



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

### 第三常設委員會

## 第 6/IV/2012 號意見書

事由：《公積金個人帳戶》法案。

#### 一、引言

澳門特別行政區政府於二零一一年十一月十四日向立法會提交了《中央公積金制度框架》法案（卷宗編號為 PPL17/2011/IV），立法會主席根據《議事規則》的規定接納了該法案。

上述法案於二零一一年十二月十六日立法會全體會議上經引介及一般性討論和表決後獲得通過，錄得的票數為：二十一票贊成，兩票棄權。

立法會主席於同日透過第 1133/VI/2011 號批示將本法案交予本委員會進行細則性審議，並要求本委員會於二零一二年二月十六日前完成審議工作並提交意見書。但由於法案具複雜性，委員會需先後六次向立法會主席申請延期提交意見書，都獲得批准。根據第 21/IV/2011 號通知，立法會顧問 C 工作小組被指定協助委員會進行法案的細則性研究。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

委員會在政府代表的協助下，分別於二零一二年一月十二日，三月二十六日、八月十日及二十二日舉行了會議，對本法案進行了分析。此外，立法會顧問團與政府的顧問團也曾舉行多次工作會議，在技術層面上完善本法案。

二零一二年八月二十日，政府提交了法案的新文本，名為：《公積金個人帳戶》，其中若干內容反映了委員會的意見和立法會顧問團對法案的法律技術分析。除另有說明外，本意見書所述是法案最後文本的條文。

## 二、 引介

法案理由陳述指出：“構建新的社會保障體系是一項重大的政策措施。新體系的建立，除了可為澳門特別行政區長遠穩定的發展提供更堅實的基礎外，尚可讓居民分享經濟發展的成果。

澳門特別行政區政府於二零零七年十一月公佈有關設立雙層式社會保障制度的諮詢方案，該方案建議在調整現行社會保障制度的同時，成立中央公積金制度。

隨著第 4/2010 號法律《社會保障制度》的生效，第一層社會保障制度已於二零一一年一月一日建立，而第二層中央公積金制度，澳門特別行政區政府現積極有序地推動其實現。事實上，於二零零九年十月特區政府已啟動相關工作，以第 31/2009 號行政法規訂定適用於中央儲蓄制度個人帳戶的一般規則，為構建中央



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

公積金制度創造有利的基礎條件。”

據提案人所述，法案旨在“為中央公積金制度的建立奠下法律基礎”，同時亦標誌著社會保障體系中第二層制度的構建又向前邁進一步，其最終目的是加強澳門特別行政區居民的退休保障、提升退休後生活的素質。

### 三、概括性審議

1、在對居民的社會保障方面，澳門特別行政區政府選擇了推行雙層式社會保障體系作為施政目標，該體系的第一層為社會保障制度（已由第 4/2010 號法律所通過），第二層為中央公積金制度。

第一層的保障“旨在為澳門特別行政區居民提供基本的社會保障，尤其是養老保障，以改善居民的生活素質。”<sup>1</sup>該社會保障制度體現三大結構性原則，分別為普遍性原則、可持續原則和供款原則<sup>2</sup>。此外，根據第三常設委員會之前已發表的意見，第一層的保障制度有助“加大澳門特區政府向面對各種社會風險的居民提供援助的力度，例如因收入減少甚或失去收入、又或因突如其來的龐大開支，導致喪失或減少個人經濟資源的居民。”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 第 4/2010 號法律第二條。

<sup>2</sup> 第 4/2010 號法律第三條、第四條及第五條。關於該等結構性原則的內容，請參閱第三常設委員會關於《社會保障制度》的第 3/IV/2010 號意見書，第六頁至第十頁。

網上查閱：[http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/04-2010/parecer\\_cn.pdf](http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/04-2010/parecer_cn.pdf)。

<sup>3</sup> 第三常設委員會第 3/IV/2010 號意見書，第四頁。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature and several initials.

政府於二零零七年決定“引入創新思路，創立非強制性的中央公積金制度”<sup>4</sup>，社會保障體系的第二層隨之開始籌劃，政府希望“先從現有財政盈餘滾存中撥出部份金額，形成啟動資金，設立非強制性的中央公積金，日後則根據當年財政盈餘等情況，再決定是否繼續增加注資。符合資格的澳門居民都可在公積金內開設個人戶口，並獲得由公積金注入的資金，待退休時將獲發放戶口內之累積款。”<sup>5</sup>經向公眾諮詢後，政府通過了第31/2009號行政法規，把二零零八年財政年度施政報告中宣佈的相關政治立法取向付諸實施。該行政法規除對開立及管理中央儲蓄制度個人帳戶的一般規則作出規範外，還說明其目的是“為建立包含僱主及僱員供款的非強制中央公積金制度構建基礎。”<sup>6</sup>

2、自二零零七年宣佈構建非強制中央公積金制度的政治意向以來，已開始逐漸設計出較具體的解決方案。政府於二零零七年至二零零八年期間推出《社會保障和養老保障體系重整諮詢方案》（二零零七年十一月一日）向公眾進行諮詢，並將諮詢結果融匯於《社會保障和養老保障體系改革方案》（二零零八年十一月）中。毫無疑問，在立法會的政策辯論過程中，社會保障的問題一直引起議員們的廣泛關注。

2.1、政府在初次闡述建立中央公積金制度的目的時已指出，“第二層的養老保障將由未來的非強制中央公積金所擔任，該基金目的只有一個，就是為全澳永久居民退休後的較充裕生活提供幫助。與基礎性的社會保障基金不同，本基金除了專注於退休保障外，重點是在滿足基本的退休保障後，有可能得到較佳的

<sup>4</sup> 《二零零八年財政年度施政報告》，第二十九頁。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 第31/2009號行政法規第一條第一款最後部份。



Handwritten notes in the top right corner, including the letters 'W', 'L', and 'h', and a vertical line of scribbles.

退休生活。同時，透過本基金的政府資助部份，將經濟成果與本澳永久居民共享，並透過一個共同的運作平台，推動本澳各大小企業廣泛地建立僱員僱主共同供款的退休公積金制度，為解決公積金的可攜性問題創造條件。透過本基金和個人的儲蓄共同支持，最終達到所有本地永久居民皆有較佳退休保障的效果。”<sup>7</sup>

2.2、儘管現時除了第 31/2009 號行政法規構建的“基礎”，尚不存在關於第二層社會保障制度的專門法律框架，但未來的中央公積金制度的若干關鍵構想早已確定，這些構想是政府從一開始就持有的觀點，其相應的方針所體現的是政府政策決定的理念，而不取決於所採用的形式，具體來說不取決於採用何種法例來對其做出規範。這些構想或方針是：

- 1) 中央公積金制度是一種社會保險，旨在確保覆蓋居民在退休後，尤其是因為年齡或者減低或喪失工作能力而面臨的社會風險。在這一前提下，中央公積金制度是社會保障制度及個人儲蓄工具的補充機制。據政府表示，“因應社會經濟現況和長遠的發展需要，雙層式社會保障制度已由構思起動逐步進入至落實階段，為本澳居民的退休生活作更好的準備。未來，居民的退休生活將由社會保障基金、中央公積金和個人儲蓄三者共同提供保障，藉此建立一套切合澳門實際情況、日趨完善的社會保障和養老保障體系。”<sup>8</sup>這說明了，不同社會保障工具之間是有著互補的關係，不僅是組成社會保障體系的兩層制度之間是互補，這兩個制度與市民選擇的個人儲蓄工具亦存在著互補關係。從互補的概念可瞭解到，退休生活的保障不能單靠政府的社會保障機制，但儘管如此，公共的社會保障機制仍

<sup>7</sup> 《社會保障和養老保障體系改革方案》二零零八年十一月澳門特別行政區政府，第二十一頁。

<sup>8</sup> 《二零一一年財政年度施政報告》，第 17 頁。



Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

在居民的社會保障上擔當著重要的角色，因為社會保障制度為居民提供“基本的社會保障”<sup>9</sup>，而將來的中央公積金制度則為退休後的居民提供適當的社會保障，讓其能安享較穩定的生活。政府在《二零零八年財政年度施政報告》中指出，期希望“建立由社會保障基金與非強制性的中央公積金制度構成的雙層式社會保障體系，使居民在退休後得以繼續分享到社會發展成果，安享較穩定的生活。”<sup>10</sup>

2) 另一方面，中央公積金制度的資金將由私人和公共這兩種資金來源構成。

關於私人資金來源方面，“積極引導僱主、僱員參加……，定期供款，積累資金，為未來退休生活作準備”<sup>11</sup>亦是建立中央公積金制度的目的。因此，計劃將私人資金來源劃分為兩部分，一是僱員的供款，以促使其“增加儲蓄”；二是僱主的供款，作為一種社會保險的成本，通過遞延發放工資為僱員提供退休保障，以及作為轉移勞動風險的一種方法<sup>12</sup>。為此，政府向全體會議引介本法案時指出，“中央公積金制度個人帳戶的主要資金來源應是以僱主及僱員的共同供款為主。”<sup>13</sup>然而，為進一步體現普遍性原則<sup>14</sup>，即使沒有勞動關係的人士如願意亦可將其部分收入存放在未來的中央公積金制度個人帳戶內<sup>15</sup>。

<sup>9</sup> 第 4/2010 號法律第二條。

<sup>10</sup> 《二零零八年財政年度施政報告》，第 29 頁。

<sup>11</sup> 《社會保障和養老保障體系改革方案》，第 29 頁。

<sup>12</sup> 參閱 Apelles Conceição, *Segurança Social – Manual Prático*, 8ª edição, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 97-98。

<sup>13</sup> 社會文化司司長在 2011 年 12 月 16 日全體會議上就《中央公積金制度框架》法案引介的內容。

<sup>14</sup> 《社會保障制度》(第 4/2010 號法律第三條) 已作規定。

<sup>15</sup> 關於這方面，《社會保障和養老保障體系改革方案》，第 29 頁中明確指出自僱人士可參與，而法案最初文本(第五條第二款(一)項)亦規定：“個人帳戶用作記錄僱主、僱員及其他年滿十八歲的澳門特別行政區居民的供款”。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

除私人資金外，為了居民能分享經濟成果<sup>16</sup>，澳門特別行政區政府亦透過撥出部份的累積財政滾存，向社會保障體系的第二層保障制度提供部份資助。另外，政府亦可能會將外地僱員聘用費所徵收的款項注入該制度<sup>17</sup>。據政府所說，“這樣的運作模式設計是……結合當前政府公共財政比較寬裕、累積財政滾存也有一定的數額，以及政府願意在運作初期承擔較大的責任的總體綜合考慮結果。<sup>18</sup>”

- 3) 政府從一開始就表明的另一個理念是，擬設立一個非強制性中央公積金制度，起碼初期是這樣。社會文化司司長在全體會議作引介時指出，“將以一個非強制性的方式來推行該制度，在建立制度的三年後再作檢討，以決定是否轉為以強制性的方式去實行。<sup>19</sup>”因此，中央公積金制度初期的任意性模式不會自動轉為強制性模式。
- 4) 中央公積金制度的最後一個構建理念是，存放於個人帳戶內的款項將交由政府以外的管理實體負責管理。根據《社會保障和養老保障體系改革方案》，“透過政府搭建的平台，以及在適當的規範下，自行選定基金管理機構投資。有關基金管理機構必須為澳門金融管理局認可，而且其投資策略必須符合相關規定，所賺取的利益，按各個人戶口出資額等比例分配注入其戶口內。如戶口持有人未有選定投資基金機構，其名下所有供款將以銀行存款形式管理。<sup>20</sup>”

<sup>16</sup> 《社會保障和養老保障體系改革方案》第 21 頁：“透過本基金的政府資助部份，將經濟成果與本澳永久居民共享”。

<sup>17</sup> 同上，第 30 頁。

<sup>18</sup> 同上，第 28 頁。

<sup>19</sup> 社會文化司司長在 2011 年 12 月 16 日全體會議上就《中央公積金制度框架》法案引介的內容。

<sup>20</sup> 《社會保障和養老保障體系改革方案》第 31 頁。



2.3、程序方面，澳門特別行政區政府決定以分階段的策略構建第二層社會保障制度，並正在“積極有序地推動其實現。<sup>21</sup>”政府認為，“任何涉及社會民生的改革都需要小心謹慎而行，涉及澳門數以十萬計居民未來的養老保障規劃更加要加倍小心，因此，適當地分階段、由易及難地推行新的制度是較為穩妥的做法。<sup>22</sup>”

因此，根據循序漸進地構建第二層保障制度的決定，政府開展了不同階段的工作，包括：1) 二零零七年進行了公開諮詢；2) 二零零八年製作了《社會保障和養老保障體系改革方案》；3) 二零零九年通過了訂定開立及管理中央儲蓄制度個人帳戶的一般規則的第 31/2009 號行政法規；4) 二零一一年向立法會提交《中央公積金制度框架》法案。

除上述各階段的工作外，政府還指出，將“制訂專有法規，以便規範有關制度的建立及開展，包括管理中央公積金個人帳戶一般規則及有關款項的分配程序，供款的繳納規則及個人帳戶款項的投放、項目、運作及監管等等。至於未來訂立的專有法規，不單單以行政法規形式訂立，如果需要用法律訂立時，也會以法律的形式訂立。<sup>23</sup>”

3、在細則性審議法案的工作中，委員會同時對逐步推行中央公積金制度的政策取向詳加考慮。此一取向不僅意味著這項社會措施將需更長時間才可落實，還將導致該制度分散於不同的法

<sup>21</sup> 《中央公積金制度框架》法案的理由陳述。

<sup>22</sup> 《社會保障和養老保障體系改革方案》第 28 頁。

<sup>23</sup> 社會文化司司長在 2011 年 12 月 16 日全體會議上就本法案進行一般性討論所提及的內容，也看法案最初文本第五條第三款及第十四條規定。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature and several smaller marks.

律法規之中。

3.1、在分析這點時，委員會關注到第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》的內容。該法對本地法律體系的意義重大，因而亦將對政府透過多項規範性文件推行中央公積金制度的取向有著毋庸置疑的影響。

當中尤需注意第 13/2009 號法律第四條第二款確立的法律完整性原則，該款規定：

“法律應有確定、準確和充分的內容，應清楚載明私人行為應遵守的法律規範，行政活動應遵循的行為規則，以及對司法爭訟作出裁判所應依據的準則。”

在依法確立的法律完整性（或充足性）原則下，當透過法律對某事項進行規範時，這項規範必須整體載於一部法律中。亦即，法律應是充分的，足以讓法律適用者把握整套法律制度。

據此引申的重要後果有二：一方面，當採用法律形式作為對某項法律制度的適當規範性文件類型時，即意味著該制度將來須採取的形式已固定下來。換言之，從這刻起整套制度必須載於屬法律性質的規範性文件；另一方面，有關法律制度不得分別由多於一部規範性文件訂定，不論是相繼頒佈的法律還是法規都如此。由此可見，自法律確立了完整性原則後，即要求法律（最優的規範性文件）“本身應能夠準確和充分地發出規範的指令，例如不應僅訂定某一制度的主要方向、標的和範圍，然後將該制度交由補充法規訂定。<sup>24</sup>” 這是很清楚的，當然，并不妨礙第

<sup>24</sup> 立法會第一常設委員會有關《關於訂定內部規範的法律制度》法案的第 3/III/2009 號意見書。



Handwritten signatures and initials on the right margin.

13/2009 號法律賦予補充性行政法規的規範功能，即“為執行法律而訂定所必需的具體措施<sup>25</sup>”的功能。然而，這種補充性的規範功能不可像過去般<sup>26</sup>用作充實載於法律的籠統內容。

3.2、基於法律完整性原則（這項原則載於澳門法律秩序中生效的法律當中，因而是必須遵守的），任何規範性文件的制定，不論是法律或是行政法規，均受其規範。這是因為第 13/2009 號法律具有參照標準的功能，“是一部為隨後的規範行為提供準則的法律，因而必須為這些規範行為所須遵守，否則便沒有任何作用。<sup>27</sup>”

3.3、委員會認為政府逐步推行第二層社會保障體系的政策取向是完全合理的。事實上，經完成有關第一層的社保體系的工作後，政府現整循序漸進地開展落實第二層制度所需的工作。該程序在技術上的複雜性<sup>28</sup>已是眾所周知，同時亦需協調利害關係各方的立場，因此，分階段進行有關程序確實是適宜的做法。

委員會重申以分階段方式訂立的中央公積金制度的取向的意義，這是在 2007 年，即在當時生效的有關訂定規範的法律框架下作出的。然而，委員會認為這個漸進程序的落實方式，必須與在澳門法律秩序中引入法律完整性原則後所呈現的新的法律框架相配合。也就是說，雖然 2007 年的政策確定以循序漸進方

澳門立法會 2009 年出版的《關於訂定內部規範的法律制度的法律彙編》第 54 頁。（亦可瀏覽網頁 [http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer\\_cn.pdf](http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer_cn.pdf)）。

<sup>25</sup> 第 13/2009 號法律第四條第四款。

<sup>26</sup> 第 15/2009 號法律（通過《領導及主管人員通則的基本規定》）及第 26/2009 號行政法規（通過其相關的補充規定）便是《關於訂定內部規範的法律制度》生效前出現這種情況的例子。

<sup>27</sup> 第一常設委員會第 3/III/2009 號意見書。前述彙編第 50 頁。

<sup>28</sup> “由於構建中央公積金制度涉及複雜的技術層面，特區政府於 2009 年推出第 31/2009 號行政法規《開立及管理中央儲蓄制度個人帳戶的一般規則》，為制度奠下基礎”——社會保障基金行政管理委員會副主席於 2012 年 5 月 21 日全體會議回覆一項口頭質詢的內容。



Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

式落實中央公積金制度，但基於第 13/2009 號法律的規定，已經不能再以不同的規範性文件落實該政策。

3.4、經分析後，得出結論，法案的最初文本沒有就中央公積金制度的整體規範內容作出規定，以及政府的立法原意是為中央公積金制度奠下法律基礎。從分析中發現未來的有關制度亦並未列舉某些基本內容，尤其是所適用的基本原則、供款的支付規則（尤其是相關的百分比）、私人退休金併入新制度的方式、個人帳戶的管理規則、以及款項的投放計劃、其運作和監管等<sup>29</sup>。

基於欠缺中央公積金制度應有的內容，並考慮到法律完整性原則，委員會認為法案不能僅通過一個名不符實的中央公積金制度的“框架”。

4、為解決這個影響法案最初文本的結構性法律問題，在完全尊重法案的立法意圖及全體會議一般性通過法案時所表達的政治意願的前提下，委員會致力與政府尋求方案，以對法案進行修訂。

由於問題在於本法案欠缺中央公積金制度一些主要內容，並預期該制度可能分散於不同的法律法規之中，委員會曾建議把遺漏的內容加入法案中，使中央公積金制度一開始就完整地載於一部法律中。<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 由於遺漏這些規範內容，多位議員對法律的適當性提出保留，認為其“制度框架”內容空洞。不論在全體會議一般性辯論抑或在委員會細則性審議時均會出現這些意見。

<sup>30</sup> 就如特區第一層社會保障體系般，整個載於通過社會保障制度的第 4/2010 號法律內。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

4.1、經考慮委員會的要求後，政府認為目前未具備技術及政治條件通過一個建立中央公積金並使其可即時運作的完整制度。儘管提案人承認，就某些應載於法案的事項的工作經已完成<sup>31</sup>（因而將之搬移至法案並不複雜），但亦有其他尚需進行研究或處於籌備工作階段的事項。這些事項包括私人退休金轉入中央公積金制度的問題、個人帳戶款項的投放計劃、其運作及管理<sup>32</sup>、制度適用的稅務優惠、以及僱主和僱員支付供款的比例規則及權益歸屬比率等。特別在供款比例、權益歸屬及投資計劃方面，政府有意諮詢社會及各方利害關係人的意見。根據政府代表在立法會全體會議上的說明，“社會保障基金已計劃就中央公積金制度的供款及投資方案，包括供款的比例、投資方式、私退金的併入、監管及運作等，於下半年向社會進行諮詢，收集各方意見，達成社會共識後，儘快展開立法工作及程序”<sup>33</sup>。政府希望在社會協調常設委員會審議有關事宜的基礎上能取得相應的共識。<sup>34</sup>

基於上述原因，政府認為目前未具備條件就中央公積金制度訂立一部完整的法律。

5、委員會接納政府的立場，認為就這種對本澳市民及企業而言具有重大社會及經濟影響的事宜，儘可能取得最廣泛的社會共識是至關重要的，但即使如此，也不應對全面落實澳門特別行

<sup>31</sup> “我們會用一個行政法規訂定關於管理中央公積金個人帳戶的一般規則及有關投資與分配程序，裏面牽涉很多一些行政具體操作的內容，宜用一個行政法規去制訂，這個法規的草案其實基本上已經完成。” 社會保障基金行政管理委員會主席於 2011 年 12 月 16 日在立法會的一般性討論及表決該法案的內容。

<sup>32</sup> “關於個人帳戶款項的投放項目、運作及監管，將以一個行政法規的形式規範。...我們希望能夠與業界或者與相關的利益團體去進行溝通，之後，做一個最後的決定。” 同上

<sup>33</sup> 社會保障基金行政管理委員會副主席於 2012 年 5 月 21 日全體會議回覆一項口頭質詢的內容。

<sup>34</sup> “我們期望整個制度的一些具體細則內容，在明年上半年能夠完成及向社會進行諮詢，當然亦都要求社會協調常設委員會提供意見，之後將收集的這些意見再作整理，以製訂最後的法律法規草案。” 社會保障基金行政管理委員會主席於 2011 年 12 月 16 日在立法會的一般性討論及表決該法案的內容。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including an arrow pointing upwards and several illegible signatures.

政區社會保障制度構成太大的延誤。

6、委員會與提案人進行對話目的是，在下列三個主要因素的基礎上，找出解決的辦法：

- 1) 法案的立法意圖；
- 2) 立法會全體會議一般性通過本法所具體體現的政治行為；
- 3) 第 13/2009 號法律訂定的法律框架。

6.1、法案的立法意圖是為中央公積金制度的建立奠定法律基礎<sup>35</sup>，即是說，是次立法提案不是為了設立上述制度，而是為了在設立澳門特別行政區第二層社會保障制度的道路上更邁前一步。法案的最初文本沒有明確訂立有關設立或建立中央公積金制度的任何規範及內容，這種做法與社會保障制度不同<sup>36</sup>。

同樣地，政府在全體會議一般性討論法案時所作的解釋及在細則性分析法案時所作的反覆表述，毫無疑問地體現出上述的立法意圖。

對此，委員會提醒提案人需要在首項關於中央公積金制度的立法工具內明確設立該制度。然而，政府表示其沒有意圖透過是次立法提案設立上述制度。

<sup>35</sup> 社會文化司司長於 2011 年 12 月 15 日在立法會全體會議引介本法案時指出：“特區政府現在提出中央公積金制度框架法案，目的是為中央公積金制度的建立奠下法律基礎，有利於特區政府開展有關……等專有法規的制訂工作。”

<sup>36</sup> 第 4/2010 號法律第一條明確規定：“本法律訂定社會保障制度。”



Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

雖然委員會接納了政府的立場，但不得不適時提醒的是，政府取向需要在法案的條文內得到體現，因為法案最初文本的規定存在異常的法律狀況，表現為相關制度在法律上仍未存在的情況下，法案卻規定了開立個人帳戶或取得參與人資格等方面的內容<sup>37</sup>。

另一方面，雖然往往稱第二層社會保障制度為“中央公積金”，但政府表示就目前而言，無意採用基金這種法律制度來設定中央公積金制度。這與本地法律體系處理基金問題時普遍採用的方式不同<sup>38</sup>，所有這些基金均透過訂定其所屬性質（通常是具有行政及財政自治權和擁有本身財產的公法人）的方式而成立，但在某些情況下亦有基金是通過一條規定明示設立。

因此，委員會及政府之間作出的溝通，有助於明確提案人期望透過是次立法提案欲實現或不實現的事宜。

6.2、在明確了法案的真正立法意圖之後，就須要確定全體會議在一般性通過本法案時所表達的意願。

根據《立法會議事規則》第一百一十三條的規定，一般性討論的內容包括每個法案的立法精神和原則，以及其在政治、社會和經濟角度上的適時性。

<sup>37</sup> 例如可以參考法案最初文本第四條及第五條。

<sup>38</sup> 例如：教育發展基金(第9/2009號法律)，存款保障基金(第9/2012)，工商業發展基金(第8/2003號行政法規)，科學技術發展基金(第14/2004號行政法規)，退休基金會(第16/2006號行政法規)，樓宇維修基金(第4/2007號行政法規)，大熊貓基金(第25/2010號行政法規)及環保與節能基金(第21/2011號行政法規)。



從分析法案的一般性討論和表決可得知法案中哪些原則已經得到議員們的同意。

首先，議員們就政府採用是次立法提案作為一種逐步建立中央公積金制度的工具，這一政治取向作出了討論<sup>39</sup>。就如之前所述，這取向導致：不在本法案建立相關的法律制度；沒有訂定涉及法律制度運作的基本內容；需要嗣後透過規範性文件以設立中央公積金及使其投入運作；需要在技術層面上進行準備及協調工作以訂定制度具體的運作模式等。在法案獲得議員們一般性通過的同時，意味著議員們認同法案存在上述所指的種種問題。

另一方面，在一般性討論中，明確了法案四個重要方面的內容，這也正是啟動是次立法程序的理由：

- 1) 將根據第 31/2009 號行政法規開立的中央儲蓄制度個人帳戶轉換到中央公積金制度；
- 2) 修改開立個人帳戶的年齡，由二十二歲降至十八歲；
- 3) 透過法律形式規定個人帳戶內登錄的款項不可查封及不可移轉；
- 4) 因為意識到法案所載的規範不足，所以須要制定規範性工具以通過將來制度運作上不可缺少的機制。

<sup>39</sup> 社會文化司司長於 2011 年 12 月 16 日在立法會全體會議上一般性討論法案時指出：“正如剛才提及的，這裏重複一次，現在這個法案是一個法律基礎，以利於第二層的公積金制度的實現，政府的計劃是通過法案及相關法規，以一個非強制性公積金的制度進行，三年後再作檢討是否改為強制性，而其它的幾個情況，事實上都是法案裏面提及出來，雖然條文比較少，因為現時沒有一個明確的規定，所以先以法律形式作出規定，在具備條件下進行下一步的工作，沒有這個法案作為基礎，而進行其它的工作，就欠缺了一個基礎，欠缺了一個支持。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

上述各個方面已在一般性階段得到確認及進行了討論，而全體會議就上述各方面在一般性表決及通過時表達了其政治取向，該政治取向體現為 21 票讚成及 2 票棄權。

因此，肯定的是，雖然法案最初文本載有中央公積金制度的表述，但在細則性分析時，因應法律的要求而需要對法案作出修改，即刪去所有關於中央公積金的表述，儘管如此，法案本來的原則及系統仍然維持不變。這是因為，一如之前所述，提案人曾被置於全體會議表決的真正立法意圖不是要即時建立第二層社會保障制度，並使其立刻投入運作。

6.3、最後，委員會與政府所考慮的第三個關鍵方面就是第 13/2009 號法律所訂定的法律框架。有關《關於訂定內部規範的法律制度》所作的限制已經在意見書之前的所載部分有所敘述，在此不會再作重復。

7、對上面所述的觀點作出考量有助尋找一個適當的辦法以解決政治及法律技術的問題。這辦法載於以下將要闡述的法案第二文本之中。

7.1、政府於二零一二年八月二十日提交了法案的第二文本。這文本既能反映提案人的真正立法原意，又能符合立法會全體會議的決議。大家都認為，技術上最恰當的解決辦法就是，設立獨立於中央公積金制度的“公積金個人帳戶”。換言之，現在的法案不對中央公積金制度個人帳戶作出規範，因為相關的基金尚未成立；現規範的是，獨立於如中央公積金制度（尚未設立）或中央儲蓄制度（現予以撤銷）等特定制度的具公積金功能（未雨綢繆性質）的個人帳戶。



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

因此，個人帳戶的名稱不再載有“中央公積金制度或相關基金”的表述（法案本身的名稱亦然）。

同樣地，考慮到法案的立法原意，法案的名稱現在亦只與個人帳戶有關，並不再包括“框架”這個表述。現在的名稱清楚反映了提案人的意向，其無意通過是次立法程序制定關於公積金制度的綱要法或相關基本原則的框架性法律。然而，即使提案人有這樣的取向，亦可能會抵觸第 13/2009 號法律（《關於訂定內部規範的法律制度》）訂定的法律完整性原則。

7.2、現建議設立獨立於中央公積金制度的個人帳戶具有兩項主要功能<sup>40</sup>：

- 1) 讓澳門特別行政區政府繼續轉移款項予居民，以加強和提升居民的社會保障及生活素質；
- 2) 有助於將來建立中央公積金制度：本法案的規定，尤其是個人帳戶的規定，能有助未來的法律建立中央公積金制度。

7.3、從個人帳戶的功能中可得出結論，這些帳戶與僱主和僱員的供款絕無關係。僱主和僱員的供款將由未來的中央公積金制度予以規範，屆時立法會議員定當有機會與政府討論這一相關制度中的核心元素的具體內容。

另一方面，須強調的是，雖然現建立的帳戶仍不是中央公積金制度的帳戶——可能與部分議員及居民的期望有所不同——，但通過法律建立這些帳戶是更為重要。法律能賦予這些帳戶

<sup>40</sup> 參閱法案第二文本第一條第二款。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'mp' and several illegible signatures.

更穩固、更能保障其擁有人的權利和利益的規範性框架。

8、基於以上所述，委員會認為法案第二文本能回應促使提交本法問題（相關具體解決辦法的細則性分析載於本意見書第四部份）。這些問題主要涉及需要以能賦予較大法律保障的法律文件——地位高於第 31/2009 號行政法規——規範相關事宜。

然而，由於現階段尚未能建立中央公積金制度，委員會促請政府繼續積極推動相關籌備工作，促使該制度儘早投入運作，不宜再拖。委員會還呼籲政府，加快製訂一份內容全面且一致的中央公積金制度規範性框架法案，並將之提交予立法會。

#### 四、細則性審議

除進行了上述的概括性審議之外，委員會還根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案所規定的具體解決方案是否切合法案所訂的原則進行了細則性審議。為此，委員會與提案人緊密合作，完成了法案細則性審議。在審議期間，討論的主要問題以及引入的主要修改是：

##### • 第一條（標的及目的）

##### 第一款：

法案新的文本解決了存在於法案最初文本中關於中央公積金制度尚未建立卻訂定相關個人帳戶的問題。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large 'L' and several illegible signatures.

一如在本意見書的概括性審議部份所闡述的，在細則性審議時，提案人澄清，法案的立法原意並非設立中央公積金制度，而只是以法律形式重新安排根據第 31/2009 號行政法規的規定開立的中央儲蓄制度個人帳戶的事項。

因此，修改了法案的標的，改為設立不涉及未來中央公積金制度的“公積金個人帳戶”。這些帳戶具有公積金功能(未雨綢繆性質)，並且獨立存在，無須依附任何特定制度。

同樣，考慮到法案的真正立法原意，現在法案的名稱也只限於個人帳戶，將原來“框架”的表述予以刪除。很顯然，現在提案人並不打算通過是次提案製訂一個與中央公積金制度有關的綱要法或載有相關基本原則的“框架性”法律。如之前所述，自第 13/2009 號法律(《關於訂定內部規範的法律制度》)開始生效，該類型的法律已受到質疑。

## 第二款：

標的之後的規定即第二款指出，設立個人帳戶有兩個目的：

- 1) 便於澳門特別行政區政府繼續轉移款項予澳門居民，以加強及提升居民的生活素質。因此，第一條第二款(一)項界定了現設立的帳戶的範圍：這些帳戶只是為了將公帑轉移予居民，與僱員及僱主進行供款毫無關係；
- 2) 有助於將來建立中央公積金制度。此項規定的目的是，就本法律與未來中央公積金制度兩者建立一種聯



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'hp' at the top and several illegible signatures below.

繫，並清楚說明隨後將建立該制度，而不會在本法律內訂定。

在葡文文本的第一條第二款(二)項中，未來的中央公積金制度的名稱中再無“Fundo”(基金)這個詞，但按推斷，該基金應是具有法律人格的實體。由於本法案並不是用作訂定負責未來制度的機構，因此，選擇了一個既適合以基金模式<sup>41</sup>，又能配合直接由社會保障基金進行管理的中性名稱。基於上述考慮，不適宜採用一如法案最初文本中所載的“中央公積金”及“中央公積金制度”的表述。

#### • 第二條 (執行機關)

相當於法案最初文本第二條，對行文作出了調整，以明確指出所定職權為“執行本法律”的職權。

#### • 第三條 (個人資料的處理)

相當於法案最初文本的第三條，對行文作出了調整，刪去“中央公積金制度”的表述。

#### • 第四條 (帳戶的擁有權及開立)

第一款：

第(一)項規定，所有年滿十八歲的澳門特別行政區居民均

<sup>41</sup> 一如見於澳門法律秩序中很多基金那樣，包括教育發展基金、工商業發展基金、科學技術發展基金、退休基金會、樓宇維修基金、大熊貓基金、環保與節能基金及存款保障基金。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten initials and marks in the top right corner, including a large 'R' and a signature-like mark.

為公積金個人帳戶的擁有人。這一方面，與法案最初文本第四條第一款所採取的政策是一致的。

Handwritten marks on the right side, including a large 'W' and several other illegible signatures or initials.

委員會認為把開立公積金帳戶的年齡訂定為十八歲，而非第31/2009號行政法規所規定的二十二歲是恰當的，因為本地法律規定十八歲已為成年人。

另一方面，考慮到本法律的目的，以及第一條第二款(一)項規定，僅澳門特別行政區永久性居民才可受惠於公帑的轉移，規定只有澳門特別行政區的居民才可擁有公積金個人帳戶是合理的。但此規定並不妨礙在構建中央公積金制度時，尤其為記錄供款而在該制度內訂定其他類別的個人帳戶擁有人，特別是外地勞工。

第(二)項保留了法案最初文本中第四條第二款所作的規定：未滿十八歲，但已在社會保障基金登錄者。保留此規定也是合理的，因為相關居民已投身勞動市場，為澳門特區的經濟作出貢獻。

需要指出的是，雖然按照本法案的規定(第十一條第一款(二)項及第十二條第一款(二)項)年滿二十二歲才可獲得鼓勵性基本款項和預算盈餘特別分配，但本款關於年齡方面的規定對將來建立中央公積金制度具有積極意義。

**第二款：**

相當於法案最初文本的第五條第一款，當中規定社會保障基金依職權開立公積金個人帳戶。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'L' and several initials.

• 第五條(帳戶的功能)

因應對第一條第二款(一)項規定所作的解釋，本條規定個人帳戶是用來記錄以鼓勵性基本款項或預算盈餘特別分配的名義轉移的公帑款項，以及其他應轉移至個人帳戶內的款項。個人帳戶並不用於記錄任何僱員及僱主的供款，於是將法案的最初文本中第五條第二款(一)項的相應內容刪除。

關於用詞方面：

鼓勵性基本款項——“啟動款項”這個表述載於法案最初文本(第五條第二款(三)項及第十二條)。在細則性討論法案時，委員會認為在十八歲開立帳戶與二十二歲獲發放款項之間存在時間差，因此質疑“啟動款項”該表述是否恰當。政府在了解該問題後，於法案第二文本中，以“鼓勵性基本款項”的表述(第五條(一)項及第十一條)取代了“啟動款項”的表述，以說明轉移公帑是為了鼓勵市民儲蓄，以保障退休後的生活。由於這項款項所涉及的金額，以及這款項是一項單一的金錢給付，因此可明白到這項款項只是公積金儲蓄的開始，不能將之視為公積金儲蓄的主要部份(因而界定這政府的鼓勵為“基本”的鼓勵)。

預算盈餘的特別分配——法案的最初文本沿用了第 31/2009 號行政法規的表述：“澳門特別行政區財政盈餘中……的撥款”。

“撥款”(“dotação”)這一用詞有特定的含意，是指在預算內登錄用作支付某項開支的款項。除了這個技術含意之外，法案最初文本所採用的“撥款”一詞與財政上處理轉移至澳門居



民的款項並沒有關係。因此，在超出“正常”詞意範圍的情況下，使用這樣的技術用語是不可取的。為解決這個問題，現建議改用“預算盈餘的特別分配”這個名稱：“分配”用作對行為的描述，其意是政府將可動用資源分配予居民；“特別”一詞是指轉移不是常規性的行為，僅在具備必要條件下，透過特定的政治決定作出分配，這種分配並不涉及權利；“預算盈餘”這個表述既界定被分配的款項性質，也指在預算執行中經決算的盈餘（避免採用在葡文文本中所在的“saldos dos exercicios anteriores”即“歷年結餘”，因為這樣的表述沒有具體說明是哪些年度）。

#### • 第六條（款項的管理）

基於第 13/2009 號法律訂定的法律完整性原則，法案現載有關於管理款項的規則，因此，無需透過補充性法規來訂定款項管理的內容。

##### 第一款：

這款確立了個人帳戶款項的管理原則。按該原則，管理應遵循“審慎風險管理原則”管理，其目標是以低風險的方式獲得一定的回報”。

這個目的界定了社會保障基金可進行投資的種類。任何被視為中度或高度風險的投資均違反本規定，因為法案已明確規定投資必須“以低風險”為之。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

第二款：

根據本款的規定，社會保障基金是以業務經理的身份管理相關款項，也就是說其須以所有帳戶擁有人的利益為依歸（“社會保障基金為所有公積金個人帳戶擁有人的利益，並以其名義，作出一切與管理該等帳戶所記錄的款項有關的行為。”）。採用“利益”這一表述是考慮到《民法典》第四百五十八條的行文表述。

第三款：

以法律訂定可進行哪些種類的投資：在信用機構存款及認購投資計劃。如在信用機構（通常是銀行）存款，應僅限於住所設在澳門特別行政區的信用機構，這是基於沒有明顯的經濟或金融理由而允許在澳門以外的地方進行現金存款的考慮。至於參與投資計劃方面，可把款項交予在澳門特區或以外地方的投資管理實體進行投資。採用了“管理實體”的表述（捨棄了第31/2009號行政法規第七條所載的“管理公司”的表述），為了採用與私人退休基金法律（二月八日第6/99/M號法令）相同的技術用語。

委員會提醒政府，對於選擇了以銀行存款方式作為金融投資項目的公積金個人帳戶款項，有必要提供全額保障。因此，促請政府在建立中央公積金制度時，應該積極考慮在《存款保障制度》中製訂相關的例外規定。

第四款：



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller initials below.

本款規範款項管理風險的承擔。由於款項是來自政府的轉移<sup>42</sup>，沒有理由要求個人帳戶擁有人參與這些款項的管理，所以管理交由社會保障基金全權負責，也正因為如此，倘若投資出現虧損，法律給予這筆公帑轉移的款項相應的保證。如果投資有收益，則帳戶擁有人可享有相關回報。

**第五款：**

加入一款關於澳門特區對本身機關或人員在管理款項上作出過錯不法行為所造成的損害承擔民事責任的規定是適宜的，一如第 8/2006 號法律所規範的《公務人員公積金制度》第十二條第六款所定。

**• 第七條（不可查封及不可移轉）**

相當於法案最初文本第六條。

在行文方面，之所以將“個人帳戶內的款項”改寫為“個人帳戶內的結餘”，是因為考慮到不可查封的不應該僅是經轉入及記錄的資金，亦應包括帳戶在任何一刻的結餘，因為帳戶結餘就是投資金額轉作資本的反映。為此，認為採用“個人帳戶內的結餘不可查封”更為恰當。

此外，亦將“不當分配款項返還”改寫為“依法退回公款”，因為後者是，自《公共財政管理制度》（第 6/2006 號行政法規第三十二條及續後規定）於本地法律體制生效之後所採用的表述。

<sup>42</sup> 當將來的公積金制度涉及僱員及僱主的供款時，解決辦法可能會有所不同。



mp  
K  
W  
D  
H  
J

還刪去“補充法規”的表述，以遵守第 13/2009 號法律訂下的法律完整性原則。

• 第八條（資訊權）

在細則性審議的過程中，委員會認為應於法案中引入一項關於資訊權的規定。

因此，透過訂定帳戶擁有人有權獲得其帳戶的定期資訊，確立上述權利。此外，還規定資訊必須與款項（即轉移的款項）及結餘（帳戶任何一刻內包括所取得回報在內的淨額）的記錄有關。

• 第九條（款項的提取）

第一款：

相當於法案最初文本第七條第一款的規定。

行文簡化了，並將條文的重點從申請程序轉到提取款項的權利。

第二款：

相當於法案最初文本第七條第二款的規定。

對可提前提取款項的情況做了一些修改：



Handwritten signatures and initials on the right margin.

第(一)項是關於健康方面的開支，行文簡化了，採用“需負擔”以取代“正負擔或預計須負擔”的表述。此外，由於法案最初的葡文文本採用的表述(源自第 31/2009 號行政法規)有可能被理解為僅限於涉及醫療的開支，即不包括醫療診斷的開支，並考慮到這並非法案的立法原意，因此修改了葡文文本的行文，以包括後者情況。行文改為，“ (...) *despesas elevadas para diagnóstico e tratamento médico (...)*”。

法案的最初文本(一如第 31/2009 號行政法規)沒有規定帳戶擁有人除因負擔本身的健康支出外，還可因負擔其家團成員因健康原因所作的有關開支而申請提前提取款項。因此，於法案的新文本中明確規定這種情況，說明“因本人或其配偶、任一親等的直系血親或姻親”的健康費用均可。

(二) 項沒有任何修改。

增加了(三)項。委員會認為，適宜把提前提取公積金帳戶內的款項的適用範圍擴大至哪些根據第 9/2011 號法律<sup>43</sup>第六條第一款(二)項規定，被評為重度或極重度殘疾，且正在收取特別殘疾金的公積金個人帳戶擁有人。委員會還認為，促使領取社會保障制度殘疾金的公積金個人帳戶擁有人(法案第九條第二款(二)項規定)可以提前提取款項的理由，完全適用於根據第 9/2011 號法律規定屬永久性居民領取特別殘疾津貼的情況，而且殘疾津貼的發放“旨在體現澳門特別行政區對殘疾人士的關懷，確保其取得適當的支援”(第 9/2011 號法律第一條第二款)。

政府接納了委員會的建議，於法案加入第二款(三)項。

<sup>43</sup> 《殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度》。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'up', 'h', 'w', 'M', 'A', and 'J'.

**第三款：**

相當於法案最初文本第七條第三款的規定。

對提前提取款項作例外批准改為由其他的有權限實體負責，因為無特別理由支持該責任應由行政長官承擔，況且法案最初文本要求行政長官須聽取社會保障基金管理委員會的意見。因此，委員會認為，較適宜由該管理委員會負責批准。無論從準備交由澳門特區最高領導人處理的事項的重要性來看，抑或從實際操作角度出發都不應把這事項交由特首決定，這是因為一般而言，行政長官並不掌握具體的資料，其只能按照社會保障基金所提交的資料作為決定的依據。為此，為了簡化程序，建議由社會保障基金負責決定是否批准有關申請，並獲提案人接納。此外，這個辦法的另一好處就是，容許提起行政上訴，如果權限實體是行政長官，利害關係人便無法就相關行政行為提出行政上訴，如要上訴，就只可循司法途徑提出。

**第四款：**

相當於法案最初文本第七條第四款的規定。

**第五款：**

無論帳戶擁有人是在正常的情況下或者是提前提取全部或部分款項，都不會影響其有權獲分配在提取款項後才出現的其他轉移。此乃第五款明確規定的內容。



Handwritten signatures and initials on the right margin.

• 第十條（帳戶的取消）

第一款：

法案最初文本只對帳戶的開立作出規範，但卻沒有就終結階段的情況作相應規定。為彌補這個漏洞，加入了本款，規定帳戶僅在其擁有人死亡的情況下才被取消。其他比如款項的提取、住所的遷離、不在澳門特區、沒有工作等情況均不會導致帳戶被取消。“取消”一詞來自《公務人員公積金制度》（第 8/2006 號法律第十三條）及第 31/2009 號行政法規（第九條第三款）。

第二款：

在取消帳戶的條文內包括了與帳戶擁有人死亡有關的規定：一旦帳戶因其擁有人死亡而被取消，帳戶內的結餘計入其遺產內。

• 第十一條（鼓勵性基本款項）

第一款：

相當於法案最初文本第九條第一款的規定。為易於理解，採用了以項的形式列出不同的要件。

在細則性分析法案的過程中，曾考慮向所有的個人帳戶擁有人發放鼓勵性基本款項，並因此考慮更改年齡要件及刪除逗留要



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'mp', 'R', 'so', 'dy', 'H', and 'ji'.

件。

年齡要件方面，法案（一如第 31/2009 號行政法規）規定，只向年滿二十二歲的帳戶擁有人發放鼓勵性基本款項。

委員會曾討論是否由十八歲起可獲發放相關款項，委員會關注的問題主要包括：首先，因為提案人的政策政向是，所有年滿十八歲的市民均可成為個人帳戶擁有人，而這就無法合理解釋是基於甚麼原因，在十八歲的個人帳戶擁有人與二十二歲的個人帳戶擁有人兩者間有不同的處理；其次，這種對人的差別待遇，也是欠缺有力理據，會令人質疑是否符合平等原則和不歧視原則（年齡方面）<sup>44</sup>。鼓勵性基本款項是為“啟動”退休儲蓄而向澳門特別行政區居民個人帳戶注入的初始資金，其最終目的是保障居民在勞動生涯結束後的生活。此功能（足以解釋為何設有專屬的公帑轉移）的對象是所有人，是一視同仁的，是不論年齡的。此外，該年齡的要求會令個人帳戶擁有人失去在該四年內如果能獲得該款項所可能產生的收益。

但是鼓勵性基本款項的要件又與第十二條第一款的預算盈餘特別分配要件相關連，因此，經與政府深入慎重討論該問題後，委員會接受政府的建議，而政府決定維持二十二歲作為發放上述兩筆款項的要件。

至於逗留要件方面，法案亦一如第 31/2009 號行政法規對這

<sup>44</sup> 第三常設委員會第 3/IV/2010 意見書第十四頁指出：“在澳門，年滿十八歲為成年，而年滿這個年齡的人在本地的法律秩序被視為有能力自行管理個人生活和財產，並被賦予一系列重要的權利和義務。因此，二十二歲這一要件的訂定過於隨意，不但會引致本地法律秩序基本原則的扭曲，而且會引致介於十八歲至二十二歲的市民承受不平等待遇。經考慮後，法案新文本規定十八歲是加入任意性制度的年齡要件。”。



Handwritten signatures and initials on the right margin.

附加要件作出規定，要求居民於發放款項的前一曆年內至少有一百八十三日身處澳門特別行政區。對此，委員會作出了考量並與政府進行了討論，所作的討論與在審議《社會保障制度》的法案時所進行的討論相似。

在此方面，現轉錄第三常設委員會第 3/IV/2010<sup>45</sup> 意見書中的相關內容，以便作相應的參考：

“就有關要件的必要性、是否符合法律規定、舉證制度的適當性等問題，委員會與政府進行了討論……。

關於是否有必要訂定這一要件，政府堅持認為，只有與澳門特別行政區保持緊密關係，即身處澳門特別行政區內的居民才可以加入社會保障制度。委員會記錄下了提案人提出的政治理由。

關於加入有關制度前的最少逗留時間要件是否符合法律規定，委員會對該要件可能會引致居民的某些權利受到限制與政府可能展開辯論。首先，可能會對《基本法》第三十三條規定的出行自由有所限制，因為居民須對行使有關自由承受負面後果——如果申請登記加入制度的前一年選擇在澳門以外逗留超過六個月時間，便不能加入社會保障制度。第二，最少逗留時間要件的訂定意味著對澳門特別行政區居民間會有不同的待遇，尤其區分為身處澳門特別行政區內的永久性居民和沒有身處澳門特別行政區的永久性居民。有議員憂慮，由於《基本法》和澳門特別行政區永久性居民及居留權法律（第 8/1999 號法律）沒有對此加以規範，因而有關處理可能會導致居民喪失一些權利，並可能與《基本法》第二十五條規定的平等原則相悖。委員會考慮了就

<sup>45</sup> 第十六至十七頁。



Handwritten signatures and initials on the right margin.

此所提出的論據並且向政府轉達，政府選擇保留有關要件。

關於逗留期間的舉證制度，實際操作顯示，以出入境紀錄作出相關證明可能並不可靠，必須尋求一個既有足夠彈性、同時又保證其確切性和法律安定性的解決方法。委員會向政府轉達了這一憂慮。”。

第二款：

訂立本款的目的是，明確指出公積金個人帳戶擁有人只可收取一次的鼓勵性基本款項。行文方面，採用了第 4/2010 號法律（例如第五十條第一款、第五十二條第一款及第五十三條）的撰寫方式，當中取用了“單一的金錢給付”這個表述。

第三款：

序文：法案的最初文本跟隨第 31/2009 號行政法規所載規定，採用了法律擬制方法解決一些經合理解釋不在澳門特別行政區的情況（“因下列原因而不在澳門特別行政區的期間，亦視為身處澳門特別行政區的期間”）。由於這種技術並非最合適，故對法案最初文本第九條第二款的序文作出修改，在法律中訂定構成不符合逗留要件的正當理由。法案現規定哪些情況被視為不合法定要件的合理解釋，從而無需使用任何法律擬制的方法。

第(一)項：以避免法案最文本第九條第二款(一)項因行文含糊而導致理解上出現疑問，現說明課程認可的權限實體為“就



讀由當地主管當局認可的高等教育課程。”

第(二)項：法案最初文本第九條第二款(二)項所載的要件是由兩個要素組成：住院和住院的原因(“因傷病”)。經分析後，看不到有甚麼理由促使法律要求住院的原因；重要的是，人已住院。另一方面，“傷”與“病”兩者之間的概念並不清楚，而且亦沒有對傷病作定性(沒有像第九條第二款(一)項的規定要求“嚴重”的傷病)。因此，新的法案文本只提及“住院”。

第(三)項：委員會曾討論將“內地”這個空間範圍擴展至“中華人民共和國其他地方”。與提案人交換意見中，委員會的一些委員認為，即使接受把本項規定的適用範圍局限於中國而排除其他國家這一政治取向(其理據令人質疑)，適用範圍也應包括中國所有領土。以香港與澳門在地理位置上的接近和兩地居民之間的家庭關係來說，其與內地其他較偏遠及與澳門沒有密切聯繫的地方相比較，應有理由將其納入本項的規定中。

政府沒有接納委員會一些議員提出的意見。

第2分項規定的是，因健康理由或須接受醫院或機構的護理服務又或需家人照顧而在內地居住的個人帳戶擁有人的情況。相信現採用的行文(“基於健康原因，尤其因須接受非住院護理、姑息治療、康復服務或須家人照顧”)在能回應立法原意的同時，又不會因行文中<sup>46</sup>採用沒有具技術嚴密性的概念而產生法律適用問題的風險。

第(四)項：採用了勞動法(提供工作)<sup>47</sup>以及社會保障法(在

<sup>46</sup> “……因長期患病或臥病，又或全身或半身癱瘓”(法案最初文本第九條第二款(三)項)。

<sup>47</sup> 見第7/2008號法律。



Handwritten signatures and initials on the right margin.

社會保障基金註冊)<sup>48</sup>的用詞。

第(五)項：法案最初文本中關於本項規定的合理原因的適用範圍有含糊之處，其採用了“直系親屬”這個表述。為使文意更清晰，現採用“任一親等的直系血親或姻親”這些法律概念。另外，取代了“在澳門特別行政區”這個不太嚴謹的表述，改用“住所在澳門特別行政區”這個技術性表述。《民法典》第八十三條及續後條文均對住所作出了規定，按規定，住所是指“人以常居所所在地為其住所”。

第(六)項：增加了一個新的理由，所涉及的情況與一般在澳門特別行政區以外地方執行官方職務有關。增設本項的目的是把公職人員因公務而前往外地<sup>49</sup>、出任澳門特區駐外辦事處工作人員、擔任內地政治機關成員、作為官方代表團、議員團成員等情況包括在內。處於這些狀況的人士均不應因官方任務不在澳門而受到損害。

**第四款：**

相當於法案最初文本第九條第三款的規定。

**第五款：**

相當於法案最初文本第九條第四款的規定，但行文略有修改。

**第六款：**

<sup>48</sup> 見第 4/2010 號發率第十五條。

<sup>49</sup> 按《澳門公共行政工作人員通則》的規定。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

相當於法案最初文本第十二條第三款的規定。

雖然近期傾向於透過行政法規訂定法律所規定的福利或給付的金額<sup>50</sup>，但是次提案人卻認為，由立法會訂定相關鼓勵性基本款項的金額較為合適。此選擇是基於第 13/2009 號法律第五條所規定的立法會一般立法權限，但同時亦意味著對於有關款項將來不會因通脹或其他的經濟或財政因素而經常作出調整。

• 第十二條（預算盈餘特別分配）

第一款：

法案最初文本沒有很明確規定何時發放本條所指的款項。法案的第二文本對此作出澄清，不僅從其名稱入手，亦通過“如預算執行情況允許”以及即使情況允許，也只是“可獲發放”等規定，強化款項屬特別性質的這個概念。由此表明，款項的發放是一項政治決定，而非按法律規定自動發放。

為清晰和簡化本款的行文，選用了以項的方式列出發放轉移款項的要件，並保留了法案最初文本中所載關於居留、年齡及逗留等要件，該等要件已在分析第十一條條文時，有所說明。

為了與其他法律，尤其是第 8/2011 號法律（《財政儲備法律制度》）的行文保持一致，將“財政盈餘”的表述改為“預算盈

<sup>50</sup> 例如：訂定《社會保障制度》的供款金額及給付金額（第 4/2010 號法律第十八條第二款及第二十六條）；訂定外地僱員聘用費的金額（第 21/2009 號法律第十九條第一款）及訂定殘疾津貼的金額（第 9/2011 號法律第六條第三款）。



Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

餘”。

### 第二款：

第二款援引第十一條第三至五款的規定，即關於不符合最少逗留期間作出的合理解釋。

### 第三款：

相當於法案最初文本第十一條的規定，但認為有必要充實條文的內容。

在理由陳述指出，透過本條規範：“為著分配澳門特別行政區財政盈餘撥款的目的，如參與人須證明其身處外地屬本法案所指可視為身處澳門特別行政區的情況，應規定有關撥款的分配時效。”然而，法案最初文本中第十一條的規定<sup>51</sup>未能清楚反映該意思。為解決此問題，把時效的規定轉載於規範相關轉移的條文內，並清晰了其行文，現規定：“以預算盈餘特別分配名義發放的金額記錄於公積金個人帳戶的權利的時效為三年，自作出分配的年度十二月三十一日起計。”

### 第四款：

相當於法案最初文本第十條的規定。本款明確了是由行政長官以批示決定發放轉移的款項。

<sup>51</sup> “分配款項的時效為三年，自備有有關款項當年的十二月三十一日起計”。



Handwritten signature or initials in the top right corner.

委員會的一些委員認為應刪除必須聽取財政局意見的規定。但政府選擇了保持該規定。

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large '10' and several illegible signatures.

• 第十三條（中央儲蓄制度）

第一款：

由於本法案的實質範圍與第 31/2009 號行政法規的實質範圍是相同，認為必須明確規定本法案生效之後，中央儲蓄制度的法律狀況。這是因為，不能同時存在由本法律及前述制度設立的帳戶。

— 所以，第十三條第一款規定透過廢止經第 20/2011 號行政法規修改的第 31/2009 號行政法規，而撤銷中央儲蓄制度。

就技術層面而言，廢止性規範習慣以單一的條文作出規定，且一般冠以“廢止”作為名稱。然而，提案人認為把廢止性規範納入同一條文內，即納入規範在中央儲蓄制度下開立的帳戶過渡到本法案所訂定的帳戶的條文內，是較為合適。雖然用法律廢止行政法規的做法之前已有經驗<sup>52</sup>，但在決定透過法律廢止第 20/2011 號行政法規及第 31/2009 號行政法規前，亦對相關事宜的性質及第 13/2009 號法律體現的法律優先原則作出考慮。

同樣地，在技術層面上，與慣常所採用的表述不同，提案人採用了“終止生效”這一用語以廢止上述的行政法規。考慮到

<sup>52</sup> 見廢止第 11/1999 號行政法規、第 27/2000 號行政法規及第 6/2001 號行政法規的第 4/2003 號法律，以及廢止第 17/2004 號行政法規的第 21/2009 號法律。



《民法典》第六條的規定，這種做法是成立的。

### 第二款：

中央儲蓄制度過渡為公積金個人戶口是根據本款規定進行。為易於理解，本款採用了項的形式撰寫，當中的規則相當於法案最初文本第十三條的規定。各項規定的內容分別為：(一)項，帳戶的轉換；(二)項，帳戶擁有權及擁有人的條件；以及(三)項，相關結餘。

### 第三款：

本款的目的是，說明根據第 31/2009 號行政法規已獲發放的啟動款項視為根據本法律已收取的款項。因此，帳戶擁有人不會再次收到相同的款項。

本款相當於法案最初文本第十三條最後部分，其規定：“且為一切法律效力，根據該行政法規實行的澳門特別行政區財政盈餘撥款及啟動款項的轉入，分別視為根據本法律第五條第二款(二)及(三)項的規定轉入中央公積金制度個人帳戶。”

### • 第十四條（負擔）

由於本法律對開支作出規定，故必須對其預算安排作出規定。經確定中央儲蓄制度的做法後，現規定，“為執行本法律所引致的負擔，由登錄於相關財政年度的澳門特別行政區預算內的政府一般綜合開支預算第十二章開支組織分類中以私人名義作



Handwritten signature or initials in the top right corner.

出的經常轉移特定撥款項目承擔。”因此，開支是由澳門特區預算承擔，而非由社會保障基金承擔。

Handwritten notes or signatures on the right margin, including a checkmark and several scribbles.

• 第十五條（補充法規）

考慮到法案標的已隨立法原意而訂正至只規範與個人帳戶有關的事項，故製訂補充性法規的需要大幅減少。因此，在嚴格遵守《關於訂定內部規範的法律制度》（第 13/2009 號法律）下，現規定可由補充性行政法規訂定的事項為涉及予公積金個人帳戶發放轉移款項的程序。本條的行文（“有關本法律執行的事宜，……可由補充性行政法規訂定”）是在第 13/2009 號法律第七條第二款規定的行文的基礎上撰寫。

• 第十六條（生效）

本條規定本法律自二零一二年十月十五日起生效。此生效日期能讓本法律的對象有充裕的時間認識即將生效的本法律，也能給予時間製訂為執行本法律所需的規範以及完成相關的行政及培訓等工作。

五、結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

1、本法案的修改文本具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；




澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

2、有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

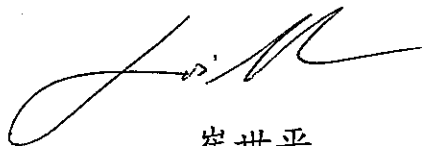
二零一二年八月二十二日。

委員會



鄭志強

(主席)



崔世平

(秘書)

張立群

高天賜



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

梁安琪

劉永誠

林香生

陳偉智

唐曉晴