



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

第二常設委員會

第 8/VI/2019 號意見書

事由：《鞏固社會保障基金的財政資源》法案

I - 引言

1. 澳門特別行政區政府於二零一九年五月十五日向立法會提交了《鞏固社會保障基金的財政資源》法案。立法會主席透過同月十七日第 649/VI/2019 號批示接納了該法案。

2. 上述法案於二零一九年六月六日經全體會議一般性通過。立法會主席於同日將上述法案分派給第二常設委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一九年八月六日前提交意見書。

3. 委員會先後於六月十二日及十九日，以及七月二十四日召開會議，對本法案進行分析。政府代表列席了六月十九日的會議。此外，為了在技術層面上完善法案，立法會顧問團與政府代表亦舉行了一次技術會議。

4. 在與委員會討論後，提案人對獲一般性通過的法案最初文本進行修訂及作出技術完善，使其與第 8/2011 號法律相協調，並於七



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

月十九日提交新的法案文本。委員會現根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定製作本意見書。

II - 提案

5. 政府提出本法案的目的在於透過建立恆常性機制，從每一財政年度特區中央預算執行結餘取出款項進行撥款，確保社會保障基金的可持續運作。

6. 為此，建議為社會保障基金(下稱社保基金)設立一項相等於每一財政年度結束後特區中央預算執行結餘百分之三的新收入，並構成該基金本身預算的年度收入。

7. 對此，理由陳述有以下的解釋：“根據《博彩撥款現況及財政狀況推算報告書》，財政局與社會保障基金共同研究及探討，尤其對所建立的機制中涉及的澳門特別行政區中央預算執行結餘對社會保障基金的恆常性撥款金額的釐定，以及該結餘與財政儲備的關係。考慮到由於澳門特別行政區未來人口將急速老化及养老金的調升，社會保障基金的負擔將逐年增加，故有必要增加財政收入來源，以鞏固其中長期的財政穩健性，而值得注意的是，中央結餘的多寡將受公共收入及開支的因素影響。鞏固社會保障基金的資本可使全民獲益，並可更大程度上確保其未來對資金的需求，保障其持續運作。



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

建議以法律方式建立恆常性的撥款機制，在滿足第 8/2011 號法律《財政儲備法律制度》所指基本儲備金額的前提下，將每一財政年度結束後的澳門特別行政區中央預算執行結餘的百分之三指定給予社會保障基金，並構成該基金的年度收入。”

8. 由於此恆常性撥款機制的建立是以每一財政年度特區中央預算執行結餘為基礎，而且，根據第 8/2011 號法律《財政儲備法律制度》第六條第一款（一）項的規定，該等結餘是財政儲備資金的來源，因此，亦建議修改上述規定，使本法案與上述法律協調一致。

9. 就形式而言，法案文本由五條條文組成：第一條是訂定法案的標的；第二條是設立實現所建議的目標的方式及條件；第三條是修改第 8/2011 號法律第六條；第四條是關於法律在時間上的適用，而第五條則是訂定法案的生效日期。

III - 審議

A. 一般性審議

10. 澳門無法擺脫現時人口老化的趨勢，而且，期望將來可領取養老金及其他社會保障福利的人數目不斷上升，因此，社保基金的負擔亦逐年增加。



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

11. 雖然《基本法》並沒有明確規定社會保障權利，但該權利卻暗含在該法第三十九條——在兩方面得到體現，即作為澳門居民依法享受社會福利的權利，以及作為特區須依法保護勞工的福利待遇和退休保障的義務——及第三十八條第三款中，即作為特區針對未成年人、老年人和殘疾人的一項特別保護義務。

12. 另一方面，《經濟、社會與文化權利的國際公約》第九條明確規定所有人均享有社會保障權利，包括社會保險。根據《基本法》第四十條，以及公佈於二零零一年二月十四日《澳門特別行政區公報》第七期第二組的第15/2001號行政長官公告的規定，該公約通過特區法律適用於澳門。

13. 現時，該項社會保障權利規定於第4/2010號法律《社會保障制度》內，其旨在為澳門居民提供退休後的社會及生活上的基本保障，維持特區成立前的社會福利體系，並按經濟條件及社會需要加強及改善居民所享有的社會福利。

14. 根據該法律第四條第一款的規定，“受益人、僱主及澳門特別行政區依法承擔向社會保障制度提供資金的責任。”而同條第三款亦規定，特區對於社會保障的給付負連帶責任。這意味着，特區須對“已供款的受益人收取社會給付的權利作出了由公帑承擔的保證，在任何情況下，包括社會保障制度本身失去經濟能力的時候也由公帑來



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

承擔。”¹

15. 立法會在通過第 4/2010 號法律時，負責對該法律作細則性審議的委員會曾提醒須注意負責執行社會保障制度（第七條第一款）的社保基金的財政狀況，以及其在未來確保依法發放社會保障給付的能力，同時，該委員會亦“憂慮三十年後的財政狀況”²。

16. 根據相關研究，“如養老金每年隨工資中位數增長率而作調整，即每年 4%，那麼，為了讓社會保障基金維持未來 30 年的運作，預計每年需要的額外注資為澳門幣玖億陸仟萬”，“如政府每年增加 3% 或以上的撥款，就算沒有進一步的注資，有關制度亦能維持未來 30 年的運作。”³

17. 根據立法會公共財政事務跟進委員會 2018 年 8 月 15 日第 5/VI/2018 號報告書——2017 年社會保障基金的財政狀況，“根據《推算結果摘要》（來自政府當時提供的‘社會保障基金 2017 年度資產總值推算’），從 2017 年計五十年後，即 2067 年，若給付、僱主及僱員供款及外地僱員聘用費如上所述，即養老金（每月 3450 澳門元）每年增長 2.5%，僱主及僱員供款（每月 90 澳門元）五十年保持不變，外地僱員聘用費（每月 200 澳門元）五十年保持不變，當政府恆常性撥款（每年 55.18 億澳門元），2017 年後每年增加 2.5%，2067 年資

¹ 見 2010 年 8 月 5 日第三常設委員會第 3/IV/2010 號意見書。

² 見上述意見書第九頁，當中提及政府曾提供了一份基於多種不同情形而編製的關於未來三十年財務預測的文件，此文件附於該意見書中。

³ 見上述意見書附件。



產總值將會出現負值 1703 億，即資不抵債且資金缺口為 1703 億；當政府恆常性撥款 2017 年後每年增長 3%，基金資產總值仍然是負值，但金額減至 440 億，即負資產為 440 億；當政府恆常性撥款 2017 年後每年增長 3.5%、3.75% 或 4%，2067 年的年末資產總值推算分別為正值 1286 億、2267 億及 3330 億，意味著若政府恆常性撥款 2017 年後每年有 3.5 至 4% 的增幅，基金資產將為正值，即有足夠的資金支付未來的所有負債。”

18. 鑑於這些提醒，本法案會設立一項社保基金新的收入——即每一財政年度澳門特區預算執行結餘的百分之三——連同第 21/2017 號行政法規《社會保障基金的組織及運作》第二十九條第一款規定的其他收入，構成社保基金本身預算的年度收入。因此，這是社保基金財政資源的其中一個來源，加上現有財政來源（會繼續維持），以加強及鞏固社保基金的資金。

19. 在澳門特區預算執行結餘近年趨向保持盈餘的情況下，並參考了 2018 年中央預算預計結餘⁴，這項新的收入會令社保基金的收入有實際增加，並在未來將連同社保基金的其他收入確保其不斷及可持續的運作，履行其責任，以及避免社保基金的資產總值在五十年內出現負值。

20. 然而，現時為社保基金設立的這項新收入不能夠影響第

⁴ 根據第 16/2017 號法律《2018 年財政年度預算案》第四條第一款，該金額為 \$6,923,047,700.00（澳門幣陸拾玖億貳仟叁佰零肆萬柒仟柒佰圓整）。



8/2011 號法律《財政儲備法律制度》第四條第二款規定⁵的澳門特區基本財政儲備金額，因此，第二條第二款規定，如基本儲備金額未達法律規定的數額，且無法以超額儲備撥款補足時，政府應為此從中央預算執行結餘扣除所需金額；僅在扣除有關金額後才以餘額計算予社保基金的百分之三的收入。

21. 這種做法能夠一直確保基本儲備金額達到法律要求的數額，基本儲備是澳門特區公共財政在一段時間內償付能力的最後保證，即使收入大幅減少時亦然，而且認為應這樣做，因為預算執行的盈餘是財政儲備的來源。

22. 然而，不能夠從最初文本第二款的行文得出此規則，該款規定，如基本儲備金額未達法律要求的數額，在計算予社保基金的百分之三前，應從每一年度的中央預算執行結餘扣除有關差額，並不是首先以超額儲備撥款補足。

23. 這樣便會與第 8/2011 號法律第七條(一)項的規定不協調，按該項規定，如基本儲備金額未達第四條第二款規定的數額，政府應以超額儲備撥款補足有關差額。

24. 經委員會與提案人討論後，現時第二條第二款的行文就能令其規定與第 8/2011 號法律第七條(一)項的規定相協調，同時亦能確

⁵ 根據該條規定，基本儲備的金額相當於經立法會審核並通過的最近一份財政預算所載的澳門特別行政區中央部門開支撥款總額的一倍半。



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

保在無法以超額儲備撥款補足有關差額時，基本儲備金額仍然可以達到法律要求的數額。

25. 由於設立這個向社保基金恆常性的撥款機制是基於澳門特區每一財政年度的中央預算執行結餘，而根據第 8/2011 號法律第六條第一款(一)項的規定，財政儲備的其中一種資金來源是每一財政年度的中央預算結餘，因此，建議修改該(一)項(最初文本並沒有這項修改)，以便將該項所寫的“中央預算結餘”改為“中央預算執行結餘”，因為一如提案人所承認的，涉及的是相同的法律實況——中央預算執行結餘——是財政儲備的資金來源，而現時亦會是社保基金的資金來源。

26. 而且，因為根據法案第二條第二款的規定，須首先從每一財政年度的中央預算執行結餘扣除予社保基金的百分之三，所以同樣需要修改第六條第一款(一)項，以便中央預算執行結餘僅在作出此項法定扣除及將來可能設立的其他扣除後才成為財政儲備的資金。這並不妨礙在第六條第二款將有需要補足基本儲備金額且無法以超額儲備撥款補足時訂為例外情況，在此情況下，中央預算執行結餘在作出法定扣除前都已經成為財政儲備的資金來源。

27. 綜上所述，法案獲得委員會的同意。

28. 然而，委員會亦有問及提案人已經定出的百分比，並關注現



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

時設立的收入是假設預算執行有盈餘，而這些盈餘是依賴博彩收益的，所以強調，假設對澳門經濟如此重要的收入下跌的話，可能會影響社保基金的財政穩定。因此，建議未來應考慮非單純依賴博彩收益增加的其他收入來源。

29. 委員會還提醒，若博彩收益急劇或大幅減少，並沒有規定如何確保社保基金的收入，還問及提案人，若經濟情況轉差時，政府可否取回現時給予社保基金的收入。有議員亦關注到，沒有就現時設立的收入訂定一個靈活的調整機制，允許因應澳門的經濟情況及社保基金的財政狀況增加或減少相關的百分比。

30. 提案人表示，以未來五十年的博彩收益、養老金及社保基金其他的福利的調升為基礎，編製了一份估算，按照已選擇的百分比，在這段時間內存在一定安全，然而，所有作為參考的精算模型都會在內部作調整，因此，政府將會設法每五年在內部進行一次這樣的評估，然後才可以根據經濟情況調整予社保基金的百分比，而無需在法案內設立任何相關的調整或檢討機制。還表示，現時設立予社保基金的中央預算執行結餘的百分之三的收入，將會納入其本身預算，因此，政府不能夠在危機時向社保基金取回這項收入。

B. 細則性審議

31. 第一條（標的）



本條完全維持了最初文本的行文，並對法案的標的作出規定，即：“增加社會保障基金的財政來源，以確保澳門特別行政區社會保障制度可持續運作。”

32. 第二條（預算執行結餘的扣除）

本條在最初文本的標題原是“預算執行結餘的分配”。這個標題因為未能表達將在澳門特區中央預算執行結餘中撥出款項，為社保基金設立一個新的收入的意思，所以，提案人將標題改為：“預算執行結餘的扣除”。

第一款為社保基金訂定一個恆常的撥款方式，而每一財政年度的澳門特區中央預算執行結餘的百分之三將會構成社保基金本身預算的年度收入。

由於該款項不是指定收入⁶，所以經過與委員會的討論後，提案人修改了第一款的行文，將“指定”一詞刪除了，同時在最初文本第二款和第三款中“指定”一詞亦已被刪除。

第二款規定：“如基本儲備金額未達第 8/2011 號法律《財政儲備法律制度》第四條第二款規定的數額，且無法以超額儲備撥款補足

⁶ 指定收入是指在例外情況或按法律規定下專用於承擔預先指定的支出的收入。第 2/2018 號行政法規（預算綱要法施行細則）第七十四條規定：“指定收入是指徵收所得的全部金額均屬自治部門或機構所有的收入。”



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

有關差額，政府應為此從澳門特別行政區中央預算執行結餘扣除所需金額；倘有剩餘差額，則以此差額計算上款規定的金額。”

該規定是為了顧及倘出現無法如第 8/2011 號法律第七條（一）項所規定般，以超額儲備撥款補足基本儲備未達數額的情況時，基本財政儲備的法定金額不會因新調撥予社保基金的收入而受到影響。

如出現上述情況（且僅限於此一情況），在計算撥予社保基金的百分之三的數額前，政府得先從澳門特區中央預算執行結餘扣除為補足基本儲備所需的金額，然後才以剩餘差額計算百分之三的數額。

但如沒有發生上述情況，即沒有出現需補足法定基本儲備金額的需要，又或雖有此需要但可從超額儲備撥款補足，則先以每一財政年度中央預算執行結餘計算撥予社保基金的百分之三的金額。這就是本條第一款和第二款確立的內容。

為更清楚展示有關內容，現轉載法案最初和最終文本所載的規定：

最初文本	最終文本
第二條 預算執行結餘的分配 一、為適用上條的規定，將每一財政年度結束後的澳門特別行政區中央預算執行結餘的百分之三指定給予社會保障基金，並構成其本身預算的年度收入，但不影響下款規定的適用。	第二條 預算執行結餘的扣除 一、為適用上條的規定，每一財政年度結束後的澳門特別行政區中央預算執行結餘的百分之三，將構成社會保障基金本身預算的年度收入，但不影響下款規定的適用。



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

二、如基本儲備金額未達第8/2011號法律《財政儲備法律制度》第四條第二款規定的數額，政府應為此從澳門特別行政區中央預算執行結餘扣除所需金額；倘有剩餘差額，則以此差額計算上款規定的指定金額。 三、以上兩款所述指定金額的轉入按行政長官批示訂定的程序及期間進行。	二、如基本儲備金額未達第8/2011號法律《財政儲備法律制度》第四條第二款規定的數額，且無法以超額儲備撥款補足有關差額，政府應為此從澳門特別行政區中央預算執行結餘扣除所需金額；倘有剩餘差額，則以此差額計算上款規定的金額。 三、以上兩款所指金額的轉入按行政長官批示訂定的程序及期間進行。
---	--

33. 第三條（修改第8/2011號法律）

由於立法技術形式的問題，本條標題由最初文本的“修改”，改為“修改第8/2011號法律”。

將該法律第六條第一款（一）項的部分行文改為“每一財政年度中央預算執行結餘”，與本法案第二條保持一致，因為兩個條文所指的是同一個財政資源來源，即每一財政年度的特區中央預算執行結餘。

此外，法案規定，“在作出法定扣除後”，每一財政年度中央預算執行結餘才構成財政儲備資金來源，而根據法案第二條的規定，此扣除即是給予社保基金的百分之三，以及未來可能產生的其他扣除。

然而，第六條第二款作出保留規定，如基本儲備無法達到法律規



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

定的金額，而又無法以超額儲備撥款補足基本儲備金額，則從中央預算執行結餘中撥出所需補足款項後，才計算並作出上述扣除，從而對基本儲備進行保障。

為清晰起見，現將法案第三條最初文本及最終文本轉載如下：

最初文本	最終文本
第三條 修改 第 8/2011 號法律第六條修改如下： “第六條 財政儲備的資金來源及轉入 一、[……] 二、為適用上款（一）項的規定，每一財政年度的中央預算結餘在作出法定扣除後才構成超額儲備的資金來源。 三、政府須按照第四條第二款及第五條第二款的規定，將上兩款所指的資金轉入相關的財政儲備。”	第三條 修改第 8/2011 號法律 第 8/2011 號法律第六條修改如下： “第六條 財政儲備的資金來源及轉入 一、[……] （一）經作出法定扣除後的每一財政年度中央預算執行結餘，但不影響下款規定的適用； （二）[……] 二、如無法以超額儲備撥款補足第四條第二款規定的基本儲備金額，則從中央預算執行結餘中撥出所需補足款項後才針對該結餘作上款（一）項所指的扣除。 三、政府須按照第四條第二款及上條第二款的規定，將上兩款所指的資金轉入相關的財政儲備。”

34. 第四條（時間上的適用）



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

這裡規定本法律可適用於自二零一八財政年度起的澳門特區中央預算執行結餘，換句話說，一旦二零一八財政年度的預算執行獲立法會通過，社保基金便可於二零二零年收取現在所設立的新收入。

35. 第五條（生效）

這裡規定本法律自公佈翌日起生效。鑒於本法律適用二零一八年的預算執行，故現在將可為有關的執行實施必要的程序。

IV - 結論

36. 委員會經細則性審議及分析《鞏固社會保障基金的財政資源》法案後認為：

（一） 法案的最終文本具備在全體會議作細則性審議及表決的所需要件；

（二） 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，以提供必要的解釋。

澳門，二零一九年七月二十四日。



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

委員會

陳澤武
(主席)

黃潔貞
(秘書)

吳國昌

麥瑞權

陳亦立

Handwritten notes on the right margin, including a large 'S' and several illegible characters.



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

Handwritten marks: a large '5' and a signature 'Chen'.

Handwritten signature of Chen Hong.

陳虹

胡祖杰

Handwritten signature of Lin Yufeng.

林玉鳳

Handwritten signature of Chen Huashang.

陳華強

Handwritten signature of Liang Sunxu.

梁孫旭