

《澳門基本法》規範下的社會保障發展

陳慧丹*

一、社會保障與社會保障制度

一個國家或地區為公民提供的社會安全及保障的完善程度可一定程度上反映該國或該地區社會福利水平及物質文明的進步程度。¹ 不過，各地因文化、傳統、政治、經濟和社會發展水平不同，對社會保障都有特定的理解，社會保障也具有不同的功能和發揮不同的作用，要對社會保障作統一定義相當困難。

社會保障(social security)一詞最早出自美國1935年《社會保障法案》(Social Security Act)。美國的社會保障主要是建構社會安全網，強調自助性。在英國，1942年《貝弗里奇報告》設計的社會保障是旨在由政府提供個人收入維持的普遍性公共福利計劃。² 在德國，社會保障即社會公正和社會安全，社會保障體系以強制性社會保險為主。在日本，社會保障強調收入保障，由社會保險、福利服務和社會救助三部分組成。³ 從各國經驗看來，社會保障一般表現為三個特徵：第一，國家針對人民陷於生活困難狀態而提出的政策或制度，體現社會性和公平性；第二，提供給付以保障人民生活安定，促進社會穩定；第三，以公共責任為基礎，以國家財政為經濟後盾。⁴ 在社會保障中，一般包括社會保險和社會救助，其中社會保險是核心組成部分。社會保險的目的是為可以預見的需求預先作出防範，以事先的預防替代事後的救濟⁵，主要是為人們在遇到年老、失業、疾病、工傷、生育、殘疾、死亡等特定風險事故而導致暫時或永久失去工作能力時補償其個人及其家屬的收入損失，從而維持基本生活需要，這是社會保險與社會救助的不同之處。

現代社會保障及其制度的正當性基礎不再是政府恩賜，而是作為一項基本人權，以維護人的尊嚴為

最高價值。以人權思想為基礎的社會保障經歷了漫長的歷史發展時期。現代社會保障制度以19世紀末20世紀初德國建立並實施社會保險制度為標誌，在性質上強調權利義務相結合，受保者享受保險待遇時不再以犧牲人格尊嚴和接受懲罰為受益條件，勞動者享受社會保障是國家和社會的責任，但仍只是社會成員的法定權利⁶，遠遠未發展成為公民的一項權利。⁷ 1919年《魏瑪憲法》促進了德國社會保障制度的進一步發展，規定了德國公民應該享受社會保障權益，根據第7條和第9條規定，聯邦在保險制度和公共福利的維護有立法權，在憲法層面上第一次確立了公民的社會保障權利。1942年英國《貝弗里奇報告》勾劃出英國福利國家的發展藍圖，明確社會保障必須由國家和個人共同承擔責任，國家保證公民的基本生活水平，並指出社會保障要遵循普遍性原則、保障基本生活原則、統一原則、權利和義務對等原則。⁸ 二戰後，《世界人權宣言》首先提出享有社會保障的權利是一項基本人權，其後在《經濟、社會、文化權利國際公約》、《消除各種形式的種族歧視國際公約》、《消除一切歧視婦女行為國際公約》、《兒童權利國際公約》等多份國際文件中確認，大力推動社會保障制度的建立，明確提出社會保障應以社會保險為核心而展開的發展方向，享有社會保障的權利在國際層面日益受到重視並被視為一項公認的國際人權。從社會保障制度的發展軌跡看來，它經歷了由宗教互助團體慈善、政府對人民的恩賜，發展並落實成為常規化、長期性的重要社會制度，並最終被確認為一項基本人權和公民基本權利的過程，社會保障的功能與性質處於不斷演變和深化中。

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、中國人民大學法學院博士研究生

二、《澳門基本法》規範下的社會保障實踐

《澳門基本法》是澳門特別行政區的憲法性法律，澳門特別行政區任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件，以及任何政策都不得與《澳門基本法》相抵觸。《澳門基本法》通過第39、40、130條的規定對澳門特區社會保障作出了最高指導，指引着社會保障的發展，為社會保障制度的合理設計與改革完善勾劃了一幅藍圖。

在澳門，社會保障有廣狹義之分，“廣義的社會保障體系由社會保險、社會救濟和社會服務三大類型的公共服務項目組成”，“狹義的社會保障指的是政府通過社會保障基金提供的各項津貼和給付，包括對符合資格的供款人提供養老金。”⁹ 由於篇幅關係，不能探討澳門整個社會保障體系，本文所討論的概念採用狹義的社會保障，即由社會保障基金負責管理和執行的社會保障制度。它以社會保險概念作為制度建立的基礎，是目前社會保障的主要形式，財政來源主要由僱主及僱員共同供款和政府撥款資助支持，在人們面對退休、殘疾、年老或失業等風險而喪失收入來源時，社會保險提供各種類型的給付，包括養老金、殘疾金、失業津貼、疾病津貼、出生津貼、結婚津貼、喪葬津貼。

(一) 社會保障是澳門居民的一項基本權利

《澳門基本法》第三章“居民的基本權利和義務”第39條規定澳門居民享有社會福利的權利，第40條規定《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，並通過法律予以實施，除依法規定外不得限制居民享有的權利和自由，而這種限制不得與國際公約的規定相抵觸，《澳門基本法》的規定把社會福利和社會保障提到了一個更高的地位。

社會福利是人類福祉的終極理想，主要操作經由社會保障制度運行，具體由社會保險、社會救助和福利服務組成。¹⁰ 作為社會福利其中一部分的社會保障是一個演變中的概念。自產生以來，由恩惠到確立為正式的制度，以至被國際上確認為基本人權和一國公民應享有的基本權利，在理念和認識上都歷經了長時間的不斷演進。觀乎社會保障在澳門的歷史發展，不難發現正是沿着這一基本發展規律不斷前進。《澳門基本法》規定作為社會福利一部分的社會保障是居民享有的基本權利，澳門已加入的一系列國際公約普遍認同享有社會保障是一項基本人權。《經

濟、社會與文化權利國際公約》第9條規定“本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。”經濟、社會、文化權利委員會認為社會保障權是包括現有的社會保障涵蓋範圍(無論是公有的還是民營的)不受任意和無理限制的權利以及在遭受社會風險和突發情況時享有充分保護的權利，保護範圍覆蓋遭受社會風險下確保適當的工資收入、醫療服務，及家庭支援。形式包括現金或實物給付。¹¹ 《消除一切形式種族歧視國際公約》第5條第5款第(4)項還規定人應不受一切歧視地享受社會保障及社會服務的權利，等等。從《澳門基本法》和國際公約的角度看，澳門居民享有社會保障的權利，是一項基本權利應是毫無疑義的。

澳門居民享有社會保障的權利除了保障個人免於生存危機外，其終極意義在於維護人的尊嚴，人的尊嚴具有最高價值¹²，其不可侵犯性幾乎已經成為憲法價值體系的基礎性原則。¹³ 《經濟、社會與文化權利國際公約》也認同“確認這些權利是源於人身的固有尊嚴”。人的尊嚴所要保護的是人作為人應有的地位關係，承認人有作為社會共同體所存在的自我價值，並有融入到社會生活結構之中的權利。¹⁴ 生存是人的尊嚴得以實現的前提條件，而能夠獲取基本生活所必要的物質基礎是實現有尊嚴的生活的基本要求，當個人通過自身勞動仍無法維持其基本生活時，政府有責任提供合乎社會公認的維持基本生活水平的收入補償和物質幫助。¹⁵ 社會保障的享有作為一項基本權利，除了排除公權力侵害或干預外，更要求政府積極作為，提供一定服務或給付，保障個人生存所必須的最低條件的且有尊嚴的生活，而社會保障制度應是政府基於維護“人的尊嚴”的考慮而設立的保障居民預防生存風險和實現社會福利權利的重要制度之一。從這個角度看，政府在社會保障方面對於個人有不可推卸的保障義務，主要負有尊重、保護和促進三個層面的義務，即政府應使個人能自由或自主地透過社會保障制度獲得滿足自己遭遇生活風險時的收入需要，不得直接或間接地通過任意或無理限制，或否定平等享有適當社會保障等手段干預社會保障權利的享有，政府制定必要和有效的法律和採取其他有效方式防止或禁止第三方以任何方式干預社會保障權利的享有，並要求政府採取立法，制定社會保障計劃和行動策略等積極措施促進、推動和提供社會保障權利，為所有人提供社會保障及實現社會保障的權利。¹⁶ 政府實現社會保障權利可能會帶來重大的財政影響，但是社會保障作為維護人的尊嚴的不容忽視的

安排，仍然特別強調政府必須承擔最低限度的核心義務，通過立法、制定和實施國家社會保障策略和行動計劃以及以最大可能的資源調撥向個人和家庭提供最低限度的必要福利。¹⁷ 並在合理短期時間內盡可能採取一切適當的和有效的方法，特別是立法方法，爭取這一權利實現，當然司法救濟，以及行政、財務、教育和社會措施也同樣重要。¹⁸ 因此，《澳門基本法》所規定的社會保障明顯地不是政府恩惠式的、暫時的、應急性的措施，並不只是基於道德價值使然，政府有制定及執行社會保障政策，制定及修訂社會保障的法律制度，承擔有關社會保障的機構設置，提供各種社會保障服務和給付，制定有利於其運行的法律程序和提供必要的法律救濟等義務，以促進居民實現權利。

（二）社會保障制度必須遵循的基本原則

1. 建基於現有的制度基礎、實事求是推進原則

每一種制度選擇都有其歷史發展脈絡，社會保障制度也不例外。《澳門基本法》規定“政府在原有社會福利制度的基礎上”自行制定有關社會福利的發展和改進政策，意味着特區政府不能忽視回歸前已初步建立的社會保障制度和相關政策，政府有責任保持原有社會福利制度的連續性和保障居民繼續享有原有法律所規定的福利待遇。¹⁹ 1989年設立的社會保障制度是澳門社會保障史上的可貴成就和經驗，它在回歸後的存續受《澳門基本法》的保障，但《澳門基本法》作出的保障不應被理解為原有制度不可變，任何制度都需要與時俱進才能滿足社會和人們的需求，其真實要義在於對社會保障制度的改革和完善需要本着不違反社會保障制度的本質精神和創立制度的原意，即使在制度設計上有需要大力革新，也應有適當過渡措施，這一方面是實事求是的做法，另一方面是避免改革中出現的阻力，防止對原有制度的受益人造成權利損害。

2. 遵循社會保險的基本規律原則

澳門社會保障制度應具有哪些特性？《澳門基本法》沒有給出明確的規定和具體要求，但根據回歸前已設立的具有社會保險性質的社會保障制度²⁰，以及國際上認同的社會保障發展方向和原則，澳門社會保障制度大力發展社會保險制度應為的重點。所謂社會保險，是“由政府採用危險集中管理方式，對可能預期損失的被保險人，透過制度性的相互協助，解決危險事故的經濟需求”²¹，而承保範圍是依照法律規定的。²² 《澳門基本法》所要求的社會保障(險)制度也

應符合社會保險的固有特性。

保險性。社會保險是建立在以全體被保險人的風險共同分攤和互助的基礎上。不論是商業保險或是社會保險，都着眼於防範純粹風險，即損失發生的不確定性。²³ 以保險方式運作是指，事先以繳款形式，收取被保險人按法律規定的工資的一定比例作為保費，從而實現社會成員之間互助及風險分攤。覆蓋面越廣，就能最大限度地使保險分擔達至均衡，即大數法則，從而向眾多投保人收取少量的保費來補償少數人發生的意外損失，有效發揮社會調劑功能。²⁴ 更進一步地說，社會保險的作用不僅在於風險的分攤，更在於因危險發生後所造成的損失的分攤²⁵，因應被保險人在特定情況下遇到經濟上的損失時給予一定的生活保障。不過，期待社會保險能覆蓋所有風險或困難情況是不現實的，它一般以保障基本生活為目標，不會給予過多的補償，多數社會保險項目給付主要採取現金補償方法，並且一般是現收現付制。

社會性。社會保險的精神在於社會連帶意識。²⁶ 社會保險源於社會成員間的互助互濟，除了分攤風險外，更具有達成社會政策目的的作用，集合社會力量來維護社會安全，以達社會均衡的目的。社會保險體現的是橫向、縱向及代際之間的收入再分配功能²⁷，社會保險的關注點不是個人風險程度而是風險事件是否事先約定的可保條件。任何人在發生風險事故後收取相同的給付，不強調保費與給付之間的嚴格對價性，也期望社會上較弱勢一群透過風險分攤確保其經濟安全，這種特殊性就發揮着縱向及代際之間的收入再分配作用，因而使其充滿社會連帶精神和互助互濟特性，是與商業保險最為關鍵的差別。社會保險制度的社會性與互濟性有密切聯繫，社會化程度越高，意味着覆蓋的人口越多，保險範圍越大，互濟性的特色也越加突出。²⁸ 當然，重視公平性並不代表放棄效率，社會保險也注重社會保障基金累積、基金的保值和增值、基金的收支平衡等，以使自身能自給自足地持續運行下去。

強制性。強制投保主要是針對“道德風險”和“逆選擇”問題的出現²⁹，由於繳納的保險費與保險待遇給付之間的對價性不明顯，不能期待每個人都會自願參加，身體較健康、收入較佳等風險性較低的人就可能不願意投保，而預計危險性較高的人更願意投保。任何一種情況都將阻礙社會保險制度的正常運行並損害制度原意，削弱社會連帶效果，因此必須採取強制投保手段，形成風險分攤的共同體，從而將個人風險轉移至風險共同體。為了達成這個目標，政府都

通過立法強制把社會上合資格人士納入到社會保險中，強制個人和僱主按照法律規定的繳費標準定期繳交保險費，作為對社會的一項義務，而繳費是獲得保險待遇資格和給付的前提條件。

3. 根據社會經濟條件逐步完善原則

《澳門基本法》中“社會福利”的內容和範圍會因應福利的觀念轉變和社會經濟發水平而有所調整，是一個動態的概念。³⁰ 社會保障制度的建立和完善，包括保障對象範圍、給付項目、給付水平等方面，都是與社會經濟發展相適應，可以講，社會保障的啟動和發展、規模大小和體系結構、給付項目和給付水平需要相應的經濟基礎才能實現預期目標³¹，這是各國社會保障發展的普遍規律。社會保障的發展是循序漸進的，例如，在社會保險保障對象範圍方面，社會保障原初只保障有工資收入的人口，沒有正常收入的工人、農民、臨時工、季節工，甚至工資很低的工人都沒有包括進來，直至今天仍呼籲應逐漸包括全體國民。在給付項目方面不同時期的側重點也有所不同。起初，其出現正是由於資本主義社會經常出現高低的經濟波動，國家通過稅收及社會保障政策來保障失業者以使其生活得到起碼的保障，因而失業保障是社會保障中最主要的構成部分。³² 近代，由於各國的戰後嬰兒潮人士漸漸踏入退休階段並出現人口老齡化及高齡化加速的趨勢，社會保障開始關注老人的經濟安全保障問題。為保障老年人能夠安享晚年，各國不斷完善養老保障，以保障其最起碼的生活所需及維護老年人的權益。因此，社會保障的保障對象範圍從小到大，保障項目的側重點以及項目內容從少到多等無不隨着社會經濟發展的階段而逐步完善的，而社會保障的良性運行有利於創造穩定的社會環境從而進一步促進經濟的發展。

《澳門基本法》對社會保障制度的規定表明社會保障是可以不斷發展和改進的，既不應墨守成規，停留於現有福利水平，也不能急進，超越當期社會生產力水平，而是要以澳門的經濟條件和社會需要為依據的。有論者擔憂，政府不斷完善社會保障制度會否導致澳門最終走向“福利社會”，重現當年福利國家面對的財政危機？這種擔憂其實可以在充分瞭解《澳門基本法》後得以消除，第105條規定澳門特區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應，清楚地表明了政府不能以赤字預算支持社會保障制度，敦促政府必須謹慎處理社會保障制度的收支平衡；第106條規定澳門實行的低稅政策，也表明了政府不能透過大幅提高

稅率以維持社會保障制度的運行。因而，只要在正確地理解《澳門基本法》並在其規定的框架下完善社會保障制度，此憂慮應不可能發生。至於社會保障的發展目標和改進路徑可以適當參照國際公約的規定，它們是國際社會在社會保障領域的寶貴經驗，再結合本地區現實情況，逐步完善社會保障制度。

4. 作為一項公共政策堅持法制保護原則

《澳門基本法》規定澳門特區政府可自行制定社會福利的相關政策，以創造保障居民權利和自由的條件。³³ 社會保障作為一項公共政策，表明應是經過設計和論證、具有明確目標和價值選擇的行動計劃，要求具備組織性、計劃性和目標性，始終貫穿着政策規劃、制定、執行、評估等各個環節，是一個連續的過程而非僅僅是一個決定，公共政策具體表現為法令、策略、措施等。³⁴ 社會保障政策很大程度上受政府對社會資源的運用和調配情況影響，因而政府在社會保障制度的發展和完善具有相當重要的作用。政府對社會保障應有長遠清晰的策略規劃，而不僅僅是零碎的行政措施，應以公平與效率兼顧為政策制定原則，同時根據社會發展的實際情況和社會共識適時調整政策安排和行動方案。

《澳門基本法》規定居民依據法律享受社會福利。³⁵ 居民享有的社會保障權利需通過立法予以保障，一來保障居民的權利以及提供救濟手段，二來是使政府依法行政，防止和控制行政恣意。通過立法規定社會保障體系及其運行機制，建立健全社會保障制度的法律依據。³⁶ 《澳門基本法》是立法機關制定有關社會保障法律的立法基礎³⁷，《澳門基本法》把對社會福利和社會保障所設定的基本原則和價值取向的具體化工作委託給立法機關，並督促立法機關必須履行通過普通立法來制定和明確社會保障的制度、原則，以及適時充實內容的義務。《澳門基本法》給立法者在立法內容和整體社會保障制度的設計及選擇方面給予了必要的開放性。立法者在社會保障制度的實施範圍和對象、各種風險事件的確定、資金來源途徑、享受權利的資格和條件、社會保險基金營運方向等內容享有廣大的自由形成空間。³⁸ 但是，這種自由仍然是有界限的，《澳門基本法》同時作出了約束條件，立法者不能任意而為，從而使社會保障的立法實踐不至於偏離《澳門基本法》的原來構想。首先，《澳門基本法》規定澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同本法相抵觸(第11條)，立法機關必須依照《澳門基本法》規定和法定程序制定、修改、暫停實施和廢除法律(第71條

第 1 款)。有關社會保障的立法不能違背《澳門基本法》的規定，應以保障公民享有和實現社會保障的權利並得到有效法律保障為目的。第二，制度的選擇和決定以“在原有社會福利制度的基礎上”為限，意思就是《澳門基本法》不容許立法者任意將現行制度完全取消，或者擴展的新內容完全偏離社會保障制度的本質和政策制定的目的，損害居民享有的社會保障權利。第三，社會保障必然涉及到政府財政資源的分配和運用，需要立法者審慎斟酌澳門當時的經濟條件、社會需要和政府的財政狀況等問題作出合理決定。

三、《澳門基本法》規範下社會保障的進一步完善

(一) 澳門特區社會保障制度初具規模與水平

1. 保障對象不斷擴大

1989 年 12 月 18 日根據第 84/89/M 號法令設立了“社會保障基金”，開始建立一套供款式社會保障制度，解決本地勞工未受保障的問題。初期保障對象主要是為他人工作的本地長工，為他們處於疾病、失業、年老及殘廢等狀況而無法工作時能維持其收入。後經第 58/93/M 號法令規定將臨時勞工納入社會保障給付範圍內。第 29/98/M 號法令規定將社會保障制度擴展至自僱勞工。2001-2007 年間逐步擴大自僱勞工範圍，將保險從業員、醫師、律師、工程師、會計師、核數師等納入到保障範圍。³⁹ 2009 年 1 月 1 日生效的《勞動關係法》將家務工作者納入其適用範圍，僱主有責任為本地及非本地家務工作者繳納供款，而本地家務工作者與本地僱員一樣被納入社會保障制度並享有同等福利。2011 年生效的第 4/2010 號法律《社會保障制度》規定合資格的澳門居民都可加入社會保障制度。可以看出，根據澳門經濟社會狀況，保障對象的範圍是有計劃地被全面覆蓋。

2. 保障項目日漸齊全

社會保障制度建立初期包括養老金、喪失工作能力金、失業救濟金、疾病津貼、肺塵埃沉着病的賠償等各類救濟金，以及確保勞工關係中所產生的權利(如遇僱主結業、破產、無償還能力或經濟能力不足而受損時)。⁴⁰ 後來增加出生津貼、結婚津貼、喪葬津貼等福利給付項目。2007 年根據第 6/2007 號行政法規，將原由社會保障基金發放的救濟金轉由社會工作局負責，使社會保障制度更突顯社會保險的特徵，與“社會救助”作一清晰劃分，第 4/2010 號法律《社

會保障制度》更將社會保障制度定位為為居民提供基本的社會和養老保障。至於社會保障項目何為足夠則可適當參考國際勞工組織第 102 號決議《社會保障(最低標準)公約》(1952 年)的九大範圍：醫療保健、疾病津貼、失業津貼、老年津貼、勞動傷害津貼、家庭津貼、生育津貼、殘疾津貼、倖存者津貼。當然，前提條件是必須考慮本地經濟發展狀況和社會承受能力而有序地完善。

3. 對供款制度進行革新

澳門社會保障制度採用社會保險形式運作，資金籌措基本由僱主及僱員的共同供款，加上政府每年預算的 1% 撥款，以及基金本身資產及其投資收益組成。第 4/2010 號法律《社會保障制度》又推進了澳門社會保障的發展，從法律上認可社會保障制度應具有普遍性、可持續性、供款性以及不可放棄原則。它設立了兩種供款制度：①強制性供款，所有受僱的澳門居民必須供款；②任意性供款，原社會保障制度中的自願供款人士和自僱勞工，以及其餘成年的本地居民可選擇自願參加。法律容許從事散工、季節性工作、家務工作等受益人因事實變化而在兩種制度中轉換。資金籌措仍源於僱主及僱員共同供款，加上政府每一年度經常性收入實際決算所得的 1%。法律也特別規定澳門特區對於社會保障的給付負連帶責任。強制性和任意性供款制度的供款金額一樣，僱主和僱員每月分別供款為 30 元和 15 元，共 45 元，自願供款人士須承擔供款金額全額。由於有一部分人過去未被納入到社會保障制度將加入至新制，於是引入了補扣供款機制。

4. 保障給付水平逐步提高

根據經濟社會發展，特區政府對社會保障給付項目的金額作出了多次調整。如養老金由 1,150 元先後調整為 1,450 元、1,700 元、2,000 元、3,000 元，殘疾金由 1,150 元調升至 1,450 元、1,700 元、2,000 元、3,000 元，失業津貼(每日 70 元至 120 元)、疾病津貼(非住院每日 55 元至 90 元，住院每日 70 元至 120 元)、喪葬津貼(1,300 元至 2,200 元)、結婚津貼(1,000 元至 1,700 元)及出生津貼(1,000 元至 1,700 元)也於 2013 年作了大幅調整。

5. 推行雙層式社會保障制度

特區政府着力革新社會保障制度，2008 年起提出建立由第一層社會保障制度和第二層非強制性中央公積金制度構成的雙層式社會保障制度的構想，通過第 4/2010 號法律《社會保障制度》完善原有社會保障制度，又於 2009 年展開規範政府撥款的工作，頒佈

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》，2010年第一次向每個合資格參與人個人帳戶注入10,000元起步資金，2011年又注入6,000元。2012年生效《公積金個人帳戶》取代《中央儲蓄制度》，以建立包含僱主及僱員供款的非強制中央公積金制度，逐步推進雙層式社會保障制度的實現。

(二) 新形勢下社會保障制度的完善和改革應符合《澳門基本法》設定的基本原則

從上文可知，澳門社會保障制度在不斷完善和發展當中，而《澳門基本法》上提到的居民享有的社會保障的權利需要透過社會保障制度來實現，換言之，社會保障制度的完善程度反映居民實現社會保障權利的程度。下文將從社會保險制度所具備的三個基本特性作為切入點，檢視現行社會保障制度是否符合《澳門基本法》的要求逐步發展和完善。

1. 增強保險性

社會保障制度是期望透過保險原理來維護社會安全，將居民納入到社會保障制度從而建立風險共同體，分散社會風險。在2007年將社會保障制度中的社會救濟金從社會保障基金分離開來，使社會保障制度更突顯保險的性質。新的社會保障制度引入了標準供款年期為30年，新制度下的供款人必須供款滿30年才能取得全份養老金，不足者則按實際供款月數為基礎來調整養老金金額。但是，令人擔心的是保險費問題：一是受益人的供款未必與其薪酬有直接關係，每位受益人不論收入高低均採定額供款，體現不到財富再分配的社會保險精神。⁴¹ 二是社會保險的主要收入來源理應來自僱主和僱員的共同繳納的保險費⁴²，並可靠保險費自給自足地運行，政府的財政資助只起輔助作用。但現時社會保障基金的主要收入來源中，近年政府撥款佔社保基金總收入高達九成，供款收入只佔約6.2%⁴³，造成社保基金財務極倚賴政府撥款。⁴⁴ 近年養老金的支出成為各項社會保障給付項目之首，這在人口老齡化日漸加劇的趨勢下將形成對社會保障的財政穩健性和可持續性的隱憂。三是每月定額供款45元似象徵式供款(只佔每月收入中位數⁴⁵的0.38%)，也引起了受益人的責任與權利不相稱的問題，有學者認為現時的供款式社會保障制度顯現的福利性較強。⁴⁶ 因此，政府應適時根據社保基金收支情況檢討保費標準及設定制度化的保費調整方式以因應社會發展需要，須確保該制度的可持續性和財政穩健性。

2. 擴大社會性

這裏關乎澳門社會保障制度是否能夠發揮社會連帶與社會互助功能。社會保障制度建立初期的目的是解決本地勞工的福利待遇和退休保障問題，實施範圍和對象只限於有“為他人工作的本地長工”，為他們處於疾病、失業、年老及殘廢等狀況而無法工作時維持其收入所得，及後擴大受保範圍至短期或兼職及臨時性質工作制度的工人，回歸後逐步擴大自僱勞工範圍，從而將勞動群體基本納入，整合成風險共同體，形成勞工之間的互助互濟。新社會保障制度進一步加強對勞工的社會保障，解決舊社會保障制度覆蓋面不足的問題。⁴⁷ 法律規定社會保障對象是全體勞動者，逐步解決舊制度中某些行業的散工、家庭傭工、漁民、自營者等勞動者未有供款以致沒資格收取社會保障給付的情況⁴⁸；也納入原被制度排除在外的非經濟活躍人士如殘疾人士、家庭主婦，以及其他無力納保者。在舊制度下，當這類人士一旦出現風險情況而陷入貧困時只能嘗試申請救濟金以維持基本生活，而往往申請條件非常苛刻。針對這些日益顯現的問題以及因應新的社會訴求，在特區政府的財政資源較為充足的情況下，新社會保障制度規定將全體居民納入到保障範圍，從以往單以職業身份轉變為以居民身份為社會連帶的基礎，有逐漸覆蓋全體居民的趨勢，凡符合法律規定的澳門居民均有權平等地參與社會保障制度，落實了《澳門基本法》第25條和第39條的規定。從而逐漸形成全社會成員之間的連帶關係，更體現出社會保險制度的社會性和互濟性，宣示出一種社會團結的理念和社會連帶精神。例如，法律允許過往沒有被加入社會保障制度的人士納入保障範圍，使合資格的長者可以在補扣供款後即時領取養老金。透過補扣供款過渡措施加入社會保障制度的新受益人為49,150人，新登記的女性受益人比男性多1,992人。35歲或以上的組別錄得顯著升幅(31,807人)，因為當中有一部分是沒有工作的人士申請加入，而65歲或以上的受益人增加最多，有13,132人⁴⁹；同時法律也專門規定收取社會工作局一般援助金的經濟弱勢群體可透過當局補助承擔所需繳納的供款。

第4/2010號法律第4條“可持續原則”第3款也規定“澳門特區對於社會保障的給付負連帶責任”，表明了特區政府是社會保障制度資金提供的其中一個主體。這項規定也被視為“兜底”條款，當社會保障制度的財政資源陷入困境和保障給付不能收支平衡時，政府有力求維護社會保障制度的財政可持續性的義務，以保障居民的權益不受損害。不過，這

裏值得留意的問題是，一方面，政府會否以此規定過度介入，因為如遇經濟不景致使政府財政收入銳減，如何以稅收填補社保基金的資金缺口將是值得深思的。因此，政府還是必須嚴謹遵守《澳門基本法》規定的量入為出、審慎理財的原則，同時力求使“依法撥予社會保障制度的財政資源與所提供的社會福利至少須保持平衡”，長遠之計須通過合理釐定供款及給付金額之間的平衡，政府的資金提供應作為填補尚出現的差額。另一方面，更重要的是，將有可能阻礙社會連帶關係發揮功能，也削弱社會保險的互濟本質，可能造成社會成員之間的責任感逐漸消失，這種以政府稅收包底、近乎單向性的保障給付將使社會成員之間感受不到透過彼此付出實現風險分攤的參與感⁵⁰，容易造成居民對社會保險本質的扭曲以及對制度出現誤解和過高的期待，因此需謹慎處理政府在社會保障制度的角色問題。對於近期保費調整討論停滯不前，考慮勞工和僱主的供款承擔能力固然重要，但不可否認有部分原因是社會對政府太過依賴，也有部分原因是社會連帶意識有待加強，是故不足以成為保費調整討論的動力，而使討論面對重重阻力而難以展開，使政府在短期內仍選擇以稅收緩解社保基金財政問題而不是選擇合理增加保費的可能性，這勢必令政府將來面臨重大的財政壓力。

3. 堅持強制性

新社會保障制度除了規定強制性供款制度外，還設計任意性供款制度，只要符合法定資格的居民都可

成為社會保障制度的受益人並被納入到風險共同體，共同參與社會保險，表面上有減弱社會保險的強制性的問題，但其實質為讓過去未被社會保險所保護的居民能加入到制度中，為他們提供基本的社會安全保障，是加強對澳門居民社會保障的一項重大舉措，對此還是可以給予肯定的。目前，在強制性供款制度中有供款之受益人達 252,846 人，任意性供款制度中有 76,756 人。⁵¹

四、結語

社會保障制度乃至社會福利制度的改革和完善是永無止境的。近年，澳門特區政府因應快速變化的經濟社會環境，加大制定社會保障政策的加度，以及持續完善社會保障制度。現時的社會保障制度基本按着《澳門基本法》的制度設計預想和發展原則不斷進步和完善，在原有的社會保障制度基礎上朝向更具保險性、社會性和強制性的方向發展並逐漸完善。縱使仍有不足及完善之處，與《澳門基本法》規劃的制度理想仍有差距，但並不能簡單地認為現行制度不好或否定特區政府以至社會在社會保障制度上作出的重大努力。制度建構是一個長遠過程，但最終的目的是以《澳門基本法》勾劃的理想藍圖指引澳門社會保障制度發展得更好，逐步提高居民福祉，促進和實現《澳門基本法》確認的居民的社會福利權利。

註釋：

- ¹ 程雷：《從殘疾人救助看中中國殘疾人社會福利保障》，載於《經濟前瞻》，第 128 期，2010 年。
- ² Andrew Le Sueur. Constitutional Protection of Rights to Social Security in the United Kingdom. Queen Mary University of London, School of Law. Legal Studies Research Paper No. 108/2012.
- ³ National Institute of Population and Social Security Research (2011). Social Security in Japan (2011 Edition), see website: <http://www.ipss.go.jp/s-info/e/Jasos2011/ss2011.pdf>. 25 Jan 2013.
- ⁴ 沈政雄：《社會保障給付之行政法學分析》，台灣：元照出版公司，2011 年，第 121 頁；鄭功成：《社會保障學——理念、制度、實踐與思辨》，北京：商務印書館，2009 年，第 10 頁。
- ⁵ 楊靜利：《社會保險的意義與社會福利體系》，載於《台灣社會福利學刊》，第 1 期，2000 年，第 158-176 頁。
- ⁶ 鄭功成：《社會保障學——理念、制度、實踐與思辨》，北京：商務印書館，2009 年，第 130 頁。
- ⁷ 薛小建：《論社會保障權》，北京：中國法制出版社，2007 年，第 88 頁。
- ⁸ 《貝弗里奇報告——社會保險和相關服務》，北京：中國勞動保障社會出版社，2004 年。
- ⁹ 見《社會保障和養老保障體系改革方案》。
- ¹⁰ 鄧玉華：《未成年人、老年人和殘疾人的保障》，發表於“齊為澳門動腦筋——共譜澳門新篇章”座談會，澳門：澳門

發展策略研究中心，2009年5月24日。

- 11 經濟、社會、文化權利委員會《第19號一般性意見：(第9條)社會保障的權利》(2007年)。
- 12 同上註。
- 13 李志明：《社會保險權：理念、思辨與實踐》，北京：知識產權出版社，2012年，第49頁。
- 14 謝榮堂：《社會法治國之理想與實踐》，載於《社會法治國基礎問題與權利救濟》，台灣：元照出版公司，2008年，第7頁。
- 15 陳國剛：《福利權研究》，北京：中國民主法制出版社，2009年，第82頁；李志明：《社會保險權：理念、思辨與實踐》，北京：知識產權出版社，2012年，第54頁。
- 16 同註11。
- 17 同上註。
- 18 經濟、社會、文化權利委員會《第3號一般性意見：(第二條第一項)締約國義務的性質》(1990年)。
- 19 楊允中：《澳門基本法釋要》(2011年修訂版)，澳門：澳門基本法推廣協會，2011年，第186頁。
- 20 鄧玉華：《澳門社會保障制度的回顧與前瞻——建立多層次的社會保障》，載於《澳門社會福利與社會保障II》，2007年，第14頁。
- 21 梁憲初、冉永萍：《社會保險》，台灣：五南圖書出版公司，1997年，第3頁。
- 22 柯木興：《社會保險》，台灣：中華社會保險學會，第53-54頁。
- 23 同註21，第4頁。
- 24 齊海鵬、金雙華、劉明慧：《社會保障》，大連：東北財經大學出版社，2000年，第123頁。
- 25 鍾秉正：《社會保險中強制保險之合憲性基礎》，載於《社會法與基本權保障》，台灣：元照出版公司，2010年，第72頁。
- 26 同上註。
- 27 郝鳳鳴：《我國社會法之現況與展望》，載於《輔仁法學》，第15期，1996年，第91-120頁。
- 28 張有華：《社會保險》，昆明：雲南科技出版社，1998年，第24頁。
- 29 同註25。
- 30 劉繼同：《社會福利與社會保障界定的‘國際慣例’及其中國版涵義》，載於《學術界》，第99期，2003年，第57-66頁；鄧玉華：《澳門社會福利與社會保障》，澳門：澳門社會保障學會，2003年。
- 31 同註6，第211頁。
- 32 劉伯龍、梁啟賢：《澳門失業保障政策：評估與反思》，發表於第八屆海峽兩岸社會保障研討會，澳門：澳門大學，2009年12月3-4日。
- 33 駱偉建：《“一國兩制”與澳門特別行政區基本法的實施》，廣州：廣東人民出版社，2009年，第179頁。
- 34 錢再見：《現代公共政策學》，南京：南京師範大學，2007年，第1-7頁。
- 35 駱偉建：《澳門特別行政區基本法概論》，澳門：澳門基金會，2000年，第136頁。
- 36 郭曰君：《社會保障權研究》，上海：上海世紀出版集團，2010年，第208頁。
- 37 同註35，第177頁。
- 38 孫迺翊：《憲法解釋與社會保險制度之建構——以社會保險“相互性”關係為中心》，載於《台大法學論叢》，第35卷第6期，2006年，第241-288頁。
- 39 見第228/2001號行政長官批示、第227/2002號行政長官批示、第234/2004號行政長官批示、第192/2006號行政長官批示、第229/2007號行政長官批示。
- 40 見第84/89/M號法令。
- 41 Rejda, G. E. (1999). *Social Insurance and Economic Security* (6th Edition). Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall. Thompson, L and M. M. Upp (1997). *The Social Insurance Approach and Social Security*. In Eric R. Kingson and James H. Schulz (Eds.), *Social Security in the 21st Century*, New York: Oxford University Press. 轉引自賴偉良：《澳門社會保障制度與模式》，載於《行政》第16卷，2003年，第83-100頁。
- 42 同註21，第9頁。

- ⁴³ 見《社會保障基金年度報告 2011》，載於：http://www.fss.gov.mo/uploads/wizdownload/201209/994_ormse.pdf，2013 年 4 月 29 日。
- ⁴⁴ 同註 9。
- ⁴⁵ 2012 年第 4 季每月工作收入中位為澳門幣 12,000 元，載於《澳門社經摘要》(2013 年 2 月/四號刊)。
- ⁴⁶ 同註 20，第 18 頁。
- ⁴⁷ 見澳門特區立法會第三常設委員會第 3/IV/2010 號意見書。
- ⁴⁸ 同註 20，第 70 頁。
- ⁴⁹ 同註 43。
- ⁵⁰ 同註 38，第 241-288 頁。
- ⁵¹ 同註 43。