

# 澳門養老保障制度的比較優勢及其借鑑

魏健馨\*

隨着內地人口老齡化趨勢的日益顯現，養老保障制度作為社會保障制度的重要組成部分，其社會意義與現實意義愈加凸顯。但是，當前中國養老保障制度及其體系仍處於構建的初始階段，法制化水平與運行機制中的各個環節都不成熟，難以應對已經開始的老齡化趨勢的衝擊。通過對澳門特區養老保障制度的深入研究，分析並挖掘其養老保障制度的特點與比較優勢，為內地養老保障制度的發展與完善提供有益的借鑑，使老年人的生存權、人格尊嚴，及其基本生活條件獲得有效保障。

## 一、“雙層式”養老保障制度的結構設計優勢

### (一) 養老保障制度起步早、基礎紮實

澳門養老保障制度濫觴於早期的救濟與慈善事業，可追溯至 1938 年澳葡政府成立的公共慈善救濟總會，專門為澳門居民提供最低生活援助制度。隨着社會變遷，澳葡政府逐漸意識到社會保障制度的重要性，於 20 世紀 90 年代設立“社會保障基金”。<sup>1</sup>

回歸後，澳門特區政府於 2008 年提出“雙層式”社會保障制度的構想，即由第一層社會保障制度與第二層中央公積金制度構成複合型養老保障體制。由社會保障基金負責管理與運作，社會保障的範圍、主體、內容以及繳費標準等內容由法律明確規定，以此為基礎構建養老保障體系。到目前為止，澳門養老保障制度日臻成熟，由社會工作局負責的經濟援助、社會保障基金負責的養老金與非強制性中央公積金，以及公務員退休計劃、私人退休金等制度安排相呼應，共同發揮對老年人群體生存權的協同保障作用。

### (二) “普惠”與“特殊關照”相結合

“雙層式”養老保障體制由四項具體制度構成，即“經濟援助制度”、“養老金制度”、“中央公積金制度”與“公務員及私人退休金制度”。這種體制的最大優勢是體現了普惠與特殊關照相結合的特點，將保障一般老年人群體的基本生活需求與對貧困老年人的特殊關照結合在一起，社會效果十分顯著。

\* 天津大學法學院教授

## 1. 經濟援助制度

為老年人提供經濟援助的項目包括援助金與敬老金。經濟援助的主要形式是提供現金保障，由政府財政負擔並撥款，由社會工作局負責發放。援助金與敬老金因針對的具體對象不同而略有區別。援助金特別針對貧困老年人群體，直接指向無收入或者低收入的目標群體，強調對這一特定群體生存權的保障，為其提供基本生活保障，滿足其最基本的生活需求。貧困基準需經社會工作局履行嚴格審查程序，只有申請者的現實經濟狀況能夠通過政府部門的審查，並確認符合標準後，才能夠發放現金。敬老金則屬於社會福利範疇，具有普惠性質，每年為年滿 65 周歲的老年人發放現金。該養老保障項目不需要提交申請、無需進行個人資產核查，只要達到法定年齡條件即可享受。相比之下，儘管敬老金的額度不大，但也是老年人基本生活保障的組成部分。

## 2. 養老金制度

該制度採納社會保險原則及隨收隨付的運作機制，通過向合資格受益人發放各種給付，為其提供基本退休生活保障及就業期間的工作風險保障。養老金的資金來源於社會保障基金，由政府財政、僱主繳費、僱員繳費構成，僱主和僱員屬於強制繳費<sup>2</sup>，其他合資格人士可以自願繳費參加。養老金制度將之前不受社會保障的非職業群體，如家庭主婦、自由職業者和殘疾人士等，一併納入社會保障制度，為年老後的無職業人員提供生活來源。

## 3. 非強制性中央公積金制度

非強制性中央公積金制度由政府主導，為年滿 22 周歲的澳門永久性居民設立專門賬戶。2010 年政府向每個個人賬戶存入澳門幣 10,000 元，2011-2013 年度政府向全部合資格者的個人賬戶注資澳門幣 6,000 元，同年起向首次獲撥款資格的個人賬戶發放澳門幣 10,000 元鼓勵性基本款項(2010 年撥款亦被視為鼓勵性基本款項)。<sup>3</sup> 非強制性中央公積金由僱主和僱員共同繳費，屬於附條件資助，當僱員年滿 65 周歲時，或因嚴重疾病需要繳付高額醫藥費用，才能給付。中央公積金由政府統一進行規劃管理，並許可第三方管理機構運營。

## 4. 公務員及私人退休金

澳門規定的職業勞動者包括公務員退休計劃和私人退休金。公務員退休計劃由《公務員公積金制度》確立，由政府財政撥款，並委託退休基金會管理和運作。公務員退休計劃取代了澳門之前公務員退休撫恤制度。但是，新計劃賦予公務員自行選擇新舊計劃的權利，注重新制度下“老人”的安排。同時，新計劃對於制度出台之前設有退休保障制度部門聘任的勞動合同人員，退休返聘人員排除在保障範圍之外，享受之前的制度保障。制度出台時未退休人員以及勞動合同聘任人員，尊重其意願，可以選擇加入新計劃。該計劃由政府 and 公務員共同繳費，存入個人賬戶，待公務員退休後連同投資收益一同發放。

私人退休金是由政府鼓勵私人企業設立的退休金制度，類似於內地的企業年金。私人退休金從 2002 年開始設立以來發展很快，總資產不斷擴大。私人退休金制度作為澳門養老保障制度的重要補充，有助於分擔風險，減輕政府財政壓力，彌補社會保障制度的不足。

對澳門複合型養老保障體制特點的概括，既可以更好地觀察到制度的構建基礎、保障主體，以及組織機構等方面的突出特點，還能夠體會出“普惠與特殊關照”相結合的制度設計宗旨和細緻用心。

### (三) 養老保障制度規範體系化

在規範結構上，澳門養老保障制度規範體系的主要特點可以概括為，在現行憲法與基本法統領下，由社會保障制度與非強制性中央公積金制度構成的雙層式社會保障體制。

憲法、基本法為養老保障制度奠定了最高原則與規範基礎。中華人民共和國 1982 年現行憲法、憲法修正案規定了社會保障權利，《澳門基本法》在此基礎上進一步明確澳門居民享有的社會保障(福利)權利，與之相對應的是國家(政府)承擔保障義務。以此為依據，國家(政府)必然要通過立法、行政、司法等環節履行國家保障義務，實現公民的社會保障權利。<sup>4</sup>

澳門《社會保障制度》(第 4/2010 號法律)在 2011 年 1 月 1 日生效，遵循先進的養老保障理念，體現了養老保障制度的法制化，原則性與具體性相結合。主要特點概括如下：第一，完善養老保障制度的立法目的明確，即“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>5</sup>；第二，確立養老保障制度四項基本原則——即普遍性原則、可持續性原則、供款原則與不放棄原則；第三，養老保障制度涵蓋的主體範圍廣泛，包括僱員、公共行政工作人員，而且根據繳納養老金方式的不同，進一步區分為強制性供款與任意性供款。強制性供款適用於具有勞動關係的僱員和不包括已在退休及撫卹制度登記的公共行政工作人員；任意性供款適用於法律規定的其他成年的澳門居民；第四，明確養老金給付要件、計算方式，以及發放方式等事項；第五，明確法律責任，規定了僱主強制繳費義務與不繳費的法律後果，構築了第一層次的社會保障制度。

澳門的公積金制度法律規範最早源於第 31/2009 號行政法規《開立及管理中央儲蓄制度個人賬戶的一般規則》。該法明確規定保障對象為年滿 22 周歲的澳門永久性居民，不需參與人提交申請，社會保障基金即為其開設個人賬戶。作為中央儲蓄制度，該項基金有益於澳門居民退休後的生活保障。經由 2012 年《公積金個人賬戶》(第 14/2012 號法律)到 2017 年《非強制性中央公積金制度》(第 7/2017 號法律)的演進，標誌着“雙層式”社會保障制度由構建到完善。2018 年 1 月 1 日正式實施的《非強制性中央公積金制度》，取代了 2012 年《公積金個人賬戶》，養老保障制度進一步完善。

《非強制性中央公積金制度》目標明確，為了加強與推進社會養老保障制度，彌補現行法律規定的不足。<sup>6</sup> 該法促使“公積金共同計劃”、“公積金個人計劃”、“私人退休金計劃”、“基金管理實體”更加規範並具體化。第一，由社會保障基金運作非強制性中央公積金制度；第二，為年滿 18 周歲及不滿 18 周歲，但符合《社會保障制度》規定的澳門居民開立公積金個人賬戶。賬戶由政府管理子賬戶、供款子賬戶、保留子賬戶構成，並分別確立賬戶內容和運行管理規則，規定賬戶擁有人享有不被查封、不可轉移的權利、獲得信息和取回的權利；第三，參與人通過“公積金共同計劃”與“公積金個人計劃”進行任意性供款，對供款的方式、時間、運營有專門規定，還特別規定“公積金共同計劃”和“私人退休金計劃”的銜接制度。<sup>7</sup> 經過細緻的安排使新舊制度得以有效銜接，既保證了制度之間的平穩過渡，又保持了立法原則與內容的連續性。

澳門養老保障制度法律體系比較完善，養老保障制度規範內容以法律為主，分別規定在《澳門基本法》、《社會保障制度》、《非強制性中央公積金制度》等，社會養老保險方面兼具強制性和非強制性，保證了公平與效率。在法律確定制度的同時，澳門更加關注今後長期政策發展，澳門特區政府設立澳門養老保障機制跨部門研究小組，研究中長期老年政策的方針政策與實施方案。

## 二、恪守先進的養老保障制度理念

法律制度實施的社會效果，在一定程度上取決於立法理念的先進性，因為制度背後總是蘊含着強大的思想運動。澳門養老保障制度的比較優勢還體現在其秉持的社會正義與平等的憲政理念，及恪守對保障老年人生存權、人格尊嚴的憲法原則。

### （一）彰顯社會正義與平等的憲政理念

社會正義與平等原則是養老保障制度建構的理念基礎。隨着國家與社會的發展，融入社會、參與競爭是市場經濟運行機制對個體的基本要求。人們通過市場競爭，獲得回報，逐漸實現經濟獨立與財務自由，以謀求有利於自身發展的社會地位。這個過程是在社會正義與平等理念引導下進行的。平等原則的核心要義就是機會平等，即人人享有平等的競爭與參與機會。但是，由於自然規律使然，人們在進入老年期後不可避免地要減弱直至喪失競爭能力，最終全面退出競爭，有的人會因此而淪落為弱勢群體。<sup>8</sup> 當老年人不再參與競爭，直接面對的是經濟來源短缺的窘迫。保障個體在老年階段依然保有足夠的生活來源，以維持其生理、心理需求，保持健康與正常的生活狀態，是普遍性的、也是重要且現實的社會問題。

儘管自由競爭被認為具有較高效率，也較為公平，但自由競爭並不必然導致社會正義的實現。市場經濟體制下，一味地堅持並強調效率並非就是正義的，還需要以某種方式加以補充，效率原則要受到某些背景制度的約束，一旦這些約束被滿足，任何由此產生的有效率的分配才被認為是正義的。<sup>9</sup> 以正義的視角看，市場經濟作為資源配置的方式之一存在着先天不足，自由競爭的前提是人同質同量，但現實中人士同質但不同量的，特別是經過自由競爭之後會拉大人與人之間的差距。顯然自由競爭能夠實現高效率，但卻不能實現社會正義及人權保障目標。所以那些先發的市場經濟國家，為了彌補與自由競爭如影隨形的社會不公缺陷、貧富差距，紛紛以收入再次分配領域的正義作為矯正的途徑。因此，法律規則以“差別原則”為指導設計養老保障制度，符合社會正義的價值取向。“差別原則”的進步意義就在於在肯定差別的前提下，追求一種平等性的社會效果。社會的和經濟的不平等的制度安排應該滿足被合理地期望適合每個人的利益，並且將地位和職位向所有人開放。<sup>10</sup> 亦如人們往常所言，以形式上的不平等追求實質意義上的平等效果。

養老保障制度表面上看似是對老年人的專門優惠“差別對待”，但是這種“差別對待”是社會正義原則的具體體現。因為生老病死屬於自然規律，每個個體都會自然變老，競爭能力與經濟收入必然會隨之減弱，需要國家、社會與家庭提供相應保障。因此，養老保障制度具有普遍性，即它符合每個人的切身利益，即使與年輕人群體的當前利益有所衝突，但也符合其長遠利益。依據代際正義儲存原則，正義的儲存原則是代際之間的一種相互理解，而理解的基礎恰恰是代際利益。同時，養老保障制度所保障的主體是老年人群體，雖然有些特殊制度受其他經濟條件限制，但在維護社會正義的前提下，對效率的保障並不影響主流的正義性。但是，若依戶籍或者社會地位將某些老年人排除在外，難以將其形容為社會正義。

### （二）通過社會保障權實現老年人的生存權與人格尊嚴

生存權與人格尊嚴是養老保障制度的權利基礎。生存權、人格尊嚴是公民享有的基本權利，也是

設定養老保障制度的憲法權利基礎。從形式上看，養老保障制度直接指向的權利是社會經濟權利，屬於經濟保障範疇，但從實質角度而言，養老保障制度的核心則是對公民生存權、人格尊嚴的保障。

市場經濟體制下，人們可以更好地觀察到其運行機制及其社會效果。一般而言，自由競爭會導致生產過剩與貧富分化的結果，生產資料與人的自由結合，可能導致社會資源流向的不合理<sup>11</sup>，造成社會資源配置的不均衡。在市場經濟體制下，個體隨着年齡的老化會逐漸喪失競爭的體力與精力，若沒有足夠的生活儲備，將直接面對生存壓力。個體一旦失去生存保障，則人格尊嚴難以保全。因此，養老保障制度的現實意義就在於此。即通過對社會資源二次分配的有效調節與控制，保障老年人的生存權與人格尊嚴，避免老年人或生活無着者陷入養老的困境。

依據憲法學原理，生存權、人格尊嚴作為憲法基本權利，具有防禦權和請求權的雙重屬性，對國家(政府)具有當然的拘束力，需要國家通過立法、行政、司法等環節加以實現。有學者特別強調生存權、人格尊嚴作為一項具體權利，國家立法機關有義務制定法律以確認和形成生存權的保障內容、方法和程序，行政機關有義務採取措施實現公民生存權，司法機關保障權利得以救濟。<sup>12</sup> 生存權、人格尊嚴作為憲法權利，需要立法機關、行政機關、司法機關共同履行政府責任。

### 三、澳門養老保障制度的實踐效果及啟示

#### (一) 立法、行政與司法實踐效果檢視

立法實踐堅持先進的立法理念。經過多年的發展與演進，社會保障法律規範已經形成自上而下的體系結構。現行憲法與《澳門基本法》，以《社會保障制度》、《非強制性中央公積金制度》、《敬老金制度》及其修正等為基本構成的法律和行政法規系列，以及組織規範《社會工作委員會的組成、架構及運作方式》等具體法律規範，構成了一個保障澳門居民生存權的、相對完善的法律體系。在其內在邏輯上，充分體現以現行憲法和《澳門基本法》為原則與規範基礎，社會保障權作為憲法規定的基本權利，是“一束權利”(a bundle of rights)<sup>13</sup>，並經由法律權利使其具體化，其中包括實體性權利與程序性權利，如澳門居民享有請求給付養老金的權利，以及當該類權利受到侵犯時可以採用的程序性救濟手段等，體現了實體性權利與程序性權利並重的理念。養老保障制度作為整個社會保障法律體系的重要組成部分，始終秉持的立法理念是，保障澳門居民的基本權利、履行國家(政府)保障義務的主體。在筆者看來，蘊含在法律規則中的先進理念往往是判斷“良法”的標準。

行政實踐的突出特點是養老保障機構專門化。作為執行機關，行政機關設立有專門的政府職能部門，負責執行、實施養老保障制度法律規範，而且在行政過程的細節上，澳門特區政府根據養老保障事務的不同類別，設立有專門養老保障工作機構，最具有代表性的是社會工作局負責經濟援助與長者服務，而社會保障基金負責養老保障基金的運作。養老保障機構專門化的優勢是顯而易見的，即能夠保證養老保障工作的專職化，保持工作人員具有較高的專業水平。在執行方式上，政府職能部門通過採取更為具體的行政措施來提高養老保障工作效率，比較充分地體現了行政機關的特質，通過現行法律規範的執行力，實現老年人的社會保障權。

司法實踐則是以行政救濟與司法救濟多種救濟途徑做後盾。總體上看，澳門養老保障制度中的救濟途徑採用了疊加的救濟方式——既有內部救濟程序，還有司法機關的權利救濟。實踐中，澳門並沒

有將涉及養老的訴訟案件全部推向司法機關，重視發揮行政機關與行政程序對老年人權益的救濟與保障作用，可以說是澳門養老保障制度體現人文關懷的特點之一。在養老保障爭議或糾紛中，盡量避免司法程序，使養老保障爭議在訴訟前就能得到解決，既可以節約司法資源、減輕司法之累，也可以減輕老年人的訴訟之苦。那麼，在司法救濟領域，保障老年人合法權益的主要救濟方式是年金或保險給付。這一類訴訟對應於老年人個體享有的一項程序性權利——給付請求權。澳門社會保障基金會可以作為訴訟主體，維護參保人的權益。

此外，法律還明文規定了嚴格的監察制度，社會保障基金擁有對相關法律及其補充法規的遵守情況的監察職權，澳門金融管理局亦對“退休基金及基金管理實體”行使監察職權。

澳門養老保障制度的具體實踐表明，立法機關、行政機關與司法機關忠實履行職責、協同配合，對老年人的社會保障權、生存權及人格尊嚴的實現有直接影響，是養老保障制度有效運行的組織保障。眾所周知，養老保障制度具有雙重社會效應，對個體的意義是促進老有所養；對社會的價值是彌合貧富差異、消除“社會斷裂”等消極現象。養老保障制度向處於相對弱勢的老年人群體傾斜，避免老年人陷入困境，獲取的是社會和諧的最大效益，符合經濟學追求“效益最大化”的目標指引。

## （二）對內地的啟示

內地的養老保障制度應當從澳門養老保障制度的比較優勢中，獲得啟發並借鑑如下。

第一，養老保障制度進一步規範化。從澳門養老保障制度的規範實踐來看，制度與政策兼具並相互配合是養老保障法制的重要特點。內地的養老保障制度應盡早實現規範化，以保障老年人合法權益，維護養老保障制度的秩序發展。法律與政策是規範養老保障制度的兩種具體形式，也是保障老年人合法權益的重要途徑。二者均具有規範作用，能夠為養老保障制度規範化發揮社會效應，但從法治的視角看，養老政策是指專門針對社會問題的社會政策，屬於公共政策一種類型。社會政策作為公共政策的組成部分<sup>14</sup>，是現代國家解決社會問題所採取的一種方針，而社會立法，則依法律條文實施社會政策，故社會政策在先，社會立法在後。<sup>15</sup> 依此法理，政策與法律規範共同發揮協同規範作用。養老政策隨着國家與社會發展保持與時俱進的特點，養老保障制度作為社會保障領域中的重要規範，要保持穩定性與長期性。因此，養老保障制度規範體系中包括法律和政策兩種形式，二者相互促進，目標一致。

養老保障制度規範化的目標是基於養老保障本身具有救助性質，養老救助應當是國家(政府)的憲法義務。通過法律的規範性，明確救助對象與救助內容，督促政府在法律的外部制約之下，積極履行救助義務，最大限度地保障公民基本權利。同時，通過法律將公民的憲法權利具體化，養老保障制度由養老保險、養老救助、養老福利等多項子系統構成，而養老保障項目的主要特點是週期長、回報低、風險不可控等，因此，必須借助於法律的穩定性與強制性特點，確立強制儲蓄、給付方式、運行及監督等各項制度，以保證養老保險制度能夠促進代際平衡，實現投保人的收益預期。

第二，養老保障對象全覆蓋並分層化。養老保障制度的保障主體為老年人，但以何種標準確定保障主體，是現代養老保障制度規範化面臨的實際問題。中國構建養老保障制度的政策曾經以“二元戶籍制度”<sup>16</sup>為標準，但實踐證明，以戶籍為標準雖有利於行政管理，但不符合受保障對象的實際情況，存在明顯弊端。重新構建的養老保障制度正在逐步祛除二元戶籍標準。養老保障對象應當是全體公民，最大限度地擴展養老保障的主體範圍，體現比較充分的平等性。因此，老年人應以公民身份為基

準，以年齡為標準，而不應附加其他條件。目的在於體現養老保障的公平性，如養老保險是公民年老後最基本的生活來源，在養老保險制度中，保障對象要全覆蓋，給付水平以基本生活保障為底限。養老保障制度的目標是消弭貧富分化與地區差距，因此，通過國家統籌安排養老福利，避免養老福利差別化，或者因養老保障反而拉大已有的差距。

在老齡化趨勢下，老年人的養老需求呈現出多樣化與差異化特點。因此，養老保障制度的保障主體範圍的確定應採取分層化。分層化可以體現為以不同職業主體為對象的職業保障，體現為職業“差別待遇”，以職業差別待遇來最大限度地保障市場競爭，促進社會效率，避免平均主義和高福利政策的消極後果，兼顧公平與效率原則。分層化還可以以老年人個體的收入和資產為界定標準，兼採特殊標準<sup>17</sup>，如貧困老人和低收入群體。養老救助的目標是實現老年人的最低生活保障、醫療救助和住房救助，屬於養老保障制度中的最低保障，主要針對低收入老年人提供的最基本生活保障，是維護生存權和物質幫助權的必要手段。分層化是養老保障制度的細緻化，顯然需要政府職能部門做更多的社會調查與相關工作，以關照不同的生活狀況，並使老年人救助資金有的放矢，具有較強的針對性。

分層化還要注意到中國的現實發展情況。實踐中，地區發展水平與老年人的福利水平呈現正相關關係，即發展水平高的地區，老年人的社會福利水平就高，而欠發達地區老年人的社會福利水平就低，甚至會出現這樣的情況，在同一省內，因不同城市經濟發展水平差異、城鄉差異，以至於造成同年齡、同等條件的老年人，享受不同水平的養老福利。嚴格意義上說，由於戶籍標準或地區經濟標準，導致的養老福利差別待遇，都是與社會正義與公平觀念相悖的。

為消弭因地區經濟發展水平不同導致的養老福利差異，法律規範應該發揮最大限度的平衡作用。通過法律制度明確規定，同等年齡、同等項目的養老福利保障對應於大致相同的福利水平，以減輕中央與地方、不同地方的養老福利差別化現象。養老福利同時強調基本養老服務平等觀念，“確保人人能夠享有基本養老服務。”在此基礎上，對“特殊困難老年人”、“經濟困難的高齡、失能老年人”實施補貼制度，地方政府“逐步給予養老服務補貼”<sup>18</sup>以保持基本的養老福利均衡狀態。

第三，重視養老權益保障的行政救濟。“有權利必有救濟，無救濟則無權利”。當老年人的養老金、養老福利、養老援助等權利被侵害時，或義務機關不履行國家(政府)義務時，應當有切實有效的救濟途徑來維護老年人的權利。權利救濟途徑應當在法律規範中予以明示，如養老保險屬於行政給付範疇<sup>19</sup>，養老救助、養老福利同樣需要依靠行政部門積極履行義務，亦屬於行政給付。一旦養老保險、養老救助、養老福利等未被給付，老年人可以依據養老保障法律法規，請求行政機關內部的權利救濟程序。雖然養老保障爭議一般涉及的金額少，但一旦涉及，將會對老年人的合法權益與日常生活產生實際影響，這就使得老年人養老保障爭議盡量爭取在行政複議階段得到解決，有利於便捷高效的保障老年人合法權益。

第四，設立專門性養老機構。比照之下，內地現行養老保障制度的組織規範極不完善。養老保障制度沒有專門機構負責權利救濟，法律規定中多以“社會保險經辦機構”或“主管部門”等模糊詞語表示，實踐中往往由若干職能部門共同負責實施，具體規定是由人力資源與社會保障部負責養老保險，民政部負責老年人救助，人力資源與社會保障部、民政部、地方政府分散提供一些老年人福利。此外，養老保障制度中既沒有設立專門負責裁決行政給付爭議的內部機構，也欠缺解決該類爭議的相關規範，結果是解決行政給付爭議的實體法與程序法上的雙重缺失。

最後，需要補充的一點是，養老保障制度應始終恪守先進的理念，即體現保障基本權利、維護人

的尊嚴的憲法原則。保持經濟高度發展，養老保障制度與其他制度一樣，需要堅實可靠的物質基礎，因此保持經濟發展才能夠為養老保障制度與老年人權益的實現提供堅實的物質基礎。權利離不開救濟，但權利同樣離不開社會與經濟發展帶來的物質基礎。澳門沒有政治糾葛，沒有陷入政治僵局影響社會有序和諧發展，這歸功於“一國兩制”實踐的順利開展，如陷入無休止的政治紛爭中，雖然口號都是為了人民，但在實際效果上恰恰是阻滯了民生的進步與發展。所以，政見之分歧的存在是客觀的，但應將民生放在首位則是必須的。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 本文以澳門回歸後的養老保障制度為研究對象。
- <sup>2</sup> 僱主與僱員每月按一定標準繳納供款且滿足法定供款年期，僱員年滿 65 周歲時有權領取養老金全額。
- <sup>3</sup> 資料載於澳門社會保障基金網站：<http://www.fss.gov.mo/zh-hans/newscenter/news?id=159>，2017 年 11 月 15 日訪問。
- <sup>4</sup> 2004 年憲法修正案規定“國家建立健全同經濟發展水平相適應的社會保障制度。”現行憲法第 44 條規定“國家依法按照法律規定實行企業事業單位組織的職工和國家機關工作人員的退休制度。退休人員的生活受到國家和社會的保障。”第 45 條規定，“公民在年老、疾病或者喪失勞動能力的情況下，有從國家和社會獲得物資幫助的權利。國家發展為公民享受這些權利所需要的社會保險、社會救濟和醫療衛生事業。”《澳門基本法》第 38 條第 3 款規定，“未成年人、老年人和殘疾人受澳門特別行政區的關懷和保護。”第 39 條規定，“澳門居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律。”第 130 條規定，“澳門特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要自行制定有關社會福利的發展和改進的政策。”
- <sup>5</sup> 見《社會保障制度》第 2 條。
- <sup>6</sup> 見《非強制性中央公積金制度》第 2 條第 2 款的規定。
- <sup>7</sup> 《非強制性中央公積金制度》第 36 條規定，“已設立資金來源於在澳門金融管理局已作出登記的退休基金且屬確定供款的私人退休金計劃，則可將相關公積金共同計劃與私人退休金計劃銜接。”
- <sup>8</sup> 社會群體有生理性弱勢群體與社會性弱勢群體之區分。老年人群體作為弱勢群體既是生理性的，也是社會性的。
- <sup>9</sup> 羅爾斯：《正義論》，何懷宏、何包鋼、廖申白譯，北京：中國社會科學出版社，1998 年，第 72 頁。
- <sup>10</sup> 同上註，第 61 頁。
- <sup>11</sup> 莫紀宏：《實踐中的憲法性原理》，北京：中國人民大學出版社，2007 年，第 288 頁。
- <sup>12</sup> [日]大須賀明：《生存權論》，林浩譯，台北：元照出版有限公司，2001 年，第 91 頁。
- <sup>13</sup> 魏健馨、劉麗：《社會經濟權利的憲法學解讀》，載於《南開大學》，2011 年第 3 期。
- <sup>14</sup> 葉至誠：《社會政策與社會立法》，台北：秀威資訊科技股份有限公司，2009 年，第 1 頁。
- <sup>15</sup> 陳國鈞：《社會政策與社會立法》，台北：三民書局，1983 年，序言。

- <sup>16</sup> 如1999年施行的《城市居民最低生活保障條例》規定以戶籍和收入為標準。該條例第2條規定，“持有非農業戶口的城市居民，凡共同生活的家庭成員人均收入低於當地城市居民最低生活保障標準的，均有從當地人民政府獲得基本生活物質幫助的權利。”
- <sup>17</sup> 特殊情況主要是指因突發狀況造成的老年人喪失基本生活來源等需要救助的非正常情況。
- <sup>18</sup> 《國務院關於印發“十三五”國家老齡事業發展和養老體系建設規劃的通知》(國發[2017]13號)，載於國務院網站：[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/content\\_5173930.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/content_5173930.htm)，2017年11月19日訪問。
- <sup>19</sup> 鄭尚元：《依法治國背景下社會保險法制之建構》，載於《武漢大學學報》(哲學社會科學版)，2017年第4期。