

社會保障

社會保障的“三增一減”改革方案

鄧玉華*

引言

澳門供款式的社會保障制度已確立了十一年，使市民在履行義務後能享受到基本生活保障的權利，對穩定社會、促進經濟發展作出了一定的貢獻。是項制度經過長時間的實踐後，當中優劣亦漸已分明，如2000年社會保障基金當年的收支出現了收支相約的情況（見表五），更為此制度敲響了警號。

在2002年的澳門特區政府施政方針中，提出了檢討和完善社會保障制度和政策（施政報告，第49頁，20 / 11 / 2001）。藉此時機，筆者嘗試提出一點改革本澳社會保障制度的建議，一個“三增一減”的改革方案，以期推動有關改革。

“三增一減”的建議方案

所謂三增，即為社會保障基金收入來源增收，津支金額增加，在諮詢、決策機制中增設專家、學者成員。所謂一減，就是減少一些非社會保障責任範圍的項目。以下會逐點作解釋：

（1）增加社會保障基金的收入

目前社會保障基金的收入來源主要有三方面，即勞資雙方供款、政府在每年財政預算中撥款和投資利息收益。當中政府撥款所佔的比例最大，以2000年為例，政府撥款佔45.5%，勞資雙方供款佔39.1%（見表一）。

* 南京大學社會學系博士研究生

而勞資雙方供款為定額式，每人每月供澳門幣45元（以下金額均指澳門幣），分別是勞方15元，資方30元（見表六）。至於投資收益，雖然按穩健原則進行，但總有風險存在，在1997年亞洲金融風暴和2000年的情況，投資收益就比預期低得多（見表一）。基於收入來源相對穩定，但開支卻增長較大，以2000年與1990年作比較，十一年來的收入增幅為3.2倍，但開支增長則為17倍（見表三），隨著人口老化，經濟持續低迷，企業經營困難，失業持續高企，開支方面仍會快速增加，故此，必須研究增加基金的收入，建議：

（1）取消政府的撥款1%的限制。事實上，經濟財政司長曾表示政府有能力和願意為社會保障作承擔（澳門日報，B12澳聞，12/7/2001），而近兩年政府實際已多撥預算用於特別失業援助和貧困津貼上。

（2）增加勞資雙方的供款額。這方面當然會遇到不少來自勞資雙方的阻力，尤其是資方，供款增加定然增加營運成本。勞方的阻力可能會較少，主要是經過十一年實施，工人們已感受和享受到此制度對他們帶來的好處，從金額上簡單計算，工人每月供15元計，一天當他們領受一次每月1,150元養老金時，這金額已相當於其過去供款的77個月，即相當於6年多的供款。另一方面，每月15元的供款，僅佔人收入中位數（2001年第二季為4,600元）的0.33%，供款可看成為“象徵式”，與保障額相比根本微不足道。至於增加供款的原則，可考慮與薪金收入掛鉤，釐定供款上、下限，以體現社會保障的個人責任和此制度的互濟性質。

（2）增加津支金額

目前，保障的重點給付項目養老金和殘疾恤金為每人每月1,150元（見表二）。這金額是否足夠一個人每月的基本開支呢？相信絕大多數人都會答“不夠”，若以統計暨普查局於1998/99年所作的“住戶預算調查”住戶雙周平均消費開支為4,753元，而當時家庭平均人口有3.03人，如此，每人每月開支約為3,361元。明顯地，1,150元是很難維持一個人的基本生活開支，儘管對於赤貧者而言，他仍有其獨特的過活方式。

對此，我們不妨比對一下貧困的指標。於2001年，政府開展了一項有關本澳貧窮情況的研究，具體結果至交稿日尚未知悉，而按國際習慣計算貧窮指標方法有多種，其中經濟合作發展組織（OECD）提出的一般以收

入中位數的二分之一來界定貧窮線。按此計算，以2001年為例，個人收入中位數二分之一為每月2,300元（見表四），與上述每月津支金額相差甚遠，剛好只及指標的一半，就算以個人收入中位數三分之一即1,532元計算也相差了33.2%。對於有積蓄、有為自己將來作好打算者，這1,150元可能只視作“生果金”，可以多買點補品或多點消遣，但對於處於貧困的老人而言，1,150元實難維持每月基本生活需要，為此，建議：

應適當逐步調高主要項目的津支金額。中期（五年）指標是增加至收入中位數的三分之一；長期指標應考慮在增加基金收入來源後，按社會經濟發展情況，研究有序地將金額向收入中位數二份之一調整。

（3）在諮詢決策過程中加入專家意見

綜觀現時的社會保障相關體制中，社會協調常設委員會和社會保障基金行政委員會的組成，都有以政府委任方式安排勞、資雙方代表參與，對政府諮詢勞資雙方和協調雙方的意見有很大的作用。來自勞、資雙方代表，所反映和維護的畢竟集中在自身和所代表的利益團體上，而社會保障作為全體市民的基本生活保障制度，應多聽市民的意見，除應廣泛進行公開的諮詢外，在相關的諮詢、決策機制內，不妨加入相關範疇如社會保障、社會學、社會工作、經濟學、法律專業等專家、學者意見，使諮詢、決策過程更客觀、理性。為此，建議：

調整社會協調常設委員會的組成，除政府和勞資雙代表外，加入專家、學者成員，當中社會學範疇的專家們，應可提供深入的社會動態和靜態觀點，減低出現社會不能承受的情況，避免因制度上的改變而產生新的問題。至於各類成員之組成比例，建議以平均作四分，即官、勞、資、專家各佔四分之一，並容許設有無表決權的外邀人士列席發表意見，使這諮詢過程更民主、決策更科學化。

（4）減少一些非社會保障範圍的項目

目前，社會保障項目共十項，分別是養老金、殘疾恤金、社會救濟金、失業津貼、疾病津貼、殮葬津貼、肺塵埃沉着病之補償、因勞動關係而產生之債權、出生津貼和結婚津貼（見表二）。首先，我們得清楚社會

保障的作用，它是為社會上個人在生活上可能遇到任何變故時，單憑個人及親密群體的力量均不能解決時所提供維持基本生活的需要。

那麼上述十項中，出生和結婚應不屬所謂生活上遇到的變故，而應看成為個人／家庭生活上的計劃。現行的社會保障制度，財政來源包括幾方面，故此，本著責任分清、專款專用的原則，某些屬個人生活計劃的事情，理應由個人承擔，而毋須從特定的公共資源中額外補貼。養老其實也涉及個人生活計劃，但它來得較長遠，為恐很多人未有為自身長遠退休計劃作好打算，由政府以強制制度規範之亦有其道理。至於一些看來應是僱主責任者，如“因勞動關係而產生的債權”似乎很難理解為何要交由有勞方供款的基金負責，而這方面的支出，可能會因一少部份不良“僱主”有預謀地安排企業倒閉而使社會保障基金出現大數額的支出。

至於社會救濟金，無異於對社會上貧困人士的支援，任何社會／國家均由政府承擔，而本澳的社會保障制度在建立之初，考慮到有少部份未供款滿60個月而退休的65歲或以上人士，作為一種“過渡”的安排，尚可以接受，但其“過渡”的歷史任務理應在合理時間內結束。凡此種種，十項的社會保障項目是否合宜，實在值得檢討。在此，謹建議：

將某些項目刪除，以更符合專款專用，責任分清的原則和社會保障制度的目標。

結語

按2002年政府施政方針，保障制度的改革研究已被提上工作日程。一項制度的改革，必須經過週詳的研究，全面作出調整和整合，這裡所提的“三增一減”方案，主要是帶出改革的原則或方向性的重點，當中必須還有其他配套，如必須與其他社會保障、社會援助項目配合；必須同時考慮醫療改革當中的“用者自付”的問題；必須因應社會環境轉變考慮改革的時機與步伐，衡量社會的承受能力，避免產生新的社會問題。任何改革，都應多聽取民意，而上述所提的方案，只希望能喚起更多的理性討論和研究。

＜附表＞

＜表一＞ 社會保障基金歷年 收入狀況

百萬澳門元計

年份	政府撥入	勞資供款	利息收益	總計
1990	32.00	26.01	0.66	58.57
1991	75.74	34.28	5.19	115.21
1992	53.90	40.48	6.22	100.60
1993	101.39	37.23	11.92	150.54
1994	76.28	39.25	22.09	137.62
1995	80.70	40.74	36.09	157.53
1996	84.69	45.74	40.75	171.18
1997	85.53	43.94	34.50	163.97
1998	88.54	49.39	58.12	196.05
1999	81.75	71.65	81.88	235.28
2000	84.57	72.65	28.64	185.86

資料來源：澳門手冊，澳門日報出版，1998，P. 174
及社會保障基金2000年年報，p. 42及61

＜表二＞ 歷年社會保險項目發放金額之變化

項目	90年	94年1月	94年7月	96年1月	96年7月	97年7月	7-9/99
養老金	300	750	800	1000	1000	1000	1150
殘疾恤金	300	750	800	1000	1000	1000	1150
社會救濟金	---	400	430	430	600	600	740
補充金（由社會工作司支付）	---	350	370	570	400	400	450
失業津貼	600	35元/日	35元/日	60元/日	60元/日	60元/日	60
疾病津貼（住院）	20元/日	55	55	55	55	70	70
（不住院）	20元/日	40	40	40	40	55	55
殮葬津貼	---	1000	1000	1000	1000	1300	1300
肺塵埃沉著病之補償	（因個案而金額有別）						
因勞動關係而生之債權	（因個案而金額有別）						
出生津貼	---	---	---	---	---	1000	1000
結婚津貼	---	---	---	---	---	1000	1000

< 表三 > 社會保障基金歷年 支出狀況

百萬澳門幣計

年份	行政費用	各項津貼	總計
1990	7.92	3.00	10.92
1991	11.14	8.61	19.75
1992	14.12	8.07	22.19
1993	14.52	9.27	23.79
1994	15.85	23.99	39.84
1995	16.25	43.33	59.58
1996	18.83	69.50	88.33
1997	17.95	89.98	107.93
1998	18.60	111.37	129.97
1999	15.78	141.27	157.05
2000	16.14	169.93	186.07

資料來源：澳門手冊，澳門日報出版，1998，P. 174

社會保障基金2000年年報，p. 32及66

< 表四 > 澳門市民近年收入中位數

時期	收入中位數
90 年 11 月	2718
91 年	2911
92 年	3499
93 年	4067
94 年	4476
95 年	4830
96 年	4925
97 年	5240
98 年	5063
99 年	4889
2000 年	4792
2001 年第二季	4600

資料來源：澳門特區政府統計暨普查局

< 表五 > 歷年支出佔收入的百分比

年份	收入（百萬澳門元計）	支出（百萬澳門元計）	支出佔收入的 %
1990	58.57	10.92	18.64%
1991	115.21	19.75	17.14
1992	100.6	22.19	22.06
1993	150.54	23.79	15.8
1994	137.62	39.84	28.95
1995	157.53	59.58	37.82
1996	171.18	88.33	51.6
1997	163.97	107.93	65.82
1998	196.05	129.97	66.29
1999	235.28	157.05	66.75
2000	185.86	186.07	101.73

* 上述收入未包括一些政府特別撥款

< 表六 > 勞、資雙方每月供款額之變化

年份	供款額（澳門元）	
	勞方	資方
1990 年 1 月	10	20
1998 年 7 月	15	30

