澳門社會保障－制度與模式

賴偉良*

本文旨在介紹澳門的社會保障體系，討論它所採用的模式及所存在的隱憂。「社會保障」一詞可以從廣義及狹義的角度去理解。廣義的理解是指由政府、公營機構及志願組織所提供的經濟支援和社會服務，對象是遭遇突發事故而面對困境的人士。狹義的理解則把社會保障定義為由政府或公營機構所發放的現金援助，用以協助遭遇突發事故而有經濟需要的人士，那些事故的範圍是受到法例所規定的。¹為了集中討論的範圍，本文將採用社會保障的狹義定義。

（一）澳門社會保障體系

自1990年澳門社會保障基金成立後，澳門的社會保障體系正式有制度地確立起來。現在，澳門的社會保障體系主要由兩個部分所組成：社會工作局（以下簡稱“社工局”）所提供的經濟援助及社會保障基金。社會工作局及社會保障基金都是政府部門，兩者所提供的社會保障援助，其計劃的性質、受助者資格及援助水平都是有所不同，原則上它們是互相補足，保障全澳市民的基本生活。

* 澳門理工學院教職員

1. 賴偉良：〈社會保障〉，見齊鉅及徐永德等著：《社會福利》，台灣：五南圖書出版公司，2002，頁117-148。

(1) 社會工作局的經濟援助

根據前社會工作司飛迪華的縷述，葡萄牙殖民地政府早在1938年已成立救濟及慈善總會，其主要任務是「向從事社會慈善的機構提供財政援助，派發救濟金給貧困人士及監管收容孤兒、棄嬰及貧困人士的社會設施，更為有需要人士派發食物」，² 這代表著殖民地政府正規地參與救濟貧民工作的開始，也算是社會工作局經濟援助的起源。現時社會工作局的社會保障職能，是根據在1986年所通過的第52/86/M號法令而訂定，內容註明這部門的工作：「採取並促進預防、減少和克服個人和家庭之社會和經濟困乏的措施」；「保護處於經濟貧困狀況者，尤其是那些沒有維持生計能力和那些因疾病、殘疾、非自願性失業、殘廢和年邁而無法維持生計者」等等。³

社會工作局的經濟援助是一項非供款性的現金援助計劃，受助者是毋須在事前作出任何的供款，其財政來源是政府的公共開支。受助對象是「不符社會保障基金申領資格的老人、貧困家庭、殘疾人士及一般不受社會保障基金照顧的人士」，⁴ 其實即是社會上的最不能自助者。

整體而言，社工局經濟援助的基本政策目標是協助受助者脫離貧窮。這項計劃的內容分為「一般性經濟援助」及「偶發性經濟援助」。「一般性經濟援助」之推行目的是為「那些缺乏收入或收入不足的個人或家庭，提供金錢給付服務，以協助其獲得最基本的生活條件。津貼期最長為十二個月，但可續期」。援助金的類型包括：老人援助金、貧困援助金、單親家庭援助金、缺乏收入或無工作能力援助金、患病援助金、結核病援助金及失業援助金。這項援助金之領取資格包括兩方面：第一，受助者必須是「家庭經濟嚴重貧乏者」，意思是其每月收入必須低於由政府所規定的「最低維生指數」，<表1>是各類家庭的「最低維生指數」；第二方面是經該局的職員確認為「有經濟困難的人士」，或由有關機關所發出的證明文件，確認受助者是患病、缺乏工作能力或失業等。⁵在援助方面，社工局會因應個案的家庭情況而發放不同數額之援助金，但援助金的上限則是根據「最低維生指數」的標準。

2. 《大眾報》，1994年12月25日。

3. 拉杰斯、高斯達、安棟尼斯及塞魯爾：《澳門社會工作機構結構的評估》，澳門：澳門社會事務暨預算政務司辦公室出版，1999，頁169。

4. 葉炳權：〈澳門社會保障制度〉，《行政》第十二卷，1999，第四十六期，頁1215-1220。

5. 澳門社會工作局網頁：www.ias.gov.mo。

此外，社工局在 2002 年增設特別援助金，受領對象是正在接受經濟援助的單親家庭、長期病患者及殘疾人士。至於援助金額方面，單親家庭是澳門幣 50 元至 100 元，長期病患者及殘疾人士均是澳門幣 200 元。

「偶發性經濟援助」是為「那些因突發事故而陷於困境的個人或家庭，提供個別的和暫時性的金錢給付服務，以助其渡過難關和防止其生活困境繼續惡化」。援助金類型分為殮葬費、緊急援助金、災難性援助金等。受助者必須是「家庭經濟嚴重貧乏者」及經社工局職員「確認為有經濟困難的人士」。⁶

〈表 1〉：澳門社會工作局的「最低維生指數」（2002 年 8 月）

家庭成員人數	最低維生指數（澳門幣）
1	\$1,300
2	\$2,470
3	\$3,510
4	\$4,420
5	\$5,200
6	\$5,850
7	\$6,500
8	\$7,150
9	\$7,800
10	\$8,450
11	\$9,100
12	\$9,750
13	\$10,400
14	\$11,050
15	\$11,700

資料來源：澳門社會工作局網頁：www.ias.gov.mo

社工局的經濟援助，是屬於該部門的個人及家庭服務。近年來，在該局所處理的個人及家庭個案中，經濟援助個案的數目一直都是佔了最大的比例（詳情見〈表 2〉）。例如在 2001 年，該局所提供經濟援助的個案數目有 7,411，佔了個案總數的 64.9%。⁷

6. 同上。

7. 同上。

**<表 2>：1993 年至 2001 年間澳門社會工作局
經濟援助個案的數目及所佔百分比**

年份	個案總數	經濟援助個案數目	經濟援助個案佔個案總數的百分比
1993	6,365	2,600	40.8%
1994	6,784	2,463	36.3%
1995	8,552	2,496	29.2%
1996	9,137	3,607	39.5%
1997	8,813	4,016	45.6%
1998	5,701	3,181	55.8%
1999	6,190	3,473	56.1%
2000	9,948	7,097	71.3%
2001	11,414	7,411	64.9%

資料來源：澳門社會工作司《1993 年工作報告》，1994；《1994 年工作報告》，1995；《1995 年工作報告》，1996；《1996 年工作報告》，1997；《1997 年工作報告》，1998；澳門社會工作局《1998 年工作報告》，1999；《2000 年工作報告》，2001；澳門社會工作局網頁：www.ias.gov.mo。

由於經濟援助的受助者必須符合該局所規定的嚴謹受助條件，所以受助個案數目只佔澳門住戶總數的一個頗低比例，<表 3>的數據顯示，在過去 10 年經濟援助個案所佔澳門住戶總數的比例，都是在百分之六以下。因為受助條件苛刻及受助人口的比例少，所以我們有理由相信，受助人口應是澳門社會的「剩餘群組」(residual groups)。而且，社工局的經濟援助可說是澳門社會保障制度的最低安全網，為那群完全缺乏其他途徑取得經濟支援的人士提供協助。

**<表 3>：1991 年至 2001 年間社會工作局
經濟援助個案與澳門住戶總數的比例**

年份	經濟援助個案數目 (A)	澳門住戶總數 (B)	A 佔 B 的百分比
1991	3,366 (每月平均數)	97,503	3.5%
1996	3,607	120,478	3.0%
2001	7,411	134,965	5.5%

資料來源：古萬年與戴敏麗：《澳門及其人口演變五百年(一五零零年至二零零零年)：人口、社會及經濟探索》，澳門：統計暨普查局，2001；澳門社會工作司《1991 年工作報告》，1992；《1996 年工作報告》，1997；澳門社會工作局網頁：www.ias.gov.mo；澳門統計暨普查局：《2001 人口普查》，2002。

除了「一般性經濟援助」及「偶發性經濟援助」外，社工局還有兩項與社會保障相關的援助計劃—災難援助及膳食援助。災難援助是為「受自然災害（如水災、火災、塌樓、颱風等）或公共事故影響之個人或家庭」，提供經濟、居住、實物及心理輔導等協助。⁸ 由於近來澳門並沒有較大的自然災害出現，所以受助人數是寥寥可數，例如在 2000 年只有 14 人入住該局的青洲災民中心，接受災難緊急援助。⁹

膳食服務是指為「學生及有需要的人士提供的膳食服務，而收費是按家庭經濟收入釐定」。¹⁰ 一般而言，接受服務者主要都是較貧窮的一群。膳食服務主要透過兩類方式提供，第一類是由該局轄下分別位於澳門半島下環街、氹仔和路環的三間飯堂提供膳食。另一類是為部分學校提供膳食補助，例如為教育暨青年局屬下的中葡學校提供免費早餐及午餐。¹¹

（2）社會保障基金¹²

澳門社會保障基金於 1990 年 3 月 23 日成立，是一項供款性的社會保障計劃。根據在成立時的法律文件，社會保障基金的宗旨是為勞工給予社會保障，減少社會上的保障不足及不公平的情況。¹³ 原先設計的受保障對象是就業人口，但後來亦為一些貧困的老人及殘疾人士提供現金援助。社會保障基金（計劃名稱）由澳門政府的社會保障基金（部門名稱）所管理，這部門負責收集供款及發放津貼和援助金。該基金的財政來源是僱員及僱主的供款（包括自僱勞工）、澳門政府每年財政總預算收益百分之一的撥款及該基金投資所得的收益。在 2002 年，僱員的每月供款額為澳門幣 15 元，僱主則是澳門幣 30 元。¹⁴

8. 同上。

9. 同上。

10. 同上。

11. 同上。

12. 在澳門，「社會保障基金」這稱號可以有兩種的用法，一是社會保障計劃的名稱，另一是負責管理該計劃之政府部門名稱。

13. 一九八九年十二月十八日第八四/八九 M 號法令。

14. 澳門社會保障基金網頁：www.fss.gov.mo。

2001 年社會保障基金供款之受益人數有 127,703，¹⁵ 佔整體勞動人口的 55.2%。¹⁶ 換句話說，雖然社會保障基金旨在為就業人口提供保障，但現時只有約五成半的勞動人口是受到該基金的保障。至於在受益人口方面，〈表 4〉顯示在 2000 年社會保障基金各項福利的受領人數目及所佔百分比，該年的總受益人數是 24,201，其中以失業津貼的受領人佔最多，其次是養老金，排第三是社會救濟金。很明顯，由於近年來澳門的失業率都徘徊在較高水平，¹⁷ 所以失業者是該基金的最大受保障群體。除了養老金外，社會救濟金的其中一群保障對象亦是老人（不符合領取養老金資格者）。故老人是該基金的第二大受保障群體，這當然與澳門的人口老化出現有莫大關係，同時這亦反映出澳門社會對老年保障的需求是相當大。

〈表 4〉：2000 年澳門社會保障基金各項福利的受領人數目及所佔百分比

福利	受領人數目	所佔百分比
養老金	5,912	24.4%
殘疾恤金	769	3.2%
社會救濟金	5,429	22.4%
額外給付	/	/
失業津貼	7,950	32.8%
疾病津貼	708	2.9%
喪葬津貼	326	1.3%
出生津貼	2,032	8.4%
結婚津貼	794	3.3%
肺塵埃沉著病賠償	5	0.02%
因工作關係所引起的債權	276	1.1%
合計	24,201	100.0%

資料來源：澳門社會保障基金：《二零零零年度報告》，2001。

社會保障基金內大部分的津貼，都是以受益人的類別及過去供款紀錄作為審核的方法，當中各類津貼所規定的領取資格都有差別，大體上包括三方面的條件：（一）因某類原因成為受保障類別的人士，例如因年老成

15. 澳門統計暨普查局：《統計年鑑 2001》，2002。

16. 2001 年澳門的整體勞動人口為 231,266，資料取自澳門統計暨普查局：《2001 人口普查》，2002。

17. 蕭錦雄：〈澳門勞動市場簡史〉，見吳志良及楊允中編：《澳門 2001》，澳門：澳門基金會，2001，頁 319-332；路明：〈有關失業成因與就業問題的探討〉，見吳志良及楊允中編：《澳門 2001》，澳門：澳門基金會，2001，頁 333-340。

為養老金受益人，因喪失工作能力成為殘疾恤金受益人，因疾病而成為疾病津貼的受益人；（二）以往已參與一定時期的供款，例如養老金的發放規定是已供款 60 個月，殘疾恤金的規定是已供款 36 個月，結婚津貼的規定是已供款 9 個月；（三）有些津貼更有居澳年期的限制，例如養老金、殘疾恤金及社會救濟金均要求受益人必須居澳滿 7 年。此外，社會救濟金的領取資格亦有所不同，它專門針對那群不符合領取養老金及殘疾恤金資格，但又缺乏維生方法以滿足基本需要的老人及殘疾人士。¹⁸ 由於它不需要考慮受益人的供款紀錄及就業身分，所以與其他津貼的發放資格出現原則性的差別，其性質甚至與社工局的經濟援助相似。還有，該基金除了發放本身的福利津貼外，還有獲得澳門政府的特別撥款，用來援助有特別困難的失業者（澳門社會保障基金，2002）。¹⁹

各類津貼及援助金均以現金給付的方式提供，其中分為每月計發放（例如養老金），每日計發放（例如疾病津貼）和一筆過發放（例如喪葬津貼），〈表 5〉已列出在 2002 年該基金不同種類的津貼及其數額。

〈表 5〉：澳門社會保障基金在 2002 年所發放的津貼及其數額

津貼項目	數額（澳門幣）
養老金	每月 \$1,150
殘疾恤金	每月 \$1,150
社會救濟金	每月 \$750
補充金及額外給付	金額視乎受助者的具體需要而定
疾病津貼（無需住院）	每日 \$55（每年最多只發放 30 日）
疾病津貼（需住院）	每日 \$70（每年最多只發放 180 日）
失業津貼	每日 \$70（每年最多只發放 90 日）
喪葬津貼	每月 \$1,300
出生津貼	每月 \$1,000
結婚津貼	每月 \$1,000
肺塵埃沉着病賠償	金額視乎受助者的實際情況而定
因工作關係所引起的債權	金額視乎受助者的實際情況而定

資料來源：澳門法務局：《澳門特別行政區社會保障制度》，2002。

各項福利金的發放形式、數額及獲益期限均有差別。例如養老金是由 65 歲開始領取，直至去世為止，金額為每月澳門幣 1,150 元；失業津貼的

18. 澳門社會保障基金網頁：www.fss.gov.mo。

19. 同上。

金額是每日澳門幣 70 元，但一年最多只可領取 90 天；結婚津貼是一次過發放，數額為澳門幣 1,000 元。因此，用於各項福利金的開支比重與其受領人數未必成正比關係。〈表 6〉是在 2001 年度澳門社會保障基金各福利項目支出佔總福利支出之百分比。雖然〈表 4〉顯示領取失業津貼人數的比例是最大，但由於這項津貼在一年只可發放 90 天，因此這方面支出所佔的比例仍然不算太高，在 2001 年只佔 9.2%。其實，社會保障基金的最大福利支出項目是養老金，在 2001 年佔了 47.2%；其次是社會救濟金，佔了 23.3%。而且，養老金及社會救濟金所佔比例，在該年合共已經佔了總福利支出的百分之七十。總括而言，現時社會保障基金用於老年保障的資源是最多，這亦反映出社會對老年保障的需求是極大。

〈表 6〉：2001 年度澳門社會保障基金
各福利項目支出佔總福利支出之百分比（註一）

福利項目（註二）	佔總福利支出之百分比
養老金	47.2%
殘疾恤金	4.6%
社會救濟金	23.3%
補充金及額外給付	6.1%
疾病津貼	0.76%
失業津貼	9.2%
喪葬津貼	0.24%
出生津貼	1.04%
結婚津貼	0.44%
肺塵埃沉著病賠償	0.82%
因工作關係所引起的債權	6.3%

註一：上述計算的數字取自澳門統計暨普查局：《統計年鑑 2001》，2002。

註二：上述計算不包括那些非經常性福利轉移的支出，即是根據博彩合同而給予援助失業人士之款項，援助建築業失業工人之款項及政府特別撥款援助失業人士之款項。

（二）澳門社會保障的模式

（1）分析架構

世界上第一個制度化之社會保障計劃於 1883 年在德國推行，其後各國亦相繼設立本身的社會保障制度。經過了一百多年的發展，至今各地社會

保障制度已演變出不同的模式或取向。米高·曉（Michael Hill）把入息維持體系（income maintenance systems）分為四大類型：以特定的年齡、社會及健康身分（entitlement）為受益條件的制度；以過去參與供款的身分為受益條件的制度，例如社會保險；以經濟背景為受益條件的制度，例如社會援助；以稅務優惠為原則的制度。²⁰ 佐治·域達（George E. Rejda）把美國的社會保障計劃分為：社會保險（Social Insurance）、社會援助（Social Assistance）、全民性援助計劃（Universal or Demogrant Programs）和公積金（Public Provident Funds）。²¹ 上述兩位學者的分類，主要都是建基於歐美發達國家的經驗，而較少討論亞洲地方所採用的政策模式。相比之下，約翰·狄遜（John Dixon）的分類模式就較為全面，他回顧了172個地方的社會保障體系，從而總結出七個社會保障的策略：

- （一）社會援助（Social Assistance）；
- （二）社會保險（Social Insurance）；
- （三）社會津貼（Social Allowance）；
- （四）強制性公共儲蓄計劃（Mandatory Public Savings）；
- （五）僱主責任保障（Employer Liability）；
- （六）強制性職業退休金或儲蓄計劃（Mandatory Occupational Pension or Savings）；
- （七）強制性個人退休金或儲蓄計劃（Mandatory Personal Pension or Savings）。²²

由於約翰·狄遜的分類差不多是覆蓋了全球主要的社會保障制度，所以他的分類應可用來分析澳門社會保障政策所採用的模式。在分類之前，我們必須建立一個分析架構。各套社會保障模式的分別在於其各部分的結構內容，包括基本政策目標、覆蓋人口、受益者資格等。假若我們把這些結構內容綜合，就可以得出一個分析架構，用以把澳門各項社會保障計劃分類。

20. Michael Hill, *Social Policy: A Comparative Analysis*, New York: Prentice-Hall, 1996.

21. George E.Rejda, *Social Insurance and Economic Security* (6th ed.), Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1999.

22. John Dixon, *Social Security in Global Perspective*, Westport, Conn.: Praeger, 1999.

約翰·狄遜曾討論一個社會保障制度的重點內容：「基本政策目標」、「覆蓋人口」、「界定受益人方法」、「受益人資格」、「保障方式」、「財政來源」及「行政機關」。這七項的內容可用來組成一個分析社會保障模式的架構。

不過，筆者認為除了上述七項外，「利益水平決定機制」也是一項必須加進的內容。對於由政府或公營機關所推行的集體性社會保障制度（collectivist social security programs），例如社會保險及社會津貼等，受益人的利益水平，當然取決於政府或相關公營機關的決策，這決策當然是一個政治過程，所以政治機制在很大程度上是決定了受益人的利益水平。另一方面，部分個人性社會保障制度（individualist social security programs），例如強制性職業退休金等，受益人的利益水平，很大程度是受經濟市場機制所影響，決定因素包括受益人過往的市場地位及所儲蓄款項的投資回報等。因此，「利益水平決定機制」這項結構內容，其變項可以是政治機制或經濟市場機制。

總結上文的討論，筆者所建議分析架構的內容如下：

- （一）基本政策目標；
- （二）覆蓋人口；
- （三）界定受益人方法；
- （四）受益人資格；
- （五）保障方式；
- （六）利益水平決定機制；
- （七）財政來源；
- （八）行政機關。

（2）社工局的經濟援助

<表 7> 是比較社會援助及澳門社工局經濟援助的結構內容，由於該項計劃是由政府的社會工作局負責提供，所以財政來源是公共開支及決定其利益水平的是政治機制。經濟援助的基本政策目標是協助受助者脫離貧窮，主要界定受益人的方法是經濟資格審查，受保障對象全是符合經濟資

格審查及居澳年期限制的貧困和缺乏其他方面保障的人士，保障形式包括每月發放及一次過發放的現金援助。〈表 7〉的比較結果顯示兩者有很高程度的類同，所以社工局的經濟援助是屬於社會援助的政策模式。

〈表 7〉：社會援助及澳門社會工作局經濟援助的結構內容

結構內容	社會援助（註）	社工局的經濟援助
基本政策目標	減少貧窮	協助受助者脫離貧窮
覆蓋人口	所有市民或特定類別	貧困及缺乏其他方面保障的人士
界定受益人方法	經濟資格審查或居住期限限制或類別審核	經濟資格審查及居澳年期限制
受益人資格	符合經濟審查條件或居住期要求或類別審核條件	入息低於「最低維生指數」、被界定為「有經濟困的人士」、符合連續居澳 18 個月的要求
保障方式	定期性的定額現金援助	每月發放及一次過發放的現金援助
利益水平決定機制	政治機制	澳門政府
財政來源	政府公共開支	澳門政府的公共開支
行政機關	政府部門	澳門社會工作局

註：部分內容參考 John Dixon, *Social Security in Global Perspective*, Westport, Conn.: Praeger, 1999。

（3）社會保障基金

〈表 8〉是比較社會保險、社會津貼、社會援助及澳門社會保障基金的結構內容。表面上，澳門社會保障基金確實具有部分社會保險的特徵，例如基本政策目標是預防貧窮，覆蓋人口為就業社群，以供款紀錄為界定受益人的方法，計劃由政府管理，財政來源為僱主和僱員的供款及公共財政；而葡萄牙殖民地政府在成立該基金時確實計劃以社會保險的方式推行。²³ 約翰·狄遜在其著作中亦把社會保障基金歸類為社會保險。但到了現在，整體而言社會保障基金並不是純以社會保險的方式運作，故把它歸類為社會保險亦值得懷疑。除了上述具有社會保險的特徵外，社會保障基金與社會保險有下列不同之處：

（一）在社會保障基金中，社會救濟金的受益人毋須參與供款，祇要經過經濟能力審查而被評估為缺乏維生方法以滿足基本需要者，就可以有資

23. 一九八九年十二月十八日第八四/八九/M 號法令。

格領取援助。這項援助金的運作模式偏離了社會保險的原則，性質上其實是一項社會援助的制度。而且，在受領人數及支付金額兩方面，〈表 4〉及〈表 6〉的資料顯示社會救濟金是佔了整體之相當比例，故社會救濟金在社會保障基金中是佔了一個不容忽視的角色。

（二）社會保險的供款通常是規定於僱員每月入息的某個百分比，即是與僱員的入息掛鈎。²⁴ 但是，社會保障基金的供款是屬於定額性，供款額不是建基於僱員的入息，這類的供款是有別於一般社會保險的供款方式。

（三）絕大部分社會保障基金的津貼，都是以定額方式發放，不與受益人過往的供款數目和薪金水平連上關係，而所發放金額的多少則根據受領人的受保障類別而定。這種福利金的發放方式，其實接近社會津貼多於社會保險。（雖然英國的社會保險制度都是以定額方式發放津貼，但其供款是與僱員的入息掛鈎而並非定額供款，故它與澳門社會保障基金在運作模式上是出現很大之差別。）

（四）社會保險的其中一項重要特色，就是受益人所得利益之水平，未必與其以往的供款額有直接關係，²⁵ 意思是供款越多的人士，未必能獲得越高水平的利益。相反，由於普遍社會保險制度的供款額是根據僱員入息的某個百分比計算，故在一定程度上，高收入者比起低收入者是需要付出較多的供款，前者的部分供款是用來補貼後者的所得福利。這反映出普遍的社會保險制度，都能產生縱向性的所得再分配效應。因此，筆者認為產生所得再分配效應是社會保險的核心特徵之一。事實上，絕大多數推行社會保險的歐、美、亞國家，其供款額均是依據僱員收入的某一個百分比作計算，例如英國、美國、德國、日本、南韓及加拿大等。²⁶ 但是，澳門社會保障基金是採用定額供款制，再加上利益亦是以定額方式發放，這做法根本未能產生明顯的再分配效應，所以它欠缺了社會保險的其中一項核心特徵。

24. John Dixon, *Social Security in Global Perspective*, Westport, Conn.: Praeger, 1999; Stephen McKay, & Karen Rowlingson, *Social Security in Britain*, London, Macmillan, 1999.

25. George E. Rejda, *Social Insurance and Economic Security* (6th ed.), Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1999; Lawrence Thompson & Melinda M. Upp *The Social Insurance Approach and Social Security*, in Eric R. Kingson & James H. Schulz, (eds.), *Social Security in the 21st Century*, New York, Oxford University Press, 1997.

26. John Dixon, *Social Security in Global Perspective*, Westport, Conn.: Praeger, 1999.

總結上述的討論，雖然澳門社會保障基金具有社會保險的基本結構，但當中的社會救濟金根本是社會援助式的計劃，它的供款有別於一般社會保險的供款方式，它的定額發放福利方式較接近社會津貼。因此，筆者認為它是一項「混合式社會保障津貼」(mixed social security allowance)，同時具有社會保險、社會援助及社會津貼的特色。

〈表 8〉：社會保險、社會津貼、社會援助及澳門社會保障基金的結構內容

結構內容	社會保險（註）	社會津貼（註）	社會援助（註）	澳門社會保障基金
基本政策目標	預防貧窮	社會補償	減少貧窮	提供社會保障（即是預防貧窮的出現）
覆蓋人口	特定的就業人口及其家屬	所有市民或特定類別	所有市民或特定類別	就業人口及老人和殘疾人士
界定受益人方法	過往供款或就業紀錄或類別	居住期限限制或類別審核	經濟資格審查或居住期限限制或類別審核	過往供款紀錄、居住期限限制、類別審核、經濟資格審查
受益人資格	符合供款要求或類別審核條件	符合居住期要求或類別審核條件	符合經濟審查條件或居住期要求或類別審核	不同津貼或援助金的領取資格各有差異；不同津貼或援助金的受益人則需符合不同的資格；有些需要符合供款要求及類別審核條件，有些需要符合經濟審查條件
保障方式	定期性發放的現金援助（援助水平通常與入息或供款額掛鉤）	定期性的定額現金援助	定期性的定額現金援助	定期性及一筆過的定額現金援助，但不與受益人的入息或供款掛鉤
利益水平決定機制	政治機制	政治機制	政治機制	澳門政府（社會保障基金）
財政來源	僱員、僱主及政府的供款	政府公共開支	政府公共開支	僱員和僱主的供款、政府的撥款及基金投資的收益

結構內容	社會保險（註）	社會津貼（註）	社會援助（註）	澳門社會保障基金
行政機關	政府部門或公營機關	政府部門	政府部門	澳門社會保障基金

註：部分內容參考John Dixon, *Social Security in Global Perspective*, Westport, conn: Praeger, 1999.

（三）社會保障基金的潛在財政危機

原則上，社會保障基金主要負責保障就業人口，社工局的經濟援助則為其餘的貧困人士提供援助。無論在計劃的規模及提供保障的功能上，前者的角色都比後者重要。可是，社會保障基金正面對著一個很大的隱憂——潛在性財政危機。

<表9>是由1993至2000年度澳門社會保障基金收入和支出之變化。在這八年期間，社會保障基金的收入由1993年的澳門幣150.6百萬元增加至2000年的澳門幣201.8百萬元，總增幅為34%，每年平均增幅是4.3%。另一方面，其支出則由澳門幣23.9百萬元增加至澳門幣186百萬元，增幅為678%，每年平均增幅是84.8%。很明顯，近年澳門社會保障基金的支出增幅是遠遠高於其收入增幅，同時盈餘亦不斷減少。假若單以上述期間的支出及收入增幅作估計，而假設其財政政策沒有改變，在不久的將來社會保障基金的支出便會超於收入，出現入不敷支的情況。將來社會保障基金可能出現的入不敷支情況，我們可從收入及支出兩方面作出分析。

<表9>：1993至2000年間澳門社會保障基金
收入及支出之變化（澳門幣百萬元計）

收支	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1993-2000 之增幅	1993-2000 之 每年平均 增幅
收入	150.6	138.6	158.7	171.9	164.4	251.5	239.6	201.8	34%	4.3%
支出	23.9	40.0	59.8	127	108	130	159	186	678%	84.8%
盈餘	126.7	98.6	98.9	44.9	56.4	121.5	80.6	15.8	-87.5%	-10.9%

資料來源：澳門社會保障基金：《一九九七年度報告》，1998；《一九九八年度報告》，1999；《二零零零年度報告》，2001。

(1) 供款安排令收入不足

社會保障基金的收入來源包括僱員及僱主的供款（包括自僱勞工）、澳門政府每年財政總預算收益百分之一的撥款及該基金投資所得的收益。在 2000 年，「供款」項目佔整體收入的 36.0%，「政府財政總預算撥款」項目佔 47.9%，「投資收益」項目佔 15.5%，其他收入佔 0.6%。²⁷ 作為一項供款性的社會保障計劃，筆者認為該基金從供款方面所得到的收入過於偏低，這直接影響整體之收入水平。〈表 10〉是過去社會保障基金的供款收入及福利發放支出之比例，數字顯示雖然供款收入是不斷上升，但在 1995 年它已開始低於福利發放的開支，而在近年來收入都只徘徊於支出的四至五成左右。供款收入偏低，當然是因為該基金的定額供款制及偏低供款額所致（僱員供澳門幣 15 元和僱主供澳門幣 30 元）。因此，社會保障基金的供款安排，乃是導致它收入不足的重要原因。

〈表 10〉：1993 至 2000 年間澳門社會保障基金
供款收入及福利發放支出的比例（澳門幣百萬元計）

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
供款收入	37.2	39.2	40.8	45.7	43.9	49.4	71.7	72.7
福利發放 支出（註）	9.3	24.0	43.3	69.5	90.0	111.4	141.3	169.9
比例 （收入/支出）	4	1.63	0.94	0.66	0.49	0.44	0.51	0.43

資料來源：澳門社會保障基金：《一九九三年度報告》，1994；《一九九四年度報告》，1995；《一九九六年度報告》，1997；《一九九七年度報告》，1998；《一九九八年度報告》，1999；《二零零零年度報告》，2001。

註：上述計算不包括那些非經常性福利轉移的支出，即是根據博彩合同而給予援助失業人士之款項、援助建築業失業工人之款項及政府特別撥款援助失業人士之款項。

(2) 人口老化令開支急升

根據〈表 11〉的資料顯示，澳門社會保障基金的開支會急劇上升，主要是受到「轉移」開支項目（即各項福利的發放）大幅增加所導致。「轉移」項目的開支由 1993 年的澳門幣 9.4 百萬元增至 2000 年的澳門幣 170 百萬元，增幅為 17 倍。

27. 筆者的計算資料來自澳門社會保障基金：《二零零零年度報告》，2001。

**<表 11 >：1993 至 2000 年度澳門社會保障基金
支出項目之變化（澳門幣百萬元計）**

支出來源	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1993- 2000 之增幅
(甲) 人事	10.8	10.8	12.6	14.3	14.6	15.1	13.1	13.7	26.9%
(乙) 資產 及勞務	3.4	3.5	3.5	3.7	2.7	2.3	2.3	1.9	-44.1%
(丙) 轉移 (各項福利 的發放)	9.4	24.2	43.6	69.8	90.1	111	143	170	17 倍
(丁) 其他	0.36	1.47	0.19	39.6	0.65	1.3	0.49	0.54	50%
合計	23.9	40.0	59.8	127	108	130	159	186	678%

資料來源：澳門社會保障基金：《一九九七年度報告》，1998；《二零零零年度報告》，2001。

在發放各項福利的開支中，<表 12 >顯示一直以來社會保障基金的最大福利支出項目是養老金，在 1998 年開始已超過百分之四十。其次是社會救濟金，雖然它所佔的比例不斷下降，但在 2001 年仍然佔了 23.3%。排行第三是失業津貼，在 2001 年佔 9.2%。其實，養老金及社會救濟金所佔比例，在 2001 年合共已經佔了總福利支出的百分之七十，而老人都是這兩項福利的主要受領者。總括而言，導致澳門社會保障基金總開支不斷上升的最大動力，是老年人口的數目急劇上升。

**<表 12 >：1995 至 2001 年度澳門社會保障基金
部分福利項目支出佔總福利支出之百分比（註一）**

福利項目（註二）	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
養老金	32.8%	38.0%	38.8%	40.9%	41.7%	45.0%	47.2%
社會救濟金	54.1%	41.0%	37.3%	31.6%	27.4%	26.2%	23.3%
失業津貼	1.4%	5.2%	3.6%	8.6%	12.1%	10.5%	9.2%

註一：上述計算的數字取自澳門社會保障基金：《一九九六年度報告》，1997；《一九九八年度報告》，1999；《二零零零年度報告》，2001；澳門統計暨普查局：《統計年鑑 2001》，2002。

註二：上述計算不包括那些非經常性福利轉移的支出，即是根據博彩合同而給予援助失業人士之款項、援助建築業失業工人之款項及政府特別撥款援助失業人士之款項。

未來澳門的人口結構變化，將令社會保障基金的開支繼續急劇上升。〈表 13〉是 2001 年澳門居住人口的年齡分佈，現時澳門以 35 至 49 歲的人口為最多，所以在未來的 30 年，澳門 65 歲以上的人口將會持續上升至高峰。在這段期間，無論是對養老金或社會救濟金的需求，亦會不斷攀升至最高點。

〈表 13〉：2001 年澳門居住人口的年齡分佈

年齡組別	人數	所佔百分比
0-9 歲	52,974	12.2%
10-14 歲	41,247	9.5%
15-19 歲	35,972	8.3%
20-24 歲	28,974	6.7%
25-29 歲	31,804	7.3%
30-34 歲	34,943	8.0%
35-39 歲	45,256	10.4%
40-44 歲	46,214	10.6%
45-49 歲	37,357	8.6%
50-54 歲	25,167	5.8%
55-59 歲	13,728	3.2%
60-64 歲	9,911	2.3%
65-69 歲	9,882	2.3%
70 歲或以上	21,806	5.0%
總數	435,235	100%

資料來源：澳門統計暨普查局：《2001 人口普查》，2002。

綜合本部分之分析，澳門社會保障基金未來的財政危機，現行的供款安排及人口結構的變化（人口老化）均扮演了最為主要的角色。

（四）結論

總結而言，澳門現存的是一個屬兩層架構之社會保障體系。社會保障基金主要為就業人口提供保障，是社會保障體系之第一安全網。雖然它具有社會保險的部分特徵，但實際上是屬於一項「混合式社會保障津貼」。社工局的經濟援助，以社會援助的方式推行，負責協助未受社會保障基金保護及沒有其他財政支援的貧困人口，扮演最後安全網的角色。雖然社會

保障基金只運作了十多年，但現時正面對著潛在性財政危機的問題。針對這些問題，筆者建議改革工作可從兩方面出發。第一，改變社會保障基金的供款方式及水平，以「入息相關」(earnings-related)的方式計算供款數額，增加它所收集到的財政資源。第二，增設一套多柱式(a multi-pillar system)的老年保障制度，以應付不斷大幅增加的老年保障需求。²⁸

28. 有關「多柱式」老年保障制度內容，可參閱賴偉良的《澳門社會保障制度之改革》，於澳門理工學院公共行政高等學校舉辦之「亞洲地區公共行政及社會服務之改革」國際學術會議上所發表的文章，2002年11月。