

澳門社會政策中社會保險的錯位及其重構

鄧益奮*

當前澳門的社會政策正處於關鍵的歷史轉型階段，社會保障成為澳門經濟發展後首當其衝的經濟社會問題。在澳門的經濟發展取得舉世矚目的成就之時，澳門社會各界普遍要求提高社會福利水準，共享經濟發展成果。然而，考慮到澳門經濟發展的對外依賴性以及社會保障水準“能升不能降”的剛性發展定律，澳門社會保障水準的提高需要建立在審慎分析的基礎之上。在社會各種提高福利水準的利益訴求面前，澳門政府除了要加大資源投入、提高相應的福利水準之外，更重要的是應該檢視當前澳門社會保障制度所存在的問題，謀求社會保障制度的完善，實現資源的合理配置和優化配置。

一、澳門社會政策的基本輪廓

社會政策和社會保障是一個內容非常複雜的體系，學者們對於社會保障、社利等概念之間的包容關係至今仍然存在一定程度的分歧。但就總體而言，一般的看法是把社會保障 (social security) 看成是一個包含社會保險 (social insurance)、社會救助 (social assistance)、社會福利 (social welfare) 的體系。依照這種分類方法，社會政策 (社會保障) 是一個包括社會保險、社會救助、社會福利在內的綜合體系。因此，可以通過對澳門的社會保險、社會救助以及社會福利的總體把握來勾勒澳門社會政策的輪廓。

(一) 澳門社會政策中的社會保險

社會保險是“以勞動者為保障對象，以勞動者的年老、疾病、傷殘、失業、死亡等特殊事件為保障內容的一種生活保障政策，它強調

* 澳門理工學院社會經濟研究所管理學博士

受保障者權益與義務相結合，採取的是受益者與僱用單位等共同供款和強制實施的方式，目的是解除勞動者的後顧之憂，維護社會的安定。”¹其中，以勞動者為保障對象、保障者權益與義務相結合、共同供款、強制性供款是社會保險的基本特徵。

澳門社會保險主要由“社會保障基金”這一機構來承擔。澳門社會保障基金是以勞動者為保障對象的一種強制性供款式制度，在基本規定上隸屬社會保險的範疇。首先，澳門社會保障基金是以勞動者作為保障對象的，澳門社會保障基金的宗旨就是“加強對澳門僱員的保障”，而且，涉及的保障包括養老金、疾病津貼、殘疾恤金、失業津貼等多方面的內容。其次，澳門社會保障基金嚴格體現了保障者權益與義務結合的原則，規定了繳費是受益的前提條件，澳門社會保障基金是一種共同供款的制度，當前的澳門社會保障基金規定的供款金額是每人每月45元，其中30元由僱主支付，15元由僱員支付（在自願供款中，45元全部由受益人交付；非本地僱員供款中，45元全部由僱主交付）。最後，澳門社會保障基金是一種強制性的供款，澳門社會保障基金制度規定，除自願供款及自僱勞工供款外，所有僱主均須為其僱員向社會保障基金登記及供款。

（二）澳門社會政策中的社會救助

社會救助的內涵，是指國家與社會面向由貧困人口與不幸者組成的社會脆弱群體提供款物救濟和扶助的一種生活保障政策，它通常被視為政府的當然責任或義務，採取非供款、無償救助的方式，目標是幫助社會弱勢群體擺脫生存危機，維護社會秩序的穩定。²可見，社會救助是面向貧困者的一種救濟活動，採取的是一種非供款式的、無償給予現金或實物的形式。社會救助形式的社會政策又被稱為“保護性社

1. 鄭功成：《社會保障學——理念、制度、實踐與思辨》，北京，商務印書館，2004年，第18頁。

2. 鄭功成：《社會保障學——理念、制度、實踐與思辨》，北京，商務印書館，2004年，第15-16頁。

會政策”。從人類歷史的發展脈向看，社會救助是社會政策最早的表現形式，社會政策是由社會救助發展而成的。

澳門社會救助的功能主要由社會工作局來承擔和履行。澳門社會工作局信奉平等、效率、互助和參與四大原則，其核心宗旨在於透過提供金錢、物質的方式或技術支援，向有經濟貧困情況的人士及團體提供社會援助。³社會工作局的社會救濟功能主要體現在個人及家庭服務中的經濟援助，經濟援助又分為一般性經濟援助、弱勢家庭特別援助、偶發性經濟援助和敬老金。其中，一般性經濟援助的對象是“因缺乏或收入不足而需要協助其獲得基本的生活條件的個人或家庭”；在一般性經濟援助的基礎上，社會工作局除每月向處於最低維生指數以下的個人或家庭發放定期津貼外，亦為單親、殘疾人士和長期病患者家庭提供特別援助；此外，社會工作局為因突發事故而陷於困境的個人或家庭提供偶發性經濟援助，為年滿65歲的澳門特別行政區的永久居民提供敬老金。

（三）澳門社會政策中的社會福利

由於在歷史上西方國家的社會福利與慈善事業和濟貧活動有著千絲萬縷的關係，因此對於社會福利與社會救助、社會保障的關係有著各種不同的理解。這裏強調指出的是，社會福利是與社會保險、社會求助並行的，在社會保障下面的一個子概念。社會福利既不同於面向勞動者保障的社會保險，也不同於面向貧困者的社會救助，而側重於向全體公民提供普惠的保障（尤其是精神保障、服務保障的層面）。“社會福利不單是為了保障社會成員的基本生活，或解除社會成員的後顧之憂，還在於促使社會成員的生活品質不斷得到改善和提高，滿足諸如教育文化等方面的需要，其供給主要是以提供服務的方式，是服務保障的層次。”⁴

3. 澳門社會工作局網站，http://www.ias.gov.mo/web2/gb/index_g.htm。

4. 鄭功成：《社會保障學——理念、制度、實踐與思辨》，北京，商務印書館，2004年，第21頁。

澳門社會工作局除了履行社會救濟的功能之外，還肩負著提供社會福利服務的重任。在社會工作局的歷史發展過程中，社會工作局的工作從單一的救濟服務朝向多元化的社會服務的方向發展，具體包括兒童及青少年服務、復康服務、長者服務、防治藥物依賴服務等。此外，澳門的慈善性社團也承擔了相當部分的社會福利工作，包括同鄉會、基金會、街坊會、互助會等在內的社團，廣泛參與到澳門的社會福利和慈善活動，形成政府之外的重要社會福利供給者。

從社會政策的一般分析可見，澳門社會政策是一個比較完善的體系，涵蓋了社會保險、社會救助、社會福利三個部分。其中，社會保險對應於澳門社會保障基金提供的供款式經濟援助，社會救助對應於澳門社會工作局提供的非供款式經濟援助，社會福利對應於社會工作局提供的服務援助。

二、澳門社會保障基金對社會保險精神的偏離

如上所述，澳門社會保障基金是針對僱員生活保障的一種制度設計，堅持受益者權利與義務結合的原則，實行共同供款和強制供款的方式，這些特徵符合社會政策中社會保險的基本屬性規定。然而，從澳門社會保障的具體運行來看，它並不是完全意義上的社會保險，澳門社會保障基金中繳費與收入不相關、繳費與收益高比率、保障項目覆蓋過多等方面的制度規定表明了，澳門社會保障基金在實踐過程中出現了對社會保險精神的偏離，違背了社會保險中的社會再分配原則和責任分擔原則。

（一）對社會再分配原則的偏離

就社會保險的本質要求來看，在社會保險的繳費上，高收入者需要交付更多的保費卻不一定能夠獲得更多的收益。這事實上是實現社會保險再分配功能的前提條件。在一般的社會保險制度設計中，高收入者比低收入者要繳付更多的供款，而其所得收益卻不一定與供款額有直接關係。與商業保險不同，社會保險的給付堅持最低保障原則（社

會適當原則)，主要是針對危險事故發生時所提供的維持基本生活水準的給付。因此，在社會保險中，繳納較高保費者並不能得更多的收益，而只是得到最低生活水準的保障。通過這種制度安排，政府利用高收入者的部分供款來補貼低收入者的福利，以此來糾正市場一次分配所帶來的不公平結果，從而達成消除絕對貧困、縮小貧富差距、維護社會平衡和穩定的目的。

因此，繳費水準與收入水準直接相關聯，是社會保險的重要屬性和基本原則，有學者把其稱之為“費用合理性原則”，即“收入較高者要繳的保險費較高，收入較低者則交保險費較低，一些低收入戶，由政府補助保險費”。⁵然而，澳門的社會保障基金實行的是繳費定額制和收益定額制，受保人不論收入水準的差異，交費一律是每人每月45元，而各項津貼收益也是等齊劃一的。這表明了，澳門社會保障基金是一個繳費與收入不相關的制度安排，其制度安排無法實現社會保險通過政府的二次分配來實現拉近貧富差距、維護社會均衡的功能。

（二）對責任分擔原則的偏離

按照社會保險的一般原理，社會保險的主要資金來源是保險費的收入，“社會保險雖也有政府補助保險費及行政費用，但是主要的財政來源為被保險人的保險費。”⁶這事實上正是社會保險與社會救助的本質差異所在，即社會保險主要的資金來源是保險費的收入，而社會救助的財政來源則來自於政府的稅收。也就是說，社會救助的資金來源由政府財政承擔，而社會保險的主要資金來源應該是被保險人的保險費，這個原則可以視為社會保險中的責任分擔原則，它要求社會保險要政府、企業、符個人多方共同分擔責任，政府財政收入不是主要的資金承擔者，社會保險依靠保費實現自給自足，達成收支平衡。

雖然由於各國政府經濟發展水準與社會保障模式的不同，政府的財政支出佔社會保險費的比例不盡相同，但在大多數國家中，政府的

5. 梁憲初、冉永萍：《社會保險》，台灣，五南圖書出版公司，1997年，第7頁。

6. 梁憲初、冉永萍：《社會保險》，台灣，五南圖書出版公司，1997年，第9頁。

財政支出一般只佔社會保險費的1/4左右，大部分是由企業和個人負責的。⁷從世界各國社會保險改革的發展趨勢來看，政府、僱主和個人分擔責任的差距已經越來越接近，政府的財政補貼不但在減少，而個人負擔的比例則不斷在加大。相比之下，澳門社會保障的基金來源，主要由僱主及僱員的供款、特別行政區政府每年財政總預算收益1%的撥款、基金投資所得的收益以及每年博彩經營公司上繳的3%用以社會公益事業專門款項中的一部分。其中，政府的財政支出佔了相當大的比重。⁸這主要體現在澳門社會保障基金中繳費與收益的高比率、社會保障基金的保障項目覆蓋過多。

首先，澳門社會保障基金實行的是繳費與收益的高比率。澳門社會保障基金制度規定，受保人每人每月交45元澳門幣，到65歲退休時便有每人每月1450澳門元的養老金（根據澳門最新的政策規定，領取養老金的年齡已經下調到60歲）、每人每月1450澳門元的殘廢金等各項收益。這種繳費與收益的高比率決定了，澳門社會保障基金很難以保險費的收入為主要的資金來源。其次，澳門社會保障基金覆蓋的項目過多，進一步加大了政府的負擔。在社會保障基金中，除了養老金、殘疾恤金等社會保險的常規項目以外，還包括了社會救濟金、出生津貼、結婚津貼等項目。雖然特區政府在新近的法規規定，社會救濟金在2007年7月1日以後轉移到社會工作局，但仍然保持著結婚津貼、出生津貼等屬於個人責任範疇的保障項目。這就意味著，澳門社會保障基金，並無法通過自給自足來達成收支平衡，資金大部分來源於政府的財政補貼。

對社會再分配原則和責任分擔原則的偏離表明了，社會保障基金制度存在著兩個主要問題，一是不能實現用高收入者的繳費來補貼低

7. 王緒瑾：“社會保險籌資模式比較”，北京《北京商學院學報》，1998年第6期，第44-47頁。

8. 據賴偉良的計算，在2002年及2003年，供款收入只佔基金福利津貼支出的38%，而特區政府的各項撥款則佔了總收入之66.3%（2002年）及81.9%（2003年）。參見賴偉良《澳門社會保障體系：發展與評鑑》，<http://www.ccswf.org.tw/2005paper/es/lai.doc>。

收入者的福利的再分配功能，二是無法實現資金的自給自足，政府的財政補貼是社會保障基金的主要來源。前者用社會福利“無差別對待”的思路，抹平了高收入者和低收入者在繳費上的差異，給不同收入者以相同的社會保險門檻；後者則用社會救助“政府負責”的思路，使政府承擔了大部分的責任，混淆了社會保險與社會救助的區別。因此，社會保障基金雖然表面上是社會保險，實際上卻蘊藏社會福利和社會救助的屬性，這使社會保障基金無法實現拉近貧富差距的功能，也加重了政府的財政負擔。

三、重構澳門社會保障基金制度

澳門的社會保障基金制度，既有社會保險的基本特徵，又隱含著社會救助和社會福利的因素，不利於澳門社會政策體系的良性發展。一方面，由於社會保險的救助性和福利性，使得澳門政府在社會保險的財政負擔過重，無法體現政府調節收入差距的調控作用。另一方面，社會保險的救助性與福利性，導致社會保障基金與社會工作局的職能出現了交叉和重複，增加了行政成本。事實上，隨著人口老齡化時代的來臨，社會保障基金制度對澳門特區政府的壓力也越來越大，這是因為，“高比率、全覆蓋、政府擔保的社會保險制度，在人口老年化的趨勢下恐怕難以為繼。”⁹因此，改革澳門社會保障基金制度，使澳門社會保障基金遵循社會保險中的責任分擔原則，實現社會再分配功能，就有了理論和現實兩方面的必要性。

重構澳門社會保障基金的思路，在於使社會保障基金恪守社會保險的定位，放棄社會救助和社會福利的功能，從而理順社會保險、社會福利與社會救助的關係，建立一個分工協作的社會政策體系。換言之，重構澳門社會保障基金的宗旨，在於還原社會保障基金的社會保險面目，建立完全意義上的社會保險體系。

9. 楊團：“中國的社區化社會保障和非營利組織”，北京，《管理世界》2001年第1期，第111-120頁。

首先，應該建立一種繳費水準與收入水準掛鈎的社會保障制度，實現社會保險調節收入差距的作用。事實上，社會保險是一種收入保險，保費與收入者因緊密相關，對高收入者徵收更多的保費，對低收入者則可以考慮少交甚至免交保險費。與此同時，保險收益則堅持“最低保障”原則，高收入者的高保費並不意味著高收入者可以獲得更多的收益，所有受保人的收益是相同的。這是因為，社會保險的宗旨在於提供意外事故發生後的基本生活保障，並不遵循商業保險中收益與繳費直接相關的邏輯關係。社會保險除了保險性之外，更重要的是社會性，而社會性恰恰就體現在社會保險對於商業保險“收益與繳費成正比例原則”的超越，用高收入者的一部分繳費來彌補低收入者的福利，從而實現均衡社會利益的目的。

其次，明確社會保險責任分擔的原則，合理確定繳費與收益的比率。社會保險的目的在於防止遇險後陷入貧困狀態，社會保險應該是一個國家和政府投入較少、而主要依靠社會成員互助共濟的穩定機制。因此，社會保險不應該由政府承擔過多的責任，而應該體現社會保險的互助性和共濟性。在規定責任分擔原則的指導下，根據險種確定各方負擔的法定比例和保險的負擔方式。在這個過程中，合理的社會保險費的確定，要依靠保險精算技術訂出保險費，力求社會保險達到收支平衡。

最後，去除福利性的津貼項目，擴大社會保險的覆蓋面，實現全民社保，提高基本保障項目的保障水準。社會保險提供的是基本的生存和生活保障，並不提供發展保障。因此，應該去除社會保障基金的福利性津貼項目，把社會保障基金清晰地界定在提供基本生活保障的定位上。在這個基礎上，擴大社會保險的覆蓋面，力求滿足全體居民的基本生活保障需求，實現全民社保。¹⁰與此同時，提高養老金、殘疾

10.作為澳門社會保障體系的主要支柱，社保基金的覆蓋程度仍是十分有限。例如在2002年，有作社保基金供款之受益人，只佔總勞動人口的64.7%，在2003年佔67.6%。假若還考慮那群沒有參與勞動市場的人口，社保基金的覆蓋程度就更加不足。還有，領取該基金養老金的長者，在2002年及2003年分別只佔全澳65歲或以上人口的22.8%及24.6%。（賴偉良：《澳門社會保障體系：發展與評鑑》，<http://www.ccswf.org.tw/2005paper/es/lai.doc>。）事實上，社會保障基金在1990年成立以來，其受益對象逐步擴大。一開始澳門社會保障基金的對象只是受僱的僱員，而在特區成立後，

恤金等基本保障項目的保障水準。由於澳門社會保障基金規定，養老金、殘疾恤金、社會救濟金、失業津貼及疾病津貼之給付不得互相重疊，澳門在基本生活保障項目的保障額度是不夠的，達不到澳門地區居民收入中位數的三分之一。因此，提高基本保障項目的保障水準，也是澳門社會保障基金制度未來的一個改革方向。

四、結論

當前澳門的社會政策體系中，既無法實現對收入差距的平衡作用，又無法發揮個人和社會的責任，政府承擔的責任過多，造成了政府在承擔沉重的社會保障支出的同時，並無法有效地擴大社會保障的覆蓋面和提高社會保障的保障水準。完善社會保障基金制度，需要政府發揮社會保障基金調節貧富收入差距的社會再分配功能，同時讓企業和個人在社會保險中承擔相應的責任，改變政府承擔過多責任的局面，擴大受益的覆蓋面，實現全民社保，提高基本生活保障的水準。在此基礎上，進行社會保障的多層次建設，謀求多支柱的、多元化的社會保障體系，促進澳門社會政策的不斷完善。

社保基金的保障範圍擴展到自僱人士，包括小販、漁民、的士和貨車司機等等。目前，澳門正在討論將導遊、執業醫生和保險從業員等納入社保對象。與此同時，社會上有人提出，應將家庭傭工以至家務工作者（家庭主婦）和小商戶經營者等也納入社保基金的自僱人士，如果這個要求得到滿足了，澳門基本上就實現了全民社保。參見：《社保基金應全民化 鼓勵企業為員工設退休制度》（華僑報 2006-04-21）

