



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

養老金的調整機制與最低維生指數掛鉤可行性

報告摘要

委託單位：澳門特別行政區政府社會保障基金

澳門大學社會科學學院政府與行政學系

2025 年 12 月

《養老金的調整機制與最低維生指數掛鈎可行性》

報告摘要

澳門特別行政區正經歷不可逆轉的人口老齡化趨勢，老年人口比例的持續攀升，對既有的養老保障體系構成了嚴峻挑戰。隨著長者群體規模擴大，養老金支出呈現剛性增長的特徵，社會各界對如何建立科學、可持續的養老金調整機制以應對此挑戰，表達了高度關注。現行的社會保障制度給付恆常調整機制（以下簡稱「調整機制」）自 2022 年正式實施，該機制原則上每年檢視指標參數，並每 5 年進行一次全面檢討。其核心設計是在綜合考慮「牽引性指標」（累積綜合 CPI¹ 變動率達到 3%）、「制約性指標」（過去 5 年平均社會保障基金的收入變化、過去 5 年人均預期壽命變化）及「基本養老保障水平」（養老金加敬老金不低於最低維生指數）的基礎上，觸發檢視與調整。然而，自實施以來，因受疫情影響，物價指數變動率尚未累積達到 3% 的啟動標準，使得社會普遍質疑該機制在反映長者實際需求方面存在滯後性。

社會對養老金調整機制的多維訴求可歸納為三方面：首先是關於長者 CPI 的設立，有意見認為現行綜合 CPI 未能精準反映長者以食品、醫療、能源為主的消費結構；其次是倡議將養老金金額與“最低維生指數”直接掛鈎，以確保長者基本生活需求；第三則是探討在不設立長者 CPI 或不直接與“最低維生指數”掛鈎的前提下，如何優化現行的調整機制。這些議題的出現，使得在確保社會保障制度可持續性的前提下，檢討並優化養老金調整模式，使其更靈敏、及時地反映長者的實際需求。

本研究透過文獻分析、持份者訪談，以及精算評估去測算社會保障基金（以下簡稱“社保基金”）在多種模擬情景下的收支與累計結餘，以回應以下三個核心研究問題：

1. 探討將長者 CPI 納入養老金調整參考指標的可行性，並且檢視此指標對調整機制的影響；
2. 評估和檢視現行養老金調整機制與“最低維生指數”之間的掛鈎模式，合理

¹ 消費物價指數(Consumer Price Index, CPI)

化兩者的制度關係；

3. 提出優化及完善澳門養老金調整機制的建議，以提升其科學性與適應性。

據此，本研究首先進行了多層次、系統性的文獻回顧，參考了經濟合作暨發展組織(OECD)、世界銀行(WB)及國際勞工組織(ILO)等國際權威機構的報告，以及涉及養老金調整機制的學術論文，釐清多支柱養老保障體系的定義和特徵，同時選取具相關地區經驗的案例進行分析，當中，長者CPI的國家地區案例為英國、加拿大、日本、新加坡，以及台灣地區；養老金基數與基本養老保障水平的國家地區案例為英國、瑞典和荷蘭，並且具體比較澳門社會保險制度的養老金與經濟援助制度所採用的“最低維生指數”之差異（見附件一）。此外，還檢索了本地主要報章及立法會議員的相關質詢與發言，深入了解社會對政策的關注與討論。其次，本研究開展了18場全面的持份者訪談，受訪對象涵蓋澳門主要的社會團體（7個）、青年社團（2個）、智庫組織（6個）及相關政府部門（3個），從不同層面了解社會各界對養老金調整機制及其可持續發展的意見與建議。最後，精算研究部分委託了北京中央財經大學保險學院執行，負責模型設計、技術指導及相關數據分析，對各情景進行精算評估，建立精算模型並運用精算方法進行預測、壓力測試和敏感性分析，以全面評估社保基金的可持續發展狀況（見附件二）。

長者 CPI 納入養老金調整參考指標的可行性：就社會意見對建立長者 CPI 而言，2020 年至 2025 年間有 12 篇新聞關注長者 CPI，主要聚焦現行綜合 CPI 未能充分反映長者實際生活成本，呼籲建立長者專用 CPI 並優化養老金調整機制。議員亦在疫情後加強了對長者 CPI 的討論，指出養老金長期滯後物價升幅且低於“最低維生指數”，建議政府在新一輪住戶收支調查中增加長者樣本，優化權重設計。行政部門則回應將於 2025 年完成長者 CPI 可行性研究試算結果。持份者訪談方面，多數受訪團體認同現行綜合 CPI 具代表性與可靠性，並認為長者 CPI 可作輔助性參考，但指出其在國際應用並不普及且編製成本高昂，當下缺乏實施的迫切性。約七成社會團體雖認同設立長者 CPI 有其必要性，以精準掌握長者生活概況，但其中半數強調不應作為養老金調整的唯一依據，且對其數值波動可能對公共財政及代際公平構成衝擊表達憂慮。多數受訪團體認為，若針對長者另編製 CPI，恐難以公平兼顧不同

年齡段、社群及居住安排的長者需求，同時可能誘發其他社群提出類似政策訴求。

養老金調整機制與最低維生指數之間的掛鉤模式：關於養老金與“最低維生指數”掛鉤的新聞報章多達 155 篇，議員質詢與議程前發言亦有 11 份。社會意見主要圍繞養老金金額與“最低維生指數”是否存在結構性落差、現行「養老金加敬老金不低於最低維生指數」的「打包計算」是否合理。部分受訪團體認為養老金未能滿足長者基本生活需求，且將養老金與敬老金結合計算模糊了制度功能，主張將養老金基數調升至“最低維生指數”水平並按物價逐年調整，或重塑社保基金財政結構、區分保險與福利功能。政府則強調「多層次保障」和「多點支撐」原則。關於養老金與“最低維生指數”直接掛鉤的議題，受訪團體普遍認為此舉將混淆社會保險與社會救助的制度定位，並衝擊社保基金的財政狀況及代際公平。18 個受訪團體中，僅 2 個認為直接掛鉤具備必要性或迫切性，主張體現資源再分配和政府「最終擔保人」角色。然而，有 10 個受訪團體明確認同“養老金加敬老金不低於最低維生指數”已體現了間接「軟掛鉤」或「結果上的掛鉤」效應，認為此方案較合理且能彰顯公平性。受訪團體普遍擔憂直接掛鉤會削弱供款意願、影響社保基金的財政穩健與可持續性，建議分階段、設上下限、配合供款調整，或在財政負擔未解決前維持現行間接掛鉤機制。受訪團體普遍強調「量入為出」、「量力而為」等原則，認為必須依循國際實務做法，以及遵守財政紀律，並參考精算報告。

提出優化及完善澳門養老金調整機制的建議：針對養老金調整機制優化的新聞報章數量高達 720 篇，議員質詢與發言亦有 18 份。社會各界普遍認為現行累積綜合 CPI 變動率達 3% 的啟動門檻可能導致調整滯後，影響長者生活。有意見建議適度下調啟動標準，或縮短全面檢討周期，並明確政府裁量權，避免過度依賴單一指標。政府層面則強調調整需兼顧財政可持續性，並指出人口老齡化對社保基金的償付壓力。對於啟動標準，社會普遍認為現行門檻偏高，建議下調至 2%–2.5%，或設立固定檢視周期及引入複合指標以提高響應速度。14 個受訪團體中有 3 個明確支持下調啟動標準至 2%–2.5%，另有 2 個則主張維持現有 3% 門檻。多數支持提升調整機制的透明度。

而精算評估結果主要是體現於四方面，包括現行調整機制有助社保基金於正常情況

可以維持 50 年內不會破產；制約性指標展現了精算紀律對社保基金穩健與可持續的重要性；將全額養老金調升至“最低維生指數(一人家團)”水平會大幅惡化社保基金的財政狀況；以及有條件下調牽引性指標的啟動標準：

1. 在保留現行調整機制（包括牽引性指標、制約性指標及基本養老保障水平）的基準情景下，精算模型測算顯示在中立（50%分位數）及樂觀情景（75%以上分位數）下，預期社保基金在 50 年內不會破產，現機制下社保基金在 2075 年的破產機會率約為 32.2%。在極端不利情景（5%分位數）及較為不利情景（25%分位數）下，社保基金累計結餘將分別於 2050 年和 2062 年轉為負。
2. 若保持現行制度但刪除制約性指標，社保基金的財政狀況將顯著惡化。在中立情景下，累計結餘將於 2065 年轉為負。在極端不利（5%分位數）和較為不利（25%分位數）情景下，破產年份將分別提前至 2046 年和 2053 年，而 2075 年的破產機會率約為 59.2%，特區政府需於 2025 年額外注資 285 億澳門元，或增加社保每月供款 769 澳門元。
3. 若將全額養老金從每月 3,900 澳門元調升至每月 4,350 澳門元（“最低維生指數(一人家團)”水平），社保基金的財政狀況將顯著惡化。若保留制約性指標，社保基金累計結餘大幅下降，2075 年的破產機會率升至 46.3%。若刪除制約性指標，社保基金財政狀況將明顯急劇惡化，破產機會率高達 72.7%，破產年份提前至 2055 年。為維持社保基金 50 年內不破產，特區政府需於 2025 年額外注資 760 億澳門元，或增加社保每月供款 2,127 澳門元。
4. 原機制下調牽引性指標的啟動標準，例如將「累積綜合 CPI 變動率達到 3%」下調至 2.5%或 2%，在保留制約性指標的前提下，對社保基金的收支狀況影響不明顯，甚至會略微增加累計結餘。這是因為降低啟動標準雖使調整更頻繁，但調整金額減少，且制約性指標發揮作用的頻率更高，最終導致養老金增長率反而更低，分別使破產機會率略為下降至 31.1%和 30.3%。但是刪除制約性指標後，下調啟動標準的結果則有所不同，啟動標準越低，社保基金累計結餘越少，破產機會率則分別進一步提升為 59.6%和 59.7%。

綜合本研究的分析結果與精算評估，就養老金調整機制優化方向而言，在人口老齡化背景下，維持社保基金的長期穩健性至關重要，必須保留制約性指標，避免福利剛性膨脹。精算結果明確顯示，將全額養老金基數直接與“最低維生指數(一人家團)”水平掛鉤將對社保基金財政產生巨大的衝擊。現行綜合 CPI 作為牽引性指標仍具合理性，現階段不宜引入長者 CPI 作為主參數。適度下調啟動標準可提升機制響應參數變動的及時性，且精算上具可行性。人口結構變化與財政壓力將於 2040 年前後加劇，制度改革應具前瞻性，提前布局。為應對上述挑戰並確保澳門養老保障制度的長期穩健與適應性，本研究遵循「精算紀律」、「穩定施政」及「持續優化」三項核心原則，從而提出以下的政策建議：

1. 牽引性指標：

- 維持現行牽引性指標：繼續沿用現行具代表性、合理性及可靠性的綜合 CPI 為主要牽引性指標的參數，因其能反映全社會物價變動趨勢，且國際上將長者 CPI 直接作為調整依據的案例並不普及，其編製與更新成本高昂，技術上亦存在樣本代表性等挑戰。

2. 制約性指標：

- 維持現行制約性指標：維持現行制約性指標的設計，精算結果已明確證實其對社保基金長期可持續性的關鍵作用，刪除該指標會顯著提高破產機會率。
- 加強宣傳與公開：加強向社會宣傳制約性指標對防範財政失衡和維持代際公平的重要性。每年定期公佈牽引性指標及制約性指標的參數變化，通過強化公眾溝通，闡明指標背後的邏輯與對制度穩健的保障意義，鞏固社會對財政紀律的共識。

3. 基本養老保障水平：

- 維持間接「軟掛鉤」：繼續採用“養老金加敬老金不低於最低維生指數”的間接「軟掛鉤」模式。此舉既能回應長者基本生活保障需求，又避免混淆社會保險與社會救助的制度邊界，維繫供款意願與代際公平。

4. 啟動標準與彈性機制：

- 下調牽引性指標的啟動標準：建議可根據實際狀況將累積綜合 CPI 變動率的啟動標準由 3% 下調至 2.5% 或 2%。精算結果顯示，此調整既能提升機制響應物價波動的及時性，又不會對基金財政帶來負面影響，反而有助於強化可持續性。
- 設立彈性處理程序：若在一定年期內未能觸及啟動標準，特區政府應綜合考量社會經濟發展實況、居民訴求及社保基金財政承擔能力等因素，適時啟動養老金調整程序，避免福利調整長期停滯，以回應社會的實際需求。

5. 制度檢討與評估安排：

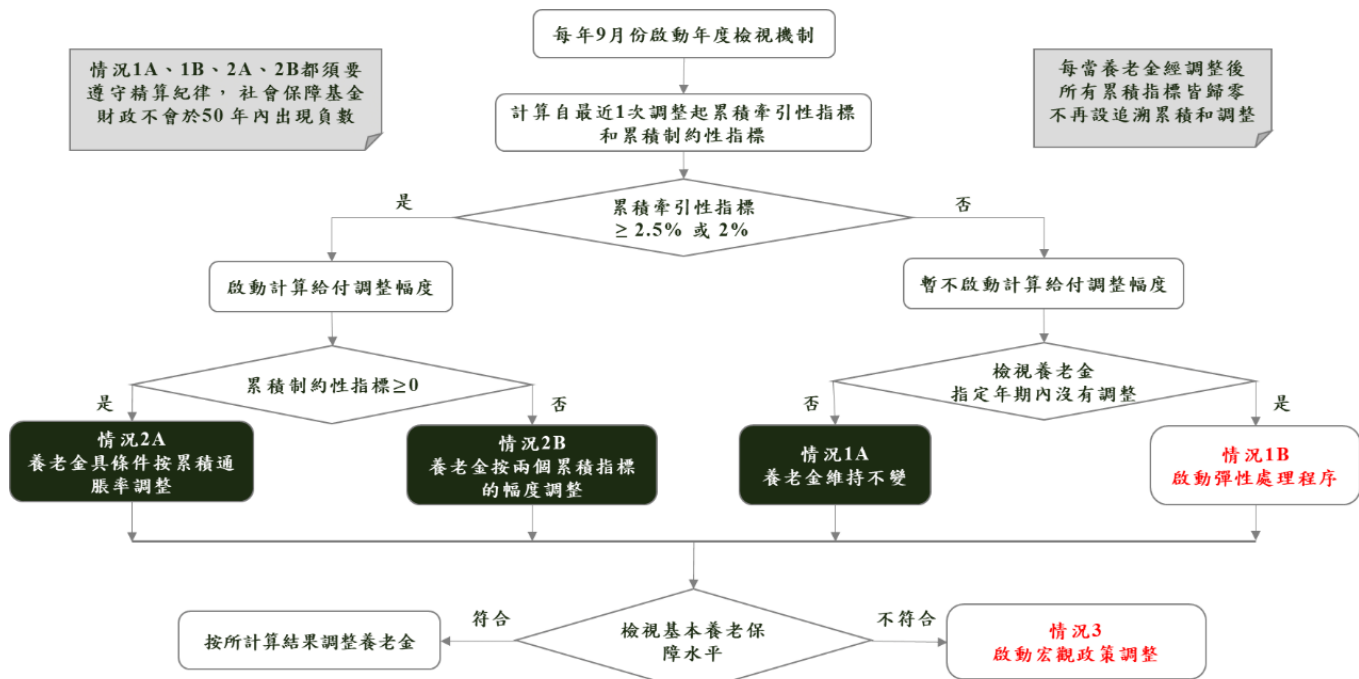
- 維持雙周期機制：維持「年度檢視+每 5 年全面檢討」的雙周期機制。每年開展常規指標復盤和公開說明，監測社保基金收支、通脹變動及人口預期壽命等核心參數，以及每 5 年結合人口結構變化及經濟戰略調整進行系統性修訂，確保制度動態適應社會變遷，通過全渠道公示提升社會認知透明度。與此同時，建議加強向社會宣導社會保障制度的重要性，推動居民積極參與，倡導及早規劃、多元儲備及強化個人養老責任，形成全民共擔的可持續保障文化。

最後，本研究只能透過精算評估結果，讓社會可以清楚各狀況可能帶來的影響，從而讓社會先凝聚共識，去推動養老金調整機制的下一步改革方向。下表為養老金現行調整機制及按本研究建議的養優化建議。

表 1 養老金現行調整機制及優化建議比較

	現行調整機制	按建議調整後的調整機制
牽引性指標	綜合 CPI	維持現行牽引性指標
制約性指標	過去 5 年平均社保基金的整體收入變化、過去 5 年人均預期壽命變化	維持現行制約性指標
基本養老保障水平	養老金加敬老金不低於最低維生指數（一人家團）	維持現行基本養老保障水平
牽引性指標啟動標準	累積綜合 CPI 變動率（通脹率） $\geq 3\%$	1. 建議可根據實際狀況將累積綜合 CPI 變動率的啟動標準由 3% 下調至 2.5% 或 2% 2. 若在一定年期內未觸及啟動指標，將綜合考量社會經濟狀況、社會訴求及社保基金財政狀況等因素作適時調整 3. 若養老金經推算調整幅度後仍未符合基本養老金保障水平，則需要啟動宏觀政策調整
調整機制評估安排	年度檢視+每 5 年檢討	維持現行雙周期評估安排

圖 1 社會保障制度養老金給付調整機制運作流程圖



註：† 建議根據現況啟動標準的變動率可以從現在的 3% 下調至 2.5% 或 2%。

‡ 彈性處理程序：若在一定年期內未能觸及啟動標準，特區政府應綜合考量社會經濟發展實況、居民訴求及社會保障基金財政承擔能力等因素，適時啟動養老金調整程序，避免福利調整長期停滯，以回應社會的實際需求。

附件一 最低維生指數與養老金典型特徵比較

表 2 最低維生指數與養老金典型特徵比較

	經濟援助制度 最低維生指數	社會保障制度 養老金
制度性質	非繳費型社會救助	繳費型社會保險
單位	家團	個人
資產審查	每月家庭總收入需要低於一定標準 ^{註1}	無
領取條件	澳門居民； 最近 18 個月連續居住在澳門特別行政區（包括居於橫琴粵澳深度合作區）	澳門居民； 年滿 65 歲； 居澳年期滿 7 年；
領取期限及要求	發放期每次最長為 12 個月，且得以相同或不同期予以續期，而領取當年連續超過 90 日或間斷超過 120 日不在澳會導致給付被取消（獲批准的「回內地定居計劃」除外）； 經社會工作局審核確認處於經濟貧乏狀況； 除家庭居所外無持有其他不動產；及 所擁有的銀行存款及現金總數不超過所訂定的數值	已供款不少於 60 個月，給付金額仍須按實際供款月數計發； 60-64 歲起可自願選擇提前獲發養老金，按對應年齡百分比及實際供款月數計發 每年辦理在生證明，不限居住地，終身領取至逝世；
給付金額	1 人家團 4,350 澳門元/月（13 個月）	3,900 澳門元/月（13 個月）
收入來源	財政預算撥款	定額供款、博彩撥款、年度財政預算經常性收入 1%、中央預算執行結餘 3%、投資收益及其他等
啟動標準	甲類 CPI 達 3%	自上次調整後所有指標累積參數歸零，綜合 CPI（通脹率）累計達 3%
調整機制	調整指標為甲類 CPI，剔除部分商品及服務大類（煙酒、住屋、外地消費）； 前瞻性 每半年 1 次，於每年 4 月及 10 月參考最新的甲類 CPI 及其年變動率	調整指標為綜合考量“牽引性指標”（綜合 CPI）、“制約性指標”及“基本養老保障水平”（養老金加敬老金不低於最低維生指數）； 回溯性 每年 1 次，於每年 9 月檢視自最近 1 次調整起的各項指標累積參數

資料來源：

1. 澳門特別行政區政府社會工作局，個人及家庭服務，經濟援助，最低維生指數 <https://www.ias.gov.mo/zh/swb-services/individual-and-family-service/financial-assistance?slug=MinimumSubsistence>

2. 澳門特別行政區政府社會保障基金，社會保障制度簡介

<https://www.fss.gov.mo/zh-hant/social/social-intro>

註 1：標準依據為計算銀行存款及現金上限的公式，當中一般家庭為最低維生指數 x6；65 歲以下獨居者為最低維生指數 x10；65 歲以上獨居者為最低維生指數 x12。

附件二 精算評估方法摘要

1. 研究背景與目的

本報告透過精算模型，分析澳門社會保障制度的養老金調整機制及養老金與最低維生指數掛鈎的可行性，重點評估長期財政影響、人口結構變化及基金償付能力，確保制度可持續性。

2. 現行調整機制簡述

澳門社會保障制度的養老金屬於繳納式基礎保障，與非強制性中央公積金形成雙層式社會保障制度，在 2022 年建立的調整機制，制定了「牽引性指標」²和「制約性指標」³作為調整養老金及各項給付的指標參數，當牽引性指標自上一次調整以來累積達到 3%或以上時，啟動檢視制約性指標，同時強調“養老金加敬老金不低於最低維生指數”的基本養老保障水平。然而，由於近年受到疫情及經濟影響，上述的調整機制自實施以來牽引性指標尚未累積達到 3%的啟動標準。

3. 精算情景設置

精算研究部分委託了北京中央財經大學保險學院執行，負責模型設計、技術指導及相關數據分析工作，確保分析結果具備嚴謹性與專業水準。本次研究納入了對各年齡群體的精算評估，建立精算模型並運用精算方法進行預測、壓力測試和敏感性分析，全面評估社會保障基金的可持續發展狀況。

主要是基於社會保障制度（澳門特別行政區第 4/2010 號法律及其他倘有適用法律）和歷史資料，本部分對社會保障基金的未來收支和累計結餘進行精算分析。

本次精算分析依照以下研究方法進行：

- 根據社會保障制度建立社會保障基金未來收支與累計結餘模型；
- 以歷史資料為基礎，結合理想預期，制定最佳估計假設作為基礎情景，預測社會保障基金在 2025-2075 年間各年的收入、支出與累計結餘。
- 以基礎情景為基礎，模擬不同改革措施下（即敏感性情景）社會保障基金在 2025-2075 年間各年的收入、支出與累計結餘，以分析提議的改革措施對社會保障基金可持續性的影響。

在通脹率較高、投資收益率較低時，社會保障基金更易收不抵支和破產。為更好體現此類風險，本報告對未來通脹和投資收益隨機產生 1,000 種情況，並基礎情景和各敏感性下生成 1,000 個子情景進行精算分析。

社會保障基金未來收支與結餘模型主要由三部份構成：

1. 收入模型：社會保障基金收入由博彩撥款、百分之一共同分享收入、中央預

² 牽引性指標 - 指的是驅動給付水準調升的指標，旨在保障受益人的購買能力，也是用來觸發調整機制的啟動標準。現行調整機制牽引性指標的參數採用了累積綜合消費物價指數變動率。

³ 制約性指標 - 指的是透過一系列用於評估、限制及約束支付調整幅度的參數，以確保制度償付能力及可持續發展的參數。現行調整機制制約性指標的參數採用了社會保障基金過去 5 年的平均整體收入變化以及過去 5 年人均預期壽命變化。

算執行結餘(百分之三)、受益人定額供款及外地僱員聘用費構成。其中，受益人定額供款取決於供款本地人口數與供款金額；外地僱員聘用費與外地僱員人數。此外，社會保障基金收入還包括上一年累計結餘的投資收益（虧損）。

2. 支出模型：社會保障基金支出包含養老金、殘疾金、失業津貼、疾病津貼、出生津貼、結婚津貼、喪葬津貼及其他支出。養老金支出分舊人與新人計算，並考慮提前領取比例與養全額老金全額調整規則；其他各類津貼支出與對應領取人數、津貼水準相關，津貼水準按養老金調升比例調整且不下降；其他支出依歷史數據估計，按總支出的一定比例計算。
3. 結餘模型：社會保障基金當期結餘為當期收入與當期支出之差；累計結餘為上一期累計結餘與當期結餘之和。