



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

《非強制性中央公積金制度》 審視報告撮要版

委託單位：澳門特別行政區政府社會保障基金

受託單位：澳門大學社會科學學院政府與行政學系

澳門大學社會科學學院粵港澳大灣區研究中心

二零二一年

目錄

1. 非強制央積金執行情況	1
2. 社會意見.....	3
3. 承擔能力及認受性分析	4
4. 經濟情況分析	6
5. 實施強制央積金時間表	7
6. 強制央積金內容建議	8

1. 非強制中央公積金執行情況

截至 2020 年底，非強制性中央公積金制度（以下簡稱“非強制中央公積金”）執行情況如下：

1.1 分配制度

個人帳戶擁有人累計約有 60.3 萬人。特區政府自 2010 年起在財政執行有盈餘的情況下，向合資格的個人帳戶擁有人¹進行款項分配（政府撥款），每個個人帳戶的政府管理子帳戶中累計政府撥款最高已達 77,000 元（澳門元，單位下同），連同最高可獲分配收益 9,910 元²，合共最多有 86,910 元。

1.2 供款制度

1.2.1 公積金共同計劃：共 247 名僱主設立計劃，22,901 名僱員參與。

表 1 公積金共同計劃的參與數

公積金共同計劃				
年份	2018	2019	2020	歷年累計
僱主	128	78	41	247
僱員	2,327	17,665	2,909	22,901

1.2.2 公積金個人計劃：共 61,553 人設立計劃。

表 2 公積金個人計劃的累計參與人數

公積金個人計劃			
年份	2018	2019	2020
累計參與人數	36,243	53,385	61,553

至 2020 年底，共約 75,000 名澳門居民設立了公積金共同計劃或公積金個人計劃，顯示本澳居民逐步認識非強制中央公積金對個人養老保障的正面影響，並開始進行退休儲備。

¹ 在分配款項當年的一月一日仍在生，並在前一曆年內年滿 22 歲及身處澳門至少有 183 日的澳門永久性居民。

² 若個人帳戶擁有人由 2010 年起合資格獲政府撥款，且從未轉出、轉入或提取政府管理子帳戶的款項，則其“最高可獲分配收益”為 9,910 元。政府管理子帳戶由社會保障基金以審慎及低風險原則管理，收益來自存放於澳門各銀行的定期存款利息，收益每年結算，由 2011 至 2020 年，共 10 次收益結算，平均年利率 2.11%。

1.2.3 退休基金表現

研究團隊認為，就制度的營運模式、制度內容、社會和經濟背景等而言，香港的強制性公積金計劃（以下簡稱“強積金”）與本澳的非強制中央積金較相似，故在退休基金回報及收費上，有一定的可比性。

回報方面，本澳退休基金年回報的走勢與香港相近，但整體波動性較低。收費方面，過去 3 年非強制中央積金的投放項目平均總費用比率較香港為低。

表 3 退休基金年回報率及費用比率³

年份	平均回報率		平均總費用比率	
	澳門	香港	澳門	香港
2018	-5.16%	-9.3%	1.27%	1.52%
2019	8.67%	12.2%	1.28%	1.46%
2020	8.66%	11.7%	1.31%	1.44%

由非強制中央積金的執行情況來看，分配制度有助居民累積財富，為建立制度打下基礎。供款制度運作 3 年期間，公積金共同計劃及公積金個人計劃的參與情況、退休基金資產規模等均呈上升趨勢，可見非強制中央積金整體運作順暢，已取得一定成果。

³ 香港的整體年回報來自《強積金 2019 投資表現》及香港強制性公積金計劃管理局於 2021 年 2 月 8 日公佈 2020 年強積金計劃投資表現，按內部回報率計算；平均費用比率來自《強制性公積金計劃統計摘要》2018 年 12 月、2019 年 12 月及 2020 年 12 月的整體平均基金開支比率。澳門的平均年回報及費用比率分別為各項退休基金的年度回報總和及總基金費用比率總和除以退休基金總數。

2. 社會意見

為了更深入地了解持份者對非強制央積金的意見，研究團隊共進行了 20 場深度訪談⁴，從供款制度評價、分配制度評價、由“非強制性”向“強制性”轉移的準備及其他建議等方面進行探討交流。

從訪談的匯總意見來看，大多數被訪者普遍認同實施強制性職業儲蓄計劃是世界趨勢，而完善的退休福利不僅可以留住人才，長遠而言也能減輕政府應對人口老化帶來的社會福利負擔，所以願意支持配合政府政策及承擔社會責任。因此，被訪者對於本澳非強制央積金邁向強制性中央公積金制度(以下簡稱“強制央積金”)抱持正面態度。絕大多數被訪者認同目前的制度安排，包括公積金共同計劃維持以基本工資作為供款計算基礎、僱主及僱員的供款比率分別至少為 5%、供款計算基礎上下限的設置，以及由 3 年開始取得僱主 30%供款，滿 10 年取得僱主全部供款的權益歸屬安排等。

雖然不同訪談組別就“非強制性”過渡至“強制性”的時間表及企業加入次序，各有不同的考量意見，但是所有組別均認為因應新型冠狀病毒肺炎疫情(以下簡稱“新冠肺炎疫情”)對經濟的衝擊和企業造成的營運壓力，當局需要視乎經濟的復甦情況，調整強制央積金的推出安排，凝聚較佳的社會氛圍。

⁴ 被訪者組別包括已加入僱主(2場)、未加入僱主(8場)、僱員團體(2場)、管理和銷售退休基金的機構(3場)、立法會議員(2場)及專家學者(3場)。

3. 承擔能力及認受性分析

3.1 僱員及居民對退休儲蓄的認受性

根據澳門金融管理局及統計暨普查局的數據，參與職業儲蓄計劃的就業人口比例、私人退休基金之總資產均有增長趨勢，後者上升主要歸因於供款和參與人數的增加，以及投資收益。

表 4 數據顯示僱員對於參與職業儲蓄計劃，以退休基金作為投資渠道的認受性有增長趨勢，且退休基金長線而言亦發揮了投資增值的效果。隨著本地居民存款穩步上升，為居民的存款提供更多元化的投資渠道，將有助居民提高將現行存款用作退休保障的效益，為推廣及實施強制中央積金提供良好基礎。

表 4 職業儲蓄計劃及本地居民儲蓄情況

數據	2013	2019
參與私人退休金制度及非強制中央積金的僱員佔本澳就業人口之比例	30.6%	40.9%
參與公務人員公積金制度的僱員佔本澳就業人口之比例	4.7%	6%
私人退休基金總資產	102 億元	302 億元
本地居民存款總額	4,324 億元	6,706 億元

3.2 僱主強制中央積金供款支出水平估算

研究團隊按統計暨普查局及財政局的數據，計得澳門全部僱主及中小企僱主⁵的“員工開支比例”，即員工支出佔僱主收益的比例分別為 24%及 29%。假設現行非強制中央積金的設置將繼續適用於強制中央積金，並以上述兩項員工開支比例的 5%作情景分析，估算僱主在原有的員工開支比例上，額外的供款支出水平。

⁵ 由於資料的局限性，以財政局提供的 B 組納稅人的數據作計算，中小企僱主的“員工開支比例” = B 組納稅人的員工總支出 / B 組納稅人的總收益。

由表 5 可見，在假設 1 的情況下，預期 2026 年對於全部僱主而言，額外增加的強制央積金供款佔僱主總收益的百分比約為 1.40%。而如果獨立計算中小企僱主同一項目（假設 4）的百分比則增加約為 1.72%。

需要強調的是，上述結果只是簡單估算，並未考慮權益歸屬以及現行制度僅適用於本地僱員，且以基本工資作為供款計算基礎。倘同時加入本地僱員佔比及權益歸屬兩個調整因素進行估算（假設 3 及假設 6），預期 2026 年的強制央積金供款佔澳門全部僱主收入比例為 0.69%，而中小企僱主的相關比例則為 0.84%，即該年中小企僱主每賺取 1,000 元收益，需分配當中的 8.4 元作為強制央積金供款，而 2027 至 2030 年相關僱主供款支出水平與 2026 年相若，相信有關供款成本不會對僱主造成過大壓力。

表 5 預期 2026 至 2030 年僱主強制央積金供款佔僱主總收益的百分比

員工開支 比例	澳門全部僱主 24%			中小企僱主 29%		
預期僱主 強制央積金 供款佔僱主 總收益的 百分比	假設 1 ⁶ 僱主須為全 部僱員供 款，不考慮 權益歸屬	假設 2 ⁷ 僱主僅為本 地僱員供 款，不考慮 權益歸屬	假設 3 ⁸ 僱主僅為本 地僱員供 款，計算 權益歸屬	假設 4 僱主須為全 部僱員供 款，不考慮 權益歸屬	假設 5 僱主僅為本 地僱員供 款，不考慮 權益歸屬	假設 6 僱主僅為本 地僱員供 款，計算 權益歸屬
2026	1.40%	0.98%	0.69%	1.72%	1.20%	0.84%
2027	1.39%	0.97%	0.69%	1.71%	1.20%	0.84%
2028	1.40%	0.98%	0.69%	1.72%	1.20%	0.84%
2029	1.41%	0.99%	0.69%	1.73%	1.21%	0.85%
2030	1.43%	1.00%	0.70%	1.76%	1.23%	0.86%

⁶ 假設 1 及假設 4：僱主須為所有僱員（包括本地及外地僱員）供款，且不考慮權益歸屬，即不論供款時間，僱員可獲得僱主全部供款。

⁷ 假設 2 及假設 5：以統計暨普查局就業調查（2011—2020）中本地僱員佔全部僱員平均百分比為 70%的情況下作估算，調整因素為 70%。

⁸ 假設 3 及假設 6：以統計暨普查局就業調查（2011—2020）中本地僱員佔全部僱員平均百分比為 70%，且僱主供款的權益歸屬因素為 70%的情況下作估算，調整因素為 70%×70%=49%。

4. 經濟情況分析

國際貨幣基金組織（International Monetary Fund，IMF）曾於 2019 年發表關於澳門經濟情況的報告⁹，預測本澳 2019 年度的實質本地生產總值¹⁰（Real Gross Domestic Product，Real GDP）增長率為 4.3%，且中期仍能維持穩健增長，年增長率約為 4%。

然而，新冠肺炎疫情的出現，加上疫情持續反覆的影響下，本澳經濟受到不少衝擊，僱主收益亦隨之減少，相信需要一定時間才可恢復。研究團隊透過分析 IMF 於 2020 年 10 月發表的報告¹¹中關於澳門實質本地生產總值的數據，預測至 2025 年，本澳實質本地生產總值可大致恢復到 2019 年水平的 101%（見表 6）。

表 6 澳門實質本地生產總值預測數據（IMF）

年份	實質本地生產總值 (億元)	每年增長	等同 2019 年的水平
2019 ^{註 1}	4,346.9		
2020 ^{註 1}	1,899.3	-56%	44%
2021	2,352.5	24%	54%
2022	3,058.3	30%	70%
2023	3,825.2	25%	88%
2024	4,140.2	8%	95%
2025	4,389.6	6%	101%
2026 ^{註 2}	4,645.8	6%	107%
2027 ^{註 2}	4,847.7	4%	112%
2028 ^{註 2}	5,022.6	4%	116%
2029 ^{註 2}	5,176.8	3%	119%
2030 ^{註 2}	5,314.8	3%	122%

註 1：2019 及 2020 年為實際數據（以環比物量（2018 年）計算的本地生產總值），來自統計暨普查局。

註 2：研究團隊採用國際貨幣基金組織對 2021 至 2025 年澳門實質本地生產總值的預測數據，並通過對這組數據進行迴歸分析，進一步預測 2026 至 2030 年的增長率，作為澳門實質本地生產總值在 2021 至 2030 年間的增長百分比。

⁹ IMF Country Report No. 19/123

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/05/06/Peoples-Republic-of-China-Macao-Special-Administrative-Region-2019-Article-IV-Consultation-46867>

¹⁰ 實質本地生產總值（Real Gross Domestic Product，Real GDP），即名義本地生產總值（Nominal Gross Domestic Product，Nominal GDP）扣除通脹率。

¹¹ World Economic Outlook Database

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/download-entire-database>

5. 實施強制央積金時間表

經綜合評估非強制央積金的執行情況、被訪者對制度的營運意見、新冠肺炎疫情前本澳的經濟狀況後，研究團隊認為現行制度在過去 3 年的操作便捷和推展良好，亦取得一定的成果，如果沒有疫情出現，本來已具備邁向強制性的條件。然而，本澳現時受新冠肺炎疫情影響，經濟前景仍不明朗，疫情的出現及持續反覆令僱主、尤其是中小企業面對突如其來的資金壓力，需要更多時間去準備加入制度，加上進行強制央積金的前期工作亦需時，因此研究團隊認為現時不是實施強制央積金的合適時機，故建議“5 年準備期”及“7 年準備期”的兩個方案。

具體實施方面，研究團隊建議設定 3 年觀察期（2021—2023），以檢視本澳經濟的恢復情況後方開展其他準備工作。若經濟情況接近 IMF 的預測，則按表 7 中的方案一展開制度的相關準備工作，強制央積金預期於 2026 年起生效；若屆時經濟情況恢復未如 IMF 預測，則按方案二順延 2 年，於 2028 年實施強制央積金。

表 7 《強制性中央公積金制度》實施時間表

年份	方案一（5 年準備期）	方案二（7 年準備期）
2021	● 提交及解說《非強制性中央公積金制度》審視報告	
2021—2023	● 觀察本澳經濟的恢復情況 ● 繼續推動僱主、僱員及居民加入非強制央積金	
2024—2025	● 邁向強制央積金的前期準備工作	● 如經濟恢復情況未如理想，需延長觀察時間 ● 繼續推動僱主、僱員及居民加入非強制央積金
2026	● 《強制性中央公積金制度》生效，年內所有企業加入制度	● 邁向強制央積金的前期準備工作
2027		
2028		
		● 《強制性中央公積金制度》生效，年內所有企業加入制度

6. 強制央積金內容建議

雖然勞資雙方各有訴求，個別安排未盡理想，但為了本澳居民可以儘早獲得更完善的養老保障，研究團隊認為，應按目前制度的基本標準作平穩過渡，避免因任何制度安排的變更而產生不確定因素，導致拖慢過渡至強制性的進程（見表 8）。

表 8 強制央積金內容建議

制度內容	非強制央積金	強制央積金
A. 公積金共同計劃		
1. 參與資格	本地僱員 ¹²	維持
2. 投放分配	2.1 僱主選擇基金管理實體 2.2 僱主、僱員各自決定供款的投放分配 2.3 當僱員有權取得 100%僱主供款時，僱員可同時決定僱主供款的投放分配	
3. 供款比率	僱主及僱員各供款至少 5%	
4. 供款計算基礎	當月基本工資	
5. 供款計算基礎上、下限	5.1 供款計算基礎下限指如扣除供款後，供款計算基礎低於“最低工資”，僱員無需供款，僱主仍要供款 5.2 供款計算基礎上限指“最低工資”的 5 倍，僱主及僱員可各自設定，是否就超出上限的金額進行供款	
6. 權益歸屬	6.1 不可抵扣 6.2 現行權益歸屬比率：僱員供款滿 3 年開始獲得 30%僱主供款，每滿 1 年遞增 10%，至滿 10 年可獲 100%僱主供款	
7. 銜接	舊人舊制，新人新制	

¹² 不包括自僱人士、公務人員公積金制度和退休及撫卹制度的參與人，以及根據第 7/2008 號法律第三條第二款（二）至（四）項建立的勞動關係（配偶、同膳宿二等親屬、學徒）；此外，也不包括已參與確定利益計劃的僱員，截至 2020 年 9 月 30 日，共有 5 個確定利益計劃。

制度內容	非強制央積金	強制央積金
8. 中止供款	經社會保障基金批准可中止供款	取消（即供款不可暫停）
9. 稅務優惠	9.1 至 2020 年，僱主供款可享額外 2 倍稅務優惠 9.2 僱員供款沒有稅務優惠	9.1 取消（即僱主供款只可享受免稅優惠） 9.2 維持
B. 公積金個人計劃		
1. 參與資格	以下澳門居民： 1.1 年滿 18 歲 1.2 未滿 18 歲，但已根據第 4/2010 號法律第十條第一款（一）項的規定在社會保障制度登錄者	維持
2. 最低供款金額	每月 500 元	
3. 最高供款金額	每月最高供款金額是公積金共同計劃供款計算基礎上限的 10%（現時為 3,300 元）	