



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

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

目錄	I
表列	III
摘要	1
第一章 前言	2
1.1 研究背景	2
1.2 研究方法	2
第二章 非強制央積金執行情況.....	4
2.1 非強制央積金個人帳戶	4
2.2 分配制度	4
2.2.1 鼓勵性基本款項及預算盈餘特別分配.....	4
2.2.2 政府管理子帳戶收益分配.....	5
2.2.3 聲明異議情況.....	5
2.3 供款制度	5
2.3.1 公積金共同計劃.....	5
2.3.2 公積金個人計劃.....	6
2.3.3 政府管理子帳戶款項轉移申請.....	7
2.3.4 供款子帳戶及保留子帳戶的資產結餘.....	7
2.4 退休基金的表現	8
2.4.1 退休基金及淨資產總值.....	8
2.4.2 退休基金年回報率及費用比率.....	8
2.5 款項的提取情況	9
2.6 電子服務	9
2.7 宣傳推廣	10
2.8 稅務鼓勵	10
2.9 小結	11

第三章 社會意見歸納.....	12
3.1 供款制度評價	12
3.1.1 公積金共同計劃.....	12
3.1.2 公積金個人計劃.....	13
3.2 分配制度評價	14
3.3 由“非強制性”向“強制性”轉移的準備	14
3.4 其他建議	16
3.5 小結	17
第四章 經濟情況、承擔能力與認受性分析	18
4.1 澳門經濟恢復情況預測	18
4.2 僱主強制中央公積金供款支出水平估算	19
4.3 企業經營環境	21
4.4 澳門居民對退休儲蓄的認受性	22
4.5 小結	23
第五章 研究總結及建議.....	24
5.1 研究總結	24
5.2 建議	25
5.2.1 平穩過渡、擇優先行.....	25
5.2.2 強制性中央公積金制度的推行時間表.....	29
附件一 文獻回顧	31
附件二 本地報章回顧及統計.....	34
附件三 澳門立法會議員書面質詢內容摘要及所屬範疇.....	36
附件四 非強制性中央公積金制度發展回顧	39
附件五 公積金共同計劃基本標準及優於標準的例子	40
附件六 僱主強制中央公積金供款支出水平估算	41
附件七 僱主強制中央公積金供款支出水平估算的調整因素.....	45

表列

表 1 公積金共同計劃的參與數.....	6
表 2 公積金個人計劃的累計參與人數.....	6
表 3 政府管理子帳戶款項轉移申請.....	7
表 4 供款子帳戶及保留子帳戶的資產結餘	7
表 5 退休基金年回報率及費用比率.....	9
表 6 澳門實質本地生產總值預測數據（IMF）	19
表 7 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	20
表 8 職業儲蓄計劃及本地居民儲蓄情況	22
表 9 央積金制度對個人退休儲蓄的作用	23
表 10 強制央積金內容建議.....	27
表 11 《強制性中央公積金制度》實施時間表	30

摘要

第 7/2017 號法律《非強制性中央公積金制度》（以下簡稱“非強制央積金”）於 2018 年 1 月 1 日生效。根據上述法律規定，社會保障基金須於法律生效滿 3 年後製作審視法律執行情況的報告，因此澳門大學研究團隊受社會保障基金委託，開展對非強制央積金執行情況的審視，並在回顧和檢視的基礎上提出建議發展路徑，為未來進一步完善制度提供可執行方案。本審視報告主要根據制度運作執行情況歸納、持份者訪談和經濟情況、僱主承擔能力及居民對退休儲蓄的認受性分析來進行。

非強制央積金是養老保障發展的重要支柱之一，運作 3 年間已取得一定成果。儘管勞資雙方對制度的意見各有不同，但訪談發現大部分被訪者都認同非強制央積金需要朝向強制性發展，研究團隊建議應以現有的制度安排為基礎，平穩地過渡至強制性。研究團隊通過推算，認為供款不會對僱主造成過大壓力。此外，研究團隊發現澳門居民對參與退休儲蓄計劃的廣泛度和對退休基金投資的金額均有增長趨勢，結合個人儲蓄的上升，體現澳門居民對退休儲蓄的認受性越來越高，社會正逐漸接受需要為退休作儲蓄的概念，為推廣及實施強制性中央公積金制度（以下簡稱“強制央積金”）提供良好基礎。

研究團隊認為，如 2020 年本澳的經濟保持增長態勢，在各項運作條件成熟下，制度本來已具備邁向強制性的條件。然而，由於新冠肺炎疫情的出現，令各行各業均受到不同程度的衝擊，宏觀經濟復甦時間難以掌握，研究團隊認為現時不是推行強制央積金的合適時機。

最後，研究團隊結合國際貨幣基金組織（IMF）對澳門實質本地生產總值的預測，對實施強制央積金的備妥程度作出評估，建議特區政府可先設 3 年“觀察期”，期間應繼續推動僱主加入非強制央積金，並觀察經濟的恢復情況。如屆時的經濟恢復情況與 IMF 預測接近，便可開展強制央積金的前期準備工作，預計最快於 2026 年可正式實施。倘若澳門經濟恢復未如 IMF 的預測，則稍為延後至 2028 年實施。

第一章 前言

1.1 研究背景

特區政府早於 2008 年藉《社會保障和養老保障體系改革方案》，提出了雙層式社會保障制度的構想，並以先易後難的方式，逐步推進中央公積金制度（以下簡稱“央積金制度”）的建設。後於 2014 年向社會進行公開諮詢，就非強制央積金方案收集各持份者的意見及建議，及至 2018 年，第二層非強制央積金正式實施。

社會保障基金須於第 7/2017 號法律生效滿 3 年後製作審視法律執行情況的報告，尤其是採用強制模式實施中央公積金制度的必要條件，以及有關措施對社會及經濟構成的影響。研究團隊受社會保障基金委託，對非強制央積金作全面檢視，並在回顧和檢視的基礎上，分析推進強制央積金的備妥程度，同時擬定推行時間表。

1.2 研究方法

研究團隊採用定性加定量的研究方法來檢視制度過去發展及探討未來走向，方法包括文獻回顧、持份者訪談和經濟情況與僱主承擔能力的情景分析。

1.2.1 文獻回顧：通過參考其他國家或地區類似央積金制度的安排(第 31 頁[附件一](#))，標準雖不一，但都是以強制性推行。回顧本地報章相關新聞（第 34 頁[附件二](#)）及立法會議員的意見表（第 36 頁[附件三](#)），以了解社會對制度的關注和期望。檢視社會保障基金歷年的工作年報，整理和歸納非強制央積金的各項數據，如參與人數、退休基金的表現等，全面檢視非強制央積金的執行情況及成果。

- 1.2.2 持份者訪談：**考慮到不同持份者對非強制央積金的發展看法存在差異，所以進行了 20 場深度訪談，以了解各持份者對供款制度和分配制度的評價，以及由“非強制性”向“強制性”轉移的想法，藉此歸納持份者對目前非強制央積金各項安排的意見，尤其是過渡至強制實施的觀點。
- 1.2.3 經濟情況、承擔能力及認受性分析：**結合各項統計和 IMF 對澳門經濟的預測數據，並估算僱主在不同情景下的供款支出水平，以及澳門居民對退休儲蓄的認受性，評估推行強制央積金的可行時間表。

第二章 非強制央積金執行情況

非強制央積金在完善本澳社會保障體系的工作中擔任重要角色，對居民影響深遠，特區政府一直有序推動制度的構建（第 39 頁[附件四](#)），研究團隊從現行制度的運作情況，以及各項數據來評估制度的成效。

2.1 非強制央積金個人帳戶

非強制央積金個人帳戶由社會保障基金為合資格的澳門居民依職權開立，個人帳戶包括：政府管理子帳戶、供款子帳戶及保留子帳戶，其中政府管理子帳戶由社會保障基金負責管理，而供款子帳戶及保留子帳戶則由基金管理實體負責管理。截至 2020 年，非強制央積金個人帳戶擁有人累計約有 60.3 萬人。

2.2 分配制度

2.2.1 鼓勵性基本款項及預算盈餘特別分配

社會保障基金自 2010 年開始為合資格的帳戶擁有人發放一次性鼓勵性基本款項 10,000 元（澳門元，單位下同），並於 2011 至 2020 年向符合分配要件¹的帳戶擁有人每年發放預算盈餘特別分配款項，至 2020 年個人帳戶的累計政府撥款最高已達 77,000 元，再加上歷年滾存的利息收益，最高合共 86,910 元。列入 2020 年度預算盈餘特別分配款項名單共 387,253 人。

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。

2.2.2 政府管理子帳戶收益分配

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%，每名帳戶擁有人最高可獲分配收益 9,910 元²。

2.2.3 聲明異議情況

社會保障基金依職權編製及公佈鼓勵性基本款項及預算盈餘特別分配款項名單，不被列入名單的居民如屬法定原因而在澳不足 183 日可提出聲明異議，經審批後，可被重新列入款項分配名單。歷年聲明異議個案數約 18.3 萬人次，其中，以“住所在內地且年滿 65 歲者”為理由獲批准的聲明異議為最多，其次是“負擔住所在澳門特別行政區的配偶、任一親等的直系血親或姻親的主要生活費而在澳門特別行政區以外地方工作”。

2.3 供款制度

2.3.1 公積金共同計劃

公積金共同計劃由僱主自願設立，僱員自願參與³，僱主及僱員每月共同供款，並由僱主選擇合資格的基金管理實體對供款進行管理。公積金共同計劃設有基本標準（第 40 頁[附件五](#)），但容許僱主設定對僱員更為有利的條款。

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。

³ 僅限本地僱員。

已設立私人退休金計劃（以下簡稱“私退金”）的僱主，必須以銜接的方式設立公積金共同計劃⁴，而僱員則按“舊人舊制、新人新制”方式處理⁵。截至 2020 年已加入非強制中央積金的 247 名僱主中，共 173 名（70%）僱主以銜接方式加入，行業以社服機構為主（48%），其次為商業機構及學校；僱員方面，2020 年累計共 22,901 名僱員參與非強制中央積金，當中 63% 以舊人方式銜接加入。

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

2.3.2 公積金個人計劃

帳戶擁有人可自願選擇合資格的基金管理實體設立公積金個人計劃，每月進行定額供款⁶。截至 2020 年，累計 61,553 人設立了公積金個人計劃，其中 318 人設立了兩份個人計劃，8,584 人同時參加公積金共同計劃及公積金個人計劃。

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

⁴ 凡根據第 7/2017 號法律設立公積金共同計劃，如根據二月八日第 6/99/M 號法令規定，已設立資金來源於在澳門金融管理局已作出登記的退休基金且屬確定供款的私人退休金計劃，可將相關公積金共同計劃與私人退休金計劃銜接。

⁵ “舊人”，指僱主參與非強制中央積金前已加入該企業私退金的在職僱員，可以選擇是否銜接到非強制中央積金，並繼續沿用部分私退金的條款規定；“新人”，指沒有參加該企業私退金、或新入職該企業的僱員，只可以選擇加入非強制中央積金及遵守制度的規定。

⁶ 最低供款金額為每月 500 元，也可按個人意願提高供款金額，但須以百元為單位，且以公積金共同計劃供款計算基礎上限的百分之十為上限（目前為 3,300 元）。

2.3.3 政府管理子帳戶款項轉移申請

帳戶擁有人可申請將政府管理子帳戶的結餘轉出至供款子帳戶或保留子帳戶進行投資；亦可將供款子帳戶⁷或保留子帳戶的結餘轉入至政府管理子帳戶。

截至 2020 年，累計共 77,028 份政府管理子帳戶款項轉出申請獲批准，涉及約 40 億元；而轉入申請共 826 份，轉入金額約 5,300 萬元。

表 3 政府管理子帳戶款項轉移申請

類別	份數				轉移金額（百萬元）			
	2018	2019	2020	合計	2018	2019	2020	合計
轉出申請	31,960	24,585	20,483	77,028	1,943.69 (約 19 億)	1,311.41 (約 13 億)	729.70 (約 7 億)	3,984.80 (約 40 億)
轉入申請	9	157	660	826	0.49 (約 49 萬)	8.57 (約 857 萬)	43.93 (約 4,393 萬)	53.00 (約 5,300 萬)

2.3.4 供款子帳戶及保留子帳戶的資產結餘

供款子帳戶主要用作記錄及管理供款計劃的供款，而保留子帳戶則主要用作記錄及管理因勞動關係終止或公積金個人計劃終止時，由供款子帳戶轉入的結餘。隨著參與制度的僱主、僱員以及個人的數目逐漸增加，供款金額和投資回報的累積，各子帳戶的資產結餘按年出現明顯的增幅。

表 4 供款子帳戶及保留子帳戶的資產結餘

子帳戶類別		子帳戶結餘（百萬元）		
		2018	2019	2020
供款子帳戶	公積金共同計劃	17.35	292.28	898.06
	公積金個人計劃	1,866.10	3,469.19	4,591.00
保留子帳戶		0.49	41.55	77.85
帳戶資產總結餘		1,883.94 (約 19 億)	3,803.02 (約 38 億)	5,566.91 (約 56 億)

⁷ 勞動關係終止或公積金個人計劃終止供款時，才可轉移供款子帳戶的款項。

2.4 退休基金的表現⁸

2.4.1 退休基金及淨資產總值

基金管理實體可將已獲澳門金融管理局批准設立的開放式退休基金登記成為非強制中央積金的投放項目，該等退休基金可同時在私人退休金制度及非強制中央積金下運作。截至 2020 年，非強制中央積金下共有 41 項退休基金，基金淨資產總值約為 317 億元，當中屬非強制中央積金的部分約為 56 億元，約佔 18%。而在 2018 年制度實施首年，非強制中央積金部分佔當時基金淨資產總值約 9%，可見非強制中央積金的供款及參與度正持續上升。

2.4.2 退休基金年回報率及費用比率

截至 2020 年，7 間基金管理實體提供合共 41 項退休基金，較 2018 年增加了 2 項。各項退休基金的風險不盡相同，既有保證基金或保守型的貨幣市場基金，也有相對高風險、同時投資股票及債券的混合資產型基金，為居民提供各種選擇。

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，從表 5 可見，過去 3 年中，2018 年因受美國利率及國際貿易等風險因素影響，整體投資市場表現欠佳，香港及本澳的退休基金平均回報為負數。及後兩年，投資市場全面回穩，兩地的退休基金連續兩年的平均回報均為正數。儘管年回報走勢相近，但本澳退休基金的整體波動性較香港低。當市場上升時，本澳退休基金的漲幅比香港較少；但當市場下滑時，本澳退休基金的跌幅亦較少。

⁸ 參考資料：社會保障基金，非強制中央積金資訊平台
<https://eservice2.fss.gov.mo/Web/CPFPublic/Funds/FundPerformance>

收費方面，表 5 可見過去 3 年非強制央積金的投放項目平均總費用比率較香港為低。

表 5 退休基金年回報率及費用比率⁹

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%

2.5 款項的提取情況

根據法律規定，帳戶擁有人在符合提款條件下，可申請提取其個人帳戶內的全部或部分結餘。

自 2010 年起，獲批准提取個人帳戶款項的申請數呈上升趨勢，累計提取款項合共約 78 億元，其中，以年滿 65 歲或以上的原因申請提款為主，約佔 92%。

2.6 電子服務

為配合制度的實施，社會保障基金於 2018 年推出非強制央積金資訊平台，公開已加入非強制央積金的基金管理實體及相關退休基金資料，包括基金單位價格、回報及收費等。另外，僱主或個人可透過“澳門公共服務一戶通”（以下簡稱“一戶通”）登入平台，查詢帳戶資產結餘、供款紀錄及投放項目等資料。截至 2020 年，共約 70 萬人次瀏覽上述資訊平台及 8 萬人次透過一戶通登入進行查詢。

⁹ 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。

社會保障基金於 2020 年推出“政府管理子帳戶款項轉出”電子化申請服務，居民可分別透過自助服務機、一戶通登入網上或手機應用程式辦理相關申請，約 1,800 人次使用。

為進一步方便長者提款，繼 2012 年推出自助服務機辦理提款申請，社會保障基金於 2019 年推出“自動提款登記”措施，年滿 65 歲正收取養老金或殘疾金的長者辦理自動提款登記後，日後當有款項分配，便會自動為符合條件的長者辦理提款申請及發放款項，也較以往更早收到款項，2020 年 8 月共約 5.4 萬名長者受惠，累計登記人數約 6.7 萬人。

2.7 宣傳推廣

為加深社會對制度的認識，社會保障基金積極走訪不同的企業、社團及機構，向僱主、僱員及居民介紹制度的好處及內容。

至 2020 年已舉辦了約 365 場講解會，約 1.68 萬人次出席，包括公開及專場講解會，並持續透過多元化的宣傳渠道向社區灌輸有關非強制中央積金的資訊，使居民了解制度的理念和內容，透過社保推廣日及有獎問答遊戲、106 場不同形式的理財教育活動，以及舉辦僱主嘉許禮，提高居民對非強制中央積金的認知關注度，從而推動僱主、僱員及個人的參與。

2.8 稅務鼓勵

僱主的非強制中央積金供款，可作為經營成本在所得補充稅及第二組職業稅的可課稅利潤中扣除，而在 2018 至 2020 年期間，更可享受額外兩倍的稅務鼓勵。根據財政局提供的資料，2018 及 2019 年僱主享受的相關稅務鼓勵共約 187 萬元。

額外兩倍稅務鼓勵的原意是推動更多僱主“早入早享受”，在非強制階段率先加入制度。按目前已加入非強制央積金的僱主的行業分佈，社服機構及學校約佔六成，屬非牟利機構，不適用於此優惠。而餘下四成的商業機構中，博彩企業以繳納博彩特別稅為主，即使非博彩部分在繳納所得補充稅時也可以享受稅務鼓勵，但在僱員自願參與的情況下，實際可減免的稅款有限。因此綜合而言，研究團隊認為額外兩倍稅務鼓勵對刺激僱主在非強制階段主動加入制度的作用有限。

2.9 小結

從非強制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 年間，公積金共同計劃及公積金個人計劃的參與情況、帳戶轉移、退休基金資產規模等均呈上升趨勢，可見非強制央積金整體運作順暢，已取得一定成果。

第三章 社會意見歸納

為了更深入地了解社會意見，研究團隊共進行了20場深度訪談，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（以下簡稱“業界”）（3場）、立法會議員（2場）及專家學者（3場）。訪談主要涉及四個部分：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、其他建議等進行探討交流，經歸納匯總的意見及建議如下：

3.1 供款制度評價

依據現行非強制央積金，供款制度評價主要針對公積金共同計劃的供款比率、供款計算基礎、供款計算基礎上下限的設置、權益歸屬，以及公積金個人計劃的供款上限和供款下限。

3.1.1 公積金共同計劃

3.1.1.1 供款比率：幾乎所有被訪者皆認同“僱主及僱員的供款比率分別維持至少5%”，未加入僱主當中，部分指出現時的安排與多數企業的私退金相若且貼近市場做法，但是也有個別認為5%的供款太少，建議應逐年調整勞資比例，或由企業自行制定、僱員自行選擇。僱員團體提出供款比率再高一點也可接受。

3.1.1.2 供款計算基礎：大部分被訪者認同現時“以基本工資作為供款計算基礎”的安排是合適並獲大眾普遍接受，當中業界及未加入僱主均表示這種設定簡易操作也節省了行政成本。其他的供款計算基礎意見則包括建議採用基本報酬、納稅年薪或實際收入等。

3.1.1.3 供款計算基礎上下限的設置：大部分被訪者認同“維持供款計算基礎設有上下限”，其中已加入僱主、未加入僱主、僱員團體及專家學者均同意現行的下限安排合理，惟上限的設置則可能限制了僱員多供款，以及減低了高薪人士參與的吸引力。另外，不同組別對於供款計算基礎上下限與最低工資掛鈎，以及金額調整安排等，也提出不同意見，包括了建議將供款計算基礎上下限與收入中位數掛鈎；降低供款計算基礎下限去擴大低收入人士的參與和保障；僱主供款由 5%漸進地調升至 10%以增加僱員福利；由勞資雙方自行按薪資商議供款金額等。整體而言，被訪者建議政府應定期審視供款計算基礎上下限設定的合宜度。

3.1.1.4 權益歸屬：絕大多數被訪者都認同保留目前所設定“由 3 年開始取得僱主 30%供款，並於 10 年取得僱主全部供款”的權益歸屬安排，與此同時，在取得時間上也建議在實施強制央積金時可以循序漸進地縮短僱員取得僱主供款的時間。當中未加入僱主分別提出取得 100%的年期可改為 8 年，又或參考中國內地 5 年、歐盟 3 年，以及工作滿 2 年可取得 20%。個別立法會議員和專家學者則認為僱員應該於任何時候都可以取得僱主的供款。被訪者也表達了其他關注，包括企業在實施強制央積金時取消原來較優的退休福利；僱員的選擇和轉銜權益；非自願失業者可適當地獲得較高的權益。

3.1.2 公積金個人計劃

3.1.2.1 供款上限：大部分已加入僱主、未加入僱主、業界和專家學者認同“維持每月最高供款金額為僱員的最低工資的 5 倍 × 10%”，但部分業界及立法會議員指出此項供款可視為個人的經濟能力和選擇，所以設上限的意義不大，甚至應調高供款上限或予以取消。此外，有僱員

團體的被訪者建議應與個人收入而非最低工資相關。

3.1.2.2 供款下限：大部分被訪者認同“每月最低供款金額 500 元”的設置是合理的，原因供款太低或會影響回報和退休保障，並且增加了基金管理實體維護帳戶的行政成本。不過也有少數被訪者認為設置下限使制度欠缺靈活性和鼓勵性，以及應規範持續供款的安排。

3.2 分配制度評價

分配制度主要聚焦在預算盈餘特別分配的發放，而所有被訪者都認同預算盈餘特別分配對退休保障產生積極作用，惟不同組別也提出了完善建議，其中部分未加入僱主、業界及僱員團體認為在確保公帑財政的穩健性和決策的科學性，有需要建立一套較透明化機制來解說預算盈餘特別分配；也有已加入僱主建議將非強制央積金的子帳戶進行整合，方便居民查詢帳戶金額；個別專家學者提出在沒有注資的年份，採取額外措施照顧年長人士等。

3.3 由“非強制性”向“強制性”轉移的準備

由“非強制性”向“強制性”轉移的準備主要圍繞“加入或未加入非強制央積金的影響因素”及“是否應該分階段分批加入”這兩個議題，不同組別的意見其實是異中存同。

3.3.1 影響加入非強制央積金因素：大部分被訪者認為建立央積金制度，以及由“非強制性”轉向“強制性”是大勢所趨，僱主加入制度不僅是承擔了相應的社會責任，藉此為僱員提供良好的福利保障，也可以保留人才、增加僱員歸屬感和減低人資流失。有專家學者亦指出澳門一

直有強制性供款的社會保障制度¹⁰之傳統。

對於影響勞資雙方參與的因素，不少僱主表示未加入的原因是現時企業已設有私退金，擔心制度銜接後對較優保障條款和有關供款與解僱賠償抵扣的處理方式，還有被訪者坦言企業是受新冠肺炎疫情影響而推遲了加入決定。另一方面，已加入僱主和僱員團體均認為僱員對制度的認知與了解不足、領取年齡限制及僱主的出資考慮是主要因素。因此，業界和立法會議員建議政府應加強向大眾宣導職業性儲蓄趨勢及非強制央積金安排的重要性，以及向中小企業提供支援措施。

3.3.2 分階段分批加入：僱員團體和業界均認為強制央積金不應分批分階段加入。儘管兩者都理解中小企業的壓力，僱員團體重申不宜再拖延，因為實施非強制央積金已可看成是分階段的步驟之一，現在應由政府主導決議並直接把制度過渡至強制實施後再完善。業界則提出全部企業同期參加，可避免引起以企業規模加入的次序爭議，以及僱員因轉職但新僱主沒有設立公積金共同計劃，而使其被停止退休保障等無所適從的問題等。

至於已加入僱主、未加入僱主、業界和立法會議員則認為分批分階段加入有助於按序參與及管理。各方表示在激勵僱主參與及確保公平機制下，由政府對企業規模劃一定義，由有實力的企業和機構先加入；另有被訪者建議設置3至5年的過渡期，期間可微調有關安排和完善行政配合，以提升僱主及僱員的信心和接受程度，待經濟復甦再循序漸進地推進，避免增加企業的即時資金壓力。

¹⁰ 第4/2010號法律《社會保障制度》。

3.4 其他建議

其他建議主要從非強制央積金的行政流程、基金投資產品、理財教育及宣傳三方面展開。

3.4.1 行政流程：大部分被訪者都提出簡化行政手續、整合社保帳戶及完善電子政務，如政府可利用一戶通來整合不同帳戶的投資及結餘等資訊，方便居民查詢有關資訊；建立數據平台及基金資訊透明化並即時更新等措施。

3.4.2 基金投資產品：已加入僱主及僱員團體表示應簡化基金投資產品的相關資訊以便居民查閱，並建議政府監管機構可以每半年發佈一份簡要版評價報告，令大家在選擇時可以更容易地做對比。未加入僱主和業界則建議應增加多些保本、穩妥的基金產品，如政府可自行推出保本的基金計劃，用高回報率吸引居民的投資意欲。立法會議員也提出，政府應主導或設置預設投資選擇，以幫助部分缺乏理財知識的居民自動選擇適合的退休基金產品。

3.4.3 理財教育及宣傳：所有被訪者都認為理財教育是至關重要又長遠的過程，尤其是僱員需自行管理公積金個人帳戶。政府需重視各年齡段或階層的持續性及系統性的儲蓄習慣和理財教育，將理財教育適當地加入教育體系，從小培養中學生和年青人的理財觀念。而在推廣宣傳教育方面，被訪者建議應灌輸原則性的概念，如儲蓄觀、生活成本、分散投資及社會責任等，政府也可以與社團機構及企業一起合作，增加不同的對外宣傳渠道，針對不同的群體用較易接受的方式來傳遞相關資訊。

3.5 小結

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的政策及承擔社會責任。因此，被訪者對於本澳非強制中央積金邁向強制性抱持正面態度，絕大多數被訪者亦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 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，調整強制中央積金的推出安排，凝聚較佳的社會參與氛圍。

第四章 經濟情況、承擔能力與認受性分析

非強制央積金的核心內容是僱主及僱員共同供款，透過投資達到提高居民養老保障的目的。然而，如強制實施時間表過於急速，不少僱主亦表達了經濟方面的顧慮，尤其是受到新冠肺炎疫情的影響，以及即時的資金壓力。因此，本章將由澳門經濟恢復情況預測、強制實施期間僱主的供款支出水平估算，以及居民對退休保障的認受性三方面作分析。

4.1 澳門經濟恢復情況預測

國際貨幣基金組織（International Monetary Fund，以下簡稱“IMF”）曾於 2019 年就澳門的經濟金融狀況作出了初步總結及發表相關報告¹¹，當中提及基於過去多年的宏觀經濟發展，澳門已成為世界人均收入較高的地區之一，並預測澳門 2019 年度的實質本地生產總值¹²增長率為 4.3%，且中期仍能維持穩健增長，年增長率約為 4%。非強制央積金在 3 年試行期完結後，假如按 IMF 當時這份報告的經濟預測，且沒有特殊狀況出現，理應可順利邁向強制實施。

然而，2020 年澳門受新冠肺炎疫情影響，經濟受到衝擊，僱主收益亦隨之減少，需一定時間才可恢復。研究團隊考慮到實質本地生產總值這一經濟指標的代表性及普遍性，透過分析 IMF 於 2020 年 10 月發表的報告¹³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%。

¹¹ 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>

¹² 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。

¹³ World Economic Outlook Database
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/download-entire-database>

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 IMF 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。

4.2 僱主強制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的“員工開支比例”，即員工支出佔僱主收益的比例。假設現行非強制央積金的設置將繼續適用於強制央積金，並以上述兩項員工開支比例的 5%作情景分析（第 41 頁[附件六](#)），估算僱主在原有的員工開支比例上，額外的供款支出水平。

澳門全部僱主的“員工開支比例”以統計暨普查局 2019 年度行業概況統計數據來計算，即“員工支出”及“行業總收益”之比的加權平均數，該比例為 24%。

中小企僱主方面，鑑於其規模較小、盈利相對較低，因相關資料的局限性及適用性，研究團隊採用了由財政局提供的 B 組納稅人的員工總支出和總收益，來計算中小企僱主的“員工開支比例”¹⁴，該比例為 29%。

從表 7 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%，即該年中小企僱主每賺取 1,000 元收益，需分配當中的 17.2 元作為強制央積金供款。

表 7 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%		
	假設 1 ¹⁵ 僱主須為全部僱員供款，不考慮權益歸屬	假設 2 ¹⁶ 僱主僅為本地僱員供款，不考慮權益歸屬	假設 3 ¹⁷ 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
預期僱主強制央積金供款佔僱主總收益的百分比						
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%

需要強調的是，上述結果只是簡單估算。事實上，現行制度設有權益歸屬，僱員按供款時間逐漸獲得僱主供款，而僱員無權獲得的僱主供

¹⁴ 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。

¹⁵ 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。

¹⁶ 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%（第 45 頁附件七）。

¹⁷ 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調整因素為 70%的情況下作估算，調整因素為 70%×70%=49%（第 45 頁附件七）。

款仍屬於僱主。此外，上述估算結果還假設了僱主為全部僱員（包括本地及外地僱員）供款、且把員工支出¹⁸都作為了供款計算基礎。但實際上現行制度僅適用於本地僱員，並僅以基本工資作為供款計算基礎。因此，僱主的實際供款支出應較假設 1 及假設 4 的估算水平為低。

為此，研究團隊於假設 1 及假設 4 的基礎上，加入本地僱員佔比及權益歸屬兩個調整因素（第 45 頁[附件七](#)），再進行估算。若同時考慮上述兩個調整因素（假設 3 及假設 6），預期 2026 年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，相信有關成本不會對僱主造成過大壓力。

4.3 企業經營環境

澳門作為開放的微型經濟體，博彩業長期以來佔本地生產總值和特區政府財政收入的比重較大，故實踐經濟適度多元及產業升級是施政目標。無論疫情前後，特區政府一直推出針對性的鼓勵措施，包括中小企業援助計劃¹⁹和中小企服務平台²⁰，為中小企業營造便利的營商環境，並且因應疫情，及時推出臨時措施刺激經濟，協助企業渡過難關。根據統計暨普查局的公司統計，2020 年本澳的公司數目仍維持淨增長，數目約為 5,000 間，可見相關政策有一定成效，亦反映了經濟環境的轉變對某些企業來說也具發展機會。

目前已加入非強制央積金的僱主，除博彩企業外，多數屬於受

¹⁸ 員工支出除了基本工資，普遍還包括其他僱員報酬和福利支出，例如津貼及保險。

¹⁹ 經濟及科技發展局，中小企業援助計劃 [2021-04-01]
<https://www.gov.mo/zh-hant/services/ps-1335/>
受助企業可透過此計劃，獲得免息的財務援助，供企業購置營運所需設備，以及為營運場所進行翻新、裝修及擴充工程等。

²⁰ 人才發展委員會，中小企服務平台 [2021-04-01]
<https://www.scdt.gov.mo/zh-hant/home-coming/work-employment/entrepreneurship/>
該平台以網頁形式運作，著重青年企業家跟相關機構的互動，透過企業的銀行財務分析和專家企管診斷，以完善業務發展模式、啟發經營新思維。

到政府資助的私立學校和社服機構，以及較具實力的商業機構；而大部分仍未加入的則是以中小企業佔比較多，他們合共聘用約四成的本地僱員。研究團隊理解中小企業對實施強制央積金可能引起的財務影響，然而，為配合本澳近年在經濟和電子商貿的急速發展，中小企業更需要透過留住人才去調整營運策略、管理水平、服務和產品質量，從而提升收益，故必須考慮在經營收益與人力成本之間作出更合理的分配。由估算結果來看，全面實施強制央積金雖然會增加成本，但相信不會對僱主造成過大的負擔。澳門以人均本地生產水平來看，已屬於世界其中一個收入較高的地區，企業應該考慮在健全員工退休保障上肩負更多社會責任，凝聚和諧的勞資關係。

4.4 澳門居民對退休儲蓄的認受性

表 8 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

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 8 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，為推廣及實施強制央積金提供良好基礎。

為了分析強制央積金對居民養老生活的影響，研究團隊假設不同年齡開始參與供款，推算到 65 歲退休時可累積的結餘。表 9 的結果顯示，越早開始供款及透過退休基金作投資，受益於潛在投資回報的複息效應，預計退休時的累積結餘會越高；即使加入時年齡較大，投資年期較短，但累積的結餘對減輕個人退休時的財務負擔仍有一定幫助。從這角度來看，澳門居民應及早加入制度。

表 9 央積金制度對個人退休儲蓄的作用

基礎假設：目標退休年齡為 65 歲、僱員每月基本工資維持 20,000 元、僱主僱員每月總供款維持 2,000 元（即總供款比率為 10%）、不考慮通脹。

目前年齡	預計投資年期	退休時的累積結餘（元）		
		投資回報 1%	投資回報 3%	投資回報 5%
25	40	1,179,125	1,836,574	2,970,790
35	30	839,001	1,158,811	1,633,909
45	20	531,092	654,491	813,180
55	10	252,345	279,230	309,324
60	5	123,035	129,316	135,890

4.5 小結

由 2008 年特區政府提出雙層式社會保障制度的構想，至非強制央積金正式實施已經歷了 10 年時間，如沒有發生新冠肺炎疫情，相信澳門的經濟狀況可維持良好水平，社會保障基金在非強制央積金試行 3 年後，可隨即開展邁向強制央積金的工作步伐。然而，綜觀新冠肺炎疫情對澳門經濟造成的影響，澳門本地生產總值按年出現大幅下滑，加上疫情的持續反覆，目前看來經濟復甦可能需要一段較長時間。因此，建議短期內不宜推行強制央積金，過渡工作應採取較審慎的推展策略，使僱主尤其是中小企僱主，有更加充分的時間作準備，以避免制度推出過於急促而對僱主產生即時的資金壓力。

第五章 研究總結及建議

經匯總並剖析是次研究報告所蒐集的非強制央積金執行數據、訪談意見、本澳經濟情況、僱主承擔能力及居民對退休儲蓄的認受性分析，藉以確立推進強制央積金的備妥程度，同時擬定可行性時間表。

5.1 研究總結

隨著特區政府訂定“多點支撐、多重覆蓋”的社會保障長效機制，雙層式社會保障制度一直有序地拓展鞏固，在第一層的基本養老保障基礎上，逐步構建一個得以持續發展的保障制度，即通過第二層中央公積金制度，有利於儲備更充裕的養老資本，進而提升本澳居民退休生活質素。

社會保障基金策略性地推動企業以銜接或新設立方式建立公積金共同計劃外，也鼓勵居民設立公積金個人計劃。制度創設措施容許僱員的供款子帳戶在轉職後可保留結餘繼續投資滾存，彰顯了制度的可攜性；制度亦容許居民將政府管理子帳戶的結餘轉出至供款子帳戶或保留子帳戶進行投資，從而使居民受益於潛在的複息效應。

澳門整體養老保障逐漸取得進展，不管是職業或個人退休儲蓄計劃，參與數目、退休基金規模和投資回報等均持續增長，顯示社會上普遍意識到及早規劃和積累退休儲備的重要性。

誠然，實施強制央積金會為部分僱主造成額外的財政負擔，研究團隊通過估算，認為僱主的強制央積金供款支出不會對企業造成過大壓力。另一方面，企業亦需要調整經營模式，由傳統的成本競爭走向價值創造，不應該只顧追求降低人力成本的投入。特區政府過去一直積極地促進經濟發展，為企業營造便利的營商環境，並推出一系列針對性的政策，扶助中小企業。另外，為應對疫情帶來的影響，特區政府亦推出臨時措施刺激經濟，協助企業渡過難關。2020年本澳公司數量仍維持淨增長，可見特區政府的扶持措施對僱主適

應經濟轉型產生一定成效。

綜合而言，研究團隊認為澳門在經濟恢復情況下有條件把非強制央積金過渡至強制央積金，及早達到提升本澳居民養老生活保障的目標。

5.2 建議

由於新冠肺炎疫情的出現，本澳經濟及各行各業的營商環境受到不同程度的影響，推進強制央積金的工作須作謹慎考慮，也需要視乎經濟復甦情況，調整有關制度的推出安排。

5.2.1 平穩過渡、擇優先行

研究團隊認為，僱主在央積金制度內的供款可視作“延後工資”（Deferred Wage），該概念最早於1913年由美國學者 Albert DeRoode 提出，其認為養老金給付應是僱員實際工資的一部分，僱主應承擔社會責任，為僱員提供養老金，以吸引更多優秀人才，增強僱員歸屬感²¹。現在，延後工資的概念被人們普遍接受，如中國內地的企業年金制度²²及美國社會保障範疇的一些法案均以此概念作為理論基礎。在本澳非強制央積金下，僱主供款也可以看成延後工資的一種，屬於企業營運時所需的勞動力成本之一。而該制度設定了權益歸屬，已是兼顧勞資雙方利益的折衷方法，並充分考慮包括澳門社會營商環境、企業轉型或升級，以及對員工培訓的成本投入等因素。加上，研究團隊通過審視非強制央積金的執行情況、歸納被訪者對制度的營運意見，和檢視澳門經濟發展走向，相信為澳門居民提供強制性的職業儲蓄計劃已是社會發展趨勢，所以研究團隊建議讓制度由非強制性過渡至強制性，

²¹ DeRoode, A. (1913). Pensions as Wages. The American Economic Review, 3(2), 287-295. Retrieved April 28, 2021, from <http://www.jstor.org.libezproxy.um.edu.mo/stable/1827954>

²² 鄭雄飛，企業年金制度的理論分析與政策建議[J]，北京勞動保障職業學院學報，2008(03):6-9 <https://tra-oversea-cnki-net.libezproxy.um.edu.mo/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFD&dbname=CJFD2008&filename=BJGG200803001&v=nm4FBwXKPOIVk631l%25mmd2BY5pyFUHJ41kPAzr%25mmd2FBBHRSnwxYUOeUwJjMY0TjmwhGFoWD>

也是充份考慮了僱主和澳門經濟未來發展的需要。

至於制度設置方面，雖然勞資雙方各有訴求，個別安排也未是最理想，但制度定出的只是基本要求，僱主可視乎自身的經營情況，選擇以基本標準或優於標準的條件設立公積金共同計劃。事實上，現時不少已加入非強制中央積金的僱主已設定較制度更好的供款條件，可見該等企業願意為僱員提供更優厚的退休保障，承擔更多的社會責任。

因此，為了本澳居民可以儘早獲得更完善的養老保障，應先擱置爭議，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，從而導致拖慢過渡至強制性的進程。就有關非強制中央積金與強制中央積金主要內容的比較見表 10。

表 10 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 ²³	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	
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（即僱主供款只可享有免稅優惠） 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）	

²³ 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。

5.2.1.1 供款比率：現行公積金共同計劃設定以基本工資的 5%供款屬合理且與市場水平相若，與此同時制度亦准予勞資雙方各自作出優於法定供款比率的額外供款安排，個人還可以自主選擇參與公積金個人計劃，既體現了企業履行社會責任和留住人才的需要，也維護了僱員的較佳保障。

5.2.1.2 權益歸屬：對於部分僱主重提僱主供款對沖解僱賠償的抵扣方案，研究團隊認為現行的權益歸屬安排發揮了企業穩定人資的管理功能。設立權益歸屬是兼顧僱主與僱員利益的平衡做法，參考其他國家地區也沒有或已明確取消抵扣，故認為維持現時的制度安排較合適。

5.2.1.3 散工保障：部分意見提到應為散工設立特殊供款計劃及權益歸屬安排，例如設立行業計劃，加強對散工的保障。研究團隊認為，基於目前特區政府仍對“非全職工作制度”進行研究分析，對於非全職工作者尚未有清晰定位，倘若現在先行制定方案，可能會出現不協調的情況。

此外，目前澳門本地就業人口只有約 28 萬，不少行業都有聘用散工，若現在制定行業計劃方案，很難劃清哪一個行業適用於此計劃，或會導致在執行上出現混亂的情況。再者，僱主需同時兼顧一般僱員和散工兩類不同的計劃安排，在行政工作上亦造成一定負擔。

研究團隊認為，由於香港未有全民基本退休保障計劃，僱員的退休保障十分依賴強積金的供款，加上強積金推出當時電子化未算普及，故強積金設立了行業計劃，以減省僱主的行政手續。

反觀本澳的情況，所有僱員包括散工，目前已享有第一層基本養老保障的覆蓋，也可自主參與第二層的公積金個人計劃，可多方面地為未來退休生活儲備更多資本。

事實上，非強制央積金是以提高本地居民養老保障為前

提的，故現行制度鼓勵僱主為所有僱員設立公積金共同計劃，也不妨礙僱主為僱員，包括散工訂定優於基本標準的權益歸屬方案。

5.2.1.4 收費上限：就設定退休基金收費上限方面，由於現時開放式退休基金的收費項目及上限，均按第 6/99/M 號法令規定載於相關的基金管理規章內，並由澳門金融管理局監管。為了配合非強制央積金的實施，社會保障基金於 2018 年推出“非強制央積金資訊平台”，定期公佈退休基金的收費及回報等資訊，進一步提高了退休基金收費項目的透明度，研究團隊認為可維持現有的機制。

5.2.2 強制性中央公積金制度的推行時間表

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，如果沒有新冠肺炎疫情的出現，本來已具備邁向強制性的條件。然而，澳門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，研究團隊認為現時不是實施強制央積金的最佳時機。

因此，研究團隊建議表 11 中的“5 年準備期”及“7 年準備期”兩個方案，具體實施建議如下：

5.2.2.1 審視期：社會保障基金於 2021 年提交及解說《非強制性中央公積金制度》審視報告。

5.2.2.2 經濟觀察期：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，期間應繼續推動非強制央積金的發展。若屆時經濟狀況恢復較為不理想，觀察期亦需順延 2 年（2024—2025）作為緩衝。

5.2.2.3 制度實施期：若澳門經濟恢復情況符合 IMF 預測，按方案一展開制度的相關準備工作，《強制性中央公積金制度》預期於 2026 年起生效，所有企業必須加入強制央積金；若屆時經濟情況恢復未如 IMF 的預測，有關工作安排則按方案二順延 2 年，《強制性中央公積金制度》於 2028 年實施。

表 11 《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

附件一 文獻回顧

項目	美國 401k 計劃 ²⁴	新加坡 中央公積金 ²⁵	中國內地 企業年金 ²⁶	香港 強積金計劃 ²⁷	台灣地區 勞退新制 ²⁸
供款比率	供款比率由僱員和僱主協議決定。 一般為僱員工資的 3% 到 7%。	55 歲或以下：僱主 17%，僱員 20%； 55 至 60 歲：僱主 13%，僱員 13%； 60 至 65 歲：僱主 9%，僱員 7.5%； 65 歲或以上：僱主 7.5%，僱員 5%。	僱主繳費每年不超過本企業僱員工資總額的 8%，僱主和僱員個人繳費合計不超過本企業僱員工資總額的 12%。 具體金額由僱主和僱員協商確定。	僱主及僱員的供款額均為僱員有關入息的 5%。	僱主為合資格的僱員按月供款不低於僱員每月工資 6% 的退休金，僱員可自願另行供款。
供款基礎 上下限	年度繳費總額不得超過規定上限（2020 年為 19,500 美元）。	截至 2020 年，中央公積金的年度限額為 37,740 新加坡元。 當僱員的月收入高於 50 新加坡元，僱主必須為其支付僱員供款；當僱員收入高於 500 新加坡元，僱主有權從其工資中收回其為僱員供款的部分。	僱主繳費每年不超過本企業僱員工資總額的 8%，僱主和僱員個人繳費合計不超過本企業僱員工資總額的 12%。	受限於有關入息水準。 若收入低於最低入息水平（2020 年為 7,100 港元），僱員無須供款，但僱主需作出供款；若收入高於最高入息水平（2020 年為 30,000 港元），則雙方的供款額均為最高上限 1,500 港元。	僱主供款率不低於僱員每月工資的 6%，僱員個人供款率不得高於 6%。

²⁴ Internal Revenue Service of the United States. Retirement Plans. 401(k) Plan [EB/OL]
<https://www.irs.gov/retirement-plans/401k-plans>
 中華人民共和國商務部駐美國經商參處（2016），美國養老保險制度簡介 [EB/OL]
<http://us.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201603/20160301284679.shtml>

²⁵ Singapore Central Provident Fund Board. CPF Schemes [EB/OL]
<https://www.cpf.gov.sg/Members/Schemes>

²⁶ 中華人民共和國人力資源和社會保障部，中華人民共和國財政部，《企業年金辦法》，中國政府網 [EB/OL]
http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zcfg/flfg/gz/201712/t20171221_284783.html

²⁷ 香港強制性公積金計劃管理局，強積金制度 [EB/OL]
<https://www.mpfa.org.hk/mpf-system/background/why-mpf>

²⁸ 台灣勞動部勞工保險局，業務專區，勞工退休金，勞退新制簡介 [EB/OL]
<https://www.bli.gov.tw/0012933.html>

項目	美國 401k 計劃 ²⁴	新加坡 中央公積金 ²⁵	中國內地 企業年金 ²⁶	香港 強積金計劃 ²⁷	台灣地區 勞退新制 ²⁸
權益歸屬	僱員供款及其投資收益總是屬於僱員個人。 僱主供款及其投資收益，僱主可以選擇即刻全數授予僱員，也可以約定隨著僱員在本企業工作年限的增加逐步授予僱員。	公積金儲蓄歸屬於僱員個人。當僱員年滿 55 歲時，其公積金特別帳戶和普通帳戶的儲蓄將會轉入退休帳戶，成為退休存款。在公積金終身入息計劃或退休存款計劃下，當僱員達到可領取每月入息的年齡時，其退休存款將為其提供每月入息。	企業繳費及其投資收益，企業可以與僱員一方約定其自始歸屬於僱員個人，也可以約定隨著僱員在本企業工作年限的增加逐步歸屬於僱員個人（最長不超過 8 年）。 個人繳費及其投資收益自始歸屬於僱員個人。	為僱員作出的強制性供款一經支付予強積金受託人，即全數及立刻歸屬於該僱員。以強制性供款進行投資所產生的投資回報，亦會全數及即時歸屬於該僱員。	退休金儲存於勞保局設立的勞工退休金個人專戶，專戶所有權屬於僱員。
特定行業、非全職工作者的特別供款計劃	401(k) 計劃有各種靈活的計劃選項，如 Traditional 401(k) Plans 等，滿足不同僱員需求。	中央公積金的供款比率分為私營部門、公共部門非享有養老金的僱員及公共部門享有養老金的僱員，供款計劃也有所不同。	無	針對流動性較高、有機會聘請短期僱員的建造業及餐飲業的僱主，特別設立行業計劃提供更簡便的強積金安排。	無
稅務優惠	僱主與僱員均享有稅收延遞優惠。	用現金填補特別戶頭（若未滿 55 歲）或退休戶頭（若滿 55 歲）可享有每年高達 7,000 新加坡元的稅務扣除，以當前全額存款為上限。	僱主與僱員的供款免予徵稅，其投資收入予以減稅優惠。	僱員：可就支付給強積金計劃的僱員強制性供款申請扣稅（設有最高扣除額）。但僱員做出的自願性供款不可扣稅；可扣稅自願性供款除外。 僱主：可就為僱員作出的強制性及自願性供款申請扣稅，但扣除額不得超逾僱員總薪酬的 15%。 自僱人士：可把支付給強積金計劃的強制性供款當作營業開支，申請扣除香港利得稅（設有最高扣除額）。	僱員自願供款可享有稅賦優惠。

項目	美國 401k 計劃 ²⁴	新加坡 中央公積金 ²⁵	中國內地 企業年金 ²⁶	香港 強積金計劃 ²⁷	台灣地區 勞退新制 ²⁸
其他安排 措施	自動註冊	1. 公積金個人帳戶分成三個子帳戶：一是普通帳戶，可用於住房、保險和投資；二是醫療儲蓄帳戶，可用於住院開支和獲批准的醫療保險；三是特別帳戶，可用於老年和退休相關的金融產品。當公積金參與者年滿55周歲時，中央公積金會為參加者建立退休帳戶，用於提供每月退休入息。 2. 可將公積金儲蓄中超出基本存款的餘額轉移給配偶、父母或其他親人，亦可用現金為他們填補公積金帳戶。	無	自願性供款：僱員、自僱人士及僱主可選擇在強制性供款以外，作出額外的自願性供款。 可扣稅自願性供款：計劃成員可自由選擇強積金計劃開立帳戶及供款，無須經僱主安排。 特別自願性供款：由計劃成員直接向受託人支付的額外供款，與工作及僱主沒有關係。	無

附件二 本地報章回顧及統計

1 階段一的重點內容：

主題	重點內容
企業成本（9）	● 參與制度增加成本
供款制度（19）	● 偏好低供款，僱主多供款 ● 偏好低供款
促制度推出（2）	● 勞工團體促制度儘快推出
制度參與（8）	● 參與制度意願強 ● 大部分僱主表示願意參加制度
制度可攜性（1）	● 供款可攜性
制度抵扣（10）	● 反對制度抵扣 ● 多數企業希望包含制度抵扣
制度爭議（4）	● 勞資雙方未達成共識
制度銜接（2）	● 私人退休金與中央公積金的銜接
協商機制（1）	● 勞資雙方協商機制
完善制度（2）	● 完善細節
工作時間表（4）	● 反對3年試用期 ● 央積金推行、實施時間表
應急管理（1）	● 企業經營困難時的制度寬限
檢討機制（1）	● 有必要時才檢討
權益歸屬（10）	● 反對權益歸屬 ● 權益歸屬累積
款項提取（1）	● 認同每年可全部或部分提取及年金方式
發展戰略（5）	● 為企業發展保留人才
社會責任（8）	● 公眾參與是承擔社會責任的表現
稅收優惠（4）	● 提高優惠、補助力度 ● 要求享受稅收優惠
資金運營（2）	● 僱員投資權利
非全職工作者（5）	● 央積金制度不應包括散工及兼職員工 ● 關注非全職工作者參與制度
非強制與強制（3）	● 兩者不同，不可直接過渡 ● 建議制度直接以強制性運行

2 階段二的重點內容：

主題	重點內容
企業成本（1）	● 中小企業負擔重
供款制度（7）	● 目前上限較高 ● 按“基本薪酬”供款
制度參與（11）	● 望中小企僱主參與制度 ● 六大博彩企業及社會服務機構參與制度
制度抵扣（4）	● 希望包含制度抵扣
制度銜接（1）	● 私人退休金與中央公積金的銜接
參考地區經驗（1）	● 供款期間可提取購買政府經濟房屋
完善制度（4）	● “短期工”的相應條款 ● 完善細則、鼓勵措施
工作時間表（1）	● 明確時間表及安排
權益歸屬（9）	● 反對權益歸屬 ● 不滿3年才可獲得及不足10年按比例領取
社會責任（1）	● 博彩企業參與制度，承擔社會責任 ● 有一定激勵作用
資金運營（3）	● 投資產品多樣化 ● 僱員投資權利
非強制與強制（5）	● 儘快轉移至強制中央積金 ● 對非強制轉移至強制性有爭議

註：

1. “階段一”指2008年1月1日至2015年12月31日，以“中央公積金”為關鍵詞；
“階段二”指2016年1月1日至2020年5月31日，以“非強制中央公積金”為關鍵詞
2. （）內數字表示新聞提及數量
3. 資料來源：澳門日報

附件三 澳門立法會議員書面質詢內容摘要及所屬範疇

日期	議員	內容摘要	批示編號
2008-05-02	梁玉華	就社會保障和養老保障體系重整工作提出諮詢	290/III/2008
2008-07-11	梁慶庭	養老保障及社會保障制度重整諮詢	443/III/2008
2008-09-12	容永恩	就下調領取養老金的年齡措施未能適用於編制外合同和散位制度的公職人員提出質詢	573/III/2008
2009-02-13	梁慶庭	雙層式社保法案何時提交立法會審議，何時允許過去不能供款者加入社保	200/III/2009
2009-05-04	陳明金	就雙層式社會保障供款和如何解決“雙無”長者的養老問題提出質詢	420/III/2009
2009-06-15	容永恩	就《社會保障和養老保障體系改革方案》實施完善雙層式社會保障制度提出質詢	551/III/2009
2009-08-07	關翠杏	中央公積金制度法案何時立法	671/III/2009
2009-09-07	陳明金	就特區政府如何處理有關雙重社會保障制度、非強制性中央公積金制度等尚未兌現的施政承諾提出質詢	749/III/2009
2009-09-17	梁慶庭	就對社會服務團體啟動從業人員醫療保險及公積金制度工作進度提出質詢	784/III/2009
2009-10-23	關翠杏	就中央公積金制度何時落實提出質詢	006/IV/2009
2009-10-29	吳國昌	就鞏固博彩業本地員工的公積金制度及將其融入中央公積金帳戶制度之內提出質詢	043/IV/2009
2009-11-04	吳在權	就儘快通過中央公積金制度法案立法真正落實雙層式社會保障制度提出質詢	058/IV/2009
2009-11-06	何潤生	就行政當局是否有具體時間表將當前建議推行的非強制央積金逐步過渡為強制央積金提出質詢	059/IV/2009
2010-01-07	陳偉智	特區政府何時啟動非強制央積金，使強制央積金早日實施	15/IV/2010
2010-04-28	區錦新	就中央儲蓄制度臨時名單提出質詢	353/IV/2010
2010-07-02	吳在權	就政府如何具體落實雙層式社會保障制度提出質詢	589/IV/2010
2010-07-09	吳國昌	就年滿22歲但去年居澳不足183天澳門居民不能獲得中央儲蓄制度發放的啟動金違反基本法人人平等提出質詢	604/IV/2010
2010-07-14	關翠杏	就中央公積金制度構建工作進展提出質詢	634/IV/2010
2010-07-22	高天賜	就中央儲蓄制度撥款的確定名單提出質詢	663/IV/2010
2010-07-23	區錦新	就中央儲蓄制度實施提出質詢	683/IV/2010
2010-11-10	林香生	就當局如何回應勞工界有關強制性中央公積金制度的訴求提出質詢	953/IV/2010
2010-11-18	陳偉智	會否在中央儲蓄戶口中，實行對不同年齡層的合資格人士分配不同份額的政府撥款，確保去年啟動的中央儲蓄計劃發揮真正作用	972/IV/2010
2011-01-14	吳國昌	中央公積金制度的利息增值	79/IV/2011
2011-02-01	區錦新	就現金分享和中央儲蓄戶口之撥款制度化提出質詢	136/IV/2011

日期	議員	內容摘要	批示編號
2011-02-25	陳美儀	就調升養老金問題及如何平衡社會保障基金、中央公積金和個人儲蓄三者共同為長者提供保障提出質詢	247/IV/2011
2011-03-15	關翠杏	中央公積金制度構建	297/IV/2011
2011-03-21	陳明金	就第二層非強制性中央公積金制度的帳戶資金運作提出質詢	311/IV/2011
2011-03-30	陳美儀	就雙層社保的定位提出質詢	351/IV/2011
2011-04-29	陳美儀	就社會保障制度基金的定位、功能、作用及現時社保供款方式，中央公積金的配套運作提出質詢	456/IV/2011
2011-06-22	梁安琪	就中央儲蓄制度個人帳戶款項提取提出質詢	619/IV/2011
2011-07-13	吳國昌	就中央公積金制度法案提出質詢	683/IV/2011
2011-10-18	關翠杏	就中央儲蓄撥款提出質詢	942/IV/2011
2011-12-30	何潤生	就中央公積金制度法案一般性通過後續實施工作提出質詢	0012/IV/2012
2012-06-26	陳美儀	就中央公積金核心內容方案的進展及公開諮詢時間提出質詢	0600/IV/2012
2012-11-07	關翠杏	就中央公積金制度構建提出質詢	1003/IV/2012
2013-01-09	吳國昌	就推動已享有公積金或退休保障的私人機構率先加入中央公積金的措施出質詢	45/IV/2013
2013-01-14	陳明金	就享有公積金個人帳戶分配款項權利提出質詢	52/IV/2013
2013-06-17	吳國昌	就特區政府雙重社保制度提出質詢	581/IV/2013
2013-08-02	關翠杏	就中央公積金制度的落實提出質詢	730/IV/2013
2013-08-15	梁安琪	就政府對中央公積金制度法案研究的進展，政府是否認同強制央積金是必需的，以及如何開展中央公積金制度與雙層式社會保障制度的宣傳提出質詢	763/IV/2013
2013-09-23	吳在權	雙層式社保第二層的非強制性中央公積金制度何時推出初步方案供社會討論、何時出台法律	899/IV/2013
2013-12-19	梁榮仔	就社保基金的發放、金額調整和雙層社保制度的工作進展提出質詢	231/V/2013
2014-03-05	陳美儀	就養老金調整依據、合併發放和中央公積金的制度草擬工作提出書面質詢	289/V/2014
2014-06-17	鄭安庭	就第二層社會保障制度：《非強制性中央公積金制度》事宜提出書面質詢	766/V/2014
2014-07-04	李靜儀	就非強制性中央公積金制度的吸引力，以及有關在特定情況下無法取得公積金僱主供款部分的問題所提出的書面質詢	848/V/2014
2014-07-18	區錦新	就現金分享與中央儲蓄制度化及建立長效機制事宜提出書面質詢	916/V/2014
2014-10-31	陳美儀	就調升養老金額度、完善社保基金供款制度，以及就非強制性中央公積金制度立法時間表事宜提出書面質詢	1341/V/2014
2014-12-04	李靜儀	就設立非強制性中央公積金制度之工作及就將來會否調撥更多資源予社保基金提出書面質詢	1468/V/2014
2015-05-07	李靜儀	就《非強制性中央公積金制度》立法進度及相關推動工作事宜提出書面質詢	505/V/2015

日期	議員	內容摘要	批示編號
2015-09-11	何潤生	就確保社保基金可持續運作及開發商業養老保險產品的事宜提出書面質詢	1062/V/2015
2015-10-15	梁安琪	就社保基金持續發展的措施、建立強制中央公積金進度及“原居安老”政策提出書面質詢	1170/V/2015
2015-10-20	陳美儀	就《非強制性中央公積金制度》的立法時間及相關內容提出書面質詢	1185/V/2015
2015-11-20	李靜儀	就《非強制性中央公積金制度》立法工作延誤原因及提交立法會審議的確切期限所提出的書面質詢	1322/V/2015
2015-11-23	吳國昌	就《非強制性中央公積金制度》、《社會工作者專業認證及執業註冊制度》及完善勞工範疇法制建設之立法程序提出書面質詢	1365/V/2015
2016-04-08	何潤生	就開展新型社會保障制度研究工作及建立恆常化社保供款繳費調整機制提出書面質詢	510/V/2016
2017-06-02	陳虹	就《非強制性中央公積金制度》的推廣提出書面質詢	749/V/2017
2018-03-22	梁孫旭	就加強推廣《非強制性中央公積金制度》提出書面質詢	396/VI/2018
2018-12-11	吳國昌	就非強制性中央公積金制度的實施情況提出書面質詢	1641/VI/2018
2018-12-14	鄭安庭	就公積金共同計劃的推廣工作、供款投放項目和相關效益提出書面質詢	1622/VI/2018
2019-03-22	區錦新	就非強制性中央公積金制度的檢討提出書面質詢	501/VI/2019
2019-04-08	吳國昌	就推動非強制性中央公積金制度提出書面質詢	507/VI/2019
2020-01-10	李靜儀	就完善及檢討非強制性中央公積金制度提出書面質詢	35/VI/2020
2020-05-21	林玉鳳	就非強制性中央公積金的改進措施提出書面質詢	611/VI/2020
2020-05-25	吳國昌	就加強非強制性中央公積金制度的宣傳推廣提出書面質詢	631/VI/2020
2020-06-03	李靜儀	就推動學校加入非強制性中央公積金制度的財政支援措施提出書面質詢	663/VI/2020
2020-11-06	區錦新	就關於對長者中央盈餘分配能否特殊處理提出書面質詢	1375/VI/2020
2020-11-11	梁孫旭	就暫停中央公積金特別注資後對長者及殘疾人士的支援措施提出書面質詢	1415/VI/2020
2020-11-16	吳國昌	就有關保障合資格長者的補充措施提出書面質詢	1440/VI/2020

參考資料：澳門特別行政區立法會官方網站，2008年1月1日至2020年10月31日，立法會議員的書面質詢檔案，<http://www.al.gov.mo/zh/written-consultation/search?year>.

附件四 非強制性中央公積金制度發展回顧

年份	重要事項
2008	● 特區政府確立“雙層式社會保障制度”，其中第二層為非強制性中央公積金制度
2009	● 為非強制中央積金構建基礎，第 31/2009 號行政法規《中央儲蓄制度》生效，凡年滿 22 歲的澳門永久性居民自動成為制度的參與人
2010	● 向約 30 萬名合資格的澳門居民的個人帳戶注入 10,000 元啟動款項，涉及金額約 29 億 6,200 多萬元
2011	● 修改第 31/2009 號行政法規，新增“因患病常居內地”、“負擔在澳親屬主要生活費而在地工作”，以及“人道理由”三項可視為身處澳門的原因 ● 首次進行款項分配，金額為 6,000 元
2012	● 第 14/2012 號法律《公積金個人帳戶》及第 25/2012 號行政法規《向公積金個人帳戶擁有人發放款項的程序》生效，取代第 31/2009 號行政法規 ● 放寬開戶年齡，公積金個人帳戶的擁有人資格調整為： - 年滿 18 歲；及 - 未滿 18 歲但已根據第 4/2010 號法律第十條第一款（一）款的規定在社會保障制度登錄的澳門居民 ● 第 14/2012 號法律新增“公務、為澳門特別行政區服務而擔任職務或履行其他公務”一項可視為身處澳門的原因，以及新增“因配偶、任一親等的直系血親或姻親的嚴重傷病而負擔龐大醫療開支”及“正收取特別殘疾津貼”兩項提前提款的原因
2013	● 第 7/2013 號行政法規《管理公積金個人帳戶款項所得的收益的計算及發放》生效
2014	● 《非強制性中央公積金制度》方案公開諮詢 ● 預算盈餘特別分配款項提升至 7,000 元
2016	● 《非強制性中央公積金制度》法律草案獲立法會一般性通過
2017	● 第 7/2017 號《非強制性中央公積金制度》法律及第 33/2017 號《非強制性中央公積金制度補充規定》獲立法會細則性通過
2018	● 《非強制性中央公積金制度》法律及其補充法規正式生效，廢止第 14/2012 號法律、第 25/2012 號行政法規及第 7/2013 號行政法規 ● 公積金個人帳戶的款項全部注入非強制中央積金個人帳戶的“政府管理子帳戶” ● 7 間基金管理實體共登記 39 項退休基金成為投放項目 ● 舉辦首屆僱主嘉許典禮，表揚 78 位率先參與公積金共同計劃的僱主
2019	● 為方便長者，於 2019 年 8 月實施“自動提款登記”措施 ● 基金管理實體增加了 2 項退休基金
2020	● 歷年總撥款金額約 286 億元，提取款項發放金額約 78 億元，約佔總撥款金額的 27% ● 歷年提出聲明異議約 18.3 萬人次，其中批准佔 84%，約 15.4 萬人次 ● 歷年累計每個個人帳戶最高收益分配金額為 9,910 元，平均年利率為 2.11% ● 累計共有 247 個僱主及 22,901 名僱員參與公積金共同計劃，以及 61,553 名居民參與公積金個人計劃

附件五 公積金共同計劃基本標準及優於標準的例子

計劃條款	基本標準	僱主採取優於基本標準的例子																				
供款計算基礎	僱員當月的基本工資	除當月基本工資外，加上其他項目（例如：津貼或佣金等）作為供款的計算基礎																				
供款比率	僱主及僱員均作出至少 5% 的供款	高於 5%																				
供款計算基礎上限 ²⁹	僱主及僱員均設有供款計算基礎上限（如供款計算基礎高於“最低工資”的 5 倍，僱主及僱員都無需各自就超出的部分供款）	僱主不設供款計算基礎上限																				
供款計算基礎下限 ²⁹	僱員設有供款計算基礎下限，而僱主則不設供款計算基礎下限（如扣除供款後，供款計算基礎低於“最低工資”，僱員豁免供款，僱主仍要供款）	（不適用）																				
投放項目及投放分配	僱主、僱員各自選擇	僱主開放由僱員全權選擇																				
供款時間	向公積金共同計劃作出的供款期間，包括： - 僱主及僱員雙方共同供款的時間 - 僱主單方供款的時間 - 其中一方中止供款的時間	按僱員的年資計算																				
權益歸屬（按供款時間，去計算僱員離職時獲得僱主供款的百分比）	<table><tr><th>供款時間</th><th>權益歸屬比率</th></tr><tr><td>未滿 3 年</td><td>0%</td></tr><tr><td>3 年至未滿 4 年</td><td>30%</td></tr><tr><td>4 年至未滿 5 年</td><td>40%</td></tr><tr><td>5 年至未滿 6 年</td><td>50%</td></tr><tr><td>6 年至未滿 7 年</td><td>60%</td></tr><tr><td>7 年至未滿 8 年</td><td>70%</td></tr><tr><td>8 年至未滿 9 年</td><td>80%</td></tr><tr><td>9 年至未滿 10 年</td><td>90%</td></tr><tr><td>10 年或 10 年以上</td><td>100%</td></tr></table>	供款時間	權益歸屬比率	未滿 3 年	0%	3 年至未滿 4 年	30%	4 年至未滿 5 年	40%	5 年至未滿 6 年	50%	6 年至未滿 7 年	60%	7 年至未滿 8 年	70%	8 年至未滿 9 年	80%	9 年至未滿 10 年	90%	10 年或 10 年以上	100%	1. 供款時間未滿 3 年可開始獲取僱主供款 2. 供款時間未滿 10 年便可取得僱主全部供款 3. 僱員患上嚴重傷病、身故、達公司指定的退休年齡而離職，不論供款時間，可取得僱主 100% 供款
供款時間	權益歸屬比率																					
未滿 3 年	0%																					
3 年至未滿 4 年	30%																					
4 年至未滿 5 年	40%																					
5 年至未滿 6 年	50%																					
6 年至未滿 7 年	60%																					
7 年至未滿 8 年	70%																					
8 年至未滿 9 年	80%																					
9 年至未滿 10 年	90%																					
10 年或 10 年以上	100%																					

²⁹ 供款計算基礎上、下限與“僱員的最低工資”掛鉤。倘“最低工資”被調整，供款計算基礎上限（現時為 33,280 元）和下限（現時為 7,007 元）的金額也將自動調整。

附件六 僱主強制央積金供款支出水平估算

“預期僱主強制央積金供款佔僱主總收益的百分比”按以下方式估算：

$$\text{員工開支比例}^A \times \frac{\text{員工薪金增長百分比}^B}{\text{僱主總收益增長百分比}^C} \times 5\% \times \text{調整因素}^D$$

A) 員工開支比例：分別為 24%(代表澳門全部僱主)及 29%(代表中小企僱主)。

B) 員工薪金增長百分比：每年 4%。

C) 僱主總收益增長百分比：澳門實質本地生產總值的預測年增長率（表 6）。

D) 調整因素：

假設 1 及假設 4，沒有進行調整，調整因素等於 1；

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，調整因素等於 70%（第 45 頁[附件七](#)）；

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調整因素為 70%作估算（第 45 頁[附件七](#)），調整因素等於 70%×70%=49%。

1 澳門全部僱主的員工開支比例

1.1 2019 年度澳門各大行業員工支出佔行業總收益的百分比

研究團隊按統計暨普查局的數據計得各大行業的員工開支比例如下：

行業	行業總收益 (千元) A	員工支出 ³⁰ (千元) B	員工開支比例 (假設代表該行業僱主全部僱員 的基本工資 / 僱主總收益) C = B / A
博彩業	296,085,295	22,531,690	7.61%
批發及零售業	128,772,925	11,699,868	9.09%
文化產業	7,848,031	2,177,896	27.75%
工業	11,689,458	2,368,566	20.26%
旅行社	8,293,560	857,649	10.34%
運輸、倉儲及通訊業	32,586,448	5,642,000	17.31%
建築業	53,289,324	9,071,667	17.02%
飲食業	12,237,152	4,296,671	35.11%
酒店業	38,268,684	14,918,643	38.98%
指定服務業*	5,801,456	3,868,401	66.68%

* 指定服務業包括物業管理、保安、清潔、廣告及會議展覽籌辦服務。

研究團隊需要對各大行業的員工開支比例進行加權平均，從而得出一個可以代表澳門全部僱主的員工開支比例。因此，按統計暨普查局的數據整理了澳門各大行業在行業總收益、企業數目及在職員工的分佈情況，以便分析採用哪種加權方式更為合適。

³⁰ 以員工薪金為主，尚包括其他福利支出例如退休金、保險計劃及實物報酬等。這裡假設員工支出等於全部僱員的基本工資總和。

1.2 2019 年度澳門各大行業在行業總收益、企業數目及在職員工的分佈情況

行業	員工開支 比例 A	按行業總收益 ^{註1}		按企業數目 ^{註2}		按在職員工數目 ^{註3}	
		分佈 B	加權 C=A×B	分佈 D	加權 E=A×D	分佈 F	加權 G=A×F
博彩業	7.61%	49.77%	3.79%	0.15%	0.01%	17.16%	1.31%
批發及零售業	9.09%	21.65%	1.97%	50.54%	4.59%	20.46%	1.86%
文化產業	27.75%	1.32%	0.37%	8.68%	2.41%	4.03%	1.12%
工業	20.26%	1.97%	0.40%	3.18%	0.65%	3.70%	0.75%
旅行社	10.34%	1.39%	0.14%	0.77%	0.08%	1.38%	0.14%
運輸、倉儲及通訊業	17.31%	5.48%	0.95%	11.90%	2.06%	7.01%	1.21%
建築業	17.02%	8.96%	1.52%	13.81%	2.35%	12.62%	2.15%
飲食業	35.11%	2.06%	0.72%	8.56%	3.00%	10.03%	3.52%
酒店業	38.98%	6.43%	2.51%	0.44%	0.17%	15.29%	5.96%
指定服務業*	66.68%	0.98%	0.65%	1.97%	1.31%	8.33%	5.55%
總計／加權平均		100%	13.02%	100%	16.63%	100%	23.57%

* 指定服務業包括物業管理、保安、清潔、廣告及會議展覽籌辦服務。

註1：行業的收益總額約為 594,872,333,000 元

註2：行業的企業總數為 28,267 間

註3：行業的在職員工總數為 339,266 人

由於博彩業收益龐大，佔整體收益約一半，如以行業收益進行加權，會低估澳門整體的員工開支比例。企業數目方面，亦出現類似情況，批發及零售的企業數目佔整體企業數約一半，但員工開支比例同樣偏低。在職員工人數方面，並沒有出現上述的情況，員工開支比例偏高及偏低的行業，都分別佔整體在職員工約四成，合共八成。因此，研究團隊認為按在職員工人數加權可避免偏重某一行業，較為適合用來估算澳門全部僱主的員工開支比例，而按在職員工人數加權的員工開支比例為 23.57%，進位後為 24%。

2 員工薪金增長假設

年份	本地就業居民月工作收入中位數（元）	每年增幅
2011	11,000	
2012	13,000	18.2%
2013	15,000	15.4%
2014	15,000	0.0%
2015	18,000	20.0%
2016	18,000	0.0%
2017	19,000	5.6%
2018	20,000	5.3%
2019	20,000	0.0%
2020	20,000	0.0%

根據統計暨普查局的資料，過去 10 年，澳門僱員的月工作收入中位數平均每年增長約 7.2%。受惠於博彩業的迅猛發展，當中 2012 年、2013 年、2015 年都有顯著增幅，但是，近年經濟發展已漸趨穩定，月工作收入中位數的增長亦相應緩和。因此，研究團隊認為未來 10 年澳門僱員的月工作收入升幅應較為溫和，每年出現 7.2% 增長的機會不大。研究團隊參考了鄰近兩個經濟發展較為成熟的地區，根據美世 2020 年全球薪酬規劃報告³¹，2021 年中國廣東地區的平均薪金增長預計為 4.7%，香港的平均薪金增長預計為 3.1%。綜合上述三項數據，研究團隊認為澳門僱員的月工作收入的合理增長假設應為 4.0%。

³¹ 2020 美世全球薪酬規劃報告 Mercer Global Compensation Planning Report 2020

附件七 僱主強制央積金供款支出水平估算的調整因素

1 本地僱員佔比

非強制央積金的對象是本澳居民，如實施強制央積金，僱主不用為外地僱員供款，因此研究團隊認為僱主強制央積金供款支出水平要為此進行調整。研究團隊按統計暨普查局的就業調查（2011—2020），整理出不同行業和職業的本地僱員佔比。

1.1 按行業估算的本地僱員佔比（2011—2020）

行業	平均值	最低值	最高值
整體	73.2%	70.2%	78.6%
製造業	72.3%	64.2%	80.6%
建築業	58.3%	38.6%	67.1%
批發及零售業	82.8%	78.7%	85.1%
酒店及飲食業	52.1%	45.0%	60.0%
運輸、倉儲及通訊業	87.5%	84.1%	91.2%
不動產及工商服務業	65.4%	58.3%	77.1%
公共行政及社保事務	99.3%	99.0%	100.0%
教育	90.4%	87.7%	93.1%
文娛博彩及其他服務業	90.8%	89.3%	92.1%

根據上表，可見受政策保護本地僱員的行業的佔比是較高，例如公共行政及社保事務、教育、文娛博彩及其他服務業，以及運輸、倉儲及通訊業，平均值是高於 85%，但是其他行業則平均低於 75%。

1.2 按職業估算的本地僱員佔比（2011－2020）

職業	平均值	最低值	最高值
整體	73.2%	70.2%	78.6%
行政主管及經理	82.6%	78.0%	89.4%
專業人員	83.9%	69.8%	89.6%
技術員及輔助專業人員	89.4%	86.4%	92.5%
文員	91.8%	86.6%	93.3%
服務及銷售人員	66.4%	61.7%	73.9%
工業工匠及手工藝工人	57.7%	41.9%	71.4%
機台、機器操作員、司機及裝配員	91.5%	84.5%	99.3%
非技術工人	38.5%	29.4%	57.3%

根據上表，可見服務及銷售人員、工業工匠及手工藝工人，以及非技術工人的本地僱員佔比是低於 70%，而其他職業的佔比則較多高於 80%。

若扣除公共行政及社保事務、教育，以及文娛博彩及其他服務業這三個普遍有其退休保障計劃的行業後，該佔比的平均值有 62.4%，最高值為 69.7%，最低值為 58.2%。基於保守考慮，研究團隊便綜合以上因素，而建議相關調整因素為 70%。

2 權益歸屬因素

非強制中央積金設有權益歸屬，僱主的供款並非立即屬於僱員，而是按僱員離職時的年資決定。簡單而言，僱員離職時的年資少於 3 年是不能領取僱主的中央積金供款，若員工離職時的年資滿 3 年，該僱員便能領取三成的僱主供款，此後，年資每增加 1 年，便能多領一成的僱主供款，直至離職時年資滿 10 年或以上，便能取得全部的僱主供款。因此，研究團隊加入權益歸屬調整因素。而相關調整比例計算則以精算科學（Actuarial Science）的存活分析（Survival Analysis）而推論，當然需要調整一些假設，例如存活便改作為仍在現工作崗位工作，死亡則改為離職。而運算相關生存機率方法則參考 Kaplan-Meier 存活分析法³²，即估算相關生存機率以相關風險單位（Unit of Exposure）作計算。相關資料來源為統計

³² Jager, K.J., van Dijk, P.C., Zoccali, C., & Dekker, F.W. (2008). The analysis of survival data: the Kaplan-Meier method. *Kidney International*, 74, 560-565.

暨普查局 2011 至 2020 年的就業調查，由於現職年資統計是分作五個時間段，包括“少於 1 年”、“1－3 年”、“4－5 年”、“6－10 年”和“超過 10 年”，因此相關運算便假設沒有人會於 1 年之內離職，以此為基礎去計算相關存活概率，如下：

$$P_{2020}(" < 1" \rightarrow "1 - 3") = \frac{N[1 - 3]_{2020}}{N[< 1 \text{ 年}]_{2019} + N[< 1 \text{ 年}]_{2018} + N[< 1 \text{ 年}]_{2017}}$$

$$P_{2020}("1 - 3" \rightarrow "4 - 5") = \frac{(N[4 - 5]_{2020} + N[4 - 5]_{2019} + N[4 - 5]_{2018}) \times 3}{(N[1 - 3]_{2019} + N[1 - 3]_{2018} + N[1 - 3]_{2017}) \times 2}$$

$$P_{2020}("4 - 5" \rightarrow "6 - 10") = \frac{(N[6 - 10]_{2020}) \times 3}{\left[\frac{(N[4 - 5]_{2019} + N[4 - 5]_{2018} + N[4 - 5]_{2017})}{3} \right] \times 2}$$

而離職於不同時段的概率如下：

$$Q_{2020}(" < 1") = 0$$

$$Q_{2020}("1 - 3") = 1 - P_{2020}(" < 1" \rightarrow "1 - 3")$$

$$Q_{2020}("4 - 5") = P_{2020}(" < 1" \rightarrow "1 - 3") \times [1 - P_{2020}("1 - 3" \rightarrow "4 - 5")]$$

$$Q_{2020}("6 - 10") = P_{2020}(" < 1" \rightarrow "1 - 3") \times P_{2020}("1 - 3" \rightarrow "4 - 5") \times [1 - P_{2020}("4 - 5" \rightarrow "6 - 10")]$$

$$Q_{2020}(" > 10") = P_{2020}(" < 1" \rightarrow "1 - 3") \times P_{2020}("1 - 3" \rightarrow "4 - 5") \times P_{2020}("4 - 5" \rightarrow "6 - 10")$$

由於離職時的年資會影響僱員可獲得的僱主供款，研究團隊為了計算出相關調整因素，便需要假設各離職年資下的人數都是相同。例如離職時年資“<1 年”平均獲得僱主供款的權益歸屬比例為 0.00；於“1－3 年”時段內，離職年資為 1 年、2 年和 3 年的人數都是相同，針對離職年資於“1－3 年”便平均獲得僱主供款的權益歸屬比例為 0.10（= (0 + 0 + 0.3)/3）；同樣道理，離職年資於“4－5 年”便平均獲得僱主供款的權益歸屬比例為 0.45（= (0.4 + 0.5)/2）；離職年資於“6－10 年”便平均獲得僱主供款的權益歸屬比例為 0.80（= (0.6 + 0.7 + 0.8 + 0.9 + 1.0)/5）；離職年資於“>10 年”便平均獲得僱主供款的權益歸屬比例為 1.00。

權益歸屬比例的調整因素的公式以下：

$$\alpha_{2020} = 0 \times Q_{2020}(" < 1") + 0.1 \times Q_{2020}("1 - 3") + 0.45 \times Q_{2020}("4 - 5") + 0.8 \times Q_{2020}("6 - 10") + 1.0 \times Q_{2020}(" > 10")$$

利用以上公式，研究團隊便可獲得不同年份、行業和職業的權益歸屬比例的調整因素。

2.1 按行業估算的僱主供款的權益歸屬調整因素（2011—2020）

行業	平均值	最低值	最高值
整體	60.9%	57.5%	66.1%
製造業	56.5%	34.3%	72.1%
建築業	59.0%	40.3%	80.0%
批發及零售業	49.4%	46.0%	53.9%
酒店及飲食業	48.3%	41.9%	53.6%
運輸、倉儲及通訊業	65.2%	54.8%	72.6%
不動產及工商服務業	53.0%	48.2%	59.7%
公共行政及社保事務	85.6%	77.9%	92.5%
教育	59.3%	48.7%	69.9%
文娛博彩及其他服務業	74.0%	62.5%	89.1%

2.2 按職業估算的僱主供款的權益歸屬調整因素（2011—2020）

職業	平均值	最低值	最高值
整體	60.9%	57.5%	66.1%
行政主管及經理	91.5%	88.9%	95.3%
專業人員	74.9%	58.2%	91.0%
技術員及輔助專業人員	66.4%	62.3%	76.2%
文員	64.2%	56.4%	76.8%
服務及銷售人員	47.3%	41.8%	51.8%
工業工匠及手工藝工人	65.7%	55.8%	87.3%
機台、機器操作員、司機及裝配員	65.1%	56.0%	80.4%
非技術工人	49.4%	43.2%	54.9%

從 2.1 及 2.2 表格可見，除去行政主管及經理和專業人員（職業），以及公共行政及社會事務和文娛博彩及其他服務業（行業）（這類職業和行業都會有退休保障計劃）外，其他職業和行業的調整因素都大部分時間是低於 70%。基於保守考慮，研究團隊便綜合以上因素，而建議相關調整因素為 70%。