

澳门社会保障制度对浙江的启示： 关于提前获发养老金制度的探讨

冯翠

【摘要】文章以中国澳门特别行政区 2008 年 9 月引入的提前获发养老金制度为研究对象，对实施至今该制度所显现的优越性、出现的隐患、未来调整的方向等进行探讨及反思，总结其对浙江省社会保障、养老金制度的启示意义。

【关键词】澳门，提前获发养老金制度，浙江，启示

为照顾到更多老年人的福利，中国澳门社会保障基金从 2008 年 9 月开始引入提前获发养老金制度，并对该项制度进行检讨性的探讨，全面检视这一养老金发放制度的正确性、公平性与合宜性。本文以上述澳门提前获发养老金制度为研究对象，对实施至今该制度所显现的优越性、出现的隐患、未来调整的方向等进行探讨及反思，并总结其对浙江省社会保障、养老金制度的启示意义。

一、提前获发养老金制度的实施及优势

中国澳门早已踏入老龄社会，2001 年 65 岁及以上老年人的数量为 32222 人，占总人口数的 7.4%；2010 年达 39900 人，占总人口比例的 8.0%，至 2014 年达到 53600 人，占总人口比例的 8.4%，^①社会对于养老金制度十分重视。随着未满 65 岁的已退休老年人大量增加，出于家庭条件、健康状况及个人意愿等原因希望将退休年龄提前至 60 岁，尽早拿到养老金的人士不少，这一呼声愈来愈高。自 2008 年 9 月开始，中国澳门社保基金引入提前获发养老金制度，满足社会上相关老年人的需求，且待遇优越，兼顾公平，相关政策的制定简单易明，反响强烈。大体而论，这一制度的优势主要体现在如下几个方面：

1. 待遇优越。与其他同类型的为数不多的存在提前获发养老金制度的国家/地区（日本、美国、加拿大）相比，中国澳门提前获发养老金制度待遇更为优越。如表 1^②所示：

表 1 日本、美国、加拿大和澳门提前获发养老金制度细节比较表

国家/地区	日本	美国	加拿大	中国澳门
获发全额养老金年龄	65 岁	66 岁	65 岁	65 岁
提前获发养老金年龄	60 岁	62 岁	60 岁	60 岁
每提前 1 年获发养老金需扣减百分比	6%	5%~6.67%	6%~7.2%	3.9%~6.2%
提前获发养老金最多需扣减百分比	30%	30%	30%	25%
提前获发养老金扣减百分比维持时限	身故	身故	身故	80 岁

以上四地提前获发的年限同样为 5 年，每提前 1 年获发需扣减的百分比则是中国澳门地区最低，扣减的最低百分比，中国澳门为 3.9%，其他则高达 6%；澳门特区最多扣减 25%，日、美、加等国则是 30%；中国澳门社保制度规定受益人在满 80 岁后转为获取全额养老金，其他国家扣减百分比则一直维持不变，直至受益人身故，由上述扣减比率以及扣减比率维持时限的比较足见澳门提前获发养老金制度的优越性。

2. 兼顾公平。中国澳门实施提前获发养老金制度的一个基本原则即是：要使所有受益人在开始获发至满 80 岁期间得到相同的总福利金额，从而达到不同年龄开始获发养老金的受益人之间的公平性。^③这种公平性体现在两个方面：一是在不同年龄阶段（60~65 岁之间）申请提前获发养老金直至其满 80 岁期间获得的福利金总额相同；二是提前获发者与未提前获发者，即 65 岁以前开始领取的与 65 岁开始领取的，两者至 80 岁时所获得的福利金总额相同。使不同年龄领取养老金的老年人获得一样的社会福利金，这一公平性的兼顾是制度实施的基本前提，减轻了制度实施过程中的相关阻力。

3. 制度易明。根据澳门第 4/2010 号法律第 34 条第 1 款指明：提前获发养老金的受益人可获养老金金额按照养老金发放生效日的年龄相对应的百分比计算，具体如表 2^④所示：

表 2 现行的提前获发养老金比率表

		已届满年岁数				
		60	61	62	63	64
已 届 满 月 数	0	75.0%	78.9%	83.3%	88.2%	93.8%
	1	75.3%	79.3%	83.7%	88.7%	94.2%
	2	75.6%	79.6%	84.1%	89.1%	94.7%
	3	75.9%	80.0%	84.5%	89.6%	95.2%
	4	76.3%	80.4%	84.9%	90.0%	95.7%
	5	76.6%	80.7%	85.3%	90.5%	96.3%
	6	76.9%	81.1%	85.7%	90.9%	96.8%
	7	77.3%	81.4%	86.1%	91.4%	97.3%
	8	77.6%	81.8%	86.5%	91.8%	97.8%
	9	77.9%	82.2%	87.0%	92.3%	98.4%
	10	78.3%	82.6%	87.4%	92.8%	98.9%
	11	78.6%	82.9%	87.8%	93.3%	99.4%

申请者只需根据自己获发养老金生效日年龄及月份对应上表的百分比，即可计算出每月所获发的养老金数额。以现行的养老金标准每月 3180 元为例，受益人在 60 岁第 1 月开始获发养老金，每月获发养老金即为 $3180 \times 75.0\% = 2385$ 元，且 75.0% 的金额比例维持到满 80 岁。这一制度明确不同时间获发养老金的百分比，分布合理，计算简单，因此推行起来，不必过多介绍、宣传，容易被受益人与公众所接受。

二、提前获发养老金制度的隐患

提前获发养老金制度，将资源及早分配给有需要的老人，及时回应当时社会民众的诉求，向公众展示政府从善如流，照顾长者，锐意改革等正面形象。然，制度实施至今相关隐患已见端倪，甚至令人担忧，主要体现在如下两个方面：

1. 衍生出与制度实施初衷相矛盾的理解。提前获发养老金制度实施以来，受到公众的认可，但也被部分公众过分揣测，衍生出一些与制度实施初衷相矛盾的理解。首先，影响人们对退休年龄的理解。社会上有意见认为社保应将获发全额养老金的年龄由 65 岁下调至 60 岁，让澳门公众更早得到政府提供的福利。^⑤其次，年满 80 岁后获发全额养老金这一安排被误解为给老年人生存到 80 岁的奖励性福利。基于这一理解出现两种大众心态，一种认为受益人如果在 80 周岁以前身故则所享受的福利实际是缩水的；一种认为没有享受提前获发养老金的受益人在满 80 周岁后应相应上调其养老金额度。再者，社保当年因各种原因没有进一步定义公平性，致使今日公众就公平性产生不同的理解及演绎。^⑥即必须实现同一代受益人的公平性，也要实现不同时代受益人的公平性。澳门提前获发养老金制度的计算方式只符合前者，即同一代受益人的公平性。最后，依据社保 2012 年的年度报告，有超过 60% 的满 60 岁的居民选择提前获发养老金，而不是待满 65 岁再申请全额养老金，这一状况偏离了当年的基本政策目标，激发无必要的未满 65 岁居民争相申请提前获发养老金。上述不当理解激发了利用养老金的不良心理，产生行为偏差，与中国澳门人口寿命的延长、人口老龄化程度的加深以及社保基金的担负能力相违背，大大增加了社保的经济负担和社会压力。

2. 社保基金不稳定性渐次凸显。2014 年中国澳门社保基金引入优化百分比与现行百分比进行精算比较，两者之间的差距非常明显，优化百分之是将养老金的未来调升、金钱的时间价值以及受益人的生存几率三个精算假设考虑在内的精算，而社保现行的百分比没有将受益人的生存几率考虑在内，且考虑养老金的未来调升时只将通胀率考虑在内，其他因素则未予考虑。如果制度实施之初是按优化百分比来计算，那么选择在不同年龄获发养老金的百分比都会低于现行的百分比，最少相差 0.8%，最多相差 3%。^⑦现行百分比高出优化百分比不少，意味着养老金的获发额明显高付出。不仅如此，养老金在社保基金各项福利中所占比例越来越大，从 1999 年所占 41.69%，至 2002 年已超过社保基金总福利金额的 50%，并一路攀升至 2008 年的 80%，2011 年一度高达 88.32%，2012 年亦达到 87.43% 的高比例。^⑧然而，政府预算和博彩收益是为澳门社保基金的主要收入构成，博彩业的特殊性令政府的税收处于不稳定状态，如 2015 年以来澳门博彩税收大幅缩水，社保拨款锐减，民众甚至担心社保基金破产。^⑨加之，受益人在社保中义务弱化，个人供款比例非常低，即使目前个人每月的缴纳金额才 15~30 元，这些使得澳门社保资金不稳定性凸显，亦是未来需要调整的方向。

三、澳门经验对浙江的启示

中国澳门提前获发养老金制度实施至今曾一度受到公众质疑，出现弊端而适时调整，但其优越性仍然可以为其他地区今后社会保障制度、养老金制度提供一个可资参考的改革方向，特别是像浙江这样经济发达的老龄化省份，其借鉴意义更是迫切。

首先，浙江省可以引入提前获发养老金制度，以缓解延迟退休年龄带来的部分压力，既可以推迟整个老年群体的退休年龄，又可以照顾特殊群体的生活需要。其次，在推行提前获发养老金制度时对澳门的经验需加以完善。浙江省在未来推行时，应注意避免澳门经验出现的隐患，同时注重吸收其他地区同一制度的特色。再次，制度的制定、推行过程中需要注意发挥浙江的地区优势。浙江与澳门都属于福利型老龄化社会，但浙江较之澳门具有本地财政收入稳定、养老渠道多源等特点，作适当调整，将更利于制度的推行和发展，甚至形成更为合理的体系。

总之，人口老龄化问题处理不当将制约社会的和谐稳定，吸收、学习其他地区的先进经验，为浙江解决老龄化问题寻求途径势在必行。澳门的经验对于浙江的启示在于：政府未来必须为养老金的发放设置综合性机制，引入多元参数，除了澳门特区经验中涉及的养老金的未来调升、金钱的时间价值、受益人的生存几率外，尚可参考其他国家/地区的实务经验，设置包括精算假设以外的指数化指标，例如供款、给付及结余水平等，同时还要厘清政府所承担的角色及定位，合理规范政府、企业、个人之间的权利和义务，建立一个符合充分性、公平性、合理性、稳健性和可持续性的社会保障制度及相应的恒常调整机制。

注释:

- ①依据 2002—2015 年澳门特别行政区新闻出版总局出版《澳门年鉴》整理而来
- ②《澳门特别行政区政府社会保障基金提前获发养老金的探讨》，2014 年 11 月，第 12 页
- ③《澳门特别行政区政府社会保障基金提前获发养老金的探讨》，2014 年 11 月，第 1 页
- ④《澳门特别行政区政府社会保障基金提前获发养老金的探讨》，2014 年 11 月，第 6 页
- ⑤《澳门特别行政区政府社会保障基金提前获发养老金的探讨》，2014 年 11 月，第 2 页
- ⑥《澳门特别行政区政府社会保障基金提前获发养老金的探讨》，2014 年 11 月，第 18 页
- ⑦《澳门特别行政区政府社会保障基金提前获发养老金的探讨》，2014 年 11 月，第 3 页
- ⑧依据 2000—2013 年澳门特别行政区新闻出版总局出版《澳门年鉴》社会福利部分整理而来
- ⑨蓝辉龙。澳门博彩税收大幅缩水，民众担心社保基金破产。南方都市报，2015. 5. 15