



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一常設委員會

第 2/VIII/2026 號意見書

事由：《修改第 4/2010 號法律〈社會保障制度〉及第 7/2017 號法律〈非強制性中央公積金制度〉》法案

一、引言

1. 澳門特別行政區政府於二零二六年一月二十一日向立法會主席提交了《修改第 4/2010 號法律〈社會保障制度〉及第 7/2017 號法律〈非強制性中央公積金制度〉》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 d) 項的規定，透過二零二六年一月二十六日第 005/VIII/2026 號批示接納了該法案。
2. 在二零二六年二月十日舉行的全體會議上，法案經政府代表引介及全體會議一般性討論和表決後獲得通過。立法會主席透過第 036/VIII/2026 號批示，將法案派發給本委員會進行細則性審議並要求委員會於二零二六年三月十三日前



二、引介

8. 社會文化司司長柯嵐在立法會全體會議上對法案的引介發言中指出：“目前，在處理涉及居澳日數要求的雙層式社會保障制度權益時，澳門居民於橫琴粵澳深度合作區居住、在當地工作或讀書，需要透過‘人道或其他適當說明的理由’審批準則，以例外性個案批核形式作出處理。此外，澳門居民不可憑藉合作區內的醫生證明申請社會保障制度疾病津貼。”
9. “為配合合作區有關對接澳門社會保障體系的政策及加快行政程序效率，有需要打通相關權益阻礙，為澳門居民在合作區生活提供更便利的條件，特區政府於二零二六年財政年度施政報告提出，將啟動相關修法工作，進一步保障合作區內澳門居民的雙層式社保權益。”
10. “為此，特區政府建議修改第 4/2010 號法律《社會保障制度》及第 7/2017 號法律《非強制性中央公積金制度》。”
11. 根據法案理由陳述，法案主要包括以下的內容：

“為進一步保障合作區內澳門居民的雙層式社保權益，從

Handwritten signatures and initials on the right margin.



制度上落實有關政策，建議修改第 4/2010 號法律《社會保障制度》及第 7/2017 號法律《非強制性中央公積金制度》，將居於合作區、在當地工作或就讀由當地主管部門認可的高等或非高等教育課程納入法定例外情況，以便在處理居澳日數的雙層式社會保障制度權益時，澳門居民身處合作區的期間可視為身處澳門特別行政區。同時，亦建議將申請社會保障制度疾病津貼所需醫生證明文件的認受範圍擴至合作區。

此外，相關法律制度已生效多年，在執行上有優化的需要，所以建議藉是次修法的契機，對有關規定作出完善。包括：統一雙層式社會保障制度有關可視為身處澳門特別行政區的法定例外情況的相關條文及優化其行文表述；取消社會保障制度印件式樣須公佈於《澳門特別行政區公報》的規定，改為公佈於社會保障基金互聯網網站；對行政違法行為累犯之規定作出更新及優化；在社會保障制度中增加有關推定通知的規定；以及將每年提取非強制性中央公積金制度個人帳戶款項的次數由一次增加至兩次。”

三、概括性審議

(一) 立法背景及法案主要內容

12. 《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》明確提出：“推動

黃
志
光
/



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

合作區深度對接澳門公共服務和社會保障體系，為澳門居民在合作區學習、就業、創業、生活提供更加便利的條件，營造趨同澳門的宜居宜業生活環境”。

13. 現行的雙層式社保制度，對居澳日數有一定的要求，即一些居民在申請登錄任意性社保制度、發放非強制性中央公積金鼓勵性款項、發放財政盈餘分配款項，之前十二個月或前一曆年內須身處澳門滿 183 日。這就產生了居民在合作區居住、就業或就讀有關課程的期間是否用於計算 183 日的問題。
14. 為了解決上述問題，特區政府現時透過“人道或其他適當說明的理由”審批準則，以例外性個案形式審核澳門居民居於合作區、在當地工作或就讀當地主管部門認可的高等或非高等教育課程的情況，將其身處合作區的期間視為身處澳門，用於計算 183 日的期間。
15. 特區政府 2026 財政年度施政報告提出，將修改第 4/2010 號法律《社會保障制度》及第 7/2017 號法律《非強制性中央公積金制度》，便利澳門居民到合作區生活及就業，擴大申請疾病津貼所需醫生證明文件的可認受範圍至合作區，以及將居於合作區、在當地工作或就讀當地認可的高等或非高等教育課程的期間，視為身處澳門特區。

青
志
人
可
七
林
林
6
中



16. 本次修法就是為了配合合作區的相關政策，落實政府2026年立法規劃，在制度層面解決上述居民居澳時間計算的問題。除了居澳時間計算的問題，關於社保制度中的疾病津貼，現行規定只接納澳門的醫療機構及醫生的證明，政府擬透過修法，日後可接納合作區的醫療機構及醫生的證明。
17. 此外，鑒於雙層式社保制度已經實施多年，在執行上有優化的需要，故藉是次修法的契機，一併對當中的部分規定作出完善，包括社保基金印件的公佈方式、累犯的時間計算等。同時，在社會保障制度中增加有關推定通知的規定，將每年提取非強制性中央公積金個人賬戶款項的次數由一次增加至兩次等。
18. 委員會在整體上對法案的方向和內容表示贊同，同時，也就法案在操作層面的問題及相關事宜進行了討論。

(二) 關於居住、工作及相關證明的問題

19. 在法案所規定的各種例外情形中，涉及澳門居民在內地和合作區居住、所供養的家庭成員在澳門居住、在外地或合作區工作的概念¹。委員會討論了這些概念的含義，並關注

¹法案最初文本第一條修改第 4/2010 號法律第十三條第二款及第三條修改第 7/2017 號法律第三十九條第三款。



在實踐操作層面，居民所提出的有關申請需要提供什麼類型的證明文件才能獲得社會保障基金的接納。

20. 提案人就法案所涉及的“居住”和“工作”的含義作出解釋，並就實務操作層面的所需要的證明文件作出介紹，從而有助於居民提交申請和證明。對此，可參見本意見書細則性審議部分第 35 點和第 41 點。

法案所修改的兩個法律制度規定的例外情形還包括澳門居民在外地工作，但將被提供生活費的家庭成員限定為“居於澳門”。考慮到立法政策和目的是方便居民赴合作區居住、工作或就讀，委員會建議將家庭成員“居於澳門”擴大為“居於澳門或合作區”。政府代表回應，為配合澳琴一體化，同意被提供生活費的家庭成員，由現時法律規定“居於澳門”，改為“居於澳門或橫琴合作區”。

(三) 修改後程序簡化與便民的問題

21. 根據提案人的介紹，修改法律後，有關的申請將由司長審批改為由社會保障基金行政管理委員會審批，藉此行政流程。委員會瞭解了過往居民提出申請的數據及處理的情況，並關注修法後審批流程將如何簡化與便民。
22. 提案人解釋，按照現時的法律規定，屬於“人道或適當說

黃
志
文
何
志
輝
丹
文
文



明的理由”的申請，由監督實體在聽取社保基金行政管理委員會意見後作出許可，故社保基金行政管理委員會須先上呈並經由社會文化司司長接納其在澳不足 183 日的理由後，再由行政管理委員會作出列入名單決定。在 2025 年，以處於上述情況為理由作出非強制性中央公積金制度預算盈餘特別分配申請的人數為 2,341 人，作出社會保障制度任意性登錄的人數為 39 人。

在修法後，涉及在橫琴合作區居住、學習或工作的居民提出的申請個案，將直接由行政管理委員會作審批，此外，行政管理委員會亦由過往每星期召開一次會議審批申請，增加至每星期兩次會議，有助加快審批，提高行政效率，預期至少可縮短 5 天的審批時間。

至於在申請方式方面，也將更為便民。目前基本上所有的申請都可以透過一戶通處理，但“基於人道或其他適當說明的理由”的情況除外。本法案獲通過並生效後，在合作區居住或工作的居民提出申請，屬於法定例外情況，不再需要通過“基於人道或其他適當說明的理由”來處理，將可以直接通過電子方式提出申請或異議，不再會因為申請人身處合作區而產生申請程序不便。

(四) 關於疾病津貼的醫生證明及醫療機構的問題

青
李
人
↓
13
L
柳
J
C
CP



23. 法案在所修改的《社會保障制度》第四十四條（疾病津貼的發放）中，將申請疾病津貼所需醫生證明文件的認受範圍擴至合作區。委員會關注如何認可有相關的醫療機構及醫生證明，會否考慮接受遠程醫療診斷證明。
24. 政府代表解釋，經向橫琴方面了解，目前合作區有 69 間醫療衛生機構，包括 5 家公立醫療衛生機構（三級綜合醫院、社區衛生服務中心、衛生站等）及 64 家私立醫療衛生機構（門診部、普通診所、中醫診所等）。以上皆是獲認可的醫療機構。

在具體操作上，居民在合作區內的衛生機構或入住的醫院就診後，由合作區的內地或澳門醫生填妥及簽署疾病津貼“醫生證明”，並由設於合作區內的醫院或醫療機構加蓋公章。如日後接受由內地醫生於合作區內發出之醫生證明用作申請疾病津貼，相關行政手續、申請期限及操作與現時以澳門醫生發出之醫生證明申請疾病津貼大致相同。

在監管方面，對於醫生資格的核實，如簽發醫生證明者屬內地醫生和港澳台外國短期執業醫生，可在國家衛健委官網核實相關情況；如屬在合作區執業的澳門醫生，可透過合作區民生事務局查詢相關情況，以及在澳門衛生局查核其資格。如發現醫生存在不法行為，可以向其執業所屬地



的衛生行政部門進行舉報。以合作區為例，可以向合作區民生事務局和商事服務局作出舉報。

在遠程醫療方面，經與衛生局協調，可接受本澳相關法律規範認可下的遠程醫療證明（正在立法會審議的《私營醫療機構業務法》有對遠程醫療作出規範，在該法通過生效後，將按有關規定處理）。至於合作區內的遠程醫療，經向橫琴相關部門了解，其遠程醫療理解為互聯網醫院只提供建議，一般不開立病假證明。

（五）修改法律後的預期受惠人數及預算開支情況

25. 委員會關注法案生效後會惠及多少居民，涉及多少財政預算開支。
26. 政府代表解釋，在央積金和社保方面，按以往數據估算，初步預計因修法而受惠的人數約有 2 千多人，預計涉及的預算開支約 1 千多萬澳門元；在疾病津貼方面，初步預計修法後以合作區患病證明作申請的人數一年約有 1 百多人（以社保供款受益人約 35 萬人有 1 千多人領取疾病津貼估算，在合作區居住的澳門居民約 3 萬人，故按比例粗略預計合作區約有 1 百多人申領疾病津貼），預計涉及的預算開支約 30 多萬澳門元。

黃
志
文
子
人
林
中
C
CP



事實上，在合作區居住、工作或就讀的澳門居民，有部分每日均會往返於琴澳兩地。在計算日數方面，只要居民在一天內曾身處澳門，便計算為身處澳門一日，因此該部分人士本身已符合在澳 183 日要件，不會受到影響。

(六) 居民赴大灣區居住和工作的社保權益問題

27. 法案主要是解決雙層式社保制度下居民在合作區居住、工作及就讀情況下的居澳日數計算問題，並且將申請社會保障制度疾病津貼所需醫生證明文件的認受範圍擴至合作區²。對此，委員會完全贊同。

28. 與此同時，委員會注意到，國家提出建設粵港澳大灣區的戰略，特區政府也鼓勵澳人融入大灣區³，澳門居民赴大灣區工作、生活和學習也勢必涉及其社保權益問題。為此，委員會關注和瞭解政府在這方面政策取態。

29. 對此，政府代表解釋，本次修改雙層式社保制度，主要為落實《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》有關政策，將澳門居民在合作區居住、學習及工作視為在澳門居住。

²有關的修改主要涉及法案第一條修改第 4/2010 號法律第十三條（特別要件）、第四十四條（疾病津貼的發放）；法案第三條修改第 7/2017 號法律第三十九條（鼓勵性基本款項）等。

³例如：在 2025 年，教育及青年發展局與勞工事務局合作推出“澳門青年大灣區職業之路資助計劃”，亦向在廣東就讀的學生發放学費和學習用品津貼等；另外，2025 年的現金分享亦容許粵港澳大灣區內地城市工作的居民申請發放款項。



這是因為，合作區具有粵澳共商共建共管共享的特殊地位，與澳門居民的關係較密切，而《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》亦明確提出：“推動合作區深度對接澳門公共服務和社會保障體系，為澳門居民在合作區學習、就業、創業、生活提供更加便利的條件，營造趨同澳門的宜居宜業生活環境”。為落實有關政策，便利澳門居民到合作區生活及就業，故透過修法將澳門居民身處合作區的期間視為身處澳門，列為法定例外情形，可在雙層社會保障政策範圍內用作計算在澳日數。這屬於在合作區先行先試的做法，目前沒有意向將“在大灣區內地城市工作”納入法定例外情形。

至於在大灣區居住、工作或生活的澳門居民，如果符合法律特定條件，例如負擔居於澳門的家庭成員的主要生活費而在大灣區工作、或者由澳門僱主外派到大灣區工作，均可繼續獲得雙層社保權益的保障。

(七) 關於中央公積金制度未來發展的問題

30. 由於此次修法涉及第 7/2017 號法律《非強制性中央公積金制度》的內容，委員會也藉此機會，瞭解了政府推動中央公積金制度發展的情況及未來發展的構思和取態；多位議員從不同角度表達了希望政府推動中央公積金制度發



展完善的意見，包括優化投資產品、適時向強制性中央公積金制度轉換等。

31. 政府代表表示，參考社保基金於 2025 年公佈的《檢視非強制性中央公積金現況及發展研究》報告建議，中央公積金制度的轉換，需綜合考慮經濟及行業復甦情況，如本地生產總值（GDP）、行業營商環境（收入、盈利、總支出和員工支出）、社會認受性、制度電子化程度等條件。

檢視報告中的數據顯示，澳門整體經濟恢復態勢樂觀且穩步向好，但各行業和各規模企業復甦不均衡，因此，現階段社保基金會持續觀察和追蹤有關數據的變化。一方面評估僱主承擔中央公積金供款成本的能力，另一方面繼續做好宣導工作，推動僱主、僱員參與計劃，以及繼續完善和優化現行的制度。

（八）社保基金的承擔能力問題

32. 委員會在審議過程中，也向政府瞭解社保基金的承擔能力是否能滿足未來雙層式社保制度發展的需要。
33. 政府代表回應，就第一層社會保障制度，特區政府一直透過一系列政策措施鞏固社保基金的財政狀況，以確保基金的長遠可持續發展。同時，以審慎理財和穩健投資為原則，

考
志
人
中
何
七
柳
丹
C
ZP.



透過專業投資顧問，管理基金的財政資源。所持有的投資組合涵蓋多元化的投資項目（包括環球股票、債券投資及定期存款），著重長線盈利目標，採取穩健且防守性強的資產配置，以期爭取合理的長期回報。至於第二層非強制性中央公積金制度，分配制度需要視乎特區政府財政盈餘而定。

四、細則性審議

34. 委員會在上述概括性審議的基礎上，還根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案所規定的具體解決方案是否切合法案的原則及法案在法律技術層面是否妥當進行了細則性審議，尤其涉及以下的條款和內容：

（一）法案第一條—修改第 4/2010 號法律

35. 第 4/2010 號法律第十三條第二款(三)項、(四)項和(六)項，涉及的“居住”和“工作”的概念。政府代表澄清了有關概念的含義，並就相關證明文件作出解釋。

(1) 就居於內地的情況，申請人須提交居於內地時段的證明，包括由內地民政部門、居委會、村委會或院舍發出的居住證明。未滿六十五歲但基於健康原因而居於內地的情況，申請人還需要提交由內地醫院或醫療機構發出的患

黃志偉
13
L.
Lup
L
L



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

病證明（需註明疾病的嚴重程度，以及是否須家人照顧），而毋須由澳門醫院認證。至於疾病的嚴重程度，或由醫生註明，或由疾病本身反映嚴重程度，社保基金會根據個案情況作出判斷。

（2）就在合作區居住的情況，現時社保基金採信由橫琴合作區居委會發出的證明文件。社保基金與省橫琴社會事務局建立了聯繫，由當地居委會發出相關證明的要求相對嚴格，當中包括居民的個人資料及居住橫琴的時段，居委會經核查無誤後，才會發出有關證明文件。

（3）針對澳門居民在外地或在合作區工作的情况，社保基金對工作的含義採取了全覆蓋的作法，無論是受僱工作、自僱工作，還是創業（個體工商戶或開設公司），均視為工作。至於工作的證明文件，包括僱主開具的工作證明、營業執照、稅單或供款證明等。

36. 第 4/2010 號法律第十三條第二款(四)項，在法案最初文本中，將被提供生活費的家庭成員限為“居於澳門”，為配合澳琴一體化，法案最後文本將有關成員的居住範圍擴大至“澳門或橫琴粵澳深度合作區”。

37. 第 4/2010 號法律第四十四條第四款，由於“醫療機構”的表述已包含“醫院”的意思，因此，法案最後文本刪除了“醫

黃
志
人
何
L.
By
a
ZP



院”字眼。

38. 第 4/2010 號法律第六十二條關於累犯的規定，法案引入修改是基於對條文的內容及表述作出更新和優化，以便使社保制度中的相關規定與特區近年立法中對行政違法行為為累犯所作之規定相一致，調整後的規定將較現時的規定更為寬鬆。基於相同理由，法案對第 7/2017 號法律第四十七條累犯的規定也作了同樣處理。委員會對有關修改表示贊同。

(二) 法案第二條—增加第 4/2010 號法律的條文

39. 法案在第 4/2010 號法律中新增了第七十四-A 條推定通知的規定，以提高行政效率。對此，委員會表示贊同。

(三) 法案第三條—修改第 7/2017 號法律

40. 第 7/2017 號法律第十九條第四款，法案將帳戶擁有人每年可提取款項的次數由一次增加至兩次，對帳戶擁有人更為方便，委員會表示贊同。
41. 第 7/2017 號法律第三十九條第三款（三）項、（五）項和（七）項，內容與第 4/2010 號法律第十三條第二款（三）項、（四）項和（六）項的規定一致，法案最後文本作出了

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name '黃' (Huang) at the top and several illegible signatures below.



調整和優化，有關的理由也是一致的。

(四) 法案第四條—修改表述

42. 本條第二款在法案最初文本內容的基礎上，增加了對第 7/2017 號法律第三十九條第三款（三）項（1）分項中文本表述的修改，以便在技術層面保持中葡文本的對應。

(五) 法案第五條—生效

43. 法案通過後，將於公佈翌日起生效，由此可以讓合資格的澳門居民立即受惠，深化澳琴兩地軟聯通。委員會表示贊同。

(六) 關於技術和行文的優化

44. 法案最後文本對最初文本中的多處行文和表述作了優化處理，但未改變法案規定立法原意。

五、結論

45. 委員會經細則性審議及分析後，作出如下結論：

- 1) 認為本法案的最後文本具備在全體會議作細則性審議及表決所需要的條件；

黃
志
山
陳
海
人
林
丹
C
等



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

2) 建議邀請政府代表列席細則性審議及表決法案的全
體會議，以提供必需的解釋。

二零二六年三月十三日於澳門

委員會

黃潔貞

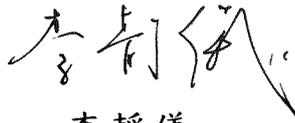
(主席)

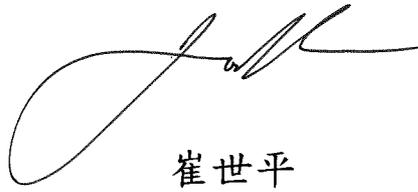
李良汪

(秘書)



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa


李靜儀


崔世平


謝誓宏


柳智毅

黃
河
上
柳
丹
心
年



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Li Wanhong
李煥江

Lin Fat-kin
林發欽

Ho Keng-lin
何敬麟

Wong Sun-kei
黃駿傑

Handwritten notes and signatures on the right margin