

澳門安老政策的嬗變——去家庭化的視角

胡杰容

[摘要] 政府與家庭之間的關係是社會福利政策研究的重要視角。政府在替代或補充家庭功能方面所發揮之作用的諸如大小與範圍的不同表現，是為去家庭化程度不同，本研究關注二十年來澳門安老政策變遷及其經濟和社會兩個維度的去家庭化狀況。分別採用長者現金福利的覆蓋率和工資替代率、社會照顧服務體系的覆蓋率來測量長者經濟保障和個人照顧的去家庭化程度。結合澳門公開的統計數據，研究發現二十餘年間長者經濟保障的去家庭化方面有較大提升，促進了長者經濟獨立；而促進長者照顧的去家庭化水平相對有限，強調家庭照顧的基礎性作用。澳門安老政策走向了適度去家庭化和積極家庭化相結合的道路，體現了家庭和政府之間的責任平衡和優勢互補。

[關鍵詞] 澳門 安老政策 家庭 政府 去家庭化

社會福利政策是政府和社會為防治社會問題、滿足社會需求、實現社會機會最大化所進行的各種制度安排。^① 安老政策集中體現了政府對長者福利的公共干預，是政府為長者提供經濟保障、醫療服務和社會照顧等的各項措施。同時，在東亞儒家福利體制下，家庭是個人福利的重要來源，發揮着經濟支持和生活照顧的功能。回歸前，澳門福利體制強調家庭作用，政府選擇性地承擔有限責任。^② 隨着澳門社會人口結構的變遷尤其是老齡化和長壽化，不僅給家庭帶來了沉重的壓力，也要求政府必須作出回應。這涉及到政府與家庭之間在滿足長者福利需求上的責任劃分與協調行動。本研究試圖圍繞去家庭化這一概念，分析澳門安老政策的前提預設、政策實踐及其去家庭化的發展變化，檢視澳門安老政策中政府與家庭的責任關係。

一、去家庭化：一個社會政策分析概念

去家庭化（defamilialisation）是指成人維持社會可接受的生活水平，不是依賴於其

作者簡介：胡杰容，澳門城市大學人文社會科學學院助理教授。

① Midgley, James. *Social Welfare in Global Context* (2nd.). Sage Publications, 1998, pp. 5-8.

② 梁啟賢：〈澳門：儒家的福利國？——福利體制、公民權利的反思〉，楊允中主編：《澳門社會福利發展：特點與趨勢》，澳門：澳門大學澳門研究中心，2006年，頁156—162。

他家庭成員，而是通過有償工作或社會保障體制。^① 女性主義學者認為，埃斯平—安德森（Esping-Andersen）的去商品化（decommodification）概念只看到了社會政策中政府與市場之間的關係，而對政府與家庭之間的關係採取視而不見的態度。為了回應這種批評，埃斯平—安德森開始關注政府與家庭之間在公民福利承擔上的關係。他指出，家庭作為一種社會制度安排，對成員福利承擔了重要的功能，而綜合性的公共項目試圖解放家庭的責任，減少個人在福利層面對傳統家庭紐帶的依賴，導致了去家庭化；不同的社會福利體制去家庭化程度不同，表現為政府在替代或補充家庭功能方面發揮作用的大小與範圍不同；由此可以區分家庭主義福利體制和去家庭化福利體制。^②

在借鑑與批判埃斯平—安德森這一劃分的基礎上，萊特納（Sigrid Leitner）從社會政策在支持家庭功能和塑造去家庭化的照顧結構兩個維度，區分出隱性、顯性、自主家庭主義和去家庭化四種不同的社會政策理想類型。從這一類型學分析框架出發，她用接受機構照顧、使用家政服務的長者所佔比重、體弱長者照顧者津貼水平衡量照顧領域社會政策的去家庭化水平，其對歐盟 15 個成員國的分類與埃斯平—安德森提出的“福利資本主義三個世界”有很大不同：只有芬蘭、丹麥和瑞典這三個斯堪的納維亞國家長者社會照顧體系的覆蓋率相對較高，長者照顧直接轉移水平也較高，表現出較高水平的去家庭化程度；希臘、意大利、荷蘭、葡萄牙、西班牙社會政策家庭化水平較低，對家庭照顧轉移支付水平也較低，可歸於隱性家庭主義模式；而奧地利、比利時、法國、德國和盧森堡，與自由主義的福利國家愛爾蘭和英國一樣，表現出較弱的去家庭化和較強的家庭化，被歸為顯性家庭主義。^③

政府與家庭之間的關係逐漸成為比較不同國家或地區之間社會政策模式的視角，去家庭化也成為分析不同社會政策體制的重要概念。薩拉切諾（Chiara Saraceno）和凱克（Wolfgang Keck）採用默認的（default）、受支持的家庭主義（supported familialism）和去家庭化（defamilialisation）三個概念，來分析 27 個歐盟國家的政府如何通過社會政策在家庭和國家之間來分配照顧責任。與萊特納的研究相比，這一研究採用機構照顧、家居照顧長者所佔比重、養老金的最低水平和照顧費用的現金轉移支付來衡量長者照顧的去家庭化水平，由於概念框架、測量指標和政策實踐的變化，得出的福利國家類型劃分也有所不同。研究發現，斯堪的納維亞國家和法國以高度的去家族化為特徵，而波蘭、意大利、西班牙、希臘和保加利亞在老年照顧上則屬默認的家庭主義福利國家類型。這一研究還指出，受支持的家庭主義和去家庭化並不總是對立，而是呈現出混合性的特

^① Ruth, Lister. “She Has Other Duties - Women, Citizenship and Social Security.” *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, edited by Sally Baldwin Jane Falkingham, Harvester Wheatsheaf, 1994, pp. 31-40.

^② Esping-Andersen, Gosta. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, 1999, pp. 51-88.

^③ Leitner, Sigrid. “Varieties of Familialism: The Caring Function of the Family in Comparative Perspective.” *European Societies*, vol. 5, no.4, 2003, pp. 353-375.

徵。^① 萊特納的概念框架考察社會政策具有替代和支持家庭功能兩個不同的面向，這兩個不同面向雖有差別，但並不相互排斥。薩拉切諾的另一研究也指出，通常被稱之為家庭主義的福利國家例如歐洲的意大利與西班牙或東亞的日本和韓國，家庭化和去家庭化的社會政策措施都可能發生，並通過不同的方式結合起來。^② 還有一些研究從女性主義的視角分析去家庭化的社會政策措施對性別平等的影響。例如通過照顧的家庭化與去家庭化、成本的去家庭化（cost defamilisation）來確定 22 個歐洲國家社會政策模式及其對女性勞動力市場參與的影響。^③ 更重要的是，因應社會人口結構和政治經濟因素的變化，社會政策也會發生改變。因此，不僅需要開展某個時期不同國家或地區的橫向比較，更需要以一種歷史方法來捕捉不同國家家庭主義的動態變化，去描述和解釋不同福利體制在去家庭化水平上隨時間變化的發展。^④ 有研究指出，傳統東亞的家庭主義是一種隱性的家庭主義，但伴隨着老齡化，東亞家庭主義政策開始重視增強家庭功能與尋求對家庭的替代，在向自主的家庭主義靠近。^⑤ 毋庸置疑，隨着社會人口結構的變遷和政府福利責任的擴張，澳門的安老政策不斷完善，尤其是在收入保障和生活照顧兩個領域，圍繞去家庭化概念，有利於更好地分析澳門安老政策的變遷。

二、社會經濟變遷背景下的澳門安老政策

（一）澳門經濟社會人口結構的變遷

澳門安老政策的發展是長者撫養負擔的增長與政府財政能力提升共同作用的結果。在社會政策發展的動力學上，結構功能主義的視角認為，社會變遷導致的社會問題與社會風險產生了對社會福利政策的需要，而生產力發展和財富增長為社會福利政策的創建提供了經濟基礎。^⑥ 澳門人口結構的變遷，尤其是老齡化問題為安老政策的發展提供了必要性，而經濟發展帶來政府財政能力的提升，則為長者福利的擴張提供了現實可能性。

老齡化和少子化是人口結構變遷的主要趨勢，也是澳門安老政策的重大挑戰。在 2000 — 2021 年間，澳門總人口的老齡化水平從 7.1% 上升到 2021 年的 12.2%，老年人

^① Saraceno, Chiara, Wolfgang Keck. "Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?" *European Societies*, vol. 12, no. 5, 2010.

^② Saraceno, Chiara. "Varieties of Familialism: Comparing Four Southern European and East Asian Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy*, vol. 26, no. 4, 2016, pp. 314-326.

^③ Michoń, Piotr. "Familiation and Defamilisation Policy in 22 European Countries." *Poznań University of Economics Review*, vol. 8, no. 1, 2008, pp. 34-54.

^④ Clasen, Jochen, Nico A. Siegel. "Comparative Welfare State Analysis and the 'Dependent Variable Problem'." *Investigating Welfare State Change: The "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*, edited by Jochen Clasen, Nico A. Siegel, Edward Elgar Publishing, 2007, pp. 3-12.

^⑤ 樓蘇萍、王佃利：〈老齡化背景下東亞家庭主義的變遷——以日韓老年人福利政策為例〉，《公共行政評論》（廣州），第 4 期（2016），頁 101。

^⑥ Myles, John, Jill Quadagno. "Political Theories of the Welfare States." *Social Service Review*, vol. 76, no. 1, 2002, pp. 43-54.

口撫養係數從 10.1% 上升到 16.6%，而老化指數則從 30.8% 升高到 83.7%。^① 此外，澳門居民平均預期壽命保持逐漸上升的趨勢，從 1997 — 2000 年間的 78.6 歲上升到 2018 — 2021 年間的 84.2 歲，澳門已經成為世界上最長壽的地區之一。^② 人口結構的急劇變遷使安老成為政府議程中的重要議題。政府財政能力包括財政汲取能力和公共支出增長是安老政策發展的經濟基礎。隨着博彩經濟的發展，特區政府的公共財政收入和盈餘在 2000 — 2019 年間處於穩定增長的態勢，直至 2020 年新冠疫情爆發，澳門經濟遭遇重大衝擊。但澳門公共支出一直保持穩定增長，體現了政府福利責任的擴張。^③

（二）澳門安老政策的發展

回歸前，在 1980 年代和 1990 年代的過渡期，澳葡政府也不斷透過資助非政府組織來推行不同種類的社會服務，但社會服務內容沿襲了傳統模式，不是開拓發展社會福利，只強調為有需要、或處於不利的弱勢群體提供服務，而不是給予普惠主義的公民社會權利。^④ 因此，家庭在澳門長者經濟保障和生活照顧上承擔首要責任，政府只是發揮邊緣性的功能，扮演殘補型的角色，即只有在家庭功能無法正常發揮的前提下，政府才會介入。這種殘補型的安老政策預設家庭是長者經濟保障的首要來源和理所當然的生活照顧者，政策目標群體聚焦於失去家庭支持和照顧的長者。

但隨着人口結構的變遷和經濟發展，特區政府非常強調民生福祉問題，安老政策也不斷完善。政府通過不同的形式盡其所能擴大福利的覆蓋範圍，使得很多政策具有普惠主義的基礎，例如長者津貼、社會保障、醫療券等。^⑤ 2018 年通過的第 12/2018 號法律《長者權益保障法律制度》是澳門安老政策的重要法律依據，明確規定了政府和家庭之間在維護長者扶養照顧、醫療保健、生活保障、社會參與等權益的責任。2016 — 2025 “長者服務十年行動計劃”強調透過個人、家庭、社區、政府和社會整體的多方合作與共同承擔，確保長者在生理需要、身心安全、社會歸屬、個人尊嚴和自我實現等方面，獲得充分的保障和適切的支持。^⑥ 總體看來，澳門已經形成了比較健全的安老政策體系，尤其是在經濟保障和個人照顧體系上不斷完善。

① 澳門特別行政區政府統計暨普查局：〈時間序列資料庫—（人口）〉，<https://www.dsec.gov.mo/ts/#!/step1/zh-MO>。

② 澳門特別行政區政府統計暨普查局：〈時間序列資料庫—（人口）〉，<https://www.dsec.gov.mo/ts/#!/step1/zh-MO>。

③ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：〈時間序列資料庫—（公共財政）〉，<https://www.dsec.gov.mo/ts/#!/step1/zh-MO>。

④ 梁啟賢：〈澳門社會福利政策的變遷：一個歷史的回顧〉，余振、余永逸、鄺錦均主編：《雙城記 II：回歸後的港澳政治、經濟及社會發展》，澳門：澳門社會科學學會，2003 年，頁 465。

⑤ Lai, KaWai, Kai Yin Leung, Tong Lit Leung. “Financing the Welfare State System in Macao.” *Financing Welfare State Systems in Asia*, edited by Christian Aspalter, Routledge, 2021, p. 207.

⑥ 澳門特別行政區政府社會工作局：〈宗旨、對象及理念原則〉，澳門特區長者服務資訊網，<http://www.ageing.ias.gov.mo/consult/challenge>。

(1) 收入維持政策

消滅老年時期的收入風險是社會保障制度的重要功能。澳門的社會保障制度可以追溯到 1989 頒佈的第 84/89/M 號法令，其覆蓋範圍不斷擴充，2001 — 2007 年間逐步將不同行業的自僱勞工納入進來。為使本澳居民在退休後生活得到保障，特區政府於 2008 年提出建立雙層式社會保障制度。隨着第 4/2010 號法律《社會保障制度》和第 7/2017 號法律《非強制性公積金制度》先後實施，澳門建立了雙層式的社會保障制度。為了確保社會保障制度的可持續運作，第 14/2019 號法律《鞏固社會保障基金的財政資源》規定將每一財政年度特區政府中央預算執行結餘的 3% 撥予社會保障基金。

澳門的社會保障制度發生了三個重大變化。第一，從單層走向雙層，建立強制性和自願性相結合的社會保障供款制度，兼顧社會保障的強制性和靈活性。第一層次的強制性保障繳費水平較低，並且允許符合資格條件者按一定比例提前獲發養老金，第二層次的非強制性公積金政府激勵大，因為其分配制度規定特區政府在財政年度預算執行情況允許下，向合資格的本澳居民作出鼓勵性基本款項和預算盈餘特別分配。第二，社會保障的範圍不斷擴大，基本實現了全民覆蓋。雖然社會養老保障規定了參保繳費的義務，但因為繳費水平較低、最低繳費年限較短，參保繳費的門檻較低，因而具有普遍的包容性。第三，政府財政責任不斷增強，特區政府成為社會保障財政來源的最主要的供款者和提供者。從供款機制和實際供款比率來看，社會保障基金主要來源於政府轉移支付，包括博彩行業稅收收入和政府一次性轉移支付。從澳門社保基金年度報告的數據可以看到，僱主和僱員的供款在社會保障總收入的比率很低，在 2008 年後，這一比率不足 5%。^①

2005 年，澳門頒佈了第 12/2005 號行政法規，建立了普惠性的敬老金制度，凡是年滿 65 歲的澳門永久居民都可獲得同等數額的敬老金。除了這些長者專享的福利外，長者作為澳門居民還享受“現金分享計劃”。2008 年，特區政府開始推行這一全民澳門社會經濟進步共享方案，津貼的標準也從最初的每年 5,000 澳門元，增長到 2019 年的 10,000 澳門元。此外，符合資格條件的長者還可根據第 6/2007 號行政法規《向處於經濟貧乏狀況的個人及家團發放援助金》申請經濟援助金。澳門第 12/2018 號法律《長者權益保障法律制度》明確提出，獨立原則是推行長者政策和相關工作的首要宗旨，即通過收入維持政策如敬老金制度、社會保障制度、非強制公積金制度等，實現長者的經濟獨立與生活自主。

(2) 長者照顧政策

為了構建一個老有所養、老有所屬和老有所為的共融社會，澳門長者照顧政策確立了原居安老、家庭照顧、共同承擔的理念原則，倡導長者盡可能長期在家居住，強調

^① 澳門特別行政區政府社會保障基金，<https://www.fss.gov.mo/zh-hans/newscenter/annualreport>。

負有扶養和照顧責任的人或實體，必須切實履行法定義務。長者照顧強調以家庭照顧為基礎，以居家式、社區式服務為支持和補充；主張居家式、社區式、機構式服務與長者需要相協調。政府鼓勵和支持家庭成員照顧長者並與長者同住，同時，通過政府資助制度支持社會服務機構為長者提供居家式和機構式照顧服務。特區政府還建立了有關長者入住院舍和使用其他長期照顧服務的統一評估、轉介及輪候機制，以確保公共資源適時分配與合理利用。藉助統一評估及中央轉介機制輪候資訊平台，社工局負責開展和推行個案管理、安老院舍轉介、日間護理中心轉介、失智症診療等服務。

為了滿足長者的照顧需求，澳門不斷完善居家式和社區式照顧體系。2002年，“獨居長者服務計劃”更名為“長者關懷服務網絡”，由義工為有需要的獨居長者提供定期探訪。2003年，社會工作局資助四支“家務助理隊”各增聘一名專業護士和一名護理員，以提供深度的家居護理服務；同年，新增了“獨居長者社區支援服務”和護老者支援服務，前者為體弱的獨居長者提供及時的幫助，後者為護老者提供護老技巧培訓和情緒支援等。^①2005年，“家務助理隊”和“獨居長者社區支援服務”整合成為“家居照顧及支援服務隊”，不僅為長者提供家居照顧服務，例如送膳、家居清潔、洗澡、個人照顧、洗衣、護送和陪診、購物／協助外出辦理事務等；還為社區養老的體弱長者提供護理、康復服務和心理社會支援，例如個案輔導、探訪、電話慰問、互助網絡社區活動。^②2009年，社工局又新增了“家居緊急呼援服務”，為有需要的長者提供24小時的支援。同時，設立長者熱線服務，提供情緒支援、定時問安、提供社區資訊、轉介、定期探訪等服務。^③2010年，新增“獨居長者連網支援計劃”，由義工為獨居長者提供定期探訪和慰問。

澳門的社會照顧體系具有三個方面的特點。首先，政府提供穩定而持續的支持。1995年，澳葡政府通過了第22/95/M號法令《訂定澳門社會工作司對從事社會援助活動之私人實體之援助形式》，明確提出政府以財政資助和技術輔助方式，支援社會服務設施／項目開展社會服務。回歸後，特區政府加大了對社會服務包括長者服務的財政投入。2020年，社工局對社會服務整體投入超過29億澳門元，其中對社會服務機構的財政資助總開支超過15億澳門元，在澳門70間長者服務機構中，接受社工局定期資助的機構有59間，特區政府資助的長者服務領域工作人員有1,304人，佔接受政府資助的社會服務人員總數的31.0%；政府資助長者服務設施或項目的總金額達4.12億澳門元，佔

^① 澳門特別行政區政府社會工作局：《社會工作局2003年工作報告》，<https://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/stat/rept2003/026.htm>。

^② 澳門特別行政區政府社會工作局：《社會工作局2005年工作報告》，<https://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/stat/rept2005/index.htm>。

^③ 澳門特別行政區政府社會工作局：《社會工作局2009年工作報告》，www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/stat/rept2009/2009IAS-Report.pdf。

政府對社會服務機構資助總額的26.7%。^①特區政府不僅提高了對長者服務的資助力度，而且不斷擴大資助範圍。例如2019年起，社會工作局將“家居護養服務”納入為恒常資助服務，為社區中有高度護理照顧需要的長者提供24小時護養支援服務。其次是長者服務的社會化提供。政府通過社會服務資助制度，大力發展長者照顧服務的社會化供給。澳門具有獨特的社團文化，社團密度居於全球之首。社團是社會福利供給不可或缺的重要力量，社團組織以其獨特的服務內容在養老服務體系中發揮着積極的作用。^②在原居安老的政策導向下，政府與長者社會服務機構合作，向機構提供財政資助和技術援助，再由這些機構為長者提供居家式或機構式服務。三是服務內容完善。社會服務設施提供的居家照顧服務涉及長者生活的方方面面，包括家居護養、日間護理、日間護理中心轉介、家居照顧及支援、護老者支援、緊急呼援、獨居長者連網支援等服務；而院舍服務提供住宿、餐飲、起居照顧、健康護理等服務。例如伯大尼安老院除了為長者提供24小時住宿、膳食、護理、起居照顧、康復和牧靈服務外，還透過個案及小組輔導，幫助院友適應院舍的生活。院舍還定期舉辦各類小組、興趣班、旅行、參觀、生日會、節日慶祝等活動，協助長者發展潛能、積極參與群體生活。

三、澳門安老政策與去家庭化

（一）收入保障的去家庭化

澳門社會保障制度強調政府承擔財政責任。儘管自2017年，強制性供款額度提高到每月90澳門元，其中個人供款30澳門元，但從2020年社會保障基金公佈的數據看，供款收入在社會保障基金全年總收入中只佔3.8%，而政府撥款約佔32.4%，養老金總支出約為45.6億澳門元，非強制性公積金總支出13.4億澳門元。^③由此可見，長者現金福利包括養老金、中央公積金個人賬戶撥款、敬老金、“現金分享計劃”等，皆主要由特區政府財政支持。中央公積金個人賬戶撥款、敬老金、“現金分享計劃”均是一種普惠主義的福利，只要是具有澳門居民身份，達到法定的年齡要求即可申領。養老金覆蓋範圍在2000—2010年間呈逐漸擴大，覆蓋率逐步爬升，尤其是在2011年新的社會保障制度生效後，覆蓋率更急劇上升。二十餘年來，社會保障制度養老金領取者所佔長者總人數的比重已經從2000年的19.4%上升到2020年的97.4%，幾乎達到全面覆蓋。^④

^① 澳門特別行政區政府社會工作局：《社會工作局2020年工作報告》，頁3、24，www.ias.gov.mo/wp-content/uploads/file/ias_report_2020.pdf。

^② 婁勝華：〈成長與轉變：回歸以來澳門社團的發展〉，《港澳研究》（北京），第4期（2016），頁85。

^③ 澳門特別行政區政府新聞局：《2021澳門年鑑》，頁312，https://yearbook.gcs.gov.mo/uploads/yearbook_pdf/2021/myb2021cPA01CH17.pdf。

^④ 澳門長者總人數來自於澳門特別行政區政府統計暨普查局的時間序列資料庫和人口統計資料，養老金的覆蓋率是當年養老金領取者總人數佔長者總人數的百分比，2000—2007年替代率是以年滿65周歲長者人數來計算，由於2008年開始年滿60周歲的長者符合條件可以提前領取養老金，因此2008—2020年間的替代率則是以年滿60周歲長者的人數來計算的。

由於社會保障制度個人和僱主繳費低，直接影響到社會養老金的給付水平。在 2000 — 2020 年間，社會養老金的給付基準從 1,150 澳門元提高到 3,740 澳門元。為了激勵本澳居民積極參與公積金制度，特區政府根據財政年度預算執行情況向公積金賬戶提供鼓勵性基本款項和財政預算盈餘特別分配款項。在 2010 — 2020 年間，特區政府每年向中央公積金制度合資格參與人個人賬戶注資 7,000 澳門元。敬老金給付水平從最初的每年 1,200 澳門元提高到 9,000 澳門元，“現金分享計劃”的給付基準從 5,000 澳門元提高到 10,000 澳門元。^①

給付水平的提升一方面是根據特區政府財政盈餘狀況，另一方面是適應居民消費指數的上漲。如果將敬老金、社保養老金、現金分享、中央公積金個人賬戶撥款加總（沒有計入央積金鼓勵性基本款項）作為長者的現金福利，在 2000 — 2020 年間，長者現金福利佔同年勞動力工作收入中位數的比率在 21.5% 到 42.1% 之間變動，歷年的平均替代率為 32.4%（表 1）。^② 長者現金福利的替代率在 2007 年最低，隨着 2008 年“現金分享計劃”的推行和敬老金待遇的大幅提高，替代率水平呈現不斷上升趨勢。由於本地勞動力工資水平中位數高於勞動人口工資中位數，從統計數據來看，在 2008 — 2020 年間，長者現金福利相對於本地居民工作收入的替代率在 27.5% 到 35.7% 之間波動，歷年的均值為 31.1%。經濟合作與發展組織（The Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）成員國家一般用強制性公共養老金佔個人收入比率來衡量養老金的毛替代率，2020 年 OECD 成員國家養老金毛替代率的均值是 42.2%。^③ 而養老金的純替代率是毛養老金收入減去養老金的繳稅和供款後得到的養老金純收入佔個人收入的比率，因此，純替代率相應地要低於毛替代率。澳門地區長者現金福利幾乎是淨福利收入，而且替代率是淨現金福利佔當期工作者收入中位數的比率。因此，如果參照 OECD 國家，在收入保障維度上，澳門長者現金福利已達到了適度的去家庭化水平。

^① 澳門特別行政區政府新聞局：《2022 澳門年鑑》，注釋 26，補充頁 330，<https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>。

^② 勞動力工作收入中位數、本地居民勞動力工作收入的中位數方面的數據全部來自於澳門特別行政區政府統計暨普查局的時間序列資料庫，養老金的數據來自於澳門特別行政區政府社會保障基金的年度報告，敬老金、現金分享的數據來自於澳門特別行政區政府新聞局的歷年《澳門年鑑》。替代率是長者現金福利佔同期勞動力工作收入中位數的比率，此外也計算了長者現金福利對本地居民勞動力工作收入中位數的替代率。

^③ OECD. *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, 2021, pp. 138-141.

表1 澳門長者現金福利的待遇水平變遷（2000－2020年）（單位：澳門元）

年份	養老金(月)	公積金注資	敬老金	現金分享	替代率(%)	養老金領取總人數	養老金覆蓋率(%)
2000	1,150	—	—	—	25.8	5,912	19.4
2001	1,150	—	—	—	26.7	6,821	21.4
2002	1,150	—	—	—	26.7	7,734	23.7
2003	1,150	—	—	—	25.9	8,723	26.1
2004	1,150	—	—	—	24.1	9,764	28.4
2005	1,150	—	1,200	—	23.3	10,820	30.7
2006	1,450	—	1,500	—	24.2	11,911	33.5
2007	1,450	—	1,800	—	21.5	13,811	37.9
2008	1,700	—	3,600	5,000	32.0	26,338	45.8
2009	1,700	—	5,000	6,000	32.5	32,334	52.7
2010	1,700	7,000	5,000	6,000	37.1	37,379	57.8
2011	2,000	7,000	5,000	7,000	37.5	56,185	83.2
2012	2,000	7,000	6,000	7,000	33.9	63,561	86.8
2013	3,000	7,000	6,600	8,000	42.1	69,920	87.7
2014	3,180	7,000	7,000	9,000	40.3	77,384	88.7
2015	3,180	7,000	7,500	9,000	36.0	85,013	90.0
2016	3,450	7,000	8,000	9,000	38.3	94,294	92.2
2017	3,450	7,000	8,000	9,000	38.3	100,391	91.1
2018	3,450	7,000	9,000	9,000	36.4	110,319	95.3
2019	3,630	7,000	9,000	10,000	35.9	117,594	97.3
2020	3,740	7,000	9,000	10,000	41.5	122,961	97.4

資料來源：澳門特別行政區政府社會保障基金，<https://www.fss.gov.mo/zh-hans/newscenter/annualreport>；《澳門年鑑》，<https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>；澳門特別行政區政府統計暨普查局：〈時間序列資料庫〉，<https://www.dsec.gov.mo/ts/#/step1/zh-CN>。

（二）個人照顧的去家庭化

家庭照顧、在地老化是澳門長者照顧政策的基本原則，長者社會照顧體系是家庭照顧的有力補充與支持。除了安老院舍為健康狀況不佳、家庭照顧資源匱乏的長者提供住宿服務外，居家式和社區照顧是更為重要的照顧形式，主要由長者日間中心、日間護理中心、長者綜合服務中心及其附設的外展服務隊伍提供的社會正式照顧作為家庭照顧的補充。在2000－2020年間，澳門長者院舍從8間增長到13間，長者日間中心從6間增加到9間，日間護理中心從2間增加到4間，家務助理隊從4隊增加到6隊。^①但總體來看，長者服務機構的數目增長速度不快，尤其是安老院舍增長較少。

雖然社會照顧設施的規模變化不大，但是社會照顧服務使用者的人數呈現出穩步的增長。如表2所示，在2000－2020年間，入住安老院舍包括私營安老院的長者從642人增長到1,933人，每年平均為1,221人。家務助理隊的服務人數從290人增長到1,236

^① 數據全部來自於澳門特別行政區政府新聞局的歷年《澳門年鑑》和澳門特別行政區政府社會工作局公佈的歷年工作報告。

人，每年平均使用者人數為 643 人。日間中心使用者人數從 1,961 人增加到 6,258 人，每年平均使用人數約為 3,308 人；日間護理中心使用人數從 315 人增長到 560 人，歷年的平均使用者人數是 931 人（表 2）。此外，在 2013 年到 2020 年間，“長者關懷服務網絡”和“獨居長者連網支援計劃”兩項服務的使用者從 2,785 人增長到 4,663 人，“平安通呼援服務”使用者從 1,442 人增加到 5,134 人。^① 由此可見，隨着老齡化的推進和長者服務投入的增長，各類長者服務使用者人數在不斷增長。二十餘年間，日間照顧中心服務使用者增長的幅度最大，入住安老院舍的長者人數也有緩慢的增長，但安老院舍宿位供給不足，輪候期常常在 1—2 年。

表 2 澳門長者社會照顧設施使用者人數的變化（2000—2020 年）

年份	安老院	家務助理	日間中心	日間護理中心	社會照顧使用者總人數	覆蓋率 (%)
2000	642	290	1,961	315	3,208	10.5
2001	910	360	2,086	383	3,739	11.8
2002	920	392	2,092	386	3,790	11.6
2003	927	424	2,219	336	3,906	11.7
2004	990	461	2,180	393	4,024	11.7
2005	1,015	673	2,541	506	4,735	13.4
2006	1,033	576	2,116	418	4,143	11.6
2007	1,650	524	2,080	665	4,919	13.5
2008	1,080	523	2,203	641	4,447	11.9
2009	1,152	612	2,280	711	4,755	12.3
2010	734	697	2,150	1,220	4,801	12.0
2011	1,187	802	2,832	2,479	7,300	17.8
2012	1,188	484	3,085	2,126	6,883	15.4
2013	1,260	828	3,373	1,409	6,870	14.1
2014	1,405	643	4,425	1,293	7,766	14.5
2015	1,208	638	6,456	1,348	9,650	16.6
2016	1,500	742	6,128	941	9,311	14.7
2017	1,519	761	3,846	2,224	8,350	12.4
2018	1,627	753	3,911	655	6,946	9.7
2019	1,781	1,094	5,239	550	8,664	11.5
2020	1,933	1,236	6,258	560	9,987	12.5

資料來源：澳門特別行政區政府社會工作局，<https://www.ias.gov.mo/ch/publications-statistics/publications-research/annual-report>；《澳門年鑑》，<https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>。

^① 2000—2012 年間的服務使用者人數來自於澳門特別行政區政府社會工作局公佈的歷年工作報告。入住安老院舍的人數，除了 2000 年只計公營和非營利安老院舍入住人數外，其餘年份也包括入住私營安老院舍的人數，這樣處理是基於數據的可得性，同時也考慮到政府規定符合條件的長者可以申請社會援助金繳納入住私營安老院舍的費用。《社工局 2013 年工作報告》顯示，5 支家居照顧及支援服務隊的服務使用人數猛增到 12,572 人，但《澳門年鑑》公佈的這一數據是 828 人，因為社工局工作報告中發佈的日間護理中心服務使用人數有時包括了終身教育服務使用人數。2014 年起，社工局年度報告不再提供各類社會照顧設施使用者的具體人數。因此，2013—2020 年間，採用歷年《澳門年鑑》公佈的數據，將各類社會照顧服務的使用者人數加總得到社會照顧服務使用者總人數。

澳門的長者服務體系已經基本實現社區的全部覆蓋。澳門社會照顧體系包括安老院舍、長者日間中心、長者日間照顧中心、家居護理隊，主要面向體弱長者，長者社會照顧服務使用者總人數從 3,208 人增長到 9,987 人，佔 65 歲及其以上長者的比率在 9.7% 至 18.9% 之間變化，社會照顧服務使用者總人數歷年平均為 6,104 人，歷年均值為 12.9%（表 2）。使用這些社會照顧體系的長者所佔的比率反映了澳門社會照顧體系的實際覆蓋率。2011 年，26 個 OECD 成員國家接受機構和居家照顧長者佔 65 歲及其以上人口的 12.7%。^① 2019 年，23 個 OECD 成員國家接受長期照顧服務者佔 65 歲及其以上人口的 10.7%，而接受居家照顧服務的佔 65 歲及其以上長期照顧服務使用者的 68%。^② 與此相比，可以看出澳門長者社會照顧體系與 OECD 成員國家的平均水平不相上下。結合澳門長者照顧政策可以看出，澳門長者照顧政策強調家庭照顧優先，社會照顧主要覆蓋自我照顧能力有限、家庭照顧資源不足的長者。

四、結論：澳門安老政策的變遷趨勢

面對人口老齡化帶來的安老需求增長與家庭功能衰退之間的張力，澳門安老政策着力於替代家庭功能與增強家庭功能兩個面向，具有適度的去家庭化與積極的家庭化兩個面向，可以概括為雙重整合的模式。從安老政策的縱向發展趨勢來看，隱性的家庭主義在消滅，而顯性的家庭主義和去家庭化在增加，更多地體現了自主家庭主義的特點。

第一，融合去家庭化與家庭化兩個面向。在收入保障上，澳門特區政府通過建立普惠性的老年津貼制度和包容性的社會保障制度，促進長者的經濟自主，減少長者對家庭的經濟依賴，達到適度的去家庭化水平。在生活照顧上，特區政府建立了服務內容完善、職能分工明確、社會化與專業化的社會照顧體系，但仍然強調以家庭照顧為基礎，以社會照顧體系為補充與支持，體現了家庭化的取向。總體看來，澳門安老政策將收入保障的適度去家庭化和生活照顧的家庭化結合在一起，重視兩個面向的整合。

第二，老年照顧政策的積極家庭化。澳門老年照顧政策不是用社會照顧去取代家庭照顧，也不是片面地強調家庭功能的隱性家庭主義，而是一條支持家庭照顧功能發揮的“中間道路”，特區政府通過對社會服務機構的財政支持、服務質量監管，促進正式照顧體系向專業化方向發展，去補充家庭照顧的不足，以鞏固與支持家庭照顧功能的發揮，體現了積極的家庭化取向。

第三，整合家庭和政府的優勢，實現功能互補。在政策理念和實踐上，這種雙重整合的模式看到家庭和政府具有不同的優勢，強調二者都是長者福利不可或缺的資源和責任主體，都應該成為促進老年福利的積極行動者。這不僅有助於家庭與社會雙方的優勢

^① Saraceno, Chiara. “Varieties of Familialism: Comparing Four Southern European and East Asian Welfare Regimes.” *Journal of European Social Policy*, vol. 26, no. 4, 2016, p. 322.

^② OECD. *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing, p. 261. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2021_ae3016b9-en.

互補，也符合在地老化、去機構化的安老原則。

總之，老齡化的加劇不僅使家庭功能遭遇重大挑戰，也對安老政策提出了新要求。伴隨着政府福利責任的擴張，澳門長者社會福利立法不斷完善。回歸後的二十餘年間，澳門安老政策在收入保障上的去家庭化水平逐漸提升。但在長者生活照顧上，強調家庭的照顧責任，同時注重發揮社會照顧體系的補充性作用。在一定意義上，澳門安老政策強調政府與家庭之間的責任平衡和優勢互補，走向了去家庭化和積極家庭化相結合的道路。

[責任編輯 陳超敏]

[校對 陳嘉欣 黃耀岷]