

文獻綜述 Literature Review

Received date : 19 January 2018

Accepted date : 5 February 2018

doi : 10.6729/MJN.201712_16(1-2).005

澳門積極老化政策的現實意義及實踐

湯麗娟^{1*} 尹一橋¹ 朱明霞¹

【摘要】 隨著人口預期壽命的提高，人口老化已成為全球性的社會問題。面對人口老化的挑戰，世界衛生組織提出積極老化策略。本文描述澳門人口老齡化現狀，對人口老化在澳門的挑戰進行梳理，概述積極老化策略，檢視澳門積極老化實踐情況。

【關鍵詞】 澳門 人口老化 積極老化

Significance and development of active aging policies in Macau

Lai Kun Tong^{1*} Iat Kio Van¹ Ming Xia Zhu¹

[Abstract] Population aging has become a global challenge with life expectancy increased. Facing the challenge, WHO Centre for Health Development developed a public health framework for action on aging which is "active aging". Based on the literatures and relative research achievements, this paper introduces the current situation and challenge of the aging population in Macau. It summarizes the active aging strategy and the coping strategy of aging in Macau.

[Key Words] Macau population aging active aging

* 通訊作者 Corresponding author : chingco@kwnc.edu.mo

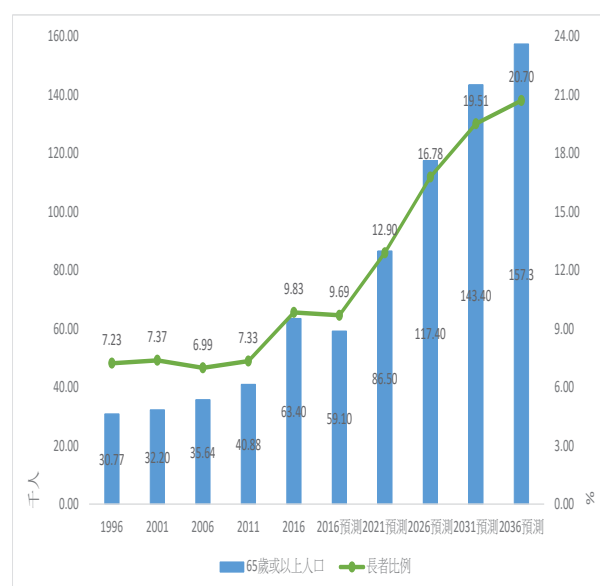
¹ 澳門鏡湖護理學院 Kiang Wu Nursing College of Macau

全球人口平均預期壽命逐漸延長，預計 2050 年將達 76 歲，屆時 60 歲以上人口將從 2000 年的 6 億增至 20 億，佔總人口的 21%，其中增長最快的是 80 歲以上者（聯合國，2002）。因此，人口老化是全球面臨的重要議題。根據世界衛生組織（WHO）的定義（WHO Centre for Health Development，2004），一個社會 65 歲或以上人口（長者）佔總人口比例達 7% 時，稱為老齡化社會（aging society），該比例達 14% 則為老齡社會（aged society），超過 20% 即為超老齡社會（super/hyper aged society）。澳門同樣面臨人口老化的挑戰。

1. 澳門人口老齡化現狀

澳門從 1994 年起進入老齡化社會（統計暨普查局，1995），預計於 2023 年進入老齡社會（統計暨普查局，2012），即澳門從老齡化社會到老齡社會只需 29 年，而法國、瑞典分別需要 115 年和 85 年（經建會人力規劃處，2013），說明澳門人口老化速度較快。

再者，澳門人口老化實際速度較預期快，如圖一所示預計 2016 年澳門長者人口比例為 9.69%，但實際上 2016 年此比例為 9.83%。澳門出生人口的平均預期壽命由 1997 年的 76.79 歲上升至 2016 年的 83.3 歲（統計暨普查局，2000、2017），澳門人口老齡化的趨勢不可逆轉，且人口老齡化的速度比預期更快。



圖一 澳門長者人口及其比例情況

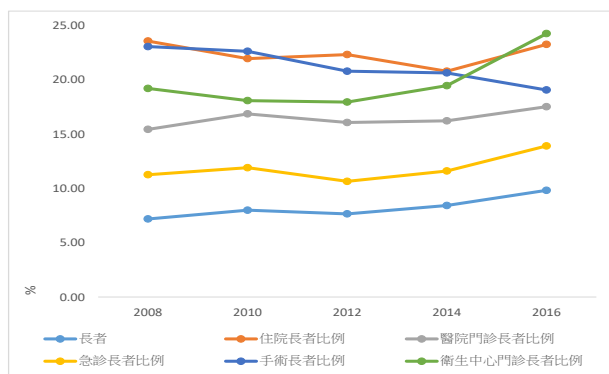
（資料源於：統計暨普查局，1999、2012、2014、2017）

2. 澳門人口老齡化的挑戰

雖然澳門長者比例不及鄰近的香港、韓國、台灣和新加坡，其長者比例於 2010 年已分別達 12.90%、11.08%、10.69%、9.01%（經建會人力規劃處，2013），但澳門人口老化速度加劇，使得人力資源面臨更大壓力、加重社會福利負擔、增加醫療保健需求（統計暨普查局，2014），其中面臨的最大挑戰是醫療需求和社會福利。

隨著年齡的增長，身體機能逐漸減退，市民體質監測（澳門特別行政區體育局，2016）結果顯示，59.7% 的長者患有經醫院確診的疾病，其中高血壓和糖尿病是長者中最常見的疾病之一。調查發現，澳門 23.8% 的長者患有兩種疾病，患有三種疾病的長者更高達 37.4%（澳門鏡湖護理學院，2006），約 75% 和 10% 的長者於近三個月到醫療機構就診、住院（香港老年學會，2008）。如圖二所示，各醫療服務中長者比例最高，使用住院及手術服務中長者比例更高達約 20% 或以上。隨著人口老齡化的日趨嚴重，澳門現有的醫療是否能滿足社會的需求？得益於博彩業的發展，澳門經濟高速增長，但澳門地少人多，是否有足夠的空間建成更多的醫療場所？澳門現時開辦醫護相關的高等課程種類不多（尹一橋，2016），那澳門醫護人力供應是否能滿足社會需要？澳門沒有醫學院為醫生提供繼續教育（尹一橋，2016），那麼醫療水平是否能應對老齡化社會的需求？

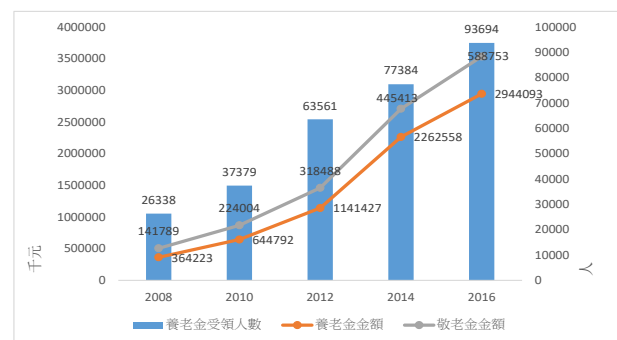
隨著長者人口劇增，澳門社會福利負擔也日趨嚴重。澳門特區政府（下簡稱澳門政府）向合資格的長者發放現金福利津貼，包括社會保障基金按月支付的養老金和由社會工作局按年發放的敬老金（統計暨普查局，2014）。與 2008 年相比，2016 年



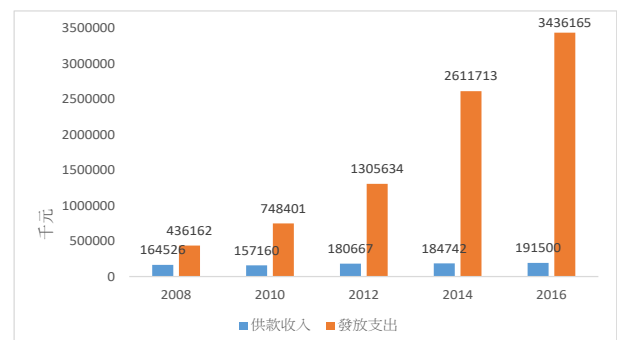
圖二 長者比例及各醫療服務長者比例
（資料源於：統計暨普查局，2009、2013、2017）

澳門養老金受領人數增加了 2.56 倍，敬老金金額發放總額增加了 3.15 倍，養老金金額發放總額更增加 7.08 倍（圖三）。社會保障制度供款收入與發放支出嚴重不平衡，2008 年發放支出是供款收入的 2.65 倍，到 2016 年更達 17.94 倍之高（圖四）。澳門養老金支出佔社會保障基金各項福利發放總額 80% 以上（澳門特別行政區政府政策研究室，2015）。

受益於博彩業的發展，澳門政府向長者發放的津貼越來越多，但博彩業的高速發展狀態是否能持續？現在社會保障制度公款收入與支出的嚴重不平衡是否會引致將來的長者，現在的年輕人供款增加或福利減少？現在長者的福利是否可以延續？除現金津貼外，澳門政府也為長者提供社會服務設施及服務，亦定期資助民間團體和機構為長者提供服務，但服務名額的增長速度不及長者人數的增長（統計暨普查局，2014）。調查顯示，澳門 11.4% 長者使用輔助器具，日常生活能力隨年齡增加而下降，43.2% 的長者在生活上需要幫助（澳門鏡湖護理學院，2006）。澳門長者院舍床位與長者人口之比例為 1:29，較鄰近地區如香港（1:15）、加拿大（1:10）低（陳章明，無日期），澳門高達 91.9% 有需要入住老人院的長者但未能接受其服務（澳門鏡湖護理學院，2006），且長者服務設施服務名額的增長追不上長者人數的增長（統計暨普查局，2014）。



圖三 養老金受領人數及發放金額情況
（資料源於：統計暨普查局，2009、2013、2017）



圖四 社會保障制度供款收入與發放支出
（資料源於：統計暨普查局，2009、2013、2017）

3. 國際應對人口老化策略：積極老化

全球各國都面臨人口老化挑戰，WHO 於 1990 年提出『健康老化』(Healthy Aging) 概念，有學者認為此概念暗含長者是社會負擔，通過健康老化克服和減少負擔的思想(何迎朝、左美云、王丹丹，2016)，從長者需要角度而非社會權利角度處理長者的健康(宋全成、崔瑞寧，2013)。2002 年 聯合國大會第二屆老齡化會議正式提出『積極老化』(Active Aging) 的概念，WHO 基於對長者的人權和聯合國獨立、參與、尊嚴、關懷和自我實現的基礎上提出『積極的老齡：政策框架』(Active Ageing A Policy Framework) (WHO, 2002)。WHO 將積極老化定義為「盡可能增加健康、參與和保障機會的過程，以提高人們老年時的生活質量」，積極老化的含義比健康老化更為廣泛，積極老化的決定因素包括圖五的 6 大因素以及影響這些決定因素的文化與性別環境(WHO, 2002)。積極老化改變以往長者與退休、疾病及依賴相連接的觀念，積極老化強調長者不僅在生理、心理及社會適應處於一種良好的狀態，而且需主動參與，積極參與社會生活、參與社會建設、參與社會發展。積極老化將長者視為資源，是家庭、社區及經濟發展的寶貴資源，而不是依賴者，長者可以繼續為社會貢獻，是不能被忽視的。

健康、參與、保障是積極老化的三個支柱，其政策制定可從圖六各要素中著手。長者的失能並非與其實際年齡密切相關，健康狀況對長者獲得資源及機遇影響重大，但不良健康狀況不應成為最主要的限制性特徵。長者可通過多種方式為社會發展做出貢獻，慣常使用的老年撫養比這一指標是帶有歧視的，我們應將用於長者的支出視為促進其貢獻和福祉而進行的投資而非消費(WHO, 2015)。

政策制定者需破除陳舊落後觀念，重新審視長者為社會做出的貢獻，認識壽命延長和人口結構的變化為我們帶來的機遇。按照積極老化的概念對長者進行投資，如衛生系統、終身學習等，即可得到健康、技能和知識等收益，進而得到個人健康、社會和文化貢獻等回報(圖七)，有些投資的回報是很明顯的，如對衛生系統的投資可促進健康，進而提高長者的社會參與度(WHO, 2015)。

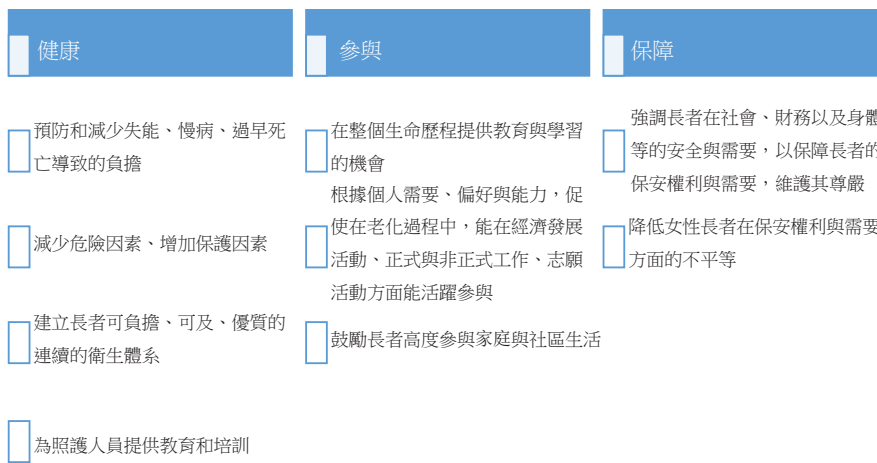
另外，研究顯示積極老化與長者生命意義、主觀幸福感呈正相關(李輝、王麗珍、王惠婷、駱俊宏，2017；劉雪萍，2017；戴向唯、周里路、王鵬云、喻婧，2017)。

4. 澳門積極老化的實踐

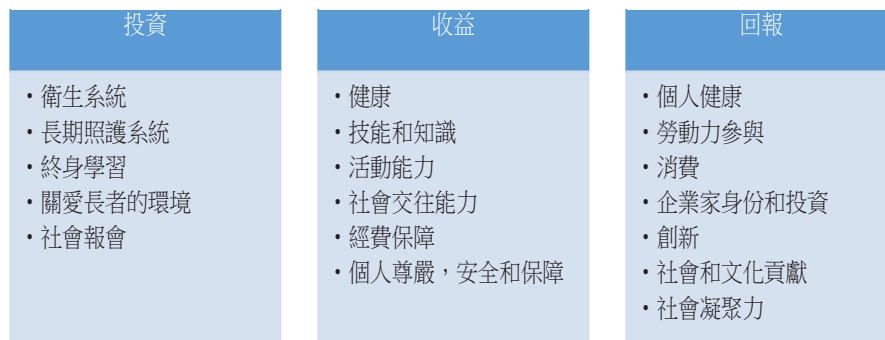
為了應對人口老化問題，澳門政府亦在健康、參與、保障中逐漸完善其政策。在健康方面，澳門政府一直堅持『妥善醫療，預防優先』的衛生政策，長者於衛生中心及山頂醫院就診時享有免費醫療，亦資助多間非牟利機構為長者提供醫療服務(澳門特別行政區政府新聞局，2017)。2009 年起，政府更推出『醫療補貼計劃』，補貼居民的醫療開支。政府設立健康城市委員會和慢性病防制委員會，以多種形式開展慢病預防工作。為滿足日益增長的醫療需求，澳門政府於 2012 年推出《完善醫療系統建設方案》，計劃於 2020 年使澳門初級衛生保健網絡增至 11 間衛生中心和 2 個衛生站，並建立離島醫療綜合體(澳門特別行政區政府，2011)。在參與、保障方面，2007 年澳門設立長者事務委員會，以協助政府制定和完善長者政策，於 2012 年為進一步保障長者能獲得社會支援，促進長者的福祉，澳門政府就《長者權益保障綱要法》進行公眾諮詢(澳門特別行政區政府社會工作局，2012)，在此基礎上，

健康與社會服務	行為	個體	物理環境	社會	經濟
<ul style="list-style-type: none"> 健康促進與疾病預防 醫療服務 長期照顧 心理健康服務 	<ul style="list-style-type: none"> 身體活動 健康飲食 口腔健康 用藥 吸煙、飲酒 	<ul style="list-style-type: none"> 基因 心理因素 	<ul style="list-style-type: none"> 安全居家環境 物理環境(如公共交通等) 跌倒 水、空氣、食物 	<ul style="list-style-type: none"> 社會支持 教育 傷害與虐待 	<ul style="list-style-type: none"> 收入 社會安全 工作

圖五 積極老化決定因素(資料源於：WHO, 2002)



圖六 積極老化三大支柱的政策要素 (資料源於: WHO, 2002)



圖七 老齡化人口的投資與回報 (資料來源: WHO, 2015)

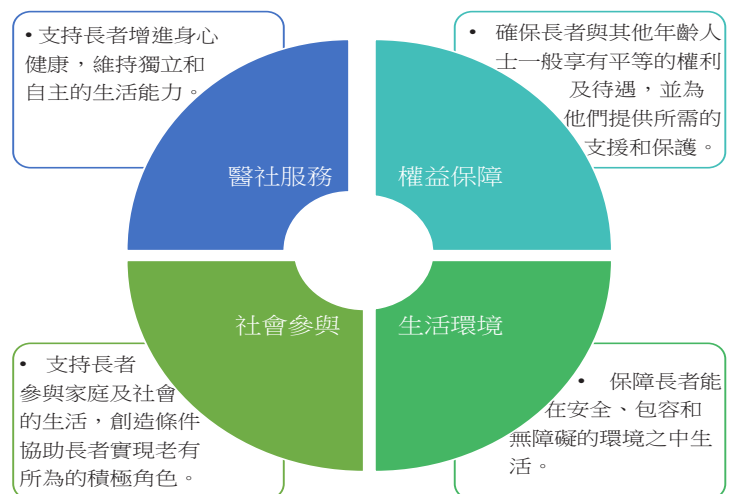
政府擬定《長者權益保障法律制度》法律草案並獲行政會通過以維護長者權益，構建老有所養、老友所屬和老有所為的共融社會 (行政會, 2017; 澳門特別行政區政府養老保障機制跨部門策導小組, 2017)。於 2008 年澳門政府公佈《社會保障和養老保障體系改革方案》以滿足社會對老年保障的需求，其核心內容是構建雙層式實惠保障制度：1) 讓所有居民獲得基本社會保障，尤其是養老保障，以改善居民的生活素質；2) 非強制性中央公積金制度，為退休提供較寬裕生活保障 (社會保障基金, 2008)。澳門政府於 2012 年成立澳門養老保障機制跨部門研究小組，小組由 13 個公共部分組成，於 2016 年完成《澳門特別行政區養老保障機制及 2016 至 2025 年長者服務十年行動計劃》政策文本以指導澳門養老保障服務發展的政策方針 (澳門特別行政區政府, 2016)。此行動計劃涵括了健康、參與、保障三大支柱的內容，計劃遵循「尊老護長、匯入主流、共同承擔、社會共融、平等公正、實證為本、持續發展」七項理念原則，由「醫社服務、權益保障、社會參與、生活環境」

四大範疇組成 (見圖八) (澳門特別行政區政府, 2016)。

澳門政府就四大範疇目標制定短、中、長期計劃 (澳門特別行政區政府, 2016)，並已按序落實各計劃的建設，其中個人電子病歷的建立、培訓長期照顧服務設置的專業人士進行失智症篩檢、構建社區防走失和個案通報機制提前開展 (澳門特別行政區政府養老保障機制跨部門策導小組, 2017)。

經過澳門政府的種種措施，澳門長者在健康、參與、保障方面均趨向正向。與 2010 年相比，2015 年澳門參加體育鍛煉的長者人數增加，每次參加體育鍛煉的時間也有所增長，長者高血壓和糖尿病患病率有輕微下降 (澳門特別

行政區體育局, 2016)。94.7% 的長者參與社會活動，12.9% 的長者參與義工活動 (澳門敬老總會, 2013)，長者勞動參與率從 2005 年的 9.6% 上升至 2016 年的 14.4% (統計暨普查局, 2006、2017)。然而在積極老化 6 大決定因素中，澳門長者的行為因素、社會因素及經濟因素將阻礙其積極老化。行為因素方面，13.3% 的長者每星期進食 3 次或以上高脂高糖類零食，有 11.9% 和 19.0% 的長者有吸煙和飲



圖八 澳門養老保障機制四大範疇目標 (資料來: 澳門特別行政區政府, 2016)

酒習慣（澳門特別行政區體育局，2016）。社會因素方面，69.0%的長者教育程度為小學或以下（澳門敬老總會，2013）。在經濟因素方面，61.3%的長者表示每月收入不夠用或勉強夠用（澳門敬老總會，2013）。為了滿足長者需求，完善政策，澳門政府及民間團體進行多次調研，如澳門特別行政區長期照顧服務使用者健康狀況研究、澳門長者長期照顧服務需求評估研究、長者照顧供給體系研究、澳門社區長者活躍老化調查研究、澳門長者生活現狀和服務需求問卷調查等（香港老年學會，2008；澳門鏡湖護理學院，2006；梁氏顧問有限公司，2004；澳門敬老總會，2013；澳門工會聯合總會，2009），這些調研的對象以長者為主，然而政府制定中、長期長者計劃和政策不能只關注現時長者的需要，還需考慮往後長者的需要。

澳門在實施積極老化政策方面還面臨以下挑戰：1) 缺乏為照護人員提供教育和培訓。澳門大部分的醫療專業人員在境外取得相關學歷，澳門高等院校設有中醫生、中藥師、護士、醫務化驗師、放射師、心理治療師、藥房技術助理/藥劑技術員、藥

劑師等專業的高等教育課程。然而澳門缺乏為醫療健康專業人員提供繼續教育的相關課程（尹一橋，2016）。2) 受到土地資料缺乏的制約。澳門現時安老院舍和醫院難以滿足日益增長的人口需要（陳章明，無日期）。3) 澳門《勞動關係法》明確規定平等就業原則，但澳門居民在求職時會遭受年齡歧視（澳門日報，2017），不能使得澳門居民在老化過程中，活躍參與正式工作。

5. 小結與展望

澳門人口正加速老化，且速度比預期快。澳門政府也意識到人口老化帶來的挑戰，政府各個部門也因應其職能開展應對老齡化的相關調研，並制定規劃和政策，務求循證施政。政府的措施已在積極老化的參與、健康、保障方面略有成效，但政府各部門要有全局觀，破除各自為政的局面，合理配置資源，以提升長者生活質量，並向積極老化邁進，滿足社會發展的需求。

參考文獻

- 尹一橋（2016）。經濟社會發展與優質醫療服務供給：現狀、問題與建議。吳志良、郝兩凡（主編），*澳門藍皮書：澳門經濟社會發展報告（2015~2016）*（頁279-298）。澳門：澳門基金會。
- 行政會（2017）。行政會完成討論《長者權益保障法律制度》法律草案。取自 <http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=117664&PageLang=C>
- 何迎朝、左美云、王丹丹（2016）。四種常用人口老化理論的集成研究。*中國老年學雜誌*，36（9），2270-2273。
- 宋全成、崔瑞寧（2013）。人口高速老齡化的理論應對——從健康老齡化到積極老齡化。*山東社會科學*，（4），36-41。
- 李輝、王麗珍、王惠婷、駱俊宏（2017）。社區老年人心理健康與生命意義及活力老化的關係研究。*護理學雜誌*，32（11），81-83。
- 社會保障基金（2008）。*社會保障和養老保障體系改革方案*。澳門：作者。
- 香港老年學會（2008）。*澳門特別行政區長期照顧服務使用者健康狀況研究*。取自 <http://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/stat/download/cv.pdf>

- 梁氏顧問有限公司（2004）。*澳門特別行政區長者照顧供給體系研究報告*。取自 <http://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/stat/elder-rept-2004/elder-rept-2004-c.pdf>
- 統計暨普查局（1995）。*統計年鑑 1994*。澳門：作者。
- 統計暨普查局（2000）。*統計年鑑 1999*。澳門：作者。
- 統計暨普查局（2006）。*統計年鑑 2005*。澳門：作者。
- 統計暨普查局（2012）。*2011-2036 澳門人口預測*。澳門：作者。
- 統計暨普查局（2014）。*人口老化的趨勢與挑戰*。澳門：作者。
- 統計暨普查局（2017）。*統計年鑑 2016*。澳門：作者。
- 陳章明（無日期）。*澳門養老狀況及政策研究報告*。取自 <http://www.ageing.ias.gov.mo/uploads/file/a8387e568125adac3c4d280d5354985.pdf>
- 經建會人力規劃處（2013）。*全球人口老化之現況與趨勢*。取自 <https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=4AE5506551531B06>
- 劉雪萍（2017）。社區老年婦女生命意義與活躍老化的相關性研究。*廣西醫學*，39（1），55-57。
- 澳門工會聯合總會（2009）。*二零零九年澳門長者生活現*

- 狀和服務需求問卷調查分析報告。取自 <http://www.faom.org.mo/files/research/200910rep02.pdf>
- 澳門日報 (2017)。李靜儀：中壯年求職受歧視。取自 http://www.macaodaily.com/html/2017-05/13/content_1178319.htm
- 澳門特別行政區政府 (2011)。2012 年財政年度施政報告。取自 http://images.io.gov.mo/cn/lag/lag2012_cn.pdf
- 澳門特別行政區政府 (2016)。澳門特別行政區養老保障機制及 2016 至 2025 年長者服務十年行動計劃。取自 <http://www.ageing.ias.gov.mo/uploads/file/20160408e.pdf>
- 澳門特別行政區政府社會工作局 (2012)。《長者權益保障綱要法》草案諮詢文本。取自 http://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/download/dssdi_lawconsu_referen.pdf
- 澳門特別行政區政府政策研究室 (2015)。澳門人口政策研究報告。取自 http://www.cam.gov.mo/cam/download/reference/pdf/reference_4.pdf
- 澳門特別行政區政府新聞局 (2017)。2017 年澳門年鑑。澳門：作者。
- 澳門特別行政區政府養老保障機制跨部門策導小組 (2017)。澳門特別行政區養老保障機制及 2016 至 2025 年長者服務十年行動計劃 2016 年度評檢報告。澳門：作者。
- 澳門特別行政區體育局 (2016)。2015 澳門特別行政區市民體質監測報告。取自 http://www.sport.gov.mo/uploads/wizdownload/201609/15529_jndmb.pdf
- 澳門敬老總會 (2013)。澳門社區長者活躍老化調查研究報告。澳門：作者。
- 澳門鏡湖護理學院 (2006)。澳門長者長期照顧服務需求評估研究報告。取自 <http://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/tw/stat/elderly2006/all.pdf>
- 戴向唯、周里路、王鵬云、喻婧 (2015)。積極老化的影響因素及其與主觀幸福感的關係。《中國老年學雜誌》，35 (13)，3704-3707。
- 聯合國 (2002)。第二次老齡問題世界大會的報告。取自 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/50/PDF/N0239750.pdf?OpenElement>
- WHO Centre for Health Development (2004). *The development of community health care in Shanghai: Emerging patterns of primary health care for the ageing population of a megalopolis*. Retrieved from: http://www.who.int/kobe_centre/ageing/ahp_vol4_shanghai.pdf
- WHO(2002). *Active ageing a policy framework*. Retrieved from: http://202.171.252.24:9999/apps.who.int/iris/bitstream/10665/67215/1/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf
- WHO(2015). *World report on ageing and health*. Retrieved from: http://202.171.252.25:9999/apps.who.int/iris/bitstream/10665/186463/1/9789240694811_eng.pdf?ua=1
-
- (接 23 頁)
- 董一峰 (2008)。《中學地理災害教育研究》(碩士論文，華東師範大學)。
- 葉欣誠 (2009)。98 年度防災科技教育深耕實驗研發計畫報告。台北市，教育部顧問室。
- 趙家民、陳永芳、易嶺、林瑞益 (2012)。台灣嘉義縣龍山小學防災教育實施成效評估。《工程研究 - 跨學科視野中的工程》，4 (4)，420-428。
- 薛二勇 (2008)。教育應對自然災害的戰略選擇 - 以日本、印度、伊朗三國為例。《比較教育研究》，10。
- 聯合國，檢索日期 2014 年 8 月 2 日。聯合國開發計劃人類發展報告 (2005)。2005-2015 年兵庫行動綱領：加強國家和社區的抗災能力。<http://www.un.org/zh/humanitarian/disaster/hfa.shtml>。
- 魏彤儒、崔津泉 (2012)。日本災害教育立法的實踐經驗給我啓示。《華北電力大學學報》，(5)，112-116。
- 譚秀華 (2008)。國際背景下我國中學地理課程中減輕災害風險教育的優化策略研究。北京：北京師範大學。
- 澳門中小幼教師未來人才需求情況報告 (2013)。澳門：高等教育輔助辦公室。
- 澳門日報，檢索日期 2014 年 11 月 23 日。《旅遊局：去年遊客 2,930 萬》。http://www.macaodaily.com/html/2014-01/23/content_873020.htm
- 維基百科，檢索日期 2014 年 11 月 23 日。澳門。<http://zh.wikipedia.org/zh-hk/%E6%BE%B3%E9%96%80>
- Software.informer，檢索日期 2014 年 7 月。澳門。<http://gpower.software.informer.com/3.1/>