



香港大學社會科學學院秀圃老年研究中心  
Sau Po Centre on Ageing  
Faculty of Social Sciences, HKU



香港大學  
THE UNIVERSITY OF HONG KONG

# 澳門特區照顧者津貼可行性研究

香港大學研究團隊  
2019年5月29日

# 研究目的

- 根據澳門特別行政區《養老保障機制及2016至2025年長者服務十年行動計劃》及《2016至2025年康復服務十年規劃》的中期措施，對特區政府引入照顧者津貼的可行性進行研究。

照顧者

津貼

可行性

# 誰是照顧者？

- 誰需要被照顧？有時限的（短暫、長期）？
- 生命全程：人人都是被照顧者、照顧者“候選人”！



有特別需要的  
被照顧者

身心障礙兒童

身體、精神殘疾人士

體弱長者

# 定義照顧者 - 在照顧者政策框架下，由具體政策目標決定



被照顧者身心健康  
相關的特殊照顧需求，  
接受服務情況。



照顧者能力（身心  
健康、身份、角色、  
責任）



照顧者收入、家庭  
收入或資產審查

# 定義照顧者

- 普遍的做法是通過對被照顧者的身心功能與照顧需要進行評估，以及對照顧者的照顧能力與相關條件設定要求，從而為有關津貼的申領對象作出具體的規範。
- 與此同時，研究團隊亦發現除北歐的芬蘭外，香港、台灣、澳洲、英國和美國(部份洲份)在推行照顧者津貼方面均會對受惠家庭進行經濟審查，作為申領津貼的基本條件。至於這些地區與國家發放的照顧者津貼金額，一般不高於當地個人工作收入中位數的一成左右。
- 此外，上述的地區和國家亦有一套相對成熟的監管體系，藉以確定有關政策的准入機制，追蹤和評估照顧者的照顧情況與成效等。

# 支援照顧者

- 照顧者在照顧有特殊需要的人群中起重要的作用，所有的國家或者地區都要建立支援照顧者的政策。
- 一個較為全面的照顧者支政策需要兼顧三個重要範疇：
  - 首先，要認同照顧者的貢獻；
  - 其次需要因應被照顧群體的特徵，及其社會人口結構等的改變不斷完善對被照顧者的醫療、康復、情緒及社會支援；
  - 第三，發展針對照顧者的支援政策，特別以降低照顧者負擔，減少照顧者健康風險，更甚至考慮支援照顧者工作及照顧平衡，以及照顧者整個生命歷程的發展需要等。
- 不同國家和地區，必須因地制宜在自身經濟、社會、文化和福利體系的框架下研究和發展適合當地的政策目標及細則。

# 澳門特區現有政策和服務特點

## 較為單一的經濟結構

政府主導

辦學團體、社會服務社團、機構提供

家庭為核心

市場有限提供

社會保障、其他現金福利和  
津貼支持居民生活

資助辦學團體、社團、  
機構提供服務支援家庭

向有需要的家庭發放經  
濟援助及其他補助，補  
充家庭之不足

# 持份者意見

- 在深度訪談、焦點小組方面，參與的持份者均表示照顧有需要的長者、殘疾人士及有特殊教育需要的學生的家庭照顧者確實面臨一定困境，包括在日常照顧中需要面對的實際問題，對個人生活和經濟壓力的影響等。
- 大部份參與的持份者向研究團隊反映對現時本澳提供的照顧和支援服務瞭解不多，並認為有關服務未能完全配合其個別化的配對要求等。部份參與的持份者表示服務的提供，特別是在服務量方面，與他們自身的期望之間存在落差。
- 大部份參與的持份者支持推行照顧者津貼，又或沒有明確反對；亦有部份參與的持份者對有關政策的實際效用持保留態度，他們尤其關注政策的問責性安排。

# 照顧者津貼可行性

- 就澳門特區照顧者津貼可行性而言，
  - 政治方面：澳門社會的福利發展比較接近東亞地區和國家，推崇文化傳統，重視家庭及社會和諧，在促進經濟發展的過程之中，優先解決民生問題，同時注意平衡家庭、市場和社區在提供福利方面的角色與功能。社會非常關注政府政策的問責性。
  - 經濟方面：研究團隊暫缺條件對照顧者津貼開支進行實際估算，建議在制定照顧者定義之後，收集實證資料對有關開支及其發展趨勢進行科學的論證。
  - 行政方面：對照顧者津貼而言，尚欠照顧者的具體定義、評定方法與相關機制，在現行組織架構下亦須制定協作分工開展有關工作，在短期內實施新的照顧者津貼政策的可能性不高。
  - 技術方面：已有對被照顧者的評估，唯其目的並非針對照顧者。此外，尚須制定監管機制，配合未來的津貼發放工作。
  - 法律方面：澳門特區有立法保障政策的規範和傳統，建議根據既定的立法程式就照顧者津貼展開立法工作。
- 綜合上述，研究團隊認為現時在本澳推行照顧者津貼政策的基礎及時機尚未成熟，建議在現有的服務分齡和類別等基礎上，檢討並制定以照顧者為本的系統性政策框架及服務體系，使能更科學和合理地確定照顧者津貼在其中的定位和作用。與此同時，亦建議進一步探討前述各項政策課題及可行性因素，以便穩步規劃和推動照顧者津貼政策的應行方案。