



澳門大學
社會科學及人文學院
公共行政碩士學位

澳門長者長期照顧政策規劃之探討

學生姓名：陳慧丹

學生編號： M-A7-6424-5

指導老師： 陳建新博士

此論文之提交是用以部分滿足澳門大學公共行政碩士學位的要求

二零零九年十二月

論文摘要

人口老化是各國共同面對的問題，澳門也不例外，正面對著人口老化趨勢，並已進入了老年化社會。長者長期照顧是一個大課題，澳門政府仍有十多年時間準備人口老化問題。本論文對本地和外地相關文獻的歸納、以及與政府官員、長期照顧服務機構人員、學界和專業團體進行訪談，對外地在長期照顧政策的服務層面（照顧管理模式、現金加服務諮詢模式）、質量層面（綜合評估機制、臨床實務指引）、組織和管理層面及財政層面（資源利用組群）的措施作出探討分析，最後結合本地實況，討論澳門長者長期照顧政策的規劃發展，最終以符合特區政府“原居安老”的政策目標和原則。

經過本論文訪談後發現，受訪者對於長者長期照顧的認知都是比較符合世界潮流的觀念，這些熟悉和長期從事長者長期照顧服務工作人員理念能與時俱進，實對政策的規劃大有裨益。然而現實中，長期照顧政策發展面臨一些困境：①社會上對長者存有負面印象；②長期照顧體系存在社、醫服務系統各自為政、缺少評估與監督、尚未建立長者服務資料庫；③服務供應不足、轉介效果不彰、私營安老院舍不納入長期照顧政策發展範圍內；④人力資源方面出現專業性發展不足、人力不足、培訓課程不規範等；⑤法律與政策缺乏涵接；⑥政府的資助制度不完善；⑦缺少有關長期照顧的研究數據，以作為制定政策和提供服務的依據；⑧政府缺乏長遠政策規劃。至於政府在長期照顧政策當中應擔當何種角色，受訪者都認為政府承擔補充家庭角色、承擔統籌、管理的角色以及提供資源的角色，

同外地提倡的政府角色一致。同時，受訪者認為政府、服務機構、學界及專業團體之間的關係良好，是澳門社會優厚的資源和值得珍惜的優勢，多次重申彼此應主動建立合作的關係，和開誠的溝通機制，共同為長期照顧政策出謀獻策。

本論文在對外地經驗的歸納、對訪談紀錄的分析以及結合本地實情的基礎上，逐一對相關措施作出探討。澳門政府重視長期照顧政策發展及願意投入資源；政府與民間服務機、專業團體保持良好合作關係，而且它們之間的許多想法都是一致；本地長期照顧的基礎設施基本形成等，本論文認為在政策上、經濟上、資源上、環境上均出現有利於發展長期照顧政策的良好因素，建立照顧管理模式、成立統籌長期照顧服務的機構，建立資料庫統整數據，發展統一的綜合評估機制和制定臨床實務指引，在澳門的發展潛力是相當大的。這將有助改善由不同服務單位發展的服務而出現資源重疊及不公平的情況，幫助開展轉介服務和確保服務連續性，提升現時服務的品質，並附以現金加服務諮詢模式加強以長者為中心的服務。但是，幾乎所有受訪者都認為澳門現時未有統一評估機制、人力不足及前線工作人員的能力不足等政策技術因素成為了政策規劃的困境。

最後本論文分別從政府、服務機構及學界方面提出了相關對策。政府應盡快制定和完善有關長期照顧的法例，成立跨部門的統籌管理機構，透過相關立法改善其職程和福利肯定正式照顧人員的角色，鼓勵民間服務機構參與政策規劃。服務機構應主動開展外展服務，充分利用豐厚的社區資源，向政府反映基層意見，重點提供非正規照顧員培訓課程。學界應主動進行研究活動，協助政策發展，開設有關老人學的相關專業。

目錄

第一章 緒論	1
第一節 問題背景	3
第二節 研究動機和研究目的	10
第二章 長者長期照顧政策的相關文獻	12
第一節 長者長期照顧的概念	12
第二節 政府的責任定位	19
第三節 長者長期照顧政策的發展趨向	21
第四節 澳門長者長期照顧政策的發展	40
第三章 理論框架	57
第一節 政策規劃（Policy Formulation）的定義	57
第二節 政策規劃的特點、原則	58
第三節 政策規劃的介入者	60
第四節 政策規劃模型	61
第四章 研究方法與設計	64
第一節 研究目的	64
第二節 研究方法	65
第五章 研究結果與討論	71
第一節 研究結果	71
第二節 長者長期照顧政策的問題分析與討論	108

第六章 長者長期照顧政策規劃探討.....	129
第一節 服務層面.....	129
第二節 質量層面.....	134
第三節 組織與管理層面.....	138
第四節 財政層面.....	143
第七章 結論與對策.....	145
第一節 結論	145
第二節 長者長期照顧政策規劃的對策	147
第三節 後續研究建議	154
參考文獻	156



表目錄

表 1	老年人口（65+）及耆老（80+）佔人口百份比	4
表 2	澳門的安老院舍設施.....	44
表 3	澳門的長者日間中心和日間護理中心.....	45
表 4	澳門的耆康中心.....	46
表 5	澳門的復康巴士服務.....	46
表 6	澳門現時提供家居式服務的機構.....	47
表 7	長者服務／設施的數目、服務名額及使用人數.....	49
表 8	社會工作局對長者服務／設施的定期資助.....	49
表 9	按年齡劃分的衛生局門診人數.....	51
表 10	成人保健指標.....	51
表 11	2004-2007 年衛生中心家訪統計.....	52
表 12	按年齡劃分的入、出院人數.....	53
表 13	按年齡劃分的總門診人次和急診總數.....	53
表 14	受訪者資料.....	68
表 15	澳門各堂區家援隊服務情況.....	109
表 16	澳門各堂區耆康中心服務情況.....	109
表 17	澳門各堂區長者日間中心服務情況.....	110
表 18	澳門各堂區安老院舍服務情況.....	111
表 19	有關長者長期照顧的法例（一）	120

表 20	有關長者長期照顧的法例（二）	121
表 21	有關長者長期照顧的法例（三）	122
表 22	有關長者長期照顧的法例（四）	123
表 23	有關長者長期照顧的研究報告	124
表 24	有關長者長期照顧的期刊論文（一）	125
表 25	有關長者長期照顧的期刊論文（二）	126
表 26	有關長者長期照顧的會議論文	127
表 27	有關長者長期照顧的學位論文	128

圖目錄

圖 1.	2006 年人口金字塔	4
圖 2	老人扶養率、青年扶養率及整體扶養率（2006-2031）	6
圖 3	各堂區 65 歲或以上人士的就診情況	50
圖 4	理性規劃模型	62