

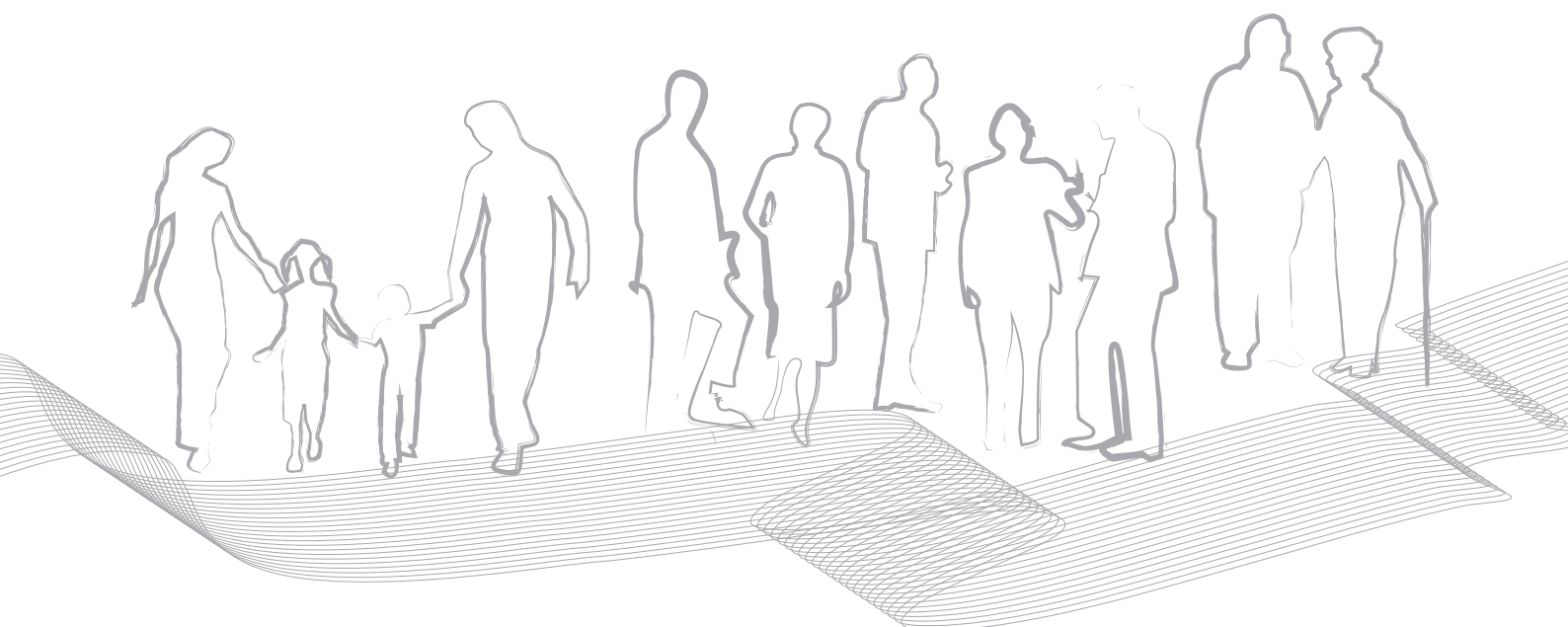
澳門人口政策研究報告



澳門特別行政區政府政策研究室

二零一五年七月

澳門人口政策研究報告



目 錄

前言.....	1
第一部分 研究方法.....	7
第二部分 主要研究報告簡述.....	9
第三部分 外地人口政策之比較研究.....	23
第四部分 基礎研究.....	39
一、澳門人口特徵.....	39
二、勞動力狀況.....	43
三、居民生育.....	46
四、社會保障.....	51
五、住屋保障.....	54
六、醫療健康.....	58
七、人口素質.....	64
八、人口承载力.....	70
第五部分 政策研究.....	76
一、社會保障.....	76
二、居民生育.....	79
三、醫療健康.....	80
四、住屋保障.....	83
五、教育.....	84
六、人才培養.....	87
七、外僱管理.....	89
八、人口承载力.....	90
第六部分 結論.....	94
結語.....	101
附件 《澳門特別行政區人口政策框架》諮詢意見收集工作報告.....	103
主要參考文獻.....	118



前言

國家“十二五”規劃和《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》的穩步實施，給澳門帶來了前所未有的發展機遇。目前，澳門正全力落實“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平台”（以下簡稱“一個中心”、“一個平台”）的發展目標，致力於促進經濟適度多元，澳門特區邁入新的發展時期。

澳門土地面積狹小，自然資源匱乏，人口是澳門經濟社會發展的重要依靠。澳門要落實“一個中心”、“一個平台”的發展定位，持續提高居民生活素質，實現可持續發展，有賴良好的人口素質、合理的人口結構以及讓居民享有優質生活的配套政策。

一、人口政策的重要性

人口政策不僅關乎澳門經濟和社會的發展，更關乎澳門居民的優質生活，對澳門可持續發展至關重要。十五年來，澳門保持了穩健發展、和諧包容的大局，但澳門人口亦呈現新的矛盾和特點，一些國際常見的人口問題，如人口老化、人力資源不足、少子化等趨勢已在澳門顯現。我們清楚看到，一方面，土地空間、人力資源等制約依然突出，將對澳門下一輪的發展形成挑戰；另一方面，新增人口對教育、醫療、交通等形成更大的需求壓力，居民亦對宜居城市提出了新的期盼。

過去的發展為我們的未來積累了發展後勁，澳門已形成多項發展的有利條件。面對未來，我們需要思考如何利用現有的有利條件來克服不利因素，為澳門未來發展積聚潛力和能量，從而實現澳門經濟社會的可持續發展，以及建設宜居城市的目標。

為此，特區政府高度重視人口政策的研究制訂，把相關工作列為政策研究室（以下簡稱“政研室”）的重點工作。

二、人口政策研究過程

自成立以來，政研室一直以人口政策作為重要任務，認真做好公眾諮詢和政策研究工作，持續評估社會各界對人口議題的意見。

在研究過程中，政研室堅持專業判斷與聽取民意並重的研究路向。在主動開展前期研究的同時，持續瞭解社情民意，不斷優化研究思路和相關政策建議。整體上，我們的研究過程分為六個階段：1. 人口政策框架諮詢的前期準備；2. 人口政策框架諮詢文本的撰寫；3. 人口政策框架的公眾諮詢和意見分析；4. 針對人口政策難點的深入研究；5. 按新形勢變化調整研究內容；6. 公佈綜合性的研究報告。

2011 年開始，政研室圍繞人口政策框架諮詢開展前期準備，包括人口發展趨勢、人口素質、養老保障、專業認證、職業教育等不同範疇。在此基礎上，形成了《澳門特別行政區人口政策框架》諮詢文本，並於 2012 年 11 月起開展了為期 90 天的公眾諮詢。公眾意見的收集工作得到社會廣泛關注，政研室對諮詢期間收集到的 527 份總計 2,102 條意見逐項分析，最終編制了《澳門特別行政區人口政策框架諮詢意見報告及意見匯編》（有關意見收集工作報告詳見附件）。與此同時，針對公眾諮詢收集的意見，進一步開展跟進性研究，涉及鼓勵生育、房屋政策、家庭友善和優質生活等議題。其後，在參考北京大學《澳門人口政策研究》、澳門大學《有關社會綜合條件領域的澳門人口承载力研究》、澳門大學《澳門家庭友善政策研究》等成果基礎上，政研室完成了人口政策的相關基礎研究。



2014 年 11 月，政研室完成了第四屆行政長官選舉期間的 12 萬份意見分析工作，從中進一步瞭解居民對人口政策的意見，將其作為完善人口政策研究的參考方向。同時，因應澳門經濟發展進入了調整期這一情況，我們對人口政策研究結果作出調整，使報告更切合當前形勢。

經過認真調查研究和聽取民意後，政研室完成了《澳門人口政策研究報告》。這份研究報告基於政研室四年來持續開展的內部研究，亦參考了國際和本地研究成果，這些成果中的不少建議已融入到本研究報告之中，體現了民智匯聚。

三、澳門人口政策的客觀環境

制定和實施人口政策，澳門具備自身的有利條件，包括制度優勢、人文優勢和區位優勢，也面臨一些不利因素。

在制度優勢方面，“一國兩制”方針和《澳門基本法》為澳門人口政策的制定提供了憲制基礎和法律依據。“一國兩制”下，澳門特區不實行內地的社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。根據《澳門基本法》第 38 條、第 39 條的規定，“澳門居民的婚姻自由、成立家庭和自願生育的權利受法律保護。婦女的合法權益受澳門特別行政區的保護。未成年人、老年人和殘疾人受澳門特別行政區的關懷和保護”、“澳門居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。”《澳門基本法》第六章設專章規定了澳門特區在文化和社會事務方面享有的高度自治權，包括自行制定教育政策，自行制定促

進醫療衛生服務的政策，自行確定專業制度，自行制定有關社會福利的發展和改進的政策等。事實上，自特區成立以來，政府和立法會加強溝通和配合，共同落實《澳門基本法》的規定，推動上述政策立法的進行，為推進民生領域各項長效機制的構建提供了制度依據，也為澳門特區人口政策的制定奠定了基礎。與此同時，自第三屆政府建立財政儲備制度以來，澳門積累了相當的財政儲備，為增進居民福祉提供了重要保障。

在人文優勢方面，澳門獨特的文化氛圍、良好的教育水平和衛生醫療服務為人口政策提供了人文素質條件。多元文化的融匯給澳門留下了許多珍貴的文化遺產，2005 年，澳門歷史城區獲列入世界文化遺產名錄，澳門多元共存、和諧共融的獨特文化，為建設“一個中心”、“一個平台”注入了地方特色；澳門是大中華地區首個提供 15 年免費教育的城市，政府切實保障教育公平，全民教育網絡建設初見成效；在醫療成效上，世界衛生組織（以下簡稱“世衛”）評價澳門公共醫療系統覆蓋範圍廣、水平高，醫療服務的可及性和可負擔性達到國際先進水平，澳門居民平均預期壽命等健康指標位居世界前列。

在區位優勢方面，澳門特區用好中央政策，加強區域合作，為解決澳門人口問題積極營造良好的外部環境。澳門近年持續深化區域合作，積極尋求與內地和周邊地區建立更緊密的聯繫；中央給予澳門多項支持政策和措施，如國家“十二五”規劃、CEPA 及其一系列補充協議、“自由行”政策，以及人民幣業務等，有助推動經濟適度多元和區域融合，促進澳門的可持續發展。



澳門所賴以成功的優勢，包括制度優勢、人文優勢和區位優勢等，也是澳門人口政策的優勢所在。透過發揮優勢，澳門不僅可以保持穩健發展，同時可以配合國家和自身的發展需要，積極優化人口，培育本地人才，優化人口結構，讓各階層居民發揮所長並普遍受惠。

我們也清楚地看到，澳門的人口發展也存在一些不利因素，主要包括兩大方面。一是土地匱乏。應對人口挑戰是以一定的土地資源為基礎的，在土地不足的情況下，我們難以通過持續增加土地開拓人口發展的空間。二是產業結構較為單一。由於產業結構相對局限，澳門人口深受內外環境變化的影響，一定程度上增加了應對人口問題的難度，也為人口資源的規劃帶來不確定性。

四、人口政策願景

人口政策研究以增進澳門居民福祉作為出發點，主要應對人口發展的新舊問題，研究的主導理念是“以人為本”、“科學決策”和“人才建澳”，旨在考慮居民優質生活的需要，契合居民的切身利益，並發揮居民的潛能，人盡其才。因此，人口政策要集中研究居民對提升福祉、宜居環境和優質生活的要求，並延續和擴大自身的比較優勢，轉化優勢為發展動力，共同締造美好家園。

經過研究和聽取社會意見，我們認為，澳門人口政策的目標是：

以本地居民利益為依歸，締造優質生活，穩步改善居民的生活水平，並形成清晰的提升人口素質和優化人口結構的政策方向，藉此促進澳門社會可持續發展，提升澳門綜合競爭力。

要達致上述目標，社會各界需重點思考兩大問題：

第一，居民期盼優質生活，故我們需思考如何締造澳門居民的優質生活？

第二，如何配合“一個中心”、“一個平台”的發展定位，保持特區經濟社會穩健和可持續發展，提升澳門的競爭力？

目前，澳門正全力邁向“一個中心”、“一個平台”的發展目標，並致力促進經濟適度多元化發展。建議人口政策未來從強化素質方面提升居民競爭力，透過建設社會保障、教育、醫療、住屋保障、人才培養等長效機制，全面提升民生綜合水平，致力讓居民享有優質生活，共建共享宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂的城市。



第一部分 研究方法

為了能全面和深入地對澳門人口狀況、政策背景、人口規律、各地人口相關政策經驗等有充分的掌握和瞭解，本研究採用了多種不同的研究方法，其中主要包括有：

一、文獻分析

在研究人口政策的過程中，從傳統和電子渠道收集了大量有關人口及政策的文獻資料，其中包括有政府文獻、專項研究結果、學術和應用文章、期刊報刊等。嘗試從多個不同的角度分析澳門與外地專家對人口政策研究的成果及意見，並着重對一些與澳門人口相關的研究成果進行深入瞭解。

二、比較研究

我們透過比較國際間人口政策相關議題的一些共同點和差異點，嘗試深入地認識人口政策某些方面的特質。在進行比較的過程中，我們着重比相同和比差異。比相同的目的，在於找出各地人口政策的相似之處，藉此參考和借鑑；而比差異的目的，則可瞭解在實踐人口政策過程中，不同政策得出不同結果的經驗。

三、調查研究

為了能廣泛地獲取社會意見和建議，我們在開展人口政策研究過程中，採取了圍繞人口政策問題的調查研究方法，設定調查模式、進行資料收集和分析、編撰調查結果，對社會關心的主要人口議題進行跟進研究。

四、定量和定性分析

在研究過程中，我們對大量的人口資料、統計數據進行分析和研究，並運用了人口學和公共政策研究的相關理論及方法。其中，依循人口現象各種質和量的表現、各種人口特徵之間關係及其變動的規律性，嘗試探索澳門人口現象和社會發展的本質聯繫。透過澳門人口政策整體背景資料的定量和定性分析，對澳門人口狀況作出判斷；對將來可能會採取的政策和措施形成基本取態，並反覆論證各項人口政策措施的可行性。

除了進行大量的基礎研究和技術研究外，為進一步提升人口政策研究的科學性、可操作性和針對性，我們分別委託了多所學術專業機構（如北京大學和澳門大學等）對人口承載力、住屋、家庭友善、教育、養老保障等多個範疇進行了專項的政策研究。



第二部分 主要研究報告簡述

進行人口政策研究源於澳門現實社會的需要，須根據實際的人口發展形勢，依循人口發展的規律。當前，隨着澳門經濟和社會的發展，各種與人口有關的問題逐漸浮現，有些還比較突出，社會對人口政策的關注程度也逐漸提升，大量的社會意見和文獻如雨後春筍般出現，當中不乏真知灼見，引人深思。

在研究人口政策的過程中，我們參閱了眾多與澳門人口有關的專項研究報告和文件，其中主要包括有北京大學的《澳門人口政策研究》；澳門大學的《有關社會綜合條件領域的澳門人口承载力研究》、《澳門家庭友善政策研究》，澳門科技大學的《持份者對澳門職業技術教育認知及政策期望的焦點訪談研究》，澳門鏡湖護理學院的《應對老齡化社會之澳門護理服務與人力現狀分析研究》，澳門公共治理研究中心的《澳門房屋政策研究》，澳門城市規劃學會的《有關城市規劃領域的澳門人口承载力研究》；還有特區政府歷年的施政報告，以及相關範疇的政府文件，如《〈長者權益保障綱要法〉草案諮詢文本》、《人口老化的趨勢與挑戰》、《完善醫療系統建設方案》、《澳門女性面面觀》、《非高等教育發展十年規劃（2011-2020 年）》、《澳門青年政策（2012-2020）》、《澳門陸路整體交通運輸政策（2010-2020）》、《澳門環境保護規劃（2010-2020）》等。此外，我們也參閱了大量鄰近國家或地區政府、民間研究機構及專家學者的文件和資料。

下文將對上述有關澳門人口的重要專項研究報告的觀點和結論進行綜合整理和闡述。

一、人口狀況和人口政策

北京大學的《澳門人口政策研究》就澳門人口狀況進行研究，並得出幾點主要的結論：

1. 澳門屬於生育率較低的地區。
2. 澳門人口的預期壽命在世界前列。
3. 遷移是導致澳門人口增長的主要因素。
4. 外僱與本地居民在很大程度上是錯位就業。
5. 澳門引入年輕人導致老齡化和老齡問題並沒有像其他地區那樣明顯，這為澳門應對老齡問題創造了機會，也為澳門經濟發展提供了更充分、更長久的人口紅利。
6. 澳門不識字的人口不是很多。澳門 15 歲以上人口獲得高中以上學歷人口的比例也並不是很高。

北京大學的報告還指出了制訂澳門人口政策的一般性原則。點出政府面臨兩大任務：一是如何保障和提高澳門居民的福祉，二是如何實現澳門經濟的可持續增長。在“民之所需，我之所為”和“以人為本”的理念下，前者是目的，後者是手段；前者是追求的目標，後者是實現目標的條件。在這兩者中，人起着舉足輕重的作用；人口既是實現“目的”的落腳點，也是實現“手段”的出發點。因此，制訂一個合理、有效的人口政策對於澳門經濟的可持續發展，對於提高澳門居民的福利和保障水平、改善澳門居民的生活品質具有十分重要的意義。制訂澳門人口政策需要具備兩個條件，一是要瞭解和掌握澳門未來人口發展趨勢；二是要瞭解澳門居民的期望。



北京大學的報告更進一步指出，人口作為經濟發展的最重要資源之一，將對未來澳門經濟的可持續增長，以至澳門的興衰起到至關重要的作用，而制訂澳門人口政策還需要堅持以下一些具體原則：

1. 要從澳門的實際出發

澳門人口政策必須建立在現有的條件和基礎上。澳門的有利條件是有一個比較好的制度，財政收入高；不利條件是地域空間狹小，人口素質不是很高。這些都是制訂澳門人口政策的起點。

2. 保證經濟和社會發展實現雙贏

制訂人口政策通常需要實現兩個目的：一是為經濟發展提供合適的人力資源。“合適”意味着人力資源的數量、素質和構成能夠滿足澳門經濟和產業發展的需求；澳門人力資源在數量上的不足、素質上不高，成為制約澳門經濟發展的重要因素，為此引進一定數量和素質的移民和外僱，全力提高澳門居民的受教育水平應該成為人口政策的核心內容。二是滿足人們日益增長的福利和保障需求。澳門的人口遷移、人口福利、養老保障、公共衛生、教育、住屋等政策的設定不僅要考慮未來人口結構的變化，同時也要考慮未來人口規模的快速增長。撇開人口的變化來考慮各項人口和社會政策，是不現實的。這裡強調經濟和社會發展的雙贏，就是反對某一方面的片面發展。

3. 以功能換空間

在策略性區域規劃上，應該進一步考慮澳門人口功能的分區，通過“以功能換空間”的思路來調整人口分佈。實際上澳門存在着產業發展空間與居民生活空間的協調問題。由於以往規劃的問題，兩者的

空間結構並不是分離的，而且由於澳門近年來經濟發展狀況比較好，存在着產業空間擠壓生活空間的現象。儘管很難說優先考慮哪個空間更重要，但是在澳門有限的空間內，優化產業和生活的空間分佈，是非常重要的。另外，新城填海區將為澳門提供更多的空間，同時也需要進行規劃。空間資源的短缺是澳門難以擺脫的困境，然而根本的解決辦法還是要跳出澳門，在橫琴等其他地區尋求發展空間。

4. 根據經濟和社會的條件完善保障制度

在研究人口政策過程中，須因應本地區的經濟和社會的背景去思考社會保障制度的發展方向。國際上主要有兩種較有代表性的社會保障制度值得澳門借鑑，分別是以北歐國家為代表的全民福利型社會保障制度，以及以美國為代表的投保資助型社會保障制度。

全民福利型社會保障制度一般在經濟發達、社會生活水平較高的條件下實行，主張福利普遍化，社會福利資金通常靠高稅收來維持。該制度下的所有居民，都有權獲得基本的社會保障，保障範圍涵蓋生育、醫療、教育、養老、死亡等多方面。

投保資助型社會保障制度一般在整體經濟有一定基礎、企業和居民有一定經濟承受能力的情況下實行，強調政府與居民責任的結合。該制度下的社會保障費用主要由僱主和僱員負擔，政府給傷殘和養老保障提供資助。居民只有在履行繳費義務並取得享受福利的權利後，才能依法取得各種社會保障津貼，保障內容一般會涉及生、老、病、死、失業、傷殘等方面。

上述兩種制度各有利弊，全民福利型社保制度下的居民雖然較容易獲得多種福利保障，但龐大開支也會為經濟帶來較沉重的負擔；



投保資助型社保制度下，居民要達到一定條件才可享受福利，不一定能做到全民保障，但由於該制度較多地考慮了權利與義務的關係，資金運作的效率會更高。

可見，世界上沒有一種保障制度是完美無缺的，澳門在發展自身保障制度的過程中，一方面要學習外地經驗，另一方面也要充分結合本地區的實際情況，探索一套符合自身需要及承受能力的社會福利保障制度。

5. 堅持開放性和合作性原則

受地域小的限制，澳門需要擴大發展視野，建立“澳門的發展不是澳門本地發展”的理念，需要借助於周邊的條件來發展，這屬於“大澳門”的發展觀。政府的規劃、政策的制訂，都應該立足於“大澳門”的思路。港珠澳大橋正在興建，有助澳門融入珠三角區域交通網絡，擴大居民的生活空間。不能等到某一天“大澳門”成為事實以後，才去考慮和修改政策，這不僅會使澳門失去很多機會，更會使澳門在中國整體發展中處於非常不利的地位。另外，澳門經濟發展、人口發展、居民生活素質的提高，都將需要尋求與周邊地區空間的整合。澳門的發展應該在原有的基礎上更加注重它在珠江三角洲地區中的定位。為此，應該考慮如何在政策上鼓勵粵澳合作，實現為生活在澳門以外的澳門居民提供更多的保障和服務；如何與廣東省在加強醫療、養老、教育、環保、水電、基建對接、通關便利、食品供應、置業權益和住屋保障等公共服務上進行合作。這些問題必須在粵澳合作政策規劃的制訂過程中給予充分的考慮。

二、人口承载力

除了綜合性的人口狀況和政策大方針，人口政策還涉及一些廣受澳門居民關注的範疇，例如人口承载力。下文將對澳門大學的《有關社會綜合條件領域的澳門人口承载力研究》和澳門城市規劃學會的《有關城市規劃領域的澳門人口承载力研究》中的主要研究內容作出總結和概括。

澳門大學研究報告對人口承载力評價指標和體系進行研究，重點對澳門的人文發展指數和物質積累基礎承载力進行了分析：

1. 人文發展指數

人文發展指數是一種旨在從經濟增長和社會發展兩方面研究、探索衡量人類進步的綜合評價方法，主要從健康長壽（人口出生時預期壽命）、教育（平均受教育年限、預期受教育年限）和生活水平（人均國民總收入）三個方面衡量人類發展取得的成就。

在人口承载力研究中，引入人文發展指數進行分析，有助於更全面地參照其他國家或地區在資源利用和管理上所產生的效果，以及體現出人口、資源與環境可持續發展的水平和能力。

研究發現，澳門長期居於很高（very high）人文發展水平，全球排名逐步提升。近十多年來，澳門人文發展指數一直處於很高的水平，2001 年曾一度達到 0.906，只有 2002 至 2004 年間低於 0.8。另外，從發展趨勢看，澳門與很高人文發展水平平均值的差距逐步縮小。2011 年澳門的人文發展指數為 0.868，全球排名第 25，對比於香港（0.898，排名 13）稍為落後，但已超越新加坡（0.866，排名 27）。



上述分析顯示，澳門擁有較強的綜合發展水平和持續發展能力，體現了澳門經濟社會的健康發展和居民生活水平不斷提高。

2. 物質積累基礎承載力

物質積累基礎是某一地區在一定時期內創造出來的社會財富的實物表現形式，反映的是人口發展的經濟與社會的條件，包括基礎設施、社會公共設施和經濟發展水平。通過長期的經濟社會發展積累起來的各種設施和發展能力，是該地區人口承載力的重要基礎和資源。

衡量基礎設施水平時採用人均道路行車線長度、人均擁有電話、固體廢料無害化處理率作為評價指標。衡量社會公共設施水平時採用每千人擁有醫生數、師生比兩項指標作為評價指標。衡量經濟發展水平時採用地均 GDP、居民每月工作收入中位數、失業率作為評價指標。在上述數據的基礎上，以新加坡、廣州、深圳、上海、北京、香港等地作比較參考，通過測算和分析，得出如下結論：

（1）2011 年，澳門物質積累基礎承載力指數高於上述地區，可見澳門擁有相對較強的物質積累基礎承載力。

（2）經濟的持續穩定發展，居民生活水平的不斷提高是提升物質積累基礎承載力的重要前提。

（3）基礎設施在長期的投入和建設過程中已達到一定水平，積聚起較強的承載能力，但進一步的大幅提升將遇到土地空間有限和市場需求增大的制約。

（4）社會公共設施水平的持續提高既體現出改善民生、注重居民生活素質的需求，亦反映了支持經濟發展後勁的需要。

綜合而言，在技術進步和經濟發展的推動下，通過持續的投入和建設，澳門的物質積累基礎承載力已不斷提高，為目前的人口承載力提供了重要支撐。

城市規劃學會的報告則從可持續發展角度對人口承載力開展研究。報告指出，目前澳門與珠海之間已實施了 24 小時通關，隨着橫琴及中山翠亨等新區發展，廣珠城際軌道、港珠澳大橋、粵澳新通道等基礎設施建設的落成和使用，在澳門居住人口的流動趨勢會否發生變化，從而影響人口承載能力等問題是值得關注的。

研究發現澳門自然資源與經濟及社會發展的人口承載力有着非常獨特的特點，概括如下：

（1）從自然資源角度來看，制約人口承載力的關鍵因素仍是土地資源。需要指出的是，雖然從物質積累基礎、土地、水、電和其他能源等的相關分析，理論上的承載力可能已存在較大的壓力，但作為一個開放的、經濟持續增長的經濟體，澳門未來一段時期可以通過引入外部資源填補本地資源的不足。

（2）物質積累基礎中，經濟發展處於富裕水平，國民收入水平高、持續發展、失業率低，是人口承載力的重要支撐。

（3）整體社會公共設施發展處合理水平，但是醫療和養老方面的設施存在一定壓力。在土地資源嚴重稀缺的條件下，提高社會公共設施水平是提升人口承載力的關鍵因素。

（4）隨着經濟和社會的發展，未來人口的增加，未來要面對的承載力挑戰也無可避免地增大。如果在社會公共設施建設（尤其是交通、



醫療和養老)等方面能獲得更好的發展,未來的人口承載力還有提高的空間。

綜合而言,配合經濟和社會的發展,未來的人口承載力是需要逐漸提升的。

上述報告提出了以下幾點政策建議:

- (1) 擴展城市空間,謀求人口與土地資源的相對平衡。
- (2) 拓展對外合作,謀求人口與資源需求的相對平衡。
- (3) 調整內部結構,謀求人口與經濟和社會發展的相對平衡。

三、家庭友善

有關家庭和女性的研究方面,統計暨普查局的《澳門女性面面觀》和澳門大學的《澳門家庭友善政策研究》作了較深入的研究和分析。

《澳門女性面面觀》指出受惠於免費教育政策,女性學歷明顯提升,入職年齡推遲。二十年前女性擁有高等教育學歷的比例不及現在,大多數女性會較早開始工作謀生,結婚後多專注照顧家庭而退出勞動力市場。隨着近年經濟好轉,工作機會增多,並可聘用外地家傭料理家務,令更多已婚女性繼續就業或重投勞動力市場。而社會發展及女性學歷提高,增加女性在職業階梯向上流動的機會。

澳門大學的《澳門家庭友善政策研究》則提出了幾點政策建議:

1. 企業自身的人資需求相比資金減稅支援政策更能推動家庭友善政策落實。
2. 宣傳指引為先,立法規定隨後。

3. “家庭友善計劃”的評審宜嚴格透明公正，企業獲取相關殊榮有助招攬人才。

四、職業技術教育

澳門科技大學的《持份者對澳門職業技術教育認知及政策期望的焦點訪談研究》就澳門發展職業技術教育提出了以下幾點：

1. 做好職業技術教育的定位

澳門應該根據未來的產業發展方向，把職業技術教育充分與支柱產業結合，為建設“一個中心”和澳門的支柱產業發展培養應用型人才，這將有利於進一步提升支柱產業的競爭力，並在支柱產業發展的同時為澳門居民提供向上流動的機會。

2. 延伸承擔職業技術教育主體的機構

上述的職業技術教育定位，顯然不能夠只依靠職業技術中學、社會培訓機構和企業來完成，必須把承擔職業技術教育的主體外延至高等教育機構。這並不是要完全取代職業技術中學，但是，必須為職業技術中學解決生源嚴重不足的問題。

3. 深化職業技術教育的內涵

所謂深化職業技術教育的內涵，把職業技術教育的内容聚焦到配合建設“一個中心”、“一個平台”的人才需求上，培養受教育者的核心技能。核心技能是構成職業能力的最基礎部分，包括資訊運用、外語應用、人際溝通及合作和解決問題的能力，以及學習與工作的態度等。要做到深化職業技術教育的內涵，承擔職業技術教育的各類機構需要在課程設置、師資水平、教學方法、實踐機會等方面全面提升。



4. 鼓勵社會培訓機構的充分競爭

社會培訓機構是職業技術教育的有效補充。教育機構以及政府主導的職業技術教育不可能面面俱到，其所不能覆蓋的職業技術教育市場需要社會培訓機構來滿足。

5. 逐步建立職業技術教育的評審和認可機制

香港的職業技術教育已經相當成熟，有頗多值得澳門借鑑的地方。例如建立職業技術教育的評審機制；政府機構與企業合作，制訂不同領域、不同層級的資質認可細則；政府、企業、職業技術教育機構相互配合，充分瞭解企業對人才的需求詳情，及時調整課程設置。

6. 政策建議

(1) 制訂專門的職業技術教育發展綱要。

(2) 整合政府職業技術教育資源。

(3) 發展職業教育師資。

(4) 切實解決學生接受職業技術教育動力不足的問題，鼓勵職業資格證書的普及。

(5) 鼓勵企業更多地與職業技術教育機構合作，接納職業技術教育機構的學生參與實習。

(6) 政府統籌並發佈職業技術人才需求信息，引導職業技術教育機構提供符合企業需求的課程。

(7) 鼓勵職業技術教育機構參與區域合作，借助鄰埠職業教育機構的資源以彌補自身的不足。

(8) 逐步設立職業技術教育評審機制和認可機制。

五、住屋

有關住屋的研究方面，北京大學的《澳門人口政策研究》和澳門公共治理研究中心的《澳門房屋政策研究》均有相關的論述。

北京大學的報告指出，未來澳門需要構建一個梯度住屋保障制度，務求能夠靈活適應不同保障對象的具體需求。另外，保障房屋的規劃和建設應該納入澳門城市發展的長遠規劃中去考慮。澳門地域面積小，更需要有一個長遠和精細化的城市規劃。如果澳門和珠海能夠合作得很好，在一些社會政策上能夠對接並提供適當的優惠，特區政府要拓展發展空間是有可能的，澳門居民也是可以配合的。在澳門未來發展、特別是城市發展規劃中需要有一個“跨出澳門看澳門”的思路。

澳門公共治理研究中心的報告提出了幾點建議：

1. 制訂房屋政策目標

房屋政策的目標應是滿足不同階層人士的房屋需求，建立由社屋、經屋、租屋至置業的向上流動階梯。

2. 制訂短期措施

在短期措施方面，政府應盡快掌握土地供應和房屋需求的數字，以評估未來房屋需求和供應的情況；同時針對空置房屋重新徵收房屋稅，有助增加租賃市場的房屋供應。

3. 制訂中長期措施

在中長期措施方面，政府應從人口政策、土地供應、公共房屋、私人房屋和租賃市場方面着手進行調整，並且從宏觀政策層面，推進



都市更新、舊區重整和區域合作等發展策略，平衡房屋供應和需求之間的關係。

六、醫療健康

北京大學的《澳門人口政策研究》就澳門的醫療方面作出了研究，指出作為公共政策的一部分，也是居民十分關注的問題。

政府的公共政策一般分為兩類：一類是針對所有人的、與個體狀況無關的普惠政策；另一類是針對特殊人群，特別是貧困人群，具有安全網作用的政策。對於後一類情況，在考慮公共衛生政策時，首先要分析政策實施的對象和他們的患病狀況。政策實施對象應該是本地居民，而本地居民往往可以做這樣劃分：富裕和貧困人群，年輕人和老年人。貧困人口是政府最需要保障的；從健康風險上看，老年人應該是最備受關注的對象。所以一個好的公共衛生政策，應該既有針對一般人群的政策，又有針對特殊人群的政策。對於前者來說，個人應該承擔更多的責任。而對於後者來說，政府應該承擔更多的義務。

澳門居民的平均預期壽命位居世界前列。然而，值得注意的是死亡率高低與居民健康狀況好壞並非一致，或者說健康水平和死亡水平並不一定同步。全世界對健康壽命的研究發現，一些國家或地區在平均壽命延長的同時，人口的帶病期或不健康期也在延長，從而出現活得長但活得並不健康的情況。

提高全面健康水平的關鍵因素歸根結底在於健康的生活方式和生活習慣、合理的膳食結構，以及健康的心理狀態。徹底改變不合理的生

活習慣和方式，並使其成為一種文化，才能真正提高澳門居民的健康水平。建議啟動“澳門居民健康促進行動”，制訂行動方案。首先，應該在全澳門開展居民健康和營養普查；其次，對澳門居民建立“健康檔案”；最後，制訂“健康行動指南”，對飲食、營養、運動、吸煙、飲酒、牙齒保健、婦幼保健、精神保健等提出指導。為此，政府應該設立健康促進指導委員會，在社區層面設立健康指導中心等機構。

除了上述研究報告外，我們在研究人口政策過程中，還參閱和深入分析了其他方方面面的專題報告和資料，礙於篇幅所限，未能盡錄。



第三部分 外地人口政策之比較研究

在經過對大量文獻和資料進行研究的基礎上，我們進一步把外地有關人口政策的議題進行比較，希望能為澳門社會帶來更多的經驗和啟示。

下文將就有關人口政策主要議題的外地經驗進行比較研究，其中包括人口政策，以及養老保障、醫療衛生、家庭友善、住屋保障、職業教育、人才回流政策等範疇。

一、人口政策比較

1. 人口政策的理念

新加坡於 2013 年發表《可持續的人口，朝氣蓬勃的新加坡》，其中提出了可持續的人口、保持國家蓬勃的經濟、建造優質的生活環境等主要理念。

台灣地區於 2013 年發表《人口政策白皮書：少子女化、高齡化及移民》，提出要營造有利生育環境，維持適度人口結構；發揚家庭價值，讓老人享有健康、尊嚴、活力的生活；尊重多元文化，打造幸福和諧生活家園等理念。

香港特區於 2015 年發表《人口政策——策略與措施》，提出了“優化人口，創建未來”的核心理念，指出要“發展及培育人才，使香港的人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展，創設共融及有凝聚力的社會，使人盡其才，讓市民和家庭享有優質的生活”。

2. 面臨的人口問題

新加坡和香港特區主要面臨人口老化及勞動力不足等問題，而台灣地區則面臨少子化、人口老化和非勞動力的外來移民等問題。

3. 政策重點

新加坡政府在應對人口問題方面，提出了以下政策措施：

（1）完善結婚生育配套

政府致力協助已婚夫婦更快及更容易獲得組屋分配，為受孕及分娩費用提供更多的補助，進一步資助養育子女的費用，包括醫藥費，希望藉此鼓勵國人早日結婚生子。

協助在職夫婦平衡家庭與工作的需要；通過父親陪產假及父母共用產假的計劃，鼓勵為人父者在育兒方面扮演更重要的角色。

（2）歡迎移民

在引入年輕移民的同時，新加坡政府會適時檢討移民人數，謹慎控制移民速度；另外，將繼續鼓勵及幫助新公民融入社會，使他們能夠適應當地的生活方式。

（3）為國人創造良好的就業機會

新加坡政府為居民提供提升技能的機會，確保他們得到公平待遇，並且在掌握更高的技能後，能夠享有相應的報酬。

由於越來越多的新加坡人掌握了更高的技能，因此，引進外籍工人，以填補當地居民所放棄的較低技能的職位，滿足業界對較低技能工人的需求，並作為勞動隊伍的輔助。此外，外籍工人也從事醫療保健、老年護理和家傭服務等行業，為當地的長者和在職夫婦提供幫助。



(4) 為居民創建優質的生活環境

政府將投資基建，為公眾提供便利的設施、交通網絡和服務；並興建更多組屋、醫院和護理設施，打造優質的城市環境。

另外，通過新科技和革新的辦法探討善用土地資源，創造符合經濟效益的新空間，使土地獲得最充分的利用。

台灣地區的人口政策指出，要緩解少子化的現象，需要健全的生育保健、兒童照顧及保護的體系，為居民營造家庭友善的職場環境，改善產假及育嬰留職停薪措施，向家庭提供育兒經濟支持等家庭友善的政策。

透過支持家庭照顧老人，完善老人健康與社會照顧的體系，提升老年經濟的安全保障，促進中高齡者就業與人力資源運用，建構完整高齡教育系統等措施，緩解高齡化問題。

掌握移入發展趨勢，深化外來移民的輔導，吸引專業及投資移民，吸引海外優秀僑生，建構多元文化社會，防止非法移民進入，降低外來移民帶來的負面影響。

香港特區在人口老化、勞動力不足等問題上提出以下應對策略和措施：

(1) 釋放本地勞動力

香港特區政府提出了延長工作年期；加強對長者、女性和弱勢社群培訓與就業的支援；通過家庭友善政策，以及協助婦女兼顧家庭與工作，鼓勵婦女投入勞動市場等措施，釋放本地勞動潛力。

（2） 提升人口素質

通過提升教育素質，提供更多資助專上教育名額，同時積極推動職業教育的發展，以培育年青一代，提升人口素質。

（3） 吸引更多外來人才來港

制訂輸入人才計劃，通過鼓勵香港移民的第二代回流、放寬逗留安排等措施吸引更多外來優秀人才及海外投資者來港創業，並研究制訂人才清單的可行性。

（4） 探討有利生育的措施

香港特區政府努力營造有利育兒的環境，協助市民實現成家立室及生兒育女的願望。

（5） 建設友待長者的環境

推廣積極樂頤年、發展銀髮市場等，以釋放及善用長者豐盛的社會資本，實踐老有所為，讓長者能活出豐盛人生。

二、養老保障體系比較

韓國的養老保障體系主要包括國民養老金、特殊職業養老金、遣散費體系三個方面。其中最主要的是國民養老金，涵蓋了 18-60 歲的一般勞動者，高危職業及因勞動強度過大而需要提前退休的職業可於 55 歲開始領取養老金，普通僱員則從 60 歲開始；養老金帳戶包括基本養老金帳戶和補充養老金帳戶兩部分，基本養老金帳戶是為了退休、傷殘等作準備，而補充養老金帳戶則作為家庭補助。特殊職業養老金主要針對公務員、軍事人員、私人學校教師，保障供款費用為月報酬的 5.5%；政府為公務員及軍事人員支付其報酬的 5.5%及災害補償負



擔金，學校會為其教職員交納 3.5%，政府支付 2%及運營費。遣散費體系屬於強制性，所有僱員人數超過 5 名的企業都必須設立遣散基金，由僱主支付，僱員退休時，將獲得與其工作年期相應的遣散金。

日本的養老保障體系主要由國民年金、厚生年金或共濟年金，以及不同類型的企業年金及商業保險公司的商業養老保險組成。其中，國民年金作為最基礎的公共養老保障，日本政府負擔行政管理費用及保險費的一半，覆蓋範圍包括 20 至 60 歲的農民和個體工商戶、厚生年金或共濟年金參保者及其配偶，投保 25 年以上，年齡超過 65 歲可領取基本養老保險金；厚生年金是針對大中型企業員工；共濟年金則針對公務員、公營企業職工、農林漁團體僱員教職員工。厚生年金及共濟年金的保險費與受保者的收入掛鉤，並由勞資雙方各承擔 50%，政府只負責支付行政管理費，未滿 65 歲的居民在受僱期間必須加入。企業為員工繳納的保險費將獲得免稅優惠。不同類型的企業年金及商業保險公司所提供的商業養老保險被視為非公共養老保險，可選擇性較強，由企業自行管理經營，政府不給予財政援助。

新加坡的養老保障體系主要由中央公積金計劃構成，屬於硬性規定供款，享有免稅優惠。政府負責公積金的管理經營，僱主和僱員負責繳費，費率為僱員月工資的 40%，僱主和僱員各繳納 20%，參保者可隨工作調動而轉移帳戶，也可以繼承，但在退休前不可支取現金。公積金形成的基金主要投資於購買政府債券，讓參保者獲得無風險又免稅的投資回報。公積金包括普通帳戶、醫療帳戶及特別帳戶。普通帳戶可用於購買房產、保險，投資政府批准的股票、單位信託基金等、支付其本人或子女教育費用；醫療帳戶用作支付本人或其家庭成員的醫療費用、大病醫療保險的保險費、獲批准的保健費；而特別帳戶則保

留為養老及應急之用。自僱人士也必須繳納醫療帳戶的公積金，費率為年收入的 7%，一年繳納一次，普通帳戶和特別帳戶則是自願繳納。

台灣地區的養老保障體系呈現多元結構，其養老保障並未統一。由於立法未夠全面、覆蓋面較窄，各社會群體的養老社會保障供給方式及待遇都不相同，且存在着極大的不公平性。現時，只在公教人員、軍人和勞工三大群體中實行退休金制度，其中軍人與公教人員享有較高待遇，外僱的給付水平較低甚至得不到保障。

三、醫療衛生政策比較

在醫療衛生政策方面，將主要對英國、新加坡及香港地區在醫療衛生制度及醫療服務兩方面進行比較。

1. 醫療衛生制度

英國透過“公醫制度”，實施全民健康服務，推動健康保障的社會化。由政府提供醫療照顧，居民在可能範圍內自由選擇醫生，或可要求成為國家衛生服務體系(National Health Service, 簡稱 NHS)內各大醫院主治醫師的“私家病人”。

新加坡的衛生部負責為國家制訂醫療衛生的相關法例及對公營醫療服務提供者進行監管工作，目標是確保優質且可負擔的醫療服務能提供至所有居民。相關政策指引常以法定行為的形式對整個醫療體系作出規管。

香港特區食物及衛生局負責制訂政策和分配資源，下屬的衛生署負責執行政府衛生政策及公共衛生管理。作為法定機構的醫院管理局，負責管理公營醫院，提供公營醫療服務，確保市民在有需要時，可



使用預防、治療和復康服務。私營醫療服務主要提供私家醫院服務及基層醫療。居民可根據個人情況選擇合適的醫療機構就醫。

2. 醫療服務

英國的 NHS 由以下部分組成：

(1) 初級醫療服務：由全科醫生、牙醫、視光師、藥劑師提供，負責非緊急情況的處理。

(2) 醫院服務：為病患者提供專科、手術、急診護理。

(3) 以社區為基礎的醫療服務：對象為病情較輕的長期病患者。

(4) 受 NHS 資助的醫療服務：除了 NHS 體系內的機構，其他組織，如慈善團體、私人機構、社會企業都可為居民提供符合 NHS 水平的醫療服務。

新加坡的醫療服務包括：

(1) 初級醫療服務：由綜合診所或私人診所的全科醫生提供。

(2) 醫院服務：由多間公立醫院及多間國立專科中心組成。

(3) 牙科服務：由國立牙科中心、一些綜合診所或醫院提供。

(4) 中級及長期醫療服務：對象是不必住院，但仍需接受長期醫療護理的病患者。

(5) 支援服務：包括法醫病理學、藥物服務、捐血服務等。

(6) 傳統中醫服務：新加坡的醫療服務以西方醫學作為基礎，政府同時致力發展並優化傳統中醫服務，讓居民可以享有高質素的中醫服務。

香港特區食物及衛生局把醫療服務劃分為基層醫療服務、中層醫療服務及第三層醫療服務。

(1) 基層醫療服務：由家庭醫生、健康護士及藥劑師等提供。

(2) 中層醫療服務：多由基層醫療服務的醫生轉介，並由醫院提供。

(3) 第三層醫療服務則由醫院專科醫生提供。

香港特區的醫療服務還包括可在基層、中層或第三層醫療服務進行的急症服務，以及可在住院或社區環境中提供的康復及長期住院服務，其對象是傷殘人士、長期病患者及老人。

3. 其他

在醫療保險管理體制上，美國採用完全市場型體制，醫療服務資金是按照自由市場模式進行籌集，並由私營機構提供醫療護理服務，政府不作出干預。

英國、瑞典和丹麥等國家則採用計劃型體制，由政府籌資，並通過公營機構提供醫療服務。其資金來源主要是政府稅收。作為主導角色，政府負責建設及管理醫療服務機構，提供公共醫療服務和推行疾病預防措施。

加拿大的醫療管理是計劃與市場相結合的體制。在此模式下，政府相關衛生部門負責制訂衛生醫療的發展策略，並進行資源分配。醫療經費主要來自政府稅收。醫療服務由私營機構提供。

德國、法國、荷蘭等國家則採用市場和計劃相結合的體制，政府負責制訂及完善的醫療制度法律框架，資金的籌集由社會負責，私營機構則是提供醫療服務的主體。其醫療保險體系包括社會健康保險體



系及商業健康保險體系。醫療經費的籌集與管理由獨立的公共機構負責，公立醫院及私營醫療機構在政府所訂定的框架下，各自經營，為居民提供醫療服務。

四、家庭友善政策比較

在家庭友善政策方面，我們主要對北歐、美國、日本及台灣地區進行比較。

面對生育率持續下降的問題，北歐四國大力推動家庭友善政策以支持新生兒父母。在育嬰休假政策與育嬰津貼上，大都選擇全面性的國家資助方式。以丹麥為例，法定育兒假共 52 周，包括 18 周帶薪母育假、2 周帶薪父育假和 30 周無薪育兒假，育兒津貼水平為工資的 100%；另一方面，對 24 周至 6 歲的兒童，丹麥政府則提供專門的兒童照料服務，家庭只需承擔費用的 25%。而芬蘭及瑞典的政策模式都是為有子女的家庭提供一種連續性的資助扶持，從子女出生到上小學，政府都不間斷地資助父母，讓其可以在從事全職工作的同時也能充分陪伴子女。

美國是現時唯一沒有強制規定僱主為新生兒母親提供帶薪假的工業國。然而，許多企業都認識到家庭友善政策能夠幫助提高生產效率、員工士氣並且減少人員流動。為爭取到更多的人才，企業都會各自採取措施，這在一定程度上彌補了政府政策上的不足。

日本面臨人口老齡化、少子化、勞動力短缺的社會現狀，逐漸將緩解工作與家庭衝突作為重要的施政方針之一，不但制訂了一系列法律、政策，還利用媒體廣泛宣傳工作與家庭平衡的觀念。在 1992 年

通過了《親職假法》，規定僱主必須提供女性員工 14 周的產假，並向其支付 60% 的薪資及一年的育嬰休假。除此之外，日本的津貼支付範圍相當全面，包括：生育津貼、親職假及育嬰津貼、兒童津貼、兒童撫育津貼。在彈性上班方面，育有幼兒的父母的工作時間通常能獲得縮減。另外，對較大的兒童的照顧，政府則設有專門的公共托育機構和提供學前支持。

台灣地區的家庭友善政策，主要表現在《性別平等法》。按照當中有關規定，家庭責任假期主要劃分為產假/陪產假、育嬰假、家庭照顧假三部分：女性職員分娩前後，可獲得產假 8 周，而在其分娩時其配偶可獲得帶薪休假 3 日；當家庭成員發生嚴重疾病或重大事故時，職員亦可獲得全年 7 日為限的假期，而家庭照顧薪酬則會根據事假規定計算。然而，相關法案並沒制訂違反家庭友善政策的處置依據，所以如若僱主決定不在企業實行的話，也不會受到處罰。

五. 住屋保障政策比較

1. 保障對象

美國、德國、韓國及香港地區的住屋保障政策主要針對中低收入人士，而英國及新加坡的保障對象則包括全體公民。

2. 政策措施

美國建設公房的政策始於 1937 年。聯邦政府劃撥專項基金進行公房的建設。州政府負責具體選址、監督和制訂分配原則，並且擁有公房的產權。政府向貧困家庭住戶收取相當於其家庭收入三分之一的房租，收入較高的家庭則繳交略高於其家庭收入三分之一的租金。另外，為增加廉租房的供給，政府從 1961 年起通過不同的優惠措施，



鼓勵私有房主提供低租金住屋，對房主進行補貼（抵押貸款擔保，提供修繕和運營費用），也鼓勵私人新建廉價房屋，符合政府標準的新建廉租房可享受連續十年的聯邦所得稅優惠，政府也會對租客提供房租代金券作為補貼。美國住屋保障的政策特點在於通過發達的金融貸款體系，適當的稅收減免政策，以及健全的法律保障，維持住屋保障體系的正常運行。

德國的住屋保障特點是住屋儲蓄、購建房優惠和租購結合，其理念是讓國家及居民在住屋問題上共同承擔責任。在住屋儲蓄方面，中低收入人士可根據自己的儲蓄和償貸能力，與銀行簽訂“儲貸合同”，“先儲蓄，後貸款”，政府會對參與住屋儲蓄的人士提供低息或減免稅收作為鼓勵。另外，住房合作社是德國戰後解決住屋需求的骨幹力量，由最初的產業工人的住屋自助組織，發展成目前的房屋開發商，依靠社員的入社資金，可獲國家等量資金資助，也可爭取銀行的等量低息貸款，房屋建成後分配給社員租住，社員既是租戶，也是股東。政府還會鼓勵私人和非盈利性機構自建或購買住屋，政府會為非盈利機構建房承擔土地費用，並提供約佔建築費 50% 的無息貸款；亦會透過提高折舊率降低稅基、免徵 10 年地產稅和地產轉移稅，以減少興建住宅者的納稅費用，藉此進一步解決中低收入者的居住問題。另外，“先租後購”是德國的一種獨特的住屋買賣方式，購房者在沒有能力直接購買房產時，可請銀行和租賃公司先購房，然後自己承租，待有能力償貸時再向銀行或租賃公司購買。

英國的住屋政策由公共住屋向商品房轉變，當中，住屋保障制度特色是混合產權的補貼方式，針對中低收入者中經濟條件相對較好的人群，讓居民先買下部分產權，然後繳納租金至完全買下房產。另外，政府採用了與居住方式相對應的、分層次的住屋福利體系，為租用公

房和私房的居民及自有住屋的居民提供相應的福利及政策支持，同時，會為貧困家庭追加住屋福利。

新加坡的住房可以分為組屋和私宅。政府主要透過組屋的租售為全體公民提供住屋保障，同時，為中低收入家庭提供購房補貼。從住屋建設數量及供給人數看，建屋發展局是最大的建築商，為新加坡以計劃為主、市場為輔的住房供給體制創造條件。新加坡對土地資源進行嚴格控制，政府有權徵用私人土地用於國家建設，並有權調整被徵用土地的價格，藉此為組屋建設提供有力的土地資源保障。公共住房的建設資金來自政府普通稅收和中央公積金，公積金作為強制儲蓄手段為公房建設資金提供了保障。組屋的分配帶有計劃經濟的色彩，申請者先登記排序，中籤後簽訂合同，居民一般兩年左右住進新房。從定價上看，組屋的價格根據居民承受能力確定，而非根據成本定價。政府更出台法律嚴格限制炒賣組屋，確保了制度的公平性。

韓國政府的住屋保障可以視為德國住屋儲蓄制度與新加坡公房制度的結合產物。與德國相似，推行“先儲蓄，後貸款”的政策；與德國不同的是，韓國政府強制居民到指定銀行存款，達到一定金額條件後可獲購房資格，而且政府的補貼形式並非低息貸款，而是向居民提供公房。同時，政府更會積極採取各種手段抑制炒房，實行“一戶一宅”的政策，以保證每個家庭擁有住屋且不能多於一套。其“住房交易申報制度”對二手房屋的買賣實施嚴格限制，徵收高額增值稅。

香港特區政府實行雙軌制住屋供應體系，其理念是不干預私營房屋市場但會行使政府的調控職能，同時，透過保障性公共房屋政策解決社會不同收入階層特別是中低收入人士的居住問題，香港有約一半居民依靠公共房屋解決住屋需求。香港政府會根據居民的不同收入情



況和對住屋消費的不同需求提供相應的解決方案。政府根據定期及準確的房屋需求評估，免費撥出足夠的土地給房屋委員會興建公屋。

六、職業教育政策比較

1. 發展取向

新加坡重視職業教育的課程設置，其課程設定和勞動力市場的需求密切結合在一起。

上海市的職業教育圍繞其產業需要，相關項目與其發展所帶來的公用事業需求直接對口。

香港特區職業教育發展與其多元化社會發展的需要相適應。香港制定與職業教育和培訓相關的資歷架構制度，其目的是為了促進香港進一步邁向知識為本的經濟體系，加強裝備人力資源，提高生產力和競爭力。

2. 職業培訓機構

新加坡的中等職業學校是在教育部下屬的技術教育學院（Institute of Technical Education，簡稱 ITE）。而新加坡亦針對職業教育及培訓建立了勞動力技能資歷系統，並重視在高等院校中發展高等職業教育。

上海市以中等職業教育和高等職業教育貫通培養模式提供職業教育，讓學生可以無縫對接升學，最終獲得高等教育文憑。這種中高職教育貫通培養模式為：部分學校以中高職一體化辦學（即一所學校內同時開設中職和高職專業，學生可以無縫對接升學，最終獲得高等教育文憑）。

香港特區的職業培訓由不同的機構，如中學、職業訓練局、香港理工大學等負責。其中，職業訓練局已發展成為香港最主要、最具規模的職業教育和培訓發展機構，為職業教育或培訓提供政策支持和制度建議，並透過其轄下 13 個機構，開辦涵蓋中三以上至學士學位的正規資歷。

3. 業界參與

新加坡 ITE 與企業積極合作，邀請企業幫助學校一起完成課程標準的制訂，而企業也會積極地介入技術標準的制訂和轉移，並向學生提供實習機會。

在香港特區，社會與業界的參與性很強，不僅參與資歷架構制度下行業能力標準說明的制訂，在擔任兼職教師、提供實踐和實習場地等方面也會提供支持。職業訓練局旗下職業教育的課程編排、專業設置和實務訓練等較為靈活，能滿足市場不斷變化的需求。

上海市很多職業學校都積極走出去與企業、其他的大型跨國企業合作辦學，並強化職業實踐，增強了學生在就業市場的競爭力。許多大型企業也有自己專屬的企業內部培養訓練，作為職業技術教育的延伸。

4. 主導角色

在新加坡，推動職業教育的動力一方面來自於企業的需求，另一方面靠的是政府對於經濟和社會的長遠規劃。除教育部屬下的 ITE，政府更設有新加坡經濟發展局和勞工發展局，負責協調和制訂職業教育的標準，以幫助經濟的發展。



上海市的企業或者僱用方的需求是發展職業教育最大的動力。

香港特區政府在職業教育中擔當協調角色，引導企業參與資歷架構制度的工作，處理相關的課程、勞工法例、外勞法例、再培訓計劃等政策，亦主動掌握企業人才需求的情況。

除此之外，其他國家在發展職業教育上也有相關經驗，如：德國的“雙軌制”職業教育，成功將職業教育貫通教育各階段並切合市場需求；韓國政府對職業教育進行大量投資，對職業技術類學校的財政撥款和補貼一般高於普通學校。除此之外，政府還以承擔還息責任的方式允許學校利用世界銀行貸款來改善辦學條件。

七、人才回流政策比較

1. 成立專門機構和制訂專門計劃

韓國政府在不同國家組織了韓國科學家和工程師專業協會，建立國際高層次人才網絡和建立海外人員數據庫，讓國內與海外人才架起資訊溝通渠道，實現國內需求與海外人才的對接。同時，政府出資設立研究所，實施國家重點科研項目。韓國大德科技園的建設，亦吸引了眾多韓裔人才回國創業。

馬來西亞政府先後推出“人才回流計劃”及“國家人才回流計劃”，並配合計劃成立人才機構（Talent Cooperation），提供多項鼓勵性措施，提供經商機會，以鼓勵馬來西亞在外的專業人才回國發展，並留住國內人才。

台灣地區針對人才回流政策成立了輔導留學生回國服務委員會，訂定“輔導留學生回國服務方案”與“留學生回國申請分發工作辦法”；成立青年委員會，主要幫助返台專家和技術人才獲得貸款、

生產用地或科研項目，建立專門的海外人才數據庫，幫助政府部門和企業尋找合適的人才，並制訂不同的專門計劃，以吸引人才回流。

香港特區政府積極配合學界需求，提供人才回流的相關數據，有助學界為社會提供更具針對性的社會研究。2015 年香港推出“輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃”。

2. 提高回流人員的待遇

韓國政府向回流人才提供優厚待遇，如高薪、科研和技術開發補助、各項津貼，提供定居生活津貼、搬家費、住房費、子女教育津貼、國內交通津貼和海外旅行自由，並鼓勵參加多種海外培訓項目。

馬來西亞向回流的專業人士推出不少減免稅收的政策。

台灣地區當局為回流人才在旅費補助、房屋津貼、子女就學、研究經費等制訂各種優惠措施和政策。

香港特區政府致力於醫療素質、社會安定、教育素質和退休保障等民生政策的推行，以吸引海外人才回流。與此同時，香港亦持續關注多元化產業的發展與人才發展、人才回流的關係，並促進社會行業的專業化發展，為專業人才回流提供合適的土壤。

除此之外，其他國家亦有相關吸引人才回流的經驗。新加坡政府在吸引人才回流方面採取了諸多優惠政策，例如海外收入不需要在新加坡繳稅，提供高薪和住屋等福利待遇；德國在美國建立德國人才網，並在網站上建立“旅美德籍人才社區”，匯集大量德國知名企業或研究機構的招聘資訊；加拿大設立了“總理科研傑出獎”，出資獎勵回國服務的傑出青年科學家；印度的“科學人才庫”覆蓋了主要的發達國家，用於瞭解願意回國工作的海外印度人的情況。



第四部分 基礎研究

下文將對澳門人口特徵、勞動力狀況、居民生育、社會保障、住屋保障、醫療健康、人口素質（包括教育和人才培養等），以及人口承载力等多個方面的內容進行梳理、分析和思考，作為澳門人口政策研究的基礎。

一、澳門人口特徵

1. 人口數目

1981 年至今，澳門人口呈持續增長的趨勢，表 4-1 和表 4-2 顯示，總人口¹由 1981 年的 24.8 萬人增加至 2014 年的 63.6 萬人，33 年間增長了 1.6 倍，各時期的人口增長速度有一定的差異。

表 4-1：1981-2014 年澳門總人口

年份	1981	1991	2001	2011	2014
總人口（萬人）	24.8	36.4	43.6	55.7	63.6

資料來源：澳門統計暨普查局

表 4-2：1981-2014 年各時期人口的增長速度

年份	1981-1991	1991-2001	2001-2011	2011-2014
年平均增長率（%）	3.9	1.8	2.5	4.5

資料來源：根據政府部門數據整理

我們透過對人口組成、人口變動規律，以及未來發展因素可能對澳門人口數量的影響等方面進行分析，預計 2020 年總人口約為 71 萬人，

¹ 根據澳門統計暨普查局的定義，總人口是指常住人口及流動人口的總和。而常住人口是指在參考時刻前或後的六個月，在澳居住三個月或以上的人士。流動人口則是指在參考時刻前或後的六個月，在澳居住一個月或以上，但少於三個月的人士。

2014-2020 年的年平均增長率為 1.9%；到 2025 年約為 75 萬人左右，2020-2025 年的年平均增長率將降至 1.1%。對於將來某一時期澳門的實際人口數量，將受到生育率、預期壽命，以及經濟和社會發展需求的綜合影響而有一定程度的變化。隨着未來各部門獲得更多更新的人口統計數據，人口特徵相關的預測將可適時更新。

近年來，由於經濟發展迅速，澳門經歷了一個人口增長較快的時期，當中外僱成為帶動人口增長的主要因素。隨着多項大型工程興建和落成使用，加上 24 小時通關配套措施的完善，可為外僱到內地居住創造更有利條件，預計人口的增長速度將會相對減慢，人口增長的壓力有望逐漸舒緩。

2. 性別結構

過去三十年，澳門人口的性別比²徘徊在 100 以下，顯示女性人口比男性多。2014 年，男性有 31.4 萬人，女性有 32.2 萬人，性別比為 98。受到人口老化、女性預期壽命比男性長等因素影響，預計女性較男性多的情況會持續，到 2025 年，性別比將降至 93 左右。

3. 婚姻及生育

2011 人口普查的數據顯示，澳門達到法定結婚年齡的人口中，未婚比率為 31.2%，比 2001 年增加了約 0.9%；同時，2011 年兩性平均初婚年齡為 29.0 歲，比 2001 年上升 0.4 歲，兩性人口未婚遲婚的情況日漸普遍。

此外，由於女性未婚遲婚漸多，加上女性接受教育和就業的機會增加，使女性生育年期縮短，育齡女性減少生育或選擇不生育的情況

² 性別比是指每 100 名女性人口對男性人口。



越趨普遍。1990 年至今，本地人口總和生育率持續低於人口更替水平³。隨着經濟和社會的發展，上述影響女性生育意願的因素將會繼續發揮作用，預計本地人口總和生育率仍將低於人口更替水平，2025 年本地人口總和生育率約為 1,870 左右。

4. 人口老齡化和預期壽命

按照聯合國的標準，老年人口（65 歲及以上人口）佔總人口比例達 7.0%，表示該地區已進入老齡化社會（ageing society）；如果老年人口比例達到 14.0%，表示已步入老齡社會（aged society）。早在 1981 年，澳門的老年人口比例已達 7.7%，但由於上世紀八十年代和最近十年有較多的年輕人口移入，緩減了人口老化的速度。然而，澳門人口老化的步伐並未因此停止，2014 年，老年人口比例已達 8.4%，人口的預期壽命為 82.9 歲。隨着澳門經濟和社會的發展，公共衛生和醫療服務改善，人口預期壽命將逐漸延長，預計人口老化的趨勢將會持續。到 2025 年，人口的預期壽命將上升至 84.6 歲左右，老年人口比例將達 16.3% 左右，澳門將步入老齡社會。

5. 人口素質

2007/2008 學年起，特區政府實施 15 年免費教育，人口的教育程度得到顯著提升。表 4-3 顯示，2011 年澳門只有小學教育或以下程度的人口比例較 2001 年大幅減少兩成，同時，完成高中教育、高等教育的比例分別上升約一成。

³ 人口更替水平是指為使人口得以更替，每名婦女平均須生育足夠數目的子女。當中，考慮出生男女嬰兒數目的差距、嬰兒/兒童夭亡率，以及未屆生育年齡婦女的死亡率等因素，每千名婦女一生中生育 2,100 名子女的總和生育率被視為符合更替水平。

隨着經濟發展、居民收入上升，以及政府對教育投入增加，預計完成高中和高等教育的人口比例將會持續提升。

表 4-3：2001 年、2011 年按學歷的人口分佈（單位：%）

學歷 \ 年份	2001	2011
小學教育或以下	54.6	34.3
初中教育	22.3	22.8
高中教育	15.6	26.1
高等教育	7.4	16.7
特殊教育	0.1	0.1

資料來源：澳門統計暨普查局

2011 人口普查資料顯示，由於人口的教育程度得到提升，加上澳門持續發展的需要，2011 年，擔任管理和專業等工作的就業人口達 22.8%，較 2001 年增加 3.4%。

然而，澳門人口的勞動力素質仍有待進一步提升，表 4-4 顯示，只有小學程度的本地就業人口為 14.4%，初中為 23.2%，兩者合計接近四成。

表 4-4：2014 年本地就業人口的教育程度

教育程度	小學教育	初中教育	高中教育	高等教育	其他
比率（%）	14.4	23.2	27.9	31.2	3.3

資料來源：根據政府部門數據整理

人口狀況隨經濟和社會的發展而不斷轉變，人口特徵的變化趨勢在某程度上反映了社會將來可能面對的人口問題。



二、勞動力狀況

1. 近年勞動力需求與供給

近年澳門居民勞動力供應未能滿足經濟和社會的發展所需，表 4-5 顯示，勞動力總需求與澳門居民勞動力供給的差距越來越大。

表 4-5：2010-2014 年勞動力需求與供給（單位：萬人）

年份	2010	2011	2012	2013	2014
勞動力總需求 ⁴	38.9	42.5	45.0	48.9	52.8
澳門居民勞動力供給 ⁵	26.6	27.9	28.5	29.3	30.2
勞動力供需差額	-12.3	-14.6	-16.5	-19.6	-22.6

資料來源：根據政府部門數據整理

近年澳門的整體失業率已很低，表 4-6 顯示，2014 年更低至 1.7%。按國際標準，澳門早在 2010 年已處於充分就業的狀態，目前可供使用的本地勞動力已被充分利用。

表 4-6：2010-2014 年澳門整體失業率

年份	2010	2011	2012	2013	2014
總體失業率（%）	2.8	2.6	2.0	1.8	1.7

資料來源：澳門統計暨普查局

2. 勞動潛力和就業結構

2014 年本地人口的女性勞動力參與率⁶為 61.3%，顯著低於男性的 73.4%。表 4-7 可見，16-24 歲、55 歲及以上人口的勞動力參與率跟 25-54 歲人口相比也顯著較低，本地勞動潛力有待進一步釋放。

⁴ 由在澳門工作的人數和未被填充的職位組成。

⁵ 在澳門就業及失業的澳門居民勞動力總數。

⁶ 根據澳門統計暨普查局的定義，勞動力參與率是指勞動人口佔年齡 16 歲及以上人口的百分比。

表 4-7：2014 年按歲組劃分本地人口勞動力參與率

歲組	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	≥65
勞動力參與率(%)	41.1	90.2	88.3	82.1	60.4	13.5

資料來源：澳門統計暨普查局

目前，本地就業人口的行業分佈相對較為狹窄，表 4-8 顯示，文娛博彩及其他服務業是最多本地人口從事的行業，吸納了近三分之一的本地勞動力，而表 4-8 所列的五個行業容納了超過七成的本地就業人口，就業結構有多元優化的空間。

表 4-8：2014 年主要行業的本地人口就業結構

最多本地人口從事的五個行業	比率 ⁷ (%)
文娛博彩及其他服務業	31.2
批發及零售業	13.0
酒店及飲食業	10.4
公共行政及社保事務	9.1
建築業	7.8
上述五個行業總和	71.5

資料來源：根據政府部門數據整理

3. 未來勞動力需求與供給

展望未來，博彩業經過調整後將穩健發展，大型旅遊休閒項目相繼投入使用，產業適度多元漸見成效。預計市場對勞動力的需求會繼續增加，同時，受惠於經濟發展和政府對教育資源投入的增加，青年的高等教育升學率將獲提升，加上人口老化使老年人口數目增加等原因，未來本地人口勞動力參與率預計會逐漸下降。若按上述趨勢發展，勞動力供需差額將逐漸擴大。適當發掘本地人口的勞動潛力，增加本地勞動力供應量，會有助縮窄勞動力供需缺口。

⁷ 指相關行業本地就業人口佔總本地就業人口的比率。



4. 外僱管理

在近年充分就業的環境下，外僱數目一直維持相當的規模，反映本地居民的勞動力供應不足以滿足市場需求。自特區成立以來，外僱數字經歷了 2000 年至 2004 年一段相對較低的時期，2004 年之後（除了金融海嘯後的 2009 年和 2010 年），澳門外僱數字基本上是呈上升趨勢。截至 2015 年 5 月底，澳門外地僱員人數為 179,416 人，當中以來自中國內地的佔比最大（65.3%）；外僱從事的行業頭三位依次是建築業（49,236 人）、酒店及飲食業（45,004 人），以及僱用傭人的家庭（22,369 人）。

特區政府成立以來，一向以保障本地工人就業權益為前提，輸入外僱僅作為補充本地人力資源的不足。為加強對外僱的管理，政府先後頒佈多項法律、行政法規、行政長官批示和經濟財政司司長批示，形成了對外僱管理的規範體系。因應近年的經濟形勢變化，政府多個部門加強對外僱的管理工作，尤其在提升准入審批效率、打擊非法工作、監察對勞動法例的遵守情況等方面取得了一定的成績。

然而，隨着澳門經濟和社會的迅速發展，社會各界對外僱管理也提出了不少意見和建議，主要集中在外僱進入和外僱退出兩方面。事實上，這也是世界各地進行外僱管理所遇到的問題。

在外僱進入方面，根據政府介入的程度與方式，各國或地區外僱引進機制主要分為三類：1. “自由彈性型”，此類型最為重視勞動市場需求變化，可彈性有效地改變外僱名額與引進程序，政府僅扮演協調者的角色。2. “總額管制型”，此類型特色是政府自行決定外勞總額。3. “經濟導向許可費率型”，由政府訂立各產業不同的引進外勞人數上限與許可費率。

國際經驗顯示，沒有一種類型是最標準的，各國或地區應根據自身情況，採取適當的措施引進外僱。因此，未來外僱進入的決定方式需要澳門根據自己的實際情況和需要來確定。

在外僱退出方面，一般的國家和地區和澳門一樣，都會在相關法律及行政法規中對外僱退出作出規定。但隨着經濟和社會的發展，我們須思考如何進一步完善外僱的退出管理制度。

三、居民生育

出生水平是影響人口更替關鍵因素之一，國際上，通常採用總和生育率判斷某地區的生育水平是否足夠。澳門當前的總和生育率仍與人口更替水平存在距離。新生嬰兒數目由上世紀八十年代末的頂峰持續下滑⁸，至 2003 年才逐步回升。本地人口總和生育率，雖由 2002 年的 1,026 上升至 2014 年的 1,749，但仍低於總和生育率的更替水平。

世衛 2013 年的資料顯示，全世界平均新生嬰兒死亡率為千分之二十、嬰兒死亡率為千分之三十四。與一些發達國家相比，澳門嬰兒及孕產婦死亡率均屬低水平，2014 年新生嬰兒死亡率為千分之一點六，一歲以下嬰兒的死亡率為千分之二，孕產婦死亡率長期處於極低水平⁹。

統計暨普查局資料顯示，過去二十餘年，影響生育率低下的主要原因是女性遲婚未婚及少育晚育情況普遍，而經濟環境理想則有助推動生育率上升。

⁸ 新生嬰兒數目於 1988 年最高，為 7,913。

⁹ 澳門統計暨普查局資料顯示，2014 年本澳孕產婦(每十萬)死亡率為零。



特區政府在尊重居民個人生育選擇的前提下，結合澳門的社會環境、教育、工作等實際情況，對女性僱員在生育期間的保障作出了規範，合資格的澳門居民皆可領取結婚津貼及出生津貼。澳門婦女享有由懷孕至圍產期的免費醫療；政府也提供不育及人工受孕治療服務。同時，根據《家庭政策綱要法》的基本原則，政府亦一直與社區服務機構為家庭及社區的發展謀求共同目標，致力拓展各項服務，特別在長者及兒童服務方面。例如資助各項為支援及協助家庭照顧體弱長者和殘疾人士的服務、透過對社區設施的支援服務，提供對家庭依賴者的照顧，並對家庭照顧者提供個人情緒輔導和輔助器材使用指引等服務，提升他們照顧長者和殘疾人士的能力及舒緩情緒的壓力。在兒童服務方面，透過對托兒所進行監管及輔助、社區保姆服務試驗計劃等，以協助需在日間外出工作的父母照顧子女。

關於是否需要“通過生育政策應對老齡化”問題，《澳門人口政策框架》公眾諮詢的結果顯示，支持意見比率雖然最高，逾四成，但中立及反對的意見分別佔三成及接近三成。支持的意見主要認為鼓勵生育長遠可以解決人口老齡化問題，而澳門勞動力也可得到保障。也有意見認為政府可以參考鄰近地區的生育政策，並且結合澳門實際情況，積極推行家庭友善政策，推行延長產假，並設立男士侍產假等政策來鼓勵年輕人生育，刺激人口增長。不過，也有意見認為，澳門現在的生活壓力較大，對於是否推行鼓勵生育政策，應多做一些針對年青人意願和需求的調查後再決定。他們認為，澳門的生育率低不單受現代生活方式的影響，也是居民生活空間狹小、居住條件簡陋的結果。是否生育應該由個人決定，不適合透過政府施行措施鼓勵生育，況且未必有效。更有意見認

為澳門不適宜實施鼓勵生育政策，理由是“澳門屬於世界人口最密集的地區，人均土地和自然資源擁有量已非常低”等。

當時進行的相關問卷調查結果也顯示，居民對政府是否應該實施鼓勵生育政策的意見分歧較大，同時，受訪者中接近一半認為影響未來生育最主要的因素依次是“住屋”（46.6%），“經濟”（31.3%）及“教育”（10.2%）。

關於家庭友善政策方面，2000年聯合國大會呼籲各國政府透過不同層面的政策和措施，建立“家庭友善”的社會。世界經濟合作與發展組織（OECD）認為家庭友善政策主要在於達到“工作與家庭生活調合”的社會目標。而一些北歐國家的經驗顯示，推行協助婦女兼顧事業和家庭的政策會令生育率上升。

如上所述，特區政府一直在不同層面推動家庭友善政策，但也存在一些問題。根據《澳門居民家庭友善政策需求意見調查》及《澳門企業家庭友善政策意見調查》等兩份調查發現：

1. 假期及津貼制度提供有基本法律保障，但社區服務設施及企業鼓勵措施仍不足

居民普遍認為社區家庭友善措施支援不足，尤其是對現時所住社區的家庭友善措施支援如托兒接送服務、子女功課輔導、子女興趣活動課程、家庭計劃服務、長者照顧服務、心理輔導服務等大致傾向認為不足夠。在相關政策法例方面，無助鼓勵企業提供更多有利僱員履行家庭責任的福利，企業也難以建立有助家庭的硬體設施，同時，現行法例對企業的其他措施也鼓勵不足。



2. 企業對員工子女照顧及家庭支援措施缺乏，僱員與僱主於家庭需求上缺乏溝通

澳門僱員所屬機構或公司目前對員工子女及家庭支援措施普遍缺乏，能夠享受到家庭照顧員工福利如托兒服務、社會家庭照顧服務轉介、家庭津貼補助及子女獎助學金等的僱員約為一至兩成左右，而企業於服務上的支援更較津貼上的支援低出接近一成。同時，大部分僱員（超過九成）如有家庭問題需要，也較少向上司或僱主反映。因此，僱主往往認為僱員沒有相關需求，故沒有為僱員提供更多適切的家庭支援照顧措施。僱員於家庭照顧需求上與僱主缺乏溝通，通常只會以私人方式（例如聘用家傭、把子女寄於內地親友照顧等）解決相關家庭照顧需要。

3. 僱員工作制度彈性低，僱主認為處理家庭事務會影響工作

僱員在工作上，能夠彈性處理工作事宜以照顧家庭需要的比例不大，約在兩三成至一半左右。認為因處理家庭事務而對其工作造成一定程度影響的，多是薪酬水平處於月工作收入中位數¹⁰以下（9,001 元¹¹-12,000 元）僱員容易因家庭事務提出請假，被上司懲罰；在月工作收入中位數（12,001 元-15,000 元；18,001 元-21,000 元）左右的僱員，則有因家庭事務“自己辭職或者被公司解僱”的現象；而相對高收入（30,001 元或以上）的受訪者則有因家庭事務而需要“遲到早退”的情況。僱主往往擔憂過度彈性影響公司運作，且認為公司設立子女照顧措施會影響僱員工作。

¹⁰ 根據澳門統計暨普查局資料，澳門 2014 年第四季就業人口月工作收入中位數為 14,000 澳門元。

¹¹ 本報告內貨幣單位除特別註明外，均指澳門元。

已於不同程度推行彈性上班的僱主表示相關家庭友善措施能夠協助僱員在完成工作任務的前提下提升工作滿意度，使其更加投入工作，增加僱員歸屬感，減少人資流失，改善工作環境氣氛等。

4. 家庭責任假期與期望存在落差，市民需“自設假期”履行家庭責任義務

企業按照不同的情況提供的家庭責任假期比率不一，於重大家庭事故如恩恤假、以及不影響企業財政如長時間停薪留職等假期上，相對多（五至六成左右）僱員所在的企業會提供相關支援，但於男性侍產假上能夠以企業“福利”形式履行的相對較少，約只有三成二（31.8%）。員工於家庭責任照顧上有需要使用假期時，往往由於其所在企業或機構沒有提供相關假期“福利”，而要“使用個人方式”獲得相關假期。

與私人企業相比，公共部門的家庭友善方面相對完善，根據《澳門公共行政工作人員通則》的規定，公務員可享有相對完善的家庭友善措施，除了女性公務員的分娩假期以及成為父親者的侍產假外，以母乳哺育子女之母親可享有的缺勤權利；遵醫囑陪伴家屬接受手術或求診後複診可無須補時等。某些政府部門也已採用了彈性上下班等措施。

預測澳門的總和生育率仍低於人口更替水平，經結合上述分析，我們有如下思考：

1. 家庭友善政策對家庭、社會、企業均有利。故我們應思考的是，根據澳門實際情況，政府應如何採取更有效的手段，與企業及社會一起共同推行家庭友善政策。



2. 問卷調查中有不少意見認為影響生育的因素是“房屋”。因此有必要考慮這方面的情況。

3. 經濟支持是各國普遍用以提升生育率的措施。未來，我們也應思考這一措施在澳門的可行性。

四、社會保障

特區政府致力建設社會保障體系長效機制（由社保基金、經濟援助、社會福利共同組成）。政府以多點支撐、多重覆蓋的綜合模式，致力完善居民基本生活安全網。

在制度建設上，《社會保障制度》法律於 2011 年生效，革新供款制度，實施強制性及任意性供款，使保障覆蓋範圍擴展至全民，雙層式社會保障制度第一層的建設已完成。《公積金個人帳戶》制度的建立，為逐步建設社會保障第二層中央公積金制度奠定法律基礎。

為確保社會保障制度穩健和持續運作，政府加大資源投入和政策支援力度，如養老金由初期的每月 1,150 元經六次調升至現時的 3,350 元。養老金支出佔社會保障基金各項福利發放總額八成以上，在 2013 年及 2014 年分別佔 87.3% 及 86.6%。為體現對長者關懷，政府於 2005 年開始，每年向長者發放敬老金。除直接現金發放外，以長者為對象的社會設施及服務，如安老院舍、長者日間護理中心、家居照顧及支援服務、耆康中心及獨居長者服務等，目前主要是政府以定期資助形式由民間團體及機構提供服務。

政府全面落實一系列強化針對弱勢社群，包括殘疾人士、低收入

人士的經濟和就業援助措施，設立最低維生指數跟蹤調整機制，更適時地幫助弱勢群體。

未來，澳門人口老化的速度也將會加快，老年人口比例將會增加。因此，我們有如下思考：

1. “敬老護老”是中華民族的優良傳統

長者們為澳門發展貢獻良多，全社會都應關心長者的晚年生活。因此，如何繼續發揮“敬老護老”這一優良傳統是我們首要的思考。

2. “原居安老”是安老政策的核心理念

澳門主要為華人社會，受到中國傳統文化影響，孝道觀念被廣大居民所重視，成年子女對父母的供養構成澳門養老保障體系的重要一環。同時，在“原居安老”政策落實上也存在一些問題，如安老院舍不足、居民反對在社區興建安老院舍，以及社團績效有待提升等，需要我們關注。

3. 社會保障政策公平性

目前澳門社會保障收入中絕大部分來自於政府財政開支，個人供款所佔的比例非常低。目前的供款方式未能體現財富再分配的社會保險性質。在定額供款中，受益人承擔的義務和實際可以獲得的受益嚴重偏離。因此，隨着養老金受益人口規模的持續擴大，即使是在保持現有社會保障水平不變的情況下，社會保障收支之間的絕對差值也將會越來越大。

4. 養老責任主體

雖然現時特區政府已為居民提供了第一層的養老保障，維持基本



的生活需要，但無論如何，政府提供的退休福利只能輔助，不可能滿足個人的所有需要，所以個人、家庭、社會團體應思考在養老保障體系中承擔的責任。

5. 長者醫療

隨着長者人數增加，政府在醫療保健開支將會不斷增加。未來，長者對醫療保健服務的需求，如預防、復康、長期護理等服務，以及相關醫療配套設施的需求會不斷增加，醫護人員的質和量也需要予以配合。殘疾長者的醫療問題也需予以關注。

6. 長者住屋

雖然目前住屋開支並沒有對長者構成太大的經濟負擔，但需注意的是，部分長者居住在樓齡較高或沒有升降機設備的樓宇，影響長者出行及日常生活。

7. 發揮長者所長

目前澳門長者的教育程度明顯低於整體人口的平均教育水平。旅遊博彩業較少僱用長者，相當部分就業長者主要從事大廈管理員、清潔工人等對學歷及年齡要求較低的工種。因此，在退休生活有一定保障的前提下，如何發揮長者所長，滿足他們進修和就業需求，也是我們需要關注的。

8. 其他

除了根據人口老化推出適合的政策措施外，一個完善的社會保障體系，還應包括對殘疾人的保障、對社會服務的支援、對社會服務人員的專業培訓等議題。

五、住屋保障

“居有所、安居樂業”是特區政府房屋政策的核心理念，政府通過社會房屋、經濟房屋及私人房屋三方面配合，逐步實現施政目標。

近年來，政府加強住屋保障制度建設，設立公共房屋事務委員會；為促進房地產市場的健康發展，實施《房地產中介業務法》及《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》；修改《關於移轉不動產的特別印花稅》及《印花稅規章》；對 2011 年修訂的《經濟房屋法》，再進行檢討，已公佈公眾諮詢結果；完成《置業安居計劃的公眾諮詢》；公佈《分層建築物管理商業業務法》諮詢總結報告；開展《新城區總體規劃第三階段公眾諮詢》。

同時，加大公屋建設，加緊對閒置土地的依法處理，開展新一輪社屋申請及重啟經屋申請，完成萬九公屋輪候家團上樓安排，加快新公屋社區內配套建設。2014 年調整了新城 A 區規劃，預計可提供約 28,000 個公屋單位，為住屋保障提供重要條件。

透過對社屋輪候家團實施住屋補助、豁免社屋租金、提供樓宇維修資助、減免房屋稅與印花稅等措施，減輕居民的住屋負擔。

近年經濟房屋和社會房屋住戶佔全澳住戶比例，由 2001 年的 14.3%及 3.3%上升至 2014 年的 17.3%及 5.8%。除公共房屋外，政府亦透過非實物援助方式協助本地居民解決住屋問題，例如四厘利息補貼計劃、自置居所支援計劃，以及對社屋輪候家團實施住屋補助等。根據房屋局資料，至 2014 年底，政府歷年投入上述三項非實物援助的資源約為 16.6 億元。



然而，透過對統計暨普查局的相關數據，財政局的不動產移轉印花稅和房屋稅資料，以及房屋局的公共房屋等資料分析，我們看到：

1. 總體房屋供應

上世紀八十和九十年代分別在十年間供應了 73,371 個單位和 99,839 個單位，相對而言，2001 至 2010 年人口增長率比九十年代高，但該十年間的供應量反而只有 22,603 個單位。究其原因，是由於上世紀八十年代初至九十年代中，大批湧入的移民使澳門房屋需求快速增加，1987 至 1998 年澳門出現了一個房屋建造的高峰期，當時大量樓宇落成卻產生令市場無法消化的現象，1996 年空置率達 23 %，以致 2000 年後的總體房屋供應量放緩。但隨着 2002 年博彩專營權開放，澳門經濟快速增長，空置率逐步下跌，於 2005 年下降至 7%，其後一直維持於 6%至 9%。

2. 公共房屋情況

1981 至 2000 年間，澳門私人房屋的落成量大約是公共房屋的 4 至 5 倍；九十年代私人房屋的高空置率和樓價低企等情況使公共房屋的需求減少，在 2003 年經濟房屋出現了競投不足，反映了當時經濟房屋供過於求。2004 年後，隨著澳門經濟逐步起飛，私人房屋價格不斷攀升，令到部份居民對住屋和置業的訴求與日俱增。為回應社會要求盡快解決公共房屋輪候隊伍的上樓問題，特區政府於 2009 年起全力以赴開展了萬九公屋興建計劃，公共房屋供應量開始大幅上升，落成的公私房屋比例達到 9：1。

近年，澳門公共房屋的供應與需求呈現以下情況：

（1）經濟房屋

截至 2014 年第三季，萬九公屋計劃（於 2011 年後上樓）中，已獲分配家團共 9,435 戶，當中一人家團比例最高，佔近四成，其次為二人家團，約佔 27%。

此外，根據 2013 年第一期經屋申請資料顯示，個人申請者佔總申請的 78%，而其特徵為：75%的申請人年齡在 30 歲或以下；86.7%的申請人未婚；63%的申請人收入低於 15,000 元。由於該次申請所提供為一房一廳，故個人申請者佔多數亦屬合理；而結合其他數據則反映，經屋已成為年輕人及未婚人士的上樓目標。

2013 年第二期經屋申請量大，為了盡快讓合資格家團上樓，政府將分配方式修改為“先抽籤、後審查”，故真正的合資格申請數量，仍有待確實。

（2）社會房屋

2014 年 12 月房屋局資料顯示，在 10,914 個社屋租戶當中，單身的租戶最多，佔 31%，並且其中約有五成為 65 歲以上長者，反映獨居長者比例不低。因此，政府近年增加興建長者社屋，在 12,838 個社屋單位中，供長者及傷殘人士入住的社屋約佔 7.8%，反映政府重視長者租戶的需求。

至於 2013 年社屋申請方面，根據房屋局公佈的數據，合資格申請約為 3,841 份，約佔 62.5%。至於被除名個案涉及的原因包括：632 個因超出收入及資產上限，此外尚有 879 個因欠交文件，兩者約佔 50%；其餘被除名申請則包括由於三年內擁有物業、放棄申請及家庭



成員已登記於經屋或四厘利息補貼等，反映不少人對社屋申請抱嘗試的心態，又或對社屋申請資格不清晰。

3. 近期私人房屋情況

在 2004 至 2007 年間的落成住宅呈現豪宅化和多房化現象，有近三成的新落成單位為四房或以上的單位。而自 2008 年起，一房及開放式的新落成單位逐漸增加，顯示新落成的私人房屋的居住空間逐漸減少。

根據從財政局取得的房屋稅數據，於 2014 年第三季 186,906 個住宅單位中，超過八成住宅由澳門居民獨有或共同擁有業權，業主之中外地居民約佔 5%，公司/法人約佔 5.3%。但數據同時顯示，公司/法人持有大面積和新落成單位的業權比例相當高，面積 150 平方米以上的單位當中，公司/法人佔 16%；樓齡 5 年或以下的單位中，公司/法人更持有 45%。

未來，隨着人口的增加，住屋問題更是應對人口承载力挑戰的一個重要方面。因此，我們提出以下的思考：

1. 整體房屋的供應不穩定，土地儲備不足等問題，都會令居民對房屋政策的落實信心不足，而將住屋訴求轉而寄望於公共房屋，以致出現了 2013 年的大量超額申請經屋的情況。因此，如何落實土地儲備制度將會非常重要。

2. 掌握未來需求數據有利於更好落實規劃及穩定的房屋供應量。在公共房屋方面，由於申請公共房屋，除收入限制外，也包括了其他限制，故應考慮更有效的公共房屋需求評估方法。

3. 考慮到居民有不同的保障需求，加上不同的經濟政策安排和住屋發展階段也會令訴求不同，政府可考慮從住屋供應結構和供應方式方面，如何有步驟、分層次地解決中低收入家庭的住屋問題。

4. 政府正致力建設住屋保障長效機制，但我們有需要考慮避免對政府的過份依賴，以及大量的公共房屋供應可能導致政府對市場進行過多的干預等問題。因此，需要關注如何處理好市場化和公共住屋保障之間的關係，使之既有利於居民生活條件的改善，又有利於澳門的可持續發展和社會和諧穩定。

5. 對於私人房屋市場，如何採取適當的措施，促進私人房地產市場健康發展，應是重點關注問題。

6. 從影響未來需求的因素看，變化較大的應是在澳門居住的外僱數量。因此，更好解決外僱的居住需求，將可一定程度紓緩澳門的住屋問題。

7. 對未來需求產生影響的另一因素是住屋的投資需求。故在澳門土地資源緊絀的情況下，如何減低投資需求，將會是實現住屋保障的另一重要因素。

六、醫療健康

居民的健康水平是民生素質的重要組成部分。特區政府透過初級衛生保健網絡、專科醫療系統和公共衛生防控措施，全面構建醫療系統長效機制，積極推行和落實“妥善醫療，預防優先”的衛生政策。

特區政府十分重視傳染病防控，將預防工作放於優先位置。澳門



為一彈丸之地，經濟發展依賴旅遊業，倘一旦出現傳染病爆發，除了疫情有可能迅速在社區擴散外，更會嚴重影響旅遊業、經濟乃至社會的穩定。自特區成立以來，澳門成功應對了2001年登革熱、2003年嚴重急性呼吸道綜合徵，經過十多年應對不同傳染病的威脅和挑戰，特區政府在應對傳染病方面足以令居民安心，特別是多年來成功預防各種傳染病爆發、取得消除麻疹認證和對每年季節性流感的控制，彰顯政府衛生政策的成效。

同時，澳門居民皆可享受公立醫療機構免費的初級衛生保健服務，八成以上的醫院病人享有免費的公立醫院專科醫療服務，包括澳門居民中的孕婦及產婦、10歲以下兒童、正規教育之中學及小學學生、教職員、傳染病患者、吸毒者、惡性腫瘤和精神病患者、囚犯、65歲或以上人士、持有仁伯爵綜合醫院發出因經濟困難而無能力支付醫療費人士、持有社會工作局發出經濟狀況證明（援助金受益人認別卡）者以及持有殘疾評估登記證之澳門永久性居民。

另外，特區政府通過疾病預防控制中心、健康城市委員會、慢性病防制委員會和衛生中心等，開展健康教育工作。健康城市委員會以學校健康促進和健康大廈為切入點，向居民宣傳健康生活模式及預防疾病的知識；慢性病防制委員會優先針對澳門四大致死的慢性病，即癌症、心血管疾病、糖尿病及慢性呼吸道疾病，分成四個小組開展預防及控制工作。

此外，特區政府重視長者醫療服務，通過設立老人專科門診、記憶門診、老人保健門診和住院病區；成立跨部門工作小組，實行出院照顧計劃；加強護理和藥物諮詢；擴充氹仔老人保健站；為長

者提供優先就診和掛號等，進一步加強長者醫療服務。

仁伯爵綜合醫院和 6 間衛生中心的服務已取得國際認證。世衛評價澳門公共醫療系統覆蓋範圍廣、水平高，醫療服務的可及性和可負擔性達到國際先進水平。2014 年衛生局總開支為 49.1 億元，較 2013 年增加了 15.8%。

本澳健康指標反映着特區政府在醫療系統方面投入的資源與成效。2014 年澳門的平均預期壽命為 82.9 歲，男女分別為 79.6 歲及 86.0 歲，與世衛公佈各國的平均預期壽命比較，整體平均預期壽命僅次於日本、瑞士和香港等國家或地區，處於世界領先位置；2014 年的嬰兒死亡率維持於千分之二之低水平；對比一些先進國家的癌症存活率指標，澳門乳癌的五年相對存活率為 87%，子宮頸癌的五年相對存活率約為 78%，均處於世界前列水平。

2014 年，全澳共有病床 1,421 張，醫生 1,592 名和護士 1,990 名，每千人口對應 2.2 張病床、2.5 名醫生和 3.1 名護士，醫護人力資源已基本切合目前的醫療需要，較西太平洋地區的平均比例¹²為高，但病床數仍相對不足。

隨着經濟和社會的急速發展，整體服務量的增幅超過人口的增長速度，甚至超乎預期（見表 4-9）；而近年醫療服務的需求亦持續上升（見表 4-10）。

¹² 《世界衛生統計 2015》資料顯示，2013 年西太平洋地區每千人平均對應病床數為 4.2 張、醫生數為 1.6 名、護士數為 2.6 名。



表 4-9：1999 年與 2014 年公營醫療機構的服務量

	1999 (萬人次)	2014 (萬人次)	1999 年至 2014 年 變化率 (%)
總人口	43.0	63.6	+48.1
專科門診	14.7	36.8	+150.5
醫院急診	11.6	28.3	+145.4
專科住院	1.2	1.8	+46.8
衛生中心	31.3	61.7	+97.0

資料來源：澳門衛生局

表 4-10：2012 年至 2014 年公營醫療機構的服務量

	2012 (萬人次)	2013 (萬人次)	2014 (萬人次)	2012 至 2014 年 變化率 (%)
專科門診	34.8	36.3	36.8	+5.7
醫院急診	26.3	27.4	28.3	+7.6
專科住院	1.8	1.9	1.8	-1.5 ¹³
衛生中心	56.1	59.7	61.7	+10.0
合計	119.0	125.3	128.6	+8.1

資料來源：澳門衛生局

外地人士的醫療服務需求佔少數，並相對較平穩（見表 4-11）。

表 4-11：2012 年至 2014 年公營醫療機構中非澳門居民的就診情況

	2012		2013		2014	
	服務 總量 (萬人次)	非澳門 居民 佔比例 (%)	服務 總量 (萬人次)	非澳門 居民 佔比例 (%)	服務 總量 (萬人次)	非澳門 居民 佔比例 (%)
專科門診	34.8	2.9	36.3	2.8	36.8	2.9
醫院急診	26.3	7.8	27.4	8.2	28.3	9.4
專科住院	1.8	11.6	1.9	12.4	1.8	13.9
衛生中心	56.1	6.3	59.7	5.4	61.7	5.9
合計	119.0	5.7	125.3	5.4	128.6	5.9

資料來源：澳門衛生局

¹³ 公營醫療的專科住院服務量：2012 年為 18,274 人次，2014 年為 18,007 人次，從而推算出 2012 至 2014 年的變化率為-1.5%。

隨着社會趨向老齡化，政府醫療機構中長者求診者的比例持續上升。2014 年公營機構的門診、急診和住院，以及衛生中心的服務人次合計共 128.6 萬，其中長者有 28.3 萬人次，佔 22.0%，與 2012 年佔 20.3% 的長者比例有所上升，顯示長者求診人次正逐年增加（見表 4-12）。

表 4-12：2012 年至 2014 年公營醫療機構中長者的就診情況

	2012		2013		2014	
	服務 總量 (萬人次)	長者就診 人次佔服 務總量的 比例(%)	服務 總量 (萬人次)	長者就診 人次佔服 務總量的 比例(%)	服務 總量 (萬人次)	長者就診 人次佔服 務總量的 比例(%)
專科門診	34.8	29.1	36.3	29.9	36.8	31.4
醫院急診	26.3	13.5	27.4	14.5	28.3	15.3
專科住院	1.8	25.7	1.9	27.5	1.8	26.9
衛生中心	56.1	18.0	59.7	18.4	61.7	19.5
合計	119.0	20.3	125.3	21.1	128.6	22.1

資料來源：澳門衛生局

政府、非牟利和私人醫療機構發揮互相合作、互相補充的作用，特區政府透過資助非牟利醫療機構提供服務，減輕公共醫療體系的壓力，非牟利醫療機構亦可提供較靈活的服務時間和方式。

2014 年，通過資助 13 間非牟利醫療機構，合共為居民提供超過 56 萬人次的醫療服務，包括專科門診、急診、中西醫門診、學童牙溝封閉、家居護理、住院病人護送、子宮頸癌篩查、心理諮詢和善終服務等，又通過舉行防治愛滋病教育、護理教育或健康推廣活動，增加居民的健康知識。



另外，特區政府自 2009 年起推行醫療券補貼計劃，通過向合資格的人士發放醫療券，補貼居民的醫療支出，同時支持和扶助私家醫生的經營和發展，推廣家庭醫生的理念。該計劃得到居民普遍的認同，每期均錄得約九成的使用率。2014 年度計劃共有約 48 萬 3 千人印券。已回收醫療券約 395 萬張，佔已印券量的 68%，已結算金額超過 1 億 8 千萬元；共 741 個單位成功獲得批核加入 2014 年度計劃，參與計劃的私人衛生單位及醫生總數為 1,453 位，佔合資格參與計劃的 81%。

特區政府持續加強資助非牟利醫療機構向居民提供免費或資助的醫療服務，並按照就診情況擴大資助適用人群的受惠對象，又透過資訊科技系統的應用，查詢醫療機構的輪候情況；結合醫療補貼計劃，讓居民自行選擇合資格的醫療服務提供者。

未來，隨着澳門經濟和社會的發展、人口增加及對醫療服務的需求上升，居民對服務素質的要求亦不斷增大，加上人口結構漸趨老齡化，各種問題令澳門的醫療系統面臨着不少挑戰；作為旅遊城市，亦要求醫療系統的應變能力需要不斷提升。因此，我們提出以下的基礎思路：

1. 面對全球局勢的不安全和不穩定，包括發生各類突發性的人為或天災事故，必須持續加強本澳防控傳染疾病和處理突發災難的應變能力。

2. 為促進居民有良好的生活習慣，採取早預防、早診治和早康復的預防政策，如何加強各種傳染病防治和健康教育的推廣，以及貫徹世衛提出的六項最有效減少煙草使用的 MPOWER 控煙措施，落實控煙政策是非常重要的。

3. 在傳統醫學方面，世衛提出了未來十年傳統醫藥領域的戰略目標和戰略行動。我們應考慮及早開展傳統醫藥的人才培訓，以及促進中醫藥產業發展等方面的規劃，以配合世衛的相關目標和行動。

4. 繼 2012 年聯合國大會的《慢性病防治政治宣言》之後，2013 年第 66 屆世界衛生大會亦通過了“2013-2020 年預防控制非傳染性疾病全球行動計劃”和監測框架。故此，落實聯合國和世衛的相關指引，是澳門慢性病預防及控制工作做得更好的基礎。

5. 世衛提出了“活力老化的政策架構”，強調“活力老化”涵蓋的層面，宜由高齡者個人的身心健康和獨立層面，擴展到參與和安全的層面，將健康、參與和安全視為活力老化政策架構的三大支柱。更進一步指出要實現健康和積極的老齡化生活，必須從生命早期就開始採取切實的行動，並一直延續至老年。因此，如何遵循世衛的指引，構建未來更健康長壽的社會是我們努力的目標。

6. 現時澳門病床數與西太平洋地區的平均數尚有差距，同時隨着醫療服務需求的增加，規劃提升每千人口對應的病床數，以達到相關標準是一個需要及早考慮的議題。

7. 隨着區域合作的深入、人員往來的加密，醫療和其他各方面一樣，應進一步透過區域合作，繼續拓展對外合作空間。

七、人口素質

澳門面臨前所未有的發展機遇，但我們必須有憂患意識和前瞻意識，居安思危，努力提升人口素質，才可更好地促進經濟和社會的發展，維持澳門的核心競爭力。特區政府一貫堅持優先發展教育，充分



發揮教育在特區建設中的基礎性地位和作用，確定“教育興澳”、“人才建澳”的政策方針。

1. 教育

教育水平是反映人口素質的一項重要指標。自特區成立以來，澳門居民的教育素質有較明顯的提升。2011 人口普查數據顯示，2011 年澳門擁有小學教育或以下程度的人口比例較 2001 年大幅減少兩成。同時，完成高中教育、高等教育的比例分別上升約一成（見表 4-3）。2011 年，澳門具高等教育學歷的人數超過 9 萬，較十年前增加約 1.9 倍。而據高等教育人才資料庫統計，2013/2014 學年就讀於世界大學排行榜前五百名的澳門學生超過 3,500 人，世界大學排行榜前一百名的澳門學生超過 1,200 人。

澳門整體教育水平能有較顯著的提升，主要原因是特區政府成立以來大力發展教育，完善教育制度，大幅增加對教育的資源投入，並在教育界的支持與配合下實施包括 15 年免費教育等多項提升居民素質的政策，較全面地保障居民接受教育的權利。

預計隨着經濟發展、居民收入上升，以及政府對教育加大投入，完成高中和高等教育的人口比例將會持續提升。

特區成立以來，澳門居民專業水平有所提升。由於教育水平提升以及經濟和社會的發展所需，澳門從事管理專業類的就業人口比例逐步增加。2011 人口普查結果反映，2011 年擔任管理工作、專業及輔助專業人員的就業人口較十年前增加超過 35,000 人，佔就業人口總數的 22.8%，較 2001 年增加 3.4%。由此可見，澳門居民的專業水平已有所提升。

本地居民的勞動力素質仍有待進一步提高。2014 年，澳門只有小學程度的就業居民為 14.4%，初中為 23.2%，兩者合計接近四成（見表 4-4）。2013 年香港的就業人口中，有專上教育程度的人數比例為 35.5%，而澳門 2014 年就業居民中有高等教育程度的佔 31.2%。本地居民的勞動力素質仍有提升空間。

近年澳門教育指標數據得到改善。根據教育暨青年局的數據顯示，2014/2015 學年澳門正規教育師生比和班師比分別為 1：10.7 及 1：2.6，分別比 2013/2014 學年減少了 4.8%及增加了 3.2%，反映出非高等教育的師生比和班師比都持續得到改善；近年澳門高中生升大率也呈上升趨勢，從 2007/2008 學年的 76.4%上升到 2012/2013 學年的 87.8%；同時，PISA¹⁴結果顯示，澳門是世界上具較高教育成效且兼備教育公平的 8 個教育系統之一。

特區政府努力貫徹“教育興澳”的施政理念，構建由非高等教育、高等教育、職業技術教育、特殊教育、持續進修、終身學習等連接的全民教育網絡，並重視教育資源的投入。

在非高等教育方面，2007/2008 學年起實施 15 年免費教育，2012 年頒佈《非高等教育十年規劃（2011-2020 年）》，推進非高等教育範疇的各項立法工作，如實施《非高等教育私立學校教學人員制度框架》、修訂《特殊教育制度》等。推行“持續進修發展計劃”，並加大對特殊教育、職業技術教育發展的支援，建成多條支柱的非高等教育體制。

在高等教育方面，政府持續跟進《高等教育制度》的修法進程，

¹⁴ PISA 是學生能力國際評估計劃（Programme for International Student Assessment）的簡稱，是由 OECD 發起，定期進行的跨國研究，目的是要瞭解十五歲學生的基礎能力和影響他們學習的因素，以及評估和比較各參與國家或經濟體系的教育成效。



設立高等教育評鑑制度，推動高等教育國際化發展。同時，澳門大學橫琴新校區的落成啟用以及舊址的重新規劃，為澳門高等教育發展注入新的動力。

在培育青年方面，青年是澳門社會未來的主人翁，一直以來，政府持續關注和研究澳門的青年問題。在建立“澳門青年指標”和探討十五個領域的《澳門青年全人發展策略》的基礎上，教育暨青年局於2013年12月正式公佈《澳門青年政策（2012-2020）》，擬定了基本政策方向、發展目標，並制定了主要措施和檢視機制，冀通過推行政策，為青年的全面發展提供支援，培養年青一代成為負責任的公民，實現自身價值。

在資源投入方面，特區政府一直以來優先保障教育的資源投入。教育預算總開支由2010年的63.6億元上升至2015年的108億元。2015年，澳門教育佔預算支出比例為11.7%，2011年OECD成員國的教育佔預算支出比例平均值為12.9%，澳門教育投入與OECD成員國的平均水平已較為接近。同時，政府優化教育環境和設施，穩步調升各項教育津貼、學生津貼；增加免費教育津貼、學費津貼及書簿津貼，向經濟有困難的學生提供學費援助、膳食及學習用品津貼。2012年首度發放大專學習用品津貼，現該津貼的金額為3,000元。

儘管特區政府對教育的議題給予充分關注，並已針對性地制定不同措施及政策進行落實，但仍存在改善空間。因此，我們提出以下思考：

（1）雖然目前全民教育網絡涵蓋面較廣、政府資源投入逐漸加大，但整體教育制度仍需要持續完善，一些教育範疇的發展藍圖仍有待規劃。因此，要繼續思考澳門教育制度和規劃如何完善和創新。

(2) 澳門高等教育雖然發展較快，但整體辦學素質和政策制度仍需加快與國際接軌，高等教育與職業技術教育的互動未太明顯，在提升人才競爭力上仍然任重道遠。因此，如何加快澳門高等教育的國際化進程非常重要。

(3) 當下的青年較過往擁有更公平、更多元的升學環境，青年的教育水平已有所提升。未來，培育青年全面發展仍有不少工作要開展，特別要推動青年觀念更新，培育青年的國際視野、創新能力，以及正面價值觀。因此，要積極關注如何創造更好條件讓青少年全面健康成長，提升青年競爭力。

2. 人才培養

“人才建澳”是特區政府實施人才培養的基本理念。為了落實人才培養長效機制，加強人才培養工作的統籌規劃，特區政府於 2014 年成立人才發展委員會，科學規劃人才培養的長遠發展。

人才發展委員會現已組成專責小組，跟進精英、專業和應用人才計劃的研究和落實，同時繼續完善資助深造、實施計劃和專項進修計劃等。目前已開設了人才資料登記網頁，初步建立了人才資料庫，為有效選拔和使用人才提供依據。根據人才資料庫的資料，中小幼老師、護理、酒店/會展、資訊科技及社工在 2015 年均面臨不同程度的人才不足。此外，會展、文化創意、中醫藥等新興行業所面臨的人才制約更是值得社會關注。

人才發展委員會亦已推出首個精英培養項目，資助優秀人員前往國際著名學府修讀碩士課程。特區政府也協助澳門大學生和高校教職



員到英國、葡萄牙等地著名學府開展交流和短期進修。在吸引人才回流方面，已與外地澳門人才建立聯絡機制，安排首批居於外地的澳門人才回澳考察，並展開鄰近地區回流政策的比較研究。

值得重點提出的是，特區政府一直都將培養本地人才放在優先考慮的位置，在人才培養長效機制中，政府努力建立公平、公正、公開的人才選拔制度，增大資源投放，保障人才培養長效機制的落實。

為提高澳門整體人口素質和競爭力，特區政府提出要構建學習型社會。2011 年政府推出首階段“持續進修發展計劃”，旨在鼓勵居民持續學習和提升技能，受到社會普遍歡迎；2014 年推出第二階段該計劃，且進修資助金額由每人 5,000 元調升至 6,000 元。另外，為提高和發展居民多元化就業能力，政府努力推進發展多元化教育和職業培訓。目前在社會工作、建築、醫療衛生、物業管理等多個行業構建了專業認證制度，在技能測試制度方面，透過區域合作從試點工種開始推行“一試兩證”，以提升職業技能水平。

為配合及促進“一個中心”、“一個平台”的定位和發展，澳門要加快培養本地人才。經本研究的綜合分析，我們提出以下思考：

(1) 目前人才供求的預測只集中在個別行業開展，全面而具連續性的數據預測機制是澳門急需的，這也是部署人才培養計劃的基礎。因此，分階段調研人才需求的工作將十分重要。

(2) 職業技術教育和職業培訓發展存在一定的滯後。政府在資源分配、對企業和學校不同持份者的引導和支援仍有改善空間。因此，在應用人才培養促進機制，以及職業教育長遠發展中做好資源分配，促進跨界別的合作，將有利於加快應用人才的培育工作。

(3) 由於社會對專才的需求不斷上升，現有的專業認證制度對專才發展的保障未夠全面，在專才認受、專才素質提升和區域專業互認方面要着力改善。

(4) 政府已啟動了鼓勵澳門人才回流的工作。相關工作要加快開展，並要思考如何創造誘因吸引外地的澳門人才回流發展。

八、人口承载力

國際上，不同地區或機構對“人口承载力”一詞的內涵有其各自表述和界定。聯合國教科文組織認為人口承载力是“一國或一地區在可以預見的時期內，利用該地的能源和其他自然資源及智力、技術等條件，在保證符合社會文化準則的物質生活水平條件下，所能持續供養的人口數量”。

參考國際上的相關研究，根據澳門的實際情況，我們對“澳門人口承载力”作出定義：“在某一特定時期內，利用本澳及區域的資源和技術，在保證符合本澳社會文化準則和持續提升居民福祉的前提下，澳門所能夠容納的總人口數量。”必須指出這裡所指的人口承载力是以澳門總人口為主體，資源、環境、土地、經濟為客體的綜合承载能力。因此，從人口承载力的角度，審視人口自身的增長以及社會環境的相互關係，把人口問題與經濟發展、土地資源、教育、醫療、交通、環境保護、社會保障等方面綜合考慮，將可以更好釐清人口增長對澳門的影響。

隨着社會的不斷發展，可預見未來澳門人口呈持續增長的趨勢，但由於土地資源的限制、經濟社會條件的變化、以及人們在認知上或生活上的體驗，都使澳門人口增長的合理性受到某程度上的質疑。



根據《澳門人口政策框架》公眾諮詢結果顯示，大部分的意見認為未來人口規模應取決於人口承載力。同時，對於“人口承載力”的議題，有意見認為現在澳門的土地非常有限，希望當局能夠平衡人口增長和土地資源缺乏兩者之間的關係；也有意見提及如果增加人口，澳門的交通、住屋、醫療、環保等各項社會資源都會出現嚴重的問題。

為了對人口承載力進行更科學化的研究，除了本身對相關問題進行了基礎研究和技術研究外，我們也分別委託了三間專業學術機構從社會、經濟、資源利用和城市規劃等不同的方面進行了澳門人口承載力的研究。綜合政研室及上述專業學術機構研究結果，澳門目前的人口承載力現況如下：

1. 澳門的人文發展指數在國際上排名較前，從健康長壽、教育和生活水平三方面反映了澳門的綜合發展水平和持續發展能力相對較強。

2. 澳門擁有相對較強的物質積累基礎承載力¹⁵。由基礎設施水平、社會公共設施水平和經濟發展水平三大部分的多個指標綜合構成的物質積累基礎承載能力指數，反映了人口發展的經濟和社會條件。2011 年，澳門的物質積累基礎承載能力高於香港、新加坡、北京、上海等地區。

3. 澳門的土地綜合承載力相對較低。土地面積小、人口密度高、道路和綠化等土地資源少是目前土地綜合承載力面臨的現實問題，亦是制約澳門人口承載力的瓶頸。

4. 本地水資源嚴重不足，電力和其他能源消費不斷上升，但相

¹⁵ 通過長期的經濟社會建設積累起來的各種設施和發展能力，也是該地區人口承載力的重要基礎和資源。

關資源承載力的不足並沒有對目前的人口承載力構成影響。澳門的資源消費更多是利用其他地區的資源，如內地的原水量供應和電力輸入，彌補了澳門水、電資源的短缺。

由此看來，雖然受到資源短缺的制約，澳門在土地、居住、道路等方面的承載力存在較大壓力，但澳門一直以來通過經濟開放和區域合作，有效地從境外補充資源，並通過資源的合理利用，創造出目前可接受的生活空間。此外，隨着橫琴新區開發、港珠澳大橋通車、24小時通關的實施，澳門與周邊地區的連接將更緊密，人流、交通的對接亦會日趨便利，這些將有助於紓緩澳門人口增加的壓力，保障居民生活的舒適度。

基於經濟和社會的發展，澳門人口預計也會隨之增加。故此，未來要面對的承載力挑戰也無可避免地增大。經過綜合分析，未來的人口承載力將呈現以下特徵：

1. 制約澳門人口承載力的關鍵因素是土地資源。
2. 經濟發展是人口承載力的重要支撐。
3. 社會公共設施建設（尤其是交通、醫療和養老等民生的重要方面）若能獲得更好的發展，澳門的人口承載力還有提高的空間。

綜合而言，我們認為，從綜合承載能力的角度來看，現時澳門的人口承載力存在壓力但仍有空間。為提升澳門居民生活福祉，未來的人口承載力要逐漸提高，也就是說，未來需要繼續增加各類資源的投入。同時，由於預計澳門未來人口將呈現近期增幅較快，長遠增幅放緩的趨勢，因此在公共資源方面，近期需求將比遠期需求的壓力大。



同時，如上所述，人口承载力問題涉及社會方方面面，前面的章節在論述社會保障、醫療、住屋、教育、人才培養等範疇時已對相關的承载力問題進行了思考。下文將着眼社會熱議的交通及環境保護兩個方面：

在交通方面，澳門地狹人稠，統計暨普查局資料顯示，澳門人口至 2014 年為 63.6 萬人；另一方面，訪澳旅客則由 2010 年的 2,497 萬人，增長至 2014 年的 3,153 萬人，年均增長率為 6%。隨着人口及旅客數量持續增加，交通需求亦相應加大，澳門機動車輛由 2010 年至 2014 年年均增長率達 5% 以上，目前已超過 24 萬輛，其中汽車 115,201 輛，電單車 124,906 輛。然而，全澳門道路總長僅為 424 公里，近 5 年（2010-2014 年）行車道路總長度按年平均增長率僅為 0.64%，且多集中在離島新發展地區，道路供給增加空間有限。

澳門目前陸路交通仍以私人交通為主，公共交通居次。車輛密度居世界前列，相較於香港及新加坡等亞洲地區及國家，其車輛密度（每公里道路車輛數）為香港與新加坡的 2.2 至 2.6 倍，車輛持有率（每千人持有輕型車輛），是香港的 4 倍、新加坡的 2 倍。機動車輛的快速增長對居民出行、生活環境的衝擊，相信每個居民都有切身感受。同時，道路車流量隨車輛增長而有所增加，根據調查顯示，澳門半島部分路段高峰時段行車速度已下降至每小時 5 公里，與步行相若。車輛的持續增長引發出公交分攤率下降、出行時間增長、溫室氣體排放增加等問題，同時交通擁堵亦會嚴重影響公共交通的服務水平，反而促使更多居民購買私人車輛，進而加劇交通擁堵，形成惡性循環。

特區政府 2011 年公佈了《澳門陸路整體交通運輸政策（2010-2020）》，以“打造居民宜行、旅客宜遊的綠色交通城市”作為政策願景，明確“公交優先”的交通政策核心，同時把“合理管理私人車輛”作為其中重要的行動計劃，冀運用經濟、技術與法制的機制與策略，控制車輛的增長，並引導車輛的合理使用。

目前，輕軌車廠上蓋工程及走線等問題，令輕軌建設出現延誤，政府正積極面對，並爭取盡快解決問題，推進輕軌氹仔線的建設工作，讓輕軌系統及早投入運營；同時正同步建設交通樞紐等配套設施，以利將來軌道交通與現有公交系統的連接。

經本研究的綜合分析，我們提出以下思考：

1. 澳門地少車多，私人車輛增長速度快。故如何更能達至“公交優先”的交通政策目標，將會成為解決交通問題的關鍵所在。
2. 由於經濟和社會的發展，交通問題是現在和未來必須要重點考慮的問題。因此，除了現有交通規劃的落實外，對未來的交通規劃也應未雨綢繆。
3. 輕軌建設是目前居民所關心，也是未來解決澳門交通問題的另一關鍵。因此，這是值得我們思考的問題。

在環境保護方面，生態環境和自然資源是澳門居民共有的珍貴財產。大氣、水體、土壤、生態以及氣候等環境變化關乎着我們的健康、安全、社會和諧甚至是生存的基本需求，尤其在經濟持續發展的情況下，澳門的人居環境和生態系統也正面對越來越大的壓力。

自特區成立以來，政府在環境基建設施及環境保護宣導上投入了



大量的資源，整體環境質量在一定程度上有所改善。但近年來澳門經濟飛躍發展、旅客及人口不斷增加，各方面的資源消耗及能源使用量越來越多，分析目前的環境現況，不難發現，澳門正面對溫室氣體量持續上升、區域性的大氣污染日益增加、水環境質量有待綜合整治、建築廢料堆填區已基本飽和、環境噪聲和光污染等環境問題的挑戰。有見及此，2009 年 6 月特區政府通過改組原有環境委員會，將之升格為環境保護局，突顯了政府對環保的重視。環境保護局已於 2012 年 9 月向公眾發佈《澳門環境保護規劃（2010-2020）》，以“構建低碳澳門、共創綠色生活”為規劃願景。

經本研究的綜合分析，我們提出以下思考：

1. 環境保護與居民生活相關，也是建設宜居城市的關鍵之一。因此，改進與我們生活息息相關的環境保護工作、提高社會環保意識等等都是值得我們深思的問題。
2. 任何地方的環境質量必需要鄰近地區的共同努力才能獲得全面的保障及改善，加上澳門資源有限，因此，如何加強環境保護領域的區域合作是值得全社會共同思考的另一個問題。

第五部分 政策研究

本部分將從社會保障、居民生育、醫療健康、住屋保障、教育、人才培養、外僱管理和人口承載力共八個方面，提出針對性的具體政策建議或措施，藉此締造優質生活，應對澳門面臨的人口問題。當中，在面對人力資源制約時，我們建議加強培育本地居民，並透過提升婦女勞動參與、推動非全職工作立法和創設長者就業環境等途徑，盡最大努力釋放本地勞動力。

此部分既包括有助應對目前較為迫切問題的短中期措施，也包括一些長期的、須持續地建設和推行的政策。需要不同相關部門的協調，以及政府和社會共同努力，不斷創造條件，提供制度和資源保障，方可最終落實。

一、社會保障

未來澳門人口老化的速度將會加快，並為社會和家庭帶來眾多挑戰。政府及全社會都應“居安思危”，相互配合，共同應對日益嚴峻的老齡化問題，實現“老有所依”、“老有所養”，讓長者活出豐盛晚年。高度關注老齡化的趨勢，完善社會保障長效機制將是要考慮的重點問題之一。

1. 繼續踐行關懷長者的一貫政策

“敬老護老”是中華文化的優良傳統，建議政府繼續踐行全面關懷長者的一貫政策。在家庭、學校和社區內推行“敬老護老”風氣，令全社會更加關心長者。



2. 鞏固居民基本生活安全網

因應人口老齡化程度不斷加深的趨勢，建議充分考慮目前第一層社會保障制度的充足性、穩健性和可持續性。

(1) 在充足性方面，建議集中討論供款金額和領取金額等議題。社會保障基金供款，需體現政府、企業、個人共同承擔的公平原則，在完成社保基金供款調升工作的基礎上，爭取建立完善的社保基金供款機制。

(2) 在穩健性方面，建立社會保障基金與財政盈餘掛鈎的撥款機制。

(3) 在可持續性方面，制訂在澳門經濟波動時社保制度的應對策略。

(4) 建議完成把敬老金與養老金合併的研究工作。在財政狀況許可的情況下，爭取逐步調升居民的綜合養老保障金額。

3. 完成第二層社會保障制度的建設

雖然非強制性公積金制度仍未實質推行，但建議透過持續加強有關評估和研究，推進中央公積金由非強制性逐步向強制性過渡的工作。

4. 加大資源投入

(1) 充足的資源投入可為落實社會保障及養老制度提供保障。根據精算報告，未來在財政狀況許可的情況下，建議考慮適度調動政府資源再向社保基金注資。

(2) 建議繼續增撥資源，加快興建安老院舍，爭取逐步增加安老院舍宿位、長者日間中心和耆康中心的名額。

5. 強化養老服務體系

(1) 建議根據《長者服務十年行動計劃(2016-2025年)》諮詢結果，加快開展各項工作，保障長者“老有所依”、“老有所養”。

(2) 建議加強“原居安老”的照顧模式，鼓勵家庭、社會團體和政府共同努力和承擔，協助長者盡可能留在社區安享晚年。

6. 發揮長者所長

(1) 人口老化的挑戰與機遇並存，建議可發揮長者所長，加強對長者的培訓和就業支援，為有能力、有意願繼續奉獻社會的長者提供就業條件。

(2) 借鑑周邊及西方先進國家或地區的經驗，結合澳門實際情況，建議可在澳門發展“銀髮產業”¹⁶。

7. 其他相關政策建議

(1) 建議根據《康復服務十年發展規劃》諮詢結果，建立長遠的殘疾人士保障制度，增加院舍服務名額，增設綜合服務中心，幫助殘疾人士康復及融入社會。

(2) 建議加強社會服務的靈活援助措施與恆常機制的協調，積極與民間團體開展合作，共同拓寬社會服務空間。

(3) 為提高社會服務領域專業及技術人員的專業和服務水平，建議加強對相關人員的培訓。

(4) 為緩解子女撫養父母的壓力，建議研究增設職業稅下的撫養父母免稅額。

¹⁶ 銀髮產業一般是指提供滿足長者食、衣、住、行、教、樂、醫療照護需求的產品和服務產業，大致可以分為日常生活協助、醫療照護、休閒娛樂、經濟安全等類別。長者可在銀髮產業中受惠和發揮所長。



二、居民生育

預計澳門本地人口的總和生育率與人口更替水平仍有差距。為了更有效發揮家庭和諧對社會發展的積極作用，締造生兒育女的環境，以及提高生育率和本地人口的女性勞動力參與率，政府有需要在尊重居民個人生育選擇的前提下，考慮採取進一步的支持措施。

1. 持續強化優生優育措施

(1) 透過孕前準備諮詢、衛教活動、家庭計劃及不孕輔導等服務，為有生育意願的夫婦提供支援。

(2) 安排適當的產前檢查，加強對孕婦和胎兒作疾病早期監測、診斷及預防，並為產後婦女提供適切的治療及促進身體的康復。

(3) 為配合世衛“母乳餵養”的健康主題，建議政府帶頭支持母乳餵哺，並提供適切的支援措施。建議於現時已具備條件及籌設中的托兒所內先行設置哺/集乳室；逐步在各類社會設施設置哺/集乳室，並鼓勵有條件的企業配置相關設施。

2. 積極推行家庭友善政策

隨着澳門經濟社會發展，雙職家庭及夫婦輪班工作已較為普遍，父母陪伴子女的時間也相對減少。建議積極推行以下家庭友善政策措施：

(1) 為加強對在職婦女的支援，積極解決托額不足問題。

(2) 為了讓有需要家庭獲得適切的幼兒照顧服務，在繼續拓展半日班服務的基礎上，提供更多具彈性的托兒服務選擇，並加強課後託管服務。

(3) 推動社會共同締造家庭友善的環境，鼓勵私營企業在考慮自身和員工的實際情況下，實施有利於家庭友善的措施或安排。

(4) 實施男士侍產假，讓在職男士履行親職。

3. 對生兒育女家庭的經濟支持

(1) 為了減輕育兒的經濟負擔，建議相關部門着手研究增設職業稅下的撫養子女免稅額。

(2) 在現有出生津貼的基礎上，研究根據孩子數量提供階梯式補貼。

4. 重視年輕家庭的住屋訴求

根據調查所得，居民認為住屋是影響其組織家庭及生兒育女的重要因素之一。政府有需要加快研究新類型租賃房屋，協助未能申請社會房屋的新婚家庭解決迫切的住屋需要，逐步回應年輕家庭的住屋訴求，支援有生育意願的年輕夫婦。

三、醫療健康

隨着澳門人口增加及經濟和社會發展，居民對醫療服務的需求不斷上升，加上人口結構漸趨老齡化、疾病種類的多樣性及複雜性、慢性疾病等各種問題，令澳門的醫療系統面臨着不少挑戰，政府須因應預計的人口規模，及早研究完善相關規劃。

1. 繼續落實“預防優先”的政策理念

(1) 加強與世衛、國家衛生部門及鄰近地區的合作。完善衛生防護的制度規範，不斷鞏固區域的聯防聯動機制，以更有效應對突發公共衛生事件和新發傳染疾病。



(2) 建議逐步完善《預防及控制吸煙制度》，大力促進公共場所室內全面禁煙。

(3) 加強慢性病的預防工作，推行全民健康調查，為制訂長遠的公共衛生策略提供依據。

2. 優化醫療服務的軟硬件建設

(1) 建議加快實施《完善醫療系統建設方案》，完成離島醫療綜合體的建設，在新發展城區增建衛生中心，重整澳門醫療機構的現有設施及空間。

(2) 在持續優化醫療設施和提高服務水平的基礎上，建議積極協調和充分利用公營和私營醫療機構的資源，繼續深化政府主導的公私營醫療機構合作。

(3) 針對慢性病“病程長，發展緩慢”的特點，對於慢性病患者，除了醫生的治療外，政府需致力讓患者、患者家人或照顧者充分掌握自我管理知識和技巧。

(4) 建議加快各醫療機構的電子化、透明化建設，構建全澳個人電子健康檔案。

(5) 建議加強醫患權益保障、專業發展、藥物管理等規範，修訂及完善有關醫療事故、醫療專業人員註冊、藥物事務等法律法規。

(6) 爭取將澳門建設成區域傳統醫藥發展中心。透過區域合作計劃，與世衛共建“傳統醫藥合作中心”，提升中醫藥人員的專業水平及支持粵澳中醫藥科技產業園的發展。

(7) 建議考慮與世衛及鄰近地區保持緊密聯繫和合作，透過區域合作，設置專業的醫護人員培養基地。

(8) 須有序地開展醫療專業人員的增聘和培訓工作，落實持續專業發展機制。

3. 持續關顧長者健康

(1) 建議以“健康的長壽”、“活力長者”作為衛生政策目標之一，制訂系統和長遠的疾病防治政策。

(2) 通過完善和有效的預防、治療和康復服務，應對人口老化出現的服務需求。

(3) 結合長者的患病特性和求診習慣，建議制訂持續優化澳門長者醫療服務的策略和方向。

(4) 建議透過跨部門和跨界別的合作，創造長者友善的醫療和社會環境，促進長者參與社會活動。

4. 全面提升居民健康素質

(1) 建議有關部門定期進行居民生活模式和健康狀況監測計劃，瞭解居民健康行為和狀況的階段性變化；與非政府醫療機構合作，普及居民健康檔案的建立，讓其有系統地監察自身的健康狀況。

(2) 建議制訂和實施“健康行動指南”，持續透過開展健康教育工作，積極倡導健康的生活模式。

(3) 有必要提高居民，尤其是青少年、兒童對體育的認知及宣傳推廣。制訂大眾體育法規，努力實現“全民運動”的長遠目標。



四、住屋保障

住屋保障與居民的生活息息相關。透過對總體房屋及公共房屋的相關分析，我們發現經濟社會發展與人口增長等因素，都會對住屋保障的落實產生一定影響，因此，政府未來需進一步做好相關規劃，以增強居民的信心。

1. 建立土地儲備制度

(1) 建議立即着手對現有土地資源進行全面調研，完成閒置土地清單及可用作興建公共房屋的土地分析。制作全澳及政府擁有土地的清單，作為日後建立土地儲備的依據。

(2) 以“都市更新”的概念推進舊區重整，建議盡快完成都市更新的立法，成立專責處理的機構，更好利用舊區資源。

(3) 加強法制建設，建議盡快出台與城市規劃有關的土地分類和規劃標準，加緊進行城市總體規劃及細化規劃。

2. 透過公共房屋體系，為居民提供基本住屋保障

(1) 建議政府持續增加房屋供應量。調整後的新城 A 區規劃，預計可提供 32,000 個單位，其中 28,000 個為公共房屋。爭取在 2019 年完成大部分基礎建設工程並在 2020 年落成部分公屋。

(2) 透過 B、C、D 區規劃為公屋長遠發展預留土地儲備；完成新城規劃第三階段公開諮詢，制訂有關規劃的最終方案。

(3) 研究在新城填海區發展地下空間的可行性，以增加可供興建房屋的土地。

(4) 建議加緊檢討社會房屋及經濟房屋制度，明確現有社屋和經屋的功能定位，以回應社會對此出現的爭議。

(5) 爭取早日完成新類別公共房屋的研究。構建多層次的住屋保障制度，有步驟、靈活地適應不同保障對象的具體需求。

(6) 建議加強公屋管理，嚴格執行社屋富戶退場機制；對經屋空置及非自住個案作出跟進處理。

3. 運用市場機制，紓緩社會多層次的住屋需求

(1) 政府需盡量減低外僱在澳門居住的需求，推動博企及大型企業安排外僱在境外居住。

(2) 在現有調控措施的基礎上，建議研究加重持貨成本，降低公司法人和外地人士對私人房屋的投資需求，釋放住宅單位。

(3) 政府在持續促進房地產市場健康發展的同時，建議提高建築項目審批效率，鼓勵私人土地業權人加快開發。

(4) 建議積極融入區域合作，讓居民可選擇在更廣闊的土地上發展、生活或就業，引導人口合理分佈。

五、教育

提高人口素質不僅是澳門經濟和社會發展的需要，更是個人全面發展的客觀要求。從發展的角度看，提高澳門人口整體素質，是提升澳門城市競爭力、積聚發展潛力的保障。

通過完善本地教育，提升本地人受教育水平，無疑是提高澳門人口整體素質的重要途徑。建議政府繼續貫徹“教育興澳”的理念，



透過發揮科學規劃對發展教育的關鍵作用，構建全民優質教育網絡，爭取從非高等教育到高等教育，都能為提升居民競爭力打下牢固的基礎。

1. 科學規劃，完善非高等教育系統

(1) 建議以制度和資源作為有力支撐，發展優質教育，保障教育公平，促進學生學習成功。

(2) 貫徹落實《非高等教育發展十年規劃（2011-2020年）》是現時的重要工作。建議在完成中期評估的基礎上，啟動非高等教育下一階段的規劃工作。

(3) 有必要發展與澳門經濟適度多元化相適應的職業技術教育和持續教育。建議積極主動推進職業技術教育的發展，訂定相關法律法規，建立符合澳門實際的職業技術教育發展模式；制訂持續教育發展大綱，繼續推行“持續進修發展計劃”。

(4) 針對社會對特殊教育的訴求，在完成諮詢的基礎上，盡快修訂《特殊教育制度》。同時，建議制訂特殊教育發展大綱，並透過更多元化的形式，多方位支援特教生及其家長。

(5) 建議進一步加強國情教育，豐富學習經歷及加強師資培訓，提升學生對國情的興趣和認識，以擴闊視野。

(6) 有必要針對現時部分學校辦學條件較差的情況，根據學生年齡結構的變化趨勢，積極安排教育設施用地，進一步優化學校系統的佈局。

2. 持續促進高等教育發展

(1) 雖然澳門高等教育起步較晚，但發展較快。隨着高等教育持續發展，預計未來就業居民中有高等教育程度的人數比例將會提升。建議政府繼續保障高等教育資源投入，加快完成高等教育規劃，完善相關法律法規，構建高等教育素質保障機制，使高等院校充分發揮教學、科研和服務社會的功能。

(2) 結合非高等教育階段的職業技術教育發展，建議支持高等院校開設職業技能類學士課程。

(3) 為更全面掌握高等教育人才供求情況，建議持續豐富高等教育人才資料庫。

3. 培育本澳青年

(1) 落實《澳門青年政策（2012-2020）》是現時的重要工作。建議在完成中期評估的基礎上，啟動青年政策下一階段的規劃工作。

(2) 建議加大資源投放和政策支援的力度，支持青年社團和辦學團體開辦各類活動，推動生涯規劃教育，促進青年的全面發展。

(3) 為了增強青少年的國際視野和競爭意識，建議通過完善和推行多元化計劃，加大力度支持青少年參與國際和區域活動。

(4) 青少年的身心健康值得關注。建議推動和支持各項有助身心發展的活動，完善學校和社區的心理輔導工作，協助青少年建立正確的價值觀。同時，建議透過學校、家庭、社區等多方協作，培育青少年德育觀念，增加自我認識、提高自信、磨練意志和塑造健康心理。



六、人才培養

澳門未來發展充滿機遇和挑戰，對人才素質提出更高要求。為鞏固及提升澳門的競爭力，促進居民向上流動，進一步推進“一個中心”、“一個平台”的建設，政府需秉持“人才建澳”的理念，完善人才發展的戰略部署，把培育本地人才放在優先地位，持續建設人才培養長效機制，跟進落實精英、專業和應用人才培養計劃。

1. 加大力度培養精英、專業和應用人才

(1) 人才供求數據可為人才相關政策的制訂提供重要參考。建議在基本完成首階段調研的基礎上，繼續推動澳門各行業人才需求調研；並在充分掌握人才供求數據的基礎上，啟動制訂人才培養十年規劃，展現澳門人才發展藍圖。

(2) 在持續優化人才資料登記系統，豐富資料庫內容的同時，建議主動與一些企業及機構保持聯繫，分階段進行人才需求的調查。

(3) 在落實精英人才培養計劃方面，建議繼續聯繫世界頂級名校，合作推出更多精英培養項目，支持優秀人才進修。

(4) 在專才激勵計劃的構建方面，建議推出專才培養項目，支持居民到全球名校及相關機構進修學習。通過與專業技術團體的合作，制訂與就業崗位技能相適應的培訓項目。搭建證照資訊平台，鼓勵更多居民考取特區發展所需的各類國際和專業認證。

(5) 有必要加快構建應用人才的促進機制，建議加快制訂政府與企業在職培訓及推動技能認證合作框架，建立訓、考、用合一的應用

人才培養制度，並與海內外職業院校聯合培養應用人才。

(6) 建議發掘人才到政府部門和國際組織進行實習，培育更多公共管理和社團領袖。

(7) 建立一套與澳門發展相適應的專業認證制度，有助提升行業發展和推動人才培養。建議透過跨部門協作，加快推動落實更多領域的專業認證、職業技能測試制度，以及本地專業認證與國際互認。

2. 吸引澳門人才回流

(1) 在完善各溝通平台的同時，建議繼續推行澳門人才回澳參訪計劃，擴大與旅居海外的澳門人才的聯繫，增加他們回澳發展的動機。建議鼓勵業界及企業參與鼓勵人才回流發展的工作。

(2) 建議在進行專項研究的基礎上，制訂澳門人才回流政策；並以科教人才計劃作為試點，探索澳門人才回流的可行機制。

3. 補充緊缺人才

自特區成立以來，政府積極培育本地人才，並把培育各類人才、推動經濟適度多元、促進人的全面發展作為人才培養長效機制的立腳點。與此同時，政府亦致力吸引澳門人才回流，想方設法增加本地人才供應。

建議政府簡化審批程序，提升執行部門的申請審批效率。落實嚴格把關，在保障本地居民就業權益的前提下，適當補充本地緊缺的人才。



七、外僱管理

儘管政府在外僱管理方面已有一定的規範，但隨着澳門發展，社會對外僱管理的要求不斷提高，政府在外僱的進入、逗留和退出等管理工作中仍然面對不少的挑戰。建議政府繼續堅持保障本地居民就業權益，輸入外地僱員僅作為補充本地人力資源不足的政策，建立和完善有針對性的、可加可減的、更為靈活的外僱管理機制。

1. 加強外僱准入管理

(1) 本屆政府有必要堅定任內堅持莊荷不輸入外僱的立場。

(2) 檢討輸入外僱擔任企業的中高層職位情況，加大力度促進本地居民橫向或向上流動。

(3) 檢討外僱進入名額的決定機制，尋找更適合澳門的方式，推出適當的政策措施調控外僱數量。

(4) 建議政府對中小企業的外僱申請審批作出有效扶持。

(5) 檢討規範外僱職業中介機構的相關法律法規，強化對外僱職業中介機構的管理。

(6) 檢討個別行業輸入外僱時所設定的最低薪酬水平，並因應情況作出適當的調整。

2. 加強外僱逗留管理

建議有關部門加強對各類非法工作的規管。同時，保障外僱工作權益，瞭解外僱所需。此外，有必要持續檢討和評估《聘用外地僱員法》實施效果，並完善其他相關法律法規。

3. 加強外僱退出管理

(1) 加強和完善現有的外僱退出機制。建議完善法律法規中與外僱退出相關的具體條文。因應公共和私人工程施工期，工程完成後外僱必須離開。

(2) 建議有關部門監督僱主落實各項外僱退出時應履行的義務，保障外僱退出時的合法權益。

八、人口承载力

經濟和社會的急速發展可以說是一把“雙刃劍”——經濟發展為居民改善生活創造了條件，但也加大了澳門的承載壓力。我們認為，承载力並非固定不變，隨着基礎建設、公交網絡、旅遊設施等的完善，澳門承载力將可提升。

人口承载力問題牽涉諸多社會領域。為了落實居民對安居樂業的期盼，緩解澳門的承載壓力，實現澳門的可持續發展，除了本部分前述的社會保障、居民生育、醫療健康、住屋保障、教育、人才培養和外僱管理等範疇外，還有必要因應實際情況及發展變化，在交通和環境保護方面提出針對性的政策措施。

1. 在交通方面

澳門的交通問題越趨嚴重，一直受到社會高度關注。要緩解承載壓力，須下決心努力解決澳門內部交通問題，加強區域間交通網絡的互聯對接。



(1) 建議根據《澳門陸路整體交通運輸政策 (2010-2020)》的中期檢討結果，評估未來交通發展及制訂後續實施策略。

(2) 建議優化及完善道路網，因地制宜地整治及擴容現有道路。

(3) 保障居民公交出行，努力在達至《澳門陸路整體交通運輸政策 (2010-2020)》公交分攤率 50%的目標基礎上，逐步提升。建議增加監察透明度，推動公交服務“量”及“質”的不斷提升。

(4) 在完善公交網絡的同時，政府需多管齊下，控制車輛數目，爭取逐步達至車輛年增長率不超過 4%的目標。同時研究開放不同的士經營模式，系統化管理酒店及娛樂場客運專車等商用車輛。

(5) 建議立即開展立體交通系統的研究及規劃，並優先在新區試行。

(6) 建議加快輕軌建設進度，爭取在本屆政府任期內先行開通氹仔線，並加強車站周邊配套公交及步行設施的建設，擴大輕軌運力的覆蓋範圍。

(7) 加快建設城市自動步行系統，創造舒適人行環境；持續增建公共停車場。建議相關部門開始着手排查舊區地下公共設施，在新建社區先行鋪設共同管溝¹⁷。

(8) 盡快完成澳氹第四通道的論證工作，並爭取早日興建；同時，建議推進粵澳新通道建設，進一步完善澳門與珠三角城市的交通網絡對接。

¹⁷ 共同管溝是指將各類公用管線集中容納於一體並留有供檢修人員行走通道的隧道結構。橫琴目前已經建成共同管溝全長約 33.4 公里。

2. 在環境保護方面

澳門空間資源不足，人口密集，由於居住與經濟和社會活動空間的剛性需求，澳門的生活環境受到一定程度的影響。要打造宜居城市，實現居民的優質生活，對環境保護的重視必不可少。

(1) 澳門社會各界需積極配合國家環境保護的總體戰略，堅決執行已適用於澳門的《京都議定書》有關規定。

(2) 政府需加強環保教育，與社會大眾共同推進“節約循環社會”的建設，共建宜居城市。

(3) 在落實《澳門環境保護規劃(2010-2020)》的基礎上，須綜合治理移動污染源，同時優化垃圾焚化爐、污水處理廠的處理能力。

(4) 建議深化區域環保合作，多領域、多角度地強化與鄰近地區在環境資訊、生態建設等領域的合作機制，逐步構建“綠色大珠三角地區優質生活圈”。

未來，澳門需要社會各界共同努力，通過實施擴展城市空間、拓展對外合作、調整內部結構等措施，有效引進、整合和利用資源，加強對城市環境的治理，提高居民生活素質，完善各項配套設施，努力達至澳門人口承載能力的相對平衡，以及經濟和社會的可持續發展。

在研究過程中，我們發現人口政策研究的涉及面廣泛，不同的社會持份者對人口政策的取向往往不同，加上近年澳門內外環境發生了較大的轉變，增加了我們進行人口政策研究的複雜性。儘管如此，



我們始終堅持以促進澳門居民福祉和澳門整體長遠利益為原則，盡最大的努力去收集、整理和分析相關資料，同時也得到了多個政府部門、澳門內外研究機構及專家學者的大力協助，希望使人口政策研究能符合社會各界的期望。然而，礙於客觀條件，本研究報告未能就所有人口問題作徹底深入的探究，這也許造成了我們研究的不足和局限。

第六部分 結論

通過上述的主要研究報告簡述、比較研究、基礎研究、政策研究，結合在人口政策框架諮詢中所收集的意見，我們得出以下結論：

一、締造優質生活

優質生活建基於居民能享有健全的醫療和住屋保障，以及生活於良好的交通和環保城市。

在醫療方面，特區政府透過初級衛生保健網絡、專科醫療系統和公共衛生防控措施，全面建設醫療系統長效機制，積極落實“妥善醫療，預防優先”的衛生政策。自特區成立以來，政府十分重視傳染病防控，居民平均預期壽命等健康指標位居世界前列，世衛評價澳門公共醫療系統覆蓋範圍廣、水平高，醫療服務的可及性和可負擔性達到國際先進水平。

在住屋保障方面，政府透過加強住屋保障制度建設，促進房地產市場的健康發展及完善公共房屋制度。同時，加大公共房屋建設及完成萬九輪候家團上樓；調整新城 A 區規劃，以增加公共房屋供應等措施，逐步實現“居有所、安居樂業”房屋政策的核心理念。

在交通方面，我們明白交通是構建宜居城市，締造優質生活的一個重要因素。為此，政府以“打造居民宜行、旅客宜遊的綠色交通城市”作為政策願景，明確“公交優先”的交通政策核心。同時，增強澳門海、陸、空口岸對接功能，回應居民及旅客的出行需求。



在環保方面，我們明白環境保護牽動千家萬戶，也是締造優質生活的必然要求。為此，政府成立環境保護局，公佈了環境保護規劃，以“構建低碳澳門、共創綠色生活”為規劃願景。

然而，隨着經濟和社會的發展，在醫療、住屋、交通、環保等範疇的挑戰將會越來越大，包括：

1. 人口增加及對醫療服務的需求上升，加上人口結構漸趨老齡化，各種問題令澳門的醫療系統面臨着不少挑戰；另一方面，作為旅遊城市，亦要求醫療系統的應變能力需要不斷提升。

2. 總體房屋供應與人口增長比例不符，房屋落成量不穩定，居民對公共房屋的需求殷切等問題需要逐步解決。

3. 全澳門道路總長僅為 424 公里，但機動車輛目前已超過 24 萬輛，2010 年至 2014 年年均增長率達 5% 以上，而行車道路總長度按年平均增長率僅為 0.64%，交通擠塞日趨嚴重。同時，輕軌車廠因上蓋工程及走線等問題出現延誤。

4. 澳門正面對溫室氣體量持續上升、區域性的大氣污染日益增加、水環境質量有待綜合整治、建築廢料堆填區已基本飽和、環境噪聲和光污染等環境問題的挑戰。

為締造優質生活，我們建議：

1. 在醫療健康方面

(1) 進一步提高防控傳染疾病和處理突發災難的應變能力，加強慢性病的預防工作及貫徹落實控煙政策。

(2) 加快完成醫療設施的重整及建設，繼續深化公私營醫療機構

合作，加強醫患權益保障、專業發展、藥物管理等規範及落實持續專業發展機制。

(3) 以“健康的長壽”及“活力長者”作為衛生政策之一及持續優化澳門長者醫療服務。

(4) 全面提升居民健康素質，努力實現“全民運動”長遠目標。

2. 在住屋保障方面

(1) 建立土地儲備制度，以多種途徑增加建設房屋的土地供應。

(2) 致力持續增加公共房屋供應，並在調整現有經屋及社屋定位的基礎上，構建多層次的住屋保障制度。

(3) 運用市場機制，紓緩社會各層次的住屋需求，推動博企及大型企業安排外僱在境外居住，降低公司法人和外地人士對私人房屋的投資需求，鼓勵私人土地業權人加快開發。

3. 在交通方面

(1) 評估未來交通發展趨勢及制訂後續實施策略。

(2) 在完善公交網絡的同時，多管齊下，控制車輛數目。

(3) 加快建設輕軌及城市自動步行系統，創造舒適的步行環境。

(4) 推進粵澳新通道建設，進一步完善澳門與珠三角城市的交通網絡對接。

4. 在環保方面

(1) 積極配合國家環境保護的總體戰略。



(2) 推動宜居城市及“節約循環社會”的建設。

(3) 綜合治理移動污染源。

(4) 深化區域環保合作，逐步構建“綠色大珠三角地區優質生活圈”。

二、提升人口素質

良好的人口素質是澳門實現可持續發展的動力。經濟與社會發展和人口素質提升是相互緊扣、相輔相成的。儘管澳門的人口素質在過去一段時間已有所提升，但必須承認的是，現時澳門居民整體的知識技能水平及勞動力素質，與適應澳門新時期的發展要求仍存在差距。

政府在施政中，已陸續推出各項有助提升澳門人口素質的措施，並建立教育和人才培養長效機制。結合政府的施政基礎以及澳門實際情況，我們建議主要通過發展優質教育和培育多元人才來實現澳門居民素質的提升，具體包括：

1. 透過完善不同教育階段和範疇的規劃，加強制度和資源保障，為居民提供優質教育，並進一步培育青年及為青年提供傾斜政策。

2. 透過完善人才發展戰略部署，培育本地人才，為不同能力和志向的居民提供持續培訓、學習和發展的機會；同時，鼓勵澳門人才回流，擴大本地人才儲備。

三、全面關愛長者

特區政府致力建設社會保障長效機制，以多點支撐、多重覆蓋的綜

合模式，加強制度建設，加大資源投放力度，努力完善居民基本生活安全網。面對人口老化的問題，特區政府的首要策略是全面關愛長者，目的是實現“老有所依”、“老有所養”，讓長者活出豐盛晚年。

然而，隨着經濟和社會的發展，澳門未來的人口老化問題將會越趨嚴重，社保制度的公平性和主體責任、長者醫療健康、住屋等問題將會成為特區政府面對人口老化問題的挑戰。同時，人口老化對於澳門來說，可謂機遇與挑戰並存，故如何在全面關愛長者的同時，發揮長者所長，更是全社會共同思考的問題。

有見及此，我們建議：

1. 繼續弘揚敬老尊老的精神，共同發揮家庭和社區的積極作用，構建優質、便利、安全的安居環境。
2. 完善雙層式社會保障制度，回應社會未來退休保障需求。
3. 加快長者的醫療、住屋等方面的綜合研究，逐步建立系統性養老保障機制。
4. 發揮長者所長，為有能力、有意願繼續奉獻社會的長者提供就業條件，借鑑外地經驗並結合澳門實際，發展“銀髮產業”。

四、營造更佳的生兒育女環境

在澳門，過去二十餘年的生育情況分析顯示，影響生育率低下的主要原因是女性遲婚未婚及少育晚育情況普遍，而經濟及就業環境理想則有助推動生育率上升。澳門當前的總和生育率仍然與人口更替水平存在距離。而通過《澳門人口政策框架》諮詢及問卷調查瞭解到，居民對政府是否需要推行鼓勵生育政策存在意見分歧。



自特區成立以來，政府一直與社區服務機構合作，致力拓展各項促進家庭友善的服務，對女性僱員在生育期間的保障作出了規範，合資格的澳門居民皆可領取結婚津貼及出生津貼。澳門婦女享有由懷孕至圍產期的免費醫療；政府也提供不育及人工受孕治療服務。但在家庭友善政策的推行上，仍與居民的期望存在一定差距。

根據預測，澳門未來的總和生育率仍低於人口更替水平，故建議政府考慮採取進一步的支持措施，營造有利於居民生兒育女的環境，以提高澳門居民的生育意願。具體建議包括：

1. 積極推行家庭友善政策。
2. 對生兒育女家庭提供經濟支持。
3. 重視年輕家庭住屋訴求。

五、善用、發掘、補充勞動力

近年來，澳門經濟發展帶動了勞動力需求增加，失業率降至很低水平。按照國際標準，澳門早已處於充分就業狀態。與此同時，由澳門居民所提供的勞動力數量未能滿足經濟和社會發展的需要，勞動力市場總需求與澳門居民勞動力供給的差距越來越大，外僱在一定程度上補充了本地勞動力供給的不足。特區政府在發掘、善用、補充勞動力方面做了大量工作，取得了一定成績。

預計未來澳門勞動力需求緊張的情況將會持續。因此，如何善用現有的本地勞動力資源，提高本地居民競爭力，將會是首要考慮的問題。此外，澳門居民的勞動潛力有待進一步釋放，尤其是年長人士以及女性的勞動力參與率仍有上升的空間。隨着經濟和社會的持續發展，

適當補充外地僱員，加強外僱管理，也是澳門持續發展所需考慮的。

綜合而言，我們建議：

1. 提升本地勞動力素質，增強本地居民競爭力。通過產業結構的調整和新興產業的培育，創造更多元的就業環境；加大教育投入，強化職業教育，繼續為本地居民提供更多橫向流動和向上流動的機會。

2. 釋放本地勞動潛力，增加本地勞動力的供應量。通過適當的政策措施，協助婦女兼顧家庭和工作，加強就業支援，提升女性的勞動力參與率；創設更多有利條件，鼓勵年長人士繼續參與工作。

3. 適當補充本地勞動力供應不足，加強外僱管理。在保障本地居民生活素質和就業權益的大前提下，根據經濟和社會發展的需要，優化外僱的准入、逗留，以及退出政策，更科學地管理外僱。



結語

特區成立十五年來，澳門經濟和社會的蓬勃發展為居民生活素質的持續改善奠定了基礎。2015 年，澳門進入發展的關鍵時期，“一個中心”、“一個平台”的發展定位、廣東自貿區的設立以及國家“一帶一路”戰略的提出，無不為澳門未來的可持續發展增添動力。澳門社會須以長遠的目光，審時度勢，積極優化人口素質和人口結構，挖掘澳門人口潛力以適應未來發展要求，為進一步提升居民綜合生活水平創造更有利的條件。

要維持特區的穩健發展，既要緊抓各項機遇，也要妥善應對各種挑戰。我們針對澳門一些重要的人口議題，開展了文獻回顧、比較研究、調查研究、基礎研究及政策研究，明晰澳門人口未來的基本特徵及其可能在澳門發展過程中所帶來的挑戰，為制訂長遠、有效、系統性的人口政策提供了參考依據。可以預見，未來澳門老齡人口比例將持續上升，澳門將步入老齡社會；人口總和生育率仍將持續低於人口更替水平；人口素質須進一步提升；總人口的增加給經濟發展、社會建設、城市管理，帶來新的矛盾和挑戰。

特區政府期望透過制訂澳門人口政策，緩解人口問題帶來的制約，把握時代機遇，增進居民福祉，着力提升居民競爭力。然而要克服發展中新舊的人口問題，社會各界還需要經歷一個觀念更新的過程，由於時代的轉變，政府、企業和廣大居民都應當與時俱進，樹立勇於應對困難的觀念，不斷提升自我，這才是持續發展之道。

有關政策研究以提升居民福祉作為最高目標，期望達至宜居城市的願景，創建安定祥和、安居樂業、和諧共進的社會，讓居民擁有幸福、美好的生活。總之，人口政策的願景就是為了全澳居民，有關政策方向的建議都是着力於從居民切身利益出發，為他們創建更美好的未來。基於以上考慮，我們提出一系列短、中、長期相結合的政策建議，包括社會保障的支持、生育環境的營造、優質醫療的發展、多元人才的培育，以及城市資源、居民生活與經濟發展的協調，藉此提升未來的人口素質，優化未來人口結構，讓居民綜合生活水平得到全面提升。

本研究涵蓋了社會保障、生育、醫療、住屋、教育、人才培養、外僱、交通、環保等方面的政策建議。可見，人口政策涉及多元化的議題，橫跨多個施政範疇的工作，有需要建立人口政策的協調機制。在這方面，我們建議加強政府施政的統籌，檢視人口政策建議的進度，定期對澳門人力資源供求進行評估，以更好貫徹落實人口政策。



附件 《澳門特別行政區人口政策框架》諮詢 意見收集工作報告

隨着國家“十二五”規劃的正式出台、《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》的穩步實施，澳門將獲得前所未有的發展機遇。目前，澳門正全力落實“世界旅遊休閒中心”的發展定位，致力於促進經濟適度多元化。

近年，人口素質、人口老化、人力資源數量、外僱管理和人才居留等人口議題已引起澳門社會的廣泛討論。為了深入貫徹科學施政的理念，特區政府一直將人口政策列為一項重要工作，務求本地人口能夠支持“世界旅遊休閒中心”的建設、經濟適度多元發展，並具備足夠的競爭力參與粵港澳世界級新經濟區域和優質生活圈的建設，為澳門的可持續發展提供有力保障。

為更穩妥地從澳門居民福祉和社會發展出發，制訂符合本澳實際、有效和可行的人口政策，特區政府在2012年11月3日至2013年2月3日舉行了“澳門人口政策框架公眾諮詢”。期間，澳門特別行政區政府政策研究室共舉辦了5場大型意見收集會，聽取包括公眾，社會服務，勞工及慈善界別，文化、教育及青年界別，工商及金融界別，以及專業界別提出的意見和建議。同時，政研室還應本澳各團體的邀請，出席了14場小型意見收集會，並透過電話、電郵、傳真、郵政信箱等諮詢渠道，以及收集電視、電台、報章社論或評論文章意見等方式，廣泛收集本澳社會各界的意見和建議。

上述意見和建議將為特區政府在確定日後人口政策框架，分階段提出具體的人口政策措施時提供參考。

一、諮詢期間共收527份，共2,102條意見

經過統計，本次諮詢共收到527份社會意見，依數量排列包括應邀出席的意見收集會意見（128份，24.3%）、重點諮詢問題意見（112份，21.2%）、意見收集會意見（95份，18.0%）、報章社論/評論文章（92份，17.5%）、電台節目意見（37份，7.0%）、電郵意見（20份，3.8%）、書面意見（21份，4.0%）、電視節目意見（11份，2.1%）和電話意見（11份，2.1%）。

二、按人口政策範疇分類、歸納以豐富民意

人口問題複雜多變，人口政策與教育、社會保障、醫療、住屋等方面政策密切相關。居民在諮詢期內發表的意見頗多，涉及人口政策的多個範疇的議題。為了有效梳理這些複雜、豐富的意見，以及進行更科學化的分析，是次按主要的人口政策範疇進行分類和歸納，並將2,102條意見逐一編列。

按主要人口政策範疇分類，是次諮詢收集到的意見中，涉及到“人口政策宗旨和目標”有278條，佔整體的13.2%；“人口基本特徵與主要挑戰”有110條，佔整體的5.2%；“未來人口規模”有234條，佔整體的11.1%；“提升人口素質”有420條，佔整體的20.0%；“應對老齡化”有391條，佔整體的18.6%；“優化人口移入機制”有467條，佔整體的22.3%；“人口承载力”有153條，佔整體的7.3%；“其他”有49條，佔整體的2.3%。



三、社會關心的10項人口議題中，人口政策宗旨目標、優化人才居留機制、未來人口規模居首三位

為了讓社會更瞭解諮詢文本內的一些人口政策議題的關注度，我們把首10項具體議題按量排列。

各議題由首到尾依次為：人口政策宗旨和目標（278條）、優化人才居留機制（269條）、未來人口規模（234條）、通過健全老齡保障體系應對老齡化（218條）、優化外僱管理機制（198條）、通過生育政策應對老齡化（173條）、人口承载力（153條）、通過終身學習提升人口素質（152條）、通過人才培育提升人口素質（143條）、人口基本特徵與主要挑戰（110條）。

需要指出的是，在政研室委託易研方案（澳門）有限公司進行的網絡民意檢測研究中，網絡論壇討論量最多的是“優化人口移入機制”和“人口政策宗旨和目標”；Facebook 關注度最高的是“優化人口移入機制”和“未來人口規模”；YouTube 相關影片觀看次數最多的議題是“未來人口規模”和“優化人口移入機制”。換言之，網絡民意所關心的議題和社會意見關注點基本相同。

為讓社會瞭解各界人士就人口政策框架所提出的方方面面意見，下文按人口政策主要範疇分述。由於社會意見相當多，是次撰寫總結報告時，無法將全部內容一一予以闡述。有見及此，我們將社會比較關注的重點議題，同時做了社會意見的取態分析，謹供社會各界參閱。

社會各界透過書面、電話、傳真、電郵、各場諮詢活動，乃至在電視台、電台和報章發表的意見，均悉數載於《澳門特別行政區人口政策框架諮詢意見報告及意見匯編》第二章，供各界人士查閱。

四、認同政策宗旨和目標，素質和福祉要提高

社會意見中共有278條意見對“人口政策宗旨和目標”議題表達了明確態度。當中，支持的意見最多（141條，50.7%），中立意見次之（123條，44.2%）；反對意見較少（14條，5.1%）。

整體而言，社會意見基本認同人口政策框架的宗旨和目標，認為清晰的宗旨和目標定位，可以有效發揮澳門的優勢與提升澳門市民在未來各方面的機會與創造力，實現社會穩定繁榮。

在認同人口政策框架的宗旨和目標意見中，較多意見表達了認同人口政策框架的目標是要做到維護澳門居民的利益，努力促進澳門人才素質不斷提高。同時，也有意見認為澳門建設“世界旅遊休閒中心”的定位是正確的，但以澳門的現在情況來看，制約因素太多，擔心“世界旅遊休閒中心”定位難以達成，從而難以達到令澳門居民的生活水平穩步提升的目標。另有意見認為在沒有未來經濟政策和社會分配政策規劃推出前，人口政策框架所提的目標未必能符合實際。

五、針對人口基本特徵與挑戰，及早制定政策方向

社會意見中共有110條意見對“人口基本特徵與主要挑戰”議題表達了明確態度。當中，中立意見比例最高，近八成四（92條，83.7%）；其次為支持意見（16條，14.5%）和反對意見（2條，1.8%）。

綜合上述社會意見，絕大部分認同目前澳門人口的素質相對較低，澳門要構建“世界旅遊休閒中心”，走向世界，提高人口素質是必需的，也符合澳門發展的實際需要。有意見認為人口老化、人力資源不足等問題已成為澳門未來發展的瓶頸，因此有意見建議政府推行鼓勵



生育政策；亦有意見認為澳門目前需要引入優質人才，以彌補現時因人口老化、出生水平不足、勞動力不足等問題帶來的影響。

但是，亦有意見認為諮詢文本中雖提到澳門生育水平遠低於人口更替水平，但沒有提到造成這種情況的原因和解決方法；同時，文本中也沒有顯示近年的出生人口的具體數字，故很難說明本澳人口更替不足。

六、關注未來人口規模變化，及早作出長遠規劃

社會意見中共有234條意見對“未來人口規模”議題表達了明確態度。當中，中立意見最多，逾五成五（134條，57.3%）；其次為支持意見，逾兩成五（62條，26.5%）；再次為反對意見，約一成六（38條，16.2%）。

歸納而言，總體意見基本上認同諮詢文本中採用“組成部分法”來推算未來人口規模，以應對澳門建設為“世界旅遊休閒中心”和發展經濟適度多元的需要來制訂與之相配合的人口政策，故認同對澳門未來的人口規模預測應包括作為主體的澳門市民，同時也應包括在本澳工作的外地勞工和在本澳就讀的外地學生等流動人口。也有意見認為，本澳未來社會整體呈現平穩上升狀態，但由於本澳經濟易受外來因素影響，不排除出現經濟波動的可能，故亦需考慮經濟波動對人口規模變化所產生的影響。

對於文本中提出未來人口規模的方案，無論表達中立、支持或反對意見，均有意見認為未來人口規模應取決於人口承载力，而土地資源及自然資源更是改善本地居民生活的主要因素。因此，必須在具備相關條件的情況下，才能考慮增加人口的途徑。

亦有意見認同文本中提出的未來人口規模方案是作為公共設施設置之依據，雖然在不同時期可因應實際情況作適當調整，但政府亦應及早依據現階段所預測的未來人口規模，制訂社會、經濟、人口及城市建設等方面的短中期配套措施及長遠規劃工作；在考慮人口數量的同時，更不能忽略人口政策對人口及人力資源素質的影響。

七、倡議研究人口承载力，改善居民生活素質

社會意見中共有153條意見對“人口承载力”議題表達了明確態度。當中，中立意見比例最高，逾六成五（102條，66.7%）；其次為反對意見，逾三成（50條，32.7%）；再次為支持意見（1條，0.6%）。

歸納而言，大部份意見認為人口承载力是討論未來人口規模的前提，應考慮包括土地、自然資源、環境保護、交通、醫療及福利等各項民生問題。有意見認為，為了達到建設“世界旅遊休閒中心”的目標，必須從宜居城市的角度考慮澳門未來的人口規模及承载力。

有意見認為隨着橫琴新區開發、港珠澳大橋通車，本澳與周邊地區的聯繫必將更緊密，人流交通的對接亦會日趨便利，這些將有助於紓緩澳門人口增長的壓力，保障居民生活舒適。

有意見認為考慮人口承载力的時候，除保障本地居民的需要外，同時也應評估對外來人口的接待能力。亦有意見指當局無視澳門承载力，認為有關政策似為增加大批移民人口作前期鋪墊。

八、完善教育體系建設，着力優化高等教育發展

社會意見中共有99條意見對“通過落實教育規劃提升人口素質”議題表達了明確態度。當中，中立意見比例最高，近五成四（53條，



53.5%)；其次為支持意見，近四成（39條，39.4%）；再次為反對意見，不足一成（7條，7.1%）。

整體而言，社會意見認為特區政府要持續增加教育資源的投入，強化教育體系的建設，本澳要堅持走優質教育的道路，並且各階段的教育政策應該一體化，教育部門要認真研究各階段教育規劃的落實細節。

本澳是大中華地區率先實現十五年免費教育的城市。對此，社會意見認同要鞏固十五年免費教育制度，以保障人人有均等機會接受教育。也有部分居民認為，教育政策要與人口政策協調起來，令人口政策的後續措施與《非高等教育十年規劃（2011-2020年）》等長遠政策相互配合。居民也提出了完善本澳教育規劃的意見，當中有意見建議本澳教育規劃要加入本土教育、通識教育、品德/公民教育等元素。

在高等教育制度上，有意見提出本澳高等教育已較回歸前有長足發展，但依然缺乏全面的競爭力。不少意見指出，作為培養人才的重要途徑，本澳高等教育在中長期發展中要加快對澳門經濟多元發展相關的產業人才培養，並要深化教育的區域合作，加快本地人才的培養速度。在眾多意見中，制訂高等教育中長期規劃、提升高等院校國際化水平、開辦更多與國際接軌的優質課程也是居民較多提議的完善方向。也有意見認為，應盡快推行新的《高等教育法》，因這是保障澳門高等教育持續發展並達致國際水平的關鍵，亦是為促進澳門經濟多元發展、培育急需優秀人才提供政策和資源保障。有反對意見則認為單靠文本中“落實教育規劃，推進優質教育”的政策所培育出來的人才無法滿足未來可持續發展需要的。

九、堅持培育本地人才為先，構建人才庫清晰人資供求

社會意見中共有143條意見對“通過人才培育提升人口素質”議題表達了明確態度。當中，中立意見比例最高，近六成（87條，60.8%）；其次為支持意見，達三成五（50條，35.0%）；再次為反對意見，不足半成（6條，4.2%）。

整體上，社會意見認為人才對澳門未來發展具重要性，要配合“一個中心”、“一個平台”的發展目標去培育人才，讓居民成為建設澳門經濟社會的主導力量。而且，人才的開發、培養和善用要立足本地，利用好本地和區域資源做好本地人才培養的工作，包括培育不同類型的專才。有些意見表明，在培育人才時要避免出現供過於求的失衡情況。同時，也有意見指出本澳因專業認證制度的缺失而造成了職業錯配的人才浪費現象。在談及人才外流的情況時，有意見指出，政府應鼓勵在外地生活的本地人才回流，並設法創造空間留住這批人才。

諮詢文本提出培育多語人才。在葡語人才培育上，整體意見認為，政府要培養多語人才，既然本澳要打造成“中國與葡語國家商貿合作服務平台”，教育政策中就應提倡中葡官方語言，而且要加大力度推動葡語教育，包括協助學校舉辦更多葡語課程。反對意見則認為本澳無法培養與凝聚相關語言人才。

特區政府重視構建人才資料庫。在人才資料庫方面，社會整體上認為，建立人才資料庫有助清晰人資供求的情況，令本地企業在選擇人才方面更透明、更方便，但建庫時要弄清人才的標準，政府要不斷完善人才庫的資料。就師資問題，教師的專業水平、待遇、專業地位是居民較為關注的。政府近年已推出多項獎學金，有意見認為未來



大專助學金計劃應該與本澳人才政策相結合；對於中小企發展，也有意見建議政府適當提供資源協助中小企培訓員工。

此外，有居民反映諮詢文本缺乏針對視障人士及聾啞人士的相關政策。亦有意見認為諮詢文本中關於培育人才的着墨點並不足夠。

十、贊同推動終身學習，加快構建專業認證制度

社會意見中共有152條意見對“通過終身學習提升人口素質”議題表達了明確態度。當中，中立意見比率最高，約六成(92條,60.5%)；其次為支持意見，約三成五(54條,35.5%)；再次為反對意見，不足半成(6條,4.0%)。

終身學習是人口政策諮詢文本中提升人口素質的重要環節，居民整體上認同此方向。社會意見認為，全民終身學習有利提升人口素質，有助營造競爭環境和學習風氣，強化澳門居民的競爭力。同時，政府要以高等院校為平台來推動終身學習。此外，有居民提醒政府，要關注終身學習軟硬件的完善問題。反對意見則認為與其投放資源推動終身學習，倒不如將資源用在改善居民的生活素質上。

持續進修是終身學習的重要體現。對此，有意見指出，澳門要成為“世界旅遊休閒中心”必須加強在職人士的持續進修或培訓，以提高本澳服務素質。同時指出政府要協助居民持續進修，相關意見包括持續推行“持續進修發展計劃”、協助居民克服因輪班工作或照顧家庭而進修時間不足、支持中小企員工在職進修、為大學生提供在學進修津貼、提升進修課程成效等等。有建議認為政府若繼續投入資源支持持續進修，因涉及公帑運用，要做好監管工作。

職業教育關係本澳技術型、實用型人才的培養。在此議題上，居民整體上認同澳門強化職業教育的方向，原因在於普及技能培訓長遠有利本澳服務水平和人才競爭力的提升。在持續進修的內容上，有意見認為，持續教育的內容要與本澳未來產業發展的需求相配合，要與專業認證制度相結合；同時，政府要持續開發適應本地經濟發展的課程和教育培訓項目。有居民特別建議，特區政府應切實研究開辦一至兩所正規的職業技術學校。

專業認證制度是培養本澳專才的重要途徑。從提及專業認證制度的意見來看，社會認為現在澳門的專業體系和行業標準比較落後，嚴重滯後於國際和周邊的地區，與時代發展不適應。同時，缺乏專業認證制度令居民無法從事與專業相關的工作，構成本澳居民向上流動的制約。事實上，政府近年積極推動專業認證制度的建立。居民期望政府建立專業認證制度的步伐再加快，並且為居民從事專業工作和學生考取國際專業認證提供更多的資源和輔導。在社會意見中，有意見談及建立建築師、工程師、電機師、生涯規劃師、統計師、經濟師等專業人員制度的想法。

此外，也有意見關注新來澳人士的訴求。另亦有意見支持加強對新來澳定居人士的社會融入培訓，要有效地利用這批新移民增加人力資源供應，以提升整體人口素質。

十一、完善文娛康體設施網絡，增強居民身心素質

共有26條社會意見對“通過增強身心素質提升人口素質”議題表達了明確態度。當中，中立意見超過一半（14條，53.9%）；支持意見次之（11條，42.3%）；反對意見比例最低，不足半成（1條，3.8%）。



26條意見中，大部分認同隨着澳門近年來經濟的高速發展及在推進澳門成為“世界旅遊休閒中心”建設的過程中，提升本澳市民的整體素質勢在必行。有意見認為政府在增建社區康體設施與大眾體育設施的同時，尤其需要顧及青少年、中青年、老年人及社會不同年齡層居民對活動場所的實際需求；也有意見認為政府除需制訂相關政策增強居民身體健康外，還需兼顧市民的身心素質，樹立正確的人生觀、價值觀、世界觀。亦有意見認為政府可以增加文化藝術、體育運動方面的政策，提升市民身心素質與品德。同時逐步擴大社區所需的各種服務，尤其是加強心理輔導等專業性的服務。

在推進大眾體育和競技體育方面，有意見認為政府應完善公共體育設施網絡和社區康體設施。不過，亦有意見認為目前即使在人口壓力相對較輕的離島社區，人口的增長已經凸顯出社區設施滯後等問題。

十二、健全老齡保障體系，及早應對老齡化

社會意見中共有218條意見對“通過健全老齡保障體系應對老齡化”議題表達了明確態度。當中，中立意見最多，近七成三（160條，73.4%）；其次為支持意見，逾兩成三（51條，23.4%）；再次為反對意見，不足半成（7條，3.2%）。

有意見認為，建立系統性養老保障，有助於應對老齡化，從而制訂與完善長者政策，令老人無顧慮安享晚年，是特區政府必須深思及需長期應對的。同時，全面提升老齡人生活素質，促進改善老齡人健康，是值得支持的。此外，雖然上述分析反映，對相關政策持中立的意見較多，但當中相當大部分實際上是認同要通過健全老齡化保障體系來應對老齡化，確保長者獲得家庭和社會適當支援，構建敬老、

愛老、養老、助老的社會，但認為由於現時保障長者的法案未出台，欠缺長遠的養老保障體系規劃、符合老年人需求的醫療和住屋規劃等原因，故對文本內提出的政策方向產生疑問。有意見認為，應對老齡化，除健全老齡保障體系外，還應考慮推出鼓勵生育政策，增加本地人口。也有意見認為，考慮老齡化問題，應移入適應經濟發展需求的年輕人才，來澳接受高等教育的內地生可作為考慮對象之一。

十三、 鼓勵生育欠共識，推出政策慎思量

社會意見中共有173條意見對“通過生育政策應對老齡化”議題表達了明確態度。三類意見的比例相距不大，當中支持意見比率最高，逾四成（72條，41.6%）；其次為中立意見，逾三成（56條，32.4%）；再次為反對意見，不足三成（45條，26.0%）。

從整理的相關意見分析，不同的社會持份者從各自的角度表達了自己支持、反對和中立的意見。社會整體上對鼓勵生育的意見分歧較大。

有意見認同本澳應出台鼓勵生育措施，認為長遠可以解決人口老齡化問題，而澳門勞動力也可得到保障。亦有意見建議當局可以參考鄰近地方的生育政策，並且結合本澳實際情況，積極推行家庭友善政策，延長產假，並設立男士侍產假等來鼓勵年輕人生育，刺激人口增長。不過，也有意見認為，澳門現在的生活壓力較大，對於是否推行鼓勵生育政策，應做一些青年人口生育意願調查，瞭解青年生育意願和需求後才決定。澳門的出生率低不單是現代生活方式的影響，也是居民生活空間狹小、居住條件簡陋的結果。有意見認為，是否生育應該由個人決定，不適合透過政府施行措施鼓勵生育，況且未必有效。更有意見認為澳門不適宜實施生育鼓勵政策，理由是“澳門屬於世界人口最密集的地區，人均土地和自然資源擁有量非常低”等。



十四、優化人才居留制度，科學補充人才利澳建設

社會意見中共有269條意見對“優化人才居留機制”議題表達了明確態度。當中，中立意見比率較高，近六成四（172條，63.9%）；其次為支持意見，逾二成六（72條，26.8%）；再次為反對意見，不足一成（25條，9.3%）。

人才不足是澳門發展的突出制約，而人才移入機制也是本次諮詢內容之一。從諮詢意見來看，普遍支持政府優化本澳人才居留的制度，並認為對於開放型經濟的澳門，引入專才是必然且具有迫切性。而且也有意見認為放寬相關政策有助中小企業成長、擴大內需和激勵本地人才奮發向上。有居民提及澳門要建立一個完善、持續、高端的人才居留政策。亦有建議本澳人才居留政策要與澳門中長期人才發展規劃相結合。中立意見則指出，引入人才時必須確保維護澳門居民的利益，同時指出，在思考引才前先要給予本地人才充分的發揮機會。亦有意見認為無論是法律專才，還是醫護專才等，澳門必須有相應的人才配備，更需要完善的人資及專才政策，讓外僱起補充而非取代作用，增加人口或引進外僱，始終是澳門經濟發展的“雙刃劍”。反對意見認為，引入專才將會增加人口承載壓力、“分薄”了居民福利、阻礙居民向上流動等。

社會意見也指出了現行的人才居留制度需要完善之處。綜合而言，意見認為現時技術移民制度不夠完善，包括人才居留數據不透明、人才審批門檻過低、人才專業資格缺乏檢測機制、缺乏人才審批標準、引才目標和類型不清晰、缺乏公開透明的檢討機制等等。所以，有居民建議要與時俱進優化本澳人才移入機制，適時檢討已實施多年的臨時居留法律制度和簡化相關審批程序。

研究設立人才計分制度是優化人才居留機制的一項建議方向。對此，社會意見認為這個想法在澳門可行，因為人才計分制度有助提升人才居留審批過程的透明度和科學性，並倡議政府參考香港、新加坡等鄰近地區制訂嚴格的計分標準，避免人才留澳條件過於寬鬆，為澳門補充人才做好科學的把關工作。較多意見表示，制訂人才計分制度之前要先弄清澳門需要哪些人才，以及建立好專業認證制度，只有這樣做才能確保所輸人才是澳門真正需要的。

在關心如何引才的同時，居民也關心到本澳留才的環境。意見中提及，澳門對外地專才的吸引力不大，留才條件也不及鄰近地區，若澳門要留住人才，可考慮為人才提供醫療、子女就學的便利、稅務優惠，以及提升人才居留審批的透明度等。同時，有居民認為留才最重要是建立多元產業體系，吸引更多的人才留澳。

十五、加強外僱管理，保障居民權益

社會意見中共有198條意見對“優化外僱管理機制”議題表達了明確態度。當中，中立意見比率最高，近七成四（146條，73.8%）；反對意見和支持意見比率相若，皆逾一成（28條，14.1%；24條，12.1%）。

整體而言，加強外僱管理、保障居民權益已是社會共識，但如何加強外僱管理，社會意見則較為分散。

不少意見認為，隨着本澳經濟社會發展，以現時澳門人力資源來看是不足以應付的，故有需要適當輸入外地僱員，尤其是高質素的外地僱員，藉此提升本地人的技術水平，擴闊他們的視野。



在加強外僱准入管理方面，有意見認為，澳門中小企業人資已較為緊張，對中小企業的外僱申請審批應放寬，以協助中小企業成長。也有意見認為，加強外僱職業中介的管理才能更好保障外僱權益，從而發揮外僱的積極作用。不過，有意見認為，特區政府這麼多年來都沒有在外僱方面做好應該做的調控角色。亦有意見認為，對於外僱輸入，當局似乎沒有足夠的透明度，缺乏適時的數據公佈，令居民感覺到外來人口來“搶飯碗”的憂慮，建議當局完善人才移入措施，增加透明度，讓社會大眾瞭解運作，釋除疑慮。

在加強外僱逗留管理方面，有不少意見認為非法勞工會為社會就業、治安帶來很多問題，故贊成加強外僱逗留管理、加強管理勞工、嚴禁非法勞工。另外，亦有意見認為要為外來人才提供生活支援，也要提高外僱人士的學歷技術要求，但要簡化入境申請的程序。

在加強外僱退出管理方面，有意見認為，現時外僱離開是非常簡單的，但是他們繼續持旅遊證回到澳門，又可以繼續在這裡找到工作，繼續在澳門逗留，故外僱退出與輸入，應該要有相關法律規管及制度化。

十六、對其他問題的意見

人口政策框架諮詢期間，各界踴躍發表意見，議題廣泛。除了諮詢文本所列政策方向以外，社會大眾還對全民醫療、本地人向上流動、家庭友善政策、中小學統考、遏抑樓價/租金、人才培育計劃、中產定義、房屋政策中長期規劃、超齡子女來澳、非本地生留澳工作等話題表達意見。當中，有意見認為澳門未來的人口移入對象要優先考慮超齡子女。亦有建議政府探討非本地生留澳工作的可行性。

主要參考文獻

1. 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。
2. 國務院：《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，2011 年。
3. 國家發展和改革委員會：《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020 年）》，2008 年。
4. 澳門特別行政區政府歷年施政報告。
5. 澳門特別行政區政府：《二〇一四年財政年度政府工作總結》，2014 年。
6. 澳門特別行政區政府：《完善醫療系統建設方案》，《二〇一二年財政年度施政報告》附錄四，2011 年。
7. 澳門特別行政區政府：《非高等教育發展十年規劃（2011-2020 年）》，《二〇一二年財政年度施政報告》附錄五，2011 年。
8. 澳門特別行政區政府政策研究室：《澳門特別行政區人口政策框架諮詢文本》，2012 年。
9. 澳門特別行政區政府政策研究室：《澳門特別行政區人口政策框架諮詢意見報告及意見匯編》，2013 年。
10. 澳門特別行政區政府社會保障基金：《〈非強制性中央公積金制度〉諮詢文本》，2014 年。
11. 澳門特別行政區政府社會保障基金：《〈非強制性中央公積金制度〉諮詢總結報告》，2014 年。
12. 澳門特別行政區政府社會工作局：《〈長者權益保障綱要法〉草案諮詢文本》，2012 年。



13. 澳門特別行政區政府教育暨青年局：《澳門青年政策(2012-2020)》，2013 年。
14. 澳門特別行政區政府運輸工務司：《新城區總體規劃草案諮詢文本——新城區總體規劃第二階段公眾諮詢》，2012 年。
15. 澳門特別行政區政府土地工務運輸局：《新城區總體規劃方案諮詢文本——新城區總體規劃第三階段公眾諮詢》，2015 年。
16. 澳門特別行政區政府運輸基建辦公室：《澳門可持續運輸系統的總體性概念規劃》，2011 年。
17. 澳門特別行政區政府房屋局：《公共房屋發展策略（2011-2020）諮詢文本》，2011 年。
18. 澳門特別行政區政府環境保護局：《澳門環境狀況報告 2012-2013》，2012 年。
19. 澳門特別行政區政府環境保護局：《澳門環境保護規劃（2010-2020）》，2011 年。
20. 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《2011 人口普查詳細結果》，2012 年。
21. 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《2011-2036 澳門人口預測》，2012 年。
22. 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《就業調查 2014》，2015 年。
23. 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門女性面面觀》，2013 年。
24. 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《人口老化的趨勢與挑戰》，2014 年。

25. 澳門整體交通運輸政策研究跨部門跟進小組：《澳門陸路整體交通運輸政策（2010-2020）》，2011 年。
26. 政府跨部門工作小組：《澳門本地居民置業安居計劃諮詢文本》，2014 年。
27. 崔世安競選辦公室：《崔世安參選政綱》，2014 年。
28. 北京大學：《澳門人口政策研究》（內部報告），2011 年。
29. 澳門城市規劃學會：《有關城市規劃領域的澳門人口承载力研究》（內部報告），2013 年。
30. 旅遊學院：《有關旅遊領域的澳門人口承载力研究》（內部報告），2013 年。
31. 澳門鏡湖護理學院：《應對老齡化社會之澳門護理服務與人力現狀分析研究》（內部報告），2014 年。
32. 澳門大學：《有關社會綜合條件領域的澳門人口承载力研究》（內部報告），2014 年。
33. 澳門科技大學：《持份者對澳門職業技術教育認知及政策期望的焦點訪談研究》（內部報告），2014 年。
34. 澳門公共治理研究中心：《澳門房屋政策研究》（內部報告），2015 年。
35. 澳門大學：《澳門家庭友善政策研究》（內部報告），2015 年。
36. 香港特別行政區政務司司長辦公室：《人口政策——策略與措施》，2015 年 1 月。
37. 智經研究中心：《香港至 2030 年的人口及人力需求》，2014 年 2 月。
38. 民主建港協進聯盟：《應對人口挑戰——香港人口政策報告書》，2013 年 6 月。



39. 香港長遠房屋策略督導委員會：《長遠房屋策略諮詢文本》，2013年9月。
40. 台灣“內政部”：《人口政策白皮書：少子女化、高齡化及移民》，2013年7月。
41. 台灣“教育部”：《教育部人才培育白皮書》，2013年12月。
42. 王于漸、郭國全、蔡小慧、黎寧：《澳門公共房屋政策研究》，澳門建築置業商會，2010年。
43. 林佩嫦、譚桂嫦、馬德華編審：《澳門婦女現況報告 2012（簡要版）》，澳門特別行政區政府婦女事務委員會，2014年。
44. 吳志良、郝雨凡主編：《澳門經濟社會發展報告（2012-2013）》，北京：社會科學文獻出版社，2013年。
45. 吳志良、郝雨凡主編：《澳門經濟社會發展報告（2013-2014）》，北京：社會科學文獻出版社，2014年。
46. 沈潔：《日本社會保障制度的發展》，北京：中國勞動社會保障出版社，2004年。
47. 林毓銘：《社會保障管理體制》，北京：社會科學文獻出版社，2006年。
48. 柳智毅：《促進社會階層向上流動研究》，澳門：澳門經濟學會，2014年。
49. 柳智毅：《澳門人才開發與培養研究》，澳門：澳門經濟學會，2015年。
50. 孫光德、董克用：《社會保障概論》，北京：中國人民大學出版社，2012年。
51. 席瑋：《中國區域資源、環境、經濟的人口承载力分析與應用》，北京：中國人民大學出版社，2011年。

52. 袁緝輝、張鐘汝主編：《老齡化對中國的挑戰》，上海：復旦大學出版社，1991 年。
53. 國家人口和計劃生育委員會發展規劃司編：《人口發展功能區研究》，北京：世界知識出版社，2009 年。
54. 復旦大學日本研究中心編：《日本社會保障制度——兼論中國社會保障制度改革》，上海：復旦大學出版社，1996 年。
55. 劉曉麗：《城市群地區資源環境承载力理論與實踐》，北京：中國經濟出版社，2013 年。
56. 鄭天祥、黃就順、張桂霞、鄧漢增：《澳門人口》，澳門：澳門基金會，1994 年。
57. 李展潤：《論醫療衛生事務中的政府干預——並論澳門政府的醫療衛生政策》，《澳門研究》1998 年第 4 期。
58. 周林潔：《德國住房保障制度值得借鑑》，《城市開發》2003 年第 6 期。
59. 周素勤、楊值珍：《淺析新加坡的老人問題及其對策》，《市場與人口分析》2003 年第 4 期。
60. 金度完、鄭真真：《韓國人口老齡化過程及其啟示》，《人口學刊》2007 年第 5 期。
61. 孫代堯、黃匡時：《澳門適度人口規模和結構研究》，《澳門理工學報》2012 年第 4 期。
62. 涂肇慶：《老年退休保障制度與人口結構以香港、新加坡和台灣地區人口轉型為例》，《人口與經濟》1997 年第 2 期。
63. 莫家豪：《金融危機後的東亞“生產主義福利體制”——基於我國香港和澳門地區的個案研究》，《浙江大學學報》2011 年第 2 期。



64. 陳恩：《澳門城市土地人口承载力探析》，《澳門理工學報》2012 年第 4 期。
65. 陳慧丹：《〈澳門基本法〉規範下的社會保障發展》，《“一國兩制”研究》2013 年第 4 期。
66. 曾垂蘭：《香港公屋制度發展的一些啟示》，《中國房地產金融》2008 年第 2 期。
67. 黃寧生、匡耀求：《廣東相對資源承载力與可持續發展問題》，《經濟地理》2000 年第 2 期。
68. 鄺益奮：《澳門社會政策中社會保險的錯位及其重構》，《行政》2007 年第 3 期。
69. 衛欣、劉碧寒：《美國城市中低收入者的住房保障模式》，《中國房地產》2008 年第 4 期。
70. 鄭秉文、史寒冰：《東亞國家或地區養老社會保障模式比較》，《世界經濟與政治》2001 年第 8 期。
71. 鄭梓楨：《澳門人口發展史的啟迪》，《南方人口》2000 年第 1 期。
72. 謝進城：《試論澳門的人口規模與人口政策》，《人口研究》1998 年第 5 期。
73. 藍相潔：《發達國家住房保障的實踐及其啟示》，《基建管理優化》2009 年第 2 期。
74. 嚴強、吳婧：《澳門特區養老保險政策及公眾滿意度研究》，《江蘇行政學院學報》2012 年第 5 期。
75. 蘇瑞福：《新加坡人口的增長及分佈》，《南洋資料譯叢》2008 年第 4 期。

76. Department of Health, UK. 2013. *Guide to the Healthcare System in England*.
77. General Assembly, United Nations. 2012. *Political Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases*.
78. Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon. 1998. *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London: Routledge.
79. Government of Singapore. 2013. *Population White Paper: A Sustainable Population for a Dynamic Singapore*.
80. International Conference on Primary Health Care. 1978. *Declaration of Alma-Ata*.
81. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 1985. *Carrying Capacity Assessment with a Pilot Study of Kenya: A Resource Accounting Methodology for Exploring National Options for Sustainable Development*.
82. UNESCO, International Institute for Capacity Building in Africa (IICBA). 2006. *Capacity Building Framework*.
83. United Nations Development Programme (UNDP). (2001-2011), *Human Development Reports*.
84. United Nations (UN), Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2014. *World Population Prospects, The 2012 Revision*.



85. UN. 1994. *Cairo Declaration on Population & Development*, ICPPD.
86. UN. 2002. *Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*.
87. World Health Organization (WHO). 2003. *WHO Framework Convention on Tobacco Control*.
88. WHO. 2008. *The World Health Report 2008-Primary Health Care Now More Than Ever*.
89. WHO. 2013. *Draft Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013-2020*.
90. WHO. 2013. *WHO Traditional Medicine Strategy: 2014-2023*.
91. WHO. 2013. *Good Health Adds Life to Years- Global Brief for World Health Day 2012*.
92. WHO. 2015. *World Health Statistics 2015*.

