

社會與保障

澳門社會保障制度^{*}

葉炳權^{**}

一、前言

早期澳門的社會福利服務，天主教團體及華人團體在這方面的工作佔有很大的比重。政府於1930年制定了慈善印花法例，將此等印花收入作為資助救濟難民、孤兒及貧民的基金。並於1938年設立慈善救濟委員會以管理所有由救濟活動獲得的收入及其運用。1947年所有公共救濟活動受民政廳中央部門之公共救濟中央委員會監管。為了改善應付居民的需要，1960年該委員會改組為公共救濟處，其後於1967年改組為社會救濟處，最後於1979年再重組改稱為現時之社會工作司（簡稱社工司）。該司曾於1984，86，87及95年重組內部架構，以配合社會發展對社會工作需要的變化。

同時，自1989年起增設社會保障基金，改變了過去單純以社會工作司為主所負責提供公共援助和社會服務的社會保障架構。

此外，房屋司及衛生司亦為本澳有需要協助的居民提供房屋及醫療服務。

二、社會保障系統

這可說是一種供款式及強迫性的社會保險。1989年設立社會保障基金，目的使受僱於他人的勞工，在年老、傷殘、生病及失業時獲得保障。

基金的主要財政來源是勞工及僱主的供款，再加上政府每年從本地區預算所轉撥的1%，和基金本身資產及投資收益。所以基金可說是由勞、僱及政府三方面共同承擔。在1998年底，基金的結存約為7億元。

據1993年10月18日第58/93/M號法令，勞工須在基金會登錄方為受益人，而僱主亦須登錄為供款人。目前勞工之每月供款為15元，而僱主則須為每名本地勞工每月供款30元，為每名非本地勞工每月供款45元。

* 本文是一九九九年五月四日在北京舉行由行政暨公職司與中北京語言文化大學合辦的“澳門公共行政前瞻”研討會上的發言稿

** 澳門社會工作司司長

1998年，受益人的登錄總數為19萬名，顯示全澳大部分勞工都在社會保障基金會作了登記，而祇有小部分的散工及臨時工人，由於工作的特殊性，僱主的不確定性，使供款出現技術性問題，仍須政府及勞、僱三方協調解決。常供款人總數約12萬名。

現時經由社會保障基金發放的津貼有：養老金、殘疾恤金、社會救濟金、失業救助金、失業津貼、疾病津貼、喪葬津貼、因肺塵埃沉著病之給付及因勞僱關係而產生債權之給付、出生津貼及結婚津貼。

總概來說，基金會發放的金額從它成立開始便不斷上升，在1998年共發放各類津貼約1億元。

三、社會工作系統

亦可說是一種非供款式的社會救濟系統。按1986年11月17日第52/86/M號法令，明定了成立社會工作司的宗旨及原則。

首先，社會工作的宗旨是為了透過提供金錢物質，或技術等方式的支援，向有經濟困難的個人及團體提供社會援助；同時亦要推廣個人和社會福利事業，並進行社區發展工作。

而社會工作的原則是要遵從平等、有效、互助及參與的特性。即在這體制下進行的社會援助及服務，不因對象的性別及種族的不同而有所歧視；並要適當地提供援助金額及服務，以達致預防及滿足新問題的出現及改善生活的必需條件；推動及鼓勵社區負起責任來實現社會福利的宗旨；同時亦鼓勵有關人士負起制定、計劃及管理此系統，跟進及評估其運作的責任。

社會工作司為應付全澳居民的需要，方便居民尋求服務，所以在本澳及離島地區設立了五個接待及地方協調中心（或簡稱為分區辦事處），分別在澳門的北、中、南及離島區。

這些分區辦事處處理區內的事情，對前來請求救援的個人及家庭進行調查，將屬於其職能的事情收集載案及同時將其他個案轉交有關機構處理。

而社工司透過分區辦事處向居民提供的主要服務包括：

1. 對個人及家庭提供援助。對貧困人士提供社會援助及為有問題的個人及家庭提供輔導服務。以現金津貼的方式，對不符社會保障基金申領資格的老人、貧困家庭、殘疾人士及一般不受社會保障金照顧的人士提供幫助。這些援助的財政來源完全由政府承擔，無須理會受助人曾經供款與否。主要視乎受援助者個人家庭是否生活貧困。津貼形式有定期性及臨時性兩種。定期性津貼包括：老人福利金、貧窮援助金、殘疾人士援助金、失業援助金、肺病患者援助金、疾病援助金、單親家庭援助金。臨時性津貼包括：殮葬、居屋裝修、購買家俱、義肢、特殊器材、入住院舍、受災害、教育、屋租等的補助。

現時，一般定期性的津貼為每人每月1200元。臨時津貼則因個人及其家庭受災害、其他意外及問題而有需要接受緊急及臨時性的援助，金額視乎個案而定。對領有保障基金救濟金的老人及無工作能力的受領人提供補充貼津，以補充社會保障基金所發放的救濟金對其生活的不足之數。

總括來說，這些非供款式津貼在1998年共支出了2765萬元，平均每月有3300人受補助。

2. 家務助理服務：透過技術及財政援助民間機構，建立四支家務助理隊，對有需要個人或家庭提供協助，特別在老年人的居所內，向其提供醫療或家務料理，及陪伴其作戶外活動、洗澡、購物和送膳的服務。

3. 援助災民：對受颱風、水災、火災、房屋倒塌及其他意外等而導至無家可歸的人提供庇護、給予援助金。並可安排該等人士入住青洲災民中心。該中心可容納190個家庭，備有食物、衣服被褥及日用品予緊急入住者。在中心可逗留90天，如有需要者，可給予延長逗留時間。同時社工司亦協助他們向房屋司尋求入住社會房屋或購買經濟房屋。

4. 膳食供應：社工司在南區辦事處的馬柯曼麗飯堂及氹仔路環的飯堂為20間學校的貧窮學生及老人、有需要人士提供廉價或免費之早午晚餐，月費根據家庭收入而定。

5. 援助難民：對於受國家戰亂或政治迫害而逃至本澳的外國人民，經有關部門甄別為難民後，向有需要者提供住宿、用品和津貼，並協助其遷往收容的國家。目前本澳收容的難民大部分為印尼的東帝汶人。

6. 領養服務：任何本澳或外國公民，有需要者可向社工司申請領養兒童，並提交所需資料，經社工司核查資料後決定是否有領養資格，並編成報告呈送往法院作最後判決，領養後仍需接受社工司監察一年，以確定該被領養兒童是否融入新家庭。

7. 法院支援服務：根據法院要求，制定特定的報告包括：青少年家庭問題、預防犯罪、父權限制、撫養金、委托未成年人士監護機構等報告，亦對貧困人士發出經濟狀況證明，以便其向法院申請免費的法律援助服務。

8. 防止虐待婦孺服務：社工司與保安司設立了一條“999”防止虐待兒童熱線，當有兒童受虐待及被遺棄的投訴時會共同採取行動，社工司對有需要者給予入住相關院舍。而婦女受虐時，除報備警廳外，社工司分區辦事處亦會對其提供協助。

9. 提供托兒及老人服務：社工司設有公共托兒所，九澳聖母村安老院，下環老人中心及筷子基頤康中心，托兒所可收托的200名由三個月大至三歲的幼兒，月費按家庭收入而釐定。安老院目前祇有29名老人入住，而兩老人中心則各可接納100名老人活動。

10. 解決其他社會問題：諸如協助撲滅行乞、街頭露宿、犯罪、吸毒等，並安排有需要者入住明愛的露宿者中心。

11. 發展社區活動：社工司近幾年大力發展社區活動，增加直接舉辦活動和與其他政府部門或私人團體合辦社區活動，諸如老人卡拉OK比賽，國際家庭年活動，安排院舍老人、兒童及傷殘人士出外旅遊，家居安全及社區公民教育活動，為

獨居老人服務賣旗籌款，籌設老人卡，協辦兒童節，耆英手工藝展，弱能日及敬老日等活動。上述大型的社區活動，透過政府的合法性及權威性，發揮了協調的功能，使社區活動能更方便，更廣泛地開展及取得成就。

12. 社會服務設施監察：除了上述的服務及福利外，社會福利工作的範疇事實上包括有托兒服務，兒童及青少年院舍服務、安老服務、社區服務、殘疾人士院舍及復康服務、接待露宿者及善終服務等。按社工司之人員編制，設施及財政實不足以應付所有服務的需求，故此該服務大都是由私人的不牟利社會服務志願團體及慈善社團所提供。事實上，從澳門開埠以來，天主教團體及華人慈善社團在社會福利服務上已起很大的作用。因為私人團體在運作上較具靈活性及彈性、官僚化程度低，而民間社團及宗教團體在開辦社區活動時，易為居民及教友產生認同及支持，所以政府亦樂於保持與社團合作，共同為市民提供全面的社會服務工作。不論牟利或非牟利的社會服務設施都需根據1988年9月27日的第90/88 / M 號法令申領牌照，藉以使社會設施的設置及運作條件遵守規定，使在不忽視所追求的社會目的及改善居民社會福利條件下，確保所提供服務之質素。

13. 向社會服務設施提供財政及技術援助：根據95年5月29日第22/95 / M 號法令之規則，社工司對民間社團及設施之輔助形式有：1) 技術輔助；2) 財政輔助；3) 設施、設備或物件之讓與。

1) 在技術支援方面，社工司會應服務機構及社團的要求協助其草擬及更新技術規定，以及其他內部規章；並推動機構的工作人員之技術培訓及專業進修活動，以及提供必要之技術資訊等。

2) 在財政輔助方面，是透過對社會服務團體及機構在運作上之經常開支，投資開支和偶發性活動費用上給予援助三種形式。

所謂運作上經常開支之援助主要是援助機構用作支付由正常開展社會援助活動而引致之費用，包括人員及裝備開支，以及專用於開展社會援助活動之設施或設備保養及維修之開支。此種援助是按月定期給予。

而投資開支之援助主要是為了共同分擔社會服務團體及機構在取得、建造、改造或改善專用於開辦不牟利活動及服務之設施之費用。

對偶發性活動所引致開支之輔助主要是應服務機構團體之要求，援助其非長期之特定社會活動開展之援助。

而社工司對上述輔助之承擔主要視乎活動計劃及其意義、社會實際需要、參與人數、是否還有其他捐助、社工司實際之預算是否能承擔等因素來決定。基本上，社工司對有關活動通常不作全額資助，除了因為預算上及將來財政承擔的因素外，也希望民間社團能透過民間資本的募捐，來達成官民同時承擔社會福利工作的開展，並且促使民間社團可更有效地運用有限的成本來達致獲得活動的最大效益。

為了有效地對服務團體提供技術及財政支援，所以社工司為此設立了一個在組織架構以外的輔助機構部，其內對幼兒、兒童及青少年服務機構、老人服務機構和殘疾人士服務機構等不同類別設立了三個不同的工作小組。每個小組有五至七名技術員，向此等機構提供技術協助及意見，並制定對此等團體要求財政資助和審核，

有需要時技術人員會將機構的運作情況反映予領導人員，從而加強了機構與社工司的聯繫。

3) 社工司同時為扶助團體興辦社會服務設施，社工司亦會將其所獲得的場地及樓宇加以裝修，配置設備，透過簽訂設施讓與的合作協議書，交由社團去管理，並給予運作的財政資助和技術輔助。

社工司與本澳的社團，諸如街總及其各坊會、工聯、明愛、同善堂、婦聯、母親會及天主教區屬下的社會福利志願服務團體合作較緊密。這些社團都有共同的特性就是歷史悠久、層面廣、非牟利性、易於發動群眾參與活動等。所以在主辦活動時，能收事半功倍之效。

四、醫療福利

主要由澳門衛生司負責，在其轄下的社會福利處協助病人解決有關社會、經濟、家庭、職業及心理等問題，並將個案有需要時轉介於社工司、勞工暨就業司和社會保障基金等處理。

另外，按1986年3月15日第24/86/M號法令，本澳所有的居民都可免費在衛生司屬下的衛生中心獲得免費的一般性醫療及診斷服務，同時孕婦、產婦、10歲以下的兒童、中小學的學生、懷疑或傳染病者、吸毒者、腫瘤及精神病人、受扣留者、公務員、貧困的個人及家庭和65歲以上的老人都可享有衛生司的免費醫療福利服務。

五、房屋

除上述所介紹的社會福利服務外，房屋司亦會為貧困而不具備購置及租賃私人房屋條件的人士提供社會或臨時房屋。現在更設有兩幢專為獨居或無依靠年長夫妻的老人宿舍，今年還會再增設一幢老人宿舍。

六、結言及展望

所以澳門的社會保障制度，在私人團體的輔助下，使本澳居民的福利權利獲得了一定的保障。隨著政府在近五年對社會福利的關心和預算的增加，使到本澳的社會福利獲得了很大的進展，同時亦符合了社會各界人士對社會福利的要求，雖然社會服務設施仍然不足，但隨著政府房屋發展合約所獲得的設施，不論近五年或未來的五年間都會有很大的增加。

展望未來，政府的社會保障政策除了鞏固現有的社會服務外，亦會繼續著重於向在本地區發展社會福利活動的不牟利團體及機構提供技術及財政幫助，使其能對

兒童、青年、老人、缺乏工作能力人士及殘疾人士等提供更大協助和服務。同時亦會充份發揮衛生中心的免費醫療服務，使本澳居民獲得快捷、方便和有效率的醫療福利服務，亦會充份發揮社會保障基金投資之成果，以鞏固該基金會履行對受益人所承擔的義務的能力。而社工司亦會改組，加強對受資助機構的監察和牌照發放的管理，及提供更廣泛和明確的家庭輔助服務，以促進改善家庭生活質素、解決家庭和成員所面對的困難和預防家庭問題的出現，並且加強對處於生活困難之個人提供更大的服務和協助，使其脫離危險邊緣。同時，預防及治療藥物依賴辦公室亦將會成為社工司內其中一個部門，使預防藥物依賴及吸毒的社會工作及治療工作在透過一個具協調和集合各種力量的機構下，獲得進一步的拓展，同時亦符合了政府精簡架構的政策。

註：根據九九年六月二十一日第24/99 / M 號法令，頒佈了新的澳門社會工作司的架構及職能。