

澳門醫療政策的評估和建議*

劉伯龍** 龐欣新***

澳門是迄今為止世界上少數的幾個被世界衛生組織（WHO）認可的健康人口地區中的一個，這對於地小人多的澳門來講的確是件值得驕傲的事。世界上發達國家的醫療保險制度分為三大類。第一類是全民健保國家，主要實施國為英國、瑞典等。第二類為國家保險和私人保險相結合的國家，在這些國家裏，國家和僱主共同承擔國民醫療保險政策，主要代表為法國和德國。第三類為國家保險為輔，主要是私人保險為主的國家。主要受惠國為美國和澳大利亞等。從公共政策的角來進行評估，由於醫療政策的特殊性和重要性，以私人保險為主的國家基本失敗了。以美國為例，醫療費用全世界最貴，美國中下階層有4000萬人基本沒有醫療保險。而前兩類醫療保險政策基本是可行的，保證了國民對於健康保障的需求。澳門由葡萄牙統治了四百多年，葡萄牙在澳門實行的是法國為主的第二類健保政策。但澳門由於毗鄰香港，在很大程度上受到香港醫療政策的影響。而香港是實行英國採用的全民醫保制度。所以在回歸以前，澳門基本上採用的是的全民醫療和混合醫療的結合物。從總的來看，澳門的醫療制度基本保證了市民普通病症的診斷和治療。特區政府成立後，積極提升和優化醫療保健素質，以保障全民健康為長期的工作目標，加強與內地醫療部門的合作，使得澳門的醫療水準全面提升。可是，澳門也有無法回避的地域狹小、人口相對較少的缺陷。這種高密度的人口分佈不僅嚴重影響了本地居民的居住條件和生活環境，同時也給市政管理和醫療衛生工作的實施帶來了巨大的壓力。由於澳門人口過少，重大疑難病症數量不多，所以留不下水準很高的專科醫生。所以，專科醫療的水準較低，對於重大疾病的治療較為落後也是澳門醫療界的一個重大缺陷。這說到底主要是澳門缺乏高水準的醫療人才和培訓機構，沒有一個穩定的醫務人員培訓隊伍。因此，本文主要是從公平與效益的角度

* 本文在第三屆“21世紀公共行政：機遇與挑戰”國際研討會上發表。

** 澳門大學教授

** 澳門大學公共行政學學士

分析澳門現有的醫療系統，指出其優勢和缺陷所在，並提出相關的建議和改革方向，希望澳門醫療服務可以進一步提升，使澳門在醫療保險方面可以和香港、新加坡等先進地區看齊，成為休閒旅遊和養老的好地方。醫療水準的高低是居民考慮養老居住地的重要參考指標之一。

一、澳門醫療系統簡介

澳門醫療衛生的具體事務由澳門政府衛生局、醫藥管理局和政府化驗所負責。澳門政府社會工作局參與由慈善團體舉辦的公立醫院的心理諮詢。其中衛生局是澳門政府的衛生主管部門，負責與衛生有關的所有事項，並向政府首長提供意見，同時它也是執行健康護理政策和法定職務的機構。衛生局通過促進健康，疾病預防、治療和康復服務，保障澳門市民的健康。醫院管理局負責管理澳門所有華人和葡人辦的公立醫院。¹

（一）醫療機構

澳門的醫療機構主要可分政府（公立）、私立和民間團體組織三大類，屬於政府的醫療系統由澳門衛生局負責。

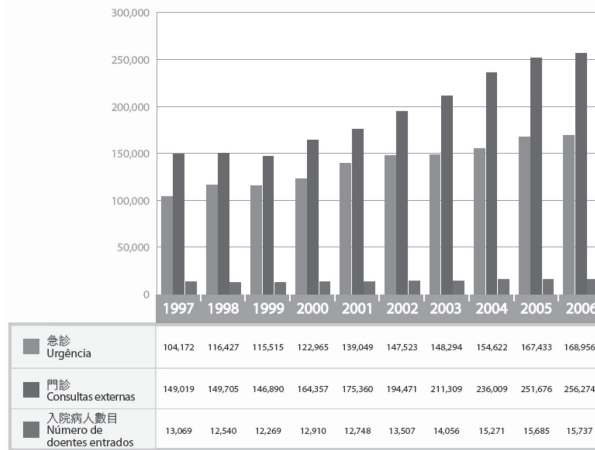
1· 仁伯爵綜合醫院（俗稱山頂醫院）

仁伯爵綜合醫院是澳門唯一一家政府辦的綜合性醫院，坐落於仁伯爵山山頂，創立於1874年，負責急診服務、住院及專科門診。截至1999年，該院擁有病床436張，佔用率為67.93%。工作人員1300多人，其中有醫生225人，護士397人，診斷和治療助理技術人員68人，衛生服務護理人員315人，以及行政和其他技術人員。²到2004年，病床增至471張。（具體數位請參見圖表1、2。）山頂醫院目前的情況是澳門公職人員、貧困家庭、中小學生、65歲以上老人、惡性腫瘤患者都可以享受免費醫療，但一般居民就醫仍要付費。

1. 周耀華，今日澳門的醫療衛生事業，《健康廣角》，1999/10。

2. 澳門主要醫療機構介紹，中國醫院，1999年第3卷第6期。

圖表1 仁伯爵綜合醫院之服務數目



資料來源：2006年度統計年刊，澳門特別行政區政府衛生局，2007年8月。

圖表2 仁伯爵綜合醫院之醫務活動

指標	2002	2003	2004	2005	2006
住院部					
病床數目	448	454	471	476	472
入院病人數目	13,507	14,056	15,271	15,685	15,737
出院病人數目	13,449	14,072	15,236	15,670	15,732
住院日總數	123,103	114,075	129,082	132,319	133,565
平均住院日	9.15	8.11	8.47	8.44	8.49
病床入住率	78.06	68.78	79.94	81.15	82.12
日間醫院					
血液腫瘤科	3,504	6,021	6,570	6,295	6,215
腎科	11,140	12,734	14,007	15,104	17,215
門診部					
總門診人次	194,471	211,309	236,009	251,676	256,274
門診初診及覆診人次	187,718	197,454	221,262	236,783	242,055
門診補充藥物	6,753	13,855	14,747	14,893	14,219
急診部					
急診總數	147,523	148,294	154,622	167,433	168,956
其他					
涉及外科手術	6,065	6,100	6,582	6,501	6,320
分娩	1,760	1,685	1,735	1,862	2,008
診斷及治療輔助檢查	2,244,565	2,372,971	2,758,766	2,945,294	2,998,725

資料來源：2006年度統計年刊，澳門特別行政區政府衛生局，2007年8月。

2· 全科衛生護理部門

包括分佈在全澳各處的衛生中心、捐血中心、公共衛生化驗所、藥物事務辦公室等。

1) 衛生中心：澳門現有9個衛生中心（澳門半島7個，氹仔島和路環島各一個），遍佈全澳門，為居民提供醫療衛生保健服務。衛生中心現有服務專案為：疫苗接種、兒童醫療保健、成人醫療保健及婦女衛生保健。

2) 捐血中心：成立於1988年，其目的是讓澳門人免費輸用經過捐血中心科學處理的澳門居民捐獻的血液，避免受血者被輸入不明情況的外地血液。

3) 公共衛生化驗所：成立於1985年，是在衛生司管轄下，專門對藥物、血液、食品、飲用水等進行抽樣、化驗的部門。

4) 藥物事務廳：主要負責藥物的進出口、牌照發放及品質檢測。

3· 私立醫院

鏡湖醫院是澳門唯一的私立醫院，創建於清代同治十年（西元1871年）。醫院設有院長室，下設院務部、醫務部、護理部、並設有醫療質量保證委員會及感染控制組。醫院設立不同等級收費的病房，以滿足不同經濟水準、不同層次的澳門市民的需求。住院部設施齊備，配備中央空調系統，共有床位466張。院員工867人，其中醫生160人，護士262人，技術人員116人。³

4· 民間社團

澳門民間社團、慈善團體設立的醫療機構為數不少，其中較具規模者有工人醫療所、同善堂診所、街坊會醫療所、澳門歸僑總會診療所、協同醫務所等。

5· 私人診所

截至2006年，全澳門共有西醫診所302個，中醫診所182個，牙醫診所113個，綜合診所84個，共計註冊在案的私人診所681個。⁴

3. 鏡湖醫院，<http://www.kwh.org.mo/Introduc.htm>。

4. 澳門特別行政區政府衛生局，技術協調室，2007年8月。

關於澳門醫療機構的具體數字我們可以參考附錄1。⁵

(二) 醫務人員

澳門衛生司及鏡湖醫院均設有護士學校，培養全科及專科護士為澳門醫療機構服務。由於澳門沒有醫學院，所有由中國內地、葡萄牙以至其他地區醫學專業院校畢業者（如具有澳門居留權）均可申請在澳門註冊行醫。截至2006年澳門現有註冊醫生如下：（見圖表3）

圖表3 2006年現有牌照和診所

種類	牌照數目			2006年累計數目 (不包括工作於鏡湖醫院及科大醫院)	鏡湖醫院	科大醫院
	批准	中止	取消			
西醫 ¹	105	32	27	534	242	10
中醫生	74	4	0	131	4	16
中醫師 ²	10	4	7	203	2	1
按摩師	0	0	1	14	0	0
針灸師	0	0	1	7	0	0
牙科醫生 ³	14	3	2	73	9	1
牙科醫師	0	0	1	80	0	0
護士 ⁴	52	9	12	110	259	3
治療師	12	3	0	20	8	0
診療輔助技術員	14	0	2	10	32	2
總數	282	55	53	1,182	556	33

附注：

1. 持有西醫執業牌照。
2. 持有中醫師執業牌照。
3. 持有牙科醫生執業牌照。
4. 持有護理執業牌照。

資料來源：2006年度統計年刊，澳門特別行政區政府衛生局，2007年8月。

5. 2004年-2006年澳門統計暨普查局的統計資料。

二、澳門醫療體系評估

(一) 澳門醫療系統的優勢：

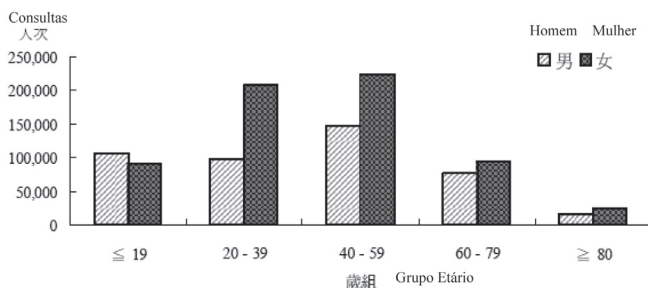
1· 重視基層衛生保健，醫療機構覆蓋率高

澳門政府以基層衛生保健和綜合醫院相結合的方式，發展醫療衛生事業。在基層衛生保健方面，採取以仁伯爵綜合醫院為中心，在全澳9個區分設9個衛生中心，提供婦幼保健、成人保健等免費醫療。按照政府的規定，澳門居民攜帶身份證（包括永久和臨時身份證）可以前往所屬區域的衛生中心求診。患有重、急、疑、難病或者需作詳細檢查者，才到仁伯爵綜合醫院治療。所以，澳門市民憑一張身份證就可以去分佈於各區的醫療中心免費就醫，包括醫生診斷和取藥費用。澳門居民的一般性疾病治療得到了保證，如傷風感冒等，基本上不用花錢。除非不願排隊，或者嫌醫療素質不夠，才會去鏡湖醫院和私人診所就醫。澳門的這一政策使得澳門醫療保險幾乎達到全民醫保的水準。詳情參見附錄1。

2· 重視公平性，享受免費醫療的群體普及率高

在澳門，醫療體系還是非常重視公平性的原則，各年齡層的男女分佈還比較均衡。（見圖表4）根據1986年的法令，澳門衛生局規定在一定條件下，政府醫院（仁伯爵綜合醫院）向本地公職人員、待產期婦女、處於貧困狀況的個人和家庭、兒童和中小學生、65歲以上老人、傳染病可能患者、惡性腫瘤和精神病患者，以及囚犯、吸毒者提供醫療免費服務。衛生中心向全澳居民（不分年齡、職業）提供免費服務，主要專案有：醫療、保健、藥品、診斷和治療等輔助服務。

圖表4 2007年按性別及歲組統計之醫院門診求診人次



資料來源：澳門統計暨普查局，<http://www.dsec.gov.mo>。

3· 重視健康教育工作

在醫療系統中，保健教育佔了很大的比例，這不僅可以提高全民的醫療保健知識，而且可以提高小病的預防和大病的及早判斷，對提高全民健康水準有著極大的推動作用。（見圖表5）

圖表5 衛生中心團體健康教育工作

衛生中心	兒童保健		產前保健		家庭保健		成人保健		老人保健		社區保健		學童保健		口腔保健		其他		總數	
	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數	活動之數 參加人數
筷子基	187	6,310	22	298	399	7,262	452	63,989	1	18	43	3,547	126	10,841	223	3,053	0	0	1,453	95,318
台山	105	2,213	143	753	194	1,739	10	368	255	1,273	6	316	16	1,799	71	318	2	59	802	8,838
黑沙環	362	12,294	359	3,736	440	4,713	240	11,218	268	2,198	23	2,608	70	4,392	129	1,163	0	0	1,891	42,322
塔石	289	29,065	267	5,989	265	8,217	281	262,289	246	75,462	223	5,060	86	12,993	265	11,108	10	641	1,932	174,824
風順堂	303	21,771	92	3,125	100	4,596	555	15,173	0	0	23	1,131	98	5,509	0	0	0	0	1,171	51,305
海傍區	26	293	4	18	12	99	43	740	0	0	3	135	30	2,397	228	2,157	0	0	346	5,839
氹仔	224	11,696	514	2,969	646	4,418	20	364	11	201	4	188	53	1,830	221	1,889	0	0	1,693	23,555
路環	0	0	0	0	8	28	62	741	0	0	32	1,274	24	1,875	0	0	0	0	126	3,918
總數	1,496	83,642	1,401	16,888	2,064	31,072	1,663	118,882	781	79,152	357	14,259	503	41,636	1,137	19,688	12	700	9,414	405,919

註釋：團體健康教育工作主要為教育講座，在衛生中心或學校及其他機構等地方進行。

講座由各衛生中心自行編排；在衛生中心內舉辦的講座多由護士負責，其他地方則由醫生或護士主講。

資料來源：2006年度統計年刊，澳門特別行政區政府衛生局，2007年8月。

（二）澳門醫療系統的不足

1· 專科醫療水準較低，重大疾病治療不太可靠

大多數的澳門居民可能都會不約而同地感覺到，雖然澳門的公共醫療大多是免費的，但是一旦發生重大疾病，如心腦血管疾病、癌症等，稍有經濟條件的人都會選擇去廣州或香港等大醫院救治。大家普遍覺得在澳門普通內科和外科還算不錯，但對於重大疾病的診斷和醫治都不太讓人信得過。由圖表6、7可見，2007年普通門診的求診人數佔當年總數的9.44%，而心臟科和腫瘤科的求診人數佔當年總數的1.20%和1.90%，但心腦血管疾病和腫瘤則是導致澳門居民死亡的主要病症。

圖表6 2007年按專科統計之醫院門診求診人次

2007

專科	求診人次
總數	1 093 216
麻醉科	3 442
心臟科	13 128
胸外科	86
普通外科	103 230
整形及修復外科	9 127
全科	2 174
皮膚科	61 857
糖尿病科 / 內分泌科	4 714
口腔科 / 牙科	36 443
腸胃科	4 769
婦產科	93 246
血液科	8 322
傳染科	8 130
物理治療及復康科	105 838
內科	189 314
腎科	9 306
神經外科	2 729
神經內科	7 347
眼科	58 530
腫瘤科	20 730
骨科及創傷科	25 834
耳鼻喉科	57 243
兒科 / 新生兒科	95 482
胸肺科	6 765
精神科	17 185
泌尿科	12 850
中醫	76 158
健康檢查	39 737
其他	19 500

資料來源：澳門統計暨普查局，<http://www.dsec.gov.mo>。

圖表7 2007年按病重及專科統計之外科手術宗數
2007

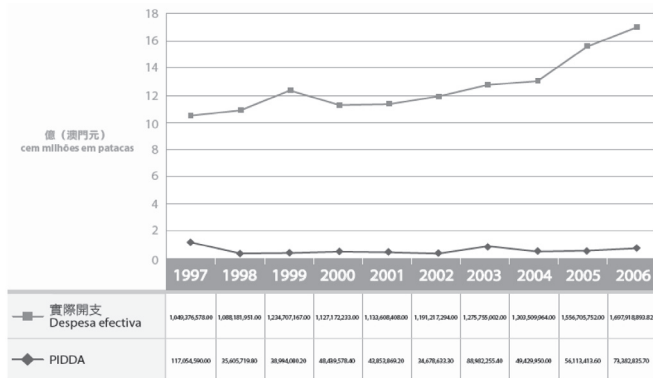
專科	總數	大型及中型		小型	
		預先編定	緊急	預先編定	緊急
總數	12 833	6 971	3 467	1 925	470
心臟科	113	99	#	#	#
普通外科	2 790	1 741	756	209	84
整形及修復外科	496	122	152	197	25
血管外科	119	32	25	31	31
口腔科 / 牙科	70	58	4	6	2
婦產科	3 858	1 224	1 892	569	173
腎科	54	6	5	16	27
神經外科	216	122	78	13	3
眼科	1 437	1 359	18	54	6
骨科及創傷科	1 385	726	433	146	80
耳鼻喉科	553	472	39	31	11
泌尿科	1 718	1 002	38	651	27
其他	24	8	#	#	#

資料來源：澳門統計暨普查局，<http://www.dsec.gov.mo>。

2 · 衛生系統投入不斷增加，但用於醫療研究的支出卻十分有限

澳門政府十分重視對醫療衛生系統的財政投入，而且逐年遞增（見圖表8），其中大部分都用於基礎設施建設，但用於醫學研究的卻只佔極少部分（見圖表9）。

圖表8 衛生局實際開支



資料來源：2006年度統計年刊，澳門特別行政區政府衛生局，2007年8月。

圖表9 2006年“行政當局投資與發展開支計劃”完成的開支

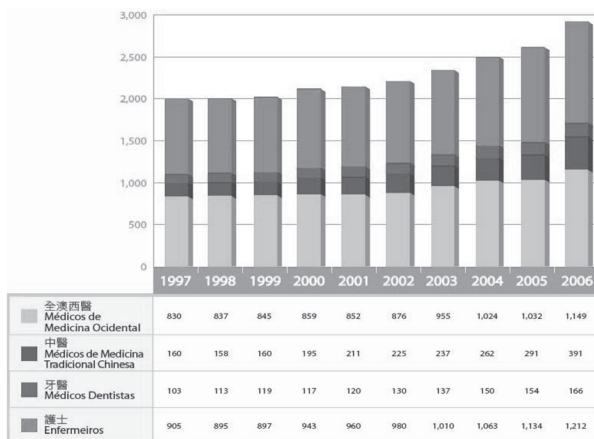
所屬單位	工程		設備裝置		研究		總數
	金額	比率	金額	比率	金額	比率	
衛生中心	1,477,125.50	55.3%	1,192,724.60	44.7%	-	-	2,669,850.10
仁伯爵綜合醫院	5,310,699.50	34.8%	9,747,527.50	63.9%	207,000.00	1.3%	15,265,277.00
公共衛生化驗所	25,956.00	45.1%	31,610.00	54.9%	-	-	57,566.00
捐血中心	36,153.00	33.4%	71,991.40	66.6%	-	-	108,144.40
衛生局（行政部門）	8,549,937.50	74.6%	2,918,160.40	25.4%	-	-	11,468,097.90
結核病防治中心	109,003.00	88.5%	14,138.60	11.5%	-	-	123,141.60
疾病預防控制中心	-	-	-	-	-	-	-
衛生局——其他	25,860,606.70	59.2%	14,884,432.00	34.1%	2,945,770.00	6.7%	43,690,808.70
總數	41,369,481.20	56.4%	28,860,584.50	39.3%	3,152,770.00	4.3%	73,382,835.70

資料來源：2006年度統計年刊，澳門特別行政區政府衛生局，2007年8月。

3· 醫生及護士數目增長緩慢，趕不上人口的增長

自1997年至2006年，全澳醫生及護士人數增長緩慢，十年間西醫、中醫、牙醫和護士分別僅增加了319、231、63和307人，而這與十年間全澳人口增加近9萬2千人⁶的速度相比還相差甚遠，人均醫生、護士數在不斷下降，詳情見圖表10、11。

圖表10 全澳主要醫護人力資源



資料來源：2006年度統計年刊，澳門特別行政區政府衛生局，2007年8月。

6. 資料來源：澳門統計暨普查局，<http://www.dsec.gov.mo>。

圖表11 人口與醫療指標

	2005	2006	2007
醫生（每千人口）	2.1	2.2	2.3
護士（每千人口）	2.3	2.4	2.5
住院病床（每千人口）	2.0	1.9	1.9

資料來源：澳門統計暨普查局，<http://www.dsec.gov.mo>。

4· 具有高學歷的專科醫生很少

澳門人口五十萬，人口較少使得水準很高的專科醫生在澳門保持水準比較困難。澳門又靠近香港，香港的專科醫療水準亞洲聞名，所以，澳門的重症患者一般都設法去香港看病、治療、住院。所以，澳門的專科醫生少、醫護人員學歷低是一個不爭的事實，這也是導致本澳醫療機構對重大疾病的診斷和治療不利的一個重要原因，見圖表12、13。

圖表12 2007年專科統計之初級衛生護理服務醫生數目

專科	男女
總數	664
麻醉科	1
心臟科	4
整形及修復外科	4
全科	512
皮膚科	12
口腔科	1
婦產科	14
內科	11
神經外科	1
眼科	6
骨科及創傷科	6
耳鼻喉科	5
兒科 / 新生兒科	14
胸肺科	2
精神病	1
放射科	11
公共衛生科	5
泌尿科	6
實習醫生	2
其他	46

註：若為多間場所服務時，將被重覆計算。

資料來源：澳門統計暨普查局，<http://www.dsec.gov.mo>。

圖表13 2007年專科統計之特級衛生護理服務醫生數目

專科	男女
總數	550
病理解剖	8
麻醉科	33
心臟科	23
普通外科	38
整形及修復外科	6
胸外科	5
皮膚科	10
口腔科	17
腸胃科	12
婦產科	39
血液腫瘤科	10
物理治療及復康科	10
內科	47
腎科	5
神經外科	7
神經內科	8
神經兒科	3
眼科	19
骨科及創傷科	19
耳鼻喉科	16
病理科	12
兒科 / 新生兒科	37
胸肺科	6
精神病科	12
放射科 / 放射治療科	30
內分泌科	30
泌尿科	14
深切治療科	4
急診科	39
實習醫生	12
其他	46

資料來源：澳門統計暨普查局，<http://www.dsec.gov.mo>。

5· 缺乏本澳自己的醫療教育機構

澳門沒有高等醫學教育機構，西醫基本上畢業於葡萄牙和內地醫學院校。雖然澳門衛生局設有技術學校，但主要任務是進行護士和診斷治療技術人員的基本培訓以及專業技術人員或行政人員的進修培訓。鏡湖慈善會下屬的鏡湖護理學員也只是培養本地護理人才的一個中等專業學校。2000年成立的澳門科技大學設有中醫學院，但也僅僅是中醫醫護人員的教育。因此，澳門的專科醫生，尤其是西醫，大多來自內地和葡萄牙，人員相對不夠穩定。所以，如果可以在澳門大學成立一個醫學院，邀請內地和世界具有專科水準的優秀醫學專家、教授在此任教，一方面可以到醫院定期坐診，對醫護人員進行臨床指導；另一方面，又可以培養澳門本地的專科醫學人才，使得澳門擁有自己高水準的、穩定的醫療隊伍，無疑是一個一舉兩得事情。

結論

澳門的醫療保險政策相當接近香港的水準，遍佈澳門的各區的醫療中心著重向市民提供普通科門診和就醫，使澳門的廣大市民，特別是中下層市民，得到基本的醫療治理，健康有一定的保證。但澳門和香港仍有一定的差距，澳門市民去政府醫院（山頂醫院）和鏡湖醫院看病仍要自己掏腰包，這無疑是對中下層市民的沉重負擔。由於澳門人口基數較小，專科醫生很難留下來，所以澳門的醫療水準不高，市民有重大疾病都要去鄰近的香港和廣州治療，這無疑也是澳門醫療制度的缺陷，作者的建議是：在澳門大學成立醫學院，從祖國內地和世界各地招聘學者、教授，讓他們一方面在澳門教書，一方面在山頂醫院擔任專科的顧問醫生，這樣就可以保證專科醫生可以在澳門有用武之地。這一政策是許多城市都行之有效的方法。香港的香港大學就設有醫學院，他的教授專家都成為政府醫院（主要是瑪麗醫院）的各科主任醫生，使香港的醫療水準達到國際先進水準。而內地的主要城市，例如廣州和上海，都是實行這一政策。如果澳門走這一步改革，相信對澳門居民的醫療保證有巨大的推動力，澳門可以成為老人退休頤養天年的理想居住地。對於經濟在高速發展的澳門，這一政策也將顯著改善澳門投資的軟環境，使投資者、專業人士在澳門可以安心工作。

附錄1

地點及性質	2004			2005			2006		
	總數	政府	私營	總數	政府	私營	總數	政府	私營
總數	628	16	612	638	16	622	651	17	634
特級衛生護理服務	2	1	1	2	1	1	3	1	2
初級衛生護理服務	415	13	402	425	13	412	434	13	421
中醫及治療服務	211	2	209	211	2	209	214	3	211
澳門半島	603	11	592	607	11	596	616	13	603
特級衛生護理服務	2	1	1	2	1	1	2	1	1
醫院	2	1	1	2	1	1	2	1	1
初級衛生護理服務	395	9	386	403	9	394	408	10	398
衛生中心	6	6	-	6	6	-	6	6	-
醫院門診	3	-	3	3	-	3	3	-	3
私家診所	361	-	361	370	-	370	356	-	356
輔助診斷檢查服務	9	-	9	9	-	9	7	-	7
其他提供衛生護理服務場所	16	3	13	15	3	12	36	4	32
中醫及治療服務	206	1	205	202	1	201	206	2	204
氹仔	21	3	18	26	3	23	30	2	28
特級衛生護理服務	-	-	-	-	-	-	1	-	1
醫院	-	-	-	-	-	-	1	-	1
初級衛生護理服務	16	2	14	17	2	15	21	1	20
衛生中心	1	1	-	1	1	-	1	1	-
醫院門診	-	-	-	1	-	1	2	-	2
私家診所	11	-	11	10	-	10	12	-	12
其他提供衛生護理服務場所	4	1	3	5	1	4	6	-	6
中醫及治療服務	5	1	4	9	1	8	8	1	7
路環	4	2	2	5	2	3	5	2	3
初級衛生護理服務	4	2	2	5	2	3	5	2	3
衛生中心	1	1	-	1	1	-	1	1	-
私家診所	1	-	1	1	-	1	1	-	1
其他提供衛生護理服務場所	2	1	1	3	1	2	3	1	2