

多點支撐、多重覆蓋的澳門社會援助體系*

鄧益奮**

回歸以來，澳門特區政府堅持“以民為本”的施政方針，高度重視改善民生福利，與市民共同分享經濟發展成果。在社會救助和社會援助方面，澳門特區政府致力扶助貧困弱勢群體。回歸祖國以來，澳門的醫療福利保障了大多數人口，澳門免費教育擴大了涵蓋面，減輕居民教育費用的支出，社會房屋為部份貧困家庭提供了低廉租金的住房服務。不論對低收入家庭、貧窮家庭或特定弱勢人群，特區政府提供了物質方面和服務方面的多元化和多層面的各種援助，盡力協助陷於困境的個人和家庭，不斷提升各項民生福利水準，形成“多點支撐、多重覆蓋”的社會救助體系和模式。

一、面向貧窮家庭的社會援助

面向貧窮家庭，當前澳門特區政府主要的社會救助措施包括經濟援助、社區就業輔助計劃、積極人生服務計劃、個人及家庭輔導服務及災難性援助。

（一）經濟援助

經濟援助的目的是，“透過向因社會、健康及其他需要特別援助的因素而處於或陷入經濟貧乏狀況的個人及家團提供社會援助，確保其生活上的基本需要能得到滿足”。經濟援助的對象是非常明確的，即“處於或陷入經濟貧乏狀況的個人及家團”。目前，澳門特區政府

* 本文為2016年10月中國社會保障學會社會救助分會和南京大學社會保障研究中心主辦的“華人社會救助研討會”的參會論文修改而成。

** 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所。

經濟援助金的種類包括一般援助金、特別援助金和偶發性援助金等三種類型。

1. 一般援助金

一般援助金是發放給已處於經濟貧乏狀況的個人或家庭，每一個月發放一次。依據第6/2007號行政法規“向處於經濟貧乏狀況的個人及家團發放援助金制度”的規定，正常情況下，援助金額是相應的最低維生指數數值與個人或家庭每月收入總和的差額。但在特別情況下，可根據實際情況的需要來提高有關計算所得的金額。法律還規定，援助金的發放期每次最長為十二個月，而且可以相同或不同期予以續期。每年一月，一般援助金的受益人獲發放一筆相等於一般援助金金額的額外款項。

在一般援助金的發放中，申請人的資格包括：持澳門特別行政區居民身份證；最近十八個月連續居住在澳門特別行政區；經社會工作局審核確認處於經濟貧乏狀況（見表1）；除家庭居所外無持有其他不動產，及所擁有的銀行存款及現金總數不超過所訂定的數值（見表2）。

由此，為瞭解相關受資助個人或家庭的一般援助金的收益金額，需要先瞭解澳門最低維生指數的基本情況。回歸以來，澳門最低維生指數不斷調整上升，已經形成了與物價相關的定期調整機制。當前，澳門最低維生指數的金額是1人家庭澳門幣4050元，2人家庭7440元，3人家庭10250元，4人家庭12460元，5人家庭14070元，6人家庭15680元，7人家庭17290元，8人或以上家庭18870元。

表1 澳門最低維生指數（2016年1月1日生效）

家庭成員人數	最低維生指數（澳門幣）
1	\$4,050.00
2	\$7,440.00
3	\$10,250.00

家庭成員人數	最低維生指數（澳門幣）
4	\$12,460.00
5	\$14,070.00
6	\$15,680.00
7	\$17,290.00
8人或以上	\$18,870.00

除了申請人的月收入之外，申請人的銀行存款數量也是發放援助金的主要判斷依據。為此，澳門特區政府設定了計算銀行存款及現金上限的方法，作為一般援助金發放的另一項依據。（見表2）

表2 計算銀行存款及現金上限的公式

個人及家庭成員狀況	計算公式
一般家庭	$RS \times 6 = A$
年齡六十五歲以下的獨居者	$RS \times 10 = A$
年齡六十五歲以上的獨居者	$RS \times 12 = A$

注：RS為最低維生指數，A為銀行存款及現金的上限。

2015年，澳門特區政府總共向4637個家庭發放一般援助金，超過7500人受惠，總發放金額約澳門幣2億5000萬元。¹

2. 特別援助金

澳門特區政府除了每月向處於經濟貧乏狀況的個人或家庭發放一般援助金外，亦會向具特殊需要的家庭發放特別援助金。依據法律的規定，特別援助金的發放予有特定需要的個人或家團，其類別、發放準則、發放方式及金額，由社會文化司司長以批示方式核准，不會計

1. “敬老金殘津皆調升 社局籌設親子館智障人宿舍”，澳門日報，2016年2月27日，A07版。

入其個人及家團的總收入內。特別援助金的類型包括學習活動補助、護理補助及殘疾補助，其金額見表3、表4、表5所示。

表3 學習活動補助

類型	金額（澳門幣）
就讀於幼稚園或小學者	每人每月200元
就讀於中學者	每人每月400元
就讀於大學者	每人每月600元

表4 護理補助

類型	金額（澳門幣）
在澳門特別行政區無親屬的獨居者	每月1000元
在澳門特別行政區有親屬者	每月800元

表5 殘疾補助

類型	金額（澳門幣）
在澳門特別行政區無親屬的獨居者	每月800元
在澳門特別行政區有親屬者	每月600元

3. 偶發性援助金

偶發性援助金是基於有關個人或家庭遇到特定事件，使其陷入經濟貧乏狀況，或導致其經濟狀況惡化，例如支付家人的喪葬費、公共災難或災禍、需購置殘障者或病患者的各類輔助設備、為住所進行必要的工程、取得基本的傢俱及家居設備、照顧處於危機狀況的未成年人、取得護理物料或必要的交通服務等。

（二）“社區就業輔助計劃”和“積極人生服務計劃”

在給予相關收益人社會援助的同時，澳門特區政府還致力於強化經濟援助受助人的就業鼓勵措施，改善弱勢社群的就業和生活環境。

自2006年起特區政府開展“社區就業輔助計劃”及“積極人生服務計劃”，透過職業培訓及津貼獎勵機制等方式，體現助人自助精神，鼓勵及支持有工作能力和就業條件的經濟援助受益人重投勞動市場，實現以工代賑，脫離貧窮生活。

“社區就業輔助計劃”由社會工作局與民間機構合作，安排有條件的人士在社會服務機構實習及提供津貼，輔助培養相關人員的工作信心和工作能力，達致重新就業。“澳門社會服務在具體運作上，社會工作局通過技術支援、財政資助、設施設備和物質的讓與等方式充分調動民間積極性，形成了政府部門和民間機構密切合作的夥伴關係，適應了社會需求。”²“社區就業輔助計劃”正是一個典型體現政府和民間機構密切合作的社會服務和社會援助計劃。“社區就業輔助計劃”期望通過與社服機構的合作，讓長期失業人士重投勞動市場。其目標是讓具工作能力的社會工作局援助金受益人，有一個過渡期的社區服務機會，重建工作的能力與信心，為正式工作做好前提的準備和鋪墊。服務對象是年齡介乎25-59歲的社會工作局援助金受益人；服務方式是需為參與機構提供每週二十四小時服務，並每週三至六小時參加培訓課程、社區活動、輔導服務。服務地點是澳門工會聯合總會、澳門明愛、澳門婦女聯合總會、澳門街坊會聯合總會屬下之服務單位或所安排的機構場所。以六個月為一期，需經評估後，視乎個案情況而定，最長可參與十八個月。透過此計劃，提供服務的參加者每月最高可獲發津貼澳門幣2000元。

“積極人生服務計劃”由社會工作局透過就業輔導及勞工事務局的求職平台，向參與者提供職業配對和就業輔導服務，鼓勵有工作能力的援助金受益人參加工作，從而更進一步脫離貧困網。可以認為，“積極人生服務計劃”是“社區就業輔助計劃”後幫助援助金受益人進一步脫離貧困網的銜接性下一步計劃。通過“社區就業扶助計劃”之後，援助金受益人具備了一定的技能和信心真正能獨立進步就業市場，但其收入水平又仍然低於正常市場報酬的情況下，就可以尋求“積極人生服務計劃”的幫助。“積極人生服務計劃”服務對象是年

2. 甄炳亮：“澳門社會服務發展及其啓示”，《中國民政》2012年第6期，第27-29頁。

齡介乎25-59歲，有工作能力的社會工作局援助金受益人，提供個人就業輔導、電話輔導跟進、轉介服務、職業配對以及職後跟進服務等。參加者在進入勞動市場後，雖然其收入略高最低維生指數的上限，但仍可收取一段時期的援助金，以此來激勵參加者積極投入工作。其金額及期限將根據其工作收入、家庭總收入與社會工作局設定的計算方法來釐定，其計算方法如表6所示。

表6 積極人生服務計劃的援助金計算方法

家庭成員 人數	調升後的最低維生指數 (a)	批核係數 (b)	收入批核上限* (a x b)
1	4,050.00	1.5	6,080.00
2	7,440.00	1.45	10,790.00
3	10,250.00	1.4	14,350.00
4	12,460.00	1.35	16,820.00
5	14,070.00	1.3	18,290.00
6	15,680.00	1.25	19,600.00
7	17,290.00	1.2	20,750.00
=> 8	18,870.00	1.15	21,700.00

二、面對低收入家庭的社會援助

針對部份低收入而又未符合領取援助金條件，但生活仍有一定壓力的家庭，澳門特區政府主要通過每年兩次“三類弱勢家庭特別生活津貼”及2009年開展的“短期食物補助計劃”，協助有需要家庭舒解生活困難。

(一) 三類弱勢家庭的特別生活津貼

除了援助貧困家庭外，澳門特區政府還不斷增加經濟援助類型，以覆蓋更多需要援助的人士。自2003年起，特區政府透過“特別生活津貼

發放計劃”向正接受定期援助、或收入不高於維生指數一定倍數（2016年度為1.8倍）的三類弱勢家庭（單親、殘疾及長期病患者家庭），每年兩次發放一次性的特別生活津貼。2016年度的津貼金額詳見表7。

表7 三類弱勢家庭的特別生活補助

家庭成員人數	津貼金額（澳門幣）
1	2450
2	3700
3	5100
4	6200
5	7000
6	7800
7	8600
8人或以上	9400

澳門特區政府2016年5月向澳門約4066個符合資格的三類弱勢家庭（定期援助金的三類弱勢家庭1980戶，經協辦社團／機構申請的三類弱勢家庭2086戶）發放2016年第一期特別生活津貼，舒緩有關家庭的生活壓力，總支出約澳門幣1610萬元。2016年8月向澳門約4166個符合資格的三類弱勢家庭（定期援助金的三類弱勢家庭2008戶，經協辦社團／機構申請的三類弱勢家庭2158戶）發放本年度第二期特別生活津貼，舒緩有關家庭的生活壓力，預計總支出約1650萬澳門元。值得一提的是，三類弱勢低收入家庭中，包括接受特區政府援助金的家庭，也包括沒接受政府援助金的家庭，後者需要在相關的社團進行登記申請。之所以要進行這樣的安排，是因為社團比政府更清楚瞭解有關家庭的實際生活情況，可以更好地發掘其需要的家庭服務，從而提供更適切的服務。

（二）短期食物補助服務

澳門特區政府於2009年7月啟動“短期食物補助計劃”，為未被納入援助金網絡的低收入人士，或遭逢突變的援助金受益人及其家庭，

以短期補助的方式，提供最基本的生活食糧。短期食物補助計劃的目的是減少貧困人士的經濟壓力，為面對突發性入不敷支的貧困人士提供個人或家庭的短期性食物補助服務。受惠者可獲食品包括主糧如白米、麵條及麥片，以及副糧如罐頭食品、餅乾、雞蛋及水果等。其服務對象主要分為兩類，一類是以澳門為常居地的本澳居民，且未納入社會工作局援助金網絡之低收入個人 / 家庭，同時處於失業 / 新來澳人士（連續居住本澳未滿18個月） / 露宿者 / 遭逢突變家庭 / 正輪候經濟援助人士；另外一類是遭逢突變的援助金受益人 / 家團。

讓更多有需要人士受惠，特區政府決定將“短期食物補助計劃”交由民間社團承辦，以加強服務效益。2011年9月26日，“澳門明愛”於通過投標方式承辦該服務，取名為“明糧坊”。“澳門明愛”是一個非政府慈善機構，專門為不同人士、家庭及社區提供多元化的社會服務。“明糧坊”投入運作多年以來，不斷對服務成效進行統計和研究，希望透過適度的調整，令服務得以惠及更多有需要人士。明糧坊是透過公開招標的方式，讓有興趣的食品供應商參與投標，合約內對於食品價格、供應等都有一定的規定，從而令食品價格及貨源更穩定，確保了食品來源的安全性。此外，明糧坊分配食物的標準，是按服務對象的實際情況來處理，如是一個家庭，會按家庭人數進行分配；如有一歲以下的嬰兒，會在食物分配中加入奶粉，令服務更能滿足低收入家庭的需要。

三、面對特定人群的社會援助

（一）殘疾津貼及服務

1. 殘疾津貼

2011年，澳門立法會通過了《殘疾津貼及殘疾人士免費衛生護理服務的制度》。法案是一項關顧本澳殘疾人士的福利制度，是特區政府進一步完善殘疾人保障制度的重要舉措。根據《殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度》法律，特區政府向符合資格的澳門特區永久性居民發放殘疾津貼。當前，殘疾津貼每年發放一次。2016年9月，經聽取

復康事務委員會意見，分為兩個級別：被評為輕度或中度殘疾者每年獲得普通殘疾津貼8000澳門幣，被評為重度或極重度殘疾者每年獲得特別殘疾津貼16000澳門幣。2016年，普通殘疾津貼及特別殘疾津貼的合資格領取殘疾人士約9800多人，涉及發放金額約澳門幣1億1000萬澳門幣。

2. 殘疾服務

通過與民間機構和公共部門開展合作，特區政府為殘疾人士及其家庭提供支援與輔助服務。目的在於協助殘疾人士克服困難障礙、增強獨立自信、發揮天賦潛能、以及提升生活素質。與此同時，向為殘疾人士提供服務的民間社團和社會設施提供技術支援和資源輔助。主要的服務體現為殘疾人士院舍轉介服務和康復中心轉介服務，前者的服務對象是因殘障或精神病患而缺乏自理能力，並且需要入住社會工作局所資助的殘疾人士院舍的個人或家庭成員；後者的服務對象是因殘障或精神病患而需要學習生活自理能力和職業訓練的個人或家庭成員，並且需要獲得社會工作局所資助的殘疾人士康復中心提供的服務。

（二）長者津貼及服務

1. 敬老金

為體現對澳門特別行政區長者的關懷，並弘揚敬老美德，澳門特別行政區政府於2005年開始向長者發放普遍福利性質的敬老金，作為對長者，特別是獨居長者的一份心意。當前，敬老金金額為每年8000澳門幣。2016年，澳門合資格領取敬老金的長者約有7100人，涉及發放金額大約澳門幣5億6000萬元。

2. 長者服務

特區政府經多年與民間機構的努力，已為長者建立了一個涵蓋社會保障、醫療衛生、社會福利、公共房屋及持續教育等服務範疇的長者服務體系。回歸後，長者服務特別是獨居長者服務從無到有，不斷

關注獨居長者的精神認知狀態、抑鬱症狀及社會網絡障礙等方面的情況，取得了長足的進展。特區政府在2005年就重組了“家居照顧及支援服務隊”，並陸續開展“獨居長者連網支援計劃”、“長者關懷服務網絡”及“平安通呼援服務”。近年來，澳門特區政府加大對社區安老服務的支援，優化安老設施和服務，支援社區開展老人服務，過去幾年先後有十間長者服務機構投入運作，並在新填海區預留土地，興建相關設施。

（三）個人及家庭輔導服務

對處於生活的困境，需接受輔導及生活資訊提供等服務的個人或家庭成員。提供心理及情緒輔導服務、跨學科輔導服務、單親網絡互助服務。其中，單親網絡互助服務的內容包括以家訪方式瞭解單親家庭的狀況及需要；跟進有需要接受輔導之家庭；提供小組輔導服務；提供教育性及康樂性活動；建立單親義工。單親家庭方面，社會工作局2005年推行“單親網絡輔助服務”，透過個案工作、小組工作、恆常活動，扶助單親家庭建立穩固關係和互助網絡，共同克服困境。

（四）災難性援助

因受公共事故或自然災害（例如水災、火災、塌樓、颱風等）影響而需緊急援助或庇護服務、資源提供和心理輔導等的個人或家庭。援助內容視乎災情和災民的情況提供援助，主要包括安排入住災民中心、提供經濟及物資方面的援助以及安排社工為情緒不穩定的災民進行心理輔導等。

四、政府與民間的親密夥伴關係

特區政府先後成立了社會工作委員會、長者事務委員會、復康事務委員會、禁毒事務委員會，婦女及兒童食物委員會，吸納民間機構代表進入政府社會援助政策制訂的體系。“澳門社會服務在體系結構方面，形成了由行政長官負責制定社會工作政策、監督評估政策執行

情況，由多個政府部門代表、民間機構人員和在社會服務領域被公認的傑出人士組成的社會工作委員會負責為行政長官制定政策和評估執行情況提供意見。”³

特區政府對民間社會服務機構的扶持主要體現在三個方面。首先是技術支援。主要是政府在服務運作、人員培訓和技術資訊等方面為民間社會服務機構提供協助。其次是財政資助。包括社會服務設施的定期津助、物資購買和工程維修資助、特別活動津助。2010年，特區政府投入社會服務領域的財政資金達9.7億澳門元，其中大頭是支援了民間社會服務機構，達4億澳門元，2011年支援民間社會服務機構資金達4.5億澳門元，仍是佔用資金最多的。⁴最後是設施、設備和物質的讓與。主要是由社會工作局通過委托服務方式，提供服務場所和相關物質條件給民間機構使用。通過以上三種扶持民間社會服務機構的措施，澳門特區政府就從組織結構、政策制度和服務提供、資金保障等方面對澳門民間社會服務的供給進行了較為規範的管理。其中，特別是在財政資助方面，特區政府因應澳門社會變化和經濟發展後社會服務設施營運成本上升和人資流失等問題而出台了新的社會服務資助制度，以創設更佳條件穩定人員隊伍，回應業界訴求，促進社會服務發展。新的社會服務資助制度的內容包括規定了資助結構包括人員開支、經常開支、行政開支及年度活動開支的資助，同時對民間服務機構倘有的服務性收入處理進行了規定，也並對民間服務機構的財政收入和支出進行監督。

從社會服務設施的數量來看，澳門大多數社會服務設施是由民間機構成立的。澳門現有的社會服務設施總共有249個，其中特區政府社會工作局屬下的社會服務設施只有8個，即青洲災民中心、下環老人中心、筷子基耆康中心、康復服務綜合評估中心、戒毒及維持治療服務—青洲青少年輔導中心、戒毒及維持治療服務—黑沙環藥物治療中心（美沙酮）、健康生活教育園地防治問題賭博處—志毅軒。見表8所示。

3. 甄炳亮：“澳門社會服務發展及其啓示”，《中國民政》2012年第6期，第27-29頁。

4. 甄炳亮：“澳門社會服務發展及其啓示”，《中國民政》2012年第6期，第27-29頁。

表8 澳門社會服務設施概況

社會服務	社會服務設施	數量
家庭服務（共35個）	社會工作中心	5
	家庭服務中心	18
	臨時收容中心	4
	輔導服務機構	1
	災民中心	1
	單親網絡互助服務	5
	新來澳服務人士綜合服務	1
兒青服務（共69個）	托兒所	53
	兒童及青少年院舍	9
	社區青少年工作隊	5
	青少年及家庭綜合服務	2
長者服務（共63個）	安老院舍	18
	家庭照顧及支援服務	5
	獨居長者服務	2
	長者日間中心	11
	耆康中心	24
	平安通呼援服務	1
	長者綜合服務中心	2
康復服務（共34個）	康復院舍	9
	日間中心	10
	庇護工場	2
	職訓中心	6
	教育中心/職前教育中心	2
	康復巴士服務	2
	評估中心	2
	綜合服務	1
社區服務（共17個）	社區中心	14
	短期食物補助服務	3

社會服務	社會服務設施	數量
防治藥物依賴服務（共14個）	戒毒復康院舍	4
	戒毒復康服務	2
	預防藥物濫用服務	5
	戒毒外展服務	3
賭博失調防治服務（共14個）	賭博失調輔導服務	9
	預防賭博失調服務	5
社會重返服務（共3個）	更生服務	1
	青少年服務	2
總量	249	

五、總結

澳門特區的社會援助區分出援助貧困家庭、援助低收入家庭和特定弱勢社群三個層面，跳出社會援助是只援助貧困家庭的界線，擴大了援助範圍。它以“家庭”為援助的基本單位，集中精力對貧困家庭、低收入家庭及特定弱勢社群進行多方面的援助，形成了多點支撐和多重覆蓋的社會援助體系。在多重社會援助之下，澳門弱勢群體有了較好的安全網，對於陷入困難程度更高的弱勢社群，可以享受政府多方面和多層面的支持和幫助。比如，收入少於最低維生指數的長者可以獲得敬老金，也可以獲得“一般性經濟援助”以得到基本的生活保障。在這個基礎上，如果該長者屬於長期病患或殘疾人士並符合相關的資格條件，還可同時獲發“護理補助”或“殘疾補助”。

配合多重社會援助模式的運作，澳門形成了政府與民間團體的合作模式、政府部門間的合作模式，從而為市民提供了較好的社會安全網。在很多社會援助政策和措施中，政府需要得到民間團體的支援和相關的專業服務，才能順利展開援助專案，也才可以真正實現精準化的扶貧。民間社團對社會援助的參與度極高，以及政府與民間團體在社會援助中的良好合作關係，是澳門多重覆蓋社會援助體系的特色和亮點。

