

《長者權益保障綱要法》草案

公眾諮詢總結報告

(二零一三年一月)

社會工作局

目錄

前言	3
第一部分 立法保障長者首階段諮詢	4
一、諮詢安排	4
二、諮詢活動一覽表	4
三、意見收集及分析	5
第二部分 《長者權益保障綱要法》框架諮詢	14
一、諮詢安排	14
二、諮詢活動一覽表	14
三、意見收集及分析	15
第三部分 《長者權益保障綱要法》草案諮詢	21
一、諮詢安排	21
二、諮詢活動一覽表	21
三、意見收集及分析	22
結語	41

前言

為進一步確保長者能獲得家庭和社會的適當支援，促進長者的生活福祉，特區政府分別在 2008 年 11 月 1 日至 11 月 30 日、2011 年 6 月 23 日至 8 月 8 日以及 2012 年 6 月 29 日至 8 月 12 日期間，就長者立法事宜進行了三次公眾諮詢，三次公開諮詢分別為：立法保障長者首階段諮詢、《長者權益保障綱要法》框架諮詢及《長者權益保障綱要法》草案諮詢。

首階段諮詢的目的主要是收集社會各界對立法的基本目標、整體取向的意見；《長者權益保障綱要法》框架諮詢的主要目的是收集社會各界對立法的具體內容的意見；《長者權益保障綱要法》草案諮詢的主要目的是聽取社會各界對具體法律條文的意見。期望透過以上三個階段的諮詢，集思廣益、廣納民意及讓公眾充分參與整個立法進程，從而完善草案內容及條文。

為便於閱讀及理解《長者權益保障綱要法》草案公眾諮詢總結報告，2012 年草擬供本法草案諮詢用途的叫草案，2013 年草擬供本法法律提案用途的叫法案草案。

第一部分 立法保障長者首階段諮詢

一、諮詢安排

主要透過邀請專家學者引介有關立法保障長者的基本理念和各地法例的實踐經驗，同時透過發放諮詢文本及意見收集表邀請市民大眾對立法的基本目標、整體取向和優先關注內容等發表意見。社會工作局亦拜訪了本澳 7 個社團機構，收集諮詢意見。此外，也前往部份長者服務單位聽取服務使用者的意見和在互聯網及傳播媒體進行宣傳推廣等。

二、諮詢活動一覽表

日期	活動形式	對象
1/11/08	兩場引介諮詢會	1. 社會工作委員會委員 2. 長者事務委員會委員 3. 長者服務機構 4. 社會服務機構 5. 長者/市民
1-30/11/08	透過諮詢文本與意見收集表/公函/報章/電台/網頁等方式推廣及徵集意見	1. 公共部門、長者及社會服務機構等 2. 長者/市民/社會各界
	社團/機構拜訪	1. 同善堂 2. 母親會 3. 仁慈堂 4. 澳門明愛 5. 澳門街坊會聯合總會 6. 澳門工會聯合總會 7. 澳門婦女聯合總會 8. 部份長者服務單位

三、意見收集及分析

社會工作局在諮詢期內共收到來自各界的意見書 20 份，另亦記錄了長者事務委員會委員、兩場引介諮詢會的參與者、7 個社團的代表及 5 間長者服務單位的長者就立法保障長者事宜發表的各項意見。

經分析所收集的意見和建議後，可歸納以下各主要議題的意見及建議：（括號內的數字為有關意見在諮詢意見來源中被提及的次數）

1.目標與整體取向

(1)基本目標

- 1.1 老有所養、老有所依、老有所屬（3）。
- 1.2 老有所為（2）。
- 1.3 老有所學（2）。
- 1.4 老有所樂（2）。
- 1.5 保障長者享有人權：尊嚴（4）、得到尊重和免受歧視（3）、信仰（1）、隱私（1）。
- 1.6 保障長者得到基本生活所需，包括衣、食、住、行（5）。
- 1.7 保障長者享有基本自由、獨立及自主生活（2）；擁有：
 - 參與社會（4）；
 - 財產支配（6）；
 - 繼續接受教育及獲得資訊（6）；
 - 享受社會福利（10）；
 - 居住地方（6）；
 - 死亡方式（3）；
 - 進行休閒活動（1）；
 - 婚姻（1）；
 - 生活品質（1）等權利。
- 1.8 建立敬老、愛老、養老的社會（3）。
- 1.9 構建“積極老年生活（Active Ageing）”（1）。

(2)整體取向

2.1 基本原則

2.1.1 先就長者所需、具迫切性的方面進行立法，其餘按部就班地進行（3）。

2.1.2 愛護／保障長者福祉的責任不只由服務機構承擔（1）；

整個社會都有責任為所有長者提供經濟保障、高水平的保健服務、醫護服務和康復服務、並負擔這些醫療保健服務的財政開支（1）。

2.1.3 立法以道德倫理為出發點，立法時可擴大諮詢對象至青年團體(1)。

2.1.4 立法所提供的保障應具持續性（1）。

2.1.5 持續改善不同世代長者之“健康狀況（Health Status）”（1）。

2.1.6 清晰界定何為長者的個人權利（1）。

2.1.7 立法必須清晰及完整，有利日後集中完善（1）。

2.1.8 政策應結合實際情況，華人社會的主要方向是家庭和睦與“敬老、愛老、護老”（1）。

2.1.9 考慮不同性別、年齡之長者的需要（1）。

2.2 法例形式

2.2.1 以綱要法形式先制定框架性法律，提供指導方針及法律精神，再從細則性條文逐步制定/以行政法規施行（5）。

2.2.2 整合現時有關長者的法例，成為完整的法典（2）。

2.2.3 擔心綱要法較概念性，實施力度不足，認為可參考台灣的相關法例，加入一些實質性內容，使長者得到具體利益（1）。

(3)法例的保障對象

3.1 訂定長者立法保障對象的年齡（1）。

3.2 長者年齡界限為 60 歲以上、80 歲以下，耆老者則為 80 歲以上（1）。

(4)立法的正負面考量

4.1 可能會引起代際衝突（1）。

4.2 法律是輔助工具，提供標準(1)。

4.3 立法可保障長者權利(1)。

2.具體內容

參考聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會制定的《亞洲及太平洋老齡化問題澳門行動計劃》實施指導方針涉及的七個領域，包括：A.老年人的社會地位、B.老年人與家庭、C.健康與營養、D.住房、交通和建築環境、E.老年人與市場、F.收入的保障、維持和就業、G.社會服務和社區，以下將首階段諮詢收集到有關立法保障長者的具體內容的意見作出分類彙整列述：

(1)老年人的社會地位

1.1 從學校及公民教育、宣傳等方面著手，向學生及社區推廣敬老愛老的觀念，加強年青一代敬老尊長的文化及風氣（8）；

將保障長者的相關法律內容列入正規教育中（1）。

1.2 於法律中明確長者有接受教育的權利，並強化現有及增加長者教育機構，讓長者可以活到老學到老（4）。

1.3 有接受資訊的權利（1）。

1.4 讓長者過自主的生活，對涉及自身的事情有作決定的權利，任何人不得以暴力、經濟封鎖等方式干涉（2），包括：

如何處理死亡、是否選擇安樂死（2）；

如何渡過晚年生活，如選擇於澳門、內地、自家或安老院養老（3）；

擁有婚姻自由（1）。

1.5 維護長者尊嚴，需明文禁止以暴力或其他方法公然侮辱長者、誹謗或虐待長者（2）；

在人權上受到重視和尊重（1）；

生活空間及隱私受到保障（1）。

1.6 加強對有關立法工作的宣傳，讓長者得知自身權益/義務（2）。

(2)老年人和家庭

2.1 贊同子女需供養父母（6）；

強制不供養父母的子女修讀有關父母教育及長者教育課程，有合理解釋及健康問題除外（1）；

政府需為願意供養父母，但經濟有困難的子女或其他護老者提供經濟或社會福利上的支援及協助，如稅務優惠、生活津貼等（3）；

表揚對長者提供良好照顧的家庭／人士（1）；

譴責對長者負有供養義務卻拒絕履行責任的人士（1）；建議應設定子女供養父母的條文，若遇問題如經濟不允許，再額外處理（1）；

不建議以具體法律條文規範子女該怎樣對父母負責任，如強制供養，彼此應有協商的空間（2）；

供養責任包括經濟上供養、生活上照料、精神上慰藉、提供醫療費用及護理等（1）。

2.2 子女需自立。在日本，政府會強制賴在父母家不工作的成年人住到政府宿舍，進行學習並尋找工作；父母有權要求與相處不來、有工作能力的子女搬離父母家（1）。

2.3 鼓勵子女與父母同住（1）；

關注長者被子女離棄的問題（2）。

2.4 關注虐老，如疏忽照顧等問題，作出針對性研究（2）；

在防治虐老方面作出規範，可像香港一樣有懲罰性的法則，並設立強制性通報機制（4）；

對嚴重虐老行為，應以「公訴」形式向施虐者追究責任（1）；

受監察的對象包括長者的家庭及接受照護服務的機構（2）；

設立跨專業的支援網絡，為受虐長者提供適切援助（1）。

2.5 設立專門接受長者反映與子女間相處問題、且協助解決的機構（2）。

2.6 透過舉辦活動、公民教育、學校道德教育及廣泛宣傳，營造出社會反哺雙親的氛圍，達到老有所養的目標（2）。

(3)健康與營養

3.1 增建醫院及社區衛生中心（3）；

透過在醫院或衛生中心內設長者專屬的門診及急診服務／老人專科病房，縮短長者輪候醫療服務的時間（8）；

縮短化驗服務輪候時間（1）；

長者有權優先接受醫療服務（1）；

保障長者享有具質素的醫療服務(1)。

3.2 為有長期病患之長者提供住院服務（1）；

衛生局應派醫生到每間院舍為需要定期覆診的長者提供服務，減低重症長者的痛苦（1）；

派專車接送／現金資助有長期病患或特別需要的長者到醫院就診，減輕其經濟負擔（1）。

3.3 將現時為長者提供的免費醫療服務或醫療券等福利，延伸至私家醫院、中醫診所、私家診所及私家醫生（1）、內地鄰近地區，如珠海，由政府過賬予國內醫療服務機構（1），讓長者有權選擇適合自己的醫療服務（1）。

3.4 完善藥物供應服務：

衛生中心藥物質素不佳，即使已告知醫生某種藥物效果不太，覆診時仍被配以相同藥物（1）；

關注本澳藥物零售價較香港高（1）；

引入外地先進醫療科技儀器及藥物（1）。

3.5 完善醫療服務程序：

因應情況，尤其是遇上暴雨或颱風等惡劣天氣時，提早開放衛生中心讓求診者可於診所內等候（1）；

豁免有緊急狀況的長者不需親人或院舍人員作擔保即可施行手術（1）；

檢視由衛生中心轉介至山頂醫院的標準是否過嚴（1）；

縮短現時長者保健至少三個月或以上的時間間距（1）。

3.6 向長者宣傳舒緩情緒、減壓、精神健康重要性等課題及求助渠道（1）。

3.7 其他期望提供的醫療或相關服務包括：

護理（1）；

裝假牙及助聽器（1）；

精神病治療（1）；

在山頂醫院設姓名電子板（1）；

臨終關懷及照顧（1）。

(4)住房、交通和建築環境

4.1 增建適合長者居住的房屋／長者宿舍，為長者營造安全的居住環境（10）；

多建不需經濟審查的長者宿舍（1）；

為興建適合長者居住房屋的建築商提供部份稅項減免的鼓勵（1）。

4.2 優化長者申請住房的服務：

長者申請社會房屋及長者宿舍時，簡化申請程序或優先處理（2）；

清晰評審長者申請住房的準則及法規，有意見指如對獨居老人的申請提供優先處理，是否會令一些後輩寧願不與長者同住（1）；

有些個案於申請房屋時把長者算在內，但申請成功後卻不願與其同住（1）；

建議虛報申請資料如同住者或經濟狀況等都須負上刑事責任（1）。

4.3 為選擇不與子女同住但有能力的長者提供經濟房屋（1）；

對獨居或因與兒女相處不和且有居住需要的長者優先提供租屋支援（1）。

4.4 應為擁有自住物業的 65 歲或以上長者提供住屋稅務優惠，如調低稅率或定額減費(1)。

4.5 改善／增設公共場所的無障礙設施，減少長者在社區生活的危機：

樓梯處設扶手、斜坡或升降機等（2）；

公共設施／服務的告示，如指示牌／標貼等用大字體，方便長者閱讀（1）；

設立方便長者及殘疾人士上落交通工具的地方（1）。

4.6 為長者提供各項更便利出行的服務及優惠，包括：

免費乘坐公共交通工具（2）；

使用「頤老咭」長者優先享有公共交通工具上的坐位（2）；

限制車廂內乘客人數（1）；

將享有乘車優惠及康樂設施優先使用的對象，由現時為 65 歲以上長者調降至 60 歲長者（1）。

(5) 老年人與市場

5.1 立法保護 65 歲或以上長者參與投資時，須有第三者的見證下方可簽署（1）；

若投資項目屬高風險投資，不得售予 65 歲以上人士（1）。

5.2 人均壽命延長，但高齡長者購買保險有一定困難，期望能提高購買保險的年齡（1）；如旅遊保險（1）。

5.3 鼓勵商戶推出方便長者使用的日常用品、輔具及服務（2）。

(6) 收入的保障、維持和就業

6.1 長者有權依法享有財產支配權，包括資產及物業，不能被任何人侵吞（7）；
如當長者到銀行從戶口提取大量款項或轉賬時，銀行應通知有關長者家人及其詢其提取的大量現金用途為何，以防長者被騙（1）；

防止長者福利金（如養老金）被他人拿取（1）；

長者對機構的財物捐贈，要有見證人（1）。

6.2 鼓勵和給予長者機會繼續參與社會生產事務，利用自己專業再服務社會（7），可結合社會企業進行(1)。

6.3 以按揭的方式讓長者將物業按揭給政府使其獲得更多的生活保障(1)。

6.4 完善各項福利服務：

調升敬老金金額，部份意見指需與生活水平掛鈎（10）；

簡化敬老金申請手續（1）；

儘快落實雙層式社會保障，尤其需關注過去未有供款之高齡長者、雙無長者，制定讓他們補回供款的方案（10）；

劃一／拉近養老金與經濟援助的發放金額（2）、與經濟發展掛鈎（1）；

降低申請經濟援助的資格（1）；

為殘疾、有長期病患及特別需要的長者，提供額外經濟補助（2）；

敬老金與養老金重疊派發，浪費社會資源（1）；

確保長者經濟保障（2）；

敬老金應給予所有澳門人（1）。

6.5 教導長者理財（1）。

6.6 獨居長者由特區政府確保晚年生活(1)。

(7)社會服務和社區

7.1 完善安老院舍服務：

關注不足問題，希望增建安老院舍及增加宿位（10）；

支持及扶助社會人士／民間團體開辦院舍服務，或資助私營院舍運作（3）；

設立長者中途宿舍（1）；

縮短長者輪候院舍的時間（1）；

與內地／外地院舍合作，為長者提供多一個安老選擇（1）；

加強院舍服務的監管（2）；

訂立院舍對長者疏忽照顧的懲處(1);

檢討對院舍及其他社會服務機構的津助，應以照護服務的重要性而非服務質素來評定資助金額（1）。

7.2 因應長者負擔能力，或整體上調低／免除院舍服務收費（3）；

以“安老／福利券”形式讓長者購買院舍服務（2）。

7.3 關注嚴重殘疾老人的生活（1）。

7.4 規範長者服務設施用地的使用，避免有居民在興建上作出反對(2)。

7.5 社區及家居支援方面：

逐步發展家居護理系統網絡／緊急支援（2）；

加強護老者的支援服務，如鼓勵社區為長者照護的人，如其家人及傭人開辦照料長者的相關課程（2）；

延長日間護理中心的服務時間（1）；

鼓勵鄰舍關懷長者（4）；

允許引入內地勞工或培訓本地單親婦女成為照顧者，照顧有需要的長者，避免因語言不通出現溝通不足情況（1）、上述聘用計劃延伸至老人院（1）；

強化長者外展服務，主動接觸及探訪如患有精神病及老人痴呆症的長者（1）；

鼓勵和支援義工為長者服務(1)。

7.6 長者申請各項政府服務應予簡化程序或作優先處理（2）；

免除 65 歲或以上駕駛者的准照費，現時為澳門幣\$200，70 歲以上每 2 年續一次(1)。

7.7 鼓勵長者多參與社會，擴闊人際網絡，保持身心健康（2）；

為長者增加文娛康樂設施／康體活動網絡（4）。

7.8 設立更多切合長者需要的服務：

收費便宜的長者食堂（1）；

獨立長者法庭，提供免費律師援助（1）。

7.9 加強各項社會服務的宣傳（1）。

(8)其他

8.1 善用長者事務委員會功能，設立小組專責討論和跟進立法過程，以及日後不斷研究和完善相關法規（1）。

8.2 考慮長者保障立法的議題時，應推動執法部門與相關團體構建溝通平台（1）。

透過首階段諮詢，社會工作局更加肯定應善用長者事務委員會功能，設立小組專責討論和跟進立法過程，日後不斷研究和完善相關法規；以及在考慮長者保障立法的議題時，應進一步與執法部門和相關團體進行溝通。此外，社會工作局亦意識到儘管本澳存在不少保護長者的法律，但均較零散和長者政策欠缺整體取向，故有需要作出必要整合和制定基本原則，且政策應結合澳門實際情況，尤其須考慮華人社會的家庭觀念和倫理意識。

為此，透過首階段諮詢和隨後分析研究，社會工作局初步認為宜以綱要法形式先制定框架性法律，就長者的權益保障提供指導方針及法律精神，但同時擔心綱要法較概念性，實施力度不足，認為可參考台灣的相關法例，在綱要法中加入一些本澳現行制度所欠缺但具操作性和實效性內容，例如長者照顧體系以及保護措施等，以加強對長者的保障。

首階段諮詢所收集的意見亦為隨後各階段諮詢和分析研究提供了基礎，且使社會工作局進一步意識到有必要對有關議題廣泛收集社會的意見和須對有關內容進行下一步法律分析。社會工作局於二零一零年委託了專業機構，對長者立法工作進行了法律技術分析並制作相關報告（有關報告內容詳載於社會工作局的網頁）。而按照該報告的建議和考慮有關問題重要性、長者和社會各界廣泛參與性等因素，社會工作局決定下一階段工作並不是先草擬草案文本和對文本進行公開諮詢，相反，是根據工作計劃，於二零一一年擬訂了長者權益綱要法之框架，並先對框架內容進行公眾諮詢。

第二部分 《長者權益保障綱要法》框架諮詢

一、諮詢安排

收集了首階段諮詢意見後，社會工作局在二零一零年對長者立法工作進行了法律技術分析。其後，根據工作計劃，社會工作局擬訂了長者權益綱要法之框架，並進行公眾諮詢。該框架的主要內容以要點之方式呈現，立法要點包括：

法律的宗旨和適用對象；

本地的養老模式之內容，包括居家式養老、社區式養老及機構式養老；

對長者照顧之責任，包括對長者的短期保護措施及長期安置措施等；

長者的社會參與；

長者的各項基本權利與福利；

長者的社會保障；

負責協調及監管之部門，上述部門與私人機構之合作；

違反本法之責任。

二、諮詢活動一覽表

諮詢專場	日期	對象
1. 長者專場(使用長者服務機構的長者)	2011年6月30日 (星期四)	社會服務機構的長者
2. 社會大眾專場 (I)	2011年7月2日 (星期六)	公眾人士
3. 社會大眾專場 (II)	2011年7月3日(星期日)	公眾人士
4. 服務提供者專場	2011年7月6日 (星期三)	社會服務機構的業界服務人員
5. 專業界別專場	2011年7月6日 (星期三)	法律界、教育界、醫療界和相關委員會成員等
6. 社會工作委員會、社區諮詢委員會及民政總署諮詢委員會專場	2011年7月13日 (星期三)	社會工作委員會、社區諮詢委員會及民政總署諮詢委員會之委員

7.長者專場(公眾長者)	2011年7月13日 (星期三)	公眾人士-長者
--------------	---------------------	---------

三、意見收集及分析

在2011年6月23日至8月8日期間，社會工作局共收到媒體報導164篇，論壇發帖53條（主帖6條，回帖47條）。收到的市民意見共207份（其中包括112份來自七場諮詢場的意見，65份收集箱／市民來信，20份電子郵件，10份來自其他渠道）。

經分析所收集的意見和建議後，可歸納以下各主要議題的意見及建議(有關報告內容詳載於社會工作局的網頁)：

上述的公眾意見涉及13個範疇，包括法律宗旨、法律適用對象、長者照顧模式、政府責任、家庭責任、社會責任、長者的權利、長者的福利與保障、長者的義務、推動長者社會參與、協調及監管實體與各服務實體間的合作和溝通、違反法律的責任和其他長者問題，共63個議題，各議題總量776條。

對於《長者權益保障綱要法》框架公眾諮詢收集的重點議題，特區政府的回應和說明如下^{註一}：

1. 關於訂定本法的宗旨

除老有所養、老有所屬和老有所為外，諮詢意見提出本法的宗旨尚可包括老有所醫、老有所學、老有所樂、老有所安和老有所依等。考慮到在此方面的意見眾多，難以盡列，而老有所養、老有所屬和老有所為已總體包括長者在生理和心理等方面的各種需要，草案建議採用老有所養、老有所屬和老有所為作為本法的宗旨。

2. 關於訂定本法的適用對象範圍

(1) 公眾意見對於本法的適用對象是否應該包括非永久性居民有較大的分歧。而為保留彈性，草案建議本法的適用對象一般而言包括永久性居民及非永久性居民，但不妨礙因應具體情況，個別法例可對其適用對象作出特別安排。

^{註一}：為便於閱讀及理解，2012年草擬供《長者權益保障綱要法》草案諮詢用途的叫草案。

(2) 大部分意見認同本法的適用對象年齡應設定在 65 歲或以上，草案建議以年滿 65 歲的居民為適用對象；亦有意見認為本法應對非常居本澳的長者提供如常居澳門的長者般的保障。草案建議無論居澳長者或非居澳長者均受本法的保障。但是，對於上述兩種情況不宜作一刀切規定，故此，草案亦建議不妨礙個別法例就適用對象方面作出特別安排，以便留置空間，容許現行或未來的法例對具體問題(例如資源合理配置)作出務實的處理和安排。

3. 關於訂定長者照顧的責任

大部分意見認為政府應該增建更多護老院、安老院等院舍和加強宣傳敬老、愛老、養老的風氣，子女應該盡能力履行扶養義務，並認同社會應加強對青少年敬老、愛老、護老的教育。草案建議以“維護長者的權益是家庭、政府和社會的共同責任”作為本法的指導方向，家庭照顧是長者照顧的基礎，家庭和其他負有扶養義務的人應照顧長者的各種需要，特區鼓勵及支持家庭照顧長者及與長者同住。此外，尚建議政府應自行或透過其他實體在居家環境中為有需要的長者提供居家式服務，亦應自行或透過其他實體設立各種長者服務中心，或透過其他社區資源，為有需要的長者提供各種社區式服務。同時，政府應自行或透過其他實體設立各類院舍，向有需要的長者提供住宿、起居照顧、日常餐飲及衛生護理等機構式服務。

4. 關於訂定長者的權益與保障

(1) 有不少意見認為長者應該有尊嚴，受人尊敬。長者是社會一份子，應該與其他居民一樣享有平等的權利。此外，長者為社會貢獻一生，對於特定的範疇在可行的情況下更可賦予長者專屬的權利。草案特別強調了長者的社會地位以及長者的各種權利，例如草案的第三條及第七條至第十四條。

(2) 有部分意見關注安樂死的問題。安樂死是一個重大的社會議題，一方面在現行法律體制下，生命權是一個不可放棄及轉讓的權利，其他法律都是圍繞這一原則來訂立相應規則的，例如澳門《刑法典》中規定了應被害人請求而殺人罪，慫恿，幫助或宣傳自殺罪等，這個問題牽一髮而動全身，不宜以本法直接規定；另一方面，由於安樂死不僅涉及長者，還涉及其他非長者的人士，例如末期病人等，因此在本法中處理這個問題並不合適。

(3) 有較多意見關注長者的財產支配問題，認為長者財產不應被侵吞。事實上，長者是社會中受關顧的長輩，其權益更應受保障。草案建議長者的財產依法受到保護，任何人不得盜竊、詐騙、搶奪、勒索、侵占、毀壞或以其他方式侵犯長者的財產。

(4) 有較多意見認為在醫療方面長者雖然享有免費待遇，但沒有優先權以及建議設立長者專科等措施。隨著澳門步入老年化社會，長者對醫療需求趨升。為此，草案建議就保障長者的健康，政府應自行或透過其他實體向長者提供便利及合適的衛生護理服務，包括透過設立長者專科和對有需要的長者提供居家衛生護理服務等措施。

(5) 有較多意見認為在居住保障方面存在社屋配套不足和唐樓沒有電梯等問題，令長者出入困難。鑑於舒適和便利的生活環境是保障長者的生活質素的基礎，草案建議就長者生活的樓宇及環境方面，長者有權居住在安全與適合的樓宇，而集體居住的樓宇和長者可通達的設施的設置以及城市規劃均應顧及長者的特別需要，以方便長者生活和融入社群。

(6) 絕大部分意見認為為人子女應該履行扶養義務和其他涉及長者扶養的問題。事實上，就訂定供養父母的責任方面，現行法律對扶養的提供和執行已有詳細的規定，故草案強調扶養的提供和執行須遵守有關法律的規定。此外，草案尚建議增設保護措施及加強社會工作局協調各方的職能，相信這些措施能有助長者扶養權利的實現和維護。

5. 關於訂定長者的義務

公眾意見認為長者應依法履行義務。考慮本法是保障長者權益且長者如一般澳門居民一樣須遵守法定的義務，例如不能傷人或殺人，故草案僅提及長者受法律所規定的義務約束，而不在文本內重覆有關法律義務。

6. 關於訂定長者的社會參與

(1) 公眾意見希望政府能夠制定措施鼓勵和幫助長者再就業。事實上，長者具備豐富的人生經驗，雖處於年長的年齡階段，但眾多長者除具備學識外，仍具備工作能力和有意繼續為社會作出貢獻。草案建議長者有選擇職業和工作的自由，且有權享受公正和

合適的工作條件，並禁止任何影響平等就業機會的歧視性限制，政府應鼓勵社會為長者提供就業和培訓的機會。

(2) 公眾意見都認同構建康體活動網絡、定期舉辦文娛康樂活動，有利於保持長者身心健康，而且這些社會活動能減免精神孤寂。考慮文康體活動不僅有助疾病或羸弱的消除，更有利於長者在體格、心理、精神和社會方面的健康狀態，而眾多長者仍活力充沛，故草案建議政府應自行或支持其他實體舉辦適合長者的文化、康樂及體育活動，完善相關的活動網絡。

7. 關於訂定長者照顧體系

大部分意見都希望政府能夠制定政策鼓勵子女與長者同住，並認同以原居安老為基本宗旨，實行居家式養老為主，社區式養老為輔，機構式養老作補。草案建議以此為基礎建立長者照顧體系，其中，居家式服務結合社區式服務，構成支援家庭照顧長者的主要方式，同時以機構式服務作補充，協助長者在可能的範圍內維持或增強獨立生活的能力，並建議特區鼓勵及支持家庭照顧長者及與長者同住。

8. 關於訂定本法的責任與監察

(1) 公眾意見認同在長者遭受虐待、侮辱、誹謗或疏忽照顧方面，須立法保護長者。為保護長者和預防長者受到進一步傷害，草案建議當長者因身體受到傷害、遭受身體或精神虐待、被殘忍對待、被棄置或遺棄等方面，應增設保護措施，例如對上述處境的長者作出適當短期安置。

(2) 公眾意見認為對發生家庭糾紛應增設調解機制。事實上，對於沒有履行照顧長者責任的行為人或其他涉及長者與家庭成員間的爭議，調解是除司法訴訟和仲裁以外的一種和平解決爭議的手段，考慮到就調解方面已有專門的法律制度且有關問題亦應由專門法例作統一規範，故不適宜透過本法律僅針對長者事宜訂立一套專門的調解制度。儘管如此，草案賦予社會工作局在一定範圍內具權限協調各方的職能，如出現涉及長者與家庭成員間在扶養、居住或財產方面的民事爭議且爭議不涉及不可處分的權利時，則在爭議進入司法程序前，應長者的請求，社會工作局得自行或委託其他實體嘗試協調各方，

以便盡量促成各方達成共識或解決爭議；除此之外，有關當事人亦得依法提起訴訟，提出調解或仲裁。

(3) 公眾意見大部分認為可以由社會工作局擔任監管實體。考慮擔任監管的實體需具備執行能力及恆常地執行本法，且因長者權益涉及各個方面的範疇，由一個實體去推動難取得成效，需要各相關實體積極的共同參與、配合和合作，才能發揮保障長者權益的作用。亦考慮現行法律對各特定事宜已規定由各專職部門監察，故草案建議除非法律另有規定，監察本法及其補充法例的遵守情況，屬社會工作局的職權，社會工作局或其他有權限實體在依法行使維護長者權益的監察職能時，所有實體應作出配合。

9. 關於訂定本法的合作與統籌

(1) 公眾意見都認為應該加強各長者服務實體間的協調，應該建立一套完善的聯絡和通報機制。為有助各政府部門間、政府部門與私人機構間的合作和溝通機制，草案建議政府應積極推動公共實體之間、公共與私人實體之間以及區域之間的合作，以促進長者福祉的維護與發展，政府尤其得透過委託或提供支持等方式加強與私人實體間的溝通和合作，以增強及完善對長者的社會支援網絡。

(2) 大部分意見認為可以由社會工作局擔任協調實體。考慮擔任協調的實體需具備執行能力及恆常地執行本法，且因長者權益涉及各個方面的範疇，由一個實體去推動難取得成效，需要各相關實體積極的共同參與、配合和合作，才能發揮保障長者權益的作用。亦考慮現行法律對特定事宜已規定由專職部門協調或統籌，草案建議除涉及刑事或法律另有規定者外，社會工作局負責協助政府統籌有關長者權益及保障方面的事宜，社會工作局得要求公共或私人實體提供協助，並與相關實體建立統籌機制。

(3) 有意見認為政府應重視長者的意見以及長者事務委員會應增加長者委員。事實上，長者參與長者事務有利吸納其意見，有助協助政府研究、構思、執行和監察長者方面的社會政策。為此，草案建議長者事務委員會的組成應包括：1.長者事務和相關領域的公共和私人機構代表；2.傑出的長者；3.在社會工作和相關領域被公認為傑出的社會人士。

10. 其他

(1) 公眾意見均認為政府應該關注人口老化問題，有意見提出政府應該就人口老化設定應對計劃，並認為政府應該設立長者中央登記制度以便對長者人口結構及分佈狀況更瞭解。面對老齡化社會，特區高度關注，本法的制定亦是回應本澳步入老齡化社會的需要。為此，草案建議為掌握老齡化現象的發展情況以及確保長者政策的持續發展，政府應對老齡化現象和長者政策的執行進行定期和持續的研究及評估，並設立與長者相關的資料庫，尤其包括獨居長者和老齡指標數據庫。

(2) 諮詢意見亦有提出“逆按揭”的問題。“逆按揭”涉及複雜的技術安排，其在澳門的可行性及風險需要深入分析，且有關事宜涉及具體政策，因此不宜在本綱要法直接規定。但是，如將來經充分研究和社會意見認為逆按揭制度可行，則政府可以推行這個制度，但仍須謹慎地訂立一個符合澳門實況的施行方式和完善的逆按揭監察系統。作為回應，草案建議政府得根據經濟條件和社會需要制定有助長者養老的金融政策，以保障長者的經濟安全。

第三部分 《長者權益保障綱要法》草案諮詢

一、諮詢安排

在完成框架諮詢工作後，社會工作局對諮詢結果進行了分析，並在收集到的意見的基礎上草擬了具體的法律條文，於 2012 年 6 月 29 日至 8 月 12 日諮詢公眾意見。

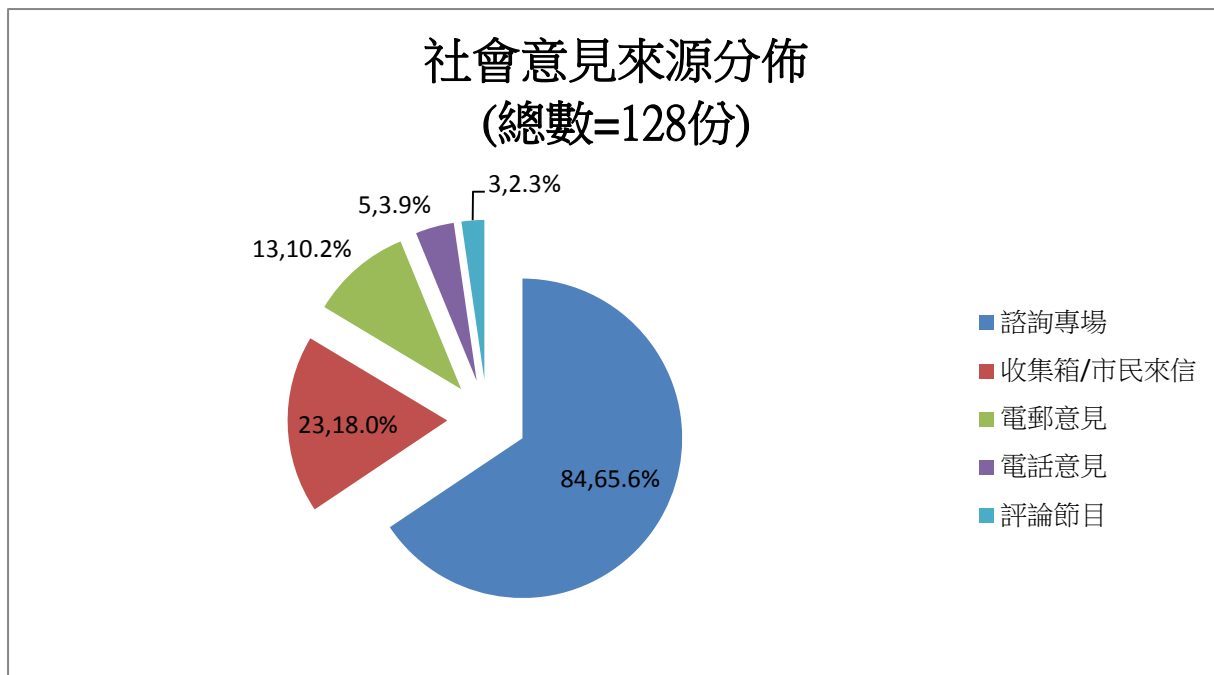
在 2012 年 6 月 29 日至 8 月 12 日期間，社會工作局就《長者權益保障綱要法》草案文本進行公眾諮詢，諮詢渠道主要有以下四種：社會意見收集（包括諮詢專場、收集箱/市民來信、電郵意見、電話意見及評論節目）、傳統媒體、網絡論壇及社交媒體。

二、諮詢活動一覽表

諮詢專場	日期	對象
1. 長者專場(使用長者服務機構的長者)	2012 年 7 月 6 日 (星期五)	社會服務機構的長者
2. 社會大眾專場 (I)	2012 年 7 月 14 日 (星期六)	公眾人士
3. 社會大眾專場 (II)	2012 年 7 月 22 日 (星期日)	公眾人士
4. 服務提供者專場	2012 年 7 月 13 日 (星期五)	社會服務機構的業界服務人員
5. 專業界別專場	2012 年 7 月 20 日 (星期五)	法律界、教育界、醫療界和相關委員會成員等
6. 長者事務委員會、社會工作委員會、社區諮詢委員會及民政總署諮詢委員會專場	2012 年 7 月 20 日 (星期五)	長者事務委員會、社會工作委員會、社區諮詢委員會及民政總署諮詢委員會之委員
7. 長者專場(公眾長者)	2012 年 7 月 21 日 (星期六)	公眾人士-長者

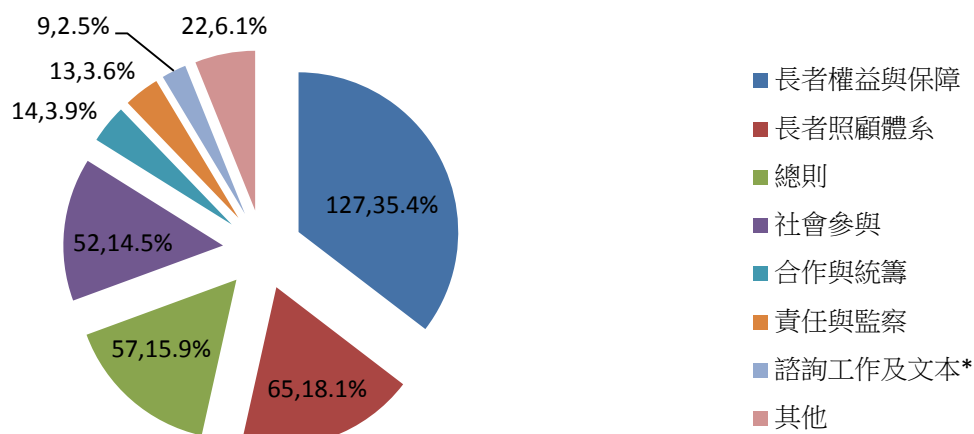
三、意見收集及分析

社會工作局在諮詢期（2012/6/29-8/12）內，共收到來自社會各界各種渠道的意見共 128 份，其中諮詢專場意見所佔比率最高，約六成五（84 份，65.6%）；其次為收集箱/市民來信意見，逾一成八（23 份，18%）；再次為電郵意見，約一成（13 份，10.2%）。其餘包括電話意見和評論節目，不足一成（分別 5 份，3.9% 及 3 份，2.3%）。



而在此 128 份來自社會各界各種渠道的意見中共有議題意見 359 條，“長者權益與保障”範疇議題意見最多，佔所有意見總量約三成五比率（127 條，35.4%）；其次為“長者照顧體系”（65 條，18.1%）；“總則”和“社會參與”範疇議題意見亦較多（57 條，15.9%；52 條，14.5%）；其餘範疇議題（“合作與統籌”、“責任與監察”、“諮詢工作及文本”、“其他”）意見數較少，佔意見總量少於一成。

《長者權益保障綱要法》草案諮詢社會意見 範疇分佈



註：“諮詢工作及文本”，指提及《長者權益保障綱要法》草案諮詢文本內容，但未具體提及所設議題。

另外，關於《長者權益保障綱要法》草案諮詢的報導共有 53 篇，有新聞 48 篇，評論 5 篇。

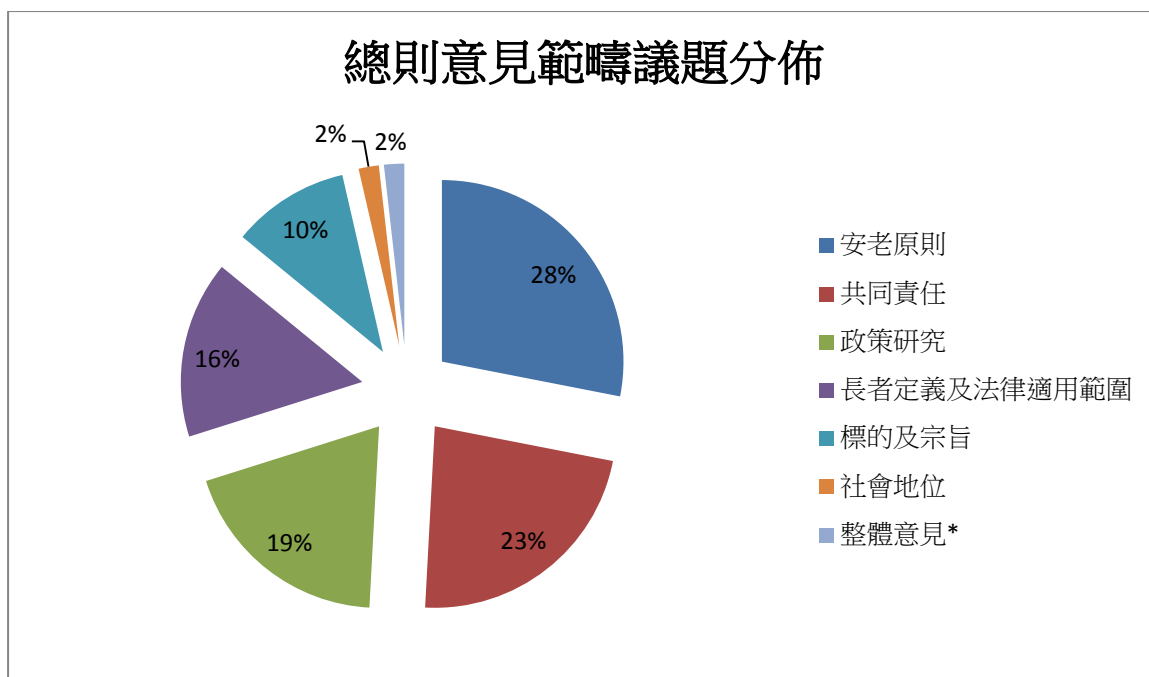
經分析所收集的意見和建議後，可歸納以下各主要議題的意見及建議^{註二}：

1. 總則：

議題分佈：

如下表所示，在“總則”範疇的議題中，最受關注的議題為「安老原則」，有 16 條意見；「共同責任」和「政策研究」意見數相若，分別為 13 條和 11 條；再次為「長者定義及法律適用範圍」，有 9 條意見；「標的及宗旨」有 6 條意見；「社會地位」和「整體意見」的意見數較少，皆為 1 條。

^{註二}：為便於閱讀及理解，2013 年草擬供<<長者權益保障綱要法>>法律提案用途的叫法案草案。



註：整體意見為提及「總則（立法宗旨）」的內容，但未具體提及所設議題的意見。

最受關注議題分析：

■ 安老原則

該議題討論較多意見認同諮詢文本將“積極參與、躍動耆年”和“家庭照顧、原居安老”作為長者的安老原則，認為文本所訂定的安老原則可讓長者享受到家庭的溫暖和快樂。並認為“原居安老” - 家居養老為主、機構養老為輔、院舍養老為補的照顧模式切合大多數長者。

有部分意見建議為配合安老原則實施，要完善社區長者服務，更要為長者提供安全、舒適的住屋環境，為長者“原居安老”提供良好的硬件設備。

亦有部分意見對文本中有關“原居安老”的規定有疑問，認為“原居”的意思較為模糊，疑惑是讓長者住在原居所為“原居”，還是只需住在澳門就算“原居”，希望當局作解釋並制定更賦操作性的規定。

有意見認為應加入非原居安老（即中國大陸安老）的規定。

以上可見，經過兩次聽取公眾意見後，諮詢提出的安老原則受到大多數意見支持，法案草案第四條（安老原則）保留相關安老原則的規定。關於社區長者服務及住屋環境的問題，法案草案第二十五條（社區式服務）、第十二條（樓宇和環境）及後續條文做出了回應。

原居安老是特區政府長期以來推行的安老政策之一，其中的“原居”不是指狹義的“原居所”，而是指讓長者在熟悉的社區生活，避免失去原有的社會網絡。對於法案草案中一些概念，社會工作局將吸取經驗，日後將透過多種途徑進行宣傳解釋。對於非原居安老，由於法律的適用有地域性，因此在本法中直接做出相關規定並不太合適。但根據法案草案第二條（定義及範圍）第二款，不妨礙日後在雙邊協議的框架下，將長者服務做出延伸。

■ 共同責任

維護長者的權益是全社會的共同責任，該議題討論集中於宣揚敬老文化。

有意見指出《長者權益保障綱要法》不單要收集長者意見，亦要推廣到各政府部門及全澳市民，推動敬老、愛老、護老的氛圍。

有意見認為宣傳如何尊重長者，要家庭、學校教育配合政府導向，方能形成良好的敬老文化，呼籲社會各界給予長者更多關愛，讓他們頤養天年。

社會工作局同意相關意見，法案草案在製作過程中曾聽取各政府部門的意見，日後亦將繼續開展敬老教育及推廣活動，以提升社會敬老以及維護長者權益的意識。法案草案第五條（共同責任）已作出相關規定。

■ 政策研究

該議題意見多集中於老齡化政策的研究和設立與長者相關的資料庫問題。

有意見指出，本澳獨居長者逐年增加，長者的記憶及健康逐漸衰退，慢慢與社會疏離，基於這種狀況，若政府設定收集長者身體、家庭及經濟狀況的資料庫，可全面了解現時長者的比例及需求，以更有系統地訂立適合的政策協助長者安享晚年。

亦有意見建議當局做好本澳長者狀況的調查研究工作，為澳門長遠發展需要奠定基礎並為應對本澳人口老化問題及制定人口政策提供建議。

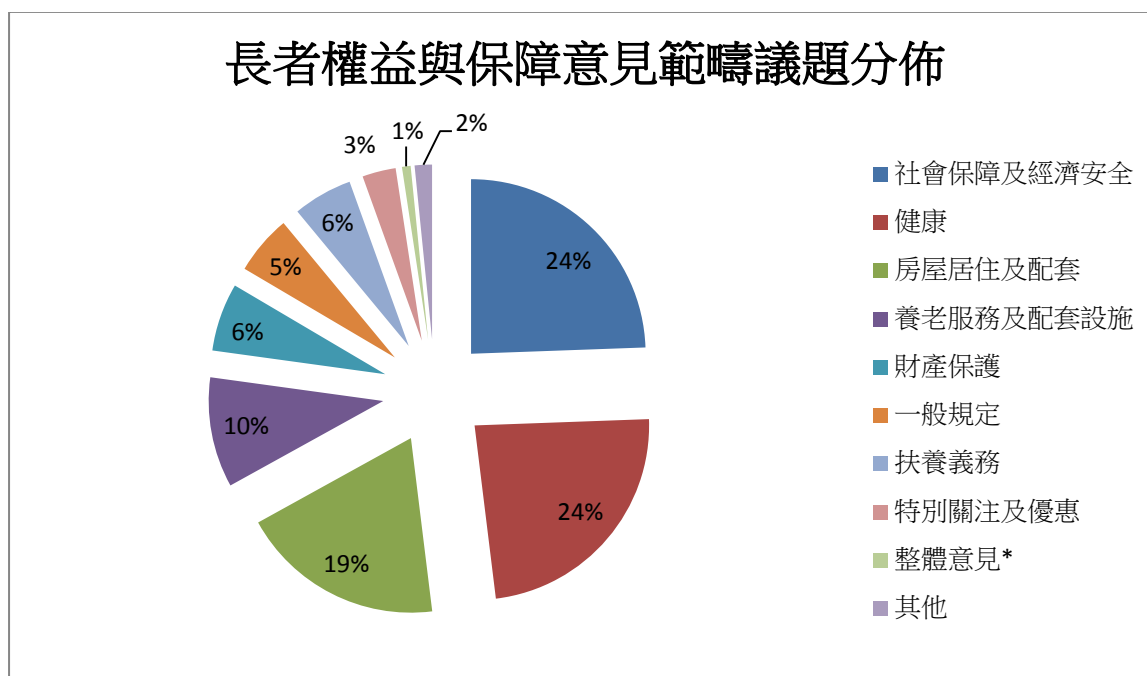
另有意見反映對人口老齡化的研究最重要的是及時、定時和持續，長時間的資料收集和研究的方能為制定政策提供詳實的數據。

科學施政是以詳實的數據為基礎，社會工作局同意相關意見，將會因應需要建立及不斷完善各項資料庫並展開研究工作。法案草案第六條（政策研究）已作出相關規定。

2. 長者權益與保障：

議題分佈：

如下表所示，在“長者權益與保障”範疇的議題中，有關「社會保障及經濟安全」意見數最多，有 31 條意見；其次為「健康」，有 30 條；再次為「房屋居住及配套」，有 24 條意見；「養老服務及配套設施」議題亦有一定的討論，有 13 條意見；「財產保護」、「一般規定」和「扶養義務」的意見數相若，分別為 8 條、7 條和 7 條；「特別關注及優惠」、「整體意見」及「其他」議題的意見數相對較少，分佈為 4 條、1 條和 2 條。



註：整體意見為提及“長者權益與保障”的內容，但未具體提及所設議題的意見。

最受關注議題分析：

■ 社會保障及經濟安全

該議題討論有關保障長者生活、經濟安全所需要的社會保障制度、經濟援助和金融政策方面。

較多意見談及養老金問題，意見指出目前養老金維持 2,000 元的水準，未能與維生指數相符，致使一些以養老金為主要經濟來源的長者在本地現時高通脹的環境下生活艱苦，建議政府將養老金與維生指數掛鉤，提高長者的生活水平。

有市民關注長者社保方面，意見表示多數保險公司都不接受 80 歲以上長者購買保險，希望政府在這方面給予長者幫助，讓長者有更多的保障和投資選擇。

亦有部分意見談及醫療券使用和監管問題，有意見認為通常長者看病不需要花錢，500 元醫療券只能因病使用，範圍較為狹窄，建議政府與商戶聯繫，拓寬醫療券的使用範圍，令長者真正受惠於醫療券；亦有意見指出私人醫務診所收費標準不合理，常因長者使用醫療券而夸大醫療費用，提醒政府相關部門對此進行監管，保障長者的醫療福利。

養老金是社會保障的其中一項給付，理論上給付應和供款掛鈎。長者的經濟安全由多層面的支柱來保障，根據世界銀行的建議，包括：基層的社會救助、第一層的強制性社會保障、第二層的任意性公積金、第三層的自願性商業保險以及第四層的家庭供養。法案草案第十條（社會保障及經濟安全）第一款規定了，為確保對長者的生活保障，澳門特別行政區應完善社會保障、經濟援助及其他社會福利制度。而特區政府在 2013 年亦將養老金的每月給付金額由原來的澳門幣 2,000 元增加至澳門幣 3,000 元。

關於長者購買保險困難及醫療券等具體意見，社會工作局將與有權部門保持聯絡，跟進相關問題。

■ 健康

該議題討論集中於公營醫療輪候時間和設立長者專科問題。

有意見反映現時公營醫療輪候時間太長，醫務人員服務態度不佳，亦缺乏前往醫院的交通配套支援。

亦有部分意見建議設立長者專科或是獨立老人護理醫療部門，為長者提供更專業高效的醫療服務，同時減輕現時本澳公立醫院的負擔。

關於健康的議題，有較多建議性意見，如提議政府借鑒新加坡的經驗，開設有護理、中醫和療養等科目的醫院，起到分流病人的作用；建議政府審視現時所提供的長者善終服務，為逝者提供完整的身後服務，重視傳統文化的傳承。

社會工作局在草案製作中已經注意到社會對這些問題的意見，因此草案第九條（健康）第二款規定，政府應自行或透過其他實體向長者提供便利及合適的衛生護理服務，其中具體措施包括設立長者專科及完善舒緩及善終服務等；而第十三條（服務提供）第二款亦規定，基於法律規定或服務性質等因素的考慮，長者得被賦予優先或專有服務的權利。

■ 房屋居住及配套

該議題中意見較多關注長者現時居住環境及無障礙設施。

有意見表示現時有不少長者都居住於五層高的舊式樓宇之內，除了出行不便，屋內亦出現不少結構問題，建議政府可因應長者的經濟狀況，提供維修津助。

亦有意見表示當局提出“原居安老”的規劃，則要完善居家無障礙設施，提供安全便捷的交通服務，減低長者出行上的障礙，增加其接觸社區的機會。

亦有部分意見反映樓價過高，有長者大部分收入用於交租，因此降低生活水平，希望政府可提供適當的援助措施或建“長者村”，為長者提供更多房屋保障。

現時房屋局因應不同情況，已經推出《樓宇維修資助計劃》、《樓宇維修無息貸款計劃》、《樓宇維修方案支援計劃》及《低層樓宇共同設施維修臨時資助計劃》來資助市民的樓宇維修工作，有需要的長者也可以提出申請。而草案第二十四條(居家式服務)(二)項亦規定了政府應自行或透過其他實體在居家環境中為有需要的長者提供居家環境安全服務。

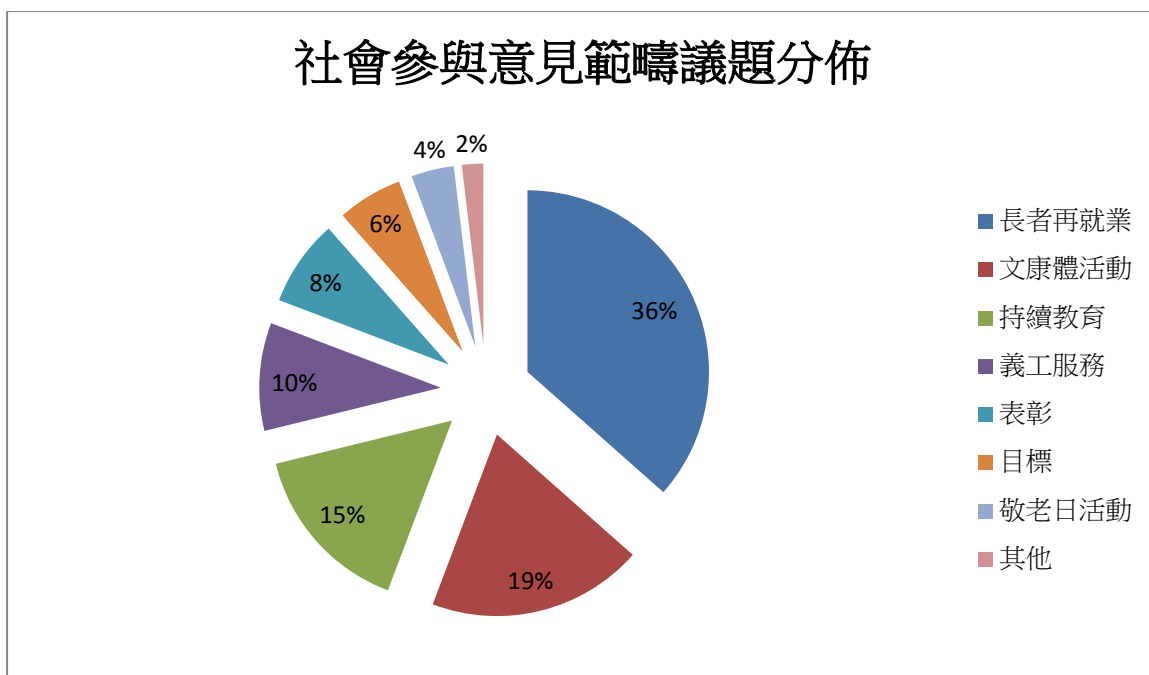
因應公開諮詢中多次提到的關於長者交通服務的意見，草案在第十二條(樓宇及環境)第四款中新增部分內容，要求“交通運輸”亦應顧及長者的特別需要，以方便長者生活和融入社群。

關於長者住屋保障方面，草案第十二條(樓宇及環境)第三款明確規定：“長者或負有扶養義務的人經濟能力不足且符合法定條件者，政府應確保長者的居住需求。”事實上，現行《經濟房屋法》中亦將家團中有長者列為優先考慮的要素。至於長者村的建議，則與草案原居安老的理念有所出入，因此未宜予以考慮。

3. 社會參與：

議題分佈：

如下表所示，在“社會參與”範疇的議題中，有關「長者再就業」意見數最多，有 19 條；其次為「文康體活動」，有 10 條；再次為「持續教育」，8 條；「義工服務」、「表彰」、「目標」和「敬老日活動」議題意見數相若，分別為 5 條、4 條、3 條和 2 條；其他議題意見數最少，有 1 條。



最受關注議題分析：

■ 長者再就業

該議題較多意見認同社會及政府給予長者再就業的機會，認為長者在有能力有興趣的情況下，長者再就業可紓緩企業人資短缺的問題，亦能推廣老有所為的意識。期望政府推行政策促使企業僱用長者，協助長者在適合的崗位上再就業。但也有少數意見認為應鼓勵長者從事義工活動而不是再就業。

在這方面，由於澳門私法勞動關係中沒有明確的退休年齡，而《就業政策及勞工權利綱要法》和《勞動關係法》都明確規定了不能因年齡而歧視的條款，因此，長者能否再就業並不存在法律問題，而法案草案第十八條（就業）訂有鼓勵長者再就業的條文，支持有意再從事就業工作的長者投入勞動市場。

■ 文康體活動

有關本議題的意見，大部分認同政府推動及鼓勵社會共同為長者提供更多文娛康樂活動，促進長者的身心健康發展。

有意見建議政府多關注長者活動場所的設施，如增加運動場所的上蓋，保證長者在不同的天氣下都可做運動。

因應諮詢收集的意見，法案草案第二十條（文康體活動）新增了關於政府應自行或支持其他實體“提供適當的場地”及完善相關的活動網絡的規定。

■ 持續培訓

該議題討論有關長者終身學習問題。

有意見建議大學可與社團合作，針對長者需求，開辦長者教育課程，獲得的學分可作為入讀長者書院的分數，以此提升長者學識修養，拓寬“老有所為”的方式。

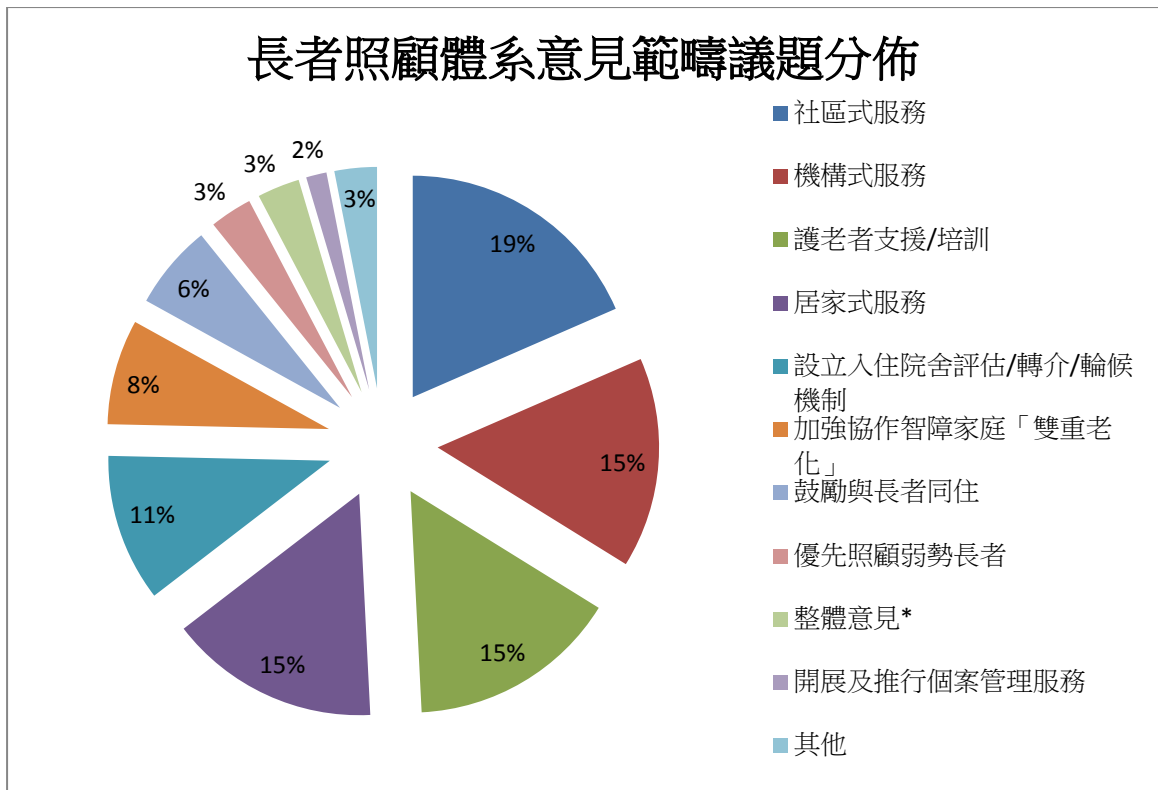
亦有意見指出，文本中第十七條第二款規定，應將“鼓勵相關教育機構為長者舉辦各類型教育活動”，改為“支持相關教育機構為長者舉辦各類型教育活動”，為長者舉辦教育活動是教育機構本身的責任，因此政府對其教育活動應為支持而非鼓勵。

現時澳門理工學院已經開辦長者書院，為長者提供適當課程。至於支持教育機構舉辦長者教育活動的問題法案草案第十七條（持續教育）第二款已經明確規定政府向發展長者持續教育的私人實體提供必要的支援。

4. 長者照顧體系：

議題分佈：

如下表所示，有關“長者照顧體系”範疇的議題中，有關「社區式服務」意見數最多，有 12 條；「機構式服務」、「護老者支援/培訓」和「居家式服務」意見數相同，均為 10 條；「設立入住院舍評估/轉介/輪候機制」議題亦有一定意見數，有 7 條；「加強協作智障家庭「雙重老化」」和「鼓勵與長者同住」意見數相若，分別為 5 條和 4 條；「優先照顧弱勢長者」、「整體意見」和「其他」議題的意見數相同，皆為 2 條；「開展及推行個案管理服務」議題的意見數最少，1 條。



註：整體意見為提及“長者照顧體系”的內容，但未具體提及所設議題的意見。

最受關注議題分析：

■ 社區式服務

該議題較多意見認為社區式服務應配合居家式服務，通過社區提供的資源服務，讓長者受到更好的關懷和照顧。

有意見建議社區可為長者提供陪診、救護服務，設立長者服務中心協助特殊家庭、雙職輪班家庭照顧長者，為長者提供更全面的社區服務。

社會工作局同意社區式服務和居家式服務應該相關配合，因此，法案草案第二十三條（一般規定）第五款明示居家式服務結合社區式服務，構成支援家庭照顧長者的主要方式，而第六款前半部分亦規定：“居家式、社區式以及機構式服務的提供應具協調性”。

對於意見中提到的社區式服務的更多的類型，有些在法案中已經做出了列舉，有些在草案中未明確規定，但無論是居家式服務還是社區式服務，法案草案中的列舉屬舉例列舉，而不是盡數列舉，第二十四條（居家式服務）（六）項及第二十五條（社區式

服務) (六) 項分別規定了：其他居家式服務和其他社區式服務，因此在將來提供其他的服務類型時，亦不會存在法律障礙。

■ 機構式服務

有關機構式服務議題的意見，多為反映院舍收費和服務問題。

有意見指出本澳的長者院舍長期供應不足，希望未來政府工作可落實文本中的規定，確保院舍的服務可回應社會實際需求，並鼓勵、支持社會團體開設長者院舍，多方面保障長者院舍的供給和服務。

亦有意見關注現時長者院舍沒有統一的收費和監察標準，建議政府訂定明確的評估和監察機制，設定合理的收費標準，提高院舍服務質素，落實長者養老關懷服務。

社會工作局十分關注院舍供應的問題，在法案草案第二十六條（機構式服務）第三款明確規定：“政府應確保院舍服務的提供能回應和滿足社會的實際需要。”同樣地，為了確保讓有需要的長者能適時入住相關院舍，法案草案第二十三條（一般規定）第七款還規定政府將設立及落實入住院舍統一評估、轉介及輪候機制。

現時長者院舍的監察制度由九月二十七日第 90/88/M 號法令（設立管制專為兒童、青年、老年人、傷殘人士或一般市民發展社會輔助活動之社會設備的一般條件）來規範，社會工作局將適時檢討及修訂這一法規，加強對長者院舍的監管。

■ 護老者支援/培訓

該議題意見多關於護老者培訓的建議和制定護老者管理規範方面。

有意見指出，護老者培訓中，要重視培養護老者維護長者尊嚴和隱私，不可忽視對長者的心理照顧，同時鼓勵社會和家庭為護老者提供充足的支持，讓每一位家庭成員均能充當好護老者的角色。

亦有意見表示，現時不少家庭會聘請家傭照顧長者，會產生一定矛盾，例如涉及盜竊和暴力問題，因此建議政府為護老者制定管理規範，訂定服務標準和事務指引，進行工作記錄，為家庭聘請護老者提供服務評價和記錄檔案作參考。

因應關於重視長者尊嚴和隱私的意見，法案草案第二十六條（機構式服務）第二款加入了關於院舍的設置及運作應遵守關於隱私及其他法定條件的規定。而法案草案第三條（社會地位）第二款規定了長者有權享有獨立、參與、自我實現、有尊嚴及獲得

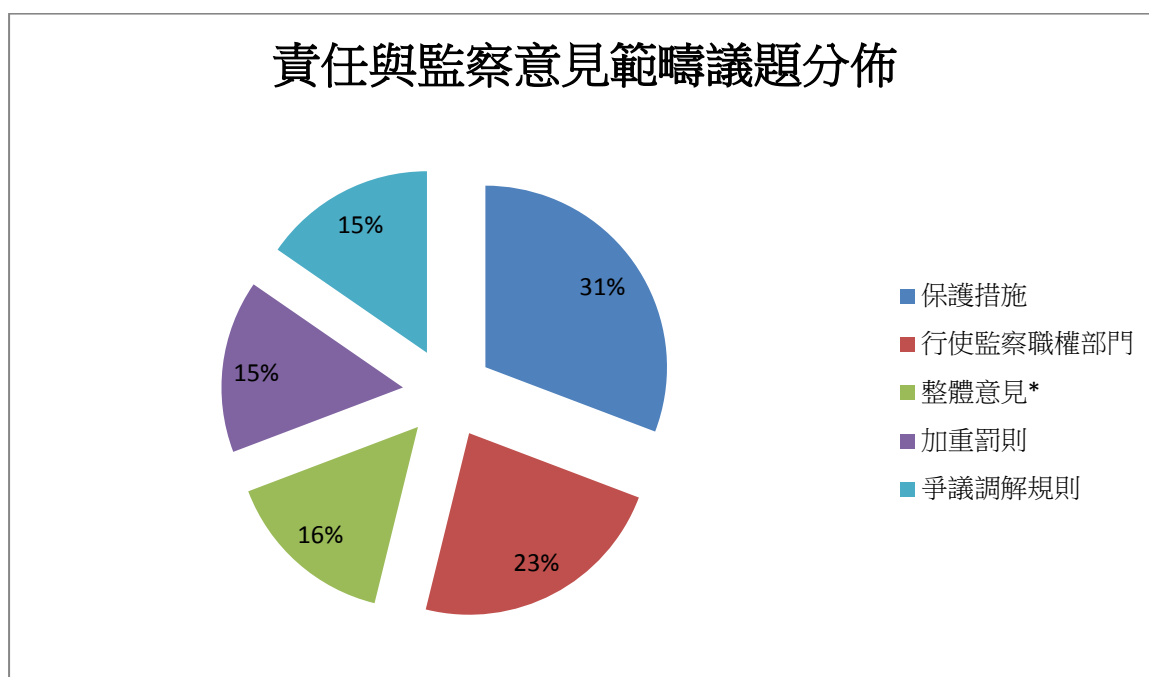
適當照顧的生活。以及第五條（共同責任）第二款及第五款亦分別規定了家庭成員或其他負有扶養義務的人應依法履行照顧長者的責任，社會應支持長者融入家庭生活。透過上述規定有利於讓每一位家庭成員均能充當好護老者的角色。

法案草案中的護老者泛指所有照顧長者的人士，包括家庭成員和長者相關機構僱員和家務工作僱員等，而家務工作僱員的服務標準等事宜由勞動法規及勞動合同規範。對於涉及盜竊和暴力等非法行為，現行法律已有規範和懲處措施。

5. 責任與監察：

議題分佈：

如下表所示，有關“責任與監察”範疇議題中，有關「保護措施」議題的意見數最多，有4條；其次為「行使監察職權部門」議題，有3條意見；「整體意見」、「加重罰則」和「爭議調解規則」意見數相同，均為2條。



註：整體意見為提及“責任與監察”的內容，但未具體提及所設議題的意見。

最受關注議題分析：

■ 保護措施

該議題談及有關長者受到傷害或發生危難時，社會工作局有依法自主或要求其他實體介入的權力。

有意見表示，目前針對長者受虐待的法例仍未確立，促請政府就此作出明確規定，以保障長者不受傷害。《長者權益保障綱要法》草案中規定，長者若受身體或精神傷害時，社會工作局要依長者要求介入協助。

有意見問及若第三人發現長者受傷害，是否能舉報並申請社會工作局介入幫助。

關於長者受虐待的問題，現行《刑法典》第一百四十六條已經做出了規定，其中涉及身體或精神虐待，沒有其他加重情節的情況下，刑罰為一至五年徒刑。此外，正在制訂的《家庭暴力防治法》也直接規定了長者受虐待的事宜。

根據《刑事訴訟法》第二百二十七條的規定，第三人發現傷害長者的犯罪時，可以向檢察院、其他司法當局或刑事警察機關檢舉。此外，法案草案第二十八條（一般規定）第四款亦規定：“涉及長者權益受侵犯的事宜，社會工作局或其他有權限實體應依法向長者提供諮詢、協助或轉介。”因此，若不涉及其他部門的權限，可以申請社會工作局介入幫助。而法案草案第二十九條（保護措施）第一款亦規定：“當長者因身體受到傷害、遭受身體或精神虐待、被殘忍對待、被棄置或遺棄、被剝奪自由、無人扶養或疏忽照顧等情事而引致有生命、身體、或自由的危難時，社會工作局得依長者申請或在其同意時予以適當短期安置；長者無能力作出同意時，社會工作局得依法要求其他有權限實體介入。”

■ 行使監察職權部門

關於行政監察職權部門議題，有意見表示，為減少居民的不滿，設立直接的投訴溝通部門是不可或缺的。

有意見詢問若然《綱要法》中的規定與其他法律有所抵觸，如何協調和確定行政監察職權的部門，因此有意見建議面對職權衝突問題，要建立跨部門的協調機制，賦予特定部門決定行使職權歸屬的權力。

草案第三十條（監察）第一款規定，社會工作局是本法及其補足法例的監察部門，但按法律規定屬其他實體職權的情況除外。

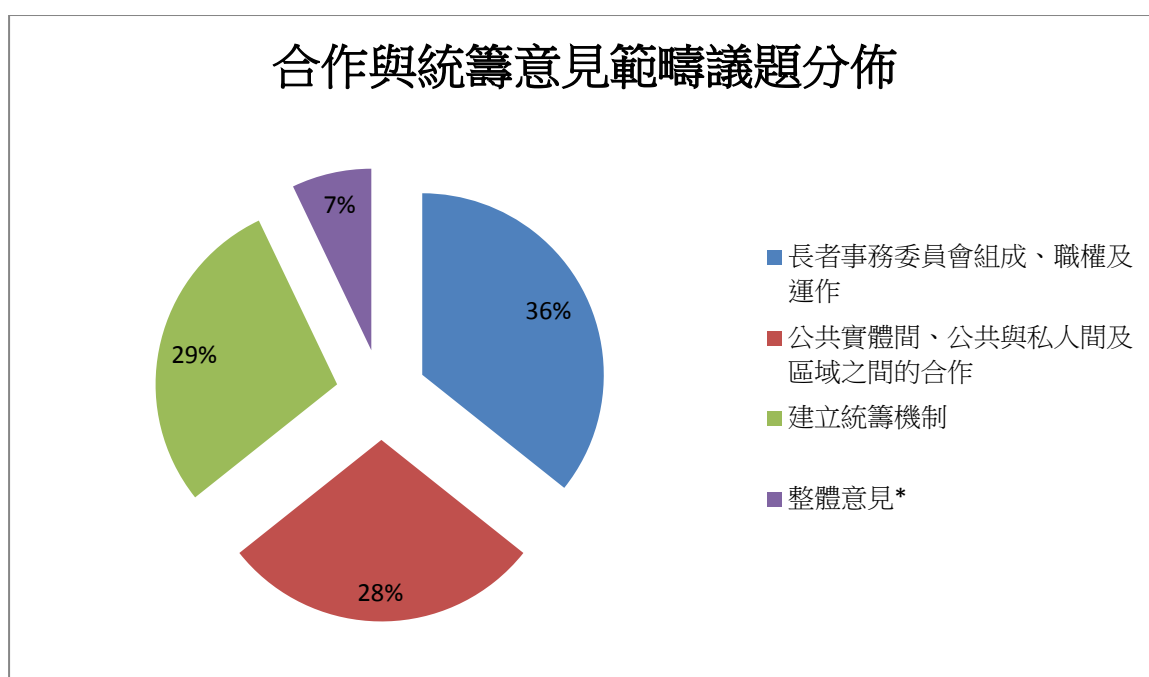
《長者權益保障綱要法》與其他法律抵觸的問題，將根據法律規定的位階及後法優於前法的原則來處理。關於權限衝突的問題，在現行制度下，《行政程序法》第四十四

條第三款規定：“權限之衝突，由對發生衝突之各機關行使監管權之上級機關中最低一級之機關解決之。”此外，草案同樣重視協調機制，在合作與統籌一章中做出了規定。

6. 合作與統籌：

議題分佈：

如下表所示，“合作與統籌”範疇中，有關「長者事務委員會組成、職權及運作」議題的意見數最多，有 5 條；其次為「公共實體間、公共與私人間及區域之間的合作」和「建立統籌機制」議題，均為 4 條；「整體意見」意見數最少，1 條。



註：整體意見為提及“合作與統籌”的內容，但未具體提及所設議題的意見。

最受關注議題分析：

■ 長者事務委員會組成、職權及運作

該議題談及的範圍較為分散，多為建議性意見。

部分意見建議儘早成立長者事務委員會，加深與長者的聯繫，了解長者實際需求，協助政府研究人口老齡化問題。

亦有意見建議長者事務委員會的組成要增加女性長者。

法案草案第三十三條規定，在法案通過後，特區政府將盡快改組現行長者事務委員會以符合關於人員組成的規定。長者事務委員會的組成、職權及運作將由專有法例訂定，屆時將考慮諮詢中收集的具體意見。

■ 建立統籌機制

有關該議題的意見，大部分認同建立統籌機制，意見表示統籌機制有助各部門了解長者《權益保障綱要法》，減低未來法律施行時遇到的權力衝突矛盾。

亦有意見反映現時草案文本中未能確定細節性規定，由哪些機構進行統籌並沒進行說明，容易造成混亂，希望在未來文本中加以強化。

草案第三十二條（統籌）第一款規定了社會工作局負責協助政府統籌有關長者權益及保障方面的事宜，但涉及刑事或法律另有規定者除外。由於本法是綱要法，主要是確定基本政策，因此具體統籌措施，例如通報制度或其他措施，將在法案通過後，由社會工作局聯合其他相關部門商定。

■ 公共實體間、公共與私人間及區域之間的合作

該議題的討論集中於區域之間的合作和公共實體間的合作問題上。

有意見表示在立法保障長者權益的同時，希望政府做好跨部門、跨專業的無縫銜接工作。

亦有意見反映，現時部分長者長期於內地居住養老，內地的經濟水平較低，長者能有更好的生活環境，希望澳門政府開放兩地醫療互通，即長者於內地醫院就診能回到澳門進行報銷。

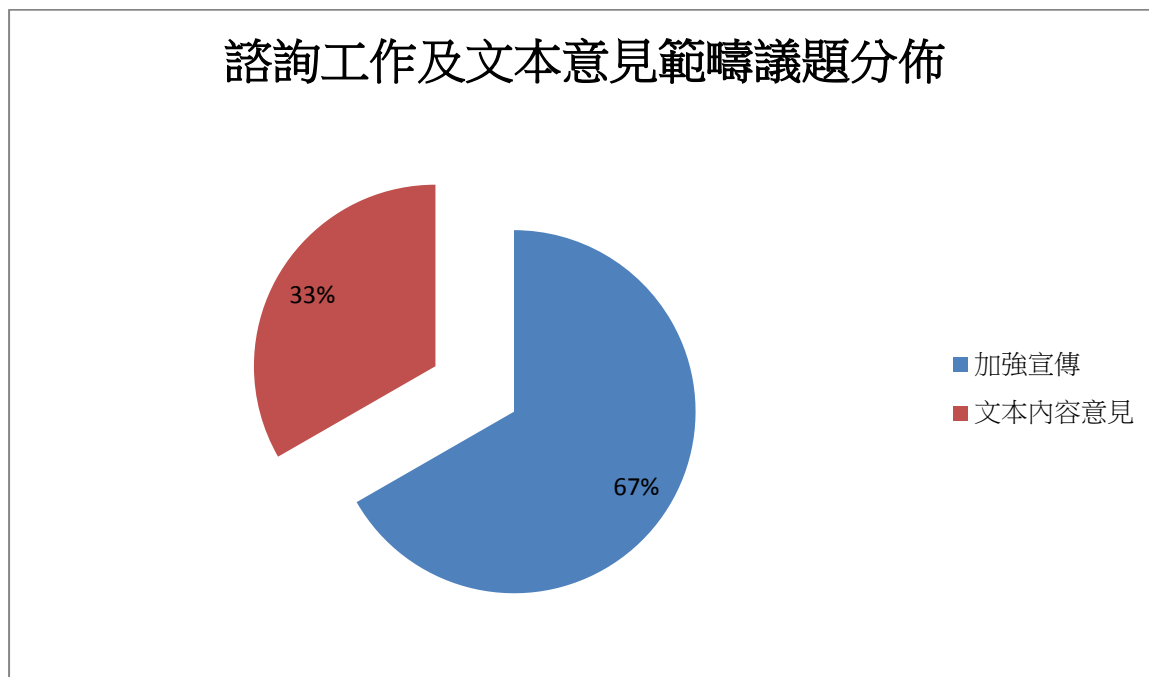
長者權益保障不只是某一個部門的職責，法案草案第三十一條（合作）規定法案通過後，政府將積極推動公共實體之間、公共與私人實體之間以及區域之間的合作，促進長者福祉的維護與發展。

區域之間的合作是法案草案第三十一條（合作）規定的合作模式之一，相關部門將研究意見的可行性，事實上，現行《粵澳合作框架協議》中已提及兩地在醫療和養老等方面的合作。

7. 諮詢工作及文本：

議題分佈：

如下表所示，有關“諮詢工作及文本”範疇的議題中，「加強宣傳」議題的意見數最多，有 6 條；其次為「文本內容意見」議題，3 條。



註：“諮詢工作及文本”，指提及《長者權益保障綱要法》草案諮詢文本內容，但未具體提及所設範疇議題。

最受關注議題分析：

■ 加強宣傳

該議題關注向長者傳遞資訊問題。由於長者受教育水平較低，許多長者接收社會資訊方式及意識不高，容易與社會脫節，有意見建議政府統一社會上各項與長者有關的宣傳文本，利用文字、圖片及媒體傳播方式有針對性地向長者進行宣傳，幫助長者了解權益保護問題，增加為自己發聲的機會。

亦有意見關注敬老護老宣傳問題，呼籲市民關注老齡化，關心身邊獨居老人生活起居，建設敬老護老的社會風氣。

法案通過後，社會工作局將連同其他公共及私人實體，透過各種不同的方式宣傳及推廣長者權益的維護，並開展敬老教育及推廣活動，以提升社會敬老以及維護長者權益的意識。而特區政府亦有專職部門負責法律推廣的工作，根據各項宣傳的對象特點設計有關宣傳內容，以利不同公眾人士理解。

法案草案第五條（共同責任）第四款及第五款分別規定：“政府、學校和有關實體應開展敬老教育及推廣活動，以提升社會敬老以及維護長者權益的意識。”及“社會應崇尚敬老文化，促進長幼共融、鄰舍互助，以及支持長者融入家庭生活和參與社會活動。”

■ 文本內容意見

有意見建議諮詢專場刪除法律代表對文本的說明部分，增加市民發表意見的機會。

有意見建議文本增加「社會福利計劃檢討機制」，以長期監測社保制度實行情況，進行適當的評估和檢討，保障長者的合法權益。

亦有意見建議在文本附件中增加細則性說明，讓市民更容易瞭解本法。

關於公開諮詢流程的意見社會工作局表示尊重，日後若有其他諮詢專場時將預留更多的時間供市民發表意見。法案草案第六條（政策研究）第一款規定特區政府應對老齡化現象和長者政策的執行進行定期和持續的研究及評估。此外，法案草案第十條（社會保障及經濟安全）第一款亦已規定為確保對長者的生活保障，澳門特別行政區應完善社會保障制度。

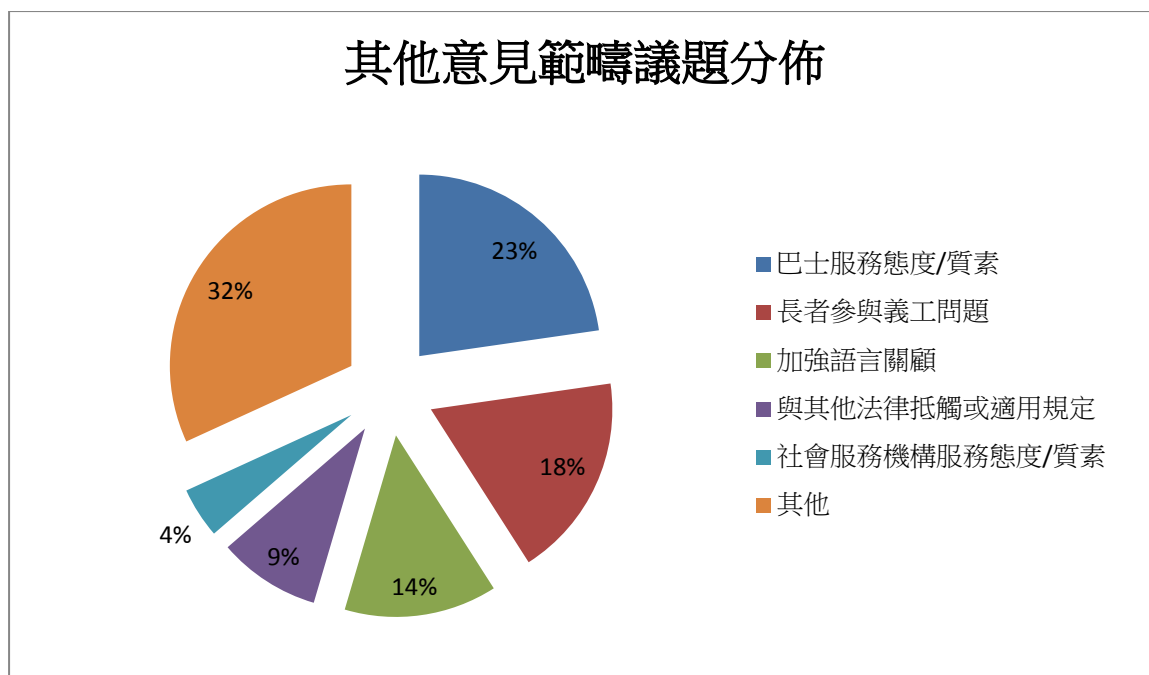
對於文本內容更易於市民瞭解的意見，在法案通過後進行推廣時將會參考。

8. 其他：

議題分佈：

如下表所示，“其他”範疇中，「巴士服務態度/質素」議題的意見數較多，有 5 條；其次為「長者義賣問題（賣旗）」議題，4 條意見；再次為「加強語言關顧」，有 3 條意見；「與其他法律抵觸或適用規定」和「社會服務機構服務態度/質素」意見數相若，分別為 2 條和 1 條；「其他」議題意見數，有 7 條。

其他意見範疇議題分佈



最受關注議題分析：

■ 巴士服務態度/質素

該議題關注巴士服務質素問題。

有意見反映有長者動作緩慢趕不及上巴士，巴士司機卻「飛站」而過，希望巴士公司及司機重視此問題，改善服務質素，減少長者被拒載的現象。

亦有意見問及可否增加巴士線路至社屋區域，方便長者出行。

關於巴士服務質素的意見社會工作局已轉達給相關部門。

因應巴士線路的意見，法案草案在第十二條（樓宇及環境）第四款中新增了部分內容，要求“交通運輸”亦應顧及長者的特別需要，其中包括巴士線路的規劃。

■ 長者參與義工問題

該議題的意見關注長者義工活動，較多意見反映長者年事已高，出來「賣旗」對長者來說身體負荷大，非常辛苦，希望相關部門進行關注，檢討是否有必要讓長者進行義賣。

法案草案第十六條（社會活動）第一款經已規定：“澳門特別行政區支持及鼓勵長者根據自身意願及能力，參與各項社會活動，並自由謀求他們在經濟、社會和文化等方

面的發展。”若相關活動不符合長者意願及能力，相關實體不應安排長者參與有關活動。

■ **加強語言關顧**

該議題意見表示是次諮詢，應綜合考量本澳多元文化的情況，增加文本和諮詢會的語言類別，確保資訊能廣泛傳遞給市民，讓市民充分認識文本內容並進行反饋。

社會工作局認同澳門是一個多元文化的社會，日後進行的宣傳推廣工作，在遵守基本法規定的正式語文的前提下，應考慮透過更多元的方式進行。

結語

經過四十五天的諮詢期，本局就《長者權益保障綱要法》草案文本進行的公眾諮詢共收集到了來自社會各界各種渠道共 128 份意見，經整理後共有 359 條具體意見。此外，關於《長者權益保障綱要法》草案諮詢的報導共有 53 篇。

經分析所收集的意見，本局發現草案諮詢文本所提出的立法方向及大部分內容都受到公眾的支持，相信這主要是因為在草案製作前曾進行首階段諮詢和框架諮詢。當然，這次諮詢也為草案的完善提供了不少寶貴的意見，例如關於長者互助服務的理念、長者在交通運輸及活動場地方面的需求、對長者隱私的尊重等，甚至在法律文本的行文方面也獲益良多。

本次諮詢在聽取社會各界對於《長者權益保障綱要法》草案意見、凝聚社會共識的同時，也是一次很好的對長者權益保障的推廣活動，七次諮詢專場的直接參與者超過七百多人，社會傳媒的廣泛報導讓更多的市民了解到長者權益保障事宜。此外，各諮詢專場中有很多長者積極參與，這也是草案提到的長者的社會參與的直接體現。

在本次諮詢中，長者、長者服務機構、殘疾人士團體以及其他人士積極參與了多場諮詢活動和透過其他方式提交意見。本局感謝這些人士的參與和寶貴意見，儘管某些意見未被採納（例如有意見認為不應該鼓勵長者再就業，也有個別意見認為綱要法的部分規定太過細緻），但對於所收集的意見處理，本局的基本原則是，在不違反現行法律秩序及立法技術的情況下，儘量採納大多數市民支持的主流意見。除此之外，儘管某些事宜由於超出了《長者權益保障綱要法》的範圍而未能在該法中做出規範，但本局仍將積極跟進。