

淺析澳門養老產業發展條件及對策建議

陳家良

摘要

人口老齡化問題儼然成為全球性問題，澳門地區也不例外。本文首先探討發展養老產業對於澳門日後更好地應對人口老齡化的必要和意義，然後借鑒中國內地的實踐情況和日本對養老產業的界定劃分，結合澳門特區政府政策研究室提出的概念定義，將澳門養老產業的產業結構分為三個板塊，分別是圍繞養老服務為主要內容的核心產業、圍繞改善長者生活品質或者支援養老護理需要的相關產業、圍繞長者保障的衍生產業，並借鑒日韓兩國發展養老產業的經驗，從政府的職能及角色作用、產業集群發展現況及短板、社會對人才的培育及供應、澳門市場的優勢及契機等四個方面討論澳門發展養老產業的優劣條件，提出需要調整完善養老機制跨部門策導小組的組成、推進養老產業規章管理制度的構建及完善、逐步推進養老產業補鏈延鏈和強鏈工作、持續推進產業人才培養及頂尖人才的引進、推進與粵港澳大灣區及橫琴深合區融合發展等五個對策建議。

關鍵詞：人口老齡化、養老產業、產業結構、優劣條件

一、澳門發展養老產業的必要

1.1 人口老化的現狀及趨勢

人口老齡化問題儼然成為全球性問題，澳門地區也不例外。根據聯合國秘書處經濟社會事務部下轄的人口司對全世界 235 個國家及地區的歷史資料和人口趨勢分析所得的人口估計，在 1950 年至 2020 年間，世界人口總數由 25.36 億人增加至 77.95 億人，其中 65 歲及以上的人口佔比由 5.07% 增加至 9.33%，而在澳門，65 歲及以上的人口佔比由 3.20% 增加至 11.97%，預料到 2035 年這一比例將可能高達 22.27% 至 23.80%。¹按照 1956 年聯合國《人口老齡化及其社會經濟後果》確定的劃分標準，本澳屆時將邁入「超老齡社會」。

促使澳門進入老齡社會的原因與醫療保障顯著改善帶來的人均壽命延長、生育率降低帶來的少子化問題息息相關。²醫療方面，統計暨普查局的統計數據顯示，在 1996 年至 2020 年間，本澳人口出生時平均預期壽命由 77.9 歲提升至 84.1 歲，高於世界衛生組織統計的全球人口平均預期壽命，而且嬰兒和孕產婦死亡率長期處於極低水平，多項健康指標皆位於世界前列；生育方面，在 2002 年至 2020 年間，澳門本地人口總和生育率介乎 1.026 至 1.846 之間，遠低於 2.1 水平，反映澳門在較長時間處於低生育率水平。

老齡社會將給澳門的經濟社會發展的各方面帶來深遠影響。葉桂平團隊認為，人口老化將令本澳人力資源面臨更大壓力，造成社會勞動力人口比例下降、需要被撫養人口比例增加、經濟適度多元所需人才供給不足、社會創新能力缺失、社會福利負擔加重等局面，並將為安老服務人力資源、長者居住環境與長者權益保障等方面帶來問題和挑戰。³還有研究認為，老齡社會或會帶出代際利益均衡、⁴「數字鴻溝」等一些的新問題，也有認為老齡社會將對社會消費結構、公共基礎設施建設、政治結構轉變、文化價值導向等等方面產生重大變化。⁶因此，有必要積

¹ 聯合國經濟和社會事務部人口司：《世界人口展望 2019 年》，2019 年 6 月 17 日，<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>，2022 年 1 月 27 日訪問。

² 陳慧丹：《人口老齡化與養老保障：挑戰與機遇》，《“一國兩制”研究》2015 年 4 期，第 115 頁。

³ 澳門城市大學科研管理處：「澳門特區應對人口老齡化研究報告新聞發佈會」，2020 年 4 月 22 日，https://rmo.cityu.edu.mo/news_list/17，2022 年 1 月 27 日訪問。

⁴ 庄三紅、徐國沖：《代際利益均衡與社會保障制度的完善》，《西北人口》2012 年 1 期 33 卷，第 120-124 頁。

⁵ 李燦煜、楊旭、孟凡坤：《從“墮距”到“融合”：社會“智”理何以“適老化”？》，《學術探討》2021 年 8 期，第 96-103 頁。

⁶ 黨俊武：《如何理解老齡社會及其特點》，《人口研究》2005 年 29 卷 6 期，第 66-70 頁。

極制訂及實施應對人口老化的各種戰略舉措。

1.2 發展養老產業的重要意義

應對人口老化的理論主要有健康老化（Healthy Aging）、生產性老化（Productive Aging）、積極老化（Active Aging）、成功老化（Successful Aging）。陳慧丹基於積極老化理論指出，應對人口老化要求政府施政要更具全局性，需要各方面的子政策相互配合產生協同作用，如研議為長者再就業提供激勵措施、探索和培育醫療護理和長期照顧服務的市場和商機等等，並關注人口老化為銀髮產業帶來的發展機遇和挑戰。⁷何迎朝、左美雲、王丹丹等人進一步指出，這四種老化理論是相互聯繫和相互影響，即要實現長者客觀身心狀態和主觀幸福方面的成功老化，在強調長者的身心健康的同時，亦需要強調參與社會活動，如長者再就業、參與義工活動等，以及提供必要的保障等因素，如提供經濟、精神文化、權益和服務照顧等各方面的保障和支持。⁸簡而言之，應對人口老化的發展方向不應聚焦身心或社會的單一因素，而是要形成多元化、多層次和有機耦合的支持體系，並且需要調動各主體的參與、全社會的力量進行綜合治理和解決。

何文炯、王沖漢等人也強調多元共治對構建老齡社會支持體系的必要及其現實意義，認為構建多元主體參與的老齡社會支持體系可以提升社會整體效能，通過合作機制提供社會支持服務或物品可以更好地滿足老齡社會的需求。⁹然而，澳門現時的養老服務供給模式仍是「政府購買，社團服務」為主的政府養老局面，尚未形成多元化、多層次的成熟體系，難以較好地解決人口結構變化對社會運行發展日漸引發的深層次矛盾和潛在問題，不利於促進澳門社會長遠和諧穩定和健康可持續發展。

發展養老產業能夠分擔家庭養老和政府養老等傳統模式的壓力，以及更好地滿足長者日益增長的美好生活需要。潛環以中國內地的情況為例指出，人口結構及家庭結構的變化使得家庭養老的功能弱化，政府在養老事業的財政投入難以滿足激增的老齡人口的需要，認為人口老化的快速發展會帶來更多養老服務和相

⁷ 同註2，第116-119頁。

⁸ 何迎朝、左美雲、王丹丹：《四種常用人口老化理論的集成研究》，《中國老化學雜誌》2016年36卷，第2270-2272頁。

⁹ 何文炯、王沖漢：《論老齡社會支持體系中的多元共治》，《學術研究》2021年8期，第73-80頁。

關消費的需求，發展養老產業能夠為第一、二、三產業相關鏈條的發展注入生機和活力，也能夠促進養老服務優勝劣汰。¹⁰田香蘭以日本、韓國兩國發展養老產業的經驗為例，指出日、韓兩國的養老事業發展都同樣走了一條「政府主導、企業參與、市場推動、社會支持」的道路，認為社會福利向產業化轉變是全球福利改革的大趨勢，要發展養老產業就離不開政府對法律政策的完善、企業的積極參與、民間社團的支持、市場運作的推動等多方面的參與和協同。¹¹

實際上，澳門社會的情況也類同。根據統計暨普查局的數據，澳門每戶平均成員人數於 2021 年進一步下跌至 2.98 人、獨居或雙老的長者住戶於 2016 年已經達到 26,714 戶，佔當時全澳住戶總數的 14%，並且預期這個數值將會繼續增長，體現出傳統「養兒防老」的家庭養老模式正在逐漸淡出。再者，正如黃必紅所言，「借助於經濟的繁榮和快速積累的財力，澳門政府已初步構建了多支柱多層次的保障體系。但是，由政府主導的社會保障制度不是居民養老的唯一支柱。而且，從歐洲債務危機的教訓來看，過度發展的社會福利制度，一方面將大幅度提高勞動力成本，削弱企業的競爭力，另一方面，將使政府債臺高築，最終引發經濟風險和社會動盪。」¹²諸多跡象都反映出當前並行的家庭養老和政府養老的模式都存在一定不足之處，而通過導入產業化的參與有利於澳門養老事業發展提質增效，提升長者群體的生活質量和生活幸福感，將能更好地保持澳門社會長期和諧穩定以及繁榮發展。發展養老產業對於澳門日後更好應對人口老化問題而言是具有重要意義的。

1.3 養老產業的分類及界定

隨着社會人口老化程度的加劇加深，長者對生活品質的要求和對美好生活的嚮往將會逐漸提高，涉及衣、食、住、行、醫及其他各領域，例如日常保健、健康飲食、個人護理、輔助器具、休閒娛樂、金融消費等等。澳門特區政府政策研究室發佈的《澳門人口政策研究報告》將養老產業進一步定義為「滿足長者食、

¹⁰ 潛環：《養老產業化：意義、障礙及政府角色定位》，《湖北經濟學院學報（人文社會科學版）》2014 年 12 月 11 卷 12 期，第 56-58 頁。

¹¹ 田香蘭：《日韓兩國發展老齡產業的經驗及對我國的啟示》，《全國日本經濟學會 2012 年會暨“亞太區域經濟合作新格局中的中國與日本”學術研討會論文集》，第 479-481 頁。

¹² 黃必紅：「完善澳門老年保障的五條支柱」，2012 年 11 月 9 日，<https://www.fss.gov.mo/zh-hant/promotion/article?id=8>，2022 年 1 月 27 日訪問。

衣、住、行、教、樂、醫療照顧需求的產品和服務產業」，並指出產業結構可細分為日常生活協助、醫療照護、休閒娛樂、經濟安全等幾大類別。¹³仔細來看，雖其定義相較日本及歐洲更全面地概括了長者群體的各種身心需要，但其對產業構成的分類方式並沒有很好地體現出產業範疇相互之間的主次聯繫和依存關係，不利於施政者深刻理解產業內涵和對運作形勢作出正確的引導和決策。下面借鑒他山之石進一步梳理養老產業的分類和結構關係。

中國內地方面，頭豹研究院詳細整理了養老產業的市場圖譜，將養老產業大致劃分為核心產業、支柱產業、衍生產業等三大板塊，其中，居家養老、社區養老和機構養老提供的養老服務被界定為產業的核心部分，養老日用品、保健品、醫療設備、休閒娛樂、養老房地產等行業構成產業的次層支柱部分，而養老金融、智慧養老、長者進修等行業構成第三層的衍生產業。¹⁴日本方面，鞠川陽子也將養老產業分為本位產業、相關產業和衍生產業三個維度，其中，本位產業包括養老機構、養老房地產、長者服飾製造、長者醫療服務，相關產業包括專業家具、設施和消耗品供應等與本位產業密切關聯的產業鏈條，而衍生產業則包括養老金融等。¹⁵

按照這種分類思路，結合澳門特區政府政策研究室對養老產業的定義和概念，粗略可將澳門發展養老產業的產業結構初步分為三個板塊，一是圍繞養老服務為主要內容的核心產業，二是圍繞改善長者生活品質或者支援養老護理需要的相關產業，三是圍繞長者保障的衍生產業。即要發展以長者日常生活協助相關的養老服務為軸心，以醫療照護和休閒娛樂相關的行業為支撐，以促進長者經濟安全為保障的三層次產業結構的養老產業。

依前所述，要發展好養老產業就離不開政府對法律政策的完善、企業的積極參與、民間社團的支持、市場運作的推動等多方面的參與和協同。因此，以下圍繞這些方面探討澳門發展養老產業的一些優劣條件。

¹³ 澳門特別行政區政府政策研究室：《澳門人口政策研究報告》，2015年7月，http://www.cam.gov.mo/cam/download/reference/pdf/reference_4.pdf，2022年1月27日訪問。

¹⁴ 頭豹研究院：《2020年中國銀髮經濟市場分析概覽》，2020年10月23日，http://data.eastmoney.com/report/zw_industry.jshtml?infocode=AP202010231423217921，2022年1月27日訪問。

¹⁵ 轉述自 張岩松：《老齡產業發展對策研究》，北京：清華大學出版社，2016年12月。

二、澳門發展養老產業的條件

2.1 政府的職能及角色作用

首先，政府的職能定位及角色作用對於推動產業發展具有重要意義。祁斌對中國內地金融產業發展與政府職能定位的研究成果可為經驗借鑒，該研究觀察到政府的放權及市場化的改革促進了基金業市場微觀主體競爭力的提高、促進了基金行業良性金融生態的發展、推動了其他金融產業的市場化進程，並且深刻指出市場化改革的成功要素在於政府循序漸進及把握好改革的力度和節奏，認為若政府不主動推動市場化改革則容易引致政府對權利的自我加強而使得產業喪失前進的動力。¹⁶楊振軒、胡立君對日本養老產業發展中的政府職能研究，也指出日本養老產業的快速發展有賴於政府的管理職能隨着社會經濟的發展不斷變化調整，以及政府出台一系列關於促進產業發展的扶持政策。¹⁷連三本、曾瑪莉對澳門發展養老產業的探討中也認為，政府首先要研究產業目標和產業發展路徑，然後決定用什麼的行政支援和政策配合，方可帶動更多企業提供服務。¹⁸以下借鑒日本的經驗探討政府的職能及角色如何對產業發展產生積極作用。

日本的成功經驗表明，在產業發展的不同階段要體現政府相應的職能作用及角色轉變。根據楊振軒、胡立君的研究，在日本養老產業發展的萌芽階段，日本政府的職能及角色從自由轉向指導，設立專門的管理機構協調養老產業的發展，以及出台相關規章制度和規範養老機構的管理，還不斷完善社會保障制度和養老保障體系；在日本養老產業發展的形成階段，日本政府的職能及角色從指導轉向管制，促進成立養老產業發展協會及建立產業的商業道德規範，並對養老產業制定一系列法律法規以營造公平競爭的市場環境；在日本養老產業發展的擴張階段，日本政府的職能及角色從管制轉向支持，進一步優化養老產業發展相關的政策和法規，以及將養老產業視為拉動國家經濟增長的重點戰略產業，發展醫療旅遊等商機，致力提高養老產業的國際競爭力。¹⁹ 澳門養老產業的發展尚處於非常初步

¹⁶ 祁斌：「政府職能定位與金融產業發展—以中國基金業的發展為例」，2007年8月26日，https://www.econ.sdu.edu.cn/_1ocal/4/96/74/F07BB88C72549FA7918333A2F28_12BFF8F1_3A46B.pdf?e=.pdf，2022年1月28日訪問。

¹⁷ 楊振軒、胡立君：《日本養老產業發展中的政府職能與啟示》，《學術界》2018年第1期，第203-213頁。

¹⁸ 連三本、曾瑪莉：《澳門銀髮產業發展芻議》，《澳門經濟》2016年第41期，第15頁。

¹⁹ 同註17。

的階段，探析產業發展條件可參照日本的實踐經驗。

在協調養老產業發展的工作方面，澳門特區政府於 2016 年設立養老保障機制跨部門策導小組，旨在統籌和推動長者服務十年行動計劃的各項短中長期政策和措施、透過跨部門的協作以確保有效執行相關政策與措施、促進澳門特區社會互助團體或機構、民間組織以及其他私人實體支持及參與養老保障機制的推行等等。²⁰其中，《澳門特別行政區養老保障機制及 2016 至 2025 年長者服務十年行動計劃》在長者醫療照護、長者設施興建等多個方面的計劃都為商業性質養老企業或單位入場發展留有一定的空間餘地，例如構建公私營醫療相互配合之整合性醫療照顧服務、適當預留土地興建各類長者設施。隨着未來長者服務行動計劃的進一步豐富，尤其是加入更多與養老產業相關的內容，相信跨部門策導小組屆時能夠發揮更重要的角色作用。

在規章制度的構建及完善的工作方面，澳門特區政府制訂了第 12/2018 號法律《長者權益保障法律制度》，通過人皆須遵守的法律形式對長者的人身權益、就業平等、經濟保障等方面作出原則性的規範，並為居家養老、社區養老和機構養老等國際社會主流安老養老模式的服務內容及基本形式奠定重要法律基礎，勾勒出澳門養老產業的核心產業未來可努力的方向。²¹此外，澳門社會工作局對於開設社會服務設施的消防、工務、衛生方面提供基本指引，對於處理長者等易於走失人之問題、無障礙環境的建設等方面也有提供相關操作指引，可供商業性質之養老企業或單位的營運作為借鑒。需要指出的是，指引多是行政部門以內部文件方式發佈的應遵規範，但既沒有刊登於《澳門特別行政區公報》，也沒有法律明文規定其法律效力²²，為更好地規範及監管養老產業的良性發展，勢必有需要建立及完善相關法律法規。

在其他的工作方面，澳門社會目前尚未成立或計劃設立養老產業相關的協會、公會或商會，因而沒有像各大行業般制定行業守則，而且澳門特區政府還沒有訂立《公平競爭法》之計劃時間表。再者，雖然澳門特區政府於《澳門特別行政區

²⁰ 印務局：「第 109/2016 號行政長官批示《設立養老保障機制跨部門策導小組》」，2016 年 4 月 25 日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2016/17/despce_cn.asp#109，2022 年 1 月 28 日訪問。

²¹ 第一常設委員會：《第 5/VI/2018 號意見書》，2018 年 7 月 27 日，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2018-07/679025b5ebe9c354dd.pdf>，2022 年 1 月 29 日訪問。

²² 鄭錦耀：《各行政規章的位階及各自的規範範圍研究》，《“一國兩制”研究》2019 年第 4 期，第 77 頁。

經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》已將大健康產業正式列作重點發展的四大新興產業之一，但大健康產業現階段發展的側重點幾乎在於中醫藥產業，發展「醫療＋旅遊」的基礎仍然薄弱，存在旅遊業與醫療業的結合程度不高、粵澳協同發展的優勢還沒有得到充份發揮、澳門醫療旅遊產品和服務相對單一、澳門本地醫療資源和基礎設施不足，以及相關複合型人才儲備及產出不足等瓶頸問題，²³短期內難以像日本般大力開拓養老產業的國際市場。根據日本養老產業發展的經驗而言，澳門養老產業的發展毫無疑問地處於非常初步的階段，澳門特區政府若要發展好養老產業，未來必然還有相當多的工作需要開展，尤其應在產業發展的不同階段發揮出相應的政府職能及角色作用。

2.2 產業集群發展現況及短板

其次，世界產業發展實踐表明，企業聚集形成集群發展是產業現代化發展的主要形態。同樣以日本為例，日本產業集群的形成發展以及對經濟的輻射能力是具代表性的案例。靳迎迎、劉艷君分析日本產業集群的競爭優勢時指出，產業集群發展有利於促進產業形成專業化分工與協作、有利於降低交易成本、有利於促進價值創新，並舉出大田灣機械產業群、行業公會等著名案例作佐證。²⁴何宏蓮、李曉東對中國內地養老產業集群發展的研究指出，中國內地目前在醫、養、康、護等四大養老核心板塊存在功能分離問題，而且多數區域的養老服務產業發展相對低端化和供給不足，認為發展養老產業集群化有利於優化要素配置、節省產業成本、推進技術進步、打造核心競爭力，是促進產業增效提質、推動經濟快速發展的路徑。²⁵反觀澳門，養老產業在集群發展方面存在一些明顯的短板。

按照上述的產業結構劃分方法，本文將澳門養老產業劃分為圍繞養老服務為主要內容的核心產業、圍繞改善長者生活品質或者支援養老護理需要的相關產業，以及圍繞長者保障的衍生產業等三大板塊。當前，澳門的養老服務主要通過「民辦公助」的形式支持民間社團、宗教機構和私人實體提供服務，例如街坊總會經營的綠楊長者日間護理中心、幸福安老院有限公司經營的幸福安老院等等，既有

²³ 陳觀生：「推『旅遊＋醫療』產業需琴澳互動」，2021年11月10日，<https://www.waou.com.mo/2021/11/10/%E6%8E%A8%E3%80%8C%E6%97%85%E9%81%8A%E9%86%AB%E7%99%82%E3%80%8D%E7%94%A2%E6%A5%AD%E9%9C%80%E7%90%B4%E6%BE%B3%E4%BA%92%E5%8B%95-%E9%99%B3%E8%A7%80%E7%94%9F/>，2022年1月29日訪問。

²⁴ 靳迎迎、劉艷君：《日本產業集群的經濟效應分析》，《日本問題研究》2007年第3期，第31頁。

²⁵ 何宏蓮、李曉東：《我國養老產業集群發展應對人口老齡化策略》，《學術交流》2020年第10期，第135-137頁。

政府、社團的主力輸出，也有企業的參與和補充，將來長者公寓及其商業化發展的加入或能進一步健全核心產業的發展。不過，澳門在相關產業及衍生產業方面的發展仍處於非常初步階段，如售賣長者成衣、成人紙尿片、加鈣奶粉、中藥材湯包、血壓計、輪椅等的養老日用品、保健品和醫療設備的零售市場相當受歡迎，但亦僅限和止步於零售終端層面，鮮少涉及產品和服務的基礎技術、材料研發、設計開發、生產製造等更上游環節的佈局，這就難以保證產業自身的韌性，始終在關鍵領域處於被動，在根本上缺乏對外拓展的競爭力。澳門將來發展大健康產業的大方向或是養老產業向縱深發展的契機。

當前，澳門養老產業的集群發展存在一些明顯的短板，例如產業鏈不長、上中游業態不足、產業結構不平衡，很大程度上制約了澳門養老產業的進一步發展。對於解決問題的思路，或可借鑒中國內地培育先進製造業的相關意見和方向。侯彥全認為，通過產業鏈上同類型企業的集聚發展，有效形成規模經濟和範圍經濟，並在龍頭企業的引領帶動下，促進產業鏈上各環節中小企業的緊密配套、學術單位的緊密協作，依託人才和資本優勢，最終會形成更健康的產業生態。²⁶如是者，澳門現階段就應先著眼產業結構的整體性，針對產業鏈上的薄弱環節進行補鏈、延鏈、強鏈工作，並推進鏈上龍頭企業的孵化培育工作，有利於增強澳門養老產業的核心競爭力、構建經濟社會發展與人口老齡化進程相適應的宜居城市。

需要強調的是，這裏所指的龍頭企業的引領帶動並不同於一間企業縱向規模的擴展（更多樣化地經營），而是一間企業橫向規模的擴展（專精業務市場份額的擴大）所帶動的整個產業鏈效益改善。張元智、馬鳴蕭指出，企業縱向規模擴展或具有規模不經濟的特徵，而橫向規模擴展則可以獲取規模經濟，故擴張橫向規模及收縮縱向規模就正是集群企業的典型特點，並認為通過各環節上集群企業的有效率生產就可為集群產業贏得競爭優勢。²⁷即是說，龍頭企業不一定是那種經營多個範疇業務的大型集團，可以是專精一個業務且生產效率和市場份額較高較大的領軍企業。若能充份利用好產業鏈上各環節的頭部企業的專業分工優勢，就能夠使得不具備規模經濟潛能的中小企業都享受規模經濟帶來的額外效益，在

²⁶ 侯彥全：《加快培育先進製造業集群 2.0 版》，2021 年 10 月 21 日，<http://www.worker.cn/34198/202110/21/211021102057226.shtml>，2022 年 1 月 30 日訪問。

²⁷ 張元智、馬鳴蕭：《企業規模、規模經濟與產業集群》，《中國工業經濟》2004 年第 6 期，第 29-35 頁。

企業拓展市場生存空間的同時也能促進產業層次的提高，從而促使產業實現「成本優勢」乃至「技術優勢、速度優勢、產業鏈整體優勢」的逐步轉變。²⁸由此可見，推進產業集群發展以及推進補鏈、延鏈、強鏈工作對澳門養老產業長久發展具有重大意義。

2.3 社會對人才的培育及供應

第三，產業人才是支撐產業發展及其長期競爭力的重要保障。中國工業和信息化部人才交流中心認為，產業人才是指對某個特定產業發展不可或缺的全產業鏈各類人才的集合，可以分為高層次頂尖產業人才、技術研發型產業人才，以及應用型產業人才三類，而且根據不同產業屬性和特徵的不同，產業人才的特徵也不相同。²⁹澳門是一個社團社會，社團除從事政策倡導、監督政府、權益保障、社會服務等活動以外，還承擔著人才培養與輸送的功能。³⁰社團在開展社會服務尤其是長者服務的過程中既累積了豐富的實踐經驗，同時也培養了不少熟悉相關知識技能的應用型人才，是日後發展養老產業所需人才供應的重要來源。

技術研發型產業人才是產業人才梯隊中層力量。在澳門，除民間社團以外，產業人才最主要的來源是高等院校。經濟局於 2021 年 1 月 5 日回覆何潤生議員的書面質詢提到，截至 2020 年，在澳門高等院校就讀護理範疇高教課程的澳門學生共有 678 人，在澳門以外地區升讀與護理和長者服務相關高教課程的澳門學生約有 266 人。同時指出，澳門大學健康科學學院設有生殖發育及衰老中心，對人類生殖、發育和衰老三階段進行研究與提供研究支持，並設有轉化醫學研究所，通過產學研結合，推動科學技術轉變為治療方法，而且澳門大學中華醫藥研究院亦長期致力研究中醫藥的科學開發與發展，推動和優化長者護理的工作。³¹

高層次頂尖產業人才是在所事領域具有頂尖的研究能力、創新能力，並具有產業影響力的人員。在澳門，研究及創新均發生在高等院校以內，院校的科創成果對澳門社會及養老產業都暫未見有產生實質及顯著的影響。與其他國家和地區

²⁸ 參見 劉璇：《規模經濟理論與廠商規模無關論》，《經濟問題探索》2005 年第 12 期，第 134-135 頁。

²⁹ 工業和信息化部人才交流中心：《加強我國產業人才隊伍建設的思考》，2018 年 11 月 15 日，<https://cdo.develpress.com/?p=6688>，2022 年 2 月 7 日訪問。

³⁰ 婁勝華：《從有限參與到全面制度化參與：澳門社團政治的發展》，《行政》2017 年第 30 卷第 3 期，第 15-16 頁。

³¹ 澳門特別行政區政府經濟局：「關於立法會何潤生議員書面質詢的回覆」，2021 年 1 月 5 日，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2021-01/287626007fa8e1fbb8.pdf>，2022 年 2 月 8 日訪問。

一樣，澳門對於引進高層次頂尖產業人才保持開放且正面的態度，即將進入立法程序的《人才引進制度》法案首階段將重點引進包括大健康等產業在內的高端、優秀和高級專業人才³²，期望法案通過後能助力澳門社會突破養老產業的人才資源瓶頸。

2.4 澳門市場的優勢及契機

第四，市場的優勢在很大程度上決定了產業的規模經濟潛能可否得到發揮，而受規模經濟效應的驅使，又會進一步促進產業集聚的發生。³³經濟規律也顯示，當企業發展到一定程度和規模時，就會出現向其他國家及地區走出去的願望和要求，以期獲得新的持續發展。³⁴簡而言之，市場的優勢對促進產業集聚、持續發展具有重要的意義，是吸引優質企業和項目落地發展的基本前提。

正如澳門貿易投資促進局的獻詞所言，澳門享有自由港地位，奉行簡單低稅制，具有中西歷史文化交融及與海外華商和葡語國家聯繫互動密切，投資環境優越、會展設施齊備等多項市場優勢，而且澳門正致力打造成為「世界旅遊休閒中心」和「中國與葡語國家商貿合作服務平台」，並積極參與粵港澳大灣區和「一帶一路」建設，可為廣大投資者和客商拓展商機。³⁵這些因素都有利於澳門養老產業在澳門以澳門以外地區拓展市場空間，藉由外循環的作用彌補內循環的不足，進而為養老產業創造更多機遇和發展的空間，吸引優質企業和項目落地發展。

養老產業與大健康產業和現代金融產業密切相關，為養老產業的相關產業及衍生產業的發展帶來機遇，尤其是產品和服務的研發、設計等上、中游環節的佈局。澳門「二五」規劃提出，澳門將積極對接國家「十四五」規劃，以積極參與高質量建設粵港澳大灣區為抓手，在鞏固和提升傳統產業的同時，結合澳門實際情況，積極培育發展現代金融、以中醫藥研發製造為切入點的大健康等重點產業。大健康產業方面，除完善相關法律制度和政策以外，還會加強中醫藥產業的招商引資、促進生物醫藥及中醫藥等在生產鏈條相關環節與橫琴的協同分工、發展醫

³² 參見 人才發展委員會：「《人才引進制度》公開諮詢」，2021年12月1日，<https://www.gov.mo/zh-hant/policy-consultation/831502/>，2022年2月8日。

³³ 李奇霖、張德禮：《新型城鎮化：以人為本與城市群的勝利》，2020年5月14日，http://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202005141379701644_1.PDF，2022年2月8日訪問。

³⁴ 孫智慧：《海外發展與海外安全之辯證關係》，《北京政法職業學院學報》2012年1月，第25頁。

³⁵ 澳門貿易投資促進局：「獻詞」，<https://www.ipim.gov.mo/zh-hant/about-us/about-ipim/message/>，2022年2月8日訪問。

療旅遊產業等等；現代金融產業方面，會加強金融的軟硬基建、鼓勵本地金融機構開發多元理財產品等等。³⁶

三、澳門發展養老產業的建議

3.1 調整完善養老機制跨部門策導小組的組成

日本的成功經驗表明，在產業發展的不同階段要體現政府相應的職能作用及角色轉變。澳門特區政府已於 2016 年設立養老保障機制跨部門策導小組以應對人口老齡化為澳門所帶來的機遇和挑戰。然而，養老產業具有跨領域的特性，既涉及社會服務、康復護理等多個範疇，更是經濟發展的重要一環，需要經濟部門的恆常參與和共同協作。因此，建議對策導小組作調整完善，加入經濟及科技發展局、貿易投資促進局、金融管理局等為恆常成員，更好地推動完善養老產業相關的經濟政策和招商引資工作，為產業發展提供更多機遇和更好條件，進一步發揮好策導小組促進私人實體支持及參與養老保障機制的積極作用。同時，建議不斷健全完善長者服務十年行動計劃，適當加入養老產業相關的發展計劃，並從嚴從緊抓好相關工作的落實，構建出更多元、更多層次和有機耦合的老齡社會支持體系，更好地滿足不同長者群體的安老養老需要。

3.2 推進養老產業規章管理制度的構建及完善

法律和商業活動密不可分。日本政府在養老產業萌芽階段，除了發揮指導引領的角色作用以外，也出台了相關規章制度和規範養老機構的管理，很大程度上減低了產業發展風險，對促進更多優質企業及項目落地產生積極和正面的作用。澳門目前並沒有在法律層面出台相關規章制度和規範養老機構管理的規定，僅有《長者權益保障法律制度》等框架性法律和社會工作局對受津助社會服務設施推出的規範指引，需要建立這方面的法律監管引導，尤其是從業主體的資質、服務或產品的審核批准、發生商業糾紛和爭議的調解方式、場地和設施的安全管理標準等。建議健全完善受津助社會服務設施的運作指引，並適時立法將指引轉化為適用於商業市場的強制性法律規定，確保養老企業的運作有法可依、有規可循，

³⁶ 澳門特別行政區政府：「澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025 年）」，2021 年 12 月，<https://www.dsepr.gov.mo/zh-hant/event/plan2/plan2>，2022 年 2 月 8 日訪問。

進一步提升養老企業的服務質量，讓長者安全養老、放心養老，維護長者合法權益的同時也為澳門養老產業的高質量發展提供制度保障。此外，提供方便營商和公平競爭的環境也必然有利於吸引更多境外投資落戶澳門發展相關產業，建議盡快研究制定《公平競爭法》等有利於市場健康發展的法律法規。

3.3 逐步推進養老產業補鏈、延鏈、強鏈工作

產業鏈的穩定是產業抵禦外部風險、防範各種挑戰的唯一依托，只有掌握產業核心環節和關鍵技術才能從根本上增強自主可控的能力確保產業鏈穩定。澳門養老產業的集群發展當前還存在一些短板，例如產業鏈不長、上中游業態不足、產業結構不平衡，很大程度上制約了澳門養老產業進一步發展的空間，為應對人口老齡化問題的工作帶來不利影響。補鏈、延鏈、強鏈工作刻不容緩。建議以科技研發和高端製造、大健康產業等四大新興產業發展契機為切入點，加大力度支持和扶持養老產業相關上、中游行業的發展，尤其是在產業鏈重要節點上的企業孵化培育工作，並推進上、中、下游協同聯動發展，讓更多不具備規模經濟潛能的下游企業都能享受規模經濟帶來的額外效益，激發養老市場的潛力、活力和創造力，進一步增強養老產業的韌性和競爭力的同時也確保了產業的安全健康發展。

3.4 持續推進產業人才培養及頂尖人才的引進

產業人才是支撐產業發展及其長期競爭力的重要保障。在澳門，養老產業的應用型產業人才主要來自民間社團，技術研發型產業人才主要來自於高等院校，但高層次頂尖產業人才的稀缺問題依然突出，成為澳門養老產業邁向高質量發展的掣肘。建議加快《人才引進制度》立法、制定境外人才回流澳門發展的中長期規劃，為頂尖產業人才回澳發展提供更多誘因和便利措施。與此同時，還應不斷完善澳門社會發展與經濟適度多元相適應的教育體系和人才培養模式，推動粵港澳大灣區高等院校教育資源共建共享，研設高等院校與企業之間人才的雙向流動機制，鼓勵和引導更多優秀企業參與人才培養的實戰環節，從而加強產學研的深度融合、協同創新，構建起人才的蓄水池。

3.5 推進與粵港澳大灣區及橫琴深合區融合發展

參與粵港澳大灣區建設和融入橫琴深度合作區建設為澳門帶來難得的機遇，

助力澳門經濟適度多元發展。建議以粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區的創新政策環境為依託、以澳門四大新興產業的發展建設為引領，探索養老產業與大健康產業、科技研發和高端製造、現代金融產業融合發展和協同發展的新空間、新路徑，例如中醫藥類長者保健產品、智慧型長者輔具用品、長者跨境養老金融產品的創新研發等等。同時，應繼續充當及強化澳門作為中國與葡語國家的橋頭堡角色，發揮好產業「走出去」和「引進來」的功能作用，通過「一帶一路」平台推動澳門養老產業進軍全球市場，開拓更廣闊的國際市場及提高產業的核心競爭力。

參考文獻：

人才發展委員會：「《人才引進制度》公開諮詢」，2021年12月1日，<https://www.gov.mo/zh-hant/policy-consultation/831502/>，2022年2月8日。

工業和信息化部人才交流中心：《加強我國產業人才隊伍建設的思考》，2018年11月15日，<https://cdo.developress.com/?p=6688>，2022年2月7日訪問。

田香蘭：《日韓兩國發展老齡產業的經驗及對我國的啟示》，《全國日本經濟學會2012年會暨“亞太區域經濟合作新格局中的中國與日本”學術研討會論文集》，第479-481頁。

印務局：「第109/2016號行政長官批示《設立養老保障機制跨部門策導小組》」，2016年4月25日，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2016/17/despce_cn.asp#109，2022年1月28日訪問。

庄三紅、徐國沖：《代際利益均衡與社會保障制度的完善》，《西北人口》2012年1期33卷，第120-124頁。

何文炯、王沖漢：《論老齡社會支持體系中的多元共治》，《學術研究》2021年8期，第73-80頁。

何宏蓮、李曉東：《我國養老產業集群發展應對人口老齡化策略》，《學術交流》2020年第10期，第135-137頁。

何迎朝、左美云、王丹丹：《四種常用人口老化理論的集成研究》，《中國老化學雜誌》2016年36卷，第2270-2272頁。

李奇霖、張德禮：《新型城鎮化：以人為本與城市群的勝利》，2020年5月14日，http://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202005141379701644_1.PDF，2022年2月8日訪問。

李熠煜、楊旭、孟凡坤：《從“墮距”到“融合”：社會“智”理何以“適老化”？》，《學術探討》2021年8期，第96-103頁。

祁斌：「政府職能定位與金融產業發展—以中國基金業的發展為例」，2007年8月26日，https://www.econ.sdu.edu.cn/_local/4/96/74/F07BB88C72549FA7918333A2F28_12BFF8F1_3A46B.pdf?e=.pdf，2022年1月28日訪問。

侯彥全：《加快培育先進製造業集群 2.0 版》，2021 年 10 月 21 日，<http://www.worker.cn/34198/202110/21/211021102057226.shtml>，2022 年 1 月 30 日訪問。

孫智慧：《海外發展與海外安全之辯證關係》，《北京政法職業學院學報》2012 年 1 月，第 25 頁。

婁勝華：《從有限參與到全面制度化參與：澳門社團政治的發展》，《行政》2017 年第 30 卷第 3 期，第 15-16 頁。

張元智、馬鳴蕭：《企業規模、規模經濟與產業集群》，《中國工業經濟》2004 年第 6 期，第 29-35 頁。

第一常設委員會：《第 5/VI/2018 號意見書》，2018 年 7 月 27 日，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2018-07/679025b5ebe9c354dd.pdf>，2022 年 1 月 29 日訪問。

連三本、曾瑪莉：《澳門銀髮產業發展芻議》，《澳門經濟》2016 年第 41 期，第 15 頁。

陳慧丹：《人口老齡化與養老保障：挑戰與機遇》，《“一國兩制”研究》2015 年 4 期，第 115-119 頁。

陳觀生：「推『旅遊＋醫療』產業需琴澳互動」，2021 年 11 月 10 日，<https://www.waou.com.mo/2021/11/10/%E6%8E%A8%E3%80%8C%E6%97%85%E9%81%8A%E9%86%AB%E7%99%82%E3%80%8D%E7%94%A2%E6%A5%AD%E9%9C%80%E7%90%B4%E6%BE%B3%E4%BA%92%E5%8B%95-%E9%99%B3%E8%A7%80%E7%94%9F/>，2022 年 1 月 29 日訪問。

黃必紅：「完善澳門老年保障的五條支柱」，2012 年 11 月 9 日，<https://www.fss.gov.mo/zh-hant/promotion/article?id=8>，2022 年 1 月 27 日訪問。

楊振軒、胡立君：《日本養老產業發展中的政府職能與啟示》，《學術界》2018 年第 1 期，第 203-213 頁。

靳迎迎、劉艷君：《日本產業集群的經濟效應分析》，《日本問題研究》2007 年第 3 期，第 31 頁。

劉璇：《規模經濟理論與廠商規模無關論》，《經濟問題探索》2005 年第 12 期，第 134-135 頁。

潛環：《養老產業化：意義、障礙及政府角色定位》，《湖北經濟學院學報（人文社會科學版）》2014 年 12 月 11 卷 12 期，第 56-58 頁。

鄭錦耀：《各行政規章的位階及各自的規範範圍研究》，《“一國兩制”研究》2019 年第 4 期，第 77 頁。

澳門城市大學科研管理處：「澳門特區應對人口老齡化研究報告新聞發佈會」，2020 年 4 月 22 日，https://rmo.cityu.edu.mo/news_list/17，2022 年 1 月 27 日訪問。

澳門特別行政區政府政策研究室：《澳門人口政策研究報告》，2015 年 7 月，http://www.cam.gov.mo/cam/download/reference/pdf/reference_4.pdf，2022 年 1 月 27 日訪問。

澳門特別行政區政府經濟局：「關於立法會何潤生議員書面質詢的回覆」，2021 年 1 月 5 日，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2021-01/287626007fa8e1fbb8.pdf>，2022 年 2 月 8 日訪問。

澳門貿易投資促進局：「獻詞」，<https://www.ipim.gov.mo/zh-hant/about-us/about-ipim/message/>，

2022 年 2 月 8 日訪問。

頭豹研究院：《2020 年中國銀髮經濟市場分析概覽》，2020 年 10 月 23 日，
http://data.eastmoney.com/report/zw_industry.jshtml?infocode=AP202010231423217921，2022 年 1 月 27
日訪問。

聯合國經濟和社會事務部人口司：《世界人口展望 2019 年》，2019 年 6 月 17 日，
<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>，2022 年 1 月 27 日訪問。

轉述自 張岩松：《老齡產業發展對策研究》，北京：清華大學出版社，2016 年 12 月。

黨俊武：《如何理解老齡社會及其特點》，《人口研究》2005 年 29 卷 6 期，第 66-70 頁。