

# 《澳門青年政策(2012-2020)》

## 中期檢視報告

## 第一部份、中期檢視的背景

《澳門青年政策(2012—2020)》(下簡稱《澳門青年政策》)自公佈以來，澳門特別行政區政府(以下簡稱“澳門特區政府”)與全社會圍繞《澳門青年政策》的基本政策方向，積極開展和推進各項青年工作的發展。按《澳門青年政策》所定的檢視機制，教育暨青年局(下簡稱“教青局”)須於2016年對《澳門青年政策》第一個推行週期(2012-2016)之執行情況進行中期檢視。為此，教青局委託中山大學港澳珠江三角洲研究中心課題組(下簡稱“課題組”)對《澳門青年政策》進行相關檢視工作。

## 第二部份、中期檢視的方法

檢視過程中，“課題組”借鑒了國際通用的“綜合評估模型”，分別對政策的投入階段(即政策制定分析)、轉化階段(即政策實施期間的制度建設及資源投入分析)及產出階段(即成效中期檢視)進行比較和評估，除了透過文獻整理與資料搜集外，為了令中期檢視得出的結果能盡量反映執行實況，“課題組”對青年政策的實施作了充分的實地調研，通過與澳門特區政府相關部門、教育機構、青年社團、不同界別的專業人士或代表、專家學者、學生以及青年人等進行了共44場的訪談，此外，還舉辦了專家研討會及焦點小組討論等，務求獲取第一手調查資料；“課題組”更利用了“澳門青年指標”數據進行分析、比較和建議。

## 第三部份、中期檢視結果

“課題組”透過與聯合國、典型的國家和地區的青年政策理念相比較，結合實際工作情況進行評估分析後，對澳門《澳門青年政策》第一個推行週期的工作實施情況，得出如下的檢視結果：

## **(一) 在《澳門青年政策》制定上，歸納為 4 方面：**

### **1. 年齡界定合理，群體劃分清晰細節**

根據 2016 年統計暨普查局統計資料顯示，至 2016 年底，13-29 歲的人口有 14.7 萬人，約佔澳門總人口的四分之一，是一個須予以高度重視的群體。結合澳門基本情況及國際上較通用的年齡指標來綜合考察《澳門青年政策》將澳門青年年齡界定為 13-29 歲是合理的。另一方面，將青年劃分為“在學青年”、“在職青年”及“待學待業青年”，能較好地滿足不同青年群體個性化的需要。

### **2. 政策目標清晰，融合青年個人發展與社會發展**

《澳門青年政策》將政策目標定為“凝聚社會力量，推動全人發展，扶助青年面對挑戰和實現理想，培育志存高遠、德才兼備、身心健康、權責兼顧、既有獨立思考和批判精神，也有創新和建設能力的年青一代，共同營造優質的人文社會環境”。有關目標清晰，能將青年個人發展與社會發展相融合。而澳門特區政府凝聚社會力量，朝有關目標共同努力。

### **3. 具體領域與各國青年政策方向基本一致，又具有地方特色**

《澳門青年政策》包含了社會參與、身心成長、關愛氛圍、社會流動四個政策基本方向，與各國青年政策的方向基本一致。同時，其不僅涵蓋了聯合國《到 2000 年及其後世界青年行動綱領》所規定的十多個基本領域，還根據澳門自身特色，增加“博彩”領域，並排除了“武裝衝突”和“饑餓與貧窮”不適合的領域。

### **4. 青年政策單獨成文，令政策更具備執行效力，值得其他地區借鑒**

正式的青年政策更具備執行效力，能夠讓社會有一套公認的原則指引去促進青年發展，讓整體社會在培養青年成長的工作上有共同的核心價值及明確的方向。因此，澳門特區政府明確制定青年政策文本的做法，值得

整個社會的肯定，亦值得中國內地和香港等地區的借鑒。

## (二) 政策實施期間的制度建設及資源投放

《澳門青年政策》自 2012 年實行後，澳門特區政府在制度建設以及資源投入方面均開展了不少相應的工作，具體如下：

### 1. 制度設立方面

澳門特區政府為推動培育青年的工作，制定了《澳門青年政策》，並透過政府相關部門及社會組織不斷完善與青年工作相關的制度建設，當中包括：制定支持人才發展的施政方針以及頒佈相關法規、制定關愛青年成長和發展的施政方針與法規、優化教育津貼制度與教育基金、推行與澳門青年發展相關的資助計劃及設立“青年政策”跨部門跟進小組等。

### 2. 資源投放方面

為滿足青年政策人才培養目標的切實需要，澳門特區政府透過多方面進行資源投放，包括公共教育開支、非高等教育領域與高等教育領域的教育津貼，以及青年事務重點資助計劃等，具體投放如下：

首先，特區政府在公共教育開支增加，由 2011 年度的 79 億元（澳門元，下同），增至 2015 年的 95 億元；而 2012-2015 年，政府在該方面的總開支累計為 375 億元；其次，對發展非高等教育的財政支援力度較大，2016/2017 學年免教學校覆蓋率 87.8%；另一方面，由 2011-2016 年，澳門特區政府前後推出兩階段的“持續進修發展計劃”，資助每位年滿 15 歲的合資格澳門居民進修，第一階段有約 31 萬人次參與，而第二階段則有約 38 萬人次參與，較第一階段增加了 21%，而資助金額合共 12.7 億元。當中，近 28 萬人次年齡介乎於 15-29 歲的青年透過計劃參與進修，佔總參與人次 40%，資助金額合共約 7 億元。

### **(三) 整體青年工作推行成效**

從政策的實施來看，2012-2016 年，教青局及其他相關部門推行了多種類型的青年服務、青年項目及青年活動，實施活動較多，政策覆蓋範圍廣，其開展的活動不僅針對青年本身，同時也有針對學校、社區和家庭層面的活動設計，所開展的活動促進了青年多元的生活，擴闊了青年的視野。具體成效主要體現在七方面：

#### **1. 順應世界趨勢，滿足澳門需求**

《澳門青年政策》以社會參與、人才培養、品德教育、身心健康、青年溝通為政策的重點，與澳門社會對青年的關心和期望一致，既符合澳門的特色同時也符合澳門青年的根本需求。

#### **2. 實現多元參與，體現積極理念**

教青局是推行青年政策的主體機構，通過與其他政府部門、青年事務委員會、教育機構、青年社團和相關社會服務機構的相互配合和支持，發揮執行、支持及諮詢角色功能，共同落實《澳門青年政策》。

#### **3. 資源投放較多，活動內容豐富**

政策實施期間，澳門特區政府在開展青年工作方面投放不少資源，所開展的活動主要體現在青年活動、學校、設備設施完善、創業支持等，活動形式多樣，有效促進青年多元和健康的生活，擴大青年人的視野。

#### **4. 鼓勵青年參與，討論熱情提高**

澳門特區政府透過舉辦“與青年有約”此類活動，加強與澳門青年之間的互動；此外，鼓勵民間成立青年社團，推動青年參與社會事務。同時，亦持續為青年發展積極創造條件，增加青年參與社會的機會。

## 5. 注重自主實踐，提升競爭能力

通過鼓勵青年人參與社區、社團以及區域和國際活動以提高青年人的參與意識；同時，透過舉辦培訓、交流活動和組織參與國際賽事等，不斷提升青年自身的競爭力、實踐能力、拓寬視野，培養和提升青年人的多方面能力。

## 6. 促進社團發展，引導家庭參與

訪談中多數受訪者表示《澳門青年政策》促進了澳門青年社團的發展，增加了青年參與社團活動與表達意見和訴求的機會，同時，青年家庭透過參與親子教育、品德培養等活動，從中獲得不少與青年子女相處的啟發。

## 7. 注重全人培養，提升綜合能力

與青年相關的項目和活動中，其內容設計涉及品德教育、餘暇生活、性教育、理財教育、預防偏差行為的教育，以及法制教育等方方面面。由於項目和活動的設計內容豐富，形式多樣，對提升澳門青年的綜合能力都起到積極的作用。

### (四) 《澳門青年政策》實施期間的青年發展狀況

利用對“澳門青年指標”及相關調查報告的數據進行分析，得出了《澳門青年政策》實施期間澳門青年的發展狀況，主要有如下七方面：

#### 1. 選民登記人數增加，政治參與意識提升

“澳門青年指標”資料顯示，2012-2015年，17-29歲選民登記數每年平均為47,740人，比2008-2011年的每年平均45,305人有所提高；除選民登記人數上升外，青年選民亦具有較強的投票意願。

#### 2. 積極參與義工活動，培養公民責任感

根據“澳門青年指標”資料，2016年，13-15歲的受訪青年參與義務

工作的比率較 2014 年約有 4% 的升幅；13-29 歲受訪青年參與義務工作的時數同時較 2014 年增加，如探訪由 2 小時上升到 7 小時。顯示澳門青年整體上較為積極地參與義工和公益活動，從中培養自身的公民責任感和提升實踐能力。

### **3. 青少年（學生）體質總體水平有所提高**

根據“2015 年澳門市民體質監測”的結果，澳門市民體質總體水平比 2010 年有較大提高，其中青少年（學生）體質總體水平均提升。

### **4. 心理素質逐漸增強，人生態度較積極進取**

根據“澳門青年指標”資料，在生活壓力方面，2016 年受訪青年自評壓力程度平均值為 3.08 分（5 分最高），較 2012 及 2014 年得分均下降。在主觀幸福感方面，受訪青年自評生活快樂程度平均為 3.37 分（5 分最高），較 2014 微升；平均生活滿意程度為 3.26 分（5 分為最高），同樣較 2014 微升；反映本澳青年在生活上都持續有較正面的快樂和滿意程度。

### **5. 青年犯罪人數減少，預防措施取得成效**

“澳門青年指標”資料亦反映，2008-2016 年 13-20 歲犯罪人數及比例持續下降，人數從 2008 年的 973 人逐年下降至 2016 年的 279 人，其比例從 2008 年的 14.7‰ 跌至 2016 年的 6.0‰，說明《澳門青年政策》實施期間，澳門特區政府在預防青年違法行為的措施取得較大成效。

### **6. 積極參與培訓進修，提升自身技能**

根據“持續進修發展計劃”資料，第一階段有 69,098 名 15-29 歲青年參與本地項目，而參加外地項目的資助申請個案約有 10,836 個；第二階段有 59,564 名 15-29 歲青年參與本地項目，而參加本地高等教育課程及外地項目的資助申請個案約有 24,759 個。當中 15-29 歲青年參與本地及外地證照的人數從第一階段的 334 人增至第二階段的 1,150 人。

## 7. 青年就業狀況良好，工資處中等水平

“澳門青年指標”資料指出，16-29 歲青年人口的失業率從 2009 年的 5% 下降至 2016 年的 3.5%。平均收入水平亦有較大幅度提升；16-29 歲就業人口的月工作收入中位數從 2009 年的 9,000 元上升至 2016 年的 13,000 元。

## 8. 投身博彩投注服務人數減少，青年就業趨向多元化

“澳門青年指標”同時反映，按職業統計，16-29 歲青年就業人口分佈中，從事博彩投注相關工作（如荷官、籌碼兌換員）的百分比，從 2012 年的 15.5% 下降至 2015 年的 9.5%；而在專業人員職業類別的百分比從 2012 年的 3.5% 增加至 2015 年的 4.3%。

# 第四部份、澳門青年面對的機遇和挑戰

為推動澳門經濟多元發展，以及鞏固其“一個中心、一個平台”的定位，國家先後出台了一系列的政策和措施，這都為澳門青年的發展提供機遇，但同時亦面對不少挑戰。

## （一）機 遇

### 1. “十三五”規劃進一步明確澳門的發展定位

從“十二五”規劃到“十三五”規劃，澳門在國家規劃格局裏的“一個中心、一個平台”之地位和功能不變，並由《粵澳合作框架協議》確定“以澳門世界旅遊休閒中心為龍頭”，進一步突顯了澳門建設“一個中心”在國家長遠規劃和區域協調發展中的地位 and 作用，實現澳門產業結構走向多元化發展的戰略目標。



## **2. 港澳地區參與及助力“一帶一路”的建設**

2015 年國家推出了《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》，簡稱“一帶一路”，其中對澳門融入“一帶一路”做出了明確部署：即“深化與港澳台合作，打造粵港澳大灣區”，發揮海外僑胞以及香港、澳門特別行政區獨特優勢作用，積極參與和助力“一帶一路”建設等。

## **3. 粵港澳大灣區城市群發展規劃**

2017 年 3 月國家明確提出，要推動內地與港澳深化合作，研究制定“粵港澳大灣區城市群發展規劃”，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。國家提出的“粵港澳大灣區城市群發展規劃”是要從經濟、社會、城市發展、環境等方面令粵港澳三地互聯互通，進一步加強澳門與香港和內地的交流合作，繼續為澳門發展注入新動能。

## **4. 國家的十九項惠澳措施**

國家總理李克強於 2016 年 10 月訪澳期間，公佈了中央政府的 19 項惠澳政策，當中主要包括：支持澳門特區政府每年舉辦世界旅遊經濟論壇；支援澳門建設葡語系國家人民幣清算中心及出口信用保險制度；設立中葡發展基金總部；支援澳門與世衛組織、國家有關部委合作來建設傳統的醫藥中心，粵澳合作中醫藥科技產業園，發展健康醫療、養生保健產業等。

## **5. 港珠澳大橋開通**

港珠澳大橋將於 2017 年底正式通車，此座連接港、珠、澳三地的橋樑，將為三地的發展迎來新格局。對澳門青年而言，由於阻隔地區之間互動交往的交通不便因素將因港珠澳大橋的使用而進一步減弱，澳門與周邊地區之間的交往將進一步提升，此為澳門青年拓展個人發展空間提供了更廣闊的舞台。

## 6. 橫琴澳門青年創業谷

2015年4月橫琴自貿片區正式掛牌，其成為促進澳門經濟適度多元化發展的重要載體，同年，設於該自貿片區內的“橫琴澳門青年創業谷”亦正式投入使用，它針對澳門青年在內地創業存在的“落戶難”、“招聘難”、“發展難”、“融資難”四大痛點，平台將提供工商註冊、稅務登記、銀行開戶等“一站式”服務和與仲介機構對接的“一條龍”服務。由此可見，自貿區的成立及相關的基本措施，為澳門青年到內地發展提供有力條件。

## 7. 澳門特區政府首份五年發展總體規劃

澳門特區政府2016年9月正式發表《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》(下簡稱《五年規劃》)，為澳門首份未來發展總體規劃，其兼顧了短、中長期發展需要。《五年規劃》有七大主要目標和八大策略。當中更把落實與國家“十三五”規劃對接、參與國家“一帶一路”發展戰略、打造“中國與葡語國家商貿合作服務平台”、融入區域合作等內容單列成章，反映澳門特區政府對深化區域合作及融入國家發展予以了高度重視，亦讓澳門年青一代看到未來潛在的發展機會。

## (二) 挑戰

### 1. 區域合作加快融合對澳門青年的挑戰

上述一系列的國家政策和措施，對支持澳門發展起到重要作用。但隨着區域合作更趨緊密，澳門和國家或周邊地區之間在政治、經濟和人文等方面的交流，無論是廣度和深度都有明顯的提升，且速度亦會加快。僅從經濟角度而言，內地和澳門的企業及居民參與對方市場發展的機會增加，因此，如何提升澳門青年的競爭力以適應新發展形勢，如何培育青年人才、發展青年人才、使用青年人才將是一項值得澳門特區政府關注的議題。

## **2. 產業結構較單一，局限青年就業選擇**

自澳門特區政府開放賭權後，澳門經濟快速發展，促使以博彩產業為主的第三產業生產總值佔本地 GDP 比重不斷增加，令產業結構單一問題更突顯。同時，面對土地資源匱乏、人力資源不足、專業人才短缺、市場規模有限等問題，不僅令澳門未來的經濟發展存在一定的不確定性和複雜性，澳門青年發展將面對一定的挑戰。另一方面，由於各個行業的薪金水平差距較大，將進一步影響着澳門青年的未來擇業觀。

## **3. 樓價上升，影響青年就業選擇觀**

澳門的物價尤其是樓價的升幅自 2002 年後十分明顯，即使在 2008 年金融危機期間，其物價指數未出現明顯回落。其中，住房及燃料類的上漲幅度最大。目前，澳門青年尤其是準備就業及已經就業青年，尋找工作時最關注的就是收入能否足以償還樓宇貸款的問題，因置業的問題已經成為澳門青年的沉重心理負擔。

## **4. 國際政治形勢複雜多變，影響青年處境和價值觀**

澳門回歸後，澳門特別行政區充分體現了“高度自治”、“澳人治澳”，使之成為“一國兩制”成功的典範，為澳門青年發展創造了穩定的政治環境。但伴隨世界青年政治參與熱情的提高，以及透過網絡參與政治的方式漸流行，澳門青年也會受到世界其他國家和地區政治新形態的影響。由於近年來世界各地的青年運動頻發，澳門特區政府必須對此帶來的影響有所準備。

# **第五部份、青年政策中後期的重點工作建議**

國家每一個發展戰略對鞏固澳門“一個中心”、“一個平台”的定位，以及促進經濟適度多元化發展都起到重要作用。由於澳門未來的發展會產生大變

化，對整體社會來說都是機遇和挑戰並存，因此，《澳門青年政策》也應該針對澳門本身及周邊環境的迅速變化而及時調整，令澳門青年做好裝備，從而能更好地融入澳門以至區域的新形勢。

“課題組”經對《澳門青年政策》進行中期檢視後，圍繞青年政策的四個基本政策方向，對澳門的未來青年工作提出八項建議。

### **(一) 因應澳門經濟社會發展需要，增強青年的核心競爭力**

根據受訪者資料顯示，部分澳門青年比較害怕競爭，對於職業選擇的傾向也比較窄，在面對澳門新形勢下，提升澳門青年的競爭意識和改變擇業觀，是《澳門青年政策》中後期需要關注的重點之一。

建議未來青年工作需重點增強澳門青年的核心競爭力，著力培養具有國際視野、掌握多種語言技能、提升抗逆力和創新能力等；同時，亦要培養青年憂患意識。

另一方面，澳門特區政府亦要為青年提供專業型、知識型、多元化的培訓，加快設立專業認證、語言證書認證、技能測試制度，並重點提升其葡語水平。

### **(二) 鼓勵青年社會參與，提升青年貢獻社會意識**

根據“澳門青年指標”資料，在《澳門青年政策》實施期間，青年選民登記人數提高，反映其參政議政的意識增強；同時，青年在參與義務工作方面亦顯得一定的積極性。

澳門青年作為社會未來的主人翁，面對當今發展迅速且價值觀多元的社會，他們不僅要積極裝備自己迎接未來的機遇和挑戰，同時也要提高他們參與澳門社會事務和關注國家發展的積極性，進一步增強他們貢獻社會的意識和擔當精神，加強他們的愛國愛澳情懷，並將個人成長與澳門和國家的前途連繫起來。

### **(三) 培養良好品德，建立正確價值觀**

互聯網及資訊科技的快速發展，以及社交媒體的流行，對青年的人生觀、價值觀、是非判斷以至行為等都受到頗大影響。因此，有需要培育青年正確的價值觀。

青年的良好品德和正確的價值觀必須自少開始培養和建立，因此，家長要承擔管教的主要責任。另一方面，由於學生階段是處於價值觀形成和確立的時期，故學校方面要增加相關的教育。

因此，將來的青年工作是強化相關工作，透過家庭、學校以至社會系統，幫助青年建立正確的價值觀及培育出良好的品德。

### **(四) 積極關注青年家庭，發揮家庭支援功能**

家庭教育是對社會教育與學校教育的重要補充，也是青年成長和道德人格培育的基礎保障，家庭的整體道德傾向、價值理念對青年成長影響重大。因此，要進一步發揮家庭的功能。

目前的《澳門青年政策》關注的家庭部分主要集中於親子教育，對於如父職母職的教育、家庭分工及家庭生活的安排、如何有品質地進行親子陪伴等方面關注較少，因此，建議《澳門青年政策》中後期的重點工作還要關注青年家庭及其功能發揮。

### **(五) 注重政策覆蓋面，關注不同群體的青年需要**

《澳門青年政策》的覆蓋人群包括“在職青年”、“在學青年”和“待學待業青年”。從政策實施情況來看，相關工作的對象以“在學青年”為主體，雖然有涉及“在職青年”的服務，但對“待學待業青年”的關注度仍有待加強。

除此之外，殘障青年、新來澳青年、涉及偏差及違法行為的青年、少數族裔青年，以及剛剛步入社會的在職青年等群體亦值得關顧，提供相應的政策措

施，以更好地滿足不同青年群體的多元需要。

## **(六) 加強跨部門跟進小組的組織領導，擴大行動計劃覆蓋面**

澳門特區政府於 2014 年成立了“青年政策”跨部門跟進小組，成員來自行政法務、社會文化、經濟財政、保安範疇逾 12 個政府部門代表。在各相關部門緊密配合下，各項相關工作均按序落實，令《澳門青年政策》的執行取得一定的成效。

然而，考慮到社會發展新形勢，青年工作亦變得更加重要，目前的跨部門跟進小組在合作的形式和合作的深度上仍有待進一步提升，建議澳門要強化青年政策跨部門跟進小組的功能，如透過強化其組織領導並賦予其統籌協調的權力，從而增強跨部門跟進小組的內部協調及其影響力，務求今日後的青年工作更到位。

另一方面，為有效落實青年政策，教青局編制了“行動計劃”，該行動計劃的內容需要進一步豐富，如可考慮將“青年政策”跨部門跟進小組各成員部門與青年有關工作項目納入“行動計劃”，進一步發揮青年工作的成效。

## **(七) 加強政策宣傳力度，擴大政策影響力**

《澳門青年政策》的宣傳主要集中在 2012 年政策制定初期，在政策執行過程中的宣傳較少，而根據訪談資料，部分受訪者表示其對於政策的具體內容並不是非常熟悉。

所以，在青年政策的中後期，需要進一步加強相關政策的宣傳力度，使澳門各個政府部門、社團、企業、澳門居民更加清楚政策的內容及重要性。同時，還需要進一步擴大和鼓勵青年參政議政的渠道和意識，讓澳門青年多關心和參與澳門社會的發展。

## (八) 配合社會發展需要，調整“澳門青年指標”

現時的“澳門青年指標”共有十個領域 78 項指標，是一系列用來測量青年發展狀況的指數，其資料收集對象是 13-29 歲的澳門青年。

由於“澳門青年指標”實施至今已有多年，因應澳門現今社會與青年發展的需要，建議澳門特區政府要適時檢視和調整“澳門青年指標”內容，當中可考慮加入澳門社會較關注的青年議題，如國際視野、家國情懷及競爭力等，除了為澳門特區政府在全面和客觀地評估《澳門青年政策》推行成效時提供依據外，亦能及時掌握澳門青年的最新發展實況，進一步發揮“澳門青年指標”的作用。