

理解澳門家庭友善政策*

庄玲玲** 鄞益奮***

近年來，澳門社會出現了老齡化加劇、女性就業率上升以及生育率下降等發展趨勢。¹ 為更好地應對老齡化加劇、生育率下降所帶來的挑戰，近年來澳門特區政府高度重視家庭友善政策，致力為澳門市民平衡工作和家庭衝突創造有利條件和環境，因為推行家庭福利和家庭友善政策是應對老齡化社會和出生率下降的一個有效措施。積極發展高品質的公共托兒服務，提供普惠性的育兒津貼和人性化的育兒休假等，讓女性可以在就業與子女照顧問題上擁有更多靈活選擇的空間，幫助女性兼顧事業與家庭，是扭轉家庭生育意願持續下降的重要舉措。總體來看，澳門家庭友善政策涵蓋保障婦幼健康、鼓勵優生多育、協助長者就業、完善托兒服務、協助僱員兼顧工作和家庭、協助婦女發展等豐富內容，已經形成了澳門家庭友善政策的基本框架。

* 本文係國家社科基金重大項目《粵港澳大灣區世界級城市群治理體系創新研究》（20&ZD158）的階段性研究成果。

** 澳門理工學院人文及社會科學高等學校公共政策博士課程博士研究生，全國港澳研究會會員，澳門婦女聯合總會副理事長、秘書長。

*** 澳門理工學院人文及社會科學高等學校副教授，全國港澳研究會會員，博士生導師。

¹ 根據澳門統計暨普查局的公佈資料，2017年澳門65歲及以上的老年人口有7.41萬，佔本地人口的12.8%。2018年澳門65歲及以上的老年人口有7.41萬，佔本地人口的13.5%。2019年澳門65歲及以上的老年人口有8.08萬，佔本地人口的14.6%。澳門2020年65歲及以上的老年人口有8.83萬，佔本地人口的15.7%。在勞動參與率方面，澳門女性勞動參與率不斷上升。2017年，澳門婦女勞動力參與率達到66.3%，女性勞動力（191.4千人）超過了男性勞動力（188.4千人）。2018年，澳門女性勞動力為197.9千人，男性勞動力為187.5千人。2019年，澳門女性勞動力為199.2千人，男性勞動力為188.6千人。2020年，澳門女性勞動力為202.3千人，男性勞動力為192.8千人。此外，近些年澳門的出生率逐年下降，2016年的出生率為11%，2017年為10.1%，2018為9.0%，2019年為8.9%，2020年僅為8.1%。

一、何為家庭友善政策

家庭友善政策也稱為家庭友好政策。一般認為，“家庭友好政策”是在福利國家體制之下實行的幫助身為父母的就業者協調家庭與工作矛盾的社會政策，如產假、親職假與兒童照料服務。² 家庭友善政策（Family-Friendly Policy）並非單一的政策和措施，而是由一系列的政策措施組成。這可以從家庭友善政策的幾個定義中得到證明。比如，家庭友善政策被廣泛解釋為支持僱員的一組相互補充的好處和項目，這些僱員面臨着在當前複雜環境下平衡工作、家庭和個人時間相衝突的需求；³ 家庭友善政策是國家和政府為家庭及其成員提供的福利和服務，也是國家福利體系的重要組成部份，主要包括休假制度、福利津貼和托育服務等一系列政策安排。⁴ 家庭友好政策是指政府和企業為有兒童照料需求的家庭提供的生育假期、兒童照料服務、稅收優惠和彈性工作制度等一系列政策安排的總和。由於家庭友好政策具有的這種向職業女性傾斜的特徵，這項政策也被稱為“母親友好政策”或者“女性友好政策”。⁵

關於家庭友善政策，其他學者也進行了不同的界定。**Kingston** 認為，廣義的家庭友好政策不僅包含了醫療保險、帶薪假期等傳統的福利形式，更包含了對家庭支持起到最重要影響的因素，包括穩定的工作和足額的薪水。**Simkin** 和 **Hillage** 將家庭友好政策定位為“一系列為保證員工能夠協調家庭責任和工作而制定的官方或非官方條款”。**Forth** 等人指出，家庭友好政策應根據人群的不同，分為定向和非定向兩種形式：定向是特指那些家中有兒童需要照料的職工群體；非定向指可以面向廣泛的、有不同需求的職工，包括需要照顧老人和其他親屬的職工群體。⁶

有學者認為，家庭友好型政策體系主要包含四個方面：家庭發展政策、家庭補償政策、家庭服務政策和家庭保障政策，他指出，在家庭友好的發展型政

² 轉引自呂亞軍：“歐盟家庭友好政策評析”，《內蒙古大學學報》（哲學社會科學版），2009年第3期。

³ Soo-Young Lee and Jeong Hwa Hong, “Does Family-Friendly Policy Matter? Testing Its Impact on Turnover and Performance”, *Public Administration Review*, November/December 2011, Vol. 71, No. 6, pp. 870-879.

⁴ 洪秀敏、劉倩倩：“三種典型福利國家嬰幼兒照護家庭友好政策的國際經驗與啟示”，《中國教育學刊》，2021年第2期。

⁵ 李亮亮：“歐盟典型國家家庭友好政策”，《中國勞動》，2013年第3期。

⁶ 轉引自李亮亮：“歐盟典型國家家庭友好政策”，《中國勞動》，2013年第3期。

策指導下，政策保障和服務關懷將覆蓋全齡人口，涉及家庭所有成員，以規避家庭在不同生命週期中可能存在的風險，提高家庭自身的可持續發展能力。⁷

二、國內外有關家庭友善政策研究的現狀

國內外有關家庭友善政策研究，主要圍繞着家庭友善政策的推出背景及政策效果、主要內容以及我國家庭友善政策的完善方向等各個方面。

首先是家庭友好政策的推出背景和政策背景。一般認為，家庭友善政策是在社會人口出生率下降、人口老齡化程度加深的大背景下推出的。從政策理念來說，家庭友善政策的推出反映了各國福利體制以及所秉持的福利發展理念對政策實踐產生的不同影響。具體而言，歐洲家庭友善政策的興起主要是因為人口深度老齡化提高了家庭友好政策的重要性、統一大市場的建成凸顯各國社會保護水準的差距、國際競爭的激烈彰顯歐洲社會一體化建設的落後。從本質上看，歐盟各國的家庭友好政策體系是提高生育率的一種途徑，也是確保各國公平競爭並提高歐洲整體實力的一種方式。⁸ 在家庭友善政策的政策效果方面，有研究指出，得益於該家庭友善政策的實施，不少國家不僅保持了較高的女性就業率，也保持了平穩的人口出生率。⁹

其次是家庭友善政策的主要內容。有關歐盟家庭友好政策的研究指出，歐盟典型國家家庭友好政策的主要內容是生育假期、兒童照料服務、家庭津貼和稅收減免等三方面。其中，丹麥的法定育兒假共 52 周，包括 18 周帶薪母育假、2 周帶薪父育假和 30 周無薪育兒假。英國的生育假期共 54 周，包括 39 周帶薪母育假、2 周帶薪父育假和 13 周無薪育兒假。德國的生育假期包括 12 周帶薪母育假（單身母親為 14 周）、12 個月帶薪父育假（單身父親為 14 個月）和 156 周無薪育兒假。意大利的生育假期包括 22 周帶薪母育假、13 周帶薪父育假和最高 44 周的無薪育兒假。兒童照料服務又稱日間照料服務，根據服務提供的地點，可以分為機構服務、家庭服務和私人服務三種。丹麥的兒童照料服

⁷ 穆光宗、吳金晶：“構建家庭友好型政策”，《中國經濟報告》，2014 年第 2 期。

⁸ 呂亞軍：“歐盟家庭友好政策評析”，《內蒙古大學學報》（哲學社會科學版），2009 年第 3 期。

⁹ 李亮亮：“歐盟典型國家家庭友好政策”，《中國勞動》，2013 年第 3 期。

務由地方政府負責組織和實施，以公共機構照料為主，也存在少量的私人照料服務。英國的兒童照料服務以提供免費早期教育為主，提供主體包括當地的托兒所、兒童中心、日間托兒所等；意大利的兒童照料由地方政府負責，以3歲為分界線，實行兩階段照料模式。家庭津貼和稅收減免政策可以分為普遍型和選擇型兩類。丹麥提供普遍型的家庭津貼，基本無稅收減免。英國以選擇型稅收減免為主，兼顧普遍型家庭津貼。稅收減免主要針對低收入家庭。¹⁰

最後是討論我國家庭友善政策的改革方向。有學者指出，我國社會保險制度中的家庭友好政策仍然停留在特殊性層面上，除生育保險外，其他保險的家庭友好措施僅惠及少數特殊家庭和特殊人群，且保障力度相當有限。這樣的社會保險制度在新的人口政策下面臨改革的需要。“普惠制家庭友好型”社會保險制度應該成為未來改革的方向。¹¹ 也有學者指出，借鑒國際經驗，我國需強化政府引導，發揮政府保基本、兜底線的作用；堅持家庭為主，多措並舉緩解家庭尤其是女性撫育壓力；啟動市場活力，規範和支援普惠托育服務的有效供給。¹²

三、澳門家庭友善政策的主要措施

澳門特區政府在2015年施政報告中提出完善家庭友善政策，重視解決目前托額不足的問題。2016年施政報告提到，全面檢討《家庭政策綱要法》，大力促進家庭友善，調動全社會力量，共同推進“和睦家庭”、“和諧社區”的建設。2017年施政報告提到，逐步落實規劃，共建美好家園。致力構建全方位人口發展戰略，促進家庭友善，保障婦幼健康，鼓勵優生多育。2018年施政報告進一步提出，協助有工作意願的長者就業，推出長者社會企業計劃，資助社企為長者創造再就業機會。提高婦女生育及嬰兒出生的健康保護，完善產前診斷檢查，落實母乳餵哺措施，高度重視特殊兒童的教育及醫療服務。2019年施政報告提出，美滿家庭、幸福澳門是廣大居民的期盼。政府鼓勵僱主提供彈性和多元化的工作安排，協助僱員兼顧工作和家庭。積極推動母乳餵哺，改善和

¹⁰ 李亮亮：“歐盟典型國家家庭友好政策”，《中國勞動》，2013年第3期。

¹¹ 于秀偉：“德國社會保險制度中家庭友好政策的經驗與啟示”，《社會保障研究》，2018年第4期。

¹² 洪秀敏、劉倩倩：“三種典型福利國家嬰幼兒照護家庭友好政策的國際經驗與啟示”，《中國教育學刊》，2021年第2期。

興建兒童遊樂場所，加強維護婦女與兒童權益，落實“澳門婦女發展目標”。2020 施政報告提到，加強保護婦女和兒童權益，推動落實家庭友善政策，強化跨代共融的家庭關係，讓家庭成為社會和諧的重要基礎，積極協助婦女發展。2021 施政報告提出，切實保護婦女和兒童權益，推動家庭友善政策，全面落實“澳門婦女發展目標”短期措施。此外，《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020)》將積極推進家庭友善政策作為優化社會保障和社會服務的重點工作。賀一誠 2019 年“協同奮進 變革創新”的參選政綱也提到：我們將加強保護婦女與兒童權益，推動家庭友善政策，更加關注特殊需要兒童及其家庭。

近年來，在社會的倡議和推動下，澳門特區政府陸續落實了各種家庭友善措施，包括提升出生津貼至 5418 澳門元（父母均可申請）、延長有薪產假至 70 天和增設 5 天男士侍產假。總的看來，澳門家庭友善的主要措施體現為四個方面：關注和重視婦女發展及兒童權益；增加托兒服務名額；推出“照顧者津貼先導計劃”，試行發放照顧者津貼；推廣母乳餵哺友善措施。

（一）關注和重視婦女發展及兒童權益

澳門特區政府投入大量資源，推行兒童照顧、托育、醫療及教育等配套服務，關注和重視兩性平等、女性普及教育等方面，具體措施包括完成通過“澳門婦女發展目標”、“澳門婦女現況報告 2017”研究、建立“澳門兒童資料庫”，等等。

為使婦女能全面行使其在經濟、社會、文化、公民及政治方面的權利，以及加強與各界婦女的溝通，澳門特別行政區政府於 2005 年成立“婦女事務諮詢委員會”。2012 年，“婦女事務諮詢委員會”改名為“婦女事務委員會”。2016 年，澳門特區政府成立“婦女及兒童事務委員會”，取代原來的“婦女事務委員會”，將兒童事務納入婦女事務委員會的職責。“婦女及兒童事務委員會”由社會文化司司長擔任主席，社會工作局局長擔任副主席，另設有 6 名官方代表成員及 20 名非官方成員，非官方成員來自不同團體、組織的代表，以及專業人士或社會知名人士，由社會文化司司長委任。

2016 年，澳門《預防及打擊家庭暴力法》生效。自《預防及打擊家庭暴力法》實施以來，澳門的家庭暴力個案明顯減少，反映法律生效後對家暴問題發

揮阻嚇作用。另外，特區政府通過《勞動關係法》保障處於懷孕期或分娩後 3 個月內的女性僱員，包括不得安排擔任對其身體不適宜的工作，以及僱主不得單方面與該等僱員終止勞動關係。

（二）增加托兒服務名額

增加托兒服務名額，是澳門家庭友善政策的重點措施。在相當長一段時間內，特別是 2012 年嬰兒潮的出現，使得特區政府資助的托兒服務名額供應不足。為此，《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020）》提到了要增加托兒服務總額的目標，致力於 2016 年托兒所服務總名額增至 10000 個，2018 年增加托兒所服務總名額至約 11000 個，該目標已經順利完成。此外，特區政府還制訂《澳門特別行政區 2018 至 2022 年托兒服務規劃方案》，明確了托兒所服務的定位為社會福利，托兒所的主要功能是以分擔家庭照顧幼兒的責任為主。該方案訂定了 2022 年托兒服務名額供應數量的目標為 3 歲以下人口的 55%，這個目標在 2019 年已經提前完成。2021 年第一季度資料顯示，澳門特區政府每年對於受資助托兒所提供的經常性資助超過 2 億澳門元，平均每年對每個托額資助超過 3 萬澳門元，確保市民的托兒費用可維持在較低水準。值得一提的是，澳門特區政府在托兒服務上面還引入弱勢家庭幼兒優先入托制度，提供一定數量的免費托兒服務的托兒所，優先為弱勢家庭提供托兒服務。

（三）推出“照顧者津貼先導計劃”

支持家庭照顧長者是澳門特區養老政策的一個基本信念。“澳門特區養老保障機制”的建立宗旨就是落實“家庭照顧，原居安老；積極參與，躍動耆年”的政策方針。2020 年，有社會團體進行“家庭照顧者現況和需求問卷調查”，發現澳門有多達 54% 全職家庭照顧者，每週花 56 小時以上照顧家庭，可謂全年無休，超過 8 成受訪者均認為需要加快照顧者津貼的落實。¹³

為進一步落實“家庭照顧長者”的施政理念，減少家庭照顧者的壓力和負擔，澳門特區政府回應社會訴求，在 2020 年 12 月起推出為期一年的“照顧者津貼先導計劃”，試行發放照顧者津貼，金額為每月 2175 澳門元。“照顧者

¹³ “婦聯：照顧者先導計劃實施起正面作用”，《正報》，2020 年 11 月 6 日，第 2 頁。

津貼先導計劃”以對受惠對象的基本資格、功能評估、經濟審查和監管要求等標準、工具、操作和安排等進行測試，以特定的弱勢社群作為先行先試的實施對象，優先向特別嚴重的殘疾人士尤其是雙老家庭推出。

（四）推廣母乳餵哺友善措施

為僱員提供母乳餵哺時數的支援措施，從源頭優化婦女的就業和生育保障，也是家庭友善措施的主要體現。與西方發達國家作比較，澳門在兒童福利及照顧方面的工作顯得十分進取和突出，尤其在推廣母乳餵哺方面成效顯著。近年來，澳門特區政府不斷加大力度推出相關措施，在社會中創造積極氛圍和良好環境，宣傳母乳餵哺的優點，倡導和鼓勵母乳餵哺。自 2016 年初開始，澳門社會文化司率先鼓勵轄下部門設立母乳餵哺室，至今本澳公、私機構已設立超過 100 間母乳餵哺室。根據衛生局的資料，2016 年出生嬰兒曾以母乳餵哺的比率超過 92%，較 2015 年提升 4%；而 2016 年出生嬰兒以純母乳餵哺至 4 個月或以上的比率超過兩成，以純母乳餵哺至 6 個月或以上的人數亦有上升趨勢，顯示母乳推廣工作成績理想。¹⁴

當前，澳門特區公職部門有法律法規保障上班時提供“餵奶鐘”，《澳門公共行政工作人員通則》第 92 條第 7 款規定：以母乳哺育子女的母親，在每個工作日內有權獲免除上班一個小時，直至該子女滿一周歲為止。在這個基礎上，有議員呼籲，應立法保障母乳餵哺權益，加強澳門哺乳室構建工作，以保障私人機構女性有哺乳時間，營造友善的餵哺母乳環境，提升澳門持續餵哺母乳的比率。¹⁵

四、澳門推行家庭友善政策的基本經驗

2010 年以來，澳門社會不斷倡導政府推出家庭友善措施和政策。澳門特區政府在科學施政理念引導下，充分尊重民意，積極回應社會訴求，顯示出對家

¹⁴ “澳門母乳餵哺率續上升逾九成”，《市民日報》，2017 年 8 月 6 日，P01 版。

¹⁵ “澳門特區立法會書面質詢：立法保障母乳餵哺權益”，參見 <http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/written-consultation/2016/143265861236749f95.pdf>。

庭友善政策的高度重視。在這個過程中，澳門特區累積出發展家庭友善政策的基本經驗，形成家庭友善政策的澳門特色和模式。

（一）社團形成政策倡議聯盟，合力推動政府出台家庭友善政策

從公共政策的理論框架來看，“倡議聯盟框架”（Advocacy Coalition Framework）是公共政策制定和變遷的重要解釋框架。政策倡議聯盟框架的主要結論是：“公共政策的產生和變遷，並非政策子系統（政策行動者）追求短期自利的結果，而是行動者之間對於信念和認知（優先實現目標價值及實現途徑）的高度一致的結果。‘倡議聯盟’的概念假定，共同的信念形成了最重要的政治‘黏合劑’”。¹⁶

從 2014 年以來，源自“重視家庭、支持家庭”的共同信念和認知，澳門民間社會形成了家庭友善政策的政策倡導聯盟和合力，推動公共部門和企業相繼推出各種家庭友善措施。在“支持家庭”的核心信念之下，澳門各個民間社會力量和社團在“如何達成支持家庭”的實現途徑上也有共同的認知：即關注雙職女性的壓力問題，減輕雙職女性家庭與工作的壓力；完善對女性僱員的勞動保障，加強對雙職女性的支持力度；鼓勵僱主提供彈性工作時間和多元化的工作安排。

早在 2014 年，澳門立法會議員黃潔貞便提出書面質詢，要求將家庭友善政策納入公共政策體系，認為特區政府有責任調和在工作和家庭生活所面對的壓力，協助父母在工作和照顧子女間取得平衡。2015 年，工聯副理事長、社協勞方代表李振宇表示，本澳《勞動關係法》規定女性僱員享有 56 日產假，日數遠低於內地及香港等地，為合理保障全澳女性僱員和嬰兒的健康、建設和諧家庭創造有利環境，以及履行家庭友善政策精神，建議當局宜因應民意逐漸調升產假至 98 日，與國際接軌。2016 年，澳門街坊總會調查發現，逾六成受訪媽媽承受着較大壓力，壓力的主要來源首三位是家庭、工作、經濟。為此，他們敦促落實制訂家庭友善政策，建立對家庭友善的社會，創造條件允許因照顧長者或孩子而彈性上下班或居家工作，創條件實行靈活編更、五天工作制、恩恤假、緊急財政支持以及男士侍產假等。2018 年，澳門婦聯提出，在失業率

¹⁶ Paul A. Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, n.º 21, 1998, pp. 129-168.

偏低、人口老齡化及出生率回升的環境下，雙職家庭面對工作和家庭雙重壓力。婦聯倡導推動家庭友善政策，期望透過相關政策或措施，積極推動僱主在力所能及環境許可的情況下給予員工盡可能多的關懷和體諒，從而建立融洽的勞資關係，提高工作士氣，增強企業的生產力和僱員的歸屬感，以達致雙贏局面。

（二）積極尋求家庭友善政策的法律保障

在澳門家庭友善政策的形成和發展過程中，政策倡議者的主要建議之一就是尋求家庭友善政策的法律保障，從法律源頭為家庭發展提供保障。在社會各界的努力和爭取下，2020年澳門完成修訂《勞動關係法》，引入了家庭友善措施，提升了有薪產假及增設有薪男士侍產假，從法律層面上更好保障居民的勞動權益，保障家庭友善政策的剛性執行。

2015年5月，澳門婦聯總會建議完善《家庭政策綱要法》，並提出12項方向性建議，供政府和社會參考。有關建議包括：將家庭友善政策列入家庭政策目標，促進家庭和諧；設立專責部門統籌《家庭政策綱要法》的落實和執行；跟進家庭狀況進行系統和長期性研究；強化對未成年人以及女性的保護和照顧；完善幼童服務，緩解雙職家庭壓力；完善醫療衛生保健設施和制度；鼓勵婚前輔導，強化婚姻家庭教育；強化家庭成員間相互照顧的責任；修繕房屋及土地政策保障住屋需求；預留空間保障長者及弱勢群體的生活條件；加強家庭責任的性別平等化；善用資訊科技提供多元家庭服務和教育資訊。¹⁷

2015年7月，澳門特區政府承認了檢討《家庭政策綱要法》的必要性。澳門特區政府社會工作局指出，隨着社會發展及服務需求的提升，有需要檢視及討論頒佈逾20年的《家庭政策綱要法》的發展與落實情況。然而，2015年12月，澳門特區政府社會工作委員會經過討論，普遍認為《家庭政策綱要法》工作基本體現綱要法精神，故認為未有急切修法必要。

可見，積極尋求家庭友善政策的法律保障的努力，取得了一定的成效，但也依然任重道遠，仍然需要澳門社會各界不斷消除衝突，尋求共識。一方面，新修訂的《勞動關係法》雖然已優先增加產假和侍產假，但其他家庭發展需要的友善措施如哺乳時間、親職假、彈性上班等仍未於法律中體現。另一方面，

¹⁷ “完善《家庭政策綱要法》婦聯提出十二項方向性建議”，《華僑報》，2015年5月15日，第13頁。

修訂《家庭政策綱要法》的努力在 2016 年後處於擱置階段，如何推動澳門《家庭政策綱要法》的貫徹落實和法律完善，依然是尋求澳門家庭友善政策法律保障的拱心石。

（三）鼓勵企業共同承擔家庭友善政策

落實家庭友善政策需要政府和企業的共同努力和投入。為此，澳門特區政府參考香港經驗，設立家庭友善僱主獎勵計劃，鼓勵更多企業實行各項友善舉措。家庭友善僱主獎勵計劃由澳門婦聯總會主辦，澳門特區政府贊助，在 2014 年首次舉辦，每 3 年一次，旨在讓市民明白家庭友善政策內涵，讓企業瞭解實施家庭友善政策對企業的好處。家庭友善僱主獎勵計劃分為企業、中小企、社會機構 3 個組別，邀請企業、商戶分享家庭友善政策，鼓勵更多企業參與家庭友善政策，共建市民安居樂業的友善社會。

實踐表明，家庭友善僱主獎勵計劃的推行，得到不少博彩企業、社團及大型企業僱主的回應，在《勞動關係法》修訂前已率先提供等同或高於現行法律的家庭友善措施。比如，永利在 2018 年 5 月就率先優化所有合資格員工的分娩假及侍產假福利，其中侍產假 7 天的日數優於澳門勞工法規定。永利澳門及永利皇宮的後勤區均設有“集乳室”，為需要餵哺母乳的員工提供安全、衛生及舒適的環境。此外，“永利關愛”自 2020 年起推出互動分享平台“關愛生活頻道”，創作出一系列適合親子互動的視頻節目，增強親子關係。永利亦與婦聯合作，推出各項關愛家庭的支援計劃，包括協助婦女平衡家庭及工作的彈性工作網上配對平台，以及關注婦女心理健康的線上工作坊等。¹⁸ 2020 年以來，因應新型冠狀病毒肺炎情況，澳門不少企業為配合特區政府防疫措施，以及照顧雙職家庭的需要，制訂各項家庭友善措施，例如允許有照顧子女或有需要人士的員工延長假期或預支年假。另外，亦有企業實施了彈性上班及居家辦公的措施。

（四）重視家庭友善政策的宣傳

從 2015 年開始，澳門每年在各社區舉辦“家庭友善同樂日”活動，致力將家庭友善文化帶進社區，向政府、企業和居民推廣家庭友善措施的政策內涵

¹⁸ “積極落實家庭友善措施”，《澳門日報》，2021 年 3 月 10 日，A07 版。

和好處，推動政府以及企業協助居民平衡好工作和家庭，期望政府和企業能推出更多的實施親職假、餵奶鐘及彈性上班等更多家庭友善措施，讓父母能騰出更多時間陪伴子女，增進親子關係，構建幸福家庭。

2015年，澳門舉辦了首個“家庭友善同樂日”活動，強調“家庭友善僱傭措施”的重要性。2016年的活動主題是“做個好爸爸”，2017年的主題是“支援在職媽媽”，2018年的主題是“友善僱傭關係”，2019年的主題是“共建健康工作間”，2020年的主題是“親子共樂”，向廣大澳門市民廣泛宣傳鼓勵父親履行親職，提醒市民關注婦女的權益、強化友善僱傭關係、幫助僱員養成健康有益生活模式以及締造和諧家庭生活的家庭友善文化。

澳門家庭友善政策的推廣和宣傳取得了很好的成效。當前，澳門民眾對家庭友善政策的認可程度較高。早前一份“家庭照顧者現況和需求問卷調查”顯示，針對在職照顧者對公司提供家庭友善措施的重要程度評分，結果為8.77分（10分為滿分），即受訪者認為家庭友善措施相當重要。¹⁹此外，“2021年澳門社會家庭友善政策現況問卷調查”也表明，近五成僱主和逾六成僱員認同家庭友善政策對雙職家庭健康發展非常重要，僱主和僱員均認同實施家庭友善措施會為企業帶來好處。²⁰

五、澳門家庭友善政策的完善建議

“2021年澳門社會家庭友善政策現況問卷調查”發現，有逾八成四受訪僱員表示因工作生活不平衡而身心欠佳、影響家庭照顧。有近七成受訪僱員表示公司沒有實施家庭友善措施，僅約三成五受訪者表示，公司實施“彈性休假選擇”。²¹由此可見，雖然澳門家庭友善政策在近年來得到了一定程度的發展，但家庭友善措施在澳門社會並未普及，澳門家庭友善政策仍然存在着不少需要完善和改進的空間。展望未來，澳門特區政府需要着眼推行有效的家庭友善措

¹⁹ “今國際家庭日婦聯三建議促建和諧家庭”，《澳門日報》，2020年5月15日，B02版。

²⁰ “婦聯公佈問卷調查結果 不足四成僱主採家庭友善措施”，《澳門日報》，2021年5月15日，A06版。

²¹ “婦聯公佈問卷調查結果 不足四成僱主採家庭友善措施”，《澳門日報》，2021年5月15日，A06版。

施，釐清家庭友善政策和福利政策、社會政策、社會援助政策的關係，發揮政府、市場和社會的協同共建作用，並將促進婦女發展和兩性平等作為家庭友善政策的核心目標。

（一）提升家庭友善措施有效性

研究表明，不同的家庭友善政策會帶來不同的工作家庭平衡滿意度和不同的工作滿意度。²² 也就是說，諸如延長產假、增加家庭假期、推行彈性上班等家庭友善措施對於提升員工工作滿意度的效用是不同的。有研究者便對“家庭假期”、“工作調度”、“學校調度”以及“早期兒童教育和看護”等四個家庭友善措施與減少工作家庭衝突的關係進行了研究，結果發現在有“家庭假期”的國家中，父母的家庭工作衝突最少。²³

由此，尋求、選擇並推行適合於澳門的有效的家庭友善措施，是澳門進一步發展家庭友善政策不可繞過的重要環節。由於家庭友善措施的內容受很多因素影響，包括歷史、文化、政治意識形態等等，因此，沒有一個絕對的標準來對澳門家庭友善政策的發展設定固有框架，而是需要從澳門實際情況出發，循序漸進確立澳門家庭友善政策的方向和路徑。從目前情況看，最主要是明確澳門家庭友善政策所處的階段和問題，從而為完善澳門家庭友善政策確定發展路向。

這就需要深入調查和分析澳門家庭友善政策的現狀和需求，推行符合澳門實際情況的家庭友善措施，協助雙職家庭減輕兼顧工作和家庭所承受的壓力。

“2021年澳門社會家庭友善政策現況問卷調查”的調查結果顯示，僱員認為重要的家庭友善措施的比例是：“工作共分”，佔42.1%；“彈性工作時間”，佔30%；“彈性工作地點”，只有3.7%。根據這個調查結果，結合僱主對家庭友善措施的可接受程度，就可以大概確定一個相對有效的、適合澳門的家庭友善措施。

²² Alan L. Saltzstein, Yuan Ting and Grace Hall Saltzstein, “Work-Family Balance and Job Satisfaction: The Impact of Family-Friendly Policies on Attitudes of Federal Government Employees”, *Public Administration Review*, Jul. - Aug., Vol. 61, No. 4, 2001, pp. 452-467.

²³ Leah Ruppner, “Conflict Between Work and Family: An Investigation of Four Policy Measures”, *Social Indicators Research*, Vol. 110, No. 1, 2013, pp. 327-347.

（二）釐清家庭友善政策和社會政策的關係

家庭友善政策與社會政策之間是甚麼關係？這是進一步推動澳門家庭友善政策需要明確的深層次的問題，正如澳門有聲音提出，澳門下一步需要對“家庭政策”作出定義。“建議未來檢討修訂法律時，參考國際組織經驗以及結合澳門實際情況，明確相關定義，讓包括政府和企業制訂措施時有據可依”。²⁴

從理論和實踐發展視野看，家庭友善政策和社會政策的內在關係是相互滲透、相互促進的關係：家庭友善政策是社會政策的重要組成部份，同時也是社會政策不斷完善和發展的重要依託。一方面，家庭友善政策和社會政策在發展目標上有着內在的一致性，支持家庭發展已經成為社會政策的主要取向。“家庭親善政策融入傳統社會保障制度是當前社會政策發展的不二法門。家庭親善政策旨在降低員工的工作家庭衝突，與社會政策的發展要義同工異曲。”²⁵

“社會政策經歷了從注重在家庭之外對市場和社會的干預以彌補家庭功能，到投資人力資本、支持家庭、建立發展型家庭政策以增強家庭功能的轉變。”²⁶另一方面，只有建立在發展家庭功能、滿足家庭需要的基礎上，社會政策才能發展更好的效能，為社會成員提供更有效的幫助。“社會政策要想更好地實現其目標，就必須建立在家庭這一傳統制度或功能的基礎之上，並以增強其原有的功能。”²⁷

源自家庭友善政策與社會政策相互融合和支持的關係，澳門將可進一步增強發展家庭友善政策的動力和信心。這是因為，澳門回歸祖國二十多年以來，在中央政府的支持下，一直注重民生福利的改善和發展。在“民生導向、民生為重”的固有施政理念和風格下，將家庭友善政策的界定納入社會政策的範疇，無疑有助於家庭友善政策的發展獲得更多的傾斜和資源，有利於推動家庭友善政策的發展。

²⁴ “婦聯冀多推家庭友善措施”，《澳門日報》，2021年5月26日，B02版。

²⁵ 劉葉、張芸芸：“家庭親善政策：社會政策的新動向”，《社會工作》，2018年4月。

²⁶ 呂青：“社會政策轉向與中國家庭政策選擇”，《甘肅社會科學》，2003年第1期。

²⁷ 張秀蘭、徐月賓：“建構中國的發展型家庭政策”，《中國社會科學》，2003年第6期。

（三）家庭友善政策需要發揮政府、市場和社會的協同共建作用

家庭友善政策並非單一地依靠政府的作用便能實現，而是需要形成政府、市場和社會的協同合作關係，發揮政府、市場和社會在家庭友善政策中的協同共建作用，形成政府、市場組織、社區及公民社會組織等共同說明家庭履行責任的制度框架。“在這一框架中，政府的作用是最重要的，因為對家庭和兒童的支援是從社會的長遠發展目標和整體利益為出發點的投資，所以，只有政府才有能力促成這一框架的建立，並在這一框架中發揮主導作用”。²⁸

因此，澳門特區政府需要充分調動澳門社會和企業的積極性，形成多方合作推動澳門家庭友善政策發展的治理格局。政府的主導作用可表現為鼓勵企業提供補助和鼓勵企業創新假期制度等方面。在這方面，已經有社會聲音提出了具體的政策建議：“建議特區政府可考慮為設立友善措施的企業提供補助，如設立‘友善職場’基金，對企業設置哺乳室、臨時照顧空間、開展家庭友善政策學習培訓等所產生的費用提供資助和獎勵；鼓勵企業創新給假制度：如家庭照顧假、更多天數的產假、侍產假、產檢假等，也可提供學習假、生日假等創意假期，彈性推行措施，支援雙職家庭發展，提高僱員對企業的向心力”。²⁹

（四）將促進婦女發展和兩性平等作為家庭友善政策的核心目標

推動家庭友善的目的，除了有助平衡工作與家庭照顧責任，更對提高生育率、提升兩性平等、支持經濟成長、促進兒童發展、家庭福利等方面提供重要的支撐。當中，促進婦女發展和兩性平等，應該成為澳門未來推行家庭友善政策的核心目標。

從家庭友善政策發展實踐看，正是隨着女性和母親在勞動力比例中的增長，家庭友善政策才受到了越來越大的關注。一直以來，女性主導家庭事務、女性當家庭主婦是傳統的價值和做法。然而，隨着時代的發展，婦女的角色從傳統照顧家庭的單一角色變成家庭與工作雙肩挑的雙重角色，如何平衡工作與家庭的關係成為女性面臨的現實挑戰。因此，女性就業發展與家庭責任承擔的平衡成為推動家庭友善政策發展的基本動力，是家庭友善政策的主要關注點。

²⁸ 張秀蘭、徐月賓：“建構中國的發展型家庭政策”，《中國社會科學》，2003年第6期。

²⁹ “黃潔貞領軍美好家園爭婦幼權益”，《市民日報》，2021年8月28日，P04版。

如何平衡家庭和工作，進一步推動兩性平等，是家庭友善政策的核心內涵。女性社會平等是家庭友善政策的內在價值。從某種意義上看，家庭友善政策的重心在於平衡家庭需要和婦女平等兩種價值。婦女產假、哺乳時間也往往成為家庭友善政策關注的主要類型。有學者考察了丹麥、英國、德國、意大利的家庭友好政策，說明雖然四國家庭友好政策的側重點和政策效應均存在一定差異，但向女性的政策傾斜仍然是各國家庭友好政策最重要的共性，也是踐行“社會性別主流化”理念的一次有益嘗試。³⁰ 也有學者指出，“家庭友善”政策已是各地政府促進婦女發展的重要手段之一。³¹

六、結論

澳門回歸祖國以來，在澳門社會老齡化和少子化的發展趨勢下，在澳門民間社會的強烈訴求下，澳門特區政府推出了一系列的家庭友善政策，包括增加產假、增設侍產假、增加生育津貼、改善托兒服務等等。家庭友善政策已經成為澳門建立美好家園和加強婦幼保護的重要公共政策，將是澳門開創“一國兩制”新事業的重要內容。展望未來，澳門特區政府需要鞏固家庭友善政策的成功經驗和既有成果，釐清澳門家庭友善政策的合理定位，形成家庭友善政策的治理和善治結構，將促進婦女發展和兩性平等作為澳門家庭友善政策的核心目標，有效推動澳門家庭友善政策的優化和落實。

³⁰ 李亮亮：“歐洲四國家庭友好政策及效應分析”，《中華女子學院學報》，2013年2月。

³¹ 賴偉良：“訂定澳門‘婦女發展目標’的若干建議”，《澳門公共行政雜誌》第29卷，2016年第3期（總第113期）。