

政府政策如何影響市民履行社會責任？——福利體制視角下的生育政策比較

陸晴*

【摘要】本研究以福利體制理論為視角，比較美國、瑞典、德國三個典型福利體制國家的生育政策，旨在探討不同政策模式對生育率的影響，並為澳門生育政策的優化提供參考。研究發現，低生育率已成為全球挑戰，影響因素涵蓋社會、文化及經濟等多個層面，各國因應其福利體制形成了不同的生育政策模式。自由主義福利體制強調市場與個人責任；社會民主主義福利體制強調普及性與平等；保守主義福利體制則注重家庭與職業分層。研究指出，工作與家庭平衡是影響生育意願的核心關鍵，單純擴大托育供給或提高經濟激勵難以逆轉少子化趨勢。研究建議澳門借鑒國際經驗，從制度、文化、價值觀、性別平等多維度系統性創新，建立政府主導、多方參與的共擔機制，以應對低生育率挑戰。

【關鍵詞】 福利體制 生育政策 工作與家庭平衡 兒童照顧 經濟激勵

Como é que as políticas do Governo afectam o cumprimento da responsabilidade social do cidadão? – Uma comparação das políticas de natalidade na perspectiva dos regimes de bem-estar social

Lok Cheng

Resumo: Através da perspectiva da teoria dos regimes de bem-estar social, este estudo compara as políticas de natalidade de três países representativos de diferentes regimes de bem-estar social (Estados Unidos, Suécia e Alemanha), com o objectivo de verificar o impacto dos diferentes modelos de políticas na taxa de fecundidade e fornecer referências para a optimização da política de natalidade de Macau. O estudo verificou que a baixa taxa de fecundidade constitui um desafio mundial, sendo influenciada por múltiplos factores que abrangem aspectos sociais, culturais e económicos, tendo vários países desenvolvido diferentes modelos de políticas de natalidade com base no próprio regime de bem-estar social: o regime de bem-estar liberal enfatiza o mercado e a responsabilidade

* 澳門理工大學公共政策博士。

individual; o regime de bem-estar social-democrático privilegia a universalidade e a igualdade; e o regime de bem-estar conservador atribui importância à estratificação familiar e profissional. O estudo aponta ainda que o equilíbrio entre o trabalho e a família é um factor determinante das intenções reprodutivas, e que apenas aumentar a oferta de creches ou os incentivos económicos não é suficiente para inverter a tendência de declínio da taxa de natalidade. O estudo sugere que Macau aproveite a experiência internacional e proceda a inovações sistemáticas em diversas dimensões, nomeadamente institucional, cultural, de valores e de igualdade de género, no sentido de criar um mecanismo de co-responsabilidade liderado pelo Governo e com a participação de diversas partes para fazer face ao desafio da baixa taxa de fecundidade.

Palavras-chave: Regimes de bem-estar social, Política de natalidade, Equilíbrio entre o trabalho e a família, Cuidados infantis, Incentivos económicos

一、引言

在現代國家治理中，生育不僅是私人生活領域的選擇，更與整個社會的長遠發展和公共利益緊密相連。人口結構的穩定、勞動力的再生產及代際照顧體系的維繫，皆有賴適度的生育水準得以持續。從這個意義上看，是否、以及在何種條件下生兒育女，已不只是個人或家庭的私事，而是關乎社會集體福祉的公共議題，亦可視為市民履行維持社會運作與代際延續之社會責任的一部分。

然而，市民的生育決策並非單純由個人價值觀或道德意識決定，而是深受政府政策和制度安排的影響。若政府透過適切的育兒支持、托育服務、親職假與稅制安排，與市場、家庭共同分擔養育下一代的成本與風險，則有助於將生育行為由“個人抉擇”轉化為“可被政策支持的責任選擇”，從而提高市民願意並有能力履行這一社會責任的可能性。

在此背景下，學者 Esping-Andersen 的福利體制理論成為分析個人生育、社會責任與政府政策三者關係的重要視角。不同國家因應其文化、政治與經濟脈絡，形成各具特色的福利體制。不同福利體制的生育政策，在國家、家庭與市場之間，採取不同的福利生產分工與責任分配模式，從而塑造市民對生育的感受與抉擇。

近年，低生育率成為全球議題，許多國家和地區面臨人口下降、老齡化加劇及勞動力供應不足的挑戰。根據聯合國《2024 年世界人口展望》¹報告顯示，世界總生育率正在下降，婦女平均生育子女數比 1990 年左右減少了一個。超過半數的國家和地區，女性平均生育子女數低於 2.1 個，這是維持人口穩定的“替代水準”，即每一代人能夠在數量上替代上一代，從而保持人口數量的穩定。與此同時，將近五分之一的國家和地區，包括中國、義大利、韓國和西班牙，正面臨“超低生育率”，女性一生平均生育子女數少於 1.4 個，而人口緩慢增長或下降主要發生在高收入國家。

全球經驗表明，生育率的變化不僅受經濟因素影響，還受到社會文化、家庭政策、性別平等及福利體系的深遠作用。根據福利體制理論，各國在應對生育率下降時採取了不同的政策模式，主要可分為自由主義、社會民主主義和保守主義三種福利體制，這些國家在工作與家庭平衡、兒童照顧、經濟激勵等方面的政策存在顯著差異，其效果也各不相同。

在現有的相關研究中，主要聚焦於探討歐、美等國家的經驗，關於澳門等小型經濟體的生育政策研究相對匱乏。此外，儘管部分研究探討了財政激勵與生育率的關係，但對綜合政策組合（如職場友善、托育服務和性別平等政策的結合）如何影響生育意願的研究並不多見。因此，本研究在現有的基礎上，結合國際經驗和澳門實際情況，探討最適合澳門的生育政策組合，具有一定的理論價值和現實意義。

本文以福利體制理論為視角，以不同福利體制下的生育政策為研究對象，通過政策比較、次級數據分析及文獻研究方法，探討美國、瑞典及德國這些典型福利體制國家的生育政策核心措施，以及評估不同政策模式的效果，並嘗試回答以下幾個問題：第一，不同福利體制下的生育政策有哪些主要特徵？第二，這些生育政策如何影響生育率？第三，基於國際經驗，哪些生育政策措施更適合澳門的社會經濟背景？藉此為澳門長期可持續發展提供政策參考。

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2024). World Population Prospects 2024: Summary of Results. United Nations.<https://digitallibrary.un.org/record/4053940?form=MG0AV3&v=pdf>

二、低生育率現象的影響因素探析

生育率的影響因素是多方面的，而且這些因素本身也存在複雜的互動機制，主要集中在以下幾個方面：

（一）社會因素

生育行為是一個複雜的社會現象，它不僅受到生物學因素的影響，更多地是受到社會結構與家庭內部關係的影響。不少觀點認為，隨着女性在教育程度、勞動參與率和社會地位的不斷提升，相對也可能造成婚育率的延遲和降低。例如，工作-家庭衝突理論關注到女性的母親角色和工作者角色之間的衝突，女性在家庭與職場間的雙重壓力使其生育意願降低。而機會成本理論進一步解釋，生小孩對個人和家庭，尤其是女性所要付出的成本，包括在經濟、時間、精力、職涯發展等方面都需要付出代價，因而導致其生育決策更趨保守。為此，許多國家和地區已在公共領域實施性別平等政策，如職場友善環境、帶薪產假及托兒服務等，以緩和女性在家庭及職場之間的衝突。

然而，人口學者 McDonald 認為，性別平等應同時涵蓋社會與家庭兩個層面，當社會層面（如政治、教育和勞動力市場方面）的性別平等水準較高，而家庭層面（如家務、育兒責任）的性別平等水準相對較低時，便會起到降低生育率的效果，這兩個層面的性別平等水準不同步導致女性在工作和家庭中的衝突，她們視將來的家庭角色（如妻子、母親等）為對個人發展的羈絆，因而選擇了少生甚至不生或不婚。McDonald 進一步說明，缺乏性別平等視角的家庭友善政策會有損女性的社會地位，並導致生育率進一步降低。² 在不少國家和地區，女性仍是無償家務及照顧工作的主要承擔者，這種負擔導致生育成本上升，從而降低其生育意願。

（二）文化因素

² McDonald, P. (2000). "Gender Equity in Theories of Fertility Decline". *Population and Development Review*, 26(3), 427–439.

根據人口品質與數量互動理論³，當社會普遍重視“優質育兒”的理念時，家庭往往會傾向於減少生育子女的數量，同時增加對每個子女的教育和成長投資。在東亞國家，超低生育率的現象部分可追溯到其儒家重視教育的文化傳統，許多亞裔的父母為了讓子女進入一流大學，不惜花費大量時間與金錢，這種育兒方式使他們難以有足夠的心力養育多個孩子。例如，韓國、日本和中國內地的高考競爭都十分激烈，生活在這些國家的父母，不僅需付出很多精力輔導孩子的作業，還需在補習班方面支付大量費用，父母似乎更關心孩子的品質而非數量。由此，東亞國家出現了世界上最低的生育率，例如，香港特區、新加坡、日本、韓國在 2023 年的總生育率分別為 0.75、0.97、1.2 及 0.72。⁴

另一方面，從前以農業為基礎的經濟體中，養兒防老是生育的主要原因之一。在現代社會，尤其是高收入國家中，老年人主要依靠自己的儲蓄和公共養老金生活。當高收入國家能提供很好的養老福利時，人們便會傾向養育更少的孩子。最後，現代城市為人們提供了許多娛樂和休閒的生活方式，使城市中的年輕人不斷推延結婚的時間，晚婚已為大勢所趨。有些人會選擇不生孩子，甚至寧可過單身生活。而低生育文化代際傳遞假說認為，長期低生育率環境會形成一種低生育文化，年輕一代見證了父母一代的低生育率，受其影響也會降低自己的生育意願。⁵ 換言之，年輕一代的低生育意願是其在兒童數量不斷減少環境中的社會化結果。⁶

（三）經濟因素

經濟穩定性與生育決策之間存在緊密的聯繫。理性選擇理論認為，生育行為是個體或家庭在全面評估經濟成本、社會支持及預期的未來收益之後作出的深思熟慮的決策。⁷ 這一理論強調了生育決策的經濟理性，即人們會基於成本與收益的比較來決定是否及何時生育。同時，生育機會成本的概念也揭示了女

³ Becker, G. S., & Lewis, H. G. (1973). "On the Interaction Between the Quantity and Quality of Children". *Journal of Political Economy*, 81(2, Part 2), 279-288.

⁴ 資料來自世界銀行數據庫：<https://data.worldbank.org.cn/indicator/>

⁵ Goldstein, J. R., Lutz, W., & Testa, M. R. (2003). "The Emergence of Sub-replacement Family Size Ideals in Europe". *Population Research and Policy Review*, 22(5), 479-496.

⁶ Sobotka, T. (2009). "Sub-replacement Fertility Intentions in Austria". *European Journal of Population*, 25(4), 387-412.

⁷ Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press.

性在職業發展和家庭角色之間進行權衡時所面臨的挑戰，這一權衡過程是影響生育決策的關鍵因素。此外，經濟環境中的不確定因素，例如就業市場的波動、住房成本的上升等⁸，以及養育子女的直接成本（包括食物、衣服、兒童托育、交通和休閒等）不斷增加⁹，均解釋了生育率向低水準轉變的原因。另外，在大多數高收入國家，擁有合適自己的住房被視為組建家庭的先決條件。因此，在其他條件相同的情況下，若很難獲得住房，夫妻可能會選擇推遲或避免生育。¹⁰

（四）其他影響因素

除了上述因素外，還有許多其他因素對生育率產生重要的影響。在教育方面，隨着女性接受高等教育的普及，生育年齡往往會相應推遲。¹¹ 另外，家庭結構的變化，比如離婚率的上升和再婚比例的增加，也可能對人們的生育意願產生影響。¹² 同時，心理因素也不容忽視，例如，人們對未來的不確定感、個人對生活的掌控感，以及社會對無子女家庭的接納程度；以至地理因素，如人口密度、氣候條件、住房條件等；以及生物醫學因素，比如生育能力的變化，同樣是影響生育率的重要變數。¹³

⁸ Comolli, C. L., Neyer, G., Andersson, G., Dommermuth, L., Fallesen, P., Jalovaara, M., & Vikat, A. (2021). "Beyond the Economic Gaze: Childbearing During and After Recessions in the Nordic Countries". *European Journal of Population*, 37, 469-520.

⁹ Rindfuss, R. and Choe, M. (2015). "Diversity Across Low-Fertility Countries: An Overview", In: R. Rindfuss and M. Choe (eds.) *Low and Lower Fertility: Variations across Developed Countries* (pp.1-13). Honolulu: Springer.

¹⁰ Rindfuss, R. and M. Choe. (2016). "Diverse Paths to Low and Lower Fertility: An Overview", In: R. Rindfuss and M. Choe (eds.) *Low Fertility Institutions, and Their Policies: Variations Across Industrialized Countries* (pp.1-11). Springer.

¹¹ Mills, M., Rindfuss, R., McDonald, P., and te Velde, E. (2011). "Why Do People Postpone Parenthood? Reasons and Social Policy Incentives", *Human Reproduction Update*, 17(6): 848-860.

Ni Bhrolchain, M. and Beaujouan, E. (2012). "Fertility Postponement is Largely Due to Rising Educational Enrolment", *Population Studies*, 66(3): 311-327.

¹² Balbo, N., Billari, F., and Mills, M. (2013). "Fertility in Advanced Societies: A Review of Research", *European Journal of Population*, 29: 1-38.

Van Bavel, J., Jansen, M., and Wijckmans, B. (2012). "Has Divorce Become a Pro-Natal Force in Europe at the Turn of the 21st Century?", *Population Research and Policy Review*, 31(5): 751-775.

¹³ Rossi, B., Abusief, M., and Missmer, S. (2014) "Modifiable Risk Factors and Infertility: What Are the Connections?", *American Journal of Lifestyle Medicine*, 10(4): 220-231

三、不同福利體制國家的生育政策比較

為應對低生育率的挑戰，在全球範圍內，不同國家因應其人口、經濟、制度及社會文化，採取了不同的福利政策，從而形成不同形式的政策組合。根據 Esping-Anderson 在其 1990 年名著《福利資本主義的三個世界》中提出的“福利體制”¹⁴概念，分析和歸類發達國家不同的福利政策體系，從而解釋各國社會權利、福利分配與社會結構的差異。其認為社會公民權利構成了福利國家的核心理念，福利國家的日常活動是為了滿足所有家庭的福利需求。而在福利產品總體生產中，國家、市場和家庭之間存在制度性分工。這種公私混合的福利生產，再加上“去商品化”和“去家庭化”兩個概念，就構成了福利體制理論。

表 1：不同福利體制的福利生產特徵¹⁵

福利體制	自由主義	社會民主主義	保守主義
價值觀	個人主義（市場主導，剩餘型福利）	平等主義（國家主導，普及式福利）	地位分化、家庭主義（以家庭與職業分層為基礎的合作主義）
福利生產者的角色： 家庭/家族 市場 國家	邊緣 中心 邊緣	邊緣 邊緣 中心	中心 邊緣 輔助
去商品化	程度最低	程度最高	對養家糊口的人去商品化程度相當高
去家庭化	照顧體系市場化，取決於家庭的經濟條件	程度最高，男性“再家庭化”	程度較低，女性是主要照顧者
平等目標	機會平等	結果平等	地位維持
典型國家	美國、英國	瑞典、挪威	德國、法國

來源：作者自製

¹⁴ Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

¹⁵ Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.

在該理論中，劃分了自由主義、社會民主主義和保守主義三種福利體制的主要類型（表 1）。自由主義國家對福利供給干預相對較小，福利供給建立在資格審查的基礎上，市場是福利生產的主要提供者，個人對福利保障的承擔比重相對較大，國家僅提供“剩餘型”福利，福利供給高度商品化。社會民主主義國家以普遍主義和平等主義為核心，國家對福利供給干預較大，個人對福利保障的承擔比重相對較小，社會政策著力壓制市場機制，減少個人對於市場和家庭的依賴。保守主義國家是根據就業地位與階級的分層而提供相應的福利，社會政策是通過國家、資方和勞工三方協商產生的，家庭是福利生產的主要提供者，福利保障的社會參與度較高，強調國家和社會的結合，個人和公共的共同承擔。¹⁶

該理論提出的“去商品化”概念，指個人在面臨社會風險（如失業、疾病、年老）時，能夠不依賴市場交易（出賣勞動力）而維持基本生活水準的能力，換言之，福利制度通過社會權利的賦予，使公民得以“退出市場”而不致陷入貧困。反之，商品化是在資本主義社會中，勞動力被轉化為商品，其生存依賴於市場交換。

然而，有女性主義學者¹⁷指出，傳統去商品化指標忽視無酬家務勞動對福利體系的支撐作用，僅關注“市場-國家”關係，忽略了“家庭-國家”互動。其認為，一個國家去商品化程度較高並不代表國家承擔了更多的福利生產責任，實際上更可能是家庭（特別是女性）承擔了福利生產的責任。¹⁸ 因此，Esping-Anderson 吸收女性主義觀點，提出“去家庭化”概念，指國家通過公共服務（如托育、長照）或現金轉移，替代家庭承擔的照護責任，從而降低個人（尤其是女性）對家庭的依賴，促進其參與勞動市場與公共生活；相反，家庭化政策默認或強制家庭（尤其是女性）作為福利供給者，例如鼓勵母親居家育兒、缺乏公共托育服務。該概念作為測量國家分擔家庭照顧責任的指標，福利體制“去

¹⁶ 戈斯塔·埃斯平-安德森【楊剛，譯】（2010）。《轉型中的福利國家：全球經濟中的國家調整》。北京：商務印書館。

¹⁷ Orloff, A. S. (1993). “Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States”. *American Sociological Review*, 58(3), 303–328.

¹⁸ Lewis J. “Gender and the Development of Welfare Regimes”. *Journal of European Social Policy*, 1992(3), 159-173.

家庭化”程度越高的國家，國家承擔的照顧責任更多；而更加認同性別平等價值理念的國家，給母親和父親提供的親職假會更為均衡。

Esping-Anderson 的三分法為主流福利國家分類提供了重要視角，但在實際運用中，各國的發展路徑、社會文化背景及政治經濟環境的異質性使得單一分類方法難以涵蓋所有現象。因此，後續學者對三分法進行了補充和修正，提出了新的類型，其中包括南歐福利體制¹⁹，如意大利、西班牙，強調家庭對福利的補充作用，國家干預和公共支出水準相對較低；東亞福利體制²⁰，以家庭和市場雙重作用為主，國家更多扮演發展型角色，如日本、韓國和中國內地。

本文透過對比上述三種主要福利體制下的生育政策，分別以美國、瑞典及德國三個典型福利體制國家為例，分析其在工作與家庭平衡、兒童照顧及經濟激勵方面的主要舉措，藉以探討不同政策模式對生育率產生的影響。

（一）自由主義福利體制（美國）

政府在生育支持方面的干預較少，政策傾向以稅收優惠及現金援助為主，育兒負擔主要由家庭和私人機構承擔。

（1）工作與家庭平衡

美國聯邦法律《家庭與醫療休假法》（Family and Medical Leave Act, FMLA）²¹保障符合資格的僱員在子女出生或照顧重病家庭成員時，可享受最多 12 周的無薪假。該法主要適用於擁有 50 名或以上員工的僱主。員工必須已在該公司工作一段規定的時間（通常至少 12 個月）且滿足一定的工時要求，才能獲得 FMLA 的保護。雖然美國在帶薪產假方面並未建立全國統一的帶薪育兒假制度，主要是依據州法和企業政策來提供這類福利。例如，部分州（加利福尼亞、紐約、新澤西等）和企業（聯邦部門、Netflix、Google 等）已引入帶薪產假或父母假政策，聯邦僱員可享 12 周帶薪育兒假；此外，一些大型企業也採取靈活工作時間、遠程工作等措施，幫助員工兼顧家庭責任。然而，相關政策使富

¹⁹ Ferrera Maurizio. “The Southern Model of Welfare in Social Europe”. *Journal of European Social Policy*, 1996, (1), 43-62.

²⁰ Goodman Roger and Ito Peng. “The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change and National Building”. In Gosta Esping-Anderson. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1996.

²¹ 美國聯邦法律《家庭與醫療休假法》，詳見美國勞工部網頁 <https://www.dol.gov/agencies/whd/fmla>

裕地區的勞動者更能從中獲益，高收入者獲得帶薪產假的機會明顯優於低收入者。

（2）兒童照顧

美國政府並未設立全國性的普及托育制度，但低收入家庭可通過公立幼兒園和幼兒保育中心獲得照顧服務。例如，聯邦兒童托育與發展基金（**Child Care and Development Fund, CCDF**）通過聯邦撥款給州政府，幫助低收入家庭支付托兒費用，州政府根據個別情況分配資金，補貼符合資格的家庭以減輕托兒負擔，同時也對托兒服務提供者設定標準，以確保服務質量。另外，部分州及地方政府設有公立學前教育網絡（如 **Pre-K** 計劃），為低收入或普及性項目提供免費或低費用的學前教育。各州政策不一，例如，某些州提供全日制的公立學前教育，另一些州則提供部分資助或以學分形式運作。這些項目通常是基於家庭收入、工作狀態及家庭結構等標準來決定補貼資格和金額。

（3）經濟激勵

兒童稅收抵免（**Child Tax Credit, CTC**）是美國幫助家庭應對兒童撫養成本的一項重要財政政策工具，符合資格的納稅人可根據每位符合條件的兒童獲得一定的稅務抵減金額。兒童必須是納稅人的直系親屬，並滿足居住、關係等標準，年齡要求是 17 歲以下，每個孩子的減免額度約 2,000 至 2,500 美元。²² 除了 **CTC** 之外，美國部分地方和特殊福利項目會針對貧困、殘疾和單親家庭直接發放現金補貼，用以減緩其經濟負擔。

另一方面，針對貧困線以下的群體，美國會透過嚴格的收入審查發放福利，例如，美國的貧困家庭臨時援助計畫（**Temporary Assistance for Needy Families, TANF**）中的家庭限制政策（**Family-Cap Policy**），規定了參與 **TANF** 的低收入家庭在領取福利期間如有額外生育，則新生兒通常不會獲得額外的財政支持，以達到預防貧困的目的，然而，多數研究指出，該政策對貧困女性的生育行為幾乎沒有實際影響，反而對受政策影響者的健康及基本人權造成損害。²³

²² 詳見美國國稅局網頁 <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/child-tax-credit>

²³ Fennell, J. L. (2009). "U.S. Fertility Prevention as Poverty Prevention". *Women's Health Issues*, 19(6), 355–364.

美國並未專門制定針對提高生育率的整體激勵政策，主要提供多項計劃幫助低收入家庭，但各地政策的差異較大，政策碎片化、資源分佈不均和覆蓋率較低問題依然突出；同時，美國關於生育屬個人責任的論述，使女性在職場與家庭間的角色充滿矛盾。

（二）社會民主主義福利體制（瑞典）

政府實行高稅收、高福利政策，通過系統性的生育福利政策承擔大部分育兒成本，提供廣泛的公共服務以實現社會公平和性別平等。

（1）工作與家庭平衡

根據瑞典《父母假法》（Föräldraledighetslagen, SFS 1995:584），父母可共用約 480 天的帶薪育兒假，當中 390 天可領全薪，剩下 90 天則領固定金額薪金。這些假期可在孩子 8 歲前靈活使用，而且可在父母間分配，其中有專為父親保留的假期（近 90 天不可轉讓），以鼓勵雙方共同參與育兒。近期，瑞典在原有《父母假法》框架下進行法制擴充和修正，允許祖父母申請帶薪“育孫假”，幫忙照顧 1 歲以內的孫子女，最長可請 3 個月，根據新法，父母能將部分帶薪育兒假天數轉移給祖父母，單親家庭的父或母最多可轉移 90 天，一般家庭最多可轉移 45 天。²⁴ 此外，瑞典僱員可要求減少工作時間（工資相應減少），以及在小孩 8 歲前提出靈活工作安排的請求，例如遠端工作、彈性工作時間等。

（2）兒童照顧

瑞典推行全民化的幼兒照顧和學前教育制度。政府投入公共資金建設和運營托兒所，確保就學前兒童能以相對低廉的費用接受專業照顧，為配合父母的工作時間，有保育服務延伸至晚上和週末，不僅降低了家庭的照顧成本，也提高了父母（尤其是母親）重返職場的可能性，優質且補貼充足的托育服務使當地的入托率普遍較高。依據《瑞典教育法》（Skollagen）及相關規範，托兒所和幼稚園必須達到一定的品質標準，並對家長收取的托兒費實行價格上限。平

²⁴ 瑞典《父母假法》，參見 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/foraldraledighetslag-1995584_sfs-1995-584/

均而言，父母僅需支付 11 % 的兒童保育費用，其餘由政府負擔，低收入家庭甚至豁免收取任何托育費用。

（3）經濟激勵

瑞典的《社會保障法》（*Socialförsäkringsbalken*）²⁵規定，所有年滿 16 歲以下的兒童（居住在瑞典或受到相應條件的保障）均有資格領取每月 1,250 克朗（約 915 澳門元）的育兒津貼。如果家庭有兩名或以上的兒童，則可以獲取額外的多子女補助，金額根據家庭的子女數量遞增，例如，3 名子女的家庭每月可額外獲得 730 克朗（約 535 澳門元）的補助，所有家庭均有資格申請。²⁶此外，瑞典的稅制和社會保險制度皆採用“個人獨立申報制”，即無論婚姻狀況如何，個體均能獲得應有的保障，從而減少因婚姻與家庭形式不同而導致的經濟差異。

瑞典通過高公共托育覆蓋率、性別中立的育兒假制度，以及普惠性的育兒津貼，鼓勵雙薪家庭與男女平等分擔育兒責任，營造整體有助於生育的社會環境。這種模式既促進了男女在職場與家庭間的平衡，也為降低家庭育兒成本、提升生育意願提供了堅實保障。

（三）保守主義福利體制（德國）

以家庭作為福利單元，政策強化傳統性別分工，社會保險制度與職業掛鉤，家庭被視為生育和育兒的主要單位，但政府會提供支持以緩解生育成本。

（1）工作與家庭平衡

根據德國《聯邦育兒假暨育兒津貼法》（*Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit, BEEG*），父母每人最多可請求至多 3 年無薪育兒假的權利，適用於孩子出生後至三周歲為止。此外，在僱主同意的情況下，僱員可選擇靈活分配育兒假，例如父母同時休假、分階段休假，或將部分假期（最多 24 個月）推遲

²⁵ 詳見瑞典《社會保障法》全文：https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110

²⁶ 詳見瑞典社會保險機構（Försäkringskassan）官方網站：<https://www.forsakringskassan.se/>

使用，但必須在孩子 8 歲之前完成，在申請育兒假的期間內，僱主不得單方面解僱員工。

此外，德國政府為在父母假期間停止或減少工作的父母提供父母金，以彌補其收入損失。一般情況下，父母金的發放金額為兒童出生前就業收入的 67%，最高可達每月 1,800 歐元；如果父母在子女出生前沒有就業收入，父母金應支付至少每月 300 歐元，最長發放 14 個月（父母雙方各領取至少 2 個月育兒金才能獲得全部 14 個月補貼）。²⁷

另一方面，德國《兼職和固定期限僱用法》（Teilzeit-und Befristungsgesetz - TzBfG）²⁸ 規定了員工申請兼職工作的權利，在擁有超過 15 名員工的公司中工作超過 6 個月的僱員，有權申請兼職工作，有助於父母在照顧子女的同時，維持一定的職業發展。

（2）兒童照顧

德國《社會法典第八部》（SGB VIII）規定了兒童在日間托育機構及家庭托兒中的扶助權利，要求地方政府提供足夠且優質的托育服務，保障兒童的受教權。該法規定，年滿一歲的兒童有權在托兒所獲得幼兒支援，直到其年滿三歲；而未滿一歲的兒童，在符合某些情況下（如監護人就業或就學），應得到機構或兒童日托所的支援。²⁹ 此外，《日托擴展法》（Tagestbetreuungs-Ausbaugesetz）進一步落實 SGB VIII 中兒童受托照顧權利的規定，通過增加日間托育設施和提升服務質量，縮短家長等待名額的時間。³⁰ 托兒費用按家庭收入分級，低收入家庭月費可低至 20 歐元，部分聯邦州（如柏林）完全免費；而中高收入家庭則根據收入情況繳納較高費用，通常設有上限（每月約 150 至 200 歐元）。³¹

另外，部分州根據地區需求制訂《兒童促進法》（Kinderförderungsgesetz, KiföG）保護兒童權益，確保其獲得平等而優質的早期教育與照顧；對特殊需求兒童和經濟弱勢家庭提供針對性支持與輔助措施；以及通過資金投入、服務

²⁷ 詳見德國《聯邦育兒假暨育兒津貼法》官方全文：<https://www.gesetze-im-internet.de/beeg/index.html>

²⁸ 詳見德國《兼職和固定期限僱用法》官方全文：<https://www.gesetze-im-internet.de/tzbfgr/>

²⁹ 詳見德國《社會法典第八部》官方全文：https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/

³⁰ 詳見德國聯邦家庭事務部（BMFSFJ）網頁：<https://www.bmfsfj.de/>

³¹ 詳見德國青年研究院（DJI）網頁：<https://www.dji.de/>

質量標準及監管機制推動幼兒服務的持續發展。而德國的《KiTa 品質法案》（KiTa-Qualitätsgesetz）編製全國性質量標準行動綱領，聯邦政府將在 2023 年至 2026 年期間為各州提供總計約 80 億歐元的支援，以採取措施進一步提高兒童日托的品質及參與度。³²

（3）經濟激勵

按照《聯邦兒童福利法》（Bundeskindergeldgesetz），政府直接以現金形式向家庭發放普及式的兒童福利金，一般情況下，每名 18 歲以下的兒童每月可獲得 255 歐元的福利金（若在教育培訓中可延長至 25 歲）。³³ 此外，《聯邦兒童附加補助法》（Bundes-Kinderzuschlaggesetz, BKGG）針對低收入家庭提供經濟補助。

另一方面，德國推行稅收優惠政策，在該國的《所得稅法》（Einkommensteuergesetz, EStG）中規定了兒童免稅額及其他稅收優惠措施。在實際操作中，稅務機關會比較以免稅額形式獲得的優惠與直接發放的兒童福利金的經濟效益，最終向家庭提供對其最有利的措施。事實上，德國採取家庭稅收合併制，已婦夫婦通過“均分收入”降低適用稅率，對收入差距大的夫妻（單薪家庭）最有利，節稅效益最大，因均分後收入可大幅降低至較低稅級。

德國的多項育兒政策均將家庭作為福利支持的基本單位，符合保守主義重視家庭穩定和傳統家庭價值觀的理念。此外，父母金與父母生育前的收入掛鉤，托兒費用按家庭收入分級，延續保守福利國家“維持既有階層”的邏輯。而且，德國的家庭稅收合併制是保守福利國家的典型政策工具，其通過經濟誘因鞏固傳統家庭結構，強化經濟依賴關係，引導“男性養家、女性持家”的性別分工。

³² 詳見德國聯邦家庭事務部（BMFSFJ）網頁：

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/fuer-gute-kinderbetreuung-bundesweit-das-kita-qualitaetsgesetz-209046>;

《早期教育高品質綱要》：chrome-

extension://bpoadfkcjbfbfodiogcnhhphibjbnh/pdf/index.html?file=https%3A%2F%2Fwww.bmfsfj.de%2Fresource%2Fblob%2F237788%2F2182aa3862076e7415dafc21a483d172%2F240327-bericht-ag-fruehe-bildung-kompodium-fuer-hohe-qualitaet-in-der-fruehen-bildung-data.pdf

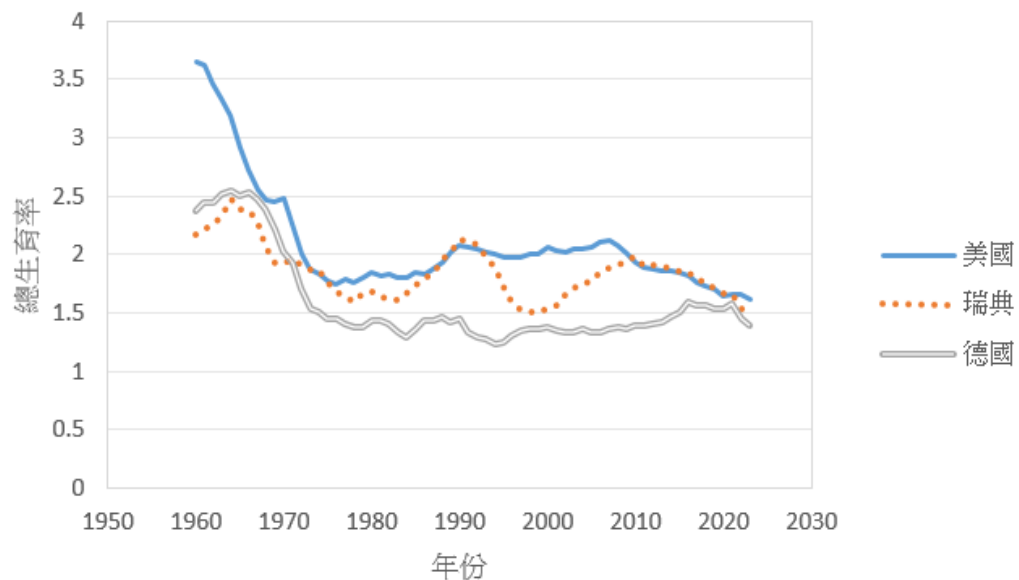
³³ 詳見聯邦勞動局兒童金網頁：<https://www.arbeitsagentur.de/familie-und-kinder/infos-rund-um-kindergeld/kindergeld-anspruch-hoehe-dauer>

儘管社會逐步追求性別平等，但稅制與文化規範的相互作用，仍使德國在打破傳統角色分工上步履緩慢。

四、福利體制與政策對生育率的影響

從圖一可見，美國、瑞典、德國近年的總生育率均低於 2.1 的更替水準，皆呈現持續下降趨勢，於 2023 年的總生育率分別為 1.62、1.45 及 1.39，而近十年平均的總生育率分別為 1.73、1.72、1.52。³⁴

圖一：美國、瑞典、德國的總生育率發展趨勢



来源：作者自製

美國雖未建立全面的育兒體系，總生育率卻高於瑞典、德國等高福利國家，主要是基於美國每年淨移民佔人口增長的重要比例。這些移民家庭普遍有較高的生育意願，在一定程度上抵銷了本地出生率的下滑趨勢，提升整體生育率。此外，美國各州在宗教、族群構成和家庭價值觀上存在顯著差異。部分保守或宗教色彩濃厚的地區（如南部五州）強調傳統家庭觀念、鼓勵生育；而都市化地區則以靈活生活型態吸引高收入家庭，形成整體生育行為的“多峰分佈”。同時，美國育兒支持以聯邦無薪假、州法與企業自主福利為主，形成“碎片式支持”格局。高收入階層得以透過公司福利或州法享受帶薪假、靈活工時；但

³⁴ 資料來源：世界銀行數據庫 <https://data.worldbank.org.cn/indicator/>

低收入女性因資格限制與托育負擔，往往面臨“就業-生育兩難”，進一步加劇生育率在社經階層間的分化。由此可見，美國現行政策未大幅促進或抑制生育，更多是結構因素驅動，最終塑造較歐洲為高的總生育率。

瑞典自 20 世紀末以來，憑藉其慷慨且具彈性的家庭政策體系，以《父母假法》為代表的帶薪育兒假制度，配合普及且補貼充足的公共托育服務，以及涵蓋所有兒童的現金育兒津貼，大幅降低了育兒的時間與經濟成本，並顯著提升了女性勞動參與率與性別角色平衡，這些政策效果在 2000 年代初期的總生育率回升中尤為顯著。然而，瑞典總生育率於 2023 年跌至 1.45，遠低於過去十年平均值 1.72，顯示即使福利體系先進，也存在“制度天花板”現象與新的結構性挑戰。社會結構與個人價值觀的轉變，正以更深層次的方式影響生育選擇。例如晚婚與不婚的社會趨勢、高房價與不穩定的就業型態、對生活質量和自我實現的追求等，這些因素共同作用，削弱了生育政策原有的正面影響。於此情境下，單純透過福利強度的提升，難以逆轉晚婚化和少子化的趨勢。

德國自 20 世紀末以來，其總生育率長期維持在 1.39（2023 年）至 1.52（近十年平均）之間。此一現象凸顯了該國家庭政策與社會結構之間的張力，儘管政策不斷調整與補強，生育率始終難以有效回升。德國的保守主義福利體制以家庭單位為核心，透過社會保險與稅收優惠鞏固傳統性別分工，期待母親以全職照顧家庭角色為主。這種政策設計在上世紀中期或能有效支撐“男主外、女主內”的家庭模式，卻難以吸引追求職涯發展與性別平等的現代年輕世代。近年德國雖推出更具彈性的育嬰假制度、提高父母金補貼比例，並大幅擴充托育設施，以提升女性勞動參與率與托育服務品質。然而，這些改革並未同步調整與之配套的稅制與文化規範。家庭稅收合併制仍然鼓勵單薪家庭結構，對雙薪家庭反而形成潛在的稅務懲罰；而社會對“父職參與”與“夫妻互補分工”的觀念也尚未全面深化，使政策與日益多元的生活型態之間存在脫節。

基於上述，不同的福利體制與政策對生育率的影響可歸納為：

第一，福利體制與總生育率之間為非線性關係。瑞典、美國與德國的比較顯示，福利制度強度並非與總生育率呈單純正相關。瑞典雖以高稅高福利模式見長，仍在現代社會的遲婚、不婚與晚育趨勢下遭遇反彈天花板；美國儘管福利支出有限，憑藉移民結構與多元文化下蛻變出的多峰生育行為，反而維持相對高於歐洲的總生育率；德國則因保守主義體系長期錨定傳統性別分工，導致

總生育率始終居低不振。此一現象突顯，福利體制與生育結果之間存在複雜的結構性與文化性互動。

第二，工作與家庭平衡政策為核心關鍵。三國政策成敗的主要分水嶺，在於對工作與家庭平衡的支持程度及其設計邏輯。瑞典以全面平等且彈性的育兒假與靈活工時機制，大幅降低女性兼顧職場與育兒的機會成本，在 2000 年代初期成功推高了生育率；德國的制度雖提供育兒假與托育擴充，卻稅制仍偏重單薪家庭模式，對雙薪家庭產生制度性障礙；美國因政策碎片化與市場導向，將平衡責任留給家庭自行調適，結果在不同收入階層間出現明顯分化。可見，能否有效協調職場生涯與育兒需求，乃影響生育意願的核心因素。

第三，托育與經濟激勵政策有其效果天花板。瑞典及德國的經驗表明，普及性公共托育與直接經濟激勵，確實有助於提升勞動參與率與降低育兒成本，對總生育率具正向助益。然而，在全球化、都市化、社會變遷及價值觀多元化的浪潮下，個人對生活品質、自我實現與家庭型態的多樣追求，使單純透過擴大托育供給或提高現金補貼的“量化加碼”，已難有效逆轉晚婚與生育意願全面下滑的趨勢。

五、澳門的生育政策現況及挑戰

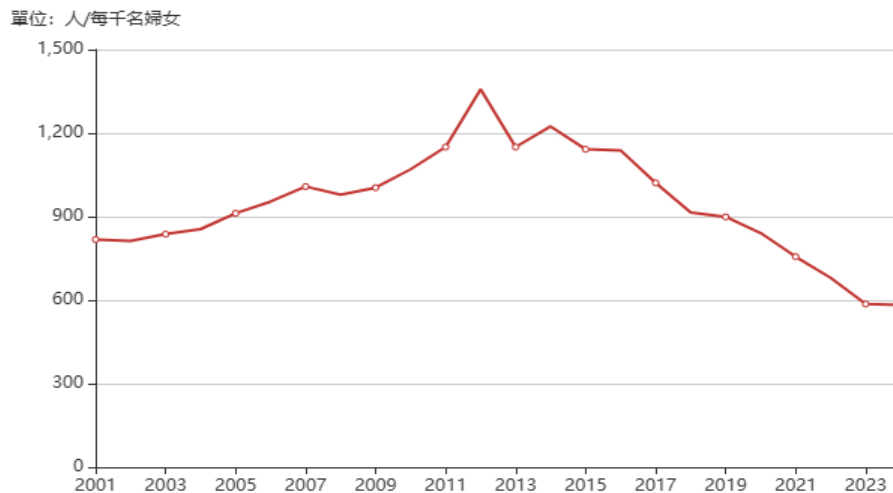
（一）澳門的總生育率發展趨勢

根據統計資料顯示，澳門總生育率呈現持續明顯下滑趨勢，至 2024 年的總生育率為 0.58，遠低於維持人口穩定所需的 2.1。從圖二可見，2012 年後澳門出生率整體下行，近年跌幅擴大，進入 2020 年後加速下探，反映生育意願急劇下降。³⁵

生育率持續走低，澳門迎來人口減少、老齡化速度加快等嚴峻挑戰，這種少子化趨勢和困境不止澳門獨有，香港及中國內地也面臨類似局面，區域性特點明顯。澳門持續少子化不僅威脅人口結構穩定，更影響社會經濟可持續發展。

³⁵ 詳見澳門特別行政區政府統計暨普查局網頁：<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=101>

圖二：澳門的總生育率發展趨勢



来源：作者自製

(二)澳門的生育政策現況

澳門的生育政策以保守主義福利體制為主軸，強調家庭責任與階層穩定，同時因市場化服務和選擇性福利，兼具自由主義特徵。

(1) 工作與家庭平衡

澳門在 1994 年 7 月頒佈《家庭政策綱要法》，提出多項政策性的目標，包括確保兒童受保護、父母教育子女、長者融入參與家庭生活、輔助弱勢家庭等方面，為本地家庭服務發展奠定了重要的里程碑。

澳門特區政府致力實行家庭友善政策。在產假及侍產假方面，於 2020 年 5 月 26 日起生效的第 8/2020 號《修改第 7/2008 號法律〈勞動關係法〉》，將產假由 56 日調升至 70 日（其中 63 日須在分娩後立即享受）；男士侍產假 5 個工作日（可連續或間斷地於嬰兒母親懷孕 3 個月至嬰兒出生後 30 日內享受）。同時，必須符合勞動關係已超過一年的條件，方可申領假期間的基本報酬。當享受產假或侍產假期間勞動關係才滿一年，則滿一年後仍享有餘下假期的基本

報酬。³⁶ 此外，該法就產假報酬設置了為期三年的過渡規定，透過向合資格的本地女性僱員發放上限為 14 日基本報酬的補貼，以保障她們在產假期間的收入。³⁷ 隨後，特區政府制定第 34/2024 號行政法規《僱主支付產假報酬的補貼計劃》，向僱主發放臨時性的產假報酬補貼，符合要件的僱主可獲發相等於僱員 14 日基本報酬的補貼，以使其逐步適應產假日數的調升，並推動構建和諧的勞動關係。³⁸ 另外，特區政府亦持續推動公私營機構設置母乳餵哺室，進一步創設良好的餵哺母乳環境。

(2) 兒童照顧

澳門特區的托兒服務政策，以“家庭照顧為核心，托兒服務作支援，培育發展予輔助”為核心，在《澳門特別行政區 2023 至 2025 年托兒服務規劃方案》中，從維持托額的適度供應、確保弱勢家庭幼兒獲得服務、支持托兒所提升質素水準、支持家庭為幼兒提供適切的照顧幾方面，與托兒所及相關業界通力合作，回應社會對托兒服務的需求。

澳門的托兒所分為“受政府資助”（僅資助全日班服務）及“非受政府資助”兩大類。服務類別包括全日班服務（三個月至三歲的嬰幼兒）、半日班服務（一歲至三歲的幼兒）、延長托兒時間服務（三個月至三歲幼兒）、緊急/臨時暫托服務（托兒所准照規範的服務對象年齡）、假日托管服務（托兒所准照規範的服務對象年齡）、共融托兒服務（三個月至三歲適合接受一般托兒服務的有特殊需要幼兒）。³⁹ 此外，特區政府在受資助托兒所引入“弱勢家庭幼兒優先入托制度”，為單親、殘疾、長期病患、祖孫家庭且存在經濟困難，又或領取社會工作局一般援助金受益人家庭的三歲以下幼兒，優先提供全日班托兒服務。

³⁶ 第 8/2020 號法律修改第 7/2008 號法律《勞動關係法》，詳見 https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/21/lei08_cn.asp。

³⁷ 第 20/2020 號行政法規《產假報酬補貼措施》，詳見 https://bo.io.gov.mo/bo/i/2020/23/regadm20_cn.asp。

³⁸ 第 34/2024 號行政法規《僱主支付產假報酬的補貼計劃》，詳見 https://bo.dsaj.gov.mo/bo/i/2024/44/regadm34_cn.asp。

³⁹ 詳見澳門特別行政區政府社會工作局網頁：<https://www.childcare.ias.gov.mo/communion>。

在費用方面，以全日班服務每月的收費為例，因應班別的情況，受資助托兒所的費用在 1,250 至 3,700 澳門元之間；而非受資助托兒所的費用則在 2,000 至 6,500 澳門元之間（適用於澳門居民），兩者價格約有一倍的差幅。⁴⁰

在托額方面，根據 2023 年的數據，全澳各區的 65 間托兒所合共提供 9,300 多個服務名額，總數佔 3 歲以下人口逾 60%，遠高於經濟合作與發展組織（OECD）成員國の入托率平均值。截至 2023 年 6 月的資料顯示，仍有逾 2,000 個托位空缺⁴¹，顯示在數量方面已基本滿足社會需求。

（3）經濟激勵

根據第 4/2010 號法律《社會保障制度》第四十九條⁴²，符合出生津貼申請要件的受益人，透過申請可獲發放出生津貼，申請者須在子女出生或收養事實所在的季度前 12 個月中最少已向社會保障制度供款 9 個月；或正在領取養老金或殘疾金。按照《二〇二五年財政年度施政報告》⁴³，出生津貼由 5,418 澳門元調升至 6,500 澳門元。同時，增加一項“育兒津貼”計劃，向澳門永久性居民中三歲以下嬰幼兒每月發放 1,500 澳門元，以及現金分享維持永久性居民 10,000 澳門元、非永久性居民 6,000 澳門元，以間接支持家庭經濟開支。並向低收入及弱勢家庭發放援助金。

另外，特區政府已推出《醫學輔助生殖補助計劃》，為不孕不育的夫妻提供補助，符合條件的個案將由離島醫療綜合體北京協和醫院澳門醫學中心開展治療。醫療方面，特區政府為澳門居民提供免費的初級衛生護理服務，為孕產婦提供全面的孕前評估、孕中檢查及產後母嬰檢查，以及生產住院的免費醫療服務，同時提供各孕期的衛生健康教育、母乳餵哺指導，以及為有需要的孕產婦提供心理支援，並與社團機構合作加強情緒輔導和推廣育兒知識等。

教育方面，十五年免費教育在正規教育範圍內實施。此外，《社會保障制度》推出任意性制度供款，將從事家務人士納入供款對象，使家庭主婦也能獲得保障。

⁴⁰ 詳見澳門特別行政區政府社會工作局網頁：<https://www.childcare.ias.gov.mo/nurserycharge1>。

⁴¹ “社工局協助業界 持續優化托兒服務”（2023 年 8 月 10 日）。《濠江日報》。

⁴² 第 4/2010 號法律《社會保障制度》：https://bo.io.gov.mo/bo/i/2010/34/lei04_cn.asp。

⁴³ 澳門特區政府《二〇二五年財政年度施政報告》：<https://www.safp.gov.mo/static/2025/04/16/295ead62-4950-410c-a8e8-3da71f079125.pdf>

表二：澳門與美國、瑞典、德國的生育政策比較

維度	美國	瑞典	德國	澳門
工作與家庭平衡				
產假	<ul style="list-style-type: none"> • 無全國統一帶薪產假 • 部分企業向符合資格的僱員提供 12 周無薪假 • 部分州和企業提供帶薪假 	<ul style="list-style-type: none"> • 父母共享 480 天帶薪育兒假 • 在孩子 8 歲前可靈活使用 	<ul style="list-style-type: none"> • 可申請最多 3 年無薪育兒假，期間政府發放父母金 	<ul style="list-style-type: none"> • 70 天有薪產假（63 天須產後立即享受，須勞動關係滿 1 年）
陪產假/父親假	<ul style="list-style-type: none"> • 部分州和企業自行規定 	<ul style="list-style-type: none"> • 父親專屬 90 天不可轉讓假期 	<ul style="list-style-type: none"> • 父親可享受無薪育兒假 • 父母雙方各領至少 2 個月父母金，才能獲全部 14 個月補貼 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 個工作日有薪待產假（須勞動關係滿 1 年）
彈性工作安排	<ul style="list-style-type: none"> • 大型企業自主提供遠程工作、彈性工時 	<ul style="list-style-type: none"> • 員工可要求減少工作時間 • 孩子 8 歲前可申請靈活工作安排 	<ul style="list-style-type: none"> • 員工有權申請兼職工作 	<ul style="list-style-type: none"> • 缺乏系統性法規 • 無彈性工時、遠程辦公制度
特殊安排	<ul style="list-style-type: none"> • 聯邦僱員享 12 周帶薪育兒假 • 政策碎片化，因州而異 	<ul style="list-style-type: none"> • 父母可將部門帶薪育兒假轉讓給祖父母，最長可請 3 個月，以照顧 1 歲內的孫子女 • 單親家庭可轉移 90 天，一般家庭 45 天 	<ul style="list-style-type: none"> • 育兒假期間僱主不得解僱 • 可將部分育兒假推遲至孩子 8 歲前使用 	<ul style="list-style-type: none"> • 母乳餵哺室推廣 • 缺乏父母共用育兒假機制
兒童照顧				
托育制度	<ul style="list-style-type: none"> • 無全國性普及托育制度 • 依賴市場和私人機構 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府大力投資公共托育 • 全民入托率高 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 歲以上兒童有法定托育權 • 地方政府須提供足夠托育服務 	<ul style="list-style-type: none"> • 托兒所分受資助和非受資助兩類 • 托額佔 3 歲以下人口逾 60%（2023 年）

維度	美國	瑞典	德國	澳門
托育費用	<ul style="list-style-type: none"> 政府資助低收入家庭 各州標準不一 	<ul style="list-style-type: none"> 父母僅需支付約11%的托育費 低收入家庭可免費 	<ul style="list-style-type: none"> 按家庭收入分級收費 低收入家庭月費可低至 20 歐元，部分州完全免費 	<ul style="list-style-type: none"> 受資助：1,250 至 3,700 澳門元/月 非受資助：2,000 至 6,500 澳門元/月
服務類型	<ul style="list-style-type: none"> 以私立托育機構為主 部分州提供公立學前教育 	<ul style="list-style-type: none"> 部分保育服務延伸至晚上和週末 高質量標準和價格上限管制 	<ul style="list-style-type: none"> 日托擴展法保障服務擴容 KiTa 品質法案提升服務質量 	<ul style="list-style-type: none"> 全日班、半日班、延長托兒時間、緊急/臨時暫托、假日托管、共融托兒
優先政策	<ul style="list-style-type: none"> 基於收入審查的選擇性福利 向低收入家庭提供援助 	<ul style="list-style-type: none"> 普及性服務，無差別對待 	<ul style="list-style-type: none"> 針對特殊需求兒童提供支援 	<ul style="list-style-type: none"> 弱勢家庭幼兒優先入托制度
經濟激勵				
生育補貼	<ul style="list-style-type: none"> 貧困家庭臨時援助（如領取期間有額外生育，則新生兒不會獲得額外支持） 	<ul style="list-style-type: none"> 育兒假期間收入補償\ 390 天可領全薪，90 天領固定金額 	<ul style="list-style-type: none"> 父母金為產前收入 67% 最高 1,800 歐元/月，最長 14 個月 	<ul style="list-style-type: none"> 醫學輔助生殖補助 免費孕產婦醫療服務 家務人士納入社保
兒童津貼/福利金	<ul style="list-style-type: none"> 部分州向弱勢家庭發放現金補貼 	<ul style="list-style-type: none"> 每月 1,250 克朗育兒津貼（16 歲以下） 多子女額外補助 	<ul style="list-style-type: none"> 兒童福利金每月 255 歐元（18 歲以下） 低收入家庭額外補助 	<ul style="list-style-type: none"> 出生津貼 6,500 澳門元 三歲以下每月 1,500 元育兒津貼 現金分享計劃 向弱勢家庭發放援助金
稅收優惠	<ul style="list-style-type: none"> 兒童稅收抵免：每 孩 約 2,000-2,500 美元 	<ul style="list-style-type: none"> 個人獨立申報制 減少因婚姻形式導致的經濟差異 	<ul style="list-style-type: none"> 兒童免稅額：與兒童福利金比較，採取對家庭最有利的措施 家庭稅收合併制利於單薪家庭 	<ul style="list-style-type: none"> 無明確的生育相關稅收優惠

從表二可見，美國以市場導向、補貼碎片化著稱；瑞典實行高稅高福利和平等政策；德國則重家庭與分級，政策較穩定；相對之下，澳門屬混合型體制，重家庭責任，托育覆蓋率高，醫療教育免費，但親職假、平等育兒觀念及彈性工作支持方面仍有明顯短板。

（三）澳門生育政策的挑戰

澳門是一個微型經濟體，產業結構單一，傳統文化中對家庭角色的認知依然根深蒂固，使生育政策的發展形成以下挑戰：

（1）親職假政策與性別分工僵化

根據國際勞工組織的規定，親職假本身就是一種生育保護政策，保障母親的健康和職業不因生育而受到損害，因此也會對生育率產生影響。⁴⁴ 澳門的親職假政策相對於世界其他福利體制國家，無論是假期的種類、時長還是覆蓋面，都居於相對滯後的位置。澳門現有的親職假種類主要是產假及陪產假，母職享有的帶薪產假為 70 天，並未能符合國際勞工組織 183 號公約⁴⁵對產假制度至少 98 天的規定，亦較鄰近的中國內地及香港特區為短。此外，上述公約更進一步強調公約不加區別地適用於所有的女性，包括從事非典型形式的隸屬工作的婦女，包括臨時工、季節工、固定期合同工等。就澳門產假及侍產假的報酬而言，必須符合勞動關係已超過一年的條件，方可申領假期間的基本報酬，相關福利的獲取依賴於市場交換，去商品化程度較低。然而，隨着文化、科技與政策的變革，使傳統勞動關係以外的工作模式逐漸顯現，自由職業者、線上接案平台工作者、零工經濟從業員，以至跨境就業人士等此類新型態的勞動力，可能因親職假福利資格受限，無法享受帶薪假期，造成政策覆蓋面不足。

此外，目前澳門《勞動關係法》規定女性產假 70 天、男性侍產假 5 天，兩者懸殊加深育兒責任向母親傾斜，缺乏可轉讓的“父母共用育兒假”機制，政策制定者與公眾對推動男性育兒責任的共識不足，使家庭中性別角色分工固

⁴⁴ Addati, L. (2015). Extending Maternity Protection to All Women: Trends, Challenges and Opportunities. *International Social Security Review*, 68(1), 69-93.

⁴⁵ International Labour Organization. (2000). Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C18

化，育兒責任主要由女性承擔，由此面臨職場發展瓶頸。長期下來，這種不均衡的政策安排削弱了女性對再生育的意願，也無法真正推動性別平等的家庭與職場文化。

另外，彈性工作制度的支援亦存在不足。澳門在彈性工時、遠程辦公、工作分段安排等方面缺乏系統性法規與激勵措施。年輕父母在照顧幼兒與維持職業穩定之間難以取得平衡，一旦面臨突發家庭需求，僵化的工作制度將使其承擔過重壓力，進一步抑制生育意願。相比之下，北歐等國早已將彈性工時、遠程辦公與育兒假納入勞動法規，並透過稅收減免、補貼激勵與企業評鑑機制，鼓勵僱主為育兒家庭提供多元的工作安排。

（2）政府及企業的財政壓力

澳門的經濟結構較為單一，很大程度上依賴博彩業，其收益對政府財政具有決定性影響。當經濟環境不穩定時，政府財政容易陷入波動。特區政府 2025 年的財政預算中，博彩業首季收益已未能達到預期目標，若其後收益仍未能達標，將會直接影響整個財政基礎。⁴⁶ 相關政策在提高公共服務質量與覆蓋範圍的同時，也增加了政府的支出壓力，政府須考慮採取量入為出的政策方案。雖然瑞典的經驗十分值得借鑑，然而，基於其為高稅收國家，與澳門的低稅收制度相比，實行瑞典模式實在有其難度。

另一方面，對中小企業而言，產假與侍產假成本主要由僱主先行墊付，且現行補貼多為臨時性或過渡性措施，加諸中小企業正面臨消費外流、經營困難等難題。資金實力薄弱的企業可能以減少招募、延後聘任育齡女性或採取更嚴格的招聘條件作為對策，從而加劇職場性別歧視與女性就業障礙，不利於創造支持生育的友善工作環境。

（3）托育與非正式照顧支援有待完善

雖然目前全澳托兒所在數量和質量方面已基本滿足社會需求，但受政府資助與非受資助托兒所在服務多元性與收費上存在明顯差距。私營托兒所通常提供更高的師生比、更豐富的才藝課程，更多元的教學方式或特殊的語言環境等，

⁴⁶ 澳門特別行政區政府新聞局（2025 年 4 月 14 日）。“行政長官施政報告記者會快訊（政府會實事求是作出研判，適時調整財政預算）”。<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1136948/>

然而，這些附加價值通常伴隨較高的收費，低收入家庭難以負擔，未能自由選擇更切合自身需求和期望的托育服務。此外，外籍家傭在澳門家庭照顧中扮演重要的角色，特別是雙職家庭對其依賴程度較高。然而，政府在制訂生育政策時，並未將其納入考量。隨着家庭對外籍家傭的需求提升，照顧資源分配不均與缺乏專業培訓等問題日益顯現，削弱了家庭對生育和育兒的信心，也相應增加有關政策推行的難度。

(4) 政策碎片化與資源整合不足

現行生育友善措施分散於勞工、社工、衛生及財政等多個部門，缺乏跨部門長效協調機制。政策設計偏重單項福利投入，缺少系統性規劃與成效評估，難以形成協同合力與資源共用，影響政策推行的連續性與精準度。因此，未來的政策改革亟需在保持家庭核心理念的同時，增強政府的正向干預力度，推動市場與社會資源的協同調節，從而實現生育率的有效提升與家庭福祉的全面改善。

六、澳門生育政策的優化路徑

面對少子化與人口老齡化的雙重挑戰，澳門需在短期快速見效、中期鞏固支撐、長期構建願景三個維度，同步推動生育政策改革。

(一) 短期改革

為迅速改善澳門的生育與養育環境，短期內應聚焦親職假與補貼兩大領域的深化改革。首先，將帶薪產假由現行的 70 天延長至至少 98 天，並同步立法設置 10 天全薪父親陪產假，旨在鼓勵男性更早參與育兒並緩解女性的負擔。同時，應引入“父母共用育兒假”機制，允許父母在子女未滿三歲期間，按需求分段申請帶薪育兒假；並探索半薪或無薪育兒假方案，支持家庭在嬰幼兒的關鍵成長期內靈活安排照顧時間。此外，通過修訂《勞動關係法》，設立監督與舉報機制，明文禁止僱主因員工請親職假而實施不利處分，並放寬親職假的福利資格，擴大有薪產假及侍產假的覆蓋面，確保各類就業型態的群體平等享有權益。其次，建議向三歲以下低收入家庭發放托育現金券，允許其自由選擇想要的托育服務，減少不同經濟階層在托育選擇上的落差。同時，為進一步降

低育兒成本，應將兩孩及以上低收入家庭納入公共房屋優先申請對象，簡化手續並縮短等待期，以減輕其居住負擔。

（二）中期建構

在中期發展階段，需著力構建可持續的家庭支持體系，為生育友善環境提供制度與資金保障。首先，建議設立“家庭政策基金”，每年從博彩稅收中提撥固定百分比的專項資金，用於親職假補貼、托育擴容、企業資助與家庭友善活動。為保證資金使用透明與效益最大化，應邀請學術界、社福團體及企業代表參與第三方監督，並定期公開審計結果。其次，是構建企業支援的長效機制，除了產假報酬補貼外，政府可通過土地租金減免與稅收優惠等激勵措施，推動“企業+社區”托育示範點，鼓勵大型企業在園區或辦公樓內設立育兒設施，並配套稅優或補貼，形成政府、企業與家庭多方共擔的格局。最後，透過完善相關的法律法規，明確規定彈性工時、遠程辦公與工作分段安排為員工的法定權利，同時明示僱主義務；以及設立“家庭友善企業認證”制度，向認證企業實行稅收減免或社保補貼等激勵措施，並優先向其提供公共採購與政府評級加分。試點可先在公務員系統實施，累積經驗後逐步向私營部門推廣，並定期發佈運行效果評估報告。

（三）長期願景

長期願景在於打造一個制度化、協同化與文化化並重的生育福利體系。首先，建議由政府牽頭，將分散的政策整合成具備系統性、持續性的家庭與生育發展規劃，訂定涵蓋住房、教育、醫療、社會保障等全方位政策，實現多部門資源整合與協同作戰，並成立常設跨部門工作小組，確保各項措施的動態銜接與資源共用。其次，應完善人口政策的發展與規劃，建立完備的人口動態監測與預警機制，構建涵蓋出生與托育需求等關鍵指標的數據庫，分析及預警少子化風險。同時，政府需定期依據監測結果與民意調查開展政策效果評估，並快速調整扶持方案。再者，為推動性別平等與文化轉型，建議持續完善相關反歧視的配套政策及勞動法規，保障婦女的生育權利；並在學校、社區與媒體廣泛開展性別主流化教育與宣傳，破除“男主外、女主內”的刻板印象。此外，借鑒瑞典祖孫育兒津貼模式，向（外）祖父母提供帶薪育孫假與津貼，以強化多

代同堂的家庭支持網絡，並將家傭納入托育培訓體系，提升其照護質量及專業性。最後，通過探索低息房貸與消費補貼等金融支持，形成政府、企業、社會與家庭多元共擔的保障體系。

七、總結

本研究從福利體制理論出發，比較美國、瑞典、德國等典型國家的生育政策，探討不同政策模式對生育率的影響。研究發現，生育政策成效受多重因素制約，工作與家庭平衡是核心關鍵。單純透過擴大托育供給或提高經濟激勵難以逆轉少子化趨勢，需同步從制度、文化、價值觀、性別平等多維度系統性創新，通過“政府主導、企業減負、社會協同、家庭參與”的多元共擔機制，降低育兒成本，緩解女性職業發展與生育的衝突，實現全方位的家庭友好政策。