

第四章婚育政策簡介

第一節 概說

當前人口變遷的最關鍵的問題是人口老化和人口成長率的下降，最後並可導致人口的減少。產生這兩個問題的關鍵原因是：平均壽命的延長和生育率的下降（低於替代水準）。人口老化和人口成長率的下降可影響：潛在的勞動供給、勞動生產力、私人的總儲蓄率、老人安養（包含養老財政和照顧服務產業、金融保險業等）、所得分配等等。面對這些問題，方向有二：（1）延緩人口老化和人口成長率的下降的趨勢，（2）面對人口老化和人口成長率的下降的趨勢，努力扭轉不利的影響、利用新生的機會。當前各國的努力方向，不出此二者。

就延緩人口老化和人口成長率下降的趨勢而言，平均壽命的延長乃是不可改變的，因此各國的努力均致力於延緩生育率之下降、甚或提高生育率。不過，此一趨勢也很難改變，因此，面對人口老化的現實、而減輕其不利的影響，更是許多國家的政策方向。其中尤其受到重視的有：增加儲蓄、減輕老人安養的財務負擔（社會保險政策）、提高老人之勞動參與、促進老化社會的產業、在本國生育之外補足青壯勞動力。

前文提到，當前歐美國家和日本的許多公共政策，皆著眼於降低生育的成本，希望一方面能保持婦女的勞動參與，另方面也減緩生育率降低的速度（參見本計畫書的下半部分）。這些措施或者透過一般的財政支出、或者透過社會保險、或者經由稅賦優惠（以扣抵的方式為主），提供某種形式的育兒給付，均以減低「生育成本」為重點。

大致分為三類（劉一龍等人，2003）：（1）減輕婦女就業與家務的兩難衝突：鼓勵彈性工時，給予產假、育嬰假等，以減輕養育子女的負擔；（2）對育有子女的家庭提供工具、協助養育，如托兒與幼稚園支持；（3）直接提供現金支持，如生產給付、幼兒津貼、稅賦優惠。以下分別說明。

1. 生育補助：產假

瑞典 50 天；德國 14 週；法國 16 週。給付 100% 的薪資。

日本 14 週，給付 60% 的薪資。

2. 生育補助：親職假

瑞典：2 歲以前的子女，最長 450 天，前 360 天給付 60% 的薪資。

德國：最高 3 年，前 2 年給予每月 600 馬克的最低保障。

日本：（父母之一）1 年，給付 25% 的薪資。

3. 托育（公共托育率）

法國：29% 的 3 歲以下幼童，98% 的 3-6 歲幼童（1990 年）。

德國：3% 的 3 歲以下幼童，80% 的 3-6 歲幼童。

匈牙利：12% 的 1.5-3 歲幼童，90% 的 3-6 歲幼童。

日本：11% 的 2 歲以下幼童，32% 的 3-5 歲幼童；公立托育機構占托育機構之總數的 60%（1994 年）。

4. 兒童津貼

- 給付額：依子女之胎次而定。

瑞典：有未滿 16 歲子女者合乎申請標準。第 1、2 胎子女津貼平均年工資的 5.15%，第 3 胎 7.72%，第 4 胎 10.3%，第 5 胎 12.89%。

法國：有二名未滿 16 歲之子女者可申請。第 2 胎之子女的津貼為平均年工資的 9.91%，第 4 胎的津貼最高。

德國：隨生育數之增加而增加。

日本：第 3 名子女起津貼加倍（日本之受益者須經過資產調查）。

- 財源：政府稅收、或政府與雇主分擔。

5. 稅賦優惠（以美國為例）

(1).扶養親屬寬減額

(2).扣抵額（tax credit）

(a) 子女租稅扣抵（CTC）

每名子女 \$ 500 扣抵。從 2001 年起在 10 年內逐漸增加為 \$ 1000。

(b) 薪資所得租稅扣抵（EITC）

針對低所得家庭，扣抵額依所得之增加而增加。從 1991 年起，又依子女數決定扣抵的額度，子女越多，容許扣抵的所得上限和扣抵稅率便越高。

以下就瑞典和日本，提出比較詳細的說明，然後對目前台灣的情況略作簡介。日本、瑞典、義大利堪稱當前老化程度最嚴重的國家。面對青壯勞動力不足的問題，瑞典和日本均提出了延緩生育率下降的

措施，其中瑞典進行得最早、最全面。一般相信，生育率的降低和婦女勞動參與以及雙薪家庭的興起有關，婦女的勞動參與一方面可以提高總勞動供給，但另一方面對生育率或許有負面的作用。瑞典和日本兩國的生育率政策，主要在保障並提升婦女的勞動參與之餘，減輕其對生育行為的不利影響。以下先談日本，次述瑞典的生育率政策。

第二節 日本

近30年來，日本的總生育率平均每年下降0.03，根據日本政府在2005年10月1日發布的最新人口普查，目前日本的總生育率是每婦女1.3人。在1950年代，65歲以上人口約占日本總人口的5%，現在，此一比例已達19%，為世界最高者，14歲以下的人口占總人口比率為13.9%，低於65歲以上的人口比率。根據中推計的預估，到了2025年，此一比例將達到30%。而和許多國家一樣，戰後嬰兒潮出生的、現年55-60歲的中高齡層者即將退出勞動市場，屆時15-64歲的勞動力人口占總人口之比率將低於68%。此外，根據中推計，老年人口扶養指數(65歲以上老年人口/15-64歲工作年齡人口)，從2005年的27.9%(3.8個工作年齡人口扶養一位老人)上升至2030年代的50%左右(2個工作年齡人口扶養一位老人)，2050年達到67%(1.5個工作年齡人口扶養一位老人)，工作年齡人口扶養負擔相當沉重。

台灣以及許多生育率低的國家相似，在日本，晚婚、遲育、不婚率提高的趨勢與生育率降低的趨勢是一致的。與瑞典、西歐國家、美國不同的是，未婚生子的比率在日本很低。在2003年，日本婚外兒占總出生人數的比例只有1.93%，而瑞典是56%、法國44.3%、英國43.1%、美國33.96%的（李光廷，2005）。這一方面，日本和台灣十分

相似。

一般相信，女性的教育、薪資、和就業率提高之後，在家養兒育女的機會成本相對增加，因此傾向於晚婚、遲育。在1985年以前，OECD國家的生育率和婦女勞動參與率有顯著的負相關。另一方面，日本和台灣的資料都顯示，如果只觀察已婚婦女，則長期以來，其生育率皆穩定的高於替代生育率。1997年日本已婚夫婦生產的子女數平均2.21人（李光廷，2005），台灣的也近似（陳信木等人，2005）。因此，晚婚可能是壓低總生育率的因素之一。另外，工時制度也可能影響生育率。日本有研究指出，相對於部分工時，全時工作使得婦女育兒的經會成本更高。日本厚生勞動省2003年的調查顯示，產前有職業的女性生第一胎時，因生產而離職者高達61.6%，其中86%母親生產前便已離職（厚生勞動省，統計情報部，2004）。

此外，在已開發國家，父母對子女的教育投資很多。日本與東亞國家的父母更常負擔子女到大學畢業或研究所的教育費用。對於中等收入的家庭，所得效果可能對生育有抑制的作用。日本有研究顯示，育兒費用與生育率是負相關的；當人們同時考慮生育與育兒費用時，預定支出較高的養育費用的家庭預定生育的小孩數較少（李光廷，2005）。

上面提到，在1985年以前，OECD國家的生育率和婦女勞動參與率有顯著的負相關。近來頗有研究指出，在1985年以後，OECD國家的生育率和婦女勞動參與率開始轉向正相關（Morgan，2003；並見圖3-7）。日本在2004年出版的「少子社會白皮書」也注意到了這一點。如前述，其中的原因，目前沒有一致的結論。可能的解釋包括：（1）新的育兒與工作安排方式，使得就業婦女可負擔高品質的孩童托育，

減少了婦女兼顧工作與育兒的兩難；（2）科技的進步改變了夫妻分工的傳統型態，減少了婦女處理家務的時間（Morgan，2003）。自1990年起，日本陸續採取各種延緩生育率下降的政策，推動兒童保育服務，建立企業對生產員工的支援體制。其主要目標是：（1）幫助女性持續就業之餘，能兼顧育兒，將妨礙女性就業的結婚與育兒成本減至最低；（2）提高女性的勞動參與，以備將來人口減少、男性勞動力不足時之用（李光廷，2005）。以下根據李光廷（2005）以及2004年的日本「少子社會白皮書（少子社会白書）」，介紹日本少子化對策的內容。

1. 育兒政策的基本方向：

1994年，日本政府撥專款首次針對少子化提出綜合性政策：包括婦女就業及育兒、保育服務設施、保健醫療體制、住宅生活環境、兒童教育、養育經濟負擔等問題。日本的教育、厚生、勞動、建設等各部，共同推動「天使計畫」（Angel Plan），計畫以10年為期。厚生省又於1999年新安琪兒計畫，發布第二階段的少子化對策的5年計畫，執行期間為2000-2004年。

這些計畫的目標是：政府和社會各界為家庭提供一個可以安心生兒、養兒的環境，合力建構一套保育支援體系，幫助育兒的家庭。計畫由教育、厚生、勞動、建設各部會合力推動，誘導企業、職場、地方社區加入保育支援行列。支援的內容包括：（1）結婚、生產、兒童保育支援（2）年金、醫療保險、稅金支援（3）擴充教育機會（4）改善住宅環境（5）支援女性積極參與地方活動，實現男女共治社會（6）促進高齡者、女性雇用（7）改革薪資體系（8）改革企業福利厚生制度（9）促成縮短工作時間，男性積極分擔育兒責任等。（10）

保育費用減免措施（11）擴充托育機構人力（12）充實母子保健醫療（13）督促地方政府策劃地方版的安琪兒計畫等。新安琪兒計畫並預定托育機構的目標設立值，同時獲得財政部、內政部的背書，以確保財務來源。

2.鼓勵育兒休假

1998 年，日本制訂育兒護理休假法，保障因申請育嬰假而留職停薪者的復職的權利。

2000年進一步改革育兒休假的制度，特別強調男性也應休育兒假，為妻子分攤育嬰的成本，使婦女既可參與勞動市場、又願意育兒。並且設定男女休育兒假的目標值。具體的目標有（1）規定企業主建立育兒期間減少加班和彈性工時的制度；（2）嬰兒出生時，父親最少請產假5天以上，在2003年以前使男性勞工休育兒假的比率達10%，女性達80%；（3）2003年時，使照護病童假的普及率由8.0%（1999）提高到25%，企業縮短工時的普及率由7%（1999）提高至25%。

但是，在日本，員工休育兒假期間不能支薪，休假者的所得透過「就業保險」之給付獲得補償，僅可獲得休假前薪資的25%，明顯地有害申請休假的意願。因此，日本男性休育兒假的比率近乎零。

2003-2004年間，日本復制定「推動次世代養育支援對策法」，強制企業主在5年以內將育兒休假制度列入企業規範條例中，目標值為100%休假（2002年達成率61.4%）。

3.育兒減稅方案與兒童津貼

西元 2000 年，日本政府提出育兒減稅方案，以緩和家中有幼兒的年輕夫婦之財務負擔。同時，自 1970 年代起，日本設置不逐步擴大兒童福利的給付，提供（a）兒童津貼給付（b）生產育兒健保一次

給付金（c）生產津貼。

日本的兒童津貼制度成立於1972年。1970年代以前，最初以未滿5歲的第3胎為津貼對象，津貼金額每月3,000日圓，但有所得上限。其後此一津貼對兒童年齡、嬰兒胎次的限制逐步放寬，津貼的金額也漸漸提高（表4-1，表4-2）。但是，與西北歐國家相比，日本的兒童津貼給付額度仍然是比較少的。2004年，日本進一步修訂兒童津貼法，將津貼對象的年齡延長至小學3年級修滿為止。

表 4-1 日本兒童津貼制度沿革

1972年1月制度成立。未滿5歲的第3胎每月付給3000日圓（但有所得限制）。
1973年度未滿10歲的第3胎每月付給3000日圓（但有所得限制）。
1974年度起義務教育終止前（12歲）第3胎每月付給3000日圓（但有所得限制）。
1986年6月給付對象限定為小學就學前；但由第2胎開始即可給付，津貼金額亦提高。
1992年1月給付對象限定為未滿3歲幼兒；第1胎即可給付，津貼金額更提高。
2000年6月給付對象又擴大為小學就學前。
2001年6月所得制限放寬、兒童給付對象人數由72.5%提高到85%

資料來源：李光廷（2005）

表4-2日本兒童津貼給付額(2001年)

第 1 胎	5,000日圓(每月)
第 2 胎	5,000日圓(每月)
第 3 胎以後	10,000日圓(每月)

資料來源：<http://www.daikonshima.or.jp/life/welfare/children.htm>。

4.增加托兒所及婦幼保健設施

2002 年，日本政府推動增加托兒所等婦幼保健設施之建設，藉此吸引育齡夫婦增加生育，積極擴充保機構，以便達成 1 歲以下嬰兒托育等待之機率為零的目標。

5.「少子化社會對策基本法」

2003 年制訂「少子化社會對策基本法」，充實育兒休假制度及保育服務，並規定國家及地方自治體均有責任制定少子化對策。

6.少子化社會對策大綱

2003 年制定少子化社會對策大綱，內容包括：

- 保障育嬰留職停薪假者之所得
- 縮短勞動時間
- 研究有利處理養育子女的稅制補助問題
- 充實保育支援服務系統
- 強化區域的養育子女支援系統
- 充實母子保健醫療系統
- 供應廉價住宅
- 延長支付育嬰津貼之期間
- 針對多子女家庭及子女接受高等教育者，減輕其所得稅負擔
- 減輕養育多子女家庭之幼童醫療費用。

7.無息的學生助學貸款

2002年，厚生勞動省提案以公共年金的提存儲備金為財源，提供高中生，大學生每人每年50萬日圓助學金的無息融資，以作為少子化對策的一環。貸款對象包括所有16-20歲學生。

8.另外，在日本，非婚生子女所享有的權利與婚生子女常不對等，因此非婚生子女的比例低而墮胎數超過非婚生子女數。在2004年，日本政府應聯合國兒童權利委員會的要求，取消了對非婚生子遺產繼承權的差別待遇。

第三節 瑞典

瑞典是婦女就業與育兒並立的國家，其男女的勞動參與率均極高，但生育率並不算太低。西元2001年時，瑞典男性的勞動參與率高達80.5%，女性的也有76.2%。其中25-34歲的女性勞動參與達81.4%，35-44歲者更達87.5%（OECD Surveys：Sweden, 2002）。如前述，瑞典的生育率在1960-1980年間逐步降低，但是在1980-1990年間逐漸回升，到了1990年甚至高於替代生育的水準。此後生育率再度下滑，但是2002年又回升到1.65。瑞典的生育率雖不及美國、法國、紐西蘭，但高於義大利、日本、德國、與包含台灣在內的多數東亞國家。

此處根據李光廷（2005）、日本內閣府經濟社會綜合研究（2003年）的研究報告「瑞典家庭與少子化社會對策對日本的啟示（スウェーデンの家族と少子化対策への含意）」，介紹瑞典的家庭政策與生育率政策。要點有三：（1）瑞典的育兒休假制度與育兒支持措施十分慷慨（以高稅率為代價）；（2）勞動條件與育兒之需求配合，力求婦女能兼顧育兒與就業，彈性的部分工時制度尤其是特點；（3）婚外子的法律地位和福利與與婚生子幾乎完全一樣，因此晚婚對於生育率似乎沒有明顯的負面作用。

1. 勞動條件：

1972年，瑞典政府規定父母之一方利用育兒休假而暫離工作崗位者，一年後可申請復職。根據1974年成立的「雙親保險法」，父母親合計最高可取得480日（相當於2年工作時數）的育兒休假期。瑞典有七成母親申請育兒休假長達一年以上；小孩出生後半年內申請育兒休假的父親亦達半數以上。幼兒滿8歲以前，育兒休假日數可以分散運用。同時，扶養8歲以下兒童的父母可以減薪方式縮短每日勞動工時，

女性勞工可以利用此條例下午3點左右回家照顧小孩。根據日本「海外勞動情報」的統計，40%的瑞典女性以部分工時的型態工作，其身分待遇和全工時的正規職員條件相同。此外，瑞典勞動市場男女薪資差距不大，男女平均薪資比為100：88.4；日本的女性平均薪資大約是男性的65.3%。

2. 育兒支持

(1) 早在1950年代，勞動工會便要求地方政府開設托兒機構，以利育有幼兒者兼顧事業與家庭。其後中央政府正式規定各地方政府必須建設足夠的托兒機構，並且將生產給付金改為育兒休假給付金。地方政府則提供兒童保育服務，瑞典婦女得以自由選擇自己育兒或利用公立托兒服務。兒童保育服務幾乎全部公費負擔。瑞典的地方稅充足，地方政府有足夠的預算發展社區福利及教育。由於家事、育兒等無償勞動多半被公部門的服務所取代，一方面女性的勞動參與率極高，另一方面生育率也保持穩定的水準。

(2) 育兒津貼與兒童津貼：2005年度政府擬提高育兒津貼額度，第一胎小孩每月平均支給1,050 SEK（每月提高100 SEK），第二胎2,200 SEK、第三胎3,600 SEK。支給對象一直到年滿18歲為止（2006年1月：1單位的SEK大約等於4.2台幣）。又根據1974年的「雙親保險法」，父母親休育兒假時，支給育兒休假津貼，相當於休假前全薪的80%達390日（相當於一年半的工作時數），其餘90日每日津貼60 SEK，2年半內生第2胎者，享受同樣給付水準保障。瑞典政府預定自2006年7月1日起將育兒休假津貼水準提高，上限由2萬5,000 SEK提高至3萬3,000 SEK，屆時

將有90%以上父母適用此給付範圍。此外，即使就業年數不長，受雇者亦不必擔心因申請育兒休假而被解雇，雇用保障有效期達17或18個月；不問薪資水準如何，每月最低津貼保障額180 SEK、最高將由605 SEK提高至880 SEK（2006年度預算）。

家庭政策中並且包含兒童津貼，根據2005年預算，第1個小孩每月平均1,050 SEK、第2個小孩每月平均2,200 SEK、第3個小孩3,600 SEK，受給對象直到滿18歲為止。

- （3）瑞典的社會投資完善，由小學至大學全都是公費，父母不必為子女的教育費張羅，僅須負擔大學求學期間的生活費，此生活費亦可以「教育分期付款」方式向政府借貸。不過，由於高度的育兒福利和公共支持，瑞典的稅率亦高。

3.婚姻政策

瑞典於1965年以後結婚率開始下降，但其後的生育率仍維持一定的水準。儘管晚婚化的程度嚴重，但男女同居的比率大幅增加、婚外子的比率明顯增加。相較於其他國家，瑞典的婚外子比率極高。

瑞典承認男女同居關係的法律效力，同居者的權益幾乎與正式夫妻無異。1970年瑞典修訂家族法，婚外子與婚生子獲得同等繼承權，並可選擇從父姓。1960年代到1970年代之間，修法確立「同居制度」。婚外子的法律地位受到保障。現在，瑞典家庭九成以上的夫妻都是同居過的伴侶，小孩之中一半是婚外子，95%的婚外子由同居伴侶所生，單親母親僅占5%。

根據這樣的婚姻制度與現實，瑞典的結婚率下降並不代表可能生育的人數減少；而初婚年齡提高可能只代表「同居時間延長」、或「同居比率提高」。相對地，對於日本、台灣和許多東亞國家來說，結婚

率的降低則大概表示可能生育人數的減少。在瑞典，不結婚可能同居，同居也可能生育。在日本或台灣，不結婚而同居的比例低，即使同居，考慮到非婚生子的法律地位與福利，生育的比率大概也不高（李光廷，2005）。

第四節台灣的婚育政策

1. 生育補助：產假

勞基法第 50 條，兩性工作平等法第 15 條。

2. 生育補助：親職假

兩性工作平等法第 16 條：子女 3 歲以前留職停薪，保有社會保險。

3. 托育

3 歲以下幼童以家庭照顧為主，3-5 歲的幼童托育機構分為幼稚園和托兒所。0-5 歲的幼童使用者公共托育者僅有 8.9%（1997 年）。

4. 稅賦優惠

(1) 免稅額

有未滿 20 歲之子女之納稅義務人，西元 2002 年時的每一子女免稅額為 NT \$ 74,000。

(2) 扣除額

西元1995年起，納稅義務人有子女就讀大專院校者，享有子女教育扣除額。

