

我國人口政策評估機制之探討 — 以鼓勵婚育政策為例

內政部委託研究報告

中華民國 100 年 12 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

(國科會 GRB 編號)
PG10002-0459

我國人口政策評估機制之探討 — 以鼓勵婚育政策為例

受委託者：國立政治大學

研究主持人：林佳瑩

協同主持人：陳信木

研究助理：張巧旻、陳姿伶、吳宛璇

內政部委託研究報告

中華民國 100 年 12 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

目次

表次.....	V
圖次.....	IX
摘要.....	XIII
第一章、研究概述	1
第一節、研究主旨.....	1
第二節、臺灣人口之生育轉型.....	4
第三節、研究內容.....	15
第二章、低生育率的成因與困境	17
第一節、生育理論.....	17
第二節、從生育轉型到超低生育率	21
第三節、臺灣女性婚育現況與態度意願.....	29
第四節、勞動力參與和生育率的關連.....	38
第三章、回應低生育率的家庭政策——國外經驗	49
第一節、低生育率的全球化發展.....	50
第二節、促進生育率的家庭政策.....	52
第三節、OECD 國家之家庭政策比較.....	58
第四節、家庭政策的成本與效益.....	64
第五節、促進結婚政策.....	75
第四章、我國現行人口婚育政策	81
第一節、人口政策綱領與人口政策白皮書.....	82
第二節、地方政府鼓勵生育措施.....	85
第三節、親職假與幼托整合現況.....	92
第四節、婚姻政策措施.....	99
第五節、各界對於人口婚育政策的建議.....	102
第五章、人口婚育政策評估機制	111
第一節、低生育率的成因與對策再審思.....	111
第二節、臺灣婚育政策作為.....	117

目次

第三節、婚育政策評估的困難.....	121
第四節、生育政策評估機制.....	124
第五節、生育政策投入統計.....	130
第六章、結論與建議	149
第一節、關於促進生育率政策的主要發現.....	149
第二節、建議.....	151
參考資料.....	155
附錄	
附錄一、第一次專家座談會議記錄.....	161
附錄二、第二次專家座談會議記錄.....	165
附錄三、第三次專家座談會議記錄.....	171
附錄四、第四次專家座談會議記錄.....	175
附錄五、第五次專家座談會議記錄.....	179
附錄六、期末報告審查意見及辦理情形.....	183

表次

表 1-1：臺閩地區育齡婦女一般生育率、總生育率、毛繁殖率及淨繁殖率	3
表 1-2：1960-1995 年出生年輪（年次）女性人口年齡別完成生育率	11
表 2-1：2005-2010 年臺閩地區年底人口婚姻狀況百分比分布按五歲年齡組分	31
表 2-2：2010 年底各縣市育齡人口未婚者百分比分布按五歲年齡組分	32
表 2-3：15 歲以上已婚女性之平均初婚年齡按教育程度分	34
表 2-4：未婚婦女結婚意願之百分比	36
表 2-5：未婚婦女目前尚未結婚之主要原因（複選）	37
表 2-6：歷年已婚婦女偏好理想子女數按年齡別分	38
表 2-7：婦女實際生育子女數與理想子女數	39
表 2-8：婦女認為最理想之平均生育年齡	40
表 2-9：1980-2010 年臺閩地區各縣市育齡婦女總生育率	43
表 3-1：低生育率國家人口發展	53
表 3-2：國外家庭政策措施案例	56
表 3-3：OECD 國家 2008 年各國法定親職假實施狀況	62
表 3-4：OECD 國家各國法定彈性工時實施狀況	65
表 3-5：OECD 國家 2007 年家庭政策支出佔國民生產毛額之百分比	68
表 3-6：家庭政策對於生育率之效果的實證研究發現	72
表 3-7：法國女性年齡別已婚百分比按出生年輪分	75
表 3-8：OECD 國家婚姻居住狀況	76
表 3-9：新加坡政府之婚姻協助與媒合服務措施	79
表 4-1：「人口政策白皮書」少子女化對策之績效指標	84
表 4-2：各縣市實施之家庭與生育津貼	87
表 4-3：各縣市實施之育兒津貼	88
表 4-4：各縣市實施之兒童照顧與學前教育支持	89
表 4-5：各縣市實施之懷孕醫療照顧支持	90
表 4-6：各縣市實施之專對兒童之社會救助支持	91
表 4-7：事業單位對性別工作平等法各項規定之實施情形	95

表次

表 4-8：育嬰留職停薪津貼核付件數-按保險類別及性別分	95
表 4-9：15 至 49 歲已婚生育女性對子女之養育方式	97
表 4-10：15 至 64 歲已婚女性之目前就業狀況百分比分布按離職因素分	98
表 5-1：生命歷程階段之養育子女的人口政策需求	117
表 5-2：現有之育養子女的人口政策	118
表 5-3：家庭計畫目標數訂定之方法及演進	123
表 5-4：少子女化對策之政策執行成效評估指標	129
表 5-5：生育補助及給付概況	131
表 5-6：育嬰留職停薪津貼核付概況	133
表 5-7：全民健康保險「妊娠、生產及產褥期之併發症」醫療利用概況	135
表 5-8：中央政府兒童托育與福利服務	136
表 5-9：地方政府辦理生育補助執行概況	138
表 5-10：地方政府辦理育兒津貼執行概況	140
表 5-11：地方政府辦理托育津貼執行概況	141
表 5-12：地方政府辦理學前教育支持執行概況	143
表 5-13：地方政府辦理兒少社會救助執行概況	144

圖次

圖 1-1：1947-2010 年臺灣地區總生育率及出生數變遷.....	2
圖 1-2：1960-2060 年臺灣出生數與死亡數變遷.....	2
圖 1-3：1947-2009 年臺灣地區年齡別生育率變遷.....	6
圖 1-4：1950-2009 年臺灣育齡婦女年齡別生育率分布.....	7
圖 1-5：1950、1980、與 2009 年臺灣育齡婦女相對年齡別生育率分布.....	7
圖 1-6：臺灣地區年齡別生育率時程之平均數與標準差變遷.....	8
圖 1-7：1960-1995 年出生年輪（年次）女性人口年齡別完成生育率.....	10
圖 1-8：1955-2009 年臺灣地區育齡婦女及有偶婦女總生育率變遷.....	12
圖 1-9：有偶率變化對於育齡婦女總生育率之影響模擬.....	14
圖 2-1：「生育中介變項」.....	22
圖 2-2：生育率決定因素之分析架構.....	23
圖 2-3：「低生育率陷阱」.....	28
圖 2-4：1971-2010 年臺灣地區總初婚率.....	35
圖 2-5：1978-2010 年女性全體人口和育齡婦女勞動力參與率.....	41
圖 2-6：1978-2010 年育齡婦女勞動力參與率按五歲年齡組分.....	42
圖 2-7：各縣市 2002 年與 2010 年總生育率分布.....	45
圖 2-8：各縣市 1993 年及 2010 年育齡婦女總生育率與勞動力參與率分布.....	46
圖 3-1：法國、瑞典、與挪威之總生育率變遷，1850-2009.....	49
圖 3-2：OECD 國家總生育率變遷，1970-2009.....	51
圖 3-3：OECD 國家 1970 至 2009 年總生育率分布.....	52
圖 3-4：家庭政策層級體系.....	55
圖 3-5：OECD 國家分布按家庭政策類型分.....	60
圖 3-6：2007 年 OECD 國家家庭政策支出佔國民生產毛額（GDP）百分比分布.....	67
圖 3-7：2009 年 OECD 國家總生育率和育齡婦女勞動力參與率分布.....	73
圖 3-8：法國出生數與非婚生新生兒百分比變遷，1946-2009.....	77

圖次

圖 4-1：1984 年與 2010 年臺灣地區育齡婦女相對年齡別生育率比較	107
圖 4-2：臺灣 2010 年 0-50 歲女性人口數按年齡分	108
圖 4-3：替換水準下不同生育步調產生之未來出生數差異模擬	108
圖 5-1：OECD 國家回應低生育率的策略	112
圖 5-2：東亞社會低生育率成因	113
圖 5-3：推行家庭計畫以影響生育率之理論架構	122
圖 5-4：家庭計畫之政策形成、修訂與執行	124
圖 5-5：少子女化人口政策目標體系	125
圖 5-6：1996-2010 年勞保生育給付平均每件給付金額	134
圖 5-7：1996-2010 年企業負擔產假薪資估算金額	134

摘要

關鍵詞：低生育率、家庭政策、政策評估、人口老化

一、研究緣起

人口成長的動力經常以生育最為關鍵。在過去一甲子歲月裡，臺灣也完成了生育轉型，從接近自然生育狀態的高峯生育水準轉型下降進入超低生育率，進而促進人口政策從「不希望大家多生」轉變至「企盼國人拼命多生」。自 2001 年開始，臺灣的總生育率大幅滑落，出生數更是銳減，政府深感少子女化和老化危機，全面啟動規劃與推動各種政策措施，以應對人口發展危機。嗣後，經過多番波折與努力，修正「中華民國人口政策綱領」，並頒布「人口政策白皮書」。由於近兩年的生育率下跌趨勢不止，出生數也只剩下十六萬餘，政府企圖將人口問題定位於國安層次，更為廣泛深度擬定對策因應。值此之際，實有必要針對婚育政策建立評估機制。

在遷移作用微小、死亡率變動空間有限下，目前超低生育率的任何些許變動，對於臺灣未來的人口發展，將會產生舉足影響。行政院經建會根據不同的生育率可能發展水準提出系列的人口推計，以「2010 年至 2060 年臺灣人口推計」的結果而言，每年死亡數超越出生數的時間已經越來越加迫近，亦即，臺灣人口負成長的夢魘即刻來臨。為了有效因應超低生育率所帶來的人口危機課題，以及衍生的相關社會經濟問題，行政院於民國 95 年函頒修正「中華民國人口政策綱領」，揭櫫五大基本理念，籌謀有效可行的對策，復於民國 97 年依綱領精神頒布「人口政策白皮書」，針對少子女化、高齡化及移民訂定 21 項對策及 125 項具體措施，期提升我國生育率，促使人口合理成長，使老人得以頤養天年，並讓我國成為移民者圓夢的理想家園。

二、研究方法及過程

- 1.透過人口研究實證文獻，檢視低生育率的成因與困境。
- 2.藉由政策比較研究，論析其他低生育率國家因應人口結構變遷所採取策略途徑。
- 3.進行國內因應少子女化政策投入統計。
- 4.整合專家意見，提出婚育政策評估機制系統建立之建議。

三、重要發現

1. 繁衍乃是物種的本能，任何一個人口必須產出足夠的再生數量，才得以永續生存，所以，人類史上，「低於替換水準的生育率」不僅前所未有，更是不可思議的現象。事實上，人類社會史上，未曾出現一個人口因未生育率不足而導致人口衰減。然而，人口永續繁衍的生物法則，到了二十世紀開始受到挑戰。法國在一次大戰期間，總生育率少於替換水準，甚至一度下降到 $TFR=1.23$ 人，也就是在現今所謂超低生育率水準。從 1970 年代開始，低生育率趨勢已經成為全球化現象，甚至若干國家更是出現了超低生育率。雖然，早在 1930 年代時，人口學家已經嚴厲警告，一旦生育水準低於每名婦女生育兩個子女以下時，人口將會面臨重大危機，遲至 1980 年代，多數低生育率國家面對少子女化問題，總是聽其自然、或者束手無策，未見明顯的政策因應作為。

2. 雖然養兒育女乃是個人的事務，面對低生育率和人口老化的風暴，世人和政府體悟，生育不僅只是私領域的問題，反之，子女乃是公共財，國家與政府必須介入干擾。因此，近一、二十年來，低生育率國家紛紛推展各式各樣人口政策，因應少子女化及老化課題。由於單一的措施，諸如生育獎勵，不足以造成顯著的生育率提前效果，所以，多元整合的家庭支持政策乃成為低生育率國家的主要人口政策。不論是研究發現、抑或經驗事實，在在指出，年輕人口是否生養子女的最大障礙，就是子女養育成本過高。因此，促進生育的有效政策作為，就是協助家庭克服養育成本的障礙。

3. 多數 OECD 國家自 1970 年代開始推展家庭政策，應對低生育率與人口老化課題。至於主要的政策目標有六：降低貧窮與所得維持、針對養育子女之經濟成本的直接補償、促進就業、促進性別平權、支持兒童早期發展、以及促進生育率。

4. 總體來說，我們可以看到 OECD 國家應對低生育率的策略，就是完善建立工作與家庭生活平衡之家庭政策，尤其將重心置於減少、降低父母就業之障礙限制。政策工具包括現金給付、項目給付、和賦稅減免，其支持家庭的政策措施與作為，大致可以歸類為五大目的：針對母親從懷孕至生產的支持、生產的支持、針對育兒家庭長期協助以減輕其養育子女的直接成本、針對育兒之上班族父母提供協助支持、以及針對因育兒而停止就業之父母的支持。

5. 2007 年時，OECD 國家投入總體國民生產毛額之 2.19%，其中法國更投入高達 3.68% 之 GDP 於相關人口政策。整體上，大多數 OECD 國家將國民生產毛額的相當額度透過現金移轉，導入育兒家庭（平均值為 1.17%）；項目給付（包括托育服務、育兒家庭的公共支出、產假、親職假等），也是各國重要的預算經費項目，平均而言，OECD 國家投入 0.79% 的國民生產毛額於此。

6. 雖然多數國家現在已經積極推動政策應對低生育率課題，由於經濟和外環境干擾，而且，人口政策必須長期投入持續經營，迄今仍是艱困面對人口結構轉變的壓力。低生育率社會的人口危機，不僅是即將來臨的人口老化風暴，更為恐懼者則是，低生育率是個陷阱，將會惡性循環，導致更低生育率，倘若不能逃脫，人口衰減的命運將會加速到來。

7. 臺灣現行的生育政策，不論就政策目標與政策工具的設計而言，幾乎可以比擬北歐五國。然而，即便如此，仍有若干雜音，指責現有政策成效不彰——最具說服的依據，就是臺灣的生育率全球最低、出生數創歷史最低。然而，實證研究一再發現，目前評估低生育率政策的成效，不只困難重重，更經常不符實際。尤其必須指出，人口政策、特別是鼓勵生育，政策效應必須長期兌現，

而且，時期性因素干擾生育行為，1997 年金融風暴和 2008 年的全球經濟海嘯，曾經重創臺灣的生育率，現今，歐債引發全球經濟失序，這些時期性因素，干擾個人生育行為，促成原本低生育率惡化。

8.雖然我國目前並未比照歐洲國家直接給予育兒家庭優渥之現金移轉、和完備免費之托育服務，統計現有政策投入，事實上已經相當鉅額：

政府促進生育之政策投入概估

政策項目	投入金額
中央政府	
幼兒教育券補助	7.1 億元
扶持 5 歲幼兒教育補助	39.1 億元
低收入戶兒童生活補助	25.8 億元
中低收入戶兒少生活扶助	20.5 億元
托育津貼	3.2 億元
3 歲以下兒童醫療補助	17.2 億元
生育補助、生育給付（社會保險）	34 億元
育嬰留職停薪津貼	34.6 億元
產假薪資給付	55 億元
生產相關醫療補助	55 億元
地方政府	
生育獎勵	4.5 億元
育兒津貼	0.7 億元
托育補助及學前教育支持	3 億元
兒少社會救助	4.2 億元

9.總結國內外政策經驗可以指出，促進生育率的對策在於建構友善家庭的環境，鼓勵生育政策雖然成效有限，卻能建構友善家庭的環境，因此，以友善環境為目標設計的臺灣少子化對策乃是合理正確的人口政策方向，不過，鼓勵生育的人口政策耗費鉅額，需要更多的投入。

四、主要建議事項

一、短程政策建議

1. 建立少子女化對策執行成效評估體系
2. 加強人口教育與人口政策的宣導
3. 提升與統合人口政策執行部門

二、中程政策建議

1. 納入勞動與人力政策
2. 開放性制定國際遷移政策
3. 成立部會級人口政策部門

三、長程政策建議

1. 依據人口發展趨勢和世代正義，調整我國社會安全體系
2. 賦稅制度改良與增加預算

第一章 研究概述

第一節 研究主旨

人口成長的動力經常以生育最為關鍵。回顧臺灣過去六十年所面臨的人口問題，生育一直就是我們關注的主角，甚至就是臺灣夢魘的人口危機——從 1954 年 George W. Baclay 對農復會（中國農村復興聯合委員會）所提出的人口報告（1954a, 1954b），到 1959 年蔣夢麟著名的警告（臺灣每年增加一個高雄市的人口數，每年消費一個石門水庫所能增產的糧食），再到最近內政部百萬重金徵求一個響亮、創意、能夠引起社會共鳴「讓大家聽了就會想生」的口號，在在說明，生育一直就是困擾和主宰臺灣人口發展的主要動力。

雖然，臺灣人口發展的支配動力和困擾危機就是生育，在過去一甲子歲月裡，臺灣也完成了生育轉型，從接近自然生育狀態的高峯生育水準轉型下降進入超低生育率，進而促進人口政策從「不希望大家多生」轉變至「企盼國人拼命多生」。由此可見，臺灣人口發展的議題，主要係由生育轉型引發。

1951 年時，臺灣地區的生育水準達到最高峰，每千人育齡婦女平均一生生育 7.045 個子女，此一水準接近自然生育狀態（natural fertility）。嗣後，育齡婦女的總生育率開始下降，而且，降幅與速度逐漸加快，到了 1983 年到達替換水準，然後，進一步降低至低於替換水準。在 1991-1997 年間，總生育率穩定盤旋於 1.7 人，然而，1998 年開始，臺灣總生育率又進一步滑落下探至 2010 年的 0.895 人，成為超低生育率國家（參見圖 1-1）。

對應生育率轉型下降過程，臺灣的出生數則受到育齡婦女規模結構、以及人口慣性作用影響，呈現較為緩慢變遷。在 1950-1985 年期間的每年新生兒人數維持在 35-40 萬人之間，然後開始逐年減少，不過，在 1985-1997 年期間每年出生數仍是超過 30 萬人，可是，1998 年之後，除了 2000 年在千禧龍效應下出生數略有提升，其餘每年新生兒人數皆少於 30 萬人，甚至逐年遞降，在 2010 年時出生數僅 166,886 人。

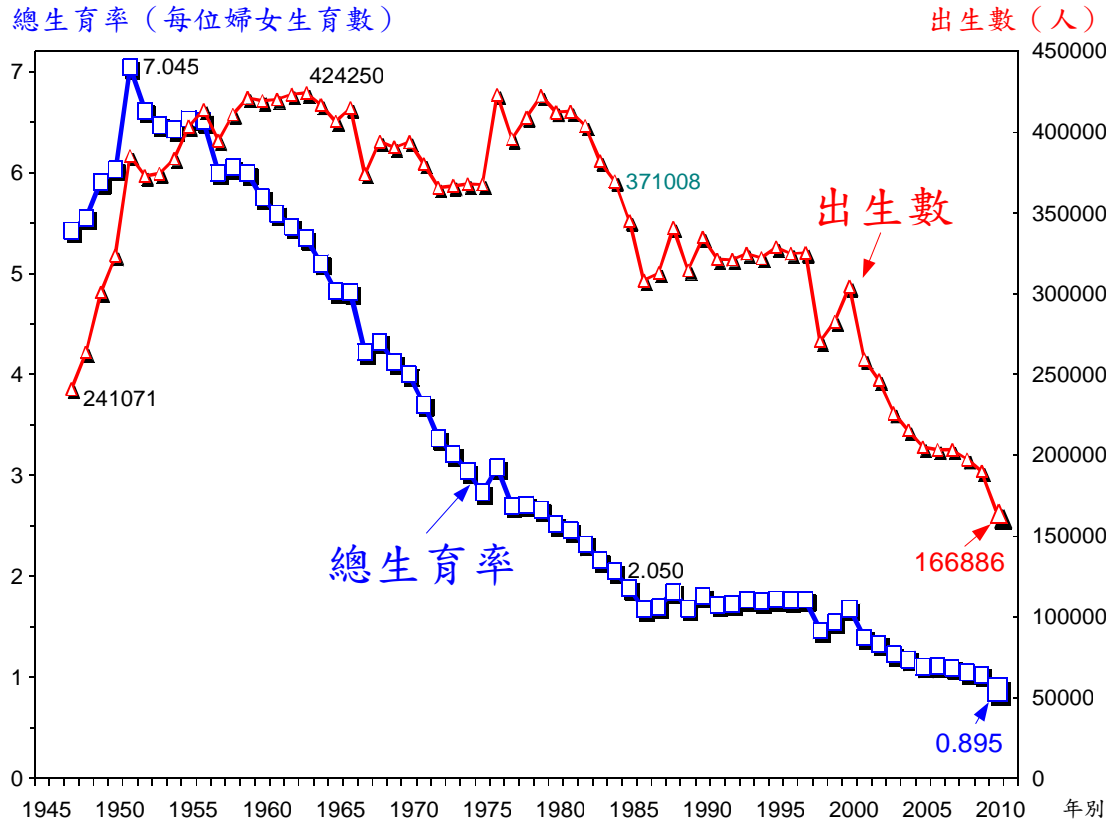


圖 1-1：1947-2010 年臺灣地區總生育率及出生數變遷

資料來源：內政部歷年《臺閩地區人口統計》。

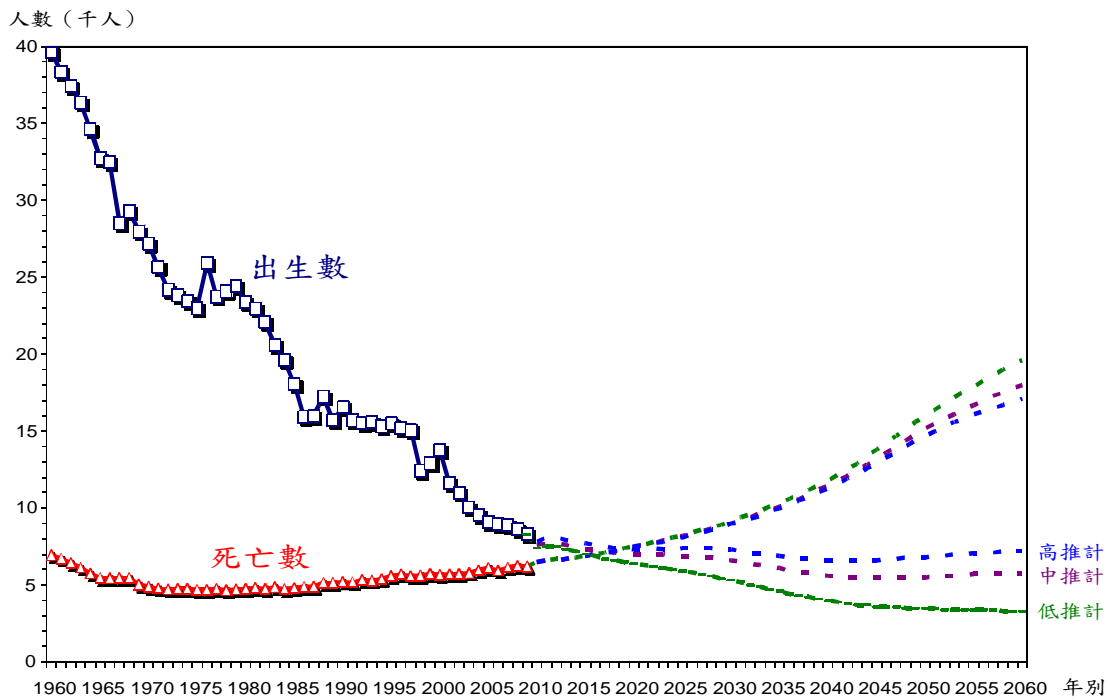


圖 1-2：1960-2060 年臺灣出生數與死亡數變遷

資料來源：1960-2009 年資料取自內政部歷年《臺閩地區人口統計》，2010-2060 年推計引用行政院經建會之《2010 年至 2060 年臺灣人口推計》。

更甚者，在遷移作用微小、死亡率變動空間有限下，目前超低生育率的任何些許變動，對於臺灣未來的人口發展，將會產生舉足影響。行政院經建會根據不同的生育率可能發展水準提出系列的人口推計，以「2010年至2060年臺灣人口推計」的結果而言，每年死亡數超越出生數的時間已經越來越加迫近，亦即，臺灣人口負成長的夢魘即刻來臨（參見圖1-2）。

表 1-1：臺閩地區育齡婦女一般生育率、總生育率、毛繁殖率及淨繁殖率
(按發生日期統計)

年別	一般生育率	總生育率	毛繁殖率	淨繁殖率	年別	一般生育率	總生育率	毛繁殖率	淨繁殖率
	%o					%o			
1947	162	5425	2.6500	2.1200	1981	89	2455	1.1856	1.1482
1948	166	5550	2.7100	2.1700	1982	85	2320	1.1213	1.0855
1949	176	5900	2.8800	2.3100	1983	79	2170	1.0497	1.0147
1950	181	6030	2.9358	2.3627	1984	75	2055	0.9910	0.9592
1951	211	7040	3.4358	2.8258	1985	68	1880	0.9097	0.8830
1952	198	6615	3.2210	2.7019	1986	60	1680	0.8105	0.7865
1953	194	6470	3.1540	2.7274	1987	60	1700	0.8159	0.7902
1954	193	6425	3.1218	2.7502	1988	64	1855	0.8910	0.8653
1955	197	6530	3.1693	2.8241	1989	58	1680	0.8053	0.7812
1956	196	6505	3.1655	2.8426	1990	62	1810	0.8608	0.8352
1957	182	6000	2.9203	2.6184	1991	58	1720	0.8173	0.7998
1958	184	6055	2.9408	2.6732	1992	57	1730	0.8241	0.8057
1959	184	5990	2.9105	2.6328	1993	57	1760	0.8456	0.8278
1960	180	5750	2.7841	2.5478	1994	55	1755	0.8402	0.8237
1961	177	5585	2.7047	2.4884	1995	55	1775	0.8538	0.8374
1962	174	5465	2.6474	2.4437	1996	54	1760	0.8431	0.8269
1963	170	5350	2.5944	2.4047	1997	53	1770	0.8472	0.8317
1964	162	5100	2.4686	2.3044	1998	43	1465	0.7019	0.6892
1965	152	4825	2.3443	2.2018	1999	45	1555	0.7424	0.7252
1966	149	4815	2.3405	2.1975	2000	48	1680	0.8021	0.7895
1967	129	4220	2.0361	1.9180	2001	41	1400	0.6708	0.6608
1968	131	4325	2.0911	1.9749	2002	39	1340	0.6387	0.6296
1969	124	4120	1.9942	1.8206	2003	36	1235	0.5877	0.5788
1970	120	4000	1.9374	1.8445	2004	34	1180	0.5602	0.5521
1971	112	3705	1.7965	1.7154	2005	33	1115	0.5334	0.5255
1972	104	3365	1.6340	1.5663	2006	33	1115	0.5319	0.5245
1973	101	3210	1.5517	1.4887	2007	32	1100	0.5245	0.5173
1974	94	2940	1.4756	1.4134	2008	31	1050	0.5008	0.4940
1975	92	2765	1.3731	1.3610	2009	31	1030	0.4942	0.4869
1976	105	3085	1.4944	1.4394	2010	27	895	0.4283	0.4230
1977	95	2700	1.3080	1.2593					
1978	96	2715	1.3067	1.2592					
1979	96	2670	1.2839	1.2383					
1980	91	2515	1.2181	1.1777					

說明：

1. 育齡婦女生育率於1973年(含)以前資料不包括金門縣及連江縣，且按登記日期統計。
 2. 毛繁殖率、淨繁殖率於1982年(含)以前資料不包括金門縣及連江縣，且按登記日期統計。
- 資料來源：內政部戶政司。

為了有效因應超低生育率所帶來的人口危機課題，以及衍生的相關社會經濟問題，行政院於民國 95 年函頒修正「中華民國人口政策綱領」，揭櫫五大基本理念，籌謀有效可行的對策，復於民國 97 年依綱領精神頒布「人口政策白皮書」，針對少子女化、高齡化及移民訂定 21 項對策及 125 項具體措施，期提升我國生育率，促使人口合理成長，使老人得以頤養天年，並讓我國成為移民者圓夢的理想家園。

人口政策白皮書各項具體措施自民國 97 年起業由各相關機關積極執行，迄今 2 年多時間，成果並已陸續展現，惟相關措施是否真正滿足國人需求？是否須投入更多資源加強執行？抑或是否須修正措施內容或調整方向？因目前尚無建立相關評估機制，故難以精確檢視。

為適應未來人口成長及結構變化，我們必須從宏觀的層面審視婚育現況及少子女化所涵蓋之課題，檢討哪些機能受到扭曲、干擾，才造成婚姻制度的變化使得有偶率與總生育率雙雙降低？進而評估現行人口政策對於鼓勵婚育之效益，並研究未來的鼓勵婚育政策之走向與對人口政策之建議，爰研提我國人口政策評估機制之探討—以鼓勵婚育政策為例。

第二節 臺灣人口之生育轉型

1950 年代裡，許多的國家開始進入人口轉型，死亡率首先下降，而且，快速巨幅地下降，於是，造成高度人口成長而醞釀了「人口爆炸」（population explosion）危機。在此階段，如何降低生育率成為人口研究關注焦點。到了 1970 年代，工業化國家的生育率盤旋在替換水準上下，甚至出現「低於替換水準」的生育率（below the replacement level fertility），於是，生育連結人口老化的關係，成為另一被人口研究的主題。1980 年代以後，低生育率的國家，在社會經濟環境變遷下，生育率進一步下滑，呈現「超低生育率」（lowest-low fertility）的現象，又引發了「人口衰退」（depopulation）的危機。

回顧臺灣在二十世紀中期以後的生育率變遷，的確極其快速地完成生育轉型歷程。現在，臺灣的育齡婦女總生育率為 0.895 人，已經是名符其實的超低生育率國

家，正在面臨超低生育率即將衍生的入口危機及社會經濟後果。在此同時，超低生育率何去何從，亦即，臺灣生育率的未來發展趨勢，成為眾所關注焦點。

臺灣的生育率下降，乃是發生在育齡的每一階段（參見圖 1-3）——整體而言，生育數量變遷效果（quantum effect），促使年齡別生育率曲線（ASFR curve）巨幅下滑，尤其近幾年的模式完全迥異於前。從圖 1-3 趨勢觀之，1950-1970 年間，生育率下降的主要成分，就是高齡（35-49 歲）的生育水準大量縮減；1970-1980 年間的變化，重心則是 25-35 歲生育數量降低；1980-2000 年間，則以 20-25 歲的生育率進一步壓縮為主；而最近幾年裡，25-30 歲組生育率每下愈況，成為加速推進超低生育率的主因。

當然，臺灣地區育齡婦女生育率變化，不僅發生在數量方面，在生育步調的模式上，亦是展現劇烈變遷。圖 1-4 與圖 1-5 比較育齡婦女的年齡別生育率與相對年齡別生育率（relative age-specific fertility rate），呈現臺灣在二十世紀下半葉以來的生育步調變化。整體而言，生育步調的變化，是從育齡全程分散而朝向高峰集中，而且，高齡（35 歲以後）及年輕（20 歲以前）的生育角色比重，已經微不足道。至於近年來的趨勢，則是重心後移，亦即，延緩生育的態勢漸次出現，例如，30 歲以後的生育比重，在 1985 年以後又開始擴張了（參見圖 1-5）。

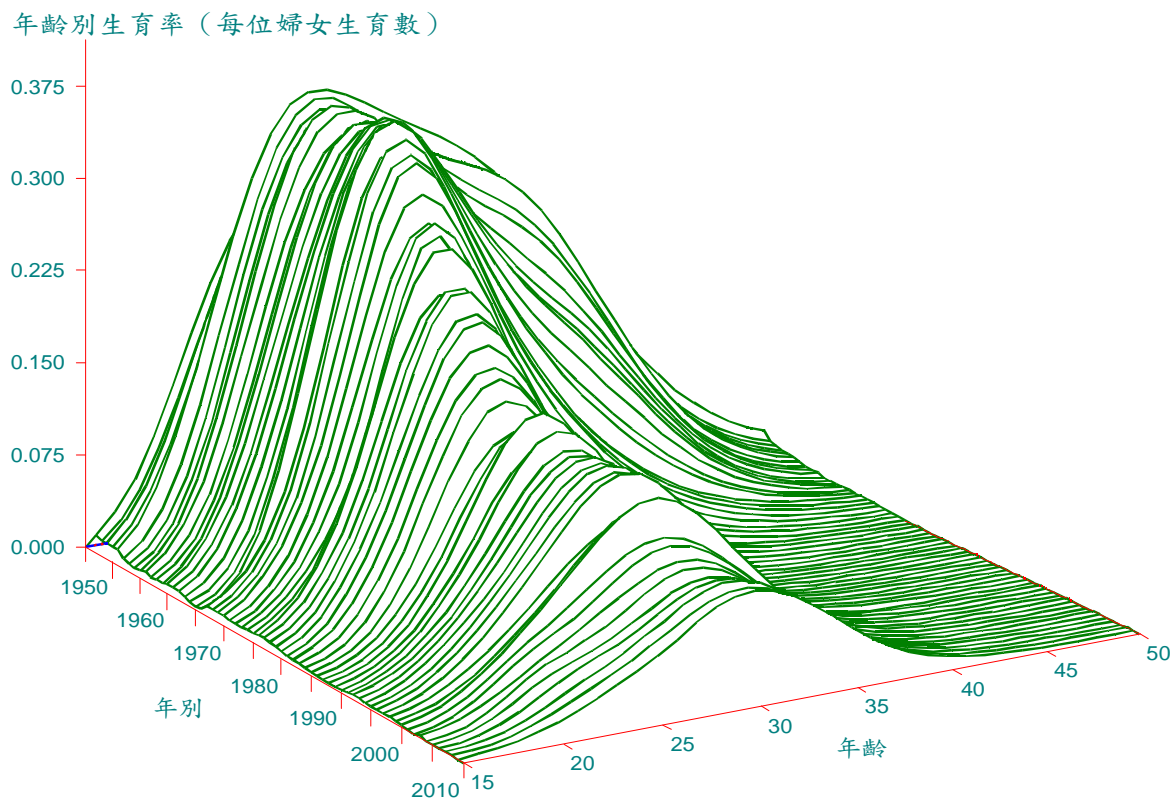


圖 1-3：1947-2009 年臺灣地區年齡別生育率變遷

資料來源：內政部歷年《臺灣地區人口統計》。

臺灣的時期生育率變遷模式，其實並非特例，反之，類似經驗見諸於其他許多國家。1990 年代開始，人口學者探討各國超低生育率現象時發現，生育數量（quantum）與生育步調（tempo）將是左右未來超低生育率發展至為關鍵的因素。由於針對生育數量與生育步調的深入研究和爭論，長久以來關於生育的時期測量（period measure）與年輪測量（cohort measure）爭議，現在又再次受到人口研究熱烈關注。近年來，對於生育數量與步調的分析，尤其是 Bongaarts and Feeney (1998) 開始的相關研究（例如，Billari and Kohler, 2004; Bongaarts, 1999, 2002; Caldwell, 1997; Caldwell and Schindlmayr, 2003; Casterline, 2001; Frejka and Calot, 2001; Frejka and Ross, 2001; Goldstein, Lutz, and Scherbov, 2003; Keilman and Van Imhoff, 1995; Kohler, Billar, and Ortega, 2002; Kohler and Ortega, 2002; Kohler and Philipov, 2001; Lesthaeghe and Willems, 1999; Lutz, Skirbekk, and Testa, 2006; Sobotka, 2004; Zeng and Land, 2002），除了引發人口及政策學者對於超低生育率趨勢是否為重大人口危機（Morgan, 2003）的爭論以外，也重新喚起人口研究關注時期與年輪測量（period vs. cohort measure）的互動關係（Van Imhoff, 2001）。

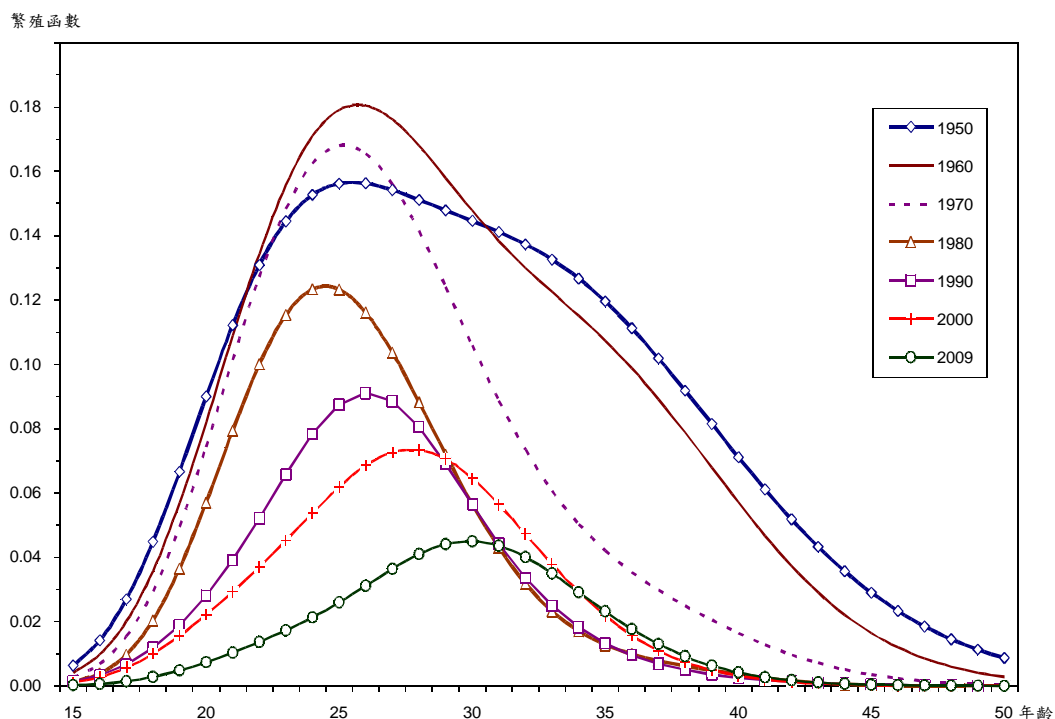


圖 1-4：1950-2009 年臺灣育齡婦女年齡別生育率分布

資料來源：內政部歷年《臺灣地區人口統計》。

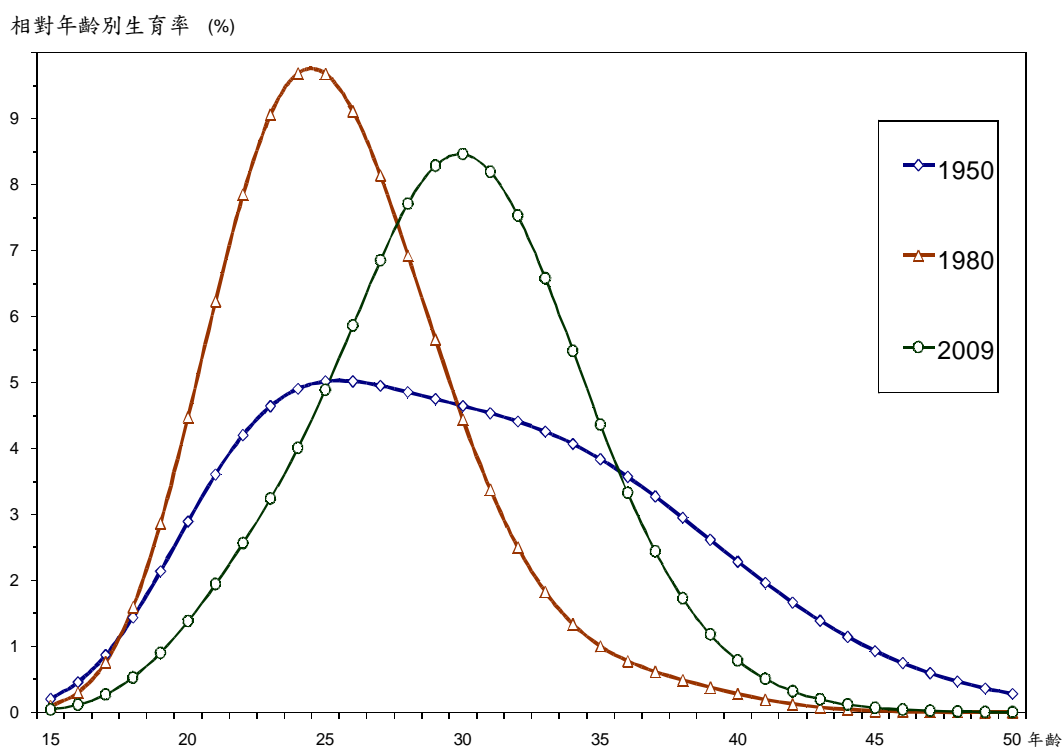


圖 1-5：1950、1980、與 2009 年臺灣育齡婦女相對年齡別生育率分布

說明：相對年齡別生育率係指年齡別生育率相對總生育率，即

$$relative\ fertility\ rate = \frac{ASFR}{TFR} \times 100\%。$$

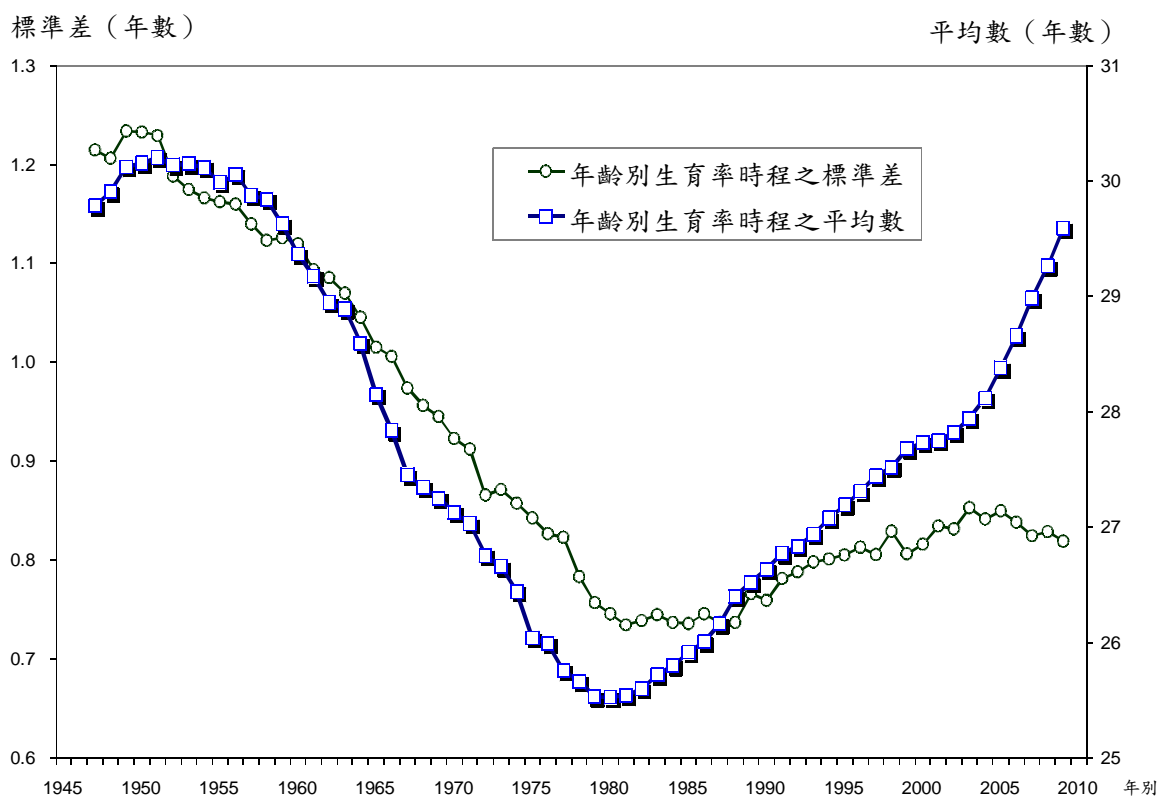


圖 1-6：臺灣地區年齡別生育率時程之平均數與標準差變遷

資料來源：根據內政部歷年《臺閩地區人口統計》計算。

析言之，近年來，由於教育擴張、晚婚、與勞動參與等社會經濟因素影響，生育的平均年齡不斷延後，特別是年輕的出生年輪更是顯著延宕其家庭形成的生命歷程。以臺灣的年齡別生育曲線所展現的訊息來說，在 1980 年時，生育年齡的平均數為 26 歲左右，接下來以平均每年 0.12 歲的幅度向後延遲（參見圖 1-6），迄今，生育年齡的平均數已經逼近 30 歲。從上圖的變遷趨勢可以看到，20-29 歲女性的生育率，其相對比重在 1980 年代開始下降，反之，30-34 歲的生育率之重要性則上升。由於生育年齡（步調）的延後，時期性的總生育率將會受到相當程度扭曲，以致無法反映真正的生育水準。

有鑑於此，Bongaarts and Feeney (1998) 主張針對時期性總生育率進行調整，自此，有關時期總生育率的調整，成為人口研究中的熱門之作（Bongaarts and Feeney, 2006；Schoen, 2004）。舉例來說，引用 Bongaarts and Feeney 的方法，針對臺灣的總時期生育率進行調整，結果可以看到，經過生育步調調整後的總生育的確有別於原始

觀察的水準——尤其，在 1978 年以後，調整後的總生育率皆相當程度高於原始觀察數據（例如，劉一龍、王德睦，2005）。這樣的結果，多多少少會令人喜悅，樂觀認為，目前所觀測的生育水準，其實並未反映真正事實，甚至，未來的總生育率可能止跌回升。

對於如此的樂觀遠景，仍待假以時日才能認證，不過，從既有關於時期生育率調整和年輪生育率估計的研究發現來看，在 1920 年代出生的女性，終生生育子女數約在 5 人左右，嗣後，世代總生育率開始明顯下降，到了 1940 年代的出生世代，生育子女數已低於 3 人，即使是 1950 年代出生的世代，其總生育率依舊相當穩定維持在 2 人以上，不過，到了 1965 年代出生的世代開始，總生育率似乎將會低於替換水準。那麼，令人好奇者，就是晚近的年輕世代，目前正處於育齡階段，其總生育率將會如何發展呢？是否終將趕上以補償其「遲育」呢？

年齡別生育率方面，年輪生育率變遷基本上類似於時期生育率發展趨勢，呈現明顯的生育數量變遷效果。至於生育步調變遷效果方面，年齡別相對生育變遷顯示，從 1950 年之後的出生世代開始，生育步調效果明顯，的確出現生育率復原（fertility recuperation）趨勢。不過，由於生育數量與步調的互動，生育率復原的影響力恐怕有限——事實上，從世代累積生育率可以知道，在 1930 年以後的出生世代裡，35 歲以上年齡的生育貢獻微乎其微，甚至，晚近世代（例如，1975 年以後出生者），以目前的累積生育率來看，勢必無法擺脫超低生育率的夢魘。總之，臺灣的生育率水準下降，展現在每一年齡階段——1970 年代之前，生育率下降的主要貢獻來自高齡階段的年齡別生育率巨幅降低，在 1970 年之後，則是因為主要育齡（20-29 歲）階段的生育率下降所造成。近年來（1995 年以後），20-29 歲階段的生育率進一步下滑則是加速臺灣進入過低生育率水準的原因。（參見圖 1-7 與表 1-2）

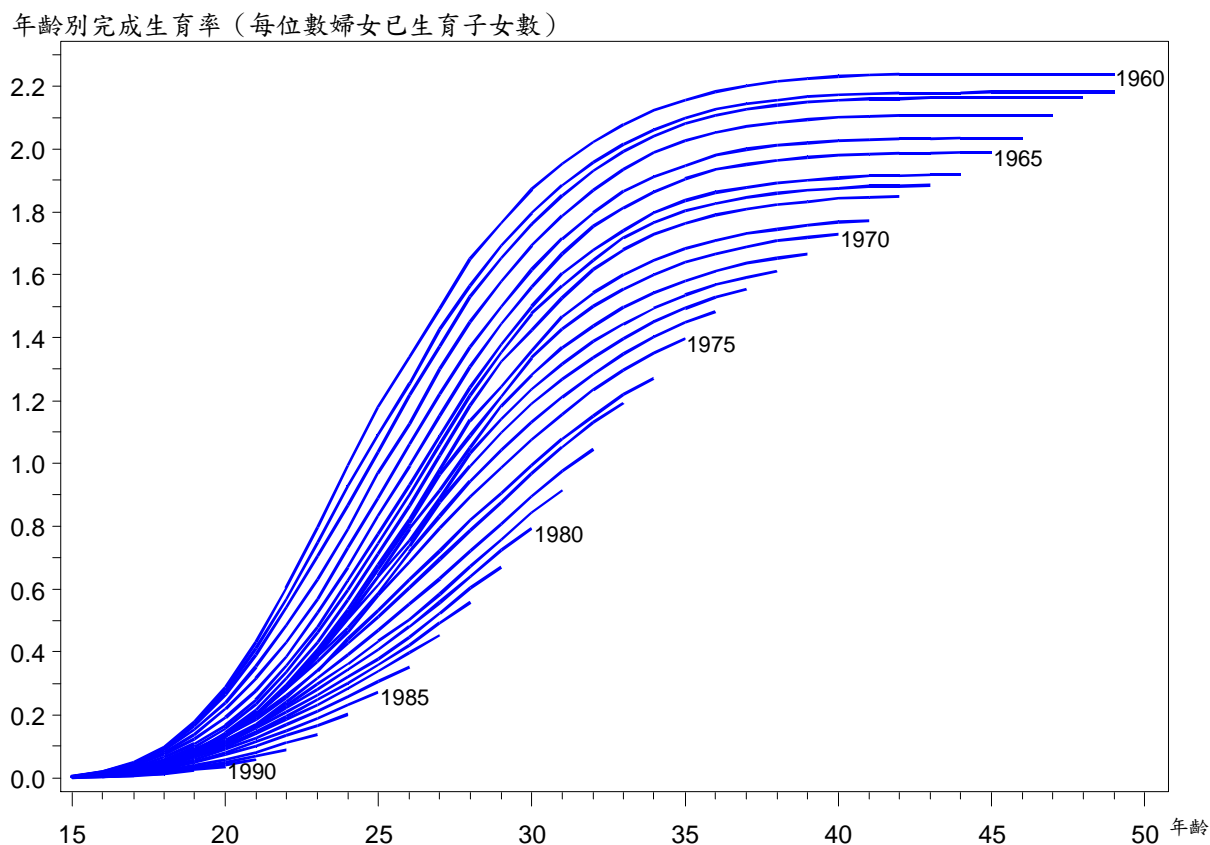


圖 1-7：1960-1995 年出生年輪（年次）女性人口年齡別完成生育率

資料來源：根據內政部歷年《中華民國人口統計年刊》計算。

面對這樣的趨勢，我們如果冀望晚近世代的生育率復原、甚至迎頭趕上，似乎不切實際。特別是主張年輕出生世代目前只是因為「晚婚遲育」，假以時日將會「迎頭趕上」而促使生育率回升的論點，雖然是樂觀的，卻也讓人質疑其可能性。臺灣的俗諺說，「阿婆生子，真拼」。生育（fertility）乃是「生殖力」（fecundity）的體現，生殖力受制於生理年齡——Leridon（2004）的研究指出，自然的條件下，一名女性在 30 歲開始嘗試受孕，其在一年內懷孕成功的機率為 75%，若是在 35 歲才開始，其懷孕成功機率為 60%，到了 40 歲則只剩 44%。事實上，除了受制於生理的生殖力發展以外，「遲育」也受制於諸多社會經濟因素，包括機會成本等等（例如，Billari, Liefbroer, and Philippov, 2006；Gustafsson, 2001；NíBhrolcháin and Toulemon, 2005）。雖然，近年來普通觀察看到，嬰兒出生時母親年齡不斷提高，的確，許多因素也造成「生育的老化」（aging fertility）（Sanchez-Barricarte and Fernandez-Carro,

2007)，不過，就如上文所言，「阿婆生子，真拼」，生育年齡無論如何延遲，總是有其上限（Goldstein, 2006）。

表 1-2：1960-1995 年出生年輪（年次）女性人口年齡別完成生育率

Age	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
15	0.0041	0.0038	0.0022	0.0027	0.0033	0.0025	0.0012	0.0007
16	0.0184	0.0143	0.0082	0.0108	0.0116	0.0078	0.0039	
17	0.0490	0.0375	0.0213	0.0263	0.0246	0.0165	0.0086	
18	0.0988	0.0730	0.0433	0.0507	0.0429	0.0287	0.0148	
19	0.1783	0.1246	0.0780	0.0869	0.0702	0.0526	0.0238	
20	0.2874	0.1920	0.1304	0.1363	0.1126	0.0813	0.0359	
21	0.4319	0.2769	0.2004	0.2028	0.1629	0.1150		
22	0.6053	0.3849	0.2887	0.2845	0.2209	0.1507		
23	0.7964	0.5250	0.3998	0.3674	0.2812	0.1901		
24	0.9941	0.6682	0.5235	0.4643	0.3439	0.2311		
25	1.1802	0.8331	0.6623	0.5801	0.4082	0.2709		
26	1.3383	0.9934	0.8100	0.6847	0.4786			
27	1.4933	1.1529	0.9659	0.7933	0.5586			
28	1.6487	1.3067	1.0887	0.8960	0.6413			
29	1.7638	1.4421	1.2127	0.9878	0.7234			
30	1.8706	1.5623	1.3369	1.0738	0.7920			
31	1.9542	1.6660	1.4260	1.1565				
32	2.0224	1.7532	1.4995	1.2331				
33	2.0782	1.8127	1.5560	1.2978				
34	2.1222	1.8631	1.6014	1.3527				
35	2.1569	1.9053	1.6382	1.3979				
36	2.1832	1.9327	1.6673					
37	2.2026	1.9514	1.6901					
38	2.2158	1.9645	1.7070					
39	2.2246	1.9734	1.7195					
40	2.2312	1.9795	1.7284					
41	2.2349	1.9835						
42	2.2370	1.9858						
43	2.2382	1.9872						
44	2.2387	1.9879						
45	2.2390	1.9883						
46	2.2391							
47	2.2392							
48	2.2392							
49	2.2392							

資料來源：根據內政部歷年《中華民國人口統計年刊》計算。

近年來，晚近世代的總生育率已經明顯下滑，所以，時期總生育率滑落至超低水準的現象，並非因為生育步調延後所造成的扭曲假象——更為隱憂的可能，這並非「遲育」，而是「少育」。當然，無論是「遲育」，抑或「少育」的預測，依舊假定既有社會結構條件固定——如果社會結構改變，生育行為的變遷則將可能伴隨發生。

臺灣的生育率水準下降，展現在每一年齡階段——1970 年之前，生育率下降的主要貢獻來自高齡階段的年齡別生育率巨幅降低，在 1970 年之後，則是因為主要育齡（20-29 歲）階段的生育率下降所造成。近年來（1995 年以後），20-29 歲階段的生育率進一步下滑則是加速臺灣進入過低生育率水準的原因。

然而，當我們比較育齡婦女及有偶婦女總生育率變遷時（參見圖 1-8），卻是發現，從 1950 年代開始，臺灣的育齡婦女總生育率巨幅降低，在此同時，有偶婦女總生育率雖然一度下降（1960-1985 年），在 1985 年達到谷底之後，逐漸回升，甚至，2003 年的有偶婦女總生育率維持在 1960 年水準。而且，仔細檢視有偶婦女的年齡別生育率，除了在 1975 年之前可以看到高齡生育率下降之外，我們可以說，過去半世紀裡，臺灣的有偶生育率模式與水準並無重大變遷。尤其，主要的育齡階段（20-35 歲）之有偶婦女，其生育率在 1975 年之後未見任何下滑現象。

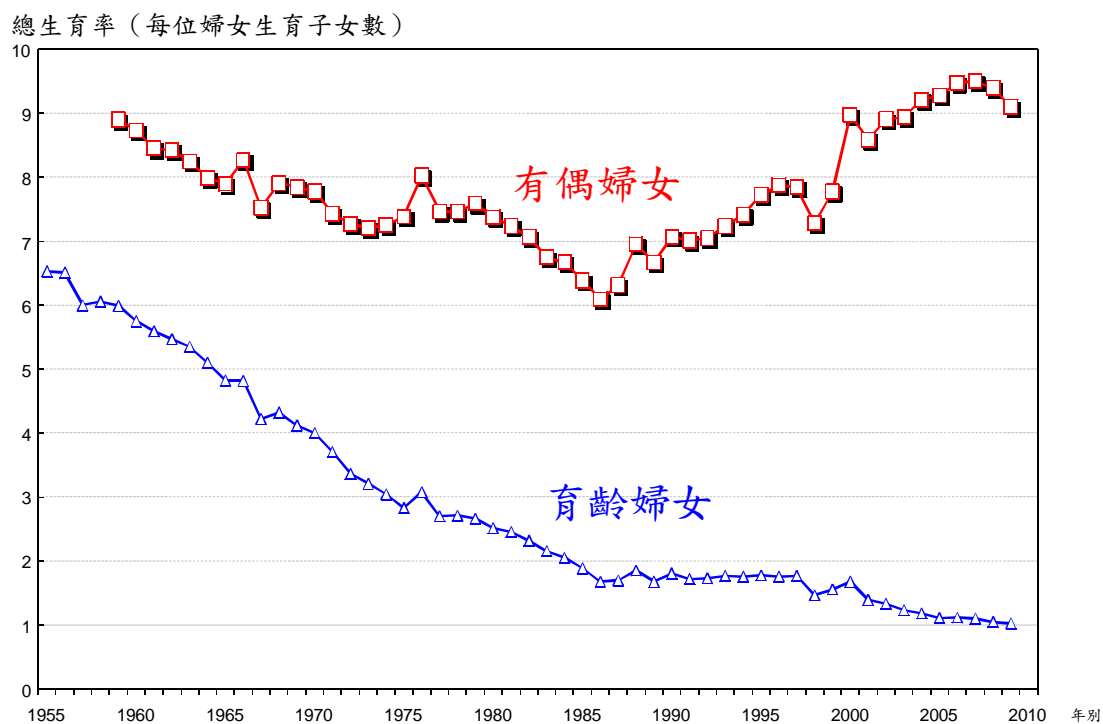


圖 1-8：1955-2009 年臺灣地區育齡婦女及有偶婦女總生育率變遷

資料來源：內政部歷年《臺灣地區人口統計》。

有偶婦女的生育模式與生育率未見出現重大變遷之下，全體育齡婦女的生育率下降現象，毫無疑問地，就是源自婦女有偶率產生重大變化之故。事實上，一些研究也證實（例如，張明正、李美慧，2001；楊靜利，1996），育齡婦女的年齡分布組成以及年齡別有偶率變化，乃是影響臺灣育齡婦女生育率變遷的主因。

在過去四十年間，臺灣地區育齡階段婦女的有偶率出現重大的變遷——其中，20-24 歲年齡組婦女有偶率從六成五下降至不及一成五，25-29 歲組也從九成下降至不及四成五，而即使到了 30-34 歲組，有偶率也從 1960 年的九成以上而降低至今不及七成。也就是說，過去近半世紀期間，臺灣的有偶率已經巨幅下滑。

至今，臺灣的出生絕大多數仍是來自婚生，那麼，在有偶率重大變化之下，臺灣的生育率水準自然產生顯著變遷下降的趨勢。至於有偶率變化對於生育率的影響作用程度，我們可以利用模擬方式，比較不同有偶率水準下的可能生育率後果——圖 1-9 即是假設，在有偶婦女年齡別生育模式固定在當年水準下，當年齡別有偶率維持於不同水準時，臺灣地區的育齡婦女總生育率可能的表現。我們可以發現，如果婦女年齡別有偶率可以維持於 1960 年水準，那麼，臺灣在 2009 年的總生育率能夠回升至 3.5 人，甚至，即使有偶率保持在 1990 年水準，臺灣的總生育率仍能達到替換水準。反之，若以當前的有偶率水準（2009 年）來看，臺灣早在 1960 年代中期，生育率就已下降至替換水準。所以，圖 1-9 的模擬結果，更加證實說明，臺灣的生育率下降，主要作用就是來自有偶率下降，而且，不幸地，有偶率下降的趨勢可以說是日益惡化。

總之，臺灣在二十世紀經歷成功的生育轉型，曾經，我們一度以傲人的臺灣生育轉型經驗而自豪，然而，現在卻是苦陷於超低生育率的危機，同時，人口負成長，乃至人口衰減的夢魘立即曝現。人口發展乃是連續的歷史經驗，任一時期的人口變遷，對於日後人口發展都會留下烙印，影響深遠。在臺灣的生育率轉型過程中，由於生育數量的劇烈下降，促使臺灣人口脫胎換骨，僅在一個世代期間從年輕化人口變身為老化人口。這種我們曾經一度自豪的轉型，卻是留下歷史負擔，如今，臺灣這樣即將高度老化的人口，全民上下努力試圖提高生育數量水準，促使人口回春，然而，縱使鼓勵生育的政策能夠奏效，人口回春的可能性仍是渺茫，而人口衰減則是不可能避免。至於改變生產步調的確可以影響人口成長和老化，其作用效果卻是杯水車薪。因此，

我們不得不必然面對，接受一些可能的替代人口發展後果，同時尋求未雨綢繆的因應策略，避免重蹈人口發展歷史覆轍。

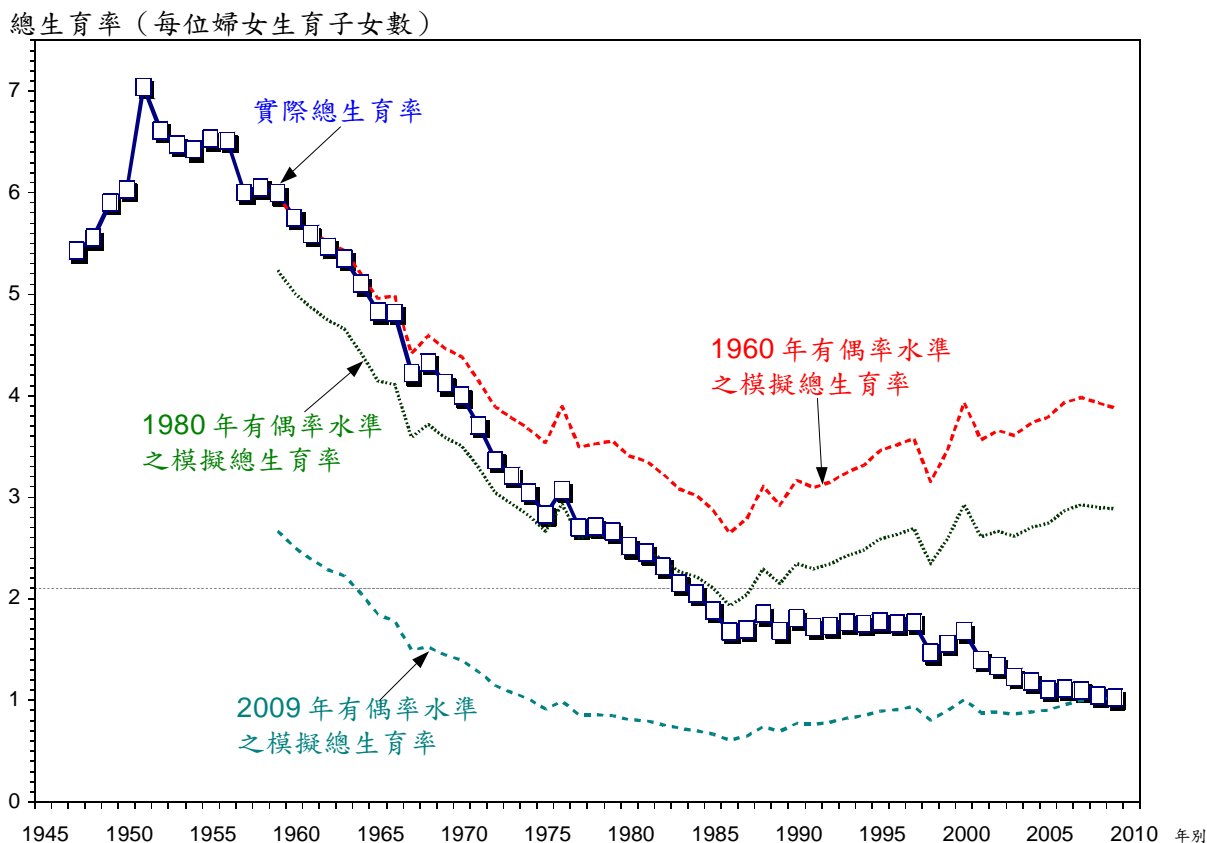


圖 1-9：有偶率變化對於育齡婦女總生育率之影響模擬

臺灣在二十世紀中期，由於死亡率遠低於出生率，人口的自然增加快速，1983 年的人口政策目標設定為「加強人口教育，節制生育，緩和人口成長，以期至民國七十八年臺灣地區人口自然增加率遞減至千分之十二點五以下」。嗣後，生育率下降至替換水準，並且進一步下滑，為了避免人口老化過於快速，1992 年的人口政策目標設定為「實施人口教育，並推行家庭計畫，期使人口淨繁殖率達到替換水準，以維持人口合理成長」。現在，臺灣的生育率步入全球過低生育率國家行列，不僅人口老化速度加劇，甚至，人口負成長的局面即將來臨。嚴重的少子女化及人口老化現象，將導致人口結構失衡、勞動力減少、扶養負擔加重，衍生長期照護與社會保險大量需求、及政府財政收入萎縮等問題。為了有效因應，行政院於 95 年函頒修正「中華民國人口政策綱領」，揭櫫五大基本理念，籌謀有效可行的對策，復於 97 年依綱領精神頒布「人

口政策白皮書」，期提升我國生育率，促使人口合理成長。然而，即使政府部門不論中央抑或地方當局，這幾年積極努力推動各種鼓勵婚育的政策方案，臺灣的生育率和出生數仍是不斷下滑——甚至，2009 年全年出生數 19 萬 1 千餘人，到了 2010 年卻不及 16 萬 7 千人。有鑑於此，本研究試圖結合、比較國內外婚育政策，建立一套評估人口政策的機制，期能有助評估鼓勵政策方案執行成效。

第三節 研究內容

我們綜合近年針對各國生育政策成效評估的研究可以發現，各種生育政策方案因應國情（婚育水準、經濟與財政、社會結構等）之下產生差別效益，因此，本研究目的即從以下四個方面著手：

1. 探討影響婚育意願之因素為何？並瞭解政策介入與婚育行為改變之間的因果關係。
2. 評估國外現行人口政策之具體執行成效，及其對該國國民婚育行為之影響。
3. 評估我國現行人口政策對國人婚育行為之影響，及評估國外具成效之作法在我國實施之可行性。
4. 建構適合我國之政策評估機制。

第二章 低生育率的成因與困境

過去一個世紀裡，全球人口經歷劇烈的生育轉型。西方社會自十八世紀長期緩慢發生的人口轉型，開始全球化蔓延各地，尤其在二次大戰後，快速的死亡率下降，導致人類第一次面對「人口爆炸」危機，因此，促成「人口控制」的全球化浪潮。過去，西方社會經歷二、三百年完成的人口轉型，現在，非西方社會往往使用半個世紀即已完成。以臺灣為例，1950年代時，生育率水準接近「自然生育狀態」（natural fertility），當時，農復會主委蔣夢麟迫切呼籲積極面對解決撼動「石門水庫」的人口危機；在全面社會經濟現代化和政府家庭計畫政策努力下，不及一個世代，臺灣生育率即在1984年下降到達替換水準。

長久以來，人口學家相信，任何一個人口經歷生育率和死亡率轉型，最終將會趨向穩定人口（stable population）發展，甚至演化成為定常人口（stationary population）（Vallin, 2006）。不幸地，不論西方或是非西方社會，生育率轉型從傳統「自然生育狀態」下降到達替換水準之後，不但未見穩定持續，而是不斷下滑至「低於替換水準」，甚至，下探「超低生育率」的谷底。因此，許多國家必須調整人口發展目標和制定全新的人口政策，而人口生育理論更定必須徹底改變（Barbieri, 2006; Calot, 2006; De Santis, 2006; Locoh and Vandermeersch, 2006）。

本章首先回顧人口生育理論，特別是著重於探討低生育率現象之成因與可能出路；其次，我們檢視臺灣低生育率的現況，試圖瞭解當前國人的婚育態度意願，藉以瞭解影響婚育之關連因素。

第一節 生育理論

人類的生育行為一直以來都作為人口學關注的核心之一，同時，在過去全球人口發展的歷史經驗中，生育率變遷更作為人口變遷的顯著趨勢。隨著生育率變遷，顯示人們在生育控制上產生了極為不同的改變。究竟人們為何要控制生育？而影響生育率的決定因素為何？生育率又是如何被控制的？這些問題長

期以來備受人們所關注，引發學者的熱烈討論。也因此，在人口學的相關議題中，「生育」或許是擁有最豐富而大量理論基礎的一項焦點。

由於以不同的角度切入，來觀察生育率的影響因素，因此各種生育理論在解釋生育率的決定因素時，有相當多元的觀點。諸如經濟學、社會學、心理學等學科，對生育變遷都有詳盡的解釋，儘管結果可能迥然不同，但長期累積下來的相關研究與論著，其豐碩成果不但被納入人口學中，用以解釋生育率的影響因素，也為生育理論提供了一個更完整的全貌，值得我們一窺探究。尤其是在今日面臨少子女化、高齡化的臺灣社會，當我們在探求人口危機的解決之道時，了解生育率決定因素便是相當重要的一項課題。

回顧生育理論的發展與架構，人們對於人口增長的關注可以說是起源自馬爾薩斯的人口理論。馬爾薩斯 (Malthus, 1798) 在其第一篇著作《人口學倫理》(Essay on the Principle of Population) 中指出，人口成長乃是以幾何級數來增加，但食物的增加卻僅是代數級數，意即，維持生存的資源——食物，將趕不上人口的大量增長速度，也因此，根據馬爾薩斯的說法，人口大量增長將會面臨耗盡資源的危機。馬爾薩斯人口理論的核心焦點，乃是提出需要對人口發展做出有效控制以因應耗盡生存資源的危機。除了疾病、水災、饑荒等帶來死亡的積極抑制 (positive checks) 外，馬爾薩斯亦指出存在另一種人口控制的方式——即，預防性抑制 (preventive checks)，係人們採取自願性的行動來控制孩子的數量，例如避孕、晚婚、墮胎、殺嬰等，但馬爾薩斯認為唯一可以被接受的生育控制方式則是進行「道德約束」。儘管馬爾薩斯的學說在日後面臨許多嚴峻的挑戰，但其對於揭示生育控制的重要性，直至今日依然發揮著相當的影響力。

另一方面，在近一百多年來，社會學家與社會科學學者則關注於人口轉型的過程。Coale (1974) 即指出，在 1750 年以後世界人口的快速增加，乃是死亡率持續下降所致，繼而出生率也隨之下降，人口成長達到緩和。這就是人口轉型的過程，由高出生率、高死亡率，轉變為死亡率的率先下降，導致人口大量成長，其後出生率也跟著下降，到達低出生率、低死亡率的人口成長趨緩情

形。在人口轉型的過程中，出生率下降作為關鍵，並且引發學者的好奇，究竟出生率為何會下降，其下降的時機又是什麼，這主要有幾個不同的解釋。

首先，Notestein（1945）認為「現代化」是造成生育率下降的主要原因。現代化帶來了傳統家庭角色與功能的衝擊，孩子們不再待在家庭裡從事生產活動，而是到學校接受教育，或是進入工廠投入勞動，在這種情形之下，養育子女的成本上升了，而所得到的經濟效益卻是下降，因此人們將會傾向減少養育孩子的數量，造成整體社會的生育率降低。Galdwell 同樣認為個人或家庭對於經濟效益的考量會促使出生率降低。在過去傳統的家戶類型中，養育子女的成本乃是由家族裡的成員共同負擔，然而到了現代社會，由於小家庭取代了大家庭，養育子女的經濟效益因此銳減，在這種考量之下，由於代間的財富流向不利於父母，父母因而會傾向減少養育孩子的數量。

不同於上述兩者的觀點，Esterlin（1978）則指出，需要從需求面與供給面來看決定子女數量的影響因素。這是由於子女並非經濟學中的一般財貨，一旦決定養育即無法出售，因此單從經濟學的經濟效益考量來解釋出生率下降，是太過單純且不合事實的。Esterlin 認為在過去社會中，由於死亡率相當高，小孩不一定能存活至成年，因此父母會生育更多子女以滿足子女的需求量，然而到了現代社會，由於死亡率下降使得子女供給量上升，同時，伴隨著現代化所帶來的養育小孩成本上升，促使子女需求量下降，綜合考量下，父母將會傾向採行節育而使得出生率下降。

一般來說，生育變遷在動機和觀念上經常被以如上述 Esterlin 所持之「供給——需求模型」（the supply-demand framework）等經濟學的觀點來解釋。經濟學家在探研究生育率的決定因素是，基本上是認為養育小孩有其成本（cost），包括照顧小孩所花費的時間、食衣住行育樂的消費成本以及教育成本等等；同時，養育小孩也有其利得（benefit），像是提供家庭所需之勞力投入、未來老年的生存安全，以及提供父母心理層面上的滿足感等等。而人們作為一個理性的決策者，將會考量養育小孩的成本與利得，來選擇所欲擁有的孩子數量。

此外，Becker 也提出「個體家庭生育理論」(the microeconomic household theory of fertility)，認為生育率與經濟現象是相互連結、相互影響的，其主要觀點如下：家戶所得越高，對子女的需求更大；當子女的價格越高，即降低子女需求量；財貨相對子女價格越高，則子女的需求量越大；對其他商品的偏好越高，子女的需求量越少；當女性工資率提升，養育子女的機會成本增加，因此導致生育率下降。

Becker 的一個重要貢獻在於，其揭示了女性勞動參與率與生育率之間的關係。Becker (1991) 認為，女性勞動參與率提升而導致生育率下降，這是由於在傳統社會體制之下，養育小孩往往被視為是母親的責任，因此父親通常投入相對較少的時間來照顧小孩，而隨著女性的教育程度提高，在市場上可以獲取相較於以往較高的薪資，使得女性的勞動參與率提升，在這種情形之下，養育小孩的機會成本也隨之提高，造成生育率的普遍下滑。

除了從經濟學上的角度，以「供給——需求」以及「成本——利得」來解釋生育率的決定性因素，也有從技術進步／擴散角度上的社會文化影響來解釋。許多社會科學學者並不認為人們基於經濟上的理性考量，即主宰了決定生育子女數的主要原因，也因此，從社會文化脈絡來解釋生育率變遷，也是相當普遍的途徑之一。

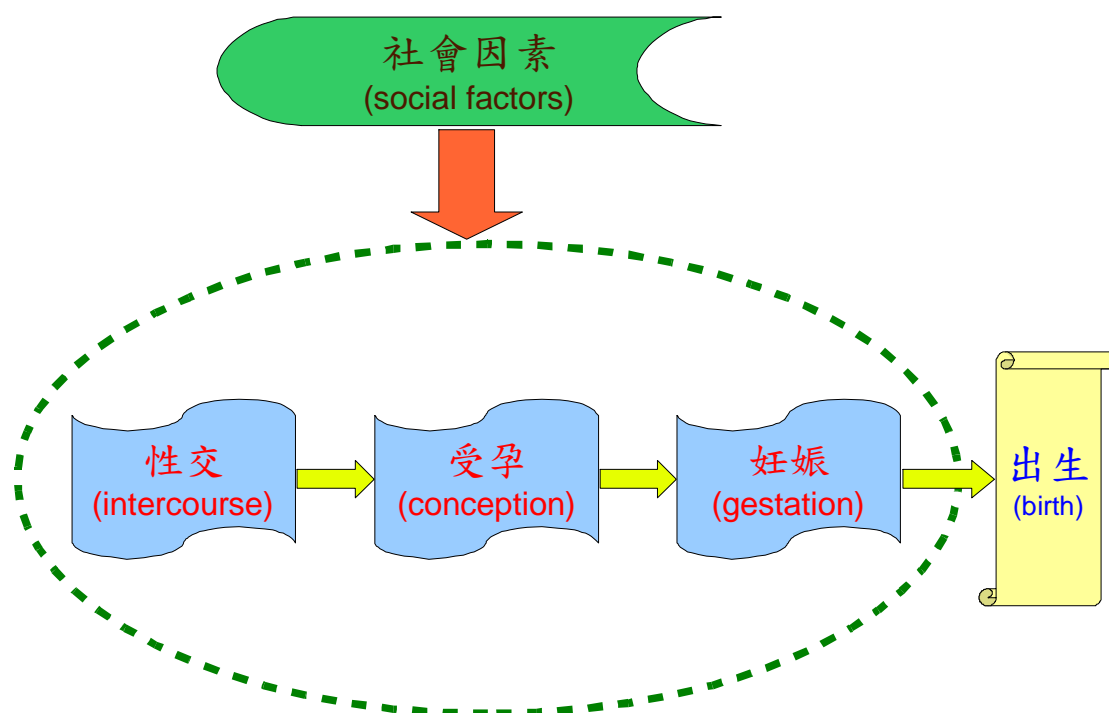
技術進步／擴散角度，就是從社會文化的觀點出發，來探究生育率的決定因素 (Bruijn, 2006)。其基本上認為，生育率變遷是一種創新擴散的結果，由於生育觀念的變遷，使得過去社會對於自然生育不從事任何節育的生育約束不復存在，人們開始相信自己可以掌握要生育多少孩子。在此同時，由於技術的進步，各種避孕技術也產生劇烈的變革，人們越來越能夠透過各式各樣的避孕方式，來達到有效的生育控制。綜上所述，一旦社會文化開始對於控制子女的數量產生觀念變遷，在創新的擴散之下，配合技術的進步，人們即會開始透過控制子女的數量來滿足個人的偏好。

總和來說，生育率變遷在過去累積了相當豐富的理論基礎，各種多元的觀點使我們能夠一步步釐清決定生育率的影響因素究竟為何。然而，不可否認的

是，直至今日仍然沒有單一一種生育理論能夠完全解釋人們的生育行為與生育率變遷，這是由於人們的行為是相當複雜的，個人在決定生育子女數時，所考量的面向相當多元且因人而異，同時，其背後又受家庭、組織及社會文化脈絡的影響。

第二節 從生育轉型到超低生育率

二十世紀中，生育控制（birth control）乃是全球焦點所在，如何降低生育率不但是人口學家、更是國家建設和人類發展的任務。Kingsley Davis and Judith Blake 在 1956 年首先指出，一個新生命的誕生，必須經歷性行為、受孕、和分娩的歷程，而且，這系列歷程必須全程成功；那麼，社會經濟之所以能夠影響生育，就定透過這系列歷程而左右生育水準。因此 Davis and Blake 提出「生育中介變項」（intermediate variables of fertility）的主張，作為探討生育率決定因素的基礎架構（參見圖 2-1）。Davis and Blake 的生育中介變項模型，至今仍是人口分析的基本範典，將社會文化和經濟結構與生育率連結——更為具體地說，社會經濟因素之所以能夠決定生育率，就是透過左右中介變項而實現。



Sources: Kingsley Davis and Judith Blake, 1956, "Social Structure and Fertility: An Analytical Framework," *Economic Development and Cultural Change* 4 (April): No. 3.

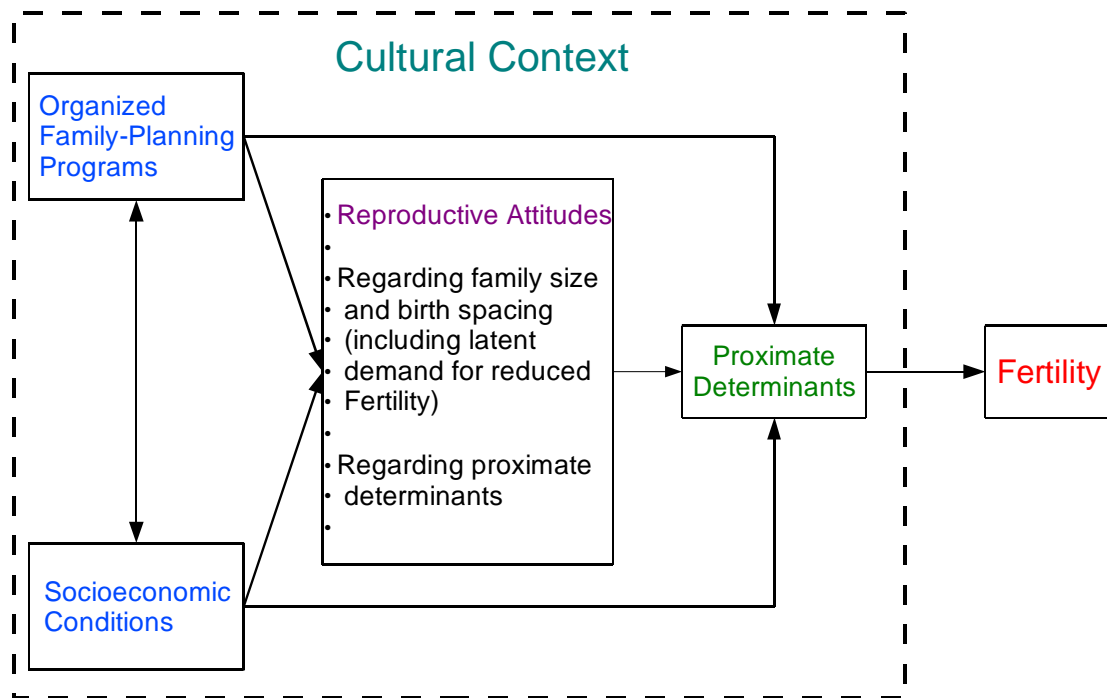
圖 2-1：「生育中介變項」

從 Davis and Blake 提出生育中介變項模型之後，不計其數的生育研究試圖檢視生育率決定因素。例如，許多的臺灣生育研究發現，初婚年齡、教育、勞動力參與、和避孕乃是生育率的最重要決定因素（參見 Thornton and Lin, 1994）。Bongaarts 經過檢視許多關於中介變項的研究結果之後，進一步提出所謂「生育率最鄰近決定因素」（proximate determinants of fertility）模型（Bongaarts, 1978; Bongaarts, Frank, and Lesthaeghe, 1984），認為一個人口的總生育率（TFR）取決於五個決定因素：

$$TFR = C_m \times C_i \times C_a \times C_p \times C_c \times TF$$

其中 TF 為該人口之總生殖力（total fecundability），將會在五個因素運作下體現實際生育率，分別是已婚比例 (C_m)、哺乳期不孕率 (C_i)、流產比例 (C_a)、病理性不孕率 (C_p)、和避孕率 (C_c) 等。

Knodel, Chamrathirithron, and Debavalya (1987) 綜合歷來對於生育率決定因素的研究發現，以圖 2-2 呈現人口分析之生育模型範典如下：



Knodel, John, Aphichat Chamrathirong, and Nibhon Debavalya. 1987. *Thailand's Reproductive Revolution: Rapid Fertility Decline in a Third-World Setting*. Madison: University of Wisconsin Press.

圖 2-2：生育率決定因素之分析架構

過去，對於生育率決定因素的研究，除了援用中介變項模型，也經常結合 Easterlin (Easterlin, 1975; Easterlin and Crimmins, 1985) 的生育供需理論、或是 Becker (1981) 的新家戶經濟學，探討個人層次、家戶層次、乃至年輪效應 (cohort effect) 對於生育率的作用 (Easterlin, 1980)。

然而，從 1970 年代以後，一些國家的生育率不僅完成轉型，甚至，在低於替換水準後仍是持續下降。此種趨勢，已經無法藉由傳統生育理論加以理解，我們必須重新審視此一課題。所謂的「二次人口轉型」(second demographic transition) 理論，其實為此而來 (參見 Lesthaeghe, 2010)。Lesthaeghe 等人認為，在傳統人口轉型過程，生育率的下降或變遷，主要導因於社會經濟改變，然而，完成生育率轉型的社會，特別是歐洲社會，由於文化和理念價值的變遷，導致形成新式的人口行為，諸如單身生活、婚前同居、延後生育、非婚生育、或是高度婚姻解組等。簡單來說，世俗化和個人主義極致發展之下，個人的自我實現成為決定現代人行為的主要動機，徹底衝擊傳統的家庭制度與性別角色規範。

不過，二次人口轉型理論雖然成為解釋歐洲當代生育現象的主流觀點，對於超低生育率和非歐洲社會（特別是東亞）是否合適，卻是爭論不斷（Lesthaeghe, 2010）。有鑑於此，針對超低生育率社會，一些新的主張和論述開始出現。

首先，低生育率曾經一度被視為暫時的現象，主張現今過低的總生育率測量，只是因為生育步調（fertility tempo）扭曲的結果（Bongaarts and Feeney, 1998; Kohler, Billari, and Ortega, 2006; Rodriguez, 2006）。但是，主張生育步調扭曲生育率的樂觀看法，卻是隨著生育率持續下探，也受到很大質疑。其實，有些國家已經很久以前就苦難於低生育率，例如，德國在四十年前的生育率就低於替換水準；可是，多數國家遲至最近才開始採取對策已面對低生育率的負面後果。究其緣故，第一，提高生育的政策難免觸及種族主義和優生學的倫理和政治禁忌，而且，鼓勵生育的政策總是加壓「延攬國族生命」的重擔責任於婦女身上，必然遭受女權主義的挑戰。其次，永續發展的思維已經成為當代主流意識，鼓勵生育和永續之間的平衡有時將會衝突。當然，鼓勵生育的政策也會涉及公共移轉，所以，引發生與不生兩者之間人權和分配的衝突。此外，鼓勵生育政策必須結合企業才能達到效果，企業的社會責任意識倘若不足，根本上阻止政策推展。換言之，社會經濟環境、乃至於人口學術的思維，很久以來並不有利於各個低生育率國家推動提高生育的政策。然而，近來，長期過低生育率所導致的人口老化速度加劇，勞動力短缺和扶養依賴加重的夢魘浮現，各國政府不得不全力推展人口增殖的政策。

導致超低生育率的成因，Peter McDonald（2000, 2002, 2003, 2006, 2007, 2008）認為，後轉型社會，特別是東亞社會，兩股社會經濟變遷力量，非意圖地造成超低生育率後果，它們分別是社會自由主義（social liberalism）和經濟結構重整（economic restructuring）。這兩股力量，雖然提升個人的和經濟的生活品質，在不同文化和福利制度環境下，卻是衝擊家庭之形成與維繫——具體而言，一方面，這兩股力量提昇性別平等，給予女性走出家庭，獲得公領域的開放機會；可是，這些力量，同時也對兩性（不論男女）增加更多風險，必須在激烈的勞力市場中面對高度競爭。

兩性平等之下，女性可以在家庭以外領域獲得更多的自由與機會，然而，倘若職場無法提供工作與家庭平衡結合的友善環境，那麼，婚育的機會成本將大幅提高。更甚者，現代社會裡，女性較之男性可能遭遇更高的家庭解組風險，導致的結果，就是更為遲疑於結婚與生育。

全球化與高等教育擴張，提供年輕人口的經濟期待，另一方面，勞力市場的高度競爭與環節化，不論在工作所得、職業生涯發展、和就業穩定等各方面，造成極度異質分化。現今，處在高度不規則的競爭勞力市場裡，就業風險不斷攀升，導致趨避風險成為年輕世代的夢寐途徑——人力資本的投資與累積，就是趨避風險的最佳途徑。然而，人力資本的累積必然強化工作者與職場的連結，也就不利於經營家庭生活，所以，成家的選項在人力資本積累過程總是遭受擱置。

近來，對於東亞超低生育率國家的發展趨勢，更為雪上加霜的問題，就是瀰漫「逃避婚姻」（fright from marriage）的氛圍，年輕人口在無法成家的大環境下，往往選擇逃避婚姻一途。相對於西方社會，同居已經是種婚姻的替代形式（alternative from of marriage），同居固然普遍存在於東亞地區，卻是仍舊維持實質上的單身狀態（effective singlehood），更加惡化生育率下降。針對這種背景，Jones（2007）提醒，東亞國家在制定和發展人口增殖政策時，必須謹記幾個事實：

一、非婚生子率的比例微乎其微，所以，婚姻與生育的連結不只直接、更是密切，也就是說，東亞社會迥異於西歐和北歐。

二、延後結婚的確是由於延後或無意於育養子女的應對策略，然而，另外卻還存在許多因素左右著結婚的可能性。

三、婚配對象選擇的傳統規範，在東亞社會依舊存在，而且，透過婚姻而上升流動的所謂上嫁婚（hypergamy）思想還是濃厚。這樣的背景下，非志願的不婚現象將會普遍。

四、由於非志願的不婚將會造成可觀的非志願無子女後果，所以，

探討生育相關課題時，不能忽略此一群體而只關注已婚者。

五、由於「還沒準備好，現在不是時候」的態度拖延，將會產生相當數量的高齡產婦和高齡不孕問題，成為婦女健康和人口政策必須納入考量的標的。

六、即便是已婚夫婦，越來越多因素也會降低其育養子女的意願，包括就業不確定性、工作與家庭責任衝突、缺乏支持養育的政策服務、要求高品質下一代的思想、家務的性別分工、以及都市居住環境等等。

從 McDonald 和 Jones 的論述中可以發現，超低生育率的課題不但難解，更有可能持續更加惡化。事實上，Lutz, Skirbekk, and Testa (2006) 提出所謂「低生育率陷阱」(the low-fertility trap) 假設，認為歐洲的少子女化和遲育問題，未來可能變得更加惡化，而非一線曙光。析言之，雖然多數工業化國家在 1970 年代即出現低於替換水準的生育率 (below-replacement fertility)，人口學家普遍認為這是一個人口轉型過程中的正常現象，而且，相信任何一個最終將會轉型朝向定常化發展 (Vallin, 2006)。更甚者，直到最近，聯合國的人口推計仍是主張，各國的生育率水準未來將會穩定維持在 $TFR=2.1$ 人這個魔術數字 (Vallin and Caselli, 2006; United Nations, 2004)。然而，到了 1990 年代，陸續不少國家開始出現前所未有的超低生育率水準，於是引發學者審思定常人口是否為人類社會的發展目標。就在此時，部分學者也呼籲重新檢視年輪生育 (cohort fertility) 與時期生育 (period fertility) 的關係，其中，Bongaarts and Feeney (1998) 在 Norman B. Ryder (1964) 的古典方法基礎上提出重要的論文，其指出當今所觀測之較低的時期生育率，乃是育齡階段之年輕年輪改變生育步調、集體延後生育年齡所致。此一生育數量與步調之關係，頓時成為人口生育研究的熱門課題，話題延燒十餘年 (Frejka and Sardon, 2004; Sobotka, 2004; Goldstein, Sobotka, and Jasilioniene, 2009)。

年輕年輪之生育步調改變導致時期生育數量減少的關係，不僅促使人口學家忽視生育率持續下降的可能性，更造成部分國家的政府部門樂觀相信，一旦年輕年輪在其稍後人生階段即時補救生育，屆時生育率將會回升。然而，即便

到了近年，此一「生育率復原」(fertility recuperating)的希望曙光未現，但見生育率持續一路下滑。

Peter McDonald 認為，一旦某一人口的生育率降低於 $TFR=1.5$ 人的門檻之後，就會非常困難於促使生育率回升 (McDonald, 2007, 2008)，甚至，力挽狂瀾反轉生育率的可能性微乎其微。Lutz and Skirbekk (2005) 進一步指出，超低生育率下的人口，不僅不能奢望「生育率復原」；反之，必須擔憂低生育率將是惡性循環，不斷輪迴迫使生育率一路探底——除非國家強力透過政策介入干預，否則「一發不可收拾」。對於這個危機現象，Lutz, Skirbekk, and Testa (2006) 提出「低生育率陷阱」的理論假設，論述其發展過程。

Lutz, Skirbekk, and Testa 以圖 2-3 呈現低生育率之所以形成陷阱，而導致惡性循環的過程。首先，對於生育的測量，一般常用年輪生育率、時期生育率、與出生數，雖然三者互相關連，仍是存在差異，而且，低生育率之所以是人口發展的困境，乃因出生數不斷減少，直接左右一個人口的規模與變遷。出生數當然反映時期生育率，不過，出生數同時也取決於人口規模與結構——而此人口年齡結構乃是過去歷史的生育、死亡、和遷移動力結果，其獨立、無關於當代的生育率。因此，低生育率社會的焦點應該置於出生數（或者是標準化的粗出生率）。

LFT-1人口慣性機制、LFT-2社會學效應、LFT-3經濟效應

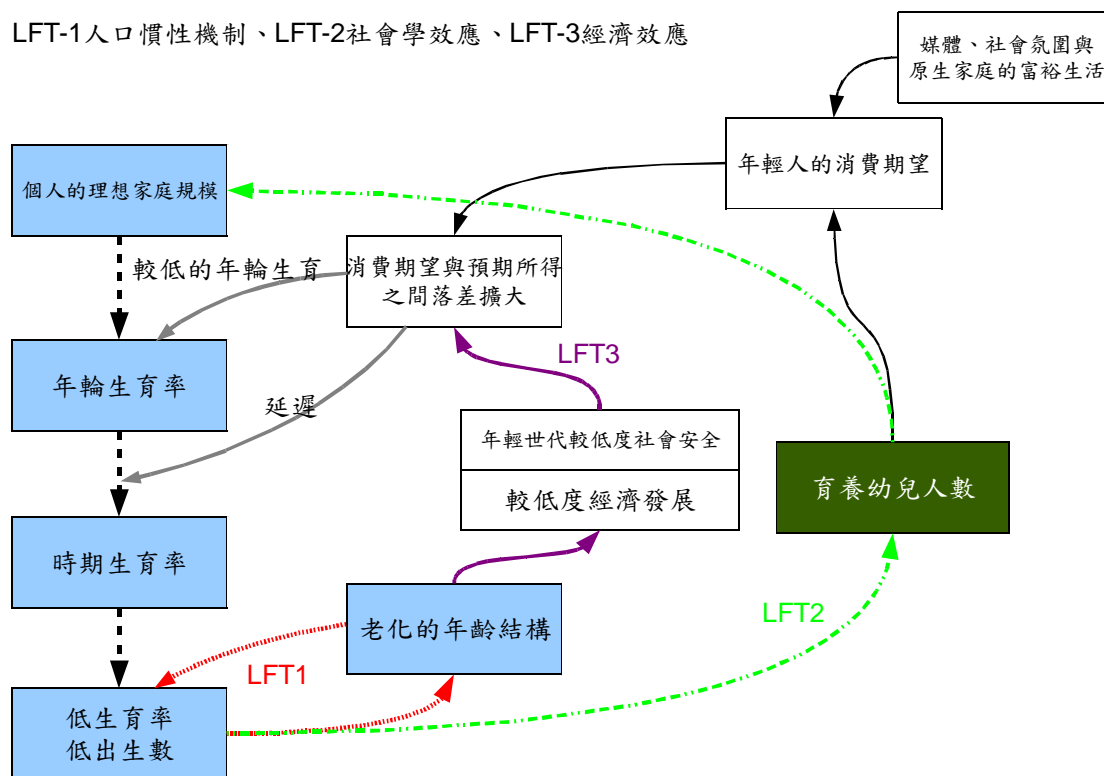


圖 2-3：「低生育率陷阱」

資料來源：Lutz, Wolfgang, Vegard Skirbekk, and Maria Rita Testa. 2006. "The Low Fertility Trap Hypothesis. Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe." *Vienna Yearbook of Population Research* 2006:167-192.

在圖 2-3 中出現的第一個機制是人口慣性作用，尤其是負向的慣性效應（negative momentum）。由於過去、長期的低出生數，一段時間之後，導致年輕育齡人口規模不斷萎縮，造成下一世代的出生數減少，不斷循環之下，即使是維持相同生育率水準，出生數也會日益減少。更甚者，出生數減少的後果，就是人口結構老化加速，又將觸發其他的社會經濟效應。

負向人口慣性效應的趨勢，不僅發生在歐洲，臺灣的問題也是嚴重。最近一項研究指出（陳信木、林佳瑩，2010），倘若未來每年出生數可以維持在 2009 年水準，臺灣人口穩定發展至定常化時，人口規模將會較之現今減少 25%；當然，如果可以瞬間提升生育率至替換水準而穩定化成長，定常人口的規模則可以再增加 8%。

理想生育子女或是家庭規模，長久以來就被證實是決定生育水準的重要因

素（參見陳肇男、孫得雄、李棟明，2003）。過去，類似臺灣發生生育轉型的社會，政府透過政策投入，加上社會經濟變遷，促使理想子女數下降，進而改變生育率。理想子女數不但是社會規範的產物，也是個人在社會化過程所形塑的價值及偏好。在低生育率社會裡，由於原生家庭的出生數規模很小，換言之，成長在育養少數幼兒的家庭，形成個人的理想化子女數較少，於是產出更低的實際生育數。更甚者，理想子女數並非終生不變的價值，事實上，隨著育齡前進，一旦兌現理想子女數的可能性降低，其理想家庭規模也會修正下調。

至於低生育率惡性循環的第三個因素，乃是經濟學家 Easterline 的效應——相對所得水準決定生育率。每一個人在社會化過程，將會從原生家庭內化某一消費期望水準（反應上一代的所得水準），然後，成年生活中，經濟發展與景氣條件形成預期所得水準，兩者之間的落差愈大，愈有可能延後其生育時間、同時也減少其生育數量。不幸地，由於低生育率導致人口老化，進而增加社會安全支出、提高人口扶養依賴負擔，並且減少消費再導致經濟發展停滯，於是，世代之間的相對所得水準落差將會不斷擴大。

由此可見，一旦人口經歷低生育率之後，不可避免地將會不斷強化負向人口慣性效應，導致理想子女數逐漸下降，最終，老化的人口結構下，世代之間的相對所得水準落差加大。這些作用，進一步促使生育率下滑，不斷惡性循環，因此，形成陷阱與困境。

第三節 臺灣女性婚育現況與態度意願

眾所周知，過去三十年間，臺灣完成生育轉型，女性的婚育行為與生命歷程劇烈變遷，特別是年輕女性在近年的變化更加顯著。表 2-1 數據比較 2005-2010 年的五年期間之兩性人口的婚姻狀況變化，整體而言，婚姻解決的趨勢並未明顯改變（喪偶比重下降，反映兩性死亡風險減少，至於離婚率雖有增長，因為再婚率也同時上升，所以，離婚人口比重並未顯著上揚），然而，未婚和有偶兩者的比重卻是劇烈改變。不論兩性，在目前的主要婚育年齡階段，即 25-29 歲和 30-34 歲，表 2-1 的數據顯示，在 2005-2010 的短暫五年之間，未婚人

口的比例就增加近十個百分點。

表 2-1 的數據反映臺灣的婚姻盛行率正在明顯下降，這種現象在區域之間的變遷尤其嚴重。表 2-2 進一步比較各縣市在 2010 年的育婚人口之未婚者百分比—整體來看，女性未婚比重的縣市之間差異遠大於男性的差異。就 25-29 歲的女性來說，臺灣整體之未婚比例是 70.09%，可是縣市之間的差異高達 21%—新竹縣僅 58.43%，臺北市則高至 79%。同樣地，30-34 歲組的未婚比例，也是呈現巨大縣市差異，較低者小於四分之一，高者則超過四成。除此之外，若干縣市的女性即使到了 45-49 歲，仍有超過一成未婚。

表 2-1：2005-2010 年臺閩地區年底人口婚姻狀況百分比分布按五歲年齡組分

單位：%

年齡組	未婚	有偶	離婚	喪偶	未婚	有偶	離婚	喪偶
	2005 年男性				2010 年男性			
15-19	99.88	0.11	0.01	0.00	99.93	0.07	0.01	0.00
20-24	96.93	2.69	0.38	0.00	98.12	1.63	0.25	0.00
25-29	78.19	19.46	2.33	0.02	85.15	13.23	1.61	0.01
30-34	43.30	50.95	5.67	0.08	54.06	40.71	5.18	0.05
35-39	22.21	69.28	8.30	0.21	29.01	61.54	9.29	0.16
40-44	13.48	76.56	9.55	0.41	17.79	70.00	11.87	0.34
45-49	8.90	80.25	10.07	0.79	12.01	74.77	12.54	0.67
50-54	5.84	83.32	9.43	1.41	8.24	78.38	12.15	1.23

年齡組	未婚	有偶	離婚	喪偶	未婚	有偶	離婚	喪偶
	2005 年女性				2010 年女性			
15-19	99.29	0.65	0.06	0.00	99.62	0.34	0.04	0.00
20-24	90.48	8.30	1.18	0.04	94.42	4.81	0.75	0.02
25-29	61.23	34.45	4.12	0.19	70.09	26.16	3.59	0.16
30-34	28.67	63.42	7.36	0.55	37.22	54.90	7.42	0.46
35-39	15.92	73.34	9.51	1.24	21.86	66.49	10.61	1.04
40-44	10.25	76.28	10.89	2.58	14.59	70.74	12.61	2.06
45-49	7.10	76.89	11.14	4.87	9.92	72.79	13.31	3.98
50-54	5.60	76.23	9.41	8.76	6.93	73.31	12.71	7.06

資料來源：內政部，2005 年及 2010 年《中華民國人口統計年刊》。

表 2-2：2010 年底各縣市育齡人口未婚者百分比按五歲年齡組分

單位：%、歲

縣市	合計	年齡組							SMAM (歲)
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
<u>女性</u>									
總計	46.18	99.62	94.42	70.09	37.22	21.86	14.59	9.92	30.77
新北市	49.55	99.71	95.73	73.75	40.30	27.92	17.37	10.82	31.61
宜蘭縣	43.91	99.28	92.68	67.62	35.84	18.16	11.38	7.93	30.33
桃園縣	42.65	99.55	93.75	64.52	29.79	15.72	10.56	7.16	29.83
新竹縣	38.18	99.40	92.12	58.43	23.14	12.45	8.55	5.90	28.95
苗栗縣	41.56	99.45	92.68	63.46	30.97	16.78	10.67	6.66	29.92
彰化縣	43.23	99.48	92.44	65.31	34.17	18.70	11.09	6.75	30.31
南投縣	43.04	99.14	91.48	65.62	34.75	19.74	12.79	8.26	30.24
雲林縣	39.71	99.37	92.16	64.01	33.84	17.87	11.70	6.85	30.22
嘉義縣	40.02	99.47	92.11	63.99	34.17	18.09	11.38	6.55	30.23
屏東縣	43.17	99.43	92.19	67.89	37.58	19.85	12.79	7.60	30.69
臺東縣	39.59	98.97	89.80	66.50	37.27	19.98	13.06	7.24	30.43
花蓮縣	43.60	99.02	91.56	68.27	39.54	20.44	13.78	9.25	30.61
澎湖縣	43.43	99.65	92.98	64.88	33.83	18.78	14.25	9.92	30.08
基隆市	46.59	99.68	94.62	73.88	40.86	22.95	15.64	11.29	31.12
新竹市	42.56	99.72	93.98	62.42	27.26	15.66	12.01	9.18	29.30
臺中市	46.50	99.70	94.51	69.06	35.08	18.86	12.44	8.45	30.51
嘉義市	48.45	99.81	95.24	71.66	37.81	19.98	13.96	10.34	30.68
臺南市	46.10	99.73	95.11	70.88	38.75	21.53	13.82	9.07	31.00
臺北市	54.12	99.88	97.53	79.90	44.44	26.75	20.95	17.16	31.53
高雄市	47.03	99.71	94.92	72.65	40.86	23.79	15.65	10.41	31.30
金門縣	44.87	99.62	95.33	66.70	32.97	17.38	13.33	7.49	30.51
連江縣	32.42	99.66	97.59	74.60	33.51	15.43	8.70	5.18	31.01

表 2-2：2010 年底各縣市育齡人口未婚者百分比按五歲年齡組分（續）

單位：%、歲

縣市	合計	年齡組							SMAM (歲)
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
<u>男性</u>									
總計	55.32	99.93	98.12	85.15	54.06	29.01	17.79	12.01	33.09
新北市	56.77	99.94	98.56	87.31	56.72	30.23	18.65	11.92	33.54
宜蘭縣	54.56	99.83	97.58	82.88	52.46	27.93	16.06	10.50	32.80
桃園縣	52.90	99.91	97.83	82.31	48.31	24.68	14.48	9.18	32.53
新竹縣	49.35	99.90	97.51	80.01	44.47	20.46	12.69	8.85	31.84
苗栗縣	53.73	99.88	97.49	81.38	50.01	25.94	16.08	10.24	32.55
彰化縣	54.39	99.88	97.20	81.28	49.55	25.56	14.67	9.52	32.49
南投縣	54.70	99.83	96.92	81.69	52.13	29.34	17.25	11.69	32.74
雲林縣	50.97	99.91	97.38	80.52	49.01	25.00	14.75	10.21	32.31
嘉義縣	52.18	99.93	97.13	81.66	50.84	27.54	17.25	12.32	32.49
屏東縣	55.57	99.86	97.32	83.58	55.23	31.00	19.59	14.26	32.97
臺東縣	58.08	99.85	96.53	82.45	57.95	38.04	27.76	22.18	33.07
花蓮縣	58.01	99.83	96.70	84.14	58.65	35.53	23.80	18.11	33.18
澎湖縣	54.81	99.97	98.07	83.47	52.77	29.83	18.78	14.48	32.75
基隆市	57.44	99.93	98.31	87.89	58.81	33.82	21.62	15.21	33.62
新竹市	51.02	99.95	98.14	82.79	46.96	22.88	14.75	10.22	32.21
臺中市	54.89	99.94	98.12	83.75	50.90	26.40	15.33	9.74	32.82
嘉義市	56.74	99.95	98.47	86.48	55.75	29.41	17.56	13.31	33.14
臺南市	56.23	99.95	98.47	86.36	55.62	30.55	18.75	12.97	33.32
臺北市	57.27	99.98	99.22	90.97	60.17	32.64	20.83	14.48	33.91
高雄市	56.82	99.94	98.47	87.32	57.87	32.45	19.86	13.52	33.61
金門縣	50.57	99.97	98.34	81.28	46.03	23.52	13.94	7.82	32.48
連江縣	49.34	100.00	98.91	85.14	53.01	23.22	15.71	7.42	33.01

資料來源：內政部，2010 年《中華民國人口統計年刊》。

總之，表 2-2 數據再次驗證，臺灣現今已從傳統的普遍成婚（universal marriage）轉型，婚姻生活已經未必就是生命歷程的歸宿。表 2-2 另外引用聯合國普遍使用之 SMAM 數值（singulate mean age at marriage），反映跨越世代之平均初婚年齡——各縣市之 SMAM 數值皆是偏高，男性在 32-33 歲左右，而女性也有 29-31 歲左右——其中，以新竹縣而言，雖然各年齡組的未婚者即使比重顯著較少，其 SMAM 值也高達 28.95 歲（女性）。

表 2-3：15 歲以上已婚女性之平均初婚年齡按教育程度分

單位：歲

年別	平均	教育程度						
		不識字 及自修	國小	國中	高中	高職	專科	大學 以上
1979	21.10	20.60	20.90	21.41	22.64	22.81	24.01	24.71
1980	21.23	20.61	21.05	21.47	22.68	22.98	24.04	25.01
1981	21.18	20.44	20.94	21.49	22.91	23.06	24.05	25.23
1982	21.23	20.38	21.02	21.55	22.77	22.96	24.26	25.09
1983	21.24	20.33	21.02	21.37	22.90	23.03	24.43	25.14
1984	21.34	20.48	20.98	21.41	23.19	23.03	24.73	25.20
1985	21.31	20.41	20.98	21.34	23.15	22.98	24.61	25.52
1986	21.31	20.35	20.94	21.36	23.03	22.96	24.35	25.47
1987	21.52	20.46	21.07	21.48	23.24	23.22	24.57	25.57
1988	21.65	20.56	21.19	21.59	23.16	23.24	24.51	25.76
1990	21.88	20.74	21.25	21.63	23.28	23.34	24.98	25.92
1993	22.03	20.53	21.16	21.84	23.58	23.51	25.11	26.03
2000	22.71	20.61	21.51	22.27	23.77	23.74	25.61	26.83
2003	22.97	20.63	21.41	22.22	23.89	23.89	25.83	26.79
2006	23.25	20.75	21.50	22.36	24.02	23.99	25.93	26.91
2010	23.66	20.86	21.47	22.39	23.92	24.21	26.14	27.28

附註：本表所指平均初婚年齡，係指 15 歲以上已婚女性其初次結婚時之平均年齡；而與「內政部臺閩地區人口統計」中各年內初次結婚者之平均年齡不同。

資料來源：行政院主計處「2010 年婦女婚育與就業調查」。

臺灣的初婚年齡上升，毫無疑問，主要與教育程度普遍提高密切關聯——特別是就學期間不宜結婚的規範仍是相當謹嚴盛行，而且，過去二十年間高等教育擴張迅速，更是促成初婚年齡延後——表 2-3 數據顯示，15 歲以上已婚者之平均初婚年齡大幅延後，大學以上教育程度者，二十年期的初婚年齡延後將近三歲。

不過，初婚年齡的延後對生育率的影響，恐怕仍不及初婚盛行率的下降。現在，我們以總初婚率¹（total first marriage rate）反映過去四十年的初婚盛行率變遷，從圖 2-4 可以看到，臺灣從 1980 年代開始，兩性的總初婚率即從九成開始下降，不過，即使到了 2002 年，總初婚率仍可維持在七成，可是，2003 年則又開始顯著下降，甚至在 2009 年大約五成——2010 年則又回升至六成。

總初婚率（次／人）

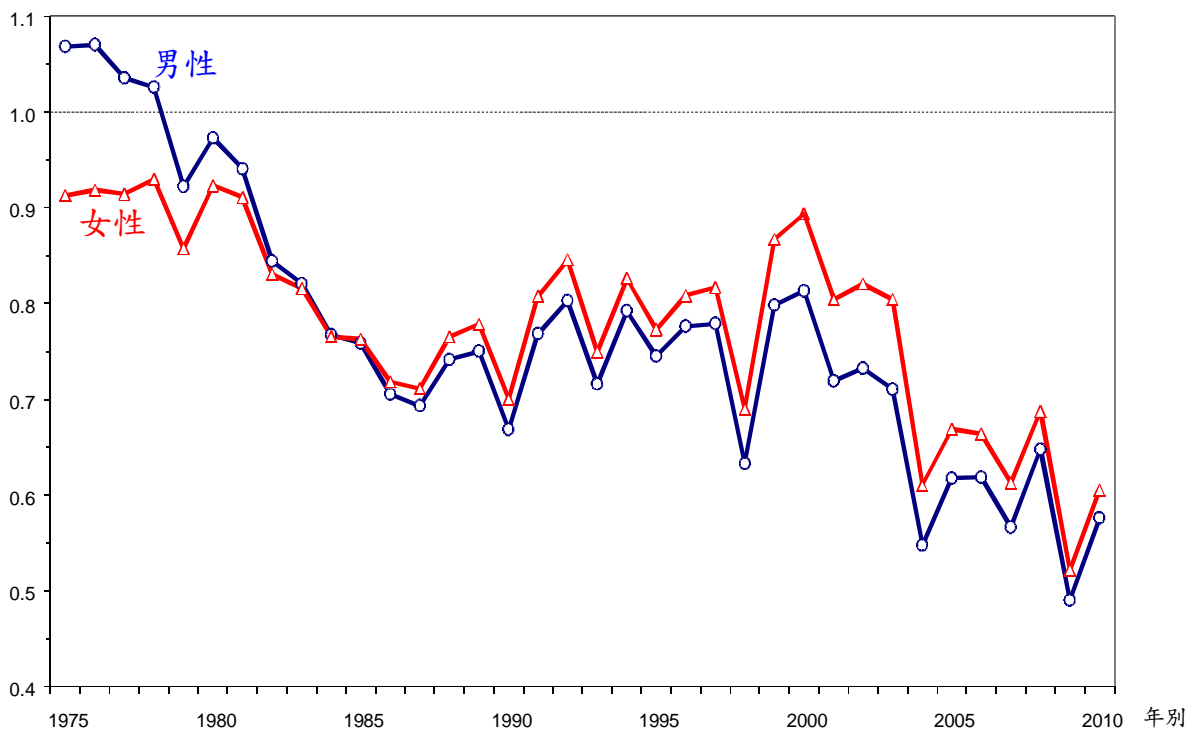


圖 2-4：1971-2010 年臺灣地區總初婚率

¹ 總初婚率是個類比總生育率的測量指標，係總和各年齡組之初婚率而成，假定一個複合性年輪（synthetic cohort），倘若生命歷程經歷當前之各年齡組初婚率，則終其一生將會最終初婚者之比例。

$$TFMR = \sum_{x=15}^{49} f_x$$

其中， f_x 為 x 年齡組之初婚率。

當然，就如 Peter McDonald 強調，東亞社會裡，現在婚育兩者之間已經不存在因果關係（即結婚然後生育），低生育率總是結合低初婚率，反映家庭態度價值變遷。以目前總初婚率 0.605 而言，代表約近四成女性仍是單身未婚，如果檢視之結婚意願，發現結果不是樂觀。表 2-4 呈現未婚女性（20-49 歲）的結婚意願，整體而言，僅 44% 明確想要結婚，同時也有 15% 明確不願結婚—隨著年齡增加，倘若仍是未婚，其結婚意願顯著下降。另外，表 2-4 數據當中，特別值得注意者，教育程度較低且目前未婚者，不想結婚的意願明顯上升，以國中教育目前未婚者而言，57% 不想結婚，高中職教育者則 28%。表 2-4 數據同時也傳達另一重要訊息，未婚者中約有四成的結婚意願模糊不確定，取決於主客觀的條件。

表 2-4：未婚婦女結婚意願之百分比

	完訪樣本數	想	不想	很難說，不一定
合計	1424	44.43	15.81	39.76
年齡				
20-24 歲	609	52.81	7.37	39.82
25-29 歲	410	49.64	8.51	41.85
30-34 歲	209	38.10	20.28	41.62
35-39 歲	109	32.07	26.67	41.26
40-44 歲	51	18.65	45.17	36.18
45-49 歲	36	8.97	71.74	19.30
教育程度				
小學	8			
國中	33	8.91	56.84	34.25
高中職	278	29.60	28.28	42.12
大專	988	49.20	10.68	40.12
研究所及以上	117	55.67	10.42	33.92
居住地區				
區	565	44.91	15.41	39.68
市	471	43.62	17.13	39.24
鎮	151	44.56	13.02	42.42
鄉	237	44.77	15.95	39.28

資料來源：行政院衛生署國民健康局，2011，《第十次家庭與生育力調查報告》。

表 2-5 進一步呈現目前未婚者之未婚原因——沒有適合對象和欠缺經濟基礎兩者，最為突顯。以「沒有適合對象」此一原因來說，整體上，45.7%的未婚者是因為如此，隨著年齡增加，倘若未婚更是如此——30 歲以後尚未結婚者，超過七成是因為沒有合適對象。同樣地，約有 44.4%的未婚女性是因為欠缺經濟基礎而尚未結婚，特別是較為年輕的未婚者更是如此。最後，表 2-5 也顯示，30 歲以後尚未結婚的女性，超過兩成是因為工作忙碌所致。至於一般認為，未婚女性是因為「欠缺交友管道」和「沒有時間交友」所致未婚，從表 2-5 數據來看，並非關鍵重要。

表 2-5：未婚婦女目前尚未結婚之主要原因（複選）

單位：人、%

原因	合計	年 齡					教 育 程 度		
		20-24 歲	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	高中職	大專	研究所
完訪樣本數	1424	564	375	166	80	28	206	894	106
還沒有遇到合適的對象	45.66	29.51	44.45	70.18	78.97	74.38	49.02	44.88	42.12
還沒有經濟基礎	44.44	58.20	47.36	22.77	20.24	3.47	43.46	45.66	40.36
尚未達適婚年齡	22.41	42.15	12.25	1.73	0.00	0.00	14.98	26.17	9.60
尚未完成學業	20.81	40.29	9.66	1.55	0.00	0.00	4.17	23.10	37.71
大環境不佳或對未來不確定	12.82	9.26	16.06	16.11	9.57	22.28	17.54	12.08	8.36
工作忙碌	11.52	4.18	14.47	19.51	20.22	25.99	12.92	11.09	14.41
沒有時間交朋友或結婚	2.79	0.69	2.36	6.85	7.77	6.68	4.02	2.29	5.02
缺乏交朋友的管道	2.46	0.54	1.29	6.38	6.22	6.82	4.51	2.13	0.00
家人反對	1.21	1.66	0.24	0.92	2.21	3.35	2.00	1.10	0.78
自覺條件太差	0.94	0.51	0.55	1.87	2.27	3.47	2.09	0.66	0.00
對方還沒服完兵役	0.89	1.31	1.06	0.00	0.00	0.00	0.94	0.89	0.89
對方還未答應	0.77	0.18	1.41	0.68	0.00	5.43	0.46	0.84	0.95
其他	7.91	4.98	10.90	9.68	12.17	6.68	11.16	7.12	7.34

註：45 歲以上和國中以下完訪樣本數過少不列入本表計算。

資料來源：行政院衛生署國民健康局，2011，《第十次家庭與生育力調查報告》。

上文指出，Peter McDonald 認為，東亞社會裡，社會自由主義和經濟結構重整兩者，導致低生育率和低婚姻盛行率，這個主張，可以從表 2-5 數據得以證實。近年教育擴張迅速，許多研究發現，女性所獲效益遠大於男性，因此，婚姻市場當中，女性擁有之結婚資本條件明顯成長，相對而言，男性在教育與勞力市場領域的婚育資本條件成長則是較為有限，因此導致女性出現學者所謂「高處不勝寒」效應。所以，表 2-5 得知，多數未婚女性是因為沒有合適對象導致目前未婚。另外，表 2-5 也顯示，在 30 歲之前尚未結婚的原因，欠缺經濟基礎則是非常關鍵。

最近，許多有關低生育率國家的研究顯示，雖然各國在過去二、三十年間的生育率下降幅度很大，理想子女數的減少卻是有限。表 2-6 比較臺灣歷次的 KAP 調查發現，我們可以看到，從 1980 年代以來，雖然理想子女數逐漸減少，其幅度不大，其實到了 2008 年，已婚女性的理想子女數仍有 2.12 人，而且，不論結婚與否，兩者之間的理想子女數差距不大（參見表 2-7）。除此之外，即使年輕的世代，以 1980 年代後期出生者來說，理想子女數仍高達 1.98 人。

表 2-6：歷年已婚婦女偏好理想子女數按年齡別分

單位：人									
年齡組	1965	1970	1976	1980	1985	1992	1998	2004	2008
20-24	-	-	-	-	-	2.30		1.95	1.94
22-24	3.7	3.6	2.7	2.6	2.3	-	2.30	-	-
25-29	3.8	3.6	2.7	2.7	2.5	2.33		2.06	1.97
30-34	4.0	3.8	3.0	2.9	2.6	2.44	2.45	2.04	1.98
35-39	4.3	4.1	3.2	3.1	2.9	2.55		2.13	2.06
40-44	-	-	-	-	-	2.73	2.79	2.21	2.18
45-49	-	-	-	-	-	-		2.30	2.30
50-59	-	-	-	-	-	-	3.13	-	-
total	4.0	3.8	2.9	2.8	2.6	2.49	2.66	2.16	2.12

備註：1998 年 157 位(5.6%)受訪者與 2004 年 104 位(3.8%)受訪者表示順其自然，未列入計算。

資料來源：國民健康局歷次家庭與生育力調查報告、Thornton & Lin (1994), p.279, Table11.8。

表 2-7：婦女實際生育子女數與理想子女數

單位：人

	已 婚 婦 女			未 婚 婦 女		合 計	
	平均	平均	平均	平均	平均	平均	平均
	活產數	實際子女數	理想子女數	活產數	理想子女數	活產數	理想子女數
合計	2.01	2.03	2.12	0.01	1.94	1.28	2.05
年齡							
20-24 歲	1.02	1.02	1.94	0.01	1.98	0.07	1.98
25-29 歲	1.26	1.28	1.97	0.01	1.91	0.50	1.93
30-34 歲	1.54	1.57	1.98	0.03	1.86	1.07	1.94
35-39 歲	2.01	2.06	2.06	0.01	1.88	1.64	2.03
40-44 歲	2.24	2.26	2.18	0.04	2.04	2.00	2.17
45-49 歲	2.51	2.53	2.30	0.02	1.95	2.30	2.27
教育程度							
小學	2.73	2.73	2.37	0.00	1.83	2.60	2.35
國中	2.50	2.56	2.14	0.10	1.78	2.32	2.12
高中職	2.06	2.08	2.11	0.05	1.83	1.63	2.05
大專	1.52	1.54	2.07	0.00	1.97	0.65	2.01
研究所及以上	1.34	1.36	2.09	0.00	1.98	0.54	2.03
居住地區							
區	1.85	1.88	2.12	0.01	1.92	1.04	2.03
市	1.93	1.96	2.12	0.02	1.95	1.24	2.06
鎮	2.18	2.19	2.09	0.01	1.91	1.53	2.04
鄉	2.21	2.25	2.15	0.04	1.96	1.59	2.09

資料來源：行政院衛生署國民健康局，2011，《第十次家庭與生育力調查報告》。

至於表 2-7 中理想子女數與實際子女數的差距，可能原因有二：其一是尚未完成生育，另一則是無法兌現理想子女數——特別是年輕世代出現極高比例未婚、同時也未養育子女。以 2008 年 35-39 歲的女性而言，此一階段幾近完成主要生育，我們可以看到，已婚女性來說，理想子女數（2.06 人）與實際女數（2.06 人）等同，可是，以全體 35-39 歲女性而言，兩者卻是 2.03 人（理想）與 1.64 人（實際）之別。

表 2-8：婦女認為最理想之平均生育年齡

	單位：人、歲、歲								
	已 婚 婦 女			未 婚 婦 女			合 計		
	完訪	最早	最晚	完訪	最早	最晚	完訪	最早	最晚
	樣本數	平均年齡	平均年齡	樣本數	平均年齡	平均年齡	樣本數	平均年齡	平均年齡
合計	2850	25.05	31.06	1422	25.25	31.60	4272	25.12	31.26
年齡									
20-24 歲	53	23.35	30.18	609	24.72	31.36	662	24.63	31.28
25-29 歲	319	24.60	30.80	410	25.50	31.36	729	25.15	31.14
30-34 歲	567	25.02	31.01	208	25.52	31.69	775	25.17	31.22
35-39 歲	566	25.14	31.32	109	25.47	31.92	675	25.20	31.43
40-44 歲	665	25.19	31.07	51	25.85	32.63	716	25.27	31.25
45-49 歲	680	23.35	30.18	35	26.62	33.35	715	25.27	31.25
教育程度									
小學	233	24.36	30.34	8			241	24.45	30.57
國中	487	24.56	30.73	33	24.07	31.45	520	24.52	30.79
高中職	1196	25.02	30.90	278	25.23	31.34	1474	25.06	31.00
大專	845	25.55	31.55	987	25.29	31.60	1832	25.40	31.58
研究所及以上	89	25.20	32.31	116	25.24	31.98	205	25.23	32.11
居住地區									
區	856	25.36	31.26	564	25.24	31.80	1420	25.31	31.50
市	886	25.10	31.31	471	25.32	31.44	1357	25.18	31.36
鎮	401	24.93	30.81	151	25.35	31.65	552	25.06	31.07
鄉	707	24.65	30.61	236	25.06	31.40	943	24.77	30.84

資料來源：行政院衛生署國民健康局，2011，《第十次家庭與生育力調查報告》。

表 2-6 與表 2-7 呈現理想子女數與實際子女數的比較。現在，我們進一步觀察理想生育年齡的差異——仔細檢視表 2-8 可以發現，不論結婚與否、不論出生世代差異如何，各種群體之女性認知的理想生育年齡，幾乎完全一致——最早是 25 歲，最晚是 31 歲。換言之，年齡、出生世代、教育程度、和居住地等因素，不論差異如何，女性認知的理想生育年齡並不存在差異。

所以，綜合以上的比較可以總結，現在，初婚盛行率明顯降低，女性總初婚率僅 0.6 左右，更甚者，尚未結婚的女性當中，具有明確結婚意願者僅約四

成。不過，不論結婚與否，我們同時也看到，理想子女數與理想生育年齡並未明顯差異。換言之，當前臺灣社會裡，對於生育的文化態度與規範價值，依然存在不變，只是，文化的理想並沒有在實際生活中兌現。

第四節 勞動力參與和生育率的關連

臺灣從 1950 年代後期到 1980 年代初期，在一個世代內完成生育轉型，生育率從自然生育水準下降至替換水準，許多的研究指出（例如，Freedman, Chang, and Sun, 1994; Freedman, Chang, Sun, and Weistein, 1994; Sun, 1991），初婚年齡、教育程度、勞動力參與、和家庭計畫等，乃是生育率轉型的最重要因素。上文分析中已經看到初婚變遷，同時也可以觀察教育程度對於初婚的影響，在此，我們進一步檢視勞動力參與和生育之關連。

傳統上，對於生育轉型的研究不斷發現，在許多國家裡，女性參與勞動乃是促進女性降低生育水準的重要因素；然而，晚近的低生育率研究卻是顯示，在低生育率國家裡，女性勞動力參與率和生育率卻是存在正向關連——換言之，一個國家的勞動力參與率越高，則其生育率越高。

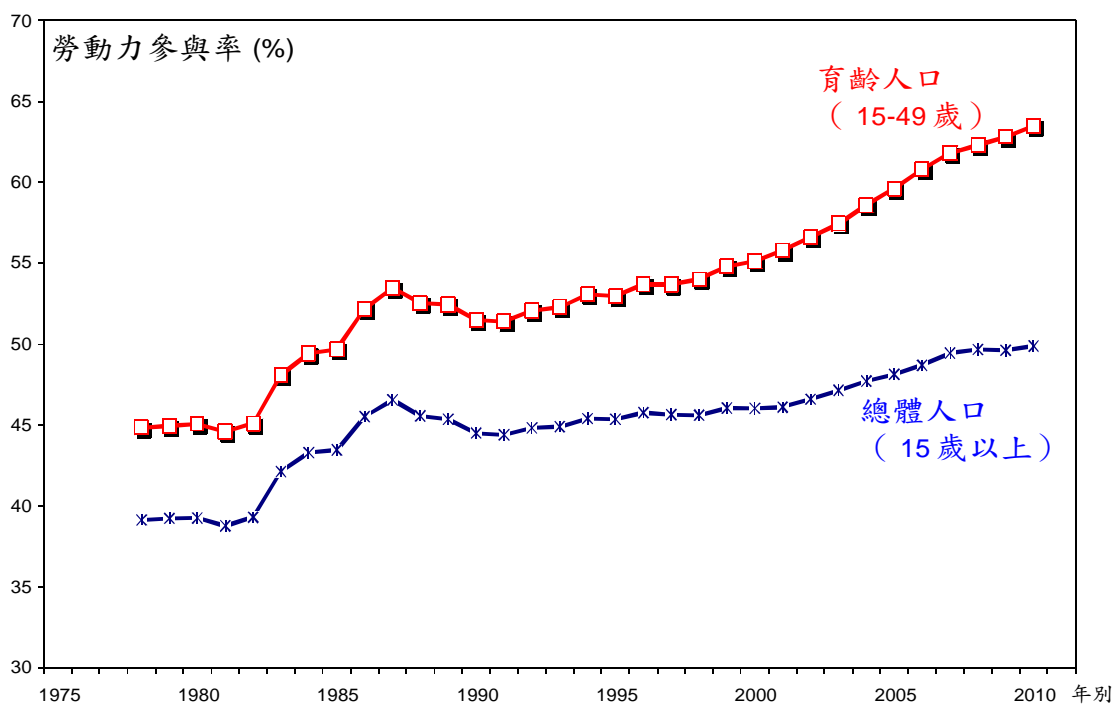


圖 2-5：1978-2010 年女性全體人口和育齡婦女勞動力參與率

圖 2-5 顯示，過去三十餘年間，臺灣女性的勞動參與率不斷提高，從 1970 年代不及 40% 上揚至今幾近 50%。其中，育齡人口（15-49 歲）的女性勞動力參與率的增幅更是驚人，從 45% 增加至 65% 左右。

育齡女性的勞動力參與率巨幅成長，並非一致性發生在所有年齡組間——從圖 2-6 可以看到，30 歲以後女性的勞動力參與率成長趨勢一致，可是，30 歲以下的模式卻是很大差異。首先，15-19 歲的參與率巨幅下滑，反映中等教育幾近完全的就學率；20-24 歲女性在 1990 年代前，勞動參與率不斷上升，可是，在 1990 年代開始顯著下降，這可以歸因於高等教育的大幅擴張。最後，我們可以發現，25-29 歲組女性雖是主要的婚育階段，其勞動力參與率卻是所有女性年齡組中最高者，現在，超過八成的 25-29 歲女性參與勞動。

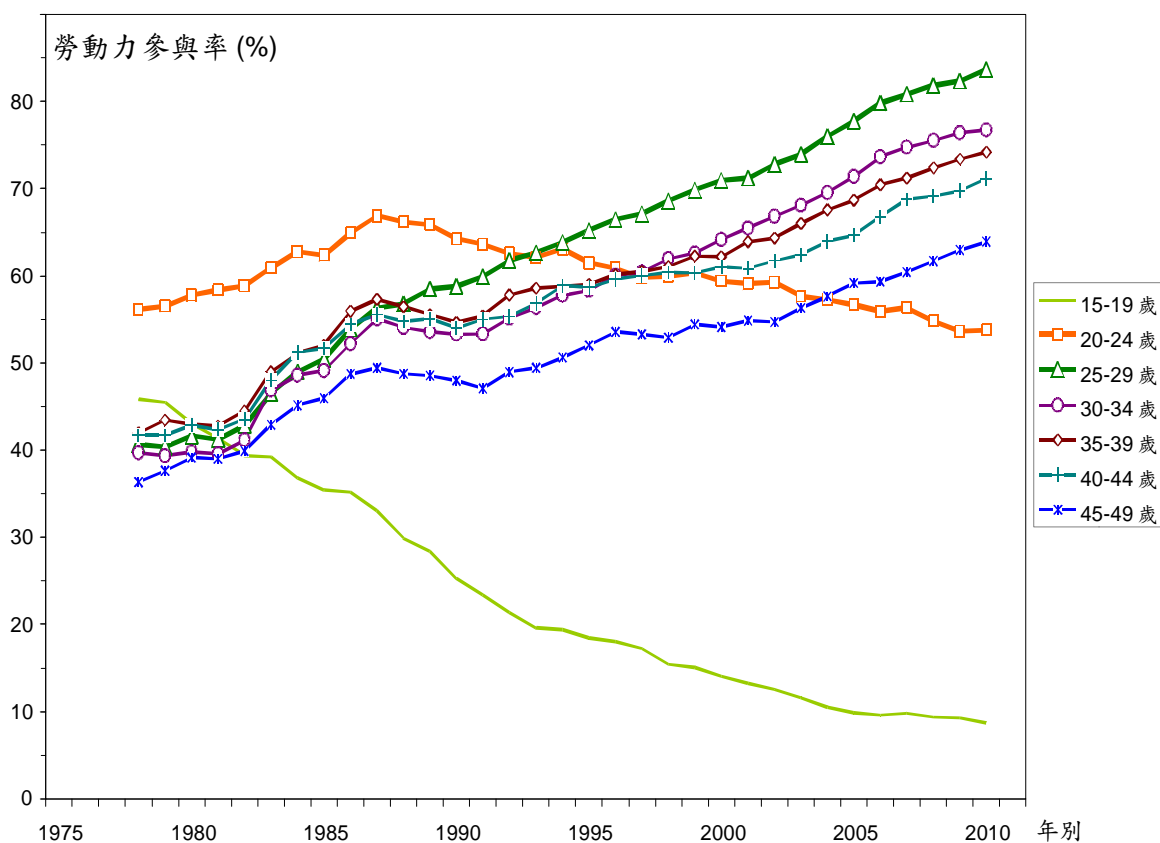


圖 2-6：1978-2010 年育齡婦女勞動力參與率按五歲年齡組分

表 2-9：1980-2010 年臺閩地區各縣市育齡婦女總生育率

單位：‰

縣市	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
總計	2515	1880	1810	1775	1680	1400	1340	1235	1180	1115	1115	1100	1050	1030	895
臺北縣	2580	1845	1800	1670	1480	1245	1170	1080	1045	990	1005	995	970	960	815
宜蘭縣	2615	1925	1885	1940	1725	1465	1380	1285	1210	1150	1115	1070	1035	1040	990
桃園縣	2665	1940	1930	1925	1835	1545	1470	1345	1290	1230	1205	1220	1160	1125	950
新竹縣	2690	2130	2230	2235	2205	1915	1845	1665	1630	1525	1540	1560	1515	1475	1180
苗栗縣	2820	2200	2095	2035	1915	1675	1650	1470	1415	1285	1260	1245	1165	1105	990
臺中縣	2885	2125	1950	1905	1735	1495	1405	1280	1240	1170	1145	1165	1095	1065	
彰化縣	2960	2250	2020	1950	1860	1585	1520	1400	1335	1230	1215	1170	1135	1155	1000
南投縣	2660	2080	1930	1985	1810	1605	1520	1360	1310	1255	1185	1145	1070	990	870
雲林縣	3015	2270	1960	2080	1990	1700	1635	1540	1365	1300	1235	1180	1150	1085	950
嘉義縣	2530	2095	1995	2035	2090	1750	1700	1565	1430	1380	1280	1190	1140	1060	875
臺南縣	2480	1920	1830	1785	1705	1400	1325	1210	1145	1115	1065	1040	990	945	
高雄縣	2505	1815	1795	1785	1695	1355	1320	1205	1145	1115	1100	1070	1030	990	
屏東縣	2510	1855	1795	1895	1725	1460	1410	1285	1210	1145	1125	1065	1015	950	795
臺東縣	2745	1910	1825	1975	1855	1645	1630	1465	1375	1335	1355	1285	1230	1175	1040
花蓮縣	2480	1835	1815	1960	1710	1505	1430	1330	1280	1175	1195	1150	1090	1045	945
澎湖縣	2635	1850	1670	1750	1850	1570	1485	1435	1305	1190	1210	1095	1000	1015	860
基隆市	2135	1615	1720	1710	1565	1235	1190	1055	1020	960	990	970	915	875	735
新竹市		1790	1870	1880	1775	1570	1555	1425	1490	1400	1495	1495	1515	1515	1300
臺中市	2330	1830	1770	1675	1555	1290	1230	1095	1065	1010	1005	1040	960	965	880
嘉義市		1630	1600	1640	1505	1235	1170	1065	1055	910	1005	985	965	925	825
臺南市	2285	1735	1610	1550	1405	1165	1070	1020	995	930	970	980	955	930	775
臺北市	1965	1525	1475	1415	1510	1205	1170	1085	1040	985	1015	1020	975	940	895
高雄市	2255	1635	1585	1515	1420	1135	1075	1005	950	920	925	915	890	870	810
金門縣	3315	3300	2570	2350	2210	1860	1760	1605	1550	1410	1410	1490	1450	1485	1350
連江縣	4030	2135	2165	1885	2225	1810	1650	1565	1290	1575	1400	1720	1500	1550	1420

資料來源：內政部，歷年《中華民國人口統計年刊》。

我們知道，過去三十年間，女性勞動力參與率大幅上升，至於勞動參與和生育之間的關連如何呢？接下來，我們以縣市作為單位，觀察兩者之間的關係。臺灣生育率轉型過程，區域差異的現象一直存在。表 2-9 呈現 1980-2010 年間臺灣各縣市的總生育率。以 1985 年為例，臺灣的總生育率剛低於替換水準為 1.88 人，該年，臺北市總生育率僅 1.525 人，卻有許多縣市的總生育率仍高於替換水準。再以 2002 年來看，臺灣的總生育率已近超低生育水準，該年，臺南市的總生育率只有 1.07 人，卻仍有部分縣市的總生育率尚在 1.6-1.8 人之間。

整體上，圖 2-7 顯示，臺灣在 2002-2010 年的各縣市的總生育率變遷呈現正向關連的線性關係，下降速度也是正向相關。首先，都會的直轄市與省轄市，除了新竹市以外，一直都是最低生育率地區，尤以基隆市最為嚴重。反之，農業縣市則是較高生育水準，不過，近年來，嘉義縣、南投縣、澎湖縣、和屏東縣，卻從較高生育水準轉變為低水準地區。外島的金門和連江縣，以及新竹縣市在過去十年裡的生育水準最為獨樹一格，至於造成原因可能和地理、文化、產業，乃至族群有關，有待更多研究加以探討。

2010年總生育率（每千人婦女生育數）

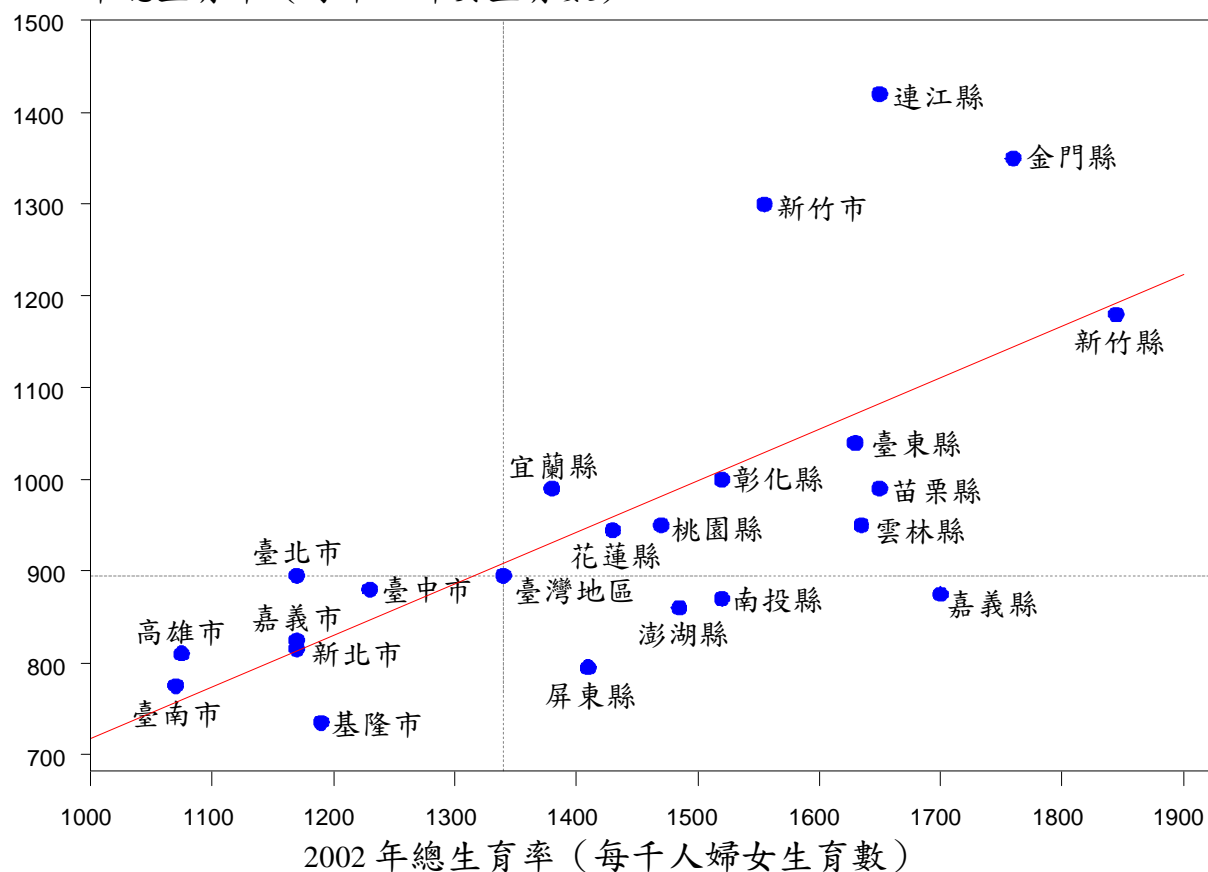
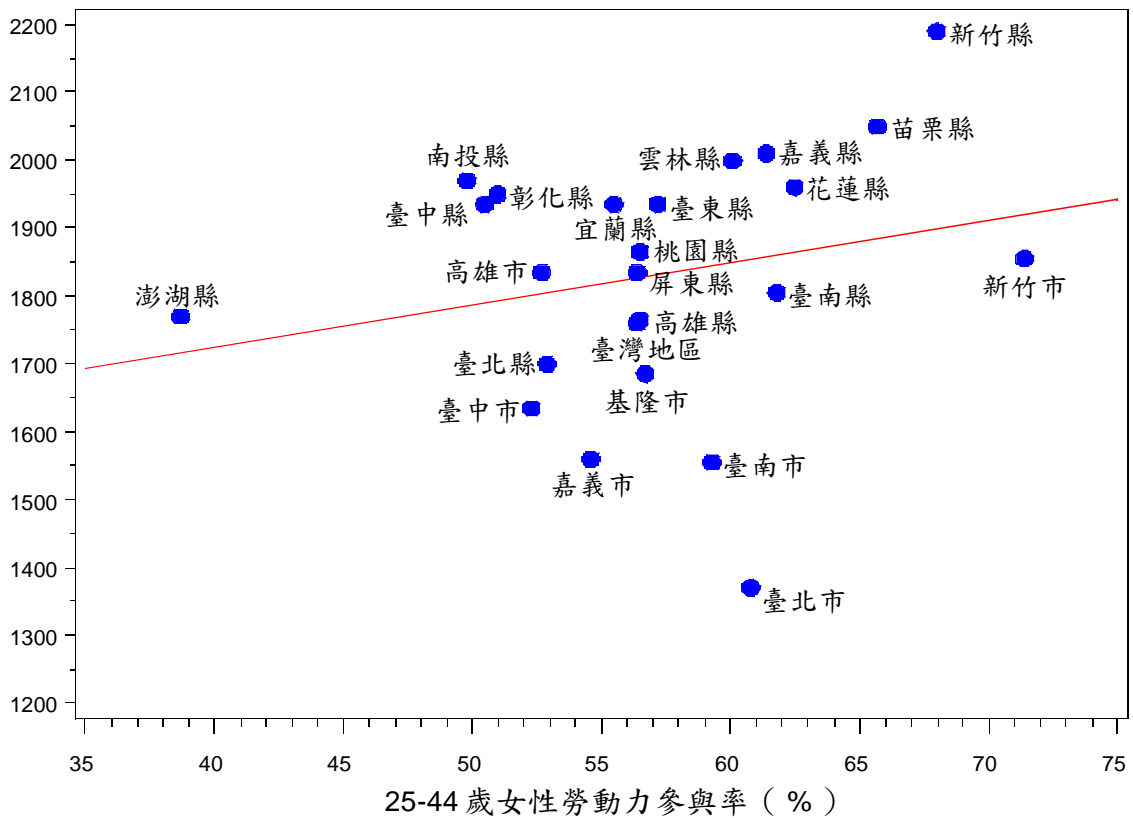


圖 2-7：各縣市 2002 年與 2010 年總生育率分布

圖 2-8 呈現 1993 年和 2010 年之各縣市總生育率及其 25-44 歲女性勞動率分布。整體上，都會縣市部分，勞動率和生育率表現負向關係，即女性勞動程度增加則其生育率下降，不過，非都會縣市則是表現正向關係，亦即，女性勞動參與率愈高地區，則其生育率也就更高。

圖 2-8 所呈現的關係，其實並非完全代表勞動參與和生育兩者的直接關係，反之，卻是可能意涵勞動參與和生育之間尚涉及其他更多因素——所得收入、職場環境、托育機制等。在此，我們再次可以看到，當女性人力資本條件增加，其婚育的機會也會上升，在此之間，如果家庭與工作無法獲得平衡機制，降低生育率將是最為可能的回應後果。

1993 年總生育率（每千人婦女生育數）



2010 年總生育率（每千人婦女生育數）

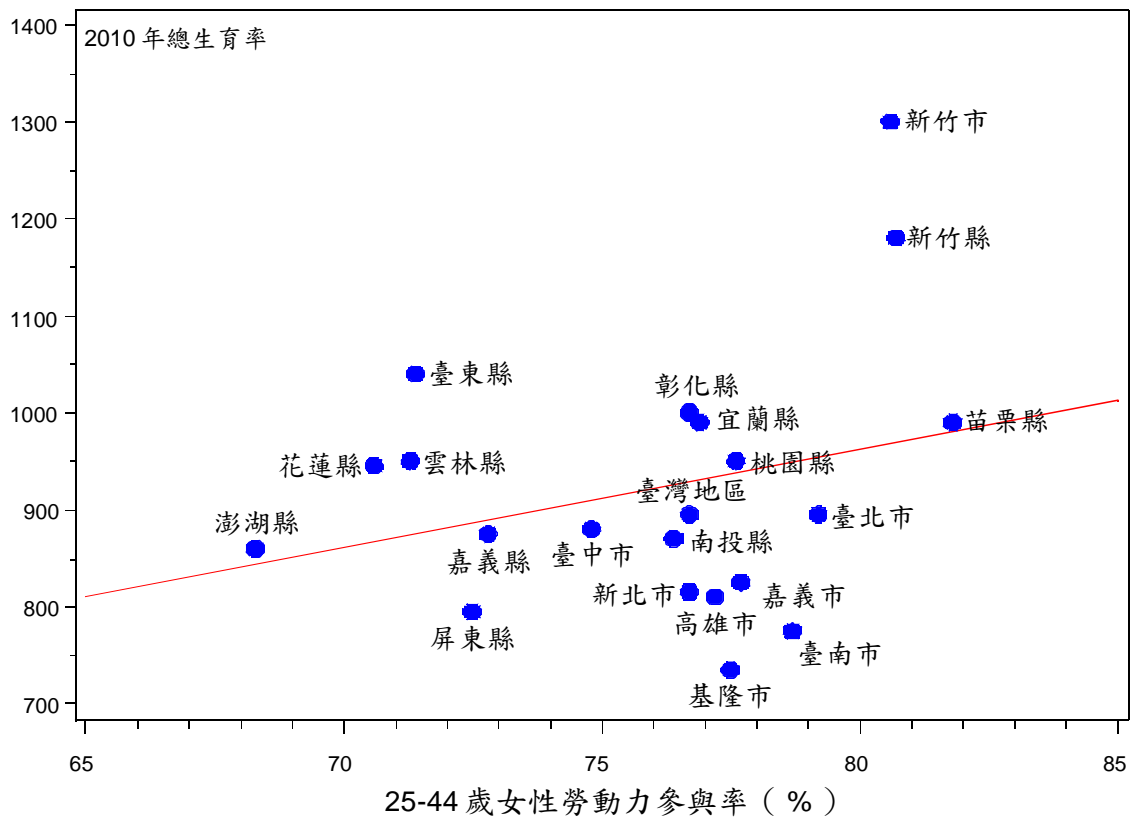


圖 2-8：各縣市 1993 年及 2010 年育齡婦女總生育率與勞動力參與率分布

臺灣近年面臨到「少子化」的人口問題，有一個重要的影響因素是女性在「母職」與「就業」上的兩難局面。在臺灣，女性被社會賦予「照顧者」的角色，肩負生育下一代、撫養上一代以及打理任何與家庭有關的事務。在農業時代時，家庭與工作環境一體，所以不存在「職、家問題」，然而，工業時代的臺灣，將工作環境與家庭切割，近年服務業漸漸成為就業市場的主流，更是將以往「照顧者」的角色從私領域帶至公共場合。因此，在無法兼顧雙方的情況下，女性勢必得從家庭與工作中做出抉擇。

另一方面，1980 年代後期，臺灣社會面臨經濟發展快速地成長，解嚴之後各類意見表達與多方文化的交流也使得臺灣社會的價值觀與過去不同，臺灣女性的角色也在這個時候做出轉變，女性不再被傳統的家庭包袱所束縛，而是積極加入社會參與的行列；而伴隨著 1990 年代的高等教育擴張之後，臺灣人普遍具有大學學歷，年輕一代的女性在人力資源這方面，不再像過去一樣，落於男性之後，這也意味著，若是年輕世代的女性選擇生育或是離開職場，進入家庭生活，她們得付出比過去的女性更多的機會成本。

從過去幾次「人力資源調查」的數據中發現，臺灣女性在一生中的就業生涯中，會有兩次的高峰。一次出現在 20-24 歲時，另一次則出現在 35-39 歲之間，這樣的情況意味著，過去的女性雖然在離開學校之後會進入就業市場，但是一旦生育之後，便會成為專職的家庭照顧者，等到孩子長大到某個階段，再次進入就業市場。但是 1990 年代之後，由於高等教育普及，使得人們在學校的時間延長、進入職場的時間延後，於是雙峰的就業曲線已不復見，但更重要的是這個改變背後所隱含的意思。

以 2008 年的「人力資源調查」為例，臺灣女性的勞動參與率的高峰落在 25-29 歲組，這樣的趨勢代表，隨著高等教育普及，現代女性離開學校進入職場的時間已延後至 25 歲之後。更令人擔憂的是，由於人力資源的成本提升，離開就業市場的機會成本也提高，因此，許多女性往往選擇在工作一段時間後才進入婚姻、生育下一代，或是做出不結婚的決定。

不過，在公部門（包含政府機構、公立學校、軍隊等）服務的女性，其生

育率表現要比在私人企業服務的女性要來得高。這是因為在臺灣的公部門工作有比較高的工作保障，不須擔心因為產假或照顧小孩而使得工作不保；生育津貼與福利的方面，公部門能提供的也比私人企業來得優渥，而使得在公部門服務的女性有比較高的意願生育及撫育下一代。

董安琪與楊文山（Tung and Yang, 2006）觀察 2003 年的「人力資源調查」資料後發現臺灣女性在世代、教育及勞動力之間的差異，會影響其生育率的表現：首先，生育行為本身即與年齡有密不可分之關係，臺灣社會女性同樣也呈現年紀越輕越容易生育的趨勢；其次，由於社會快速變遷，價值觀也隨著時代演進而有所不同，因此愈早出生的世代，其生育表現愈好，年輕世代由於價值觀的轉變及教育、就業因素影響，在生育的貢獻上最低；第三，高教育者由於學校時期很長，離開學校後往往已錯失最適合生育的年齡，因此高教育女性也較難生育；最後，臺灣仍有不少女性是專職於家庭工作，這些從事家務勞動的女性，與在私人企業服務的女性相比，她們的生育間隔是比較短的。

第三章 回應低生育率的家庭政策—國外經驗

繁衍 (reproduction) 乃是物種的本能，任何一個人口必須產出足夠的再生數量，才得以永續生存，所以，人類史上，「低於替換水準的生育率」不僅前所未有，更是不可思議的現象。事實上，人類社會史上，未曾出現一個人口因為生育率不足而導致人口衰減 (de-population)。

然而，人口永續繁衍的生物法則，到了二十世紀開始受到挑戰。法國在一次大戰期間，總生育率少於替換水準，甚至一度下降到 $TFR=1.23$ 人，也就是在現今所謂超低生育率水準。去除法國因為戰爭扭曲的例外現象，瑞典在 1927 年開始，總生育率降至替換水準以下，挪威和法國則分別在 1931 年和 1940 年跟進。二次戰後，拜嬰兒潮之賜，這些國家生育率回升，但是，好景不常，在 1969 年後又再次出現低於替換水準的生育率。其中，瑞典在 1999 年總生育率僅 1.4984 人。不過，近年來，這些國家已經出現生育率回升的現象 (參見圖 3-1)。

總生育率 (人)

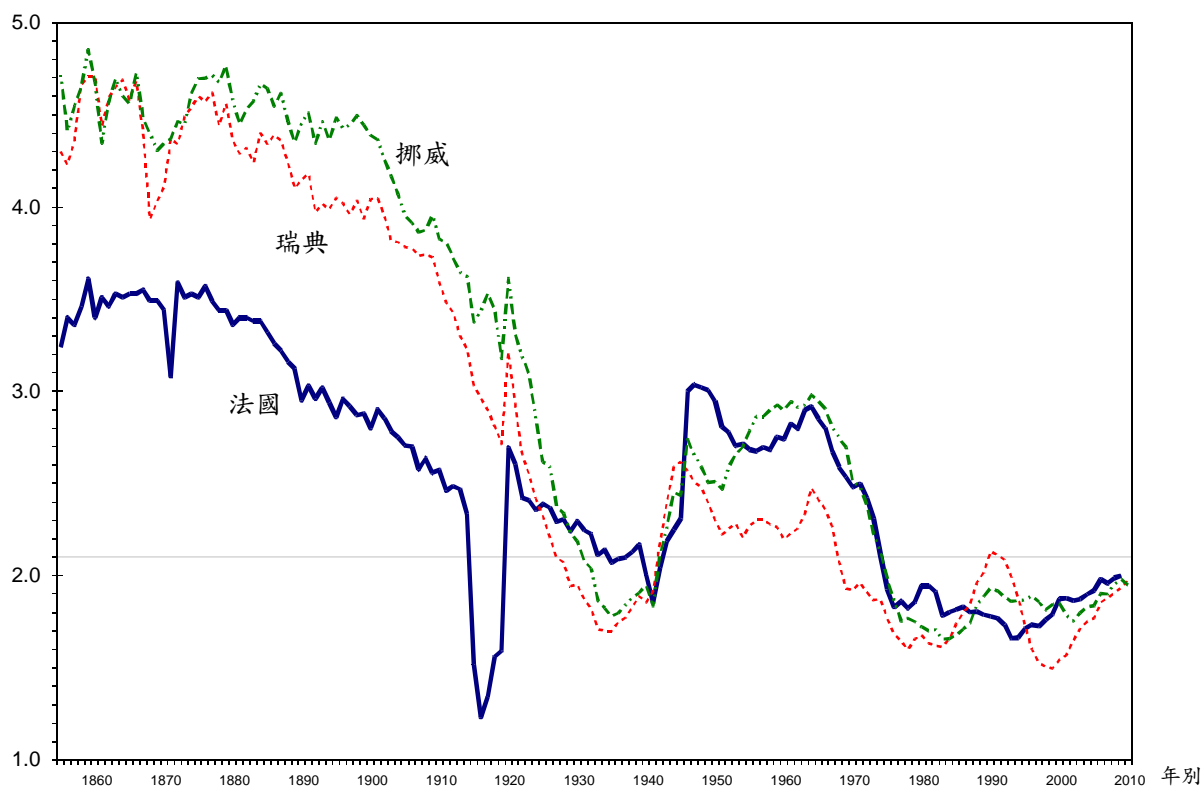


圖 3-1：法國、瑞典、與挪威之總生育率變遷，1850-2009

從 1970 年代開始，低生育率趨勢已經成為全球化現象，甚至若干國家更是出現了超低生育率（指 TFR 低於 1.3 人）。雖然，早在 1930 年代時，人口學家已經嚴厲警告，一旦生育水準低於每名婦女生育兩個子女以下時，人口將會面臨重大危機（Kohler, Billar, and Ortega, 2002），遲至 1980 年代，多數低生育率國家面對少子女化問題，總是聽其自然、或者束手無策，未見明顯的政策因應作為。

究其緣故，一者，繁衍本就是物種的本能，所以，許多人相信低生育率可能只是短暫例外現象，導因於時期性的社經環境變化，人類生育水準終將回歸正常水準。其次，二次大戰的法西斯主義、種族優越、以及優生學意識型態，一直是人們揮之不去的陰影，因此，因應低生育率的政策，不可避免將會遭受攻訐成為人口增殖政策。而且，自 1950 年代以來，「人口爆炸」的恐懼之下，人口太多才是人類關切的焦點，反而，人口太少不正就是追求的目標。諸如此類背景之下，低生育率國家大多在 1980 年代以後才警覺危機嚴重，於是大力積極推動政策以應對低生育率問題。

第一節 低生育率的全球化發展

二十世紀裡，世人對於生育率課題的關注目光，經常置於東亞社會的成功生育轉型（Cadwell and Cadwell, 2005; Thornton, Lin, and et al., 1994），甚至頌揚東亞成功生育轉型的同時也產出可觀之人口紅利（Bloom, Canning, and Sevilla, 2003; Bongaarts and Bulatao, 1999），當然，近來則是驚訝於其不可思議的超低生育率（Frejka, Jones, and Sardon, 2010）。事實上，生育轉型和超低生育率並非東亞社會特有現象，反之，卻是一個全球化發展趨勢。

在 1970 年時，多數已發展國家的生育率約略接近替換水準（參見圖 3-2），至於非西方國家則是處於傳統高生育率水準的自然生育狀態，少數一些國家，特別是東亞四小龍則開始進入快速的生育轉型過程。此時，全球人口關注的重心，在於如何控制人口爆炸、降低生育率；即便一些生育率低於替換水準的歐洲國家（包括芬蘭、瑞典、丹麥、盧森堡、捷克、德國、和匈牙利等），由於生育率仍是接近 $TFR=2.1$ 人，再加上經濟的高度蓬勃發展，並未積極應對低生育率問題。

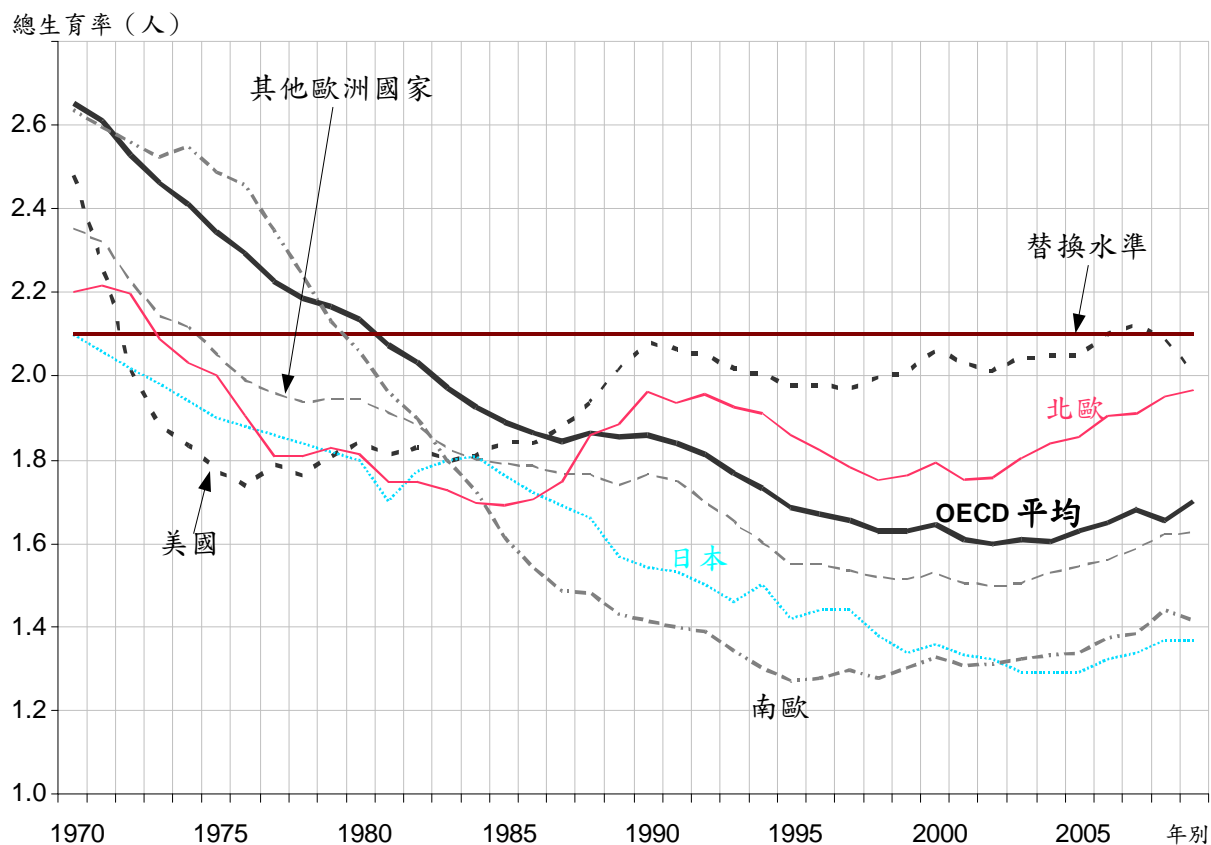


圖 3-2：OECD 國家總生育率變遷，1970-2009

然而，自 1970 年以後，許多國家的生育率變遷出現全然迥異面貌。以 OECD 國家而言（參見圖 3-2），平均生育水準由 1970 年的 2.7 人驟然下降至 2009 年的 1.7 人以下，現在，能夠繼續替換水準以上生育率的國家，已經是寥寥可數——冰島、紐西蘭、和以色列算是特例。相反地，總生育率在 1.6 人以下的國家與日俱增，其中，南韓在 1970 年的生育水準為 4.5 人，現在則是成為 OECD 國家中最低者（TFR=1.15 人）（參見圖 3-3）。

轉型進入低生育率的趨勢，首先於 1970 年代出現在歐洲國家，然後，逐漸擴散到亞洲與美洲國家（參見表 3-1）。低生育率的全球化趨勢，當然對於個別國家和全球的人口發展都具有重大影響。全球人口在 2011 年 10 月達到 70 億，現在，由於較低度發展國家生育率仍在替換水準以上，世界人口的成長率（穩定人口之內在固有成長率）為 0.0027，以此速度發展，在 255 年後，世界人口將再度加倍為 140 億。

2009 年總生育率 (人)

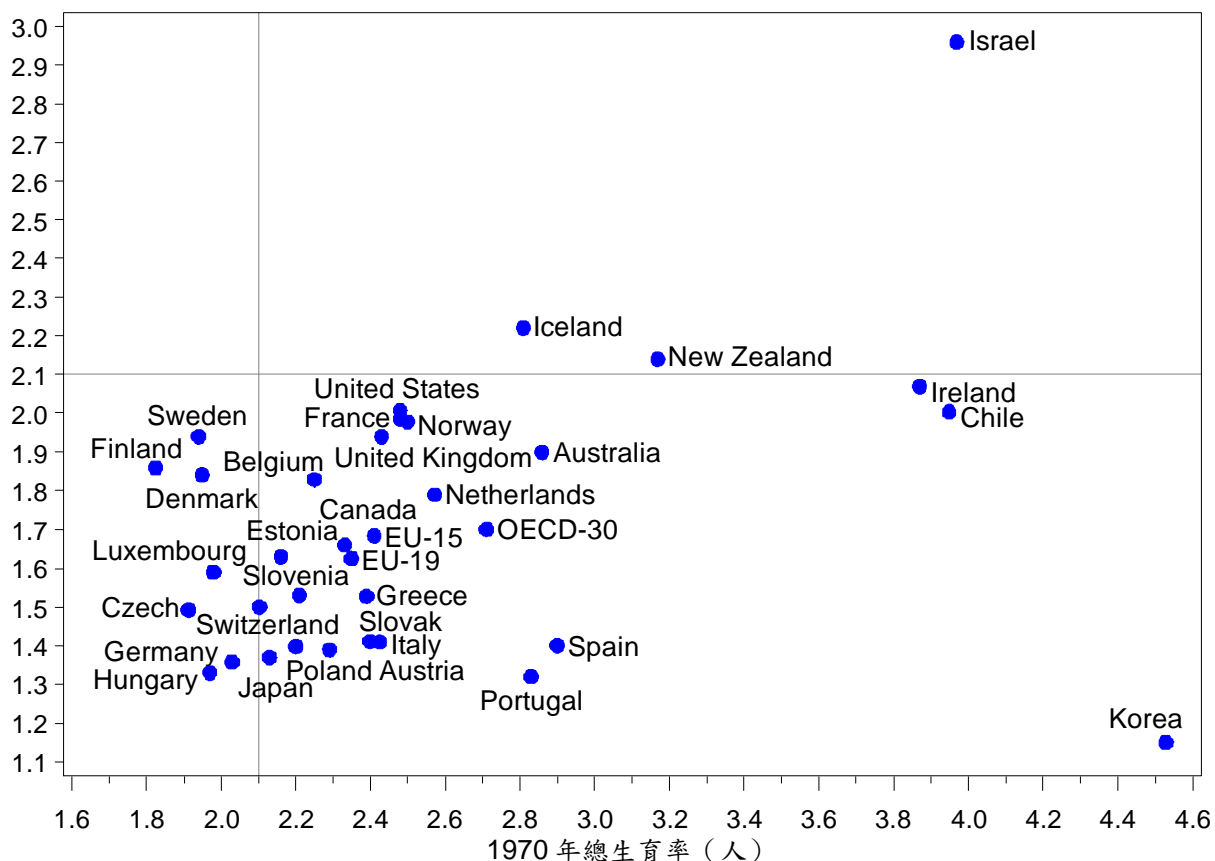


圖 3-3：OECD 國家 1970 至 2009 年總生育率分布

從表 3-1 數據可以得知，絕大多數已發展國家現今都處在低生育率水準，而且，由於總生育率遠低於替換水準，現今的人口成長率已經呈現負向數值，因此，人口減半乃是必然的宿命，唯一的差異只是減半的時間速度——法國由於現在的生育率略低於替換水準，所以，仍有 400 年才會造成人口減半，日本則是在 45 年後人口減半，新加坡更不遜地在 39 年後出現人口減半。從表 3-1 的數據可以知道，多數發展國家所面對的未來人口局面將是極度嚴峻。更甚者，這些國家目前已經開始面臨勞動力成長緊縮和短缺的危機 (OECD, 2006)，對於經濟、社會、與政治發展產生莫大衝擊。

表 3-1：低生育率國家人口發展

Country	TFR (人)			低於替換水準開始時間 (西元年)	成長率	人口加倍 所需年數 (年)	人口減半 所需年數 (年)
	1950-1955	1980-1985	2005-2010				
WORLD	4.95	3.59	2.52		0.0027	255	
More developed regions	2.81	1.85	1.66	1975-1980	-0.0082		85
Less developed regions	6.07	4.16	2.68		0.0046	150	
ASIA	5.82	3.69	2.28		-0.0002		4010
China	6.11	2.61	1.64	1990-1995	-0.0116		60
China, Hong Kong SAR	4.44	1.72	0.99	1980-1985	-0.0258		27
China, Macao SAR	4.39	1.98	1.02	1970-1975	-0.0245		28
Japan	3.00	1.75	1.32	1960-1965	-0.0156		45
Republic of Korea	5.05	2.23	1.29	1985-1990	-0.0173		40
Singapore	6.61	1.59	1.25	1975-1980	-0.0176		39
Thailand	6.14	2.95	1.63	1990-1995	-0.0091		76
Viet Nam	6.20	4.93	1.89	2000-2005	-0.0042		165
EUROPE	2.65	1.89	1.53	1975-1980	-0.0112		62
Eastern Europe	2.82	2.09	1.41	1975-1980	-0.0141		49
Poland	3.62	2.33	1.32	1990-1995	-0.0158		44
Russian Federation	2.85	2.04	1.44	1965-1970	-0.0133		52
Slovakia	3.50	2.27	1.27	1990-1995	-0.0170		41
Northern Europe	2.33	1.80	1.83	1970-1975	-0.0044		159
Denmark	2.55	1.43	1.85	1970-1975	-0.0039		178
Finland	3.00	1.69	1.84	1970-1975	-0.0040		172
Iceland	3.70	2.25	2.10	1995-2000	0.0005	1266	
Ireland	3.42	2.76	2.10	1990-1995	0.0001	6710	
Norway	2.60	1.69	1.92	1975-1980	-0.0026		269
Sweden	2.21	1.65	1.90	1970-1975	-0.0031		224
United Kingdom	2.18	1.78	1.83	1970-1975	-0.0043		162
Southern Europe	2.64	1.83	1.43	1980-1985	-0.0135		51
Greece	2.29	1.96	1.46	1980-1985	-0.0123		56
Italy	2.36	1.54	1.38	1975-1980	-0.0142		49
Portugal	3.10	2.01	1.36	1980-1985	-0.0146		47
Western Europe	2.42	1.63	1.63	1970-1975	-0.0085		82
Belgium	2.34	1.60	1.79	1970-1975	-0.0049		141
France	2.76	1.87	1.97	1975-1980	-0.0017		400
Germany	2.16	1.46	1.36	1970-1975	-0.0146		47
Luxembourg	1.98	1.47	1.62	1950-1955	-0.0087		80
Netherlands	3.05	1.52	1.75	1970-1975	-0.0060		115
Switzerland	2.31	1.54	1.46	1970-1975	-0.0122		57
NORTHERN AMERICA	3.33	1.79	2.03	1970-1975	-0.0008		864
Canada	3.65	1.63	1.65	1970-1975	-0.0079		88
United States of America	3.45	1.80	2.07	1970-1975	-0.0001		6690

資料來源：United Nations, 2011. *World Population Prospects: The 2010 Revision*.

說明：

1. 成長率係指穩定人口之內在固有成長率 (intrinsic growth rate)，以 $r = \ln(NRR)/T$ 估計之，其中設定平均代距 $T = 29$ 。
2. 人口加倍或減半所需時間，由 $P_t = P_0 \cdot e^{rt}$ 得知 $t = \ln(2)/r$ 。

低生育率所產生的人口危機，特別是人口老化問題，已經是各國不得不面對的挑戰，因此，在 1980 年代以後，許多國家開始在其持有社會文化與政經環境脈絡之下提出應對低生育率的人口政策，希望能夠阻擋、或者至少減緩即將來臨的人口風暴。

第二節 促進生育率的家庭政策

雖然，養兒育女乃是個人的事務，面對低生育率和人口老化的風暴，世人和政府體悟，生育不僅只是私領域的問題（Barach, King, and Yuan, 2005），反之，子女乃是公共財，國家與政府必須介入干擾（Cadwell, Cadwell, and McDonald, 2002）。因此，近一、二十年來，低生育率國家紛紛推展各式各樣人口政策，因應少子女化及老化課題。

Gauthier and Philipov（2008）綜合一項歐盟國家政策的學術研討會結論發現，各國的人口政策目標，毫無疑問，其宗旨係為提昇和促進生育率，然而，促進生育率的人口政策卻是難以評估。究其緣故，第一，低生育率國家紛紛提出各式協助和支持家庭的策略，可是，絕大多數的政策措施和作為，並未直接、明確設定人口增殖作為目標；反之，大多數政策的目的是補助父母以扶養子女、減少所得分配不均、鼓勵女性參與勞動、以及增進性別平權等。其次，年輕人口思考是否生養子女時，政策協助內容與程度當然是項考慮因素，不過，其他尚有許多因素左右其決策，包括若干非財務的因素。最後，促進生育的決策，係針對希望生育者兌現其理想子女數而設計，可是，任何一個個人，在其生命歷程中，許多的內外因素不斷改變其理想子女數，因此，試圖評估政策效應就變得困難重重。

各種研究發現不斷指出，經濟因素乃是阻礙生育的元兇，所以，各國政府推出各式各樣財務支援的措施，藉以鼓勵生育，這些措施琳瑯滿目，包括生育獎勵、賦稅減免、或是育兒津貼等等。至今，實證研究顯示，財務支援的政策措施，對於提昇生育率的效果有限，而且只有短期性的效應（Gauthier, 2007）——以生育獎勵而言，其效果主要出現在原本計畫生育者提前生育，對於尚未計畫生育者來說無法提供充足誘因效果。當然，生育獎勵對於高胎次的生育，或是較低社經階層者來說，可能具有某一程度的誘因。

由於單一的措施，諸如生育獎勵，不足以造成顯著的生育率提前效果，所以，多元整合的家庭支持政策乃成為低生育率國家的主要人口政策。不論是研究發現、抑或經驗事實，在在指出，年輕人口是否生養子女的最大障礙，就是子女養育成本過高。Thevenon（2009）指出，養育成本包括直接成本、間接成本、個體和集體成本。直接

成本係指一個家庭養育一個額外增加之依賴兒童所需的花費，諸如食衣住行、娛樂與教育等；間接成本，則是父母因為必須養育子女而造成的所得損失，甚至生涯發展改變而造成的負面代價。至於集體層面的成本，則是托育、照顧、與教育體系。Thevenon (2009) 綜合既有研究結論，發現一個子女的養育成本，等於一個無子女家庭的四分之一預算支出，而且，隨著子女的年齡增加，成本不斷上升，特別是轉型進入成年階段的成本最為高昂。

因此，促進生育的有效政策作為，就是協助家庭克服養育成本的障礙；準此而言，協助與支持家庭的政策，從層級來看，其核心為（參見圖 3-4）：

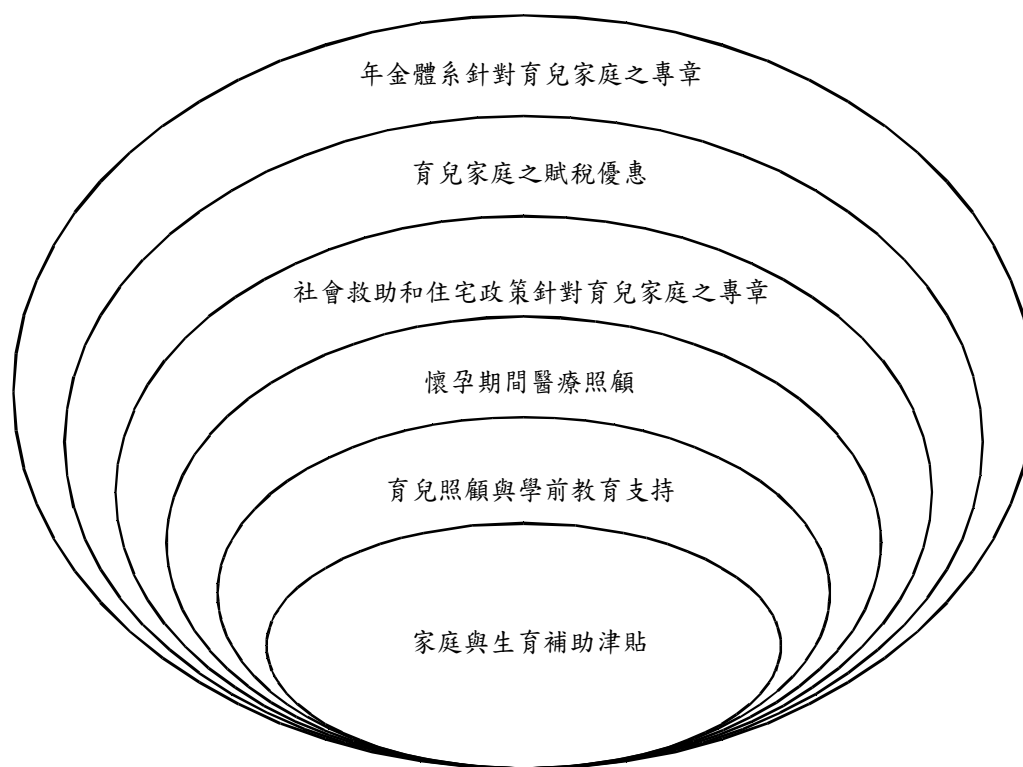


圖 3-4：家庭政策層級體系

資料來源： Math, Antoine and Olivier Thévenon. 2009. "Family Policy Instruments Helping to Cope with the Cost of Children." Pp. 39-70 in *The Costs of Raising Children and the Effectiveness of Policies to Support Parenthood in European Countries: A Literature Review*, edited by M.-T. Letablier, A. Luci, A. Math, and O. Thévenon. European Commission, INED.

一、針對家庭提供現金支持，養育子女之家庭獲得現金給付或賦稅減免。

二、提供項目服務，範圍包括教育、托育、與照顧。通常，實際的措施可能是直接提供服務，或是補助家庭以購買相關服務。

三、提供親職假（包括產假、育嬰假、和照顧假），並提供因親職假而造成之所得損失的補償。

除了上述核心的作為以外，家庭政策也擴展至育兒家庭之社會救助和住宅方案，甚至是年金體系特別考量育兒家庭的需求。整體而言，各國的家庭政策通常反映其國情背景，而在涵蓋層級上有所差異。表 3-2 列舉若干的國外案例，呈現多樣面貌的家庭政策。

表 3-2：國外家庭政策措施案例

家庭與生育補助津貼		
	現金給付	實物給付
新加坡	兒童扶育共同儲蓄計畫 (Children Development Co-Savings Scheme)：又分為現金贈禮 (cash gift) 及共同儲蓄 (co-savings component) 兩方面，針對不同胎次出生的嬰兒，政府分別以發放現金及存入兒童帳戶以資鼓勵。	有薪產假： 母親的產假延長至 16 週（原為 12 週）。第 1 及第 2 胎的產假，前 8 週的薪水由雇主支付，後 8 週則由政府支付，每胎補助上限為 20,000 新幣。第 3 胎以後的產假，16 週的薪水全數由政府支付，每胎補助上限為 40,000 新幣。後 8 週的產假若經勞雇雙方同意，可彈性分配至產後一年內休畢。
日本	生育津貼： 主動提供協助每胎生育津貼的補助，減少母親在生育時經濟負擔。	徹底實施初期懷孕的請假： 在懷孕期間，應縮短勞動時間及正常休假，上下班應提供良好的母親健康管理措施。特別於初期懷孕休假應致力普及。

育兒津貼	
新加坡	育兒補助： 育兒補助上限由原來的每月 150 元，提高到 300 元。補助的金額視母親的工作情況而定，非職業婦女為 150 新幣，職業婦女最高可補助至 600 新幣。 有薪育兒假 (Paid Childcare Leave)：父母雙方均可享有每年 6 天的有薪育兒假，前 3 天薪水由雇主支付，其他則由政府負擔（上限為每日 500 新幣）。

表 3-2：國外家庭政策措施案例（續）

育兒照顧與學前教育支持		
	托育政策	學前政策
新加坡	<p>托育中心高質量化、便民化： 聘請優良師資，設立小班教學、價錢合理的托育中心，並將中心設在交通樞紐處，方便家長接送孩童。</p> <p>托嬰補助： 2 至 18 個月大的嬰兒可申請托嬰補助，18 個月以上至 7 歲以前可申請育兒補助，托嬰補助上限由原來的每月 400 元，提高到 600 元。</p>	<p>提高幼稚園教育品質： 透過對學前教育師資的要求與提升來提高幼兒園的品質，如以獎學金方式資助教師進修，教育部亦挹注大量經費。</p>
南韓	<p>提供一歲以下嬰幼兒全天的照護服務。 提供 3 個月以上、一歲以下的嬰幼兒，暫時性或立即性的照護服務。</p>	
日本	<p>短期育兒及育兒假的普及化 托育設施事業所及工作人員提供育兒服務 促進企業的育兒支援工作</p>	<p>減輕監護人對於學前教育的負擔： 提供監護人育兒支援的稅制討論，國家和地方政府進行協調，以減緩監護人在孩童學前教育的負擔。</p>
加拿大	<p>托育津貼（UCCB）： 家中若是有 6 歲以下的孩童，家長每個月皆能領到 100 元加幣的津貼。已經領取子女稅務優惠（CCTB）的家庭，不需申請就能直接領到這筆津貼。</p>	

懷孕期間醫療照顧	
新加坡	<p>產婦保險儲蓄計畫： 資助懷孕期間的費用支出：除了生產時可自個人保健儲蓄帳戶（Medisave Accounts）動支 2,250-3,650 新幣外，於 2008 年的婚姻與育兒配套中，新增另外可自該帳戶提領最多 450 新幣，用以支付在生產前的醫療需求。</p> <p>於醫院中提供產後照護服務： 通常針對生產第一胎的新手父母提供本項服務。</p>
日本	<p>孕婦體檢費用的負擔減輕： 減輕產檢費用的個人負擔，並確保母親與胎兒的健康保障。</p> <p>婦產科醫療的充沛： 致力於各地區提供重點性及總括性的婦產科醫療設備，提供完善醫療的健全之外，女性醫生的再就業及育兒需求相互支援。</p>

表 3-2：國外家庭政策措施案例（續）

社會救助和住宅政策針對育兒家庭之專章		
	社會援助	房屋政策
新加坡	推廣家庭價值： 使國人瞭解家庭的價值並鼓勵家庭的組成及凝聚力；透過各種教育方式使國人創造並維繫良好的家庭生活品質；強化社區的力量以營造友善家庭環境；鼓勵女性投身家庭與社區。	未婚夫/妻購置政府組屋方案 (Fiance/Fiancee (FS) Scheme) 購屋的公積金加碼補助 (CPF Housing Top-Up Grant)
南韓	為單親家庭提供資源。 幫助弱勢家庭或是急難家庭自立，並且協助他們建立信心。 發展適用於全體家庭的家庭照護服務。	
日本	建立初期育兒家庭的支援工作 設立擴充以家庭為單位的地區性育兒支援據點 在全小學學區推動「課後孩童計畫」： 培育學生參與育兒支援	

育兒家庭之賦稅優惠	
新加坡	一般兒童減免/殘障兒童減免 (Qualifying child relief (QCR)/ handicapped child relief (HCR)) 職業婦女育兒的賦稅減免 (Working mother's child relief (WMCR)) 祖父母照顧兒童稅賦減免 (Grandparent caregiver relief (GCR))：家長退稅 (Parenthood Tax Rebate)
加拿大	子女稅務優惠 (CCTB)： (1) 殘障兒童津貼 (Child Disability Benefit, CDB) (2) 全國兒童福利補助金 (National Child Benefit Supplement, NCBS)

第三節 OECD 國家之家庭政策比較

多數 OECD 國家自 1970 年代開始推展家庭政策，應對低生育率與人口老化課題。證據顯示，家庭政策成功的國家，能夠平衡工作與家庭生活，因此，同時擁有較高的生育率、低度的貧窮率、以及高度的女性勞動力參與 (OECD, 2002-2007)。基於此一事實，愈來愈多的國家，特別是受困於低生育率者，更為積極推動平衡家庭與工作的政策，藉以應對人口老化危機，並能在全球化經濟體系中永續經營發展。

OECD 國家的家庭政策，主要的政策目標有六 (OECD, 2011; Thevenon, 2011)：

一、降低貧窮與所得維持 (poverty reduction and income maintenance)：

針對低收入之育兒家庭提供特別給付，包括財務移轉、現金給付、與服務，藉以降低貧窮，然後維持其家庭所得。基本上，大英體系國家的社會政策，強烈

呈現此一色彩。

二、針對養育子女之經濟成本的直接補償：養兒育女的成本高昂，因此，針對育兒家庭給予現金給付和財務移轉，藉以縮短育兒家庭與無子女家庭的所得差距。

三、促進就業：近來，歐盟和 OECD 國家的家庭政策，日益強調平衡家庭與工作生活，藉此促進女性勞動力參與。面對日益嚴峻的人口老化危機，提昇勞動力參與乃是一個國家保持經濟發展的重要途徑。促進就業的政策措施，主要結合三種類型的作為：子女出生後給予適當的親職假，並且保障其所得與就業；提供育養幼兒之父母在工作時間的兒童照顧服務；以及建立賦稅和給付體系，提供育兒家庭繼續就業的誘因。

四、促進性別平權：鼓勵父母雙方共同參與育兒，促進有給和無給之父母任何一方平等權益。

五、支持兒童早期發展：兒童早期發展成功與否，關係國家未來人力資本素質，因此，一些 OECD 國家開始推動相關政策。至於主要的措施，就是鼓勵父母增加和教育子女的時間，以及提高幼兒進入正式托育和學前教育體系。

六、促進生育率：無論如何，低生育率才是人口老化和當前人口危機的根源，所以，家庭政策的根本任務在於促進生育率，以保障國家永續發展。

由此可見，家庭政策身負重大責任，然而，每一國家在其特有國情背景之下，設定不同的政策目標優先順序，並且採用不同的政策作為和政策工具，因此，OECD 的三十幾個會員國之間，呈現諸多面貌的家庭政策模型。Thevenon (2011) 根據各項政策指標（例如，兒童照顧、親職假、學前教育等），應用因素分析進行分類，發現 OECD 國家可以歸類為五種類型的家庭政策體系（參見圖 3-5）。

一、北歐五國：強力結合育兒家庭的工作與家庭生活，特別是主力置於給予養育幼兒之父母親職假、以及提供三歲以下兒童照顧。北歐五國都大力推動有薪親職假，因此，親職假（產假與育嬰假）的請休期間很長，相對於 OECD

平均 32 週，瑞典高達 62 週、丹麥也有 50 週。其次，一旦父母親職假結合返回就業，即能獲得補助接受正式的托育照顧。

二、大英體系國家：針對貧窮、單親、與學前幼兒家庭支持。大英體系國家、及南歐和亞洲國家，採取與北歐五國截然不同的策略，法定親職假期間較短、幼童托兒服務提供也較少，不過，相對地，政府更加投入於學前教育。此外，這些國家較為重視現金支持，而非提供項目服務，而且，低收入家庭成為政策標的的主要對象。

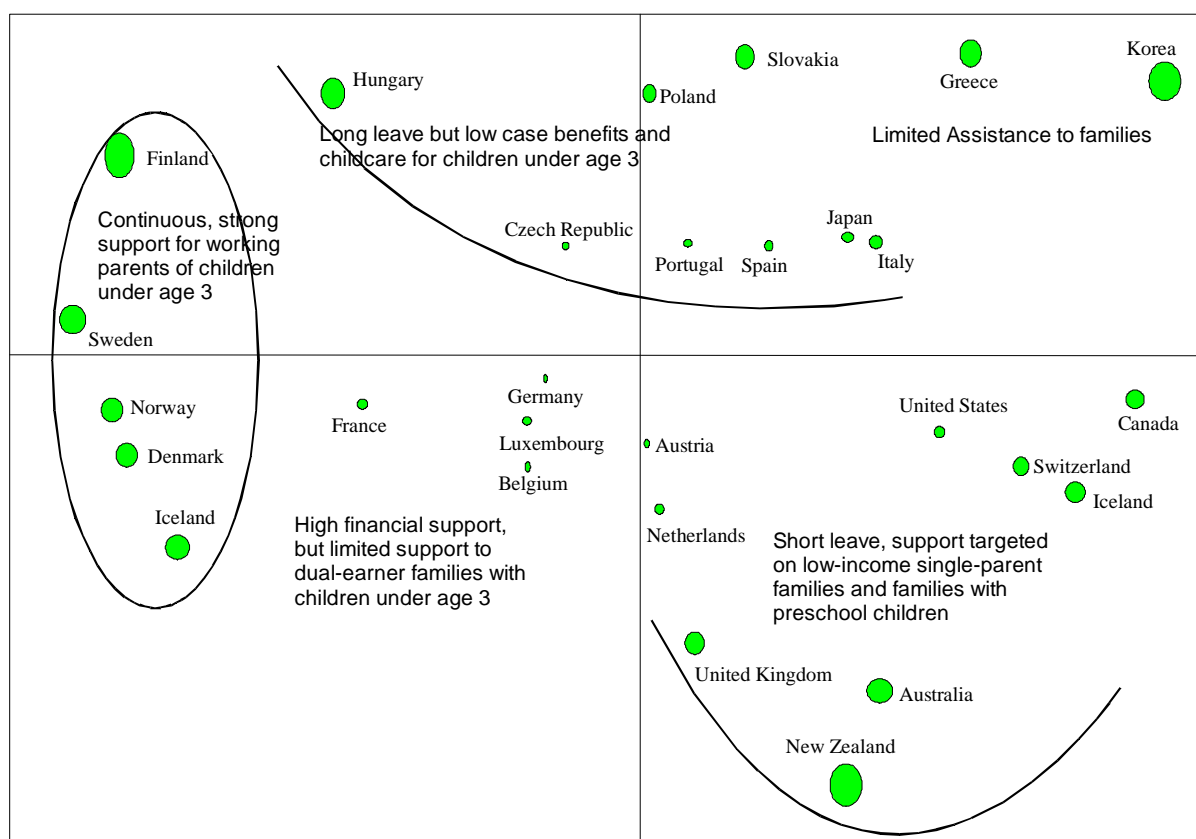


圖 3-5：OECD 國家分布按家庭政策類型分

資料來源： Thévenon, Olivier. 2011. "Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis." *Population and Development Review* 37(1):57-87.

三、南歐、日韓：相當有限的協助支持。南歐國家的有薪親職假期間很短，政府也未廣泛提供幼托服務，而日韓的親職假期間稍長。整體上，這些國

家提供相對較少的現金移轉，幼托服務的程度和涵蓋面有限，因此，在 OECD 國家中，家庭政策屬於「赤字」的群組。

四、東歐國家：家庭政策正在轉型。東歐國家在過去二十年間逐漸轉型進入市場經濟，家庭政策則是五花八門。家庭支持服務，不論是現金抑或實物給付，已從全面性支持轉為資產調查（means-tested）取向，以決定服務對象。總體而言，針對家庭政策的公共支出，在這些國家裡明顯偏低。

五、歐陸國家：正在遠離「保守主義」。歐陸國家的家庭政策，基本上位處上述各類型之間——大多數相當程度的公共投入於育兒家庭，特別是現金移轉，可是，卻不側重家庭和工作生活平衡，也較不聚焦於性別平權。整體而言，這些國家的政策仍是傾向傳統的家庭理念。

總體來說，我們可以看到 OECD 國家應對低生育率的策略，就是完善建立工作與家庭生活平衡之家庭政策，尤其將重心置於減少、降低父母就業之障礙限制。當然，OECD 諸國之間因為國家與財政差異，其政策作為和政策上表現差異，也因而產生差別的政策效果。最近（OECD, 2011），OECD 組織研究團隊綜合比較各國家庭政策，提出許多研究發現。

首先，除了美國之外，OECD 國家平均之有薪產假為 19 週，至於產假期間之給付主要取決於產前薪資，整體上，約有三分之一的 OECD 國家，在產假期間給付全額薪資。

有薪親職假（兒童照顧或家庭照顧假）方面，各國在給假期間上差異很大（參見表 3-3）。其中，十個國家未實施有薪親職假。在 1980 年代初期前即已實施有薪親職假的國家，平均可請領有薪親職假的期間為兩年。德國在 2007 年的法律修訂時，降低有薪親職假請領期間。另外，奧地利與捷克由於給付育養幼兒家庭之期間長於法定就業保障期間，造成部分員工在申領親職假之後，並未返回原事業單位就業。因此，南韓所採取的策略，就是請領有薪親職假者必須返回原事業單位始得給付。

表 3-3：OECD 國家 2008 年各國法定親職假實施狀況

國家	親職假			額外的育嬰假
	權益基礎及父母間的可轉移性	給付標準	申請親職假的子女年齡限制	
Australia	家庭	無薪	沒有強制限制，但是必須在子女出生前後請假	無
Austria	家庭	固定給付率	一直到子女滿兩歲	無，但是可以請事假來照顧孩童
Belgium	個人	固定給付率	一直到子女滿六歲	無，但是可以使用"time credit account"來照顧孩童
Canada	家庭	固定給付率	必須接續產假	無
Chile	無	-	-	無
Czech Republic	個人，但是只有雙親的一方可以享有權益	固定給付率	一直到子女滿三歲	無
Denmark	家庭	全薪，但是有上限	一直到子女滿 48 週	無
Estonia	家庭	前 12 個月 100% 平均薪資，但是有上限，之後為固定給付率	一直到子女滿三歲	若有 14 歲以下子女可以一年請兩週無薪照顧假
Finland	家庭	親職假：70-75% 薪資，但是有上限 育嬰假：固定給付率	沒有強制限制	有，一直到子女滿三歲
France	家庭	固定給付率	一直到子女滿三歲	無
Germany	個人	67% 薪資為期 12 個月，但是有上限	一直到子女滿三歲	無
Greece	個人	無薪	一直到子女滿三歲半	無，但是雙親請假可以視同彈性工時
Hungary	家庭	70% 薪資，但是有上限	一直到子女滿三歲	有，適用於有三個以上子女的家庭
Iceland	三個月為個人，另外三個月是家庭的權益	80% 薪資，但是有上限，超過的部分為無薪照顧假	一直到子女滿 18 個月	一直到子女滿八歲，雙親皆可以請 13 週的無薪照顧假
Ireland	個人	無薪	一直到子女滿八歲（子女為身心障礙者可以延長至 16 歲）	無
Israel	無	無
Italy	個人，但雙親的總額度不能超過 10 個月。如果父親至少三個月，可以為 11 個月	六個月 30% 薪資，但是有上限 3-8 歲的子女為無薪照顧假	一直到子女滿八歲	無
Japan	家庭	40% 薪資，但是有上限	一直到子女滿一歲	無，若有需要可以將育嬰假額外展延六個月
Korea	個人	固定給付率	一直到子女滿五歲	無
Luxembourg	個人	固定給付率	產假結束後	無
Mexico	無

表 3-3：OECD 國家 2008 年各國法定親職假實施狀況（續）

國家	親職假			額外的育嬰假
	權益基礎及父母間的可轉移性	給付標準	申請親職假的子女年齡限制	
Netherlands	個人	無薪，除非是公共的服務或是集體的協議	一直到子女滿八歲	無
Norway	個人	有上限的部分薪資 + 額外的無薪照顧假	一直到子女滿三歲	每位父母可以各請一年的留職停薪，但是可以結合三歲以下的現金照顧補貼
Poland	家庭	固定給付率	一直到子女滿四歲	無
Portugal	個人	無薪，除了 15 天的"父親日"	一直到子女滿六歲	最多兩年的無薪照顧假
Russian Federation	家庭	40%的平均薪資，一直到子女滿 18 個月	一直到子女滿三歲	無
Slovak Rep.	個人	固定給付率	一直到子女滿三歲	無
Slovenia	個人，但是可轉移	前 12 個月 100% 平均薪資，但有上限	一直到子女滿八歲	無
Spain	個人	無薪	一直到子女滿三歲	無，公部門例外
Sweden	家庭，但是兩個月為不可轉移的個人權益	前 390 天為 80% 的薪資，但是有上限，之後為固定給付率	一直到子女滿八歲	生產後 18 個月無薪照顧假 沒有使用幼托資源的父母可以領取家庭照顧津貼
Switzerland	無	-	-	-
United Kingdom	家庭	無薪	一直到子女滿五歲	無
United States	個人	無薪	一直到子女滿一歲	無

資料來源：OECD. 2011. *Doing Better for Families*. OECD Publishing. Table 4.A1.1。

有薪親職假的給付標準，通常是固定給付率，一般皆遠低於產假之薪資給付率。因為如此，對於低收入者來說，雖然給付率較低，仍是值得請領，所以較為可能使用親職假；反之，對於中高收入者而言，請領和使用親職假的成本代價就變成過高。同樣地，一般來說，父親的薪資通常高於母親，所以，母親更為可能請領親職假。

親職假的給授上，近來，許多 OECD 國家更為邁向性別平等，逐漸以家庭做為請領單位，父母可以各自請領、相互轉移權利。當然，實行的結果，仍是以母親請領為主。準此而言，各國仍有很大空間可以彈性設計親職假，促進兩性平等使用，以增加父職投入。

許多國家給予有限天數之短期家庭照顧假，允許父母請假照顧子女；奧地利、法國、匈牙利、瑞典、和義大利等國的家庭照顧假，由政府給付薪資，且天數較多。

對於照顧兒童的父母或照顧者（家人、公立或私立機構），政府提供財務支持補助，將能降低、克服育養幼兒之父母的就業障礙限制。過去十年來，OECD 國家的兒童照顧使用率逐漸上升，不過，國家之間的變異仍是很大，取決於公立的幼托機構普及率。雖然，許多 OECD 國家的兒童照顧支持系統主要標的針對低收入戶家庭，較之高收入家庭，仍是出現較高的平均有效所得率。整體上，隨著家庭所得增加，使用正式兒童照顧系統的頻率也會上升。

非正式的兒童照顧，主要來自祖父母，在家庭與工作平衡中逐漸成為重要的機制。所以，一些國家已經開始實施，針對照顧兒童之祖父母授予薪資給付或是親職假。

課後照顧服務方面，少數 OECD 國家已經普遍建立，不過，多數國家仍在發展階段。證據顯示，來自弱勢家庭的幼童，得自課後照顧的效益最大，可是，其利用度卻未符合比例。

友善家庭之工作環境，針對雇主而言，具有正面的積極效益，因為，一旦建立友善家庭之工作場所，可能激勵目前雇用之員工、降低員工離職率與請假率、同時也能吸引新進員工、減少工作壓力、促進工作滿意度與生產力。雖然如此，截至目前，友善家庭之工作場所安排的發展，仍有長足改進之空間。

對於希望部分時間就業者，應該減少其就業障礙，同樣地，對於試圖從部分工時而返回全時工作的人，也要降低其障礙限制。研究發現顯示，許多育養子女的父母已經長期處於部分工時的就業狀態，因此，法令措施上應予修訂，以協助其返回全時職務。例如，改革賦稅和給付制度，提供財務誘因，促進父母全時工作，並對此一群體提供就業服務。無論如何，協助部分工時的父母得能返回全時職務，將可以降低家庭貧窮率、促進勞動力參與、改進性別平等、和增進經濟自足。

第四節 家庭政策的成本與效益

截至目前，我們可以看到，OECD 國家逐漸一致透過建立整合的家庭，藉以提供友善家庭環境，進而促進生育率，得以根本解決少子化危機。

表 3-4：OECD 國家各國法定彈性工時實施狀況

國家	分娩期間的工作安排		因家庭因素彈性工時或部分工時的請求權					
	因懷孕或生產的醫療考量採取輪班制	哺育期間的工作時間安排	彈性工時	雇主可拒絕請求之理由			部分工時佔總就業的比例	女性佔部分工時工作的比例
				照顧孩童	照顧成人	恢復全職工作的權利		
Australia	涵蓋於彈性工時或部分工時的請求權		是	SB	-	談判	24.7	70.9
Austria		是	否	SB	-	是	18.5	80.6
Belgium	否		否	N	SB		18.2	80.6
Canada	是	否		否			19.1	67.5
Chile		是		否			9.1	56.4
Czech Republic	是	是	否	SB		否	3.9	68.7
Denmark			否	AG	-	..	18.9	62.3
Estonia	否	是	否	AG		否	8.4	68.1
Finland				SB	AG	是	12.2	63.6
France	是	是		N	SB	是	13.3	79.8
Germany	否	否	否	SB		是	21.9	80.4
Greece		是	否	SB	-	是	8.4	67.7
Hungary	是	是	否	協議	AG	否	3.6	65.0
Iceland			是	否			17.5	70.0
Ireland	否	是	否	AG	-	是	23.7	76.8
Israel				否			14.6	73.3
Italy		是	是	AG			15.8	77.6
Japan	是	是	是	N		是	20.3	69.9
Korea	無		否	AG		..	9.9	59.3
Luxembourg				AG	-	是	16.4	81.2
Mexico		是		否			17.9	58.2
Netherlands				N	SB	是	36.7	75.0
New Zealand		是		SB		協議	22.5	71.9
Norway		是		SB		是	20.4	70.8
Poland				N	-	是	8.7	68.4
Portugal		是	是	SB	-	是	9.6	67.7
Russian Federation		是		SB		..	3.2	61.9
Slovak Republic	是	是	是	SB		否	3.0	59.0
Slovenia		是		N	-	是	8.3	57.3
Spain	是	是	是	N		否	11.9	79.3
Sweden			否	SB	-	是	14.6	64.2
Switzerland			否	否		-	26.2	81.1
Turkey				AG		否	11.1	58.4
United Kingdom				SB		否	23.9	75.8
United States	否	否	否	AG	N	否	14.1	66.5

註：雇主可拒絕部分工時請求之理由，N表無，SB表重大業務需求考量，AG表任何理由。

資料來源：OECD. 2011. *Doing Better for Families*. OECD Publishing. Table 4.2。

多數 OECD 國家自 1990 年代以來，為了應付低生育率所帶來的危機壓力，大力推展家庭政策。傳統上的義務教育和各類現金移轉仍然維持不變，不過，現在更為巨幅增加公共支出於早期幼兒教育和照顧服務。因此，家庭政策的預算支出雖然不斷成長，本質上並非重分配社福預算，而是「把餅做大」，額外投入更多經費於家庭支持，因此不致發生諸如所謂「重幼輕老」的排擠效應。

大體上，OECD 國家用以支持家庭的政策工具可以區分為三類：現金給付、項目服務、以及賦稅減免。在社會保護的系統裡，現金給付是個常見、普遍的政策工具，可以相當快速、容易地回應政策目標和標的群體，當然，萬一預算緊縮時也是最為容易刪減的項目。現金給付同時也具有透明特性，可以快速評估成本，短期內也能立即檢視其效益。一般來說，現金給付分為「水平式移轉」和「垂直式移轉」——水平式移轉的現金給付，是從某一群體的所得轉移至另一群體，垂直式給付，則是從個人之生命週期某一階段移轉財務至另一階段。最近，OECD 國家發現，必須避免現金給付被不當轉移使用，所以開始設計措施，將給付設定為兒童專用或是母親監管。

賦稅減免作為政策工具，通常被認為較之現金給付更為有效，不過，此一工具並不容易運用以直接改善家庭環境而導出政策效果。就如同現金給付一般，我們也是較為容易評估賦稅減免的成本，因此，近來，許多 OECD 國家偏好運用此一政策工具。

至於項目服務，諸如兒童照顧、教育、或兒童保護，由於較為不具彈性和不能立即見效，許多國家並不以此作為優先的政策工具選項，因此，倚重此一政策工具的國家，多皆在兒童福祉的各個面向已經長足發展。

最後，OECD 國家支持家庭的政策措施與作為，大致可以歸類為五大目的：

一、針對母親從懷孕至生產的支持：醫療照顧、產檢、資訊與諮商服務、以及生產之醫療服務。

二、生產的支持：例如，「新生兒禮盒」、證明、或是生育獎金。

三、針對育兒家庭長期協助以減輕其養育子女的直接成本：包括育兒的家庭津貼、依據生育子女數給予不等之福利優惠、育兒家庭的所得稅減免、提供幼教和照顧服務或補助。

四、針對育兒之上班族父母提供協助支持：包括育嬰假及兒童照顧假、提供幼教及兒童照顧措施、以及父母就業之津貼或所得稅減免。

五、針對因育兒而停止就業之父母的支持：依家庭規模提供社會救助和住宅服務、育嬰假津貼、育兒津貼、以及學前教育補助等等。

上述這些政策措施，每一國家由於人口壓力差異和財政能力不同，實際的政策也產生很大差異。表 3-5 和圖 3-6 呈現 OECD 各國在 2007 年的家庭政策支出佔該國國民生產毛額之比重。平均而言，OECD 國家投入總體國民生產毛額之 2.19%，反之，法國則佔有 3.68%。以此標準而言，換算成為臺灣在 2010 年的國民生產毛額，比照法國的投入，也要達到 800 億。

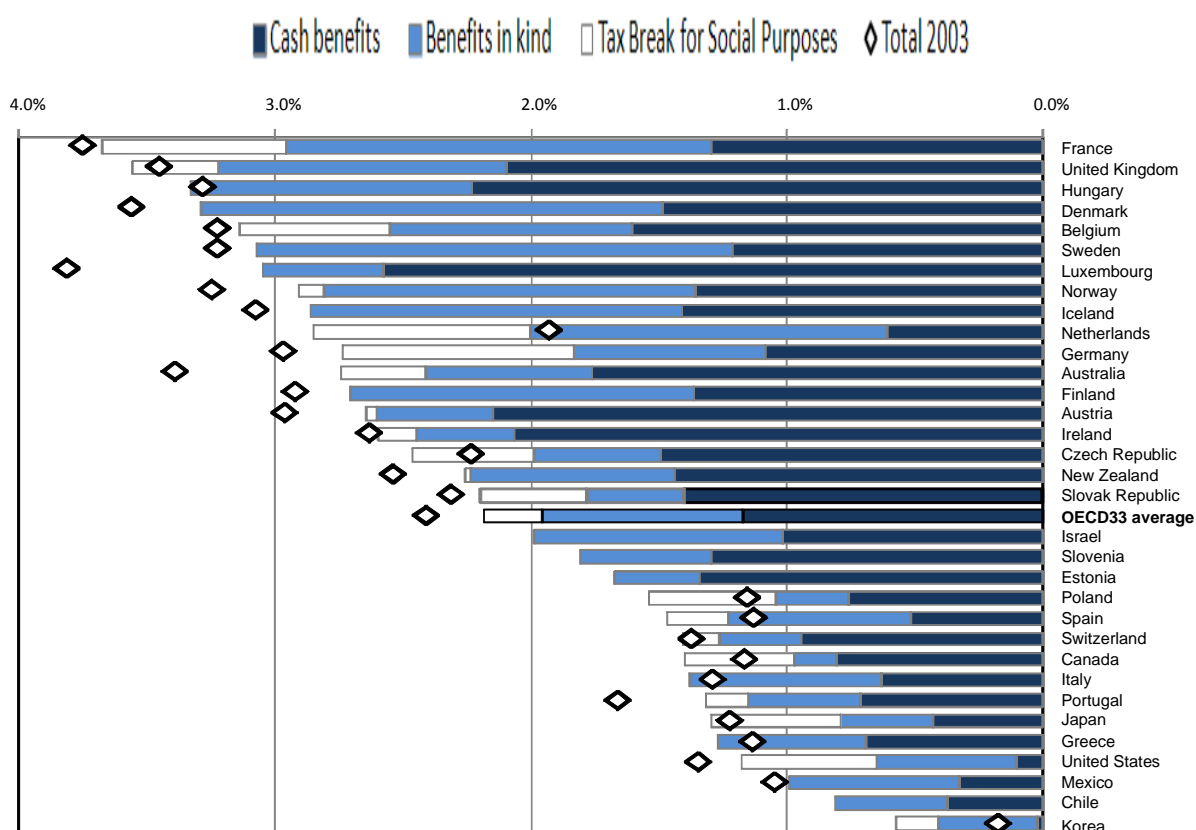


圖 3-6：2007 年 OECD 國家家庭政策支出佔國民生產毛額（GDP）百分比分布

整體上，大多數 OECD 國家將國民生產毛額的相當透額度過現金移轉，導入育兒家庭（平均值為 1.17%）——主要的形式就是家庭津貼、兒童給付、與在職父母之津貼，另外，產假和育嬰假之津貼、或是生產獎勵也是常見手段。不過，各國的政策作為仍是差異很大，奧地利、匈牙利、愛爾蘭、盧森堡、與英國等，將 2% 左右的國民生產毛額透過現金給付移轉至育兒家庭；反之，南韓僅移轉 0.02% 的民生產毛額於育兒家庭的現金給付。

表 3-5：OECD 國家 2007 年家庭政策支出佔國民生產毛額之百分比

單位：%

國家	佔國民生產毛額之百分比				百分比分配			
	現金給付	項目服務	賦稅減免	合計	現金給付	項目服務	賦稅減免	合計
France	1.29	1.66	0.72	3.68	35.2	45.2	19.5	100.0
United Kingdom	2.09	1.13	0.34	3.56	58.9	31.7	9.5	100.0
Hungary	2.23	1.10	0.00	3.33	66.9	33.1	0.0	100.0
Denmark	1.48	1.80	0.00	3.29	45.2	54.8	0.0	100.0
Belgium	1.60	0.95	0.59	3.14	51.1	30.1	18.7	100.0
Sweden	1.21	1.86	0.00	3.07	39.5	60.5	0.0	100.0
Luxembourg	2.57	0.47	0.00	3.04	84.5	15.5	0.0	100.0
Norway	1.36	1.45	0.10	2.91	46.7	49.8	3.5	100.0
Iceland	1.41	1.45	0.00	2.86	49.2	50.8	0.0	100.0
Netherlands	0.61	1.39	0.85	2.85	21.4	48.8	29.8	100.0
Germany	1.09	0.75	0.90	2.74	39.7	27.3	33.0	100.0
Australia	1.76	0.65	0.33	2.74	64.2	23.8	12.1	100.0
Finland	1.36	1.34	0.00	2.70	50.3	49.7	0.0	100.0
Austria	2.15	0.45	0.04	2.64	81.3	17.1	1.5	100.0
Ireland	2.07	0.38	0.15	2.59	79.6	14.6	5.7	100.0
Czech Republic	1.49	0.50	0.47	2.46	60.6	20.2	19.2	100.0
New Zealand	1.44	0.79	0.02	2.25	63.9	35.1	1.0	100.0
Slovak Republic	1.40	0.38	0.41	2.19	63.9	17.5	18.7	100.0
Israel	1.01	0.97	0.00	1.99	51.1	48.9	0.0	100.0
Slovenia	1.29	0.51	0.00	1.80	71.7	28.3	0.0	100.0
Estonia	1.34	0.33	0.00	1.67	80.3	19.7	0.0	100.0
Poland	0.76	0.28	0.50	1.54	49.2	18.5	32.3	100.0
Spain	0.52	0.71	0.24	1.47	35.3	48.6	16.1	100.0
Switzerland	0.94	0.32	0.14	1.40	67.3	22.6	10.1	100.0
Canada	0.81	0.16	0.43	1.40	57.7	11.6	30.8	100.0
Italy	0.63	0.75	0.00	1.38	45.8	54.2	0.0	100.0
Portugal	0.71	0.44	0.17	1.32	54.2	33.3	12.5	100.0
Japan	0.43	0.36	0.50	1.29	33.2	27.8	39.0	100.0
Greece	0.69	0.58	0.00	1.27	54.5	45.5	0.0	100.0
United States	0.10	0.55	0.53	1.17	8.7	46.5	44.7	100.0
Mexico	0.32	0.66	0.00	0.99	32.8	67.2	0.0	100.0
Chile	0.37	0.44	0.00	0.81	45.5	54.5	0.0	100.0
Korea	0.02	0.39	0.17	0.57	3.5	67.6	28.9	100.0
OECD33 average	1.17	0.79	0.23	2.19	53.5	36.0	10.5	100.0

資料來源：OECD Family Database.

項目給付（包括托育服務、育兒家庭的公共支出、產假、親職假等），也是各國重要的預算經費項目，平均而言，OECD 國家投入 0.79% 的國民生產毛額於此。項目給付的內容，包括兒童照顧與日托服務、或是育兒家庭的家務協助。值得注意者，瑞典最為倚重項目給付，至於荷蘭的項目給付，相對而言，其投入經費是兩倍於現金給付。

賦稅優惠措施，包括工作所得之津貼或幼兒之所得稅扣抵等，也是重要的家庭政策工具，比利時、法國、德國、與日本相當程度運用此一工具。荷蘭與美國投入 0.5% 上下之國民生產毛額於此，主要是針對育兒家庭的工作所得予以扣抵減免。

整體上，OECD 國家的家庭政策支出，相當程度上運用現金給付作為政策工具——每兩元的家庭政策預算當中，即有一元是透過現金移轉至育兒家庭。甚至，有些國家更是高達 85% 以此形式移轉（例如，盧森堡），不過，南韓的家庭政策預算中僅有 3.5% 用於現金給付（參見表 3-5）。

無論如何，OECD 國家皆投入巨額預算支出於推動家庭政策，那麼，政策的效益如何呢？是否影響生育率？家庭政策之所以能夠影響生育，乃是透過幾種不同機制達成。首先，藉由減低育兒的直接財務成本，或者減緩年輕人面對結合工作與家庭生活的障礙限制，因而降低育兒的間接成本，家庭政策可以協助願意生育者實現其理想目標。其次，一旦可以降低育兒成本，將能改變現階段人們對於家庭規模的偏好，進而促進生育率，不過，此一效應必須取決於家庭政策應該多元整合且全面，並能持續推動以支持家庭。

更重要者，現在，由於適婚人口延後結婚生育，造成之孕育機率降低，導致最終完成生育數有限。所以，家庭政策對於生育的效應，必須透過營造友善家庭環境，形成足夠的誘因，促使年輕人口適時、及時生育，如此，才能長治久安，根本性解決生育率問題。

由本章分析 OECD 各國對於家庭政策的投入與運作，這些政策不只支出經費龐大，其政策作為與措施更是包羅萬象，然而，評估其對生育的影響效應卻是困難重重。首先，影響生育決策的因素眾多，政策效應只是其中一環，我們無法切割分離每一因素的效應。其次，多數的家庭政策推展至今為期甚短，不足以測量其實質效應。

再者，即使這些家庭支持措施對於現階段育齡人口產生效益，也是改變目前的生育行為，對於其終身的完成生育數是否具有效益，目前無法測度（Gauthier, 2007; Sleebos, 2003; Thévenon and Gauthier, 2011）。

截至目前，出現少數證實量化途徑，評估家庭政策對於生育的效應，這些研究發現可以綜合摘要於表 3-6。整體上，實證發現的結論分歧，不過，大致仍可歸結以下主要結果（OECD, 2011）：

一、雖然，OECD 的平均生育率在 1990 年代中期以後略見回升趨勢（參見圖 3-2），許多國家目前的生育率仍是低於替換水準，其中，日本和南韓更是處於超低生育率水準。日韓兩國，不僅出現顯著遲婚晚育趨勢，大家庭數量巨幅減少，反之，無子女（childless）的頻率卻是驚人地增長。而且，日韓兩國與其他 OECD 國家不同，婚育兩者連結或共伴的關係，仍是強烈存在。

二、大英體系國家、北歐五國和法國，相對而言，表現較高的總生育率，其中，大英體系國家裡，少數族群、移民、與低收入家庭，對其生育率具有顯著正向貢獻，反之，北歐五國和法國社會裡，即使是教育程度和職業上的差別生育率（differential fertility）並不明顯。

三、相對而言，較之三十年前的景象，現今，女性勞動力參與率愈高的國家，總生育率也是較高（參見圖 3-7）。倘若，育兒家庭的父母雙方都希望能夠調和家庭與工作，那麼，理所當然地可以預測，支持家庭與工作平衡的政策、或托育照顧政策，將對生育率具有正向影響——實證結果的確證實此一論點。然而，個別國家對於友善家庭的支持措施（財務的、項目的、或時間的），卻是各有側重，而且，措施之間的統整性有所差別，更遑論其在子女生命週期階段的持續性也有不同，這些因素都會影響政策效益，進而左右是否促進生育率。

四、企圖減輕育兒成本的財務支持政策，對於總生育率雖然具有正向影響效果，由於生育率過低，無法巨幅提升。更甚者，財務移轉的確可以加速意願生育者提前生育，至於是否提高其終生完成生育數在現階段難以斷定——當然，部分證據顯示，如果財物移轉的額度夠大，將會增加許多家庭誘因，促使

願意生育第二個以上的子女。同樣地，有薪親職假可以影響生育時間，但是，其效應強度取決於請領期間長度與薪資津貼率。

表 3-6：家庭政策對於生育率之效果的實證研究發現

研究案例	解釋變項	財務移轉	育 嬰 假 兒 童 照 顧				資料與研究方法	
			期間	薪資給付率	每名子女支出	每名子女支出 使用率		
Gauthier and Hatzius, 1997	總生育率	正向	正向 不顯著	負向 不顯著			22 OECD countries 1970-1990 - Panel data methods	
Adsera, 2004	總生育率		正向				28 OECD countries 1960-1997 - Panel data methods	
D'Addio and Mira d'Ercole, 2005	總生育率	正向	負向	正向			16 OECD countries 1980-1999 - Panel data methods	
Hilgeman and Butts, 2009	18-45 歲完成生育率		負向	不顯著		正向	20 OECD countries, 1995-2000 waves of European or World Value Surveys – crosssectional multilevel approach	
Kalwij, 2010	生育時間	無效果	未納入		正向	無效果	16 European countries -Event history analysis. Information on individual fertility history from the European Social Survey 2004	
	完成家庭規模	無效果			無顯著效果	正向		未納入
Luci and Thévenon, 2011	總生育率 步調調整之總生育率	正向	負向		正向	負向	正向	OECD countries 1982-2007 – Panel data methods

資料來源：OECD, 2011. *Doing Better for Families*. OECD Publishing. Table 3.A1.1。

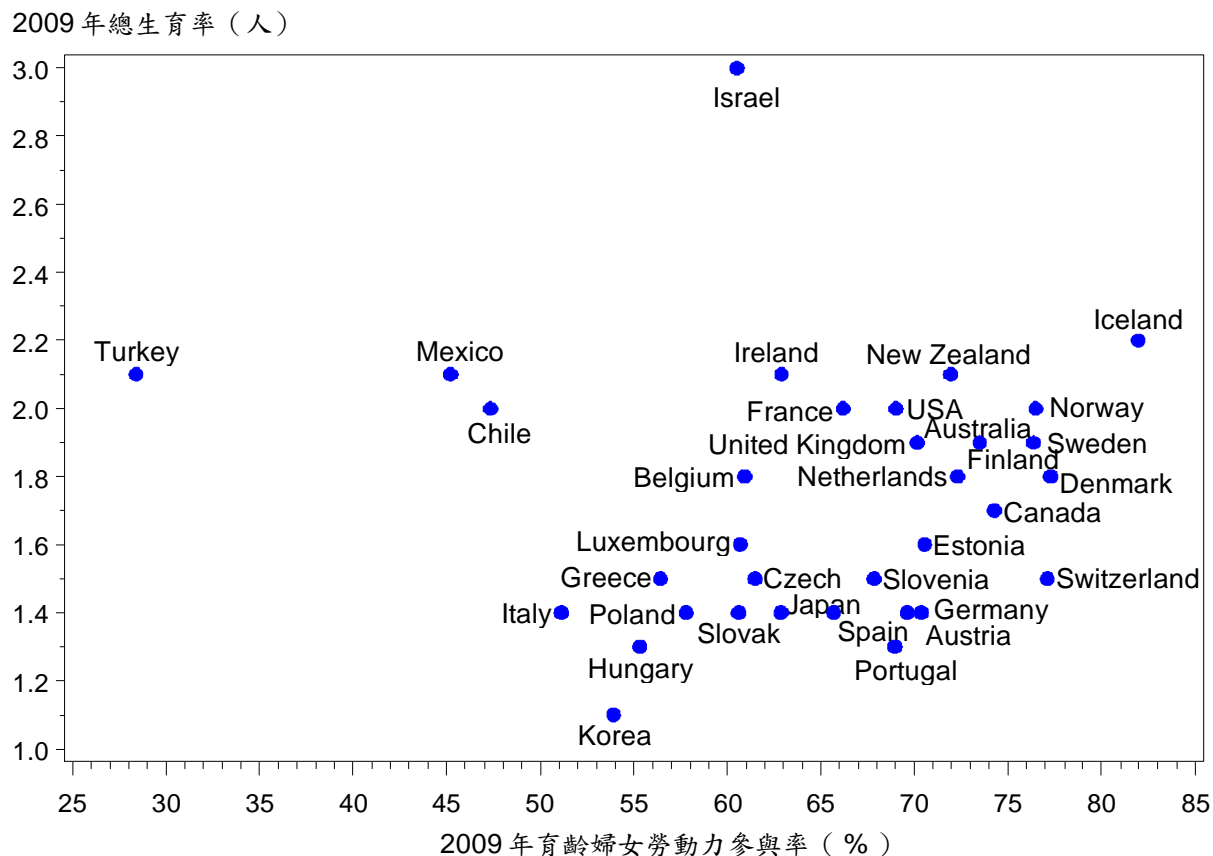


圖 3-7：2009 年 OECD 國家總生育率和育齡婦女勞動力參與率分布

五、正式的兒童照顧之取得性與可用度，似乎是個重要因素，可以解釋跨國之間的生育率水準變異。正是因為如此，這類政策若要發揮效益，就必須持續性推動，如此一來，年輕父母才能有計劃地規劃其育女養兒時程。

六、生育政策對於不同社經群體的影響作用不同，更會強化這些群體之間的差異。具體來說，中高收入者最為經常受惠於工作與家庭平衡政策，至於低收入家庭則是依賴育兒津貼之類的現金給付，而且，較為可能申請育嬰假而長期未加入職場。當然，低收入家庭也是最為敏感受益於財務支持；反之，在缺乏整合性的托兒支持環境中，較高教育程度的女性將會試圖尋找部分工時的工作機會。

七、總結而言，雖然家庭政策投入巨大成本，由於經歷長期的過低

生育率水準，未來短期內難以無法巨幅提高生育率和出生數，我們實在不應期待、奢望其影響作用可以立即解決人口老化的課題。不過，即使如此，家庭政策所營造的友善家庭環境，仍是對於兒童發展和社會健全具有絕對重要性。

雖然既有的實證量化研究發現，認為家庭政策並不能有效促進生育率提升，我們必須瞭解，迄今，所有國家的家庭政策推動的時間甚短，這是一項新進的社會發展，在此短期之內若要評斷其政策效應，似乎不可能、也不正確。事實上，許多的個案研究或是田野觀察發現，的確，友善家庭的社會環境，對於年輕人口的婚育意願具有正面作用，更能避免 Lut, Skirbekk, and Testa 所憂慮之「低生育率陷阱」的惡性循環。

姑且不論實證量化研究無法證實家庭政策對生育的效應，晚近若干對於超低生育率的實證研究，卻是透露一線曙光。1990 年代時，許多國家從低於替換水準滑落至超低生育率，初時，許多的人口學者與政府人士仍抱持樂觀想法，特別是在 Bongaarts and Feeney (1998) 的生育步調與數量研究出爐後，普遍認為，當時所觀測之時期性超低生育率，只是因為生育步調扭曲，一旦這些延後生育的年輪及時迎頭趕上，則總生育率將會上升。這種樂觀看法，隨著時間推移，原本假設的「遲育」變成「不育」，引起質疑，「超低生育率難道是不可逃避的未來宿命？」(Morgan, 2003)，而 Chesnais (2001) 更是指出，我們正在經歷一個「人口內爆」(population implosion) 時代。

然而，近來，不僅歐洲許多國家的生育率出現回升，過去不可思議的案例也徹底改變——例如，東德在 1994 年總生育率只有 0.77 人，到了 2008 年則回升至 1.44 人；而日本這個長期生育率下滑的國家，現在也開始回升。因此 Goldstein, Sobotka, and Jasilioniene (2009) 綜合比較各種實證研究發現，總結認為，超低生育率的現象已經「終結」，各國生育率已經止跌回升，當然尚有很大空間值得努力。

第五節 促進結婚政策

婚姻並非人口事件，然而，人口動力受到婚姻的強烈影響，更重要者，家庭生命週期始於婚姻，因此，人口分析探討生育時，必然緊密結合婚姻與生育。相應於人口轉型過程發生死亡率與生育率變遷，人口學者也同時觀測發現當代社會學正在進行婚姻轉型，特別是在歐洲所謂的「二次人口轉型」過程中尤其明顯（Lesthaeghe, 2010）。簡言之，傳統社會裡，婚姻是普世的價值與制度，進入當代社會，婚姻形式展現多樣化（Waite, 2005），同時婚配行為也發生變化，進而影響生育。

整體而言，普遍成婚（universal marriage）的模式已經不復存在，不僅婚姻盛行率降低，結婚年齡也是普遍延後。以表 3-7 為例，比較法國 1940-1990 年出生年輪之女性的年齡別已婚比例，我們可以發現 1940 至 1950 年次出生的女性，將近三成在 20 歲時已經結婚，甚至八成者在 26 歲前完婚；相對而言，1970 年次出生者，近半數在 30 歲時仍是未婚。當然，1940 年次出生者在 24 歲時近四分之三已婚，然而，到了 1986 年次出生者，不及一成（9.2%）在此年齡之前結婚。

表 3-7：法國女性年齡別已婚百分比按出生年輪分

單位：%

出生年輪	年齡別已婚者百分比								
	20	22	24	26	28	30	35	40	50
1940	28.3	55.5	73.6	81.9	85.9	88.3	91.0	92.1	92.8
1950	30.8	56.9	71.5	78.8	82.9	85.3	88.0	89.3	90.5
1960	24.3	41.5	53.6	61.4	66.8	70.7	76.1	79.3	82.2
1965	11.9	23.9	36.4	47.1	54.4	59.4	67.5	71.6	
1970	5.3	13.4	23.7	34.9	44.3	51.4	60.8	65.6	
1975	2.4	7.1	16.1	28.0	37.8	44.9	54.8		
1980	2.0	6.2	13.3	22.5	31.0	37.5			
1982	2.0	5.7	12.0	20.6	28.4				
1984	2.0	5.2	10.8	18.2					
1986	1.7	4.4	9.2						
1988	1.3	3.7							
1990	1.1								

資料來源：Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

當代社會不僅婚姻盛行率下降和婚齡延後，婚姻的形式也同時展現多樣化。表 3-8 比較 OECD 國家的婚姻居住狀況。在 20-34 歲的人口當中，「已婚有偶同住」並非主要的居住模式，在法國僅有 21.3% 如此，相對而言，19.4% 是單身一人居住，21.8% 為同居，另有 37.5% 則是與父母同住或其他方式。顯然地，許多的西歐與北歐國家裡，同居已經成為重要的婚姻替代形式。

表 3-8：OECD 國家婚姻居住狀況

單位：%

國家	20 歲以上人口				20-34 歲人口				
	單身一人居住	已婚有偶	同居	其他	單身一人居住	已婚有偶	同居	居住於父母住家	其他
Australia	18.5	51.2	8.9	21.4					
Austria	16.5	48.3	6.5	28.7	15.3	32.6	13.7	32.4	6.0
Belgium	19.5	48.6	6.4	25.6	18.8	22.0	5.2	54.1	
Bulgaria	14.0	42.4	4.2	39.4	6.4	18.9	2.8	71.9	
Canada	10.7	39.3	8.9	41.1					
Cyprus	6.3	61.7	0.9	41.9	4.1	47.6	2.1	33.8	12.4
Czech Republic	14.8	51.6	2.9	30.7	11.9	39.0	4.2	40.1	4.9
Denmark	24.1	40.8	11.5	23.5	33.7	25.4	28.6	7.6	4.8
Estonia	18.2	43.9	11.8	26.1	14.1	31.8	23.5	27.4	3.2
Finland	19.6	43.6	11.8	25.0	20.8	27.0	28.3	17.7	6.2
France	22.8	44.6	14.4	18.2	19.4	21.3	21.8	37.5	
Germany	16.4	47.5	5.3	30.7	20.3	33.7	13.6	23.9	8.5
Greece	8.0	56.4	1.7	33.9	6.0	36.4	3.1	45.5	8.9
Hungary	12.0	50.9	6.3	30.7	6.6	39.4	11.5	36.0	6.5
Ireland	10.6	53.4	5.9	30.0	5.5	27.6	13.4	45.2	8.3
Italy	10.8	53.9	2.0	33.2	5.8	30.5	3.0	51.1	9.5
Japan	15.46	47.5	2.07			34.8			
Latvia	16.5	58.0	5.5	20.0	7.5	35.0	6.3	51.2	0.0
Lithuania	14.2	55.0	4.1	26.6	15.4	69.2	8.3	0.0	7.1
Luxembourg	19.1	58.2	14	8.7	18.0	23.3	11.4	47.2	
Malta	7.0	40.1	2.1	50.8	3.1	31.4	0.8	64.7	
Netherlands	15.8	48.1	9.3	26.9	19.5	29.9	21.9	19.9	8.8
New Zealand	17.6	48.6	9.38	24.5					
Norway	19.3	44.1	10.7	25.8	21.0	25.0	22.7	26.6	4.7
Poland	11.2	56.3	1.3	31.1	8.0	40.7	1.9	43.5	6.0
Portugal	7.0	56.5	4.1	32.4	4.1	40.5	5.9	39.0	10.6
Romania	7.6	56.1	4.3	32.0	3.1	48.8	7.4	31.4	9.3
Slovenia	9.6	52.7	5.4	32.3	3.8	27.5	8.8	57.0	2.8
Slovak Republic	14.6	54.5	1.4	29.4	10.8	40.5	1.7	42.9	4.1
Spain	8.6	53.6	3.3	34.5	5.4	27.3	5.5	52.1	9.7
Switzerland	17.5	49.3	5.9	27.4	20.7	35.2	12.3	21.3	10.5
Turkey	3.9	45.7	0.2	50.3	2.4	37.8	0.0	59.7	
United Kingdom	14.9	47.3	8.7	29.0	11.4	32.2	22.2	24.7	9.6
United States	13.4	52.9	5.5	28.2					
OECD-25	15.2	49.9	6.8	27.9	14.3	31.4	12.4	36.4	7.7

資料來源：OECD Family Database.

說明：資料時間為 Estonia, Finland, Latvia, Switzerland and the United States; 2001: Austria, Cyprus, Denmark, Greece, Hungary, Italy, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, and the United Kingdom; 2002: Ireland, Poland, Romania, Slovenia; 2006 for Australia, New Zealand and Canada; 2007 for Belgium, Bulgaria, France, Luxembourg, Malta, and Turkey。

婚姻盛行率下降，必然影響生育。圖 3-8 呈現法國在 1946-2009 年間的出生數及非婚生比例。在近半世紀期間，法國的出生數略有下降，大致保持在 80 萬人上下，然而，非婚生新生兒的比例卻是巨幅上揚——1946 年時，新生兒為非婚生的百分比是 8.7，到了 2009 年時，此一數值巨幅增漲至 52.9%。

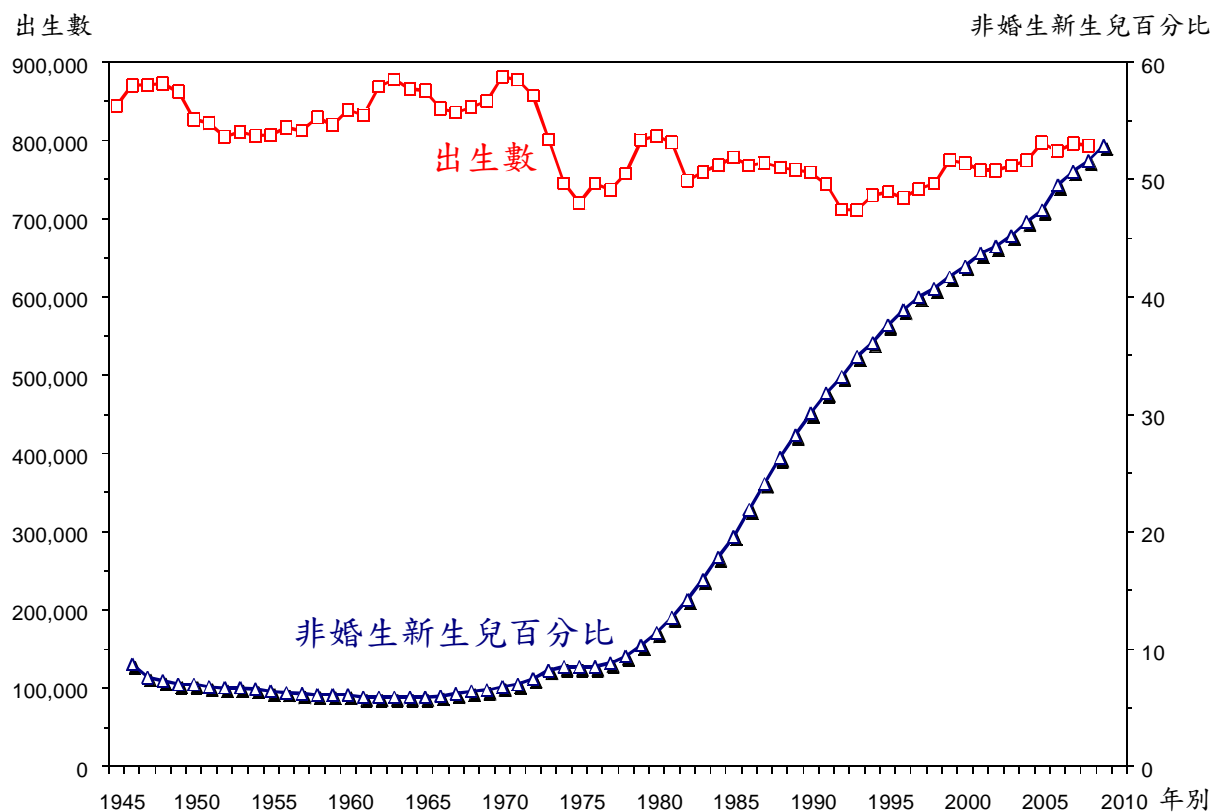


圖 3-8：法國出生數與非婚生新生兒百分比變遷，1946-2009

資料來源：Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

無論如何，婚姻與生育兩者密切關連。在 Davis and Blake 的「生育中介變項」模型中，實證研究發現，初婚年齡最為強烈影響生育率；另一方面，東亞社會近年的超低生育率現象，總是被歸因連結至其日益低落的婚姻盛行率 (Jones, Straughn, and Chan, 2009; Frejka, Jones, and Sardon, 2010)。

正是因為婚姻與生育的緊密關係，過往，許多國家致力於推動生育控制政策時，特別著力於提高初婚年齡 (例如，Thornton and Lin, et al., 1994)。然

而，在低生育率時代，多數國家卻是對婚育關係抱持相反的立場。首先，許多國家裡，不僅育齡人口同居比例上升，新生兒係非婚生的比重也是巨幅增加，因此，婚姻與生育兩者未必需要連結，更非絕對的因果；其次，婚姻乃是個人的選擇行為，國家機器是否介入已經成為爭論的焦點。正是因為如此，多數低生育率國家的人口政策並不著墨於婚姻課題。根據 Peter McDonald (2007, 2008) 的觀察，此一政策思維實屬正確，甚至，McDonald 指出，只有日本與新加坡的人口政策致力於提高結婚率與以增加生育率，恐怕政策標的設定錯誤——因為，低結婚率與低生育率並非因果關係；反之，都是社會變遷的結果。

新加坡政策在 1980 年代初擔憂低於替換水準的生育率，所以在 1984 年推出有名的「Graduate Mothers Scheme」，希望促進高教育的女性進入婚姻生活，並能提高生育率以改變人口素質。由於此一方案過於強烈的優生育種色彩，旋即於次年廢除。然而，過去二十餘年來新加坡的鼓勵生育政策，重心仍是相當強調促進結婚，特別是在 2004 及 2008 年推動的「Marriage and Parenthood Scheme」整合方案中，針對婚姻設定專責部門，努力擴展各項措施。

整體而言，新加坡鼓勵結婚的措施，可以區分為兩類，其一提供結婚誘因，另一促進媒合。結婚誘因的措施，主要是透過給予新婚者購屋優惠、優先、或補助等，結合新加坡獨特之公積金運作，形成相當程度的誘因力量。至於促進媒合，迄今，新加坡政府已經發展系列作為，幾乎完整涵蓋婚配過程。

新加坡的「社區發展部」(ministry of community development, Youth and Sports) 專門針對婚姻與媒合個別設計系列作為(詳盡方式參見該部網站 app1.mcys.gov.sg)，甚至運用現代科技輔助。

表 3-9：新加坡政府之婚姻協助與媒合服務措施

婚姻協助服務	媒合服務
找尋生涯伴侶 ：尋找生涯伴侶，或是協助擴展社交圈，可以利用社會發展網絡（Social Development Network (SDN)），或是加入 LoveByte 這個專為單身者設計的線上平台。	社會發展網絡（SDN），對新加坡當地的媒合產業制定了一套架構標準用以評審。
婚姻準備 ：透過成員網絡辦理婚姻準備方案，或是提供未婚夫妻婚前輔導。	對產業及從業人員的敬業精神與服務態度設立一套基準。
婚姻輔導 ：透過家庭服務中心提供婚姻輔導，回教夫妻也能前往回教法庭接受婚姻輔導。	建立一套評審的準則與媒合機構的標準，媒合機構若是想獲取大眾信賴，就得努力達到標準。
健康、快樂的婚姻 ：透過成員網絡提供豐富婚姻方案，期望這些資訊能夠創造健康、快樂的婚姻。	SDN 在媒合機構中的角色：SDN 能夠監督媒合機構，以確保它們都能按照制定好的標準與準則行事。
離婚與孩童照護 ：這個部分是希望藉由家庭法庭與回教法庭（回教徒）提供法律的過程去處理離婚與孩童照護的問題。藉由法院執行孩童照護的調查，以協助並支持單親家長。	媒合從業人員登記：所有通過認證的從業人員都必須經過登記，包括姓名、評審的狀況、以及服務的機構。 媒合機構登記：所以通過評審的機構都必須登記，包括機構名稱、機構的合法性等。

資料來源：新加坡政府社會區發展部網站，[URL:http://appl.mcys.gov.sg](http://appl.mcys.gov.sg)。

第四章 我國現行人口婚育政策

1984年，臺灣在社會經濟環境變遷配合下，政府大力推動的人口政策終於完成舉世著稱的「臺灣人口奇蹟」(陳肇男、孫得雄、李棟明，2003)，育齡婦女總生育率在一個世代之內下降至替換水準。然而，面對令人振奮的成功生育轉型，許多的學者同時也提出警告，認為臺灣人口後續發展仍將面對更多挑戰。例如，密西根大學的Ronald Freedman (1986) 撰文指出，臺灣快速完成生育轉型，無可避免將要面對人口老化和家庭結構變遷，因此，政府更要提出規劃政策因應未來。孫得雄(1979)的人口政策研究報告更早就強調，臺灣必須持續擴展家庭計劃的成果，加強人口教育和及早規劃人口發展方向。同樣地，陳寬政(1995)稍後的人口政策研究報告也是警告，臺灣的人口老化風暴不僅即將來臨，更會強力衝擊社會經濟發展，更甚者，持續下降的生育率促使老化問題加速惡化。

事實上，政府在生育成功轉型後，也深知後續人口發展仍會挑戰不斷，在1992年修訂「中華民國人口政策綱領」時，特別強調人口成長目標為「維持人口合理成長」。雖然人口學者與政府部門憂心，生育轉型後的臺灣人口尚需解決許多發展問題，自1984年以後二十年間，臺灣社會氛圍卻是認為人口不再是臺灣社會的問題。究其緣故，第一，歷經三十餘年高度人口成長，臺灣土地小，卻要承受龐大人口，人口密度高居世界前茅；其次，生育水準雖低於替換水準，由於過往大量生育數產生龐大育齡婦女人口，在慣性作用下的出生數仍是為數可觀；更重要者，在1970年代後，臺灣的人口紅利結合高度經濟發展，可以迎刃解決各種問題。也就是說，人口老化與低生育率的問題，早已根植在生育轉型期間，可是，整體社會氛圍並未嚴肅對待此一課題。

1997年金融風暴後，臺灣的生育率開始全然不同的改變，每年以近4%的速度下降，雖有「千禧龍」加持回溫，在2001年的總生育率只剩1.395人。面對超低生育率的風暴，政府部門開始積極修訂人口政策綱領和研擬白皮書，試圖力挽狂瀾。然而，整體社會的人口危機意識仍舊不足，多元社會的立場共識不易建立，歷經數年努力，最終才在2008年頒訂人口政策白皮書——是年，育齡婦女總生育率只剩1.05人，出生數更是跌破20萬人。

2010年3月，內政部舉辦「鼓勵生育創意標語徵選活動」，推出百萬獎金徵求口

號，「讓大家聽了就想生」。此一活動雖曾受到學界與部分人士質疑，卻是在媒體與年輕人全面關注下喚起全民的人口危機意識，最終朝野共識「人口」是臺灣的國安問題。

第一節 人口政策綱領與人口政策白皮書

1969 年行政院發布「中華民國人口政策綱領」，作為我們人口政策計畫與推動的指導，嗣後多次因應社會變遷、人口轉型，與國家發展而修正調整。為配合綱領，內政部訂定「加強推行人口政策方案」，推展各項人口政策措施。

為了因應臺灣所面臨的少子女化、高齡化及移民等人口社會問題，行政院於 2008 年 3 月 10 日核定函頒「人口政策白皮書」，並且擬定實施計畫執行，定期追蹤成效。其中，針對少子女化社會擬定 7 項對策，涵蓋 24 項短程具體措施。

(一) 健全家庭兒童照顧體系

1. 完成「兒童教育及照顧法」之立法。
2. 持續增加「社區保母系統」之服務能量與可得性，建立居家托育管理與托育費用部分負擔制度。
3. 因地制宜，推動普及化且多元非營利形態之教保模式。
4. 保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益。
5. 推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施。

(二) 提供育兒家庭之經濟支持措施

1. 研議實施兒童津貼的可行性。
2. 研議對育有 3 名以上子女之家庭補貼購屋貸款利息的可行性。

(三) 營造友善之家庭職場環境

1. 持續推動企業托兒措施相關業務，整合相關部會資源，以建立完善之托育機制。
2. 直轄市、縣(市)政府成立事業單位辦理托兒措施之資源整合溝通平臺。
3. 主動協助事業單位協調托兒措施的合理方案。

(四) 改善產假及育嬰留職停薪措施

1. 修訂「勞工保險條例」調整生育給付及修訂「全國軍公教員工待遇支給要點」的生活津貼之生育補助各增為 3 個月。
2. 研議發放育嬰留職停薪津貼。

(五) 健全生育保健體系

1. 建構多元化生育保健服務網絡。
2. 加強規劃推動不孕症防治的教育宣導。
3. 加強青少年(生育)健康教育與服務及預防人工流產(主辦機關：衛生署)。

4. 積極防止出生嬰兒性別比例失衡現象，並尊重女性自主權。

(六) 健全兒童保護體系

1. 強化兒童虐待救援體系。
2. 落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作。
3. 建立相關服務的輸送與評核機制。
4. 宣導並落實兒童保護的觀念與作法及推動親職教育。
5. 健全收出養制度。

(七) 改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值

1. 各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商。
2. 研議兵役相關配套措施，對於已婚或須養育子女者，給予服役役別、地區或役期之優惠。
3. 鼓勵公民營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施。

透過各項對策及具體措施的推動與落實，預期可達成下列效益：

- (1) 藉由規劃完善且健全的家庭政策，提高民眾生育意願，達到逐步緩解我國所面臨的少子女化問題。
- (2) 引介先進國家的鼓勵生育制度，包括提供兒童照顧服務、育嬰留職停薪與經濟支持等措施，以減輕家庭在生育、養育子女的經濟負擔。
- (3) 強化現有學前托教服務措施，建立平等普及之居家托育制度及完整之兒童托教與課後照顧體系，改善家庭在幼兒托育需求上的設施與服務供給，營造出良好的生育、養育優質環境，助益少子女化社會問題的解決。
- (4) 將尊重婚姻、家庭與養育子女之多元價值觀納入教育體系內涵中，積極營造友善支持的生育、養育的兩性平等環境，消解我國就業女性因生育導致的不利處境。
- (5) 透過教育宣導，傳達生兒育女及男孩女孩一樣好的價值觀，建構性別平衡環境，防止嬰兒性別比例失衡；並針對有生育意願的不孕症夫婦，給予生育支持措施，有利於滿足家庭的生育需求，女性的生育保健獲致改善。
- (6) 針對現有家庭中的每名子女，提供安全自在的生長環境，減少兒童虐待的憾事，以培育身心健康的下一代，提高我國兒童的權利與價值。
- (7) 積極透過友善家庭之職場設計，營造具保障性且積極福利的勞動條件，協助解決家庭育兒的托育照顧負擔，以提高我國女性勞動參與率。

在 98 年底完成人口政策白皮書短程總檢討報告後，考量人口政策白皮書經行政院核定實施已二年餘，國內外社經環境已有重大變化，因此政府相關部會著手就其各項措施及實施成效，全面重新檢視，進行檢討並予調整，排定各項具體措施之優先順序，並擬定各項績效指標（參見表 4-1）。

表 4-1：「人口政策白皮書」少子女化對策之績效指標

政策目標	績效指標
(一) 健全家庭兒童照顧體系	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完成幼托整合相關法制作業 2. 強化「社區保母系統」服務模式 3. 完善居家式保母管理制度 4. 推動普及、多元教保服務 5. 保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益 6. 推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施 7. 研擬學前教育指標，建立學前資料庫，進而與國際資料庫接軌 8. 強化與提升保母服務品質 9. 提升教保專業工作者服務品質 10. 提升從業人員之專業地位
(二) 提供育兒家庭之經濟支持措施	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規劃中低收入家庭滿 2 歲以下兒童之育兒津貼 2. 規劃滿 2 歲以下兒童之育兒津貼 3. 賡續推動青年安心成家方案
(三) 營造友善之家庭職場環境	<ol style="list-style-type: none"> 1. 持續推動企業托兒措施相關業務，整合相關部會資源，以建立完善之托育機制 2. 直轄市、縣市政府成立事業單位辦理托兒措施資源整合溝通平臺 3. 主動協助事業單位協調托兒措施的合理方案 4. 推動彈性工時制度與普及化托育措施配套並重 5. 經醫師診斷，懷孕期間需安胎休養者，其治療或休養期間，併入住院傷病假日數計算 6. 鼓勵表揚企業托兒有效創新的方案 7. 落實「性別工作平等法」，建立友善家庭職場環境的企業文化
(四) 改善產假及育嬰留職停薪措施	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強宣導兩性受僱者申請育嬰留職停薪措施擔任親職 2. 推動發放育嬰留職停薪津貼
(五) 健全生育保健體系	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建構多元化生育保健服務網絡 2. 加強規劃推動不孕症防治的教育宣導 3. 加強青少年（生育）健康教育與服務及預防人工流產 4. 積極防止出生嬰兒性別比例失衡現象，並尊重女性自主權原列期程 5. 檢討「人工生殖法」、「優生保健法」有關禁止選擇或鑑別胚胎性別的診療行為 6. 規劃並推動醫療機構實施人工流產之諮詢（商）服務
(六) 健全兒童保護體系	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完善兒童及少年保護通報機制 2. 強化兒童及少年保護社工人力資源 3. 宣導並落實兒童保護的觀念與作法及推動親職教育 4. 建立收出養媒合服務機制 5. 推動家庭支持服務據點，完善兒童及少年保護之 3 級預防工作
(七) 改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商 2. 研議兵役相關配套措施，對於已婚或須養育子女者，給予服役役別、地區或役期之優惠 3. 鼓勵公民營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施 4. 加強宣導兒童為國家未來的人力資本 5. 營造研究所以高等教育與結婚生育的相容性 6. 鼓勵政府部門結合企業經常舉辦未婚聯誼活動 7. 鼓勵媒體倡導婚姻及家庭價值

第二節 地方政府鼓勵生育措施

近年來，不但中央政府在人口政策綱領和白皮書指導下，積極推動鼓勵生育，地方政府也在人口成長和福利服務的考量之下，紛紛推動若干措施，試圖提高生育率與生育數。整體上，目前地方政府的鼓勵生育措施，絕大多數是屬現金給付的方式，主要集中於生育津貼、育兒津貼、以及托育和學前教育補助等三類。

(一) 生育津貼

新竹縣最早在 1998 年推出生育津貼，每胎補助 10,000 元，近年來，各縣市也紛紛跟進，呈現五花八門樣貌：

- a. 補助金額：每一縣市因財政能力差異，補助金額從 3,000 元到 8,000 元不等。
- b. 對象限制：稍早時候，生育補助大多限定於婚生子女，不過，多數縣市已取消此一限制。另外，大多數縣市以低收入戶或弱勢群體為補助對象，新竹縣市和連江金門等地，則不設定排富對象。
- c. 胎次別差別率：一些縣市一出生胎次而予以差別金額補助，例如，連江縣最為突出，第一胎發放 20,000 元，第二胎 50,000 元，第三胎以上則高達 80,000 元。通常多胎生育部分，依出生數加倍計算。
- d. 外加金額：各地除了縣市政府發放生育補助外，部分的鄉鎮也會加發 2,000 到 10,000 元不等補助。

(二) 育兒津貼

相對生育津貼通常是一次性現金給付，育兒津貼則是較為長期，因此，發放育兒津貼的縣市較少。

- a. 補助金額：從每月 1,800 元至 6,000 元不等。
- b. 對象限制：大多限定於低收入和未婚媽媽。
- c. 補助期間：以補助 3 個月為限，少數地方補助 12 個月。

(三) 托育與學前教育

補助保母托育費用，各縣市從 3,000 元至 8,000 元不等，多數縣市的補助對象為就業者家庭。當前教育補助，大多以五歲兒童為對象，實施幼教免費或發放教育券及現金補助。

(四) 醫療補助

臺北市實施婚後孕前健康檢查補助，臺中市則提供產婦營養費。

(五) 社會救助

相對而言，許多縣市針對中低收入兒童、特殊境遇和弱勢兒少予以生活扶助。

從以上的綜合說明及表 4-2 至表 4-6 資訊可以看到，縣市地方政府的鼓勵生育措施，大多以現金給付方式，集中於生育津貼、育兒津貼、托育和學前教育為主，透過財務移轉協助育兒家庭。最近，臺北市提出一個較為整合的方案，引起大眾關注。

臺北市「助你好孕專案」

臺北市政府整合市府各局處，從民國 100 年 1 月起，全面實施「助你好孕」專案，努力「打造友善生養城市」，希望降低年輕夫婦養育負擔。專案內容包括：

- a. 新生兒每胎 2 萬元之生育獎勵。
- b. 五歲以下幼兒，每月發放育兒津貼 2,500 元。
- c. 補助五歲孩童就讀學費，公立幼稚園免費，就讀私立幼稚園者，比照公立補助每學期 12,543 元學費。
- d. 擴大辦理「課後照顧」：全市公立國小和幼稚園開辦「課後照顧班」，小學至晚上七點、幼稚園至晚上 6 點。

表 4-2：各縣市實施之家庭與生育津貼

縣市	具體措施	備註
新北市	低收入戶每胎補助20,400元。	
臺北市	每一新生兒發放20,000元； 低收入戶每胎補助16,500元。	
臺中市	每一新生兒發放10,000元； 低收入戶每胎補助10,200元。	
高雄市	新生兒為第1、2胎每名發放6,000元，第3胎以上每名10,000元。	
宜蘭縣	每一新生兒發放10,000元； 低收入戶每胎補助5,000元，如為雙胞胎以上者，補助金額以胎兒數增給。	礁溪鄉、宜蘭市、三星鄉、羅東鎮、五結鄉、員山鄉、壯圍鄉、南澳鄉、大同鄉等鄉鎮市，另有2,000~10,000元不等之生育津貼。
桃園縣	低收入戶前三胎每胎補助6,000元； 生育津貼則依轄下13個鄉鎮市之差異，有3,000~12,000元不等之生育津貼。	
新竹縣	每胎補助10,000元。	芎林鄉另有每胎補助6,000元
苗栗縣	每一新生兒發放34,000元(分四年發放)； 懷孕滿5足月以上之死胎或自然流產之孕婦，每胎補助10,000元	三灣鄉另有每胎補助2,000元，第三胎起每胎補助5,000元。
彰化縣	每一新生兒發放10,000元。	彰化市、鹿港鎮、員林鎮、北斗鎮、和美鎮、田中鎮、社頭鄉、竹塘鄉、線西鄉、伸港鄉、芬園鄉等鄉鎮市，另提供金額不等之生育津貼。
南投縣	低收入戶每胎補助9,180元。	
雲林縣	每一新生兒發放6,000元。	麥寮鄉另提供每一新生兒10,000元之補助。
嘉義縣	每一新生兒發放3,000元； 低收入戶每胎補助10,200元。	六腳鄉、義竹鄉、東石鄉、阿里山鄉、大埔鄉、鹿草鄉、朴子市等鄉鎮，另提供每一新生兒2,000~10,000元不等之補助。
屏東縣	低收入戶每胎補助10,200元。	東港鎮、枋山鄉、琉球鄉、新埤鄉、崁頂鄉、滿州鄉、牡丹鄉、來義鄉、獅子鄉等鄉鎮，另提供每一新生兒2,000~10,000元不等之補助。
臺東縣	每胎補助5,000元。	
花蓮縣	低收入戶每胎補助10,200元。	秀林鄉、光復鄉與卓溪鄉另提供金額不等之生育津貼。
澎湖縣	第1胎補助10,000元、第2胎補助30,000元、第3胎補助60,000元； 低收入戶每胎補助10,000元。	湖西鄉、白沙鄉、西嶼鄉、望安鄉、七美鄉等鄉鎮，另有5,000~10,000元不等之生育津貼。
基隆市	低收入戶每胎補助10,200元； 弱勢婦女每生育依新生兒補助10,000元。	
新竹市	生育1胎補助15,000元、第2胎20,000元、第3胎以上25,000元；雙胞胎5萬元、3胞胎以上100,000元。	
嘉義市	每胎補助3,600元；雙胞胎10,000元，3胞胎以上20,000元。	
金門縣	單胞胎補助20,000元、雙胞胎60,000元、3胞胎以上40,000元	
連江縣	新生兒為第1胎每名發放20,000元、第2胎50,000元、第3胎以上80,000元。	

表 4-3：各縣市實施之育兒津貼

縣市	具體措施	備註
新北市	低收入戶戶內兒童每人每月發給2,200元。	
臺北市	每兒童每月發給2,500元。	
臺中市	嬰兒營養補助每月1,800元。	一次補助12個月。
臺南市	未婚媽媽新生兒營養補助每1新生兒每月以政府上1年度最低生活費標準核發。	以補助3個月為限。
高雄市	每人每月3,000元。	
新竹縣	竹北市3至6歲幼兒每年發給3,000元、湖口鄉每年發給2,000元。	
彰化縣	低收入及中低收入戶婦幼營養補助每一新生兒每月2,000元。	
雲林縣	未婚媽媽新生兒營養補助每1新生兒每月以政府上1年度最低生活費標準一倍核發。	以補助3個月為限。
屏東縣	未婚媽媽新生兒營養補助按當年度低收入戶每人每月最低生活費用核發。	以補助3個月為限。
花蓮縣	未婚媽媽新生兒營養補助每 1 新生兒每月以政府上 1 年度最低生活費標準核發。	以補助3個月為限。
新竹市	低收入戶產婦及嬰兒營養補助依當年度低收入戶每人每月最低生活費 1 倍核發。	
金門縣	照顧未滿 5 歲子女 1 人者，每月發給本津貼 3,000 元、照顧子女 2 人者，每月發給 5,000 元、照顧子女 3 人以上者，每月發給 6,000 元。	
連江縣	照顧未滿 3 歲子女 1 人者，每月發給本津貼 3,000 元、照顧子女 2 人者，每月發給 5,000 元、照顧子女 3 人以上者，每月發給 6,000 元。	

表 4-4：各縣市實施之兒童照顧與學前教育支持

縣市	具體措施
A. 托育	
新北市	補助保母托育費用每人每月3,000元。
臺北市	弱勢家庭補助保母托育費用每人每月最高8,000元，就業者家庭及第三胎以上家庭補助托育費用每名幼兒每月3,000元； 補助雇主辦理托兒設施或措施經費最高15萬元。
臺中市	低收入戶及特殊境遇家庭子女兒童托育津貼每人每月1,500元、就業者家庭及第三胎以上家庭每人每月3,000元、中低收入戶每學期6,000元。
臺南市	補助保母托育費用每人每月3,000元、弱勢家庭每月5,000元。
高雄市	就業者家庭及第3胎以上家庭補助保母托育費用每人每月最高5,000元。
宜蘭縣	就業者家庭補助保母托育費用每人每月最高5,000元。
桃園縣	就業者家庭補助保母托育費用每人每月最高5,000元。
苗栗縣	就業者家庭補助保母托育費用每人每月最高5,000元。
南投縣	補助保母托育費用每人每月3,000元、弱勢家庭每月5,000元。
雲林縣	補助保母托育費用每人每月3,000元、弱勢家庭每月5,000元、第三胎以上家庭每月最高5,000元。
嘉義縣	就業者家庭及第3胎以上家庭補助保母托育費用每人每月最高5,000元。
臺東縣	補助保母托育費用每人每月3,000元、弱勢家庭每月5,000元、第三胎以上家庭每月最高5,000元。
花蓮縣	補助保母托育費用每人每月3,000元、弱勢家庭每月5,000元、第三胎以上家庭每月最高5,000元。
澎湖縣	補助保母托育費用每人每月3,000元、弱勢家庭每月5,000元、第三胎以上家庭每月最高5,000元。
基隆市	補助保母托育費用每人每月3,000元、弱勢家庭每月5,000元、第三胎以上家庭每月最高5,000元。
新竹市	補助保母托育費用每人每月3,000元、弱勢家庭每月5,000元。
嘉義市	就業者家庭補助保母托育費用每人每月最高5,000元。
B. 學前教育	
新北市	五歲幼兒免學費，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 中低收入家庭幼童托教補助每人每學期最高6,000元、低收入家庭每月補助1,500元。
臺北市	五歲幼兒免學費補助每學期12,543元； 五歲幼兒每學期發放幼兒教育券抵學費5,000元； 低收入戶或危機家庭兒童免費就托公立托兒所； 幼童托教補助中低收入家庭每學期6,000元、弱勢家庭每月最高6,000元。
臺中市	五歲幼兒免學費補助，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 五歲幼兒每學期發放幼兒教育券抵學費5,000元。
臺南市	五歲幼兒免學費補助，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 五歲幼兒每學期發放幼兒教育券抵學費5,000元； 中低收入家庭幼童托教補助每人每學期最高6,000元、低收入戶家庭每人每月1,500元、身心障礙兒童每學期最高7,500元。
高雄市	五歲幼兒免學費補助，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 弱勢家庭幼童托教補助每人每月最高3,000元、中低收入家庭每人每學期6,000元。
宜蘭縣	低收入家庭幼童托教補助每人每月1,500元。
桃園縣	五歲幼兒免學費補助，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 五歲幼兒每學期發放幼兒教育券抵學費5,000元； 中低收入家庭幼童托教補助每人每學期最高6,000元、低收入戶家庭每人每月1,500元。
苗栗縣	五歲幼兒免學費補助，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 中低收入家庭幼童托教補助每人每學期6,000元、低收入戶家庭每人每月1,500元。

表 4-4：各縣市實施之兒童照顧與學前教育支持（續）

縣市	具體措施
B. 學前教育	
彰化縣	中低收入家庭幼童托教補助每人每學期6,000元、低收入戶家庭每人每月1,500元；身心障礙及發展遲緩兒童托教補助每人每月最高6,000元。
雲林縣	五歲幼兒免學費補助，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 五歲幼兒每學期發放幼兒教育券抵學費5,000元； 中低收入家庭幼童托教補助每人每學期6,000元、低收入家庭每人每半年最高9,000元； 新移民子女學前教育補助每人每1學期4,000元。
嘉義縣	五歲幼兒免學費補助，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額。
屏東縣	五歲幼兒免學費補助，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 五歲幼兒每學期發放幼兒教育券抵學費5,000元； 中低收入家庭幼童托教補助每人每學期6,000元、低收入戶家庭每人每學期9,000元；
花蓮縣	特殊境遇家庭子女托教補助每人每月1,500元。
澎湖縣	中低收入家庭幼童托教補助每人每學期6,000元、低收入家庭每人每月1,500元； 發展遲緩兒童早期療育托育補助每人每月最高3,000元。
新竹市	五歲幼兒免學費，依家戶子女數及家戶年所得核定補助金額； 中低收入家庭幼童托教補助每人每學期最高6,000元、低收入家庭及特殊境遇家庭每人每月1,500元。
連江縣	幼童托教補助每人每月4,000元。

表 4-5：各縣市實施之懷孕醫療照顧支持

縣市	具體措施
臺北市	婚後孕前健康檢查補助男性655元、女性1,595元； 孕婦母血唐氏症篩檢費用補助。
臺中市	產婦營養補助，補助分娩前後各2個月(共計4個月)，每月4,000元。

表 4-6：各縣市實施之專對兒童之社會救助支持

縣市	具體措施	備註
新北市	中低收入兒童及少年生活扶助6歲以下每人每月2,000元、6歲(含)以上至18歲以下每人每月補助1,400元； 弱勢兒少緊急生活扶助每人每月3,000元； 特殊境遇家庭兒童及少年生活扶助每名每月補助當年度最低工資之10分之1。	另有低收入戶及弱勢兒童及少年醫療補助、中低收入家庭兒童及少年全民健康保險保險費自付額補助、發展遲緩兒童早期療育費用補助。
臺北市	弱勢兒少緊急生活扶助每人每月3,000元； 特殊境遇家庭子女生活津貼每人每月1,788元。	另有兒童醫療補助、低收入戶及弱勢兒童及少年醫療補助、中低收入家庭兒童及少年全民健康保險保險費自付額補助。
臺中市	中低收入兒童及少年生活扶助每人每月1,400元； 特殊境遇家庭子女生活津貼每人每月1,788元。	
臺南市	國民中小學暨幼稚園身心障礙學生交通費補助； 弱勢兒少緊急生活扶助每人每月3,000元； 中低收入兒童及少年生活扶助每人每月1,400元； 特殊境遇家庭兒童少年生活扶助每名每月補助當年度最低工資之10分之1。	
高雄市	弱勢兒少緊急生活扶助每人每月3,000元； 中低收入單親家庭子女生活補助每人每月最高1,800元； 特殊境遇家庭兒童少年生活扶助每名每月補助當年度最低工資之10分之1。	另有低收入戶及弱勢兒童及少年醫療補助、中低收入家庭內未滿18歲兒童及少年全民健康保險自付保險費補助、發展遲緩兒童早期療育費用補助。
桃園縣	弱勢兒少緊急生活扶助每人每月3,000元； 中低收入兒童及少年生活扶助每人每月1,500元。	另有中低收入家庭內未滿18歲兒童及少年全民健康自付之保險費補助。
彰化縣	弱勢兒少緊急生活扶助每人每月3,000元； 特殊境遇家庭子女生活津貼每人每月1,780元。	
雲林縣	弱勢兒少緊急生活扶助每人每月3,000元； 特殊境遇家庭子女生活津貼每名每月補助當年度最低工資之10分之1。	另有低收入戶及弱勢兒童及少年醫療補助、中低收入家庭內未滿18歲兒童及少年全民健康保險自付保險費補助、早期療育費用補助。
屏東縣	特殊境遇家庭子女生活津貼每名每月補助當年度最低工資之10分之1。	
花蓮縣	特殊境遇家庭子女生活津貼每人每月1,788元。	
澎湖縣	特殊境遇家庭子女生活津貼每人每月1,788元； 困苦失依兒少生活扶助每月1,400元。	
新竹市	特殊境遇家庭子女生活津貼每人每月1,788元。	
連江縣	特殊境遇家庭子女生活津貼每人每月1,728元。	

- e.擴大實施免費孕前檢查。
- f.鼓勵企業辦理托兒設施或措施。
- g.設立育兒友善園。

毫無疑問，臺北市助你好孕專案，相對突出於其他縣市，當然，其預算支出也是可觀——民國 100 年預算超過 34 億。

第三節 親職假與幼托整合現況

從以上第三章對於 OECD 國家的經驗分析可以得知，國外對於育兒家庭的支持，除了透過現金給付進行財務移轉，建立經濟支持以降低育兒成本，另外也有兩個更重要的作為——提供項目服務和賦稅優惠減免。其中，項目服務特別是北歐五國和法國營造友善家庭環境的主要支柱。至於項目服務的內涵形式雖然眾多，托育照顧和學前教育是其重心。賦稅減免優惠的形式內容很多，包括育兒家庭的所得稅扣抵、就業者之差別稅率等，不過，親職假則是其中最為重要的工具手段。

根據世界銀行最新出版之《*Women, Business and the Law 2012: Removing Barriers to Economic Inclusion*》，臺灣的制度與設計，相當先進與落實性別平等。過去的歷史經驗中顯示，勞動環境對於生育率有相當程度之影響力，因此臺灣在面臨少子女化社會的人口危機時，對於創造一個對生育友善的勞動環境，也積極投入各種措施，諸如產假、流產假、陪產假、家庭照顧假、育嬰留職停薪、鼓勵企業設置托兒設施或托兒措施等等，皆是希望能結合企業，創造政府、企業、人民三贏的局面，以因應臺灣的低生育率困境。

2002 年〈兩性工作平等法〉頒布，其立法目的乃是基於「保障兩性工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進兩性地位實質平等之精神」，其後並歷經了三次修正，並且在 2008 年更名為〈性別工作平等法〉；同年，行政院所頒布的「人口政策白皮書」，也揭示「營造友善之家庭職場環境」、「改善產假及育嬰留職停薪措施」作為少子女化社會的其中兩大對策。在政府鼓勵生育的政策目標之下，〈性別工作平等法〉最

近的兩次修正即將育嬰假及家庭照顧假擴及至全體員工，以及增訂安胎休養請假等等，期望創造一個有利於生育的勞動環境。

在現行的法令規定中，關於養育子女的各種假別及照顧措施日益完善。首先，在產假、流產假的部分，按勞基法第 50 條之規定，「女工於分娩前後，應停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應停止工作，給予產假四星期」；並且，「受僱工作在六個月以上者，停止工作期間工資照給；未滿六個月者減半發給」。而〈性別工作平等法〉亦補充規定妊娠三個月以下流產者得申請產假的日數。另一方面，除了女性產假與流產假外，我國亦有針對男性之陪產假，在〈性別工作平等法〉第 15 條中規定，「受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予陪產假三日；陪產假期間工資照給。」。

其次，在育嬰假方面，為使有年幼子女的受僱者得兼顧家庭與工作，我國在 2002 年 3 月 8 日隨著〈兩性工作平等法〉的頒布，即開始施行育嬰留職停薪。2007 年 12 月〈兩性工作平等法〉修正為〈性別工作平等法〉，並刪除原先限定 30 人以上企業之員工才可以申請育嬰假的門檻，將育嬰留職停薪擴大適用到全體勞工。根據〈性別工作平等法〉第 16 條中規定，「受僱者任職滿一年後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限。」同時為保障育嬰留職停薪的經濟安全，育嬰留職停薪期間的津貼發放則規定於〈就業保險法〉中，自 2009 年 5 月 1 日開始，針對勞工保險被保險人，提供育嬰留職停薪期間前六個月得享有六成薪之津貼。

又，在家庭照顧假方面，我國法令規定允許受僱者得申請全年內七日的家庭照顧假，因此受僱者於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事時，能夠親自照顧之。近日來，則由於今年（2010）8 月南瑪都颱風造成部分縣市「停課不停班」，兒童的照顧問題遂成為焦點，並促使勞委會開始研議修法的方向，而根據最新的決議結果，勞委會將限縮「有薪」家庭照顧假修法適用範圍，僅限親自照顧 12 歲以下子女的勞工可申請，並且是天然災害來襲、地方政府宣布停課不停班之下，才能申請。相較之下，現行〈性別工作平等法〉內所規定之家庭照顧假雖然「無薪」，但適用於任何家人；此外，家庭照顧假的上限仍維持不變，每年最多僅可請七日。

最後，〈性別工作平等法〉第 23 條規定，「僱用受僱者二百五十人以上之雇主，應設置托兒設施或提供適當之托兒措施」。而勞委會針對鼓勵企業設置托兒設施或托兒措施，亦有提供補助。以 100 年度的補助標準而言，雇主有設置托兒設施、提供托兒措施，以收托受僱者未滿 12 歲子女者，前者包括托兒遊樂設備、廚衛設備、衛生保健、安全設備、教保設備、幼童專用車內部安全設施及哺集乳設備等，補助費用最高達新臺幣 200 萬元；後者每年最高則補助新臺幣 30 萬元。此外，補助改善或更新托兒設施費用，每年最高也補助新臺幣 50 萬元。用以協助雇主辦理托兒設施或托兒措施，解決員工托兒問題，穩定勞動生產力，並創造一個能夠兼顧職場與家庭的友善環境。

總結而言，臺灣在立法保障友善之家庭職場環境上，儘管還存在努力的空間，但在近年來政府一次次的修法下，也逐漸完善且周全。然而，我們亦無法忽視，在法令條文的明確規範之下，民間事業單位之實際執行情形仍存在相當落差。

根據行政院勞委會 2010 年「性別僱用管理調查」，調查結果呈現如表 4-7。從歷年的數據資料中，可以發現無論是何種友善之家庭職場環境的規定，事業單位對於各項措施實施比率均有成長，尤其是在育嬰留職停薪方面，與 2002 年相較增加了 36.4%，而在設置「托兒設施」或提供「托兒措施」上，亦增加 32.6%。其中，「產假」則是最普遍實施於事業單位的措施，在 2010 年實施的比例達到 96.8%，相較之下，針對男性的陪產假則僅有 57.8%的實施比例。

值得注意的是，育嬰留職停薪在近兩年已經達到七成以上的執行比例，顯示育嬰留職停薪在勞動力市場中已蔚為普遍。我們進一步觀察申請者的性別比例，卻同時也可以看到男女兩性的懸殊差距。根據勞委會統計，育嬰留職停薪從 2002 年開辦至今年 3 月底為止，在 6.7 萬個申請人中，女性申請比例為 81.46%；男性則僅有 18.54%，相較之下男性申請比例甚低。表 4-8 則呈現育嬰留職停薪的實施情形，同樣顯現出男女性在核付件數上的懸殊比例。

總結而言，雖然〈性別平等法〉中所保障的各種友善之家庭職場環境，其在事業單位之實際執行比率逐年均有所成長，但仍有相當大的成長空間，值得我們注意。

表 4-7：事業單位對性別工作平等法各項規定之實施情形

單位：%

項目別	2002年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
流產假 ⁽¹⁾	41.6	39.5	49.5	43.4	46.8	49.4	54.7	54.6
產假 ⁽²⁾	78.1	83.5	95.1	96.6	95.7	96.2	96.9	96.8
陪產假 ⁽³⁾	29.0	42.8	48.1	45.6	46.6	55.7	57.3	57.8
家庭照顧假 ⁽⁴⁾ (員工規模 5 人以上)	-	-	-	-	-	37.4	36.6	36.8
(員工規模 30 人以上)	34.0	35.4	34.6	41.1	43.1	56.8	63.4	62.9
為撫育未滿 3 歲子女，得減少或調整工作時間 (員工規模 30 人以上)	23.0	28.9	27.4	33.5	30.8	39.5	41.9	47.5
設置「托兒設施」或提供「托兒措施」 (員工規模 250 人以上)	36.3	38.1	38.1	41.7	41.6	52.6	63.6	68.9
育嬰留職停薪 ⁽⁴⁾ (員工規模 30 人以上)	-	-	-	-	-	-	40.3	40.7
	38.9	56.7	54.2	50.1	52.6	60.0	70.5	75.3

說明：

(1)2006 年起資料排除「無女性員工」之樣本。

(2)2005 年起資料排除「無女性員工」及「員工沒有此項需求」之樣本。(含女性皆未婚及員工年齡層偏高之樣本)

(3)2010 年起資料排除「無男性員工」之樣本。

(4)2008 年起「家庭照顧假」擴大至員工規模 5 人以上事業單位；98 年 5 月起「育嬰留職停薪」措施擴大至所有受僱者。

資料來源：行政院勞委會，2010，「性別僱用管理調查」。

表 4-8：育嬰留職停薪津貼核付件數-按保險類別及性別分

單位：人、件

年／項目別		總計	就業保險	公教人員保險	軍人保險
2009 年 (5 月至 12 月)	計	121,299	109,861	11,438	-
	男	20,002	19,364	638	-
	女	101,297	90,497	10,800	-
2010 年	計	211,814	190,281	21,160	373
	男	38,463	36,790	1,613	60
	女	173,351	153,491	19,547	313
2011 年 (1 月至 6 月)	計	99,797	89,643	9,717	437
	男	17,104	16,105	916	83
	女	82,693	73,538	8,801	354

備註：育嬰留職停薪津貼自 2009 年 5 月 1 日起施行，而公教人員保險法則自 2009 年 8 月 1 日施行，另軍人保險條例自 2010 年 5 月 14 日起施行。

資料來源：行政院勞工委員會統計處。

企業不願實施各項友善之家庭職場環境設施的原因，因不同措施方案而有不同之考量。根據勞委會的調查（2010），首先，事業單位沒有提供「產假」的原因包括「家族企業可自行放假休息」、「按日或按時計薪員工可調整工作時間休息」、「工作性質不適合孕婦，員工懷孕會自動離職」等；其次，事業單位沒有提供「陪產假」主要原因，以「員工沒有此項需求」占 55.1%，其次為「員工可用其他假別替代」占 21.5%；第三，事業單位未提供「家庭照顧假」之主要原因為「員工可用其他假別替代」，占 39.5%；最後，員工規模 250 人以上之事業單位未設立托兒所之主要原因為「沒有空間設立」，占 70.6%，其次「員工沒有此項需求」者占 20.7%，而「沒有經費預算」者則占 8.6%。

同時，無論是何種措施，事業單位因為「不知道有此規定」而未實施規定的情形，雖然相較之下比例較低，但仍存在相當之影響，顯示政府相關單位在宣導法令時，仍然有改善的空間。若能投入積極鼓勵企業提供相關之福利措施，在營造友善之家庭職場環境，必定能達到更高的效益。

親職假可以協助父母育養新生兒，不過，隨著幼兒成長，子女的托育照顧和當前教育需求更為增加。從表 4-9 數據可以知道，目前，高過半數的母親在幼兒三歲前是由自己照顧，另外三成四委由親屬協助。事實上，至今，女性在生育之後，養育負擔一職非常沉重。也正是因為如此，女性因婚育而退出勞力市場的現象一直很嚴重。以 2010 年為例（參見表 4-10），不論目前工作狀態，42.24% 的 15-64 歲已婚女性，曾經因為婚育而離職。這些事實顯示，托育照顧的需求其實相當龐大。

表 4-9：15 至 49 歲已婚生育女性對子女之養育方式

年別	總計	自己照顧	親屬照顧	單位：%		
				褓姆 (來家或送托)	外籍傭工	育嬰所及 其他
1979	100.00	83.17	14.22	2.36	-	0.25
1980	100.00	82.75	14.64	2.41	-	0.20
1981	100.00	82.07	15.03	2.58	-	0.32
1982	100.00	81.42	15.25	3.08	-	0.25
1983	100.00	77.80	19.00	3.05	-	0.15
1984	100.00	76.69	20.05	3.06	-	0.20
1985	100.00	74.78	21.55	3.36	-	0.31
1986	100.00	75.94	20.50	3.44	-	0.12
1987	100.00	73.47	21.95	4.47	-	0.12
1988	100.00	72.23	22.70	4.87	-	0.20
1990	100.00	69.72	24.15	5.94	-	0.19
1993	100.00	71.62	21.63	6.44	-	0.31
2000	100.00	67.78	23.90	7.72	0.20	0.40
2003	100.00	63.90	26.67	8.68	0.18	0.57
2006	100.00	59.50	31.02	8.58	0.43	0.47
2010	100.00	54.90	34.74	9.37	0.30	0.70

註：

1. 本表所指之子女，自 82 年起係指生育之最小的子女；其餘以往年份均係指生育之第 1 個子女。
2. 本表所指之養育方式，係指子女未滿 3 足歲前之照顧情形。
3. 2000 年起增列"外籍傭工"選項，並將"家中褓姆"與"褓姆家庭托養"合併為"褓姆(來家或送托)"。

資料來源：行政院主計處歷年「婦女婚育與就業調查」。

政府歷經 14 年努力，終於在今年(2011 年)6 月完成幼托整合立法，通過「幼兒教育及照顧法」，朝向教保整合服務的目標。在幼托整合之下，2-6 歲幼童可以在幼兒園獲得托兒照顧與當前教育的整合服務。至於未滿兩歲兒童，目前，內政部推動「公私協力平價托嬰中心補助計畫」，希望透過政府補助，結合地方資源，以非營利方式建構平價、普及、且優質的托育環境。

表 4-10：15 至 64 歲已婚女性之目前就業狀況百分比分布按離職因素分

單位：%

年別	總計	現在有工作						現在沒有工作						
		計	曾因結婚離職	曾因生育離職	曾因其他原因離職	婚前至今一直有工作	婚前無工作，婚後至今一直有工作	計	曾因結婚離職且曾恢復工作	曾因結婚離職至今一直未工作	曾因生育離職且曾恢復工作	曾因生育離職至今一直未工作	曾因其他原因離職	婚前至今一直未工作
1979	100.00	32.06	0.99	0.73	0.85	21.88	7.61	67.94	0.85	14.13	0.80	4.86	7.00	40.29
1980	100.00	33.29	0.80	0.81	0.54	23.80	7.25	66.71	0.57	13.97	0.58	4.15	5.90	41.55
1981	100.00	35.69	1.82	0.73	0.86	25.97	6.32	64.31	0.68	18.61	0.65	5.66	4.57	34.14
1982	100.00	35.66	1.74	0.81	0.94	26.24	5.92	64.34	0.80	17.75	0.74	6.30	4.63	34.11
1983	100.00	39.28	3.13	1.37	1.11	26.17	7.50	60.72	0.78	19.24	0.55	5.90	6.09	28.17
1984	100.00	42.15	4.12	1.50	1.25	27.62	7.62	57.85	0.85	18.58	0.59	5.18	5.35	27.30
1985	100.00	43.15	3.94	1.54	1.22	29.29	7.17	56.85	0.71	17.61	0.60	5.55	6.54	25.84
1986	100.00	45.70	4.10	1.88	1.24	31.67	6.81	54.30	0.84	17.18	0.61	6.19	6.50	22.98
1987	100.00	47.40	3.80	1.74	1.52	33.84	6.51	52.60	0.79	16.35	0.61	6.33	5.73	22.79
1988	100.00	46.20	3.88	1.99	1.20	33.10	6.03	53.80	0.83	16.44	0.57	6.60	6.20	23.15
1990	100.00	46.93	3.57	2.21	1.05	34.01	6.08	53.07	0.88	17.46	0.66	7.31	5.72	21.03
1993	100.00	48.61	5.24	4.91	1.75	30.23	6.64	51.39	1.08	19.56	1.49	8.51	5.67	15.25
2000	100.00	49.73	7.31	6.47	1.78	29.50	5.08	50.27	1.79	20.42	1.72	8.08	6.65	11.88
2003	100.00	50.54	8.91	5.88	3.35	27.26	5.64	49.46	2.26	17.56	1.61	8.00	7.95	12.38
2006	100.00	52.55	9.06	6.76	3.39	28.80	5.03	47.45	2.78	17.11	1.92	6.71	9.84	9.41
2010	100.00	54.47	8.79	6.50	3.85	29.52	6.19	45.53	2.91	14.46	2.42	7.16	10.09	8.76

資料來源：行政院主計處歷年「婦女婚育與就業調查」。

第四節 婚姻政策措施

我國是一重視家庭與婚姻的社會，自古以來，婚姻與生育的關係極其密切。事實上，1969年首頒「中華民國人口政策綱領」，即對婚姻與家庭強調其重要性，總則開宗明義指出「實施優生、保健，增進國民健康，並維護家庭制度，以期人口品質之提高，與家庭生活之和樂」。在此方針下，「辦理婚前健康檢查」、「厲行一夫一妻制」、「倡導以男滿20歲；女滿18歲，為適宜之結婚年齡」。1983年修正政策綱領，倡導男以25歲以上、女以22歲以上為適宜之結婚年齡。1995年修正政策綱領，倡導適當婚育年齡為22歲至30歲。

近年來，西方經驗顯示，生育與婚姻並不必然連結，而且非婚生新生兒比例逐漸上升，因此引發學者針對婚姻與生育之關係的爭論，探討其法律、倫理、與其人口政策之正當性。不過，姑且不論學理上是否證實婚育的因果關連，從實證研究與調查結果仍是顯示，臺灣目前的有偶生育率並未下降，國人對於婚姻與家庭價值依然強烈重視，因此，促進結婚對於生育率仍將具有一定程度作用。現階段政府促進結婚的政策作為與措施，主要集中在以下幾個方面：

一、「人口政策白皮書」——改善婚姻機會

在白皮書中的少子女化七大對策中強調「改善婚姻機會」，希望能夠增加未婚男女婚姻媒合機會，提高有偶率。在此政策目標下，具體措施包括制度法律調整與促進結婚。依據此一方針，規劃和進行的具體措施包括：

- 各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商
- 研議兵役相關配套措施，對於已婚或須養育子女者，給予服役役別、地區或役期之優惠
- 鼓勵公民營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施
- 加強提倡兒童公共財價值之宣導
- 增加大學以上高等教育修業時程彈性，縮短畢業年限

- 改善研究所以高等教育生活環境，提高求學與結婚生育的相容性
- 檢討「大學法」、國民教育相關法規

二、「樂婚、願生、能養十年計畫」

因應人口結構失衡，行政院經濟建設委員會在 2011 年規劃「樂婚、願生、能養十年計畫」，希望透過鼓勵青年成家和營造優質生養育條件與環境，促進國人生育意願。

（一）鼓勵青年成家

賡續推動「青年安心成家方案」，藉由「減輕居住負擔」之方式鼓勵青年成家、生育子女，以提高國民生育率。100 年續辦相關補貼，重點如下：

1. 前兩年零利率購置住宅貸款利息補貼，貸款額度最高 200 萬元；租金補貼每戶每月最高 3,600 元，補貼期限最長兩年。
2. 青年家庭得於新婚或生育子女階段，擇一申請上開補貼；惟不得於同一階段享有二次補貼。

（二）營造優質生養育條件與環境

1. 研訂「兒童教育及照顧法」草案，並配合修正「兒童及少年福利法」及相關法規，落實幼托整合政策。
2. 研議「實施兒童津貼的可行性」等議題，以落實減輕育兒家庭負擔政策。
3. 強化保母服務體系對社會大眾的可近性，提高供需媒合率，並透過托育費用補助措施減輕家長負擔，提升幼兒居家照顧服務品質。
4. 執行「5 歲幼兒免學費教育計畫」，採社會福利概念及維護社會公平正義之實施原則，依家戶所得及子女數給予不同級數補助額度。
5. 積極推動「高風險家庭關懷輔導處遇實施計畫」，主動提供預防性服務方案，改善高風險家庭之處境及家庭成員之照顧能力，減少兒童少年受虐事件。

三、內政部「婚育價值」宣導活動

為了鼓勵國人結婚，因應「百年」和「龍年」之天時，內政部以「樂婚、願生、能養」作為主軸，推出系列活動，包括「捕捉婚育好創意」的孕蝶創意金獎評選、「喜相逢——未婚青年國家公園聯誼知性旅遊活動」、「慶祝建國百年，全國多處公營風景區及文教設施提供新婚夫妻免費入場、拍攝婚紗照或其他優惠措施」等等，廣邀政府單位、企業團體以及民眾共襄盛舉，主要目的就是在「營造社會樂婚願生能養氛圍」，趁勢提高生育率。

「捕捉婚育好創意——『樂婚、願生、能養』孕蝶創意金獎評選活動」計畫

（一）幸福婚育指數全臺大評比

凡近 2 年（99 年及 100 年）各直轄市、縣(市)政府與企業團體推動的鼓勵婚育相關政策或措施，分別針對樂婚（鼓勵結婚）、願生（鼓勵生育）、能養（協助學齡前孩童照護）三個階段分別列舉並闡述其措施，並依所附格式填寫，內容包含計畫名稱、實施時間、主要內容、執行概況、宣導方式、預期效益與民眾反應等訊息，並由專家學者進行幸福指數核算評比。

（二）你情我願求婚大作戰

針對現今國人婚育意願低落之現象，溯本究源除家庭觀念與價值認知的改變，經濟環境持續變動以及生活步調益發急促，迫使適婚年齡人口面對人生大事的同時亦肩負龐大壓力，而無法輕易 say yes！適逢政商名流與明星藝人於今年搶搭百年結婚列車，特此針對社會大眾舉辦求婚企劃徵選，並媒合婚禮企劃業者協助求婚企劃之執行，不僅要讓社會大眾得以輕鬆「樂婚」，更要藉此活動之舉辦散播幸福種子，讓全臺國人一同分享甜蜜滋味！

（三）生生不息優質腳本賞

藉「樂婚、願生、能養」做為主軸，徵求富含創意之婚育生養宣導短片腳本，以廣告文本形式深入探究婚育相關議題，如是否有錢才能婚育？孩子是否為沉重的負擔？

結婚是否必然改變自我？建議以 30 秒之廣告長度進行撰寫，徵求 500 字以內關於婚育生養議題之宣導短片文案腳本。期望藉此活動延燒民國百年國人婚育熱潮，除提供國人對於婚育生養之正向思考，亦將重塑國人對於「樂婚、願生、能養」之新價值觀。

四、教育部之家庭教育推廣

教育部依據「家庭教育法」推廣親職教育及婚姻教育，成立縣市家庭教育中心，推廣活動。教育部同時設置家庭教育網（網址：<http://moe.familyedu.moe.gov.tw>）研發相關出版品，至今計編「幸福拼圖」、「結婚不必靠運氣」、「恩恩愛愛做夫妻」、「和和樂樂共親職」、「幸福的 7 堂課」、「婚前教育手冊交友篇」及「婚前教育手冊」、「牽手練習曲」及「愛的存款簿」等婚姻教育出版品共 9 冊。

第五節 各界對於人口婚育政策的建議

現在，臺灣社會裡大部分人士體認，人口發展已經成為我們的國安問題，此一時刻，全民莫大期待人口政策可以引領應對人口危機。本節，我們綜合晚近的人口研究、以及相關專家學者意見，陳述對於人口政策方向的多元建議。

一、中央研究院「人口政策建議書」

中央研究院針對臺灣過往人口變遷和未來發展趨勢，在民國 100 年 2 月提出「人口政策建議書」，分別檢視少子化、高齡化、及遷徙和人力資源等課題，提出現階段人口政策建議。首先，研究報告指出，根據「人口政策綱領」所規劃之「人口政策白皮書」，現在已經成為政府提高生育率之政策作為的依據，然而，白皮書所規劃的政策措施，必須投入鉅額經費以鼓勵生育。可是，從西方國家在過去一、二十年間的經驗來看，鼓勵生育政策是否可以提高生育率，目前的實證研究結果尚無定論，而且，鉅額經費所能提高的生育率增長有限（Goldstein, Sobotka, and Jasilioniene, 2009）。

政府自 2008 年開始，依據「人口政策白皮書」所規劃的對策，積極推動各項措施，然而，三年以來，臺灣的育齡婦女總生育率不但未見止跌回升，甚至更是下探

0.895 人的史無前例記錄。針對此一現象，中央研究院「人口政策建議書」認為，我國婦女生育率長期下降的危機，正是顯示目前政府所推動的生育政策效果相當有限。究其可能的原因包括了：(1) 執行期間過短；(2) 重點措施偏重制度的建立，民眾無法立即感受到政府在婚育方面的協助；(3) 政府多門，力量分散；(4) 缺乏獨立單位負責規劃、執行、評鑑及調整工作，更沒有主管單位肩負成敗全責；(5) 民眾需要面對面的宣傳，才能知道如何取得相關政府單位的協助以及(6) 降低偏高的未婚比例並未列重點措施。

有鑑於此，中央研究院「人口政策建議書」針對臺灣少子化課題建議：

- (1) 改變家庭生命歷程，建構有利於生育的環境
- (2) 提倡家事性別平權，鼓勵女性進入婚姻
- (3) 訂定完善的家庭政策取代既有的生育福利

隨著近年來臺灣在兩性平等教育上的積極推動與落實，兩性擁有相同機會接受高等教育，但臺灣不少研究也指出，高等教育擴張也進而造成女性不斷延後婚育年齡，更甚之者選擇不婚。而此一趨勢，在受過高等教育的女性中特別明顯，這歸咎於女性一旦進入婚姻後，就必須擔負傳統性別角色責任，也得放棄職場晉升機會，另一方面，社會環境中的軟硬體設施也對女性較不友善，此種高機會成本將可能是受高等教育女性不願走入婚姻的主因之一，最近的預測估計顯示，1980 年後出生，且受過大學以上高等教育的女性，50 歲時的未婚率將高達 47%。

目前臺灣已成為全球女性初婚年齡最晚的地區之一，其中固然存在著許多無法輕易改變的社會價值與婚配習慣，但反觀在擴張高等教育與推動兩性平權的同時，目前各大專院校與企業托育相關的軟、硬體設施，確實存有許多可以改善的空間，學校與企業如能提供有利於女性生育環境，將有助於降低教育與工作對生育所形成的阻礙。再者，亦可從修正我國高等教育或服役制度等層面著手，減緩因高等教育擴張所造成的婚育步調延遲現象，如奧地利在 90 年代縮短了教育年限，生育率也進而穩定。另一方面，必須提倡家事性別平權、提升在家庭中女性的地位，鼓勵女性進入婚姻。

我國所實施的生育補助，大多以生育津貼與育嬰假為主，但根據北歐國家過去經驗，生育津貼補助不但對生育率的影響有限，更甚者會有延後生育步調的非預期結

果，這是因為多數鼓勵生育的補貼，皆設有就業年限及生育補貼的身分認定，反而會促使婦女先進入職場工作一段時間，等獲得較高薪資及生育補貼的身分認定後，再決定是否生育，因此，此政策可能助長生育步調延後之風氣。而瑞典與其他北歐國家的家庭政策或許可作為臺灣鼓勵生育的重要借鏡，不以鼓勵婦女生育為首要之件，而是在鼓勵婦女投入勞動市場之同時，推行兩性平權等政策，提供婦女可以追求家庭與職業共存之途徑，且亦利用個人化的稅率與社會安全體系等配套措施，讓兩性性別分工不具吸引力。臺灣的研究也顯示，若女性有穩定的工作，無須顧慮生育後必須離職，則有較高的意願生育第二胎。

二、強化人口教育

毫無疑問，「人口教育」乃是臺灣過往成功完成生育轉型的重大功臣（陳肇男、孫得雄、李棟明，2003；國民健康局，2007）。事實上，「中華民國人口政策綱領」第一條即明確指陳「實施人口教育」。回顧臺灣從 1950 年代開始，特別是 1959 年農復會主委蔣夢麟發表〈讓我們面對日益迫切的臺灣人口問題〉一文，政府多年努力推動實施人口教育，喚醒全民的人口危機意識。

臺灣在 1980 年代生育率轉型低於替換水準後，社會氛圍認為臺灣沒有人口問題了，人口教育也因此逐漸被淡忘、遺忘。迄今，雖然教育部設有「人口教育委員會」，實質上人口教育不足——許多大學教師並不知道很多大學面臨退場壓力，中小學教師也無法相信新生人數將會逐年銳減，遲早必須面對併校和廢校抉擇。現在，不可否認，人口教育中的某些面向的確成功落實，諸如性別平權和家暴防治，可是，有關人口危機或是家庭價值等事物，卻是未受重視。人口教育必須長期耕耘，特別是在當前個人主義價值盛行的時代，更要建立全民的人口危機意識。

三、推動鼓勵生育的政策措施，應該「量入為出」

過往，制定政策的過程，經常參考國外經驗，集合先進國家的相關措施，最後熔於一爐。如果檢視國外的家庭政策作為，然後比對「人口政策白皮書」，我們可以發

現，目前所規劃的措施和目標方向，乃集合各國精華。正面而言，這是值得肯定——然而，西方經驗也顯示，促進生育的政策，遠比過往控制生育的政策更需龐大經費投入。上文提及，以法國或北歐五國的投入規模而言，我們需要每年投注五千億元預算，即以南韓規模也要八百億元。臺北市今年開始推出的「助你好孕」則是 32 億元，僅以相同專案推廣全臺，也要至少三百億元。

近年，許多人總是以北歐五國或法國的狀況為準，比較臺灣的生育政策作為，檢討目前不足之處。這種作法，雖然無可厚非，卻是忽略另一重要事實——北歐五國賦稅率高達五成（瑞典 50.4%，丹麥 48.8%），南韓為 24.6%、日本 26.4%，反之，臺灣的賦稅率僅有 13.6%。

更甚者，站在受益者角度，人民對於「免費午餐」的福利服務總是抱持多多益善態度。事實上，國外學者，例如 Peter McDonald 就曾建言，我們不需全盤接受西方國家的經驗，尤其是國情與財政能力差別很大（參見陳玉華、蔡青龍，2011）——北歐五國在高賦稅下，許多政策作為是採取全民福利模式，相反地，相對較低賦稅率的大英體系國家，建立社會安全網時，就會著力於社會救助。

四、審慎設定人口政策目標

Bongaarts（2008）曾經比較各種生育措施的差異，並且論證，雖然這些指標之間彼此關連，選擇不同指標將會左右政策規則，而且，更會影響政策成效的評估結果。前文第三章的分析可以看到，OECD 國家的人口政策，當然目標在於促進生育率，可是，卻將政策目標設定健全家庭發展，而非直接產生人口增殖。

臺灣在 1969 年頒布人口政策綱領，主要目標在於控制生育，然而，政策目標只是設定在控制人口的自然增加率。2009 年所修正的人口政策綱領則不再明確設定人口成長目標，不過，在 2008 年頒布的人口政策白皮書則建議，促進總生育率於 2015 年回升至 1.6 人的水準，至於經建會的 2010 年人口推計，則設定總生育率於 2015 年開始回升，至 2060 年的高推計目標是 TFR=1.6 人，中推計為 TFR=1.3 人。

近來，特別是去年（2010）的總生育率低於 1.0 人，更下跌為 0.895 人，促使許多

人憂心，主張我國應該致力於提昇總生育率。對此而言，就如同 Bongaarts 的提醒，人口成長目標選擇時，設定的人口測量指標應當慎重，畢竟，不同指標具有差異意義，而且，指標之間即使關連，許多因素將會造成差異後果。

低生育率之所以成為人口危機，最主要的關鍵是人口年齡結構將會偏離扭曲。準此而言，由於已經存活的人口不會再改變（除非是遷移），因此，左右未來人口年齡結構的關鍵仍是出生數。總生育率和出生數當然高度關連，然而，彼此之間也有可能出現重大差別。析言之，總生育率仍是一個複合性年輪測量（synthetic cohort measure），前預設不只是定常人口，更是假定育齡結束前的死亡率為零；這些假設，在快速轉型的人口中將會顯著偏離實際人口。具體來看，總生育率與出生數的差異是：

$$TFR = \sum f_x$$

$$B = \sum f_x \cdot P_x$$

其中 f_x 為年齡別生育率， P_x 是 x 年齡之女性人口數。理論上，影響出生數為總生育率之關連度的因素有三：生育數量效果（quantum effect）、生育步調效果（tempo effect）、以及人口規模效果。近年來，我們已經熟知，生育步調影響低生育率的關連嚴重，而臺灣在過去二、三十年間的生育步調改變甚鉅（參見圖 4-1）。除此之外，臺灣在 1980 年代中期以後，每年的出生數開始明顯下降，導致結果，現階段育齡婦女各年齡層間的規模明顯變化，而 15 歲以下的出生年次之間差異更大（參見圖 4-2）。這些事實意涵，即使維持固定總生育率，因為生育步調不同，或者，就連生育步調也是不變，每年出生數將取決於育齡婦女規模。圖 4-3 模擬，在替換水準的總生育率下，不同生育步調在未來五十年可以產出新生兒人數的變化。

上述這些討論，主要強調，我們需要關切的重心，就是未來臺灣是否可以產生足夠數量的新生兒，以達成社會經濟發展的需求。畢竟，短期之內，生育率回升至替換水準似乎很不可能，人口老化繼續嚴重也是不可避免，那麼，我們就要審慎考慮，臺灣社會能夠承受的每年出生數下限為何？

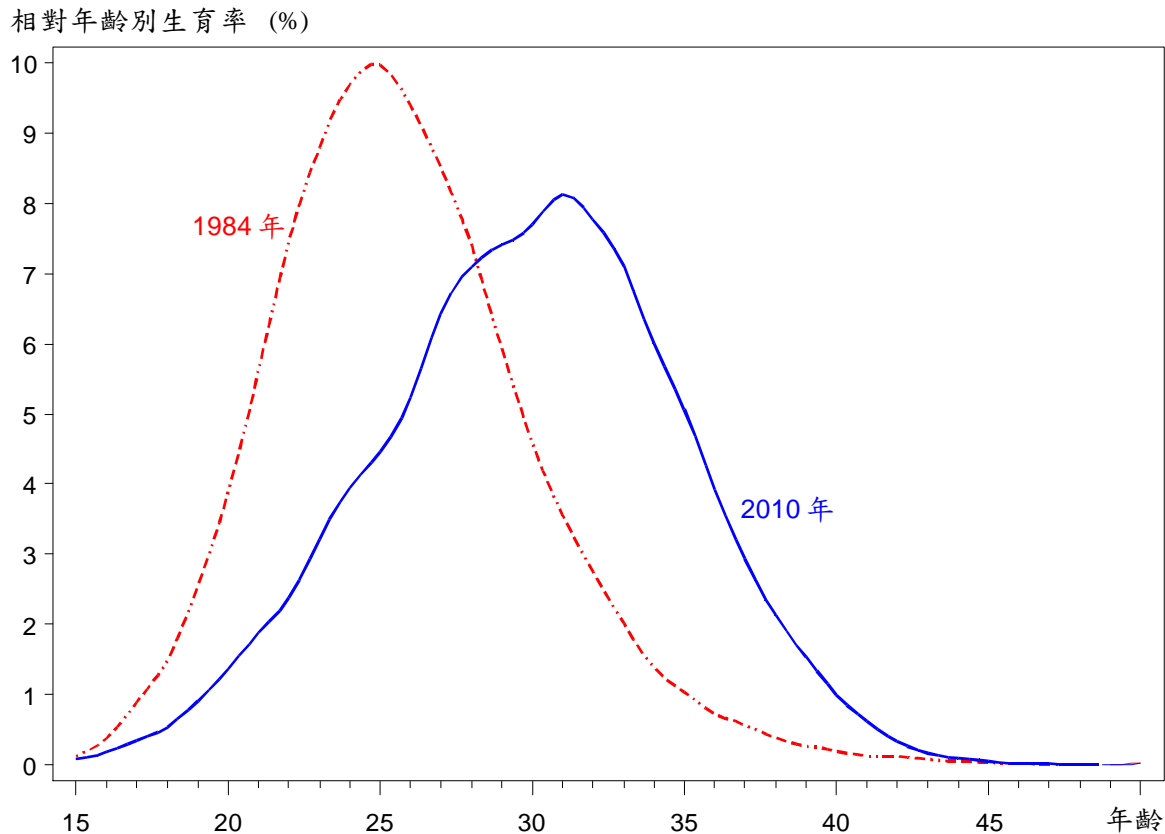


圖 4-1：1984 年與 2010 年臺灣地區育齡婦女相對年齡別生育率比較

五、不同群體的人口政策需求差異很大

不同群體（例如，社經地位、年齡階段、或家庭生命週期）對於人口政策服務的需求不同，而政策措施對其產生的效應也會差異。例如，以經濟因素而言，育兒成本方面，低收入家庭對於現金給付的需求高；反之，中高收入者則期待項目服務（兒童照顧與親職假），因此，不同的政策措施在差異群體上表現的效應有所不同。

六、應對低生育率必須對症下藥

毫無疑問，解決低生育率課題必須對症下藥，正是因為如此，必須正確診斷問題成因。Peter McDonald（2008）發現，傳統的家庭制度與家庭價值仍是非常強烈存在於東亞社會，所以，我們可以看到，非婚生子女的現象，至今在東亞社會仍是少見。因此，Jones（2005, 2007）認為，在歐洲社會裡，同居與非婚生子女已經成為低生育率的社會回應策略，可是，我們實在不要期待此一趨勢可以普遍於東亞。

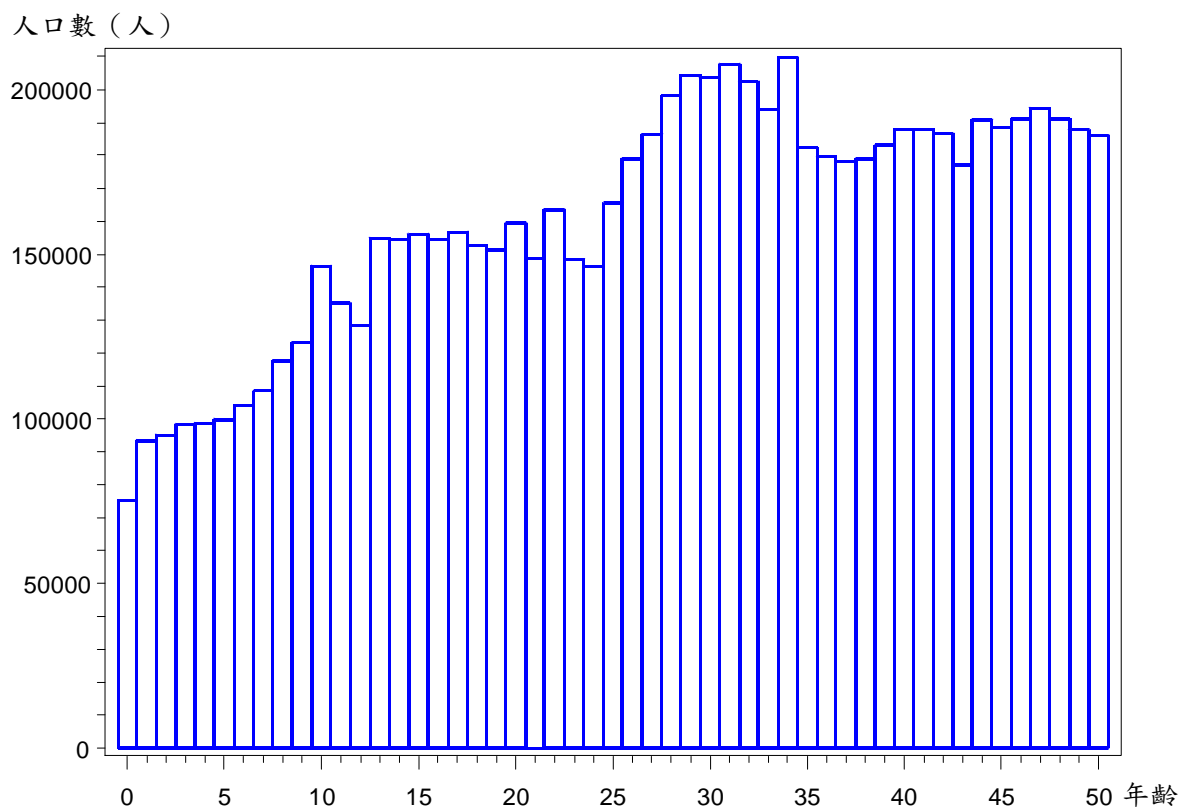


圖 4-2：臺灣 2010 年 0-50 歲女性人口數按年齡分

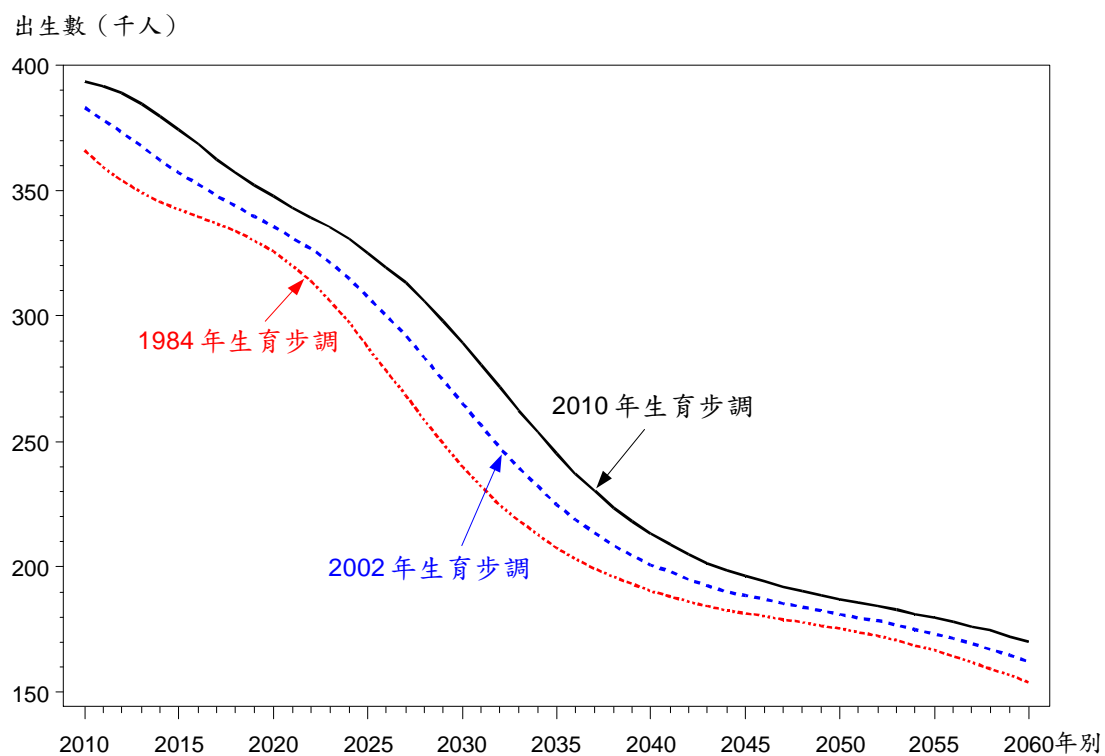


圖 4-3：替換水準下不同生育步調產生之未來出生數差異模擬

由於家庭與婚姻的重要性在東亞社會持續存在，更甚者，低生育率和初婚年齡延後、低婚姻盛行率的趨勢共伴存在，而且，有偶生育率未見下滑，東亞社會裡許多人主張，結婚然後生育的因果關係強烈，那麼，鼓勵結婚以提高生育率就是人口政策的主要手段。McDonald 指出，日本和新加坡政府在過去二十年，透過鼓勵結婚的政策以提高生育率，事實結果，結婚率未見提高、而生育率更無回升，究其緣故，低生育率與低結婚率並非因果，反而都是回應生育壓力的結果。

臺灣社會裡，「婚生」仍是主流價值，現在有偶生育率仍然維持高度水準，正是反映「想要育養孩子就會結婚」的現代邏輯，實在不要將之論理為「結婚就會生育」。當然，鼓勵結婚仍當是人口政策的目標，只是寄望提高結婚率以促進生育率，將會不符社會現實。

七、社會氛圍過於負面貶抑家庭與子女價值

長久以來，臺灣的社會氛圍、特別是傳統不斷塑造婚姻生活與育養子女的負面形象——諸如「每兩對結婚就有一對離婚」、「養一個孩子到大學畢業將要花費一千五百萬元」等。這些陳述不只違背事實，更會扭曲年輕世代的家庭價值，進而影響其婚育意願。在歐美社會裡，不僅政府在客觀條件上打造友善家庭的環境，大眾媒體與文化產業更是積極形塑與頌揚家庭價值，落實「子女是公共財」和「孩子是我們最好的傳家寶」理念。相同地，在歐美的學校教育與社會教育中，不僅重視個體取向的性別平權及家暴防治，同時也強調集體利益的社會責任。

八、發揮企業社會責任也是促進生育率的重要途徑

養育子女的環境，除了個人家庭與政府是重要的角色，企業能夠發揮社會責任才是最成功的保障。我們知道，平衡家庭與工作生活乃是歐美促進生育率的重要途徑，準此而言，企業在低生育率的人口政策中扮演極其關鍵的環節。過往，臺灣的企業相當以利益為導向，然而，近年來已經出現很大變化，尤其是在永續經營的理念下，愈來愈多的企業展現其社會責任的倫理精神。在此社會氛圍中，人口政策推動正

可借力納入企業，以創造共贏局面。特別是子女養育成本高昂影響了國人的生育意願，因此政府需積極減輕家庭育兒負擔，但政府財源有限，需善用社會資源及鼓勵企業規劃全方位的育兒支持措施，例如：制定員工婚育措施、協助員工排除育兒障礙、提倡員工家庭價值等，並公開表揚協助政府推動鼓勵生育的社會團體或企業。

第五章 人口婚育政策評估機制

自 2001 年開始，臺灣的總生育率大幅滑落，出生數更是銳減，政府深感少子女化和老化危機，全面啟動規劃與推動各種政策措施，以應對人口發展危機。嗣後，經過多番波折與努力，修正「中華民國人口政策綱領」，並頒布「人口政策白皮書」。由於近兩年的生育率下跌趨勢不止，出生數也只剩下十六萬餘人，政府企圖將人口問題定位於國安層次，更為廣泛深度擬定對策因應。值此之際，實有必要針對婚育政策建立評估機制。

第一節 低生育率的成因與對策再審思

1970 年代裡，歐洲許多國家的生育率不只低於替換水準，甚至下滑至人口衰減（de-population）的安全臨界，因此，開始推動政策加以因應。圖 5-1 簡單綜合歐洲國家，特別是北歐五國和法國，因應低生育率的策略。

首先，北歐五國瞭解，固然問題的焦點在於低生育率，因應策略卻不能直接標的針對人口增殖——析言之，促成低生育率，以及低生育率下的核心問題，乃是育兒成本過高與人口老化導致經濟發展衰退，所以，因應策略必須降低育兒成本和促進勞動力參與。在此理念架構下，平衡工作與家庭生活就成為人口政策的目標，因此，北歐五國與法國等歐洲國家，開始發展多元整合的家庭政策，大力投入預算經費，企圖營造友善家庭的環境，提供育兒最佳天堂。

對症下藥，育兒成本方面，應該同時考量直接與間接成本——平均而言，一個子女的育養直接成本，高達無子女家庭的四分之一開支，主要在於食衣住行等項目和兒童照護；至於間接成本，則是因育兒造成之時間和工作所得等損失，不僅更為高昂，也會進一步導致勞動力參與率下滑。所以，因應策略主要有：第一，透過現金給付或賦稅減免而達成財務移轉，也就是針對育兒家庭予以經濟支持；第二，廣泛推動親職假與津貼，實現父母的育兒責任及協助兒童發展；第三，推動彈性工時等就業方案，以及提供兒童照顧服務，得以平衡工作與家庭生活。

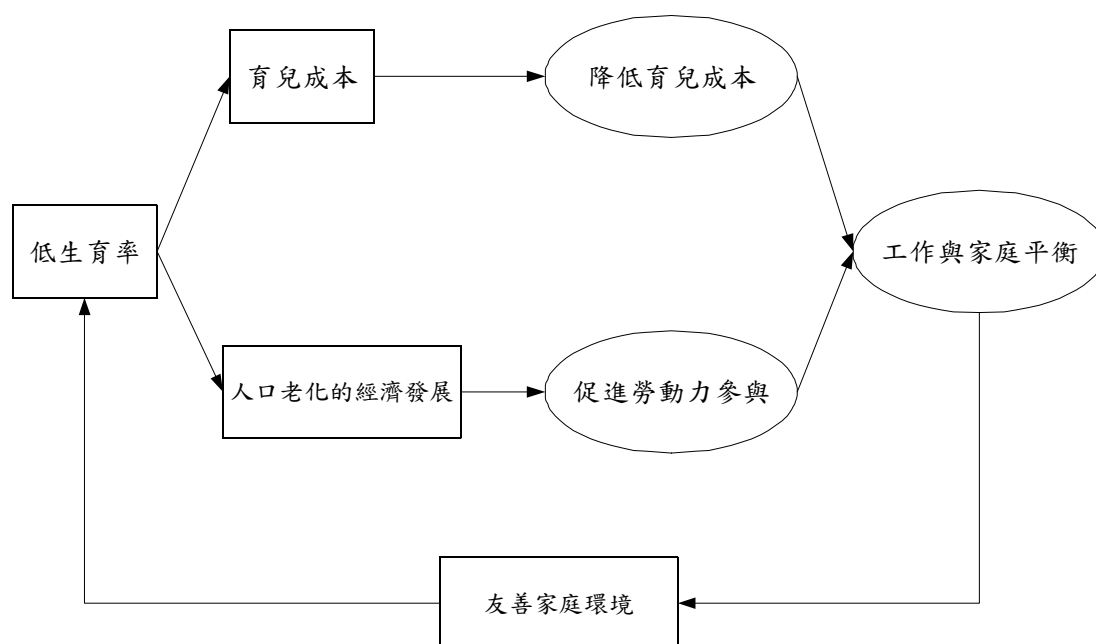


圖 5-1：OECD 國家回應低生育率的策略

這些歐洲國家的家庭政策，不僅已經推動一、二十年，投入經費驚人——法國高達國民生產毛額之 3.8%。雖然，實證量化結果令人沮喪，認為家庭政策對於提高生育率的成效有限，這是不爭的事實；然而，這些大力推動家庭政策的國家，近年的生育率不但回升，有些甚至迫近替換水準。

低生育率在二十一世紀已經是全球趨勢，許多國家現在的生育率都是低於替換水準。即使如此，造成低生育的時空背景、社會環境卻是大不相同。Peter McDonald 等人認為，盛行於歐洲的所謂二次人口轉型理論，並不全然適合於其他社會。McDonald 指出，特別是在東亞社會裡，社會自由主義發展，不僅解放個人（不論男性或女性，尤其是女性更為獲益），也提高個人人力資本，然而，全球化下的經濟結構不斷變遷與重整，以致家庭制度依然強烈的東亞社會裡，家庭生活與工作和個人主義之間衝突緊張，致使產生 Jones 所謂逃避婚姻以做為無法應對家庭生活的替代手段，導致結果就是晚婚遲育，最終造成整體社會的低生育率（參見圖 5-2）。

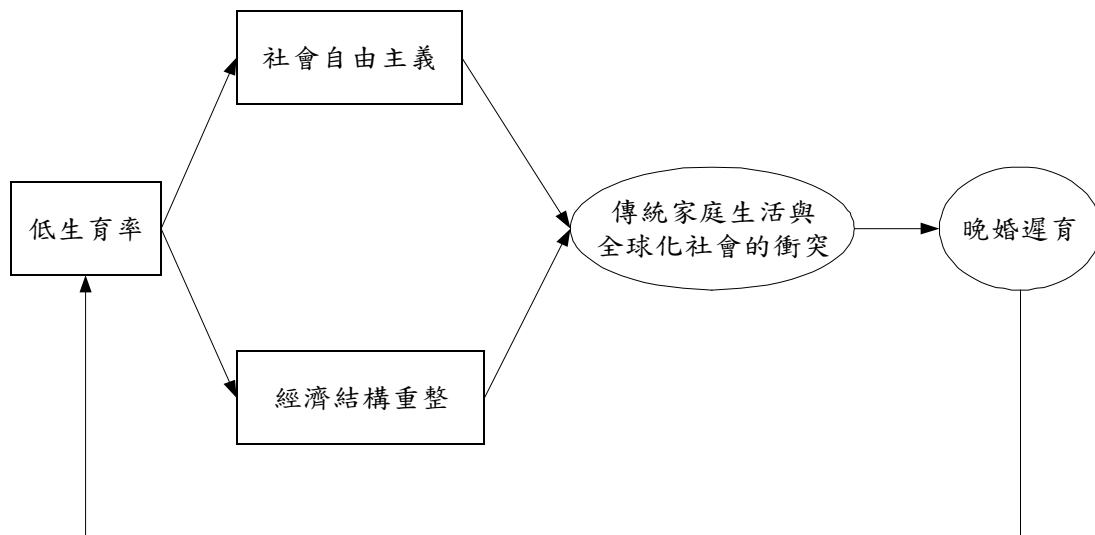


圖 5-2：東亞社會低生育率成因

更進一步來看，二十世紀中葉，東亞社會的家庭形式仍以大家庭為主，每個家裡有五到七個小孩是稀鬆平常的事，但就在隨後的二十到三十年間，孩子出生的數量急遽地下降，到了二十一世紀，東亞社會已經成為「超低生育率」的社會，使得各國政府在西元 2000 年之後，積極推動鼓勵生育、刺激人口成長的政策。但是，由於二十世紀後期，東亞各國政府皆曾推動過抑制人口成長的政策，並且有效地獲得成效，因此，若無法推行有效且創新的鼓勵生育政策，「超低生育率」還會維持一段時間。

當日本的總生育率在 1955 年首次降至人口替換水準時，其他東亞國家還維持在 5-7 人的水平，但新加坡隨即於 1975 年也到達人口替換水準，香港、南韓、臺灣也在 1980 年代陸續降至這個水平線下。這個總生育率下降的趨勢一直維持到二十一世紀的今日，這些東亞國家也成為世界上最低生育率的一群。

從年輪與完成生育率的角度來觀察，1920 與 1930 年代出生的女性，完成生育率仍在人口替換水準之上，1950 及 1960 年代出生的女性之生育行為就在短時間內快速地改變，1970 年代之後出生的女性，完成出生率皆在人口替代水準之下。若從胎次來觀察，1950 到 1960 年代後出生的女性，生育第一胎的比例開始減少，在臺灣，1970 年代出生的女性沒有生育小孩的比例佔 20%，最低

的是南韓，只有 10% 的女性沒有生育過孩子。

從既有實證資料可以發現，生育的平均年齡逐漸增加。在日本與香港，1950 年代出生的女性，平均是在 28 歲生育，1960 年代出生的女性卻延遲至 30 歲生育；南韓與臺灣也是差不多的趨勢。生育率的降低以及生育年齡的延遲，都是由於年輕女性的生育行為減少以及晚近世代不生育導致無法提升降低的生育率。雖然晚近世代的女性在年輕時的生育行為減少，但研究者發現，在她們年紀稍長的時候，生育率會有上升的趨勢，從這裡我們可以觀察到生育延遲的現象，主要是發生在 1950 年代之後出生的女性身上。

至於是什麼原因造成東亞國家的低生育率呢？Frejka, Jones, and Sardon (2010) 透過實證研究認為，東亞社會在經濟上的成功，付出代價則是低生育率。日本的經濟發展從 1950 年代就快速成長，直到 1990 年代泡沫經濟後才略有趨緩；香港、南韓、新加坡與臺灣更是被稱作「亞洲四小龍」。消費主義當道助長了人們相信必須要「雙薪」才能確保生活無虞，女性希望成為勞動力，但隨之而來的是必須面對家庭與工作兩方面的壓力。伴隨經濟快速成長的是教育程度也顯著地增加，在女性方面更是特別明顯。女性的教育程度提升，拓展了她們生命中可供選擇的選項，並且與傳統的家庭角色競爭。高教育程度的女性進入職場之後，為了照顧小孩而暫時離開工作是近乎不可能的選擇，這就導致了晚婚、遲育，甚至不婚、不育的狀況發生。同居生子的狀況，也因為東亞文化的影響，也是難以發生的情況，因此，婚姻就成為生育的門檻。

另一個婚姻的阻力是「同質婚」的觀念。在東亞，女性大專畢業的人數已超越男性，但傳統上丈夫與妻子的年齡差距觀念仍未改變。這不自覺地就增加了未婚者的數量，並且可能成為扮演影響低生育率最重要的角色之一。性別不平等的觀念也成為影響婚育行為的原因。東亞深受中國傳統父權文化的影響，「男主外，女主內」的觀念根深蒂固，這使得女性雖然進入職場，為家庭經濟貢獻，但家庭事務卻仍是女性獨自承擔，造成女性難以在經濟與家庭責任當中取得平衡。

為了應對低生育率危機，東亞各國現在開始積極推動人口增殖政策。日本

的生育政策是從 1990 年開始實施，主要從兩方面著手：直接對生育及孩童撫育的部分補助，以及改變制度結構以便促進婚姻與生育。1991 年，針對全職工作者推行孩童照顧假的政策，2005 年，符合某些條件的兼職工作者，也能申請孩童照顧假；1994 年推行「天使計劃」，內容是拓展兒童照顧中心的設立，由地方去訂定標準。隨後，部分給薪的孩童照顧假政策也被制定出來。1999 年，強調改善性別平等及工作條件的「新天使計劃」推行，內容包括孩童日間照顧中心、課後照顧計畫、家庭支持中心等等。

到了 2006 年，南韓的總生育率已經在替換水準下維持了 20 年，在過去五年間甚至已降至 1.2 人。南韓政府邀請各界代表，包括雇主、勞工、社會運動者、女性主義者，宣布「低生育及老化社會」的第一階段計畫，從 2006 年到 2010 年，並預計在 2011 年到 2015 年執行第二階段。這個計畫試圖將孩童照顧的重擔從家庭轉移部份重心至社會上。在增加孩童照顧設施的計畫中，南韓政府扮演了主要的角色，努力創造對家庭及性別平等的社會，使工作與家庭能夠在彼此之間取得平衡。臺灣也直至 2006 年才推行「大溫暖社會福利套案」，隨後在 2008 年出版人口政策白皮書，試圖以某些措施或方法解決低生育率的問題，這些措施包括產假與育嬰假的補助、兒童照顧津貼，以及幼兒的教育與照顧措施。香港政府是世界上採取放任主義的政府之一，曾推行過產假的措施或是提供以孩子為主的津貼及稅賦減免。香港的工時是非常長的，但孩童的照顧經費只侷限在家庭部分。

東亞國家的比較如下：首先，日本與新加坡的政策是隨著時間而穩定發展的，但是這兩個國家還未達到像歐洲自由福利國家那樣的成功；第二，南韓與臺灣直至最近幾年才開始推行鼓勵人口生育的相關政策；第三，和這些國家的父權主義與社會結構一樣，政策規劃並未像歐洲國家一般，將父親在生育行為當中的角色也一起思考進去；第四，首爾、臺北以及東京這樣的大都市，已經以鼓勵高胎次的生育為目的來規劃生育計畫。

東亞國家與歐洲相比，必須在解構原有的傳統文化上花些功夫，才能夠提升生育率。在父權與家父長制的社會中，長久累積的性別態度與兩性關係，無

法快速地改變。政策可以比較容易看見成效的方法，可能可以從財政經濟方面著手，藉此平衡工作與家庭間的關係。從長遠來看，政策的制定要思考社會結構如何改變，才能使社會條件在家庭、商業經濟以及政府這三方面之間取得「三贏」的局面。

低生育率社會的人口危機，不僅是即將來臨的人口老化風暴，更為恐懼者則是，低生育率是個陷阱，將會惡性循環，導致更低生育率，倘若不能逃脫，人口衰減的命運將會加速到來（Lutz, Skirbekk and Testa, 2006）。所以，應對低生育率危機，就必須破除低生育率陷阱。

我們再次檢視低生育率惡性循環的過程。從第二章圖 2-3 可以看到，低生育率之所以產生惡性循環，乃是透過三個機制：第一，人口慣性，第二，社會擴散，以及第三為 Easterlin 效應。具體來說，低出生數造成老化，而且較少的出生數所提供的育齡人口數減少，於是子代和孫代出生數不斷遞減，更為加速老化。由於出生數減少，育兒家庭數量減少，規模經濟效應減低，育兒成本更加提高，促使年輕世代的理想家庭規模下降，並且藉由晚婚遲育以逃避現實與理想落差。最後則是 Easterlin 的年輪規模效應，現在人口不斷老化之下，經濟發展將會不斷衰退，導致年輪生育率下降，同時，生育步調延後，促成時期生育率同步下降。

為避免低生育率惡性循環，就必須破除上述機制的的作用。準此而言，OECD 國家的家庭政策，或是東亞社會的各式方案，目的都在於減緩這些作用壓力，漸次改變年輕世代的家庭態度價值。以下，我們就以這些理論架構檢視臺灣的現行人口政策。

第二節 臺灣婚育政策作為

傳統農業時代，「養一個孩子，多一雙筷子」，現在，高昂的育兒成本，已經超越個人負擔，而且，在老化社會裡，生育不再只是私領域行為，子女只是公共財，因此，政府必須積極介入，協助個人育養子女。如果從生命歷程的角度，我們可以表列育養子女的人口政策需求如表 5-1。

表 5-1：生命歷程階段之養育子女的人口政策需求

年齡階段	主要的政策需求
懷孕	<ul style="list-style-type: none"> ●產檢與醫療支持 ●不孕醫療協助
新生兒（0 歲）	<ul style="list-style-type: none"> ●經濟支持 ●兒童照顧
幼兒（1-2 歲）	<ul style="list-style-type: none"> ●托育照顧 ●認知發展
幼童（3-5 歲）	<ul style="list-style-type: none"> ●托育 ●學前教育
學齡（6 歲以上）	<ul style="list-style-type: none"> ●義務教育 ●高等教育
成人（22 歲以上）	<ul style="list-style-type: none"> ●就業 ●住宅

針對表 5-1 所列的政策需求，我們可以發現，現有政策作為其實相當程度涵蓋所有需求，如表 5-2：

表 5-2：現有之育養子女的人口政策

政策方向	具體措施	對象	備註
全民健康保險	孕前檢查		給付十次孕婦產前檢查，包含一次超音波檢查。
	新生兒篩檢		先天代謝異常篩檢
現金給付	生育津貼	1. 按各縣市財源，按胎次別與身分別（是否為低收入戶）而有差異 2. 國民年金：每生 1 胎可領新臺幣 17,280 元	
	育兒津貼	各縣市大多以低收入戶或未婚媽媽為主	
	家庭生活扶助	中低收入兒童及少年、弱勢兒少、特殊境遇家庭子女	每人每月 1,400 到 3,000 元不等的補助
	就學生活補助	低收入戶 15 以上、25 歲以下仍在國內就讀之在學學生	每月 5,000 元
	教育補助：大專校院弱勢學生助學計畫（教育部）	新貧、近貧及低收入戶之助學金、生活學習獎助金、緊急紓困助學金、免費住宿	助學金補助級距分為 5 級，補助金額為 5,000~35,000 元
	子女生活津貼	特殊境遇家庭共七款對象，八成比例為以下三類：「65 歲以下且配偶死亡」者、「因離婚、喪偶、未婚生子獨自扶養 18 歲以下子女，其無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或照顧 6 歲以下子女致不能工作」者、「家庭暴力受害」者	99 年底計 20,879 戶，共計服務 162,102 月人次，補貼 280,422,000 元
	兒童托育津貼		99 年底計 20,879 戶，共計服務 8,461 月人次，補貼 20,976,000 元

表 5-2：現有之育養子女的人口政策（續）

政策方向	具體措施	對象	備註
兒童照顧	托育費用補助	各縣市按不同身分（就業者、低收入戶及特殊境遇婦女）有金額差異之保母托育費用補助	
	早期療育	發展遲緩兒童	99 年底通報 17,304 人，個案管理人數為 33,176 人
親職假	產假	分娩前後，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，給予產假四星期	
	陪產假	受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予陪產假三日；陪產假期間工資照給	
	育嬰留職停薪	受僱者任職滿一年後，於每一子女滿三歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年	
	育嬰留職停薪津貼	前六個月得享有六成薪之津貼	
學前教育免學費	五歲幼兒免學費	100 學年度起，入學當學年度 9 月 1 日前滿 5 歲之兒童	提供入國民小學前幼兒「免學費」就讀公立幼托園所(含國幼班)及私立合作園所(含國幼班)之機制；對於家戶年所得新臺幣 70 萬元以下者，再依家戶年所得級距加額補助其他就學費用

表 5-2：現有之育養子女的人口政策（續）

政策方向	具體措施	對象	備註
十二年國民基本教育		自 2014 年 8 月開始，十二年國民基本教育將劃分為前九年之國民教育，後三年為高級中等教育，對象為 15 歲以上之國民，主要內涵為：普及、自願非強迫入學、免學費、公私立學校並行、免試為主、學校類型多元及普通與職業教育兼顧	依據「教育部十二年國民基本教育實施計畫」推動辦理
住宅政策	社會住宅	興辦社會住宅，照顧社會經濟弱勢及外地就業青年安居，短期預計於臺北市及新北市興建 1,600 戶社會住宅	根據「民國 101 年至民國 104 年整體住宅政策實施方案」（草案）辦理
	青年安心成家方案	為協助新婚或育有子女之青年家庭解決居住問題，提供租金補貼每戶每月最高 3,600 元及前 2 年零利率購置住宅貸款利息補貼	依內政部「青年安心成家作業規定」辦理
	青年安心成家購屋優惠貸款	借款人年齡在 20 歲以上，且無自用住宅者，貸款年限最長 30 年，含寬限期 3 年，本息分期平均攤還	依財政部「公股銀行辦理青年安心成家購屋優惠貸款原則」辦理

事實上，如果逐一檢視 OECD 國家的家庭政策措施（例如，參見郭靜晃（2009）有關瑞典的家庭政策措施），然後比對人口政策白皮書，我們可以看到，臺灣的生育政策內涵幾乎囊括各國既有設計，包羅各家精華。換言之，從政策設計的角度來看，我國的生育政策，基本上已經大量採用各國的政策工具。

第三節 婚育政策評估的困難

毫無疑問，現行的生育政策，不論就政策目標與政策工具的設計而言，幾乎可以比擬北歐五國。然而，即便如此，仍有若干雜音，指責現有政策成效不彰——最具說服的依據，就是臺灣的生育率全球最低、出生數創歷史最低。在上文第三章有關國外人口政策分析中，我們不斷指出，實證研究一再發現，目前評估低生育率政策的成效，不只困難重重，更經常不符實際。

一、人口政策、特別是鼓勵生育，政策效應必須長期兌現

個人生育決策行為不僅複雜，經常是長期過程，政策介入的效應，即便有效也要長期累積，無法立竿見影。國外經驗顯示，現金給付較為容易看到短期效應——但是，先決條件是給付規模必須夠大，才能產生誘因，而且，現金效應乃是因為原本意願生育者提前兌現生育決策。

有人認為，新竹縣市已經推動生育獎勵多年，所以表現較高的生育率。對此現象，我們必須知道，從津貼額度來看，每胎一萬元實不足產生誘因效果，更不會造成實質遷移，必須從勞動力參與、所得收入、以及家庭支持資源等角度考察。

總之，生育政策的效應無法立竿見影，而且，我國推動鼓勵生育政策的起步甚晚，在此短期之內甚難論斷其效應。

二、時期性因素干擾生育行為

時期性的因素，特別是外在社經環境，對於個人行為往往產生重大影響。近年來，全球化與氣候變遷，已經造成風險社會的危機不斷提升。1997 年金融風暴和 2008 年的全球經濟海嘯，曾經重創臺灣的生育率，現今，歐債引發全球經濟失序，這些時期性因素，干擾個人生育行為，促成原本低生育率惡化。

三、質性政策目標無法量化測量

我國的生育政策，相當程度採用歐洲的理念設計，試圖透過建立友善家庭的環境，以提高年輕人口的生育意願，然後借助政府支持而兌現生育。這樣的質化目標，不但難以量化測量，更重要者，政策目標並非直接標的於人口增殖，因此，以總生育率多寡而論斷政策成效，不符科學實證原則。

過去，家庭計畫政策評估即指出，家庭計畫作為控制生育的人口政策，其效用機制乃是透過提供家庭計畫服務，讓夫婦可以調節其對子女供應與需求（參見圖 5-3），所以，評估家庭計畫的成效，並非以生育率作為依據，反之，家庭計畫的目標在於推廣家庭計畫服務，因此，特別設計所謂「家庭計畫單位」，作為政策效果的測量標準（參見表 5-3）。

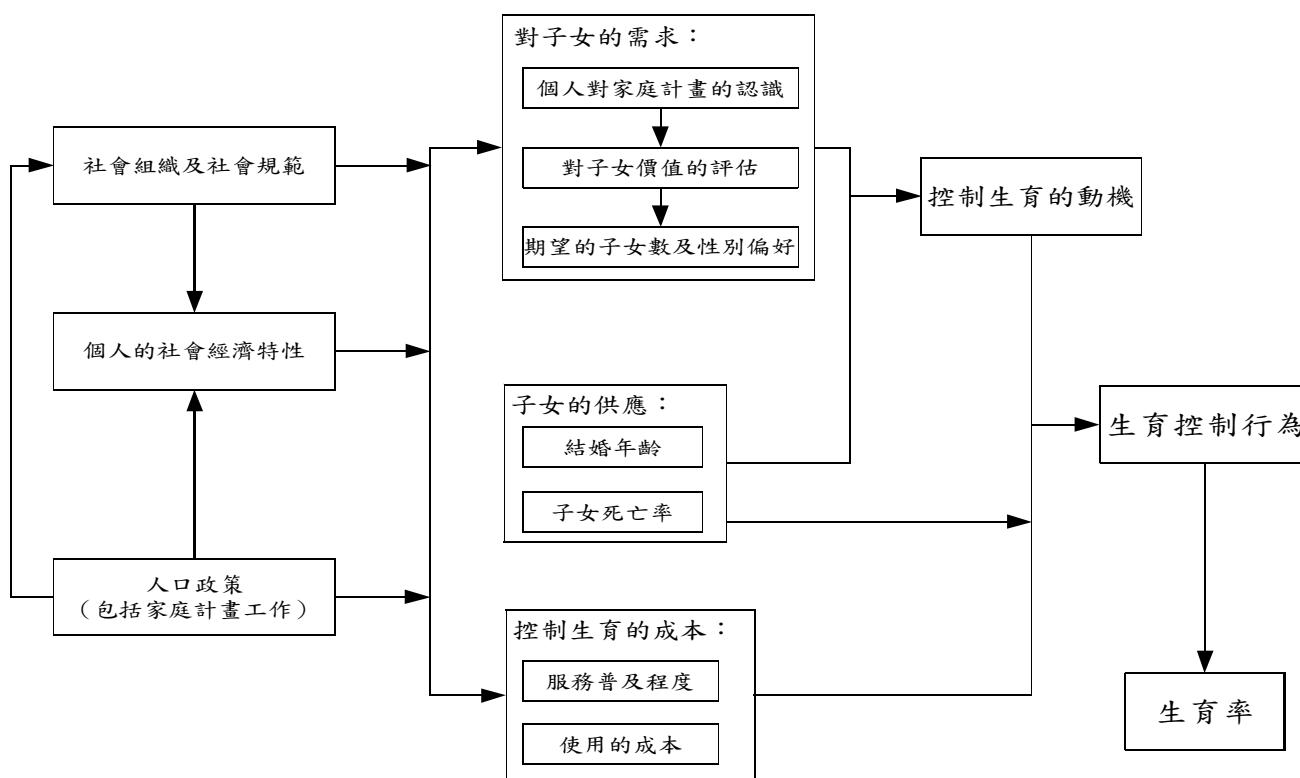


圖 5-3：推行家庭計畫以影響生育率之理論架構

資料來源：孫得雄，1986，《臺灣省家庭計畫模式》，人口問題與家庭計畫第四輯，臺灣省公共衛生研究所。

表 5-3：家庭計畫目標數訂定之方法及演進

階段分期	實行期間	縣市鄉鎮區目標數分配依據	家庭計畫單位折算標準	備註
1	1965.1 1967.12	依 20-44 歲有偶婦女人數分配裝置樂普目標數	分配裝置勒普目標數 尚未實施家庭計畫單位數折算法	山地鄉不訂定
2	1968.1 1969.6	依 20-44 歲有偶婦女一般生育率高低及所推估之為避孕人數分配裝置樂普目標數	同上期	山地鄉不訂定
3	1969.7 1970.12	分配依據同上期，惟開始分配家庭計畫單位數目標	改為分配「家庭計畫單位數」，依據工作困難程度及避孕效果訂定家庭計畫單位數折算法： 樂普（未滿 30 歲）=1.2 單位 樂普（滿 30 歲）=1.0 單位 口服藥每 10 月份=1 單位 保險套 6 打=1 單位	山地鄉自 1970 年 7 月起開始訂定目標數
4	1971.1 1972.6	依 20-44 歲有偶婦女一般生育率推估之「未避孕百分比」及「應轉用或繼續供應藥品者百分比」綜合算出「分配目標有偶婦女人數」以分配家庭計畫單位數目標	折算標準同上期	
5	1972.7 1977.6	依據出生人數為準分配家庭計畫單位數目標	增訂結紮法折算標準 女性結紮：35 歲以上=3 單位 30-34 歲=4 單位 29 歲以下=5 單位 男性結紮：妻子 35 歲以上=5 單位 妻子 30-34 歲=6 單位 妻子 29 歲以下=7 單位	

資料來源：陳肇男、孫得雄、李棟明。2003。《臺灣的人口奇蹟：家庭計畫政策成功探源》，頁199。

由此可見，評估現行生育政策，應當回歸政策設定的目標——具體來說，就是衡量家庭環境是否友善於育兒。準此而言，諸如育兒家庭的經濟能力、托育的供需、親職假的落實與運用程度、兒童照顧的需求與供應、學前教育的普及度等，才是生育政策效果評估的內涵。

第四節 生育政策評估機制

《人口政策白皮書》於 2008 年頒布，相關機制立即積極辦理執行，內政部亦建立績效指標予以追蹤。雖然各項指標大皆依照進度達成，相關措施是否滿足國人的真正需求、是否需要投入更多資源加強執行、是否需要修改措施內容或調整方向等，尚待建立評估機制。因此，本節研擬建立此一機制。

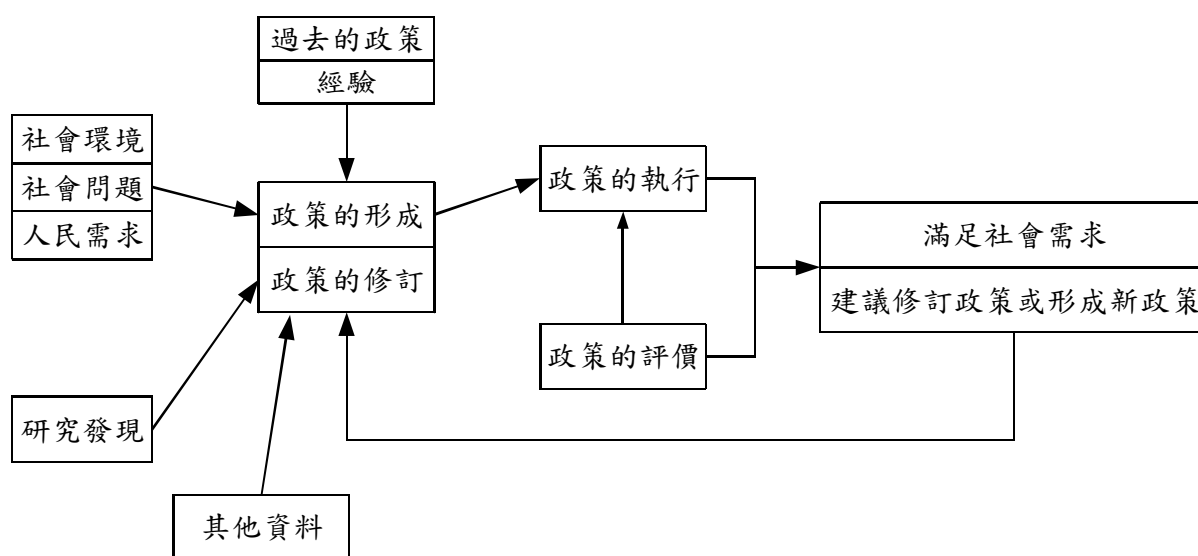


圖 5-4：家庭計畫之政策形成、修訂與執行

資料來源：陳肇男、孫得雄、李棟明。2003。《臺灣的人口奇蹟：家庭計畫政策成功探源》，頁196。

在此，我們借鏡過往家庭計畫執行生育控制政策的歷史經驗，作為建立人口政策白皮書的評估機制參考。推動執行家庭計畫多年的前家計所所長孫得雄，根據家庭計畫辦理多年經驗，綜合家庭計畫之政策形成、修訂與執行過程如圖 5-4。具體來說，家庭計畫的政策目標，就是根據學理（請參考圖 5-3）推廣人民對於避孕（生育控制）的知識、態度與人為，終能改變其生育行為。因此，訂定家庭計畫的執行目標為推廣「家庭計畫單位數」，並且依據縣市和鄉鎮市區之育齡人口規模的因素，制訂各地之「家庭計畫單位數」的月目標和年目標，考量評估評價達成率。除此之外，家庭計畫也從以下幾個方面進行工作成為效益分析，藉以進行調整決策與推行方式：避孕接受數、接受個案之特

徵、經費投入效率、人力投入效率、KAP 變化、生育率變化、以及避孕方法可避免之出生數等。換言之，評估家庭計畫執行效益的過程，分別從三個途徑著手：

一、客觀量化指標：具體制訂每地（縣市及鄉鎮市區）之家庭計畫單位數，測量每月與每年達成率。另外，也評價人力與經費效益。

二、執行 KAP 調查及其他百餘項之相關調查與專案研究，藉此瞭解民眾之生育行為是否符合政策需求。

三、進行科學量化模型研究，瞭解執行家庭計畫推廣避孕產出實際生育數下降的效益。

依據上述家庭計畫的歷史經驗，我們思考如何針對人口政策白皮書之少子女化對策建立評估機制。首先，就政策目標之設定而言，白皮書已經採用各國最為先進的理念，在建構友善家庭環境的終極目標下，依據生命週期階段、兒童本身、育兒家庭、和社會環境等面向，分別達成具體目標（參見圖 5-5）。所以，就政策目標方向而言，現行設計已經完備，並無調整修訂之必要。

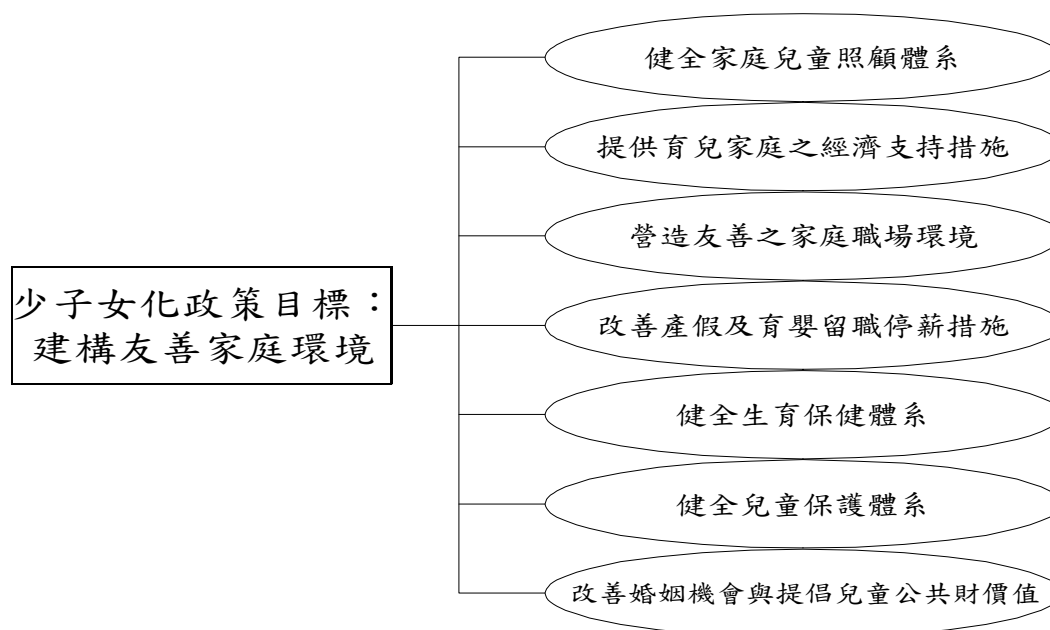


圖 5-5：少子女化人口政策目標體系

在少子女化對策的七大目標之下，政府規劃辦理數項措施，內政部也訂定幾近四十項績效指標。現在，有必要建立一套評估機制，衡量這些措施是否符合國人需求，以作為後續調整之依據。仔細觀察現有措施與績效指標，可以發現，大抵區分為以下類型：

- a. 法規制定與修正
- b. 制度與服務體系之建立
- c. 現金給付
- d. 提供兒童福利服務與社會救助
- e. 推動親職假
- f. 教育與宣導

根據家庭計畫執行的經驗，建立政策措施的評估體系，主要必須建立資料庫與評估機構。因此，家庭計畫大量蒐集育齡婦女相關資料、編製公務統計，並且發明與運用「介紹單」之類的工具，除了蒐集資訊，也可以作為成效評價之依據；評估機構方面，家庭計畫更建立各級督導與輔導體系，以評價執行成效。

當然，家庭計畫係屬政策計畫執行，不論任務屬性和政策層級，與少子化政策推動差異很大。但是，依據此一經驗，建立少子女化政策措施評估體系的主要內容，就是建立少子女化資料庫、與設置成效評價單位。

一、筹建少子女化資料庫

少子女化對策所推動的措施，內容為法規制度、制度建立、服務提供和教育宣導，為了評估其政策執行之落實程度與瞭解民眾之需求滿意，少子女化資料庫包含兩個系統：

- (一) 少子女化公務統計。

1. 法規制定與修正進度
2. 現金給付執行成果統計
3. 兒童照顧統計
4. 醫療保健統計
5. 親職假統計
6. 婦幼福利服務執行成果統計
7. 少子女化人口統計

(二) 育齡人口政策需求與婚育狀況調查。

定期針對育齡人口舉辦抽樣調查，瞭解育齡人口之婚育態度狀況、具體與特定之政策需求、使用和滿意度。本調查可以結合國健局之生育力調查、或主計處之婦女婚育及就業調查，惟應例行性進行年度調查。

少子女化資料庫的多數內容已經建立，所以，只要比照過往之戶籍人口統計系統的制度，即可整合建立；至於抽樣調查，則早已完備，特別是長期的KAP 資料，不但是過往我國生育政策評估的重要元素，更在全球人口研究中占舉足輕重之地位。

二、設置少子女化政策執行成效評估單位

設置專責單位，專理執行成效之評價、資料庫籌建與管理、辦理政策需求滿意度調查、以及相關評價研究。

三、少子女化政策措施執行成效指標

少子女化對策的政策目標係在建構友善家庭的環境、協助育兒家庭、促進

兒童發展，最終能夠促進生育率提昇。評估政策執行成效的指標可以區分為以下六大類：

- (一) 人口婚育指標
- (二) 法規與制度指標
- (三) 現金給付指標
- (四) 兒童照顧服務指標
- (五) 親職假指標
- (六) 育齡人口政策需求與滿意度指標

至於指標的具體內容，列載於表 5-4。

表 5-4：少子女化對策之政策執行成效評估指標

面向	指標
1. 人口婚育指標	出生數（按性別、生母年齡分） 育齡婦女總生育率（含年齡組） 育齡婦女有偶率（含年齡組） 有偶總生育率（含年齡組） 外籍配偶生育數與生育率
2. 法規與制度指標	各項相關法規立法狀況與進度
3. 現金給付指標	生育獎勵發放統計 育兒津貼發放統計 家庭生活扶助統計 就學生活補助統計 教育補助統計 托育津貼統計
4. 兒童照顧服務指標	幼托機構統計 幼托就讀率 保母統計
5. 親職假指標	產假統計 生育給付統計 留職停薪育嬰假統計 留職停薪育嬰津貼統計 陪產假統計
6. 育齡人口政策需求與滿意度指標	人口危機意識程度 育齡未婚人口結婚意願（含年齡組、教育程度、勞動力狀況） 育齡人口生育意願 育齡人口理想子女數 育齡人口各項生育政策需求度 育齡人口各項生育政策使用度 育齡人口各項生育政策滿意度

第五節 生育政策投入統計

為鼓勵生育及減輕育兒家庭負擔，我國早已建立許多制度，以支持生育子女之家庭及個人為原則，提供自妊娠、生產到育嬰期間的各種社會支持，包括生產補助及給付、育嬰留職停薪津貼、有薪產假、以及相關醫療補助等。藉由不同的制度設計，將生育成本轉移部分由政府或企業來負擔之，而非使個人及家庭擔負全責。是以，在這些制度的運行下，國家及企業承擔起其應負之社會責任，而臺灣社會亦付出了龐大成本。從相關之公務統計資料，即呈現現行制度的執行概況如何，以及相應之下每年所需支付的金額。

一、生育補助及給付概況

近年國人熟知所謂「生育獎勵」(baby bonus)以外，其實，隨個人職業身分不同可申領之生育補助或給付早已行之有年。以現行制度而言，在臺灣主要的社會保險體系中，勞工保險(以下簡稱「勞保」)及農民健康保險(以下簡稱「農保」)皆有提供生育補助；而公教人員保險(以下簡稱「公保」)及軍人保險(以下簡稱「軍保」)雖無提供生育補助，但具公教人員、國軍身分者，亦得申領生育補助。以下即就四類生育給付或補助之內容，分別說明之。

(一) 勞保生育給付

勞保生育給付的相關內容主要係規定於〈勞工保險條例〉中。該法規第 2 條即揭示勞保之普通事故保險分生育、傷病、失能、老年及死亡五種給付，而生育給付之標準乃規定於第 32 條，其中生育給付原先分為分娩費及生育補助費，但在全民健康保險施行後，分娩費改由全民健保補助之，遂自 1995 年 3 月 1 日起停止適用。是以，現行之勞保生育給付標準亦調整為：

被保險人分娩或早產者，按被保險人分娩或早產當月起(退保後生產者為退保當月)，前 6 個月之平均月投保薪資一次給與生育給付 30 日。

同時，由於生育給付分娩費之廢止，現行生育給付僅限女性被保險人使得申領；男性被保險人的配偶，若不具勞保身分，分娩、早產或流產，均不得請領生育給付。

(二) 農保生育給付

〈農民健康保險條例〉第 2 條規定，農民健康保險之保險事故，分為生育、傷害、疾病、身心障礙及死亡五種；並分別給與生育給付、醫療給付、身心障礙給付及喪葬津貼。其中生育給付之標準定於第 25 條，按農保核定實施之月投保金額，說明如下：

1. 分娩或早產者(死產比照早產規定)，按其事故發生當月之投保金額一

次給與 2 個月 (20,400 元)。

2. 流產者，按其事故發生當月之投保金額一次給與 1 個月 (10,200 元)。
3. 雙生以上者，比例增給。

被保險人或其配偶合於條件，即可請領生育給付，並不限於女性被保險人。惟若夫妻同為被保險人時，其生育給付則以 1 人請領為限，不得重複請領。

(三) 公教人員生育補助

公教人員生育補助屬於各機關學校公教員工生活津貼之一部分，在〈全國軍公教員工待遇支給要點〉中，以「公教人員婚喪生育補助表」之規定支給。其生育補助標準說明如下：

配偶或本人分娩者，以及未婚男性公教人員於非婚生子女出生之日起 3 個月內辦理認領，並與其生母完成結婚登記者，得請領 2 個月薪俸額之生育補助（以事實發生日期當月薪俸額為準）。夫妻同為公教人員者，以報領一份為限。

(四) 國軍軍眷生育補助

〈全國軍公教員工待遇支給要點〉除規範公教人員之生育補助基準外，亦指出軍職人員得參照辦理，係為「軍眷生育補助」，其補助標準與公教人員相同，補助當事人（子女出生當月）本俸 2 個月。夫妻同為軍公教人員者，以報領一份為限。

表 5-5：生育補助及給付概況

單位：件、百萬元

項目別	給付件數			給付金額		
	2000 年	2006 年	2010 年	2000 年	2006 年	2010 年
勞保生育給付	141,189	101,386	102,317	3,365.8	2,662.0	2,755.3
農保生育給付	25,460	9,042	4,998	521.3	185.7	102.4
公教人員生育補助	NA	NA	NA	381.9	349.2	NA
國軍軍眷生育補助	NA	4,419	4,678	NA	232.8	233.7

說明：NA 表示無相關資料。

資料來源：行政院主計處，2007 年《社會指標統計年報》、行政院勞工委員會統計處及勞工保險局、國防部主計局。

表 5-5 即呈現上述四類生育補助及給付之概況，其中，勞保生育給付對分娩或早產給予月投保薪資 30 天；而農保生育給付係給予當月投保金額 2 個月；公教人員及軍眷生育補助則補助月薪俸額 2 個月。相較而言，勞保生育給付標準較低，然而由於投保人數眾多，因此在每年的給付件數及金額上，數量相當龐大。以前年（2010）來說，勞保生育給付件數計有十萬餘件，給付金額更高達 27 億元之多，非常可觀。

總結而言，上述各項生育補助及給付在每年皆付出相當之成本，以 2006 年為例，四項給付金額累計約達 34 億元。值得注意的是，在臺灣由職業身分別建立起的社會保險體系，過去未參加勞保、農保、公教保、軍保的國民，即無法申領生育補助或給付，但在「國民年金」開辦後，為因應少子女化問題，今年（2011）7 月亦開始納入生育給付之給付項目，給付標準為：按被保險人分娩或早產當時之月投保金額一次發給 1 個月生育給付。分娩或早產為雙生以上者，按比例增給；即雙胞胎給付 2 個月、三胞胎給付 3 個月，以此類推。國民年金新增生育給付後，累計相關給付及補助金額在未來勢必往上增長，總額將更為龐大。

二、育嬰留職停薪津貼核付概況

2002 年隨著〈兩性工作平等法〉的立法，我國開始施行育嬰留職停薪，爾後並在「人口政策白皮書」頒布下，將發放「育嬰留職停薪津貼」設定為短程具體措施，從而推動了一系列修法的歷程。

首先，〈就業保險法〉增訂第 19-2 條，增列育嬰留職停薪津貼為保險給付項目，並於 2009 年 5 月 1 日起施行之。然後，〈公教人員保險法〉亦增訂第 17-1 條、〈軍人保險條例〉增訂第 16-1 條，配合發放育嬰留職停薪津貼，前者於 2009 年 8 月 1 日施行；後者則於 2010 年 5 月 14 日施行。育嬰留職停薪津貼發放辦法如下：

- （一）請領條件：被保險人之保險年資合計滿 1 年以上，子女滿 3 歲前，依性別工作平等法之規定，辦理育嬰留職停薪。
- （二）給付標準：以被保險人育嬰留職停薪之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60% 計算，於被保險人育嬰留職停薪期間，按月發給津貼，每一子女合計最長發給 6 個月。

表 5-6 是育嬰留職停薪津貼自開辦以來的核付情形，以三種社會保險類別而言，被保險人為一般受僱勞工的人數為最多，相應之下，就業保險所核付的育嬰留職停薪津貼件數及金額自然也相當可觀。此外，就業保險規定父母同為被保險人者，若於不同時間可分別請領育嬰留職停薪津貼，並非如勞保生育給

付僅限女性被保險人申領，因此請領人數更多，2010 年約有 19 萬人受益，今年（2011）上半年度也有將近 9 萬人請領，核付金額高達 15 億。總計來說，2010 年育嬰留職停薪津貼核計發放總金額約 35 億元，2011 年上半年度亦發放約 17 億元。由於軍人保險係於 2010 年 5 月始發放育嬰留職停薪津貼，因此可推估今年核計發放總金額應會超越 2010 年之總額。

表 5-6：育嬰留職停薪津貼核付概況

單位：件、百萬元

項目別	核付件數			核付金額		
	2009 年 (5-12 月)	2010 年	2011 年 (1-6 月)	2009 年 (5-12 月)	2010 年	2011 年 (1-6 月)
總計	121,299	211,814	99,797	1,905.3	3,466.1	1,669.7
就業保險	109,861	190,281	89,643	1,720.3	3,128.4	1,512.4
公教人員保險	11,438	21,160	9,717	185.1	332.8	151.8
軍人保險	-	373	437	-	5.0	5.6

備註：育嬰留職停薪津貼其中就業保險法自 2009 年 5 月 1 日起施行；公教人員保險法自 2009 年 8 月 1 日施行；另軍人保險條例則自 2010 年 5 月 14 日起施行。

資料來源：行政院勞工委員會統計處。

三、產假薪資給付概況

根據〈勞動基準法〉第 50 條規定，我國給予女性分娩之產假天數為 8 星期，妊娠 3 個月以上流產者，給予產假 4 星期。同時，為使女性在產假期間不至因停止工作而危害其經濟安全，因此亦規定雇主應提供薪資支付比率為 100% 之有薪產假，意即，雇主須支付產假期間之所有工資。

準此而言，我國現行法令所規定之有薪產假，其長達 4-8 週的薪資給付完全由雇主來負擔。因此，為瞭解每年產假薪資給付的概況，我們使用歷年勞保生育給付平均每件給付金額的資料，來推估歷年企業負擔產假薪資之金額。

詳而言之，由於勞保生育給付自 1995 年 3 月廢止分娩費後，1996 年開始平均每件給付月數統一為 1 個月，因此每年度之平均每件給付金額即可視為是該年度之「女性分娩者平均月薪」，呈現如圖 5-6。從而，女性分娩之 8 星期產假，其雇主所需負擔的薪資給付，可估算為上述「女性分娩者平均月薪」的兩倍，意即表現為 2 個月的平均月薪。最後，以所得之結果再乘上該年勞保生育給付件數，即可大略估計該年企業所需支出之產假薪資總額。將估算結果呈現如圖 5-7。

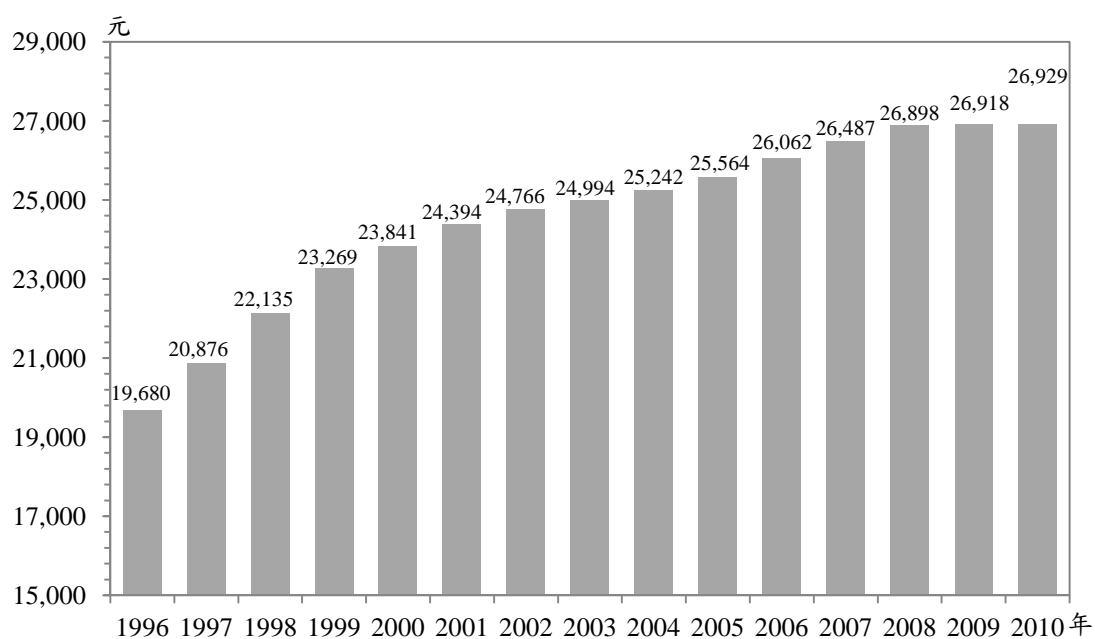


圖 5-6：1996-2010 年勞保生育給付平均每件給付金額

資料來源：行政院勞工委員會統計處。

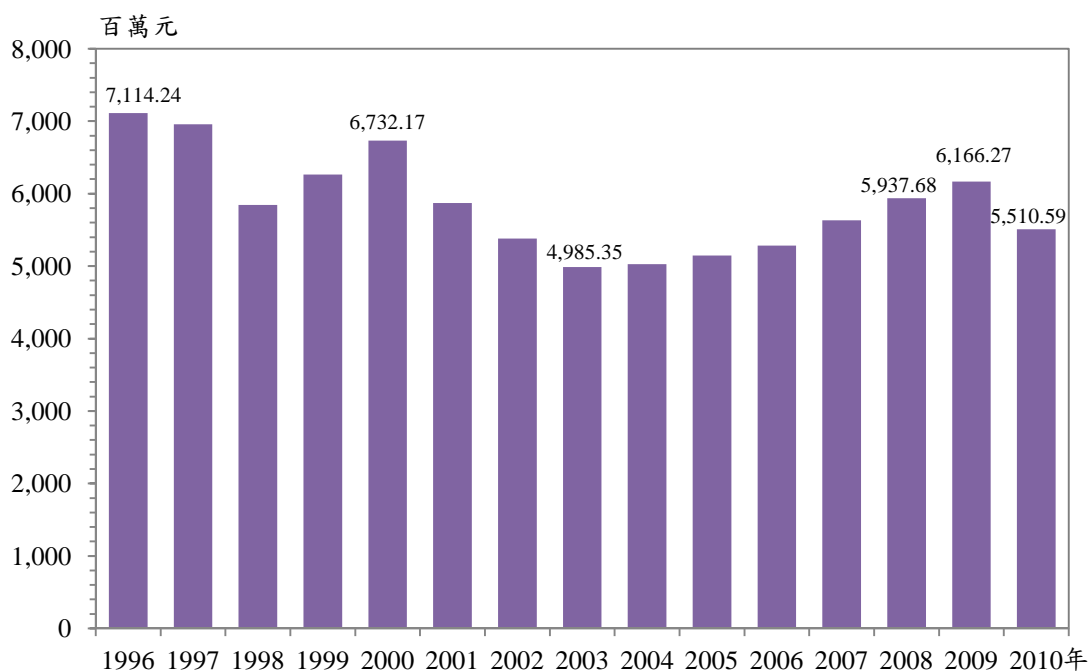


圖 5-7：1996-2010 年企業負擔產假薪資估算金額

估算方式：該年企業負擔產假薪資≈該年勞保生育給付件數*平均每件給付金額*2。

按照圖 5-8 的結果顯示，在近十五年來企業每年所需負擔之產假薪資相當龐大，從 1996 年估算約共支付 71 億元，其後雖隨著生育率的下降，負擔金額也隨之縮減，但仍於 2000 年及 2009 年出現兩個高峰，至 2010 年則約為 55 億元。當然，這樣的估算方式並不精準，事實上更有高估的可能。根據勞委會性別僱用管理調查（2010），截至目前事業單位對產假的實施情形仍無法突破 97%，並且此數字乃已排除了「無女性員工」及「員工沒有此項需求」之樣本，顯示法令規定與實際執行情形仍有相當之落差。而企業所需擔負的龐大產假薪資，其實也是少數事業單位不願落實有薪產假的主因。

儘管如此，藉由此一估算方式，但仍可幫助我們窺探歷年來產假薪資的給付概況，其也凸顯了每年企業需要承擔相當龐大的產假薪資，雖然近年政府有意將產假期間工資改由勞保給付，縮減企業所需支付的成本，但亦囿於龐大之財政負擔而作罷。

四、生產相關醫療補助概況

全民健康保險施行後，孕產婦於妊娠、生產及產褥期期間，所接受之醫療服務，基於保護母性之理由，健保皆有相關補助。

表 5-7：全民健康保險「妊娠、生產及產褥期之併發症」醫療利用概況

項目別		2000 年	2003 年	2005 年	2007 年	2009 年
病患數 (千人)	門診	433	370	349	349	340
	住院	285	202	186	189	180
件數 (萬件)	門診	94	76	75	80	85
	住院	31	21	20	20	20
	急診	4	3	3	3	NA
醫療費用* (億元/億點)	門診	6*	5	6	7	7
	住院	56*	39	41	48	48
	急診	1*	0	0	1	NA

說明：*2000 年醫療費用以「億元」計，其他則以「億點」為單位；

NA 表示無相關資料。

資料來源：行政院衛生署中央健康保險局，歷年《全民健康保險統計動向》。

析言之，全民健保在生產之不同階段，提供不同之醫療補助，並且明確規定於相關法令之中。首先，在妊娠階段產檢時，懷孕婦女的十次產前檢查費用，皆由健保補助之，包括身體檢查、血液檢查及尿液檢查、超音波檢查、衛教指導等；在十次產檢之外，若孕期婦女有需要，亦可持健保卡，以一般疾病

的門診方式就醫。再者，孕產婦於分娩時相關法令也規定「保險對象因分娩就醫者，免自行負擔費用」，並且在產褥期「如因分娩引起之合併症或生產後當次住院併行其他治療所必須之相關診療費用，亦免除其自行負擔費用」，亦即，生產與產褥期之併發症其所有醫療費用皆有健保補助之。

表 5-7 係歷年全民健保「妊娠、生產及產褥期之併發症」醫療利用概況，在病患數方面，呈現逐年縮減的趨勢，至 2009 年門診及住院病患數合計約有 52 萬人，件數合計亦有 10.5 萬件；然而醫療費用卻有逐年增加的趨勢，2009 年門診、住院醫療費用分別達 7 億點、48 億點。由此觀之，健保在生產相關醫療補助所支出之費用，相當可觀。

五、中央政府兒童托育與福利服務

為確保兒童享有最基本的經濟及健康生活，政府近年持續擴增相關福利措施，98 年兒童預防保健服務利用率 71.1%，較 96 年增 4.8 個百分點；此外，99 年政府支用於幼兒教育券補助、扶持 5 歲幼兒教育補助、低收入戶兒童生活補助、中低收入戶兒少生活扶助、弱勢或寄養家庭兒童托育津貼及幼童醫療補助等兒童照護費用達 113 億元，較 94 年 72.3 億元，增 56.2%。

表 5-8：中央政府兒童托育與福利服務

項目		時間	統計數	說明	
托育	幼稚園	所數	99 學年度	3,283 所	較 94 學年度 -68 所
		學生數	99 學年度	18.4 萬人	較 94 學年度 -18.0%
	托兒所	所數	99 年底	3,825 所	較 94 年底 -482 所
		學生數	99 年底	23.4 萬人	較 94 年底 -19.5%
	課後托育中心	所數	99 年底	824 所	較 94 年底 -326 所
		學生數	99 年底	3.6 萬人	較 94 年底 +19.1%
福利服務	幼兒教育券補助	金額	99 年	14.2 萬人次	94 年 33.9 萬人次
		金額	99 年	7.1 億元	94 年 17.0 億元
	扶持 5 歲幼兒教育補助	金額	99 年	21.1 萬人次	94 年 0.9 萬人次
		金額	99 年	39.1 億元	94 年 0.4 億元
	低收入戶兒童生活補助	金額	99 年	102.4 萬人次	94 年 73.5 萬人次
		金額	99 年	25.8 億元	94 年 16.5 億元
	中低收入戶兒少生活扶助	金額	99 年	135.5 萬人次	94 年 82.5 萬人次
		金額	99 年	20.5 億元	94 年 17.1 億元
	托育津貼 (低收入戶或寄養家庭)	金額	99 年	12.5 萬人次	94 年 11.0 萬人次
		金額	99 年	3.2 億元	94 年 3.0 億元
	3 歲以下兒童醫療補助	金額	99 年	1,244.1 萬人次	94 年 1,544.8 萬人次
		金額	99 年	17.2 億元	94 年 18.3 億元

資料來源：行政院主計處，民國 100 年 4 月 1 日，「國情統計通報（第 60 號）」

說明：課後托育中心僅含各縣市政府社會局立案以國小學齡兒童為服務對象之托育機構，不包括教育部列管補習班附設之安親班。

六、地方政府促進生育相關服務統計

一般而言，我國目前雖然尚未全面整合建立全國一致性的促進生育支持體系，許多地方政府為了鼓勵生育，早已紛紛推出金額不等之生育獎勵、或是其他相關服務。主要具體措施，包括生育獎勵、育兒津貼、學前教育支持、以及兒少社會救助。

（一） 生育補助

各直轄市、縣（市）政府或基層鄉（鎮、市）公所提供之生育津貼或補助，針對新生兒或生育婦女予以各胎不等金額之獎勵或津貼，其辦理情形呈現如表 5-9。

（二） 育兒津貼

各直轄市、縣（市）政府針對育兒家庭提供育兒津貼，屬非一次性的現金給付，期間為 3 個月以上，其辦理情形呈現如表 5-10。

（三） 托育津貼

各直轄市、縣（市）政府針對育兒家庭所提供之保母托育費用補助、托教補助、臨時托育補助、夜間托育補助等等，其辦理情形呈現如表 5-11。

（四） 學前教育支持

各直轄市、縣（市）政府所提供之學前教育補助及教育券，其辦理情形呈現如表 5-12。

（五） 專對兒童及少年之社會救助支持

各直轄市、縣（市）政府針對弱勢家庭（包含低收入戶、中低收入戶、特殊境遇家庭等等）之兒童及少年，提供各種社會救助與生活扶助，其辦理情形呈現如表 5-13。

表 5-9：地方政府辦理生育補助執行概況

縣市別	生育補助類型	99 年度 (1-12 月) 辦理情形			100 年度 (1-6 月) 辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
臺北市	低收入戶生育補助	82	874,500	1,353,000	15	495,000	280,500
新北市	婦女生育獎勵	-	-	-	13,085	600,000,000	220,600,000
	低收入戶生育補助	57	816,000	1,162,800	25	816,000	510,000
宜蘭縣	婦女生育津貼	2,848	33,000,000	28,480,000	2,875	36,000,000	28,750,000
	低收入戶生育補助	11	375,000	55,000	4	90,000	20,000
桃園縣	由各鄉鎮市公所自行開辦婦女生育補助	12,078	98,500,000	65,637,000	7,049	115,550,000	44,813,500
新竹縣	生育津貼	4,910	60,000,000	49,800,000	2,496	65,000,000	25,390,000
苗栗縣	生育津貼	3,885	13,050,000	27,699,000	2,937	59,600,000	28,241,000
彰化縣	生育補助	10,276	110,000,000	102,760,000	4,610	110,000,000	46,100,000
南投縣	低收入戶婦嬰營養費	10	92,000	91,800	1	92,000	9,180
雲林縣	婦女生育津貼	4,936	42,000,000	30,900,000	3,893 (1-9 月)	36,000,000	24,582,000 (1-9 月)
嘉義縣	婦女生育補助	3,153	1,375,000	9,459,000	1,648	1,375,000	4,944,000
屏東縣	低收入戶婦女生育津貼	21	102,000	214,200	10	102,000	102,000
	由各鄉鎮市公所自行開辦婦女生育補助	1,031	4,970,500	4,477,500	461	5,185,000	2,057,000
	低收入戶產婦及嬰兒營養補助	51	100,000	255,000	22	100,000	110,000
臺東縣	婦女生育補助	1475	8,100,000	7,375,000	750	8,000,000	3,750,000

表 5-9：地方政府辦理生育補助執行概況（續）

縣市別	生育補助類型	99 年度（1-12 月）辦理情形			100 年度（1-6 月）辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
花蓮縣	婦女生育補助	-	-	-	1,015	12,900,000	10,150,000
	低收入戶產婦及嬰兒營養補助	-	-	-	2	150,000	10,000
澎湖縣	低收入戶婦女生育補助	2	100,000	20,000	1	50,000	10,000
	生育補助	-	-	-	302	22,580,000	6,590,000
基隆市	弱勢婦女生育津貼	445	4,000,000	4,450,000	204	4,000,000	2,040,000
	低收入戶婦女生育補助	6	102,000	61,200	5	102,000	51,000
新竹市	婦女生育津貼	4,500	91,970,000	82,030,000	2,402	86,319,000	44,070,000
臺中市	生育津貼	-	-	-	9,852	218,000,000	218,000,000
嘉義市	婦女生育津貼	1,674	7,920,000	6,141,600	882	3,960,000	3,280,400
臺南市	生育獎勵金	-	-	-	10,858	125,000,000	96,996,000
金門縣	生產補助	1,075	21,000,000	20,750,000	334	21,000,000	7,000,000
連江縣	生產補助	95	4,100,000	3,610,000	66	5,500,000	2,670,000

說明：「-」表示當年度未開辦。

資料來源：內政部戶政司、各直轄市、縣（市）政府社會局。

表 5-10：地方政府辦理育兒津貼執行概況

縣市別	育兒津貼方案內容	99 年度 (1-12 月) 辦理情形			100 年度 (1-6 月) 辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
臺北市	符合資格者，每童每月發給 2,500 元育兒津貼。	-	-	-	173,069	2,500,000,000	751,446,644
金門縣	照顧子女津貼，照顧子女一人者，每月發給 3,000 元；照顧子女二人者，每月發給 5,000 元；照顧子女三人以上者，每月發給 6,000 元。	16,727	55,585,000	53,914,000	9,233	75,600,000	33,653,000
連江縣	照顧子女津貼，照顧子女一人者，每月發給 3,000 元；照顧子女二人者，每月發給 5,000 元；照顧子女三人以上者，每月發給 6,000 元。	546	500,000	951,000	336	2,000,000	780,000

說明：「-」表示當年度未開辦。

資料來源：內政部戶政司、各直轄市、縣（市）政府社會局。

表 5-11：地方政府辦理托育津貼執行概況

縣市別	托育津貼類型	99 年度 (1-12 月) 辦理情形			100 年度 (1-6 月) 辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
臺北市	弱勢家庭兒童托育補助	29,550	120,000,000	122,643,241	15,070	120,000,000	60,938,014
	兒童臨時托育補助	6,192	2,500,000	2,950,655	3,835	2,500,000	1,430,260
新北市	低收入戶、中低收入子女及寄養家庭之寄養兒童托育補助	4,964	8,500,000	9,385,055	3,140	31,250,000	6,135,625
	公立幼稚園課後照顧補助	4,622	9,500,000	18,424,000	1,704	13,400,000	11,257,866
宜蘭縣	低收入戶或寄養家庭之兒童托育補助	159	1,500,000	1,180,370	76	1,500,000	611,950
桃園縣	低收入戶托育津貼	243	1,000,000	2,235,500	137	1,000,000	1,033,000
	特殊境遇家庭子女托育津貼	272	26,779,000	408,000	52	33,858,523	78,000
新竹縣	低收入戶或寄養家庭之兒童托育補助	160	400,000	325,339	137	400,000	193,495
彰化縣	低收入戶子女暨寄養兒童托育津貼	110	1,900,000	977,575	61	1,900,000	545,250
南投縣	低收入戶兒童托育補助	435	1,170,000	657,750	244	1,170,000	365,250
	特殊境遇家庭兒童托育津貼	526	306,000	788,940	342	306,000	513,000
臺南縣	保母托育管理與托育費用補助	2,312	13,384,000	13,026,000	-	-	-
	低收入戶兒童托育津貼	432	800,000	567,600	-	-	-
屏東縣	弱勢家庭臨時托服務及經費補助	0	30,000	0	6	30,000	9,000
	社區保母系統	68,472	1,200,000	1,103,937	38,825	1,200,000	592,324
	低收入戶或寄養家庭之兒童托育補助	2,091	3,000,000	3,143,382	1,299	3,000,000	1,940,838
臺東縣	低收入戶兒童托育津貼	185	1,900,000	1,262,572	104	1,500,000	711,810

表 5-11：地方政府辦理托育津貼執行概況（續）

縣市別	托育津貼類型	99 年度（1-12 月）辦理情形			100 年度（1-6 月）辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
澎湖縣	低收入戶托育津貼	277	1,200,000	1,063,220	98	1,200,000	396,905
新竹市	低收入戶托育津貼	221	300,000	317,743	156	300,000	120,674
臺中市	弱勢家庭兒童臨時托育服務	7,373	3,100,000	2,744,696	983	3,100,000	909,495
	低收入戶幼童托育津貼	118	1,200,000	955,000	128	2,500,000	1,081,130
嘉義市	保母托育管理與托育費用補助	1,831	5,916,000	5,816,500	1,067	6,775,000	3,224,000
	低收入戶幼童托育津貼	105	200,000	151,575	29	200,000	43,500
臺南市	保母托育管理與托育費用補助	6,507	18,652,000	18,572,200	5,370	36,500,000	17,883,000
	低收入戶兒童托育津貼	1,486	1,200,000	1,815,594	182	3,384,000	1,186,561
金門縣	保母托育管理與托育費用補助	139	420,000	412,000	70	450,000	205,500
連江縣	幼兒托育津貼	741	3,240,000	2,339,500	170	3,240,000	680,000

說明：「-」表示當年度未開辦。

資料來源：內政部戶政司、各直轄市、縣（市）政府社會局。

表 5-12：地方政府辦理學前教育支持執行概況

縣市別	學前教育支持類型	99 年度（1-12 月）辦理情形			100 年度（1-6 月）辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
臺北市	五歲幼兒學費補助	6,750	84,233,705	84,233,705	6,712	77,000,000	83,878,686
桃園縣	復興鄉公立幼稚園弱勢家庭幼兒就學補助	149	300,000	281,833	32	300,000	52,082
嘉義縣	低收入戶子女及身心障礙幼兒學前教育學費補助	43	4,090,000	190,480	12	4,090,000	51,296
花蓮縣	低收入戶幼童幼稚教育托教津貼	129	900,000	772,650	63	900,000	358,256
新竹市	學齡 2 至 4 歲低收入戶或身心障礙幼兒，公立幼稚園學雜費補助	120	500,000	284,632	59	250,000	122,360
臺南市	補助幼兒教保券	-	-	-	14,631	140,000,000	73,155,000
金門縣	公立幼稚園免學費	1,150	編列在各 幼稚園內預算	8,102,900	1,222	編列在各 幼稚園內預算	8,610,212
連江縣	公立幼稚園免學費	259	1,319,790	1,319,790	160	1,264,875	1,264,875

說明：「-」表示當年度未開辦。

資料來源：內政部戶政司、各直轄市、縣（市）政府社會局。

表 5-13：地方政府辦理兒少社會救助執行概況

縣市別	類別	99 年度(1-12 月)辦理情形			100 年度(1-6 月)辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
臺北市	低收入戶兒童及少年生活補助	167,758	656,748,000	716,583,804	85,637	717,348,000	365,510,406
	弱勢少年經濟扶助						
	學費	118	3,712,000	2,607,705	212	3,200,000	1,118,497
	生活費	154	1,560,000	1,439,400	91	1,320,000	782,000
	兒童及少年委託安置收容補助						
	機構安置	1,542	31,446,000	20,467,127	790	31,446,000	11,311,837
	寄養安置	2,489	50,226,480	45,903,498	1,205	50,226,480	23,512,366
弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	8,581	22,850,000 (中央 70%，地方 30%)	25,323,216	4,026	全年 22,850,000 (中央 70%，地方 30%)	11,932,996	
特殊境遇家庭扶助條例	9,525	18,142,805	16,568,389	4,392	18,142,805	7,628,368	
新北市	弱勢家庭兒童及少年生活扶助	209,794	309,700,000	307,724,600	189,736	359,850,000	285,516,400
	低收入家庭兒童及少年生活扶助	190,845	396,000,000	581,108,632	108,525	669,600,000	330,672,000
	國中小低收入戶學童就學補助	9,473	7,600,000	9,473,000	5,326	7,600,000	5,326,000

表 5-13：地方政府辦理兒少社會救助執行概況（續）

縣市別	類別	99 年度(1-12 月)辦理情形			100 年度(1-6 月)辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
新北市	公立國中小弱勢學生免 費補救教學	18,711	2,300,000	69,061,211	9,766	2,300,000	422,452,219
宜蘭縣	特殊境遇家庭生活津貼	2,337	中央 3,413,455 縣款 2,086,545	5,500,000	3,586	中央 3,406,575 縣款 2,090,425	5,497,000
	兒童及少年生活扶助	8,680	13,104,000	12,151,320	8,478	16,405,000	11,868,827
	低收入戶 15 歲以下兒童 每人每月 2,200 元	7,144	145,395,000	64,596,400	7,218	151,425,000	30,692,200
	低收入戶 25 歲以下就讀 高中職以上學校者每人 每月 5,000 元	4,665	42,794,000	41,475,000	3,590	49,137,000	35,615,000
桃園縣	兒童及少年生活扶助	71,143	54,229,000	106,714,500	34,789	59,911,000	52,183,500
	弱勢家庭兒童及少年緊 急生活扶助	-	-	-	4,144	2,000,000	11,653,940
	低收入戶兒少生活補助	88,476	109,040,000	243,583,346	75,998	92,840,000	129,492,238
	特殊境遇家庭扶助之子 女生活補助	18,419	26,779,000	31,852,224	9,630	33,858,523	16,642,704

表 5-13：地方政府辦理兒少社會救助執行概況（續）

縣市別	類別	99 年度(1-12 月)辦理情形			100 年度(1-6 月)辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
新竹縣	中低收入戶兒童及少年生活扶助費	23,892	299,600,000	334,490,000	9,763	352,800,000	136,690,000
苗栗縣	失依兒童及少年生活扶助	17,443	19,938,000	24,420,200	9,789	19,988,000	13,704,600
	低收入戶兒童生活補助	20,694	40,772,000	45,526,800	10,693	40,872,000	23,254,600
彰化縣	兒童及少年生活扶助	100,311	180,101,000	175,084,410	44,478	-	-
	低收入戶兒童生活扶助	10,913	65,700,000	59,173,500	5,345	72,242,000	28,842,050
南投縣	低收入戶 15 歲以下兒童生活補助	26,923	68,640,000	59,283,200	13,432	66,112,000	29,607,600
	弱勢家庭戶 18 歲以下兒少生活補助	16,986	16,632,000	23,780,400	7,596	16,632,000	10,634,400
	特殊境遇家庭子女生活津貼	9,578	16,550,696	10,990,080	10,508	20,736,000	18,788,760
雲林縣	兒童少年生活扶助	39,888	55,978,000	55,843,200	46,562	99,154,000	65,186,820
	特殊境遇家庭扶助	1,786	中央 5,359,553	19,514,225	1,026	縣款 7,143,000 中央 9,190,886	9,823,419 (1-9 月)
	低收入戶生活扶助	9,732	310,663,000	265,786,719	6,959	310,663,000	254,756,800
嘉義縣	兒童及少年福利法	96,990	62,432,000	53,363,000	21,804	73,178,000	30,525,600
	社會救助法	18,234	66,996,800	58,746,000	8,650	67,132,000	28,485,600

表 5-13：地方政府辦理兒少社會救助執行概況（續）

縣市別	類別	99 年度(1-12 月)辦理情形			100 年度(1-6 月)辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
臺南縣	弱勢家庭生活補助	8,547	24,285,000	17,541,000	-	-	-
	困苦失依兒童少年生活扶助	66,483	134,000,000	93,067,200	-	-	-
	中低收入單親家庭兒童少年生活補助	50,236	134,000,000	40,188,800	-	-	-
屏東縣	特殊境遇家庭扶助	10,500	6,553,139	6,553,139	5,782	6,513,466	3,554,544
	中低收入兒童及少年生活扶助	58,305	75,921,000	81,851,000	31,132	84,251,000	34,577,416
花蓮縣	兒童及少年生活扶助	-	-	-	3,373	62,000,000	31,035,200
澎湖縣	困苦失依兒童及少年生活扶助	221	3,600,000	3,491,600	231	3,600,000	1,901,200
	特殊境遇家庭子女生活津貼	865	1,330,000	1,494,000	471	1,330,000	842,000
基隆市	兒童少年生活扶助	40,660	66,005,000	56,924,000	19,185	68,000,000	26,859,000
	特殊境遇家庭扶助	663	2,000,000	1,146,312	367	2,000,000	634,416
	低收入戶兒童生活補助	13,878	55,005,000	30,531,600	3,724	58,000,000	12,112,800
	低收入戶就學生活補助 (高中職)	6,927	31,000,000	34,635,000	3,709	35,000,000	18,545,000

表 5-13：地方政府辦理兒少社會救助執行概況（續）

縣市別	類別	99 年度(1-12 月)辦理情形			100 年度(1-6 月)辦理情形		
		服務人次	預算金額	實際支出金額	服務人次	預算金額	實際支出金額
新竹市	兒童少年生活扶助	12,982	18,676,000	18,669,000	6,682	15,676,000	9,354,800
	低收入戶學生助學金	2,333	23,056,000	23,056,000	1,229	12,250,000	12,250,000
	清寒學生助學金	841	8,157,000	8,157,000	625	6,226,000	6,226,000
臺中市	特殊境遇家庭扶助	15,659	29,500,000	31,162,552	9,059	35,000,000	16,179,612
	兒童及少年生活扶助	183,836	291,099,000	257,371,000	92,985	199,930,162	129,199,000
	學生生活津貼	34,699	77,000,000	76,337,800	37,846	100,000,000	83,261,200
臺南市	弱勢家庭生活補助	13,778	20,012,000	41,333,160	9,181	64,484,000	22,397,600
	困苦失依兒童少年生活扶助	29,050	20,209,000	40,668,800	75,420	216,600,000	92,133,600
	中低收入單親家庭兒童少年生活補助	2,967	6,725,000	6,840,200			
金門縣	低收入戶子女就學生活補助、兒童少年生活扶助	480	1,000,000	858,240	258	1,574,000	512,904
連江縣	特殊境遇家庭子女生活津貼	2,967	6,725,000	6,840,200	1,711	7,380,000	4,365,800
	低收入戶及弱勢兒童及少年醫療補助	480	1,000,000	858,240	258	1,574,000	512,904
	中低收入兒童及少年生活扶助	-	-	-	1	30,000	11,055

說明：「-」表示當年度未開辦。

資料來源：內政部戶政司、各直轄市、縣（市）政府社會局。

第六章 結論與建議

1984 年臺灣人口繁殖率低於替換水準，雖然成功完成生育轉型，卻也開始釀造人口老化與低生育率下滑的危機。1992 年修訂「中華民國人口政策綱領」時，政府深刻警查即將來臨的人口風暴，強調人口政策必須「維持合理人口成長」，然而，社會氛圍瀰漫「臺灣已經沒有人口問題」、或是「臺灣人口太多，低生育率反而更好」。1997 年亞洲金融風暴，隨後臺灣總生育率自長期的盤旋於 1.7 至 1.8 人水準猛跌，在 1998 年僅有 1.465 人，政府著即推動因應少子女化和人口老化的策略，但是，經過多年努力，才完成人口綱領修正，並在 2008 年頒布人口政策白皮書，可是總生育率僅剩 1.05 人，出生數不及二十萬人。最後，在 2010 年內政部的百萬徵口號活動催促之後，終於喚起全民的人口危機意識，體認人口是臺灣的國安問題。

過去，臺灣努力控制生育，完成不可能的任務，創造人口轉型的奇蹟。現在，「提高生育率」被喻為做不到的任務，即便如此，政府全面與全力啟動，推動各種政策措施，極力建構友善家庭的環境，期能最終促進國人婚育意願，致使生育率回升、緩和人口老化。據此，要脫離超低生育率的困境，我們應以過去的經驗為借鏡，投入資源與努力，才能收得成效。

第一節 關於促進生育率政策的主要發現

一、促進生育率的對策在於建構友善家庭的環境

傳統生育轉型時代，控制生育以達到降低生育率的機制，在於提供生育控制的工具（知識與技術），因此，控制生育的人口政策，目標建立在家庭計畫推廣。相對而言，低生育率社會裡，養育成本高昂，所有研究發現指出，人口政策的標的不是人口繁殖，反之，若要逃脫低生育率的陷阱，必須建構友善家庭的環境，協助育兒家庭，同時，兼顧應對人口老化日益惡化，平衡家庭與工作生活以促進勞動力參與。因此，西方低生育率國家的人口政策，大都以此理論架構作為基礎，建構整合的家庭政策，希望最終能夠提高生育率。

二、鼓勵生育政策雖然成效有限，卻能建構友善家庭的環境

對於西方低生育率國家之人口政策的實證研究發現，現有政策措施，對於提高生育率的效果有限，或者短期性效應，然而，這些政策的確營造友善家庭的環境，協助育兒家庭減輕養育成本，同時也能促進勞動力參與率。近來，許多家庭政策完備且長期多年推動的國家，已經看到生育率回升的趨勢，令人鼓舞期待「超低生育率」即將「終結日」。

三、以友善環境為目標設計的臺灣少子化對策

面對艱難的社會氛圍，政府最終制定少子女化對策，並且全面啟動投入，雖然起步較晚，基本上，少子女化對策設計之理論基礎，乃是借鏡西方經驗，目標在於營造友善家庭的環境，平衡家庭與工作生活。雖然，現行政策啟動二年多來，生育率與出生數下跌，我們卻也看到，全民的人口危機意識不斷增高，朝野更是感認人口乃是臺灣的國安問題。

四、鼓勵生育的人口政策耗費巨額，需要更多的投入

法國和北歐五國大力投入家庭政策，經費支出高達國民生產毛額之 3.570% 以上，更甚者，這些國家的賦稅率乃是數倍於臺灣。雖然，我國現行的少子化對策設計完善先進，如果無法投入足夠的經費，將會形同具文，無法看到成效。目前，我國財政日益緊絀，而且「加稅」是個難以碰觸的政治忌諱，如何籌措財源將會關係少子化對策之成效。

第二節 建議

一、短程政策建議

1. 建立少子女化對策執行成效評估體系（主辦機關：內政部；協辦機關：主計處）

少子女化對策已經全面推動，數十項措施正在進行，對於其成效與需求滿意，必須適時評估，藉以調整政策作為。評估體系包含：

- a. 少子女化資料庫與統計系統建立
- b. 育齡人口政策需求與滿意度調查
- c. 成立評估單位

2. 加強人口教育與人口政策的宣導（主辦機關：內政部、教育部；協辦機關：新聞局）

全面從廣度和深度推展人口教育，運用多元管道宣導人口政策，喚起全民人口危機意識，共同努力解決人口發展課題。

家庭自古至今仍扮演孕育未來國家生力軍的角色，在東亞社會中，非婚生子仍屬少數，且也不被鼓勵。營造友善家庭的環境，除了政策上的實質幫助，仍要投注心力於觀念及價值的宣揚，透過人口教育以及大眾傳播等工具的運用（例如戲劇、節目等），潛移默化之功能也不容小覷。在個人主義及消費主義盛行的世代中，觀念的轉移需要時間的累積，我們仍要抱有期待，持續投注此一方面的努力。

此外，性別平權的落實應從家庭做起，並在校園中推廣，家務分工與育兒養老責任應有更多的彈性與討論。

3. 提升與統合人口政策執行部門（主辦機關：行政院；協辦機關：內政部）

人口政策涉及跨部會部門，既然體認人口為國安問題，應提升現有

位階，並統合各部門任務，建立溝通之平臺與短、中、長期之目標，並整合各部會資源，避免多頭馬車的情形發生。

二、中程政策建議

1. 納入勞動與人力政策（主辦機關：內政部；協辦機關：勞委會）

現階段的少子女化對策，在於建構友善家庭的環境，中長期而言，少子女化的危機尤以人口老化為甚，因此，必須納入勞力與人力運用和發展方案，促進勞動參與和生產力，否則，在生育率提高之前，依賴扶養壓力將會超越我們的承受能量。

臺灣仍以中小企業為主，政府對於友善職場環境的營造應有更積極、具體的誘因或鼓勵，透過企業之社會責任推廣，政府、企業與民眾都能從中受惠，進而提升生育可能性。

2. 開放性制定國際遷移政策（主辦機關：內政部；協辦機關：研考會）

國際遷移可以改變人口年齡結構，更重要者為補充老化時代的人力需求。就此而言，我們應以包容開放的立場，放棄政治正確的思維，檢討、調整、制定國際遷移政策。

3. 成立部會級人口政策部門（主辦機關：行政院；協辦機關：內政部）

人口是國安與國家發展的重大課題，而且，人口政策制訂與執行跨越部會分工，應設立部會層級之人口政策部門，專責主管與執行人口政策。

三、長程政策建議

1. 依據人口發展趨勢和世代正義，調整我國社會安全體系（主辦機關：內政部）

現行少子女化對策無論成功與否，係在解決未來的人口問題，然而，我國低生育率已經歷時近三十年，在此之前高生育率與高出生率延續多年，這些既有龐大人口即將陸續進入老年，更甚者，過程的社會安全體系主要建立在隨收即付機制，因此，人口依賴扶養的問題將會日益嚴重。無論如何，少子女化對策倘若可以成功回升生育率，未來新生年輕人口只會逐年遞減，無法負擔老化的依賴扶養負擔，因此，必須在世代公平的基礎上，建立合理可行的世代賦稅負擔劃分政策。

2. 賦稅制度改良與增加預算（主辦機關：內政部；協辦機關：財政部）

少子女化對策是項花錢的政策，必須投入巨額經費才能看到成效。所以，必須常態、例行性編列預算。

根據現今的賦稅制度設計，對於改善育兒家庭之負擔仍有改進之空間，一次性及長期性的津貼發放，對於財政的負擔甚重。又緣於各地方財政能力差異，福利制度與經費也會產生排擠之效應，造成更多的問題。據此，對於是否進行加稅、國家預算的增列以及代間財富移轉之可能性，都應當有更多的討論。

參考書目

- 內政部。2008。《人口政策白皮書——少子女化、高齡化及移民》。
- 內政部。歷年。《人口政策資料彙集》。
- 內政部。歷年。《臺閩地區人口統計》、《中華民國人口統計年刊》。
- 行政院經濟建設委員會。2010。《2010年至2060年臺灣人口推計》。
- 行政院衛生署國民健康局。2007。《臺灣家庭計畫之奠基啟航：以周聯彬教授口述訪談為主軸的探索》。盧忻謐、梁妃儀、蔡篤堅主筆。
- 孫得雄。1986。「臺灣省家庭計畫模式」，《人口問題與家庭計畫第四輯》。臺灣省公共衛生研究所。
- 孫得雄。1979。《我國人口政策與人口計畫之探討》。行政院研究發展考核委員會報告。
- 張明正、李美慧。2001。「臺灣地區人口轉型後之生育趨勢與發展」，《人口學刊》，23: 93-112。
- 郭靜晃。2009。「瑞典與日本因應少子女化. 之社會對策對台灣之啟示」，《社區發展季刊》，125:224-239。
- 陳玉華、蔡青龍。2011。「東亞國家超低出生率的成因、困境與策略回應」，《人口學刊》，42，155-163。
- 陳信木、林佳瑩。2010。「臺灣生育率變遷對於人口成長的慣性作用」，《人口學刊》，40，1-39。
- 陳肇男、孫得雄、李棟明。2003。《臺灣的人口奇蹟：家庭計畫政策成功探源》。臺北市：聯經。
- 陳寬政。1995。《因應我國人口高齡化之對策》。行政院研究發展考核委員會報告。
- 劉一龍、王德睦。2005。「臺灣地區總生育率的分析：完成生育率與生育步調之變化」，《人口學刊》，30:97-123。
- Barach, Christine, Rosalind King, and Anita Yuan. 2005. "Children as Private and Public Goods: Implications of Fertility Trends." Pp. 183-198 in *The New Population Problem: Why Families in Developed Countries Are Shrinking and What It Means*, edited by A. Booth and A. C. Crouter. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Barbieri, Magali. 2006. "Toward a Policy Turnaround in Low-Fertility Developing Countries?" Pp. 129-136 in *Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population*, vol. IV, edited by G. Caselli, J. Vallin, and G. Wunsch. Burlington, Massachusetts: Elsevier Academic Press.
- Barclay, George W. 1954. *Colonial Development and Population in Taiwan*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- . 1954. "A Report on Taiwan's Population to the Joint Commission on Rural Reconstruction (台灣人口研究報告)." Princeton University. Office of Population Research, Princeton, New Jersey.
- Billari, Francesco C. and Hans-Peter Kohler. 2004. "Patterns of Low and Lowest-Low Fertility in Europe." *Population Studies* 58(2):161-176.
- Billari, Francesco C., Aart C. Liefbroer, and Dimiter Philipov. 2006. "The Postponement of Childbearing in Europe: Driving Forces and Implications." *Vienna Yearbook of*

- Population Research* 2006:1-17.
- Bloom, David E., David Canning, and Jaypee Sevilla. 2003. *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Santa Monica, CA: Rand.
- Bongaarts, John. 1978. "A Framework for Analyzing the Proximate Determinants of Fertility." *Population and Development Review* 4(1):105-132.
- . 1999. "The Fertility Impact of Changes in the Timing of Childbearing in the Developing World." *Population Studies* 53(3):277-289.
- . 2002. "The End of the Fertility Transition in the Developed World." *Population and Development Review* 28(3):419-443.
- Bongaarts, John and Rodolfo A. Bulatao. 1999. "Completing the Demographic Transition." *Population and Development Review* 25(3):515-529.
- Bongaarts, John and Griffith Feeney. 1998. "On the Quantum and Tempo of Fertility." *Population and Development Review* 24(2):271-291.
- Bongaarts, John and Griffith Feeney. 2006. "The Quantum and Tempo of Life-Cycle Events." *Vienna Yearbook of Population Research* 2006:115-151.
- Bongaarts, John, Odile Frank, and Ron Lesthaeghe. 1984. "The Proximate Determinants of Fertility in Sub-Saharan Africa." *Population and Development Review* 10(3):511-537.
- Caldwell, John C. 1997. "The Global Fertility Transition: The Need for a Unifying Theory." *Population and Development Review* 23(4):803-812.
- Caldwell, John C. and Bruce K. Caldwell. 2005. "The Causes of the Asian Fertility Decline: Macro and Micro Approaches." *Asian Population Studies* 1(1):31-46.
- Caldwell, John C., Pat Caldwell, and Peter McDonald. 2002. "Policy Responses to Low Fertility and Its Consequences: A Global Survey." *Journal of Population Research* 19(1):1-24.
- Caldwell, John C. and Thomas Schindlmayr. 2003. "Explanations of the Fertility Crisis in Modern Societies: A Search for Commonalities." *Population Studies* 57(3):241-263.
- Calot, Gérard. 2006. "The Effect of Pronatalist Policies In Industrialized Countries." Pp. 147-154 in *Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population*, vol. IV, edited by G. Caselli, J. Vallin, and G. Wunsch. Burlington, Massachusetts: Elsevier Academic Press.
- Casterline, John B. 2001. "The Pace of Fertility Transition: National Patterns in the Second Half of the Twentieth Century." *Population and Development Review* 27(Supplement):17-52.
- Chesnais, Jean-Claude. 2001. "Comment: A March toward Population Recession." *Population and Development Review* 27(Supplement):255-259.
- Davis, Kingsley and Judith Blake. 1956. "Social Structure and Dertility: An Analytical Framework." *Economic Development and Cultural Change* 4(3):211-235.

- De Santis, Gustavo. 2006. "Pronatalist Policy in Industrialized Nations." Pp. 137-146 in *Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population*, vol. IV, edited by G. Caselli, J. Vallin, and G. Wunsch. Burlington, Massachusetts: Elsevier Academic Press.
- Easterlin, Richard A. 1975. "An Economic Framework for Fertility Analysis." *Studies in Family Planning* 6(3):54-63.
- . 1980. *Birth and Fortune. The Impact of Numbers on Personal Welfare*. New York: Basic Books.
- Easterlin, Richard A. and Eileen M. Crimmins. 1985. *The Fertility Revolution: A Supply-Demand Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Freedman, Ronald. 1986. "Policy Options after the Demographic Transition: The Case of Taiwan." *Population and Development Review* 12(1):77-100.
- Freedman, Ronald, Ming-Cheng Chang, and Te-Hsiung Sun. 1994. "Taiwan's Transition from High Fertility to Below-Replacement Levels." *Studies in Family Planning* 25(6):317-331.
- Freedman, Ronald, Ming-Cheng Chang, and Maxine Weinstein. 1994. "The Fertility Transition in Taiwan." in *Social Change and the Family in Taiwan*, edited by A. Thornton, H.-S. Lin, and e. al. Chicago: the University of Chicago Press.
- Frejka, Tomas and Gerard Calot. 2001. "Cohort Reproductive Patterns in Low-Fertility Countries." *Population and Development Review* 27(1):103-132.
- . 2001. "Cohort Reproductive Patterns in the Nordic Countries." *Demographic Research* 5:125-186.
- Frejka, Tomas, Gavin W. Jones, and Jean-Paul Sardon. 2010. "East Asian Childbearing Patterns and Policy Developments." *Population and Development Review* 36(3):579-606.
- Frejka, Tomas and John Ross. 2001. "Paths to Subreplacement Fertility; The Empirical Evidence." *Population and Development Review* 27(Supplement):213-254.
- Frejka, Tomas and Jean-Paul Sardon. 2004. *Childbearing Trends and Prospects in Low-Fertility Countries: A Cohort Analysis*. New York: Kluwer Academic Publishers.
- Gauthier, Anne H. 2007. "The Impact of Family Policies on Fertility in Industrialized Countries: A Review of the Literature." *Population Research and Policy Review* 26(3):323-346.
- Goldstein, Joshua, Wolfgang Lutz, and Sergei Scherbov. 2003. "Long-Term Population Decline in Europe: The Relative Importance of Tempo Effects and Generational Length." *Population and Development Review* 29(4):699-707.
- Goldstein, Joshua R. 2006. "How Late Can First Births Be Postponed? Some Illustrative Population-level Calculations." *Vienna Yearbook of Population Research*

- 2006:153-165.
- Goldstein, Joshua R., Tomáš Sobotka, and Aiva Jasilioniene. 2009. "The End of 'Lowest-Low' Fertility?" *Population and Development Review* 35(4):663-699.
- Gustafsson, Siv S. 2001. "Optimal Age at Motherhood: Theoretical and Empirical Considerations on Postponement of Maternity in Europe." *Journal of Population Economics* 14(2):225-247.
- Jones, Gavin W. 2005. "The "Flight from Marriage" in South-East and East Asia." *Journal of Comparative Family Studies* 36(1):93-119.
- . 2007. "Delayed Marriage and Very Low Fertility in Pacific Asia." *Population and Development Review* 33(3):453-478.
- Jones, Gavin W. , Paulin Tay Straughan, and Angelique Chan. 2009. "Very Low Fertility in Pacific Asian Countries: Causes and Policy Responses." Pp. 1-22 in *Ultra-low Fertility in Pacific Asia: Trends, Causes and Policy Issues*, edited by G. W. Jones, P. T. Straughan, and A. Chan. New York: Routledge.
- Keilman, Nico and Evert Van Imhoff. 1995. "Cohort Quantum as a Function of Time-Dependent Period Quantum for Non-Repeatable Events." *Population Studies* 49(2):347-352.
- Knodel, John, Aphichat Chamrathirong, and Nibhon Debavalya. 1987. *Thailand's Reproductive Revolution: Rapid Fertility Decline in a Third-World Setting*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Kohler, Hans-Peter, Francesco C. Billari, and José Antonio Ortega. 2002. "The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe during the 1990s." *Population and Development Review* 28(4):641-680.
- . 2006. "Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options." Pp. 1-51 in *The Baby Bust: Who Will Do the Work? Who Will Pay the Taxes?* , edited by F. R. Harris. Rowman & Littlefield Pub Inc.
- Kohler, Hans-Peter and José Antonio Ortega. 2002. "Tempo-Adjusted Period Parity Progression Measures, Fertility Postponement and Completed Cohort Fertility." *Demographic Research* 6(6).
- Kohler, Hans-Peter and Dimiter Philipov. 2001. "Variance Effects in the Bongaarts-Feeney Formula." *Demography* 38(1):1-16.
- Lesthaeghe, Ron and Paul Willems. 1999. "Is Low Fertility a Temporary Phenomenon in the European Union?" *Population and Development Review* 25(2):211-228.
- Lesthaeghe, Ron J. 2010. "The Unfolding Story of the Second Demographic Transition." *Population and Development Review* 36(2):211-251.
- Locoh, Thérèse and Céline Vandermeersch. 2006. "Fertility Control in Third World Countries." Pp. 95-127 in *Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population*, vol. IV, edited by G. Caselli, J. Vallin, and G. Wunsch. Burlington,

- Massachusetts: Elsevier Academic Press.
- Lutz, Wolfgang and Vegard Skirbekk. 2005. "Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries." *Population and Development Review* 31(4):699-720.
- Lutz, Wolfgang, Vegard Skirbekk, and Maria Rita Testa. 2006. "The Low Fertility Trap Hypothesis. Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe." *Vienna Yearbook of Population Research* 2006:167-192.
- Math, Antoine and Olivier Thévenon. 2009. "Family Policy Instruments Helping to Cope with the Cost of Children." Pp. 39-70 in *The Costs of Raising Children and the Effectiveness of Policies to Support Parenthood in European Countries: A Literature Review*, edited by M.-T. Letablier, A. Luci, A. Math, and O. Thévenon. European Commission, INED.
- McDonald, Peter. 2000. "Gender Equity in Theories of Fertility Transition." *Population and Development Review* 26(3):427-439.
- . 2002. "Sustaining Fertility through Public Policy: The Range of Options." *Population (English Edition, 2002-)* 57(3):417-446.
- . 2003. "Global Fertility Transition." *Population Studies* 57(2):228-229.
- . 2006. "An Assessment of Policies that Support Having Children from the Perspectives of Equity, Efficiency and Efficacy." *Vienna Yearbook of Population Research* 2006:213-234.
- . 2006. "Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy." *Population and Development Review* 32(3):485-510.
- . 2007. "Low Fertility and Policy." *Ageing Horizons* (7):22-27.
- . 2008. "Very Low Fertility Consequences, Causes and Policy Approaches." *The Japanese Journal of Population* 6(1):19-23.
- Morgan, S. Philip. 2003. "Is Low Fertility a Twenty-First-Century Demographic Crisis?" *Demography* 40(4):589-603.
- Nations, United. 2011. "World Population Prospects: The 2010 Revision."
- Ní Bhrolcháin, Máire and Laurent Toulemon. 2005. "Does Postponement Explain the Trend to Later Childbearing in France?" *Vienna Yearbook of Population Research* 3:83-107.
- OECD. 2002-2007. *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries. Volumen 1 - Volume 5*. OECD Publishing.
- . 2006. *Live Longer, Work Longer*. OECD Publishing.
- . 2011. *Doing Better for Families*. OECD Publishing.
- Ryder, Norman B. 1964. "The Process of Demographic Translation." *Demography* 1(1):74-82.
- Rodríguez, Germán. 2006. "Demographic Translation and Tempo Effects: An Accelerated Failure Time Perspective." *Demographic Research* 14(6):85-110.
- Schoen, Robert. 2004. "Timing Effects and the Interpretation of Period Fertility."

- Demography* 41(4):801-819.
- Sleebos, Joëlle E. 2003. "Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses." OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 15. OECD Publishing.
- Sobotka, Tomáš. 2004. "Is Lowest-Low Fertility in Europe Explained by the Postponement of Childbearing?" *Population and Development Review* 30(2):195-220.
- . 2009. "Assessing the Costs of Children: A Challenge for Policy." Pp. 17-37 in *The Costs of Raising Children and the Effectiveness of Policies to Support Parenthood in European Countries: A Literature Review*, edited by M.-T. Letablier, A. Luci, A. Math, and O. Thévenon. European Commission, INED.
- . 2011. "Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis." *Population and Development Review* 37(1):57-87.
- Thornton, Arland, Hui-Sheng Lin, and et al. 1994. *Social Change and the Family in Taiwan*. Chiago: The University of Chicago Press.
- Tung, An-Chi and Wen-Shan Yang. 2006. "Women's Job Security and Fertility Decisions: A Case Study of Taiwan." *Jinkogaku Kenkyu. (The Journal of Population Studies, the Population Association of Japan)* 39(39-56).
- United Nations. 2011. *World Population Prospects: The 2010 Revision*.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 2004. *World Population to 2300*. New York: United Nations.
- Vallin, Jacques. 2006. "Europe's Demographic Transition, 1740-1940." Pp. 41-66 in *Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population*, vol. III, edited by G. Caselli, J. Vallin, and G. Wunsch. Burlington, Massachusetts: Elsevier Academic Press.
- Vallin, Jacques. 2006. "From the Globalization of the Transition to the Return of Uncertainty (1940-2000)." Pp. 67-97 in *Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population*, vol. III, edited by G. Caselli, J. Vallin, and G. Wunsch. Burlington, Massachusetts: Elsevier Academic Press.
- Vallin, Jacques and Graziella Caselli. 2006. "The United Nations' World Population Projections." Pp. 197-233 in *Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Population*, vol. III, edited by G. Caselli, J. Vallin, and G. Wunsch. Burlington, Massachusetts: Elsevier Academic Press.
- Van Imhoff, Evert. 2001. "On the Impossibility of Inferring Cohort Fertility Measures from Period Fertility Measures." *Demographic Research* 5(2).
- Waite, Linda J. 2005. "Marriage and Family." Pp. 87-108 in *Handbook of Population*, edited by D. L. Poston and M. Micklin. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Zeng, Yi and Kenneth C. Land. 2002. "Adjusting Period Tempo Changes with an Extension of Ryder's Basic Translation Equation." *Demography* 39(2):269-285.

附錄一： 第一次專家座談會議記錄

時 間：100 年 5 月 6 日中午 12 點至下午 2 點

地 點：政治大學綜合院館 270836 研討室

主 席：林佳瑩（政治大學社會學系副教授、計畫主持人）

出席者：余清祥（政治大學統計學系教授）

陳寬政（長庚大學醫務管理學系教授）

楊文山（中央研究院社會學研究所研究員）

列席者：陳信木（政治大學社會學系副教授、計畫協同主持人）

陳姿伶（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

張巧旻（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

紀 錄：吳宛璇（政治大學社會學系學士班學生、計畫兼任研究助理）

一、 人口政策問題的設定

1. 道德議題與事實問題應分別處理。若想要透過鼓勵婚姻來提高生育率，是一個不恰當做法。15-19 歲的有偶生育率增加，是因為教育擴張的緣故，造成此段期間生育率的降低，所以以鼓勵婚姻做為手段是錯誤的作法（陳寬政）。
2. 總體而論，政府的人口政策散布在各個部會中，而且各縣市的生育補助各不相同；個體層面上，婚姻的步調和數量、生育的步調和數量，這些研究其實不少，但是卻沒有進行整合，我認為整合的機制是最重要的部分。很少人同意生育率提升是因為政府有所作為所致，近年的生育率提升乃是婚育延遲所產生的效果，必須整合評估機制才能釐清這些現象的關係（楊文山）。
3. 臺灣一直以來都是以經濟發展為優先，因而犧牲了家庭觀念，導致生育

率逐年下降。我們擬定政策必須要考量「我們要的究竟是什麼？」，在談論婚育政策介入婚育行為的效應時，要問政府願意投入多少？評估政策效果要先確定政策介入所需的反應時間（余清祥）。

4. 政府的人口政策主張有時顯得矛盾，如果是想要小孩，為什麼又要擔心外籍配偶進來，或是不去提倡領養收養制度（陳寬政）。

二、 研究發現與他國借鑑

1. 兩性育嬰假、產假、陪產假等等的政策與勞動政策有關，研究顯示女性參加就業市場對提升生育率是有幫助的，因此這些配套的措施對生育率提升就有直接的影響（楊文山）。
2. 新加坡在教育費用上進行補助，例如第二胎學雜費減半、第三胎學費全免，一直到九年國教、十二年國教。採用間接的方式，將獎勵轉移到小孩子的教育費用上也是一種可行的做法（余清祥）。
3. 在美國，單身稅的影響是很明顯的，也是間接鼓勵組成家庭，在臺灣單身的稅賦卻沒有很大的差異，甚至對家庭的組成沒有更好的誘因或補貼（余清祥）。
4. 我覺得生育率最主要的影響是代間財富的流轉期間太長，相較於過去，現在小孩真正獨立謀生的時間太長，導致父母壓力沉重（楊文山）。

三、 人口政策評估的困難性

1. 法國投入 400 億歐元，但生育率只增加 0.1，我們可以發現政策的成效有限，但是如果不投入的話，生育率只會越來越低（楊文山）。
2. 事實上臺灣對於生育率是沒有任何積極投入，所以生育率到達 1.0 的低水平，而日本因為有採取了一些措施，所以生育率就比較高，我們很難斷言政策沒有成效。以臺灣來看，新竹的生育補助金額最高，生育率也是最高（陳寬政）。

3. 目標不明確或政府不願意訂定目標，那就不會有成效。要先有目標，才能去訂定成效指標，也才得以評估（陳寬政）。
4. 在經濟實驗中，改變誘因也不會影響一些人的行動，因此政策介入可能對某些人是沒有效果的（余清祥）。

四、過去人口政策的檢討

1. 鼓勵結婚應是另一項社會政策，而不應納入人口政策；鼓勵生育就明確的訂定一個目標（例如十年內要多少孩子），這樣才能收得成效（陳寬政）。
2. 政策在施行前，要先評估會不會有副作用、反效果，或是倫理方面的爭議。以單身稅而言，單身稅的課稅對象是40歲以上未婚男女，而非後來所說的20歲以上單身男女，但在當時媒體積非成是已遭受極大反彈，以至於沒人願意再提出討論（陳寬政）。
3. 我們可以透過「反事實的模型」來做實驗，用因果機制的模型進行政策評估——類實驗設計，透過反事實的方法，可以瞭解公教人員生育率是否有提升（楊文山）。
4. 臺灣最大問題在於急就章，但如果要直接從數字來評估政策成效，這是有危險的，必須要考量延遲效應，尤其婚育的行為模式改變需要時間才能從中觀察出政策介入成效（余清祥）。

五、建議的操作方向

1. 收養其實是相當容易的工作，且不需花費龐大經費。東方西方對於血緣的看法有很不一樣的地方，這是我們可以努力或進行價值檢討的部分（陳寬政）。
2. 優生保健法中的第九條第六款「因懷孕或生產，將影響其心理健康或家庭生活者」得施行人工流產，此一條例是墮胎的最大來源，如能針對此

一部分進行討論修正，將能增加出生數（陳寬政）。

3. 提高第三胎生育率是可能作法，因為政策目標很確定，且數量很少，第三胎也是直接影響前兩胎的生育數。獎勵生育第三胎簡單易行且容易考核，只是花費較多。現在不生的社會壓力已經在下降了，我們應該要鼓勵願意生的、已經生的，才能看到成效（陳寬政）。
4. 整體社會的氛圍如果不鼓勵生育，對生育歧視，那麼生育率將無法改善。家庭的重要性可以納入教育的範疇，應該將家庭及人口教育納入中小學、甚至大學的課程裡，讓大家都知道生育的重要性（楊文山）。
5. 政策投入的成本，必須根據數量和胎次的差異而設定。成效指標要非常明確，才有辦法進行評估（楊文山、余清祥）。
6. 一個整合性的評估單位，除了政府外，還可以加入學術單位。從國外的研究著手，像是婦女勞參率、子女離家的時間等等，從這些層面來看，可能有哪些不同因素，對臺灣有什麼樣的影響（楊文山）。

附錄二： 第二次專家座談會議記錄

時 間：100 年 8 月 25 日上午 10 點至中午 12 點

地 點：政治大學綜合院館 270836 研討室

主 席：林佳瑩（政治大學社會學系副教授、計畫主持人）

出席者：邱泯科（玄奘大學社會福利系系主任）

施琮仁（政治大學傳播學院助理教授）

翁志遠（輔仁大學社會學系助理教授）

蔡宏進（亞洲大學榮譽教授、亞洲大學社會工作系教授）

蔡青龍（淡江大學亞洲研究所教授）

列席者：陳信木（政治大學社會學系副教授、計畫協同主持人）

陳姿伶（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

張巧旻（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

紀 錄：吳宛璇（政治大學社會學系學士班學生、計畫兼任研究助理）

一、 我國之人口婚育政策的政策目標應訂定為何？

1. 人口政策目標不應只放在提升生育率數字而已，現今政府推行的人口政策，目標相當空泛，淪為生育口號。應考量的是，根據人口學的規則以及臺灣婚育的狀況，把不同的、有可能提升婚育的人口群找出來，以不同的婚育政策去說服不同人口特徵的群體，做出區分，細緻一點來研擬人口政策。（邱泯科）
2. 分群而分治。生育黃金群裡的女性，搭配上不同的男性族群，會有不同的想法與需求。因此分群或是人口群的切割、生命周期的想法，事實上是相當重要的。（林佳瑩）

3. 在臺灣仍舊認為結婚才能生小孩，但放諸四海，世界各國在推行生育率政策時，並不會排斥非婚生子女，因此臺灣應適度做一些切割，雖然也會有遭致批評的風險，認為政府在鼓勵未婚生子，但仍應往提升生育率而非提升結婚率的方向來努力。(邱泯科)
4. 不婚與晚婚只是一個表面現象，我們應該考量，具有不同人口特質的人，踏入婚姻與生育的阻礙是什麼。婚姻與生育一直被扣連在一起，我們可能需要有一個政策來引導，以保留每年被墮掉的非婚生子女。值得注意的是，根據國健局日前的調查，已婚婦女但因非計劃生育而墮掉的嬰兒數量，其實也相當龐大，如果政府能針對這個群體來努力，道德爭議會比較小，是值得努力的方向。關於福利遷移的問題，我有一些天馬行空的想法，有沒有一個機制，可以避免財源比較充裕的縣市跑在前頭，控制縣市的差距不要太大，而給予財源相對窘迫的縣市一些援助，像是基金之類的。(翁志遠)
5. 的確，各縣市福利不一，其對臺灣整體人口成長其實不會有太大的效果，反而出現推拉理論的效應，但若執行反制的機制，對於提供福利的縣市，會不會是一種反效果？感覺配合政府推行人口政策的美意被打了回票。(林佳瑩)
6. 新竹市的狀況就相當特別，生育率相較其他縣市為高，根據觀察結果，其實是進來工作的人口所帶來的生育率。也就是說，經濟、環境如果適合人生活的，那就會讓人去居住。(邱泯科)
7. 從每年的返鄉潮可以發現，民眾對於生活環境、生活資源的需求其實是一致的，大部分地方是人口流失的狀態。如何去營造適合居住的生活環境，其實是滿重要的。北部的花費比中南部來得高，但當人們需要工作機會的時候，還是會向北部來移動。現在有種狀況是在北部工作的人生了小孩，將小孩送回中南部給爺爺奶奶養，變成是另一種不得不的「隔代教養」。(林佳瑩)
8. 即使鄉村地區能吸引民眾到當地成家立業，但是其他生活條件可能也是

不足的，這就是剛剛所提的，不同人口特徵的人群會有不同需求。如果我們不能解決這些不同的課題，只是要提升生育率數字，這樣是不夠的。
(邱泯科)

9. 婚育政策是不是要當成同一個政策來討論？結婚與生育政策是不是要分開來談？過去對人們而言，金錢不是生小孩的主要考量，現代人則比較追求自我，整體人們的觀念其實是一個重要的影響因素。我們要探究的是，世代的差異如何？現代人不生小孩的原因是什麼？了解世代差異之後，才比較可能知道現在的人生育的想法。以我的經驗而言，大多數人結婚幾乎沒有不想生小孩的。如果以效果來說，同儕的影響力很大，如果周遭有人生小孩，無形中會影響個人生小孩的意願，政府或可納入參考。(施琮仁)
10. 同儕觀點可能是很重要的，世代的差異對個人的影響也很重要。現在的年輕世代是比較講究個人主義，如果我們訴求國家的發展，成效有限。(林佳瑩)
11. 我們的政策與教育應該要從平時來培養，如果有適合生育的環境，生育其實是天性。(邱泯科)

二、 如何促進全民的人口危機意識？

1. 如何定義人口危機是個問題，在對生育的「危機」的定義，可能大眾並不認為這是一種危機。(施琮仁)
2. 人口問題究竟是不是個危機？許多大學校長在面臨招生數不足的問題時，連事實會如何發展，資料的接觸都相當不足，顯示一般人們對於人口問題概念的缺乏。直到兩個禮拜以前，媒體才發現臺灣生育率只有0.89，但人口學界已討論了半年餘。政府近年最成功的可能就是內政部推行的「一百萬口號」。(陳信木)

三、 鼓勵婚育政策必然是成本昂貴，政府如何籌措財源？

1. 過去教育部跟國防部對人口教育政策這方面是很重要的機構，但是近幾年教育部與國防部幾乎不碰這個部分，反而媒體在這部分貢獻了不少力量。但相較於過去的教育投入，仍是不足的。(陳信木)
2. 媒體負載了相當重要的資訊傳遞角色，應傳達有孩子的幸福與快樂，而不應一直在談孩子是一種負擔，但我們在媒體上看到的，絕大多數都是負面印象。這其實也是媒體的社會責任。我們的企業體對於員工有需要照顧的小孩，缺乏 day-care 這樣的概念。幼托整合是在一個教育制度底下去推，而不是與個人的工作相結合，這事實上與其他國家是相當不同的，畢竟在接送上仍舊存有一些問題，家長未必能安心。因此像這樣類似的思維，是人口教育應該要努力的。(林佳瑩)
3. 政府應該減有子女家庭的稅，而且減稅額要擴大，讓無子女者「有感」。相較於課徵無子女稅，這可能是較可行的作法。讓人家覺得「很賺」，孩子是公共財，人們才會生小孩，從稅制去處理會比較容易。(邱泯科)
4. 人口教育政策應該扎根成，子女不是父母的延伸，而是社會的公共財。(林佳瑩)

四、 從中央到地方各級政府「各顯神通」推出各式各樣獎勵措施，不但造成一國多制，也會導致「福利遷移」效應，如何因應？

1. 我們的人口政策是什麼？底下的婚育政策是什麼？這才是重點。現有的東西其實都是互相牽制，很難突破，所以除非政府有很高魄力去做，否則效益都有限。如果政府真的要高層次來做，要如何整合各部門，才是重要課題。高層次的力量是絕對需要。家庭計畫過去的經驗，如何推行、宣導、執行人口政策，是很好的參考，畢竟家庭計畫累積一段很長歷史，總是有其價值。(蔡青龍)
2. 城鄉差異是一個根本的問題。如果反過來想，原本不生的人因為縣市福利而生育，就整個臺灣也是一個增加；但若原本要生的人選擇入籍到福

利較好的縣市，那就會是一個問題，這就是中央和各地方政府的問題，可以考慮的是，讓每個縣市都提升到相同水準。如此，財源的籌措就會是一個相當大的挑戰。在財源方面，以現今制度而言，小孩子的寬減額比老人低、老人的喪葬補助比生育補助高，這些都相當奇怪，這就是說要如何讓整個社會覺得，這兩者要拉近，如果說制度可以動，我們才可以說小孩子是公共財。同樣一個問題是非婚生子女，曾經在官方討論中，我曾提出農居的議題，事實上兩個人在一起並且生育，是兩個人的事，為何要經過官方認可。生育小孩很貴，現今整個社會一直吵這個問題，所以政府政策目前就針對經濟部分給予金錢補助或津貼，這樣做下去是不行的，對財政是龐大負擔。大家很熱中討論給你多少錢會願意生小孩，而不願意討論為生麼不生小孩。年輕人利用生小孩這件事來爭資源，我不反對給予金錢補助與津貼，但政府要做的應該更多。(蔡青龍)

3. 我們國家跨部會的政策，並沒有強調過往家庭所帶給人們的好處。(林佳瑩)
4. 人口問題如果簡化到只剩照顧問題、勞動力問題，那麼很簡單，只要問「我們一年需要多少新生兒」就好。(陳信木)
5. 所以現在政府應致力於，如何因應人口減少的政策，而非僅強調如何提升生育率。(邱泯科)

附錄三： 第三次專家座談會議記錄

時 間：100 年 9 月 2 日上午 10 點至中午 12 點

地 點：政治大學綜合院館 270836 研討室

主 席：林佳瑩（政治大學社會學系副教授、計畫主持人）

出席者：成之約（政治大學勞工研究所教授）

李光廷（萬能科技大學國際企業系副教授兼系主任）

吳文傑（政治大學財政系副教授）

郭靜晃（文化大學社會福利學系教授兼主任）

張瓊玲（文化大學行政管理學系副教授）

列席者：陳信木（政治大學社會學系副教授、計畫協同主持人）

陳姿伶（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

張巧旻（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

紀 錄：吳宛璇（政治大學社會學系學士班學生、計畫兼任研究助理）

一、 如何實踐「兒童是公共財」的理念，藉以因應低生育率問題

1. 從過去幾年來觀察，現在臺灣談人口政策，開始有點「泛福利化」、「泛議題化」，有點難區分「人口政策」還是「國家政策」。西方的人口政策不太在乎是否提升到國家層次，「有效」是政策的重點。（陳信木）
2. 友善環境、政府財源都是問題。六歲以前和大學部分應該加強，社會責任，例如媒體和企業。我不贊成兒童是公共財，很多人會生了就給社會養。如果兒童是公共財政府就垮了，企業要給他誘因，讓人民養育孩子比較沒有負擔，短程中程長程要有計畫，再請財政做精算。（郭靜晃）
3. 讓青年想要生小孩，在學期間的債務負擔問題，對象放在十八到三十歲

之間的人，鼓勵他們提供誘因。降低學費費用和成本。黃金十年，可以透過企業基點，企業願意配合推動降低工時或是提供友善環境，若達到標準政府就提供誘因，因配生活平等方案，這個環境下要提高所得有些困難，若是降低工時比較會有時間交男女朋友。(成之約)

4. 解決「非婚生子」的社會汙點的觀感是必要的，因為墮胎的數量在臺灣的確是有一定數量。(郭靜晃)

二、 如何避免「生育政策」泛福利化，導致政策目標模糊化？

1. 過去到現在討論生育都會涉及政治正確。所以我們回到基本的問題，如果花錢能夠解決問題，那要怎麼解決。先前的政策討論都沒有討論到財源怎麼籌措。臺灣的政策執行，常常都泛福利化。(陳信木)

三、 歐盟經驗顯示，勞動環境與就業機會將會左右生育率。目前有關提升生育率的措施勢必衝擊勞動環境，彼此如何平衡？尤其是如何結合政府、企業、人民而三贏以應對生育率和人口老化困境？

1. 日本生育率能夠提高，因為日本是危機感敏銳的國家，總生育率 1.3 就已經研究西方人口問題，而歐盟則是因為他們對「非婚生子」的照顧與「婚生子」差不多，在福利與撫養的部分差異不大。2005 還推出少子化部長來處理少子化的問題，並且是十年計劃。日本從匈牙利等成功解決少子化的國家發現，女性的勞動與生育有很大的關係，主要是在工時彈性與工作彈性部分（育嬰假等等）給予女性工作上的自由性。日本會給予「友善企業」獎勵，從中央標準化的層級頒布，全國一致性的實施。由國家、社會、企業各方面去解決孩童托育的部分，解決孩子下課而家長無法照顧的問題。媒體報導皇室家庭孩童照顧的印象，也有助於幫助生育率提升，而非讓人民只看到養育孩子的困境。(李光廷)
2. 企業對生育率的影響很大。日本中央政府有標準作業流程，讓中央與地方政府統一；在臺灣每個地方的人口福利並沒有統一。媒體氛圍很重要，

國內媒體有很多恐嚇和壓力，讓大家認為養育孩子有很大的負擔。日本媒體對家庭是比較正向的價值。(林佳瑩)

3. 日本也有產後恐慌的問題，日本提供一個諮詢的窗口，地方也會有自行發起的活動，協助新手媽媽解決帶孩子的問題，也會發行手冊，告知人們如何得到資源、該注意的事項等等。區公所、圖書館等公家單位也有各式宣導手冊、DVD讓人了解這方面的資訊。少子化有議會來監督這項政策做得好不好，有地方福利協議會，有問題可從地方傳到政府，也鼓勵地方政府有一些投入的特色，讓地方居民可以常駐的誘因，但大體上而言和中央政府還是一致。(李光廷)
4. 日本會教育人民，若是移民勞工就會有比較劣等的，因此日本讓優秀人選到日本生小孩，保育園是公立的，收費是按照家庭收入，日本有許多國民住宅，幼兒園照顧好收費低，只要有心生小孩就可以，養兒防老沒了，要靠社會福利制度。(李光廷)

四、將「低生育率問題」提升為「國安危機」有助應對人口問題，可是，目前所有的「策略」將是鉅額成本，財源如何籌措？

1. 日本要提升生育率，運用了多少花費？我國要投入多少經費？可能到後來也是回到財源問題，只是如果大家都不願意加稅，財源問題也還是需要解決的問題。(成之約)
2. 日本的社會福利和保障家庭式夫婦和兩個孩子，家庭有小孩和單身稅收是很大的，企業投出保險是百分之五十，其它自己要負擔。(李光廷)
3. 其實在世界各國，單身的稅本來就比已婚的稅來得高，只是臺灣的稅制不高，所以不明顯。現在的補貼政策只是短期的給予，效果可能不大；長期給予的話財源的確會是個大問題。歐美國家的生育率能提升的原因，是因為原本福利的設計就很完善。臺灣目前的思維都還在維持經濟成長，生育率下降可能考量的會是勞動力萎縮的部分，而不是其他方面。教育成本的方面，其實臺灣還是相對低的國家，而教育報酬在臺灣是高

的，所以年輕人留在學校的時間很長。臺灣無法在社會福利方面從社會整體環境提升人口生育的環境。(吳文傑)

4. 不利婚育的因素有一點，越是都市化的地方，夫妻分別財產制是更盛行的，這是未來必須要檢討的問題。中產階級以上的民眾認為他們繳稅只補貼到中低收入戶者，所以他們就無法繼續有生育的動力。中產階級拿不到補貼，也只好以減稅的方式鼓勵35歲以下的民眾生育，這樣才有實際照顧到中產階級。扣稅的部分，35歲以下的人為什麼不生小孩，原因是因為資源系統不夠。財稅部分能夠做的，第一個部分，強力推動育兒津貼，以社會福利、償補式的方式。另一方面，公共化要有相當財稅的支持、以及人民的信任度以及選擇權。(張瓊玲)

附錄四： 第四次專家座談會議記錄

時 間：100年9月5日上午10點至中午12點

地 點：政治大學綜合院館270836研討室

主 席：陳信木（政治大學社會學系副教授、計畫協同主持人）

出席者：李淑麗（臺北市正義托兒所所長）

林素雯（東吳大學社會學系副教授）

柯瓊芳（中研院歐美研究所研究員）

陳宗文（政治大學社會學系助理教授）

葉肅科（東吳大學社會學系副教授）

謝美娥（政治大學社會工作研究所教授兼所長）

列席者：陳姿伶（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

張巧旻（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

紀 錄：吳宛璇（政治大學社會學系學士班學生、計畫兼任研究助理）

一、 如何避免生育政策泛福利化，導致政策目標模糊化？

1. 人口問題被提升到國安問題，但目前的人口政策常在政府的刻意操作下，變成「泛福利化」的結果。如何避免政策目標被模糊，這是重要的問題。（陳信木）
2. 人口政策、教育、產業勞動三部分重點，相互影響。在低生育率的問題來講，就我而言，這並不是個嚴重的問題。從臺灣本身來說，人口朝向精緻化的方向發展，未嘗不是個好的發展，人口目前的問題，可以從這三方面去思考解決的方法。（陳宗文）
3. 人口問題目前已經成為「政治正確」的問題，「最適人口」目前在臺灣也

不繼續成為政策目標。目前方向上的確是刺激在生育率提高的部分。(陳信木)

4. 我們擔心的是結構的問題，而不是新生兒減少的問題。(陳信木)
5. 我想問一個問題：為什麼你生一個、為什麼不生兩個，是不是從這個角度去思考改善的方法。(柯瓊芳)
6. 臺灣人口有幾個趨勢：「高齡化」、「少子化」、新移民的進入。我們可能要問的問題是：我們需要把這個生育率的數字調高的甚麼程度？第二個議題是說，為什麼現在越來越多晚婚或不育的人？第一個可能的原因是經濟上的問題；第二個就是教育的問題，因為教育的投資需要很多錢。第三個就是治安的問題，要讓小孩在這個環境下成長，安心與否的問題。第三個部分是說，優質跟優生的問題，不過這個部分會有人權的問題。養育已經不是父母養育的問題，已經是社會共同的問題。是不是能夠從0歲到22歲，給予托育、教育的補助，另外，我們考慮孩子的醫療照護的問題，把整個規劃延長到孩子完成教育的階段。(葉肅科)
7. 政府給錢可以有漸進式的給錢，好處是不用可以一次籌措出來，若可以整合性的話在設計上面，也許有很大幫助，但是臺灣問題是稅率問題，沒有人願意加稅。(陳信木)
8. 臺灣的墮胎率還是很高，如果有一部份可以生下來的話，可以減緩生育率的問題，那這就又是價值觀的問題。(林素雯)

二、 家庭價值觀的轉變與生育率的連結

1. 結婚是生育的強烈動機，然而現在越來越多人選擇晚婚或甚至不婚，並且，不婚者所遭受的社會責難日益減少，在在顯示家庭價值觀的轉變。因此政府應投入更多教育資源，以建立家庭價值。(謝美娥)
2. 韓國的結婚率很不錯，但是生育率仍然沒有甚麼起色。所以我們可以發現，社會價值的確是有轉變，因此結婚跟生育這兩方面的問題可能需要

分開來討論。我們的社會化過程，對養育子女是一個不友善的過程，這會使得現在的年輕人來說，生育子女不是個他們想要的過程。生育子女這個問題，是從生了孩子之後才來。臺灣女性就業的需求都是來自於「對金錢的必要性」。(林素雯)

3. 教育成本太高影響生育意願。在推行教育的時候，就比較加強在家庭教育的部分。(李淑麗)
4. 我現在兩個提案想向教育部提案：一個是加強人口通識教育、一個是強制大學生進行托兒所以及小學的服務學習課程。(陳信木)
5. 生育率陷阱理論，假如社會化經驗是負向的，將來也會產生負向的。(陳信木)
6. 很多人不願意生小孩，的確是看到父母養育的辛苦，所以上一代的辛苦造成孩子的負面經驗。(林素雯)
7. 我們要的是「品質」還是「數量」？如果要解決現在的人口問題，改變價值觀是必要的問題，反倒不是教育的問題。家庭的價值觀必須要從「肯定」的角度改變，不敢改嫁或是不敢離婚，反倒可能造成更低的生育率，因為再婚就可能再生。而公共托育如果能夠讓人民放心，就能夠提升生育率，但是這必須改變人民對稅制的想法。回到價值觀的問題，如果結婚要容易，我想離婚也要容易，這樣才能讓人們不畏懼婚姻與生育。
8. 臺灣的墮胎率還是很高，如果有一部份可以生下來的話，可以減緩生育率的問題，那這就又是價值觀的問題。(林素雯)
9. 臺灣民眾普遍仍認為血緣是建立親子關係的重要依據。事實上在國外，已開發國家跨國收養開發中國家的小孩，乃是相當常見的現象。而在臺灣，一些等待被收養的孩子更應該要留在臺灣讓臺灣有需求與能力的家庭收養，但領養子女的價值觀仍然不及於血緣。(謝美娥)

三、 鼓勵生育政策的同時，以及和改善勞動條件之間，如何達到雙贏？勞動

和教育參與是否可以變成正向？

1. 工時太長並不利於婚育。(謝美娥)
2. 彈性工時的部分，也是讓生育率提升的方法；另一方面，鼓勵女性進入勞動力市場，也有助於勞動力提升的部分。鼓勵生育政策方向的整個重點在於治安、教育、彈性工時。(柯瓊芳)
3. 認同「價值觀」這三個字，如果有彈性工時，解決家長的工作問題，他就會有更多的時間與孩子相處。(李淑麗)
4. 彈性工時或輪替的方式對企業並沒有壞處，因此政府應該積極遊說企業，並且只能以鼓勵的方式，而不能懲罰企業。(謝美娥)
5. 政策提出企業配合度多少才是關鍵，像彈性工時、育嬰假。我們企業的社會責任這一塊還很弱，所以我們也無法期望短時間內能夠改善這個部分。(陳信木)
6. 鼓勵生育政策應該要多元一點，彈性工時應該是比較不可能，讓年輕人在做這些事情時候有機會做，這樣才有可能確實解決。(林素雯)

四、 綜合建議

1. 相較而言，針對特定人口所執行的政策收益有限，搭便車式的政策較有可能會實現。(謝美娥)
2. 臺灣的高等教育體制，在研究所階段不妨廣設已婚宿舍，讓接受教育年數較長的女性，在求學時也可以得到一個友善的婚育環境，增加高等教育女性結婚與生育的意願，或可改善教育程度高的女性，其普遍晚婚、不婚及遲育的趨勢。(謝美娥)

附錄五： 第五次專家座談會議記錄

時 間：100 年 9 月 7 日中午 12 點至下午 2 點

地 點：政治大學綜合院館 270836 研討室

主 席：林佳瑩（政治大學社會學系副教授、計畫主持人）

出席者：呂玉瑕（中研院社會所研究員）

徐 美（臺北大學經濟系教授兼通識教育中心主任）

陳小紅（政治大學社會學系教授）

陳肇男（亞洲大學健康產業管理學系教授）

劉梅君（政治大學勞工研究所教授）

列席者：陳信木（政治大學社會學系副教授、計畫協同主持人）

陳姿伶（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

張巧旻（政治大學社會學系碩士班學生、計畫兼任研究助理）

紀 錄：吳宛璇（政治大學社會學系學士班學生、計畫兼任研究助理）

一、 歐盟經驗顯示，勞動環境與就業機會將會左右生育率。目前有關提升生育率的措施必定衝擊勞動環境，彼此如何平衡？尤其是如何結合政府、企業、人民而三贏以應對低生育率與人口老化困境？

1. 各個國家現金、服務及稅率優惠能夠刺激生育率，這些研究有進一步比較哪一種有效嗎？（劉梅君）
2. 育嬰假、彈性工時在現在歐盟的施行下，效果較好。（陳信木）
3. 有沒有研究為什麼給現金成效不好原因？（呂玉瑕）
4. 臺灣每個地方政府給的津貼不同。除了臺北市有全面性的給予以外，其他的鄉鎮效果不明顯，而且實施的時間有限，難以評估。（陳信木）

5. 金額太低要構成誘因很難。(劉梅君)
6. 歐洲會提供補助至 18 歲，這是長期考量而不是短期的。(呂玉瑕)
7. 我自己覺得我們從媒體得到的訊息都是負面的訊息，所以我們自己很難對環境有正面的印象，所以年輕世代很難對生育有好的印象。(林佳瑩)
8. 勞工時間和勞資都是問題，造成很多人不敢生，或是沒有時間養和照顧。(劉梅君)
9. 不過劉老師可能是看到中高階層的狀況，臺灣有些製造業是的確依靠長工時來創造產量。(呂玉瑕)
10. 企業並沒有對托兒時期的照顧作用對周全處理。也許是世代交替，生小孩時有可能上一輩分擔壓力，可是這一代的阿公阿嬤不一定會願意幫忙帶小孩，因此家庭價值觀念和老觀念是不太一樣的。(林佳瑩)
11. 政府高層說阿公阿嬤帶是義務，很多聲音在談不只責任，延伸到排富的問題。很可能之後給付設定更多條件，包含排富等。(陳信木)
12. 現金補助效果是有限，北歐國家生育高是因為公共托育服務作得很好，臺灣再給錢也沒辦法滿足，人要的是托育服務。(劉梅君)
13. 北歐的政策、文化已經是長期以來都是這樣，臺灣短期的政策要達到效果似乎有困難。(林佳瑩)
15. 孩子是公共財和私人財產的想法是相互抵觸的。臺灣目前不可能出生到大學都由國家來養，因為財源因素。(林佳瑩)
16. 孩子應該是投資財，父母有期望，才會去照顧、愛自己的小孩。(徐美)

二、 我國之人口婚育政策成效如何評估？

1. 我們做事情的困難處在於，我們的人口政策白皮書是 2008 年才通過，最近就要檢討，許多長期的政策都無法在短期看到效果，也許有效但現在看不到，不代表無效。(陳信木)

2. 有一個辦法就是作面訪，看有小孩的父母覺得怎麼樣。(呂玉瑕)
3. 我們最近做的訪問發現，沒有小孩的就完全不會知道這方面的資訊，有小孩的，如果沒有使用到的話，也很難知道。很多狀況下，根本也無從比較，因為過去的人生孩子可能不是政策誘因，而是價值觀改變的問題。(陳信木)
4. 現金發放下去之後，父母怎麼用，政府無法去追蹤。我們無法看到效果在哪裡。(徐美)
5. 生育率降最厲害是中南部。年輕人口往外移。戶籍遷移問題，哪裡生小孩給的錢多就搬去哪裡。(陳信木)
6. 誰接受評估？根本沒有專人評估。臺灣並沒有專門訂定人口政策的預算。沒有評估的對象。應該要有負責的機構。到底評鑑誰？人口政策委員會也沒有專員都是借調來的。許多研究數字可以看出晚婚、晚育，第三胎幾乎沒有，反應的是社會變遷。整個社會制度還沒有呼應這一點，最重要是要有人負責這一點。最重要的是沒錢。(陳肇男)
7. 我們現在的評估目的變成說，只要針對現有的政策條文去決定保留或刪減。(陳信木)
8. 資料是很理想性的東西，如果你想要去「教導」政府機關的話，可能得告訴政府機關，臺灣未來的政策、福利走向是什麼？臺灣到底跟歐盟哪些國家是比較像的。做過分類之後，再去找哪一種模式我們比較合適。最重要的三大塊：福利、稅收、勞動。政府現在考慮到的部分都是「量」的問題，不太考慮其他各種方面，既然政府沒有想到這些方面，就是作為報告撰寫的一個重點。如果要有所區隔的話，臺灣跟國際的差別在哪裡？臺灣的政策要怎麼訂定？定位在哪裡？真正要做甚麼？(陳小紅)
9. 哪些作了哪些沒做，沒做的部份為什麼，應該拿出來探討。(陳肇男)
10. 哪些機制是第一線是我們迫切要做的，去看看其他國家遭遇同樣問題時，他們以哪些做法當作他們第一線的做法。(徐美)

三、 鼓勵結婚的政策可以如何著手？

1. 少子主要是結婚對數減少，多生一點就必須增加結婚對數，結婚年齡也往後移，許多是教育延長，但是主要可能產業慘澹，如果勞工市場好，就不會一直延遲結婚。因此還有勞動市場的問題。(劉梅君)
2. 臺灣女性高教育程度一直上升很快，這就會延後她進入婚姻市場的年紀。他也不一定不願意結婚，只是找不到合適的對象。(林佳瑩)
3. 我認為是兩塊，一個是不生、一個是晚婚的問題。很多文獻是在討論不生，但問題是前面的為什麼不結婚？像育嬰假，就是推不動，大家都怕回不來原來職位。社會變遷之後該怎麼辦，白皮書很多都做得很漂亮，但很多都沒辦法落實。我目前的建議是說，學理上可以從社會變遷相對應的地方去變化。(陳肇男)
4. 對於理想子女數的部分，中研院最近做的調查發現，目前實際值還是高於理想值的狀況。政策的部分，一定要照顧到最大部分的人口。從家庭研究來看，一般來看，如果是同居、離婚，對子女的確是有負面的影響。家庭政策與人口政策就會互相抵觸。(呂玉瑕)

四、 考量鼓勵婚育的政策，如何兼顧高教與勞動參與而又能提升生育率，制度上可以調整補強的作為方向為何？

1. 現在為什麼不談彈性工時，因為很多婦女都已經轉入非典型就業，本來就有彈性，但這個樣子繼續下去，又有另外的聲音出來說，就業沒有保障，所以現在又在談非典型就業要有最低工資。(陳小紅)
2. 義大利的問題出現在勞動力僵化的問題。臺灣前幾年有在推彈性工時的部分，這幾年這個聲音好像又消失了，如果能夠繼續推行彈性工時，能讓媽媽生完孩子之後，回到工作崗位上，可能會避免掉同樣的情形發生。(徐美)

附錄六： 期末報告審查意見與辦理情形

審查意見	辦理情形
<p>孫委員得雄</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究報告提及家庭計畫之經驗，由於當時社會環境影響了生育慾望與行為，因此理想子女數與實際子女數往往會有落差，大多是實際子女數高於理想子女數；但隨著時空背景的移轉，現今理想子女數反而高於實際子女數。建議本報告需進一步探討落差的原因為何，並針對癥結擬定因應措施，這樣鼓勵生育政策才能有效。 2. 子女養育成本高昂影響了國人的生育意願，因此政府需積極減輕家庭育兒負擔，但政府財源有限，需善用社會資源及鼓勵企業規劃全方位的育兒支持措施，例如：制定員工婚育措施、協助員工排除育兒障礙、提倡員工家庭價值等，並公開表揚協助政府推動鼓勵生育的社會團體或企業。 3. 我國傳統文化家庭觀念十分濃厚，「養兒防老」、「不孝有三，無後為大」的觀念說明親子關係是要代代相傳的，然而隨著工商社會發達，對子女價值觀也隨之改變。子女價值觀不僅會影響生育行為，也可能影響日後對子女的態度及教養，建議應加強學校教育宣導「生育及家庭的價值」、「兩性共同承擔婚育責任」等理念，以提升大眾對此議題之關切，減少不婚、不育之情形。 4. 本研究報告是對於鼓勵婚育政策的評估，惟報告中對於婚姻面向之探討較為不足，我們社會對於同居及未婚所生育的小孩是否能接受，應該還是有相當長的一段路要走，因此鼓勵生育是否應先鼓勵國人結婚，請研究團隊加強論述對於結婚議題之探析，例如：如何提高有偶率、降低結婚年齡；其次，繼續推行「3321」口號，於30歲前結婚，結婚3年生1個，過3年再生1個，2個恰恰好，女孩男孩一樣好； 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 列入報告修正參考，詳見第二章第39頁。 2. 列入報告修正參考，詳見第四章第109頁。 3. 列入報告修正參考，詳見第四章第109頁。 4. 列入報告修正參考。增加有關婚姻討論，詳見第三章第五節。

<p>此外，隨男女平等觀念普及與女性地位提升，重男輕女觀念希冀能逐漸消失。</p>	
<p>楊委員文山</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究報告突顯以家庭為主的生育政策意象，過去論及生育政策大都在談補助，卻很少從家庭層面予以探討，考量我國是一個低賦稅、高福利國家，建議往後加強宣導以家庭政策作為鼓勵生育的重要面向，而非以補助為主軸，認為金錢加碼可以鼓勵生育。 2. 有人形容臺灣小孩「窮的只剩下功課」，而從未被教育如何建立家庭，所以教育扮演非常重要的角色，政府應該加強推行家庭教育、人口教育，從國中、高中就要開始教導，或作為相關課程之內容。此外，媒體也很重要，看臺灣的連續劇不會讓人想生小孩，這現象也值得討論。 3. 對本篇研究報告有下列建議： <ol style="list-style-type: none"> (1) 這篇報告很重要，因此要花許多心力來撰寫摘要，可以一篇寫得長一點，一篇短一點，讓讀者可以清楚瞭解現在的人口問題、人口政策，以及如何對政策作評估。 (2) 「生育率陷阱」觀念很重要，但國人對此觀念較不瞭解，建議研究團隊把報告中有關「生育率陷阱」的圖翻譯成中文，讓國人清楚認知在這過程中生育率會逐漸下降，也請在研究報告中加強說明「生育率陷阱」的緣由及結果。 (3) 事實上以家庭為取向的生育政策，重點不是鼓勵第一胎而是第二胎，因為人們一旦步入婚姻通常即會選擇生第一胎，因此建議評估機制可以研究為何有人生了第一胎後還會生第二胎，有人卻不會。如此未來可作為政策評估之參考。 (4) 目前我國生育政策各地方政府各行其道，而沒有一套整體性政策，但政策評估應是針對整體性的政策，因此建議於報告書中提出一套針對整體性政策作的評估機制，以供未來之參考。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 列入報告修正參考，詳見第四章第五節。 2. 列入報告修正參考，詳見第四章第五節。 3. <ol style="list-style-type: none"> (1) 已按建議處理。 (2) 已按建議處理，詳見第二章第二節。 (3) 已按建議處理，詳請參見第三章第四節之分析。 (4) 已按建議處理，詳見第五章第四節。

<p>4. 第 94 頁「1009 年修正的人口政策綱領」應是 1988 年。</p>	<p>4. 年份錯植已修正。</p>
<p>郭委員靜晃</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究報告結論部分較弱。本研究應是作可行性評估，在第 15 頁文獻分析作得很好，但國外政策如何移轉到國內，這部分稍嫌不足，建議再加入一些資料，例如成本分析、國內執行情形、投入度為何、未來達成目標等。 2. 我國目前在鼓勵生育的政策較多，鼓勵結婚政策較少，但應先鼓勵結婚再鼓勵生育。基本上，不婚者的生育可能也不是我們所期待的，而那些結婚的人為何不生育才是要瞭解的重點。去年兒童局所提出的「兒童少年白皮書」，其中一項重要的機制是如何建構友善的社會環境，對此本研究報告似乎較偏愛瑞典的做法，但也要考量我國可以做到什麼程度。我國針對兒少的補助不到全部兒少人數的 4%，且主要係針對低收入戶，吊詭的是針對低收入戶補助，可能達到鼓勵他們多生小孩，但同時也可能使其變得更窮；相反的，中、高階級者生活環境較佳，但多生的機會較少。 3. 現行我國婦女就業率高達 50% 以上，但婚後回歸家庭的比例很高，再回職場的比例卻蠻低的，當中的落差如何縮小，可再思考。 4. 如果政策目的在於鼓勵生育第二胎，那麼應作成本分析，以瞭解需投入多少經費。 5. 研究報告在結論部分可將政策建議分短、中、長期，並分別列出各項工作應由何機關來辦理，將更有助於形成政策，付諸實行。 6. 項目給付 (item) 的內涵應予以註解，讓讀者知其係包含現金給付外的其他措施，如親職假、實物等。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已按建議增加政策投入分析。 2. 列入報告修正參考，詳見第四章第 107 頁。 3. 列入報告修正參考。 4. 有關第二胎補助預算設算，內政部已有相關研究報告，本研究未再重複。計畫名稱：人口政策白皮書及實施計畫之研究。 5. 已按建議處理。 6. 已按建議處理。
<p>蘇委員清朝</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究題目乃包含婚、育政策，但報告書中似乎未提及結婚的部分，建請研究團隊補述。 2. 本研究計畫之研究目的第三項為「評估我國現行人口政策對國人婚育行為之影響，及評估國外具成效之作法在我國實行之可能性」，報告 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已按建議處理。 2. 已按建議處理。

<p>書中卻未深入分析，僅提到我國人口政策實施期間短，難以評估，又提到國外政策在國內好像多已實施，並未完整論述，仍請研究團隊予以補充、加強。</p> <p>3. 研究報告中部份統計資料錯誤，如第 1 頁說明 2010 年總生育率 0.888 人，實際上應為 0.895 人；同頁最後一段提到「1985-1995 年期間每年出生數仍是超過 30 萬人」應修正為到 1997 年；「1998 年之後每年新生兒人數不僅少於 30 萬」，惟 2000 年仍超過 30 萬人，應予以敘明；2010 年出生數正確為 166,886 人。請研究團隊詳細檢視所引述之統計資料，並予以修正。</p> <p>4. 統計圖表宜標示資料單位名稱。</p> <p>5. 第 60 頁表 3-3 提到「統一標準」，何為「統一標準」？宜補充資料，進一步說明之。</p> <p>6. 第 64 頁敘明 OECD 國家之政策工具中以現金給付的效益較差，但事實上僅有少數國家沒有發放，多數國家乃皆採用現金給付之方式，且投入經費佔國民生產毛額最高。該論述是否正確，宜進一步闡釋。</p> <p>7. 第 66 頁表 3-5 呈現韓國現金給付只占 0.02%，但文字說明卻進位為 0.1%，差距過大；此外，OECD33 個國家之平均值建議移至表格最下方，平均值不宜放在圖表中間。</p> <p>8. 第 67 頁提及丹麥與冰島最倚重「項目服務」，其投入經費兩倍於現金給付，但從表 3-5 資料顯示並不到兩倍，如冰島現金給付占 49.2%，項目給付占 50.8%，請再仔細核對之。另表頭之「項目給付」建議修正為「項目服務」，以求用詞之一致。此外，資料僅整理至 2007 年，如有最新資料，請予以更新。</p> <p>9. 第 68 頁提到財務移轉對總生育率具有正向影響效果，效應卻是有限，其後又說明財務移轉的額度夠大，將會增加許多家庭願意生育第二個以上子女，前後敘述似有矛盾。</p> <p>10. 第 70 頁提到家庭政策投入巨大成本，其對提升生育率的作用卻相當有限，但第 121 頁卻又建議政府常態性編列與增加預算，前後不</p>	<p>3. 2010 年總生育率 0.888 人係為臺灣地區而非指臺閩地區，已加註說明；出生數之歷年統計資料說明已予以修正。</p> <p>4. 依審查意見辦理。</p> <p>5. 親職假給付標準為「統一標準」者，已調整翻譯用語，統一修正為「固定給付率」。</p> <p>6. 已按建議處理。</p> <p>7. 已按建議修正。</p> <p>8. 已按建議處理。</p> <p>9. 已按建議處理。</p> <p>10. 已按建議處理。</p>
--	--

<p>一。</p> <p>11. 第 101 頁最後一行到第 102 頁第一行說明「在臺灣，1970 年代出生的女性沒有生育小孩的比例占 20%，最高的是南韓，只有 10% 的女性沒有生育過孩子」，此敘述似乎有誤，請再檢視資料。</p>	<p>11. 敘述錯誤部分已修改。</p>
<p>謝委員愛齡</p> <p>1. 可否針對國內的補助項目作一清楚之分類，如研究報告中第 79 到 83 頁表列各直轄市、縣(市)政府實施之各項福利措施，請加上受益人數，如此可得知各地方政府執行多少經費，再加上中央政府的經費合在一起才算是完整的資料。</p>	<p>1. 已按建議處理。</p>
<p>委託單位</p> <p>1. 請研究團隊針對各審查委員所提出之建議，包括結婚政策執行成效之分析與評估、國外具成效之作法在我國實施之可行性、闡明何為「低生育率陷阱」、如何運用企業力量鼓勵生育、如何讓工作婦女願意生育、數據引用問題、統計資料及文字錯漏等意見，逐一檢視後予以補充及修正。</p> <p>2. 本研究報告之內容可否用同一中心思想整體串聯起來；此外，應增加相關政策建議，以供未來制定政策之參考。</p>	<p>1. 已按建議處理。</p> <p>2. 已按建議處理。</p>