人口政策白皮書及實施計畫之研究 子計畫四「我國人口政策白皮書之規劃與研究」 期末報告

內政部委託研究報告中華民國96年9月

人口政策白皮書及實施計畫之研究

子計畫四「我國人口政策白皮書之規劃與研究」

期末報告

受委託者:國立政治大學

計畫主持人:呂寶靜

協同主持人:李美玲、蔡明璋、吳淑瓊

研究助理:曾怡雯、林姿伶、葉欣宜

子計畫一「因應我國少子女化社會對策之研究」

研究成員:李美玲、鄭麗珍、王舒芸、陳玉華、劉丹桂

呂建德、彭淑華、鄭清霞、林雅容、賴幼玲

子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」

研究成員:呂寶靜、陳政雄、羅孝賢、李 晶、傅從喜

王中允

子計畫三「我國移民人口政策研究及因應對策」

研究成員:蔡明璋、曾瑞鈴、潘淑滿、廖培珊、汪淑娟

內政部委託研究報告中華民國96年9月

人口政策白皮書及實施計畫之研究 子計畫四「我國人口政策白皮書之規劃與研究」 期末報告

摘 要

本期末報告內容分為參篇:總論篇、分論篇及結論篇。總論篇的內容包括: 政策制定背景、我國人口變遷趨勢、我國人口政策現況檢討及工業先進國家的人 口政策四章;至於分論篇則提出「少子女化社會對策」、「高齡社會對策」及「移 民對策」三部白皮書的規劃建議;而結論篇則是針對推動機關,相關配套措施、 實施期程、經費的推估以及預期效益等行政推動要件提出說明。

壹、我國人口政策之總目標及制定理念

一、少子女化社會對策的政策總目標與制訂理念

本政策制定的基本看法是,人口政策的基本目標並不在於追求量的成長,而是在於人口素質的成長。所謂人口素質的成長是指每一個個體都能在自我選擇的環境下自由成長與發展。不過,人口生活素質的確保必須在人口量合理成長的條件下才能獲得確保。最終期望能夠平衡家庭與工作關係,讓女性不至於單獨承受家庭的約束,有助於提昇婦女在就業市場的參與比例。

少子女化社會對策將政策目標區分為健全家庭兒童照顧體系、改善產假及親職假政策、育兒家庭之經濟支持、營造友善家庭之職場環境、健全生育保健支持體系、健全兒童保護體系及改善婚姻機會與提倡子女公共財價值等七項。各項政策的計畫目標如下:首先,關於健全家庭兒童照顧體系部分,政策目標為減輕父母照顧兒童的負擔,改善職業婦女工作與家庭的兼容性;改善產假及親職假政策,目標是照顧職場工作者在生產及育嬰上的時間需求及停職期間的經濟支持。

有關育兒家庭之經濟支持部分,政策目標是分擔家庭生育養育子女之成本;對於營造友善家庭之職場環境,政策目標為改善職場環境,增進勞動者兼顧家庭與工作要求;關於健全生育保健支持體系,政策目標是增進對女性懷孕及生產過程的問全照顧以及協助家庭實現生養子女的願望;有關健全兒童保護體系,政策目標為保障兒童人權及提升兒童價值;最後,改善婚姻機會與提倡子女公共財價值部分,目的以減輕高等教育對婚姻與生育的箝制、及重塑國民生育價值。

二、高齡社會對策的之政策總目標與制訂理念

健康與福祉被聯合國認定為老人的兩大迫切與普及的社會議題(Antonucci, Okorodudu, & Akiyama, 2002)。除了健康照顧之外,完善的老年所得支持體系將可保障國民之經濟安全;而無障礙居家和生活環境之築構,有利國民在老年期享有安全、安心的生活;除了基本生活的保障外,還需致力於友善老人的環境之型塑,此乃因友善老人的環境不僅讓老人可免受到社會上的年齡歧視或不會因老年而招致到社會排除,還包括支持性和使能的環境之建立。至於活力的老年之體現則是立基在確保國民在老年期都能享有極大化的健康、參與和安全的機會,高齡社會政策終極的目標則是維護每位老人的尊嚴和自主。因此,政策總目標為「建構有利於高齡者健康、安全的友善環境,以維持活力、尊嚴與自主」。

至於高齡社會對策之制定理念有:(1)普及化:以所有的老年國民為對象; (2)高齡社會裡每位老人健康、安全、活力、尊嚴和自主的生活之確保,是社會 共同的責任;(3)善用科技建構無障礙化的居家環境、通用化的社區環境以及 交通運輸環境,以促進老人的社會參與;(4)老人有能力繼續成長和發展,社 會有義務提供機會給老人去實現他們的能力;(5)尊重老人選擇的權利和自由; (6)建立夥伴關係協同合作來推動各項方案措施。

三、移民對策的之政策總目標與制訂理念

本研究建議現階段的移民政策應有兩個重心:(1)顯著的增加經濟移民人數;(2)協助外來長住者在居留期間之獲得優質生活所需的便利與權利。政府對於專業技術移民的政策,基於「經濟發展需要,規劃經濟性及專業人才之移入,

以配合國內經濟、教育、科技及文化發展需要,開發新人力資源。面對短期大量增加的婚姻移民加入臺灣社會,公共政策的焦點應從目前「入籍歸化」的政治爭議,轉移到「長期居留」的制度設計,同時移民的身分與文化背景應有均衡的分布,以豐富臺灣社會的文化多元性。在婚姻移民移入臺灣之前,應訂定適當的最低收入標準,避免婚姻移民加重政府公共財政負擔,耗費社會資源。在歸化之前的居留中繼階段,給予移民系統性的社會權與經濟權之支持,以適應本地的生活情境為主要的政策目標,而非以要求外籍配偶放棄原國籍以給予公民身分為制度設計的最終階段。來自不同國家的移民,應受相同的政策規範,在各項權利上免於歧視性的對待。對於有意歸化入籍的婚姻移民,則應更謹慎、更仔細的評估其作為社會新成員對臺灣社會的貢獻。

本研究建議,在規劃移民人口政策與因應移民增加的對策上,政策訂定之總目標為「建構安全、多元、容納的社會生活」,讓新移民貢獻於台灣社會的進步發展,政府的政策設計可以依循謹慎開放、多重來源、社會投資、多元互重等四個基本原則。

貳、各項對策規劃的服務方案措施和重點計畫

依據上述的政策目標與理念,在少子女化社會對策方面,針對次目標提出以下政策建議:(1)健全兒童照顧體系;(2)改善產假及親職假政策;(3)育兒家庭之經濟支持;(4)營造友善家庭之職場環境;(5)健全生育保健體系;(6)健全兒童保護體系;(7)改善婚姻機會與提倡子女公共財價值。

而高齡社會對策則分別為(1)支持家庭照顧老人;(2)完善老人健康與社 會照顧體系;(3)提升老年經濟安全保障;(4)促進中高齡就業與人力資源運用; (5)高齡者住宅;(6)規劃交通運輸環境及(7)老人休閒參與等七項來研提建 議。

至於移民政策方面,依據上述的政策基調與制度設計方針,我國的移民政策

依性質應可分為七大類別:(1)移民配額的規劃與國境管理;(2)吸引專業技術移民與投資移民;(3)移民的身分取得與公民權利保障;(4)移民家庭與移民子 女教育的照顧;(5)提升移民的就業能力;(6)移民的身心健康;(7)加強多元 教育之發展、建立多元文化的社會。

参、各項對策的行政推動要件

本報告之結論篇係就「少子女化社會對策」、「高齡社會對策」、「移民人口對策」,每項對策逐一討論,先說明推動各對策所規劃之方案措施或工作項目之權 責機關為何,其次建議需配合修訂或新訂的相關法規;再其次將實施期程分為 短、中、長程來規劃工作項目;進一步推估所需之經費,最後則是分析預期效益。

目 錄

摘 要	I
目 錄	i
表目錄	vii
圖目錄	ix
第壹篇 總論	1
第一章 制定背景	2
第一節 中華民國人口政策綱領修正過程	2
第二節 人口政策白皮書研議過程	3
第三節 我國人口政策制定理念與目標	6
壹、少子女化社會對策的政策總目標與制定理念	6
貳、高齡社會對策的政策總目標與制定理念	8
參、移民對策的政策總目標與制定理念	10
第二章 我國人口變遷趨勢	13
第一節 少子女化	13
壹、我國少子女化的現況與變遷趨勢	13
貳、造成我國少子女化的原因	16
參、少子女化對經濟與社會的影響	19
第二節 人口老化	22
壹、我國人口老化的變遷趨勢	22
貳、我國老人的圖像	26
參、我國邁入高齡社會之挑戰	37
第三節 移民	39
壹、移出人口的趨勢	39
貳、移入人口:經濟移民	41
參、移入人口:非經濟移民	43
第三章 我國人口政策現況檢討	46
第一節 少子女化社會對策	46
壹、提供女性抒解工作與家務間衝突的措施	47
貳、提供家庭協助幼兒照顧與教育功能的措施	48
參、提供經濟支持以維護家庭養育子女功能的措施	49
肆、我國與先進國家的政策差異	50
第二節 高龄社會對策之現況與問題分析	52
壹、支持家庭照顧老人	52
貳、完善老人健康和社會照顧體系	52

參、提升老年經濟安全保障	54
肆、促進中高齡就業與人力資源運用	55
伍、高齡者住宅	56
陸、規劃交通運輸環境	57
柒、促進老人休閒參與	58
第三節 移民政策的現況	59
壹、聘僱外籍專業技術人員的政策	59
貳、大陸配偶的居留相關措施	61
參、外籍婚姻移民的相關措施	62
肆、小結	63
第四章 工業先進國家的人口政策	65
第一節 少子女化社會對策	65
壹、減輕女性在工作與家務間的衝突	66
貳、對育有子女的家庭提供工具性協助教育功能	67
參、提供經濟支持,用以增加家庭負擔子女養育的功能	68
第二節 高齡社會對策	69
壹、支持家庭照顧老人	70
貳、完善老人健康和社會照顧體系	71
參、提升老年經濟安全保障	72
肆、促進中高齡就業與人力資源運用	74
伍、高齡者住宅	74
陸、規劃交通運輸環境	76
柒、促進老人休閒參與	78
第三節 移民對策	78
壹、美國之移民政策	79
貳、歐盟國家的移民政策	80
參、新加坡	82
肆、團聚的擔保人財力要求制度	84
伍、小結	85
第貳篇 分論	87
人口政策白皮書之一:少子女化社會對策	88
第一章 健全兒童照顧體系	88
壹、制定背景	88
貳、政策目標	89
參、重點措施	92
第二章 改善產假及親職假政策	97
壹、制定背景	97
貳、政策目標	

參、重點措施	100
第三章 育兒家庭之經濟支持	102
壹、制定背景	102
貳、政策目標	102
參、重點措施	103
第四章 營造友善家庭之職場環境	108
壹、制定背景	108
貳、政策目標	109
參、重點措施	110
第五章 健全生育保健體系	112
壹、制定背景	112
貳、政策目標	112
參、重點措施	113
第六章 健全兒童保護體系	116
壹、制定背景	116
貳、政策目標	116
參、重點措施	117
第七章 改善婚姻機會與提倡子女公共財價值	119
壹、制定背景	119
貳、政策目標	119
參、重點措施	120
人口政策白皮書之二:高齡社會對策	123
第一章 支持家庭照顧老人	123
壹、制定背景	123
貳、政策目標、制定理念與推動原則	124
參、重點計畫	125
第二章 完善老人健康與社會照顧體系	126
第一節、長期照顧制度	127
壹、制定背景	127
貳、政策目標	127
參、服務對象	128
肆、服務項目及補助方式之規劃	129
伍、照顧管理制度之規劃	130
第二節、疾病預防與健康促進對策	130
壹、制定背景	130
貳、政策目標及制定理念	131
參、重點工作項目	131
第三章 提升老年經濟安全保障	134

壹、制定背景	134
貳、政策目標	134
參、策略目標及辦理	内容134
第四章 促進中高齡就業與人	力資源運用139
壹、制定背景	139
貳、政策目標	139
參、實施策略與辦理	内容139
第五章 高齡者住宅	146
壹、制定背景	146
貳、政策目標與規劃	理念146
參、策略目標及重點	:工作147
第六章 規劃交通運輸環境	
壹、制定背景	
貳、政策目標	154
參、服務方案	157
第七章 促進老人休閒參與	
壹、制定背景	
貳、政策目標	
參、服務方案	164
人口政策白皮書之三:移民對	策168
第一章 移民配額的規劃與國地	竟管理169
壹、制定背景	169
貳、政策目標	176
參、服務方案	176
第二章 吸引專業技術移民與	投資移民182
壹、制定背景	182
貳、政策目標	
參、服務方案	184
第三章 移民的身份取得與公!	民權利保障187
壹、制定背景	187
貳、政策目標	190
參、服務方案	190
第四章 移民家庭與移民子女	教育的照顧192
壹、移民與家庭的協	助192
貳、移民及其子女的	教育與照顧195
第五章 提升移民的就業能力.	
壹、提升移民的就業	能力200
貳、開發新投入人力	資源,創造國家新生產力203

第六章 移民的身心健康	206
壹、制定背景	206
貳、政策目標	208
參、服務方案	208
第七章 加強多元教育之發展、建立多元文化的社會	211
壹、加強文化建設及多元教育之發展對策	211
貳、反歧視與多元文化社會的建立	214
第 冬 篇 結 論	218
第一章 推動機關	219
第一節 少子女化社會對策	219
第二節 高齡社會對策	220
第三節 移民對策	221
第二章 相關配套措施	222
第一節 少子女化社會對策	222
第二節 高齡社會對策	223
第三節 移民對策	224
第三章 實施期程	228
第一節 少子女化社會對策	228
第二節 高齡社會對策	232
壹、支持家庭照顧老人	232
貳、完善老人健康與社會照顧體系	232
參、提升老年經濟安全保障	233
肆、促進中高齡就業與人力資源運用	236
伍、高齡者住宅	238
陸、規劃交通運輸環境	240
柒、促進老人休閒參與	242
第三節 移民對策	243
第四章 經費推估	246
第一節 少子女化社會對策	246
壹、健全家庭兒童照顧體系	246
貳、改善產假及親職假政策	247
參、育兒家庭之經濟支持	247
肆、營造友善家庭之職場環境	248
伍、健全生育保健支持體系	
陸、健全兒童保護體系	
柒、改善婚姻機會與提倡子女公共財價值	
第二節 高齡社會對策	
壹、支持家庭照顧老人	

貳、完善老人健康與社會照顧體系	251
參、提升老年經濟安全保障	252
肆、促進中高齡就業與人力資源運用	255
伍、高齡者住宅	257
陸、規劃交通運輸環境	257
柒、促進老人休閒參與	259
第三節 移民對策	261
第五章 預期效益	262
第一節 少子女化社會對策	262
壹、緩解超少子女化問題	262
貳、減輕家庭生育養育子女經濟負擔	262
參、改善家庭子女托教需求的設施供給	263
肆、改善就業女性生育之不利處境	263
伍、满足家庭生育需求並改善女性的生育保健	263
陸、提高我國兒童權利與價值	264
柒、提高女性勞動參與率	264
第二節 高齡社會對策	264
壹、支持家庭照顧老人	264
貳、完善老人健康與社會照顧體系	265
參、提升老年經濟安全保障	267
肆、促進中高齡就業與人力資源運用	268
伍、高齡者住宅	268
陸、規劃交通運輸環境	270
柒、促進老人休閒參與	273
第三節 移民對策	273
壹、移民配額的規劃與國境管理	273
貳、吸引專業技術移民與投資移民	274
參、移民的身分取得與公民權利保障	275
肆、移民家庭與移民子女教育的照顧	275
伍、提升移民的就業能力	276
陸、移民的身心健康	276
柒、加強多元教育之發展、建立多元文化的社會	277
參考書目	278

表目錄

表 1-2-1-1 我國歷年出生嬰兒統計	14
表 1-2-2-1 台閩地區六十五歲以上人口所占總人口比率 (歷次普查)	23
表 1-2-2-2 台灣未來三階段人口年齡結構	23
表 1-2-2-3 台灣未來人口結構-中推估	25
表 1-2-2-4 老人人口比率與總生育率之國際比較	25
表 1-2-2-5 我國老人狀況,按性別分	27
表 1-2-2-6 老人的工作與經濟狀況,按性別分	28
表 1-2-2-7 我國老人的自評健康狀況,按性別分	29
表 1-2-2-8 我國老人日常生活功能失能率,按性別分	29
表 1-2-2-9 我國老年人口主要死亡原因(按性別分)	30
表 1-2-2- 10 老人自殺死亡率	31
表 1-2-2-11 老人自殺人數統計,2000~2004 年	31
表 1-2-2-12 我國老人的社會參與,按性別分	32
表 1-2-2-13 我國老人未來生活期望及擔心的問題,按性別分	33
表 1-2-2- 14 台灣老人的居住安排	34
表 1-2-2-15 台灣老人的工作情形	35
表 1-2-2-16 台灣老人之主要生活費用來源	36
表 1-2-3-1 我國移出人口的趨勢與地區別 (1989-2006)	40
表 1-2-3-2 在臺居留外籍工作者的職業統計	42
表 1-2-3-3 大陸與東南亞配偶的年齡與教育	44
表 1-2-3-4 就讀國民中小學之外籍配偶子女人數	45
表 1-3-2-1 我國老年所得保障體系之問題	54
表 1-4-2-1 世界銀行的五層次年金架構內涵	
表 1-4-3-1 加拿大團聚擔保人的最低收入要求	84
表 2-2-2-1 長期照顧服務總需求人口數推估彙整表,2007、2010、2015	2 020
	128
表 2-2-2-2 長期照顧制度的服務項目及補助方式	129
表 2-2-6-1 高齡社會交通運輸政策項目之具體方案表	
表 2-3-1-1 2001-2006 年警察機關查緝大陸偷渡犯人數及收容、遣返概治	
表 2-3-1-2 離婚人數按雙方國籍分 (2001-2006)	
表 2-3-2-1 個人所得稅最高邊際稅率各國對照表 (2006 年)	
表 2-3-5-1「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」之措施內容與辦理單位	
表 3-1-1-1 少子女化社會對策之推動機關	
表 3-1-2-1 高龄社會對策之推動機關	220

表 3-1-3-1 移民對策之推動機關	221
表 3-2-1-1 少子女化社會對策之修(訂)法建議	222
表 3-2-2-1 高龄社會對策之修(訂)法建議	223
表 3-2-3-1 移民對策之修(訂)法建議	224
表 3-3-1-1 少子女化社會對策之實施期程	228
表 3-3-2-1 支持家庭照顧老人之實施期程	232
表 3-3-2-2 完善老人健康與社會照顧體系之實施期程	232
表 3-3-2-3 提升老年經濟安全保障之實施期程	233
表 3-3-2-4 促進中高齡就業與人力資源運用之實施期程	236
表 3-3-2- 5 高齢者住宅之實施期程	238
表 3-3-2-6 規劃交通運輸環境之實施期程	240
表 3-3-2-7 促進老人休閒參與之實施期程	242
表 3-3-3-1 移民對策之實施期程	243
表 3-4-1-1 實施「健全家庭兒童照顧體系」之經費推估	246
表 3-4-1-2 實施「改善產假及親職假政策」之經費推估	247
表 3-4-1-3 實施「育兒津貼」之經費推估	248
表 3-4-1-4 實施「營造友善家庭之職場環境」之經費推估	248
表 3-4-1-5 實施「健全生育保健支持體系」之經費推估	249
表 3-4-1-6 實施「健全兒童保護體系」之經費推估	249
表 3-4-1-7「因應我國少子女化社會對策」之總體經費推估	250
表 3-4-2-1 支持家庭照顧老人之經費推估	251
表 3-4-2-2 完善老人健康與社會照顧體系之經費推估	251
表 3-4-2-3 提升老年經濟安全保障之經費推估	252
表 3-4-2-4 促進中高齡就業與人力資源運用之經費推估	255
表 3-4-2-5 高齡者住宅之經費推估	257
表 3-4-2-6 規劃交通運輸環境之經費推估	257
表 3-4-2-7 促進老人休閒參與之經費推估	259
表 3-4-2-8 高齡社會對策之經費推估	260
表 3-4-3-1 移民對策之經費推估	261

圖目錄

圖 1-1-3-1 少子女化社會對策總目標	8
圖 1-1-3-2 高齡社會對策總目標	9
圖 1-1-3-3 移民政策總目標	12
圖 1-2-2-1 各國出生率與老年人口比率對照圖	24
圖 1-2-2- 2 台灣未來三階段人口年齡結構圖	24
圖 1-2-2- 3 台灣老人居住安排	34
圖 1-2-2-4 台灣老人之主要生活費用來源	36
圖 1-2-3-1 女性大陸與外籍配偶每年新增結婚登記人數	43
圖 1-2-3-2 我國嬰兒生母為大陸港澳與外籍配偶比率(1998-2006)	45
圖 1-4-2-1 銀髮住宅計畫	75
圖 2-2-4-1 中高齡就業問題與政策方向	140
圖 2-2-4-2 老人的就業問題與政策方向	143
圖 2-2-6-1 高齡化社會之交通運輸系統規劃層級圖	157
圖 2-3-1-1 查獲非法入出國資料	174

第壹篇 總論

第一章 制定背景

第一節 中華民國人口政策綱領修正過程

人口結構變動不僅會對鉅視面的政治經濟和社會制度造成影響,且會型塑微視層次的人際互動和關係;當然人口變動也與經濟社會發展相互關連(蔡宏進 & 廖正宏,1987)。正如企管大師杜拉克所說,影響未來五十年全球經濟最重要的三項因素為: (1)全球人口結構重大變遷; (2)經濟全球化; (3)知識經濟的發展;而三者之間存有密切關係(彼得•杜拉克,2003)。

所謂「人口政策」是指國家為解決社會經濟問題及人口問題,對人口的生育、教養、素質與分布等所採取的一種方針與對策;其目的在促進經濟發展、增進國民健康、促進社會福利、促使人口與產業活動均衡分布(內政部,2005)。台灣人口政策之制定始於1968年公布「台灣地區家庭計畫實施辦法」及1969年訂頒之「中華民國人口政策綱領」,其中人口政策綱領歷經五次修正,最新的修正版於2006年公布。1969年訂頒之政策綱領揭橥「提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分佈」為政策目標;但人口政策目標應隨著社會經濟情況及國家發展需要而有所調整。以國內情形看來,1992年時將人口成長目標由「緩和人口成長」改為「維持人口合理成長」,並將移民政策納入人口政策中,另也增列「辦理老人福利措施及增進高齡化社會人力資源運用」之規定,此外,亦涵括「依據國家建設六年計畫、區域計畫及都市計畫,有效規劃土地使用,促進人口與產業活動的合理分佈」之政策內涵。

台灣的人口政策,從1960年代的人口合理成長到1980年代轉為緩和人口成長,而1990年代期間,由於憂慮人口結構發展失衡,遂使提高生育水準成為政策的重要考量。同時,隨著女性主體意識增強,婦女權益團體對於內政部所提出之人口政策白皮書提出批判,認為內容著重於生育與國家生產力、經濟力的提升為主,未能反映生育所賴之女性人口需求,應強化性別觀點之檢視,故婦女權益發展基金會於2005年9月成立性別人口政策綱領研修工作小組,研議並提出具「性別觀點人口政策綱領」」提送行政院人口政策綱領及人口政策自皮書研修小組

¹婦權會研修小組的人口政策綱領草案著眼於當今性別角色、家庭型態、社會與經濟情境,以及生態、環保之需,而標準「萬物共生」為最主要的核心價值,在此前提下,婦權版人口政策所追求的不是「多生」,而是基於對社會中各年齡層、性別、階級、族群之人口以及自然環境的關照,追求於永續、普及共享的基礎上達到人口出生與死亡比率的合理平衡(財團法人婦女權益促進發展基金會,2007b)。

參用。行政院於 2006 年 6 月 7 日第 2992 次院會通過「中華民國人口政策綱領」, 並於同年 6 月 14 日函頒實施。

2006 年訂頒的人口政策綱領以合乎人民福利為原則,且強調環境保護之永續發展乃萬物共生之願景;並立基在增進國民生活福祉的理念下,將「建立完整社會安全網」訂為基本理念,讓人口政策與社會福利政策更能銜接。此外,「強化生育保健,提升國民體能,改善國民營養,推動身心健康」之理念,也必須配合衛生署的衛生政策來推動方能落實;至於「促進家庭功能,營造有利生育、養育之環境,推動嬰幼兒照顧及保護責任,則與國家的家庭政策和兒童照顧政策息息相關。又就「提升國民教育及品德水準,並發展多元教育提升國民就業能力」之理念來看,也離不開教育政策和就業政策的範圍。當然,移民政策也被納入人口政策綱領中。綜合以上說明,為達成人口政策綱領追求的目標和核心理念之實踐,相關的政策(衛生政策、社會福利政策、家庭政策、兒童照顧政策、教育政策、就業政策及移民政策)或法規,應一併納入分析。

2006年6月公布的「人口政策綱領」,所立基之基本理念有:(1)實施人口教育,培養尊重生命情操,促進家庭功能,營造有利生育、養育之環境,推動嬰幼兒照顧及保護責任。(2)強化生育保健,提升國民體能,改善國民營養,推動身心健康,提升國民教育及品德水準,加強文化建設,並發展多元教育,提升國民就業能力。(3)建立完整社會安全網,提供兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者、原住民族及其他弱勢者之完善社會福利。(4)推動環境保護及永續發展,落實生活、生態、生產之平衡,並實施國土規劃,促進人口合理分布。(5)衡量國內人口、經濟、社會發展所需,訂定適宜之移民政策。2雖然此綱領切解理念和政策之目標,並確立五項基本理念,也說明政策的意涵並列舉要項,惟如何將理念和政策意涵轉化為具體可行的行動方案,則有待進一步的規劃。為使政策能轉化為實務,必須正視行政工作之推動,而行政推動之五大要件為:政策法規、組織機關、財源經費、人力、以及服務設施和方案等,上述這些層面應被納入自皮書的內容。

第二節 人口政策白皮書研議過程

台灣的人口問題與因應政策在近來引起多方的爭論,一方面,總生育率(total fertility rate)在1986年到1997年之間,平均維持在1.75左右。但從1998年起,總生育率明顯下降,到2003年總生育率僅為1.23;2004年、2005年與2006年,總生育率更進一步下跌到不到1.2的情景,成為Kohler、Billarim&Ortega(2002)

3

² 詳見內政部戶政司的網頁 http://www.ris.gov.tw/ch9/0950614.html。

所稱的「超低生育率(Lowest-low fertility)」地區,爾後更持續降低,而生育率持續降低勢必加速人口結構老化(劉一龍 & 王德睦,2005)。另一方面,與少子女化現象相應發展的是,憂慮婚姻移民的家庭及其下一代「人口素質不佳」、「學習遲緩」的媒體報導不絕如縷,雖未經研究證實,但移民家庭的適應與生活問題也引起社會大眾的關注。此外,台灣在人口快速變遷下,未來人口將呈現負成長,如此的人口變遷趨勢如何支撐台灣的經濟成長,有人主張提高未來勞動人口素質是努力的方向,故倡議政府應鼓勵高質人才之引進的對策(王宏仁 et al., 2004)。因此,規劃台灣人口政策之際,先行將「少子女化社會」、「高齡社會」及「移民」三項主題同步納入研議,確有其必要性。

行政院人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組於 2006 年 3 月第二次會議修正通過中華民國人口政策綱領(草案)之同時,亦討論「人口政策白皮書」之內涵,並作成以下的決議:有鑑於行政院各部會基於業務需要已陸續發表各種綱領及白皮書,為免各項政策之宣示壘床架屋,未來將針對當前最迫切之少子化、高齡化社會及移民等各界較關切之議題撰擬白皮書;另也建議先針對當前人口政策中少子化、社會安全及移民等三個面向,擬具三至五個重要議題,送台灣經濟水續發展會議討論,並將「台灣經濟永續發展會議」之重要結論或決議納入政策白皮書之內容。

行政院 2006 年 6 月 7 日第 2992 次院會會議通過「中華民國人口政策綱領(修正草案)」,會議中院長提示:本綱領宣示我國現階段及未來對人口結構、社會安全、永續發展及移民等政策之定位方向。為有效落實本綱領所揭示之內涵,請由林政務委員萬億督導內政部、教育部、衛生署、經建會等相關機關針對當前最迫切之少子、高齡化及移民等三個議題,著手研訂具體之實施計畫報院,並據以撰擬人口政策白皮書,以維持我國在全球化社會的競爭優勢3。

內政部兒童局、入出國及移民署、社會司及戶政司針對「少子女化」、「高 齡化」、「移民」及人口政策白皮書整體之需求,研擬完成「因應我國少子女化 社會對策之研究」、「因應我國邁入高齡社會對策之研究」、「我國移民人口政 策研究及因應對策」及「我國人口政策白皮書之規劃與研究」等 4 項子計畫,並 整併為「人口政策白皮書及實施計畫之研究」計畫,向行政院研究發展考核委員 會申請研究計畫補助費用,並獲審查通過。

_

³ 另一項院長提示:人口是國家構成的基本要素之一,其結構、素質及分布不但直接影響社經發展,更關係國家未來的競爭力。我國人口結構快速轉變,少子高齡化將對教育、勞動、醫療及社會安全體系造成衝擊,如何有效調整及積極因應,人口政策扮演關鍵性的角色。

內政部嗣依政府採購法公開招標⁴,委外辦理「人口政策白皮書及實施計畫之研究」,涵括「因應我國少子女化社會對策之研究」、「因應我國邁入高齡社會對策之研究」、「我國移民人口政策研究及因應對策」及「我國人口政策白皮書之規劃與研究」四項子計畫。

上述前3項子計畫之研究方法以文獻檔案研究及焦點團體和座談會為主,茲分述如后:

- 一、文獻檔案研究:本研究計畫將致力於蒐集歐洲、美國和日本等國家有關 少子女化、高齡化社會及移民人口等各項議題的學術論著、研究報告、 政府統計、政策法規等文獻資料之收集、整理和比較分析。
- 二、舉辦焦點團體和座談會:依各子計畫之內容,分別就研究範圍旨趣召開 焦點團體會議和座談會,邀請學者專家和社會團體代表之計畫相關社會 大眾參與,收集各方意見,以訂定符合需求之政策建議。
- 三、召開會議:除各項子計畫研究小組成員隨時交換研究階段性發現外,各項子計畫間之資料流通、資訊整合與議題統整有賴於定期會議之召開。 因此,舉辦跨組之圓桌論壇,以利交換組間研究發現及整合資訊。

依據中華民國人口政策綱領所揭示之基本理念及政策內涵,整合「因應我國少子女化社會對策之研究」⁵、「因應我國邁入高齡社會對策之研究」⁶及「我國移民人口政策研究及因應對策」⁷等三項子計畫之研究成果,完成「我國人口政策白皮書之規劃與研究」,並規劃短、中、長程計畫(2007~2016 年),內涵包括組織與分工、經費預算、實施期程、成本效益分析及預期效益等,俾供各項政策推動時據以參考。

⁵ 李美玲, 王舒芸, 陳玉華, 鄭麗珍, 劉丹桂, 呂建德, 彭淑華, 鄭清霞, 林雅容, 賴幼玲 (2007) 「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告-子計畫-「因應我國少子女化社會對策之研究」。.

⁴ 研究期程自簽約日起(95年9月22日)至96年6月30日。

⁶ 呂寶靜, 陳政雄, 羅孝賢, 李晶, 傅從喜, 王中允. (2007). 「人口政策白皮書及實施計畫之研究」 期末報告-子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」。

⁷ 蔡明璋, 曾瑞鈴, 潘淑滿, 廖培珊, 汪淑娟. (2007). 「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告—子計畫三「我國移民人口政策研究及因應對策」。.

第三節 我國人口政策制定理念與目標

壹、少子女化社會對策的政策總目標與制定理念

對於目前先進工業國家普遍面臨的少子女化現象,許多學者指出原因在於女性自主地位與意識的抬頭。伴隨著現代化之發展則是女性地位的提高,這主要是表現在女性教育程度的提高、投入勞動市場比例提高、在婚姻與家庭關係中自由決定的權利與權力增加、對於身體自主權意識的抬頭以及政治參與的提高等等。女性地位的提高象徵了社會的進步,但是,也對於傳統的家庭關係產生了若干的衝擊。問題的關鍵在於(中產階級)女性已經成為現代化的獲益者,從傳統的家庭關係中解放出來,希望在工作中尋找自我的肯定與經濟上的安全。然而,社會的主要家庭制度與勞動市場制度卻仍然是以男性養家者為主的體制,將家戶勞動的成本集中於婦女身上。對於未來生涯發展具有期望的女性,理性的選擇是晚婚,不婚或寧願採取同居,故在強調結婚是生育前提的東亞國家,結婚率的下降是解釋生育率下降的原因之一。

本對策制定的基本思維在於提高婦女的勞動參與率,並提出平衡家庭與工作的作法。此一目標無論是對於國家總體經濟成長,或是對於婦女追求自主權利的提高都具有正面的助益。透過以下政策,預期至 2016 年我國的婦女勞動參與率從目前的 48.1% (2005 年) 提高到 55%,約當是目前新加坡(54.2%),或 OECD國家的平均水準(OECD, Employment Outlook, 2005)。事實上,2004 年婦女團體要求實踐 2000 年民進黨婦女政策白皮書內容,因此出現了所謂的「555」方案,其中,第三個「5」就是主張提升婦女勞動參與率至 50%以上。婦女在加入勞動市場後,會衍生其他成本,與本對策相關的是家務勞動照顧的成本。本政策制定的基本主張是此一成本不應由職業婦女自行承擔,而應該由社會集體分擔,方符合公平正義原則(Folbre, 1994)。

依循上述的理念,提出的少子女化因應對策並「非」指國家介入以提高生育率,相對地,希望建構完善的家庭政策,讓國民能夠在家務與工作之間取得平衡,以降低家庭養兒育女的各項負擔,至於生育率上升,乃是家庭功能完善下的結果。本報告書按政策議題,在每一項目之下依照政策執行難易程度分為三個階段顯示,分別為短程、中程與長程目標。不過,先進國家的例子,沒有任何「單一」措施可以改善家庭環境、促使生育率止跌回穩,故雖有期程之分,但前述措施皆

會同時進行,藉由規劃的短、中、長程目標,預期讓家庭功能完善、降低家庭育兒壓力,10年後總生育率突破1.6,每年總出生嬰兒數得以回升為30萬名左右。

少子女化社會對策將政策目標區分為健全家庭兒童照顧體系、改善產假及親 職假政策、育兒家庭之經濟支持、營造友善家庭之職場環境、健全生育保健支持 體系、健全兒童保護體系及改善婚姻機會與提倡子女公共財價值等七項。各項政 策的計畫目標如下:首先,關於健全家庭兒童照顧體系部分,政策目標為減輕父 母照顧兒童的負擔,改善職業婦女工作與家庭的兼容性;改善產假及親職假政 策,目標是照顧職場工作者在生產及育嬰上的時間需求及停職期間的經濟支持。 此外主張應該改善婦女的職場待遇,消極而言,包括減輕婦女在勞動市場中(因 生育及養育子女) 暫時退出的成本;積極而言,則是提高婦女的人力資本與技術 水準,使雇主有更強的誘因聘僱女性勞動者,或提高雇主解雇女性員工的機會成 本(Estevez-Abe, 2007);有關育兒家庭之經濟支持部分,政策目標是分擔家庭生 育養育子女之成本;對於營造友善家庭之職場環境,政策目標為改善職場環境, 增進勞動者兼顧家庭與工作要求;關於健全生育保健支持體系,政策目標是增進 對女性懷孕及生產過程的周全照顧以及協助家庭實現生養子女的願望;有關健全 兒童保護體系,政策目標為保障兒童人權及提升兒童價值;最後,改善婚姻機會 與提倡子女公共財價值部分,目的以減輕高等教育對婚姻與生育的箝制,及提倡 子女公共財價值。

綜合而言,本政策制定的基本看法是,人口政策的基本目標並不在於追求量的成長,而是在於人口生活素質的成長。所謂人口生活素質的成長是指每一個個體都能在自我選擇的環境下自由成長與發展。不過,人口生活素質的確保必須在人口量合理成長的條件下才能獲得確保。最終期望能夠平衡家庭與工作關係,讓女性不至於單獨承受家庭的約束,有助於提昇婦女在就業市場的參與比例。而若要具體實現,則需女性在政策過程中的積極參與,及國家與市民社會共同合作,形成對於緩解人口少子女化趨勢採行策略的共識。

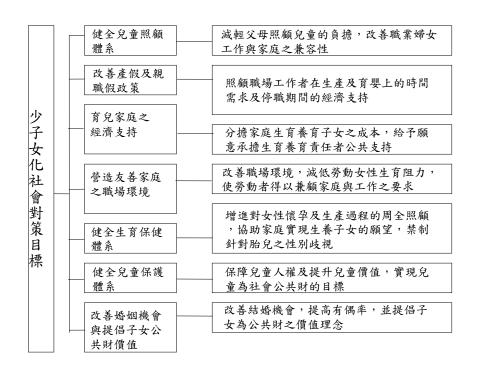


圖 1-1-3-1 少子女化社會對策總目標

貳、高齡社會對策的政策總目標與制定理念

一、高齡社會對策之政策總目標

隨著人類壽命平均延長,人口結構老化已是全球化現象,由於其不可逆轉性,故關注的焦點不在於成因之探究,而是側重在人口老化對社會經濟所造成的衝擊,其中老人扶養造成社會高負擔之預測,更引發政策制定者之重視。人口快速老化對國家的挑戰來自四個顯著的社會人口變遷:一是生命歷程的延長;二是社會人口結構的改變;三是家庭關係與結構的變遷;四是對政府期待與責任的改變 (Bengtson, Norella, & Malcolm, 2005)。

我國近三、四十年來老年人口快速增加,至1993年,老人人口數有149萬, 占總人口7.09%,正式進入老人國。老年人口持續增加,至2006年,老人人口 有228萬餘人,約占總人口的10%。根據行政院經建會2006年的推估(採中推 估值),2026年增為475萬餘人,占20.6%;2051年將有近686萬人,占37.0 %。在高齡社會裡,如何讓每位老人享有健康安全、活力、尊嚴和自主的生活, 是社會關注的課題。 健康與福祉被聯合國認定為老人的兩大迫切與普及的社會議題(Antonucci, Okorodudu, & Akiyama, 2002),而健康根據衛生組織「健康是一種生理、心理及社會全面安適的狀態,而不是沒有生病或障礙」。即使國民在老年期變成身心功能障礙,亦可透過長期照顧制度所提供之服務獲得適切的照顧。除了健康照顧之外,完善的老年所得支持體系將可保障國民之經濟安全;而無障礙居家和生活環境之築構,有利國民在老年期享有安全、安心的生活;除了基本生活的保障外,還需致力於友善老人的環境之型塑,此乃因友善老人的環境不僅讓老人可免受到社會上的年齡歧視或不會因老年而招致到社會排除,還包括支持性和使能(enabling)的環境之建立。至於活力的老年之體現則是立基在確保國民在老年期都能享有極大化的健康、參與和安全的機會,至於高齡社會政策終極的目標則是維持每位老人的尊嚴和自主。而自主性一詞隱含的價值理念係指對老人個別性、自我決定、選擇權、隱私權和對外在環境掌控能力之尊重。各項對策之目標見圖1-1-3-2。

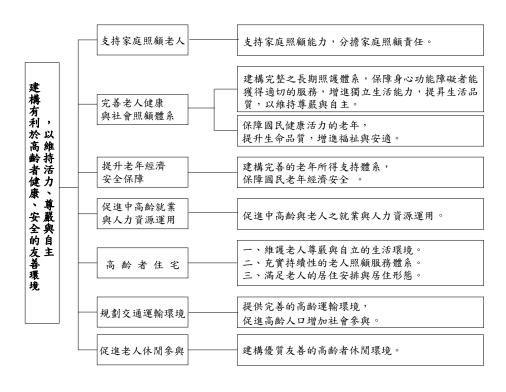


圖 1-1-3-2 高龄社會對策總目標

二、高齡社會對策之制定理念

(一)普及化:以所有的老年國民為對象,不侷限於孤苦無依或低所得之老人,且能兼顧性別、城鄉、族群、文化、職業、經濟、健康條件差異之高齡社會對策。

- (二)高齡社會裡每位老人健康、安全、活力、尊嚴和自主的生活之確保,並不完全依賴個別老人的自我照顧和老年準備(譬如:個人的生活方式或生活態度、私人的所得維持方案),也非全然歸諸於老人家庭的責任,而是社會共同的責任。
- (三)善用科技建構無障礙化的居家環境、通用化的社區環境以及交通運輸 環境,以促進老人的社會參與。
- (四)老人有能力繼續成長和發展,社會有義務創造和維持一個充滿尊重、 信任和支持的氣氛,並提供機會給老人去實現他們的能力、發揮潛能、 貢獻智慧。
- (五)尊重老人選擇的權利和自由,故在健康和社會照顧服務、高齡者住宅型態以及休閒活動類型都朝多元化、多樣化的方向來規劃。
- (六)高齡社會各項對策規劃的服務方案措施之推動,有賴中央政府各部會、 中央政府和地方政府—公私部門之間的夥伴關係協同合作來推動。

參、移民對策的政策總目標與制定理念

臺灣在歷史上是個移民國家。在 1905 年時,臺灣人口約 300 萬,目前約 2,300 萬人,100 年來增加了 7 倍。1949 年至 1955 年間,來自中國大陸的人口大量移入,人口總數從 1945 年的 600 萬,很快的在 1956 年達到 936 萬(陳紹馨, 1979)。到 2007 年 4 月,臺灣人口總數已達 2,288 萬人。8

以往我國的人口政策並不特別鼓勵新移住人口,數十年來移入的人口因而相當有限,總人口數的擴大,主要是依賴較高生育率所產生的「自然增加」,而所謂的「社會增加」人口,亦即外來新移入的人口,則相當有限。不過,與移民政策相關的三個人口相關的現象先後顯現,移民政策的重新調整遂有其必要。第一,從1984年開始,我國的總生育率降低到2.1,進入人口替代不足的局面。少子女化成為社會問題浮上檯面(參看第二章的說明)。藉由人口的適度增加,作為維持社會發展永續性的必要手段,已有社會共識。第二,最近十年間,大陸與外籍配偶快速增加,這類型家庭的子女,也在近幾年佔初生嬰兒頗高的比例,這些人口現象上的顯著變化,成為社會與論與公共政策的焦點。第三,新移入人口以婚姻移民為主要形式,而所謂的「經濟性移民」(專業技術移民或是投資移民)

-

⁸ 內政部,內政統計月報(2007年4月)。

移入的人數相對顯得不足,移入人口的單一化,意謂了在這一波的移民趨勢中, 臺灣社會並未達致移民多重來源化,而使整體社會文化的內容更豐富多樣。

因應上述的全球化趨勢與移住人口的增加模式,在行政院 2006 年 6 月所核定的<中華民國人口政策綱領>(以下簡稱<人口綱領>)中,明白宣示「衡量國內人口、經濟、社會發展所需,訂定適宜之移民政策」作為該綱領的基本理念之一。在政策規劃方面,<人口綱領>列出計有三項的「政策內涵」直接與移入人口相關:

- 1.規劃經濟性及專業人才之移入,以配合國內經濟、教育、科技及文化發展 需要,開發新人力資源,並開創多元文化新社會。
- 2.強化協助移入人口融入本地社會機制,提升移入人口對國家社會之貢獻。
- 3.落實移入人口照顧輔導及工作權保障,協助其語言訓練及生活適應。

<人口綱領>對於移民的關注,可以視為是一項顯著的政策轉型,正式的將移住人口作為施政的重要目標。同時,對於移民的社會適應與工作權的保護,在政策上亦採取積極的態度。多元包容的精神,是<人口綱領>的基本哲學,也應作為我國移民政策規劃與執行的指導原則。這些政策立場較之 1992 年版的<人口綱領>所抱持的「移出從寬、移入從嚴」的立場(謝立功 & 邱丞熚, 2005),呈現了相當顯著的進步。移入從嚴的政策基調,限制了移入人口的數量。在移入者有限的情況下,政策因應上也因而並不特別重視移民協助的相關事務。

現有移民政策的設計,重心放在「入籍歸化」的過程條件設計,假設經濟移民與非經濟移民的最終目的在取得國民身分證,並歸化成我國國民。在考量現階段的移民趨勢,特別是婚姻移民佔絕大多數,而經濟移民有限,且入籍常不是這個群體的最終目標,因此以入籍為主軸的移民措施不能完全符合現況的需求。因而,現階段的移民政策應有兩個目標,一是顯著的增加經濟移民人數,二是協助外來長住者在居留期間獲得優質生活所需的便利與權利。採取「權利充足的長期居留」的基本精神來設計相關的移民制度,以滿足他/她們在臺灣生活適應過程的方便與需求,能夠讓新移入人口順順利利的在地生活,積極的對臺灣做出貢獻。

我國政策雖然朝向鼓勵經濟移民的方向調整,但目前許多非經濟性移民,主要來自大陸與東南亞,政府亦須在擬定移民政策時,除考量補充人口之外,亦須針對移入的數量、在臺生活的實際情形(如異常情形、虛偽婚姻、結(離)婚件數、婚姻穩定性等因素)加以考慮,同時,政府在政策上應有謹慎的施為,參考

世界其他國家對於移民採取更為明確的條件要求,避免移民成為政府或社會的負擔。

在這個基本精神之下,移民政策之設計可以依循四個基本原則:

- 1.謹慎開放—審慎的開放居留移民的資格,合理的審核入籍移民的身分與動機。
- 2.多重來源—新移民的來源不限於婚姻移民,對於臺灣社會的多元化發展,專業、技術、投資、甚至是短期勞動移民均具有不可忽視的功能與貢獻。
- 3.社會投資—增強弱勢的新移民的人力與社會資本,協助其社會經濟生活的 適應過程。
- 4.多元互重—臺灣社會成員應有準備,體驗臺灣族群的更進一步的多元化, 尊重不同文化的移民及其子女。

整體而言,我國的移民政策的大願景,可以用「安全」、「多元」、「人權」三個層面來呈現。在兼顧國家安全、促進移民的多方來源、尊重移民的社會經濟權的理想下,在地人民與新進移民互重共生,為數百年來作為一個移民社會的臺灣之整體發展,根植下更深厚、更多樣化的人口基石。

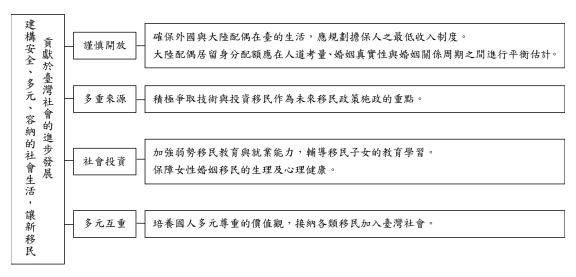


圖 1-1-3-3 移民政策總目標

第二章 我國人口變遷趨勢

第一節 少子女化

壹、我國少子女化的現況與變遷趨勢

一、生育水準下滑

有關少子女化的社會趨勢,最客觀的衡量指標,當是人口統計中的總生育率之變化。我國的總生育率自 1950 年後,即呈現一路下降的趨勢。從 1984 年起,總生育率下跌到不及 2.1 的替代水準,警示未來人口將會衰退的訊息。1986 年到 1997 年之間,總生育率平均維持在 1.75 左右。但從 1998 年起,總生育率又繼續明顯下降,到 2003 年總生育率僅為 1.23,使得我國成為世界上所謂「超低生育率」的地區。2004 年與 2005 年,總生育率更進一步下跌到不及 1.2 的情景。

另項生育指標「粗出生率」⁹以及嬰兒出生數的統計則指出:1950年,我國的粗出生率高達千分之43.3,當時的嬰兒出生數為323,643人。爾後,粗出生率開始減少,1970年的粗出生率為千分之27.2,約為1951年的二分之一強。2003年,粗出生率僅剩千分之10.1,2004年起粗出生率跌破千分之10(為千分之9.6),2006年的粗出生更下滑至千分之9.0。至於「嬰兒出生數量」,也是下滑趨勢,出生數量從1980年後開始遞減,到2006年時,我國的出生嬰兒數量僅剩205,720人,約占1960年出生數的二分之一。

二、嬰兒出生性比的變化

在生育水準逐年下降趨勢中,加上生殖醫療科技的進步,傳統傳宗接代重男輕女的觀念,進一步促發胎兒性別選擇的動機,導致我國出生嬰兒之性比亦逐年變化。從出生嬰兒的性別統計指出,自 1988 年開始,男嬰的比例超過 52%,女嬰的比例則低於 48%。出生性比的統計,在 1950 年為 104.2,爾後雖略有增減,但多為上升趨勢,出生性比從 1959 年的 105。到 1991 年增加為 109.4,2003 年的出生性比則為 110.2。如果依據嬰兒的胎次別來看,在 2001-2005 年期間,每年第三胎嬰兒出生性比都高達 120 以上,第四胎嬰兒出生性比則更提高至 135 至 140 之間。

⁹「粗出生率」容易受年齡組成影響而有偏差,故非良好的生育指標。但是,為詳細了解台灣生育水準之轉變,本研究一併納入討論。

表 1-2-1-1 我國歷年出生嬰兒統計

	嬰兒出生數(人)	出生率(‰)	總生育率 (‰)
1950	323,643	43.3	6,030
1960	419,442	39.6	5,750
1970	394,015	27.2	4,000
1980	413,177	23.4	2,515
1990	337,042	16.6	1,810
2000	307,200	13.8	1,680
2001	257,866	11.7	1,400
2002	246,758	11.0	1,340
2003	227,447	10.1	1,235
2004	217,685	9.6	1,180
2005	206,465	9.1	1,115
2006	205,720	9.0	1,115

資料來源:內政部戶政司;註:按發生日期統計

三、婚姻與生育步調的變化

我國的生育規範極為強調婚姻內生育的正當性,所以一般人的生命歷程安排,多為先結婚再生育,即使未婚懷孕的情況,也會趕緊舉辦婚禮、婚姻登記或尋求其他解決途徑,很少在非婚姻關係的情況下,由女性自行生育者。因此,結婚率以及有偶人口結構的變化對生育率的影響頗為重要,年輕人口的有偶比例提高,則有機會生育者之比例將會較高,影響生育水準的提高。此外,延遲生育對生育水準也有影響,因此初婚平均年齡和生育平均年齡之變化等結婚和生育步調若加快,也會有助於提高生育率。

(一)有偶人口比例的下降

我國由於結婚年齡延後、結婚率降低,及離婚率的增加,因此有偶人口佔所有人口的比例,歷年來不斷地減低,觀察 1970 至 2005 年,女性年齡別的有偶人口比例,例如 20-24 歲年齡層,有偶的比例在 1970 年為百分之 50.3,在 2005 年,有偶的比例降至百分之 8.8,同期間,25-29 歲的有偶比例,則從百分之 88.1 減為 35.5。

(二) 結婚生育年齡的延後

初婚年齡的變化,過去三十年來男女皆處上升趨勢,以男性為例,1975-1982年之間,初婚平均年齡已接近28歲;1983-1989年間,則趨近29歲;1990年超過29歲,1995年超越30歲,2002年與2003年更超過31歲。女性初婚平均年齡的變化,

在1975-1980年間,皆未超過24歲;1981-1985年間,接近25歲;1986-1990,趨近26歲。1991年開始,女性初婚年齡變化劇烈,1993-1994年超過27歲,1995-1997年初婚平均年齡更超越28歲,1998-2005年期間女性初婚平均年齡則徘徊於26歲與27歲之間。至於男女性的初婚年齡差距,在1975年時為4.2歲,2005年兩性初婚年齡差距縮減為3.2歲。

至於女性生育第一胎的平均年齡以及生育平均年齡,兩項指標皆指出生育年齡延後的趨勢。以女性生育平均年齡為例,1975年為25.4歲,1980年為25.4歲,1985年為26.1歲,1990年為27.0歲,1995年為27.7歲,2000年為28.2歲,2005年則是28.8歲。另外,女性生育第一胎的平均年齡與生育平均年齡的差距,有逐年縮小的情形,2005年,兩者僅差1.1歲,透露出大部分的生育者都以第一胎居多的現象,而使得生育第一胎平均年齡與所有胎次者之平均生育年齡相當相近。

(三)婚姻與教育程度的關係

對於兩性的晚婚或未婚率的變化,楊靜利、李大正與陳寬政(2004)的研究發現,教育程度對未婚率的影響會因性別差異而不同;教育程度越高的女性,未婚的比例就越高,男性則相反。換句話說,30歲以前兩性未婚的比例與教育程度成正比,證實高等教育投資使得國人結婚年齡普遍延後,但是,30歲之後,教育程度越高的男性,未婚的比例越低,男性到了 35 歲之後,教育程度越低者,未婚的比例越高。女性結婚和教育水準的關係,則呈現與男性相反的情形,30 歲以上大學程度的女性未婚的比例,從 1990 年的 23.87%,提高為 2000 年 36.81%,碩博士女性未婚的比例,則從 1990年的 33.36%,提高為 2000 年的 40.12%;40歲以上碩博士女性未婚的比例,更由 1990年的 9.42%,提高為 2000 年的 16.24%。

(四)離婚急遽增加的趨勢

相對於結婚率的逐年下降,離婚率則是逐年攀升,從粗離婚率來看,1970年時僅為千分之0.37,1980年為千分之0.77,1990年升為千分之1.40,2000年大幅增加為千分之2.40,2005年國人的粗離婚率已達千分之2.76。2005年的離婚水準,實際上已經普遍高於歐洲各工業先進國家的離婚水準。

無論從台灣人口的婚姻水準或生育步調,目前的情況和發展趨勢都不利於生育水準的提高。

貳、造成我國少子女化的原因

少子女化幾乎與低生育率畫上等號,生育行為的改變和工業化和現代化的社會經濟變遷有關,而 1960 年代以來在後工業化社會所興起的「二度人口轉型」概念與解釋,則有助於理解晚近的變化。

一、工業化過程生育轉型的原因

針對工業化及現代化過程生育率降低的原因,Bulatao(2001)整理各種理論觀點及研究結果,總結出八項對於生育力轉型原因的主要解釋。

- (一)死亡率下跌引發的人口均衡反應:出生率及死亡率的長期下跌,令人臆測 兩者之間可能的均衡關係。連結死亡率下跌和出生率之間的特殊機轉是複雜的,並不必然包含夫妻直接地計算平衡的問題,雖然他們的行動可能產 生均衡的後果。
- (二)經濟發展過程導致子女對家庭經濟貢獻的減低以及養育成本的提高:子女如果不能從小就工作,對家庭的貢獻就減少,教育延長更增加對子女的投資,並減低對老年父母的奉養承諾。社會經濟發展過程中,子女對家庭經濟貢獻減低,造成多數父母不願多生。子女養育及教育成本更隨著社會經濟發展而提高。雖然養育成本增加和所得增加之間的比例關係仍不清楚,但是加上子女貢獻減低,生育子女的經濟動機減弱不少。
- (三)養育子女的機會成本增加,限制父母的社會活動,尤其影響母親的工作, 放棄就業的機會成本隨母親教育程度而提高,也是一種家庭成本。
- (四)家庭轉型的影響,講究威權多代同住的家庭,轉型為注重個人需要的核心小家庭:家庭轉型以及附帶的價值觀改變,本身就促進少生子女的偏好。家庭中的兩性關係也在改變,影響夫妻的共同偏好,也影響女性實現偏好的能力。
- (五)支持生育的傳統文化及宗教信仰的式微,增權個人的選擇:支撐高生育率的傳統社會規範及宗教信仰,在現代化的過程中,逐漸喪失力量,社會控制弱化,讓渡給個人的選擇,個人選擇通常偏好小家庭。
- (六)有效避孕方法的方便普及:有更好的避孕方法,墮胎盛行率增加,避孕或 墮胎在使用上的道德束縛減輕,使控制生育更容易。

- (七)結婚時機延後:婚姻內的生育率可因上述的原因減低,結婚年齡延後也對整體生育率的降低助把力量。結婚年齡延後雖然不像有偶生育率降低那般 地一致普遍,但其影響也不可忽視。
- (八)資訊科技發達訊息擴散效率的改進,助長觀念與知識的傳播:雖然訊息傳播並非生育率降低的實質原因,不具獨立的解釋力,然而,上述七點的訊息透過有效率的傳播媒體散播,也提供了個人或夫妻吾道不孤的相互影響機會,展現生育率變遷過程的特別動態。

二、二度人口轉型的現象與解釋

從1960年代以來,許多發展較先進國家經歷的人口趨勢,儼然伴隨有成套的一組人口現象,包括:同居(cohabitation)、單親(sole parent)、非婚生育(extramarital birth)、及低生育率 (low fertility);與上述現象並行的,還有結婚率下降,以及傳統性禁制規範的鬆綁。以西北歐國家低生育率社會為背景所發展的「第二度人口轉型」(Second Demographic Transition)概念(Van.de.Kaa & Lesthaeghe, 1986),則企圖捕捉生育率低於人口替代水準的現象本質。強調後工業化社會,因為經濟的繁榮成就,對於物質的需要與焦慮已得到滿足,一旦經濟生活安全無虞,人們就得以從循規蹈矩的傳統行為模式中得到解放,也提供了個人自我實現的自由,以及對他人異端的容忍。和這個社會趨勢同時的變遷,還包括進一步的經濟成長與教育提高所帶來智識的解放以及觀念傳播的迅速方便等,特別是反映在婦女地位的改變上。

婦女地位的改變是二度人口轉型的重要關鍵因素,特別是高等教育普及與女性勞動參與率升高,女性容易跳脫傳統角色、重視自我,外出工作,不再需要仰賴男性的生計支持。然而,傳統的性別角色分工仍然駕馭著多數人,若在家庭中男性未分擔家務,或政府未提供輔助措施,職業婦女將落入雙重負擔的困境,工作與家庭之間的兩難,導致壓制生育的困境,如 Grubb 與 Lazerson(1982)認為「當工作壓力與子女利益相衝突時,子女往往是被犧牲的一方」。許多個體層次的研究顯示婦女勞動參與對生育行為的負向影響(Anker, 1978; Collver, 1968; Galloway, Hammel, & Lee, 1994; Gertler & Molyneaux, 1994; Stycos & Weller, 1967; Ware, 1976; 于若蓉 & 朱敬一, 1988)。除非工作與家庭之間的衝突得以抒解,婦女勞動參與對生育的壓制作用將難以解除。

除了婦女勞動參與引發的工作與家庭兩難壓力,當經濟成長減緩之後,失業率上 升以及實質所得未明顯成長,許多家庭感受到經濟風險的增高,而子女養教成本上 漲,亦是導致少子女化現象的主要原因。

三、國人對於生育的態度

低生育率的原因,也可從國人對於家庭和生育的態度的改變來增加瞭解。

- (一)理想子女數之轉變:根據歷年「台灣地區婦女生育態度與行為調查」之結果,發現平均希望生育子女數和活產數皆逐年下降¹⁰,如 1980 年 22-39 歲者平均希望生育子女數為 2.8 個,至 2002 年降低為 2.0 個;1980 年,相同年齡者平均活產數在 1980 年為 2.8 人,到 2002 年則下降為 1.9 人。雖然 22-39 歲實際或希望生育子女數的平均值,都維持在替代水準附近,但是,希望生育「0或1個」子女者之百分比卻明顯增加。以 22-39 歲為例,1998 年調查結果顯示希望生育「0或1個」子女者只占該年齡群的 7%,在 2002 年卻提高到 20%,其中,不想生育任何子女的比例為 5.7%,這樣的結果 反應出年輕世代生育態度之轉變,並可能造成未來生育率持續下降(謝愛龄, 2004)。
- (二)對婚姻與生育價值的轉變:若由行政院衛生署國民健康局(2006b)「國人對婚姻與生育態度電話調查」來看,20-39歲未婚民眾不願意結婚的主要原因,以「經濟條件不佳」為主,其次則是「享受單身生活」;20-39歲對於婚姻與生育的態度,多數的民眾皆認為「有孩子可以增進夫妻感情」、「有孩子的家才算完整」,但是,大部分的民眾也認為「有孩子會很不自由」。根據行政院衛生署國民健康局歷年「台灣地區婦女生育態度與行為調查」資料分析結果,顯示國人對於養育子女的價值觀已從過去的「養兒防老」轉變為今日的「重視個人的自由與享樂」;對於養育子女的機會成本,也由過去的「多一雙筷子」轉變成現今的「養育子女的教育成本過高」。
- (三)民眾生育卻步的原因:根據行政院衛生署國民健康局(2006b)「國人對婚姻與生育態度電話調查」指出,已婚且生育一名以上子女的民眾,表示不願意再生育的原因,以「個人經濟不足以負擔生養小孩」為主。葉郁菁(2006)」的研究指出:大眾仍有生育意願和意向,只是受限於托育、照顧服務和對家庭友善的工作環境之不足,造成不敢生育小孩;她的研究也指出:政府可以提供賦稅減免、人工受孕納入健保給付、考量政府財政給予津貼、友善家庭的工作環境、兒童的照顧與津貼、偏遠地區兒童課後照顧、提昇托育品質與提供非典型工作家庭臨時托育服務等措施,來提高大眾的生育意願。此外,行政院衛生署國民健康局於 2004 年亦規劃辦理「國人對婚姻與生育態度電話訪問調查」,調查結果顯示,在對子女的態度方面,大多數人仍然肯定子女的價值,也同意擁有子女可以增進夫妻的感情或有子女

¹⁰ 資料來自:行政院衛生署國民健康局 1980 及 1998 台灣地區第五及第八次「家庭與生育力調查」; 行政院衛生署國民健康局(2002)「臺灣國民健康促進知識、態度與行為調查」。

¹¹ 內政部兒童局委託案:「從兒童照顧政策探討提昇出生率之研究」。

的家才能算是完整,超過八成民眾(85.8%)之理想子女數也在2名以上。 至於育有一名子女之20-39歲已婚民眾,他們不想再生育之主要原因為「經濟不足以負擔生小孩」(莊義利,林宇旋,洪百薰,&許勝,2005)。

由此可知,儘管女性心目中的理想子女數略有減少,但是,當代年輕男女並非無意願生小孩,然而生養育子女負擔過重,的確影響大眾對於生育有所卻步。(王宏仁 et al., 2004; 李光廷, 2005)

參、少子女化對經濟與社會的影響

由於大眾對家庭及子女的價值發生轉變,加上教育普及與婦女就業機會增加,促成低生育水準與少子女化。假若我們不採取任何措施,這些轉變將對社會造成哪些的影響?我們可將影響分為人口結構、社會與經濟三個部分,茲敘述如下:

一、少子女化對於人口結構的影響

首先,少子女化衝擊人口結構,如出生嬰兒數減少、老年人口比例上升及青壯年 負擔加大等。根據行政院經濟建設委員會(2006)的推估,若以 2006 年當年出生嬰兒數 約 20.2 萬名為出發點,將來,2026 年時,人口高推計(假設總生育率為 1.6)之出生 嬰兒數為 22 萬名,中推計(假設總生育率為 1.1)則為 15 萬名,低推計下(假設總 生育率為 0.8)之出生嬰兒數僅剩 11 萬名;至 2051 年時,高推計之出生嬰兒數為 17 萬名,中推計則為 9 萬名,低推計之出生嬰兒數只有 5 萬名,顯見未來,縱使生育率 上升,每年出生的嬰兒數量仍為下滑趨勢。再由人口零成長的發生時間來看,高推計 預測為 2027 年,中推計則是 2018 年,低推計為 2014 年,和未來嬰兒出生數之預測 相似,我國日後的總人口數將為遞減趨勢。

由於出生率降低及國民平均壽命延長,台灣地區 65 歲以上老年人口數量及比例已顯著增加,如 1949 年老年人口僅 1846,22 人,只占總人口 2.50%;1993 年,老年人口的數量已超過總人口數量 7%以上,我國也正式邁入人口老化國家。2005 年,老年人口數量更高達 2216,804 人,占總人口數 9.74%。老年人口比例升高,也代表青壯年人口比例降低。根據行政院經濟建設委員會(2006)的中推計,我國 15 歲以下人口的比例將由 2006 年的 18%下降 2016 年之 13%,甚至 2051 年之 8%;相對之下,65 歲以上老年人口的比例將由 2006 年之 10%升至 2016 年之 13%及至 2051 年之 37%,可見少子女化將使得國內老年人口比例升高。再以青壯人口與老年人口之扶養比觀察,2006 年,青壯人口(15-64 歲之人口)與老人人口(65 歲以上之人口)之比為 7.2:1,相當於 7.2 名工作人口扶養一名老人,但是,2016 年時,比例變為 3.3:1,2051 年,青壯者與退休者的比例為 1.5:1,可以預見未來青壯人口的負擔將會非常沉重。

再以人口老化速度來看,日本及西歐國家 65 歲以上人口占總人口比率已超過 15 %以上,雖然我國老年人口比率遠低於其他國家,但根據行政院經濟建設委員會(2006)人口的中推計,未來 20 年我國人口老化速度將加快,比較世界各國老年人口占總人口 7%至 15%的時間,法國須時 131 年、瑞典 88 年、美國 66 年、英國 51 年、德國 44 年、日本 26 年,而我國則為 26 年,顯示我國人口老化速度非常快。

由上可知,台灣人口轉型的起步,雖較西方國家晚,但人口老化速度卻迎頭趕上, 甚至大幅領先。少子女化使得家庭子女數量逐年減少,日後家庭之成員將不易承擔老 年人的照顧及扶養,屆時勢必依賴政府建立完善的社會安全體系來維持,但是,未來 的青壯工作人口又因少子女化而減少,令人憂心能否維持社會安全體系。

二、少子女化對於社會層面的影響

胡夢鯨(2006)認為,少子女化將造成教育人力失衡,教師失業與教室閒置等問題, 少子女化對於社會層面的影響,主要是生育率降低使得學生來源減少,造成國小教師 的供給量與需求量的落差。

徐聖堯與楊靜利(2004)曾以現有的師資培育人數為基礎,設定求職教師退出競逐市場的步調,以推計每年國小教師的供給量;至於教師的需求量,假設三種條件:固定教師人數、固定師生比為18.4:1及師生比下降至15.4:1之後維持固定,設算教師的需求量。接著,利用教師年資的分布狀況,設定退休申請率與核可率,估算每年的職位空缺。他們的研究發現,未來(2003~2013年)國小師資的供應與需求之間,存在大幅度落差,亦即教師的供給量高於需求量。主要原因為師院招生人數成長與師資培育機構開放使得合格教師的人數不斷增加,另一方面,出生數下滑使得入學人數減少,促成對於師資需求量之減少,最終成為只有少數合格教師能夠順利找到教職工作。同時,在某些時點上,如2005年、2007~2009年之間,不僅無法提供足夠職缺給求職者,甚至,必須加速教師的退休或離職速度,才能夠取得適量的教師人數。此外,雖然我國的師生比仍有下降的空間,但是,和國外相比,其實並不算太高,即使有機會進一步調降師生比,儘管可以提高教育品質,卻會造成教育成本上升、加重財務負擔。

三、少子女化對於經濟層面的影響

有關少子女化對經濟層面之影響,主要是出生數下降,使得勞動人口減少,危及勞動力供給和社會安全制度的運作。其中最大的影響在於人口老化後,由於勞動力老 化與青壯勞動力人口比例下降而導致低生產力的問題,長期影響經濟的創新與國家的 競爭力。人口與勞動力老化將導致創造力與機動力衰退,生產力降低,不利於經濟成 長。其次,人口老化所導致的資本積累減緩對經濟持續成長也有不利的影響。老年人儲蓄率較年輕人低,人口老化影響整體經濟儲蓄率,減緩資本累積(李少民,陳寬政,&涂肇慶,1990)。由於雇主較無意願雇用年紀較高者,工作型態、就業條件也促使老人寧願選擇閒暇而非繼續工作。另外,年紀大的人工作與對於新技術的接受吸收能力不如以往也是生產力下降的因素。即使透過生理、心理的強化措施,補救措施效果有限,甚至是事倍功半。因此即使是延長退休年龄,生產力仍會下降。開發較適合老人可進行的工作種類,及快速勞動資本轉化可抵消勞動力下降的趨勢,但整體而言,無論何種方式都不足以抵銷勞動力的老化(Shirbekk,2005)。

依據行政院內政部委託財團法人台灣智庫(2004)的「人口組成變遷與未來人口政策方向」之推估,至2026年時,台灣的勞動力將低於2004年的水準,倘若在未來20年之間,假設台灣的勞動參與率和就業者之附加價值生產力都沒有提升,那麼,台灣每人國內生產毛額(GDP)將比2003年還要低。同時,若考量人口結構變化對總體經濟的影響,財團法人台灣智庫(2004)的研究指出,若台灣的育齡婦女總生育率在2021年時降為0.9,假設2026年台灣的勞動參與率、失業率和每就業產出都與2003年相同,那麼該年平均每人的GDP將降為12,600美元,比2003年減少0.69%、平均每人GDP年增率更降為-0.03%,少子女化將不利於台灣的總體經濟發展。

四、少子女化與生態環境的關係

我國在二十世紀所經歷的人口轉型,人口從 320 萬成長逼近 2300 萬人,就台灣 36,000 平方公里的國土面積來說,每平方公里的人口密度從 1905 年的 89 人遽增為 630 人,若單論人口對土地的壓力,就增加了七倍之多。隨著人口增加,工業化經濟發展的過程,土地超限利用、資源過度擷取,造成相當程度的環境破壞以及生態失衡的危機。某種觀觀點認為,由於台灣地小人稠且自然資源不足,生態環境不容繼續破壞,少子女化正是休養生息,減緩人地競爭,回復人口與生態平衡的契機,因而反對鼓勵生育再度造成人口成長,破壞這樣的契機。

雖然環境生態的破壞不能單單咎責於人口成長,更重大的因素還包括:土地利用的方式、能源開發、生產及交通科技的廢氣物排放、生活及消費型態等。然而人們也很容易用簡單化約的方式,推論所有的一切人類活動都是為了滿足人的需求,因而將生態環境的破壞歸罪於人口成長因素。

人口數量或密度和環境的關係,依照提高人的生活福祉為追求目標,就成為適度 人口(optimum population)的概念,自十八世紀以來就有人提出。然而,其操作化有無 法克服的難題,適度人口不僅指生產的問題,也考慮軍事力量、生活水準、就業率等, 甚至將指標可擴大至社會福利、健康、壽命、資源保存、甚至文化及精神層次的因素。 就一個國家來說,適度人口的確具有政治的含意,不過很難決定多少人口才是最適人口。加上經濟和社會都處於動態的特性,靜態的適度人口規模不易計算,亦即並不存在一個絕對的、精確的適度人口。

根據行政院國家永續會估計,我國生態足跡由 1994 年每人 4.74 公頃,增加至 2003 年的每人 5.14 公頃,若以每人 2.0 公頃的生態標竿檢視,每人的生態赤字達 3.14 公頃,換言之,如果以目前的生活形態與消費模式生活的話,還需 30-32 個台灣才夠國人使用。

不論如何,少子女化的程度,已經促使我國已經進入人口衰退的前途,在未來十年或二十年,必然會經歷人口數量的衰減,人口增加的壓力可望紓緩。而且未來除非總生育率回升到 2.1 以上,人口就不可能回復自然成長。在人口衰減的過程中,如果生育率繼續保持目前的 1.12 甚或繼續降低,巨幅的衰減,人口會有極度嚴重的老化,老年人口將高達 40%左右;如果生育率略微回升至 1.6,人口數量依然逐漸衰減,但人也老化程度可望維持在老年人口佔 30%左右。

第二節 人口老化

壹、我國人口老化的變遷趨勢

人口快速老化是世界各國人口結構變遷普遍的現象。聯合國統計顯示 1991 年全球老人(65歲以上)有 3億 3 千 2 百萬人,到了 2000 年增加到 4億 2 千 6 百萬人,十年間增加了將近 1億人,其中七成是來自發展中國家。這種現象預告了地球人口銀灰化的快速來臨(Galambos & Rosen, 1999)。雖然人口老化是全球普遍的現象,但各國之老化速度各有差異。日本的老人人口比從 1970 年的 7%爬升到 1996 年的 14%,期間只有 26 年。相對於法國的 115 年(1865-1980),瑞典的 85 年(1890-1975),美國的 69 年(1944-2013),英國的 45 年(1930-1975)(Kinsella & Velkoff, 2001),日本人口老化速度居全球之冠。而我國的情形也與日本類似,老年人口比從 1993 年的7%,預估到 2017 年將爬升到 13.67%(行政院經濟建設委員會, 2006),期間也只有 24年。我國的人口老化較歐美各國快速,對於社會經濟的衝擊也較嚴重,也意涵著台灣為高齡社會作準備的時間超短。

由表 1-2-2-1 可知,我國老化人口的比率,在 1956 年時只有 2.5%,到了 1970 年占 2.8%,1975 年占 3.1%,1980 年占 4.1%,1990 年占 6.1%,2000 年占 8.5%(行政院主計處,2001)。到了 1993 年,老人人口數有 149 萬,占總人口的 7.09%,正式進入老人國之林,2006 年老人人口數有 228 萬 7 千多人,占全國總人口數之比率提高到 10%;在老人人口數中男性占 49.4%女性占 50.6%。

普查年	65-69 歲	70-74 歲	75-79 歲	80 歲以上	65 歲以上	75 歲以上占全部老人之比率
民國前七年	1.4	0.8	0.3	0.2	2.7	19.6
民國四年	1.4	0.8	0.4	0.2	2.8	23.1
民國十四年	1.3	0.8	0.5	0.2	2.9	24.6
民國二十四年	1.2	0.7	0.4	0.2	2.5	24.3
民國四十五年	1.1	0.8	0.4	0.2	2.5	24.0
民國五十五年	1.2	0.7	1.4	0.3	2.6	26.9
民國五十九年	1.3	0.8	0.4	0.3	2.8	25.0
民國六十四年	1.4	0.9	0.5	0.3	3.1	25.8
民國六十九年	2.1	1.0	0.6	0.4	4.1	24.4
民國七十九年	2.7	1.7	1.1	0.6	6.1	28.4
民國八十九年	2.9	2.6	1.7	1.3	8.5	35.0

資料來源:

1.行政院主計處(1991),七十九年台閩地區戶口及住宅普查報告,頁 391(民國前七年至七十九年)。 2.行政院主計處(2001),八十九年台閩地區戶口及住宅普查報告,頁 189(民國八十九年)

未來人口老化將加速進行著,而這樣的現象會因二次世界大戰後,嬰兒潮人口進入老年期起,老人人口將更加急速增加,從 2011 年 246.9 萬人 (10.7%),增加到 2051 年的 686 萬人 (36.97%)。也就是說,到了 2026 年,我國人口中將有五分之一是老人;又到了 2051 年,每 3 位國民中就有一位是 65 歲以上的老人 (見表 1-2-2-2)。誠如 Galambos and Rosen(1999)所言最近人口老化速度快的國家,主因都是嬰兒潮世代 (日本人稱團塊世代)人口即將於 2013 年進入老年,以及生育率的下降。日本如此(Usui & Palley, 1997),義大利、我國的情形也不例外。對照圖 1-2-2-1 各國出生率與老人人口比率,顯示世界各國出生率越低的國家往往人口老化速度也越快。一旦婦女生育率降到人口替代水準的 2.1 人時,人口老化速度加快。依聯合國的資料顯示,到 2025年只有孟加拉、巴基斯坦、奈及利亞等國的婦女生育率高於人口替代水準。而在 1975年時,只有 19 個國家的婦女生育率低於人口替代水準(Kalache, Barreto, M., & Keller, 2005)。

表 1-2-2-2 台灣未來三階段人口年齡結構

年份	1981	年	1991	年	2006	年	2011	年	2026	年	2051	年
年齢	人口數 (千人)	百分比	人口數 (千人)	百分比	人口數 (千人)	百分比	人口數 (千人)	-	人口數 (千人)	百分比	人口數 (千人)	百分比
65 歲以上	798	4.4	1,336	6.5	2,264	9.94	2,469	10.71	4,747	20.62	6,862	36.97
0~14 歲	5,731	31.6	5,406	26.3	4,140	18.18	3,518	15.26	2,593	11.26	1,452	7.82
15~64 歲	11,607	64	13,814	67.2	16,366	71.88	17,070	74.03	15,682	68.12	10,247	55.21

資料來源:行政院經濟建設委員會(2006),中華民國台灣地區民國 95 年至 140 年人口推計,頁 16。



2006年人口老化國家比較



圖 1-2-2- 1 各國出生率與老年人口比率對照圖

資料來源: U.S. Population Reference Bureau, 2006 World Population Data Sheet

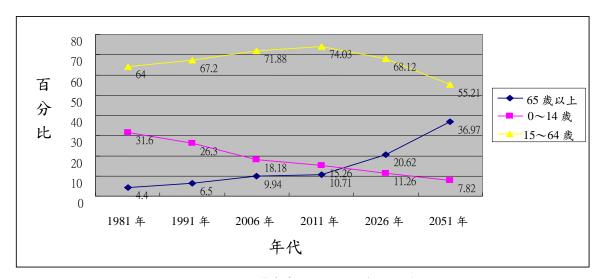


圖 1-2-2-2 台灣未來三階段人口年齡結構圖

資料來源:行政院經濟建設委員會(2006),中華民國台灣地區民國 95 年至 140 年人口推計,頁 16。

依經建會(2006)的推估,約在2017年時,我國的老人與15歲以下幼年人口同為320萬,此後,老年人口數將超過幼年人口數(見圖1-2-2-2),老年人口扶養比也跟者上升,從2006年的13.83%,上升到2021年的23.31%。亦即,從2006年每7.7個青壯人口扶養一個老人,到2021年每4.28個青壯人口養一個老人。如果情況不變,

到了 2051 年時,已經是每 1.49 個青壯人口要養一個老人了(見表 1-2-2-3)。由此可知,國民扶養老人的負擔將非常沈重。

表 1-2-2-3 台灣未來人口結構-中推估

	年)	底人口數(千	人)	年五	底人口結構	(%)	扶着	養比
年份	① 15-64 歲 6	65 歲以上	0-14 歲	15-64 歲	65 歲以上	幼年 人口 ①/②*100	高齢 人口 ③/②*100	
2006	4,140	16,366	2,264	18.18	71.88	9.94	25.29	13.83
2007	4,020	16,499	2,316	17.60	72.25	10.14	24.36	14.04
2008	3,893	16,635	2,368	17.00	72.65	10.34	23.40	14.23
2009	3,770	16,771	2,414	16.42	73.06	10.52	22.48	14.39
2010	3,644	16,929	2,435	15.84	73.58	10.58	21.53	14.39
2011	3,518	17,070	2,469	15.26	74.03	10.71	20.61	14.46
2016	3,021	17,172	3,017	13.02	73.98	13.00	17.59	17.57
2021	2,792	16,554	3,859	12.03	71.34	16.63	16.87	23.31
2026	2,593	15,682	4,747	11.26	68.12	20.62	16.54	30.27
2031	2,354	14,684	5,562	10.42	64.97	24.61	16.03	37.88
2041	1,815	12,663	6,490	8.66	60.39	30.95	14.34	51.25
2051	1,452	10,247	6,862	7.82	55.21	36.97	14.17	66.97

資料來源:行政院經濟建設委員會(2006),中華民國台灣地區民國 95 年至 140 年人口推計,頁 16。

人口老化的重要原因除了壽命的延長外,就是人口增加率趨緩。這與死亡率和出生率均低的狀態有關。從表 1-2-2-4 可知,世界各國老人人口比率較高的國家,如義大利、瑞典,人口自然增加率低,其生育率也低,當一個國家生育率持續低於人口替換水準,將導致人口負成長現象,而幼年人口減少,促使老人人口比率相對上升,增加人口老化之嚴重性。

表 1-2-2-4 老人人口比率與總生育率之國際比較

国分	京或地區	65 歲以上人口 占總人口比率	人口數	自然增加率	總生育率	出生預期語	壽命 (歲)
四月	人以地區	(%)	(百萬)	(%)	(人)	男	女
義	大 利	19	59	0	1.3	78	83
日	本	20	127.8	0	1.3	79	86
瑞	典	17	9.1	0.1	1.8	78	83
英	國	16	60.5	0.2	1.8	76	81
法	國	16	61.2	0.4	1.9	77	84
美	國	12	299.1	0.6	2	75	80
香	港	11	6.8	0.2	0.9	78	85
台	灣	10	22.9	0.14	1.12	74.6	80.8
南	韓	10	48.5	0.4	1.1	74	81
新	加坡	8	4.5	0.6	1.2	78	82

資料來源:U.S. Population Reference Bureau, 2006 World Population Data Sheet。

貳、我國老人的圖像

一、2005年的老人狀況

(一)老人的人口學屬性

依據老人狀況調查報告(2006),目前台灣老人的狀況如后:

- 1.教育程度:老人(65歲以上之國民)之教育程度,以小學者最多占43.40%, 其次為不識字者占30.45%,再次為國(初)中者占9.51%。又以性別區分,男 性教育程度以小學(含自修及私塾)占最高;女性則以不識字的比率為最高, 占46.37%。由表1-2-2-5可知,男性的教育程度遠高於女性。
- 2.婚姻狀況:老人之婚姻狀況,以有配偶或同居者最多占57.53%,其次為喪偶者占38.48%,再次為離婚或分居者占2.48%。就性別而言,男性有偶或同居者為71.63%,高於女性之43.42%;反之女性喪偶的比率為55.00%遠高於男性之21.98%,顯示女性因平均壽命較男性為長,加上婚配的對象一般而言較自己年紀大,致女性老人喪偶者的比率相較男性為高(見表1-2-2-5)。
- 3.目前居住狀況:老人目前居住狀況,以三代家庭最多占 37.87%,其中男性居住狀況為三代家庭者為 32.50%;女性則為 43.25%。其次為兩代家庭占 22.49%,同樣觀察男性居住狀況為兩代家庭者比率為 22.47%;女性則為 22.51%,再次之為僅與配偶(同居人)同住占 22.20%,男性為 27.57%,女性則為 16.83%。此種居住狀況反映出女性的婚姻狀況,寡婦較鰥夫為多,故就女性老人而言,僅與配偶同住者較男性老人為低,而與子女同住之兩代同堂或三代同堂者較多(見表 1-2-2-5)。
- 4.理想居住方式:老人認為理想的居住方式,以與子女同住(含配偶、子女配偶及孫子女)者最多占59.95%,其中,認為此項為最理想居住方式之女性為66.58%遠高於男性的53.33%;其次為僅與配偶同住者占20.01%,而男性有25.78%、女性則為14.24%認為與配偶同住為最理想的老年居住方式。比較上述兩種居住型態,女性傾向「與子女同住」的比率較男性為高;而男性老人傾向「僅與配偶同住」的比率較女性為高(見表1-2-2-5)。

項目別	男	女	總計	項目別	男	女	總計
教育程度				目前居住狀況			
不識字	14.55	46.37	30.45	獨居	12.98	14.34	13.66
小學	45.53	41.26	43.40	僅與配偶同住	27.57	16.83	22.20
國(初)中	12.47	6.55	9.51	兩代家庭	22.47	22.51	22.49
高中 (職)	13.34	3.67	8.51	三代家庭	32.50	43.25	37.87
專科	5.65	1.13	3.39	四代家庭	0.91	0.50	0.70
大學院校及以上	8.46	1.02	4.74	僅與其他親戚或朋	0.81	0.71	0.76
合計	100	100	100	友同住	0.81	0.71	0.76
				住在共同事業戶	2.76	1.76	2.26
<u>婚姻狀況</u>				其他	-	0.10	0.05
有配偶或同居	71.63	43.42	57.53	合計	100	100	100
喪偶	21.98	55.00	38.48				
離婚或分居	3.97	1.00	2.48	理想居住方式			
未婚	2.42	0.59	1.50	與子女同住	53.33	66.58	59.95
合計	100	100	100	僅與配偶同住	25.78	14.24	20.01
				獨居	11.00	11.65	11.32
				住在老人安養機構	1.45	0.60	1.03
				住在養護機構或護	1.10	0.81	0.96
				理之家	1.10	0.61	0.90
				與親戚朋友同住	0.53	0.31	0.42
				其他	0.35	0.44	0.39
				很難說或拒答	6.46	5.37	5.91
				合計	100	100	100

資料來源:內政部統計處(2006),中華民國九十四年老人狀況調查報告.

(二)老人的工作和經濟狀況

- 1.工作狀況:由表 1-2-2-6 可知,老人目前有工作者占 15.65%大多數的老人都無工作,而男性有工作的比率較女性為高。
- 2.勞動參與率:2005年,65歲以上男性的勞動參與率為10.7%,而女性的勞動參與率為3.9%(財團法人婦女權益促進發展基金會,2007a)。
- 3.主要經濟來源:老人主要經濟來源之重要度,以子女奉養者最多為53.37,其次為政府救助或津貼重要度33.34,再次之為自己的退休金、撫恤金或保險給付14.15(重要度=[主要經濟來源之比率×1+次要經濟來源之比率×1/2]×100)。就性別而言,男性來自「自己的退休金、撫卹金或保險給付」、「自己的工作或營業收入」、「自己的儲蓄、利息、租金或投資所得」之重要度較高於女性。

女性來自「子女奉養(含媳婦、女婿)」、「政府救助或津貼」、「配偶提供」之重要度較男性為高。也就是說男性在老年期經濟安全的保障立基在個人生命週期的移轉,反之女性則較依賴家庭內資源的移轉(譬如:子女奉養、配偶提供)或社會移轉(政府發給的津貼獲救助金)此意含著女性處在經濟依賴的地位,也易陷入貧窮。

3.平均每月生活費:老人生活費平均每月約需 11,715 元。

表 1-2-2-6 老人的工作與經濟狀況,按性別分

單位:%

項目別	男	女	總計	項目別	男	女	總計
工作狀況				經濟狀況			
無工作	78.12	90.59	84.35	自己工作或營業收入	16.95	6.61	11.78
有工作	21.88	9.41	15.65	配偶提供	1.20	7.60	4.40
合計	100	100	100	自己儲蓄、利息、租 金或投資所得	13.54	8.04	10.79
				自己退休金、撫卹金 或保險給付	23.60	4.68	14.15
				子女奉養	40.98	65.77	53.37
				向他人借貸	0.14	0.05	0.10
				政府救助或津貼	30.00	36.69	33.34
				社會或親友救助	0.51	0.60	0.56
				其他	0.15	0.61	0.38

資料來源:內政部統計處(2006),中華民國九十四年老人狀況調查報告.

(三)老人的身體和心理健康

1.老人自評健康狀況

在依 2006 年老人狀況調查報告顯示:老人針對自己目前健康狀況之自評結果, 表示好者(包括很好及還算好)占 33.43%,普通者占 36.62%,不好者(包括不太好 及很不好)占 29.52%。而男性自評健康狀況好者的比率高於女性(見表 1-2-2-7)。

2.老人失能狀況

由表 1-2-2-8 可知,男女兩性日常生活功能之失能率均隨年齡之增長而上升。在初老期(65~74 歲)男女兩性失能率並無明顯之差異,但在中老期(75~84 歲)和

老年期(85 歲以上)女性 ADL 之失能率不論在輕度(1~2 項失能)、中度(3~4 項失能)、重度(5~6 項失能)三個層次均明顯高於男性,此意含著女性老人人口中需要長期照顧比率遠較男性為高,這也反映在長期照顧服務對象中,女性所占的比率高於男性。依據「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」(2007年),2007年長期照顧服務對象中女性占56.97%,到2010年上升為58.87%,2015年為61.45%,到2020年為63.1%12。

表 1-2-2-7 我國老人的自評健康狀況,按性別分

單位:%

項目別	男	女	總計
健康狀況			
很好	15.46	7.79	11.63
還算好	25.39	18.50	21.95
普通	36.86	36.70	36.77
不太好	17.94	27.92	22.93
很不好	4.35	9.09	6.72
合計	100	100	100

資料來源:內政部統計處(2006),中華民國九十四年老人狀況調查報告.

表 1-2-2-8 我國老人日常生活功能失能率,按性別分

單位:%

		男性		女性			
年齢	1-2 項	3-4 項	5-6 項	1-2 項	3-4 項	5-6 項	
	ADLs	ADLs	ADLs	ADLs	ADLs	ADLs	
65-74 歲	1.35	0.78	2.89	1.25	0.85	2.83	
75-84 歲	2.59	1.75	5.92	3.62	2.32	8.87	
85 歲以上	6.86	3.97	15.97	7.71	5.05	24.58	

註:各年齡層按性別之 ADL 障礙率係依據「全國長期照護需求評估第三年計畫」

3.老人人口主要死亡原因

至於台灣地區老年人口十大死因為何?由表 1-2-2-9 可知,死於惡性腫瘤者最多, 其死亡率為十萬分之 1029.9,是台灣老人死亡的第一大殺手;在惡性腫瘤之後腦血管 疾病和心臟病分別為台灣老人的第二和第三大死因,死亡率分別為十萬分之 466.8 和 十萬分之 462.1,台灣每年死亡的老人中,約有一半死於前述三大死因,以性別觀察, 前三項死亡因素男性各項比例高於女性,尤以惡性腫瘤為最,男性罹患惡性腫瘤導致 死亡的人數趨近女性人人數的兩倍。糖尿病為老人的第四大死因,死亡率為十萬分之 369.2,其中女性因罹患糖尿病致死的比例則高於男性罹病致死比例。除此四大死因

 $^{^{12}}$ 長期照顧服務對象包括四類:(1) ADL 失能之 65 歲以上老人;(2) 僅 IADL 失能且獨居之 65 歲以上老人;(3) ADL 失能之「55 歲~65 歲之原住民」;(4) ADL 失能之「50~64 歲之身心障礙者」。

外,肺炎、腎臟疾病、意外傷害、慢性肝病及肝硬化、高血壓、支氣管炎/肺氣腫/ 氣喘等,均為台灣老人的重要死因(行政院衛生署,2005)。

表 1-2-2-9 我國老年人口主要死亡原因(按性別分)

			死亡	人數(人))			
順	死亡原因	總計死	男	性	女	 性	每十萬人	死亡百分
位		亡人數	人數	百分比	人數	百分比	口死亡率	比(%)
		91931	53467	58.16%	38464	41.84%	4210	100.00%
1	惡性腫瘤	22489	14427	64.15%	8062	35.85%	1029.9	24.46%
2	腦血管疾病	10193	5699	55.91%	4494	44.09%	466.8	11.09%
3	心臟疾病	10091	5642	55.91%	4449	44.09%	462.1	10.98%
4	糖尿病	8061	3656	45.35%	4405	54.65%	369.2	8.77%
5	肺炎	5034	3242	64.40%	1792	35.60%	230.5	5.48%
6	腎炎、腎徵候群及腎性病變	3967	1994	50.26%	1973	49.74%	181.7	4.32%
7	事故傷害	2394	1596	66.67%	798	33.33%	109.6	2.60%
8	慢性肝病及肝硬化	2209	1152	52.15%	1057	47.85%	101.2	2.40%
9	高血壓性疾病	1634	784	47.98%	850	52.02%	74.8	1.78%
10	支氣管炎、肺氣腫及氣喘	1186	757	63.83%	429	36.17%	54.3	1.29%
其他		24673	14518	58.84%	10130	41.05%	1129.9	26.8%
11	敗血症	935	481	51.44%	454	48.56%	42.8	1.02%
12	自殺	814	542	66.58%	272	33.42%	37.3	0.89%
13	結核病	788	591	75.00%	197	25.00%	36.1	0.86%
14	胃及十二指腸之潰瘍	652	425	65.18%	227	34.82%	29.9	0.71%
15	貧血	180	97	53.89%	83	46.11%	8.2	0.20%

資料來源:行政院衛生署(2005),94年衛生統計系列—死亡統計

註:

- 1.65 歲以上年中人口數 計 2,183,639 人。男性 1,094,459 人;女性 1,089,180 人。
- 2.死因分類號碼中*符號表示其病名僅佔該號碼中之一部份疾病,28*係包括國際詳細分類號碼 420-429 之全部疾病。
- 3.「其他」項目為排名前十項死亡原因以外之所有死亡因素。

老人的心理健康情形則以自殺率來表示之。在自殺率方面,表 1-2-2-10 顯示台灣地區老人的自殺死亡率隨著年齡之增長而升高,以 2005 年為例,「65~69 歲」的自殺及自傷死亡率每十萬人口中有 29.2;「70~74 歲」為 35.6;「75~79 歲」為 42.9;「80~84 歲」為 47.4;「85~89 歲」為 43.5;「90 歲以上」為 51。以性別觀察,2000年至 2004年男性自殺死亡人數皆高於女性,每十萬人口男性此五年平均死亡率為 44.45;女性每十萬人口近五年平均死亡率則為 26.27,老年自殺性別差異可見一斑。

表 1-2-2-10 老人自殺死亡率

年	年齢	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90+
	死亡人數	139	98	68	37	12	4
1981	每十萬人口 自殺死亡率	39.2	43.8	55.5	66.5	64.9	73.7
	死亡人數	124	108	8 2	2 8	9	7
1991	每十萬人口 自殺死亡率	22.2	30	36.2	26.1	22.7	63.1
	死亡人數	180	216	176	100	48	13
2001	每十萬人口 自殺死亡率	27.4	36.8	45.3	50.4	55.7	43.5
	死亡人數	206	209	203	126	47	23
2005	每十萬人口 自殺死亡率	29.2	35.6	42.9	47.4	43.5	51

資料來源:衛生署 2005 年「死因統計」。

表 1-2-2-11 老人自殺人數統計,2000~2004 年

	全部			男	性	女性		
年別	死亡	毎十萬人口	死亡百分比	每十萬男性	死亡百分比	每十萬女性	死亡百分比	
	人數	死亡率	(%)	人口死亡率	(%)	人口死亡率	(%)	
2000	672	35.49	0.85	44.61	0.96	25.24	0.68	
2001	733	37.64	0.90	48.49	1.03	25.74	0.71	
2002	678	33.86	0.82	39.77	0.86	27.52	0.76	
2003	725	35.20	0.85	43.92	0.94	26.06	0.72	
2004	768	36.24	0.87	45.46	0.95	26.78	0.76	

資料來源:衛生署 2004 年「死因統計」。

(四)老人的社會參與

1.老人主要之休閒活動:老人日常生活最主要的活動項目,以與朋友聚會聊天最多占24.72%,其次為從事休閒育樂活動占14.18%,再次之為從事養生保健活動占12.12%,都沒有主要活動者則占26.46%。就性別而言,男性為「與朋友聊天聚餐」(占29.03%)、「從事休閒娛樂活動」(占17.45%)相對為高;女性為「照顧(外)孫子女」(占15.25%)、「從事宗教修行活動」(占6.81%)相對較高。由此可知,男性較傾向從事社交性和娛樂性的休閒活動,而女性傾向將「照顧(外)孫子女」也視為是休閒。

表 1-2-2-12 我國老人的社會參與,按性別分

單位:%

項目別	男	女	總計
主要休閒活動			
参加老人研習或再進修活動	2.88	2.59	2.73
從事休閒娛樂活動	17.45	10.92	14.18
從事養生保健活動	13.82	10.42	12.12
照顧(外)孫子女	5.87	15.25	10.55
從事義工或志願工作	2.23	2.43	2.33
與朋友聚會聊天	29.03	20.41	24.72
從事宗教修行活動	3.04	6.81	4.93
其他	2.12	1.82	1.97
無	23.56	29.37	26.46
合計	100	100	100

資料來源:內政部統計處(2006),中華民國九十四年老人狀況調查報告.

(五)未來生活期望及擔心的問題

- 1.對老年生活的期望:以身體健康的生活最多占 36.33%,其次為能與家人 團圓和樂生活占 30.98%,再次之為經濟來源無虞的生活占 17.03%。其中, 女性期望老年有「能和家人團圓和樂生活」為 32.79%高於男性之 29.18%。
- 2.對未來生活擔心的問題:表示沒有擔心之問題者占 40.36%,不知道者則占 7.03%。以性別區分,有擔心問題者主要擔心之問題,以自己的健康最高占 24.35%,其次為經濟來源占 10.01%,再次之為自己生病失能的照顧占 10.61%。男性「沒有擔心」的問題較女性為高,且女性擔心自己健康問題的比率較男性為高(見表 1-2-2-13)。

單位:%

項目別	男	女	總計	項目別	男	女	總計
<u>對老年生活的期望</u>				對未來生活擔心的問題			
身體健康的生活	36.78	35.88	36.33	自己的健康問題	20.89	27.82	24.35
治安良好安全的生活	2.5	1.14	1.82	自己生病失能照顧問題	11.11	10.11	10.61
經常外出旅遊的生活	4.4	3.32	3.86	配偶的健康問題	2.24	1.62	1.93
能與家人團圓和樂的生活	29.18	32.79	30.98	配偶生病失能照顧問題	1.5	1.21	1.36
有良好居住環境的生活	7.13	4.24	5.68	經濟來源問題	15.94	15.11	15.52
經濟來源無虞的生活	17.62	16.43	17.03	人身安全問題	2.12	1.1	1.61
過與自己興趣相符的生活	14.09	8.46	11.28	人際關係問題	0.43	0.2	0.32
與老伴住到理想的安養院	2.44	0.93	1.69	居住問題	0.75	2.27	1.51
有人細心照顧起居活動生活	7.9	8.3	8.1	遺產處理問題	0.44	0.2	0.32
繼續研究進修生活	0.43	0.46	0.44	子女照顧問題	5.67	9.44	7.56
經常從事志願服務的生活	1.04	0.92	0.98	事業傳承問題	0.43	0.12	0.27
經常參加宗教修行活動生活	0.65	3.55	2.1	往生後事處理問題	1.42	2.77	2.09
其他	1.41	0.89	1.15	子女奉養問題	2.25	4.51	3.38
不知道	20.68	24.45	22.56	其他	2.66	2.29	2.48
				沒有擔心的問題	44.87	35.85	40.36
				不知道	6.36	7.7	7.03

資料來源:內政部統計處(2006),中華民國九十四年老人狀況調查報告.

二、老人居住安排、工作情形及生活費用來源的變遷

(一)居住安排

老人居住安排與老人生活費用之來源有密切相關,與子女同住的老人,生活費用較可能來自子女,且較可能得到家人之照顧。換言之,在經濟安全且有親情陪伴下,與子女同住之老人,基本生活需求較可能獲得滿足。從表 1-2-2-14 中可知,台灣老人與子女配偶同住的比例,從 1986 年的 70.24%降為 2005 年的 57.28%,減少 13 個百分點,反而僅與配偶同住的比例從 14.01%增為 2005 年的 22.20%,至於獨居的老人在過去 20 年繼續在 8%~15%之間。若將兩者相加,則「獨居」與「僅與配偶同住」的比例從 1986 年的 25.59%升為 2005 年的 35.86%(見圖 1-2-2-3)。

年代	獨居	僅與配偶 同住	與子女配偶 同住	照顧機構	僅與其他親戚 或朋友同住
1986	11.58	14.01	70.24	0.78	3.03
1987	11.49	13.42	70.97	0.64	3.02
1988	13.73	14.98	67.88	0.36	2.44
1989	12.9	18.71	65.65	0.87	2.18
1991	14.52	18.7	63.93	1.19	2.42
1993	10.47	18.63	62.19	1.04	2.54
1996	12.29	20.6	64.3	0.9	1.41
2000	9.19	15.11	67.79	5.59	1.28
2002	8.52	19.46	61.38	7.51	0.62
2005	13.66	22.2	57.28	2.26	0.76

- 1. 資料來源:內政部統計處「老人狀況調查報告」,1991、1993、1996、2000、2006。
- 2.1986年、1989年、1991年及1993年「與子女同住」包含「固定與某些子女同住」與「至子女家中輪住」;1996年「與子女同住」包含「與配偶及未婚子女同住」、「固定與某些子女同住」與「至子女家中輪住」;2002年「與子女同住」包含「與配偶及未婚子女同住」、「與配偶及已婚子女同住」、「僅與未婚子女同住(不含配偶)」、「僅與已婚子女同住(不含配偶)」、「與已婚子女及孫子女同住」、「與父母及未婚子女同住」、「與父母及已婚子女同住」、「與未婚子女及孫子女同住」以及「四代家庭」;2005年「與子女同住」則涵蓋「與配偶(同居人)及子女同住」、「僅與子女同住」、「與子女及(外)孫子女同住」、「與父母及子女同住」以及「四代家庭」。
- 3.1991 年、1993 年及 1996 年之「照顧機構」包含「公立安(療)養機構」、「私立非宗教團體 之安(療)養機構」以及「宗教團體之安(療)養機構」。

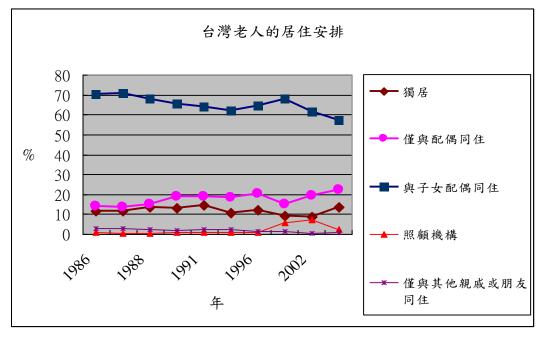


圖 1-2-2-3 台灣老人居住安排

.資料來源:內政部統計處「老人狀況調查報告」,1991、1993、1996、2000、2006。

(二)老人工作情形

工作對老人而言不僅是經濟來源也是個人社會地位建構的基礎,引導人際互動的模式,工作角色的喪失容易造成老人與社會的隔離。由表 1-2-2-15 可知,在 1989 年老人仍有工作的比例為 18.99%(約五位老人中有一位仍在工作),至 2003 年降為 11.17%。如果將工作的範圍擴大為從事生產力的工作,包括幫忙家人的工作(如農事、生意或加工)以及家庭管理(如煮飯、洗衣、買菜、照顧小孩等),將兩者合計,1989 年為 25.65%,到 2003 年上升為 35.87%,由此可知,老人雖然從支薪有給職的工作崗位上退休,但其在退休後所從事的活動仍是對社會有貢獻。

表 1-2-2-15 台灣老人的工作情形

單位:%

年代	目前有工作	幫助家人的工作	家庭管理 (如煮飯、洗衣、買 菜、照顧小孩)	沒有從事任何工 作
1989	18.99	4.17	21.48	55.36
1993	19.11	3.92	15.60	61.38
1996	14.73	5.61	19.73	59.93
1999	12.34	6.44	27.32	53.91
2003	11.17	7.13	28.74	52.96

資料來源

- 1.「中老年人身心社會長期追蹤調查」1989、1993、1996、1999、2003,行政院衛生署國民健康局。
- 2.「目前有工作」的部分,1989年涵蓋「固定地或季節性地經營自家地或企業」、「固定地或季節性地受人僱用」,1993年涵蓋「為自家經營的農地或企業工作(包括自雇者)」、「為他人工作(即受雇於私人企業或政府單位)」,1996年、1999年及2003年涵蓋「有工作(全職或兼職者皆算)」與「有一份工作,但暫時沒去做」。
- 3.1996年、1999年及2003年「沒有從事上述任何工作」涵蓋「沒有作上述任何工作」以及「沒有工作,正在找工作」。

(三)老人之主要生活費用來源

由表 1-2-2-16 可知,在 1989 年時老人的生活費用之主要來源,來自子女奉養的百分比從 58.37%減為 2005 年的 46.48%;而政府救助或津貼自 1989 年的 1.23%上升到 2005 年的 15.97%。此種趨勢反映出台灣老人在經濟上依賴子女的情況在減少,反而是依賴政府的比例急遽上升,此係與政府實施的政策有密切關係,政府 1994 年的「中低收入老人生活津貼」之實施以及 2002 年「敬老福利生活津貼」之發放,改變了「老人和家庭、國家」的關係(見圖 1-2-2-4)。

年代	工作收入(含配偶)	本人的退休 金、撫卹金或 保險給付	儲蓄、利 息租金或 投資所得	子女奉養 (含媳婦 、女婿)	社會或親 友救助	政府救助或津貼
1989	10.95	11.87	16.11	58.37	0.86	1.23
1991	10.78	16.07	17.41	52.37	1.09	1.57
1993	10.85	14.76	19.18	52.30	0.86	1.61
1996	11.64	17.55	15.21	48.28	0.40	6.37
2000	13.72	15.93	9.26	47.13	0.53	12.33
2002	13.40	16.48	10.28	44.11	0.31	14.81
2005	14.49	13.04	9.22	46.48	0.46	15.97

- 1.資料來源:內政部統計處「老人狀況調查報告」,1991、1993、1996、2000、2006。
- 2.1989年、1991年、1993年及1996年「工作收入(含配偶)」包括「本人工作收入」及「配偶工作收入或退休金」;2002年與2005年「工作收入(含配偶)」包括「自己的工作或營業收入」及「配偶提供」。
- 3.1989 年、1993 年及 1996 年「儲蓄、利息租金或投資所得」涵蓋「房租及利息收入」、「買賣股票、房地產等交易所得」以及「本人或配偶的積蓄(含變賣財物)」;1991 年「儲蓄、利息租金或投資所得」涵蓋「房租及利息收入」和「本人或配偶的積蓄(含變賣財物)」;2002年與2005 年「儲蓄、利息租金或投資所得」則為「自己的儲蓄、利息租金或投資所得」。

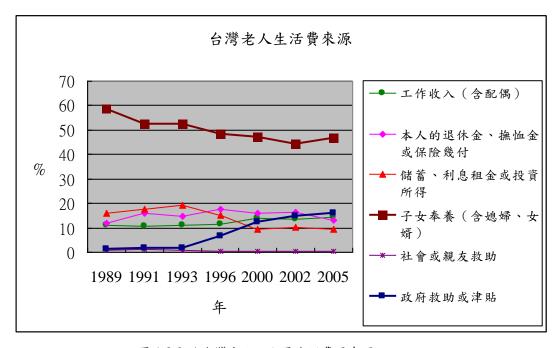


圖 1-2-2-4 台灣老人之主要生活費用來源

資料來源:內政部統計處「老人狀況調查報告」,1991、1993、1996、2000、2006。

參、我國邁入高齡社會之挑戰

檢視我國回應人口老化的對策情形,呂寶靜(1998)回顧我國老人福利政策的發展過程,發現早期仍以貧苦或遭受災害的老人為對象。一直到 1980 年「老人福利法」的訂頒,方才顯示政府對老人的重視,並願以措施來增進福利。人口老化政策可說係以 1980 年公佈實施的「老人福利法」為始點,其後陸續公布重大政策,執行諸多方案,並二次修訂「老人福利法」(1997、2006),在在都顯示政府部門對人口老化所衍生的社會照顧及福祉之重視程度。雖然,目前各級政府相關部門辦理之老人福利措施可分為健康維護、經濟安全、教育與休閒、居住安養照顧、心理及社會適應、及其他福利措施等六類,但各項服務使用率偏低。其次,近年來「在地老化」已成為政策的目標,而行政院業於 2007 年 3 月核定通過「我國長期照顧十年計畫一大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」,另中高齡者再就業及有效運用中高齡人力資源之議題也逐漸受到重視。此外歷經多年規劃之「國民年金法」業經 總統於 2007 年 8 月 8 日公布,預定於 2008 年 10 月實施。除此之外,確保老人穩定安全的居住生活(包括:住宅和生活環境、交通運輸)之議題尚未受到重視。本研究針對老人的家庭與社會照顧、健康照顧、經濟安全、就業與人力資源、住宅、交通及社會參與等議題逐項深入分析且討論對策。

一、支持家庭照顧老人

台灣的家庭尤其是子女,仍是老人的主要支持來源,但在家庭制度歷經變遷 (愈來愈多人不結婚,或者結婚後離婚、分居,此種趨勢造成不少人到老時無配 偶可提供照顧;又出生率降低也會促使愈來愈多的人到年老時沒有子女可成為其 照顧者),恐使較多的老人在老年期無家人提供協助;加上婦女勞動參與率的上 升,家庭照顧者的可獲性因而降低,家庭照顧老人的意願與能力也許會降低,如 何支持家庭照顧老人遂逐引起社會之關注。

二、完善老人健康與社會照顧體系

健康與福祉被聯合國認定為老人的兩大迫切與普及的社會議題(Antonucci, Okorodudu, & Akiyama, 2002),國內有關老人需求之調查也顯示:健康醫療之需求總是排在第一位或第二位(謝高橋 & 陳信木, 1994)。由於長期健康危害因子的累積,老年人口可以說是所有年齡組中,健康狀況最複雜者。在此複雜的身體問題背景下,老人對健康照護服務的需求隨之多元化,在先進國家中,除了對老人提供長期照顧和醫療服務外,還包括疾病預防和健康促進(health promotion)。

三、提升老年經濟安全保障

由於大多數工業國家都實施退休制度,通常將 65 歲訂為退休年齡,結果使得一般勞工喪失原有的收入,除非該勞工有足夠的累積資產可資利用,或有公共或私人的退休金等其他收入來源,否則將面臨到經濟不安全的問題。更甚者,一個勞工退休後除了喪失所得外,還可能會因年老生病需要住院醫療而產生額外的照顧費用,更加重此時期的經濟不安全(柯木興, 2000)。故人口結構快速老化的社會裡,老人如何獲取經濟資源以安養餘年,成為政策關注的議題。

四、促進中高齡就業與人力資源運用

在人口逐漸老化的過程中,勞動力不足的情況會愈加明顯,中高齡勞工的就業率偏低以及提早退休也是各國關切的課題。在高齡社會裡,如何促進中高齡就業、善用高齡人力資源是近年來國際社會努力追求之目標,例如 2000 年歐盟在里斯本所召開如何打造歐盟在 2010 年成為全球最具競爭力與活力的知識經濟體,並探取的行動方案之一就是 55-64 歲的中高齡勞動力參與率必須提高到 55%(Herrero & Rose, 2004)。在 2002 年斯得哥爾摩歐盟會議 (Stockholm European Council)達成將在 2010 年將 55-64 歲高齡勞動力參與率提高到 50%以上的目標:2002 年巴塞隆納歐盟會議 (Barcelona European Council)更進一步訂出在 2010 年將平均退休年齡延後 5 歲的目標。

五、高齡者住宅13

居住是社會福利的基礎,也是社會福利的主幹;沒有適切的居住場所,就無法獲得良好的生活品質。尤其,因應老人身心特性的居住環境,被視為是老人福利的基礎;有良好的居住環境,方能實現其他的老人福利,也才能解決老人切身的問題(Moller, 1993)。在歐洲,在地老化(aging in place)觀念的推動,影響到適合老人安居之住宅的供給。隨年齡之增長,老人日常生活動作能力的衰退,造成水平、垂直移動的困難;輔具成為生活必需品,急救系統成為必要設備;單元尺寸、空間規模都必需重新組織;現有住宅必需以重建、整建、維護等方式進行住宅改造,以因應老人的生活需求。

六、規劃交通運輸環境

_

¹³依據內政部「建築技術規則建築設計施工編」第十六章第293條,對於老人住宅的範圍有明文的規定,為免生疑義,故本報告將「適合老人安居之住宅與居住環境」統稱為「高齡者住宅」。

老人活動力影響其社會參與,而社會參與關係著老人士氣與生活滿足的程度,惟老人的社會參與受到個人身體功能之影響甚鉅,隨著年齡增長,行動能力漸衰退,越衰退的行動力越需要交通與運輸工具的支持,例如,便利老人或失能者搭乘的公共交通工具、自用車、機車、腳踏車、輔助視力系統。因此,重視高齡者的交通運輸需求,築構高齡者安心、尊嚴之交通環境,是高齡社會重要的政策課題。

七、促進老人休閒參與

老人自工作崗位退休後,不再扮演「生產者」的角色,由於工作角色建構了個人的身份和社會地位,引導人際互動的模式,工作角色的喪失很容易造成老人與社會的隔離。然高齡者能繼續社會參與活動,可以減少社會隔離,增加人際互動,減輕寂寞,增加社會充實感(李瑞金,1994),社會參與也是成功的老化之要素,因成功的老化是結合了身體上和功能上的健康、高認知功能、及主動的參與社會(Hooyman & Kiyak, 2003)。國內一項相關之實證研究也發現:影響台灣老人生活滿意度之因素,最主要是收入,其次是社會參與(陳肇男,1999)。

第三節 移民

我國移出人口的數量並不大,近年更是顯著的降低。而自 1990 年代初期以來,我國面臨非常明顯的一波移入人口,主要是以婚姻關係而來到臺灣並試圖長期居留的外籍女性,這個群體主要來自大陸與東南亞國家。同一時期,一般所謂的經濟移民,或所謂的中產階級專業技術人才的移民,在數量上相對偏低。隨著跨國企業進駐臺灣而來的白領工作者,其身分常是較長期的居留者,這個群體及其配偶、子女等,可能成為是另一群潛在的移民。在同一時期,以外籍勞工身分進入臺灣勞力市場的東南亞藍領勞工,有雇用期間的限制,最長以六年為限。這些移工居留期間較短,而且受到現行法律的規定,在工作結束之後必須離開臺灣,不適合以移民的身分來規範,因而並非是本政策白皮書關照的群體。但是這個團體對臺灣勞動市場的貢獻不應受到忽略,他們的利益可以得到更適當的對待。

壹、移出人口的趨勢

由於近年移出人口的數量並不大,作為一個社會議題,並非是社會大眾所重視的。表 1-2-3-1 列出的統計表,排除了工作與留學的人數,據此觀察移出人口的趨勢,所得到的觀察結果是,在過去 15 年間,移出人口逐漸降低,從 1989年的 22,461 人,降低至 2006年的 7,453 人(本項資料僅統計最主要的九國移往

國家的人數)。移往國家主要是美國與加拿大,在2001至2006年間,這兩個北美國家合計佔了80.8%的臺灣移出人口。能夠移往北美或紐澳等國的人口,通常是有較高級的人力資本或具有豐富的經濟資本,這些人口的移出,對臺灣的社會與經濟而言,亦產生一定的影響。

有一群擬似的移出人口值得注意,亦即是目前在中國大陸工作的臺商與家屬,據海峽交流基金會估計為75萬人。14這個群體的一部份可能從「移地工作」的角色,轉而成為「長期居住」的移民,所產生的衝擊在政策面上亦應加以注意,特別是在經濟成長的政策設計應要有效的促成這個群體的資本回流。關於經濟成長與投資政策作為,已在政府其他的政策例如<大投資>的套案中有廣泛的規劃因應。無論如何在估計我國移出人民的長期趨勢時,應考慮這個群體的動向,避免低估近年來移出人口的數量。

₹ 1-2-3	- 1 7人四	沙山八	一的炮为	兴地區	71 (170)	<i>9</i> -2000)		
國別 年別	美國	加拿大	美加所佔比	澳洲	紐西蘭	紐澳所佔比	其他五國所	合計(人)
十加			率(%)			率(%)	佔比率(%)	
1989	13,974	3,388	77.3	-	-	-	22.7	22,461
1990	15,151	3,681	71.9	2,988	2,118	19.5	8.6	26,180
1991	13,274	4,488	72.4	3,219	436	14.9	12.7	24,535
1992	16,344	7,456	78.5	1,943	2,827	15.7	5.7	30,302
1993	14,329	9,867	78.9	744	3,601	14.2	7.0	30,681
1994	10,032	7,411	63.5	886	7,573	30.8	5.7	27,482
1995	9,377	7,691	48.7	1,593	12,325	39.7	11.5	35,029
1996	13,401	13,207	85.7	1,979	664	8.5	5.8	31,049
1997	6,745	13,303	85.5	1,457	541	8.5	6.0	23,458
1998	7,097	7,174	79.8	1,405	361	9.9	10.3	17,878
1999	6,714	5,463	78.8	1,178	531	11.1	10.1	15,449
2000	9,040	3,359	82.9	1,114	666	11.9	5.2	14,954
2001	6,251	3,118	80.2	891	716	13.8	6.0	11,678
2002	5,545	2,910	69.8	1,715	1,296	24.9	5.3	12,114
2003	4,956	2,158	82.2	999	261	14.6	3.3	8,658
2004	5,002	1,988	86.6	806	73	10.9	2.5	8,072
2005	4,535	3,090	88.4	776	17	9.2	2.4	8,629
2006	4,059	2,121	82.9	752	227	13.1	3.9	7,453

表 1-2-3-1 我 國 移出人口的 趨勢 與地區 別 (1989-2006)

資料來源:移民署

註:

1.統計資料僅計算最主要的九個移出國。本表所指的「其他五國」是新加坡、巴西、阿根廷、巴拉圭、南非。

- 2.2006年資料巴拉圭九十年移民人數涵括中國大陸移民人數。
- 3.2006 年其他五國資料未包含南非。

¹⁴此一統計數來源是海峽交流基金會臺商服務中心之簡介網頁說明 (www.sef.org.tw)。

貳、移入人口:經濟移民

在概念上,經濟移民這個群體,大致上包含投資移民、專業技術移民兩大群 體。而在臺灣,外籍勞工不被視為經濟移民的一部份,主要因素是其居留的期間 受到法律上的限制¹⁵。依據警政署的統計,2006 年 12 月底合法居留的「外僑」 居留人數,包含外籍勞工,共為490,811人,其中男性181,644人(占37.01%), 女性 309,167 人(占 62.99%)(警政署, 2006a)。

並非所有的這些外籍人口均具有專業或技術移民的特徵。警政署(2006b)提 供 1991 年至 2005 年居留者的職業背景資料。以 2005 年的統計而言,排除外籍 勞工時,男性(37,631人)的白領職業主要是教師(12.1%)、商務人員(9.4%), 以及工程師(7.8%)。女性(94,785人)大部分是家務管理工作,有工作者其職 業以教師(18.2%)與「其他」(60.0%)居多。女性居留者的工作情況比較缺 乏適確的歸類與統計。

表 1-2-3-2 將 1991 年至 2006 年外籍居留白領勞動人口的職業長期資料加以 統計。在有明確的歸類者中,工程師、教師與商務人員是最主要的類別。從這些 粗略的統計來看,外籍白領居留者之職業,似乎過度集中在教師,補習教育應是 最主要的就業部門。

最近,工業化國家在接受移民時,對移民進行有規劃的篩選,避免移民人口 的社會經濟特質呈現單一階層(類似 1960 年代之前以勞工階級為主的模式),同 時吸收高級專業技術人員以及藍領工作者,以滿足國內的各類人力需求。這種「雙 峰式」的移民模型,與目前我國正經歷的「單峰式」移入人口結構(婚姻移民與 外籍勞工的社會人力資本平均而言均不高),明顯的更有助於一個社會的總體發 展。質言之,我國目前外籍的白領工作者非但不足,而且過度的集中在一個專業, 意謂臺灣所提供的工作機會與誘因較為有限。除了外語教師之外,其他部門可以 吸收較佳國際人才的潛力並不明顯,這亦是政策修正應該著力的地方。

¹⁵2007年7月11日所公布之就業服務法第52條修正案,將藍領外勞累計在臺工作年限從原本之 6年延長為9年,未來外勞或可視為經濟移民之一部分。

表 1-2-3-2 在臺居留外籍工作者的職業統計

單位:%

年代	公務人員	商務人員	工程師	會計師、律 師、記者	教師	醫師、護理 人員	傳教士	技工、技匠	船員	其他	勞動力人數
1991	0.67	25.4	9.9	0.7	10.2	0.6	20.2	6.6	0.2	25.4	8,520
1992	0.05	24.1	10.1	0.6	15.4	0.5	18.5	6.1	0.2	24.6	9,915
1993	0.15	22.3	9.3	0.6	17.8	0.5	18.3	5.2	0	25.9	10,126
1994	0.63	23.4	8.7	0.5	17.5	0.5	16.7	5	0	27.1	10,214
1995	0.4	22.1	7.3	0.5	15	0.5	16.5	4.9	0	32.7	8,994
1996	0.19	19.5	7.1	0.4	14.5	0.4	13.2	4.9	0.1	39.8	13,834
1997	0.07	21.3	7.7	0.3	15.2	0.4	12.2	3.1	0.2	39.7	14,258
1998	0.08	19.1	9.4	0.3	14.4	0.6	10.3	2.7	0.2	43	17,694
1999	0.07	17.4	8.6	0.2	13.1	0.7	8.4	2.2	0.4	48.8	21,978
2000	0.07	13.8	6.9	0.2	13	0.6	6.5	1.8	0.4	56.6	29,270
2001	0.06	13.8	7.7	0.2	15.1	0.8	6.6	1.7	0.4	53.6	29,313
2002	0.06	16.3	11.2	0.3	19.5	0.8	6.6	1.3	0.6	43.4	30,581
2003	0.06	13.9	10.8	0.2	20.5	0.9	7.1	1	0.8	44.7	29,025
2004	0.03	13.4	10.6	0.2	21.8	0.9	6.1	0.9	0.9	45.2	31,370
2005	0.03	12	9.6	0.2	20.5	0.9	5.6	1.3	0.9	48.9	32,382
2006		10.5	8.2	0.0	20.3	0.0	5.9	2.6	0.0	52.5	30,524

資料來源:修改自內政部警政署警政統計年報表 19,網址 http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/public/Attachment/f1155179544801.xls,取用日期 2006/10/11 註:

^{1.「}居留」一詞按我國「入出國及移民法」第三條定義,指在臺灣地區居住期間超過六個月。

^{2.95} 年數據引自中華民國統計資訊網 http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m5-08.xls,取用日期 2007/1/26。其中公務人員、律師、記者、會計師、醫師、護理人員、船員的統計數據被併入其他項目計算。

參、移入人口: 非經濟移民

我國現階段移入人口主要以非經濟性移民為主,其中又以結婚因素而移住為多數。至2007年4月底的統計,外籍配偶人數共計389,479人,其中為外國籍者為135,363人(34.8%),大陸籍者243,058人(62.4%),港澳地區者11,058(2.8%)。大陸籍配偶以女性為主,有232,248人(95.6%),男性所佔的比例相對較低(4.4%),但是亦有10,810人;港澳地區的配偶性別比例較為平均,女性有5,886人(53.2%),男性有5,172人(46.8%);東南亞籍配偶亦是女性佔大多數,有119,127人(96.9%),男性有3,781人(3.1%)。

在婚姻移民中,目前雖以大陸與東南亞籍的配偶佔多數,但其他國籍者亦有相當的比例。婚姻移民的國籍來源,實際上相當多元。這些較少數的群體在臺灣的生活情況與適應,亦應該得到適當的注意。但是若與一般移民國家的移民來源相比較,臺灣仍然表現高度的集中化,大陸與越南兩國佔了相較多數的比例。

圖 1-2-3-1 是女性大陸與外籍配偶近年的每年新增結婚登記人數的情況。大陸籍配偶人數在 2004 年有減少的情況,相對的,來自東南亞國家與其他國家的配偶,則相當持平,在 2004 年,登記人數超過大陸籍,但是近兩年(2005 與 2006年),減少的趨勢亦相當顯著,在 2006 年僅及大陸籍配偶的 47%。這兩個外配群體減少的趨勢,與內政部及外交部於 2004 年底、2005 年初起加強國境線上、境外面談措施有密切關係。

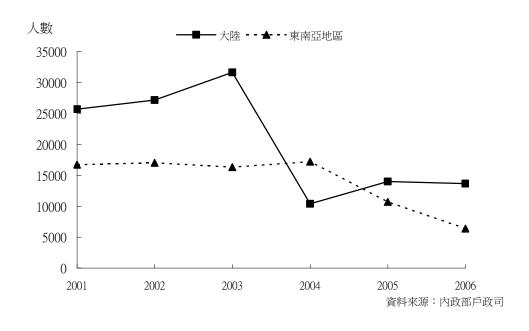


圖 1-2-3-1 女性大陸與外籍配偶每年新增結婚登記人數

表 1-2-3-3 大陸與東南亞配偶的年齡與教育

國別	大陸					東南亞				
教育程度	專科、大學 (%)	高中	國中	國小以下 (%)	總人數	專科、大學 (%)	高中	國中	國小以下	總人數 (人)
年別.年龄	(%)	(%)	(%)	(%)	(\(\)	(%)	(%)	(%)	(%)	(\(\chi\)
2006 年										
24 歲以下	15.0	28.3	44.9	11.8	4,714	3.2	26.1	41.2	29.5	3,493
25-34 歲	19.6	26.5	38.0	15.8	5,961	18.1	26.0	31.5	24.3	2,181
35-44 歲	8.4	23.7	42.0	26.0	2,177	8.3	23.1	36.4	32.2	363
45 歲以上	6.9	22.7	35.9	34.4	752	8.1	16.2	28.4	47.3	74
2005 年										
24 歲以下	13.5	30.4	43.7	12.4	4,780	2.1	25.9	42.9	29.1	6,237
25-34 歲	17.4	27.7	38.5	16.4	5,975	14.4	25.9	34.7	25.0	3,276
35-44 歲	7.8	25.3	41.2	25.8	2,172	8.1	23.2	31.1	37.7	621
45 歲以上	6.1	22.4	34.6	36.9	840	3.2	17.2	33.3	46.2	93
2004 年										
24 歲以下	10.8	27.4	47.7	14.1	3,812	1.6	19.9	47.0	31.5	11,742
25-34 歲	13.9	25.6	41.2	19.3	4,985	9.8	23.6	39.0	27.6	4,518
35-44 歲	4.3	24.3	41.9	29.4	2,092	5.6	17.5	35.9	40.9	804
45 歲以上	5.9	21.0	37.3	35.8	782	6.0	21.6	25.4	47.0	134
2003 年										
24 歲以下	5.6	28.2	44.5	21.8	8,429	4.2	23.3	44.1	28.3	10,992
25-34 歲	5.2	25.5	44.0	25.3	13,641	7.4	16.1	47.4	29.1	4,950
35-44 歲	4.0	25.5	43.0	27.6	7,002	7.3	15.5	42.0	35.2	579
45 歲以上	4.7	24.6	42.0	28.8	2,111	2.5	15.2	38.0	44.3	79
2002 年										
24 歲以下	28.5	32.1	28.5	10.9	8,754	19.4	42.5	25.3	12.8	12,192
25-34 歲	23.7	32.1	30.3	13.9	11,953	25.6	34.4	27.2	12.8	4,039
35-44 歲	21.8	32.3	27.8	18.1	5,252	26.3	29.5	25.8	18.5	438
45 歲以上	26.2	30.0	25.8	18.1	1,667	20.8	24.7	28.6	26.0	77
2001 年										
24 歲以下	26.5	34.8	27.8	10.8	10,082	19.1	42.1	26.1	12.7	11,377
25-34 歲	24.8	35.0	28.0	12.2	11,248	20.1	33.7	32.1	14.1	3,932
35-44 歲	23.8	34.8	27.0	14.4	3,616	22.5	26.7	23.2	27.7	311
45 歲以上	21.8	35.1	25.4	17.7	1,252	34.0	20.0	20.0	26.0	50

資料來源:內政部戶政司

外籍與大陸配偶的平均教育成就較低(表 1-2-3-3),但其生育率則頗高。 大部分均處生育年齡。根據 2003 年的調查資料(內政部 2004),外國籍配偶年 齡在 15-24 歲所佔的比例是 44.6%,25-34 歲佔 40.7%。大陸籍配偶的年齡較高, 這兩個年齡層所佔的比例分別為 11.3%與 55.5%,而 35-44 歲者佔了 21.0%。外 籍配偶長期的增加,意謂她們的子女所佔的比例更高。圖 1-2-3-2 顯示 1998 年至 2006 年大陸港澳與外籍配偶的子女與臺灣籍子女的比例,其長期增加的趨勢頗 為明顯:在 1998 年時,為 5.1%,2003 到 2004 年達到一個高峰,在 13.5%左右。 2005 年之後略為減低,但仍有 12.9%的比例。1998 年至 2006 年間,所有外籍配 偶的子女共計約 22.2 萬。未來,這些新一代的臺灣子女與臺灣社會互動將更為 密切,所需要的支持性服務成為政府主要政務之一。據教育部(2006a)統計,95 學年度就讀國民中小學之外籍配偶子女人數總計 80,166 人,其中就讀國民中學人數 9,369 人,就讀國民小學人數 70,797 人(如表 1-2-3-4 所示)。

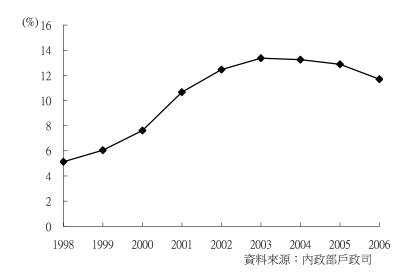


圖 1-2-3-2 我國嬰兒生母為大陸港澳與外籍配偶比率 (1998-2006)

表 1-2-3-4 就讀國民中小學之外籍配偶子女人數 單位:人

年度	93 學年度	94 學年度	95 學年度	
年級	プライス 	7. 于 1 及	20 子 1 及	
一年級	10,593	12,843	17,647	
二年級	9,592	11,960	14,879	
三年級	7,595	9,527	12,805	
四年級	6,055	7,987	10,564	
五年級	4,453	6,147	8,438	
六年級	3,303	4,662	6,464	
七年級	2,123	3,303	3,990	
八年級	1,839	2,123	2,980	
九年級	1,643	1,839	2,399	
總計	47,196	60,391	80,166	

参考資料:教育部(2006a) <外籍配偶子女教育之輔導專案報告>

第三章 我國人口政策現況檢討

第一節 少子女化社會對策

我國人口政策關於國民生育的歷史,1968 年公布「台灣地區家庭計畫實施辦法」及1969 年訂頒之「中華民國人口政策綱領」,開啟了節育運動的年代。1983 年行政院進一步公布「加強推行人口政策方案」,當時目標為降低人口成長率。

當 1984 年我國人口淨繁殖率已出現代間不足替代的警訊,在人口學者呼籲 之下,遂於 1988 年對人口生育政策展開通盤的檢討,1992 年所修訂的人口政策 綱領,出現轉折,改以維持人口合理成長為目標。

1990 年代,人口老化速度加快,少子女化的趨勢益愈嚴重,原先認為只要提高有偶率穩住生育水準即可維持人口合理成長的預期落空,不但有偶生育水準持續降低,而且有偶率也逐年減低,鼓勵生育的討論與呼聲逐漸升高。和生育攸關的子女養育及教育成本高,而女性就業在家庭照顧與工作職場間的兩頭奔忙與時間衝突的家庭窘境受到關切。

在2000年政黨輪替之後,民主進步黨在競選時所提出所謂「555」政策方案,便著重於提升女性福利,這個競選承諾方案強調: (1)增加50%日間托育和幼稚園老師; (2)增加50%女性勞動參與率; (3)降低50%的輟學生; (4)降低50%女性家庭照顧; (5)降低50%女性暴力受害者等。儘管新政府似乎較專心致力於對於女性有利的福利服務提供,但是,這些方案的效果仍不甚顯著。

同時,與其他 OECD 國家比較起來,我國的女性勞動參與率仍然落後於平均標準之下,箇中原因主要是由於公共福利服務設施供給尚未發展,例如:老人和兒童的照顧措施等。照顧措施的缺乏導致家庭中女性的沉重負擔,因而降低女性進入勞動市場的工作動機。顧及女性在家庭中的照顧負擔,而人口老化所加重的照顧需求甚鉅,在長期照護政策的推動下,老人社區照顧方案和長期照護組織多有成長。在減輕兒童養育教育負擔方面,最重要的措施是提供每個幼稚園小孩每年 10,000 元的教育券。2002 年「兩性工作平等法」的立法通過,保障男女平等的就業機會。這些立法以及措施,都企圖減少家庭及女性的照顧負擔,並提升女性參與勞動市場的動機,尤其是除服務業部門擴張的情勢中。

鑑於我國少子女化情勢更趨嚴重,2004 年行政院指示研擬人口政策白皮書,行政院婦女權益促進委員會以及相關婦女團體對此表達高度的關切。在2005年7月召開婦女團體溝通平台會議,反應我國人口政策過於著重生育及國家生產與經濟力的提升,缺乏性別觀點,未能反映生育所依賴之女性人口之需求,並提出萬物共生的人口政策綱領,強調人口政策的落實應有長期與短期目標的規劃,基於國家財政與照顧服務考量,應優先從托育福利服務著手,將托育福利服務設計為工作福利模式。

2006年台灣經濟永續發展會議的召開,針對人口問題做成以下的結論:(1)為能鼓勵勞工生育及促進婦女就業:「婦女產假期間薪資納入勞保給付,政府並應協助雇主解決產假替代人力問題。」(2)關於 0-2 歲幼兒照顧部分:「將保母納入管理系統,逐步落實保母證照制度,保障家庭托育的品質」、「政府應針對受雇者規劃育嬰留職津貼,或部分負擔托育費用。針對非受雇者但有托育需求之弱勢家庭,亦應建立機制給予補助」。(3)有關學前 2-6 歲教保體系之健全發展:「儘速實施幼托整合政策,並完成相關法規之修法與立法。」計畫目標則是(1)將產假薪資納入勞保給付,使女性勞工生產權益能獲適當保障。(2)以社會保險辦理育嬰留職停薪津貼,提供家庭支持,使能投入就業市場,促進經濟繁榮。(3)研議保母管理與托育費用補助制度,建構托嬰(兒)督導機制,保障幼兒托育服務品質;另提供未就業之弱勢家庭臨時托育照顧,紓緩照顧壓力。(4)儘速實施幼托整合政策,整合運用國家資源,提供幼兒同享教育與照顧兼具之綜合性服務,健全學前教保機構。

催生人口政策白皮書的過程,行政院以及地方政府陸陸續續有相關的改革措施,以下則為現行相關措施的檢討。

壹、提供女性抒解工作與家務間衝突的措施

一、產假

目前在兩性工作平等法第 15 條規定,雇主於女性受僱者分娩前後,應使其停止工作,給予產假 8 星期;妊娠 3 個月以上流產者,應使其停止工作,給予產假 4 星期;妊娠 2 個月以上未滿 3 個月流產者,應使其停止工作,給予產假 1 星期;妊娠未滿 2 個月流產者,應使其停止工作,給予產假 5 日;同時,受僱者於其配偶分娩時,雇主應給予陪產假 2 日,陪產假期間工資照給。

二、育嬰假

兩性工作平等法第 16 條規定,受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者,任職滿 1 年後,於每一子女滿 3 歲前,得申請育嬰留職停薪,期間至該子女滿 3 歲止,但不得逾 2 年。同時撫育子女 2 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 2 年為限。

三、其他

兩性工作平等法第 19 條規定,受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者,為撫育 未滿 3 歲子女,得每天減少工作時間 1 小時;減少之工作時間,不得請求報酬或 調整工作時間。該法第 20 條也規定,受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者,於其 家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時,得請家庭照 顧假,其請假日數併入事假計算,全年以7日為限。

貳、提供家庭協助幼兒照顧與教育功能的措施

一、托兒服務

目前的幼托體系可分為托兒所(主要是 2-6 歲以下)與幼稚園(針對 4 到 6 歲)兩種,在比例上,仍是以私立為主,如托兒所的公私比為 8.06:91.94,幼稚園則為 44.04:55.96。也有不少家庭的年幼子女尋求私人保母照顧,故 1998年起,勞委會開辦保母人員技術士技能檢定,截至 2006年底已有 43,960人取得保母證照,並針對保母支持系統提供職前訓練、保母證照考試、在職研習、區域聯合研習、宣導活動及訪視督導費等,至 2006年已於 24縣市政府建立 40個保母系統。

二、托育補助

針對低收入或家庭寄養之兒童就托托兒所(或幼稚園)者,每人每年托育補助 18,000元;提供幼兒教育券給滿 5 足歲就托私立托兒所(或幼稚園)者,每人每年補助 10,000元。其他縣市也有針對幼兒托育提供經濟補助,每個縣市鄉鎮的補助標準不同,共通點都是必須經過資產調查,也就是服務對象只有針對所得較低者,例如:台北市的育兒補助與兒童托育補助、高雄市的兒童托育補助等,都是針對低所得家戶。

另兒童局自 93 年度起與教育部針對中低收入家庭實際就讀(托)於已立案 公、私立幼稚園、托兒所(含村里托兒所)之幼童托教費用補助,每人每學期最 高補助 6,000 元。94 年起開辦原住民幼兒托教補助,依據原住民族教育法之規定,補助全國年滿 5 足歲實際就讀(托)於已立案托兒所、幼稚園之幼兒,公立者每人每學期新台幣 2,500 元,私立者每人每學期新台幣 10,000 元。

零、提供經濟支持以維護家庭養育子女功能的措施

一、生育給付

我國民間受雇者的生產給付有兩個來源,一是勞保的生育給付,2007 年 1 月 3 日立法院初審通過「勞工保險條例」修正案,勞保生育給付水準從 1 個月的投保薪資增加為 3 個月。另一則是「勞動基準法」規定,女性勞工生產前後,雇主應給予兩個月產假,受僱半年以上的勞工,產假期間雇主應照全額薪資給付。然而在實際施行上,女性工作者經常因懷孕、生產而被迫失去工作,不想支付 2 個月產假薪資的雇主,可能以各種方式逼迫懷孕婦女離職。勞委會目前正規劃,將勞保生育給付從 1 個月提高到 3 個月,雇主可以抵充產假期間工資,也就是把原本雇主應負擔的兩個月薪資改納入勞保生育給付中。勞委會同時認為,若因此提高勞保費率,由於資方負擔 70%的勞保費用,再加上政府補貼,勞工所增加的利益將遠大於負擔。然而,此一方案提出後受到「違背公平正義原則」的批評,批評的要點指稱勞委會因為本身的無力執法,遂移轉資方責任到所有被保險人身上,因此在立法院中遭到反對,同時主張「雇主應繳交產假薪資費用於勞保基金中,再由勞保直接發放給女性勞動者」。

此外,兩性工作平等法即有 2 年育嬰假之規定,對於申請育嬰假的就業婦女,在請假期間還將提供生活津貼,然而育嬰假以及津貼措施,一直難以普遍有效施行。行政院會終於在 2007 年 4 月 4 日通過「就業保險法」與「兩性工作平等法」修正草案,增列育嬰留職停薪津貼為保險給付項目,擴大育嬰留職停薪適用對象,刪除受雇於 30 人以上之適用規定。此外,為鼓勵勞工能重返職場,育嬰留職停薪津貼規劃分兩階段給付,而育嬰留職停薪津貼的發放金額,規劃按照上年度全體被保險人平均月投保薪資 50%計算,這項金額若依照 2006 年的投保薪資水準將為 14,514 元,上限為 6 個月。這項猶待立法院審議的提案,隨即遭到婦女團體的關切,由於並沒有制訂罰則,若無例行的勞動條件檢查與配套措施,恐將導致政策無法具體落實,反造成婦女就業上的阻礙。

二、針對低收入戶的生育補助

地方政府的這項低收入戶的生育補助措施,縣市之間有所不同,如台北市的 低收入戶生育補助和低收入戶懷孕加成補助;基隆市低收入戶婦女生育補助和婦 女緊急生活扶助;臺北縣列冊之低收入戶,每次生產補助 20,400 元整,無胎次限制;臺中縣中低收入婦女生育補助,考量單胞胎或多胞胎每胎補助 10,000 元; 嘉義縣、高雄縣、屏東縣低收入戶生育補助,每人每次補助 10,200 元;澎湖縣 低收入戶婦女每次分娩發給 10,000 元。

三、生育津貼

施」之內容為準。

嚴格來說,我國並沒有較長期性補助一般生育家庭的育兒津貼制度,亦無全國性的育兒津貼制度,只有各地方政府依財政狀況自行規劃是否實施,往往只限於一次給付,津貼額度也各不相同,因此稱為生育津貼較妥。公共移轉的生育津貼,常遭致「想當然爾」的批評。有人認為育兒津貼鼓勵生育效果不大,若是為提高生育率則沒有必要,另有人則認為育兒津貼不必與鼓勵生育掛鉤,重點在於協助兒童發展並減輕父母的養育壓力,在養育成本高漲的時代生活下,給願意生兒育女的人,因為其生兒育女所帶來的公共利益,所提供的一種公共支持。目前各地方政府實施的生育津貼措施,多為針對設籍當地的一般市民即可申請之生育補助¹⁶。

肆、我國與先進國家的政策差異

對照其他國家與我國的少子女化對策,雖然我國亦有提供職業婦女支薪產假,但是,有關育嬰假部分,係以留職停薪方式辦理¹⁷,儘管政府已著手規劃育嬰假津貼,目前對職業婦女申請育嬰假的經濟支持仍然欠缺。此外,勞動法令對於女性勞工生育保障方面,實務上仍有不少雇主拒絕給付產假薪資或藉故解僱勞工等情事,致女性勞工生產權益未能獲得適當的保障¹⁸。其次,托兒服務方面,針對3歲以下兒童、價格較低之公立托兒所的數量與比例過少,無法確實提供給有子女家庭利用。對於0-2歲居家式照顧體系,我國尚未立法強制規定保母人員必須具備一定的資格條件,為提升保母人員照顧幼兒的專業知能,勞委會除了辦理保母人員技術士技能檢定外,內政部兒童局也積極推動「社區保母支持系統」,對保母人員施以職前訓練、在職訓練及訪視輔導。但是,現行保母證照制度與保

¹⁷ 勞委會於 2006 年母親節前夕提出「就業保險法」的修法草案,將發放「育嬰留職停薪津貼」,讓婦女請育嬰假時,平均每月可領約新臺幣 13,500 元津貼,最長可領半年。初期以勞保婦女優先適用,中期擴及軍公教婦女,長期則把所有生育婦女、甚至是非婚產子女性,全部納入保障範圍。此一草案提出,各界均表示歡迎,但有些人疑慮雇主是否願意給予半年的育嬰假;有些人認為是針對精英婦女,忽略了收入低的婦女,並不是針對真正需要者而設計;有些則認為津貼額度太低,或認為領取的期限太短。

¹⁸ 勞工保險條例第 32 條規定之生育給付 1 個月、勞動基準法第 50 條規定之雇主發給產假薪資 2 個月及兩性工作平等法第 11 條規定之勞動契約不得約定受僱者結婚、懷孕應離職或解僱等。

母督導支持體系,對保母是否加入系統接受督導及具有證照方可從事托育服務並無強大誘因及強制力,導致政府對保母專業托育品質的管理與監督效果有限。至於 2-6 歲兒童教保體系部份,招收對象為未滿 6 歲學齡前幼童之教育及保育機構主要為幼稚園與托兒所,為符合世界先進國家教育與照顧整合趨勢,及因應國際間及早教育潮流,有利於未來國民教育向下延伸時確保各階段教育的連續與銜接、整體規劃學前階段從業人員(含師資) 及統合學前階段各類機構管理,因此,行政院決議幼托整合後幼兒園之行政主管機關為教育部門。最後,生育經濟補助並非普及方式,而是選擇性地針對低收入戶,部分縣市雖提供設籍該地的一般家庭經濟補助,卻易因各地方政府財源不同,使得補助條件與標準不同。

對於這些不足,行政院(2006)將於 2007 年推出「大溫暖社會福利套案」, 內容包含:

- 一、將產假薪資納入勞保給付部分:研議修正勞工保險條例,將生育給付由 1個月提高為3個月,且2個月生育給付並得抵充雇主應發給產假期間 之工資,若有不足部分,雇主仍應補足。
- 二、以社會保險辦理育嬰留職停薪津貼部分:修正「就業保險法」、「軍人保險條例」、「公教人員保險法」,將育嬰留職津貼納入保險給付項目。
- 三、保母管理與托育費用補助部分: (1)持續推動「社區保母系統實施計畫」; (2)建構保母管理法制作業,研擬保母督導及管理辦法,以利未來保母證照制度之落實; (3)掌握有證照保母區域分佈情形,規劃保母訓練與管理; (4)對於受雇者提供部分托育費用補助;另針對非受僱者但有托育需求之弱勢家庭,亦建立補助機制。
- 四、實施幼托整合政策部分: (1) 法制面,研訂幼兒教育及照顧法;研訂 幼兒教育及照顧法相關子法;研修現行幼稚教育法相關法規。(2)制 度面,幼稚園與托兒所整合稱為「幼兒園」,辦理2歲至學齡前幼童之 教育與照顧工作。幼托整合後幼兒園專業從業人員分為園長、教師、教 保員及助理教保員4種;現行幼稚園園長、托兒所所長於整合後改稱為 幼兒園園長,幼稚園教師改轉稱為幼兒園教師,托兒所教保人員改稱為 教保員,托兒所助理教保人員改稱為助理教保員。依所服務幼童之年龄 規範幼兒園應配置各類工作人員之比例。幼兒園內各類人員配置比例及 員額編制標準授權中央主管機關訂定,並應聘請相關專家議定之。

第二節 高齡社會對策之現況與問題分析

壹、支持家庭照顧老人

在台灣「家庭主義」意識型態的盛行,不僅造成政府部門對老人照顧需求的 回應較慢,更遑論對家庭照顧者權益的重視,造成支持家庭照顧老人的服務措施 嚴重不足(譬如喘息服務的實施、心理暨教育支持方案的辦理方面);另在經濟 性支持方面,雖實施稅賦優惠措施(如:綜合所得稅方面,扶養老年親屬之免稅 額高於扶養其他親屬之免稅額),然照顧者酬金方案的資格侷限在中低收入老 人,致使每年領取人數相當少,且造成補助額度甚難發揮所得維持功能的情形。 另也忽視支領津貼的照顧者也有暫代照顧的需求,但彼等被排除使用喘息服務的 資格。至於友善家庭的就業性支持方案較側重在支持受僱員工擔負照顧幼年子女 的思維上,較為欠缺對員工照顧老年親屬的考量。整體而言,國家的政策尚未正 視照顧者的需求,產生正式服務的提供嚴重不足,且各項方案的受益人相當有 限。加上服務資訊的傳播不夠普及,更是阻礙家庭照顧者對正式服務的使用。

貳、完善老人健康和社會照顧體系

一、長期照顧服務之現況檢討

對照先進工業國家因應人口老化的政策,我國現有的老人照顧政策卻顯得零散及片段,未能有周延且整合之制度規劃以因應人口老化之急迫需求,建構長期照顧體系先導計畫研究團隊(2000)回顧我國長期照顧既有政策與方案,共提出六項檢討:(1)行政體系的分歧;(2)偏重機構照顧,忽略居家支持的設施發展策略;(3)現行法制無法提供居家支持服務的設施發展誘因;(4)人力發展策略不足;(5)全民健保給付和醫療網規劃偏離理想長期照護目標;(6)缺乏完善財務支持機制。另內政部亦於2005年委託學者專家進行「我國長期照顧制度規劃研究委辦案」,針對服務輸送、資源開發、財務制度、法令制度及資訊系統五大面向進行規劃;上述委辦案亦分別針對我國長期照顧發展現況進行分析及檢討(王增勇 et al., 2005;吳肖琪 & 周世珍, 2006;陳惠姿,黃源協,李世代,胡名霞, & 蔡欣玲, 2005;楊珮怡,陳恭,陳維泓, & 盧環範, 2005;鄭文輝 et al., 2005)。依據上述諸多研究,我國長期照顧體系之主要問題可歸納為以下六項:(1)現行長期照顧制度行政體系和法規分歧;(2)各縣市照顧管理體系發展不一,服務效率與公平性倍受質疑;(3)人力資源嚴重不足,跨專業間的團隊合作模式有待建立;(4)服務方案類型少,服務品質監督機制不健全;(5)缺乏

完善財務制度,長期照顧經費負擔沈重; (6)長期照顧資訊系統分立,有待整合(行政院,2007b)。

二、疾病預防和健康促進現況之問題分析

我國現階段推動健康促進現況之問題大致可歸納如下:

- 1. 以「特定疾病的整合性照護」為主,尚未朝「全人的照護」方向發展: 在現階段次級預防相關的照護網絡建置過程中,常見以疾病為主的照護 設計(如糖尿病共同照護網、中風防治中心、腎臟病防治照護),但長 者因罹患多項疾病,故照護的需求較多元且複雜,故建議應將服務過程 予以整合成「全人的照護」。
- 2. 政府相關部門(行政院衛生署、內政部、教育部)以及民間機構團體(老人福利機構團體、社區發展協會等人民團體)紛紛推動老人衛生教育及心理衛生服務,但各自辦理,未能整合。
- 3. 缺乏地方性的主責機關或中樞據點來整合健康促進工作,故建議研議鄉鎮市區衛生所發展為推動老人健康促進中樞據點的可行性:我國在社區或基層所推動有關老人健康福祉之服務方案或計畫,包含建立社區照顧關懷據點實施計畫、社區健康營造計畫、全民健康保險家庭醫師整合性照護制度試辦計畫(即社區醫療群)、衛生所等。除衛生所為政府基層保健組織之外,其餘皆由人民團體、財團法人、基層醫療院所等承接,而各執行計畫之服務提供單位間的合作與連結則依各地區而異。有鑑於我國目前在社會福利及衛生的推動,大多數係以「計畫」型態呈現,雖此種策略可促進民間團體、私立醫療院所及社福機構共同參與我國社區基層建設的能量,但相對的卻缺乏穩定性,這是現階段推動健康促進的隱憂。在日本有關老人保健服務主要由保健中心(同衛生所)來提供;反觀國內情形,基層的健康照顧服務提供單位中,衛生所係是民眾最易接近之基層保健組織,如何強化各地衛生所在規劃和推動疾病預防和健康促進服務的功能,應是亟待研議的課題。
- 4. 老人從事體能活動所需之場地設施設備有待整備和建置:行政院衛生署 2006 年施政報告中,已將「推動健康生活型態」列為未來展望的工作重點,包括「健康體能生活化」及「健康心理社區化」兩個策略,意含著政府對健康促進的重視。惟其內容較著重在政府衛政主管單位發揮「規範者」與「教育宣導者」的角色,而較忽略從事體能活動所需的設備設

施之整備和建置,因此建議國內公園和休閒場所應致力於無障礙環境之改善,並針對老人之身心特性整建其設備設施。

- 5. 人才亟需培育:不論是推動健康生活型態養成之衛生教育人員、運動指導或休閒規劃人員,或是慢性病防治管理相關醫事人員等人力的養成教育及專業繼續教育,均有待積極規劃辦理,以培育質量均優的人才來推動老人健康促進工作。
- 6. 資訊系統分立,有待整合以建置完善的資料庫:各項健康服務的資料庫, 呈現分散的現象。若我國國人健康相關的資料(如:健康檢查、各項服務的使用)可建立一個完備的資訊系統,不僅可促進提供個人各項初級預防服務上的品質,對於有次級預防、三級預防需求之個人而言,也可以提供完善的轉介、追蹤及統整性的服務。

参、提升老年經濟安全保障

工業先進國家以六個層次之架構來建立老年經濟安全保障體系,我國現行老年經濟安全保障體系之問題有: (1)第一層保障:非繳費式老人生活津貼體系有待整合; (2)第二層保障:社會保險涵蓋率不足,且退休給付設計多缺陷; (3)第三層保障:資格年齡偏低且所得替代水準不適當; (4)第四層保障:個人商業年金保險仍不普及且民眾自行規劃退休所得保障者比率不高; (5)第五層保障:家庭功能日益減弱。此外,就老人經濟安全保障體系整體觀之,則呈現出性別階層化之情形,其中尤以社會保險之老年給付最為嚴重。

表 1-3-2-1 我國老年所得保障體系之問題

保障層次	問題分析
第〇層	老人就業問題,詳見本節下一段之分析
第一層	依身份別各有不同方案,造成不公 各項方案給付水準不一,引發相對剝奪感與比較性需求 主管機關分歧,增加行政成本 各地方政府資格審查標準寬嚴不一,造成地域間之不公 請領各項給付總人數偏高,政府財政負擔沈重 缺乏給付水準調整機制,易受政治因素而調整給付水準
第二層	社會保險涵蓋率不足 退休年齡偏低,造成社會保險財務負擔 社會保險老年給付僅提供一次給付 缺乏各社會保險方案間之年資聯結機制 老年給付之計算方式造成不公並導致財務負擔加重 保險基金運用績效不佳

保障層次	問題分析				
第三層	領取退休金年齡偏低				
	軍公教人員月退休金所得替代率偏高				
	勞工退休金提撥薪資比率偏低				
	勞工退休金尚未建構有效之基金運用體制				
	勞工自願提撥退休基金比率偏低				
	辦理企業年金險之企業數目極少				
第四層	個人商業年金保險仍不普及				
	民眾自行規劃退休所得保障者比率不高				
第五層	家庭養老功能漸弱				
	家庭養老負擔加重三明治世代之負荷				

資料來源:本研究案自行整理

肆、促進中高齡就業與人力資源運用

一、現行與老人就業相關的政策與措施之檢討分析

目前我國與就業、退休與退休金相關的法令規定,都不利於老人持續的勞動 參與,主要問題大致歸納如后:(1)強制退休之規定:目前我國對勞工和公務 人員,都有強制退休的規定。(2)退休年齡偏低:公務人員任職5年以上年滿 60歲,或任職滿25年者,就可以自請退休,造成退休年齡偏低;同樣地,「勞 基法」對於勞工退休年齡的相關規定,也有檢討之必要。根據「勞基法」之規定, 勞工在同一事業單位工作 15 年以上年滿 55 歲者,或工作 25 年以上者,就可以 請領舊制之勞工退休金;根據「勞工退休金條例」規定,年滿 60 歲且工作年資 滿 15 年以上者,就可請領月退休金。(3)退休金請領年齡偏低:除了退休年齡 的設定之外,退休金的相關規定,也會直接影響就業者的退休行為。依據「勞工 保險條例」規定,在同一投保單位參加保險年資合計滿 25 年退職者即可領取老 年給付。(4)對於就業生涯較長且欲繼續就業者造成反誘因:勞工參加勞保年 資達 30 年,其老年給付的權益就達到上限;除非是年齡在 60 歲以上,否則即使 其就業年資繼續增加,老年給付的基數已無法再增加。這對於中高齡勞工要繼續 留在勞動市場,成為一種反誘因。公務人員的退休方案,也存有類似的問題。依 據「公務人員退休法」的規定,公務人員工作滿 25 年,且年齡在 50 歲以上,就 可領取月退休金。然在其工作年資達 35 年時,其退休金基數就達到上限。雖然 退休金的累積未必是公務人員持續就業的主要因素,但可透過相關制度設計提供 誘因,鼓勵公務員人繼續工作貢獻心力。

二、現行與促進中高齡就業相關的政策與措施之檢討分析

依據就業服務法,行政院於 1994 年和 1999 年核定「促進中高齡者就業措施」。這個措施的主要目標,是在「協助有工作能力及工作意願之中高齡者之就業能力之再開發、轉業及退休後再就業,並排除其面臨之就業障礙,以配合經濟發展之需要,充份運用人力資源。」。而其主要的策略,包括:(1)工作機會之維持;(2)就業能力之培養;以及(3)就業服務之提供等三大面向,並具體訂定配合措施。除了上述各項措施之外,近年來由於中高齡失業問題日益嚴重,政府也陸續實施幾項直接工作創造(direct job creation)方案與獎勵雇用方案。

有關「促進中高齡者就業措施」方面,目前政府對於上述各項措施,已未再列管,難以瞭解其實施成效(周玟琪 & 蔡瑞明,2006)。至於直接工作創造方案,學者對「公共服務擴大就業」方案的評估研究發現,此方案的實施對協助弱勢勞動者再就業的效果也不顯著(傅從喜,2006)。而在獎勵雇用措施方面,由於並未特別要求優先雇用中高齡者,此類方案對於增加中高齡失業者就業機會,效果相當有限。

伍、高齡者住宅

目前政府在推動興建適合老人安居之住宅的政策問題可就下列兩方面來討論:

一、高齡者住宅政策與相關法規

- 1.住宅政策目標缺乏連續性:1954年以來,我國的住宅政策可分為五個階段(林萬億,2003)。其相關措施大都在因應現況問題,也未作分期計畫政策與整體計畫評估,以致欠缺政策目標的連續性,導致計畫執行困難、住宅供應過多等問題。
- 2.高齡者住宅相關法規之制定有待加強:1999年<老人福利法>修正公布之後,適合老人安居之住宅的興建才有了立法依據。四年後的 2003 年,才有<促進民間參與老人住宅建設推動方案>的配套措施,以及興建高齡者住宅之優惠辦法。立法的腳步較難滿足高齡化社會的快速需要,讓民間也難以適時投資興建高齡者住宅。
- 3.相關法規的執行與落實不易:2004年發布的<促進民間參與公共建設法之 重大公共建設範圍>修正規定,老人住宅之投資總額不含土地需達 1.5 億

以上;較易造成大規模集中興建「老人住宅社區」,無法落實「社區高齡者住宅」的發展;更難顧及既有住宅改建為高齡者住宅的問題,以因應未來高齡社會的需求。

二、民間興建老人住宅的問題

- 1.增加服務空間,也增加投資成本:2004年,內政部營建署於<建築技術規則>建築設計施工編增訂「第十六章老人住宅」規定,老人住宅必須規劃居室服務、共用服務及公共服務等空間,其總樓地板面積增加達20%。民間興建者認為,此項優惠措施,雖有增加樓地板面積,卻也增加投資成本,並無實質的鼓勵效益。
- 2.金融機構的支持,影響投資意願:2007年初修正的<老人福利法>已取消 「並採綜合服務管理方式,專供老人租賃」的規定。然而,銀行業界大都 不願承作老人住宅投資貸款,導致影響興建老人住宅的投資意願。
- 3.高齡者住宅的規劃設計未能與都市計畫配合:為達成「三代同鄰」的理想, 老人住宅的座落地點應於老人長期住慣的社區為宜,故應於都市計畫中, 劃定社會福利用地專區;並於住宅社區規劃中依據老年人口數,規定興建 高齡者住宅的相對比例。

陸、規劃交通運輸環境

國內高齡者運輸現況的研究成果顯示,在都會地區大眾運輸相對便捷,或可彌補移動能力之不足;然在鄉鎮偏遠地區大眾運輸服務較不方便,因此造成都市化特性明顯地區(如:台北市),較偏向大眾運輸工具(公車)或副大眾運輸工具(計程車);而都市化較不明顯的地區則多倚重於機車,但步行則是高齡者共同完成旅次的方式。當高齡者參與社交活動時,由於體力的限制及對陌生環境的不安感,多選擇較近且熟悉的地點,採用步行的方式到達目的地,城鄉差異尚不明顯;但醫療與訪友活動等長途外出活動時,都市化較低地區由於大眾運輸環境較差,高齡者使用私人運具較多,故應多加強城鄉大眾運輸系統建設以改善之。此外,由高齡者交通事故分析結果亦可發現,高齡者運輸環境現況所應著重解決的問題如下:(1)針對高齡者之相關交通安全改善計畫應注意性別差異,而高

齡女性應係未來需特別注意之族群,尤其是年長之高齡女性。(2)如何建立良好環境狀況下,具清晰、單純、明確、一致、保護左轉之交叉路口管理策略,是未來相關改善之重要方向。(3)高齡者使用輕便運具者,較容易輕忽基本安全防護,故應加強針對高齡者與其家庭成員在此方面之提醒。(4)高齡者之腳部較易出現病徵,且行走時頗可能使用輔具,故步行空間及運具出入口設計,應注意維持適當寬度與高差,同時應注意休憩設施之提供與高度設計。(5)依據高齡者發生交通事故與傷亡風險分析結果,高齡機車駕駛者以及高齡行人是高齡運輸安全必須特別注重的族群。

柒、促進老人休閒參與

我國目前推動老人休閒參與之現況及問題歸納如下:

一、大環境之軟硬體設施對老人參與休閒活動造成阻礙

因高齡者行動不便,休閒活動場所的可及性要求遠較一般青壯年為高,故應著重於休閒環境的可及性。在台灣偏遠地區和鄉下地區,由於交通不便之故,阻礙了老人外出參加休閒活動,因此,休閒場所的可及性及軟硬體設施之便利性就是推動老人休閒參與的挑戰。

二、老人參與之休閒活動型式不夠多元化,有待開發

台灣老人從事之休閒活動主要為看電視、聽收音機居多,為增進老人休閒活動類型之多樣性,鼓勵其積極參與教育學習活動及志願服務,又內政部、教育部、體委會、農委會、退輔會等也紛紛辦理休閒活動,但如何方能更加符合高齡者的需求,使其擁有較多的選擇性,仍有待努力。

三、提供老人休閒服務人才的培育及證照制度尚未建立

國內大專院校已設置「休閒管理」相關之系所(譬如:休閒保健管理系、休閒運動管理系、健康休閒管理系、運動保健系、運動健康與休閒系、運動與休閒管理研究所)以培育休閒服務專業人才,而行政院體委會也對於運動休閒的相關證照方面,訂定有登山嚮導員及國民體能指導員授證辦法等促進休閒運動參與的專業證照,也將休閒運動指導員授證辦法列入草案(朱汝駿,2005),但專為老人提供休閒服務的人材培育及證照制度尚未建立。

第三節 移民政策的現況

我國目前的移民政策,呈現了幾個重要特徵: (1)經濟移民的立法尚不完備; (2)針對大陸配偶訂定配額,但是對於所有的婚姻移民進入本國停留或團聚時之經濟條件要求尚未建立明確的制度; (3)移入人口在居留期間的生活限制逐漸放寬,但健保以外的社會福利,特別是依附在國民身分上的福利,尚未擴及這類移民。本節針對經濟移民與婚姻移民兩類相關重要政策措施分述之。

壹、聘僱外籍專業技術人員的政策

一、投資移民

雖然<入出國及移民法>允許來臺灣投資之外國人申請永久居留,但是臺灣 目前並未訂定任何投資移民法,只有<外國投資人或外國法人投資人之代表人申 請居留證之作業規定>。其規定如下:

外國投資人或外國法人投資人之代表人,因業務需要擬在華作六個月以上之 居留者,得依左列規定,由各該主管機關核發證明,函請外交部核發單次入境之 居留簽證:

- (一) 外國人來華投資經核准後,於各該投資事業已實行股本投資達二十萬 美元以上者,得申請核發一人。
- (二) 外國投資人實行投資達二十萬美元以上者,每增加五十萬美元,得申請增發一人,但以增發四人為限。

目前由經濟部投審會負責核發投資許可函,該會在2006年核發數計70人。 事實上此投資居留與一般所謂的「投資移民」並無太大關係,比較像是美國的投資貿易(E)簽證。又此投資簽證只核發單次入境,而非多次入境,不便於需要往來頻繁的外國人來臺經商。

二、專業技術受雇者

在引進外國專業技術受雇者方面,自 2004 年 1 月 15 日起,勞委會成為單一窗口,統一審核標準,不但便利申請人送件,縮短審核期程,且不斷改進書表, 也關注引進外國專業技術受雇者對本地就業者的影響。在此之前,係由各中央目 的事業主管機關根據 24 種許可及管理辦法負責審核外籍專業人員之聘僱。目前主要的法規除了<就業服務法>(簡稱<就服法>)之外,包括<雇主聘僱外國人許可及管理辦法>(簡稱<雇聘辦法>),以及<外國人從事就業服務法第 46 條第一項第 1 款至第 6 款工作資格及審查標準>(簡稱<審查標準>)。

根據<就服法>,可引進外國專業人員的工作類別有以下七項:

- (一) 專門性或技術性之工作。
- (二) 華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。
- (三) 下列學校教師:
 - 1. 公立或經立案之私立大專以上院校或外國僑民學校之教師。
 - 2. 公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師。
 - 3. 公立或已立案私立實驗高級中學雙語部或雙語學校之學科教師。
- (四) 依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。
- (五) 運動教練及運動員。
- (六) 宗教、藝術及演藝工作。
- (七) 商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員。

<就服法>中的前六項外國專業人員由勞委會負責審核,第七項由於相當專業,所以委由交通部負責。<雇聘辦法>稱前六類外國人為第一類外國人,<審查標準>再對前六類詳細規範。其中,外國人專門性及技術性又分為15類:(1)營繕工程或建築技術工作;(2)交通事業工作;(3)財稅金融服務工作;(4)不動產經紀工作;(5)移民服務工作;(6)律師工作;(7)技師工作;(8)醫療保健工作;(9)環境保護工作;(10)文化、運動及休閒服務工作;(11)學術研究工作;(12)獸醫師工作;(13)製造業工作;(14)批發業;(15)其他:經中央主管機關會商中央目的事業主管機關指定之工作(<審查標準>第四條)。

目前,政府對於專業技術移民的政策,試圖採取開放的做法,根據<中華民國人口政策綱領>(行政院,2006年6月14日核定),基於「經濟發展需要,

規劃經濟性及專業人才之移入,以配合國內經濟、教育、科技及文化發展需要,開發新人力資源,並開創多元文化新社會」。為吸引外籍優質專業人才前來工作及投資,<入出國及移民法>允許投資移民與專業人才移民直接申請永久居留。這二類移民既然是我國急需引進者,因此,在政策上宜採「資格從嚴、程序從寬」(蔡青龍 et al., 2004),也就是條件、資格應與需求相配合。一旦通過審查後,在程序上或生活上,盡量給予便利,並給予「國民待遇」或「低度管理」之條件,同時嚴防「以科技人才為名卻行勞工引進之實」,也就是「假白領、真藍領」的現象發生。

大陸地區人民可依對於大陸籍專業人員之<大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法>規定,透過「經濟」、「科技」、「文化」、「教育」等方式申請在臺專案長期居留,目前規劃無數額的限制,其配偶及未成年子女可隨行來臺長期居留。

目前勞委會為了保障國人的就業機會,並防止「假白領、真藍領」的現象發生,特別訂定外國人受聘僱從事專門性技術性工作,其薪資不得低於中央主管機關公告之行職業別薪資調查最新一期之工業及服務業專技人員每人月平均薪資,該薪資標準係為國內專技人員月平均薪資,也就是雇主聘僱外國人,其薪資不得低於此標準(依據<外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準>第八條規定)。

貳、大陸配偶的居留相關措施

在2004年修訂<兩岸條例>之後,目前大陸配偶移居臺灣到定居過程,已調整為團聚、依親居留、長期居留到定居等四階段規定。根據<兩岸條例>(2004年3月1日修正施行)第17條規定,目前我國對於大陸地區配偶申請團聚、依親居留、長期居留與定居之規定說明如下:

(一)團聚:大陸地區人民為臺灣人民之配偶,申請進入臺灣地區團聚,主管機關經審查後得核給一個月內停留期間之許可;通過面談後准予延期,期間為五個月,在臺停留屆滿六個月,申請延期,依規定辦理。已通過面談之大陸地區人民申請再次入境,經主管機關認為無婚姻異常之虞,且無依法不予許可之情形者,依規定核准停留期間為六個月,在臺停留屆滿六個月申請延期,依規定辦理。(1)來臺團聚者,停留期間不得逾六個月(或實際核予停留期間),於停留期間屆滿前,得申請延期一次六個月,但所持大陸往來通行證或護照所餘效期未滿七

個月者,僅得延期至該證照效期屆滿前一個月,每次來臺總停留期間不得逾兩年。(2)大陸配偶來臺團聚四個月以上者,須參加全民健康保險,未依規定繳交保險費,其延期或再申請進入臺灣地區,得不予許可。(3)在臺期間如有逾期停留或從事與許可目的不符之活動或工作者,應於不予許可期間屆滿後,始得再申請來臺團聚,但奔喪不受此限。(4)在臺期間如有逾期停留情形者,不予許可。(逾期六個月以內,其不予許可期間為一年;逾期六個月至一年,其不予許可期間為兩年;逾期一年至三年,其不予許可期間為三年至五年;逾期三年以上,其不予許可期間為五年至十年)。(5)大陸地區配偶未曾接受面談或通過面談前,初次或再次申請來臺,應備有回程機、船票。(6)大陸地區人民申請進入臺灣地區,所檢附大陸地區製作之文書,應經行政院設立或指定之機構或委託之民間團體查證、驗證。

- (二)依親居留:結婚已滿兩年或已生產子女的臺灣地區人民之大陸地區配偶可提出依親居留申請。適用對象為臺灣地區人民之大陸地區配偶,結婚已滿兩年或已生產子女者。相關注意事項如下: (1)依親居留滿四年,且每年在臺合法居留期間逾 183 日者,始得申請長期居留。每年在臺居留未逾 183 日者,當年不列入四年之計算。(2)大陸地區通行證或護照效期不足 6 個月者,務請先行返回大陸地區重新辦理該證之效期,再辦理依親居留證之延期手續。(3)健康檢查合格證明,應由行政院衛生署指定辦理外籍人士健檢之醫院檢查,且符合其訂定之健康證明應檢查項目表。
- (三)長期居留¹⁹:申請長期居留者,經許可在臺依親居留滿四年,且每年 在臺居住逾 183 日者可提出申請。
- (四)定居:經許可在臺灣地區長期居留滿兩年,且每年在臺居留逾 183 日, 同時符合一定條件者可申請定居。

參、外籍婚姻移民的相關措施

外國籍人士移入臺灣,相關規定可以就兩個階段(居留與定居)來分析。

62

¹⁹關於長期居留與定居的相關規定與細節請參考<大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或 定居許可辦法>

一、居留

當外籍人士與本國國民結婚之後,可申請居留簽證。申請人倘在國外,可直接向駐外館處申請居留簽證;申請人倘已持未加註「不得延期」(NO EXTENTION)之依親停留簽證入境,得向外交部領事事務局(含臺中、高雄、花蓮辦事處)申請依親居留簽證。

在永久居留方面,依據<入出國及移民法>第23條規定:「外國人在我國合法連續居留七年,或居住臺灣地區設有戶籍之國民,其外國籍之配偶、子女在我國合法連續居住五年或該配偶、子女在我國合法居住十年以上,其中有五年每年居住超過183日,並符合下列要件者,得向主管機關申請永久居留:(1)年滿二十歲以上。(2)品行端正。(3)有相當之財產或藝能,足以自立。(4)合法連續居留期間,每年居住超過183日。(5)符合我國國家利益。」

二、定居

〈國籍法〉第3條規定:「外國人或無國籍人,現於中華民國領域內有住所,並具備下列各款要件者,得申請歸化:(1)於中華民國領域內,每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續五年以上。(2)年滿二十歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力。(3)品行端正,無犯罪紀錄。(4)有相當之財產或專業技能,足以自立,或生活保障無虞。(5)具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識。」

取得國籍之後,得向移民署申請臺灣地區居留證,依據<入出國及移民法>第10條規定中:「...在國內取得國籍者,連續居留滿一定期間,得申請在臺灣地區定居。依第一項第一款及前項申請在臺灣地區定居,其親屬關係因結婚發生者,應存續三年以上。但婚姻關係存續期間已生產子女者,不在此限。...」

肆、小結

我國吸納的專業投資移民數量不足,積極的營造有利於外國人台投資與工作的經濟與生活環境,是未來政策所需努力的方向。而目前相關的政策措施,著重在降低入境與居留的門檻,與相關手續(如通關等)的簡化。這些作法雖有助這類移民的便利性,但並未明顯促成其移民的動機。經濟移民的增加終究必須依靠一個國家的經濟成長的潛力,企業本身的國際化,以及更優質的生活環境。這些大環境條件成熟,才可能吸引更多的經濟移民。至於一些國家對這類移民仍採取

類似維持多樣化的移入人口。但現階段我國這類移民移入數量尚為不足,另設配額不具政策急迫性。

就婚姻移民的移入條件而言,我國的婚姻移民明顯的缺乏適當、明確的條件制度,不論是對於大陸配偶或是外籍配偶,在進入我國的「第一時間點」上顯現缺乏一個更有效的分辨機制,以避免這些「準移民」成為福利依賴者。大陸與外籍配偶來臺團聚與依親居留階段,目前的政策無明確的規範他/她們應具有維持生活的經濟能力,同時,其本國配偶亦無相關財力條件規定。相較於美國、澳洲、新加坡(以及加拿大)這些所謂的移民國家,我國對這類移民的條件要求制定頗為鬆散,我國在定居申請時才有相關財力要求實為「過遲的」要求。對於大陸與外籍配偶的停留申請,亦有相同的制度設計不完整的問題。對於本國籍配偶,亦缺乏財力要求作為申請配偶移入居留的條件。結果,最近十年的大量婚姻移民移入,結婚雙方頗多均缺乏經濟自主的能力,政府不得不移用大量公共資源以扶助這些經濟弱勢家庭。但這些相關的移民措施,激發了所謂的「再分配」的議題,引生許多其他弱勢團體的不滿。這些問題在規劃相關移民政策實應納入考量並試圖解決。

第四章 工業先進國家的人口政策

第一節 少子女化社會對策

許多國家都有少子女化的問題,我國亦非首位達到超低生育率的國家。在 1995 年,歐洲已有七個國家總生率降至超低生育水準(總生育率低於千分之 1300),人口數約佔歐洲總人口的 28%; 2001 年開始,歐洲超低生育水平國家 的數量呈倍數增長(共有 15 個國家),人口數更超過歐洲總人口數的五成(57 %)。少子女化的現象,不只發生在眾所皆知的南歐地區(如希臘、義大利與西 班牙等國),範圍更擴張到東歐(例如捷克和斯洛維尼亞)及前蘇聯國家(如烏 克蘭)等國。

人口學者與家庭政策學者認為,由各國國家經驗來看,藉由托育設施、育兒津貼和親職假等社會政策綜合誘因,可能可以促使家庭功能完善、進而提高出生率,維持人口結構的均衡發展。以法國為例,透過良善育嬰和育幼環境的建立,目前已讓生育率回升至 1.98 人。觀察各先進國家關於提高生育率政策的努力,如果能給我們什麼啟示的話,就是沒有單一的「銀色子彈」可以奏效。任何孤立的政策,其效果將是有限的;但是,若是進行某種有機的結合,政策之間相互作用產生的乘數效果才能有效發揮,至少是減低生育率的大幅下滑。而這樣的乘數效果是在一個促進婦女勞動參與率、政府主動分擔家庭養育成本以及促進性別平權的文化與制度結構下產生。如同本研究在以下將指出的,改善生育率政策也必須與家庭、租稅及兒童政策,甚至是勞動政策進行有效的結合,才有發揮綜合效果的可能。

少子女化當然不是我國的特殊現象,只是各國的因應之道大異其趣。我國仍將「生兒育女」定位在小夫妻的個人選擇、或家族裡傳宗接代等「私密的家領域」。因此,少子女化常被歸因為:女性教育程度的提昇、女性意識的興起、越來越多的職業婦女、越來越晚婚的趨勢、景氣低迷導致個別家庭所得之不足等等。我們並不否認這些都是可能因素,只是如果只重視這些歸因,容易讓是否生兒育女過度流於「個人化」、與「女性化」。那麼所謂解決問題之道,往往被丟回家庭這個私領域。反觀多數先進國家,並不只把生養問題單純視為個別家庭的選擇,而是進一步提昇到資源分配、勞動政策、社會福利制度等「結構面」、「公領域」的層次,因此,國家透過家庭政策來改變資源分配、勞動參與及家務分工等範圍。

支持生育養育所制定的政策主要針對三個需求:有沒有充裕的「時間」照顧 (還是工作就佔掉大部分的時間)?有沒有足夠的「經濟資源」(還是賺來的薪水還無法支付昂貴的托兒費用)?高品質的照顧「服務」是否唾手可得(還是只放心/能交給自己的爸媽、或者根本擠不進立案的托兒所、幼稚園,或受過專業訓練的保母)?

對於少子女化或低生育率問題,McNicoll(2001)認為牽涉面不僅是個人微觀層次,同時也包含整體社會結構面,要解決困境,需透過國家的政策介入。 Chamie(1994)認為人口政策並不只是對人口現象結果之反應,同時需考量一國之社會、經濟與政治環境。McNicoll(2001)認為政府需擴大國家對家庭的影響和範圍,將政策依照低生育率的成因大致區分為三種:打破兩性不平等,避免照顧家務重擔皆落在女性身上(對應策略為兩性家務分工、兩性申請親職假);國家設計方案並投入預算,以降低家庭育兒費用(對應策略為家庭津貼、稅式優惠);另外則可從文化層面,傳遞生兒育女的功能面與價值等。

McIntosh(1981)則將提高生育的措施分為三類: (1)減輕女性在工作與家務間的衝突,如彈性工時、產假與親職假等以減輕生育負擔; (2)對育有子女的家庭提供工具性協助教育功能,如托兒與幼稚政策; (3)提供經濟支持,用以增加家庭負擔子女養育的功能,如生產給付、育兒津貼與稅式優惠等。我們以上述說法為分類依據,將部份先進國家的政策內容敘述如下:

壹、減輕女性在工作與家務間的衝突,如彈性工時、產假與親職假等

女性在母親與就業者二種身分之衝突,這樣的不協調(incompatibility), 使得女性對於生育裹足不前。有鑒於婦女勞動參與率提高,為避免因家務中斷或 影響工作,故留職停薪或具有高薪資替代率的親職假便孕育而生,此外,這類措 施服務對也常納入父親角色,避免所有家務皆落在女性身上。

一、產假

當職業婦女生產前後,可申請產假,在此期間,多數國家仍有所得保障。法國婦女產假係視生育胎次或同胎數量而定,一次生育一個嬰兒者,第 1 胎產假 16 週;第 2 胎以上產假 26 週;生育雙胞胎產假 34 週;生育 3 胞胎產假 46 週,產假可領取至少 10 週的薪資。法國男性,在妻子生產時享有陪產假,在 14 天的陪產假期間,可領取全額的薪資(上限為每月 2,432 歐元)。荷蘭女性則享有 16 週的產假,荷蘭產婦配偶可請 2 天陪產假(台灣經濟永續發展會議社會安全組, 2006)。

二、育嬰假或親職假

子女出生後,父母可申請親職假,目的是為照顧年幼子女,在法國,若公司規模為200名僱員以上者,員工可享2年無薪給育嬰假,並保障返回原職工作權利。荷蘭男女員工均可享有13週的育嬰假;同時,荷蘭父母可以請長達6個月的無薪給、非全日的育兒假,除了緊急事假外,每年可請多達10天的照顧假,以便照顧家中生病的(養)子女,在短期照顧假期間,雇主並應支付至少70%薪資予該員工;為便照顧家中患有致命惡疾的子女、父母或是方便照護家中垂死的子女,荷蘭允許可以有條件的在每年請多達6週的長期照顧假。根據德國育兒法,子女3歲以前得請3年育兒假(台灣經濟永續發展會議社會安全組,2006)。

三、其他降低就業與家務衝突的措施

日本政府尊重人民自由意願,以隱含人口政策的社會福利措施,如推動育兒休假制度、再僱用制度來提高生育率,並根據 1991 年「勞工育兒休業、介護休業福利法」,保障原企業接受申請「育嬰留職停薪假」者復職之權利(台灣經濟永續發展會議社會安全組,2006)。

貳、對育有子女的家庭提供工具性協助教育功能,如托兒與托教政策 等

「托育服務」最能直接調解就業女性的家務壓力,他們同時主張托育亦可由 父親或其他家庭成員(如祖父母)分擔,至於兒童托育的入學年齡,亦可因家庭 需要而彈性提前修正。多數國家提供高比例的公共托育服務,也有國家透過托育 津貼以經濟資助家庭:

一、托兒服務

法國提供多元的托育服務,如家庭照顧、個別照顧、團體托育與中途托育等,公立幼稚園採免費制,3~6歲兒童就讀公立幼稚園的比例在87.5%~87.7%之間。荷蘭目前的托兒服務機構分為三種機制,由市政當局資助和家長繳費的托兒服務,占30%;由雇主資助、減稅、家長繳費的托兒服務,占60%;由減稅及家長繳費而有的托兒服務,占10%(台灣經濟永續發展會議社會安全組,2006)。

二、托育津貼

新加坡對受托 2 至 5 歲幼兒,政府提供部分托兒津貼。法國提供自由選擇看護方式、自由選擇工作方式的附加補助。英國提供低收入戶工作之父母一方可獲托兒補貼。芬蘭 3 歲以下幼兒未使用公立育兒中心者,每月可獲約新臺幣 2,800 至 8,300 元之育兒貼補;芬蘭 3 至 6 歲幼童未使用公立托兒設施者,每月可獲約新臺幣 1,700 至 5,500 元之托兒貼補,如 3 至 6 歲幼童受托於私人幼兒中心者,由政府直接貼補私立幼兒中心,每位幼童每月約新臺幣 3,900 元至 4,500 元(台灣經濟永續發展會議社會安全組,2006)。

參、提供經濟支持,用以增加家庭負擔子女養育的功能,如生育津貼、 生產給付與稅式優惠等

許多國家對育有子女家庭都提供經濟支持,有些是以現金形式發放,部分給 付則連結父母親的職業,此外,也有透過稅賦予以減免的措施。

一、育兒津貼

依照不同胎次定期給予生育者不同金額的現金補助,目的為降低家庭育兒負擔,如(1)新加坡政府提供「現金禮物」與「相對儲蓄」,並提供第 3 胎產假薪資補貼,對合法結婚且有工作之新籍母親,生育第 3 胎(含)以上子女者,除原規定產假及薪資補貼外,政府透過企業給予額外增加之 8 星期原工作產假薪資補貼,總額不超過約新臺幣 380,000 元。(2)日本則在 1992 年修法,除繼續對第 2 個及以上子女提供補助外,並增加對第 1 個子女及中低收入的家庭補助,同時對孩子補助的年齡限制在 3 歲以下。(3)法國每個新生兒或養子可領取 808.31歐元補助金,其申請資格依養育子女數及薪資收入而定;法國養育未滿 3 歲的孩子或收養未滿 20 歲的孩子,每個孩子每個月可領取 161.66 歐元,為期三年,其申請資格依養育子女數及薪資收入而定。(4)荷蘭針對養育 17 歲以下之子女,依養育子女數及子女年齡,每人每月可領取 176.62-380.77 歐元之兒童補助金。(台灣經濟永續發展會議社會安全組,2006)。

二、生育給付

主要針對有酬工作者,申請產假或親職假時的經濟補助,多與就業保險有關,如(1)荷蘭提供 16 週的有薪給產假,荷蘭男女在育嬰假期間,政府員工可獲 75%的薪資,私人企業由雇主與員工協議。(2)英國生育或領養補助每位子女約新臺幣 10,000 元。(3)義大利在規定之產假期間內按 80%薪資貼補,如另有原因外加之期間,則補貼薪資 30%;生育給付給予無工作婦女獲生育給付約新臺幣 26,000 元;有工作婦女獲生育給付約新臺幣 51,000 元;生育第 3 胎(含)

以上另加現金補助。(4)瑞典無生育給付,但領養外國人小孩則獲特別補助約新臺幣 149,000 元;瑞典產假期間按 80%薪資貼補。(5)比利時生育第 1 胎給付約新臺幣 31,000 元,第 2 胎(含)以上給付約新臺幣 23,000 元;領養子女(僅1名)給付約新臺幣 31,000 元。(6)芬蘭產假期間按全薪貼補,最高者每日約新臺幣 2,000 元,最低者每日約新臺幣 248 元;生育或領養子女獲給付約新臺幣 4,600 元。(7)丹麥婦女產假期間按週薪貼補最高不超過約新臺幣每週 13,000元;生育或領養子女每月給付約新臺幣 2,300 元;給付至 7 歲生日,總計近新臺幣 200,000 元(台灣經濟永續發展會議社會安全組, 2006)。

三、稅式優惠

利用所得稅減免達到經濟支持,如(1)新加坡對生育 2 個(含)以上子女家庭,提供高免稅額及特別扣除額。(2)日本於 2000 年初提出「育兒減稅方案」,緩和家有幼兒的年輕夫婦財務負擔,凡家有 6 歲以下幼兒,父母可要求進一步降低國稅和地方稅。(3)法國對 7 歲以下兒童的托育費用予以減稅,政府提供之各項養育補助不須繳稅,企業興建托育機構亦得減稅。(4)英國生育補助不須繳稅。(5)瑞典生育給付及每月生活津貼不須繳稅,產假期間薪資貼補須繳稅。(6)比利時生育給付及每月生活津貼不須繳稅;產假期間薪資貼補須繳稅。(7)德國每月生活津貼不須繳稅;產假期間薪資貼補須繳稅。(8)義大利生育給付及每月生活津貼不須繳稅;產假期間薪資貼補須繳稅。(9)芬蘭生育給付、每月生活津貼、育兒貼補及托兒貼補不須繳稅;產假期間薪資貼補須繳稅。(10)丹麥生育給付及每月生活津貼不須繳稅;產假期間薪資貼補須繳稅。(10)丹麥生育給付及每月生活津貼不須繳稅;產假期間薪資貼補須繳稅。(10)

四、其他經濟支持

法國提供家庭補助、家庭附加補助、父(母)親陪伴補助、教育補助、租屋補助、住屋補助、搬家補助、單親補助、特殊教育補助、預備就業基本收入補助(台灣經濟永續發展會議社會安全組,2006)。

第二節 高龄社會對策

人口老化是西方工業先進國家普遍的現象,Guillemard(1989)將西方工業國家為處理老人問題所採取的政策分為三階段:(1)建立退休(老年)年金制度:在1960、1970年代以前,老人的主要問題被認為是經濟問題,社會關注的焦點是老人生活水準之維持和經濟轉移;(2)實施促進老人整合的社會方案:在此階段,政策不僅注意到補償收入的損失和生活水準的維持,而且也注意到老人生

活形態,此時期的關心焦點是老人的隔離和邊緣人的社會地位,許多策略用來增進老人與社會之整合,以提升老人的地位; (3)推行老年工作者退出就業的措施:1970年代後期,工業國家採用各種策略鼓勵中高齡者提早退出勞動市場,55歲即可退休,大量人口退出勞動市場造成社會保障體系的財務不平衡。

聯合國在1978年的第33屆大會採納各方意見,宣布1982年為國際老人年。同時召開聯合國高齡會議,第一屆在維也納召開,通過維也納國際高齡行動計畫(Vienna International Plan of Action on Aging)。因應著全球人口快速老化,1999年聯合國再次宣布該年為國際老人年,要求各會員國提出針對老人的全國性與地方性的方案,處理涉及代間議題的「邁向一個全齡的社會」(towards a society for all ages),意圖避免將漸增的高齡社會中的老人邊緣化,同時緩和因人口老化帶來的世代間照顧負擔的壓力。聯合國提醒各國政府結合鄰里、家庭、個人、商業部門、學校、大學以及媒體,採行因應策略,包括住宅、交通、健康、社會服務、就業、教育等(林昭文,1998)。

整體而言,各國早期對人口老化的現象之因應對象主要聚焦在老化與國家、家庭照顧能力的持續性以及國家和社區提供老人服務的能力等議題之討論。此種回應,某種程度反映出以社會問題的框架來看待人口老化的現象。但在 2002 年聯合國所舉辦第 2 屆老化問題世界大會(World Assembly on Aging)中,各國與會代表之注意力已移轉到如何將老人融合入社會各層面、如何擴展老人的角色以及活力的老化政策等議題,建議所應採取的重要行動策略,包括(1)人口老化問題與國家社會發展之間的關係;(2)將老化問題納入當前種種全球發展會議主流的策略;(3)為建設「不分年齡,人人共享」的社會,建立公、私部門之間以及與非政府組織之間的伙伴關係;(4)使代與代間更加和衷共濟的策略。會議中通過了今後行動的三大重點領域為:(1)老人與經濟成長;(2)老年期健康和福祉增進;以及(3)確保使能和支持性環境的築構(Kinsella & Phillips 2005;梅陳玉嬋 & 楊培珊, 2005)。上述行動策略顯示世界各國在尋求人口老化對策時,已正視老人的主體性,且老人的福祉與能力愈受到重視。

壹、支持家庭照顧老人

放眼世界各國,家庭和親友照顧一直是全國長期照護體系中最主要的照顧提供者。如何肯定非正式照顧,以支持其持續提供照顧能力,均為各先進老化國家的政策重點(吳淑瓊,2005)。西方國家已實施之照顧者支持政策可歸納為三類:一是服務性支持措施(含喘息服務及心理暨教育性支持方案)。二是與就業相關的支持措施,政策、福利給付(benefits)及服務等三方面來說明,政策的作法包括:(1)減少工作時數;(2)改變工作地點或稱彈性上班地點。而福利給付

的形式有下列四類:(1)彈性的福利計畫;(2)彈性花費帳戶;(3)稅賦寬減額;(4)長期照護保險。至於服務的提供包括:(1)教育方案;(2)資訊和轉介/個案管理;(3)提供諮商服務和成立支持團體;(4)對受照顧者提供直接服務。三是經濟性的支持措施,包括稅賦優惠及現金給付。以英國為例,1995年頒訂「照顧者法案」,敘明照顧者應有被評量之權利;至於美國,2000年修正美國老人法(Older Americans Act)也增加「支持家庭照顧者」專章,規定各州政府應對家庭照顧者提供下列五項服務:(1)提供資訊服務;(2)協助照顧者獲得服務;(3)個人諮商、支持團體、照顧者教育研習;(4)喘息服務;(5)其他補充性服務(呂寶靜,2005)。

貳、完善老人健康和社會照顧體系

在有關長期照顧政策之規劃、對策之提出主要是參考日本的介護保險制度及 英國 1990 年通過「國民衛生服務暨社區照顧法」後的作法²⁰,另也參考學者所 從事的跨國比較研究²¹及 OECD 的報告²²,檢視上述各國長期照顧政策之發展, 吾人可總結歸納出十項重要啟示:(1)確立「在地老化」為長期照顧政策的主 要改革方向;(2)服務項目愈加多元化,但以居家和社區式服務優先;(3)將 消費者偏好及選擇納入服務規劃的基本原則;(4)積極發展預防保健與復健服 務,避免長期照顧需求人口的擴增;(5)透過照顧需求評估以滿足民眾之需求, 並藉以整合服務體系;(6)主張連續性照顧之理念,努力嘗試連結急性醫療和

²⁰ 行政院 2007 年核定的「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」就兩國之政策目標、服務對象、服務項目以及照顧管理制度之實施情形逐項引介。

²¹ Brodsky 等人(Shea et al., 2003)接受世界衛生組織 (World Health Organization, WHO)委託,針對5個已發展國家(奧地利、德國、以色列、日本及荷蘭)之長期照顧法進行的比較研究; Gibson等人(2000)為瞭解已發展國家約25個國家之長期照顧政策之關鍵發展趨勢,特引用國際組織中收集的已發展國家之長期照顧跨國比較資料進行比較分析。

²² OECD(2003)檢視 19 個會員國(包括澳大利亞、奧地利、加拿大、德國、匈牙利、愛爾蘭、日本、韓國、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、墨西哥、波蘭、西班牙、瑞典、瑞士、英國及美國)過去十年在長期照護政策主要的改革策略。

長期照顧服務; (7) 增進對家庭照顧者的支持,以維持其照顧能量; (8) 發展品質監督與提昇機制,確保服務品質; (9) 主張政府及民眾共同承擔長期照顧財務責任; (10) 運用現有的健康照顧體系或社會服務體系作為長期照顧推動的基礎(行政院, 2007b)。

至於有關疾病預防與健康促進對策的規劃,先參考 1986 年渥太華健康促進憲章、2005 年曼谷健康促進憲章以及世界衛生組織活躍老化之主張來釐清健康促進的意涵及理念原則,並討論實施策略。此外,也參考日本和美國的作法。以日本為例,日本提出的「2005 高齡化社會對策」針對健康福祉領域,提出(1)「綜合推動建立健康的身體」以及(2)「確實實施介護保險制度」兩大方針,在「綜合推動建立健康的身體」方針下研擬三項對策:(1)推動終身建立健康的身體;(2)整備建立健康身體的機構,培育人才;(3)推動照護預防(日本厚生省,2004)。至於美國近年發表的「西元 2010 年健康人:全國健康促進和疾病預防目標」成為美國健康政策遵循的指標,與老人群體有關的目標有身體活動、安全、慢性殘障狀況以及健康促進與篩檢四部份。

參、提升老年經濟安全保障

人口老化對各國的政治、經濟、社會等層面帶來顯著的影響,尤其是對各國的老年所得保障體系造成直接的衝擊。年金體系的改革也成為各國社會安全發展最重要議題之一。根據美國社會安全署的統計,1997年時,全球 172個國家與地區中,有 165個國家或地區實施老年、遺屬、與身心障礙保障制度(Social Security Programs Throughout the World, 1997)。這些國家與地區中,又以採行社會保險的形式來辦理年金制度的情形最為普遍。

隨著各國人口持續老化,年金的支出會繼續膨脹,年金財務的平衡也將更加難以維繫。從 1980 年代以來,各國莫不將年金改革視為社會安全制度發展中最為迫切之議題。在這一波的年金改革熱潮中,各國的改革方向大致可區分為兩種不同的途徑,OECD 國家的改革年金策略,主要是透過開源節流的方式,來調整年金體系的財務結構。基本上,這些國家認為,雖然人口老化造成年金財務的壓力,但是以社會保險隨收隨付制為基礎的年金體系,可以透過有效的財務機制的重整,達到永續經營的目標,而無需採取激進的制度變革。相對地,拉丁美洲國家和歐洲轉型國家 1980 年代以來的年金改革,則普遍採取民營化的改革策略。

國際勞工組織就具體提出了一個因應人口老化和年金財務壓力的解決之道,就是建立多層次的年金體系。國際勞工組織所建議的是一個四層的年金體系。第一層是針對自身無足夠資源者提供資產調查給付,以避免貧窮;第二層是

強制性的、公營的、隨收隨付的確定給付體系,提供適當程度的所得替代(百分之四十至五十之間);第三層以確定提撥為基礎,將一定的薪資等級強制納入,可交由民營,提供定期性給付;第四層是志願性、私營的年金體系。根據國際勞工組織的主張,這個四層的年金體系是以第二層的社會保險隨收隨付制的年金制度為核心,而由其他的三個體系做為補充(Gillion, Colin, Turber, Bailey, & Latulippe, 2000; C. Gillion, 2000)。

相對於國際勞工組織所主張的制度內改革模式,以維持現行的隨收隨付制,也就是由當前的工作人口繳費以支持退休人口;世界銀行則主張採繳進的改革策略。世界銀行於1994年出版「Averting the old age crisis」一書,提出一個三層的年金體系:第一層是以稅收提供資產調查的年金、第二層是私營的、完全準備的確定提撥制年金、第三層是私人年金。世界銀行認為,這個三層的年金體系中應以私營的、完全準備的確定提撥制年金為核心。基於這樣的理念,世界銀行大力倡導年金的民營化,鼓吹將年金的財務處裡機制由隨收隨付制改為確定提撥制,也就是由工作人口在工作階段自行儲備足夠資源以支持自身(或同一世代)老年所需,並將年金方案改為私營。

近年來,透過多層次之年金體系,以提供不同背景與經濟處境之老人適當之經濟安全保障,已成各國普遍接受之共識。在此一方面,世界銀行於 2005 年提出一個更完整的五層次的年金體系之主張,同時認為一國的老年所得保障體系包含越多上述的元素,越能提供不同處境的老人完整的老年所得保障(World.Bank., 2005)。各層次的內涵如表 1-4-2-1。本研究將以世界銀行的這個多層次年金架構為基礎,討論我國老年經濟安全保障體系之規劃與改革。

表 1-4-2-1 世界銀行的五層次年金架構內涵

	秋 I - 2 I E 所 歌 门 切 五 届 八 刊 並 不 梅 门 四							
保障層次	目標群體			主要內涵				
	終身貧 窮者	非正式 部門	正式部門	特色	方案性質	財源		
第一層	•	0	0	社會年金或 社會救助	普及式或殘 補式	一般稅收		
第二層			•	公共年金	強制性	保費		
第三層			•	職業年金	強制性	金融資產		
第四層	0	•	•	職業年金或 個人年金	自願性	金融資產		
第五層	•	•	©	家庭支持與 醫療、住宅等 服務	自願性	金融或非金融資產		

資料來源:作者整理自 World Bank, (2005), p.35, Table 1.

註:各保障層次對於不同目標群體的重要性依○、◎、●之順序而升高。

肆、促進中高齡就業與人力資源運用

OECD 歸納整理出 20 個國家近年來在高齡化趨勢下所面臨的挑戰與問題, 各國所面臨的挑戰有許多相似之處。主要是就業市場大環境不佳、提早退休的風 潮盛行導致退休年齡偏低與高齡勞參率無法提升、雇主對高齡者的歧視導致其謀 職不易、以及許多高齡者利用長期的失業給付、身心障礙給付、或疾病給付等, 達到提早退出勞動市場的目的。針對上述種種的挑戰,OECD 各國也擬定了不同 的策略,來回應高齡社會的就業問題。各國現有的政策回應方面,主要包括年金 體系的改革、促進高齡者就業方案的推動、相關社會安全方案的調整、禁止歧視 高齡者之立法與倡導、以及鼓勵僱用中高齡措施等。更具體而言,包括:(1) 改革年金方案,延後領取年金年齡。這樣做的目的,除了是要減低年金方案的系 統依賴比(領年金者對繳保費者之比),紓緩年金方案之財務壓力,另一個重要 的原因,就是要延長老人留在勞動市場的時間。(2)提高延後退休之誘因。部 分國家仍允許在較早之年齡退休,但是透過修改年金給付公式的方式,提高延後 退休之誘因,加重提前退休之懲罰,另也緊縮提早退休規定。(3)相關社會安 全方案之改革,以防止提前退出勞動市場。許多 OECD 國家,由於失業給付、 失能給付、疾病給付等社會安全給付的期間較長,許多中高齡者藉由領取這些給 付,而達到提前退出勞動市場的目的。因此,許多國家也限縮請領資格,以防堵 各種提前退休的可能路徑; (4) 訂定反年齡歧視之相關立法,禁止雇主的僱用 歧視,消極而言具有社會宣示之效果,積極面則具有保障中高齡者工作權利之效 果。

伍、高齡者住宅

一、日本:結合福利系統的住宅政策

1987 年住宅行政與福利行政首次合作,開始實施「銀髮住宅計畫」(silver housing)。住宅計畫著眼於高齡者的生活特性,設置生活談話室及集會室,考慮無障礙的細部設計。並且常駐「生活援助員」(Life Support Adviser,LSA),以提供生活諮詢、安康確定及緊急對應等服務。1990 年開始,更由鄰近的「日間照顧中心」派遣照顧服務員,以加強在宅服務。這種結合住宅與福利行政的措施,使得高齡者住宅兼具居住與生活支持的功能(圖 1-4-2-1)。

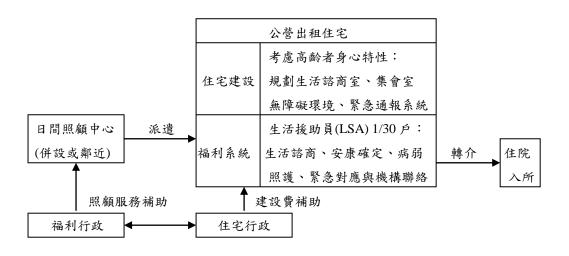


圖 1-4-2-1 銀髮住宅計畫 資料整理: 陳政雄 1997

1994年,日本的高齡者占總人口的比率到達 14.00%,邁入「高齡社會」。建設省(國土交通省)提出「生活福祉空間建設大綱」,確立高齡社會的福祉建設綱要,重整生活福祉之基礎。其目的,在建構自立的日常生活與居家照護的可能性,以及多樣化居住選擇的可能性。同時,實施<高齡者、身體障礙者等圓滿使用特定建築物之建築促進法律>,被稱為「愛心法」(Heart Building, ハートビル法),以規範特定建築物之無障礙規劃設計標準。另日本政府於 1994 年制定「新黃金計畫」(new gold plan, 新ゴールドブラン)。其基本理念,在實現一個高齡者保有尊嚴、自立的社會;統合各項照顧服務資源,以更普遍及完備的社區支援服務,讓高齡者在社區裡更能自立生活。包括:在宅服務、機構照顧、綜合性高齡者自立支援對策、綜合性失智性高齡者對策、推動高齡者的社會參與,以培養高齡者的生存意義。其推動的支援措施,包括住宅對策及社區總體營造。並且與建設省的具有照顧機能的高齡者住宅,以及考慮高齡者、障礙者的市鎮環境推進事業共同推動。

二、美國

為了落實「在地老化」之理念,美國對於老人居住環境的發展趨勢採取了雙 軌併行之高齡者住宅發展政策,一者傾向應用連續性照顧退休住宅社區 (continuing care commumity, CCRC),以生活園區的概念來發展終身住宅;再者 以通用設計概念促進原居住宅以單一住宅來發展為終身住宅。此外,對於高齡者 住宅的供給及管理體系,民間的營利產業並未扮演重要的角色,政府部門與民間 非營利團體則是主要的角色。 在退休住宅社區(Retirement Community)內,基於連續性照顧的理念,老人可由獨立生活、協助式照顧到完全照護的階段。這種為老人專設的高齡者住宅社區,在社區內配置了:具有自理能力的生活區、需要行動輔具的生活區、需要技術性護理的生活區等。老人可由退休時,具有獨立生活能力時,就開始進住,一直到臨終階段都不需要離開社區;社區中,不同生活能力的老人,可視其生活型態中的肢體能力與感官能力之障礙程度,或需要照護的程度,由某一生活區轉換至另一生活區。然而,老人並未離開其所熟悉的生活圈,仍然擁有同樣的社區情境與鄰里朋友。

美國的「居家照顧」政策可以有效落實,來自於住宅的無障礙環境設計所奠定的基礎。Christensen(2006)研究指出,通用設計(universal design)的概念已促使美國的一般住宅朝向終身住宅發展,讓所有的住宅設計都可以容許各階段不同生活自理能力的人居住,而此種在原居住宅可以「在地老化」的精神,則是採取單一住宅模式去滿足居住者不同生活階段的需求,被認為係以單一住宅的概念來發展終身住宅。

三、丹麥

1996年起規定各地方自治體有義務對 75 歲以上之高齡者,每週兩次進行家庭訪問,並於同年提出修正「高齡者住宅法」。1998年7月將「福祉設施」的字眼從法規中正式除名,並將護理之家認定為具服務機能的住宿設施,提出「新社會法」。地方政府負責管理高齡者特別住宅,包含養護所、庇護住宅(sheltered housing)、公寓式共同住宅(sheltered housing and specially adapted dwelling in council housing),並於高齡者住宅法案中明定住宅相關條文,例如:設計住宅時,一定要考慮居住的便利性,這樣即使高齡者變的越來越虛弱,需要較多的照顧時,還是可以留在自己的家中(邱慧寧, 2002)。

丹麥對應高齡化的住宅政策策略可歸納為:從早期高成本、集中、保護為主的「設施照顧」(如護理之家),逐漸轉換到以無障礙化住宅為中心,提供整合醫療和福祉的照顧服務,鼓勵自主生活性的「高齡化住宅」照顧為主(曾思瑜, 2002)。

陸、規劃交通運輸環境

社會福利先進國家面臨高齡運輸問題之改善作為,除由工程面著手外,在制度面上亦多有著墨。在美國的做法上,在道路環境與運作方面,美國聯邦公路局

(Federal Highway Administration, FHWA) 自 1980 年代末期即針對提升高齡者移動能力與安全的相關工程作為,系列出版特別報告(TRB Special Report 218, 1988)、高齡駕駛者公路設計手冊(Older Driver Highway Design Handbook, 1997)、修訂 MUTCD(Manual on Uniform Traffic Control Devices, 2000)、修訂 AASHTO 綠皮書(A Policy on Geometric Design of Highways and Streets, "Green Book", 2001)、修訂高齡駕駛者與行人之公路設計手冊(Highway Design Handbook for Older Drivers and Pedestrians, 2001),其間亦同時主辦相關研究計畫與研討會(Older Driver Workshops),持續因應高齡社會之趨勢,研提改善對策並落實至道路設計諸元。在公路幾何設計方面,除了提供適用於高齡駕駛者之道路相關設計要素(例如視距考量、道路平面線形與縱斷線形、橫斷面設計因素等),另外特別針對行人以及身心障礙者進行相關設計,以提供這些特殊使用者安全而便捷的運輸環境。

在日本方面,2000 年日本通過一項「促進高齡者及殘障者順利使用公共交通工具之相關法律」,通稱為〈交通無障礙法 (交通バリアフリー法)〉,為日本現行交通運輸無障礙化準則依據,係日本為保障高齡者及身心障礙者等,利用大眾運輸工具的便利性及安全性所訂的法律。具體的推行方針包括兩方面:其一在交通事業者方面,由〈交通無障礙法〉規定其義務,亦即業者必須利用新購車輛及場站改建的時機,採用符合〈移動圓滑化(無障礙化〉基準〉之運具及設施設計;對於既存的旅客場站及車輛,也規定交通業者也必須負起改善的責任。其二係由市町村(相當於國內鄉鎮市之行政層級)的地方行政機關方面推動,實施道路、場站及其周邊的面的整備。之後,日本國土交通省依據該法推廣行人無障礙空間網絡的計畫,希望以由各地區自行網絡的方式,由當地居民的便利出發,逐步推廣,使高齡者或身障者在移動時能享有更高的便利性和安全性,以達到全國無障礙的最高境界(財團法人國土技術研究センター編,2001)。

高齡者之運輸特性與需求,與一般青壯年族群有顯著差異。因此,在探討智慧型運輸系統(Intelligent Transportation Systems, ITS)科技相關應用之際,應特別考量高齡駕駛人與行人的特殊需求。美國對於高齡者之 ITS 相關應用現況。包括:高齡者適用之步行輔助設施、先進公共運輸系統以及駕駛支援系統等。而日本方面,在通用交通管理系統(universal traffic management system)分別將高齡者與障礙者同時考量於「步行者等支援情報通信系統」(Pedestrian Information and Communication Systems)中(社團法人新交通管理系統協會,2000)。包括:高齡者適用之步行輔助設施、先進公共運輸系統等部分。至於在歐洲有關 ITS 應用於高齡運輸方面的相關研究計畫,包括了 TELSCAN 計畫、Daimler Chrysler 研究計畫、Lund University 計畫、FlexRoute 計畫、SAMPO 計畫等,其研究範圍與對

象多著重於高齡者之運輸問題,其中 TELSCAN 計畫還包括了身心障礙者,而 Lund University 之高齡者係以超過 65 歲之老人為研究對象。

柒、促進老人休閒參與

在休閒環境方面,日本政府對於老人提供免費的活動設施,讓他們能夠在政府補助的情況之下自由的運用休閒設施設備。高齡社會對策白皮書中亦指出,老人的休閒活動,可運用社區中既有之資源,進行活動。以「晚年交流中心」為例,利用地區內中學的空教室等,讓老人能就近參與休閒活動。除此之外,白皮書上指出,對於媒體應注重老人之需求,添加字幕,使老人在接受訊息時,可以接收較完整之訊息。

在休閒活動型式方面,美國的作法大致可歸納為: (1)推展多樣化的休閒活動型式與擴大老人休閒參與; (2)積極推展以休閒活動為平台推動不同族群之溝通與融合; (3)推動居家的休閒活動型式。

在專業人才證照制度方面,日本目前推動之專業證照為:(1)休閒活動技術指導員(recreation instructor)、(2)休閒活動規劃統籌指導員(recreation coordinator)、(3)福利機構休閒活動工作員(recreation worker)、(4)團康休閒活動社會工作員(group recreation worker)、(5)餘暇生活開發員及諮商員、與(6)野外活動指導員(朱汝駿,2005)。在訓練的過程中,對於高齡者的特殊需求以及證照考核中佔有相當之比例,其中福利機構休閒活動工作員(recreation worker),主要在社會福利和醫療保健分際上,以專職的身分進行休閒活動的指導。活動範圍包括高齡者之家、高齡者保健場所和提供白天服務中心休閒方案,對身心障礙者的休閒活動協助,甚至在復健和精神醫療領域上扮演著休閒治療的角色。

第三節 移民對策

目前歐美工業民主國家對於移民或非移民國家的分類,主要是依據(1)吸引移民的政策是積極或消極;(2)強調種族同質性或異質性與;(3)重視血統或出生地為基礎等三原則做為分類基礎,將當代國家區分為「族群國家」(ethnic nations)及「公民國家」(civic nations)。許多學者專家將「族群國家」歸類為非移民國家,歐盟會員國屬之,而「公民國家」則被歸類為「移民國家」,美國、加拿大與澳洲屬之。鄰近我國的新加坡近年來積極引入經濟移民,而轉型為移民國家。

經濟發展相對弱勢的區域或國家,例如東南亞、拉丁美洲國家、東歐、俄羅斯與中國大陸等地人民,透過勞動力輸出或跨國婚姻形式,移入經濟發展相對較為優勢的區域或國家,包括歐洲、美國、加拿大、日本、新加坡等。但是後一類的國家,目前更積極的吸收來自世界各地的專業技術人才與資本。對移入國而言,早期來自經濟較為弱勢國家的勞工,某種程度填補了勞動市場勞動力的不足或彌補了家庭照顧替代人力,但是緊接而來的卻是移民的文化/國家認同、公民身分、社會權與政治權所衍生的各項爭議。而近期(1990年代以後)專業移民、投資移民大量移入,則為這些國家注入額外的人才與資金,對經濟成長具有顯著的正向作用。爭取這類移民,成為目前各國移民政策的首要目標。

幾乎所有國家都制定一套移民政策,做為國家主權宣示與國境管理機制的依據。這些移民政策內含都包涵著「控制」與「融入/整合」雙重機制(Money, 1999)。 移民政策的控制機制是指移民在進入移入國前的「國境管理」部分,而移民政策的整合機制則是指移民合法進入移入國後的公民權與人權實踐部分。移民政策的控制機制主要有防範非法移民,對合法移民包括的政治庇護、家庭重整或團聚與合法移工進行有效的規範與管理;而移民政策的整合或融入機制,則是強調對已經取得合法居留身分的移民者的公民權與人權的保障(Givens & Luedtke, 2005)。

壹、美國之移民政策

美國的移民政策主要是針對國內勞動力需求的反映。具有合法的永久居留權的移民,在1980年共有450萬人,1990年增至730萬人,2000年則已累積910萬人(Castles & Miller, 2003)。在1990年,美國修正移民法案,主要的目的是增加技術移民,這類移民也以家庭團聚的方式將家人移到美國。同時,美國的農業與服務業大量勞動力的需求,也吸引許多移民前來。大量的非法移民湧入,在2000年,估計有900萬的移民沒有合法的身分。對於後者,美國曾在1986年起採用制裁雇主(employer sanction)的方式來降低雇用非法移工,但成效不大,一方面是雇主需要較低廉的勞動力,一方面是非法移工提供假證件而使雇主不易查察。

在國境管理方面,移民簽證的要求遠比非移民簽證來得嚴格,但是一旦核准 移民簽證,在移民取得永久居留美國的合法權利之後,面對的約束與限制就遠比 非移民少了許多。取得永久居留移民可以自由更換工作,同時在居住年滿五年以 上,就可以透過歸化程序取得美國公民身分(Wasem, 2004)。

根據 INA (Immigration and Nationality Act, <移民與國籍法案>)的規定, 每年核准合法永久居留的移民人數為 675,000 人,且為了讓美國保有多元文化的 特殊性,所以每個國家的配額上限是該年的7%。基本上,移民局在核准每一年申請永久居留的過程,都會優先考量家庭團聚、移民是否具有美國所需的特殊技能及多樣化類別等因素。特別是對美國公民的配偶及未成年子女,則是不受到各國配額最高上限7%規定的限制。根據INA的統計,核准永久居留的移民中,75%是核准給美國公民的配偶與未成年小孩,但是美國公民的手足卻需要等至少十年以上的時間才能取得永久居留權(Wasem, 2004)。

與大多數國家相同,美國對於移民在取得公民身分前,會要求移民必須具備某些條件始可申請歸化。美國要求所有移民在申請歸化之前,必須在美國居住至少五年以上,方可以提出歸化申請。除了居住期間之外,同時也要求移民必須具備基本的英語溝通能力、對美國歷史文化的瞭解、宣示效忠美國政府、放棄原國籍以及不能有被處以一年以上徒刑的犯罪紀錄(Aleinikoff & Klusmeyer, 2002)。

貳、歐盟國家的移民政策

美國由於是世界強國,薪水高、生活環境好,並且重視研發,向來是世界人才的大吸盤,相對於歐洲國家大部分比較保守排外,除了接納昔日殖民屬地移入的人口外,一般並不歡迎外來的移民人口。然而電腦新興產業的蓬勃發展,尤其是 2000 年時網路 (dot.com)產業的活絡,歐盟各國深感科技人才的不足,不但鬆綁移民法規與申請程序,並提出許多利多的政策。

歐盟會員國對於移民政策的規範較為嚴格,尤其是對來自非歐盟的第三國家 之移民的規定更是嚴格,所以大多數歐盟會員國都被歸類為非移民類型的國家。 但是一些歐盟國與美國相同,仍需要大量的移工補充國內的勞動力。以德國為 例,在1999年境內有730萬外國人口,佔全國人口的8.9%(土耳其人佔多數)。 而法國亦有 330 萬人,佔全國人口的 5.6%。顯示歐盟國家雖然不是移民國家, 但並非不需要國外的勞動者或是專業技術人員的貢獻。法國允許移民增加的基本 理由是解決勞動力不足(特別是汽車與建築業),以及所謂的人口不足的長期老 問題。在面對人口的老化與出生率降低,德國在 1990 年代更嘗試利用來自東歐 的客工(guestworker)。聯合國的研究(UNPD, 2000)指出,人口老化與出生率不 足,將使歐盟地區面臨極大的問題。例如義大利人口在2000年為570百萬人, 在 2050 年時,估計將降低至 410 萬人(Castles & Miller, 2003)。聯合國預測,歐 盟以移入人口來補足人口不足,是不可避免的趨勢,易言之,即使是在所謂的非 移民國家,「零移民人口」的政策亦是很難維持。歐洲各國因應的措施有:簡化 簽證流程、創造新名目的移民簽證、提供永久居留權以及減稅的措施。例如,德 國政府在 2000 年時計劃發給 2 萬名來自非歐洲經濟體國家的電腦專業人員「綠 卡」; 英國提出企業家簽證(entrepreneur visa),特別發給能提出一套特殊的企 業構想的外國人,並給予專業外國人減免個人所得稅(Mahroum, 2001)。法國提供科學家簽證(scientist visa),讓來自非歐盟國家的科學家與學者能快速取得簽證。Xiang(2001)認為,未來如果歐盟各國能達到同工同酬的情況,則非薪資的條件(如:當地的房地產價格、托嬰制度、醫療保險等)將成為歐盟各國吸引專業人才的重要因素。

目前,在移民進入歐盟的法律程序上,多數歐盟國家都是採取三階段移民方式,也就是對移民先核准短期停留(temporary),在短期停留一定期間之後再核准永久居留(permanent resident),之後再依據歸化程序取得公民身分。通常對於來自非歐盟會員國的移民,在短期停留之後必須等至少四到五年才能取得長期居留簽證,而在永久居留居住滿五年以上始能申請歸化(如:英國、法國),可是德國卻必須在永久居留年滿八年以上方能提出歸化之申請,而奧地利卻必須在永久居留年滿十年到三十年左右才能提出歸化之申請(Aleinikoff & Klusmeyer, 2002)。除了永久居留期間的規定之外,大多數歐盟會員國都會要求移民在取得歸化時必須具備其他條件,例如:英國政府要求移民在申請歸化時必須具備基本英語溝通能力及不可以有觸犯刑法的紀錄,而法國與德國除了語言溝通能力與刑事記錄之外,同時也要求必須具備一定程度的薪資水準,或甚至必須放棄原國籍的要求。

整體而言,歐盟會員國對於移民(特別是來自非歐盟會員國第三國家的移民)的規範是較為嚴苛,但是歐盟會員國對於移民規範仍具有相當差異性。舉例來說:英國與法國在二次大戰之前在亞洲與非洲都有許多殖民地,所以在二次世界大戰後,英國與法國政府開放許多優先權,讓前殖民國家的成員可以順利進入該國居住。但是英國在 1960 到 1990 年之間陸續通過了"The 1962 Commonwealth Immigrants Act"、"The 1971 Immigrant Act"及"The 1981 British Nationality Act"等三項法案,開始對勞工移民、家庭團聚與移民的公民權設下較多限制,這些限制也使得英國近年來經常必須面對勞工短缺的困境。在 1990 年之後,英國更進一步對尋求政治庇護的難民也給予嚴格管制,反而提供專業技術移民較多的協助措施與寬鬆規定。由於德國並沒有像法國與英國一樣的殖民地,為解決德國境內勞工短缺問題,長期以來由特定國家(如:土耳其)引進勞工(稱之為「客工」(guestworker)),並建立「客工模式」(guestworker model)讓這些外籍移工(客工)可以在德國境內獲得合法的暫時居留權(Givens & Luedtke, 2005)。在歐盟會員國內部,無論是左派或右派團體,對於移民政策在國境管理部分採取嚴格管制的手段並沒有太多異議,反而是對移民的融合與整合機制有不同的意見。

冬、新加坡

新加坡在過去三十年經歷快速的經濟成長,但是其國內勞動力的成長則顯著的相對遲緩。同時,新加坡亦面臨本章所討論的西方工業化國家所遭遇的兩個人口問題,亦即出生率低於替代水準,以及人口老年化。在1970年代中期,新加坡即開始面臨人口出生率過低的困境。在2005到2006年,總出生率分別僅有1.25與1.26(Statistics.Singapore, 2007)。在人口老化方面,新加坡目前65歲以上人口佔總人口的8.5%,而預期在2030年時,這個群體佔總人口的20%。新加坡政府認為,以移民來增加國內勞動力,避免人口老化損及國家的競爭力,是勢必要行的政策措施(UNESCO n.d.)。將「投資」與「移民」綁在一起,是新加坡促進經濟成長的一個重要策略。

新加坡相關的移民統計可以顯示其政府政策的顯著效果。聯合國早期的一項研究報告指出,在1995年,共約有5萬名外國工作者在「監督、經理與專業」的職位上工作。這相較於當年有30萬名外籍藍領工人而言,顯示出新加坡具有相當高的專業移民比例,成功的吸引了需要的外來技術與資本。在1996年,新加坡政府表示當年約有25,000名外國人工成為永久居留者(僅專業技術人員才能獲得這種居留地位)(UNESCO n.d.)。

新加坡政府的移民政策所產生的人口結構效應是,「非居留」身分者與「非公民」(但有永久居留)身分者相對於公民的比例大幅增加。在2001年的統計中,前者佔8.9%,後者佔91.1%。各種外國身分的工作者,在總勞動人口中所佔的比例,在1970年僅有3.2%,在1980年為7.4%,1990年為16.1%,而2000年更增高至29.2%(Yeoh, 2007)。

以往大部分的專業人員來自美國、英國、法國、澳洲、日本以及韓國(Yeoh, 2007)。最近專業人員的來源,亦加入馬來西亞、中國大陸與印度。2006年的統計顯示,在所有的非居留身分人口中(約9萬名),屬於技術與專業人員者佔了13.4%。

對於專業階級,新加坡的移民政策的基本原則是所謂的「自由化」(Yeoh, 2007)—讓技術移民很容易的獲得永久居留權。相較於藍領外國勞工,技術或投資移民可以攜入家屬,更值得注意的是,僅有這類移民可以申請成為永久居留權或歸化為新加坡公民。具有永久居留身分者,權利與一般公民的大部分權利相同,包括有資格購買政府出資興建的住宅,但目前並無選舉權。

一、 新加坡的全球投資者計畫

新加坡能夠成功的吸引大量的專業技術移民與國際資本,主要的一個政策「全球投資者計畫」扮演了重要的角色。「全球投資者計畫」(Global Investor Programme)讓外國投資者、企業家和商業執行員能更便易、更順利地在新加坡創業及經商。新加坡政府協助外國企業家和投資者與當地商業網絡接軌,從而開放更多商業合作的機會。在全球投資者計畫下,新加坡政府核發三類的簽證給予三種不同類型的投資者:(1)投資者永久居留權(Permanent Residence for Investors);(2)企業家觀光證(Social Visit Pass for Entrepreneurs);(3)商業入境證(EntrePass)。茲分述如下:

(一) 投資者永久居留權(Permanent Residence for Investors)

此項計畫規定,任何有興趣在新加坡開公司或者進行投資的外國人,都可爲自己和親屬(包括伴侶和滿21歲或以下的未婚子女)申請永久居留權。而投資進行方式,有下列三種選擇:

- 1.將至少一百萬新元投資在全新的業務,或者在擴充現有業務上。
- 2.將至少一百五十萬新元投資在全新的業務、在擴充現有業務上、經核准的 新加坡風險投資基金上或者專注於經濟發展的新加坡基金會或託管基金 上。
- 3.將至少兩百萬新元投資在全新的業務、在擴充現有業務上、經核准的新加坡風險投資基金上或者專注於經濟發展的新加坡基金會或託管基金上,或 將高達 50%的投資金額投資在私人房地產上。

(二) 觀光證 (Social Visit Pass for Entrepreneurs)

投資於新加坡者,亦允許可以擁有一種企業家觀光證,允許在新加坡居住長達六個月,並可以續簽一年,以便考察商務或完成商討。在有效期內,可多次入境。一旦商務計畫確定並準備開始發展事業(即所謂「起步公司」),亦可使用一般觀光證。

(三) 商業入境證(EntrePass)

外國人準備在新加坡成立新公司,並將積極參與公司運作,可申請商業入境證。同時,亦可申請讓家人一同在新加坡居住。商業入境證有以下特點:

- 1.有效期為兩年,只要有繼續經營或擴展商務活動,就可續簽。
- 2.在有效期間,可多次入境。

肆、團聚的擔保人財力要求制度

工業化國家對於外國籍配偶的較長期居留的申請,基於人道規定雖無限制配額,但在核發簽證時,均訂有相關的條件要求。而加拿大在家庭類別的訪客簽證所採取的擔保人財力證明制度更是展現嚴謹的立場。這個制度與前述國家的不同之處,可為我國移民政策所參考的,是對本國配偶要求具有一定水準以上的收入。加拿大公民為外國籍配偶申請臨時居留簽證(temporary resident visa)時,必須提供下列相關文件或訊息:

- 一、對於將會離開加拿大有令簽證官滿意的說明。
- 二、證明有足夠的財務以維持自己以及在加拿大的家人的生活,並且能夠返 回原居地。
- 三、除非允許,並未有意圖在加拿大工作或求學。
- 四、其他:願意遵守法律,提供未曾有過刑事之紀錄 (Police Clearance Certificate),健康檢查表等。

加拿大公民為外國籍配偶申請居留時,必須以「擔保人」(sponsor)的身分提供財力證明,以保證他們可以支持所擔保的對方移民加拿大。2005年2月1日起,加拿大所採取的財力要求如下(目前的匯率約為新臺幣30元:加幣1元):

表 1-4-3-1 加拿大團聚擔保人的最低收入要求

一個人(擔保人本身)	19,261
兩個人	24,077
三個人	29,944
四個人	36,247
五個人	40,518
六個人	44,789
七個人	49,060
每增加一個依賴人口	+4,271

其他的刑事記錄,健康檢查結果等亦需具備(詳細說明可參考 CIC 2006a, b)。除非擔保人之配偶有效證明其有自行支持其生活的財力,擔保人才可免附財 力證明。

在理論上,我國人民申請其外國籍與大陸籍配偶來訪或團聚,涉及了兩個身分。一是作「家庭成員」的身分,另一是作為「公民」的身分,而後一種身分意 謂有責任支持外國親屬的基本生活,避免國家財政因移入人口增加而耗費。

而目前我國對於外國與大陸配偶申請進入臺灣地區團聚,並未設定我國配偶(丈夫或妻子)作為唯一保證人的財力要求。例如以大陸配偶為例,相關法規僅規定保證人「負責被擔保人入境後之生活」(<大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法>第17條與18條)。此一規定過於消極,宜積極訂定保證人之最低收入標準作為規範,外籍配偶亦應一體適用。同時,在大陸與外籍配偶取得居留身份的第一個時間點上(團聚或居留),即應執行這個制度。對於這類移民的經濟生活與財力的要求,宜採「先緊後鬆」的立場,而非在最後階段(入籍)才行要求。調整這個時間點的理由是,已在台灣有長期居留經驗者,成為公民的適應問題較小,國家所要求的入籍條件或可適度的放寬。相對的,對於初入國境企圖長期居留的外籍訪客自應審慎考核,以符合國家安全與社會秩序的共同利益。

伍、小結

不同的工業化國家吸引專業人才的背景因素頗為相似,大致上是因為過去三十年間出生率過低,人口老化,人力補充不足所致。而本節所討論的美國、英國,之所以能夠吸引大量的專業技術人員以及投資移民,不僅是因為經濟發展的環境,相關研究亦指出(Castles & Miller, 2003),一個國家的文化特色與生活環境,在吸引專業技術中產階級方面,具有相當的決定力。亞洲的新加坡,雖然以經濟成長的機會吸引為數極可觀的專業與投資移民,該國的文化背景、國際化與生活環境、官方語言的特性(英語)等,亦不能忽略。易言之,單純的在經濟政策上的支持,仍不一定吸引到上述的全球性人才。據統計,新加坡 2006 年有六萬多名外國學生就讀(Yeoh, 2007),佔總學生人數的 10%。新加坡具有國際化的教育環境,顯示了「非經濟環境」在吸引國際人才上的重要性。

從上述資料,無論是屬於移民型國家的美國、加拿大,或非移民型國家的英國,對於移民都有明確嚴格規定,所有移民申請永久居留到歸化過程,都有一定居留時間及其他如不觸犯刑法、語言使用等規定。雖然,移民型與非移民型國家移民政策之規定,主要在永久居留年數及資格要件有明顯差異,但對於婚姻移民

(與該國公民結婚者),申請永久居留及歸化過程,明顯的都重視家庭團聚,並 將「人權」納入婚姻移民相關規定的考量。

本節討論移民國家(美國),對於移民的社會權利與福利使用等,均有相當的開放性,特別是對於已經取得永久居留身分者,均能獲得幾近相當於公民的待遇。而本章稍早討論的新加坡亦以相似的制度規範,讓具永久居留身分人口能夠更容易的從事經濟與社會生活,更深入的容納這些國家。但是在解讀這些社會福利權的慷慨給予時,不能忽略本章所討論到的對於婚姻移民的最低收入要求制度。亦即,即使是歡迎移民的國家,也是在移民符合嚴謹條件之後,才給予本節所討論到的各種福利及權利。這類制度具有防範沒有經濟收入來源的外國人,以假結婚方式利用沒有資產的本國籍人士來台從事非法工作,或因而受到人蛇集團控制、奴役的情況。質言之,這些做法具有「條件從嚴,福利從寬」的精神,而非無限的供給任何移民所需的福利。這種具有強烈篩選意味的政策設計,與我國目前的移民政策的做法—特別是在「條件從嚴」的這個方面,頗有極大的差別,這個面向的相關措施亦是我國移民政策應當補強之處。

第貳篇 分論

人口政策白皮書之一:少子女化社會對策

依據人口政策綱領目標,本研究將政策方向定為改善扶養人口比並促進經濟與社會體系正常運作,以往的討論多跨越家庭,直接處理個人生育問題,這將忽略家庭的生育、養育及教育功能。本研究的政策關懷對象改以家庭為主,希望利用制度使得家庭功能得以發揮,以健全的家庭政策誘導民眾的生育意願。計劃內容包括:參考先進國家的鼓勵生育政策(兒童照顧、親職假、經濟支持與友善家庭之職場設計等),強化現有的生育保健支持措施。針對現有家庭中的每一位子女,建構安全的生長環境,減少兒童虐待的不幸憾事,培育身心健康的下一代。希望透過這些政策,營造一個重視生育與生命價值、善待生育子女家庭、支持兩性勞動參與、協助平衡家庭與工作生活、重視兒童人權、強調子女為社會公共財的一個「友善支持生育養育的兩性平等環境」,藉而緩解我國超低生育率的現象,遏止生育率繼續下跌不利的發展情勢。

第一章 健全兒童照顧體系

壹、制定背景

幼兒²³在三親等內親屬以外受照顧之形式,依據不同標準可分成很多類型,依照顧供給的場所可區分為:機構式照顧(教保機構、托嬰中心、或幼兒園)、以及居家式照顧服務²⁴(保母體系)。如果就政策與服務輸送之財務來源、責任歸屬、與執行單位來說,教保體系又可分成:完全公共化與高度資本市場化兩個光譜的極端,而在這光譜中間則有許多「準公共化」的多元形式存在的可能性,包括公設民營、社區自治、公民共辦等。

我國幼兒的照顧責任,早期的發展大致依循男性養家者模式的邏輯,亦即多在家中由孩童的母親自行吸收。但是隨著婦女地位與意識的提升、家庭結構的改變、以及經濟發展的需求等等因素,傳統男主外女主內的養家者模式漸漸無法適應一般家庭父母的狀況,家庭外照顧的需求持續增加,本章將首先針對我國目前幼兒在家庭外教保體系之各類現況進行初步檢視。

²³ 依據「兒童教育及照顧法草案」第二條,第一款、兒童:指未滿十二歲之人;第二款、幼兒: 指入國民小學前之兒童。

²⁴ 「兒童教育及照顧法草案」第二條第十款,居家式照顧服務:依據指兒童由其三親等內親屬以外之人於居家環境中提供收費之照顧服務。

根據內政部戶政司的調查,2000年全台幼兒仍有220萬左右,其中0-未滿3歲兒童人數84萬,3-未滿6歲兒童總人口數約為97萬。但幼兒總數到2005年已大幅降低為6歲以下孩童總人口數約為140萬左右,其中0-未滿3歲兒童人數約65萬,3-未滿6歲兒童總人口數約為80萬。這些兒童的教保型態隨著兒童年紀、家長需求、政策資源、城鄉差異、家庭結構、經濟資源等不同要素,而呈現相當多元的樣態,歷年的變化也相當顯著。

就教保機構所數來看,公立及社區托兒所這兩類代表公共化之教保型態在過去五年內不僅沒有增加,反而呈現遞減的趨勢;相反的,代表高度資本化與市場化的私立托兒所數目在五年內大幅成長,從2000年的3,000家成長到2005年的4,000家左右。公私教保機構之比例與差距有逐漸拉大的趨勢。此外,幼稚園的分佈明顯有地域上的差異,北部地區的家數比其他地域多出很多,大約是中部或雲嘉南地區的兩倍之多。

貳、政策目標

一、政策目標

减輕父母照顧兒童的負擔,改善職業婦女工作與家庭的兼容性。

参考 OECD 國家的經驗,檢討我國當前兒童照顧體系之現況後,關於健全兒童照顧體系,應追求下列的政策目標:

- (一)增加服務可得性(Availability):逐年提高幼兒收托於居家式、機構式、及社區式教保體系之比例,增加家戶外教保服務之涵蓋率與普及性,並逐步擴增服務供給就地理位置之可近性與時間彈性,保障育有幼兒之父母,不論就業狀態與薪資所得,均有選擇家戶外教保形式之自由。
- (二)提高服務品質(Quality):確保幼兒在家戶外所受到之照顧服務與教育 內容,能切合其身心發展之需求,降低教保教育照顧之師生比例,提 升兒童照顧服務之專業品質,並確保照顧服務之安全性與營養衛生。
- (三)確保服務之可負擔性(Affordability):確保教保費用對每個使用服務之家長的可負擔性,依照家戶所得瞭解家長的負擔範圍。此外,確保教保的價格、教保機構營運成本與利潤之合理性,釐清教保的合理價格與家長的可負擔範圍間的差距是否有政府可介入的空間。

(四)促進資源公平配置(Equality):包括改善教保專業從業人員的勞動條件,建制合理薪資結構;縮小城鄉資源落差,使偏遠地區的兒童可享有公平的教保品質;改善教保現場從業人員性別失衡現象。

二、制定理念

- (一)政府角色之定位:本政策規劃之首要理念乃肯定目前教育部以及內政部在幼托整合、友善教保計畫、課後照顧、各類學前幼童補助優惠措施²⁵之用心與努力。因此期許在面對少子女化之人口結構變遷之際,政府之角色與定位,除了消極回應減緩少子女化之社會衝擊、分擔高風險或弱勢家庭之教保成本外;應及早積極介入,透過政策、法規、財源、宣導等策略,逐步達成普及教保體制之目標,在形塑友善的教保環境、平衡家長在照顧與工作角色之兩難、促進與支持婦女就業、以及減緩教保體系過度倚賴自由市場供給所可能潛在之分配不均的危機等政策議題中,扮演主導角色。並在相關供需指標之建構、定期與持續性的資料收集以及與國際接軌部分,政府之主導角色與行政能量更需強化。最後,政府應明確區分,學前教保服務,不該是取決於家長社經資源的市場購買服務,而是幼兒身為國民該平等享有之社會權。
- (二)相關利害團體之權衡:本政策規劃第二個核心理念在均衡各相關利害團體之優先順序。首先應以兒童最佳利益、也就是符合其身心發展需要為服務供給之首要政策目標,透過落實幼托整合之精神,對於嬰、幼兒提供不同的服務型態與機制。也就是先讓已出生之幼兒受到妥善照顧,方能使潛在可生育人口對於生、養育環境有信心,以減緩急速下滑之出生率。其次,教保政策之間接目標為減緩父母親在面對家庭與工作之兩難。也就是說積極維護與支持家長在生兒育女的生命歷程中,仍有足夠的意願、資源與能力,同時維持勞動參與。也就是教保體系的建構,在破解家務照顧責任女性化的趨勢,讓國家與家庭責任有平等的夥伴關係,而不只是消極的殘補作用。最後,教保體系之建構務必讓兒童照顧服務成為有保障、有前景、具正面專業形象之就業職場。專業從業人員的工作生態對於服務品質的正向貢獻以達高度共識,同時對於改善女性勞動條件、落實性別主流化亦為重要政策方向。
- (三)政策優先順序之排列:本政策第三個核心規劃理念在設定教保體系之四大政策目標之優先順序如下:首先大量擴增服務之可得性(數量)、

²⁵ 包括:中低收入家庭幼童托教補助、扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫學費補助、原住民幼兒 就讀公私立幼稚園學費補助、以及弱勢家庭脫困托嬰托教服務補助、弱勢幼園課後留園。

其次確保服務對於家長之可負擔性(價格)、第三提升服務品質、最後兼顧資源配置之公平。因此在設定短中長期目標時,將擴增服務據點、凝聚共識、不涉及過多現有組織變更或法令修正者,以及具延續性之方案推動與能量增強者優先設定為短期目標;中期目標則著重在提升服務品質、需要較多前置作業或配套措施者,設定為中期目標;長期目標確保服務之可負擔性、政府市場與家庭之財源配置、觀念改變、需要較多組織或法令修正者,則為長期政策目標。

	供給	規範	財源	治理
	(Provision)	(Regulation)	(Finance)	(Governance)
服務可得性: 普及	因地制宜,鼓勵多元型	兒童教育及照顧法	短程:	短程:
(Availability)	態的		經濟弱勢以及偏遠	積極推動民主組
可負擔性:平價	第一層: 保持現有公立幼托園		地區幼兒免費入園	合、共識決策機 制
(Affordability)	际行现有公立切托图 所比例,停止委外。尤		 中程:	क्ति ।
服務品質	其偏遠、原住民與經濟	透過法令以及年度	中產階級與中低收	強化社區培力概
(Quality)	弱勢全面普及免費入	機構評鑑確保:	入家庭幼兒進入私	念
	園。	園所設施安全	立(非營利)教保機	E do •
公平分配:	第二層:		構,付費水準等同	長程:
偏遠與經濟弱勢	因應各地特色,依照社	專業人員勞動條件	於公立教保機構,	提高中央與地方
(Distribution)	區意識與社區能量、非	之保障	差額由政府補貼家	政府主責幼兒教
	營利機構之承辦與創		長。	保之組織層級、
	新能量增加多元非營	教保人員法(促進	_	人事與預算規模
	利比例(社區自治幼兒	合格師資回流)	長程:	1 1 1 1 1 1 1 1 1
	園、公民共辨、友善教		推動所得連帶機制	政府主責單位之
	保服務計畫、都市公設	教學正常化	之入園收費標準,	功能類同於健保
	民營)。		及為家長分擔教保	局
	第三層:		成本之依據。	
	保障家長選擇權,高收			
	費業者之教保機構仍			
	有空間,但比例不高。			

	供給	財源	規範	治理
	(Provision)	(Finance)	(Regulation)	(Governance)
服務可得性:普及	****			
(Availability)	4, 4, 4, 4, 4, 4,			
可負擔性:平價		****		
(Affordability)				
服務品質			****	
(Quality)		383883	Assessed to the	
公平分配:				
偏遠與經濟弱勢				****
(Distribution)				

- 1. 增加多元供給形式達成普及之服務可得性
- 2. 政府負擔財源達成服務平價化
- 3. 強力規範以提升服務品質
- 4. 民主組合治理模式以維護公平分配

參、重點措施

短程措施

- (一)確立政府在教保政策之角色與定位
- 1.行政院協調各相關部會達成共識,明確宣示普及教保制度的建構與推動, 將為本國因應少子女化、推動性別主流化、與落實兒童最佳利益原則之政 策方向,相關之立法、政策、經費、方案之研擬、規劃、推動與落實,均 需以此為依據。
- 2.儘速推動「兒童教育及照顧法」草案之立法完成,協調教育部、內政部以 及相關部會就教保政策之行政、經費、與管理職責之分工清楚劃分。
- 3.確立政府在教保體制上,對於服務輸送、經費財源、行政與品質管理等層面,所應扮演之角色與比例:增加多元供給形式達成普及之服務可得性、政府負擔財源達成服務平價化、強力規範以提升服務品質、民主組合治理模式以維護公平分配。
- (二)研擬「學前教育資料庫」之指標
- 1.指定一相關學術機構或行政機構為主責單位,長期研擬與推動本國「學前 教育資料庫」之建制與落實。
- 責成主事單位諮詢學界、實務界與行政部門,商討與研擬本資料庫所應長期、定期收集之資料指標與來源。
- (三)持續增加「保母支持系統」之服務能量與可得性
- 1.持續推動現有之「保母技能檢定」、「全國專業保母管理系統建置計畫」、「保母系統評鑑」、「保母系統之巡迴輔導」、「保母系統服務之標準作業流程」、以及「保母管理及教保費用補助實施計畫」等方案之面實施。

- 2.加強宣傳與提高保母訓練與證照制度之能見度,吸納更多適合的人選加入 保母工作的行列;並將服務供給短缺的數目與區域位置確實與各地就業服 務站密切聯繫通報,讓更多適合的待業人口加入保母。
- 3.加強宣傳保母支持體系,讓更多已經實際提供服務,卻尚未加入保母支持 體系的從業人員,瞭解保母支持體系的存在與重要性。
- 4.強化保母體系以及保母證照制度的宣傳,讓更多社會大眾以及育有幼兒的 父母,了解保母證照以及支持體系的存在、功能、以及是否加入體系之保 母的差異之處。強化支持體系對社會大眾的可近性、知名度,以提高供需 之媒合率。
- 5.增加居家教保者型態的多元性並與社區資源結合,例如增加臨托、半日托 的服務;拉近城鄉差距,縮短保母與兒童家庭的地理距離。
- (四)因地制宜,推動多元非營利型態之教保模式
- 1.中央部會成立公正的推動小組,將現行社區自治、公民共辦、友善教保服務計畫等經驗與流程帶到各縣市進行宣導推廣,並將與公部門核銷、公文流程、法律規範等製作實做手冊,協助承辦單位進行招生宣傳。
- 2.協助地方做需求與資源評估,都市化程度高者並有成熟非營利機構與社區 能量者,可推動公民共辦、社區自治;但資源匱乏之偏遠地區,具體而全 面落實現有之各項補助措施,配合友善教保計畫,使所有高風險、經濟弱 勢、偏遠地區的幼兒得以優先免費入園。
- 3.增加非營利教保服務據點,目前多數公設民營皆集中於台北市,清查各縣 市政府轄區內之閒置空地,小學閒置校舍尤其為佳,評估閒置用地更改為 非營利教保機構的可行性。

(五)保障專業工作者之勞動條件

1.清楚劃分各主管機關之權責,避免主管機關多頭馬車的現象存在。確實取 締與處罰違規掛牌、雇用不合格老師或保育員之園所,並定期公布名單。

- 2.修改教保機構評鑑制度,將專業工作者之勞動權益與福利相關事項(薪資標準、勞健保、園所支出明細、勞資爭議次數)以及收費支出狀況均納入機構評鑑項目,並提高不符合勞動法規之扣分比例。
- 3.確實執行勞基法所制訂之勞動檢查,定期督察現場老師與保育員之勞動條件,包括工時、勞健保提撥、勞資爭議處理管道與過程、最低薪資保障等。
- 4.勞保局確保各教保專業人員(私營幼托機構保育員、老師、保母)被納入 勞健保體系;以及最低薪資保障。
- 5.對家長之宣傳與再教育,定期透過各種管道對社會大眾公佈績優機構與績優事項。以及長期聘僱不合格老師、多次與老師有勞資爭議之園所,以及園所對老師之薪資、福利等,提高家長與機構經營管理者之間資訊之對等性。
- 6.給予績優園所與經營管理者實質之獎勵,例如年度園所專業人員薪資補 貼、創新方案補助、設備費用補助等等,分擔績優園所之營運成本壓力, 提高績優園所的競爭性與價格的可負擔性。

中程措施

(一)逐步建立學前教育資料庫

建議將資料庫分為需求以及供給兩主軸,逐年定期進行普查,明確將各年度出生小孩數目、各需求指標(家戶所得、健康狀況、家戶型態、父母親就業狀態等)、以及服務供給評量指標(保母或公幼托收費標準、師資準則、設置標準、政府補助方案所需經費等),逐年納入完整資料庫。供學者、政策制訂者、各相關團體以及社會大眾查詢、研究分析、政策研擬使用。

(二)強化與提升保母服務品質

- 1.善用資深保母之經驗,聘請資深保母從事輔導訪視工作,提供新進保母職 前專業養成或在職訓練等等。
- 2.增加保母專業養成中實習時數所佔比例,以強化保母托育品質。
- 3.鼓勵、協助組織非正式之保母支持團體,以利保母彼此經驗交流。

4.發展多元的保母管理方式(如證照制、登記制),以讓更多現有實際從事保母工作有多年經驗者可以循管道納入保母支持體系。

(三)提升專業工作者服務品質

- 1.各主管機關之權責劃分清楚,確實取締與處罰違規掛牌、雇用不合格老師 或保育員之園所。
- 2.相關政策制訂、方案規劃、評鑑過程中,均應邀請第一線專業人員、家長代表、社區代表等參與並納入其之意見與聲音,擴大參與組織之來源與管道的多元化。
- 3.建議專業教育與教保人員按照功能實施分級制度,養成教育以及合格標準 也可依照分級制度設置,不需所有層級的老師或教保人員皆為大學畢業學 歷。
- 4.重視第一線專業人員之在職訓練,但訓練時數與課程安排務必考量現場老師可運用之時間與工作負荷。

長程措施

(一) 將學前教育資料庫與國際資料庫接軌

將本國之學前教育資料庫開放,製作不同語言的網頁版本,透過政府層級之互訪或學術機構之研討會,與國際各相關學前教育的資料庫與學術機構、跨政府組織(UN、OECD、EU等)進行資料交流,以利國際更瞭解本國之學前教育現況。

(二) 具體落實性別主流化

- 1.基於性別平等以及具體落實性別主流化之考量,建議透過方案、宣傳、教育、與法令修正等方式,將所使用的「保母」修改名稱以更符合兒童照顧專業之內容。
- 2.設法鼓勵更多男性加入兒童照顧的專業從業人員行列,也可給幼兒提供兩性的角色典範。

(三)提升從業人員之專業地位

協助現場第一線的老師與保育員組成工會,並將勞動權益納入職前養成 教育的核心課程之一,在職訓練也納入相關權益或新修訂法令的介紹,例如 勞動派遣等。

第二章 改善產假及親職假政策

壹、制定背景

關於我國的親職假政策,儘管憲法對於兩性平等與工作權的保障有原則性的揭示,但是深入檢視婦女勞動參與的長期變化,卻處處可見與性別有關之就業歧視案例,類別包括招募、升遷、配置、教育訓練限制、同工不同酬、單身條款、禁孕條款、職場性騷擾等,這些就業機會或工作之不平等對待,不但影響婦女的工作權,使我國已婚婦女的勞動參與率明顯低於其它工業化國家,也直接或間接抑制其生育意願。根據行政院主計處 2003 年「婦女婚育與就業調查」之資料顯示,台灣地區 523 萬 9 千位年齡介於 15 至 64 歲之已婚女性當中,共計 286 萬 7 千人曾經自工作職位上離職,離職率為 54.7%,其中因結婚而離職的比例為 28.7%,因生育而離職的比例為 15.5%,與歷年資料相較離職率呈現逐年升高之趨勢。尤其是 2004 年台灣婦女人權一指標調查報告中指出,儘管我國婦女的整體人權正在提升並達到及格的水準,但婦女「工作權」的保障卻有逐年惡化的趨勢。尤其是 2004 年台灣婦女人權一指標調查報告中指出,儘管我國婦女的整體人權正在提升並達到及格的水準,但婦女「工作權」的保障卻有逐年惡化的趨勢26。此外,各類法規對於受僱者的保障與福利提供也不盡相同,以「中央公教人員生活津貼支給要點」的規定而言,公務人員生育除了假期的保障外,不論是配偶或本人分娩者,皆可補助二個月薪俸額。而在「勞動基準法」27與勞工保險(以及農民保險)方面,則是對於受僱勞工提供 8 週的產假,與一個月的生育給付。

自 1990 年開始,為整合不同的規定與辦法,且為保障兩性工作平等與強調母性保障之基本精神,行政院勞委會即開始著手建構兩性工作平等規範,並擬定「兩性工作平等法」。草案當中包含兩大規範,一是有關工作平等權部分,包括就業前與就業後之保護、單身條款之禁止以及工作場所性騷擾之防治等,使男女勞工或求職者享有平等之工作或就業機會,不因性別關係而有差別待遇。二是有關工作平等措施部分,包括產假及陪產假、哺乳時間、育兒留職停薪期間以及家庭照顧假等規定,在考量事業單位之人力調派及靈活運用之前提上,使勞工能兼顧工作與親職。在多方努力下「兩性工作平等法」終在 2002 年 1 月 16 日正式頒佈,並於同年 3 月 8 日施行。第四章「促進工作平等措施」的第十四條至第二十五條法令對於保障女性工作者申請生理假、產假、育嬰假以及家庭照顧的彈性工時有詳細的說明。

²⁶ 潘淑滿, 2004 年台灣婦女人權—指標調查報告。(http://www.cahr.org.tw/pindex01.asp)

²⁷ 第 50 條:女工分娩前後,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。前項女工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。

根據勞委會統計,2005年領取勞保生育給付的7.7萬名受僱女性勞工中,只有1,989名提出育嬰留職停薪申請,比率約2.6%。但高達48%,將近3.7萬名的女性勞工則是在請完產假後即選擇離職。勞動條件處之資料顯示,自2002年3月「兩性工作平等法」正式施行起至2006年9月止,申請育嬰留職停薪者總計15,516人,其中超過95%的申請者為女性。就申請者的投保類型再進行區分,則發現於制度施行初期申請者大多為具有公保身份者;但是,第二年開始即有較高比例具勞保身份的女性工作者申請育兒親職假,而此趨勢也一直延續到今年,截至去年9月底已有接近三分之二的女性申請者具有勞保身份。但是就男性申請者來說,具公保身份者仍為主要的申請人。

由於「兩性工作平等法」第 16 條規定,「受僱者於育嬰留職停薪期間,得繼續參加原有之社會保險,原由雇主負擔之保險費,免予繳納;原由受僱者負擔之保險費,得遞延三年繳納。」因此勞委會為落實育嬰留職停薪制度,強化受僱者之保障,對於申請育嬰留職停薪的工作者,已依法補助原先規劃應由雇主負擔之社會保險費,截至 2006 年為止共計已補助新臺幣 26,978 萬元²⁸。

為瞭解事業單位對「兩性工作平等法」各項規定之執行情形,勞委會已於「2005 年 12 月女性僱用管理調查」中納入相關問項。該項調查主要針對以勞保為投保身份之事業單位為調查對象,該調查共計完成有效樣本 4,149 份。根據資料顯示,在促進工作平等措施方面,員工規模在 30 人以上的事業單位當中,54.2 %有提供「育嬰留職停薪」的選擇,該數據較 2002 年「兩性工作平等法」開始施行時提高 15.3 個百分點。檢視員工規模發現,員工數超過 250 人以上之事業單位有提供「育嬰留職停薪」者占 84.9%,明顯高於 30~249 人之 51.1%。若按組織型態觀察,公營事業單位有提供者佔 95.5%,明顯高於民營單位之 51.4%。就地區差異而言,東部地區與高雄市提供該項措施之事業單位的比例稍高於其它區域。就行業別來說,高達 92.8%的金融服務業提供員工申請「育嬰留職停薪」,專業、科學與技術等事業單位約有 6 成提供該措施,其它主要行業提供的比例則都未達半數。該調查資料也顯示,沒有提供「育嬰留職停薪」措施的事業單位,其原因多歸因於「業務繁忙」與「員工無需求」兩項,少數則因「不知相關規定」,甚至因「婦女主動辭職」而未提供該措施。

儘管提供「育嬰留職停薪」措施的事業單位逐年增加,但是根據「2005 年一月女性僱用管理調查」結果顯示,員工規模在 30 人以上有提供該項措施的事業單位當中,只有 21.2%的公司或工廠有員工提出申請,每家平均申請人數為

-

²⁸ http://www.cla.gov.tw/site/business/414eaa4b/431cf8c5/files/951106news.doc

1.3 人,平均時間約為 10 個月。而員工規模在 250 人以上的事業單位,則有 43.2 %有員工曾提出申請,平均申請人數為 3.4 人,平均時間約為 12.9 個月。²⁹就產 業別而言,高達 97.5%的金融、保險業提供休業措施,其次如醫療服務 (73.4%) 以及教育服務(71.8%)比例也較高,但是一般的個人服務工作(57.6%)或是 餐飲服務(52.3%)則相對偏低,另外勞力需求較高的事業如製造業(56.3%) 提供育兒休業制度的比例也相對較低。日本的調查報告中,另一項值得注意的結 果顯示,有工會組織的事業體更可能提供其員工育兒休業服務,亦即 93.1%有工 會組織以及 54.1%沒有工會組織的事業體已提供該措施。若就時間的長短而言, 大約80%曾提出休業申請的員工其休業期間都在18個月以內。

貳、政策目標

照顧職場工作者在生育及育嬰的時間需求,以及停職期間的經濟支持。

在參考國外親職假政策,同時衡量我國國情後,發現不論是行政院去年提出 之「2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫—因應 少子女化」,或是勞委會正在進行產假、育嬰留職停薪以及停薪期間津貼有關之 法令修訂30,都是強調「母性保障」與「兩性平等」的立法精神與政策發展,並 已成為政府部門在擬訂女性勞動參與、生育鼓勵政策的依循重點31。因此,在親 職假政策的規劃部分,主要以整合兩者的規劃內容並加以推動落實。具體而言, 三項總目標如下:

- (一)受僱於各類公私組織與不同規模企業的工作者,不分性別與婚姻狀態, 皆可申請最長2年的育嬰假。
- (二)以就業保險基金來因應育嬰留職停薪津貼的發放,除提供家庭在育嬰 階段的經濟支持,並促使工作者能於幼齡子女稍大後再度投入就業市 場,以促進經濟繁榮。

²⁹我國「育嬰留職停薪」概況,勞委會新聞稿 2005/11/25。

http://statdb.cla.gov.tw/html/com/941125.doc

^{30「}勞委會將修正育嬰留職停薪規定」。勞動保障雙月刊(2006/12)

http://www.bli.gov.tw/publish.asp?a=0011943&issue=0011928

³¹ 劉梅君,2004,<婦女工作權之性別正義析論:以「兩性工作平等法」為例>,人權理論與歷 史論文集。台北:國史館。

(三)將產假薪資納入勞保給付³²,並延長發放勞保生育補助共計 3 個月, 使女性工作者的生產與工作權益能獲得適當保障。

參、重點措施

一、政策對象

- (一)規劃生育或即將生育欲請領就業保險及勞工保險給付的女性工作者。
- (二)目前於各類企業、組織工作,任職滿一年,家有未滿三歲小孩欲申請 親職假以及留職停薪津貼的受僱者。

二、措施方案

短程

應儘速完成「就業保險法」、「軍人保險條例」、「公教人員保險法」、「勞 工保險條例」等法案的修法程序,將育嬰留職津貼納入保險給付項目。

中程

落實 8 週有薪產假,原訂 1 個月的生育給付提高為 3 個月(勞保部分),軍公教人員部分之生育補助則由 2 個月增加至 3 個月³³。

長程

落實最長期限2年的親職假育嬰留職以及6個月的留職停薪津貼³⁴,以及相關服務推動方案。

32目前生育給付或生育津貼的狀況是,(1)軍公教人員可以根據「全國軍公教員工待遇支給要點」請領兩個月月薪俸額「生育補助」。(2)女性勞保被保險人分娩或早產可以在勞保中請領生育給付。(3)農保被保險人或其配偶參加農保滿 280 日後分娩,或滿 181 日後早產,或滿 84 日後流產;死產比照早產規定。生育給付標準為:1.分娩或早產者給付2個月投保金額(20,400元)。

2. 流產者給付1個月投保金額(10,200元)。3. 雙生以上者,比例增給。

^{33 (1)} 勞保的生育給付除了延長為三個月之外,應該是「本人」或「配偶」生育都可以領才是 (全民健康保險施行後,男性被保險人之配偶分娩、早產、流產及女性被保險人流產者,均不得 請領生育給付,僅女性被保險人分娩或早產可以請領生育給付)。(2) 在「公教保險」與「軍人 保險」增加生育給付。「公教保險」、「軍人保險」被保險人本人或配偶生育可以領取生育給付, 也就是這比用一般公務預算針對「軍公教」的生育補助要來得好,因為可以包括那些非公務人員 的「私校教職員」(也就是現況之下,私校教員沒有生育補助)。

此項安排的理由:現階段產業、企業界對於就業者的福利提供仍有抗拒,為 避免造成業界裁撤或是減少進用女性員工,建議將育嬰假及相關津貼的方案推動 視為長期「少子女化」政策發展的目標。

受僱者部分:

(一)舉辦親職假與津貼給付申請之勞工教育訓練活動

運用勞委會職業訓練局各地訓練中心辦理親職假與津貼給付相關事項之政策與實施辦法訓練班,訓練的重點內容為親職假與津貼給付制度的推廣認知與促進執行。

(二)提供法規諮詢服務

強化現行運作架構之行政院勞工委員會兩性工作平等諮詢服務專線,以及勞 委會轄下建置於勞工局之諮詢服務架構(各直轄市及各縣市之就業歧視評議委員 會)提供受僱者諮詢服務,提供救濟與申訴程序服務協助。

企業、工作單位部分:

(一)舉辦企業經營者和管理人員研修班

定期舉辦企業經營者和管理人員研修班,為員工規劃家庭與職場並存的工作 模式與生涯安排,並互相觀摩標竿企業的營運績效與員工福利。並向已執行該制 度的中小企業支付「育兒休業獎金」,如日本的一次性獎勵金額為75萬日元, 對大企業之獎勵則為55萬日元。

(二)辦理友善職場認證活動

由勞委會定期甄選對於任用、薪資考核、升遷訓練、性騷擾防治有完整規劃制度健全,並給予員工「生理假」、「產假」、「陪產假」、「育嬰留職停薪假」、「家庭照顧假」的企業或組織,頒與「友善職場」的標章認證,並對於施行績效良好的企業與組織給予獎勵。

³⁴勞工育嬰留職津貼納入就業保險法已經行政院會決議於 96 年 4 月 11 日送立法院審議,軍公教人員育嬰留職停薪津貼之發放需視就業保險法部分條文草案於立法院審議情形辦理。

第三章 育兒家庭之經濟支持

壹、制定背景

子女養育成本增加為社會工業化過程以來減低家庭生育需求的重要原因之一,根據行政院衛生署國民健康局(2006b)的「國人對婚姻與生育態度電話調查」顯示,未婚民眾不願意結婚及已婚且生育一名以上子女的民眾不願意再生育的原因,都以「經濟條件不佳」為主,因此,要解決民眾結婚與生育的障礙,家庭生養子女所帶來的經濟負擔問題需要有所改善。尤其,子女過去被認為是個別家庭的選擇,養育成本自然為個別家庭所需承擔者,少子女化的人口趨勢,促使工業先進國家體認到子女的生育養育不只是單純的個別家庭選擇,而是社會公共資源分配及社會福利等制度性結構與公共領域的問題,子女為一種公共財的特性愈加明顯,OECD 國家的生育政策成效評估的結論指出,政策要有效的條件,包括一定要強調彰顯政策給予願意承擔生育養育子女責任者的公共支持,因為其生育決定所帶來的公共利益。

貳、政策目標

一、政策目標

分擔家庭養育子女之經濟與機會成本,給予願意承擔生育養育子女責任者的 公共支持。

二、規劃理念

到目前為止在降低家庭養育子女成本方面的作為,我國尚無任何兒童或家庭 支持津貼的政策,而稅式優惠制度方面也僅有綜合所得稅中的免稅額和扣除額方 式。相對於英、美國家,在支持家庭的經濟方面,我國目前大致上採取的是殘補 式、特定對象、排富式的濟貧措施,是一種收入維持 (income maintenance)的 策略,消極的填補貧窮家戶的收入不足。

雖然我國尚無任何兒童或家庭支持津貼的政策,然而國家總是為義務教育或 公共教育、托教設施、幼兒券、兒童醫療補助等分攤了部分的家庭養育教育的費 用。如果正視子女為一種公共財,則我們為在討論國家是否進一步對於生育家庭 提供經濟支持之前,得先分析「國家與家庭每年平均為一個孩子付出多少?」以 做為討論和建議的基礎。

國家與家庭負擔育兒責任比例的推估雖然很難估算,但卻是一個重要的參考數據,在國家對於兒童的支出面向,本研究之估算採取幾個重要的原則: (1)找出可以歸屬於兒童的支出; (2)找出特別不屬於兒童但可以歸屬於其他人口群的支出; (3)將總支出扣除屬於兒童與不屬於兒童的支出,除以總人口數,則為一般性的公共財支出。在家庭部分,也是遵循這個原則,先挑出歸類於兒童消費支出,總支出減去此類兒童支出,除以均等比則為家戶一般財貨的支出。

參、重點措施

一、生育給付

回顧我國政府對育兒的責任,我們看到在育兒家庭經濟支持部分僅有補貼為人父母者迎接新生兒的「建置費」,稱生育津貼或生育給付,除了個別縣市政府的生育津貼外,主要有(1)軍公教人員可以根據「全國軍公教員工待遇支給要點」請領兩個月月薪俸額「生育補助」;(2)女性勞保被保險人分娩或早產可以在勞保中請領生育給付;(3)農保被保險人或其配偶分娩或流產,給付2個月投保金額。換言之,這些生育給付性質與給付水準雜沓不一,有各別縣市政府的生育津貼、勞保與農保的生育給付以及政府對公務人員的生育津貼等35。但也不是每個新生兒的父或母都可以請領到生育給付或生育津貼。為此,本研究建議:

- (一)勞保的生育給付除了延長為三個月之外,應該是「本人」或「配偶」 生育都可以領才是(全民健康保險施行後,男性被保險人之配偶分 娩、早產、流產及女性被保險人流產者,均不得請領生育給付,僅 女性被保險人分娩或早產可以請領生育給付)。
- (二)在「公教保險」與「軍人保險」增加生育給付。「公教保險」、「軍人保險」被保險人本人或配偶生育可以領取生育給付,也就是這比用一般公務預算針對「軍公教」的生育補助要來得好,因為可以包括那些非公務人員的「私校教職員」。

_

³⁵另一方面則是補貼父親或母親因為實踐(履行)親職而暫時退出勞動市場所致的所得損失,稱產假津貼或育嬰留職停薪津貼,請參考前述章節。

(三)若政策上將原參加農保之農民強制改參加未來開辦之國民年金保險,此等農民勢必因無法再享有生育給付而有所反彈,長程建議在相關社會保險中增列「生育給付」,凡被保險人或其配偶生育,皆可請領三個月的「生育給付」,若該次生育行為,被保險人之配偶已經在其他的社會保險制度請領過「生育給付」則不得重複申請。

事實上,有關生育給付的請領水準,以投保薪資為計算基準,其意義是考量 社會保險的「保險性」,被保險人以不同水準的投保薪資投保,給付與繳費間有 若干連結,故以其投保薪資為計算基準。另一方面若考量社會保險的「社會性」, 假設社會保險對每個被保險人的新生兒給付均相等,則可設計為定額給付。

在經費方面,由於目前已經有生育給付(津貼),其給付水準約為兩個月投保薪資,未來若增加為三個月,在保險財務中增加該項給付金額的0.5倍規模。 另一方面也可以在不增加費用的假設前提下,設計定額給付的給付水準。

二、育兒津貼

(一)設定條件與估算基礎

本計畫參考先進國家的政策,認為提供家庭育兒津貼能夠有效降低家庭育兒經濟負擔的方法之一,在此本計畫無意仿效法國鼓勵生育的家庭補助政策,然而,為了許多家庭表示經濟條件是阻礙其生育的考量,我國至今國家與家庭育兒支出的比例分擔,比起工業先進國家如日本來,仍然偏低甚多,而且政策給予願意承擔生育養育子女責任家庭的公共支持,實為彰顯子女為公共財的表徵,未來社會將受惠於其生育決定帶來的公共利益。基於上述理由,建議採行育兒津貼的政策。

為獲得有效推估,本計畫假設政策目標總生育率在十年內能夠回升至千分之1600,另考量人口結構變遷不宜過快,假設總生育率每年增加幅度為千分之50、出生嬰兒數每年增加1萬名,屆時10年後總生育率將可突破千分之1600、總出生嬰兒數約為30萬名。由於育兒津貼可能針對不同胎次給予不同金額的資助,在每年增加的出生數中的胎次的分配情形,則以2005年最新的胎次分布作推估條件,其第一、二、三胎次比例分別為:51%、31%及17%。

至於育兒津貼應該發放多少金額的標準考量,本對策規劃認為應考量下列變數: (1)雖然國家分擔家庭育兒費用的比例仍相當不及日本或其他工業先進國家,但是考量我國財政負擔,育兒津貼的金額不宜過高才有可行; (2)從先進國家的例子來看,一個有效的育兒津貼應該考量家庭的收入與支出,同時,需要配合胎次別給予不同金額,兼收適度鼓勵生育的效果。(3)根據歷年行政院主計處「家庭收支調查」,參考每個家戶在保母費用、教育費用支出與人口概況的支出狀況,對家庭能達到平均至少二成的補助,才會使領受津貼者有起碼的感受。

根據上述考量因素,本對策提出給予一個子女的家庭每個月新臺幣 2,000 元津貼;考量家庭生活費用的均等比,增加給予擁有二名子女者每個月新臺幣 5,000元;為鼓勵生育,增加給予有三名以上子女之家庭每個月新臺幣 10,000元,至於四個子女及以上者,仍然維持三名子女的額度不另加給。此外,有關先進國家育兒津貼的發放,時間多從兒童 0歲至 18歲成年為止,本對策僅將我國育兒津貼發放的時間定為 6年,原因是兒童在 6歲之後晉入於國民義務教育的階段,從某些層面來看,國家主要在教育投資上協助分擔家庭養育子女的責任。雖然考量我國財政困難,然而我國育兒津貼的發放時間較短。為求社會公平,育兒津貼政策將溯及既往,亦即開辦之後,所有符合資格者一體適用。

(二) 育兒津貼的預算推估

為了推估育兒津貼的預算,本對策研究尚做了多種(A、B、D、E、F、G)假設性方案,並分別估算財務需求的幅度以及差異:

1.針對 6 歲以下子女的育兒津貼

方案 A 為只考慮該年新生兒,2007 年的育兒津貼預算支出金額為新臺幣 65.30 億元,之後每年增加約新臺幣 3 億元,2012 年預算成熟期時為新臺幣 81.59 億元,2016 年的金額則為新臺幣 94.63 億元。然而,此處僅為該年 0 歲新生兒的津貼支出,到了第二年,金額需加上第一年的新生兒(此時已經 1 歲)部分,以 2008 年為例,若只考慮支付新生兒的津貼,金額為 2007 年出生、2008 年為 1 歲的新生兒預算新臺幣 65.30 億元,同時加上 2008 年的 0 歲新生兒津貼總額新臺幣 68.55 億元,則 2008 年的津貼總額為新臺幣 133.85 億元,依此類推,育兒津貼若只發放給新生兒,則十年總金額為新臺幣 3,443 億元。

方案 B 則考慮政策開辦時,給予所有 6 歲以下兒童之家庭育兒津貼,預算金額將隨時間增加而遞減,若針對政策開辦前已出生兒童支付 50% 育兒津貼,

則到政策實施的第五年(2011年),預算金額得再增加新臺幣 545 億元,10年 總預算總金額為新臺幣 3,989 億元。

方案 C 為本對策的建議方案,給予家中有一個 6 歲以下子女每月育兒津貼 2,000 元,兩個 6 歲以下子女 5,000 元,三個 6 歲以下子女 10,000 元,那麼 10 年總預算金額為新臺幣 4,535 億元 (方案 C)。

2.只針對第三胎及以上胎次的育兒津貼

若育兒津貼僅針對較高胎次(如第三胎以上)的兒童,同時給予不同金額(每個月新臺幣 5,000 與 10,000 元) ,在支付兒童至不同年齡(6歲與 12歲)條件下之方案金額比較:給6歲以下第三胎及以上之兒童,每月 5,000 元,預算金額為新臺幣 957 億元(方案 D);給 12歲以下第三胎及以上之兒童,每月 5,000元,預算金額為新臺幣 2,225億元(方案 E);給6歲以下第三胎及以上之兒童,每月 10,000元,預算金額為新臺幣 1,915億元(方案 F);給 12歲以下第三胎及以上之兒童,每月 10,000元,預算金額為新臺幣 4,451億元(方案 G)。

(三)育兒津貼(給付)的財務處理方式

育兒津貼(給付)確實增加國家財政支出,但本研究強調這是在養小孩者與非養小孩者之間的重分配。回顧我國的社會福利發展,「老有所終」的成本公共化了,藉由年金制度、長期照顧制度.....但公共化的養老成本需要未來的納稅人口支付。如今「幼有所長」的成本卻還落在家庭內,如此對於那些生養子女的家庭是不公平的,影響生育意願甚鉅。未來還有誰願意去生小孩?讓自己的孩子去支付別人的退休金呢?若要延續血脈,民眾只要生「一個」小孩就好,若想體驗親子關係與感情,也只要生「一個」小孩就好,還可以保有自己的生涯發展與個人休閒生活,何必生兩個小孩來付別人的養老金呢?這就是生育率節節下落的重要原因。社會福利回應了社會風險,但社會福利也連帶導致重分配,政府應該積極地以維護公平的立場,在生育家庭與不生育家庭間,進行適度的重分配。

社會福利的財源主要來自稅收與保險費,育兒給付(津貼)可考慮以社會保險制辦理,以社會保險的方式開辦育兒給付主要的優點如下:(1)若以稅收支付育兒津貼,在不調整政府支出結構的前提下,「增稅」是對策之一,但在我國年年選舉的政治現實之下,「增稅」途徑只是讓育兒津貼遙遙無期。(2)社會保險費性質類似指定用途稅,對民眾而言,比較不會有租稅支出沒有效率或無法直接

回饋納稅人的疑慮。(3)增加育兒給付勢必要增加社會保險費率,此時也是重新精算費率、檢討社會保險財務的最佳時機。(4)「育兒」也是一個因支出增加而可能導致經濟不安全的風險,所以社會保險制就是讓那些尚未養小孩的人,透過保費的繳納來分擔養育兒童的責任,這些兒童就是未來繳納社會保險費的潛在人口。(5)所有的保險,為了財務健全,其制度性的態度,都不希望被保險人請領給付,然而只有生育給付及育兒給付是無憂被保險人來請領給付,因為愈多人生養小孩,就代表以後的被保險人愈多,有源源不斷的被保險人,那麼就達到社會保險的「永續經營」。(6)社會保險基金的投資與運用是社會保險永續經營的關鍵之一,但其中所涉及的風險也是社會保險財務採預先提存準備所遭受最大的質疑,如果增加育兒給付,等於是投資在育兒項下,其實是風險最小、收益率最高的投資。

三、租稅減免措施

在給予育兒家庭的經濟支持措施方面,本研究也建議實施養育子女之稅額減免措施,及住宅房屋措施,包括:

- 1.18 歲以下未成年子女的免稅額比照老人為一般免稅額之 1.5 倍。
- 2.6 歲以下子女的托育費用可以列舉扣除。
- 3.教育費用列舉扣除額改為每名在學子女 25,000 元。

四、房屋措施

補貼育有3名以上子女的家庭的購屋貸款利息,減低其購置較大坪數住宅的 負擔。

第四章 營造友善家庭之職場環境

壹、制定背景

在我國,傳統之「男主外、女主內」之性別分工模式一直深植人心,近來此一模式似乎漸受到挑戰,根據人力資源運用調查報告顯示,2005 年之有配偶或同居之女性的勞動參與率為47.8%,與整體之女性勞動參與率(48.1%)相近。若聚焦至育有子女之有偶婦女則發現,擁有未滿6歲子女之婦女勞動參與率為55.6%,此數據高於育有6歲以上子女之婦女勞動參與率(47.8%);如果再觀察生育高峰期(25至39歲)的女性勞動參與率,我們發現這個所謂處於「生育盛年」的年齡層女性的勞動參與率有大幅提升的現象,25至29歲女性勞參率上升幅度最大,由1978年的40.6%,上升至2005年的77.7%,30至34歲組則由39.6%上升至71.4%,35至39歲組也由41.8%上升至68.6%。

由勞動統計資料可得知,「已婚婦女投入勞動市場」在當前社會中已是難以抵擋的趨勢;就處在生育高峰期的婦女而言,有近八成的婦女必然面臨「如何平衡工作與家庭」之問題。這個問題並非我國所特有,事實上諸多研究都指出在許多經濟發展國家普遍遭遇同樣的問題。從家庭經濟維繫的角度來看,工業社會中的家庭不易單純地憑藉單一養家者的薪資就可以滿足家庭成員的需求,雙薪家庭的形成與增加表示女性的經濟掙取能力對於家計維持是具相當程度的重要性。然而,同樣也發現女性在婚育與就業決定上的考量已有轉變,早期婦女容易因為結婚、生育而中斷就業,而目前有越來越多的婦女不再為生育照顧子女放棄工作,女性投入職場的考量,除了經濟壓力所需,追求自我實現的意義愈來愈不容忽視。

上述轉變也連帶顯示子女對家庭的價值,從過去的血緣傳承、勞力培育,至今更多的感受是沉重的負荷;社會變遷所傳遞的訊息是,勞動市場若未有一套支持女性就業的育兒措施,家庭需自行吸收生養子女的責任,婦女則首當其衝;但是,當婦女無法排除各項「育兒障礙」時,迫於現實,「選擇不生育子女」成了她們另一個選擇。我們必需正視的是,隨著「少子女化」社會的到來,當越來越多的婦女傾向於,以「不生育子女」換取勞動參與之機會時,育兒問題將不再是侷限於個別家庭之問題,恐成為社會集體的成本。

假若育兒問題成為社會集體責任時,國家與雇主便扮演著極為重要的角色,即國家應透過政策的制定,加上事業單位(雇主)對於相關政策的配合,將勞動市場轉化為「無障礙的育兒環境」。

貳、政策目標

一、政策目標

改善職場環境,減低勞動女性生育阻力,使勞動者得以兼顧家庭與工作之要 求。

二、規劃理念

目前托兒機構之設置是依據中央政府訂頒「兒童及少年福利機構設置標準」、「私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」及「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」等相關規定辦理。為顧及兒童安全,在師資、空間規劃、設施、消防安全、衛生等方面,有較多的考量,故諸多企業在推動相關業務時,在諸多規範下,易打消辦理企業托育的念頭。勞委會在托兒設施的業務推展上,係採「鼓勵」之方式,促使事業單位之申請比例能增加。

另一方面,在「行政院勞工委員會 2006 年度補助托兒設施措施作業須知」 之第 8 條,說明了補助申請之限制,其中第 2 項即說明,企業附設托兒機構 6 年以上者,不再予以補助;目前針對提出申請之事業單位,勞委會均盡力給予經 費補助,但原則上是以中小型企業且新設立的托兒設施及措施為主,對於 6 年以 上之大型公司則不傾向補助,以避免發生重覆補助的情形。詳細條文如下:

- (a) 已核准補助相同之托兒設施者,最多每3年補助1次,主管機關並得 視實際需要進行實地訪視,了解補助運作情況。
- (b) 對於僱用受僱者 250 人以上之企業附設托兒服務機構 6 年以上者,不再予以補助。
- (c)本會邀集學者專家組成審查小組,並兼顧國家對興辦中小型經濟事業 者應予以扶助,保護其發展之意旨,得斟酌補助單位之規模大小、給 付能力以及經營成本等實際情狀,本於行政裁量,針對個案酌予補助 或不予重複補助。
- (d)屬政府設立、推動之單位,或當年度已獲各目的事業主管機關補助者, 不得再申請本輔助。托兒設施以公辦民營或出租場所模式委由專業團 隊經營,且自負盈虧者,得不受前項規定之限制。

(e)接受托兒設施之補助單位應於所購置設備之適當地點(或位置)標明 「○○○○單位○○年度預算補助」字樣。

目前相關業務之執掌單位為行政院勞工委員會之勞工福利處;負責人力僅有一名。

參、重點措施

一、勞、教、社之協調合作,以建立完善之托育機制

在我國,強制事業單位負起企業責任「設置托兒設施」並不易推行,若加以 罰則恐會引起事業單位的反彈,最後影響則是已婚女性就業權益之受損;故政府 相關單位目前多以「鼓勵」等方式,推動企業托育,若轉為「加強企業托兒措施」, 或許可彌補企業托兒設施不足之困境。

(一)目標與對象:建立「便利受僱者」之托育機制,樹立「友善家庭」之企業形象,以及增進勞工福利。措施對象為育有 12 歲以下兒童之領薪家庭。

(二)措施方法:

- 1.勞委會、兒童局及各縣市政府三方共同合作;由兒童局及各縣市政府整合目前幼托教育之資源,勞委會持續推動現階段之企業托兒措施等相關業務。
- 2.由各縣市政府成立「資源整合及溝通平台」,整合勞委會、兒童局及各 縣市政府三方之資源、訊息,做為事業單位申請托兒措施補助及詢問相 關事宜之溝通平台;另一方面,也藉由此「資源整合及溝通平台」,將 事業單位在托兒措施之需求反應或轉介給社會局或教育局,協助企業照 顧有托育需求之受僱者,找尋鄰近之幼稚園或托兒所,為受僱者解決子 女照顧與工作衝突的兩難問題,安定工作情緒。

二、「勞動工時調配」與「企業托育」並重,互為配套措施

「企業托育」僅是「友善家庭之職場設計」的其中一環,另一方面需著重勞 動工時之調配,兩性工作平等法與此相關的條文,有:

第十八條

子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者,除規定之休息時間外,雇主應每日另給 哺乳時間二次,每次以三十分鐘為度。前項哺乳時間,視為工作時間。

第十九條

受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者,為撫育未滿三歲子女,得向雇主請求 為下列二款事項之一:

- 1. 每天減少工作時間一小時;減少之工作時間,不得請求報酬。
- 2. 調整工作時間。

然而,此二項條文在執行上相當受限,主要原因為:

- 1.目前雖有諸多事業單位成立哺乳室,但較少視受僱者為施行對象,例 如:醫院之哺乳室以病患為主要使用者、賣場則是以消費者為主。
- 2.減少或調整工作時間有可能會削弱受僱者就業之權益、機會;但由新加坡之經驗而言,僅是調整工作時間,不會使雇主需擔負額外成本;故 需鼓勵雇主增設彈性勞動工時之相關機制。

上述之規範是考量至孩童就學及父母親勞動工時的情況,應將子女之年齡限制由「未滿3歲」調整至「就讀國民小學時期」,讓孩童能得到良好的照顧,故在此項對策中,將服務對象鎖定在「育有12歲以下之領薪家庭」。以增設「友善家庭之職場設計」相關措施之方式,讓事業單位在相關措施之提供上有較高的彈性及選擇。

第五章 健全生育保健體系

壹、制定背景

有關健全我國生育保健體系,衛生署國民健康局曾針對 22~39 歲有偶婦女進行「生育態度與行為」調查,結果顯示:有偶婦女平均希望子女數由 1980 年 2.8 人降至 2002 年 1.9 人,而希望生育 0 或 1 個子女者,由 1998 年 7%升高至 2002 年 20%,避孕實行率則由 1998 年 75%提高至 2004 年 79.7%,稱得上是一個完全避孕社會(perfect contraceptive society)。調查也發現:在 2004 年 22~39 歲有偶婦女中有 30%有人工流產經驗。上述資料顯示,有偶婦女希望子女數及生育胎次減少,並都能分別採行避孕及人工流產實行其生育計畫。面臨婦女懷孕生產年齡延後及生育數減少的趨勢,所衍生的孕期照護以及嬰幼兒生命健康維護的需求,需予重視。

我國 15-44 歲婦女一年施行人工流產約 12 萬 5 千人,總發生率約 22.9%, 其中已婚者約 6 萬 5 千,未婚者約 5 萬 4 千,其他婚姻狀況約近 6 千人(陳麗美, 2003)³⁶,另根據(江千代,1985),未婚未成年少女施行人工流產估計 2-3 萬人次。 則相對於 2005 年總數約 20 萬個的出生數,我國平均一年每 100 個活產,相對地 就有約 60 個的人工流產。

另外,依據國外研究資料顯示受不孕症困擾之夫妻比例約 10-15%,以此推估我國將近 30 萬對夫婦雖有強烈生育願望,但因受不孕症困擾,而未能如願生育。目前醫療技術對罹患不孕症者,需依個案狀況使用不同方式進行檢查做正確診斷,以採行適切的治療方法,雖有多種治療方法可供不孕夫婦選擇,依衛生署93 年度人工生殖資料庫資料顯示活產率在 27.2%,同時在整個不孕症診斷、治療過程非常費時、費力及費錢,造成不孕症夫婦非常大的困擾及挫折。

貳、政策目標

一、政策目標

增進對女性懷孕及生產過程的問全照顧,協助家庭實現生養子女的願望,禁 制針對胎兒之性別歧視。

³⁶ 該項研究係以基層開業婦產科醫院、診所為對象,非隨機樣本,估計或有偏差。

二、規劃理念

政府過去為維護孕產婦、新生兒與嬰兒之健康及生命,參考先進國家經驗, 已建立相當的生育保健服務基礎,面對當前婦女晚婚、晚育、少育的婚育現象, 如何讓有意願生育的婦女,獲有安全懷孕及生產的服務及友善的環境,使得受期 待孕育下來的嬰幼兒順利存活及健康成長,仍須加強建置更完整問延與優質的生 育保健體系,其重要性不容忽視。

面對我國晚婚、晚育及少生的生育衰退的現況,未來希望能再加強建置更周 延完善的生育保健諮詢及服務體系,提供國民及兒童更優質的懷孕、生產及健康 照護環境,以增進其生育安全及保障。促使育齡男女以考量母嬰健康立場,能在 合適的年齡結婚及生育,並有信心地增加所期望的生育子女數。

本對策規劃理念為:

- (一)因應生育行為的特性,期以建構更優質生育保健諮詢及服務體系,讓 每胎懷孕由孕前、孕期至生產均在親善環境中接受完善的健康照護, 以增進生育的期待及真悅。
- (二)增進民眾對不孕症知識及預防措施的瞭解、健全法規制度、改善不孕症就醫環境,以滿足家庭生育子女的願望。
- (三)加強青少年的計畫生育知識,採行安全有效避孕方法。藉由人工流產 輔導諮詢(商)服務,維護婦女身心健康,預防並減少人工流產的發 生。
- (四)促使每個嬰兒從出生就有性別平等的環境,在優質生育保健體系中接 受完善的健康照護,並健康成長。

參、重點措施

強化生育保健體系的目標是增進懷孕及生育過程的安全性,感受到生兒育女的喜悅,兒童可在完善醫療照護下健康成長。本計畫所規劃的生育支持策略如下:

一、建構多元化生育保健諮詢網絡

建立多元化生育保健諮詢網絡,除了加強衛生局(所)結合社區資源,於社區推動安全有效避孕方法之宣導及提供避孕服務外,應結合社政、教育、勞政、農政、國防及衛政建構生育保健諮詢體系及轉診作業,以提供各階層婦女更周延的生育保健服務。

二、加強生育保健服務的周延性與提升服務品質

加強生育保健服務的周延性,應定期審視現有醫療政策,在生育調節服務、 兒童醫療及健保負擔、早期療育、遺傳性疾病檢查、精神疾病檢查等各方面,對 於民眾尤其是中低收入及特殊群體的可近性,掃除其障礙。在提升服務品質,應 繼續加強:建立婦女親善就醫環境、高危險群懷孕婦女及其嬰幼兒健康照護品 質、建置區域性「高危險群妊娠緊急醫療照護體系」及強化「周產期緊急醫療照 護網」、推動哺餵母乳、提供特殊婦幼群體生育保健醫療補助、推動夫妻共同就 診或陪診之「孕期保健教育」活動、以及推動祖父母或準父母的育兒保健分享班, 以分享學習育兒新知及技巧。

三、加強推動不孕症社會或環境危險因子之相關研究與教育活動

加強推動不孕症社會環境危險因子之相關研究,並將研究結果的新知識,透過適當的教育與傳播活動,提醒民眾預防的方法。

四、加強青少年避孕知識的健康教育及懷孕時之必要醫療服務

加強青少年對性與生殖健康的認識,減少非預期懷孕的發生,擴大青少年生育保健親善就醫環境及服務之建置,並透過輔導諮商協助青少年處理未婚懷孕的身心及生育子女以自養或出養的問題。落實性別平等教育法中,學校除應積極維護懷孕學生之受教權外,應結合相關單位確實提供輔導及必要醫療服務,協助處理其生育子女以自養或出養的問題。提供 18 歲以下未婚者接受人工流產諮商服務。

五、健全人工流產輔導諮詢服務規定,維護婦女身心健康

推動「優生保健法」完成修正通過第 11 條及第 12 條有關醫療機構應對婦女 提供人工流產諮詢(商)服務規定,促使婦女在獲得充分醫療及人工流產資訊與 多元選擇管道,對非預期懷孕的處理做適切的抉擇,採人工流產或繼續懷孕生育 後以自養或出養方式處理。

六、禁制選擇或鑑別胚胎性別的診療行為並加罰則

監督「人工生殖法」第十六條第三款規定不得選擇胚胎性別之實際執行。優生保健法第九條第六款增列「胎兒性別不得作為嚴重傷害其心理健康或家庭生活之理由」。加強兩性平權的教育活動、勞動政策以及社會宣導。

第六章 健全兒童保護體系

壹、制定背景

我國有關受虐及受疏忽兒童之家庭處遇服務機制已逐步建立,然而兒童受虐案件隨著社會發展與兒童權益的重視,不斷的被揭露與通報。以 2005 年為例,年度開案數 9,897 件,加上以前年度累計舊案 4,949 件,共計 14,846 件,亟需龐大社工人力之救援,而兒童少年受虐受疏忽事件亦成為社工專協「2005 年度十大社會福利事件」之首,且與「少子女化」議題並列。兒童受虐並未因為少子女化而有趨緩現象,有關攜子自殺、虐兒事件、照顧疏失致死等案例仍不斷發生,在考慮少子女化議題之同時,亦應正視兒童受虐之事實。

貳、政策目標

一、政策目標

保障兒童人權及提昇兒童價值,實現兒童為社會公共財的目標。

二、規劃理念

兒童保護工作除需公權力介入救援外,更待積極預防工作之投入,以減低兒 童受虐案件。目前在兒童受虐預防與救援工作上,尚待克服議題包括:

- (一)在兒童保護觀念上有待突破:包括「兒童為父母的財產」觀念、「孩子不打不成器」等教養迷思仍存在,增加公權力介入家庭事務的困難度, 而尊重兒童的獨立自主權、生命權仍受漠視。
- (二)跨專業、跨體系的服務網絡仍待積極建立:相關的服務網絡包括社政、 教育、警政、衛生醫療及司法單位等,仍存在專業間的差異性以及溝通 互動上的障礙,對於兒童保護觀念與作法的共識與認知仍有差異,仍有 待克服。
- (三)社會工作專業人力擴充與素質提升仍待持續努力:目前雖已擴增兒保人力,但第一線救援工作壓力大、兼以新增高風險家庭關懷等預防性業務,有關工作人員量的擴充與對家庭關懷支持能力的提升是有待建立。

- (四)家外安置資源仍待持續關注:目前無論家庭式寄養或機構式安置在兒童與家庭的聯繫,或者與主責社工的聯繫上十分有限,有待資源連結與權責釐清。另外缺乏適當之家外安置單位,以及對安置單位品質的顧慮影響社工員的安置抉擇,亦會影響家庭處遇計畫的實施成效。
- (五)家庭處遇計畫的實施仍有待制度的建立:各縣市執行者對於家庭處遇計畫的內涵與執行策略各行其是,各自解讀,或是繼續沿用以兒童為基礎之個案管理模式,有待制度建制。有關服務成效及服務運作之評估機制有待建立。

參、重點措施

一、落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作

落實 2004 年我國社會福利政策綱領中支持家庭、保護兒童之理念與作法。以家庭為基礎(family-based)或以家庭為核心(family-focused)之兒童福利理念切合目前兒童保護之政策取向(Downs et al, 2000; Harding, 1997; Pecora et al, 1992)。至於「兒童及少年福利法」在兒童保護的實踐強調家庭處遇及增加親職教育時數、保護兒童之隱私權以及加重父母未盡照顧責任之罰責等(賴月蜜, 2003)。

二、政策以支持家庭為主,若採家外安置,仍以家庭寄養服務為優先考量

政策取向仍是必須以支持家庭之服務方案為主體,尤其是弱勢家庭,更需公 私部門持續性資源的投入以助其營造一個適合兒童成長發展之環境,如果必要之 支持仍無法避免兒童遭受不適當待遇,則政策上仍必須採取家外安置做法,惟仍 以家庭寄養服務為最優先考量,或朝向長遠規劃如收養等方向努力。

三、相關服務的輸送與評核機制仍有待建立

在兒童保護體系中,特別強調主管機關應針對列為保護個案者提出家庭處遇計畫。同時將親職教育輔導時數擴大為8至50小時,不接受親職教育之罰鍰並提高至新臺幣3,000元以上15,000元以下。經再通知仍不接受者,得按次連續處罰,至其參加為止。有關家庭處遇計畫之內涵及執行策略,各縣市現有專業人力37及資

³⁷ 彭淑華(2005a)指出,第一線救援工作壓力大、人力普遍不足,而民間機構由於用人成本的考量, 也常常未能聘僱足額社工員,也因此,基層社工人力常在工作耗竭之下轉換跑道,兒保或家暴系統 常常淪為社工新兵訓練營,經驗與知識難以累積,影響所及,有關家庭處遇計畫之執行、家庭重整 及結束安置兒童之追蹤輔導等工作未能真正落實。

源³⁸差異甚大,使得家庭處遇計畫之執行仍與理想有相當落差,至於親職教育之實施不易,困難仍有待克服,且成效仍有待評估,相關服務的輸送與評核機制仍有待建立。

四、宣導並落實兒童保護的觀念與作法

兒童觀點、選擇權與決定權等之尊重與立法保障是未來我們急待檢討克服。 另外,在我國,有關「孩子不打不成器」等管教迷思的確常常阻礙了一般人正確 看待兒童受虐的議題,更不要說提供積極性的協助。1989 年聯合國通過「兒童權 利公約」,要求各簽約國共同遵守,不啻為國際社會保障兒童權益立下一共通基 準,未來應積極宣導並落實兒童保護的觀念與作法。

五、專業服務網絡之整合

兒童保護工作為一跨專業、跨機構的專業服務,相關的服務網絡包括社政單位、教育單位、警政單位、衛生醫療單位、民政單位及司法單位等,雖然目前網絡建置完整,然而實務運作面仍存在專業間的差異性以及溝通互動上的障礙,不同專業間對於兒童保護觀念的共識與認知仍有差異,未來在政策與法規部分應朝向整合式的兒童保護網絡之理念與作法努力,而實務上則應加強結合各個相關專業領域,避免兒童保護化約為社政專責工作。

_

³⁸ 彭淑華(2005b)指出,由於家外安置數量的有限,社工員常面臨「寧濫毋缺」的抉擇困境,而在照顧品質上,又常面臨「寧缺毋濫」的壓力,甚至因經常轉換安置環境或遊盪(drift)於不同寄養照顧系統中而使其問題加劇(Berliner & Fine, 2001; 余漢儀, 1996),喪失兒童保護安置之美意。

第七章 改善婚姻機會與提倡子女公共財價值

壹、制定背景

我國人口有偶率減低的趨勢在過去三十年來非常明顯,在我國強調婚姻內生育的道德規範條件下,有偶率對生育率的影響不容小覷,不像若干西北歐國家從1990年代以來的生育率回升,總生育數中有20%至40%受惠於非婚生育的挹注。本研究在前述的政策規劃都係針對家庭在傳統所處困境的紓解,然而若社會結婚率降低、結婚年齡延後、及離婚率升高而導致有偶人口比例大幅減低,從新家庭政策著手的規劃,無法影響單身的人口,在結婚為生育前提條件的情況下,如果整體社會的結婚率仍繼續下跌,對於紓緩生育率下降的趨勢,效果必然有限。

衡諸社會人口有偶比例下降的因素,來自於結婚年齡的延後、結婚率下降, 及離婚或喪偶事件的增加。在這些因素中,對於生育率影響最重要的還是結婚年 齡及結婚率的問題。影響結婚年齡延後的主要原因是教育普及及受教育年數提高 的變化趨勢,個人及國家對高等教育的投資,導致完成教育年齡提高,連帶拖延 結婚的時機。在期待個人完成學業、穩定工作,才考量結婚成家的我國社會習俗 下,我國高等教育的普及性發展對婚姻年齡的提高是必然的。然而,其他國情未 必如此,個人的學業就業與婚姻生育的規劃往往展現更多元的情形,而多元化生 涯規劃的可能,往往需要社會資源的配合。

結婚率的下降還包括單身族人口的增加,其中有意擇式的不婚族,也有被迫式的無婚族。前者缺乏結婚的意願,後者則缺乏結婚的機會。對於結婚意願的探討,指出就業女性一般對結婚的意願弱於非就業女性以及一般男性。女性高教育者可能不婚的機率高於其他人口,顯然婚姻的可欲性對高教育女性較低,而婚姻的可欲性則涉及婚姻及家庭生活中兩性相處關係、家務分工與地位的問題。伴侶之間,平等相較於權威、關懷相較於責任、彈性角色分工相較於傳統拘泥的家務分工模式,可以改善婚姻的可欲性,增加結婚的動機。至於非意願式的結婚機會的相對剝奪,較可能發生在身處較低社會階層者,尤其是低教育男性人口中。媒合管道有助於為結婚機會較差者,找到可能的婚配對象。

貳、政策目標

一、政策目標

改善婚姻機會,提高有偶率,並提倡子女為公共財的價值理念。

二、規劃理念

由於高等教育的普遍化,加上經濟全球化、消費主義盛行、個人實現的社會 變遷及價值思潮的影響,對於國人結婚的意願與時機已然存在不利的結構性影響,同時生育的價值也受到貶抑,早年家庭計畫推行過程中塑造的節育觀念影響下,也使得國人習於拖延結婚、壓制生育而缺少反省的機會。我國和日本、韓國等東亞國家一樣,婚姻內生育的社會規範強烈,非婚生育的比例極低,難以為社會接受,因而提高結婚率或改善結婚機會,對遏止生育率繼續下降有重要的影響。

在這個時機,檢討社會體制中存在的,而且習而不察的制度性、結構性的影響,例如高等教育制度、兵役制度等對婚姻與生育的無形箝制作用,加以鬆解,並且重新塑造尊重生命與重視生育的價值觀念,並設身處地為生育子女家庭的負擔著想,給願意承擔生養子女責任者一些公共支持,對於扭轉少子女化的困境是有必要的措施。

參、重點措施

本對策研究提出下列措施,期以呼應上述改善婚姻機會及重塑生育價值的檢 討與目標:

一、因受教育而緩兵役之男性,已婚者得以家庭理由申請服替代役。

目前「役男申請服替代役辦法」中第四條替代役申請資格規定中,包括有家庭因素一項。關於家庭因素,主要針對役男為家庭老人、身心障礙家屬,而役男為無可替代之照顧者的情形,另有「役男已婚並育有 15 歲以下子女,除役男及配偶外,無其他家屬,或其他家屬均屬前款之情形者」,則必須育有子女且除配偶外無其他家屬可照顧。如能修改針對 23 歲以上役男已婚者也可適用以家庭因素申請服替代役,給予因受教育而緩兵役之已婚男性替代役,得以通勤方式服役,可以同時照顧家庭,則兵役制度對高教育男性婚姻的箝制作用將得以鬆減,改善這類人口的婚姻機會,對大學以上教育男性有促進婚姻動機改善機會的作用。

二、育有2名子女以上之家庭,給予使用交通、文化休閒公共設施之優惠。

育有兩名子女以上的家庭,不但養育成本較高、照顧負擔較大,而且照顧上 所花的時間也多,為了提倡子女為公共財的社會價值,由公共補貼這些「家庭」 39在使用公共交通設施,如乘車費用、高速公路通行費、公立停車場收費等給予優惠;另外公共文化休閒設施,如博物館、美術館、音樂廳等藝文設施門票優惠,國家公園、公立休閒設施等門票優惠等,以收彰顯公共支持的價值意義。至於優惠的期間條件,可以考慮優惠至最小子女滿6歲或12歲為止。

三、加強兩性家事分享教育,增加婚姻可欲性

在義務教育階段,不分男生女生應同樣教導家事課程,討論家務分工並學習家事技能。面對兩性勞動參與的社會情勢,男性參與家務卻難有進展,女性獨自承擔家務與職場工作壓力,使得有自立能力的女性對婚姻裹足不前,倡導兩性平等分擔與分享家庭生活,增加婚姻的可欲性,有助於改善年輕人對婚姻的觀感,改善社會的結婚機會。要使個人從個別家庭所傳習的傳統僵化兩性分工模式得到改變,本研究文建議從義務教育國小、國中及高中階段,不分男女生都應鼓勵修家事相關課程,討論家務分工並學習家事技能。

四、將建構生育友善環境納入社區總體營造目標

社區總體營造目標若能納入建構社區友善生育的環境,鼓勵社區創意作為、 合作實踐,成為歡迎新家庭、新人口的溫馨發展性社區。

五、增加高等教育修業時程之彈性,縮短畢業之教育年限

增加大學以上高等教育的修業時程彈性,如鼓勵暑假、寒假修課,容許縮短高等教育之畢業年限,有助於提早釋出參與勞動市場並促進結婚機會。

_

³⁹本項所建議之「交通、文化休閒設施」給予育有2名以上子女家庭優惠,並不等同於現行給予 無經濟能力之兒童及學生車資及門票的折價優惠。

本項的建議是針對家庭的交通或文化休閒活動,例如:攜帶兩名 12 歲以下親生子女之父母(四人行及以上)或父母其中一人(三人行及以上),在使用文化休閒設施時(如聽音樂會、參觀博物館、及公立休閒設施...等),全家都可以優惠(如半價或免費),在搭乘公共交通工具或使用公立停車場時,也是以上述這樣的家庭團體為優惠,但如果父母或子女單獨行動則排除優惠。該項措施主要的目的是考量在家庭子女小、子女多的情況,全家要出外活動感覺特別累贅,負擔又重,如果沒有小孩或只生一個小孩則負擔相對而言較為輕盈,父母怕負擔而減少全家外出旅遊活動。如果從鼓勵「家庭活動」的目的出發,並為減輕二個子女以上之家庭全家一起外出活動時使用交通設施、文化休閒設施費用分擔,代表社會重視這樣的家庭價值,社會大眾願體諒並分擔成本,以此彰顯養育兒童的公共支持。

六、改善高等教育學生生活環境,提高求學與結婚生育的相容性

仿效歐美國家提供研究所學生較好的學習生活環境,如:較優渥的獎助學 金、較具家庭生活功能的宿舍等,提高求學與結婚生育的相容性。

人口政策白皮書之二:高龄社會對策

為達成「建構有利於高齡者健康、安全的友善環境,以維持活力、尊嚴與自主」之目標,保障每位老人的基本生活是基礎的目標,包括適足的收入、可獲得的健康和長期照顧服務以及適合居住的住宅。而所得維持政策之研議是保障經濟安全的途徑;至於健康照顧,除透過全民健康保險制度以獲得醫療照顧外,本政策所規劃的長期照顧服務以及疾病預防和健康促進服務的提供,將使民眾的健康和社會照顧需求獲得更完全、周延的滿足;而安全的住宅與居住環境影響老人的福祉甚鉅,應納入政策規劃的內容;至於交通運輸環境的營造更是老人與社會互動的基石,也有助於老人外出使用各項老人服務、分享社會資源、積極參與社會。其中社會參與的重要元素就是休閒時間和活動的安排。爰此,高齡社會對策之政策白皮書將就「老人家庭照顧」、「老人健康與社會照顧」、「老人經濟安全」、「老人人力資源運用」、「高齡者住宅」、「交通運輸」、「老人休閒參與」等七項對策,逐項說明其制定背景、政策目標及制定理念或推動原則,以及為達成政策目標所欲實施之服務方案措施或推動之重點工作項目。

第一章 支持家庭照顧老人

壹、制定背景

在台灣,衰弱老人大多數是由家庭來照顧,然近二、三十年來家庭照顧能力的持續性受到質疑,這一方面可從照顧者的供給面來分析,由於大量婦女參與勞動市場,威脅著非正式照顧者的供給。其次是經由婚姻關係中斷而造成的家庭解組,也模糊了家庭成員相互照顧的責任(呂寶靜,2001)。另一方面,長期照顧政策中「在地老化」政策的目標及政府財政緊縮的趨勢下,支持家庭照顧者之理念逐漸受到重視。自「在地老化」之政策目標被提出後,各國開始重視社區與居家服務的發展,透過各項服務方案的提供,讓老人儘可能留在社區內生活。在此理念下,英國運用社區照顧的方式去照顧社會依賴成員,但在實務上若沒有家庭照顧者的參與,社區照顧就無法推行。為了維持家庭持續之照顧能量,支持家庭照顧者之措施確有其必要性。

反觀國內的情形,行政院於 1997 年通過為期三年的「加強老人安養服務方案」,將「居家服務與家庭支持」列為實施要項,此一方案顯示政府開始察覺到家庭者之處境及福利需求。本方案業於 2002 年修正核定,實施期程為 2002~2004年,而居家服務與家庭支持仍列為九大實施要項之一。除此之外,2004年訂頒

之「家庭政策」中也將「支持家庭照顧能力,分擔家庭照顧責任」列為一項政策內容。爾後 2006 年經續會也將「建立支持家庭照顧體系,提供普及化、彈性化的居家式、機構式喘息服務」列為高齡社會的一項因應對策。而 2007 年 1 月修正之老人福利法第 31 條的條文內容為:為協助失能老人之家庭照顧者,直轄市、縣(市)主管機關應自行或結合民間資源提供下列服務: (1) 臨時或短期喘息照顧服務; (2) 照顧者訓練及研習; (3) 照顧者個人諮商及支援團體; (4) 資訊提供及協助照顧者獲得服務; (5) 其他有助於提升家庭照顧者能力及其生活品質之服務。由此可知,支持失能老人之家庭照顧者不再是政策的宣誓,已有法源可作為提供各項服務措施之依據。

貳、政策目標、制定理念與推動原則

一、政策目標

支持家庭照顧能力,分擔家庭照顧責任

二、制定理念

政策制定之理念為: (1) 日常生活需要他人協助之老人的照顧並非全然是個別家庭的責任,而是社會共同的責任; (2) 正式照顧體系所提供的服務不可能也不會替代家庭照顧,較可能或接近現實的狀況是發揮補充的功能; (3) 家庭照顧者在正式服務體系的角色,不該被定位為照顧老人的資源而已,應同時被視為是需要協助的服務對象。

三、推動原則

推動原則有三項: (1)擴增現有喘息照顧服務,除增加使用服務天數費用之補助外,另也建議將現行衛政單位以機構式服務模式為限的作法,改為機構式喘息及居家式喘息,兩種模式可混合搭配使用; (2)為達成長期照顧政策「在地老化」之目標,但又避免陷入在家照顧就完全由家庭成員全然負擔照顧責任的情境,提供普及式、多元化的社區式和居家式服務以幫助失能者是必要的作為⁴⁰,此一主張乃基於保障每位失能老人之生活品質是社區共同責任的理念上; (3)透過政府的經費補助使用服務之費用,以提升失能老人及其家庭使用照顧服務的可負擔性。

-

⁴⁰ 依據「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」所規劃之服務項目除了喘息服務外,另也包括居家式和社區式服務,譬如照顧服務(含居家服務、日間照顧及家庭托顧服務)、居家護理、社區及居家復健服務、輔具購買、租借服務及居家無障礙環境改善服務等。另對每項服務之推動期程及預期服務人數都有規劃。

參、重點計畫

支持家庭照顧者之對策涵蓋五大類重點計畫, 說明如后:

- 一、喘息服務:擴增現有喘息服務的提供,透過補助天數的增加及居家式、機構式混合搭配使用的彈性,以減輕照顧者壓力之目的。依據行政院 2007 年核定通過之「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」喘息服務是其中一項服務,對於輕度、中度者補助天數每年 14 天,而重度者補助 21 天。在補助金額上,機構及居家喘息兩種型式調整為一致,以便兩者之間可以套裝方式混合搭配使用。補助標準方面,機構式及居家式喘息皆補助受照顧者每日照顧費 1,000 元,惟機構喘息另補助交通費;而居家式則無交通費補助。
- 二、心理暨教育支持方案:賡續補助民間團體辦理照顧者照顧技能之研習班、課程或照顧者之心理支持團體等服務方案;並建議內政部自97年度起應將「辦理家庭照顧者訓練、研習活動或心理支持服務方案」列為補助申請項目之一。
- 三、有關中低收入老人特別照顧津貼的規定方面:針對現金津貼與照顧服務 兩者之相互排斥性提出建議:照顧者除每個月領取5,000元外,另可使 用喘息服務,經照顧管理人員之評估,照顧者每年可接受政府補助去使 用喘息服務;惟使用喘息服務之費用補助依失能老人家庭經濟狀況不同 而有異。
- 四、針對「兩性工作平等法」的實施成效進行評估,並針對未來修法之方向 提出下列建議:(1)依兩性工作平等法可請「家庭照顧假」,另將「縮 短工時制」及「彈性工時制」的適用對象擴大範圍,涵括照顧老年親 屬之員工;(2)政府藉由補助方式鼓勵企業開辦老人日間照顧服務。
- 五、改善稅賦優惠措施:現行綜合所得稅法規定中列舉扣除額下列有「醫療 及生育費」,但並不包括納稅人為照顧老年親屬而購置之各項服務之費 用。因此建議未來修法時研議將納稅人因照顧老年親屬而購買健康和社 會照顧之服務的費用也可納入列舉扣除額的範圍。

第二章 完善老人健康與社會照顧體系

健康與福祉被聯合國認定為老人的兩大迫切與普及的社會議題(Antonucci, Okorodudu, & Akiyama, 2002),國內有關老人需求之調查也顯示:健康醫療之需求總是排在第一位或第二位(謝高橋 & 陳信木, 1994)。由於長期健康危害因子的累積, 老年人口可以說是所有年齡組中,健康狀況最複雜者。依據吳淑瓊研究,我國老人約80%以上具有慢性病問題,約50%具有兩種以上慢性病問題,約13%具有日常生活活動障礙,約5-10%罹患失智症,約25-30%具有憂鬱傾向(吳淑瓊& 張明正, 1997)。

在此複雜的身體問題背景下,老人對健康照護服務的需求隨之多元化,在先進國家中,除了對老人提供長期照護和醫療服務外,整體照顧的理念在老人不斷增加的壓力以及照顧科技的發展下,一再受到挑戰,其中以 1980 年代 Fries(1983)所提出的疾病壓縮理論(compression of morbidity)影響最深,主張對絕大多數老人所需的健康促進與疾病預防需求加以重視,以預防或延緩老人身心功能的退化,減少長期照護的需求,控制節節升高的照顧經費。此一照顧理念也增廣老人照顧服務的發展向度,在西方世界中,廣義的健康照顧服務除了醫療服務與長期照顧外,還包括疾病預防和健康促進(health promotion)。至於「社會照顧」(Social Care)乙詞係英國在推動社區照顧政策時將服務項目分為健康照顧(Health Care)與社會照顧,健康照顧指由 NHS 所提供的醫療與護理照護。而所謂社會照顧指為了促使使用者可在社區中生活,或協助其自立居住的能力,所提供之非醫療性的照護;即指個人照護、社會支持與家事協助,或指所有的社會服務(周月清,2000)。

回顧我國健康及社會照顧政策與立法的發展歷程,1990 年代開始制訂老人健康及照顧政策與立法;在社政體系方面,人口老化政策係以1980 年公佈實施的「老人福利法」為始點,其後陸續公布「社會福利政策綱領」(1994)、「加強老人安養服務方案」(1998~2001)、「照顧服務產業發展方案」(2004)等重大政策,並修訂「老人福利法」(1997)及「社會福利政策綱領」(2004)等。衛政體系亦陸續執行「建立醫療網第三期計畫」(1997)「老人長期照護三年計畫」(1998)、「醫療網第四期計畫」(新世紀健康照護計畫)(2001~2005)及「醫療網第五期計畫」「全人健康照護計畫」(2006~),在在都顯示政府部門對人口老化所衍生的健康及照護問題之重視程度。至於長期照顧制度之建構方向,行政院社會福利推動委員會亦於2000~2003年間推動「長期照護體系先導計

畫」⁴¹,並於 2004 年成立「長期照顧制度規劃小組」,內政部並於 2005 年進行 五項「我國長期照顧制度規劃研究委辦案」⁴²,在在都顯示我國政府部門對人口 老化所衍生的長期照顧問題之介入程度。有鑑於國內有關老人長期照顧議題之相 關研究相當豐富,本白皮書預定將「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套 案之旗艦計畫」的內容重點納入並作簡要說明⁴³以求周延;至於疾病預防與健康 促進對策之討論較為少見,爰此,老人疾病預防與健康促進也是本章所欲研議的 另一項主題。

第一節、長期照顧制度

壹、制定背景

台灣人口快速老化,隨著老人人口快速增加的趨勢是失能人口的增加,依據 2000年12月底行政院主計處辦理之「戶口及住宅普查」報告顯示,估計我國約有 33萬8千餘人需要長期照顧,其中屬於 65歲以上老年人口占 53.9%,有 18萬 2,351人,占全體老年人口 9.7%。雖然建立長期照顧體系之議題自 1990年代後期漸漸受到關注,政府部門也陸續訂頒相關政策綱領,推動計畫或方案等,然我國現有的服務卻顯得零散及片段,未能有周延且整合之制度規劃,故特定以十年期程來建立我國長期照顧制度。

貳、政策目標

長期照顧的基本目標為「建構完整之我國長期照護體系,保障身心功能障礙者能獲得適切的服務,增進獨立生活能力,提昇生活品質,以維持尊嚴與自主」。 為求總目標的達成,政府應儘速建立穩健長期照顧財務制度,並建構一個符合多 元化、社區化(普及化)、優質化、可負擔及兼顧性別、城鄉、族群、文化、職業、經濟、健康條件差異之老人長期照顧政策。再訂六項目標如下:

一、以全人照顧、在地老化、多元連續服務為長期照顧服務原則,加強照顧 服務的發展與普及。

⁴¹ 其內容詳見「建構長期照護體系先導計畫-理念與實踐」一文。

⁴²內政部於 2005 年進行五項「我國長期照顧制度規劃研究委辦案」,其研究案包括「我國長期 照顧服務輸送規劃研究」、「我國長期照顧資源開發規劃研究」、「我國長期照顧財務規劃研究」、 「我國長期照顧法令制度規劃研究」、「我國長期照顧資訊系統規劃研究」。

^{43 2007} 年 3 月 13 日行政院院會通過「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」,該計畫內容計有十章(239頁),本報告書僅針對政策規劃提出精簡說明。

- 二、保障民眾獲得符合個人需求的長期照顧服務,並增進民眾選擇服務的權利。
- 三、支持家庭照顧能力,分擔家庭照顧責任。

四、建立照顧管理機制,整合各類服務與資源,確保服務提供的效率與效益。

五、透過政府的經費補助,以提升民眾使用長期照護服務的可負擔性。

六、確保長期照顧財源的永續維持,政府與民眾共同分擔財務責任。

參、服務對象

一、服務對象之規劃

我國長期照顧服務對象規劃以日常生活需他人協助者為主(經日常生活活動功能〔簡稱 ADLs〕、工具性日常生活活動功能〔簡稱 IADLs〕之評估),包含以下四類失能者:(1)65 歲以上老人;(2)55 歲以上山地原住民;(3)50 歲以上之身心障礙者;(4)僅 IADLs 失能且獨居之老人。

表 2-2-2-1 長期照顧服務總需求人口數推估彙整表,2007、2010、2015、2020

	2007		2010		2015		2020	
需求人口	單項	累計	單項	累計	單項	累計	單項	累計
	人口數		人口數		人口數		人口數	
65 歲以上 ADL 一項	227,595	227,595	249,607	249,607	301,990	301,990	370,256	370,256
以上失能								
65歲以上僅IADL失	6.042	222 627	6 670	256 277	9 002	210.092	0.709	290.054
能且獨居	6,042	12 233,637	6,670	256,277	8,093	310,083	9,798	380,054
55 歲以上至 64 歲								
ADL 一項以上失能	757	234,394	926	257,203	1,154	311,238	1,246	381,300
之山地原住民								
50 歲以上至 64 歲								
ADL 一項以上失能	11,117	245,511	13,121	270,324	15,947	327,185	16,830	398,130
之身心障礙者								

註:以2006年6月主計處全國各年齡層現籍人口數及經建會2006年公布2010-2020年全國各年 齡層人口數(中推估)作為估算基礎。

二、服務規劃原則

- (一)以實物補助(服務提供)為主,現金補助為輔,以補助服務使用為原則。
- (二)依失能程度及家庭經濟狀況,提供合理的照顧服務補助。失能程度界 定為三級: (1)輕度失能【一至二項 ADLs 失能者,以及僅 IADL 失 能且獨居老人】。(2)中度失能【三至四項 ADLs 失能者】。(3) 重度失能【五項(含)以上 ADLs 失能者】。
- (三)照顧服務補助對象在給付額度下使用各項服務時,仍需部分負擔費用, 部分負擔的費用則與失能者之經濟狀況有關,收入愈高者,部分負擔 的費用愈高。

肆、服務項目及補助方式之規劃

表 2-2-2-2 長期照顧制度的服務項目及補助方式

服務項目	補助方式
	1.補助時數: (1)輕度失能:每月補助上限最高 25 小時。 (2)中度失能:每月補助上限最高 50 小時。 (3)重度失能:每月補助上限最高 90 小時。 2.補助標準及部分負擔: (1)家庭總收入未達社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍者:由政府全額補助。 (2)家庭總收入符合社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍至 2.5 倍者:由政府補助 90%,民眾自行負擔 10%。 (3)一般戶:由政府補助 60%,民眾自行負擔 40%。 (4)超過政府補助時數者,則由民眾全額自行負擔。 3.補助經費:每小時以 180 元計(隨物價指數調整)。
(二)居家護理	除現行全民健保居家護理給付2次以外,服務對象經評定有需求者,每月最高再增加2次,每次補助居家護理師訪視費用新台幣1,300元。
(三)社區式及居家 復健	對於重度失能無法透過交通接送使用健保資源者,每人最多每星期補助一次,連續一個月無明顯進步且無法積極配合者停止補助,每次補助新台幣 1,000 元。
(四)輔具購買、租借 服務及住宅無障礙 環境服務(改善)	補助全夠為丹 住入 / 東

補助方式
為協助經濟弱勢失能老人獲得營養餐飲服務補充日常營養,補助標準方面,政府最高補助每人每日一餐 50 元,對家庭總收入未達社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍者全額補助;家庭總收入符合社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍至 2.5 倍者補助 90% (使用者自付 10%)。
 1.輕度及中度失能民眾之家庭照顧者:每年最高補助 14 天。 2.重度失能民眾之家庭照顧者:每年最高補助 21 天。 3.可混合搭配使用機構及居家喘息雨型式服務。
為協助重度失能者滿足以「就醫」及使用長期照顧服務為主要目的交通服務需求,補助重度失能者使用類似復康巴士之特殊車輛使用交通接送服務,每月提供乘車之車資補助 4 次(來回 8 趟),每趟新台幣 190 元為限。
1.家庭總收入未達社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍之重度失能者:由政府全額補助。2.家庭總收入未達社會救助法規定最低生活費用 1.5 倍之中度失能者:由照顧管理人員評估其家庭支持功能後,如確有進住機構之必要,亦得予以補助。

伍、照顧管理制度之規劃

- 一、執行單位:直轄市、縣(市)政府長期照顧管理中心。
- 二、核心任務:包括需求評估、擬訂照顧計畫、核訂補助額度,連結照顧資源安排照顧服務,持續追蹤個案狀況並監督服務品質,定期複評等。
- 三、照顧管理人員資格要件:由具大學以上長期照顧相關系所學歷、且有2 年以上實務工作之專業人員擔任,包括:社會工作師、護理師、職能治療師、物理治療師、營養師、醫師、藥師或公共衛生碩士等。

第二節、疾病預防與健康促進對策

壹、制定背景

長壽且健康安好的老年生活是高齡社會許諾給老人的願景,故疾病預防與健康促進政策已逐漸成為工業先進國家老年健康政策的重點。反觀台灣的情形,雖然衛生署近十年來之施政計畫中涵括「成人及中老年保健計畫」,同時也提出「全人健康照顧計畫」,而「發展社區醫療健康體系」乃是重點發展目標;另推動社區健康營造計畫,惟觀其工作重點主要係配合成人及中年群體之預防保健來進行,雖然部分社區係針對老人需求推動老人健康促進工作,但大部分的社區較少針對老年群體有特殊性之作法;另也欠缺對老人的心理健康(如:自殺防治)、用藥安全等課題之重視;更遑論特別針對老人身體活動或機能訓練活動之辦理。

而對於老人心理和社會面的福祉之促進則有賴社會參與的增進,其實社政體系編列經費補助老人接受健康檢查,提供老人餐飲服務、辦理文康休閒、長青學苑、志願服務等活動均有助於老人之社會參與。特別值得一提的是內政部自 2005 年起推動之社區照顧關懷據點,也積極辦理初級預防照顧服務,另外,行政院體委會也致力於社區休閒活動之推展,擴增規律運動人口等。由此可知,雖然政府所推動之相關計畫不少,然各自辦理,並未整合,建議應延議全面周延且整合之對策。

貳、政策目標及制定理念

健康促進之政策目標為「保障國民健康活力的老年,提升生命品質,增進福祉與安適」。

至於推動老人健康促進對策所立基之理念如下:(1)為了有健康而有活力的老年生活,應體認終身建立健康身體的必要性,最遲從中年期開始養成健康的生活方式;(2)個人健康的生活方式之養成或生活型態的改變可透過衛生教育計畫及社區健康介入計畫來促成;(3)良好的身體健康有助於老年期的生活適應,但老年期的福祉則有待身體、心理和社會全面的安適;(4)強化社區組織行動,善用社區資源,透過社區行動以推展健康促進活動;(5)修正社會大眾對於老人的刻版印象,老人並不是「體弱多病的」、「貧窮的」、「冷漠不關心社會的」,而是有活力的、積極參與社會的國民,此種社會對老人的看法之改善,將有助於老人擁有正面的自我形象和自我認知;(6)疾病預防和健康促進工作之推動有賴中央政府各部會、中央政府和縣市政府、公私部門之間的夥伴關係,協同合作來推動。

參、重點工作項目

一、方案落實執行與加強規劃

- (一)行政院衛生署賡續推動的成人及中老年保健計畫(2006a),除了推展慢性病防治工作(主要為代謝症候群、糖尿病、中風、腎臟病防治等)及預防注射外,今後更應加強辦理其他健康促進措施,如事故傷害之預防(老人防跌計畫)、老人憂鬱症、自殺的預防以及銀髮族口腔保健計畫。
- (二)直轄市、縣(市)主管機關應持續辦理老人健康檢查,並加強檢查後的諮詢、轉介指導。2007年1月修訂通過之「老人福利法」,第21

條規定:「直轄縣市主管機關應定期舉辦老人健康檢查,並依健康檢查結果及老人意願提供追蹤服務」,故內政部應會同衛生署賡續辦理。

- (三)檢討並改進「社區照顧關懷據點」,除提供初級預防照顧服務,加強辦理休閒體育活動:有鑑於目前社區照顧關懷據點所辦理之健康促進活動和社區健康營造中心提供之服務大致雷同,建議社區照顧關懷據點加強發揮朝社會接觸(social contact)、社會化之功能,除提供老人電話問安、關懷訪視、餐飲服務外,並辦理資訊提供和轉介服務,另也舉辦休閒體育活動。
- (四)透過長青學苑的課程和老人福利服務中心或相關機構團體所辦理之休閒活動來實施衛生教育,養成健康的生活方式並培養規律的運動習慣。
- (五)行政院體委會賡續辦理「運動人口倍增計畫」,並針對老人研發適合 其體能之運動,加以推廣;另也培育帶領或指導老人運動之人才。
- (六)建構安全且適合老人運動休閒的環境,整備相關設備設施。
- (七)培育推動老人健康促進工作所需之非醫事人員之人力,建議在衛生教育系、體育系、休閒管理系等相關系所開設「老人學學程」或老人健康促進相關課程,另也加強辦理相關專業人員之繼續教育。

二、組織架構重整與強化

(一)研議於社區發展為「推動老人健康促進據點」的可行性。政府近幾年,為結合更多民間資源及基層醫療人員參與健康促進工作,在社區所推動有關老人健康福祉之服務方案或計畫,包含建立社區照顧關懷據點實施計畫、社區健康營造計畫、全民健康保險家庭醫師整合性照護制度試辦計畫(即社區醫療群)、社區公衛群等。因應全民健保的實施及鼓勵社區參與,除衛生所為政府基層保健組織之外,目前已結合人民團體、財團法人、基層醫療院所等單位,進行基層的健康照顧服務,另建議未來衛生所角色功能為:(1)提供預防保健示範、管理者;(2)整合社區資源之協調者;(3)規劃創新健康服務之提供者。至於在實際的操作策略上,則建議地方政府應補充衛生所人力,並結合社區醫療保健資源,並加強衛生所在社區中角色與職責的認知與共識。

(二)建立社區疾病預防與健康促進之服務體系:整合社區醫療群、社區公衛群、社區總體營造、社區照顧關懷據點等計畫,結合社政、衛政、醫療機構及民間團體共同推動此項工作。

三、進行法令研擬與訂定

研擬「健康促進法」以作為推動工作之法源。

第三章 提升老年經濟安全保障

壹、制定背景

從 1993 年內政部成立國民年金制度研議小組至今,政府對年金制度的研擬 已歷 14年,終於在 2007 年 7 月 20 日立法院三讀通過「國民年金法」,將於 2008 年 10 月起實施。在國民年金法通過後,現階段我國老年經濟安全體系的重要課 題,包括提高國民年金保險的納保率,並整合現有的老人津貼體系,以及公教保和勞保老年給付的年金化等。

貳、政策目標

建構完善的老年所得支持體系,保障國民老年經濟安全

參、策略目標及辦理內容

一、擴大社會保險老年經濟安全保障涵蓋範圍

(一)鼓勵未加入相關社會保險者加入國民年金保險,擴大社會保險老年經濟安全保障方案之納保率

立法院已於2007年7月20日三讀通過「國民年金法」,並將於2008年10月1日起實施。根據行政部門之估計,目前年齡在25-64歲之國民,仍有約353萬人未能納入社會保險老年所得保障體系。因此,國民年金保險開辦後,鼓勵這些民眾納保,提高納保率,是當務之急。

(二)建立各社會保險方案的保險年資與給付權益保留機制

曾參加公教保與勞保者,以及未來參加國民年金保險者,被保險人不論其繳費年資之長短,亦不論其退出該保險方案之原因為何,或是符合請領年金年齡資格時是否仍在保,一旦符合請領年齡時,均享有請領該項保險之老年年金給付之權益。立法院三讀通過之「國民年金法」已有相關規定,行政院所通過之「勞工保險條例(修正案)」,亦已將此精神納入條文中,未來仍應努力確保相關條文在立法過程中能順利通過。

(三)建立各社會保險方案的資訊連結系統

未來之老人可能同時具有領取多種社會保險方案老年年金給付之權益,為提高被保險人領取給付之便利性,應由其退休前最後退保之保險機構,統一辦理其老年年金給付事宜。各社會保險機構應建立被保險人資訊連結系統,以利為被保險人負責辦理老年年金給付之保險機構,依其保險資歷設算其老年年金給付總額,並向其他相關保險方案結算財務責任。

二、調整社會保險方案,提供適當的老年給付水準

- (一) 勞工保險老年給付與公教保險養老給付由一次給付改為年金給付
- 1.目前公教保和勞保的老年給付均是一次給付。一次給付無法維持老人退休 後長期之經濟安全,已是普遍之共識。因此,勞保和公教保老年給付的年 金化,是必定要進行的改革方向。透過提供退休者長期性、定期性之給付, 才能確保其老年經濟生活的無慮。
- 2.在制度實施初期的過渡期間,年齡或加保年資超過一定標準者,應給予其選擇領取一次給付或年金給付之權利。年齡或投保年資較高之被保險人, 距離退休領取老年給付時間不遠,可能對該筆金額之運用,已有預期和規 劃。讓其可以選擇領取一次給付或年金給付,除了維護資深被保險人之權 益,也可以減少實施老年給付年金化的阻力,更可以避免中高齡被保險人 爭相在新制度實施前搶退之情形發生。
- (二)因特殊狀況而致社會保險年資偏低者,給予最低年金保障,避免老年 貧窮

在新制度實施初期,可以將現行的老人福利津貼,視為最低保證年金。尤其 是中高年齡者,在新制度實施後,無法累積足夠之社會保險年資,其社會保險年 金給付金額偏低。對此類國民,其社會保險老年年金給付金額低於現行老人福利 津貼給付金額者,應補足其差額。

(三) 老年年金給付應定期調整,以維持老年退休者之生活水準

調整之方式,可參考消費者物價指數或薪資指數之變動,或是將此二者之變動同時列為給付調整之參據。薪資指數所反映的經濟發展的成果,消費者物價指數所反映的是生活水準的變動。老年年金給付之目的比較傾向於在維持老人經濟

生活水平,而不是想讓老人在退休後也能持續分享經濟發展的成果。因此,未來 老年年金給付可參考消費者物價指數定期調整。

三、減少民眾參與社會保險老年保障方案之障礙

國民年金保險開辦後,將涵蓋許多無所得的民眾,其繳費需完全仰賴家庭之資助,對中低收入家庭形成另一項經濟負擔。根據「國民年金法」之規定,低收入者之保費由政府全額負擔,中低所得之被保險人其保費自付比例較低;且無力一次繳納保費者,可申請分期或延緩繳納。這些規定應有助於減輕其加保之障礙。未來制度實施後,政府應加強宣導相關辦法,提高中低收入民眾之加保率。

四、平衡不同職業與身分別人口群體之保障權益

- (一)各社會保險老年給付之合格年齡一致化
- 1.目前勞保老年給付公教保老年給付的資格要件不一致,且請領年齡均偏低。應配合此二項給付年金化之改革,逐漸提高老年年金之請領年齡,並將勞保、公教保、與國民年金保險老年年金之請領年齡逐漸調為一致。由於平均餘命之延長以及健康條件之改善,加上體力勞動在就業市場之重要性日益下降,世界各國近年來均紛紛延後老人退休年齡。整體來說,65歲仍是被各國最為普遍採行之退休年齡,因此,中長期而言,應逐漸提高勞保與公教保老年年金之請領年齡到65歲。
- 2.年齡較高或年資較久的勞保與公教保被保險人,可能對其退休後生活已預有規劃,故在新制度實施的過渡期間,可允許此類被保險人依原有之資格要件請領老年給付。如此也可避免此類被保險人在爭相搶在新制度實施之前辦理退休。

(二) 勞工保險與公教保險老年給付之權益應一致化

長期而言,應配合勞保與公教保老年給付年金化之規劃,讓勞保與公教保老 年給付的最高所得替代率相同,且同樣保險年資者其老年給付權益亦相同。如此 一來,未來加入勞保與公教保這兩種社會保險方案的被保險人,只要投保之年資 相同,其退休後所能獲得的社會保險老年年金給付之所得替代率也相同。社會保 險老年年金給付之高低,僅取決於被保險人之投保薪資與投保年資,不因其職業 類別之差異而有不同。

五、整合老人福利津貼體系

- (一)現行各項老人福利津貼之給付行政,可由單一機關統一辦理,減少行 政資源之重複浪費,提升行政效率。若不設立新的機關統籌此項業務, 則在行政體系中以勞工保險局最適宜辦理此項工作。
- (二)目前之老人有超過七成領取各項非繳費式的老人津貼,短期間內不易緊縮。目前各項老人福利津貼之給付水準應不再調高,避免國家財政負擔之增加,並利於以社會保險老年年金給付漸進取代現行老人津貼。且各項津貼之給付資格,應更嚴格之審核。

六、確保財務的健全與穩定

- (一)提高勞工保險與公教保險老年給付請領年齡
- (二)勞保與公教保老年給付計算方式應適度反映被保險人全部加保期間之保費貢獻

配合勞保與公教保老年年金給付年金化之改革,適切規劃給付水準之計算方式。被保險人退休後可領取之老年年金給付金額,應將其全部加保期間之投保薪資納入計算之基礎,避免出現平時投保薪資以高報低、退休前卻儘量拉高投保薪資之情形,提升保險給付之公平性。

(三)建立社會保險財務調整機制

- 1.新通過之國民年金法,已明訂保費調整之原則與機制,未來主管機關應確 實遵照執行。勞保與公教保部分,亦應配合老年給付年金化之改革,明訂 須定期辦理費率精算。當精算費率和實際費率差距超過一定標準時,即應 調整保險費率。目前行政院所通過之勞保條例修正草案,已將此精神納入 條文中,未來仍應努力確保相關條文在立法過程中能順利通過。
- 2. 勞保與公教保應配合老年給付年金化之修法,同時明訂自保險費中提撥一 定比率之給付準備金,當其低於一定標準時,應立即調整保險費率。

七、鼓勵私人老年所得維持方案之發展

(一)提高勞工退休金勞工自願提撥人數

- 1.目前勞工自願提撥勞工退休金之比率偏低,應持續宣導鼓勵。另 2007 年 新成立「勞工退休基金監理會」,透過其為基金運用之管理與監督,提高 基金之報酬率,俾能提高勞工自願提撥之比率。
- 2.研擬透過租稅優惠與較高的投資報酬率保證,讓子女可自願提撥一定比率 之薪資至其父母之退休金帳戶,提高退休基金之提撥,並促進家庭之代間 支持。

(二)促進商業年金與保障型年金的普及率

相較於其他中高所得國家,我國商業年金保險與保障型年金保險的投保率偏低。政府應積極訂定相關規範,並輔導商業保險機構,發展商業年金與保障型年金商品,提高普及率。

(三)發展老人財產信託機制

- 輔導信託業與壽險業、醫療單位、社會照顧機構等結盟,籌建老人住宅、長期照顧機構、安養機構,協助老人辦理財產信託,藉以換取老年之住宅、醫療、與生活照顧。
- 2.目前一般民眾對於財產信託之認知仍十分有限,政府應加強觀念之宣導, 提高社會之接受度,鼓勵高齡者以財產信託方式來安排老年之安養。

第四章 促進中高齡就業與人力資源運用

壹、制定背景

台灣地區從 1977 年以來高齡者 (55-64 歲)的勞動參與率,大致是呈現下降的趨勢;以高齡男性為例,勞動參與率從 1978 年的高峰 (77.3%),逐年下降,到 2003 年落到最低 (57.88%),25 年間下降了 20 個百分點。與其他工業先進國家相比,我國 55~64 歲高齡者的勞動參與率明顯地偏低,日本男性的勞動參與率是 82.5%;而美國是 68.7%。除了勞動參與率偏低的情形之外,60-64 歲參與勞動市場的高齡就業者中,從事農林漁牧業的比率明顯偏高,這也反映出高齡者在一般就業市場中的弱勢處境。

此外,我國高齡者的就業狀況,也面臨嚴重的長期失業問題,各年齡組(分「50~54歲」、「55~59歲」、「60~64歲」三組)的平均失業週數都高達31週以上。顯示中高齡者一旦遭逢失業問題,就不易在短期內重回勞動市場。而高齡者的長期失業問題,最主要的原因是勞動市場對高齡求職者的不友善所造成。中高齡失業者找尋工作過程中遭遇困難之最主要因素為「年齡限制」,且年齡越高與教育程度越低者,越容易因年齡之限制而無法脫離失業。

高齡化社會意味著中高齡和老年人口比率的增加,以及幼童和青年人口比率的逐漸下降。傳統有關勞動市場的分析,都將 65 歲以上之人口定位為「非勞動力」,將他們視為「依賴人口」,這是在討論高齡社會的就業問題時,第一個需要被挑戰的預設。因隨著老人健康情形的改善,以及非體力勞動就業之增加,65歲以上的老人還是可以積極參與勞動市場,成為社會可貴的人力資源。

貳、政策目標

促進中高齡與老人就業,提升人力資源運用。

參、實施策略與辦理內容

一、促進中高齡就業

中高齡者就業所面對之問題大致可歸納為: (1)退休制度不利繼續就業; (2)就業技能不足; (3)工作內容難適應; (4)就業歧視等。針對每項問題或 挑戰,政策的方向有: (1)改革退休制度; (2)在職訓練; (3)職務再設計、 創業協助; (4)社會立法與倡導。(見圖 2-2-4-1)

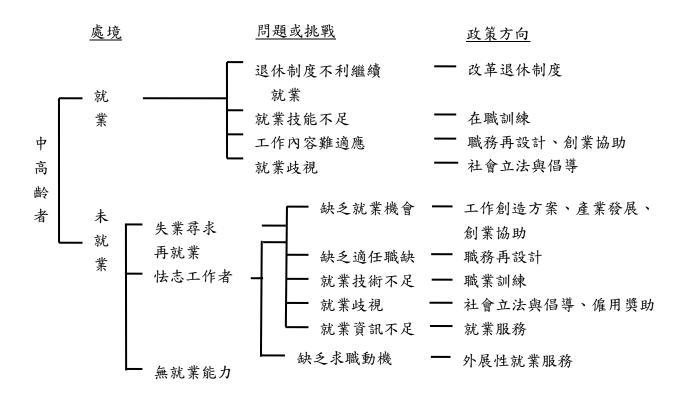


圖 2-2-4-1 中高齡就業問題與政策方向 資料來源:本研究自行整理

(一)實施直接工作創造方案,協助中高齡就業

- 1.賡續推動多元就業方案,針對中高齡失業且已請領完失業給付,仍無法推 介其就業,無工作收入而致家庭經濟發生困難者,優先協助其就業。此外 對於接受政府業務委託辦理相關工作之民間機構,政府亦應鼓勵其優先進 用此類中高齡失業者。
- 2.協助非營利機構僱用中高齡失業者。透過薪資補貼之方式,協助非營利機 構僱用中高齡失業者,除可增加中高齡者就業機會,亦可增進社會公益。

(二)協助中高齡者創業

1.辦理中高齡創業微型貸款,作為欲自行創業之中高齡者購置廠房、營業場 所、機器設備及營運週轉等之資金來源,協助中高齡者投入生產行列。

- 2.提供創業諮詢服務。政府可委託社會團體成立常態性之創業諮詢團隊,辦 理微型創業講座,提供欲自行創業之中高齡者創業資金、法律、營運、管 理、商品等各方面之諮詢服務,協助中高齡者成為成功之自營作業者。
- (三)促進產業發展,開拓中高齡者就業機會
- 1.發展照顧服務產業。辦理中高齡者照顧服務員、家事管理員、保母等照顧服務專業人員培訓,透過發展照顧福利產業,以提供中高齡者更多就業機會。
- 2.發展銀髮產業。政府應鼓勵企業發展老人健康用品、老人醫療保健器具用品、老人休閒娛樂活動、老人日常生活用品、老人財務與保險規劃等產業。 除可提升老人生活福祉,更有助於提高勞動市場整體就業需求,吸納更多 中高齡就業者。
- 3.發展社區產業。根據實證資料顯示,中高齡失業者到離住處過遠的地方求職之意願低,因此,透過發展地方產業,創造在地工作機會,將更有助於中高齡失業者重回勞動市場。政府可推動地方特色產業之發展,另也可委託社會團體成立輔導團隊,協助地方產業之開發、生產與行銷;並鼓勵社區或地方工商團體提供中高齡者就業機會。
- (四) 放寬中高齡者領取就業促進津貼規定
- 1.放寬求職交通津貼之規定:為提高中高齡者積極求職之誘因,應放寬中高 齡求職者尋職交通補助之申領資格,只要是依公立就業服務機構之推介而 前往求職者,不限距離與次數,核實給予交通補助。
- 2.賡續辦理職業訓練生活津貼。
- (五)鼓勵企業增加僱用中高齡者
- 1.提供僱用獎助津貼,鼓勵企業僱用中高齡者:除補助由政府機構推介、或 經政府委託從事就業促進之相關機構或團體推介者,每名每月獎助 6,000 元;另對企業自行僱用年齡 50 歲以上且失業超過 6 個月以上者,每名每 月補助 3,000 元。補助期間均以 6 個月為限。

- 2.以國家稅收提供補助,降低僱用中高齡勞工雇主之社會安全費用負擔,提 高企業僱用中高齡者之誘因。僱用 50 歲以上失業超過 6 個月之勞工者, 雇主所應為該勞工提撥之退休金比率,由 6%降為 4%,其中之差額 2%部分,由政府編列預算予以補足。
- 3.輔導並鼓勵企業進行職務再設計,針對中高齡就業者之需求,例如改善工作實體環境、生產自動化減輕體力負荷、調整工作流程簡化生產程序等,讓中高齡者可勝任的就業機會增多。政府可委託社會團體成立常設性的輔導團隊,宣導職務再設計之理念,並協助企業進行職務再設計之規劃。
- 4.鼓勵企業開發適合中高齡者從事之工作機會,如諮詢顧問、論件計酬之工 作等。若企業因業務緊縮而不得不減少僱用人力時,亦可協助其中高年龄 員工轉而從事此類工作。
- 5.協助企業進行工作環境之改善,提升工作場所的安全與衛生條件,以利中 高齡者就業。
- (六)強化職業訓練體系,協助中高齡者學習就業技能
- 1.加強辦理中高齡者在職訓練與第二專長訓練:政府可加強與民間教育訓練 機構之合作,辦理中高齡者之在職訓練與第二專長訓練,提升中高齡者之 就業技能,減少中高齡失業之發生。
- 2.協助企業與工會團體辦理中高齡受僱者之在職訓練、轉業訓練及第二專長 訓練。政府並應每年編列專款,補助企業與團體辦理在職訓練活動。
- 3.結合社會教育機構,辦理中高年齡者研習,提升中高齡者就業適應多變的 就業環境,提升其就業之穩定性。
- (七)強化社會立法與社會倡導,消除對中高齡就業者之就業歧視

對於中高齡者的負面刻板印象,以及隨之而來的對中高齡的就業歧視, 是中高齡失業者重回勞動市場的最大障礙。政府應加強宣導中高齡者之就業 能力與優勢,讓企業更瞭解僱用中高齡者所具有的潛在效益。

(八)加強辦理中高齡就業者之就業服務

- 1.主動發掘中高齡失業者。中高齡者一旦從受僱單位離退,即不易重回勞動市場,其求職之努力易遭受挫折,若待業時間過久,容易變成怯志工作者,喪失尋求再就業之動機。因此,政府應擴大實施外展性就業服務,深入社區發掘中高齡待業者,鼓勵其重拾就業之信心與動力、協助其克服就業之障礙、並主動提供就業資訊,協助中高齡失業者重回職場。
- 2.辦理就業輔導人員訓練,增加其專業知能,以協助中高齡失業者進行職業 生涯規劃,並做好社會心理面之調適,為再就業做好最佳之準備。
- 3.編印中高齡者就業手冊等相關資料,提供中高齡者作為轉業或再就業之參 考。

二、鼓勵老人繼續貢獻其人力資源

老人依其有無就業能力與意願可分為兩類,針對無就業能力或意願者,將造成人力資源閒置之問題,故政策方向為鼓勵就業服務;而針對有就業能力與意願者,則可透過退休制度與社會保險給付制度之改善、僱用獎助以及就業服務(如:成立銀髮人才中心)等策略來鼓勵老人繼續貢獻其人力資源。(見圖 2-2-4-2)

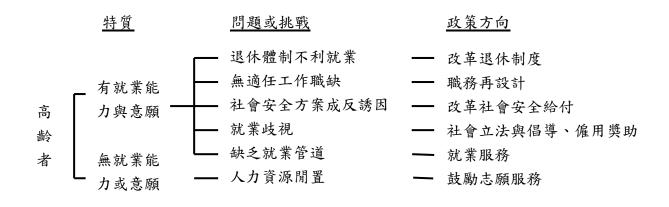


圖 2-2-4-2 老人的就業問題與政策方向資料來源:本研究自行整理

(一)改革退休制度,延長老人留在勞動市場之時間

修改勞動基準法與公務人員退休法中,強制退休年齡之規定。應將強制退休制度,改為漸進退休制。公、私部門之受雇者,在同一工作單位服務滿 15 年,且年齡達 60 歲以上者,可透過勞雇雙方之協商,減少每週工作時數,並減少其薪給。在漸進退休制度下,身體狀況較差或從事體力負荷較重之中高齡受雇者,能透過減少工作負擔之方式,繼續留在勞動市場,而無須面臨退出勞動或繼續承受沈重之工作負擔之兩難抉擇。但身體與能力仍處良好狀態之受雇者,也可在65 歲之後繼續留在工作單位服務,貢獻其經驗與技術。

(二)鼓勵企業雇用老人,善用老人人力資源

配合漸進退休制度之實施,鼓勵企業以彈性工時、部分工時或論件計酬等方式,留用 65 歲以上之員工。政府應透過社會倡導以及漸進退休制度之規劃,鼓勵企業善用老人,讓老人繼續發揮專長,如此亦有助於企業之發展。

(三)改革社會保險年金給付計算公式之設計,應有助於創造老人繼續就業之誘因

改革後之社會保險老年年金給付,除設定領取年金之最低合格年齡外,不應 對開始領取年金年齡設有上限。老人若願意持續就業,持續繳納保險費,則可延 後領取年金,持續累積社會保險年資,獲得更高的老年年金給付權益。

(四)發展銀髮人才中心,促進老人就業媒合

- 1.鼓勵各專業領域退休人士組成退休專業人員組織,鼓勵在退休後繼續貢獻專長,以部分工時、論件計酬等形式,為其專業領域提供諮詢、顧問等相關服務,延續就業生涯。
- 2.輔導社會團體成立非營利性質之銀髮人才中心,建立銀髮人才資料庫,結 合公立就業服務機構提供老人就業媒合,協助仍有工作能力和工作意願之 老人,繼續參與勞動市場。

(五)鼓勵老人參與志願服務,善用其人力資源

補助社會福利團體辦理老人志工訓練,推動志願服務。老人退出勞動市場後,可輔導其從事志願服務工作,繼續發揮其專業知能,並豐富其退休後生活。 政府部門可起帶頭作用,自行組織其退休員工成立聯誼性或服務性團體,或鼓勵 其退休員工接受志工訓練,從事志願服務工作。

第五章 高齡者住宅

壹、制定背景

面對高齡社會逐年增多的老年人口數,在政策規劃上,應將適合老人身心特性與生活需求的住宅與居住環境之對策納入社會福利對策。有良好的居住環境,才能落實其他的老人福利,解決老人切身的生活問題(Jorgen Nue Moller, 1993)。老年人由於身心機能的逐漸老化,造成行動上與生活上的不便。因而,單元尺寸、空間組織、無障礙化環境、通用化環境都必須重新建構,才能塑造安全安心的居住環境;除了新建的住宅之外,大量的既有住宅也需要住宅改造。又面對多數老年人的不同生活需求,應提供多樣化的高齡者住宅類型。同時,還必須結合醫療、保健、福利、建築等領域,整合成為共生的老年生活環境。

貳、政策目標與規劃理念

一、總目標

高齡社會之高齡者住宅的政策規劃,應以打造適合老人安居的住宅與居住環 境為其總目標,具體落實的目標如下:

- (一)維護老人尊嚴與自立的生活環境
- (二) 充實持續性的老人照顧服務體系
- (三) 滿足老人的居住安排與居住形態

二、規劃理念

基於政策規劃的三大具體目標,高齡社會之高齡者住宅的規劃理念如下:

- (一)為了維護老人尊嚴與自立的生活環境,必先塑造安全的居家環境。
- (二)為了充實持續性的老人照顧服務體系,必須實現安心的社區環境。
- (三)為了滿足老人的居住安排與居住形態,必須整備安定的政策措施。

參、策略目標及重點工作

規劃策略	服務方案
塑造安全的居家環境	一、建構無障礙化的居家環境
	二、提供優質而長效的高齡者住宅
	三、確保足夠的高齡者住宅存量
實現安心的社區環境	四、建構通用化的社區環境
	五、提供多樣的高齡者住宅類型
	六、結合醫療、保健、福利、建築的共生系統
整備安定的政策措施	七、建構質量兼具的高齡者住宅政策
	八、確立健全的高齡者住宅市場機制
	九、創設高齡者住宅的物業管理制度

一、建構無障礙化的居家環境

無障礙環境是從既有生活環境中排除障礙的設計,以彌補身心功能衰退所造成日常生活上與行動上的不便,幫助失能的老人或身心障礙者可以在安全的居家環境裡自立生活。而無障礙環境是從既有生活環境中排除障礙的設計,是一種減法的設計。無障礙化居家環境的實現,從身邊的自助用具開始,擴大到居家的水平移動與垂直移動之生活輔具、設備器具、單元空間、建築物,以及交通、步道、公園等都市設施。

重點工作項目

為達成無障礙化居家環境之建構,應推動的重點工作項目有:

- (一)成立調查研究機構,推動無障礙化環境相關的人因工學、福祉用具等實況調查與基礎研究。並整合無障礙化環境相關的研究成果,進而整合與開發育成。
- (二)檢討現有無障礙化環境的相關法規,訂定階段性的實施辦法。
- (三)主管機關訂定合理的補助或融資制度,供住宅或居家環境改善之用, 以全面建構無障礙化的居家環境。
- (四)主管機關應制訂無障礙化居家環境的規劃設計之規範或指南供民眾參考,以因應使用者的特性與需求。

- (五) 定期舉辦無障礙化環境評鑑,並對優良無障礙化居家環境給予表揚。
- (六)實施無障礙化環境的人才養成培育,以提升人員素質。

二、提供優質而長效(可供長期使用)的高齡者住宅

優質的高齡者住宅也是健康住宅,有益老人的身心,可減輕照護老人的負擔,節省照護費用與醫療費用。而長效的高齡者住宅具有優良的物理性、機能性與耐久性,可供長期使用,以節省維護、改建的費用。有優良的住宅品質,才能繼續讓老人居住在住慣的地方,達成在地老化的目標。為達成提供優質而長效的高齡者住宅,應建立老人優質租售住宅制度,以促進民間參與興建優質租售住宅;譬如:由財政部創設優質住宅債務保障、終身建物租賃制度、稅制優惠等優惠措施。

重點工作項目

- (一)設置優良性能住宅研究機構,長期調查研究優質而長效的高齡者住宅 建設。
- (二) 設置高齡者住宅性能品質促進制度,以確保優良而長效的住宅品質。
- (三)建構高齡者優質租售住宅制度,以促進民間參與興建優質租售住宅。

三、確保足夠的高齡者住宅存量

有優質而長效的高齡者住宅,也要有足夠的高齡者住宅存量,才能讓老人長期居住於住慣的地方安享晚年。因此一方面,新建的高齡者住宅,必須合乎無障礙化居家環境與優質而長效的條件;另一方面則既有住宅也需要以重建、整建、維護等方式進行住宅改造,才能確保足夠的高齡者住宅存量。

重點工作項目

為辦理老人現有住宅的住宅改造,應推動的工作項目如下:

(一)設置高齡者住宅改善基金會,辦理老人現有住宅的住宅改造之相關業務。

主管機關應鼓勵成立非營利的高齡者住宅改造基金會,辦理既有住宅的改善之資料收集、資訊提供、諮詢建議、生活用具給付、輔具介紹、住戶協調、改造工程設計、建設費用估算、費用融資等業務。並與公家機關、金融機構、建築師事務所、營造商等相關業務機構聯繫,協助高齡者住宅改造工程之進行及完工後的評鑑業務。更具體而言,由高齡者住宅改善基金會負責評鑑既有住宅,並進行適合老人居住的改善工程,使既有住宅就地升級為優質的高齡者住宅。

(二)推動住宅改造服務員(reform helper)制度,以提升高齡者住宅改善的品質。

由主管機關推動住宅改造服務員(reform helper)制度,各縣市的高齡者住宅改善基金會,配置住宅改善服務員協助個案監理個案進行的進度與費用。

- (三)研考高齡者住宅改造手冊,以及高齡者住宅改善的規劃、設計基準, 提供高齡者住宅改造的使用者之參考與運用。
- (四)研議高齡者住宅設施設備改善之補助制度,以提升老人改善住宅的可 負擔性。

2007年3月行政院通過「我國長期照顧十年計畫」已將失能者之輔具購買、租借服務及居家無障礙環境改善納入服務項目,未來應視辦理情形重新檢討服務對象資格規定及補助費用額度。

四、建構通用化的社區環境

通用化的環境設計,以全體人類為目標。通用化環境的實現,除了老人與身心障礙者之外,更擴及社會上的任一份子;不論年齡、性別、身心、文化、語言等的差異,各式各樣的人彼此認同,塑造一個可以共生的環境。從自宅到街道,都可以安心地移動、舒適地活動之居住環境。其原則在求得公平性、適應性、簡易性,以及資訊度、安全度、負擔度、規模度等七項,以確保社會上的任何成員都可安心地自立於社區環境中。

為建構通用化的社區環境,可採行之作法為「推動通用化環境的社區總體營造計畫,重整社區生活環境」:中央及各縣市鄉鎮配合地方社區,一起推動通用

化設計的社區總體營造,重整社區的建築物、道路、公園等公共設施,讓老人、 身心障礙者、婦女、兒童都可自由出入,安全、安心而舒適地生活於社區內。

重點工作項目

- (一)設立通用化環境研究機構,長期研究發展通用化環境設計。
- (二)推動產官學研等相關機構的合作計畫。
- (三)舉辦學校與社會教育,培養通用化環境的規劃設計人才。
- (四)推動通用化環境的社區總體營造計畫,重整社區生活環境。

五、提供多樣的高齡者住宅類型

為了因應老人身心狀況的變化,必須提供一般住宅、服務住宅、照顧住宅等不同服務功能的住宅類型。又考量每人不同之經濟狀況,故最好提供公共租賃住宅或民間租賃住宅,還需要有換屋的機制。未來,使用高齡者住宅的意願勢必逐漸提升,也會以多樣的高齡者住宅類型複合存在於一般的住宅社區中,以達成三代同鄰、在地老化的目標。

重點工作項目

為提供多樣的高齡者住宅類型供老人選擇,應推動的重點工作有:

- (一)以計畫單元整體規劃(planned unit development, PUD)的社區開發原則, 將社區視為一個完整的單元,依土地開發的容積總量設定管制密度的 配置計畫,將多樣的高齡者住宅類型融入一般的住宅社區環境中。
- (二)設置高齡者住宅融資制度(老人同居戶增額貸款或親子二戶住宅增額貸款)及兩代近居優先入居辦法,以促進就近照顧的可能性,達成三代同鄰的目標。
- (三)創設繼承償還融資制度、持分住宅自備款減額及利息優惠制度,以增 進親子同住的機會。

六、結合醫療、保健、福利、建築的共生系統

為了因應身心衰退的不同階段,必須提供持續而迅速的照顧服務,重視預防型照顧體系。因而,築構醫療、保健、福利、建築四合一的居住系統,才能具體支持永續社區的實現;從生活基盤的廣義住宅、福利設施、醫療設施等,都必須小規模而多功能化,以便融入以小學校區為生活圈所構成的理想居住體系,才能讓老人安心、持續地居住在社區內。

重點工作項目

(一)以都市計畫的手段,建構理想的居住體系。

都市計畫主管機關,以5,000人為單元的社區生活圈為都市計畫範圍, 在社區內一般住屋中成立團體家屋、日間照顧中心,以照顧失能、失智的障 礙期老人,藉由護理之家照顧需要護理服務的老人。以短期照顧中心,讓老 人的家人有喘息的機會。並且,設置服務(輸送)中心,提供社區的居家服 務、問安服務等支援服務。如此,就可以讓老人長久居住在住慣的社區,又 可以讓老人得到應有的照顧服務,以完成理想的老人居住體系。

- (二)實施興建銀髮住宅計畫(silver housing),以結合福利與住宅體系, 建築與福利主管機關,針對健康的單身或夫婦高齡者,推動銀髮住宅 計畫。
- (三)實施長者住宅制度(senior housing),以結合保險與照護體系:建築 與金融主管機關,結合照護保險公司、人壽保險公司、照護機構、住 宅財團等相關機構,推動長者住宅制度;透過年金保險與養護保險之 給付支付房屋租金與照護費用的方法,提供入居老人的住宅與照護服 務,保障老人的終身居住。
- (四)創設團體家屋(group home),以照顧失能、失智的社區老人。

地方政府於社區中,創設失能、失智老人的團體家屋,由6至12人的規模,以小而舒適的家庭化生活空間,提供生活陪伴照護方式的日間照顧、短期照顧等功能的服務,實施社區老人小規模多機能的社區照顧。其住宅類型可以是新建的複合化建築、租借民間建築物,也可以是改建的醫療設施、安養機構,或與高齡者住宅拼設。

七、制定質量兼具的高齢者住宅政策

為因應高齡社會的來臨,滿足逐年增加的老年人口之住宅問題,必須及早建構高齡者住宅政策,由量的滿足到質的提升,逐年儲存足夠的優質高齡者住宅。配合<社會福利政策綱領>的社會住宅與社區營造之內涵,將高齡者住宅回歸<住宅法>社會住宅專章來規範;提升專責機構的位階,擬定連續性的分期住宅建設計畫;下放權力給地方主管機關,配合地方的需求興建高齡者住宅;整合高齡者住宅的配套措施與優惠辦法;並促進民間參與申請興建高齡者住宅,以降低政府的財務負擔。

重點工作項目

- (一)中央主管機關應擬定連續性的分期住宅建設計畫,以確立高齡者住宅的建設方向。
- (二) 整合高齡者住宅的配套措施與優惠辦法,以求公平與效率。

高齡者住宅由民間業者透過市場機制來設計,而政府僅補助確有需要協助的老人,故中央主管機關整合各種配套措施與優惠辦法,以求公平與效率,避免資源浪費。

(三)促進民間參與申請興建高齡者住宅,以降低政府的財務負擔。

民間產業界參與興建高齡者住宅,不但可以減低政府的財務負擔、活絡 房地產業,也可以確保優質高齡者住宅的存量。主管機關應簡化登錄程序, 明確規定投資者的資格,以利民間參與興建高齡者住宅之申請。

八、確立健全的高齢者住宅市場機制

應改善高齡者住宅租售市場的制度,以利高齡者住宅市場之產業發展;進而促進民間參與興建高齡者住宅,以建構多樣化的高齡者住宅類型,滿足老人的各種居住需求。

重點工作項目

(一)改善高齡者住宅租售市場的制度,以利高齡者住宅市場之產業發展。

以「促進民間參與公共建設」興建的高齡者住宅必須接受政府的規範,為了促進民間參與申請興建高齡者住宅,應由主關機關研商配套辦法,將出租與出售的高齡者住宅之產權分開;出租的部份必須按政府的規定提供服務,且可接受政府的優惠;出售的部份也必須按政府規定提供服務,但不能接受優惠措施。如此,讓銀行願意融資給民間業者,也讓老人有多樣的選擇,可選擇承租或購買高齡者住宅。

(二) 研議住宅淨值轉換方案,活用老人的資產。

對於有不動產而沒有現金的老人,金融主管機關可以訂定信託制度,活 用老人的資產;讓老人以房地產抵押信託給金融機關,以換取現金過日子或 改善財務狀況、或承租或購買高齡者住宅。

九、創設高齡者住宅的物業管理制度

為提升高齡者住宅的環境品質,確保高齡者住宅的永續經營,必須創設高齡 者住宅的物業管理制度。

重點工作項目

- (一)應將高齡者住宅的物業管理制度納入新興產業,以確保高齡者住宅的 永續經營。
- (二)訂定高齡者住宅物業管理法與物業管理服務業法,以作為推動高齡者 住宅物業管理的依據。
- (三)建立高齡者住宅物業管理服務業支援資訊服務系統,免費提供及時的 資訊內容,並作為物業管理服務相關行業的資訊交換平台。

第六章 規劃交通運輸環境

壹、制定背景

有鑑於高齡者的生理、心理特性有別於一般中、低年齡者,且因其多屬退休狀態,活動特性與衍生之交通運輸特性亦與其他年齡層各異,因此,高齡社會勢必對現有交通運輸環境的規劃、設計與營運各層面產生相當大的影響,從而衍生新的交通運輸課題,亟待重視。「人本」與「永續」為運輸系統發展的重要指導方針。因應高齡社會的來臨,維持高齡者之機動能力(mobility),提供可及的運輸服務(accessible transport),確保其自主活動之獨立性,增進其與社會互動之機會,達成安心與尊嚴的高品質生活目標,乃是政府機關與專業界努力之方向。

形塑滿足高齡者需要的交通運輸環境,成就高齡者獨立無障礙的活動機會, 進而由完善的運輸系統設計及服務的提供下,引導高齡者更樂於走出戶外,參與 社會活動,當是政策制定者所關注的課題。基於資源使用效率與公平之觀點,「通 用設計(universal design)」是形塑高齡社會交通運輸環境的重要考慮;而兼顧 「科技」與「人本」的結合,落實先進科技之應用,消弭高齡者之出行障礙,提 升高齡者旅運活動之效率與安全,始能真正達到「永續」的意義。

貳、政策目標

一、政策目標

高齡社會之交通運輸政策規劃目標乃在於創造「安心」及「尊嚴」的交通環境,所謂「安心」,即是心安、安全,讓高齡者可以順暢、圓滑地使用各種設施,確保其能往來無阻的移動,無須顧忌設施使用時或其他車輛對高齡者造成人身安全的威脅;另一方面的「尊嚴」乃是尊重、自主,藉由軟硬體的規劃消弭高齡者在交通上的相對弱勢,使高齡者在移動時得以享有和其他年齡層同等便利與安全的權利。

因應高齡社會的來臨,維持提供安全且效率高的運輸服務與環境,保持高齡者與社會互動的可能,達成安心與尊嚴的高品質生活,將是關懷與尊重高齡者所希望達成的運輸政策目標,是故,本研究規劃所欲達到的政策目標為:提供完善的高齡運輸環境,促進老年人口增加社會參與。

二、規劃策略

我國已步入高齡化社會,社會各階層對於高齡者之空間改善與社會福利觀念 已開始重視,基於提出高齡社會之交通運輸欲達成的政策目標—『提供完善的高 齡運輸環境,促進老年人口增加社會參與』,提出策略規劃所立基的四項原則: 「運輸效率性」、「科技應用輔助與便利」、「尊重與關懷」、「高齡運輸安全」。

(一)運輸效率性

為提升高齡者的運輸效率,針對高齡者之生活環境做無障礙化之設施考量,讓高齡者更有效率的使用各運輸系統,提供及門性高(in door)的運輸服務、減少轉運次數之直達班車,使高齡者搭乘運具時更加有效率,保持高齡者願意外出的意願,以提高生活品質。這些提高運輸效率的措施包括:推動車站、公車轉運站、火車、公車、飛機之無障礙化、道路及其周邊環境的無障礙設施,如:無障礙廁所、無障礙停車位置、維持受限於肢體或認知退化,導致行動能力較一般人為低的高齡者之機動能力、提供可及性高的運輸服務,以維持高齡者與社會互動的機會,達成安心與尊嚴的高品質生活目標。

(二)科技輔助的應用與便利

運輸環境之改善可利用先進交通科技的輔助(如:智慧型運輸系統(ITS)的建置導入),系統化考量高齡者本身特性、旅運行為特性,就道路(包含人行與車行設施)、交通控制(包含號誌、標誌、標線等)等硬體部分,以「通用設計」觀點,逐一檢視設計諸元之合宜性,同時擬具管理、執法層面之相關作為,檢討提供各類運輸服務(包括自行駕車與使用公共運輸等)之課題與對策,運用ITS等相關科技輔助高齡者,以滿足高齡者之旅運需求。譬如:站牌設計時,考量老人眼睛退化之因素,字體設計應大小適中,讓老人容易看懂站牌資訊;運用科技的輔助,使老人易讀取站牌資訊。

(三)尊重與關懷

對高齡者而言,尊重與關懷是促使其增加社會參與的良策,利用電話預約、 免費搭乘的老人專車,乃是易達性高且貼心之運輸服務;在服務人員態度方面, 替高齡者服務之駕駛者及服務員,應提供高齡者必要之協助與關懷,使高齡者有 受尊重的感覺。

(四) 高齡運輸安全

運輸安全是高齡者運輸過程中最重要的要素,由於高齡者身心狀況的退化,致使其在運輸過程中發生意外時產生最大的危害。在運輸安全體制的推動上,對於高齡者步行、高齡者騎乘機慢車、大眾運輸服務針對高齡者之交通安全部分,皆需要擬定對策。此外,高齡駕駛者本身駕照持有制度須更加嚴謹,方能健全推動高齡者交通安全體制。

三、政策項目的重要性與排序

根據前述的政策規劃與說明,發現欲達成高齡化社會之交通運輸的政策目標,有相當多的工作要進行,就政策目標而言,如欲達成『提供完善的高齡運輸環境,促進老年人口增加社會參與』的政策目標,「運輸效率性」、「科技輔助的應用與便利」、「尊重與關懷」、「高齡運輸安全」等政策要項必須完整的全面執行,方能獲得預期的效果,但基於經費及執行的考量,政策施行的優先順序亦需有所考量,為了解這些政策與對策構想施行的優先順序,本研究採用分析層級程序法(Analytic Hierarchy Process, AHP),建立系統層級,如圖 2-2-6-1 所示。

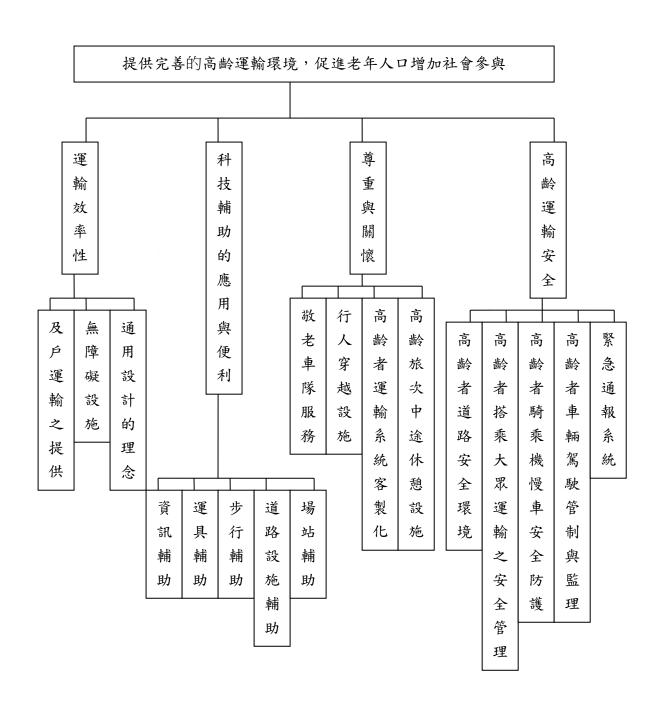


圖 2-2-6-1 高龄化社會之交通運輸系統規劃層級圖

參、服務方案

針對各高齡社會運輸政策項目,擬定各政策項目下的具體服務方案,並整理如表 2-2-6-1。

表 2-2-6-1 高齡社會交通運輸政策項目之具體方案表

IN 금	政策項目	细斑冠山	010 76 ->- DZ		
排序	(策略規劃原則)	課題層次	服務方案		
			1.進行適用於高齡者交通特性的人行步道設計		
	高齢者道路安全環境	交通工程層次/都市計	2.人行步道認養方案		
1	(高齢運輸安全)	畫/運輸規劃層次	3.人行步道浄空健診方案		
			4.高齡者安全路網規劃		
	高齡者搭乘大眾運輸之安全	六汤工但因力/炒泻然	1.引進低底盤公車		
2	管理	交通工程層次/營運管理層次/教育宣導層次	2.公車起步及停車警示		
	(高齡運輸安全)	庄信 为/教月旦守信入	3.宣導大眾運輸讓座及協助高齡者		
	通用設計的理念	交通工程層次/教育宣	1.在各項交通工程設計規範中加入通用設計項		
3	通用設計的	導層次	目		
	(建辆效半任)	可信入	2.運輸設施通用設計認證		
			1.加裝高齡者行人穿越加長時間觸動式號誌控		
		教育宣導層次/交通工	制器		
4	行人穿越設施	程層次/都市計畫/運輸	2.加裝聲響式行人交通號誌		
	(尊重與關懷)	規劃層次	3.行人穿越道加設中央庇護區域		
		/// 三//日 //	4.設計及建設坡道式的人行/腳踏車天橋及地下		
			道		
	無障礙設施		1.在各項交通工程設計規範中加入無障礙設施		
5	(運輸效率性)	交通工程層次	項目		
	(七柳双十江)		2.道路、場站、公共區域無障礙設施認證		
	高齢者騎乘機慢車安全防護 (高齢運輸安全)		1.高齡者機慢車安全路網設計方案		
6			2.高齡者騎乘機慢車安全講習		
		宣導層次			
	緊急通報系統	交通工程層次/營運管	1.建立緊急通報程序		
7	(高齢運輸安全)	理層次	2. 鄰里監視器監看系統		
			3.公共運具監看及通報系統		
8	及戶運輸之提供	營運管理層次	高齡者及戶醫療專車接送服務		
	(運輸效率性)		a sa dh Na ca la dh' an dh' an dh' an a		
9	高齡者車輛駕駛管制與監理		, , , , , , , , , , , , , , , , , , ,		
	(高齢運輸安全)	導層次	2.高齡駕駛安全教育講習		
	ale des hilbres	hand a gard of the court the	1.加裝高齡者行人穿越加長時間觸動式號誌控		
10	步行輔助	交通工程層次/營運管			
	(科技輔助的應用與便利)	理層次	2.加裝聲響式行人交通號誌		
	> ナロカ ユロ ユレ もよ n L		3.電動步道之提供		
10	道路設施輔助		1.大型道路指示標誌設計		
			2.道路導引系統設計		
10	場站輔助	交通工程層次/營運管			
	(科技輔助的應用與便利)	理層次	2.電動步道之提供		

排序	政策項目 (策略規劃原則)	課題層次	服務方案
10	高齢者運輸系統客製化 (尊重與關懷)	程層次/營運管理層次	 1.低底盤公車設計 2.配備升降設施 3.電話預約服務
11	高齡中途休憩設施 (尊重與關懷)	教育宣導層次/交通工 程層次	道路及公共設施休憩座椅設計
12	敬老車隊服務 (尊重與關懷)	教育宣導層次/營運管 理層次	 1.醫療巡迴巴士 2.社區巡迴巴士 3.高齢者搭乘大眾運輸系統票價優惠
13	運具輔助 (科技輔助的應用與便利)	交通工程層次/營運管 理層次	1.低底盤公車設計 2.配備升降設施
14	資訊輔助 (科技輔助的應用與便利)	交通工程層次/營運管 理層次	行前或途中之旅運資訊服務系統

相關服務方案的研擬,主要以完整的詮釋高齡社會運輸政策目標為考量,事實上許多服務方案的內容,可以在其他社會福利計畫中發現類似的規劃,如在行政院福利推動委員會長期照顧制度規劃小組所研擬之『我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫』中,為協助重度失能者,滿足以就醫及使用長期照顧服務為主要目的的交通服務需求,預定推動失能者就醫交通服務網絡,研擬專用交通接送服務,此一計畫即與本研究所研擬之服務方案:高齡者及戶醫療專車接送服務以及醫療巡迴巴士類似,本研究基於服務的整體性,更進一步的提出:社區巡迴巴士、高齡者搭乘大眾運輸系統票價優惠、電話預約服務等方案, 這些計畫的完整配套,將有助於建立一個能夠促進老年人口增加社會參的完善高齡化社會運輸環境。針對研提的服務方案,以下逐一說明。

一、高齡者道路安全環境

高齡者的道路安全環境需寬廣道路路面、道路舖面狀況需平穩、充足之道路 照明及道路上無障礙物;而人行環境設施不足且缺乏完整連續的步道系統,將影 響高齡者步行安全。故在人行空間之改善方面,消除路面高低差、拓寬人行道、 保持人行道之無障礙物,以及特別考慮高齡者步行之活動地區的動線照明設施。 另也同步實施人行步道浄空健診方案、人行步道認養方案;進而規劃高齡者安全 路網。

二、高齡者搭乘大眾運輸之安全管理

由政府大眾運輸管理單位輔導公車業者在採購公車系統時,引進低底盤公車,以利高齡者方便上、下車;另也在公車上加裝起步及停車警示視覺及語音警示設備,以使高齡者有所警覺,避免事故傷害發生。

三、通用設計的理念

對於各項場站、道路及公共設施相關的高齡運輸及交通工程的設計規劃中,加入通用設計的實施項目;並進行運輸設施通用設計認證。

四、行人穿越設施

行人穿越設施方面可採行之措施有:加裝高齡者行人穿越加長時間觸動式號 誌控制器、加裝聲響式行人交通號誌、行人穿越道加設中央庇護區域,以及設計 及建設坡道式的人行/腳踏車天橋及地下道。

五、無障礙設施

各項場站、道路及公共設施相關的高齡運輸及交通工程的設計規劃中,加入 無障礙設計的實施項目,並進行運輸設施無障礙設計。

六、高齡者騎乘機慢車安全防護

機慢車是高齡者主要的運輸工具之一,設計高齡者機慢車安全路網的目的,即是由地方政府交通規劃較適合高齡者通行機慢車的路網,以保障高齡者機慢車行車安全;並舉辦高齡者騎乘機慢車安全講習,以加強高齡者騎乘機慢車安全及自我防護的觀念。

七、緊急通報系統

緊急通報系統包括(1)建立緊急通報程序;(2)鄰里監視器監看系統;(3) 公共運具監看及通報系統。

八、及戶運輸之提供

高齡者及戶醫療專車接送服務。

九、高齡者車輛駕駛管制與監理

研訂高齡者駕駛管制及定時認證項目,以維護高齡者及一般用路人運輸安全;並舉辦高齡駕駛安全教育講習,以加強高齡者駕駛安全及自我防護的觀念。

十、步行輔助

在路口處加裝高齡者行人穿越加長時間觸動式號誌控制器,使高齡者穿越馬 路時得以獲得較長的時間;另也加裝聲響式行人交通號誌。

十一、道路設施輔助

設計大型道路指示標誌,以利高齡者辨認道路及相對位置;並裝置道路導引 系統。

十二、場站輔助

設置昇降梯,以利高齡者上下樓;另也裝置電動步道。

十三、高齡者運輸系統客製化

政府大眾運輸管理單位輔導公車業者在採購公車系統時,引進低底盤公車,配備升降設施,以利高齡者方便上、下車;進而輔導高齡者運輸營運業者,提供高齡者申訴預約服務。

十四、高齡中途休憩設施

在高齡者常使用之道路沿線及區位,設置休憩座椅。

十五、敬老車隊服務

(一)醫療巡迴巴士:由大眾運輸管理單位輔導公車業者成立醫療巡迴巴士, 以利高齡者接受醫療服務。

2007年3月行政院通過「我國長期照顧十年計畫」已將交通接送服務納入,補助重度失能者為就醫及使用長期照顧服務之需的交通服務,未來應視辦理情形重新檢討服務對象資格規定及補助費用額度。

(二)社區巡迴巴士:由大眾運輸管理單位輔導公車業者,針對以社區中心方圓5公里區域內之高齡者活動地點,成立社區巡迴巴士,以鼓勵高齡者增加社會參與。

- (三)高齡者搭乘大眾運輸系統票價優惠:由政府補貼或票價交叉補貼,提供高齡者搭乘大眾運輸系統優惠的票價,以鼓勵高齡者增加社會參與。
- (四)偏遠社區與部落之高齡者運輸需求的提供:上述醫療巡迴巴士、社區 巡迴巴士與高齡者搭乘大眾運輸系統票價優惠等敬老車隊服務方案, 應特別注重偏遠社區與部落之高齡者運輸需求的提供。

十六、運具輔助

由政府大眾運輸管理單位輔導公車業者在採購公車系統時,引進低底盤公車,或引進配備升降設施的公車以利高齡者方便上、下車。

十七、資訊輔助

在公共運輸場站或高齡者常聚集的公共場所,進行行前或途中之旅運資訊服務系統的提供。

第七章 促進老人休閒參與

壹、制定背景

高齡者退休後休閒時間變長,經濟上也較上一代高齡者更為寬裕,致使高齡者更有能力從事休閒活動,休閒生活甚至成為生活重心。因此,應將社會參與融入於高齡者的休閒中,促使高齡者在自由的時間中,藉由從事自主選擇教育、志願服務、社團等社會參與之實際行動,有利於高齡者的生活調適、成功老化及增進生活滿意度,而且高齡者參與休閒活動對個人、家庭、社會皆有助益(李淑芳,1984;李晶,2006;高迪理,1993;陳娟娟,2005)。爰此,老人從事休閒活動對自我的肯定和情緒的紓解有積極的幫助,且能增強體能,減緩衰退速率,預防慢性病的發生,有增進老人的生活品質、減少醫療支出等效益。

誠如本篇第二章有關疾病預防與健康促進的討論,世界衛生組織於 2002 年提出「活躍老化」之概念,又於 2007 年依健康、參與、安全三大基礎原則,提出活躍老化之政策架構。在參與面向,主張橫跨生命週期都應提供教育與學習機會,重視終身學習,也鼓勵個人積極參與志願服務;且鼓勵民眾參與社區及家庭生活;並透過提供良好交通運輸環境之建構、不分年齡人人共享社會之打造、降低性別不平等、正向的老年圖像之型塑...等策略,加強民眾社會參與的動機與實際的參與行動。由此可知,老人能否積極參與社會除了個人的興趣偏好外,大社會結構的交通運輸環境、無障礙生活環境、通用設計之社區環境以及社會大眾對老人的態度等因素都會影響老人實際的參與行動。

貳、政策目標

總目標:建構優質友善的高齡者休閒環境

所謂「建構優質友善的高齡者休閒環境」意旨,讓日常生活功能完全的高齡者能在參與休閒活動時有多元化的選擇機會;輔助輕度日常生活失能的高齡者,經由休閒環境良好的規劃設計來改善環境的制約,進行合適的休閒活動並減少從事休閒活動的限制;對於需長期臥床行動失能之高齡者提供充份的資訊服務,藉由休閒活動的參與促進照護提供者與臥床失能者間的關係。

参、服務方案

為落實建構一優質友善的老人休閒環境,提出「老人休閒活躍方案」(全國65歲以上日常生活功能未失能之老人)、「老人休閒活力方案」(全國65歲以上輕度失能之老人)「老人休閒活化方案」(全國65歲以上需長期臥床行動失能之老人及其照顧者),以下針對服務對象、服務或給付項目、實施要項,進行說明。

一、老人休閒活躍方案

建構一優質友善的老人休閒環境,讓日常生活能力沒有失能的老人能在參與 休閒活動時有多元的選擇,活躍老人的晚年生涯、建立與自信。

(一)整合現有資源,強化老人休閒服務網絡

為幫助老人享有尊嚴、自主和活力的老年,建構一個全面的、和諧的、經濟的休閒服務網路是有其必要性的,爲達成此目標,可由建立跨部會任務型組織以整合現有資源,強化老人休閒服務網絡。

(二) 落實行動式老人文康休閒巡迴服務

老人文康休閒巡迴服務車應提供定時定點服務,並提供各項活動之資訊。

(三)建構便利老人行動之友善老人休閒環境

各老人休閒福利機構於硬體設施方面需設置無障礙坡道、紅外線感應式自動門、急救警鈴,並應鋪設防滑材質地板,確保休閒場所內燈光充足、空氣流通、空間寬敞等有益老人身心健康之設施設置。

- (四)建立老人休閒活動場所暨老人文康機構評鑑制度,以確保老人休閒活動場所暨老人文康機構服務之品質。
- (五)全面提供老人適才適性之社會教育

為倡導老人終身學習之精神、充實老人精神生活、活化身體機能、增廣學識見聞,應整合目前現有相關社會教育資源,建立終身學習入口服務處,辦理多元化研習課程。

(六)推動老人參與社區志願服務

配合社區發展協會及社區性老人文康中心,針對社區內退休人員或健康情形 良好之老人,鼓勵其參與社區服務。

(七)提供多元休閒活動機會以及各種研習課程,以創造老人之時間彈性

各老人服務機構應提早及延長開放時間,提供不同時段、不同性質之課程研習,提供多元休閒活動參與機會,使老人安排其休閒活動更具有彈性。

(八)培訓老人休閒活動相關專業人才

培育老人福利機構休閒活動專業指導人才,以建構高齡者休閒活動專業,以 下分為高等教育、社會教育及專業證照三方面進行說明:

- 1.在高等教育方面,鼓勵全國各大專院校休閒運動相關系所開設高齡者休閒 活動規劃課程,針對高齡者休閒活動需求進行課程設計,教育並培養高齡 者專業人才。
- 2.建立高齡者休閒指導員證照制度,推動證照更新及考核,以培養高齡者休 閒活動規劃專業人才、高齡者休閒活動指導人才及高齡者休閒活動教育人 才。
- 3.在社會教育方面,鼓勵相關社團辦理高齡者休閒活動規劃在職訓練班。

(九)進行老人休閒需求之調查研究

為確實瞭解老人之各項休閒活動需求,建議針對全國老人休閒需求及休閒活動參與狀況進行調查研究,包含休閒活動需求、休閒設施需求、休閒環境需求、休閒態度需求、休閒專業人才需求以及其他需求。

二、老人休閒活力方案

輔助輕度失能的老人,經由對休閒環境良好的規劃來改善環境制約,設計合適的休閒活動以減少從事休閒活動的限制,使老人之晚年生涯充滿活力及自信。除此外也透過休閒活動的參與,提供老人之照顧者更多元化的照護資訊及休閒活動資訊。

(一)提高休閒活動服務或老人福利機構之可近性

對於輕度失能之老人及其照顧者應強調其行動能力之提昇或是休閒活動服務之可近性,以降低老人參加休閒活動之阻礙,主動提供定期定時的休閒活動服務,以到府服務的方式教導老人及其照顧者休閒活動相關技巧及資訊,並提供網路申裝服務,建立智慧生活型態。

(二)針對輕度日常生活失能之老人設計適宜之休閒活動

考量輕度失能之老人及其照顧者之休閒活動需求,延聘專家學者設計適合其 所從事之休閒活動並加以推廣。

(三)培訓輕度失能老人及其照顧者之休閒活動相關專業人才

輕度日常生活失能之老人及其照顧者較一般未失能老人更為注重身體活動 能力及各項照護資訊,針對輕度失能之老人及其照顧者提供所需之專業知能,培 訓輕度失能老人休閒活動相關專業人才。

(四)提供多元休閒活動機會,以創造老人及其照顧者從事活動之時間彈性

輕度失能之老人及其照顧者在家時間相對增加,應配合社區照顧關懷據點主動輸送居家休閒服務以創造老人及其照護提供者之時間彈性。

(五)提升輕度失能老人及其照顧者對生命價值的認知

社區老人文康中心及各地的社區關懷據點透過社區關懷以及教育的方式,提供休閒活動服務以及正面之生命價值認知,創造自信安適之老年生活。

三、老人休閒活化方案

對於需長期臥床行動失能之老人提供充份的資訊服務,建構智慧型生活環境 促進社會參與,藉由休閒活動的參與增進照顧者與臥床失能者間的關係,使行動 失能之老人也能夠享受休閒活動帶來之效益,活化其晚年生涯。

(一)建構智慧型生活環境促進社會參與

行動失能之高齡者及其照顧者因為長期處於家中,因此應建構一智慧型生活型態之休閒環境,有其必要性;建議各縣市政府補助重度失能者進行居家環境之智慧生活型態設置,建立遠距網路系統,裝置通訊、視訊、居家監測系統,並利用電腦的設置傳遞休閒活動服務資訊,使失能者即便無法出門仍能透過遠距網路系統接收各項資訊,維持與社會接軌。

(二) 增加照顧者訓練課程中休閒教育比重

在照顧者訓練課程中加入休閒教育之內容,透過教育訓練課程以學習自身休閒活動的規劃;再者透過休閒活動以建立良好的互動關係。

(三)協助照顧者安排充足的休閒時間

提供休閒教育以及喘息服務以協助照顧者安排休閒時間。

(四)建構專業活動指導人員之證照制度

爲有效促進照顧者之積極休閒態度,應由建構專業活動指導人員證照制度著 手。

人口政策白皮書之三:移民對策

因應全球化的人口流動趨勢,跨國婚姻的增加,與吸引專業與投資移民的必要性,我國移民政策的基調應做適當的調整,從目前的「入籍歸化」的價值架構,轉移到「權利充足的長期居留」的制度設計。由於過去十年間,外籍與大陸配偶增加的速度極快,政府的因應主要集中於給予這類的新移民適當的家庭與福利支持,以適應本地的生活情境為主要的政策目標。這是短期政策不得不然的情境。中長期而言,移民政策的重心,應移動到對經濟移民的吸收,俾能為台灣的經濟成長與文化多元的層面上注入積極的貢獻。政府自應重視經濟移民對我國的助益,以規劃出完整的移民政策,這亦是移民政策分論部分特設專章,規劃經濟移民並促成移民來源的多樣化的原委。

理想上,來自不同國家的移民,應受相同的政策規範,在各項權利上免於歧視性的對待。目前,由於兩岸的對立關係,以及這類婚姻異常不穩定的特質,大陸籍配偶在配額、工作權與入籍的條件上,面臨較多的限制。對於大陸籍配偶來臺居留得予以限制數額的做法,在短期政策上應採合理的規劃,在最低的限制度上,應避免限額制度妨礙國人婚姻與組成家庭自由之權利,以及造成國人因為家庭成員在團聚或工作方面的限制而放棄居住於本國的情況。而大陸配偶入籍定居,則應有一定的謹慎規範,避免對國家安全造成破壞與威脅。不論是大陸配偶或外籍配偶,均應更謹慎、更仔細的查核其婚姻的真實性,防止利用假結婚方式而進入我國居留。這類虛假婚姻關係對社會秩序與國家安全所產生的不利影響,應採取更嚴格的措施加以防範。

移民相關的公共政策不能假定,新移民在取得公民權之後,即可完全納入台灣社會,不再需要社會制度的持續支持。特別是經濟文化條件不利的新移民家庭,參與台灣在地生活的困難,應給予充分的關心,以及深入的瞭解。新移民入籍的身分狀態,不表示已經給予所有必須的支持。對移民家庭、工作、身心健康的關照,的確是現階段移民政策所要費心關照的。以下共分七章呈現現階段的移民政策。

第一章 移民配額的規劃與國境管理

壹、制定背景

這一小節處理三個相關的政策議題: (1)移民配額的規劃; (2)入出境與國境管理; (3)人口販運的預防與保護,這些議題均與國家安全及社會秩序有密切關係。茲分述如下:

一、 移民人數的管制

(一) 規劃背景

本研究所指出,目前台灣的經濟移民數量尚低,並無依國家、區域設定配額的必要。現階段主要之政策爭議問題是大陸配偶配額的規範。目前政府對於移民人數的管制,對於外籍配偶並未有實行配額的制度。根據<臺灣地區與大陸地區人民關係條例>(以下簡稱<兩岸條例>),依<兩岸條例>第十七條規定,大陸配偶符合一定要件者得申請在臺灣地區依親居留、長期居留或定居,同時<兩岸條例>中該條亦允許對大陸籍配偶訂出配額:

「內政部得基於政治、經濟、社會、教育、科技或文化之考量,專案許可大 陸地區人民在臺灣地區長期居留,申請居留之類別及數額,得予限制;其類別及 數額,由內政部擬訂,報請行政院核定後公告之。」

目前大陸配偶依親居留配額為 12,000 名,至於長期居留階段則未設配額。 對於大陸配偶配額的設限,乃依法行政之必然作為。而此一配額制度,常引發人 權團體的抗議,認為國家不應限制人民的家庭團聚。但國家在維護社會秩序之考 量下,針對特定群體移入加以適當的配額,亦應為合理。特別是已有明確的證據 顯示這一群人口一部分的違法行為對社會秩序產生不利的影響。

一些國家對於婚姻移民雖無訂出配額,但在移入條件以及本國籍配偶作為擔保人的要求方面,都有嚴謹的規定,以確保移入人口的生活條件無虞,更容易適應新的社會生活。相對的,目前來臺的許多婚姻移民,即使是以短期團聚為目的,其經濟財力條件或有不足甚至完全闕如,其本國配偶的經濟生活亦無法自立者亦有之,生活困境不免產生。同時,來臺居留期間,在取得長期居留身分之前,亦

無工作權⁴⁴,經濟條件的改善需要較長的時間。最後,一部分大陸與外籍配偶的婚姻不實性的事實,在臺從事非法工作,特別是色情行業,甚至是遭到犯罪組織的控制、奴役,亦為事實。因此,對家庭類的移民來臺數量加以適當的調節,對維護這個群體的生活自主與維持臺灣的社會秩序,仍有其功能。

本研究認為,配額規劃的出發點,應在維護社會秩序,並兼顧人道考量。保障婚姻移民的生活條件作為出發點,提出大陸配額的設算。配額的制定僅是作為移入人口的調節機制,對於已移入者的一般生活仍採「生活從寬,福利從寬」的原則,兩者並不違背。中長期而言,對於各類團聚性質的外來訪客,包括大陸與外籍配偶,應在入國之前確認其擁有足夠的資產或收入以支持其在臺的生活,而不以配額作為規範。亦即,在社會治理與公眾利益的立場上,所有來訪的大陸與外籍人士(包括與我國國民的配偶)有居留於台灣的計劃或是企圖時,當事人應提出生活可以自足的收入證明。

二、 入出國及國境管理

目前我國有關移民相關規定與業務統籌單位,主要是由內政部負責協調其他各部會辦理。為了因應全球化跨國人口流動變遷之需要,內政部於 2007 年 1 月 2 日正式成立移民署,目前移民署在各直轄市、縣(市)共設有 25 個服務站,專責與移民居留與輔導有關之業務,同時也負責國境管理與移民輔導等相關業務之執行。目前大多數工業民主國家對於移民的管制機制,大都採取面談與簽證兩階段制;我國對於婚姻移民的管理機制則是採取三階段制,包括:境外(面談、輔導與簽證)、入境時及入境後。

⁴⁴但是在臺灣地區依親居留者,具有以下證明文件之一可申請工作:

⁽一) 臺灣地區配偶戶籍所在地之鄉(鎮、市、區)公所出具低收入戶之證明文件正本。

⁽二) 全戶收入扣除大陸地區配偶收入後之平均每人每月所得,以其戶籍所在地之國稅局所屬 分局或稽徵所出具其最近年度之個人所得資料加總平均計算,符合中央主管機關公告之每人每月 所得標準之證明文件正本。

⁽三) 全戶收入扣除大陸地區配偶收入後之平均每人每月所得,以其戶籍所在地之國稅局所屬 分局或稽徵所出具其最近年度之個人所得資料加總平均計算,符合當地區最低生活費標準之證明 文件正本。

⁽四) 臺灣地區配偶年齡在六十五歲以上之國民身分證影本。

⁽五) 臺灣地區配偶為中度以上身心障礙者之身心障礙手冊影本。

⁽六)臺灣地區配偶罹患重大疾病或重傷,取得中央主管機關指定醫院開具之診斷證明書正本。

⁽七) 遭受家庭暴力經法院核發通常保護令之裁定書影本。

1.大陸配偶的入出境與國境管理

(1) 境外到國境

目前我國並無外交部駐外單位在中國大陸境內從事有關各項移民入境簽證的工作,大陸配偶來臺必須先向海基會辦理文書驗證後再向移民署提出申請。移民署再交由各縣市專勤大隊、服務站及村里幹事進行訪查工作,若移民署對於婚姻關係的真實性存有疑問,則進一步要求申請人必須前往移民署接受面談。當大陸配偶取得團聚證通過證明文件之影本後,才核發通行證;然後,大陸配偶攜帶通行證前往香港(赤臘角機場),由移民署駐外人員持正本比對通行證的真偽,確實證明證件的真實性之後才能飛抵臺灣。

目前移民署的面談工作主要是設置在國境線上,目前設在金門、馬祖、桃園及小港機場。入境後倘需再次面談,則於移民署各縣市二十五個服務站由移民署專勤隊派人面談。面談官員具有相當高的裁量權,面談內容著重於結婚事實、經過、家庭成員與狀況及誰參與結婚過程等。統計資料顯示,在 2003 年 10 月開始實施面談機制之後,大陸配偶申請來臺的人數稍有減緩趨勢,目前大陸配偶文件不實之事實(或不足)約有 12%。若被判定結婚不實,依據相關法規規定臺灣配偶在三年內不可再提出申請,且可依偽造文書嫌疑移送司法機關偵辦,而大陸配偶則是七年不可再申請入境(無論觀光或探親),主管機關得依個案情形不同或其他原因考量,行使行政裁量權。

(2) 入境以後

大陸配偶入境之後的管理機制,主要是由移民署負責管理。在不同居留身分階段,若是從事與該階段許可不符的活動或工作,或有妨害善良風俗或妨害風化、妨害婚姻及家庭的紀錄、犯罪行為、被判處徒刑、或健檢不合格等,都將會被取消其居留資格或強制驅離出境(參考<大陸地區人民在臺灣依親居留長期居留或定居許可辦法>)。

2.外籍配偶的入出境與國境管理

(1) 境外到國境

自 2005 年開始,政府為了有效控制非法移民事實及加強國家安全之管理, 所以在大陸以外的其他國家也開始實施外籍配偶因婚姻關係申請來臺的面談機 制。國人必須具備相關文件、並親自向外交部駐外單位申請面談,駐外單位當面告知面談日期後,於該規定日期協同外籍配偶前往駐外單位接受面談官面談。配偶通過面談之後,必須參加當天下午舉行的輔導課程,由當地輔導員以錄影帶、說明與問答形式進行約90分鐘,完成課程之後方可取得簽證許可。外籍配偶取得合法入境臺灣居留或停留之後,在進入國境時並不需要在移民署接受面談。

(2) 入境以後

當外籍配偶進入我國國境後的居留申請、入出境與相關管理業務,主要是由移民署負責。外籍配偶在居留階段,若是有健檢不合格或被判處徒刑,都將會被取消其居留資格或強制驅逐出境。移民署從2007年7月1日開始,所有外籍配偶的紙卡「外僑居留證」,已經全面更換為IC防偽晶片卡,並將個人基本資料與指紋等資料納入。

3.外籍專業人才之入出境及國境管理

由於外籍專業人士的中產階級或菁英身分比較不會令人將他們與不法情事做關連,更何況他們是各國競相競逐的對象,所以對於他們的出入國境不但不會有特別嚴格的管制,有些國家反而會有禮遇的對待,例如南韓對於聘用的外籍專業人士即是採取入出國特別禮遇的作法。我國也訂有<外籍商務人士快速查驗通關作業要點>,對於四類特殊的外籍商務人士(在我國有新臺幣五千萬元以上之投資者、僑外投資事業或跨國企業派駐我國之主管或經理人、受聘僱於我國事業之主管或經理人、對我國經濟有貢獻者),經我國所屬商會之推薦,並經經濟部審查核准者,得經指定之查驗台快速通關入出國境。

三、人口販運的預防與保護

人口販運為違反人權之行為,聯合國大會於 2000 年通過的議定書曾就人口 販運,特別是婦女與兒童之販運問題提出以下定義⁴⁵:

「人口販運係指為剝削目的而透過暴力威脅或其他形式的強迫手段,例如誘拐、詐欺、詐騙、濫用權力或利用弱點、或藉由收受酬金或利益取得另一人同意對其擁有控制權等方式,進行召募、運送、讓渡、窩藏或接送人員之情事。剝削應至少包括利用他人賣淫進行剝削或其他形式的性剝削、強迫勞動、或服務、奴役或類似奴役的作法、勞役或切除器官。」

⁴⁵ The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. 聯合國大會第 53/111 號決議。

人口販運大多是與國際犯罪集團有關的跨國犯罪活動,這些犯罪集團通常亦從事販售毒品、槍械、出售偽造文件等不法行為。販賣人口不僅容易導致愛滋病、性病及其他傳染疾病的傳播,更可能進而造成全球公共衛生的安全問題。同時,此類犯罪活動所創造的巨額利潤會連帶引發更多的犯罪和暴力,助長了犯罪組織的擴張,成為全球各國國家安全的巨大威脅,實為各國應共同合作防範之重大問題。

過去臺灣的人口販運問題以國內的離妓問題最為嚴重,對象為未成年之兒童與青少年,至<兒童及少年性交易防制條例>通過後,青少女遭受販賣的數量大幅減少,目前臺灣受到人口販運的迫害者以性交易與奴役脅迫居多(林盈君,2006),主要來源國為大陸及東南亞國家,其入境方式包括合法引進之勞力、「假結婚、真賣淫、真打工」、非法偷渡入境等等。我國在1995年公布施行<兒童及少年性交易防制條例>中,以「懲罰加害者」、「保護受害者」、「懲罰消費者」為三大目標,1999年增訂境外為兒少性交易者亦處罰之,以及利用電子訊號、電腦網際網路散佈或播送促使人為性交易之訊息之懲罰(行政院,2007a)。依據法務部於2005年底的報告顯示,各地檢察署已依據規定進行任務編組,偵辦兒童及少年性交易之犯罪案件。針對專門承辦婦幼案件的檢察官舉辦「婦幼案件司法實務研習會」以及國際人口販運提供在職教育訓練,以增進專組檢察官之專業職能。此外,於2004、2005年間涉及相關案件者上百人,依法起訴或判罪者數名,並經與美國簽署之刑事司法互助協定(MLAA),順利起訴一宗臺海兩岸人蛇集團協助大陸人民偷渡美國之案件。

然而,隨著開放中國大陸及東南亞籍婦女之婚姻仲介,假借婚姻移民或受欺騙而被販運來臺的案例卻時有所聞(婦女救援基金會網站,2007;謝立功,2005)。由圖 2-3-1-1 可以看出,目前非法入出國的問題,以偷渡犯問題最為嚴重。若不考慮非法出國的偷渡犯,內政部資料顯示,截至 2006 年底為止,臺灣查獲非法入境者共 8,164 人,在其中 5,097 名女性中,有 2,224 人從事色情行業,比例高達 43.63%,由於其非法居留及工作身分,這些女性受犯罪集團的操控、剝削,成為人口販運被害人的可能性極高。

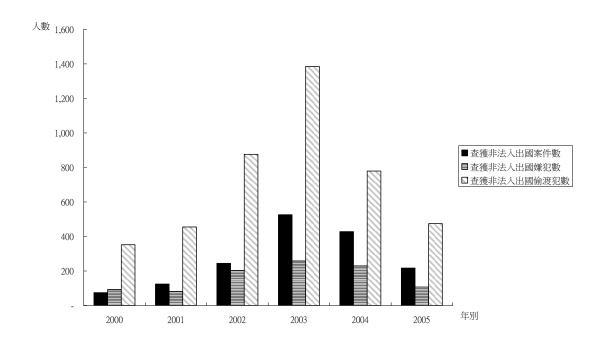


圖 2-3-1-1 查獲非法入出國資料

資料來源:行政院海巡署網站

表 2-3-1-1 為 2001 年到 2006 年警察機關查緝大陸偷渡犯人數及收容、遣返概況。由表中數據可以看出,女性大陸偷渡人數雖逐年減少,然而男性人數卻自 2003 年起急遽增加;偷渡女性以從事性交易為主,其次則為非法工作;而男性則以非法工作為主。整體人數雖逐漸減少,然而此資料並未包含外國籍偷渡人口。這些未經查緝的偷渡人口仍隱匿在全臺各處,以其非法身分被迫從事勞動或性交易,檢警單位實應持續動員、加強查緝,同時教導民眾觀察可疑之場所與人士,獎勵檢舉人口販運之可疑案件。

表 2-3-1-1 2001-2006 年警察機關查緝大陸偷渡犯人數及收容、遣返概況

單位:人

年代	總計		賣淫		色情行為		非法工作		尚未工作		雇主	仲介	收容		遣返	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	准土 仲介	男	女	男	女	
2001年	636	577	-	258	-	8	256	74	380	237	301	49	872	597	1,269	679
2002年	440	1,393	-	642	-	11	215	106	225	634	415	112	826	1,206	794	608
2003年	383	1,962	-	894	-	32	222	196	161	840	463	170	538	2,920	680	1,557
2004年	619	991	-	321	-	11	271	99	348	560	309	73	706	1,077	330	1,110
2005年	914	194	-	46	-	4	573	52	341	92	303	53	936	177	745	1,607
2006年1- 8月	527	75	-	13	-	-	401	22	126	40	159	10	549	53	728	671
2005年1- 8月	639	150	1	37	-	2	388	40	251	71	191	32	660	143	407	1,290
增減數	-112	-75	-	-24	-	-2	13	-18	-125	-31	-32	-22	-111	-90	321	-619
增減率	-17.53	-50.00	-	-64.86	-	-100.00	3.35	-45.00	-49.80	-43.66	-16.75	-68.75	-16.82	-62.94	78.87	-47.98

資料來源:警政署警政統計通報 (2006 年第 42 號)

除了非法入境的人口販運被害人外,國內亦有不少以婚姻或短期勞工合法入境者,因受婚姻或勞力仲介者欺瞞、被雇主強迫奴役或剝削財物、或因個人因素等等而逃亡,成為境內的非法勞動人口,持續被人蛇或犯罪集團控制而遭重複販賣與剝削。

臺灣在美國的《全球人口販運報告》中,連續於 2003 年及 2004 年被指稱為以性剝削和強迫勞動為目的之人口販運來源地、中轉地與目的地。被販運的被害人來自中國大陸、泰國、柬埔寨、越南、印尼及菲律賓等地,部分人以婚姻或其他虛構理由被誘騙到臺灣,有些人則已知赴臺之目的,但是在抵達臺灣後受到虐待或其他不人道待遇。在美國 2006 年的《全球人口販運報告》中,臺灣已由前一年(2005 年)的第二級改列為第二級觀察名單(American.Institute.in.Taiwan, 2006),表示政府的努力不僅尚未達到最低標準,同時無法提供證據來說明對於防制打擊人口販運所做的努力;特別是在合法移民與外籍配偶被強迫勞動及性剝削的部分。另外對於人口販運的被害人保護仍嫌不足,尤其對於被害人會被遣返送往面臨迫害或懲處的國家,臺灣並未提供合法的替代處理方案。不過,2007年美國該報告已將我國回升為第二級。未來我國政府應研擬清楚的政策與行動計畫來對抗此一國際問題,同時應建立一套完整之反人口販運相關法規。

在人口販運的犯罪過程當中,直接受到傷害、迫害者便是被販運人口,身體與心理都因強迫勞役或性交易而受到嚴重殘害。被害人被販運到語言不通的國家,失去家庭與社會的支持而孤立無援,更容易因無處可逃、需清償偷渡或仲介所需費用、害怕被查獲而遭遣返、或害怕家人遭受暴力傷害,因而飽受人口販子的指使與威脅,因此,若要防範人口販運的被害人再度落入人口販子的脅迫,國家應提供適當的保護與安置。目前對於人口販運被害人的庇護與安置工作,針對不同境遇的被害人給予適當的安置處所:遭性剝削人口販運被害人,全國各地方政府均設有庇護安置處所;對於遭勞力剝削人口販運被害人,全國設有 13 個外籍勞工收容所;對於兒童與少年被害人,目前全國共設有 16 處緊急及短期收容中心。並且提供被害人相關照護,如:各縣市政府設立外勞諮詢服務中心,提供多項服務,並於預算項目下編列人口販運被害人之安置補助、法律訴訟、醫療、心理治療等補助費用;設立醫療協助聯繫窗口等。

為了落實預防人口販運的情況,行政院「防制人口販運行動計畫」甫於2006年11月8日通過。該計畫的主要目的為「檢討我國現行相關法治,整合各部會力量,落實預防(Prevention)、起訴(Prosecution)及保護(Protection)之整體防制策略」。進一步而言,防制的策略包括:預防人口販運案件之發生、積極查緝人口販運犯罪、以及加強保護被害人,其涵蓋對象不僅為外籍與大陸地區遭販運至本國的被害人,亦包含遭販運至外國、大陸或港澳地區之國民。

貳、政策目標

- 一、建立人口適量機制,適時並動態的調整外來人口移入數量,合理化規劃 大陸配偶各類居留與定居之數額。
- 二、使具實質婚姻意義的外籍配偶,更快的獲得居留臺灣的機會。
- 三、建構一套完整有效的國境管理機制。
- 四、取締非法集團對婚姻移民的操控,加強查緝人口販運,並進行國際合作。
- 五、整合政府各部會署與民間團體資源,結合社區與民眾力量,提供人口販 運受害者完善的保護與安置,協助其恢復正常生活。

六、加強懲治人口販運罪行之關係人,以嚇阻其再度犯行。

参、服務方案

一、大陸配偶的配額規劃

現階段對大陸配偶的配額規範,應考慮這個群體的結婚行為特質。

依親居留配額。在規劃依親居留配額時,可以近三年大陸籍配偶的結婚人數作為訂相關定居留配額的元素。在2004-6年,結婚登記數為38,864件,這3年中平均一年約13,000件。而在這段期間,查獲大陸地區人民女子來臺從事色情案件的人數,年平均約為1,500人(以2003-5年統計計算)。由於這些色情案件的統計,並未分就婚姻關係身分進一步的詳細區分,但官方查緝報告指出不少為假結婚的狀況,若以三分之二(67%)估計,在查獲的1,500人中,1,000人為假結婚,訂定依親居留配額應扣除這部分人口。這個估計仍為低估計,因未查到從事色情

案件或其他非法情況並未計入,因此並非是嚴格的配額設限方式。本研究假設,這1,000人中於取得定居身份(最快八年)之前被查獲,因此,每年均分之假結婚數額為125人(即1,000人/8年)。

本國人民與大陸配偶的婚姻周期偏低的狀況,是訂定配額時另一個應考慮的因素。在2001-2006年六年中,與大陸配偶離婚件數為39,862件,一年平均6,643件(請看表2-3-1-2)。以有偶人口離婚率來比較,在2001-2006年間,臺灣男性與女性在11-13‰之間,而女性大陸配偶在2006年有偶人口離婚率可以估算為:

{(2001-2006 年的女性大陸配偶離婚人數)/(2006 年底女性大陸配偶總數+2001-2006 年的女性大陸配偶離婚人數)}

依本研究的資料(第壹篇第二章第三節與表 2-3-1-2),計算的結果是:

38352/(277508+38352)=121.4‰,大約是臺灣人口的十倍,顯示大陸籍婚姻 頗不穩定的狀況,應於訂定配額時加以納入考量。而男性大陸配偶人數較少,不 適合這個方式的估計。

本研究建議對離婚件數的估計,可以各居留階段的年數×年平均離婚件數做為扣除數,這是估算於一個特定期問的離婚發生件數的方式。同時,上述的離婚件數,可以較寬列的方式,視為這是當事人於八年期間的婚姻關係結束的累計結果。

長期居留配額。目前政府並未訂定長期居留配額,在規範長期居留的配額時,應考慮一項重要的因素:長期居留者具有工作權,如果這類配額在短期內大量增加,由於多數大陸籍配偶的教育程度在國高中以下(請看表 1-2-3-3),而就臺灣社會而言,這個教育程度群體的失業率是相對較高的(蔡明璋, 2006),因此勞動市場力大量增加這個層級的尋職者,亦即是增加失業率最高群組的人口,這對本地的技術層級較低者的機會必然有更不利的衝擊。亦即上述群體的失業率已顯著升高時,政府可以考慮暫時設有長期居留配額。

定居配額。給予大陸籍配偶的定居配額,等同於給予國民待遇,入籍定居者 短期增加過多,社會、特別是與移民技術相應的勞力市場吸納量有限,易造成社 會結構調適上的困難,因此定居配額開放應更審慎為之。在 2006 年,核准長期 居留的人數雖已達1萬人,未來一兩年內,長期居留滿兩年者,或可能對定居有 更多的需求。不過大陸籍配偶在獲得長期居留的登記之後,因為工作權不再有依 親居留時期的限制,同時,存款開戶、取得駕駛執照等,生活的基本便利大都得 到滿足,即使是未入籍定居,除非是經濟資源或人力資本不足,否則在臺生活亦不會因而有重大的不利影響。沒有選舉權、參政權、或任公職的權利,是與國民主要的差別。目前申請定居身分所要求的條件,對於婚姻的持續性與財力(收入)證明,已訂下適當的規範性要求,亦應嚴格執行,並進一步訂定擔保人最低收入要求(參考第壹篇第四章第三節)。

表 2-3-1-2 離婚人數按雙方國籍分 (2001-2006)

	性 別	總計	國		籍	(地	品)	
年 別				大陸	き、港澳地	2.區	外 國 籍			
			本國籍	合 計	大陸	港澳	合 計	東南亞	其他	
				百可	地區	地區	百 司	地區	地區	
2001	男	56,538	55,778	174	110	64	586	91	495	
2001	女	56,538	50,090	4,528	4,511	17	1,920	1,844	76	
2002	男	61,213	60,533	128	111	17	552	116	436	
2002	女	61,213	53,754	5,368	5,354	14	2,091	2,020	71	
2003	男	64,866	63,950	255	216	39	661	175	486	
2003	女	64,866	54,814	7,688	7,674	14	2,364	2,181	183	
2004	男	62,796	61,708	379	342	37	709	199	510	
	女	62,796	52,494	7,470	7,440	30	2,832	2,745	87	
2005	男	62,571	61,440	416	365	51	715	264	451	
	女	62,571	52,661	6,715	6,682	33	3,195	3,108	87	
2006	男	64,540	63,259	432	366	66	849	279	570	
	女	64,540	54,231	6,733	6,691	42	3,576	3,458	118	

資料來源:內政部戶政司 說明:本表按登記日期統計。

二、入出境及國境管理

(一)建構合理面談機制:

1.建立標準化面談流程:

重新檢討駐外單位與移民署服務站對於外籍配偶與大陸配偶實施面談流程 的適當性,建構一致性、標準化的面談流程。面談官參與面談工作前的職前與在 職訓練,可以增加婚姻移民與多元文化的課程。

2.設定婚姻移民的最低收入標準

婚姻移民申請來臺團聚或居留的要件,於面談時應增加要求其在臺的配偶附上相關收入與繳稅證明,政府並應仿效加拿大的措施,設定擔保人的最低收入要

求。而最低收入標準的設定,應考慮家戶規模大小加以調整(如前文介紹加拿大的擔保人最低收入制度)。

3.規劃組織人力資源合理配置:

目前婚姻移民中大陸配偶與外籍配偶大約是 2:1 的比例,而在外籍配偶中越南配偶約佔六成左右,移民署可以彙整婚姻移民的發展趨勢及國內各縣市的分佈概況,作為規劃駐外單位與國內各服務站人力配置的參考依據,避免部分駐外單位或移民署服務站因人力不足,而影響婚姻移民家庭團聚或相關權益之保障。

(二)強化境外輔導成效

1.加強輔導員的甄選與培訓工作:

基本上,參與境外輔導工作的輔導員,必須具備對臺灣社會、風俗文化、生活習慣、相關法律與資源基本認識與瞭解,才能傳遞較為正確的訊息給即將到臺灣的婚姻移民,如此方能有效的幫助移民來臺初期的適應與縮短不適應期。外交部在甄選輔導員過程必須透過適當的甄選機制與標準,以甄選出具有該項特質的輔導員。除此之外,甄選完畢之後也應該安排輔導員到臺灣參訪與學習,透過各項參訪安排進一步認識臺灣社會與相關資訊。

2.加強相關資訊的宣導工作:

近年來,我國對於移民政策、相關法規與服務措施變化相當快速,無論是中 央或各縣市政府也都積極製作手冊、宣導單張或資訊網站,積極協助移民到臺初 期及之後融入臺灣社會。未來應明確規範如何加強國內外相關資訊傳遞與資源連 結之功能,不僅快速更新資訊,同時也能有效的將資訊傳遞給移民。

3.建構資訊溝通平台:

在全球化時代,資訊科技已經成為日常生活中重要的溝通媒介與平台,所有資本工業國家也都會運用網路有效行銷政策與傳遞理念。未來駐外單位與移民署服務站都應該設有資訊電腦服務,並架設網站做為資訊溝通平台,藉由當地華裔人士協助將相關資訊翻譯成該國文字,定期更新網站資訊,讓所有移民前往駐外單位或移民署服務站辦理相關業務時,能充分利用電腦資訊瞭解我國相關法規、資源、社會文化與生活習俗等。如此不僅能補駐外單位輔導人員之不足,同時也能增進輔導效果與降低成本。

(三)取締非法集團對婚姻移民的操控

目前對於非法移民的管理機制過度強調個人,反而忽略非法集團對於婚姻移民的操控。事實上,非法集團對於婚姻移民的操控不只在入境之前的媒合婚姻階段,同時在入境之後,亦介入婚姻移民的家庭生活,甚至在婚姻移民申請永久居留或定居階段,也有違法操控之實。這些非法集團對婚姻移民的操控,背後涉入黑道力量,更需要相關單位有效的打擊才能維護婚姻移民的基本人權,而非將訪查工作重點擺在婚姻移民。因此,有四項措施應可加強: (1)加強婚姻仲介業的管理; (2)加強犯罪集團偵查工作; (3)成立檢舉專線,鼓勵民眾檢舉,並頒發檢舉獎勵金; (4)制訂相關法規嚴懲非法仲介與犯罪集團。

三、有關人口販運防制政策措施,應加強下列重要的面向

- (一)不定期審核外國與大陸配偶的婚姻真實性。嚴密入境審核工作,除依申請規定辦理外,應由移民署指派專人專責管制。同時建議對外籍配偶在臺生活應由移民署服務站專業人員固定訪查,並彙整回報結果,以瞭解婚姻真實性與在臺生活適應狀況。
- (二)由權責機關針對聲色情、特種行業、其他供娛樂或勞力等處所,進出 行跡可疑者,深入追查,防杜人口販運,偷渡犯,或以合法管道來臺 但從事非法工作或活動者。
- (三)尋求國際合作,共同打擊人口販運罪行,並與移入人口較多之他國政府進行合作,例如越南、印尼、菲律賓、泰國等,在該國境內宣導人口販運常見的手段與被害人遭遇的身心傷害,減少潛在移入人口落入人蛇集團陷阱之機會;另政府相關單位應研擬比照與美國簽署之刑事司法互助協定之情形,與其他特定國家簽署相關互助協定的可能性,特別是人口販運來源國的中國大陸與東南亞國家。
- (四)利用大眾傳播媒體(包括電視、報章雜誌、網路、宣傳單等),於國內宣導並鼓勵民眾踴躍檢舉不法,宣傳期間至少3年,並設置通報專線。
- (五)由移民署定期提供查緝人口販運、性交易與強迫勞動等相關案件之統 計資訊與成果報告,有效掌握其犯罪類別與趨勢,以作為採取防制措 施之依據,同時顯現防制與解決人口販運問題之努力。

- (六)由政府單位設置庇護中心,並補助民間團體與社會福利機構協助設置 與管理,免費提供被害人保護、醫療與諮商服務。
- (七)研擬提供人口販運被害人於受庇護期間之特殊居留待遇,以協助檢調單位指認人蛇集團之犯行,參考美國<人口販運受害人的保護法>對人口販子提出控訴,交換的條件是給予一定時間的合法居留,以利案件之偵察。
- (八)研擬將人口販運被害人(包含強迫勞動、奴役與性剝削)視為「特殊 境遇勞工」,納入勞委會對弱勢勞工福利與照顧中的弱勢勞工,給予 相關補助。
- (九)研擬提供人口販運被害人於受庇護期間之短期工作權。對於合法入境 且工作期限尚未屆滿之人口販運被害人,應允許其繼續工作至期限屆 滿為止,並得視情況在工作期限屆滿後,核發短期工作簽證。

第二章 吸引專業技術移民與投資移民

壹、制定背景

自 2000 年以來,為因應日益加劇的全球經濟競爭、新興的科技產業發展、以及促進經濟發展,各個國家皆積極引進白領專業技術人才。我國也在此競逐全球人才的世界潮流中,因為我國若干新興高科技產業蓬勃發展,例如半導體、顯示器、通訊等,產業規模擴充速度遠大於大學相關系所之擴充與調整,導致部分產業之工程師及研究人員嚴重不足,而學校培育出來的人才又不能完全符合高科技產業所需。根據勞委會職訓局統計資料顯示,2005 年求職登記人數約 58 萬餘,職缺找人約 100 萬餘,求職就業率僅 45.4%,未能補實的主要原因是「職能不合」。根據行政院科技顧問組「2007-2009 台灣產業科技人才供需總檢」報告,未來三年我國半導體、影像顯示、通訊、資訊服務、數位內容及生技等六大產業在產業前景保守狀態下新增需求約 8 萬 9 千人,樂觀狀態下約 12 萬 6 千人,其中學校相關科系新增供給人數總計約 10 萬 1 千人,惟在考量經驗及學歷需求等條件下,在保守至樂觀狀態間仍有 2 萬 2 千至 4 萬 9 千個須努力媒合的數量。我國研究人力資源中,博士 8 成 7 集中於學研界,學術研究成果豐碩,但若要將知識轉換為具經濟價值的產業技術則普遍存有鴻溝,產業面臨創新研發人力資源的缺口46。

在此全球人力爭奪戰中,一流人才主要流向世界經濟體系中心位置的歐美國家,因為我國的薪資、生活條件及經濟發展潛力皆不如這些國家,加上尚有眷屬就業及就學安排的問題,我國要引進專業人仍有相當大的困難。過去我國在引進人才上,主要是依靠留學生回國創業與就業,因為在1990年代以前,臺灣一流學校(如臺灣大學與清華大學)所畢業的理工科學生中,超過40%出國深造(其中95%留學美國)(Chang,1992)。過去幾年我國的出國留學生比率不但減少,留學生中大部分也是畢業後即返臺求職,不似1980年代以前的留學生多數留在求學國就業,取得相當工作經驗後再回國。日後我國要引進人才,不能只靠返國的留學生。我國還有許多小留學生,以及和國人結婚的外籍白領專業人員配偶、海外資深的華人專業人才,這些都是我國比較容易引進的人才,並且希望透過他們的人脈,進而引進其他外籍專業人才。此外,海外取得第三國公民權的大陸人士則是我國可以極力開拓引進的人才。

要補足人才的短缺有兩個基本的作法,一個是自己培養,另一個是由國外引進。行政院所提出大投資計畫中的人力套案計畫,預計 2007-2009 年中共需 255

⁴⁶ 以上各政府部門之統計資料,來自大投資計畫之產業人力套案中。

億新臺幣,其中用在吸引外籍專業人才的經費,僅佔總經費的 13.5% (約 34 億) 47,其餘 86.5%的經費都用在人才培訓上。固然培養人才是長久的根本之計,但是鑑於科技進步神速,恐怕來不及培養,還是需要適時的積極引進人才,更何況本國人能與外國人才共事便是最好的培訓,而且我國目前在競逐世界人才的競爭力不及歐美國家,也不及亞洲的新加坡與香港等國,所以建議提高延攬外籍專業人才的經費預算。

過去政府在招攬海外人才,已經付出許多努力,但仍有相當幅度的改善空間。例如根據<雇聘辦法>第 3 條,中央主管機關就國內經濟發展及就業市場情勢,評估勞動供需狀況,得公告雇主聘僱外籍專業人士之數額、比例及辦理國內招募之工作類別規定,但是實際上政府都未曾實施,給予企業界快捷引進人才之便。我國對海外人才之吸引力先天上不及歐美國家,後天上也較亞洲其他國家居劣勢,如新加坡,尤其是大陸崛起之後,許多人才皆往該處聚集。以下將綜合各國吸引專業人才之策略(如:鬆綁移民法規與申請程序、優先核發簽證、入出國流程特別禮遇、提供永久居留權以及減稅的措施、提供非薪資的誘因(房地產價格、托嬰制度、醫療保險等)、吸引留學生、設立投資移民法),並衡量我國的現況,提出我國引進外籍專業技術人才之目標與策略。

貳、政策目標

積極吸引投資移民、專業技術移民(含外籍人士、小留學生、有經驗的華裔 銀髮人才、海外第二代華人、以及海外定居之我國國民之外籍配偶及已取得第三 國國籍之大陸人士等)以及外籍留學生。

- 一、延攬外籍專業人才來臺,以解決教育和產業之間的空缺問題,促成專業人才的引進之全面性(高級、中級、低層),新興科技產業和傳統產業的需求均能得到滿足。
- 二、建立完善的法規和移民投資辦法、政府提供經濟類簽證之協助、調降所 得稅率、提供外籍人才的子女良好的教育環境,可以提高外國人投資的 誘因,有效吸引外籍人才的移入,促進臺灣的經濟發展。
- 三、增加國人與外籍人士共事的機會,補足人力短缺,並提升我國在世界人 才爭取上的優勢。

45

⁴⁷如加上人力套案中積極提升教育之國際化項下之擴大招收外國學生來臺留學之經費(屬於本研究計畫所指之延攬外國人才之一環),其所增加之數目與百分比皆很小。

- 四、增加外國學生來臺工讀旅行的數量與機會,以增加曾經在臺灣就讀的外籍留學生將來留台工作的意願。
- 五、增加在臺外籍人才與國人的互動機會,增進國人的國際接觸經驗,提高 社會互動的國際化,亦間接促進經濟生產的國際競爭力。

參、服務方案

一、 評估我國所需引進的專業人才

持續分析我國現階段經濟發展與專業技術人才之市場需求,對就業市場以及 專業技能的短缺提出全面性的建議,不偏廢於新興科技或傳統產業任何一方。

近年來,行政院科技顧問組已經每年對臺灣六大科技產業(半導體、影像顯示、通訊、生技、資訊服務、數位內容)從事人才調查推估研究。目前行政院<大溫暖>、<大投資>計畫中的人力套案已提出將對就業市場全面性地作研究分析與預測,由經建會進行整合。

二、 提高外國人來臺投資與工作意願

- (一)建立完善法規。鑑於我國目前資本市場之資金尚充裕,所以建議仿效 美國,現階段只引進能夠投入資金並創造就業機會的企業家移民,並 將投資移民條件依投資地區的失業率狀況而調整;而不似英國,尚容 許只投入資金的純投資者移民。仿效英、美、新加坡等國,對於投資 移民先發給條件式永久居留權兩、三年。內政部於 2005 年於<入出國 及移民法修正草案>中增列相關規定送立法院審議中,建議儘速立法 通過並訂定投資移民條件及審查機制。
- (二)請政府相關單位權衡財政稅收與吸引外籍專業人才兩項原則之輕重, 討論決議最適合我國的最高所得稅率。我國財政部已擬妥輕稅改革計 畫,將於2010年起調降所得稅,個人綜合所得稅最高稅率將自40% 降為35%,只是這樣的稅率仍是高於亞洲國家(見表2-3-2-1)。目 前世界各國為了吸引專業技術人才以及投資移民,不但降低個人所得稅,甚至降低遺產稅,我國政府面臨維持財政稅收與吸引人才之兩難中。

表 2-3-2-1 個人所得稅最高邊際稅率各國對照表 (2006 年)

國別	個人所得稅最高邊際稅率						
香港	15%						
新加坡	20%						
美國	35%						
我國	40%						

附註:新加坡政府給於停留期間少於 60 天者免稅,60-183 天為 15%; 南韓政府給於外籍技術人員薪資所得五年免稅的租稅優惠,以及津貼補助等措施。

(三)將提供外籍專業人才之子女良好的教育環境(建立優質的英語或雙語學校,以及世界排名的學校),納入人力套案計畫之教育國際化項目中。

三、協助企業引進海外人才

- (一)政府單位所共同籌組的「延攬海外科技人才訪問團」,除了目前赴美國舊金山、洛杉磯、波士頓、華盛頓及日本東京及大阪等人才群聚都市辦理攬才商談會,建議應拓展到東歐及印度的大城市辦理。(預估5城市需800萬新臺幣)
- (二)仿效新加坡,企業在招聘外籍人才方面的支出(包括仲介費、面試機票費等)可以享受減稅。鼓勵企業提供歐美人士就讀歐美一流大學的優渥獎學金,並要求他們畢業後到我國提供獎學金之公司工作。公司所提供之獎學金金額可以享受減稅。

四、發揮在臺外國專業人才的經濟潛力

- (一)輔導與國人結婚之外籍專業人士創業,並給予創業貸款新臺幣 100 萬元,短期期程一年 10 位。
- (二)根據<內政部對具有特殊貢獻或高科技外國人申請永久居留案件審查委員會審查作業要點>「主動」核發永久居留權與公民權給優良的外籍專業人士,以便留住人才並吸引其他人才,但有關公民權之部分,涉及歸化與國籍,尊重當事人之意願。

五、加強國際交流與合作

- (一)為減緩廠商「不易找到合適招募對象」之困境,加強我國的海外文宣, 減少外國人因為沒聽過臺灣,不認識臺灣,不願前來工作之現象。
- (二)臺灣允許外國大學生、研究生或剛畢業的學生來臺短期工讀旅行,目前只有與紐澳兩國簽約,應該積極與更多的國家簽約,以提升我國的國際交流,也為我國未來海外求才播種。
- (三)加重「臺灣獎學金」發揮引進人才之作用,建議提高經濟部與國科會 的名額,多元地獎勵來自各國之年輕學子,尤其是目前企業界所需求 的印度與東歐人才,不要侷限於外交之用,過度用於邦交國之學子。

第三章 移民的身份取得與公民權利保障

壹、制定背景

目前我國對於移民的公民權之規範,主要是參酌歐美工業民主國家的作法, 無論是對大陸配偶或外籍配偶都採取「生活從寬、身分從嚴」的原則。一般而言, 公民權應包含民權、政治權與社會權三項,目前歐美國家對於移民的參政權包 括:選舉權、被選舉權與參與公職,大都給予嚴厲規範。雖然目前大多數歐美國 家都未開放全國型選舉,但是考量移民與地方政府的政策息息相關,已有一些工 業國家開放地方選舉,讓滿足特定條件的移民有機會參與地方選舉。同時,許多 國家也顧及移民的就業權,也開放部分公職就業機會。相較於歐美國家的作法, 我國對於移民的參政權,無論是中央或地方選舉,仍舊限制未入籍的外籍配偶。

除了政治權之外,有關社會權部分我國移民相關法規的規定與作法,也明顯與歐美國家的規定與作法不同。基本上,大多數歐美國家對於社會投資方案限制較少,但是對於須繳費社會福利方案限制相當嚴格,僅對部分不須繳費型的社會福利服務方案,採取寬鬆彈性作法。由於我國不須繳費型社會福利方案明顯受限於國民身分證、落籍制度與家屬連帶責任之條件,導致移民在不須繳費社會福利權益受到相當程度的限制。

再者,不論有無移民傾向,外籍人士在臺的社會生活仍面臨許多不便,一些 便利性的措施仍未考量到這類為數不少生活於臺灣的人士。

一、 不須繳費型福利服務

在不須繳費型的福利服務中最常被討論、也與移民社會權息息相關的有下列 幾項:

(一) 家庭暴力防治

各縣市家庭暴力防治中心提供受虐婚姻移民婦女有關緊急救援、庇護安置與 法律諮詢等相關服務。同時在 2003 年行政院內政部家庭暴力防治委員會委託民 間婦女團體(賽珍珠基金會),開始辦理「外籍配偶保護諮詢專線」 (0800-088-885),並設有英語、越南、印尼、柬埔寨及泰國等五種語言提供諮詢 服務。此專線於2004年移由戶政司辦理,並改為「愛護外籍配偶專線」,包括外 籍配偶生活輔導,2007年1月2日隨移民署成立而核撥移民署辦理。

(二) 社會救助相關政策:

雖然在 2005 年修訂了<社會救助法>,但仍舊是環繞在「家屬責任」與「工作倫理」的意識型態(鄭麗珍,2000)。其中對於家庭總收入人口應計算範圍、薪資認定計算及共同生活戶的認定,都可能導致不同審查人員有不同的裁量空間,形成相當大的落差。特別是,<社會救助法>本身的界定是建立在殘補式福利思維的基礎,可是在後現代福利社會中,以家戶為主軸的福利思維,在面對全球化形成,牽動外來移民增加而成為新興社會議題時,解決移民需求的政策架構與效力難免不足(潘淑滿,2004b)。

二、 須繳費型福利服務

有關須繳費型福利服務部分,主要是針對全民健康保險。根據<全民健康保險法>第十條第二項的規定:外籍配偶或大陸配偶必須在臺合法居留滿四個月以上,檢附外僑居留證或「團聚」、「依親居留」、「長期居留」事由之入出境許可證影印本,才能參加全民健康保險,而合法之受雇者,則不受四個月限制。

三、 社會投資方案:

有關社會投資方案部分,主要是針對教育、生活適應與職業訓練等幾部分。根據行政院勞委會<就業服務法>第 48 條但書規定:「雇主聘僱外國人工作,應檢具有關文件,向中央主管機關申請。但雇主聘僱之外國人與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚,且獲准居留者,不需申請許可。」目前根據<就業服務法>規定,東南亞籍婚姻移民婦女之就業不受身分證的有無之限制,只要有雇主願意僱用,就具有合法工作的身分。同時,根據<就業服務法>第四十八條第一項:「外籍配偶如已取得工作許可者,可參加職業訓練機構...,辦理之職業訓練...。」但是如外籍配偶尚未取得國民身分證者,不得申請訓練生活津貼;若目前僅取得居

留許可者,可由外籍配偶本人或由雇主逕向行政院勞委會申請工作許可後,始可 有參加職業訓練之權益。

目前對於移民之教育權益規劃,相對於正規教育,主要仍偏重於終身學習教育部份。我國成人基本教育的主管機關為教育部之社會教育司,而各縣市政府為教育局,並依據教育部<補助辦理成人教育實施原則>辦理。凡是與國人辦妥結婚登記,且已入境依親居留或定居之外籍配偶,均免費提供語言教育課程,以充實基本生活知能。有關終身學習教育則是根據教育部於2002年1月11日函各縣市政府的終身學習教育規定辦理。凡是取得臺灣地區居留證與中華民國護照的外籍人士,都可以到中等以下進修學校就讀,不需要負擔學費;同時在經過適當認證之後,就可以取得正式的學歷。

四、 勞動市場就業方案:

目前我國<就業服務法>對於合法居留在臺灣的外籍配偶的就業權,並沒有給予任何限制;然而,對於大陸配偶的就業權,則是依其在臺居留階段的身分給予不同限制。基本上,大陸配偶在團聚階段是不被允許進入就業市場工作,在依親階段則必須依據<大陸地區配偶在臺灣地區依親居留期間工作許可及管理辦法>規定,長期居留階段與定居則與外籍配偶一樣,不給予任何就業機會之限制。

我國目前已經開放外籍人士申請永久居留權與公民權,只要他們符合規定, 所以在臺灣工作的外籍專業人士都可以依規定提出申請。而對於有特殊貢獻的外 籍專業人士,則有例外處理之方式。<入出國及移民法>第 23 條及<內政部對具 有特殊貢獻或高科技外國人申請永久居留案件審查委員會審查作業要點>中規 定,對於一些特殊的白領外國人,如:對我國有特殊貢獻者,或為我國所需之高 科技人才,則有較寬鬆的入籍規定。其如不具在我國合法連續居留七年之要件, 亦得申請永久居留。只要主管機關聘請包括社會公正人士組成之審查委員會審 查,經審核許可者,則同意其永久居留。而根據<國籍法>第 6 條,外國人有殊 勳於中華民國者,雖不具備該法第 3 條所規定之申請歸化要件,亦得申請歸化。 不過迄今僅有極少數外籍專業人士取得我國永久居留權及公民權。究竟是因為目 前尚未有外籍專業人士有特殊貢獻,還是有殊勳的外籍專業人士並不在乎取得我 國的永久居留權及公民權?如果是後者,則法規應該修改為,除了有殊勳者自行 提出申請外,政府單位或企業團體亦得代為申請,以顯現我國重視外籍專業人才之貢獻。

貳、政策目標

- 一、 因應全球化發展趨勢,調整移民支持系統以及相關社會福利制度。
- 二、 發展特殊境遇移民之救援機制與彈性規範。
- 三、 調整不須繳費型社會福利方案的資格要件之規定。
- 四、促進多元類型的職業訓練與就業服務方案。

参、服務方案

一、研議調整各項社會福利服務方案之資格要件

- (一)對於未取得公民身分之移民遭遇不幸或處於之特殊境遇移民(如:婚姻暴力或喪偶),參酌歐美國家移民法規之規定給予永久居留保障。
- (二)加強移民社會權及各項社會福利資源與服務方案的宣導工作。
- (三)研議提供具有永久居留身分之移民,部分不須繳費社會福利方案如: 身心殘障津貼、特殊境遇補助津貼。
- (四)對於已具有永久居留身分之移民,就不須繳費與須繳費之各項社會福利方案,採取寬容接納的作法,允許移民居留我國於一定期間之後,可以擁有等同公民的權利,作為對目前我國社會福利過度依賴身分證與戶籍限制之解套方案,特別是針對需繳費的權利,例如購買國民住宅,應放寬讓具有長期居留身分者購買。
- 二、加強通譯人才培育與延攬具有雙語身分之外國人(包括外配及外籍學生)從 事移民服務

- (一) 加強各縣市通譯人才培育及資料庫之建構。
- (二) 加強第一線社會工作人員多元文化敏感度的訓練與督導。

第四章 移民家庭與移民子女教育的照顧

本章規劃的兩項相關之移民政策為:(1)移民與家庭相關的協助;(2)子女的教育與照顧。茲分述如下:

壹、移民與家庭的協助

一、制定背景

自 1980 年代之後,無論是歐美或亞洲經濟發展條件較好的國家,同時都面對全球化形成跨國人口流動 (特別是跨國婚姻關係) 所帶來的社會與政治議題。自 1990 年代中期以來,我國跨國婚姻移民人口進入高峰期,由於跨國婚姻移民因語言與文化差異, 加上社會上普遍存在著對婚姻移民的歧視與迷思, 而衍生出許多社會議題, 包括:語言隔閡與溝通問題、文化差異造成日常生活認知差距、婚姻價值觀念差距大、婆媳關係與夫妻關係、子女生育與教育議題、經濟與就業機會弱化家庭經濟安全、文化, 造成社會排除、家庭暴力的複雜性及商品化婚姻, 導致夫家的嚴密監控及生活侷限(李瑞金, 2004; 翁毓秀, 2004; 莫藜藜 & 賴珮玲, 2004; 簡春安, 2004; 顧燕翎 & 尤詒君, 2004)。

國內外研究報告與相關文獻都指出,婚姻移民人口對移入國的政治、經濟或社會文化都產生相當大的衝擊,所以歐美國家對於婚姻移民議題都採取積極回應方式,試著讓移民以一個族群社區,納入多元化的社會,亦即所謂的族群社群(ethnic community)模型;避免各種法律或社會性歧視而將移民排除在主流社會之外,亦即所謂的族群少數(ethnic minority)模型(Castles & Miller, 2003)。近年來,政府在面對婚姻移民的發展趨勢,也意識到建構多元文化社會的必要性,所以開始改變先前對婚姻移民議題的消極保守態度,逐漸轉變為積極回應。例如2003年內政部訂定了<外籍與大陸配偶照顧輔導措施>,開啟對婚姻移民全面輔導機制,為了整合婚姻移民照顧輔導服務及政府與民間部門之資源,內政部在2005年成立外籍配偶照顧輔導基金,每年籌募三億,分為十年,共籌募三十億,做為我國推動婚姻移民輔導與照顧相關服務方案推動的基金。

內政部社會司更於 2006 年 1 月 19 日訂定了<外籍配偶家庭服務中心實施計畫>,做為各縣市相關單位結合專業人力資源共同推動外籍配偶家庭服務工作之依據,期望能藉由個案管理工作模式之運用,以家庭為中心,並充分結合社區資源,共同建構全方位的外籍配偶家庭服務中心。

雖然中央與地方政府充分配合,並結合民間資源共同推動婚姻移民與家庭服務工作,但是過去三年來相關實務工作推動經驗,發現無論是政府各部門的溝通工作、公私部門的合作關係、各縣市外籍配偶家庭服務中心運作現況、與第一線參與實務工作推動之工作人員,仍有許多改善的空間。

目前我國婚姻移民的婚姻與家庭協助現況仍舊存在著許多問題,包括:

(一)須注重外籍配偶照顧輔導基金分配的適當性

目前對於外籍配偶照顧輔導基金的運用,係由民間團體或縣市政府提出有關外籍配偶輔導申請案,經外籍配偶照顧輔導基金委員會審核通過,予以補助該案之執行。往後基金的運用可以因人因地制宜的方式分配。對於各縣市外籍配偶或大陸配偶人數比例多寡,或該縣市地理環境的特殊性與資源貧乏等因素納入考量。在過去數年實施經驗的累積,戶政司也開始思考是否有比較可行的評估指標更有效合理的分配基金。此項業務自2007年1月2日之後交由移民署辦理。

(二)建構全方位的外籍配偶家庭服務中心的資源整合待加強

我國目前對於移民及其家庭相關服務,分散在各部會與各部門(包括:移民署、教育部、內政部、衛生署、勞委會及地方政府各單位),導致移民家庭服務呈現資源不統整的現象。政府應思考如何整合現有資源與系統(包括中央與地方政府、公部門與民間團體),建立跨部會、跨部門的有效溝通平台,建構全方位、而非以社會福利或危機處置為主的外籍配偶家庭服務中心,使其成為社區溝通平台,充分有效連結現有各項服務,達到建構多元文化社會之目標。

(三)外來者介入處理家庭事務的困難度

處理婚姻移民的家庭互動過程,經常需要與臺灣配偶或其他家庭成員溝通討論,但是臺灣配偶防衛態度與其他家庭成員敵對態度與偏頗的價值觀,往往成為影響溝通成效的關鍵。尤其我國傳統文化普遍認為外人不宜介入家務事的觀念、婚姻移民在家庭地位較低,再加上第一線提供外展與個案管理服務之社會工作人員文化敏感度不足,在介入婚姻移民的家庭關係與提供家庭服務過程中,影響服務成效。

二、政策目標

- (一)協助移民生活調適與融入。
- (二)促進移民家庭關係和諧。
- (三)提升移民就業與自主能力。
- (四)建構多元文化的移民與家庭服務模式。
- (五)建構全方位的外籍配偶家庭服務中心。
- (六)建立合理婚姻移民及其家庭服務之預算機制。
- (七)建構跨部會與跨部門溝通平台。

三、服務方案

(一)加強婚前教育與輔導工作

服務對象:1.已達適婚年齡、未來可能娶外籍配偶之男性及其家屬。2.確定 將要前往東南亞或大陸地區與當地外國人士結婚者及其家屬。

本項政策措施的方案內容:1.認識多元文化社會之特性與差異;2.認識兩性 角色、行為與溝通之差異;3.瞭解婚姻關係本身之意義與價值;4.熟悉國內有關 婚姻移民家庭服務相關資源;5.熟悉有關婚姻移民之權益與法律規定。

(二)加強中央與地方政府參與規劃與提供婚姻移民及其家庭服務之相關工作人員的文化敏感度訓練。其服務對象有:1.各縣市外籍配偶家庭服務中心第一線社會工作人員;2.各縣市提供婚姻移民及其家庭相關服務之教育工作者、公共衛生人員、就業輔導員、醫護人員、文化規劃者及其他相關工作人員;3.中央與地方政府負責規劃婚姻移民及其家庭相關服務之工作人員;4.間接與婚姻移民與其家庭服務有關單位之工作人員。

本項政策措施的方案內容:1.邀請專家學者討論與規劃文化敏感度訓練課程 與策略;2.從事規劃婚姻移民及其家庭相關服務之工作人員必須完成一定時數之 職前訓練或選修相關課程;3.規定從事婚姻移民及其家庭相關服務之直接工作者 必須接受一定時數之督導與在職訓練,訓練課程內容多元化與彈性,以符合實務 工作者之需求;4.設計多元文化實地觀摩學習活動,獎勵服務成效績優之團體前 往主要婚姻移民國家,實地參觀訪問與見習;

(三)建構全方位之外籍配偶家庭服務中心及成為資訊溝通平台

服務對象:1.中央與地方部門從事移民及其家庭服務相關服務之規劃者;2. 中央與地方部門從事移民及其家庭服務之提供者;3.婚姻移民及其家庭成員。

本項政策措施的方案內容:1.改變目前以「婚姻移民」為主體的服務模式, 落實以「家庭」為中心的服務理念;2.積極整合各部會與各部門資源,使外籍配 偶家庭服務中心成為有效溝通平台,建構全方位服務內涵 3.增加婚姻移民及其家 庭成員之諮商輔導服務;4.連結社區資源,發展在地化的多元化外籍配偶家庭服 務中心風貌;5.有效運用在地婚姻移民資源共同提供服務。

貳、移民及其子女的教育與照顧

一、制定背景

在第二章第三節,我們指出女性外籍配偶子女數快速增加的趨勢。長期趨勢顯示,2003 年外籍與大陸配偶生育子女的比率,達到一個高峰期,占當年新生代結構人口的13.37%,亦即到了2010年國小新生如每班維持35人時,平均每班約有5人為其子女。近兩年外籍配偶的子女數已有下降,2006年為11.7%。

孩童的心理和認知發展和主要的照顧者息息相關(Ashford, Lecroy, & Lortie, 2005),而母親通常是扮演這個關鍵角色的人。然而,移民婦女的個人問題卻常延伸、影響到下一代。首當其衝的是教育問題,移民婦女的學歷普遍偏低,多數在國中以下⁴⁸,加上語言不通,導致無法給予孩童適當的刺激和教育,因此其子女容易有學習障礙,甚至發展遲緩的問題(常見的是語言發展遲緩)(黃富順, 2006)。再者,隻身來臺的移民婦女通常沒有良善的支持系統,社會關係疏離,加以對新生活的適應問題(婆媳問題、家暴等),容易情緒不穩(林幼喻,李引玉, & 陳快樂, 2004),和母親有強烈依附關係的孩童在這樣的情況下不容易從母親

⁴⁸內政部(2006)統計 2004 年進入台灣地區的東南亞外籍配偶共 17,198 人,其中國小畢業者占 31.5% (5,340 人)、國中占 44.23% (7,608 人)、高中占 20.76% (3,570 人)、大專占 3.95% (680 人),國中以下者合計占 75.28%。

身上獲得安全感。另外,移民婚姻的家庭經濟情況通常較差,移民婦女的社會弱勢加上經濟弱勢,使得孩童的成長環境雪上加霜,造成下一代的弱勢循環(王明輝,2004; 吳清山,2004)。移民婦女的生活能力明顯的影響著新臺灣之子的教育發展,兩者皆不容忽視。

事實上,政府已在外籍配偶的相關問題上已有所著力。早在 1999 年 1 月前省政府教育廳頒佈行政命令<可受理外籍新娘就讀成人基本教育研習班>,同年 12 月 28 日內政部擬訂<外籍新娘生活適應輔導實施計劃>以協助移民婦女的新生活適應。2003 年 5 月 7 日,為協助保障有增無減的移民婦女及其子女權益,內政部規劃了包括「生活適應輔導」、「醫療優生保健」、「保障就業權益」、「提升教育文化」、「保護人身安全」等五大方向的<外籍與大陸配偶照顧輔導措施>,納入教育部、衛生署等單為共同推動,並編列預算執行落實。此外,教育部已推動外籍及大陸配偶子女教育輔導相關工作,並於 2006 年 6 月公布<教育部補助直轄市縣(市)公立幼稚園辦理課後留園服務作業要點>。

教育部於 2004 年 7 月 22 日訂頌<建立終身學習社會五年計畫>,其中策略四:加強外籍配偶等弱勢族群終身教育,建立多元社會。教育部據此及<現階段外籍與大陸配偶移入因應方案>提出<發展新移民文化計畫>,冀望達成「建立外籍配偶終身學習體系,提升外籍配偶個人價值,營造其家庭之親子閱讀習慣,俾利於個人、家庭與社會發展」與「促進新臺灣之子雙邊文化認同,從小培養健全文化意識與人格發展」等目標。相關的策略為,建立外籍配偶終身學習體系、設置外籍配偶教育專題網站和督導各縣市政府落實外籍配偶之教育服務。其中終身學習體系的建立擘畫出 8 個執行方向:(1) 規劃設立移民學習中心,(2) 提供分級識字教育,(3) 研發外籍配偶教案及教材,(4) 提供家庭教育學習活動及親子閱讀活動,(5)普及並深化外籍配偶學習管道,(6)提供東南亞臺商外籍配偶華語文學習管道,(7)建立外籍配偶相關師資人才庫,(8)進行跨國婚姻家庭調查研究及學術交流(教育部,2004)。

教育部對於提升外籍配偶的教育文化方面的具體績效包括,自91學年度起實施採用廣義之國民定義,讓取得臺灣地區(或外僑)居留證、中華民國護照者得以進入補習或進修學校就讀,取得正式學籍(歷),且大陸配偶比照辦理。不過,對於強制外籍配偶接受基本國民教育則因法律問題必須再議。此外,在教育

部的輔導補助下,於 2005 年分別在桃園縣平鎮市忠貞國小、雲林縣竹山鎮雲林國小及臺南市北區大港國小成立新移民學習中心。同年,臺北市政府成立新移民會館,提供諮詢與轉介、研習訓練、母國資料查詢、研究成果彙整、情感交流園地等服務。

至於白領經濟移民之子女的教育則是一種截然不同的面貌。臺灣的已婚外籍專業人士通常非常重視其子女的教育問題。跨國公司的外派人員由於公司負擔其子女的海外教育費,所以他們 18 歲以下的子女通常隨行,在臺灣就讀美國學校、歐洲學校或日本學校,而 18 歲以上仍在就學的子女不是在母國、便是在先進的第三國念大學或研究所,因為臺灣的高等教育尚未達世界排名前茅,也少有英語授課的課程。被臺灣公司雇用並與臺灣人結婚的外籍專業人士由於經濟資源有限,無法讓其小孩就讀學費昂貴的外籍學校,而是就讀本地的學校。由於他們的跨國婚姻之故,他們都希望其子女從小學中文,所以也樂於其子女就讀本地學校,不過他們相當憂心臺灣填鴨式而非啟發式的教育風格,而且也為了讓其子女能接受較優良的高等教育,大多計畫在其子女初、高中階段送回母國唸書,而個人也可能因此辭去臺灣工作,舉家搬回母國(Tzeng, 2006)。如果臺灣的高等教育具有國際競爭力,我們也不會因而失去吸引跨國公司外派人員的子女來就學,臺灣公司也不會因而失去為其子女教育而離開的外籍專業人才。不過教育改革牽涉甚廣不在本文的討論範圍內。

二、政策目標

- (一)降低移民養育、教育子女的負擔,提升其教養子女能力。
- (二)辦理國小補校及成人基本教育教材內容檢討,以提升參與意願,並增 進教學效果。
- (三)建構多元照顧輔導措施,鼓勵外籍與大陸配偶參與成人及語言教育課程。
- (四)加強教育規劃,多元管道進行師資培訓,提升教學品質。

三、服務方案

(一) 提升成人基本教育參與

一些研究指出,影響移民參加成人基本教育課程意願的原因,包括家人不支持、乏人照顧孩子、需要工作賺錢、有語言的落差等(林美和,2003;高淑清,2005)。在提升相關課程的參與意願,可以採用下面的方式進行:

- 1.教育送到家:試著把教育透過遠距、媒體或是其他的方式,甚至是志工的方式, 把教育直接送到家,提供給有需要卻不方便出門的移民另一種學習管道。
- 2. 規劃多元時段,以利移民的參與。
- 3.招募志工配合活動,以協助其子女照顧,使移民得以參與課程。
- 4.加強移民配偶的宣導,改正其觀念支持移民參與成人教育課程。
- 5.善用各種教學方法與溝通媒介,激發學生的參與,創造平權的教學和溝通環境。

(二) 教材檢討

1.辦理成人基本教育教材全面檢討,撰寫以學習者為中心,融入實用生活方言,考量多元文化而非同化的教材。多元文化教育課程的設計,應含括所有族群,其觀點也應充分呈現於課程內容上,並邀請學習者參與課程設計的觀念。避免以優勢族群觀點、單一文化霸權的思維來設計課程,應將各族群觀點平等均衡地呈現於課程中。研究發現(邱琡雯,2000)學國語對許多的移民而言並不實用,因為日常生活中他們最常使用的語言是閩南語而非國語。此外,以地方教育局主導編輯的教材只從本國文化觀點出發,例如臺北縣《加入臺灣新家園》一書(王鳳翔,2004),完全忽略移民特有的文化特質,全書呈現十個主題:認識這裡,買東西,過新年,拜拜,清明、端午和中秋,看病,交通,茶與咖啡,公共服務在臺灣,學習不嫌遲。縱然,這些主題為融入臺灣生活的必備常識,但若能適當的引入移民特有的文化,必可增加共同學習的本地生活與移民文化交流的機會,增進彼此的理解,化解歧視。

2.增加多元文化的幼兒教材設計。目前教育部編纂之外配成人基本教材已明 訂常用國字為 1709 字,評量工具將進一步瞭解移民的學習成果。美國在 1960 年代起實施「及早開始」方案 (Head Start Program),加入一系列反 歧視課程還有雙語課程等,以解決弱勢移民學習不利的情境。臺灣的移民 之子與美國的移民都處於社經弱勢,學前的多元文化教育,讓幼兒可以融 入臺灣社會,又可以保有其父/母親的母國文化。

(三) 教師培訓

- 1.提升公立托兒所與幼稚園教師教學知能:繼續提供這兩類機構教師輔導發展遲緩或學習障礙幼兒及多元文化課程的研習活動,以提升其教學能力。 移民子女的發展遲緩大多是語言和社會認知面向的,要教導不同文化的學生,教師應有清楚的多元文化意識,應瞭解臺灣的族群結構、大部份外籍父母的母國文化、地理、民俗風情等,有能力將多元文化融入課程中。
- 2.提供基層教師質量並兼的多文化研習:研習是在職老師更新資訊的重要管道,但老師反應「研習沒有太大效果,對於教師教學幫助有限」(謝妃涵, 2006)。研習除了需有多元文化專長教授進行理論講習,也可以邀請移民分享其期待與需求,與在職教師直接交流。
- 3.鼓勵教師主動關心移民子女,與家長溝通瞭解其需求,適時伸出援手。
- 4.借助優秀移民的力量,培訓成為雙語種籽教師,讓他們自己幫助自己。
- 5.促進退休教師、大專院校教育系所學生或暫代課教師投入弱勢族群子女的 教育輔導。

第五章 提升移民的就業能力

本章規劃移民就業的相關政策,分為兩個子項進行:(1)提升移民的就業能力;(2)開發新投入人力資源,創造國家新生產力。

壹、提升移民的就業能力

一、制定背景

由於現行法規之限制,除外籍白領移工可直接投入勞力市場外,外籍配偶需於獲得居留許可後,於居留期間在臺工作。然而我國對於大陸與外籍配偶居留權之許可仍有多項限制,同時其在臺家庭可能因家人需要照顧協助等因素而阻礙外籍配偶的就業機會,使得實際有工作者遠低於具工作資格者之人數。依據內政部2003年的《外籍與大陸配偶生活狀況調查報告》顯示,外籍配偶中具有工作資格者約為82,219人,有工作者為28,496人;大陸地區配偶具有工作資格者約為32,272人,有工作者為23,294人,兩個群體中合計無工作者約為62,701人。這些無工作者當中,除了因為家庭或個人因素,有立即投入職場之需求外,大多考慮延後至子女稍大後始投入就業市場,以行政院主計處計算出的2006年臺灣婦女勞動參與率48.68%來估算,預估需積極尋找工作者約有55,734人。

相關研究指出,外籍移民的就業能力主要受限於以下各項條件:語言溝通與識字能力、教育程度、創業與就業訓練機會(夏曉鵑,2006;潘淑滿,2004a)。行政院勞工委員會為協助具有就業意願與需求的外籍與大陸地區配偶就業,已依據<就業服務法>及行政院與監察院之建議,於2005年3月16日修正發佈了「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」,提供四類主要的服務項目:(1)就業諮詢及就業推介;(2)提供職業訓練;(3)運用「臨時工作津貼」與「雇用獎助津貼」協助就業;(4)輔導發展異國文化小額創業,提供創業諮詢及創業貸款利息補貼,辦理創業研習專班。適用對象為具就業意願之失業外籍配偶(外國人與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚,且獲准居留、永久居留或定居者)及具有工作權之失業大陸地區配偶(獲准依親居留期間有工作許可證、長期居留或定居者),預計每年提供5,000人就業服務,協助輔導參加職業訓練者600人。然而如前所述,每年需尋找工作者約有12,000餘人之譜,5,000多個就業、創業輔導訓練之

機會僅可滿足半數人的需求,相關單位宜以更積極輔導獎勵的方式,媒合勞資雙方之就業、雇用需求,以有效利用人力資源。

歷年來勞委會、退輔會以及各地方政府機會皆依據內政部於 2004 年 9 月修訂之「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」辦理各項業務,其中與就業輔導相關的重點工作在於保障就業權益,其目的為保障外籍與大陸配偶工作權,以協助其經濟獨立、生活安定。具體措施與辦理機構則如下表所示,其中除第四項與第五項外,其餘措施皆為經常性業務;所涉及之機構包含勞委會、陸委會、內政部與各地方政府。

表 2-3-5-1「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」之措施內容與辦理單位

具體措施	主辦單位	協辦單位
一、提供外籍與大陸配偶就業諮詢服務。	行政院勞委會	
二、推介、媒合取得工作權之外籍與大陸配偶就業。	行政院勞委會	
三、規劃取得工作權之受暴外籍與大陸配偶,經社工員評估其有工作需要者,得以憑政府公文或證明,專案給予免費接受相關職業訓練或推介就業,以安定其生活。	行政院勞委會	地方政府
四、研議修正相關法規,使無居留證之受暴大陸配偶得於 一定期限內工作。	行政院勞委會	行政院陸委會 內政部
五、研修就業服務法,放寬外籍配偶申請工作許可規定。	行政院勞委會	
六、提供相關訓練,協助外籍與大陸配偶提升就業及創業 能力。	行政院勞委會	

資料來源:行政院勞工委員會

勞委會的資料顯示,2005年1月至12月公立就業服務機構辦理求職登記、 就業推介及媒合服務,外籍與大陸配偶參與人數之統計如下:

- 1.外籍配偶:求職人數 2,555 人、推介就業人數 1,057 人、臨時工作津貼 8 人。
- 2.大陸配偶:求職人數 1,769 人、推介就業人數 609 人、臨時工作津貼 3 人、 僱用獎助津貼 1 人。

合計之就業人數僅達求職人數的四成,尚有成長空間。

二、政策目標

- (一)以就業輔導與訓練課程增加外籍移民、特別是婚姻移民之就業技能, 促成他/她們成為經濟生產的貢獻者。
- (二)配合國內人口結構變化之長期需求,培養外籍移民相關產業與服務之 能力。
- (三)研擬修訂就業相關法規,改善大陸與外籍移民之工作權。教導推廣外籍移民就業所需之語言及教育能力,提升其基礎人力資本,在短期內應將參加人數提高。

三、服務方案

- (一)獎勵民間企業團體與廠商配合協助外籍移民的就業輔導與訓練工作: 目前由勞委會、退輔會及各地職訓局所開設的就業輔導與訓練課程以 美容、烹飪、及照顧服務人員為主,建議應將烹飪技術之證照要求轉 為輔導發展外籍移民(配偶)母國特色餐飲為主。此外,工業、製造、 批發與零售業的人力空缺對高中(職)以下需求增加,特別是科學園 區內工廠對於專業人員、技術工、機械操作工及組裝工之需求,可媒 合訓練有意願之外籍移民來補足。
- (二)配合社會人口發展培養長期照護相關產業人力:就業訓練與醫療照護及生活技能訓練為外籍配偶希望接受的主要訓練課程(王永慈 & 彭淑華,2005),為因應高齡化社會的到來,依賴長期照護的人口數日增,相關養護院所的設立與醫療護理產品的生產、運銷與服務勢必也需要大量人力投入,因此宜針對外籍移民的就業能力討論適合任職之行職業,並可考慮與產業界的工廠或醫療院所合作培訓人力,以提供就業諮詢與訓練。此外,可研擬創業貸款申請資格的放寬。
- (三)專業通譯人才之培養:因考量外籍移民在語文、識字能力之不足,而需提供移民在生活適應、醫療與社會資源利用等各方面的協助,以及相關資訊的傳播與服務等。應研擬於國際機場與各境管單位設置專業通譯人才之可能性,各縣市政府與地方機構則可結合民間團體及社會福利機構之資源,提供「愛護外籍配偶專線 0800-088885」之訊息,以增加該專線外語服務人員之方式進行通譯服務,不僅提供通曉中外語言之外籍移民本身的就業機會,亦藉由這些外籍通譯人才協助提供其他移民在臺就業與生活各層面必要之外語諮詢。

- (四)工作權之改善:現行在臺之外籍與大陸移民依法具備不同的居留身分的就業權利,前者包含持有效外僑居留證及歸化(取得)國籍者,後者則包含領有旅行證、居留證與定居證者。目前<就業服務法>中的相關規定對於不同居(停)留身分與不同國籍(特別是大陸籍配偶)者給予不同的工作權利及就業輔導機會,但考量實際需求與執行上的諸多限定,在居留權與工作權的取得方面,常招致大陸籍配偶抗議其遭受不公平待遇。配合移民法規的修訂,應研擬工作權放寬認定,亦即就業資格及接受就業訓練資格之放寬。
- (五)簡便易取得之就業資訊:由於資訊科技的發達,多項就業輔導措施提供豐富資訊供外籍移民與其配偶免費取閱,包含各就業輔導機構的網路資訊、光碟片等,然而卻忽略了大多數需要協助的外籍移民實際上並無相關的資源與管道來取得這些網路資訊。相反地,職業訓練之輔導、協助資訊應置於外籍移民容易取得之處免費提供,例如外籍移民們經常聚集的教會、社區活動中心、新移民會館、社會福利機構、醫療診所、車站等,並藉助各地區的「就業多媽媽」將就業資訊帶入社區中提供給有需要的大陸與外籍移民。同時應提供多種語言版本之簡介,或可聽取該國語言之內容說明的免費專線服務電話,利用現有之廣播電台外語節目及「愛護外籍配偶專線 0800-088885」,擴大為服務所有外籍人士之專線,並增加各國語言服務時段,增設相關服務內容,以確實達到資訊提供之目的。並於《外籍配偶在臺生活相關資訊簡冊》中增加「就業篇」,提供各項就業輔導之相關資訊。(陸委會所編印之《大陸配偶移居臺灣的生活指南》中有「工作篇」介紹職業訓練、技能檢定及就業服務等各項措施)。

貳、開發新投入人力資源,創造國家新生產力

一、 規劃背景

目前在臺之外籍移民可區分為具專業技術的白領人才以及教育與就業能力較低的婚姻移民。由於後者佔多數,其平均教育水準偏低,同時受到居留權與公民身分取得之限制,在勞動力市場的投入情形不佳。在現有人力資源未能充分利用的情況下,可優先利用教育體系及企業研發來培育本國人才,提升專業人力供給之質與量;短期間人力需求無法滿足、以及有長期研究發展需求之產業,則可優先延攬海外專業技術人才,同時配合輔導、媒合境內外籍移民之勞力需求。欲以新投入之人力資源來創造我國新生產力,需配合獎勵優惠措施吸引具專業能力之外籍移民。科技人才的全球移動從長時間來看趨向於「人才循環」,其中容易

跨國流動之技術人才主要為企業投資者、企業經理人、工程師與技師、學者、科學家及留學生等(龔明鑫 & 蔡宏正, 2004),其餘則是藍領勞動人口。

依據主計處 2006 年 5 月為止之勞力空缺統計(行政院主計處, 2006),廠商對於專業科技人才的需求方面,新竹科學園區廠商的人力需求下降,主要為專業人員、技術工、機械操作工及組裝工空缺人數大幅減少所致。反之,南部科學工業園區廠商的人力需求則大幅增加,主要原因為南部科學工業園區廠商陸續遷入,對專業人員、技術工、機械操作工及組裝工需求大幅增加所導致,且其中以技術工、機械操作工及組裝工之需求最高,在學歷上的要求也相對以高中(職)佔最多,對電子工程師之專業人員的需求佔其次。對於年齡的要求則趨於寬鬆,40歲以上工作者的受雇機會提升至 22%。

由於世界各國皆因科技人才不足而紛紛修訂政策,設法延攬外國籍人才,行政院科技顧問組與經濟建設委員會於 2003 年推動修訂「科技人才培訓及運用方案」,以因應此一情勢整合與推動相關補充措施,建構海外人才來臺創業的環境,營造外籍人士之優質生活環境,研訂優遇延聘辦法,加強國際交流與合作,以提高跨國企業及重量級人才來臺投資與工作意願。

除了六大重點產業49之外,行政院經濟建設委員會的研究報告亦指出(樓玉梅,趙偉慈,&范瑟珍,2006):未來十年內,學士或碩士級人力短缺而需加強培育的產業還包括工業設計、電機資訊、工業工程與基礎科學。由於科技人才應先自行於國內教育體系及企業培育,不足之處方由海外延攬人才,因此需研擬相關科技產業人才在國內的養成方案。為有效支援國內科技產業投入創新研發,並希望在短期內紓解廠商碩士以上研發人才不足之困境,行政院通過「擴大碩士級產業研發人才供給方案」,由經濟部與教育部共同推動,針對人力供給不足之電資(含電子、電機、電控、電信、資工、光電等)、材料、物理、精密機械及相關跨科領域,設置「產業研發碩士專班」,結合企業力量,預期突破現有教育經費不足及招生名額之限制,於2004至2007年間培育5,000名碩士人才,以迅速增加重點科系碩士人才培育能量。

目前我國關於延攬海外人才的政策與措施以長短期並進的方式,主要由中央研究院、國科會、經濟部等單位,以獎助辦法召募延攬海外與大陸地區的專業研究與產業科技人才來臺參與研究合作計畫或任職;同時成立海外駐點招攬人才,並擴大召募地區,除了北美與日本外,還包括印度、俄羅斯及東歐等地區,持續辦理海外攬才活動。此外,亦規劃成立了延攬海外科技人才之專屬網頁(經濟部

_

⁴⁹ 六大重點產業為:半導體產業、通訊產業、生技產業科技業、資訊服務業、影像顯示業、數位內容業

人才網--http://hirecruit.nat.gov.tw/),作為在臺灣工作求職求才的供需媒合介面,並提供來臺服務、投資等相關訊息。然而根據經濟部 2003~2005 年海外攬才的成果顯示,每一年直接或間接延攬來臺工作的人數不到 700 人,其中更有近九成為臺灣籍人士,外國籍人士僅佔 10%,大陸籍人士約佔 2%。在政府各部會署積極建構英文化友善環境,研擬協助外籍人士子女教育、眷屬就業、稅制優惠等措施的努力下,我國對於招攬外國籍專業科技人才來臺工作仍有成長空間。目前外籍白領移工對於在臺生活與發展的系統性調查仍付之關如,且多以外商投資企業為主要考量,而缺乏以在臺工作之個人為對象之深入瞭解,應多方面檢視吸引外籍白領移工來臺及居留原因,以這些專業技術與投資人才為對象進行深入瞭解,作為建構優質生活環境之依據。

(二) 政策目標

- 1.積極推動人才交流、專業運用與技術轉移,提升本國產業之發展。
- 2.深入瞭解外籍專業人才之需求,規劃延攬人才之誘因。
- 3.建構優質生活與發展環境,吸引海外專業人才長期居留,以有助於社會經濟發展。

(三) 服務方案

- 1.規劃對已入境之外籍白領移民與其雇用廠商或單位進行調查,分析目前投資、發展與生活環境是否滿足目標對象之專業技術人才的需求,同時研擬因應改善之道,以吸引專業人才入境、居留。
- 2.研擬提供外籍移民簡便優惠的行政措施,同時在執行層面結合移民署、外 交部、警察機關等相關單位相互配合,以加速專業技術人才之引進。
- 3.為吸引外籍專業人才長期居留,研擬規劃優質之生活環境,特別是在對於外籍專業技術人力需才孔亟的科學園區附近,選取或打造生活機能良好的居住環境。然不需以外籍人才社區之名義成立,以避免阻絕其與地方民眾深入互動、相互瞭解的機會。
- 4.研擬擴大<外籍與大陸地區配偶就業協助方案>之服務對象至所有具居留 身分之外籍移民,以有效開發運用人力資源。

第六章 移民的身心健康

壹、制定背景

前文分析指出,我國的移民以婚姻移入的非經濟移民為主,據統計,2006 年日漸增多的婚姻移民,已達37萬餘人,其中外國籍者佔3成5左右(13萬餘人),大陸籍者則有6成以上(23萬餘人),其餘來自港澳地區。而外國籍配偶多數為東南亞籍婦女,其中又以越南、印尼為多,相對於大陸籍配偶,由於語言與文化的差異,東南亞籍婦女面臨更多的生活調適壓力與健康問題,因此此部份的政策規劃主要是針對該人口群。

國外的研究顯示跨國婚姻其中的移民適應與婚姻適應,常是生活的壓力源,移民者面對新文化及新環境時,社會支持變少,角色、語言、價值觀的轉變,這種生活的改變將對個人的健康造成負面的影響(Dalgard et al. 2006;Ahmad et al. 2004)。而文化差異與溝通能力的缺乏更影響外籍配偶對健康知識的獲得、應用與判斷、使用健康資源的頻率,也形成對家人健康照護上的障礙(Sohn & Harada, 2004)。除了適應壓力與語言困難影響健康與醫療利用,事實上移民的原生文化也左右其健康信念與行為,例如,移民美國的越南婦女認為子宮避孕器及子宮帽對身體有害,口服避孕藥則會影響身體的平衡,因此接受程度不高,傾向於使用自然的避孕法(Kuss, 1997);泰國婦女不認為自己是疾病的易感染群體,所以較少執行規律的健康促進或疾病預防行為,例如子宮頸抹片檢查(Choudhry, Srivastava, & Fitch, 1998)。

目前臺灣關於這些婚姻移民婦女的健康研究仍非常缺乏(王秀紅 & 楊詠梅, 2002)。有限的研究顯示,如同國外的移民情形,東南亞籍的婚姻移民來到臺灣後也面臨著文化差異與隔閡、婚姻家庭與生活調適等壓力(劉美芳, 鍾信心, & 許敏桃, 2001),當調適發生困難時,移民壓力就容易轉化成憂鬱、焦慮等身心問題。然而,語言能力的障礙與對醫療資源的陌生,往往形成外籍配偶自我健康照顧的另一層阻礙。此外,這些外籍配偶社經地位偏低,國外研究發現低社經地位常常和健康危險因子並存,例如:低收入婦女因無法獲得較佳的產前照顧,導致低出生體重兒的比率升高、兒童學習及發展遲滯(Benjamin, 1996)。研究顯示移民婦女不太避孕(周美珍, 2001),通常在建立家庭後很快就懷孕生產,而且其妊娠知識與產前檢查的次數比臺灣婦女低(林妙玲, 2004; 劉秀琪, 2004)。因此外籍配偶所生新生兒是兒童發展遲緩的高危險群(張如杏, 2004)。除了傳宗接代,外籍配偶更填補了家庭照顧(通常是有慢性病的老人)的角色(李慧貞,蘇秀娟, & 許芷音,

2004)。外籍配偶在面對個人適應的同時,還得扮演照顧人的角色,雙重的壓力 常產生不好的生活經驗與健康結果(林幼喻,李引玉,& 陳快樂,2004)。

簡而言之,這些藉由婚姻移民到臺灣的外籍配偶,普遍有以下現象:不太避孕、生育率高、經濟狀況不佳、有語言障礙、有生活壓力,這些對追求「全民健康」的社會必然造成衝擊。而我們應該有什麼樣的健康政策才能有效的協助這些臺灣的移民健康的融入臺灣社會。

為協助保障有增無減的婚姻移民婦女及其子女權益,內政部 93.09.10 台內戶字第 0930070555 號函修正外籍與大陸配偶照顧輔導措施,規劃提供外籍與大陸配偶相關醫療保健服務,維護健康品質。其內容如下: (1) 輔導外籍與大陸配偶加入全民健康保險。 (2) 提供符合<優生保健措施減免或補助費用辦法>之外籍與大陸配偶補助產前遺傳診斷、子宮內避孕器及結紮經費。 (3) 繼續實施外籍配偶入境前健康檢查。 (4) 辦理外籍與大陸配偶逐一建卡及健康照護管理。 (5) 辦理外籍與大陸配偶生育健康相關調查研究。其中前四項規劃為經常性服務措施,第五項則已於 2004 年底完成 (外籍與大陸配偶照顧輔導措施資料彙編,2004 年1 月至 12 月外籍與大陸配偶照顧輔導措施辦理情形彙整表)。換句話說,目前我國對婚姻移民婦女在健康服務的工作方向,包括輔導她們參加全民健康保險、提供生育保健服務、傳染病防治與健康檢查和針對育齡婦女建卡以進行健康照護管理。其中,衛生署將外籍配偶之生育保健服務列為重點工作,於 2003 年11 月1 日至 2006 年 12 月 31 日實施<外籍與大陸配偶生育健康管理計畫>。

由於婚姻移民婦女多半來自較我國落後的國家,因此防疫、健檢也成為不可忽視的重點工作。不過,為了吸引專業技術人才來臺,根據<受聘僱外國人健康檢查管理辦法>,除了補習班之外國語文教師外,雇主申請外籍專業人員之聘僱許可及展延聘僱許可時,「得免檢具該類人員之健康檢查合格證明。但中央衛生主管機關對於入國工作三個月以上之......[外籍專業]人員,得依其曾居住國家之特性,公告其應檢具之健康檢查證明。」此外,我國自2006年12月1日起,凡屬簽證分類第一類國家白領專業人士(含居留事由為投資)個人及眷屬申請來臺居留簽證,得免驗健康檢查證明。這顯示臺灣政府為了吸引外籍專業人才,特別簡化程序。由於外籍專業人員的經濟與社會資源較豐富,他們在臺灣的生活大致適應良好,所以也少有身心不健康之問題。

事實上,我國針對移民的健康服務,相較於國人並沒有差別待遇,雖然他們 必須合法居留四個月,才能參加保險,不過,有一定雇主的受雇者不受四個月之 限制。而且在四個月滿前,針對婚姻移民婦女,還有外籍配偶照顧輔導基金以為 醫療補助。比起許多先進的移民國家,我國的健康福利制度對移民算是相當優惠 的,不過,當健保財政負擔日益嚴重的同時,這項制度是否應一體適用,值得進 一步考量。

貳、政策目標

- 一、落實健康保障,促進國民健康,維護健康品質。
- 二、重視移民心理健康需求,提供社會支持與輔導。
- 三、培養醫護人員相對文化觀、照顧弱勢族群,以針對來自不同文化的病患 提供以病人為中心且有品質的醫療服務。

四、建立資料庫,鼓勵研究,以瞭解移民婦女的健康面貌與需求。

參、服務方案

一、 心理衛生輔導

現有移民健康政策措施在心理健康方面明顯不足,然而移民,尤其是婚姻移民婦女,乍到新環境,在沒有太多的網絡支持下必須在短時間內扮演多種角色--為人妻、為人母、為人媳婦,心理壓力可想而知。

- (一)結合社會資源,設置移民輔導網絡,提供輔導諮詢管道。移民所承受的社會焦慮比起一般人有過之而無不及,政府有必要成立完善的移民輔導網絡系統,成立協談中心和輔導諮詢專線,有專門人員提供諮詢和輔導,讓遭逢生活困境的移民,能夠經由輔導系統得到求助管道。
- (二)鼓勵移民成立互助團體,建立社會網絡。完善的互助團體不僅可以使 移民減少鄉愁,發揮聯誼作用,更可以使移民相互合作,解決困難。
- (三)善用既有資源,擴大服務內涵。

目前已有愛護外籍配偶專線(0800-088885),其服務內容為生活資訊諮詢服務。此專線可以就以下方向的服務內容加以擴展:(1)提供心理輔導服務內容;(2)提供愛護外籍配偶輔導人員助人專業知能訓練;(3)增加服務時段。

二、建立多文化就醫環境

- (一)辦理醫療人員多文化教育,提升其對文化的敏感度。行政院衛生署委託臺灣醫學會辦理之醫師繼續教育課程中應舉辦多元文化課程,並納入積分累計,以助克服病醫溝通障礙。
- (二)各級醫院應提供多元文化課程之繼續教育課程以幫助醫護人員瞭解來 自不同社會文化的病患。醫護人員的鼓勵與支持最能幫助病患,多元 文化課程、接觸不同文化病患的經驗分享可使醫療效率、病人滿意度 得以提升。
- (三)鼓勵醫院招募移民義工,以協助不同文化的求醫病患。
- (四)針對移民提供簡單易懂的衛教單張,提高健康保健常識的易取得性。
- (五)鼓勵特定醫院(移民較多之社區醫院)婦產科或新生兒科等成立特別門診,並提供必要的口譯人員。在外籍與本國籍媽媽必須一起就診的門診,時常出現外籍媽媽因不善表達或資訊不足而鮮少提問,本國籍媽媽則因為較能反映各種問題、私底下也能透過各種管道增加照護知識,因而在就診過程中較能與醫師侃侃而談而佔據大部份門診時間(林冠群,2006)。特別門診將提供移民個別的就診機會,使其有較充分的提問與醫師溝通的時間,醫師也較能控制門診時間,免得為消化門診人數而犧牲移民的問診時間。

三、瞭解移民健康

(一)由衛生署執行的調查計畫中將移民加重抽樣(oversampling),以瞭解移民的健康樣貌。例如,國民健康局訪問,國家衛生研究院維護的「國民健康訪問調查」(NHIS)。按美國健康統計中心(National Center for Health Statistics, NCHS)為瞭解少數族群的健康情形,曾在 1985、1995、2006 年針對少數族裔進行加重抽樣以搜集相關資訊。NHIS 是一涵蓋許多健康面向,內容豐富的問卷,相當具有參考價值,酌參先進國家之態度,請政府衡量修改抽樣設計的可能性,自行決議是否採納之。

- (二) 開放內政部的外籍配偶資料庫以供調查抽樣之用。
- (三)鼓勵學術研究機構利用已蒐集之外籍與大陸配偶相關資料進行研究。

四、健全生育保健輔導

- (一)發送五國語言(越、泰、印、東、英)之生育保健系列影帶至外館, 並於入境前輔導加入生育保健輔導內容。雖然目前我國針對來臺育齡 移民婦女實施建卡追蹤,然建卡對象是針對已入境之婦女,對有些懷 孕入境或入境立即懷孕的移民婦女緩不濟急。
- (二)發送中越、中泰、中印、中英《外籍配偶生育保健手冊》至外館,在 婚姻移民婦女入境前,以多元型式提供生育保健資訊,落實生育保健 輔導。
- (三)徹底落實移民產前教育,以增強照顧幼兒能力。雖然衛生署持續推動< 外籍與大陸配偶生育健康管理計畫>,縣市政府也執行產前產後、生育 保健等指導,但研究仍顯示移民較缺乏問全的產前健檢(林妙玲,2004; 劉秀琪,2004)。
- (四)免費提供各類育齡移民婦女德國麻疹疫苗。目前我國提供國人及婚姻移民之育齡婦女至衛生所免費施打德國麻疹,一般醫療院所則為疫苗免費,自付診察及掛號費,但該項福利並未擴及經濟移民及其眷屬。據了解,現行政策考量因為工作、投資來台的移民,生育可能性低,所以並未提供免費疫苗。然而,基於平等原則,且該人口群來台亦比照國人繳納所得稅,實無理由將其排除在外,加以,由於該群體數量不多,開放免費疫苗的提供應不致造成財政負擔,所以建議免費德國麻疹疫苗應一視同仁。

第七章 加強多元教育之發展、建立多元文化的社會

本段規劃多元文化與多元社會的相關政策,分為兩個子項進行:(1)加強文 化建設與多元文化教育的發展;(2)反歧視與多元文化社會的建立。茲分述如下:

壹、加強文化建設及多元教育之發展對策

一、制定背景

移民並非只是居住地的改變,更是遷移者攜其自身文化與遷入地文化相互調適歷程(劉美秀,2006)。當婚姻移民為臺灣社會帶來的次文化形成不可迴避的現象時,接受與融合就變成社會的新課題,多元文化運動的推動就成為社會的發展目標。實際上,多元文化早已成為許多移民國家的新價值,並嵌入學校教育的正式課程中,其基本精神是摒棄對任一社會次群體的成見,肯定、找回自己的文化並包容、接納與尊重他人的文化。在這個前提上,文化建設工作就應側重文化價值的建立,促進不同族群成員之間的社會凝聚力,創造多元和諧的社會。

美國擁有大量的移民,是個族群大熔爐,其多元教育的經驗值得我們借鏡參 考。事實上,多元文化教育(multi-culture education)源自於美國的教育經驗, 其中雙語教育的實施,是多元文化教育的推手,也是使這些移民能夠快速融入美 國社會的重要措施。所謂雙語教育(bilingual education),廣義而言,指包含兩 種語言的教育。狹義而言則須達到精通兩種語言的境界。一般而言,雙語教育還 要在教學過程中,適當使用這兩種語言,使學生在整體知識的學習、語言的使用 能力及語言背後的文化意涵有所成長。此外,如何協助移民及弱勢家庭子女,排 除學習障礙,成功的學習,亦是美國社會關心的議題。其聯邦政府自 1965 年開 始實行一項大規模的幼教方案:「及早開始」方案(Head Start Program),補助 弱勢家庭子女就讀學前教育班級,提供他們語言和閱讀等多方面的協助。這項方 案幫助了許多母語非英語的家庭及學童。參酌美國,我國也訂頒了<外籍配偶及 弱勢家庭兒童學前啟蒙服務計畫>,協助外籍配偶等弱勢家庭幼兒,進行繪本閱 讀、親子閱讀、說故事等,以提升婚姻移民婦女及其子女之語言認知與表達能力。 同時,安排培訓學前幼托園所之教保人員及有意投入志願工作者的相關進修課 程,以加強多元文化兒童之語言認知發展(內政部兒童局外籍配偶家庭兒童少年 福利業務報告)。

至於我國<現階段外籍與大陸配偶移入因應方案>中列出文化建設和多元教育的具體措施包括:「整合、規劃多元文化教材,鼓勵民間團體或社區舉辦多元文化相關活動,並鼓勵一般民眾參與,積極接納移入人口」(由教育部主辦),「尊重多元文化,研議有關移入人口議題納入「新故鄉社區營造計畫」推動,並以移入人口集中地區優先推動」(由文建會主辦),「加強宣導國人包容、接納、平等對待及肯定不同文化族群之正向積極的態度,重視臺灣社會多元文化結構之變化;並在公共媒體考量語言溝通,提供多元文化及生活資訊」(由新聞局主辦)等。

教育部又特別根據<建立終身學習社會五年計畫>(2004年7月22日)的「建立多元社會」策略及<現階段外籍配偶移入因應方案>提出「發展新移民文化計畫」,冀望達成「建立國人對新移民之同理認識,促進在地國際文化交流與融合」目標。相關的實施重點策略為:(一)辦理多元文化交流及教育成果展示活動:1.辦理外籍配偶家庭終身學習成果博覽會,2.辦理多元文化週活動,3.辦理外國學生文化參訪交流活動;(二)瞭解與傳承外籍配偶母國文化:1.培植外籍配偶母國文化傳承種子,2.辦理外籍配偶母國文化傳承教育活動。

目前的活動措施的缺憾是單以外籍配偶及其子女為主要對象,而其與本國籍社會成員的互動與對本國籍成員的再教育,則應成為政策推進的另一個重點。

二、政策目標

- (一)培養國人「多元尊重」的價值觀、欣賞其他族群文化的積極態度,以避免族群衝突、促進社會和諧。
- (二)建構多元化學習環境,培養學生多元發展的潛質,豐富多元文化社會, 包容人類多樣價值。

三、服務方案

(一)研擬多元雙語教育方案。在美國雙語教育之雙語指涉母語及英語,然而,雙語教育的概念引進臺灣後,所謂雙語教育被解釋為營造中英文的學習環境;臺灣與美國的國情畢竟不同,這樣的解釋與應用引來許多爭議。隨著本土化的發展,現在臺灣的雙語教育,納括了國語-閩南語、國語-客家話或國語-原住民語,為了尊重多元文化社會,在政策上應進一步邀請專家學者研擬國語-越語、國語-印尼語等雙語教育的可行性及相關推廣方案。

- (二)積極推廣<外籍配偶及弱勢家庭兒童學前啟蒙服務計畫>。優良的幼教方案對弱勢家庭的孩子報酬率是很高的,不僅學童學業表現會變好,社會的犯罪率的也會降低,使幼兒及其家庭和社會整體受益(Lynch,2004)。我國的學前啟蒙計畫立意良好,若積極推廣將使更多人蒙益。據統計,截至2006年底各地方政府公私立托兒所收托外籍及大陸配偶子女共24,431人,而該年度受此計畫之益的人數只有1,609人(內政部兒童局外籍配偶家庭兒童少年福利業務報告)。
- (三)善用學校環境,建置不同國家文化的主題學習角落。為了鼓勵學習外語,許多大專院校有外語學習角落(例如 Japanese corner 日文角落), 提供學生學習不同的語言與文化,這樣的教學方案應向下延伸,鼓勵 各級學校在課外活動或社團活動時間進行不同文化的學習角落,提供 學生學習不同的語言與文化的機會。
- (四)鼓勵大專院校學生輔導中心及社區大學舉辦接納不同族群、減少偏見的成長團體及課程。國人對移民婦女的印象觀感仍傾向負面,然而不同不代表不好,尊重、接納、包容不同的族群教育應該從學校開始再延展到非正式的教育體系中。
- (五)鼓勵外籍配偶參加學校志工團體。學校導師應主動關懷移民之子的家長,主動邀請鼓勵其參與班級活動,使學校的家長會或志工團體成員更為多元化。
- (六)檢討「族群平等、相互尊重接納」觀念宣導成效,針對移民的電視節目應盡量在無線電視台播放,使無力負擔有線電視費用之移民有觀看的機會。新聞局主辦之無線電視台有關照顧外籍與大陸配偶之輔導措施中,有中華電視公司於2005年5月2日在IQ教育文化頻道(數位頻道)開播「臺灣媳婦」談話節目,該節目是臺灣第一個專為移民婦女所製作之帶狀電視節目,但僅止於家中有電視盒或有線電視服務的家庭才能收看。然迎娶東南亞女子的臺灣男性多半是藍領低收入階級,未必每個家庭都裝得起第四台,若能在無線電視台(例如公共電視台、中華電視公司)播放,將可嘉惠更多人。
- (七)以補助節目費的方式,鼓勵個人或傳播公司製播正面報導東南亞風俗 民情的節目或介紹臺灣移民之紀錄片,以協助民眾瞭解這個族群,弭 平誤解。

貳、反歧視與多元文化社會的建立

一、規劃背景

臺灣面臨日漸增加的外籍人口,特別是來自東南亞的外籍移民,政府因應政策的趨勢,已逐漸向「共和模型」進行,這個模型的主要特徵是包容外籍人口的存在,並給予應得的社會權利。而在這個發展趨勢中,對於外籍人口的原生文化,以及臺灣民眾應採取的對待態度,亟需建立適當的政策或是價值觀。在現階段,對於外籍配偶,特別是對大陸籍與東南亞籍的女性配偶的歧視性刻板印象,應嚴肅對待,並儘快採取適當因應措施,以降低族群之間不適當的互動或對待模式,同時,基於共和模型的基本價值,重視外籍配偶自有文化的存在價值,讓臺灣社會的族群文化拼圖更為多元而豐富。

目前對於移民,特別是女性的外籍與大陸籍配偶受到歧視的問題,尚未建置特別措施或方案加以處理。而在多元文化社會的建立,著重於保有移民文化的獨特發展,惟目前相關的政策仍較偏重於教育與文化學習面。建議於學校或社區提供外配相關國家之語言教學或文化展示,以減少國人對外配文化、經濟及性別之歧視。

在教育部的<教育施政主軸行動方案>中(教育部,2006b),明示「發展新移民文化」一項,幫助外籍移民的生活適應。這項政策方案提出三個主要的政策目標:

- (一)建立國人對移民之同理認識,促進在地國際文化交流與融合。
- (二)建立外籍配偶終身學習體系,提升外籍配偶個人價值,營造其家庭之親子閱讀習慣,俾利於個人、家庭與社會發展。
- (三)促進新臺灣之子雙邊文化認同,從小培養健全文化意識與人格發展。

這三個目標,強調在移民對臺灣文化的認識,具有頗強的「同化」與「融合」 的意義,希望藉由外籍配偶,特別是東南亞籍的配偶,學習中文與熟悉臺灣文化 的方式,更快的適應臺灣社會。同時,這個政策方向強調外籍配偶家庭的教育, 特別是關係到外籍配偶的子女的智力發展,以及未來的社會流動機會。 上述的目標主軸雖然是訂出政策的方向,但是對於政策的主體,亦即所謂的「新移民文化」,缺乏具體的陳述。構成移民的「文化」究竟是什麼,政策所要「發展」的這種文化的基本特質,在相關的政策宣示中,並未加以詳細說明。

對於「新移民文化」這個概念的澄清,應有更確定的想法,以作為未來施政的指引方向,在評估政策的施行成果時,亦可以有所依據。「新移民文化」的政策意義,應明確的定位為「認知外籍配偶,特別是中國大陸與東南亞國籍的配偶,是臺灣社會未來的一員,他/她們自身的文化有其價值,這些文化的持續,可以增加臺灣社會族群的多元性,他/她們的加入臺灣社會,應得到更多的肯定與支持。」移民文化的發展,應在這個認知基礎上宣示、傳播、實踐。

語言是保存文化的重要工具。移民所使用的母語,應設計有效的機制,成為 臺灣社會部份成員(特別是外籍配偶的子女)熟知的語言。

目前的相關政策作為,呈現兩個主要的特徵: (1)強調移民學習臺灣的語言與文化; (2)集中在教育,特別是將外籍配偶納入「終身學習」的體系中。 這樣的政策設計可能的缺憾是:

- 1.移民的融合過程是「單向式」的,在要求移民的適應而同化於臺灣社會時,沒有特別考慮到外籍配偶可以(或將成為)臺灣的一個新族群的組成分子,特別是來自東南亞國家的婚姻移民,在成為臺灣社會的公民成員後,其原生文化,特別是語言、文字、與母國的聯結與社會資本等,如何延續下來,特別是這些家庭的子女如何學習、保有不同的語言與識字能力,成為這個群體的特有長處,相關的教育政策尚沒有這方向的具體做法。
- 2.過度集中在社會教育的策略,而正式學制的學校教育亦是可以有所貢獻的。目前較少相關正式課程支持外國配偶及其文化成為臺灣社會的一部分,這是可以改進的方向。

二、政策目標

- (一)加強宣導移民對臺灣的社會與經濟貢獻,目前以歧視與偏見的態度看 待社會經濟地位較低的外籍配偶的各種傳播媒體,應加以規範、勸導。
- (二)整合政府與民間的資源,協助外籍配偶成立社會團體,以自主的方式發展、延續其原生的文化。

(三)地方政府定期舉辦移民文化活動,增加社會成員與外籍配偶及其家庭 與其他社會成員的互動交流。

三、 服務方案

- (一)規劃「新移民日」節慶日活動,由政府選定一天,作為「新移民日」, 各縣市可以在這一天同時舉辦移民交流的相關活動,可以園遊會方式 進行,吸引更多社會成員參加。
- (二)「外籍配偶家庭終身學習成果博覽會」,目前由教育部社教司辦理, 展現各種族群(以東南亞文化為主)與外籍配偶母國文化、服飾、飲 食及音樂藝術等各項特色。這項活動在時程的規劃允許時,可以與「新 移民日」慶祝活動同時舉行。
- (三)規劃「多元文化週」,教育部國教司所辦的多元文化週活動,以民主、 法治、人權為主軸,協助外籍配偶融入臺灣社會,並促使國人接納異 國文化特色。這些活動與外籍配偶母國在臺辦事處合作,開發各國文 化週或展覽活動。在各級中小學,配合「多元文化週」時間,設計教 案,使本活動成為正式課程學習與教師研習的一部分。這部分活動值 得持續辦理。
- (四)中小學社會科教學在討論臺灣的多元社會相關章節中,應適度納入移 民議題,討論最近臺灣的移民的趨勢與意義。
- (五)辦理多元文化種籽教師研討(習)會,分區辦理培育中小學校教師學習多元文化,成為各校的種籽教師。
- (六)考慮各個族群的資訊需求,建議公共電視台或中華電視台製作東南亞語言相關節目(特別是越語與印尼語),以利外配家庭成員學習外籍配偶的母語。
- (七)鼓勵高中開設越語與印尼語選修課程。

結語

本分論說明我國移民政策的規劃,所規劃的諸項施政措施,目的以實現移民 政策所揭橥的三大願景—「安全」、「多元」與「人權」。面對當下的全球化的 人才流動,我國應該更精準的抓住這個契機,與來自世界各地,熱愛臺灣這塊土 地的所有移民,一起攜手,互重共生,避免重蹈族群分化的困境,促成一個新的 跨族群的社會整合,為未來的臺灣再創造另一次移民社會的發展奇蹟。

第參篇 結論

第一章 推動機關

第一節 少子女化社會對策

關於因應少子女化社會對策,七項政策建議相關的推動機關,列如下表:

表 3-1-1-1 少子女化社會對策之推動機關

對 策	推動機關
健全家庭兒童照顧體系	內政部、教育部、行政院勞工委員會、直轄市及縣
(姓生	市政府
改善產假及親職假政策	內政部、行政院勞工委員會、國防部、銓敘部、行
以音座仪及航机仪以来	政院人事行政局、行政院農業委員會
育兒家庭經濟支持	內政部、財政部、行政院主計處
	內政部、教育部、行政院勞工委員會、直轄市及縣
營造友善家庭之職場環境	市政府
44入止左/口/44十年14843	內政部、教育部、經濟部、國防部、行政院衛生署、
健全生育保健支持體系	行政院勞工委員會、行政院農業委員會
	內政部、教育部、法務部、行政院衛生署、行政院
健全兒童保護體系	新聞局、行政院原住民族委員會、直轄市及縣市政
	府
改善婚姻機會和提倡子女公共財	內政部、教育部、國防部、交通部、行政院文化建
價值	設委員會

第二節 高龄社會對策

表 3-1-2-1 高齡社會對策之推動機關

對 策	推動機關
支持家庭照顧老人	內政部、行政院衛生署、行政院勞工委員會、直轄市及縣 市政府
完善老人健康和社會照 顧體系	1.長期照顧政策—見「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」 2.疾病預防與健康促進對策 —內政部、教育部、行政院衛生署、行政院主計處、行政院體育委員會、行政院衛生署國民健康局、直轄市及縣市政府
提升老年經濟安全保障	內政部、行政院農業委員會、行政院勞工委員會、銓敘部、 行政院原住民族委員會、行政院國軍退除役官兵委員會輔 導會、行政院金融監督管理委員會、直轄市及縣市政府
促進中高齡就業與人力資源運用	行政院勞工委員會、內政部、銓敘部、經濟部、行政院經濟建設委員會、行政院衛生署、行政院新聞局、直轄市及 縣市政府
高齢者住宅	內政部、經濟部、交通部、財政部、教育部、行政院衛生署、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、行政院 金融監督管理委員會、行政院公共工程委員會、直轄市及 縣市政府
規劃交通運輸環境	交通部、內政部、行政院衛生署、直轄市及縣市政府
促進老人休閒參與	內政部、交通部、教育部、行政院體育委員會、行政院公共工程委員會、行政院衛生署、直轄市及縣市政府

第三節 移民對策

表 3-1-3-1 移民對策之推動機關

對 策	推動機關
移民配額的規劃與國境 管理	內政部、外交部、法務部、教育部、行政院大陸委員會、 行政院衛生署、行政院勞工委員會、行政院海岸巡防署、 直轄市及縣市政府
吸引專業技術移民與投資移民	教育部、外交部、經濟部、財政部、內政部、行政院衛生 署、行政院勞工委員會、行政院大陸委員會、行政院經濟 建設委員會、行政院國家科學委員會、僑務委員會、行政 院新聞局、直轄市及縣市政府
移民的身分取得與公民 權利保障	內政部、教育部、行政院勞工委員會、直轄市及縣市政府
移民家庭與移民子女教 育的照顧	內政部、教育部、行政院勞工委員會、行政院衛生署、直 轄市及縣市政府
提升移民的就業能力	內政部、經濟部、外交部、教育部、行政院勞工委員會、 行政院衛生署、行政院科技顧問組、行政院國家科學委員 會
移民的身心健康	內政部、外交部、行政院衛生署、直轄市及縣市政府
加強多元教育之發展、 建立多元文化的社會	教育部、內政部、行政院文化建設委員會、行政院新聞局、 國家通訊傳播委員會、直轄市及縣市政府

第二章 相關配套措施

第一節 少子女化社會對策

一、修(訂)法之建議

關於因應少子女化社會對策,七項政策建議涉及的相關法規修訂,列如下表:

表 3-2-1-1 少子女化社會對策之修(訂)法建議

對 策	修(訂)法之建議
健全家庭兒童照顧體系	兒童教育及照顧法(草案)之修訂與立法
改善產假及親職假政策	1.兩性工作平等法第十六條之修訂。
以音座假及梳觚假以泵	2.就業保險法增訂發放育嬰留職停薪津貼條款。
	1.另訂新法。
育兒家庭經濟支持	2.勞、公、軍保相關條例、法規調整生育給付增為三
	個月。
營造友善家庭之職場環境	兩性工作平等法
健全生育保健支持體系	人工生殖法、優生保健法
健全兒童保護體系	兒童及少年福利法
改善婚姻機會和提倡子女	大學法、兵役法、役男替代役申請辦法、國民教育相
公共財價值	關法規

二、其他相關之建議

除上述修(訂)之建議外,另提出下列七項建議:(1)目前人口統計資料,應加強不同特性(教育、勞動狀況、族群背景等)婦女的婚姻與生育之動態與靜態統計;(2)人口普查及婚育態度行為調查,建立可供詳細監測婚姻、生育、家庭的轉型變遷的資料庫,包括:不婚、晚婚、離婚、再婚、非婚生育、志願無子女、同居、新型態家庭、不孕等資訊;(3)進行新移民人口研究,關注其結婚期間生育率、離婚率等狀況;(4)在政策逐步研擬及介入的過程,建立評估政策成效的的研究策略,以瞭解政策影響,並能針對教育、階層、族群文化的影響差異進行分析;(5)以年輕世代樣本,建立追蹤性調查的資料庫,包括其生活經歷、價值觀與世界觀、性別角色意識、婚姻態度、生育態度,藉以掌握未來動向與政

策介入參考;(6)建議在未來將成立的《人口、健康及社會保障研究中心》,設立婚姻生育及家庭研究組;(7)從事人口變遷對生態環境影響之研究,多面向探討人口結構、數量及區域人口空間分佈不均之問題,全面性對生態環境與人口政策提出建議與對策。

第二節 高齡社會對策

一、修(訂)法之建議

表 3-2-2-1 高齡社會對策之修(訂)法建議

衣 3-2-2- 1 尚齡社曾對東之修(引)法廷議 			
對 策	修(訂)法之建議		
支持家庭照顧老人	建議修改「兩性工作平等法」、「所得稅法」		
完善老人健康和社會照顧	促進「健康促進法」立法		
體系			
	建議修改「農民健康保險條例」、「勞工保險條例」、		
提升老年經濟安全保障	「公教人員保險法」、「老年農民福利津貼暫行條		
	例 」、「勞工退休金條例 」		
	1.訂定「獎助企業辦理中高齡職務再設計獎助辦法」		
	「績效優良企業獎勵辦法」、「補助企業改善勞動		
促進中高齡就業與人力資	條件、獎勵績效優良企業相關辦法 」		
源運用	2.建議修改「勞工退休金條例」、「勞動基準法」、、		
	「勞工保險條例」、「公教人員保險法」、「公		
	務人員退休法 」		
	1.訂定無障礙環境階段性實施辦法		
	2.制定無障礙環境工程改善補助與融資辦法		
高齢者住宅	3.制定兩代近居優先入居辦法		
同颐有任七	4.整合高齡者住宅的配套措施與優惠辦法		
	5.修訂老人住宅綜合管理要點有關不得出售的規定		
	6.訂定高齡者住宅物業管理法與物業管理服務業法		
規劃交通運輸環境	建議修改「建築技術規則施工篇」、「道路交通安		
/// 則 人 迎 迁 彻 农 况	全管理規則 」、「老人福利法 」		
促進老人休閒參與	建議修改「社區發展工作綱要 」、「志願服務法 」、		
灰	「國民體育法 」 、「社會教育法 」		

二、其他相關之建議

除上述修(訂)之建議外,另提出下列2項建議:(1)建議設立「人口、健康及社會保障研究中心」,針對高齡化社會、少子女化社會及移民之相關議題從事基礎領域之研究,研究結果不僅可作為調整中長程計畫之依據,且可轉化為建議,供政策制訂之用;(2)建議未來成立研究機構或責成現有的機關單位,從事推動無障礙化環境相關的人因工學、生活輔具等基礎研究,並研究發展通用化環境設計。

第三節 移民對策

一、修(訂)法之建議

表 3-2-3-1 移民對策之修(訂)法建議

對策	修(訂)法之建議
移民配額的規劃與國境管理	1.依本研究所指的大陸配偶的婚姻行為特質考量各項居留的配額。 2.來臺依親之大陸與外籍配偶,於申請團聚依親居留或居留許可時,其擔保人應檢附收入證明,其擔保人應僅限於我國配偶。政府宜訂定上述擔保人最低收入標準。 3.待最低收入要求制度完成,婚姻移民的生活能力確保的情況下,可以考慮修法取消相關的婚姻移民配額的規定。 4.應修訂刑法有關取締非法犯罪集團之罰則。 5.現行<入出國及移民法>第36條:「疑似人口販運受害者」應列為受強制收容者。 6.修訂<就業服務法>條文: (1)增設罰則: 「違反第五十七條第七款規定者,處三年以下有期徒刑或拘役,不得併科罰金。五年內再違反者,是刑或拘役,不得併科罰金。法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員,因執行業務違反第五十七條第七款規定者,除依前項規定處罰其行為人外,對該法人或自然人亦科處新臺幣三百萬元以下罰鍰或罰金。」

對策	修(訂)法之建議
	「違反第五十七條第八款規定者,處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。五年內再違反者,處一年以下有期徒刑或拘役,不得併科罰金。法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人人,因執行業務違反第五十七條第八款規定者,除依前項規定處罰其行為人外,對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」 (2)第64條:修改為「違反第四十五條規定者,處新臺幣二十萬元以上七十五萬元以下罰鍰。五年內再違反者,處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金。」 (3)第68條及第74條:增設「經查獲或舉報疑為強迫勞動、奴役或性交易受害者之外國人不在此限。」
吸引專業技術移民與投資移民	1.仿效歐美國家,訂定移民投資辦法。 2.為延攬海外小留學生回國服務,擴大適用「役男申請服替代役實施計劃」,讓海外學士級的小留學生可以返國服替代役。 3.提供簡便的外籍與大陸白領專業人員聘僱申請之行政審核措施。 4.不需要限定公司的規模,只要雇主是真正在營業、正常運作、且財務狀況及實習生。 5.開放在我國的僑生及外籍大學畢業生,免除大學學歷的外籍人才必須有兩年的相關工作經驗之過時僱學士具5年工作經驗/碩士具2年工作經驗之外籍人士,如果雇用大學剛畢業之外籍人士,建議最低平均月薪為新臺幣36,000元。 7.簡化引進大陸科技人才之法規,並以單一政府部門為主管單位。廢除目前以活動代替工作的引資制度,降低其學經歷的要求,也就是學士具三年工作經驗/碩士具二年工作經驗/碩士具一年工作經驗。 8.來臺工作期間少於三個月的外籍專業人士可以事前

對策	修(訂)法之建議
	報備方式進行,無需進入實質審查作業程序。 9.修正<入移法施行細則>第41條為本款「所稱品行端 正,係指經移民署認定未違背公序良俗或未曾犯最
	輕本刑為有期徒刑之罪者,但過失犯不在此限」。 10.將合法連續居留期間縮短至5年以下,即可申請永 久居留,將歸化國籍視為申請永久居留權的下一步 驟。 11.加重違法雇主的處罰,必要時可以停權。
移民的身分取得與公民權利保障	1.訂定婚姻移民擔保人最低收入制度。<大陸地區人民在臺灣地區依親居留、長期居留或定居許可辦法>第五條關於保證人的規定,應包含團聚階段,對本國籍之配偶應加訂最低收入要求,本國籍之配偶應為唯一保證人。<入出國移民法>第21至23條的規定,亦應增加要求本國籍配偶的最低收入要求,除非外籍配偶證明擁有相等的最低收入,本國籍之配偶應為唯一保證人。 2.檢討我國<社會救助法>與其他相關法規對於不符合資格要件之婚姻移民弱勢家庭補助之規定。 3.修訂我國<勞動基準法>有關婚姻移民與外國人士留在臺灣從事婚姻移民與其家庭服務相關工作之薪資規定。
移民家庭與移民子女教育 的照顧	1.修訂<就業服務法>中相關規定。 2.修訂外籍配偶照顧輔導基金之運用辦法。 3.修訂職業訓練相關法規與津貼補助之規定。
提升移民的就業能力	修訂<就業服務法>條文:第三章「促進就業」增設「公立就業服務機構應與當地戶政機關密切聯繫,協助推介具工作權之外籍移民就業或參加職業訓練。」
移民的身心健康 加強多元教育之發展、建 立多元文化的社會	無無

二、其他相關之建議

除上述修(訂)之建議外,另提出下列5項建議:(1)目前政府的移民統計 資料,應注意移民家庭的婚姻關係的模式與演變,例如各類移民的婚姻持續與中 斷現象;(2)在新資料的蒐集方面,對於移民家庭的家庭結構、家庭關係模式、 社會適應、教養方式之瞭解,建議以系統的、大樣本的抽樣方式進行調查;(3)移民子女在中學以下的人數增加快速,宜設計長期追蹤調查方式,研究移民子女的教育成就與社會流動,研究設計可以追蹤至進入勞力市場為止;(4)建議在未來將成立的<人口與社會保障中心>下,設立移民研究組;(5)鼓勵大專院校成立「移民研究中心」以科際整合的方式從事研究;抑或發展警大的「移民研究中心」,從事納入社會科學移民研究,逐漸擴展成為我國主要的移民研究單位。

第三章 實施期程

實施期程分為短程、中程、長程計畫,短程計畫為 2007~2009 年,為期 3年;中程計畫為 2010~2012 年,為期 3年;長程計畫為 2013~2016 年,為期 4年。

第一節 少子女化社會對策

關於因應少子女化社會對策,七項政策相關措施建議的實施期程,如下列甘特圖:

表 3-3-1-1 少子女化社會對策之實施期程

工作項目	短程 (2007~2009)	中程 (2010~2012)	長程 (2013~2016)
對策一:健全家庭兒童照顧體系			
1.確立政府在教保政策之角色與定 位,完成兒童教育及照顧法立法			
2.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			
3.持續推動社區保母支持系統,提 升保母服務品質,建立保母管理 制度			
4.取消現行之幼兒教育券措施,因 地制宜推動多元非營利型態教保 模式及國小學童課後照顧措施			
5.保障幼兒保育專業工作者勞動條 件,提升專業工作者服務品質, 提升從業人員專業地位			
6.落實符合性別主流化的兒童照顧 措施			

工作項目	短程	中程	長程
	(2007~2009)	(2010~2012)	(2013~2016)
對策二:改善產假及親職假措施			
1.完成就業保險法及相關保險條例			
之修訂,將育嬰留職津貼納入保 險給付			
2.落實八週有薪產假,提高生育給付為三個月			
3.落實最長期限2年的育嬰留職親			
職假,及6個月的留職停薪津貼			
4.辦理親職假與津貼給付之勞工教			
育活動與法律諮商服務			
5.辦理企業經營者及管理人員研修			
活動,辦理友善職場認證活動			
對策三:育兒家庭之經濟支持			
1.公、勞、軍、農保等社會保險「定			
額生育給付」之規劃與實施			
2.育兒津貼(或育兒給付)立法與實			
施			
3.所得稅法修訂實施養育子女之稅			
額減免措施			
4.補貼育有三名以上子女之家庭購			
屋貸款利息			
對策四:營造友善家庭之職場環境			
1.整合政府資源,縣市政府成立資			
源整合溝通平台加強推動企業托 兒措施相關業務			
2. 4. 4. 2. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1.	-		
2.推動彈性工時制度			

工作項目	短程 (2007~2009)	中程 (2010~2012)	長程 (2013~2016)
3.獎勵企業托兒有效創新方案,推 動友善家庭職場環境的企業文化			
對策五:健全生育保健支持體系			
1.建構多元化的生育保健諮詢網絡			
2.加強生育保健服務之周延性與提 升服務品質			
3.加強推動不孕症之社會或環境危 險因子之相關研究與預防教育活 動			
4.加強青少年避孕及預防人工流產 之健康教育,及懷孕時之醫療服 務			
5.健全人工流產輔導諮詢服務規 定,維護婦女身心健康			
6.禁制選擇或鑑別胎兒性別的診療 行為並加罰則			
對策六:健全兒童保護體系			
1.落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作			
2.受保護兒童家外安置家庭寄養優 先之落實			
3.建立兒童保護服務輸送與評核制 度			
4.宣導並落實兒童少年人權觀念			

工作項目	短程 (2007~2009)	中程 (2010~2012)	長程 (2013~2016)
5.整合兒童保護之專業服務網絡			
對策七:改善婚姻機會與提倡子女公	公共財價值		
1.因受教育而緩兵役之男性,已婚 者得以家庭理由申請服替代役			
2.育有2名子女以上之家庭,給予 使用交通、文化休閒公共設施之 優惠			
3.鼓勵各級學校加強兩性家事分享 教育,改善婚姻的可欲性			
4.將建構友善生育環境納入社區總 體營造目標			
5.增加高等教育修業時程之彈性, 縮短畢業之教育年限			
6.改善高等教育學生生活環境,提 高求學與結婚生育的相容性			

第二節 高龄社會對策

壹、支持家庭照顧老人

表 3-3-2-1 支持家庭照顧老人之實施期程

服務方案	短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)
1.喘息服務			
2.心理暨教育支持方案			
3.中低收入老人特別照顧津貼			
4.相關法規之修訂與實施			

貳、完善老人健康與社會照顧體系

表 3-3-2-2 完善老人健康與社會照顧體系之實施期程

服務方案	短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)
一、長期照顧政策			
1.統合行政部門推動組織			
2.統整照顧管理制度			
3.發展長期照顧服務資源			
4.發展長期照顧專業人力			
5.建立長期照顧財務體系			
6.整合與發展長期照顧資訊 系統			
7.規劃並建立預防性照顧體 系			

服務方案	短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)	
8.教育宣導				
9.進行長期照顧使用成效				
10.推展失智症者照顧服務				
11.研議長期照顧與健保制度 之銜接				
12.研議「長期照顧法」及評 估辦理長期照顧保險制度 之可行性				
13.研議與「身心障礙者政策」整合之問題				
14.結合照顧與住宅,研議多 元化的居住服務				
15.型塑友善失能者的居住與 生活環境,建立互助關懷 的社區				
16.檢討近程實施的結果,並 據以修正				
二、疾病預防與健康促進對策				
1.建立服務輸送體系,整合健 康促進方案				
2.築構有利推動老人健康促 進之環境,並培育人力資源				
3.完成健康促進法立法,並建 置全人健康資訊網絡和管 理系統				

参、提升老年經濟安全保障

表 3-3-2-3 提升老年經濟安全保障之實施期程

服務方案		短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)
一、擴大社會保險老年經濟安全保障涵蓋範圍				
1.提高「國民 年金保險」 納保室 透過宣導與	積極宣導國民年金保 險被保險人應按時繳 納險費			
	透過宣導與說明提升 「國民年金保險」之繳 費率			

	服務方案	短程	中程	長程		
		(2007-2009)	(2010-2012)	(2013-2016)		
	修改農民健康保險條					
	例,15 歲以上未滿65					
	歲之農民一律改參加					
	國民年金保險,農保僅					
	留下 65 歲以上被保險					
	人,且不再有新農民納					
	保					
二、調整社	會保險方案,提供適當的	的老年給付水準				
1 四断 炊 一	勞工保險老年給付年					
1.調整勞工	金化立法					
保險老年 給付方案	實施勞工保險老年年					
治竹刀 来	金給付制度					
2.建立勞工係 年金機制	K險老年年金最低保障					
3.建立勞工係 機制	只 險老年年金給付調整					
	眾參與社會保險之障 碗	· 疑				
4 . 71 . 12 . 12	2 th 10 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1	Г	Г	Т		
*	民費補助相關規定,提高					
甲低收入氏	· 眾之納保率					
四、平衡不	同職業與身分別人口群	并體之保障權益				
1.逐步拉近	修改勞保條例,提高老					
各社會保	年給付合格年齡					
險方案老	修改公教人員保險					
年給付之	法,提高養老給付合格					
合格年龄	年龄					
五、整合老人	五、整合老人福利津貼體系					
1.各項老人	各項老人福利津貼之					
福利津貼	給付行政可逐漸交由					
給付行政	二二 一					
之整合	平 饭厕卅年					
2.強化老人						
福利津貼	增加專業審查人力					
之資格審	11/11/27 不断旦八八					
核體系						
六、確保財務的健全與穩定						
1.提高社會	修改勞保條例,提高老					
保險老年	年給付合格年齡					
小双七十	一一一四十四十四十二十四十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二十二					

	no oh 1 de	短程	中程	長程
	服務方案	(2007-2009)	(2010-2012)	(2013-2016)
給付請領	修改公教人員保險			
年龄	法,提高養老給付合格			
	年龄			
	修改勞保條例,老年給			
	付計算方式應適度反			
2.修正社會	映被保險人全部加保			
保險老年	期間之保費貢獻			
給付公式	修改公教人員保險 法,養老給付計算方式			
	反映被保險人全部加			
	保期間之保費貢獻			
	修改勞保條例,訂定保			
3.建立社會	費調整機制			
保險財務	只 明 正 7 次 市 7			
調整機制	修改公教人員保險			
	法,訂定保費調整機制			
七、鼓勵私	人老年所得維持方案之發 修改勞工退休金條例	展		
	,提供最低報酬保證和			
1.提高勞工	租稅減免,鼓勵子女自			
退休金勞	願提撥一定數額以內			
工自願提	之金錢至其父母之退			
撥人數	休帳戶			
	透過宣導鼓勵勞工自			
	願提撥退休基金			
	輔導金融業者發展商			
2.促進商業	業年金與保障型年金			
年金與保	商品			
障型年金	透過宣導鼓勵民眾利			
的普及率	用金融市場商品,為其			
	退休生活預作準備			
	研擬老人財產信託制			
	度之推展方向,豐富老			
	人經濟安全保障之管			
3.發展老人	道			
財産信託	輔導金融業者發展老			
機制	人財產信託方案			
	透過宣導擴大老人財			
	產信託之使用			
				L

肆、促進中高齡就業與人力資源運用

表 3-3-2-4 促進中高齡就業與人力資源運用之實施期程

W 女士安	短程	中程	長程
ルガ ク 糸	(2007-2009)	(2010-2012)	(2013-2016)
5龄就業			
定期辦理行政部門臨時 工作人力需求調查,優先 提供就業機會給中高龄 失業者 辦理第三部門就業方案			
辦理中高齡微型創業貸款 款 提供創業諮詢			
發展照顧服務產業 -			
發展社區產業			
放寬求職交通津貼規定 提供職業訓練生活津貼			
提供僱用獎助津貼 補助僱用中高齡者之退			
休金提撥費用 宣導中高齡職務再設計 之理念並輔導企業進行			
鼓勵企業開發適合中高齡者之工作機會			
加強辦理中高齡就業者 在職訓練與第二專長訓 練 協助企業與工會團體辦 理中高齡受雇者之在職 訓練、轉業訓練與第二專			
	定工提失辦辦款提發發放提提補休宣之職 鼓齡加在練協理期作供業理理供 展 展 展 寬 職 備 僱提 中念再 企之 辦訓 的一次求會 門 微 詢 務 業 業 建 生 津 齡 高 新 報 觀 歷 產 產 交 訓 獎 中費 齡輔計 開作 中與 與受時, 高,高, 高, 者 割 數 中費 齡輔計 開作 中與 與受 上 , 以 , 高, 高, 者 割 , 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。 。	 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	服務方案 (2007-2009) (2010-2012) (2010-2012)

	服務方案	短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)
	結合社會教育機構,辦理 符合中高齡就業需求之 研習,提高中高齡者就業 適應能力	(200, 200)	(2010 2012)	(2010 2010)
7.強化社會 立法與社 會倡導,消 除對中高	修改就業服務法,明確禁 止對中高齡者之就業歧 視			
龄就業者 之就業歧 視	透過宣導強化中高齡就 業者之正面形象			
8.加強辦理	透過外展性社區服務,主 動發掘中高齡失業者,並 提供就業服務			
中高齡者 之就業服	辦理專業人員訓練,提高 就業服務工作人員技 能,協助中高齡者再就業			
44	編印中高齡者就業手冊 等資料,提供中高齡者就 業與轉業之參考			
二、鼓勵高齢	合者繼續貢獻其人力資源			
1.鼓勵高齡 者繼續就	修改勞動基準法,受雇者 未達65歲雇主不得強制 其退休			
名 繼 領	修改公務人員退休法,採, 漸進式提高退休年齡			
2.鼓勵企業 繼續留用 高齢者	實施漸進退休制度,延長 高齡者就業者留在勞動 市場的時間			
	修改勞保條例,允許65 歲以上之受雇者繼續加 保,累積更高之年金給付			
4.發展銀髮 人才中 心,促進老	鼓勵退休專業人員組織 之成立,做為老人延續就 業生涯或志願服務之管 道			
人就業媒合	輔導社會團體成立非營利銀髮人才中心,協助高齡者繼續參與勞動市場			

服務方案		短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)
5.鼓勵老人	建立退休公務人員志願 服務人力資料庫			
參與志願 服務	輔導非營利組織辦理老 人志願服務訓練			

伍、高齢者住宅

表 3-3-2-5 高齡者住宅之實施期程

服務方案	短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)				
一、建構無障礙化的居家環境							
1.成立無障礙化環境的調查研究機構							
2.檢討現有無障礙化環境的相關法規							
3.制定補助或融資制度							
4.提供無障礙化居家環境的規劃設計 規範							
5.設置標章與評鑑制度							
6.實施無障礙化環境的人才養成制度							
二、提供優質而長效的高齡者住宅							
1.設置優良性能住宅研究機構							
2.設置高齡者住宅性能品質促進制度							
3.建構高齡者優質租售住宅制度							
三、確保足夠的高齡者住宅存量							
1.設置高齡者住宅改善基金會							
2.建立住宅改造服務員制度							
3.提供高齡化對應的高齡者住宅改造 手冊							

服務方案	短程	中程	長程
I I I I I I I I I I I I I I I I I I I	(2007-2009)	(2010-2012)	(2013-2016)
4.訂定住宅設備改善補助制度			
四、建構通用化的社區環境			
1.設立通用化環境研究機構			
2.推動產官學研等相關機構的合作計畫			
3.舉辦學校與社會教育,培養通用化環			
境的規劃設計人才 4.推動通用化環境的社區總體營造計			
重			
五、提供多樣的高齡者住宅類型			
1.以計畫單元整體規劃 (planned unit			
Development, PUD)的社區開發原則,達成多樣化高齡者住宅類型			
2.設置高齡者住宅融資制度、所有權與			
使用權分離制度、兩代近居優先入居 辦法			
3.創設繼承償還融資制度、持分住宅自			
備款減額及利息優惠制度			
六、結合醫療、保健、福利、建築的共	+生系統		
1.以都市計畫的手段,達成理想的居住			
體系			
2.實施銀髮住宅計畫			
3.實施長者住宅制度			
4.創設團體家屋			
七、建構質量兼具的高齢者住宅政策			
1.擬定連續性的分期住宅建設計畫			
2.整合高齡者住宅的配套措施與優惠 辦法			
3.促進民間參與申請興建高齡者住宅			
八、確立健全的高齢者住宅市場機制			
1.改善高齡者住宅租售市場的制度			

服務方案	短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)
2.研議住宅淨值轉換方案,活用老人的 資產			
九、創設高齡者住宅的物業管理制度			
1.應將高齡者住宅納入物業管理系統			
2.訂定高齡者住宅物業管理法與物業 管理服務業法			
3.建立高齡者住宅物業管理服務業支 援資訊服務系統			

陸、規劃交通運輸環境

表 3-3-2-6 規劃交通運輸環境之實施期程

服務方案	設施 分類	短期 (2007-2009)	中期 (2010-2012)	長期 (2013-2016)
進行適用於高齡者交通特 性的人行步道設計				
人行步道認養方案	高齢者道 路安全環			
人行步道浄空健診方案	境			
高齡者安全路網規劃	-			
引進低底盤公車	高齢者搭			
公車起步及停車警示	乘大眾運			
宣導大眾運輸讓座及協助 高齡者	輸之安全 管理			
在各項交通工程設計規範 中加入通用設計項目	通用設計			
運輸設施通用設計認證	的理念			
加裝高齡者行人穿越加長 時間觸動式號誌控制器	-			
加裝聲響式行人交通號誌	行人穿越			
行人穿越道加設中央庇護 區域	設施			
設計及建設坡道式的人行/ 腳踏車天橋及地下道				
在各項交通工程設計規範 中加入無障礙設施項目	無障礙設 施			

服務方案	設施 分類	短期 (2007-2009)	中期 (2010-2012)	長期 (2013-2016)
道路、場站、公共區域無 障礙設施認證				
高齡者機慢車安全路網設 計方案	高齢者騎			
高齡者騎乘機慢車安全講 習	乘機慢車 - 安全防護 -			
建立緊急通報程序	-			
鄰里監視器監看系統	緊急通報 系統			
公共運具監看及通報系統				
高齡者及戶醫療專車接送 服務	及戶運輸之提供			
規範高齡者駕駛管制項目	高齢者車 編駕駛管			
高龄駕駛安全教育講習	制與監理			
電動步道之提供	步行輔助 ■			
昇降梯之提供	場站輔助			
大型道路指示標誌設計	道路設施			
道路導引系統設計	輔助			
配備升降設施	場站輔助			
電話預約服務	高齢者運 輸系統客 製化		_	
道路及公共設施休憩座椅 設計	高齡中途 休憩設施			
醫療巡迴巴士	•			
社區巡迴巴士	敬老車隊■			
高齡者搭乘大眾運輸系統 票價優惠	服務			
行前或途中之旅運資訊服 務系統	資訊輔助 ■			

柒、促進老人休閒參與

表 3-3-2-7 促進老人休閒參與之實施期程

服務方案	短程 (2007-2009)	中程 (2010-2012)	長程 (2013-2016)			
一、老人休閒活躍方案						
1.整合現有資源,強化老人休閒服務網 絡						
2.落實行動式老人文康休閒巡迴服務						
3.建構便利老人行動之友善老人休閒 環境						
4.建立老人休閒活動場所暨老人文康 機構評鑑制度						
5.全面提供老人適才適性之社會教育						
6.推動老人參與社區志願服務						
7.提供多元休閒活動機會及各種研習 課程,以創造老人之時間彈性						
8.培訓老人休閒活動相關專業人才						
9.進行老人休閒需求之調查研究						
二、老人休閒活力方案						
1.提高休閒活動或老人福利機構之可近性						
2.針對輕度失能老人設計適宜之休閒 活動						
3.培訓輕度失能老人及其照顧者之休 閒活動相關專業人才						
4.提供多元休閒活動機會,以創造老人 及其照顧者從事活動之時間彈性						

服務方案	短程	中程	長程
	(2007-2009)	(2010-2012)	(2013-2016)
5.提升輕度失能老人及其照顧者對生			
命價值的認知			
三、老人休閒活化方案			
1.建構智慧型生活環境促進社會參與			
2.增加照顧者訓練課程中休閒教育比			
重			
3.協助照顧者安排充足的休閒時間			
4.建構專業活動指導人員之證照制度			

第三節 移民對策

表 3-3-3-1 移民對策之實施期程

工作項目	短程	中程	長程
<u>一种有口</u>	(2007~2009)	(2010~2012)	(2013~2016)
壹、移民配額的規劃與國境管理			
一、移民人數的管制			
二、入出境及國境管理			
1.建構合理面談機制			
2.強化境外輔導成效			
3.取締非法集團對婚姻移民的操控			
4.積極協助移民家庭的調適			
三、人口販運的預防與保護			
1.嚴密入境審核工作、固定訪查外配在臺生活狀況			
2.查緝非法			
3.尋求國際合作			
4.利用大眾傳播媒體宣傳			
5.移民署定期公布成果報告			
6.政府設置庇護中心			
7.研擬提供人口販運被害人之特殊居留權			
8.研擬將人口販運被害人視為「特殊境遇勞工」			
9.研擬提供人口販運被害人於受庇護期間之短期工作權			
貳、吸引專業技術移民與投資移民			

工作項目	短程	中程	長程
	(2007~2009)	(2010~2012)	(2013~2016)
1.評估我國所需引進的專業人才			
2.提高外國人來臺投資與工作意願			
3.協助企業引進海外人才			
4.發揮在臺外國專業人才的經濟潛力			
5.加強國際交流與合作			
参、移民的身分取得與公民權利保障			
1.研議調整社福方案資格要件			
2.加強通譯人才之培育與延攬			
3.發展多元就業服務方案與重視移民優勢之工作結合			
肆、移民家庭與移民子女教育的照顧			
一、移民與家庭的協助			
1.加強婚前教育與輔導工作			
2.加強中央與地方政府參與規劃與提供婚姻移民及其家			
庭服務工作人員的訓練			
3.建構全方位之外及配偶家庭服務中心成為溝通平台			
4.開放多元就業服務方案給婚姻移民婦女			
二、移民及其子女的教育與照顧			
1.提升成人基本教育參與			
2.教材檢討			
3.教師培訓			
伍、提升移民的就業能力			
一、提升移民的就業能力			
1.獎勵民間企業配合協助外籍移民的就業與輔導工作			
2.配合社會人口發展培養長期照護人力			
3.專業通譯人才培養			
4.改善工作權			
5.簡便易取得的就業資訊			
二、開發新投入人力資源,創造國家新生產力			
1.規劃對已入籍之白領移民及雇用廠商進行調查			
2.研擬提供外籍移民簡便優惠的行政措施			
3.針對外籍專業人才規劃優質生活環境			
4.擴大「外籍與大陸地區配偶就業協助方案」之服務對象			
陸、移民的身心健康			
1.結合社會資源,提供移民諮詢管道			
2.成立移民互助團體			
2.1% 上17 N ユウ 四 胆			

工作項目	短程 (2007~2009)	中程 (2010~2012)	長程 (2013~2016)
3.善用既有資源,擴大服務	(2007-52007)	(2010: 92012)	(2013/ - 2010)
4.建立多文化就醫環境			
5.了解移民健康			
6.健全生育保健輔導			
柒、加強多元教育之發展、建立多元文化的社會			
一、加強文化建設及多元教育之發展對策			
1.研擬多元雙語教育方案			
2.積極推廣「外籍配偶及弱勢家庭兒童學前啟蒙服務計			
畫」			
3.善用學校環境,建置多文化學習角落			
4.鼓勵學校舉辦接納各族群的成長團體及課程			
5.鼓勵外籍配偶參加學校志工團體			
6.針對移民的電視節目於無線台播放			
7.鼓勵傳播公司製播正面東南亞風俗民情節目			
二、反歧視與多元文化社會的建立			
1.規劃「新移民日」			
2.舉辦「外籍配偶家庭終身學習成果博覽會」			
3.規劃「多元文化週」			
4.中小學社會科教學應納入移民議題			
5.辦理多元文化種籽教師研討(習)會			
6.製播東南亞語言節目,供外配家庭成員學習外配之母語			
7.鼓勵高中開設越語與印尼語選修課程			

第四章 經費推估

第一節 少子女化社會對策

壹、健全家庭兒童照顧體系

依照本研究推估,家庭托育體系(保母支持體系)中,目前至少需要6萬名家庭托育者,目前全台僅約8,000之家庭托育者加入保母支持體系,供給遠遠低於預設需求量,尚須培育至少5萬名家庭托育者進入體系內。假設每位家庭保育員培訓的單位成本大約6,000元、每個保母支持體系平均每年補助100萬元,總計預算需新臺幣3億元;另則是補助「社區保母支持系統」經費每年2億元。此外,在建立學前教育指標、資料庫、改善幼兒保育專業工作者勞動條件、服務品質與專業地位,以及落實性別主流化兒童照顧措施等,每年合計約0.6-0.8億元。

表 3-4-1-1 實施「健全家庭兒童照顧體系」之經費推估

單位	:	新	厶	敝	,	倍元
チル	•	21/1		щ	-	18570

m水十年		短程		中程				長	程		合
服務方案	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	計
1.研擬學前教育											
指標,建立與國	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	3
際接軌之學前	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3	0.5	0.3	0.5	0.2	0.2	3
資料庫											
2.補助「社區保母	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	20
支持系統」	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	20
3.保母訓練費用	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3
4.保障幼兒保育											
專業工作者勞											
動條件、提升服	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	2
務品質與從業											
人員專業地位											
5.落實性別主流											
化的兒童照顧	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	2
措施											
總計		11.2			8.2			10).6		30

貳、改善產假及親職假政策

本研究建議依照勞委會規劃,配合即將施行的「大溫暖」計畫,考量讓勞工婦女生產後得到更好的休養,勞委會將先修改「就業保險法」,考慮採定額平準制的給付方式,以目前所有勞工平均投保薪資 27,000 元的半數核發,相當於每個月核給新臺幣 13,500 元。財務來源由勞工就業保險基金支付,總計一年約需 28 億 4 千萬元。未來勞工申請留職停薪育嬰假時,最多將可領取 6 個月的育嬰津貼。此外,勞工育嬰留職停薪假的申請不僅限於婦女,男性配偶、未婚者也可申請。

表 3-4-1-2 實施「改善產假及親職假政策」之經費推估

四儿	•	かた	/	出行		億 元
里177	٠	新厂	=	"Hi?	,	19、71.

四水十年		短程			中程			合計			
服務方案	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
育嬰假津貼	28.4	28.4	28.4	28.4	28.4	28.4	28.4	28.4	28.4	28.4	284

參、育兒家庭之經濟支持

本對策建議實施 6 歲以下之家庭育兒津貼措施,若只考慮該年新生兒,每年的育兒津貼預算支出金額為新臺幣 65 億以上,之後每年增加約新臺幣 3 億元,每年金額需同時累加前一年之預算,若育兒津貼僅是用在開辦之後的新生兒,10 年之金額為新臺幣 3443 億元(推估 A)。若考慮政策開辦時,給予 6 歲以下兒童之家庭育兒津貼,若給付半額育兒津貼,10 年預算預算金額增加新臺幣 545 億元,10 年預算總預算總金額為新臺幣 3,989 億元(推估 B)。主要建議的措施方案為:給予家中有一個 6 歲以下子女每月育兒津貼 2,000 元,兩個 6 歲以下子女5,000 元,三個 6 歲以下子女 10,000 元,那麼 10 年總預算金額為新臺幣 4,535 億元(方案 C)。

衡量我國財政負擔,若育兒津貼僅針對較高胎次(如第三胎以上)的兒童,同時給予不同金額(每個月新臺幣 5,000 與 10,000 元),支付兒童至不同年龄(6歲與 12歲),金額比較:給6歲以下第三胎及以上之兒童,每月 5,000 元,預算金額為新臺幣 957 億元(方案 D);給 12歲以下第三胎及以上之兒童,每月 5,000元,預算金額為新臺幣 2,225 億元(方案 E);給6歲以下第三胎及以上之兒童,

每月 10,000 元,預算金額為新臺幣 1,915 億元 (方案 F);給 12 歲以下第三胎及以上之兒童,每月 10,000 元,預算金額為新臺幣 4,451 億元 (方案 G)。

表 3-4-1-3 實施「育兒津貼」之經費推估

單位:新台幣,億元

服務		短程			中程			長	程		合計
方案	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	合訂
方案A	65.3	133.85	205.66	280.74	359.07	440.66	460.22	479.78	499.33	518.89	3443.49
方案 B	254.63	280.57	312.07	350.24	392.96	440.66	460.22	479.78	499.33	518.89	3989.34
方案C	443.97	427.28	418.48	419.74	426.86	440.66	460.22	479.78	499.33	518.89	4535.2
方案 D	96.64	90.84	88.11	88.24	89.73	92.64	96.75	100.86	104.97	109.08	957.85
方案E	293.23	268.76	246.03	224.61	214.29	203.02	193.47	191.7	193.08	197.32	2225.51
方案F	193.28	181.67	176.23	176.48	179.47	185.27	193.49	201.72	209.94	218.16	1915.71
方案G	586.45	537.53	492.05	449.23	428.58	406.05	386.94	383.39	386.17	394.64	4451.02

方案 A:僅給予政策開辦後出生者。

方案 B:政策開辦前出生者半額給付。

方案 C:家中有一個 6 歲以下子女每月育兒津貼 2000 元,兩個 6 歲以下子女 5000 元,三個 6 歲以下子女 10000 元。

方案 D:給6歲以下第三胎及以上之兒童,每月5000元。 方案 E:給12歲以下第三胎及以上之兒童,每月5000元。 方案 F:給6歲以下第三胎及以上之兒童,每月10000元。 方案 G:給12歲以下第三胎及以上之兒童,每月10000元。

肆、營造友善家庭之職場環境

每年最少需 1,200 萬新臺幣 (即目前平均每年所需花費之成本);增設人力以成立「資源整合及溝通平台」。合計十年預估約需新臺幣 1 億 2000 萬元。

表 3-4-1-4 實施「營造友善家庭之職場環境」之經費推估

單位:新台幣,億元

四水十安		短程		中程			長程				合
服務方案	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	計
成立「資源											
整合及溝	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	1.2
通平台」											

伍、健全生育保健支持體系

除現有衛生署國健局婦幼保健及兒童青少年保健經費支應外,每年增列約1 億元。

表 3-4-1-5 實施「健全生育保健支持體系」之經費推估

單位:新台幣,億元

服務方案		短程			中程			長	程		合計
ルガ カ 亲	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
生育保健											
諮詢人員											
教育訓練											
、準父母育											
兒教育班											
、胎兒性別	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
平等教育	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
之宣導教											
育及未婚											
少女人工											
流產輔導											
諮商											

陸、健全兒童保護體系

預估每年所需經費為新臺幣 3 億元,包括:推動 (1)建立兒童虐待救援與預防體系;(2)落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作;(3)宣導兒童少年人權;(4)整合兒童保護之專業服務網絡等策略所需之費用,主要配置在家庭處遇服務及專業人力服務費,以強化社工人員的人力配置。

表 3-4-1-6 實施「健全兒童保護體系」之經費推估

單位:新台幣,億元

服務方案		短程			中程		長程				合計
ルガク 系	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
兒童保護服務及 專業人力之配置	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	30

柒、改善婚姻機會與提倡子女公共財價值

此措施無須另編獨立預算,只需在相關權責機構增加推動措施及業務內容。

綜合以上七項對策,總體的經費推估及期程表如下:

表 3-4-1-7「因應我國少子女化社會對策」之總體經費推估

單位:新台幣,億元

期程	短程	中程	長程
對策	(2007-2009)	(2010-2012)	(2013-2016)
健全家庭兒童照顧體系	11.2	8.2	10.6
改善產假及親職假政策	85.2	85.2	113.6
育兒家庭經濟支持(育兒津	1289.73	1287.26	1958.22
貼C案)	1209.73	1207.20	1936.22
營造友善家庭之職場環境	0.36	0.36	0.48
健全生育保健支持體系	3	3	4
健全兒童保護體系	9	9	12
改善婚姻機會和提倡子女	0	0	0
公共財價值	U	U	U
合計	1398.49	1393.02	2098.9

第二節 高龄社會對策

壹、支持家庭照顧老人

表 3-4-2-1 支持家庭照顧老人之經費推估

單位:新台幣,億元

計畫名稱	短期 (2007-2009 年)		長期 (2013-2015 年)
喘息服務	納入	我國長期照顧十年計	畫 1
心理暨教育支持方案	0.57	0.63	0.96
中低收老人特別照顧津貼	1.16	1.22	1.83

註:詳見中華民國 96 年 3 月 13 日行政院會通過之「我國長期照顧十年計畫-大溫暖社會福利套案」之旗艦計畫。

貳、完善老人健康與社會照顧體系

表 3-4-2-2 完善老人健康與社會照顧體系之經費推估

單位:新台幣,億元

	短程計	畫(大溫日	暖套案)	中程言	+畫(1.4	3%)	長程計畫 (2%)					
年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
建構全人												
照顧體系	35.34	41.47	43.49	47.87	52.34	56.9	62.58	68.26	73.94	79.6		
計畫												
中老年	12.05	14.15	14.84	16.33	17.86	19.41	21.35	23.29	25.23	27.16		
健康保健	12.03	14.13	14.04	10.33	17.80	19.41	21.33	23.29	23.23	47.10		

註:

- 1. 健康支出基礎假設維持於行政院主計處 2004 年調查之 3982 億元。
- 2. 2007 年及 2009 年為參考行政院 2015 年經濟發展願景三年衝刺計畫大溫暖社會福利套案中「建構全人 照顧體系計畫」經費編列。
- 3. 中程計畫預計至 2012 年達到世界衛生組織調查 15 國中高所得國家中健康支出最低比例 1.43%。
- 4. 長程目標為預計 2016 年達到總健康促進占健康支出之 2%。
- 5. 2010 年至 2016 年為依照比例逐年增加之估算。
- 6. 中老年人口健康保健經費推估以我國 2007 年 3 月底止 45 歲以上人口占總人口比例 34.12%推 估。(45 歲以上人口數 7,806,485 人/總人口 22,880,454 人=34.12%),故將推動全人照顧體系計畫的經費乘以 34.12%來推估之。

冬、提升老年經濟安全保障

表 3-4-2-3 提升老年經濟安全保障之經費推估

單位:新台幣,億元

	服務方案		短程			中程		長程				合計
	Arean A Six	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	u -,
一、擴大社會保險老	1.開辦「國民年金保險」	0.50^{50}	90.8 ⁵¹	225.6 ⁵²	248.5	254.9	277.5	328.9	332.5	335.8	358.2	2453.2
年經濟安全保 障涵蓋範圍	2.提高「國民年金保險」納保率	0.10 ⁵³	1.00	1.00	1.00	1.00	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	6.60
二、調整社會保險方	1.調整勞工保險老年給付方案	0.50 ⁵⁴	2.00 ⁵⁵	50.08	50.08	75.12	75.12	100.16	100.16	125.20	125.20	703.62
案,提供適當的 老年給付水準	2.建立社會保險老年年金最低保障年金機制	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00^{56}
	3.建立年金給付調整機制	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00^{57}

⁵⁰ 研究費、公聽會、討論會、說明會等費用

⁵¹ 包括開辦費與開辦金41 億元,及2007年10-12 月國民年金保險之保費補助估計約49.8億元

⁵² 引用內政部之推估數據

⁵³ 說明會、媒體宣導、文宣品製作、宣導活動等(以下年度同)

⁵⁴ 研究費、公聽會、討論會、說明會等費用

⁵⁵ 媒體宣導、文宣製作、各種會議、研究等費用

⁵⁶ 修法所需費用已涵蓋進「調整勞工保險老年給付方案」與「開辦國民年金」項目中

⁵⁷ 同註解 8

	服務方案		短程			中程			長	程		合計
,	ALEGAN SA SIC	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	1
三、減少民眾參與社 會保險老年保	1.建立被保險人分期或延期 繳交保費機制	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00^{58}
障方案之障礙	2.建立欠繳保費處理機制	0.00^{59}	0.00	0.50^{60}	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	4.00
四、平衡不同職業與 身分別人口群 體之保障權益	1.逐步拉近各社會保險方案 老年給付之合格年齡	0.10 ⁶¹	0.0062	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10
五、整合老人福利津	1.各項老人福利津貼給付行 政之整合	0.00	0.00	11.3	-4.3	-20.8	-35.6	-54.1	-80.7	-112.6	-151.5	-448.3
貼體系	2.強化老人福利津貼之資格 審核體系	0.00	0.00	3.00^{63}	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	24.00
六、確保財務的健全 與穩定	1.提高社會保險老年給付請領年齡	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00^{64}

⁵⁸ 立法所需費用已涵蓋進「開辦國民年金」項目中

⁵⁹ 立法所需費用已涵蓋進「開辦國民年金」項目中

⁶⁰ 媒體宣導、文宣品製作、宣導活動等(以下年度同)

⁶¹ 研究費、公聽會、討論會、說明會等費用

⁶² 修法所需費用已涵蓋進「調整勞工保險老年給付方案」項目中

⁶³ 每鄉鎮市增加1人、每縣市增加2-4人,總計增加400人,每人每年薪資加業務費平均75萬元計(以下年度同)

⁶⁴ 同上述第四項

	服務方案		短程			中程		長程				合計
	ALEGINA VA NIC	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
	2.修正社會保險老年給付公式	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00^{65}
	3.建立社會保險財務調整機制	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00^{66}
七、鼓勵私人老年所	1.提高勞工退休金勞工自願 提撥人數	0.35 ⁶⁷	0.80 ⁶⁸	0.60 ⁶⁹	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	3.85
得維持方案之 發展	2.促進商業年金與保障型保 險的普及率	0.12 ⁷⁰	0.12	0.12	0.10^{71}	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	1.15
	3.發展老人財產信託機制		0.10	0.10	0.10^{73}	0.10	0.10	0.30 ⁷⁴	0.30	0.30	0.30	1.80
		1.77	94.82	292.3	299.28	314.22	321.52	379.66	356.66	353.1	336.6	2740 02
	總計		388.89		935.02			1426.02				2749.93

65 修法所需費用已涵蓋進「調整勞工保險老年給付方案」及「修改公教人員保險法,提高養老給付合格年齡」項目中

⁶⁶ 同註解 16

⁶⁷ 討論會、公聽會、媒體宣導、宣導品、宣導活動等費用

⁶⁸ 研究費、媒體宣導、宣導活動、會議、媒體宣導、宣導品、宣導活動等費用

⁶⁹ 媒體宣導、宣導品、宣導活動等費用(以下年度同)

⁷⁰ 研究費、研討活動、會議等(2007-2009年)

⁷¹ 媒體宣導、宣導活動(以下年度同)

⁷² 研究、討論、會議等費用 (2007-2009 年)

⁷³ 討論、會議、宣導活動等費用 (2010-2012 年)

⁷⁴ 研究、宣導活動等(以下年度同)

肆、促進中高齡就業與人力資源運用

表 3-4-2-4 促進中高齡就業與人力資源運用之經費推估

單位:新台幣,億元

	服務方案		短程			中程			長	程		— 合計
	瓜猪刀 亲	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	(D-8)
	1.實施直接工作創造方案											
	2.協助中高齡者創業				1		1		1	-1		
	3.促進產業發展,開拓中高齡就業 機會				1		1		1			
一、促進中高	4.放寬中高齡者領取就業促進津貼 相關規定	0.03	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.48
龄就業 75	5.鼓勵企業增加僱用中高齡者	0.25	1.20	1.84	2.80	2.80	2.80	2.80	2.80	2.80	2.80	22.89
	6.強化職業訓練體系,協助中高齡 者學習就業技能	0.10	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	2.80
	7.強化社會立法與社會倡導,消除對中高齡就業者之就業歧視	0.00	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	2.70
	8.加強辦理中高齡者之就業服務	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	1.00

_

⁷⁵ 第1-3項均為既有且持續推動之方案,故本處不列「新增」經費負擔

	昭 34 七 安		短程			中程		長程				- 合計
	服務方案	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	चिन
	1.鼓勵高齡者繼續就業	0.30	0.70	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	3.40
二、鼓勵高齢者繼續貢	2.修改社會保險法令,鼓勵高齡就業者繼續就業	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00^{76}
獻其人力 資源	3 發展銀髮人才中心,促進老人就業媒合	0.15	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	5.55
	4.鼓勵老人參與志願服務	0.15^{77}	0.15	0.15	0.09	0.09	0.09	0.06	0.06	0.06	0.06	0.96
	總計		3.40	3.64	4.54	4.54	4.54	4.51	4.51	4.51	4.51	39.78
	পত হ		8.12			13.62	2		18.04			39.10

⁻

⁷⁶ 修法費用已涵蓋進前一章「經濟安全」部分之勞保修法項目下

⁷⁷ 平均每個團體補助 30,000 元,2007-09 年期間每年補助 500 個團體辦理老人志願服務訓練;2010-2012 年期間每年補助 300 個團體;2013-16 年間每年補助 200 個團體。

伍、高齡者住宅

表 3-4-2-5 高齡者住宅之經費推估

單位:新台幣,億元

nn 2h - 12		短程			中程			長	程		A 41
服務方案	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	合計
1.建構無障礙化的居家環境	1.5	3.3	3.3	2.2	2.2	2.2	1.7	1.7	1.7	1.7	21.5
2.提供優質而長效的高齡 者住宅	0.9	1.9	1.9	1.0	1.0	1.0	0.5	0.5	0.5	0.5	9.7
3.確保足夠的高齡者住宅 存量	1.3	3.1	3.1	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	18.0
4.建構通用化的社區環境	1.4	2.4	2.4	1.9	1.9	1.9	1.4	1.4	1.4	1.4	17.5
5.提供多樣的高齡者住宅 類型	0.6	2.2	2.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	181.0
6.結合醫療、保健、福利、 建築的共生系統	1.0	1.0	1.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	4.4
7.建構質量兼具的高齢者 住宅政策	0.6	0.6	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	3.2
8.確立健全的高齡者住宅市場機制	0.6	0.6	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	3.2
9.創設高齡者住宅的物業管理制度	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	2.0
總計	8.1	33.3	33.3	27.4	27.4	27.4	25.9	25.9	25.9	25.9	260.5
為思 事丁		74.7			82.2			103	3.6		200.5

陸、規劃交通運輸環境

表 3-4-2-6 規劃交通運輸環境之經費推估

單位:新台幣,億元

四谷十年	總經費		短程		中程			長程				
服務方案	需求	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	
進行適用於高齡者 交通特性的人行步 道設計	23.04	1.44	2.88	2.88	2.88	2.88	2.88	2.88	1.44	1.44	1.44	
人行步道認養方案	0.92	0.18	0.37	0.28	0.09	-	-	-	-	-	-	
人行步道浄空健診 方案	2.76	0.55	1.1	0.83	0.28	-	-	-	-	-	-	
高龄者安全路網規 劃	0.94	0.12	0.23	0.23	0.12	0.12	0.12	-	-	-	-	
引進低底盤公車	58.66	3.67	7.33	7.33	7.33	7.33	7.33	7.33	3.67	3.67	3.67	

and the same	總經費		短程			中程			長	.程	
服務方案	需求	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
公車起步及停車警示	0.48	0.03	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.03	0.03	0.03
宣導大眾運輸讓座 及協助高齡者	0.23	0.05	0.09	0.07	0.02	-	-	-	-	-	-
在各項交通工程設 計規範中加入通用 設計項目	0.06	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	ı	-	-	-
運輸設施通用設計 認證	0.06	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	-	-	-	-
加裝高齡者行人穿 越加長時間觸動式 號誌控制器	0.22	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.01	0.01	0.01
加裝聲響式行人交 通號誌	0.22	0.01	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.01	0.01	0.01
行人穿越道加設中 央庇護區域	1.12	0.07	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.07	0.07	0.07
設計及建設坡道式 的人行/腳踏車天橋 及地下道	6.88	0.43	0.86	0.86	0.86	0.86	0.86	0.86	0.43	0.43	0.43
在各項交通工程設 計規範中加入無障 礙設施項目	0.06	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	-	-	-	-
道路、場站、公共區 域無障礙設施認證	0.06	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	-	-	-	-
高齢者機慢車安全 路網設計方案	0.94	0.12	0.23	0.23	0.12	0.12	0.12	-	-	-	-
高齢者騎乘機慢車 安全講習	0.46	0.09	0.18	0.14	0.05	-	-	-	-	-	-
建立緊急通報程序	0.10	0.01	0.03	0.03	0.01	0.01	0.01	-	-	-	-
鄰 里監視器監看系統	1.12	0.07	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.07	0.07	0.07
公共運具監看及通 報系統	2.30	0.14	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.14	0.14	0.14
高齢者及戶醫療專 車接送服務	2.02	0.13	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.13	0.13	0.13
規範高齡者駕駛管 制項目	0.10	0.02	0.04	0.03	0.01	-	-	-	-	-	-
高龄駕駛安全教育 講習	0.46	0.09	0.18	0.14	0.05	-	-	-	-	-	-
電動步道之提供	1.38	0.09	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.09	0.09	0.09
昇降梯之提供	1.38	0.09	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.09	0.09	0.09
大型道路指示標誌 設計	0.70	0.04	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.09	0.04	0.04	0.04

四 24 十年	總經費		短程			中程			長	程	
服務方案	需求	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
道路導引系統設計	1.12	0.07	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.07	0.07	0.07
配備升降設施	6.88	0.43	0.86	0.86	0.86	0.86	0.86	0.86	0.43	0.43	0.43
電話預約服務	0.46	0.09	0.18	0.14	0.05	-	-	-	-	-	-
道路及公共設施休 憩座椅設計	0.96	0.06	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.06	0.06	0.06
醫療巡迴巴士	2.02	0.13	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.13	0.13	0.13
社區巡迴巴士	5.02	0.31	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.63	0.31	0.31	0.31
高齢者搭乘大眾運 輸系統票價優惠	20.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
行前或途中之旅運 資訊服務系統	3.46	0.22	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43	0.43	0.22	0.22	0.22
lón ÷L	146.59	10.80	19.54	19.03	17.71	17.16	17.16	16.87	9.44	9.44	9.44
總計	140.59		49.37			52.03			45	.19	

柒、促進老人休閒參與

表 3-4-2-7 促進老人休閒多	於與之經費推	估			單位:新台幣	序 ,億元
即攻士安	短程	預算	中程	預算	長程	預算
服務方案	人事預算	設備預算	人事預算	設備預算	人事預算	設備預算
老人休閒活躍方案	9.	77	26	.03	2.	95
1.整合現有休閒資源,強化 老人休閒服務網絡	0	0	0	18.68	0	0
2.落實行動式老人文康休閒 巡迴服務	0.18	8.47	0.18	0.12	0.18	0.32
3.建設便利老人行動之友善 老人休閒環境	0.02	0	3.28	0.02	0.3	0
4.建立老人休閒活動場所暨 老人文康機構評鑑制度	0.05	0	0.05	0	0.05	0
5.全面提供老人適才適性之 社會教育	0.05	0	1.6	0.8	0.4	0
6.推動老人參與社區志願服 務	0.05	0	0.05	0	0.05	0
7.提供多元休閒活動機會及 各種研習課程,以創造老 人之時間彈性	0.5	0	0.8	0	1.2	0
8.培訓老人休閒活動相關專 業人才	0.4	0	0.4	0	0.4	0
9.進行老人休閒需求之調查 研究	0.05	0	0.05	0	0.05	0

四女士安	短程	預算	中程	預算	長程	預算	
服務方案	人事預算	設備預算	人事預算	設備預算	人事預算	設備預算	
老人休閒活力方案	2.	.3	2.	15	1.	55	
1.提高休閒活動或老人福利機構之可近性	0.8	0.6	0.8	0.6	0.8	0	
2.針對輕度失能老人設計適宜之休閒活動	0.05	0	0.05	0	0.05	0	
3.培訓輕度失能老人及其照 顧者之休閒活動相關專業 人才	0.1	0.02	0.1	0	0.1	0	
4.提供多元休閒活動機會, 以創造老人及其照顧者從 事活動之時間彈性	0.5	0.03	0.5	0	0.5	0	
5.提升輕度失能老人及其照 顧者對生命價值之認知	0.1	0.1	0.1	0	0.1	0	
老人休閒活化方案	2.9	95	8.9	95	2.	95	
1.建構智慧型生活環境促進 社會參與	0.05	2	0.05	8	0.05	2	
2.增加照顧者訓練課程中休 閒教育比重	0.7	0	0.7	0	0.7	0	
3.協助照顧者安排充足的休 閒時間	0.05	0	0.05	0	0.05	0	
4.建構專業活動指導人員之 證照制度	0.15	0	0.15	0	0.15	0	
總計	15.	.02	37.	.13	7.	45	

表 3-4-2-8 高齡社會對策之經費推估

單位:新台幣,億元

期程	短程	中程	長程
對策	(2007-2009)	(2010-2012)	(2013-2016)
支持家庭照顧老人	1.73	1.85	2.79
完善老人健康與社會照顧體系	0	53.6	97.03
提升老年經濟安全保障	388.89	935.02	1426.02
促進中高齡就業與人力資源運用	8.12	13.62	18.04
高齢者住宅	74.7	82.2	103.6
規劃交通運輸環境	49.37	52.03	45.19
促進老人休閒參與	15.02	37.13	7.45
合計	537.83	1175.45	1700.12

註:完善老人健康與社會照顧體系包括「推動長期照顧制度」及「疾病預防與健康促進」對策兩項,「推動長期照顧制度」所需的經費已在「我國長期照顧十年計畫—大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」估算之,故不予納入;而有關「疾病預防與健康促進」對策之經費估算部分,短程的費用 41.04 億元,已納入「大溫暖社會福利套案」,故不予納入。

第三節 移民對策

表 3-4-3-1 移民對策之經費推估

單位:新台幣,億元

工作項目		短程	中程	長程	總計
		(2007~2009 年)	(2010~2012 年)	(2013~2016 年)	
一、移民人數的管制	(一)移民人數的管制	-	-	-	-
	(二)入出境及國境管理	0.22	0.5 2.2		0.72
	(三)人口販運的預防與保護	0.1			2.3
二、吸引專業技術移民	(一)專業技術人才移民政策	0.28	-	-	0.28
與投資移民	(一)寻亲权侧八才存民政从				
三、移民的身分取得與	(一)移民的身分取得與公民權利保障	0.05	0.06	0.2	0.31
公民權利保障	() 炒 八 的 为 为 本 付 共 公 八 惟 们 所 注				
四、移民家庭與移民子	(一)移民婚姻與家庭的協助	0.7	0.6		1.3
女教育的照顧	(二)移民及其子女的教育與照顧	0.056	0.367		0.423
五、提升移民的就業能	(一)提升移民的就業能力	0.12	0.26		0.38
カ	(二)開發新投入人力資源,創造國家新生產力	0.03	1		1.03
六、移民的身心健康	(一)移民的身心健康	0.255	0.015		0.27
七、加強多元教育之發	(一)加強文化建設及多元教育之發展對策	0.27	0.03	0.06	0.36
展、建立多元文化	(二)反歧視與多元文化社會的建立	0.224	0.03		0.254
的社會					
總計		2.305	5.062	0.26	7.627

第五章 預期效益

第一節 少子女化社會對策

綜合而言,本對策係根據我國人口政策綱領的指導原則,在我國超少子女化的人口變遷下,企圖紓緩生育率繼續下降的情勢,及紓解其所導致的對社會經濟發展的不利效應。對策的基本目標並不只在於追求人口數量的目標,而是在於人口生活素質的成長,所謂的人口生活素質的成長是指每一個個體得以在自我選擇的環境下自由成長與發展。然而,人口生活素質的確保仍須兼顧人口數量與結構的合理發展條件。本對策的政策思維體認到我國社會脈絡中,正在發生的家庭的變遷、兩性關係的調整、勞動市場的特性、以及兒童權益的保障等重要的脈動,最終期望能夠平衡國民的家庭與工作生活關係,讓女性不至於單獨承受不合理的家庭束縛,提昇婦女在就業市場的參與比例。若要具體實現,則需男女兩性在政策過程中的積極參與,以及國家與市民社會共同合作,以形成對於緩解人口少子女化問題所採行策略的共識。本對策的實施,預期應產生下列的效益:

壹、緩解超少子女化問題

藉由包括健全家庭兒童照顧體系、改善產假親職假政策、對育兒家庭提供經濟支持、營造友善家庭之職場環境、健全生育保健支持體系、健全兒童保護體系,以及改善婚姻機會與提倡子女公共財價值等七項相互配套的政策規劃與執行,促使我國家庭功能完善,降低家庭育兒壓力,達到緩解我國目前超少子女化的問題,短、中、長程的措施實行,生育率可以獲得止跌回升的成果,10 年後總生育率提升至1.6 個的目標。

貳、減輕家庭生育養育子女經濟負擔

提倡子女為社會公共財的概念,並藉由實際針對育兒家庭的經濟支持措施,包括育兒津貼措施、租稅減免措施、購屋貸款利息補貼、以及使用交通、文化体

閒公共設施之優惠等,提高國家分擔家庭育兒成本的比例,預期我國政府對兒童 少年的支出比重相對於家庭,由目前 24% (針對僅有一名 6 歲以下子女的家庭) 及 35% (針對僅有 2 名 13-15 歲子女家庭),拉近與日本國家負擔比重平均 52%(2002年)的距離,減輕家庭在生育養育子女的經濟負擔。

參、改善家庭子女托教需求的設施供給

推動幼托整合及兒童教育及照顧之立法,確立政府在教保政策的角色與定位,扭正我國既有過度市場化的狀況,增加公共化及準公共化多元型態的托教供給,包括持續增加社區褓母支持系統的服務能量,政府負擔財源達成服務平價化,強力規範保障專業工作者之勞動條件、提升專業工作者之服務品質等,有效改善我國家庭在幼兒托教需求上的設施供給,十年內保障六成之2歲以下幼兒、八成之2至4歲幼兒、九成之5到6歲兒童有足夠之社區服務據點可供父母選擇,減輕家庭在托兒需求上的經濟與心理成本負擔。

肆、改善就業女性生育之不利處境

改善產假及親職假政策,落實兩性工作平等法規定,完成就業保險法及相關 法案條例之修訂,保障八週有薪產假,提高生育給付或生育補助,落實最長二年 的親職假育嬰留職措施,以及六個月之育嬰留職停薪津貼等福利政策,並整合 勞、教、社資源,於縣市政府設立資源整合及溝通平台,鼓勵及協助企業照顧有 托育需求之受雇者。就企業經營者、管理人員及受雇者等相關人士,辦理政策與 實施辦法之教育訓練活動,辦理友善職場的認證活動,塑造友善生育環境,改善 我國就業女性因生育導致的不利處境,減低就業女性之生育阻力。

伍、滿足家庭生育需求並改善女性的生育保健

健全我國生育保健體系,包括建構多元化生育保健諮詢網絡,加強我國生育保健服務的問延性與提升服務品質,推動不孕症社會或環境危險因子之相關研究及教育,增進民眾對不孕症的知識及預防措施的瞭解,滿足家庭生育子女的願望。建立婦女親善就醫環境,建置區域性高風險群妊娠緊急醫療照護體系、強化

週產期緊急醫療照護往、提供特殊群體生育保健醫療補助、加強青少年避孕知識 提供人工流產諮商服務,維護女性的身心健康。

陸、提高我國兒童權利與價值

在提倡子女為社會公共財價值的同時,破除兒童為父母財產的傳統觀念,提倡兒童人權,尊重兒童生命權、選擇權與決定權,重視兒童觀點,提升兒童價值。 正視兒童受虐事實,公權力介入兒童保護工作,監視兒童受虐狀況,建立包括社政、教育、警政、衛生醫療及司法之跨專業、跨體系的兒童保護保護網絡,以及以家庭處遇為基礎的兒童保護理念與措施。

柒、提高女性勞動參與率

整體的政策規劃,預期可以相當程度化解目前我國女性在就業與生育子女、 照顧家人、操持家務的時間衝突與生活壓力,協助家庭與工作的生活協調性,在 我國女性教育提升與積極強烈的就業動機下,有助於提高我國女性勞動參與率, 預期可由 2005 年之 48.1%,十年後提升至 55%左右,有助於國家經濟發展。

第二節 高齡社會對策

壹、支持家庭照顧老人

一、喘息服務

減輕照顧日常生活需要協助之老年親屬的家庭照顧者之身心壓力;再者可讓 失能老人留在家中獲得家屬的照顧,期能落實「在地老化」之政策目標。

二、心理暨教育支持方案

每年預計有 18,000~25,000 位照顧者接受照顧技能訓練或研習,並有 500~650 位家庭照顧者參加支持性團體之活動。

三、中低收入老人特別照顧津貼

自 2007 年起,估計每年約有 8,000 至 11,000 位中低收入老人將會領取特別 照顧津貼,以補充照顧者因照顧工作而放棄就業之所得,應對失能老人及其家庭 的經濟狀況有所幫助。

貳、完善老人健康與社會照顧體系

一、長期照顧政策

(一)以專有穩健之財源,建構可長可久之長期照顧制度

透過照顧管理者擔任「把關員」之機制和民眾使用服務時「自付額」的設計,應能節制民眾服務的使用,防止資源濫用。此外,在「部分負擔機制」下所呈現的民眾使用服務,可供未來規劃保險制財務制度之參考。此外,透過補助服務使用者策略,提升民眾使用居家式和社區式照顧服務的意願,從需求面誘發各類照顧服務資源之建置和發展。

(二)發展服務資源策略

透過政府提供社區服務營運所需的財源基礎,藉此引進民間資源建構多元且完整的社區照顧網絡。

(三)提高服務提供的質與量

服務提供的策略應能引導民眾接受社區服務,推估在 2007 年至多有 75,519 人會使用長期照顧服務⁷⁸ ,占長期照顧需求人口數的 30.8%,推估在 2015 年使 用長期照顧服務的人數有 175,223 人,占長期照顧需求人口數的 53.6%;而 2020 年佔 66.8%。

⁷⁸因失能者經需求評估後可使用套裝的各項服務,舉例來說,有些民眾可能使用照顧服務、居家 復健和交通接送服務,但在計算獲益人數時並未處理,致使獲益人數或許偏高。

(四) 創造就業機會

增加本國照顧服務人員之就業機會,並創造長期照顧相關專業人力(如社會工作人員、護理人員、職能治療人員、物理治療人員、照顧管理者、照顧管理督導)之就業機會。

- (五) 減緩外籍看護工人數的成長
- (六) 照顧管理制度的單一窗口服務,提供民眾快速近便服務
- (七)藉長期照顧基礎服務人力與設施的舖設,有助照顧服務科技的發達

二、疾病預防與健康促進對策

(一)建立我國健康促進服務完善系統

預期可自基層組織、健康促進方案等整體性的連結與合作,建構完整之健康 服務促進系統,增加民眾獲得健康促進資訊及服務的可近性,並且避免服務資 源、行政資源的重複浪費及避免服務缺乏延續性、統整性的問題,同時作為各項 其他服務推動之基礎建設。

(二)提升健康促進服務質量

透過專業人員的再訓練,增加專業人力健康促進相關知能,並能與國際訊息接軌,促進基層健康促進人員,具備各項健康促進知能,並且具備民眾社區健康管理的基本能力,促進整體資訊網絡架構與使用,並且提升健康促進服務的成效。

(三)強化國人健康促進知能

透過系統性的服務供給與管理,提昇國人健康情形,降低急性醫療耗用的負擔,有效防範民眾因不健康環境、生活習慣、飲食及特殊飲食(菸、酒)習慣、傳染病等,導致慢急性疾病結果,提升整體國人健康。

(四)建置我國社區健康資料庫

建置可完善連結的資訊服務系統,記錄我國社區健康資料,透過資料庫資料的建構及分析,瞭解地區性民眾健康促進服務需求的差異,並且進而協助提供民眾所需之健康促進服務。同時,完善的社區健康資料庫的建立,乃至延伸至國人健康資料庫的建立,將有助於公共衛生領域、臨床醫療領域獲得精確資訊,及早發現疾病因子,及早介入預防,乃至治療,抑或進行健康促進方案執行成效的檢視,並且各相關研究領域亦可善用我國國人社區健康資料庫,檢討及研發各健康促進方案議題,以利整體國人健康促進服務發展。

參、提升老年經濟安全保障

- 一、開辦國民年金保險,將 353 萬年齡在 25~64 歲間,未加入相關社會保 險亦未領取軍公教勞保老年給付民眾,強制納保,使全體國民均能享有 社會保險老年所得保障體系之保障。
- 二、完成公教保、軍保與勞保老年給付之年金化,提供老人長期穩定之所得 來源,減少老人貧窮。
- 三、因應老人健康情形改善、平均餘命提高及各國延後退休年齡之趨勢,逐步提高請領老年給付年齡,以平衡代間福利資源之分配,並提升年金財務之健全與穩定。
- 四、透過國民年金制度之實施,整合現行各項老人福利津貼,逐年降低政府 老人津貼支出之財政負擔。
- 五、強化勞工退休金自願提撥機制,提高自願提撥人數與金額,並鼓勵子女 提撥至其父母之退休金帳戶,以提升勞工附加的退休所得保障,並增進 家庭內的代間支持。

肆、促進中高齡就業與人力資源運用

- 一、透過直接工作創造方案,協助中高齡失業者就業,改善其家庭經濟,並減少社會排除之發生。
- 二、透過僱用獎助津貼與社會安全費用補貼,增加企業僱用中高齡失業者, 縮短其失業期間,並避免中高齡失業者因再就業不易而成為怯志工作 者。
- 三、透過社區產業與照顧服務產業之發展,增加中高齡就業機會,提升中高 齡者人力資源之運用,並促進相關產業之發展。
- 四、透過創業協助,改善中高齡者家庭經濟,並協助其自我之實現。
- 五、透過職業訓練方案之實施,提升中高齡者人力資本,預防中高齡失業之 發生。

伍、高齢者住宅

- 一、全面實現無障礙化居家環境:自助用具、生活輔具、設備器具、單元空間、建築物、交通、步道、公園等,以塑造身心功能衰退的 65 歲以上高齡者或身心障礙者的安全之居家環境。本計畫實施的預期效益,除了完成法規檢討、提供設計規範之外,將可以成立 1 所研究機構,從事基礎研究,以及每年培養無障礙化環境相關人才 2,000 人次。同時,制訂補助或融資制度,以每戶補助 10 萬元計算,每年 1 億元將可以造福 1,000 戶完成無障礙化居家環境。
 - 二、提供優質而長效的高齡者住宅,可以延長住宅壽命、節省維護、改建 的費用,避免浪費建設費用。有益高齡者的身心,可以減輕高齡者的照 護負擔,節省照護費用與醫療費用。讓高齡者繼續居住在住慣的地方, 達成高齡者成功老化、在地老化的目標。本計畫的預期效益,可以設置

1 所研究機構,進行住宅性能研究,促進住宅品質。同時,更可以建構 高齡者優質租售住宅制度。

- 三、以重建、整建、維護等方式進行大量的既有住宅改造,適合高齡者身心特性的居住需求,以確保足夠的優質高齡者住宅存量。本計畫的預期效益,可以設置1個高齡者住宅改善基金會,實施評鑑制度、提供改造手冊、建立住宅改造服務員制度,幫助高齡者改造既有住宅。並且,訂定住宅設備改善給付制度,提供住宅設備改造的費用,讓高齡者安全、安心居住於無障礙化的優質住宅裡。
- 四、建構通用化的社區環境,塑造一個可以共生的居住環境;每一個人都可以發揮自己的能力,活力十足地共享社會資源;從自宅到街道,都可以安心地移動、舒適地活動之居住環境。本計畫實施的預期效益,除了配合社區總體營造計畫推動通用化環境之外,將可以成立 1 所研究機構,從事基礎研究,每年培養通用化環境環境相關人才 2,000 人次。同時,推動產官學研等相關機構的合作計畫。
- 五、提供多樣的高齡者住宅類型,包括:高齡者鄰居型、高齡者獨居型、協同住宅、服務住宅、照顧住宅、終身住宅,以及公共租賃住宅或民間租賃住宅等,複合存在於一般的住宅社區中,以達成三代同鄰、在地老化的目標。本計畫實施的預期效益,將以社區規劃的手法,達成多樣化高齡者住宅類型。設置高齡者住宅融資制度、所有權與使用權分離制度、兩代近居優先入居辦法,以每戶融資 100 萬元計算,每年 10 億元將可以造福 1,000 戶。同時,創設繼承償還融資制度、持分住宅自備款減額及利息優惠制度,以每戶融資 100 萬元計算,每年 10 億元也將可以造福 1,000 戶。
- 六、結合醫療、保健、福利、建築的共生系統,提供持續而迅速的照顧服務,具體支持永續社區的實現。以小規模而多功能化融入生活圈,構成一個理想的居住體系,塑造 21 世紀的健康社區環境,讓高齡者得以安心、持續地居住於此,以實現終身住宅的理念。本計畫實施的預期效益,3年之內將以都市計畫的手法,達成理想的居住體系。並且,實施銀髮住宅計畫與長者住宅制度,創設團體家屋。同時,以每處補助 100 萬元

計算,每年可補助民間興辦20處的福利型社區環境事業,以提供社區照顧的社會支持。

- 七、定期擬定的每五年的住宅建設政策,由存量的要求提升到品質的要求; 將高齡社會的對策納入住宅建設政策中,以滿足逐年增加的多數高齡者 之特殊需求。本計畫實施的預期效益,除了擬定每五年的分期住宅建設 計畫之外,將整合高齡者住宅的配套措施與優惠辦法,以促進民間參與 申請興建高齡者住宅。
- 八、確立健全的高齡者住宅市場機制,以利高齡者住宅市場之產業發展。 促進民間參與興建高齡者住宅,以建構多樣化的高齡者住宅類型,滿足 高齡者的各種居住需求。本計畫實施的預期效益,將可以改善高齡者住 宅租售市場的制度、建立高齡者住宅市場資訊的發布系統。並且,配合 高齡者的財務結構,調整、活用高齡者的資產,解決高齡者租屋問題, 以及高齡者居住於大宅裡卻苦無生活費用的問題。以每年每戶補助 20 萬元計算,每年將可以造福 100 戶。
- 九、建構高齡者住宅的物業管理制度,訂定「高齡者住宅物業管理法」與「物業管理服務業法」。本計畫實施的預期效益,將配合經濟部增列「H703110 老人住宅業」,於民間申請興建老人住宅之後,得到更好的高齡者住宅物業管理與物業管理服務,以提升高齡者住宅的居住環境,確保高齡者住宅的環境品質。

陸、規劃交通運輸環境

本規畫之效益,可分為高齡者運輸效率提升、適時提供科技應用輔助、尊重 與關懷宣導的效益、打造高齡運輸安全環境等四方面,分別說明:

一、高齡者運輸效率提升相關方案之預期效益分析

1.給予高齡者及門性高的運輸服務、減少轉運次數之直達班車,各縣市設立 彈性路線公車,或針對部分固定班次路線,提供固定班次之無障礙運輸服 務。

- 2.針對高齡者之生活環境做無障礙化之設施考量,使高齡者行走以及使用輪 椅時移動方便,另需倚靠輪椅上下樓之高齡者更加便利。
- 3.若出車率提高,不僅可提高當初擴充車隊規模的車輛採購成本,亦可保持 高齡者願意外出的意願,提供高品質生活目標。

二、適時提供科技應用輔助相關方案之預期效益

- 1.使高齡者學會科技相關應用,教導他們如何藉助先進科技,提供具人性化 與老人親和性(elderly people-friendly)的運輸環境與服務,使高齡者如同 年輕時般的使用科技化運輸系統。在公共運輸場站或高齡者常聚集的公共 場所,提供高齡者進行行前或途中之旅運資訊服務系統的提供。
- 2.在路口處加裝高齡者行人穿越加長時間觸動式號誌控制器,使高齡者穿越馬路時得以獲得較長的時間。在路口處加裝聲響式行人交通號誌,警告高齡者交通號誌的變化狀況。
- 3.運用智慧型運輸系統(Intelligent Transportation Systems, ITS)等相關科技輔助高齡者推行以下之輔助措施:包括動態路徑導引系統,停車資訊,公車服務班次、時間表、費率及接駁工具;視覺傳達方式,以滿足高齡者之旅運需求。

三、尊重與關懷宣導相關方案之預期效益

- 1.高齡者感受到服務人員服務態度尊重,改善高齡者搭乘大眾運輸系統時, 使其有受尊重、受禮遇之服務水準。宣導一般民眾搭乘大眾運輸時,養成 禮遇高齡者、讓出座位給高齡者的美德,及協助高齡乘客搭乘公車,告知 高齡者欲搭乘之公車班次。
- 2.敬老車隊措施服務的實施,可提供不同情況之高齡者選其適用的服務。如此一來也可省下更多無障礙設施的車輛供肢殘人士使用。對高齡者而言,可用電話預約、且可免費搭乘的高齡者專車,為易達性高且貼心之運輸服務。

四、打造高齡運輸安全環境相關方案之預期效益

- 1.使高齡者之運輸達最佳化,建立完善之高齡者社會運輸安全環境,調整高 齡者生活環境各方面,達成高齡者獨立行動、積極參與活動以及尊嚴的原 則。
- 2.高齡駕駛人之駕照有,換照隨年齡而提高換照頻率,並檢附身體狀況證明、違規和肇事紀錄,以做為駕駛能力的審查基準,再決定是否發給駕照, 使不適合駕車之高齡駕駛者上路發生事故的機率降低。
- 3.公車系統引進低底盤公車(全台可增加 690 輛低底盤公車),使高齡者上、 下車時更加順暢,使公車營運效率更高。在公車上加裝公車起步及停車警 示視覺及語音警示設備,以使高齡者有所警覺,降低意外的發生。
- 4.人行步道浄空健診方案、人行步道認養方案(全台各縣市人行步道獲得認養,年約可節少工務支出 23,000 萬),促進高齡者安全、潔淨的人行步道系統,使高齡者行走於人行步道系統更加舒暢。行人穿越道加設中央庇護區域,使高齡而行動較為緩慢之族群,可在道路中央庇護區域等待下一個綠燈時相再行通過。
- 5.視地方高齡者參與社會活動狀況,提供高齡者安全路網的規劃,當高齡者 參與社會活動時,可在一個安全無虞的環境下進行。另外,緊急通報程序 建立完善後,當高齡者發生意外時得以緊急通報與並進行適切的救助。

五、綜合預期效益

- 1.於此提出的幾項政策目標,由高齡化社會之運輸政策的形成與課題的凝聚,掌握高齡者旅運需求為基礎,符合高齡者日常旅運行為與型態。對高齡者獨特的旅運需求特性進行探討,希望能使高齡者之特殊旅運需求更有效率的運作。
- 2.因應高齡社會的來臨,提供高齡者可及性高的運輸服務,保持高齡者與社 會之互動的可能,達成安心與尊嚴的高品質生活目標。
- 3.鑑於高齡者的生理、心理特性有別於一般年齡者,在探討高齡運輸時,需 將高齡者的生理、心理因素納入考量。使高齡者能安全、便利的上下樓; 使高齡者心靈感受到被尊重、被關懷的運輸服務。
- 4.在各項交通工程設計規範中加入通用設計項目,不只對於高齡者的建設,

通用設計將對整體社會成本達到更高的效益。

5.醫療巡迴巴士、社區巡迴巴士為高齡者服務之大眾運輸系統,使其便於就醫、增加高齡者社會參與的意願。由政府補貼或票價交叉補貼,供高齡者免費搭乘大眾運輸系統,以鼓勵高齡者增加社會參與,並減少高齡者自行駕駛車輛或機車,也間接降低高齡者意外事故發生。

柒、促進老人休閒參與

- 一、休閒服務機構系統化之建立,增進其服務效率,帶動產業升級並創造休 閒產業願景。
- 二、藉由休閒服務之輸送,促使老人藉由從事休閒活動達成社會參與之目的,縮短城鄉差距,繁榮社區。故以定時定點巡迴服務方式,平衡區域差異之可獲性、可近性、可接受性及可負擔性,並提倡預約服務兼顧資源配置的適當性及公平性,達成區域間的正義、不同族群及不同性別間的公平。
- 三、減少老人參與休閒活動時之實質環境的阻礙,提升全民休閒品質及生活水準,促使我國充分準備迎接高齡化社會之來臨。
- 四、藉由建立老人休閒活動場所暨老人文康機構評鑑制度,維護老人休閒活動品質。
- 五、建構老人休閒活動專業,培養專業人才,提升專業素質。

第三節 移民對策

壹、移民配額的規劃與國境管理

一、移民人數的管制

(一)合理規劃婚姻移民的各種居留身份數額,避免大陸配偶家庭的人權需求與臺灣的人口移入動態、社會秩序之間的衝突。

(二)訂定家庭性團聚訪客的最低收入要求制度,以確保有移民傾向的大陸 與外籍移入者在臺經濟生活的自立無虞,中長期階段可以評估在此一 制度施行的成果後,修法取消婚姻移民的相關配額規定。

二、入出境及國境管理

- (一)有效落實婚姻移民基本人權之保障。
- (二)國境管理機制合理化,婚姻移民可以更容易感受到臺灣社會對她/他們的容納態度。
- (三)訂定婚姻移民擔保人之最低收入要求,以確保移入人口的經濟生活無慮,同時防杜非法,防範移民受到奴役。

三、人口販運的預防與保護

- (一)由長期建構的統計資訊,觀察相關案件的變化趨勢,以求有效打擊人口販運之不法犯行,預防並減少跨國犯罪與社會治安問題。
- (二)獨立而安全的人口販運被害人照顧庇護中心,使受身心創傷的被害人得以回復平安健康的生活模式。
- (三)顯現我國政府在人口販運問題上的努力,在短期內將臺灣自美國的《全球人口販運報告》中提升到第二級,並於中、長期提升到第一級。

貳、吸引專業技術移民與投資移民

一、延攬外籍與大陸專業人才來臺,以解決教育和產業之間的空缺問題,促成專業人才的引進之全面性(高級、中級、低層),新興科技產業和傳統產業的需求均能得到滿足。

- 二、建立完善的法規和移民投資辦法、政府提供經濟類簽證之協助、調降所 得稅率、提供外籍人才的子女良好的教育環境,可以提高外國人投資的 誘因,有效吸引外籍人才的移入,促進臺灣的經濟發展。
- 三、增加國人與外籍人士共事的機會,補足人力短缺,並提升我國在世界人 才爭取上的優勢。
- 四、增加外國學生來臺工讀旅行的數量與機會,以增加曾經在臺灣就讀的外籍留學生將來留台工作的意願。
- 五、增加在臺外籍人才與國人的互動機會,增進國人的國際接觸經驗,提高 社會互動的國際化,亦間接促進經濟生產的國際競爭力。

參、移民的身分取得與公民權利保障

- 一、透過加強婚姻移民社會權的保障,增進移民與臺灣社會的整合度。
- 二、透過增強第一線提供婚姻移民與其家庭相關服務之專業人員的多元文化素養,避免移民與臺灣社會疏離與隔閡。
- 三、婚姻移民對我國社會福利相關規定與資訊可以有更充分的瞭解與認識。

肆、移民家庭與移民子女教育的照顧

一、 移民與家庭的協助

- (一)透過支持弱勢的外籍配偶,提高其在家庭中的地位,增強配偶之間的 平權關係。
- (二)強化移民家庭的社會參與能力,與臺灣社會的整合度顯著增進。

二、 移民及其子女的教育與照顧

- (一)藉由協助移民克服參與成人教育各種課程的障礙,減少移民在臺灣社會所面臨的文化衝擊,迅速融入我國社會。
- (二)提供編制教材之依據、教師施教之依循,提高移民識字教學之成效。
- (三)建立師資培訓多元管道,善用人力資源,並經由質量並重的研習,培 植優質教師,以提升與移民及其子女相關之教學品質。

伍、提升移民的就業能力

一、提升移民的就業能力

- (一)提升外籍移民勞動參與率,媒合市場勞動力供需。
- (二)加強民眾與外籍移民的溝通,以及多元文化的互動與交流。

二、開發新投入人力資源,創造國家新生產力

- (一)深入瞭解在臺專業技術人士之需求,以期改善相關制度與結構因素, 吸引人才居留。
- (二) 簡化專業技術人才來臺手續,減少入境前等待時間。
- (三)促進外籍專業技術人才與我國民眾之交流與互動,加速適應生活環境。

陸、移民的身心健康

- 一、組織社會資源,建立社會網絡及互助團體,使有生活或心理問題的移民 得到支持與幫助,在臺灣得以安居樂業。
- 二、透過各項訓練課程使醫療從業人員理解移民的就醫需求,達到提升來自不同文化之病患的就醫滿意度和創造品質良善的醫療環境的目的。

- 三、藉由調查研究,多面向瞭解移民的健康需求,以隨時調整健康照顧輔導措施。
- 四、增加移民產婦生育保健知識並順利健康完成妊娠過程,以保障新生兒的健康權。

柒、加強多元教育之發展、建立多元文化的社會

一、加強文化建設及多元教育之發展對策

透過教育學習過程,培養國人開放胸懷與互相瞭解,以促進族群和諧、社會祥和。.

二、反歧視與多元文化社會的建立

- (一)增加臺灣民眾與移民及其家屬的互動交流,從增進雙方的瞭解達到相互的接受。
- (二)籍配偶的社會互助網絡,以自發性的組織持續、發展母國的文化。
- (三)小學的多元族群教育,學習尊重不同族群、來自不同國家的新社會成員,減少歧視的態度與行為。

參考書目

- 于若蓉, & 朱敬一. (1988). 婦女勞動參予對生育行為之影響——兩制內生轉換模型之 應用. 經濟論文叢刊, 16(2).
- 內政部. (2005). 人口政策資料彙集: 內政部人口政策委員會.
- 內政部. (2006). 結婚動態統計報表: 內政部戶政司.
- 內政部. (2007). 內政統計月報(2007年4月).
- 內政部統計處. (2006). 中華民國九十四年老人狀況調查報告.
- 日本厚生省. (2004). 2005 年高齡化社會對策 (內政部社會司, Trans.).
- 王永慈, & 彭淑華. (2005). 外籍與大陸配偶福利提供規劃之研究: 內政部委託研究 報告.
- 王宏仁, 蔡宏正, 蔡青龍, 龔明鑫, 鍾俊文, 龔宜君, et al. (2004). 人口組成變遷與未來人口政策方向. 台北: 內政部委託研究報告.
- 王秀紅, & 楊詠梅. (2002). 東南亞跨國婚姻婦女的健康. 護理雜誌, 49(2), 35-41.
- 王明輝. (2004). 台灣外籍配偶結構性弱勢情境之分析. 社會發展季刊, 107, 320-334.
- 王鳳翔. (2004). 加入臺灣新家園:臺北縣成人基本教育外籍新娘班補充教材.臺北縣新店市:臺北縣成人教育資源中心.
- 王增勇, 周月清, 吳肖琪, 張宏哲, 郭登聰, 陳武宗, et al. (2005). 我國長期照顧服務輸送規劃研究:內政部委託規劃報告.
- 台灣經濟永續發展會議社會安全組. (2006). 「人口少子女化的衝擊與因應」分組會議資料.
- 朱汝駿. (2005). 休閒與遊憩專業證照制度建構之研究. 國立臺灣師範大學運動與休閒管理研究所碩士論文.
- 江千代. (1985). 北市初婚婦女生育態度與行為之研究. 台灣大學人口學刊, 8, 25-54.
- 行政院. (2006). 2015 年經濟發展願景:第一階段三年衝刺計畫(2007-2009)—大溫暖社會福利套案.
- 行政院. (2007a). 行政院防制人口販運現況及成效報告.
- 行政院. (2007b). 我國長期照顧十年計畫-大溫暖社會福利套案之旗艦計畫.
- 行政院主計處.(1991). 七十九年台閩地區戶口及住宅普查報告.
- 行政院主計處. (2001). 中華民國八十九年戶口及住宅普查初步綜合報告. Retrieved.

from http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=1185&ctNode=3273.

行政院主計處. (2006). 缺工及人力需求統計. Retrieved. from

http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=1864&CtUnit=947&BaseDSD=7.

行政院婦女權益促進委員會.(2000). 跨世紀婦女政策藍圖.

行政院婦女權益促進委員會. (2004). 婦女政策白皮書.

行政院經濟建設委員會. (2006). 中華民國臺灣地區 95 年至 140 年人口推估.

行政院衛生署. (2005). 94 年衛生統計系列-死因統計.

- 行政院衛生署國民健康局. (1980). 台灣地區第五次「家庭與生育力調查」.
- 行政院衛生署國民健康局. (1998). 台灣地區第八次「家庭與生育力調查」.
- 行政院衛生署國民健康局. (2002). 台灣國民健康促進知識、態度與行為調查.
- 行政院衛生署國民健康局. (2006a). 成人及中老年保健計畫.
- 行政院衛生署國民健康局. (2006b). 國人對婚姻與生育態度電話調查.
- 余漢儀. (1996). 兒童虐待:現象檢視與問題反思. 台北: 巨流圖書.
- 吳肖琪, & 周世珍. (2006). 我國長期照顧法令制度規劃研究: 內政部委託研究.
- 吳清山. (2004). 外籍新娘子女教育問題及其因應策略. 師友, 441, 6-12.
- 吳淑瓊. (2005). 人口老化與長期照護政策. 國家政策季刊, 4(4), 5-24.
- 吳淑瓊, & 張明正. (1997). 台灣老人健康照護之現況分析. 台北: 台大衛生政策中心、台灣省家庭計畫研究所.
- 呂寶靜. (1998). 老人社區照顧—老人日間照護服務之現況與展望. Paper presented at the 迎接高齡社會的挑戰: 1997 年亞太國際老人照護研討會論文集, 台北.
- 呂寶靜. (2001). 老人照顧:老人、家庭、正式服務. 台北: 五南.
- 呂寶靜. (2005). 支持家庭照顧者的長期照護政策之構思. 國家政策季刊, 4(4), 25-40.
- 呂寶靜, 陳政雄, 羅孝賢, 李晶, 傅從喜, & 王中允. (2007). 「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告—子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」. 台北: 內政部委託研究案.
- 李少民, 陳寬政, & 涂肇慶. (1990). 人口成長與經濟發展. 台灣大學人口學刊, 13, 107-124.
- 李光廷. (2005). 不可逆潮流下的少子化對策—日本與瑞典之比較. Paper presented at the 二十一世紀的台灣人口發展: 趨勢與挑戰 2005 年台灣人口學會學術研討會.
- 李美玲, 王舒芸, 陳玉華, 鄭麗珍, 劉丹桂, 呂建德, et al. (2007). 「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告—子計畫一「因應我國少子女化社會對策之研究」. 台北: 內政部委託研究案.
- 李淑芳. (1984). 台北市社區老年人戶外遊憩活動之研究. 國立臺灣大學園藝研究所碩士論文.
- 李晶. (2006). 退休者休閒認知程度與休閒參與特性之關係研究-以退休社區的退休者為例. In 中華民國大專院校 95 年度體育學術研討會專刊.
- 李瑞金. (1994). 老人保護服務的概念與干預. 經社法制論叢, 14, 127-152.
- 李瑞金. (2004). 新移民女性的文化適應問題. Paper presented at the 婚姻移民-外籍配偶與大陸配偶問題及對策研討會, 台北.
- 李慧貞, 蘇秀娟, & 許芷音. (2004). 外籍新娘的健康評估--以新店市為例. 護理雜誌, 51(4), 88-93.
- 周月清. (2000). 英國社區照顧:源起與爭議. 台北: 五南.
- 周玟琪, & 蔡瑞明. (2006). 高龄社會的來臨:為 2025 年台灣社會規劃之整合研究-就業與人力資源組成果報告書:國科會研究計畫.

- 周美珍. (2001). 新竹縣「外籍新娘」生育狀況探討. 公共衛生, 28(3), 255.
- 彼得'杜拉克. (2003). 下一個社會 (劉真如, Trans.): 商周出版社.
- 林幼喻, 李引玉, & 陳快樂. (2004). 一位外籍配偶自殺行為之社區照護. 護理雜誌, 51(5), 88-94.
- 林妙玲. (2004). 台灣東南亞籍孕婦姙娠知識、姙娠態度及就醫環境與產前檢查行為 之相關探討—以台灣籍孕產婦為對照. 高雄:高雄醫學大學護理學研究所碩 士論文.
- 林冠群. (2006). 台灣東南亞籍早產母親與醫護人員溝通障礙之探討. In 「新移民女性研究」學術論文研討會論文集.
- 林昭文. (1998). 1999 國際老人年:不分年齡人人共享的社會. 社區發展季刊, 83, 280-286.
- 林盈君. (2006). 人口販運議題在台灣. 婦研縱橫, 77, 20-30.
- 林美和. (2003). 新移民女性之教育輔導:外籍與大陸配偶面臨的問題座談會. 社教雙月刊, 12, 5-21.
- 林萬億. (2003). 論我國的社會住宅政策與社會照顧的結合. 國家政策季刊, 2:4, 53-82.
- 社團法人新交通管理系統協會. (2000). Universal Traffic Management System Society Report.
- 邱琡雯. (2000). 在臺東南亞外籍新娘的識字/生活教育:同化?還是多元文化?. 社會教育學刊, 29, 197-219.
- 邱慧寧. (2002). 影響台灣地區民眾選擇銀髮社區因素之研究. 中山大學.
- 柯木興. (2000). 社會保險. 台北: 三民.
- 胡夢鯨. (2006). 「人口結構變遷與教育政策之研究」工作進度計協調會議簡報.
- 夏曉鵑. (2006). 新移民運動的形成—差異政治、主體化與社會性運動. 臺灣社會研究季刊, 61, 1-70.
- 孫得雄, & 李美玲. (2006). 國內外婚育狀況先期研究.: 內政部委託研究報告.
- 徐聖堯, & 楊靜利. (2004). 國小教師之需求量與供給量推估: 民國 92-102 年度. 教育與社會研究, 9, 99-118.
- 翁毓秀. (2004). 外籍配偶家庭服務. 社區發展季刊, 105, 109-115.
- 財團法人台灣智庫. (2004). 人口組成變遷與未來人口政策方向.
- 財團法人國土技術研究センター編. (2001). バリアフリー歩行空間ネットワーク形成の手引き.
- 財團法人婦女權益促進發展基金會. (2003). 台灣婦女權益報告書. 台北.
- 財團法人婦女權益促進發展基金會. (2006). 台灣性別圖像-從數字閱讀性別. 台北. 財團法人婦女權益促進發展基金會. (2007a). 台灣婦女年鑑.
- 財團法人婦女權益促進發展基金會. (2007b). 政策研究:性別觀點『人口政策綱領』 研修.
- 財團法人婦女權益促進發展基金會.(2007c). 國小學童課後照顧宣導手冊.

- 高迪理. (1993). 老人的文康休閒活動. 社區發展季刊, 64, 84-86.
- 高淑清. (2005). 同心協力共創佳績--外籍配偶及其子女的教育問題與資源介入. 教師天地, 135, 26-35.
- 婦女救援基金會網站. (2007). Version] from
 - http://www.twrf.org.tw/chinese/programs_show.asp?kind_id=26&id=38.
- 張如杏. (2004). 外籍配偶家庭與早期療育-醫院社會工作的挑戰. 社會發展季刊, 105(235-241).
- 教育部. (2004). 電子報 No.79: 發展新移民文化計畫. Retrieved. from http://epaper.edu.tw/079/important.htm.
- 教育部. (2006a). 外籍配偶子女教育之輔導專案報告.
- 教育部. (2006b). 教育施政主軸行動方案. 台北: 教育部.
- 梅陳玉嬋, & 楊培珊. (2005). 台灣老人社會工作理論與實務. 台北: 雙葉書廊.
- 莫藜藜, & 賴珮玲. (2004). 臺灣社會「少子化」與外籍配偶子女的問題初探. 社區發展季刊, 105(55-65).
- 莊義利, 林宇旋, 洪百薰, & 許勝. (2005). 台灣年輕成人對婚姻與生育的看法:電話 訪查發現. Paper presented at the 超低生育率: 法國經驗以及亞洲國家之對策 國際學術研討會.
- 陳娟娟. (2005). 高雄都會區老年人參與休閒活動與生活滿意之研究. 國立臺灣師範大學運動與休閒管理研究所碩士論文.
- 陳紹馨. (1979). 台灣的人口變遷與社會變遷. 台北: 聯經.
- 陳惠姿, 黃源協, 李世代, 胡名霞, & 蔡欣玲. (2005). 我國長期照顧資源開發規劃研究: 內政部委託規劃報告.
- 陳肇男. (1999). 第五章 社會參與. In 老年三寶:老本、老伴與老友. 台北: 中央研究院經濟研究所.
- 陳麗美. (2003). 人工流產盛行率及其影響: 行政院衛生署國民健康局.
- 傅從喜. (2006). 我國公共服務擴大就業計劃之在就業效果評析:從積極勞動市場的 角度. 社會政策與社會工作學刊, 10(1), 115-149.
- 彭淑華. (2005a). 以家庭處遇為基礎的兒童保護工作之檢視. 兒童及少年福利期刊, 9,31-56.
- 彭淑華. (2005b, 2005 年 6 月 3 日). 「寧缺毋濫」?「寧濫毋缺」?--兒童少年保護工作人員安置機構抉擇困境之研究. Paper presented at the 「兒童少年之社會工作危機問題與處遇」學術研討會.
- 曾思瑜. (2002). 國內外高齡者居住設施体系及設計理念變遷之比較研究. 行政院國家科學委員會.
- 黃富順. (2006). 新住民及其子女的教育問題與輔導. 成教論述, 13, 29-35.
- 楊珮怡, 陳恭, 陳維泓, & 盧璟範. (2005). 我國長期照顧資訊系統規劃研究: 內政部 委託規劃報告.

- 楊靜利, 李大正, & 陳寬政. (2004). 台灣結婚率與婚姻配度模式之變遷. Paper presented at the 2004 年台灣社會學會年會.
- 葉郁菁. (2006). 從兒童照顧政策探討提昇出生率之研究: 內政部兒童局.
- 劉一龍, & 王德睦. (2005). 台灣地區總生育率的分析:完成生育率與生育步調之變化. 台灣大學人口學刊, 29.
- 劉秀琪. (2004). 苗栗地區台灣、外籍、大陸育齡婦女育嬰知識、育嬰態度、社會支持與嬰兒生長發育狀況之探討. 國立台北護理學院護理研究所碩士論文.
- 劉美秀. (2006). 從多元文化教育觀談學校對外籍配偶與子女的教育策略. 教學與研究, 18(1), 61-71.
- 劉美芳, 鍾信心, & 許敏桃. (2001). 台灣外籍新娘之文化適應—護理專業的省思. 護理雜誌, 49(1), 34-38.
- 樓玉梅, 趙偉慈, & 范瑟珍. (2006). 我國 94-104 年科技人力供需分析: 行政院經濟建設委員會研究報告.
- 潘淑滿. (2004a, 民國 95 年 9 月 24 至 25 日). 失去界限的年代:婚姻移民的抗拒與接納. Paper presented at the 全球化 vs.在地化學術與實務研討會.
- 潘淑滿. (2004b). 從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制. 社區發展季刊, 105, 30-43.
- 蔡宏進, & 廖正宏. (1987). 人口學. 台北: 巨流.
- 蔡明璋. (2006). 工作消失了嗎? 台灣就業安全的長期分析 (1978-2004). 政治大學社會學報, 38(89-110).
- 蔡明璋,曾瑞鈴,潘淑滿,廖培珊,& 汪淑娟. (2007). 「人口政策白皮書及實施計畫之研究」期末報告—子計畫三「我國移民人口政策研究及因應對策」. 台北: 內政部委託研究案.
- 蔡青龍,曾嬿芬,陳小紅,王宏仁,龔宜君,辛炳隆,et al. (2004). 研擬現階段移民政 策白皮書:內政部委託研究報告.
- 鄭文輝,藍忠孚,朱澤民,朱僑麗,李美玲,& 沈茂庭. (2005). 我國長期照顧財務規劃研究:內政部委託規劃報告.
- 鄭麗珍. (2000). 親屬互助原則與社會救助審查:以女性單親家庭為例. 國立政治大學社會學報, 30, 113-143.
- 賴月蜜. (2003). 兒童及少年福利法合併修法之歷程與爭議——民間團體推動修法之經驗. 社區發展季刊, 103, 50-65.
- 謝立功. (2005). 台灣人口販運問題分析: 警大研究報告.
- 謝立功, & 邱丞熚. (2005). 我國移民政策之檢討. 國境警察學報, 4, 57-94.
- 謝妃涵. (2006). 四個跨文化教育幼教教師教學經驗分析-信念、困境與策略. Paper presented at the 「新移民女性研究」學術論文研討會, 台北.
- 謝高橋, & 陳信木. (1994). 邁向二十一世紀社會福利之規劃與整合—老人福利需求 初步評估報告:內政部委託研究.

- 謝愛齡. (2004). 生育、養育及移入人口對人口結構之影響. Paper presented at the 「人口老化相關問題及因應對策」研討會.
- 簡春安. (2004). 外籍配偶的婚姻生活適應. Paper presented at the 婚姻移民-外籍配偶與大陸配偶問題及對策研討會, 台北.
- 警政署. (2006a). 95 年警政統計年報. Retrieved. from http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/lp?ctNode=11395&CtUnit=1740&BaseD SD=7&mp=1.
- 警政署. (2006b). 警政統計通報(95 年第 27 號). Retrieved 2006/9/9. from http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/public/Attachment/f1151910682984.doc.
- 顧燕翎, & 尤詒君. (2004). 建立支持系統及倡導多元文化—臺北市政府社會局外籍 與大陸配偶輔導政策. 社區發展季刊, 105, 20-29.
- 龔明鑫, & 蔡宏正. (2004). 專業技術人才與投資移民. In 移民政策白皮書期末報告 (pp. 41-48).
- Ahmad, F., et al. (2004). Voices of South Asian Women: Immigration and Mental Health. Women & Health, 40(4), 113-130.
- Aleinikoff, T. A., & Klusmeyer, D. (2002). Citizenship Policies for an Age of Migration. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- American.Institute.in.Taiwan. (2006). 美國 2006 年人口販運問題報告.
- Anker, R. (1978). An Analysis of Fertility Differentials in developing countries. Review of Economics and Statistics, 60(1).
- Antonucci, T., Okorodudu, C., & Akiyama, H. (2002). Well-being Among Older Adults on Different Continents. Journal of Social Issues, 58(4), 617-626.
- Ashford, J. B., Lecroy, C. W., & Lortie, K. L. (2005). Human Behavior in the Social Environment: A Multidimensional Perspective 3rd ed. CA: Wadsworth.
- Bengtson, V., Norella, P., & Malcolm, J. (2005). The Problem of Theory in Gerontology Today. In M. Johnson (Ed.), The Cambridge Handbook of Age and Ageing (pp. 3-20). Cambridge: Cambridge University Press.
- Benjamin, R. (1996). Feeling poorly: The troubling verdict on poverty and health care in America. National Forum, 76(3), 39-42.
- Berliner, L., & Fine, D. (2001). Children in long-term foster care in Washington: Preliminary findings. Olympia, WA: Washington State Institute for Public Policy.
- Brodsky, J., Habib, J., & Mizrahi, I. (2000). Long-term care laws in five developed countries: A review. Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- Bulatao, R. (2001). Introduction. In Bulatao & J. Casterline (Eds.), Global Fertility

 Transition, supplement to Population and Development Review, volume 27.R (pp. 1-16). New York: Population Council.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2003). The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. New York: Guilford Press.

- Chamie, J. (1994). Trends, Variations, and Contradictions in National Policies to Influence Fertility. Population and Development Review, 20, 37-50.
- Chang, S. L. (1992). Causes of brain drain and solutions: the Taiwan experience. Studies in Comparative International Development, 27(1), 27-43.
- Choudhry, U. K., Srivastava, R., & Fitch, M. (1998). Breast cancer detection practices in South Asian women: Knowledge, attitudes, and beliefs. Oncology Nursing Forum, 25(10), 1693-1701.
- Christensen, D. (2006). Assessing Leased Postal Facilities for Compliance with Federal Accessibility Standards. Paper presented at the 37th Annual Conference of the Environmental Design Research Association.
- CIC. (2006a). Applying for Permanent Residence from Within Canada—Spouse or Common-Law Partner in Canada Class.
- CIC. (2006b). Visiting Canada: Applying for a Temporary Resident Visa Outside Canada.
- Collver, A. (1968). Women's work participation and fertility in metropolitan areas. Demography, 5(1).
- Dalgard, O. S., et al. (2006). Immigration, lack of control and psychological distress: findings from the Oslo Health Study. Scandinavian Journal of Psychology, 47(6), 551-558.
- Estevez-Abe, M. (2007). Gendering the Varieties of Capitalism: Gender Bias in Skill and Social Policies. In F. M. Rosenbluth (Ed.), The Political Economy of Japan's Low Fertility (pp. 63-86). Stanford: :Stanford University Press.
- Folbre, N. (1994). Children as Public Goods. The American Economic Review, 84(2), 86-90.
- Fries , J. F. (1983). The Compression of Morbidity. Milbank Memorial Fund Quarterly, 61:697-19.
- Galambos, C., & Rosen, A. (1999). The Aging Are Coming and They Are Us. Health & Social Work.
- Galloway, R. P., Hammel, E. A., & Lee, R. D. (1994). Fertility decline in Prussian,1875-1910: a pooled crosssection time series analysis. Popolation Studies, 48.
- Gertler, J. P., & Molyneaux, J. W. (1994). How economic development and family planning program combined to reduce Indonesian fertility. Demography, 31(3).
- Gibson, M. J., Gregory, S. R., & Pandya, S. M. (2003). Long-term care in developed nations: A brief overview. Washington, D. C: AARP.
- Gillion, Colin, Turber, J., Bailey, C., & Latulippe, D. (2000). Social security pensions: development and reform. Geneva: International Labor Office.

- Gillion, C. (2000). The development and reform of social security pensions: the approach of the International Labor Office. International Social Security Review, 53(1), 35-63.
- Givens, T., & Luedtke, A. (2005). European immigration policies in comparative perspective: Issue salience, partisanship and immigrant rights. Comparative European Politics, 3, 1-22.
- Grubb, W., & Lazerson, M. (1982). Broken Promises: How Americans Fail their Children. New York: Basic Books.
- Guillemard. (1989). Old Age Policies in Developed Western Countries and their Implication for the Status of the Elderly. In E. John & D. Pearl (Eds.), An Aging World: Dilemmas and Challenges for Law and Social Policy. Oxford: Clarendon Press.
- Herrero, L. G., & Rose, T. (2004). An Introduction to the Lisbon Strategy.
- Hooyman, & Kiyak. (2003). 社會老人學 (林歐貴英 & 郭鐘隆, Trans.). 台北: 五南.
- Jorgen.Nue.Moller. (1993). 老人福祉は"住まい"から (Vol. 日本住宅会議). 東京都: 都市文化社.
- Kalache, A., Barreto, M., S., & Keller, I. (2005). Global Ageing: The Demographic Revolution in All Cultures and Societies. In M. Johnson (Ed.), The Cambridge Handbook of Age and Ageing (pp. 30-47). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kinsella, K., & Phillips, D. R. (2005). Global Aging: The Challenge of Success. population bulletin, 60(1), 3-40.
- Kinsella, K., & Velkoff, V. A. (2001). An Aging World: 2001. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Kohler, H.-P., Billarim, F. C., & Ortega, J. A. (2002). The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe During the 1990s. Population and Development Review, 28(4), 641-680.
- Kuss, T. (1997). Family planning experiences of Vietnamese women. Journal of Community Health Nursing, 14(3), 155-168.
- Lynch, R. G. (2004). Exceptional returns: Economic, fiscal, and social benefits of investment in early childhood development. Washington, D.C.: Economic Policy Institute. Available at http://www.epinet.org/books/exceptional_returns (full).pdf.
- Mahroum, S. (2001). Europe and the immigration of highly skilled labour. International Migration Review, 39(5), 27-43.
- McIntosh, C. A. (1981). Low Fertility and Liberal Democracy in Western Europe. Population Development Review, 7(2), 181-207.
- McNicoll, G. (2001). Government and Fertility in Transitional and Post-Transitional Societies. Population and Development Review, 27, 129-159.

- Moller, J. N. (1993). 老人福祉は"住まい"から (Vol. 日本住宅会議). 東京都: 都市文化社.
- Money, J. (1999). Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control. New York: Cornell University Press.
- OECD. (2005a). Ageing and Employment Policies Australia, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005b). Ageing and Employment Policies Canada, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005c). Ageing and Employment Policies Denmark, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005d). Ageing and Employment Policies Finland, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005e). Ageing and Employment Policies France, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005f). Ageing and Employment Policies Germany, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005g). Ageing and Employment Policies Ireland, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005h). Ageing and Employment Policies Italy, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005i). Ageing and Employment Policies Luxembourg, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005j). Ageing and Employment Policies Netherlands, Austria, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2005k). Ageing and Employment Policies United States, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (20051). OECD Employment Outlook.
- Pickard, L. (1999). Policy Options for Carers. In With Respect to Old Age: Long Term Care--Rights and Responsibilities (Research Volume 3) (pp. 1-72). London: TSO.
- Shea, D., Davey, A., Femia, E. E., Zarit, S. H., Sundstrom, G., & Berg, S. (2003). Exploring assistance in Sweden and the United States. The Gerontologist, 43(5), 712-721.
- Shirbekk, V. (2005). Population Ageing Negatively Affects Productivity. Vienna Yearbook of Population Research, pp.5-6.
- Social Security Programs Throughout the World. (1997).): US Social Security Administration.

- Sohn, L., & Harada, N. D. (2004). Time since immigration and health services utilization of Korean-American older adults living in Los Angeles County. Journal of the American Geriatrics Society, 52(11), 1946-1950.
- Statistics.Singapore. (2007). Key Stats-Annual Statistics. from http://www.singstat.gov.sg/Keystats/annual/indicators.html.
- Stycos, J. M., & Weller, R. (1967). Female working roles and fertility. Demography, 4(1).
- Tzeng, R. (2006). Getting Ahead via Language/Cross-cultural Skills: Western Professional Migrants in Taiwan. Paper presented at the meeting of the XVI ISA World Congress of Sociology: The Quality of Social Existence in a Globalizing World, Durban, South Africa.
- U.S.Population.Reference.Bureau. (2006). 2006 World Population Data Sheet.
- UNESCO.n.d. Migration Issues in the Asia Pacific: Issues Paper from Singapore: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNPD. (2000). Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? The United Nations Population Division.
- Usui, C., & Palley, H. A. (1997). The Development of Social Policy for the Elderly in Japan. Social Service Review.
- Van.de.Kaa, & Lesthaeghe, R. (1986). Europe's Second Demographic Transition: Population Bulletin.
- Ware, H. (1976). Fertility and work-participation: the experience of Melbourne Wives. Population Studies, 30.
- Wasem, R. E. (2004). Border Security Inspections Practices, Policies, and Issues. Congressional Information Service, Library of Congress.
- World.Bank. (2005). Old-age income support in the twenty-first century: an international perspective on pension systems and reform. Washington D.C: World Bank.
- Xiang, B. (2001). Structuration of Indian Information technology professionals migration to Australia: An ethnographic study. International Migration Review, 39(5), 73-90.
 - Yeoh, B. S. A. (2007). Singapore: Hungry for Foreign Workers at All Skill Levels. Washington, DC: Migration Policy Institute (www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=570).