
政府處理「少子化」問題應有之策略與作法

組 長：許芝綺

報 告 人：荀玉蓉、張仁智、吳秋蓉、廖振遠、程紹頤

壹、摘要

世界先進國家多面臨生育率下降、平均壽命延長所帶來的少子化及人口老化的問題，而我國少子化的趨勢也日益嚴重，育齡婦女生育率從 1951 年的每人平均生育 7 人以上，60 年的期間急速下滑至僅生育未達 1 人，其所導致的人口結構改變更在社會型態、教育配置、產業結構及經濟發展等層面帶來諸多的影響，為了因應少子化的衝擊，歐洲各國、日本及新加坡已採行多項獎勵生育的措施，我國亦意識到生育率急速下降所帶的影響，已跨部會擬定多項少子化之因應對策，並持續執行。

本文除了對於我國少子化的趨勢、衝擊進行分析外，並檢討少子化的原因與現行提高生育率的因應措施，據此，進一步運用 SWOT 策略分析法針對社會、教育、產業、經濟及執行等 5 個層面提出可行的解決方案，希望可以作為政府施政的參考。

貳、本文

一、前言：

【日本人將絕種？每 100 秒減少 1 人】依據 Now news.com 新聞網（2012 年 5 月 12 日）報導：目前世界先進國家幾乎都面臨生育率下降及人口老化問題，亞洲國家「少子化」情形以日本發生最早，也一年比一年嚴重，已創下全世界最低記錄。日本政府日前公布估算數據顯示，日本人口一年間減少 28 萬人，平均每 100 秒減少 1 人，日本學者因而警告，如果生育率持續下降，一千年後日本人將「絕種」。為了警告少子化危機，日本東北大學學者製作一個「兒童人口鐘」，放置在網路上，以倒數計時的方式提醒日本距離只剩 1 名兒童還剩多少時間。

除日本面臨少子化問題外，今年 520 馬總統在就職演說中，針對目前臺灣少子化的問題，做出一段政策論述：「長期的少子女化與高齡化是臺灣必須面對的國安課題，因此，我們需要制訂前瞻性的人口政策，建構周延的全民健保與國民年金制度，並儘速推動長期照護體系，用更完善的幼兒托育及照護措施，提供父母與子女最溫暖的支持力量」。

除政府部門重視外，民意機構亦意識到問題嚴重性，今年 5 月 25 日高雄市議員李喬如針對臺灣少子化低生育率的問題，向市長陳

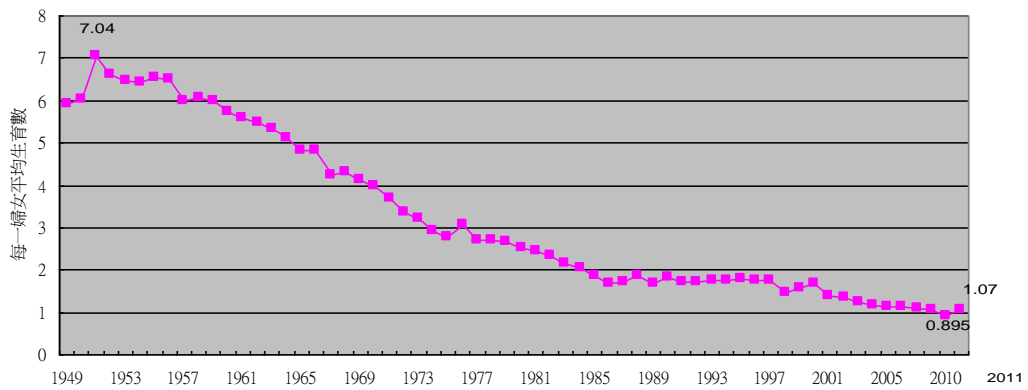
菊提出建議：「30 歲以上的公務員，沒結婚、沒生小孩的，考績就打丙等」，當然這番言論造成不少爭議，市議員李喬如也表示當初拋出議題，希望突顯臺灣少子化低生育率問題的嚴重性，卻沒想到建議太另類，讓大部分的民眾都很難接受。

日本政府提出的「絕種」，並非危言聳聽，解決少子化的問題，已經是刻不容緩。雖然議員提出的言論似有未妥，但也看出少子化問題讓許多人擔憂到想盡辦法無所不用其極的提醒大家重視少子化的問題。

二、分析現況

（一）我國少子化的趨勢

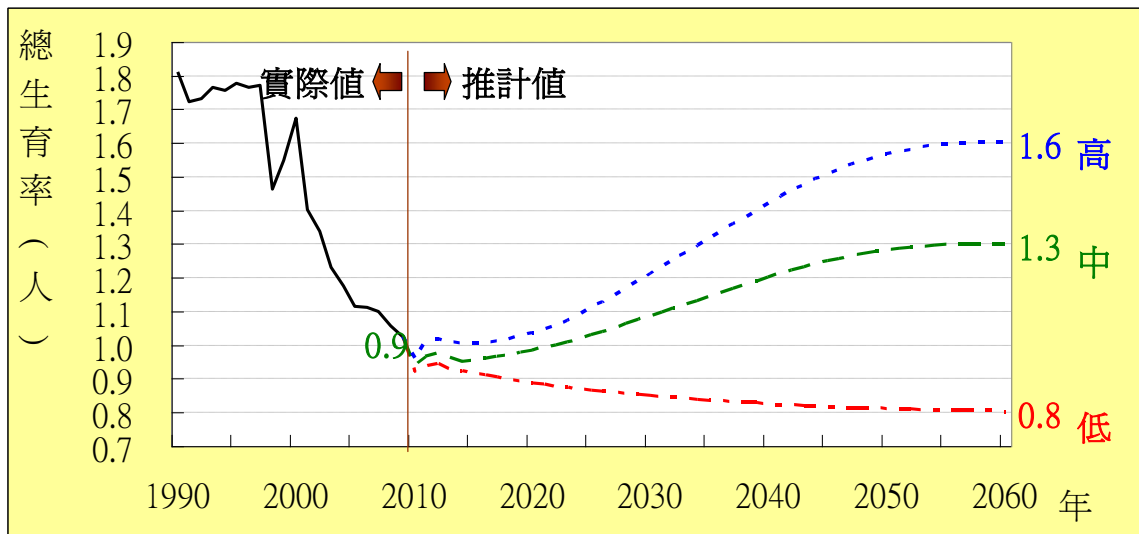
人口為國家基本要素之一，其組成、素質、分布、發展及遷徙等面向，關係國家之發展與社會福祉。我國育齡婦女總生育率在民國1951年為7.04人，之後持續下降，1984年降至2.055 人，低於人口替換水準2.1人，2003年降至1.235人，低於「超低生育率」之生育水準1.3人的門檻，至2010年再降至0.895人，2011年略為上升至1.07人，已開始出現人口衰退的警訊。



資料來源：內政部，台閩地區人口統計。

圖1：人口總生育率圖(1949-2011)

目前因受政府鼓勵生育等政策之影響，依據行政院經建會人口推估報告指出，高、中推計將於2015年開始回升，至2060年分別達1.6人及1.3人；低推計則持續下降，至2060年為0.8人。在出生人數方面，依據總出生率推計2010年高、中、低推計出生人數分別為18.0萬人、17.6萬人及17.2萬人，未來50年至2060年時，高推計降為14.4萬人，中推計將降為10.8萬人，若依低推計則降為5.6萬人，約為目前出生數之1/3。若不含國際遷徙之人口變動，粗出生率與粗死亡率曲線將於2017年交叉後，人口由自然增加變為自然減少。



資料來源：經建會「2010年至2060年臺灣人口推估」

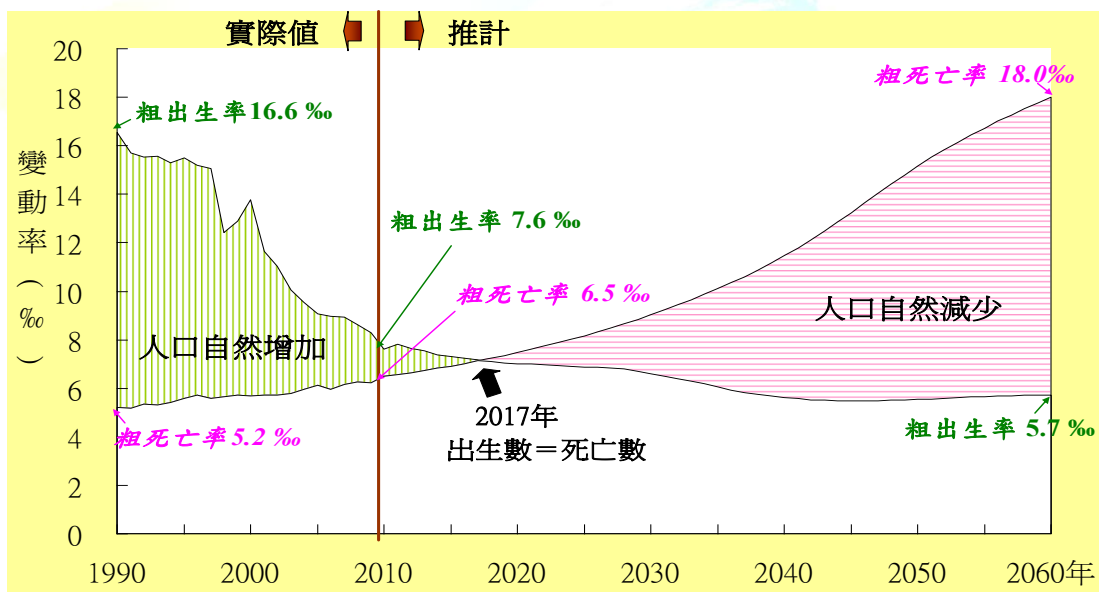


圖3：粗出生率與粗死亡率曲線圖

由圖3可看出，到2017年(民國106年)達人口零成長，自此人口總數開始下降，現距2017年，只剩黃金5年，所以我們

必須對少子化及人口減少的結構變遷趨勢，及早擬定短、中、長期對策。在政府做中長期經建計畫時，更應該特別考慮人口變遷問題。

自 1961 年至 2060 年，100 年來我國人口結構狀況，由正金字塔形 演變為倒金字塔形(老年人口多、幼年人口少)。

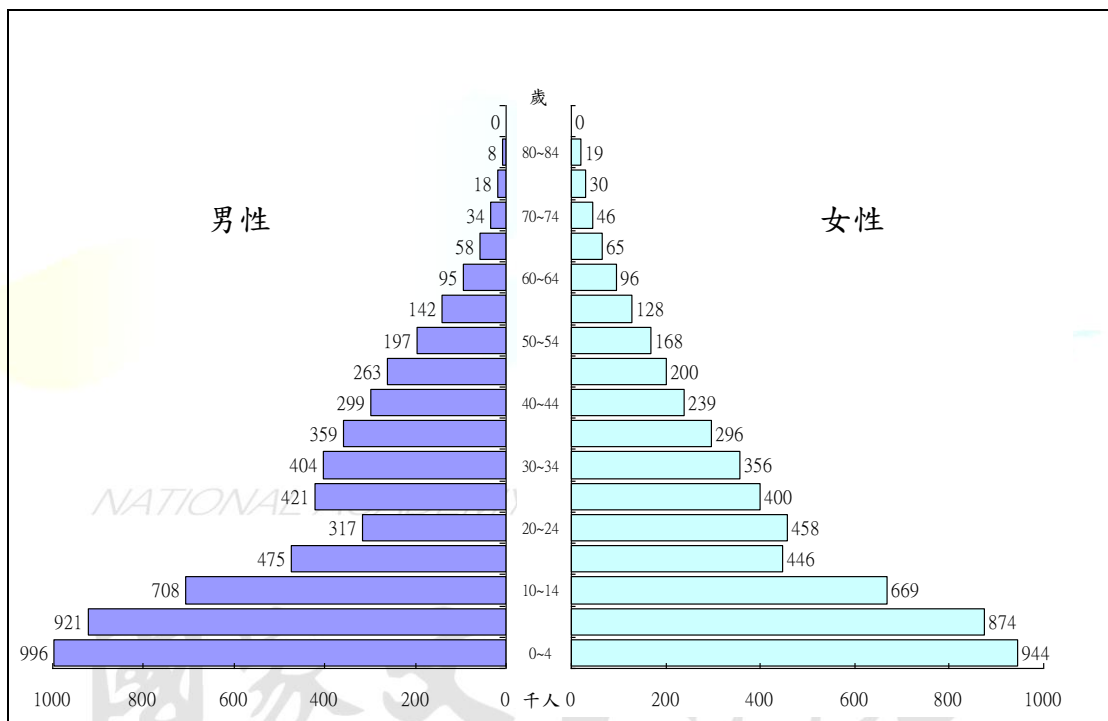


圖 4、1961 年人口年齡分佈結構(正金字塔型)

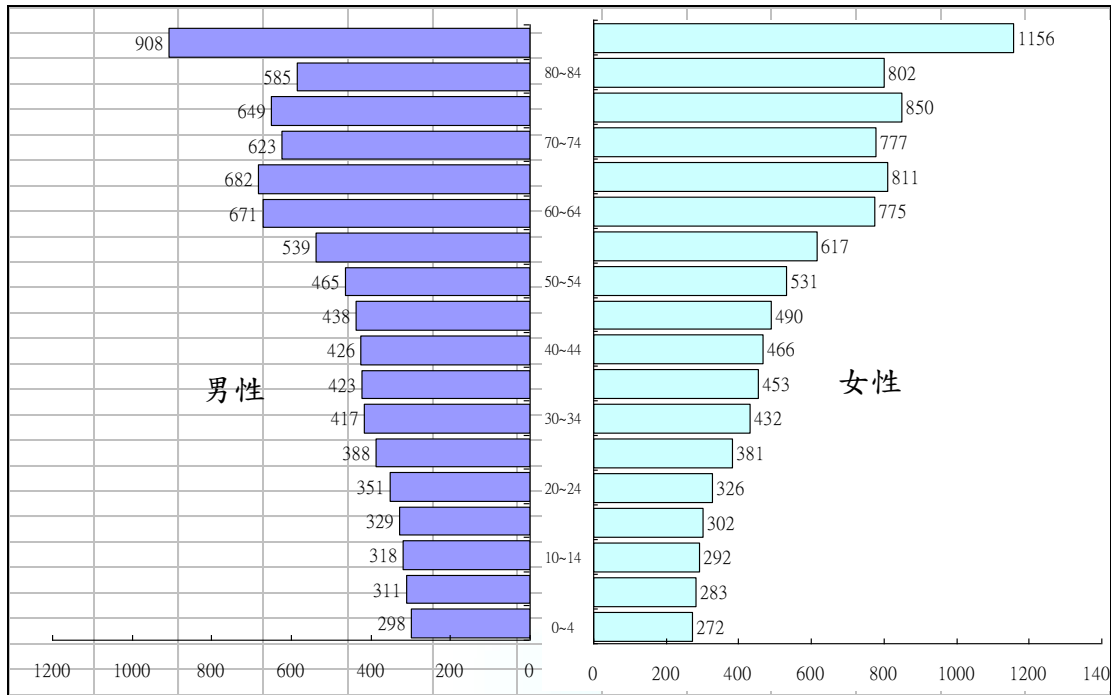


圖 5、預估 2060 年人口年齡分佈結構(倒金字塔型)

(二) 少子化可能產生的衝擊

少子化可能產生的衝擊，除了婚姻育兒觀念的改變是有關社會和個人價值因素外，其他都和養育小孩的經濟因素有關；簡言之，影響生兒育女的關鍵因素，就是「養不起」，個人或家庭養育子女的費用高於生兒育女的動機。未來少子化所產生的衝擊不可小覷，依據國家文官學院「前瞻思考與趨勢研判」之未來輪法探討其影響層面如下：

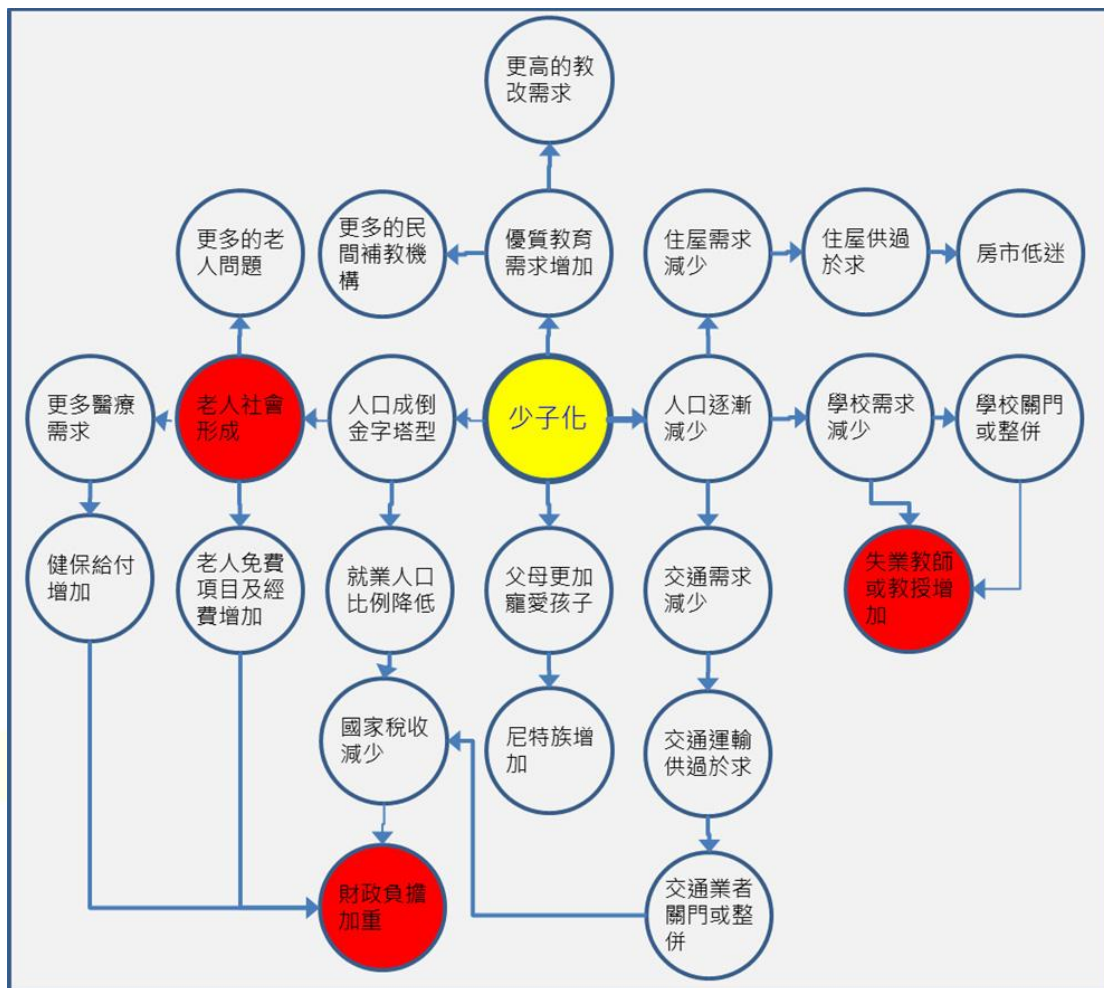


圖 6：少子化問題未來輪法；
資料來源：國家文官學院「前瞻思考與趨勢研判」

1. 勞動力不足，影響總體經濟成長，造成政府財政惡化：

少子化的結果，人口結構成倒金字塔形，加速老人社會形成，除了產生更多的老人問題外，也增加政府照顧老人福利及醫療資源的財政付出。另一方面就業人口比例降

低，進而影響市場的消費規模，降低企業的投資意願，致使經濟市場規模萎縮，房屋供過於求而價格崩跌，不利稅收成長，影響政府財政收支的穩定，未來繳稅的人減少，需要社會福利的人大幅增多，政府財政赤字恐更加惡化，影響國家競爭力。

2. 扶養比增加，青壯年人口負擔增加：

現有的社會安全體系，都是依靠稅收及就業人口的保費收入來維持，少子化的情形如果愈來愈嚴重，未來的就業人口會慢慢減少，老年人口慢慢增加，不僅增加了青壯年人口照顧及扶養老年人口的負擔，也加重了社會安全體系的負荷。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

3. 教育發展的危機：

在少子化的衝擊下，各級學校可能面臨招生不足的困境，有些學校甚至無法經營而倒閉，近年來許多偏鄉小學因為招不到生便是一例，未來這股學校關閉風潮可能會蔓延到各級學校，如同骨牌效應一樣，無一倖免，屆時教師失業的情形就更嚴重。同時因少子化造成父母親更加寵愛小孩，形成所謂的尼特族，讓小孩未來無法面對外界的壓力，另一方面則怕小孩輸在起跑點，從小就加強各項補習教

育，容易造成補習文化盛行，讓政府要實施更高的教育改革需求，以杜絕惡補歪風。

三、檢討問題

(一)造成少子化的原因

從戰後嬰兒潮這一世代（1945年至1964年出生的人口）進入青壯年人口後，臺灣就已經從以工業生產為主的時代逐漸步入以知識經濟為主的時代，大眾受教育時間普遍延長，晚婚以及不婚主義成為風潮，從前的大家族除了轉變為核心家庭以外，進一步的還演化為男女同居不婚甚至同性結婚等等現象，育齡婦女有偶率持續降低，近年來國人結婚的意願愈來愈低，且離婚的情形愈來愈多。

臺灣歷年結婚率從1975年的9.33‰，下降至2009年最低水準5.04‰，2010及2011年因百年結婚潮，稍有回升至6.00‰及7.13‰；離婚率則從1975年的0.46‰，上升至2011年的2.48‰。這兩個數據的變化，顯示國人的有偶率快速下降，連帶影響生育率也跟著降低。以2011年資料與1999年相比，2011年我國婦女平均初婚年齡延後3.3歲；15至49歲育齡婦女初婚人數於2009年降至最低，惟2010、2011年有回升趨勢(適逢百年結

婚潮)；粗離婚率微上升0.2個千分點；育齡婦女有偶率大幅下降12.4個百分點，且以25至34歲婦女有偶率降幅最大，達22.7個百分點；使我國婦女有效生育期間更為縮短，進而影響出生數（詳表1）。

表 1 婦女初婚年齡、初婚人數及有偶率

年別	婦女平均初婚年齡(歲)	15-49 歲婦女初婚人數(千人)	粗離婚率(‰)	15-49 歲婦女有偶率 (%)				
				合計	15-24 歲	25-34 歲	35-39 歲	45-49 歲
1989	25.6	147	1.3	59.1	14.8	76.5	87.8	88.2
1999	26.1	159	2.2	54.5	8.8	63.7	81.5	81.4
2006	27.8	125	2.8	48.3	4.6	47.2	74.2	76.4
2007	28.1	115	2.5	47.4	4.1	45.3	72.9	75.6
2008	28.4	129	2.4	46.7	3.7	44.1	71.8	74.8
2009	28.9	98	2.5	45.9	3.2	42.9	70.7	74.1
2010	29.2	114	2.5	42.7	2.6	41.1	67.3	72.8
2011	29.4	142	2.4	42.1	2.3	41.0	66.4	71.9

資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」

20多年來，國人男性和女性平均初婚年齡都有延後的趨勢，特別是女性教育程度的提高，其初婚年齡延後的間隔比男性長。1971年時，臺灣男性平均初婚年齡為28.2歲，女性為22.1歲；到了2011年，男性平均初婚年齡延後至31.8歲；女

性則延後至29.4歲。初婚年齡延後，意味著生育年齡的延後。婦女生育年齡在近20年間增加了4.7歲，且呈逐年提高的趨勢。事實上，如果生育年齡愈晚，很有可能會降低女性受孕的機率（如表2）。

表 2 婦女生育相關指標

年別	生育第一胎 平均年齡 (歲)	出生嬰兒之胎次分布 (%)			總生育 率 (人)	出生嬰兒 性比例 (女嬰 =100)
		第一胎	第二 胎	第三胎以 上		
1989	25.2	43.6	35.0	21.4	1.69	108.6
1999	26.7	45.4	37.9	16.7	1.55	109.5
2005	27.7	51.2	37.4	11.4	1.12	109.0
2006	28.1	52.7	36.2	11.1	1.11	109.6
2007	28.5	52.8	36.5	10.7	1.10	109.7
2008	28.9	53.2	36.4	10.4	1.06	109.7
2009	29.3	53.7	36.5	9.8	1.03	108.4
2010	29.6	53.1	36.1	10.8	0.90	109.0
2011	29.9	52.4	37.8	9.8	1.07	107.9

資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」

另根據行政院主計處2002年及2006年的社會發展趨勢調查，發現國人對於婚姻中不需要有子女的主要原因，都是以「家庭經濟因素」的比例占最高，比例雖然從42.3%下降至25.2%，但「照顧及教育小孩太麻煩」、「對社會及環境缺乏希望」兩者之比例，卻明顯上升；國人認為育兒負擔太重、

整體環境的育兒支持不足，可見一斑。依據經建會的推計，至2060年時臺灣地區65歲以上高齡人口為總人口數比率的42%，15至64歲工作年齡人口數比率則為49%，14歲以下幼年人口僅為總人口9%。

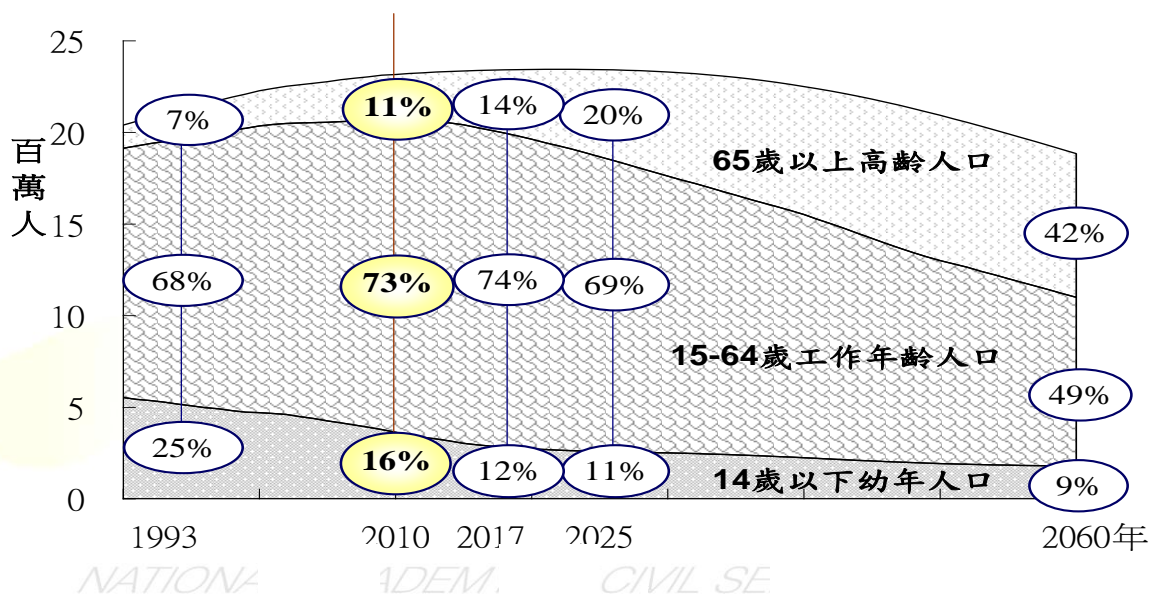


圖 7：臺灣地區 1993 年至 2060 年人口推估

資料來源：經建會「2010 年至 2060 年臺灣人口推估」

國家文官學院

那麼現在的青年男女為什麼不願結婚，以致形成少子化

情況呢？以下是幾個主要原因：

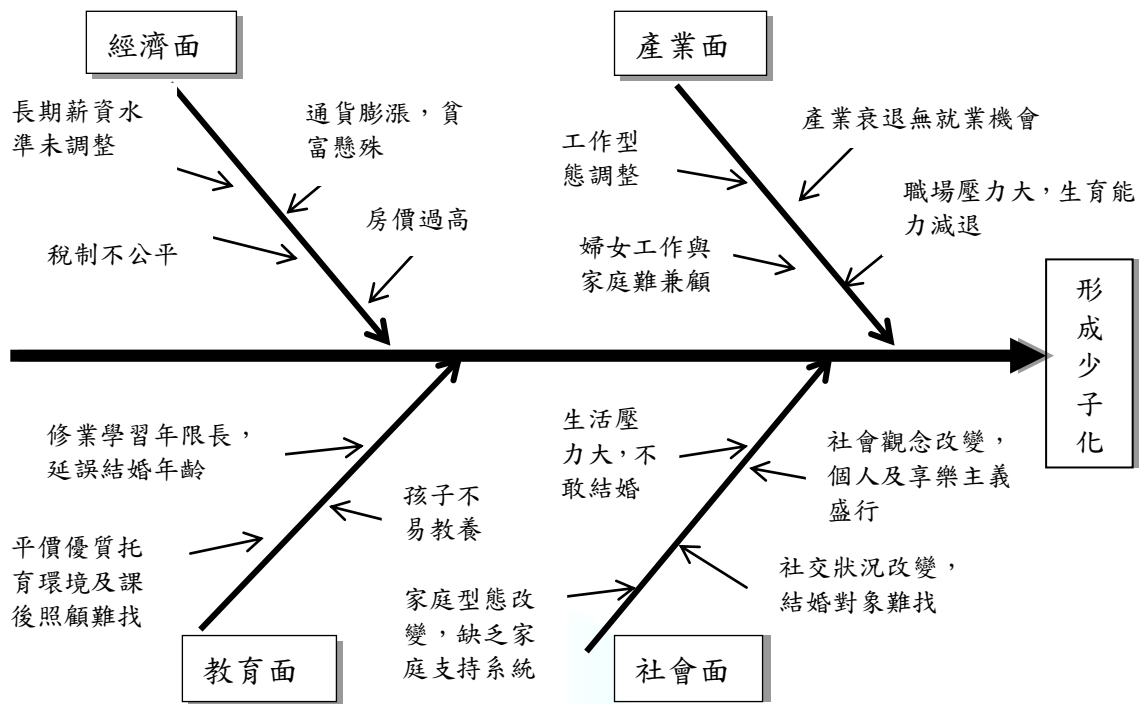


圖 8：少子化形成原因分析魚骨圖

1.從經濟面分析，長久以來薪資水準不調整，在稅制不公、

通貨膨脹及貧富差距擴大情況下，社會中產階級感受生活

壓力大，擔心無法負擔學費及生活費，不敢生養小孩。居

高不下的房價，使此一情況更加惡化。

2.從產業面來看，職場競爭壓力過大，年輕婦女可能因此有

生育困難，或未免遭雇主淘汰而不敢生育。家庭生活支出

的壓力，一般家庭必須靠雙薪來支撐，因此妻子也被迫要

進入職場，為家庭掙另一份收入，兼顧工作與家庭之下，

形成蠟燭兩頭燒的局面。因此許多職業婦女，選擇專業生

涯；或是工作型態調整，上下班時間不固定，或是經常必須出差及辦理外國業務因時差必須彈性調整工作者越來越多，影響生育。

3.在教育因素方面，現代婦女普遍接受高等教育薰陶，修業學習年限長，進入職場的年齡均已過了卅歲，而造成女生生育能力明顯下降。且目前處於資訊爆炸時代，子女教養較過去更為不易，良好的托育及課後照顧不足，影響婦女生育意願。

4.社會整體觀念的改變，結婚觀念由「先成家、再立業」，改變為「先立業，再成家」，至年輕人延後（甚至放棄）婚姻與生育。現代人的生活及交友型態都因社會發展而有所改變，影響人際互動及交友困難。再者家庭型態由夫妻為主的核心家庭取代以往大家庭為主，年輕人缺乏家庭支持系統，養育子女格外困難。

(二)我國提高生育率之因應措施

茲依據中華民國人口政策白皮書摘述政府現行相關措施

如下：

1.減輕女性在家務與工作間的衝突：

包括根據「性別工作平等法」規定，給予產假 8 週，

受僱者其配偶分娩，亦應給予 3 日有薪陪產假；另子女未滿 3 歲前，得申請留職停薪育嬰假，不得逾 2 年，另有家庭照顧假相關規定。

2. 對育有子女的家庭提供協助教育功能：

(1) 托兒服務：

目前分為托兒所(主要是 2~6 歲)及幼稚園(針對 4~6 歲)兩種，比例上以私立為主，托兒所公私比為 1：9，幼稚園則為 4：6。另有尋求私人保母照顧，現已開辦保母人員技術士技能檢定，並輔導建立保母系統，推動保母培訓、考照、托育媒合轉介、訪視輔導與在職訓練機制，目前已於 24 個縣市政府建立 46 個保母系統。

(2) 托育補助：

提供就托(讀)於私立托兒所(或幼稚園)每名每年 1 萬元之幼兒教育券；對中低收入家庭實際就托(讀)之幼童每名每年最高補助 1 萬 2,000 元；並對原住民幼兒托教提供 5,000~2 萬元不等之補助。另有其他縣市針對幼兒托育提供經濟補助，但每縣市鄉鎮補助標準不同，其共通點都是針對所得較低者為服務對象。

(3)學前教育扶助:

補助滿 5 歲之經濟弱勢幼兒就讀托兒所及幼稚園；
低、中低收入及家戶年所得 60 萬元以下家庭之幼兒 5 歲
至小學前，得免費就讀公立幼稚園，就讀私立幼稚園者
亦提供補助。

3.提供經濟支援以協助家庭負擔子女養育的功能：

(1)生活扶助:

縣市政府除針對低收入家庭之兒童少年每人每月
發給 1,800~7,100 元不等之生活扶助費外，對於中低收
入戶之兒童少年每人每月發給 1,400~1,800 元生活扶助
費。此外，為協助遭變故或功能不全之弱勢家庭抒緩經
濟壓力，開辦弱勢家庭兒童少年緊急生活扶助措施，採
每人每月補助 3,000 元，扶助期間以 6 個月為原則。

(2)產假工資與生育給付:

我國保護女性勞工懷孕生產期間經濟生活的法
令，主要為「勞工保險條例」規定之生育給付 1 個月及
「勞動基準法」規定雇主發給 8 週產假期間工資。但實
務上經常發生雇主拒絕給付產假工資或藉故解僱等爭
議，影響女性勞工就業權益。另為鼓勵勞工能重返職

場，規劃給付育嬰留職停薪津貼。

(3)針對低收入戶的生育補助:

地方政府低收入戶的生育補助措施，各縣市有所不同，以民國 101 年為例：臺北市每次生產補助 1 萬 6,500 元；新北市每次生產補助 2 萬 400 元；臺中市每人每次補助 1 萬 200 元，雙胞胎補助 2 萬 400 元，依此類推；基隆市、嘉義縣、高雄縣、屏東縣低收入戶生育補助，每人每次補助新臺幣 1 萬 200 元；澎湖縣低收入戶婦女每次分娩發給 1 萬元。

(4)生育津貼:

目前生育津貼制度，由各地方政府依財政狀況考量，補助金額及設限條件不一，以民國 101 年為例：臺北市每一新生兒補助 2 萬元；新北市、金門縣及連江縣第 1 胎補助均為 2 萬元，為最高水準。至於其他縣市政府，亦依其財政狀況提供金額不等之生育津貼，惟部分專家學者認為，生育津貼對鼓勵生育的效果不大。

4.未來政策推動方案：

政府為因應少子女化社會並配合人口政策綱領內涵，提升生育政策目標、推動策略及具體措施之優先順序排定

如下：健全家庭兒童照顧體系、提供育兒家庭之經濟支持措施、營造友善家庭之職場環境、改善產假及育嬰留職停薪措施、健全生育保健體系、健全兒童保護體系及改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀等計 7 項、40 項措施方案（如下圖）。

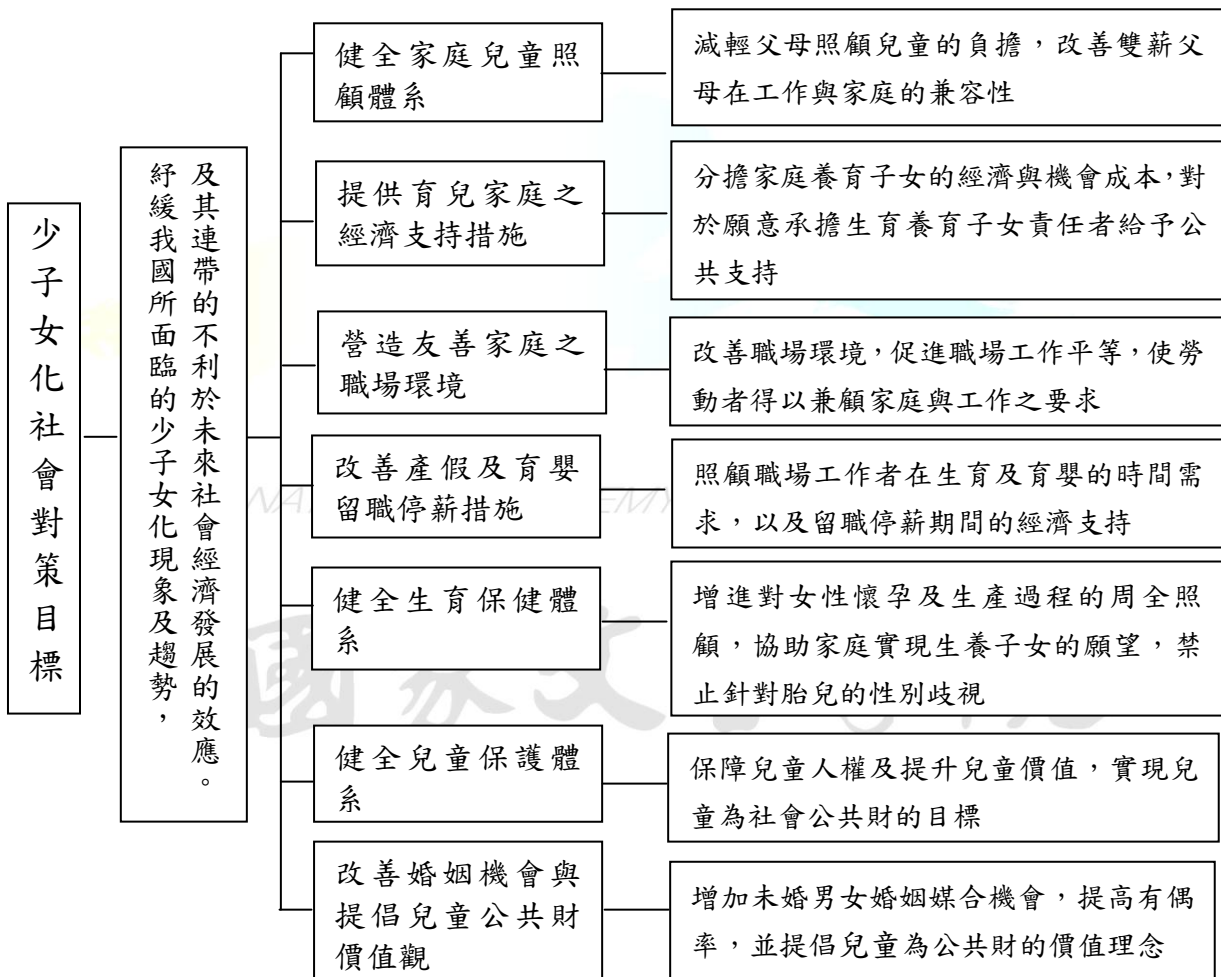


圖 9、各項政策的計畫目標及措施方案

資料來源：中華民國人口政策白皮書

(三)針對少子化政策檢討及本組意見

我國針對少子化問題，雖然研擬相關策略來提升生育率，經檢視後，尚有部分作法及措施未能滿足現行需求：

1.民眾對政策理解度不足：

提高生育率政策所推動的 7 策略 40 項具體措施的相關配套措施，雖然用心良苦且投入資源相當多，但社會大眾對於政府少子化對策的相關服務仍印象模糊，應加強政策行銷，以取得民眾的認同與支持。

2.生育津貼發放因地而異：

為獎勵生育，除中央政策規定的低收入戶婦女生育津貼外，現行各縣市政府多已依據其自有財源及財政狀況開辦不排富的生育津貼，但是發放的標準及金額因地而異、十分多元，除會造成戶籍的遷移及福利追逐外，亦會造成民眾的混亂及對政府效能的質疑。

3.托育津貼未全面發放：

在托育的部分，政策只對學齡前 5 歲幼兒就讀幼托園所全面免學費，對 0 到 2 歲的幼兒發放育兒津貼，但對家庭而言，幼兒剛出生到學齡前是開銷最多的時期（開銷推估如附件一、二），滿 2 歲到未滿 5 歲間的托育安排也是父

母生小孩的考量重點，但政府部門僅提供中低收入戶幼童的托教補助，實應針對此一區塊提供更多的協助，以促成生育率之提高。

4.營造友善家庭之職場環境：

雖然勞動法令對於女性勞工生育有所保障，惟實務上仍有雇主拒絕給付產假薪資、藉故解僱勞工或刁難育嬰假等情事，致女性勞工生產權益未能獲得適當的保障，為鼓勵職業婦女生育，實仍應有更積極之作為以創造友善生育婦女之職場環境。

5.兒童保護體系執行人力不足：

健全兒童及少年保護體系所推動之強化兒童虐待救援體系、落實以家庭輔育為基礎之兒童保護工作、建立相關服務的輸送與評核機制、宣導並落實兒童保護的觀念與作法及推動親職教育、健全收出養制度、整合兒童保護之專業服務網絡等項工作，所需求的執行人力是相當龐大，各地方政府的人力配置，是否足夠應付執行，值得探討。

6.未婚聯誼成效有限：

由政府辦理未婚聯誼立意雖好，但依民間辦理的成效來觀察，成功配對機率不高，且受辦理次數、人數之限制，

整體效果有限，僅止於具政策宣傳之效。

7.穩定就業措施不足：

政府解決少子化之整體政策考量範圍極廣，但民眾實際的心聲主要是來自於經濟、社會、教育及產業等面向所造成的壓力因素，讓民眾「不敢生」或「不敢多生」，最主要的還是經濟壓力，如何振興產業、創造就業機會等並無具體解決措施，可能不在此區域範圍，但這是民眾最關切的事，因為無收入或是收支無法平衡，仍將無助提升民眾之生育意願。

四、解決方案

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

社會型態及工作型態的變遷、家庭支持系統減弱，讓適婚育齡

的民眾無法「樂婚、願生、能養」，我國政府已意識問題的嚴重性，

提出人口政策白皮書的相關政策，除此之外，本組亦針對社會面、

教育面、產業面及經濟面提出 15 項解決方案，本組之解決方案經

SWOT 分析如下：

表 3 SWOT 分析表

	優勢(S)	劣勢(W)
內部 條件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統支持及跨部門協力推動。 2. 政策有整合性。 3. 以團隊合作方式分工執行，有利政策推動。 4. 蒐集文獻及參考國外成功做法，提高政策推動成功機率。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 預算有限補助資源排擠作用。 2. 政策容易受未來預算因素影響。 3. 基層政策執行人力不足影響成效。 4. 內部行銷不足，基層人員不清楚政策願景內容。
	機會(O)	威脅(T)
外部 環境	<ol style="list-style-type: none"> 1. 少子化廣受社會重視。 2. 資訊傳播發達，觀念改變容易。 3. 容易獲得企業團體支持與配合。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政治性限制因素影響。 2. 政策補助誘因不足。 3. M 型社會整體經濟影響。 4. 政策利害關係人的道德風險。 5. 民意代表及利益團體遊說及施壓。 6. 對既得利益者造成利益衝突。 7. 政策制定繁雜，民眾不易瞭解。

本組建議政府可以從下列幾個對策來因應，以達到提高生育率
質量並重的目標：

(一) 社會面解決方案

1. 強調家庭的價值：

請政府首長、宗教領袖與學者專家，要在各種場合強調家庭的價值，甚至是請在職場成功且家庭生活圓滿的女性做代言人，強調女性早結婚、願生育，並不妨礙職場專

業成就。

2. 未婚聯誼活動：

社會變遷導致未婚男女找不到適婚的對象，現行雖已規劃未婚聯誼活動，但執行規模較小成效有限，建議整合政府與民間各單位，包括中央及地方政府、民間社團、企業，更密集且擴大舉辦未婚男女的聯誼活動，增加未婚男女的交友機會，以因應現今社交型態的改變。

3. 提供家中長輩照顧幼兒的津貼：

目前育兒津貼補助範圍包括父母自行照顧、送保母照顧及送托嬰中心照顧（父母未就業家庭育兒津貼、保母托育費用補助），然而家中長輩（祖父母）若願協助父母照顧子女，政府並未提供育兒津貼，相形之下，若家中長輩願提供協助，政府實應多加鼓勵而非變相懲罰，建議及早開辦家中長輩照顧幼兒的津貼補助。

（二）教育面解決方案

1. 提供教育費用補助或提供平價的教育環境：

國民義務教育期間，除課後照顧支出之外，因多由公部門提供教育資源，故父母的教育支出負擔較不重，然而在孩子就讀高中、技職教育甚至是大學時，教育資源多已

轉由民間部門提供，父母的教育支出負擔沉重，建議為減少父母的負擔，就讀私立學校者宜由政府提供津貼補助；或提供津貼補助給私立學校，由私立學校提供平價的教育環境給民眾（如附件三、四）。

2.親職教育的提供：

少子化的子女在家中多是獨生子女或天之驕子，從小受到家長的過度照顧、呵護，養成子女抗壓性與挫折容忍力不高，為協助家長教養子女，避免家長產生「養兒不孝」的挫折感，建議提供家長分階段（子女年齡）的親職教育或教養諮詢。

3.提供平價的課後照顧服務：

在小學時期，因學習時間多只有半天，無法配合父母上下班時間，致父母需尋找課後照顧服務，目前業者所提供的課後照顧所費不貲，而學校自行辦理或結合非營利組織辦理的課後照顧服務時間較短，無法配合父母上下班時間，建議亦可結合業者提供平價且較長時段的課後照顧服務。

4.提供平價的幼兒教育及照顧環境：

目前就讀私立幼兒園費用負擔沉重；而公立幼兒園僧

多粥少，且難配合父母上下班時間，父母在無法就讀公立幼兒園時，只能用較高的費用，讓孩子到私立幼兒園就讀，且目前就讀幼兒園所免學費方案，只有提供 5 歲，滿 2 歲未滿 5 歲部分除中低收入戶外仍需父母增加負擔，建議免學費方案可下調年齡至滿 2 歲的幼兒，或運用閒置教室增設公立幼兒園，以提供平價的幼兒教育及照顧環境。

（三）產業面解決方案

1.提供托育照顧產業獎勵方案：

為使民眾獲得優質而平價的保母托育服務、托嬰中心托育服務、課後照顧服務，產業獎勵及品質提升措施方能使民眾選擇更加多元化。

2.鼓勵企業附設托嬰服務、幼兒園及課後照顧服務：

目前我國政策僅有企業附設幼兒園的獎勵，若為讓婦女更能兼顧工作及子女照顧，建議可擴大為附設托嬰服務、幼兒園及課後照顧服務均有獎勵，以營造更友善的就業環境。

（四）經濟面解決方案

1.提供穩定的就業環境：

降低我國失業率，提供民眾穩定的就業環境，使民眾

可及早立業，不用擔心收入不穩定。

2.開辦全國一致的生育津貼：

現行各縣市政府多已依據其自有財源及財政狀況，但是發放的標準及金額十分多元，建議中央政府及早研議開辦全國一致的生育津貼。

3.開辦平價住宅的服務：

雖我國已推動青年安心成家方案及各項購屋貸款利息補貼，然而房價居高不下確實影響民眾結婚生子的意願，建議可與業者合作，對於願生育子女之家庭優先以平價承租或承購住宅，減少夫妻之經濟負擔。

(五) 執行面解決方案

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

1.預算層面：

各項少子化對策的執行最重要的就是穩定的預算來源，政府因為稅收短少及舉債額度的問題，對於新的政策預算支出，多採取保留的態度，或產生中央訂定政策、地方無力買單之情形，建議本項政策之預算宜由中央匡列後再交由地方執行。

2.內部行銷層面：

政策要能落實推動，一定要讓中央各部會及地方政府

的工作人員瞭解政策實施的意義及目的，務必在花錢執行政策的同時，也能告知受惠民眾政府部門因應少子化的服務。

3.人力層面：

公共政策的推動成效，決定於行政部門人力、物力的配合，我國政府的人力資源結構，往往上肥下瘦，地方政府承辦業務人力不足、物力缺乏，可能影響未來政策推動成效，中央政府應重視此問題，宜寬列地方政府執行經費，充實地方執行人力（不論是行政人員或是社工人員），以提高生育率政策推動。

五、結語

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

我國社會型態快速轉變，「不婚、不生、不養」已成為民眾普遍能接受的生活狀態，但少子化的現象導致的人口結構改變，將對我國的社會結構、產業發展、教育配置產生重大的影響，我國政府已意識到問題的嚴重性，並已著從「婚、生、養、育」等 4 個面向著手，從現金的補助到平價優質服務的提供，甚至於是價值觀的改變與重塑，均有助於生育率的提昇，除此之外，更期待藉由社會面、教育面、產業面、經濟面及執行的各項具體措施，俾有效在 2017 年人口零成長之前，降低少子化所帶來的衝擊。

參考文獻

中華民國人口政策白皮書。

王雲東，2007，《降低育兒負擔、提升托育品質，才是增加人口質量的有效作法》，臺北市：財團法人國家政策研究基金會。

行政院 100 年核定之「中華民國人口政策綱領」。

行政院經濟建設委員會「2010 年至 2060 年臺灣人口推計」。

行政院經濟建設委員會「黃金十年國家遠景」施政主軸扶幼護老篇。

行政管理知能與實務，2012，《前瞻思考與趨勢研判》，臺北市：國家文官學院。

吳孟道，2011，《要提高生育率，需對症下藥》，臺北市：財團法人國家政策研究基金會。

李建興，2011，《少子女化與高齡化在教育上積極意義》，臺北市：財團法人國家政策研究基金會。

李建興，2011，《平價托育的教育評估》，臺北市：財團法人國家政策研究基金會。

林建甫，2011，《市價課稅，遏阻養地屯房》，臺北市：財團法人國家政策研究基金會。

陳星貝，2008，《少子化對大專院校畢業生進入社會的影響》，臺北市：財團法人國家政策研究基金會。

曾慧青，2012，《放寬婚假不如營造女性安心就業環境》，臺北市：財團法人
國家政策研究基金會。

詹火生，2011，《生育人數創新低之對策建議》，臺北市：財團法人國家
政策研究基金會。

薛怡凡，2010，《迎接人口倒金字塔時代》，臺北市：財團法人國家政策
研究基金會。

薛承泰，2011，《少子女化與高齡化現象概述》，臺北市：財團法人國家政策
研究基金會。

鍾俊文，2004，《人口結構轉變的趨勢與對策》，臺北市：行政院經濟建設委
員會。

鍾寶慧，2010，《提升我國生育率之構想》，臺北市：財團法人國家政策研究
基金會。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

附錄：

附件 1：養小孩實際家庭支出與政府未來之政策補貼對照表

扶養小孩估計之家庭支出		扶養小孩政府政策補貼
0—5 歲	1,008,000 元	一.0 至未滿 2 歲的祿母補助津貼(2.5 千—5 千元)
小學 6 年	276,000 元	二.2 至 6 歲的托育補助 (分階段實施)
國中 3 年	144,000 元	三.5 歲幼兒入學免學費(減少托育費負擔 3 萬元)
高中 3 年	180,000 元	四.5 歲以下子女增加所得稅扣除額 25,000 元。
大學 4 年	1,120,000 元	
合計	2,728,000 元	

附件 2：小孩子從出生到大學生育、養育、教育費用概估表

階段	父母支出	小計(元)	合計(元)
0-2 歲	1.平均每月保姆費支出 18,000 元×12 個月=216,000 元 2.平均每月奶粉錢、尿片費支出 3,000 元×12 個月=36,000 元 每年合計：216,000 元+36,000 元=252,000 元 3 年合計：252,000 元×3 年=756,000 元	756,000	756,000
3-5 歲	托兒所托育費：平均 7,000 元×36 個月=252,000 元	252,000	1,008,000
小學	小學 6 年學雜費：5,000 元×12 次=60,000 元 小學 6 年課輔費：3,000 元×12 個月×6 年=216,000 元 合計：60,000 元+216,000 元=276,000 元	276,000	1,284,000
國中	國中 3 年學雜費：6,000 元×6 次=36,000 元 國中 3 年補習費：3,000 元×12 個月×3 年=108,000 元 合計：36,000 元+108,000 元=144,000 元	144,000	1,428,000
高中	高中 3 年學雜費：12,000 元×6 次=72,000 元	180,000	1,608,000

	<p>高中 3 年補習費：3,000 元×12 個月×3 年＝108,000 元</p> <p>合計：72,000 元+108,000 元＝180,000 元</p>		
大學	<p>大學 4 年學雜費：50,000 元×8 次＝400,000 元</p> <p>4 年生活費：15,000 元×12 個月×4 年＝720,000 元</p> <p>合計：400,000 元+720,000 元＝1,120,000 元</p>	1,120,000	2,728,000
其他未列計之相關支出	<p>1. 母親做月子支出 每天約 3,000 元－10,000 元</p> <p>2. 添購相關嬰兒用品（奶瓶、衣服、玩具、嬰兒床、學步椅、推車、車座椅等等）</p> <p>3. 求學過程中的用品購置。</p> <p>4. 個人生活費用。</p>		

附件 3：建議政府政策補貼養育小孩費用表

階段	政府補助	小計(元)	合計(元)
生產	生育補助費	20,000	20,000
0-5 歲	每月托育費補助 3,000 元×12 個月×6 年＝216,000 元	216,000	236,000
小學	小學 6 年雜費：3,000 元×2 期×6 年＝36,000 元	36,000	272,000
國中	國中 3 年雜費：3,000 元×2 期×3 年＝18,000 元	18,000	290,000
高中	高中 3 年雜費：6,000 元×2 期×3 年＝36,000 元	36,000	326,000
大學	大學 4 年雜費：20,000 元×2 期×4 年＝160,000 元	160,000	486,000

附件 4：政府政策補貼養育小孩費用（1-22 年）估算表（年生育目標 20 萬人）

階段	補貼養育小孩費用換算	所需金額
第 1 年	<p>1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元＝40 億元</p> <p>2. 托育費 20 萬人×3.6 萬元＝72 億元</p>	112 億元
第 2 年	<p>1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元＝40 億元</p> <p>2. 托育費 40 萬人×3.6 萬元＝144 億元</p>	184 億元
第 3 年	<p>1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元＝40 億元</p> <p>2. 托育費 60 萬人×3.6 萬元＝216 億元</p>	256 億元

階段	補貼養育小孩費用換算	所需金額
第 4 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 80 萬人×3.6 萬元=288 億元	328 億元
第 5 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 100 萬人×3.6 萬元=360 億元	400 億元
第 6 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元	472 億元
第 7 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3.小學一雜費 20 萬人×0.6 萬元=12 億元	484 億元
第 8 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3.小學二雜費 40 萬人×0.6 萬元=24 億元	496 億元
第 9 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3.小學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元	508 億元
第 10 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3.小學四雜費 80 萬人×0.6 萬元=48 億元	520 億元
第 11 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3.小學五雜費 100 萬人×0.6 萬元=60 億元	532 億元
第 12 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3.小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元	544 億元
第 13 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3.小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4.中學一雜費 20 萬人×0.6 萬元=12 億元	556 億元
第 14 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2.托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3.小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4.中學二雜費 40 萬人×0.6 萬元=24 億元	568 億元
第 15 年	1.生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元	580 億元

階段	補貼養育小孩費用換算	所需金額
	2. 托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3. 小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4. 中學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元	
第 16 年	1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2. 托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3. 小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4. 中學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元 5. 高中一雜費 20 萬人×1.2 萬元=24 億元	604 億元
第 17 年	1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2. 托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3. 小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4. 中學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元 5. 高中二雜費 40 萬人×1.2 萬元=48 億元	628 億元
第 18 年	1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2. 托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3. 小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4. 中學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元 5. 高中三雜費 60 萬人×1.2 萬元=72 億元	652 億元
第 19 年	1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2. 托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3. 小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4. 中學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元 5. 高中三雜費 60 萬人×1.2 萬元=72 億元 6. 大學一雜費 20 萬人×4 萬元=80 億元	732 億元
第 20 年	1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2. 托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3. 小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4. 中學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元 5. 高中三雜費 60 萬人×1.2 萬元=72 億元 6. 大學二雜費 40 萬人×4 萬元=160 億元	812 億元
第 21 年	1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2. 托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3. 小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元	892 億元

階段	補貼養育小孩費用換算	所需金額
	4. 中學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元 5. 高中三雜費 60 萬人×1.2 萬元=72 億元 6. 大學三雜費 60 萬人×4 萬元=240 億元	
第 22 年	1. 生育補助費 20 萬人×2 萬元=40 億元 2. 托育費 120 萬人×3.6 萬元=432 億元 3. 小學六雜費 120 萬人×0.6 萬元=72 億元 4. 中學三雜費 60 萬人×0.6 萬元=36 億元 5. 高中三雜費 60 萬人×1.2 萬元=72 億元 6. 大學四雜費 80 萬人×4 萬元=320 億元	972 億元

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院