

目 錄

壹、 題目	1
貳、 專案調查研究主旨	1
一、 研究緣起	1
二、 研究目的	1
三、 研究範疇	1
參、 問題背景與現況分析	2
一、 我國少子女化現象之成因	2
(一) 生育水準下滑	2
(二) 婚姻與生育變化	6
二、 少子女化現象之衝擊	10
肆、 研究方法與過程	22
伍、 研究發現與分析	24
一、 我國人口政策委員會之定位及功能	24
二、 我國人口政策白皮書	25
(一) 制定過程	25
(二) 具體措施	28
(三) 督考機制	33
三、 生育政策	34
(一) 最適的生育率	34
(二) 各國具體作法	34
(三) 我國生育政策	49
(四) 政策效益評估	56
四、 托育政策	57
(一) 兒童為國家公共財	57
(二) 國內托育費用狀況	66
(三) 內政部相關措施	68
(四) 勞委會之相關措施	86
(五) 人事局之相關措施	91
(六) 實地訪視社區自治幼兒園	93
五、 培育優質人力	98
(一) 優生保健服務	98

(二) 早期療育服務	105
(三) 弱勢家庭扶助	120
(四) 其他培育優質人力措施	122
六、 創造兩性平等	123
(一) 勞委會推動情形	123
(二) 內政部推動情形	124
(三) 教育部推動情形	125
七、 促進婚姻機會	131
(一) 人事局推動情形	131
(二) 內政部推動情形	132
八、 少子女化對經濟面向之衝擊及其因應對策	132
(一) 專家學者意見	132
(二) 其他相關意見	145
(三) 經建會因應對策	157
九、 少子女化對教育面向之衝擊及其因應對策	168
(一) 少子女化對教育面向衝擊	168
(二) 少子女化對教育現場之挑戰	169
(三) 專家學者諮詢意見	173
(四) 教育單位因應對策	175
(五) 五歲幼兒教育計畫	197
(六) 推動精緻國民教育	203
(七) 少子女對高級中等教育衝擊	209
(八) 少子女化現象對大學校院挑戰回應	216
(九) 大學人才培育提升與產業接軌	224
(十) 我國大學目前境外招生成果	228
(十一) 師資規劃與因應	229
(十二) 各縣市學校預定地規劃與合併後使用	231
十、 出國訪查	233
陸、 檢討與建議	273
甲、 少子女化之衝擊面	274
乙、 目前措施之缺失面	291
丙、 因應少子女化政策之建議面	303

監察院 99 年度專案調查報告

壹、題目：「因應少子女化衝擊，政府應有之措施與評估」專案調查研究乙案。

貳、專案調查研究主旨：

一、研究緣起：

臺灣與日本雖同樣面臨少子女化趨勢，但臺灣卻未有類似日本「少子化社會對策」之整合性計畫，政府雖提出若干零星的應變政策，一直未見整體性規劃的相關政策，人口少子女化影響個人及社會國家各層面，社會福利政策如何因應少子女化的人口結構變遷加以規劃建構是各界關心的課題，殊值本院調查研究之。爰經內政及少數民族委員會99年2月3日第4屆第32次會議決議，推派沈委員美真、洪委員昭男、吳委員豐山、錢林委員慧君及洪委員德旋調查，由沈委員美真擔任召集人，嗣本院於同年2月24日以(99)院臺調壹字第0990800119號函派調查，並派協查人員調查官、調查專員及調查專員協助調查。

二、研究目的：

促使政府重視臺灣人口少子女化之趨勢、所造成之各面向衝擊及問題，包括個人、家庭、社會、國家、經濟、產業及教育等面向，並檢討政府現行對於臺灣人口少子女化現象與問題之評估，暨所採取之政策、措施及成效。

三、研究範疇：

- (一)瞭解當前及未來我國人口變遷趨勢及問題分析。
- (二)瞭解臺灣人口少子女化所造成之衝擊及問題，包括個人、家庭、社會、國家、經濟、產業及教育等面向。
- (三)瞭解政府對人口少子女化對各面向所造成問題及衝擊之評估與因應規劃。

(四)瞭解政府對人口少子女化對各面向所造成問題及衝擊採取之措施、政策及成效。

參、問題背景與現況分析：

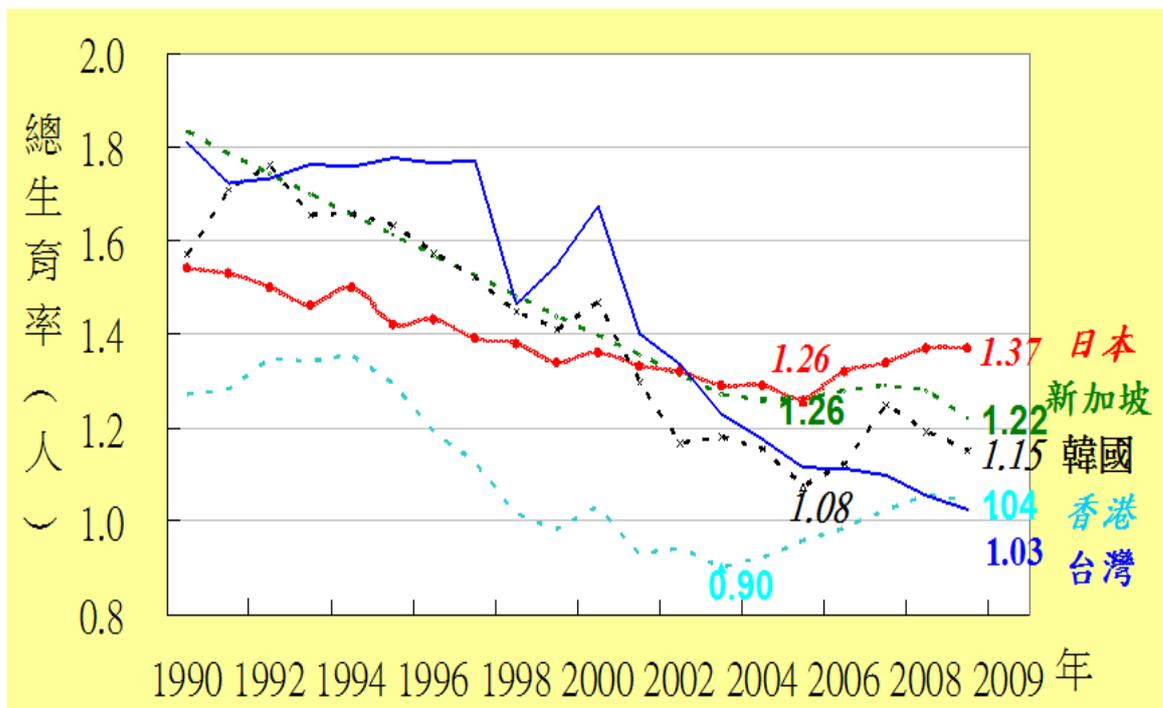
一、我國少子女化現象之成因

(一)生育水準下滑

1、總生育率下降

(1)依據內政部統計，40年我國婦女總生育率達7.04人之歷史高峰，之後呈現一路下滑之趨勢，至73年降為2.06人，首度低於人口替換水準之2.1人。75至86年間，總生育率均維持在1.75人左右，惟自87年起，總生育率繼續明顯下降，92年總生育率僅為1.23人，使我國成為世界上「超低生育率」的國家之一，98年更跌至1.03人之新低點(詳見圖1)。

圖1、我國婦女總生育率下降趨勢



資料來源：各國政府統計網站，我國資料為內政部「中華民國人口統計年刊」。

(2)另我國與其他國家相較，2008年我國總生育率1.05人與日本、南韓、新加坡等國之世界

最低水準相近，均已遠低於2.1人之自然遞補水準(詳見表1)。

表1、主要國家總生育率表

單位：人

國 別	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
中華民國	1.24	1.18	1.12	1.12	1.10	1.05
新加坡	1.27	1.26	1.26	1.28	1.29	1.28
日 本	1.29	1.29	1.26	1.32	1.34	1.37
南 韓	1.18	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19
中國大陸	1.88	1.76	1.76	1.76	1.76	1.77
美 國	2.04	2.05	2.05	2.10	2.12	...
瑞 典	1.72	1.75	1.77	1.85	1.88	1.91
芬 蘭	1.76	1.80	1.80	1.84	1.83	1.85
挪 威	1.80	1.83	1.84	1.90	1.90	1.96
英 國	1.71	1.77	1.78	1.84	1.90	1.96
德 國	1.34	1.36	1.34	1.33	1.37	1.38
瑞 士	1.39	1.42	1.42	1.44	1.46	1.48
法 國	1.89	1.92	1.94	2.00	1.98	2.01
荷 蘭	1.75	1.73	1.71	1.72	1.72	1.77
澳大利亞	1.75	1.76	1.79	1.82	1.92	1.97
紐西蘭	1.93	1.98	1.97	2.01	2.17	2.18

資料來源：內政國際指標，內政部內政統計服務資訊網。上網時間：99年12月28日，檢自：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>。

2、粗出生率¹下降：

依據內政部統計，40年我國粗出生率高達49.97‰，當時嬰兒出生數為38萬5,383人，之後即呈現逐年下降之趨勢。60年粗出生率降為25.64‰，約為40年之一半，甚至從93年起粗出生率跌破10‰，98年更降至8.3‰。至於嬰兒出

¹ 粗出生率係指當年出生之活產數與年中人口總數之比率，亦即每千人口中之活產嬰兒數。

生數亦呈現逐年下降之趨勢，出生人口數自68年之42萬2,518人，遞減至97年僅為19萬8,733人，首度跌破20萬人，98年繼續遞減為19萬1,310人，已不及68年出生數之一半。另我國與其他國家相較，2008年我國粗出生率為8.6‰，僅高於德國之8.3‰(詳見表2)。

表2、主要國家粗出生率表

單位：‰

國 別	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
中華民國	10.1	9.6	9.1	9.0	8.9	8.6
新加坡	10.5	10.3	10.2	10.3	10.3	10.2
日 本	8.9	8.8	8.4	8.7	8.6	8.7
南 韓	10.2	9.8	8.9	9.2	10.0	9.4
中國大陸	12.4	12.3	12.4	12.1	12.1	12.1
美 國	14.1	14.0	14.0	14.3	14.3	13.9
瑞 典	11.1	11.2	11.2	11.7	11.7	11.9
芬 蘭	10.9	11.0	11.0	11.2	11.1	11.2
挪 威	12.4	12.4	12.3	12.6	12.4	12.7
英 國	11.7	12.0	12.0	12.4	12.7	12.9
德 國	8.6	8.5	8.3	8.2	8.3	8.3
瑞 士	9.8	9.9	9.8	9.8	9.9	10.0
法 國	12.8	12.8	12.8	13.1	12.8	12.9
荷 蘭	12.3	11.9	11.5	11.3	11.1	11.2
澳大利亞	12.6	12.6	12.7	12.8	13.5	13.8
紐西蘭	13.9	14.2	14.0	14.1	15.1	15.1

資料來源：內政國際指標，內政部內政統計服務資訊網。上網時間：99年12月28日，檢自：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>。

3、出生嬰兒性別比例變化：

在生育水準逐年下降之下，加以生殖醫療科技之進步，傳統傳宗接代重男輕女之觀念觸發胎兒性別之選擇動機，導致我國出生嬰兒之

性別比例²亦逐年產生變化。出生嬰兒性別比例之統計在39年為105.4，之後雖略有增減，惟多為上升趨勢，到80年增為110.4之最高峰，至98年則略降為108.4。如以嬰兒之胎次別觀之，在90至95年期間，每年第三胎出生嬰兒性別比例都高達120以上，第四胎出生嬰兒性別比例則更提高至124至140之間，與國際慣例維持105或106的出生性別比例常態均衡狀態比較，顯示我國高胎次新生兒中，男嬰高於女嬰之現象值得重視(詳見表3)。

表3、我國歷年出生嬰兒性別比例按胎次別統計表

年別	胎次別					
	合計	第一胎	第二胎	第三胎	第四胎	五胎+
76	108.4	107.2	108.2	110.2	113.7	109.8
77	108.2	107.3	106.9	111.6	111.5	118.0
78	108.6	107.0	106.9	113.3	120.6	116.3
79	110.3	106.8	108.7	118.7	128.5	126.7
80						
∫	110.4	107.4	108.5	118.2	129.5	124.4
89	109.4	106.9	107.7	118.9	135.0	120.2
90	108.7	106.9	105.8	120.8	135.0	121.2
91	109.8	106.9	109.1	121.5	138.7	123.0
92	110.2	107.7	108.9	123.6	139.7	122.2
93	110.7	108.7	109.4	122.6	134.1	122.8
94	109.0	107.7	107.1	122.0	124.3	121.9
95	109.6	107.2	108.2	126.7	136.6	113.3
96	109.7	107.9	108.9	123.4	120.0	112.2
97	109.7	108.6	108.4	120.3	121.9	112.0
98	108.4	106.7	107.6	122.9	125.6	101.8

資料來源：內政部戶政司

² 每100名新生兒中女嬰相對之男嬰人數。

(二) 婚姻與生育變化

1、國人初婚年齡延後

(1) 依據內政部統計，過去30年來，男女初婚年齡均有上升之趨勢。男性初婚年齡於60年為28.8歲，80年後則超過29歲，90年後更超過30歲，97年則為32.9歲。女性初婚年齡於70年前，均未超過24歲，80年則為26歲，之後至95年間則維持在26歲至27歲之間，96年之後則超過28歲(詳見表4)。

表4、歷年結婚年齡平均數表

單位：歲

年別	年齡平均數					
	新郎	新娘	初婚		再婚	
			新郎	新娘	新郎	新娘
60	28.8	22.8	28.2	22.1	42.7	35.9
70	28.1	24.5	27.6	24.0	39.4	33.9
80	29.9	26.7	29.1	26.0	39.6	34.8
90	32.9	27.4	30.8	26.4	43.5	36.0
91	33.4	27.9	31.0	26.8	44.3	36.3
92	33.8	28.4	31.2	27.2	44.4	36.5
93	33.0	28.0	30.7	26.9	43.3	36.4
94	32.5	28.5	30.6	27.4	43.2	36.6
95	32.6	29.0	30.7	27.8	43.2	36.9
96	33.0	29.2	31.0	28.1	43.4	37.0
97	32.9	29.5	31.1	28.4	43.5	37.4
98	33.9	30.3	31.6	28.9	44.7	38.4

資料來源：內政部戶政司

(2) 我國粗結婚率³逐年下降，由70年之9.6‰，遞減至98年之5.0‰，其中男女性初婚率及再婚率均有顯著下降之趨勢(詳見表5)。

³ 粗結婚率係指某年或某一特定期間之結婚對數對同一期間之期中總人口數之比率。

表5、結婚對數、粗結婚率、初(再)婚人數及初(再)婚率表

單位：人；%

年別	結婚對數	粗結婚率	初 婚				再 婚				
			人 數		初婚率		人 數		初婚率		
			男	女	男	女	男	女	男	女	
36	74,482	11.8	...	...	...	...	...	...	...	...	...
40	73,676	9.6	...	...	...	...	...	...	...	...	...
50	83,797	7.5	...	...	...	...	...	...	...	...	...
60	106,812	7.2	...	...	...	...	...	...	...	...	...
70	172,231	9.6	164,790	164,262	62.7	91.9	7,441	7,969	34.3	17.0	
80	165,053	8.1	152,326	151,786	51.6	70.6	12,727	13,267	34.2	19.5	
90	167,157	7.5	139,175	150,056	41.3	56.9	27,982	17,101	48.4	15.0	
91	173,343	7.7	142,347	153,533	42.2	57.5	30,996	19,810	50.9	16.6	
92	173,065	7.7	138,564	150,729	40.8	55.5	34,501	22,336	54.0	17.9	
93	129,274	5.7	106,178	113,700	30.9	41.1	23,096	15,574	34.3	11.9	
94	142,082	6.3	119,897	125,636	34.5	44.5	22,185	16,446	31.2	12.0	
95	142,799	6.3	120,613	125,113	34.3	43.5	22,186	17,686	29.5	12.4	
96	131,851	5.8	110,508	115,121	31.0	39.3	21,343	16,730	27.1	11.2	
97	148,425	6.5	126,798	129,732	35.2	43.7	21,627	18,693	26.4	12.1	
98	116,392	5.0	95,505	98,910	26.2	32.7	20,887	17,482	24.6	11.0	

資料來源：內政部戶政司

2、有偶人口比率下降：

依據內政部戶政司統計，40至83年間，我國有偶婦女占總婦女人數之比率均維持在60至65%，惟自84年起即跌破60%，之後持續下降至98年之51.7%(詳見表6)。

表6、我國 15 歲以上有偶婦女占總婦女數比率表

單位：%

年別	有偶婦女比率
70	61.4
80	61.1
81	60.9

年別	有偶婦女比率
82	60.7
83	60.1
84	59.5
∫	
90	56.5
91	56.0
92	55.4
93	54.7
94	54.0
95	53.1
96	52.6
97	52.2
98	51.7

資料來源：參據人口政策資料彙集及內政部戶政司網站統計資料編製。

3、離婚漸趨增加：

相對於結婚率逐年下降，離婚率則趨於攀升，從粗離婚率以觀，59年時僅為0.4‰，69年為0.8‰，79年升為1.4‰，89年甚至大幅增加為2.4‰，92年國人之粗離婚率已達2.9‰，為近十年最高，之後雖有逐漸下降之趨勢，惟仍其均於2‰以上。顯見我國目前情況和發展趨勢都不利於生育水準之提高(詳見表7)。

表7、我國歷年離婚對數及粗離婚率表

年別	離婚對數	粗離婚率(‰)
72年	17,592	1.0
73年	19,111	1.0
74年	20,713	1.1
75年	22,185	1.2
76年	22,987	1.2

年別	離婚對數	粗離婚率(‰)
77年	25,013	1.3
78年	25,128	1.3
79年	27,482	1.4
80年	28,324	1.4
81年	29,277	1.4
82年	30,263	1.5
83年	31,889	1.5
84年	33,260	1.6
85年	35,937	1.7
86年	38,899	1.8
87年	43,729	2.0
88年	49,157	2.2
89年	52,755	2.4
90年	56,628	2.5
91年	61,396	2.7
92年	64,995	2.9
93年	62,635	2.8
94年	62,650	2.8
95年	64,476	2.8
96年	58,410	2.6
97年	56,103	2.4
98年	57,223	2.5

資料來源：內政部戶政司

附註：79年以前為臺灣地區資料。

4、女性生育年齡延後：

依據內政部統計，女性生育平均年齡及生育第一胎之平均年齡均呈現延後之現象，女性生育平均年齡由88年之28.1歲，增加至98年之30.2歲；女性生育第一胎之平均年齡則由88年

之26.7歲，增加至98年之29.3歲，10年之間均延後超過2歲(詳見表8)。

表8、生母平均年齡及第一胎生母平均年齡表

單位：歲

年別	生母平均年齡	第一胎生母平均年齡
80	27.2	24.9
88	28.1	26.7
89	28.2	26.7
90	28.2	26.7
91	28.2	26.9
92	28.4	27.2
93	28.5	27.4
94	28.8	27.7
95	29.2	28.1
96	29.5	28.5
97	29.8	28.9
98	30.2	29.3

資料來源：內政部戶政司

5、有偶婦女平均理想子女數逐年遞減

行政院衛生署國民健康局透過「家庭與生育力調查」於2至7年之間隔，不定期辦理全國抽樣調查，持續蒐集監測20至49歲婦女生育相關知識、態度與行為。從歷次調查結果觀之，整體而言，臺灣地區育齡有偶婦女平均理想子女數，54年至97年之間，呈現逐年遞減趨勢，最近一次(97年)調查結果顯示，有偶婦女平均理想子女數為2.1人，較10年前下降0.3人(詳見表9)。

表9、行政院衛生署國民健康局歷次「家庭與生育力調查」
結果—有關有偶婦女平均理想子女數表

調查年份	平均理想子女數
54	4.0
59	3.8
65	2.9
69	2.8
74	2.5
81	2.4
87	2.4
93	2.1
97	2.1

備註：依歷次問卷調查資料進行統計，54~87年之分析樣本為22~39歲有偶婦女，93年為20~39歲有偶婦女(含喪偶或分居者)，97年為20~49歲有偶婦女(含喪偶或分居者)。

資料來源：行政院衛生署

6、國人生育不願生育子女之原因

依據行政院衛生署97年「第10次婦女家庭與生育力調查」摘述與少子女化議題相關資料分析：

(1) 未婚婦女希望結婚年齡、尚未結婚與不想結婚原因：

<1> 平均希望結婚年齡為30.8歲，隨年齡增加而延後，居住在七大都市婦女希望結婚年齡最晚，平均為31.1歲。

<2> 目前尚未結婚主要原因，45.7%為「還沒有遇到合適的對象」，44.4%為「還沒有經濟基礎」，22.4%為「尚未達適婚年齡」。

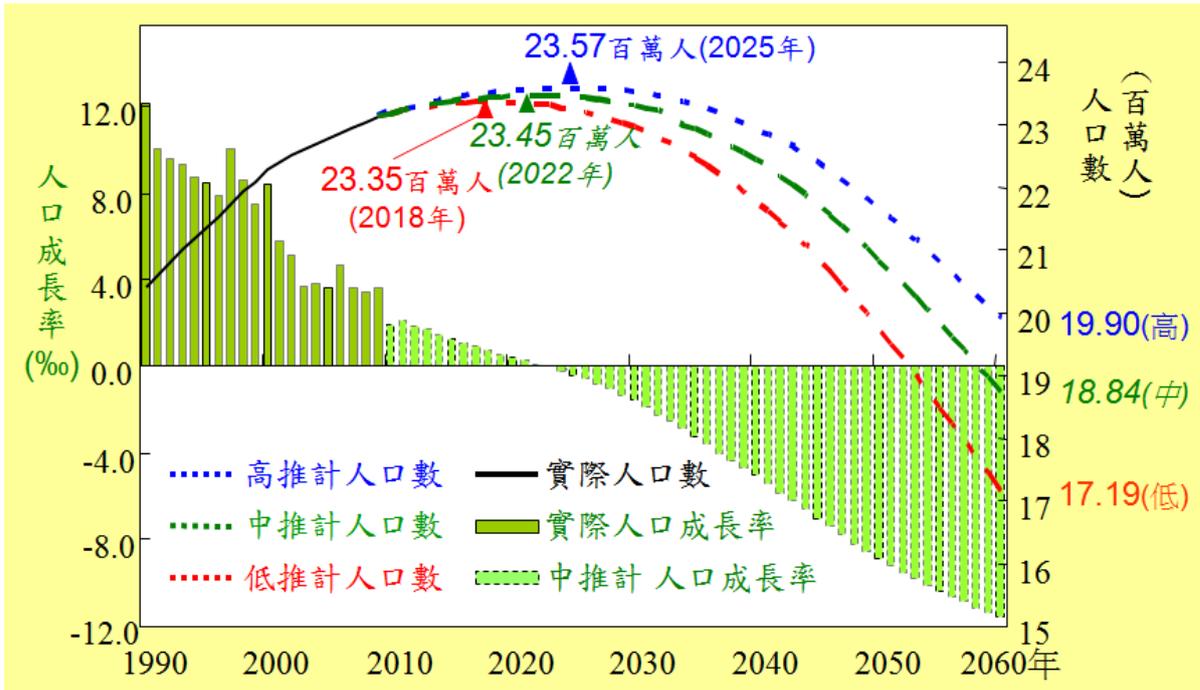
<3> 不想結婚主要原因，40.8%為「享受單身生活」，23.1%為「怕麻煩」，21.3%為「沒遇到合適的對象」，17.7%為「對婚姻沒信心」。

(2)婦女不想生小孩之主要理由：無論已婚或未婚婦女最主要理由均為「因為生小孩對家庭是一項經濟負擔」(已婚62.85%，未婚55.57%)，其次為「因為社會、治安、環境不太穩定，不想生小孩」(已婚11.23%，未婚12.77%)，再者為「沒有把握做好父母的角色」(已婚9.27%，未婚12.58%)，各項理由在年齡別、教育程度或居住地區間無明顯差異。

二、少子女化現象之衝擊

(一)人口結構之衝擊依據行政院經建會書面說明資料顯示如下：

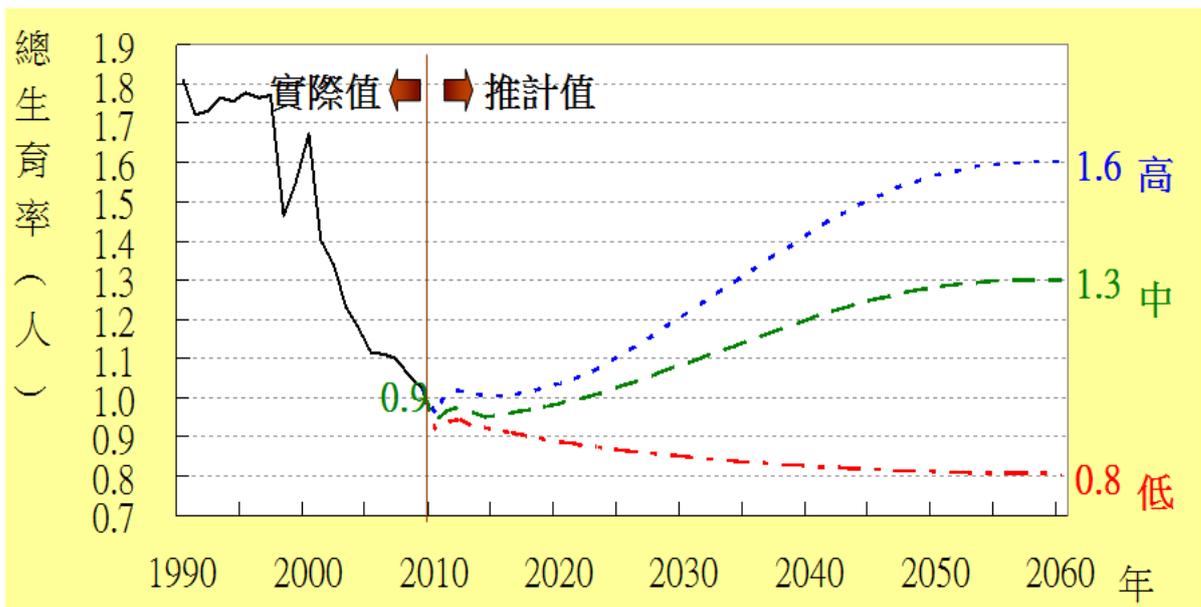
1、依據行政院經建會推估(99年)，由於我國婦女生育率長期來持續下降，因此未來總人口成長由正轉負，將為不可避免之趨勢。高推計：總人口將由西元(下同)2010年2,316.9萬人逐年增加，至2025年達最高峰2,356.7萬人後開始減少，2060年減為1,989.8萬人；與目前相比，最高峰總人口數將增加39.8萬人，2060年則減少327.1萬人。人口成長率將由2010年正成長2.1%，至2060年降為負成長9.3%。中推計：總人口將由2010年2,316.5萬人逐年增加，至2022年達最高峰2,344.6萬人後開始減少，2060年減為1,883.8萬人；與目前相比，最高峰總人口數將增加28.1萬人，2060年則減少432.7萬人。人口成長率將由2010年正成長2.0%，至2060年降為負成長11.6%。低推計：總人口將由2010年2,316.1萬人逐年增加，至2018年達最高峰2,335.3萬人後開始減少，2060年減為1,719.1萬人；與目前相比，最高峰總人口數將增加19.2萬人，2060年則減少597.1萬人。人口成長率將由2010年正成長1.8%，至



2060 年降為負成長 15.6%。

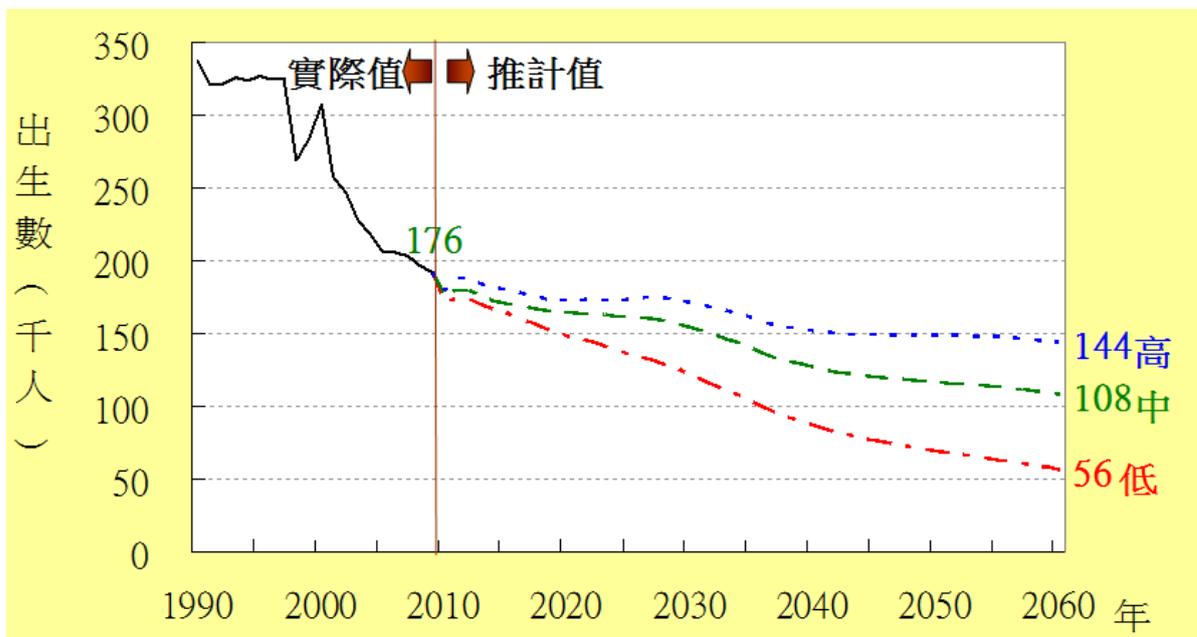
資料來源：行政院經建會 2010 年至 2060 年臺灣人口推計，99 年 9 月。

2、2010 年受虎年及去年孤鸞年結婚人數減少影響，總生育率估計將降至 0.9 人左右，惟明年預期將回升，且後年龍年效應回升幅度可能更大。2060 年高推計假設總生育率將逐步回升為 1.6 人，中推計回升為 1.3 人，低推計則持續下降為 0.8 人。



資料來源：行政院經建會 2010 年至 2060 年臺灣人口推計，99 年 9 月。

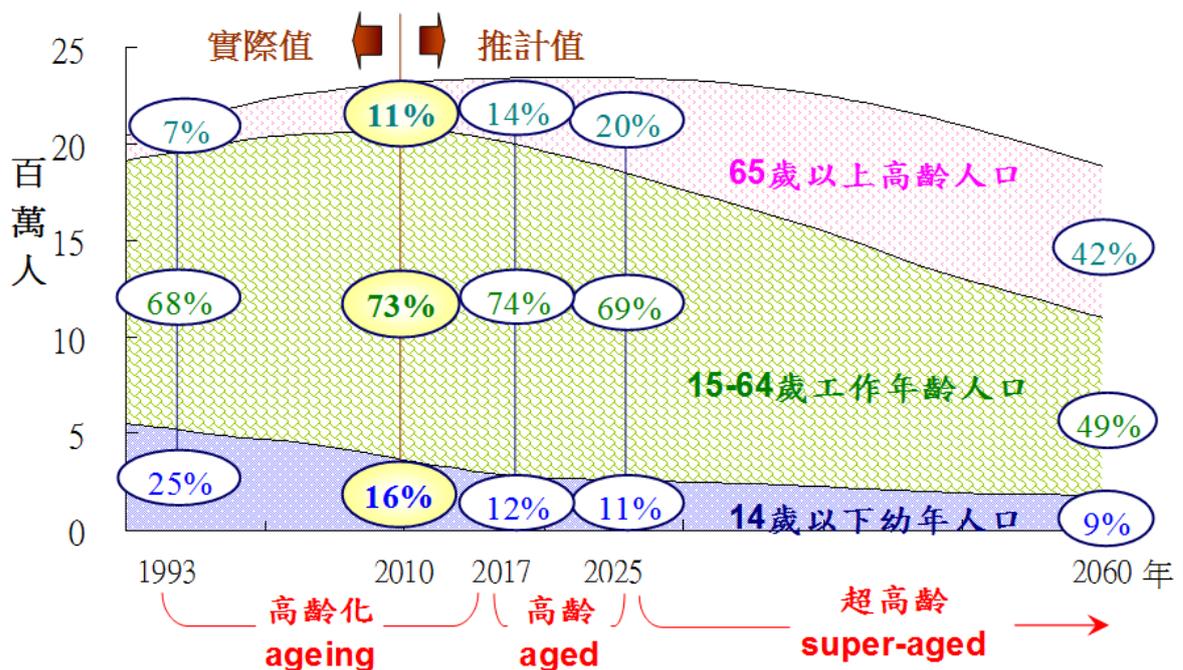
3、由於過去生育率長期持續下降，因此未來育齡婦女人數將隨之減少，即使高推計及中推計假設總生育率於 2015 年開始回升，未來 50 年內出生數仍將持續減少。高推計：出生數將由 2010 年 18.0 萬人持續下降，2060 年減少為 14.4 萬人，較目前減少 3.6 萬人，為目前之 80.3%。粗出生率則由 2010 年 7.8‰，降至 2039 年至 2045 年 6.6‰最低點後回升，2060 年為 7.2‰。中推計：出生數將由 2010 年 17.6 萬人持續下降，2060 年減少為 10.8 萬人，較目前減少 6.8 萬人，為目前之 61.6%。粗出生率則由 2010 年 7.6‰，降至 2042 年至 2048 年 5.5‰最低點後回升，2060 年為 5.7‰。低推計：出生數將由 2010 年 17.2 萬人持續下降，2060 年減少為 5.6 萬人，較目前減少 11.6 萬人，為目前之 32.8%。粗出生率則由 2010 年 7.4‰，持續下降至 2060 年為 3.3‰。



資料來源：行政院經建會 2010 年至 2060 年臺灣人口推計，99 年 9 月。

4、由於出生率降低及國民平均壽命延長，臺灣地

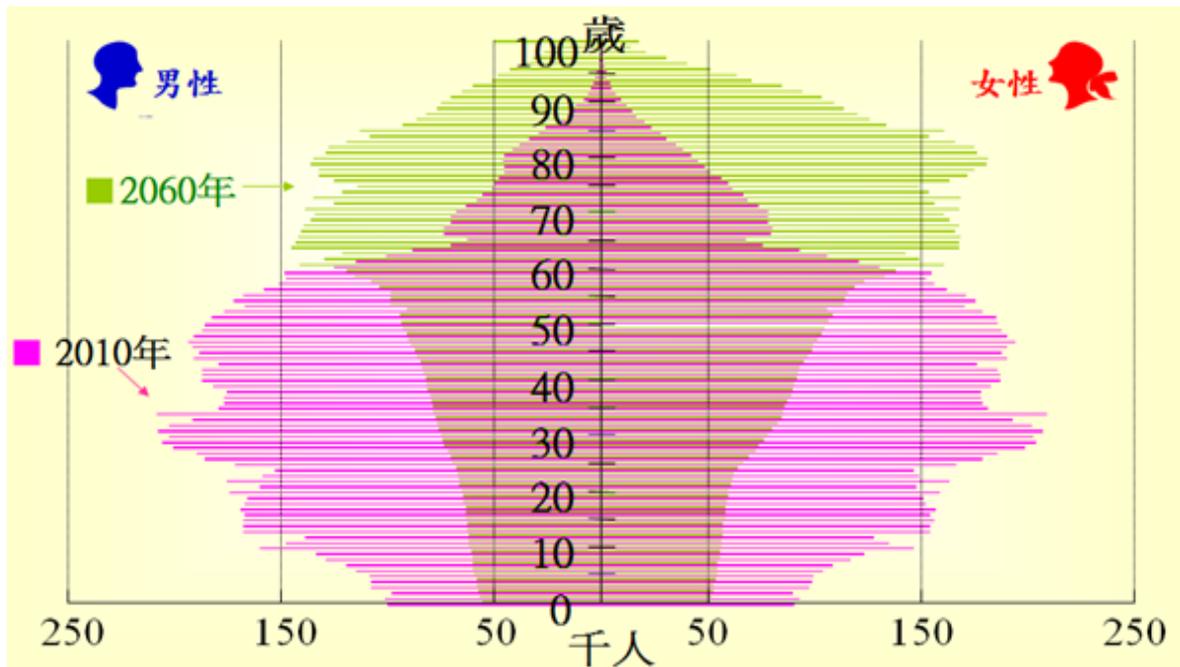
區 65 歲以上老年人口數量及比率已顯著增加，依據內政部統計，我國在 1993 年老人占總人口比率達 7% 以上，正式邁入聯合國所定的高齡化社會。行政院經建會推估，我國老年人口比率於 2017 年將超過 14%，而 0—14 歲人口所占比率降為 12%，達到國際慣例及聯合國所稱的高齡(aged)社會，2025 年比率將再超過 20%，成為超高齡(super-aged)社會。2060 年 65 歲以上人口所占比率將高達 42%。由於少子化及高齡化趨勢，2010 年老化指數(或稱老少比)為 68.4%，即社會中老年人口與幼年人口之比約為 1：1.5；2015 年老化指數接近 100%，之後，老年人口將超過幼年人口；2060 年老化指數將高達 441.8%，即老年人口約為幼年人口之 4 倍。



資料來源：行政院經建會 2010 年至 2060 年臺灣人口推計，99 年 9 月。

5、嬰兒潮世代進入中齡，我國人口金字塔結構呈現中間肥胖型，15—64 歲工作年齡人口比例，未來 15 年間維持在 70% 左右，2010 年人口金

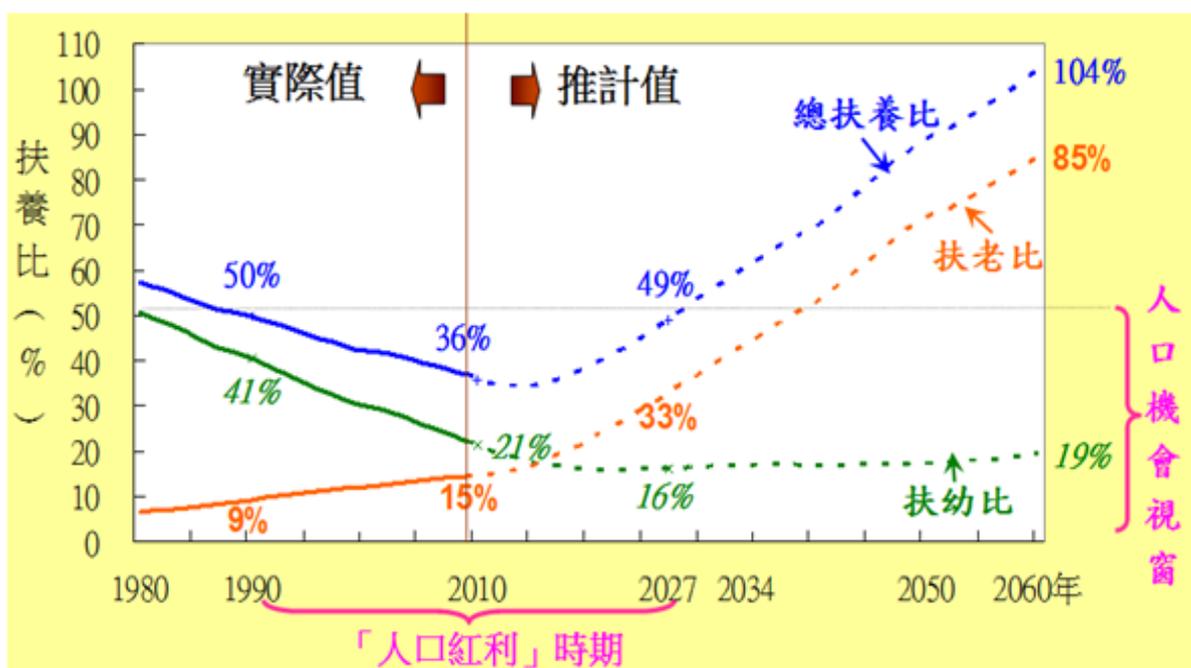
字塔為中間大、兩頭小之燈籠形，代表勞動力供給充沛。2060年人口金字塔將轉變為上寬下窄之倒金鐘型態，社會負擔相對較重。



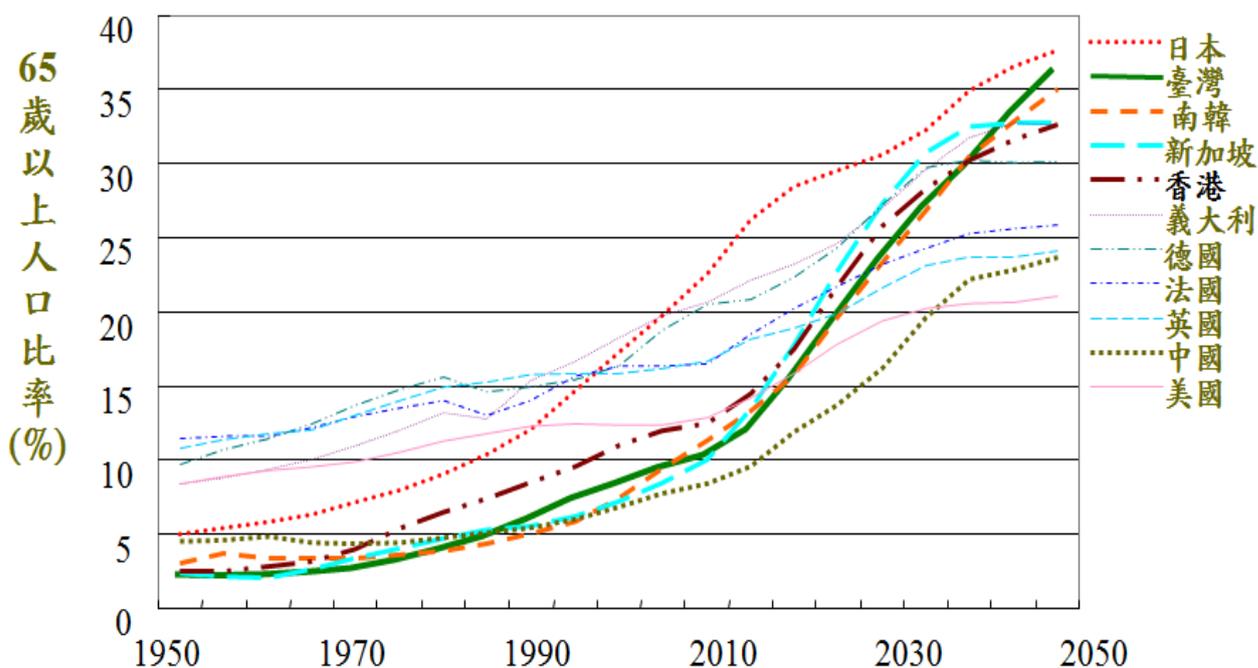
資料來源：行政院經建會 2010 年至 2060 年臺灣人口推計，99 年 9 月。

- 6、隨著少子化趨勢，工作年齡人口對幼年人口之依賴負擔將逐漸減緩；但隨著高齡化趨勢，對老年人口之依賴負擔則將逐漸加重。依據中推計，每百位工作年齡人口所需扶養之總依賴人口，由 2010 年 36 人，降至 2015 年最低點 34 人，之後隨著老年人口快速增加，2060 年將增為 104 人，約為目前之 3 倍。其中，扶幼比由 2010 年 21.3%，降至 2060 年 19.3%；同期間，扶老比則由 14.6%，增加為 85.1%。老年人口與青壯年人口之比，將由 2010 年每 6.9 個青壯年人口扶養 1 位老年人口，50 年後轉變為每 1.2 個青壯年人口扶養 1 位老年人口，若考量青壯年人口中 15 至 24 歲者多數仍在就學，則實際所需扶養之人數將再提高。1990 年總扶養比開始降至 50% 以下，總人口中工作年齡人口比重

上升，對幼年人口及高齡人口之扶養負擔均相對較輕，人口機會視窗打開，進入所謂的「人口紅利」時期，此人口機會視窗將於 2027 年關閉。



資料來源：行政院經建會 2010 年至 2060 年臺灣人口推計，99 年 9 月。



資料來源：United Nations, *World Population Prospects : The 2006 Revision*.

7、由上可知，臺灣地區人口轉型之起步，雖較日本及西方國家晚，但人口老化速度卻迎頭趕上，甚至大幅領先。目前我國 65 歲以上人口占總人口比率相較歐美先進國家均低，惟歐美國家約有 50 年以上時間來準備，我國因少子女化加速倍增，只有一半的時間來預作因應。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，但未來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。爰此，政府應建構完善之家庭政策，使國民能夠在工作與家務之間取得平衡，以降低家庭養兒育女之各項負擔，至於生育率上升乃為家庭功能完善下之結果，換言之，藉由政策措施使家庭功能完善、降低家庭育兒壓力，並促使每年總出生嬰兒數得以回升。

8、人口結構發展趨勢

(1) 生育率持續下降，人口自然減少情勢不可逆轉：生育率下降是世界各國共同趨勢，惟我國生育率下降速度前所未有，未來即使生育率能上升，總人口仍將會走向負成長。

(2) 婚育率下降，出生人數少，幼童及學齡人口遞減：由於國人結婚意願下降及遲婚，生育意願下降及遲育，即使生育率回升至 1.6，出生人數仍將持平後緩降，幼童及學齡人口漸減。

(3) 15—64 歲工作年齡人口比例漸減，中高齡比例漸增：少子女化對工作年齡人口減少的影響將在 10 年後日益顯著，加上高等教育擴張使進入勞動市場年齡延後，勞動力中高齡

亦漸增，結構趨於老化。

- (4) 平均壽命延長，65 歲以上高齡人口增加：國人平均壽命延長，使高齡依賴人口數量增加且期間延長，高齡者的健康、生活及財務狀況需投入更多的關注，國家整體資源配置將調整。
- (5) 移入人口以婚姻移入為主，近年跨國婚姻對數已走緩：由於我國經濟發展優勢及社會需求，使跨國及兩岸通婚來台者日增，92 年達高峰，每 3.1 對結婚登記者即有 1 對屬之，97—98 年降為約 1 萬 3 千對，占總人口約 1.4%，新移民子女人數增加，約占新生世代人口 10%。

9、未來人口結構轉變的影響分析：

- (1) 家庭面：少子女化現象間接造成家庭結構窄化，多數家庭結構為單身家庭、無子女家庭及只有獨生子女家庭。當家庭成員數逐年減少，家庭功能逐漸式微，照顧扶養幼齡及高齡者的責任，將難由家庭獨立承擔，民眾對社會安全網絡的依賴將提高，社會功能將填補家庭功能。在全球化下跨國婚姻或外國人家庭增加，家庭成員背景多元化，社會將朝更多元文化發展。
- (2) 教育體系面：幼童及學齡人口漸減，教育體系將面臨學生來源不足，進而影響整體教育資源配置，包括校舍空間整併利用及教師供需規劃，並會影響未來教育產業的發展。全球化下國際人口流動更為便捷，婚姻移入人口第二代及專業商務外國人士子女增加，使社會多元文化教育需求增加。
- (3) 勞動市場面：出生人數減少，未來新進勞動

市場的人力減少，因教育普及勞動力素質將優質化，但結構亦開始老化，且高齡人口就業意願相對較低，將影響國家整體人力資源的配置及生產力。

(4) 經社發展面：未來高齡者占國家人口比重日增，對國家整體政治、經濟、產業結構及社會發展走向均將具影響力，且其成為重要的消費人口，將使國人的商業及消費行為改變，未來與高齡者相關產業如生技醫療保健服務產業將蓬勃發展，與生養托育相關產業規模縮小，產業發展走向將隨之調整。未來總人口規模緩和縮小，可降低人口密度壓力，但內需消費市場規模變動，影響企業投資意願及政府稅收，進而影響經濟成長動能。高齡人口增加使國家在養老金、健康照護及社會福利等財政支出增加，影響國家整體社會資源重新配置，可能造成世代間負擔不均。

(二) 依據我國人口政策白皮書顯示，如少子女化現象持續下降，則人口開始負成長時間會更早，影響未來我國的人口結構將更趨嚴重，亦將造成高齡社會的提前到來，對於未來的勞動市場、經濟發展、社會福利體系及公共基礎設施造成巨大之影響：

- 1、勞力不足及勞動力高齡化對國家競爭力的影響
出生數減少，可能導致就業市場的人力漸趨萎縮、勞動力結構高齡化及勞動力供應失調等情形，無法達成預期經濟規模的人力結構與數量需求。若未儘早妥善規劃，不僅無法因應人口高齡化帶來的衝擊，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩。因此，人口減少也可

能影響市場消費規模，降低工商企業投資意願，減少政府稅收，影響國家競爭力之提升。

2、人口結構失衡負擔加重對老幼照護的影響

隨著我國生育的轉型，未來的青少年人口將萎縮，而高齡人口將日漸膨脹，因而衍生扶養負擔過重，當家庭成員數逐年減少，家庭養老功能減弱，國家需負擔較高成本投注於老人福利、安養措施及醫療照顧等，將依賴政府建立完善的社會安全體系來維持。目前最需未雨綢繆的應是整體人口政策及社會福利制度的問題，以及人口結構兩端老及幼的照護問題。

3、總人口數日益減少對財政收入的影響

出生率降低導致兒童人數減少，未來青壯年人口亦將銳減，勞動力減少將使綜合所得稅收入減少。同時消費人口減少、產業萎縮、營業額降低，將使營利事業所得稅收入減少，影響政府稅基。此外，在人口結構失衡以及總人口數日益減少之外，下一世代扶養負擔加重，將導致經濟負擔增大問題，如果國家資金都用於支應逐漸增加之退休預算，而無法增加投資或政府的其他建設，不僅無法因應人口高齡化趨勢，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩現象。

4、總人口數日益減少對教育發展的影響

生育率降低使得幼年人口減少，學生來源逐年遞減，將會對學齡人口數及國民教育體制造成衝擊。未來國小師資的供應與需求之間，勢必存在大幅度落差，一旦教師的供給量高於需求量，將導致教育人力失衡，教師失業與教室閒置等問題。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。

5、人口變遷對生態環境及永續發展方面的影響

隨著全球化、新技術、新生產及消費模式的出現，人口、生態環境與永續發展之間的關係，已成為各國政府、國際社會及全體國民高度關切的課題。人口成長、結構及分布，無疑是環境壓力的重要來源，會直接或間接影響到我們的生態系統及永續發展。但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。雖然人口是影響環境的重要因素之一，如果我們僅由人口數量的變遷來觀察環境的負荷問題，那麼，人口的增長對水污染、空氣污染、水資源的質與量、廢物處理、噪音、交通、城市環境，乃至對森林環境的維護等，無疑會帶來退化的影響，然而有些問題即使人口停止成長，也不一定能解決，對此悖論，國際上雖有傾向以適應而非意圖改變人口動態變遷的作法，但基於我國整體人口變遷趨勢之考量，為避免少子女化趨向加劇，必須在人口、生態環境及永續發展之間求取一個平衡點，並將人口預測納入國家整體環境計畫中方式，必能使我國在追求永續發展過程中，跨入一個新的階段。

肆、研究方法與過程

一、文獻蒐集與研閱

- (一)報章、雜誌、期刊。
- (二)博碩士學術論文及研究報告。
- (三)蒐集各國因應少子女化之政策及措施等資料。

二、諮詢

- (一) 99年3月17日及24日召開「因應少子女化對經濟及教育面之衝擊，政府應有之措施與評估專案調查研究諮詢會議」，邀請中華經濟研究院董事長朱敬一、研究員吳惠林、東華大學管理學院院長吳中書、東吳大學國際經營與貿易學系副教授鍾俊文、暨南大學教育學院院長張鈿富、新竹教育大學教育系教授沈姍姍。
- (二) 99年3月31日召開「因應少子女化對社會面之衝擊，政府應有之措施與評估專案調查研究諮詢會議」，邀請臺灣大學衛生政策與管理研究所兼任教授孫得雄、東海大學社會工作學系主任彭懷真、財團法人婦女新知基金會曾秘書長昭媛、財團法人婦女新知基金會董事暨臺北大學社會工作學系王教授品、財團法人彭婉如文教基金會劉常務董事毓秀，提供專業意見。
- (三) 99年10月5日及10月14日召開諮詢會議，瞭解政府應將兒童及少年視為國家人力資本及公共財之理論基礎，從國家照顧責任觀點，邀請財團法人彭婉如文教基金會王執行長慧珠、臺灣大學外文系劉教授毓秀提供專業意見、臺灣大學經濟系林教授明仁、高雄師範大學陳教授兼系主任麗珠、兒童福利聯盟文教基金會李組長。

三、調卷

自99年3月11日起，本案所發調卷函迄今，計向行政院秘書處、內政部、教育部、衛生署、行政院勞工委員會(下稱勞委會)、外交部及行政院經建會調閱相關資料。

四、實地訪視

- (一) 為能深入為瞭解社區自治幼兒園實際推動情形，本院於99年10月12日實地訪視財團法人彭婉如文

教基金會所辦理之高雄縣鳳山市五甲社區自治幼兒園，並與內政部兒童局、高雄縣政府及五甲社區自治幼兒園相關人員及家長進行座談，俾供本案調查研究報告之參考。

(二)99年10月27日至31日赴新加坡實地考察該國因應少子女化問題之對策及相關措施。

五、約請相關關到院說明及簡報

表10、約詢及簡報機關與對象、時程表

日期	約詢及簡報機關與對象
99年6月22日	行政院經建會(簡報)
99年11月2日	內政部江部長宜樺率戶政司及兒童局等相關主管人員；行政院人事行政局住福會主委蔡祈賢率相關主管人員；行政院勞委會副主委郭芳煜率相關主管人員；教育部國教司、社教司及訓委會相關主管人員。
99年11月4日	教育部林政務次長聰明率相關主管人員、行政院勞委會職訓局林局長三貴率相關主管人員、行政院衛生署國民健康局趙副局長坤郁率相關主管人員、內政部兒童局相關主管人員、行政院公平交易委員會相關主管人員。
99年11月8日	行政院薛政務委員承泰率相關主管人員、行政院經建會單副主委驥率相關主管人員、內政部戶政司及兒童局相關主管人員。

伍、研究發現與分析

一、我國人口政策委員會之定位及功能

(一)內政部為策劃推行人口政策及研究分析人口問題，特設人口政策委員會，依「內政部人口政策委員會設置要點」第2點規定，該委員會置委員29人，主任委員由內政部部長兼任，副主任委員4人分別由教育部、行政院經建會、行政院衛生署

副首長及內政部常務次長兼任；其餘委員係邀請學者專家(13位)、行政院秘書處、財政部、行政院勞委會、臺北市政府、高雄市政府及內政部營建署、社會司、兒童局、入出國及移民署、戶政司等機關單位人員擔任。

- (二)目前內政部人口政策委員會每6個月開會一次，必要時得召開臨時會，其委員會設置要點已建立與各相關機關協調機能，以因應人口變遷之需。內政部擬訂重大人口政策之政策面向後，陳報行政院審議核定，再交由各相關機關單位及地方政府予以實施。依據內政部表示，茲因人口政策關係國家未來長期永續發展，其業務內容並涵蓋各部會職掌，有必要提升至行政院層級，較能統籌國家整體資源運用，以積極因應人口結構轉變之趨勢。另99年10月28日總統府財經月報，內政部已提報少子女化及高齡化議題獲國安會重視，建議將此提升至國家安全層次課題，經馬總統指示由行政院經建會妥為因應。

二、我國人口政策白皮書

(一)制定過程

近年我國生育率持續降低，造成少子女化及人口老化現象，未來勢必面臨勞動力減少、扶養負擔加重、家庭結構窄化及照顧、長期照護與社會保險等諸多問題，爰此，行政院於95年6月14日函頒修正「中華民國人口政策綱領」，揭櫫五大基本理念，籌謀有效可行之對策：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。

95年臺灣經濟永續發展會議社會安全組-完善社會安全體系，對於少子女化、高齡化及移民等三大問題亦作出多項重大具體意見；又國家安全會議於95年5月20日發表之國家安全報告，亦提出關切人口結構失衡及其因應策略相關事項。再者，社會各界對於上揭議題，屢有呼籲政府回應之聲浪。因此，無論政府或民間均認為當前少子女化、高齡化及移民問題具有急迫性，行政院遂於95年6月7日第2992次會議修正通過上揭綱領，指示由內政部、教育部、衛生署、經建會等相關機關，針對上開議題分別研訂具體實施計畫，並據以彙整撰擬我國人口政策白皮書。嗣內政部於95年9月委託辦理「人口政策白皮書及實施計畫之研究」，在研究過程中，曾邀請行政院婦女權益促進委員會與研究團隊溝通，並邀請專家學者及民間團體參與人口政策白皮書公聽會，由於該研究所得成果豐碩，爰以其為基礎資料，成立「人口政策白皮書撰寫小組」，並邀集相關機關多次開會討論研商完竣，擬訂人口政策白皮書，經行政院於97年3月10日核定實施。

為因應我國當前人口三大問題—少子女化、高齡化及移民所產生的急遽改變，行政院業於97年3月10日核定「人口政策白皮書」，明定各項對策及具體措施，分由各相關部會及地方政府推動辦理。茲因人口政策白皮書執行已逾1年，國內外

經濟社會環境已有重大變化，內政部遂依人口政策委員會決議及行政院秘書長函示，開始進行研修調整，過程詳如下表：

表11、「人口政策白皮書」研修調整表

時 間	辦 理 情 形
98年3月11日	「人口政策白皮書97年年度執行檢討報告」提內政部部人口政策委員會第40次委員會議報告，決定略以「行政院97年3月10日函頒人口政策白皮書，其推動措施迄今已逾1年，內政部戶政司應就白皮書措施之優先順序或是否有必要增刪之措施進行滾動式檢討，蒐集相關機關(單位)之建議意見後，召開研修會議妥修人口政策白皮書內容，再行陳報行政院審議。」
98年3月30日	函請各部會研提修正意見
98年5月27日	邀請外交部等相關機關開會研商，獲致初步修正共識
98年6月15日	函請各部會再行審酌修正白皮書具體措施與其內文
98年6月22日	函請各部會、直轄市及縣(市)政府研提具體措施績效指標、期程
98年7月8日	行政院秘書長98年7月8日函示：「『人口政策白皮書』執行已一年，請配合我國人口變遷新趨勢，適時調整」辦理。
98年7月14日	函請各相關機關就人口政策白皮書具體措施及其內文再行檢討事項，儘速依院秘書長及內政部上揭函示內容回復
98年8月28日	召開研商修正「人口政策白皮書」具體措施及訂定績效指標會議
98年9月4日	函請各主辦機關重新修正績效指標
98年10月7日	將「人口政策白皮書」具體措施及績效指標，提內政部人口政策委員會第41次委員會議報告
98年11月3日	依內政部人口政策委員會第41次委員會議決定重新檢視修正完竣，簽陳報院，奉該部林常務次長於98年11月5日交下「薛政務委員11月3日表示有意見待修正」。

時 間	辦 理 情 形
98年11月23日	內政部向行政院薛政務委員簡報「人口政策白皮書」修正案
99年1月28日	行政院秘書長於98年11月26日函送98年11月23日內政部簡報「人口政策白皮書」修正案會議紀錄，內政部函請各相關機關依院秘書長函示重新檢視修正，並於99年1月28日召開研商修正「人口政策白皮書」具體措施及訂定績效指標會議。
99年3月15日	經彙整修正後之「人口政策白皮書」具體措施及績效指標，提99年3月15日內政部人口政策委員會第42次委員會議報告決定略以：請內政部兒童局、社會司與移民署就人口政策白皮書具體措施及績效指標，分別就少子女化、高齡化及移民議題召開專案會議，俟修正完竣後，再提下次委員會議報告。目前該3單位依上揭會議決定，規劃召開修正白皮書具體措施及績效指標專案會議，預計提5月26日內政部第43次人口政策會議報告。
99年6月11日、18日及24日	內政部江部長依次與該部兒童局、社會司、入出國及移民署及戶政司召開研商會議，江部長復於6月30日率該部相關單位與行政院勞委會協商修正具體措施與績效指標，經妥修後，業於7月29日函報行政院。
99年7月29日	內政部函報行政院
99年9月9日	行政院函送8月30日召開審查「人口政策白皮書」具體措施及績效指標修正草案會議之決議。
99年10月1日	內政部依上開會議決議重新修正後，函報行政院審議。

(二) 具體措施

依據我國人口政策白皮書論述：目前先進工業國家普遍面臨之少子女化現象，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，此主要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方面。女性地位的提高象徵社會的進步，但也對於傳統的家庭關係產生若干的衝擊。問題關鍵在於現代女性已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的安全。然而，社會的主要家庭制度與勞動市場制度卻仍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企圖心的女性，寧願選擇晚婚、不婚或採取同居，故在強調結婚為生育前提的東亞國家，結婚率的下降乃解釋生育率下降的原因之一。爰此，我國人口政策白皮書針對少子女化對策制定的基本思維，在於提高婦女的勞動力參與率，並提出平衡家庭與工作的作法，由此理念，所提出的少子女化因應對策並非由國家介入以提高生育率，而是希望建構完善的家庭政策，使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。故我國人口政策白皮書對於少子女化之對策，將政策目標區分為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七項，各項政策之推動策略、具體措施、實施期程及辦理機關詳見下表：

表 12、「人口政策白皮書」各項政策明細表

政策綱領 內涵	推動 策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦 機關	協辦 機關
一、建構完整 之兒童教 育與照顧 服務體	健全家庭 兒童照顧 體系	完成「兒童教育及照顧 法」之立法	2008 -2009	教育部	
		持續增加「社區保母系統」 之服務能量與可得性,建立		內政部	

政策綱領 內涵	推動 策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦 機關	協辦 機關
系，並落實整合托兒、學前教育及學齡兒童課後服務		居家托育管理與托育費用部分負擔制度			
		因地制宜，推動普及化且多元非營利形態之教保模式		教育部 內政部	
		保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益		教育部 內政部 勞委會	
		推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施		教育部	
		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		2010 -2015	教育部 內政部	財政部 衛生署 主計處
		強化與提升保母服務品質		內政部	
		提升教保專業工作者服務品質		教育部 內政部	
		提升從業人員之專業地位		教育部 內政部 勞委會	
		二、建構平等普及之育兒制度，並降低家庭負擔成本	提供育兒家庭之經濟支持措施	研議實施兒童津貼的可行性	2008 -2009	內政部
研議對育有3名以上子女之家庭補貼購屋貸款利息的可行性	內政部				
研訂「發放兒童津貼實施條例」並推動實施兒童津貼	2010 -2015			內政部	
推動實施補貼育有3名以上子女家庭購屋貸款利息				內政部	
三、建構生育及養育優質環境	營造友善家庭之職場環境	持續推動企業托兒措施相關業務，整合相關部會資源，以建立完善之托育機制	2008 -2009	勞委會	內政部 教育部
		直轄市、縣市政府成立事業單位辦理托兒措施之資源整合溝通平台		勞委會	內政部 教育部
		主動協助事業單位協調托兒措施的合理方案		勞委會	內政部 教育部
		推動彈性工時制度與普	2010	勞委會	

政策綱領 內涵	推動 策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦 機關	協辦 機關
		及化托育措施配套並重	-2015		
		鼓勵表揚企業托兒有效 創新的方案		勞委會	
		落實「性別工作平等法」 ，建立友善家庭職場環 境的企業文化		勞委會	
四、開創友善 家庭、兼 顧育兒與 就業之工 作條件	改善產假 及育嬰留 職停薪措 施	修訂「勞工保險條例」調 整生育給付及修訂「 全國軍公教員工待遇支 給要點」的生活津貼之 生育補助各增為3個月	2008 -2009	勞委會 內政部 人事局	
		研議發放育嬰留職停薪 津貼		勞委會	銓敘部 國防部
		加強宣導兩性受僱者申 請育嬰留職停薪措施擔 任親職	2010 -2015	勞委會	
		推動發放育嬰留職停薪 津貼		勞委會 銓敘部 國防部	
		推動發放勞保的生育給 付及軍公教員工的生活 津貼之生育補助		勞委會 內政部 人事局	
		五、加強生育 保健服 務，預防 遺傳性等 疾病，建 構性別平 等環境， 防止嬰兒 性別比例 失衡	健全生育 保健體系	建構多元化生育保健服務 網絡	2008 -2009	衛生署
加強規劃推動不孕症防治 的教育宣導	衛生署				
加強青少年(生育)健康 教育與服務及預防人工 流產	衛生署				
積極防止出生嬰兒性別比 例失衡現象，並尊重女性 自主權	衛生署				
檢討「人工生殖法」、「 優生保健法」有關禁止 選擇或鑑別胚胎性別的 診療行為	2010 -2015			衛生署	
規劃並推動醫療機構實 施人工流產之諮詢(商) 服務				衛生署	

政策綱領 內涵	推動 策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦 機關	協辦 機關
六、增進兒童福利，維護其身心健康及正常發展，健全收養、出養制度，落實支持家庭照顧能力	健全兒童保護體系	強化兒童虐待救援體系	2008-2009	內政部	教育部 衛生署 新聞局
		落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作		內政部	
		建立相關服務的輸送與評核機制		內政部	
		宣導並落實兒童保護的觀念與作法及推動親職教育		內政部	教育部 衛生署 新聞局 勞委會 人事局 國防部
		健全收出養制度		內政部	教育部 衛生署 新聞局
		持續檢討「兒童及少年福利法」、「民法」	2010-2015	內政部、 法務部	教育部 衛生署 新聞局
		整合兒童保護之專業服務網絡		內政部	
七、尊重婚姻、家庭及養育子女之多元價值觀，並將之納入教育內涵	改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀	各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商	2008-2009	教育部內政部衛生署	
		研議兵役相關配套措施，對於已婚或須養育子女者，給予服役役別、地區或役期之優惠		國防部內政部	
		鼓勵公民營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施		交通部 文建會 內政部	
		加強提倡兒童公共財價值之宣導	2010-2015	內政部 文建會	
		增加大學以上高等教育修業時程彈性，縮短畢業年限		教育部	
		改善研究所以上高等教育生活環境，提高求學與結婚生育的相容性		教育部	

政策綱領 內涵	推動 策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦 機關	協辦 機關
		檢討大學法、國民教育 相關法規		教育部	

(三) 督考機制

1、人口政策白皮書於97年3月10日經行政院核定實施，針對少子女化、高齡化及移民分別擬定各項對策及具體措施，其實施期程分為短程(97-98年)，中長程(99-104年)。為落實執行管考事宜，內政部於97年4月28日函頒「人口政策白皮書定期追蹤作業流程」規定，分為年中、年度及總檢討：

(1) 追蹤週期、流程

<1> 追蹤週期

- 年中檢討：行政院97年3月10日核定人口政策白皮書後，每半年追蹤執行檢討1次。
- 年度檢討：每年年度結束後，與下半年之執行情形併為年度檢討。
- 總檢討
 - ◇ 短程：97至98年(2008年-2009年)之短程執行情形，於99年檢討。
 - ◇ 中長程：99至104年(2010年-2015年)之中長程執行情形，於105年檢討。

<2> 追蹤流程

- 年中檢討：各主協辦機關應於每年7月15日前，填報「人口政策白皮書執行檢討表」，並由內政部彙整，提該部人口政策委員會報告後，陳報行政院。
- 年度檢討：各主協辦機關應將年度執行情形於次年1月20日前送內政部彙整，提該部人口政策委員會報告後，陳報行政院。

- 總檢討

- ◇短程檢討：各主協辦機應於99年填報97-98年(2008-2009年)之短程檢討報告併98年之年度檢討，送交內政部彙整短程檢討報告，提該部人口政策委員會報告後，陳報行政院。

- ◇中長程檢討：各主協辦機關於105年應填報99-104年(2010年-2015年)之中長程檢討報告，併104年之年度檢討，送交內政部彙整，提該部人口政策委員會報告後，陳報行政院。

2、人口政策白皮書短程總檢討報告執行期程自97年3月10日至98年12月31日止，內政部邀請各相關機關單位及專家學者召開多次會議，業經妥修完竣，於99年7月29日陳報行政院審議，嗣於99年10月1日內政部依上開會議決議重新修正後，函報行政院審議。

三、生育政策

(一)最適的生育率

1、由於少子女化趨勢已為不可避免之現象，且人口自然減少情勢不可逆轉，則政府對於我國最適之生育率，應有妥適之評估及擬定，方能評核所採取相關生育政策之具體效益，並符合我國未來整體建設與維持基本國力之人力需求，則行政院經建會及內政部對於我國最適生育率之說明如下：

(1)經建會：

<1>人口規模的發展受到人類壽命、死亡率、生育率及遷徙因素交互影響，有其長期演化的規律性，未來即使生育率能反彈回升，少子女化、高齡化及總人口負成長現象

已無法避免，且我國人口密度在全球千萬人口以上之國家中，高居第2位，則如何因應結構轉型，並化人口減少危機為轉機，取得人口與環境均衡永續發展，將是政府各項經社發展政策之重要挑戰。因此，政府於人口政策白皮書中已推動多項營造友善家庭環境及健全兒童照顧體系政策，以營造適合生育、養育、教育下一代的環境，減輕家庭育兒負擔；同時亦從整體社會、經濟、產業、財政、教育、醫療及住宅等相關政策予以配套考量，例如目前所推動之國民年金、全民健保、育嬰留職停薪津貼、稅制改革、勞退新制、促進就業政策、人力資本投資等計畫，期能提升國人生活品質。

〈2〉有關人口政策白皮書的「預期效益與願景」中，敘明希望透過少子女化社會對策之實施，使總生育率於2015年回升到 OECD 國家水準1.6人，則前揭總生育率能否配合我國未來產業發展方向及需求一節，經建會表示，總生育率主要代表一個國家每一婦女一生所生育之子女數，主要會隨著一個國家育齡婦女生育意願、數量及年齡結構變動，OECD涵蓋各種不同經社發展程度之國家，故OECD國家各國依其人口結構及國情而有不同之生育率變化，2008年OECD國家總生育率分布從最低1.19人(南韓)至最高2.96人(以色列)，平均值為1.71人，亦即所謂的OECD國家生育水準每年均隨著各國生育率變動而有所調整。又依該會97年版人口推計報告所模擬2015年總

生育率回升至1.6人，以及至2056年回升至2.1人之結果發現，提升生育率可在短期內使出生數上升，然至2016年後，受到前世代出生數減少致育齡婦女數量減少之影響，未來生育率即使往上升，出生數仍會往下降。亦即人口規模之發展受到人類壽命延長、死亡率、生育率及遷徙因素交互影響，有其長期演化的規律性，而產業發展則主要受到科技發展及國內外經濟情勢之影響，爰難評估此二者是否能配合等語。

- (2)內政部：行政院經建會97年報告之高推計及中推計總生育率值，係參考日本國立社會保障暨人口問題研究所採用之模型，考量可能影響我國生育水準及相關政策等因素，設定總生育率1.40人為政策努力之目標，高推計1.60人則列為挑戰目標，低推計總生育率值係採用其委託政治大學統計系余清祥教授，利用區塊拔靴法(Block Bootstrap)以電腦模擬出145年總生育率約降為1.06人作為設定基礎。另亦配合該部於「人口政策白皮書」中，提出期望我國總生育率能於104年達到OECD國家1.6人之水準，145年達2.1人之人口替代水準情境，進行人口結構之變化模擬。

2、預期時程及所需經費

有關我國何時可達到理想生育率、預估所需經費且可提升之生育率，內政部說明如下：

- (1)生育率下降為世界各國共同趨勢，我國亦未能避免，未來人口結構是否急遽變動而造成失衡，仍繫於生育率變動之幅度。長期而言，我國必須維持基本國力之人口成長率，為緩和人口結構之失衡，應促進適齡結婚及生

育，以阻止生育率繼續下滑並緩步回升。

- (2) 沒有單一因素造成我國年輕夫妻不願生育子女，應係諸多考量下所做之決定，包括：個人價值觀、對家庭定義之改變、對未來不確定感、職場環境是否友善、經濟條件是否許可、支援系統足夠與否等，均促使生育觀念之改變，子女已非家庭的必要元素之一。因此，我國何時能達到理想生育率，應視整個環境是否友善到足夠給予家庭充分支持，目前相關部會正依行政院於97年函頒之「人口政策白皮書」，執行相關具體措施，期望10年內總生育率可提升為1.2人。
- (3) 又政府設有人口政策專責單位，自生育率初顯下降即因應辦理相關研究，並召開會議研商，且從國際經驗中學習，各部會均提出各種全盤性因應政策。惟財政及主計單位對於以租稅及各種津貼補助鼓勵生育之作法，均認應再審慎考量。另行政院經建會於98年完成「以調整綜合所得稅制度做為鼓勵生育政策之研究」顯示，由各國提供各項補助費用觀之，財政負擔不輕，成本極大且成效不一。
- (4) 生育率下降並非全因無鼓勵政策所致，即使政府提供各種津貼，亦未必能達到提升生育率之效果。由於民眾在與其他國家比較時，期望享受歐美育兒制度，高度期望政府分擔育兒責任，卻反對比照歐美國家提高稅賦，我國在無財政支援下空有政策規劃，仍無法落實，民眾因感受不到政府提出優惠之誘因，加上近年經濟環境不如預期，致使生育率下降問題持續發酵。

(5) 政府並無設定預算上限，而是民眾無法體會「少子女化和我有何關係」只關心「生小孩誰幫我養？」目前政府所能做的事，即是將「孩子」視為國家的財產，儘可能以強化家庭功能做為育兒後盾，包括：減輕家庭，尤其是女性，在工作與家務間的衝突，如產假與親職假；針對育有子女的家庭提供工具性協助教育功能，如托兒與育兒政策；提供經濟支持以增加家庭負擔養育子女的能力，如生產給付、育兒津貼與稅式優惠等。世界各國未有於短期內有效提升生育率之政策，故該部尚難估計所需經費及可提昇多少生育率。

(二) 各國具體作法

1、少子女化現象不僅發生在我國，許多國家亦面對相同之困境，對於少子女化問題，先進國家針對多元家庭類型提供諸多優惠措施，期強化家庭之生育、養育及教育功能，以有效提高生育水準。儘管各國政策所持之目的不盡相同，惟仍可將這些具有鼓勵生育意涵之措施大致分為三類：(1)減輕家庭，尤其是女性，在工作與家務間之衝突，如彈性工時、產假與親職假等措施，以減輕生育的時間衝突與負擔。(2)對育有子女的家庭提供工具性協助教育功能的措施，如托兒與幼教政策。(3)提供經濟支持，以增加家庭養育子女的能力，如生產給付、育兒津貼與稅式優惠等。然從許多國家經驗顯示，欲在短期內，僅靠「單一」政策，並無法有效改變生育水準，唯有綜合各項措施，長期穩定之施行，方能達到改變生育率之效果⁴。

⁴ 人口政策白皮書及實施計畫之研究--子計畫一「因應我國少子女化社會對策之研究」，計畫總主持人：呂寶靜；子計畫主持人：李美玲；協同主持人：王舒芸、陳玉華、鄭麗珍；研究學者：呂建德、彭淑華、鄭清霞、林雅容、賴幼玲；研究員：劉丹桂；研

- 2、依據行政院衛生署93年度「鼓勵生育」衛生教育宣導計畫，OECD研究發現，各國採行提高生育率之措施中，以「減稅」最常見，但效果最差；「直接現金補貼」效果稍好，但未必能提高生育意願。上述兩種昂貴的政策，於各國經驗均顯示效果不大，然而「提供幼兒照顧服務，讓媽媽無後顧之憂」，則被公認是當前最有效的模式。研究發現，政府是否提供3歲以下的托兒服務，與生育率有顯著的正相關，此亦解釋北歐、加拿大、紐西蘭或美國等幼兒托育服務較完善的國家，生育率都高於平均值。
- 3、復據內政部表示，OECD研究發現，如果養育子女的責任全都落在女性，將使女性生育之意願大為降低。「創造兩性平等的環境與社會共識」係最困難、需要長期努力但卻是最顯著之方式。因此，德國於2001年立法時，特別強調家庭係兩性共同組成，父親與母親必須分享工作與照顧責任，雙親均有權利選擇彈性工時或兼職工作，以便於照顧孩子。法國鼓勵家庭生育子女之政策更是堪稱歐洲各國之冠，總生育率(1.9)名列全歐洲第2位，僅次於冰島(2.0)。法國之鼓勵生育政策可追溯至1950年代，現行政策包括給薪之產前假與產假，該項產前假或產假週數隨生育胎次增加或多胞胎而延長，育嬰假期間停薪之婦女則可支領依薪資折減之補助，另一方面政府提供有2名以上未滿18歲子女家庭之現金補貼，此項補貼金額並隨未滿18歲子女數遞增。其他鼓勵生育政策包括：幼兒托育之補助、針對第3名以上子女之特別優惠等。依上揭OECD研究顯示，並無任何

單項作為可有效逆轉生育率下降之趨勢，故有賴全面性、整合性政策與多元介入措施之推行。

4、再據行政院97年人口政策白皮書中，對於先進國家之因應少子女化之政策概述如下：

表13、「人口政策白皮書」先進國家因應少子女化政策概述表

國別	具體措施
法國	<p>1、產假：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)。</p> <p>2、育嬰假：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。</p> <p>3、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。</p> <p>4、托育津貼：提供自由選擇看護或自由選擇工作方式之附加補助。</p> <p>5、育兒津貼：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3年，其申請資格依養育子女數及薪資收入而定。</p> <p>6、稅式優惠：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需繳稅，企業興建托育機構亦得減稅。</p> <p>7、其他經濟支持：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。</p>
荷蘭	<p>1、產假：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。</p> <p>2、育嬰假：荷蘭男女員工均可享有13週的育嬰假。</p> <p>3、育兒假：荷蘭父母可以請長達6個月的無薪給、非全日的育兒假。</p> <p>4、親職假：荷蘭父母除了緊急事假外，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。</p> <p>5、托兒服務：荷蘭目前的托兒服務機構分為3種機制，由市政當局資助和家長繳</p>

國別	具 體 措 施
	<p>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%。</p> <p>6、育兒津貼：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。</p> <p>7、生育給付：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。</p>
芬蘭	<p>1、托育津貼：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元至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元至5,500元之托兒貼補，如3至6歲幼童受託於私人幼兒中心者，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。</p> <p>2、生育給付：芬蘭產假期間按全薪貼補，最高每日約新臺幣2,000元，最低每日約新臺幣248元；生育或領養子女獲給付約新臺幣4,600元。</p> <p>3、生育給付、每月生活津貼、育兒貼補及托兒貼補不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。</p>
瑞典	<p>1、領養外國人小孩則獲特別補助約新臺幣14萬9,000元。</p> <p>2、產假期間按80%薪資貼補。</p> <p>3、生育給付及每月生活津貼不需繳稅，產假期間薪資貼補須繳稅。</p>
丹麥	<p>1、生育給付：丹麥婦女產假期間按週薪貼補最高不超過約新臺幣每週1萬3,000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20萬元。</p> <p>2、生育給付及每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。</p>
比利時	<p>1、生育給付：生育第1胎給付約新臺幣3萬1,000元，第2胎(含)以上給付約新臺幣2萬3,000元；領養子女(僅1名)給付約新臺幣3萬1,000元。</p> <p>2、生育給付及每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。</p>
義大利	<p>1、生育給付：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2萬6,000元；有工作婦女獲生育給付約新臺幣5萬1,000元；生育第3胎(含)以上另加現金補助。</p> <p>2、生育給付及每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。</p>
德國	<p>1、育兒假：根據德國育兒法，子女3歲以前得請3年育兒假。</p> <p>2、每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。</p>
英國	<p>1、托育津貼：提供低收入戶工作之父母一方可獲托兒補貼。</p>

國別	具體措施
	2、生育給付：生育或領養補助每位子女約新臺幣1萬元。 3、生育補助不需繳稅。
日本	1、推動育兒休假制度、再僱用制度：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。 2、育兒津貼：1992年修法，除繼續對第2個及以上子女提供補助外，並增加對第一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、稅式優惠：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，凡有6歲以下幼兒，父母可要求進一步降低國稅和地方稅。
新加坡	1、托育津貼：對受托2至5歲幼兒，政府提供部分托兒津貼。 2、育兒津貼：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38萬元。 3、稅式優惠：對生育2個以上子女家庭，提供高免稅額及特別扣除額。

資料來源：人口政策白皮書

5、另根據相關文獻資料指出⁵，OECD國家推行友善家庭與職場之政策趨勢及觀點如下：

- (1) 政府推行家庭扶助措施，包括：給薪育嬰假、托育津貼、兒童津貼及家庭津貼等，能促進婦女勞動率，進而減少兒童貧窮。
- (2) 建構友善育兒父母的職場環境，係調和工作與家庭不可或缺之因素，既使政府提供再多友善家庭與職場之公共政策，若工作場所對於家庭不友善，所有政策效果將難以落實。企業建構友善父母的職場環境，能降低職離職率、吸引優秀人才、減輕職場壓力，及提高職員滿意度及生產力。

⁵ OECD國家對育兒父母推行友善家庭與職場政策、作法及借鏡，易永嘉，臺灣勞工，第14期。

(3) 增加政府與民間幼托設施的數量與品質及降低幼托成本：

<1> 完善的幼托環境資源能增進婦女就業率及生育率，但所費不貲，OECD國家中，以北歐國家提供可負擔、可取得及有品質之幼教環境與學童課後照顧最為完善，但支出也最昂貴。北歐國家提供在托育津貼及早期兒童教育至少占國內生產毛額(GDP)之0.9%以上、提供綜合性之支持至少占0.6%以上，賦稅負擔在瑞典約占GDP之50%。

<2> 目前各國兒童照顧仍尚未完備，政策推動應朝向0-3歲嬰幼兒之父母，避免因幼兒照顧而造成就業障礙，提供父母可選擇由自己照顧、或由具備合格保育員照顧之幼教環境，3-5歲幼童能享有高品質普及的早期兒童教育，並讓父母負擔得起且容易取得，育有學齡兒童之父母能利用學校於放學後所提供的課後照顧服務，使父母能在全職工作與幼童照顧之間取得平衡。

(4) 性別平等目標係追求家庭內女性及男性能在工作及照顧幼兒有更為平等之付出，發展育兒父母性別平等之政策。由於女性請休育嬰假之比率明顯高於男性，政府應提供更多誘因及措施，鼓勵男性多分擔家庭責任。

6、再據外交部轉請瑞典、新加坡及法國駐外館處所提供該國之生育措施如下：

(1) 瑞典部分

<1> 瑞典政府為因應少子女化情勢，減輕家庭在工作與家務間之衝突，近年來已針對彈性工時、產假、親職假、男女共同負擔家

務及子女照顧責任、育兒津貼、托育服務等納入其社會福利及安全網中。另為鼓勵婦女工作，亦提供幼稚園及托兒所等完善且免費之照顧並強化生育補助，以有效提高生育率。2009年瑞典生育率為12%，死亡率為9.7%，人口成長率逐呈現正向趨勢發展，已改善2001年以前連續5年人口負成長之趨勢。

〈2〉瑞典Fredrik Reinfeldt首相所領導之執政聯盟政府順利贏得2010年9月19日大選，取得連續執政機會，其選舉勝利主因之一即在於其人口政策，倡導鼓勵生育，提供有效配套，其主軸思考係國家培育未來優質國民與納稅人，新生兒係未來政府之投資財，而非消費財等創意概念。

(2)新加坡部分

〈1〉星國出生率自2000年的13.7‰，至2009年僅剩3.9‰，總生育率亦自2000年之1.6人，至2009年僅剩1.2人，遠低於維持穩定人口結構的替代生育水準(2.1人)。

〈2〉提升生育率措施

- 減輕工作與家務衝突：星國政府規劃7歲以下兒童之父母每年6天有薪育兒假、2歲以下幼兒之父母每年6天的無薪假、16週有薪產假等，以協助減輕工作與家務衝突。
- 廣設幼稚園：新加坡各社區均普遍設有公私立幼稚園、托兒所等設施。一般而言，托兒所接受3-4歲之幼兒、幼稚園K1與K2分別接受5、6歲之兒童，但少部分托兒所亦接受2個月以上的嬰孩。截至2010年9月為止，星國共有849家幼稚園或托兒所，

可容納75,218名幼兒(實際註冊65,712人)，星政府並計畫在未來5年內設立200個childcare centres，以增加2萬個名額。值得一提，該國社區發展、青年及體育部(Ministry of Community Development, Youth and Sports)設立Child Care Link，該網站以One-Stop Portal to Child Care Services概念提供服務與資訊，不但滿足幼兒家長尋求托育之需求，亦協助業者營運。

- 減輕幼兒教育負擔：星國公立幼稚園每月收費約為星幣70至90元，私立則可高達1千星幣以上，為減輕民眾負擔，政府有Kindergarten Financial Assistance Scheme (KiFAS)、Centre-Based Financial Assistance Scheme For Childcare (CFAC)、Home Ownership Plus Education (HOPE)、Student Care Fee Assistance Scheme (SCFA)等財務援助計畫。
- 綜合性經濟支持：為減輕育兒負擔，星政府另規劃Qualifying Child Relief/Handicapped Child Relief(每個小孩補助4千至5千星幣)、Working Mother's Child Relief(職業婦女賦稅減免)、Parenthood Tax Rebate、Baby Bonus(生育補貼)等財務援助。
- 生產醫療補助：依生產方式等條件不同，公共醫療保險(MediSave)亦提供星幣2,100-4,400元之生產醫療補助。

(3) 法國部分

<1> 人口概況

2000年法國人口數約60,545,022人，2010年估計約64,713,762人，粗出生率1998年為12.8%，2008年約13.0%；總生

育率1998年為1.78人，2007年為1.98人。法國出生數雖持續增加，惟近20年來，醫學科技進步、平均壽命延長，造成65歲以上老年人口比率由1983年之12.9%，增為2003年之16.4%，人口老化極為快速；同期間，20歲以下人口比率則由29.5%降為25.1%，至於20至64歲人口則由57.6%僅略增為58.5%，顯示法國人口結構持續老化之中。

- <2>為促進家庭功能完善，法國政府有效提升生育率之相關措施不勝枚舉，主要包括：
- 產假：產假依出生幼兒數不同而異，一般而言，生第一胎有16週產假，包括：產前6週、產後10週；生第二胎時產假與第一胎相同(即16週)，生第三胎時可有26週產假(產前8週、產後18週)，倘生雙胞胎，產假為34週(產前12週、產後22週)；倘生三胞胎或以上，產假為46週(產前24週、產後22週)。
 - 父親產假(congé paternité)：除3天陪產假外，另有連續11至18天(含週六、日)父親產假，父親產假須於胎兒出生後4個月內申請。
 - 生育或收養補助金：依據現行制度，在符合相關收入以下家庭均可申請生育或收養補助金，自婦女懷胎起向家庭補助局(Caisse d'Allocations Familiales, CAF)申請，於第8個月前，當事人可獲得政府給予生育獎勵費889.72歐元，一胎核發1次。收養補助金則在孩童到府後1個月內核撥。
 - 撫養幼童獎勵金。

- 子女教育津貼。
- 親職教育假(congé parental d'éducation)：類似我國育嬰留職停薪，期限最長為3年，以雙掛號信通知雇主，惟100名以下員工之企業可拒絕員工申請，此假可由父方或母方或雙方申請。
- 免費國教：實施10年(6-16歲)免費國教，學費均由政府負擔，公立托兒所、幼稚園費用亦相當低廉，舉例而言，雙親家庭育有2個小孩，總家庭收入每月在2,500歐元內，托兒所費用每小時約1歐元。
- 開學津貼(Allocation de rentrée scolaire)：對一定收入以下之家庭6至18歲兒童及青少年，提供開學津貼，以利購買開學用品，開學津貼依物價指數每年略有調整，2010年開學津貼依兒童年齡為280.76至306.51歐元不等。
- 完善托育服務：法國托育服務制度相當完善，幼嬰自2個月大起即可送往托兒所。一般而言，托嬰中心、托兒所收容2個月起至3歲幼童，幼童2-6歲可進入幼稚園，就讀公立幼稚園完全免費，僅須自付營養午餐費，午餐付費標準依「家庭指數」(quotient familial)而定，該指數係依據家庭扶養人口及薪水計算，2009年「家庭指數」共分8級，每份營養午餐約為0.15歐元至3.9歐元不等。另提供托育補助。
- 賦稅減免：針對7歲以下兒童托育費用進行減稅，此外另依照家庭年收入、撫養子女人數予以賦稅減免。

<3>少子女化政策

法國出生率較其他歐盟國家高，據法國國家經濟研究暨統計局(INSEE)2009年8月公佈資料，2008年每名法國婦女平均生育2.07個孩童，為歐盟出生率第一名國家，故無少子女化問題。法國保持高出生率原因在於政府妥善照護計畫，特別是多元化之幼童照護(la garde des petits enfants)措施，使家長能兼顧職業與家庭生活。據統計2008年25至49歲法國婦女勞動參與率為83.7%，儘管在目前金融危機及經濟不景氣之情形，在薩科吉總統倡導下，政府在2009-2012年間將追加13億歐元經費執行上揭措施，尤其在2012年以前完成增加20萬名照護幼童名額，其具體實施方式包括：幼兒團體照護機構(例如托兒所、幼兒園等)增加10萬名照護名額，專業照護人員(幼兒保姆等)增加10萬名照護名額，即自2009年起每名專業照護人員將負責照護4名小孩，而非從前3名，且自2010年起政府將提供0利率貸款，供專業照護人員改善居住環境，以因應孩童人數增多之需要，該貸款上限為1萬歐元，可分120個月還清。依據法國「勞工、團結暨公職部」(Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique)公佈資料：法國執行家庭政策經費約占4.7%國內生產毛額(PIB)，亦即880億歐元。

<4>政策白皮書

法國前社會保險、老年人、殘障人士及家庭事務權理部長Philippe Bas曾於2006年11月發表「幼童計畫」(Plan petit

enfance)2007-2012年全國性方針，制定9大措施，以多元化幼童照護措施，包括：

- 2007-2012年期間，每年增加1萬2千名照護孩童名額及增加6萬名專業照護人員。
- 清除所有照護孩童障礙，立法便利專業照護幼人員取得工作。
- 展開實驗性小型托兒所計畫。
- 協助中小型企業設立員工托兒所。
- 自2007年起免費提供專業照護幼兒人員「幼兒照護指南」。
- 自2007年起發送修正後之專業及家庭照護人員法規參考書冊。
- 增加幼兒照護業工作，在各區設立免費照護孩童平台，增加就業。
- 設立網站使每戶家庭瞭解各種照護孩童措施，使家長熟悉相關幼兒照護措施資訊。
- 與民間單位協商自2007年起懷孕順利及在醫生同意下，部分產前假可於產後使用。

(三)我國生育政策

1、中央政府

人口問題隨著人口轉型及經濟發展而與時俱變，近年來我國總生育率屢創新低，造成少子女化及人口老化現象，內政部遂研修「中華民國人口政策綱領」，嗣經行政院於95年6月14日核定實施。由於「中華民國人口政策綱領」所揭示我國現階段人口政策重視人口結構、社會安全、永續發展及移民等內涵，行政院爰於97年3月10日核定實施人口政策白皮書，由各相關機關單位及地方政府共同推動，並由內政部定期追蹤(具體措施詳見二、我國人口政策白皮書【二】具體措施)。

2、各級地方政府

- (1) 依據內政部表示，地方政府有關發放婦女生育津貼或生育補助的措施，除係依社會救助法規定辦理外，通常是由選舉中為爭取父母選票而被提出的政見，一旦落實於政策中，勢必因地方的財源狀況，而有不同的發放標準與對象，其可能原本欲涵蓋所有婦女，但在財源不足之前提下，多數地方政府改以經濟弱勢家庭為主，趨向社會救助屬性，甚至因地方首長異動而加碼或停辦。又茲因各地方政府或鄉(鎮、市、區)公所發放生育津貼或生育補助，係由各地方政府考量財政狀況，自行依地方制度法所實施之地方自治事項，其補助金額及設限條件不一，且多屬一次性之生育補助(津貼)性質，加以各地方政府財政狀況不同，致衍生發放補助之政策有不一致現象。基於兒童立場考量，任何有關提供兒童及其家庭之相關補助津貼或福利服務措施，該部均樂觀其成。至於有無資源錯置或排擠其他公共支出之情事，須視各地方政府財政狀況及實際執行情形而定，目前尚難定論。由於目前我國並無定期且全國一致之育兒津貼發放制度，為因應少子女化，該部兒童局曾於98年進行「研議實施兒童津貼的可行性」委託研究報告，該研究提出針對不同年齡層的發放標準與經費試算額度之建議，並指出兒童津貼僅國家回應育兒責任之一個環節，並非唯一政策，應與其他配套政策一併規劃推動。
- (2) 至於各級地方政府發放生育津貼或補助之情形，詳見下表：

表14、各級地方政府發放生育津貼或補助之情形表

縣市別	補助要點	補助金額	
臺北市	低收入戶生育補助	每胎補助16,500元。	
基隆市	低收入戶婦女生育補助	每人每次補助10,200元。	
	補助弱勢婦女生育津貼	補助金額：符合補助對象之婦女每生育1胎次補助1萬元，雙胞胎補助2萬元，3胞胎補助3萬元，餘類推。前項申請以2胎次為限。	
新竹市	該市婦女生育津貼發放作業要點	生育1胎1萬5千元；第2胎2萬元；第3胎以上2萬5千元；雙胞胎5千元；3胞胎以上補助10萬元。	
臺中市	該市99年度低收入戶戶內人口生育補助計畫	每人每次生育補助10,200元整(雙胞胎、多胞胎不加倍補助)。	
嘉義市	該市婦女生育津貼發放作業要點	每生育1胎補助3,600元，雙胞胎1萬元，3胞胎以上(含3胞胎)2萬元。	
臺南市	無	該市生育補助自88年7月起開辦，96.04.16審計室來函糾正該府自辦非法定現金救助事項金額過多，導致95年度決算短絀，故該府於96年7月1日起停止發放生育津貼補助。	
高雄市	該府99年度婦女生育津貼辦理計畫	每生育1名新生兒發給6千元，發放總額以新生兒數計。	
	該市旗津區辦理污水處理廠地方回饋金生育補助作業要點	依出生人數每位補助1萬元。	
臺北縣		社會救助法第16條第8項	
	板橋市	該公所生育補助要點	每位婦女補助2千元。
	三重市	該市婦女生育補助發給自治條例	每胎補助3千元。
	永和市	該市婦女生育補助要點	每胎補助1萬元。
	新莊市	該市婦女生育補助	以胎兒數為補助金額之計算單位，經審核符合規定者發給補助金每人3千元。
	新店市	該市市民生育補助實施計畫	每胎補助3千元。
	蘆洲市	該市婦嬰生育學養慰問作業要點	每胎1千元提貨券及1份禮盒。
	五股鄉	該鄉婦女生育營養費發放作業要點	每胎補助提貨券2千元。
	泰山鄉	該鄉生育補助實施辦法	每胎補助3千元。
	林口鄉	該鄉婦女生育補助發放要點	1胎1萬元，雙胞胎2萬元。
	八里鄉	該鄉補助生育醫療保健發放要點	每胎補助1萬元。
石碇鄉	該鄉格頭村、永安村社會	每胞胎補助2千元。	

縣市別	補助要點	補助金額
	福利辦法	
	萬里鄉 該鄉生育補助要點及社會救助法第16條第8項	每位新生兒補助2萬元。
	雙溪鄉 該鄉鄉民生育補助辦法	每胎補助5千元。
	貢寮鄉 該鄉96年度協助金運用計畫	單胎5千元，雙胞胎1萬元，3胞胎2萬元。
宜蘭縣	該縣低收入戶產婦及嬰兒營養補助作業要點	每胎補助5千元，如為雙胞胎以上者，補助金額以胎兒數增給，每胎以申請1次為限。
	該縣婦女生育津貼實施辦法	每育一新生兒補助1萬元，新生兒如為雙胞胎或多胞胎者，以新生兒數為補助單位，每新生兒以申請1次為限。
	礁溪鄉 該鄉公所辦理婦女生育補助實施要點	每胎補助5千元，雙胞胎以上者，補助費依比例增給，每胎以申請1次為限。
	宜蘭市 該市公所辦理婦女生育補助實施計畫	5千元。
	三星鄉 該鄉公所辦理婦女生育補助實施計畫	每人補助5千元，新生兒如為雙胞胎或以上者，以新生兒數為補助單位。
	羅東鎮 99年度該鎮產婦營養補給費補助計畫	每次6千元。
	五結鄉 該鄉公所自訂婦女生育補助實施計畫	新生兒每人補助5千元。
	南澳鄉 該鄉婦女生育補助要點	新生兒每人補助5千元，每胎以申請1次為限。
	大同鄉 該鄉婦女生育補助實施要點	每人補助5千元，新生兒如為雙胞胎或以上者，以新生兒數為補助單位。
桃園縣	該縣低收入戶生育補助作業要點	低收入戶生育補助，前3胎每胎6千元。
	中壢市 該市婦女第1胎生育補助實施計畫	第1胎5千元。
	平鎮市 該市婦女生育補助實施要點	第1胎補助3千元，第2胎補助3千元，第3胎補助5千元；如為雙胞胎或以上者，以胎兒數為補助標準。
	龜山鄉 該鄉婦女生育補助辦法	每1胎補助5千元，如為雙胞胎以上者，以胎兒數為補助金額單位，不受1胎補助1個之限制。
	新屋鄉 該鄉婦女生育補助實施計畫	每1胎3千元。
	觀音鄉 該鄉鄉民生育、重病、喪葬補助自治條例。	每1胎5千元。
	大溪鎮 桃園縣大溪鎮辦理婦女生育補助實施要點	第1胎補助3千元；第2胎補助5千元；第3胎補助8千元；如為雙胞胎或以上者，以新生兒數為補助金額單位，不受1胎補助1人之限制。
	蘆竹鄉 該鄉99年度婦女生育補助	每1胎5千元

縣市別	補助要點	補助金額
	實施要點	
楊梅鎮	該鎮99年度婦女生育補助實施計畫	第1胎補助6千元；第2胎補助1萬元；第3胎以上補助2萬元(雙胞胎以上，按實際胎兒數補助)，胎次以婦女生育胎數計算為準。
復興鄉	該鄉婦女生育補助	每1胎補助1萬2千元，不受胎數之限制；但雙胞胎或以上者，以胎兒數為補助金額之單位，不受1胎補助1人之限制。
八德市	該市婦女生育補助實施要點	每1胎補助3千元。
桃園市	該市公所補助婦女生育津貼申請作業要點	每1胎補助5千元。
大園鄉	該鄉婦女生育補助實施計畫	每1胎補助5千元。
龍潭鄉	該鄉公所婦女生育補助金實施計畫	每1胎補助3,500元，最多補助2次。
新竹縣	該縣婦女生育津貼實施計畫	每生育1胎補助1萬元，補助金額以胎計。
苗栗縣	該縣婦女生育津貼實施辦法	每1胎兒補助3千元。
三灣鄉	該鄉婦女生育補助自治條例	第1、2胎單胎者發放2千元，第3胎起單胎發放5千元。
臺中縣	該縣中低收入戶婦女生育補助實施計畫	每次補助5千元之生育補助，雙生以上者補助比例增給。
	該縣低收入戶生育補助	10,200元。
龍井鄉	該鄉婦幼福利政策實施要點-媽媽營養金	1.每位產婦致贈6千元媽媽營養金及新生兒用品禮盒乙份。 2.若對象為第4項者，致贈產婦6千元媽媽營養金。 3.出生嬰兒為多胞胎者，媽媽營養金及新生兒用品禮盒均各依胎數等倍發給。
大肚鄉	該鄉餽贈產婦、新生兒慰問品實施計畫	產婦及新生兒慰問品各乙份。
和平鄉	該鄉公所辦理婦幼慰助補助作業要點	每胎3千元。
沙鹿鎮	該鎮發送新生兒禮金實施要點	1千元。
烏日鄉	該鄉鄉民生育補助計畫	3千元。
潭子鄉	促進10萬人口交辦事項	禮品乙份。
清水鎮	該鎮饋贈初生嬰兒禮金實施計畫	1千元。
大甲鎮	新生兒禮金	1千元。

縣市別	補助要點	補助金額
彰化縣	該府婦女生育補助實施計畫	每生育1名新生兒補助1萬整，補助金額以新生兒數計。
	彰化市 該市88年度婦女生育津貼發放實施計畫	每胎5千元、雙胞胎1萬、3胞胎3萬、4胞胎以上10萬元。
	鹿港鎮 該鎮婦女生育津貼	每名嬰兒補助3千元。生產第3名嬰兒者補助6千元。
	員林鎮 該鎮婦女生育補助實施計畫	婦女生育第2胎(含)以上，每名新生兒補助3千元(雙胞胎補助6千元，以此類推)。自99年1月1日起增列生育第1胎為雙胞胎，補助3千元(3胞胎補助6千元，以此類推)。
	北斗鎮 該鎮99年度婦女生育賀品發放辦法	每胎發放生育賀品
	和美鎮 該鎮公所婦女生育津貼補助辦法	每胎發放生育津貼5千元。
	田中鎮 該鎮婦女生育津貼獎助自治條例	每胎3千元。
	社頭鄉 該鄉婦女生育津貼發放自治條例	每胎發放3千元整、雙胞胎以上者，按新生兒數增給。
	竹塘鄉 該鄉婦女生育補助要點	每胎1萬元。
	線西鄉 該鄉婦女生育津貼發放辦法	每胎補助5千元(雙胞胎補助1萬元、3胞胎補助2萬元，4胞胎以上補助6萬元)。
	芳苑鄉 彰化縣政府婦女生育補助實施計畫	每胎補助1萬元。
	伸港鄉 該鄉婦女生育津貼發放辦法	每胎補助5千元。
	芬園鄉 該鄉喪葬補助暨生育津貼發放辦法	每胎補助3千元。
南投縣	低收入戶婦嬰營養津貼	每人補助9,180元。
	提高邵族人口數之生育實施計畫	每胎補助5千元。
雲林縣	該縣婦女生育津貼	每1位新生兒補助6,000元。
	麥寮鄉 該鄉婦女生育補助自治條例	每1新生兒補助10,000元。
嘉義縣	該府辦理婦女生育補助實施要點	婦女生育補助費每胎補助3千元整，雙生以上者，補助費比例增給。
	該縣低收入戶特殊項目救助及服務實施要點	每人每次補助10,200元。
	梅山鄉 該鄉請領婦女生育補助實施要點	每胎補助6千元，雙生以上者，補助費比例增給。
	義竹鄉 該鄉公所辦理婦女生育補助實施要點	每胎補助2千元，雙生以上者，補助費比例增給。

縣市別	補助要點	補助金額	
	東石鄉	該鄉請領婦女生育補助實施辦法	每胎補助3千元，雙生以上者，補助費比例增給。
	阿里山鄉	該鄉獎勵生育實施補助辦法	每胎補助6千元，雙生以上者，補助費比例增給。
	大埔鄉	該鄉婦女生育補助申請辦法	每胎補助1萬元，雙生以上者，補助費比例增給。
	鹿草鄉	該鄉公所辦理婦女生育補助實施要點	婦女生育第3位(含)以上子女補助1萬元整雙生以上者，補助費比例增給。
	大林鎮	該鎮請領婦女生育補助實施辦法	凡經該公所審核通過者，每胎補助3千元，雙胞胎以上者依數加倍發給。
	朴子市	該市婦女生育津貼發放自治條例	每胎補助3千元整，雙胞胎以上者，津貼比例增加。
臺南縣	無		
高雄縣		該府辦理低收入戶婦女生育津貼實施計畫	產婦1人補助10,200元。
	林園鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助5千元，依數加倍發給。
	大社鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助3千元，依數加倍發給。
	大寮鄉	婦女生育補助辦法	1千元禮品乙份。
	烏松鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助1萬元(雙胞胎以上者依倍數發給)。
	仁武鄉	婦女生育補助辦法	第1胎2千元；第2胎2千元；第3胎5千元；第3胎以上之雙胞胎依數加倍發給。
	大樹鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助3千~6千元(視財源而定)依數加倍發給。
	燕巢鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助5千元，雙胞胎以上一律8千元。
	岡山鎮	婦女生育補助辦法	每胎補助3千元，雙胞胎以上發給1萬元。
	田寮鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助3千~5千元(視符合情形)，雙胞胎依單胞胎補助金乘以2人。
	茄萣鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助3,000元，依數加倍發給。
	彌陀鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助5,000元，雙胞胎以上發給10,000元。
	阿蓮鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助3千元，雙胞胎補助5千元(死產者5千元)。
	永安鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助1萬元，雙胞胎依數加倍發給。
	橋頭鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助3千元，雙胞胎依數加倍發給。
	梓官鄉	婦女生育補助辦法	95年12月31日前(含)出生且符合資格者，每胎補助2千元。自96年1月1日起出生且符合資格者，每胎補助3千元。
	茂林鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助5千元，第三胎(含)以上，每胎發放1萬元。雙胞胎依數加倍發給。
	甲仙鄉	婦女生育補助辦法	單胎6千元，雙胞胎以上者，一律1萬2千元。
路竹鄉	婦女生育津貼自治條例	單胎5千元，雙胞胎以上者，各胎1萬元(死產者5千元)。	

縣市別		補助要點	補助金額
	那瑪夏鄉	婦女生產補助辦法	第3胎(含)以上，每胎發放5千元。雙胞胎以上者，每胎1萬元。
	湖內鄉	婦女生育補助辦法	每胎補助3千元，雙胞胎每胎6千元。
	六龜鄉	婦女生育補助	每胎補助5千元，雙胞胎(含)以上者每增加1人依數發5千元。
	桃源鄉	婦女生育補助辦法	第1胎1萬元，第2胎以上2萬元。
屏東縣		低收入戶婦女生育津貼	每人補助10,200元。
臺東縣		99年度該縣婦女生育補助實施計畫	每胎補助5千元整，雙生以上者，補助費比例增給。
花蓮縣		該縣低收入戶生育補助計畫	每人每次補助10,200元。
	秀林鄉	該鄉公所辦理婦女生育補助自治條例	每胎補助5,000元，雙胞胎以上者，補助費比例增給。
	光復鄉	該鄉婦女生育第3胎(含以上)及雙胞胎補助自治規約	第3胎補助5千元，第4胎(含以上)補助1萬元；雙胞胎補助1萬元，3胞胎以上者，補助款按比例增加。
澎湖縣		低收入戶婦女生育補助實施要點	每人每次1萬元。
	湖西鄉	該鄉生育營養補助費實施要點	每一新生兒補助1萬元。
	白沙鄉	該鄉生育營養補助費實施要點	每一新生兒補助1萬元。
	西嶼鄉	該鄉新生嬰兒營養代金補助	每一新生兒補助1萬元。
	望安鄉	該鄉生育營養補助實施要點	每一新生兒補助3千元。
	七美鄉	該鄉新生嬰兒福利慰問金實施要點	每一新生兒補助5千元。
金門縣		該縣婦女生產補助自治條例	補助金額為單胞胎2萬元，雙胞胎6萬元，3胞胎以上每胞胎4萬元。
連江縣		該縣婦女生產補助自治條例	補助之金額為每胞胎第1胎1萬元，第2胎1萬5千元，第3胎(含以上)2萬元。前項情形如為多胞胎者，其補助金額以各胎之補助金額，依胞胎數每多1胞胎遞增5千元，最多至2萬元計算之。

資料來源：內政部

(四)政策效益評估

目前中央及地方所推動相關政策之具體效益，經函請內政部表示，隨著全球面對少子女化危

機，各國政府採取之生育政策，大多趨向以關注婦女實際需求、提供完善托育環境、落實兩性工作平等，以及提供兼顧育兒與就業之友善環境等，作為政策規劃重點。基此，行政院於97年3月10日函頒之「人口政策白皮書」，其中針對少子女化現象所明定之策略及具體措施，係與前述各國提升生育率之政策趨向一致，期提升我國人口總生育率。然而除政策之推動外，國人態度亦相當重要，許多國家人民生活遠比在臺灣社會更加困難與貧窮者，仍選擇過著擁有下一代及家庭的生活。子女與家庭雖可能為個人帶來甜蜜的負擔，但家庭係一種傳承、幸福泉源的價值觀，也是社會發展之所維繫的共同信念。在臺灣，隨著經濟發展與社會變遷，家庭功能已不如往昔，婚姻和生育觀念等家庭價值也逐漸瓦解，此種信念是否強烈到足以支撐社會繼續發展，確實令人擔憂。故該部亦透過舉辦鼓勵生育創意標語徵選活動、製播人口政策與鼓勵生育之宣導短片、促請各地方政府辦理相關宣導活動，期引導國人關注並共同解決少子女化議題。

四、托育政策

(一)兒童福利理論

1、相關理論基礎

(1)兒童福利政策發展取向可分為四部分探討，自由放任主義及父權制、國家干涉主義及兒童保護、尊重家庭與雙親權利、尊重兒童權利與自由，茲分別概述如下⁶：

<1>自由放任主義及父權制：主張照顧孩子及教育孩子為家庭的職責，政府則退居幕後

⁶ OECD國家對育兒父母推行友善家庭與職場政策、作法及借鏡，易永嘉，臺灣勞工，第14期。

擔任監督及補充之角色，政府對於家庭私密性的干預減至最低程度，僅在對於兒童福祉有相當危害之情境下，公權力方介入。支持自由放任主義者認為國家對於兒童照顧的角色應遵守下列二項基本原則：

- 對家庭的干預減至最低：愈有為的政府應愈尊重家庭的自主性與個人的自由權。
- 父母對孩子的教養具有充分的決定權：父母的照顧加強父母與兒童間的特殊連結(bond)政府的介入是有害的。

<2> 國家干涉主義及兒童保護：主張政府應主動積極介入家庭事務，避免兒童遭受不適當的照顧，以兒童福祉為優先考量。此種政策取向強調孩童的重要地位，至於雙親的權利與自由則在其次，兒童並非父母的資產，政府可對不適任的父母採取強制帶離小孩，並透過寄養或收養制度，加強對兒童之保護與照顧。

<3> 尊重家庭與雙親權利：此派觀點強調原生家庭對於雙親與兒童相當重要，親子關係應儘可能予以維繫，既使因為特殊理由使得父母與子女必須分開時，仍應盡量加強父母與子女之間的維繫，政府的角色在於支持家庭，保護與維繫家庭的發展，政府提供家庭所需的各種服務以支持確保家庭功能。

<4> 尊重兒童權利與自由：強調尊重孩子權利與自主之重要性，認為孩童如大人般為獨立的個體，兒童的觀點、感覺、期望、選擇與自由應受尊重與肯定。因此，兒童應被賦予較多類似成人之地位，以減少來自

成人的壓制或不合理的待遇，相關法律與政策之制定應確保兒童之權益與兒童的自我決定權。

以上四種兒童福利政策取向均各有其優缺點，其中，自由放任主義與國家干涉主義對於兒童照顧之理念較偏向二極化，引發諸多爭議；尊重兒童權利與自由的觀點，雖已逐步在一些福利國家被討論且檢討兒童政策時納入考量，但仍有爭議且為能建立共識。目前大多數國家對於兒童福利政策之發展，仍然偏向於尊重家庭與雙親之權利，亦即認為政府應採取支持與維繫家庭完整性之觀點，提供家庭支持性服務方案以滿足兒童發展之需求。

2、兒童福利聯盟基金會

(1) 依據相關文獻資料，國家對於兒童福利政策之取向可分為：

- <1> 自由放任主義：政府干預愈少愈好，如干預越多欲不力，除有保護必要時，政府始介入處理。
- <2> 國家干涉主義：任何與兒童有關者，政府需介入處理，此較為公共財之概念，兒童無國家之公共財。
- <3> 尊重家庭及雙親的責任：政府維繫親子關係，對原生家庭之支持與協助，包括：津貼、托育照顧。
- <4> 尊重兒童權利及自由：尊重兒童享有與大人相同之權利，故重視兒童之參議權，為其立法難度高。

(2) 兒童福利聯盟及各國潮流較採取父母仍有照顧小孩之責任，政府係提供原生家庭能夠照

顧孩子的支持服務方案等政策取向。且不希望以鼓勵生育之方式，而是希望採取友善育兒家庭政策，間接鼓勵國人生育，倘國家既使投入諸多經費，但仍無法有效提升生育率，反造成資源浪費。內政部兒童局曾委託中正大學進行研議兒童津貼發放之研究，該項研究就三大部分進行國外政策比較，其中研究提及一位學者表示，兒童照顧政策投入越多資源，與提升生育率有為微弱正相關，但千萬別對生育率提升，有很大之期待。故政策之研擬應先探究國人不願生育之真正原因，以免產生資源嚴重錯置問題。

(3) 依據兒福聯盟實務經驗，發現低社經地位之家庭生育較多子女，其中可能涉及福利依賴之問題，但恐需更多相關統計數據予以驗證。我國多採取殘補式福利政策，使得絕大多兒童預算配置在少部分之中低收入家庭兒童少年，並未顧及到普羅大眾家庭之支持性政策，既使政府制定相關政策，但大多數家庭卻未符該政策之條件。

(4) 相關政策建議

<1> 經濟支持：應發放持續性之兒童津貼，而非一次性生育津貼。以日本為例，兒童津貼係發放到 16 歲，其雖有排富規定，但受益率仍達 85%；另有子女之家庭，1 年可享有 12% 之賦稅扣除額。法國係從第二胎開始發放至 18 歲，目前該國為歐洲生育率最高之國家；德國則發放至 18 歲。

<2> 國民教育向下延伸：目前政府對於 5 歲兒童，已有免學費之政策，至於 0 至 4 歲兒童，則建議發放兒童津貼 3 至 5 千元。

- <3>我國免稅額部分，僅針對老人，建議 12 歲以下兒童之免稅額比照 70 歲以上老人。此外，建議將學齡前教育費用，亦可為列舉扣除額。
- <4>推行育兒友善園，以社區化托育服務之概念，目前臺北市已有 40 個據點，設在公立托兒所、婦女中心、兒少福利中心等處，兒福聯盟已承接 2 家公辦民營之托兒所。
- <5>根據相關統計數據，目前父母將子女送至居家式保母照顧之比率約為一成五，絕大多數為親屬照顧，但內政部兒童局之補助對象卻僅限於領有證照之保母，對於親屬照顧，卻無任何補助措施。

3、政府所持觀點

我國人口政策白皮書針對少子女化問題，已將「改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀」作為對策之一，其政策目標除為增加未婚男女婚姻媒合機會，提高有偶率外，並提倡兒童為公共財之價值理念；其中基本理念即為：「現行社會體制中存在著不利於結婚與生育的制度性、結構性規範與制約，例如：現行高等教育與兵役制度等對婚姻與生育即存有不利之若干束縛，但社會習而不察，故有必要重新塑造尊重生命與重視生育的價值觀念，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，俾扭轉少子女化的困境。」

復據內政部表示，就兒童福利的觀點而言，「沒有問題的兒童，只有問題的家長及家庭。」照顧兒童及少年為整體全民之義務，亦為國家整體政策施政目標之一，務求每一位兒童少年均能得到家庭及國家之照顧，過去甚少

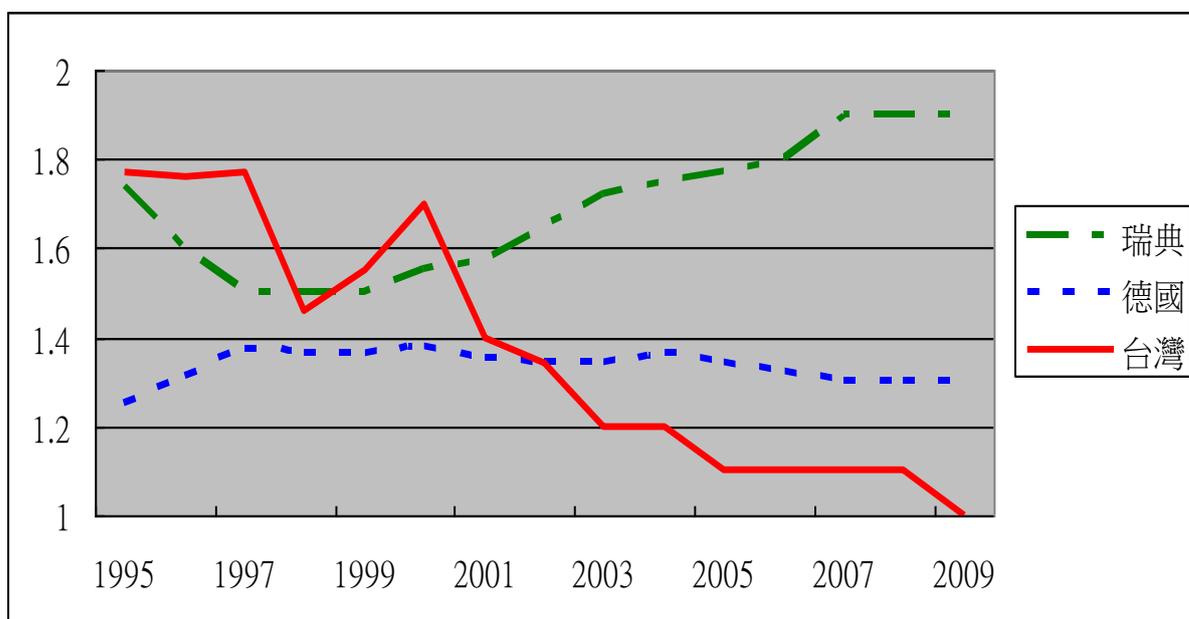
議論或討論我國兒童少年相關議題，大家都認為兒少為家庭所私有，且兒少福利政策向來又以「家庭責任」為定位，政府投注資源相對較少，惟目前已面臨少子女化現象及兒少教養品質之雙重衝擊，實應積極檢視社會大環境對其成長發展的有利或不利條件，有效投注資源給予家庭支持，建構符合照顧服務之政策願景；此外，先進國家藉由國家資源積極介入的作為，使家庭與國家共同承擔並負起家庭照顧養育子女的責任，透過支持性與補充性等兒童少年福利措施，提供多元化且普及性的照顧服務方案，滿足不同類型家庭的需求，除了能讓孩子能在原生家庭中成長發展，亦使得家長得以兼顧育兒與工作，究其背後所隱含的意義，正是將兒童視為是國家「公共財」的價值理念，並破除兒童為父母財產的傳統觀念，以公權力介入完善家庭功能，積極提升兒童人權及價值。因此，如何借鏡先進國家兒童少年照顧服務措施，將其視為國家未來最重要的人力資本，並建構符合國情且完善的兒童少年福利政策，正是我國政府未來努力之方向。

由上可徵，無論從現行政策內容，或是兒童福利中央主管機關內政部之說明，我國對於兒童照顧均採取兒童為國家公共財之理念。

(二) 專家學者對托育之建議

1、劉毓秀教授諮詢意見

依據劉毓秀教授提供之簡報資料顯示，瑞典以平價優質托育服務支持就業父母，德國給予育兒母親高額津貼，卻對於國家生育率產生不同之影響。劉教授並指出，一國的人類發展指數(HDI)超過0.9之後，通常能逆轉發展與生育率之間的負向關係；但高度發展的日本、南韓東亞國家之生育率，卻持續低落，係肇因於「未能建立制度實現工作／家庭平衡與性別平等」。而北歐國家長期以來即對育兒家庭提供慷慨的支持措施，將平等實現於就業男女身上，



資料來源：美國人口資料局

因此生育率回升最為明顯且穩定。

此外，劉教授引用《未完成的革命：福利國家如何因應女性新角色》(2009) 與〈經濟不平等與福利國家〉(2009)，說明Esping-Andersen再三強調普及公共照顧服務(即由國家和社會負責針對所有有需要的公民及其家庭提供平價、可近的托育和老人照顧服務)、充分就業與(性別和階級)平等之重要性，此三者互為因果，

其中以普及公共照顧服務為最關鍵之因素，其因普及公共托育與老人照顧服務能夠讓女性兼顧工作與家庭，提升生育率，並提供女性大量的非低薪照顧工作機會，促成女性充分就業，有效消除女性(尤其是單親和老年女性)與兒童貧窮，為新世紀社會和家庭存續之所賴。

同時劉教授並表示，北歐普及公共托育服務於「以兒童為中心的社會投資策略」中，扮演關鍵角色，為兒童日後的學習、職訓、工作等方面，奠定良好的基礎，毋怪乎世界經濟論壇(WEF)於近2年全球競爭力排行總評中著重指出：瑞典、芬蘭及丹麥在高等教育和職訓上，居於世界前三名，得以為其企業提供成熟的技術，足以因應當前劇烈變動的環境，並為其高水平科技策略與創新奠立基礎，此對該等國家的經濟高階發展，具有關鍵重要性。

另劉教授說明，社區自治幼兒園即實踐跨階級共治共享，高雄縣五甲自治幼兒園所收托之幼兒來自不同階級的家庭(幼兒大多數來自當地勞工家庭，律師、醫師、教師家庭則約佔三分之一)，與社會、政府共同治理幼兒園，共享優質、人性化的托育服務。家長對於社區自治幼兒園品質的滿意度甚高，對於政策的支持度更高達百分之百，唯有收費為「可接受」程度。若比照保母制度由政府針對就業父母給予補助，則可達到減輕負擔與促進就業雙重效果。

2、復據劉毓秀教授所提相關文獻資料⁷顯示，臺灣托育制度高度私營化，學齡前托育機構所提供

⁷劉毓秀，北歐普及照顧與充分就業政策及其臺灣轉化，收錄於彭婉如文教基金會 2009 年 12 月 18 日舉辦「信任、效能與社會創新研討會」會議論文集。

的服務量中，公、私比例呈現 3 比 7 的懸殊差距；又由於政府補助之額度及範圍甚小，無法對營利邏輯產生導正效果，以致負面影響更甚於美國情況，包括：

- (1) 營利托育業者勢力龐大，阻撓托育制度改革，以致制度與現實脫節，無法有效管理。過去二十餘年間，兩黨政府屢屢嘗試進行制度上的改革，但都因為受阻於營利業者的龐大勢力，而徒勞無功。行政院消保會於 96 年 5 月間對全國幼托機構進行檢查，結果不合格比例高達 74.4%！充分顯示現行制度不足以有效管理幼托機構。
- (2) 幼托人員薪資超低，且工作條件不合理。根據高雄縣保育人員職業工會於 95 年針對南部 5 縣市幼托人員所做之調查，受訪者平均年資 6.7 年，每日平均工作 10.05 小時，平均月薪 20,825 元。年資較低的年輕幼托人員，可以推知薪資更低，造成合格優秀人員嚴重流失，現職人員不合格比例偏高。此外，勞委會勞動條件處於 98 年 6-7 月間針對 50 家績優、規模較大的托兒所及幼稚園進行勞動檢查，結果違反罰則的有 33 家(66%)，違規最多的項目是「投保薪資未核實申報」(36%)與「延長工時未給加班費」(16%)；一般園所違反雇員權益情況可想而知更加嚴重。
- (3) 托育制度由營利市場主導，產生價值與作法的偏差。營利業者為了招徠而營造「不要讓孩子輸在起跑線上」的惡性競爭心態，誤導家長，並使托育補教化，以惡性競爭教育損害兒童身心與人際關係，將幼兒照顧與教育

的基本價值破壞無遺。

- (4) 公教機構多附設幼托園所服務其所屬人員，以致國家政策的決策與執行階層，以及幼托和福利制度的研究者，大抵能夠自求多福，使托育制度的改革更缺動力。
- (5) 托育措施品質良莠、價格高低差距很大，中低階層家庭因買不起昂貴的服務而無法享受幼托，或只好求助價低質劣的服務，男尊女卑的觀念也使父母比較不願讓女兒上私立園所，損害中低階層幼兒與女童的未來發展，造成社會道德和社會利益的雙輸。

劉教授並提出建議，即讓決策體系打破政府與業者「捉對廝殺」的線性關係，成為立體的平衡結構，其辦法為：責成政府主管機關設置「公共托育服務審議委員會」，邀請與托育相關的社會各方(學者專家、家長、婦女、勞工、教保人員、企業、私立幼托業者)共同針對政府自辦、委辦、補助的托育措施，定期審議其規格(包括服務內容、管理規範、收費金額等事項)。

(三) 國內托育費用狀況

- 1、1、行政院主計處 95 年婦女婚育與就業狀況調查結果顯示，已婚女性對未滿 3 歲子女的照顧方式以自己照顧為主，占 65.8%，父母及親屬照顧占 26.1%，保母照顧占 7.5%；其中自己照顧者近 20 年間降低 12.1%，由父母親及親屬照顧上升 7.2%，由保母照顧者上升 4.4%，顯示送托需求日增，托育品質亦值重視。另在未滿 3 歲前子女托育時間方面，以平日白天托育為主，為 77.33%，其次為平日 24 小時托育之 18.32%，平均每月托育費 1 萬 3,704 元，遠較

3 歲至未滿 6 歲托育費 7,260 元為高，家長經濟負擔沈重。

表 15、5 至 64 歲已婚女性近年出生子女托育費用一覽表
(95 年 9 月)

95 年 9 月/單位：元

項目別	平均每 月托兒 費用	托兒方式			托兒時間		
		保母	私立托 兒所	公立托 兒所	平日 白天	平日 半天	平日 24 小時
最小子女未滿3足歲 (92年10月後出生)	13,704	14,089	10,331	-	12,692	9,090	18,725
最小子女3-未滿6足 歲(89年10月後出生)	7,260	13,529	7,879	3,549	7,253	6,492	11,324

2、復依內政部兒童局提供資料顯示，該局94年臺閩地區兒童及少年生活狀況調查結果，受訪家庭每個月花在兒童身上支出的項目以「食物」所占比率最高(73.28%)；其次為「教育、才藝」(65.47%)；再依次為「衣物」(46.42%)，「安親、托育」費用則占37.78%。

表 16、臺閩地區受訪家庭每月花費在兒童身上主要支出
項目

項目別	次數	百分比(%)
食物	2,178	73.28
衣物	1,379	46.42
教育、才藝	1,945	65.47
玩樂、玩具	1,001	33.69
交通	294	9.90
安親、托育	1,123	37.78
醫療	592	19.93
書籍	849	28.56
儲蓄(教育基金、保險)	993	33.40
其他	35	1.19
回答人數	3,000	-

3、另內政部兒童局就臺北市、臺南為例，試算學

齡前及國小階段兒童每人每月之支出費用如下表：

表17、學齡前及國小階段兒童每人每月之支出費用試算表

區分	學齡前		國小階段 安親班
	保母費	幼托園所	
臺北市 (白天)	1萬5千元/月-1 萬8千元/月	公立：5千元/月 私立：1萬元/月-2萬元/月	5千元/月-8 千元/月
	臺南縣 (白天)	1萬2千元/月-1 萬5千元/月	
			3,500元/月 -6千元/月

備註：

- 1、臺北市私立幼托園所收費情形係為 429 所中 324 所的平均收費狀況；臺南縣為 123 所中 94 所的平均收費狀況。
- 2、保母費收費標準由於涉及保母工作之負擔差異甚大，除時間長短不一外，受托兒之健康狀況(是否有疾病或身心障礙)、好動與否、作息習慣、附帶工作多寡(如須否準備食物、清洗衣物、照顧病情、接送至特定處所等等)等亦皆不同，加上保母提供之環境設備不同、父母之期待不同及城鄉差異等等因素，難以提供合理之收費標準(暫以坊間詢價處理)。
- 3、幼托園所、安親班費用係內政部兒童局參考該局托育機構管理系統公告之收費標準。

(四)內政部相關措施

1、政策目標

- (1) 托育照顧政策思考重點除協助家庭平衡工作與托育責任的領域外，應回歸到「兒童」本身著眼，從促進兒童的成長與發展出發，建立「以兒童為本位」的托育服務，以滿足其在生理、情緒、社會與智能等各方面需求。
- (2) 面對少子女化趨勢下，更應該以積極介入之作為，朝結合家庭、社區、企業、政府部門等相關網絡合作的發展方向，才能建構社區化、普及化、多元化、精緻化、專業化、暨均衡化的托育照顧服務網絡，提供便利且優質的服務品質，以符合整體政策目標且更臻完善的托育服務照顧體系。

2、委託研究

依據內政部兒童局表示，兒童托育照顧政策不僅是兒童的照顧與教育問題，同時也與「婦女」、「勞工」、「人口」、「教育」、「家庭」、「社會」等政策緊緊相繫、相互配套，而成為一種穩定社會安定基礎及永續發展的重要施政措施，我國在規劃兒童托育照顧服務過程中，不僅是以我國特有國情、文化規劃政策，更以北歐福利國家為借鏡，建構完善的兒童福利制度，該局近5年來委託國內學術單位進行研究，所據以參考之研究報告、統計數據如下：

表18、內政部兒童局委託國內學術單位研究一覽表

研究報告	內容摘述	內政部兒童局參採事項
台灣非營利托兒服務概況研究(內政部兒童局委託國立台北教育大學幼兒教育學系翁麗芳老師研究，2006年)	本研究源起於「社區自治幼兒園實驗暨推廣」整合型研究構想，以台灣地區現有具非營利組織性質之社區托兒機構為對象，了解機構的運作現況與可能問題，提出具體之建議：(一)托兒服務機構的盈餘支配，一方面當顧及維持非營利組織的特性，另一方面亦應支持受委單位的營運需求；(二)公設民營托兒服務當以維持委託與受委單位為目標前提；(三)委託單位不可因業務或勞務委託消卻兒童福利督導職責；(四)托兒服務當涵括幼兒教育、人格發展之內涵；(五)委託與受委單位互動時，可適度簡化行政作，增加受委託單位的自主與便利性；(六)設有幼保相關科系之大學應為合適的受託單位之一；(七)「社區」與「自治」的觀念與意識在城鄉各地逐漸發展，應促成服務內涵的優質並凝聚社區的向心力與合作意識；(八)受託單位至少聘用一名具備教保專業及社區建設熱忱之專人等。	內政部95年12月22日台內童字第0950840404號函頒「社區自治幼兒園補助實施計畫」，相關理念、實施原則、督導方式、補助項目等即參考本研究。
台灣幼兒教育與照顧服務「供給端」之理論與現況分析(內政部兒童局委託台北市立教育大學幼兒教育學系邱志鵬老師	在整體園所供應概況的分析中發現，幼兒園所以小型的比例居多(即收托未滿90名幼兒)，收托時間以十小時最多，各類型的園所對於生存威脅的最大原因相當一致，其主要的原因前三項依序為幼兒出生人數下降、同業惡性競爭、公幼與公托的競爭，各類型園所希望政府可以協助幼兒園降低營運成本，維持園所的經營，無論收費多寡，園所均希望政府可以提供補助，補助項目包括合格教師或保育員薪資及幼兒學費等。	有關少子女化衍生園所停業，協助幼兒園降低營運成本暨減輕家長負擔部分乙節，將朝提升園所服務品質(如研訂私立合作園作業原則)及研訂

研究報告	內容摘述	內政部兒童局參採事項
研究，2006年)		相關托教補助措施(如扶幼計畫、免學費教育計畫)著手。
從兒童照顧政策探討提昇出生率之研究(內政部兒童局委託國立嘉義教育大學幼兒教育學系葉郁菁老師研究，2006年)	本研究由OECD主要國家澳洲、瑞士、英國、紐西蘭、丹麥、荷蘭、加拿大等探討其減緩生育率下降的兒童照顧政策，並進一步分析國人生育率下降原因，研究發現在兒童照顧政策中民眾偏好的政策傾向支持家庭的工作環境與照顧服務，其次為津貼或現金的轉移，再其次才是偏好性的貸款和補助，支持度最低的是賦稅減免等。本研究之建議包括(一)賦稅減免措施無法嘉惠所得收入偏低的家庭；(二)人工受孕納入健保給付；(三)育兒津貼可減輕家庭經濟負擔、惟應考量政府財政；(四)友善家庭的工作環境；(五)兒童照顧假與照顧津貼；(六)兒童課後托育：偏遠和弱勢由國家照顧；(七)課後照顧與托育照顧的品質極待提升；(八)提供臨時托育以解決非典型工作家長的托育困擾。	參考研究結果為減緩國人生育率下降，優先朝建構友善支持家庭的環境與照顧服務努力。於97年研訂「建構友善托育環境－保母托育管理與托育費用補助實施計畫」。
家庭保母督導與管理之規劃研究(內政部兒童局委託國立屏東科技大學幼兒保育系馬祖琳老師研究，2007年)	內政部兒童局自89年擬定「社區保母支持系統實施計畫」，90年起編列經費預算，開始辦理志願性的家庭保母督導與管理，為提升品質及維持服務之穩定性，同時促使家庭托育走向法制化，實有必要建構制度據以管理與督導，讓家庭保母逐漸朝向專業化服務，故辦理本項委託研究計畫。本研究以現有督導與管理機制為基礎，提出補充性與具前瞻性之督導與管理規劃方案，並強調督導與管理機制的預防性功能，做為未來相關法制作業研擬之參考。本研究提出之建議包含推動全國性宣導及建置外部督導人力庫、儘速規劃與辦理社區保母系統及地方政府人員訓練課程、實施保母人力需求評估，並辦理社區保母系統責任分區與考核、增能社區保母系統之督導機制：提供多元在職訓練、深化家訪與電訪督導功能、建制保母協力圈、強化保母資源中心功能、建制中央規範語法源依據、研擬居家托育服務品質標準及認證機制、研擬中央及地方居家托育管理相關法規、籌組全國性及地方性居家托育管理諮詢委員會等。	本研究提出之建議包含推動全國性宣導及建置外部督導人力庫、辦理社區保母系統責任分區與考核、增能社區保母系統之督導機制(提供多元在職訓練、深化家訪與電訪督導功能、建制保母協力圈)等作法，均納為內政部兒童局推動保母督導與管理之圭臬。
幼兒教育券效益評估－從機構數量、服務品質及社福資源配置等面	本研究具體研究問題包括：「幼兒教育券有關理論是否適用於台灣」、「幼兒教育券發放對托兒所是否造成正面之實質影響」、「幼兒教育券實施以來私立托兒所學雜費調漲及其與物價上漲情形之比較」、「幼兒教育券發放政策採行排富條款之可行性」、「幼兒教育券發放政策與托兒所評鑑機制整合之可行性」、「發放幼兒教	本研究所提善用因為少子女化衝擊而出現的空間，主動與私立園所合作，建立伙伴關

研究報告	內容摘述	內政部兒童局參採事項
向探討(內政部兒童局委託台北市立教育大學幼兒教育學系邱志鵬老師研究, 2007年)	育券與增設公立或非營利托兒所等不同政策取向之利弊比較」等, 研究發現台灣幼兒教育券政策之實施以美國教育券為基礎, 然而社會背景脈絡的不同或幼教生態環境的差異, 使得教育券的誘因、選擇的機制無法充分發揮, 進而限制了品質提升效果的彰顯, 幼兒教育券能促進托兒所合法立案與增班; 專家學者、托兒所業者及幼兒家長對幼兒教育券發放政策與排富機制結合之可行性持保守看待的態度, 對於幼兒教育券發放政策與評鑑機制相結合之可行性持有疑慮等, 另中長期建議增設非營利托兒所比例之議題可仔細斟酌, 善用因為少子女化衝擊而出現的空間, 政府應主動與私立園所合作, 建立伙伴關係, 逐步改善公、私比例相差懸殊的供應結構。	係, 逐步改善公、私比例相差懸殊的供應結構等建議, 可供未來與教育主管機關研議釋放閒置教室做為安全托育場所政策之參考。
0-2歲嬰幼兒適性發展學習活動綱要之研究(內政部兒童局委託國立台北護理學院楊曉苓老師研究, 2007年)	因應幼托整合政策的實施需要、並呼應嬰幼兒托育服務的現有需求, 企圖奠基於主要的嬰幼兒發展與學習理論, 以我國嬰幼兒之發展常模為依據, 並參考國外目前執行0-2歲嬰幼兒教保方案成效卓著之國家, 據以研擬出一套適宜嬰幼兒發展之學習綱要及學習內容要項, 同時進一步建構學習活動實務指引, 以做為嬰幼兒專業工作者於規劃設備環境, 及提供嬰幼兒生活經驗及學習活動之重要資源及參考。根據研究發現提出之建議包括: 儘速推動我國嬰幼兒本土常模的建置工作、應儘速研擬嬰幼兒托育服務相關法規、持續發展嬰幼兒托育服務相關資源、重新檢視保母人員職前課程之適切性、鼓勵民間進行提升托嬰服務品質的相關計畫。	轉知相關單位做為引導0-2歲嬰幼兒發展之學習綱要及學習內容之實務參考。
兒童及少年福利政策白皮書之研究(內政部兒童局委託中國文化大學社會福利系郭靜晃老師研究, 2008年)	本研究規畫兒童及少年福利政策之方向包括「先家庭、次社會、再國家」的家庭支持策略; 「先補救、次一般、後特殊」的經濟安全策略; 「家庭支持為先、家庭維繫重整為次、家外安置為後」的兒童少年保護策略; 以及「充實社會力量、保障兒少權益、培力自主發展」的優質生活環境策略, 並由此提出具體之近程、中程、長程建議: (一)以獨立的家庭照顧、友善的社群支持、堅實的國家後盾為目標, 協助家庭發揮正常角色功能; (二)以解決急難困境, 減少貧困影響、建構脫貧機制為目標, 建立各項從濟貧到安貧到脫貧的經濟安全機制; (三)以關愛兒童、支持家庭、給予兒童一個健康安全成長環境為目標, 先滿足嬰幼兒照顧需求, 維護基本安全需求, 進一步加強早期療育服務體系之完整性, 最後建構有利於家庭生育及養育的兒童照顧環境; (四)以扶持完整家庭、強化家外安置服務、消弭	白皮書所提實施策略可供規畫學齡前托育及照顧服務之參考。

研究報告	內容摘述	內政部兒童局參採事項
	兒少虐待為目標，先從減少風險家庭著手，再加強相關處遇服務，提供兒童及少年充分的保護；(五)以充實社會力量、保障兒少權益、培力自主發展為目標，建構兒童及少年長久優質生活及成長環境。	
人口政策白皮書	白皮書所規劃短、中、長程目標及各項具體措施均納為及未來為減緩生育率下降須積極配合推動之事項。	內政部兒童局目前
研議發放兒童津貼之可行性研究(內政部兒童局委託委託國立中正大學社會福利學系王正老師研究，2009年)	由於我國稅率較低，未能如北歐福利國家普遍推動各項兒童照顧津貼或措施，惟政府為協助年輕父母及弱勢家庭照顧兒童，於97年起進行「研議發放兒童津貼之可行性研究」，其研究結論及具體建議提出普及式兒童津貼，而兒童津貼僅只是國家回應育兒責任的其中一個環節，主要政策目的在於基本福利權的展現，就此而言，兒童津貼並不是國家回應育兒責任的唯一政策，在探討兒童津貼可行性的同時，應以其他政策配套為佳。	研究結果表示兒童津貼並不是國家回應育兒責任的唯一政策，在探討兒童津貼可行性的同時，應以其他政策配套為佳，爰將錄案持續規劃其他友善托育與照顧政策。

資料來源：依據內政部兒童局所提供之資料彙整

3、現行措施

(1) 建構社區化、普及化及符合法令之托育環境

輔導托育機構辦理立案，目前全國計有159所托嬰中心、3,888所托兒所，849所課後托育中心及教育部主管之幼稚園，共收托47萬1,486名兒童，另輔導公私立托育機構依兒童及少年福利法等規定完成設施設備改善，以保障學齡前兒童受教權益，提供家長優良及安全托教環境之選擇權，並滿足社會大眾對優質托教機構之期待。

(2) 輔導地方政府辦理托育機構教保人員訓練

依據「兒童及少年福利機構專業人員資格及訓練辦法」，明定各類專業人員訓練課程，冀期透過職前訓練及在職訓練，以提升托育服務專業素質。

(3) 輔導地方政府辦理評鑑作業

研訂「托育機構評鑑作業規範」，冀透過評鑑作業加強對機構營運實務之了解，以作為業務輔導改善參考，據以提升服務品質。各地方政府視當地機構性質、數量、規模等實際情形，採分年、分區、分級、分組等方式辦理並公佈結果。評鑑成績欠佳機構，除組織輔導小組協助改善外，並將其納為下一次評鑑之優先對象。

(4) 推動社區保母系統管理及托育費用補助

<1> 建立社區保母系統管理機制：輔導各地方政府設置社區保母系統計58個，協助保母證照考試、提供職前訓練、在職研習、宣導活動及訪視輔導等，自87年起至今共協助7萬9,567人取得保母技術士證，加入社區保母系統之保母人數計1萬4,638人；並建置「全國保母資訊網」，提供民眾上網及保母媒合服務查詢與使用。

<2> 實施托育費用補助：針對育有未滿2歲幼兒之雙薪家庭，將幼兒交由社區保母系統內之保母或立案托嬰中心收托且家庭年總所得150萬元以下者，一般家庭每月補助3千元、弱勢家庭每月補助5千元；非就業者而自行照顧幼兒之弱勢家庭提供臨時托育補助，每名幼兒每月最高補助2千元。另研議100年起擴大辦理第3胎子女托育費用補助得免受就業、家庭所得之限制。

(5) 推動幼托整合

教育體系之幼稚園及社政體系之托兒所，二者均提供學齡前幼兒照顧，但其主管機關、設置法令、師資資格等均不一致，行政院94年7月核定2歲以下的托嬰及家庭托兒業

務由內政部主管，2至6歲部分暫名為幼兒園、學齡兒童課後照顧服務由教育部主政，透過研議幼托整合分工事宜，以健全我國學前幼兒教保體系。兩部已共同研訂「兒童教育及照顧法」(草案)，於96年5月及98年3月二度送請立法院審議。

(6) 育兒補助

由於我國採低賦稅制度，尚難比照北歐福利國家提供公共化托育服務，惟為落實政府與家庭共同分擔育兒責任，內政部兒童局針對學齡前不同年齡兒童提供下列補助措施，減輕家長育兒負擔：

<1>保母托育費用補助：針對0至未滿2歲者幼兒送托於社區保母系統內或合法立案托嬰中心之保母人員，且符合父母就業、年總所得等條件之家庭，每名幼兒每月補助3千元(一般家庭)或5千元(弱勢家庭)；另就非就業者弱勢家庭，提供臨托服務及補助，每名幼兒每月最高補助2千元。

<2>托育費用補助：

• 5歲免學費措施

◇扶持5歲幼兒免學費補助：內政部與教育部共同規劃將「扶持5歲幼兒教育計畫」逐漸轉換為「5歲幼兒免學費教育計畫」，相關經費分由教育部(幼稚園部分)及內政部(托兒所部分)編列年度預算支應。該計畫自99學年度於離島3縣3鄉及原住民鄉鎮市先行辦理，凡滿5足歲至入國民小學前幼兒「免學費」就讀公立國幼班，100學年度起於一般地區實施，凡家戶年所得110萬元以下之家庭有滿5足

歲至入國民小學前幼兒就讀公立幼托園所免學費之補助額度為每人每年補助1萬4千元；就讀私立合作園所免學費之補助額度每人每年補助3萬元；另對弱勢家庭幼兒加額補助其他就學費用。

◇發放幼兒教育券：實際就讀立案私立幼稚園、托兒所者，每人每學年補助1萬元(1學期5千元)，惟與原住民幼兒托教補助、扶持5歲幼兒教育計畫不得重複請領。

◇原住民幼兒托教補助：就托公立、經政府核准之村里托兒所者，每學期最高補助2,500元。就托已立案私立托兒所者，每學期最高補助1萬元。

- 2至未滿5歲中低收入家庭幼童托教補助：對實際就讀(托)於已立案公、私立幼稚園、托兒所(含村里托兒所)之幼童給予托教費用補助，每人每學期最高補助6千元。配合托兒所收托年齡層及銜接2歲以下托育補助，預計100年起擴大下延至2歲。
- 0至未滿6歲者低收入戶家庭兒童托育津貼：凡就托於已立案托兒所之低收入戶或家庭寄養之兒童，每人每月補助1,500元至6千元。

4、現況概述

內政部兒童局99年度預算編列54億9,813萬4,000元，主要用於結合相關部會、地方政府及民間團體等共同加強對一般兒童少年之照顧，並針對高風險家庭、地方政府兒童保護社工人力之補助、18歲以下兒童少年醫療補助、弱勢兒童少年緊急生活扶助、保母托育管理及

托育費用補助、發放幼兒教育券補助、扶持5歲幼兒教育計畫、隔代單親家庭、發展遲緩兒童、外籍配偶子女、行為偏差等特殊兒童及少年等，規劃及推動相關福利服務方案，其中99年兒童托育服務業務費30億1,022萬3,000元，占該局總預算之55%。

表19、內政部兒童局99年兒童托育服務業務經費表

單位：千元

業務類別	總計	業務內容
幼教券補助	258,000	針對滿5足歲實際就讀私立托兒所兒童每人每年補助1萬元。
中低托教補助	46,332	針對滿3足歲就讀公私立托兒所之中低收入家庭兒童，每人每年補助1萬2千元。
原住民幼兒托教補助	10,450	針對年滿5足歲就讀公立托兒所兒童每年補助5千元，私立者每年補助2萬元。
托兒所幼童平安保險	27,000	針對就讀托兒所幼童提供平安保險，一般家庭補助1/3，特殊家庭全額補助。
保母托育管理與托育費用補助	590,156	對家庭年收入低於150萬元，將未滿2歲之幼兒送托合格保母者每月發給3千元，低收入戶身障或發展遲緩兒童每月補助5千元。另低收入或有發展遲緩、身心障礙未滿2歲兒童之未就業家庭，臨時托育補助每月最高2千元。
扶持5歲幼兒教育計畫補助	1,927,470	低收入戶、中低收入家庭或年所得30萬以下者—免費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助5或6萬元。至年所得30萬-60萬以下者，免學費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助2至4萬元。
托育服務	26,725	辦理學前啟蒙服務、社區幼兒園、原住民、離島地區托兒所興設及設施設備補

業務類別	總計	業務內容
		助、托育研習、機構評鑑、表揚等。
早療服務	124,090	提供發展遲緩兒童相關服務，含鼓勵托育機構收托遲緩兒童、辦理巡迴輔導、在宅服務、療育及交通費補助、充實機構設施設備等。

資料來源：內政部兒童局

- (1) 辦理學齡前兒童之托育照顧暨教育補助措施
- <1> 幼兒教育券補助：針對年滿5足歲實際就讀已立案私立幼托園所之兒童每人每學期補助5千元。

表20、幼兒教育券補助 89~99 年度辦理情形表

單位人次；千元

年度	托兒所	補助經費	備註
89	67,540	337,700	1. 托兒所由內政部兒童局主辦；幼稚園由教育部主辦。 2. 自96年9月起開辦扶幼計畫，因該補助額度較多，原請領幼教券者轉而申請扶幼補助，以致本項補助經費暨受益人數大幅減少。
90	166,860	834,300	
91	178,574	892,870	
92	179,949	899,475	
93	177,302	886,510	
94	183,337	916,685	
95	188,059	940,295	
96	138,129	690,645	
97	84,842	424,210	
98	85,422	427,110	
99.6	38,373	192,220	

資料來源：內政部兒童局

- <2> 低收入戶兒童托育補助：臺灣省各縣(市)對就托立案私立托兒所之低收入家庭或寄養家庭兒童每人每月補助1,500元。

表21、低收入戶兒童托育補助 90~99 年度辦理情形表
(經費設算地方政府) 單位：人次；元

年度	受益人次	補助經費
90	60,296	171,373,148
91	65,686	184,977,000
92	85,053	243,694,000
93	99,428	263,397,000
94	109,847	300,602,000
95	112,674	313,294,000
96	112,970	332,504,000
97	107,668	343,323,057
98	105,236	309,019,912
99.6	57,214	166,410,523

資料來源：內政部兒童局

<3>中低收入家庭幼童托教補助：針對年滿3足歲至未滿5足歲(100年起將放寬為年滿2足歲即可補助)就托公立或已立案私立幼托園所之中低收入家庭兒童，每人每學期補助6千元。

表22、中低收入家庭幼童托教補助 93~99 年度辦理情形表
單位：人次；元

年度	托兒所	補助經費
93	1,069	6,302,000
94	2,776	15,831,000
95	6,620	38,251,000
96	6,763	39,596,000
97	8,165	48,981,360
98	9,585	57,444,142
99年6月	5,108	30,634,391

資料來源：內政部兒童局

<4>原住民幼兒托教補助：針對年滿5足歲實際就讀(托)於已立案私立幼托園所幼兒，公立者每人每學期補助2,500元，私立者每人每學期1萬元。

表23、原住民幼兒托教補助 94~99 年度辦理情形表

單位：人次；元

年度	托兒所	補助經費(元)	備註
94	1,097	7,979,000	自96年9月起開辦扶幼計畫，因該補助額度較多，原請領幼教券者轉而申請扶幼補助，以致本項補助經費暨受益人數大幅減少。
95	2,672	21,677,000	
96	2,028	17,000,000	
97	1,262	11,057,500	
98	1,192	10,197,500	
99年6月	485	4,197,500	

資料來源：內政部兒童局

<5>扶持5歲幼兒教育補助：內政部與教育部自96學年度起實施「扶持5歲幼兒教育計畫」(以下簡稱扶幼計畫)，98學年度起放寬依家戶年所得以及家有子女數提供不同之補助額度，即低收入戶、中低收入家庭或年所得30萬以下者一免費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助5或6萬元。至年所得30萬-60萬以下者一免學費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助2至4萬元。為落實馬總統「提供五歲兒童免費學前教育」政策主張，扶幼計畫自99學年度轉換為「5歲幼兒免學費教育計畫」，於離島3縣3鄉及原住民鄉鎮市先行辦理，100學年度再於一般地區家戶年所得低於110萬家庭納為受益對象。

表24、扶持5歲幼兒教育補助96~99年度辦理情形表

單位：人次；元

年度	托兒所	補助經費
96	56,679	779,616,000
97	115,183	1,626,963,614
98	107,432	1,838,270,064
99.6	54,162	1,059,552,329

資料來源：內政部兒童局

〈6〉保母托育費用補助：自97年4月起針對父母雙方均就業或單親家庭父母就業，無法親自照顧未滿2歲幼兒而送交保母照顧時，一般家庭年總收入在150萬元以下者可申請每月3,000元的托育費用補助，弱勢家庭可申請5,000元的補助；另針對非就業者而自行照顧幼兒之弱勢家庭提供臨時托育補助，每名幼兒每月最高補助2,000元。98年受益幼兒數為1萬8,150人，補助金額為3億7,322萬元。

(2)健全兒童托育照顧服務體系

〈1〉建構社區化、普及化托育環境：輔導托兒所辦理立案，目前共有3,888所托兒所，收托24萬9,515名幼兒。

表25、90~99年度幼托園所數及收托數表

年度	托兒所所數	收托人數	幼稚園家數	收托人數
90	3,600	318,918	3,150	243,090
91	3,897	327,125	3,234	246,303
92	4,082	294,528	3,275	241,180
93	4,257	300,257	3,306	240,926
94	4,307	290,218	3,252	237,155

95	4,213	266,229	3,351	224,219
96	4,112	253,084	3,329	201,815
97	4,008	236,460	3,283	191,773
98	3,887	237,543	3,154	182,049
99年6月	3,888	249,515	-	-

資料來源：內政部兒童局

〈2〉推動社區保母支持系統：建立保母人員培訓、媒合轉介、在職訓練、輔導考照等機制，並進行保母訓練、督導與管理，已輔導25個縣市政府建置58個支持系統，自87年起至今，共協助7萬9,567人取得保母技術士證，加入社區保母系統之保母人數計1萬4,598人，在職保母1萬2,096人，收托幼兒2萬574人。

表26、90~99年度保母系統數及參加人數表

年度	縣市數	系統數	輔導人數	補助經費(元)
90	16	26	3,736	11,402,000
91	21	35	5,690	35,853,000
92	23	41	6,839	41,639,000
93	23	41	6,781	43,482,000
94	23	40	7,221	44,589,600
95	24	40	7,833	41,446,100
96	24	46	8,614	71,674,000
97	25	54	13,624	142,035,900
98	25	55	15,366	157,438,700
99年6月	25	58	14,598	158,194,000

資料來源：內政部兒童局

〈3〉賡續推動幼托整合工作：行政院94年7月核定2歲以下的托嬰及家庭托兒業務由內

政部主管，2至6歲部分暫名為幼兒園，由教育部主政。內政部業配合教育部研訂「兒童教育及照顧法」(草案)並經行政院於98年3月3日函送立法院審議中。

(3)依據內政部表示，我國公辦幼稚園與托兒所目前公立幼托提供幼兒教育與照顧計1,829家，占總供應量之26.2%，私立幼稚園與托兒所計5,180家，占73.3%，社區托兒所33家，占0.4%；另公設民營托育機構計24家(詳見表)。就服務特色方面來觀察公、私部門之優缺點分別如下：

表27、公、私立幼托機構數表

托兒所	所數	幼童數	幼稚園	家數	幼童數
公立	276	62,367	公立	1,553	72,991
私立	3,579	184,335	私立	1,601	109,058
社區	33	2,813	-	-	-
小計	3,888	249,515	小計	3,154	182,049

資料來源：內政部兒童局

<1>公部門辦理兒童托育服務之優、缺點：

- 公辦幼稚園與托兒所依法聘用足額專業人員，因此幼兒教保服務水準較為整齊。
- 收費價格較為便宜，可減輕家長的負擔。
- 營運上卻較僵硬、缺乏彈性，較不能配合家長的托兒需求，例如：公部門無法配合雙薪家庭延後下班時間。

<2>私部門辦理兒童托育服務之優、缺點：

- 私部門托兒服務營運較為靈活、有彈性，因此較能配合家長的托兒需要。
- 有相當數量之私人供應者，因考量營運成本故給付工作人員薪資較低。
- 價格昂貴：家長必須負擔成本價加上私人

服務提供者所設定的營業利潤，負擔沈重。一般而言，上公立幼稚園或托兒所的每一個孩子，每一年約負擔5、6萬元的學費，上私立幼稚園或托兒所的每一個孩子，每一年學費超過10萬元以上。

5、遭遇困難

- (1)目前公立托兒所設立當時有其時空背景且存在歷史久遠，多有土地建物產權不清、使用地目不符、建物資料不可考、不符建築法規等問題，致未符相關法令規定，使用執照取得困難，迄99年6月底尚有476分班/分所(占40%)之公立托兒所不符規定。
- (2)近年來台灣社會面臨少子女化現象，公私立幼托園所招生困難，致收托量無法達到飽和，遂造成營運不善甚至關閉情形。
- (3)私立托兒所價格昂貴，家長負擔沈重。
- (4)居家照顧缺乏法源依據要求保母人員納入政府管理機制。

為解決上述困難，內政部兒童局已採行下列因應方案：

- (1)編列預算改善公立托兒所設施設備：為解決公立(村里)托兒所無專用場地及建築物設備老舊無合法使用執照問題，內政部兒童局自80年度起編列預算補助地方政府改、新建公立托兒所。自90年度起，由於中央政府補助款改列一般性補助後，相關托兒所興建改建經費由行政院主計處統一設算地方政府，該局僅編列補助離島及原住民地區公立托兒所之興建經費。另內政部自98年度，起亦輔導有需求之地方政府，依公益彩券回饋金相關規定提出「公立托兒所申請變更使用執照補

助計畫」，提供公托改善經費。

- (2) 商請地方政府編列預算支應及進行實地督導托育機構限期改善業務：為督促公立私立托育機構依兒童及少年福利法及其授權辦法相關規定完成改善，內政部於96年6月20日起邀集各地方政府召開多次研商會議，並每2個月將追蹤列管情形報該部兒童局彙整。並於98年12月份起至12個縣市政府進行實地督導托育機構限期改善業務，並對公立托兒所之改善商請地方政府編列預算支應。
- (3) 整併公幼與公托現有資源：有關公立托兒所改善方式，內政部於98年7月17日召開托育機構限期改善研商會議，主席裁示：有關公立托育機構擬裁撤(停托)、整併(聯合)收托之幼兒送托、機構人員安置、停托期程等事項，各直轄市、縣(市)政府應擬具妥善輔導計畫，儘可能以學期為改善期程，並要求地方政府於秘書長以上人員主持之跨局(處、室)幼托整合籌備小組會議提案討論，整併當地公幼與公托現有資源，且提供轄內閒置場地收托幼童。
- (4) 提供托育補助、減輕育兒負擔：由於我國係低賦稅國家，目前尚難比照北歐福利國家提供公共化之托育服務，惟為落實政府與家庭共同分擔育兒責任，內政部乃針對學齡前不同年齡之幼兒，提供「部分托育費用補助」、「中低收入家庭幼童托教補助」、「低收入戶兒童托育津貼」、「原住民幼兒托教補助」、「扶持五歲幼兒教育計畫補助」及「幼兒教育券」等補助措施。另為協助弱勢家庭子女之送托，該部兒童局業督導地方政府輔導公立

托兒所，優先收托低收入戶、發展遲緩及身心障礙等弱勢兒童。

- (5) 訂定居家照顧法源依據：「兒童教育及照顧法」草案明定「居家式照顧」及「保母技術士證照」之法源，該法於98年3月3日已送請立法院審議中。

6、具體建議

依據內政部表示，從行政院衛生署國民健康局調查顯示，國人不願結婚及夫妻不願意生小孩導致少子女化現象的主因，多以經濟考量為首要因素，此外，擔心孩子的托育與未來教育問題，亦是重要原因之一。由於目前學前幼托體系的托兒所(2~6歲托育服務)及幼稚園(4~6歲學前教育)，在比例上，仍是以私立為主，政府未來應朝提供或確保負擔得起、高品質的幼托教育及照顧服務，並擴大公共托育服務體系之方向努力。因此，為落實改善生育、養育、教育環境各項措施，內政部認為應加強辦理重點事項包括：

- (1) 運用國小閒置空間普設幼托園所：採公辦公營或公辦民營方式廣設幼托園所，或採公私協營型式開放私立幼托機構進駐提供服務，直接提供普及性、社區化且平價化的幼托服務，父母僅需負擔少數比例費用，惟需考量以照顧弱勢家庭兒童為優先服務對象。
- (2) 提升企業托兒比率：藉由政府相關單位的合作機制，加強宣導企業的社會責任，落實性別工作平等法中鼓勵企業主提供相關托育設施及服務，以提升企業提供托兒之比例，支持受雇員工一方面兼顧工作，另一方面承擔照顧年幼子女的友善政策。

- (3)減輕家庭在工作與家務間的衝突：落實性別工作平等法中有關產假、親職假與育嬰留職停薪津貼等措施，並保障父母於產假或育嬰假期結束後，得以返回職場復職的權利。
- (4)提供家庭相關經濟支持：如推動青年安心成家方案以補貼購(換或租)屋措施、逐步建構育兒津貼制度以強化家庭養育子女的能力、修正稅式制度以分擔納稅人養育兒童之支出等，多方面協助家庭支持育兒。

(五)勞委會之相關措施

1、企業托兒服務

(1)法令依據

依據性別工作平等法第23條規定：僱用受僱者250以上之雇主，應設置托兒設施或提供適當之托兒措施。主管機關對於雇主設置托兒設施或提供托兒措施，應給予經費補助。有關托兒設施、措施之設置標準及經費補助辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

(2)事業單位辦理情形

依據行政院勞委會查復表示，98年7月投保勞工保險事業單位員工規模250人以上之家數計2,326家，抽樣調查結果推估，「設立托兒所」者占4.4%(推估約102家)，「與托兒所簽約，提供托兒優惠措施」者占59.2%(推估約1,377家)，兩者合計63.6%(推估約1,479家)之事業單位設置「托兒設施」或提供「托兒措施」。員工規模250人以上之事業單位，有提供托兒優惠措施者占59.2%(推估約1,377家)，其主要提供措施為「與托兒所簽約」者占54.3%(推估約1,264家)，「公司津貼

補助」者占3.4%(推估約79家)。

表28、員工規模250人以上之事業單位提供托兒所或托兒優惠措施情形表(98年11月)

單位：%；家

項目別	總計	設立托兒所	提供托兒優惠措施	優惠措施(可複選)			沒有提供優惠措施
				與托兒所簽約	公司津貼補助	其他	
總計	100.0	4.4	59.2	54.3	3.4	1.9	36.4
推估家數	2,326	102	1,377	1,264	79	44	847

資料來源：行政院勞委會引自99年女性僱用管理調查報告

員工規模250人以上之事業單位未設立托兒所之主要原因為「沒有空間設立」，占45.7%(推估約1,062家)，其次為「員工無此項需求」者，占31.3%(推估約729家)，再其次為「沒有經費預算」者，占8.1%(推估約189家)。

表29、員工規模250人以上事業單位未設立托兒所之主要原因表

單位：%；家

項目別	總計	設立托兒所	沒有設立托兒所主要原因				
			合計	沒有空間設立	沒有經費預算	員工無此項需求	其他
總計	100.0	4.4	95.6	45.7	8.1	31.3	10.5
推估家數	2,326	102	2,224	1,062	189	729	244

資料來源：行政院勞委會引自99年女性僱用管理調查報告

(3) 事業單位設置托兒所之型態

僱用員工規模250人以上之事業單位所設置之托兒設施，因其規模、性質、環境、地點及營業內容、時間等，差異相當大。就其目前事業單位設置托兒設施型態、收費標準、收托時間、員工使用率分別說明如下：

<1> 托育機構型態係依立案機關之不同分為幼稚園及托兒所，目前尚在整合之中。

<2> 收費標準，一般坊間幼稚園或托兒所收費

每學期約1萬餘元，每月月費則因收托時間及課程內容之不同，從6千元至1萬以上不等。

<3>收托時間，一般皆配合該事業單位員工工作時間，另有需要則延托至夜間7至9時。

<4>至於員工使用率，每位員工因個人及家庭因素考量，並非所有員工均選擇事業單位所設置之托兒所。

2、其他措施服務

勞委會除推動企業托兒服務外，另針對人口政策白皮書中有關少女女化對策及具體措施，該會主辦事項之執行情形及成效詳如下表：

表30、「人口政策白皮書」行政院勞委會主辦事項執行情形及成效表

具體措施	推動情形及成效
一、保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益	1、私立托兒所、一般幼稚園已分別自87年7月1日、87年12月31日起適用勞動基準法，另已完成財團法人設立登記之私立幼稚園教師、職員，自98年1月1日起適用該法。 2、為維護教保人員勞動權益，並督促事業單位確實遵守勞動法令，勞委會會98年、99年辦理「私立托兒所及幼稚園勞動條件專案檢查」，針對勞動基準法、勞工保險條例、勞工退休金條例及性平工作平等法等相關規定進行查核。另為加強保障渠等人員勞動權益，該會除函請目的事業主管機關內政部、教育部將「遵守勞動法令」列入評鑑指標，另亦函送檢查結果，請其加強督導事業單位遵守法令，並列入平時講習活動宣導。 3、該會實施私立托兒所及幼稚園勞動條件專案檢查，展現落實法令之決心，事業單位已改善教保人員勞動條件，並透過宣導活動其對加強法令之認識。
二、持續推動直轄市、縣市政府辦理企業	1、為鼓勵雇主辦理托兒設施與托兒措施，該會依性別工作平等法第23條第2、3項規定，訂定「托兒設施措施設置標準及經費補助辦法」，補助項目及標準如下：

具體措施	推動情形及成效
托兒相關業務，以鼓勵事業單位辦理企業托兒方案。	<p>(1)托兒設施：新興建完成並登記立案者，最高200萬元；已設置並登記立案者，每年最高50萬元。</p> <p>(2)托兒措施：每年最高30萬元。截至目前共補助577家，補助金額9,667萬餘元。</p> <p>2、該會並與直轄市及縣市政府勞工行政單位共同舉辦營造友善企業托兒職場宣導會。97至98年共辦理友善職場宣導會20場次，計有1,850人次參加；99年辦理「99年度托兒設施措施宣導說明(觀摩)會」計14場次，參加人數837人。</p>
三、推動彈性工時制度與普及化托育措施配套並重	<p>1、該會除於90年將法定工時由過去每週不得超過48小時，縮短為每2週不得超過84小時。另為合理放寬工時彈性，該會並於91年公布實行工時彈性化修正條款，修正「2週彈性工時」增訂「8週彈性工時」規定。現行勞動基準法對於勞工每日及兩週正常工時已有明定，另在考量勞工健康福祉並使事業單位經營彈性得以兼顧的前提下，規範事業單位實施延長工時之程序及每日、每月延長工時。</p> <p>2、新工時制度施行後，該會每年均與各地方政府合辦勞動基準法令宣導會，97至99年分別與各地方政府、科學園區及經加區等單位，針對勞動基準法相關議題，辦理29場、31場及28場次勞動基準法令宣導會，就轄內公、私部門勞工(包含公部門臨時人員)進行宣導，提供各項工時排定方式供企業參考，俾使企業在兼顧勞工權益及企業經營彈性之前提下，以協商方式降低或調整工作時間，落實促進工作與家庭平衡之目標。</p>
四、鼓勵表揚企業托兒有效創新方案	<p>結合該會每兩年辦理一次之「建立友善職場環境表揚活動」，鼓勵事業單位推動有效托兒創新方案。</p>
五、落實「性別工作平等法」，建立友善家庭職場環境的企業文化	<p>1、性別工作平等法之立法目的在於消除性別歧視、促進性別地位實質平等，其內容包括性別歧視的禁止、性騷擾的防治與促進工作平等措施等三部分。在性別歧視禁止中，該法規定工作規則、勞動契約或團體協約，不得規定或事先約定受僱者有結婚、懷孕、分娩或育兒之情事時，應行離職或留職停薪，亦不得以上開事由為解僱之理由。在促進工作平等措施中，該法規定育嬰留職停薪</p>

具體措施	推動情形及成效
	<p>制度、減少工時、調整工作時間、家庭照顧假等措施。上開規定，除保障結婚、懷孕、分娩或育兒受僱者的工作權，並使想選擇照顧子女的受僱者，不再因養兒育女而中斷職業生涯，使得受僱者得以兼顧家庭與工作。</p> <p>2、為落實性別工作平等法，該會已採取以下措施：(1)持續透過宣導會、網路、平面及電子媒體加強宣導，使受僱者、雇主瞭解其權益與義務；(2)協助雇主營造友善職場，辦理友善職場表揚活動、提供友善職場範例、使事業單位得以觀摩學習；(3)補助育嬰留職停薪人員雇主負擔之社會保險費，使受僱者兼顧工作與家庭責任；(4)透過個案、專案檢查方式及補助受僱者司法救濟等方式，以督促事業單位恪遵性別工作平等法及確保受僱者權益。</p> <p>3、有關性別工作平等法實施情形：相較於91年度，98年度事業單位給予生理假、產假、流產假、陪產假、育嬰留職停薪、家庭照顧假者，分別增加27.5%；18.8%；13.1%；28.3%、31.6%及29.4%。</p> <p>4、依該會統計，截至99年8月底止，申請育嬰留職停薪受惠之人次，男性計6,887人次，女性計5萬6,417人次，共計6萬3,304人次。該期間補助受僱者育嬰留職停薪期間原由雇主負擔之社會保險費，共計11億4,774萬餘元。</p> <p>5、綜上，藉由落實性別工作平等法，將有助於協助受僱者兼顧家庭與工作責任。</p>
六、加強宣導兩性受僱者申請育嬰留職停薪措施擔任親職	<p>1、為加強各界對性別工作平等法育嬰留職停薪規定內容之認識與瞭解，保障受僱者工作權，使其兼顧工作與家庭，該會自性別工作平等法施行以來每年皆辦理性別工作平等宣導會。截至99年底已辦畢238場次，估計約2萬4千人受惠。</p> <p>2、依該會統計，相較於91年度，98年度事業單位育嬰留職停薪實施情形增加31.6%。截至99年8月底止，申請育嬰留職停薪受惠之人次，男性計6,887人次，女性計5萬6,417人次，共計6萬3,304人次。該期間補助受僱者育嬰留職停薪期間原由雇主負擔之社會保險費，共計新台幣11億4,774萬餘元。</p> <p>3、綜上，藉由積極落實性別工作平等法育嬰留職停薪實施規定，將有助於協助受僱者兼顧家庭與工作責任。</p>

具體措施	推動情形及成效
七、推動發放育嬰留職停薪津貼	自98年5月1日開辦以來，截至99年9月底止，計有5萬2千餘人受惠，金額約40億2千餘萬元。相較津貼開辦前，歷年(91年3月至98年4月)申請人數總計1萬7千餘人，明顯看出育嬰留職停薪人數呈大幅成長，說明了津貼對育嬰勞工的重要性。
八、修訂「勞工保險條例」調整生育給付及修訂「全國軍公教員工待遇支給要點」的生活津貼之生育給付各3個月	有關現行勞工保險生育給付1個月提高至3個月，將增加勞保基金財務負擔，預估1年增加金額約62.24億元。考量基金財務拮据等因素下，本案業經98年5月立法院第7屆第3會期「社會福利及衛生環境委員會」審查決議：「不予處理」。又，有關鼓勵生育係屬全民福利政策，宜以社會福利或其他方式辦理。

(六) 人事局之相關措施

1、法令依據

依據性別工作平等法第2條第2項規定略以，本法於公務人員、教育人員及軍職人員，亦適用之。同法第23條第1、2項規定：僱用受僱者250以上之雇主，應設置托兒設施或提供適當之托兒措施。主管機關對於雇主設置托兒設施或提供托兒措施，應給予經費補助。

2、執行現況

行政院人事行政局為配合解決少子女化問題，並落實照顧公教福利之宗旨，採取下列相關措施：

- (1) 訂定實施方案：該局前依性別工作平等法第23條與兒童及少年福利法規定，研訂「行政院所屬各機關學校辦理員工子女托育服務實施方案」，於97年12月3日奉行政院核定實施，用以推動行政院各機關學校辦理員工子

女托育服務，進而帶動推廣全國各機關學校辦理托育服務措施。

- (2) 特約托育機構：邀請千家合法登記立案之托育服務機構，同意以全國公教員工為對象，提供子女托育優先入學、註冊費、月費、報名費、接送服務及其他費用之優惠服務，平均 25 縣市皆有分佈。
- (3) 網站資訊：該局住福會於「公務福利E化平台」及全球資訊網建置專區，提供優惠托育機構資訊，供公教同仁選擇利用。
- (4) 宣導及調查：通函各機關宣導週知，鼓勵同仁多加利用特惠托育機構，復於99年9月6日通函中央各機關調查公務人員子女托育現況及需求情形，俟10月31日彙集調查資料，將依調查分析結果，協同各機關人事部門共同研擬更為積極之改善措施。

3、具體措施

- (1) 依據上開實施方案，各機關得就下列方式擇一辦理托育服務：
 - <1> 運用現有社會托育服務設施：洽請合法登記立案之托育服務機構，提供員工子女優惠之托育服務，目前該會已提供千家特約托育機構供員工選擇使用，有許多公教員工受惠。
 - <2> 自行依需求規模設置托育服務機構，目前已有臺大醫院、臺北市政府等機關設置托育機構。
 - <3> 與相鄰近之數個機關，組成委員會，以受托人數較多或托育服務相關資源較豐富之機關為主辦，聯合辦理托育服務，目前已有法務部等機關聯合辦理。

(2) 各機關自行設立托育機構之可行性

基於下列因素考量，目前該局係運用現有托育資源，與千家托育機構特約，方便同仁選擇使用，各機關得視實際需求，必要時得提供托兒設施：

- <1> 設置空間：各機關普遍辦公空間有限，且辦公用地或為租賃，或為地價昂貴區段，少有閒置場地，且單一機關(構)需求數尚不足設置經濟有效之托兒設施。
- <2> 相關法規：目前相關法規對於設置托育機構規定嚴謹，需有一定的樓層、面積、設施及人力規範，非僅有閒置空間即可設立。
- <3> 與民爭利：由於少子女化，民間托育機構招生人數因而逐年下降，經營不易，如各機關設置托育設施，恐影響現有托育機構之生存，輿論恐有「與民爭利」之聲浪。
- <4> 需求數：因攜帶子女往返奔波辦公地點，有諸多的不便與安全顧慮，爰員工選擇托育地點，多以住家附近為首選，對於辦公室托兒設施實際需求數，相對較少。

(七) 實地訪視社區自治幼兒園

社區自治幼兒園強調不以營利為經營目標、維持教保服務品質、強調夥伴與合作、在地化照顧，生產與消費、保障教保人員的福利、平價收費普及化托育、思考社區整體照顧品質的提升、強調家長，社區參與經營等特色。為能深入為瞭解社區自治幼兒園實際推動情形，本院爰於99年10月12日實地訪視財團法人彭婉如文教基金會所辦理之高雄縣鳳山市五甲社區自治幼兒園，俾供本案調查研究報告之參考。

1、計畫緣起

我國於91年開始推動社區自治幼兒園，初步規劃方向係針對托育資源較為欠缺地區，由試辦縣市凝聚社區共識，發揮地方自治精神組成管理委員會，並公開遴選具有辦理實驗性社區自治托兒所業務執行能力，且依法登記有案之非營利教育、社福團體，結合社區與民間資源共同辦理，提供平價之托育服務，經余前部長政憲指定擇臺北縣、彰化縣、高雄縣及台中市等4縣市選定4個點先進行實驗，並以單親、低收入及中低收入戶、弱勢家庭等兒童為優先服務對象。內政部兒童局隨即依上開原則，2度邀請幼教及幼保領域之專家學者研擬「內政部兒童局辦理社區自治幼兒園實驗計畫」乙種，並簽奉余前部長核定於91年10月30日函頒，俾供試辦縣市據以辦理。

2、執行概況

- (1)彰化縣：初步實地勘查「鹿港富麗大鎮公寓大廈」，惟彰化縣政府會同專家學者進行審慎評估後發現，該地區的公立托兒所及鄰近社區托兒所為因應少子女化現象，共同合作並採聯合收托接送策略，故原擇定地點已不適合進行試辦，該府遂專案行文內政部兒童局暫緩辦理。
- (2)臺中市：經實地勘查「西屯區大鵬社區」，係屬老舊社區，方圓1公里內無托育機構設施，且居民多為中低收入者。該府研擬試辦計畫並經內政部兒童局簽奉核定補助494萬9,000元，並於92年8月上網公告徵求承辦團體，經評選決議由中台科技大學承辦，93年12月25日揭牌啟用，嗣因故轉換由財團法人甘霖社會福利基金會承接迄今。

(3) 臺北縣：經實地勘查「中和壽德社區國宅」，該社區僅有1所私托，惟臺北縣政府與托教業者溝通過程中，因遭遇強烈抗爭協調不成，遂專案行文內政部兒童局暫緩辦理。

(4) 高雄縣：

<1> 擇定試辦地點為「旗山區茂林鄉」，為原住民鄉，因父母教育、隔代教養、經濟條件等問題，造成兒童未能獲得完整之教保服務機會。內政部兒童局經專案簽奉核定補助355萬元，業於93年9月2日完成籌設並正式揭牌啟用招生，目前收托幼童15名。

<2> 「五甲社區幼兒園」業於95年11月開辦，目前收托人數約80名。

3、訪視情形

(1) 鑑於五甲社區具有相當堅實的社區自治的經驗與基礎，以及服務弱勢的精神，故高雄縣政府擇定五甲地區辦理社區自治幼兒園實驗計畫。五甲社區自治幼兒園原為五甲國宅留有之幼稚園的硬體規劃設施，然一直未有幼稚園進駐辦學，原已荒廢成為社區治安死角之空間，經由專業團隊討論規劃設計，成為自然安全且符合幼兒使用之友善托育空間。

(2) 自95年8月份陸續招生，並於95年12月11日完成立案程序，開始進行托育服務，在設立之初，社區對園所的不認識，導致招生未如理想，惟在幼兒園不斷努力之下，目前五甲社區自治幼兒園已收托滿額80名幼兒，收托對象包括：鄰近地區之低收入戶、單親與外籍配偶子女等弱勢族群幼兒(一般家庭幼童約占全園之85%，特境家庭約占全園之15%)，提供在地、平價的照顧資源，該幼兒園歷年

接受內政部兒童局補助經費及收托概況如下表：

表31、歷年接受內政部兒童局補助經費表

年度	補助項目	補助金額
95	專案補助計畫(開辦設施設備費及修繕費500萬、場地金27萬)	527萬元
96	專案補助計畫-場地租金	36萬元
97	專案補助計畫-場地租金	36萬元
	專業人員服務費補助計畫	60萬元
98	專業人員服務費補助計畫	60萬元

資料來源：高雄縣政府

表32、歷年收托概況表

學期	95		96		97		98		99上 學期
	上學期	下學期	上學期	下學期	上學期	下學期	上學期	下學期	
人數	7	28	45	65	68	80	80	80	80

資料來源：高雄縣政府

(3) 收費標準及收托時間

<1>收費標準：註冊7,500、月費5,500(目前皆95折)。

<2>收托對象：年滿2足歲至6足歲之幼兒。

<3>收托時間：日托為上午7時30分至下午6時；延後收托：下午6時至6時30分(配合家長上下班需求，晨間提供7時到園服務，下午亦有延托服務)；臨時收托。

(4) 軟體基礎與教學

<1>高雄縣五甲社區位於鳳山市，曾為高雄縣綜會開發計畫的一環，高雄縣政府社會處亦在此設立五甲社區福利服務中心及五甲社福園區，長期經營社區，社區總體營造已具有一定的規模，故在多方的評估下，五甲社區自治幼兒園便設立於此。

<2>教學特色

- 依幼兒興趣為出發點，配合時令季節設定主題並融入角落規劃，引導幼兒從探索及操作中自發學習，課程主要活動形式有：角落探索、主題課程、團體時間、小組活動、戶外活動、創意課程；並有雙主教跨村協力與合作，發展混齡學習。
 - 五甲社區自治幼兒園的課程發展，依不同階段進行適度調整：
 - ◇初期：依園區聘任之教保人員專業職能進行概念整合，以角落探索為主加上主題探討的方式進行課程。
 - ◇近程：教學委員及輔導介入，課程發展以落實角落探索活動，並帶領老師探討主題建構如何融入社區議題。
 - ◇未來：落實課程模式品質，配合幼托整合逐步研議課綱的融合。
- (5) 又為與社區有緊密的連結，幼兒園區加入五甲社福中心與社團所組成之愛苗工作隊，定期召開工作隊社區會議，並主動提供場地及活動方案予社區民眾參與，另園內之遊戲區於每日下午5時後開放社區家庭親子使用，使園區成為社區活動空間的一部分。
- (6) 社區自治幼兒園最大特色為「社區自治」，為落實社區自治的理念，最重要的是建立社區自治委員會，成員由地方政府代表、社區代表、家長代表、學者代表及幼兒園代表共同組成。委員會負責園所文化之形塑、園所組織與編制、同仁教育訓練、人事及員工福利制度、園所幼童收費及收支預決算審理、教保理念及服務內涵、社區參與事宜等事項。

委員會為園所最高決策單位，園所為教學執行單位並向委員會負責。社區自治委員會每二年一屆，每季召開會議乙次，主要係研商園區內的教保、行政、社區等相關事宜。自治委員會的特色首推以融合社區代表參與園務決策，讓社區更了解自治幼兒園的運作過程，從而融入社區當中，故每屆的委員會均聘任社區在地之地方人士，力求成為社區的一份子。

(7) 具體建議

五甲社區自治幼兒園針對我國托育政策，提供下列五項建言：

- <1> 現行扶幼計畫是教育券的加碼，無助托育品質改善。
- <2> 托育要提供的不是「法國料理」，而是勞動家庭能平價使用的服務
- <3> 應鼓勵私立托育「由私轉公」，訂定家家用得起、人人能安心之費用、規格及老師薪資
- <4> 對公共(化)托育服務，設立審議委員會，傾聽人民的需求
- <5> 未來同時推動社區自治幼兒園(成本價)及友善教保計畫(公幼規格)，創造更多元之非營利形式，落實社區家庭兒童托育照顧。

五、培育優質人力

(一) 優生保健服務

1、對於無法生育家庭

- (1) 為使不孕夫妻能夠順利的擁有自己之子女，衛生署於96年3月21日公布施行人工生殖法，該法對於需要接受精子或卵子之捐贈流程等有「精卵捐贈親屬關係查證辦法」及「人

工生殖資料通報及管理辦法」等規範。

- (2) 對於不孕症治療之補助或給付，依據全民健康保險法第39條規定，人工協助生殖技術並不屬於全民健康保險給付範圍，但如因疾病造成的不孕症治療部分，則其疾病治療可由健保給付。
- (3) 另針對無法以自己子宮孕育子女者，依據93年辦理「代理孕母公民共識會議」，採「『有條件贊成開放』及『積極管制』」之共識，衛生署國民健康局已初步研擬「代孕生殖法草案」，惟因該草案涉及層面非常複雜，加以部分條文尚未獲有共識，故將續邀集各領域專家、學者及公部門審慎研議後，並循行政程序送請行政院及立法院審議。

2、對於婦女懷孕期間

為建構優質生育保健諮詢及服務體系，使懷孕婦女於孕前、孕期至生產均在親善環境中接受完善之健康照護，衛生署所提供之生育保健服務網絡如下：

- (1) 透過健保特約醫療機構，補助提供10次之免費孕婦產前檢查，其中妊娠第一期(未滿17週)補助2次；妊娠第二期(17至未滿29週)補助2次；妊娠第三期(29週以後)補助6次。檢查項目包括：身體檢查(含個人及家族病史、個人孕產史查詢、成癮習慣查詢、身高、體重、血壓、胸部、腹部檢查等)、實驗室檢查(含血液檢查及尿液檢查，德國麻疹抗體檢查)、超音波檢查，及衛教指導(含孕期生活須知、產前遺傳診斷、營養、生產徵兆、母乳哺育、成癮習慣戒除與轉介等)。
- (2) 為降低分娩過程致新生兒感染乙型鏈球菌，

而造成敗血症、腦膜炎、新生兒肺炎等感染，除了在印發每名懷孕婦女人手一冊之「孕婦健康手冊」列入乙型鏈球菌篩檢與防治衛教資訊之外，並列於懷孕第35至37週之產前檢查建議自費檢查項目。自99年起，特別針對低收入戶提供孕婦乙型鏈球菌篩檢之檢驗費用補助，每案補助400元。

(3) 提供產前遺傳服務網絡

- <1> 提供孕婦海洋性貧血篩檢服務，國內約有6%人口為海洋性貧血帶因，為最常見遺傳性疾病之一，故於孕婦第一次產檢時，透過常規血液檢查進行海洋性貧血篩檢，如夫妻兩人篩檢結果皆異常者，其血液再送至衛生署評核通過之6家海洋性貧血基因檢驗機構進行確診，經確診夫妻為同型帶因者，再進行胎兒產前遺傳診斷，檢查異常者依孕婦其意願提供適當的產前醫療措施與照護。
- <2> 對於可能懷有遺傳性疾病胎兒之高危險群孕婦(具家族史、曾生育異常兒、高齡等)透過衛生署評核通過之36家遺傳性疾病檢驗機構(臨床細胞遺傳學27家、基因檢驗機構9家)提供產前遺傳診斷檢驗服務與檢驗費用補助(每案2千元)；胎兒經確診為異常者，透過採檢單位或轉介至衛生署評核通過之11家遺傳諮詢中心，進行遺傳諮詢，並依孕婦意願提供適當醫療處置措施與照護。另將相關補助申請及審核作業資訊化，以提高申報作業效率與正確性。
- <3> 為確保生育保健服務網絡之品質監測，每3年定期辦理遺傳性疾病檢驗機構及遺傳

諮詢中心之評核，並辦理相關研討會議，提供相關醫事人員遺傳醫學新知及交流平台。

(4) 辦理婦女舒適就醫環境之醫院評鑑業務，並於新制醫院評鑑基準訂定「舒適的醫療照護環境及醫療服務」專章(內容含括：病人接待、醫療諮詢服務、病人就醫之方便性、病人隱私權、完善的醫療照護環境及舒適的病人就醫環境等)，讓婦女及出生嬰兒，能在優質之生育保健體系中接受妥善的照護。

(5) 懷孕婦女施用毒品、菸酒或其他有害胎兒身心健康之物質之相關輔導及強制措施：

<1> 相關研究及統計數據

- 依據衛生署表示，該署對於懷孕婦女酗酒、施用毒品，並無委託相關研究，亦無使用前述物質而造成胎兒健康不良影響之人數統計。經該署洽詢專業人員有關懷孕婦女若有藥物成癮情形對胎兒之影響略以，因胎兒在母體內藉由胎盤及臍血管吸取養分，毒品亦會經由母體而進入胎兒體內，相當於間接性吸毒，當胎兒出生，切斷臍帶與母體分離後，即不再有毒品進入體內，其結果可能產生「新生兒藥物(毒品)戒斷症候群」，目前常見新生兒藥物戒斷症候群為：

◇ 新生兒鴉片類戒斷症候群係由母親使用鴉片類、鎮靜安眠藥或大麻所產生。新生兒約出生後2至3天開始有症狀出現，包括：

A、中樞神經系統方面：如躁動不安、肌張力過高、過度哭泣及抽搐。

- B、腸胃方面：如嘔吐、腹瀉、吸允及吞嚥動作不協調。
- C、呼吸道方面：如呼吸過快、發或不呼吸。
- D、自主神經系統方面：發燒、打噴嚏、打呵欠、流淚、盜汗，或不停地吸允握拳狀的手。

◇另一常見之新生兒藥物戒斷症候群係由母親使用古柯鹼或安非他命所產生。古柯鹼或安他命經母體通過胎盤影響胎兒，因此類藥物會使血管收縮，在胎兒時期可能導致急性或慢性缺氧狀態，而造成子宮內生長遲滯及先天性異常。出生後，嬰兒易得到壞死性腸炎、腸穿孔、高血壓及心肌缺血等畸形，其不會有如鴉片類戒斷症候群之表現，但會有精神毒性症狀出現，包括：暫時性躁動、嗜睡、活動過低、較少有抽搐情形。

- 依據衛生署國民健康局「98年母乳哺育率及其相關影響因素探討研究調查」，孕婦吸菸或曝露於二手菸環境，不但對孕婦本身的健康有極大影響，亦造成胎兒流產或胎死腹中、早產及低出生體重兒，在嬰兒時期比較容易發生嬰兒猝死症、呼吸系統感染過敏。同時研究顯示，吸菸或曝露於二手菸之母親，不但使得奶水分泌較少，且奶水中之尼古丁亦會影響嬰兒的健康。

<2>相關措施

- 孕婦至醫療院所進行產前檢查時，其中身體檢查已包含個人及家族病史、個人孕產

史查詢、成癮習慣查詢等、實驗室檢查及衛教指導(成癮習慣戒除與轉介)。若醫療機構及醫事人員於產前檢查發現孕婦施用毒品，則轉介至衛生署指定藥癮戒治機構(計108家)，以接受戒癮服務。

- 提供孕婦戒菸服務及減低環境二手菸暴露措施：對於吸菸之孕婦，衛生署國民健康局戒菸專線服務提供免費之客制化戒菸諮詢或諮商服務，經由醫療院所轉介吸菸孕婦至戒菸專線服務中心者，每案衛生署國民健康局支付醫療院所代為轉介費100元。自92年迄今提供戒菸諮詢服務量為491,604人次管理服務量108,915人次。其中有503人孕婦接受戒菸專線服務，戒菸專線採取「傾聽」、「同理」的諮商模式，讓孕婦感到溫暖，成為支持力量。

3、兒童醫療保健服務

(1)全面提供新生兒代謝異常疾病篩檢

<1>由政府編列預算，針對中央主管機關認定之11項先天性代謝異常疾病，進行全面篩檢，如發現疑陽性或異常個案，均予以轉介提供進一步之確認診斷及治療。

<2>為確保新生兒代謝異常疾病篩檢之品質，辦理G6PD缺乏症及先天性甲狀腺低功能低下症檢驗品質保證計畫。

<3>建置新生兒篩檢作業管理系統，將補助申請、審核作業及個案追蹤管理等資訊化，提高個案追蹤完成效率。

(2)衛生署結合健保特約醫療院所，補助辦理7歲以下兒童預防保健服務，以使由出生至7歲各階段的兒童均能早期了解其生長發育現

況，使父母免於對孩子健康之疑慮。同時於兒童預防保健服務中，強化兒童發展篩檢項目，以早期發現疑似發展遲緩兒童，並獲得適當之療育。

- (3) 依兒童人口及當地就醫方便性等，衛生署於99年增設兒童發展聯合評估中心達35家，推動整合式評估服務，充分掌握早療契機。另補助提供經濟弱勢新生兒之聽力篩檢及弱勢兒童白齒窩溝封劑等服務，以減輕經濟弱勢家庭之負擔，提高其生育意願。

4、防止性別比例失衡

- (1) 衛生署透過相關醫學會之教育訓練課程，宣導人工生殖法規定「實施人工生殖，不得選擇胚胎性別」之觀念。
- (2) 衛生署國民健康局頒訂「遺傳性疾病檢驗機構評核要點」規範，除性聯遺傳疾病診斷之胎兒，不得施行性別鑑定。
- (3) 衛生署檢討人工生殖法及優生保健法有關禁止選擇或鑑別胚胎性別的診療行為，針對「不得以胎兒性別作為嚴重傷害其心理健康或家庭生活之理由」乙節，將規範於送立法院併案待審議之優生保健法修正草案中。
- (4) 衛生署業於99年6月分別致函性別比例居前25%之接生機構與接生者，重申醫療機構及接生者，不得為非性聯遺傳疾病診斷之胎兒從事有關產前性別篩選，亦不得應病人之要求作有關產前性別篩選之處置，更不得以性別差異為由施行人工流產。同時函文各縣市衛生局加強敦促輔導，請各接生醫療機構及接生醫師本於醫療道德充分自律，若發現任何違反衛生署之函示，為非性聯遺傳疾病診

斷之胎兒從事產前性別鑑定，將以醫療法及醫師法論處。

(5) 衛生署於99年6月及8月間主動發布新聞稿，並將出生通報資料以統計檢定其接生性別比例顯著大於1.06之醫療機構及接生者，以及於網路宣傳提供性別篩檢、鑑定之名單，函請地方衛生主管機關進行查察。復於同年10月間邀集各地衛生局召開「醫療機構及接生人員出生性別比稽查原則」說明會，並提供稽查原則、法規參考運用。

(6) 另為保護婦女健康，減少不必要之人工流產，衛生署已進行以下措施：

<1> 建立人工流產諮詢(諮商)服務網絡，結合青少年之親善門診，以確保未成年未婚懷孕婦女獲得隱密且充分之人工流產或性教育相關資訊。

<2> 結合戶政單位發送新婚夫婦手冊，加強避孕或生育之相關資訊。責成地方政府辦理青少年之生育保健教育訓練；結合民間團體、運用大眾媒體及社區之活動加強宣導。

<3> 結合醫事人員專業團體(包括：醫師、護理人員、社工人員、諮商心理師、臨床心理師等相關人員)辦理繼續教育，並強化婦產科醫療團隊對於人工流產之性別意識及諮詢能力；透過各縣市衛生局辦理衛生所人員之相關訓練，充實衛生機關及醫療機構之醫事人員知能。

(二) 早期療育服務

1、法令依據

依據兒童及少年福利法第22條及23條規定，各類兒童及少年福利、教育及醫療機構，發

現有疑似發展遲緩兒童或身心障礙兒童及少年，應通報直轄市、縣（市）主管機關。直轄市、縣（市）主管機關應將接獲資料，建立檔案管理，並視其需要提供、轉介適當之服務。政府對發展遲緩兒童，應按其需要，給予早期療育、醫療、就學方面之特殊照顧。父母、監護人或其他實際照顧兒童之人，應配合前項政府對發展遲緩兒童所提供之各項特殊照顧。早期療育所需之篩檢、通報、評估、治療、教育等各項服務之銜接及協調機制，由中央主管機關會同衛生、教育主管機關規劃辦理。

2、內政部推動情形

80年代初期在民間社會福利相關團體大力的倡導與推動之下，終在82年修訂通過之兒童福利法中將發展遲緩兒童與其家庭之早期療育服務納入該法之保障中。內政部亦自84年成立「發展遲緩兒童早期療育推動小組」，以跨醫療、教育與社政等部會之任務編組方式推動。86年訂定「發展遲緩兒童早期療育服務實施方案」，在該方案中將早期療育服務劃分「發現與篩檢」、「通報與轉介」、「聯合評估」、「療育服務」等流程，目前臺灣早期療育服務的流程與內容也以此方案為依據。

92年兒童福利法及少年福利法為因應國際趨勢，修法合併為「兒童及少年福利法」，依據其施行細則第6條定義「發展遲緩兒童」為在認知發展、生理發展、語言及溝通發展、心理社會發展或生活自理技能等方面，有疑似異常或可預期有發展異常情形，並經衛生主管機關認可之醫院評估確認，發給證明之兒童。另依據施行細則第6條「早期療育」，是指由社會福利

、衛生、教育等專業人員以團隊合作方式，依未滿6歲之發展遲緩兒童及其家庭之個別需求，提供必要之治療、教育、諮詢、轉介、安置與其他服務及照顧。

自84年內政部正式實施早期療育服務算起，該服務實施至今已有十餘年。在此期間，除兒童及少年福利法相關規定的落實外，內政部因應實際服務的需要訂定多項配套計畫，如「發展遲緩兒童到宅服務實施計畫」、「托育機構收托發展遲緩兒童巡迴輔導實施計畫」、「發展遲緩兒童療育費用補助實施計畫」等。該部按「發展遲緩兒童早期療育服務實施方案」針對疑似發展遲緩兒童所採取服務分為「發現與篩檢」、「通報與轉介」、「聯合評估」、「療育服務」依序說明推動情形及成效：

(1) 發現與篩檢

<1> 透過設有小兒科及家醫科等醫療機構，提供兒童預防保健服務及兒童健康手冊加強發展狀況之診察，98年利用率達約71%。另由各縣市衛生局所運用嬰幼兒綜合發展量表(DDST)或臺北市學前兒童發展檢核表，進行各該社區兒童發展篩檢。

<2> 為加強推動兒童發展業務，各地衛生局、所辦理0至3歲兒童發展篩檢及異常個案追蹤管理，98年0-3歲兒童計篩檢295,332人，發現疑似異常個案4,717人，通報轉介3,428人。

<3> 財團法人伊甸社會福利基金會附設中區服務中心辦理「寶貝發展篩檢指南DVD第2版計畫」，計畫時程自98年7月6日至99年4月30日止，預計出版DVD供免費發送與兒

童發展及健康教育相關之工作人員。

- <4>98年辦理「嬰幼兒聽力篩檢初篩醫療院所服務計畫」，輔導100家有接生但未提供新生兒聽力篩檢之醫療院所啟動篩檢服務，辦理北中南3場「新生兒聽力篩檢暨早期療育研討會」，加強宣導推行新生兒聽力篩檢之重要性。
- <5>辦理「學前兒童聽力、及語言障礙篩檢及追蹤矯治服務」，98年度聽力篩檢164,636人，篩檢率達87.10%，確診異常者均給予追蹤矯治，追蹤矯治率100%。語言障礙篩檢計3,723人進行問卷調查，疑似有音韻問題者，接受語言治療師完整評估，針對其中297位(77.1%)確實有構音異常者提供其衛教諮詢。
- <6>98年辦理「聽損兒早期聽語療育宣導暨媒體推廣計畫」，結合雅文基金會提供民眾免費諮詢專線。

(2)通報與轉介

- <1>輔導25個地方政府設置發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心，統籌辦理通報轉介及電腦建檔、個案管理、轉介療育相關服務及療育補助等事宜，確實掌握個案動態，建立追蹤輔導機制，提供完整早期療育服務資源，提升發展遲緩兒童通報率從89年之3.12%，到98年達7.94%。為落實及早發現及早治療之目標，自98年度起兒童及少年福利服務考核指標已將0-6歲及0-3歲之通報率分別計列評分，以期引導地方政府依據3歲以下兒童家庭之人口特性發展宣導、篩檢之工作方式，以提高3歲以下通

報率。

<2>98年疑似發展遲緩兒童通報人數1萬6,167人，個案管理人數2萬3,280人，個案持續療育服務2萬695人次。

<3>由於各地方政府反映通報轉介中心人力不足之問題，爰自97年度起協助各地方政府及民間單位爭取公益彩券回饋金，補助通報轉介中心及個案管理服務社工人力，99年度計補助全職社工人力31人。

(3)聯合評估

<1>99年兒童發展聯合聯評中心計畫，以2年期計畫方式並提高辦理經費，於99年1月完成公開徵求委託32家醫院辦理，提供疑似發展遲緩兒童接受及時、準確、具可近性及整合性之兒童發展聯合評估，讓該中心能規劃長期工作目標和培育聯評專業人力，以提高兒童發展聯合評估之服務量及服務品質，改善候評期過長之問題，掌握早期療育契機。另為提供更周延之兒童發展聯合評估服務，經檢視4歲以下兒童人口數大於3萬人以上但99年1月委託僅設1家聯合評估中心，包括：彰化縣、臺南縣、臺南市、屏東縣、雲林縣、新竹縣、高雄縣等7縣市，將再徵求委託各增設1家聯合評估中心，更滿足當地兒童之需求。

<2>建置健全之「兒童發展篩檢及聯合評估資訊整合」系統，收錄兒童發展評估流程及結果，以監測聯評服務醫療品質、整合現有32家聯評中心，建立完整評估療育服務網絡。

(4)療育與服務

- <1>為促進發展遲緩兒童及早接受療育，掌握其最佳療效期，使發展遲緩兒童的障礙程度減至最低，並透過療育服務使其潛能盡量發揮，訂定「發展遲緩兒童早期療育費用補助實施計畫」，補助發展遲緩兒童療育費及交通費(低收入戶每人每月5千元，非低收入戶每人每月3千元)。99年度賡續編列9,009萬元，配合地方政府自籌經費1億4,080萬9千元，計99年度將有1萬6,550人受惠。
- <2>辦理「發展遲緩兒童到宅服務實施計畫」及「托育機構收托發展遲緩兒童巡迴輔導實施計畫」，99年迄今已有17個直轄市、縣市結合民間團體申請內政部兒童局補助辦理到宅服務，核定補助26案，計新臺幣826萬2千元。另有15個直轄市、縣市結合民間專業團體申請補助辦理托育機構巡迴輔導，核定補助20案計368萬9千元。
- <3>為鼓勵並協助托育機構建立融合式教保服務之適當設施環境並改善托育服務品質，訂定「托育機構收托發展遲緩兒童實施計畫」，托育機構每收發展遲緩兒童1人，補助其設施設備費用1萬元及教保人員1萬元。截至99年6月20日止，共核定補助45所托育機構改善托育設施收托發展遲緩兒童，計175萬4千元。
- <4>協助發展遲緩兒童早期療育機構之營運，減低機構人事成本壓力並提升服務之量與質，99年度共計補助社工人員17人，教保人員42人，計822萬4,000元。
- <5>協助改善並充實機構設施設備，99年度補

助臺北市永明發展中心、財團法人臺北縣明新兒童發展中心、財團法人臺灣省私立向上社會福利基金會附屬臺中育嬰院、財團法人臺南市私立天主教瑞復益智中心附設光明早期療育中心、社團法人臺南縣心智障礙者關顧協進會承辦臺南縣南區嬰幼兒發展中心及雲林縣政府委託財團法人天主教若瑟醫院辦理斗六早期療育日間托育中心之設施設備及機構修繕案，共計補助189萬元。

(5) 宣導與訓練

- <1> 「發展遲緩兒童早期療育(沒關係篇)」 宣導短片配合兒童發展篩檢月於MOD平臺播放至100年11月，期使社會大眾普遍認識發展遲緩兒童早期療育的重要性。另配合98年度兒童福利宣導採購印製早期療育補助宣單張、海報，於99年2月發放各兒童發展聯合評估中心、評估醫院、通報轉介中心、衛生所等地，以提升家長於完成聯合評估後接受通報之意願。
- <2> 輔導地方政府及全國性兒童福利機構、團體辦理發展遲緩兒童早期療育宣導、兒童發展篩檢活動、廣播、手冊印製等，99年共計補助19案計113萬元。
- <3> 為掌握發展遲緩兒童最佳療效時期，針對個案及家庭之需求提供必要之療育服務，93年12月函頒「發展遲緩兒童到宅服務實施計畫」並列政策性補助執行迄今已逾5年；另針對療育資源不足地區規劃提供近便性與社區化之療育選擇，99年度已擇定臺東縣、嘉義縣、苗栗縣及高雄市試辦「

發展遲緩兒童到宅服務及社區療育據點試辦計畫」，為確實瞭解受補助單位辦理情況，評估其辦理成效，99年度特委託國立臺中教育大學辦理「發展遲緩兒童到宅服務暨社區療育據點試辦計畫成效評估訪視」，以為後續服務規劃參考。

〈4〉輔導地方政府及全國性兒童福利機構、團體辦理發展遲緩兒童早期療育專業人員培訓案，99年共計補助22案，計178萬7千元整，以提升發展遲緩兒童早期療育工作人員服務品質。

(6) 93~99年度受益人數及補助經費

內政部辦理發展遲緩兒童療育及交通費補助，低收入家庭兒童每人每月5千元，非低收入家庭每人每月3千元，歷年補助情形詳見下表：

表33、93~99年度補助情形一覽表

年度	受益人數	補助經費(元)
93	8,516	46,185,305
94	10,539	77,778,242
95	14,408	93,859,658
96	13,733	91,149,455
97	14,864	89,995,709
98	15,386	90,090,000
99.6	12,849	42,285,061

資料來源：內政部兒童局

3、衛生署推動情形

(1) 依據內政部函頒「發展遲緩兒童早期療育服

務實施方案」，由各目的事業主管機關依其業務權責辦理發展遲緩兒童之發現、通報轉介、聯合評估、療育等服務工作辦理以下事項：

- <1> 早期發現疑似發展遲緩兒童：結合健保特約醫療院所，補助辦理7歲以下兒童預防保健服務，以了解出生至7歲各階段的兒童生長發育現況，使父母免於對孩子健康之疑慮。並於「新一代兒童預防保健服務」手冊內容強化兒童發展篩檢項目，以早期發現疑似發展遲緩兒童。及透過健保特約醫事機構(含小兒科及家醫科)，於提供兒童預防保健時轉介疑似發展遲緩兒童。
- <2> 辦理疑似發展遲緩兒童追蹤管理計畫，責成各縣市衛生局辦理兒童發展篩檢疑似異常個案的追蹤管理工作，凡發現疑似發展異常者，則予轉介至兒童發展聯合評估中心接受進一步聯合評估，並通報個案轉介中心。若逾期未就診接受評估的個案，由衛生局責成特約醫事機構和衛生所追蹤疑似發展遲緩兒童就醫接受聯評。
- <3> 為提高發展遲緩兒童之發現率及轉介率，於99年7月起實施「兒童發展篩檢轉介確診獎勵作業」，由參與「新一代兒童預防保健服務」的健保特約醫事機構(含小兒科及家醫科)，在提供各次兒童預防保健時，醫師發現並轉介疑似發展遲緩兒童，並經「兒童發展聯合評估中心」確診為「發展遲緩兒童」者，即發給轉介該個案之全民健康保險特約醫事服務機構(醫師)每案800元獎勵費，以提高發展異常之發現率及轉

介率。

- <4>聯合評估：為讓疑似發展遲緩兒童，能儘速接受聯合評估，依兒童人口及當地就醫方便性等，目前除了在25縣市各設置1家「兒童發展聯合評估中心」之外，其中於7縣市(臺北縣、桃園縣、臺中縣、臺中市、高雄市、花蓮縣、臺東縣)業分別增設至2家聯評中心，目前全國共設置32家聯評中心。另99年下半年再針對各縣市6歲以下兒童人口數較多，或醫療資源缺乏、就醫不便等7個縣市(新竹縣、彰化縣、雲林縣、臺南縣、臺南市、高雄縣、屏東縣)增設1家聯評中心，預計99年底增設至39家。兒童發展聯合評估中心，除提供跨專業團隊的評估鑑定及後續療育服務；並依所在之社區特性，建立高危險群之個案管理模式(如早產兒、經濟弱勢家庭等)以早期發現和接受療育的機會。
- <5>經聯評中心確診之發展遲緩兒童，其所需治療、復健或療育等服務，大多能由醫療及健保體系，提供醫療、復健服務與醫療費用之給付。依據衛生署健保局統計全國「特定發展遲滯(ICD-9-CM315)」之門診、藥局及住院申報檔，結果顯示：98年就醫人數計3萬4,586人；其中0-6歲為31萬463人次，就醫給付，計7億4,535萬6,118元。
- <6>發展遲緩兒童療育人員專業訓練：為提升專業醫事人員專業技能，結合兒科醫學會辦理「兒童預防保健服務基層醫療增能」計畫，補助民間專業團體重製分送「寶貝

發展篩檢指南第2版DVD」，辦理聯評專業人員培訓計畫及「兒童發展篩檢種子教師訓練課程」，以強化專業人員對兒童發展篩檢知能與技巧。

(2)另衛生署為提高發展遲緩兒童之發現率、轉介率及全面性主動篩檢，採行下列措施：

<1>結合兒童預防保健服務推動兒童發展篩檢，並透過健保特約醫事機構(含小兒科及家醫科)，提供7歲以下兒童定期健康檢查(包括：身體檢查、理學檢查及發展評估)與保健諮詢、指導及轉介疑似發展遲緩兒童。97年1歲以內至少接受1次(含)以上之兒童預防保健執行率達97.9%，至於未接受健康檢查之兒童，該署除透過縣市衛生局所辦理「0-3歲兒童發展篩檢及異常個案追蹤管理計畫」及專案核定兒童預防保健之社區外展篩檢，提供主動性之篩檢評估方式外，並於縣市衛生局衛生保健考核，訂定「兒童預防保健及發展篩檢與追蹤」指標，以透過衛生局所追蹤1.5-2歲之兒童預防保健服務達成率及疑似發展遲緩兒童追蹤到診率，掌握兒童接受健康檢查及後續診察與評估之情況。另，對於弱勢族群婦女之健康建卡管理機制，提供育有子女家庭之保健指導、居家安全環境檢核與諮詢及追蹤其接受健康檢查之情況。

<2>另於該署印發提供予每位兒童及主要照顧者持有之兒童健康手冊，增加兒童聽語及自閉症之篩檢題項，供家長及醫療院所於提供兒童健康檢查及觀察運用，以早期發現疑似發展遲緩兒童。為強化每位兒童

均能按時接受兒童預防保健服務，該署業於99年完成「兒童健康管理系統」之建置，並規劃透過內政部戶政之出生登記資料介接後，預定100年起，各縣市衛生局(所)可透過上開系統瞭解及查詢各該轄區未定期受檢兒童之統計資料及疑似異常個案，並可藉此主動通知其家長或主要照顧者帶兒童進行後續之健康管理及追蹤。

- <3> 持續透過縣市衛生局提升其轄區醫療院所及衛生所之兒童預防保健服務利用率及疑似發展遲緩兒童之通報轉介；另特建置「兒童健康管理系統」，並責成各健保特約醫療院所及衛生所於執行兒童預防保健服務發現疑似發展遲緩兒童時，應透過上開系統轉介該名兒童接受進一步之聯合評估，及通報當地社會局設置之個案轉介中心。此外，若發現疑似發展遲緩個案尚未就診接受評估時，並由特約醫事機構及衛生局所進一步追蹤與聯繫，以掌握疑似發展遲緩兒童接受早期療育之契機。
- <4> 為使疑似發展遲緩兒童，儘速接受聯合評估及療育服務，該署除在25縣市各設置1家「兒童發展聯合評估中心」外，另依各該縣市6歲以下兒童人口數及就醫方便性，於臺北縣、桃園縣、臺中縣、臺中市、彰化縣、高雄縣、高雄市、屏東縣、花蓮縣、臺東縣等10縣市)分別增設至2家聯評中心，目前全國已設置35家兒童發展聯合評估中心，提供疑似發展遲緩兒童之跨專業團隊之評估確診服務。此外，亦責成兒童發展聯合評估中心須將經轉介接受聯合

評估之疑似發展遲緩個案，其評估進度及結果登錄至衛生署國民健康局指定資訊系統，俾掌握疑似個案之近況及其確診後之遲緩態樣等資訊。

- <5>鑑於要提高發展遲緩兒童之發現及轉介率，亦與第一線醫事人員之篩檢及聯合評估知能相關，故該署定期結合相關專業醫學會辦理兒童預防保健服務基層醫療增能計畫、研討課程及開發兒童預防保健服務臨床指引，供基層兒科及家醫科於執行兒童身體檢查及發展評估之使用；並補助民間團體辦理發展遲緩兒童早期療育、聯合評估人員培訓、兒童發展篩檢種子教師訓練課程計畫；拍製及分送寶貝發展篩檢指南第2版DVD，以強化渠等對於兒童發展篩檢及聯合評估之知能與技巧。

4、教育部推動情形

(1)法令依據—特殊教育法及其相關規定。

(2)具體措施

依據特殊教育法第23條規定，為推展身心障礙兒童之早期療育，其特殊教育之實施，應自3歲開始，又各教育階段之特殊教育，由各主管機關辦理為原則。教育部為督導各地方政府落實推動學前特殊教育，依特殊教育法推動各項措施如下：

- <1>獎勵地方設立學前特教班。
- <2>獎補助學前招收單位及身心障礙兒童教育補助費。
- <3>辦理學前特殊教育專業知能研習。
- <4>辦理特殊教育學生鑑定、安置及輔導。
- <5>提供特殊教育轉銜與通報等服務措施。

- <6>提升幼教教師特殊教育專業知能。
- <7>提供學前特殊教育專業團隊服務。
- <8>強化支持系統提供支持服務。

(3) 執行成效

- <1>多元安置場所：學前身心障礙類班級數已從88學年度的159班增加至98學年度的281班，學前教育階段的特教班級數有逐年提昇，學前階段的特教班級型態，可分為集中式特教班、分散式資源班、巡迴輔導班及特殊學校等4種。
- <2>接受學前特殊教育服務之身心障礙幼兒逐年成長：從88學年度的2,669人增加至98學年度的1萬1,621人，身心障礙類別包括智障、視障、聽障、語障、發展遲緩等12類。身心障礙幼兒可經由特殊教育學生鑑定及就學輔導會安置就學。
- <3>鼓勵縣市新設學前特教班：學前身心障礙類班級數已從92學年度188班增加至98學年度281班逐年提升。依「教育部補助直轄市及縣(市)政府推動學前及國民教育階段特殊教育實施要點」，補助縣市政府新開設學前身心障礙自足式特教班、巡迴輔導班及資源班之開班費，每班50萬元，離島地區每班70萬元。94至98年度共補助直轄市及各縣(市)政府新設學前身心障礙班彙整如附表，期能用以普遍滿足學前身心障礙學生學習需要及適當安置之需求。

表34、94~98年度補助地方政府新設學前身心障礙
特殊教育班

年度	94	95	96	97	98
班級數	24	18	7	24	14
補助經費(萬元)	1,200	920	324	1112	699
縣市自籌	0	0	74	178	198
合計	1,200	920	398	1,291	897

〈4〉獎勵立案私立幼托園所(機構)招收身心障礙幼兒：各縣市立案私立幼托園所(機構)招收3足歲以上未滿6足歲身心障礙幼兒，並提供學前特殊教育。每招收1名身心障礙幼兒，補助該幼托園所(機構)一學年1萬元，98學年度獎勵招收身心障礙幼兒人數計有1萬980人，補助5,490萬元。

〈5〉核發身心障礙幼兒教育補助費：為使身心障礙幼兒提早接受學前特殊教育服務，教育部訂定相關幼兒教育補助規定，對於3歲至未滿5歲經鑑輔會鑑定安置就讀公私立幼托園所或社會福利機構之身心障礙幼兒提供教育補助費。受益人數自94學年度5,276人增加至98學年度8,692人，98學年度補助5,077萬4,500元。

〈6〉提升幼教教師特殊教育專業知能：94至98年度補助獎勵招收身心障礙幼兒之立案私立幼稚園，提供幼教教師在職進修特教專業知能及進用專任合格學前特教教師之補助經費；補助私立幼教教師在職進修共94人、47萬元；另補助私立幼稚園進用專任合格學前特教教師共224人、224萬元。

〈7〉提供學前特殊教育專業團隊服務：身心障礙教育之診斷與教學工作應以專業團隊合

作進行為原則，集合衛生醫療、教育、社會福利等專業，建立一個支持性環境，共同提供早期療育、生活學習、轉銜輔導等各項協助。各縣市自93年度提供學前專業團隊服務計1,629人，至99年度專業團隊共服務2,877人。

〈8〉強化支持系統提供支持服務：強化使用學前特殊教育支持系統各項服務，包括學前特教巡迴輔導教師輔導工作，提供身心障礙幼兒教育評估、建立個案資料、提供教學輔導策略、家長親職教育及協助辦理轉銜輔導等，另協助各幼托園所教師擬訂身心障礙學生個別化教育計畫、提供普通班教師及家長特殊教育相關資訊及諮詢服務、身心障礙幼兒其家庭特殊教育服務及有關特殊幼兒就醫、就養、就學及其它社會資源等諮詢之相關支持服務。93年度接受學前巡迴輔導學生數計1,875人，至99年度已成長至6,095人，顯現身心障礙幼兒及其幼托園所、家庭成員能使用學前特殊教育支持系統的各項支援服務，應已有倍數成長。

(三)弱勢家庭扶助

內政部為協助經濟弱勢家庭，業已提供下列相關措施及其推動情形：

- 1、提供家庭相關經濟支持措施：內政部及地方政府針對貧窮、家庭功能不彰等弱勢兒童少年之照顧，開辦各項生活扶(補)助、托教補助、醫療補助等保障其基本生活所需，並辦理相關服務方案以提供弱勢兒童及少年輔導及學習機會，重要措施如下表：

表35、內政部提供家庭相關經濟支持措施表

項目		內容
生活 扶助	低收入兒童及少年家庭生活扶助及就學生活補助	臺灣省各縣(市)列冊1款之兒童每人每月9,829元，列冊2款、3款15歲以下之兒童每人每月2,200元，高中職以上之少年每人每月5千元。
	中低收入戶兒童及少年生活扶助	臺灣省各縣(市)發給每名兒童少年每月補助約1,400至1,700元不等之生活扶助費。
	弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	針對遭遇不幸、高風險、經濟急困且有子女需要照顧的家庭，依其兒童及少年人口數每人每月給予3千元緊急生活扶助。
托教 補助	低收入戶兒童托育補助	臺灣省各縣(市)對就托立案私立托兒所之低收入家庭或寄養家庭兒童每人每月補助1,500元。
	中低收入家庭幼童托教補助	針對滿3足歲至未滿5足歲就托公立或已立案私立幼托園所中低收入家庭兒童，每人每學期補助6千元。
	幼兒教育券補助	針對年滿5足歲實際就讀已立案私立幼托園所之兒童每人每學期補助5千元。
	原住民幼兒托教補助	針對年滿5足歲實際就讀(托)於已立案私立幼托園所幼兒，公立者每人每學期補助2,500元，私立者每人每學期1萬元。
	5歲幼兒免學費教育計畫	1.99學年度起先從離島連江、澎湖、金門等3縣及蘭嶼、綠島、琉球等3鄉及54個原住民鄉鎮市全體5歲幼兒先行辦理;100學年度起再擴大到全國各縣市家戶年所得110萬元以下家庭的5歲幼兒。 2.一般地區家戶年所得110萬元以下家庭的5歲幼兒未獲得本補助前，暫依原扶持5歲幼兒教育計畫以家戶年所得及家有子女數區分補助額度辦理。
	0-2歲幼兒托育費用補助	自97年4月起，針對父母雙方均就業或單親家庭父母就業，無法照顧未滿2歲幼兒而送交保母照顧時，一般家庭年總收入在150萬元以下者可申請每月3千元托育費用補助，弱勢家庭可申請5千元；另針對非就業者而自行照顧幼兒之弱勢家庭，提供臨時托育補助，每名幼兒每月最高補助2千元。
醫療 補助	3歲以下兒童醫療補助	為使3歲以下兒童獲得適切健康照顧，針對其就醫之門診及住院自付額部分，予以補助。
	中低收入家庭兒童及少年健保費補助	補助中低收入家庭未滿18歲兒童少年健保保費，保障其使用全民健康保險資源。
	低收入戶及弱勢兒童少年醫療補助	協助繳納健保欠費、發展遲緩兒童療育、訓練及評估費、住院期間看護、膳食費及住院部分負擔費等，使其獲適切健康照顧。

項目		內容
早期療育補助	發展遲緩兒童療育及交通費補助	低收入家庭兒童每人每月5千元，非低收入家庭每人每月3千元，期提高早期療育成效。

2、推動弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務：處於隔代、單親、外籍配偶及近貧等弱勢家庭中的兒童及少年，在成長過程中比一般孩子要面對較多的成長、教育及貧窮風險，社會參與及社會融合機會亦相對較少。加以實際照顧者因照顧能力薄弱或多重角色負荷，甚難獨立承擔育兒及教養之壓力，爰積極結合民間資源建立在地化福利服務體系，提供支持或補充性教育或養育功能之服務，包含家庭訪視、電話諮詢、社區推廣、心理輔導、團體輔導、課後臨托與照顧、認輔志工服務、簡易家務指導、親職教育或親子活動、寒暑期生活輔導服務、以及休閒輔導等措施。

3、建立高風險家庭關懷處遇輔導服務：為確保弱勢家庭內兒童少年受妥適照顧，積極辦理推動兒童及少年保護三級預防工作及高風險家庭關懷處遇服務，建構高風險家庭篩檢轉介機制，由社工員及早介入提供訪視輔導、親職教育諮詢、心理輔導、行為輔導、家庭生活輔導、課業輔導、社會救助等各項處遇服務，預防兒虐及家暴事件發生。

4、推動外籍配偶及弱勢家庭兒童學前啟蒙服務方案：為協助外籍配偶及弱勢家庭的兒童強化其學前知能，透過學前親子共讀、親子活動等，增加其親子閱讀表達能力及社會發展能力，增強文化刺激不足之兒童語言、認知等發展。

(四)其他培育優質人力措施：詳見九、少子女化對於教育面向之衝擊及因應對策。

六、創造兩性平等

(一)勞委會推動情形

- 1、為促進性別地位的實質平等，使受僱者得以兼顧工作與家庭，性別工作平等法第16條、第17條及第20條業明定育嬰留職停薪申請與期滿復職及家庭照顧假等規定。依前開規定男女受僱者只要符合法定條件，皆可依法申請育嬰留職停薪及家庭照顧假。
- 2、為使事業單位積極落實性別工作平等法規定，使受僱者兼顧工作與家庭，勞委會自性別工作平等法施行以來，截至99年7月底業辦理「性別工作平等法暨性騷擾防治宣導會」計229場次；設置專屬網站提供性別工作平等法令資料與相關資源；於95年及97年辦理「友善職場優良事業單位評選活動」鼓勵事業單位營造友善工作環境，95年及97年分別有60家及69家獲選友善職場。
- 3、又為使受僱於29人以下雇主之受僱者亦能申請育嬰留職停薪，兩性工作平等法於97年1月16日修正公布，名稱修正為性別工作平等法並擴大育嬰留職停薪至所有受僱者，該規定配合育嬰留職停薪津貼發放自98年5月1日施行。依據勞委會統計，自91年3月起，截至99年6月底止，申請育嬰留職停薪受惠之人次，男性計6,100人，女性計5萬1,711人次，共計5萬7,811人次。該期間補助受僱者育嬰留職停薪期間原由雇主負擔之社會保險費，共計10億5,012萬元。
- 4、此外，就業保險法業於98年5月1日修正施行，增列育嬰留職停薪津貼為保險給付項目，被保險人如就業保險年資滿1年以上，子女滿3歲前，依性別工作平等法規定辦理育嬰留職停薪者

，不分男女皆得申請，以提供受僱勞工於育嬰留職停薪期間部分所得損失之保障。截至99年6月30日止，核付4萬3,673人，金額為31億8,112萬4,684元。

(二)內政部推動情形

- 1、 「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」草案業於99年5月18日送請立法院審議，使聯合國之「消除對婦女一切形式歧視公約」公約於國內生效，以健全婦女發展及人權保障體系，落實保障性別人權及推動性別平等。
- 2、 通過行政院各部會所屬委員會任一性別委員比例達三分之一原則，提升婦女決策參與：目前各部會所屬委員會委員任一性別比例達三分之一之委員會共有417個，達成比率為89.89%，較首次調查結果比較(95年10月為240個)，已有大幅改善。
- 3、 國家中長程計畫及法律案納入性別觀點：於98年1月1日起各部會提出國家重要中長程計畫與法案於陳報行政院審議前，均應進行性別影響評估檢視作業。
- 4、 修正通過「行政院各部會性別主流化實施計畫」(99至102年)，各部會將更多性別平等的思維納入業務規劃中，以符合政府落實普及性別主流化觀念之原則。
- 5、 減輕婦女家庭照顧工作之負擔，推動社區保母支持系統實施計畫：內政部為協助家長解決托兒問題，至98年底已在25個縣市推動55個社區保母系統，受托照顧兒童保母數為1萬1,474人，有1萬9,680名兒童受託。97年辦理「居家托育管理與托育費用補助實施計畫」，且針對雙薪家庭2歲以下嬰幼兒每月補助保母費3千元。

(三)教育部推動情形

1、學校課程方面

有關將家庭價值呈現於學校相關場域與教導下一代，及落實兩性平等負擔家務的觀念為教育核心價值之一，教育部辦理情形如下：

(1)將家庭價值之課題明定於國中小課程：

現行國民中小學九年一貫社會學習領域、健康與體育學習領域及綜合活動學習領域課程綱要中，已納入家庭價值之相關能力指標，要求學生認識自己在家庭與班級中的角色，以及了解自己與家庭、社區環境的關係，進而了解家庭、社會與人類世界三個階層之間的關連。此外，也強調讓學生藉由參與家事，分享個人維持家庭生活的經驗以覺察自己與家人溝通的方式，並體驗經營家庭生活的重要性，參與家庭生活並增進與家人互動品質及了解家庭在增進個人發展與人際關係上的重要性。

(2)推動高級中等以下學校實施 4 小時以上家庭教育課程及活動：

〈1〉家庭教育法第 12 條第 1 項：「高級中等以下學校每學年應在正式課程外實施 4 小時以上家庭教育課程及活動，並應會同家長會辦理親職教育」，家庭教育法施行細則第 5 條：「高級中等以下學校實施之家庭教育課程及活動，應依學生身心發展、家庭狀況、學校人力、物力，結合社區資源為之，並於學校行事曆載明。」

〈2〉教育部為建構推展國小、國中、高中職每學年推動 4 小時家庭教育之課程架構、策略，並增進各縣市所屬學校教師家庭教育

專業知能，培養其家庭教育專業課程教學能力，以落實家庭教育法第 12 條之規定，業規劃於今(99)年度辦理各縣市家庭教育種子講師培訓計畫，並預定完成下列工作項目：

- 研訂「高中以下學校實施 4 小時家庭教育課程綱要」。
 - 辦理北、中、南三區種子教師工作坊，培訓種子教師計 1,200 人並於明(100)年度組成「縣市家庭教育輔導團」，至學校進行家庭教育宣導，強化學校教師有關家庭教育專業知能。
 - 建置教師資料及研選優良之家庭教育教材、教案。
 - 辦理各縣市種子教師推動家庭教育執行成果分享研討會，並針對各縣市執行方案辦理情形，進行抽訪評鑑。
 - 將家庭教育議題融入各學習領域之教案彙編成專書出版，俾利教師於實施前述 4 小時教學活動之運用。
 - 本(99)年業於全國高中(職)校長、教務會議，宣導請學校配合各縣市家庭教育中心利用暑假、每周三下午教師進修時間，主動邀請「縣市家庭教育輔導團」到校辦理培訓活動，使校內教師每年應至少修畢家庭教育研習時數 6 小時。並持續落實辦理每學年 4 小時家庭教育課程或交流觀摩活動，內容應包含親職(子)教育、婚姻教育、代間教育等，並於學校行事曆載明。
- (3) 推動國民中小學實施性別平等教育相關課程或活動至少 4 小時

依「性別平等教育法」第 17 條第 2 項規定：「國民中小學除應將性別平等教育融入課程外，每學期應實施性別平等教育相關課程或活動至少 4 小時。」兩性平等負擔家務的觀念多年來業已融入課程實施，成為教育核心價值之一。另教育部規劃於 99 年 11 月出版國小性別平等教育專書「我們可以這樣教性別」，做為教師依上開規定實施性別平等教育 4 小時之教學示例，其中「多元家庭的教育」篇章將持續強化兩性平等負擔家務的觀念。

綜上，有關家庭價值之課題業明定於國中小課程中，並實施家庭教育及性別平等教育 4 小時相關課程或活動，希冀學生能在課程中學習到如何與家人和睦相處並體驗經營家庭生活的重要性，進而建立正向而良好的家人互動關係，營造家庭和諧幸福氛圍。

2、家庭與性別教育方面

為促進性別地位之實質平等，消除性別歧視，維護人格尊嚴，厚植並建立性別平等之教育資源與環境，教育部於 86 年成立兩性平等教育委員會，推動兩性平等教育。93 年 6 月 23 日「性別平等教育法」公布施行後，延續兩性平等教育委員會之基礎，於同年 9 月正式更名為「性別平等教育委員會」，推動全國性之性別平等教育已十餘年。「性別平等教育法」的公布施行，讓我國性別平等教育之推動，正式取得法源依據，也確立國家推動性別平等教育之政策方向，依據該法，中央設置性別平等教育委員會，其任務包含推動全國性有關性別平等之家庭教育及社會教育，在地方政府權責部

分，除應督導考核所主管社教機構性別平等教育相關工作之實施，並應推動地方有關性別平等之家庭教育及社會教育。

- (1)修正家庭教育法相關規定：99年5月4日立法院三讀通過修正家庭教育法第2條條文，將家庭教育範圍之一的「兩性教育」，修正為「性別教育」，以使其與「性別平等教育法」間能有效整合(99年5月19日修正公布)。
- (2)編列經費預算推動：自92年至今，每年持續編列經費辦理各類性別平等之家庭教育計畫，另配合性別平等教育法公布實施，自93年度起，教育部性別平等教育委員會「社會推展組」每年均編列計畫經費新台幣800至1,300餘萬元不等，以推動相關工作；94年度起每年另編列社教機構推展性別平等社會教育計畫與服務經費約新台幣700萬元，督導所屬社教機構推動相關工作。
- (3)行政指導：
 - <1>92年起每年均將性別平等列為補助地方政府家庭教育工作計畫重要議題，發函請各縣市家庭教育中心專案策辦性別法律權益宣導、男性成長教育及性別繪本親子共讀等，並於親職教育、婚前教育、婚姻教育、外籍配偶家庭教育、社區婦女教育及志工召募培訓活動中，適時融入相關議題。
 - <2>教育部並於每年辦理全國性家庭教育工作會議時，均向地方政府宣導落實於家庭教育活動融入性別議題之重要性。
 - <3>自97年度起，將性別議題納入家庭教育活動及志工召募培訓情形，列為教育部統合視導地方教育事務評核項目，並於98年度

加重計分，以引導地方政府予以重視。

(4)推廣教育：每年補助地方政府及民間團體辦理家庭教育活動，並請將性別議題納入活動規劃，截至99年9月底止，共計辦理5,843場次，計48萬2,759人次參加。

(5)訓練研討：

<1>91-94年委託大專院校及相關專業團體開辦性別平等、家庭暴力及婦女權益等議題人才培訓及成果發表達17場次，參與人次逾1,000人次。

<2>96年度補助臺灣性別平等教育協會於96年3月29日至4月11日辦理「性別主流，草根培力」：從婦女運動邁向公民教育—台灣與瑞典的對話研討論壇暨工作坊」，總計約200人參與。另函請所屬國立社教館及地方政府指派家庭教育中心、社區大學等人員及志工參加。

<3>96年度補助財團法人婦女新知基金會辦理「性別平等，眾志『成』城—成人婦女教育教案研討會」，計辦理1場次，約100人參與。另函請所屬國立社教館及地方政府指派家庭教育中心、社區大學等人員及志工參加。

<4>98年9月14日至16日(北區)及98年9月22日至24日(南區)分區辦理「家庭教育融入性別平等議題種子人員培訓」，是項培訓課程業於98年7月16日召開課程規劃諮詢小組會議，邀請教育部第3屆性別平等教育委員會蘇委員芊玲、林委員雲蘭及國立台灣師範大學人類發展學系周主任麗端完成課程規劃，主題包括「從數字看

性別-台灣性別圖像」、性別與法律」、「情感互動與婚姻關係」及「多元家庭與親職教育」等。將請各直轄市、縣市政府指派承辦家庭教育、社區大學與鄉鎮市區圖書館業務承辦同仁及志工參訓，並分別於 10 月 5 日、11 月 4 日分區舉辦成果發表會。計參訓人員計 130 人。(男性 19 人，女性 111 人)。

<5>於 99 年 6 月 28 日、29 日、7 月 1、2 日分北、南區辦理家庭教育融入性別平等議題種子人員培訓，課程主題包含親職教育中的性別議題、親子關係(同志家庭、父職角色扮演、母職角色扮演)及伴侶關係(含婚姻中的性別議題及單身不婚、失婚、離婚等)，總計 192 人參加(男 49 人，女 143 人)。另已於 10 月 28、29 日於花蓮縣辦理成果發表會，期與會學員在咀嚼專家學者的智慧與經驗後，能夠回顧 99 年度所辦理計畫之活動特色、成效、學員回饋及推動的困難，並透過講座教授們的提醒，與伙伴間的交流互動，尋找到改進措施與解決方案，並實際落實於 100 年度工作計畫執行。

(6) 出版媒宣

<1>編印「性別教育 Let's Go!-社會與親職性別教育讀書會帶領人實用手冊」。

<2>編印「單挑好爸爸—單親爸爸家庭教育實務手冊」及家長手冊。

<3>製播「讀書 36 計」節目並壓製光碟宣廣運用。

<4>委託研編「生活中的 Gender 話題」性別意識成長教案教材。

- <5>進行婚姻教育相關出版品性別檢視。
- <6>出版「性別平等教育季刊」。
- <7>製播「性別教育 Easy Go」廣播節目
- <8>製播別平等之家庭及親職教育宣導短片：
公開播映後並置於教育部「性別平等教育
全球資訊網」(<http://www.gender.edu.tw/>)
開放線上瀏覽。
- <9>辦理「性別無界·親職多元」攝影展暨座
談會。
- <10>辦理教育部獎助性別平等教育碩博士論
文計畫」。

(7) 推動措施

- <1>推動「孝親家庭月」。
- <2>推動「愛家515」。
- <3>推動「祖父母節」。
- <4>推動「健康家庭—從婚姻開始！」。

七、促進婚姻機會

(一) 人事局推動情形

- 1、該局為促進公務人員婚姻機會，自90年起開辦中央機關未婚聯誼活動，每年均透過公開招標評選，委請專業廠商承包，使聯誼活動更生動、活潑以增進兩性互動。近年來因財政拮据，參加聯誼活動交通、食宿、保險等費用，均由參加人員自行負擔，該局則負擔部分行政支援等費用。
- 2、由於反映良好，遂由原先每年辦理2梯次，逐年增加至98年起每年辦理10梯次，其中特別規劃辦理兩梯次專供40歲以上公教同仁參加。99年參加人數計有854人(男生421人；女生433人)，總計10年共辦理58梯次，計有5,811人參加。
- 3、中央機關未婚聯誼活動深具倡導示範性質，且

該局住福會亦於99年1月29日函請各中央機關學校及縣市政府鼓勵舉辦該項聯誼活動，目前已有部分中央部會及地方政府每年亦自行規劃辦理1至3梯次聯誼活動，每梯次約為80人。

(二)內政部推動情形

- 1、我國由於工商業迅速發展，社會及人口結構急遽變遷，個人思想及價值觀念更受到歐美文化的影響，導致國人婚姻觀念、生育態度與行為及家庭制度產生重大的改變，對國家社會經濟發展造成莫大的衝擊。78年新郎平均初婚年齡為29.5歲，至民國98年提高為31.6歲；同期間，新娘平均初婚年齡則由26.3歲提高為28.9歲，呈現國人日趨晚婚的現象。晚婚遲育直接導致婦女生育期的縮短，並可能間接影響生育數量與生育品質。
- 2、為增加婚姻機會，目前已有行政院人事行政局及部分地方政府各別規劃辦理未婚聯誼活動，且行政院人事行政局亦於99年1月29日函請各中央機關、學校及各地方政府鼓勵舉辦是項活動。內政部亦於99年8月22-23日與經濟部、交通部、鴻海科技集團共同舉辦未婚聯誼活動。
- 3、內政部於修正人口政策白皮書具體措施時，亦增列「鼓勵政府部門結合企業多舉辦未婚聯誼活動」，擴大未婚國人社交領域，增進兩性互動及情感交流機會。另製作「幸福需要及時篇」宣導短片，安排於電視頻道播出，期喚起國人重視婚姻之價值性及組織家庭之重要性。

八、少子女化對經濟面向之衝擊及其因應對策

(一)專家學者意見

1、中華經濟研究院朱敬一董事長：

(1)臺灣人口之問題：

- <1>人口轉型(即從高出生率高死亡率到低出生率低死亡率)過快之問題。臺灣人口轉型歷程三十年，因為死亡率下降很快
 - <2>性別比例問題，中國大陸最嚴重約120:100，臺、韓約110:100。
 - <3>移民政策問題，分兩大類，第一類、移民係低階勞務例如外勞，或第二類、高階勞務如科學家，未來臺灣年輕人變少，台灣到底要提高出生率或移民？尚未好好的討論。
 - <4>南北城鄉差距問題。專業、菁英的人口大多移到北部，南部屬傳統產業。
- (2)針對出生率部分應考量：
- <1>與產業相關：未來臺灣是否發展知識經濟產業，需要多少勞動人口、是否配合移民政策應同時考量。
 - <2>論述何在：要找到說明家長增加生養子女之論述非常困難。
 - <3>推論和政策手段要考慮社會文化和情境，例如安胎假除了公務員外，一般勞工享受不到，反而造成負面新聞。
- (3)結論：

目前內政部人口政策完全沒有考慮產業，究竟要鼓勵生育到什麼程度，恐怕要先釐清未來的經濟型態才行。經建單位若以行政院未來規劃的六個重點發展產業去估算未來就業人口，假設是多數非勞力密集，未來所需就業人口，較現在應會減少，可以給內政部參考生育率提升目標及引進外勞如何配合。究竟要鼓勵生育到什麼程度，恐怕要先釐清未來的經濟型態才行。爰應請內政部與

經濟部、經建會研究討論一個基礎來訂定政策為宜。

2、東吳大學國際經營與貿易學系鍾俊文副教授

- (1) 根據我國內政部的統計，2009年我國新生兒總數為19萬1,310人，比2008年減少7,423人，而臺灣婦女總生育率亦降至1人，比日本的1.4人低很多，臺灣已經成為全世界生育率最低的國家之一。
- (2) 照目前我國婦女生育趨勢，臺灣在十年內人口也會開始減少。日本過去二十年經濟停滯，平均每人所得原地踏步，日經指數由最高的三萬九千點，降至目前約一萬點，土地及股票等財富大幅縮水，有人用「失落的二十年」來形容日本的慘況。未來臺灣會否重蹈日本覆轍，值得關切。
- (3) 少子女化來的「既快又猛」。在三十年前(1980年代初期)，臺灣新生兒人數仍有約41萬人，惟2009年已降至19萬人。亦即每隔一個世代(約25年)，臺灣新生兒人數會減半，長久下去，臺灣將有「亡國滅種」之虞。由於人口減少，臺灣的內需與經濟成長率也會長期、逐年走低，這是比較悲觀的看法。
- (4) 實際上，臺灣近年外籍新娘及大陸新娘所生嬰兒，已占新生兒總數的一成，也就是說臺灣本土婦女的總生育率僅0.9人。而臺灣外勞及外傭人數已超過30萬人。另一方面，2009年臺灣登記人口數為2,312萬人，比2008年增加8萬2,741人，其中有一半是自然增加，另一半是社會增加，而後者主要是，過去大舉來臺的中國配偶已達取得身分年限，紛紛在臺設籍。由此可知，外勞、外籍新娘對補充臺

灣勞動力不足，已有相當影響力，外籍新娘對提升臺灣生育率，也有正面貢獻。應該以正面態度，善待這些新移民及新移民之子。靠外國補充臺灣勞動力及新生兒不足，這種情況隨著臺灣人口高齡化及少子女化，還會進一步深化。

(5) 但是臺灣高齡化及少子女化的速度，冠於全球。據行政院經建會的估計，臺灣老年人口比重由10%增至20%，僅需二十年，其它先進國家如西歐及北歐，大多在五十年甚至一百年以上。因此臺灣高齡化問題，可說是「後發先至」。如前所述，全世界只有日本差堪比擬，而日本的經驗，卻是十分慘痛。因此若採「船到橋頭自然直」的放任態度，我國將重蹈日本「失落二十年」之覆轍。

(6) 臺灣要採取的對策，主要有幾方面：

<1> 應善待新移民及新移民之子，設法使其融入臺灣社會。由於印尼有二億人口，越南及菲律賓也有八千萬人口，這三國地理人與臺灣非常接近，因此政府應有計畫的吸收這些國家的年輕人。當然新移民來源潛力最大的還是中國大陸，因為同文同種，生活差異不大。現今香港、新加坡有計畫的吸收大陸優秀學生、專業人士，乃至投資移民。由於臺灣教育體系極度欠缺學生來源，據估計，臺灣向陸生招手，已勢所必然。有一些大陸年輕人與知識份子，可能較嚮往臺灣自由、民主的社會，願意來臺灣求發展，但這方面也遷涉「大陸勞工來臺搶工作問題」社會爭議性很大，是敏感政治問題。

- <2>我國目前社會安全及社會福利問題，絕大部分是在人口金字塔呈「正三角形」時期所規劃。在過去一百年來，臺灣人口快速增長，老年人少而年輕人多，在2000年，大約八個年輕人養一個老年人。但40年後(約2050年)，二個年輕人就要養活一個老年人，人口金字塔呈「倒三角形」。過去年輕人多，老年人少，大方地給老年人福利負擔不大，但未來老年人多，年輕人少，老年福利支出會成為財務上日益沈重的負擔，甚至產生「老年社福排擠兒童、婦女社福」的結果。學者建議，由於老年人有投票權，政客會自動增加老年人的福利，因此高位階的法律如憲法或預算法，必須將老年津貼與兒童津貼掛勾，如老年津貼增至月領五千元，則兒童亦應月領津貼五千元，老年津貼的排富條款應與兒童津貼一致。由於最近十年的薪資幾未上漲，因此現今年輕人養小孩，確實需要政府與社會支援。未來小孩將逐漸由經濟學上所謂「私有財」，走向「公共財」，因其有明顯的「外部性」。目前國際間最值得臺灣學習的國家是新加坡，政府應強力教育國民，自負養老之責，並落實在各項社福及社會安全制度之中，例如大幅提高勞、農、軍、公、健保的各項費率與自我提撥比重，確保這些社會安全體系能長期穩健經營。
- <3>臺灣的房屋自有率很高，許多老年人有屋卻無現款，因此政府應加強推動「逆向抵押貸款」等老年金融措施。由於許多老年人未婚或未生養子女，沒有留下遺產的誘

因，逆向抵押貸款制度會大受歡迎，而金融業也可對此項目收較高一些利息，這是臺灣渡過養老財務危機，一項亟待建立的制度。

- <4>有關全民健保的改革。老年人病痛比較多，依目前統計，65歲以上老人，每年支用健保經費，是65歲以下國民的五倍之多。隨著老年人口增長，以及醫療科學進步，健保對老年人的醫療支付會持續以較高速率增長，如健保支出每年增長6%，而名目所得只成長3%。健保財務缺口會一年比一年大。其對策是，改變目前「固定金額」部分負擔制度，仿日本做法，採「比率自負」制度，例如醫療支出兩成自負，八成自健保支付。如此可擰節健保支出，減少浪費現象。當然，自負額也可訂一上限，例如每年十萬元以上，則全由健保支應，使窮人負擔可以減輕，如此也可達到「保大病不保小病」的目標，因節流重於開源，這比提高健保費率還要優先。
- (7) 因應人口快速老化的危機，必須及早建立好的社會安全制度，以避免「世代間衝突」。未來將是跨國間「制度之爭」，臺灣必須建立好的社會安全制度，使其可長可久，可以提高老年人及年輕人的生活水準，不會有老年人透過選票，壓榨年輕人的惡劣局面。果如此，才可能吸引各國優秀年輕人來臺就學、就業、創業，解決臺灣人口減少的棘手難題。
- (8) 因應人口高齡少子女化，外國有若干措施值得效法。例如在新加坡，如夫婦都在上班，

婦女生育兩個小孩就可以雇用一位外傭，新加坡無最低工資制度，雇一位外傭每月僅需新臺幣一萬元，使婦女可兼顧就業與家庭。在西歐、北歐及加拿大，非婚生子占一半，而小孩父母仍可享有育嬰假、育嬰津貼等各項社會福利，臺灣亦應比照辦理，勿歧視未婚生子者。要提高婦女生育意願，最重要的是，改變「男主外、女主內」的傳統觀念，男生也要勇於分擔家事，在西歐及北歐許多國家，男女分擔家事已成普遍習慣，女性擔任政府總理及大企業執行長，越來越普遍。職業婦女更有機會兼顧家庭與事業。

3、中華經濟研究院吳惠林研究員

(1) 目前社會上問題出在太相信政府政策主導。其實問題最後會自然化解。三十年前人口太多要節育。三十年後要鼓勵生育。人口減少是不是政策造成的，有一部分，還是主要是人在選擇。政策和市場調整。我相信自己。政策強制會愛之足以害之。有沒有合理，最適水準？本人認為沒有，但怎麼調整？所有問題歸為：

<1> 老人醫療、照護的問題，從嬰兒車變拐杖車，差別在小孩有明天，老人只高消費，照護相當地難，癥結在沒有足夠的儲蓄，人生一定要儲蓄，不要相信凱因斯。若無足夠儲蓄、健康就會有問題。有資本就能永續發展，協助下一代扶養。例如美國出現問題，債留子孫，錢花在沒有幾年壽命的老人身上。這一代不負責任就會造成下一代負擔，財政赤字。臺灣老病死，消費至上會更嚴重。怪不得不敢生小孩，因為

知道未來會很苦。

<2>外籍新娘的問題，有高、低水準，全球化會流動，但人很難流動，牽涉複雜、嚴重問題。

<3>還有外勞問題，要不要引進，現在是怎麼引進。

<4>中高齡失業問題，人口減少應對失業有所幫助，但減少的是年青人，中高齡還是會失業。另有醫療問題、僱用成本高，再度就業也不容易，還有勞動法令，短期不會改善。不會跳槽、有經驗也是優點。

(2)目標是營造講信修睦、立基於活生生的個人身上，個人主義被污名化了，現在都被誤導，其實是找回自己的責任，和諧修身，重論理道德。而政策反會治絲益棼，應治本，從自己做起，講信修睦，養成利他胸懷，領導人應起而行。

(3)家庭功能非常重要，少子女化是一種結果，要正面看待，尋找商機。先進國家失敗經驗應引以為藉。勞倫斯·克里寇夫(Laurence J. Kotlikoff)著的《世代風暴：人口老化即將引爆新經濟危機？》提到，美國推行喚回孝道，養兒防老，強調的「個人責任」、「自願儲蓄的重要」，以及隱含的「家庭倫理之重要」和「自助、互助、天助」的道理，更值得刻正為全民健保焦頭爛額的我國之借鏡，而社會福利制度的如何拿捏也是應思量的大課題。敲醒陷於迷夢中的世人，讓「人心得以回升」，將「自私」轉向「無私」，並早日尋回迷失已久的「倫理道德」。應趕緊尋回這個美德。社福耗費太高成本，呈現乘

數效果，反而無法幫助需要的人。短期救助是需要的，政府應該來做針對這一些人，拉起他的尊嚴。應降低政府福利政策，應救急不救窮，應懷感恩的心。窮人銀行。如過去中小企業打拼的經驗。要把人找回來，宣傳自願儲蓄是一種美德，從小培養愛心。

- (4) 勞工政策要鬆綁，要促進自由，讓市場去調節，外來移工就會解決。目前是制度性、結構性的失業。現行政策不會讓中高齡失業解決。外勞引進、產業外移、基本工資等問題應脫勾不予管制。公平對待各個族群，應逐漸取消優惠、教育券等，應利用市場機能幫助弱勢者。
- (5) 老人是資產不是負債，尋回儲蓄的美德，生活的目的，在增進人類全體之生活。生命的意義，在創造宇宙繼起之生命。生命是會自己找尋出路，相信自己。
- (6) 解決辦法：一是拉長工作年齡；二是增加勞動力(如移民)；三是培養品質高的下一代以提升資源；四是喚回孝道；五是老人只求基本津貼就好；六是早些儲蓄防老。
- (7) 應注意外籍新娘的問題，新移民子女應是注意重點問題。
- (8) 教育目前是失敗的，太政治化了，臺灣只有一間教育部大學。這不是問題，是政府管制問題，取消之後，自己調節，不只學校還是教育，要把人找回來。教育應該市場化，高等教育應該自由化，教育也應該視為一種產業。

4、東華大學管理學院吳中書院長

- (1) 少子女化的問題的確在臺灣發生很久，大家

都不大注意，不只是經濟問題，經濟學生產要素，重要的勞動力會減少，學者認為勞動不足，但有些國家人口少，就要看其他生產要素怎麼配合，人力資源愈來愈高，失業率要看原來供需狀況，人口少子女化應該會往更精緻走。

- (2) 但租稅資源的扭曲，現在是菱形，以後會變成倒三角，負擔會愈來愈重，很多資源是在社會支出，排擠其他社會福利支出，財政不足引發投資不確定性，財政收支不足、公共支出不足，對消費擴張不利，長期租稅結構的扭曲。各政府迷失對長期稅收穩健化都很少注意，惡化會很快，要因應很困難，勞保、退輔都是空頭支票，不願面對長期問題調整，少子女化會更加惡劣，年輕人不願意生小孩，因家長照顧太好，甚至不願意結婚，不應片面補貼，效果不大。
- (3) 很多適婚年齡的人不願意結婚、生育，已不只經濟問題。人力資本和技術應提升來補足人力缺口。高成長不見得能解決失業率，這兩個政策應搭配，有時會衝突。高科技要帶動產業發展。政府對稅的調整應該要好好的規劃。
- (4) 日本閉鎖、僵化政策是不好的。勞力密集產業勞力、高技術勞力都可以引進。經濟活絡時，社會的轉型會較正常。社會文化上需營造多子多孫，日本鼓勵三代同堂，幫助社會型態。托、育嬰亦應全面考量。搭配政策其實可以不用過度擔心少子女化。人力素質提升，使得稅繳得多就可以彌補稅收不足。
- (5) 少子女化現象發生至今，我國高等教育階段

- 的學校卻依舊持續在改制，此是教育資源的浪費，高等教育應搭配產業與社會的互動。
- (6) 國立大學教師應放寬與產業合作的限制，大學應該強調專業教育並吸收外國學生赴臺就讀。
 - (7) 中小學廢併校的空間應與產業結合(例如觀光、銀髮族結合)繼續利用原有空間。
 - (8) 中小學課後照顧應積極辦理。

5、臺大經濟系林明仁副教授

- (1) 提到兒童是公共財理論基礎，並不符合經濟學對「公共財」之定義：無法排他、共享之特性。應以外部性之概念來看比較適合。例如台塑生產造成污染未考慮周圍居民生活，形成市場失靈。如果我沒把小孩養好的話，對社會有不良影響，但我投資小孩時只考量對我的影響，可能造成 under invest。學者 Fridman 也提到此論述。著重於基礎教育，以外部性來看，政府教育資源配置上應該是在愈小的小孩的教育愈多最好。
- (2) 的確，過多或過少的人口，都會對社會的發展造成影響。只是由於人口變遷是一個動態，期程長，亦會與經濟政治與社會的結構互動而彼此互相影響，因此討論此問題與提供政策建議時，有幾點要特別注意：第一、為了解決現在人口問題所實施的人為干預，經常會導致數十年後另一個人口問題(這應該也是我們從經濟衰退與政府干預之間的惡性循環所得到的教訓)。再者，在詮釋人口資料時，因果關係的確認也並非一件容易的事。舉例來說，中國當局宣稱一胎化政策儘管苛刻，效果卻立竿見影：因為它為中國

減少了 3 億到 4 億人口。但是這些官員忘了，即使沒有一胎化，隨著經濟發展，生育率本來就是會下降的。另外，過去許多工業化國家由於教育擴張及勞參率提高，導致生育率下降，政府便祭出優惠的托育及婦女就業政策加以因應。而這些政策實施一段時間後，生育率也的確回升了，只是此一回升真只是由於政策奏效？或者也與之前延遲生育的婦女，正好在這個時間點開始生育行為有關？也是一個待解的問題。

- (3) 因此，在討論人口政策時，一定得小心謹慎，避免使用「亡國滅種」這種末日寓言式的語言，以免因恐慌而制定出過度反應的政策，對未來造成更大的危害。
- (4) 人口減少的原因與其政策因應方面，依芝加哥大學經濟系貝克教授(GARY BECKER)所言，女性教育程度的提高與避孕藥的發明，是工業化國家生育率下降的最主要原因。哈佛大學的高登與凱茲(Claudia Gordon and Larry Katz)兩位教授也發現，美國1960年代避孕藥的普及，不但增加了大學畢業女性進入如法律、醫學、商學等專業領域的機率，也延緩了她們生第一胎的時間。只是與先進國家相較，台灣晚了二十年發生而已。最近十幾年的生育率下降，雖有部分可以被生育步調的改變所解釋，但調整完成後，生育率也幾乎不可能回到2.1的人口替代率水準。
- (5) 另外，有一個最近流行的論點認為，年輕人不敢生的原因，是因為現在養小孩的成本太高，此一論點某種程度上恐怕有倒果為因的問題。貝克教授就認為，若父母將小孩視為

「耐久性消費財」(durable consumption goods)的話，那生育數變少時，對每個小孩的投資自然就會增加，此即所謂質與量的取捨(quality and quantity trade-off)。舉例來說，父母有十個小孩時，確保他們都能活著長大就已經非常困難了；但現在只有兩個小孩，當然得讓他十八般武藝樣樣精通才行。且就整體生產力(或甚至只是娛樂父母的程度)來說，兩個人力資本很高的小孩，不見得就比個五國中畢業的孩子來的低，因此養小孩成本高是小孩少的果，不是因。再者，奉養父母是有所謂公共財的性質的：小孩數越多，每個小孩「搭便車」(free ride)的機率就增加，三個和尚沒水喝的情形，就更有可能發生。就父母投資決策來說，少生幾個，對每一個小孩更好一些，對年老保險不見得沒好處。

- (6) 再者，一般認為少子女化會使日後年輕人負擔加重，也並非完全正確。沒小孩的人現在繳交的稅，有一大部分是到了兒童福利和學校身上，這不也有幫別人養小孩的意味？只要每個小孩所分配到的資源增加(如讓班級人數上限下降)，此時每個年輕人的生產力也會比上一代高，在給定老人生活品質的前提下，每人平均可以撫養的老人數，當然也就上升了。再者，防老是養兒的主要因素之一，只要防老的需求改變，投資防老行為就會改變。舉例來說，中國因為一胎化以及社會福利與保險制度的缺乏，儲蓄率因此居高不下。台大經濟系劉錦添、美國里海大學周欣儀兩位教授的研究也指出，全民健保使得台灣

每人儲蓄大約下降了百分之十左右。沒有小孩的人，防老只能把投資在小孩身上的錢轉化成儲蓄。我們的小孩，以後恐怕還得靠這些有錢的老人消費才有工作做呢！

(7)不過，短時間內的人口快速下降，當然也會對社會產生相當的調整成本。舉例來說，隨收隨付(Pay as you go)的社會保險系統(即現在的年輕人繳交的社會保險金是用來撫養現在的老人)，在少子女化下就比個人帳戶式系統面臨更大的財政挑戰。面對這種狀況，世界各國大概都只有「鼓勵生育」與「引進新移民」兩種政策而已。前者不外乎政府提供托育補助、婦女育嬰及產假的規範(雖然這些可能反而對婦女就業有不利影響)，不過這對生育率到底能有多大影響，學界也尚未有共識。而以移民政策來說，由於新移民若人數太多，會與原來族群產生緊張關係，因此各國大都採取人數限制，且會優先考慮高人力資本的移民。舉例來說，英國與加拿大採用所謂的「點數系統」來選擇高學歷或者是有特殊技能的移民，而學歷也是中國內陸移工入籍沿海富裕省分最重要的條件。貝克教授在經濟學人中，更大膽的提倡將國籍視為商品，把移民配額拍賣，「價高者得」才是最有效率的移民管理方式，也值得我們參考。

(二)其他相關意見

有人口學家研究顯示，當生育步調改變完成後，台灣的生育率大概會落在 1.5 左右，雖仍不理想，但比起 1.03 還算是在可接受的範圍內，因此人口老化的現象，並不似表面上亡國滅種般急迫。但也值得我們思考：人口減少的好壞處各是

什麼？什麼樣的政策可以有效減緩老化的衝擊。

在人口減少的過程，將面臨極其痛苦的蛻變過程。因為小孩不斷減少，老人不斷增加，年輕人的負擔越來越重，經濟成長率越來越低。也難怪學者(鍾俊文)⁸以「從美麗新世界，到世界不美麗」來形容人口變遷的難題。

學者就總體經濟觀點提出，少子女化、人口老化及人口減少，會使經濟成長率長期、持續降低。人口由嬰兒潮世代快速增加，到現今老年潮出現，人口到達高點後反轉向下，將先減少總需求，總需求曲線先左移，造成產出、物價及工資的下跌。內需市場亦因而收縮，由於嬰兒潮世代必須摺節支出，民間消費將明顯疲軟。人口不增加，也使內需產業普遍供過於求，近十年國內房地產疲弱不振，即為著例。臺灣與日本通貨緊縮現象非常嚴重，顯然與人口變遷有關。

等到一段時間之後，大量勞工退休之後，勞動供給也開始下降，總供給曲線亦告左移，會造成產出下降與物價上漲。出現所謂「停滯膨脹」現象。造成經濟進一步衰退。而物價揚升可能推升名目利率。進而加重政府舉債負擔與赤字融通的困難度。

尤有甚者，人口快速老化之後，出現「生之者寡、食之者眾」的現象，國民整體儲蓄率必因而降低。如果政府財政赤字又同步、持續擴增，則資金將由目前供過於求，逐步轉變為供不應求。也就是未來利率會因為人口變遷壓力，逐步由低走高。果爾將造成更大財政危機。利率走高也增加景氣衰退壓力。因應前述問題政府有必要

⁸鍾俊文(任教於東吳大學國貿系)，從美麗新世界到世界不美麗-探討少子化、人口老化及人口減少的成因、衝擊與對策，93年6月。

鼓勵國民儲蓄，負責任的自行作好養老準備。

在投資方面，如前所述，內需疲軟，各行各業產能過剩，將降低企業國內投資意願。而公共建設也因人口停滯而有閒置或低度利用現象。政府以擴大公共投資振興經濟的作法，也因財政壓力及設備利用率不高，而難以推動。在反景氣循環方面，財政政策與凱因斯理論的地位將告下降。

一般製造業因國內勞動供給下降、利率上升及老化國家稅負加重，很可能以海外投資取代國內投資，到勞動供應充分、工資低廉、稅負較低的地方投資。果爾，後進國會更容易取得技術與資金，前文所說的要素價格均等化定理，也會持續發揮作用，降低國內的工作機會、稅收。

基此，學者(鍾俊文)認為政府各部門應迅速動員，通力合作，並在以下各層面進行研究，提出可行因應方案：

- 1、提高政府對人口預測的準確度。過去幾年人口預測誤差之大，令人難以相信。顯示經建會與內政部忽略近年經濟與社會發生巨大結構性變遷。必須邀集學者專家密集進行檢討。行政院也應定期召開全國人口會議，制定更合宜的人口政策及其它財經、社福政策。應讓人口變遷不樂觀的資訊充分揭露，提高全體國民的危機意識，使重大問題及早形成共識，是因應少子女化、人口老化問題的第一要務。
- 2、人口政策的口號，應由過去「2個孩子恰恰好」，修正為「3個孩子不算多」。為鼓勵生養小孩，建議第2個孩子的扶養親屬寬減額提高50%，第3個以上小孩則提高1倍。如中低收入戶有3個以上小孩，政府應免費提供國宅，並提供全額教育補助，至小孩滿18歲為止。詳細辦法應

由內政部研擬。

- 3、由於晚婚已成為趨勢，高齡產婦增加，而治療不孕症負擔非常沈重。據統計，過去17年來，國內經試管嬰兒手術的新生兒逾一萬人。臺灣目前在這方面醫療技術相當先進，未來可投注更多經費與人力進行研發。由於人口老化已然成為全球性問題，國際間對不孕症的治療技術需求殷切，臺灣醫界如果致力於此，甚至籌資設立「亞太治療不孕症中心」，相信應極富商機。如技術方面能出現大突破，則國內婦女生育年齡可拉長，對提高生育率應大有助益。此外，在排富原則下，中低收入戶治療不孕症，健保應、酌予給付(包括試管嬰兒，但應有次數限制)。
- 4、在初等教育方面，由於新生兒數目較二十年前幾乎減半，故教育資源應做大幅調整。中小學方面，由於學生數目大減，校舍與師資閒置，應普遍辦理課後輔導，讓上班婦女無後顧之憂。這也可消化目前中小學設備、師資人力過剩問題。小學也可用公辦民營方式附設幼稚園，提供上班族及中低收入戶托嬰。政府可擇時開辦十二年國民教育。由於新生兒迅速減少，實施十二年國教所需之經費與因難度，應較原先低甚多。以上二、三、四項如能及早實施，對提升國內生育率應大有助益。
- 5、在高等教育方面，因新生兒減半，勢必出現產能閒置、人力過剩現象。未來應朝向在職教育及老人教育方向發展，讓中高齡人士也有機會回到學校，習得較新謀生技能。最近各大學開辦EMBA或在職碩士班，報考就讀的情況頗為踴躍，可改善學校財務狀況。另各地設立社區

大學，也使老人有更多學習機會與高品質休閒活動，值得肯定與鼓勵。政府可提供各大學及中小學閒置空間，讓民間團體舉辦這類活動。

- 6、兵役問題：最近十年是我國役男人口數最多的時期。民國60年至70年，多數年度新生兒數目逾四十萬人。由於兵源充沛，縮短役期之主張不斷升高，最近有人建議由徵兵制改為募兵制。但新生兒人數已驟降，未來將出現「役男荒」，故縮短役期，必須慎重。至於實施募兵制必然增加政府財政支出，在目前赤字猛增情況下，必須謀定而後動，切忌草率行事。建議內政部及國防部就新的人口變遷趨勢，重做估算。
- 7、移民問題：未來的移民形態可能有移出與移入兩大類。有一些老年人可能基於生活費用的考慮，外移至中國大陸或東亞開發中國家養老。但臺灣較佳的全民健保及生活教育環境，仍具有吸引力。故此類移民不會太多。比較令人擔憂的是，人口快速老化之後，臺灣可能被迫提高稅率，造成年輕人與富人紛紛移民、出走。如果這些菁英分子外移，勢必重創臺灣經濟發展。在人口移入方面，主要是老年人需要看護工。隨著老年人口增加，這方面的需求會越來越強烈。勞委會有必要早作規劃。至於開放外國移民，由於我國人口密度仍高居全球第二位，大量開放移民的空間很小。以仿新加坡的作法，吸引專業及技術人才移民比較可行。實際上，我國近年出現大量外籍勞工，以及外籍及大陸新娘，即是另一類型移民，對補充國內勞動力及人口數量，有相當助益。但同時也帶來許多棘手問題。內政部、勞委會及陸委會應就最近人口變遷趨勢，重新檢討修正相關政策。

- 8、工時與工會問題：過去國人基於經濟成長、所得增加及技術進步等趨勢，主觀預期勞工工作時間會慢慢縮短。2年前發生的工時爭議，使整個社會付出很大代價。人口老化及人口減少之後，國內勞動力變得不足，未來工時恐很難再縮短。因應全球化及新經濟的多重選擇效應，工作機會流向低薪的後進國，我國勞動條件必須更有彈性。工時進一步彈性化也不可避免。實際上，美國在新經濟浪潮下，工時不減反增，許多員工為保住工作，不領加班費自動加班。我國與日本勞動市場最近也出現類似現象。行政院勞委會應就人口與勞動市場變遷趨勢，重新研擬勞工政策，以及工時新方案。在此同時，政府也不應任意增加國定假日，以免勞動供給更為緊俏。可重視的是，在經濟全球化及企業國際化趨勢下，工會力量式微已不可避免，工會角色如何定位，政府如何制定勞工政策，使勞資利益合理、平衡，亦必須全面檢討。
- 9、退休金提撥率及退休年限問題：我國目前軍公教人員，只要工作滿25年，且年滿50歲，即可申請退休。在國民壽命普遍延長情況下，多數人請領月退俸。由於國民平均壽命已逾75歲，故領取月退俸時間，很可能與服務時期相當。而常備役職業軍人退休時間更早，領取月退金之期限更長。亦即軍公教人員退休後領取的錢，總數超過服務期間，因退休時通常是工作期間薪水最高者。學者建議採取減額年金制度。軍公教人員必須在65歲退休方可領取全額年金，在此以前退休，只能打折給付。例如50歲退休付7成，55歲退休付8成，60歲退休付9成。另一方面，目前各項社會保險，包括軍、公、教

、勞、農保，都有提撥不足問題。隨著人口老化，請領各項給付的人數會逐年上升，而少子女化會使新挹注資金減少。為避免各項社會保險破產，有必要逐年提高提撥率。學者建議內政部、人事行政局、考試院，依據最新人口變遷資料，重新計算合理的提撥率。而勞基法退休金制度變革，應儘可能採個人帳戶制，這對中老年勞工就業會有幫助。國民年金及其它社會保險，亦應採取確定提撥制，強調個人須自行負擔養老義務。至於中低收入家庭，應循社會救助體系給予支持。

- 1 0、在全民健康保險方面，人口老化必然增加醫療需求，全民健保的支出會持續增加。我國目前健保享有買方獨占優勢，有效抑制醫療成本，使我國醫療支出占國內生產毛額之比，遠低於美國等先進國家。因此支持並改革全民健保，應列為優先政策。朝野必須形成共識，有必要隨著人口老化程度，逐年提高健保費率。全民健保保費由各級政府負擔部分，有必要訂出「排富條款」。如前所述，治療不孕症科技可望有相當突破，包括試管嬰兒手術亦應逐步列為健保給付範圍。行政院衛生署應早做規劃。
- 1 1、嚴肅思考「安樂死」的立法。由於老年醫療科技進步，包括基因科技、器官移植、癌症治療的發展，老人壽命明顯加長，這不但加重家庭與政府財務負擔，老人健康不佳，苟延殘喘，也使生活品質下降。依目前醫療模式，中風老人入院後，喪失自主能力，被迫要當數年甚至數十年的植物人。因此讓健康及財務不佳老人，在能自主情況下，選擇放棄急救或安樂死，有迫切需要，這對個人及整個社會都有利，

行政院衛生署與法務部應早作規劃。

- 1 2、在經建計畫與經濟預測兩方面，應力求保守，以免如過去十年，高估經濟成長率與財政收入。前者造成「期望越高、失望越大」後果，徒增民怨。後者則擴大財政赤字。如前所述，要素價格均等化作用以及人口老化是極長期且棘手問題，沒有短期特效藥。把殘酷的事實越早揭露，告訴國人「未來的世界並不美麗」，反而可凝聚朝野共識。社會大眾有危機意識，比較能事先作好養老準備，包括提高儲蓄，減少借貸，及維護自身健康、多買醫療及看護險。國人更應揚棄「養老靠兒女」及「養老靠政府」觀念，養成「養老靠自己」的自立自主意識，我國才可望安渡人口老化帶來的政經社三重危機。行政院經建會、主計處及研考會應對此早做規劃。
- 1 3、在財政方面，人口老化會造成社福支出及醫療支出持續增加，各項社會保險入不敷出，甚至破產，也必須由政府出面收拾殘局。未來的世界是一個貧窮的政府，要負責養活一大批老人與窮人。未來財政狀況勢必會更惡化。目前政府不斷擴大舉債支應支出。軍公教及勞農保提撥率不足，仍有相當程度「隨收隨付」制特性。這種情況與老鼠會無異。在人口增加、所得快速上升時問題不大。但一旦人口明顯減少，且所得成長緩慢之後，就會形成信心危機。中老年人希望早點退休，讓退休金落袋為安，最近我國各級教師出現退休潮即為一例。至於年輕人會拒絕再玩必輸的老鼠會遊戲。他們會透過選票、移民、甚至逃稅、不生養小孩，以自力救濟。我國政府過去幾年積極規劃國民年

金，這本是因應人口老化早應建立的制度，但老年人想的是「白吃的午餐」，最好敬老福利津貼能不斷加碼。而年輕人則認為這是一個不公平的遊戲，現在開始繳錢，但三或四十年後才有不確定的回收。兩代之間明顯欠缺互信，政府財政惡化也重創本身公信力。果爾，國民年金制度豈能建立？學者建議財政部重新研擬一套長期平衡財政方案，依據人口老化、少子女化趨勢，估算可靠的財政收支。依人口變遷長期趨而言，未來加稅絕難避免。而提高營業稅及其它消費稅，不但可增加稅收，也可增加儲蓄。許多歐洲先進國家的加值型營業稅稅率高達百分之十甚至十五，足供參考。且我國實施兩稅合一之後，公司階段所得稅已名存實亡，這無異對擁有股票較多的有錢人優先大手筆減稅，不但擴大貧富差距，每年也減少逾五百億稅收。因此家庭綜合所得稅最高稅率，應再提高。許多先進國家未實施兩稅合一，但綜所稅最高稅率高於百分之五十，值得參考。財政部有必要因應人口變遷新趨勢，重新提出一整套財政改革方案。

- 1 4、在景氣循環及金融方面，如前所述，人口減少會使內需及房地產市場持續不景氣。對金融機構產生壓力。許多經濟專家估計，二次世界大戰在1945年結束，戰後出生的嬰兒潮，將在2010年開始退休，並逐步出售股票、債券及提領銀行存款，供退休生活所需。有專家據此推論，全球股市、房地產及經濟景氣，在2010年之前仍可望維持穩定及繁榮。其後將出現非常長期的空頭走勢。亦即目前的景氣回升，以及資金充裕、利率偏低情況，很可能只是迴光返

照，是大退休潮之前的暫時現象。由於工作觀念改變，現在申請提前退休的人越來越多，許多人50歲即離開工作，退休時間可能長達30年。提前退休會使經濟景氣及金融市場，在2010年之前就面臨壓力。而且金融市場價格會反映投資大眾對未來經濟狀況的預期，在2010年之前，大量資金會提前由人口老化嚴重的先進國家，流向人口較年輕的開發中國家。先進國家的股、債兩市將走跌，匯率亦呈貶值走勢。

1 5、在貨幣政策方面，近年為因應通貨緊縮，我國央行近年刻意壓低幣值，大手筆買進外匯，造成外匯存底增加。由於人口老化國家，消費傾向升高而生產減少，未來很可能逐漸出現貿易逆差。且企業與資金外移，也很可能出現金融帳逆差，因此人口老化國家應維持低估的幣值。就此觀點，我國維持較多外匯存底，有其必要。但央行大量買匯，也使國內利率較正常水準低甚多，不但降低國民儲蓄傾向，許多家庭、企業乃至各級政府，因為利率偏低，負擔不重而大量舉債。但如前述分析，人口老化會使實質利率長期走高，到時舉債較多的家庭、企業與政府將面臨破產命運。近十年來銀行業大力推廣消費性貸款及現金卡業務，使許多家庭負債沈重。更無能力因應養老問題。央行有必要研究人口變遷對貨幣政策與資金流向的影響，制定更合宜的金融貨幣政策。

1 6、住宅政策方面，由於人口不增反減，住宅供過於求的趨勢會日益明顯，政府除大力推動都市更新，使營建業有起碼業務量外，亦應從嚴核發建築執照，並勸導業者勿盲目推案。央行有必要採選擇性借用管制，要求金融機構減少

對建築業貸款，以免空屋問題越來越嚴重，不但浪費寶貴資源，未來房地產價格下跌，也很可能引發另一次銀行倒閉與呆帳猛增的金融危機。內政部及行政院經建會宜就人口老化問題，對都市發展及住宅需求的影響，作深入研究。及早調整相關政策。

1 7、公共建設方面，許多長期交通建設計畫、能源開發計畫及水資源開發計畫，是依過去人口大增及經濟高成長趨勢所制定。未來人口不增反減，國民對公共建設需求將減緩。未來公共投資的內部報酬率與外部經濟效益會降低，且財政赤字擴大，也使擴大公共投資作反景氣循環工具，更難以執行。行政院經建會、交通部及經濟部，應對各項公共建設之供需作全盤檢討。

1 8、政府各部會職能調整方面，老年人口暴增，會使社會福利及全民健保成為未來最關鍵、最受矚目的問題。經費與人力需求必大幅增加。有必要將內政部社會司併入衛生署，成立衛生福利部，統籌前述業務。而行政院青輔會因少子女化的關係，業務量將減少，可以考慮裁撤。否則亦應考慮轉型，仿照新加坡前總理李光耀所提「社交發展署」的構想，多多舉辦年輕人間的交誼活動。並定期舉辦盛大市民或國民集體結婚，以提高結婚率。而救國團也應該排除其它不急之務，回到以前為青年辦聯誼活動的路子。果能大幅提高國民結婚率與生育率，當可無愧「救國」之名。

1 9、就產業結構調整而言，人口老化及少子女化之後，由於勞動力供應不足(尤其是初級勞動力)，再加上知識經濟的發展，臺灣未來製造業的

比重會進一步降低。另為因應老化社會，必須積極發展養老產業，例如臺塑集團在林口長庚醫院附近發展的養老社區。如能將養老、醫療及休閒結合，應具有相當吸引力。當然臺灣也應大力發展休閒觀光產業，不但可吸引國內外眾多老人消費，也可提高人民生活品質，吸引國際間精英分子來此居留。對發展知識產業有利。值得重視的是，經濟史上有許多悲觀的預期，都因技術進步而獲得克服。例如英國經濟學家提出人口論，指產出呈等差級數增加，但人口卻呈等比級數增加。因此人類終將長期在飢餓邊緣掙扎，但技術進步卻使人口與生活水準同步上升。另1960年代羅馬俱樂部曾提出成長的極限說法，指自然資源有限將限制人類經濟成長。但技術進步也大致克服人類限制。例如二次石油危機之後，包括海上鑽油平臺之技術突破，使近廿年國際實質油價不升反降。因此克服人口老化問題，必須由教育及養成專業技術人才下手。如何提升產業技術，經濟部、國科會及教育部應通力合作。

20、在文化層面，因應人口老化，應發揚孝順的固有美德。子女有奉養年老父母的義務。由於人口老化加重年輕人的經濟負擔，社會上也應宣揚個人經濟自主獨立、自我負責的觀念。為了提高生育率與結婚率，也必須更重視家庭的價值。因應退休潮帶來的財政赤字，也必須國民養成守法納稅的觀念。學者建議教育部，國中小公民課程，應將前述觀念之養成，列為課程重點。人口老化的社會，將使社會文化如何變遷？以及如何提高老人文化涵養，提高老人生活品質，行政院文建會亦須列為施政要務。

2 1、整體而言，少子女化的問題嚴重性尚未為各方所充分瞭解。長此以往，臺灣有「亡國滅種」之虞。由於老年人口日益增多，而老年人有投票權，主政者會自動增加老人福利。等於是老人透過選票，搾乾年輕人及小孩。未來社會福利措施會更向老年人傾斜，果爾，少子女化現象會更嚴重。為了因應前述人口危機，政府應立即採取幾項措施：

- (1) 將不孕症治療納入健保給付範圍，初期可限第一胎，試管嬰兒並以二次為限。
- (2) 軍公教及勞農保之生育給付提高為目前兩倍。前述二項措施由全體投保人負擔，必要時調升保險費，由於社會保險有跨世代互助效果，養育更多更有生產力的小孩，對社會保險永續經營極有助益。
- (3) 比照軍公教人員，中低收入戶小孩之學費，由國家全額補助。午餐費及健保費亦然，由政府提供。70年我國新生兒人數達41萬餘人，至92年已降至22萬餘，減幅達五成，教育部應可移撥經費，支應此項需求。此舉對矯正貧富不均，促進社會公平正義及社會階級移動應極有助益。
- (4) 撫養10歲以下兒童之寬減額，比照70歲以上尊親屬，即由目前7萬多元提高11萬餘元，這部分支出，由提高營業稅稅率支應。而前述第一及第三項目，屬於實物給付，對生育及養育小孩有立即助益，小孩是直接受惠者。父母不能挪用這筆資金。第二及第四項則矯正社福措施偏向老年人的偏差，可提高年輕人的生育意願。

(三) 經建會因應對策

據函復以係進行人口推計：每兩年均依據內政部最新人口統計資料進行我國未來50年人口推計，以持續追蹤研析我國未來中長期人口結構變動趨勢，並就推計結果提出政策意涵，分別於93年、95年及97年報告中提出少子女化趨勢之分析及建議，作為政府相關部會擬定政策之參據。

經建會進行人口推計時，除依據人口統計學理論及最新國際研究趨勢辦理，並邀請國內人口學界專家學者專案指導，運用國際間最常使用的「年輪組成方法」(Cohort — Component Method)，經由各項人口變動要素之假設，包括婦女生育率、男女嬰出生性比例、生命表中之未來人口存活機率及國際遷徙等各項假設，利用人口平衡公式以單一年齡組別移動推算出未來男、女性單一年齡人口數。「育齡婦女年齡別生育率」(15歲至49歲)其受婚姻與生育時間延遲之「步調效果」(tempo effect)，亦為重要之推計考量變項之一。

由於生育率長期下降，使我國人口結構朝少子女化及高齡化快速轉型，未來即使總生育率反彈回升，總人口數轉為負成長之走勢已無法逆轉。且隨著少子女化及高齡化之現象愈趨普遍，高齡、單身及無子女家庭增加，家庭結構將隨著人口結構同時轉型，國人的生活型態及消費方式亦將產生重大轉變。然而，臺灣地狹人稠，人口密度為全球千萬人口以上國家第2位，面對人口減少時代的來臨，如相關配套政策規劃得當，將有助於調整環境承載壓力及提升生活品質。爰此，當前提升生育率的目的，不是為維持人口數量的成長以迎合經社發展需求，而是在緩和人口結構轉型的速度，使軟硬體建設均能順時順勢因

應人口結構變動作階段性調整，同時配合創新產業作為經濟發展的動能，達到人口、經濟與環境均衡發展的目標。有鑒於此，未來政策方向應配合人口及家庭結構變動趨勢，宏觀調整國家及地方發展策略，如產業發展、財稅規劃、教育制度、勞動制度、社會福利、年金保險、醫療體系、國土規劃、公共建設、營造建築、休閒體育及文化傳承等，以營造與自然共存共生的宜居樂活環境。

1、人口及人力政策規劃方向

(1) 婚姻面：增加婚育政策誘因，鼓勵適齡結婚提升有偶率；改善生養育環境，營造友善家庭環境，提升生活品質及國人生育意願。

<1> 未來人口結構是否會急劇變動造成失衡，仍繫於生育率的變動幅度。惟如現在不積極鼓勵婚育，生育率有可能降得更低，將更難以維持穩定的人口結構；如能增加婚育政策誘因，鼓勵適齡結婚提升有偶率，則生育率緩步回升並維持穩定仍可期望，故有必要擬定有效的生育誘因政策。

<2> 為鼓勵國人婚育，降低年輕世代對未來的不確定感，建議從社會面倡導兩性平權、親情互動的價值觀；從經濟及稅制面改善生養育環境；從教育面培養尊重生命的價值觀；從宣導面勾勒健全家庭及美滿幸福人生的願景，以緩和人口結構失衡情形。

<3> 為因應未來人口減少及結構轉變，建議應從宏觀面及時調整攸關國家發展的經濟結構、稅制、教育、勞動市場、退休、醫療及安養等制度，同時配合國土規劃建設現代化臺灣，提升住民生活品質。

- (2)教育面：階段性調整各級教育資源，提升教育品質；落實高等教育體系轉型及退場機制，鼓勵在職進修及終身學習等多元化教育。
- <1>強化學齡前兒童照顧服務體系，配合學齡人口逐年減少的幅度，階段性調整各級教育資源，逐步縮減班級人數並轉化閒置空間，提高運用效益；同時朝建立優質化教育環境及讓每個孩子都能獲得適性發展機會規劃。
 - <2>高等教育體系應落實退場機制，同時鼓勵在職進修及終身學習等成人教育；並朝國際化發展，擴大招收海外學生，推動教育產業的輸出。
 - <3>配合少子女化出生人數減少，相關兒婦科醫事人力及醫療資源配置宜適當調整。
 - <4>協助輔導與生養托育相關產業的轉型或升級，以提高其產業及就業者附加價值。
- (3)勞動面：強化人力投資，健全勞動市場，建立無年齡障礙的就業環境；建構能兼顧工作及家庭生活的職場，使工作者能安心安親，並適時彈性引進國家發展所需人才，營造合宜友善攬才環境。
- <1>因應產業發展人才需求，持續透過產、學、訓人力培訓機制，強化人力投資，以厚植國家人力資本。
 - <2>健全勞動市場，建立無年齡障礙的就業環境，重視終身職能訓練，推動彈性(延後)退休及部分工時制度，促進中高齡人力運用。
 - <3>建構能兼顧工作及家庭生活的職場，完善

托幼及托老環境，使工作人口能安心安親，以提升勞動參與程度，充裕勞動供給，緩和工作年齡人口減少所造成衝擊。

<4>配合國家發展需要，適時彈性引進國家所需各類專業人才及基層人力，並建立便捷國際工作者跨國移動機制，營造合宜友善延攬人才環境。

(4)高齡面：持續推動整合社會保險及退休制度，以完善老年經濟安全保障體系，建立完善多元照護服務體系；並推動高齡者相關服務及產業發展，營造友善高齡者生活環境，以維護高齡者健康活力及尊嚴。

<1>持續推動社會保險及退休制度等老年經濟安全保障體系的改革，以維持世代間財務合理分攤責任。

<2>配合高齡者生活型態，調整居住、交通及公共空間，建構適合高齡者起居休閒的友善生活環境。

<3>強化老人健康相關研究，提供高齡者自主預防保健資訊；儘速建立完善多元照護服務體系，分擔家庭照顧者責任；並營造社會不歧視且悅齡親老的觀念，以維護高齡者健康活力及尊嚴。

<4>鼓勵國人注重生涯理財觀念，以因應高齡時的消費需求，並推動銀髮及相關產業的發展，以滿足高齡者各項需求。

<5>由於國人健康水準提高，使65歲以上人口仍能保持良好活力，建議視高齡者平均餘命及實際健康情形，適度調整相關津貼及退休年金領取年齡，以合理分配社會福利資源。

(5)移民面：掌握移出入資訊並健全國境管理機制；強化移民照顧輔導並保障其權益，建構包容尊重的多元文化社會。

<1>配合國家經濟、教育、科技及文化發展需要，吸引專業及投資移民。

<2>對於各類新進並以長期居留為目的的移入人口，均應予包容尊重，建議持續追蹤以提供必要的照顧輔導，並培養國人接受多元文化價值觀，以促進社會融合，逐步建構多元文化的社會。

<3>建構完整資料庫，以掌握各類移出入人口動態及相關統計資訊，適時提供必要的協助及輔導，保障移出入者權益，並可降低跨國人口移動對國內經社的衝擊。

<4>全球化下人口移動日趨頻繁，為維護國土安全及社會秩序，建議在不侵害人權且能兼顧便民前提下，強化國境線上嚴審管理機制，以杜絕非法人口移入。

2、產業結構發展的規劃方向

(1)創造下一波產業新契機

<1>發揮已建立兩兆及資通訊產業優勢，兼顧外銷與內需，並符合潮流所趨全球關注，以六大新興產業、十大服務業及四大新興智慧產業作為推動重點，以吸引民間投資、增加就業機會，創造下一波產業契機。

<2>協助企業取得關鍵技術，並發展自有品牌，推動出口產品多樣化，創造台灣未來產業競爭新優勢之發展目標。

(2)推動六大新興產業

<1>生物科技：以「台灣生技起飛鑽石行動方案」整合資源，推動4大行動方案：產業

化研發中心、生技創投基金(BVC)、整合育成、行政院衛生署食品藥物管理局(TFDA)。

<2>觀光旅遊：推動「觀光拔尖領航方案」，將以發展國際觀光、提升國內旅遊品質、增加外匯收入為規劃重點，打造台灣成為「東亞觀光交流轉運中心」及「國際觀光重要旅遊目的地」。

<3>綠色能源：以「綠色能源產業旭升方案」推動主力產業(太陽光電、LED 照明)，以及一般具潛力產業(風力發電、生質燃料、氫能與燃料電池、能源資通訊、電動車輛)。

<4>醫療照護：透過「健康照護升值白金方案」強化醫療照護及長期照護體系，並發展養生保健、智慧台灣醫療服務、醫療服務國際化及國家衛生安全。

<5>精緻農業：「精緻農業健康卓越方案」以健康農業、卓越農業、樂活農業為方案主軸，打造台灣成為健康無毒島、卓越農科島及樂活休閒島。

<6>文化創意：「創意台灣—文化創意產業發展方案」，提出五大環境整備策略與六大旗艦產業，規劃建設台灣成為亞太文創產業匯流中心。

(3) 推動重點服務業

<1>服務業是經濟成長及就業創造主要來源，政府推動「服務業發展方案」，選定觀光、文創、醫療照護、樂活農業、物流、電信以及專業技術服務業，做為未來新興服務業發展重點。

<2>總統府財經諮詢小組會議，建議以國際及

兩岸醫療、國際物流、數位內容產業、會展產業、美食國際化、都市更新、WiMAX產業、亞太華文電子商務、教育、金融服務等 10 項重點服務業，做為未來發展項目。

<3>發展策略：強化服務業國際競爭力、加強研發創新、提高生產力、健全服務業統計。

<4>總體目標：

- 提高服務業GDP：101年服務業名目GDP達11兆元。
- 增加就業機會：服務業就業每年平均增加12萬人。
- 強化服務貿易競爭力：101年前服務出口達全球比重1.2%。

(4)推動新興智慧型產業：政府將針對雲端運算產業、智慧電動車、智慧綠建築等前瞻性新興資訊產業，加強策略性推展，並加速發明及專利商品化，以鞏固產業根基。

3、規劃之總生育率能否配合我國未來產業發展方向及需求問題：

(1)總生育率主要代表一個國家每一婦女一生所生育之子女數，主要會隨著一個國家育齡婦女生育意願、數量及年齡結構變動，OECD涵蓋各種不同經社發展程度之國家，因此OECD國家各國依其人口結構及國情會有不同的生育率變化，2008年OECD國家總生育率分布從最低1.19人(南韓)至最高2.96人(以色列)，平均值為1.71人，亦即所謂的OECD國家生育水準每年都會隨著各國生育率變動而調整。

(2)又依據該會97年版人口推計報告所模擬2015

年總生育率回升至1.6人，以及至2056年回升至2.1人之結果發現，提升生育率可在短期內使出生數上升，然至2016年後，受到前世代出生數減少致育齡婦女數量減少的影響，未來生育率即使往上升，出生數仍會往下降。亦即人口規模的發展受到人類壽命延長、死亡率、生育率及遷徙因素交互影響，有其長期演化的規律性，而產業的發展則主要受到科技發展及國內外經濟情勢的影響，爰難評估此二者是否能配合。

4、有關我國未來產業發展方向及所需人力數量、素質之評估：

- (1) 全球化趨勢下的世界是多變的，出現許多跨產業整合的趨勢，且國際分工及競爭態勢明顯，不斷地有創新的利基和發展方向出現，使未來產業發展軌跡的不可預測性大幅提高。針對我國產業發展策略，該會將會綜合考量全球產經環境發展趨勢、兩岸簽署ECFA及台灣產業利基，積極推動產業結構轉型，繼續創造台灣產業下一波新契機。目前規劃重點包括：推動具發展潛力的新興產業(生物科技、觀光旅遊、綠色能源、醫療照護、精緻農業及文化創意)、加強服務業發展(金融、國際醫療、美食國際化、音樂、會展、物流、都市更新、數位內容、WiMAX、電子商務、教育)、加速發展新興智慧型產業(雲端運算、智慧電動車、專利產業化、智慧綠建築)，同時以創新研發帶動產業升級，並積極開拓出口市場，形塑台灣品牌。因此，未來人力配置及需求的規劃，將著重在配合上述國家產業結構發展的需要，適時彈性調整培

訓及勞動政策著手，而為了解未來產業及人力結構變動趨勢，經建會刻正委託台灣綜合研究院進行「未來產業及人力結構調整之研究」，以作為後續研擬相關政策之參考，該報告預計年底完成。

(2) 由於全球經濟結構轉型快速，人力供需鏈也隨著產業發展分工更趨專業細緻，且開始以大規模的跨國形式出現，使勞動者無可避免將面臨更多元化的勞動型態，然而人力資源受到年齡、培育方式、工作經驗及法令規範等影響，有其僵固性，如何使人才培育及人力運用效率能與產業發展緊密合作，藉由新的產業發展創造出更多的工作機會，是全球化趨勢下人力政策規劃的主要挑戰所在。因此，為凝聚產官學界對於人才培育之共識，行政院於本(99)年1月23、24日舉辦「行政院全國人才培育會議」，並由經建會完成「人才培育方案」(草案)，報院核定。重點摘要如下：

<1> 培育量足質精優質人力

- 建立人才供需調節機制，培育專業、國際移動人才。
- 強化跨領域知能，重視師生自身對社會責任的承諾，形塑適應社會之軟實力。
- 輔導大學自我定位，注重人本關懷社會貢獻，共同追求卓越。
- 創建學習型台灣，提升國家競爭力。
- 階段性調整各級教育資源配置，提升教育品質。

<2> 新興及重點產業人才之培育

- 成立新興及重點產業人才供需訊息發佈與

對話平台。

- 強化教育體系培育跨領域人才能力。
- 培育ICT增值新興產業跨領域應用人才。
- 有條件鬆綁引進海外白領外籍人士須於海外工作滿2年之規定。
- 鼓勵大學推動縮小產學落差措施。
- 專款專用挹注新興及重點產業人才之培育。

<3>精進公共事務人力

- 公務人力之培訓—建立高階主管特別管理制度；鬆綁研發人才進用。
- 中小學師資培訓—發展教師專業標準本位之教師素質保證機制。
- 非政府組織人力培訓—培訓政策的擬定與合作平台的建構。

<4>強化教育與產業的聯結

- 讓產業走進學校—推動「MIT的MIT」誘導機制，建置全方位產學聯盟。
- 讓學校走入產業—加強利用產研界之人才培育資源與設施來做為學校教育之延伸。
- 推行企業創新研發消費券 (Innovation Vouchers)，讓中小企業能更主動與學界洽商合作方案。
- 轉型學校育成中心功能，成為師生創業之機制。
- 落實教考訓用合一之人才培育，強化證照之舉辦與效用，並更新證照之種類。

<5>布局全球人才，提升國家競爭力

- 研議教師彈性待遇制度，落實公教分離，強化留才及攬才誘因。
- 人才培育全球佈局，選送優秀人才出國，

招收國際優秀學生。

- 積極參與國際學術組織，推動「學者提升國際影響力」方案，在台成立跨國性之國際學術研發中心，爭取國際知名研究團隊參與。
- 檢討延攬人才法規，及強化優秀人才留台策略。

九、少子女化對教育面向之衝擊及其因應對策

(一)少子女化對教育面向衝擊

近年來我國人口結構快速改變，不僅出生率遽降、新生人口逐年遞減，且聯外婚姻大增、外籍配偶及其生育子女數激增，加上人口老化快速、高齡人口比例成長快速，對於教育資源及內涵產生巨大的衝擊與影響。為因應其衝擊與影響，教育制度如何從制度面、結構面、實施面結合人口結構與教育需求，善用教育資源、並調整教育內涵，期促進教育精緻化、優質化，以因應少子女化社會的來臨，少子女化對教育有以下衝擊：

- 1、少子女化現象導致學生來源減少，學齡人口遞減，造成各教育階段班級數亦隨之遞減，導致學校經營面臨招生不足之困境，也影響教育資源、運用的效益。
- 2、就社會教育層面而言，由於社會價值觀的轉變，導致不婚或「頂克族」現象，而大量外籍配偶的湧入，導致臺灣社會人口結構的多元趨勢。外籍配偶涉及文化適應的問題，配偶本人及其子女的教育問題都必須政府給予更多的關注，因此，如何使其在臺灣的社會中生活與適應良好，避免文化與階層落差成為社會動盪的溫床，乃當前臺灣社會所面臨的最大挑戰之

一，即新移民人口的教育問題，亦將影響國家整體人力素質。

- 3、隨著生育率的降低及人口外移，我國也快速邁入高齡化的社會人口結構的老化，影響社會的整體生產力，老年人口教育的需求及相關事宜，將成為我國社會未來所需面臨的最大挑戰。

國內因為生育率下降，導致人口結構已呈現高齡少子女化的現象。少子女化讓家庭單位愈來愈小，主幹家庭的形成，除了加重照護扶養責任外，也造成獨生子女在教養過程中，必須透過家庭教育、學校教育的教導，增進其分享行為與同儕關係。為因應上述衝擊，教育部規劃之政策在高等教育部分以發展輔導、轉型輔導、進、退場機制；高級中等教育採降低每班學生數及不增班及不增設學校；國民中小學部分已修訂完成「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」，並推動「精緻國教發展方案」國民中學階段，逐年降低國中一年級班級人數；並督導各地方政府確實執行國民小學降低班級學生人數方案。

(二) 少子女化對教育現場之挑戰

94年6月12日，流浪教師聯盟發起爭取教師工作權的大遊行，抗議教育部讓他們修畢教育學程，取得教師資格，卻無學校可教，面臨失業的窘境。少子女化首先衝擊國民教育體系，教育部統計，95年9月入學的小一新生人數為286,122人，至97年9月降至242,656人，小一學生數減少43,466人。以近幾年的出生人口數估算，如以教育部「98-113學年度國民教育階段學生人數預測分析報告」分析，86年起國內出生人口數始低於30萬(實際為289,634人)以下，至96年起再低於20

萬(實際為199,478人)，97年出生數，再降為193,812人，如果維持小學班級人數30人，未來97年出生者在103學年度入學國小時，小一班級數將減少近10,412班(97年國小一年級班級數為60,623班；預計103年為50,211班)⁹。師資培育多元化後，取得教師資格者漸增，然少子女化因素，各縣市減班的結果，造成教師缺額有限，94年曾有7個縣市未進用新進教師，96年全國教師總缺額491人，報考人數25,111人，錄取率1.95%，競爭激烈，除此面臨併班、廢校的命運，師資的需求銳減，在職教師的出路將成問題，預估98至105學年度，單是國民中學超額教師將計4,862人。此勢必成為社會上一大隱憂。

少子女化除影響流浪教師的工作權外，也衝擊學校教育。由於出生嬰兒減半，目前幼稚園及中小學已普遍有招生不足，出現減班、併校、「超額教師」的現象，大專院校也會發生同樣問題，學校勢將成為艱困產業，教師工作機會隨之減少。招不到學生的結果是素質降低，教學品質低落，95年大學錄取率接近90%，97年為97.10%，98年創下新高達97.14%，此現象常引起有識之士及輿論關切。此外，由於家中獨生子女，易集寵愛於一身，可能造成孩子任性又不知感恩，行為偏差，不論學校或家庭在管教上都面臨新的危機，家長溺愛孩子，「直昇機父母」、「怪獸父母」時有所聞，學校和教師管教與家長態度不一致，勢必出現管教問題，老師、家長將出現衝突，甚至對簿公堂，造成老師、家長、學生三輸局面。

⁹ 教育部統計處(98)。98-113學年度國民教育階段學生人數預測分析報告。台北：教育部。

少子女化對台灣未來的影響是人口老化以及老年人口依賴，人口老化首先衝擊我國安養與醫療照護制度，老人醫療支出佔老人家庭總支出的比重極大；行動不便老人所需要的長期照護，更是沈重經濟負擔。從整體家庭的生命循環而言，「父母教養子女—子女奉養父母」其有內在一致的連貫性，未來成長的新一代對於父母奉養責任，將不單只是「意願問題」，而且也牽涉到子女本身有無足夠資產以奉養父母的「能力問題」¹⁰。政府面對少子女化衍生的問題：如何建構一套縝密的老人經濟安全保障制度外，如何使教育體制配合產業發展，提升勞動力品質，讓新生代有能力奉養父母，則是另一重要課題。

1、少子女化現象導致就學人口逐年下降

台灣的出生率、出生人口數均逐年遞減。出生率下降主因是年輕婦女節育、遲婚、第一胎出生延遲；而高齡婦女生育率降低是因為家庭計畫政策所致，出生人數下降，則造成學童人口減少。我國出生人口數自 72年開始降至40萬人以下，其後迄 86年間均高於 32萬以上，而72年出生之兒童，6年後方才進入小學就讀，12年後就讀國中，易言之我國國小入學人口數自 79年起呈現較大幅度負成長。國小一年級新生數則遞移至85年起開始劇減現象。85年出生人口32萬至95年再降至20萬，10年間出生人口數減少10萬人，顯見此現象將每年隨著出生人口數的趨勢逐步反應於就學人口，未來教育發展勢必因應學齡少口變化的衝擊，下表一，呈現我國未來國中小學生逐年(除89年為我國

¹⁰王順民(93)。擺盪在高齡化以及少子化之間的社會性衝擊：除了教育體制的改革以外，還是更為重要的課題要面對。<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/093/SS-C-093-027.htm>，上網日期，99.5.3。

龍年，出生率有回升外)遞減之趨勢，98年以後我國小學入學人數更降至20萬以下。

表36、適齡兒童入學人口暨國小學生數實際統計及預估一覽表

年度	出生人口數	小學入學學年度	實際預估適齡兒童入學一年級人數	國中入學學年度	實際與預估國中一年級入學人數
80	321,932	86	321,506	92	317,936
83	322,938	89	319,862	95	316,398
85	325,545	91	324,038	97	319,631
86	362,002	92	320,743	98	317,762
87	271,450	93	320,058	99	317,038
88	283,661	94	320,715	100	318,239
89	305,312	95	315,989	101	313,407
90	260,354	96	289,782	102	287,400
91	247,530	97	272,482	103	270,342
92	227,070	98	286,122	104	283,990
93	216,419	99	275,352	105	273,054
94	205,854	100	242,656	106	240,552
95	204,459	101	230,495	107	228,496
96	204,414	102	215,683	108	213,811
97	198,733	103	209,622	109	207,805
98	191,310	104	202,501	110	200,743
99		105	199,825	111	198,091
100		106	199,073	112	197,344

資料來源：1.本研究整理自教育部統計處(民98)。

2.98年以後為預估數。

2、少子女化現象造成城鄉發展失衡

少子女化並非均衡性的分布在各區，如深究可發現偏鄉學生數急遽驟降；新興都會鄉鎮則仍不斷集中擴增，特別是新興都市計畫與工業園區，年輕具有生育能力人口因為就業或房價考量，而遷居於此地，致原都會區人口

已趨穩定而學生人數逐漸下降，新興都會區與工業園區周邊人口卻急遽增加而需擴建校舍，台北市萬華區老松國小從全校1萬1前多人至今778人¹¹，之後為台北縣中和市秀朗國小曾高達224班、一萬兩千名學生，目前降至約4千多人，而台北地區新莊、土城、蘆洲學校人數激增，台北縣新莊市光華國小目前150班(普通班145班、資源班2班、特教班1班、幼稚園2班)，學生約4900人，教職員工247人，是當前全國人數最多的國民小學，即是明證，其他如桃園市、台中市、台中市、高雄市原有大都會地區的新興區域，都呈現相同現象¹²。

(三) 專家學者諮詢意見

1、暨南大學教育學院張鈿富院長

- (1) 當初廣設高中、大學的政策應該修正。
- (2) 應廣設平民化的公立幼托教育機構。
- (3) 教育場地中如有閒置空間者應與老人教育結合，地方政府對廢併校後留下的閒置空間應檢討。
- (4) 大學應該爭取境外學生就讀。
- (5) 應檢討目前師資培育政策，流浪教師也會直接影響年輕人結婚意願。
- (6) 教育部舉辦全國教育會議並未將少子女化列為議題。

2、新竹教育大學教育系沈姍姍教授

- (1) 教育應該與經濟政策一起思考，避免大學教育無法與經濟結合。
- (2) 大學應該發展個自特色，以吸引國際學生來

¹¹ 中國時報(99)。老松國小盛況不再 空間轉型為專科教室。
<http://news.chinatimes.com/focus/0,5243,50104883x132010040201035,00.html>。上網日期 99.5.4。

¹² 教育部(96)。我國人口結構變遷與教育政策之研究(整合型計畫)總計畫報告。台北：教育部。

臺就讀，如果沒有特色，很難爭取市場。

- (3) 師資政策多元化造成大量流浪教師，卻無人為此政策負責，少子女化造成教師需求減少，教師代謝速度緩慢，教學品質下降。
- (4) 廢併校後的學校空間，應由誰管理、經營，利益問題如何解決？尤其校舍受限於當初的規劃目的，轉型有無困難？
- (5) 廢併校對偏鄉的影響最大，如何在規模經濟與就學權利之間取得平衡。
- (6) 高中職招生商業化是一項隱憂。
- (7) 大學教育應重視推廣教育，高齡化社會應該更注重終身教育。
- (8) 少子女化會影響社會價值觀，因為父母非常寶貝下一代，獨生子女沒有兄弟姐妹，比較孤獨、沒有安全感，也會影響到師生關係。
- (9) 少子女化是危機，少子要個個是良民，所以必須利用教育來改善人力資源。

3、高雄師範大學教授兼系主任陳麗珠

- (1) 教育政策面對少子女化太慢也太少，過去教育措施都是用大量孩子的思考方式來設立學校，如果從書面資料，從 95 年迄今的每班平均數與師生比都無差異，少子女化無法縮小班級人數與師生比，教育投資上無法注意到教育發展。少子女化十年前已經發生，但教育都未加以因應，如果希望少子女化現象下如何解決師生比，國小師生比偏高，高中師生比最低，造成國小學生必須受照顧但是卻無法獲得合理資源，除此適性教學都無法推展，以適應各種不同的學生需要。教育投資是國家培育人力資本，教育經費編列管理法通過後，教育經費雖然增加但是實際是

減少，國家利用補助款補助地方，地方並未增列教育經費，而教育經費增加都是私部門增加，也就是家長增加支出，而幼兒教育支出更是壓力重點。

(2) 少子女化會讓子女分配到最佳資源，政策應該引導民眾動機，至於今年稅收減少，是稅制改革的問題。

(3) 教育繼續利益，學前教育可以不斷影響到國中、高中，甚至到以後，但博士教育僅能用三十年。

(4) 社會福利團體扮演之角色為何？現在政府將許多服務委託民間辦理，但必須注意城鄉差距之問題，在偏遠地區，政府應扮演更積極之角色。

(5) 請大家看芬蘭教育之意義：一個都不能少。國家應對於越小孩子，儘早提供補救教學。

(6) 人力資本論可予以參考。教育程度越高，其生產效益越高，從人力資本補充物力資本之不足。

(7) 依據教育部資料顯示，國中小教育經費占總預算之比率為 40% 左右；若以個人來看，平均一位大學生為十多萬、高中生為十一、二萬元、國小為十萬左右。

(8) 如推動實施兒盟所說之各項托育政策，請勿將相關經費納入教育經費，避免資源排擠效應。

(9) 在國家稅率偏低之下，如推動如此多之兒童福利政策，相關經費無法支應，且政府部門亦無承擔。

(10) 希望國小附設幼稚園之編制予以放寬。

(四) 教育單位因應對策

1、教育部執行人口政策白皮書有關少子女化七項政策之概況及成效

有關「人口政策白皮書」係由內政部主政辦理，依行政院於97年3月10日核定，針對少子女化、高齡化及移民，明定21項對策、125項具體措施並指示定期辦理追蹤。「少子女化社會之對策」7大推動策略為一、健全家庭兒童照顧體系。二、提供育兒家庭之經濟支持措施。三、營造友善家庭之職場環境。四、改善產假及育嬰留職停薪措施。五、健全生育保健體系。六、健全兒童保護體系。七、改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值。教育部負責主辦為推動策略一現行具體措施一、三、四、五項及推動策略七現行具體措施一共5項，97-98年之短期績效均已依規劃期程推動。說明如下：

(1)主辦之具體措施及其實施期程與預期效益：

表37、教育部主辦之具體措施及其實施期程與預期效益表

具體措施 (2008-2009年)	工作項目	主、協 辦機關	實施期程	預期效益
項次 壹、健全家庭兒童照顧體系				
一、完成「兒童教育及照顧法」之立法。	辦理「兒童教育及照顧法」立法事宜。	主辦機關：教育部、內政部	2010-2012	解決現行幼托體系分流所衍生之問題，建立完整及連貫之兒童教育與照顧體系，以「教育及照顧」之概念，將居家式照顧服務、托嬰服務、國民小學階段兒童於學校時間範圍外之課後教保服務一併納入本法規範，以填補家庭及學校教育無法達成之照顧需求。
三、因地制宜，推動普及化且多元非營利形態之教保模式。	1. 推動社區自治幼兒園實驗計畫。 2. 配合辦理扶持5歲弱勢幼	主辦機關：教育部、內政部	2010-2015	減輕家庭育兒支出、滿足家長教保需求、維持教保專業水準及維持專業人員薪資水平之教保服務措施。

具體措施 (2008-2009年)	工作項目	主、協 辦機關	實施期程	預期效益
	兒及早教育計畫。			
四、保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益。	函頒托育機構評鑑作業規範，並將專業工作者相關權益納入。	主辦機關：教育部、內政部、勞委會	2008-2009 (申請解除列管)	保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益，維持教保專業水準及維持專業人員薪資水平。
五、推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施。	1. 推動國民小學辦理兒童課後照顧服務。 2. 補助低收入戶、身心障礙、原住民及其他情況特殊學生參加費用。	主辦機關：教育部	經常性辦理	減輕家庭育兒支出及負擔、滿足家長教保需求。
項次 柒、改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值				
一、各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商。		主辦機關：教育部、內政部、衛生署	經常性辦理	加強青少年有關兩性家事、育兒兼顧工作分享之知能，提升對婚姻之正確觀念，奠定幸福家庭之基礎。

(2) 上開之5項具體措施具體實施內容、成效及執行情形97-98年之具體實施成效如下表

表38、上開5項具體措施教育部97-98年具體實施成效表

具體措施 (2008-2009年)	工作項目	主、協辦 機關	執行情形
項次 壹、健全家庭兒童照顧體系			
一、完成「兒童教育及照顧法」之立法。	辦理「兒童教育及照顧法」立法事宜。	主辦機關：教育部、內政部	兒童教育及照顧法草案於98年3月3日由行政院函送立法院審議，同年3月20日立法院程序委員會列入一讀程序，另同年6月8日立法院教育及文化、社會福利及衛生環境委員會聯席會議進行報告及詢答完竣，鑑於該法案除行政院提案外，並有多位委員提出不同版本，且多項條文頗具爭議尚須研議討論，爰決議由教育及文化委員會針對本案召開公聽會彙集各方意見後，另召開會議繼續討論。目前兒童教育及照顧法草案仍於立法院審查中。
三、因地制宜，推動普及化且多元非營利形態之教保模式。	1.推動社區自治幼兒園實驗計畫。 2.配合辦理扶持5歲弱勢幼兒及早教育計畫。	主辦機關：教育部、內政部	1.教育部自96年3月起規劃辦理「友善教保服務實驗計畫」，研提減輕家庭育兒支出、滿足家長教保需求、維持教保專業水準及維持專業人員薪資水平之教保服務措施。 2.本實驗計畫現階段採小規模推動，目前計有新竹市、花蓮縣、桃園縣及苗栗縣等4縣市7單位參與辦理，園所數計7園19班。
四、保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益。	函頒托育機構評鑑作業規範，並將專業工作者相關權益納入	主辦機關：教育部、內政部、勞委會	依據兒童教育及照顧法草案第33條第3項規定，公立幼兒園編制內有給專任園長及教師以外之教保服務人員及其他人員，依勞動基準法相關規定，以契約進用。第34條規定，私立教保機構人員，其勞動條件，依勞動基準法及其他相關法規辦理。爰俟兒童教育及照顧法完成立法程序後，可於委任子法研擬相關規定，確保渠等人員勞動權益。
五、推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施。	1.推動國民小學辦理兒童課後照顧服務。 2.補助低收入戶、身心障礙、原住民及其他情況	主辦機關：教育部	為辦理國小兒童課後照顧服務，教育部依據兒童及少年福利法第19條規定「國民小學辦理兒童課後照顧服務及人員資格標準」，以促進兒童健康成長，父母安心就業為目的，98學年度第1學期全國開辦校數已高達1,451校，參與學生數計11萬6,700人。並補助低收入戶、身心障礙、原住民及情況特殊學生人數計3萬8,631人。

具體措施 (2008-2009 年)	工作項目	主、協辦 機關	執行情形
	特殊學生 參加費 用。		
項次 柒、改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值			
一、各級學校加強 兩性家事、育 兒兼顧工作分 享教育並推動 家庭協談與婚姻 諮商。		主 辦 機 關：教育 部	<p>1.經初步統計,98 學年度上學期共有 53 所大 學校院開設 229 門與兩性教育、性別平等 及性別相關之課程。</p> <p>2.97 學年度及 98 學年度持續推動兩性及性別 議題、家庭教育、婚姻諮詢相關課程。97 學年度及 98 學年度將兩性及性別議題、家 庭教育、婚姻諮詢相關課程，納為重要社 會議題，於校長會議、教務長會議等，加 強宣導鼓勵學校納入課程安排中。</p> <p>3.98 學年度開設兩性及性別議題、家庭教 育、婚姻諮詢相關課程，經統計資料顯示， 共計 85 校開設 568 門相關課程。</p> <p>4.自 95 學年度高一起實施之高中課程，於總 綱即規範各校應將性別平等教育之重要議 題納入相關課程中，並要求將性別平等教 育等材料宜適度融入相關科目教材之選 編，領域必修科目「家政」、「健康與護理」 與「公民與社會」中規劃有介紹「性別差 異與性別平等」、「婚姻與家庭」、「青少年 與家庭關係」等相關內容；另自 99 學年度 高一起實施之普通高級中學課程綱要，也 於總綱中即規範各校應將性別平等教育等 重要議題納入相關課程中，並要求將性別 平等教育等材料宜適度融入相關科目教材 之選編，領域必修科目「家政」、「健康與 護理」與「公民與社會」中規劃有介紹「擇 偶與婚姻」、「家人關係」、「性別的人我關 係」等相關內容；此外，各校可因應實際 需求，於每週兩節的「綜合活動」課程或 課餘時間，安排班級活動、社團活動、學 生服務學習活動及學校特色活動，讓學生 瞭解性別平等教育相關議題。</p> <p>5.國民中小學融入九年一貫課程 (1)融入九年一貫課程：國民中小學九年一貫 課程綱要性別平等教育議題微調於 97 年 5 月 23 日台國(二)字第 0970082874b 號令修</p>

具體措施 (2008-2009年)	工作項目	主、協辦 機關	執行情形
			<p>正發布，將自 100 學年度實施。</p> <p>(2)成立「性別平等教育課程與教學輔導群」：自 97 年 8 月起協助各縣市成立「性別平等教育國教輔導團」，業辦理縣市到團輔導 24 場，參與人數 515 人(男 197：女 318)，逐漸推展上述議題融入現行國民中小學課程與教學活動中。</p> <p>(3)辦理國民教育輔導團研習：於 98 年 8 月 24-28 日、9 月 14-18 日及 10 月 26-28 日於國家教育研究院籌備處辦理「九年一貫課程國民教育輔導團輔導員初階及領導人員研習」，將旨揭議題納入培訓課程，參與人數 134 位(男 52：女 82)。</p>

(3) 所需經費及預算編列方式

所需經費係根據各項業務屬性由教育部各司處依年度編列，各項計劃編列及執行情形為 97 年實支數：1 億 8,518 萬 993 元、98 年實支數：2 億 339 萬 3,589 元、99 年編列數：3 億 1,366 萬 5,000 元，詳細執行情形如下表：

表 39、教育部推動「人口政策白皮書」經費預算表

推動策略	具體措施	辦理機關	預算科目	97-98 預算實支數		99 年預算	備註
				97	98		
健全家庭兒童照顧體系	一、完成兒童教育及照顧法之立法。	教育部(主辦)	國民教育行政及督導—03 發展並健全幼稚教育	39,883,907	57,454,323	51,665,000	
	三、因地制宜，推動普及且多元非營利形態之教保模式。	教育部(主辦)	國民教育行政及督導—03 發展並健全幼稚教育	25,297,086	23,939,266	40,000,000	
	四、保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權	教育部(主辦)	國民教育行政及督導—03 發展並健全幼稚教育	0	0	0	本案將俟兒童教育及照顧法通過

推動策略	具體措施	辦理機關	預算科目	97-98 預算實支數		99 年預算	備註
				97	98		
	益。						後，以法規保障專業工作者之勞動條件，並由各主管機關自行視需要編列預算。
	五、推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施。	教育部(主辦)	國民教育行政及督導-04 推動教育優先區計畫。	120,000,000	22,000,000	222,000,000	
改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值	一、各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商。	教育部(主辦)		0	0	0	各級學校之課程綱要業已通過，由各主管機關自行視需要編列預算
合計				185,180,993	203,393,589	313,665,000	

(4) 檢討情形

有關人口政策白皮書少子女化對策中，教育部主辦之具體措施，97-98年之短期績效均已依規劃期程積極推動，另針對列管中之指標，均於99年度賡續推動辦理，具體檢討如下：

- <1>研議「兒童教育及照顧法」立法，雖經行政院98年3月3日函送立法院審議在案，仍應積極推動，加強與相關業者說明，同時

積極研議後續子法之訂定事宜，俾利幼托整合工作能順利完成。

<2>有關「壹、健全家庭兒童照顧體系」乙項策略，其中「推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施」部分，本項措施深受民間關注，應考量並擴大實施層面，建議採用學校空餘教室辦理並擴大民間團體共同參與較為妥適。

<3>除應關切人口數量的減少外，同時也必須關注人口素質的變化，俾利釐訂未來的政策措施。

(5)各項具體措施對紓解少子女化所造成之教育衝擊現象之實質助益

教育部所主辦之少子女化各項措施之主要目的在於健全兒童之照顧體系，經由重建幼托制度、協助就學、增加平價資源、穩定教保品質等等措施，以減輕家長育兒負擔，提升生育意願，加強各項課程及宣導正確之兩性、家事及婚姻觀念，並辦理各項婚前教育課程，協助國民建立幸福家庭。另少子女化對教育所造成學生來源減少導致之師資供應與需求不均等問題，經內政部相關會議決議後，並未列於本白皮書之各項指標，惟教育部仍十分重視，並於「第8次全國教育會議」各議題之論述中，凸顯少子女化之問題並積極研擬相關因應措施。

2、教育部相關因應對策

面對少女化對教育衝擊，教育部提出解決對策，而具體措施含括幼稚教育、國民教育、高中職教育及大專教育等階段，策略如下：

(1)宏觀面

行政院於99年1月召開全國人才培育會議，廣邀各界意見形塑人才培育改革方向，並據以發展具前瞻性之全國人才培育方案，其中為促使高等教育人才培育機制符合產業需求，並培養中高階專業人才、能與國際接軌之人才，依大會形成結論，擬具高等專業人才培育改革方向如次，未來將依據以下方向研議具體實施計畫據以執行：

- <1>建立人才供需調節機制，培育專業人才。
 - 因應國家人才發展需求及高等教育與產業供需對話平台建議，以放寬法令規定或招生名額等誘因，引導大學調節招生名額及系所發展，培育社會所需人才。
 - 透過積極發展學士後的專業教育，並與一般研究所碩士班強調研究人才的培育，在課程的設計、學位的取得及名稱做明確的區隔，賦予其更大彈性增設調整系所及招生名額等措施，促進大學學院實體化。
- <2>打造優質跨域人才，形塑適應社會之軟實力，加值青年就業競爭力。
 - 鑒於傳統學制彈性不足，系所分際僵化，故教育部修正大學法相關規定，大學得設跨系、所、院之學分學程或學位學程，由各校作為跨領域課程的規劃主體，開設產業及社會所需人才之跨領域學位及學分學程，延緩分流，並強化學生之統整能力及就業競爭力。
 - 透過競爭性經費等誘因，尋求不同領域系所在師資或資源上合作，開設跨系之彈性學程。
 - 檢討後期中等教育過早分流問題，使所有

進入高等教育學生都能具備完整的通識基礎。

- 透過課內外學習活動，強化學生適應未來社會之基礎核心能力及就業力，同時從小關注「軟實力」的形塑(品德、挫折容忍力、團隊合作、文化探索、美感體驗及生活禮儀等)。另應加強師生重視自身對社會責任的承諾，以及培養大學生於就業市場所需具備的品德、挫折容忍力、團隊合作等相關能力與特質。

<3> 建構終身學習系統，促進教學與學習彈性化。

- 發展國家職能標準，提供學校課程及教育訓練之指引。
- 建立教育訓練單位整合平台，共築終身學習網絡。
- 結合專業證照制度，規劃職涯發展為基礎的終身學習歷程。
- 修正職業訓練法，除目前技術上與公共安全有關的事業機構，須僱用一定比率的技術士外，增列其他職業證照亦須有類似規定，擴大證照適用範圍。
- 建立更彈性的終身教育及職業訓練體制，以提供隨時轉換職場所需的教育與訓練，降低結構性失業問題。

<4> 鼓勵人才輸入輸出，加強國際雙向流動。

- 選送優秀人才出國。
- 針對國內發展成為國際一流大學及頂尖研究中心所需之重點領域，選定國外頂尖大學或實驗室為合作對象，透過政府補助機制或成立基金，遴選我國優秀青年前往研

修。

- 招收國際優秀學生。
- 調整招收國際學生及僑生之評估機制，並推動招收國際學生及優秀僑生，特別擴大對東南亞及其他潛在地區之高等教育輸出，及華語文訓練。

政府所提出的人才培育改革政策將兼顧現在與未來、國內與國際情勢發展、國家與個人競爭力、培育單位及產業角色，並將當前所面臨的危機化為轉機，對未來社會所需人力做長遠的擘畫，以為國家未來發展、長治久安的基礎，並規劃出一個全面性「育才、留才、攬才」的人才培育政策，發展台灣成為培育量足質精的優質人力基地及亞太地區優秀人才聚集中心。

(2) 政策面

<1> 家庭教育協助

自 92 年 2 月 6 日家庭教育法公布施行以來，除積極依法推動家庭教育外，並已將單親家庭、隔代教養家庭等，列為優先接受家庭教育服務對象，相關具體措施如下：

- 確立家庭教育法令制度：公布家庭教育法及其子法。
- 健全家庭教育推展體系：輔導地方政府依法設置家庭教育中心，至 98 年度計 21 個縣市完成設置。
- 輔導地方政府推展工作：補助地方政府各類家庭教育計畫經費，辦理各類型家庭教育活動(包含親職教育、代間教育等)，92 至 98 年度，平均辦理 4 千餘場活動，每年平均 28 萬 7 千餘人次參與，並於各縣

市家庭教育中心內設置 885 專線，提供電話諮詢及面談諮詢服務，平均每年服務個案 5,600 餘件。

- 提升家庭教育專業化：辦理家庭教育專業人員資格認定，透過各類會議時機宣達政策，辦理家庭教育專業研討或培訓活動，並持續研發家庭教育課程、教材供推廣之用，迄今已達 50 種，普遍受到各家庭教育中心、學校及民間團體宣廣運用。
- 建立家庭教育評鑑獎勵機制：每兩年舉辦推動家庭教育績優個人及團體全國性表揚，激勵單位與人員士氣；訂定要點提供補助民間團體辦理經費；配合教育部統合視導地方政府教育事務，將推行家庭教育列入評核重點。
- 推動「夜光天使點燈專案計畫」：輔導地方政府結合在地社會資源，針對國小階段學童家庭經學校輔導會議認定，符合本計畫亟需關懷之弱勢家庭學童，課後無適當教育照顧或家庭功能確實失調，以致有影響其身心健康與發展之虞者，於接續課後照顧時段，提供多元學習活動，以確保渠等之學習權益，健全其身心發展。97 學年度下學期(98 年 2 月-6 月)於全國 25 縣市設立 350 個據點(433 班)，服務學童數計 7,571 人；98 學年度上學期(98 年 9 月-99 年 1 月)設置 435 班，服務學童數 7,902 人。98 學年度下學期(99 年 4 月-6 月)於全國 25 縣市設立 357 個據點(429 班)，服務學童數計 7,003 人。

(3) 各階段教育相關政策措施

<1>學前教育方面

- 增加平價之供應機構
 - ◇鼓勵及補助各縣市政府增設公立幼稚園：自 88 年起共計新增國小附設幼稚園 534 校(534 班)，原有國小附設幼稚園增設 138 班，合計 672 班。
 - ◇試行推動公共化實驗計畫(友善教保服務實驗計畫)：自 96 學年起試行友善教保服務實驗計畫，在現行公私立園所機制外，推動非營利、平價優質及符合家長需求之教保模式。
- 提升幼托園所教保服務品質：為引導幼兒教育優質發展，於 95 年度發布「教育部補助辦理公私立幼稚園輔導計畫」，透過輔導計畫邀請幼教學者專家進班進行教學輔導，協助及陪伴有心提升教學品質的園所持續成長。

<2>國民教育方面

- 行政院 95 年 9 月 18 日核定「國民小學班級學生人數調降方案」
 - ◇全國統一逐年降低班級學生人數：從 96 學年度起全國統一逐年降低國民小學小一編班人數，編班人數從 96 學年度每班 32 人、97 學年度每班 31 人、98 學年度每班 30 人，99 學年度每班 29 人到 100 學年度維持每班 29 人。
 - ◇辦理小型學校增置教師，弭平城鄉師資落差：針對小型學校全校未達 9 班且學生數 51 人以上者，加置教師員額編制 1 名，透過增置教師員額，減輕小型學校人力工作負荷，拉近城鄉差距。

- ◇控管教師缺額，引進新進人力：本方案教師缺額採總額控管並逐年釋出方式，使5年內全國每年平均約有300位新進國小教師。
- 行政院97年3月24日核定「精緻國教發展方案-國民中學階段」
 - ◇全國統一逐年降低國民中學班級學生人數：在不增建教室的原則下，全國統一逐年降低國民中學一年級班級學生人數，自98學年度起國民中學一年級以34人編班，逐年降低1人，至102學年度降至每班30人。
 - ◇增置國民中學輔導教師：自99學年度起，補助各縣市政府增置國民中學專、兼任輔導教師經費。
 - ◇改善國中小教學環境：98年度起至105年度，以每3年為一期，逐期提出中程改善計畫，以持續推動國中小老舊校舍整建及設施設備改善計畫，每年約30億元。
 - ◇刻正研議「精緻國教方案—國小教育部分〈第2階段計畫〉」(本案名稱尚未確定)100-103年國民小學持續降低班級人數之可行性，擬於研議完成後函送行政院審議，並向行政院主計處爭取相關經費。
 - ◇賡續推動「國民中小學活化校園空間暨發展特色學校方案」計畫，鼓勵各縣市學校活化既有閒置校舍空間，以充分發揮校園空間創新價值。
 - ◇為整合各縣市閒置校舍相關基本資料，

委外協助建置國民中小學整併後校園活化再利用資訊交流平台，透過公開校舍資訊，提供作為對外有意願承租單位之交流平台。

<3>高中職方面

- 政策上 94 學年起不再設立國立高中高職。
- 現階段高中職教育以維持學生受教品質，整合教育資源共享，逐步朝向優質精緻之高中職教育發展。
- 因應策略
 - ◇提升公立學校辦學品質
 - A、調降公立學校班級人數。
 - B、鼓勵學校發展特色。
 - C、辦理高中、高職評鑑，作為績效考核依據。
 - ◇解決私校經營困境
 - A、寬籌經費逐年提高充實私立學校教學設備獎補助經費。
 - B、成立協助私立學校發展輔導小組。
 - ◇妥善分配教育資源
 - A、推動高中職社區化方案，加強區域資源整合。
 - B、補助學生學雜費，縮減公私立學校的差距。
 - C、建立公立學校資源移撥制度，如器材可移撥他校使用，以充分使用教育資源。
 - ◇建立退場機制：建議修訂私立學校法，准許解散清算後的剩餘財產得以辦理學校之外的其他非營利文教事業之務實作

法，提供退場機制及多角化經營之法令基礎。

- 妥善分配教育資源，提高就近入學率

自98至100學年度實施「高中職適性學習社區教育資源均質化實施方案」，以延續高中職社區化成果，並加強高中職學校的垂直整合工作，以弭平城鄉教育資源的差距。讓社區內的高中職由水平合作延伸至垂直的整合，以建構產業、社區機構、大專校院及國中與高中職的合作關係，達成師資、課程、設備等教育資源的共享，進而提升各社區之高中職教育競爭力，使學生在當地就學環境中適性發展，積極進行十二年國民基本教育奠基工作。

- 研議我國高中職學費政策：教育部自98年5月7日委託國立臺灣師範大學針對我國高中職學費政策進行評估及研議，提供未來因應少子女化政策制定參考，其結案報告刻正依審查意見修正中。

- 特殊教育方面

- ◇ 依據特殊教育設施及人員設置標準第7條規定，高級中等教育階段每班以不超過15人為原則，經查部分縣市政府係以每班12人方式辦理高級中等教育階段特殊教育，有別於教育部所轄國立高級中等學校特殊教育班以15人為成班標準，爰於因應少子女化趨勢，尚得以降低學生人數以為未來調整之空間。

- ◇ 教育部目前係將身心障礙學生安置於國立特殊教育學校及高中職特教班，未來希冀達成每縣市皆設有特殊教育學校之

目標，嗣後如遇因少子女化導致學生數減少之問題，教育部亦朝調整特殊教育設施及人員設置標準之特殊教育班級人數規定，以調整現有資源達成特殊教育品質提升目標。

◇未來特殊教育學校亦朝向將部分專業人力與資源轉型發展為地區特殊教育資源中心，以因應特殊教育精緻化之目標，亦可使學生獲得更專業之師資、充裕的資源及適性的就學安置環境。

◇教育部已於各校辦理十二年就學安置及國民教育階段學生安置等作業，重申各校應儘速將少子女化問題列入校務發展計畫，妥為因應未來員額管控及設班與招生規劃。

◇教育部將另案規範嗣後各校遴聘幼稚部及國民教育階段師資及相關員額，應先行函報教育部審慎評估。

• 國立學校教師員額：

國立高級中等學校未來因應課程調整或其他需要，同意各校視排課需求在當年度教師總額10%內，聘任代理(課)教師，以免日後造成超額教師等相關問題。

<4>師資培育方面

• 師資培育政策核心理念：教育部師資培育政策持續以「教師專業標準本位」為核心，維護創新優質教育環境，宣導「不保證就任教職」觀念，減緩儲備師資增加，完備培育現況資訊，兼顧「質」與「量」，以達「優質適量」師資培育目標。

• 調控師資培育數量：

- ◇少子女化趨勢儲備師資充裕現況，為落實優質適量培育師資策略，教育部每年辦理大專校院師資培育評鑑，評核各校辦學品質，獎勵辦學績優、輔導需要改進之培育單位，建立師資培育之大學退場機制；並賡續「我國師資培育數量規劃方案」，逐年核減師資培育數量，及督導各師資培育之大學建立師資生淘汰與招生評估機制，99 學年度核定培育名額計 8,825 名，減量已達 59.53%；另依師資培育審議委員會決議，停辦學士後教育學分班，以減緩儲備師資人數增加情形。
- ◇教育部以 98 年 9 月 9 日台(中)字第 0980155995 號函頒「中小學教師素質提升方案」，落實師資適量培育策略，掌握各師資培育之大學師資培育學系及各類科教育學程實際修習人數，了解師資供給情形，並調查各縣市政府教師離退、甄選情形，且建立師資培育數量推估模型，以了解師資需求狀況。
- 提升中小學教師素質：為強化教學品質，確保學生受教權益，並精進教師素質提升各項作為，教育部以 95 年 2 月 23 日發布之「師資培育素質提升方案」為基礎，於 98 年 9 月 9 日函頒「中小學教師素質提升方案」，針對教師職涯歷程從師資培育、教師進用、教師專業、教師退撫及獎優汰劣等 5 大層面，整合推動師資養成、教育實習及檢定、教師甄選、兼任代理代課、偏遠師資、進修及進階、評鑑、退休與福

利、獎優及汰劣等相關策略，以全面提升教師素質。

- 完備師資培育資訊：為使師資培育資訊更臻完善，教育部建置師資培育供需評估機制，逐年編印「中華民國師資培育統計年報」，進行年度高級中等以下學校師資培育各層面分項、分齡、分區、分科之現況統計，97年版業於98年5月7日發行；並依「中小學教師素質提升方案」強化師資培育品質相關策略之推動，建置師資培育長期追蹤資料庫，展開各學年度師資生及各師資培育大學師資職前教育課程授課教師等調查，以掌握師資素質現況並研議因應策略。
- 強化不適任教師處理機制：為加強處理學校不適任教師，並回應社會各界及家長團體對處理不適任教師實務運作問題之關注，教育部修正教師法第14條及教育人員任用條例第31條條文，增列規定教師涉性侵害案件，服務學校應於知悉之日起1個月內經教評會審議通過後，可先予停聘靜候調查，如經學校性別平等教育委員會查證屬實者，經由服務學校報主管教育行政機關核准後可予以解聘；並訂頒「處理高級中等以下學校不適任教師應行注意事項」、成立「全國通報疑似不適任教師聯絡窗口」、舉辦處理疑似不適任教師研習宣導、完成「疑似不適任教師處理專區」、建置全國不適任教師查詢系統，以即時處理不適任教師，促進教學現場師資新陳代謝，提升教師素質。

- 加強教師第二專長相關領域/學科專業知能：為落實中小學課程革新、建立多元進修管道並增進高級中等以下學校及幼稚園教師專業知能，教育部持續補助師資培育之大學及直轄市、縣(市)政府開設學分班，協助教師持續進修以加強其第二專長相關領域/學科專業知能。

<5> 高等教育

因應少子女化趨勢及高等教育容量已趨飽和，教育部對於大學招生名額總量將予適當控管，大學總量發展規模與資源條件標準第6條規定除了招生情形良好，且為配合國家重大政策、辦理教育實驗或學生數未滿5000人，或評鑑辦理完善，或博士班增設案經教育部審查通過者外，原則上大學每年招生名額不得再增加，同時學校有下列情形者，教育部會調整其招生名額，例如連續3年全校新生註冊率未達7成、或違反本標準及相關法令，或系所評鑑未通過且未改善，以適度調整大學整體招生規模，促使教育資源更有效運用。

行政院另於99年1月23、24日召開全國人才培育會議，廣邀各界意見形塑人才培育改革共識，據以發展具前瞻性之全國人才培育方案。會中因應少子女化趨勢之因應策略形成具體結論與建議為調整各級教育策略及資源配置、因應國家人才發展需求及高等教育與產業供需對話平台建議，擬訂高、中、初階人才供需策略，並以競爭性經費或放寬學雜費及招生名額等誘因，引導大學調節招生名額及系所發展，

培育社會所需人才、以及擴大其他非傳統的生源，完備大學轉型及退場輔導機制、建立學校退場的鼓勵誘因、引導大學轉型成為產業人才培訓中心或其他適當機構，以解決大學招生不足之困境；另推動產學合作亦為重要結論與建議，包括建立產學研培育的平台、推動「MIT的MIT」誘導機制，建置全方位產學聯盟等以培育符合國家產業發展所需人才。教育部將依據前述結論與建議，研擬具體行動措施據以落實。

<6> 高齡教育

為因應高齡少子女化的人口結構，塑造臺灣成為一個「無年齡歧視，親老及敬老的社會」，教育部以強化老人學習權益及推動祖孫互動關係為策略，逐步落實教育部所頒布之「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」。教育部因應少子女化所推動之各項教育措施及成果，茲說明如下：

- 推動老人教育政策，落實老人學習權益：
 - ◇ 設置 12 所「社區終身學習中心」：96 年度運用學校閒置空間辦理「高齡學習中心」及「社區玩具工坊」，讓學校成為學生及老人學習的地方，96 年設置 19 所（計有 12 所高齡中心，7 所社區玩具工坊），97 年持續運作有 16 所，計辦理 707 場次，98 年持續運作有 12 所，計辦理 1,574 場次。
 - ◇ 設置 203 所「各鄉鎮市區樂齡學習資源中心」：為落實在地學習理念，97 年度運用各鄉鎮市區相關場所，設置樂齡學

習資源中心，研習對象以 55 歲以上之社區中老年人為優先，研習議題以：(1) 系列課程(包括藝術教育、科技資訊研習)；(2) 宣導課程(高齡社會樂齡族學習之重要性)；(3) 特色課程(當地產業特色之實作課程)等。97 年度設置 104 所，98 年度設置 203 所樂齡學習資源中心，98 年 1 月至 99 年 2 月已執行 28,277 場次，計有 740,731 人次參加。

◇於大學校院成立「樂齡學堂」：為提供老人多元學習管道，教育部 97 年 11 月起先於 13 所大學校院試辦「老人短期學習計畫」，計有 820 位 60 歲以上的老人，有機會進入大學和年輕學子共同學習、互動。教育部於 98 年 7 月賡續補助 28 所大學辦理「樂齡學堂專案計畫」，規劃辦理 79 梯次，其中有 28 梯次以亟需關懷之弱勢老人為主，計有 1,975 位以上的老人參與。後續並於各校成立「樂齡社團」，繼續參與大學之學習與聚會活動。為讓各大學重視推動老人教育，99 年度即將辦理「樂齡大學專案計畫」。

◇運用國小閒置教室，成立「樂齡學習班」：99 年度優先補助有閒置教室之學校，採小班教學，並於 99 年 5 月至 6 月試辦 41 班，計 845 人參與。

• 強化代間教育工作，搭起祖孫溝通橋樑

◇教育部於 97 年 9 月進行全國調查，計有 57.6% 的年輕世代存在老化刻板印象與迷思，認為老人是「保守的」、「依賴的」、「不活躍」、「不快樂」。為深入推動老化

的知識，教育部於 97 年起結合各縣市家庭教育中心將「代間教育」納入家庭教育的實施範疇。

◇為強化下一代樂於親近祖父母，及彰顯祖父母對家庭社會的貢獻與重要性，倡導家庭代間互動共學，鼓勵祖孫相互表達關愛，教育部於 97-98 年辦理「全國祖孫週」活動，結合中小學校將此活動納入學校行事曆，並於該週配合辦理相關代間教育活動。

◇99 年為宣導國人更重視孝道傳承，將每年 8 月最後一個星期日訂定為「祖父母節」，以倡導連繫祖孫親情，重視祖父母的經驗價值，並結合家庭、學校及社會教育策辦相關系列活動。

(五)五歲幼兒教育計畫

1、公費托育或補助情形如下：

為保障學齡前幼童受教權益，並減輕家長經濟負擔，現行各類學前幼兒補助，包含幼兒教育券、中低收入家庭幼童托教補助、原住民幼兒就讀公私立幼稚園學費補助及扶持 5 歲幼兒教育計畫等項目。

(1)幼兒教育券：補助年滿 5 足歲未滿 6 足歲，且實際就讀於已立案私立幼稚園或托兒所之幼兒，每人每學期最高新臺幣 5 千元。98 年度教育部及內政部合計約補助 15 萬 6 千餘人次，補助經費約新臺幣 7 億 8,028 萬 5 千餘元。

(2)原住民幼兒就讀公私立幼稚園學費補助(內政部「原住民幼兒就托公私立托兒所托育費用補助要點」)：補助就讀於公立幼托機構或

立案私立幼托機構之原住民族 5 歲幼兒。98 學年度起依家戶年所得及家有子女數提供不同級距之補助額度，具低收入戶及中低收入戶資格者得免費就讀公立幼托機構，就讀私立幼托機構之幼兒，每人每學期最高補助新臺幣 3 萬元。98 年度教育部及內政部合計約補助 2 千餘人次，補助經費約新臺幣 1,798 萬 6 千餘元。

(3) 扶持 5 歲幼兒教育計畫就學補助：98 學年度起依家戶年所得及家有子女數提供不同級距之補助額度，補助就讀於公立幼托機構或立案私立幼托機構之 5 歲幼兒。具低收入戶及中低收入戶資格者得免費就讀公立幼稚園，就讀私立幼稚園之幼兒，每人每學期最高補助新臺幣 3 萬元。98 年度教育部及內政部合計約補助 21 萬 1 千餘人次，補助經費約新臺幣 34 億 1,180 萬 4 千餘元。

(4) 中低收入家庭幼童托教補助：補助就讀已立案公立或私立托兒所之年滿 3 歲至未滿 5 歲幼兒，及就讀已立案公立或私立幼稚園之年滿 4 歲至未滿 5 歲幼兒，每人每學期最高新臺幣 6 千元。98 年度教育部及內政部合計約補助 1 萬 4 千餘人次，補助經費約新臺幣 9,320 萬 8 千餘元。

2、供需情形

為提供易於負擔之學前教育，教育部積極鼓勵增設公立幼稚園(班)，自 88 年度起編列預算補助直轄市及各縣(市)政府增設公立幼稚園(班)之經費。89 學年度全國公立幼稚園計 1,230 園，私立幼稚園計 1,920 園，公私立園數比約 1:1.56；而公立班級數計 2,776 班，私立班級數

計 7,258 班，公私立班級數比約 1:2.61。至 98 學年度時，全國公立幼稚園園數提升至 1,553 園，班級數亦提升至 3,062 班；另一方面，私立幼稚園則下降至 1,601 園，班級數降為 6,540 班，公私立園數比拉近至 1:1.03，班級數比則拉近至 1:2.14。至原住民鄉鎮市等弱勢區域，為協助幼兒脫離社會不利條件限制順利就學，全國原住民鄉鎮市 351 所國民小學，設有附設幼稚園者已由 93 年的 128 校(36.5%)提高為 98 年度的 275 校(78.35%)，成長率達 41.85%，教育部未來亦將持續協助各直轄市、縣(市)政府提升公立幼稚園之供應量，保障幼兒就學權益。

表 40、89 ~ 98 學年度公私立幼稚園園數、班級數統計表

學年度	公立		私立		合計	
	園數	班級數	園數	班級數	園數	班級數
88	1,160	2,637	1,845	6,877	3,005	9,514
89	1,230	2,776	1,920	7,258	3,150	10,034
90	1,288	2,827	1,946	7,317	3,234	10,144
91	1,331	2,900	1,944	7,333	3,275	10,233
92	1,358	2,772	1,948	7,645	3,306	10,417
93	1,348	2,811	1,904	7,418	3,252	10,229
94	1,474	3,166	1,877	7,547	3,351	10,713
95	1,507	3,036	1,822	7,246	3,329	10,282
96	1,528	3,110	1,755	7,063	3,283	10,173
97	1,544	3,051	1,651	6,769	3,195	9,820
98	1,553	3,062	1,601	6,540	3,154	9,602

3、推動幼托整合

為實施幼托整合，教育部研擬兒童教育及照顧法草案一種計 8 章 69 條，作為幼托整合之法律依據。

(1) 幼托整合現況：因幼托事權機關不統一，衍生相關問題

依我國現行幼托現況，負責學齡前幼兒教育及照顧服務之主要機構為幼稚園及托兒所。幼稚園係依據幼稚教育法及幼稚園設備標準等相關法令設立之學前教育機構，招收4歲以上至入國民小學前之幼兒，主管機關為教育行政機關；托兒所則係依兒童及少年福利法及相關子法設立之兒童福利機構，招收2歲以上至未滿6歲之幼兒，主管機關為社會行政機構。幼稚園及托兒所招收幼兒之年齡重疊，而主管機關之事權卻未統一，因事權不統一之故產生幼稚園及托兒所面臨師資標準不同、課程及教學規定不同、設立要件不同及輔導管理不同等問題。

(2) 解決策略：推動幼托整合方案，積極建構統整連貫之兒童教保體系

為能有效解決前揭因幼托體系分流而衍生之問題，並符應學前教育及保育制度整合之國際趨勢，爰推動幼托整合方案，積極統整幼稚園及托兒所共同負擔之教保發展責任，並建立完整及連貫之兒童教育及照顧體系，以「教育及照顧」為概念，將幼稚園及托兒所整合改制為幼兒園(2至6歲)、居家式照顧服務(0至12歲)、托嬰服務(0至2歲)、國民小學階段兒童於學校時間範圍外之課後教保服務(6至12歲)等一併納入規範，並研擬「兒童教育及照顧法」草案一種計8張69條，以期保障0至12歲兒童整體教育及照顧服務權益。

(3) 推動幼托整合的重要歷程：

- <1>行政院蕭前院長萬長於 86 年 12 月 4 日行政院第 2256 次會議提示，及 87 年 7 月 21 日全國社會福利會議結論之指示，教育部遂與內政部開始規劃幼托整合之可行方案，期間因二部共識未趨一致，未能完成整合方案報院。
- <2>94 年 6 月 20 日行政院召開「研商教育部與內政部所擬幼托整合方案草案會議」決議：教育部為幼托整合後幼兒園之行政主管機關，亦確立未來幼托整合之相關規劃應以配合支持家庭育兒、婦女就業等人口政策做整體思考，且以提供幼兒發展最佳教育及照顧服務方向規劃各細部方案。
- <3>96 年 5 月 23 日行政院函報兒童教育及照顧法草案予立法院院審查；惟因立法院第 6 屆委員屆期不續審，全案退回教育部重新檢視研擬。
- <4>98 年 3 月 3 日行政院第 2 次函報兒童教育及照顧法草案至立法院審查。
- <5>98 年 3 月 20 日立法院第 7 屆第 3 會期第 5 次會議審查法案後決議：交教育及文化、社會福利及衛生環境兩委員會審查。
- <6>98 年 6 月 8 日召開立法院第 7 屆第 3 會期教育及文化、社會福利及衛生環境委員會第 1 次聯席會議，於進行法案審查後決議：因兒童教育及照顧法草案除行政院提案外，仍有多位委員提出不同版本，且多項條文頗具爭議尚須研議討論，移由該委員會針對本案召開公聽會，匯集各方意見後，另定期開會繼續討論。
- <7>99 年 4 月 22 日立法院教育及文化委員會

召開兒童教育及照顧法草案公聽會。會中對於幼托整合應採取何種法案，雖未能達到共識，但對於儘速促成幼托整合的意見卻趨於一致。

<8>99年5月20日立法院第7屆第5會期教育及文化、社會福利及衛生環境委員會第1次聯席會議於宣讀幼托整合7個法案版本條文後決議：擇期再審。

(4)推動幼托整合法案立法的困難：

<1>幼托整合法案規範年齡層面及服務範圍之爭議

對於幼托整合法案規範年齡層面及服務範圍之爭議，約可歸納為主張規範2至6歲幼兒在幼兒園所受教育及照顧之法案、主張規範0至6歲幼兒整體教育及照顧層面之法案及主張規範0至12歲兒童整體教育及照顧層面之法案。三者主張雖有差異，然而均可達幼稚園及托兒所整合為幼兒園之基本主張。

<2>立法院中有關幼托整合法案版本眾多

目前立法院中與幼托整合相關之法案計11案，其中主張規範0至12歲為範圍之法案有7案(含行政院版)、主張以0至6歲為範圍之法案有1案，主張以2至6歲為範圍之法案有3案。

<3>課後照顧中心與補習班之定義不明：

兒童教育及照顧法草案所規範之課後照顧中心與補習及進修教育法所規範之短期補習班，其定位與核心價值均不同；惟幼托整合後，應如何清楚定義並區隔課後照顧中心與補習班之立案及人員資格等相

關規定，是目前托育業者關心的議題。

(六)推動精緻國民教育

少子女化造成家長對女子教育品質要求一再提高，因為家長所有的關心僅集中於一兩位孩子身上，家長教育參與權更日益高漲，家長期待更密切的親師互動與教育參與，因此國民教育階段的教師與受教者的互動方式與互動內涵勢必須改弦更張，因此投入更多的人力與資源，追求卓越、力求精緻、提升教學效能、增加師生互動、加強個別化教學、尊重學生適性發展，降低班級人數發展精緻教育成為一種不可或缺的需求。

1、降低國小班級平均學生數

85年行政院教育改革審議委員在「教育改革總諮議告書」中提出落實小班教學以提升教學品質的建議，教育部之後的「教育改革行動方案」也將「降低國民中小學班級學生人數計畫」列為主要教育改革項目，87年起小學一年級開始逐年降低班級學生至35人以下。95年行政院核定「國民小學班級學生人數調降方案」，其冀望透過降低班級學生人數，以提升教學成果，保障學生學習品質，彰顯教育經營績效。

此一系列降低國小班級學生人數，全國國小班級平均人數從82學年度每班38.87人，86年降至33.06人，預計100學年度，小學平均每班學生人數降至26.6人。另外96學年度全國統一逐年降低國民小學小一編班人數，編班人數從96學年度每班32人、97學年度每班31人、98學年度每班30人、99學年度至100學年度每班29人。並於全校未達9班且學生數在51人以上者，加置教師員額編制1名，以減輕

教師負擔，對於教師員額採總額管控逐年釋出，5年內平均約有300位新進國小教師。

2、精緻國教發展方案

97年行政院核定「精緻國教發展方案-國民教育階段」，以解決未來10年國民中學新生人數逐年遞減趨勢，其措施包括：

(1) 全國統一逐年降低國民中學班級學生人數

在不增建教室的原則下，全國統一逐年降低國民中學一年級班級學生人數，自98學年度起國民中學一年級由35人降為34人編班，逐年降低1人，至102學年度降至每班30人。

(2) 增置國民中學輔導教師

自99學年度起，補助各縣市政府增置國民中學專、兼任輔導教師經費。補助內容為：

<1> 補助國民中學班級數10班以下之學校，增置教師兼任輔導教師1人每週減授10節課所需鐘點費；補助國民中學班級數11班至20班學校，增置教師兼任輔導教師2人每週減授10節課所需鐘點費。以上減授課節數所需經費，由教育部以計畫型特定補助款補助縣市政府。

<2> 補助國民中學班級數21班以上學校，增置1名專任輔導教師員額經費，所需人事費行政院主計處設算縣市政府基本財政需求，並以一般性補助款補助縣市政府。惟該專任員額以採減授節數之兼任輔導教師為原則，縣市政府得視學校規模及需求，彈性調整學校之兼任輔導教師名額；但本項經費僅限支用於輔導教師之減授課節數所需鐘點費用。

(3) 改善國中小教學環境

於 98 年度起至 105 年度，以每 3 年為一期，逐期提出中程改善計畫，以持續推動國中小老舊校舍整建及設施設備改善計畫，每年約 30 億元，合計 98 年至 105 年度投入經費約 240 億元。

3、實施小學課後照顧政策

(1) 推動背景：

<1>配合政府機關實施全面週休二日，教育部邀集地方政府人員討論後訂定課後活動辦理原則，供地方政府於 89 學年度第二學期起開始實施學童課後活動之參據。

<2>92 年 8 月 1 日教育部依據「兒童及少年福利法」第十九條第三項規定，會銜內政部發布施行之「國民小學辦理兒童課後照顧服務及人員資格標準」，係以促進兒童健康成長、支持婦女婚育及使父母安心就業為目的。

<3>98 年 1 月 10 日台國(二)字第 0970255767C 號令發布「教育部補助國民中小學及幼稚園弱勢學生實施要點」，本要點提供國小低收入戶、身心障礙、原住民及情況特殊學生參加課後照顧服務補助經費。

(2) 施政說明：

國小學童課後照顧符應家長之需求與期待，落實弱勢照顧。由於本項服務係採自願方式參加，提供全國國小近二百萬名學童家長另一個選擇的機會，可以讓所有的家長評估自己的需要選擇參加與否，尤其對雙薪家庭忙於工作之家長來說，此項服務可以協助解決課後教養及照顧問題，故獲得社會各界

廣大的迴響。此外，教育部規劃之草案中，對於低收入戶、身心障礙及原住民學生均可優先並免費參加，情況特殊學生經專案核准，也可以減免收費，所以也相對提供對弱勢學生的照顧。

(3) 規劃之特色：

- <1> 普遍性：全國各國民小學皆可提出申請。
- <2> 弱勢照顧：山地、偏遠、離島地區優先辦理且低收入戶、身心障礙、原住民學生免費參加。
- <3> 辦理主體多樣性：可由學校自行辦理或委託辦理。
- <4> 服務人員專業化：規範提供服務人員須具備一定資格。
- <5> 活動內容多元化：兼顧家庭作業寫作、團康與體能活動及生活照顧。
- <6> 收費平價化：善用公共資源，採取低廉收費使一般民眾均能負擔。

(4) 實施內容：

- <1> 可由直轄市、縣(市)政府指定所屬學校，或由學校提出申請，經直轄市、縣(市)政府核定後辦理。
- <2> 辦理方式有二：
 - 學校自行辦理。
 - 學校委託立案之公、私立機構、法人或團體辦理。
- <3> 課後照顧辦理內容主要為家庭作業寫作、團康與體能活動及生活照顧，應與正式課程、補習及單項才藝班教學等內容有所區隔。
- <4> 本服務係直轄市、縣(市)政府基於實際需

要指定或核定由學校辦理，所提供之服務措施，學童是否參加則由家長自由決定，並不強迫每位學童均需參加，其辦理時間，學校可依本身情況，與社區、家長及教師等協商後自行決定，並儘量配合一般家長上班時間。

- <5>本服務係由學校提供場地，並以平價之方式，提供家長一個兒童課後照顧的選擇，家長可以自由決定參加與否，因係自由參加，故仍應依使用者付費原則，由學生家長自行支付應繳之費用。
- <6>提供本服務之人員，應具備下列之一資格：
 - 高級中等以下學校及幼稚園合格教師。
 - 曾任國民小學兼任、代理、代課教師或教學支援工作人員，且表現良好者。
 - 公私立大專校院以上畢業，並修畢師資培育規定之教育專業課程者。
 - 符合兒童福利專業人員資格者。但保母人員不包括在內。
 - 高級中等以上學校畢業，並經直轄市、縣(市)教育、社政、勞政等相關單位自行或委託辦理之一百八十小時課後照顧服務人員專業訓練課程結訓。
- <7>低收入戶、身心障礙及原住民學生得優先並免費參加本服務，除身心障礙學生可以專班方式開辦外，以分散編班為原則；其他情況特殊經學校評估須扶助之學生，經報直轄市、縣(市)主管機關專案核准者，得減免收費。
- <8>如果學校經核准由立案之公、私立機構、法人或團體提供協助或委託辦理，則應依

政府採購法規定公告上網，符合資格有意願之業者可依學校所訂招標條件前往投標。

(5)目前辦理情形：

- <1>補助弱勢學生參加國小課後照顧活動，安置因家庭或經濟因素於課後無人照顧之弱勢學童，本項服務於 99 年度開辦時，參與學生人數約 13 萬 1,713 人，參與校數為 1,488 校，約占全國總校數 55%。
- <2>補助低收入戶、身心障礙、原住民及情況特殊學生參加課後照顧經費，另於 95 及 96 學年度依據內政部「外籍配偶生活輔導、語言學習和子女課後照顧實施計畫」增列外籍配偶子女參加費用。總計自 92 年度至 99 年度累計補助之學童約 31 萬人次，補助經費共計新台幣 11.3 億元(包含內政部外籍配偶輔導基金)。

(6)遭遇困難及因應措施及是否考慮公費化

- <1>減輕現職教師負擔、降低班級學生人數以提升服務品質：

教育部於 98 年 7 月 21 日邀集行政院婦女權益促進委員會及各縣(市)政府承辦人員召開「98 年度國民小學辦理兒童課後照顧服務執行成效檢討」會議，依會議決議，鼓勵各縣(市)政府於新學期可邀集在地民間非營利團體承接委託辦理，並多聘用符合「國民小學辦理兒童課後照顧服務人員資格標準」第 8 條第 1 項第 2 至 5 款之人員擔任兒童課後照顧服務人員。另，考量家長下班時間，兒童托育之需求，爰配合延後課後照顧服務時間至下午 6 時及

降低每班學生人數為以 15 人為原則，每班至多不超過 25 人。

- <2>鼓勵民間團體協助開辦，以補學校不足：
為鼓勵民間團體於各地區協助開辦，以補學校之不足，並協助公益團體義務辦理，酌予減輕其財務負擔。已於「教育部補助各縣市辦理國民小學兒童課後照顧服務作業要點」增列補助原則如下：
- 各地區因交通、天候或其他因素不利學區之學校辦理本項服務者，倘有民間團體願意協調利用社區場地提供服務，可提出試辦計畫經直轄市、縣(市)主管機關審核通過後，向教育部申請經費補助。
 - 民間團體義務辦理本服務者，可由學生就讀學校報經直轄市、縣(市)主管機關轉教育部申請酌予補助材料費用。
- <3>99 年度預算雖已編列 2 億 2,200 萬元作為補助低收入戶、身心障礙及原住民學生所需經費，但經費仍不足以全數支應低收入戶、身心障礙、原住民及情況特殊學生參加費用，又依全國公立國小班級數及學生數資料，及參酌苗栗縣留校計畫實施方式估算，若全面開辦國小兒童課後照顧所需總經費約新台幣 31.5 億元，因教育部預算經費有限，目前無法全面公費化辦理。
- <4>未來仍會持續鼓勵民間團體於各地區協助開辦，以補學校之不足，並協助公益團體義務辦理，酌予減輕其財務負擔。

(七)少子女對高級中等教育衝擊

1、近10年新設公立高中職情形及理由：

(1)國立高中部分

<1>計有林口高級中學等6校，詳如下表：

表41、近10年新設國立高中表

編號	招生年度	學校
1	89	國立林口高級中學
2	90	國立苑裡高級中學
3	90	國立大里高級中學
4	93	國立屏北高級中學
5	94	國立政治大學附屬高級中學
6	95	國立新港藝術高級中學

<2>新設理由：

- 因應當地人口成長之需求，增加國中畢業生就學機會，促進地方教育均衡發展。
- 配合政府教育政策，推動免試升學高中學區制 延長國教及終身教育，以充分發揮學校教育功能。

(2)縣(市)高中部分

<1>計有安樂高級中學等36校，詳如下表：

表42、近10年新設縣(市)高中表

• 基隆市

編號	招生年度	學校
1	89	基隆市立安樂高級中學
2	89	基隆市立暖暖高級中學

• 臺北市

編號	招生年度	學校
1	91	臺北市立中崙高級中學

• 臺北縣

編號	招生年度	學校
1	98	臺北縣立丹鳳高級中學

• 桃園縣

編號	招生年度	學校
1	89	桃園縣立平鎮高級中學
2	89	桃園縣立南崁高級中學
3	98	桃園縣立大溪高級中學
4	98	桃園縣立壽山高級中學
5	99	桃園縣立大園高級中學

• 新竹市

編號	招生年度	學校
1	90	新竹市立建功高級中學

• 臺中市

編號	招生年度	學校
1	89	臺中市立忠明高級中學
2	90	臺中市立惠文高級中學
3	98	臺中市立東山高級中學

• 臺中縣

編號	招生年度	學校
1	89	臺中縣立中港高級中學
2	89	臺中縣立后綜高級中學
3	90	臺中縣立大里高級中學

• 南投縣

編號	招生年度	學校
1	90	南投縣立旭光高級中學

• 彰化縣

編號	招生年度	學校
1	92	彰化縣立二林高級中學
2	96	彰化縣立彰化藝術高中學
3	99	彰化縣立成功高級中學
4	99	彰化縣立田中高級中學

• 嘉義縣

編號	招生年度	學校
1	94	嘉義縣立竹崎高級中學
2	98	嘉義縣立永慶高級中學

• 雲林縣

編號	招生年度	學校
1	89	雲林縣立麥寮高級中學
2	89	雲林縣立斗南高級中學

• 臺南縣

編號	招生年度	學校
1	94	臺南縣立永仁高級中學

• 臺南市

編號	招生年度	學校
1	92	臺南市立南寧高級中學
2	93	臺南市立土城高級中學

• 高雄縣

編號	招生年度	學校
1	89	高雄縣立文山高級中學
2	89	高雄縣立福誠高級中學
3	89	高雄縣立六龜高級中學

• 高雄市

編號	招生年度	學校
1	90	高雄市立新興高級中學

• 屏東縣

編號	招生年度	學校
1	90	屏東縣立大同高級中學
2	90	屏東縣立枋寮高級中學
3	91	屏東縣立來義高級中學

• 花蓮縣

編號	招生年度	學校
1	90	花蓮縣立體育實驗高級中學

<2>新設理由：

- 因應當地人口之需求，增加國中畢業生就學機會，促進地方教育均衡發展。
- 民意多反映，為求教育機會均等，設置公立學校有其必要性。
- 縣(市)政府審酌地方教育發展、學生升學需求及財政負擔能力等，依據「高級中學法」第5條規定核定後報請教育部備查。

2、高中職轉型及退場輔導機制：

- (1) 教育部基於監督及輔導主管高中職校之立場，為確實了解各校經營狀況，並據以提供校務發展建議，業自91年度起聘請學者專家組成發展輔導小組，每年度針對學生總人數少於600人之學校施予發展輔導；學生總人數高於600人之學校，亦得基於校務發展需求，主動向教育部申請接受發展輔導。
- (2) 該部於96、97年間研訂並公告之「十二年國民基本教育先導計畫」，共包括13項子計畫及23項方案；其中子計畫6「建立高中職評鑑輔導機制」項下，規劃有「6-1-1 高中校務評鑑實施方案」、「6-1-2 高職校務評鑑實施方案」及「6-2 高中職學校發展、轉型及退場輔導方案」等3項方案。前開3項方案，業已明定高中職校因學生總人數低於600人，或因校務評鑑成績欠佳而須接受教育部辦理之「發展輔導」、「追蹤輔導」、「追蹤評鑑」、「轉型輔導」、「專案評鑑」及「退場輔導」之指標，並據以持續辦理相關輔導措施。
- (3) 自91年至98年期間，接受該部發展輔導小組實施發展輔導之高中職學校達115校次。各校在接受教育部聘任之學者專家提供之

各項校務發展建議後，其學生人數是否成長，或再次接受校務評鑑之成績是否提升，實受整體社會環境(少子女化趨勢、經濟發展情形等)、學校經營者之理念及學校長期建立之組織文化等多項因素交互影響。惟多數學校尚能體會教育部積極輔導之善意，並認同輔導措施終能發揮其預期效益，故亦有學校主動向教育部申請接受輔導之情形(例如97、98年度即有嘉義縣私立同濟高級中學等5校主動申請接受輔導)。另在國內少子女化之趨勢下，仍有桃園縣私立至善高級中學、雲林縣私立義峰高級中學及桃園縣私立方曙高級商工職業學校等多所接受輔導之學校，其近年來學生人數仍呈逐年成長之趨勢。

- (4) 該部藉由前開發展輔導工作之推動，期使各高中職校皆能順利發展、永續經營，藉此減輕人口少子女化趨勢對整體教育環境及社會產生之衝擊，並能確實維護教職員生之權益，提供國人優質之教育環境。該部推動之學校發展輔導措施，據評估已達到一定程度之效益。
- (5) 依據私立學校法第34條及第67條規定，學校法人得申請合併已立案之私立學校，亦得申請學校法人間之合併。私立學校法第70條至第76條，並明定有學校停辦及學校法人解散之相關事項。另依私立學校法第71條規定，學校法人亦得因情事變更致不能達到捐助章程所定目的時，於停辦學校後，申請變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。

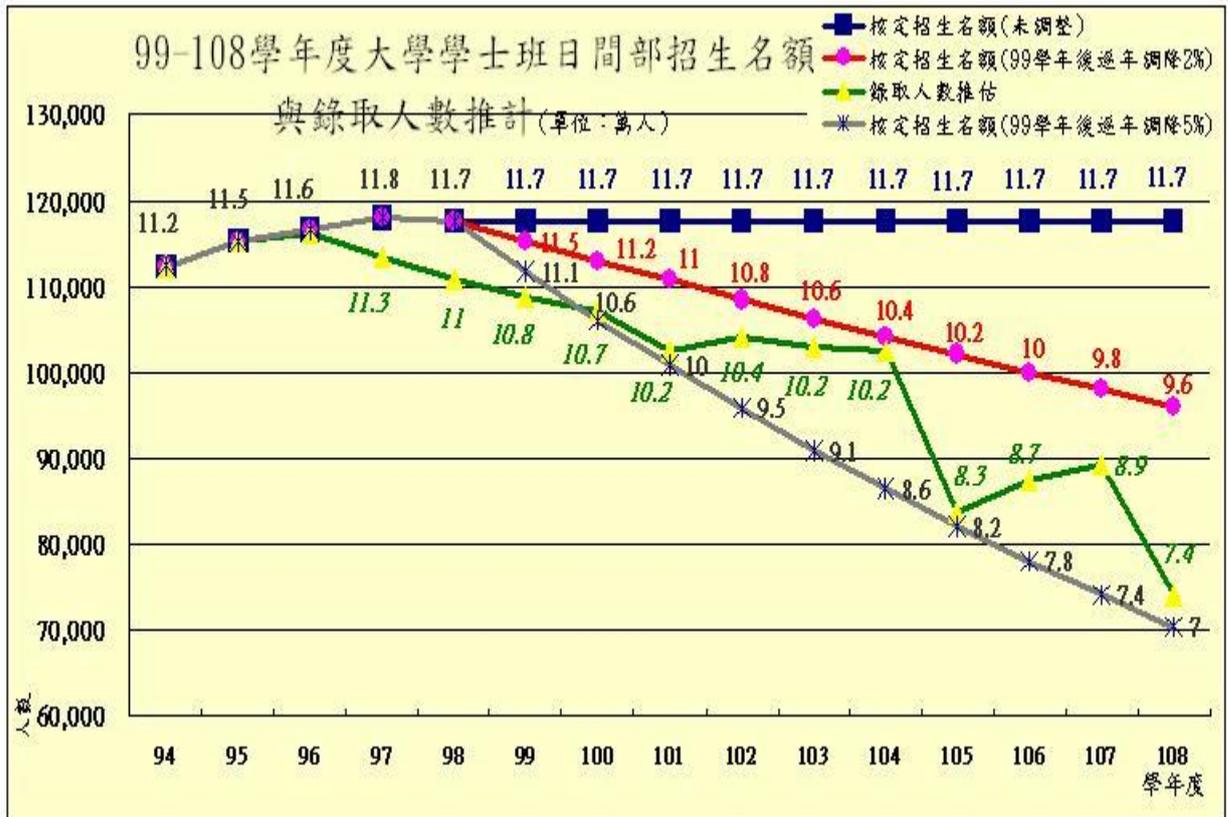
- (6) 教育部依據私立學校法之授權，並為執行前開私立學校法規定之需要，業針對前述學校法人合併、學校合併及學校改辦其他教育、文化或社會福利事業等事項，分別頒定「財團法人私立學校申請變更組織作業辦法」、「私立高級中等以下學校及其分校分部設立改制合併停辦辦法」及「教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點」，俾供各學校法人及私立學校參照。
- (7) 另按該部研訂並公告之「十二年國民基本教育先導計畫」，共包括 13 項子計畫及 23 項方案；其中子計畫 6「建立高中職評鑑輔導機制」項下，規劃有「6-1-1 高中校務評鑑實施方案」、「6-1-2 高職校務評鑑實施方案」及「6-2 高中職學校發展、轉型及退場輔導方案」等 3 項方案。前開 3 項方案，業已明定高中職校因學生總人數低於 600 人，或因校務評鑑成績欠佳而須接受教育部辦理之「發展輔導」、「追蹤輔導」、「追蹤評鑑」、「轉型輔導」、「專案評鑑」及「退場輔導」之指標。
- (8) 依據前述「6-1-1 高中校務評鑑實施方案」及「6-1-2 高職校務評鑑實施方案」之規劃，凡受評鑑之學校其「校務評鑑」有 2 個領域之評鑑結果列為「五等」(分數為 59 分以下)，或「專業類科評鑑」之科別評鑑結果列為「五等」，經追蹤輔導及追蹤評鑑後仍未改善者，應接受「轉型輔導」；如再經專案評鑑仍列為「五等」者，則應辦理「退場輔導」。
- (9) 另依前述「6-2 高中職學校發展、轉型及退場輔導方案」之規劃，學校曾接受發展輔

導、轉型輔導或經主管教育行政機關糾正、限期整頓改善、停止部分或全額之補助、停止部分或全部班級之招生等，並有下列情形之一者，得由該部主動召集諮詢輔導會，協助其辦理退場事宜：1.學校財務狀況經會計師查核，負債大於資產或違反相關規定。2.經該部校務評鑑確認須辦理退場。3.學校積欠教職員工薪資或無故連續減薪達3個月以上。4.全校生師比不成比例，已影響教學品質。5.學校自籌教學設備經費，連續2年年減率達上年度百分之五十。6.連續2年新生總報到人數，未達核定總招生名額百分之五十。7.違反相關法令經主管教育行政機關限期改善，屆期仍未改善。8.學校自願退場。

(八)少子女化現象下對大學校院的挑戰與回應

1、學生人數缺口

近年來人口結構快速變遷，少子女化現象日益明顯，致教育生態產生重大改變。以大學招生缺額數推估，以98學年度為例，大學招生未足額錄取校系共163系，總計6,802名缺額(資料來源：大學招生委員會)，教育部針對18歲淨在學學齡人口、高等教育招生名額及註冊人數(均含一般大學及技專校院)等3項指標進行綜合分析。由推估數據顯示，近年來均有招生缺額之情形，在生源並無增加，但招生名額卻持續擴增之情形下，近2年招生缺口更形嚴重。99至108學年度大學學士班日間部招生名額與錄取人數推估如下圖：



98 學年度為例，大學招生缺額數為 6,802 名，教育部針對 18 歲淨在學學齡人口、高等教育招生名額及註冊人數等 3 項指標進行綜合分析；由推估數據顯示，於招生缺額持續發生，而生源並無增加之情形下，如招生名額卻持續擴增，近 2 年招生缺口更形嚴重，如以每年調降 2% 之幅度調整，預估至 110 年約有 7.1 萬之缺額，此一趨勢將導致部分學校經營面臨招生不足之困境¹³，而大學轉型及退場機制之啟動主要是於「尊重市場」與「學校發展」之原則下，由學校衡酌整體教育環境發展趨勢及本身條件自主提出。轉型退場其消極意義固然是在面對環境變遷下之市場機制，但其深層之積極意義即代表學校組織整合改造與資源共享，應以「效益」為首要考量，檢討校務發展經營現

¹³ 教育部(民 98)。高等教育現況檢討及追求卓越之發展策略專案報告。台北：教育部。

況之效益，精實校務發展計畫與成效，以提升學校辦學品質。教育部將扮演監督輔導之角色，依據預警指標做好前端控管及退場相關法規之訂定，提供學校開放與彈性之發展空間。

教育部業訂定「私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案」，針對經營困難之學校，將採循序漸進方式，透過法規之鬆綁、落實大學總量控管，並依「建立預警機制」、「提供輔導協助」及「進行轉型退場」等3階段循序漸進辦理，完備私校轉型及退場配套措施，以妥善維護教職員生之權益。

2、法規鬆綁，提供各校彈性發展空間

教育部已於97年修正私立學校法，允許學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，得經董事會之決議，申請法人主管機關許可，變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業；另亦修正私立學校法，增列私立學校改辦其他教育、文化或社會福利事業得免納規費、印花稅、契稅、證券交易稅、營業稅及土地增值稅准予記存等相關賦稅優惠措施；並擬放寬土地變更編定之限制，以增進私立學校轉型及退場之誘因。

3、落實大學總量控管，加速各校退場轉型

近幾年來教育部積極推動大學校院退場機制，並分成「機構退場」及「系所退場」兩部分：

- (1) 機構轉型退場部分—教育部除已修正大學法及私立學校法，增列大學校院變更、停辦、解散和清算相關條文，以作為學校轉型及退場辦理之依據外，並已訂定前開「私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案」。

(2)系所轉型退場部分－將透過評鑑及招生總量調節等措施落實：

<1>評鑑措施：依教育部訂定發布之「大學總量發展規模與資源條件標準」，明定系所評鑑未通過者，給予一定時間之改善期程，調整系所師資課程及教學品質；惟經再評鑑仍未通過者，則應適予調減系所招生名額。

<2>招生總量調節機制：為有效控管大學招生總量，積極建立大學總量發展規模調節機制。教育部除訂定「大學總量發展規模與資源條件標準」針對全校及個別院、系、所、學位學程分別訂定前開扣減招生名額機制外，同時亦將協助大學逐步調降班級人數，自100學年度起，每班招生名額上限將由60名調整為58名，並逐年調整至每班50名。

4、建立預警機制

在輔導實施策略及具體措施上，教育部將建立經營困難學校之預警制度，透過訂定預警指標，期能及時發現經營困難學校並提供必要協助，從財務、招生及教學品質等面向訂定12項營運風險評等指標，並依情節輕重，訂定分級預警標準。

教育部另將透過建立財務專案查核機制，如經查核若有重大之財務缺失，教育主管機關將函請學校就校務缺失改善專案督導及列管。若發現學校相關人員涉有刑責之重大違法情形，將移送司法機關偵辦，以勿枉勿縱。

5、提供輔導協助

針對上開預警結果，教育部規劃下列輔導

機制，並由教育主管機關每學年度依預警指標檢核學校財務及招生情形，通知受到預警學校：

- (1) 甲級學校：學校仍可正常運作，除非學校主動申請轉型或停辦外，教育部僅依大學法或私立學校法等相關法規執行行政督導。
- (2) 乙級學校：學校已有財務困難趨勢，校務經營有待觀察，宜由教育部列入觀察名單，從嚴審核舉債或土地購置等案，並請董事會積極籌募資金。
- (3) 丙級學校：由教育部組成訪評小組至校訪評，以確認是否符合私立學校法第 70 條所訂之「遭遇重大困難不能繼續辦理」之要件，並提請私立學校諮詢會提供諮詢意見，以評估是否命令停辦。

6、進行轉型或退場

經輔導仍未解除預警之學校，得自行依本身發展條件，自主提出合併、改制、改辦、停辦、解散計畫；情節嚴重者將由教育部依法命其停辦或解散。為因應學校因突發狀況，教育部亦針對「學生轉介安置」、「教職員離退」及「財務緊急應變」等處理方式訂定相關標準作業流程；教育部亦將成立緊急應變小組，監督學校完備相關程序，以妥善維護師生權益。

7、轉型及退場未來推展方向

為利學校法人轉型為其他公益法人時，給予賦稅優惠及放寬土地使用限制等誘因，近期經洽商財政部已同意鬆綁土地稅賦，將循修法程序於私立學校法明訂法源，以增進學校法人改辦教育、文化、社會福利事業法人之誘因。

8、我國技職教育因應策略如下：

- (1) 控管招生名額

<1>現行規劃

依據「技專校院增設調整院所系科學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」，各校招生名額以維持既有總量為主。並訂有以下相關機制：

- 已超過可發展總量規模，應自行調整至符合可發展總量以內，大學部或日間學制現有學生數超過5千人以上，大學部或日間學制招生名額應維持現有規模，不得增加。
- 對於違反大學法、私立學校法及相關法令規定，經認定屬實，最近一次評鑑成績等第列有3等或4等之所系科，亦將核減招生名額。

<2>未來規劃：

- 未來將設有註冊率調控機制，針對連續3年註冊率未達70%，最高將調減全校招生名額30%。
- 另針對招生缺額最大的日間四年制學制，將要求招生名額不得調增(亦即不能增量及從其他學制調整)，以符現行生源趨勢。

(2) 各校建立發展特色，以辦學成效吸引學生
教育部大力推動技專校院發展學校重點特色，目的為促使各技專校院發展重點系科，研訂特色項目，並鼓勵學校整合現有院、系、科之整合性學程，共享與充分運用教學資源，將教學與研發導向符合自身專長與特色之方向。如南臺科大的環保能源研發、建國科大的商業設計、國立台灣餐旅學院之旅店經營管理等，凸顯各校之辦學與研發特色，以吸引學子就讀技專院校。

(3) 推動技專校院國際合作與交流，吸引外國學生來臺攻讀學位

- <1> 88 年成立技職教育國際合作諮詢委員會，以推動國際合作相關政策之指導，同時成立國際合作工作小組，下設企劃及秘書工作、接待聯絡網及資訊網路中心等分組，推動及執行技職校院之國際學術合作及交流業務。並自民國 93 年 8 月起定期召開技專校院推動國際化工作圈會議，邀請專家學者及學校代表研商推動國際合作及提升學生外語能力相關事宜。
- <2> 自 89 年起，編列預算補助技專校院辦理國際合作與交流專案計畫，近 3 年共計核定 199 案，補助經費計 1 億 2,233 萬餘元。
- <3> 定期辦理國際合作實務研習會及技專院校國際合作期末成果發表會，以增進各校辦理國際合作專業知能及成效。
- <4> 研訂公布「教育部補助技專校院辦理國際合作與交流計畫申請要點」及「教育部技專校院國際化獎助要點」，獎補助技專校院辦理國際合作及推動國際化相關經費。
- <5> 配合文教處編列預算補助技專院校招收外國學生。

(4) 維持教育資源

暫緩新設國立學校，申請設立分部(分校)案從嚴審核，充分利用有限教育資源以提升辦學品質。

9、技專校院面對少子女化衝擊之應變措施

其應變措施可分三方面進行，期以透過正向提升教育品質及整併教育資源方向努力：

(1) 評鑑結合系所退場，提升教學品質

私立學校辦學應隨產業或市場需求加強教學品質，逐步淘汰績效欠佳之系所，導入部分營利事業市場競爭的概念，以提升學校形象及強化招生率。因此，教育部多年來透過評鑑機制，正向的促進各校提升教學品質，評鑑績效欠佳的系所將予以減招或停招，藉以輔導各校結合教育市場需求，自我提升防止市場淘汰。

(2) 私立技專校院整併

為因應少子女化之衝擊，教育部並配合修正各相關法規以預先因應，尤其私立學校於97年私立學校法修正通過後，開放各校得以「合併」、「改制」、「改辦」、「停辦」及「解散」等多元選擇，將誘使私立學校以整併做為因應少子女化教育資源整合及經營管理之選項。

(3) 私立技專校院退場

少子女化的問題使得大專校院固然需要面臨招生不足校務經營困難的議題，惟教育部在「尊重市場」與「學校發展」之原則下，提供各校開放與彈性發展空間，以輔導為先，由學校依本身條件提出轉型及退場申請，必要時方由教育部主動預警；然而，以另一個角度思考，市場機制亦將決定最適的大專校院數。其次為輔導經營不善之學校機構退場以符合市場需求。機構退場或轉型因涉及層面較廣，其消極意義固然是在面對環境變遷下之市場機制，但其深層之積極意義即代表學校組織整合改造與資源共享，應以「效益」為首要考量，檢討校務發展經營現況之效益，精實校務發展計畫與成效，以提

升學校辦學品質。其中對於無法繼續辦理之私立學校，也容許設校法人因情勢變更停止辦學，可調整捐助目的，改辦其他文教社福事業，以因應學生數量減縮後之教育機會供給過剩，防止社會公益資源流失，以減輕此一改變對整體教育環境及社會產生之衝擊，維護教職員生之權益，提供國人優質之教育環境。未來教育部將與各部會持續協商，提高私立學校主動申請轉型或退場之誘因，期能促使各私立學校及早審思後續經營方向，引導學校積極因應市場需要申請主動退場或轉型。

(九)大學人才培育提升與產業接軌

1、人才培育方面

- (1) 在全球化及知識經濟的發展下，競逐人力資本已為各國所重視，我國高教體系所能提供大專以上畢業學生數高達 30 萬人以上，勞動力人口中具有大專以上學歷者已達 37%；如何落實高等教育提供各級產業技術及研發所需人力資源，是提升台灣競爭力之關鍵所在。因此，政府正推動各項改革措施鼓勵大學校院教學內容主動反映國家重要建設及社會人力需求，以提升其畢業學生就業能力。
- (2) 考量社會經濟發展與轉型迅速，對高階專業人力需求內涵亦隨之改變，其中正規教育體系因人才養成時間較長，而與產業轉型所需產生時間落差，可能造成學用間無法有效連結，政府也針對產業發展所需技術、專業及研發人才之供給措施，予以強化措施，以滿足產業發展所需人力資源的「量足」、「質精」

及「彈性流通運用」等需求，促使高等教育培育機制符合產業變動需求，提升我國人力資本競爭優勢。

(3) 三大策略

<1> 支援策略：建立高等教育適時彈性調整的人力培育機制，確實瞭解國家整體人力供需質量變化，進而評鑑其成效。

- 為建立大學系所及招生名額彈性調整機能，以機動反映社會高素質人力需求，如放寬大學校院增設、調整院系所、學位學程等招生名額採行總量發展審核方式，學校得於招生總量內彈性調整各系所招生名額，有效利用教學資源培育社會所需人才。
- 為配合新修正公布之大學法，進一步推動各項方案強化彈性人才培育機制，包含：加強學院整合功能、設置跨領域之學分學程及學位學程、雙聯學制辦理延緩分流(大學前段不分系)等強化人才培育機制，讓學校修課學制靈活運用，培育多元能力之人才。
- 建立畢業生長期追蹤機制，掌握畢業生就業狀況(包含就業率、雇主滿意度、畢業生滿意度、雇主回饋意見、畢業生回饋意見等)，並根據畢業生與雇主回饋意見，對課程與教學方法進行檢討與改善。
- 辦理以教學、學習為主體之「大學系所評鑑」，確保整體高等教育教學品質，從課程面引導學校強化與產業界之連結並建立畢業生流向追蹤及回饋機制，將畢業生就業狀況情形納入大學評鑑指標。

<2>扎根策略：強調務實致用教育，強化學生基礎技術與研發能力以應未來經濟發展趨勢，將調整高等教育人力培育與產業密切結合，以充裕產業所需人才。

- 辦理「跨領域學分及學位補助計畫」，培育產業需求之多元能力人才。
- 推動「商管專業學院」，強調務實致用並與國際EMBA課程接軌，為高附加價值之服務業奠基。
- 獎勵大學教學卓越計畫：引導大學建立「從學生入學到畢業」之全面性學習輔導機制，其中包括輔導學生依其性向訂定生涯進路發展計畫，並設立職涯輔導機制；逐步規劃建立基本能力指標，以確保學生具備基本核心能力及就業競爭力；加強專業課程設計，增加與產業之關連，如增加學生至產業實習機會、邀請產業界人士授課、課程設計結合實務個案之研究、加強產學合作及鼓勵學生參與專業證照考試等。

<3>即時策略：實施專業職能培育，即時供給專業技術人力，因應產業發展，為解決重點產業發展所面臨供需失衡問題，充實產業專業技術人力，與企業共同培訓業界研發人才。

2、產業接軌方面

為強化大專學生進入職場所需的就業職能，以縮短學用落差的問題，於99年3月建置「大專校院就業職能診斷平台」(平台網址 ucan.moe.edu.tw)，提供職業查詢服務、結合職業興趣探索及職能診斷功能，並貼近產業需求

的職能養成；其中詳細介紹 16 項職業類型，包含各類型的就業途徑、所需具備的專業職能，以及相關職業項目等，有助於大專校院學生透過自我診斷，掌握該職類的工作樣貌，提高職場競爭力，以落實大學人才培育與產業之接軌。

本平台主要功能包含職業查詢、職業興趣診斷、職能診斷、檔案紀錄、能力養成計畫等。

- (1) 職業查詢：可以使學生對於職場中各種職業類型工作輪廓有初步認識，瞭解工作所需職能及各就業途徑範圍有哪些相關職業，作為未來職涯規劃時的參考資訊之一。
- (2) 職業興趣診斷：由受評者透過自我評量，選擇自己認為最適合的項目，比較強弱落點，以找出個人最感興趣的職業類型。
- (3) 職能診斷：分為職場共通職能與專業職能自我診斷，目的在於協助瞭解能力的強弱。
- (4) 檔案紀錄：提供使用者檢視完整診斷結果及諮詢紀錄。
- (5) 能力養成計畫：針對各項職能列出相關知識與技能，及有關的學習活動項目，以引導學習者依個人所需，選擇及規劃個人能力養成計畫。

本平台自本(99)年 3 月建置至 5 月底，計有 137 所大專校院申請管理帳戶使用，累計使用人數更達 10 萬人，未來並持續進行平台功能增修及平台使用之行銷推廣，以提升平台之有效性；本平台未來並可作為大學課程規劃參考資料來源，透過資料探勘及分析，讓各校人才培育與產業需求能更加緊密結合，有效達成促進就業及經濟發展的需求。

另依大學法揭櫫大學任務為研究學術，培

育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展。在知識經濟時代，藉由辦理產學合作，大學將可成為社會知識創新的基地，協助國內產業發展更具競爭力。

因應國內產業各項升級之需求，教育部為協助大學積極扮演促進各類產業發展之角色，與政府機關、事業機關、民間團體、學術研究機構合作辦理產學合作，特訂定「大專校院產學合作實施辦法」，其中規範全國大專校院辦理各類研究發展及其應用事項；各類教育、培訓、研習、研討、實習或訓練等相關合作事項，以及學校智慧財產權益之運用事項。

此外，為引導全國各大專校院將產學合作列為校務經營的重要事項，自96年起每年辦理「大專校院產學合作績效評量」作為相關獎勵與補助之依據，自97年起辦理「大專校院產學合作績效激勵方案」，引進具產業經驗之專業經理人團隊，並成立專責之產學營運中心，藉此，強化大學與產業界媒合互動的機制與平台。

(十)我國大學目前境外招生成果

- 1、教育部為鼓勵海外優秀人才修讀國內大學正式授予學位的碩士在職專班，將台灣經驗傳送東南亞地區，使我國的企業發展與國際接軌，業於92年12月11日修正發布「大學辦理研究所(系)碩士及大學部二年制在職專班審核作業要點」第陸點之一，增列國內大學得赴境外開設碩士在職專班之規定。於94年7月15日以高(一)字第0940084511C號令修正發布第陸點境外設班之規定，由原列舉式表示(各校得赴泰國、印尼、菲律賓、馬來西亞、汶萊、越南、緬甸)修正為以地區表示(各校得赴東南亞及東北亞)

辦理境外碩士在職專班，另於98年3月5日以台高(一)字第0980020246C號令修正發布將各校得赴東南亞及東北亞之境外地區限制刪除，所設班別切合當地特殊需求，所需相關教學資源設施齊備，並符合教育部要點規定後專案報部核定，即可辦理。

- 2、一般大學校院自95至98學年度分別至越南、新加坡、馬來西亞及泰國等東南亞地區設置境外碩士在職專班，計6校開設12班，核定名額360名，錄取232名，整體招生成效65%。
- 3、有關大學校院辦理境外碩士在職專班，係各校在衡酌校內教學資源充裕下規劃，其開班經費由各校自給自足，各校考量與海外國家合作契約及當地市場需求等情形辦理，部分學校亦有採隔年招生方式，爰對境外設班部分教育部並無設定招生數預期目標。

(十一)師資規劃與因應

有關近 10 年來取得教師資格人數與新進教師情形，及目前具教師證書卻尚未進入教職(儲備師資)人數如下：

- 1、本統計數據來源係由臺北市與高雄市及教育部中部辦公室教師證資料庫、行政院人事行政局公立學校現職教師資料庫、私立學校退撫基金委員會私立學校現職教師資料庫、勞工保險局資料庫等彙編而來。
- 2、本統計係呈現依師資培育法培育且核證之師資人員之就職現況。
- 3、相關名詞定義說明如下：
 - (1)在職：係指依 83 年師資培育法培育且核證之師資人員，其職業狀況為「在職」者，包含正式教師與代理代課教師。

(2)儲備：係指已取得教師證書，惟尚未有學校聘任之師資人員，又稱「儲備教師」。

(3)首登專長：係指師資生經師資培育過程後，依相關法令規定取得第一張教師證書上所登記(檢定)之師資類科專長。

4、有關近10年(89年度至98年度)依師資培育法培育且核發教師證書之師資人員，因受近來少子女化人口趨勢衝擊，教師需求銳減因素，至98年度，依師資培育法培育且核發教師證書師資人員就任教職與儲備之情形說明如下：

(1)正式在職高級中等以下學校及幼稚園教師計 83,879 人，代理代課教師計 13,963 人，儲備師資計 58,524 人。詳細統計數據請見下表：

表43、正式在職高級中等以下學校及幼稚園教師數統計表

單位：人

首登專長	總計	職業狀況		
		在職		儲備
		正式	代理代課	
98年	156,366	83,879	13,963	58,524
幼教專長	12,230	3,620	907	7,703
國民小學專長	62,733	29,684	5,741	27,308
中等普通學科專長	59,911	38,337	5,761	15,813
中等職業學科專長	11,713	5,480	640	5,593
特教專長	9,779	6,758	914	2,107

資料來源：中華民國師資培育統計年報資料庫(98)

(2)高級中等以下學校及幼稚園聘任正式教師及代理代課教師之在職比率，由 89 年度之 83.12% 逐年下降至 98 年度之 38.97%。詳細統計數據請見下表：

表44、高級中等以下學校及幼稚園聘任正式教師及代理代課
教師數及在職比率統計表

單位：人

教師證書 取得年度	總計	職業狀況			在職率
		在職		儲備	
		正式	代理代課		
總計	145,516	75,882	13,816	55,818	61.64
89 年度	11,384	9,253	209	1,922	83.12
90 年度	16,483	13,479	304	2,700	83.62
91 年度	15,929	11,611	662	3,656	77.05
92 年度	17,693	10,750	1,293	5,650	68.07
93 年度	17,362	9,054	1,464	6,844	60.58
94 年度	18,726	7,043	2,120	9,563	48.93
95 年度	17,561	6,779	2,195	8,587	51.10
96 年度	13,319	3,796	2,153	7,370	44.67
97 年度	9,677	2,823	1,833	5,021	48.11
98 年度	7,382	1,294	1,583	4,505	38.97

資料來源：中華民國師資培育統計年報資料庫(98)

(十二)各縣市學校預定地規劃與合併後使用

1、有關全國各縣市學校預定地規劃

(1)依都市計畫法第 4 條規定，本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。及第 26 條規定略以：都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。

(2)學校預定地問題，係屬都市計畫範疇，其主管機關為縣市政府。教育部業於 99 年 6 月 1 日以台國(一)字第 0990090512 號函請各縣市政府，依上述相關法規暨都市計畫區發展情

況，定期通盤檢討學校用地，以利公有土地有效運用。

2、有關合併校後之中小學校地使用情形：

- (1)依國民教育法第4條及地方制度法第18條、第19條規定，直轄市及縣(市)政府所屬國民中小學教育之興辦及管理乃其自治權責。
- (2)有關全國各縣市學校預定地規劃檢討乙節，教育部業於99年6月1日以台國(一)字第0990090512號函函請各縣市政府依都市計畫法第26條、土地徵收條例第49條規定暨都市計畫地區發展情況，定期通盤檢討學校用地，以利公地有效運用。
- (3)各縣市閒置校舍經輔導再利用者計有119校(如下表)，依據使用情形計分5類14項，分別規劃為文教區(23校)、觀光休閒(44校)、社福機構(3校)、機關團體使用/學校自行維護(37校)及土地歸還/拆除(12校)。

表45、各縣市閒置校舍經輔導再利用統計表

項次	縣市別	已活化校數	項次	縣市別	已活化校數
1	台北市	1	14	屏東縣	21
2	高雄市	0	15	宜蘭縣	6
3	臺北縣	13	16	花蓮縣	15
4	桃園縣	1	17	臺東縣	13
5	新竹縣	0	18	澎湖縣	2
6	苗栗縣	1	19	金門縣	0
7	臺中縣	0	20	連江縣	0
8	彰化縣	1	21	基隆市	1
9	南投縣	3	22	新竹市	0
10	雲林縣	2	23	臺中市	0
11	嘉義縣	15	24	嘉義市	0
12	臺南縣	9	25	臺南市	0
13	高雄縣	15	總計		119

十、出國訪查

(一)參訪目的：新加坡為多元種族國家，但以華人為主(76.8%)，且與臺灣一樣，正面臨高齡化及少子女化雙重問題。惟新加坡政府早將此問題視為一急迫性之政策問題，在出生率甫低於替代水準(below-replacement level fertility)後不久，即檢討原來節制生育之家庭計畫政策，展開一連串支持生育政策，其生育率之波動與我國相似，但在近年來下降趨勢轉穩，可見其政策已漸收成效。本報告將著重於尋求新加坡政府如何因應少子女化之人口趨勢，以及該國移民政策與政府組屋等議題，期能擷取其相關政策之內容、制定背景、執行情形等經驗，並從中汲取可資參酌之處，做為本專案調查研究案之參考。

(二)參訪期間：99年10月27日至31日。

(三)本院參訪成員：沈委員美真、錢林委員慧君、
劉委員玉山、調查官。

(四)參訪行程

- 1、99年10月27日星期三中午12時到達新加坡樟宜機場後，於下午4時30分參訪新加坡國家人口秘書處聽取簡報，嗣參觀政府組屋設施。
- 2、99年10月28日星期四上午10時參訪新加坡社區發展、青年暨體育部及國家家庭委員會聽取簡報；下午參訪新加坡人力部聽取簡報。
- 3、99年10月29日星期五上午9時30分赴國立新加坡大學政策研究中心諮詢葉鎂盛博士，11時拜會新加坡金門會館；下午3時視察駐新加坡台北代表處並與僑界座談。
- 4、99年10月30日星期六參觀新加坡當地建設及觀光設施。
- 5、99年10月31日星期日返台。



本團沈委員美真、錢林委員慧君及劉委員玉山與葉鎡盛博士等人合照



本團沈委員美真、錢林委員慧君及劉委員玉山與新加坡金門會館副主席蔡其生等人合照



本團沈委員美真、錢林委員慧君及劉委員玉山與僑務委員鍾仕達、新加坡工商協會會長張嘉升及當地僑胞等人座談



本團沈委員美真、錢林委員慧君及劉委員玉山與新加坡國家人口秘書處司長沈穎等人合照

(五)新加坡背景資料：

新加坡乃東南亞的一個共和制國家，位於赤道以北大約一度，面積為 710.2 平方公里，屬熱帶雨林氣候，常年如夏，但由於海洋調節，氣溫不至於太炎熱，年均溫約為攝氏 24-27 度，日照時間長，經常下暴雨。新加坡最得天獨厚之處在於沒有颱風與地震的襲擊。該國特色在於多元文化，人口由華族(76.8%)、馬來族(13.9%)、印度族(7.9%)和其他種族組成。因此新加坡產生四種官方語言：英語、華語、馬來語及淡米爾語(印度)，目前在統一源流學校教育制度下，施行所有學生皆以樂語為第一語言，其他語言(華語、馬來語、淡米爾語)為第二語言之雙語政策。

1819 年英人萊弗士爵士(Sir Stamford Raffles)發現新加坡地處南中國海要衝，河川交通便利，乃與當時之酋長蘇丹簽署協定取得海港管理權，並設立貿易站。1824 年 8 月，蘇丹復與東印度公司締約，將新加坡全島割予該公司，此後新加坡日漸繁榮，人口不斷增加，中國、印度移民紛紛湧至。1867 年新加坡從海峽殖民地(Straits Settlements)改制為皇家殖民地，歸英政府殖民部統治。第二次大戰期間，新加坡遭日本佔領達 3 年之久，戰後新加坡開始有民選議員，惟大多數議員仍係官方派任。1959 年新加坡改為自治領，51 席議員全部改為民選。人民行動黨(People's Action Party, PAP)在當年大選中取得 43 個席次，成為執政黨迄今。1963 年新加坡加入馬來西亞聯邦，由於聯邦當局立法賦予馬來人各項特權，刻意扶植馬來人之經濟、政治地位，李光耀領導之人民行動黨堅決反對，遂與聯邦當局發生摩擦，終於 1965 年 8 月 9 日退出聯邦，成為獨立國

家。

新加坡由一座主島和周圍的 63 座小島組成主島南北長 22.53 公里(主島面積為 682 平方公里)，東西寬 41.84 公里，約為台北市 2.5 倍。位於馬來半島南端，北隔柔佛海峽與馬來西亞相望，以 1.2 公里的長堤連接馬來西亞柔佛州的新山，南隔新加坡海峽與印尼廖內 (Riau) 群島的主島相望。新加坡扼麻六甲海峽的咽喉，位於太平洋與印度洋的航運要道，是亞、澳、歐、非等四洲的海上交通樞紐，戰略位置十分重要，新加坡港已發展成為國際著名的轉口港和世界第一大集裝箱港口，是世界最重要的航運中心之一。此外，樟宜機場也是名列亞洲第 5 繁忙機場與全球最繁忙的貨運機場。

新加坡土地貧瘠，天然資源稀少，加上人口密度高，因此幾乎已無農業生產，非常仰賴進口物資，甚至農畜產品與水源等民生必需品也都需要大量自馬來西亞進口。根據新加坡統計局 99 年 8 月 31 日公佈之「2010 年人口普查」的初步數據報告，截至今年 6 月，新加坡的總人口為 508 萬，新加坡公民有 323 萬人、永久居民 54 萬人，其餘約 131 萬是非居民。非居民包括那些持工作準證、就業准證、長期社交訪問准證及學生證等在新加坡逗留的外國人。然而新加坡經濟持續發展，經濟成長率除 2008 年 1.8%、2009 年-1.3% 外(台灣 0.7%、-1.9%)，近年來皆維持 7.4% 以上 2010 年預估將有 14.5%，失業率僅有 3%，國內生產毛額(GDP)自 2004 年首度超過 1,000 億美元，達到 1,091.57 億美元，此後便一路攀升。2009 年 GDP 為 1,822 億美元，年平均國民所得高達 3 萬 6,537 美元，比台灣的 1 萬 6,353 美元，還要

多出了 2 萬美元。¹⁴

(六)新加坡有關人口政策之權責政府機關及相關組織

1、國家人口政策委員會(National Population Committee, NPC)：新加坡政府在學者專家的強烈建議下，於 2004 年正式成立一個固定性之人口政策組織，直接設於總理辦公室並指派內政部長兼副總理擔任委員會主席，是目前新加坡政府整體人口政策與移民政策主要綜理部門，推出一連串支持生育政策。

2、國家人口秘書處(National Population Secretariat, NPS)：新加坡政府成立國家人口政策委會後，雖然對生育率提升有所助益，但仍未能達到替代水準，因此朝向吸引移民方向努力，在 2006 年更進一步成立國家人口秘書處，作為 NPC 的幕僚單位，主要任務在於設定政策目標、協調各部門人口政策相關工作，以提高出生率及移民數。

國家人口政策委員會與國家人口秘書處的主要任務為：鼓勵婚姻組成家庭、吸引海外新加坡人，以及鼓勵適合的外國人移民至新加坡。國家人口秘書處主要由三個單位構成：

(1)公民與人口組(Citizenship and Population Unit, CPU)：協調與督促各相關部門吸引優秀人才成為永久居民及公民。

(2)海外新加坡人組(Overseas Singaporean Unit, OSU)：協助海外就學或就業的新加坡人彼此間與國家的聯繫。

(3)策略企畫組(Strategies and Projects Unit, SPU)：監測新加坡的人口趨勢及潛在挑戰，

¹⁴ 經濟部統計處網站經濟統計指標

<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wFrmIndicator.aspx>

發展相關策略並進行跨部門的協調。

3、社區發展，青年與體育部 (Ministry of Community Development, Youth and Sports, MCYS)有關家庭相關政策主要是由 MCYS 負責規劃與執行，相關單位稱為「Family Development Group」，負責規劃執行家庭相關政策，提供促進與強化婚姻的各種服務與計畫，包含下列單位：

- (1) 家庭政策署 (Family Policy Unit, FPU): 檢視規劃家庭政策，如支持婚姻與生育的政策，以強化家庭。
- (2) 社會發展署 (Social Development Unit, SDU) 前總理李光耀任內，有感於大學畢業女性結婚率下降，基於優生考量，於 1984 年在社會發展青年與體育部 (MCYS) 下成立了以大學畢業生為服務對象的社會發展署 (Social Development Unit, SDU)，以多元方式促進大學學歷的未婚男女互動與配對，其中包括電腦配對、透過電腦選擇約會對象、拍攝個人行銷短片、舉辦動態聯誼活動、提供企業為員工購置團體會員資格、辦理相關講座等，為官方的未婚聯誼機構，並負責對民間紅娘公司進行評鑑與輔導。目前有 21,000 個會員，自成立至 2008 年，已有 53,000 名會員配對成功。而會員中結婚的人數也從 1999 年的 2,789 人上升至 2007 年的 5,376 人，其中約有一半雙方均為會員。另由人民協會於 1985 年另外成立了社交促進組 (Social Development Service)，係針對非大學畢業的社會人士，舉辦各項活動、講座等，以促進婚姻為目的，目前會員約有 71,000 人，累積

至 2008 年已為 133,000 名會員配對成功，其中約有 15% 結婚雙方均為會員。為了擴大其服務範圍，於 2009 年 1 月 28 日合併為一個單位，稱為「SDU—SDS」，原分屬兩單位的會員均能進行配對，以增加成功機會。目前僅新加坡公民與永久居民可以申請加入會員。

(3) 家庭教育部門(Family Education Department, FED)：規劃各種家庭、親子教育計畫，並建立學校、職場、社區等多元宣導及教育管道。

(4) 家庭服務組(Family Services Division, FSD)：提供各項強化與支持家庭的設備與服務，如提供兒童照顧、嬰兒花紅(Baby Bonus)的申請核發、產假與育兒照顧假、收養兒童法案、回教徒的婚姻登記業務等。

(5) 婦女服務台(The Women's Desk, WD)：為星國於東南亞國家聯盟成員國(ASEAN)的代表，處理亞太地區與婦女相關的議題。

4、國家家庭委員會(National Family Council, NFC)，於 2006 年成立，成員包括相關政府機關代表、NGO 領導人、法界人士、地方意見領袖、學者專家等，目前共有 18 名成員，任期為 2 年，由 MCYS 提供行政協助與預算支援。主要任務在於促使民眾建立穩定的家庭、代表民眾回應政府的家庭相關政策、連結民眾與公司部門力量以營造適合成家的環境、確保資源分配的合理性以提升相關部門效能。該委員會聚焦於 5 大區域：強化核心家庭價值、強化婚姻機構、滿足年輕家庭的育兒需求、為青少年奠定堅強的基礎與使「家庭」成為主流價值，透過各種計畫讓民眾意識到家庭的重要性，透過

彼此的經驗分享來強化家庭成員間的凝聚力，例如每年舉辦的國家家庭慶祝活動(National Family Celebrations)，以及「We are Married」活動。

- 5、人力部(Ministry of Manpower)：執掌為人力政策規劃、勞工市場開發及管理、職場環境與福利等，同時欲至新加坡工作的外國人所需的工作准證(藍領)與就業准證(白領)等亦由其負責核發。透過設立「聯繫新加坡」(www.contactsingapore.sg)網站提供海外人士一個認識新加坡的機會，舉凡移民、簽證、遷居、海關規定、定居、各項生活服務、醫療保健、學校教育...等資訊均十分詳盡，並且為有意願至新加坡發展的專業人士或就學的學生提供諮詢服務，也經常在海外舉辦招聘巡展、宣講會、系列演講和行業聚會等各類活動。



本團沈委員美真與新加坡人力部司長王會斌合照

(七)新加坡政府之人口政策：

新加坡人口政策主要是由西元(下同)1960 年代中期之節制生育措施(antinatalist measures)與 1980 年代開始之鼓勵生育措施(pronatalist measures)構成，因此裡大幅調整鬆綁移民政策。

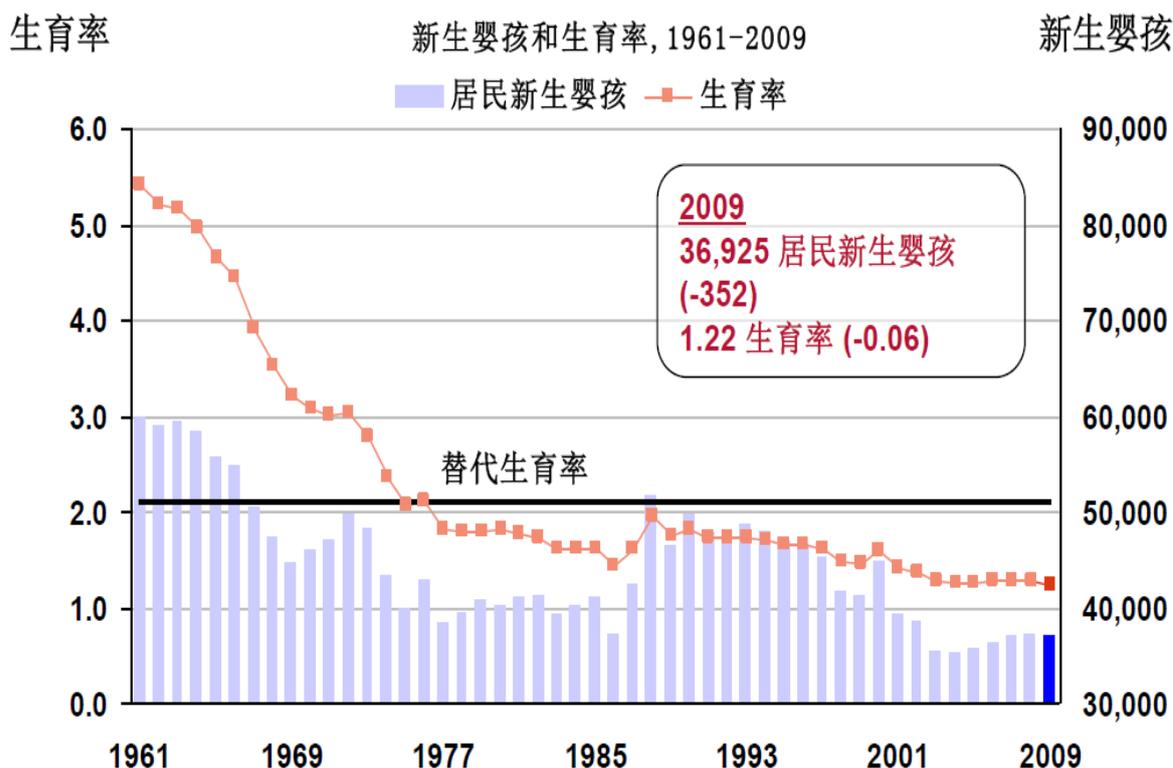


圖 新加坡生育率情形

自從 1970 年代中期總生育率開始低於替代水準後，新加坡政府即意識到必須正視生育率下降的問題，並且在 1980 年代開始由原來的節制生育轉變為支持生育。首先是在 1983 年由總理李光耀率先提出高教育程度的婦女應該多生育的看法，隨後並展開一連串的鼓勵生育政策，例如成立官方婚姻媒合機構 SDU。之後大致歷經 1987 年、2000 年及 2004 年等幾次明顯的變革，直至 97 年國慶，更進一步為「結婚與生子配套(marriage and parenthood package)」提出加碼。目前內容如下：

表46、新加坡「結婚與生子配套」一覽表

措施		內容	生效日期
準備結婚	尋找終身伴侶	社交發展署和社交促進組合併，在繼續發展私人婚姻介紹所行業同時，提供更多服務	在 2008 年 10 月至 2009 年 1 月期間
	公職金津貼填補計畫	獲單身津貼者如果後來結婚可享有填補津貼，數額可達現行公職金家庭購屋津貼	已經實行
生兒育女	保健儲蓄生產配套	保健儲蓄可用來支付分娩和產檢費用	已經實行
	輔助受孕技術療程部分資助	在公共醫院進行之輔助受孕技術療程部分費用，將由政府資助	2008 年 8 月 17 日
	動用保健儲蓄支付受孕療程費用	可動用保健儲蓄支付輔助受孕技術療程費用，首次提取上限為 6,000 星幣；第二次為 5,000 星幣；第三次為 4,000 星幣。	已經實行
養育子女	家長稅務回扣	生育第一胎子女可享有 5,000 星幣之家長稅務回扣；生育第二胎子女可享有 10,000 星幣之回扣；生育第三胎子女，每個子女皆可享有 20,000 之回扣	2009 年
	合法子女扣除額/殘障子女扣除額	可獲得每名子女 4,000 之合法子女扣除額，或每名子女 5,500 之殘障子女扣除額	2009 年
	在職母親在親子女扣除額	在職母親生育第一胎子女，可享有其收入 10%，生育第二胎子女為其收入 20%，生育第三及更多子女，每個可享有其收入 25% 之在職母親子女扣除額	2009 年
	祖父母估稅回扣	在職母親若育有年齡 12 歲及以下子女，並將子女交由祖父母照顧，可享有 3,000 星幣之祖父母估稅回扣	已經實行

措施	內容	生效日期	
更多嬰兒花紅	生育第一及第二胎子女各可獲得 4,000 星幣之嬰兒花紅；生育第三及第四胎子女各可獲得 6,000 星幣之嬰兒花紅。政府透過一元對一元之方式，增加子女兒童培育帳戶金額，第一及第二胎子女增加上限為每名子女 6,000 星幣；第三及第四胎子女增加上限為每名子女 12,000 星幣；生育第五及更多子女增加上限為每名子女 18,000 星幣	2008 年 8 月 17 日	
托嬰所及托兒所津貼	每月享有高達 600 星幣之托嬰津貼，及高達 300 星幣之托兒津貼	2008 年 8 月 17 日	
外國女傭稅回扣	家中若有未滿 12 歲之子女，可享有 95 星幣之稅務回扣	已經實行	
平衡工作與家庭	延長產假	可享有長達 16 周之產假	2008 年 8 月 17 日
	更多育兒事假	若子女未滿 7 歲，每年可獲得 6 天有薪育兒事假	2008 年 8 月 17 日
	新育嬰事假	若子女未滿 2 歲，每年可獲得 6 天無薪育嬰事假	2008 年 8 月 17 日
	加強懷孕之產假保障	若在懷孕最後 6 個月內，在沒有充足理由情況下遭開除，或在懷孕最後 3 個月內遭裁退，仍將享有產假福利	2008 年 8 月 17 日
	平衡工作與生活基金	公司機構在推行更好策略鼓勵員工平衡工作與生活時，可利用該基金補貼所需諮詢及培訓費用	已經實行

1、結婚準備方面：踏出第一步

(1) 尋找終身伴侶，鼓勵結婚，強調家庭價值：

<1> 紅娘公司管理，並加強未婚男女配對服務：除了將官方的 SDU 與 SDS 合併以強化其功能與擴大會員數外，社交發展署 (SDU) 於 2006 年成立「紅線基金」(Partner Connection Fund)，為業者提供分享最佳作

業方式的平臺，刺激對紅娘服務的需求目前在 30 多家業者中，只有 5 家紅娘公司獲得紅線基金。此外，SDU 也於 2007 年推出「社交發展署信譽標誌」(SDU Trust Mark)，經過鑒定的紅娘公司，須遵守 SDU 的鑒定準則及標準與專業準則，透過授與認證標章(SDU Trust Mark)方式提供消費者選擇的依據，以藉由評鑑制度授予認證標章以提昇民間紅娘公司的技能及水準。此外，星國總理在 2008 年國慶演說中提出「家長相親會」概念，鼓勵民間紅娘公司舉辦，於 2008 年 9 月即有業者首度於牛車水舉行，經現場觀察並與業者訪談，發現出席者幾乎為新加坡華人父母，且參與者出乎意料的熱烈，較主辦單位原先預期的人數多出一倍，惟後續成效尚未能得知，本次訪查據 MCYS 表示，調查星國人民結婚意願自 2004 年 74%提高至 2007 年為 85%；另調查人民生育子女意願亦自 2004 年 62%提高至 2007 年為 77%。

<2>強調家庭價值

新加坡政府認為家庭是社會穩定的力量，為了使國人瞭解家庭的價值，並鼓勵與支持家庭使其發揮最大的功能，設定了以下主要政策目標：

- 使國人瞭解家庭的價值並鼓勵家庭的組成及凝聚力：藉由公民教育傳達相關理念，例如每年舉辦的國家家庭週(National Family Week)活動；另外 MCYS 亦透過民間協力以出版刊物、報紙、影片、電視節目等多元媒介進行政策行銷。

- 透過各種教育方式使國人創造並維繫良好的家庭生活品質：由 MCYS 補助志願服務組織辦理一連串家庭教育計畫，以家庭財務管理、兩性關係、親子關係等主題，用講座、座談會、研討會等方式進行。
 - 強化社區的力量以營造親家庭環境(pro-family environment)：提供兒童照顧與老人照顧等服務，以減輕主要照顧者的負擔。另外也藉由營造親家庭的工作環境與生活環境來支持家庭。
 - 鼓勵女性投身家庭與社區：女性在家庭中扮演極重要的角色，但隨時代變遷不婚與晚婚比例漸高，因此透過各種措施，如購置組屋資格、婚姻育兒配套等鼓勵女性走入婚姻，並進而服務社區。
- <3>另外，MCYS 於 2008 年 9 月成立「家庭研究網絡」(Family Research Network, FRN)，結合學者、研究人員、政策制定者，以一系列圓桌會議的方式，構成家庭議題研究網絡，以作為家庭政策規劃與執行的依據。在第一年即由李光耀公共政策學院的政策研究中心主辦。
- <4>同時設立了「家庭研究基金」，透過補助研究經費以及成立交流平臺，促進政府部門、學者、研究生以及社會團體互相交流，提出更有效應對家庭課題的策略。在計畫的第一年即推出 50 萬元(約新台幣 1,150 萬元)的經費，資助研究生、學者以及榮譽班的學生進行與家庭有關的學術研究。本地大學學者以及研究生最多可為研究計畫申請 10 萬元的經費，榮譽班學生的上限則

為 1,000 元。該基金的成立大幅提升針對婚姻、家庭和生育等課題的研究地位，讓相關人士在有研究和資料為基礎的情況下，更瞭解並制定有效的家庭計畫策略。

(2) 公積金購屋津貼填補計畫

對於獲得單身津貼之民眾(即購買轉售組屋時曾獲得公積金購屋單身津貼之民眾)，若往後和一位首次購屋之公民或另一位單身津貼獲得者在 2004 年 8 月 1 日或之後結婚，公積金購屋津貼填補計畫將其單身津貼額度提高至家庭津貼額度。相關措施如下：

- <1> 未婚夫婦購屋計畫 (Fiance/Fiancee (FS) Scheme): 單身公民僅能以較高的金額申購二手政府組屋，本計畫讓已計畫結婚的情侶在註冊結婚之前可申請購買原只開放給已婚者申請的政府新建組屋(HDB flats)，亦可購買轉售組屋，為住屋需要作好準備。
- <2> 首次購屋者有優先權：鑑於首次購屋者對住屋有更迫切的需要，星國有至少 90% 的組屋供應是保留給首次購屋者。首次購屋者在抽籤選購計畫下被抽中的機率也比第二次購屋者多出一倍。此外，首次購屋者如果申請未完成發展組屋區內之預購組屋有兩次或超過兩次皆未能成功，接下來在申請未完成發展組屋區內的預購組屋時，將獲得額外被抽中之機會。
- <3> 已婚子女優先抽籤計畫 (Married Child Priority (MCP) Scheme)：已婚子女如果申請購買之組屋和其父母住家在同一個組屋區，或距離其父母組屋不超過 2 公里，在抽籤選購新組屋時，被抽中的機率將比其

他公開申請者多出一倍。如果申請者係首次購屋者，被抽中的機率將是其他公開申請者四倍。以優先承購政府組屋(HDB)方式鼓勵已婚子女與父母同住或居住在鄰近的區域。

<4>首期付款分期計畫：首次購屋夫婦若其中一人年齡為30歲以下，在購買新組屋時可選擇分兩次繳付10%首期付款，以緩和現金周轉壓力。5%之首期付款可在簽訂購屋合約時繳付，其餘5%可有大約兩、三年後領取新屋鑰匙時繳付。

<5>公積金購屋津貼計畫(CPF Housing Top-Up Grant)：於2004年「結婚與生子配套」措施中提出，讓原已申請單身購屋補助者，於婚後可以本計畫申請加碼補助，申請者夫妻一方需為新加坡公民，永久居民不在補助之列，可申請總額(含單身購屋補助)為30,000元星幣(約台幣69萬元)，若購置房屋鄰近父母則最高可達40,000元星幣(約台幣92萬元)。若近2年家庭平均月收入低於4,000元(約台幣9萬2千元)，可再申請5,000元至30,000元新幣的額外購屋補助(Additional CPF Housing Grant (AHG))。

2、生兒育女方面：組織家庭下一步

(1)保健儲蓄生產配套－鼓勵生兒育女：準父母能動用保健儲蓄帳戶除了用於支付生產費用之提取保健儲蓄帳戶(Medisave Accounts)¹⁵上限額度2,250－3,650星幣外，

¹⁵ 星國政府於1984年4月推出的國人醫療保障措施，依年齡不同，自個人薪水中提撥6.5－9%存入保健儲蓄帳戶中，僅可用於支付醫療相關費用。

讓準父母另外可自該帳戶再提取最多 450 星幣(約台幣 10,350 元)，支付產前費用，如產檢、超音波檢查、檢驗和藥物費用。至於生育第 5 個或更多子女，父母在子女出生時之保健儲蓄總結餘額必須至少達 15,000 星幣。

(2) 政府資助輔助受孕技術療程之部分費用：從 2008 年 8 月 17 日開始，提供受孕有困難夫婦公立醫院進行人工受孕手術補助(Assisted Reproduction Technology (ART))，補助條件視夫妻雙方身分為公民、永久居民或外國人有所不同，且至少須有一方為新加坡公民，否則即無法享有該項補助，另外還必需符合不能擁有超過一名存活子女、接受手術婦女必須在 40 歲以下...等條件，金額自 1,500 星幣至 3,000 星幣不等，最多可申請 3 次手術補助。根據新加坡三家提供人工受孕手術的公立醫院統計，自 2008 年 9 月至 12 月底，前往諮詢與接受手術的夫婦，較前一年同期明顯增加達 45% 以上。

政府之補助額係根據夫婦之居留身分而定：

表 47、新加坡政府資助輔助受孕技術療程之部分費用表

身分別		本人		
		新加坡公民	永久居民	外國人
配偶	新加坡公民	50%(上限為 3,000 星幣)	45%(上限為 2,700 星幣)	25%(上限為 1,500 星幣)
	永久居民	45%(上限為 2,700 星幣)	不符合條件	
	外國人	25%(上限為 1,500 星幣)		

(3) 此外，可動用保健儲蓄帳戶支付人工受孕療程之費用，最多三個周期之人工受孕療程費用，依序分別為 6,000 星幣、5,000 星幣及

4,000 星幣之提領上限。

(4) 相關措施還有第三胎優先抽籤計畫(Third-Child Priority (TCP) Scheme)：夫妻雙方須有一方為新加坡公民，另一方則須為新加坡公民或永久居民，且第三胎需為 1987 年後出生之新加坡公民，符合資格者可優先擁有政府組屋的抽籤權多達 5%。

3、養育子女部分——一系列措施以助一臂之力

(1) 稅務扣除和回扣

<1> 合法子女/殘障子女扣除額 (Qualifying child relief (QCR)/ handicapped child relief (HCR))：自 2009 年開始擴大適用範圍，除了維持前四胎的優惠外，還增加了第五胎之後的優惠，且金額也較以往提高。QCR 及 HCR 二者僅可擇一申請，惟若母親為職業婦女，還可與職業婦女育兒稅賦減免(WMCR)一起申請，兩者合併可申請總額之上限為每名子女 50,000 星幣。

表 48、新加坡稅務合法子女/殘障子女扣除額表

子女出生次序	2009 年以前 (占母親收入百分比)	2009 年起 (占母親收入百分比)
第 1 胎	5%	15%
第 2 胎	15%	20%
第 3 胎	20%	各 25%
第 4 胎	25%	
第 5 胎及以上	—	

<2> 職業婦女育兒稅賦減免(Working mother's child relief (WMCR))：本項措施是針對職業婦女而設計，一方面鼓勵職業婦女生育，另一方面也是基於勞動力的需求，盡量鼓勵有能力的女性勞動力繼續投身就業市場。其額度依胎次而有所不同，最高可

累加至 100%，且可與前項 QCR 或 HCR 一起申請。

〈3〉祖父母照顧兒童稅賦減免 (Grandparent caregiver relief (GCR))：本項優惠僅職業婦女可申請，凡夫妻一方之父母或祖父母居住在新加坡，無其他就業情形，且實際照顧 12 歲以下之孫子女者，即可申請，可申報祖父母看護者扣除額為 3,000 星幣。但同一位祖父母，僅能被用以申請該項優惠一次。

〈4〉家長稅務回扣 (Parenthood Tax Rebate)：自 2009 年起，將適用範圍擴大至第一胎及第五胎以後之胎次，其金額依胎次而有所差異，自第一胎的 5,000 星幣至第三胎以後的 2 萬星幣不等。該筆退稅父母雙方共用於抵銷應繳之所得稅，若當年度未用完，可延至下個年度使用，且到全部用完為止。

表49、新加坡家長稅務回扣表

子女出生次序	2009 年以前(星幣)	2009 年起(星幣)
第 1 胎	—	5,000
第 2 胎	10,000	10,000
第 3 及第 4 胎	20,000	20,000
5(及其後)	—	20,000

(2) 兒童扶育共同儲蓄計畫 (Children Development Co-Savings Scheme)：本項措施又稱為「嬰兒花紅」(Baby Bonus)自 2001 年起開始實施，為新加坡最具特色之鼓勵生育措施，是藉由減輕育兒的經濟負擔，以鼓勵多生育。凡是合法夫妻，其子女為新加坡公民且於計畫生效日 2008 年 8 月 17 日以後出生者，即可申請該項補助。在計畫剛開始

實施的 2001 年，新加坡的總生育率提高到了 1.7，然而在其後的兩年中又重新出現持續下降現象，因此在 2004 年及 2008 年星國政府再度提出加碼，適用範圍擴及第 1、2 胎及第 4 胎以後，補助金額亦大幅增加。該項計畫分為「現金贈禮(Cash Gift)」及兒童培育帳戶共同儲蓄(Children Development Account (CDA))。

<1> 嬰兒花紅現金獎勵(Cash Gift)：以 2008 年 8 月 17 日為分界點，之前出生的是用 2004 年公佈的方案，即第 1、2 胎 3,000 星幣補助，第 3、4 胎能享有 6,000 星幣補助。該筆款項將分成 4 期(申請後 3 周內、6 個月大、12 個月大及 18 個月大時)同額撥入申請人指定戶頭中。

表 50、新加坡嬰兒花紅現金獎勵表

子女出生次序	2008 年 8 月 17 日前 (各子女星幣)	自 2008 年 8 月 17 日後 (各子女星幣)
第 1 及第 2 胎	3,000	4,000
第 3 及第 4 胎	6,000	6,000

<2> 嬰兒花紅兒童培育帳戶(CDA)共同儲蓄計畫：父母可為子女於特定銀行中開設兒童培育帳戶，在兒童滿 6 歲那年的 12 月 31 日之前，政府將按照父母存入該帳戶的款項，存入一筆對等的金額。同樣以 2008 年 8 月 17 日為界，之前出生的適用 2004 年公佈的方案，僅第 2 至 4 胎能開設該帳戶，且存入金額上限為 6,000(第 2 胎)至 12,000 星幣(第 3、4 胎)。而該日期之後出生者，可適用 2008 年新規定，第 1 胎及第 4 胎以後子女，均可開設該帳戶，且第 5

胎以後的存入金額更高達 18,000 星幣。家長可在 MCYS 嬰兒花紅計畫下核准之機構中使用該筆儲蓄，包含托兒中心、幼兒園與特別教育學校、早期療育計畫與相關醫療費用。銀行將核發「嬰兒花紅卡」，父母可於核准機構內使用該項儲蓄支付費用，但不可提領現金。

表 51、新加坡嬰兒花紅兒童培育帳戶(CDA)共同儲蓄計畫表

子女出生次序	2008 年 8 月 17 日前 (各子女上限星幣)	自 2008 年 8 月 17 日後 (各子女上限星幣)
第 1 胎	—	6,000
第 2 胎	6,000	6,000
第 3 及第 4 胎	12,000	12,000
第 5 胎以上	—	18,000

(3) 更優良之托兒服務：為了提供更具可近性與經濟性的兒童照顧服務，並因應上班族父母的需求，至 2010 年 9 月為止新加坡共有 849 個幼稚園或托兒所，可容納 75,218 名幼兒(實際註冊 65,712 人)，星政府並計畫在未來 5 年內設立 200 個新兒童照顧中心(childcare centres)以增加 20,000 個名額，設置地點以靠近交通轉運站的組屋區為主，以提供更多收費大眾化之優質托兒選擇。另外，還有 115 處托嬰中心，可提供 1,620 個名額，目前已有 933 名嬰兒接受該項服務，以周期性津貼補助符合條件之非營利性兒童照顧中心方式，設立品質標竿及收費基準，以採用綜合課程框架，並制定師生比、提昇教師職前學歷與幼教資格條件及在職訓練與課程整合等方式來提昇兒童照顧中心服務品質。傑出之職前教師將獲頒獎學金。該項補助在 2013

年前將達到 2.1 億星幣。

(4) 托嬰津貼及托兒津貼 (Centre – Based Infant Care and Childcare Subsidy)：只要受補助兒童為新加坡人，不論胎次均可申請。2 至 18 個月大的嬰兒可申請托嬰補助，18 個月以上至 7 歲以前可申請育兒補助。自 2008 年 8 月 17 日後，托嬰補助上限由原來的每月 400 元，提高到 600 元；育兒補助則由原來的每月 150 元，提高到 300 元。補助的金額視母親的工作情況而定，非職業婦女為 150 星幣，職業婦女¹⁶則最高可補助至 600 星幣。詳細情形參見下表：

表 52、新加坡 2~18 個月大嬰兒托嬰津貼表

日常照顧方案	職業婦女	非職業婦女
全日照顧	\$600	\$150
半日照顧	\$300	\$150
每週彈性計時方案		
12~24 小時	\$220	\$55
24~36 小時	\$330	\$110
36~48 小時	\$440	\$150
48 小時以上	\$600	\$150

表 53、新加坡 18 個月以上至 7 歲以下新加坡籍孩童托兒津貼

日常照顧方案	職業婦女	非職業婦女
全日照顧	\$300	\$150
半日照顧	\$150	\$150
每週彈性計時方案		
12~24 小時	\$110	\$55
24~36 小時	\$165	\$110
36~48 小時	\$220	\$150
48 小時以上	\$300	\$150

¹⁶ 職業婦女於本計畫的定義為每個月至少需上班 56 小時。

- (5) 更優質之幼稚園教育：透過對學前教育師資的要求與提升來提高幼稚園的品質，如以獎學金方式資助教師進修。教育部亦挹注大量經費，由現行的 1.7 億提高至 6.25 億星幣，以協助幼兒園招募更優秀的教師、鼓勵師生間更豐富的互動式教學、提供不諳英語的幼兒更多協助等，為小學教育提前準備。並提高節合條件幼稚園業者可獲得之周期性津貼以進一步提升幼稚園學前教育之素質。
- (6) 減輕幼兒教育負擔：星國公立幼稚園每月收費約為星幣 70-90 元，私立者則可高達 1,000 星幣以上，為減輕民眾負擔，政府有 Kindergarten Financial Assistance Scheme (KiFAS)、Centre-Based Financial Assistance Scheme For Childcare (CFAC)、Home Ownership Plus Education (HOPE)、Student Care Fee Assistance Scheme (SCFA) 等財務援助計畫。
- (7) 外國女傭稅回扣 (Concession on Foreign Maid Levy)：凡家中有未滿 12 歲新加坡籍兒童且為新加坡公民者即可申請最多 2 名的女傭稅扣抵每月 95 星幣，亦即由每月 265 星幣減至 170 星幣。

4、平衡工作與家庭－減輕工作與家務衝突，並有更多時間共享天倫之樂

- (1) 有薪產假 (Paid Maternity Leave) 之延長：2008 年 8 月 17 日後生產且新生兒為新加坡公民者，母親的產假延長至 16 週 (原為 12 週)。第 1 及第 2 胎的產假，前 8 週的薪水由雇主支付，後 8 週則由政府支付，每胎補助上限為 20,000 星幣。第 3 胎以後的產假，16 週

的薪水全數由政府支付，每胎補助上限為40,000星幣。後8週的產假若經勞雇雙方同意，可彈性分配至產後一年內休畢。若懷孕員工於懷孕後期6個月內被無故資遣，或懷孕後期3個月內被裁員，雇主仍需支付生產津貼。

- (2) 有薪育兒假(Paid Childcare Leave): 2008年8月17日後父母雙方均可享有每年6天(原為2天)的有薪育兒假，其條件為孩童(包含收養與繼子女)必須是在生效日前為7歲以下的新加坡人，且父母具有合法婚姻資格。前3天薪水由雇主支付，其他則由政府負擔(上限為每日500星幣)。
- (3) 無薪育嬰假(Unpaid Infant Care Leave): 2008年8月17日後，父母其中一方請6天的無薪育嬰假，條件為孩童必須為2歲以下的新加坡人，且父母具有合法婚姻資格。
- (4) 政府支付收養兒童照顧假(Government – Paid Adoption Leave): 該措施於2004年8月1日生效，使有認養6個月以下嬰兒的職業婦女，在嬰兒滿6個月之前，可享有4週的兒童照顧假，薪水由政府支付，上限為10,000星幣，其條件為該孩童需為新加坡人或收養後6個月內成為新加坡人，且收養者必需具有合法婚姻資格。2004年該政策規定收養人不能超過4個子女，在2008年的新措施中則取消了該項限制。
- (5) 推動「工作—生活」雙贏計畫(Work – Life Programmes): 主要是要創造一個支持性與彈性的工作環境，使員工可兼顧工作與家庭需求，達到勞雇雙贏局面，對企業而言也可

獲得吸引優秀人才、增加員工滿意度、減少流動與請假成本、提升顧客滿意度等益處。

計畫主要包含三方面：

<1>工作 安排 彈性 化 (flexible work arrangement)：如彈性工時、彈性辦公處所(遠距辦公)、部分工時、工作分享、壓縮工作時間等。

<2>各種 休假 (leave benefit)：如家庭照顧假、婚假、產假、學習假、公假等。

<3>員工 支持 方案 (employee support schemes)：如成立托嬰、托老中心或給予補助；提供家庭照顧相關資訊、舉辦單身者或家庭聯誼活動、員工協談服務、設置哺乳室或家庭照顧室、省時服務(如洗衣收送、內部郵件或銀行服務等便利員工的服務)。

(6) 成立 工作－生活 基金 (Work－Life Works! (WoW!) Fund)：於 2004 年 8 月推出，政策目標是藉由幫助雇主推動「工作－生活」措施，創造「工作－生活和諧 (work－life harmony)」，為已婚夫婦創造適合育兒的環境，特別是彈性化工作 安排。企業的迴響相當熱烈，首批 1 億星幣的補助，在 2007 年 4 月即申請完畢，因此新加坡政府再度加碼 1 億星幣，欲申請的組織(公司部門皆可)可提出相關計畫，經核准後每個計畫由申請單位自行負擔 30% 經費，其餘 70% 則由政府負擔，最高可獲得 10,000 星幣的補助。該筆基金可用於補助以下 4 類：

<1>對人力資源部門幕僚及業務部門主管進行工作－生活策略的教育訓練

- <2>聘用合格的顧問
- <3>支援彈性工作的資訊設備：上限為 5,000 元
- <4>對有特殊需求員工的支持方案與設施：如哺乳室、員工協談服務等。
- <5>設立「工作－生活卓越獎」(Work－Life Excellence Award)：頒發給促進「工作－生活和諧」卓有績效的企業、機關或 NGO 組織，獲獎者可獲頒效期 2 年的認證標章，並出版專刊提供標竿學習。

5、吸引移民

目前規範外國人進入新加坡的法律為移民法案(Immigration Act)與移民規定(Immigration Regulations)，將進入該國的外國人依其身分、目的、停留時間等因素，發給不同的准證(pass 或 permit)。其中持有就業准證與隨行眷屬准證者可進一步申請成為永久居民甚至公民。欲長期移居新加坡，有申請成為永久居民(PR)與公民二種方式，至於持其他准證停留者，仍以外國人視之。就業准證僅發給專業人士或在大型企業工作的白領外國人，而其配偶與子女即可申請隨行眷屬證。

(1) 移居新加坡有取得永久居留權(PR)與歸化為公民 2 種途徑，其條件如下：

<1>永久居留權

- 新加坡公民或永久居民之配偶或未滿 21 歲子女；
- 新加坡公民年邁的父母；
- 持有 P,Q 或 S 工作准證者；
- 投資者或企業家。

<2>歸化公民

- 需滿 21 歲且必須成為永久居民(PR)2 至 6 年；
- 若該 PR 為男性，則必須服完兵役；
- 申請人為新加坡公民之配偶，提出申請時婚姻至少須經過 2 年；
- 申請人的父或母為新加坡人。

從 1980 年代以後，新加坡政府有感於人力短缺問題無法靠生育率填補，因而轉向鬆綁移民相關限制，以吸引移民進入，除了大量引進「半技術」或較不具專業技術的低階勞工，以填補本地人不願從事的勞力、清潔、具危險性的工作，例如家事服務、清潔工、建築工人...等，同時為了大力爭取符合國家發展需求的專業與技術人才，也不斷放寬移民條件與限制，並提出行政上的便利措施，以鼓勵那些經過篩選的專業人才或投資者到新加坡發展，甚至申請成為永久居民或公民。例如於 2007 年新推出的「個人化就業准證」(Personalized /employment Pass)即為一項突破性的創新，免除高薪專業人才於換工作時必須不斷更換准證的不便，且在期滿後可選擇繼續留下來工作或申請成為永久居民。自 2008 年 3 月起，只要證明在國外的月收入達 7,000 星幣，更可直接申請。

新加坡以其蓬勃的經濟發展、國際化的多元文化背景，以及以英語為官方語言等特性，對鄰近國家如中國大陸、馬來西亞、印尼、印度、台灣...等的確造成相當大的群聚效應。自 2001 年起，每年有超過 3 萬人成為永久居民，其中多來自東南亞及其他亞洲國家，以 2007 年資料顯示，分別占 48.4%及

44.7%，來自歐美等其他地區者僅占不到 7%。此外，星國也因其多元文化與英語通行的優勢，吸引大批外國學生就讀，以 2007 年統計資料顯示，外國學生數達 6 萬人，約占總學生數 10%。

(2) 移民資格與類別

新加坡移民大致上可分為 3 種類別，即投資移民、技術移民與依親移民，其規範與條件大致如下：

< 1 > 投資移民：依新加坡「全球投資者計畫」(Global Investor Programme)與「金融投資者計畫」(Financial Investor Scheme)規定，凡是欲於新加坡投資創業或經商者或是在國外擁有大量資本或具備良好企業經營紀錄的投資者，可申請核發各種不同的長期居留証，甚至申請「投資者永久居留權」(Permanent Residence for Investors)。該計畫規定有意願於新加坡經商或投資的外國人，即可為自己及其家屬(含配偶及 21 歲以下子女)申請成為 PR¹⁷，投資方式有 3 種方案－

- 投資 100 萬星幣以上於全新的公司或擴充現有運作。
- 投資至少 150 萬星幣於全新的公司或擴充現有運作，或可將資金用於經核准的新加坡風險投資資金、新加坡創業基金、一般基金或信託基金。
- 投資 200 萬星幣以上於全新的公司或擴充現有運作，或可將資金用於經核准的新加

¹⁷具有外國國籍的配偶和子女可通過「家庭聯結計畫」(Family Ties Scheme)或「經濟計畫」(Economic Schemes)申請永久居民身分。通常，新加坡公民或永久居民的配偶和未婚子女(21 歲以下)有資格申請永久居民。

坡風險投資資金、新加坡創業基金、一般基金或信託基金，或將 50% 資金投資於私人房地產。

另外，為了吸引高身價外國人於新加坡定居，規定凡在金融管理局註冊的金融機構中存款達 500 萬星幣的外國人及眷屬，或在當地購買高價公寓的外國人皆可申請成為 PR。

投資者於申請成為 PR 或歸化時，需提出投資、薪資、政府公積金(CPF)與繳稅證明等，但不須提財力證明，審查標準則視專業技術人士身分而有所差異，除了考量申請者的教育資格及對當地經濟的貢獻程度外，也會考量眷屬因素，例如是否能順利融入當地生活等。

<2>技術移民：在追求經濟發展為主流價值的政策思考下，新加坡將吸引優秀技術人才與專業人士視為重要政策目標，主要以下列 2 項計畫為依據－

- 專業人士、技術人員與熟練工人計畫 (Professionals, Technical Personnel & Skilled Workers Scheme: PTS)：依公司性质、資本、營業額、個人職業、薪資、專業能力、成就、創意等條件審核，舉凡高階經理人、一般專業人士、技術熟練工人等，只要是符合該國國家發展政策需要者，即可獲得永久居留資格，配偶與 21 歲以下子女亦可一起申請。
- 抵境永久居留權 (Landed Permanent Residence Scheme: LPR)：對專業領域符合國家需要，但尚未在新加坡找到工作的專

業人士，可先申請永久居留資格，獲准後會先核發一封信，效期 2 年，不可延期，在期限內申請人須在新加坡找到工作，再憑相關工作、居住證明，前往移民局換發永久居留身分証(PR IC)。

- <3> 依親移民：具有外國國籍的配偶和子女可通過「家庭聯結計畫」(Family Ties Scheme) 或「經濟計畫」(Economic Schemes)申請永久居民身分。通常，新加坡公民或永久居民的配偶和未婚子女(21 歲以下)有資格申請永久居民。可分成投資或技術移民的眷屬，以及婚姻移民，符合特定條件即可申請成為 PR，如果已有至少 2 年的永久居民身分，則可申請成為新加坡的公民。
- <4> 投資或技術移民眷屬：已有永久居留權的投資者或持有「就業准證」(Employment Pass)的高技術性、高階白領專業人士即可為其配偶與 21 歲以下子女申請成為永久居民。
- <5> 婚姻移民：指與新加坡人結婚的外國人，須先申請永久居留，於婚姻登記後立即提出，移民與關卡局(ICA)將先發出 7、14、30 天、6 個月至 1 年不等的「社交探親准證」(Social Visit Pass)供其依親居留(無工作權)，視情況決定是否核准其永久居留。婚後滿 2 年可申請 PR，成為 PR 後，需再過 2~6 年才能申請成為公民。其成為 PR 或公民的審核條件原則上是以主申請人的學經歷與專業能力為主要審查標準，其他包括被依親對象的薪資收入、公基金與繳稅紀錄等，甚至生育條件亦在考量範圍內。

另外，持「工作准證(Work Permit)」在星工作的藍領工人不得與新加坡公民結婚，其親屬亦不得申請依親移民。

(3) 移民輔導

在整體移民政策規劃上，係由直屬總理辦公室的「國家人口委員會」中「國籍與人口策劃署」(Citizenship and Population Unit)負責，針對不同地區潛在移民制定計畫，吸引並協助他們到新加坡發展，並達到最終能申請成為新加坡公民的目標。新加坡的移民輔導以「種族和諧(Racial Harmony)」為主軸，著重在解決外來移民文化差異，促進融合並增進對新加坡的歸屬感。而在實際執行上，對移民的協助與輔導，官方組織多提供資訊面與法制面的規範，輔以舉辦種族和諧相關活動，反而是由人民行動黨成立的非政府組織「人民協會(People's Association, PA)」及其下的社區發展協會(Community Development Council, CDC)扮演重要的角色。

(八) 新加坡組屋制度

從住房的類型和情況來看，新加坡的住房分為兩大類：組屋和私宅。「組屋」是政府透過建屋發展局為廣大中低收入群體提供的廉價公共住房；私宅是指私人房地產商投資興建，完全按照市價運行的供應高中收入群體的高級住宅。據新加坡 2005—2006 年報對住房的分類如下所示：其中 82% 是屋主自住組屋，4% 為出租組屋。

另外 14% 的高收入階層入住私人發展商的產業。據調查統計數據，目前新加坡有住宅單位 104.9 萬個，建屋發展局所建公寓占 84.65%，其

它公共公寓占 0.39%，商業私人公寓占 9.36%，擁有土地的住宅占 5.46%，其它占 0.14%。

1、公共組屋政策起源和發展歷史

- (1) 陋屋區時代(上世紀 20 至 50 年代)：因住房短缺日趨嚴重，當時的英國殖民政府於 1927 年設立了新加坡改良信託局，專門負責清理陋屋區，並為陋屋區的搬遷居民提供住所。在新加坡改良信託局存在的 32 年中，共建造了 23000 個單位的住房，當時只能為不到 10% 的人解決住房問題。
- (2) 推出居者有其屋計畫，解決屋荒(1960—1970)：面對嚴重的房荒問題，新加坡於 1960 年成立了建屋發展局(HDB)。建屋發展局的目標一開始就非常明確，就是為低收入人民提供廉價房屋。它制定了一個全面的五年計畫，並由此引出以後的多個五年建屋計畫。為了鼓勵人民擁有自己的組屋，建屋發展局在 1964 年推出「居者有其屋」計畫。從 1960 至 1970 年，HDB 為新加坡公民提供了 12 萬套政府組屋，為 40 萬人解決了住房問題。
- (3) 建設新市鎮，大量增加住房供應(1971—1977)：大力開發建設組屋，到 20 世紀 70 年代中期，超過一半的人口住在政府組屋。市鎮規劃也更趨成熟。
- (4) 建設綜合性社區，提供全面的居住環境(1978—1988)：到 20 世紀 80 年代初期，大約 70% 的人口住進政府組屋。80 年代後期，超過 85% 的人口住在政府組屋。
- (5) 改進組屋的質量與服務，開展組屋翻新與老城改造(1989 至今)：到目前為止，新加坡已

建設超過 87 萬套組屋。新加坡除了為大眾建造新的家園，也為較舊的市鎮提供「組屋更新計畫」。包括主要翻新計畫—把舊的住房修復到當前新住房的標準；電梯翻新計畫—為那些沒有在每層樓設有候梯坪的高樓提供這項設備，讓老齡人及行動不便的居民進出更加方便；選擇性整體重建計畫—為了更好地利用土地，有選擇性地將舊的組屋拆除，並在附近地段為受影響的居民提供新的住房。

2、公共組屋的建設和管理機構

建屋發展局(HDB)是國家發展部屬下的法定機構，也是新加坡唯一的公共組屋建設和管理機構，目前有 2000 多名工作人員。HDB 的主要職能有 6 項：1、住宅發展計畫；2、徵用土地；3、建造組屋；4、外包或承包工程；5、房屋出租/出售；6、房屋貸款。公共建屋的經費來源多渠道，如：政府津貼、抵押貸款、中央公積金儲蓄等。

3、公共組屋類型、價格、分配及管理制度

(1)組屋的類型、產權及價格確定

<1>組屋的類型：可供購買的房屋類型包括二房式(1 房 1 廳，45 平方米)，三房式(2 房 1 廳，60—65 平方米)，四房式(3 房 1 廳，90 平方米)，五房式(4 房 1 廳，110 平方米)和公寓式(130 平方米)；此外政府還為低收入家庭建有一房(33 平方米)用於租借。以四房為最多，占全部住房的 37.6%。

<2>組屋的產權：新加坡居民取得組屋的產權從一開始就是受到限制的，類似於「不完全產權」概念。組屋的轉賣條件，要求屋

主擁有及實際居住組屋至少達 5 年，即可進入市場交易，但政府要抽 10—25% 的附加費，此後組屋即可再不受限制，即獲得完整產權。如果不滿 5 年時賣掉組屋，政府規定屋主只能將組屋回賣給政府，政府照原價收回，且不收租金。

<3>組屋的價格：公共組屋的價格由國家環境發展部綜合多方面因素決定。由於組屋價格不包括徵地成本，且低於建築成本，因此，其價格比同類商品房至少低 50%—70%。就整個新加坡而言，組屋總售價相當於購房者家庭年收入的 5 倍左右。組屋價格約 2,500 星幣/平方公尺，一般每套 30—40 萬星幣，最貴的 72 萬星幣。符合條件的購房者還可以向建屋發展局(現已逐步過渡到商業銀行)申請優惠按揭貸款，所以新加坡公眾購房壓力不大。

(2) 公共組屋分配政策和程序

<1>分配政策特點：

- 盡可能降低申請門檻，增加申請渠道，讓更多的民眾分享社會發展成果。
- 政府鼓勵有能力、有需求的家庭買房，只對那些最低收入的家庭提供租賃房。
- 在強化法制管理的同時，堅持以人為本。
- 公開透明的分配程序。組屋的位置、環境規劃、各類房屋的數量、價格全部屬公開信息，民眾可通過媒體、網絡、HDB 等多種途徑了解組屋信息，具體選房則通過電腦抽籤決定。
- 政府服務工作細緻入微，政府的相關部門，比如稅務、規劃、重建局、公積金局

等分工明確，配合默契。

- <2>分配程序：售房分配原則是無房者優先，根據申請者需要，確保售房公平分配。起初，政府採用登記配售，以登記的先後順序出售，後來，改為定購制度，按照需求情況來規劃建設住宅區。這種辦法縮小了各地區、各類型住房的供求差距。



本團沈委員美真、錢林委員慧君及劉委員玉山參觀新加坡組屋與屋主夫婦合照

(3)公共組屋申請資格：

申請資格包括以下四個主要因素：

- <1>公民權。它規定申請者必須是新加坡公民，而共同申請的其他成員必須在新加坡居住。
- <2>無私有房產。放棄其私有房產再申請購買組屋的申請者也必須在其具備組屋申請資格的30個月後才能申請購買組屋。

<3>收入水平。那些家庭月總收入超過收入限額標準的家庭不能申請購買組屋。2007年家庭最高月收入標準為8,000星幣。

<4>家庭構成。建屋局規定新建組屋的申請者必須形成「核心家庭」(即夫妻雙方家庭)。特例情況通過其他計畫來解決，比如老年人計畫和孤兒計畫等。

(4)公開組屋市場的運作：每戶家庭可享受兩次購買組屋的權利：在已購組屋住滿5年後，可以再一次申請購買更大更好的組屋，但必須在6個月之內出售現有組屋。於是就形成了所謂的公開組屋市場。一旦用完了兩次申購組屋的資格，仍想更換住房時，有兩種選擇，一種是在商品房市場上購買私房，另一種選擇是在公共組屋市場上按照市場價格去購買二手組屋。公開市場雖然為自由交易，但申請資格仍受到一定的限制。

(5)對騙購騙租者的懲罰措施：對於弄虛作假者，當事人將面臨高達5,000星幣的罰款或6個月的監禁，或者兩者兼施。

(九)新加坡中央公積金 CPF 制度

1、中央公積金制度基本情況：新加坡於1955年7月創辦中央公積金制度，並成立了中央公積金局(法定機構)，統一管理和使用公積金儲蓄，還制定了《中央公積金法》，以保護公積金會員的合法權益，規範管理、使用公積金儲蓄的行為。目前中央公積金局管理的公積金數額約600億星幣，是新加坡的「最大財東」，每年公積金的運營都創造數億元的利潤。中央公積金的作用，一是公積金制度使政府積累了大量的住房建設資金，因此使居民的住房總是在較

短的時間內得到解決；二是公積金會員可以動用公積金購買組屋，解決了居民購房支付能力不足的問題，極大地推動了中低收入家庭購房。

(1) 中央公積金戶頭及其用途：

中央公積金有三個戶頭，各戶頭的錢專款專用，不能混用。

<1>普通戶頭：按基本工資的 24%，可用於購買產業(購買政府組屋、商品樓宇均可，但不能用於租房)、購買組屋保險。

<2>保健戶頭：按基本工資的 6.5%，可用於支付住院費、手術費。

<3>特別戶頭：按基本工資的 4%，可用於養老和應急用途。三個戶頭合計為基本工資的 34.5%，其中雇主支付 14.5%，個人支付 20%。

(2) 中央公積金的住房貸款：

中央公積金發放的住房貸款主要有兩類：

<1>向 HDB 發放公共住宅建設貸款。

<2>向買房的個人提供貸款。買房的個人除占房價 20% 的首期付款可以支用自己的公積金外，餘下 80% 的房價可以用中央公積金局的貸款支付，以後分期償還本息。

(十) 結論

查新加坡經濟持續發展，經濟成長率除 2008 年 1.8%、2009 年 -1.3% 外(台灣 0.7%、-1.9%)，近年來皆維持 7.4% 以上 2010 年預估將有 14.5%，失業率僅有 3%，國內生產毛額(GDP)自 2004 年首度超過 1,000 億美元，達到 1,091.57 億美元，此後便一路攀升。2009 年 GDP 為 1,822 億美元，年平均國民所得高達 3 萬 6,537 美元，比台灣的 1 萬 6,353 美元，還要多出了 2 萬美元。

根據新加坡統計局 99 年 8 月 31 日公佈之「2010 年人口普查」的初步數據報告，截至今年 6 月，新加坡的總人口為 508 萬，新加坡公民有 323 萬人、永久居民 54 萬人，其餘約 131 萬是非居民。非居民包括那些持工作準證、就業准證、長期社交訪問准證及學生證等在新加坡逗留的外國人。這項初步數據報告顯示，新加坡在過去 10 年所接納的永久居民，讓老年人口支持比例維持在比較高的水平。揆諸新加坡公民人口，每名滿 65 歲的新加坡公民，只有 7.2 名介於 15 歲至 64 歲的人口扶養。但若包括公民和永久居民的居民人口的話，則有 8.2 名介於 15 歲至 64 歲的人，來扶養每名滿 65 歲的居民。整體來看，新加坡居民人口趨向老化，居民人口的年齡中位數已從 2000 年的 34 歲，提高到 2010 年的 37.4 歲。年齡中位數的提高顯示新加坡正面對人口老齡化的挑戰。新加坡學者指出：「透過引進較年輕的移民到新加坡，確實有助於放慢人口老化的步伐。」

因此，如同許多先進國家的發展趨勢，新加坡也面臨了少子女化與高齡化之問題，1975 年新加坡總生育率下探至替代水準後，該國政府便開始轉向鼓勵生育，先是在 1984 年提出帶有「優生學」色彩的鼓勵大學學歷女性生育政策，其後更密集推出一連串鼓勵生育完整配套措施，從減輕賦稅、優先小學註冊、醫療補助、兒童照顧補助、育兒假...等，而補助的胎次也從原來的第三胎逐漸放寬至所有胎次均適用，直至 2008 年再度為結婚生子配套提出大幅度加碼，本次訪查據新加坡社會青年體育部官員表示，調查星國人民結婚意願自 2004 年 74% 提高至 2007 年為 85%；

另調查人民生育子女意願亦自 2004 年 62% 提高至 2007 年為 77%；且據我國移民新加坡之僑胞表示，原來只補助第三胎並不合理，倘若政府未在人民生育第一胎時就開始協助補助，人民根本不願生育子女，何來第二、第三胎。顯示新加坡政府之政策改革方向貼近民意，實足以供我國參考學習。

尤其是減輕育兒負擔方面，更加有助於提高生育意願。對現代家庭而言，經濟負擔是育兒的重要考慮因素之一，目前我國生育補助係由各地方政府各行其是，造成資源分配不公現象，且成效有限，相較於新加坡政府「結婚與生子配套」作法，統合內政、教育、勞工、衛生、住宅、稅務...等部門，研議出完整的配套措施，提供一個適於生育的環境，實可供我國借鏡。

但在近年來，新加坡政府與學界皆體認到，即使政府祭出各種鼓勵生育方案，但恐怕單靠生育仍無法維持人口規模，而在高度追求經濟發展之思維下，維持進而擴充勞動力便成為主流價值。因此，新加坡政府除了努力藉由各項鼓勵生育措施提升人口自然增加率外，更在國家的人口計畫大幅鬆綁吸引對國家發展有助益之移民，以吸引移民來彌補生育率之不足，另外也增加老年工作之時間與機會，對於人口結構惡化情形之改善助益良多。根據新加坡人力部官員表示，該國廣於世界各地招募高階技術人才前往新加坡工作，因高階人才充裕有利跨國企業至該國設立公司。跨國企業在新加坡設立後，也需要在當地進用中、低階人才及部分高階人才，因此可提供新加坡當地各階人才的就業機會。又針對申請引進外國低階勞工，如餐廳、工廠等，亦訂有需一定比

例僱用當地居民之配套措施，因此不致於影響當地居民就業率，上開措施非但有利全球招商，亦創造更多工作機會予新加坡本國當地各階人才。

陸、檢討與建議

我國於第二次世界大戰後，受戰後嬰兒潮及大量人口由中國大陸遷臺的影響，加上醫藥科技發達、衛生環境進步、國民營養改善與死亡率持續下降，促使人口快速成長，爰於民國(下同)57年及58年相繼訂頒「臺灣地區家庭計畫實施辦法」暨「中華民國人口政策綱領」，揭櫫提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分布之人口政策目標，積極推行人口政策及家庭計畫。由於人口政策及家庭計畫的有效推展，使得人口成長率快速下降，由40年每一婦女生育高達7.04名子女人之歷史高峰，至73年降為每一婦女生育2.06名子女，首度低於人口替換水準2.1人。之後由於生育率大幅下降，97年時出生嬰兒數首度跌破20萬人(19萬8,733人)，至98年總生育率¹⁸更降至1.03人，遠低於其他先進國家，在此一人口快速變遷下，未來人口將呈現負成長。

少子女化現象使得教育界首當其衝，近年來，各縣市小一新生入學數目不足，各級學校不得不以減班因應，偏遠地區的鄉鎮小學甚至也面臨廢校的命運，這也使得原本就嚴重的流浪教師與超額教師的問題更雪上加霜。人口減少亦將導致國家的勞動力人口隨之遞減。此外，低生育率將導致國家高齡化，相對國家必須在老年津貼與年金的支付上，提供更多的社會經費成本。探究臺灣少子女化背景可發現：女性的高學歷化以及高勞動參與率均造成未婚率的上升，以及晚婚人數的攀升；家庭價值觀改變，結婚不是唯一選擇，生兒育女也非家庭必要條件，再加上，企業的人事法規以及勞工政策等諸多社會經濟環境均不利已婚職業婦女兼顧工作和育兒。另外，父母對子女的高學歷期

¹⁸ 總生育率(Total Fertility Rate, TFR)係指平均每位婦女一生中所生育之子女數。此數字係假設一批同期出生之婦女，以現今之年齡組生育率透過整個育齡期(15至49歲)，且其間無死亡之情況下，所計算之平均生育嬰兒數。

待，使得教養小孩的經濟負擔沈重，輔以，全球經濟環境惡化，企業減少雇用正式員工，大量採用非正式員工的趨勢，如此失業率攀升和工作不穩定的情況下，使得年輕人對結婚生子裹足不前、敬而遠之，同時也加速了少子女化現象，亦產生衝擊與影響。茲就本專案調查研究之檢討與建議分述於后：

甲、少子女化之衝擊面

一、少子女化之人口變遷趨勢難以改變，面臨生養托育等相關產業規模縮小，產業發展走向將隨之調整，未來總人口減少及高齡化將導致內需消費市場規模縮小，降低企業投資意願，加上勞動力減少及勞動力高齡化，恐不利經濟成長，影響國家競爭力之提升：

(一)依據內政部統計，40年我國婦女總生育率達7.04人之歷史高峰，之後呈現一路下滑之趨勢，至73年降為2.06人，首度低於人口替換水準之2.1人。75至86年間，總生育率均維持在1.75人左右，惟自87年起，總生育率繼續明顯下降，92年總生育率僅為1.23人，使我國成為世界上「超低生育率」的國家之一。對照經建會97年之推估，依中推計(政策目標)出生數將由97年20.5萬人持續下降，145年減少為13.2萬人，總人口將由97年2,296萬人逐年增加，至115年達最高峰2,383.7萬人，較97年增加87.7萬人後開始減少，145年減為2,028.7萬人，人口成長率將由97年3.6‰逐年下降，至115年接近零成長後轉為負成長，145年為負9.5‰；依低推計(機率預測)，將由97年20.1萬人持續下降，145年減少為9.4萬人，總人口將由97年2,295.6萬人逐年增加，至112年達最高峰2,364.6萬人，較97年增加69萬人後開始減少，145年減為1,927萬人，人口成長率將於112年接

近零成長後轉為負成長，並於 145 年降為負 11.9%。實際上 97 年出生嬰兒數已首度跌破 20 萬人(19 萬 8,733 人)，98 年出生嬰兒數亦僅有 19 萬 1,310 人，98 年生育率更跌至 1.03 人之新低點，生育率下降雖是世界各國共同趨勢，惟我國生育率下降速度前所未有，97 及 98 年嬰兒出生數，甚至低於經建會 97 年之低推計，按此趨勢，未來即使生育率能上升，總人口仍將會走向負成長，且時間恐將比經建會所推估提早到來，顯見當前我國少子化問題比政府部門原先估計更為嚴重。

- (二)復參據多位學者研究及相關文獻，發現少子女化成因有：教育年限普遍拉長(尤其是女性)，結婚年齡大幅延後，婦女適合生育期間縮短；都市化及工業化結果，撫養嬰兒之成本大增，但嬰兒之經濟價值(至少相對父母而言)，則較農業社會大幅下降，節育觀念普及，人生規劃以生活品質與享樂優先，而婚姻及家庭觀念亦隨之淡薄；近年貧富差距擴大、經濟成長趨緩、持續不景氣，再加上天災人禍頻仍，對社會體制之不信任與藐視，離婚率增加，兩性關係無法順利建立與維持，另育兒觀念著重於教育品質，致育兒成本昂貴，又企業減少雇用正式員工，大量採用非正式員工的趨勢，如此失業率攀升、工作不穩定、生活壓力及企業的人事法規以及勞工政策等諸多社會經濟環境均不利已婚職業婦女難以兼顧工作和育兒，導致生育意願低落或不孕，何況不婚族與頂客族增加。揆諸上開少子女化之成因，牽涉非常複雜之社會問題、經濟社會之發展和個人觀念意識及價值觀之變化，且來自心理層面的影響遠大於生理層面。按人口規模之發展受到人類壽命、死亡率、生育率及遷徙因素交互影響，有其長期演化的規律性，未來即使生育率能反彈回

升，少子女化之人口變遷趨勢已為不可避免之現象，且人口自然減少情勢難逆轉。

(三)因我國少子女化趨勢日趨嚴重，出生率持續降低，目前已發生嬰幼兒童人數減少，直接縮減生養托育相關產業規模，包括婦幼醫療業，如小兒科，婦產科；育嬰產業，如嬰幼兒用品供應商、玩具業；教育如公私立國小，國中，高中，大專院校之學生人數減少，也會間接影響到補習班；出版業，尤以童書和兒童讀物的所受衝擊較重；(乳)酪農業，亦會面臨嬰幼兒童市場的衰退。未來青壯年人口亦將銳減，以生產音響、賽車、摩托車等面向青少年的消費品的企業和經營娛樂服務的行業等，有可能陷入經營危機。許多社會之運作都依賴人力方可推行，少子化導致勞動力減少及勞動力高齡化。勞動力高齡化，不利於產業及技術之創新。愈來愈多的老年人口退出生產領域，不再直接創造物質財富，收入、儲蓄日漸減少，消費心態趨於保守。因而減少消費，必然造成內需消費市場規模減小，將使各行業在營運上面臨淘汰或轉型。

(四)雖然我國人口密度在全球千萬人口以上之國家中，高居第2位，按人口成長、結構及分布，無疑是環境壓力的重要來源，直接或間接影響到我們的生態系統及永續發展，未來人口減少或可降低人口密度所造成之壓力，然而學者鍾俊文¹⁹就總體經濟觀點指出，人口由嬰兒潮世代快速增加，到現今少子女化老年潮出現，人口到達高點後反轉向下，將先減少總需求，總需求曲線先左移，內需市場因而收縮，民間消費將明顯疲軟，內需產業普遍供過於求，造成營業額降低，將使營利事業所得稅收入減

¹⁹ 鍾俊文(任教於東吳大學國貿系)，從美麗新世界到世界不美麗-探討少子化、人口老化及人口減少的成因、衝擊與對策，93年6月。

少，影響政府稅基。在投資方面，因各行各業產能過剩，將降低企業國內投資意願及民眾就業機會，不利於經濟發展。

- (五)學者鍾俊文進一步指出，(少子女化後)一段時間之後，大量嬰兒潮世代勞工退休之後，勞動供給也開始下降，總供給曲線亦告左移，會造成產出下降與物價上漲，出現所謂「停滯膨脹」現象，造成經濟進一步衰退。而物價揚升可能推升名目利率，進而加重政府舉債負擔與赤字融通困難度。一般製造業因國內勞動供給下降、利率上升及老化國家稅負加重，很可能以海外投資取代國內投資，到勞動供應充分、工資低廉、稅負較低的地方投資。果爾，後進國會更容易取得技術與資金，依要素價格均等化定理，將降低國內的工作機會及薪資。其他產業之勞動供給缺口，亦勢必將由外勞取代，而外勞所賺取的所得大部分也會匯回他們自己的國家，致使我國國民所得隨之減少，又伴隨消費減少、儲蓄減少及稅收減少，對國家經濟而言將是負面的影響。學者鍾俊文更表示：「人口成長明顯減緩，必然降低經濟成長率。因經濟成長率係指實質國內生產毛額(GDP)之變動，而 GDP 是總人口數乘以平均每人 GDP，故經濟成長率大致上等於人口成長率加每人 GDP 成長率，如台灣人口成長率降為零，則經濟成長率至少將較過去十年水準降低三分之一。」²⁰此外，在人口結構失衡以及總人口數日益減少之外，下一世代扶養負擔加重，將導致經濟負擔增大問題，如果國家資金都用於支應逐漸增加之退休預算，而無法增加投資或政府的其他建設，不僅無法因應人口高齡化趨勢，也會導致全面性勞動力短缺

²⁰ 鍾俊文，三大人口問題減緩台灣長期經濟成長-台灣人口停滯將使內需市場益形疲弱，2003年9月。

及經濟成長減緩現象。而鄰近的日本早已嘗到人口負成長的苦果，由於日本人口陷入負成長，勞動力嚴重不足，人口老化問題嚴重，日本經濟長期陷入低迷。

- (六)據上，政府允宜深切體認少子女化之人口變遷趨勢難以改變，將立即面臨生養托育等相關產業規模縮小，國內產業發展走向將隨之調整，且未來總人口規模緩和縮小，雖可降低人口密度壓力，但出生數減少，可能導致就業市場的人力漸趨萎縮、勞動力結構高齡化及勞動力供應失調等情形，無法達成預期經濟規模的人力結構與數量需求。若未儘早妥善規劃並提升人力素質，不僅無法因應人口少子女化及高齡化帶來的衝擊，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩。因此，人口減少及高齡化也可能縮小內需消費市場消費規模，降低工商企業投資意願，影響國家競爭力之提升，恐有不利於經濟成長之虞。

二、由於少子女化及高齡化，將出現「生之者寡、食之者眾」之現象，越來越多的老年人口退出生產領域，不再直接創造物質財富，不必納稅，另年輕人及中壯年等生產人口減少，倘未能提升人力素質並改善生產技術，恐將造成政府稅收不足，復因高齡化導致社會福利及醫療補助等支出增加，更造成財政困難：

- (一)依據內政部統計，我國業於西元(下同)1993年老人占總人口比率達7%以上，正式邁入聯合國所定的高齡化社會。另據行政院經建會2010年推估，我國老年人口比率於2017年將超過14%，而0—14歲人口所占比率降為12%，達到國際慣例及聯合國所稱的高齡(aged)社會，2025年比率將再超過20%，成為超高齡(super-aged)社會。2060年65歲以上人口

所占比率將高達42%。由於少子化及高齡化趨勢，2010年老化指數(或稱老少比)為68.4%，即社會中老年人口與幼年人口之比約為1：1.5；2015年老化指數接近100%，之後，老年人口將超過幼年人口；2060年老化指數將高達441.8%，即老年人口約為幼年人口之4倍。依據中推計，每百位工作年齡人口所需扶養之總依賴人口，由2010年36人，降至2015年最低點34人，之後隨著老年人口快速增加，2060年將增為104人，約為目前之3倍。其中，扶幼比由2010年21.3%，降至2060年19.3%；同期間，扶老比則由14.6%，增加為85.1%。老年人口與青壯年人口之比，將由2010年每6.9個青壯年人口扶養1位老年人口，50年後轉變為每1.2個青壯年人口扶養1位老年人口，若考量青壯年人口中15至24歲者多數仍在就學，則實際所需扶養之人數將再提高。

- (二)爰此，少子女化及高齡化之後，人口結構失衡，扶老比勢必增加，出現「生之者寡、食之者眾」的現象。我國由於醫療衛生技術的進步，使得各年齡層生存機率上升、死亡機率下降，而國人預期壽命(零歲平均餘命)亦往後延長。與10年前相比，2009年我國預期壽命約延長3.1歲，其中男性延長2.6歲，女性延長3.5歲。惟壽命延長亦使我國65歲以上老年人口快速增加，與10年前相比，老年人口占總人口比率增加2.2個百分點。在人口高齡化的進程中，老年人口數量急劇增加，一方面越來越多的老年人口退出了生產領域，不再直接創造物質財富，另一方面老年人口的消費活動雖減少但並沒有停止，他們仍需要消費生活資源，同時還需要醫療和護理消費，亦對原有的養老保險制度構成嚴重的挑戰。這必然導致社會經濟負擔的急劇增加，具體主

要表現在退休老年人口的年金、醫療費用、護理保健費用、社會福利費用、社會保障費用的快速增長。

- (三)依經建會2010年推估，中推計出生數將由2010年17.6萬人持續下降，2060年減少為10.8萬人，較目前減少6.8萬人，為目前之61.6%。粗出生率則由2010年7.6‰，降至2042年至2048年5.5‰最低點後回升，2060年為5.7‰。總人口將由2010年2,316.5萬人逐年增加，至2022年達最高峰2,344.6萬人後開始減少，2060年減為1,883.8萬人；與目前相比，最高峰總人口數將增加28.1萬人，2060年則減少432.7萬人。出生率降低導致兒童人數減少，未來青壯年人口亦將銳減，勞動力減少，經濟人口之銳減，倘人均生產力及所得未提升下，將使就業人口之總所得降低，綜合所得稅收入相對減少；亦使消費人口減少，消費能力降低，因此產業萎縮、營業額降低，營利事業所得稅及貨物稅將隨之萎縮；另人口減少，房地產需求減少，亦使得房屋稅、地價稅及土地增值稅等財產稅收減少，稅課收入減少，嚴重影響政府稅基。當財政支出增加時若收入未能同步增加，必然會導致財政赤字及債務累積，政府財政益加困難。
- (四)依據財政部國庫署及主計處統計資料，中央政府累積未償債務餘額自1995年突破1兆元後，逐年快速累積，民國100年度中央政府總預算及特別預算合計須融資調度舉債金額逾4,290億元，預估至100年底，未償債務餘額將高達4兆9,618億元，不僅再創历史新高紀錄，且已逼近40%之法定舉債上限；又各界關切未列入公共債務法債限規範之政府潛藏負債，約為13兆3千億餘元(參照100年度中央政府總預算案總說明)，換言之，倘將是項潛藏負債納

入，則整體國債早已逾越公共債務法40%之舉債上限，顯見政府財政惡化情勢遠較帳上表面數字嚴峻。惟政府債務償付具時間遞延性，使得債務之承擔者，多非債務增加之受益者，而人口日漸減少(如原本有1千萬人負擔5兆元之債務，每人負擔50萬元，將來僅剩下5百萬人負擔5兆元之債務，每人將負擔100萬元)，使得未來償債能力上，存在著弱化之隱憂。

- (五)據上，由於少子女化及高齡化，將出現「生之者寡、食之者眾」之現象，越來越多的老年人口退出了生產領域，不再直接創造物質財富，不必納稅，另年輕人及中壯年等生產人口減少，倘未能提升人力素質並改善技術，恐將造成政府稅收不足，復因高齡化導致社會福利及醫療補助等支出增加，更造成財政困難。

三、少子女化現象間接造成家庭結構窄化，使得家庭子女數量逐年減少，未來多數家庭結構將為單身家庭、無子女家庭及只有獨生子女家庭。當家庭成員數逐年減少，家庭互助功能逐漸式微，照顧及扶養幼齡及高齡者的責任，將難由家庭成員獨立承擔，屆時勢必依賴政府建立完善的社會安全體系來維持，社會功能將填補家庭功能，政府負擔及支出急劇加重：

- (一)依據內政部統計，民國(下同)40年我國婦女總生育率達7.04人之歷史高峰，之後呈現一路下滑之趨勢，至73年降為2.06人，首度低於人口替換水準之2.1人。自87年起，總生育率繼續明顯下降，92年總生育率僅為1.23人，使我國成為世界上「超低生育率」的國家之一。97年出生嬰兒數已首度跌破20萬人(19萬8,733人)，98年出生嬰兒數亦僅有19萬1,310人，98年生育率更跌至1.03人之

新低點，已成為世界最低水準。然而經建會推估，99年受虎年及98年孤鸞年結婚人數減少影響，總生育率估計將降至0.9人左右，惟明年預期將回升，且後年龍年效應回升幅度可能更大；依該會高推計假設149年總生育率將逐步回升為1.6人，中推計回升為1.3人，低推計則持續下降為0.8人。生育率下降雖是世界各國共同趨勢，惟我國生育率下降速度前所未有。

(二)復據內政部統計資料，98年我國平均每戶人口僅2.96人，又依據行政院主計處家庭收支調查報告顯示，98年度一夫一妻及其未成年子女之核心家庭為318萬8,329戶，占41.47%，雖然還是位居首位，惟較85年度之52.86%，以及90年度之47.12%分別減少10及5個百分點；且單人、夫婦兩人以及單親之家庭則是呈顯快速增加之變化趨勢。顯示近年來因少子女化現象間接造成家庭結構窄化，使得家庭子女數量逐年減少，未來多數家庭結構為單身家庭、無子女家庭及只有獨生子女家庭。當家庭成員數逐年減少，家庭功能逐漸式微。我國人口轉型之起步，雖較日本及西方國家晚，但少子女化及人口老化速度卻迎頭趕上，甚至大幅領先。目前我國65歲以上人口占總人口比率雖相較歐美先進國家均低，惟歐美國家約有50年以上時間來準備，我國因少子女化速度加速倍增，只有一半的時間來預作因應。

(三)整體而言，我國家庭型態因結婚年齡大幅延後，婦女適合生育期間縮短；節育觀念普及，人生規劃以生活品質與享樂優先，而婚姻及家庭觀念亦隨之淡薄；社會經濟環境均不利已婚職業婦女兼顧工作和育兒，導致生育意願低落或不孕；何況不婚族與頂客族增加。家庭隨少子女化產生結構性改變，單身

、無子女家庭戶數會因年輕人延緩成家立業時間及老年人在尚能自行料理生活前偏好獨立生活趨勢而增加，反之核心及三代家庭戶數將因社會環境變遷而成長趨緩，甚或減少。惟家庭型態與社經環境之變遷息息相關，少子化現象不僅影響各類家庭型態數量之消長，亦會促使其組成內涵與本質產生變化，不同組合結果自然會影響所須採取之政策措施，除牽涉到實質與動態之家庭生活外，所要探究的更是家庭本身所扮演之支持能量，已經逐漸地弱化，照顧及扶養幼齡及高齡者的責任，將難由家庭成員獨立承擔，屆時勢必依賴政府建立完善的社會安全體系來維持，換言之，民眾對社會安全網絡之依賴將提高，社會功能將填補家庭功能。

(四) 隨著我國生育的轉型，未來的青少年人口將萎縮，而高齡人口將日漸膨脹，因而衍生扶養負擔過重，當家庭成員數逐年減少，結構窄化，家庭養老功能減弱，高齡人口比例大幅且快速成長，亟需老人福利、安養措施及醫療照顧等政策及措施，屆時勢必依賴政府投注大量資金建立完善的社會安全體系來維持，政府負擔必然急劇加重。

四、由於少子女化造成高齡人口比例增加，而高齡人口有投票權，影響政府施政，將使國家在老人生活津貼、退休金補助及社會福利等財政支出增加，影響國家整體社會資源配置，而靠當期工作人口負擔當期老年給付的隨收隨付型(pay-as-you-go)退休金制度，由年輕人繳交養老金，馬上分給現有老年人，等到現在年輕人老了，是否領得到退休金，尚有疑慮，可能造成世代間負擔不均之問題：

(一) 依據行政院經建會2010年推估，我國老年人口比率於2017年將超過14%，而0—14歲人口所占比率降

為12%，達到國際慣例及聯合國所稱的高齡(aged)社會，114年再增加為20.1%，邁入所謂的「超高齡社會」，2025年比率將再超過20%，成為超高齡(super-aged)社會。2060年65歲以上人口所占比率將高達42%。由於少子化及高齡化趨勢，2010年老化指數(或稱老少比)為68.4%，即社會中老年人口與幼年人口之比約為1：1.5；2015年老化指數接近100%，之後，老年人口將超過幼年人口；2060年老化指數將高達441.8%，即老年人口約為幼年人口之4倍。依據中推計，每百位工作年齡人口所需扶養之總依賴人口，由2010年36人，降至2015年最低點34人，之後隨著老年人口快速增加，2060年將增為104人，約為目前之3倍。其中，扶幼比由2010年21.3%，降至2060年19.3%；同期間，扶老比則由14.6%，增加為85.1%。老年人口與青壯年人口之比，將由2010年每6.9個青壯年人口扶養1位老年人口，50年後轉變為每1.2個青壯年人口扶養1位老年人口，若考量青壯年人口中15至24歲者多數仍在就學，則實際所需扶養之人數將再提高。

- (二)近年台灣人口快速老化，主因是生育率大幅下滑，少子化的結果，加上老人越來越長壽，導致人口結構快速老化。如果一個國家的人口快速老化，年輕勞動人口增長緩慢，長年下來將造成人口結構嚴重失衡，政府如果沒有妥善因應，將對國家的政治、經濟與社會各層面帶來極大的危機。日本是全世界最長壽的國家，平均壽命83歲，日本65歲以上老人占總人口22.1%，退休老人的醫療、年金等支出，已成為政府最大的財政負擔。目前台灣65歲以上老人占總人口比率為10.4%，與日本相比，還有一段距離；不過，經建會預期，到了2050年，台灣65歲以上老人將占總人口30%以上，屆時台灣將成為

全球第二超高齡國家，僅次於日本。隨著未來高齡者占國家人口比重日增，對國家整體政治、經濟、產業結構及社會發展走向均將具影響力，政治上，嬰幼兒童並無選舉權，老人擁有選舉權，因此在選票的考量下，不少以老人為訴求的政見，成為各政黨必要的競選支票，然而靠當期工作人口負擔當期老年給付的隨收隨付型(pay-as-you-go)退休金制度，由年輕人繳交養老金，馬上分給現有老年人，等到現在年輕人老了，再由當時的年輕人繳交支付，而並非轉存保障，在扶養比高的國家形成信心危機，中老年人希望早點退休，讓退休金落袋為安，致使年輕人的負擔更加沈重，且對未來回收不確定，更加降低年輕夫婦生育子女之意願，形成惡性循環，亦引起世代間的權利義務分配之衝突。

- (三)據內政部統計資料，政府為加強照顧老年人生活，近年依身分別發放中低收入老人生活津貼、國民年金老年基本保證年金、老年農民福利津貼、身心障礙者生活補助及榮民公費就養給付等 5 項老年生活津貼；由於老年人口急遽增加，津貼發放也快速成長，94 年僅 884 億元，96 年增加逾千億元，98 年 1,087 億元，99 年 1~8 月已發放 645 億元，受惠老人計 186 萬人。國內 65 歲以上高齡人口已達 247 萬人，政府這五項津貼約照顧近四分之三的老人，若將領取勞保年金、國民年金者計入，照顧比率達 86%，其餘 14% 中，大多領取軍公教或勞保退休金。隨著高齡化，政府社福支出也急劇增加，除每年需編列逾千億老年生活津貼，另勞保年金、國民年金及軍公教退休金亦需政府補貼，這對已相當困絀財政，形成不小壓力。由於軍公教及勞農保提撥率不足，長期費率偏低，造成財務危機，加以邁進高齡化社會，勞保老年給付開始步入嬰兒潮世

代的請領期，將直接造成各基金支出壓力。

- (四)據上，少子女化人口變遷趨勢，將造成高齡人口比例增加，然因高齡人口有投票權，相較於無投票權之嬰幼兒童，足以影響政府施政及國家整體社會資源重新配置，而靠當期工作人口負擔當期老年給付的隨收隨付型(pay-as-you-go)退休金制度，可能造成世代間負擔不均之問題。

五、少子女化現象教育界首當其衝，近年來，各縣市小一新生入學數目不足，各級學校不得不以減班因應，偏遠地區的鄉鎮小學甚至也面臨廢校的命運，這也使得原本就嚴重的流浪教師與超額教師的問題更雪上加霜。由於大學太多，幾乎人人都可唸大學，在欠缺基本能力篩檢情形下，也造成大學生素質低落。另獨生子女易有過度溺愛之虞：

- (一)少子女化現象導致學生來源減少，學齡人口遞減，造成各教育階段班級數亦隨之遞減，導致學校經營面臨招生不足之困境，也影響教育資源、運用的效益。

1、入學人數逐年下降情形

台灣的出生率、出生人口數均逐年遞減。出生率下降主因是年輕婦女節育、遲婚、第一胎出生延遲；而高齡婦女生育率降低是因為家庭計畫政策所致，出生人數下降，則造成學童人口減少。我國出生人口數自 72 年開始降至 40 萬人以下，其後迄 86 年間均高於 32 萬以上，而 72 年出生之兒童，6 年後方才進入小學就讀，12 年後就讀國中，易言之我國國小入學人口數自 79 年起呈現較大幅度負成長。國小一年級新生數則遞移至 85 年起開始劇減現象。85 年出生人口 32 萬至 95 年再降至 20 萬，10 年間出生人口

數減少 10 萬人，顯見此現象將每年隨著出生人口數的趨勢逐步反應於就學人口，未來教育發展勢必因應學齡少口變化的衝擊，下表一，呈現我國未來國中小學生逐年(除 89 年為我國龍年，出生率有回升外)遞減之趨勢，98 年以後我國小學入學人數更降至 20 萬以下。

適齡兒童入學人口暨國小學生數實際統計及預估一覽表

年度	出生人口數	小學入學學年度	實際預估適齡兒童入學一年級人數	國中入學學年度	實際與預估國中一年級入學人數
80	321,932	86	321,506	92	317,936
83	322,938	89	319,862	95	316,398
85	325,545	91	324,038	97	319,631
86	362,002	92	320,743	98	317,762
87	271,450	93	320,058	99	317,038
88	283,661	94	320,715	100	318,239
89	305,312	95	315,989	101	313,407
90	260,354	96	289,782	102	287,400
91	247,530	97	272,482	103	270,342
92	227,070	98	286,122	104	283,990
93	216,419	99	275,352	105	273,054
94	205,854	100	242,656	106	240,552
95	204,459	101	230,495	107	228,496
96	204,414	102	215,683	108	213,811
97	198,733	103	209,622	109	207,805
98	191,310	104	202,501	110	200,743
99		105	199,825	111	198,091
100		106	199,073	112	197,344

資料來源：1.本研究整理自教育部統計處(民 98)。

2.98 年以後為預估數。

2、少子女化現象造成城鄉發展失衡

少子女化並非均衡性的分布在各區，如深究

可發現偏鄉學生數急遽驟降；新興都會鄉鎮則仍不斷集中擴增，特別是新興都市計畫與工業園區園區，年輕具有生育能力人口因為就業或房價考量，而遷居於此地，致原都會區人口已趨穩定而學生人數逐漸下降，新興都會區與工業園區周邊人口卻急遽增加而需擴建校舍，台北市萬華區老松國小從全校 1 萬 1 前多人至今 778 人，之後為台北縣中和市秀朗國小曾高達 224 班、一萬兩千名學生，目前降至約 4 千多人，而台北地區新莊、土城、蘆洲學校人數激增，台北縣新莊市光華國小目前 150 班(普通班 145 班、資源班 2 班、特教班 1 班、幼稚園 2 班)，學生約 4900 人，教職員工 247 人，是當前全國人數最多的國民小學，其他如桃園市、台中市、台中市、高雄市原有大都會地區的新興區域，都呈現相同現象。

- 3、師資培育多元化後，取得教師資格者漸增，然少子女化因素，各縣市減班的結果，造成教師缺額有限，94 年曾有 7 個縣市未進用新進教師，96 年全國教師總缺額 491 人，報考人數 25,111 人，錄取率 1.95%，競爭激烈，除此面臨併班、廢校的命運，師資的需求銳減，在職教師的出路將成問題，預估 98 至 105 學年度，單是國民中學超額教師將計 4,862 人。此勢必成為社會上一大隱憂。

有關近 10 年(89 年度至 98 年度)依師資培育法培育且核發教師證書之師資人員，情形如下：

- (1) 正式在職高級中等以下學校及幼稚園教師計 83,879 人，代理代課教師計 13,963 人，儲備師資計 58,524 人。
- (2) 高級中等以下學校及幼稚園聘任正式教師及代理代課教師之在職比率，由 89 年度之

83.12%逐年下降至 98 年度之 38.97%。詳細統計數據請見下表：

單位：人

教師證書 取得年度	總計	職業狀況			在職率
		在職		儲備	
		正式	代理代課		
總計	145,516	75,882	13,816	55,818	61.64
89 年度	11,384	9,253	209	1,922	83.12
90 年度	16,483	13,479	304	2,700	83.62
91 年度	15,929	11,611	662	3,656	77.05
92 年度	17,693	10,750	1,293	5,650	68.07
93 年度	17,362	9,054	1,464	6,844	60.58
94 年度	18,726	7,043	2,120	9,563	48.93
95 年度	17,561	6,779	2,195	8,587	51.10
96 年度	13,319	3,796	2,153	7,370	44.67
97 年度	9,677	2,823	1,833	5,021	48.11
98 年度	7,382	1,294	1,583	4,505	38.97

資料來源：中華民國師資培育統計年報資料庫(98)

- 4、少子女化除影響流浪教師的工作權外，也衝擊學校教育。由於出生嬰兒減半，目前幼稚園及中小學已普遍有招生不足，出現減班、併校、「超額教師」的現象，大專院校也會發生同樣問題，學校勢將成為艱困產業，教師工作機會隨之減少。招不到學生的結果是素質降低，教學品質低落，95 年大學錄取率接近 90%，97 年為 97.10%，98 年創下新高達 97.14%，此現象常引起有識之士及輿論關切。以大學招生缺額數推估，以 98 學年度為例，大學招生未足額錄取校系共 163 系，總計 6,802 名缺額(資料來源：大學招生委員會)，教育部針對 18 歲淨在學學齡人口、高等教育招生名額及註冊人數(均含一般大學及技專校

院)等 3 項指標進行綜合分析。由推估數據顯示，近年來均有招生缺額之情形，在生源並無增加，但招生名額卻持續擴增之情形下，近 2 年招生缺口更形嚴重。

- 5、在少子女化現象下，許多家庭只生育一名子女，獨生子女易集寵愛於一身，可能造成孩子任性又不知感恩，行為偏差，不論學校或家庭在管教上都面臨新的危機，家長溺愛孩子，「直昇機父母」、「怪獸父母」時有所聞，學校和教師管教與家長態度不一致，勢必出現管教問題，老師、家長將出現衝突，甚至對簿公堂，造成老師、家長、學生三輸局面。獨生子女在教養過程中，必須透過家庭教育、學校教育的教導，增進其分享行為與同儕關係。少子女化會影響社會價值觀，因為父母非常寶貝下一代，獨生子女沒有兄弟姐妹，比較孤獨、沒有安全感，也會影響到師生關係。

乙、目前措施之缺失面

一、為因應少子女化所產生之衝擊與改變，行政院雖已於97年3月10日核定實施人口政策白皮書，惟各項對策及具體措施欠缺效益評估指標，致使無法有效評核相關部會執行成效，更無法進而有效提升我國生育率：

- (一)近年我國生育率持續降低，造成少子女化及人口老化現象，未來勢必面臨勞動力減少、扶養負擔加重、家庭結構窄化及照顧功能弱化、長期照護需求與社會保險負擔等諸多問題，爰此，行政院於95年6月14日函頒修正「中華民國人口政策綱領」，揭櫫五大基本理念，籌謀有效可行之對策，以資因應：
- 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。
- (二)95年臺灣經濟永續發展會議社會安全組-完善社會安全體系，對於少子女化、高齡化及移民等三大問題亦作出多項重大具體意見；又國家安全會議於95年5月20日發表之國家安全報告，亦提出關切人口結構失衡及其因應策略相關事項。再者，社會各界對於上揭議題，屢有呼籲政府回應之聲浪。因此，無論政府或民間均認為當前少子女化、高齡化及移民問題具有急迫性，行政院遂於95年6月7日第2992

次會議修正通過上揭綱領，指示由內政部、教育部、衛生署、行政院經建會等相關機關，針對上開議題分別研訂具體實施計畫，並據以彙整撰擬我國人口政策白皮書。嗣內政部於95年9月間委託辦理「人口政策白皮書及實施計畫之研究」，在研究過程中，邀請行政院婦女權益促進委員會與研究團隊進行溝通，並邀請專家學者及民間團體參與人口政策白皮書公聽會。由於該研究所得成果豐碩，爰以其為基礎資料，成立「人口政策白皮書撰寫小組」，並邀集相關機關多次開會討論研商完竣後，擬訂人口政策白皮書，經行政院於97年3月10日核定實施。

- (三)查行政院核定實施之人口政策白皮書，其針對少子女化雖擬定7項推動策略(包括：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)及44項具體措施，其實施期程分為短期(97-98年)及中長程(99-104年)，且為執行管考事宜，內政部於97年4月28日函頒「人口政策白皮書定期追蹤作業流程」，分為年中及年度檢討、短程及中長程檢討。惟無論人口政策白皮書或「人口政策白皮書定期追蹤作業流程」對於各項少子女化之策略及具體措施，均未訂定效益評估指標，致使無法評核相關部會執行成效，最終列管追蹤機制僅流於文字及數據之書面報告撰寫，毫無意義，更無法進而有效提升我國生育率。是以，行政院允宜予以檢討修正人口政策白皮書，增定各項具體措施之績效指標，俾能有效評估與檢討各項對策之具體成效。

二、在我國生育率下降問題持續發酵之下，政府對於我國最適之生育率，仍缺乏適當評估及明確目標，恐無法及時因應未來產業及經濟發展所需：

- (一)依據內政部統計，40年我國婦女總生育率達7.04人之歷史高峰，之後呈現一路下滑之趨勢，至73年降為2.06人，首度低於人口替換水準之2.1人。75至86年間，總生育率均維持在1.75人左右，惟自87年起，總生育率繼續明顯下降，92年總生育率僅為1.23人，使我國成為世界上「超低生育率」的國家之一，98年更跌至1.03人之新低點，顯見我國已面臨到少子女化之問題，且生育率下降之速度相較於其他國家更為驚人。
- (二)再從歷年我國出生率及出生人數變化情形分析，依據內政部統計數據顯示，40年我國粗出生率高達49.97‰，當時嬰兒出生數為38萬5,383人，之後即呈現逐年下降之趨勢。60年粗出生率降為25.64‰，約為40年之一半，甚至從93年起粗出生率跌破10‰，98年更降至8.3‰。至於嬰兒出生數亦呈現逐年下降之趨勢，出生人口數自68年之42萬2,518人，遞減至97年僅為19萬8,733人，首度跌破20萬人，98年繼續遞減為19萬1,310人，已不及68年出生數之一半。
- (三)行政院衛生署國民健康局透過「家庭與生育力調查」於2至7年之間隔，不定期辦理全國抽樣調查，持續蒐集監測20至49歲婦女生育相關知識、態度與行為。從歷次調查結果觀之，整體而言，臺灣地區育齡有偶婦女平均理想子女數，54年至97年之間，呈現逐年遞減趨勢，最近一次(97年)調查結果顯示，有偶婦女平均理想子女數為2.1人，較10年前下降0.3人。
- (四)由於我國生育率持續下滑，加以人口結構產生重大

變化，行政院遂於97年核定實施人口政策白皮書，依其「預期效益與願景」所載：為緩和因少子女化所造成的人口結構失衡，並維持我國在全球化社會的競爭優勢，政府將集中資源與決心推行人口政策，透過少子女化社會對策的實施，一方面減緩生育率下降的趨勢，使總生育率於2015年回升至OECD國家的生育水準1.6人等語。然而，本院進行本項專案調查研究時，多次詢問有關我國為因應未來產業及經濟發展所需之最適生育率為何，內政部表示略以，經建會97年推估報告之高推計及中推計總生育率值，設定總生育率1.40人為政策努力之目標，高推計1.60人則列為挑戰目標，低推計總生育率以1.06人作為設定基礎，另配合「人口政策白皮書」，提出期望我國總生育率於104年達到OECD國家1.6人之水準，145年達2.1人之人口替代水準。至於我國何時能達到理想生育率，內政部復表示，應視整個大環境是否友善足夠給予家庭支持，目前各相關部會正依行政院97年函頒之「人口政策白皮書」執行相關具體措施，期望10年內總生育率可提升為1.2人云云。

- (五) 惟據經建會表示，總生育率主要代表一個國家每一婦女一生所生育之子女數，主要隨著一個國家育齡婦女生育意願、數量及年齡結構變動，OECD涵蓋各種不同經社發展程度之國家，故OECD國家各國依其人口結構及國情而有不同之生育率變化，2008年OECD國家總生育率分布從最低1.19人(南韓)至最高2.96人(以色列)，平均值為1.71人，亦即所謂的OECD國家生育水準每年均隨著各國生育率變動而有所調整。又依該會97年版人口推計報告所模擬2015年總生育率回升至1.6人，以及至2056年回升至2.1人之結果發現，提升生育率可在短期內使

出生數上升，然至2016年後，受到前世代出生數減少致育齡婦女數量減少之影響，未來生育率即使往上升，出生數仍會往下降。亦即人口規模之發展受到人類壽命延長、死亡率、生育率及遷徙因素交互影響，有其長期演化的規律性，而產業發展則主要受到科技發展及國內外經濟情勢之影響，爰難評估此二者是否能配合等語。由內政部及經建會上述說明可知，我國目前最適之生育率，仍乏適當評估與參據指標，且內政部期望10年內總生育率可提升為1.2人之目標，與我國人口政策白皮書所提總生育率於2015年回升至1.6人之願景，未盡一致，益見在子女化現象之下，政府對於我國最適之生育率，仍缺乏明確目標與方向。

- (六)按最適的生育率涉及人口素質、產業發展及規模、人口結構型態，中華經濟研究院朱董事長敬一曾表示，目前許多人認為臺灣生育率偏低，未來年輕工作者不足，故需鼓勵生育以增加未來的支撐人口，但此邏輯顯然需要補充說明，即其背後所假想的台灣經濟，究竟是傳統的代工製造業，抑或經建會自89年開始鼓吹的知識經濟，如為後者，它係追求「人少產值大」之目標，此時所謂增加生育的論述，恐怕需要重新檢視²¹。然而，我國生育率下降問題持續發酵，且下降速度前所未有，但政府對於我國最適之生育率，卻仍缺乏適當評估及明確目標。因現今不是農業社會需要大量人力，允宜以未來產業趨勢所需人口素質及數量為何？及我國具競爭力之人口總數，人口結構為何，來評估最適生育率，而非盲目催生。復以人口政策白皮書為相關部會及各地方政府現階段推動少子女化社會對策之重要依據，然其對於我國總生育率之願景，僅僅說明於

²¹ 2010/03/08，聯合報。

2015年回升至OECD國家之生育水準1.6人，且內政部對於我國生育率回升到1.6人之後，所產生的人口數量及結構型態能否因應我國未來整體發展及國力所需，並無相關論述及具體說明，顯未考量OECD國家依其人口結構及國情狀況，而有不同之生育率變化情形，況且我國未來產業發展亦未如同OECD各國之實際狀況，我國現階段以OECD國家平均生育水準，作為我國最適生育率之目標，顯過於輕忽此項問題之嚴重性，亦恐無法及時因應未來產業及經濟發展所需。

三、少子女化主因之一係育兒經濟負擔太重，各國為因應少子女化現象，藉由托育設施、育兒津貼和親職假等多元政策，以減輕家庭育兒負擔，使國民得以兼顧工作及育兒，進而提高出生率，維持人口結構的均衡發展，惟我國現行育兒措施仍多針對經濟弱勢家庭之父母提供協助，欠缺普及性，無法解決一般社會大眾的育兒負擔，自無法有效提升生育率：

- (一)依據行政院衛生署97年家庭與生育力調查結果顯示，無論已婚或未婚婦女不想生小孩之最主要理由均為「生小孩對家庭是一項經濟負擔」(已婚62.85%，未婚55.57%)，且在年齡別、教育程度或居住地區間無明顯差異。
- (二)近年來先進國家多面臨出生率不斷下降之問題，並提出多項因應對策，而由各國經驗以觀，透過托育設施、育兒津貼與親職假等社會政策綜合誘因，可能減輕家庭育兒負擔，進而提高出生率，維持人口結構之均衡發展。爰此，透過各種政策組合規劃完善生育獎勵制度，以增強國人對該制度之信心，應為提高生育率政策之基本原則。況且從各先進國家提高生育率政策之努力結果，未有單一政策可以有

效提高生育率，唯有綜合各項措施並長期穩定執行，方能達到改變生育率之效果，至少可避免生育率之大幅下滑。根據文獻資料²²，少子女化現象不僅發生在我國，許多國家亦面對相同之困境，對於少子女化問題，先進國家針對多元家庭類型提供諸多優惠措施，其可歸納為三種類型(包括：減輕家庭在工作與家務間之衝突；對育有子女的家庭，提供協助教育功能的措施；提供經濟支持，以增加家庭養育子女的能力)，其中提供經濟支持，以增加家庭養育子女的能力，如生產給付、育兒津貼與稅式優惠等。另據相關文獻分析²³，OECD國家推行友善家庭與職場之政策趨勢及觀點，其中為政府推行家庭扶助措施，包括：給薪育嬰假、托育津貼、兒童津貼及家庭津貼等，能促進婦女勞動率，進而減少兒童貧窮。再從外交部轉請我國駐外館處提供之資料顯示，為減輕育兒負擔，新加坡政府規劃Qualifying Child Relief/Handicapped Child Relief(每個小孩補助4千至5千星幣)、Working Mother's Child Relief(職業婦女賦稅減免)、Parenthood Tax Rebate、Baby Bonus(生育補貼)等綜合性經濟支持措施。

(三)目前我國對於國人育兒協助之現況：

以內政部兒童局99年預算編列54億9,813萬4,000元為例，主要用於結合相關部會、地方政府及民間團體等共同加強對一般兒童少年之照顧，並針對高風險家庭、地方政府兒童保護社工人力之補助、18歲以下兒童少年醫療補助、弱勢兒童少年緊急生活扶助、保母托育管理及托育費用補助、發放

²² 人口政策白皮書及實施計畫之研究--子計畫一「因應我國少子女化社會對策之研究」，計畫總主持人：呂寶靜；子計畫主持人：李美玲；協同主持人：王舒芸、陳玉華、鄭麗珍；研究學者：呂建德、彭淑華、鄭清霞、林雅容、賴幼玲；研究員：劉丹桂；研究助理：林姿伶、劉一龍、黃曉薇；96年。

²³ OECD國家對育兒父母推行友善家庭與職場政策、作法及借鏡，易永嘉，臺灣勞工，第14期。

幼兒教育券補助、扶持5歲幼兒教育計畫、隔代單親家庭、發展遲緩兒童、外籍配偶子女、行為偏差等特殊兒童及少年等，規劃及推動相關福利服務方案，其中99年兒童托育服務業務費30億1,022萬3,000元，占該局總預算之55%。

內政部兒童局99年兒童托育服務業務經費表

單位：千元

業務類別	總計	業務內容
幼教券補助	258,000	針對滿5足歲實際就讀私立托兒所兒童每人每年補助1萬元。
中低托教補助	46,332	針對滿3足歲就讀公私立托兒所之中低收入家庭兒童，每人每年補助1萬2千元。
原住民幼兒托教補助	10,450	針對年滿5足歲就讀公立托兒所兒童每年補助5千元，私立者每年補助2萬元。
托兒所幼童平安保險	27,000	針對就讀托兒所幼童提供平安保險，一般家庭補助1/3，特殊家庭全額補助。
保母托育管理與托育費用補助	590,156	對家庭年收入低於150萬元，將未滿2歲之幼兒送托合格保母者每月發給3千元，低收入戶身障或發展遲緩兒童每月補助5千元。另低收入或有發展遲緩、身心障礙未滿2歲兒童之未就業家庭，臨時托育補助每月最高2千元。
扶持5歲幼兒教育計畫補助	1,927,470	低收入戶、中低收入家庭或年所得30萬以下者—免費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助5或6萬元。至年所得30萬-60萬以下者，免學費就讀公立機構，就讀合作私立園所者每年最高補助2至4萬元。
托育服務	26,725	辦理學前啟蒙服務、社區幼兒園、原住民、離島地區托兒所興設及設施設備補助、托育研習、機構評鑑、表揚等。
早療服務	124,090	提供發展遲緩兒童相關服務，含鼓勵托育機構收托遲緩兒童、辦理巡迴輔導、在宅服務、療育及交通費補助、充實機構設施設備等。

資料來源：內政部兒童局

(四)由於我國採低賦稅制度，尚難比照北歐福利國家提

供公共化托育服務，我國現行育兒之支持措施，仍以殘補式為主且缺乏配套方案，且從內政部兒童局99年度預算以觀，僅兒童托育服務業務費用30億餘元即占該局總預算之比率高達55%，遑論有其他積極性及普及性的育兒福利服務措施。大部分經費用於照顧弱勢家庭，並無普及性。針對年滿5歲幼兒教育券之發放，雖屬普及性措施，但對父母養育未滿5歲幼兒之沉重負擔並無助益，無法有效提升生育意願。又，內政部兒童局雖訂有「18歲以下兒童少年醫療補助」及「弱勢兒童少年緊急生活扶助」，惟其係針對經濟弱勢家庭兒童少年所提供之協助，並非普及性的措施，故難以有效紓解一般社會多數民眾在育兒方面之經濟負擔及壓力，無怪乎已婚或未婚婦女多因經濟負擔的理由，而不想生育小孩。因此，我國現行育兒措施對於提升整體生育率之效果，相當有限。

- (五) 綜上，我國現行育兒措施仍多針對弱勢家庭提供協助，僅兒童托育服務費用即占內政部兒童局絕大多數之支出預算，遑論能夠提出普及式的育兒津貼及積極性的福利服務措施，以減輕國人育兒負擔，自無法有效提升生育率。

四、各級地方政府所發放之生育津貼或補助均為一次性措施，從數千元到二萬多元不等。雖受民眾歡迎，但一般人不會為了一次小額津貼而生育。此等措施對生育率之提升並無實質助益，在資源有限之下，恐造成資源錯置或排擠其他社會福利支出之情事：

- (一) 人口問題隨著人口轉型及經濟發展而與時俱變，近年來我國總生育率屢創新低，造成少子女化及人口老化現象，內政部遂研修「中華民國人口政策綱領」，經行政院於95年6月14日核定實施。又由於「

中華民國人口政策綱領」所揭示我國現階段人口政策重視人口結構、社會安全、永續發展及移民等內涵，行政院爰於97年核定實施人口政策白皮書，由相關機關及各地方政府共同推動。依據人口政策白皮書擬定之少子女化因應對策，其中有關提供育兒家庭之經濟支持措施，短期措施係研議實施兒童津貼，以及對育有3名以上子女之家庭補貼購屋貸款利息等可行性，故我國尚未全面推動實施育兒津貼或補助。

(二)又，由於目前我國並無定期且全國一致之育兒津貼發放制度，為因應少子女化並協助年輕父母及弱勢家庭照顧兒童，該部兒童局曾於98年委託進行「研議實施兒童津貼的可行性研究」，該研究針對不同年齡層的發放標準與經費試算額度，提出建議，並指出兒童津貼僅只是國家回應育兒責任的其中一個環節，主要政策目的在於基本福利權的展現，就此而言，兒童津貼並不是國家回應育兒責任的唯一政策，在探討兒童津貼可行性的同時，允宜與其他政策配套一併規劃推動。

(三)惟據行政院秘書處於99年9月間提供內政部所彙整之資料顯示，除臺南縣外，其餘各地方政府均自行發放一次性之生育津貼或補助，其中以新竹市政府全面性所發放之額度為最高(生育1胎者發放1萬5千元；生育第2胎者發放2萬元；生育第3胎以上者發放2萬5千元)²⁴，另有95個鄉(鎮、市)公所另行加碼或訂定補助標準²⁵。又其中部分地方政府(例如：臺北市、基隆市、桃園縣、臺中縣、南投縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣及澎湖縣政府)對於領取資格

²⁴ 部分地方政府發放金額雖略高於新竹市政府所發放額度，惟其均有排富規定，並非全面性發放。

²⁵ 以臺北縣為例，臺北縣政府僅針對設籍該縣之低收入戶，每次生產補助20,400元，惟林口鄉公所對於設籍該鄉之新生兒父或母，補助1胎1萬元，雙胞胎2萬元，未有排富規定。

訂有排富規定，並非全面性進行發放，顯見各級地方政府所發放之生育津貼或補助，均為一次性措施，具有社會救助之色彩與性質，並非全為鼓勵生育之政策，亦缺乏育兒補助之功能。

(四)復據內政部表示，地方政府有關發放婦女生育津貼或生育補助之措施，除係依社會救助法規定辦理外，通常係由選舉中為爭取父母選票而所提出之政見，一旦落實於政策中，勢必因地方政府之財源狀況，而有不同之發放標準與對象，其可能原欲涵蓋所有婦女，但在財源不足之前提下，多數地方政府改以經濟弱勢家庭為主，趨向社會救助屬性，甚至因地方首長異動而加碼或停辦。又因各地方政府或鄉(鎮、市、區)公所發放生育津貼或生育補助，係由各級地方政府考量財政狀況，依地方制度法所實施之地方自治事項，其補助金額及設限條件不一，且多屬一次性之生育補助(津貼)性質，加以各級地方政府財政狀況不同，致衍生發放補助之政策有不一致之現象等語。

(五)綜上，行政院雖於97年核定實施人口政策白皮書，由相關機關及各地方政府共同推動，且短程之內尚未全面推動實施育兒津貼或補助。惟目前地方政府卻已依社會救助法相關規定或於選舉中為爭取父母選票，紛紛實施婦女生育津貼或生育補助之措施，然而，其等措施均一次發放，並非長期性定額給付，且各地方政府所定之補助條件及金額不一，甚至部分鄉、鎮、市公所另行加碼額度或擴大補助資格。實施迄今，我國生育水準依然未見起色，甚至持續下滑。足見各級地方政府所發放之生育津貼或補助，無助於生育鼓勵，亦無法有效紓解國人養育子女之經濟壓力，益見各級地方政府所實施生育津貼或補助之定位混淆不明，究為社會救助、養育補

助、抑或生育獎勵，以致難以明確評估所欲達成之效益與目標，恐造成資源錯置之情事。況且內政部兒童局98年之委託研究結果顯示，兒童津貼應與其他政策配套一併規劃推動。有鑑於此，為充分發揮政府資源，並確保有限預算使用在刀口上，行政院允宜引導各級地方生育津貼或補助之措施，以避免錯置或排擠其他社會福利支出等情事。

丙、因應少子女化政策之建議面

一、少子女化趨勢難以扭轉，為有效減輕衝擊，允宜以提升人力素質和技術來補足人力缺口。優質人力可以創造更多財富及稅收，促進經濟成長，維持國家競爭力。在目前 M 型化社會，政府允宜努力提升弱勢民眾基本能力，如加強基礎教育，大力協助經濟弱勢家庭及家庭功能不足之兒童少年，避免成為低學歷、低技術之國民，並宜鼓勵各大專校院加強人才培育並與產業接軌，避免學用不符，以強化國家競爭力：

(一) 知識經濟時代來臨，全球經濟成長動能由土地、資本、勞力轉向以知識為核心，知識創新及技術躍升成為關鍵因素，人力素質則是與其息息相關，人力素質提升也成為我國少子女化現象下，維持國家競爭力的最重要方式，人力素質不外乎受先天與後天之影響，先天的優生保健，與後天教育培育都是相當重要因素。各國均意識到人力素質為國力優劣之關鍵，競相提升人力素質，以維競爭力。

(二) 如前衝擊面所述，少子女化易導致經濟成長趨緩，稅收不足，競爭力下降等種種困境。故經由人力素質提升，培養出優質國民及未來納稅人，將是面對衝擊最有效因應方式。以 97 年為例，全國有 35.6% 的戶數不用繳納綜合所得稅，40.9% 的戶數適用 6% 稅率，所繳納的所得稅只占稅收的 7.1%，但 0.6% 的高所得戶數，適用 40% 稅率，繳納額度為綜合所得稅的 47%。因此如果致力於培育優質人力之國民，使人民能創造更多財富，有能力消費，則經濟仍能成長，政府稅收不虞匱乏，且具有國際競爭力。

(三) 我國現況：

目前台灣社會日趨 M 型化，雖有不少素質精良之

人力，但亦有一定比例之低學歷、低技能人口。為提升整體人力素質，政府應盡力協助弱勢民眾，提升彼等基本能力。

1、社會福利方面

(1) 少子女化不僅涉及人口數量之問題，在少子女化已為不可避免之現象及我國出生數持續減少之趨勢下，人口素質已為更須重視及通盤檢討之課題。由於社會環境變遷快速，兒童少年及其家庭所處之環境產生劇烈變化，連帶產生許多問題及需求，包括：家庭照顧功能不足、兒童少年受虐事件層出不窮、單親及隔代家庭不斷增加、兒童少年生活貧窮問題等，在在衝擊與影響我國未來社會與人力資本之素質，致使我國少子女化之問題更加嚴重及複雜。

(2) 根據內政部兒童局統計資料顯示，95至98年度地方政府接獲轉介高風險家庭數逐年成長，從95年之12,772個家庭，增加至98年之30,878個家庭，4年來成長2倍之多；同時高風險家庭經訪視後，開案納入輔導的兒童少年人數從15,370人，增加至98年之35,646人，均激增一倍。此外，近年來兒虐問題並未因少子女化而有減緩現象，兒虐事件依然層出不窮，兒童及少年保護人數從93年之7,837人，增加至98年之13,400人，亦即近5年來兒童及少年受虐人數增加將近2倍之多。以上數據除透露在現今社會快速變遷、家庭結構轉變、離婚率攀升、經濟不景氣等衝擊下，部分缺乏支持資源之弱勢家庭當遭遇危機事件時，所承受之壓力及面臨之不確定性因素更加嚴重外，由於這些兒童及少年未受到家庭適當

的照顧，影響所及，其等未來身心狀況無法健全發展，更加不利我國少子女化下所要有的優質人力。

- (3) 又近年來政府雖提供持續性之扶助及補助措施，惟其等潛在之教育及競爭條件薄弱，往往使得兒童少年無法有效藉由教育脫貧，因而再次陷入貧窮循環，更加不利於人口素質之發展。環顧近年國內整個政治、社會及經濟之各種變化所衍生各種問題及福利需求，包括：新貧及近貧人數增加、因繳不起健保費而遭鎖卡無法就醫者眾、失業所帶來家庭經濟所得不安全等等，更使身處於弱勢家庭之兒童及少年生活更加困難，成為這些問題的犧牲對象。

2、優生保健方面

- (1) 依據行政院衛生署提供之資料顯示，該署經洽詢專業人員有關懷孕婦女若有藥物成癮情形對胎兒之影響，因胎兒在母體內藉由胎盤及臍血管吸取養分，毒品亦會經由母體而進入胎兒體內，相當於間接性吸毒，當胎兒出生，切斷臍帶與母體分離後，即不再有毒品進入體內，其結果可能產生「新生兒藥物(毒品)戒斷症候群」，目前常見新生兒藥物戒斷症候群如下：

- <1> 新生兒鴉片類戒斷症候群係由母親使用鴉片類、鎮靜安眠藥或大麻所產生。新生兒約出生後2至3天開始有症狀出現，包括：中樞神經系統方面：如躁動不安、肌張力過高、過度哭泣及抽搐；腸胃方面：如嘔吐、腹瀉、吸允及吞嚥動作不協調；呼吸道方面：如呼吸過快、發或不呼吸；自主神經系統方面：發燒、打噴嚏、打呵欠、流淚、盜

汗，或不停地吸允握拳狀的手。

〈2〉另一常見之新生兒藥物戒斷症候群係由母親使用古柯鹼或安非他命所產生。古柯鹼或安他命經母體通過胎盤影響胎兒，因此類藥物會使血管收縮，在胎兒時期可能導致急性或慢性缺氧狀態，而造成子宮內生長遲滯及先天性異常。出生後，嬰兒易得到壞死性腸炎、腸穿孔、高血壓及心肌缺血等畸形，其不會有如鴉片類戒斷症候群隻錶顯，但會有精神毒性症狀出現，包括：暫時性躁動、嗜睡、活動過低、較少有抽搐情形。

(2)復據衛生署國民健康局「98年母乳哺育率及其相關影響因素探討研究調查」，孕婦吸菸或曝露於二手菸環境，不但對孕婦本身的健康有極大影響，亦造成胎兒流產或胎死腹中、早產及低出生體重兒，在嬰兒時期比較容易發生嬰兒猝死症、呼吸系統感染過敏。同時研究顯示，吸菸或曝露於二手菸之母親，不但使得奶水分泌較少，且奶水中之尼古丁亦會影響嬰兒的健康。

(3)由上可見，懷孕婦女施用毒品、菸酒或其他有害胎兒身心健康之物質，對於嬰兒確實造成不良影響及後果，將有礙其等未來身心健全發展。

3、教育措施方面

(1)補救教學尚未全面實施及有效推動

為加強扶助弱勢家庭低成就學生補救教學、弭平學習落差，教育部自95年起即開辦「攜手計畫」，期以本計畫有效縮短國中小學習成就低落學生之學習落差。唯我國欠缺

義務教育基本能力檢測，致部分學生未達該年級應有之基本能力，而補救教學尚未全面實施及有效推動。教育部如不能盡速改進補救教學之措施，學生因基本能力欠缺，將嚴重影響彼等個人、家庭未來發展，也不利全體社會國家之發展。

(2) 人才培育方面，雖然量多，但未必質優，且有學用不符之虞

<1> 在全球化及知識經濟的發展下，競逐人力資本已為各國所重視，我國高教體系所能提供大專以上畢業學生數高達 30 萬人以上，勞動力人口中具有大專以上學歷者已達 37%；如何落實高等教育提供各級產業技術及研發所需人力資源，是提升台灣競爭力之關鍵所在。考量社會經濟發展與轉型迅速，對高階專業人力需求內涵亦隨之改變，其中正規教育體系因人才養成時間較長，而與產業轉型所需產生時間落差，又教育部針對科系之設立及畢業生素質，未盡把關之責，造成部分設立之科系不符市場需求，或學生素質低落，造成學用間無法有效連結。

<2> 依勞委會於本院 99 年 12 月 30 日約詢時提供之書面表示，「近年來青年失業情形較一般失業民眾為高，主要係因學用落差致就業能力不足、對就業市場迷思工作態度不夠積極、工作經驗不足等因素，導致青年就業不易。」又由教育部於當日約詢時提供之書面資料「94、95、96 學年度畢業後一年大專、碩士、博士學用配合度調查結果」，發現 94 年至 96 年學用無關比例為 20.8%、29.1% 及

35.6%(非常不符合 11.4%，不符合 24.2%)。

- (四) 綜上，知識經濟時代來臨，全球經濟成長動能由土地、資本、勞力轉向知識為核心，知識創新及技術躍升成為關鍵因素，人力素質則是與其息息相關，兒童及少年處於身心發展之重要基礎時期，其各項身心發展及學習狀況係未來人力資源品質良窳之關鍵，如未及早適當發展與培育，將成為社會更加沈重之負擔及問題，更使少子女化不但面臨數量問題，更遭逢素質危機。因此，政府允宜從優生保健、社會福利及學校教育等方面，充分加強兒童及少年素質能力。
- (五) 在優生保健方面，政府宜透過既有生育保健服務網絡及早主動發掘懷孕婦女施用毒品、菸酒或其他有害胎兒身心健康之物質者，並即時介入積極輔導及處遇治療，避免嬰兒在母體發育中即遭受到不良物質之侵害。在社會福利方面，營造利於兒童及少年健全成長之環境，允宜對家庭投入足夠之社會福利資源與服務，並依各種家庭類型(如經濟弱勢家庭、單親家庭、隔代教養家庭、高風險家庭)及其實際需求，提供多元且適切之福利服務方案，始讓家庭能夠具備照顧兒童及少年之能力。
- (六) 在學校教育方面，政府目前雖有政策關照弱勢者教育，但學生學習成就仍存在非能力因素所造成之 M 型化差距，就長期人才培育提升而言，教育部宜增加經費並優先照顧弱勢者教育外，亦可長期觀測且建置偏遠地區學校資料庫、並依此提供學習落後學生統整式協助方案，包括補救教學、課後照顧等，亦可整合現有公私部門對弱勢者教育的各項補助經費、責成地方政府負起照顧弱勢者教育的績效責任，不使任何一個學童落後，以真正提昇我國整體

人力素質。就大學階段而言，大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨，而人力素質是決定國家未來競爭力的核心關鍵。學校教育必需配合人口政策、產業發展政策，以及國家整體發展方向，關注人才培育允宜擴大對教育的投資，逐年提高政府教育預算，使各級學校單位學生教育成本達已開發國家水準，並落實績效責任。尤其台灣進入少子女化社會後，各級教育的結構及人才培育政策應可配合調整，而政府在管制上也可逐步鬆綁，以利大專校院更快速有效的因應社會及產業變遷。另一方面，教育部宜督促各大專校院強化學生的本職學能與專業能力，提供跨領域的知識及就業所需的各項軟實力與對社會責任的承諾，使學校能「學、用合一」，並成為銜接「最後一哩」(last mile)的平台。此外人力素質攸關國家未來發展，教育部允宜依教育基本法所授與權限，設立專責單位，對於我國的人力素質、國民能力進行長期性系統的研究、追蹤及國際比較並提出對策，允宜結合政府各部會及產業界制定能與國際接軌的各類職能基準，並將職能所需核心能力納入學校課程及專業證照規劃。

- 二、從各國實施經驗及專家學者意見顯示，透過完善托育服務可以有效減輕家庭育兒負擔，間接提高出生率。惟現行我國仍欠缺平價優質且普及之托育服務，致使大多家長僅能透過私有市場獲得服務，然其價格昂貴，使得尚未生育子女之年輕夫妻望之卻步，已生一名子女者，不敢再生第二胎。政府允宜提供普及且平價優質之托育措施，且托育機構應能配合父母工作時間，使父母得以兼顧工作與育兒，有效減輕家庭育兒壓

力，以間接提升生育率：

- (一)根據行政院衛生署 97 年家庭與生育力調查結果顯示，婦女不想生育子女的主要理由，無論其婚姻狀況，均為「生小孩對家庭是一項經濟負擔」(已婚 62.85%，未婚 55.57%)，且在年齡別、教育程度或居住地區間無明顯差異。復據專家學者於本院諮詢時表示，北歐國家長期以來即對育兒家庭提供慷慨的支持措施，將平等實現於就業男女身上，故生育率回升最為明顯且穩定。又兒童福利聯盟及各國潮流較採取父母仍有照顧小孩之責任，政府係提供原生家庭能夠照顧孩子的支持服務方案等政策取向，且不希望以鼓勵生育之方式，而是希望採取友善育兒家庭政策，間接鼓勵國人生育，倘國家既使投入諸多經費，但仍無法有效提升生育率，反造成資源浪費。
- (二)此外，劉教授毓秀於本院諮詢會議時，引用《未完成的革命：福利國家如何因應女性新角色》(2009)與〈經濟不平等與福利國家〉(2009)，說明 Esping-Andersen 再三強調普及公共照顧服務(即由國家和社會負責針對所有有需要的公民及其家庭提供平價、可近的托育和老人照顧服務)、充分就業與(性別和階級)平等之重要性，此三者互為因果，其中以普及公共照顧服務為最關鍵之因素，其因普及公共托育與老人照顧服務能夠讓女性兼顧工作與家庭，提升生育率，並提供女性大量的非低薪照顧工作機會，促成女性充分就業，有效消除女性(尤其是單親和老年女性)與兒童貧窮，為新世紀社會和家庭存續之所賴。劉教授並表示，北歐普及公共托育服務於「以兒童為中心的社會投資策略」中，扮演關鍵角色，為兒童日後的學習、職訓、工

作等方面，奠定良好的基礎。又依據劉毓秀教授提供之簡報資料顯示，瑞典以平價優質托育服務支持就業父母，德國給予育兒母親高額津貼，卻對於國家生育率產生不同之影響。劉教授並指出，一國的人類發展指數(HDI)超過 0.9 之後，通常能逆轉發展與生育率之間的負向關係；但高度發展的日本、南韓東亞國家之生育率，卻持續低落，係肇因於「未能建立制度實現工作／家庭平衡與性別平等」。而北歐國家長期以來即對育兒家庭提供慷慨的支持措施，將平等實現於就業男女身上，因此生育率回升最為明顯且穩定。

(三)復據行政院提供之資料顯示，衛生署 93 年度「鼓勵生育」衛生教育宣導計畫中提及，OECD 研究發現，各國採行提高生育率之措施中，以「減稅」最常見，但效果最差；「直接現金補貼」效果稍好，但未必能提高生育意願。上述兩種昂貴政策，在各國經驗均顯示效果不大，但「提供幼兒照顧服務，讓媽媽無後顧之憂」，則被公認是當前最有效的模式。研究發現，政府是否提供 3 歲以下的托兒服務，與生育率有顯著的正相關，此亦解釋北歐、加拿大、紐西蘭或美國等幼兒托育服務較完善的國家，生育率都高於平均值云云。

(四)再據本院實地訪視發現，高雄縣五甲自治幼兒園所收托之幼兒來自不同階級的家庭(一般家庭幼童約占全園之 85%，特殊境遇家庭約占全園之 15%)，其強調不以營利為經營目標、維持教保服務品質、保障教保人員福利、在地化照顧、平價收費、思考社區整體照顧品質提升、強調家長與社區參與經營等特色。自 95 年 8 月招生迄今，目前五甲社區自治幼兒園已收托滿額 80 名幼兒。幼兒園針對我國

托育政策，並提出五項建言：1、現行扶幼計畫為教育券的加碼，無助托育品質的改善。2、托育並非提供「法國料理」，而是勞動家庭能夠平價使用的服務。3、允宜鼓勵私立托育設施「由私轉公」，訂定家家用得起、人人能安心之費用、規格及教保人員薪資。4、對公共(化)托育服務，設立審議委員會，傾聽人民的需求。5、未來同時推動社區自治幼兒園(成本價)及友善教保計畫(公幼規格)，創造更多元之非營利形式，落實社區家庭兒童托育照顧。

- (五)目前國內提供學齡前之托育服務雖在數量未有不足之情形，惟其品質及價格卻無法符合家長之期望。根據行政院主計處之「98年家庭收支調查報告」，以受僱人員報酬觀之，未滿30歲受僱人員平均每人每年所得收入為358,038元，則平均每月所得收入為29,836元；30~34歲受僱人員平均每人所得收入為448,868元，則平均每月所得為37,405元；另以受僱人員本業薪資觀之，未滿30歲者平均每人所得收入為300,335元，則平均每月所得收入為25,028元；30~34歲者平均每人所得收入為365,575元，則平均每月所得為30,465元。惟從內政部提供資料觀之，以臺北市為例，學齡前兒童之白天保母費為1萬5千元到1萬8千元，若再加上幼兒奶粉、尿布等相關支出，扶養一名幼兒月花費2萬元以上，遑論家庭其他必要開銷，令年輕父母難以負擔。至於私立幼托園所費用，臺北市平均為每月1至2萬元，均遠超出公立幼托園所費用甚多(詳見下表)。由於我國欠缺公共及普及之托育服務，致使大多家長僅能透過私有市場獲得服務，然其價格昂貴，負擔沈重，恐使尚未生育子女

之年輕夫妻望之卻步。如有生育，依其經濟能力也只能生一胎。

區分	學齡前	
	保母費(白天)	幼托園所
臺北市	1萬5千-1萬8千元/月	公立：5千元/月
		私立：1萬-2萬元/月(註1)
臺南縣	1萬2千-1萬5千元/月	公立：2千-5千元/月
		私立：5千-7,500元/月(註1)

備註：

- 1、臺北市私立幼托園所收費情形係為429所中324所的平均收費狀況；臺南縣為123所中94所的平均收費狀況。
- 2、保母費收費標準由於涉及保母工作之負擔差異甚大，除時間長短不一外，受托兒之健康狀況(是否有疾病或身心障礙)、好動與否、作息習慣、附帶工作多寡(如須否準備食物、清洗衣物、照顧病情、接送至特定處所等等)等亦皆不同，加上保母提供之環境設備不同、父母之期待不同及城鄉差異等等因素，難以提供合理之收費標準(暫以坊間詢價處理)。
- 3、幼托園所係內政部兒童局參考該局托育機構管理系統公告之收費標準。

資料來源：內政部

(六)內政部兒童局為減輕家長育兒負擔，針對學齡前不同年齡兒童提供托育費用補助，包括：保母托育費用補助²⁶、扶持5歲幼兒免學費補助²⁷、發放幼兒教育券²⁸、原住民幼兒托教補助²⁹、2至未滿5歲

²⁶ 針對0至未滿2歲者幼兒送托於社區保母系統內或合法立案托嬰中心之保母人員，且符合父母就業、年總所得等條件之家庭，每名幼兒每月補助3千元(一般家庭)或5千元(弱勢家庭)；另就非就業者弱勢家庭，提供臨托服務及補助，每名幼兒每月最高補助2千元。

²⁷ 內政部與教育部共同規劃將「扶持5歲幼兒教育計畫」逐漸轉換為「5歲幼兒免學費教育計畫」，相關經費分由教育部(幼稚園部分)及內政部(托兒所部分)編列年度預算支應。該計畫自99學年度於離島3縣3鄉及原住民鄉鎮市先行辦理，凡滿5足歲至入國民小學前幼兒「免學費」就讀公立國幼班，100學年度起於一般地區實施，凡家戶年所得110萬元以下之家庭有滿5足歲至入國民小學前幼兒就讀公立幼托園所免學費之補助額度為每人每年補助1萬4千元；就讀私立合作園所免學費之補助額度每人每年補助3萬元；另對弱勢家庭幼兒加額補助其他就學費用。

²⁸ 實際就讀立案私立幼稚園、托兒所者，每人每學年補助1萬元(1學期5千元)，惟與原住民幼兒托教補助、扶持5歲幼兒教育計畫不得重複請領。

中低收入家庭幼童托教補助³⁰、0至未滿6歲者低收入戶家庭兒童托育津貼³¹。惟部分經濟弱勢家庭或缺乏支持系統之父母，在前揭保母托育費用補助不足之下，寧可托用費用較低之無照或價格低廉保母，致無法確保幼兒托育品質。加以前揭托育補助除幼兒教育券外，其餘限於中低收入或特殊身分者，且須滿5足歲，致使受益涵蓋範圍有限，托育費用對於廣大家長而言，依舊負擔沈重。況且依據內政部兒童局提供之資料顯示，目前學前幼托體系的托兒所(2~6歲托育服務)及幼稚園(4~6歲學前教育)，仍以私立為主，99年度公私立幼托機構計有7,009家，其中公立幼稚園及托兒所占比率為26.2%(1,829家)、私立幼稚園及托兒所則為73.3%(5,180家)，另有24家公設民營托育機構。

托兒所	所數	幼童數	幼稚園	家數	幼童數
公立	276	62,367	公立	1,553	72,991
私立	3,579	184,335	私立	1,601	109,058
社區	33	2,813	-	-	-
小計	3,888	249,515	小計	3,154	182,049

資料來源：內政部兒童局

(七)另內政部認為，政府未來允宜朝提供或確保負擔得起、高品質的幼托教育及照顧服務，並擴大公共托育服務體系之方向努力，其中允宜加強提升企業托兒³²之比率。惟從行政院勞委會推動之企業托兒服務狀況觀之，98年7月投保勞工保險事業單位員

²⁹ 對於就托公立、經政府核准之村里托兒所者，每學期最高補助2,500元。就托已立案私立托兒所者，每學期最高補助1萬元。

³⁰ 對實際就讀(托)於已立案公、私立幼稚園、托兒所(含村里托兒所)之幼童給予托教費用補助，每人每學期最高補助6千元。配合托兒所收托年齡層及銜接2歲以下托育補助，預計100年起擴大下延至2歲。

³¹ 就托於已立案托兒所之低收入戶或家庭寄養之兒童，每人每月補助1,500元至6千元。

³² 依據性別工作平等法第23條規定：僱用受僱者250人以上之雇主，應設置托兒設施或提供適當之托兒措施。主管機關對於雇主設置托兒設施或提供托兒措施，應給予經費補助。

工規模 250 人以上之家數計 2,326 家，抽樣調查結果推估，「設立托兒所」者占 4.4%(推估約 102 家)，「與托兒所簽約，提供托兒優惠措施」者占 59.2%(推估約 1,377 家)，兩者合計 63.6%(推估約 1,479 家)之事業單位設置「托兒設施」或提供「托兒措施」。員工規模 250 人以上之事業單位，有提供托兒優惠措施者占 59.2%(推估約 1,377 家)，其主要提供措施為「與托兒所簽約」者占 54.3%(推估約 1,264 家)，「公司津貼補助」者占 3.4%(推估約 79 家)。換言之，員工規模 250 人以上之事業單位未設立托兒所且未提供托兒優惠措施者超過三分之一(36.4%)。

(八)再據劉毓秀教授指出³³，臺灣托育制度高度私營化，學齡前托育機構公、私比例呈現 3 比 7 之懸殊差距；又由於政府補助之額度及範圍甚小，無法對營利邏輯產生導正效果，以致負面影響更甚於美國情況，包括：營利托育業者勢力龐大，阻撓托育制度改革，以致制度與現實脫節，無法有效管理；幼托人員薪資超低，且工作條件不合理，造成合格優秀人員嚴重流失，現職人員不合格比例偏高；托育制度由營利市場主導，產生價值與作法的偏差，使得托育補教化，以惡性競爭教育損害兒童身心與人際關係，將幼兒照顧與教育的基本價值破壞無遺；托育措施品質良莠不齊、價格高低差距很大，中低階層家庭因買不起昂貴的服務而無法享受幼托，或只好求助價低質劣的服務。

(九)本院赴新加坡考察發現，該國政府除對於父母提供托嬰津貼及托兒津貼外，為提供更具可近性與經濟性之兒童照顧服務，並因應在職父母之需求，截至

³³ 劉毓秀，北歐普及照顧與充分就業政策及其臺灣轉化，收錄於彭婉如文教基金會 2009 年 12 月 18 日舉辦「信任、效能與社會創新研討會」會議論文集。

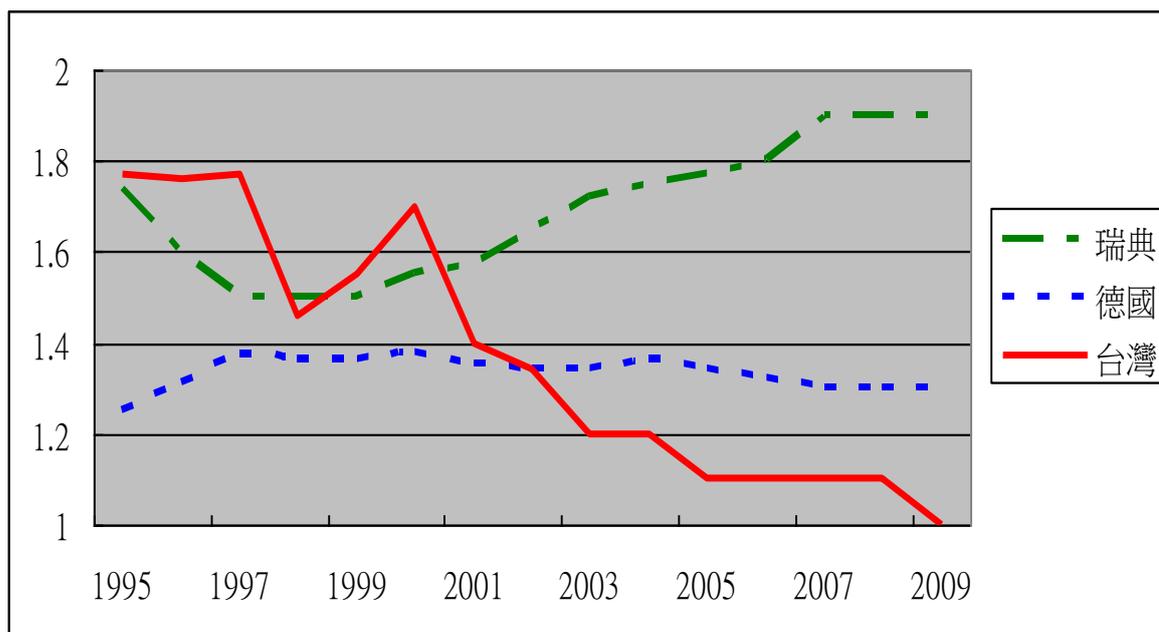
2010年9月止，新加坡已有849家幼稚園或托兒所，可容納75,218名幼兒(實際註冊65,712人)，該國政府並計畫在未來5年內設立200家新兒童照顧中心(childcare centres)，以增加2萬個名額，設置地點以靠近交通轉運站之組屋區為主，以提供更多收費大眾化之優質托兒選擇。該國另有115處托嬰中心，可提供1,620個名額，目前已有933名嬰兒接受該項服務，以周期性津貼補助符合條件之非營利性兒童照顧中心方式，設立品質標竿及收費基準，以採用綜合課程框架，並制定師生比、提昇教師職前學歷與幼教資格條件及在職訓練與課程整合等方式來提昇兒童照顧中心服務品質。從新加坡計畫擴大托育服務之規模，以提供更多收費大眾化之優質托兒選擇，可更加證明，平價、質優、普及之托育服務對於社會一般家庭的重要性及必要性。

(十) 綜上，從各國實施經驗及專家學者意見顯示，透過平價且普及之托育服務可減輕家庭育兒負擔，並協助國人兼顧工作及育兒，間接提高出生率，惟現行我國仍欠缺足夠的平價、質優及普及之托育服務，學前幼托體系之托兒所及幼稚園仍以私立為主，其比率高達7成之多，致使大多家長僅能透過私有市場獲得服務，然其價格昂貴，且許多幼托機構的收托時間並未能符合家長工作時間之需求，使得尚未生育子女之年輕夫妻望之卻步，亦擔心影響職涯發展，更加不敢生育子女。有鑑於此，政府允宜朝向平價、質優、普及並符合國人工作時間需求之托育服務，並擴大公共托育服務體系，可運用國小閒置空間，採公辦公營或公辦民營方式廣設幼托園所，或採公私協營型式開放私立幼托機構進駐提供服務，直接提供普及且平價之幼托服務，同時加強宣導企業之社會責任，以提升企業托兒之比率，支持

受雇員工兼顧工作與照顧子女的友善政策，始能真正協助國人得以兼顧工作及家庭，間接提升我國低迷之生育水準。

- 三、各國為因應少子女化現象，藉由托育設施、育兒津貼和親職假等多元政策，協助家庭養兒育女，以提高出生率，維持人口結構的均衡發展。因兒童是公共財，是國家社會未來之希望，為培育未來優質國民與納稅人，政府允宜勇於投資；同時參考瑞典政府或新加坡政府「結婚與生子配套」作法，由中央政府統一事權，集內政、教育、勞工、衛生、住宅、稅務...等部門，研議出完整之配套措施，提供一個適於生育之環境：
- (一)由於過去長久以來，我國將「教養孩子」視為個人之家務事，應由父母及其家庭自行承擔，惟從社會群體的世代間生命傳承之角度以觀，兒童照顧不僅止於個人之家務事，更為社會、國家之共同責任，況且在現今社會快速變遷、家庭結構轉變、離婚率攀升、經濟不景氣等衝擊下，許多雙薪家庭苦於工作與育兒之壓力，缺乏支持資源之部分弱勢或單親家庭則因缺乏支持資源，而難以負起養兒育女之經濟重擔。因此，國家在育兒角色應盡力擴大為全體社會國家之共同責任，況且我國已於人口政策白皮書明確揭示：「提倡兒童為公共財的價值理念」。
- (二)觀諸瑞典Fredrik Reinfeldt首相所領導之執政聯盟政府順利贏得2010年9月19日大選，取得連續執政機會，其選舉勝利主因之一即在於其人口政策，倡導鼓勵生育，提供有效配套，其主軸思考係國家培育未來優質國民與納稅人，新生兒係未來政府之投資財，而非消費財等創意概念。且瑞典政府為因應少子女化情勢，減輕家庭在工作與家務間之衝突，近年來已把對彈性工時、產假、親職假、男女共同

負擔家務及子女照顧責任、育兒津貼、托育服務等納入其社會福利及安全網中。另為鼓勵婦女工作，亦提供幼稚園及托兒所等完善且免費之照顧並強化生育補助，以有效提高生育率。2009年瑞典生育率為12‰，已改善2001年以前連續5年人口負成長之趨勢。



資料來源：美國人口資料局

(三)另外，新加坡政府在學者專家的強烈建議下，於2004年正式成立一個固定性之人口政策組織：國家人口政策委員會(National Population Committee, NPC)，直接設於總理辦公室並指派內政部長兼副總理擔任委員會主席，是目前新加坡政府整體人口政策與移民政策主要綜理部門，推出一連串支持生育政策，為「結婚與生子配套(marriage and parenthood package)」，從成立官方婚姻媒合機構，協助民眾尋找終身伴侶，甚至出版手冊教導人民如何約會，結交異性朋友，鼓勵結婚，強調家庭價值，並為結婚購屋之公積金購屋津貼填補計畫；為

鼓勵生兒育女，允許準父母能動用保健儲蓄帳戶、政府資助輔助受孕技術療程之部分費用、或可動用保健儲蓄帳戶支付人工受孕療程之費用、第三胎優先抽籤政府組屋計畫；亦有一系列措施針對養育子女部分助予一臂之力，包括稅務扣除和回扣、兒童扶育共同儲蓄計畫(嬰兒花紅)、提供更優良之托兒服務、托嬰津貼及托兒津貼、減輕幼兒教育負擔及外國女傭稅回扣等；另有平衡工作與家庭之措施，包括有(無)薪育嬰(兒)假、政府支付收養兒童照顧假、推動「工作—生活」雙贏計畫、成立工作—生活基金等。顯示新加坡政府統合內政、教育、勞工、衛生、住宅、稅務...等部門，研議出完整且涵括各面向之配套措施。

新加坡「結婚與生子配套」一覽表

措施		內容	生效日期
準備結婚	尋找終身伴侶	社交發展署和社交促進組合併，在繼續發展私人婚姻介紹所行業同時，提供更多服務	在 2008 年 10 月至 2009 年 1 月期間
	公職金購屋津貼填補計畫	獲單身津貼者如果後來結婚可享有填補津貼，數額可達現行公職金家庭購屋津貼	已經實行
生兒育女	保健儲蓄生產配套	保健儲蓄可用來支付分娩和產檢費用	已經實行
	輔助受孕技術療程部分資助	在公共醫院進行之輔助受孕技術療程部分費用，將由政府資助	2008 年 8 月 17 日
	動用保健儲蓄支付人工受孕療程費	可動用保健儲蓄支付輔助受孕技術療程費用，首次提取上限為 6,000 星幣；第二次為 5,000 星幣；第三次為 4,000 星幣。	已經實行

措施	內容	生效日期
用		
家長稅務回扣	生育第一胎子女可享有 5,000 星幣之家長稅務回扣；生育第二胎子女可享有 10,000 星幣之回扣；生育第三胎子女，每個子女皆可享有 20,000 之回扣	2009 年
合法子女扣除額/殘障子女扣除額	可獲得每名子女 4,000 之合法子女扣除額，或每名子女 5,500 之殘障子女扣除額	2009 年
在職母親子女扣除額	在職母親生育第一胎子女，可享有其收入 10%，生育第二胎子女為其收入 20%，生育第三及更多子女，每個可享有其收入 25% 之在職母親子女扣除額	2009 年
祖父母租稅回扣	在職母親若育有年齡 12 歲及以下子女，並將子女交由祖父母照顧，可享有 3,000 星幣之祖父母租稅回扣	已經實行
更多嬰兒花紅	生育第一及第二胎子女各可獲得 4,000 星幣之嬰兒花紅；生育第三及第四胎子女各可獲得 6,000 星幣之嬰兒花紅。政府透過一元對一元之方式，增加子女兒童培育帳戶金額，第一及第二胎子女增加上限為每名子女 6,000 星幣；第三及第四胎子女增加上限為每名子女 12,000 星幣；生育第五及更多子女增加上限為每名子女 18,000 星幣	2008 年 8 月 17 日
托嬰所及托兒所津貼	每月享有高達 600 星幣之托嬰津貼，及高達 300 星幣之托兒津貼	2008 年 8 月 17 日
外國女傭稅回扣	家中若有未滿 12 歲之子女，可享有 95 星幣之稅務回扣	已經實行
平衡	延長產假	2008 年 8 月 17 日
工作	更多育兒事假	2008 年 8 月 17 日
與	新育嬰	2008 年 8 月

措施		內容	生效日期
家庭	事假	嬰事假	17日
	加強懷孕之保障 懷員產假	若在懷孕最後6個月內，在沒有充足理由情況下遭開除，或在懷孕最後3個月內遭裁退，仍將享有產假福利	2008年8月17日
	平衡工作與生活基金	公司機構在推行更好策略鼓勵員工平衡工作與生活時，可利用該基金補貼所需諮詢及培訓費用	已經實行

(四)近年來我國總生育率屢創新低，造成少子女化及人口老化現象，內政部遂研修「中華民國人口政策綱領」，嗣經行政院於95年6月14日核定實施。由於「中華民國人口政策綱領」所揭示我國現階段人口政策重視人口結構、社會安全、永續發展及移民等內涵，行政院爰於97年3月10日核定實施人口政策白皮書，由各相關機關單位及地方政府共同推動，並由內政部定期追蹤，對於少子女化之對策，將政策目標區分為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七項，唯其中許多措施仍在研議中，未見實施。

(五)另查各級地方政府有關發放婦女生育津貼或生育補助的措施，除係依社會救助法規定辦理外，通常是由選舉中為爭取父母選票而被提出的政見，一旦落實於政策中，勢必因地方的財源狀況，而有不同的發放標準與對象，其可能原本欲涵蓋所有婦女，但在財源不足之前提下，多數地方政府改以經濟弱勢家庭為主，趨向社會救助屬性，甚至因地方首長異動而加碼或停辦。又茲因各地方政府或鄉(鎮、市、區)公所發放生育津貼或生育補助，係由各地

方政府考量財政狀況，自行依地方制度法所實施之地方自治事項，其補助金額及設限條件不一，且多屬一次性之生育補助(津貼)性質，加以各地方政府財政狀況不同，致衍生發放補助之政策有不一致現象。

(六)據上，行政院雖於97年核定實施人口政策白皮書，由相關機關及各地方政府共同推動以關注婦女實際需求、提供完善托育環境、落實兩性工作平等，以及提供兼顧育兒與就業之友善環境等政策，而各級地方政府又逕行依社會救助法相關規定或於選舉中為爭取父母選票，紛紛實施婦女生育津貼或生育補助之措施，然而所定之補助條件及金額不一，甚至部分鄉、鎮、市公所另行加碼額度或擴大補助資格。實施迄今，我國生育水準依然未見起色，甚至持續下滑，足見中央政府與各級地方政府各行其是，對於生育鼓勵，及有效紓解國人養育子女之經濟壓力，成效實在有限，甚至造成資源分配不公之現象。當務之急，政府允宜參考瑞典政府或新加坡政府「結婚與生子配套」作法，由中央政府統一事權，由內政、教育、勞工、衛生、住宅、稅務...等部門，研議從協助民眾尋找終身伴侶、鼓勵結婚、強調家庭價值、補助結婚購屋、產檢、生產及人工受孕療程之費用、稅務扣除和回扣、提供更優良之托兒服務、托嬰津貼及托兒津貼、減輕幼兒教育負擔、開放申請外傭照顧子女、暨平衡工作與家庭之相關方案等完整之配套措施，提供一個適於生育之環境。

四、少子女化之人口變遷趨勢對家庭、教育、經濟、社會、民生、產業、政治等面向勢必造成衝擊，行政院允宜提升人口政策委員會之層級，主導跨部會政策，提出

適切應變政策、具體方案、目標數據等配套措施，以全面解決少子女化社會帶來之問題，並維持我國經濟發展及國家競爭力：

- (一)經本案調查研究發現，少子女化之人口變遷趨勢之衝擊層面極廣，無論社會、民生、產業、經濟、教育、政治、家庭等面向皆深受其影響，少子女化現象造成家庭結構窄化，多數家庭結構為單身家庭、無子女家庭及只有獨生子女家庭。當家庭成員數逐年減少，家庭功能逐漸式微，照顧扶養幼齡及高齡者的責任，將難由家庭獨立承擔，民眾對社會安全網絡的依賴將提高，社會功能將填補家庭功能。而幼童及學齡人口漸減，教育體系將面臨學生來源不足，進而影響整體教育資源配置，包括校舍空間整併利用及教師供需規劃，並會影響未來教育產業的發展。出生人數減少，未來新進勞動市場的人力減少，人口結構開始老化，且高齡人口就業意願相對較低，將影響國家整體人力資源的配置及生產力；隨著未來高齡者占國家人口比重日增，對國家整體政治、經濟、產業結構及社會發展走向均將具影響力，且其成為重要的消費人口，將使國人的商業及消費行為改變，產業發展走向將隨之調整，內需消費市場規模變動，影響企業投資意願及政府稅收，進而影響經濟成長動能。高齡人口增加使國家在養老金、健康照護及社會福利等財政支出增加，影響國家整體社會資源重新配置，可能造成世代間負擔不均及衝突。
- (二)惟查我國政府為策劃推行人口政策及研究分析人口問題，乃由內政部設置人口政策委員會，依「內政部人口政策委員會設置要點」第2點規定，該委員會置委員29人，主任委員由內政部部長兼任，副主任委員4人分別由教育部、行政院經建會、行政

院衛生署副首長及內政部常務次長兼任；其餘委員係邀請學者專家(13位)、行政院秘書處、財政部、行政院勞委會、臺北市政府、高雄市政府及內政部營建署、社會司、兒童局、入出國及移民署、戶政司等機關單位人員擔任。每6個月開會一次，必要時得召開臨時會，其委員會設置要點已建立與各相關機關協調機能，以因應人口變遷之需。內政部擬訂重大人口政策之政策面向後，陳報行政院審議核定，再交由各相關機關單位及地方政府予以實施。依據內政部表示，茲因人口政策關係國家未來長期永續發展，其業務內容並涵蓋各部會職掌，有必要提升至行政院層級，較能統籌國家整體資源運用，以積極因應人口結構轉變之趨勢。另99年10月28日總統府財經月報，內政部已提報少子女化及高齡化議題獲國安會重視，建議將此提升至國家安全層次課題，經馬總統指示由行政院經建會妥為因應。

(三)按人口問題隨著人口轉型及經濟發展而與時俱變，雖然我國人口轉型之起步，較日本及西方國家晚，但近年來我國總生育率屢創新低，少子女化及人口老化速度卻迎頭趕上，甚至大幅領先。我國98年生育率業跌至1.03人之新低點，97及98年嬰兒出生數，甚至低於經建會97年之低推計，按此趨勢，未來即使生育率能上升，總人口仍將會走向負成長，且時間恐將比經建會所推估提早到來，顯見當前我國少子化問題比政府部門原先估計更為嚴重。目前我國65歲以上人口占總人口比率雖相較歐美先進國家均低，惟歐美國家約有50年以上時間來準備，我國因少子女化速度加速倍增，只有一半的時間來預作因應。多數學者及媒體均提出少子女化如同海嘯侵襲，來得又急又猛，且其衝擊巨大而深遠，「未來將是老人世界」、「生之者寡、食之者眾」

致財政面臨危機、「人口問題動搖國本」之論調，而政府相關部會亦曾建議將此課題提升至國家安全層次，顯示對於少子女化之因應攸關我國經濟發展及國家競爭力。然而目前人口政策委員會僅設置於內政部之下，而經建會所進行之人口推計係依據人口統計理論辦理，並未參酌產業結構另作推估，然而有關少子女化所帶來對家庭、教育、經濟、社會、民生、產業、政治等面向衝擊評估、因應政策等顯然涉及跨部會層級，以目前人口政策委員會之層級實在無法全面涵括，必然有所闕漏。

- (四)據上，少子女化之人口變遷趨勢對家庭、教育、經濟、社會、民生、產業、政治等面向勢必造成衝擊，政府雖已注意生育率下降及人口老化等嚴重問題，惟迄今尚無涵括各面向評估及整體因應配套措施，隨著生育率下降，未來產業政策、勞動力供給及人口結構等均將隨之變化調整，影響深遠，行政院允宜提升人口政策委員會之層級，主導跨部會政策，提出適切應變政策、具體方案、目標數據等配套措施，及早長期周延考量相關變數，並採行有效策略，以全面解決因應少子女化社會帶來之問題，並維持我國經濟發展及國家競爭力。

五、由於我國係強調結婚為生育子女之前提，而結婚率持續下降造成生育率下降的原因之一，政府允宜致力促進婚姻機會：

- (一)依據內政部統計，過去30年來，男女初婚年齡均有上升之趨勢。男性初婚年齡於60年為28.2歲，80年29.1歲，90年後更超過30歲，98年則為31.6歲。女性初婚年齡於70年前，均未超過24歲，80年則為26歲，98年為28.9歲。此外，我國粗結婚率逐年下降，由70年之9.6‰，遞減至98年之5.0‰，其中男女

性初婚率及再婚率均有顯著下降之趨勢。再從我國15歲以上有偶婦女占總婦女數之比率以觀，40至83年間，我國有偶婦女占總婦女人數之比率均維持在60至65%，惟自84年起即跌破60%，之後持續下降至98年之51.7%。

- (二)復據行政院衛生署97年「第10次婦女家庭與生育力調查」顯示，未婚婦女平均希望結婚年齡為30.8歲，而居住在7大都市之婦女希望結婚年齡最晚，平均為31.1歲。又尚未結婚之主要原因，45.7%為「還沒有遇到合適的對象」，44.4%為「還沒有經濟基礎」，22.4%為「尚未達適婚年齡」；至於不想結婚之主要原因，40.8%為「享受單身生活」，23.1%為「怕麻煩」，21.3%為「沒遇到合適的對象」，17.7%為「對婚姻沒信心」。
- (三)我國係強調結婚為生育子女之前提，由上述統計數據顯示，結婚率持續下降成為我國生育率下降的主要原因之一。對此，我國人口政策白皮書已提出「改善婚姻機會」之對策，並提出：1、各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商；2、研議兵役相關配套措施，對於已婚或須養育子女者，給予服役役別、地區或役期之優惠；3、鼓勵公民營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施等短程措施，惟前揭各項短期措施卻乏如何促進及增加未婚男女交友及婚姻媒合之機會及意願，以有效提高有偶率。
- (四)如同我國，新加坡亦面臨少子女化之問題，星國政府除透過補助方案因應少子女化外，更從預防面積極解決，其中促進婚姻即為努力方向之一。依據本院赴新加坡考察發現，該國前總理李光耀任內，因有感大學畢業女性結婚率下降，基於優生考量，爰

於1984年在社會發展青年與體育部下，成立以大學畢業生為服務對象之社會發展署(Social Development Unit, SDU)，以多元方式促進大學學歷之未婚男女互動與配對，其中包括：電腦配對、透過電腦選擇約會對象、拍攝個人行銷短片、舉辦動態聯誼活動、提供企業為員工購置團體會員資格、辦理相關講座等措施，屬官方的未婚聯誼機構，並負責對民間紅娘公司進行評鑑與輔導。目前已有2萬1千名會員，自成立迄今，已有5萬3千名會員配對成功，且會員中結婚之人數亦從1999年的2,789人，上升至2007年的5,376人，其中約有一半雙方均為會員。又人民協會於1985年另成立社交促進組(Social Development Service)，針對非大學畢業之社會人士，舉辦各項活動與講座，以促進婚姻為目的，目前會員約有7萬1千人，累積至今已為13萬3千名會員配對成功，其中約有15%結婚雙方均為會員。為擴大服務範圍，並繼續協助國人尋找終身伴侶，該國政府於2009年1月28日將前揭社會發展署及社交促進組予以合併，稱為「SDU—SDS」，原分屬兩單位之會員均能進行配對，以增加成功機會。此外，該國政府定期出版季刊，教導國人如何進行約會及交友，以提昇國人結婚之意願。反觀我國，目前僅由行政院人事行政局及部分地方政府零星推動未婚聯誼活動，此種方式對於國人交友及婚姻機會之促進，難以產生顯著的效果。

- (五)綜上，從相關統計數據以觀，我國如同日本、韓國等東亞國家，由於婚姻生育之社會規範相當強烈，非婚生育較難為社會所接受，故其生育比率極低，故提高結婚率或改善結婚機會，對緩和生育率繼續下降具有重大意義及影響，況且現行社會體制中存在著不利於結婚與生育之制度，如國人繼續接受高

等教育，均對於婚姻與生育存有不利之束縛，然而，政府對於促進及增加未婚男女交友及婚姻媒合之機會及意願，未定有相關具體措施，以全面增進未婚男女婚姻媒合之機會，僅由行政院人事行政局或部分地方政府辦理相關未婚男女聯誼活動，其範圍及成效均屬有限，難以有效提升國人有偶率。因此，當務之急，政府宜參採新加坡之具體作法，致力加強未婚男女婚姻媒合機會，方能有效提高有偶率，進而間接提升我國生育率。

六、我國國人生育年齡持續延後，加以國人婚育觀念改變，認為結婚非唯一選擇，子女並非家庭組成之必要條件。許多年輕人不想結婚，也不願生育。另離婚率大幅提升，致使少子女化問題更加惡化及複雜。政府允宜更為積極宣導及倡導家庭價值；並宜加強家庭教育，協助國民營造和諧穩定之婚姻：

(一)依據內政部統計，女性生育平均年齡及生育第一胎之平均年齡均呈現延後之現象，女性生育平均年齡由88年之28.1歲，增加至98年之30.2歲；女性生育第一胎之平均年齡則由88年之26.7歲，增加至98年之29.3歲，10年之間均延後約近2歲，顯示我國女性生育年齡不斷延後，恐使生育期間縮短，所生育數亦將減少。又我國少子女化之原因不但包括人口因素(如初婚年齡延後，生育延後且期間縮短)，亦包括社會因素，如年輕世代的家庭大小認知經驗，影響未來家庭人數；個人自由意識使結婚生子不再是生命歷程的唯一選項；一般社會對育兒是負擔的觀感影響生育意願。另從內政部統計資料以觀，我國離婚率59年時僅為0.4‰，69年為0.8‰，79年升為1.4‰，89年則大幅增加為2.4‰，92年國人之粗離婚率已達2.9‰，為近十年最高者，之後雖有逐

漸下降之趨勢，但均在2‰以上，98年為2.5%，顯示國人的婚姻觀念已不同於以往，此更加不利於生育水準之提高。

(二)再據內政部表示，隨著全球面對少子女化危機，各國政府所採取提升生育率政策，大多趨向以關注婦女實際需求、提供完善托育環境、落實兩性工作平等，及提供兼顧育兒與就業之友善環境等，作為政策規劃重點，我國人口政策白皮書針對少子女化現象明定7項策略、24項短程及20項中長程具體措施。然除政策之推動外，國人的態度亦相當重要，世界許多國家的人民生活遠比在臺灣社會更加困難及貧窮，卻仍選擇過著擁有下一代、擁有家庭的生活，惟在臺灣，隨著經濟發展與社會變遷，家庭結構與功能已不如往昔，婚姻與生育觀念等家庭價值亦逐漸解構，家庭價值觀是否強烈到足以支撐社會繼續發展確實令人擔憂等語。由上可知，我國在經濟發展與社會變遷之下，國人家庭與生育觀念已產生改變，其等認為子女已非家庭組成之必要條件，致使少子女化問題更加惡化及複雜。因此，重新喚起民眾到意識家庭的重要性，乃為當前政府所必須面臨之重要課題。

(三)依據本院赴新加坡考察發現，該國於2006年成立國家家庭委員會(National Family Council, NFC)，成員包括：政府相關機關代表、NGO領導者、法界人士、地方意見領袖、學者專家等，由社會發展青年與體育部提供行政協助與預算支援。該委員會重視5大區域：強化核心家庭價值、強化婚姻機構、滿足年輕家庭的育兒需求、為青少年奠定堅強的基礎與使「家庭」成為主流價值，透過各種計畫讓民眾意識到家庭的重要性，透過彼此的經驗分享來強化家庭成員間的凝聚力，例如每年舉辦的國家家庭

慶祝活動(National Family Celebrations)，以及「We are Married」活動。此外，該國政府認為家庭為社會穩定之力量，為使國人瞭解家庭的價值，並鼓勵與支持家庭使其發揮最大的功能，設定以下政策目標：

- 1、使國人瞭解家庭的價值並鼓勵家庭的組成及凝聚力：藉由公民教育傳達相關理念，例如每年舉辦的國家家庭週(National Family Week)活動；另外MCYS亦透過民間協力以出版刊物、報紙、影片、電視節目等多元媒介進行政策行銷。
- 2、透過各種教育方式使國人創造並維繫良好的家庭生活品質：由社會發展青年與體育部補助志願服務組織辦理一連串家庭教育計畫，以家庭財務管理、兩性關係、親子關係等主題，用講座、座談會、研討會等方式進行。
- 3、強化社區的力量以營造親家庭環境(pro-family environment)：提供兒童照顧與老人照顧等服務，以減輕主要照顧者之負擔。另亦藉由營造友善家庭的工作環境與生活環境，以支持家庭。
- 4、鼓勵女性投身家庭與社區：女性在家庭中扮演極重要的角色，但隨時代變遷不婚與晚婚比例漸高，因此透過各種措施，如購置組屋資格、婚姻育兒配套等鼓勵女性走入婚姻，並進而服務社區。

(四)綜上，家庭乃幸福泉源之價值觀，亦為社會發展之所維繫之共同信念，我國正面臨少子女化危機，惟國人婚姻及生育觀念已不如往昔，認為結婚非唯一，且子女已非家庭組成之必要條件，亦未重視婚姻關係的和諧與維持，致使當前少子女化問題更加惡化及複雜。有鑑於此，政府宜參考新加坡實際作法，並透過宣導與教育層面，使民眾重新省思生命傳承意義及重視家庭價值，並重視婚姻關係之和諧與維繫，避免將少子女化問題窄化在主觀表面物質層

次，而是延伸到生命傳承與精神層面。

七、為提升幼托品質，避免缺乏客觀一致標準，教育部與內政部允宜加速推動幼托整合政策，避免事權機關不統一，衍生相關問題，並得以營造友善托育環境，以提升我國生育率：

- (一)按幼稚教育法第 2 條規定：「本法所稱幼稚教育，係指四歲至入國民小學前之兒童，在幼稚園所受之教育」。復據兒童及少年福利法第 50 條：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托育機構...。」
- (二)幼托整合現況：因幼托法令與事權機關不統一，衍生下列相關問題

若依上開法制現況，幼稚園係由教育行政單位負責；托兒所由社政單位負責，至於其他為因應現代雙新家庭工作需求而衍生之不同類型托育服務，如安親班或才藝班，或提供幼兒照顧及托育或臨時托育等服務，則未見相關法律規定。

1、零散幼教法教法令未整合：

依我國現行幼托現況，負責學齡前幼兒教育及照顧服務之主要機構為幼稚園及托兒所。幼稚園係依據幼稚教育法及幼稚園設備標準等相關法令設立之學前教育機構，招收 4 歲以上至入國民小學前之幼兒，主管機關為教育行政機關；托兒所則係依兒童及少年福利法及相關子法設立之兒童福利機構，招收 2 歲以上至未滿 6 歲之幼兒，主管機關為社會行政機構。幼稚園及托兒所招收幼兒之年齡重疊，而主管機關之事權卻未統一，因事權不統一之故產生幼稚園及托兒所面臨師資標準不同、課程及教學規定不同、設立要件不同及輔導管理不同等問題。

2、幼托品質缺乏客觀一致性標準

在事權未見統一裝況下，幼托品質缺乏客觀且一致性的標準，服務品質無法確保，使得父母難以安心托育，而無法建立營造讓育齡男女樂於生兒育女之環境。幼稚園與托兒所設置標準不同，並由幼稚員教師與保育人員任職，各依其培育、任用資格等負責幼兒教育與保育工作，但卻因主管機關不同，設立標準有異，師資培訓管道不同，因此無法相互流通，然教育與保育又無法截然分開，造成同樣年齡兒童無法獲得相同教保品質。

(三)未來幼托法制宜納入以父母權利為主體地位之思考方向並儘速整合完成立法工作

- 1、我國目前兒童教育及照顧法草案將幼兒之保母、托嬰中心、幼稚園、托兒所、安親班等皆納入管理，其具有幼托教育之基本法雛形。
- 2、若要緩和少子女化現象的法制制度，學者主張應從積極生育權保障之觀點思考，對於幼托保障之權利主體與義務主體必須明確，保障權利主體之幼托服務給付請求權，並明訂義務主體之義務內容完整性。
- 3、生兒育女對社會具有高度意義與正面價值，也是未來勞動力重要的補充來源，教育繼續利益，學前教育可以不斷影響到國中、高中，甚至到以後，因此讓全體國民享有一個高品質之幼托服務，並讓育齡男女得以安心養育下一代，勢必儘速研議一套完整、妥善、普及之幼托教育法制，並配合完善行政計畫及行政資源，以抒解育齡國民之育兒負擔。
- 4、教育部與內政部，允宜積極整合目前爭議，且對掌握有關版本精神與釐清該法權利主體與義務主體，以保障國民積極生育權，緩解我國日益嚴

重之少子女化現象。

(四)綜上，教育部與內政部自行政院蕭前院長萬長，於86年12月4日指示起迄今展開修法已逾13年，目前幼稚園與托兒所招收幼兒之年齡重疊，而主管機關事權卻未統一，因事權不統一之故，產生幼稚園及托兒所面臨師資標準不同、課程及教學規定不同、設立要件不同及輔導管理不同等問題外，對於居家式照顧服務(0至12歲)、托嬰服務(0至2歲)、國民小學階段兒童於學校時間範圍外之課後教保服務(6至12歲)等亦皆未有相關規範。社會福利制度不完善，被認為是少子女化成因之一，其中托育制度、幼兒教育上缺乏完善的規劃，國小階段學生的課後教保服務照顧，都未見完善規定，教育部與內政部允宜積極整合目前爭議，儘速推動立法，以保障國民積極生育權，並得以營造友善托育環境，以提升我國生育率，緩解我國日益嚴重之少子女化現象。

八、教育部允宜未雨綢繆，全面檢討教育措施，避免資源未能有效利用，或於可預見之未來發生閒置或資源浪費現象：

教育部對於小學生入學人數因社會與經濟變遷造成不均現象，宜有長遠規劃，避免擴充校舍規模數年後，即面臨空間過剩現象，造成閒置。近10年中央與地方高級中學增置42所，惟至94學年起不再設立國立高中高職，然可預見未來，高級中學勢必受少子女化現象所衝擊。大學近年來均有招生缺額之情形，在生源並無增加，但招生名額卻持續擴增之情形下，近2年招生缺口更形嚴重，而大學素質下降，更成為不可避免之現象，教育部雖對大學與高中訂有評鑑與退場機制，但如能善用教育統計資

料，研擬政策規劃，則更能善用教育資源，另師資培育方面，目前雖採儲備制，然至98年度止，正式在職高級中等以下學校及幼稚園教師計83,879人，代理代課教師計13,963人，儲備師資計達58,524人，正式教師及代理代課教師之在職比率，由89年度之83.12%逐年下降至98年度之38.97%，師資儲備量是否超過合理範圍，尚待教育部斟酌。至於學校預定用地的檢討，教育部允宜與地方政府協力檢討，避免資源浪費或閒置。閒置校舍之再利用，例如評估是否作為公設或公設民營幼稚園、托兒所或托老所之空間，活化利用既有閒置校舍校園空間等教育公共財，充分發揮校園空間價值，配合在地特色資源與人文特質，並依據各縣市、各學校特殊條件與需求，規劃多樣性的教育功能，尋找學校存在的永續價值與新生命力。以上諸點，教育部宜本於職權，未雨綢繆積極因應，全面檢討教育措施，避免導致各種資源未能有效利用，或於可預見之未來發生閒置，造成資源浪費現象。

柒、處理辦法：

- 一、本專案調查研究報告函請行政院就「陸、檢討與建議」部分研究參處見復。