

我國人口政策與少子化因應策略省思之 二：零至二歲嬰幼兒照顧配套整備

陳再晉* 陳冠文** 鐘珮純*** 林廷育****

* 臺北醫學大學衛生福利政策研究中心主任

E-mail: 100456@w.tmu.edu.tw

** 臺北醫學大學衛生福利政策研究中心辦事員，通訊作者

E-mail: kuanwen43@tmu.edu.tw

*** 臺北醫學大學衛生福利政策研究中心辦事員，通訊作者

E-mail: peichun@tmu.edu.tw

**** 臺北醫學大學衛生福利政策研究中心辦事員

E-mail: lintingyu@tmu.edu.tw

為因應我國超低生育率導致之少子女化危機，行政院於2018年7月26日公佈「我國少子女化對策計畫（107-111年）」。¹該計畫整合衛生福利部、教育部等十個部會，含括「0-5歲幼兒全面照顧」、「友善家庭的職場」、「保障兒童健康與安全」、「友善生養的環境配套」四大構面，主要措施有：社會住宅、育兒津貼、交通與租稅優惠、鼓勵婚育等，期運用多元方式，減輕家長育兒負擔，並以民國2030年使總生育率回升到1.4為目標（教育部等 2018）。

政府為營造友善之生育環境，秉持尊重家長選擇權、保障每個小孩都能獲得尊重與照顧，及無縫接軌的三大原則。推動0-5歲全面照顧之策略，包括：一、擴大公共化教保服務量（至2022年佈建440處公共托育家園、增設公立或非營利等幼兒園2,247班）；二、建置準公共化機制；三、擴大發放0-4歲育兒津貼等政策，其中0-2歲的補助政策，自2018年8月1日起，於各直轄市、縣（市）全路上路（教育部等 2018）。

然而，部分地方政府自行訂定托育補助，造成全國標準不一，且因「準公托」之管理配套，及可供申請之機構資訊尚未完整，雖然有兩個月之回溯緩衝期，但待解決之問題如箭在弦上，有及時動態調整之必要。

為此，本中心針對8月上路的0-2歲補助政策召開專題討論會，彙整相關內容及可能浮現之問題，報告如下。

壹、我國嬰幼兒生育現況及少子化因素

我國2017年總生育率為1.125，在全球僅高於新加坡（0.83）以及澳門（0.95），該年嬰兒出生數為193,884人。回顧戰後第一代及第二代嬰兒潮時期，總生育率高達5.00-7.00，且每年之嬰兒出生數30-40萬餘名的盛況（衛生福利部 2018），至今出生數已未及當時的半數。觀察近20年內政部之統計資料顯示（見圖1），均未達1995年總生育

率1.775，出生數329,581人之基期值，2010年總生育率甚至低於1（僅0.895），出生數亦僅166,886人；且自1997年總生育率低於1.70及出生人數低於30萬人後，總生育率未曾再高於1.30，出生人數也始終於20萬人上下盤旋。此少子化之現象，伴隨戰後嬰兒潮世代逐步邁入老年，高齡人口之快速增加，勢將導致未來人口結構劇變，無論環境、教育、勞動力供給、經濟發展以及醫療衛生照護需求等面向，都會受到嚴峻的挑戰。

我國少子化之直接原因為晚婚及不婚，婦女初婚年齡已由2006年的27.8歲上升至2016年的30.0歲（行政院主計總處 2018a）；育齡婦女生育年齡延後，影響生育胎次，2017年初生嬰兒之生母平均年齡約為32歲，超過35歲者占29%（行政院主計總處 2018b）；育兒成本高，家庭經濟負擔沉重，以及婦女難兼顧家庭與就業，生育意願及勞動參與率互為影響。根據行政院主計處統計，未滿3歲的子女，每月委外托育費用平均為16,007元（保母16,479元、私立托兒所〔私托〕16,724元以及公立托兒所〔公托〕8,313元），把幼兒送至公托

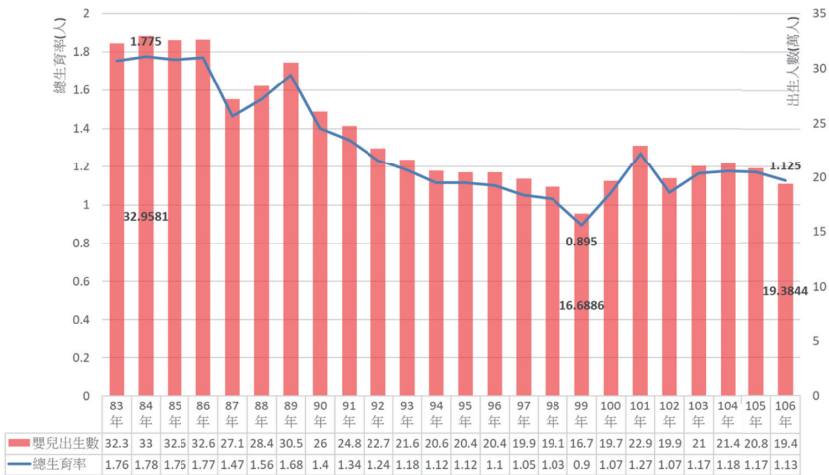


圖1 我國總生育率及出生嬰兒數（1994-2017年）

資料來源：內政部（2018）。

相對於送私托、保母的價差近兩倍；另，15-64歲已婚女性就業率僅57.24%，其中有12.95%曾因生育（懷孕）離職，在在顯示育兒及就業間難以取得平衡（行政院主計總處 2017；教育部等 2018）。

貳、0-2歲嬰幼兒照顧配套整備及討論

政府以擴展平價教保服務、減輕家長負擔為主軸，推動擴大公共化教保服務量、建置公共化機制以及擴大育兒津貼之三大政策。使家長能有四種育兒選擇，將幼兒送至公辦托嬰中心及公共托育家園每月得領3,000元的托育補助，若送至有和政府簽約「準公共化」居家托育或私立托嬰中心則每月補助6,000元；自行照顧和送至未加入「準公共化」之私托、保母者，則每月可領取2,500元的育兒津貼，為鼓勵多生育，針對第三名以上子女每月加碼1,000元津貼（教育部等 2018）。

針對擴發育兒津貼，臺灣私立醫療院所協會代表建議，政府可優先考量讓新婚之年輕人有房可住，如：參考新加坡的新婚夫妻低價租屋政策，住的問題解決後，再於交通便利處增設公立或準公立托兒所、幼兒園等，配合接送服務，並舉台塑事業體（包括林口長庚醫學中心）的租屋、托嬰及養老服務為例，可使員工（特別是還在養育兒女或需照顧長者之同仁）無後顧之憂，小家庭的夫妻才有生育的意願，若僅補助小家庭幾千元，尚無法有效回應家長真正的需求，對生育率之提升恐無明顯助益（衛生福利政策研究中心 2018）。

檢視我國公托及已加入準公共化的托嬰中心量能（見表1），全臺共有991所托嬰機構，當中有331所（33.4%）符合申請托嬰補助3,000元或6,000元之資格，23個縣市中簽約率達100%的為宜蘭縣、澎湖縣、基隆市以及連江縣，簽約率達五成者又以臺北市（68.85%）的供給量能最為充裕，計有139所。然而，亦有新竹市與新竹、苗栗、南投、

表1 我國各縣市之公共及準公共化私托嬰中心數量現況

縣市	機構數量	已簽約	未簽約	簽約率(%)
臺北市	202	139	63	68.8
新北市	207	53	154	25.6
桃園市	81	6	75	7.4
臺中市	145	41	104	28.3
臺南市	64	12	52	18.8
高雄市	71	17	54	23.9
宜蘭縣	12	12	0	100.0
新竹縣	49	0	49	0.0
苗栗縣	10	0	10	0.0
彰化縣	41	26	15	63.4
南投縣	4	0	4	0.0
雲林縣	10	4	6	40.0
嘉義縣	1	0	1	0.0
屏東縣	8	7	1	87.5
臺東縣	6	2	4	33.3
花蓮縣	4	0	4	0.0
澎湖縣	1	1	0	100.0
基隆市	6	6	0	100.0
新竹市	62	0	62	0.0
嘉義市	3	2	1	66.7
連江縣	2	2	0	100.0
金門縣	2	1	1	50.0
總計	991	331	660	33.4

資料來源：衛生福利部（2018）。數據為作者自行整理。

註：機構包含公共托育家園、公私協力托嬰中心、私立托嬰中心。

嘉義、花蓮縣等6縣市尚無完成準公共化簽約之托嬰中心。值得關注的是，全國22,742名的合格保母，已簽約加入準公共化者為0，嚴重凸顯雖有補助配套，但資源並未到位的窘境，加上各縣市補助不一，亦反映城鄉差距，資源配置不均之問題；如：臺北市之家長若送公托除中

央補助3,000元外，另有北市補助2,500元，每月共5,500元；送合作私托或保母者，則可領取中央托育補助6,000元，外加北市友善托補4,000元，每月合計10,000元（臺北市府社會局 2018）。

對此，新北市、臺北市托嬰協會代表回應，準公共化簽約率偏低之現象，源自此次政策推動過於倉促，托嬰中心的業者們尚未通盤瞭解相關內容及條件，特別是加入準公托業者，其收費基準之調價審議原則／機制及頻率並未明朗，並指出私托的硬體成本（如：場地租金）及人事費用都要自行承擔，且會不斷浮動，如簽了準公托的契約，收費無法自主調整，甚至長期凍漲，會讓業者苦不堪言；此外，外界（家長）誤認業者（托嬰中心、保母等）是補助政策的直接受惠者，因此認為業者必須調降現行收費，需要政府多做說明，若相關的機制更完善且有保障，業者才有信心加入準公托，讓家長能領取補助，減輕育兒負擔。對此，本中心建議即使不簽署準公托合約，業者之收費還是得報地方政府核備，而政府核定收費標準時，也必須適時反應業者的營運成本，並舉浮動油價機制為例，期政府與業者應能協調出合理的調價機制，使得政府、業者、家長與嬰幼兒得以三贏（衛生福利政策研究中心 2018）。

就補助對象而論，根據2016年蔡培元博士之研究指出，我國未滿兩歲幼兒照顧皆以家庭照顧為主，由父母、祖父母或其他親屬照顧者占88.6%，送保母照顧為10.6%，使用公私托育設施僅占0.6%（蔡培元 2016）。可惜的是，在目前無準公共保母簽約的情況下，由家庭或保母照顧的家庭（接近九成），僅可領取每月2,500元的托育津貼。從嬰幼兒應從小與家人建立密切之親子關係的觀點，未來的政策適可朝鼓勵父母、祖父母的照顧模式調整，並調高自行照顧者之補助金，使其更能實際受惠。

至於第三名以上子女每月加發1,000元津貼，是否能加速提升生育率乙節，依據內政部戶政司統計顯示（見表2），近10年出生嬰兒胎次之占率，第一、二及三胎分別約為50%、37%及約10%，

可發現我國婦女以生一至二胎為主，2017年合計為88.34%，第三胎僅9.15%，對比2016年的增減百分點在第一胎下滑0.37%，第二胎持平，第三胎上升0.37%。考量第二胎次近年來無成長的狀況下，政策加碼第三胎次似乎太遙遠。以增加5個百分點為例，期待第二胎次占率由37%增至42%，應當比第三胎次由9%增至14%更容易達成。若期待於2030年總生育率達1.4，調增第二胎子女之補助，應更能提高家長生育意願，以及早達標（衛生福利政策研究中心 2018）。

除補助津貼支持家長外，推行友善家庭與職場政策亦為一大重點，尤其是落實性別平等的部分，經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）自2002年起建議其會員國協助父母在工作與小孩間取得平衡，倡導完善的工作與家庭調和政策將有助於提升生育率（易永嘉 2008；教育部等 2018）。同

表2 我國嬰兒出生數按生母胎次分統計表（2007-2017年）

年別	總計	1-2胎			3胎以上					
		合計	1胎	2胎	合計	3胎	4胎	5胎	6胎	7胎以上
2007	100.00	89.32	52.79	36.53	10.68	8.55	1.60	0.36	0.12	0.05
2008	100.00	89.60	53.24	36.36	10.40	8.32	1.52	0.37	0.12	0.07
2009	100.00	90.18	53.66	36.52	9.82	7.86	1.42	0.35	0.12	0.07
2010	100.00	89.22	53.08	36.14	10.78	8.55	1.61	0.42	0.13	0.07
2011	100.00	90.24	52.40	37.83	9.76	7.87	1.40	0.32	0.11	0.06
2012	100.00	89.97	53.11	36.86	10.03	8.15	1.38	0.35	0.08	0.06
2013	100.00	89.60	53.48	36.11	10.40	8.38	1.51	0.35	0.10	0.06
2014	100.00	89.75	51.67	38.08	10.25	8.25	1.49	0.34	0.10	0.06
2015	100.00	89.33	51.29	38.04	10.67	8.55	1.57	0.38	0.10	0.07
2016	100.00	88.72	50.89	37.83	11.28	8.94	1.70	0.43	0.14	0.09
2017	100.00	88.34	50.52	37.82	11.66	9.15	1.81	0.48	0.14	0.07
較2016年 增減%	—	-0.37	-0.37	0.00	0.37	0.22	0.11	0.05	0.00	-0.01

資料來源：內政部統計處（2018）。

時，2014年王麗容、陳玉華學者之研究指出，家庭角色的性別公平為提升生育率的重要指標，建議逐期推動及修正性平觀點的政策，達成性別角色之對稱性與衡平性，發展符合我國國情，且能促進性別平等與生育的政策（王麗容、陳玉華 2014）。

我國於2009年開始施行育嬰留職停薪津貼，並依性別工作平等法，按被保險人育嬰留職停薪之當月起，前6個月之平均月投保薪資60%計算，按月發給，最長發給6個月。然而，依勞動部勞工保險局統計顯示（見圖2），從2009-2017年的申請件數變化，男性為4,808件上升至15,050件、女性由21,664件上升至69,972件，雖兩者皆逐年上升，但差距係有5.5萬件，存在明顯的性別差異。觀察OECD國家的瑞典及德國的親職假政策，瑞典的家長在生育嬰兒後，在其8歲前可申請480天的親職假（規定任一性別至少使用90天），當中的390天給付薪資80%，後90天則定額給付約新臺幣610元/天；而德國的育嬰假父母可同享最多3年，其中給付薪資的67%為1年，若同時撫養兩名子女更加發10%（易永嘉 2008；教育部等 2018）。因此，本中心倡議親職假的機制應有更彈性之配套，如：雙親至

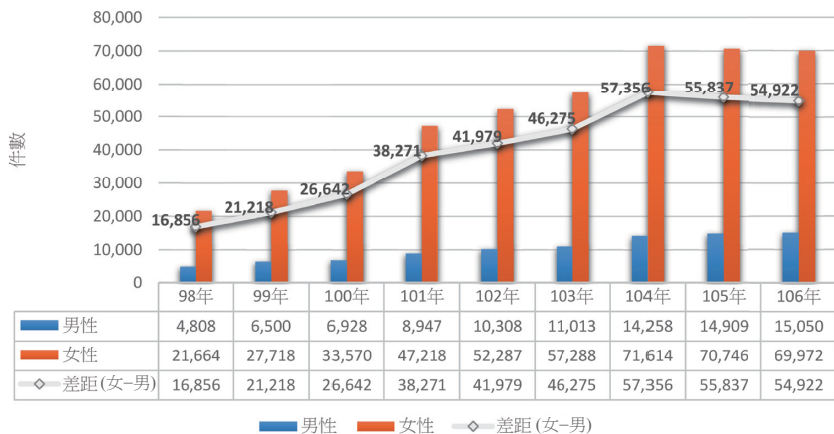


圖2 我國就業保險育嬰留職停薪初次核付件數——按性別分

資料來源：勞動部勞工保險局（2018）。

少必須各申請一定天數，並增加男性申請育嬰假的配套誘因，搭配較長之給付期間及較高之薪資給付率等，以均衡男女性的勞動參與率。

整體而言，本中心認為理論與實務上，僅有育兒津貼是不夠的，必須要有多面向政策搭配，方能有效鼓勵生育；此外，政府在政策的溝通上尚有待加強，建議政府能對家長、業者做更充分的說明，及時瞭解各方的需求，滾動式調整政策，才能提升政策成效，共創樂婚、願生、能養的環境。

airiti
參考文獻

內政部 [Ministry of the Interior] (2018) 育齡婦女生育率。 https://www.moi.gov.tw/files/site_stuff/321/2/year/year.html (取用日期：2018年9月13日)。“The Total Fertility Rate in Taiwan.” (Date visited: September 13, 2018).

內政部統計處 [Department of Statistics, Ministry of the Interior] (2018) 107年第19週內政統計通報 (106年生育第1胎生母平均年齡近31歲，其中35歲以上者占逾1/5)。 https://www.moi.gov.tw/stat/node.aspx?cate_sn=-1&belong_sn=7460&sn=7661 (取用日期：2018年9月13日)。“Bulletin of Week 19, 2018 of Interior Statistics Republic of China.” (Date visited: September 13, 2018).

王麗容、陳玉華 [Wang, Lih-Rong and Yu-Hua Chen] (2014) 性別平等政策對於生育率影響之跨國研究。臺北：行政院性別平等處。“Cross-National Analysis of the Effect Gender Equality Policy on Fertility.” Taipei: Executive Yuan Gender Equality.

行政院主計總處 [Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan] (2017) 105年婦女婚育與就業調查統計結果。 <https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=41364&ctNode=5624&mp=1> (取用日期：2018年9月13日)。“The Statistical Results of Women’s Marriage, Fertility and Employment Survey, 2016.” (Date visited: September 13, 2018).

行政院主計總處 [Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan] (2018a) 國情統計通報 (第102號)。 <https://www.stat.gov.tw/public/Data/8611661590VG0X9I.pdf> (取用日期：2018年9月13日)。“The Statistical Yearbook From the Executive Yuan of the Republic of China (Number 102).” (Date visited: September 13, 2018).

行政院主計總處 [Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan] (2018b) 國情統計通報 (第219號)。
<https://www.stat.gov.tw/public/Data/7111716316XUOZ7PXC.pdf>
 (取用日期：2018年9月13日)。“The Statistical Yearbook From the Executive Yuan of the Republic of China (Number 219).” (Date visited: September 13, 2018).

易永嘉 [Yi, Yong-Jia] (2008) OECD國家對育兒父母推行友善家庭與職場政策、作法及借鏡。臺灣勞工季刊。14: 118-131。“The Practices and Reflections of Promoting Friendly Family and Workplace Policies for Parents in OECD Countries.” *Taiwan Labor Quarterly* 14: 118-131.

教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、…國家發展委員會 [Ministry of Education, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Labor, Ministry of the Interior, Ministry of Finance, Ministry of Economic Affairs, ... and Nation Development Council] (2018) 我國少子女化對策計畫 (107-111年) (核定本)。臺北。The Plan for the Low Birthrate in Taiwan from 2018 to 2022 (Assessment). Taipei.

勞動部勞工保險局 [Bureau of Labor Insurance, Ministry of Labor] (2018) 育嬰留職停薪津貼給付標準及期限。<https://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=KIkM99x467w%3d> (取用日期：2018年9月12日)。“The Standard and the Term of Unpaid Parental Leave Allowance.” (Date visited: September 12, 2018).

臺北市政府社會局 [Department of Social Welfare, Taipei City Government] (2018) 臺北市因應行政院少子化計畫補助。<https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzU4L3JlbGZpbGUvMTc5NjIvMzE3MTIzMi9hMDU5YjQ5Yi1mMmE0LTQ3MTgtYjVlMmE0NDhjZTQ0ZjVjNGMucGRm&n=6Ie65YyX5>

biC5Zug5oeJ6KGM5pS%2f6Zmi5bCR5a2Q5YyW6KiI55Wr6KOc5YqpLnBkZg%3d%3d&icon=.pdf (取用日期：2018年9月12日)。

“The Coping of the Low Birthrate Subsidy Program from Executive Yuan in Taipei.” (Date visited: September 12, 2018).

衛生福利部 (2018)。衛生福利部社會及家庭署托育人員 (保母) 登記管理資訊網。https://cwisweb.sfaa.gov.tw/index.jsp (取用日期：2018年9月13日)。“Social and Family Affairs Administration, Ministry of Health and Welfare: Childcare Providers’ Registrations Management System.” (Date visited: September 13, 2018).

衛生福利政策研究中心 [TMU Research Center of Health and Welfare Policy] (2018)。衛生福利政策專題討論會「我國人口政策與少子化因應策略省思之二——0至2歲嬰幼兒照顧配套整備」。http://my2.tmu.edu.tw/board.php?courseID=31916&f=doc&cid=1978487 (取用日期：2018年9月13日)。“Health and Welfare Policy Forum on Population Policy in Taiwan: Rethinking the Childcare Welfare Policy Towards Children Under 2 Years of Age.” (Date visited: September 13, 2018).

蔡培元 [Tsai, Pei-Yuan] (2016) 臺灣幼兒托育補助政策之發展與挑戰。2016年兩岸社會福利研討會論文。臺北：財團法人中華文化社會福利事業基金會，11月15日。“The Development and Challenges of Childcare Grant Policies in Taiwan.” Proceeding of the 2016 Social Welfare in Cross-Strait. Taipei: Chinese Culture and Social Welfare Fund, November 15.