

105 年青年政策論壇

如何因應家庭結構轉型，建立友善的養育與照護環境？

社會創新思維下的養育照護：議題與政策回應

撰稿人：國立臺灣大學社會工作系 古允文教授

社會現況

由於過去高度且快速的經濟發展，使臺灣的現代化過程是高度壓縮，臺灣的人口與家庭結構、以及產業結構迅速地在過去二、三十年間產生結構性的轉變。人口結構呈現少子高齡化的現象，在預期壽命逐年增長的條件下，臺灣的出生率卻是呈現下降的趨勢；同時，家庭結構也逐漸地核心化，能夠負擔起家庭照顧以及所得移轉的責任的大家庭型態逐漸減少，取而代之的是核心家庭，甚至是無小孩的雙薪家庭。另一方面，臺灣的產業結構與經濟結構在全球化的壓力下，使得不穩定的就業型態、低薪工作、青年和中高齡失業、以及貧富差距擴大成為常態。社會經濟的結構性轉變不僅牽涉著社會風險結構的改變，同時也意味著政策邏輯與方向的改變，這使臺灣在尚未建立起完善的社會安全與福利服務體系之際，旋即需要解決因社會經濟結構轉變所帶來的新社會風險。

養育照護議題的產生與社會變遷息息相關，同時與人口轉型下家庭結構的轉變密不可分。我們可以從高齡化、少子女化、婚姻與家庭三方面來說明臺灣社會的現況。

高齡化

高齡化已成為眾所皆知的趨勢，我國老年人口比例至 1993 年已進入高齡化社會，至 2014 年底老年人口已達 269 萬多人，占總人口 11.53%。世界各國亦面臨同樣之狀況，從下表可看出各國家 65 歲以上人口所占比率到達年度，及其轉變所需時間，可看出臺灣老化的速度之快，從 7% 至 14% 預估 25 年，而 14% 至 20% 則只有 7 年的時間，老年人口多、老化速度快是目前臺灣的現況。

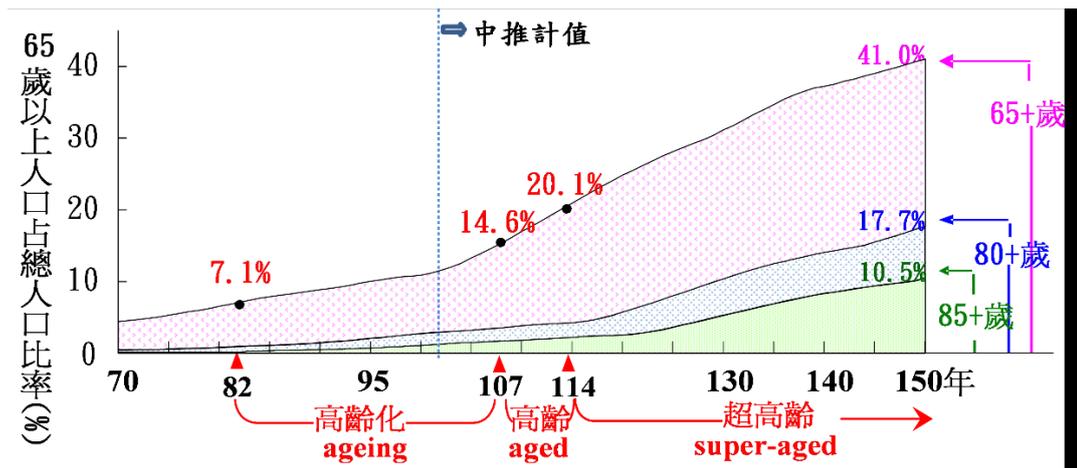
表 1 世界主要國家人口老化的速度

國別	65 歲以上人口所占比率到達年度 (年)			轉變所需時間 (年)	
	高齡化社會	高齡社會	超高齡社會	7% → 14%	14% → 20%
	7%	14%	20%		
臺灣	1993	2018*	2025*	25*	7*
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	1999	2018*	2026*	19*	8*
新加坡	1999	2021*	2031*	22*	10*
香港	1984	2013*	2024*	29*	11*
美國	1942	2014*	2034*	72*	20*
英國	1929	1976	2027*	47	51*
德國	1932	1972	2008	40	36
法國	1864	1991	2020*	127	29*
義大利	1927	1988	2007	61	19
澳洲	1939	2012*	2035*	73*	23*

說明：*表示為各國中推計結果，其他無*表示為實際值。

資料來源：取自國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」報告。（其中，臺灣－國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」；日本－日本國立社會保障人口問題研究所；韓國－韓國國家統計局（National Statistical Office）；美國－US Census Bureau；英國、法國、德國及義大利－EUROSTAT；新加坡、香港及澳洲-United Nations）

以人口推計部分來看，臺灣將於 2018 年邁入高齡社會，2025 年邁入超高齡社會，到 2061 年每 10 人中，即有 4 位是 65 歲以上老年人口，而此 4 位中則有 1 位是 85 歲以上之超高齡老人。

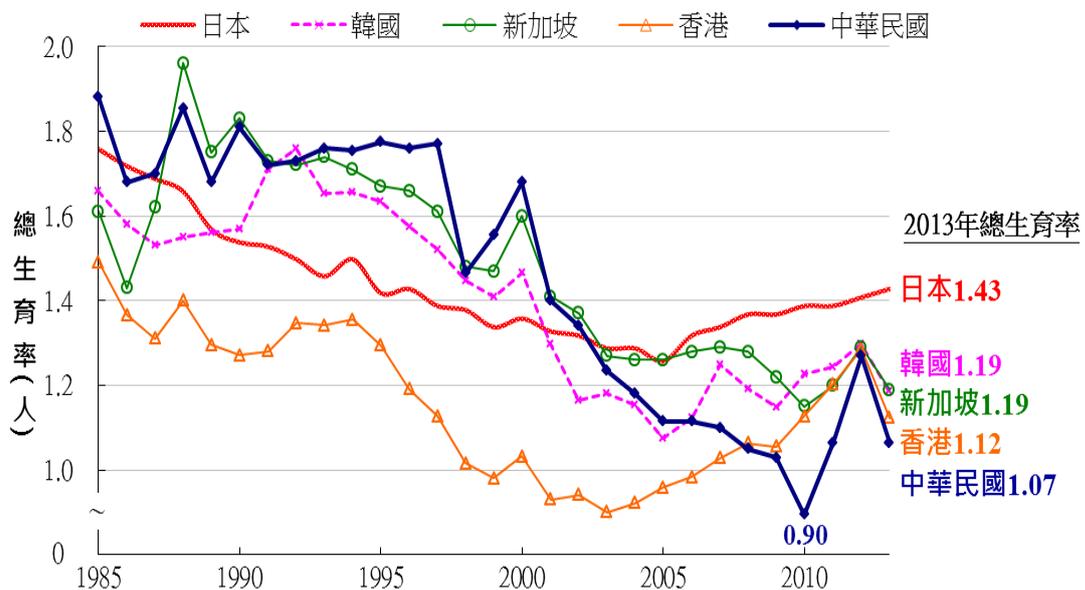


資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103至150年）」。

圖 1 臺灣人口結構推估

少子女化

臺灣社會往高齡化趨勢邁進的另一個面向即是少子女化，也就是新生人口的減少。從圖 2 可以發現，我國婦女總生育率呈一路下降趨勢，臺灣少子化的現象已是亞洲主要國家最低的，2013 年時總生育率僅為 1.07，2010 年時更是低至 0.9，僅有龍年時有明顯的回升。近年在政府大力提倡婚育下，2012 年始微幅提升 1.27 人，2013 年度再度降低到 1.07 人，2015 年再上升至 1.18 人，為 10 年來第 2 高，惟離替換水準之 2.1 人仍有落差。與主要國家相比，除與南韓、新加坡、德國、日本相當外，均較其他國家為低。



說明：本圖為各國中推計結果。

資料來源：中華民國－國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」。日本－日本國立社會保障人口問題研究所。韓國－National Statistical Office。新加坡-Singapore Department of Statistics。香港-香港特別行政區政府統計處。（取自國家發展委員會）

圖 2 亞洲各國總生育率

婚姻與家庭

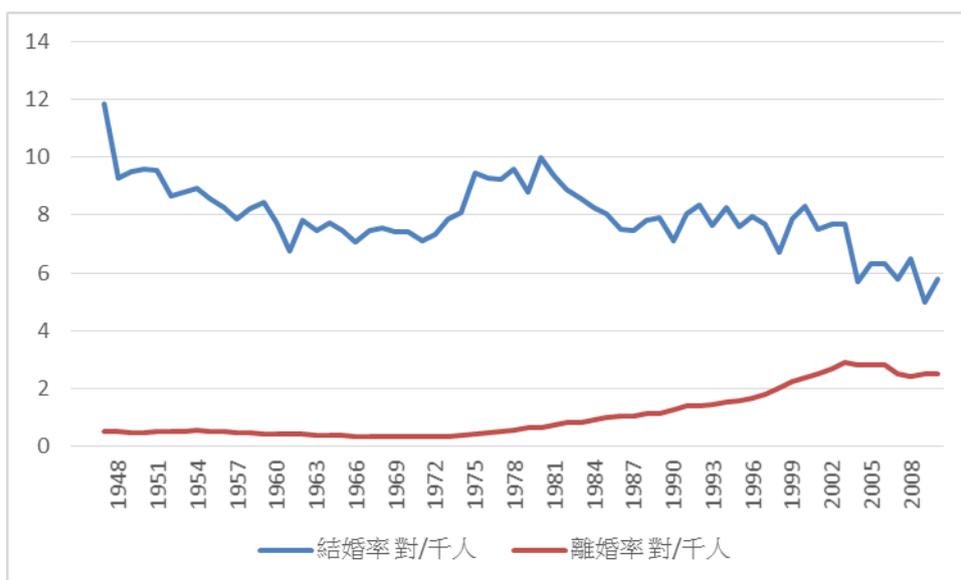
前述人口變遷趨勢其實與國人婚姻和家庭型態改變關係密切。我國家庭型態變遷趨勢，自 1996 年至 2011 年期間，家庭總戶數提升至 205 萬餘戶，主要是夫婦家庭型態成長最快，從 59 萬戶增加到 135 萬戶，同時期單親家戶數卻從 39 萬餘戶增長至 74 萬戶、個人家戶亦從 47 萬提升至 80 萬戶；而核心家戶數雖些微成長，但所占家戶型態比率卻從 52.8% 下降至 40.2%，傳統三代家戶比率則從 17.2% 逐漸縮減為 15.1%。此外，我國家庭每戶平均人數從 2001 年 3.58 人下降至 2013 年 3.21 人，反映出家庭照顧人力的減少，而獨居長者（7.12%）與老年夫婦（18.07%）居住型態逐漸增加，呈現傳統家庭功能的侷限性（楊文山等，2015）。

影響家庭型態變遷的最主要因素是國人對婚姻看法的改變。既有研究顯示，臺灣高學歷女性較傾向晚婚，而延遲婚姻的確可能提高不婚的可能性，且越晚出生世代情況益加明顯（楊靜利等人，2006；陳玉華、陳信木，2012）。根據內政部統計年報，2014 年我國 30-34 歲女性有偶率僅 52%，勉強過半，最高峰出現於 50-54 歲為 70.66%，爾後隨著年齡增長逐漸下降；相較之，20-49 歲男生有偶率成長雖較緩慢，但隨著年齡增長持續加，於 65-69 歲達到 83%。

新加坡人口學者 Gavin W. Jones（2007）發現，亞洲國家女性有「逃避婚姻」的現象，東亞國家無論日、韓、星、港或臺灣，甚至是開發中國家的都會地區，例如菲律賓的馬尼拉、印尼的雅加達、泰國曼谷，與緬甸仰光等地，受過大學以上教育的女性不僅晚婚甚至可能終身不婚。亞洲傳統社會的女性被嚴格地限制於家庭領域，缺乏其他生活機會使早婚成為女性唯一的人生選擇；隨著近代教育與就業機會提升，不僅改變女性對婚姻的考量與決策，亦連帶地提高其對婚姻關係中性別平等的期待。婚姻對於當代亞洲女性而言，不再是提供生活經濟保障的唯

一來源。而我國相關研究也顯示，眾多因素造成我國生育率持續偏低，其中「婚姻內生育」之觀念深刻影響國人婚育選擇，且我國高工時特性及擴張之高等教育，不斷延後國人結婚及生育年齡，更加劇晚婚、不婚現象，並衍生相關問題（楊文山等，2015）。

除了不婚之外，即使已經步入婚姻也可能選擇離開。圖 3 呈現臺灣近 60 年來結婚率與離婚率的變化情形，可以同時觀察到不婚與離婚兩種現象的走勢，結婚的對數一路下滑，相對於離婚的對數則增加相當明顯，使得結婚率與離婚率之間的差距越來越小。當婚姻關係不穩定時，雙方是否願意生育下一代就成為重要的考驗，連帶也會影響到新生的子女數，這是其一；其二，家庭互相支持照顧的功能也會受到限制。



資料來源：中央研究院社會學研究所，臺灣社會變遷全記錄。

圖 3 臺灣結婚率與離婚率的變遷

問題分析

依照上述社會變遷趨勢的說明，我國社會面臨的養育照護議題得以歸納如下：

在婚姻部分

從女性生育的生理時鐘觀點來看，應該鼓勵提早結婚以便延長懷孕和生育的期間（理想懷孕生育預期在 35 歲以前）。目前我國的婦女平均初孕年齡多為 30

歲左右，從女性懷孕生小孩的生理時鐘限制來看，晚婚女性若想懷孕的話，會減少其時間優勢。一般高齡懷孕不只是不容易受孕，而且隨著產婦歲數的增加，對下一代新生兒健康有更大的威脅。一般來說 34 歲才生育的女性就算是高齡產婦，醫學數據顯示，晚婚的婦女產下唐氏症寶寶的機率會越高，這也是許多女性晚婚後不生或是不能有小孩的原因。若再加上其他的顧慮，例如經濟因素等，將使得更多已婚家庭不願意多生。因此女性晚婚確實深刻影響生育。現代人對婚姻的觀念不同於以往，晚婚或是不婚的情形增加，加上兩性平權和自由開放的價值觀，讓現代人對於婚姻的必要性產生質疑，認為單身的好處大於婚姻（彭錦鵬等，2014）。

1980 年時，男性初婚平均年齡為 27.4 歲，女性為 23.8 歲。至 2001 年時，男性平均初婚平均年齡為 30.8 歲，女性為 26.4 歲，女性生育第一胎平均年齡為 26.7 歲，及至 2012 年，男性初婚平均年齡為 31.9 歲，女性為 29.5 歲，女性生育第一胎平均年齡已上升到 30.1 歲。到了 2013 年，男性初婚平均年齡持續上升至 32.0 歲，女性則為 29.7 歲。就有偶率來看，國人有偶率以主要結婚年齡 20~24 歲、25~29 歲及 30~34 歲三組為例，在 1974 年的時候，男性有偶率分別為 13.27%、59.51% 及 86.46%，女性分別為 43.61%、83.55% 及 93.26%。至 2013 年，有偶率普遍地明顯下滑，且無論性別皆然，男性有偶率分別為 1.70%、12.54% 及 38.16%，女性分別為 4.38%、23.76% 及 52.63%。

整體而言，青年有偶率百分比逐年下降，顯示青年不婚及晚婚現象日趨嚴重。由於青年瀰漫著晚婚與不婚的氛圍，實為我國逐漸邁入少子女化的主因之一，對於社會結構、經濟發展等各方面皆產生重大的衝擊。

在生育部分

兒童照顧的議題在新的後工業社會結構底下已經成為世界各國主要的社會議題以及社會政策的核心之一(Bonoli, 2013; Esping-Andersen, 2009; Esping-Andersen et al., 2002; Morgan, 2013; 黃志隆, 2012)。此一議題的浮現，主要原因是少子女化(Castles, 2004; Esping-Andersen, 2009; Morgan, 2012)。同樣地，臺灣人口政策白皮書也揭諸此一議題，認為臺灣少子化的現象主要是因為家庭照顧責任與工作兩者

之間無法平衡，在取捨下，為了維持家庭的經濟安全以及養兒育女的成本過高，使得夫妻會選擇避免生育與養育小孩。

此一生育率的低落部分可以歸因於生育與養育小孩的成本過高。許多歐洲福利國家，特別是北歐福利國家，透過公共化的幼兒照顧服務體系，使得家庭生育與養育小孩的成本能夠社會化，以提高家庭養育與生育小孩的意願(F. G. Castles, 2004; Esping-Andersen, 2009)。因此，許多歐洲福利國家開始積極地建構公共化的幼兒照顧與托育服務體系，以期解決少子化的人口問題。

同樣地，臺灣的幼兒照顧與托育服務政策亦是主要是因為人口少子化而開始逐漸受到重視(王舒芸, 2014; 黃志隆, 2012)。在 2005 年時，行政院即著手人口政策的重新修訂。2007 年時，人口政策白皮書之前置研究計畫，「因應我國少子女化社會對策之研究」，即將家庭政策是作為解決少子女化的主要政策工具(李美玲 et al., 2007)。研究指出臺灣少子女化問題的產生，和女性教育程度提高、進入勞動市場機會增加、婚姻與家庭型態改變等等有關。且女性進入勞動市場之後，往往會因為無法兼顧工作與家庭照顧責任，而因為婚育因素被迫退出勞動市場。因此，為了促進女性就業、同時鼓勵生育，研究認為應該將家務照顧責任轉由社會集體分擔，而使得家戶中的男女得以有平等參與勞動市場的權利與機會(李美玲 et al., 2007)。

而行政院主計總處近 30 年所做的「婦女婚育與就業狀況調查」發現，15 歲至 64 歲已婚女性對未滿 3 歲子女的照顧方式以自己照顧為主，祖父母及親屬照顧次之，托育人員照顧再次之。從趨勢看出，雖然已婚女性親自照顧的比率已從 69 年的 84.71% 下滑到 102 年的 51.82%，但仍是主要照顧者；同時，由祖父母或親屬照顧比率卻從 12.91% 上升至 37.08%，托育人員照顧的比率也從 2.17% 上升到 9.07%，顯示兒童送托親屬及托育人員照顧的需求逐漸增加，托育的品質應值得重視。

在照護部分

伴隨著高齡人口社會出現的即是失能之問題，依據行政院衛生署於 2010 年進行「國民長期照護需要調查」，針對各縣市 5 歲以上民眾進行抽樣調查，以瞭解全國民眾失能情形，並作為發展長期照護內容及服務體系參考，總計 35 萬人為

本調查之樣本。結果發現我國 5 歲以上失能率為 2.98%，65 歲以上失能率為 15.42%。失能率隨年齡增加有隨之增加的趨勢，不論是男性或女性，65 歲以上失能率較 5 至 64 歲者皆有明顯的上升，且失能率在 85 歲以上為最高，85 歲以上男性失能率近四成，而 85 歲以上女性失能率更高，已經超過五成五，2015 年全人口失能人數 75.5 萬人，2031 年增至 120 萬人。顯示長期照顧需求問題不容小覷。

在維持家庭穩定部分

家庭作為人類社會生活的基本單位，對個人的成長與社會的發展具有重要的意義與功能。甚至「國家」之名也是隱含以「家」成「國」，「國」是「家」作為元素的組成。由於社會變遷迅速，生產與分工方式的改變，人們逐漸走出家庭內部經濟活動模式，面對大社會更多元複雜的生活，家庭雖仍持續具有繁衍、照顧以及經濟與情感支持的功能，卻難以因應愈來愈多新的社會性需求，於是產生新的社會機構來填補了家庭的部分功能，甚至超越了家庭的功能，教育即是最佳的例子。而近年來，傳統社會的守望相助，以及家族內部成員的相互支持，也隨著都市化人際間的匿名性，以及家庭規模的縮小，其功能逐漸退卻；對年幼子女與老人的照顧，也逐漸由托育與安養護機構來取代，也成為了社會福利制度的重要一環。

然而家庭畢竟仍是社會的基本單位，面對持續的社會變遷，社會的機制也有其限制，包括政府的稅收是否足以支撐其擴增，機構的運作也未必能夠適度滿足人們的需求，複雜的體制也會在分工與效率上帶來一些負面的效應，政府不僅非萬能，反而型構出「霸權」，產生「分配不均」乃至於「剝削」人民的情形。在另一方面，家庭制度本身也在變遷，不只是規模的雖縮小，家庭成員的關係的不穩定，多元家庭型態的產生，也都不斷地帶來新挑戰。

近年來臺灣因工業化與都市化，社會經濟變遷相當快速，家庭成員經濟與就業不穩定。資訊科技的快速發展，人際溝通與互動模式影響人群關係；人口跨域流動與通婚增加，外籍勞工以及家事與監護工人力的引進，臺灣人口與就業市場結構也產生了一些改變。更由於長年以來生育率的下降及近年來人口老化速度的逐步加快，人口年齡組成正迅速改變當中，對於家庭成員的照顧與扶養都帶來新

的衝擊。此外，婚姻關係趨於不穩定，離婚率攀升，單親家庭數量也有增加趨勢，年輕人口失業率相對提升，薪資水平多年未見提升等，都有可能導致新的弱勢產生。因此，國家政策的發展如何支持家庭維持基本功能，並進一步提升家庭能量，維持家庭的穩定，滿足家庭成員的基本福祉，就成為重要議題。

政府政策

近年來為因應前述問題，政府提出相當多的政策構想(相關政策綱領請參閱後附參考資料)，茲就相關政策說明如下：

家庭政策 (詳情請查閱網頁)

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=270&pid=4168>)

行政院於民國 91 年 5 月召開的第三屆全國社會福利會議議程中納入「如何健全家庭功能，提升生活品質」乙項，會中並做成「本著尊重多元家庭價值，評估不同家庭需求，建立整合家庭政策群組機制，研擬以需求為導向的家庭政策」決議。行政院責成當時的內政部邀集各相關部會，研擬完成「家庭政策」草案，並於 93 年 10 月 18 日於行政院社會福利推動委員會第 8 次會議通過。

93 年制訂家庭政策的核心思想，乃基於支持家庭的理念，而非無限制地侵入或管制家庭。國家與社會應認知家庭在變遷中，已無法退回到傳統農業社會的家庭規模、組成與功能展現；同時，也深信家庭的穩定，仍是國家與社會穩定與發展最堅實的基礎；而家庭所面對的問題與需求，亟需國家與社會給予協助。因此，當時基於維持傳統家庭的穩定，以及回應上述我國社會、經濟、文化變遷對家庭產生的影響，爰擬具 5 大政策目標，包含：(1) 保障家庭經濟安全；(2) 增進性別平等；(3) 支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任；(4) 預防並協助解決家庭成員的問題；(5) 促進社會包容；以及 28 項政策內涵，責由各主責機關納入法規、方案、年度施政計畫或中長程計畫等推動辦理。

該家庭政策於民國 104 年 5 月 26 日行政院社會福利推動委員會第 23 次委員會議再度修正通過，提出政策內容如下：

- 發展全人照顧與支持體系，促進家庭功能發揮
- 建構經濟保障與友善職場，促進家庭工作平衡

- 落實暴力防治與居住正義，促進家庭和諧安居
- 強化家庭教育與性別平權，促進家庭正向關係
- 宣導家庭價值與多元包容，促進家庭凝聚融合

人口政策白皮書：少子女化、高齡化及移民（詳情請查閱網頁
<http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=FBBD5FE5E5F21981>）

為緩和我國少子女化、人口老化及移入人口所產生相關社會問題，行政院於民國 97 年核定「人口政策白皮書」，為建構更周延完整的人口因應對策，復於民國 100 年 12 月 7 日修正核定「中華民國人口政策綱領」，明定 8 項基本理念及 34 項政策內涵，並請相關部會確實依照綱領，研訂各項具體措施，滾動檢討修正人口政策白皮書。嗣經內政部邀集相關機關、學者專家及民間團體研商修正「人口政策白皮書」報行政院後，邀集相關部會召開 5 次會議研商修正，終於民國 102 年 5 月 14 日審查會議決議修正通過。人口政策白皮書分別針對少子女化、高齡化與移民議題提出政策建議如圖 4 至圖 6 所示。

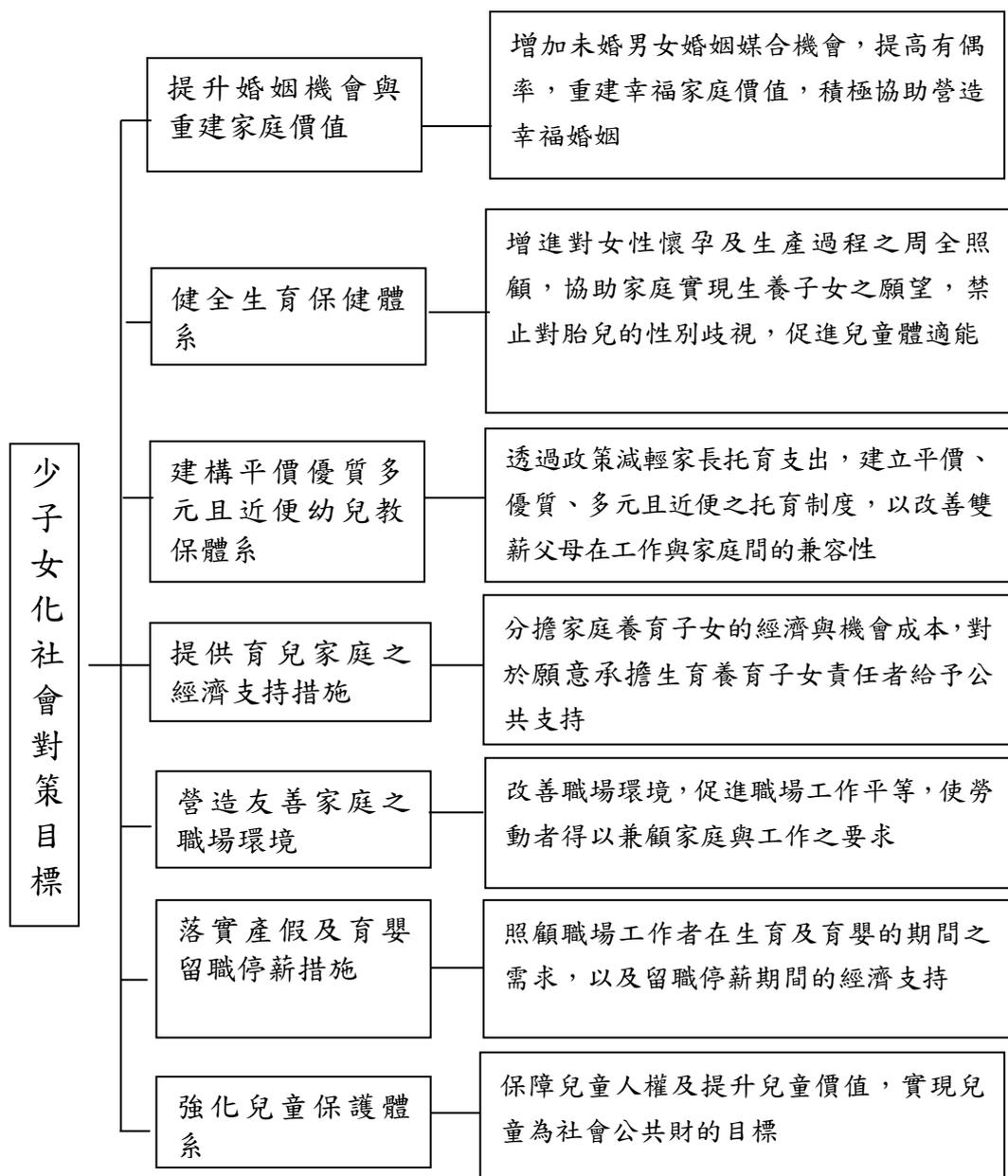


圖 4 少子女化社會對策總目標

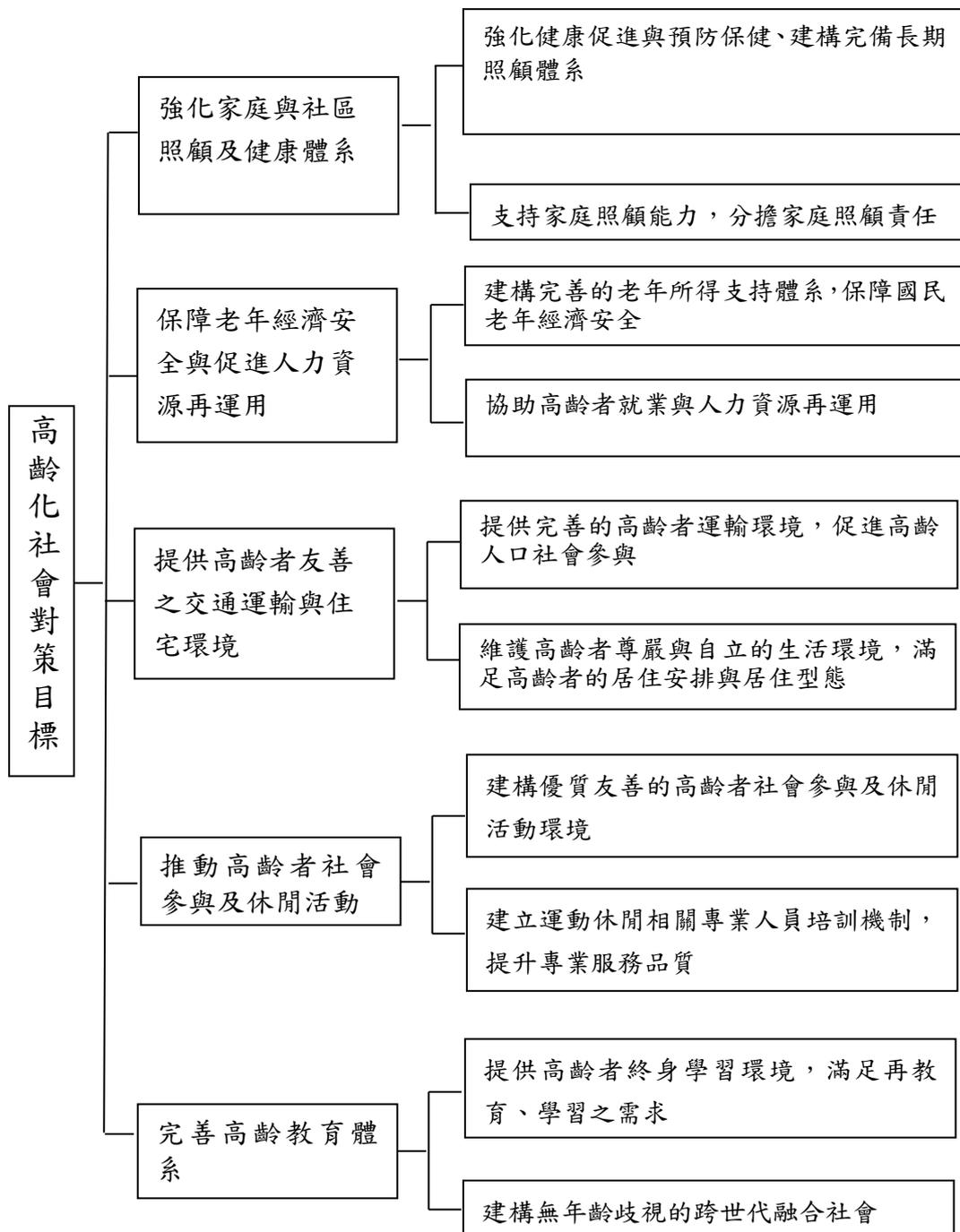


圖 5 高齡化社會對策總目標

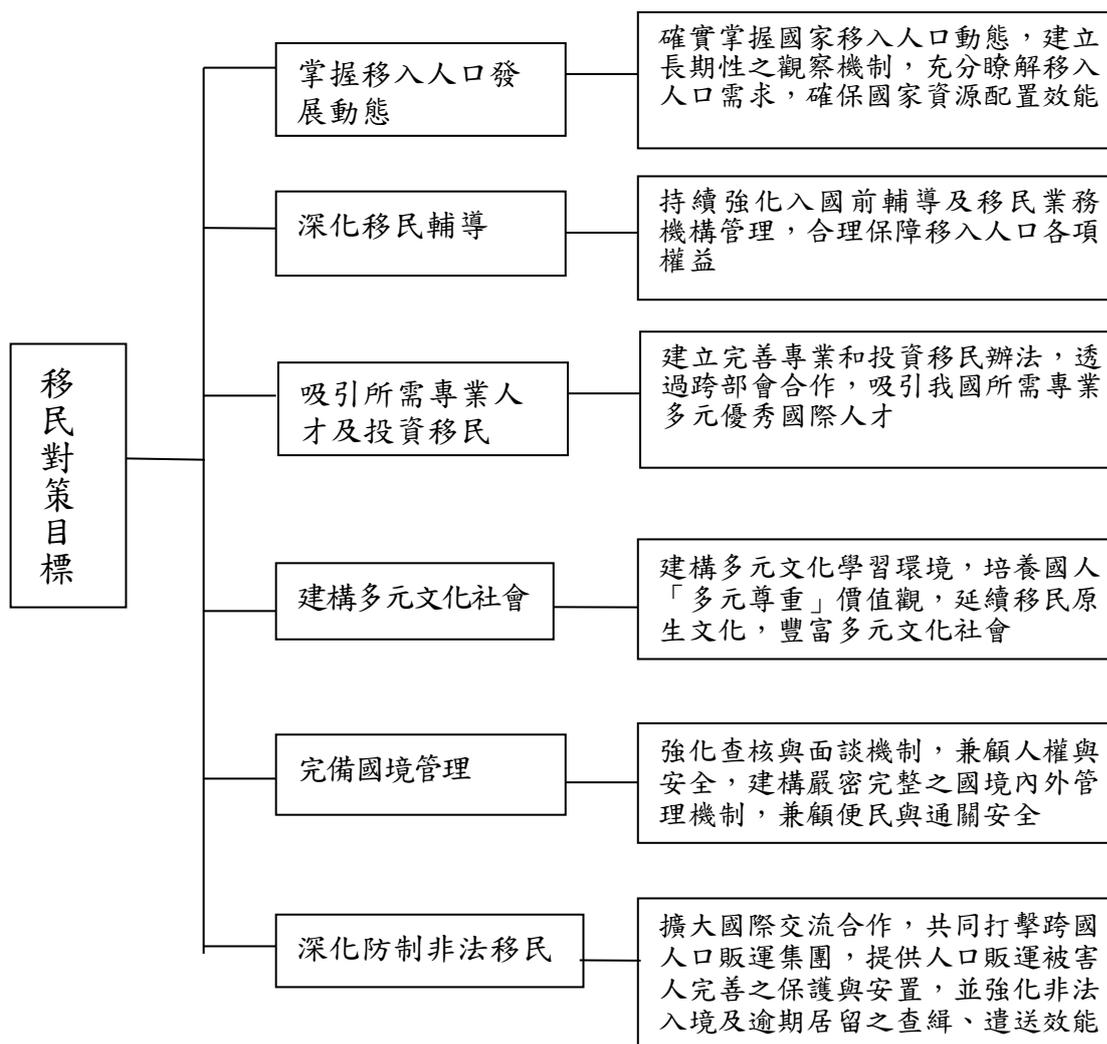


圖 6 移民對策總目標

高齡社會白皮書（詳情請查閱網頁 <http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=767>）

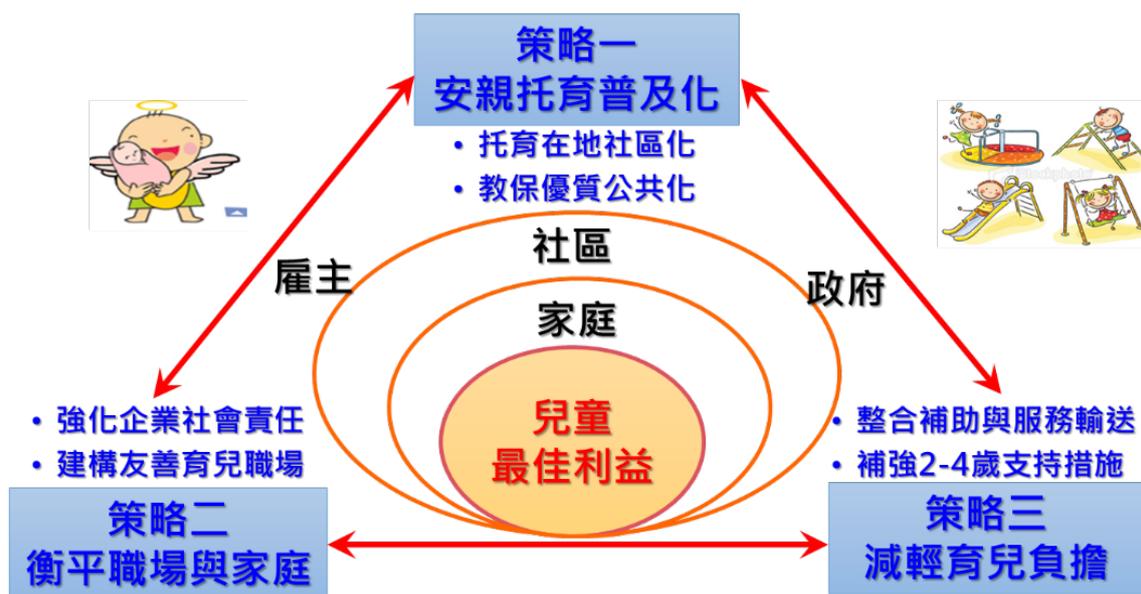
鑑於高齡社會的來臨，我國於民國 104 年 10 月提出第一本「高齡社會白皮書」，該白皮書針對未來高齡社會的問題與挑戰，提出高齡者全照顧的政策藍圖與行動策略，希望由政府引導民間力量共同參與，達成四項目標，包括延長老人健康年數，減少失能人數；落實「為老人找依靠」的施政主軸；也減輕家庭中年輕世代的照顧壓力；並促成銀髮產業發展的環境與商機。高齡社會白皮書以建立健康、幸福、活力、友善的高齡社會為願景，除了要增加長者健康年數、提升長照服務

量能、永續發展長照制度及促成活力老化，並藉由公私協力建構多元高齡服務，也分別鼓勵青年及企業，投入高齡照顧服務和產業創新，發展高齡產品與產業，甚至更強化機構、社區及居家等多方面的照顧服務措施，滿足不同世代、領域和階層的需求，以擘劃完整全人的高齡政策藍圖。

國內外相關創新措施舉例

我國的完善生養環境方案

我國國家發展委員會提出以孩子為主體，家庭為中心，加大現有政策執行力度，強化家庭、社區、雇主、政府合作機制，擴展優質教保服務，提供育兒經濟支持，讓人民願意生、顧得好，其策略架構如圖 7 所示。在此策略架構下，現行鼓勵生養的相關措施如圖 8。



現行生養措施

無排富 部分排富# 弱勢+

年齡項目	妊娠生產	0~未滿1歲	1~未滿2歲	2~未滿3歲	3~未滿4歲	4~未滿5歲	5~未滿6歲	
教保環境	<ul style="list-style-type: none"> • 產前健康檢查 • 孕產婦關懷中心 	★公立幼兒園、非營利幼兒園						
		★公私協力托嬰中心						
		★托育資源中心						
		★居家式托育服務						
		兒童預防保健服務(0-未滿7歲)						
		收出養媒合及寄養安置						
		兒少三級預防措施及高風險家庭關懷，防治兒虐事件						
友善職場	<ul style="list-style-type: none"> • 安胎、產檢假； • 產假★、陪產假 	★育嬰留職停薪						
		★家庭照顧假						
		★企業托育設施或措施						
經濟支持	<ul style="list-style-type: none"> • 妊娠生產醫療給付 • 各類保險生育給付 • 地方政府生育津貼 • 地方政府低收入戶生育補助+ 	★育嬰留職停薪津貼						
		★就業者家庭部分托育費用補助#		特殊境遇家庭兒童托育津貼補助+				
		★未就業家庭育兒津貼#						
		★幼兒學前特別扣除額#						
						中低收入戶幼兒就學補助+		★5歲幼兒免學費教育計畫
		特殊境遇家庭子女生活津貼補助(0-15歲以下)+						
		弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助(0-未滿18歲)+						
		弱勢兒童及少年生活扶助+						
		3歲以下兒童醫療補助						
		發展遲緩兒童療育費用補助						
中低收入戶兒童及少年健保費補助(0-未滿18歲)+								

說明：★「完善生養環境方案」主要檢討措施。

資料來源：國家發展委員會「完善生養環境方案(核定本)」

圖 8 我國現行鼓勵生養的相關措施

世界主要國家鼓勵生育措施

內政部近幾年來也為鼓勵生育問題進行相當多的研究，例如民國 100 年的《我國人口政策評估機制之探討－以鼓勵婚育政策為例》、民國 101 年的《我國離婚率發展之趨勢、影響及因應方法》、民國 102 年的《晚婚、不婚現象因應對策之研究》、民國 103 年《青年婚育態度與未來政策規劃研究》、與民國 104 年的《我

國人口教育作法之探討》等(委託研究計畫清單 http://www.ris.gov.tw/zh_TW/181)。

同時蒐集各國鼓勵生育措施表列如下。

表 2 世界主要國家鼓勵生育措施

		國家別及措施
經 濟 支 持 政 策	生	法國總生育率 2.1 人
	育	1. 生育津貼：每胎提供 912 歐元(約新臺幣 33,744 元，以下同)。
	相	2. 兒童照護津貼：每月支付 570 歐元(約 21,090 元)。
	關	3. 兒童照護選擇補助：金額視兒童年齡及家庭所得而定(3 歲以下 1 個孩子的金額介於 170 歐元至 450 歐元之間，約 6,290 至 16,650 元)。
	補	4. 育兒補助：低所得且 3 名兒童以上家庭，每月補助津貼為 165 歐元(約 6,105 元)。
助	5. 養育津貼：提供育有 2 名兒童以上家庭，並提供至兒童滿 20 歲。2 名兒童之家庭每月提供 127 歐元(約 4,699 元)，3 名兒童之家庭每月提供 289 歐元(約 10,693 元)，每增加 1 名兒童再增加 162 歐元(約 5,994 元)，兒童滿 14 歲時，津貼金額降為 64 歐元(約 2,368 元)。另提供每名單親之兒童 90 歐元(約 3,330 元)。	
		6. 單親津貼：依兒童數目而定，單親撫養 1 名兒童且無其它收入，每月支付 813 歐元(約 30,081 元)；每增加 1 個兒童增加 189 歐元(約 6,993 元)。
		瑞典總生育率 1.9 人
		16 歲以下兒童津貼：每月每名兒童約 122 歐元(約 4514 元)，視兒童數增加補助。
		新加坡總生育率 1.2 人
		生育津貼：每胎提供 3,000 新幣(約 69,000 元)。
		日本總生育率 1.4 人
		生育津貼、育嬰假津貼、兒童津貼、兒童撫育津貼
		韓國總生育率 1.2 人
		1. 生產祝賀金：由各地方政府發放。
		2. 養育補助金：首爾市提供第 3 胎以上之家庭每月 10 萬韓元(約 3,000 元)。

國家別及措施	
教 育 補 助	<p>法國總生育率 2.1 人</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 免費學齡前教育（自 3 歲至就學年齡）。 2. 兒童教育補助：父母一方為照顧 3 歲以下兒童而減少工作時數，可請領補助。 3. 新學年津貼：根據申請補助者之經濟情況調查，1 年支付 1 次（例：6 歲至 10 歲金額為 290 歐元，約 10,730 元）。
	<p>瑞典總生育率 1.9 人</p> <p>父母共享育嬰假：父母共 16 個月有薪假，前 13 個月休假可請領 8 成薪資，每年上限約 50,000 歐元(約 1,850,000 元)。最後 3 個月，每天可請領 21 歐元(約 777 元)。若父母均分假期，可領性別平等獎金，每天 5.73 歐元(約 212 元)，每名兒童上限為 1570 歐元(約 58,090 元)。為照顧 12 歲以下生病兒童，每年暫時性照顧假可達 120 天，期間亦可請領 8 成薪資。</p>
	<p>法國總生育率 2.1 人</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 產假：16 週全薪產假，第 3 個孩子，則有 26 週假期。 2. 照顧假：生產後 4 個月內，可申請 11 天連續的照顧假，期間請領全薪。
	<p>大陸地區</p> <p>產假：基本規定 98 天，難產及多胞胎另加天數，加上各省政府自行修訂之計生條例，最少可有 128 天，最多可有 180 天。</p>
	<p>日本總生育率 1.4 人</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 產假：14 週有薪假，可請領 6.7 成薪資。 2. 育嬰假：244 週有薪假，平均可領 5 成薪資。 3. 陪產假：8.7 週有薪假，平均可領 5 成薪資。
	<p>韓國總生育率 1.2 人</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 產假：14 週有薪假，可請領 6.7 成薪資。 2. 育嬰假：244 週有薪假，平均可領 5 成薪資。 3. 陪產假：8.7 週有薪假，平均可領 5 成薪資。

		國家別及措施
		<p>英國總生育率 1.9 人</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 產假：52 週有薪假，產前 6 週，可領取 9 成薪資，之後 33 週每週可領取最多 112.75 英鎊(約 5300 元)，最後 13 週不能領取薪資，平均可領 2.3 成薪資。 2. 陪產假：2 週有薪假，可請領近 2 成薪資。
		<p>挪威總生育率 1.9 人</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 產假：9 週有薪假，平均可領近 9 成薪資。 2. 陪產假：12 週有薪假，平均可領近 9 成薪資。 3. 育嬰假：27 週有薪假，平均可領近 9 成薪資。
		<p>丹麥總生育率 1.7 人</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 產假：18 週有薪假，平均可領 5.2 成薪資。 2. 陪產假：2 週有薪假，可請領近 5.2 成薪資。 3. 育嬰假：32 週有薪假，平均可領近 5.2 成薪資。
	住宅補貼	<p>瑞典總生育率 1.9 人</p> <p>住宅補貼：提供低所得家庭住房補貼。補貼金額依住房成本、住宅大小及兒童數而定。</p> <p>法國總生育率 2.1 人</p> <p>住房補助：依住宅租金及家庭所得決定補助金額，平均每月給予的金額為 210 歐元(約 7,770 元)</p>
家庭及友善職場	彈性工時	<p>瑞典總生育率 1.9 人</p> <p>育兒家庭彈性工時：於兒童上小學前得向雇主請求每日減少 2 小時（減少 25%），即每日 6 小時的短時工作，以兼顧家庭責任。</p>
		<p>日本總生育率 1.4 人</p> <p>縮短工作時間制度：育有 3 歲以下兒童之父母工時可縮減工時。</p>
		<p>韓國總生育率 1.2 人</p> <p>選擇時間制就業制：因育嬰、懷孕、就醫等而有縮短工時需求時，給予全日制之雙親調</p>

		國家別及措施
政 策		整工時權利，並保障其日後回復全日制。
	工 作 時 數	丹麥總生育率 1.7 人 1 天工時 6 小時，101 年之工時為 1,332 小時。 法國總生育率 2.1 人 1 週工時 35 小時，101 年之工時為 1,680 小時。
父 母 共 享 育 兒 休 假	父	新加坡總生育率 1.2 人
	母	帶薪共享育兒假：父母雙方均可享有每年 6 天有薪育兒假。
	共	父母共享產假：父親可分享母親 1 週的產假。
	享	瑞典總生育率 1.9 人
	育 兒 休 假	父母共享育嬰假：賦予父母共 16 個月有薪假。父、母親各須請休 2 個月，可共享剩餘假期（父母可同時請假天數上限為 30 天）。必須在兒童出生後 18 個月內申請休假。為照顧 12 歲以下生病兒童，每年暫時性照顧假可達 120 天。
資料來源：內政部自行蒐集彙整(2015 蒐集、2016 更新)		

依據財政部賦稅年報統計資料，我國國民租稅負擔率（Total Tax Revenues as a percentage of GDP，即賦稅收入占國內生產毛額的比率）2012 年至 2014 年分別為 12.2%、12% 及 12.3%，與歐美先進國家比較，我國的平均國民租稅負擔率，不但在已開發國家中屬較低者，縱使與亞洲國家相比仍然是比較低。含社會安全捐之租稅負擔率我國為 18.4%，美國 24.8%、英國 35.0%、南韓 25.1%、希臘 30.9%、瑞典 45.8%(2010 年)，相較於其他國家，我國含社會安全捐之租稅負擔率亦明顯較低。我國如欲朝向「從出生到死亡」完善照顧的社會福利國家邁進，面對財政問題、如何兼顧提供完善照顧服務與國家永續發展等課題實為一大挑戰。(連德宏，102，我國租稅負擔之研究，經濟研究第 13 期 P141-162)

其他相關的報導

1.德國現場...青銀共居 長輩為青年指迷津

<http://vision.udn.com/vision/story/8912/1284609-%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E7%8F%BE%E5%A0%B4%E2%80%A6%E9%9D%92%E9%8A%80%E5%85%B1%E5%B1%85-%E9%95%B7%E8%BC%A9%E7%82%BA%E9%9D%92%E5%B9%B4%E6%8C%87%E8%BF%B7%E6%B4%A5>

2.當養老院遇上幼兒園(德國)

<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5075657>

3.友善家庭禁加班 日本政府帶頭示範

<http://www.parenting.com.tw/article/5066637-%E6%96%B0%E9%AE%AE%E4%BA%8B-%E5%8F%8B%E5%96%84%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E7%A6%81%E5%8A%A0%E7%8F%AD+%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%B8%B6%E9%A0%AD%E7%A4%BA%E7%AF%84/>

4.另種照護...長青幼兒園 孫牽嬭上學(臺灣)

<http://vision.udn.com/vision/story/7669/736512>

未來方向

目前在歐洲或者是 OECD 有關於兒童托育與照顧政策的討論，即是福利國家是否可以逐漸地轉型到社會投資福利國家，逐漸將國家的財政資源能夠逐漸地引導到具有投資性的政策。其中兒童照顧與托育政策即是具有投資性的政策領域。

在“Why We Need a New Welfare State”一書中，最主要的論點是指出在傳統福利國家中賴以為基礎的男性養家模式(male-breadwinner)無法有效地回應社會風險結構的變化，而導致貧窮與社會排除風險。在後工業社會中，個人生命歷程開始逐漸地多樣化以及社會風險結構的改變(包括如人力資本貶值、協調工作與家庭生活與責任之間的平衡、低薪等)，因此諸如低技術勞工、年輕人、職業婦女、移民以及有小孩的家庭往往會受到最大的影響，而使得傳統的標準化生命歷程以及男性養家模式開始逐漸改變。因此，此書認為傳統福利國家體系應該進行結構性的改變，從傳統消極地所得移轉式的社會保險體系轉變成為積極性福利國家，因此

特別必須著重於預防兒童貧窮以及促進女性就業的家庭政策、教育和積極勞動市場政策，以提升女性就業、改善所得不平等、預防兒童貧窮和提高稅收。

就如同上述，社會投資強調在福利國家現代化的過程中，社會政策的目標在於讓個人能夠透過如人力資本累積或是其他方式以預防因就業結構和家庭型態而產生的社會與經濟風險，而且減少貧窮的世代遞移，而非消極性透過所得移轉體系補償風險發生後的後果。也就是說認為在後工業社會中，社會風險不能像以往傳統福利國家透過補償以穩定個人生命歷程的斷裂(落入貧窮)，而是需要從生命歷程早期即能夠透過人力資本的累積和家庭政策，讓個人在生命歷程早期就能累積人力資本以應付快速動態與高度競爭的知識經濟體系。因此，在福利國家轉型過程中，會逐漸地將社會支出從以往的消極性所得移轉政策(如失業保險和年金等)轉移到積極性社會政策，包括如教育、積極勞動市場政策和家庭政策。

而其中兒童照顧政策即是積極性社會政策中的重點政策之一。社會投資政策觀點是建立在生命歷程觀點的政策範型，因此特別強調預防的觀點。也就是說，在個人生命歷程早期就積極培養與累積個人的人力資本與社會資本以及財務資本，使得其在生命歷程進入工作階段之後，能夠有效地讓個人避免貧窮或是社會排除的風險。同時社會投資強調具有投資性的政策，也就是積極性社會政策。強調社會政策不單只是消費性的政策，同時具有投資性性質，可促進經濟效率與成長，特別是促進就業成長。兒童照顧與托育政策作為家庭政策的一環，即同時具有協助家庭與個人能夠早期預防與避免貧窮和社會排除風險，以及具有創造就業的投資性性質。

「家庭政策(family policy)」具有社會投資觀點所稱的的投資性效果。而這也是社會投資政策典範的核心之一(Esping-Andersen, 2009)。在社會投資觀點中，家庭政策不僅可以與公共教育體系互補，作為投資個人生命歷程早期(兒童與教育階段)的政策，譬如說兒童津貼、兒童照顧與托育服務和親職假等，都可以讓兒童獲得良善的照顧與促進家庭的經濟安全，使得個人能夠在兒童階段時能有妥善良好的身心發展，以促進其生命歷程各階段能夠累積其人力或是社會資本。除此之外，家庭政策同時可作為促進就業成長的政策機制。透過擴張如兒童照顧政策，特別是透過公共托育體系，可以有效地增加就業機會，提供女性大量進入勞動市場的

機會。而創造大量的就業機會之後，就業人口增加，也同時意味著納稅人口的增加，而能夠有效地增加國家的稅基與財政能力。同時，大量的女性進入勞動市場之後，亦需要公共服務體系的協助，使其能夠與其配偶能透過國家政策的協助，以解決工作與家庭照顧責任協調的問題，因此，能夠創造兒童照顧的需求。同時，女性進入勞動市場可以使得家庭能夠成為雙薪家庭，促使家庭與兒童能夠減少面對貧窮與社會排除的風險(呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮，2014)。

因此，在社會投資政策觀點理念中，家庭政策不僅具有生產性與經濟效率，同時也可以使個人在生命歷程早期階段能夠有效地累積人力資本，而降低其生命歷程晚期階段時的貧窮與社會排除風險。但是，綜觀各國在執行兒童照顧或是家庭政策上有相當大的差異。有些著重於如何協助與促進個人如何平衡工作與家庭照顧責任。在此一方面上，就會特別著重於如何彈性的安排時間或是提供品質良好的兒童照顧體系，作為協助與促進工作與家庭責任的協調。譬如說，有些國家特別著重於可以彈性運用時間，如比利時的「時間信用體系(Time Credit System)」即是一個很好的例子。時間信用體系的概念有點類似時間銀行的概念，可以透過國家的補貼或是其它的方式，讓個人可以透過在不同生命歷程階段中，安排不同型態的工作時間，如個人可以從事高於標準工時的工作，讓未來可以減少工作時間。換句話說，工時的重新分配。像是女性可以藉此調和照顧責任與工作、或者是可以用來作為逐漸退休的工具（逐漸減少工時逐步退出勞動市場），而非截然二分的生命歷程階段區隔。透過這樣的制度設計，個人可以在工作生涯中更具有自主性，可以選擇何時退出勞動市場，或者是如何平衡家庭照顧責任和工作(OECD, 2007)。同時此種彈性時間運用的政策，也就類似所謂的工時分享，而能夠同時創造就業機會。類似的政策也可以在歐陸福利國家中發現，像是奧地利在 2002 年進行相關的改革之後，就擴充對於休假期間有關工作保障的選擇（如減少工時）。其中，育嬰假津貼的改革就不再視父母工作狀況或是否有一位家長專職在家照顧孩子，而是依父母親年收入為基準，如果超過門檻，就不予補助。此項作法主要在於補償低收入者，同時也鼓勵父母親減少工作時數來照顧孩子。而領取此一補助的家長可持續到孩子年滿 30 個月(邱志鵬、劉兆隆、謝友文, 2012)。同樣地，北歐的經驗也告訴我們提供普及式的兒童照顧與托育服務是社會投資政策的核心。

不僅可以促進個人(不論是男性或是女性)可以盡可能的達成工作與家庭責任的平衡，同時也可以藉由公共的兒童照顧與托育服務體系創造大量的工作機會給予女性，同時也協助家庭成為雙薪家庭而盡可能的降低家庭的貧窮與社會排除風險(Esping-Andersen, 2009)。

同時在擴展幼兒照顧與托育服務時，各國也進行其治理體系的改善。諸如給補助非營利組織設置托育服務設施；以認證方式使私部門托育機構獲得政府補助；以稅收減免的方式鼓勵企業主動提供兒童照顧與托育服務；政府與私部門簽訂契約提供兒童照顧與托育服務；透過家長的投入和監督以管理品質；設有優先托育條件(邱志鵬、劉兆隆、謝友文, 2012)。比較具體的例子，像是丹麥，就由政府直接出資，並以非營利組織為中介，進行承辦、管理、督導等工作與作業，並且聘用居家保母，提供平價兒童居家照顧服務。另外，像是美國主要以市場化為主的國家，則是由私部門的幼兒照顧與托育服務的提供者直接提供幼兒照顧與托育服務，並且由國家直接向這些幼兒照顧與托育服務的提供購買服務，最後以平價提供給家庭使用(ibid)。這些例子可以發現，不論是政府作為幼兒照顧與托育服務的直接供給者，或者是政府透過不同的方式，訂定契約、公辦民營或者是由政府直接向民營的幼兒照顧與托育服務供給者購買服務在提供給予服務使用者，都指涉到必須有一個良好的治理體系。

另一方面，有些家庭政策的部分則是特別著重於現金給付，這主要是在於賦予兒童照顧的經濟價值。不過現金給付的形式也有所不同。有些歐洲國家，如德國，則是特別強調以津貼的形式，不僅可以做為經濟安全緩衝的機制，同時也可以做為賦予兒童照顧責任經濟價值的體現。此種現金給付的津貼作為經濟安全的緩衝機制，根據國外研究發現可以大幅地減少兒童貧窮與社會排除的風險(Esping-Andersen, 2009)。除了津貼型式的現金給付之外，現金給付亦可透過資產累積的形式，如荷蘭的「生命歷程儲蓄體系(life course saving system)」即是一例。荷蘭的生命歷程體系被視作當代社會政策的一種新典範，允許個人可以透過財產累積的方式進行生命歷程的資源流動，而暫時中斷個人生命歷程的就業軌跡，包括再就學、照顧小孩和提早退休等等。或者是英國的兒童信用基金(Child Trust

Fund)也是一例。也是透過資產累積的方式協助個人從兒童階段開始累積財務資本，促進經濟投資以及避免貧窮與社會排除風險。

延伸探討

綜合上述，可以提出一些議題供大家思考：

- 面對國人初婚年齡延後與離婚率居高不下，年輕族群對進入婚姻與家庭缺乏信心與憧憬，政府除舉辦未婚聯誼活動外，尚可以規劃何種措施，以鼓勵年輕男女適齡婚育？
- 瀰漫於社會中之晚婚、不婚氛圍實為我國少子女化的主因之一，政府除研擬並推動鼓勵婚育政策及措施外，該以何種方式扭轉此種社會氛圍？
- 如何因應國人可兼顧工作與家庭之需求，使國人樂於結婚並願意生養下一代？
- 如何善用各界資源，提供育兒支持，以減輕國人育兒負擔？
- 如何建構友善托育政策，以滿足國人多元需求？
- 高齡化社會親屬照顧需求壓力增加，我們應該建立何種長期照顧體系以滿足高齡照顧的期待？
- 除了家庭親屬照顧之外，長者如何透過社會參與建立連結達成活躍老化？如何集結社區力量照顧長者？
- 科技如何幫助長照醫療與服務？我們可以如何運用「設計」來幫助長者？高齡化社會中，青年可投入那些新的服務趨勢？
- 如何減輕青年成家經濟負擔？工作與家庭如何兼顧？我們可以提供那些支持性服務？
- 其他重要議題。

蒐集資料可能的來源包括：

- 本件參考資料
- 社會指標統計年報
- 政府統計總覽（例如

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=13213&CtNode=3504&mp=1>)

- 研究單位與智庫釋出的資料（例如 <http://www.ios.sinica.edu.tw/ios/index.php>）
- 媒體的專題報導（例如
http://www.youtube.com/watch?v=j7zEJG0RoaQ&feature=player_embedded）
- 網路蒐尋引擎
- 社群網站（如 ptt、Facebook）
- 其他新世代的管道工具

參考資料

- 王舒芸（2014）。〈門裡門外誰照顧、普及平價路迢迢?臺灣嬰兒照顧政策之體制內涵分析〉。《臺灣社會研究季刊》，第 96 期，頁 49-93。
- 呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮（2014）。《我國社會福利服務提供方式之研究》。臺北：國家發展委員會委託報告。
- 李美玲、王舒芸、陳玉華、鄭麗貞、呂建德、彭淑華、... 劉丹桂（2007）。《因應我國少子女化社會對策之研究》。Retrieved from 臺北。
- 邱志鵬、劉兆隆、謝友文（2012）。《我國幼兒托育制度之研究》。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳玉華、陳信木（2012）。〈初婚年齡的變動趨勢：出生世代、教育程度與省籍背景之間的差異〉，收錄於伊慶春、章英華主編《臺灣的社會變遷 1985-2005：家庭與婚姻，臺灣社會變遷基本調查系列三之：家庭與婚姻》，頁 1-28。臺北：中央研究院。
- 彭錦鵬等（2014）。《青年婚育態度與未來政策規劃研究》。臺北：內政部。
- 黃志隆（2012）。〈臺灣家庭政策的形成：家計承擔與兒童照顧的整合〉。《人文及社會科學集刊》，第 24 卷第 3 期，頁 331-366。
- 楊文山等（2015）。《我國家庭型態變遷趨勢—政策與法制調適之規劃》。臺北：國家發展委員會。
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

- Castles, F. G. (2004). *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*.
Oxford: oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, G. W. (2007). 'Delayed marriage and very low fertility in Pacific Asia', *Population and Development Review*, Vol. 33, No. 3, pp. 453-78.
- Morgan, K. J. (2013). Path Shifting of the Welfare State: Electoral Competition and the Expansion of Work-Family Policies in Western Europe. *World Politics*, 65(1): 73-115.
- OECD. (2007). *Modernising Social Policy for the New Life Course*. Paris: OECD.

政府政策

中華民國建國一百年社會福利政策綱領：邁向公平、包容與正義的新社會
(<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=264&pid=1991>)

中華民國人口政策綱領 (<http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6868882E351206A5>)

性別平等政策綱領 (<http://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=363DC330E476B467>)

家庭政策 (<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=270&pid=4168>)

財政部稅務入口網

(<http://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/417/5792586571079918315?tagCode=>)