

# 六都行政區出生率相關因素初探

本研究嘗試利用六都各行政區的相關資料，探討 2020 年相關少子政策因素或其他經濟或社會因素與其 2022 年出生率的關係。研究結果發現：生育津貼、結婚率與出生率呈顯著正相關。女性勞動參與率、初婚年齡與出生率呈顯著負相關。托育資源與出生率的關聯性值得更進一步再深入研究。未來或許政府可持續推動生育津貼、鼓勵結婚等政策，並強化托育資源的配置與可近性。此外，也還須留意女性職場參與及兩性家庭責任的平衡，以及鼓勵婚育的氛圍。

廖興中（國立政治大學公共行政學系副教授）

## 壹、前言

根據近期聯合國公布的《World Population Prospect 2022》報告來看，從 20 世紀 60 年代之後，全球的生育率便一直呈現下滑的趨勢。1960 年代當時，每位婦女平均生育 5 名的新生兒，但到了 2021 年時，生育率已經降至每位婦女平均生育 2.3 名的新生兒。根據預測的資料顯示，隨著時間

不斷地的推移，到了 2050 年之後，每位婦女的平均生育數將進一步下降至 2.1 名新生兒。報告中還另外提到，目前全球已經有三分之二的人口居住在總生育率低於 2.1 人的國家或地區。<sup>1</sup> 換言之，低生育率的現象正在全球各地擴散中。

然而這一個全球性的趨勢，也嚴重地在影響著臺灣。根據美國中央情報局（CIA）在 2023 年發布的《The World

Factbook》資料來看，臺灣的總生育率僅為 1.08 人，位在全球各國中的倒數第一（CIA, 2022）。更令人擔憂的是，從國發會相關的人口推估資料來看，自 2020 年起，臺灣已經開始面臨人口粗出生率低於粗死亡率的情況。預計到 2022 年，臺灣的人口將自然減少 5.5 萬人；而 2070 年之後，人口自然減少的數字將增加至 23.3 萬人以上。因此，少子化已成為臺

灣亟需關注及應對的重大人口與社會議題。<sup>2</sup>

然而，少子化對於整個國家發展會產生全面性的嚴重影響。在經濟方面，勞動力的短缺導致生產力下降，再加上臺灣高齡勞動人口的勞動參與率又低於其他國家，將進一步惡化勞動力不足的問題。此外，未來的勞動力不足問題還會導致勞動保險收入無法應付支出的逆差，使得政府要投入更多資源來維持平衡（勞動部，2021）。在教育的部分，各級學校會因學生數量的減少而開始出現減招停招的問題（教育部，2023）。同時進入高等教育的競爭人數減少，學生的學業表現可能會下滑，間接影響大學整體的研究量能（蕭敬諺，2023）。同時，少子化也會慢慢開始影響政府財政的收入與支出，當能夠提供未來財政收入的青壯人口開始萎縮，需要社會福利與保險支出的老年人口增加時，這會對未來政府的財政帶來挑戰。

有鑑於前述少子化所帶來的嚴峻挑戰，中央到地方政

府不斷地提出許多重要的促進生育政策，而「0到6歲國家一起養」是目前最為人所知的政策之一，其重點主要是針對0到6歲的幼兒提供補助，分為托育補助與育兒津貼兩大方案。托育補助的部分包含針對0~2歲（未滿）的幼兒提供托育補助、擴大較平價的教保服務量能、增加公共托育的機構及居家式托育服務的數量；同時針對2~6歲（未滿）的幼兒則是提供就學補助，並增設價格相對較平實的公共、非營利幼兒園。育兒津貼的部分，則是針對0到6歲幼兒的家庭每月提供津貼，以補助其透過私立托嬰中心、保母或自行照顧的費用（行政院，2023）。與此同時，各縣市政府也針對設籍的新生兒提供一萬元到四萬元不等的生育津貼。另外在育兒友善職場的部分，政府也放寬父母同時申請育嬰留停的限制，增加育嬰假的彈性，希望藉此鼓勵更多家庭生育。

過去針對少子女化政策的研究往往針對單一的政策進行政策效果的檢視（尤智

儀、李玉春，2016；李俊達，2019），鮮少有研究者整理目前針對少子女化所推動的相關政策，並比較不同政策間對於生育率所產生的效果為何，因此本研究希望能透過爬梳我國目前針對少子女化推動了哪些政策，並比較不同的政策對於生育率的影響為何，不同政策在實施上是否會因地域不同而產生不同效果，進而分析我國目前所提出之各項鼓勵生育政策與各地總生育率間的連結為何，以提出更符合現實狀況之政策建議。

## 貳、生育相關因素探討

從過去相關的研究來看，影響生育率的因素可以分成「個人因素」與「社會因素」等兩個面向。主要有以下幾個常被提到：

### 一、女性教育提高

女性教育程度的提升也意味著其就學年限的延長，間接使得女性步入婚姻的時間相較過去更晚。教育的提升使得女性在專業能力提升，有著更高

的獨立性與更多自我實現的機會，生兒育女的動機也自然受到影響。像 Raymo (2003) 發現提升教育程度將使得人們在職涯發展或社經地位上得到更好的機會，因此越是傾向投入更多的時間在教育上的人，因工作發展的順利也就自然地推遲婚育的相關計畫。

## 二、女性勞動參與率增加

過去的研究都發現女性勞動參與率對於生育率的影響 (楊靜利, 1996; Ahn & Mira, 2002; Brehm & Engelhardt, 2015)。當女性勞動參與率提高時，年輕女性因教育程度的提高，使其在就業中有著更好的發展機會，加上須努力爭取更好的工作表現與機會，也就使得年輕育齡女性在考量生育的成本上會變得更高，因而延遲甚至不考慮有關婚育的計畫。

## 三、經濟壓力過大

許多的研究也指出薪資、家庭所得、房價都可能與生育率相關 (Sleeboos, 2003; Yi &

Zhang, 2010; 陳文意、周美伶、林玉惠、陳明吉, 2013)。從新家庭經濟學的角度看來 (Becker, 1991)，孩子會被看待為一種「正常財」(normal good)，這樣的特性意味著當家庭的所得增加時，這類的需求就會自然增加。因此，當薪資待遇較差、家庭所得較低、房屋價格提升時，將會形成家庭支出的極大負擔，因而使得家庭在生養孩子的需求降低。

## 四、社會文化與觀念改變

社會的現代化，許多女性因教育與工作機會的增加，不再受到傳統家庭文化中刻板角色的束縛，甚至自己在經濟、生活上的獨立性與自主性都非常的高 (遠見雜誌, 2022)，婚姻及生兒育女已經不是必須的選項。像郭靜晃、鐘玉婷 (2014) 等研究者便有同樣的觀察，該研究發現女性的教育程度提升其自主性，使得進入婚姻的機會成本提升，換言之，婚姻會成為其工作發展的成本，進而出現晚婚或不婚的現象，而婦女生育年齡則可能延

後甚至不願意生育。

## 五、政策的支持

綜觀過去研究可以發現，政府對於生育率提升的支持主要著重在津貼與家庭支持。津貼主要提供生養孩子有關財務上的支持，可以細分為一次性獎勵性質的生育津貼以及持續性的育兒津貼兩種。而尤智儀、李玉春 (2016) 的研究發現，透過發放一次性現金補貼的生育津貼與生育率提升無顯著相關。然而，Kalwij (2010) 或 Goldstein 等學者 (2017) 的研究則發現產假、育嬰假等友善措施，或是像日托津貼這類持續性育兒津貼，與生育率有著正相關。臺灣目前最為人知的全國性政策是針對 0~6 歲兒童的「0~6 歲國家一起養」政策，透過增加公托及減輕家庭經濟因素來促進生育意願。在育兒津貼方面可以分作三個階段，分別為 0~2 歲以下、2~5 歲以下與 5 歲到進入國小前，以托育補助、育兒津貼、降低就學費用與就學補助等措施，將嬰幼兒與幼兒照護分為自行

照護（親帶）、使用公共/準公共設施、或將嬰幼兒送至私立機構等三個種類，每類的補助數額均不同，如育兒津貼為使用未簽約之私立機構、保母或自行照顧者可請領，每月補助金額為 5,000 元，而使用公共機構者，則是用托育補助每月 5,500 元，補助金額最高的為使用準公共機構者，每月可請領 8,500 元，不同補助不但在金額有所不同，請領時也常有所不同，藉由針對不同使用管道的進行補助，以緩和家庭因育兒背後所可能產生之龐大成本。除了中央推出的一體適用性政策以外，不同的縣市或鄉鎮市區也針對鼓勵生育提出另外的措施。而林姣蓁、陳國樑、黃勢璋（2013）針對各縣市推出鼓勵生育政策的研究發現，在控制其他因素不變的情況下，地方政府生育津貼對於生育率確實會產生有限的正向影響。

## 參、研究設計

如同前言所談到，目前臺灣正處於少子化與人口結構快

速老化的困境。因此，政府近年來推出多項鼓勵生育政策，除了前述的津貼政策外，另外還包含增加托育、幼兒設施、育嬰留職停薪等不同類型的政策。然而，現有研究多聚焦於特定單一政策的評估，較少針對不同類型政策共同進行分析的研究。因此，在研究問題與設計方面，主要是將各類鼓勵生育的政策納入分析模型中，觀察其與出生率的相關性。另外，過往研究的分析單元皆以全國性或各縣市為主，較少針對鄉鎮市區進行分析，因此本研究選擇以更微觀的鄉鎮市區資料來進行研究分析。

本研究的依變數為六都轄下 158 個行政區的總生育率，採用的資料為內政部戶政司所統計之《育齡婦女之總生育率》。自變數部分主要是中央或地方政府針對少子女化所提出的友善家庭與津貼政策等，進行彙整並計算各行政區在這些不同政策資源的狀況之分析。像友善家庭政策所選擇的研究變項主要是可媒合保母人數、托嬰中心數量與幼兒園數

量。居家托育人員（保母）可媒合居家托育服務人員（保母）人數資訊是參考衛福部社家署《托育媒合平臺》資料，再換算成各區每百位新生兒可取得之人力。托嬰中心數量則是綜合衛生福利部所統計之《托嬰中心家數》、衛福部社家署《托育媒合平臺》與六都社會局托育專區之相關資料進行彙整計算，再換算成每百位新生兒可取得的資源數；而幼兒園數量則是根據六都社會局所提供之幼兒園業者名冊、全國教保資訊網所建置的幼兒園查詢系統，以及教育部統計的《幼稚園概況》進行各行政區資源數量的彙整，並換算成每百位新生兒可取得的資源量。

津貼政策部分選擇的研究變項為托育津貼與生育津貼，在托育津貼部分可細分為兩類，其一是根據加入的設施性質不同而有所不同的「托育補助」，以及不因年齡而造成適用的政策轉換，請領金額固定且請領時間最長的「育兒津貼」。托育津貼部分，會因個案選擇不同的設施的特性，而

有個別津貼的差異，由於本研究分析單位為行政區，這類津貼不易進行觀察及測量。加上中央育兒津貼的額度，在六都中幾乎齊一的狀態。因此本研究將中央的津貼先視為六都各行政區皆同的概念，僅觀察較具有差異性的地方政府生育津貼，並從各直轄市社會局所提供之資訊進行彙整計算取得。

在相關的控制變數方面，參考相關文獻回顧的結果，本研究之控制變數有六個，分別為平均房屋總價、女性受高等教育比例、女性初婚年齡、粗結婚率、女性勞動參與率、綜合所得總額中位數。而平均房屋總價之資料來源為內政部地政司與內政部不動產交易實價查詢服務網之統計；女性受高等教育比例採用行政院主計總處《歷年 15 歲以上民間人口之教育程度》；初婚年齡採用內政部戶政司統計之《結婚年齡中位數及平均數》；粗結婚率資料來源為內政部戶政司之統計；女性勞動參與率採用六都主計處統計之《勞動參與率》資料；綜合所得總額中位數資

料來自社會經濟資料服務平臺。最後，有關社會文化的因素，因為較難操作具體化，加上臺灣地域範圍較小，文化及價值觀落差不一定特別明顯，因此便將其視為全國一致的情境，毋須特別控制。

#### 肆、研究發現

本研究主要透過迴歸分析，針對全臺 158 個行政區的資料進行分析，觀察 2022 年各區之出生率，與 2020 年的政策因素或控制因素有關。考慮用 2020 年資料，來分析其與 2022 年出生率的關係，主要也是考慮政策或社會環境的影響需時間來產生，因此依變數與共變數之間的時間差距才會是目前的 2 年。

從迴歸分析的結果來看（下頁附表），整體的模型解釋力不錯，R 平方值達到 0.7 左右。地方政府生育津貼跟生育率的關係，確實有著顯著的正相關（迴歸係數為 .000006）。顯示津貼對於生育率的可能正向影響，在各鄉鎮分析層次中還是顯著的。

然而，保母率跟托嬰中心率越高的行政區，反而出生率較低。其迴歸係數皆為負的，像保母率的迴歸係數為 -.005，而托嬰中心率的迴歸係數為 -.046。在養育資源部分的觀察，似乎並沒有發現與出生率產生正向關係。

另外，女性勞動參與率、初婚年齡都與出生率有著反向關係，顯見女性參與職場發揮的比率越高及婚姻年齡的延後，也可能與生育率低落有著顯著的關係；而結婚率的提高則可以某種程度的提高出生率，這在本次的迴歸分析中，可看到是正向係數。在經濟面向方面，本研究分析中顯示，家戶所得總額中位數越高的行政區，其出生率越高，也確實驗證經濟因素的可能影響。

#### 伍、結論

本研究透過迴歸分析，探討 2020 年政策因素或控制因素與 2022 年臺灣各行政區出生率的關係。研究結果發現，地方政府生育津貼與出生率呈顯著正相關，顯示生育津貼可能有

助於提升生育率。然而，保母率、托嬰中心率與出生率呈顯著負相關，顯示托育資源對有效提升生育率的效果可以再深入研究。此外，女性勞動參與率、初婚年齡與出生率呈顯著負相關，顯示女性職場參與率提高及婚姻年齡延後可能導致生育率下降。結婚率與出生率呈顯著正相關，顯示結婚率提高有助於提升生育率。家戶所得總額中位數與出生率呈顯著

正相關，顯示經濟因素可能影響生育率。

綜上，目前政府透過津貼的鼓勵，以及鼓勵結婚等相關政策方向，基本的方向並沒有違背本研究針對六都行政區所分析出來的結果。因此還是可以考慮持續提出生育津貼及鼓勵早婚早育等相關政策。然而，在托嬰及幼兒照顧資源的量能，目前看來與出生率的關聯性是負相關。本研究認為或

許可以針對資料的正確性來觀察，例如從行政資料來看，六都較偏鄉的區域，還是有些出生率較高的地區，然而這些戶籍登記資料，是否確實於戶籍地養育嬰孩，還是多為籍在人不在，也就使得當地並無托育資源的市場，自然會出現無托育資源可近性的現象。建議未來可以從托育資源可近性的深入研究並進行評估，以提高增加資源配置決策的合理性與政策回應性。最後，行政資料的治理運用對於未來的政策研擬與評估可以帶來十分重要的循證基礎，建議可以強化少子化相關行政資料的開放程度及資料品質，如此也可以運用社會的智慧與力量有更多的創意及發想產生。

附表 迴歸分析結果

變數	B	SE B	$\beta$
常數	2.791***	.700	
女性受高等教育比例 (%)	.008	.005	.090
女性勞動參與率 (%)	-.033**	.010	-.204
初婚年齡 (歲)	-.051***	.010	-.324
粗結婚率 (‰)	.101***	.013	.501
平均房屋總價 (萬元)	-.000041	.000031	-.096
綜合所得總額中位數 (千元)	.001***	.000256	.337
地方生育津貼 (元)	.000006***	.000002	.227
保母率 (每百人)	-.005**	.001	-.237
托嬰中心率 (每百人)	-.046*	.023	-.133
幼兒園率 (每百人)	.007	.004	.106
$R^2$	.708		
Adj. $R^2$	.688		
F	35.393***		

註：\*\*\* $p < .001$ , \*\* $p < .01$ , \* $p < .05$ 。  
資料來源：作者自行整理。

## 註釋

1. 請參考以下連結：<https://population.un.org/wpp/>
2. 請參考以下連結：[https://www.ndc.gov.tw/nc\\_14813\\_36128](https://www.ndc.gov.tw/nc_14813_36128)

## 參考文獻

1. 行政院 (2023)，0-6 歲國家一起養－讓年輕人敢婚、願生、

## 論述》專論 · 評述

- 樂養，2024年1月29日，網址：  
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/4a8dd031-b7f2-4d1a-887d-bb4e459bacfe>
2. 教育部 (2023)，專案輔導學校，2024年1月25日，網址：  
<https://udb.moe.edu.tw/actgc>
3. 蕭歆諺 (2023)，大一生只有高一程度？台、清新理工成績下滑三大關鍵，天下雜誌，2024年1月23日，網址：  
<https://www.cw.com.tw/article/5125908>
4. 遠見雜誌 (2022)，7成的臺灣女性自覺經濟獨立！下一步用「WOMAN」五大觀念打造財務自主的樂活人生，2022年6月28日，網址：  
<https://www.gvm.com.tw/article/91023>
5. 勞動部 (2021)，110年中高齡及高齡(45歲以上)勞動狀況，2024年2月27日，網址：  
<https://www.mol.gov.tw/media/01ylq0he/110年中高齡及高齡-45歲以上-勞動狀況.pdf>
6. 李俊達 (2019)，青年婚育態度與創新婚育政策主觀評價之研究，行政暨政策學報，68期，49-80頁。
7. 尤智儀、李玉春 (2016)，縣市生育津貼政策對夫妻生育意願之影響，人口學刊，52期，43-79頁。
8. 郭靜晃、鍾玉婷 (2014)，從全球化家庭政策發展趨勢回應台灣低生育率之政策作為。社區發展季刊，148期 87-97頁。
9. 陳文意、周美伶、林玉惠、陳明吉 (2013)，抑制房價以提高生育率：以台北都會區為例，都市與計劃，40(2)，191-216頁。
10. 林奴蓁、陳國樑、黃勢璋 (2013)，生育津貼對我國生育率的影響：以1998-2010年為例，社會政策與社會工作學刊，17(2)，259-297頁。
11. 楊靜利 (1996)。婦女勞動參與對生育率的影響，臺灣社會學刊，19期，35-36頁。
12. Central Intelligence Agency (2022). Country Comparisons Total fertility rate, The World Factbook, Retrieved March 10, 2024, from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/total-fertility-rate/country-comparison>.
13. Goldstein, J.R., Koulovatianos, C., Li, J., & Schroder, C. (2017). Evaluating How Child Allowances and Daycare Subsidies Affect Fertility. CFS Working Paper, 568, 1-86.
14. Brehm U. & H. Engelhardt (2015). On the age-specific correlation between fertility and female employment: Heterogeneity over space and time in OECD countries. *Demographic Research*, 32(1). 691-722
15. Kalwij A. (2010). The impact of family policy expenditure on fertility in western Europe. *Demography*, 47(2), 503-519. <https://doi.org/10.1353/dem.0.0104.pdf>.
16. Yi, J. and Zhang, J. (2010). The effect of house price on fertility: Evidence from Hong Kong, *Economic Inquiry*, 48(3): 635-650. DOI: 10.1111/j-1465-7293.2009.00213.x.
17. Raymo, J. (2003). Educational Attainment and the Transition to First Marriage among Japanese Women. *Demography*, 40(1), 83-103.
18. Sleebos, J. (2003), "Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 15, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/568477207883>.
19. Ahn N. & P. Mira (2002). A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries. *Journal of Population Economics*, 15(4). 667-682.
20. Becker, G. S. (1991). *A Treatise of Family*. Cambridge, MA: Harvard University Press. ❖