



從關心人口結構——談增列鼓勵生育預算之必要性

少子女化將造成人口結構改變及人口日趨老化，下一世代扶養負擔日益加重，影響未來的人口成長，其涉及層面至廣，舉凡教育、醫療、社會福利、經濟、產業、勞工與財政均與之息息相關。生育水準過低將不利於國家之發展，亟須預為因應，如何避免人口結構嚴重失衡，應是未來人口政策重要課題之一。

◎ 謝愛齡 (內政部戶政司司長)

壹、前言

人口是國家構成的基本要素之一，其數量的多寡、素質的優劣與分布的均衡與否，直接影響經濟發展及人民的生活水準。世界各國為解決不同的人口問題，在許多高生育率之國家都採取控制生育方法，以減緩人口成長的速度，但在低生育率之國家，如歐洲及美洲先進國家則採取鼓勵生育的措施，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，作為政策規劃之重點，以

促使人口合理成長。臺灣光復後歷經人口快速成長階段，50年代政府積極推行人口政策及家庭計畫，人口成長趨緩，70年代以後，生育率快速下降，至民國98年婦女總生育率已下降至1.03人，成為世界生育率最低之國家（如表1、表2），人口負成長的幅度與速度，將會因為生育率的變化而影響改變之幅度，若不維持穩定生育水準之理想柱型人口金字塔，未來人口將快速衰退，衍生人口結構失衡，亟須及早預為因應。

貳、人口結構的演變

表1 人口成長率

單位：人；‰

年別	總人口數	人口成長率		
		計	男	女
36年	6,497,734	66.80	69.19	64.38
40年	7,869,247	41.68	42.27	41.06
50年	11,149,139	33.07	34.46	31.62
60年	14,994,823	21.73	20.98	22.55
70年	18,193,955	18.36	17.10	19.72
80年	20,605,831	10.03	9.45	10.64
90年	22,405,568	5.79	4.35	7.29
91年	22,520,776	5.14	3.82	6.52
92年	22,604,550	3.72	2.58	4.90
93年	22,689,122	3.74	2.30	5.23
94年	22,770,383	3.58	1.81	5.42
95年	22,876,527	4.66	2.53	6.86
96年	22,958,360	3.58	1.47	5.74
97年	23,037,031	3.43	1.51	5.38
98年	23,119,772	3.59	0.89	6.34

資料來源：內政部戶政司。

說明：60年（含）以前資料不包括金門縣及連江縣。

一、人口成長遞減

人口成長受兩個因素影響，一個是自然增加，也就是出生與死亡所引起的自然變動，另一個是社會增加，亦即因國際遷徙引起之社會變動。我國人口成長減緩主要係受人口自然增加下降影響，除民國38年因政府播遷臺灣大量大陸人口來臺，以及民國58年職業軍人納入戶籍人口統計，造成

表2 主要國家總生育率

單位：人

國別	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2009年
中華民國	1.47	1.56	1.68	1.40	1.34	1.24	1.18	1.12	1.12	1.10	1.03
菲律賓	3.60	3.50	3.70	3.40	3.40	...	...	...	...	3.05	...
泰國	1.90	1.90	1.90	1.90	1.90	...	...	...	...	...	...
馬來西亞	3.29	3.00	3.00	2.90	2.80	3.10	...	...	...	3.01	...
日本	1.38	1.34	1.36	1.33	1.32	1.29	1.29	1.26	1.32	1.34	...
南韓	1.47	1.42	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08	1.13	1.26	...
中國大陸	1.90	1.89	1.89	1.89	1.88	1.88	1.85	1.81	...	...	...
美國	2.06	2.05	2.06	2.03	2.01	2.04	2.05	2.05	2.10	...	...
加拿大	1.54	1.51	1.49	1.51	1.50	1.53	1.53	1.53	...	...	...
瑞典	1.51	1.50	1.55	1.57	1.65	1.72	1.75	1.77	1.85	1.88	...
英國	1.72	1.68	1.64	1.63	1.64	1.71	1.77	1.78	1.84	1.90	...
德國	1.36	1.36	1.38	1.35	1.34	1.34	1.36	1.34	1.33	1.37	...
瑞士	1.46	1.48	1.50	1.41	1.39	1.39	1.42	1.42	1.43	1.46	...
法國	1.78	1.81	1.89	1.90	1.88	1.89	1.92	1.94	2.00	1.98	...
紐西蘭	1.96	1.97	1.98	1.97	1.89	1.93	1.98	1.97	2.01	2.17	...

資料來源：各國統計年報及月報、聯合國統計年鑑、各國、歐洲聯盟統計局及OECD網頁。

附註：1. 總生育率為每一育齡婦女(15~49歲)在生育期間，所生育嬰兒之平均數。

2. 菲律賓及泰國自2003年起，馬來西亞自2004年起，摘自美國各年“The World Factbook”估計資料。

3. 英國、法國、紐西蘭2007年為初估或初步統計資料。

4. 大陸資料係指婦女平均活產子女數。

人口劇增外（以男性為主），人口成長率從民國36年的66.80%，逐漸下滑，至民國98年已降至3.59%（如表1）。

二、少子女化

（一）近年來國人生育率逐年降低，民國40年育齡婦女總生育率達7.04人之歷史高峰，之後一路下降，民國73年降為2.06人，首

度低於人口替換水準2.1人，民國98年更降為1.03人，亦即平均每一婦女一生只生育1.03個小孩。當一個國家總生育率低於「2.1」之人口替換水準時，長期而言，人口成長將呈遞減，最後導致人口負成長，依據行政院經濟建設委員會99年8月最新推計資料顯示，民國111

年人口將達零成長，在大部分已開發國家，少子女化已成為共同的潛在危機（如表3）。

（二）從育齡婦女年齡別生育率觀察，民國40年以25至29歲之350‰為最高，其次為30至34歲之311‰，至民國98年則以30至34歲之75‰為最高，其次為25至29歲之69‰，不

表3 育齡婦女年齡別生育率、總生育率及生母平均年齡

年別	按發生日期統計							單位：‰；歲	
	年 齡 別 生 育 率							總生育率 (人)	生母平 均年齡
	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49		
40年	68	287	350	311	226	132	34	7.04	...
50年	45	248	342	245	156	71	10	5.59	...
60年	36	224	277	134	51	16	3	3.71	...
73年	23	144	169	60	13	2	0	2.06	25.9
80年	17	92	149	68	16	2	0	1.72	27.2
90年	13	62	106	75	21	3	0	1.40	28.2
91年	13	57	102	73	20	3	0	1.34	28.2
92年	11	52	92	69	20	3	0	1.24	28.4
93年	10	49	86	68	20	3	0	1.18	28.5
94年	8	44	79	68	21	3	0	1.12	28.8
95年	7	41	78	71	23	3	0	1.12	29.2
96年	6	37	76	74	24	3	0	1.10	29.5
97年	5	32	72	73	25	3	0	1.05	29.8
98年	4	27	69	75	27	4	0	1.03	30.2

資料來源：內政部戶政司。

說明：1.60年（含）以前資料不包括金門縣及連江縣。

2.總生育率係指一個假設世代的育齡婦女，按照目前的年齡別生育水準，在無死亡的情況下，渡過其生育年齡期間（15~49歲）以後，一生所生育的嬰兒數。

3.0‰係指未達0.5‰。

4.育齡婦女年齡別生育率=一年內某5歲年齡組育齡婦女之活產數/該5歲組育齡婦女年中人口數×1,000。

5.總生育率=各育齡婦女年齡組別生育率的總和乘以5之積。

但生育主力婦女年齡提高，且生育率快速下降（同表3）。

(三) 生母平均年齡逐年遞增，民國73年為25.9歲，至民國98年已達30.2歲（同表3）。

三、人口老化

(一) 生育率逐年下降的結果，不但使得人口成長趨於遲緩，人口年齡結構也會跟

著改變，形成人口老化趨勢。我國醫療衛生技術進步，使國民平均餘命延長，擴張了老年人口數量，造成人口年齡結構日趨老化。民國36年至民國98年幼年人口比例由42.33%降至16.34%，青壯年人口比例由55.15%上升至73.03%，老年人口比例則因國民平均壽命的延長，自民國36年

的2.53%增至民國82年的7.10%，達到世界衛生組織所定義老年人口比例為7%之高齡化社會，至民國98年更高達10.63%（如表4）。值得注意的是，這些自然「老化」過程，將隨著未來65歲人口增加，「75歲以上高高齡人口」所占的比例也會不斷提升。

(二) 扶養比係指依賴人口對有

表4 三階段人口及扶養比

單位：人；%

年別	年 底 人 口 數									百 分 比			扶 養 比
	0~14歲			15~64歲			65歲以上			0~14歲	15~64歲	65歲以上	
	計	男	女	計	男	女	計	男	女				
36年	2,750,200	1,400,956	1,349,244	3,583,450	1,806,252	1,777,198	164,084	65,089	98,995	42.33	55.15	2.53	81
40年	3,312,125	1,697,191	1,614,934	4,363,734	2,241,872	2,121,862	193,388	77,645	115,743	42.09	55.45	2.46	80
50年	5,111,677	2,625,285	2,486,392	5,759,469	2,972,756	2,786,713	277,993	117,422	160,571	45.85	51.66	2.49	94
60年	5,805,182	2,987,359	2,817,823	8,735,778	4,701,322	4,034,456	453,863	206,459	247,404	38.71	58.26	3.03	72
70年	5,754,357	2,964,227	2,790,130	11,636,753	6,113,326	5,523,427	802,845	401,955	400,890	31.63	63.96	4.41	56
80年	5,427,150	2,802,637	2,624,513	13,833,252	7,113,169	6,720,083	1,345,429	724,470	620,959	26.34	67.13	6.53	49
90年	4,661,884	2,429,165	2,232,719	15,770,327	7,985,895	7,784,432	1,973,357	1,026,591	946,766	20.81	70.39	8.81	42
91年	4,598,892	2,397,192	2,201,700	15,890,584	8,043,063	7,847,521	2,031,300	1,045,154	986,146	20.42	70.56	9.02	42
92年	4,481,620	2,337,165	2,144,455	16,035,196	8,114,529	7,920,667	2,087,734	1,063,368	1,024,366	19.83	70.94	9.24	41
93年	4,387,082	2,288,831	2,098,251	16,151,565	8,169,258	7,982,307	2,150,475	1,083,496	1,066,979	19.34	71.19	9.48	40
94年	4,259,049	2,221,157	2,037,892	16,294,530	8,235,861	8,058,669	2,216,804	1,105,422	1,111,382	18.70	71.56	9.74	40
95年	4,145,631	2,161,180	1,984,451	16,443,867	8,300,617	8,143,250	2,287,029	1,129,910	1,157,119	18.12	71.88	10.00	39
96年	4,030,645	2,100,985	1,929,660	16,584,623	8,361,718	8,222,905	2,343,092	1,146,064	1,197,028	17.56	72.24	10.21	38
97年	3,905,203	2,036,600	1,868,603	16,729,608	8,424,404	8,305,204	2,402,220	1,165,347	1,236,873	16.95	72.62	10.43	38
98年	3,778,018	1,970,302	1,807,716	16,884,106	8,483,308	8,400,798	2,457,648	1,183,124	1,274,524	16.34	73.03	10.63	37

資料來源：內政部戶政司。

說明：60年(含)以前資料不包括金門縣及連江縣。

工作能力人口的比例而言，我國人口扶養比由民國36年的81大幅下降至民國98年的37（同表4），主要是幼年人口相對下降較多所致。依據行政院經濟建設委員會最新人口推估，民國116年扶養比將超過50人，工作年齡人口對依賴人口之負擔將逐漸加重。

體資源配置將調整。

二、家庭面

- (一) 多數家庭結構將大都為單身家庭、無子女家庭及只有獨生子女家庭。
- (二) 家庭功能逐漸式微，社會功能將填補家庭功能。
- (三) 在全球化下跨國婚姻或外國人家庭增加，社會將朝更多元文化發展。

三、教育體系面

- (一) 幼童及學齡人口漸減，影響整體教育資源配置。
- (二) 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。

四、勞動市場面

出生人數減少，可能導致

參、少子女化的影響

一、人口結構面

- (一) 生育率持續下降，人口自然減少情勢不可逆轉。
- (二) 婚育率降，出生人數少，幼童及學齡人口遞減。
- (三) 15至64歲工作年齡人口比例漸減，中高齡比例漸增。
- (四) 平均壽命延長，65歲以上高齡人口增加，國家整



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。

五、社會及經濟發展面

- (一) 未來高齡者占國家人口比重日增，如生技醫療保健服務產業將蓬勃發展，另與生養托育相關產業規模縮小，產業發展走向將隨之調整。
- (二) 未來總人口規模緩和縮小，影響企業投資意願及政府稅收，進而影響經濟成長動能。
- (三) 當家庭成員數逐年減少，家庭養老功能減弱，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。

六、政府稅收面

- (一) 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。

- (二) 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。
- (三) 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，會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩現象。

七、國家競爭力面

- (一) 出生數減少，無法達成預期經濟規模的人力結構與數量需求，及全面性勞動力短缺及經濟成長減緩。
- (二) 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。

肆、現行鼓勵生育措施

一、生育補助

- (一) 低收入戶生育補助：

針對低收入戶的生育補助措施，縣市之間有所不同，以民國99年為例：臺北市的低收入戶生育補助，每次生產補助1萬6,500元；臺北縣補助2萬400元，臺中縣、基隆市、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣補助1萬200元；澎湖縣補助1萬元。

- (二) 生育津貼：

目前生育津貼制度，係由各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，補助金額及設限條件不一，以民國99年為例：金門縣訂有「金門縣婦女生產補助自治條例」，給付金額為各地方政府之冠，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。至於其他縣

市政府，亦依其財政狀況提供金額3,000元至2萬元不等之生育津貼。

二、育嬰留職停薪津貼

(一) 公教人員：

依公教人員保險法第17條之1規定，被保險人加保年資滿1年以上，養育3足歲以下子女，辦理育嬰留職停薪並選擇繼續加保者，得請領育嬰留職停薪津貼。前項津貼，以被保險人育嬰留職停薪當月起，前6個月平均保險俸（薪）給60%計算，自留職停薪之日起，按月發給；最長發給6個月。但留職停薪期間未滿6個月者，以實際留職停薪月數發給；未滿1個月之畸零日數，按實際留職停薪日數計算。同時撫育子女2人以上者，以請領1人之津貼為限。夫妻同為本保險被保險人者，在不同時間分別辦理同一子女之育嬰留職停薪並

選擇繼續加保時，得分別請領。

(二) 勞工：

依就業保險法第19條之2規定，育嬰留職停薪津貼，以被保險人育嬰留職停薪之當月起前6個月平均月投保薪資60%計算，於被保險人育嬰留職停薪期間，按月發給津貼，每1子女合計最長發給6個月。前項津貼，於同時撫育子女2人以上之情形，以發給1人為限。父母同為被保險人者，應分別請領育嬰留職停薪津貼，不得同時為之。

三、托育補助

(一) 發放幼兒教育券：

民國89年起提供幼兒教育券給滿5足歲就托（讀）於私立托兒所（或幼稚園）者，每人每學期補助5,000元。

(二) 中低收入家庭幼童托教補助：

中低收入戶年滿3足歲實際就讀（托）於已立案公、私立幼稚園、托兒所（含村里托兒所）之幼童托教費用補助，每人每學期最高補助6,000元。

(三) 原住民幼兒托教補助：

於民國94年起開辦原住民幼兒托教補助，依據原住民族教育法之規定，補助全國年滿5足歲實際就讀（托）於已立案幼稚園、托兒所之幼兒，公立者每人每學期2,500元，私立者每人每學期1萬元。

(四) 低收入戶兒童托育津貼補助（連江縣無）：

符合低收入家庭且就讀公私立托兒所之兒童，每人每月補助1,500元，每學期最高補助9,000元。

(五) 保母托育費用補助：

1. 就業者家庭部分托育費用補助：

家庭年總收入150萬元（含）以下雙親或單親均就業者

家庭，有未滿2歲幼兒送請保母人員照顧者，補助每位幼兒每月3,000元、低收入戶或家有未滿2歲之發展遲緩或身心障礙幼兒之家庭，無法自行照顧前述幼兒，而須送請保母人員照顧者，補助每位幼兒每月5,000元。

2. 非就業者弱勢家庭臨時托育費用補助：

低收入戶或家有未滿2歲發展遲緩或身心障礙幼兒之家庭，父母（或監護人）未就業自行照顧家中未滿2歲幼兒，有臨時托育需求者每月最高補助20小時，每小時補助100元，即每位幼兒每月最高補助2,000元。

四、教育補助

為照顧弱勢家庭5歲幼兒，減輕家庭負擔，教育部與本部前於96學年度起實施「扶持五歲幼兒教育計畫」。惟為落實馬總統「提供五歲兒童免費

學前教育」政策主張，並將五歲幼兒就學視為準義務教育免納學費，規劃將「扶持五歲幼兒教育計畫」逐漸轉換為「五歲幼兒免學費教育計畫」，並自99學年度於離島、原住民地區開辦，100學年度於一般地區家戶年所得110萬元以下之家庭就讀公私立園所之五歲幼兒得獲得學費補助。

五、醫療補助

（一）3歲以下兒童醫療補助：

為使3歲以下兒童獲得適切的健康照顧，促進其身心正常發展，減輕家庭負擔，提升人口素質，內政部自民國91年度開辦3歲以下兒童醫療補助，3歲以下兒童就醫時自動減免全民健康保險法第33條、第35條門診、住院部分負擔費用。

（二）中低收入家庭未滿18歲兒童及少年健保費補助：

為維護兒童及少年就醫權益，避免因付不起醫療費用而

延誤就醫時機，內政部自民國98年開始全額補助中低收入家庭未滿18歲兒童及少年之健保費，保障其使用全民健康保險資源，符合資格者可至各鄉（鎮、市、區）公所或縣、市政府社會局索取申請表。

六、住宅補助

為營造有利生育、養育環境，鼓勵青年成家，提升我國生育率，結合家庭政策及人口政策，推動青年安心成家方案，成效如下：

（一）98年度：

1. 租金補貼：計畫辦理20,000戶，申請戶數8,203戶，核定戶數8,000戶。

2. 前二年零利率購置住宅貸款利息補貼：計畫辦理10,000戶，申請戶數17,790戶，核定戶數16,760戶。

（二）99年度：

1. 租金補貼：計畫辦理15,000戶，申請戶數8,069戶，目

前正由各直轄市、縣（市）政府陸續核定中。

2.前二年零利率購置住宅貸款利息補貼：計畫辦理10,000戶，申請戶數14,608戶，目前正由各直轄市、縣（市）政府陸續核定中。

伍、增列鼓勵生育預算之必要性

一、人口政策白皮書改進措施之落實執行

鑑於人口政策白皮書實施迄今已超過2年，國內外經濟社會環境已有重大變化，經內政部多次邀集各相關機關研商修正「人口政策白皮書」具體措施及訂定績效指標，計新增11項及修正52項具體措施（如表5新增及修正重點），其中28項具體措施因已完成或納入經常業務予以刪除，新增之11項具體措施尚待行政院核定，始

得據以落實執行。

二、完善生育養育環境 可考量增列之預算

（一）第3胎托育補助

內政部規劃於100年擴大辦理現行之家庭部分托育費用

表5 人口政策白皮書少子女化及高齡化具體措施修正及新增重點（草案）

項次	少子女化		高齡化	
	內容	修正	內容	修正
1	完成幼托整合相關法制作業	修正	持續發展中期照護服務	新增
2	「社區保母系統」服務模式	修正	持續推動長期照顧服務	
3	完善居家式保母管理制度	新增	研議以不動產養老之可行性，並提出試辦模式	新增
4	推動普及、多元教保服務	修正	運用各項就業協助措施，強化社會倡導，加強中高齡者就業服務	修正
5	研訂發放兒童津貼之可行性	修正	鼓勵中高齡者參與志願服務	修正
6	規劃兒童津貼之推動方式	修正	運用現有就業服務措施，協助老人就業	修正
7	廣續推動青年安心成家方案	修正	落實推動建築物無障礙設施	修正
8	經醫師診斷，懷孕期間需安胎休養者，其治療或休養期間，併入住院傷病假日數計算	新增	辦理「通用化住宅規劃設計研究」	新增
9	強化兒童及少年虐待之通報、緊急保護安置及家庭處遇服務系統	修正	辦理需求反應式公共運輸系統之整合研究	新增
10	廣續建置完善收出養業務	新增	強化老人休閒服務網絡，整合現有休閒資源，建設便利老人行動與友善老人休閒環境	修正
11	推動家庭支持服務據點，完善兒童及少年保護預防工作	新增	研發老人多元學習教材	新增
12	加強宣導兒童為國家未來的人力資本	修正	推動祖孫世代間教育活動	新增
13	鼓勵政府部門結合企業經常舉辦未婚聯誼活動	新增		

補助，考量生育第3胎對家庭的經濟負擔，並為提供質量並重的托育服務，除目前年收入150萬元（含）以下家長在就業的情形下，把未滿2歲之幼兒交由社區保母系統及托嬰中心之保母收托者，可以申請3千元政府補助外，第3胎將不設排富條款及就業條件，對於弱勢家庭補助5千元。

（二）輔以地方政府辦理之生育補助與津貼

臺北市自100年1月1日起，採申請制，符合資格家庭，提供5歲以下孩童每月2,500元的育兒津貼。其他如新竹市、臺中市、臺南市、高雄市、彰化縣、屏東縣、臺東縣、澎湖縣等，就特殊境遇家庭之子女生活津貼每人每月1,728元。

近年來中央政府財稅收支不平衡，已連續2年政府預算採負成長編列，如何將極有限的資源與經費照顧最有需要的對象，是政府規劃政策時最首

要之思考，由於100年的預算已編列，目前規劃爭取101年預算，首先針對中低收入家庭，家有2歲以下的嬰幼兒，發放每月5,000元的育兒津貼，以增加中低收入家庭負擔子女養育的功能。

（三）輔以課後照顧擴大辦理

99年9月起，臺北市擴大開設「課後照顧班」，滿足雙薪家庭子女托育需求，國小到晚上7點、公立幼稚園到晚上6點，不足額開班費用由該市府補助。

（四）輔以鼓勵企業辦理托兒設施或措施

企業設置托兒設施或提供托兒措施，可向行政院勞工委員會申請補助。

陸、結語

在社會變遷巨輪下，臺灣也和歐美社會般，正面臨人口結構的變遷關口，維持理想人

口結構是各國對人口發展的願景。歐洲獎勵生育政策大抵以育兒津貼、稅制優惠或提供育嬰假等措施獎勵生育，且多採直接補助，補助額度大而時間長，惟其財政負擔亦大。

依據經濟合作開發組織（The Organization For Economic Cooperation And Development, OECD）研究發現，各國採行的提高生育率措施中，「減稅」之效果較差，「直接現金補貼」之效果稍好。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。

為有效提升生育率，實有必要加強落實各項措施，提供育兒家庭之支持，分擔家庭養育子女之成本，對於願意承擔生育養育子女責任者多給予公共支持，增列鼓勵生育養育預算，當可有益國家未來主人翁之成長與發展。❖