

面對少子化，政府可以為我做什麼？

2021. 08. 30

王亭勛（本聯盟智庫兼職研究員，臺北大學公共行政暨政策學系）

少子化現象是目前全球先進國家幾乎都會面對到的問題，台灣也深受其擾。2020 年，台灣首度進入人口負成長的階段，而這樣的狀況一直持續到現在。美國中央情報局（CIA）甚至認為，今年台灣會是 227 個國家／地區中預計生育率最低的。於此情況下，少子化儼然成為最新的國安危機。面對這樣的問題，政府隨即提出因應的方案，從建構讓人安心懷孕的環境到學齡前的育兒照顧，透過一條龍的方式來刺激我國的生育率。

首先是衛福部與勞動部提出的「建構安心懷孕友善生養環境」報告，針對不需要修法的部分，包含公費產檢補助、留職停薪育嬰假薪水的補助、以及不孕夫妻試管嬰兒的補助，都會在 7 月 1 日正式實施。至於需要修法的部分，包含增加產檢假的天數、雙親可同時申請育嬰假等，則尚待法律修正後公告再實施。

本次新上路的制度包含「增加育嬰留職停薪津貼」與「放寬留職停薪的申請規定」。育嬰留職停薪津貼除原本 6 成投保薪資之育嬰留職停薪津貼外，政府將另給予 2 成投保薪資補助，總薪資替代率可達 8 成；另外有關留職停薪的申請規定，過往的規定是以不少於 6 個月為原則，即勞工必須要每次至少請領 6 個月的假期。新制則放寬此項規定，勞工如果有少於 6 個月的請假需求亦可提出申請，但每次不可低於 30 天，並且以請領 2 次為限。（內政衛福勞動處，2021）

另外針對不孕症試管嬰兒的補助對象也從原先僅開放給中的收入擴大至未滿 45 歲之夫妻，補助次數也提高至 3 次。另外也增加特約人工生殖機構的數量，從 20 家增加至 93 家，申請方式也從過往的民眾需要自行申請（需繁複的收續與資料）簡化為機構可代為申請。

此外，針對學齡前孩童的托育，政府同樣提出相對應的政策予以協助。於 2018 年提出的托育制度中，已針對不同的托育方式發放不同額度的育兒津貼。今(2021)年，政府又再度推出新的托育補助，由衛福部與教育部共同推出的「0-6 歲國家一起養」方案，提高生育補助、育兒津貼、托育補助、育嬰留職停薪津貼補助額度，希望能減緩父母在育兒方面的經濟負擔。

在 2021 年的政策當中，選擇準公共化或是公共化的機構，0 到 2 歲的托育補助會增加 1000 元的補助，2 到 6 歲的就學繳費上限則享有 1000 元的減免。而選擇就讀私營機構的家庭，0 到 5 歲育兒津貼同樣增加 1000 元。而相關的補助預計在 2022 年 8 月會再調漲一次¹。

儘管如此，本文認為上述的政策皆有改善的空間。首先是針對育嬰假的部分。根據勞動部的資料顯示，過去五年申請育嬰留職停薪津貼的男女比大約是 2:8，女性還是佔多數。該項數據顯示傳統的「男主外，女主內」的現象仍存在社會之中。是故，如何藉由制度的改善增加男性申請育嬰假，同承擔育兒的責任，便顯得格外重要。

參考各國的案例，首先是冰島，冰島從 1980 年代即開始實施男性育嬰假制度，其中父、母各有三個月互不能轉讓的獨立育嬰假，搭配兩人可自由分配的共同育嬰假，期間可領八成的薪資。該制度讓父母能共同負擔育兒的責任，同性婚姻同樣適用。

瑞典政府則是自 1995 年開始導入「父親月」政策，在 16 個月的育嬰假中，父、母親各有 1 個月的親職假不能移轉給對方。2002 年起延長至兩個月，2016 年更將爸爸專屬的帶薪育嬰假延長到三個月成為「父親季」。雖然請親職假的爸爸僅從 10% 成長到 28%，但瑞典在 2018 年全體女性勞參率高達 82.9%，生育率更達到 1.8，成功在工作與生育之間達成平衡。

再者，儘管政府提出的「0-6 歲國家一起養」方案能兼顧減輕雙薪家庭的育兒負擔與雙薪家庭的父母安心工作，但這樣的補助卻是「看的到、吃不到」，原因在於我國公共托育的資源是不足的。總覽國際公共托育現況，尤其是 OECD(經濟合作暨發展組織)的會員國，托育機構平均公私比為 7:3，然我國全國公辦民營與私立托育機構的數量比例約為 1:4(陳星穎，2021)，顯示我國的公共托育資源相當匱乏。此外，公托也存有「家長下班接小孩的時間無法配合」、「家長無寒暑假，可是多數的公托有」的窘境，導致照顧網絡比較健全的家庭(祖父母能幫忙接送)才會想將孩子送到公托。

為了解決這樣的問題，政府提出「準公托」的想法，也就是私立托育機構或保母跟政府簽訂契約後，就換了身分變成「準公共化托育」(又稱作「準公托」)。此政策概念是透過私立托育機構階段性地公共化，以解決公立托育機構數量不足的問題。如此一來，家長將孩子送到準公托的機構所能請領到的補助也相較於送到私營機構來得多。

¹ 參照文末圖一。

然而，準公托看似解決了當前公共托育機構不足的困擾，卻也產生額外的問題(媽媽經，2019)：

1. 「私托」轉成「準公托」，營運將受到政府管控：當私營也者與政府簽訂契約後，其營運就會受到政府控制，當營運成本不斷增加，相對的受益就會減少。於此情況下，業者可能會巧立名目向家長收費，形成變相漲價反而花費更多錢。
2. 「私托」業者連署反對「準公托」：因為公托能請領的補助比私托更多，一旦業者與政府簽約成為準公托後，會造成家長一窩蜂地將孩子送往該機構。如此一來將影響托育業界的生態平衡，私托業者因此連署反對該政策。
3. 托育人員的品質將有疑慮：政府管控的不僅是業者的營運，針對教師們的薪水也有管制。換言之，無論是資深或資淺、能力的強弱，教師們的薪水全部統一。這將會產生品質是否能夠維持的疑慮。

「準公托」的方式雖然能暫時解決當前公托機構不足的問題，同時卻也產生額外的問題。此外，準公托也非長久之計，政府勢必要再另尋出路，以解決公共托育機構不足的問題。欲解決此問題，需要回到問題的源頭，即為什麼家長會希望將孩子送至公托機構，無非是能請領到的補助較多，較能減輕經濟壓力。因此，本文提出大膽的建議，為了響應政府的「0-6歲國家一起養」的政策，政府或許能提出「0-6歲免學費」的想法，讓更多父母不必因為排不到公托機構而增加經濟負擔。私營機構的業者也不必擔心因為沒有加入準公托而失去商機。

總的來說，本文肯認政府持積極的態度致力於解決少子化的問題。無論是增加補助的金額，或者是鬆綁原先較為嚴格的規範。然而，除了實質的金錢補助之外，政府也該將其他問題一併納入考量，包含如何讓男性能一起負擔育兒的責任、公托機構過少等問題。如同前文所述，少子化已成為新的國安危機，如何解決少子化的問題，是政府與人民皆須共同面對的課題。

(圖一)

0-6歲國家一起養~新制一覽表

		現在	今年 2021年8月起	明年 2022年8月起
補助增加 讀公共 準公共	0~2歲 托育補助	公共化 3,000元/月	4,000元/月	5,500元/月
		準公共 6,000元/月	7,000元/月	8,500元/月
繳費降低	2~6歲 就學 繳費上限	公立 2,500元/月	1,500元/月	1,000元/月
		非營利 3,500元/月	2,500元/月	2,000元/月
	準公共 4,500元/月	3,500元/月	3,000元/月	
津貼提高	0~未滿5歲 育兒津貼	2,500元/月	3,500元/月 +1,000	5,000元/月 +1,500

※本表以第1胎為例，2胎、3胎以上再加發
 ※低收/中低收入戶家庭0-2歲托育補助再加發，2-6歲就讀平價幼兒園「免費」。
 ※5-未滿6歲未進入公立、非營利、準公共幼兒園者，依津貼額度發給就學補助。

(資料來源：教育部)

參考資料：

1. 媽媽經，2019，〈[為什麼準公共托育的補助「看的到吃不到」?](#)〉
2. 陳星穎，2021，〈[台灣8成家長：育兒開銷大、公托不足...解析各國政府的平價公托政策](#)〉，今周刊
3. 內政衛福勞動處，2021，〈[少子女化對策—建構安心懷孕友善生養環境](#)〉

(以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：star89037@gmail.com)