

亟需持續關注的 少子女化現象與對策

文・圖／馮 燕

近幾年新聞媒體不時有針對我國少子女化現象進行報導，認為我國少子女化的情形相當嚴重。在教育規劃方面所帶來的挑戰，是未來學生數日漸減少，將造成教師超額、教室閒適等問題，連帶影響學校合併或退場的議題；人力資源方面的後效，是勞動人口減少與勞動力高齡化或轉型不易現象；長遠來看，家庭撫養負擔日趨沉重、產業可用人力不足、國家競爭力受限等情況皆有可能發生。一旦國家發展停滯、經濟情況惡化，扶養人口既少又窮時，被扶養人口（包括老幼）的生存恐面臨更艱困的挑戰。

然而，少子女化並非突然發生的現象。諸多先進國家隨著醫療進步與發展、社會文化與經濟活動的轉變，多會面臨人口結構的變遷：高生育率轉型為低生育率，一旦人口轉型完成，鮮有國家可以大幅提升該國的生育率，即使生育率在未來有所提升，因低生率期間出生而未來可生育之人數已減少人口亦難有相當程度的成長（中央研究院，2011）。我國育齡婦女總生育率（以下簡稱生育率）自戰後以降逐年遞減，民國73年降



我國生育率逐年下降，最低時0.9人，影響主因為經濟因素。（提供／李順仁）

表1：2015年CIA預估相關國家（地區）總生育率排序

排序	國家	總生育率
110	France	2.08
115	New Zealand	2.04
140	United Kingdom	1.89
141	Sweden	1.88
142	United States	1.87
145	Norway	1.86
168	Denmark	1.73
181	China	1.60
211	Japan	1.40
220	Korea, South	1.25
221	Hong Kong	1.18
222	Taiwan	1.12
223	Macau	0.94
224	Singapore	0.81

資料來源：（<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html>）

至2.06人，即已低於人口替代水準的2.1人，往後又逐年下降，至民國99年（虎年）時最低，僅0.90人，近幾年則略有回升，呈現相對穩定，但距離重返人口替代水準的2.1人，似有相當之難度。

若與其他先進國家比較，依內政部公布世界主要國家近10年的生育率看來，除法國與紐西蘭的生育率持續保持在接近人口替代水準外，歐洲亦普遍不高。又如以美國中央情報局預估2015年世界上224個國家（地區）的生育率資料（如表1）看來，我國（雖然2016年有略升為1.2）與香港、南韓、新加坡確實是敬陪末座，堪稱世界最低，更凸顯我國少子女化現象之嚴峻。

婚姻與經濟是成因

我國婦女的理想子女數，長期以來都是約在2人左右，並無太大的改變，然而隨著時間推移，實際生育數卻逐漸減少，有學者認為此現象與婦女婚姻型態轉變與婚育步調延後有關（中央研究院，2011；孫得雄，2009）。孫得雄（2009）曾以臺灣婦幼協會於2004年辦理的電話抽樣調查資料進行分析，指出我國未婚者希望結婚的比率超過6成，且結婚仍是生育的重要條件。行政院（2013）研擬人口政策白皮書時，曾針對少子女化的問題進行研析，也指出國人較認同婚姻內生育的正當性，我國與東亞國家有較為相似的社會進程，先婚後育的價值觀與經濟先決的心理因素造就了遲婚、晚婚以及晚生、少生或不

生的結果，當進入婚姻是生育的先決條件，若遲未進入婚姻，自然生育的機會就大為降低，因而揭櫫願婚、樂生、能養的政策願景。

事實上，影響年輕人遲婚甚或不婚，以至於少生或不生的關鍵因素，恐怕仍與個人或家庭的經濟條件脫離不了關係；再加上前一陣臺灣的社會氛圍相當強調育兒成本，媒體往往大肆誇大報導育兒負擔，一想到孩子出生後的照顧負擔與照顧品質，亦會使得年輕夫妻的生育意願更加薄弱（郭靜晃、鍾育婷，2014）。孫得雄（2009）的育齡者調查受訪對象中，尚未結婚者的最主要原因，是沒有經濟基礎；而不希望生育者，最主要理由也是經濟能力不足以負擔生養小孩；至於已有一個子女的民眾，不願意再生的主要原因，亦是經濟能力不足以負擔生養小孩。隨著教育機會普及與受教育時間延長，在經濟及社會快速發展進程中，國人在觀念上逐漸傾向先立業再成家，女性也更能追求經濟獨立、自由自主的生活，婚育逐漸成為眾多選項之一，而非必要選項；近幾年又遭逢全球經濟局勢驟變（如金融海嘯），大環境的不確定性更影響個人的就業與所得等經濟條件（郭靜晃、鍾育婷，2014；中央研究院，2011），因此，若進入婚姻的機會成本提高，未婚年輕男女自然就會選擇遲婚或不婚。遲婚致使可生育的年限縮短，不但會影響男女性的生育意願，也有可能產生身體功能因素，以致最終當個頂客族而不生。

但有趣的是，近幾年來，這樣的社會氛圍似乎也逐漸在醞釀著新的改變。隨著資訊科技的發達，越來越多的年輕人，透過網路分享育兒的生命經驗，或組成線上的新手爸媽團體分享彼此的育兒經、團購育兒產品，電視上傳播越來越多成功的藝人選擇生育（甚至先有後婚），蔚為新風潮，甚而有立法委員建議修法，讓具有經濟能力選擇單身的女性可以運用人工生殖技術生養孩子。一時之間，整體社會似乎有越來越多的人樂於「生養孩子」，婚育之間的關係似乎也有新的發展，如能趁此契機，從政策上找到強化年輕人願婚樂生的有效做法，也許能有助於我國生育率的提升。

國人意向需考量

行政院主計總處（2014）於民國102年間所進行的婦女婚育與就業調查報告指出，最能提升25至49歲未婚女性結婚意願之主要因素為「能有穩定的工作及收入」（占39.97%）；而最能提升15至49歲有偶（同居）女性想（再）生育之誘因，則以「提供生育（育兒）津貼或教育津貼」（28.87%）與「提供6歲及以下托育費用補助」（27.68%）

最為關鍵，這些調查結果不僅印證經濟條件對婚育選擇有所影響，似乎也隱含國人期待先「能養」（有人分擔、有生育計畫、能負擔養育成本）才「願生」的意向。

陳信木等人（2012）於民國101年所做的電話訪問生育研究結果顯示，若從當時所有生育相關政策措施排序來看，「5歲以下幼兒園免學費」最受民眾青睞（8成受訪者認為對生育有幫助）；其次為「育嬰留職停薪津貼及企業托兒措施」（7成受訪者認為對生育有幫助）；至於最沒有助於生育的政策，則為「每胎次的生育獎勵（一次性）」（不到半數民眾認為對生育有幫助）。行政院主計總處（2014）於民國102年所進行的婦女婚育與就業調查報告指出，婦女認為「生育（育兒）津貼或教育津貼」及「6歲以下托育費用補助」最有助於鼓勵生育。而彭錦鵬等人（2014）所做青年婚育態度調查則指出，有80%受訪者認為具有鼓勵青年婚育的項目為：新婚夫妻購屋優惠、職場工時合理性、工作場所提供托育（托嬰）中心、落實職場提供育嬰假、提供育嬰留職停薪津貼、托嬰托兒社區保母系統、提供托育津貼等項；已婚女性則較重視：新婚夫妻購屋優惠、工作場所提供托育（托嬰）中心、提供育嬰留職停薪津貼。



改善我國生養育兒環境，才能有效提高生育率。（提供／高淑華）

綜上不難發現降低養育成本、財務支援、兼顧工作及育兒、托育服務等措施，較受到人民青睞，並可推測有助於生育。因此國發會於2015年提出「完善生養環境方案」，欲從1.衡平職場與家庭、2.支持家長育兒、3.安親托育普及化等三大策略著手，改善我國生養育兒環境，行政院核定版是預期以到2030年將我國生育率提升至1.4水準為目標。

當務之急在建制

在行政院的完善生養環境方案中，至少有28項政策，除了統合諸如衛福部主政的托育在地社區化策略下各種措施、教育部主政的教保服務優質化策略的種種措施、勞動部主政的強化企業責任策略…等，還有提出如「研議提升育嬰津貼所得替代率」、「研議運用就業安定基金補助在職者托育相關費用」、「評估現行各類育兒相關津貼補助與社會保險給付之財務，並進一步研議整合機制與財源籌措之可行性」等新增措施，涉及的國家經費亦超過百億，確實督導各部會執行應興應革的生養相關政策，恐非一個設在衛生福利部下的任務編組「少子化辦公室」可以完成的任務（馮燕，2017）。我國自1999年設立兒童局，有了專責單位以後，開展不少兒童少年保護及福祉保障服務與措施，可惜在2013年成立衛生福利部時，被視為功成身退而改制。如今面對已被拉高到國家安全層級的少子女化社會問題，當務之急似應考量在中央政府設置一個可以統合各部會資源、研議跨部會政策修訂、督導並推動全方位合作的政策執行單位，才可能持續關注並評析落實各種少子女化對策。■（本專題策畫／經濟學系謝德宗教授）

參考文獻：

- [1] 中央研究院（2011）人口政策建議書。http://www.sinica.edu.tw/manage/gatenews/showsingle.php?_op=?rid:3968。
- [2] 行政院（2013）《人口政策白皮書》。內政部編印。
- [3] 行政院主計總處（2014）婦女婚育與就業調查。<https://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=2841>。
- [4] 孫得雄（2009）〈臺灣少子女化的前因後果〉。《社區發展季刊》，125,44-55。
- [5] 陳信木、陳玉華、蕭乃沂（2012）〈我國人口生育政策之研究〉。行政院研究發展考核委員會委託研究。
- [6] 郭靜晃、鍾育婷（2014）〈從全球化家庭政策發展趨勢回應臺灣低生育率之政策作為〉。

《社區發展季刊》，148,87-97。

[7] 馮燕（2017）〈少子化辦公室的不可能任務〉。《中國時報，民意論壇》，2017/4/17。

延伸閱讀：

- [1] Shen, A.C.T.; Feng, J.Y.; Feng, F-Y; Wei, H.S.; Hsieh, Y.P.; Huang, S.G.Y.; Hwa, S.L., 2016 Who Gets Protection? A National Study of Multiple Victimization and Child Protection among Taiwanese Children. *Journal of Interpersonal Violence*, online Oct.1-15.
- [2] Chui, C.; Feng, J.Y.; Jordan, L. 2014 From Good Practice to Policy Formation- The Impact of Third Sector on Disaster Management in Taiwan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 10, A, 28-37.
- [3] 馮燕、江東亮、田旻立（2013）〈臺灣用家長教養量表之發展〉，《幼兒教保研究期刊》，11,1-20。
- [4] Feng, J.Y.& Han, W.J. 2010 Maternity leave in Taiwan. *Family Relations*, 59, 297-312. (SSCI)
- [5] Feng, J.Y. 2009 The emerging of a policy for preventive services to the at-risk families in Taiwan: the function of pressure group on the incremental policy decision-making. *Journal of Asian Public Policy*, 2,3,345-354.
- [6] 馮燕（2009）〈從生態觀點看幼兒托育發展〉，《幼兒教保研究期刊》，3, 1-16。



馮 燕小檔案

美國伊利諾大學香檳校區社會工作學院博士（1988）。

現職：

臺大社會工作學系教授（2002-迄今）

臺灣大學中國信託慈善基金會兒少暨家庭研究中心主任（2016-迄今）

「臺灣公益團體自律聯盟」理事長（2012-迄今）

「財團法人中華民國兒童福利聯盟文教基金會」董事長、董事（2002-迄今）

「中華婦幼發展協會」理事（1998 - 迄今）

「中華民國紅十字總會」監事、理事（1998-迄今）

「國際社會福利協會中華民國總會」理事、理事長（1997-迄今）

「中華社會福利聯合勸募協會」常務理事（1990-迄今）

主要經歷：

行政院政務委員（2013- 2016），「財團法人賑災基金會」董事長（2013-2016），總統府國策顧問（2011-2013），「臺灣第三部門研究學會」理事（2010-2016），「紅十字會八八水災服務聯盟」召集人及決策小組成員（2009-2013），曾任行政院青輔會、行政院人口政策委員會、經濟部性別平等委員會、總統府人權促進委員會、臺北市少年輔導委員會、教育部人權促進委員會、行政院社會福利推動委員會委員等。