

## 議題研析

### 一、題目

從少子化談提升生育率政策之研析

### 二、所涉法律

住宅法、就業服務法、職業安全衛生法、性別工作平等法、所得稅法、遺產及贈與稅法。

### 三、探討研析

少子化是指生育率降低，老人人口高達 7%的高齡化社會，造成幼年人口比例逐漸減少的現象。少子化代表著未來勞動人口可能逐漸變少，對於社會結構、經濟發展、國防安全等各方面都會產生重大影響。如果新一代增加的速度遠低於上一代自然死亡的速度，更會造成人口不足，所以少子化是許多國家（特別是已開發國家）非常關心的問題。

由於已開發國家的生育率與死亡率幾乎都低，所以從相對的角度來看，少子化就意謂著高齡人口相對變多，即高齡化，因此這 2 個常常是指相同現象的名詞，也有人將其合而為一變成「少子高齡化」，近年來隨著經濟多元發展，一些生活水平大幅提高的開發中國家在還未達到已開發國家的門檻也開始出現了可能是「高齡化」或「少子化」甚至 2 種同時出現的現象，顯見此種現象已成為全球的社會問題。

我國原本不存在少子化問題。二戰剛結束不久，出生率猶高，政府為解決農村人口迅速膨脹的問題，曾強勢主導家庭計畫，鼓吹節育。臺灣比日本晚面臨的少子化問題，但進程十分快速，原因與日本類似且更嚴重。西元(下同)1980 年代開始，出生人口數就從 40 餘萬一路緩步下降，每年大約以 1~2 萬人的幅度跌落；近 10 年來的少子情勢更明確，民國(下同)98 年出生數僅剩 19 萬 1,310 人，99 年適逢虎年，受此迷信影響，全年出生數為 16 萬 6,886 人，再創歷史新低，勢必將嚴重衝擊多年後的學前、國中小、高等教育。內政部曾於 99

年3月，徵求鼓勵生育標語，各縣市莫不提出生育津貼，以刺激生育率。

少子化對臺灣來說，是一件緩衝期相對短，但並不受重視的事件。除社會上普遍認為高等教育、自尊及享樂主義等是造成少子化的因素外，然而以下也可能是造成少子化的因素，如：上一輩不佳的愛情婚姻經驗，忠誠伴侶的難尋及愛情詐欺造成年輕人對感情的恐懼，造成對愛情及婚姻的不信任、甚至恐懼；透支未來的經濟政策(主要可以歸咎於戰後嬰兒潮及前世代設計的政治經濟制度、社會文化觀念，是標準的龐式騙局，吃掉了後代的資源，並讓後代對未來失去信心)；經濟形態的轉變，人口過度集中於都市地區(如果各地發展能較為均衡，可以避免人口過度集中，而減緩少子化問題)；將原本用來照顧子女的資源轉向照顧老人；越來越多的女性為經濟自主而走出家庭(為了事業而耽誤生育，加上晚婚及不婚率增加，當過了繁殖力高峰期才嘗試婚姻及生育，不婚及不孕比例自然提高，尤其是很多女性會低估自己繁殖能力下降的速度，人工生殖的成功率也被高估)；節育觀念或家庭計劃矯枉過正，但不節育(計劃)又行嗎，能力負擔得起嗎？物價及房價上揚，薪資低，遠遠入不敷出，造成更多人因為生活壓力導致生育意願低落或不孕；傳統社會觀念希望年輕人在經濟能力(事業)上先有一些基礎後才成家生子，但又讓許多年輕人無法在最佳生育年齡前獲得如此的成就；人生規劃以生活品質(例如習慣單身生活)與人生目標與理念(例如爭取奧運金牌、工作優先主義)優先，而不在成家生子；育兒觀念著重於教育品質(例如升學主義、精英教養觀念)；負面社會新聞的影響(例如虐童、攜帶子女自殺)。

台灣有許多年輕人不是過勞到沒體力生養小孩，就是失業或低薪到沒尊嚴生小孩，許多工作甚至兼具過勞及低薪的性質，他們除對社會體制與職場環境的不滿與反抗外，更不希望自己的後代受到類似的無理壓力，即便受薪相對優渥的醫師，面對醫院的孕產育政策，也在試圖兼顧生育與工作的危險平衡中，付出不少代價。

就業服務法及性別工作平等法皆有規範雇主不得以受僱者結

婚、懷孕、分娩或育兒時為離職、留職停薪及解僱之理由。這樣的現象不僅發生在過去性別意識不彰的年代，到現在仍存在著。懷孕、生育與教、養子女需要投入極大的時間與精力，更需要友善的工作環境配合。減少工時、增加薪資、降低工作壓力及增加雇用人數是解決少子化的必要手段，但社會主流族群反而鼓勵壓榨勞工。

目前少子化現象已成為我國人口的嚴重問題，如何注意人口平衡，是避免過度衝擊的基本條件，規劃（高齡人口的健康照顧）與預防（提升生育率、勞動力維持）等多管齊下才能降低少子化的影響。然而全球都面對以下問題：在可以有效緩和少子化問題的關鍵時期，缺乏未雨綢繆的遠見並規劃相關因應對策。雪上加霜的是，相較於以少子化聞名的日本，台灣的生育率更低。其造成的影響是：許多年輕人在年輕時努力工作，但因經濟問題等多重因素對生養子女感到卻步，甚至有未來年老後缺乏經濟安全與醫療照顧等隱憂。有遠見的規劃應盡早實施人口控制，而且人口控制是鼓勵合理生育，而非單純減少生育率，也必須避免性別比失衡。

根據國家發展委員會最近公布的中華民國人口推計（103年至150年），最快到111年，我國就會出現人口負成長，較前一次預估提早4年，顯示我國人口問題日益惡化。雪上加霜的是，伴隨少子化而來的是人口老化。據統計，到106年8月底，我國老年人口數為320.5萬人，占總人口13.6%，首度超越小孩數。這意謂我國將成為一個老齡化國家；老人安養問題，會進一步對生育率造成打擊，進而衝擊經濟、社會。少子化確實也已成爲國安問題，且正逐漸惡化中。目前國軍招募面臨挑戰、企業出現缺工現象、大專校院缺額擴大導致退場危機，都與少子化有關。因爲生、養、教的挑戰，導致許多年輕人不願生育，或者晚婚晚生，長此以往，我國人口發展前景堪憂。若按目前趨勢，到了150年，我國工作年齡人口占總人口比率，將由103年的74.1%，下降至50%左右，屆時我國經濟面臨無以爲繼的困境，全民都將共嘗苦果。這是我們極不樂見的，但若不盡早解決，夢魘就會成真。

總之，少子化情形確實是我們現階段應該嚴肅面對的問題，然無疑的，首先就是要提升生育率，它既是如此的重要，則思考應立一綜合專法設定生育率目標與提出相關政策，之所以稱綜合，是因為考慮少子化問題的背後隱藏著不單純只是生育的問題，同時還有一連串的教、養育問題，這之間跨越了不同部會的職權，其中最重要的影響因素的就是經費與資源的整合，而現在整個社會最大的問題是低薪族比率過高，如果中短期內政府無法改變國內的勞動與低薪問題，那麼最快的方法就是由政府提出有效的生、養、教 3 育的鼓勵政策。

從前述探討中可知少子化現象是多重因素所造成，最後雖多歸咎個人因素，但在個人因素背後，其實是許多社會制度的問題所造成，二者甚至已難釐清。然無論如何，少子化現象的首要因素是因為不敢結婚，我國的生育率和是否結婚有著高度的正相關，然不敢結婚的因素可能又有不同，台灣婦女近 4 成到 40 歲都未婚，男性也是如此，當然影響生育率。為何不敢結婚？沒自己的房子應該是在其首列，成家後生、教、養育兒女何處去？為什麼買不起房子？即使租房子也是很辛苦，房租的租金利息不比購屋貸款低，甚至更高，現實上確有一連串的問題必須去面對。如果幸運的話，有長輩的支助、祖產庇蔭或單薪或雙薪有足夠的收入可以負擔者，也許就不是問題。

以當下「青年首次購屋貸款」的資格要求須年滿 20 歲以上至 40 歲之間，就其中 20-30 歲有能力首次購屋者而論，應該是其經濟能力足以負擔者(收入頗豐者、有繼承先人遺產者、有足夠積蓄者、不想生育者或生育 1 人者)，曾有論者以在台北市做試算，生、養、教育一個小孩，高標準的支出約新台幣(下同)464 萬，低標準的支出約 203 萬，平均約 333.5 萬/人。試想單就受薪階級生育 1 個子女以正常生活支出者想要積蓄 333 萬元需要多久時間？遑論生育 2 個以上子女，以一個龜速的方式來累積財富，需要多久時間才能有頭期款的能力加入首次購屋的行列？更何況以雙北市這種房價快速竄升的地區，可說是相當困難，即使退一步到桃園、基隆，甚至 6 都地區情況亦未減輕多少，由於累積頭期款的速度很慢，連買房的入門票都拿不到，試問

要如何買房？又如何敢生？就算生也不過是 1 胎，更遑論想要給子女更好的教、養，過好的日子。

#### **四、建議事項**

綜上，從上述探討中可以瞭解到少子化現象已對國家、社會所帶來的問題，本報告擬提出以下幾點建議供參：

##### **(一)稅賦政策**

政府為鼓勵生育，現行的稅賦策略與設計上，是否除對生育愈多胎者給予愈多的減免鼓勵外，對於沒有特殊之生理因素或未婚而無生育者，應給予在稅賦上合理加重負擔，尤其對於年收入高達千萬以上者，及擁有數億以上財富者於財富轉移時課以高稅率，以補充政府因鼓勵生育而所增加之負擔，且專款用於少子化政策的支出。這樣的想法即是將生育視為人民應盡的責任義務。然如此一來，對鰥寡者是否應齊論或另當別論，則有探討的空間，這亦是政府要思考與設計合理政策之處。但理論上，就國家命運共同體而言，對有能力生養教而不願做的人，國家課以其賦稅，讓國家將此專款轉補貼於對較無能力但有意願生養教的人之做法莫不合理，除能提升國家生育率外，亦能有財富妥適重分配的效果。但前提是這些所增加的賦稅，一定要專款專用於提升國家生育率的用途。

##### **(二)為鼓勵生育，以 20 歲以下未婚子女數作為無自屋配偶一生一次首次購屋頭期款利息補助依據**

如果經濟與能力夠，誰不想多生幾個孩子？這應該是多數人的心聲，政府為鼓勵生育，對於生育 2 胎以上者，應給予在首次購屋頭期款(或自備款，以房屋買賣契約所記載之金額為準)利息補助，例如 2 胎者先補助頭期款利息 50%，生育更多者依胎數再提高補助利息百分比。以 800 萬元頭期款(在此舉例 800 萬元算是高的標準，一般是購屋總價的 10%-20%)年利率 1.6%計算，一年利息 128,000 元一個月約 10,667 元，2 胎者補助頭期款利息 50%即約 5,333 元，3 胎補助 80%即約 8,534 元；或另一種方式，政府亦可依地區房價情形與子女數來設定首次購屋頭期款的最高額度，例如台北市地區 4 胎最高補助 800

萬元頭期款的利息，依此類推 3 胎 600 萬元，2 胎 300 萬元，這與租屋補助或托育費實相差不遠，但效果應該會更好，既可提升生育率，又可促進經濟活絡，說不定還可促進老舊房屋改建都市更新。否則生了孩子，沒有房子，「教與養」又如何實現？況且目前低薪族比例多，想要存到有頭期款的能力再來買房子時，有可能都已不再年輕，體力衰退、力不從心，想要再多生幾個，也只能空想罷了。但這樣的鼓勵措施建議，仍有需要政府深思熟慮的設計、精算與評估。

或許有論者認為在 6 都地區房價較高，所需頭期款較高，相對的獲得的首次購屋頭期款利息補助會較多，而會有補助不公平的情形，但再回頭想想在 6 都地區的房價原本就是相對的高，購屋者的負擔本來就高，政府為提升生育率，以此作為鼓勵應無不妥，因為願意多生育的首次購屋者願意選在那裡購屋的起始點始終是平等的，是其自己的選擇。

### (三)將子女數列入申請承租社會或青年住宅的資格

無論是青年住宅、社會住宅、合宜住宅的條件都大同小異，然相同的是卻都未將子女數列入申請資格條件。以新北市青年住宅為例，其申請資格主要條件為：

1. 年滿 20 歲未滿 41 歲之中華民國國民。
2. 申請人、配偶及申請人之直系親屬（父、母、子女），名下於新北市及臺北市皆無自有住宅。
3. 申請人、配偶及戶籍內之直系親屬（父、母、子女）最近一年度之綜合所得，在新北市家庭年收入 50% 分位點以下。（以 101 年度為例新北市家庭年收入 50% 分位點約為 144 萬元，每人每月平均收入為 41,412 元）
4. 申請人於申請日前二年內，曾於新北市內就學或就業，或於新北市內租屋者。
5. 未領有政府租金補貼者。

以政府欲提高生育率鼓勵生育而言，個人認為這些條件中似乎未有一個是具有足以鼓勵國民生育的吸引力，甚至有可能是一種阻力。

首先就申請者年齡條件而言，政府應考慮放寬年齡限制為 18 歲以上或至少養育 2 個子女數以上，愈多個子女數得分愈高，因為這些人對生育率與社會而言是相對較有貢獻的；次就申請人、配偶及申請人之直系親屬（父、母、子女），名下於新北市及臺北市皆無自有住宅的規定而言，難以理解為何與其直系親屬父母有無自有住宅有關？兒女成家立業後與父母有何直接關聯？難道父母還要繼續與子女住一輩子嗎？這是一種似是而非且不公平的詭譎論點，難道父母有房子是一種罪惡，就應該對其兒女給予懲罰嗎？除非兒女繼承父母遺產後，財產有增加到一定的數量，政府就應該要再檢視該承租人是否合適再繼續承租？或應該把承租機會讓給更需要的人。再其次就資格條件中以申請者的收入為衡量標準，而這樣的規定是有辦法作弊的，經請教一些專業人士後，認為這樣的規定是有漏洞的（不一定是造假，而是製造成中低收入的情形不是不可能），建議政府應加強在條件上的查核與入住後收入的追蹤，不應該只以申請當年或前一年的收入為條件，實際上可能有更多因養育多個子女而更需要的人，應該受到國家的鼓勵與照顧，如此既可以杜絕漏洞，又可將國家資源做實際需求上的分配，最重要的是可以鼓勵生育提升生育率。

#### **(四)土地成本較便宜的地區，應多挹注經費蓋社會住宅或青年住宅**

就成本效益的角度而言，社會住宅應考慮在桃園、基隆，甚至在 5 都(不含台北市)地區土地成本較低與交通便利的地區多蓋一些，如此可以將土地成本較高標售所得之資金，挹注到土地成本較便宜的地區多蓋社會住宅，以落實政府鼓勵生育的政策。事實上，台北市土地成本是屬於較高的地區，政府應思考將土地換成資金，挹注到其餘 5 都地區土地成本較低的地區，多蓋社會住宅或青年住宅以利有意願多生育的人(不要只限 20-40 歲的年輕人，建議 18 歲以上皆可，先求量的提升再重質)，既可鼓勵生育提升生育率，又可促進區域平衡發展。

#### **(五)訂定專法致力於提升生育率**

鑒於生育率的無法提升導致少子化現象，是多重的因素所造成，

而這些工作又是屬於跨部會的權責，非單一部會所能完成，建議訂定專法制定目標與政策，由行政院協調各部會與靈活整合及運用國家資源，致力於提升國家生育率的目標，甚至是人口數量的控制與品質的提升。

#### **(六)政府應創造穩定、尊嚴，不嚴重過勞的工作環境**

事實上，當工作之工時與壓力過多或薪資過低時，會讓人沮喪而不敢生育，尤以女性員工怕懷孕被解雇而喪失或甚至無法獲得工作機會。不友善的工作環境，更是許多人對結婚生子望而卻步。即便受薪相對優渥的醫師，面對醫院的孕產育政策，也在試圖兼顧生育與工作的危險平衡中，付出不少代價。

不止受僱醫師，多數受薪階級女性也面對就業的孕產歧視及不友善的孕產環境，為了自己的選擇付出成本，孕育後代本是人生大事，對她們卻是變相懲罰。提升生育率並非單單強調生育的公共性，更要從制度與行政面落實生育的公共化，才是根本解決之道。減少工時、增加薪資、降低工作壓力及要求資方雇用合理的勞動人數，讓工作者有機會休息與尊嚴，願意生、教、養，是解決少子化的必要手段。

撰稿人：孫晉英

107.6.29