

議題研析

一、題目：淺談「我國少子女化對策計畫」－ 0 至 5 歲幼兒全面照顧新制

二、議題所涉法律

(一)「兒童及少年福利與權益保障法」

(二)「幼兒教育及照顧法」

三、探討研析

(一) 少子女化現況

台灣去年新生兒人數僅剩 19 萬 3,844 人，再次跌破 20 萬人大關，總生育率僅 1.13，為全球第 3 低，僅高於新加坡和澳門。而今年第 1 季新生兒人數又比去年同期減少 2,500 人，少子女化問題嚴重。行政院預估，若此趨勢不變，台灣從 2025 年人口將轉趨負成長，2035 年總人口數將跌破 2 千萬人大關¹。

(二) 新制主要內容

行政院為因應上述少子女化國安危機，使國人樂婚、願生、能養，於今年 7 月 25 日核定由教育部、衛生福利部等 10 個相關部會共同擬定之「我國少子女化對策計畫(107-111 年)」。¹該計畫共有四大構面，其中，「0-5 歲全面照顧」構面，包括

¹ 台救少子化 增育兒津貼，蘋果日報，第 A14 版，2018 年 8 月 13 日。

兩大推動主軸，分別為「擴展平價教保服務」（含擴大公共化教保服務量及建置托育準公共化機制）及「減輕家長負擔」（擴大發放0至4歲育兒津貼）。

「0至5歲幼兒全面照顧」新制（以下簡稱新制）之主要實施策略為²：

1. 在擴大公共化教保服務量方面：0到2歲送托公共托育家園或公設民營托嬰中心者，一般家庭每月可獲得3,000元托育補助；中低收入戶每月5,000元；低收入戶每月7,000元；第3名以上子女每月再加發1,000元，相關措施於8月實施。另外，現行滿5歲幼兒免學費政策也將往下延伸，未來2到5歲就讀公立幼兒園者免學費。就讀非營利幼兒園者，一般家庭每月負擔不超過3,500元；第3名以上子女不超過2,500元；低收和中低收入戶免繳費用。此制度六都以外縣市今年8月先上路，明（108）年8月將推動至全國。

2. 在建置托育準公共化機制方面：0到2歲嬰幼兒若送至加入準公共化之保母及私立托嬰中心，一般家庭每月可獲得6,000元托育補助；若為中低與低收入戶家庭更可各獲8,000、10,000元的補助；第3名以上子女每月再加發1,000元，相關措施於8月實施。至於2到5歲就讀加入準公共化之私立幼兒園者，一般家庭每月負擔不超過4,500元；第3名以上子女不超過3,500元；低收和中低收入戶免繳費用。此制度非六都縣市8月起上路，明（108）

² 我國少子女化對策計畫(107-111年) 報告，2018年7月26日，網址：
<https://www.ey.gov.tw/File/250617C9E61F6407?A=C>，上網日期：2018年8月23日。

年 8 月將推動至全國。

3. 在擴大育兒津貼方面：目前育兒津貼只針對 0 到 2 歲，且綜所稅率 20%以下、父母一方未就業的家庭發放；未來將擴大為綜所稅率 20%以下家庭、未領取育嬰留職停薪津貼或接受公共或準公共化托育服務者，0 到 4 歲幼兒每月皆可領取 2,500 元；第 3 名以上子女每月再加發 1,000 元。另外，現行中低收入戶每月育兒津貼 4,000 元、低收入戶 5,000 元，0 到 2 歲維持不變，2 到 4 歲則一併為每月 2,500 元，第 3 名以上子女也加發每月 1,000 元。0 到 2 歲育兒津貼新方案自今年 8 月起實施；2 到 4 歲將於明（108）年 8 月起實施。

（三）各界對新制之看法與疑慮

新制公布上路後，隨即引發熱議。有支持者認為，其值得讚揚肯定之處包括：1. 政府托育公共化政策持續推動；2. 擴大補助對象，增加 2 到 4 歲托育、育兒補助；3. 提高補助費用，減輕家長經濟負擔；4. 改善教保人員薪資，並有調薪機制；5. 尊重家長照顧幼兒的多元選擇等。不過，對新制存有疑慮者亦不乏少數，茲歸納其主要意見如后：

1. 新制似未與各方充分溝通即倉促上路：新制 7 月底甫經行政院公布，8 月 1 日旋即實施。政策利害關係人如家長、業者（含保母、私托及私幼業者）及地方政府多表示不清楚新制內容，以至於措手不及，怨聲四起。主政者宣稱新制立意良善，惟若未與關係各方充分溝通且釋疑，即倉促上路，易

引發民怨，造成反效果。

2. 準公共化新制對業者缺誘因且設限多，恐導致劣幣驅逐良幣結果：準公共化新制在管制業者收費上限並規範多項合作義務的前提下，對於經營有口碑、招生狀況佳的業者而言，恐欠缺加入誘因。反倒是營運不佳、招生困難的業者，為了獲得政府補助，加入的可能性大增。新制對簽約保母、私托或私幼業者收費設限，補助一律齊頭式平等，有違自由市場機制，可能導致劣幣驅逐良幣的結果，讓幼托品質下降。

3. 現行育兒福利政策一國多制亂象似未終結：長期以來，國內各縣市育兒經濟支持政策因地方財政、幼兒送托對象及照顧方式不同，而有差別待遇，領取的資格條件十分複雜，金額也不一致，被家長詬病已久。此次，新制推動育兒津貼全國齊一標準，中央要求地方政府將行之有年的相關津貼或補助同時落日，甚至打算透過重新分配中央補助款的方式，遏止地方與中央競逐福利的亂象。政策立意甚佳，但選舉將至，部分縣市首長已公開宣示，未來任內，相關補助不會縮水。換言之，現行育兒福利政策一國多制亂象似未終結。

4. 加碼催生第3胎策略恐無法奏效：據內政部統計，台灣2017年總生育率只剩1.13。可見目前國人對生育第2胎已裹足不前，新制卻決定從第3胎起才每月加發1,000元(每年12,000元)的育兒津貼。這樣的誘因，想達成催生第3胎，恐無法奏

效。

5. 似無法單靠現金補助政策解決幼托問題：有論者指出，台灣長期以來公共幼托資源不足且分配不均，幾任政府一直單靠現金補助政策根本無法提升生育率、減輕家長育兒壓力、提升幼兒照顧品質及解決偏遠地區家庭托育等問題。家長最關心的還是托育品質和安全，如何讓家長能安心托嬰才是重點。目前公共化不足，新制又對準公共化收費設限，如果業者無利可圖，幼托品質實更堪慮。

6. 新制會否排擠其他社福及教育經費：依據行政院公布的「我國少子女化對策計畫」內容，其總體經費 107 年約新增 40 億元，108 年約高達 425 億元。然而，經費從哪裡來？據了解，政府並未比照「長照 2.0」模式另闢財源，而是全數由公務預算編列，不禁讓人擔心未來執行後，會否排擠其他社福及教育經費，又會否因預算不足而讓政策效果大打折扣，甚或中斷。

四、建議事項

針對以上各界對「0 至 5 歲幼兒全面照顧」新制之疑慮，謹提出幾點看法與建議如后：

（一）新制業經行政院公布上路，民間雖有暫緩實施之呼籲，但似無可能。於此情況下，建議政府加強新制之宣導，聽取業者和家長之反彈意見，持續和地方政府溝通協調，並按蔡總統指示，隨時進行滾動式檢討，俾使新制之各項配套措施臻於完善。

(二) 關於外界對於準公共化新制可能造成劣幣驅逐良幣之擔憂，建議政府儘速提出有效的監督管理及退場機制，以讓家長安心。

(三) 全國一致化的托育政策可促進全國托育照顧基礎的發展，讓原本資源較少的縣市民眾也能獲得一定公共托育照顧。其用意雖好，卻可能讓地方政府缺乏政策彈性，以至於無法因地制宜。故建議在上開基礎上，給予各地方政府各自發展之空間，讓各縣市能依據自身資源與特色發展托育政策，使在地民眾獲得最適當與完整照顧。換言之，希望中央將各縣市在實務上最好的保留下來，讓其他落後的縣市也跟上來，千萬不要發生為了公平起見，把好的拉下來。

(四) 面對嚴峻的少子女化危機，政府必須祭出更有感的催生策略，始能奏效。以加碼催生為例，為提高鼓勵生育的效果，建議育兒津貼自第 2 胎開始加碼，並逐胎增加發放額度。

(五) 長久以來，無論是中央或地方政府都亟求用各類現金補助來刺激生育。但從我國低迷的生育率可以得見，其成效相當有限。事實上，家長最在意的仍是幼兒的安全及照顧的品質，而不只是價格。因此，政府仍應朝幼托公共化目標努力。唯有真正落實平價、普及和近便的公共托育環境，同時提供友善、合理勞動條件的教保環境，讓公共托育設施普及每個社區，才能真正解決托育問題，進而提升生育率。

(六) 新制經費究竟如何籌措？是否會造成排擠現象？乃各界關注的另一焦點。去年，本院通過「長期照顧服務

法部分條文修正案」，規劃從遺贈稅、菸酒稅、房地合一稅等調高稅率，以新增稅收來挹注長照財源。另以日本為例，首相安倍在因應少子女化及「超高齡社會」所帶來的年金、醫療與照護等問題時，為確保財政健全，除了推出相關對策，同時也將消費稅從 5% 調升至 8%。「少子女化對策計畫」每年將新增幾百億支出，為了避免新制排擠其他社福及教育經費，或未來因預算不足而中斷執行，爰建議政府參酌「長照 2.0」或日本做法，增闢新財源以資因應。

撰稿人：李高英