

編號：2744

議題研析

一、題目：少子女化鼓勵生育補助制度相關法制問題研析

二、議題所涉法規

社會福利基本法、幼兒教育及照顧法

三、背景說明（緣起）

（一）根據媒體報導¹，平均工資末段班、提前進入超高齡社會的雲林縣，去（113）年粗出生率高達千分之10.51，遠遠甩開其他縣市成為全臺灣最敢生的縣市；媒體分析認為，部分專家將少子女化歸因於高房價、所得高低與養育成本，但反映到出生率似乎都無絕對關係，而比較各縣市生育補助，發現提高生育補助確實有助於短期出生率回升。

（二）依統計，我國113年出生人數為134,856人，死亡人數為202,107人，人口呈現明顯負成長現象。就縣市別而言，粗出生率以雲林縣、澎湖縣、臺東縣等較高；新北市、嘉義縣、基隆市較低²。我國總生育率（Total Fertility Rate）從104年的1175‰（1.175）起逐年下滑至112年的865‰（0.865），113年則微幅升至885‰（0.885）³。不過每位育齡婦女養育子女未達1人，已嚴重低於2.1人之人口替代水準，甚至低於超低生育率1.3人之水準。超低生育率對人口老化甚至未來勞動力不足有極大影響，我國超低生育率的少子女化現象已是迫切嚴重之危機。

四、問題爭點

超低生育率之現象攸關國家及社會未來發展，人口快速降低將嚴

¹ 高嘉和，財經青紅燈》為何雲林人最敢生？自由時報，114年3月20日，第A08版。

² 內政部戶政司，戶籍人口統計速報，114年2月，網址：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，最後瀏覽日期：114年4月2日。

³ 內政部，內政統計年報育齡婦女生育率，114年2月6日，網址：<https://statis.moi.gov.tw/micst/webMain.aspx?k=menuy>，最後瀏覽日期：114年4月2日。

重挑戰勞動力、教育、醫療、福利與稅收等國力，進而影響產業、經濟與社會發展，如何避免我國落入「低生育率陷阱」之慣性效果⁴，提高國人生育意願已為當務之急，爰就此提出研析意見。

五、探討研析

（一）超低生育率現象成因複雜，各國情形不同

聯合國研究報告指出⁵，2024 年全球生育率為每名婦女平均生育 2.2 個小孩，預計 2100 年將下降到 1.8，有超過十分之一的國家和地區低於 1.4，中國、香港、澳門、韓國、新加坡、烏克蘭及臺灣更低於 1；全球生育率持續下降是所有國家正經歷的人口轉變現象。不過聯合國預估到 2054 年，美國及法國將維持在 1.6，義大利為 1.4，臺灣則為 1.1。不論從現有或推估數據來看，臺灣生育率均位居世界末段班。

全球化、科技進步及其不確定性、對經濟前景與就業不安全的擔憂及氣候變遷危機⁶；現代女性平權意識覺醒以及年輕一代的經濟困境⁷；擔心結婚生子後犧牲生涯規劃⁸；晚婚、工作壓力大、社會競爭激烈、環境污染、育兒教育環境不佳⁹；晚婚及不婚、生育年齡延後、育兒成本高、家庭經濟負擔重、婦女難兼顧家庭與就業¹⁰等都是生育率持續降低的可能原因。嚴酷的超低生育率數據背後，有著各種複雜的經濟、社會甚至文化因素，從不同角度探討，可能有不同的解決之道。

（二）我國現行提升生育意願之家庭經濟支持事項之法制情形

我國政府目前已參考許多先進國家的作法並提出少子女化對策，其中又以經費補助為解決少子女化問題的主要作法之一，但經費補助

⁴ 「低生育率陷阱」(The very Low Fertility Trap Hypothesis)指總生育率降至 1.5 後，低生育率會自我強化，如同掉入陷阱，扭轉生育率下降趨勢將會變得更加困難甚至不可能達到；一段時間後導致年輕育齡人口萎縮的負向人口慣性效應。見林家瑩，我國人口政策評估機制之探討—以鼓勵婚育政策為例，內政部委託研究報告，100 年 12 月，頁 26-28。

⁵ United Nations (UN), World Fertility Report 2024, New York: United Nations, 2025/1, pp.VII-IX、3、21-22.

⁶ 同前註，頁 19。

⁷ 蔣宜婷，臺灣生育率新低：母胎單身、單親生子、開放式關係一年輕世代如何改寫婚戀規則？BBC 中文，114 年 3 月 6 日，網址：<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/ce8vz52m479o/trad>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 2 日。

⁸ 田偲好，發錢真能刺激生育？揭開臺灣低生育率的問題癥結，中央研究院，研之有物，112 年 4 月 26 日，網址：<https://research.sinica.edu.tw/fertility/>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 2 日。

⁹ 郭靜晃、鍾玉婷，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，第 148 期，103 年 12 月，頁 88-89。

¹⁰ 行政院，我國少子女化對策計畫(107 年-114 年)核定本，113 年 8 月，頁 4-7。

成效有限，因此引發是否需要提供更多家庭經濟支持誘因鼓勵生育的公共政策辯論¹¹。行政院依據經濟合作與發展組織中國家經驗，發現穩定經濟成長、提高青年薪資、制訂兼顧就業與家庭照顧的家庭政策、高兒童照顧公共化、高家庭津貼給付水準、高重視兒童價值等社會政策，並可透過現金給付、稅制及服務提供等政策作為¹²，將之具體轉化為擴展平價教保服務、對未接受公共或準公共化服務之家庭提供幼兒育兒津貼、友善家庭的就業職場對策、兒童健康權益與保護、友善生養的相關配套：提供住宅補貼、租稅優惠或減免、營造友善生養之運輸環境等¹³。後續並取消 0 歲至未滿 5 歲育兒津貼、0 歲至未滿 2 歲托育補助之排富規定、提高相關人員薪資、提升托育服務品質等方式達成提升生育意願之相關支持事項。

前揭發放育兒津貼之法源依據，係依幼兒教育及照顧法（下稱幼教法）第 7 條第 9 項規定：「政府得對幼兒之父母、監護人或實際照顧幼兒之人發放育兒津貼；其請領育兒津貼之權利，不得扣押、讓與或供擔保。」另衛生福利部於 112 年 8 月 24 日預告制定「兒童托育服務法草案」中，亦於草案第 8 條第 1 項規定：「政府對接受托育服務之兒童，得視其家庭經濟條件補助費用；其補助對象、補助條件、補助額度及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

生育補助和育兒津貼性質不同，為地方政府自辦的一次性給付，依該新生兒出生登記設籍、多胞胎等條件，每名新生兒可獲得新臺幣 1 萬元至 10 萬元不等之生育獎勵金，其發放之依據，係以各直轄市、縣市政府制定之自治條例或訂定之發放辦法為依據¹⁴，較容易因各地

¹¹ 陳玉華、蔡青龍，東亞國家超低生育率的成因、困境與策略因應，人口學刊，第 42 期，100 年 6 月，頁 157。

¹² 行政院，同註 10，頁 16-17。

¹³ 行政院，我國少子女化對策計畫，107 年 7 月 27 日，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/41d9f6c6-24de-49b7-9ac3-1c97c9e1cb2d>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 7 日。

¹⁴ 基隆市依「基隆市婦女生育獎勵金發放自治條例」，每胎次新臺幣（下同）2 萬元。臺北市依「臺北市生育獎勵金發放辦法」，第 1 名 4 萬元、第 2 名 4.5 萬元、第 3 名以後 5 萬元。新北市依「新北市政府發發生育獎勵金補助要點」，第 1 名新生兒 3 萬元、第 2 名 4 萬元，第 3 名以後 5 萬元。桃園市依「桃園市生育津貼發放作業要點」，第 1 名 3 萬元、第 2 名 4 萬元，第 3 名以上 5 萬元。新竹市依「新竹市生育津貼發放作業要點」，每胎次 3 萬，3 胞胎或第 2 次以上雙胞胎 10 萬元。苗栗縣依「苗栗縣生育津貼實施辦法」，每名 2 萬元。臺中市依「臺中市生育津貼發放作業計畫」，每胎 2 萬元。彰化縣依「彰化縣政府生育補助實施要點」，每名 3 萬元。南投縣依「南投縣生育獎勵金發放作業要點」，第 1 胎 1 萬元、第 2 胎 1.5 萬元、第 3 胎 2 萬元、第 4 胎 5 萬元、第 5 胎

方政府財政狀況或首長之施政優先順序而有所調整。

另生育之家庭經濟支持尚有屬於社會保險之生育給付育嬰留職停薪津貼，具有勞工保險、國民年金保險、農民保險、公教人員保險等社會保險身分者，可依據各法律之規定¹⁵，領取生育給付。具有勞工保險、公教人員保險以及軍人保險等社會保險身分者，亦可申請育嬰留職停薪津貼給付。

有鑑於少子女化問題政策角度多元，目前已有本院委員參考日本「少子女化社會對策基本法」提案制定因應少子女化問題之上位專法¹⁶。依我國社會基本法規定¹⁷，社會福利包括社會保險、社會救助、社會津貼、福利服務、醫療保健、國民就業及社會住宅之福利事項，生育津貼或補助屬於社會福利給付行政措施，其受法律規範之密度雖較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法

(含)以上 10 萬元。雲林縣依「雲林縣補助生育津貼實施要點」，第 1 名至第 3 名每名 3 萬元，第 4 名起每名 10 萬元。嘉義市依「嘉義市生育津貼發放作業要點」，每名 3 萬元。嘉義縣依「嘉義縣政府辦理婦女生育補助實施要點」，第 1 名 1.2 萬元、第 2 名 2.4 萬元、第 3 名 3.6 萬元、第 4 名以上 10 萬元。臺南市依「臺南市政府生育獎勵金發放作業要點」，第 1 名及第 2 名 2 萬元、第 3 名及第 4 名 3 萬元、第 5 名以後每名 5 萬元。高雄市依「高雄市生育津貼發給辦法」，每名 3 萬元。屏東縣依「屏東縣政府生育津貼發放作業要點」，第 1 名 2 萬元、第 2 名以後每名 3 萬元。宜蘭縣依「宜蘭縣婦女生育津貼實施辦法」，每名 1.8 萬元。花蓮縣依「花蓮縣婦女生育補助實施計畫」，每名 2 萬元。臺東縣依「臺東縣政府生育補助實施計畫」，第 1 胎 4 萬元、第 2 胎 4.5 萬元、第 3 胎以後 5 萬元。澎湖縣依「澎湖縣生育補助辦法」，第 1 胎 4 萬元、第 2 胎 6 萬元、第 3 胎以後 8 萬元。金門縣依「金門縣婦女生產補助自治條例」，單胞胎 2 萬元、雙胞胎 6 萬元、三胞胎以上每胞胎 4 萬元。

¹⁵ 勞工保險條例第 32 條第 1 項規定：「生育給付標準，依下列各款辦理：一、被保險人或其配偶分娩或早產者，按被保險人平均月投保薪資一次給與分娩費 30 日，流產者減半給付。二、被保險人分娩或早產者，除給與分娩費外，並按其平均月投保薪資一次給與生育補助費 60 日。三、分娩或早產為雙生以上者，分娩費及生育補助費比例增給。」；國民年金法第 32 條之 1 第 1 項規定：「被保險人分娩或早產，得請領生育給付，其給付標準如下：一、分娩或早產者，按其月投保金額一次發給 2 個月生育給付。二、分娩或早產為雙生以上者，比例增給。」；農民健康保險條例第 25 條第 1 項規定：「生育給付標準，依下列各款規定辦理：一、分娩或早產者，按其事故發生當月之投保金額一次給與 3 個月。二、雙生以上者，比例增給。」；公教人員保險法第 36 條規定：「被保險人有下列情形之一者，得請領生育給付：一、在保險有效期間分娩或早產。二、在保險有效期間懷孕，且於保險效力停止後 1 年內，因同一懷孕事故而分娩或早產（第 1 項）。被保險人符合前項規定者，給與 2 個月生育給付（第 2 項）。第一項被保險人分娩或早產為雙生以上者，生育給付按前項標準比例增給（第 3 項）。……」

¹⁶ 如臺灣民眾黨團少子女化社會對策基本法草案提案，見立法院第 11 屆第 2 會期第 3 次會議議案關係文書（院總第 20 號委員提案第 11006873 號），113 年 10 月 1 日。本會委員邱鎮軍等 26 人少子女化社會對策基本法草案提案，見立法院第 11 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書（院總第 20 號 委員提案第 11002265 號），113 年 3 月 27 日。本會委員邱志偉等 20 人少子女化對策基本法草案提案，立法院第 11 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書（院總第 20 號 委員提案第 11004779 號），113 年 5 月 15 日。

¹⁷ 社會福利基本法第 2 條規定：「本法所稱社會福利，指社會保險、社會救助、社會津貼、福利服務、醫療保健、國民就業及社會住宅之福利事項。」

律授權之命令為依據之必要(司法院釋字第 443 號解釋參照)。現行育兒津貼之發放雖有法源依據，惟部分地方政府生育補助並未有明確之法律依據，按其發放涉及全國人民之負擔，宜依法律保留原則精神辦理。另育兒津貼依現行規定，僅為政府得選擇辦理事項，並無強制之法律約束力。允宜就兩者通盤檢討其發放效益，以期提高人民生育之意願。

(三) 建議將生育及育兒之家庭經濟支持事項列為優先辦理之重要社會福利項目，以法制化方式確保財源並為發放依據

國際研究大多發現發放育兒津貼、生育獎勵、提供育嬰假與托育服務等政策的確能提高生育意願，臺灣也不例外，不過若僅透過發錢來提高生育率，可能效果有限¹⁸。也有學者檢視 2012 年至 2019 年發放育兒津貼及生育率關係，認為提供育兒補助並無法真正有效提高生育率，建議除經濟問題外，應更深入從經濟、民生、教育、社會價值觀等了解年輕人不願生育的原因¹⁹。一次性的生育補助與持續性育兒津貼及其給付數額對總生育率具正向顯著但有限之影響；家庭支持政策較生育津貼對生育意願影響較大；適當的家庭政策能使國家生育率維持一定水準²⁰。雖然如此，以社會福利發放津貼或補助等家庭經濟支持項目可降低家戶撫養子女的直接成本，對生育意願仍有一定程度之影響。

聯合國研究報告指出²¹，性別平等和增強婦女權能有助於提高生育率問題，除改善歧視和法律外，確保對家庭和育兒的公共及經濟支持可促進生育。出生之生育補助具有積極但較弱的生育效應，但主要影響生育時機；而推遲生育年齡將造成生育力低下等問題。因此，低生育率國家應積極增加對家庭的公共支出、支持父母平衡工作與家庭責任、協助實現工作場所與家庭內部的性別平等。

日本從 1957 年生育率就低於 2.1，為解決生育率問題，除制定

¹⁸ 楊子霆，發錢能提高生育率嗎？，獨立評論，111 年 12 月 20 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/545/article/13102>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 8 日。

¹⁹ 呂文翔、孫良誠，〈我國少子女化對策計畫 2 至 5 歲幼兒學前教育及照顧篇之省思〉，《臺灣教育評論月刊》，第 9 卷，第 6 期，109 年 6 月，頁 56。

²⁰ 簡嘉韻，低生育率下的危機—我國鼓勵生育政策之研究，國立政治大學公共行政學系碩士論文，113 年 1 月，頁 41-42、94。

²¹ Unite Nations (UN)，同註 5，頁 X、26-27。

專法外，在 2023 年更推出加速計畫，將一次性生產補助金從 42 萬日元提高至 50 萬日元；0 歲至 3 歲兒童，每人每月發放 1.5 萬日元；3 歲至高中畢業每人每月發放 1 萬日元；對多孩家庭的生活補助適當提高，第 3 個及之後的孩子每人每月給付 3 萬日元，甚至設置結婚獎勵金制度，整體預算規模從 3 萬億日元增加至 3.5 萬億日元，將兒童和育兒預算提升至瑞典的水準，2023 年生育率已回到 1.2，預計未來 30 年將小幅反彈至 1.4²²。韓國也透過發放新生兒津貼、父母津貼、兒童津貼等補助²³，投入高達 19.7 兆韓元大幅提高育嬰補助及其他友善職場措施，在 2024 年終結連續 9 年生育率下降趨勢，首次回升至 0.75²⁴。瑞典從 1968 年降至 2.1 以下，但透過各種家庭支持政策的實施，1984 年已接近 1.9，2000 年後則穩定維持 1.5 以上，顯見實施相關家庭支持政策的確有助於提升生育率。家庭支持政策包括財政轉移，如稅收抵免、兒童和家庭津貼、生產獎金及兒童保育補貼；就業相關支持，如產假、育兒假、靈活工作時間²⁵。其中，直接補償生育兒童的經濟成本均為各國提升生育率之重要政策項目。

聯合國研究證實，較少的福利支出及家庭支持，與生育意願低落有明顯關係²⁶。換言之，在少子女化現象複雜成因中，透過社會福利措施增加對家庭經濟之支持，是提升個人或家庭生育意願可辦理之項目，亦為應重視並執行之重要政策。鑑於提升生育率之人口政策為國家基本國策之重要項目，相關生育津貼或補助之發放仍宜有明確之法律支持，建議主管機關將生育及育兒之家庭經濟支持事項列為優先辦理之重要社會福利項目並明定於相關法律中，以確保其財政來源並作

²² 環球雜誌，日本：四箭齊發保生育，113 年 1 月 25 日，網址：https://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/globe/2024-01/25/c_1310761470.htm，最後瀏覽日期：114 年 4 月 8 日。

²³ 新生兒津貼是針對養育新生兒提供的現金支援，第一胎可一次申領 200 萬韓元，第二胎以上補助今年起從原本的 200 萬韓元增至 300 萬韓元，可用於月子中心、育兒用品、醫療費及餐飲花費。父母津貼是在孩子 0 歲到 1 歲間發放，從 0 歲每月 70 萬、1 歲每月 35 萬韓元，增至 0 歲每月 100 萬、1 歲每月 50 萬韓元，共計可領 1800 萬韓元；兒童津貼則是在孩子 0 歲到 7 歲間每月發放的 10 萬韓元現金補助，累計 8 年間可領 960 萬韓元。從 0 歲到 7 歲間每年都可領取補助，累計至少能獲 2960 萬韓元（約新臺幣 70 萬元）。廖禹揚，韓國生育補助提高 0 到 7 歲至少可領 70 萬，中央社，113 年 1 月 22 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202401220201.aspx>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 8 日。

²⁴ 王鼎棧，終結生育率 8 年連降！韓國少子化止跌回升，政府與企業做對了什麼？換日線，114 年 3 月 6 日，網址：<https://crossing.cw.com.tw/article/19706>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 9 日。

²⁵ Unite Nations (UN)，同註 5，頁 23-25。

²⁶ Unite Nations (UN)，同註 5，頁 27。

為發放相關津貼或補助之依據。

撰稿人：蔡琮浩