

2. 我國人口結構呈少子女及高齡化趨勢，工作年齡人口減少，勞動力成長趨緩，人口紅利即將消失，不僅衝擊生產活動、投資環境、勞動供給及人才發展，並恐因消費及就業人口萎縮，影響國內民間消費市場，及政府財政稅收，限制我國經濟發展。允宜持續推動各項人力政策，穩定人口結構，提升勞動生產力及參與率，緩和人口老化對國內勞動市場供給及人才發展之衝擊，維持經濟永續成長：109 年度我國勞動力參與率為 59.14%，較 108 年度略降 0.03 個百分點，且近 5 年度（105 至 109 年度）勞動力參與率介於 58.75%至 59.17%之間，長期低於美國（61.8%至 63.1%）、日本（60.1%至 62.1%）、南韓（62.5%至 63.3%）及新加坡（67.7%至 68.1%）等主要或亞洲鄰近國家，我國女性、15 至 24 歲青年及 45 至 64 歲中高齡者之勞動參與率亦相對低於上開國家。復據國家發展委員會 109 年 8 月之「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）」報告，我國人口結構在少子女及高齡化之趨勢下，2020 年出生人數低於死亡人數，加上受新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情影響，人口呈自然及社會減少，總人口數自 2019 年達最高峰 2,360 萬餘人，於 2020 年轉呈負成長；15 至 64 歲工作年齡人口自 2015 年達最高峰後逐年減少，以中推估結果，預估 2070 年將較 2020 年減少 53.5%，人口紅利將於 2028 年消失。另據行政院主計總處之 109 年度人力資源調查統計年報，觀察我國近 10 年勞動力人口資料，隨著人口高齡化，勞動力成長逐年趨緩，年增率自 101 年度之 1.26%逐年減少至 109 年度之 0.15%，近期受疫情衝擊，勞動力人口之年增率驟降至歷年新低。我國出生人數持續負成長，人口結構老化，工作年齡人口減少，勞動力成長趨緩，人口紅利即將消失，不僅衝擊生產活動、投資環境、勞動供給及人才發展，並恐因消費及就業人口萎縮，影響國內民間消費市場，及政府財政稅收，限制我國經濟發展。政府面對未來勞動力規模縮減之衝擊，刻正推動提升生育率，加強培育國內人才等政策，並於 109 年 12 月 4 日施行中高齡者及高齡者就業促進法，及輔導企業營造女性友善職場環境等策略，積極提升勞動生產力，充裕勞動供給。經函請行政院持續透過各項政策，穩定我國人口結構，提升勞動生產力及參與率，緩和人口高齡化對國內勞動市場供給及人才發展之衝擊，維持經濟永續成長。據復：將持續推動提升生育率，抑制人口減少及高齡化速度、促進青年投入勞動市場、提升婦女與中高齡勞參率、推動地方創生，促進人口與區域均衡發展、積極培育及延攬高階人才、強化留用中階技術勞動力，及補足基層人力缺口等擴大人力供給暨充裕產業人才人力之政策計畫；各部會亦將配合我國少子女化對策計畫，賡續落實相關具體措施。

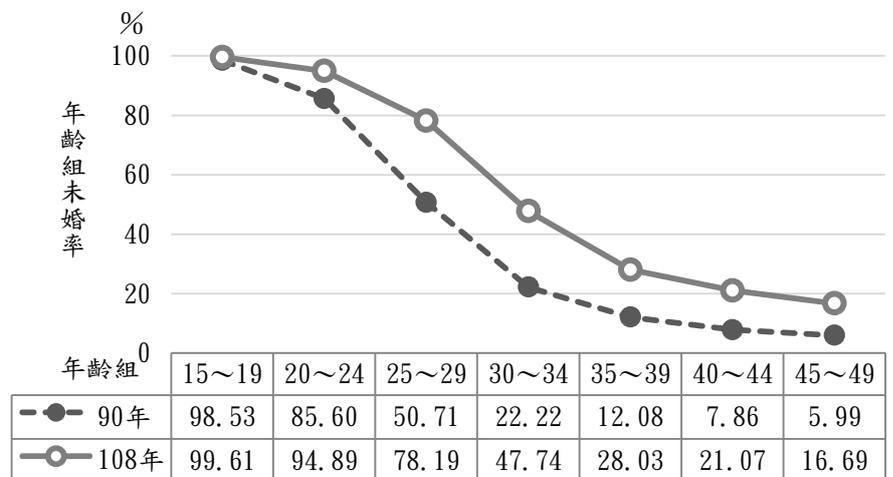
（二）政府推動少子女化對策計畫期使總生育率回升，惟國人婚育價值日趨薄弱、經濟壓力沉重，未婚、晚婚現象持續擴大，復以性別平權及友善家庭職場環境措施未臻落實，保障兒童福祉之投資相對不足，總生育率未能有效止跌，允宜妥適檢討政策及資源配置，打造國人願婚、敢生、能養之友善婚育環境。

行政院為因應國內新生人口減少及人口結構少子女化高齡化之困境，已陸續核定人口政策

白皮書（97年核定、102年修正）、完善生養環境方案（105至107年），並推動我國少子女化對策計畫（107至111年，下稱少子女化對策計畫），具體對策包含：0至2歲嬰幼兒照顧、2至5歲幼兒教育與照顧、友善家庭的就業職場對策、兒童健康權益與保護暨友善生養配套措施，分由衛生福利部、教育部、勞動部、內政部等機關共同推動，預計投入經費2,513億餘元，期使我國總生育率能於119年回升至1.40人。然而我國總生育率自108年之1.05人，持續降至109年之0.99人，與維持穩定人口結構之替代生育水準2.10人差距擴大，行政院嗣於110年1月核定修正少子女化對策計畫（107至113年），除分兩階段加碼育兒津貼、準公共托育補助及調降準公共幼兒園家長負擔費用外，並提前自第2胎起即可增加補助或減少收費，預計投入經費擴增至4,585億餘元。經查執行情形，核有下列事項，經函請行政院督促研謀妥處，以提升少子女化對策計畫推動成效，打造國人願婚、敢生、能養之友善婚育環境。據復：因涉及跨部會業務，已交由衛生福利部、教育部、勞動部及內政部等部會研處。

1. 政府因應少子女化現象推動多項因應策略，惟育齡女性未婚、晚婚現象持續擴大，造成整體生育率低落，允宜進行根因分析鼓勵適齡結婚，並引導地方政府借鏡桃園市、彰化縣優良作法，共同創造鼓勵婚育行為之客觀環境：政府因應少子女化現象，自97年核定人口政策白皮書起已推動多項因應策略，期能促進國人婚育意願、減輕家庭育兒負擔，進而提高生育率，然而伴隨教育程度普遍提高，就學時程延長及勞動參與率提升，15至49歲育齡女性未婚率由90年之40.54%，大幅增加至108年之50.26%（圖1），女性初婚平均年齡由26.4歲延後至30.4歲，不婚、晚婚現象不僅持續且有擴大的趨勢。經進一步運用內政部戶政資料，分析晚婚推遲生育步調對生育行為之影響，截至109年底止45至49歲女性愈晚婚，生育比率愈低、生育胎數愈少（29歲以前結婚，生育比率90.77%、生育1.89人；30至34歲結婚，生育比率81.60%，生育1.68人；35至39歲結婚，生育比率65.91%，生育1.43人），爰我國生育率長期低落原因，主要受育齡女性不婚、晚婚及遲育影響。綜觀少子女化對策計畫相關措施目標對象主要係已婚婦女，至攸關生育率低落之未婚、晚婚等議題尚未被充分納入考量，計畫內容雖提出擴大舉辦單身聯誼活動等執行策略，惟其影響範圍及效果有限，對於促進未婚國人交友及婚姻意願與機會，難以產生顯著效果。

圖1 90及108年各年齡組未婚率變化



註：1. 年齡組未婚率=各年齡組年底未婚女性人數/年底女性人數×100%。
2. 90年及108年之15至49歲育齡女性未婚率分別為40.54%、50.26%。
3. 資料來源：整理自內政部戶政司人口統計資料。

允宜跨域整合各權責機關研究調查及政策研訂能量，針對我國育齡人口不婚、晚婚進而不生現象，進行更為細緻化之根因分析，俾督促權責機關對症研提有效策略。又 108 年全國總生育率 1.05 人，各市縣總生育率介於 0.83 人至 1.625 人之間，以連江縣 1.625 人最高、彰化縣 1.35 人次之、桃園市 1.325 人再次之。經比較我國主要人口集中之 6 個直轄市及彰化縣總生育率，桃園市及彰化縣表現突出，主要係年輕族群具較高結婚率，25 至 34 歲育齡女性生育率較高所致，允宜引導各市縣借鏡優良作法，研擬因地制宜政策共同建構友善婚育家庭環境，以降低年輕世代對未來的不確定感，提振其生育意願。

2. 國人婚育價值日趨薄弱，經濟因素係影響婚育決定之關鍵，現階段未婚人口普遍低所得且未持有房屋，經濟壓力沉重，允宜持續改善青年低薪問題，並平穩房屋交易及租屋價格，以改善青年因經濟因素而恐婚、遲育之困境：根據中央研究院台灣社會變遷基本調查計畫第 7 期第 2 次調查計畫執行報告，105 年調查年滿 18 歲以上國民婚姻態度，已有約 5 成可接受不婚、不育；又衛生福利部 108 年「15—64 歲婦女生活狀況調查報告」指出，不想要有小孩之婦女占 19.2%，主要係經濟負擔太重（占 56.9%），凸顯國人婚育價值日趨薄弱，婚育對於年輕族群而言，已不具必要性或優先性，一旦面臨經濟問題，勢必降低婚育意願。依行政院主計總處 109 年人力運用調查報告載列，我國「25～29 歲」受僱就業者每月主要工作之收入未達 35,000 元之比率為 61.28%、「30～34 歲」部分為 50.13%、「35～39 歲」部分為 44.36%，顯示青年低薪問題仍然嚴峻。經分析財政部財政資訊中心 108 年度所得及房屋持有資料，25 至 49 歲未婚人口約 7 成年所得總額未及 50 萬元；正值適婚年齡之 25 至 34 歲人口逾 8 成未持有房屋（表 1），年輕族群收入不足以負擔婚育及購屋需求之雙重經濟壓力。近年來居住正義及囤房稅制之改革成為各界關注焦點，依財政部財政資訊中心、內政部統計處公告資料，間有自然人或法人持有 4 房以上之情事，近期財政部祭出房地合一稅 2.0 等抑制短期炒作之交易稅制，惟國內房屋長期以來持有成本偏低，約有 1 成住宅長期處於低度使用狀態，如能適當釋出，將有助平衡房屋交易及租屋市場。允宜持續提升勞動條件，改善青年普遍低薪問題，並督促相關部會商討妥擬囤房評估標準，增加刺激釋出空屋供市場交易買賣或出租之誘因，以平穩房屋交易及租屋之合理價格，化解青年因經濟因素而恐婚、遲育之困境。

表 1 25 至 49 歲未婚人口 108 年度所得總額及未持有房屋概況

單位：%

年齡組	所得總額未及 50 萬元人數占比	未持有房屋人數占比
25～29 歲	78.89	89.66
30～34 歲	68.63	83.45
35～39 歲	68.34	78.27
40～44 歲	70.83	73.62
45～49 歲	72.75	67.52

資料來源：整理自財政部財政資訊中心提供 108 年度所得總額及房屋持有資料。

3. 政府多年來致力於促進社會及家庭之性別平權，惟我國新生兒性別比率失衡，女性面臨工作及家庭雙重壓力等困境尚未緩解，允宜研議建置符合我國國情之性別平等量測機制，作為研訂政策及檢討追蹤相關措施推動成效之準據，以營造國人樂婚願生之性別平等環境：

少子女化對策計畫(107至111年)將「實現性別平等(平衡就業與家庭)」列為政策目標之一，責由教育部及地方教育主管機關辦理多項強化國人家庭教育知能、提倡性別平等意識等宣導及教育活動。按重男輕女係東亞國家社會歷時久遠之普遍現象，衛生福利部為減緩性別失衡引發之人口結構及社會衝擊，自99年起建立出生性別比率監測機制，及增修相關法令函釋禁止性別篩檢等，近20年(91至109年)來我國新生兒男女性別比率雖自93年之高點110.57%降至近年之107%至108%間，惟尚未進入聯合國公布之正常標準105%。據內政部統計，109年我國新生兒性別比率仍高達107.74%，代入聯合國公布全球約2百國(地區)2015~2020年間新生兒性別比率推算，我國排名倒數第13名，恐使我國未來育齡婦女人口持續萎縮，進而擠壓國人婚配選擇，並導致結婚率、生育率更為低迷。又依勞動部統計近10年(100至109年)間我國女性勞動力參與率自49.97%逐年提升至109年歷史新高之51.41%，惟據行政院主計總處、衛生福利部調查，同期間(99年7月至108年6月)有配偶(同居伴侶)之婦女從事家內無酬照顧(包括照顧家中各年齡層之家人及做家務)之每日平均時數尚無減少趨勢，最近一次調查結果(108年6月)達近10年最高峰之4.32個小時，約為其配偶(同居伴侶)1.46小時之3倍，一定程度反映我國家庭走向雙薪化過程之性別角色變遷，尚未同步於家庭料理家務、照顧子女或年長者之分工，女性普遍面對工作及家庭難以兼顧之困境仍未緩解，凸顯政府推動性別平等各項措施成效容有檢討精進空間。少子女化對策計畫現行以教育宣導活動辦理場次、參與人次等為主要執行成果之作法，無助量測我國各面向性別平等程度進退情形，允宜整合各權責機關之研究調查能量，研議發展符合我國國情之性別平等量測機制，作為研訂政策及檢討追蹤各有關措施推動成效之準據，俾營造國人樂婚願生之性別平等環境。

4. 政府立法推動友善家庭職場環境措施多年，仍有中小規模企業難以遵法落實、申請者遭受歧視刁難、申用比率偏低或權益措施尚待加強宣導等情，允宜通盤檢討少子女化對策計畫相關政策及成效管考之適切性，營造支持育兒之友善職場：我國自91年制定公布兩性工作平等法(按：嗣於97年1月16日修正公布為性別工作平等法)以來，已實施符合一定條件之受僱者得申請育嬰留職停薪、減少或調整工作時間等促進工作平等之措施。依勞動部近年公布僱用管理、工作場所就業平等概況調查報告，近5年度(105至109年度)調查育有未滿3歲子女之女性受僱者申請「育嬰留職停薪」遭受歧視或不平等待遇占比介於8.2%至18.7%間，且尚無改善趨勢，109年度更有約5%之申請者因遭遇雇主刁難而直接離職(表2)；又我國企業規

表2 受僱者申請「育嬰留職停薪」遭受歧視或刁難情形

單位：%

調查年度	105	106	107	108	109
申請時遭受歧視或不平等待遇占比	8.9	13.9	8.2	18.7	14.1
申請時遇到雇主刁難直接離職占比	—	—	—	1.99	5.0

註：1. 105、106年度係育有未滿2歲，107至109年度係育有未滿3歲子女之女性受僱者申請「育嬰留職停薪」遭受歧視或不平等待遇、遇到雇主刁難直接離職之人數比率除以有提出申請者之人數比率核算而得；註記「—」者，係該年度未有相關調查統計數據。

2. 資料來源：整理自勞動部105至109年度「僱用管理就業平等概況調查」、「工作場所就業平等概況調查」報告。

模結構以中小企業為主，經分析 109 年員工人數 29 人以下之事業單位，同意員工申請「育嬰留職停薪」之占比為 79.6%，不同意之主因為「員工人數少，無法提供」，惟少子女化對策計畫尚未針對中小規模企業於人力調度相對困難情形下，難以落實「育嬰留職停薪」措施研訂具體對策，積極協助排除其所面臨障礙。復據勞動部近 3 年度（107 至 109 年度）調查育有未滿 3 歲子女女性受僱者申請「減少工作時間」之占比僅 2.7%至 3.6%間，比率偏低，「不知道有此規定」者占近 3 成，顯示該項措施宣導及推動成效仍有待強化；又政府雖將研修性別工作平等法有關彈性工作時間等規定，納為少子女化對策計畫（107 至 111 年）工作項目，並以 109 年完成相關法制研修作業為目標，惟 110 年 1 月修正計畫，將該法制研修期程延後至 113 年，作業進度尚欠積極。允宜通盤檢討對策措施及成效追蹤管考之適切性，並督促權責機關加強辦理，俾營造支持育兒之友善職場。

5. 我國對保障兒童福祉之投資低於全球平均水準，且較先進國家面臨更為嚴峻之世代社會保障資源配置議題，允宜審酌財政狀況及資源分布並參考國際經驗，適時訂定具體目標，由上而下全面調整政策及資源分配，俾營造國人安心生養之長久環境：按國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）基於持續強化社會保障體系已為全球共同追求之普世價值，於 2017 年 11 月發布「2017—19 年世界社會保障報告」（World Social Protection Report, 2017—19, WSPR 2017—19），採用整體生命週期【包括兒童（0~14 歲）、工作年齡者（15~64 歲）及高齡者（65 歲以上）等 3 個階段】分析法，針對全球社會保障體系現況提供全面性評估，作為各國訂定社會保障政策之參據。依 WSPR 2017—19 之分析，世界各國於「兒童」、「工作年齡者」及「高齡者」投入社會保障支出占 GDP 比率分別為 1.1%、3.2%及 6.9%，ILO 並指出全球普遍對於兒童人口投資嚴重不足，不只影響兒童整體福祉及其長期發展，並將影響國家未來經濟與社會發展。然據行政院主計總處統計，我國 108 年社會保障支出對應至「兒童」部分占 GDP 比率僅約 0.64%，除低於前揭全球平均水準（1.1%）及鄰近之日本（1.3%）、韓國（1.1%）外，更遠不及英國（3.8%）、挪威（3.0%）、瑞典（3.6%）、芬蘭（3.2%）等歐洲國家。另我國 108 年社會保障支出投資於「高齡者」占 82.48%，倘與其他同樣面臨人口老化，甚至早一步邁入超高齡社會之先進國家相比，我國社會保障資源集中高齡人口程度更高，按國家發展委員會「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）」預測我國將於 2025 年邁入超高齡社會，於 2028 年人口紅利消失，以財政資源有限情況，欲拉升「兒童」及「工作年齡者」社會保障至適足水準恐更為困難。我國面臨嚴峻之世代資源分配議題，行政院於 110 年 1 月修正少子女化對策計畫（107 至 113 年），持續擴展公共化及準公共化教保供應量，並擴大發放育兒津貼等，惟其各項措施主要係既有政策之加碼，對於拉升兒童及其家庭之保障，進而提升國人生育率之政策成效，有待持續追蹤，允宜審酌政府財政狀況及社會保障資源布署情形，盤點各相關政策並參考國際經驗妥適評估我國現行對兒童及育齡家庭保障之適足性，適時訂定具體目標，由上而下全面檢討調整政策及妥作資源分配，打造國人願生能養環境。

6. 面臨少子女化危機，政府積極推動因應對策，惟計畫推動及成效管考機制容有檢討強化空間，允宜研議提升規制強度，責付專責機關統合調查研究能量及政策研訂，並建立成效追蹤與回饋機制之可行性：面臨少子女化危機，行政院於 107 年 7 月間核定少子女化對策計畫，並於 108 年 6 月、109 年 3 月及 110 年 1 月修正，含括 13 類跨部會工作項目，由政務委員每半年召開跨部會會議進行通盤檢討，展現重視態度及戮力改善之決心。經查少子女化對策計畫推動及成效管考機制，間有：(1) 109 年 3 月修正計畫之 12 類工作項目中，僅 3 類訂有 8 項分年績效指標，而計畫推動 2 年餘，5 項績效指標雖已達成目標值（表 3），仍未能有效反映於生育率之止跌，凸顯仍有其他影響國人婚育之癥結問題尚待改善，有賴於因應對策形成及滾動檢討過程中，持續調查問題背後影響因素、改善誘因，方能針對問題癥結研提因應對策；(2) 政府近 10 年間對於少子女化議題之因應對策，雖曾由內政部、國家發展委員會、衛生福利部及教育部擔任窗口，惟並未責付專責幕僚機關辦理相關政策調查研究、彙整研訂及成效追蹤，不利政府以國家整體觀點，建立長期穩定之政策研究及成效量測機制；(3) 國家發展委員會掌理我國社會發展、人力發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，於少子女化對策計畫除就計畫審議經驗提出建議意見供各部會參考外，較無發揮輔助政府由上而下綜合性規劃、協調及資源分配等法定職掌之積極功能。又日本於 2003 年 7 月制定「少子化社會對策基本法」，由內閣府成立「少子化社會對策會議」專責制定總體政策綱要，協調行政單位及推動政策之實施，每 5 年滾動檢討修正之「少子化社會對策大綱」，計畫指標扣合各項對策因應措施及影響婚育意願因素，滾動檢討機制嚴謹，相關政策已具成效。鑑於國人生育意願受家庭及社會價值觀、勞動條件及環境友善、社會保障措施支持、性別平等意識等各社經面向建構程度之影響，背後原因盤根錯節，允宜參酌先進國家經驗，研議提升規制強度（如制定專法、策定並定期檢修上位綱領），責付國家發展委員會或適當專責機關統合調查研究能量及政策訂，並建立成效追蹤與回饋機制之可行性，俾以國家整體觀點由上而下規劃政策及配置資源，並發展系統性成效量測體系，作為滾動檢討政策及具體措施之參據。

表 3 109 年度少子女化對策計畫績效指標達成情形

單位：％、班、家

項 目	目標值	達成值
0 至 2 歲嬰幼兒照顧		
1. 0 至未滿 2 歲兒童照顧率	81.00	86.57
2. 0 至未滿 2 歲兒童家外送托率	17.04	15.16
2 至 5 歲幼兒教育與照顧		
1. 公共化幼兒園累計增設班級數（註 2）	1,500	1,624
2. 整體 2 至 5 歲入園率	64	71
3. 單一性別幼兒入園率差異（註 3）	小於 1.50	0.60
鼓勵民間企業參與托育服務		
1. 雇主辦理托兒設施或措施成長率	5	1
2. 補助雇主辦理托兒設（措）施家數	160	349
3. 推動雇主設置職場互助式教保服務家數	5	1

- 註：1. 本表係以 109 年 3 月修正之少子女化對策計畫（107 至 111 年）所列預期績效指標為統計範圍。
 2. 自 106 年增設 300 班起算之累計值。
 3. 該指標評估基準係單一性別 2 至 5 歲幼兒之入園率，不低於全國入園率 1.50%。
 4. 資料來源：整理自各部會提供資料。