

# 我國育兒經濟支持政策之檢討\*

黃淑婷\*\*

壹、前言	肆、我國育兒經濟支持政策之檢討與
貳、我國育兒經濟支持政策現況	評估
參、主要國家之育兒經濟支持政策經驗與啟示	伍、研究結論與建議

## 摘 要

為延緩我國人口結構變遷速度，需長期推動育兒經濟支持政策，以提升國人生育意願。

經檢視分析，發現現行育兒經濟支持政策存在 4 項問題：一是中央及地方推行之育兒相關補助部分重疊，且有疏漏之處；二是多項補助設有排富條件，調查結果遭受質疑且耗費成本；三是整合中央及地方育兒政策及財源尚需待協調；四是需穩定及開發育兒相關政策之財源。

為解決上述問題，經盤點我國育兒經濟政策並參考國際經驗，短期由中央協助調整地方育兒經濟支持政策，中長期需整合我國育兒經濟支持政策，並以社會投資角度評估規劃幼兒基本津貼之可行性。

---

\* 本文參加國家發展委員會 105 年度研究發展作品評選，榮獲產業及人力政策類甲等獎。

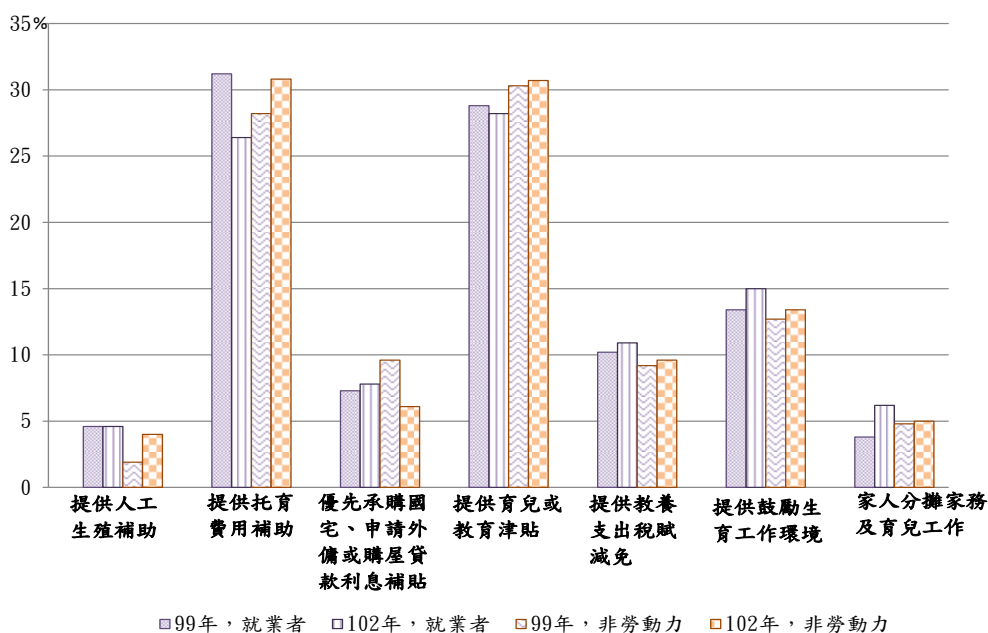
\*\*作者為人力發展處視察。

# 壹、前言

## 一、研究緣起與目的

我國人口少子化趨勢已從民國 73 年開始顯現，當年生育率降至 2.06 人，即低於人口替代水準 2.1 人。近年來更因晚婚或不婚、晚育或不育等因素影響，92 年再降至 1.24 人，低於「超低生育率」之生育水準 1.3 人的門檻，99 年更創下歷史新低 0.89 人，為世界生育率最低國家之一。

隨即於 100 年政府將少子化視為國安問題，中央與地方均致力於推行鼓勵生育相關政策，企圖挽救低生育率問題。根據行政院主計總處 99 年及 102 年「婦女婚育與就業調查」報告顯示，15 至 49 歲有偶(同居)想(再)生育女性生育意願提升主要影響因素是希望政府提供托育費用補助、育兒或教育津貼，且就業者與非勞動力之需求無太大差異(如圖 1)。



資料來源：行政院主計總處，「婦女婚育與就業調查」，99 年、102 年。作者自繪。

圖 1 15 至 49 歲有偶(同居)想(再)生育女性生育意願提升主要影響因素

由此可知，經濟考量是影響國人生育意願的重要因素之一。因此，為提升國人生育意願，中央與地方政府無不推出育兒相關補助，惟恐造成疊床架屋。

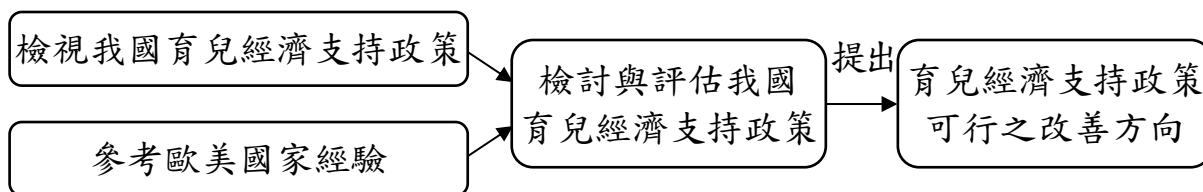
此外，各地方政府之育兒相關措施補助差異極大，有人認為幼兒受國家照顧不宜因戶籍地不同，而受到差別待遇，或僅造成國內移動，對提升國家整體生育率卻無助益。

對此，陸續有立法委員提出發放普及式兒少津貼<sup>1</sup>或兒童照顧津貼<sup>2</sup>之意見。支持者認為，我國人口呈現少子化趨勢，發放普及式津貼所需經費將會逐年減少，惟依據國家發展委員會「中華民國人口推計(105至150年)」報告<sup>3</sup>指出，我國工作年齡人口數於104年後，將逐漸減少，中央與地方政府財政前景恐不樂觀。此外，近年來芬蘭<sup>4</sup>等國欲整合社會福利津貼，試行全民基本收入。因此，我國或可參考國際經驗，整合資源，評估發放「幼兒基本津貼」之可行性，然涉及全國財政資源之重新規劃與分配，需考量人口及社經等各項因素，長期滾動檢討與研議。

綜上，考量一般育有未滿6歲孩童之父母工作年資尚淺，需政府較多協助，然因財政資源有限下，為提升育兒資源之效益性，本文將盤點及檢討我國未滿6歲幼兒之育兒經濟支持政策，並評估發放幼兒基本津貼之可行性。因此，本文之研究問題如次：(一)現行中央及地方政府推行育兒相關經濟支持政策之補助對象(年齡)是否過於重複或有疏漏？對財政產生哪些影響？如何改善？(二)我國發放幼兒基本津貼之可行性為何？

## 二、研究方法與過程

本文將透過檢視各部會及地方政府政策、相關研究報告、網站等次級資料，分別從巨觀面與微觀面，分析我國現行未滿6歲育兒經濟支持政策之問題，並參考主要國家經驗，思考我國人口結構變遷趨勢及財政資源有限之情形下，如何改善我國育兒經濟支持政策問題？本文研究過程如圖2：



資料來源：作者自繪

圖2 研究過程

<sup>1</sup> 綠委提「兒少津貼」18歲以下月領3000元補助。2016-03-01，取自 <http://udn.com/news/story/1/1526141>

<sup>2</sup> 整合托育補助／立委提案2歲以下月發2500元。2016-03-22，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/970879>

<sup>3</sup> 國家發展委員會「中華民國人口推計(105至150年)」。2016-08-31，取自 [http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=84223C65B6F94D72](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72)

<sup>4</sup> 芬蘭官方網站-基本收入試驗計畫，取自 <http://stm.fi/en/basic-income-pilot-study>(瀏覽日期：2016-08-20)

## 貳、我國育兒經濟支持政策現況

依據相關調查結果皆顯示<sup>5</sup>，國人仍希望人生過程中有小孩。然而，由於年輕夫婦通常薪資不高或就業不穩定，加上育兒成本高等經濟因素考量，因此，處於適合婚育年齡之族群常基於經濟因素，而影響其生育意願。

近年來，中央與地方政府紛紛提出育兒津貼、托育補助與生育津貼等育兒經濟支持政策，以鼓勵青年「樂婚」與「願生」。

以下將先從巨觀面說明中央及地方政府提供育有未滿6歲幼兒家庭之相關經濟支持政策現況，接著再由微觀面瞭解每位未滿6歲幼兒，可受惠於中央及地方政府推動之相關補助額度之情形。

### 一、巨觀面：現行未滿6歲育兒家庭之經濟支持政策

#### (一)中央政府政策部分

由表1可知，中央政府於分娩、照顧托育、教育及生活方面提供相關經濟支持，然而，除社會保險支付之生育給付(國保、勞保、公保、農保)與育嬰留職停薪津貼(就業保險、公保、軍保)、5歲幼兒免學費教育計畫、3歲以下兒童醫療補助、發展遲緩兒童療育及交通費補助等項，無排富外，其餘均設有排富條件或僅提供弱勢家庭。

進一步觀察財源，完全由中央政府支付之政策經費，僅包括5歲幼兒免學費教育計畫、幼兒學前特別扣除額、3歲以下兒童醫療補助與中低收入戶兒童及少年健保費補助，其餘皆由中央與地方政府共同負擔，而社會保險部分則由政府與雇主及被保險人依規定比例分攤保費<sup>6</sup>。

另考量醫療部分屬國家對人民的基本照顧範圍之一，且醫療補助依實際需求與項目，提供相當複雜之補助，故後續不納入檢討評估之範圍。

---

<sup>5</sup> (1)內政部103年委託研究，「青年婚育態度與未來政策規劃研究」，31歲至40歲受訪者81.9%認為人生過程中有小孩比沒有小孩好，20至30歲同意比率為79%；(2)內政部102年委託研究，「晚婚、不婚現象因應對策之研究」，41.1%男性及29.6%女性受訪者擔心成家的經濟壓力；(3)中國時報民調中心104年「明日城市—少子化危機」調查，電訪全國20-50歲民眾，有1成6受訪者不想生小孩，不想生的原因，其中，6成2怕養不起，而養小孩的負擔，有3成9認為家庭月收入6-10萬元才能安心養一個小孩，有2成5表示10-15萬元，有2成4認為3-6萬元(有效樣本703人，抽樣誤差正負3.7%)。

<sup>6</sup> 政府分攤保險費用比例，分別為勞保10%、公保65%、農保70%、軍保65%、國保40%。

表 1 中央政府推行之育兒經濟支持政策

分娩	0~未滿1歲	1~未滿2歲	2~未滿3歲	3~未滿4歲	4~未滿5歲	5~未滿6歲	
社會保險 生育給付 <sup>3N</sup>	育嬰留職停薪津貼 <sup>3N</sup>						
	未就業家庭育兒津貼 <sup>2Y</sup>						
	就業家庭部分托育費用補助 <sup>2Y</sup>		特殊境遇家庭兒童托育津貼補助 <sup>2Y</sup>				
			中低收入戶幼童托教補助 <sup>2Y</sup>				
			低收入戶兒童托育補助 <sup>2Y</sup>				
						5歲幼兒免學費 教育計畫 <sup>1N</sup>	
	幼兒學前特別扣除額 <sup>1Y</sup>						
	特殊境遇家庭子女生活津貼(0-15歲以下) <sup>2Y</sup>						
	弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助(0-未滿18歲) <sup>1Y</sup>						
	3歲以下兒童醫療補助 <sup>1N</sup>						
	發展遲緩兒童療育及交通費補助 <sup>2N</sup>						
	中低收入戶兒童及少年健保費補助(0-未滿18歲) <sup>1Y</sup>						

註 1：財源 1 代表來自中央政府公務預算、2 代表中央及地方公務預算、3 代表中央政府公務預算及社會保險。

註 2：Y 代表設有排富條件、N 代表無設有排富條件。

註 3：灰底部分代表不納入本文檢討範圍。

資料來源：修改自「完善生養環境方案」、衛生福利部及教育部網站，作者整理。

## (二)地方政府措施部分

表 2 呈現各地方政府自行推動之分娩與照顧托育政策之概況。在「分娩」階段，為鼓勵生育，各縣市均就設籍之生育婦女，發放生育補助，僅屏東縣政府針對低收入戶及中低收入戶生育婦女發放生育補助，而該縣之一般婦女生育補助由各鄉鎮(區)公所自行發放；新竹縣、南投縣、嘉義市、澎湖縣、金門縣及連江縣針對生育第 2 胎以上，提供加碼的生育津貼；高雄市就生育第 3 胎以上，始提供加碼。另值得一提的是，苗栗縣生育津貼自 87 年實施起，每胎提供 3,000 元，99 年起增為每胎 34,000 元，104 年 7 月減為每胎 20,000 元，105 年再減為每胎 6,600 元。

在「照顧托育」階段，多數措施皆設有排富條件或僅提供給弱勢家庭幼兒，目前僅桃園市提供育有 3 歲以下幼兒家庭每月 3,000 元育兒津貼，且無排富，而彰化縣 104 年推出相同政策後，105 年更改為 105 年 7 月 31 日出生後之低收入戶及中低收入戶 3 歲以下幼兒，始可領取此津貼。

表 2 地方政府推行之育兒經濟支持政策—分娩及照顧托育方面

種類	縣市 措施	臺北市	新北市	桃園市	基隆市	新竹市	新竹縣	苗栗縣	臺中市	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義市	嘉義縣	臺南市	高雄市	屏東縣	宜蘭縣	花蓮縣	臺東縣	澎湖縣	金門縣	連江縣	
		分娩	生育津貼	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	低收入戶生育補助、產婦及嬰兒營養補助	*	*		*				*			*	*	*			*							
照顧 托育	育兒津貼	△		✓					*	*			*											
	父母照顧子女津貼																						✓	✓
	(平價)托育(嬰)補助	△	*						△							*								
	托育費用補助 <sup>2</sup>	△	*					*	✓		△						✓							
	臨時托育費用補助	*	*			✓				✓						*	*					*		
	夜間工作家庭育兒補助									✓							△					*		
	祖孫托育加倍補助											△												
	弱勢家庭兒童托育補助	*				*										*	*							
	危機家庭兒童托育補助	*														*								

註 1：受惠對象✓代表擴及全部育兒家庭，△代表限家戶前 1 年稅率未達 20% 者，\*代表限中低收入戶、低收入戶、弱勢、特殊境遇等弱勢條件家庭，無標記代表無提供該項補助。

註 2：若補助 3 位以上子女家庭部分托育費用，則均無排富限制。

資料來源：整理自內政部「105 年各直轄市、縣(市)政府辦理相關育兒養育福利措施一覽表」，取自 <http://www.ris.gov.tw/682>。

由表 3 可見，地方政府提供之教育相關補助，多數設有排富，或限弱勢家庭可申請，僅金門縣所提供之 3 歲至未滿 4 歲幼兒教育券，一般家庭亦可申請。提供生活扶助之縣市，均限弱勢家庭可申請。

綜觀表 2 及表 3，各地方政府各自依財政情形，推行育兒經濟支持措施，惟財政資源有限下，仍以提供社會弱勢家庭為優先；此外，在財政窘困時，不得已則縮減非弱勢家庭之補助，苗栗縣生育津貼為最佳例子。

表 3 地方政府推行之育兒經濟支持政策—教育及生活方面

種類	縣市 措施	臺北市	新北市	桃園市	基隆市	新竹市	新竹縣	苗栗縣	臺中市	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義市	嘉義縣	臺南市	高雄市	屏東縣	宜蘭縣	花蓮縣	臺東縣	澎湖縣	金門縣	連江縣	
		教育	4 歲免學費補助	△																				
	3-未滿 4 歲幼兒教育券																						✓	
	2-未滿 5 歲幼兒學前教育補助								△						*	△								
	5 歲幼兒營養金補助												△											
	交通圖書券補貼																						△	
	弱勢幼兒教育津貼					*	*											*						
	身心障礙幼兒教育費補助	*			*	*							*		*									
	弱勢公幼生午餐點心費用補助		*																					
	低收入戶(及危機家庭)之 5 歲以下幼兒就讀幼兒園相關費用補助	*											*		*									
生活	弱勢家庭兒童及少年生活扶助			*	*			*		*			*				*	*	*			*	*	
	單親家庭子女生活補助															*								

註：受惠對象✓代表擴及全部育兒家庭，△代表限家戶前 1 年稅率未達 20% 者，\*代表限中低收入戶、低收入戶、弱勢、特殊境遇等弱勢條件家庭，無標記代表無提供該項補助。

資料來源：同表 2，作者自行整理。

## 二、微觀面：現行未滿 6 歲幼兒受惠育兒經濟支持政策之金額

以下將從微觀面瞭解未滿 6 歲幼兒受惠於中央及地方有關育兒經濟支持政策之金額，以作為評估發放幼兒基本津貼為基礎。

### (一) 中央政府政策部分

除了社會保險支付生育給付及育嬰留職停薪津貼外(如表 4)，表 5 為依家戶所得條件，當育有 1 位未滿 6 歲幼兒時，可受惠於中央生養相關補助之總額度範圍。若父母前 1 年綜合所得稅稅率 20% 以上，且育有 1 位未滿 6 歲幼兒者，受惠

政策補助總額最高約 30.9 萬元<sup>7</sup>，最低約 3.2 萬元<sup>8</sup>。

此外，若父母前 1 年綜合所得稅稅率未達 20%(含中低收入戶、低收入戶、特殊境遇等弱勢家庭)，並領有弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助<sup>9</sup>、特殊境遇家庭子女生活津貼<sup>10</sup>，則育有 1 位未滿 6 歲幼兒者，受惠政策補助總額最高約 71.8 萬元<sup>11</sup>，最低約 22.2 萬元<sup>12</sup>。

由此可知，若以社會保險身分比較，則國民年金被保險人受到最少的保障，公保提供較佳的生育給付，勞工申請育嬰留職停薪可獲得優渥的津貼；若以家戶所得作比較，考量財政資源有限，則經濟弱勢家庭能得到優先且良好的育兒協助。

**表 4 104 年社會保險支出生育給付及育嬰留職停薪津貼之平均額度**

單位：元

項目	被保險人				
	勞工	公教人員	農民	軍人 <sup>1</sup>	國民
生育給付	57,969	59,742	20,530	--	18,389
育嬰留職停薪津貼 <sup>2</sup>	109,572	91,830	0	75,160	0

註 1：軍保無生育給付，但男性軍公教人員在配偶生產後，均可申請軍公教生育補助，惟如配偶若有參加其他社會保險，須由配偶先申請該保險的生育給付，再由男性軍公教人員請領差額金。

註 2：本表育嬰留職停薪額度為平均月投保薪資(就業保險)或前 6 個月平均保險俸(薪)額之平均數 60%(公教人員保險)或前 6 個月平均保險基數 60%(軍人保險)計算，前述社會保險每一子女均合計最長發給 6 個月。

資料來源：勞工(勞工保險及就業保險)、農民及國民均可至勞動部勞工保險局查詢，取自 <http://www.bli.gov.tw/default.aspx>。公教人員及軍人可至台灣銀行網站查詢，取自 <http://www.bot.com.tw/GESSI/Pages/default.aspx>。

<sup>7</sup> 假設生育婦女領取公保生育給付 59,742 元，且夫妻均可申請勞保育嬰留職停薪津貼 109,572 元(夫妻均申請育嬰留職停薪津貼時，每 1 子女最長合計發給 12 個月，共計 219,144 元)，並受惠表 4 津貼 30,000 元，共可領取 308,886 元。

<sup>8</sup> 假設生育婦女領取國民年金保險生育給付 18,389 元，並受惠表 4 津貼 14,000 元，共可領取 32,389 元。

<sup>9</sup> 依「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」針對遭遇不幸、高風險、經濟急困且有子女需要照顧的家庭，依其兒童及少年人口數每人每月給予 3,000 元緊急生活扶助，原則補助 6 個月，必要可再延長 6 個月。

<sup>10</sup> 依「特殊境遇家庭扶助條例」第 7 條第 2 項：「子女生活津貼之核發標準，每一名子女或孫子女每月補助當年度最低工資之十分之一，每年申請一次。」同條第 4 項：「直轄市、縣(市)主管機關對申請延長補助者，應派員訪視其生活情形；其生活已有明顯改善者，應即停止津貼。」

<sup>11</sup> 假設生育婦女領取公保生育給付 59,742 元，且夫妻均可申請勞保育嬰留職停薪津貼 109,572 元(夫妻均申請育嬰留職停薪津貼時，每 1 子女最長合計發給 12 個月，共計 219,144 元)，並受惠表 4 津貼 377,000 元，以及領取 12 個月弱勢家庭兒童及少年緊急生活補助 18,000 元、12 個月特殊境遇家庭子女生活津貼 24,012 元，共可領取 717,899 元。

<sup>12</sup> 假設生育婦女領取國民年金保險生育給付 18,389 元，並受惠表 4 津貼 199,000 元，以及領取 1 個月弱勢家庭兒童及少年緊急生活補助 3,000 元、1 個月特殊境遇家庭子女生活津貼 2,001 元，共可領取 222,390 元。



表 5 中央政府提供未滿 6 歲相關補助額度

單位：元

政策	對象	父母綜合所得稅 稅率 20% 以上		父母綜合所得稅 稅率未達 20%	中低收入戶	低收入戶
		5 歲幼兒 免學費教育計畫	公幼	14,000	26,000 (家戶年所得逾 50 萬元 至 70 萬元以下)	34,000
34,000 (家戶年所得 50 萬元以下)						
私幼	30,000		40,000 (家戶年所得逾 50 萬元 至 70 萬元以下)	60,000	60,000	60,000
			50,000 (家戶年所得逾 30 萬元 至 50 萬元以下)			
			60,000 (家戶年所得 30 萬元以下)			
二 擇 一	(未滿 2 歲)就業 者家庭部分托 育費用補助		相關科系畢 業、托育人 員結業證書	0	48,000	72,000
		具保母證照	0	72,000	96,000	120,000
	(未滿 2 歲)未就 業家庭育兒津貼	0	60,000	96,000	120,000	
	(5 歲以下)幼兒學 前特別扣除額	0	125,000	125,000	125,000	
	(2-未滿 5 歲)中低收 入戶幼童托教補助	0	0	36,000	0	
	(2-未滿 6 歲) 低收入戶兒童托育 津貼補助	0	0	0	72,000	
總計	最高	30,000	257,000	317,000	377,000	
	最低	14,000	199,000	267,000	327,000	

資料來源：相關部會網站，作者整理。

(二)地方政府措施部分

表 6 為地方政府提供未滿 6 歲幼兒經濟支持措施之總額度範圍，就全臺月平均值而言，父母前 1 年綜合所得稅 20% 以上之育兒家庭，最多領 8,604 元，最少領 4,799 元；父母前 1 年綜合所得稅未達 20% 者(含中低收入戶、低收入戶、特殊

境遇等弱勢家庭)，最多領 36,704 元，最少領 9,508 元。

若進一步觀察各縣市，父母前 1 年綜合所得稅 20% 以上，且育有未滿 6 歲幼兒家庭，若設籍在連江縣，可得到最多的育兒相關補助，每位每月可達 7,611 元；若為臺東縣民，則獲得全臺最少補助，每位每月僅得到 69 元。父母前 1 年綜合所得稅未達 20% 者，若設籍桃園市，可得到最多的育兒相關補助，每位每月可達 18,594 元，而同樣是臺東縣民獲得全臺最少補助，每位每月僅得到 69 元。

因此，各縣市依其財政狀況所提供之育兒相關補助情形，可謂落差極大，臺東縣民無論是否為社會弱勢家庭，得到之育兒相關補助是最少的。

表 6 地方政府提供育有未滿 6 歲幼兒經濟支持措施

單位：元

縣市別	父母綜合所得稅稅率 20% 以上		父母綜合所得稅稅率未達 20%	
	受惠總金額最低	受惠總金額最高	受惠總金額最低	受惠總金額最高
臺北市	162,172	194,172	276,172	1,332,972
新北市	20,000	20,000	92,000	270,800
桃園市	138,000	243,000	585,768	1,338,768
基隆市	20,000	20,000	44,000	80,000
新竹市	15,000	25,000	15,000	397,000
新竹縣	15,000	100,000	15,000	172,000
苗栗縣	6,600	6,600	6,600	96,600
臺中市	202,000	252,000	604,000	1,124,800
彰化縣	105,600	120,720	138,000	535,368
南投縣	10,000	45,000	10,000	222,768
雲林縣	8,000	8,000	56,000	138,000
嘉義市	8,000	30,000	15,200	237,200
嘉義縣	6,000	6,000	6,000	72,000
臺南市	57,600	72,000	57,600	969,600
高雄市	6,000	46,000	78,000	449,248
屏東縣	48,000	48,000	48,000	122,000
宜蘭縣	10,000	10,000	10,000	261,046
花蓮縣	10,000	10,000	10,000	166,744
臺東縣	5,000	5,000	5,000	161,744
澎湖縣	30,000	70,000	30,000	283,768
金門縣	184,000	392,000	208,000	572,744
連江縣	200,000	548,000	200,000	684,800
年平均值	<b>57,590</b>	<b>103,250</b>	<b>114,106</b>	<b>440,453</b>
月平均值	<b>4,799</b>	<b>8,604</b>	<b>9,508</b>	<b>36,704</b>

資料來源：同表 2，作者自行試算整理。

## 參、主要國家之育兒經濟支持政策經驗與啟示

由於我國與歐盟同樣曾受全球經濟危機影響，且面臨少子化之挑戰，故擬就巨觀面瞭解歐盟地區對一般家庭之育兒經濟支持相關政策調整經驗，作為我國未來規劃提升生育率相關政策之參考；我國中央政府施行育兒經濟支持政策經費，實際上包含相關行政成本，因此，將從微觀面瞭解加拿大及芬蘭整合社會福利政策，改以實施全民基本收入試驗計畫，反而節省政府收支之案例，以思考我國規劃幼兒基本津貼之可行性。

### 一、主要國家經驗

#### (一)巨觀面：歐盟地區之家庭政策調整經驗

根據歐盟 2015 年出版之《在經濟危機中之家庭：歐盟政策措施之改變》(Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU)報告指出，由於 2008 年全球面臨經濟危機，造成越來越多的民眾生活在貧窮中或遭社會排斥，因此推動「歐洲 2020 策略」(Europe 2020 Strategy)，希望在 2020 年之前，協助民眾脫貧或重新融入社會。主要策略為「協助兼顧工作與育兒」、「提供托育補助」、「提供父母育兒之報償」及「協助性別就業平等」共 4 大面向，顯示歐盟從家庭相關策略著手改善前述問題。

該報告針對奧地利、芬蘭、希臘、義大利、拉脫維亞、波蘭、葡萄牙、西班牙、斯洛維尼亞及英國等 10 個國家，說明自 2010 年起，有關各國兒童或家庭津貼及稅務扣除額、假期、兒童照護及家庭相關政策之改變狀況。

#### 1. 兒童或家庭津貼<sup>13</sup>及稅務扣除額

各國受到全球經濟危機衝擊時，消極做法是將家庭之育兒經濟支持政策，做為優先檢討與調整之項目，如希臘、義大利、英國、斯洛維尼亞等。

積極做法是進行稅務改革，以增加財源，如義大利、葡萄牙及波蘭，或為弱勢族群兒童設立社會互助帳戶，以提升政策效益，即英國針對低收入戶或失業者，已整併育兒家庭所需之住宅、育兒及托育津貼成單一家庭補助，每月支付 1 次，由政府存入社會存款互助帳戶；若申請人為殘障者或有健康問題或照顧殘障者，亦納入補助範圍<sup>14</sup>。

---

<sup>13</sup>Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU, pp21-27。

<sup>14</sup>The Introduction of Universal Credit, 取自 <https://www.gov.uk/universal-credit/overview>. (瀏覽日期：2016-04-28)。

## 2. 托育照顧補助

多數國家雖受全球經濟危機影響，仍維持對弱勢家庭兒童之照顧托育相關補助<sup>15</sup>。然而，為提高家庭可支配所得，政府主要措施為協助民眾可兼顧育兒與工作，因此盡其所能地增設公共托育設施。當財源不足時，英國在 2010 年之前就鼓勵私人或非營利團體投入兒童照顧服務，以增加供應量，或由中央與地方政府共同籌措經費。

## 3. 生活相關補助<sup>16</sup>

當歐洲普遍面臨財政問題時，多數國家提供學校餐費補助或食物銀行，讓弱勢或特殊境遇家庭孩童免受飢餓之苦，如希臘、葡萄牙、西班牙等。

此外，奧地利與希臘提供孩童交通費補助，葡萄牙提供生活津貼，讓育兒家庭生活不致陷入困境，然而領取生活津貼之條件通常有較嚴格限制。

### (二)微觀面

#### 1. 加拿大 1975-1979 年保障基本收入實驗「米糠計畫」(Mincome)

1970 年代加拿大政府為解決 1 成多的貧窮人口，提供低收入補助、食物券、育兒津貼等救濟措施，讓一部分人認為，與其屈就低薪工作，拼命加班還不夠開銷，不如失業在家領救濟，讓脫貧的機會更加渺茫。

為避免扶貧助弱的良善政策，反而變成阻止人自立自強的福利陷阱 (welfare trap)。經過政壇與學界討論發放保障基本收入之可行性後，定義「保障基本收入」(guaranteed basic income) 是個人與家庭收入若低於生活基本需求，由政府來補足缺口，一方面保障人民生活所需，一方面能簡化福利補助之行政運作，避免官僚系統疊床架屋、效率不彰。

後來選定加拿大東南部小鎮多芬 (Dauphin)，鎮民約 1 萬人，其中三分之一人口、1 千多個家庭，收入低於保障標準。因此，「米糠計畫」(Mincome) 實驗對象除需有低收入資格外，另有財產限制，財產超過者低收入戶補助酌減<sup>17</sup>。

經過 4 年實驗，結果家庭經濟條件改善，且不會削弱工作意願，反而降低了車禍、意外、醫療支出等，同時減少酗酒、家暴、中輟生等社會問題。

---

<sup>15</sup>同註 13，pp.29-31。

<sup>16</sup>同註 13，pp.32-33。

<sup>17</sup>終結貧窮，加拿大續推「保障基本收入」制。2016-03-05，取自 <https://www.twreporter.org/a/unconditional-basic-income>。

直至經費用罄，該實驗計畫始告終<sup>18</sup>。

基於 40 年前實驗結果，為持續降低貧窮人口，加拿大安大略省(Ontario) 預計於 2017-2018 年推動全民領「基本收入」之社會實驗，概念是省政府保障市民能負擔基本的飲食、交通、衣著、日用品等生活開支，但其他福利開支將會削減。雖然金額多到能讓人不用工作也有辦法生活，但多數人還是選擇保有目前的工作<sup>19</sup>。

因此，這筆補助讓求職者有更充裕的時間，尋找到自己理想的工作，以及幫助受傷、身障、育嬰等民眾，讓他們在時間與金額的分配上能夠遊刃有餘<sup>20</sup>。

## 2. 芬蘭 2017-2018 年試行月領 20K 基本收入計畫<sup>21</sup>

為解決貧窮問題，並簡化原本繁複的福利制度，芬蘭預定於 2017 年至 2018 年實施基本收入試驗計畫，2019 年將提出實驗結果報告。

芬蘭政府將隨機挑選 2,000 名處於「工作年齡」的公民，發放每月 560 歐元（約 2 萬元新臺幣）的基本收入，同時建立「對照組」進行比較。

實施基本收入後，現有的失業金、住房補貼等社會福利補助金將取消，而由於基本收入的發放金額，有可能低於當前很多人領到的失業救濟金等社會保險，因此，基本收入計畫的主要目的是促進就業。

曾有德國專家分析，若以每月可獲 800 歐元（約 2.8 萬元新臺幣）基本收入來計算，芬蘭總計 500 多萬人口，其財政預算約為 480 億歐元（約 1.7 兆元新臺幣），而芬蘭的社會福利在 2014 年的支出卻已高達 660 億歐元（約 2.4 兆新臺幣），遠高於全民基本收入的投入金額。由此可見，基本收入計畫可有效節省政府開支<sup>22</sup>。

## 二、對我國育兒經濟支持政策之啟示<sup>23</sup>

歐盟經驗顯示，在國家遭受全球或區域經濟影響時，首先仍應保障弱勢族群

---

<sup>18</sup>Evelyn L Forget (2011).The Town With No poverty: Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Income Field Experiment. p21-22.

<sup>19</sup>人工太低由政府補貼 多倫多下半年試推「無條件基本收入」。2016-03-06，取自 <https://www.hk01.com/國際/10589/人工太低由政府補貼-多倫多下半年試推-無條件基本收入->

<sup>20</sup>羨慕！加拿大打算每月發 30K 給民眾當「基本收入」。2016-03-12，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1629895>.

<sup>21</sup>同註 4。

<sup>22</sup>芬蘭全民領 20K 計劃將上路。2016-8-29，取自 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/international/20160829/937749>.

<sup>23</sup>同註 13，pp.61-64。

育兒福利，若財政允許，再擴及一般育兒家庭。重要經驗如次：

#### (一)建立適應多元需求之育兒環境

好的政策規劃需回應家庭實際需要，提供多元選擇，以符合不同的需求，並評估服務之提供與家庭需求之配合度，以及滾動檢討家庭需求趨勢與政策之必要性。

同時，社會支持系統必須適應快速改變的多元家庭型態，並在經濟危機時期，能將資源公平合理分配給需要的弱勢家庭，避免過度嚴苛的條件，限縮政府提供應協助對象之範圍。

#### (二)協調整合中央及地方之育兒資源

提供片段性的家庭支持措施，將造成重疊的策略及疊床架屋的機關分工，因此，完善的家庭政策應整合工作與家庭平衡等相關政策，即「協調」及「整合」是投入較少的資源卻可達到最好效益之關鍵。

「協調」不僅涉及不同的政策差異，亦包括中央及地方政府間應合作，避免重複的措施；「整合」政策需有廣泛的社會行動者參與，才可統合社區所有資源。即透過協調與整合，才可調整成連貫一致且完善的家庭政策架構，以促進社會永續發展。

#### (三)建構兼顧育兒及工作平衡之環境

提供弱勢家庭收入支持水準在危險貧窮線之下的最低程度之經濟支持，仍是重要的，以避免弱勢家庭被迫進入地下經濟。此外，全職工作可改善家庭的社經狀況，因此，在經濟危機時，普及且質優的兒童托育照顧是基本且關鍵的政策之一，並提供合適的部分工時工作及維持家庭與工作的彈性，始可改善兒童貧窮及提升家庭所得。

#### (四)評估發放幼兒基本津貼之可行性

「基本收入」(universal basic income)之觀念早在 18 世紀已被提出<sup>24</sup>，而加拿大等國家曾試行<sup>25</sup>，其結果為，在貧國可杜絕官僚貪汙，確實能降低貧窮，以及

---

<sup>24</sup>美國革命元勳潘恩(Thomas Paine)早在 18 世紀就曾主張，在不設定任何資格條件下，由國家提供所有公民一份維持最低生活所需的收入。諾貝爾經濟學獎得主米德(James Meade)更是近代「社會分紅」理論的啟蒙者。他認為，如果政府能將國有資產以及土地增值收益平均分配給公民，可有效解決資本主義因有效需求不足，而發生的經濟蕭條問題；社會分紅不僅不會鼓勵懶惰，反而比有條件的失業救濟更能促進就業。轉引自天下雜誌，600 期，2016-06-21，取自 <http://www.cw.com.tw/article/articleLogin.action?id=5077006#sthash.Ah0daLo9.dpuf>(瀏覽日期：2016-04-01)

<sup>25</sup>2008-2009 年非洲納米比亞曾試行 60 歲以下 6000 位村民，每人每月發給 100 元納米比亞幣(約新台幣 465 元)。印度曾於 2011 年在聯合國幫助下進行 12-18 個月基本收入計畫，每個月成人得到 200 盧比(約新台幣

改善貧窮導致的健康、犯罪等社會問題，且基本收入不會讓人失去工作意願、或增加失業率，反而能活絡社會底層的經濟活動；在富國實施後，也都獲得較目前福利體系節約開支的結論。因此，礙於財政資源有限，發放對象可從幼兒開始，整合我國育兒經濟支持政策及財源後，再評估改以發放幼兒基本津貼之可行性。

綜上所述，從巨觀面來看，政府需因應多元家庭型態之需求及時勢變遷，定期滾動檢討修正政策，並協調整合相關機關，減少資源浪費，廣納各界資源，以穩定育兒經濟支持政策之財源，可提供我國相關政策規劃或執行時之參考。更重要的是，歐盟經驗顯示，廣設優質兒童托育照顧設施及創造全職工作機會，才是協助兒童脫離貧窮，並改善弱勢家庭遭社會孤立困境的根本之道。

從微觀經驗來看，英國已整合弱勢家庭兒童相關社會福利津貼，設立社會互助帳戶；加拿大於 1970 年代已試行低收入戶家庭領基本收入，結果改善兒童貧窮相關問題；加拿大安大略省及芬蘭已定於 2017-2018 年擴大範圍，規劃實施基本收入之試驗計畫。以上經驗皆整合所有社會福利措施，以簡化制度，節省行政成本，可作為我國規劃未滿 6 歲幼兒基本津貼之參考基礎。

## 肆、我國育兒經濟支持政策之檢討與評估

經瞭解我國育兒經濟支持政策現況後，以下將先從巨觀面檢討我國育兒經濟支持政策及財務現況，再由微觀面分析我國未滿 6 歲幼兒受惠中央及地方政府額度之差異問題，以評估規劃幼兒基本津貼之可行性。

### 一、巨觀面

#### (一)政策部分

##### 1. 中央與地方政策部分重疊或疏漏，研議評估政策整合之可行性

地方政府之育兒經濟支持措施雖屬地方自治事項，惟鑒於中央及地方未來財政收入將因少子化及高齡化，呈現減少之趨勢，顯示我國育兒經濟支持政策有檢討之必要性。由表 7 及表 8 可知，中央及地方育兒經濟支持政策確有部分重疊或疏漏之處。

---

幣 94 元)、兒童 100 盧比(約新台幣 47 元)，後提高為成人 300 盧比(約新台幣 141 元)、兒童 150 盧比(約新台幣 70 元)。取自 <https://www.twreporter.org/a/unconditional-basic-income>(瀏覽日期：2016-04-01)

在「分娩」政策方面，社會保險雖已提供生育給付，然各地方政府仍紛紛提出生育補助以鼓勵生育，並協助無任何保險之生育婦女。然而，由表 7 可知，分娩階段的補助之財源雖不同，惟仍產生部分受惠對象重複之情形。

在「照顧托育」政策方面，就非弱勢家庭之幼兒而言，中央政策受惠對象最長至未滿 3 歲，而弱勢家庭幼兒可協助至未滿 6 歲，以銜接國小教育階段，因此，中央政策缺少對 3 歲至未滿 6 歲非弱勢幼兒於照顧托育之補助。

表 7 我國育兒經濟支持政策—分娩及照顧托育部分

0-未滿 1 歲	1-未滿 2 歲	2-未滿 3 歲	3-未滿 4 歲	4-未滿 5 歲	5-未滿 6 歲
社會保險生育給付 <sup>3</sup>					
地方政府生育補助					
未就業家庭育兒津貼 <sup>2</sup>					
育嬰留職停薪津貼 <sup>3</sup>					
桃園市、彰化縣 3 歲以下育兒津貼					
連江縣父母照顧未滿 4 歲子女津貼 (身心障礙子女至 12 歲以下)					
金門縣父母照顧未滿 5 歲子女津貼(身心障礙子女至 12 歲以下)					
臺北市 5 歲以下育兒津貼					
		臺中市 2 至 6 歲弱勢家庭育兒津貼			
就業家庭部分托育費用補助 <sup>2</sup>					
彰化縣平價托育及臨時托育費用補助(弱勢、夜間工作、多胞胎家庭)	金門縣 托育補助				
臺中市平價托育費用補助(市協力托嬰中心至 3 歲、協力保母至 6 歲)					
高雄市夜間工作家庭托育補助					
特殊境遇家庭兒童托育津貼 <sup>2</sup>					
		中低收入戶幼童托教補助 <sup>2</sup>			
		低收入戶兒童托育補助 <sup>2</sup>			

註 1：財源 1 代表中央政府公務預算、2 代表中央及地方公務預算、3 代表中央政府公務預算及社會保險；未標示者，代表地方政府公務預算。

註 2：虛線：代表「未滿」、實線：代表「以下」，粗體為中央政策。

資料來源：綜合表 1、表 2 及表 3，作者自行整理。

同樣為減輕家長照顧子女負擔，地方政府亦提供育兒津貼及托育補助，經檢視比較，有些措施與中央政府補助年齡重覆，大部分採取不可重複領取，或可領取差額，即讓民眾領取最多金額補助之原則，惟有些允許與中央補助重複領取，如桃園市育兒津貼可與「未就業家庭育兒津貼」或「就業家



庭托育費用補助」重複領取。

有些地方政策則銜接或補足中央政府之措施，如就業家庭托育費用補助只提供至未滿 2 歲兒童托育，金門縣政府提供 2 至 3 歲之托育補助，而臺中市則補足托育費用至 6 歲。

由表 8 可知，在「教育」補助政策方面，對於未滿 6 歲幼兒，中央目前僅提供 5 歲幼兒免學費教育補助，顯見協助空間有待改善，且 5 歲幼兒整體入學率 104 學年度達 96% 以上<sup>26</sup>，可見仍有部分學生尚未享有 5 歲學前教育補助。然而，觀察主要國家進步主因，係其國民基本教育多為全面免學費，未來我國在財源充足時，應逐步讓每一位國民享有 5 至未滿 18 歲之教育補助。

表 8 我國育兒經濟支持政策—教育及生活扶助部分

0-未滿 1 歲	1-未滿 2 歲	2-未滿 3 歲	3-未滿 4 歲	4-未滿 5 歲	5-未滿 6 歲
		身心障礙幼兒教育補助			
		低收入戶及中低收入戶就讀幼兒園教育補助 <sup>2</sup>			
		臺南市公立幼兒免學費教育計畫、幼兒教保券			
			金門縣幼兒教育券	臺北市 4 歲幼兒就學私幼費用補助	臺北市 5 歲幼兒就學費用補助
					5 歲幼兒免學費教育補助 <sup>1</sup>
		金門縣學生交通圖書券補助(幼兒園至大專校院)			
幼兒學前特別扣除額 <sup>3</sup>					
特殊境遇家庭子女生活津貼 <sup>2</sup> (0-15 歲)					
特殊境遇家庭子女緊急生活津貼補助(0-18 歲)					
弱勢兒童及少年生活扶助(0-18 歲)					
弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助 <sup>1</sup>					

註 1：財源 1 代表中央政府公務預算、2 代表中央及地方公務預算、3 代表中央政府公務預算及社會保險；未標示者，代表地方政府公務預算。

註 2：虛線：代表「未滿」、實線：代表「以下」，粗體為中央政策。

資料來源：同表 4，作者自行整理。

<sup>26</sup>104 年度教育部國民及學前教育署決算書，頁 117，取自 [http://www.k12ea.gov.tw/files/common\\_unit/e940ae23-cc4f-4198-8eec-5863144992de/doc/國民及學前教育署 104 年度決算\(pdf\).pdf](http://www.k12ea.gov.tw/files/common_unit/e940ae23-cc4f-4198-8eec-5863144992de/doc/國民及學前教育署 104 年度決算(pdf).pdf) (瀏覽日期：2016-04-10)

中央與地方教育補助重覆部分，表面上是中央的 5 歲幼兒免學費教育措施及臺北市的 5 歲幼兒就學費用補助，然實際上中央僅補助學費，臺北市則補助就學相關費用，因此，臺北市民仍可領取 5 歲幼兒免學費補助。

在補足中央教育補助不足處，地方政府除可依法提供 2 至 4 歲身心障礙幼兒教育補助外，臺北市、臺南市及金門縣提供一般家庭額外之教育補助，而以金門縣之教育就學補助最為優渥。

在「生活扶助」政策方面，集中在提供弱勢族群之生活補助，而一般家庭亦享有之幼兒學前特別扣除額，增加民眾可支配所得，惟該措施亦設有排富，且僅育有 5 歲以下幼兒家庭，才可享有此項優惠，因此，不論中央或地方政策，生活扶助政策之受惠對象相當有限。

綜上所述，無論中央或地方推行之育兒相關補助措施，對一般家庭提供之補助相較中低收入戶等弱勢族群，皆明顯不足，且地方措施多與中央政策重疊。若能整合中央及地方之政策，解決資源重置與浪費等問題後，取消排富條件，以擴大受惠對象，或延長受惠年齡，則可進一步減輕家庭育兒負擔。

## 2. 資產調查認定遭疑且耗成本，評估發放幼兒基本津貼可行性

現行育兒經濟支持措施因多數需經過資產調查，將產生資格認定程序污名化，而調查過程亦耗費行政成本，如未就業家庭育兒津貼政策最大爭議即所謂的「未就業」認定困難，由於經濟活動樣態多變，僅憑財稅所得與職業投保資料，尚不足以正確判斷所有申請人之就業現況<sup>27</sup>，部分案件須仰賴申請人舉證及個案認定，除增加基層同仁審核壓力，也易引起民眾不滿。

由於幼兒屬於未來工作年齡人口，投資幼兒等於投資國家未來，亦是國家永續發展之重要基礎，故發放幼兒基本津貼具正當性。為節省審核領取福利津貼之行政成本，並改善幼兒成長環境，或可參考已試行基本收入計畫的加拿大之經驗，或預定施行的芬蘭之構想<sup>28</sup>。我國可先進行國內研究，並調查國人意向，同時邀集相關部會討論及評估推動幼兒基本津貼之可行性後，再規劃思考發放年齡層、幼兒基本津貼是以現金補助、帳戶或基金方式執行，以及財源以保險、稅收或兩者並行等相關事宜。

---

<sup>27</sup>現行未就業家庭育兒津貼之未就業資格認定，申請人須符合(1)未參加勞工就業保險(公保、軍保)，及(2)經稅捐稽徵機關核定之薪資所得及執行業務所得(稿費除外)二項合計未達本年度每月基本工資乘以 12 個月之金額。資料來源：衛生福利部—父母未就業育兒津貼作業要點，取自 <http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/VDetail.aspx?nodeid=92&pid=318> (瀏覽日期：2016-04-26)

<sup>28</sup>同註 4。

## (二)財務面

### 1. 統合中央及地方政策於法無據，需考量財政整合問題，可先探詢民意

依地方制度法第 18 至 20 條規定，地方政府提供育兒家庭經濟支持措施，屬自治事項<sup>29</sup>，即直轄市、縣市及鄉(鎮、市)均可自行立法及執行社會福利、社會救助及其他依法律賦予之事項；同法第 63 至 65 條規定，直轄市、縣市及鄉(鎮、市)均各有其財政收入。

一般認為地方政府提供之生養相關補助，為地方政府首長最佳競選籌碼之一，然而，彰化縣政府 105 年邀集立委、議員、民間團體代表及新手媽媽代表討論，結果該次公聽會議決議提案增訂「兒童及少年福利與權益保障法」第 33 條之 3，籲請中央主管機關整合現行各縣市生育補助及育兒津貼之發放，提供全面齊一補助標準，將育兒津貼補助對象擴大至各縣市家有 0 歲至 3 歲之兒童，顯示部分國人及地方代表已認為育兒津貼發放額度應全國一致，避免設籍不同地區的育兒家庭易受到區域性資源分配不均，而影響兒童成長品質，連帶家庭勞動人口流動頻繁，亦可使我國資源分配更合理<sup>30</sup>。

然而，地方政府發放之生育補助及育兒津貼，已和中央政策之生育給付、未就業家庭育兒津貼及育嬰留職停薪津貼造成部分重疊，根本之道應整合中央及地方育兒相關補助政策，而彰化縣魏縣長雖表示贊同<sup>31</sup>，惟其他地方首長未表明立場，目前於法無據之情況下，若欲整合調整地方政府提供之育兒經濟支持政策，恐造成地方反彈。此外，同時需考量整合育兒補助之財政部分，始可減少我國育兒資源之浪費。因此，中央政府可先辦理全國性民意調查，並盤整中央及地方政府育兒經濟支持相關政策，避免疊床架屋。

---

<sup>29</sup>依地方制度法第 2 條定義，所謂「自治事項」係指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。資料來源：全國法規資料庫，取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&k1=%e5%9c%b0%e6%96%b9%e5%88%b6%e5%ba%a6%e6%b3%95&t=E1F1A1&TPage=1>。(瀏覽日期：2016-06-30)。

<sup>30</sup>彰化縣政府「兒童及少年福利與權益保障法」修法公聽會 魏縣長與立委傾聽民意，資料來源：彰化縣政府 2016-04-22 新聞稿，取自 <http://www2.chcg.gov.tw/cgi-bin/search/cpage.cgi> (瀏覽日期：2016-05-22)。

<sup>31</sup>同註 30。

## 2. 財源依賴稅收，思考穩定與創新財源

現行育兒經濟支持政策之財源除生育給付及育嬰留職停薪津貼來自社會保險外(如表 7)，主要來自中央及地方政府之稅收(如表 7 及表 8)。以 104 年中央及地方政府於分娩與照顧托育補助支出情形為例，其中生育給付及育嬰留職停薪津貼係由社會保險支出，合計為 185.8 億元，中央公務預算為 184.14 億元(如表 9)；若加上各地方政府 104 年發放生育津貼之推估經費約 33 億元(如表 10)，再加上臺北市、桃園市及彰化縣 104 年發放的育兒津貼約 41 億元<sup>32</sup>，臺中市托育一條龍政策每年投入約 11.3 億元<sup>33</sup>，粗估由稅收支應之補助措施，已多於由保險支出之補助。

**表 9 中央政府 104 年未滿 6 歲相關育兒經濟支持政策執行經費**

種類	措 施	經費(億元)	財源
分娩	生育給付	96.1	社會保險
照顧 托育	育嬰留職停薪津貼	89.7	社會保險
	未就業家庭育兒津貼	52.0	稅收
	就業家庭部分托育費用補助	14.4	稅收
	特殊境遇家庭兒童托育津貼補助	0.04	稅收
教育	5 歲幼兒免學費教育計畫	69.1	稅收
生活	幼兒學前特別扣除額	7.1	稅收
	中低收入戶兒童及少年生活扶助 (含生活扶助、托育費用)	2.7	稅收
	低收入戶兒童及少年生活扶助 (含家庭生活補助、兒童生活補助及就學生活補助)	35.2	稅收
	特殊境遇家庭子女生活津貼 (0-15 歲以下)	2.2	稅收
	弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助 (0-未滿 18 歲)	1.4	稅收
<b>合計</b>		<b>369.94</b>	

資料來源：相關部會網站，作者自行整理。

<sup>32</sup>104 年臺北市 5 歲以下育兒津貼約發放 29 億元、桃園市 3 歲以下育兒津貼約發放 10 億 7,262 萬元、彰化縣 3 歲以下育兒津貼約發放 1.12 億元。取自 3 縣市政府社會局業務統計資料。

<sup>33</sup>「中市托育一條龍 4 萬幼童受惠」，資料來源：臺中市政府新聞稿，取自 <http://www.society.taichung.gov.tw/section/index-1.asp?Parser=99,16,257,,,,4294,623,,,,48,,1>(瀏覽日期：2016-05-25)。

表 10 104 年各縣市發放生育津貼之推算

縣市別	出生人數 (人)	第一胎生育津貼 (千元)	發放金額 (千元)
新北市	3,416	20	68,320
臺北市	2,743	20	54,860
桃園市	2,231	30	66,930
臺中市	2,604	10	26,040
臺南市	1,544	6	9,264
高雄市	2,179	6	13,074
宜蘭縣	347	10	3,470
新竹縣	529	15	7,935
苗栗縣	475	20	9,500
彰化縣	1,354	30	40,620
南投縣	312	10	3,120
雲林縣	474	8	3,792
嘉義縣	326	6	1,956
臺東縣	156	5	780
花蓮縣	260	10	2,600
澎湖縣	81	10	810
基隆市	227	20	4,540
新竹市	481	15	7,215
嘉義市	215	8	1,720
金門縣	135	20	2,700
連江縣	23	20	460

說明：1. 出生人數採內政部 104 年 12 月底戶籍登記數。

2. 由於屏東縣生育津貼是由各鄉鎮市公所各自發放，金額差異大，故本表未計入。

3. 部分縣市生育津貼有胎次別之差異，為計算方便，以第 1 胎生育津貼作計算。

資料來源：1. 內政部戶政司人口資料庫-戶籍人口統計速報，取自 [http://www.ris.gov.tw/zh\\_TW/346](http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346)

2. 內政部「104 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表」，取自 [http://www.ris.gov.tw/zh\\_TW/676](http://www.ris.gov.tw/zh_TW/676)(瀏覽日期：2016-05-03)

102 年至 104 年中央政府社會福利支出，一直占總預算及總決算總額之最高比率(如表 11)，105 年中央政府法定預算亦是社會福利支出占最高比例，高達 23.3%<sup>34</sup>。此外，我國賦稅負擔率雖有逐漸增加情形，惟相較其他主要國家仍低(如表 12)。因此，若欲維持現行措施或擴大受惠範圍，則需確保財源充足。

綜上所述，無論是應整合現行育兒經濟支持政策，提高有限資源之效

<sup>34</sup> 行政院主計總處-中央政府總預算，取自 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26269&CtNode=5389&mp=1>。(瀏覽日期：2016-06-01)

益，或發放幼兒基本津貼，擴大受惠範圍，國家資源有限是主要關鍵問題。

相關研究曾評估<sup>35</sup>發放兒童津貼，相較於稅收制度，保險制度較有效率、穩定、永續、透明且專款專用，是凸顯兒童是公共財特性與確保育兒經濟支持政策財源穩定之財源籌措較佳方式。

此外，除津貼式的現金給付外，如德國及日本；現金給付亦可透過資產累積的形式，如荷蘭的「生命歷程儲蓄體系(life course saving system)」，即允許個人可透過財產累積的方式進行生命歷程的資源流動，而暫時中斷個人生命歷程的就業軌跡，包括再就學及照顧小孩等；或是英國的「兒童信用基金(Child Trust Fund)」，亦是透過資產累積的方式協助個人從兒童階段開始累積財務資本，促進經濟投資及避免貧窮與社會排除的風險<sup>36</sup>。

表 11 我國 102-104 年歲出各項目占總預算、總決算之比率

單位：%

項目別	102 年		103 年		104 年	
	總預算	總決算	總預算	總決算	總預算	總決算
1.一般政務	9.4	9.3	9.3	9.4	9.3	9.4
2.國防	16.0	15.6	15.9	15.7	15.8	16.1
3.教育科學文化	18.9	19.2	19.3	19.7	19.8	20.0
4.經濟發展	13.7	13.9	14.1	14.5	13.4	13.6
5.社會福利	<b>23.0</b>	<b>23.6</b>	<b>22.1</b>	<b>22.2</b>	<b>22.8</b>	<b>23.2</b>
6.社區發展及環境保護	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
7.退休撫卹	7.0	7.2	7.2	7.3	7.3	7.3
8.債務	6.8	6.3	6.7	6.2	6.6	5.9
9.一般補助及其他	4.5	4.0	4.6	4.1	4.2	3.7

資料來源：行政院主計總處，取自 <http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=41>(瀏覽日期：2016-04-28)

表 12 主要國家 2013-2015 年賦稅負擔率(不含社會安全捐)

單位：%

年別	中華民國	新加坡	日本	南韓	法國	德國	挪威	瑞典
<b>2013</b>	12	13.5	17.9	17.9	28.3	22.6	31	32.9
<b>2014</b>	12.3	13.8	--	18	28.2	22.1	29.2	32.8
<b>2015</b>	12.8	13.7	--	--	--	--	--	--

資料來源：財政部，取自 <http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2>(瀏覽日期：2016-04-28)

<sup>35</sup>同註 13，頁 160；鄭清霞、顏淑韻(2015)，兒童津貼財源籌措之探討。臺灣社會福利學刊，第 12 卷，第 2 期，頁 85-92。

<sup>36</sup>古允文(2016)，「社會創新思維下的養育照顧：議題與政策回應」，p.24。105 年青年政策論壇-「如何因應家庭結構轉型，建立友善的養育與照顧環境」初稿資料。

### (三)小結：投資兒童、投資未來

若撇除我國賦稅負擔率較其他國家為低之前提不談，在經濟與社會結構快速變遷，以及日益少子女化及高齡化所帶來的福利國家財政收入短絀和支出壓力，傳統的福利國家預設之靜態時間模式與補償性社會政策的回應，似已無法再適用<sup>37</sup>，而需轉為「社會投資」之概念，主要準則是將資金盡可能用於人力資本投資，而不是直接用於福利支出<sup>38</sup>。因此，特別著重預防兒童貧窮及教育政策等，顯示投資於未來的人力即投資未來的國力。

我國投資未來人力情形，根據內政部以相關部會 104 年預算資料及當年底人口統計數據，初步估算中央政府投入老人照護資源及兒童生養支持經費情形，104 年投入約 293.9 萬名老人照護扶助之經費，粗估約 1,125 億元，而投入約 268.5 萬名 12 歲以下兒童生養支持之經費，粗估約 230 億元，配置比例懸殊<sup>39</sup>。顯見我國在投資兒童相關經費部分，仍有待提升。

類似情形亦發生在美國，且未來美國政府投資在孩童之比例將呈現減少之趨勢<sup>40</sup>。經觀察，我國及美國在人口結構趨勢上，均呈現少子化及高齡化，加以近幾年戰後嬰兒潮逐漸退休，以及政治及社會面等考量，國家資源投資於 65 歲以上老年人口之比率將高於 0 至 14 歲幼年人口。

加上我國育兒經濟支持政策措施主要財源來自一般稅收，而礙於資源有限，多數育兒相關措施均有排富條款，似造成不平等現象。

因此，為消除不平等，即有立委提案發放普及式兒少津貼或育兒補助，看似達成了幼年與老年人口及全國兒少之間的平等，惟一個因過度強調「享有的平等」而產生資源競逐的社會福利，是不可能產生凝聚所需的社會心理基礎，即福利資源不一定為我所用，但當我有需要時，我確信可經由制度設計，從他人取得我所需的協助，係指「地位(對待)平等」<sup>41</sup>。

一般國人或媒體經常宣揚北歐式的普遍式福利，然在享受該福利的同時，負有一定的權利與責任。以瑞典為例，給付與服務是針對全體國民，可分擔風險，

---

<sup>37</sup>黃志隆(2014)，〈社會投資國家的青年轉銜與生命歷程政策：以瑞典和英國相關社會政策改革為例〉，社會政策與社會工作學刊，第 18 卷，第 2 期，頁 143-144。

<sup>38</sup>林閩綱(2008)，〈從福利國家到社會投資〉，二十一世紀評論，第 108 期，頁 33。

<sup>39</sup>內政部提供「我國現行鼓勵婚育相關措施之觀察建議」，105 年 3 月 15 日國家發展委員會舉行之「各縣市育兒政策對生育率之影響評估」專家學者諮詢會議。

<sup>40</sup>KIDS' SHARE2015:report on federal expenditures on children in 2014 and future projections, published by urban institute.

<sup>41</sup>Marshall, T. H. and T. Bottomore (1992). Citizenship and Social Class. London: Pluto Press. 轉引自古允文(2001)，平等與凝聚：台灣社會福利發展的思考。社會政策與社會工作學刊，第 5 卷，第 1 期，頁 153-154、163-164。

亦能平衡貢獻與享有，且普遍式福利並不保障享有程度的一致，即只要我屬於社會共同認定的弱勢人口團體，或具某種特殊需求之一致的遊戲規則，我即可獲得協助，若未來我脫離此規則所定的不幸情境，我則轉變為協助者<sup>42</sup>。

由於幼兒無經濟謀生能力，需依賴父母扶養或政府協助，而老人通常已有一定的經濟累積，相較而言，幼兒較弱勢，且為未來的工作年齡人口，未來擔負扶養國家依賴人口的責任，以及國家稅收的主要貢獻者。因此，現階段政府應協助兒童，未來幼兒將成為協助者。

## 二、微觀面：補助金額相對不足，取消排富條件，研議發放幼兒基本津貼

為評估我國實施幼兒基本津貼之可行性，首先將推估國人養育未滿6歲幼兒之實際支出概況，再檢視國人平均受惠於中央及地方之育兒經濟支持政策之狀況，最後參考國際經驗，試算我國發放幼兒基本津貼之可行對象及每月可能之金額。

### (一)育兒費用實際支出概況

依據行政院主計總處102年調查結果顯示，15至49歲已婚生育女性近年出生之最小子女由保母與托育機構代為照顧者觀察，在未滿3歲前及3至未滿6歲間之托育時間均以平日白天托育為主，其托育費用平均分別為15,443元與8,136元。

另以不同托育方式觀察，近3年(99年9月以後)出生之最小子女，其托育費用以付「保母」之費用16,565元居首，「私立幼兒園」亦達14,071元；近6年(96年9月以後)出生之最小子女在3至未滿6歲間，其托育費用亦以付「保母」之費用15,111元居首，「私立幼兒園」亦達8,930元。

表 13 15 至 49 歲已婚生育女性近年出生子女之平均托育費用

單位：元

項目別	平均每月 托兒費用	托育方式			托育時間		
		保母	私立 幼兒園	公立 幼兒園	平日 白天	平日 半天	平日 24 小時
0-未滿3歲	16,060	16,565	14,071	8,802	15,443	10,000	21,096
3-未滿6歲	8,146	15,111	8,930	4,817	8,136	6,872	18,000

資料來源：行政院主計總處，「婦女婚育與就業調查」報告(102年資料)，103年4月編印。

然而，表 13 僅為未滿 6 歲幼兒托育費用情形，另依據 1111 人力銀行於 105

<sup>42</sup>轉引自同註 41，頁 156-157。



年7月調查顯示，已婚爸爸生活中最大壓力來源主要來自3項，包含「養兒壓力」(41.3%)、「經濟壓力」(33.7%)、「工作壓力」(14.0%)，明顯看出現代父親養育兒女的壓力已超過經濟及工作壓力。在育兒費用上，占個人收入的平均3成7，更有2成1的爸爸每月5成以上收入，都貢獻在教養子女身上<sup>43</sup>。

再進一步查詢104年家庭收支調查報告，每戶可支配所得平均數96.5萬元<sup>44</sup>，則夫妻每人年平均可支配所得約48.2萬元，每人月平均可支配所得約4萬元。若僅算表13平均托育費用占夫妻可支配所得之比率，假設有1位未滿3歲幼兒，並送托保母，則該費用每月占家戶總所得比率約2成。若再加上其他食品等雜項費用，可推算養育1位未滿6歲幼兒之成本，是有可能占父親個人所得之3成7至5成。

## (二)未滿6歲幼兒每月受惠政策補助之金額

表9為中央政府104年執行未滿6歲相關育兒經濟支持政策經費情形，總支出經費約369.94億元，若排除各項政策受惠條件限制及財源細目，則以104年未滿6歲人口數約1,220千人計，平均每位未滿6歲幼兒受惠於中央相關育兒津貼補助每月平均2,527元。

若綜合計算中央及地方提供之育兒相關補助，並以父母前1年綜合所得稅率是否達20%，作為區分未滿6歲幼兒每月受惠我國育兒經濟支持政策額度之條件，從表14可發現，受惠額度落差極大。然而，就受惠中央及地方補助之最高總額度者而言，該金額係假設在能受惠於每項政策措施，且可重複領取相似補助之前提下，才可能每月領取46,674元<sup>45</sup>，而最低總額為5,249元。

**表 14 每位每月未滿6歲幼兒受惠我國育兒經濟支持津貼補助金額**

單位：元

綜合所得稅率	中央政策		地方政策	
	受惠額度 月平均值最高	受惠額度 月平均值最低	受惠額度 月平均值最高	受惠額度 月平均值最低
20%以上	4,290	450	8,604	4,799
未達20%	9,970	3,089	36,704	9,508

資料來源：表5及表6，作者自行整理。

<sup>43</sup>2016性別翻轉調查記者會新聞稿，2016-08-05，取自[http://www.1111.com.tw/news/survey\\_con.asp?ano=96293](http://www.1111.com.tw/news/survey_con.asp?ano=96293)

<sup>44</sup>行政院主計總處-歷年家庭收支調查報告，取自<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=27900&ctNode=3240&mp=1> (瀏覽日期：2016-08-20)

<sup>45</sup>該未滿6歲幼兒之父母前1年綜合所得稅率未達20%，並受惠每項育兒相關補助，領有每月中央補助9,970元、地方補助36,704元，共46,674元。

### (三)0 歲至 5 歲幼兒基本津貼之試算

經檢視實際育兒支出情形、我國育兒經濟支持政策措施平均受惠額度，並參考主要國家發放之兒童津貼相對年平均薪資比率，最高為德國的 6.44%，最低為日本的 0.06%。因此，首先假設參採德國的比率，則可提供 0 至 5 歲幼兒每月 3 千元幼兒基本津貼<sup>46</sup>，且不排除富，概算每年所需經費如表 15，發現每多發放 1 個年齡層，每年約新增 70 億元至 80 億元經費。

**表 15 104 年 0 歲至 5 歲幼兒基本津貼經費估算表**

發放年齡	104 年人口數(人)	每年所需經費(億元)
0 歲	201,523	73
0-1 歲	415,762	150
0-2 歲	613,735	220
0-3 歲	851,371	306
0-4 歲	1,052,455	379
0-5 歲	1,221,854	440

資料來源：104 年 0-5 歲人口數取自內政部統計網，經費由作者計算。

由於 0 歲至 5 歲人口數呈現減少的趨勢，原則上幼兒基本津貼所需經費是趨減的。此外，104 年中央支出 0 歲至 5 歲育兒經濟支持政策補助總額約 370 億元(如表 9)，尚未包括地方相關政策補助費用。

因此，若整合前述盤點之中央財源與地方部分經費，初步評估我國發放 0 歲至 5 歲幼兒每月 3 千元之基本收入是可行的(表 16)，未來財源穩定前提下，再逐漸增加每月幼兒基本津貼金額。

**表 16 105-125 年 0-5 歲幼兒基本津貼經費估算表**

年別	0-5 歲人口數(中推估) (千人)	每年總經費(億元)		
		每月 3 千元	每月 5 千元	每月 8 千元
105	1,266	455.8	759.6	1,215.4
110	1,212	436.3	727.2	1,163.5
115	1,120	403.2	672.0	1,075.2
120	1,029	370.4	617.4	987.8
125	908	326.9	544.8	871.7

資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推估報告(105 至 150 年)」，經費由本研究自行估算。

<sup>46</sup>我國 104 年平均薪資每月 48,490 元，每月發放 3,000 元幼兒基本津貼，所占比率約為 6.2%。

然而，若發放每月 3 千元幼兒基本津貼，似對實際育兒支出之助益不大，故以 105 年 3 歲以下人口推估數為基礎，並提高發放金額，發現若整合前述盤點之中央與地方現有財務資源，則可發給 0-3 歲每月 5 千元或 0-1 歲每月 8 千至 1 萬元之幼兒基本津貼(表 17)。

**表 17 3 歲以下幼兒基本津貼試算表**

年齡別	人口數(中推估) (千人)	每年總經費(億元)		
		每月 5 千元	每月 8 千元	每月 1 萬元
0-3 歲	827	496.4	794.3	992.8
0-2 歲	629	377.7	604.3	755.3
0-1 歲	415	248.9	398.3	497.9
0 歲	199	119.4	191.0	238.8

資料來源：同表 16，經費由本研究自行估算。

#### (四)小結

若能進一步調整中央及地方育兒經濟支持政策重覆之處，整合所有資源，並嘗試取消現行相關育兒補助及限制，減少行政成本，改以發放幼兒基本津貼，則可提高我國育兒資源之效益性，建構更友善育兒環境。

惟因地方首長對地方財政具自主權，若中央與地方育兒資源未能整合，則由中央協助地方整合育兒資源，以補足中央缺漏處，使我國育兒政策能更完善，資源能受到最充分運用。

## 伍、研究結論與建議

經檢討分析我國育兒經濟支持政策現況及問題，並參考國際經驗後，可歸納以下五項結論如次：

### 一、優先扶助弱勢家庭

無論國家賦稅負擔率高低，或財政狀況好壞，各國皆以弱勢育兒家庭為提供經濟支持措施之優先對象，即社會安全救助仍為政府應辦理之基本任務。

### 二、多元回應家庭需求

由於家庭、經濟與生活型態變遷快速，除提供相關育兒經濟支持補助或津貼

外，多數政府均以建構「平衡工作與家庭」環境為主要目標，讓國人依自行需求，選擇從事部分工時工作或全職工作，並善用彈性工時或托育設施，以兼顧育兒與提高家庭所得。

### 三、協調整合家庭政策

由於少子高齡化將導致國家稅收減少，許多國家首先檢討家庭政策，以減少資源之重置浪費，並結合社會各界資源，或提高民間投入家庭政策資源比例，如提高雇主保險費負擔比例，以分攤家庭照顧責任。

### 四、確保兒童照顧品質

在國家面臨經濟危機或財政前景不樂觀時，政府應優先提供質優且普及之兒童托育照顧服務，使父母可從事勞動，增加家庭收入；當國家財政充裕時，再思考逐步提供幼兒相關津貼。

### 五、提昇育兒資源效益

考量國家財政資源有限，多數國家之育兒經濟支持政策為針對不同家戶所得之育兒家庭，採取差異式給付，以減少因育兒支出所致之家戶貧窮。然而，近年來有逐步整合各項育兒福利措施之趨勢，以節省行政成本，提升國家現有育兒資源之效益性。

綜上所述，政府辦理社會救助及提供質優普及之兒童照顧托育服務，為基本且優先之作為，以減少兒童貧窮率。在有限財政資源情形下，應掌握育兒家庭需求，加強協調整合資源，爰提供未來政策建議如次：

- (一)為減少資源浪費，盤點我國育兒經濟支持政策，並視地方財政狀況與尊重地方自治為前提，中央政府協助調整地方育兒經濟支持相關措施。
- (二)調查全國民眾對整合中央及地方育兒經濟支持政策之意向，同時進行相關研究與討論，以作為整合中央及地方政策與資源之基礎。
- (三)由社會共同分攤投資兒童之責任，以保險制度及資產累積形式，評估規劃幼兒基本津貼，並輔以稅收補足對兒童照顧之相關措施經費。
- (四)從社會投資的角度下，由中央財主單位統籌分配國家財政資源，逐步提高對兒童相關資源投入比率。

## 參考文獻

1. 內政部戶政司。http://www.ris.gov.tw。
2. 古允文(2016)。社會創新思維下的養育照顧：議題與政策回應。105 年青年政策論壇-「如何因應家庭結構轉型，建立友善的養育與照顧環境」初稿資料。
3. 行政院主計總處。http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1。
4. 林閩綱(2008)。從福利國家到社會投資。二十一世紀評論，108，33。
5. 芬蘭官方網站。http://stm.fi/en/basic-income-pilot-study。
6. 南方朔(2016)。保障基本收入已是基本人權，天下雜誌，600。http://www.cw.com.tw/article/articleLogin.action?id=5076977。
7. 桃園市政府社會局。http://sab.tycg.gov.tw/index.jsp。
8. 教育部國民及學前教育署 104 年度決算書，117，資料檢索日期：2016 年 05 月 30 日。http://www.k12ea.gov.tw/files/common\_unit/e940ae23-cc4f-4198-8eec-5863144992de/doc/%e5%9c%8b%e6%b0%91%e5%8f%8a%e5%ad%b8%e5%89%8d%e6%95%99%e8%82%b2%e7%bd%b2104%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%b1%ba%e7%ae%97(pdf).pdf。
9. 國家發展委員會(2016)。中華民國人口推計(105 年至 150 年)，資料檢索日期：2016 年 08 月 30 日。http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000124#.VF3qVmenWXg。
10. 黃志隆(2014)。社會投資國家的青年轉銜與生命歷程政策：以瑞典和英國相關社會政策改革為例。社會政策與社會工作學刊，18(2)，143-144。
11. 彭錦鵬、王麗容、劉坤億(2013)。晚婚、不婚現象因應對策之研究，內政部 2013 年委託研究。
12. 彭錦鵬、陳玉華、劉坤億(2014)。青年婚育態度與未來政策規劃研究，內政部 2014 年委託研究。
13. 彰化縣政府社會處。http://social.chcg.gov.tw/00home/index1.asp。
14. 臺北市政府社會局。http://www.dosw.gov.taipei/。
15. 鄭清霞、顏淑韻(2015)。兒童津貼財源籌措之探討。臺灣社會福利學刊，12(2)，85-92。
16. 衛生福利部。http://www.sfaa.gov.tw。

17. Evelyn L Forget (2011). The Town With No poverty: Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Income Field Experiment, 21-22.
18. Families in the economic crisis : Changes in policy measures in the EU.
19. KIDS' SHARE 2015: report on federal expenditures on children in 2014 and future projections, published by urban institute.
20. Marshall, T. H. and T. Bottomore (1992). Citizenship and Social Class. London: Pluto Press.
21. The Introduction of Universal Credit. <https://www.gov.uk/universal-credit/overvie>