

編號：(98)010.802

以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策
之研究

計畫主持人：黃智聰

協同計畫主持人：何怡澄

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：開南大學人文社會學院

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

行政院經濟建設委員會

民國 98 年 1 月

以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究

摘要

本研究的主要目的，在於探討調整綜合所得稅制度對於鼓勵生育的影響。本文首先說明臺灣地區生育率的變化趨勢，指出生育率下跌所帶來的人口老化問題。其次介紹各國的生育政策，包括提供經濟支持、子女照護的協助等。瞭解世界主要國家為提高生育率所推行之各項政策，並研析各國所採所得稅減稅措施之作法及其成效。接著，分析臺灣目前鼓勵生育與撫育幼兒的相關政策，並且從臺灣綜所稅之稅源結構，探討如何調整綜所稅以達政府鼓勵生育之宣示政策，提出可行之建議方案。最後，利用財政部財稅資料中心之民國 95 年納稅義務人所得資料來進行分析，並且假設在現有生育行為不變的情況下，模擬分析若在政府調整綜所稅以鼓勵生育之相關方案下，對政府稅收之影響變化。希望能藉由資料的分析來估算，當政策實施所產生稅式支出對於財政的影響程度為何，以作為政府政策參考依據。

本研究發現，減稅鼓勵生育之政策會帶來一定金額的稅收損失，也發現不在綜合所得稅申報系統當中的國民，將無法享受所得稅制度當中對生育的優惠項目。此項缺口，應可由福利制度、托育政策、教育政策、產假、陪產假及親職假與相關津貼、兒童津貼與家庭津貼、幼兒教育及照顧等支出面之鼓勵生育項目加以補足。最後，建議未來政府可以朝向以社福政策來提高大眾生育意願，這些措施大致分為三類：（1）減輕女性在工作與家務間的衝突，如彈性工時、產假與育嬰假等，用以增加家庭負擔子女養育的功能；（2）針對育有子女的家庭提供工具性協助教育功能，如托兒與育兒政策；（3）提供經濟支持減輕生育負擔，如生產給付、幼兒津貼與稅式優惠。

An Analysis of Adjusting Individual Income Tax on Encouraging Fertility in Taiwan

Abstract

The purpose of this study investigates the effects of adjusting individual income tax on encouraging fertility in Taiwan. First of all, this study analyzes the trend of fertility change in Taiwan, and indicates the decline of fertility will cause the aging population problem. Second, this study introduces the population policies, including economical support and childcare policies, to understand various policies on encouraging fertility in the main countries of the world. Third, by analyzing the encouraging fertility policies, child care policies and individual income tax sources structure in Taiwan, to understand how to adjust individual income tax to encourage fertility, and to propose feasible suggestion. Finally, assuming the unchangeable birth behavior, this study uses the individual income tax data from Financial Data Center, Ministry of Finance, to simulate the change of government tax revenue of adjusting individual income tax on encouraging fertility.

The primary finding is that using the tax cut policies to encourage fertility will cause a certain amount of tax loss, and won't affect non-duty-payer. Thus, this study suggests government can use the social welfare policies to encourage fertility: (a) first, maternity leave, paternity leave, childcare leave, new infant care leave and parental leave will reduce the pressure of career women; (b) second, to reinforce the childcare policies; (c) third, to provide maternity allowance, child allowance, parental allowance and tax allowance to reduce childcare burden.

目 錄

第一章、前言	1
第一節、研究緣起、目的與研究方法.....	1
第二節、預期研究效益與研究流程	7
第二章、以租稅優惠作為鼓勵生育政策之理論與實證文獻回顧	9
第一節、理論文獻回顧	9
第二節、實證文獻回顧	12
第三章、世界各國鼓勵生育之政策	15
第一節、產假、陪產假及親職假與相關津貼	15
第二節、兒童津貼與家庭津貼	21
第三節、幼兒教育及照顧	25
第四節、租稅優惠	29
第四章、目前臺灣鼓勵生育之措施	33
第一節、臺灣的人口政策	33
第二節、臺灣各縣市鼓勵生育政策之比較	36
第五章、綜合所得稅之育兒免稅額、扣除額及扣抵額調整之模擬分析...50	
第一節、估計程序與方法	51
第二節、估計結果	59
第六章、結論	66
參考文獻	70
附錄一：免稅額、扣除額、扣抵額調整後之應納稅額與稅式支出	72
附錄二：學者專家座談會會議記錄、期初與期末報告修正意見表	78

表 次

表 1：主要國家總生育率	3
表 2：理論與實證文獻一覽表	14
表 3：各國幼兒教育及照顧政策一覽表	18
表 4：兒童津貼與家庭津貼政策一覽表	24
表 5：各國幼兒教育及照顧（ECEC）政策一覽表	28
表 6：各國租稅優惠鼓勵生育政策一覽表	32
表 7：臺灣人口政策與相關措施之演變	35
表 8：臺北、高雄市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表	37
表 9：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（不含一般民眾）	41
表 10：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表	46
表 11：各縣市總生育率時間趨勢（1999-2007）	49
表 12：預計模擬分析之項目	55
表 13：95 年個人綜合所得稅申報戶撫養親屬子女統計概況	62
表 14：免稅額、扣除額、扣抵額調整後稅收損失彙整表	63
表 15：免稅額、扣除額與扣抵額政策之優缺點與稅收損失	68
表 16：調整免稅額後之應納稅額與稅式支出	71
表 17：調整教育特別扣除額後之應納稅額與稅式支出	72
表 18：新增幼兒撫育特別扣除額後之應納稅額與稅式支出	73
表 19：調整薪資特別扣除額後之應納稅額與稅式支出	74
表 20：扣抵額上限 5,000 之應納稅額與稅式支出薪資特別扣除額	75
表 21：扣抵額上限 10,000 之應納稅額與稅式支出薪資特別扣除額	76

圖 次

圖 1：臺灣婦女總生育率下降趨勢	2
圖 2：臺灣人口出生數量下滑趨勢	3
圖 3：研究架構流程圖	8
圖 4：免稅額、扣除額、扣抵額調整後稅收損失一覽	65

計畫名稱：

以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究

第一章、前言

第一節、研究緣起、目的與研究方法

近年來，「少子化的問題」為現今社會帶來許多的憂慮。隨著臺灣經濟型態轉型及價值觀的改變，愈來愈多人選擇少生孩子或根本不生孩子。從臺灣民眾對育兒觀念由以往的「多子、多孫、多福氣」，轉變到現今的「一個不嫌少，兩個剛剛好」的現象可以看出，目前臺灣對於生兒育女的觀念逐漸在改變。因此，少子化的結果造成了出生人口逐漸下降的現象，同時也代表著未來整個社會人口金字塔也會因此而改變。如此一來，對於社會結構、經濟發展等各方面都有可能產生重大影響。依社會發展經驗來說，少子化是高度開發國家容易面臨到的問題，晚婚或不婚率增加、節育觀念普及、生活壓力導致生育意願低落或不孕、人生規劃以生活品質與享樂優先等原因，皆成為少子化趨勢的因素。所以，近幾年來臺灣的出生率快速下滑，除了探究其對於社會人口結構改變的影響外，更值得我們深入去探討少子化對其他層面可能會產生什麼樣的影響。

根據聯合國統計，2000 年到 2005 年間，全球 195 個人口超過 10 萬人的國家中，約有 35% 總計 68 個國家的平均總生育率低於人口替代水準的 2.1 人，比起 1970 年到 1975 年時僅 19 個國家大幅增加了 49 個。¹此外，世界各國的總生育率也在不斷下降。根據聯合國的資料顯示，近 30 年來，全球育齡婦女的總生育率，由 1970 到 1975 年的 4.5 人，降至 2000 年到 2005 年的 2.7 人，減少 40.7%。²而臺灣於第二次世界大戰後，受戰後嬰兒潮及大量人口由中國大陸遷臺的影響，加上醫藥科技發達、衛生環境進步、國民營養改善與死亡率持續下降，促使人口快速成長。於是在 1968

¹ 人口替代水準表示維持長期人口不增不減之替換水準。

² 行政院主計處（2007），國情統計通報，網址：www.dgbas.gov.tw/public/Data/7651553871.pdf。

年及 1969 年相繼訂頒「臺灣地區家庭計畫實施辦法」暨「中華民國人口政策綱領」，計劃提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分布之人口政策目標，積極推行人口政策及家庭計畫。由於當時人口政策及家庭計畫的有效推展，使得臺灣人口成長率快速下降。³

臺灣婦女總生育率自 1950 年後，便即呈現一路下降的趨勢。由圖 1 可知從 1984 年起，總生育率下跌到不及 2.1 人的替代水準，顯示未來人口將會衰退的訊息。1986 年到 1997 年之間，總生育率平均維持在 1.75 人左右。但從 1998 年起，總生育率又繼續明顯下降，到 2003 年總生育率僅為 1.23 人，使得臺灣成為世界上所謂「超低生育率」的國家之一。⁴2007 年總生育率更進一步下跌到 1.1 人的新低點。⁵

進一步將臺灣與世界主要國家的總生育率一起比較來看，由表 1 可知，近年來臺灣人口成長率快速下降，由 1998 年每一婦女生育 1.47 名以上子女，至 2007 年總生育率降至 1.1 人，此一總生育率遠低於美國的 2.1 人、法國 1.98 人；也略低於日本 1.22 人、南韓 1.26 人。在此一人口快速變遷下，未來人口將呈現負成長。由表一可知，臺灣 2007 年平均每一位

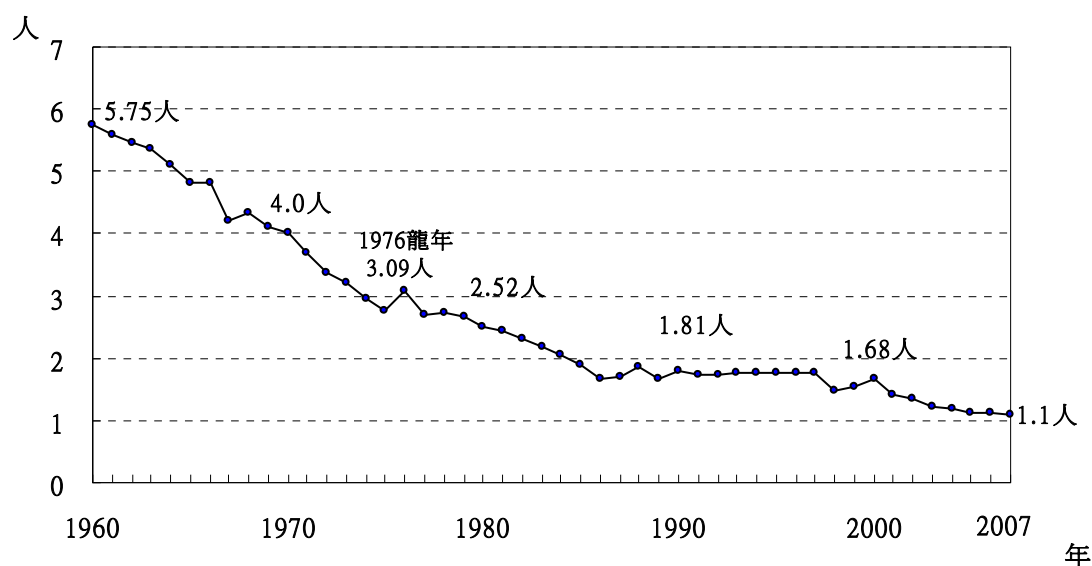


圖 1：臺灣婦女總生育率下降趨勢

資料來源：內政部（2008），「人口政策白皮書」。

³ 內政部（2008），「人口政策白皮書」。

⁴ 婦女總生育率(Total Fertility Rate, TFR)，即平均每位婦女一生中所生育之子女數。

⁵ 內政部，內政統計年報，網址：<http://www.moi.gov.tw/stat/year.aspx>。

女性終生只生育 1.1 個小孩，生育率居表列國家最後一名，可見少子化的問題值得正視。⁶

其次，觀察嬰兒出生數的統計，由圖 2 可知，「嬰兒出生數量」也是下滑的趨勢，出生數量從 1980 年後開始遞減，到 2007 年時，臺灣的出生嬰兒數量僅剩 20.4 萬人，未及 1960 年出生數的二分之一。

表 1：主要國家總生育率

單位：人

國 別	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
臺 灣	1.47	1.56	1.68	1.40	1.34	1.24	1.18	1.12	1.12	1.10
新 加 坡	1.48	1.47	1.60	1.41	1.37	1.26	1.25	1.25	1.26	1.29
日 本	1.38	1.34	1.36	1.33	1.32	1.29	1.29	1.26	1.32	1.34
南 韓	1.47	1.42	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08	1.13	1.26
美 國	2.06	2.05	2.06	2.03	2.01	2.04	2.05	2.05	2.10	2.10
法 國	1.78	1.81	1.89	1.90	1.88	1.89	1.92	1.94	2.00	1.98

資料來源：內政部，內政國際指標，網址：<http://www.moi.gov.tw/stat/>。

註：1. 總生育率為每一育齡婦女(15~49 歲)在生育期間，所生育嬰兒之平均數。

2. 美國、法國 2007 年為初估或初步統計資料。

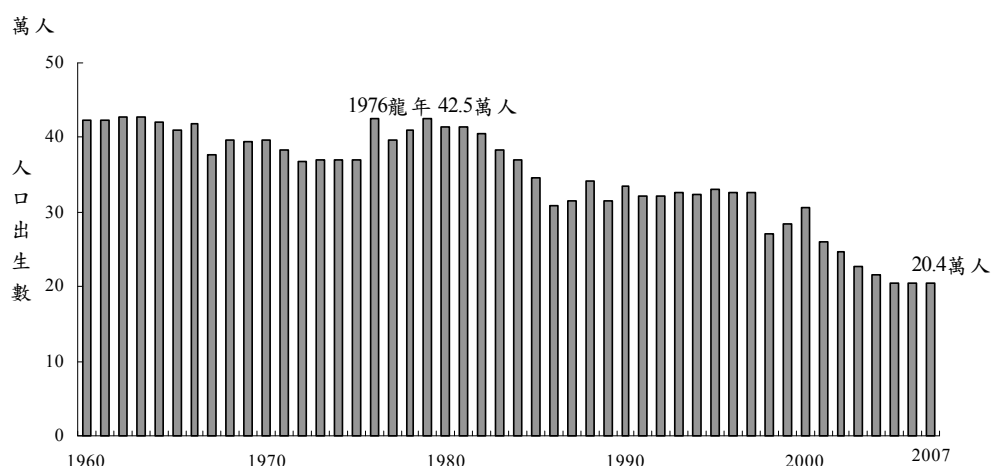


圖 2：臺灣人口出生數量下滑趨勢

資料來源：內政部 (2008)，「人口政策白皮書」。

⁶ 若係依據美國「人口資料局」(Population Reference Bureau, 簡稱 PRB) 發布「2008 年世界人口估計要覽」(2008 World Population Data Sheet) 資料，臺灣婦女總生育率在全世界 209 個國家及區中，為次低水準 (最低為香港及澳門，皆為 1.0 人)。

2007 年臺灣總生育率 1.1 人與日本、南韓及新加坡等國世界最低水準相近，已遠低於 2.1 人的自然遞補水準。生育率的持續下降，不僅是一個人口變化的問題，它更影響人們現在與未來生產及消費的型態與內容，只要出生率持續降低，高齡人口比例會相對增加，人口「少子女高齡化」必進一步發展，臺灣若不及早因應，恐危及國家永續發展，拉大與先進國家的競爭差距。

依行政院經濟建設委員會所作的人口統計推估，2024 年新生兒的出生數預估會減少至 18.9 萬人左右，此時邁入與死亡數接近的人口減少時代，如果少子女化現象持續，則從 2027 年起，人口邁入負成長的時代。⁷此時，少子女化不僅會影響國家及社會的基礎人口結構，亦將造成高齡社會的提前到來，對於未來的勞動市場、經濟發展、社會福利體系及公共基礎設施的影響巨大，面對人口變遷可能引起以下未來臺灣的人口問題：⁸

一、勞動力不足及高齡化對國家競爭力的影響

出生數減少，可能導致就業市場的人力漸趨萎縮、勞動力結構高齡化及勞動力供應失調等情形，無法達成預期經濟規模的人力結構與數量需求。若未儘早妥善規劃，不僅無法因應人口高齡化帶來的衝擊，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩。因此，人口減少也可能影響市場消費規模，降低工商企業投資意願，減少政府稅收，影響國家競爭力之提升。

二、人口結構失衡負擔加重對老幼照護的影響

隨著臺灣生育的轉型，未來的青少年人口將萎縮，而高齡人口將日漸膨脹，因而衍生扶養負擔過重，當家庭成員數逐年減少，家庭養老功能減弱，國家需負擔較高成本投注於老人福利、安養措施及醫療照顧等，將依賴政府建立完善的社會安全體系來維持。目前最需未雨綢繆的應是整體人口政策及社會福利制度，以及人口結構兩端老與幼的照護問題。

三、總人口數日益減少對財政收入的影響

⁷ 資料來源：行政院經建會（2008），「中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計」。

⁸ 同註 3。

出生率降低導致兒童人數減少，未來青壯年人口亦將銳減，勞動力減少將使綜合所得稅收入減少。同時消費人口減少、產業萎縮、營業額降低，將使營利事業所得稅收入減少，影響政府稅基。此外，在人口結構失衡以及總人口數日益減少之外，下一世代扶養負擔加重，將導致經濟負擔增大問題，如果國家資金都用於支應逐漸增加之退休預算，而無法增加投資或政府的其他建設，不僅無法因應人口高齡化趨勢，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩現象。

四、總人口數日益減少對教育發展的影響

生育率降低使得幼年人口減少，學生來源逐年遞減，將會對學齡人口數及國民教育體制造成衝擊。未來國小師資的供應與需求之間，勢必存在大幅度落差，一旦教師的供給量高於需求量，將導致教育人力失衡，教師失業與教室閒置等問題。雖然臺灣的師生比仍有下降的空間，但是，和國外相比，其實並不算太高，即使有機會進一步調降師生比，儘管可以提高教育品質，卻會造成教育成本上升、加重財務負擔。

五、人口變遷對生態環境及永續發展方面的影響

隨著全球化、新技術、新生產及消費模式的出現，人口、生態環境與永續發展之間的關係，已成為各國政府、國際社會及全體國民高度關切的課題。人口成長、結構及分布，無疑是環境壓力的重要來源，且已直接或間接的影響到生態系統及永續發展。但環境生態的破壞不能單單把責任歸咎於人口成長，更重大的因素還包括：土地利用的方式、能源開發、生產及交通科技的廢氣物排放、生活及消費型態等。雖然人口是影響環境的重要因素之一。如果我們僅由人口數量的變遷來觀察環境的負荷問題，那麼人口的增加將對水污染、空氣污染、水資源的質與量、廢物處理、噪音、交通、城市環境，乃至對森林環境的維護等，無疑會帶來退化的影響。

然而，有些問題即使人口停止成長也不一定能解決。對此論點，國際上雖有傾向以適應而非意圖改變人口動態變遷的作法，但基於臺灣整體人口變遷趨勢之考量，為避免少子女化趨向加劇，必須在人口、生態環境及

永續發展之間求取一個平衡點，並將人口預測納入國家整體環境計畫中的方式，必能使臺灣在追求永續發展過程中，跨入一個新的階段。

而面對人口結構變化所產生的問題，除了健全社會安全制度外，以調整綜合所得稅制度（如未成年子女的免稅額、托育費用與教育費用列舉扣除額、扣抵額等）的方法鼓勵生育，亦可達政府宣示鼓勵生育之效果。租稅乃國家財政最重要的一環，對於經濟、社會發展也有非常重大的影響。因此，為了解如何調整臺灣綜合所得稅稅制，可達政府宣示鼓勵生育之最佳成效及其可行性，以減緩生育率下降趨勢，並維持租稅公平及合理性，於是提出本次研究計畫。本研究計畫主要是探討調整綜合所得稅制度，對於提高生育率的影響。除了針對專家學者與相關部會進行深度訪談，並與國內學者座談，探究以下研究目的：

一、針對世界主要國家為提高生育率所推行之各項政策，進行資料整理與分析。

二、依目前臺灣之家庭結構現況，利用委託單位協助取得之政府相關資料，在假設現有生育行為不變的情況下，模擬分析若調整綜所稅以鼓勵生育之相關方案之下，其對政府稅收之影響。

三、提出具體可行的政策建議，以供委託單位參考。

本研究共分六章，主要的研究架構如下。除前言外，第二章針對租稅優惠作為鼓勵生育政策的相關理論文獻，與實證文獻進行回顧與整理；第三章整理世界各國不同的鼓勵生育政策；第四章則針對目前臺灣鼓勵生育之措施做介紹；第五章分析綜合所得稅之育兒免稅額、扣除額及扣抵額調整的模擬分析結果；第六章為結論。

第二節、預期研究效益與研究流程

一、本計畫預期的研究成果包括：

1. 瞭解世界主要國家為提高生育率所推行之各項政策，並研析各國所採所得稅減稅措施之作法及其成效。
2. 從臺灣綜所稅之稅源結構，探討如何調整綜所稅以達政府鼓勵生育之宣示政策，提出可行之建議方案，並模擬分析若調整綜所稅以鼓勵生育之相關方案之下，其對政府稅收之影響，以作為政府政策參考依據。
3. 藉由座談會的方式，瞭解臺灣學者對此一問題的看法，並且針對臺灣學者與相關部會進行訪談，讓研究結論更具完備。

二、研究架構流程：

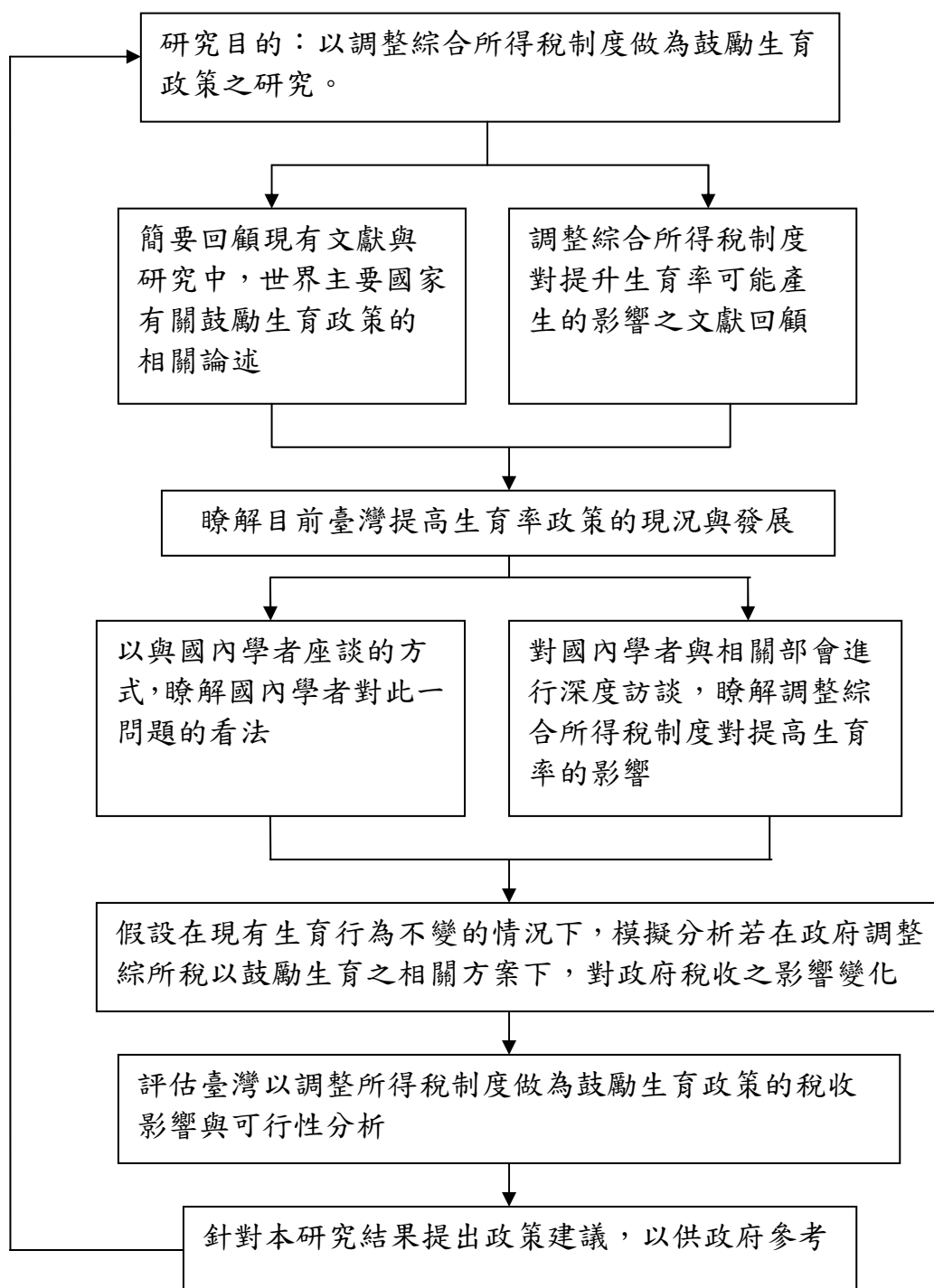


圖 3：研究架構流程圖

第二章、以租稅優惠作為鼓勵生育政策之

理論與實證文獻回顧

第一節、理論文獻回顧

目前世界各國對於鼓勵生育的租稅優惠工具，包含了扣除額（Tax Deduction）、免稅額（Tax Exemption）、扶養兒童的稅額抵減（Child Tax Credit）。因此，在探討調整綜合所得稅制度對生育率影響的文獻中，也都是以上述幾項租稅工具的實施，以模型推導、數值模擬與實證研究，來分析對於生育率的提升以及財政收支衝擊的影響。因此，本研究將針對理論與實證文獻進行分析比較。

關於所得稅調整與鼓勵生育的理論文獻中，Becker（1960）是最早從經濟學的角度，將生育率與所得之間的關係作了相關的連結。其利用經濟的架構去分析與決定一個家庭的最適大小。⁹因為對於大多數的雙親而言，每位小孩皆可帶來某種心靈的所得與滿足，故他將孩童視為一種財貨；在有限的家戶所得，與其他財貨之間進行理性的消費者行為選擇之下，可以得知當家計所得上升時，對於小孩子的支出也會跟著上升。但是，小孩的支出提高可能來自於孩童的數量與品質（此處的品質定義為額外的養育成本，如：學習才藝、穿較好的衣物等）。Becker（1960）認為在所得的上升同時對於「質」與「量」之間皆存在顯著正相關，但是在「量」的所得價格彈性較「質」的所得彈性相對小了許多；雖然如此，至少同時也明確的將所得與小孩需求之間的關係做了一個重要的連結。

文獻中也討論到負所得稅（Negative Income Tax, NIT）計畫對於生育率所產生的影響。¹⁰ Keeley（1980）文中提到，NIT計畫對於生育率會產

⁹ Becker, Gary S. (1960), *An Economic Analysis of Fertility in Demography and Economic Change in Developed Countries*, Universities National Bureau Conference Series No.2, Princeton University Press.

¹⁰ Friedman（1962）提出負所得稅概念，負所得稅即負值的所得稅，是一項對那些收入低於一定水平的人們提供自動支付的計畫，亦即根據低收入者的收入狀況來確定生活保障數值的大小。所得稅意思是由政府規劃一定的收入保障額數，根據個人實際收入，對不足者予以補助，收入越高，補助越少，直到收入達到所得稅的起徵點為止。

生三個主要的直接效果：(1) 所得效果；(2) 直接補貼效果；(3) NIT 的高稅率對於時間成本產生的效果。¹¹經由模型的推導可以得出小孩子的影子價格計算公式，若配合上 NIT 計畫時則會產生兩個獨立的效果，其一為因為所得稅的加重課徵，使得照顧小孩時間的機會成本下降，相對的孩子的影子價格也會跟隨下降；另外，當政府補助的增加同時也會使得孩子的影子價格下降。故當政府提高稅率或增加補貼，對整體社會而言皆會提高對小孩的需求量。

不同於以往傳統文獻，Cigno (1986) 利用模型推導出一個重要結論：在固定預算限制式之下，小孩子的個數與消費商品之間存在著抵換關係。同時，由文中推導的數學式也可看出，當所得稅上升時相對於實質工資率下降，此時的租稅政策會使得生育率上升；特別是妻子的工資率下降所產生的鼓勵生育效果，會比先生的工資率下降效果來的高。另外，文中也提到了不管是補貼或是免稅額的提高，皆會對於生育率的提升產生正面的影響。¹²

而稅後工資率對生育率的影響也有可能受到所得與替代效果的之間的抵換關係產生不同的結果。Georgellis and Wall (1992) 利用數學模型得到，當可支配所得上升時，生育率會上升或下降需視小孩定義為正常財還是劣等財才能判斷；此推導唯一明確可得到的結果為生育率與免稅額之間的關係。由文中數學式經由比較靜態分析可以得知其產生的邊際效果。當免稅額增加會使育嬰的成本大為降低，因此若對家計單位增加其免稅額額度，即能進一步的鼓勵人們生更多的小孩，但其提升的程度則會隨著免稅額的增加呈現邊際遞減的狀態。¹³

綜上所述，不管是增加補貼或是改變稅率的方式，皆有可能對於生育率產生影響。劉一龍、陳寬政、楊靜利 (2003) 提出了一個不一樣的觀點。

¹¹ Keeley, Michael C. (1980), "The Effects of Negative Income Tax Programs on Fertility." *Journal of Human Resources*, 15(4), pp. 675-694.

¹² Cigno, A. (1986), "Fertility and the Tax-benefit System: A Reconsideration of the Theory of Family Taxation," *Economic Journal*, 96, pp. 1035-1051.

¹³ Georgellis, Yannis, and Howard J. Wall. (1992), "The fertility effect of dependent tax exemptions: Estimate for the United States," *Applied Economics*, 24(10), pp. 1139-45.

¹⁴目前世界上主要鼓勵生育的方式大致上分成三類：(1)減輕女性在工作與家務間的衝突；(2)對育有子女的家庭提供協助教育；(3)提供經濟支持，用以增加家庭負擔子女養育功能。劉一龍、陳寬政、楊靜利（2003）認為目前臺灣的相關政策主要是利用「補助」的方式來鼓勵生育率的提高，例如生產給付、幼兒津貼等，但這樣的政策對於「不生育」者卻能完全地置身事外，所以建議希望改變其配套政策，在稅的課徵上可以降低本人與配偶的免稅額，但同時提高子女的免稅額以鼓勵生育，這樣即能將提高生育率的方式從原來的「鼓勵生育」延伸到「提醒不生育」的方式。

此外，為了能同時影響不生育者，且在不影響總稅收的情況下，希望藉由降低本人與配偶之免稅額，提高子女的免稅額度，藉此增加臺灣的生育率。此項政策同時也有公平性的考量存在，在未來的社會人口老化的情況越來越嚴重的情況之下，所有的社會福利或是健康保險都必須為這個老齡化社會付出相當大的成本，此時的這些社會成本皆會成為當時生育者的子女所需共同承擔，故目前對於未生育者課較多的稅以便維護未來的社會福利品質，亦即相當合理。

英國於 1999 年提出就業家庭稅務補助政策（Working Families Tax Credit, WFTC）。¹⁵ Brewer, Ratcliffe and Smith (2006) 針對此政策對生育率產生的影響做了深入的研究，他發現 WFTC 對於兒童託管的補助使得養育小孩的成本下降，也增加了已婚夫妻對於孩童的需求；同時，對於低所得的家計單位 WFTC 的提供對於生育率能產生大幅的提升的效果，特別是在第一胎有顯著的影響。¹⁶

¹⁴ 劉一龍、陳寬政與楊靜利（2003）。「鼓勵生育與所得免稅額調整」，《臺灣社會福利學刊》，第4期，頁53-77。

¹⁵ Working Families Tax Credit 於英國 1999 年取代了當時的 Family Credit 計畫，WFTC 提供了有小孩的家計單位一週至少十六小時以上的工作，同時也會對於某特定的弱勢單位進行稅務的補貼，其主要的目的在於改善人們工作的誘因與解決生育率低的問題。

¹⁶ Brewer, M., Ratcliffe, A., & Smith, S. (2006), "The fertility effect of the working families tax credit," Unpublished manuscript, (Available from web.econ.uic.edu/espe2007/paper/E41a.pdf).

第二節、實證文獻回顧

有關免稅額與生育率的實證研究，Whittington, Alm and Peters (1990) 與 Zhang, Quan and van Meerbergen (1994) 分別利用美國與加拿大的時間序列資料，皆發現免稅額與生育率之間存在著正向且為顯著的關係，但其影響幅度並不是很大。¹⁷另外，Whittington (1992) 利用 1979-1983 年已婚夫婦長期收入動態調查 (Panel Study on Income Dynamics) 的資料來估計美國聯邦所得稅與生育行為的關係，得出免稅額對於家庭來說等同於減少小孩的價格，代表免稅額在家戶單位決定是否要有小孩扮演著重要的角色。¹⁸另外，針對 Whittington, Alm and Peters (1990) 在實證中利用線性結構(linear structure)去探討免稅額與生育率的關係，Georgellis and Wall (1992) 認為這樣會產生不正確的預測，於是增加免稅額的平方項作為新的變數加入迴歸模型中，發現到免稅額與生育率之間存在著正向且為顯著的關係，而平方項實質免稅額與生育率之間存在著負向且為顯著的關係，但其影響程度很小，且其增加免稅額對於生育率的影響則為邊際遞減。

Gohmann and Ohsfeldt (1994) 則將 Whittington、Alm and Peters (1990) 的時間序列資料延伸至 1915 到 1988 之間，並利用可得到的流產資料(the availability of abortion)增加新的變數加入迴歸中，發現到免稅額與生育率之間存在著正向的關係且為顯著。此外，Cristóbal Ridao-Cano, Robert McNown.(2005) 利用美國從 1948 到 1997 年間時間序列資料，排除高齡產婦，並將資料分為 20-24 歲和 25-34 歲之間的兩個群組來探討免稅額與生育率的關係，發現兩個群組對於免稅額與生育率之間皆存在著正向的關係且為顯著，但免稅額與生育率的關係對於較年輕的群組有較高的影響力。

關於臺灣的免稅額與生育率之實證研究，Huang (2002)利用臺灣 1990-1996 年之間各縣市的追蹤資料 (panel data)，分析各縣市的平均個人免稅額價值對其生育率的影響。研究的結果顯示出，免稅額真正的價值

¹⁷ Zhang, Junsen, Jason Quan, and Peter van Meerbergen (1994), "The Effect of Tax-Transfer Policies on Fertility in Canada 1921-1988," *Journal of Human Resources* 29(1), pp.181-201.

¹⁸ Whittington, Leslie A. (1992), "Taxes and the Family: The Impact of the Tax Exemption for Dependents on Marital Fertility," *Demography*, 29(2), pp. 215-26.

對於生育率具有統計上的顯著影響，然而影響的程度卻很小。也就是新臺幣每增加 1000 元的免稅額，使婦女的生育率僅提高 1.2 至 1.4 個百分點。這項研究指出，家庭所得稅政策可能是有效改變生育率的手段，但卻會造成財政上重大的負擔。¹⁹此外，Huang, Kao, and Hung (2006)利用臺灣 1990 至 2001 年各縣市的追蹤資料（panel data），分析大學學雜費對生育率的影響。研究結果顯示，大學學雜費對生育率有統計上的顯著影響。這也意味著，如果政府能夠以所得稅政策減輕父母對子女的大學教育負擔，亦能有效地影響民眾的生育行為。綜上所述，本研究將調整綜所稅以提升生育率之相關文獻整理如表 2 所示：

¹⁹ Huang, Jr-Tsung, (2002), “Personal Tax Exemption: The Effect on Fertility in Taiwan,” *The Developing Economies*, 40(1), pp. 32-48.

表 2：理論與實證文獻一覽表

作者	結論
Becker (1960)	將孩童視為一種財貨商品，在有限的家戶所得之下，與其他的商品財貨之間進行理性的消費者行為選擇，可知當家計所得上升時對於小孩子的支出也會跟著上升。
Keeley (1980)	分析了負所得稅計畫對於生育率所產生的影響，經模型推導可以得小孩子的影子價格計算公式，而所得稅的加重課徵與政府補助的增加皆會增加父母對孩童的需求。
Cigno (1986)	重點強調於小孩與所得之間的抵換關係，當所得稅上升即相對實質工資率下降，會使得生育率上升；且補貼或是免稅額的提高，也皆會提高生育率。
Georgellis and Wall (1992)	可支配所得上升時，生育率會上升或下降需視當孩子定義為正常財還是劣等財才能判斷。生育率與免稅額之間為正向關係，但邊際效果下降。
劉一龍、陳寬政、楊靜利 (2003)	建議不僅是要以「補助」的方式鼓勵生育，同時要降低未生育者的免稅額，來彌補未生育者於將來對於社會所產生的成本。
Brewer, Ratcliffe, and Smith (2006)	WETC 對於兒童託管的補助使得在養育小孩的成本下降而對於小孩子的需求則會上升，特別是在第一胎有顯著的影響。
Whittington, Alm and Peters (1990)	免稅額與生育率之間存在著正向的關係且為顯著，但其影響幅度並不是很大。
Whittington (1992)	免稅額與生育行為存在著正向且顯著的關係，且免稅額對於家庭來說同於減少小孩的價格，代表免稅額在家戶單位決定是否要有小孩扮演著重要的角色。
Georgellis and Wall (1992)	免稅額與生育率之間存在著正向的關係且為顯著，而實質免稅額的平方項和生育率之間存在著負向的關係且為顯著，但其影響程度很小；而增加免稅額對於生育率的影響則為邊際遞減。
Gohmann and Ohsfeldt (1994)	利用可得到的流產資料(the availability of abortion)增加新的變數加入迴歸中，來探討免稅額與生育率之間的關係，發現到免稅額與生育率之間存在著正向的關係且為顯著，而文中亦加入實質免稅額的平方項，但出來的結論並無顯著。
Zhang, Quan and van Meerbergen (1994)	利用加拿大時間序列資料，探討免稅額與生育率的關係，發現到免稅額與生育率之間存在著正向的關係且為顯著，但其影響幅度並不是很大。
Huang (2002)	免稅額真正的價值對於生育率具有統計上的顯著影響，然而影響的程度卻很小。
Cristóbal Ridao-Cano, Robert McNown.(2005)	利用美國時間序列資料，排除高齡產婦，並將資料區分為兩種不同群組來探討免稅額與生育率的關係，發現兩個群組對於免稅額與生育率之間皆存在著正向的關係且為顯著，但免稅額與生育率的關係對於較年輕的群組有較高的影響力。
Huang, Kao, and Hung (2006)	大學學雜費對生育率有統計上的顯著影響。這也意味著，如果政府能夠以所得稅政策減輕父母對子女的大學教育負擔，亦能有效地影響民眾的生育行為。

註：表 7 依理論與實證文獻之年份排序。

第三章、世界各國鼓勵生育率之方法

從上述文獻回顧中可以清楚瞭解，不論是從理論或是實證文獻，都可發現租稅優惠工具確實會對提升生育率有影響，但成本極大。因此，接下來本章將特別針對世界各國鼓勵生育率之方法進行分析比較，可供臺灣政策借鏡。以下，將分析世界各國以產假、陪產假及親職假與相關津貼、兒童津貼與家庭津貼、幼兒教育及照顧，以及租稅優惠政策的政策比較。

第一節、產假、陪產假及親職假與相關津貼

所謂產假（Maternity Leave）與陪產假（Paternity Leave），分別是指懷孕婦女或其丈夫在生產前後申請的休假，而親職假（Parental or Family Leave）則為父母因照顧幼年子女而選擇短暫離職或彈性工時的制度。各國的政策對於時間長短、是否付薪或給予津貼（Allowance）等有所差異，本文以美國、法國、英國、加拿大、新加坡、瑞士、德國、義大利、日本及韓國為例，簡述其實施情況如下：

一、美國

美國的社會及租稅結構並不支持付薪產假，而係將產假包含在其他休假的時間—特休假、病假、帶薪的親職假以及其他不支薪的休假—這些假期與產假混合而成為短期的殘障假（Short-term Disability Leave，STD）。²⁰美國的家庭及醫療休假法案（Family and Medical Leave Act，FMLA）授權大部分的勞工有 12 週的工作保障醫療假，但勞工可受益的項目則須視其居住的地區而定，因此，並非所有的州都允許婦女以懷孕、生產、產後康復為由申請 STD。在典型的州立 STD 制度下，休假係以 1/2 至 2/3 的薪資支付，而產假一般可申請 4 至 6 週的 STD，但若遇特殊情況或剖腹生產，某些計畫則允許給予更長時間的產假，最多可延長為 12 週。

二、法國

最早自 1928 年開始，法國孕婦的產假依照小孩的胎序有不同的規定，

²⁰ STD 制度可以支付員工因為生病、受傷或生產而不能工作期間的全部薪資或是部分薪資。

原則上生愈多的小孩可獲得愈長的產假。對於一次生育一個嬰兒者，第 1 胎產假 16 週，第 2 胎以上產假 26 週；生育雙胞胎產假 34 週、生育 3 胞胎產假 46 週。另外，自 2002 年開始，陪產假增加為 3 至 14 天，同樣提供職務保障與薪資支付。若為生產多胎者，則能再延長至 21 天。

在親職假方面，其規定始於 1985 年並歷經 1994 與 1996 年兩次變革，目前每個小孩的父母分別可有最多 3 年的親職假。此期間原工作職務予以保留，但第 1 胎小孩將不給付薪資，第 2 胎小孩則是全薪，而其餘的則改為固定比例的薪資。另外，父母還可選擇完全休假或部分休假（每週工作 16 至 32 小時）。²¹

三、英國

英國的懷孕婦女最快能於產前 11 週開始放產假，總計可有 52 週的產假並保障其工作，但僅支付 39 週的薪資，其中 6 週給予 90% 的薪資，而剩下的部分則每週為 112.75 英鎊。在親職假部分，父母中任一人可擁有每年最多 4 週之保障工作但不付薪的親職假，而每個小孩在 5 歲前總計可申請 13 週。另外生育或領養時，每位子女可獲補助約新臺幣一萬元。²²

四、加拿大

在加拿大，懷孕婦女能夠獲得 17 週停薪但保留職務的產假，同時也可享有最高 35 週的親職假，而其他因領養而未獲取產假的父母也能夠享有最多 37 週的親職假。在彈性的休假制度下，父母雙方也可以選擇同時休假。

五、新加坡

自 2008 年 8 月 17 日起，新加坡政府為鼓勵生育，宣佈了「婚姻及家庭友善的計畫」（2008 Marriage and Parenthood Package, MPP），親職假由原來的 12 週延長到 16 週。此外，頭兩胎幼兒出生時，父母皆享有付薪的

²¹ 此外，法國還有另兩種相關休假：領養假（adoption leave）與病童假（sick child leave）。在領養假方面，養父母任一人可於領養後申請 10 週的休假，若領養超過一個小孩者，則延長為 22 週。在病童假方面，雙薪家庭每年最多可休假 5 天以照顧 16 歲下之病童，且可獲全薪支付並保留工作，另對於重病兒童的情形則能延長為 4 個月。

²² 參考資料「人口政策白皮書」（2008）。

親職假，前 8 週的薪資由公司負擔而後 8 週則由政府補助。僱主及受僱者可透過協議，使親職假的最後 8 週在產後 12 個月內彈性放假。產前 6 個月內遭無故辭退及產前 3 個月內遭裁員的孕婦，仍可享有帶薪產假。

另一方面，MPP 除了加強育兒假（Childcare Leave）的福利，並同時新增育嬰假（New Infant Care Leave）的優惠。在育兒假方面，若工作中的父母有 7 歲以下新加坡籍的小孩，每年可享有的給薪育兒假由 2 天延長至 6 天，前 3 天將由僱主支薪，後 3 天則由政府補助；在育嬰假方面，自 2008 年 8 月 17 日之後，若工作中的父母有 2 歲以下新加坡籍的小孩，將可以申請享有 6 天的無薪育嬰假。²³

除上述之外，另提供第 3 胎的產假薪資補貼，對合法結婚且有工作之新籍母親，生育第 3 胎(含)以上子女者，除原規定產假及薪資補貼外，政府透過企業給予額外增加 8 星期原工作產假薪資補貼，而總額不超過約新臺幣 38 萬元。²⁴

六、瑞士

瑞士聯邦政府對於產假與親職假並未有統一的規定，因此主要由各州政府自行訂定，一般來說產假時間為 16 週，至於是否有付薪或保障工作則視當地州政府而有所差異。

七、德國

在德國，懷孕的職業婦女可申請付薪並保障工作之產假，而期間一般為產前 6 週至產後 8 週。對於有參加法定健康保險（Statutory Health Insurance）者，可獲全薪津貼；而未參加該保險者，除了由僱主支付部分薪資（原薪資扣除 13 歐元）外，聯邦政府另給予一次 210 歐元的生產津貼（Maternity Allowance）。²⁵

在親職假部份，自 2007 年起，德國對於親職假及相關津貼的規定有

²³ 除此之外，新加坡政府亦給予領養小孩的父母享有政府支薪的領養假。自 2004 年的 8 月開始，受僱的母親可享有 4 週的帶薪親職假以照顧新生 6 個月以內的領養兒童。若母親係自僱者，政府則直接補貼給母親。

²⁴ 參考資料「人口政策白皮書」(2008)。

²⁵ 由法定健康保險基金支付最高 13 歐元，其餘部分由僱主負擔。

表 3：各國幼兒教育及照顧政策一覽表

國別	現行政策
美國	美國將某些假期與產假混合而成為短期的殘障假（Short-term Disability Leave, STD），並非所有州都允許婦女以懷孕、生產、產後康復為由申請 STD。典型的 STD 制度，休假係以 1/2 至 2/3 的薪資支付，而產假一般可申請 4 至 6 週的 STD。
法國	2002 年開始，陪產為 3 至 14 天。若為生產多胎者，則能再延長至 21 天。在親職假方面，目前最多可有 3 年的親職假。此期間原工作職務予以保留，但第 1 胎小孩將不給付薪資，第 2 胎小孩則是全薪，而其餘的則改為固定比例的薪資。
英國	英國的懷孕婦女最快能於產前 11 週開始放產假，總計可有 52 週的產假並保障其工作。在親職假部分，父母中任一人可擁有每年最多 4 週之保障工作但不付薪的親職假。生育或領養可獲補助 1 萬元。
加拿大	懷孕婦女能夠獲得 17 週停薪但保留職務的產假，同時也可享有最高 35 週的親職假。
新加坡	新加坡政府為鼓勵生育，宣佈了「婚姻及家庭友善的計畫」(Marriage and Parenthood Package, MPP)，親職假由原來的 12 週延長到 16 週。另一方面，MPP 除了加強育兒假的福利，並同時新增育嬰假的優惠。提供第 3 胎產假薪資補貼，透過企業額外增加 8 星期原工作產假薪資補貼。
瑞士	瑞士聯邦政府對於產假與親職假並未有統一的規定，因此主要由各州政府自行訂定，一般來說產假時間為 16 週。
德國	在德國，懷孕的職業婦女可申請付薪並保障工作之產假，而期間一般為產前 6 週至產後 8 週。在親職假部份，自 2007 年起，父母親仍得同時申請 3 年的親職假，但其津貼支付期間從 2 年減為 12 個月。
義大利	義大利的產假係自產前 2 個月到產後 3 個月，且職業婦女可領取全薪在產後的一年之內，全職工作者每天可擁有 2 小時的休息時間。無工作婦女可獲生育給付約新臺幣 26,000 元；有工作婦女則約為新臺幣 51,000 元；生育第 3 胎(含)以上另加現金補貼。
日本	日本的懷孕婦女在產前 6 週到產後 8 週可申請產假，同時可領取生產津貼。在親職假部份，申請者原先可領取 40% 的薪資，但自 2007 年 10 月起則改為 50% 的薪資。保障申請「育嬰留職停薪假者」復職之權利。
韓國	在產假方面，產後可獲得 3 個月以上由勞工保險所給予的產假。目前，3 天的陪產假亦同時推行實施。在親職假方面，政府將擬定推行一彈性工時的系統制度，以及給予這些僱用擁有幼兒且希望返回就業的母親之僱主特別補助津貼。
荷蘭	目前荷蘭女性享有 16 週的產假，而荷蘭產婦配偶可請 2 天的陪產假；荷蘭父母均可享有 13 週的育嬰假以及長達 6 個月的無薪給、非全日的育兒假，此外每年可請多達 10 天的照顧假，在短期照顧假期間，雇主應支付至少 70% 薪資予該員工

資料來源：內政部（2008），「人口政策白皮書」；本研究自行整理。

了些許改變。父母親（含養父母）仍得同時申請 3 年的親職假，但其津貼支付期間從 2 年減為 12 個月，且須於產後 14 個月內申請。²⁶無論其就業與否，政府每月給予至少 67% 的每月平均可支配淨勞務所得（Earned Income），此金額介於 300 至 1,800 歐元。值得一提的是，若家中超過一個小孩時，將會給予「手足紅利」（Sibling Bonus），亦即再增加 10% 的每月平均可支配淨勞務所得。²⁷另外，領取親職津貼（Parental or Family Allowance）者每週可再工作最多 30 小時。²⁸

八、義大利

義大利的產假係自產前 2 個月到產後 3 個月，且職業婦女可領取全薪，其中 80% 由社會安全基金支付，而剩下的部分由僱主承擔。在產後的一年之內，全職工作者每天可擁有 2 小時的休息時間。²⁹無工作婦女可獲生育給付約新臺幣 26,000 元；有工作婦女則約為新臺幣 51,000 元；生育第 3 胎(含)以上另加現金補貼。

九、日本

日本的懷孕婦女在產前 6 週到產後 8 週可申請產假，同時可領取生產津貼。此津貼係以基本薪資的 2/3 作為給付標準，或可選擇一次領取 350,000 日圓，僱主須在產前 42 天至產後 56 天的期間支付。而在親職假部份，申請者原先可領取 40% 的薪資，但自 2007 年 10 月起則改為 50% 的薪資。另外根據 1991 年「勞工育兒休業、介護休業福利法」，保障申請「育嬰留職停薪假」者復職之權利。³⁰

十、韓國

在產假方面，現今韓國在產假權益上已獲得擴展，於中小型廠商工作之韓國女性勞工者，在產後可獲得 3 個月以上由勞工保險所給予的產假。

²⁶ 經僱主同意後，可將一年的親職假延後到小孩 3 至 8 歲間。

²⁷ 在計算「手足紅利」的所得水準時，須將領取產假與親職津貼的期間扣除，而每月最少可獲得 75 歐元。

²⁸ 在親職假期間，除了能待在原公司工作外，當該公司員工人數超過 15 人、僱用時間超過 6 個月且經僱主同意後，亦可選擇在其他地方兼職工作每週 15 至 30 小時，但須至少工作 2 個月以上。

²⁹ 若每天工作時間少於 2 小時者，則可有 1 小時的休息時間。此外，若母親過世或重傷，則父親能享有相同的休息權利。

³⁰ 參考資料：內政部（2008），「人口政策白皮書」。

自 2008 年後，3 天的陪產假亦將會推行實施。

在親職假方面，自 2008 年後出生的小孩，雙親可獲一年的假期直至最高 3 歲為止。除此之外，在懷孕 16 週後流產或死胎產的情況下，也能獲得 30 天至 90 天的產假。在 2008 年，基於職業母親仍擁有照顧幼兒職責的考量上，政府將擬定推行一彈性工時的系統制度，以及給予這些僱用擁有幼兒且希望返回就業的母親之僱主特別輔助津貼。

十一、荷蘭

目前荷蘭女性享有 16 週的產假，生孩子前休 4 至 6 週，之後休三個月左右，而荷蘭產婦配偶可請 2 天的陪產假；至於其他福利政策部份，荷蘭男女員工均可享有 13 週的育嬰假以及長達 6 個月的無薪給、非全日的育兒假。

此外，荷蘭父母除了緊急事故外，每年可請多達 10 天的照顧假，以便照顧家中生病的（養）子女，在短期照顧假期間，雇主並應支付至少 70 %薪資予該員工；為便照顧家中患有致命惡疾的子女、父母或是方便照顧家中垂死的子女，荷蘭允許可以有條件的在每年請多達 6 週的長期照顧假。

第二節、兒童津貼與家庭津貼

所謂兒童津貼（Child Allowance）或家庭津貼（Family Allowance），係指政府提供給有孩子的家庭之一種定期性的現金給付，並按兒童的年齡、排行與數目作為給付依據。本文以美國、法國、英國、加拿大、新加坡、瑞士、德國、義大利、日本及韓國為例，簡述其實施情況如下。

一、美國

美國並不提供兒童或家庭津貼，現金津貼通常係提供給基於現況或視兒童數目的多寡而給予，通常不是依據所得來支付給家庭。

二、法國

在一般情形下，法國的家庭每個新生兒或養子可領取 808.31 歐元補助金，申請的資格依養育子女數及薪資收入而定；而如果養育未滿 3 歲或收養未滿 20 歲的孩子，每個月可領取 161.66 歐元，為期三年。³¹而在家庭津貼的部分，每一個家庭皆可領取一基本的家庭津貼，此金額隨著小孩年齡有所不同，並於小孩年滿 20 歲時結束。但若家中小孩超過 3 個月以上，則該小孩 20 歲時每月可再獲得約 70 歐元的補助。

三、英國

針對家中 16 歲以下或 19 歲以下但仍在讀書或職業訓練的小孩，英國政府每月提供不需課稅的育兒津貼。其中，對於第一個小孩提供較高補助。

四、加拿大

加拿大政府在一部份假期期間會支付父母親相當於平日一般花費金額的 55% 作為育兒津貼，最高可支付至每週 413 美元。對一位懷孕婦女而言，最高能夠獲得 15 週的補助，至於照顧新生兒或新領養小孩的親生父母及養父母，其最高可享受 35 週的津貼。此外，休假中的父母親仍可在休假中以最低工時工作，並同時享受優惠。

五、新加坡

³¹ 參考資料：內政部（2008），「人口政策白皮書」。

在 MPP 中，新加坡政府推出小孩照護補助（Childcare Subsidy）、新生兒照護（Centre-based Infant Care）、孕婦的保健醫療計畫（Medisave Maternity Package）、嬰兒紅利（Baby Bonus）分別加強其優惠措施以降低養育幼兒的成本。

自 2008 年 8 月 17 日起小孩照護補助由每個月 150 新元（Singapore Dollar；SGD）提高至最高 300 新元；新生兒照護將由每月 400 新元增加至最高 600 新元。此項補貼適用所有新加坡籍兒童。孕婦的保健醫療計畫提出使用保健醫療戶頭（Medisave）支付前 4 胎兒童在生產及產前的醫藥費用。若父母的合併 Medisave 帳戶在生產當時達到最低餘額 15,000 新元³²，也可以用來支付第 5 個及其之後的小孩生產及產前的醫療費用。

嬰兒紅利包含現金禮物及共同儲蓄，並自 2008 年的 8 月 17 日起提高了其優惠。³³依小孩的出生順序，第 1 個及第 2 個出生的小孩將可得到現金禮物 4,000 新元及 6,000 新元的現金帳戶，第 3 個及第 4 個出生的小孩將可得到現金禮物 6,000 新元及兒童培育帳戶基金 12,000 新元，第 5 個小孩及其以後可得 \$18,000 新元的兒童發展帳戶基金。

六、瑞士

由於在聯邦法律中並未對兒童津貼有詳細的規定，各州政府因其宗教或語言上的不同而有所差異。基本上，大多的補助對象為 16 歲以下的小孩，殘障者則延長為 18 或 20 歲，而仍在讀書者再延長為 25 歲。

七、德國

若養育三個以下的小孩，則每個小孩可獲 154 歐元的家庭津貼，而超過三個小孩的部分，則每個小孩的津貼提高為 179 歐元。³⁴此補助期間一般不得超過 18 歲，但尚未工作或仍在讀書之小孩則分別延長至 21 歲與 25

³² 最低餘 \$15,000 新元需要用來預防 Medisave 帳戶的不足，最多可以由 Medisave 帳戶要求 450 新元的支付（生產及產前要求的支付總額必須不能超過提領限制）。

³³ 2004 年 8 月 1 日出生的前 4 個小孩。首先在現金禮物方面，第 1 個及第 2 個出生的小孩將可得到現金補貼 3,000 新元，第 3 個及第 4 個出生的小孩將可得到現金補貼 6,000 新元。另在共同儲蓄方面，一對夫婦生育第 2 或第 3 個孩子時，政府將為他們的家庭開設一個兒童培育帳戶（Children Development Account, CDA），如果家長自行在戶頭裡儲蓄，政府將以一元對一元的模式存入更多的錢，直到孩子 6 歲為止。

³⁴ 換言之，不要求須為親生父母，養父母或祖父母亦可申請。

歲。另一方面，對於可負擔其個人支出、已領取家庭津貼且與小孩同住的父母，自 2005 年起每個小孩最高可得 140 歐元的輔助兒童津貼。³⁵

八、義大利

在一定所得水準之下的家庭方可領取家庭津貼，補助至小孩年滿 18 歲為止，而金額與其父母的就業情形及家庭大小有關。

九、日本

日本係以第三個小孩為分界將津貼加倍，前二個小孩者每個能領取 1.42% 的平均年工資，從第三個小孩開始則為 2.84%。以 2008 年為例，日本家庭頭兩個三歲以下的小孩每月可領 5,000 日圓，第三個以後者每月可領 10,000 日圓。

十、韓國

從 2006 年起，失業勞工保險計畫於 90 天期母親產假津貼所支付之總金額增加為 4,050,000 韓元（約 4,240 美元），其中包括了中小型企業中之懷孕婦女。在 2007 年，津貼支付從每月 400,000 韓元（約 420 美元）增加至 500,000 元。對低收入及中產階級的家庭來說，托兒援助上將逐步延伸擴展。此外，在 2007 年 1 月 1 日後所生產第二胎開始，每一個子女每月將獲得 100,000 韓元的零用津貼。³⁶

十一、荷蘭

2008 年，荷蘭政府發放的育兒津貼為每小時 6.10 歐元。大致來說，荷蘭的育兒津貼針對養育 17 歲以下之子女，依養育子女數及子女年齡，每人每月可領取 176.62~380.77 歐元之兒童補助金。在生育給付的部份，荷蘭提供 16 週的有薪給產假，荷蘭男女在育嬰假期間，政府員工可獲 75 % 的薪資，私人企業則由雇主與員工協議。

³⁵ 若父母賺取之所得超過其個人所需之費用，則每超過 10 歐元將減少 7 歐元的輔助兒童津貼。

³⁶ 此指月平均收入約為市區勞工月平均收入 130% 者。

表 4：兒童津貼與家庭津貼政策一覽表

國別	現行政策
美國	不提供兒童或家庭津貼。
法國	每個新生兒或養子可領取 808.31 歐元補助金，申請的資格依養育子女數及薪資收入而定；而如果養育未滿 3 歲或收養未滿 20 歲的孩子，每個月可領取 161.66 歐元，為期三年。一般情形下，皆可領取基本的家庭津貼，此金額隨著小孩年齡而有所不同，並於小孩年滿 20 歲時結束。但是，若家中小孩超過 3 個以上，則在該小孩 20 歲時每月可再獲得約 70 歐元的補助。
英國	針對家中 16 歲以下或 19 歲以下但仍在讀書或職業訓練的小孩，政府每月提供不需課稅的育兒津貼。
加拿大	對一位懷孕婦女而言，最高能夠獲得 15 週的補助，至於照顧新生兒或新領養小孩的親生父母及養父母，其最高可享受 35 週的津貼；一部份假期期間會支付父母親相當於平日一般花費金額的 55% 作為育兒津貼，休假中的父母親仍可在休假中以最低工時工作，並同時享受優惠。
新加坡	新加坡政府推出小孩照護補助（Childcare Subsidy）、新生兒照護（Centre-Based Infant Care）、孕婦的保健醫療計畫（Medisave Maternity Package）、嬰兒紅利（Baby Bonus）分別加強其優惠措施以降低養育幼兒的成本。
瑞士	補助對象為 16 歲以下的小孩，殘障者則延長為 18 或 20 歲，而仍在讀書者再延長為 25 歲。
德國	養育三個以下的小孩，則每個小孩可獲 154 歐元的家庭津貼，而超過三個小孩的部分，則每個小孩的津貼提高為 179 歐元。此補助期間一般不得超過 18 歲，但尚未工作或仍在讀書之小孩則分別延長至 21 歲與 25 歲。另一方面，對於可負擔其個人支出、已領取家庭津貼且與小孩同住的父母，自 2005 年起每個小孩最高可得 140 歐元的輔助兒童津貼。
義大利	一定所得水準之下的家庭方可領取家庭津貼，補助至小孩年滿 18 歲為止，而金額與其父母的就業情形及家庭大小有關。
日本	以第三個小孩為分界將津貼加倍，前二個小孩者每個能領取 1.42% 的平均年工資，從第三個小孩開始則為 2.84%。
韓國	失業勞工保險計畫於 90 天期母親產假津貼所支付之總金額增加為 4,050,000 韓元（約 4,240 美元），其中包括了中小型企業中之懷孕婦女。津貼支付從每月 400,000 韓元（約 420 美元）增加至 500,000 元。此外，在 2007 年 1 月 1 日後所生產第二胎開始，每一個子女每月將獲得 100,000 韓元的零用津貼。
荷蘭	荷蘭針對養育 17 歲以下之子女，依養育子女數及子女年齡，每人每月可領取 176.62~380.77 歐元之兒童補助金。荷蘭提供 16 週的有薪給產假，荷蘭男女在育嬰假期間，政府員工可獲 75% 的薪資，私人企業由雇主與員工協議。

資料來源：內政部（2008），「人口政策白皮書」；本研究自行整理。

第三節、幼兒教育及照顧

所謂幼兒教育及照顧（Early Childhood Education and Care，ECEC），是指提供孩子在就讀國小前的教育與照護。本文以法國、英國、加拿大、新加坡、瑞士、德國、義大利、日本及韓國為例，簡述其實施情況如下。

一、美國

大部分的美國兒童在 6 歲時開始上小學，但義務教育開始的年齡在不同的州有所差異，一般來說多在 5 至 8 歲間。而很多的兒童在 5 歲（即進入小學就讀的前一年）時都會進入幼稚園就讀，其教育費用主要由政府資助。美國 ECEC 政策所涵蓋的範圍包含初期的兒童教育、兒童照護的供需及服務的品質，並以各種不同的方式提供給 5 歲以下的小孩。在教育及社會福利的資助下，包含廣範的全天候或部分時段的照護計畫，同時以官方及私人的方式（營利及非營利）募資及實行。³⁷

二、法國

法國的「幼稚園」（Ecole Maternelle）計畫是 ECEC 的國際模範，此係由中央政府出資且管理，免費提供 2 至 6 歲的小孩每天 8 小時的托育。另外，對於另有需求的父母，可自行付費來獲得課前、課後、或假日期間的額外服務。

三、英國

政府目標在 2010 年時讓所有 3 至 4 歲的孩童擁有每週 20 小時的免費教育，共計 38 週。此外，政府也計畫增加 20 小時的課後照顧（Out-of-school Care）。

四、加拿大

為了幫助加拿大人民降低其托兒照護及工作負擔，政府宣佈將藉由省及地區間的資源移轉來設立新的托兒場所，而這起源於托兒計畫及服務間的交流傳遞所致。資金在 2008 至 2009 年開始透過加拿大社會移轉機構

³⁷ 例如學齡前學校（幼稚園前、補償的教育計畫及幼兒學校）、兒童照顧及日間托兒所、家庭式的日間托兒所（符合規定及不符規定的）、放學後的計畫及家庭式支持計畫。

(Canada Social Transfer) 流動，並在省與地區間討論如何有效利用這些資金，同時對人民作出詳細說明。在 2007 年 6 月底時，此轉型的花費總額為每一省或地區共 250 萬美元。

五、新加坡

在 2008 年的 MPP 計畫下，每名上托兒所的新加坡籍兒童可獲得最高 300 新元的托兒津貼，托嬰津貼提高到最高 600 新元。而未來的五年內將會有更多的托育中心成立，此舉將對在工作中的父母親提供更多有品質且令人負擔得起的幼兒照顧方案。在未來的 5 年內，政府將會成立 200 個新的托育中心來照顧額外的 20,000 名兒童。

六、瑞士

相較於其他歐洲國家，瑞士的托育系統較不完善，目前大多仍由各州政府自行辦理。

七、德國

原先大多的德國幼稚園僅提供早上的服務，父母必須接小孩回家吃中餐。因此，政府部門於 2005 年提出了「擴展白日照顧計畫」(Day-care Expansion Act)，希望在 2010 年前創造更多的地方以提供 3 歲至 6 歲小孩的白日照顧。

八、義大利

義大利的 ECEC 計畫大約可分為兩類，其一是「幼稚園」(Scuola Materna)，免費提供 3 至 6 歲的小孩每天 8 至 9.5 小時的托育服務，每年總計 10 個月；其二是「托兒所」(Asilo Nido)，服務範圍是 3 個月至 3 歲的小孩，每年共 11 個月，父母須負擔相關費用。

九、日本

日本政府在 2004 年 12 月由厚生勞動省提出為期 5 年的「新新天使計畫」，其內容主要是充實社區家庭支援中心，促進學童課後托育之設置，促成多樣化之托育需求社區家庭支援中心。除協助照護孩子外，亦可支援

接送幼兒上下托兒所，以進行課後照護，促使全國 3/4 的小學實施學童課後托育，預計實施學校數從 2004 年的 15,133 間增加至 2009 年的 17,500 間。另外，為提供多樣化的托育需求並增加托育的規模及時間，在延長托育方面，希望讓全國 70% 的托兒所實施超過 11 小時以上之基本托育時間，預計實施園所數從 2004 年的 12,783 所增加至 2009 年的 16,200 所。而在假日托育方面，將在全國約 10% 的托兒所實施假日托育，讓假日需要工作的家長得以有安心托育孩子的地方，預計實施園所數從 600 所增加至 2,200 所。至於夜間托育方面，要求人口 30 萬以上的都市中必須有 50% 的托兒所實施夜間托育，使得從事醫院等夜間勤務之家長得以安心工作，預計實施園所數從 66 所增加至 140 所。

十、韓國

關於校外時間的照顧提供上，政府計畫在中長期增加相當數量的公立托育中心，容納所有使用一般托育中心約 30% 的孩童。除此之外，政府也將衡量計畫設置公立托育中心於較弱勢的區域，像是低收入家庭高度集中之區域，以提供必要的托育服務如育嬰照顧。在不久的將來，彈性的托育服務將獲得擴展，將會有更多的夜間托育服務以及定時托育服務可供利用。政府也計畫在國有租賃住宅中逐步增加相當數量的公立托育設施。

十一、荷蘭

荷蘭目前的托兒服務機構分為 3 種機制，由市政當局資助和家長繳費的托兒服務，佔 30%；由雇主資助、減稅、家長繳費的托兒服務，佔 60%；由減稅及家長繳費而有的托兒服務，佔 10%。

表 5：各國幼兒教育及照顧（ECEC）政策一覽表

國別	現行政策
美國	美國 ECEC 政策所涵蓋的範圍包含初期的兒童教育、兒童照護的供需及服務的品質，並以各種不同的方式提供給 5 歲以下的小孩。在教育及社會福利的資助下，包含廣範的全天候或部分時段的照護計畫，同時以官方及私人的方式（營利及非營利）募資及實行。
法國	法國的「幼稚園」(Ecole Maternelle) 計畫是 ECEC 的國際模範，由中央政府出資且管理，免費提供 2 至 6 歲的小孩每天 8 小時的托育。另外，對於另有需求的父母，可自行付費來獲得課前、課後、或假日期間的額外服務。
英國	目標在 2010 年時讓所有 3 至 4 歲的孩童擁有每週 20 小時的免費教育，共計 38 週。此外，政府也計畫增加 20 小時的課後照顧 (Out-of-school care)。
加拿大	為了幫助人民降低其托兒照護及工作負擔，政府宣佈將藉由省及地區間的資源移轉來設立新的托兒場所，而這起源於托兒計畫及服務間的交流傳遞所致。資金在 2008 至 2009 年開始透過加拿大社會移轉機構 (Canada Social Transfer) 流動，並在省與地區間討論如何有效利用這些資金，同時對人民作出詳細說明。在 2007 年 6 月底時，此轉型的花費總額為每一省或地區共 250 萬美元。
新加坡	在 2008 年的 MPP 計畫下，每名上托兒所的新加坡籍兒童可獲得最高 300 新元的托兒津貼，托嬰津貼提高到最高 600 新元。在未來的 5 年內，政府將會成立 200 個新的托育中心來照顧額外的 20,000 名兒童。
瑞士	相較於其他歐洲國家，瑞士的托育系統較不完善，目前大多仍由各州政府自行辦理。
德國	政府部門於 2005 年提出了「擴展白日照顧計畫」(Day-care Expansion Act)，希望在 2010 年前創造更多的地方以提供 3 歲至 6 歲小孩的白日照顧。
義大利	義大利的 ECEC 計畫大約可分為兩類，其一是「幼稚園」(Scuola Materna)，免費提供 3 至 6 歲的小孩每天 8 至 9.5 小時的托育服務，每年總計 10 個月；其二是「托兒所」(Asilo Nido)，服務範圍是 3 個月至 3 歲的小孩，每年共 11 個月，父母須負擔相關費用。
日本	日本政府在 2004 年 12 月由厚生勞動省提出為期 5 年的「新新天使計畫」，其內容主要是充實社區家庭支援中心，促進學童課後托育之設置，促成多樣化之托育需求社區家庭支援中心。除協助照護孩子外，亦可支援接送幼兒上下托兒所，以進行課後照護。
韓國	政府計畫在中長期增加相當數量的公立托育中心，容納所有使用一般托育中心約 30% 的孩童。除此之外，政府也將衡量計畫設置公立托育中心於較弱勢的區域，像是低收入家庭高度集中之區域，以提供必要的托育服務如育嬰照顧。
荷蘭	荷蘭目前的托兒服務機構分為 3 種機制，由市政當局資助和家長繳費的托兒服務，佔 30%；由雇主資助、減稅、家長繳費的托兒服務，佔 60%；由減稅及家長繳費而有的托兒服務，佔 10%。

資料來源：內政部（2008），「人口政策白皮書」；本研究自行整理。

第四節、租稅優惠

所謂租稅優惠 (Tax Benefit)，是指以免稅額 (Exemption)、扣除額 (Deduction) 或扣抵額 (Tax Credit or Rebate) 等方式來減輕扶養小孩的經濟成本。本文以美國、法國、英國、加拿大、新加坡、瑞士、德國、義大利、日本及韓國為例，簡述其實施情況如下：

一、美國

一般來說，美國對於養育子女的相關優惠可分為兩種：子女租稅扣抵 (Child Tax Credit, CTC) 及薪資所得租稅扣抵 (Earned Income Tax Credit, EITC)。在 CTC 方面，夫妻調整後毛所得 (Adjusted Gross Income, AGI) 不高於 110,000 美元或單親家戶的 AGI 不高於 75,000 美元者，每名子女即享有 500 美元的扣除額，而納稅人的 AGI 每增加 1000 美元，其享有的扣除額將遞減 50 美元。在 EITC 方面，主要是藉此刺激低所得者工作意願，補助標準則必須視家庭的收入與子女的數目而定，這個政策對低所得家庭影響最大。

二、法國

法國租稅體系以家庭作為其課稅單位，對於兒童照顧給予相關的租稅扣抵。自 2004 年開始，附有托兒所的企業可退稅，且 7 歲以下兒童的托育費用予以減稅，由社會共同協助負擔大家庭及單親家庭之部分稅捐。

三、英國

在 2003 至 2004 年的期間，年所得低於 13,230 英鎊的家庭可獲 545 英鎊之租稅優惠，且於小孩出生之年度將再增加一倍至 1,090 英鎊。此外，每個受扶養的小孩每年可獲 1,445 英鎊的租稅優惠。若家庭年所得高於 13,230 英鎊時，則其優惠金額將隨之減少。

四、加拿大

加拿大實施兒童租稅優惠 (Canada Child Tax Benefit, CCTB) 來降低扶養子女成本，其中包括了國家兒童優惠補助 (National Child Benefit

Supplement, NCBS) 及殘障兒童優惠 (Child Disability Benefit, CDB)。NCBS 用以防止及減少兒童加深其貧困程度，藉著保障家庭能夠因工作而不斷改善其生活來增進其工作誘因，並減少政府計畫及服務的重複及重疊。在 1998 年 7 月，加拿大政府藉由引進 NCBS 來強化 CCTB，這項優惠是聯邦政府對國民兒童福利的主動提供。CDB 為每年最高可享受 2,395 美元（每月 199.58 美元）的免稅優惠，對象為照顧擁有生理或心理損傷之 18 歲以下子女之家庭。

五、新加坡

新加坡實施的租稅優惠包含下列四項：

1. 扶養小孩負擔減輕措施/扶養殘障小孩負擔減輕措施 (Qualifying Child Relief /Handicapped Child Relief, QCR/HCR)：有合於規定小孩的父母，每個小孩的 QCR 將由 2,000 新元增加至 4,000 新元，而 HCR 將由 3,500 新元增加至 5,500 新元。

2. 職場母親的小孩負擔減輕措施 (Working Mother's Child Relief, WMCR)：有合於規定新加坡籍小孩的職場母親將可享有較高的 WMCR。目前 WMCR 依第 1 至第 4 個小孩的順序，分別享有母親薪資 5%、15%、20%及 25%的津貼。日後 WMCR 將提高為，頭兩個小孩分別享有母親薪資 15%及 20%的津貼，第 3 個及其之後的小孩則提高為 25%。

3. QCR/HCR 及 WMCR 總額可合併成每個小孩 50,000 新元，為現行的二倍。

4. 父母的租稅扣抵 (Parenthood Tax Rebate)：目前，租稅扣抵只供第 2 至第 4 個合於規定的新加坡籍小孩使用，2008 年開始擴增至第 1 個小孩至第 4 個小孩使用。頭胎小孩可享有 5,000 新元的租稅優惠，第 2 胎小孩則提高為 10,000 新元，而生育第 5 胎或以上的夫婦可獲 2 萬元的租稅扣抵。此外，父母親均可使用這項租稅扣抵。

六、瑞士

各州政府間對照顧兒童所提供的租稅優惠有所不同，例如：提供租稅補貼，或是給予每個兒童一固定扣除額，或可將育兒費用列入課稅所得的減項等。

七、德國

首先，家庭津貼不計入課稅所得之中。若父母皆在工作或單親工作者，則其小孩自出生到 14 歲之育兒費用的三分之二可獲租稅減免 (Tax Abatement)，但此金額每年不得超過 4000 歐元。至於其他類型的家庭，減免期間改為 3 歲至 6 歲。另外，對於已申請家庭津貼者，若小孩因就學或參與職業訓練而住在外地時，則每年每個小孩可獲 924 歐元的租稅減免。而單親未工作者，每年再補助 1,308 歐元。³⁸

八、義大利

義大利租稅制度中的稅率與扣除額受家庭所得、工作人數及孩童數目之影響。生育給付及每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。

九、日本

在 1999 年時部分租稅系統的改革已提高了兒童的扣除額，16 歲以下受撫養者所得稅扣除額由 380,000 日圓增加至 480,000 日圓；16 歲以上 23 歲以下特定受撫養者的所得稅扣除額由 580,000 日圓增加至 630,000 日圓。

十、韓國

降低擁有需照料之幼兒或較大型之家庭之稅負，且基於此種家庭考量上，稅制將重新審視其降低健康保險上的成本。此外，政府計畫納入一「生育扣抵」制度，家庭所支付之金額視所擁有子女的數量來等量給予補助額。且生育扣抵制度亦將被引進國家輔助金計畫 (National Pension Service, NPS) 的考量內，如若有了第 2 個小孩後將有相當於一年的補助額資助，有了第 3 個小孩將有相當於 18 個月的補助額資助，最高可達 50 個月。此種扣抵優惠在雙親家庭只有其中一位成年人適用，但若雙方願意，也可平均分割給配偶雙方。

³⁸ 在 2007 年，每個小孩可獲 3,648 歐元的家庭津貼。

表 6：各國租稅優惠鼓勵生育政策一覽表

國別	現行政策
美國	包括子女租稅扣抵 (Child Tax Credit, CTC) 及薪資所得租稅扣抵 (Earned Income Tax Credit, EITC)。
法國	法國租稅體系以家庭作為其課稅單位，對於兒童照顧給予相關的租稅扣抵。自 2004 年開始，附有托兒所的企業可退稅且 7 歲以下兒童的托育費用予以減稅，由社會共同協助負擔大家庭及單親家庭之部分稅捐。
英國	在 2003 至 2004 年的期間，年所得低於 13,230 英鎊的家庭可獲 545 英鎊之租稅優惠，且於小孩出生之年度將再增加一倍至 1,090 英鎊。此外，每個受扶養的小孩每年可獲 1,445 英鎊的租稅優惠。若家庭年所得高於 13,230 英鎊時，則其優惠金額將隨之減少。
加拿大	加拿大實施兒童租稅優惠 (Canada Child Tax Benefit, CCTB) 來降低扶養子女成本，其中包括了國家兒童優惠補助 (National Child Benefit Supplement, NCBS) 及殘障兒童優惠 (Child Disability Benefit, CDB)。
新加坡	1. 扶養小孩負擔減輕措施/扶養殘障小孩負擔減輕措施 (Qualifying Child Relief / Handicapped Child Relief, QCR/HCR)。 2. 職場母親的小孩負擔減輕措施 (Working Mother's Child Relief, WMCR)。 3. QCR/HCR 及 WMCR 總額可合併成每個小孩 50,000 新元，為現行的二倍。 4. 父母的租稅扣抵 (Parenthood Tax Rebate)。
瑞士	各州政府間對照顧兒童所提供的租稅優惠有所不同，例如：提供租稅補貼，或是給予每個兒童一固定扣除額，或可將育兒費用列入課稅所得的減項等。
德國	家庭津貼不計入課稅所得之中。若父母皆在工作或單親工作者，則其小孩自出生到 14 歲之育兒費用的三分之二可獲租稅減免 (tax abatement)，但此金額每年不得超過 4000 歐元。至於其他類型的家庭，減免期間改為 3 歲至 6 歲。
義大利	義大利租稅制度中的稅率與扣除額受家庭所得、工作人數及孩童數目之影響。生育給付及每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。
日本	在 1999 年時部分租稅系統的改革已提高了兒童的扣除額，16 歲以下受撫養者所得稅扣除額由 380,000 日圓增加至 480,000 日圓；16 歲以上 23 歲以下特定受撫養者的所得稅扣除額由 580,000 日圓增加至 630,000 日圓。
韓國	政府計畫納入一「生育扣抵」制度，家庭所支付之金額視所擁有子女的數量來等量給予補助額。且生育扣抵制度亦將被引進國家輔助金計畫 (National Pension Service, NPS) 的考量內。

資料來源：本研究自行整理。

第四章、目前臺灣鼓勵生育之措施

第一節、當前臺灣的人口政策

一國之人口是否維持「合理人口成長」之目標，社會上存有兩極化的爭議。有些專家學者認為永續經營是擬訂人口政策不可忽視的價值目標。臺灣目前已呈現污染負荷超越環境涵容，不宜有鼓勵生育的聲音，人口素質才是經濟發展的決定因素，應把握「少子女化」的趨勢，創造優質的生活環境，提升人口素質，提高國家競爭力。但也有部分學者專家認為臺灣人口出現負成長的局面，已經是無可避免的，只是人口負成長的幅度與速度，將會因為生育率的變化而影響改變之幅度，若不維持穩定生育水準之理想鐘型人口金字塔，未來人口將快速衰退，衍生人口結構失衡、老人安養照顧服務不足、勞動力缺乏及扶養負擔沉重等問題，且世界各先進國家依其完成人口轉型年代之早晚，已先後提出各項提高生育率之對策，除投入大量政府經費提供生育誘因與創造托育之支持性環境外，也檢討其現行政策是否足以促使生育率回升，殊值借鏡。

臺灣的人口政策，主要是依據「中華民國人口政策綱領」，由於過去之人口政策已難因應現實，亟需廓然一新，及著眼於當今人口結構、性別角色、家庭型態、社會資源、經濟發展、族群和諧及生態環保之需，內政部及行政院經濟建設委員會嗣經研擬完成「人口政策綱領(草案)」初稿報院，行政院於2006年1月18日及3月13日邀請人口學者、社會學者及各機關代表召開「研商人口政策綱領相關事宜」會議，獲致共識，擬具修正草案於2006年3月30日提「行政院人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組」第2次會議，研議完竣「中華民國人口政策綱領」修正草案，並由本部於2006年4月21日將該綱領修正草案陳報行政院，嗣經行政院於2006年6月7日第2992次會議通過，於2006年6月14日修正核定，並

請行政院各部會行處局署暨省市府依照院會決議辦理。

這次內政部研修「中華民國人口政策綱領」之重點，主要在宣示現階段及未來對總體人口結構、人口素質、社會福利、永續發展及移民等政策的定位方向，尤其希望針對鼓勵生育、人口老化及外來移民提出因應之道，期望能達成落實性別平等觀念，加重嬰幼兒社會照顧責任，重視婦幼健康服務，尊重父母有選擇家庭形態自由，保障人民獲得基本生活福祉，促進工作與家庭生活協調，提升全體國民生活品質，推動環境保護及永續發展，以及開創多元文化社會之理想。而在研議的過程中，已有許多項改善措施，落實於各部會及縣市政積極推動，例如行政院衛生署辦理「『鼓勵生育』衛生教育宣導計畫」、教育部與內政部兒童局協調地方政府發放幼兒教育券、內政部兒童局辦理3歲以下兒童醫療補助及部分縣市政府發放生育津貼、補助。

此外，為凝聚共識，依據行政院於2007年4月17日召開人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組第3次會議之決議，邀請專家學者及民間團體於2007年6月間參加北、中、南區3場人口政策白皮書公聽會，展開政府與民間對話，讓政策透明化。計有21項政策建議及182項措施，爰以其為基礎資料，成立「人口政策白皮書撰寫小組」，以宏觀角度切入少子女化、高齡化及移民當前問題及未來人口結構趨勢，研擬因應對策。而內政部「人口政策白皮書—少子女化、高齡化及移民」一書，也終於在2008年2月27日行政院第3081次院會通過，並於同年3月10日函頒，針對少子女化、高齡化及移民分別擬定21項對策及125項具體措施。³⁹

³⁹ 同註3。

表 7：臺灣人口政策與相關措施之演變

時間	政策與實施內容
1941	行政院社會部組設人口政策研究委員會，擬定「人口政策綱領草案」，提經第六次全國代表大會討論修正通過，定名為「民族保育政策綱領」。對於人口數量的合理增加，人口素質的普遍提高，人口分佈的適當調整均有概括性的規定。
1964	開始全面推行家庭計畫，宣導口號「實施家庭計畫，促進家庭幸福」、「實施家庭計畫，保持青春健康」。
1966	行政院社會部成立一個臨時人口政策委員會，研擬「中華民國人口政策綱領」、「臺灣地區家庭計畫實施辦法」、及「臺灣地區人口調節方案」等三種草案呈報行政院。
1968	發佈實施「臺灣地區家庭計畫實施辦法」。
1969	發佈實施「中華民國人口政策綱領」，揭櫫提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分佈之人口政策目標。
1971	訂定每年 11 月為家庭計畫擴大宣導月，提出「兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好」及「三三二一」等口號。「三三二一」係指婚後三年才生第一個孩子，過了三年再生一個，兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好。理想結婚年齡：男 28 歲，女 25 歲。
1983	修正核定實施「中華民國人口政策綱領」，訂定「加強推行人口政策方案」。
1984	制訂「優生保健法」，以提高人口素質，保護母子健康及增進家庭幸福。
1987	修正所得稅法，刪除「扶養子女寬減額以二人為限」之規定。
1988	「中華民國人口政策綱領」暨「加強推行人口政策方案」修正案核定實施。以配合經濟建設長期展望，及適應未來人口成長及結構之演變與社會經濟之發展。
1990	推行臺灣地區新家庭計畫，宣導口號「適齡結婚，適量生育」。
1992	「綱領」暨「方案」二修正案核定實施(1)將人口成長目標由「緩和人口成長」改為「維持人口合理成長」(2)將移民政策內容納入人口政策中(3)增列辦理老人福利措施及增進高齡化社會人力資源運用之規定(4)依據國家建設六年計畫、區域計畫及都市計畫，有效規劃土地使用，促進人口與產業活動的合理分布。
1993	修正「中央公教人員生活津貼支給要點」，刪除「軍公教人員對生育第三個以上子女者，不得申請生育補助及子女教育補助」之規定。
1998	修正「中央公教人員生活津貼支給要點」為「全國軍公教員工待遇支給要點」，刪除軍公教人員男未滿 25 歲、女子未滿 22 歲者不得申請結婚補助及生育補助之限制。
2001	修正「全國軍公教員工待遇支給要點」附表九「子女教育補助標準表」之註五，刪除子女以「20 歲以下」之規定。
2006	「綱領」修正案核定實施(1)實施人口教育，營造有利生育、養育之環境。(2)強化生育保健，提升國民體能，推動身心健康，提升國民就業能力。(3)建立完整社會安全網。(4)推動環境保護及永續發展，促進人口合理分布。(5)訂定適宜之移民政策。
2007	行政院成立「人口政策白皮書撰寫小組」，針對少子化、高齡化、移民問題與未來人口結構趨勢，擬定 21 項對策與 125 項具體措施。

資料來源：內政部（2008），「人口政策資料彙集」。

第二節、臺灣各縣市鼓勵生育政策之比較

各縣市如何回應修改後之人口政策綱領的指示，以何種政策獎勵生育，在北、高直轄市部分，從表 8 之整理可看出，高雄市除旗津區有污水處理回饋基金生育補助之外，對於一般民眾是沒有生育補助的。臺北市的生育補助部分，傾向於對於中低收入戶的部分，一般民眾則難以達到請領補助之標準：⁴⁰

在不含一般民眾之生育補助方面，綜合各縣市政府提出之生育補助政策包含：低收入戶婦女生育補助、婦女緊急生活扶助、未婚媽媽新生兒營養補助、提高邵族人口數之實施計畫、性侵害被害人未婚媽媽新生兒營養補助，從表 9 可看出，並非全臺所有縣市都有針對低收入戶婦女之生育補助，況且補助金額也依各縣市財力不同高低不一。面對高居全亞洲之冠的未婚生子生育率佔同齡期人口 17‰，針對未婚媽媽以及因性侵害而強迫成為未婚媽媽補助的縣市也僅限於基隆市、雲林縣與澎湖縣，顯見各縣市政府對於邊緣弱勢家庭的生育補助，仍舊欠缺全面之配套措施。

在針對一般民眾之生育補助方面，綜合各縣市政府提出之生育獎勵政策表 10 發現，並非各縣市都有財源發放婦女生育津貼，而且依各縣市稅收財力狀況每胎發放之津貼也不一。⁴¹例如以科學園區聞名的新竹市，生育津貼補助堪稱全臺最高從第一胎的 15,000 元到第三胎可補助 25,000 元；財源較不足的鄉鎮生育津貼則僅能象徵意義的給予每胎兩千元的補助。

⁴⁰ 97 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表下載自內政部戶政司網站：<http://www.ris.gov.tw/ch5/0960504-1.doc>，以及內政部所出版之《人口政策彙集》2007 年版。

⁴¹ 至 2008 年 4 月底為止，沒有發放婦女生育津貼以及任何相關鼓勵生育措施的縣市為臺南市。

表 8：臺北市、高雄市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表

縣市別	補助要點	補助對象	補助金額
臺北市	育兒補助	1. 兒童未滿 6 歲。 2. 兒童及申請人（父母雙方或監護人）設籍並實際居住 1 年內未出境達 183 日。（元整。 兒童未滿 1 歲者，不受設籍並實際居住本市滿 1 年之限制；兒童父母之一方為在臺灣地區無戶籍國民或大陸地區人民者，不受設籍本市滿 1 年之限制。）。 3. 兒童未經政府公費安置收容。 4. 兒童未就托於公立托兒所或幼稚園。 5. 未領有政府提供兒童之其他生活補助、托育補助或津貼。 6. 兒童家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達本市最近 1 年平均消費支出 80 %（97 年度為 18,869 元）。 7. 兒童全家人口存款本金、股票及其他投資，平均分配每人不得超過 15 萬元。	6 歲以下兒童每人每月發給 2,500 元整。
	弱勢兒童托育補助	設籍本市 12 歲以下兒童，符合以下補助資格之一者： 1. 本市列冊低收入戶。 2. 經本局委託安置於寄養家庭（限學齡前）或育幼院者。 3. 脫困家庭(限學齡前)或危機家庭兒童。 4. 特殊境遇遇婦女 6 歲以下子女。	1. 就托於保母者，每人每月最高補助 8,000 元。 3. 6 歲以下（含緩讀生），每人每月最高補助 6,000 元；以危機家庭兒童身分申請者，每人每月最高補助 5,000 元；以特殊境遇婦女子女或脫困家庭兒童身分申請者每人每月最高補助 1,500 元。 4. 國小 1 至 2 年級兒童，每人每月最高補助 4,500 元。 5. 國小 3 至 6 年級兒童，每人每月最高補助 3,500 元。
	低收入戶生育補助	1. 本市列冊低收入戶，且符合以下條件之一者： (1) 產婦、新生兒為列冊低收入人口。 (2) 懷孕 3 個月以上流產或死產之孕婦。 2. 生產、流產或死胎次日起 6 個月內提出申請。	經社會局審核通過後，每胎補助 16,500 元。

表 8：臺北市、高雄市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（續一）

縣市別	補助要點	補助對象	補助金額
臺北市	低收入戶懷孕加補助	凡本市列冊低收入戶成員懷孕滿 6 個月以上者，至其分娩止。	每月發給 3,000 元，補助上限為 15,000 元。
	特殊境遇婦女子女生活津貼	設籍本市，且實際國內超過 183 日之 65 歲以下之婦女，具下列各款情形之一，且其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過臺灣地區平均每人每月消費支出 1.5 倍者（97 年度標準為 26,138 元），且動產平均每人不超過新臺幣 424,560 元及不動產全戶不超過新臺幣 650 萬元。但初次申請者得不受居住期限之限制： 1. 夫死亡或失蹤經向警察機關報案協尋未獲達 6 個月以上。 2. 因夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待，經判決離婚確定或已完成協議離婚。 3. 家庭暴力受害(以依家庭暴力防治法規定，取得對未成年子女之權利義務行使之民事保護令或有具體事實證明獨自扶養子女者為限) 4. 獨自扶養 18 歲以下非婚生子女或因離婚、喪偶獨自扶養 18 歲以下子女，其無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或為照顧 6 歲以下子女致不能工作。 5. 夫處 1 年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分 1 年以上，且在執行中。	每人每月 1,728 元。
	臺北市市民第 3 胎以上子女就讀國民小學教育補助金發給要點	1. 本要點所稱之第 3 胎以上子女，係依戶口名簿之出生年月日順序且為同一母親所生之子女計算。 2. 需設籍本市，領有本府民政局核發之第 3 胎以上子女證明卡，並就讀本市公、私立國民小學，如遇特殊情形者，得由本府教育局或授權學校專案核定。 3. 本補助金依學年度發給，申請者應填具申請書，並檢附戶口名簿影本向學校提出。 4. 本補助金數額，由本府教育局依年度歲出預算編列支應，並得視預算情形調整。	每學年 1,000 元。
	臺北市市民第 3 胎（含）以上年滿 5 足歲幼兒可優先就讀公立幼稚園	1. 需設籍本市，領有本市各區戶政事務所核發第 3 胎（含）以上子女證明卡，並年滿 5 足歲者。 2. 於優先入園登記時間內，攜帶證明卡及戶口名簿正本向學區內的公立幼稚園優先登記。	

表 8：臺北市、高雄市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（續二）

縣市別	補助要點	補助對象	補助金額
臺北市	臺北市第 3 胎以上 6 歲以下兒童醫療補助計畫	設籍本市 0 歲至 6 歲之第 3 胎（含）以上兒童且持有「臺北市第 3 胎（含）以上兒童證明卡」者。	1. 門診：掛號費（50 元）及健保部分負擔。 2. 急診：掛號費（80 元）及健保部分負擔。 3. 住院：健保部分負擔。
高雄市	高雄市政府辦理兒童托育津貼實施要點	設籍本市 2 年以上之弱勢家庭，其子女就托（讀）於本市立案私立托嬰中心、托兒所、課後托育中心或幼稚園，具有下列情形之一者： 1. 本市列冊低收入戶子女。 2. 本市中低收入單親家庭子女。 3. 身心障礙者子女或身心障礙兒童。 4. 原住民子女具原住民身分之兒童。 5. 受保護安置個案之兒童。	每人每月補助 3,000 元。
高雄市	高雄市旗津區辦理污水處理廠回饋地方基金生育補助要點	1. 當事人(夫妻一方)有生育事實，其夫妻一方設籍本區滿 1 年者，設籍基準日自嬰兒出生之日起，往前推算 1 年為符合資格。 2. 出生嬰兒事後經生父認領者，其生父設籍本區滿 1 年者，設籍基準日自認領之日起，往前推算 1 年為符合資格。	每胎 10,000 元（雙胞胎以上加倍）。
高雄市	高雄市中低收入單親家庭生活教育補助	設籍本市具備下列條件之一而獨力扶養未滿 18 歲未婚之子女： 1. 離婚、配偶死亡者。離婚者，應以父或母之一方單獨對於子女行使監護權為限。 2. 非婚生子女未經生父認領。 3. 非婚生子女雖經生父認領，但以父或母之一方單獨對於子女行使監護權為限。 4. 夫妻之一方失蹤，經向警察機關報案協尋未獲達六個月以上。 5. 夫妻之一方被處有期徒刑或受拘束人身自由之保安處分一年以上，且在執行中。 6. 夫妻之一方以惡意遺棄他方在繼續狀態中。 7. 單身收養子女。	每月 1,800 元。

表 8：臺北市、高雄市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（續三）

縣市別	補助要點	補助對象	補助金額
高雄市	特殊境遇婦女緊急生活扶助	設籍本市 65 歲以下婦女，具下列情形之一者： 1. 夫死亡，或失蹤經向警察機關報案協尋未獲達 6 個月以上。 2. 因夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待，經判決離婚確定或已完成協議離婚登記。 3. 家庭暴力受害。 4. 未婚懷孕婦女，懷胎 3 個月以上至分娩 2 個月內。 5. 獨自扶養 18 歲以下非婚生子女或因離婚、喪偶獨自扶養十八歲以下子女，其無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或照顧 6 歲以下子女致不能工作。 6. 夫處 1 年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分 1 年以上，且在執行中。 7. 其他經評估，因 3 個月內生活發生重大變故導致生活、經濟困難者，且其重大變故非因個人責任、債務、非因自願性失業等事由。	按當年度低收入戶每人每月最低生活費用標準 1 倍核發，每人每次最高以補助 3 個月為原則。
	特殊境遇婦女托育津貼	補助 6 歲以下子女就讀私立托育機構每人每月 1,500 元。	
	特殊境遇婦女子女生活津貼	15 歲以下子女每月按當年度最低工資之十分之一核發。	

資料來源：本研究整理自 97 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼暨鼓勵生育措施一覽表，網站：<http://www.ris.gov.tw/ch5/0960504-1.doc>

表 9：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（不含一般民眾）

縣市名稱	補助要點	補助對象與金額
基隆市	低收入戶婦女生育補助	每人每次補助 10,200 元整。
臺北縣		每次每胎 20,400 元整。
桃園縣		前 3 胎每胎 6,000 元。
臺中市		每人每胎補助 10,200 元整，不論單胞胎或多胞胎。
臺中縣		每人每胎補助 10,000 元整，不論單胞胎或多胞胎。
嘉義縣		每人每次補助 10,200 元整。
高雄縣		每人每次補助 10,200 元整。
屏東縣		每人每次補助 10,200 元整。
花蓮縣		每人每次補助 10,200 元整。
澎湖縣		每人每胎補助 10,000 元整。
基隆市、雲林縣	婦女緊急生活扶助	補助對象：年齡未滿 20 歲未婚懷孕至分娩 2 個月內者，未獲政府單位其他項目之生活扶助、給付或公費收容安置，且其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費用 2.5 倍者。
基隆市、雲林縣、臺南縣、屏東縣、臺東縣	未婚媽媽新生兒營養補助	補助金額：按當年度最低收入戶每人每月最低生活費用標準一倍核發，每人每次最高補助 3 個月，同一個案以補助 1 次為限。
基隆市、雲林縣、臺南縣、屏東縣、臺東縣	未婚媽媽新生兒營養補助	補助對象：凡設籍基隆市、雲林縣或臺南縣年齡未滿 20 歲未婚懷孕至分娩 2 個月內者之未婚媽媽之新生兒，未獲政府單位其他項目之生活扶助、給付或公費收容安置，且其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費用 2.5 倍者。
基隆市、雲林縣、臺南縣、屏東縣、臺東縣	未婚媽媽新生兒營養補助	補助金額：每一新生兒每月以上一年度最低生活費用標準核發，以補助 3 個月為限。
桃園縣、臺中市、屏東縣、澎湖縣、連江縣	特殊境遇婦女子女生活津貼	15 歲以下子女每人每月 1,728 元

表 9：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（不含一般民眾）（續一）

縣市名稱	補助要點	補助對象與金額
臺中縣、雲林縣、臺南縣、臺東縣、花蓮縣	特殊境遇婦女子女生活津貼	每 1 名 15 歲以下子女每月按當年度最低工資之十分之一核發。
桃園縣、臺中市、彰化縣、雲林縣、高雄縣、花蓮縣	特殊境遇婦女兒童托育津貼	未滿 6 歲子女每人每月 1,500 元計/每學期 9,000 元以下
新竹市	低收入戶產婦及嬰兒營養補助	每胎次補助 3 個月之當年度最低生活費用。
桃園縣、新竹市、臺中市、臺中縣、高雄縣、屏東縣、彰化縣、澎湖縣	中低收入家庭兒童托教補助	每人每學期最高補助 6,000 元；但就讀（托）之幼稚園、托兒所實際收費較低者。
桃園縣、新竹市、新竹縣、臺中市、臺中縣、苗栗縣、彰化縣、屏東縣、澎湖縣	低收入戶兒童托育津貼	每位兒童每月最高補助 1,500 元，每月實際繳費低於 1,500 元者，依實際繳費情形補助。
臺中縣	低收入戶產婦及嬰兒營養補助	孕、產婦：4,000 元/月。 嬰兒：1,800 元/月。

表 9：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（不含一般民眾）（續二）

縣市名稱	補助要點	補助對象與金額
臺中縣	弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	1. 扶助金額：符合本計畫補助之兒童少年，每人每月發給生活扶助費新臺幣 3,000 元整。 2. 扶助期間：以 6 個月為原則。 3. 扶助延長：扶助 6 個月期滿前由本府或受本府委託之民間單位指派社工人員調查訪視，如認有延長之必要，最多得延長補助 12 個月。（期滿後不得再以同一事由申辦本計畫）
臺中縣、彰化縣	未婚懷孕少女托育補助實施計畫	1. 每人每月最高補助 3,000 元整，補助至少女滿 20 歲或幼童滿 3 歲為止。 2. 補助金額不得超過實際收托金額。
臺中縣、彰化縣	特殊家庭兒童少年生活扶助實施計畫	每人每月發給生活扶助費新臺幣 1,400 元整。
彰化縣	多元化兒童臨時托育服務實施計畫	1. 保母在宅(居家)臨托：補助臨托費每名兒童每小時 120 元(若屬持有身心障礙手冊或醫院發展遲緩證明兒童，每名兒童每小時 150 元)，每人每月最高補助 50 小時，每人每年最高補助 200 小時。 2. 保母到府臨托：補助臨托費每名兒童每小時 150 元(若屬持有身心障礙手冊或醫院發展遲緩證明兒童，每名兒童每小時 180 元)，每人每月最高補助 50 小時，每人每年最高補助 200 小時，惟同一日補助時數至多 12 小時。
彰化縣	弱勢家庭脫困托育教服務補助	1. 協助優先至鄰近公立托兒所或幼稚園臨托，無法進入公立托兒所或幼稚園者，協調至私立托兒所或幼稚園，並由政府補助每人每月 1,500 元，最長不得超過 6 個月。 2. 受協助幼兒如未滿 2 歲，優先提供轉介服務。
彰化縣	彰化縣低收入戶婦幼營養補助實施計畫	申請本項補助經核准者，以戶內符合資格之嬰幼兒口數計算，每口每月補助 2,000 元整。
彰化縣	特殊境遇婦女子女生活津貼	每 1 名子女每月 1,200 元整。

表 9：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（不含一般民眾）（續三）

縣市名稱	補助要點	補助對象與金額
雲林縣	未婚懷孕少女補助	托育補助： 1. 就托於保母者，每人每月最高補助 8,000 元整。 2. 就托於本縣立案之托嬰中心者，每人每月最高補助 6,000 元。 3. 補助金額不得超過實際收托金額。 4. 安置費用補助：未婚懷孕少女及其未滿 1 歲新生兒安置於相關社會福利機構或醫療機構，每人每日最高補助 668 元，每人最高補助 3 個月，補助金額不得超過實際安置金額。 5. 醫療（生產補助）：未婚懷孕少女因分娩或流產手術所需醫療費用核實補助，最高每人每次補助 15,000 元
高雄縣	低收入戶暨特殊境遇婦女孕產婦及嬰兒營養補助計畫	每胎次補助金額為 10,000 元。
	單親暨中低收入戶兒童少年生活扶助	每人每月最高補助 1,730 元
	特殊境遇婦女子女生活津貼	每人每月最高補助 1,730 元。
	弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	每人每月最高補助 3,000 元，以 6 個月為限。
屏東縣	辦理低收入戶產婦及嬰兒營養補助實施計畫	每人補助 5,000 元
南投縣	提高邵族人口數之實施計畫	補助對象：戶籍族別登記具有邵族原住民身分所生之子女，且該子女需具有邵族原住民之身分。 補助金額：每胎生育補助 5000 元。
澎湖縣	性侵害被害人未婚媽媽新生兒營養補助	補助對象：設籍澎湖縣並為刑法第 221 條至 229 條及 233 條之犯罪被害人。 補助金額：按當年度最低收入戶每人每月最低生活費用標準 1 倍核發，每人每次以補助 3 個月為原則，同一個案以補助 1 次為限。

表 9：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（不含一般民眾）（續四）

縣市名稱	補助要點	補助對象與金額
澎湖縣	臨時托育補助	每案每月最高補助 3,000 元整，半日托每次最高補助新臺幣 200 元，實際繳交金額未滿 200 元者，以實際繳交金額補助之，全日托每次最高補助新臺幣 400 元，實際繳交金額未滿 400 元者，以實際繳交金額補助之，每月補助以不超過 15 日為原則。
	困苦失依兒少生活扶助	每人每月最高扶助新臺幣 1,400 元整。
	發展遲緩兒童早期療育托育補助要點	每人每月最高補助托育費用 3,000 元
連江縣	托兒機構及幼兒托育津貼補助實施要點	每人每月補助營養費 3,000 元。
金門縣	金門縣政府辦理兒童及少年生活扶助實施計畫	每人每月最高以 1,200 元為發放上限，視財源狀況酌減補助金。

資料來源：本研究整理自 97 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼暨鼓勵生育措施一覽表，網站：<http://www.ris.gov.tw/ch5/0960504-1.doc>

表 10：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表

縣市名稱	補助對象	補助金額
新竹市	1. 具合法婚姻關係者。 2. 新生兒於父母之雙方或一方設籍並實際居住本市 1 年以後出生且入籍新竹市者。 3. 婦女生育或妊娠滿 20 週以上之死產或自然流產者。	生育 1 胎 15,000 元；第 2 胎 20,000 元；第 3 胎以上 25,000 元；雙胞胎 50,000 元；3 胞胎以上補助 100,000 元。
臺北縣	設籍在臺北縣各鄉居民	每胎補助 1,000 元～20,000 元不等。多胞胎者依各鄉規定補助加倍。
宜蘭縣	設籍在礁溪鄉、南澳鄉、五結鄉居民	每胎補助 5000 元，雙胞胎以上者，補助費依比例增給，每胎以申請 1 次為限。
桃園縣	設籍在桃園縣各鄉鎮市居民	每胎補助 2,000 元～8,000 元不等。
新竹縣	1. 夫妻之一方於 90 年 7 月 31 日前設籍並繼續居住新竹縣，且新生兒在新竹縣辦妥出生登記者（含國外出生在新竹縣初設戶籍者）。 2. 婦女生育或妊娠滿 20 週以上之分娩（包括死產）。 3. 前項第 1 款設籍並繼續居住新竹縣，係指居住期間未中途遷出者，若中途遷出又遷入者不符領取資格。	每生育一胎補助 10,000 元。
苗栗縣	1. 具合法婚姻關係者。 2. 夫或妻之一方設籍苗栗縣並繼續居住達 1 年以上者。 3. 完成新生兒戶籍登記為苗栗縣民者。	每一胎兒補助 3,000 元。
臺中縣	凡設籍並實際居住和平鄉與清水鎮滿 4 個月以上之產婦。	和平鄉每名新生兒 2,000 元。 清水鎮每名新生兒 1,000

表 10：各縣市婦女生育津貼暨鼓勵生育措施表（續一）

縣市名稱	補助對象	補助金額
彰化市	已婚夫婦其中一人設籍並居住彰化市達一年以上者。	每胎 5,000 元，雙胞胎 10,000 元，3 胞胎 30,000 元。
彰化縣	設籍在彰化縣各鄉鎮居民	每胎補助 3,000 元～5,000 元不等。多胞胎者補助加倍。
雲林縣	設籍並居住麥寮鄉達 1 年以上。	每生育一胎補助 10,000 元。
嘉義縣	1. 產婦設籍嘉義縣 6 個月以上。 2. 產婦設籍嘉義縣未滿 6 個月或產婦為外籍（含大陸），但其配偶已設籍嘉義縣 6 個月以上。	每胎補助 3,000 元。
嘉義市	1. 產婦設籍嘉義市 6 個月以上。 2. 新生兒在嘉義市完成出生登記。	每生育 1 胎補助 3,600 元，雙胞胎 10,000 元，3 胞胎以上（含 3 胞胎） 20,000 元。
臺南縣	1. 產婦設籍臺南縣 6 個月以上，且新生兒在臺南縣辦理出生登記者。 2. 產婦籍在臺南縣未滿 6 個月或產婦為外籍（含大陸），但其配偶已設籍臺南縣 6 個月以上，且新生兒在臺南縣辦理出生登記者。	每胎補助 3,000 元。
高雄縣	設籍在高雄縣各鄉居民	每胎補助 2,000 元～10,000 元不等。
臺東縣	1. 產婦設籍臺東縣 6 個月以上。 2. 產婦設籍臺東縣未滿 6 個月，但其配偶已設籍臺東縣 6 個月以上。	每胎補助 2,000 元。
澎湖縣	父母親任一方設籍澎湖縣湖西、西嶼、七美鄉達 1 年以上，且新生兒出生即設籍以上三鄉者。	每胎補助 5,000 元。
金門縣	1. 夫妻之一在金門縣設籍 6 個月以上者。 2. 凡生育嬰兒持有出生證明並設籍金門縣者。	每胎補助 6,000 元。

資料來源：本研究整理自 97 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼暨鼓勵生育措施一覽表，網站：<http://www.ris.gov.tw/ch5/0960504-1.doc>

最後，由表 11 可知，整體而言，在此 9 年期間，各縣市的總生育率均逐年遞減，而在此趨勢之下，新竹縣一直維持最高生育率的縣市。而在直轄市與其他都市程度較高的省轄市方面，其生育率均敬陪末座，印證都市化程度較高的地區，由於養育孩童的機會成本相對於其他地方來的高，所以皆呈現生育率偏低的情況。比較特別的是，新竹縣與新竹市在 2000 年之後，其生育率都在十名之內，甚至於 2004 年後至今皆高居於第一、二位，顯示新竹縣市有獨特的地區效果，此地區效果可能包含了此地方政府對地區內的婦女之生育補貼高於其他縣市之政策。⁴²目前，由新竹市對於孩童的生育補助政策從補貼第一胎的 15,000 元到第三胎的 25,000 元可以看出，伴隨著胎數的增加生育意願會逐漸下降，所以需要補助越高的金額才能提供生育的誘因。故未來若想要找尋提升生育率的方式時，新竹縣與新竹市政府的補貼政策可以做為一個重要的參考依據。

⁴² 參考新竹市婦女生育津貼發放作業要點之第三點：生育一胎補助新臺幣 15,000 元、第二胎 20,000 元、第三胎以上 25,000 元，該胎次為雙胞胎補助新臺幣 50,000 元、三胞胎以上補助新臺幣 100,000 元。此要點於 2001 年 12 月 20 日實施，為各縣市中生育津貼最高者。

表 11：各縣市總生育率時間趨勢 (1999-2007)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
臺北縣	1.35(21)	1.48(21)	1.25(18)	1.17(19)	1.08(19)	1.05(19)	0.99(18)	1.01(18)	1.00(19)
宜蘭縣	1.59(13)	1.73(12)	1.47(13)	1.38(14)	1.29(12)	1.21(13)	1.15(13)	1.12(14)	1.07(13)
桃園縣	1.69(8)	1.84(8)	1.55(10)	1.47(10)	1.35(10)	1.29(10)	1.23(8)	1.21(8)	1.22(5)
新竹縣	2.06(1)	2.21(1)	1.92(1)	1.85(1)	1.67(1)	1.63(1)	1.53(1)	1.54(1)	1.56(1)
苗栗縣	1.80(4)	1.92(4)	1.68(4)	1.65(3)	1.47(4)	1.42(4)	1.29(6)	1.26(6)	1.25(4)
臺中縣	1.67(10)	1.74(11)	1.50(12)	1.41(12)	1.28(14)	1.24(12)	1.17(12)	1.15(12)	1.17(8)
彰化縣	1.76(6)	1.86(5)	1.59(7)	1.52(7)	1.40(8)	1.34(7)	1.23(8)	1.22(7)	1.17(8)
南投縣	1.70(7)	1.81(9)	1.61(6)	1.52(7)	1.36(9)	1.31(8)	1.26(7)	1.19(11)	1.15(10)
雲林縣	1.86(2)	1.99(3)	1.70(3)	1.64(4)	1.54(3)	1.37(6)	1.30(5)	1.24(5)	1.18(7)
嘉義縣	1.83(3)	2.09(2)	1.75(2)	1.70(2)	1.57(2)	1.43(3)	1.38(3)	1.28(4)	1.19(6)
臺南縣	1.58(14)	1.71(14)	1.40(15)	1.33(15)	1.21(15)	1.15(15)	1.12(15)	1.07(16)	1.04(16)
高雄縣	1.53(16)	1.70(16)	1.36(16)	1.32(16)	1.21(15)	1.15(15)	1.12(15)	1.10(15)	1.07(13)
屏東縣	1.58(14)	1.73(12)	1.46(14)	1.41(12)	1.29(12)	1.21(13)	1.15(13)	1.13(13)	1.07(13)
臺東縣	1.78(5)	1.86(5)	1.65(5)	1.63(5)	1.47(4)	1.38(5)	1.34(4)	1.36(3)	1.29(3)
花蓮縣	1.68(9)	1.71(14)	1.51(11)	1.43(11)	1.33(11)	1.28(11)	1.18(11)	1.20(10)	1.15(10)
澎湖縣	1.63(11)	1.85(7)	1.57(8)	1.49(9)	1.44(6)	1.31(8)	1.19(10)	1.21(8)	1.10(12)
基隆市	1.42(19)	1.57(17)	1.24(19)	1.19(18)	1.06(21)	1.02(21)	0.96(20)	0.99(21)	0.97(22)
新竹市	1.63(11)	1.78(10)	1.57(8)	1.56(6)	1.43(7)	1.49(2)	1.40(2)	1.50(2)	1.50(2)
臺中市	1.49(17)	1.56(18)	1.29(17)	1.23(17)	1.10(17)	1.07(17)	1.01(17)	1.01(18)	1.04(16)
嘉義市	1.43(18)	1.51(19)	1.24(19)	1.17(19)	1.07(20)	1.06(18)	0.91(23)	1.01(18)	0.99(20)
臺南市	1.29(22)	1.41(23)	1.17(22)	1.07(23)	1.02(22)	1.00(22)	0.93(21)	0.97(22)	0.98(21)
臺北市	1.41(20)	1.51(19)	1.21(21)	1.17(19)	1.09(18)	1.04(20)	0.99(18)	1.02(17)	1.02(18)
高雄市	1.29(22)	1.42(22)	1.14(23)	1.08(22)	1.01(23)	0.95(23)	0.92(22)	0.93(23)	0.92(23)

註：1. 總生育率 (Total Fertility Rate, TFR)，即平均每位婦女一生中所得生育之子女數。

2. 括弧內為總生育率排名。

第五章、綜合所得稅之育兒免稅額、 扣除額及扣抵額調整之模擬分析

本研究計畫的主要目的，在探討是否可利用調整綜合所得稅制度，以做為鼓勵國人生育的政策。從上述理論與實證文獻回顧，以及比較世界各國相關鼓勵生育之措施後可以清楚瞭解，不論是從理論或是實證文獻，都可發現租稅優惠工具確實對提升生育率有影響。⁴³其中，美國、英國與加拿大等歐美國家的實證研究證實，免稅額對於生育率的影響最顯著，但影響幅度比較小。為何世界各國大部分採取免稅額租稅工具來鼓勵生育率，歸咎原因，乃是這項工具在行政上執行起來相對簡單，可以減少稅務成本，然而對於低所得家庭或免繳稅的家庭，幫助則有限。另外，特別值得注意的是，在英國的實證中關於幼兒託管補貼的政策，對於第一胎有顯著的影響，可供國內建立良好托嬰育兒環境政策的參考。

此外，世界各國對於鼓勵或獎勵生育的政策，主要包括產假、陪產假及親職假與相關津貼，兒童津貼與家庭津貼，幼兒教育及照顧，以及租稅優惠政策等四大類。而臺灣主要縣市政府也有提供獎勵生育津貼與育兒津貼，目的無非是為了減緩目前生育率下降的事實。

綜上所述，本研究計畫將特別針對所得稅制度調整的租稅工具，是否能鼓勵國人生育，並試圖透過模擬分析來解釋此一政策工具的有效性，提供政策建議給政府相關單位做為參考。

⁴³ Huang, Kao, and Hung (2006)、Zhang、Quan and van Meerbergen (1994)、Cristóbal Ridao-Cano, Robert McNown.(2005)、Brewer, Ratcliffe, and Smith (2006)、Whittington, Alm and Peters (1990)、Whittington (1992)、Georgellis and Wall (1992)等文獻皆證實了所得稅減免對於生育率的提升有顯著影響。

第一節、估計程序與方法

本研究為了瞭解調整綜合所得稅制度對提高生育率的影響，透過國內學者以座談的方式，瞭解國內學者對此一問題的看法。座談會中邀請中央健康保險局總經理朱澤民、臺北大學財政系教授蘇建榮、臺北商業技術學院財政稅務系教授羅時萬，以及臺北大學會計系教授郭振雄發表看法（座談會的詳細內容請見附錄）。⁴⁴上述學者皆建議本研究應從免稅額、扣除額與扣抵額三項鼓勵生育的租稅工具的實施，進行模擬分析，並且估算對於目前臺灣財政收支的衝擊為何，提供政府單位對於採行租稅工作以鼓勵生育的政策參考。以下將分別介紹目前臺灣對於免稅額、扣除額與扣抵額的相關規定，並初步設定三種模型，分別探討採行三項工具對於臺灣財政收支的影響。

一、目前稅法對於免稅額的規定

一般來說，與子女有關的租稅優惠有扣除額、稅額抵減以及扶養兒童的免稅額。在臺灣所得稅中有與子女有關之免稅額，不過是按照家庭規模如子女數給予免稅，所以對大家庭可能較為有利。臺灣地區在所得稅給予育有子女者稅式上的優惠，如所得稅法中第17條中有規定免稅額適用對象為納稅義務人60歲以上無謀生能力的尊親屬、義務人未滿20歲之子女與納稅義務人及其配偶之同胞兄弟、姊妹，或滿20歲以上但因在校就學、身心殘障或因無謀生能力受納稅義務人撫養者等。依現行規定 96 年度綜合所得稅結算申報，年滿 70 歲〔1937年以前（含 1937 年）出生〕之納稅義

⁴⁴ 朱澤民認為若採行扣抵額以鼓勵生育，第一，可以用不影響邊際稅率的方式來做，例如：給予每個小孩扣抵額，扣抵有餘還可退稅，但此種方式行政成本較高。英美二國均係採用此法。第二，可仿照現行綜所稅七十歲以上的老人免稅額可多 50%，給予一定歲數小孩的免稅額提高一定百分比。而蘇建榮認為亦認為，若政府仍欲藉由租稅減免以提高生育率，則可併入薪資所得租稅扣抵（Earned Income Tax Credit, EITC）制度之中，如此一來，低所得的家庭才能享受到這項租稅優惠，但稅制則會變的相對複雜。

務人本人、配偶暨受扶養直系尊親屬，每人得扣除 115,500 元、其餘納稅義務人本人、配偶及受扶養親屬每人得扣 77,000 元，及每多增加一名子女，全年的所得之計算便可多減少 77,000 元。⁴⁵

若想利用免稅額的方式來促進生育率的提升，可以考慮如同提高 70 歲以上人口的免稅額 50% 比例的政策，藉由增加尚須扶養親屬的免稅額加以鼓勵家庭提高生育的意願，同時也能更進一步的分析在不同年齡級距中，若提高某一比例的免稅額政策，是否會對於現階段的家庭生育情況產生不同的結果。而在實行此政策對於政府財政的收入帶來的影響效果為何，也可以一併納入之後的研究討論之中。

而若將來子女的免稅額提高，勢必影響到國家的稅收來源，則稅收不足的部分以能考慮降低申報者的免稅額來因應。雖然結婚並不保證生育，但在現有的社會規範下，生育往往須透過婚姻才能達成，為了在稅收制度上給予已婚者與未婚者不同的意涵，僅改變申報者與被撫養子女的免稅額，配偶的部分則無更動，用來降低單身或者不生育小孩的實質所得，以達到提醒或者是懲罰之意。

二、目前稅法對於扣除額的規定

而目前臺灣的扣除額主要分為「標準扣除額」、「列舉扣除額」與「特別扣除額」。在剔除掉「標準扣除額」後，目前稅法對於養育子女所能利用到的扣除額項目並不多，比較相關的項目僅為「列舉扣除額」中的「醫藥及生育費」與「特別扣除額」中的「教育學費特別扣除額」。⁴⁶

⁴⁵ 「所得稅法」中，第十七條第一項第一款對於免稅額有定義如下：納稅義務人按規定減除其本人、配偶及合於下列規定扶養親屬之免稅額；納稅義務人本人及其配偶年滿七十歲者，免稅額增加百分之五十。但依第十五條第二項規定分開計算稅額者，納稅義務人不得再減除薪資所得分開計算者之免稅額。

⁴⁶ 「所得稅法」中，第十七條第一項第二款第二目之三為「列舉扣除額」對別針對「醫藥生育費」的相關法案；第十七條第一項第二款第三目之五則為「特別列舉扣除額」中「教育學費扣除額」之相關法案。

在「醫藥及生育費」項目的適用對象為本人、配偶及申報受扶養親屬的醫藥和生育費用；只要是公立醫院、公務人員或勞工保險特約醫療院所、全民健保特約醫院、診所和經財政部認定之會計記錄完備醫院，皆可核實認列且無金額的限制，有保險給付部分則不得扣除。「教育學費特別扣除額」項目則是適用於，納稅義務人申報扶養之子女就讀學歷經教育部認可大專以上院校之子女教育學費，但已接受政府補助或領有獎學金者，應以扣除該補助或獎學金之餘額在規定限額內列報；而依目前 96 年所得稅扣除額的法規規定，每年每一申報戶得在 25,000 元額度內申報減除，不足 25,000 元者，則以實際發生數額申報。

目前現有的稅制政策對於鼓勵生育的效果其實並不大，所以若想鼓勵民眾增加生育的誘因，可能尚須額外增加更多的租稅抵扣誘因，例如藉由增加「幼兒撫育扣除額」項目來提升誘因，因為在目前的社會型態之中，婦女的就業問題也逐漸成了是否要生育與生育數量的考量因素，故若能特別針對三歲或是六歲就學前的幼童為施行對象，將養育幼兒所需要花費的成本提列為列舉扣除額部分，對於增加生育率的政策或許能產生部分的成效。而對於「教育學費扣除額」的部分，則可考慮由原先的大專以上院校擴大為從國小、國中、高中職皆納入「教育學費特別扣除額」的部分，以降低養育子女的成本問題；另外，也可考慮以擴大「薪資特別扣除額」項目的方式，對於生育當年及次年的家庭納稅義務人他薪資特別扣除額增加某一比例的增加。上述的方式的優點在於政策的實行方便，但在租稅公平的考量上則是一大嚴重的問題，因為不管是免稅額或是扣抵額的政策增加或是修改，對於有錢人所產生的稅盾效果會相較於窮人來得大，故若利用此類似的政策則需謹慎的考量到這些對於整體社會公平性的疑慮，以及稅式支出對於政府財政所可能帶來的影響。

三、目前稅法對於扣抵額的規定

扣抵額相較於上述的免稅額與扣除額上最主要的不同在於，扣抵額是直接的從納稅人應繳的金額中直接扣除，他可以直接解決掉租稅不公平的問題，但目前臺灣的扣抵額並沒有針對能提升生育率的政策。⁴⁷美國已實行 30 年之久的勞動所得稅額扣抵制度（Earned Income Tax Credit; EITC）裡，已有將子女個數列為扣抵額的項目，但是它的主要精神並非是在鼓勵生育，而是在於刺激失業者投入就業市場，使得原本接受補助的人可以離開福利的系統。故在考慮提升生育率的政策之中，臺灣也可以仿效其租稅扣抵制度，對於子女個數給與一定的扣抵額，對於不管是任何所得階層的人得到其政策利益。不過，這樣的策略雖然可以解決公平面的疑問，但是它卻會帶來的另外一個問題為，對於富有人來說，生兒育女的成本相對會比其他階層的人高，在接受政府同等的扣抵額下，降低了富有人的生育誘因；而對貧窮階層的人來說，可能會有為了得到補助而「重量不重質」的現象產生，所以衡量此政策是否可行的情況之下，必也將其他的重要因素同時考量進去。

綜合上述的建議方式，本計畫利用財政部財稅資料中心之民國 95 年納稅義務人所得資料來進行分析，並且假設在現有生育行為不變的情況下，模擬分析若在政府調整綜所稅以鼓勵生育之相關方案下，對政府稅收之影響變化。希望能藉由資料的分析來估算，當政策實施所產生稅式支出對於財政的影響程度為何。因此，本計畫中預計以模擬分析方式加以分析與評估之項目如表 12 所示。相關的估計程序與方式如下：⁴⁸

1. 計算實施方案之調整前與實施方案之調整後的應納稅額，以兩者的差額作為實施方案產生的稅收損失。
2. 由於本計畫擬議之方案在免稅額（方案一）與扣除額（方案二）為

⁴⁷ 臺灣目前稅法規定的抵扣稅額項目有「投資抵減稅額」、「重購自用住宅扣抵稅額」、「大陸地區已繳納所得稅可抵稅額」。

⁴⁸ 本研究非常感謝經建會協調財政部財稅資料中心，取得納稅義務人所得資料進行數值模擬分析。

表12：預計模擬分析之項目

調整項目	適用對象	調整程度	計算公式
模型一： 免稅額調整	A、受撫養親屬 0-3 歲 B、受撫養親屬 0-6 歲 C、受撫養親屬 0-12 歲 D、受撫養親屬 0-18 歲	個人免稅額 加計 50% 3,8500	核定綜合所得淨額-38,500*(受撫養 0-3 歲親屬人數) =新核定綜合所得淨額 依所得稅稅率級距分組計算新核定應納稅額： 1. 若新核定綜合所得淨額 $\leq$ 370,000 →新核定綜合所得淨額*0.06=新核定應納稅額 2. 若 370,000<新核定綜合所得淨額 $\leq$ 990,000 →(新核定綜合所得淨額-370,000)*0.13+22,200= 新核定應納稅額 3. 若 990,000<新核定綜合所得淨額 $\leq$ 1,980,000 →(新核定綜合所得淨額-990,000)*0.21+102,800= 新核定應納稅額 4. 若 1,980,000<新核定綜合所得淨額 $\leq$ 3,720,000 →(新核定綜合所得淨額-1,980,000)*0.30+310,700= 新核定應納稅額 5. 若 3,720,000<新核定綜合所得淨額 →(新核定綜合所得淨額-3,720,000)*0.40+832,700= 新核定應納稅額 (原核定應納稅額-新核定應納稅額)=稅式支出
模型二： 扣除額調整	A、受撫養親屬就讀幼稚園期間給予教育特別扣除額 1. 教育特別扣除額 B、A+受撫養親屬就讀國小期間給予教育特別扣除額 C、A+B+受撫養親屬就讀國中期間給予教育特別扣除額 D、A+B+C+受撫養親屬就讀高中期間給予教育特別扣除額	公立學校平均學費	幼稚園：每學年 42,560 元 (依臺北市 96 學年度公私立幼稚園收·退費標準) 國小國中：每年約 6,000 元。 依國民教育法第五條規定國民中小學學生免納學費 依據臺北市公私立國民小學及國民中學雜費及代收代辦費收支辦法之規定計算。 高中：公立高中學生平均每年約 12,480 元 (臺北市公私立各級學校 97 學年度第 1 學期學雜費暨各項代收代辦費收費標準表)
2. 新增幼兒撫育特別扣除額	A、受撫養親屬 0-3 歲 B、受撫養親屬 0-6 歲	扣除額 77,000 元 同 95 年度殘障扣除額	核定綜合所得淨額 -77,000*(受撫養親屬 0-3 歲人數)=新核定綜合所得淨額
3. 薪資特別扣除額	對於生育當年及次年之家庭納稅義務人增加其薪資特別扣除額	薪資特別扣除額 增加 50% (39,000) 或 100% (78,000)	核定綜合所得淨額 -39,000=新核定綜合所得淨額 核定綜合所得淨額 -78,000=新核定綜合所得淨額 (納稅義務人薪資所得總額-78,000*1.5)不可小於 0 (納稅義務人薪資所得總額-78,000*2)不可小於 0
模型三： 扣抵額調整	A、受撫養親屬 0-3 歲 B、受撫養親屬 0-6 歲 C、受撫養親屬 0-12 歲 D、受撫養親屬 0-15 歲 E、受撫養親屬 0-18 歲	所得稅申報戶每戶之抵扣上限 5,000 元或 10,000 元 (不退稅)	核定應納稅額-5,000*(受撫養親屬 0-3 歲人數)=新核定應納稅額 不可小於 0 核定應納稅額-10,000*(受撫養親屬 0-3 歲人數)=新核定應納稅額 不可小於 0

核定所得總額計算核定所得淨額間的調整，故以核定綜合所得淨額作為計算起點。

3. 至於本計畫擬議之扣抵額(方案三)為核定應納稅額的調整，故將調整前之應納稅額減去扣抵額，計算出調整後的應納稅額。

4. 調整前之應納稅額的計算，以核定綜合所得淨額分為兩種計算方式：第一種計算方式，將夫妻的薪資所得合併計算應納稅額：當配偶薪資所得為零，以及配偶薪資所得扣除免稅額與薪資所得特別扣除額後得到零；第二種計算方式，將夫妻薪資所得分離計算：當配偶薪資所得扣除免稅額與薪資所得特別扣除額後得到大於零。

(一) 模型一：免稅額調整

- A. 受撫養親屬 1-3 歲之間者，個人免稅額加計 50%，成為 115,500 元。
- B. 受撫養親屬 1-6 歲之間者，個人免稅額加計 50%，成為 115,500 元。
- C. 受撫養親屬 1-12 歲之間者，個人免稅額加計 50%，成為 115,500 元。
- D. 受撫養親屬 1-18 歲之間者，個人免稅額加計 50%，成為 115,500 元。

(二) 模型二：扣除額調整

1. 教育特別扣除額

- A. 受撫養親屬就讀幼稚園期間給予教育特別扣除額，依現行臺北市公立學校平均學費計算，幼稚園每學年為 42,560 元。⁴⁹
- B. 受撫養親屬就讀國小期間給予教育特別扣除額，依現行臺北市公立學校平均學費計算，每年約 6,000 元。⁵⁰

⁴⁹ 依臺北市 96 學年度公私立幼稚園收、退費標準。

⁵⁰ 依國民教育法第五條規定國民中小學學生免納學費，依據臺北市公私立國民小學及國民中學雜費及代收代辦費收支辦法之規定計算。

C. 受撫養親屬就讀國中期間給予教育特別扣除額，依現行臺北市公立學校平均學費計算，每年約 6,000 元。

D. 受撫養親屬就讀高中期間給予教育特別扣除額，依現行臺北市公立學校平均學費計算，公立高中學生平均每年約 12,480 元。⁵¹

2. 新增幼兒撫育特別扣除額

A. 受撫養親屬 1-3 歲之間者，扣除幼兒撫育特別扣除額 77,000 元。⁵²

B. 受撫養親屬 1-6 歲之間者，扣除幼兒撫育特別扣除額 77,000 元。

3. 薪資特別扣除額

A. 對於生育當年及次年之家庭納稅義務人增加其薪資特別扣除額，薪資特別扣除額增加 50%，39,000。

B. 對於生育當年及次年之家庭納稅義務人增加其薪資特別扣除額，薪資特別扣除額增加 100%，78,000。

(三) 模型 3：稅額扣抵額

1、稅額扣抵每名子女 5,000 元

A. 受撫養親屬 1-3 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅。

B. 受撫養親屬 1-6 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅。

C. 受撫養親屬 1-12 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅。

⁵¹ 依臺北市公私立各級學校 97 學年度第 1 學期學雜費暨各項代收代辦費收費標準表

⁵² 同 95 年度殘障扣除額

D. 受撫養親屬 1-15 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅。

E. 受撫養親屬 1-18 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅。

2、稅額扣抵每名子女 10,000 元

A. 受撫養親屬 1-3 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅。

B. 受撫養親屬 1-6 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅。

C. 受撫養親屬 1-12 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅。

D. 受撫養親屬 1-15 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅。

E. 受撫養親屬 1-18 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅。

第二節、估計結果

表 13 列示 95 年度財政部財稅資料中心之綜合所得稅核定資料中，受撫養親屬由 1 歲至 18 歲之統計資料。並與內政部之人口統計資料加以比較。發現所得稅申報之家戶約 5,461,760 戶佔內政部之家戶統計數 7,394,758 戶 73.86%。而在綜合所得稅之撫養親屬由一歲至十八歲也約佔內政部之人口統計資料約 75% 以下，顯示所得稅之申報家戶及申報人口佔全國家戶及人口數都在七成三到七成五之間。

根據應用 95 年度財政部財稅資料中心之綜合所得稅核定資料，估算所得稅制度中可能影響生育率的各項調整方案及稅式支出，結果彙總列於表 14。其中各項調整方案的應納稅額及稅式支出，以稅率各級距之明細表，以及各項調整方案的應納稅額及稅式支出以所得十分位之明細表，則列示於明細表當中

其中方案一採取免稅額調整方案，若給予受撫養親屬 1-3 歲之間者，個人免稅額加計 50%，成為 115,500 元時稅收損失為 28.6 億。若給予受撫養親屬 1-6 歲之間者，個人免稅額加計 50% 時稅收損失為 39.6 億。若給予受撫養親屬 1-12 歲之間者，個人免稅額加計 50% 時稅收損失為 67.4 億。若給予受撫養親屬 1-18 歲之間者，個人免稅額加計 50% 時稅收損失為 95.6 億。

方案二採取扣除額調整，是預計在所得稅制當中特別扣除額項目增加若干鼓勵生育或幼兒撫育的扣除項目。其中第一項為教育特別扣除額。若受撫養親屬就讀幼稚園期間給予教育特別扣除額，依現行臺北市公立學校平均學費計算，幼稚園每學年為 42,560 元，則稅收損失為 31.3 億。若前項制度再加上受撫養親屬就讀國小期間給予教育特別扣除額，依現行臺北市公立學校平均學費計算，每年約 6,000 元，則稅收損失為 35.9 億。若是

前兩項制度再加上受撫養親屬就讀國中期間給予教育特別扣除額，依現行臺北市公立學校平均學費計算，每年約 6,000 元，則稅收損失為 38.3 億。若是前三項制度再加上受撫養親屬就讀高中期間給予教育特別扣除額，依現行臺北市公立學校平均學費計算，公立高中學生平均每年約 12,480 元，則稅收損失為 43.2 億。

方案二第二項是新增幼兒撫育特別扣除額。若每名受撫養親屬 1-3 歲之間者，扣除幼兒撫育特別扣除額 77,000 元，則稅收損失為 37.2 億。若每一個受撫養親屬 1-6 歲之間者，扣除幼兒撫育特別扣除額 77,000 元，則稅收損失為 57.6 億。

方案二第三項為薪資特別扣除額調整。對於生育當年及次年之家庭納稅義務人增加其薪資特別扣除額，薪資特別扣除額增加 50%，增加 39,000 薪資特別扣除額，稅收損失為 25.3 億。對於生育當年及次年之家庭納稅義務人增加其薪資特別扣除額，薪資特別扣除額增加 100%，78,000 薪資特別扣除額，稅收損失為 31.1 億。

方案三為稅額扣抵，若受撫養親屬 1-3 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失為 31.2 億。若受撫養親屬 1-6 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失為 44.4 億。若受撫養親屬 1-12 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失為 75.8 億。若受撫養親屬 1-15 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失為 91.2 億。若受撫養親屬 1-18 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失為 106 億。

若受撫養親屬 1-3 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000

元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失，為 40.7 億。若受撫養親屬 1-6 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失為 63.2 億。若受撫養親屬 1-12 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失，為 115.6 億。若受撫養親屬 1-15 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失為 141.1 億。若受撫養親屬 1-18 歲之間者，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失為 165.7 億。相關數據如表 14 與圖 4 所示。

表 13：95 年個人綜合所得稅申報戶撫養親屬子女統計概況－依核定課稅所得額十分位組與所得稅率級距分組

核定課稅所得額十分位組													
項目 所得分組	家戶數	1-2 歲		1-3 歲		1-6 歲		1-12 歲		1-15 歲		1-18 歲	
		子女數		子女數		子女數		子女數		子女數		子女數	
第 1 組	538,609	9,066		14,084		31,767		80,249		107,602		134,529	
第 2 組	545,395	10,063		15,465		33,782		80,434		106,216		132,610	
第 3 組	546,119	14,087		21,324		45,247		102,232		133,371		165,585	
第 4 組	546,621	20,148		30,553		63,593		138,432		177,683		217,117	
第 5 組	546,938	26,589		40,478		85,311		186,151		236,456		286,157	
第 6 組	547,218	32,207		49,203		105,033		236,252		302,071		366,589	
第 7 組	547,362	39,616		60,466		129,312		291,704		371,952		449,328	
第 8 組	547,557	47,554		72,760		156,030		358,576		458,141		551,350	
第 9 組	547,797	52,683		80,527		170,568		393,843		505,980		613,243	
第 10 組	548,144	48,200		74,745		167,601		415,424		545,219		669,307	
所得稅稅率級距分組													
項目 稅率級距：萬元	家戶數	1-2 歲		1-3 歲		1-6 歲		1-12 歲		1-15 歲		1-18 歲	
		子女數		子女數		子女數		子女數		子女數		子女數	
0	1,530,570	85,298		131,798		292,806		704,104		926,587		1,146,001	
1-37	2,488,927	115,276		175,569		370,823		819,790		1,037,380		1,246,739	
37-99	978,899	66,840		101,394		210,721		475,138		606,260		731,533	
99-198	320,123	23,987		36,916		81,723		197,396		256,971		313,946	
198-372	103,001	6,726		10,662		24,374		64,571		86,447		107,828	
372 以上	40,240	2,086		3,266		7,797		22,298		31,046		39,768	
總計	5,461,760	300,213		459,605		988,244		2,283,297		2,944,691		3,585,815	
內政部資料													
所得稅申報人口（家戶）佔全體人口（家戶）比例		74.89%		74.21%		73.19%		71.87%		71.03%		70.21%	

表 14：免稅額、扣除額、扣抵額調整後稅收損失彙整表

單位：元

調整項目	適用對象	調整程度	調整金額	調整後金額	稅收損失推估數
方案一：免稅額調整					
免稅額調整	A、受撫養親屬 1-3 歲		38,500	115,500	2,860,460,202
	B、受撫養親屬 1-6 歲		38,500	115,500	3,960,057,701
	C、受撫養親屬 1-12 歲	個人免稅額加計 50%	38,500	115,500	6,735,708,965
	D、受撫養親屬 1-18 歲		38,500	115,500	9,562,202,047
方案二：扣除額調整					
教育特別扣除額	A、受撫養親屬就讀幼稚園期間給予教育特別扣除額	42,650	42,650	42,650	3,125,714,141
	B、A+受撫養親屬就讀國小期間給予教育特別扣除額	6,000	6,000	6,000	3,586,977,139
	C、A+B+受撫養親屬就讀國中期間給予教育特別扣除額	6,000	6,000	6,000	3,828,792,376
	D、A+B+C+受撫養親屬就讀高中期間給予教育特別扣除額	12,480	12,480	12,480	4,317,265,238
新增幼兒撫育特別扣除額	A、受撫養親屬 1-3 歲	扣除額 77,000 元	77,000	77,000	3,724,051,169
	B、受撫養親屬 1-6 歲	同 95 年度殘障扣除額	77,000	77,000	5,760,349,675
薪資特別扣除額	薪資特別扣除額增加 50%		39,000	117,000	2,532,973,915
	對於生育當年及次年之家庭納稅義務人增加其薪資特別扣除額 100%		78,000	156,000	3,110,203,027

表 14：免稅額、扣除額、扣抵額調整後稅收損失彙整表（續一）

單位：元

方案三：稅額扣抵				
扣抵額調整(一)	A、受撫養親屬 1-3 歲	5,000	5,000	3,123,727,453
	B、受撫養親屬 1-6 歲	5,000	5,000	4,444,608,354
	C、受撫養親屬 1-12 歲	5,000	5,000	7,577,371,467
	D、受撫養親屬 1-15 歲	5,000	5,000	9,116,313,496
	E、受撫養親屬 1-18 歲	5,000	5,000	10,604,972,246
所得稅申報戶每戶之抵 扣上限 5,000 元(不退稅)				
扣抵額調整(二)	A、受撫養親屬 1-3 歲	10,000	10,000	4,072,391,022
	B、受撫養親屬 1-6 歲	10,000	10,000	6,317,827,164
	C、受撫養親屬 1-12 歲	10,000	10,000	11,564,732,727
	D、受撫養親屬 1-15 歲	10,000	10,000	14,112,847,090
	D、受撫養親屬 1-18 歲	10,000	10,000	16,570,974,921
所得稅申報戶每戶之抵 扣上限 10,000 元 (不退稅)				

註：1、免稅額調整方案，依稅後所得 10 等分位與依所得稅課稅級距分位之應納稅額及稅式支出明細表參見附錄一表 15。

2、教育特別扣除額調整方案，依稅後所得 10 等分位與依所得稅課稅級距分位之應納稅額及稅式支出明細表參見附錄一表 16。

3、幼兒撫育特別扣除額調整方案，依稅後所得 10 等分位與依所得稅課稅級距分位之應納稅額及稅式支出明細表參見附錄一表 17。

4、薪資特別扣除額調整方案，依稅後所得 10 等分位與依所得稅課稅級距分位之應納稅額及稅式支出明細表參見附錄一表 18。

5、稅額扣抵 5,000 元調整方案，依稅後所得 10 等分位與依所得稅課稅級距分位之應納稅額及稅式支出明細表參見附錄一表 19。

6、稅額扣抵 10,000 元調整方案，依稅後所得 10 等分位與依所得稅課稅級距分位之應納稅額及稅式支出明細表參見附錄一表 20。

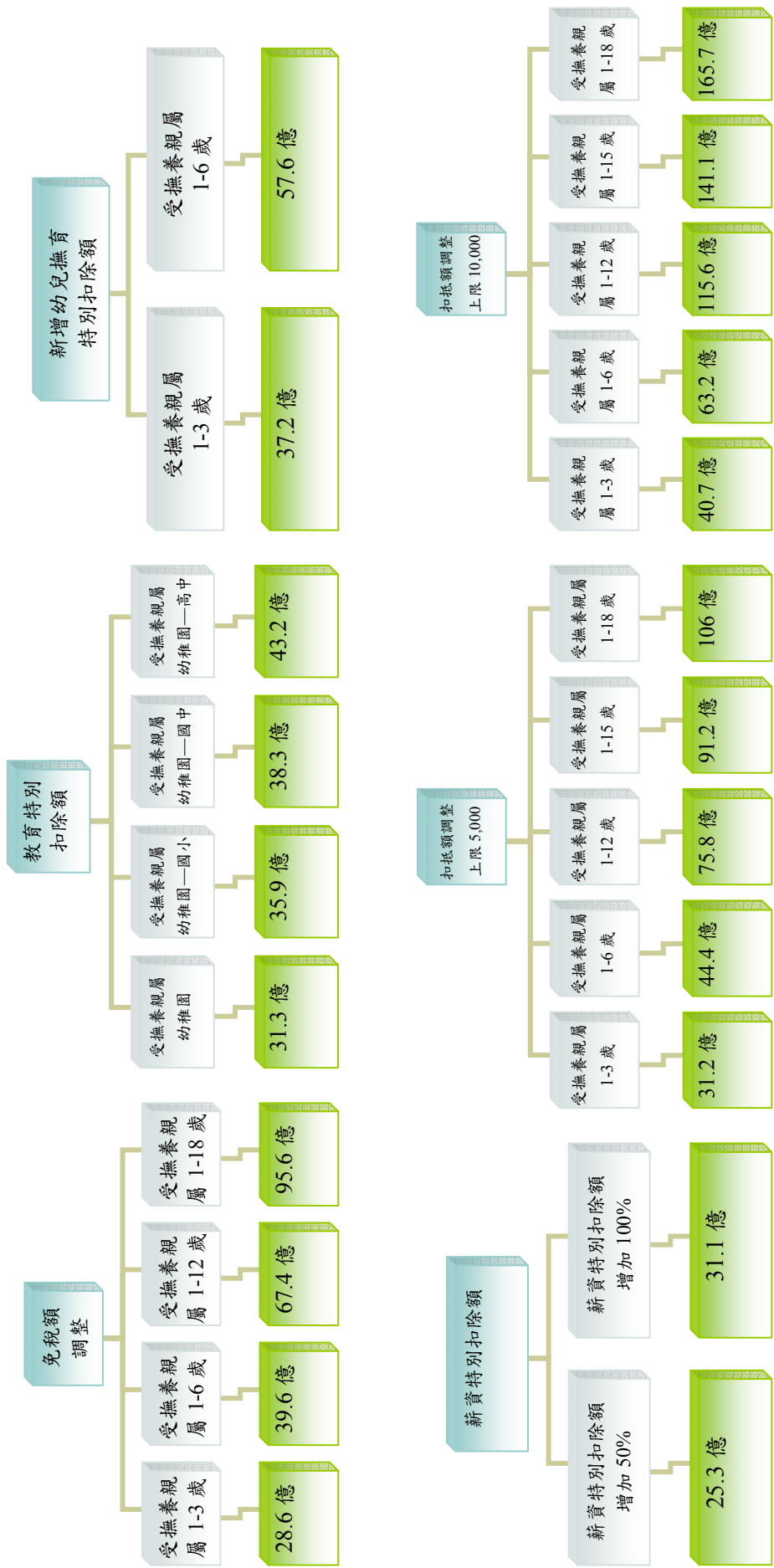


圖 4：免稅額、扣除額、扣抵額調整後稅收損失一覽

第六章、結論

本研究的主要目的，在於探討調整綜合所得稅制度對於鼓勵生育的影響。首先說明臺灣地區生育率的變化趨勢，指出生育率下跌所帶來的人口老化問題。其次介紹各國的生育政策，包括提供經濟支持、子女照護的協助等。瞭解世界主要國家為提高生育率所推行之各項政策，並研析各國所採所得稅減稅措施之作法及其成效。接著，分析臺灣目前鼓勵生育與撫育幼兒的相關政策，並且從臺灣綜所稅之稅源結構，探討如何調整綜所稅以達政府鼓勵生育之宣示政策，提出可行之建議方案。最後，利用財政部財稅資料中心之民國 95 年納稅義務人所得資料來進行分析，並且假設在現有生育行為不變的情況下，模擬分析若在政府調整綜所稅以鼓勵生育之相關方案下，對政府稅收之影響變化。希望能藉由資料的分析來估算，當政策實施所產生稅式支出對於財政的影響程度為何，以作為政府政策參考依據。此外，本研究也藉由座談會的方式，瞭解臺灣學者對此一問題的看法，並且針對臺灣學者與相關部會進行訪談，讓研究結論更加完備。

對照本研究的主要目的，首先，本研究針對世界主要國家為提高生育率所推行之各項政策，進行資料整理與分析。研究結果發現，目前世界各國對於鼓勵生育之政策，大致包括：(一) 產假、陪產假及親職假與相關津貼；(二) 兒童津貼與家庭津貼；(三) 幼兒教育及照顧；(四) 租稅優惠四大類。本研究認為值得參考的是鄰國新加坡的經驗。由於婦女生育率走低，新加坡政府更努力吸引國際專業人士及白領技術人才移民。依該國制定的人口政策，新加坡未來總人口成長率，要維持過去廿年的平均水準，其重點仍在積極營造好的環境，吸引高品質移民。

此外，新加坡還有一些措施值得效法。新加坡年輕夫婦如生育二個以上小孩，且繼續上班、繳稅，即可雇用外勞一名，直到小孩成年為止。此舉可減輕育兒負擔，提升婦女勞參率，也可促進婦女生育意願。由於新加坡外勞並無最低工資這類規定，因此婦女雇用外勞成本每月僅約新台幣一

萬元。此舉可根本解決家庭托育問題，比內政部及經建會提出的「托育措施」吸引力更高，而政府不必花一毛錢。⁵³新加坡政府另設立兒童養育及教育特別帳戶，嬰兒出生後，父母與政府雙方定期提撥經費至該帳戶，以支應兒童未來教育經費，此舉把育兒經濟責任「公共化」，政府與年輕夫婦共同出錢、存錢養小孩。⁵⁴另家有二個以上兒童者，可優先選擇公立托兒所及中小學入學。凡此都可提升婦女婚育意願。⁵⁵

其次，依目前臺灣之家庭結構現況，本研究透過經建會協調財政部財稅資料中心，協助取得之政府相關資料，在假設現有生育行為不變的情況下，模擬分析若調整綜所稅以鼓勵生育之相關方案之下，其對政府稅收之影響。研究結果發現，若採取免稅額調整方案，則按照不同年齡之受扶養親屬別來看，稅收損失介於 28.6 億至 95.6 億。從扣除額調整方面來看，若是採用教育特別扣除額，按照不同年齡之受扶養親屬別來看，則稅收損失介於 31.3 億至 43.2 億；若是採用新增幼兒撫育特別扣除額，則按照不同年齡之受扶養親屬別來看，稅收損失介於 37.2 億至 57.6 億；若是採用薪資特別扣除額調整。對於生育當年及次年之家庭納稅義務人增加其薪資特別扣除額，按照不同等級之薪資特別扣除額來看，則稅收損失介於 25.3 億至 31.1 億。從稅額扣抵來看，若按照不同年齡之受扶養親屬別，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 5,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失介於 31.2 億至 106 億。若按照不同年齡之受扶養親屬別，每名給予所得稅申報戶每戶之抵扣 10,000 元，扣抵不足數，不退稅，則稅收損失介於 40.7 億至 165.7 億。

將上述三項政策模擬分析之優缺點與稅收損失，整理如表 15 所示，

⁵³ 目前勞委會規範外籍幫傭之申請規定，除非是家中有 2 歲以下的三胞胎，或以「巴氏量表」(Barthel's score)為基準的評分點數累計超過 16 點才擁有資格。但是由於臺灣有最低工資之規定，對雇主而言仍有相當之負擔。因此，雇用外籍幫傭以鼓勵生育之建議，如何在臺灣實行仍需政府相關單位有細部或針對鼓勵生育特別立法之考量。

⁵⁴ 新加坡政府為鼓勵生育，當合法結婚的母生育新加坡籍子女後，政府將為他們的家庭開設一個兒童培育帳戶 (Children Development Account, CDA)，如果家長自行在戶頭裡儲蓄，政府將以一元對一元的模式存入更多的錢，直到孩子 6 歲為止。

⁵⁵ 「由美國及新加坡經驗談如何因應超少子化現象」，工商時報社論，2008 年 7 月 27 日。

表 15：免稅額、扣除額與扣抵額政策之優缺點與稅收損失

調整項目	優點	缺點	稅收損失
模型一： 免稅額調整	1. 按子女數給予免稅，對大家庭較有利。 2. 鼓勵結婚者多生育。	1. 對於有錢人所產生的稅盾效果大於窮人。 2. 有影響整體社會公平的疑慮。 3. 降低單身或不生育小孩者之實質所得，有懲罰單身或結婚不生小孩者的意味。 4. 對於不用繳稅的低收入戶，以免稅額調整鼓勵生育的政策無效。	1. 受扶養親屬 1-3 歲：28.6 億。 2. 受扶養親屬 1-6 歲：39.6 億。 3. 受扶養親屬 1-12 歲：67.4 億。 4. 受扶養親屬 1-18 歲：95.6 億。
模型二： 扣除額調整	1. 政策實行方便	1. 對於有錢人所產生的稅盾效果大於窮人。高所得者受益較高。 2. 有影響整體社會公平的疑慮。 3. 需考慮以稅式支出對政府財政所帶來的影響。 4. 對於不用繳稅的收入戶，以扣除額調整鼓勵生育的政策無效。	1. 受扶養親屬（幼稚園）：31.3 億 2. 受扶養親屬（幼稚園—國小）：35.9 億 3. 受扶養親屬（幼稚園—國中）：38.3 億 4. 受扶養親屬（幼稚園—高中）：43.2 億
4. 教育特別扣除額			1. 受扶養親屬 1-3 歲：37.2 億。 2. 受扶養親屬 1-6 歲：57.6 億。
5. 新增幼兒撫育特別扣除額			1. 薪資特別扣除額增加 50%：25.3 億。 2. 薪資特別扣除額增加 100%：31.1 億。
6. 薪資特別扣除額			
模型三： 扣抵額調整	1. 直接從納稅人的應繳稅額扣除。 2. 可解決租稅不公平的情形。	1. 對於有錢人來說，生育子女的成本相對高於其他階層，在接受政府同等扣抵額下，會降低有錢人生育誘因。 2. 對於窮人可能會有為了得到補助而「重質不重量」現象產生。 3. 稅務行政成本較高。	1. 受扶養親屬 1-3 歲：31.2 億。 2. 受扶養親屬 1-6 歲：44.4 億。 3. 受扶養親屬 1-12 歲：75.8 億。 4. 受扶養親屬 1-15 歲：91.2 億。 5. 受扶養親屬 1-18 歲：106 億。
1. 扣抵額上限 5,000			1. 受扶養親屬 1-3 歲：40.7 億。 2. 受扶養親屬 1-6 歲：63.2 億。 3. 受扶養親屬 1-12 歲：115.6 億。 4. 受扶養親屬 1-15 歲：141.1 億。 5. 受扶養親屬 1-18 歲：165.7 億。
2. 扣抵額上限 10,000			

資料來源：本研究自行整理。

本研究認為上述三項減稅鼓勵生育之政策會帶來一定金額的稅收損失，而本研究也發現，由於所得稅申報人口佔全體人口之七成三到七成五之間。不在所得稅申報系統當中的人將無法因此制度受惠。但不在臺灣綜合所得稅申報系統當中的人有可能是因為所得過低，也可能是所得逃漏。相對而言可能社會弱勢族群的人口，比較有可能是不在綜合所得稅申報系統當中的人。此範圍的國民，將無法享受所得稅制度當中對生育的優惠項目。此項缺口，應可由福利制度、托育政策、教育政策、產假、陪產假及親職假與相關津貼、兒童津貼與家庭津貼、幼兒教育及照顧等支出面之鼓勵生育項目加以補足。因為直接補貼對於提高生育仍有一定影響，從各國目前的生育水準來看，直接補貼對於生育率其實仍有「止跌」的作用。例如兒童津貼金額較高的國家，其總生育率也較高（例如 2007 年法國為 1.98；德國為 1.30；日本為 1.22），相當巧合地與兒童津貼金額成正比。

最後，建議未來政府可以朝向以社會政策來提高大眾生育意願，這些措施大致分為三類：（1）減輕女性在工作與家務間的衝突，如彈性工時、產假與育嬰假等，用以增加家庭負擔子女養育的功能；（2）針對育有子女的家庭提供工具性協助教育功能，如托兒與育兒政策；（3）提供經濟支持減輕生育負擔，如生產給付、幼兒津貼與稅式優惠。⁵⁶上述大部分的措施乃是透過社會保險或一般財政支出，提供某種形式的給付，而稅式優惠則是以扣抵的方式，直接透過稅賦課徵的機制來移轉，形式雖然不同，但均以協助「生育者」為重點。雖然 Thomson and Hoem（1998）結合 1992 年與 1994 年瑞典家庭與已婚婦女工作調查資料，發現鼓勵生育政策無法提高生育率。但本研究也發現縱然北歐婦女的教育程度與勞動參與率一直維持相當水準，近年生育率下跌速度卻趨於和緩，很難說其完善的生育與托育政策沒有效果。所以，如果能夠降低幼兒照顧的經濟與時間成本，仍可減緩生育率下跌的趨勢。

⁵⁶ 劉一龍、陳寬政與楊靜利（2003）。「鼓勵生育與所得免稅額調整」，《臺灣社會福利學刊》，第 4 期，頁 53-77。

參考文獻

一、中文：

「由美國及新加坡經驗談如何因應超少子化現象」，工商時報社論，2008年7月27日。

九十七年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼，內政部戶政司網站：
<http://www.ris.gov.tw/ch5/0960504-1.doc>

內政部（2007），「人口政策資料彙集」。

內政部（2007），「中華民國人口統計年刊」。

內政部（2008），「人口政策白皮書」。

內政部（2008），「中華民國人口統計年刊」。

內政部，內政國際指標，網址：<http://www.moi.gov.tw/stat/>。

行政院主計處（2007），國情統計通報，網址：
www.dgbas.gov.tw/public/Data/7651553871.pdf。

陳森，2004，「人口老化對臺灣總體經濟的影響與因應之道」，《臺灣經濟研究月刊》，27卷11期，頁21-29。

劉一龍、陳寬政與楊靜利（2003）。「鼓勵生育與所得免稅額調整」，《臺灣社會福利學刊》，第4期，頁53-77。

二、英文

Becker, Gary S. (1960), *An Economic Analysis of Fertility in Demography and Economic Change in Developed Countries*, Universities National Bureau Conference Series No.2, Princeton University Press.

Brewer, M., Ratcliffe, A., & Smith, S. (2006), "The fertility effect of the working families tax credit," Unpublished manuscript, (Available from web.econ.uic.edu/espe2007/paper/E41a.pdf).

- Cigno, A. (1986), "Fertility and the Tax-benefit System: A Reconsideration of the Theory of Family Taxation," *Economic Journal*, 96, pp. 1035-1051.
- Georgellis, Yannis, and Howard J. Wall. (1992), "The fertility effect of dependent tax exemptions: Estimate for the United States," *Applied Economics*, 24(10), pp. 1139-45.
- Huang, Jr-Tsung, (2002), "Personal Tax Exemption: The Effect on Fertility in Taiwan," *The Developing Economies*, 40(1), pp. 32-48.
- Huang, Jr-Tsung, An-Pang Kao, and Wen-Chuan Hung (2006), "The Influence of College Tuition and Fees on the Fertility Rate in Taiwan." *Journal of Family and Economic Issues*, 27(4), pp. 626-642.
- Keeley, Michael C. (1980), "The Effects of Negative Income Tax Programs on Fertility." *Journal of Human Resources*, 15(4), pp. 675-694.
- Thomson E. and Hoem M. (1998) "Couple childbearing plans and Births in Sweden," *Demography*, 35 (3), pp. 315-322.
- Whittington, L. A., Alm, J., and Peters, H. E. (1990), "Fertility and the Personal Exemption: Implicit Pronatalist Policy in the United States," *American Economic Review*, 80(3), pp. 545-56.
- Whittington, Leslie A. (1992), "Taxes and the Family: The Impact of the Tax Exemption for Dependents on Marital Fertility," *Demography*, 29(2), pp. 215-26.
- Zhang, Junsen, Jason Quan, and Peter van Meerbergen (1994), "The Effect of Tax-Transfer Policies on Fertility in Canada 1921-1988," *Journal of Human Resources*, 29(1), pp.181-201.

附錄一：

表 16：調整免稅額後之應納稅額與稅式支出－依核定課稅所得額十分位組與依所得稅率級距分組

核定課稅所得額十分位組												單位：元
組別	家戶數	調整前應納稅額	扣除額調整後之應納稅額				稅式支出					
			A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-18 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-18 歲		
第 1 組	549,946	65,016,101	45,223,874	45,204,703	45,171,052	45,104,932	19,792,243	19,811,414	19,845,065	19,911,185		
第 2 組	549,936	919,525,438	888,072,949	887,108,361	884,742,536	882,259,025	31,452,583	32,417,072	34,782,864	37,266,573		
第 3 組	549,941	2,083,615,911	2,039,851,056	2,033,762,109	2,021,260,301	2,007,015,729	43,765,174	49,853,928	62,355,775	76,600,127		
第 4 組	549,940	3,160,913,785	3,100,040,927	3,088,141,875	3,064,094,649	3,038,565,334	60,872,859	72,771,470	96,818,697	122,348,286		
第 5 組	549,942	4,418,773,521	4,325,203,090	4,300,861,557	4,253,440,058	4,208,673,679	93,570,761	117,911,909	165,333,463	210,100,007		
第 6 組	549,941	6,164,959,597	6,030,570,515	5,984,122,498	5,892,326,346	5,807,899,404	134,390,237	180,840,014	272,638,475	357,064,043		
第 7 組	549,939	9,498,711,390	9,296,729,794	9,211,709,224	9,030,531,821	8,867,848,866	201,980,716	287,001,725	468,177,809	630,861,424		
第 8 組	549,941	15,389,801,917	15,084,898,128	14,933,933,824	14,577,176,099	14,244,373,803	304,901,424	455,868,203	812,621,968	1,145,424,814		
第 9 組	549,941	28,893,795,651	28,401,026,518	28,153,113,115	27,535,116,916	26,907,040,299	492,769,024	740,683,086	1,358,675,436	1,986,754,253		
第 10 組	549,940	208,267,722,406	206,790,803,542	206,264,840,926	204,823,283,204	203,291,865,286	1,476,965,609	2,002,899,078	3,444,459,000	4,975,871,418		
總計	5,499,407	278,862,835,717	276,002,420,392	274,902,798,193	272,127,142,982	269,300,646,357	2,860,460,629	3,960,057,900	6,735,708,552	9,562,202,130		
所得稅率級距分組												
稅率級距： 萬元	家戶數	調整前應納稅額	扣除額調整後之應納稅額				稅式支出					
			A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-18 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-18 歲		
0	1,539,699	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1-37	2,505,732	24,972,210,307	24,531,695,104	24,239,860,015	23,582,967,337	22,961,169,941	440,514,201	732,350,793	1,389,243,972	2,011,039,614		
37-99	987,216	47,984,561,663	47,208,402,572	46,831,858,645	45,906,886,614	44,979,565,008	776,166,397	1,152,710,916	2,077,675,049	3,004,999,616		
99-198	322,658	49,827,978,143	49,195,665,260	48,939,765,200	48,275,541,441	47,593,797,353	632,323,530	888,215,846	1,552,434,443	2,234,181,112		
198-372	103,657	42,721,330,734	42,329,662,760	42,211,649,265	41,865,372,691	41,492,632,485	391,664,761	509,674,628	855,956,074	1,228,695,140		
372 以上	40,445	113,356,778,855	112,736,959,230	112,679,648,665	112,496,351,925	112,273,459,530	619,791,314	677,105,519	860,399,427	1,083,286,565		
總計	5,499,407	278,862,859,702	276,002,384,925	274,902,781,791	272,127,120,008	269,300,624,318	2,860,460,202	3,960,057,701	6,735,708,965	9,562,202,047		

表 17：調整教育特別扣除額後之應納稅額與稅式支出－依核定課稅所得額十分位組與依所得稅率級距分組

單位：元

組別	家戶數	調整前應納稅額	扣除額調整後之應納稅額				稅式支出			
			A、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 小學前	B、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 國中前	C、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 高中前	D、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 大學前	A、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 小學前	B、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 讀國中前	C、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 讀高中前	D、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 讀大學前
第 1 組	549,946	65,016,101	45,224,111	45,213,755	45,206,045	45,191,092	19,792,007	19,802,362	19,810,072	19,825,025
第 2 組	549,936	919,525,438	887,729,789	887,154,006	886,858,140	886,250,461	31,795,584	32,371,592	32,667,051	33,275,104
第 3 組	549,941	2,083,615,911	2,038,748,974	2,036,328,134	2,035,086,367	2,031,982,500	44,867,200	47,287,771	48,529,852	51,633,416
第 4 組	549,940	3,160,913,785	3,098,447,751	3,093,525,238	3,091,007,612	3,085,394,375	62,465,705	67,388,053	69,905,843	75,519,356
第 5 組	549,942	4,418,773,521	4,324,493,114	4,315,114,404	4,310,659,323	4,301,036,988	94,280,352	103,658,953	108,114,528	117,736,698
第 6 組	549,941	6,164,959,597	6,026,379,964	6,008,946,835	6,000,521,739	5,983,341,582	138,582,987	156,014,192	164,442,588	181,622,195
第 7 組	549,939	9,498,711,390	9,282,711,849	9,250,237,951	9,234,597,686	9,203,432,642	215,996,626	248,470,469	264,111,999	295,273,963
第 8 組	549,941	15,389,801,917	15,054,480,892	14,993,239,462	14,962,690,239	14,903,170,125	335,316,681	396,561,135	427,111,678	486,632,562
第 9 組	549,941	28,893,795,651	28,352,978,172	28,250,568,159	28,196,992,907	28,087,884,613	540,813,959	643,227,492	696,798,345	805,907,189
第 10 組	549,940	208,267,722,406	206,625,931,530	206,395,561,664	206,270,450,314	206,017,917,866	1,641,802,975	1,872,194,288	1,997,299,589	2,249,839,736
總計	5,499,407	278,862,835,717	275,737,126,146	275,275,889,607	275,034,070,373	274,545,602,244	3,125,714,076	3,586,976,308	3,828,791,544	4,317,265,244

所得稅稅率級距分組										
稅率級距： 萬元	家戶數	調整前應納稅額	扣除額調整後之應納稅額				稅式支出			
			A、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 小學前	B、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 讀國中前	C、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 高中前	D、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 大學前	A、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 小學前	B、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 讀國中前	C、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 讀高中前	D、受撫養親屬 於幼稚園至就讀 讀大學前
0	1,539,699	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1-37	2,505,732	24,972,210,307	24,471,422,227	24,352,891,080	24,293,595,438	24,174,322,595	500,786,577	619,318,726	678,615,621	797,887,462
37-99	987,216	47,984,561,663	47,137,856,116	46,984,995,591	46,906,038,055	46,746,523,694	846,713,839	999,571,995	1,078,528,544	1,238,038,956
99-198	322,658	49,827,978,143	49,122,196,033	49,015,751,159	48,959,673,199	48,847,194,620	705,799,210	812,226,983	868,326,239	980,787,072
198-372	103,657	42,721,330,734	42,290,635,899	42,235,884,272	42,205,906,667	42,145,028,911	430,694,731	485,441,901	515,421,683	576,293,427
372 以上	40,445	113,356,778,855	112,686,362,535	112,686,362,535	112,668,849,850	112,632,489,795	641,719,784	670,417,533	687,900,289	724,258,322
總計	5,499,407	278,862,859,702	275,708,472,810	275,275,884,637	275,034,063,209	274,545,559,615	3,125,714,141	3,586,977,139	3,828,792,376	4,317,265,238

表 18：新增幼兒撫育特別扣除額後之應納稅額與稅式支出—依核定課稅所得額十分位組與依所得稅率級距分組

單位：元

組別	家戶數	調整前應納稅額		扣除額調整後之應納稅額		稅式支出	
		A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲
第 1 組	549,946	65,016,101	45,211,737	45,188,716		19,804,380	19,827,401
第 2 組	549,936	919,525,438	887,753,436	886,388,495		31,772,261	33,137,081
第 3 組	549,941	2,083,615,911	2,037,210,239	2,028,068,020		46,405,809	55,547,726
第 4 組	549,940	3,160,913,785	3,093,594,530	3,075,400,315		67,319,145	85,513,250
第 5 組	549,942	4,418,773,521	4,307,524,104	4,268,712,497		111,249,362	150,060,914
第 6 組	549,941	6,164,959,597	5,994,829,849	5,921,027,767		170,132,662	243,935,240
第 7 組	549,939	9,498,711,390	9,230,231,170	9,085,256,251		268,476,975	413,451,179
第 8 組	549,941	15,389,801,917	14,964,593,035	14,694,703,990		425,205,087	695,098,477
第 9 組	549,941	28,893,795,651	28,191,515,495	27,730,978,403		702,279,606	1,162,817,798
第 10 組	549,940	208,267,722,406	206,386,322,672	205,366,788,906		1,881,406,333	2,900,961,547
總計	5,499,407	278,862,835,717	275,138,786,268	273,102,513,361		3,724,051,622	5,760,350,613

稅率級距：萬元	家戶數	調整前應納稅額		扣除額調整後之應納稅額		稅式支出	
		A、受撫養親屬 1-3 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲
0	1,539,699	0	0	0		0	0
1-37	2,505,732	24,972,210,307	24,322,361,241	23,830,766,692		649,849,817	1,141,443,615
37-99	987,216	47,984,561,663	46,888,366,889	46,185,636,924		1,096,196,749	1,798,926,714
99-198	322,658	49,827,978,143	48,992,906,973	48,497,336,551		835,091,497	1,330,638,365
198-372	103,657	42,721,330,734	42,239,553,730	42,007,154,736		481,776,486	714,174,133
372 以上	40,445	113,356,778,855	112,695,624,440	112,581,609,985		661,136,619	775,166,848
總計	5,499,407	278,862,859,702	275,138,813,272	273,102,504,886		3,724,051,169	5,760,349,675

表 19：調整薪資特別扣除額後之應納稅額與稅式支出—依核定課稅所得額十分位組與依所得稅稅率級距分組

單位：元

組別	家戶數	調整前應納稅額	扣除額調整後之應納稅額		稅式支出	
			扣除額增加 50%	扣除額增加 100%	扣除額增加 50%	扣除額增加 100%
第 1 組	549,946	65,016,101	45,234,543	45,227,971	19,781,574	19,788,146
第 2 組	549,936	919,525,438	888,350,666	888,159,289	31,174,843	31,366,304
第 3 組	549,941	2,083,615,911	2,041,577,871	2,039,796,612	42,038,188	43,819,585
第 4 組	549,940	3,160,913,785	3,103,946,601	3,099,594,376	56,966,910	61,319,025
第 5 組	549,942	4,418,773,521	4,333,864,126	4,321,623,517	84,909,285	97,149,839
第 6 組	549,941	6,164,959,597	6,046,326,325	6,021,249,015	118,637,287	143,713,332
第 7 組	549,939	9,498,711,390	9,323,880,282	9,278,372,830	174,826,103	220,333,885
第 8 組	549,941	15,389,801,917	15,131,230,657	15,049,157,463	258,570,874	340,641,045
第 9 組	549,941	28,893,795,651	28,478,034,756	28,336,787,909	415,759,136	557,004,992
第 10 組	549,940	208,267,722,406	206,937,417,546	206,672,676,430	1,330,309,260	1,595,066,874
總計	5,499,407	278,862,835,717	276,329,863,373	275,752,645,411	2,532,973,460	3,110,203,026
所得稅稅率級距分組						
稅率級距：萬元	家戶數	調整前應納稅額	扣除額調整後之應納稅額		稅式支出	
			扣除額增加 50%	扣除額增加 50%	扣除額增加 50%	扣除額增加 100%
0	1,539,699	0	0	0	0	0
1-37	2,505,732	24,972,210,307	24,622,284,833	24,479,631,005	349,925,724	492,577,799
37-99	987,216	47,984,561,663	47,325,160,608	47,109,177,492	659,402,536	875,392,365
99-198	322,658	49,827,978,143	49,268,069,715	49,134,102,114	559,920,366	693,894,421
198-372	103,657	42,721,330,734	42,362,781,171	42,305,002,759	358,546,350	416,320,201
372 以上	40,445	113,356,778,855	112,751,600,320	112,724,744,840	605,178,939	632,018,241
總計	5,499,407	278,862,859,702	276,329,896,647	275,752,658,209	2,532,973,915	3,110,203,027

表 20：扣抵額上限 5,000 之應納稅額與稅式支出－依核定課稅所得額十分位組與依所得稅稅率級距分組

單位：元

組別	家戶數	調整前應納稅額	稅額扣抵後之應納稅額					稅式支出				
			A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-15 歲	E、受撫養親屬 1-18 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-15 歲	E、受撫養親屬 1-18 歲
第 1 組	549,946	65,016,101	45,210,472	45,187,325	45,143,703	45,096,001	45,056,900	19,805,645	19,828,792	19,872,414	19,920,117	19,959,218
第 2 組	549,936	919,525,438	887,734,188	886,346,150	883,119,675	881,592,503	879,775,514	31,791,228	33,179,036	36,405,763	37,932,732	39,749,979
第 3 組	549,941	2,083,615,911	2,037,020,510	2,027,666,563	2,009,096,156	1,999,796,653	1,988,267,690	46,595,231	55,949,458	74,519,920	83,819,148	95,348,111
第 4 組	549,940	3,160,913,785	3,092,745,423	3,073,705,400	3,035,867,878	3,017,215,013	2,995,192,666	68,168,418	87,208,000	125,045,687	143,698,772	165,721,064
第 5 組	549,942	4,418,773,521	4,305,389,229	4,264,917,898	4,187,905,120	4,154,007,245	4,115,190,139	113,384,292	153,855,569	230,868,511	264,766,496	303,583,272
第 6 組	549,941	6,164,959,597	5,990,386,326	5,913,565,068	5,766,109,387	5,700,413,436	5,632,506,721	174,576,186	251,397,939	398,853,344	464,546,931	532,452,986
第 7 組	549,939	9,498,711,390	9,226,964,532	9,080,295,801	8,782,074,880	8,650,578,966	8,524,439,457	271,744,713	418,414,159	716,635,410	848,127,475	974,270,283
第 8 組	549,941	15,389,801,917	14,990,308,276	14,743,522,252	14,177,720,954	13,913,479,803	13,668,145,623	399,489,681	646,276,365	1,212,076,563	1,476,317,714	1,721,653,544
第 9 組	549,941	28,893,795,651	28,305,930,720	27,961,546,667	27,128,908,496	26,714,489,456	26,313,527,473	587,863,831	932,244,585	1,764,883,856	2,179,305,645	2,580,267,628
第 10 組	549,940	208,267,722,406	206,857,456,270	206,421,518,832	205,269,559,514	204,669,849,944	204,095,767,578	1,410,308,481	1,846,254,168	2,998,210,187	3,597,879,611	4,171,966,927
總計	5,499,407	278,862,835,717	275,739,145,946	274,418,271,955	271,285,505,763	269,746,519,020	268,257,869,762	3,123,727,706	4,444,608,071	7,577,371,656	9,116,314,641	10,604,973,011

所得稅稅率級距分組

稅率級距：萬元	家戶數	稅率級距：萬元	稅額扣抵後之應納稅額					稅式支出				
			A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-15 歲	E、受撫養親屬 1-18 歲	A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-15 歲	E、受撫養親屬 1-18 歲
0	1,539,699	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1-37	2,505,732	24,972,210,307	24,293,267,187	23,775,680,679	22,649,704,948	22,128,783,311	21,620,350,242	678,943,621	1,196,530,129	2,322,506,111	2,843,424,490	3,351,860,065
37-99	987,216	47,984,561,663	47,086,896,026	46,591,550,526	45,414,236,213	44,834,562,722	44,276,598,111	897,669,487	1,393,014,098	2,570,326,437	3,150,004,864	3,707,968,488
99-198	322,658	49,827,978,143	49,226,834,023	49,008,104,165	48,445,969,397	48,157,384,082	47,882,447,200	601,151,864	819,892,370	1,382,026,492	1,670,589,544	1,945,530,297
198-372	103,657	42,721,330,734	42,369,601,802	42,302,722,305	42,106,831,307	42,000,054,231	41,895,681,998	351,726,341	418,601,484	614,489,995	721,268,211	825,642,102
372 以上	40,445	113,356,778,855	112,762,520,470	112,740,194,830	112,668,728,515	112,625,735,480	112,582,782,890	594,236,140	616,570,274	688,022,433	731,026,388	773,971,294
總計	5,499,407	278,862,859,702	275,739,119,508	274,418,252,506	271,285,470,380	269,746,519,826	268,257,860,441	3,123,727,453	4,444,608,354	7,577,371,467	9,116,313,496	10,604,972,246

表 21：扣抵額上限 10,000 之應納稅額與稅式支出－依核定課稅所得額十分位組與依所得稅率級距分組

單位：元

組別	家戶數	調整前應納稅額	稅額扣抵後之應納稅額						稅式支出					
			A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-15 歲	E、受撫養親屬 1-18 歲		A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-15 歲	E、受撫養親屬 1-18 歲	
第 1 組	549,946	65,016,101	45,210,269	45,187,122	45,143,384	45,089,468	45,056,592		19,805,849	19,828,996	19,872,733	19,926,650	19,959,526	
第 2 組	549,936	919,525,438	887,702,292	886,281,257	882,975,592	881,417,623	879,579,737		31,823,317	33,244,418	36,550,044	38,107,573	39,945,844	
第 3 組	549,941	2,083,615,911	2,036,387,528	2,026,246,066	2,006,296,406	1,996,411,217	1,984,111,236		47,228,620	57,369,845	77,319,835	87,204,639	99,504,565	
第 4 組	549,940	3,160,913,785	3,087,279,019	3,062,594,962	3,013,681,099	2,989,828,001	2,961,712,319		73,634,326	98,318,823	147,232,302	171,085,674	199,201,467	
第 5 組	549,942	4,418,773,521	4,289,947,408	4,236,752,068	4,135,880,057	4,091,577,279	4,039,342,138		128,825,948	182,021,618	282,893,574	327,196,077	379,431,603	
第 6 組	549,941	6,164,959,597	5,948,123,360	5,842,666,674	5,646,266,245	5,560,843,909	5,469,824,274		216,837,612	322,297,543	518,694,067	604,116,238	695,138,073	
第 7 組	549,939	9,498,711,390	9,134,442,795	8,920,945,476	8,509,833,077	8,335,161,452	8,165,813,237		364,263,975	577,763,714	988,875,563	1,163,544,438	1,332,893,754	
第 8 組	549,941	15,389,801,917	14,816,306,944	14,419,299,037	13,557,305,015	13,172,126,338	12,817,117,425		573,490,574	970,500,681	1,832,495,802	2,217,674,478	2,572,680,642	
第 9 組	549,941	28,893,795,651	28,028,507,483	27,427,284,485	26,014,981,003	25,325,239,501	24,662,373,616		865,285,419	1,466,510,067	2,878,811,349	3,568,551,751	4,231,419,285	
第 10 組	549,940	208,267,722,406	206,516,548,464	205,677,779,976	203,485,774,130	202,352,292,796	201,266,931,212		1,751,195,390	2,589,971,577	4,781,987,322	5,915,440,609	7,000,802,193	
總計	5,499,407	278,862,835,717	274,790,455,561	272,545,037,122	267,298,136,007	264,749,987,585	262,291,861,786		4,072,391,029	6,317,827,280	11,564,732,591	14,112,848,127	16,570,976,950	

組別	家戶數	調整前應納稅額	稅額扣抵後之應納稅額						稅式支出					
			A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-15 歲	E、受撫養親屬 1-18 歲		A、受撫養親屬 1-3 歲	B、受撫養親屬 1-6 歲	C、受撫養親屬 1-12 歲	D、受撫養親屬 1-15 歲	E、受撫養親屬 1-18 歲	
0	1,539,699	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	
1-37	2,505,732	24,972,210,307	24,018,538,731	23,286,614,413	21,784,515,780	21,127,116,944	20,489,425,690		953,670,073	1,685,594,891	3,187,694,527	3,845,093,363	4,482,782,111	
37-99	987,216	47,984,561,663	46,659,392,010	45,755,437,807	43,642,410,553	42,609,506,196	41,614,244,386		1,325,169,653	2,229,124,843	4,342,153,085	5,375,064,352	6,370,318,264	
99-198	322,658	49,827,978,143	49,048,242,820	48,616,171,492	47,515,391,459	46,954,805,450	46,421,838,966		779,735,645	1,211,803,424	2,312,609,592	2,873,180,759	3,406,152,083	
198-372	103,657	42,721,330,734	42,317,814,765	42,184,874,662	41,796,160,912	41,584,482,952	41,377,780,529		403,515,970	536,448,091	925,164,432	1,136,842,599	1,343,543,986	
372 以上	40,445	113,356,778,855	112,746,463,805	112,701,893,415	112,559,648,350	112,474,107,175	112,388,606,445		610,299,681	654,855,915	797,111,091	882,666,018	968,178,477	
總計	5,499,407	278,862,859,702	274,790,452,130	272,544,991,790	267,298,127,054	264,750,018,718	262,291,896,015		4,072,391,022	6,317,827,164	11,564,732,727	14,112,847,090	16,570,974,921	

附錄二：

「以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究」

專家學者第一次座談會會議記錄

一、會議主席：開南大學人文社會學院院長黃智聰教授

二、開會時間：中華民國九十七年十月三日

三、開會時間：13 時 30 分至 15 時 30 分

四、開會地點：臺北市青島東路一段 5 號 1 樓

五、與會學者專家：（依姓氏筆畫排序）

（一）、學者專家

朱澤民（中央健康保險局總經理）

何怡澄（政治大學財政系副教授）

羅光達（政治大學財政系助理教授）

蘇建榮（臺北大學財政系教授）

（二）、列席：財政部、經建會官員

六、討論大綱：

（一）、請詳細介紹在綜合所得稅的政策中，不論在理論上或實務上足以鼓勵國人提高生育誘因者。

（二）、請分析前述足以提高生育誘因之綜合所得稅政策，其在臺灣施行之可行性與適法性。

（三）、若欲藉由前述政策以達成提高國人之生育率，請預判對臺灣財政收入可能產生之影響程度。

朱澤民教授的看法與建議：

（一）請詳細介紹在綜合所得稅的政策中，不論在理論上或實務上足以鼓勵國人提高生育誘因者。

綜所稅工具區分成免稅額、扣除額及扣抵額（tax credit）三種，免稅額的概念係為維持一個人基本生活所必需，現行規定是每人 77,000 元；扣除額又分為一般扣除額及特別扣除額，一般人常將一般扣除額與特別扣除額的定義混淆，一般扣除額的用意係要鼓勵你去做某一些事情，例如：捐贈，另外像保險費，係給予因社會保險不足而購買商業保險的保費扣除額，而不是給予社會保險（健保）的保費扣除額。特別扣除額才是有政策上目的的考量，扣抵額則是直接給予稅額的扣抵。

而生育的問題，要生幾個，那個是制度性的因素，很難用稅法去鼓勵它，如果要鼓勵生育的話，應該用人口政策，而人口政策應該儘量用支出面的方式，例如降低養育小孩的費用，在模型上就是機會成本的概念。這就是政策上賦予所得稅太多的使命，結果造成所得稅的不公平。在租稅政策上要鼓勵生育，我建議應該採用與支出有關的政策，就是扣抵額的概念，現在綜合所得稅大概有 40% 的人不必繳稅，而繳稅的人只有一半。如果使用扣除額或免稅額的概念，則會變成有錢人享受較多的抵減利益，而窮人生育多者因所得低，根本不需繳稅，反而無法享受到利益，所以用扣除額或免稅額來鼓勵生育對高所得者來說不痛不癢，對低所得者來說則是享受不到利益。

若採行扣抵額，第一，可以用不影響邊際稅率的方式來做，例如：給予每個小孩扣抵額，扣抵有餘還可退稅，但此種方式就還含有支出政策的目的，行政成本較高，且行政程序會很麻煩。像英、美二國均有採用此種方法，不過在臺灣現行綜所稅除了投資抵減有以扣抵額來獎勵投資以外，其他並沒有以獎勵為目的之扣抵額，故如果要以此方式，行政成本會很高。這裡可供研究團隊、經建會及財政部作參考。第二，可仿照現行綜所稅七十稅以上的老人免稅額可多 50%，給予一定歲數小孩的免稅額提高一定百分比，其優點為較簡單，而缺點就是對不用報稅的低收入戶來說則沒有任何意義。使用特別扣除額的理論依據很薄弱，因為養育小孩的成本是屬於免稅額的範圍。

（二）請分析前述足以提高生育誘因之綜合所得稅政策，其在臺灣施行之可行性與適法性。

在適法性方面，若是支出面的政策，在現行的社會福利、人口政策的法規已經可以達到鼓勵作用，只是可以再將補貼金額提高，在修法上，法律面牽涉的層次比較高；若是租稅收入面，在租稅法定主義下，若係要提高免稅額、扣除額、抵減額則必需要修法，而且在鼓勵生育這個大帽子下，對民眾有利的法案要通過並不難，尤以目前正在進行中的賦改會亦可幫助推動鼓勵生育的租稅政策。至於可行性方面，研究團隊只需制訂鼓勵生育有關的政策方案及估計其財政、財務影響程度即可，至於在推行方面，則是由政務員們決定的事，應係由政務官負起執行的責任。

所以我認為，租稅政策是很容易通過的，而支出面的政策，現有的社福法令是已經足夠了，主要是讓民眾認為養育小孩其實成本沒有那麼高。至於生育小孩的意願上，則視民眾認為小孩是消費還是投資而定，站在國家的立場上，認為養育、培養小孩是人力投資。但要不要生小孩到底決定於什麼，不同的年代有不同的決定因素，亦有不同的政策。

（三）若欲藉由前述政策以達成提高國人之生育率，請研判對臺灣財政收入可能產生之影響程度。

可以用一種方式，就是以前年度的資料用現在的制度去算會影響多少，例如現在是 97 年，則拿 94 或 95 年的資料去算。此部分係稅式支出的估算，也有關財稅資料中心資料取得的問題，資料的處理、估算很複雜，也必須非常熟悉檔案的格式，因此在資料的取得上需其他有經驗學者的配合參與，也有賴高層的配合。

蘇建榮教授的看法與建議：

長久以來對於生育小孩係消費抑或投資，勞動經濟學者作了相當多的研究但並未有一致性的看法，故鼓勵生育的理論基礎仍有待商榷。另一方面，國家的人力政策主要可分為生育政策與移民政策，其中，生育政策所

需經費龐大，所以，若欲增加人口以累積人力資本，從而促進經濟的發展，推動移民政策較可減輕政府財政的負擔。

即使鼓勵生育是政府的施政目標，應盡量避免採用租稅工具，否則稅收流失會使導致公共支出的經費困窘，這對經濟的長期發展將有不利的影響，故建議以育兒補貼型式而納入社會福利政策的一環。此外，對低所得的家庭而言，租稅優惠對其意義不大，反而透過補貼以減輕其育兒費用，更能達到鼓勵生育的目的。

然而，若政府仍欲藉由租稅減免以提高生育率，則可併入薪資所得租稅扣抵（Earned Income Tax Credit, EITC）制度之中，如此一來，低所得的家庭才能享受到這項租稅優惠，但租稅制度會因此更加複雜，故希冀政府避免將過多的社會責任與政策目標加諸在所得稅上。

經建會官員的看法與建議：

經建會在 520 新長官上任後，希望由稅制方面作改革，像鼓勵生育的政策，經建會已經研究蠻久了，但每每提出方案到財政部就被擋下來，很多到最後就不了了之。這次之所以會提不是認為稅制對鼓勵生育有效，主要理由是報稅每年的事，我覺得報稅會考慮較多是中高所得者，但對中低所得者他們不會想那麼多，他們會認為稅法中有這條可以有宣傳效果，因為其他方面的政策都在做，希望稅制方面也稍微幫忙一下，與其花錢做廣告宣傳生育，不如直接由稅收方面每年鼓勵，雖不見得生育率會提高，只要不下降或下降幅度沒有那麼大，我們就認為它是有達到宣傳效果的。經建會內部有稍微擬訂了幾個方案並做效果的分析，但還是需要學者來針對幾個方案進行計量分析。另外在移民政策方面，目前並不是經建會主要推行的方案。經建會主要希望這個報告能到賦改會並說服財政部採納。

財政部官員的看法與建議：

財政部認為就稅法的對生育率的幫助是很少的，要不要生小孩不會因為給予免稅額或扣抵額而改變生育意願，效果有限，在財稅申報資料上，依所得稅的級距，不用報稅的約占 30%，而所得級距在 6%~13%將近 40%，所得級距在 21%以上的占了九成財政部不希望稅收的減少最後只能達到宣傳的效果，而不是在鼓勵生育上有立竿見影的效果。生育與個人的偏好也有相當大的關係，偏好很重要，不會因為外在的因素而有所改變，財政部還是建議將生養環境及教育環境改善，或許用補貼的方式，也許用稅式支出的方式使可支配所得提高，稅收會增加之後，就可來做人口政策的擬定，這或許是較好的方式。

「以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究」

專家學者第二次座談會會議紀錄

一、會議主席：開南大學人文社會學院院長黃智聰教授

二、開會時間：中華民國 98 年 1 月 13 日

三、開會時間：9 時 0 分至 11 時 0 分

四、開會地點：臺北市青島東路一段 5 號 1 樓（開南大學臺北教育中心，
如附圖）

五、與會學者專家：（依姓氏筆畫排序）

（一）、學者專家

朱澤民（中央健康保險局總經理）

何怡澄（政治大學財政系副教授）

郭振雄（臺北大學會計系助理教授）

羅時萬（臺北商業技術學院財稅系副教授）

蘇建榮（臺北大學財政系教授）

羅光達（政治大學財政系助理教授）

（二）、列席：財政部、經建會官員

六、討論大綱：

（一）、針對本研究計畫所建議之各種鼓勵生育的綜所稅政策，所計算出之對臺灣財政收入可能產生之影響進行分析與探討（相關數據將在會議中提供）。

（二）、針對上述所估算的模型與數據，提出可能的改善建議。

（三）、請各位與談人提出各自對以綜所稅提高生育意願之相關政策建議。

蘇建榮教授的看法與建議：

方案一中免稅額的適用範圍從 0 至 18 歲似乎過於寬鬆，特別是就學後之孩童應屬於兒童福利、教育或人力資源政策的對象，而非鼓勵生育政策的目標，且對於就學後的孩童，政府可採取其他的政策工具以降低其投資人力資本的成本，如義務教育延長為 12 年等，故建議可將適用範圍改為就學前的孩童。而後續研究可將原先採用的綜合所得淨額變數改為稅前所得總額變數，藉此計算出有效稅率並反映其真正的經濟能力，從而探討政策的所得分配效果，更能了解受益對象的組成。另外目前的研究樣本並未排除單身者，若可將樣本限縮為雙親或雙薪家庭，則更能看出政策的效果。

羅時萬教授的看法與建議：

對於低收入且無須納稅者而言，方案一的免稅額與方案二的扣除額之優惠並無任何誘因效果，故此二方案的效果有待商榷，而福利政策或許更為適當的政策工具。近年來有 26% 的申報戶其所得淨額為 0，因此，提高特別扣除額的優惠係多以高所得者為受益對象，此將產生有違社會公平的疑慮，故認為方案三的租稅扣抵為一較優的政策。

郭振雄教授的看法與建議：

若政府考慮退稅情形下，對於未繳納租稅的人，可嘗試估計此三方案對其產生的影響，進而推估政府額外的稅收損失大小，提供決策者的參考依據。而在目前尚未實行退稅制度時，這些無需繳稅而未納入研究範圍者，其對研究結果便無影響。

朱澤民教授的看法與建議：

鼓勵生育之人口政策應從制度面及支出面著手，透過完善幼兒托育照顧制度與增加相關的社會福利支出，進而實質地降低父母的養育成本，藉

此提高其生育之意願。此外三方案應將指數化納入整體的政策規劃，以反應物價膨脹的影響。而生育與所得稅間的關聯仍有待探究，故欲透過租稅優惠以鼓勵生育之政策須審慎評估其實行成效。

經建會官員的看法與建議：

方案二中的特別扣除額可增列對於托育費用的扣除，藉此降低父母的育兒成本。日後相關研究可將胎次因素納入研究範圍，從而了解其是否會對政策造成不同的影響與結果，亦可作為政府是否鼓勵第三胎的生育之依據。

目前生育率的下滑趨勢對未來整個社會的人口結構將有重大影響，所以，若不盡速著手從各方面努力改變，將對國家的經濟發展與社會穩定有所不利。另外政府正嘗試透過各種人口或福利政策來刺激生育率，如懷孕婦女的工作及薪資的保障、產假、彈性工時或生育津貼等，希冀亦能透過租稅工具去加以鼓勵生育。

「以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究」

經建會期初報告座談會會議記錄

一、會議主席：經建會人力規劃處處長

二、開會時間：中華民國 98 年 10 月 07 日

三、開會時間：17 時 0 分至 18 時 0 分

四、開會地點：經建會

五、與會學者專家：(依姓氏筆畫排序)

(一)、學者專家

朱澤民（中央健康保險局總經理）

何怡澄（政治大學財政系副教授）

楊子菡（臺北大學財政系教授）

黃智聰（開南大學人文社會學院院長）

羅光達（政治大學財政系助理教授）

(二)、列席：財政部、經建會、內政部官員

朱澤民教授的看法與建議：

本人認為生育的問題是制度性的因素，很難用減稅法來鼓勵它，如果要鼓勵生育的話，應該用人口政策，而人口政策應該儘量用支出面的方式，例如降低養育小孩的費用，在模型上就是機會成本的概念。這就是政策上賦予所得稅太多的使命，結果造成所得稅的不公平。在租稅政策上要鼓勵生育，我建議應該採用與支出有關的政策，就是扣抵額的概念。若採行扣抵額，第一，可以用不影響邊際稅率的方式來做，例如：給予每個小孩扣抵額，扣抵有餘還可退稅，但此種方式就還含有支出政策的目的，行政成本較高，且行政程序會很麻煩。像英、美二國均有採用此種方法，不過在臺灣現行綜所稅除了投資抵減有以扣抵額來獎勵投資以外，其他並沒有以獎勵為目的之扣抵額，故如果要以此方式，行政成本會很高。這裡可

供研究團隊、經建會及財政部作參考。第二，可仿照現行綜所稅七十稅以上的老人免稅額可多 50%，給予一定歲數小孩的免稅額提高一定百分比，其優點為較簡單，而缺點就是對不用報稅的低收入戶來說則沒有任何意義。

至於特別扣除額部分，因為養育小孩的成本是屬於免稅額的範圍，所以理論基礎很薄弱。若要進行數值模擬，可考慮採用薪資特別扣除額、教育特別扣除額與幼兒特別扣除額三項。

楊子菡教授的看法與建議：

對於以減稅刺激生育率，目前已有部分國家採行，實證文獻上也多認為減稅對於刺激生育率有一定的效果，但所需耗用的成本很大。我認為對於臺灣而言，由減稅的角度來探討鼓勵生育，是一個值得去深入探討的問題。建議研究團隊在分析這個議題時，可以試著建立一個模型與行為方程式，詳細計算與推估刺激生育的減稅措施，對於每個人的門檻效果為何？舉例來說，我們可以發現新竹縣市的生育率是各縣市中最高的，那是因為新竹縣市政府對於生育與撫育幼兒的政策相當完善，那麼到底對於每個人而言，其願意生育的補助或減稅的金額為何？也就是說，政府至少要補貼你多少錢才願意生育？這個問題或許可以供研究團隊再進一步去探討的。

另外，我發現北歐國家生育率特別高，否有其特殊因素或政策，值得研究團隊再進一步去分析。

內政部的看法與建議：

各國對提升生育率採行的措施非常多元化，而非一個措施就可以達到效果，至於要採行何種政策，當然必須考慮到國家財政的負擔。只要是列在人口白皮書上的政策，政府應該會逐步加以推動，如果把小孩當作是一種國家的公共財來看待，政府也就應該負擔一些責任，且沒有生育小孩的人以後養老部分也是要由小孩來照顧，那沒有生育小孩的人在某種程度上

也就應該要負擔更多的社會責任，這是一種合理的看法，所以我們應該將人民的觀念做這樣的扭轉，考慮從這方面來加以推動。

財政部的看法與建議：

首先做些澄清，上次的座談會中，62 頁的所得級距 21% 以上占了九成是錯誤的，是 13% 以下占了九成，即免稅額和扣除額有租稅不公平的現象。基本上財政部這邊的立場還是認為效果相當有效，最後可能只有宣示效果，不如直接採用補貼的方式。

站在政府有充足稅收的立場下，假定生育行為不變的情況之下去作的模擬分析，原則上出來的可能只是一個稅收損失的結果，而其效果可能看不出來或者是很有限，因此在政策上是否有推行的必要值得再考量。

在 52 頁提到研究團隊要在新增幼兒福利對於扣除額的部份，不是六萬三而是七萬七，因為現在的常扣是七萬七，這邊的部分請注意一下。另外在教育學費扣除的部分，調整程度只有參考公立幼稚園部分並未加入私立學校部分，因公私立幼稚園的學費不同，且私立幼稚園多於公立幼稚園，這邊建議將其一併加入研究中。

經建會的看法與建議：

一、目前臺灣的生育率已經非常低，不管是直接補貼還是從租稅面著手，有沒有效果是其次，而是我們認為該做就要做！大部分的人不想養小孩是因為養小孩會帶來很多麻煩和負面，因此，整個社會應盡可能協助願意養小孩的人。不管是育兒措施、稅制支出或者是直接補貼，縱使民眾不見得會為了補貼去生小孩，但是對於一個願意生育小孩養小孩的人，政府一個月給三千元，卻是不無小補！

每個國家的生育政策要轉彎的時候，通常第一步都是從稅來考量，最後在進入直接補貼；目前人口政策白皮書已經直接列入直接補貼了，而這個計畫只單單探討所得稅部分，個人認為應該要把這計畫範圍擴大而不是

只有講所得稅，也就是說國家的生育政策，到底是要直接補貼？還是用所得稅扣減？還是兩個混和？

在稅制這方面，經建會已經跟財政部打了很多次交道，如果現在扣抵的話，財政部不見得同意，而且在鼓勵生育部分，直接補貼的效果會比稅更直接。個人贊成直接補貼下又實施稅制優惠，但其中牽涉到的問題很多，尤其是財政問題，因為直接補貼已經造成很大的財政壓力，再加上稅制優惠，政府財政恐怕負擔不起。此外，我建議在模擬的部分加一個生育扣除額。至於免稅額的部份，我是滿贊同朱教授的意見。

二、現行人口政策白皮書裡面，原來設有一個檢討所得稅機制，來減輕家庭對於養育子女負擔的一個措施，但行政院因財處單位的反對因而將其拿掉，使得現在沒有財稅檢討的案子。因此我們想突破這點，希望能夠列在賦改會裡面來對這樣的議題作檢討，並放在所得稅整個修正檢討裡面，甚至在修改所得稅裡占一席，這樣在我們人口政策白皮書中的相關措施才能夠成立，此外在第 37 頁的地方，2007 年以後的人口政策白皮書裡面措施已經都有了，請各位把它補正。

三、因為當初我們要突破這構想，所以我們才寫出這樣的一個研究，那我們自己本身組裡面的能力只能做到考量免辦這種結算申報跟就業之後不再受扶養跟通貨膨脹，因此我們已用 EXCELL 推估所有費用，但長官認為必須要在一個計量經濟的模型下完成，所以說將來我們最關心的就是第 51 頁到第 52 頁以後，要如何來估算。

四、考量到時間非常短，可能在一個半月後就要結案，從我看到前面的部份，這次我們在作模擬的時候，若前面也可以把它分析和修正的話，應可節省掉很多時間，如第一頁到第十頁有些小錯誤。另外希望到時報告中可使用最新的資料。

五、站在一個政府的角度，可以用的政策工具，不是只有社會福利，其實還有一些在兒童政策影響生育的思維裡頭，應該還要在放入一個租稅的考量，租稅也是一個工具之一。如果我們用租稅，我們要有一個構想，

那到底我們要損失和代價是多少？就像在談育兒津貼時也有做估算，當這些數據都出來，包括我們這些研究都出來時，我覺得決策者就有比較多資訊做選擇，甚至就是說很多東西都是可以搭配的。

如果是一個育兒津貼，要排富的話，那排富花的成本，其實也有不公平，就像現在有工作所得方案，那會造成一些問題，那財稅本來就不符合。是否低所得者可利用原來的社會救助系統，用津貼方式去補助，至於中高所得的就用租稅來考量，所以我們今天在談租稅，我們不要只是想對弱勢都沒有用處，其實如果好好的加強社會救助那套系統，其實可以使用租稅對中高所得的人比較有獲益藉此扭轉他這樣的偏頗，例如那時候我們有提到專業的褓姆托育系統，托育補助。

至於在模型二不是只有在減輕家庭的負擔，而是有另一個社會功能，就是要扶持整個保母支持系統，因此目的若是在扶持保母支持系統的話，我們有一個建議就是扣除額比照租金那一部分，對於中高所得的家庭，透過稅制去鼓勵，等於是說可以把那些人納入保母系統，又可以逼迫他們繳稅，而對一般低收入戶可能沒有錢請保母，所以享受不到這一部分，就可以適用社會救助津貼的方式去補貼。然後既然有 7 萬 7，如果說只是把額度作一個區隔，比如說 1 萬塊或是多少，這個 7 萬 7 也可等同於一個額度，因為以保母系統來說，現在政府給的一般補助是 3 千元，弱勢的補助是 5 千元，反推回去的話，如果享受租稅 12 萬或 13% 等同於約一萬多，而我們是三萬多，所以說是否可在這裡增加一項，也許這樣的數據作參考，到時可去說服社福團體，說明我們不是只有一直發錢，其實很多政策工具是可以由政者來使用。

黃智聰教授的看法與建議：

因為我長期以來都有在關注這個問題，所以我就接下這個工作，為了這個計畫可以做得讓國家單位滿意，所以我們也很盡力去找了一些相關的

資料，但由於準備資料時間很短，還是有一些錯誤和沒有資料更新的地方，之後我們盡量進行修正以及更新，也請樓小姐給我們一些協助。

至於朱老師給我們的想法很好，在這個部份，我們盡可能根據朱老師的想法，排列循序的操作看看。而以剛剛楊老師的意見來說，因為門檻很難估算，每個人的價值觀不一樣，基本上不可行，這個部份是個有趣的問題，如果有資料還是可以試看看，試著去看看怎樣可算出多少的門檻可促使民眾生小孩，但是目前為止我想臺灣沒有資料可以做，所以我們後來在做這個部分是以既有的行為模式之下去做估算，剛剛副座提到很有趣的就是說，我們只有估算到零到十八歲，事實上我們應該以十八年後為基準去比較，如果這個政策做了十八年之後，我們應該要負擔多少成本，所以我們想的是一個動態的情況。當然對已經生育的婦女來說，在獲得補貼後，不會因為補貼再生一個小孩，甚至有些婦女已經不是生育的適當年紀，只是說我們十八年後來看這個事情，那可能就看這是需要花費多少成本。

直接補貼的部分我覺得是蠻重要的，只是說在那麼短的時間之內，要落實可能會比較難一點。至於那褓母這一部份，如果褓母制度可以建立起來，我個人覺得不錯，但若有些家庭本來就是不請褓母的，那保母政策就可能會扭曲掉，導致一定要請褓母，再得到褓母給的收據去報所得。但主要還是以我們的政策目標來看，我們只希望提出幾個目前的方案，然後去算成本大概是多少，提供給上面的長官參考。

「以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究」

經建會期末報告座談會會議記錄

一、會議主席：經建會人力規劃處處長

二、開會時間：中華民國 98 年 1 月 20 日

三、開會時間：14 時 0 分至 16 時 0 分

四、開會地點：經建會

五、與會學者專家：(依姓氏筆畫排序)

(一)、學者專家

朱澤民（中央健康保險局總經理）

何怡澄（政治大學財政系副教授）

楊子菡（臺北大學財政系教授）

黃智聰（開南大學人文社會學院院長）

羅光達（政治大學財政系助理教授）

(二)、列席：財政部、經建會、內政部官員

朱澤民教授的看法與建議：

依據國外的研究來看，所得稅的政策會影響生育，但是效果不大，若是這樣的話，是否可依據國外的情況，整理出一個彈性係數，來看目前是二十萬人會增加多少人，給決策者一個參考的依據。其次，這個主題主要是綜合所得稅，而綜合所得稅可以動的有免稅額、扣除額、扣抵額，免稅額的觀點為生活成本，因照顧小孩生活成本會提高，所以將免稅額提高；扣除額是從鼓勵的方向，利用扣除額來鼓勵生育；扣抵額則是類似獎勵投資的作法，這些假設已經對照了個別的資料，所以這些資料應該是恰當的。因此，報告中的稅收損失可供決策者作參考，而當中稅收損失的金額相當大，是否將這些稅收損失做其他人口政策的應用會更有效，例如家中

有請祿母，可對其補貼。此研究計劃提供了一些資料，而這些資料也有一對一對應過了，因此與實際數值的誤差不會太大，可提供給長官作參考。

楊子菡教授的看法與建議：

謝謝大家今天的報告，我從過程中學到了很多，也對研究團隊感到敬佩，在這麼短的時間內把資料處理得很好，同時在模擬設計中將整個稅收優惠可能的項目都列出。另一方面我也同意朱老師在現行的限制條件及資料可行性情況下作的模擬，其成果也是相當的肯定。而我有一點建議，在做出結果之後研究團隊可以做出更明確的建議，例如政府若要採行減稅政策，可以有三個原則來遵行，也就是應符合簡單、項目集中、金額大，其原因是一、為達到強烈的宣示性效果，減稅應簡單，項目最好在一至二項即可且金額大，如此一來便可有強烈的宣示性效果。第二、在此三項原則下其稅務行政成本低，處理上也方便。因此我建議在方案選擇時應考慮此三項原則，才能有效達到政策效果。

根據以上考慮事項來看，我會建議方案三優先，也就是每生一個小孩補助五千或一萬元，以六歲以下小孩為對象，我認為到十八歲的意義不大，三歲可能不太夠。且方案三是採扣抵法，從公平方面來看不會產生反累進性，而公平性正是專家學者們最關心的議題，而方案一的累進性則可能較強，研究團隊可對此公平問題作更大膽的宣示。

另外關於政策有效性的問題，因目前是在假設生育行為不變下來做計算，亦即政策若完全無效，在現行情況下稅收損失的代價為多少，未考慮到政策有效性問題及評估政策實行後的改變，從成本效益分析來看，成本已算出但效益部分牽涉模擬分析故無法得知，因此有無可能運用像黃教授在 2002 和 2006 年所做計量模型中提到，每增加一千元免稅額可提高 1.2~1.4 生育率的百分比。運用其他現有資料代入來估算模擬分析的效果，以得到效益部分的評估，可彌補前面的不足。

在上一次也談到很多所得稅和補貼相關的政策是否有效，我較樂觀地認為潛在的客戶群是存在的，只是不知道其規模大小，沒有人會因為減稅或補貼而生小孩，但可能因為所得增加而有意願生育，因此所得稅有其間接效果，只是這些潛在的客戶群是誰，規模多大，每個人 margin 多少，給多少金額可以使遲遲不想生到願意生育是很有趣的議題。

內政部官員的看法與建議：

對這份報告補充幾個地方，首先報告中提到先進國家一些獎勵生育的政策，而新加坡目前最新的政策有增加稅賦的扣抵來獎勵生育，其中包括家長的稅務回扣，也就是父母均可共用家長稅務回扣來抵銷應繳的所得稅額，任何未用的回扣可用來抵銷來年的應繳所得稅額，相當於我們的扣抵，和其他扣除額及在職母親扣除額。因此，研究團隊可考慮新政策改變並再做補強。我們所做的模型是三個獨立的，而新加坡則是將方案二三混和，因此研究團隊是否要對此模式作進一步分析。另外從整體的規劃來看，集中三歲以下的津貼是否要擴大也應重新考量。

財政部官員的看法與建議：

在賦改會裡面有一個議題，主要是對各項扣除額做一個檢討，各界對綜合所得稅扣除的部分，到底要不要新增項目，包含一些立法委員的提案或者是基於政策的考量所需新增的扣除額項目。而檢討到最後的結果，還是認為在維持現行的扣除情形下去做金額的調整，如薪資特別扣除額、要求扣除額還有教育學費特別扣除額的部份去做一個調整，調整到最後也有提稅法的修正案。其實在去年立法院已經三讀通過，也經總統公布。其實也有很多立法委員，認為教育學費扣除額應該將適用對象擴大到學齡前的幼兒幼托費用，也認為托育的費用可以當作一個扣除的項目。最後大家討論的結果是，基於國庫稅收、租稅公平跟稽徵簡便的考量，財政部認為就是把行政院版本的標準扣除額的額度稍微提高，由原本六萬變成是七萬

三，夫妻標準扣除額的部分就乘以二，就變成是十四萬六。所以最後有這樣的一個決議，還是從提高標準扣除額的方式去做一個目前的扣除額檢討，希望可以適當減輕一些納稅義務人的負擔，而因為目前促進產業條例在 98 年底會落日，在促進產業條例落日之後，有一些租稅減免會被取消，所以政府會有相對的財源進來。至於目前所稅法的進度，已經有做一次修正，也有針對現在研究的案子做一些討論，當然這次的研究計畫是特別詳細的針對不同的方案去做模擬。

針對報告的資料，因為在受扶養親屬裡面不見得是子女，但我們是針對子女，因為我們是要鼓勵生育，申報戶受撫養親屬也許不是直系的关系，可能是親屬的關係，剛好年紀也落在我們要模擬的範圍裡面，這樣下來可能會導致稅收損失影響就不太清楚，提出這一點讓研究團隊參考，看看怎樣改善可以讓稅收損失更精準一點，但要估計對生育率有怎樣的影響其實是很困難，這主要是一個決策面的考量，而就財政部的考量，還是希望維持目前的項目，希望說適度調整扣除的金額，希望稅源不要流失太多，增加稅收的部份也可以去給其他部會做一個補助的財源。

經建會參事的看法與建議：

不管用什麼措施讓養育小孩公共化，讓生育率提昇，基本上我個人都持贊同的意見，但在眾多政策裡面如何取捨，需要評估政府財政和政策效果。我很贊同朱教授的意見，以現在的情況來說，鼓勵生育的人口政策現在都有做了，譬如說保母幼兒托兒部分。而以補貼這部份來說，還是從租稅面的考量，在今天報告有提出來，可以所得扣抵就扣抵，不能所得扣抵的就用補貼。所以我倒是很希望報告裡面可以在補充這一部分。基本上這次的研究計畫報告，做的方向很符合單位的要求。就人口政策來說，在稅制方面，我記得在民國 88 年曾經有提出來，後來因為財政部反對，這幾年下來，我們都已經進入直接補貼，都已經在考慮幼兒，養一個小孩一個月要補貼多少錢，甚至補貼到十八歲，十八歲我覺得太多了，我認為可以

補貼到三歲或者到六歲，六歲以上幾乎都是國民義務教育，十八歲以上就有教育扣除，這樣沒有扣除的話就是在工作，所以我覺得這部份在人口政策裡面可以補強。所以主要思考就是說我們現在直接進入直接補貼，雖然還沒有全面做，但已經考慮要全面做。如果一個是從稅的角度思考，一個是從補貼的角度思考，另一個是混合來看，由這三個方向去分析，這樣的報告想必參考價值更高。而我個人的想法認為目前直接補貼已經出來了，到時候育兒津貼應該一個月大概是三千，一年是三萬六，和稅制相比，直接補貼帶給民眾的滿足程度更大，所以稅制似乎是不用去考量了。把育兒費用的政策公共化，效果是其次，主要是站在公益的立場。

這個計畫也讓我了解各縣市的生育政策和育兒津貼，但現在因為各縣市的育兒津貼，主要都是對弱勢者的補助，這是一種社會福利，就像是當初推出消費券的時候，如果排富就是救濟性的，但要振興經濟卻是普及性，而我們要鼓勵生育其實是普及性，可以說現在消費券救經濟，以後生小孩救台灣。另外我要補充一下新竹縣市的部份，因為一般生育率，它跟年齡結構會有關係，新竹縣市由於有科學園區，所以他的年齡結構會比較偏向年輕，另外一個我們可以知道現在生育率下降和經濟體系有緊密關係，所以我們可以想見今年生育率不會太高。

此外，我覺得新加坡的經驗我們可以學習外勞那部分，臺灣現在失業情況這麼嚴重，對於發放育兒津貼的話，我們可以學習他們的育兒帳戶。新加坡一開始從限制生育轉為鼓勵生育，一開始也是稅制，我一直在講稅制都是一開始的方法接著在進入補貼，直接補貼用的錢很多，效果也比較直接，稅制是比較間接的，說實在從稅制支出鼓勵生育的時機已經過去了，因為我們現在已經進入直接補貼的年代了。

經建會規劃組組長的看法與建議：

我們規劃組有提一個書面的意見，讓研究團隊來調整，像剛剛那個參事講的一般生育率，在第一次期中會議也有提到，主要是希望用總生育率

來表達，我想長官們一致對研究團隊做出來的報告稱許有佳，這是我們第一步的開始，當初整個研究的開始是因為長官希望拿到一個計量模型的資料，而目前計量的模擬資料最基本的版本已經出來了，至於將來假如長官希望扣抵的方式來做，也許是消費券的刺激。現在扣抵的限制為 18 歲，也許將來他發現這要一百六十幾億，就是從今年開始從實施那天開始，懷孕然後一年以後出生或從現在出生開始，全部都可以拿這個扣抵。因為這次的模擬分析並沒有考慮胎次別，如果將來我們進一步需要的話，可以用胎次別去乘上百分比。如果是給第一胎的人，到十五年以後才只有二十億，這是我們現在初估，當然我們沒有像研究團隊用五百萬個樣本模擬，我們是用每年出生的數據跑出來，十八年以後或十五年以後只增加二十幾億。我們很強烈的建議，在初步的修正以後，假如上面長官還有進一步的指示，要更交叉的或是金額集中的類似等等，要再進一步的模擬的話，我們人力處規劃組沒有辦法模擬的部份，還是必須委託教授們來做這些計畫。也許這次計畫是上篇未來還有中篇下篇，只要有長官支持，我們可以在來繼續下一篇，到時候把大家的意見加以彙整，我想這是國內對調整稅制來鼓勵生育的最基本和最完整的資料了。

經建會官員的看法與建議：

今天早上兒童局在研究兒童津貼的可行跟這個研究報告其實是可以互相結合的，像剛剛幾位專家提到說政府部門最關鍵就是政策優先順序，也就評估政策的成本效益。以台灣來說，由於考量最近政府的財源問題，政府的優先考量也許是六歲以前。剛剛研究團隊有提到說，到時候報稅的方式，一個小孩可以抵五千還是抵一萬，也許這是最符合成本的方式，直接透過稅的方式救把它處理掉，但針對沒有報稅的人來說，該怎麼來處理？那還有一個重點，對於沒有報稅的人，假如發給他現金，會不會實際用在子女上面。像新加坡方面的政策就有他的意涵，站在政府的立場，要鼓勵有就業的人生育，而將來政府鼓勵生育是多元的，一方面最符合成本

效率，政府不用花太多成本去發放這些東西，又可以達到他的目標效果，接著就是讓有就業還是沒就業的家戶來說，可以有比較多元比較友善的一個措施。

兒童局跟我們經建會一樣，希望可以把這次的研究結果做一個比較，他們現在主要在研究用社會保險或是稅式支出去做兒童津貼的支出，其實研究團隊發現效果並不大，成本效益很難去評估，但要採取比較多元的措施，因為現在不可能說只做稅制而津貼沒有做，現在應該採取比較混和的措施。至於在各縣市部分，金門的資料沒有被放上去，應該補充一下金門的資料。

黃智聰院長的看法與建議：

感謝各位長官給我們這個機會做這個研究計畫，因為這個計畫讓我們學到很多。我個人有個建議，在這個研究計畫中顯示這個政策效果不會太大，但這個政策到底會不會有效，其實是長期以來一直在爭議的話題，如果執行金額不是很大的話，或許政府可以試著推行這個政策做看看，因為做了以後就可以比較，也就有一個定論了，也可以不要再爭議這個問題。至於，第二個扣抵稅的部分，基本上我們沒有分所得差異，也沒有考慮到社會福利，因為以稅來說，如果我們只是在鼓勵生育的話，我們不會考慮到所得差異或是胎數的差異，本來我們要做不同胎次的，但是由於沒有這個資訊，因為報稅戶裡面的資料都混在一起，所以基本上我個人認為 EITC 會比扣抵稅來的好，但我不知道對於 EITC，政府到底做多少研究。在 2002 年我有做一篇研究，這個研究的假設和現在計畫假設不太一樣，現在的計畫只有分幾歲，而我之前的研究沒有幾歲以下的數字，所以算出來成本非常大，免稅額增加是老人年輕人小孩都包括在裡面，而目前這個計畫只有針對小孩。

在做這個計畫的同時，我個人有一個感受，假如目前這個計畫對增加小孩有幫助的話，我比較擔心是誰的小孩增加了，我比較注重小孩品質不

是小孩數量，我們為了要增加小孩數量而增加很多政策，假如為了平等的話，每個人都補貼一萬元，為了一萬元大家都拼命生小孩，父親在把錢拿去賭博，反而造成一些社會問題，怎樣的一個稅制政策讓小孩數量增加的同時品質也會提高，因為直接補貼這部份對小孩品質是沒有幫助的。

至於新加坡的部份，是我們的疏忽，我們會再更新資料。剛剛戶政署的長官說租稅流失太多，怎樣是太多要有個數據。直接補貼和稅以及混合的部分我們沒有做到，理論上做一個比較，但沒辦法實際做成效的分析，我們會再加進去，而新竹縣市的總生育率部分我們會再改。剛剛提到從出生開始的政策，我覺得這不錯，但這很像買車要減三萬的效果一樣，宣布下去後恐怕大家不買車了，就是會有時間效果的問題，這是一個值得探討的問題。最後，整個計畫在看長官們怎麼決定，我們聽從指示，還有其他意見我們也都會採納。

經建會人力規劃處處長的看法與建議：

我想做幾個簡單的結論，我想今天大家從這個計畫學到很多受益很多。另外剛才院長提到說，到底要不要透過租稅減免鼓勵生育，也不是我們決定的。當然大家有提到補貼，補貼是一個負的稅，現在已經進入社會補貼的辦法，可以作為稅的另外考量。另外剛剛院長也提到這個，確實在我們經建會做的，知道小孩品質的提高比數量的增加還重要，品質的提高也替補小孩數量的減少，讓整個經濟的生產力不受到折損。剛剛也提到常常去問賦稅署，到底減稅多少是太多，這不是問不出來而是答不出來，賦稅署沒有辦法回答，但財政部長一定知道中心線在哪，可是不會講出來，講出來多少人受到影響，就像剛剛說的預期效果。最後整個計畫通過的話，到時候一定會有一個正式的版本，中英文摘要一定要寫，我們有一個標準格式，到時候在送給老師參考。

期初與期末報告修正意見表

建議改正缺失	本研究改正說明
1. 財政部認為在教育學費扣除的部分，建議在調整程度上將私立學校部分加入。	在教育學費特別扣除額方面，由於各級私立學校的學雜費不一，本文乃以公立學校的學費為標準。詳見 P.55 表 12 與 P.56~P.58。
2. 請參考人口白皮書，更新臺灣目前的人口政策與相關數據	已按委員意見，將本研究相關數據與人口政策進行更新校正。詳見 p.1~p.4
3. 此計畫應將研究範圍擴大，而非單單只探討所得稅部分。另外建議在模擬時，加入生育扣除額。	本研究採納委員意見，從鼓勵生育政策分析與數值模擬兩方面進行探討，在模擬時，亦加入生育扣除額進行討論。詳見第三章與第四章，以及 p.55 表 12 與 p.56~p.58。
4. 此次計畫的時間相當短促，建議將報告中的錯誤修正與更新，並使用最新的資料去做模擬，以節省時間。	已按委員意見，更新本研究相關數據與資料。詳見 P.1~P.4，以及 P.55 表 12 與 p.56~p.58。
5. 在模型二部分，若以保母支持系統為例，建議將扣除額比照租金處理，對於中高所得者可適用租稅考量，低所得者則用社會救助津貼方式補助。	模型二採取扣除額調整，是預計在所得稅制當中特別扣除額項目增加若干鼓勵生育或幼兒撫育的扣除項目。其中包括教育特別扣除額、新增幼兒撫育特別扣除額，以及薪資特別扣除額進行數值模擬。詳見 p.55 表 12 與 p.56~p.58。
6. 第五章於第一節中說明免稅額、扣除額及扣抵額三項工具之優缺點，並於第二節模擬分析各方案下不同情境之稅收損失，建議可於第五章作一小結或於第六章中，將各方案之優缺點及稅收損失並列作一彙整，俾提供政策參考。	以將委員意見，將免稅額、扣除額及扣抵額三項工具之優缺點與稅收損失以表格方式呈列於結論 (p.68)。
7. p.4 第二段所引用之本會人口推估數為 95 年發布資料，請更新為 97 年發布資料，人口負成長 2027 年到臨。	已按委員意見更新校正，詳見 p.4。

期初與期末報告修正意見表（續）

建議改正缺失	本研究改正說明
8. 第六章之結論（P.66）所建議之新加坡相關措施，其中，有關生育第2胎以上之父母可僱用外勞，目前我國家庭幫傭之申請規定，除非是家中有2歲以下的三胞胎，或以「點數」累計超過16點才擁有資格。且由於我國有最低工資之規定，雇主仍有相當之負擔。因此，此建議如何在我國實行仍需有細部之考量。	結論已有考量臺灣目前僱用外籍幫傭與最低工資的規定，並以註解方式列於 p.67 註 53。
9. 新加坡政府設立兒童養育及教育特別帳戶，將育兒經濟責任「公共化」，是否是指之後的兒童養育及教育費用即完全由此帳戶支應？請加以說明，否則對於孩子出生即需用錢的父母而言，此經費之提撥將成為另一負擔。	新加坡育兒公共化係採政府以一元對一元的方式，將錢存入兒童培育帳戶，已將此說明列於結論 p.57 註 54。
10. 圖 1、2 之資料，請依據內政部統計資料更新至 2008 年資料。	已按委員意見更新校正。詳見 p.1~p.4
11. 表 1 主要國家總生育率之 2007 年數據，新加坡、日本、南韓分別為 1.29、1.34、1.26，請修正。	已按委員意見更新校正，詳見 p.3。
12. p.2 第三段倒數第 2 行，我國「生育率居全世界倒數第二名」，若係依據表 1 主要國家總生育率數據之分析，應說明為「表列國家」。若係依據美國「人口資料局」(Population Reference Bureau, 簡稱 PRB) 發布「2008 年世界人口估計要覽」(2008 World Population Data Sheet) 資料，我國婦女總生育率在全世界 209 個國家及區中，為次低水準（最低為香港及澳門，皆為 1.0 人）。	已按委員意見更新校正，詳見 p.2。
13. p.85、p.91「期中報告」應改為「期初報告」。	已按照委員意見修正於 p.85、p.91。

以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究
/黃智聰計畫主持；何怡澄協同計畫主持。—
初版。—台北市：行政院經濟建設委員會，
民 98

面：表，公分

編號：(98)010.802

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：開南大學人文社會學院

1. 人口成長

542.139

以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究

計畫主持人：黃智聰

協同計畫主持人：何怡澄

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：開南大學人文社會學院

出版機關：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 98 年 1 月

版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(98)010.802 (平裝)