

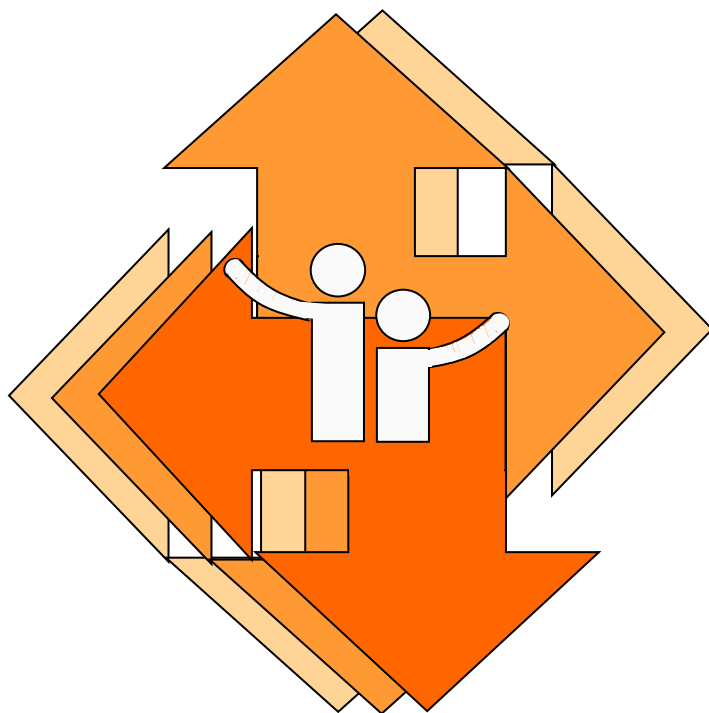
編號：(106)011.0802

G P N：1010600793

ISBN：978-986-05-2697-4

人力規劃及發展研究報告

第 17 輯



國家發展委員會
人力發展處 編著
中華民國 106 年 7 月

編號：(106)011.0802

G P N：1010600793

ISBN：978-986-05-2697-4

人力規劃及發展研究報告

第 17 輯

本書係彙編研究者個人觀點，不代表本會意見

國家發展委員會
人力發展處 編著
中華民國 106 年 7 月

編 者 序

國家發展委員會人力發展處主要業務在因應國內外經濟與社會發展趨勢，辦理與國家整體人力資源發展有關重要政策與計畫之研析、規劃、審議、協調及推動等事項，其中包含人力發展政策與計畫之研擬及審議、人口推估及政策研擬、人力供需預測及分析、教育發展與職業訓練、就業市場及勞動法制、國際人力資源及人才引進、老年經濟安全制度及所得分配政策。為提升同仁對相關人力議題之研究能量，俾能確實掌握問題的核心與影響層面，使所規劃之相關政策與計畫更具整體性、周延性及前瞻性，本處積極鼓勵同仁針對人口、人力預測、教育、培訓、運用、促進就業、社會福利及老年經濟安全等議題從事專題研究，以提升自我的專業度。

「人力規劃及發展研究報告」第 17 輯共計收錄 8 篇專題論文，相關研究議題均為本處重要之業務執掌，包括：「人口規劃」部分 2 篇：「我國縣市別生育率與生養政策差異之研究」以及「我國育兒經濟支持政策之檢討」；「人力培訓」部分 2 篇：「強化企業人才培育機制之研究-以產學合作為例」以及「從國際經驗探討我國大學創新轉型之策略與發展」；「人力運用」部分 3 篇：「兩岸人才政策研究—以陸生留臺工作為例」、「強化我國永久居留制度之研究」以及「提升我國女性勞動參與之研究分析」。另有 1 篇係針對社會安全制度之探討：「以公共政策觀點探討我國年金制度改革」。所收錄的內容均為同仁近年來利用公忙之餘，對相關重要議題進行深入研究的成果。

本輯的出版，除反映同仁認真致力公務之心得產出，也是專業知識能力的展現。由於所收錄的專文均是本處同仁獲得本會自行研究論文得獎之作品，期待藉此引導更多部門參與意見交流，並帶動產、官、學、研對人力資源發展議題之關注。在此特別感謝撰稿同仁，於公務繁忙之餘，願意奉獻心力，完成相關研究。

本刊物能順利邁入第 17 輯，承蒙本會歷屆長官及學界先進長年鼓勵與策進，在此謹致上深深的謝忱。雖然各篇內容經多次校正，仍不免有疏漏與錯誤之處，尚祈各界先進不吝指正，並期未來本處能持續以更專業之思維，帶動相關研究議題的深入探討，為國家人力發展的政策，注入更多的活水泉源。

人力發展處處長 林 至 美 謹序

中華民國 106 年 7 月

人力規劃及發展研究報告 第 17 輯

目 錄

- 我國縣市別生育率與生養政策差異之研究.....樓玉梅 1
- 我國育兒經濟支持政策之檢討.....黃淑婷 33
- 強化企業人才培育機制之研究—以產學合作為例.....王金凱 63
- 從國際經驗探討我國大學創新轉型之策略與發展.....吳軒億 87
- 兩岸人才政策研究—以陸生留臺工作為例.....謝沛穎 111
- 強化我國永久居留制度之研究.....申 康 141
- 提升我國女性勞動參與之研究分析.....林逸凡、陳雅雯 169
- 以公共政策觀點探討我國年金制度改革.....陳靜雯 203

我國縣市別生育率與生養政策差異之研究*

樓玉梅**

壹、研究緣起與目的

貳、文獻探討

參、研究方法與過程

肆、各縣市婦女生育率變動趨勢

伍、各縣市生養政策之差異

陸、生養政策對生育率之影響

柒、結論與建議

摘 要

人口高齡化速度，取決於生育率能否扭轉回升。近年來政府積極營造友善生養環境，生育率似已展現成效，惟並非每一縣市生育率均已逆轉回升，故有必要瞭解各縣市生育率與生養政策之差異，俾作為後續政策規劃參考。

本研究藉由觀察各縣市生育率變動趨勢及生養政策之差異評估及相關分析，得到以下結論及建議：發放生育津貼金額較高且發放時間愈久的縣市，總生育率亦較高；另，結婚率與生育率相關性不高，因此，建議可將鼓勵結婚之相關宣導經費，統籌專注於鼓勵生育相關措施；並建議針對不同胎次別設計不同獎勵措施，強化國人對二胎政策之宣導。此外，由於各縣市經社及文化發展各不相同，故仍應針對各地區之經社文化發展特性，建立全面性友善生養環境。

* 本文參加國家發展委員會 105 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類特優獎。

**作者為人力發展處科長。

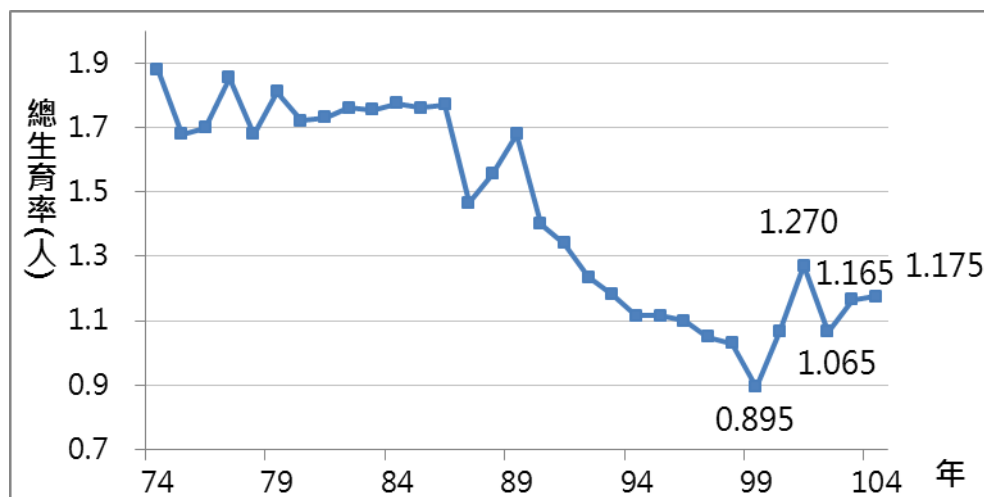
壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

由於我國婦女生育率長期間持續下降，再加上隨著經濟發展與醫療、公共衛生政策逐漸發達，民眾生活品質提升，平均餘命相對延長，使得我國人口結構少子、高齡化程度持續加遽，對於我國產業、人力、國土、住宅、社會、醫療、財政等相關政策之規劃，均可能衍生相當之政策挑戰。

考量穩定提升國人的生育水準，將有助於緩和人口結構轉型的速度，如現在不積極提升國人養育下一代之意願，生育率仍可能持續下降，將更難以維持穩定的人口結構，對於未來之影響層面及衝擊力道將更大，因此，未來生育率是否能扭轉回升將是為我國人口高齡化轉變速度之關鍵因素。

為了減緩人口高齡化速度，政府從 97 年起即陸續推動各項營造友善生養環境政策，希望能提升民眾之生育意願。由圖 1 可知，我國總生育率由 99 年虎年之最低點 0.895 人，101 年龍年上升至 1.270 人，在龍年效應之後，103 年、104 年又連續 2 年呈上升趨勢，達 1.175 人，似乎政府相關政策對生育率之提升已展現成效。



資料來源：內政部「人口統計年刊」，105 年。

圖 1 我國歷年總生育率變動趨勢

惟由於我國國土區域發展仍存在城鄉發展不平衡與南北發展差距等問題，北部區域不論在政府資源分配、青壯年人口比例與教育程度等方面，均明顯優於其他區域，因此，雖全國總生育率近 2 年已呈扭轉回升之勢，但卻非全國每一縣市之生育率均已顯上升趨勢，甚且部分縣市之總生育率出現回升趨勢之時間點更早，故有必要瞭解各縣市別生育率與生養政策之差異，俾作為後續政策規劃參考。

二、研究目的

由於政府財政資源有限，有效運用經費於實質效果大的政策或措施是重要的。有鑒於此，本研究主要針對各縣市之總生育率及生養政策進行差異性分析，主要目的包括：

- (一)觀察各縣市總生育率之歷年變動趨勢，並評估區域差異。
- (二)搜集整理近年來各縣市之主要生養政策，並評估區域差異，俾供後續各級政府精進完善生養環境等相關政策之參據。
- (三)分析各縣市生育率變動與生養政策推動之交叉分析，俾分析各縣市政府在投入大量經費在鼓勵生育政策後，是否會增加民眾之生育意願？以作為後續推動或修改相關政策之參考。

貳、文獻探討

本研究搜集國內外主要探討生養政策與提升生育率間之相關文獻，俾作為本研究之研究方法參考。茲整理主要內容如下。

新北市政府民政局（民 104）於「六都發放生育獎勵金措施對生育率影響淺論-以新北市為例」一文，針對新北市、臺北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市的生育津貼辦理成效進行分析，作者主要以六都 104 年 1-9 月粗出生率與第一胎生育津貼補助金額進行相關分析，得到相關係數為 0.835，並利用生育津貼補助人數與出生人數、第一胎生育津貼補助金額與 104 年 1-9 月粗出生率之趨勢圖，進行觀測分析，得出「獎勵金的金額大小影響著新生兒的粗生率」之結論。

陳世凱（民 102）於「應用人口推計模型一年輪組成法分析高雄市生育補助對象之效果」一文，為因應婦女生育年齡的遞延趨勢，利用年輪組成法，以 101 年人口結構情形，並考量生育及死亡等相關參數，模擬 3 種刺激人口成長方案，包括：

- 方案一：針對 30 歲以上育齡婦女生育補助；
- 方案二：針對未滿 30 歲育齡婦女生育補助；及
- 方案三：不分年齡對育齡婦女實施目同生育補助。

研究結果顯示：「當生育津貼影響市民生育意願愈大時，採取方案一的政策效果愈佳，反之，若生育津貼對市民來講只是一項『不領白不領』的福利時，採

取方案三反而較能刺激人口成長。」

臺中市政府主計處（民 100）於 100 年 10 月之主計處統計通報中發布「各縣市生育津貼政策概況」一文，依據內政部彙整之「100 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表」內容，搭配 99 年各縣市育齡婦女生育率進行分析，發現「全國生育率排名前 7 名之縣市，最早者從 86 年起即開辦生育補助政策並延續至今」，另建議除利用生育津貼來提高生育率外，政府仍需推動相關幼兒養育與教育福利措施。

林倫旭（民 99）於「從高雄市各戶政事務所協助發放生育津貼探討人口政策推展」一文，則主要在觀察歷年總生育率、粗出生率、自然增加率、扶幼比趨勢，並整理政府推行鼓勵生育政策之重要措施，最後提出相關政策建議。

江清謙（民 94）於「國政分析－獎勵生育措施有效嗎？」檢視各縣市鼓助生育措施之現況，並以各縣市 84 至 93 年之粗出生率及其排序作觀察，結論指出新竹縣、新竹市及苗栗縣之粗出生率似未因實施獎勵生育措施而提高。作者並舉出 3 項生育津貼措施沒有顯著效果之原因，包括：(1)生育津貼發放金額不高，缺乏鼓勵作用；(2)缺乏養兒育女的完整配套措施，無法產生作用；及(3)縣市政府權限及財力不足，所訂定的生育津貼涵蓋面小。

Kalwij(2010)利用離散時間比例危險模型(Discrete-time Proportional Hazards Model)進行政府經費支出改變對生育率產生影響之實證分析，包括家庭津貼、產假與育嬰假津貼，及托育補助。實證結果發現增加家庭政策計畫之支出，有助於婦女整合家庭及就業生活，降低生養小孩之機會成本，對生育率有正面的影響。

Andersson(2007)藉由探討不同的家庭政策對生育率的影響，指出瑞典的家庭政策應該不要直接鼓勵生育，而是以加強女性的勞動市場投入程度(labour-market attachment)為目標，除了提升婦女勞動力參與率外，並促進兩性平等，以使婦女有能力能追求家庭及職業生涯，避免淪落於依靠其他人而生活，這就形成瑞典目前存在的「雙薪養家模式(dual-breadwinner model)」此外，瑞典家庭政策之觀點應該要針對個人而非家庭，作者認為主張傳統的家庭行為觀念(如：結婚、低離婚率、低未婚生育)會導致低生育率，因為有部分人會因此而拒絕陷入婚姻的枷鎖。

Neyer(2006)探討家庭政策(包括育嬰假、家庭照顧假、托育服務)、生育率、就業與照護之間的關係。作者比較歐洲福利國家的家庭政策，指出在探討家庭政策時，應該也要同時考量性別關係、福利國家架構及勞動市場發展。主要發現包括：婦女若在 2 年內有下一胎子女，則會擴大育嬰假的期間或補助，以縮短

婦女生育期間，提升第二胎生育率。另外，女性的所得較高或父母所得差距較少，較可能會有第二胎子女。

參、研究方法與過程

一、資料來源

本研究搜集之資料包括內政部發布之縣市別出生相關統計資料，及各縣市辦理之育兒養育福利措施；前者期間自 74 至 104 年，計 30 年之資料，後者則以 103 至 105 年資料為主，並整理各措施之最初開辦時間及其歷年變動內容。

(一)縣市別生育率

衡量婦女生育水準之指標有很多種，包括粗出生率（Crude Birth Rate）、一般生育率（General Fertility Rate）及總生育率（Total Fertility Rate），三者之計算公式如下所示：

$$\text{粗出生率} = (\text{一年內的活產數} / \text{年中人口總數}) \times 1,000$$

$$\text{一般生育率} = (\text{一年內的活產數} / \text{育齡婦女年中人口總數}) \times 1,000$$

$$\text{總生育率}^1 = \sum_i \text{育齡婦女第} i \text{年齡組別生育率} \times 5$$

由於粗出生率係以人口總數來表示人口的生育力水準，優點是易於計算，但僅能顯示整個人口出生事件的頻度，未考慮到性別及生育年齡等因素，鑒於各縣市粗出生率之大小，會受該縣市性別及年齡結構差異所影響，不適於做為本研究跨縣市生育水準比較之指標。一般生育率雖已考慮性別及生育年齡等因素，且育齡婦女之定義已限定於 15 至 49 歲，較粗出生率客觀地測定一國或一地區人口的生育力水準，惟仍會受到育齡婦女年齡結構組成之影響。因此，本研究以國際間常用的總生育率做為衡量婦女生育水準之指標進行分析，該指標係假定一世代的育齡婦女按照目前的年齡別生育水準，在無死亡的情況下渡過其生育年齡期間所可能有的出生數，用以衡量婦女一生中所生育之子女數。

除了總生育率之外，為分析胎次別之政策效果，本研究亦依照總生育率之計

¹ 總生育率的計算公式，若為單一年齡組，則為單一年齡別生育率之總和；若為 5 齡組，則為年齡別生育率加總後再乘 5 而得；一般較常用 5 齡組公式計算。

算方式，將各縣市總生育率依胎次別分別計算各胎次之育齡婦女年齡別生育率，再加總後乘以 5，亦即若加總某一縣市每一胎次別之總生育率，會與該縣市之總生育率相同。惟由於內政部並未計算及發布胎次別之總生育率，本研究整理各縣市嬰兒出生數按生母年齡及生育胎次，以下列公式計算。

$$\text{第 } j \text{ 胎總生育率} = \sum_i \text{育齡婦女生育第 } j \text{ 胎第 } i \text{ 年齡組別生育率} \times 5$$

此外，由於我國於 99 年將臺中縣市、臺南縣市及高雄縣市分別合併改制為臺中市、臺南市及高雄市，另臺北縣則升格改制為新北市；且又於 103 年底將桃園縣升格改制為桃園市，為觀察歷年總生育率之變動趨勢，本研究將上述合併改制之縣市另行重新計算，以符合現行之縣市劃分。

(二)各縣市之生養政策

為提供各縣市市民瞭解當地政府之生養措施，各縣市政府每年均整理相關育兒養育福利措施一覽表，內政部並約自 96 年起，每年彙整完成「各直轄市、縣（市）政府辦理相關育兒養育福利措施一覽表」，本研究搜集歷年之彙整表，觀察各縣市主要生養政策之開辦時間及內容，以利後續進行與各縣市總生育率變化關係之分析。

二、研究方法

由於各縣市政府財務狀況與地方資源各不相同，不可能每一縣市均有推動相同之政策，且即使相同之措施，執行內容也未必完全相同，故難以用時間序列資料進行分析。受限於各縣市可供分析資料之內容，本研究則以趨勢觀察、統計相關分析、散佈圖觀察及對照比較等方式，進行研究分析。

(一)縣市別生育率變動趨勢

為利於觀察各縣市總生育率之變動趨勢，本研究將全臺 22 縣市區分為北、中、南及東部地區，利用時間趨勢圖形觀察分析各縣市總生育率之走勢。由於我國總生育率仍會受出生生肖之影響，產生龍年生育率較高、虎年生育率較低之效果，因此，本研究在趨勢分析上將分段截取 12 年生肖一輪的期間，或近期龍年之後之總生育率趨勢進行觀察。

(二)各縣市生養政策之差異分析

為提升生育率，政府自 97 年起陸續推動各項生育補助措施，包括衛福部之「父母未就業育兒津貼」及「保母托育補助」及勞動部之「國民年金生育給付」、「勞保生育給付」以及「育嬰留職停薪津貼」等。為評估各縣市生育率與生養政

策間之關係，本研究僅將重點放在地方政府發放之津貼及主要生養政策，以瞭解總生育率及生養政策之區域性差異，故上述勞動部辦理之各項生育給付，以及產假、安胎假、陪產假等相關措施，不在本研究之生養政策分析範圍。

另外，雖衛福部之「父母未就業育兒津貼」及「保母托育補助」與勞動部之「育嬰留職停薪津貼」相斥，民眾僅能三選一項申請補助，但由於部分縣市在「父母未就業育兒津貼」及「保母托育補助」另外加碼作額外之補助，因此本研究進行差異分析之政策包括：

- 生育津貼（或稱生育獎勵金）政策
- 育兒津貼（或稱父母照顧子女津貼）政策—「父母未就業家庭育兒津貼」政策
- 托育費用補助政策—「保母托育管理與托育費用補助實施計畫」
- 公辦民營托嬰中心與托育資源中心數量

此外，有關僅單一、二個縣市所辦理之生養政策，本研究不特別進行政策內容之差異分析，但另於後面比對較高及較低縣市生養政策時再特別提出說明，俾可作為其他縣市政府施政參考。

(三)生育率與生養政策間之關係

為評估各縣市生育率與生養政策間之關係，本研究將全臺 22 個縣市過去 3 年²總生育率平均，區分為最高及最低各 6 縣市，並比對其推動之生養政策之差異。

由於截至 104 年為止，各縣市（除屏東縣外）均已針對全縣/市民全面辦理生育津貼政策，故本研究特別針對此政策，以各縣市資料進行與總生育率之相關分析，並區分由生育津貼發放時間早晚及發放金額大小等面向進行分析；另為解釋兩者間之相關性，本研究另以發放時間與開辦歷經時間之散佈圖觀察，補助其相關分析之結果。上述均為單一年度的橫斷面資料分析，本研究另以各縣市總生育率高低排名之時間序列資料進行觀察分析。

由於部分縣市在發放生育津貼政策時，會考量不同胎次發放不同獎勵金，若胎次差異別之生育津貼政策，使該縣市之生育率提升效果更明顯的話，在資源最佳化利用下，或許可作為其他縣市之參考。因此，本研究之另計算各縣市第 1 胎、第 2 胎、第 3 胎及以上之總生育率（計算方式詳如前面資料來源之說明），觀察

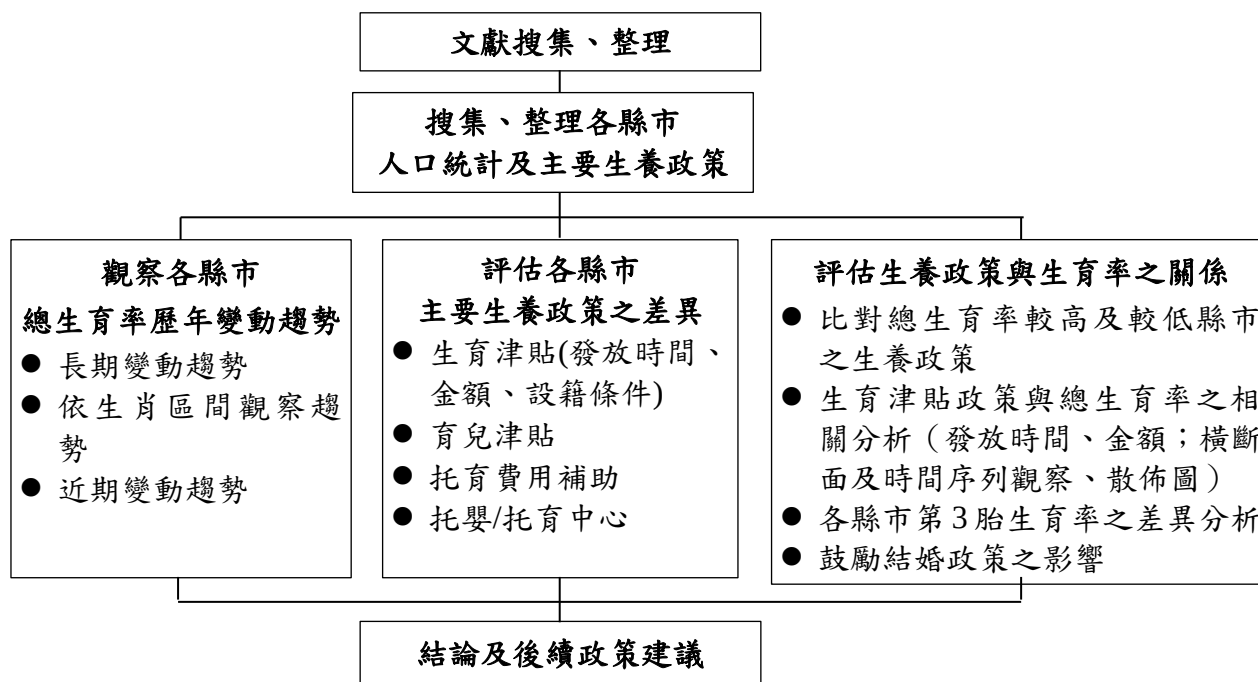
² 由於我國總生育率之高低，會受每年所屬生肖之影響，101 年為龍年，各縣市總生育率均創近年來最高點，為去除生育效應，本研究採 102 至 104 年總生育率平均，代表該縣市之生育水準。

近年之變動幅度，並試著與生養政策作連結。

最後，近年來政府除了大力推動生養政策外，亦積極辦理未婚聯誼及集團結婚等鼓勵結婚措施，希望從提高結婚率著手，在傳統先結婚後生育之觀念下，有了固定配偶後，才會有生育的規劃。惟學者董宜禎與楊文山（民 103）的研究指出，我國近年來先有後婚的比例與日遽增，且有偶生育率之上升，主要在婚前懷孕的部分，因此，建議政府跳脫婚內生育的思考模式，將政府資源著重於育兒的環境與價值觀，故本研究將藉由觀察各縣市總生育率與結婚率之變動趨勢分布，評估鼓勵結婚政策對生育率之效果。

三、研究架構

綜上，本研究研究架構如圖 2 所示。



資料來源：本研究。

圖 2 研究架構

肆、各縣市婦女生育率變動趨勢

一、長期變動趨勢

如圖 3 所示，近 30 年各縣市總生育率變動趨勢大致相同，均會出現龍年（77、89 及 101 年）效應—總生育率上升幅度明顯，及虎年（75、87、99 年）效應—總生育率下降幅度明顯。

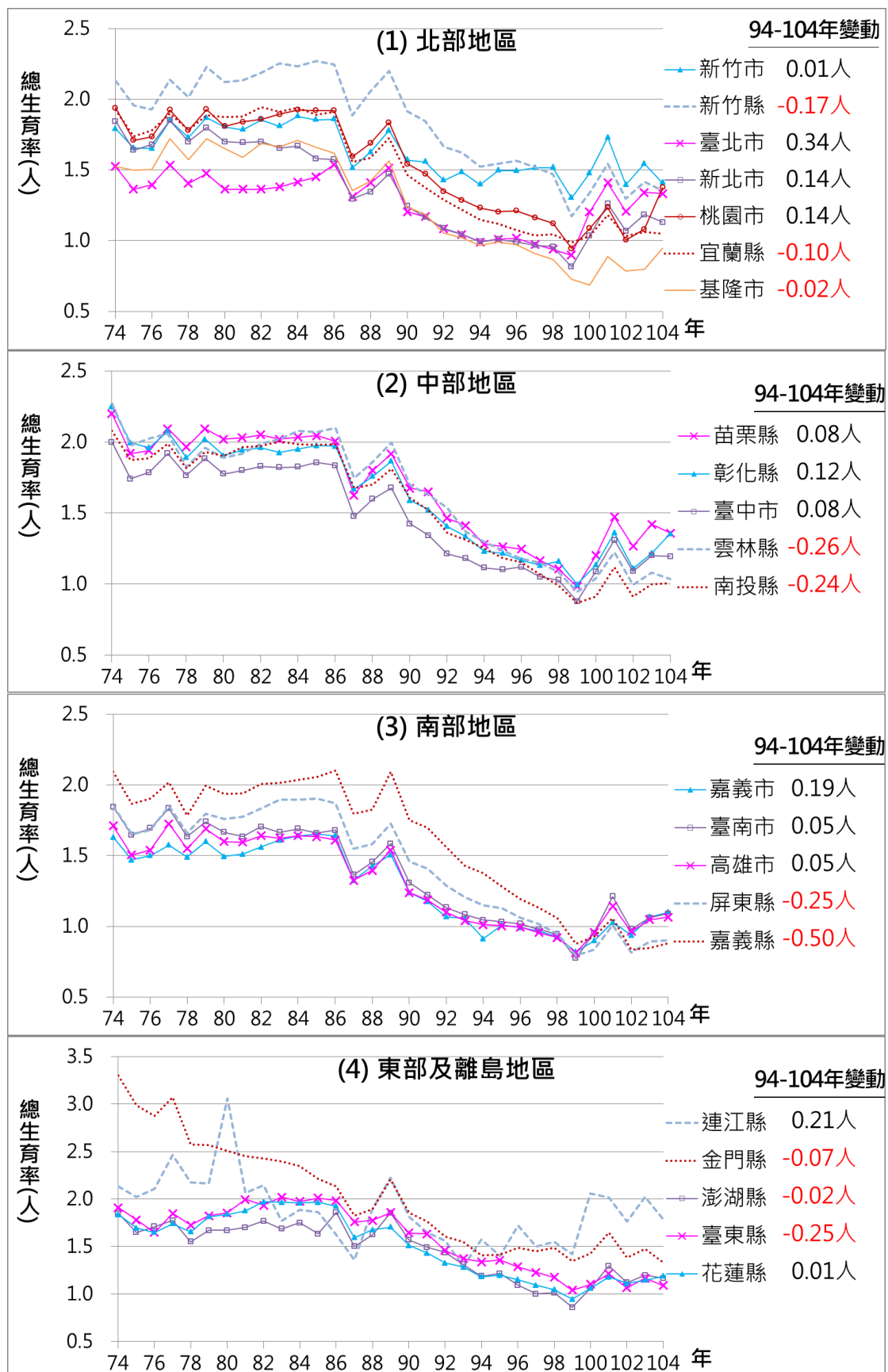
74 至 99 年間（見圖 3 及表 1），若以 12 年生肖一輪的期間區隔，74 至 86 年間除金門縣總生育率大幅下滑外，其他縣市總生育率大致維持固定水準，變動幅度約介於-0.5 人至 0.1 人之間；87 至 99 年間，當各縣市總生育率均明顯大幅下降之際，連江縣總生育率則率先出現回穩止降之趨勢，略增 0.1 人，新竹市及臺北市則分別小幅減少 0.2 人、0.4 人，也略見有回穩止降之勢；其他縣市中，降幅最大的縣市為嘉義縣，減少 0.9 人，其次為南投縣、雲林縣及屏東縣，均減少 0.8 人。

二、近期變動趨勢

94 至 104 年間³，22 個縣市中有 12 個縣市生育率趨勢回穩，其中以臺北市增加 0.3 人最多，連江縣及嘉義市增加 0.2 人次之；而嘉義縣下降 0.5 人最多，雲林縣下降 0.3 人次之。

若再以更近期的時間觀察，99 至 104 年間，全臺 22 個縣市中，除金門縣微降不到 0.1 人及嘉義縣持平以外，餘各縣市總生育率均由虎年之最低點回升；增幅最大的縣市為臺北市、桃園市、苗栗縣、彰化縣及連江縣的 0.4 人；增幅最小的縣市則為宜蘭縣、臺東縣及雲林縣的 0.1 人。

³ 由本研究「伍、各縣市生養政策之差異」分析可知，近期各縣市開始推動生育津貼政策，是從 95 年之後開始，各縣市陸續放寬發放對象至一般民眾；因此，本研究特別針對 94 至 104 年，近 10 年間之變動趨勢進行觀察分析。



資料來源：整理自內政部「人口統計年刊」，歷年。(合併、升格直轄市之縣市另行計算)

圖3 各縣市總生育率變動趨勢

表 1 各縣市總生育率變動幅度

縣市別	長期變動幅度 (人)		近期變動幅度 (人)	
	74-86 年	87-99 年	94-104 年	99-104 年
總計	-0.1	-0.6	0.1	0.3
北部地區				
新北市	-0.3	-0.5	0.1	0.3
臺北市	0.0	-0.4	0.3	0.4
基隆市	0.1	-0.6	-0.0	0.2
新竹市	0.1	-0.2	0.0	0.1
桃園市	-0.0	-0.7	0.1	0.4
宜蘭縣	-0.0	-0.6	-0.1	0.1
新竹縣	0.1	-0.7	-0.2	0.2
中部地區				
臺中市	-0.2	-0.6	0.1	0.3
苗栗縣	-0.2	-0.6	0.1	0.4
彰化縣	-0.3	-0.7	0.1	0.4
南投縣	-0.1	-0.8	-0.2	0.1
雲林縣	-0.2	-0.8	-0.3	0.1
南部地區				
臺南市	-0.2	-0.6	0.0	0.3
高雄市	-0.1	-0.5	0.1	0.3
嘉義市	0.0	-0.5	0.2	0.3
嘉義縣	0.0	-0.9	-0.5	0.0
屏東縣	0.0	-0.8	-0.2	0.1
東部及離島地區				
臺東縣	0.1	-0.7	-0.2	0.1
花蓮縣	0.1	-0.7	0.0	0.2
金門縣	-1.2	-0.5	-0.1	-0.0
連江縣	-0.5	0.1	0.2	0.4
澎湖縣	0.0	-0.6	-0.0	0.3

資料來源：整理自內政部「人口統計年刊」，歷年。(合併、升格直轄市之縣市另行計算)

伍、各縣市生養政策之差異

本研究進行各縣市差異分析之生養政策，包括生育津貼、育兒津貼、托育費用補助、及公辦民營托嬰中心與托育資源中心數量，並主要著重於以全民為受惠對象之政策進行分析。

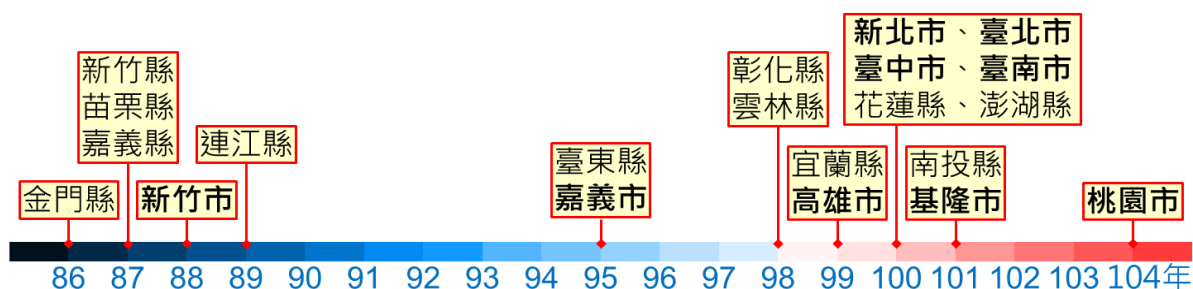
一、生育津貼

生育津貼或稱生育獎勵金，按每胎次發放，各縣市依各自財政狀況，發放不同金額之生育津貼，多數縣市會先限制發放對象為中低收入戶之家庭，待每年預算編列情況穩定後，再改為針對全縣/市民全面發放。要特別說明的是，原生育津貼補助或發放相關法規所規定的補助條件為合法婚姻，因此未婚媽媽原是不在申請補助的範圍內，但自 101 年後，已修法將未婚媽媽納入（陳柏文，民 103）。

以下依生育津貼之開始實施時間、發放金額及申請者之設籍條件，分別進行縣市別比較。

(一)開始實施時間

如圖 4 所示，金門縣為全國第一個實施生育津貼政策之縣市，於 86 年發放，其他縣市雖較晚實施，惟大多在全民發放津貼政策前，僅針對低收入戶及中低收入戶給予生育獎勵津貼，並由各鄉鎮市公所視其財政狀況自行決定針對一般戶發放生育津貼；例如桃園市政府自 92 年起針對低收入戶發放生育津貼，101 年擴及中低收入戶，一般戶生育津貼由桃園市鄉鎮市公所決定，104 年才開始全面發放全市統一的生育津貼。目前，僅屏東縣仍維持由所屬鄉鎮市公所自行辦理，未全面發放統一的生育津貼。



資料來源：整理自內政部「各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表」，歷年。

圖 4 各縣市生育津貼開辦時間

(二)發放金額

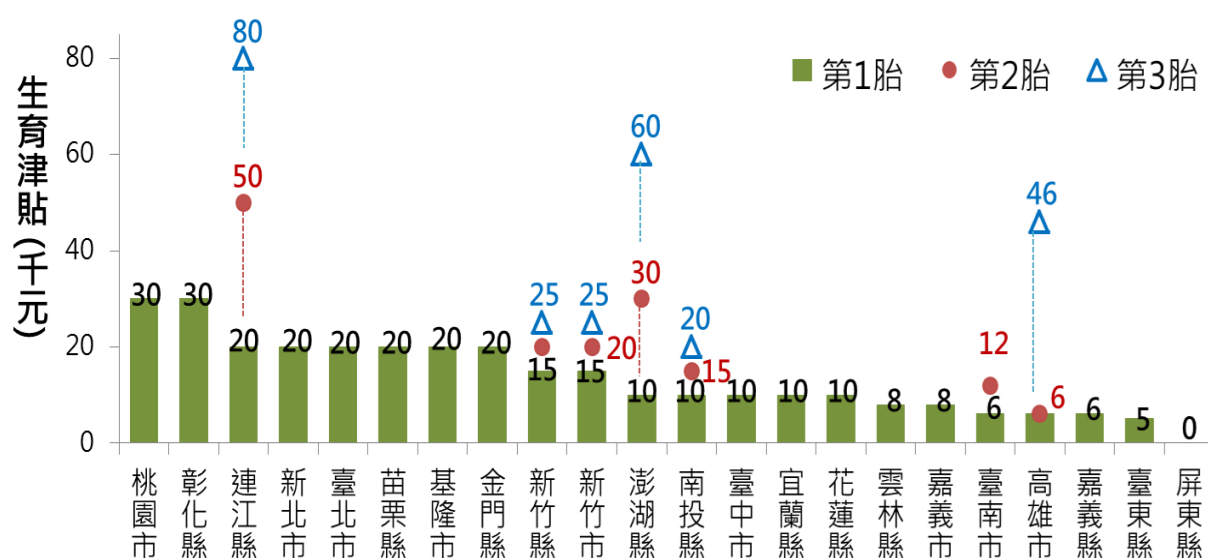
由於各縣市政府每年視其財政狀況會重新檢視各項福利措施，使得生育津貼

每年發放之金額也時有改變，再加上一項政策公布後所產生的效應並不一定會於次年出現，因此本研究以 104 年之生育津貼發放金額為主，103、105 年之發放金額則為附帶說明。

如圖 5 所示，104 年第 1 胎生育津貼以桃園市及彰化縣發放 3 萬元最高，臺東縣發放 5 千元最低，而屏東縣由 33 個鄉鎮市區自行決定，發放金額由 2 千元至 2 萬元不等。

針對第 1 胎以上之胎次，連江縣、新竹縣、新竹市、澎湖縣、南投縣、臺南市及高雄市等 7 個縣市均增加發放金額，其中，連江縣針對第 2 胎及第 3 胎以上發放金額甚至高達 5 萬元及 8 萬元；而其他縣市則依新生兒人數發放，不區分胎次；此外，新竹縣第 2 胎以上加碼之政策係自 104 年起實施。

針對發放方式，除了苗栗縣是分 4 年給付外，其它各縣市都是一次性發放；除了是考量苗栗縣政府的財源限制外，另一方面亦考量避免父母親一口氣將錢花光的問題，因此分 2 年各 1 萬元之方式發放。



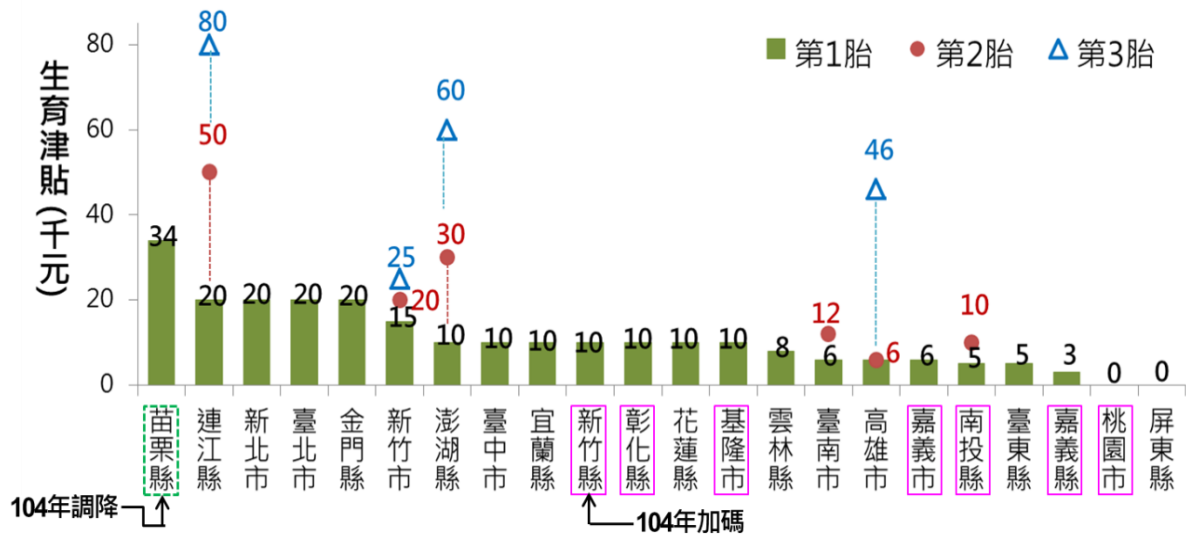
資料來源：整理自內政部「104 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表」。

圖 5 各縣市 104 年生育津貼政策發放金額

比較圖 5、圖 6 可知，104 年許多縣市均修正其生育津貼政策發放金額，新竹縣、彰化縣、基隆市、嘉義市、南投縣、嘉義縣及桃園市等 7 個縣市加碼發放金額，苗栗縣則由原全臺發放金額最高的 3 萬 4 千元，減少為發放 2 萬元。

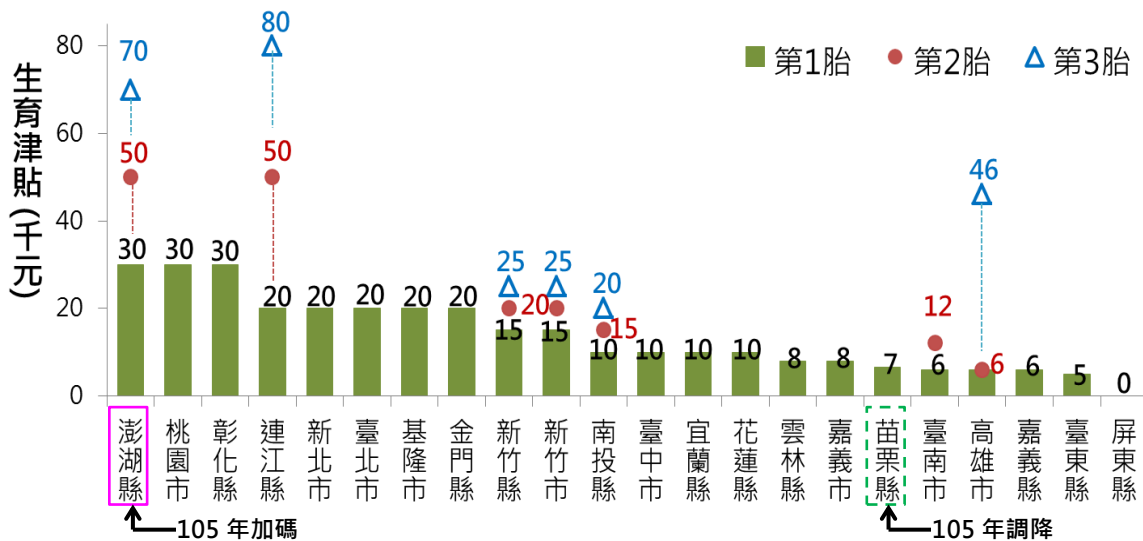
另外，比較圖 5、圖 7 可知，105 年，苗栗縣財政狀況仍不理想，為節省開支，生育津貼再續降為僅補助 6,600 元；反之，澎湖縣則加碼第 1 胎補助金額至 3 萬元、第 2 胎 5 萬元、第 3 胎以上 7 萬元，105 年成為與桃園市、彰化縣併列

為生育津貼補助金額最高之縣市。是否會使當年生育率往下掉，仍有待次年後相關數據出來後進一步評估。



資料來源：整理自內政部「103 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表」。

圖 6 各縣市 103 年生育津貼政策發放金額



資料來源：整理自內政部「103 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表」。

圖 7 各縣市 105 年生育津貼政策發放金額

(三)申請者之設籍條件

補助之申請設籍條件若時間太短，或可使申請人在懷胎時，選擇遷入生育津貼較優渥的縣市，雖有助於提升該縣市之生育率，但並不會使全國生育率隨之提升，因此在申請資格方面，一般都會要求父母至少一方，設籍於該縣市一定的時間以上。

表 2 顯示多數縣市生育津貼申請設籍條件為 1 年以上，而澎湖縣申請設籍條件為 2 年以上最為嚴苛；臺中市、臺南市、嘉義縣、臺東縣及金門縣則僅需設籍 6 個月以上，即具備申請條件。

表 2 各縣市 104 年生育津貼政策申請設籍條件

申請設籍條件	提供縣市
6 個月以上	臺中市、臺南市、嘉義縣、臺東縣、金門縣
10 個月以上	新北市
1 年以上	臺北市、高雄市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、花蓮縣、基隆縣、新竹市、嘉義市*、連江縣
2 年以上	澎湖縣

註：* 嘉義市生育津貼申請設籍條件原為 6 個月以上，104 年修改為 1 年以上。

資料來源：整理自內政部「104 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表」。

二、育兒津貼

育兒津貼或稱父母照顧子女津貼，與生育津貼按每胎次發放不同，育兒津貼係按每月發放。此津貼係屬於衛生福利部於 101 年開辦之「父母未就業家庭育兒津貼」政策，由各縣市政府辦理，僅針對綜合所得稅率未達 20% 且有 0 至 2 歲幼兒之家庭，每名兒童每月補助 2,500 元⁴。

除此之外，如表 3 所示，臺北市將中央政府政策直接延伸至 5 歲以下兒童（即「助妳好孕」政策），但仍限制家庭收入門檻；桃園市及彰化縣⁵則將上述政策加碼至 3 歲以下兒童每人每月補助 3,000 元，不但無所得及父母就業等限制，亦可與其他補助（包括「父母未就業家庭育兒津貼」）重複請領；連江縣加碼至 4 歲以下兒童每人每月補助 3,000 元，但以未就讀（托）於幼稚園或托兒所之兒童，且照顧者未就業未領有報酬為限；金門縣補助條件同於連江縣，惟年齡延長至補助 5 歲以下兒童。

⁴ 另針對中低收入戶補助每名幼兒每月 4,000 元，低收入戶則補助每月 5,000 元。

⁵ 彰化縣因應財源不足，自 105 年 8 月 1 日起，育兒津貼設排富條款，只有中低收入或低收入戶才能領取。

表 3 各縣市 104 年育兒津貼政策

縣市別	受照顧對象／照顧者補助條件	每人每月發放金額
各縣市 ¹	- 0-2 歲幼兒 - 綜所稅率未達 20% 之家庭	2,500 元
桃園市 ²	- 3 歲以下兒童 - 不限	3,000 元
彰化縣 ³	- 3 歲以下兒童 - 不限	3,000 元
連江縣	- 4 歲以下未就讀(托)於幼稚園或托兒所兒童 - 綜所稅率未達 20% 家庭且照顧者未就業未領有報酬	照顧 1 名：3,000 元 照顧 2 名：6,000 元 照顧 3 名以上：9,000 元
臺北市	- 5 歲以下兒童 - 綜所稅率未達 20% 之家庭	2,500 元
金門縣	- 5 歲以下未就讀(托)於幼稚園或托兒所兒童 - 照顧者未就業未領有報酬	照顧 1 名：3,000 元 照顧 2 名：5,000 元 照顧 3 名以上：6,000 元

註：1.衛生福利部推動之「父母未就業家庭育兒津貼」政策，本表僅包含政策中針對一般家庭的部分，針對中低收入戶還有其他補助。

2.104 年開始辦理。

3.104 年開始辦理，惟自 105 年 8 月 1 日起，申請資格改為僅限低收入戶。

資料來源：整理自內政部「104 年各直轄市、縣（市）政府辦理相關育兒養育福利措施一覽表」及衛生福利部「直轄市、縣（市）政府辦理友善育兒措施彙整表」。

三、托育費用補助

托育費用補助係屬於衛生福利部推動之「建構友善托育環境－保母托育管理與托育費用補助實施計畫」措施之一，與前項之「父母未就業家庭育兒津貼」類似，主要差別在於若父母親一方未就業在家照顧小孩，則適用於前項，而若父母親都在工作，需要由保母或送托照顧，則可申請本項補助。

此補助交由各縣市政府辦理，主要是針對有 3 位以上子女之家庭或就業者家庭，且綜合所得稅率未達 20% 者，補助其未滿 2 歲幼兒需送請保母人員照顧之托育費用，每位幼兒每月補助 2,000 至 3,000 元⁶。

除此之外，如表 4 所示，金門縣將中央政府政策直接延伸至未滿 3 歲的幼兒；臺中市發放平價托育費用補助，補助未滿 3 歲幼兒之托育費用每人每月 2 至 3 千元；高雄市則針對夜間工作家庭補助托育人員，每收托 1 名未滿 6 歲兒童連續逾（含）8 個小時者且超過（含）7 天者，補助 1 千元，每月最高 2,000 元。

⁶ 另針對中低收入戶補助每位幼兒每月 3,000 至 4,000 元，低收入戶或家有未滿 2 歲之發展遲緩或身心障礙幼兒之家庭、特殊境遇家庭、高風險家庭，補助每位幼兒每月 4,000 至 5,000 元。

表 4 各縣市 104 年托育費用補助

縣市別	政策名稱	托育兒童年齡／補助家庭條件	每人每月補助金額
各縣市	保母托育管理與托育費用補助*	- 未滿 2 歲幼兒 - 父母(或監護人)雙方或單親一方因就業、中重度身心障礙、服義務役、處 1 年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分 1 年以上且執行中等原因，致無法自行照顧，而需送請托育人員照顧者，且綜所稅率未達 20%之家庭	2,000-3,000 元
金門縣	2-3 歲托育費用補助	- 滿 2 歲未滿 3 歲 - 父母(或監護人)雙方或單親一方因就業、中重度身心障礙、服義務役、處 1 年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分 1 年以上且執行中等原因，致無法自行照顧，而需送請托育人員照顧者，且綜所稅率未達 20%之家庭	1. 送托持有證照之保母：3,000 元 2. 送托非持有證照之保母：2,000 元
臺中市	平價托育費用補助	- 未滿 3 歲幼兒 - 未領取因照顧該名幼兒之育嬰留職停薪津貼或父母未就業家庭育兒津貼	1. 符合中央保母托育費用補助資格者：3,000 元 2. 不符合上述資格者：2,000 元
高雄市	夜間工作家庭托育補助	- 未滿 6 歲兒童 - 父母(或監護人)雙方或單親一方因夜間固定(輪班)工作、夜間持續加班、中重度身心障礙、服義務役、處 1 年以上之徒刑且執行中、外地工作、罹患重大疾病或其他經評估之特殊因素等原因，致無法自行照顧，而需於晚上 8 時以後送請托育人員照顧，連續送托逾(含)8 個小時者，且綜所稅率 12%(含)以下之家庭	【補助托育人員】 1. 托育天數<7：不予補助 2. $7 \leq \text{托育天數} \leq 14$ ：1,000 元 3. 托育天數 ≥ 15 ：以 1 個月計，每月最高 2,000 元

註：* 政策全名為「建構友善托育環境—保母托育管理與托育費用補助實施計畫」，本表僅包含政策中針對一般家庭的部分，針對中低收入戶還有其他補助。

資料來源：整理自內政部「104 年各直轄市、縣（市）政府辦理相關育兒養育福利措施一覽表」及衛生福利部「直轄市、縣（市）政府辦理友善育兒措施彙整表」。

比較前述之生育津貼、育兒津貼（父母未就業家庭育兒津貼）與托育費用補助（保母托育管理與托育費用補助）的補助條件如下：

- 生育津貼：以全民為發放對象
- 育兒津貼：僅桃園市（104 年起）及彰化縣（104 年至 105 年 8 月 1 日）是以全民為發放對象，其他縣市則有幼兒家庭之經濟條件限制。
- 托育費用補助：有幼兒家庭經濟條件限制

四、公辦民營托嬰中心與托育資源中心

一般而言，家庭類型若以核心家庭為主，相較三代同堂或有親人可協助照顧的家庭，對托嬰與托育資源的需求將較高。由表 5 可知，104 年底全國計有 735 所托嬰中心，其中公辦民營者有 92 所，占 13%。公辦民營托嬰中心中，以新北市 40 所最多，臺北市 18 所次之，高雄市 15 所再次之，此 3 個城市均屬於都市化程度高且以核心家庭為主的城市。

除了托嬰中心外，政府於 101 年起推動托育資源中心設置，提供托育服務或幼兒照顧諮詢、保母人員專業教育訓練、兒童發展篩檢、兒童玩具圖書室、臨托服務、親職教育及外展活動等。105 年 1 月全國計有 100 所公辦民營托育資源中心，以新北市 40 所最多，高雄市 15 所次之，臺北市 13 所再次之，其餘縣市則不超過 5 所。

表 5 各縣市托嬰中心與托育資源中心數

縣市別	托嬰中心所數（0-2 歲）			托育資源中心（公辦民營） （0-6 歲）
	合計	私立	公辦民營	
全國總計	735	643	92	100
新北市*	160	120	40	40
臺北市	117	99	18	13
高雄市	56	41	15	15
宜蘭縣	13	7	6	3
桃園市	63	60	3	4
臺中市	99	96	3	5
臺東縣	5	3	2	3
基隆市	5	3	2	2
嘉義市	3	2	1	2
金門縣	1	-	1	0
連江縣	1	-	1	0
臺南市	53	53	-	2
新竹縣	40	40	-	1
苗栗縣	10	10	-	3
彰化縣	40	40	-	1
南投縣	3	3	-	1
雲林縣	4	4	-	1
嘉義縣	1	1	-	0
屏東縣	7	7	-	1
花蓮縣	5	5	-	1
澎湖縣	1	1	-	1
新竹市	48	48	-	1

註：* 新北市托育資源中心係與托嬰中心合併設置。

資料來源：衛生福利部網頁，托嬰中心所數為 104 年 12 月 31 日資料，托育資源中心為 105 年 1 月 22 日資料。

陸、生養政策對生育率之影響

一、生養政策整體觀察

為進行各縣市生養政策對於出生率的影響效果分析，本研究將全國 22 縣市，依最高及最低生育率各取 6 個縣市觀察所辦理的生養政策，進行區域性差異評估。

由表 6 可知，除了托嬰中心與托育資源中心之設置數量與各縣市民眾之需求度相關外，其他生養政策包括生育津貼、育兒津貼及托育費用補助等直接發放現金之政策，均視各縣市政府財政狀況而有差異。其中，金門縣是唯一對生育津貼、育兒津貼及托育費用補助均辦理之縣市，且開辦時間亦相對其他縣市早，而其總生育率亦較大部分各縣市高；反之，高雄市雖亦有辦理生育津貼、育兒津貼及其他相關生養政策，但其總生育率卻仍較大部分縣市低。

除了生育津貼、育兒津貼及托育費用補助外，各縣市辦理之生養政策可再區分如下三類，可提供其他縣市考量各自之財政狀況，選擇參考辦理。

- 懷孕期：懷孕婦女營養補助（連江縣）、婦女健康檢查（臺北市）及好孕專車—產檢交通費之補助（新北市、宜蘭縣）
- 嬰幼兒營養及尿布補助（連江縣、新竹縣）、坐月子到宅服務（高雄市）
- 幼兒教育券及交通圖書券（金門縣）、育兒物資交流與服務（臺北市、高雄市）

表 6 總生育率較高及較低縣市之生養政策

縣市別	102-104 年總生育率平均值	生養政策／措施
◎總生育率最高 6 縣市		
連江縣	1.86 人	• 生育津貼每胎 20,000 元起（89 年開始） • 育兒津貼每月 3,000 元（99 年開始） • 1 所托嬰中心 • 孕婦營養補助（取得媽媽手冊當月至分娩完 3 個月，並以 12 個月為限）每月最高 1,500 元，以實際支付金額補助之（104 年開始） • 0-2 歲嬰幼兒奶粉及尿布補助每名嬰幼兒每季最高 4,500 元，以實際支付金額補助之（104 年開始）
新竹市	1.45 人	• 生育津貼每胎 15,000 元起（88 年開始） • 48 所托嬰中心、1 所托育資源中心

縣市別	102-104年總生育率平均值	生養政策／措施
金門縣	1.40 人	- 生育津貼每胎 20,000 元(86 年開始 6,000 元起,95 年開始 10,000 元起,99 年後修正) - 育兒津貼 3,000 元起(95 年開始) - 托育費用補助 2,000 元起 1 所托嬰中心 3 歲幼兒教育券每人每月 6,000 元起 - 交通圖書券補貼每人每年 4,000 元
新竹縣	1.36 人	- 生育津貼每胎 15,000 元起(87 年開始每胎 10,000 萬元,104 年後修改) 40 所托嬰中心、1 所托育資源中心 - 新生兒營養補助(15,000 元起,101 年開始)
苗栗縣	1.35 人	- 生育津貼每胎 20,000 元(87 年開始每胎 3,000 元,100 年起每胎 34,000 元,104 年後修改) 10 所托嬰中心、3 所托育資源中心
臺北市	1.29 人	- 生育津貼每胎 20,000 元(100 年開始) - 育兒津貼每月 2,500 元(100 年開始) 117 所托嬰中心、13 所托育資源中心 - 婚後孕前健康檢查每案 1,595 元(針對尚未生育婦女) - 孕婦唐氏症篩檢補助 - 嬰幼兒物資交流中心
◎總生育率最低 6 縣市		
高雄市	1.03 人	- 生育津貼每胎 6,000 元起(99 年開始,第 3 胎 100 年起由原 10,000 元調高至 46,000 元) - 托育費用補助 1,000 元起 56 所托嬰中心、15 所托育資源中心 - 坐月子到宅服務方案 - 育兒資源行動車(針對偏鄉地區)
嘉義市	1.03 人	- 生育津貼每胎 8,000 元(95 年開始每胎 3,600 元,102 年起每胎 6,000 元,104 年修改) 3 所托嬰中心、2 所托育資源中心
南投縣	0.97 人	- 生育津貼每胎 10,000 元起(101 年開始每胎 5,000 元起,104 年後修改) 3 所托嬰中心、1 所托育資源中心
屏東縣	0.87 人	7 所托嬰中心、1 所托育資源中心
嘉義縣	0.85 人	- 生育津貼每胎 6,000 元(87 年開始每胎 3,000 元,104 年後修改) 1 所托嬰中心
基隆市	0.84 人	- 生育津貼每胎 20,000 元(101 年開始每胎 10,000 元,104 年後修改) 5 所托嬰中心、2 所托育資源中心

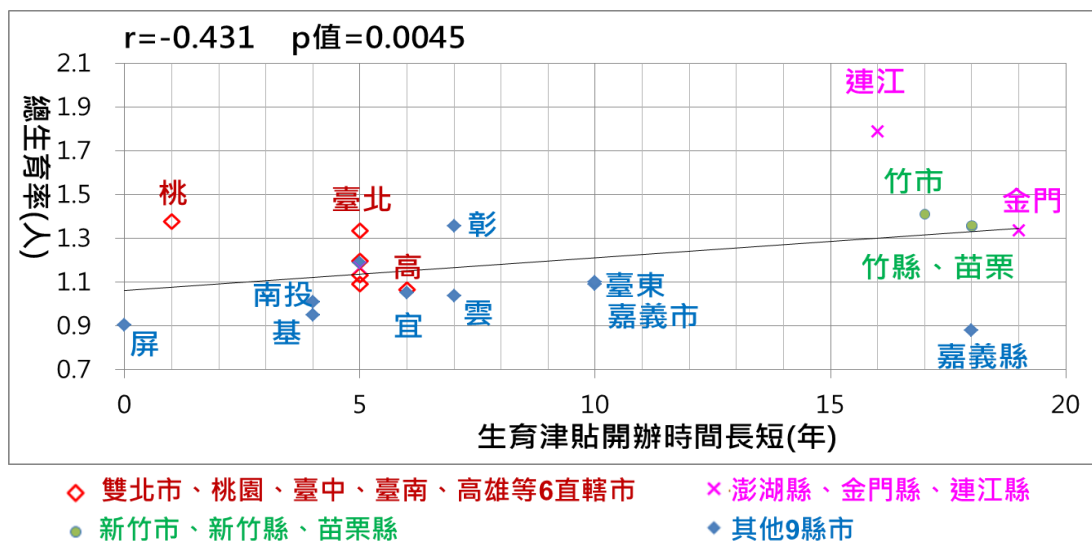
資料來源：整理自內政部「104 年各直轄市、縣(市)政府辦理相關育兒養育福利措施一覽表」及衛生福利部「直轄市、縣(市)政府辦理友善育兒措施彙整表」。

二、生育津貼政策

由於全臺除了屏東縣以外，其他各縣市均有辦理生育津貼政策，故本研究進一步針對此政策之開辦時間、發放金額進行與總生育率間之相關分析；然後，利用散佈圖進一步解釋此政策與生育率之關係；最後再分析此政策中胎次別政策差別之影響。

(一)開辦時間與生育率之相關性

圖8顯示，104年各縣市總生育率與生育津貼開辦時間之分布大致呈正相關，也就是說，對大部分的縣市而言，愈早開辦生育津貼的縣市生育率愈高，如金門縣（86年開辦、總生育率1.34人）、苗栗縣（87年開辦、總生育率1.36人）、新竹縣（87年開辦、總生育率1.35人）；反之，愈晚開辦生育津貼的縣市生育率愈低，如南投縣（101年開辦、總生育率1.01人）、基隆市（101年開辦、總生育率0.95人）；且此相關性亦達統計上的顯著水準（ p 值=0.0045<0.01）。



資料來源：本研究。

圖8 各縣市104年總生育率與生育津貼開辦時間長短散佈圖

本研究另以100至104年資料進行相關分析，並觀察其顯著水準。表7顯示100至104年相關係數均達顯著水準。

表7 各縣市總生育率與生育津貼開辦時間長短之相關係數

胎次別	100年資料	101年資料	102年資料	103年資料	104年資料
第1胎	0.589**	0.657***	0.595**	0.579**	0.431*

註：* p 值<0.05，** p 值<0.01，*** p 值<0.001。

資料來源：本研究。

上述僅就單一年度資料進行分析，若觀察時間序列資料，以各縣市總生育率高低排名的變動趨勢來看生育津貼開辦時間的影響。圖 9 將全國 22 個縣市依生育津貼開辦時間分成圖(1)至圖(4)。

圖(1)顯示最早開始的 6 個縣市中，除嘉義縣之外，其他 5 縣市總生育率自 101 年起均為全國前 7 名，因此，雖前面本研究之相關係數呈顯著正相關，但並不代表開辦時間愈早，總生育率就一定愈高，仍有例外的縣市。

圖(2)與圖(3)近幾年各縣市位居第 4 至 20 名間，其中，嘉義市及高雄市自生育津貼發放後，總生育率排名似有往前進步之效果。

圖(4)顯示生育津貼最晚發放或尚未發放的 4 個縣市，除桃園市自 103 年底升格為直轄市後，於 104 年起開始全面發放全市統一的生育津貼，出生育率排名有顯著大幅的上升外，南投縣、屏東縣及基隆市或許因為其他縣市生育津貼政策與其他生養政策之效果較早顯現，故近幾年總生育率排名出現下滑現象。

(二)發放金額與生育率之相關性

在分析發放金額與生育率之相關性前，本研究首先利用圖 9 觀察生育津貼發放金額變動的縣市，其生育率是否也有相對應之變動。

首先觀察苗栗縣，87 年開辦之初每胎補助 3 千元，自 100 年起每胎補助金額提高為 3 萬 4 千元，104 年起再提高為 2 萬元。由圖 9 之圖(1)可知，87 年開辦之初，總生育率排名由第 8 名上升至 91 年第 4 名後，就開始又往下掉，99 年回到 87 年第 8 名之水準；而 100 年提高補助金額後，總生育率排名即持續上升；104 年雖又調降，但生育率排名暫不受影響，仍維持 103 年名次。105 年苗栗縣政府因財源問題將生育津貼補助金額大幅調降為 6,600 元，是否會影響 106 年苗栗總生育率，仍有待觀察。

新竹縣、嘉義縣（圖(1)）、彰化縣、嘉義市（圖(2)）、桃園市、南投縣、基隆市（圖(4)）7 縣市於 104 年提高補助金額，惟僅彰化縣、嘉義市、桃園市及基隆市 4 縣市之總生育率排名有回升，而南投縣持平，其他 2 縣市之效果似尚未顯現。

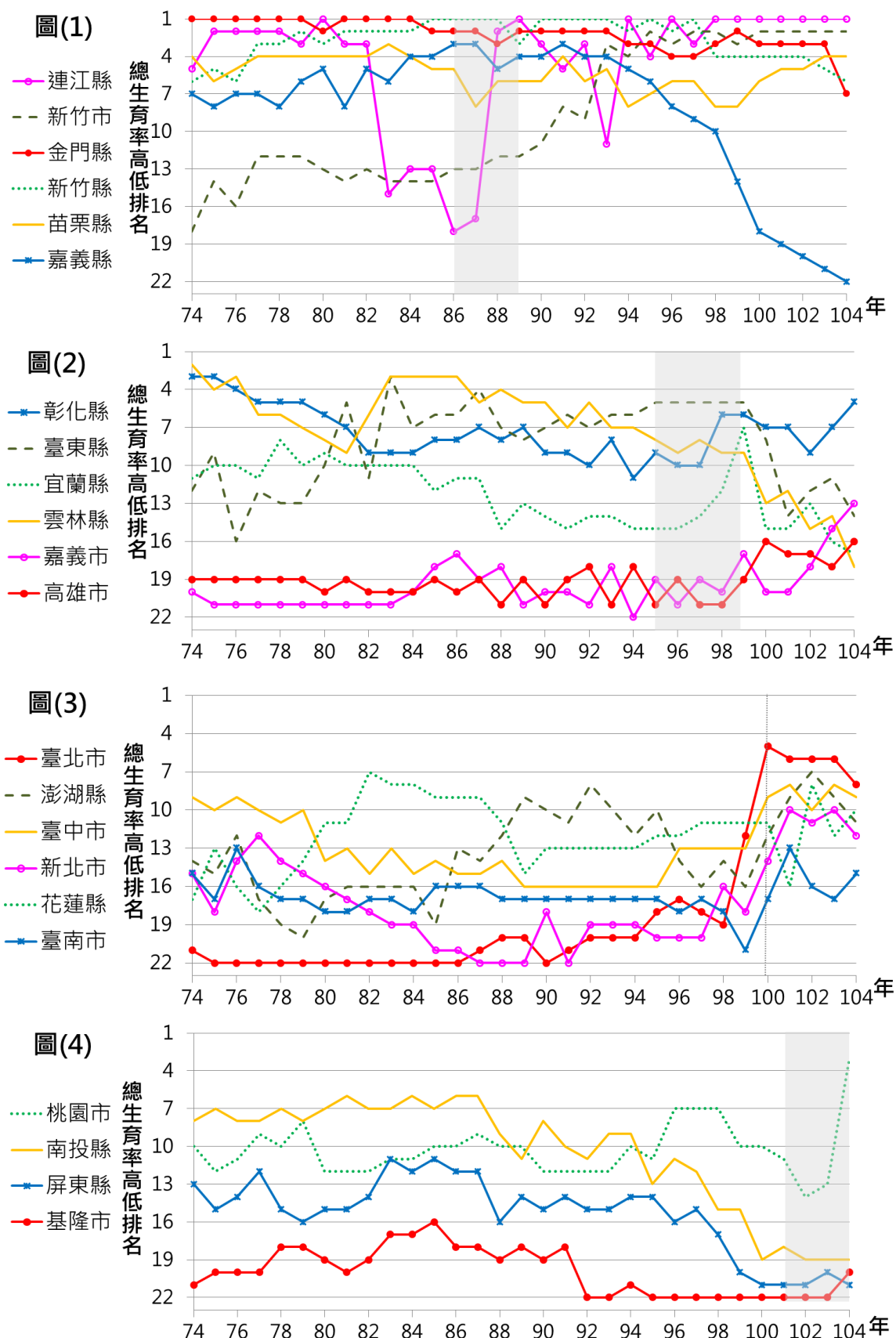
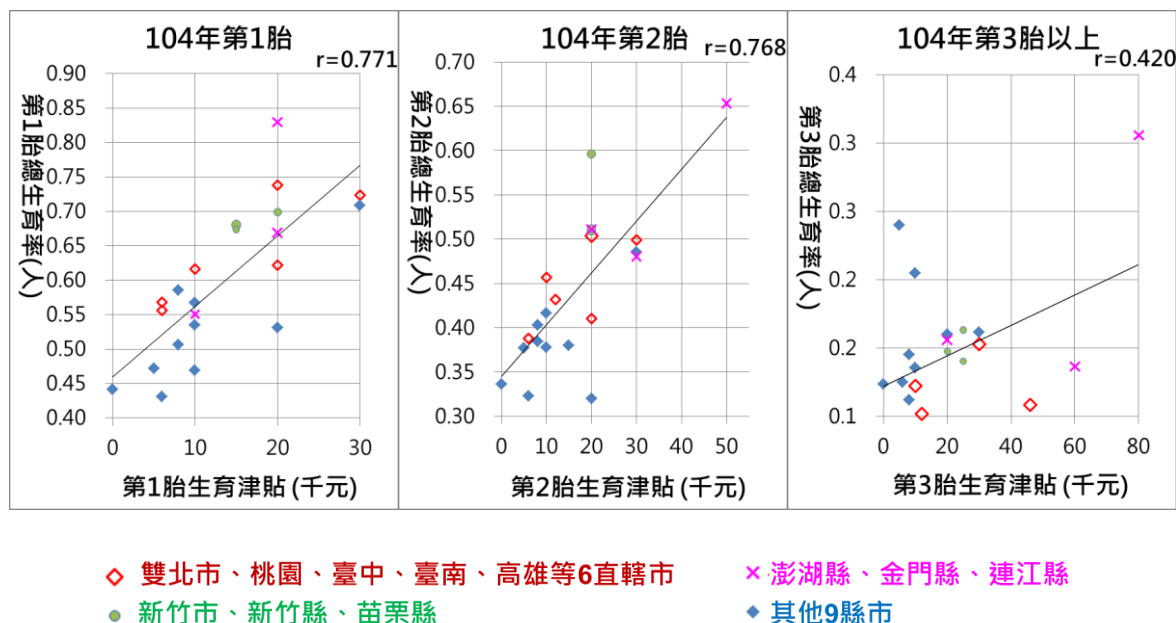


圖 9 各縣市總生育率高低歷年排名變動趨勢

圖 10 顯示，104 年各縣市胎次別總生育率與生育津貼之分布大致呈正相關，亦即發放生育津貼金額愈高的縣市生育率愈高，如桃園市及彰化縣第 1 胎發放金額皆為 3 萬元，第 1 胎總生育率分別為 0.72 人及 0.71 人；反之，生育津貼金額愈低的縣市生育率愈低，如屏東縣於 103 年尚未全面發放生育津貼，第 1 胎總生育率為 0.44 人。



資料來源：內政部「人口統計年刊」及「104 年各直轄市、縣（市）政府發放生育津貼一覽表」。

圖 10 各縣市 104 年胎次別總生育率與生育津貼發放金額散佈圖

進一步觀察胎次別總生育與胎次別生育津貼政策之相關性，並利用統計方法分析近 5 年兩變數相關係數之顯著性，如表 8 所示，第 1、2 胎生育率與生育津貼具有統計上的顯著正相關，而第 3 胎的相關係數於 100 年及 101 年顯示有較低之相關性，而 102 至 104 年資料則顯示無顯著相關，或許是因為第 3 胎總生育率數據較小，各縣市第 3 胎總生育率差異較小之故。

表 8 各縣市胎次別總生育率與生育津貼發放金額相關係數

胎次別	100 年資料	101 年資料	102 年資料	103 年資料	104 年資料
第 1 胎	0.683***	0.712***	0.742***	0.767***	0.771***
第 2 胎	0.747***	0.673***	0.716***	0.810***	0.768***
第 3 胎	0.448*	0.444*	0.292	0.382	0.420

註：* p 值<0.05，** p 值<0.01，*** p 值<0.001。

資料來源：本研究。

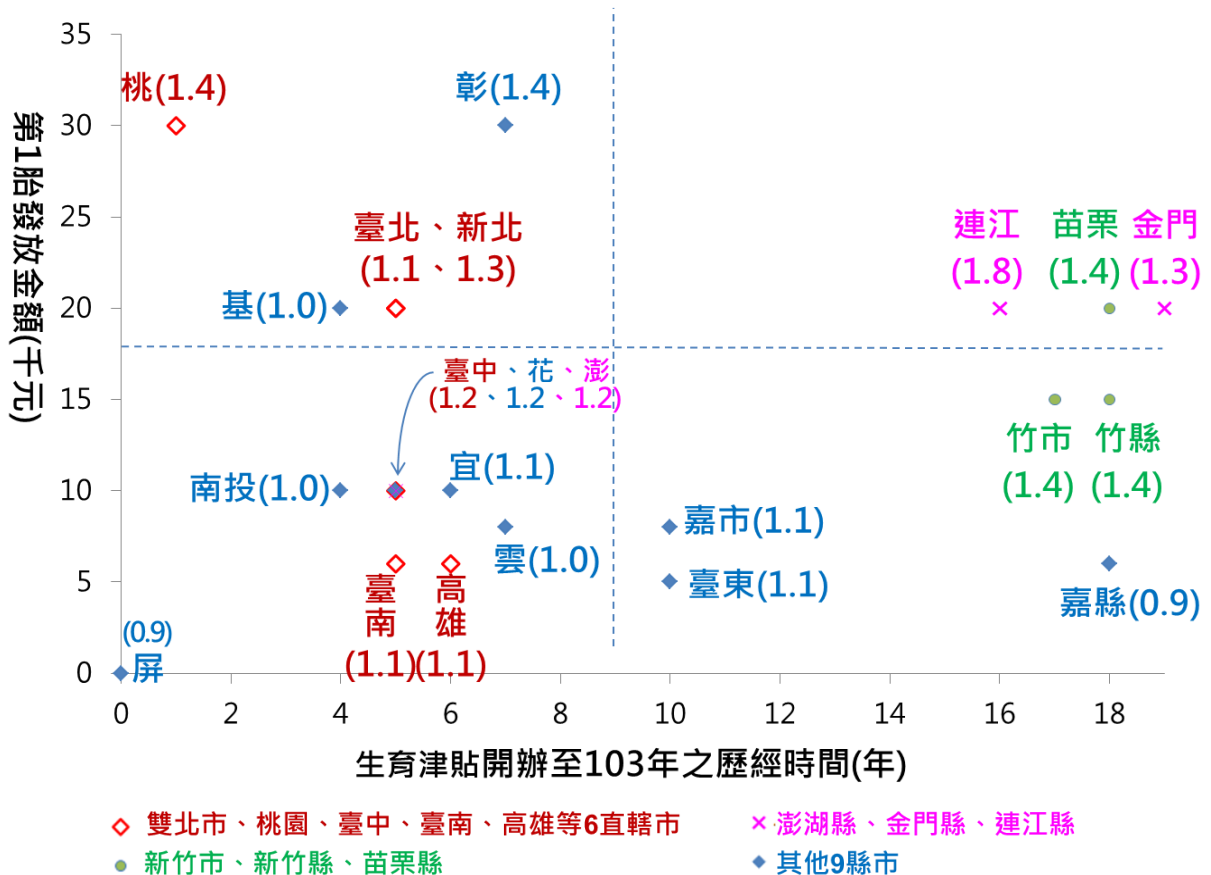
另外值得注意的是，第 1 胎之相關係數會隨著時間變動而增加，或可解釋為生育津貼政策推行初期並無較大效果，而當此政策推動時間愈久，與生育率的相

關性就愈高；惟第2胎及第3胎並無此現象。

(三)發放金額與發放歷經時間之散佈圖

上述相關分析雖得出生育津貼發放金額與開辦時間，皆與總生育率呈正向相關，惟由於相關係數僅說明2變數間之變動關係，並不代表兩者間有因果關係，各縣市的其他生養政策、生活環境及社會經濟等因素，均會同時影響該縣市的生育率，故並無法直接說明生育津貼政策即是影響該縣市總生育率高低之主要因素，且亦會出現生育津貼發放金額高但開辦時間晚的縣市(如圖11左上角之雙北市)，及生育津貼開辦時間晚但發放金額低的縣市(如圖11右下角之嘉義縣)。

104年全國婦女總生育率為1.2人，臺北市與新北市雖於100年始開辦生育津貼政策，惟或許金額相對較高，故由總生育率排名來看，100年後名次前進不少(如圖9-(3))。另外，嘉義縣雖早於87年即已發放生育津貼，惟或許因金額不高，故總生育率無法提升，總生育率全國排名甚至於96年其他縣市陸續開辦生育津貼後，出現明顯下滑現象(如圖9-(1))。



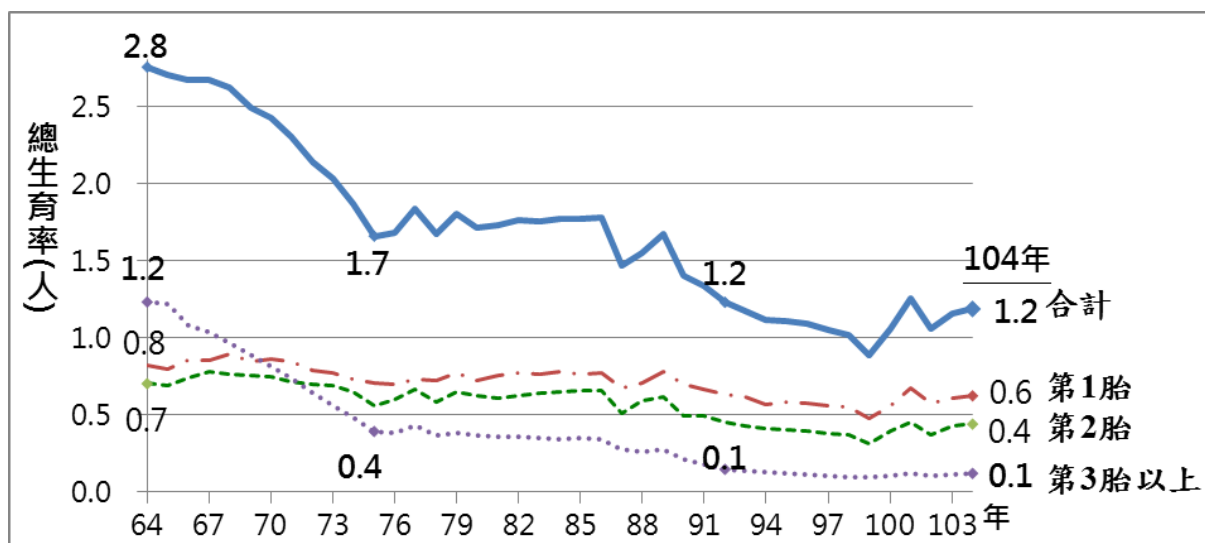
註：括號中的數字為總生育率。

資料來源：整理自內政部「人口統計年刊」，歷年。(合併、升格直轄市之縣市另行計算)

圖 11 各縣市 104 年生育津貼開辦時間長短、發放金額與總生育率

三、胎次別生育津貼政策之分析

近年來，由於婦女延後生育，生育能力又因高齡生理條件而下降，因此第3胎以上總生育率大幅減少。由圖12可知，我國總生育率由64年之2.8人，75年大幅降為1.7人；同期間，第1胎、第2胎總生育率降幅合計不超過0.3人，第3胎之降幅則為1.4人，顯示第3胎以上總生育率減少是我國總生育率跌落之主要原因。惟由於92年以後，我國總生育率跌落至1.2人之超低生育率水準，第3胎以上生育率亦降為0.1人，再下降的空間縮小，使總生育率下降趨勢亦減緩。



資料來源：內政部內政部「人口統計年刊」。(除總生育率外，胎次別總生育率另由本研究自行計算)

圖 12 胎次別總生育率變動趨勢

由表9可知，94至104年總生育率上升0.06人，其中，主要是因為第1、2胎分別增加0.05人及0.03人，而第3胎反正減少0.01人。第3胎總生育率下降幅度最大的縣市為金門縣、嘉義縣及臺東縣，上升幅度最大的縣市為連江縣及臺北市。

觀察生育津貼發放金額有針對第1胎以上胎次增加補助金額之6個縣市(包括連江縣、新竹市、澎湖縣、臺南市、高雄市及南投縣)，94至104年，除南投縣以外，其他5縣市之第3胎總生育率均見上升，因此，胎次差異化之生育補助似對第3胎生育率仍有正面影響；而南投縣總生育率無論胎次別均見下降，或許是因為其補助金額相對其他縣市而言不算太高之故。

整體而言，我國婦女第3胎生育率最高的前4個縣市多位於東部及離島地區，依序為連江縣、臺東縣、花蓮縣及金門縣；最低的縣市則位於都市化程度高或人口密度高的城市，依序為基隆市、臺北市、新北市及臺南市，由於目前針對胎次

別之生養政策較少，因此影響第3胎生育率之因素除了胎次差異化之生育補助措施外，或許與該地區之社會、經濟、文化、教育等因素亦有相關，這或許是全臺除了5個因生育津貼有針對第1胎以上增加補助的縣市外，其他縣市中，僅臺北市及新北市第3胎總生育率有上升之故。

表9 94-104年各縣市胎次別生育率變動

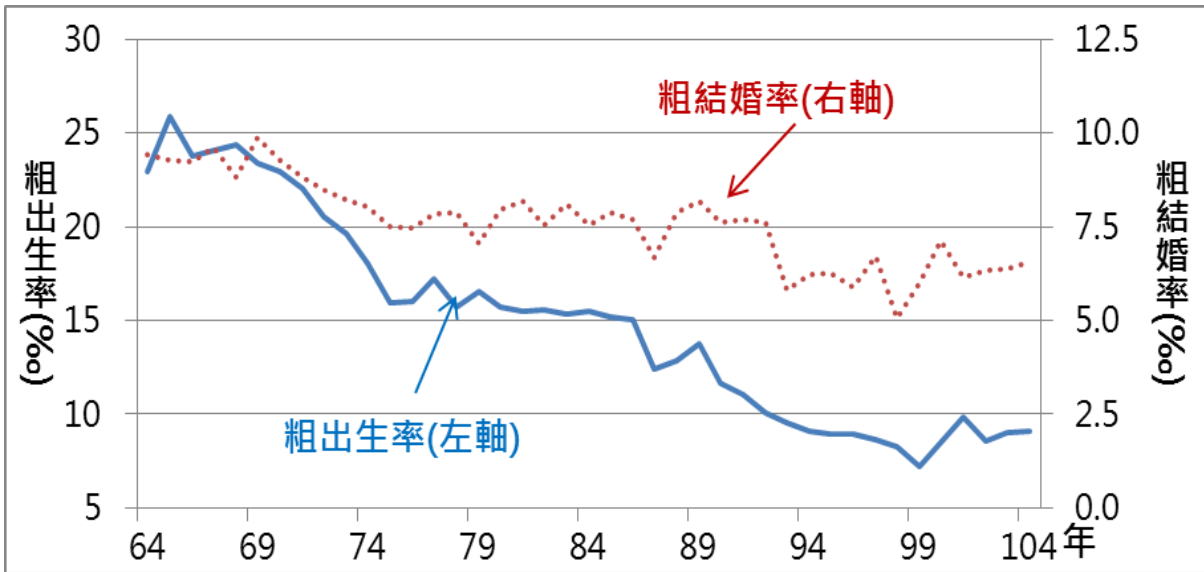
縣市別		104年				94-104年變動			
		總生育率 (人)	胎次別總生育率(人)			總生育率 (人)	胎次別總生育率(人)		
			第1胎	第2胎	第3胎以上		第1胎	第2胎	第3胎以上
全 國		1.18	0.62	0.44	0.12	0.06	0.05	0.03	-0.01
北部地區	基隆市	0.95	0.53	0.32	0.10	-0.01	0.03	-0.02	-0.03
	新北市	1.13	0.62	0.41	0.10	0.14	0.08	0.05	0.00
	臺北市	1.34	0.74	0.50	0.09	0.36	0.19	0.14	0.02
	桃園市	1.37	0.72	0.50	0.15	0.14	0.10	0.04	-0.00
	宜蘭縣	1.05	0.54	0.38	0.14	-0.10	-0.03	-0.06	-0.01
	新竹市	1.41	0.67	0.60	0.14	0.01	-0.03	0.04	0.01
中部地區	新竹縣	1.35	0.68	0.51	0.16	-0.18	-0.09	-0.05	-0.03
	苗栗縣	1.36	0.70	0.51	0.15	0.08	0.09	0.01	-0.03
	臺中市	1.20	0.62	0.46	0.12	0.08	0.05	0.04	-0.01
	彰化縣	1.35	0.71	0.49	0.16	0.12	0.13	0.01	-0.01
	南投縣	1.01	0.47	0.38	0.16	-0.25	-0.12	-0.09	-0.03
南部地區	雲林縣	1.04	0.51	0.38	0.15	-0.26	-0.10	-0.12	-0.04
	嘉義縣	0.88	0.43	0.32	0.13	-0.50	-0.23	-0.21	-0.05
	嘉義市	1.10	0.59	0.40	0.11	0.19	0.11	0.07	0.01
	臺南市	1.09	0.56	0.43	0.10	0.04	0.01	0.04	0.00
	高雄市	1.07	0.57	0.39	0.11	0.06	0.04	0.01	0.01
東部及離島地區	屏東縣	0.90	0.44	0.34	0.12	-0.25	-0.11	-0.10	-0.04
	花蓮縣	1.19	0.57	0.42	0.21	0.02	0.00	0.04	-0.03
	臺東縣	1.10	0.47	0.38	0.24	-0.24	-0.13	-0.07	-0.05
	澎湖縣	1.18	0.55	0.48	0.14	-0.02	0.02	-0.04	0.00
	金門縣	1.34	0.67	0.51	0.16	-0.08	0.02	-0.01	-0.09
連江縣	連江縣	1.79	0.83	0.65	0.31	0.22	-0.08	0.18	0.11

註：陰影標示的縣市係指生育津貼發放金額有依胎次別區分。

資料來源：整理自內政部「人口統計年刊」，歷年。(合併、升格直轄市之縣市另行計算)

四、鼓勵結婚政策

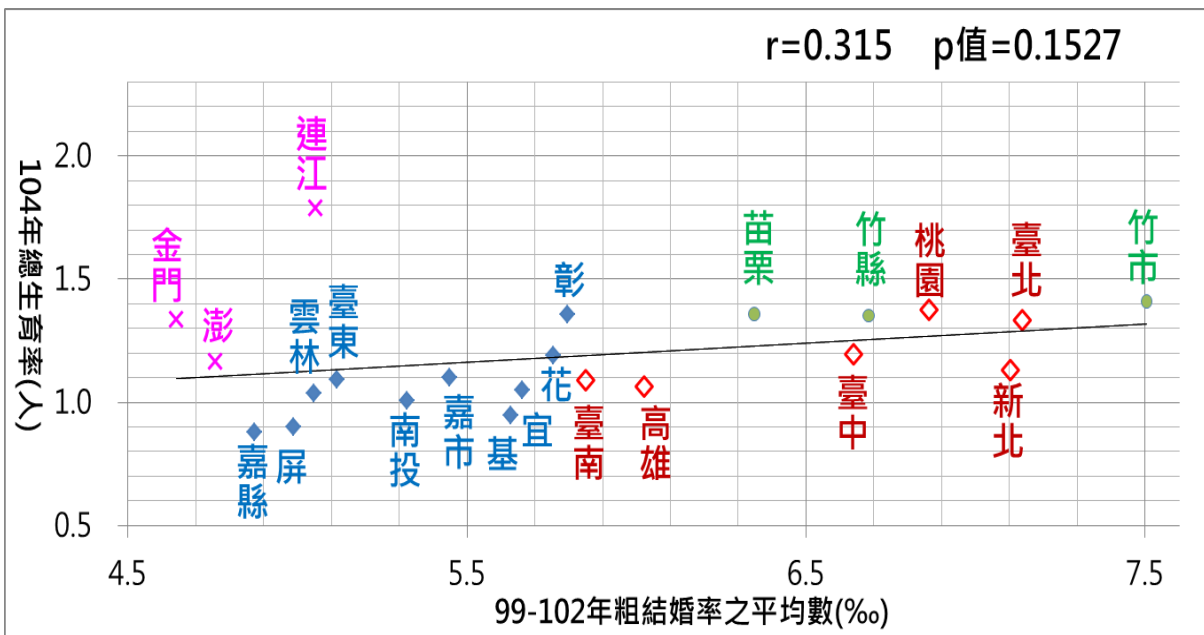
近年來各地方政府積極辦理鼓勵婚育相關措施，包括辦理聯合結婚及未婚聯誼活動，希望藉由結婚人數的增加，進一步帶動出生人數。由圖13可知，99年以後，粗結婚率與粗出生率似也有止降回升之跡象。



資料來源：內政部「人口統計資料庫」網站。

圖 13 歷年粗出生率與粗結婚率變動趨勢

若進一步以各縣市的總生育率與粗結婚率進行相關性檢定，圖 14 顯示兩者雖是正相關，但相關性未達統計上的顯著水準。觀察各縣市分布，大都會區（包括 6 個直轄市）結婚率較其他縣市高，但生育率卻未必較高，例如：桃園市的生育率仍較結婚率相對較低的外島地區及臺東縣為低，亦顯示婚姻與生育並無必然之關係，也就是結婚率愈高，並不代表生育率也會愈高。



註：另以粗結婚率 100-103 年、100-102 年、100-103 年等平均數分析，相關係數更小。

資料來源：內政部「人口統計資料庫」網站。

圖 14 各縣市總生育率與結婚率之分布

柒、結論與建議

根據前述分析，本研究提出以下結論與建議事項：

一、主要發現

- (一)94 至 104 年間，全臺 22 個縣市約一半以上的縣市，總生育率已有回穩或上升趨勢；而嘉義縣總生育率則仍明顯維持下降趨勢。
- (二)總生育率最早出現回穩止降的縣市包括連江縣、新竹市及臺北市，約於 87 至 99 年間，其中，以連江縣之增幅最大，而連江縣之生育津貼政策於 89 年起實施，全臺啟動生育津貼政策的第 6 個縣市，且其發放金額較大部分縣市高，105 年係第 1 胎發放 2 萬元、第 2 胎發放 5 萬元、第 3 胎及以上發放 8 萬元之政策。
- (三)全臺 22 個縣市中，金門縣是唯一對生育津貼、育兒津貼及托育費用補助均辦理之縣市，且開辦時間亦相對其他縣市早，而 102-104 年總生育率平均值為全臺第 2 高；反之，高雄市雖亦有辦理生育津貼、育兒津貼及其他相關生養政策，但其 102-104 年總生育率平均值卻居全臺最低第 6 位。
- (四)大部分發放生育津貼金額較高且發放時間愈久的縣市，總生育率亦較高；另外，雖國人延後結婚影響到生育年齡，但結婚率與生育率相關性不高。
- (五)由胎次別生育率分析可知，第 3 胎以上總生育率減少是我國總生育率跌落之主要原因；且除了地區別的社會、經濟、文化等因素外（例：都市化程度高或人口密度高的城市），生育津貼有依胎次別增加補助的縣市，第 3 胎總生育率亦見上升。

二、建議事項

- (一)為有效利用地方政府資源，建議可以將鼓勵結婚之相關宣導經費，統籌專注於鼓勵生育相關措施，並可針對不同胎次別設計不同獎勵措施，強化國人對二胎或二胎以上政策之宣導。
- (二)為使政府投入於鼓勵民眾生育之經費達到預期效益，除了提高補助金額等上述建議外，亦應考量提高民眾申請相關補助或津貼之便利性；由於政部各項生養相關政策均散見於內政部、勞動部、衛福部、教育部等相關單位，建議可針對生養政策等相關業務，建立一單一平台，整合各項措施內容及申請流程，並連結醫療院所或戶政單位服務點，主動提動資

訊給作產檢、生產或報戶口之民眾。

(三)因各地方政府社會、經濟、文化、教育等可利用資源各不相同，建議可參考歐洲等先進國家的作法（Andersson, 2007、Kalwij, 2010），未來仍應針對各地區之經社文化發展特性，推動全面性友善生養環境等相關政策（包括包括產業結構、就業及收入、交通建設及都市化程度等足以吸引婚育之誘因）來提高大眾生育意願，俾有效因應少子化及人口老化之衝擊。

(四)本研究在進行生養政策差異分析時，主要採用內政部各年彙整各地方政府之「各直轄市、縣（市）政府辦理相關育兒養育福利措施一覽表」及衛生福利部之「直轄市、縣（市）政府辦理友善育兒措施彙整表」。惟因填報表格之設計屬開放式填報，各縣市政府填報內容會因填報人員之認知差異而有填報詳盡及周延程度差異，且若填報人員更換，資料亦難以與上年連貫，使得此份資料無法進一步作有效量化評估。建議內政部應設計或規範填表方式，俾搜集可供研究使用之資料集，供後續研究相關議題者參考使用。

參考文獻

1. 石婉婷（民 100）。臺灣總生育率影響因素之探討—追蹤資料分析。成功大學碩士論文。
2. 江清謙（民 94）。國政分析—獎勵生育措施有效嗎？國家政策研究基金會，社會（析）094-015 號。94 年 6 月 30 日。取自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/094/SS-B-094-015.htm>。
3. 林倫旭（民 99）。從高雄市各戶政事務所協助發放生育津貼探討人口政策推展。高雄市新興區戶政事務所 99 年度人口統計分析報告。
4. 陳世凱（民 102）。應用人口推計模型一年輪組成法分析高雄市生育補助對象之效果。高雄市政府主計處統計專題分析。102 年 12 月。
5. 陳柏文（民 103）。生與不生的抉擇：有錢領我們更願意生。weReport 調查報導平台。取自 <http://newtalk.tw/news/view/2014-09-11/51298>。
6. 張巧旻（民 104）。調查看天下／打造一座友善生養城市。天下雜誌。取自 <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5067157>。

7. 國家發展委員會（民 105）。完善生養環境方案。105 年 1 月。
8. 新北市政府民政局（民 104）。六都發放生育獎勵金措施對生育率影響淺論—以新北市為例。直轄市及縣市重要統計指標應用分析（93~103 年）。新北市政府主計處彙編。104 年 12 月，1-8。
9. 董宜禎、楊文山（民 103）。台灣有偶率與婚前懷孕對總生育率的影響。台灣健康與社會學社年會暨「家庭、社區與健康」學術研討會發表論文。103 年 9 月 5 日。
10. 臺中市政府主計處（民 100）。各縣市生育津貼政策概況。主計處統計通報第 100-016 號。100 年 10 月。
11. 衛生福利部（民 101）。建構建構友善托育環境—保母托育管理與托育費用補助實施計畫。臺北市：衛生福利部。
12. Andersson G. (2007). "A Review of Policies and Practices Related to the 'Highest-Low' Fertility of Sweden." *Stockholm Research Reports in Demography*. 2007:1.
13. Kalwij, A. (2010). "The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe." *Demography*, Vol. 47, No. 2, May 2010: pp. 503-519. London: Butterworths.
14. Neyer, G. (2006). "Family Policies and Fertility in Europe: Fertility Policies at the Intersection of Gender Policies, Employment Policies and Care Policies." *Max Planck Institute for Demographic Research (MPIDR) Working Papers WP-2006-010*.
15. OECD (2007). "Can Policies Boost Birth Rates?" *Policy Brief*. Nov. 2007.

我國育兒經濟支持政策之檢討*

黃淑婷**

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

摘 要

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

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

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

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

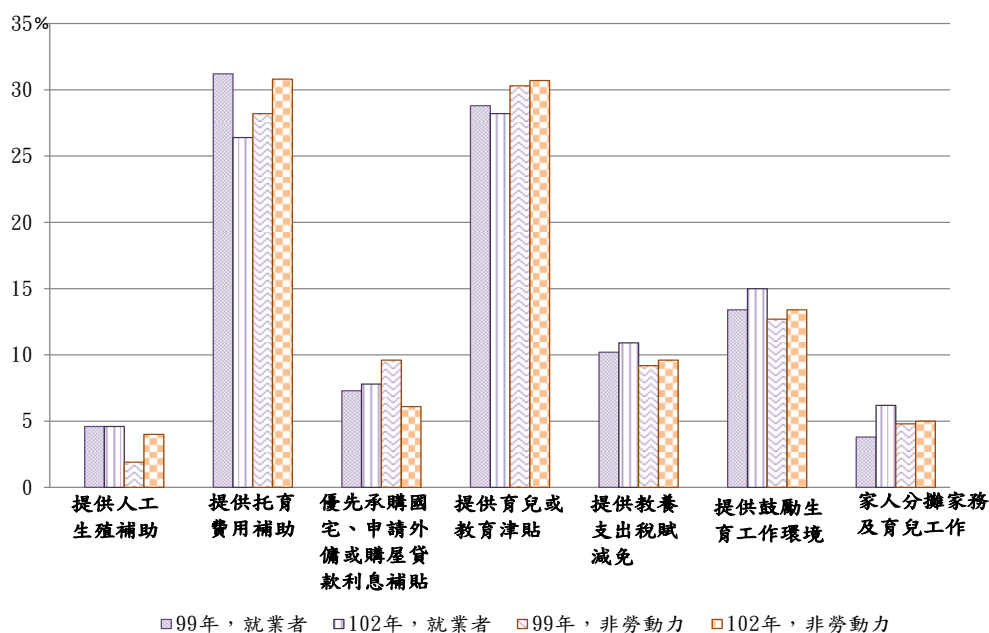
**作者為人力發展處視察。

壹、前言

一、研究緣起與目的

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

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



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

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

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

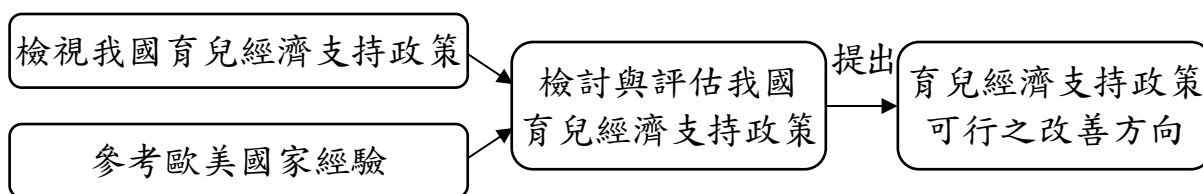
此外，各地方政府之育兒相關措施補助差異極大，有人認為幼兒受國家照顧不宜因戶籍地不同，而受到差別待遇，或僅造成國內移動，對提升國家整體生育率卻無助益。

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

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

二、研究方法與過程

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



資料來源：作者自繪

圖2 研究過程

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

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

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

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

貳、我國育兒經濟支持政策現況

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

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

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

一、巨觀面：現行未滿6歲育兒家庭之經濟支持政策

(一)中央政府政策部分

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

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

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

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

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

表 1 中央政府推行之育兒經濟支持政策

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

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

註 2：Y 代表設有排富條件、N 代表無設有排富條件。

註 3：灰底部分代表不納入本文檢討範圍。

資料來源：修改自「完善生養環境方案」、衛生福利部及教育部網站，作者整理。

(二)地方政府措施部分

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

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

表 2 地方政府推行之育兒經濟支持政策—分娩及照顧托育方面

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

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

註 2：若補助 3 位以上子女家庭部分托育費用，則均無排富限制。

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

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

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

表 3 地方政府推行之育兒經濟支持政策—教育及生活方面

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

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

資料來源：同表 2，作者自行整理。

二、微觀面：現行未滿 6 歲幼兒受惠育兒經濟支持政策之金額

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

(一)中央政府政策部分

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

政策補助總額最高約 30.9 萬元⁷，最低約 3.2 萬元⁸。

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

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

表 4 104 年社會保險支出生育給付及育嬰留職停薪津貼之平均額度

單位：元

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

表 5 中央政府提供未滿 6 歲相關補助額度

單位：元

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

資料來源：相關部會網站，作者整理。

(二)地方政府措施部分

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

境遇等弱勢家庭)，最多領 36,704 元，最少領 9,508 元。

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

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

表 6 地方政府提供育有未滿 6 歲幼兒經濟支持措施

單位：元

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

資料來源：同表 2，作者自行試算整理。

參、主要國家之育兒經濟支持政策經驗與啟示

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

一、主要國家經驗

(一)巨觀面：歐盟地區之家庭政策調整經驗

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

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

1. 兒童或家庭津貼¹³及稅務扣除額

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

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

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

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

2. 托育照顧補助

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

3. 生活相關補助¹⁶

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

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

(二)微觀面

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

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

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

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

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

¹⁵同註 13，pp.29-31。

¹⁶同註 13，pp.32-33。

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

直至經費用罄，該實驗計畫始告終¹⁸。

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

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

2. 芬蘭 2017-2018 年試行月領 20K 基本收入計畫²¹

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

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

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

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

二、對我國育兒經濟支持政策之啟示²³

歐盟經驗顯示，在國家遭受全球或區域經濟影響時，首先仍應保障弱勢族群

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

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

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

²¹同註 4。

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

²³同註 13，pp.61-64。

育兒福利，若財政允許，再擴及一般育兒家庭。重要經驗如次：

(一)建立適應多元需求之育兒環境

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

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

(二)協調整合中央及地方之育兒資源

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

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

(三)建構兼顧育兒及工作平衡之環境

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

(四)評估發放幼兒基本津貼之可行性

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

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

²⁵2008-2009 年非洲納米比亞曾試行 60 歲以下 6000 位村民，每人每月發給 100 元納米比亞幣(約新台幣 465 元)。印度曾於 2011 年在聯合國幫助下進行 12-18 個月基本收入計畫，每個月成人得到 200 盧比(約新台幣

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

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

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

肆、我國育兒經濟支持政策之檢討與評估

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

一、巨觀面

(一)政策部分

1. 中央與地方政策部分重疊或疏漏，研議評估政策整合之可行性

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

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

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

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

表 7 我國育兒經濟支持政策—分娩及照顧托育部分

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

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

註 2：虛線：代表「未滿」、實線：代表「以下」，粗體為中央政策。

資料來源：綜合表 1、表 2 及表 3，作者自行整理。

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

庭托育費用補助」重複領取。

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

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

表 8 我國育兒經濟支持政策—教育及生活扶助部分

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

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

註 2：虛線：代表「未滿」、實線：代表「以下」，粗體為中央政策。

資料來源：同表 4，作者自行整理。

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

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

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

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

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

2. 資產調查認定遭疑且耗成本，評估發放幼兒基本津貼可行性

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

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

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

²⁸同註4。

(二)財務面

1. 統合中央及地方政策於法無據，需考量財政整合問題，可先探詢民意

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

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

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

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

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

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

³¹同註 30。

2. 財源依賴稅收，思考穩定與創新財源

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

表 9 中央政府 104 年未滿 6 歲相關育兒經濟支持政策執行經費

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

資料來源：相關部會網站，作者自行整理。

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

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

表 10 104 年各縣市發放生育津貼之推算

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

說明：1. 出生人數採內政部 104 年 12 月底戶籍登記數。

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

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

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

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

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

綜上所述，無論是應整合現行育兒經濟支持政策，提高有限資源之效

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

益，或發放幼兒基本津貼，擴大受惠範圍，國家資源有限是主要關鍵問題。

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

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

表 11 我國 102-104 年歲出各項目占總預算、總決算之比率

單位：%

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

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

表 12 主要國家 2013-2015 年賦稅負擔率(不含社會安全捐)

單位：%

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

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

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

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

(三)小結：投資兒童、投資未來

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

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

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

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

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

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

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

³⁸林閔綱(2008)，〈從福利國家到社會投資〉，二十一世紀評論，第 108 期，頁 33。

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

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

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

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

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

二、微觀面：補助金額相對不足，取消排富條件，研議發放幼兒基本津貼

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

(一)育兒費用實際支出概況

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

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

表 13 15 至 49 歲已婚生育女性近年出生子女之平均托育費用

單位：元

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

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

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

⁴²轉引自同註 41，頁 156-157。

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

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

(二)未滿6歲幼兒每月受惠政策補助之金額

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

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

表 14 每位每月未滿6歲幼兒受惠我國育兒經濟支持津貼補助金額

單位：元

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

資料來源：表5及表6，作者自行整理。

⁴³2016性別翻轉調查記者會新聞稿，2016-08-05，取自http://www.1111.com.tw/news/surveyns_con.asp?ano=96293

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

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

(三)0 歲至 5 歲幼兒基本津貼之試算

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

表 15 104 年 0 歲至 5 歲幼兒基本津貼經費估算表

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

資料來源：104 年 0-5 歲人口數取自內政部統計網，經費由作者計算。

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

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

表 16 105-125 年 0-5 歲幼兒基本津貼經費估算表

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

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

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

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

表 17 3 歲以下幼兒基本津貼試算表

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

資料來源：同表 16，經費由本研究自行估算。

(四)小結

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

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

伍、研究結論與建議

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

一、優先扶助弱勢家庭

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

二、多元回應家庭需求

由於家庭、經濟與生活型態變遷快速，除提供相關育兒經濟支持補助或津貼

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

三、協調整合家庭政策

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

四、確保兒童照顧品質

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

五、提昇育兒資源效益

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

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

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

參考文獻

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

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

強化企業人才培育機制之研究 ——以產學合作為例*

王金凱**

壹、研究緣起與目的	肆、我國產學合作人才培育政策之
貳、產學合作人才培育的重要性及	檢討與建議
環境背景	伍、結語
參、產學合作人才培育的國際趨勢	

摘 要

國際上正興起縮短職能落差、強化實作能力的人才培育潮流，主要國家皆採取有效政策與措施，持續精進企業參與人才培育的產學合作制度。近年來政府規劃推動包括「育才、留才及攬才整合方案」等各項方案，已有可觀的人才培育成果。為推廣企業參與學徒和實習培訓，縮短學用落差，並支持新南向政策的人才交流對策，建議未來可從強化產學合作推動組織的功能，如成立「台灣產學合作協會」、檢討提供企業參與產學合作人才培育經濟誘因、促進政府採購支持中長期實習培訓、加強企業參與學徒或實習培訓的能力建構、改善培育品質和認證、推動技職教育或實習培訓的國際化，如評估成立「獎學基金」之可行性，以擴大支持招收留學生或海外實習生，進一步改善我國產學合作人才培育制度。

* 本文參加國家發展委員會 105 年度研究發展作品評選，榮獲產業人力政策類優等獎。

**作者為人力發展處專門委員。

壹、研究緣起與目的

我國當前面對知識經濟興起和產業轉型的關鍵時刻，推動教育培訓創新，加強學校至職場的連結，縮短學用落差，日益重要。目前國際上正興起推廣學徒和實習培訓的潮流，以降低青年失業和創造高值就業機會。包括經濟合作發展組織(OECD)和國際勞工組織(ILO)等機構，積極推廣「工作導向學習」(Work-Based Training)¹，督促各國改進職業教育和訓練制度，促成學生從學校到職場的順利轉銜；美國、歐盟、日本、韓國、中國大陸等主要國家日益完善學徒和實習培訓相關法規及制度。

企業參與提供學徒和實習培育，對一國人才的養成和經濟的發展，具有重要的支持作用，強化產學合作人才培育，也是近來政府的施政重點，例如：推動技職教育再造、鼓勵高等教育轉型、成立產學研連結會報，藉由「產業學院」、「產業碩士專班」、「產學攜手合作」等計畫的推動，培育產業所需專業和創新人才。順應國際最新之趨勢，促進企業參與產學合作人才培育，強化「以就業為導向」的人才培訓，可以加強企業的培訓功能、整合優質培訓資源，帶來提升勞動者職業技能和就業穩定性之效益。

本文首先分析推動產學合作人才培育的重要性及其環境背景，其次探討國際趨勢及主要國家的政策動向，並以歐盟為例，分析企業參與學徒或實習生培育的關鍵成功因素，輔以日本最近的政策重點，進而檢視我國現行重要政策及面臨之課題，最後提出未來努力方向之建議。

貳、產學合作人才培育的重要性及環境背景

一、產學合作人才培育的重要性

產學合作人才培育是以在學或剛畢業的學生為對象，透過產業界與學校的合作，共同養成產業發展所需人才。勞動部台灣就業通進行的「2016 企業聘用新鮮人大調查」顯示，「在學期間有實習經驗者」(占 59.76%)、「在學期間已考取證照者」(占 53.50%)，以及「在學期間有打工經驗者」(占 43.65%)，對企業選用新鮮

¹ 根據 OECD 的定義，工作場所學習有各種形式，從短時間讓學習者觀察工作場所到建構長期學徒制度，以取得一定的職業資格，包括：工作觀摩(Job shadowing)、服務學習(Service learning)、實習(Internships)、學徒(Apprenticeships)等，參見 OECD (2010), "Workplace learning", in Learning for Jobs, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-7-en>

人時具有加分的作用。²104 人力銀行的調查亦顯示，有 95% 的企業會因新鮮人具實習經驗而增加對其聘僱意願。

根據 OECD 的研究³，產學合作人才培育，從學生及企業的角度來看，具有四項主要優點：首先是，能提供高品質的學習環境，讓學生掌握最新設備的實用技能，並從培訓師或指導員學習最新的工作方法和技術，有利於學生發展關鍵的軟技能，例如：熟悉在真實世界環境中如何與客戶打交道；其次是，有利於潛在雇主和僱員之間資訊的雙向流動，讓隨後的人才招聘，更有效率且成本更低。第三，企業提供實習或學徒培訓，也可以釋放其職業教育培訓計畫具勞動市場價值的信號。第四，在實習場所，學員為企業帶來生產性貢獻。換言之，產學合作人才培育，對學生、企業及社會均帶來可觀的短期利益和長期利益。(參見表 1)

表 1 產學合作人才培育帶來的利益

	學生	企業	社會
短期利益	◎就業機會 ◎收入水準 ◎工作滿意度 ◎比一般課程較少退學(美國)	◎藉良好培育的勞動力提高生產力 ◎從招募外部技術人才節省成本(包括整合時間和招聘企業不知道人力的風險)	◎節省成本衍生的社會利益(教育至就業轉銜失敗帶來失業的結果)
長期利益	◎彈性和移動能力 ◎終生學習(更容易在後續生涯中獲得培訓和人力升級)	◎供應面利益(例如改善形象) ◎降低人力異動(比較不需要再培訓新人力)	◎優質教育帶來增進生產力的利益或外部性 ◎從更高的收入增加之租稅收益

資料來源：整理自 OECD(2010), Costs and Benefits in Vocational Education and Training.

二、推動產學合作人才培育的環境背景

隨著外在經濟社會環境的變化，尤其在 2008 年以後的「後金融海嘯」時代，我國面臨高等教育擴張，品質未同步提升；工作年齡人口普遍晚入職場；技職教育升格，限縮基層人力供給；全球化衝擊造成結構性失業，形成廠商缺工及青年高失業同時並存之現象。在此種環境背景下，如何強化教育至職場的連結，提升在學學生就業力，日益成為政府關注的焦點：

² 參見勞動部勞動力發展署台灣就業通 105 年第 2 季「2016 企業聘用新鮮人大調查」新聞稿，105 年 7 月 26 日。另根據 104 人力銀行的調查，在校期間有實習經驗的畢業生，畢業後求職週期比沒有實習經驗的同儕縮短 3 周，且 95% 的企業會因新鮮人具實習經驗而增加對其聘僱意願。

³ 參見 OECD (2010), “Workplace learning”, in Learning for Jobs, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-7-en>.

(一)高等教育擴張，品質未同步提升

依教育部的統計，我國於84學年度大學校院僅60所，至100學年度增為148所，10餘年間增加88所，再加上科系設置與教學內容調整幅度有限，未能適切因應經濟發展與產業結構的改變，造成高等教育人才培育逐漸失衡，無法充分滿足企業用人需求，不利國家未來發展。

(二)青年人口普遍晚入職場

我國青年人口正面臨就學年齡延長、就業年齡延後的晚入職場現象，未來將帶來勞動力供給不足問題。依據教育部的統計，大學錄取率從1995年44.3%，持續上升至2015年的97.1%，大學畢業生從每年12萬人增加到30萬人，幾乎人人都可上大學，加上少子化日趨嚴重，以及父母對小孩的期待，促使青年大都選擇升學，晚入職場的情形日益普遍。

(三)技職教育升格，限縮基層人力供給

技職學校依序升格並蓬勃發展，高職學生升大學比率大幅提升，由2003年56%增至2014年81%，再加上師資較欠缺實務經驗、產學連結不深，重視研究與學術、輕忽技術和訓練，使得技職人才培育不如產業預期。如何彈性調整科系並完善實務教學，培育符合產業所需人才，仍將是技職教育轉型的重要課題。

(四)全球化衝擊造成結構性失業，廠商缺工及青年高失業同時並存

全球化導致產業朝向高科技發展，資金進行全球重新布局，促成高階專業人才及藍領技術人力需求增加，人才培育若未能及時配合調整，將助長結構性失業現象。以最近的資料來看，105年6月公立就業服務機構之求供倍數為1.71倍，呈現事求人(廠商缺工)現象；同時，青年仍面臨高失業情況，105年6月青年(15-24歲)失業率11.86%，為整體失業率3.03倍，高於經濟合作發展組織(OECD)的2.0倍、日本的1.7倍、韓國的2.7倍、德國的1.5倍、瑞士的1.8倍。

此外，其他重要的影響因素尚包括：潛在經濟成長率降低，提升技術創新能力、培育新創事業、紓緩少子化影響、改善所得分配不均等需求，使得推動產學合作人才培育日益重要。(參見表2)

表 2 促成產學合作人才培育之影響因素

影響因素	說明
潛在成長率降低	近年全球經濟危機帶來的後遺症，我國的潛在成長率降低，技術貿易收支亦有減少之趨勢。
提升技術創新能力	在開發中國家技術追趕的競爭中，未來提高競爭力所需之技術創新能力，成為未來最重要的發展方向。
培育新創事業及人才	推動創新創業政策，創造以創新技術為導向的新產業和新職業，大學等機構對培育新創事業及人才，扮演重要的角色。
紓緩少子化影響	少子化的影響，帶來中長期工作年齡人口持續減少的隱憂，提升人力素質，紓緩人力減少之需求增加。
改善所得分配不均	為改善區域間所得分配不均，以區域的大學或研究機構為中心，推動產學合作人才培育、共同研究及技術移轉，可強化區域內企業的競爭力。

資料來源：本文作者整理。

參、產學合作人才培育的國際趨勢

一、產學合作人才培育的發展趨勢

(一)推動量身定製的教育模式

企業對大學提出具體的人才規格，一定的雇用保證，負擔教育費用(獎學金)，大學充分因應企業提出的規格實施教育。例如：韓國建立「契約學系制度」⁴，由大學和企業簽定契約，設置和營運需求導向的學系，加強企業人才的再教育和培育為企業所雇用的專業人才；新加坡推動 ELITE+(Enhanced Learning in Information Technology Plus)計畫，以 IT 主修科系學生為對象，為了強化其就業時的實務能力，和 50 家全球性企業締結合作夥伴，推動實習教育(包含海外實習教育)或企業計畫學習。

⁴ 參見金官正(2010)，「韓國人才培育領域的產學合作政策—以大學和企業設置和營運契約學科為中心」，橫濱國立大學企業成長戰略研究中心研討報告系列 No. 2010-CSEG-05，2010 年 11 月。

(二)企業主動推動人才培訓計畫

以企業為主體制作課程已經在教育機構展開對策的案例，例如「微軟學院」(Microsoft Academy)⁵或「SAP 大學聯盟」(SAP University Alliance)。此外，相關成功案例還包括美國思科公司和歐盟國家教育機構合作，推動「思科網路學院」(Cisco Networking Academy)計畫，運用思科向教育機構提供自己的課程，對各國人才提供特定主題的認證。

(三)推廣學徒及實習培訓最佳實務

例如歐盟檢視各會員國學徒制及實習相關計畫，從企業積極參與、企業與學校密切合作、資金協助、密切連結勞動需求、媒合學徒與企業等面向，推廣企業參與產學合作培育人才之成功案例，包括：英國提供實習生和雇主釋出實習職位的媒合服務，德國地區商會參與學徒計畫之執行、資助及管考。又如美國從雇主參與確認勞動需求、工作導向學習、利用資料推動問責制、評量就業薪資績效、提供額外培訓認證、推廣支持服務擴大參與、形成區域夥伴等七大面向，提出「就業導向檢視清單」(Job-Driven Checklist)⁶，推廣學徒培訓最佳案例，例如：新澤西州設立「消費者報告卡」網站，提供職業培訓計畫資訊，包括揭露計畫參與者就業率、保留率，以及畢業後半年、一年及兩年的平均薪資資訊；辛辛那提區域夥伴，聯合三個州 150 個以上的組織，積極拓展保健、先進製造、營建及 IT 等部門的夥伴關係，蒐集產業人才需求，並開發相應的課程和職涯通路。

(四)提供更大經濟誘因擴大學徒培育

為擴大培育學徒，政府推出有利的政策措施，包括：提供學徒租稅誘因、補助學徒學費、補助企業雇用學徒等。例如：英國推動「學徒補助金計畫」⁷，對 1 千名以下員工的企業雇主，提供 1,500 英鎊的學徒補助金，鼓勵企業聘用 16-24 歲新學徒；美國康乃迪克州，對參與學徒培訓計畫的製造業雇主，提供最高 4,800 美元的租稅抵減；中國大陸推動「企業新型學徒制試點工作方案」，對培訓新型學徒之企業，提供每人每年 4-6 千人民幣的職業培訓補貼。

(五)利用政府採購推廣學徒或實習培訓

政府的採購決策主要考量品質、成本和風險，但可連結學徒培訓，培育更熟

⁵ 以微軟學院(Microsoft Academy)為例，提供學校最新專業 IT 技術發展資源，包括 Microsoft 尖端技術的基本與進階技能、線上學習資源、相關訓練、認證準備、教育人員與 IT 人員的專業發展機會，讓學校提供高品質教育培訓環境，協助學生在校期間取得業界公認的技能和職業認證。

⁶ 參見 The White House(2014), 「Ready to Work: Job-Driven Training and American Opportunity」, July 2014.

⁷ 參見 EU(2013), Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors—A Guidebook for Policy Planners and Practitioners.

練並具生產力的人力，支持經濟的成長。例如：英國政府在 2015 年 8 月公布「採購政策要點—運用政府採購支持學徒和技能培訓」⁸，期望價值超過 1,000 萬英鎊及 12 個月以上期限的政府採購契約，支持技能的開發並提供學徒職位，例如：要求承包商以勞動力的 3-5% 作為培育學徒的目標，贊助學生或研究生的學徒培訓計畫。其他國家如比利時、丹麥、德國、愛爾蘭、挪威、瑞士和英國，對提供失業者、殘障者或青年培訓的企業，在競標政府採購契約時，訂有適用優惠處理之規定。

(六)興起產學合作培育產業博士人才之潮流

丹麥推動產業博士(Industrial PhD)，訂有明確的申請者成績標準，由政府補助學生、企業及大學，加速培育符合產業界需求的博士人才；法國推動研究型產業教育計畫(CIFRE；Convention Industrielles de Formation par la Recherche)，建立學生參加國內企業研發，藉其成果取得博士學位(或稱「企業博士」)的制度；英國推動 CASE(Cooperative Awards in Science and Engineering)計畫，提供大學及企業各種補助金，培育具產業實務經驗的博士人才⁹；歐盟試辦 EID(European Industrial Doctorate)計畫，補助學生及企業，培育產業博士人才；日本成立產官學合作組成的「超級合作大學院聯盟」，由多家企業合作採會員制方式，培育在學術領域以外活躍的「創新博士人才」。

二、主要國家相關政策概況及動向

(一)美國

美國總統歐巴馬在 2014 年 7 月簽署勞動力創新與機會法案 (Workforce Innovation and Opportunity Act；WIOA)¹⁰，將工作導向學習 (work-based learning) 列為重點，並規定該項補助金的 20% 以上，用於職業體驗相關活動，如：暑期工作(summer jobs)、學徒前培訓(pre-apprenticeship)、在職培訓(OJT)、實習(Internship)。同一時間，副總統拜登亦發布審查聯邦職業培訓方案的報告(Ready to Work: Job Driven Training and American Opportunity)，推動利用「就業導向檢視清單」(Job-Driven Checklist)，提升各項競爭性人才培育補助計畫的有效性，引導州和地方政府的培訓和就業計畫，變得更加就業導向，確保雇主的參與，並充分揭露就業績效資訊。

⁸ 參見 Crown Commercial Service(2015), 「Supporting Apprenticeships and Skills Through Public Procurement」Action Note 14/15 27 August 2015.

⁹ 參見經濟產業省大學合作推動室(2015), 「主要國家人才培育領域產學合作對策案例」, 2015 年 10 月 22 日。

¹⁰ 取材自 Workforce Innovation and Opportunity Act Signed into Law 網站新聞。

(二) 歐盟

2013 年 7 月推出歐洲學徒聯盟 (European Alliance for Apprenticeship; EAFA)¹¹，通過提升學徒的品質、供應和形象，帶動青年就業、成長和競爭力；2015 年 11 月推出「歐洲青年就業公約」(European Pact for Youth)，將創造至少 10 萬個高品質學徒、實習及初階的新工作機會；同時，每年召開「產學論壇 (University—Business Forum)」，以利產學合作教育相關利害關係人意見交換或資訊共享，討論的項目包括：產學合作的機會和課題、課程開發、大學的職涯教育、教育的品質、大學治理、知識移轉、中小企業和地區開發等；並且運用「歐洲社會基金」(European Social Funds: ESF) 和「歐洲區域發展基金」(European Regional Development Fund: ERDF)，對各會員國推動實習計畫/雙軌制等提供資金支持。

(三) 日本

2014 年 4 月由文部科學省、厚生勞動省和經濟產業省會銜修正「推動實習培訓的基本要點」¹²，針對大學實習的類型、實習的意義、期望推動的實習方式，以及推廣實習策略的模式，制定各項新修正的基本措施。內容重點包括：利用各種公關媒體和舉辦專題討論會等，促進實習的普及；在每個地區，透過舉辦產官學協議會等，促進企業、大學和其他機構交流實習相關資訊；培育具實習專業知識的教職員及媒合協調人才；對資金和資訊不足的中小企業和新創事業，提供適當的支援，以利普及實習培訓。

日本 2015 年 6 月內閣通過「日本再興戰略」(修正版)¹³，在人才培訓領域，推動各項重點措施，包括：強化企業人才培訓等職場資訊的「透明化」；積極支援業界團體或企業主導技能評鑑和檢定；製作「產學合作教育計畫」的指引，強化專修學校產學合作人才培育；運用國立大學法人營運交付金或私立大學經常費補助金，促進大學實施中長期實習對策；建立「職業實踐力培育計畫」認定制度及其獎勵架構，強化大學的實務專業教育；建立「實踐性職業教育新型高等教育機關」的新制度；針對符合厚生勞動部長指定講座授課 1—3 年的專業訓練，創

¹¹ 歐洲學徒聯盟 (EAFA) 是一個獨特的平台，聚集各國政府和其他主要利害關係人，如企業，社會合作夥伴，商會，職業教育訓練 (VET) 供給者，各地區，青年代表和智庫。共同的目標是加強歐洲學徒的品質，供給和形象。該聯盟透過促進聯網，合作和分享最佳實務，提高各界認識學徒培訓的利益，並有 Cedefop 和歐洲培訓基金會 (ETF) 提供策略性專家支持，歐盟委員會就業社會事務和包容部門對 European Alliance for Apprenticeships 有詳細介紹參見 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147>。

¹² 參見文部科學省、厚生勞動省及經濟產業省(2014)，「推動實習培訓的基本要點」，平成 26 年 4 月 8 日部分修正。

¹³ 參見文部科學省(2015)，「日本再興戰略 2015 年改訂—對未來的投資、生產力革命」，平成 27 年 6 月 30 日閣議決定。

設有可能提高教育訓練給付金給付比率或追加支給的「專業實踐教育訓練給付」制度。

(四)韓國

2013 年引進「工作學習雙軌制」¹⁴，包括：適用 50 人以上企業的「個別企業型」和 20 人以上企業的「共同中心型」兩種類型，政府對企業提供現場教授養成、開發教育訓練計畫及教材開發等支援，以及教材、講師、材料費等訓練經費支援；同時，推動「特性化高中-專業大學-產業組織合作技術士官育成計畫」：藉由產學合作締結契約，營運「5~6 年制的量身訂製教育課程」，特性化高中 3 年的實習和基本教育，連結專業大學 2~3 年深度理論及技術教育，學生畢業後至中小企業或同業就業；2015 年推動「中小企業青年就職實習制」，提供未就業青年中小企業等實習機會，提升其職業能力和成為正式員工之可能性，政府提供 3 個月實習，每個月 60 萬韓元的支援，以及轉換成正式員工之補助金。

(五)中國大陸

國務院辦公廳 2013 年 1 月公布「人力資源社會保障部等部門關於加強企業技能人才隊伍建設意見的通知」，明確提出建立企業新型學徒制度的要求；並在 2015 年 5 月公布「國務院關於進一步做好新形勢下就業創業工作的意見」，再次提出支援企業重點開展新型學徒制培訓。2015 年 8 月人社部、財政部發出通知，決定在北京、天津、內蒙古、遼寧等地推動「企業新型學徒制」試點，每個省(區、市)選擇 3 家至 5 家大中型企業作為試點單位，每家企業選拔 100 人左右參加學徒制培訓。

三、企業參與產學合作人才培育的關鍵成功因素—歐盟經驗

歐盟強化政府協助企業參與學徒培育的機制，主要從企業的積極參與、提供企業補助和其他誘因等支援、嚴格的品質保證、高品質指引支持和輔導學徒、適當媒合學徒與企業等層面，執行相關計畫或措施，協助企業參與學徒或實習生培育。例如：芬蘭在不同層級保證和評核學徒訓練的品質，所有參與學徒訓練的機構都納入品質保證制度，同時讓學徒的意見能夠充分反映；德國地區商會積極參與學徒計畫的執行、資助和管考；英國推動對雇主的學徒補助金計畫(AGE)，鼓勵企業聘用 16-24 歲青年學徒。各國作法不盡相同，但政府的大力支持及利害關係人積極參與，有利於相關工作的順利推動。(參見表 3)

¹⁴參見厚生勞動省(2016)，「2015 年海外情勢報告」2016 年 3 月，頁 322-337。

表3 企業參與產學合作人才培育的關鍵成功因素—歐盟經驗

關鍵成功因素	內容重點	實 例
◎ 企業的積極參與	協同設計培育計畫，提供優質實習機會，支持學徒/實習、品質保證和推廣計畫。	—德國地區商會是學徒計畫執行、資助和管考的主要參與者。 —盧森堡就業倡議契約實習生計畫，有雇主代表和商會的積極合作。 —比利時推動中小企業終身學習學徒契約計畫，有雇主的合作與承諾，以確保能接觸相關職業。
◎ 企業和學校密切合作	教育機構和企業技能需求之間雙向互動和知識交流，確保提供充分數量和品質的實務培訓機會	—丹麥及荷蘭雇主與技職學校密切合作，參與設計學習課程及提供實務培訓職位。 —瑞典合格職業課程有學校和雇主的密切合作，包括計畫設計的雇主諮商，以利課程符合勞動市場需求。
◎ 提供企業補助和其他誘因等支援	提供充足的資金以利適當設計和嚴格執行計畫，包括歐盟（含ESF）基金、國家/地區基金，企業的基金和對企業的補貼/誘因。	—英國對雇主的學徒補助金（AGE）計畫，對 1,000 名員工以下的企業雇主，招募 16 至 24 歲青年，提供學徒補助金（1,500 英鎊），鼓勵企業雇主聘用新學徒。
◎ 密切連結勞動市場需求	調整學徒安置以符合國家、地區或地方勞動市場需求，並將其反映在課程或資格架構上。	—瑞典在地方層級設立學徒委員會反映當前勞動市場的技能需求，並納入學校、產業和工會的代表。 —丹麥貿易委員會當中的社會夥伴有相等數量代表可決定教育訓練的內容，包括：實務培訓和學校學習的分工，確保職業培訓符合勞動市場需求。 —愛爾蘭的國家實習生計畫，在課程設計、開發和執行階段，以及職能基準的建置，都有社會夥伴的參與，以確保學徒安置有職業特色和產業背書。 —荷蘭設置職業教育訓練和產業的專業中心或知識中心。
◎ 嚴格的品質保證	通過外部單一機構或派遣機構，以及主辦單位健全的程序和共同管理，涵蓋學習內容、訓練時間、公平入學和工作條件等。	—芬蘭高職層級的學徒訓練計畫，有嚴格的品質保證措施，確保計畫成功執行。根據教育部的品質策略，芬蘭在不同層級保證和評核學徒訓練的品質，所有參與學徒訓練的機構都納入品質保證制度。職業機構透過「線上品質系統」(SOPIMUSPRO)，收集學徒所回饋職業訓練品質的意見。學徒在訓練開始和結束時，亦可向國家線上品質保證問卷(AIPAL)反映意見。
◎ 高品質指引、支持和輔導學徒	工作場所和送出機構雙方是成功完成培訓、減少輟學風險，以及監測和保證品質的關鍵。	—丹麥基本職業教育可有效支援和監督學徒，針對培訓需求和能力，採取個別化的模式。 —奧地利在企業和學校的雙軌學徒，學徒 80% 的培訓時間在職場，20% 的時間在職業學校，兩者均配置特別指定的輔導員。
◎ 適當媒合學徒與企業	企業可利用實際工作期間篩選潛在員工；學徒/實習生可以體驗現實工作情況，有利於建立相關聯繫和網絡。	—英國藉由國家學徒服務（NAS）提供實習生和企業實習職位的媒合服務。 —愛沙尼亞企業工作實務計畫，審慎媒合實習生和主辦企業，協助提升計畫結束時實習生留用的比例。

資料來源：整理自 EU(2013), Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27:Key Success Factors—A Guidebook for Policy Planners and Practitioners.

四、日本最近的經驗

日本政府最近推動人才培育政策的重點，包括：在「日本再興戰略」中，提出推動產學合作人才培育的創新性對策，以及協助本國企業拓展新興國家市場，在人才面推動各項重點計畫，頗具參考價值。

(一)推動日本再興戰略—產學合作培育人才相關對策

1. 促進企業提供人才培育等活動資訊

2015 年 10 月施實「青年雇用促進法」之後，積極促進企業提供職場資訊，包括：招募雇用情況、勞動時間情況、職業能力開發和提升等資訊，並將根據求職者的需求不斷檢討資訊提供內容，推動企業人才培訓等職場資訊，形成資料庫並更加「透明化」。

2. 推廣企業主導的能力評鑑活動

為了建構職業能力評鑑制度，讓掌握人才需求的業界團體或企業負責設計或擔任營運主體，促進業界共通檢定有關之企業內部檢定的普及，積極支援業界團體或企業採取此種檢定。

3. 建構專修學校和產業界合作的教育體制

為協助與實務職業教育相關的專修學校，針對產業所需人才，強化培育的功能，製作專修學校與企業合作推動「產學合作教育計畫」的指引(Guideline)。

4. 推動大學的校外實習

為避免大學的學習和職業選擇脫節，大幅提高學生校外實習的參加率，利用調整國立大學法人營運交付金或私立大學經常費補助金的分配，促進大學實施中長期實習活動(含支薪實習及中小企業實習)，拓展學生自我成長的機會。

5. 在大學創設「職業實踐力培育計畫」認定制度

為提升大學培育學生具備社會人的職業能力，達成擴大就業機會之目標，建構大學符合社會人或企業需求(如：經營、會計、IT、行銷等領域)實務專業教育計畫所需之文部科學省部長認定制度。

6. 建立實踐性職業教育之新型高等教育機關

因應產業結構的迅速變化，提升高等教育機關的職業專業性，推動設立實踐性職業教育之新型高等教育機關，有系統導入「雙軌教育計畫」，並積

極登錄雇用實務型教師，設施或設備亦能彈性因應需求，以提升培育人才的職業實踐能力。同時，配合建構相關省廳合作支援體制，針對個別業界的需要，提供符合職業領域別團體、產業領域別團體所需之教育培訓。

7. 針對取得職業實踐力之教育計畫，擴充教育訓練給付支援

基於「日本再興戰略」支援社會人中長期職涯形成之需要，修正雇用保險法，針對三種培訓：(1)以業務獨占資格、名稱獨占資格的取得作為訓練目標的培訓設施之課程(訓練期間1年以上3年以內)；(2)專修學校的職業實踐課程(訓練期間2年)；(3)專業職業研究所的課程(訓練期間2年以內或3年以內)，且符合厚生勞動部長指定講座授課之情形，創設有可能提高教育訓練給付金給付比率或追加支給的「專業實踐教育訓練給付」，自2014年10月開始實施。

(二)協助企業拓展新興市場的人才支援對策

日本協助本國企業拓展海外市場，在人才面提供支援，主要有以下幾項計畫：

1. 技術合作應用型新興市場開拓計畫

該計畫對於人才面的支援有二：一是對於在開發中國家從事經營、製造和操作的 managers 或技術員，提供至日本研習或派遣專家指導等支援；二是為了解決中堅企業或中小企業拓展海外面臨人才不足課題，推動派遣日本青年人才至海外實習，以及接受外國人至日本企業實習。

2. 促進低碳技術輸出人才培育支援計畫

為促進先進低碳技術拓展海外市場，支援當地人才的培育，以利能源基礎設施的操作和維護管理，以及海外當地日商企業工廠安裝節能生產製程。

3. 運用青年海外合作團計畫和民間合作志工制度

日本國際合作機構(JICA)配合各企業的需求，利用民間合作志工制度，向開發中國家派遣青年海外合作團資深海外志工，努力培育全球化人才。該等人才歸國之後，可作為 JICA 志工就業支援的一環，促進該等熟悉特定開發中國家人才和企業之間的媒合。

4. 新輸出大國聯盟計畫

為了支援中堅企業或中小企業拓展海外市場，日本貿易振興機構(JETRO)、中小企業基盤整備機構、新能源產業技術綜合開發機構(NEDO)、金融機構等設立廣泛動員的聯盟(Consortium)。該聯盟利用專家貼近企業，

採行各種支援對策，提供從技術開發到市場開拓的綜合性支援。

5. 運用海外拓展專家補助計畫

日本中堅企業或中小企業在拓展海外新興國家之際，補助僱用精通海外業務專家部分經費，以利培育和確保人才。

肆、我國產學合作人才培育政策之檢討與建議

一、現況分析及重要成果

行政院歷年推動的「人才培育方案」、「人才問題與因應對策」、「縮短學訓考用落差方案」，以及「育才、留才及攬才整合方案」，其中與縮短學用落差相關策略，均以強化教育與產業間的聯結為主軸，推動「強化校外實習制度」、「鼓勵師資實務研習」及「擴大實習與產學合作」等相關對策，提升在學學生就業力。相關規劃或重要計畫，亦納入國發會規劃「國家發展計畫」(106 至 109 年)及推動「因應我國人口結構變遷具體作法」之中。

為進一步加強產學合作人才培育，行政院亦成立「產學研連結會報」，不定期召開跨部會層級會議，加強協調各部會相關計畫的執行，連結主要工商協會和培訓機構，強化媒合平台的功能，協助解決產學人力缺口問題。

教育部在 99 年及 102 年先後實施兩期的「技職教育再造計畫」，均聚焦於縮短學用落差策略，強化教師實務教學能力，鼓勵教師至業界研習服務，引進產業資源協同教學，落實學生校外實習課程，並透過「高職建教合作」、「教師學生實務增能」、「產學合作專班」(產學攜手合作計畫、產業碩士專班、產業學院)等各項計畫的推動，培育產業所需優質技術人才。

2014 年 12 月立法院三讀通過「技術職業教育法」，透過規範技職教師的實務經驗、推廣業師協同教學、獎勵長期提供實習名額的校外實習合作機構、獎勵大量員工參與學校實務教學的企業、獎勵私人或團體捐贈設備或提供實習機會等重點措施，強化技職教育培育人才的功能。

以下僅就國發會規劃「國家發展計畫」(106 至 109 年)及推動「因應我國人口結構變遷具體作法」相關內容，簡要介紹相關規劃方向及重要成果：

(一)國家發展計畫(106 至 109 年)

國發會在 104 年規劃國家發展計畫(106 至 109 年)時，在「優化人力結構」

部分，提出「充裕產業人力」的發展策略：

1. 鏈結人力培訓與產業發展

- (1) 從各教育階段強化職涯發展，並擴大產學訓合作，培育青年成為符合產業發展所需專業人才。
- (2) 強化職能基準發展與應用，並落實業界參與，發展符合業界需求之職能基準，縮短學用落差。
- (3) 盤整大專校院所培育現況與產業人力需求，整體調控招生名額；建立跨部會共同審查大學調整系所學位學程及招生名額機制；落實畢業生流向追蹤機制並即時回饋學校運用。

2. 推動教育創新培育優質人才

- (1) 運用「高階人才躍升」、「退場學校輔導」、「學校典範重塑」及「大學合作與合併」策略，加速高等教育創新轉型。
- (2) 推動「生產力 4.0 發展方案」，提升大專校院研發能量，培育產業所需高階人才。

(二)因應我國人口結構變遷具體作法

為因應人口結構變遷、工作年齡人口減少，國發會在 104 年亦研提「因應我國人口結構變遷具體作法」最新進展，提報行政院，其中有關強化青年多元就業，縮短學用落差部分，納入各項重要產學合作人才培育計畫之成果，重點如下：

1. 高職建教合作

- (1) 104 學年度各校申請建教合作案，經建教合作審議小組審議通過，並經專家小組至建教合作機構辦理現場評估合格及免現場評估的建教合作機構 767 家次，核定學生數 7,998 人。
- (2) 104 學年度建教合作班實際招收人數：教育部所轄學校 5,209 名、新北市所轄學校 1,220 名、臺北市所轄學校 560 名、高雄市所轄學校 1,154 名，合計 8,143 名。
- (3) 103 年起配合第二期技職教育再造計畫，辦理「高職就業導向課程專班」，103 學年度計 129 班，學生參與人數 2,691 名；104 學年度計 161 班，學生參與人數 4,657 名。

2. 教師學生實務增能

(1) 教師赴公民營機構研習

104 學年度技專校院部分共補助 59 校 786 名教師參與深度研習及 66 校 159 位教師參與深耕服務；104 年高級中等學校教師赴公民營機構研習，觀摩式、主題式、服務式教師赴公民營機構研習共計 3,441 名老師參與。

(2) 遴聘業師協同教學

104 學年度技專校院部分共補助 88 校，補助各校遴聘 3,895 名業師進行協同教學；高級中等學校部分 104 年遴聘業師人數達 900 人。

(3) 技專校院學生校外實習

104 學年度共補助 86 校辦理校外實習課程，共計 8 萬 2,875 名學生參與校外實習課程。

3. 產學合作專班

(1) 產學攜手合作計畫

105 學年度計核定 67 校、成立 67 班、5,749 名學生。

(2) 產業碩士專班

原產業研發碩士專班（經濟部與教育部合作）自 100 年度春季班起，改由教育部辦理產業碩士專班，統計至 104 年底，已畢業 1,765 人，學生畢業後就業率達 93.8% 以上投入產業服務。

(3) 產業學院

103 年配合「技職再造」2 期計畫正式施行，補助開辦 391 個專班，辦理學校 81 所、參與廠商共 1,130 家，預計 105 年（計畫專班多為 2 學年期程之學分學程）至少 6,000 名該等專班結業之專門技術人才，循此管道為合作企業所進用。104 年專班計畫申請案則有 471 案，審議通過 326 案，計 75 校參與，參與廠商數達 1,067 家。105 年度共 350 件申請案，核定通過 281 案。

4. 整合各界資源

- 截至 104 年 5 月，計召開 6 次副首長及 12 次幕僚小組會議，充分達成協調各部會任務之功能。
- 截至 105 年 8 月，區域產學中心業與 19 個產業領域 84 個產業公協會建立交流機制，透過辦理座談會等方式進行交流，深化瞭解產業需求，並

協助媒合產業與技專校院共同進行人才培育。

(三)計畫執行檢視

1. 檢視產學合作人才培育各項計畫之成效，除了關注開辦專班數目、參與計畫之校數與學生數、研習人次等投入型指標是否達成目標之外，也需要努力建構諸如：就業率、考取證照比率、學員及企業的滿意度等成果型指標，並確認計畫是否達成原始目的，包括：學校是否達成教學目的，業界是否獲得符合需要的人才，以及實習生相較一般學生是否更有收穫。未來，需要收集更進一步的資料，例如：運用學員畢業流向調查或滿意度調查資料，以利後續進一步的成本效益評估。
2. 建議也可以參考美國採取制定「就業導向檢視清單」(Job-Driven Checklist)的方式，針對 25 項不同的聯邦競爭性補助計畫，要求所有符合資格的申請人，針對雇主參與確認勞動需求、工作導向學習、利用資料推動問責制、評量就業薪資績效、提供額外培訓認證、推廣支持服務擴大參與、形成區域夥伴等七大面向要素，納入其申請的計畫，檢視各項產學合作人才培育計畫的有效性，以利引導計畫，變得更加就業導向，確保雇主的參與，並充分揭露就業績效的資訊。
3. 基於相關計畫種類繁多，開始推動的時間，長者超過十年，短者僅一兩年，若依成立時間長短，進一步將各部會計畫區分為「形成期」(3 年內)、「擴大期」(7 年內)及「充實期」(7 年以上)三類¹⁵。建議其中處於「形成期」計畫，如：「產業技師培育補助計畫」、「教師學生實務增能計畫」，可加強召開各地區宣導會議，提升知名度，強化計畫的推動基礎；處於「擴大期」計畫，如：「產業碩士專班」，可針對開拓參與企業、提高實習參訓人數和媒合率採取相應的對策，以擴大量化成果；處於「充實期」計畫，如：「雙軌訓練旗艦計畫」、「產學攜手合作計畫」，可改善計畫內容的品質，從數量的擴充，朝向品質的提升轉型，例如：透過專業人才的培育或具附加價值的創新性對策等，持續創造優良的成果。

¹⁵政府推動的產學合作人才培育計畫種類繁多，包括教育部的「高職建教合作班」(58 年)、「實用技能學程」(94 年)、「產業特殊需求類科班」(96 年)、「就業導向課程專班」(102 年)、「產學攜手合作計畫」(96 年)、「產業學院計畫」(103 年)、「大學辦理產業碩士專班計畫」(99 年)、「青年學者養成計畫—產學菁英培育方案」(103 年)，勞動部的「雙軌訓練旗艦計畫」(92 年)、「產學訓合作計畫」(95 年)、「補助大專校院辦理就業學程計畫」(97 年)，以及經濟部的「精密機械發展推動平台暨人才扎根計畫」(96 年)、「產業技師培育補助計畫」(102 年)、「補助大專校院選速學生赴新興市場企業實習計畫」(103 年)以及科技部的「科學工業園區人才培育補助計畫」(94 年)、「鼓勵企業參與培育博士研究生試辦方案」(103 年)。

二、我國產學合作人才培育面臨的課題

相對於歐美、日本等先進國家，我國產學合作人才培育的推廣，目前仍存在各部會推動計畫欠缺橫向整合綜效發揮不易、企業參與培訓學徒或實習生的經濟誘因不足、企業執行的能力仍待提升、企業和學界的媒合有待強化、海外實習面臨較多困難，以及欠缺推廣成功案例內容共享的機制等課題，有待進一步研議對策，加以改善。(參見表 4)

表 4 我國產學合作人才培育面臨的課題

面臨課題	主要內容
1.各部會推動計畫欠缺橫向整合不易發揮綜效	教育部管轄的技職教育、勞動部負責的職業訓練，經濟部對主管產業的人才培訓，以及推動的相關計畫頗為多樣化，較欠缺橫向整合，並適用一致性的績效指標，在區域層次，推動組織(如區域產學中心)的功能有待檢視和強化，整體計畫的成效還有進一步提升之空間。
2.企業參與培訓學徒或實習生的經濟誘因不足	技術職業教育法訂有條文，獎勵企業長期提供實習名額、私人業師參與，以及雇用學徒等，後續仍有待制定辦法或納入推動計畫，予以落實。另外，先進國家運用政府採購支持產學合作人才培育已日趨普遍，我國仍有待強化相關制度設計。
3.企業執行產學合作的人才有待進一步強化	產學合作培育人才需投入資金、人才、時間、製作教材等，輔以軟硬體設施協助教學，我國產業以中小企業占多數，因其規模及資源有限，派遣重要人才參與產學合作有其限制，需進一步提升參與執行之能力，如：推動對中小企業友善的產學合作培訓計畫或加強企業輔導員培育。
4.企業和學界欠缺媒合	目前企業仍多利用人脈關係，聯繫學界培訓學徒或實習事宜，對缺乏管道的企業和學校，如何普及第三方媒合機制，或強化區域產學中心的功能，改善協調者的作用，將是重要課題。
5.推動海外實習面臨較多困難	海外實習的推動，面臨部分科系不易尋找適合之實習機構，海外實習內容與校內專業課程欠缺連結，海外實習生面對不同法令及風俗之生活適應問題。
6.欠缺推廣成功案例內容共享的機制	國內企業如：上銀科技、遠東機械等積極參與產學合作人才培育展現良好效益，為擴大推廣成功案例，需要研議制定內容共享的指引，明訂共享時需遵守的規則和注意事項。

資料來源：本文作者整理。

有關產學合作人才培育面臨的具體課題，以汽車產業為例，根據車輛研究測試中心「2015—2017 重點產業專業人才需求調查」，汽車產業產學合作遭遇的困

難，排名前五項分別為：「企業投入很多成本培訓實習生，但畢業後學生往往無法留住」、「現行體制學生實習時間不足」、「缺乏實務性師資和教材」、「無法掌握產學合作的模式與方法」及「其他因素」，除了車輛產業之外，其他類似的產業，亦或多或少有相似的問題，均有待進一步研議改善。

三、建議事項

我國從十餘年前推動「產業人力套案」至今，陸續推動各項方案或計畫，均十分重視產學合作人才培育，隨著時間的演變，並持續推陳出新、不斷精進，已有顯著的成果，例如：以 2014 年為例，高中職階段培育學生大約 7.4 萬人，占高中職學生人數的 9.1%，但與 OECD 國家 2012 年平均大約 12% 相比，仍有落差，並明顯落後於瑞士、丹麥及德國等學徒先進國，超過 40% 的參與率。整體而言，我國推動產學合作人才培育計畫，在強化推動組織的功能、調整企業參與的經濟誘因、改善培訓的品質和認證、推動技職教育或實習培訓的國際化等方面，仍有進一步改善的空間。

展望未來，政府推動產學合作人才培育，應隨著整體環境與社會需求的變化，並參考先進國家作法，持續調整與精進，充分供應產業轉型升級所需各類專業人才，協助國內產業進軍全世界。本文從最新國際趨勢及政策脈動出發，檢視我國相關政策的推動，得到以下幾點啟示，可作為未來制度設計之參考：

(一)強化產學合作推動組織的功能

目前我國推動產學合作人才培育，主要係透過成立跨部會之運作機制(如產學研連結會報)及各類增進產學合作人才培育之平台(如「產企業公會交流平台」、「各行職業職能基準平台」等，整合各相關部會及產官學力量，落實計畫的推動執行。目前，在國際上，有若干國家設有專門機構，媒合尋求工作培訓的雇主與學生，承辦參與學徒培訓的行政職務，以促進學徒或實習培訓，例如：澳大利亞的非營利集團培訓機構(GTO)、挪威的培訓辦公室(TO; opplæringskontor)，瑞士的職業培訓協會(Lehrbetriebsverbünde)¹⁶。為增進我國產學合作推動組織的功能，建議：

1. 強化各區域的專業推動組織，發揮各區域協調整合產學合作人才培育的功能：
例如：針對現行六所區域產學合作中心，詳細調查產學研等各界參與之情形、

¹⁶澳大利亞的集團培訓機構(GTO)可配合用人單位需要挑選學徒，安排和監督學徒培訓，負責管理並確保學徒獲得廣泛培訓經驗。挪威的培訓辦公室(TO)可尋找潛在的新培訓企業，建立新的學徒培訓機會，監督企業與學徒，並培訓學徒輔導員。瑞士的職業培訓協會，可協助沒有承擔學徒培訓能力的企業提供實習機會。

營運的體制、活動的內容評估、推動組織營運之永續性等，確認重要的課題及功能強化的方向。

2. 評估規劃成立新的專業推動組織之可行性：例如：規劃由國內優秀的產學專家及相關機關擔任會員的「台灣產學合作協會」(名稱暫訂)，主要業務包括：發掘和推廣優良案例、政策研究或政策提案、研究報告出版、建構產學合作制度、表揚產學合作有功人才、促進產學合作技術開發活動等。

(二)檢討提供企業參與產學合作人才培育的經濟誘因

我國曾經實施「促產條例」對人才培訓提供最高達35%的投資抵減租稅優惠，但到了「產業創新條例」時代，人才培訓租稅抵減已經落日。在當前環境下，有必要優先檢討合格的中長期學徒或實習培訓，提供一定的租稅獎勵誘因。主要理由有四：首先是，隨著人口少子化高齡化時代的到來，台灣的人才環境日益嚴峻，考量人才培訓租稅抵減的稅式支出不大，但可增進企業人才培訓的功能；其次是，我國青年失業率遠高於平均失業率3倍，學校至職場的轉換，存在明顯的學用落差，新政府正積極推動五大創新產業發展，在人才培育方面，亦有必要加碼經濟誘因，擴大更加高值化的實務培訓；第三是，國際比較之考量。目前歐美先進國家如：奧地利、比利時、加拿大、義大利、荷蘭及西班牙等對企業雇主支付學徒或實習生的薪資，超過標準的薪資扣除額，提供額外的企業所得稅抵減或扣除額、免徵或調降社會保險費率等獎勵。鄰近國家如韓國支持中小企業學徒培訓，補助企業前6個月學徒薪資的一半，提高學徒訓後留用的機會；日本亦積極創設可追加支給或提高給付比率的「專業實踐教育訓練給付制度」。第四是，政策推動時機之考量。我國近幾年處於景氣相對低迷時期，業務擴張的企業減少，利用產學合作管道晉用人才隨之縮減，實習機會成長有限，政府可思考運用租稅工具，提振企業參與產學人才培育之動能。建議可採取以下二擇一之對策：

1. 檢討修訂產業創新條例第10條或中小企業發展條例第35條等有關規定，增訂對企業或中小企業參與經主管機關認定合格的中長期產學合作人才培育之支出，亦得適用支出金額百分十五限度內，抵減當年度應納所得稅額之優惠。
2. 針對「技術及職業教育法」第12條至第14條有關長期提供學校實習名額，且實習學生畢業後經一定程序獲聘為正式員工達中央主管機關所定一定比率的校外實習合作機構，得予獎勵之規定，以及主管機關對有大量員工參與學校實務教學的企業，應予獎勵之規定，檢討制定具體的獎勵辦法，例如：針對雇主支付實習生的薪資，超過標準的薪資扣除額，提供額外的企業所得稅抵減或扣除額、免徵或調降社會保險費率等獎勵。

(三)促進政府採購支持產學合作人才培育

在國際上，政府採購政策已逐漸發展成為產業人力發展的重要政策工具，政府採購附帶學徒或實習培訓之要求，有利高等教育培育的人才，符合產業界(或企業)的實際需要，並能提升學生職場的競爭力。歐盟主要會員國已將政府採購作為實現政府經濟和社會政策目標的重要工具，在扶持中小企業、促進落後地區發展及人才培育等方面，廣泛發揮作用。美國聯邦政府亦利用政府採購實現重要的經濟社會目標，如：在政府採購契約中融入勞動法的內容，要求承包商採取就業機會平等的雇用政策，支持促進就業等政策目標。未來努力方向如下：

1. 為促進企業培育研發創新人才，建議經濟部補助法人及廠商之科技專案、創新研發相關辦法或要點，能夠將企業參與產學合作人才培育，列為評選時的加分項目。
2. 為運用政府採購支持重點領域的企業培育人才，建議各部會及地方政府對符合一定執行期間及金額的政府採購案，將企業參與產學合作人才培育，列為評選時的加分項目。
3. 建請工程會評估推動政府採購案將產學合作人才培訓納入評選加分項目之可行性，重點包括：通知各機關得視個案特性及實際需要，將企業參與實習及學徒培訓納入招標文件之評選（審）項目，並將評選（審）委員評分表範例放置工程會網站供機關查閱，或納入採購專業人員訓練教材，透過採購專業人員訓練課程宣導採行。

(四)加強企業參與學徒或實習培訓的能力建構

根據國發會公布之「105-107 年重點產業人才供需調查及推估彙整報告」，目前我國在資訊電子及知識服務產業、金屬電機及綠色產業、民生化工高值化及文創內容等產業需求人才較高的領域¹⁷，相對上亦有較高的學徒或實習生培育需求，惟因學校缺乏實務性師資教材，且學生實習時數不足，尚未能滿足產業的人才需求。基於德國、瑞士及挪威等均有培訓學徒或實習生指導員之成功案例¹⁸，鄰近

¹⁷根據國發會(105)公布的「105-107 年重點產業人才供需調查及推估彙整報告」，未來三年產業人才需求較多者，較集中在電子資訊及知識服務業(如：IC 設計、智慧手持裝置、資訊服務等)、智慧機器人、智慧綠建築、民生化工高值化，以及影視內容產業等，包括：科學及工程專業人員、創作及表演藝術專業人員。

¹⁸德國對所有管制的職業，要求學徒指導員需具備專業資格，並積極辦理「培訓師培訓課程」，考生可能從雇主獲得支援，並可透過培訓抵減權(training Credit)等計畫尋求政府的財政支持。挪威對參與輔導學徒的員工提供選擇性培訓，由地方政府提供學徒指導員課程、學習資料、生活津貼和差旅費，參與者可免費參加培訓課程。瑞士學徒指導員需要完成有針對性的培訓計畫，例如參加 40 小時或 100 小時的培訓課程，除了具有職業資格（VET 證書或 VET 文憑）之外，至少有兩年以上的相關工作經驗。參見 OECD(2016),“Work, train, win: work-based learning design and management for productivity gains”報告。

的日本亦制定「外國人技能實習生接受企業指引」，規範實習生接受企業的留意事項，其中包括規定企業必須配置技能實習指導員—具有技能實習生擬研修技能五年以上經驗之人員。為增進企業參與產學合作人才培育之能力，加強企業學徒或實習指導員培訓亦有其必要性，建議作法如下：

1. 加強企業學徒或實習指導員培訓，協助提升企業的培訓支援能力；鼓勵企業協助學校開設具實務專業師資參與教學之課程，以擴大產學合作培育人才的規模。
2. 建置企業實習或學徒指導員免費網路資源，加強產學合作人才培育的資訊提供，協助企業有效管理實習或學徒培訓：例如針對「培訓機構的角色和責任」、「教學與指導」，以及「評估和文件」等重要主題，提供免費之網路資源，以利企業深入瞭解其內容和案例。

(五)改善產學合作人才培育的品質和認證

推動產學合作人才培育，加強品質管理和協助取得認證的國際經驗，包括：瑞士及英國等歐洲國家的作法，頗值得參考¹⁹。瑞士制定 QualiCarte 計畫，提供 28 項品質標準的檢視清單，從四大類別：「招聘」、「開始培訓」、「培訓」、「培訓企業/機構的責任」，介紹「工作導向學習」(Work-Based Training)的關鍵環節，以利企業自我評估。英國推廣優良人力管理標準(IiP；Investors in People)，目前已有 75 個國家，超過 14,000 企業取得 IiP 認證。這項標準根據體驗和測試方法、前瞻性實務和嚴格的評估流程，界定需要何種領導、管理和支援人力，藉此，提升企業文化素養，改善產品和服務品質，促進企業永續發展。建議：

1. 推廣企業主導的能力評鑑，積極支援業界團體或企業，採取以企業為主體制作課程、檢定能力和取得認證之培訓活動²⁰。例如：推廣「微軟學院」(Microsoft Academy)、「思科網路學院」(Cisco Networking Academy)等創新型產學合作培育人才模式在國內的應用。
2. 提供實習或學徒培訓品質標準檢視清單，協助企業進行自我評估，以改善產學合作人才培育的品質。
3. 強化企業人才培育資訊自主揭露之機制，提高企業培訓資訓的透明化並形成資料庫，以利求職者選擇適合本身需求之職場。

¹⁹參見 Kis, V. (2016), “Work, train, win: work-based learning design and management for productivity gains”, OECD Education Working Papers, No. 135, OECD Publishing, Paris.

²⁰目前國內主要推動以主管機關為主導的職能基準和認證措施，包括：持續建構完善的職能基準，並透過宣導研習、輔導及品質認證措施，促使人才培育單位應用職能基準，培育產業所需人才。參見勞動部(2015)推動的「職能基準發展與應用推動方案(104-106 年)」。

(六)推動技職教育或實習培訓的國際化

1. 推動國際合作計畫，擴大支持學生至海外實習

面對日益全球化的經濟環境，在產學合作人才培育領域，推動國際合作計畫也越來越普遍。以韓國為例，韓國利用與德國的合作計畫，拓展技職教育的國際化，在東協國家如：越南、寮國、印尼，加強專業技術實務人才的培育²¹。日本國際合作機構(JICA)推動一般型和顧問型海外實習計畫，一般型包括在 JICA 海外事務所實施中計畫的現場實習，從事開發合作相關調查，例如：緬甸工學院大學改善教育研究經營調查計畫的海外實習；顧問型則派遣學生至開發中國家 JICA 顧問計畫進行現場實習，如：印尼布蘭塔斯河及穆西河氣候變遷影響評估和水資源管理計畫，以及越南「北南高速公路建設計畫」(大南至坎蓋區間) 的海外實習。建議如下：

- (1) 協助提供台商海外機構分布及產業類型等相關資訊，擴大技專院校選擇合作夥伴機會。
- (2) 制定技專校院推動海外實習課程獎勵辦法，對辦理技專校院海外實習課程之學校及海外實習機構，擇優予以獎勵，以強化其辦理海外實習課程之意願。

2. 評估成立「獎學基金」支援招收留學生或國際實習生之可行性

目前政府提供招收海外留學生的獎學金，包括教育部的台灣獎學金及華語文獎學金，名額相對有限。基於政府正積極推動新南向政策，為擴大台灣與東南亞及南亞人才的雙向交流，除了教育部調高政府獎學金的名額之外，也可以評估成立「獎學基金」擴大支持招收留學生或國際實習生之可行性。例如：鼓勵台商企業或個人捐助成立「獎學基金」，並對企業或個人合格的捐款，提供一定額度免併入綜所稅或費用扣除之優惠，利用「獎學基金」支持新南向政策有關雙邊人才的交流，包括：確立獎學金之目的、對象、規模、捐助者，以及營運方式，同時檢討可能的獎學範圍如：本國學生海外留學、招收海外留學生、國際實習或學徒培訓等，以利擴大雙向海外留學生及實習生的規模。

²¹韓國透過勞動部轄下韓國產業人力公團(HRD)推動的韓國與德國合作計畫，除了促進兩國職業培訓部門的人力資源交流、資訊交流和舉辦研討會之外，同時派遣專家、進行營運訓練和定期舉辦研討會，支持東南亞三國（寮國、越南和印尼）的職業培訓，作為韓國與德國合作計畫的一部分。取財自 <http://www.hrdkorea.or.kr/ENG/6/2>.

伍、結語

國際上正興起縮短職能落差、強化實作能力的人才培育潮流，主要國家皆採取有效政策與措施，持續精進企業參與人才培育的效能。我國迎接少子化高齡化社會來臨，亦從連結人才培育與產業發展，強化青年多元就業、縮短學用落差等方面，積極推動高職建教合作、教師學生實務增能、產學合作專班等各項計畫，期望能促進大學及技職教育轉型，縮短學用落差，培育符合產業所需人才。

我國推動產學合作人才培育，目前較重視從學校端強化各項推動措施，對於鼓勵企業主動參與，政府支援的對策相對較為有限；「技術及職業教育法」通過立法之後，如何精進推動機制、強化經濟誘因，鼓勵企業主動參與，有待進一步的努力。為進一步推廣產學合作人才培育，並支持新南向政策加強人才的國際交流，希望相關建議，能夠促成政策的創新與改善。

參考文獻

1. 文部科學省(2015)。「日本再興戰略 2015 年改訂—對未來的投資、生產力革命」。平成 27 年 6 月 30 日閣議決定，57-81。
2. 李允承(2014)。「韓國產學合作的對策」。產學合作學，2014 年第 10 期第 1 卷，23-28。
3. 佐騰將史、岩籟健太(2011)。「藉由產學合作培育科學技術系博士人才」。日本野村總合研究所，知識資產創造 2011 年 7 月，44-55。
4. 厚生勞動省(2016)。「2015 年海外情勢報告」，2016 年 3 月，322-337。
5. 胡茹萍、林逸茜、蔡其瑞(2012)。「技職教育再造方案之海外實習課程實施與改進策略」，技術及職業教育，2012 年 10 月，85-92。
6. 財團法人國際資訊化合作中心(2014)。「海外 IT 人才培育所需產學合作教育相關組織之案例調查」，236-255。
7. 教育部(2013)。「第二期技職教育再造方案」。行政院 102 年 8 月 30 日院臺教字第 1020052561 號函核定。
8. 國家發展委員會(2016)。「105-107 重點產業人才供需調查及推估彙整報告」。2016 年 5 月。1-20。
9. 福田橋(2015)。「日本版 Industrial PhD 制度(暫稱)」。第 4 次理工系人才育成產

官學丹卓會議，2015 年 10 月 22 日，9-16。

- 10.經濟產業省大學合作推動室(2015)。「主要國家人才培育領域產學合作對策案例」。2015 年 10 月 22 日，1-7。
- 11.Crown Commercial Service(2015). 「Supporting Apprenticeships and Skills Through Public Procurement」Action Note 14/15 27 August 2015, 1-9.
- 12.EENEE(2015), 「Public Procurement Can Promote Apprenticeships」, EENEE Policy Brief 1/2015 January 2015, 1-2.
- 13.Hansson, B. (2008). “Job-related training and benefits for individuals: a review of evidence and explanations”, OECD Education Working Papers, No. 19, OECD Publishing,1-22.
- 14.Kis, V. (2016). “Work, train, win: work-based learning design and management for productivity gains”, OECD Education Working Papers, No. 135, OECD Publishing, Paris, 21-28.
- 15.Müller, N. and F. Behringer (2012). “Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training”, OECD Education Working Papers, No. 80, OECD Publishing, 1-45.
- 16.OECD(2009), 「Learning For Jobs: OECD Policy Review of Vocational Education and Training Initial Report, Chapter 4. Taking Advantage Of Workplace Training」, 61-85.
- 17.OECD(2015). 「Focus on vocational education and training (VET) programmes」, Education Indicators in Focus, July 2015,1-4.
- 18.OECD(2015).「Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability」, Support for work-based learning, 66-70.
- 19.Sarter, Sack and Fuchs(2014). 「Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany」in Working Paper Series 「Comparative Governance」 No. 1(2014), Universität Bielefeld, 1-32.
- 20.The White House(2014). 「Ready to Work: Job-Driven Training and American Opportunity」,July 2014, 1-76.
- 21.Torres, C. (2012). 「Taxes and Investment in Skills」, OECD Taxation Working Papers, No. 13, OECD Publishing, 41-65.
- 22.UNESCO (2012). Education for all Global Monitoring Report – Youth and skills, putting education to work, UNESCO Publishing, Paris.

從國際經驗探討我國大學創新轉型 之策略與發展*

吳軒億**

壹、研究緣起與目的	肆、大學創新轉型之國際經驗
貳、研究方法與流程	伍、我國高等教育及大學創新轉型概 況暨案例分析
參、大學轉型經營之基本概念	陸、結論與建議

摘 要

值此知識經濟時代，大學是人才培育及知識創新的搖籃與集散地。在財源與生源皆不足情況下，大學追求創新轉型已為必然手段。基於此，本文針對日本、南韓及新加坡等國之高等教育概況與大學創新轉型做法進行比較探析，並檢視我國現行大學創新轉型政策及相關案例，據以提出未來大學創新轉型策略與發展之政策建議，以供我國政府未來推動相關政策時參考。

* 本文參加國家發展委員會 105 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類甲等獎。

**作者為人力發展處科員。

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

值此知識經濟時代，人才是我國從效率轉向創新發展階段最關鍵的資源，大學則是人才培育及知識創新的搖籃與集散地。過去 20 幾年來，政府不僅鼓勵私人興學，並廣設大專校院，放寬專科學校及技術學院升格改制限制，致使我國高等教育結構呈現菁英朝向普及化發展趨勢。為增進高等教育競爭力，政府自 2003 年起亦陸續推動「邁向頂尖大學計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫」及「發展典範科技大學計畫」等競爭型經費計畫，冀引導大學多元卓越發展。惟受限政府財政能力成長的限制，高等教育經費投入總量並未相對應的增加，另一方面根據大學考試入學分發委員會統計資料，2016 年首度出現核定大學招生名額多於登記人數的情形，缺額近 3,000 名，並有 6 所私立大學缺額率逾五成，國家發展委員會(2016)最新公布我國人口推估資料進一步指出，20 年內 18-21 歲大學學齡人口將減少 40.3 萬人(或 32.2%)，人數未及 2016 年之七成，可預見少子化造成高等教育供需失衡現象勢必日趨嚴峻。此外，面對產業升級、全球化趨勢挑戰下，各大學調整過去辦學模式與經營理念，追求創新轉型，已為提升教育影響力及維持永續經營之必然手段。

基此，本文藉由比較研究的觀點，針對日本、南韓及新加坡等與我國國情及經濟發展背景相近國家之高等教育概況及大學創新轉型做法進行探析，並加以歸納其大學轉型特色與創新改革趨勢，期以國際經驗為他山之石，並檢視我國現行大學創新轉型政策及相關案例，據以提出對政府未來推動大學創新轉型策略與發展之政策建議。

二、研究目的

具體言之，本研究目的如下：

- (一)探究日本、南韓及新加坡等與我國國情及經濟發展背景相近國家之高等教育概況、大學創新轉型做法與發展趨勢。
- (二)瞭解我國大學創新轉型政策現況及相關案例，並與前揭國家進行比較，以做為我國大學創新轉型策略與發展之借鏡。
- (三)根據研究結果，提出未來我國精進大學創新轉型之政策建議。

貳、研究方法與流程

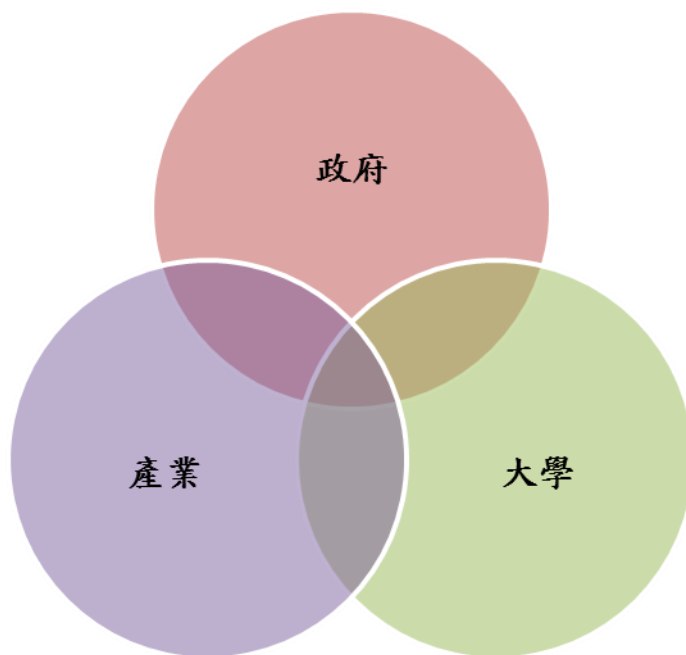
為達研究目的，本文採用文獻(件)分析法及比較研究法做為主要研究方法。首先，以文獻(件)分析法，經由廣泛蒐集、整理及歸納分析相關文獻與文件資料，包含介紹大學轉型經營基本概念；並就日本、南韓與新加坡高等教育概況及大學轉型政策進行探析，以瞭解不同國家政策脈絡與制度設計；再析論近年我國高等教育發展及推動大學創新轉型政策現況，並以「興國管理學院」為研究個案，剖析其轉型沿革、內涵、成效及轉型成功因素。

其次，運用比較研究法，將前揭國家資料項目歸類並列後，進行比照研判，藉此發現彼此的相似點與差異處，進而提出未來我國精進大學創新轉型政策之建議。

參、大學轉型經營之基本概念

因應全球化與知識經濟趨勢，現今大學已從傳統的學術象牙塔轉變為須整合其自身願景目標與國家社會需求的高等教育機構，並推行國際化，以利與全世界交流溝通(李榮安，2012)。尤其因為市場力量的介入，促進大學走向轉型經營的創新路徑，與政府及市場間形成一種三角協調關係(Clark, 1983)。美國學者Etzkowitz(2002)進一步提出政府、大學與產業的「三螺旋模式(three triple helix model)」，主張大學在轉型經營中無法脫離與產業合作，換言之，政府、大學與產業三者是密切合作、相互作用的動態平衡關係，不僅各自擁有其主體的地位，扮演不同的角色(參見圖 1)，並在交互作用後，每個機構的功能得以強化，闡述如下：

- 一、大學角色：大學是知識經濟生產的要素，強調以專業知識與技術研發，改進產業的生產技術與產品品質。
- 二、產業角色：產業是進行生產的場所，提供設備與經費給大學，深化其研究能量，並藉研發成果提高產值。
- 三、政府角色：政府是大學與產業維持契約關係的來源，著重政策的制定及制度的建立，讓大學與產業合作取得法源依據，確保穩定的相互作用與交換。



資料來源：Etzkowitz, H. (2002).

圖 1 三螺旋創新模式

綜合上述，本研究所定義之「大學創新轉型」，係指在全球化知識經濟下，為維持競爭力與教育品質，大學積極尋求與政府及產業共同合作，透過組織調整或目標轉換等策略，改變傳統經營型態，創造出適應未來的新經營模式。前揭 Etzkowitz「三螺旋模式」則可提供大學創新轉型經營的發展方向，不僅為大學揭示了市場供需概念與創新思維，也引導大學轉型經營為創業型大學，除履行傳統教學與研究核心使命外，尚須扮演經濟與社會發展的引擎，具備發現科學的技術潛力，以及為產業與社會發展服務的能力。此外，大學創新轉型成功的關鍵，有賴於大學、政府及產業三者密切合作，包括政府政策的引導、大學內部凝聚轉型經營的共識、深化研究結果提供予產業、產業投入經費等。

肆、大學創新轉型之國際經驗

以下就日本、南韓及新加坡高等教育概況及其大學創新轉型政策內涵進行探究與比較分析。

一、日本

日本是七大工業國組織(Group of Seven)中唯一的亞洲成員國，不論在教育現

代化，抑或面對人口少子高齡化衝擊，均較亞洲其他國家為早。為提升高教競爭力，維持學生學力素質，日本教育發展歷經多次變革。根據文部科學省與厚生勞動省統計，2016 年春季大學畢業生創下 97.3% 的高就業率，其成功改革做法值得我國借鏡。

(一) 高等教育概況

茲從日本文部科學省(2016)公布之「平成 28 年度學校基本調查」資料，掌握日本高等教育最新發展現況如下：

1. 高等教育機構類型

日本高等教育機構屬性包括國立、公立及私立大學，其中私立學校所占比率約八成；類型則區分為大學、短期大學及高等專門學校等三類，其中大學與我國同樣包括 4 年制的各種學士學位基礎學科課程及 2-4 年制的修士(碩士)與博士課程；短期大學相當於我國二專，偏重培育職業或實際生活所必需的能力，修業年限為 2-3 年，畢業獲取副學士學位；高等專門學校則始於 1960 年代，類似我國五專，主要培養產業所需技術人才，科系大都與工業領域相關，修業年限為 5 年，畢業頒發專門士資格。

2. 高等教育學校數

2016 年日本大學校數計 777 校，包括國立 86 校、公立 91 校及私立 600 校；短期大學計 341 校，包括公立 17 校及私立 324 校；高等專門學校計 57 校，包括國立 51 校、公立 3 校及私立 3 校。進一步觀察其數量成長情形發現，1950 年代計有大學 201 校、短期大學 149 校；第二次世界大戰後，高等教育學校數快速增長，截至 1980 年代，共有大學 446 校，短期大學 517 校，高等專門學校 62 校；惟大學數量在 2012 年達到 783 校高峰後開始微幅下降，至 2016 年已減少為 777 校，短期大學由 372 校遞減為 341 校，高等專門學校則維持在 57 校左右。

整體而言，過去 30 餘年，日本高等教育機構擴充快速，尤以 4 年制大學增加幅度為最大；然而，近年受少子化影響，各類型高等教育機構皆呈現減少的趨向(參見表 1)。

表 1 日本歷年高等教育學校數成長情形

單位：校

年	高等專門學校	短期大學	大學	合計
1950	-	149	201	350
1960	-	280	245	525
1970	60	479	382	921
1980	62	517	446	1,025
1990	62	593	507	1,162
1995	62	596	565	1,223
2000	62	572	649	1,283
2005	63	488	726	1,277
2006	64	468	744	1,276
2007	64	434	756	1,254
2008	64	417	765	1,246
2009	64	406	773	1,243
2010	58	395	778	1,231
2011	57	387	780	1,224
2012	57	372	783	1,212
2013	57	359	782	1,198
2014	57	352	781	1,190
2015	57	346	779	1,182
2016	57	341	777	1,175

資料來源：日本文部科學省(2016)，平成 28 年度学校基本調査について。

3. 高等教育學生數

2016 年日本高等教育學生總人數計 305 萬 9,189 人，其中大學計 287 萬 3,066 人，包括國(公)立 75 萬 743 人及私立 211 萬 2,323 人；短期大學計 12 萬 8,481 人，包括公立 6,750 人及私立 12 萬 1,711 人；高等專門學校計 5 萬 7,662 人，包括國(公)立 5 萬 5,367 人及私立 2,295 人。觀察學生就讀領域發現，大學以社會科學領域 32.3% 為最多，工程領域 15% 次之，人文科學領域 14.3% 排名第三；短期大學以教育領域 37.6% 為最多，家政領域 18.5% 次之，保健領域 9.5% 排名第三。進一步就其數量成長情形分析發現，1980 年代約有 226 萬高等教育學生(包括 184 萬大學生、37 萬短期大學生及 5 萬高等專門學校學生)，至 2011 年已成長至 310 萬高等教育學生(包括 289 萬大學生、15 萬短期大學生及 6 萬高等專門學校學生)，惟值得注意的是，同年起日本高等教育學生人數開始成長趨緩，2012 年更呈現負成長情形。

整體而言，過去 30 餘年，日本高等教育以大學生人數成長最多，至短期大學學生數則自 1995 年後處於負成長走勢，高等專門學校學生數亦自 2009 年開始負成長，2010 年雖微幅上升，但 2011-2015 年又下滑至新低點。由此可知，日本與我國同樣面臨少子化導致生源減少，大學供過於求的問題，各高等教育機構尋求創新轉型發展日益急迫(參見表 2)。

表 2 日本歷年高等教育學生數成長情形

單位：人

年	高等專門學校	短期大學	大學	合計
1950	-	15,098	224,923	240,021
1960	-	83,457	626,421	709,878
1970	44,314	263,219	1,406,521	1,714,054
1980	46,348	371,124	1,835,312	2,252,784
1990	52,930	479,389	2,133,362	2,665,681
1995	56,234	498,516	2,546,649	3,101,399
2000	56,714	327,680	2,740,023	3,124,417
2005	59,160	219,355	2,865,051	3,143,566
2006	59,380	202,254	2,859,212	3,120,846
2007	59,386	186,667	2,828,708	3,074,761
2008	59,446	172,726	2,836,127	3,068,299
2009	59,386	160,976	2,845,908	3,066,270
2010	59,542	155,273	2,887,414	3,102,229
2011	59,220	150,007	2,893,489	3,102,716
2012	58,765	141,970	2,876,134	3,076,869
2013	58,226	138,260	2,868,872	3,065,358
2014	57,677	136,534	2,855,529	3,049,740
2015	57,611	132,681	2,860,210	3,050,502
2016	57,662	128,461	2,873,066	3,059,189

資料來源：日本文部科學省(2016)，平成 28 年度学校基本調査について。

(二)大學創新轉型相關政策

1. 2001 年大學結構改革方針

文部科學省於 2001 年提出「大學結構改革方針」，要求國立大學應配合時代變遷進行結構改革，以提升國際競爭力，主要改革內容包括：(1)推動國立大學整併；(2)導入民間企業經營模式，將國立大學改為獨立行政法人；(3)引進大學競爭機制，透過第三者評鑑，提升大學研究與品質；(4)建立學科定期評鑑系統，讓國立大學達到世界水準。

2. 2004 年實施國立大學法人化政策

在推動大學結構改革政策下，2003 年日本完成《國立大學法人法》立法，並自 2004 年實施，旨在增進國立大學運作體系的彈性、自主及自律，以創建具有活力及特色的大學。具體做法包括：(1)大學個別進行法人化，鬆綁人事及預算限制，確保自主營運；(2)導入「民間創意」組織運作方法：透過理事會機制，並設置「經營協議會」，從全校性觀點進行資源有效利用經營；(3)導入「校外理事」制度：校外專業人士參與規劃及審議經營相關事項之「經營協議會」，並可參與「校長選考會議」；(4)轉型為「非公務員型」的彈性人事制度：授權學校擁有更具彈性的人事決定權，導入任期制與對外招募制，

並對兼職、兼業等規範加以鬆綁；(5)進行「第三者評鑑」：大學評鑑交由專業的第三者評鑑機構評鑑，再由文部科學省以獨立設置的評鑑委員會參考其評鑑結果，給予綜合評價，並做為經費分配參據。

3. 2006 年起配合修正相關法規

(1) 2006 年修正《教育基本法》，重申大學教育之社會功能，並要求政府建立振興教育基本方針，以全面性及系統化達成促進教育之目的；同時要求地方政府基於各地區不同需要，制定教育振興推動計畫。

(2) 2007 年修正《私立學校法》，增列學校財團法人相關規定，包括治理適用通則、設立、解散，並明定在私校審議會同意前提下，學校財團法人得從事營利行為。此外，亦透過修正《私立學校振興助成法》提供日本政府獎補助私立大學校院之法源依據。

4. 2006 年設立「私立學校振興互助事業」專責機構

2006 年日本設立「私立學校振興互助事業」專責機構，提供私校一般貸款補助與發展特別大學之重點補助；另制訂「私立學校的振興方案」及「經營困難的學校法人對應方針」，積極針對私校財務運用的困境、招生不足的校系等擬定經營困境的因應策略等。

5. 2015 年政府運用經費補助引導國立大學改革

(1) 政府揭示未來大學圖像

為落實日本首相安倍晉三所提「教育再生」政策，日本政府於 2015 年 4 月決議將大學視為國家發展技術革新的重要單位，並依國家成長策略，擬定「經營力策略」，自 2016 年起將全國 86 所國立大學分為三種經營型態，並依據各校在各型態中的表現，分配不同補助經費，期望能引導大學轉型。前三種型態分別是：①「世界競爭型」：創造卓越的學術成果，致力揚名國際社會的高水準研究；②「強化特定領域型」：重視專門領域，致力全國性的教育研究；③「地方貢獻型」：致力培養振興地方產業、貢獻地方社會的人才。此外，有別於過去依據大學規模分配大學營運費補助款，日本政府參考各大學歷年來的補助款金額，事先控除 1%(約 100 億日圓)，據以根據前揭策略重新進行分配。

(2) 政府主導調整大學系科內容

日本自 2004 年實施法人化後，國立大學必須每 6 年制定一次中期目標與計畫，文部科學省再據以分配資助各校的營運經費。為實施大學改革，2015 年 6 月文部科學省在第三期(2016-2021)中期計畫訂定前，通函各校

應檢討廢除師資培育及人文社會科系，或轉型成為符合社會需求的領域型態，並於 10 月公布各校所提第三期中期目標與計畫內容，其中 43 校將配合地方創生政策與推動技術革新，調整現有學院編制；26 校改革重點放在人文社會科系。此外，為推動大學國際化，約八成以上學校針對未來預期招收國際學生與赴海外留學生人數均訂定明確目標值。值得一提的是，日本希望藉由重整國立大學課程內容，增加科學研究及職業訓練科系，惟外界對於廢除人文社會科系政策仍存有不少批評聲浪。

二、南韓

南韓於 2012 年擠進國民平均所得達 2 萬美元，國家總人口達 5,000 萬人的「20-50 俱樂部」，名列全球第七個已開發國家，其經濟與現代化社會發展歸功於舉國上下對教育的高度重視。根據皮爾森國際教育機構(Pearson)發布之「2014 年全球教育制度排名報告」，南韓在 40 個受評國家及地區中排名第一。爰此，南韓如何增進整體高等教育品質，應值得我國借鑑。

(一)高等教育概況

茲從南韓教育部(2016)公布之「2015 年南韓教育簡要統計」資料，掌握南韓高等教育最新發展現況如下：

1. 高等教育機構類型

南韓高等教育機構屬性包括國立、公立及私立大學，其中私立大學所占比率超過八成；類型則相當多元，涵蓋 4 年制一般大學(醫科大學為 6 年)、4 年制教育大學(培養小學教師的公立特殊大學)、2-3 年制專科大學(相當我國專科，因應工業化發展所需要的中階技術人力而創設)；針對成人與在職者的繼續教育，設有產業大學、廣播函授大學、2 年制技術大學(國家政策特殊大學，培養多技能技術人員)等類型。

2. 高等教育學校數

2015 年南韓 4 年制大學計 201 校(一般大學 189 校、教育大學 10 校及產業大學 2 校)，2 年制專科大學計 138 校，合計 339 校，其中公立學校 54 校(占 15.9%)，私立學校 285 校(占 84.1%)。進一步觀察近 15 年來南韓高等教育機構係以一般大學校數擴張為主，由 2000 年 161 所增加至 2015 年 189 所，至產業大學則由 19 所減為 2 所，專門大學由 158 所減為 138 所(參見表 3)。

表 3 南韓歷年高等教育學校數發展情形

單位：校

年	一般大學	產業大學	專科大學	教育大學	總計
2000	161	19	158	11	349
2005	173	18	158	11	360
2010	179	11	145	10	345
2013	188	2	140	10	340
2014	189	2	139	10	340
2015	189	2	138	10	339

資料來源：Korea Department of Education(2015). 2015 Brief Statistics on Korean Education.

3. 高等教育學生數

2015 年南韓高等教育人口總數計 289 萬 4,405 人，淨在學率約 70%，包括一般大學 211 萬 3,293 人、教育大學 1 萬 5,967 人、產業大學 4 萬 4,679 人，專科大學則有 72 萬 466 人。其中公立計 53 萬 720 人，私立計 236 萬 3,685 人(參見表 4)。就七大就讀領域而言，一般大學以社會科學領域 60 萬 3,377 人為最多，工程領域 56 萬 2,506 人次之，人文領域 26 萬 4,619 排名第三；專科大學則是以工程領域 21 萬 8,473 為最多，第二、第三分別是社會科學 16 萬 6,383 人及醫藥科學暨藥劑學領域 12 萬 852 人。此外，從畢業生就業率觀之，2014 年以專門大學畢業生就業率 85.5% 為最高，其次為教育大學 66.5%，第三為產業大學 61.1%，至一般大學僅 54.8%。

表 4 南韓歷年高等教育學生數發展情形

單位：人

年	一般大學	產業大學	專科大學	教育大學	總計
2000	1,665,398	170,622	913,273	20,907	2,770,200
2005	1,859,639	188,753	853,089	25,141	2,926,622
2010	2,028,841	133,736	767,721	21,618	2,951,916
2013	2,120,296	76,377	740,801	17,500	2,954,974
2014	2,130,046	60,082	740,801	16,566	2,947,495
2015	2,113,293	44,679	720,466	15,967	2,894,405

資料來源：Korea Department of Education(2015). 2015 Brief Statistics on Korean Education.

(二)大學創新轉型相關政策

1. 2004 年大學重組計畫

為培養符合社會需要的人力資源，南韓政府透過財政資助及大學整併方式，引導大學重組改革，具體做法包括鼓勵合併或關閉人力需求減少的相關系科、課程內容須反映產業需求等，以達大學數量精簡與教育品質提升之目標。

2. 2007 年修正《產業教育振興與產學合作促進法》

南韓允許大學成立產學合作機構或基金會，以大學所研發的技術，成立技術控股公司，透過持股控制子公司發展產學合作。此外，產學合作機構亦可成立學校企業，負責將大學科技研發成果商業化，間接承認大學具有法人格。

3. 2010 年高等教育財政投資十年計畫綱要

該綱要旨在促使國立大學法人化、校際合併與改善私校結構，實施期程為 2011-2020 年，具體做法包括擴充大學財源，引導大學依自身條件與規劃願景，朝向研究型、教學型、社會服務型等類型之特色發展。

4. 2014 年為因應大學教育品質提高與學齡人口急遽減少的大學結構改革促進計畫

南韓政府於 2011 年成立「大學結構改革委員會」，進行大學結構調整，並於 2014 年提出該計畫，強調自 2015 年起以 3 年為一週期，每週期分別減招 4 萬、5 萬與 7 萬招生名額，至 2022 年共計將減招 16 萬招生名額。前揭減招標準係依據大學絕對評鑑結果而定，評鑑等級為「A(最優秀)」、「B(優秀)」及「C(普通)」之大學依序得自行決定是否減招、部分減招或以平均水準減招，政府並提供獎勵予自行減招之學校；至等級評定為「D(不及格)」及「E(非常不及格)」者，政府將縮減招生名額、財政支援限制擴及學生無法申請獎學金與助學貸款，甚或要求該校退出高等教育市場。惟南韓學界對此激烈的大學評鑑改革手段，存有不少反彈聲浪。

5. 2015 年鬆綁大學管制方案

為因應社會變遷，培養符合社會需求之人才計畫，南韓總統朴槿惠於 2015 年 11 月提出該方案，並自 2016 年起分 2 階段推動，預計投入約 2,706 億韓元，首先針對 298 所大學進行大學結構改革評鑑工作，評鑑結果分成 A-E 五個等級，綜合分析個別大學的條件，以擬定客製化的改善方向；其次推動「先導大學計畫(Prime plan)」及「強化大學人文能力計畫」，培養社會及產業所需人力，並推動「終身教育專科大學計畫」，建構「先就業、後進修」之大學學士體制，促進在職者的繼續教育。此外，實施「大學機能轉換計畫」，協助評鑑結果較落後(D-E)的學校轉型成為職能升級教育機構、公眾法人(如社會福利法人、職業能力開發訓練法人)或終身教育機構。

此外，根據南韓教育部(2016)公布之「2016 年主要政策與計畫」，南韓政府刻正推動包括頒布大學結構改革法案、減少招生名額(僅增加高需求領域課程之招

生名額)、強化產學合作,以及將地區性大學轉型為職業學校等高等教育政策與計畫。

三、新加坡

新加坡座落於國際交通樞紐,係國土面積僅 710 平方公里的城市國家,總人口約 554 萬人。與我國同樣面臨少子化問題的新加坡,強調面向未來,以全球思維規劃及發展人力資源,確保人力持續增長。根據世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)「全球競爭力報告(The Global Competitiveness Report)」,新加坡的國際競爭力向為名列前茅,2015-2016 年在 140 個經濟體中競爭力排名第二,其中在「高等教育及培訓」指標上更是獨占鰲頭;此外,新加坡國立大學和南洋理工大學在英國泰晤士報高等教育(Times Higher Education)、QS 世界大學排名(QS World University Rankings)等知名國際教育機構評比表現不僅是全球有目共睹,亦是亞洲重要留學目的地,每年吸引不少國際學生前往就讀,顯示新加坡的高等教育確有值得學習之處。

(一)高等教育概況

茲從新加坡教育部(2015)公布之「2015 年教育統計摘要」資料,掌握新加坡高等教育最新發展現況如下:

1. 高等教育機構類型

新加坡高等教育承襲英國菁英分流型教育模式,為雙軌制,分為普通與職業教育,再透過持續調整及創新,以建立具有新加坡特色的高等教育體制,強調不僅為今日經濟,也針對未來尚未出現的工作或挑戰預為綢繆。其機構屬性包括國立及私立;類型涵蓋大學及學院兩大類,說明如下:

- (1) 大學:根據學生的「新加坡劍橋普通教育證書(高級水準)會考(GCE A Level)」成績做為入學申請依據,包括 3 年制普通學位及 4 年制榮譽學位,其中成績優異學生始得繼續攻讀榮譽學位。
- (2) 國立教育學院:凡持有 GCE A Level 證書的學生即可申請入學,旨在培育中小學師資。
- (3) 理工學院:凡學生具備「新加坡劍橋普通教育證書(普通水準)(GCE O Level)」與 GCE A Level 資格者即可申請入學,並提供 3 年實務導向學習,不設學位課程,學生畢業後將獲得文憑(diploma)。
- (4) 工藝教育學院:學制 2 年,學生畢業後將獲國家工藝教育學院證書(ITE Certificate)。

(5) 私立學院

- ① 新加坡由於公立大學數量有限，且入學門檻高，從而提供私立學院蓬勃發展的契機，主要頒發沒有學位的文憑(diploma)及學位(degree)課程，其中學位課程大都係與國外大學合作辦學所頒發的國外大學文憑。
- ② 新加坡政府於 2010 年針對私立學院實施「教育信託保障計畫認證(Edutrust)」，從管理層承諾與責任、內部管理架構、代理網絡甄選、學生保護與服務、學術流程與生源評估及質量監督與改善等面向進行審核，以確保辦學品質，未通過 Edutrust 認證的私立學院將無法招收國際學生。

2. 高等教育學校數

- (1) 大學：目前新加坡政府資助的大學計有新加坡國立大學(NUS)、南洋理工大學(NTU)、新加坡管理大學(SMU)、新加坡科技與設計大學(SUTD)、新加坡理工大學(SIT)及新躍大學(UniSIM)等 6 所大學，其中新躍大學不僅是唯一的私立大學，其前身與新加坡理工大學同為實踐型學院，並分別於 2006 年及 2014 年升格為應用型大學，預計大學入學率將從 2012 年的 27%，提升至 2020 年的 40%。此外，前揭兩所被選中升格的學校採取教學、實踐及與產業緊密合作的辦學模式，現任總理李顯龍指出，國家為人民提供更多大學入學機會的同時，必須確保大學所開設的課程有助於學生個人發展發揮增值作用，亦即除增加高等教育名額外，更要兼顧教育品質或學系課程在市場上的實用性。
- (2) 國立教育學院：隸屬於南洋理工大學，是新加坡唯一的師資培育學院，提供各級教師專業課程。
- (3) 理工學院：目前僅有 5 所理工學院為新加坡政府所承認，均屬公立學校，包括新加坡理工學院、新加坡共和理工學院、淡馬錫工學院、新加坡南洋理工學院及新加坡義安理工學院。
- (4) 工藝教育學院：目前新加坡共有 3 所工藝教育學院，旨在培養中等技術人才，招收完成中學教育或具有技能之成人就讀，提供全時制的學習與學徒制，並開設在職勞工的繼續教育與訓練課程。

3. 高等教育學生數

- (1) 2014 年新加坡高等教育全時學生人數共計 17 萬 1,256 人，包括大學 6 萬 1,993 人、國立教育學院 1,913 人、理工學院 7 萬 9,314 人，以及工藝教育學院 2 萬 8,036 人，分別占全體高等教育學生數之 36.2%、1.1%、46.3%

及 16.4%(參見表 5)。觀察近 10 年新加坡高等教育學生人數，以大學生人數增加幅度最大，其所占比率從 34.4%升至 36.2%，至國立教育學院、理工學院及工藝教育學院學生人數占比皆呈下降趨勢。

- (2) 在高等教育學生就讀領域方面，2014 年大學以工程科學(1 萬 6,606 人)、人文社會科學(1 萬 1,291 人)，以及自然、物理及數學科技(8,145 人)領域為最多；理工學院以工程科學(2 萬 1,919 人)、商業行政(1 萬 8,339 人)，以及資訊科技(1 萬 1,146 人)領域為最多；工藝教育學院則以工程(9,064 人)、電子與信息通訊技術(7,033 人)，以及商業服務(6,682 人)領域為最多。

表 5 新加坡歷年高等教育學生數成長情形(全時學生)

單位：人

年	大學	國立教育學院	理工學院	工藝教育學院	合計
2005	43,663	2,881	58,880	21,603	127,027
2006	46,479	2,938	62,962	23,636	136,015
2007	48,962	2,725	67,290	24,370	143,347
2008	50,904	2,581	71,137	24,593	149,215
2009	53,579	2,804	74,566	24,846	155,795
2010	55,295	2,816	76,989	24,789	159,889
2011	56,822	2,579	78,443	25,279	163,123
2012	58,863	2,446	79,003	25,370	165,682
2013	59,864	1,838	79,970	26,288	167,960
2014	61,993	1,913	79,314	28,036	171,256

資料來源：Singapore Ministry of Education (2015). Education statistics digest 2015.

(二)大學創新轉型相關政策

1. 21 世紀教育願景：思考型學校，學習型國家(Thinking Schools, Learning Nation, TSLN)

新加坡政府於 1997 年提出該願景，強調知識經濟時代係以提升並確保年輕一代能自我思考及解決問題的能力為主軸，使學生具備足夠基本技能基礎，俾利適應快速發展世界的需求。基此，新加坡政府於 1998 年公布「理想教育成果(desired outcomes of education)」教育綱領，明確規劃每個教育階段所要完成的教育成果，具體措施涵蓋賦予學校較大自主權，引導學校發展特色，並讓不同學校連結，使校群資源、人力調動具更大的靈活性。此外，

教育規劃與經濟發展需求緊密結合，例如自 1998 年 7 月起，要求新加坡國立大學的大學生至少修習 2 個以上學科領域，並在 1999 年 7 月針對優秀學生引進核心課程；南洋理工大學也規定要有主修領域之外的 15-20% 個學分，以培育因應未來挑戰之人才。

2. 2006 年國立大學法人化政策

為增進國立大學辦學的彈性，新加坡於 2006 年實施國立大學法人化政策，全面轉向非營利的企業(corporatized)經營模式，其中新加坡國立大學為因應國家經濟發展及社會結構變遷，由研究型大學轉型為研發並重之綜合型大學，擁有法定自主權、建立特有的人力及財務系統，並於 2001 年陸續推動「創業教育方案(Entrepreneurship education Initiatives)」及「國立新加坡大學海外大學計畫(NUS Overseas College Program)」，成為符應知識社會結構之企業化經營大學，其轉型重點置於協助高等教育畢業生即時就業、提高大學研究成果與影響力，以及改變學校氛圍，形塑未來學校。

3. 2014 年未來技能(現稱「技能創前程」)計畫(SkillsFuture)

為因應產業結構快速變遷，新加坡政府於 2014 年提出該計畫，並由產官學及培訓機構代表組成「技能創前程委員會」，以推動新加坡職能發展。主要任務包括：協助個人在教育、培訓與職涯中做出明智的選擇；發展完整且優質的教育及培訓體系，以回應不斷變化的社會需求；規劃技能架構；培養終身學習的文化。其中針對技職校院畢業生推動「技能創前程之在職培訓計畫(SkillsFuture Earn and Learn)」，鼓勵畢業生邊工作邊進修專科文憑(Specialist Diploma)或高級專科文憑等課程，預計至 2025 年有三分之二技職校院畢業生參與該計畫。此外，為配合「技能創前程」國家願景，新加坡國立大學於 2015 年 10 月宣布未來 3 年將斥資 3,000 萬星元設立「繼續教育與終身教育學院」及「學習科學應用研究所」，並開設「根基和羽翼(Roots and Wings)」課程，以協助新加坡人民及該校畢業生熟悉或加強現有或新工作所需技能。

4. 系科調整及課程內容與產業緊密連結

新加坡高等教育分為技職、理工及大學三大體系，政府會結合產業界進行產業預測，平均每 3-4 年評估微調各類學生培育人數；大學課程設計與產業緊密連結，學校董事會均納入產業及政府代表，產業界將協助學校依社會需求開設專業課程，以因應社會及經濟發展對新型人才的需求。此外，各專業學生必須兼修其他專業課程，學校也會對畢業生的就業情況進行追蹤。

四、小結

綜上所述，為因應高等教育迅速擴張及少子化影響致生源減少，日本及南韓皆積極針對大學結構進行轉型與調整，以營造具國際競爭力的特色專業大學，至新加坡雖受少子化影響較為緩和，但為提升本國人力素質，近年不僅積極提升大學入學率，並引導大學轉型成為高自主經營模式，以適應全球化與知識經濟下的未來變動環境。經彙整歸納日本、南韓及新加坡政府採行之大學創新轉型政策重點包括：推動國立大學法人化，增加大學自主與彈性；系科或課程內容調整與社會及產業經濟發展需求緊密結合；運用評鑑結果做為政府經費補助依據或引導大學分類發展；組成專責機構推動大學轉型任務；強化產學合作，深化產業參與程度；法規鬆綁等措施(參見表 6)。

表 6 日本、南韓及新加坡政府推動大學創新轉型政策重點

轉型策略	日本	南韓	新加坡
1. 大學法人化，增加大學自主與彈性	★	★	★
2. 系科調整符合社會(產業)需求	★	★	★
3. 評鑑結果做為政府經費補助依據	★	★	
4. 政府經費補助引導大學分類發展	★	★	
5. 組成專責機構	★	★	
6. 強化產學合作	★	★	★
7. 法規鬆綁	★	★	★

註：「★」表示為該國採行之大學轉型策略。

資料來源：本研究自行整理。

伍、我國高等教育及大學創新轉型概況暨案例分析

一、高等教育概況

1950 年以前，國內高等教育處於高度政策管制階段，當時大專校院僅有 7 所，爾後配合經濟建設發展與回應民眾期待逐漸走向擴張階段，1985 年大專校院已成長至 105 所，並於 2009 年達 164 所最高峰後轉為保守控管態度。茲從教育部(2016)公布之「104 學年度大專校院概況統計」資料，掌握我國高等教育最新發展現況如下：

(一)高等教育機構類型

我國高等教育機構屬性包括公立及私立大學；類型區分為專科學校及大學校

院，前者以教授應用科學、養成技術人才為主，包括 2 年制及 5 年制專科學校；後者則以研究高深學術，養成專門人才為目的，包括一般大學、獨立學院、科技大學及技術學院，學士修業年限以 4 年為原則。

(二)高等教育學校數

2015 學年大專校院計有 158 所(大學 126 所，獨立學院 19 所，專科學校 13 所)，其中公立學校 51 所(占 32.3%)，私立學校 107 所(占 67.7%)；在學校類型方面，一般大學 71 所(占 44.9%)，技專校院 87 所(占 55.1%)；在學校規模方面，2015 學年大專校院平均每校學生人數約 8,400 餘人，其中逾 1 萬 5,000 人計 19 所(占 12%)，9,000 至 1 萬 5,000 人計 42 所(占 26.6%)，3,000 至 9,000 人者計 79 所(占 50%)，小於 3,000 人規模計 18 所(占 11.4%)。

(三)高等教育學生數

2015 學年大專校院學生人數為 133 萬 2,445 人(研究所 19 萬 9,761 人，學士班 103 萬 5,218 人，專科 9 萬 7,466 人)，淨在學率為 70.9%，其中公立學校 43 萬 5,888 人，私立學校 89 萬 6,557 人，大致維持在 1 比 2 左右；在就讀類科方面，以科技類 56 萬 4,574 人為最多，社會類 51 萬 6,695 人居次，其餘為人文類 25 萬 1,176 人；在 23 個就讀學門方面，以工程學門 26 萬 2,444 人為最多，商業及管理學門 22 萬 8,196 人次之，民生學門 16 萬 1,327 人排名第三。值得一提的是，近年大學校院學生人數增加最多的系所以民生學門為主，包括餐飲、餐旅、觀光等新興系所，偏向服務業系所發展態勢甚為明顯。

二、大學創新轉型相關政策

(一)2009 年私立大專校院轉型發展方案

為協助學校轉型與退場，教育部於 2009 年提出該方案，將透過鬆綁法規、落實大學總量管制，並依「建立預警機制」、「提供輔導協助」及「進行轉型退場」等 3 階段循序漸進辦理，以完備私校轉型及退場配套措施。

(二)2013 年高等教育制度鬆綁行動方案

為營造大學更自主環境，提升大學競爭力並強化學校自我課責能力，教育部於 2013 年 5-7 月間重新檢視高等教育各項制度及規範，據以推動該方案，涵蓋人事、經費、經營、人才及教學等五大面向共計 46 項鬆綁措施，迄今已完成 38 項鬆綁措施。

(三)2013 年教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則

為輔導私立大專校院改善及停辦，教育部於 2013 年 9 月公布《教育部輔導

私立大專校院改善及停辦實施原則》，並於 2016 年 6 月完成修正，明定招生註冊、評鑑結果、欠薪、人事(離退過於頻繁)、財務問題、教學品質及違法等 7 項要求改善、列入輔導學校對象，將由教育部邀集專家學者、大專校院現職或退休校長組成專案輔導小組，對該校提出教育品質及校務經營改善、教職員工生權益保障、改制、停辦或改辦等建議，並得命學校提報校務發展計畫或改善計畫。

(四)2015 年高等教育創新轉型方案

為協助高等教育創新轉型，教育部於 2015 年 3 月發布該方案，透過「高階人才躍升」、「退場學校輔導」、「學校典範重塑」及「大學合作與合併」等四大執行策略，並輔以「三合一推動辦公室」、「跨部會統合協調」及「制定專法鼓勵」等三大配套措施，引導大專校院多元發展。其中，實施「大專校院試辦創新計畫」，以法令鬆綁及經費獎勵，鼓勵學校依自身特色從產學合作、國際合作、教育實驗等面向提出創新構想。預計至 2023 年推動公立大學合併 8 至 12 校，私立大學減少 20-40 校。

(五)2016 年大專校院轉型及退場基金

為加強大專校院轉型及引導退場，行政院於 2016 年 8 月核准設置該基金，以教育部為主管機關，預計成立 50 億元基金，其中 2017 年先由國庫支應 25 億元，用途包括辦理學校推動與教學、研究、實驗及推廣教育相關事業之轉型規劃、擴展生源、活化校地校舍、維護停招與停辦學校學生教育品質及師生安置等事宜；2017 年預計協助推動學校轉型計畫 10-14 案，學校停招或停辦計畫 2 案，所需經費共 2 億元。此外，也將透過修正《私立學校法》或制定《高等教育創新轉型條例》等方式，賦予該基金法源依據。

(六)2018 年高教深耕計畫

為協助大學多元發展，教育部自 2003 年起陸續推動「邁向頂尖大學計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫」及「發展典範科技大學計畫」等多項競爭型經費計畫，惟鑒於過去政策偏重以學校發展為核心，2018 年之「高教深耕計畫」將翻轉成以學生為本，並以大學校務發展做為審查主體，以培養未來的「實踐家」、「創業家」、「社會關懷者」及「國際人才」為目標，建構人才培育生態系統。

三、大學創新轉型成功案例分析：以「興國管理學院」為例

(一)轉型沿革

1. 「興國管理學院」(以下簡稱興國)座落台南市安南區，臨近台江國家公園，屬非都會區學校，係創辦人趙景霖先生租用台糖公司土地，於 2000 年 8 月

由教育部核准設立，尚屬年輕之私立一般大學校院；設置系所以「時尚創意」、「管理」及「數位資訊」等領域為主；學生人數於 2004 學年 5,211 名達高峰，至 2008 學年已低於 3,000 名，2014 學年銳減為 474 名，被列入退場、轉型輔導名單。

2. 2014 年興國提出改善計畫，惟仍未通過教育部專業審查遭致勒令停招；爾後校方積極尋求民間企業「中國信託金融控股公司(簡稱中信金控)」出資贊助，2015 年 2 月再次提出「改名中信金融管理學院計畫書」，強調在維持小而美的辦學體制下，引進企業助學資源，並改以「培育國際金融家」為辦學目標。
3. 2015 年 4 月教育部於「大學校院設立變更及停辦審議會」決議，同意興國校名變更及 2015 學年招生方式與名額，並請該校依《私立學校法》第 5 條、同法施行細則第 4 條及《學校財團法人所設私立學校命名原則》規定，辦理法人更名並函報捐助章程修正。

(二)轉型內涵

1. 興國擬變更校名為「中信金融管理學院」，定位為培育國際金融專業經理人才之精緻專業管理學院，規模約 2,000 人；2015 學年規劃招收財務金融、財經法律及企業管理等 3 個學系，每系 50 名招生名額，合計 150 人。
2. 資金挹注部分：中信金控旗下台灣彩券股份有限公司已提出捐資承諾證明書，承諾 5 年間(2015-2019 年)捐贈 3 億元。
3. 學生受教權保障部分：原有 256 名在學學生，未來學校轉型後，需尊重學生意願，即學生有意願轉學，校方必須提供輔導；倘學生希望原校念到畢業，校方亦須確保學生受教品質，照顧其到畢業。
4. 教職員安置部分：原有 28 名專任教師均於 2015 年 8 月優離優退；職員則全數留任。

(三)轉型成效

1. 招生表現亮眼，註冊率達 100%：2015 年首屆獨招財務金融、財經法律及企業管理等 3 個學系，總計 150 名新生皆全數招滿，註冊率達 100%，錄取率僅 35%，其中不乏來自建國中學、北一女、台南一中、台南女中、高雄中學及高雄女中等國內前段優質高中畢業生。
2. 學校整體排名超前不少傳統私校：全校 150 名新生之平均測驗成績皆達東吳大學以上水準，其中超過五成可達國立大學錄取標準，更有新生放棄錄取國立大學，選擇就讀中信金融管理學院。

(四)轉型成功因素分析

1. 凝聚學校轉型共識：興國已遭教育部勒令停招，惟因其校地是向台糖公司承租，倘持續辦學，恐無法支付龐大的營運費用及租金；倘選擇停辦退場，勢必「拆校還地」，並將其餘校產交由地方政府處理，造成學校損失慘重，爰校方積極尋求與民間企業合作轉型而非退場，原有學校董事會也願意止損退出，讓出經營權。
2. 選擇標竿企業合作：國內具有規模與品牌知名度之金控公司(非公股行庫)中，例如國泰、富邦及玉山等金控皆已與其他大學建立長期產學合作關係，爰興國鎖定中信金控做為產學合作標的對象，並更改校名冠上企業名稱，不僅成功掀起話題，亦是企業接手退場學校之首例。
3. 定位明確，保障就業：面對國內高學歷高失業率現象，興國主打與中信金控產學合作，不僅量身打造客製化的專業金融家實務培育課程，並保證學生畢業可進入該金控相關企業就業，起薪月薪至少新台幣4萬元，吸引不少學生前往就讀。
4. 獎優扶弱，減輕學生負擔：興國與中信金控針對學業表現優異及經濟弱勢學生分別祭出優渥獎學金策略，包括設置「中信菁英獎學金」、「中信希望助學金」及「菁鑽計畫」等，提供全額獎學金或學雜費比照國立大學收費方式，以減輕學生學費負擔，使學生在無財務顧慮情況下，順利完成學業。
5. 企業投入充足資源鼎力支持：中信金控本身擁有相當豐富資源，且願意投入支持學校營運發展，除資金(重金延攬長春藤名師授課、改建校園及宿舍等)外，並挹注內部資源(高層主管業師授課、海外分行提供實習機會等)、企業人脈(與知名國際學校合作，提供交換學生名額等)等，強化企業投資人才培訓程度，擴大產學合作。

陸、結論與建議

面對國內人口結構變遷、產業結構亟需轉型調整、知識經濟為主軸的全球化趨勢，大學不應僅是學術象牙塔，如何藉由創新轉型，重新確立在變動社會中的定位與利基，以形塑更高的影響力與外溢效果，是我國政策規劃應努力的方向。依據前述日本、南韓、新加坡與我國高等教育概況及大學轉型政策的國際比較觀點，筆者歸納以下幾項重要結論，並提出未來大學創新轉型策略與發展之政策建議，以供我國政府未來推動相關政策時參考。

一、結論

(一)大學轉型經營有賴大學、政府及產業三方密切合作

為扮演經濟與社會發展的知識引擎，大學轉型經營應與政府及產業共同合作，由政府制定政策與建立制度，產業挹注資源與發展資訊，引導大學創新轉型，例如新加坡政府結合產業界進行產業預測，據以調整各類學生培育數量、學校董事會納入產業與政府代表等，進而創造出適應未來社會的大學經營型態。

(二)大學轉型方向與國家經濟發展及社會結構變遷緊密連結

無論從整體高等教育規劃、經費補助、評鑑考核，抑或大學系科設置、課程內容調整等方面觀察發現，日本、南韓及新加坡皆強調大學轉型方向應配合國家經濟發展及社會結構變遷需求進行調整；近年我國亦走向相同發展趨勢，將產業需求納入大學系科調整及相關政策規劃之考量。

(三)推動國立大學法人化，賦予學校更大自主彈性空間

為增進大學辦學的自主彈性，日本、南韓及新加坡皆已陸續落實國立大學法人化，鬆綁人事與預算的限制，賦予學校較大自主權，以利學校自我定位與發展特色。

(四)重新劃分不同大學定位與功能，揭示未來大學圖像

為利大學根據自身條件與特色，合理定位與發展，日本將國立大學分為世界競爭型、特定領域型及地方貢獻型等三類；南韓將大學分為研究型、教學型及社會型等三類；新加坡則是落實菁英分流制度，如此一來，大學不再僅朝同一發展方向的單一模式，而是出現轉向不同層次、領域、功能的個性化及特色化之發展可能。

(五)運用經費補助或評鑑機制，引導大學轉型發展

為引導大學朝不同類型轉型發展，日本明定國立大學每 6 年須提送中期目標與計畫，由文部科學省依據國家經營力策略分配補助經費；南韓則強調透過評鑑機制，影響大學轉型發展方向。

(六)組成專責機構推動大學轉型工作

大學轉型非一蹴可幾，爰此，日本於 2006 年成立「私立學校振興互助事業」，提供私校一般貸款補助與發展特別大學之重點補助；南韓亦於 2011 年成立「大學結構改革委員會」，進行大學結構的調整；此外，我國於 2013 年則是組成專案輔導小組，輔導私立大專校院改善及停辦，並於 2016 年設置「大專校院轉型及退場基金」，協助大學推動轉型與退場。

(七)適時調整法規，移除大學轉型障礙

在推動大學創新轉型目標下，各國政府皆積極移除轉型所可能面臨的障礙與鬆綁法規，例如日本修正《教育基本法》、《私立學校法》、《私立學校振興助成法》等；南韓修正《產業教育振興與產學合作促進法》、制定大學結構改革法案等；我國除自 2013 年起推動「高等教育制度鬆綁行動方案」外，亦刻正研議修正《私立學校法》或制定《高等教育創新轉型條例》。

二、建議

(一)建構產業主動參與協助大學創新轉型機制

「產業」是大學轉型經營過程中不可或缺的合作夥伴，目前我國產學合作大都停留在課程規劃或業師教學等技術層面，建議政府建構產業主動參與協助大學創新轉型機制，例如在政策制定或學校董事會納入產業代表，抑或設計宣導、表揚及獎勵企業捐資辦學等誘因措施，再創大學及企業品牌雙贏高峰。

(二)將國內高教規模及經濟發展需求納入整體考量

大學轉型不僅是因應個別學校能否永續經營問題，尚攸關國家整體發展規劃與競爭力、一般教育與技職教育資源分配妥適性，建議政府推動大學創新轉型政策時，除強調大學自主轉型外，宜將國內高教規模及經濟發展需求納入整體考量，俾利大學轉型貼近國家發展所需，得以做為產業發展的基礎與後盾。

(三)審慎研議推動國立大學法人化，提高大學自主與彈性

目前日本、南韓及新加坡皆已陸續落實國立大學法人化政策，鬆綁人事與預算限制，提高學校自主彈性空間，惟我國囿於過去外界對於國立大學法人化存有不少疑慮，爰僅實施人事、經費、經營等相關鬆綁措施。為讓大學享有更大的自主、彈性與績效責任，建議以國內國立大學實驗試辦自治治理結果，審慎評估推動法人化之可行性，並輔以完善配套措施，俾兼顧永續經營與學生學習權益。

(四)檢討大學分類與定位，形塑未來大學圖像

行政院高等教育宏觀規劃委員會於 2003 年完成「高等教育宏觀規劃報告書」，並將大學分為研究型、教學型、專業型及社區型等 4 類，惟隨著國家經濟發展及社會結構之變遷，大學分類與定位宜持續檢討與調整，可參考日本將大學區分為世界競爭型、特定領域型及地方貢獻型的分類基礎，以形塑連結未來、在地及國際的理想大學圖像。

(五)善用經費補助及大學評鑑策略，落實大學特色與專業發展

「經費補助」及「大學評鑑」兩者係各國推動大學創新轉型常用的策略工具。教育部近年來業陸續推動大學轉型及退場計畫，惟成效相當有限，且流於全國僅有一所教育部大學之批評聲浪，爰值此「邁向頂尖大學計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫」及「發展典範科技大學計畫」等競爭型經費計畫執行期程屆滿之際，建議政府檢討改進現行經費補助方式、實施成效與大學評鑑指標，並兼顧人文與理工學科不同屬性，俾引導大學自我定位與創新轉型，建立特色與專業。

(六)設置專責輔導機構，肩負大學創新轉型任務

為推動大學創新轉型，日本及南韓皆已分別設置「私立學校振興互助事業」及「大學結構改革委員會」，我國亦設置「大專校院轉型及退場基金」，專款專用於大學轉型與退場相關事務，建議政府宜進一步設置專責機構，納入產官學界代表，擔任整體大學創新轉型工作的藍圖規劃者與輔導者。

(七)加速法規鬆綁作業，移除大學創新轉型障礙

為推動大學創新轉型，日本及南韓皆已配合修正相關法律條款，反觀我國雖已推動「高等教育制度鬆綁行動方案」，惟鬆綁項目以行政規則為主，至將《高等教育創新轉型條例》做為大學轉型之法源依據，考量該條例性質屬特別條例，有其適用年限，建議政府在不悖離教育公共性目的前提下，仍宜回歸並積極檢視評估《大學法》、《專科學校法》、《私立學校法》等現行一般法規尚待調整與鬆綁處，加速法規鬆綁作業，俾利確實移除大學創新轉型障礙。

參考文獻

1. 大學考試入學分發委員會(2016)。105 學年度各系組最低錄取分數及錄取人數一覽表，台北：大學考試入學分發委員會。
2. 日本文部科學省(2016)。平成 28 年度学校基本調査について，日本：文部科學省。
3. 日本文部科學省網站(<http://www.mext.go.jp/>)。
4. 李榮安(2012)。新世代大學的角色與價值：在全球化知識經濟下的知識轉移、知識利用、知識流動與知識創造，比較教育，73，57-89。
5. 南韓教育部網站(<http://www.moe.go.kr/main.do>)。

6. 教育部(2016)。104 學年度大專校院概況統計，台北：教育部。
7. 教育部網站(<http://www.edu.tw/>)。
8. 國家發展委員會(2016)。中華民國人口推估(105 至 150 年)，台北：國家發展委員會。
9. 新加坡教育部網站(<https://www.moe.gov.sg/>)。
10. Clark, B. R. (1983). The higher education system. Berkeley, CA: University of California Press.
11. Etzkowitz, H. (2002). The triple helix of university-industry-government: Implications for policy and evaluation. Working Paper, 2002(11), 1-18.
12. Korea Department of Education (2015). 2015 Brief Statistics on Korean Education. Korea: Department of Education.
13. Korea Department of Education (2016). Major Policies and Plans for 2016. Korea: Department of Education.
14. Singapore Ministry of Education (2015). Education statistics digest 2015. Singapore: Ministry of Education.

兩岸人才政策研究——以陸生留臺工作為例*

謝沛穎**

壹、研究緣起與目的

貳、研究方法

參、近年兩岸人才政策比較

肆、陸生訪談及調查結果

伍、結論與政策建議

摘 要

中國大陸於改革開放後，經濟成長快速，除愈重視人才培育與留用，亦積極延攬優秀人才赴陸貢獻所長，惟兩岸因政策、法規及歷史背景等因素，目前的人才移動仍屬單方向西進，又隨著戰後嬰兒潮邁入高齡化，我國亦面臨勞動力不足課題，為此，政府近年積極推動各類人才政策，以延攬及留用全球優秀人才，本研究除蒐羅兩岸人才相關政策，進行比較分析外，在大陸人才方面，針對在臺就讀的陸籍學生進行訪談及調查，以了解渠等對台灣就學及就業環境的看法與留臺工作的意願，俾利作為未來政策規劃時之參考。

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

**作者為人力發展處科員。

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起與現況

在全球化及知識經濟的時代下，人才為左右國家競爭力的關鍵因素之一，然而人才的移動卻已不再以國境為圍籬，因此各國為競爭優秀人才紛紛祭出各式攬才及留才政策，積極向全世界搶才。

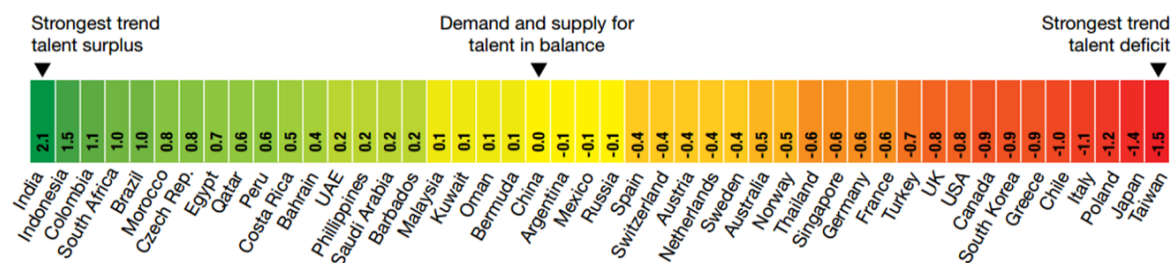
(一)大陸人才於世界活躍

大陸自 1978 年改革開放至今已近 40 年，經濟及基礎建設興建快速發展，已成為世界第 2 大經濟體，2015 年美國財星雜誌 (Fortune) 公布的 500 大企業中，中國大陸有 106 家上榜，更甚於日本 54 家，台灣 8 家，顯示大陸於世界舉足輕重的地位。此外，大陸近年來致力於提升教育品質，陸籍人士在世界各地嶄露頭角的案例越來越多，許多國家及地區紛紛推出延攬其優秀人才政策，如香港「輸入內地人才計畫」及日本規劃中的新綠卡制度，據 105 年 8 月 24 日 TVBS Focus 全球新聞報導，日本企業近年亦積極招募大陸名校 IT 相關科系畢業生，開出第一年年薪 190 萬臺幣，第 2 年 300 萬臺幣，並持續成長的高薪。

(二)台灣人口結構變化及人才外流問題

而臺灣隨著戰後嬰兒潮步入高齡，加上生育率為世界最低國家之一，造成少子化及高齡化問題，據國家發展委員會推估，臺灣的工作人口將於 104 年達到高峰後，平均每年以 18 萬人幅度減少，亟需補充勞動力，以減緩工作世代壓力，更有甚者，在 Oxford Economics 研究報告「Global Talent 2021」顯示，台灣被評為人才外流最嚴重的國家，除應積極爭取我國海外留學生、僑民及外籍人才回(來)臺外，大陸人才亦是我們不應忽視的潛在人才。

Figure 8: The mismatch between supply and demand for talent in 2021



資料來源：Oxford Economics (2012), Global Talent 2021。

(三)兩岸關係及陸生來臺

從兩岸發展進程來看，2008 年 12 月 15 日兩岸實現直接通航和常態包機後，在和平發展的基礎上，交流已日漸頻繁。在 2011 年首度開放陸生來臺報考大專院校，並於 2015 年迎來第一批畢業的陸生。然而不同於僑生(含港、澳生)及外籍生，來臺就學的陸籍學生仍受到許多限制，此外我國政府至今仍未制定陸籍人才來臺的制度化規範，陸生畢業後亦無法留臺就業，造成經我國高等教育培育的陸生無法為我所用及企業缺乏用人彈性的窘境。然而，與此相反的，台灣赴陸就業的國人與日俱增，據上海市於 2010 年所作的人口普查顯示，我國在上海市常住人口即超過 80 萬人，在這樣人才淨流出的趨勢下，可能影響企業來臺設廠的意願，更降低我國吸引優秀人才的誘因。

二、研究目的

本研究之研究目的，係為探討：

(一)近年來兩岸政府的吸引人才政策與態度

(二)了解陸生對來臺就學的看法與留臺工作的意願與可行性

以做為未來訂定兩岸人才政策參考，並期能增進兩岸交流及協助解決我國高齡化及人才流失的勞動人口不足問題。

貳、研究方法

一、文獻分析法

廣泛蒐集國際組織、國內外期刊、政府研究報告、碩博士論文……等資料，據以掌全球競逐人才現況，並將兩岸推行過及現正推行的人才政策進行比較分析。

二、深度訪談及半結構式問卷

將採用深入訪談及發放半結構式問卷的方式，詢問陸生留臺工作的意願及想法，歸納入本研究中，以參考研擬政策建議。

參、近年兩岸人才政策比較

一、大陸近年推行的人才政策（含臺生赴陸政策）

大陸近年來為促進經濟發展，提升國家競爭力，積極吸引優秀人才，國家中長期人才發展規劃綱要（2010—2020 年）目標即為將大陸從人口大國轉型為人才大國，為此，大陸啟動各式計劃，除提供優渥工作條件外，針對人才之配偶及子女也有全方位配套措施。

本研究將大陸近年推出的人才政策依「延攬各領域國際頂尖人才方案」、「延攬國內優秀畢業生方案」、「延攬創新創業人才方案」、「延攬臺灣人才方案」、「吸引臺灣學生政策及相關措施」，分類整理如下表：

延攬各領域國際頂尖人才方案	
百人計畫	1994 年中國科學院啟動的一項高目標、高標準和高強度支援的人才引進與培養計畫。朱日祥、曹健林、盧柯等 14 人，成為 1994 年首批支持對象。該專案計劃在 20 世紀的最後幾年中，以每人 200 萬元的資助力度從國外吸引並培養百餘名優秀青年學術帶頭人。 對象：以科學(工程)中心、開放實驗室、青年實驗室等為主要基地，按需要招聘人才。 條件：博士學位，年齡在 45 歲以下。 成果：十幾年來為中國大陸科學凝聚了大批優秀人才，其中從海外引進的傑出青年人才達上千位。
千人計畫	2008 年 12 月，大陸中央實施引進海外高層次人才計畫，圍繞國家發展戰略目標，用 5 到 10 年時間，在國家重點創新專案、重點學科和重點實驗室、中央企業和金融機構、以高新技術產業開發區為主的各類園區等，有重點的引進並支持一批海外高層次人才回國（來華）創新創業。 引進的海外高層次人才一般應在海外取得博士學位，不超過 55 歲，引進後每年在京工作不少於 9 個月，並具備以下條件之一： 1. 在國外著名高校、科研院所擔任相當於教授職務的專家學者。 2. 在國際知名企業和金融機構擔任高級職務的專業技術人才和經營管理人才。 3. 擁有自主智慧財產權或掌握核心技術，具有海外自主創業經驗，熟悉相關產業領域和國際規則的創業人才。 4. 國家急需緊缺的其他高層次創新創業人才。 工作條件：可擔任高等院校、科研院所、中央企業、國有商業金融機構領導或專業技術職務；可擔任國家重大科技專案、863、973、自然科學基金等項目負責人；可申請政府部門的科技資金、產業發展扶持資金用於在中國境內開展科學研究或生產經營活動；可參與國家重大專案諮詢論證、重大科研計畫和國家標準制訂、重點工程建設等工作；擔任專案負責人的引進人才，在規定的職責範圍內，有權對經費使用、人員聘任等作出決定。 待遇：外籍人才及其隨遷外籍配偶和未成年子女，可辦理《外國人永久居留

	證》，或 2-5 年有效期的多次往返簽證；具有大陸國籍的引進人才，可不受出國前戶籍所在地限制，選擇在任一城市落戶；中央財政給予引進人才每人人民幣 100 萬元的一次性補助（視同國家獎金，免徵個人所得稅）；享受醫療照顧人員待遇；引進人才及其配偶、子女，可參加中國境內各項社會保險，包括基本養老、基本醫療、工傷保險等；可不受居住年限等條件限制，購買自用商品住房一套。
國家高層次人才特殊支持計畫（萬人計畫）	為 2012 年起，針對大陸內部人才的計畫，準備用 10 年時間遴選出 3 個層次的萬名頂尖人才，其中第一層次選出 100 人必須具有勇奪諾貝爾獎的實力。最高階的人才每人有至少 100 萬人民幣的經費補助研究，並提供各式政策優待。
延攬國內優秀畢業生方案	
海南省海口市購房補貼	為鼓勵企業引進緊缺專業技術人才和高技能人才，對引進人才予以購房補貼。 國家 985 和 211 高校畢業生等在海口市工作並繳納 3 年(含)以上社保的，購買首套新建普通商品住房的，政府予以不超過 2 萬元人民幣的住房貨幣化補貼資助。 海口市住建局市場處相關負責人介紹，除了在海口市工作並繳納 3 年(含)以上社保的，同時滿足國家 985 或 211 高校畢業生其中一項，在購買新建普通商品住房時，每平方米補貼 200 元人民幣，最高不超過 2 萬元人民幣。
深圳人才安居工程（多層次人才住房補貼計畫）	2011 年，市委市政府出臺了《關於實施人才安居工程的決定》，為傑出人才、領軍人才、高級人才和中初級人才解決住房問題。首批為 102 家企事業單位的 3 萬多名人才將獲得 1,100 套公共租賃房以及每個月總額 1,000 多萬元的租房貨幣補貼。 其中，在中級人才，針對國內外全日制高校畢業生，博士 35 周歲以下，碩士 30 周歲以下，學士 25 周歲以下，在深無住房的，憑工作合同等，可申請租住公租房或領取租房補貼。租房補貼的標準是：博士為 1,000 元/月，碩士為 500 元/月，學士為 200 元/月。連續享受期限最長不超過 3 年。
延攬創新創業人才方案	
姑蘇創新創業領軍人才計畫	5 年內投入 30 億元，引進、培育並重點支持 1,000 名科技創新創業領軍人才，10,000 名重點產業緊缺創新人才，惠及近 30,000 名重點領域和行業的高、中級技術、管理人才。5 年內全市將建成 20 個重大科技平臺、800 萬平方米科技創新創業孵化器。
北京中關村人才特區及支持北京創新發展的 20 項入境政策	為支持北京創新發展，推出包含簽證、入境出境、停留居留等 20 項出入境政策措施，對象為外籍高階人才、外籍華人、創業團隊外籍成員和外籍青年學生四大類。 1. 永久居留直通車 對符合認定標準的外籍高層次人才及其配偶、未成年子女，經中關村管委會推薦，可直接申請在華永久居留資格。公安部在中關村設立外國人永久居留服務視窗，負責受理、審核永久居留申請，提供諮詢服務。對申請永久居留的中關村外籍高層次人才，加快審批進程，自受理後 50 個工作日內完成審

	批（現行規定是 180 日）。 在中關村創業的外籍華人（不受 60 周歲年齡限制）可憑工作許可和雇主擔保函件直接申請五年有效的工作類居留許可，也可憑創業計畫直接申請 5 年有效的私人事務類居留許可（加注“創業”）。外籍華人具有博士研究生以上學歷或在中關村企業連續工作滿 4 年、每年在中國境內實際居住累計不少於 6 個月，可以直接申請在華永久居留。 2.永久居留積分評估制度 創業團隊外籍成員和企業選聘的外籍技術人才，根據中關村外籍人才積分評估標準進行評分，達到一定分值的，可以申請在華永久居留。 3.為外籍青年學生創業打通申辦管道 對經北京市公安機關出入境管理機構備案的中關村企業邀請前來實習的境外高校外國學生，可以向口岸簽證機關申請短期私人事務簽證（加注實習）入境進行實習活動；持其他種類簽證入境的，也可在境內申請變更為短期私人事務簽證（加注實習）進行實習活動。 在京高校的外國學生經所在高校同意並出具推薦函，可以申請在學習類居留許可上加注“創業”後，在中關村實施兼職創業活動。
延攬臺灣人才方案	
廈門海納百川計畫	廈門首創的對臺攬才政策，計畫到 2020 年，累計選聘 300 名臺灣特聘產業專家、管理專家、科研專家、重點領域急需人才及其團隊，並給予最高 15 萬元的政府津貼。 入選的臺灣特聘專家及其團隊，廈門市將在 3 年至 5 年的聘用期內給予總計 100 萬元至 150 萬元補助，成績顯著的團隊領軍型臺灣專家可獲得最高 400 萬元的專案經費支持。此外，入選專家還可辦理社會保障卡，享受醫療、養老、失業、工傷等市民待遇，並在辦理出入境、換領駕照、申請人才住房、子女入學等方面享受優先待遇。
上海居民待遇	《上海市台灣同胞投資權益保護規定》法規擬賦予台胞與上海市居民同等待遇如下： 臺胞投資者及其同住配偶、子女、父母，及在上海合法就業的台胞及其同住配偶、子女、父母，享有與本市常住人口同等的醫療衛生服務待遇、國家免疫規劃項目的預防接種等基本公共衛生服務、醫療機構應當按照規定書寫和保存醫療文書，並為就診的臺胞申請台灣地區保健機構核退費用提供便利。可以參加本市城鎮居民基本醫療保險。 子女可就近進入本市幼稚園、中小學就讀，與本市學生享有同等待遇。 在本市創業、合法就業的台胞可以按照規定申請公共租賃房。 享有業主權益，參與社區公益活動，並享有社區公共事務的知情權、建議權和參與權。 鼓勵台灣民眾參與上海「四個中心」（國際經濟、金融、貿易和航運中心）與科創中心建設，支持台灣民眾投資設立金融機構、地區總部和研發中心，及參與中國（上海）自由貿易試驗區建設。 青年方面，上海設立的青年創業類基金可為台灣青年在上海創業提供諮詢服務、專案評估和資金支持；上海各類大學生實訓基地，可為在上海高等學校就讀的台灣大學生提供實習和訓練機會。

大陸中山大學臺灣高層次師資人才引進方略	針對有博士學位或助理教授及以上，年齡在 30～50 歲的臺灣籍高層次師資的方案。 人才條件： 1.具有 3 年及以上教學經歷的博士或者博士後。 2.具有臺灣教育部頒發的助理教授及以上職稱的博士或博士後。 3.在臺灣大專院校任職助理教授及以上職稱的博士或博士後；具有博士學位的畢業生。 待遇及福利： 1.薪酬：實行年薪制，人民幣 20 萬元（稅前）起。 2.安家費：人民幣 10 萬元（稅前）。 3.科研啟動費：試用期內，由本人提出科研立項計畫申請，經中山大學南方學院學術委員會審議通過，可提供人民幣 10 萬元（稅後）的科研啟動經費。 4.住房：提供一室一廳、二室一廳和三室一廳的教師公寓。租金標準按學院相關規定執行。 5.研究室：每人配置不低於 10 平米的研究室。 6.配偶及子女 (1)根據學院編制及崗位需求情況，可向臺灣籍教師的配偶提供院內管理服務崗位的招聘資訊，並協助推薦。 (2)經學院審定引進特殊人才的配偶，由學院提供工作崗位。 (3)學院根據所在地教育主管部門相關政策要求，為臺灣籍教師子女提供就讀資訊及協助辦理服務。 7.證件辦理：學院負責聯繫、組織、協助臺灣籍教師及家屬臨時住宿登記、健康證明、就業證、居留簽注等證件的辦理。 8.保險：學院按中國大陸現行社會保險政策為臺灣籍教師購買大陸地區法定之社會保險，包括基本醫療保險、養老保險、失業保險、工傷保險、生育保險和重大醫療保險，不包括住房公積金。 9.職稱申報：學院協助臺灣籍教師申報大陸地區教師系列職稱。 10.交通：聘期內，提供每年一次廣州到臺灣直飛往返探親機票；提供每月一次學院往返廣州的專車採購服務。
廈門市思明區引進扶植台灣青年創業辦法	於 2015 年 11 月 15 日發布《思明區引進和扶持臺灣青年就業創業暫行辦》為深入實施“人才強區”戰略，貫徹落實《廈門市深化兩岸交流合作綜合配套改革試驗總體方案》要求，吸引臺灣地區青年到思明區就業、創業，為我區深化與臺灣地區的交流合作提供強有力的人才、智力支撐。 補助措施： 1.社保補貼：對與臺灣青年簽訂 1 年以上勞動合同、繳納 3 個月以上社會保險的企業，按用人單位以全市上年度社會平均工資的 60% 為繳費基數，應支付的基本養老保險、基本醫療保險和失業保險費用之和予以補貼，補貼期限為 1 年。 2.租房補貼：人民幣 500 元/月。租房補貼期限不超過 2 年。 3.創業補貼：臺灣青年作為創業團隊核心成員參加由我區主（承）辦的創意創新創業邀請賽或其它國內外有較大影響力的創業競賽並獲獎，且以獲獎項在我區註冊成立企業的，可申請場所租金補貼。租金在人民幣 5,000 元/月以下的，按實際租金給予補貼；租金在人民幣 5,000 元/月以上的，按人民幣 5,000 元/月給予補貼。場所租金補貼期限不超過 2 年。

	其他臺灣青年專案在我區註冊成立企業，可申請場所租金補貼。租金在人民幣 1,000 元/月以下的，按實際租金給予補貼；租金在人民幣 1,000 元/月以上的，按人民幣 1,000 元/月給予補貼。場所租金補貼期限不超過 2 年。
青島市關於鼓勵和支持臺灣青年人才來青創新創業意見	青島市台辦、青島市人社局、青島市財政局聯合推出《青島市關於鼓勵和支持臺灣青年人才來青創業創新的意見》，對來青創業就業的臺灣青年人才提供政策支持和優惠。 1. 給予創業資金、經營場地、教育培訓、一對一專窗服務等方面的優惠和照顧。臺灣畢業 5 年內大學生來青創業的，在青島行政區域內首次領取小微企業營業執照、正常經營並在創辦企業繳納社會保險費滿一年，可申請 1.2 萬元小微企業創業補貼，其中對吸納就業 1 人以上（不含創業者本人）的，可申請 2 萬元小微企業創業補貼。符合條件的可申請最高額度為 45 萬元的小額擔保貸款，從事微利專案的給予全額貼息。並可申請入駐青島市大學生創業孵化中心和經認定的市級大學生創業孵化基地（大學生創業園），與其他大學生入駐企業享受同等待遇。 2. 利用青島“藍洽會”，設置臺灣青年人才洽談專場活動，為吸引臺灣青年人才搭建平臺。並舉辦“青台”兩岸青年人才創業大賽，提供“場地+培訓+商機+資金+導師+仲介”的全程化創業幫扶培養，助其成為一名優秀“創客”。每年組織 1—2 次赴台招才引智活動，赴台開展“組團式”引才引智政策推介和招聘活動。 3. 根據專案成果情況，給予安家補貼經費(50-400 萬元專案經費和 30-100 萬元)支持，促進創新成果對接。支持符合條件的臺灣青年人才申報國家千人計畫、中國青年科技獎國家自然科學獎、國家技術發明獎、國家科學技術進步獎等，激發臺灣青年創新活力。 4. 加強與臺灣人才交流服務機構的合作，建立長期合作機制，定期開展有效的人才專案互動。包含促進臺灣科研機構、高等院校交流，並邀請臺灣專家來講座、技術指導，邀請臺灣大學生來考察、創業。 5. 支持市本級和各區市依託現有孵化基地（創業園）、校舍等資源，設立各具特色的臺灣青年創業基地（創業園），符合條件的享受第一年 100%、第二年 50%、第三年 30% 的租金減免優惠。
吸引臺灣學生政策及相關措施	
臺灣考生申請大陸高校免試入學	在臺灣參加“學測”考試，成績達頂標級、前標級的臺灣高中畢業生可直接向大陸高校申請就讀。經大陸高校面試合格後即可錄取。 在大陸舉辦的台商子弟(女)學校，其高中畢業生均要回臺灣參加“學測”考試，鑒於辦學條件不同，上述學校高中畢業生“學測”成績達均標級的，亦可直接向大陸高校申請就讀，經大陸高校面試合格後即可錄取。
台灣學生獎學金	大陸教育部自 2006 年起設立，其中大學部每人每年 3,000 至 5,000 元人民幣，碩士生 4,000 至 7,000 元人民幣，博士生 5,000 至 9,000 元人民幣。評定方式以武漢大學為例，包括 4 大項：基本素質（個人品德修養、學習態度狀況、法紀觀念、身心健康素質）；學業成績；科研成果（期刊、論文、作品等）；社會服務（志工、競賽、學生活動等）。
2016 年中國銀行	實習為期 24 天，中國銀行合計提供 60 個實習名額，機票、住宿由實習單位安排，實習生享有每天人民幣 100 元之補助。

暑期實習	
上海臺商協會境外實習計畫	為協助台灣年輕學子瞭解兩岸市場、增加就業機會、進一步幫助企業拔擢合適人才，2015 年起，上海市台協與實踐大學合作，藉由上海市台協的平台推廣與協助，會員企業提供實習職缺需求，2015 年已成功媒合 32 位大學生赴 20 多家企業進行實習，29 日這批學生是第二屆實習生，為期 5 個月，住宿、來回機票補助及實習津貼（2,800~3,000 元人民幣）等費用，全由實習廠商負責。
銀鷹計畫	由中國銀行業監督管理委員會（以下簡稱銀監會）、全國臺灣同胞投資企業聯誼會（以下簡稱臺企聯）舉辦，針對淡江大學、文化大學、中山大學、東吳大學等全臺 6 所大學，提供為期 21 天的實習機會，提供下機接待、食宿（3 星級飯店）、含機票的交通費及每日 100 元之補助。 實習單位包括總資產合計逾 11 兆美元的全球前 3 大銀行：中國工商銀行、建設銀行、農業銀行，及其他共 21 家銀行，114 個名額。學生只要繳交履歷、教授推薦信，經過審核便可錄取。地點分布於：北京、上海、廣州、深圳、南京、江蘇。

上表顯示，大陸除了推出吸引各領域金字塔頂端高階人才的國家級攬才政策（百人計畫、千人計畫、萬人計畫），給予全方位的照顧以外，地方政府為爭取大陸本地優秀畢業生（985 或 211 工程院校畢業生）至該區就業亦推出優惠政策，同時，大陸為提升國家競爭力，對創業人才的延攬及支持可說是不遺餘力，除了知名的北京中關村創業園區，積極吸引世界各地創業家進駐外，尚有姑蘇市政府的創業領軍計畫，計劃於 5 年內投入 30 億元，建設 800 萬平方米的育成中心等方案。

此外，大陸近年來顯現出對延攬台灣人才的強烈企圖心，各地方政府及大學校院紛紛推出各式針對台灣人才之攬才方案，包括臺灣優秀教師、博士畢業人才及青創人才，許多方案不僅提供優渥薪資，尚給予包括安家費、子女與配偶之全方位照顧措施等，更有甚者，上海市直接推出給予臺灣人才與上海市本地人之市民待遇，而非給予大陸其他地區人才。在延攬臺灣優秀青創人才方面，可發現大陸政府將其視為重要發展潛力，積極鼓勵臺灣青年赴陸創業，並給予資金、場地等各種補貼。105 年 7 月 1 日，大陸國台辦主任張志軍在一場「兩岸大學生創客營」上即這樣說：「大陸高度重視台灣青年來大陸發展的願望，各地各部門積極出台政策，為台灣青年來大陸實習、就業、創業創造條件，提供便利。」更是驗證了上表的種種方案，《商業周刊》亦曾以「招聘七百四十萬台灣青年」為封面故事，記錄大陸大撒新台幣 2,000 億元，邀請台灣人赴陸創業。

除了赴陸創業以外，大陸亦鼓勵及歡迎臺生赴陸攻讀學位及實習，大陸國家主席習近平先生說：「我們願為臺灣青年提供施展才華，實現抱負舞台。」為了吸引臺灣優秀學生，大陸教育部設有臺灣學生獎學金，除了官方的獎學金以外，亦有企業提供的港澳臺獎學金（如：寶鋼集團發的「寶鋼獎學金」，金額高達每人 1

到2萬元人民幣)。此外，大陸頃政策之力提供臺生實習名額，據商業周刊統計，105年暑假，大陸就有二十一家銀行動員。其他國企、民企逾九百個實習機會，也在各省開出，規格、廣度都是史上頭一遭。點開台大、清大等大學職涯網站，都可找到由各省台辦或政府主辦的實習活動。然而，若是大陸學生要進大陸四大銀行實習，除了履歷初審，還得經過筆試、面試，過五關斬六將，相較之下，大陸「友臺」程度不言而喻，且不像大陸學生得從基層櫃檯做起、練習接待，臺生實習則待在企金部門辦公室，和正職一起工作，可以直接觀察銀行最核心的業務。

二、臺灣近年推行的人才政策

臺灣政府近年亦正視人才對國家的重要性以及少子化帶來的挑戰，積極規劃相關人才政策，包括92年起每年籌組行政院層級之海外攬才團，赴美國等人才大國辦理人才媒合會、就業博覽會等，以延攬優秀外籍人才及海外留學生來(回)臺，各類人才政策整理如下表：

名稱	內容
全球競才方案	為因應人才流失與留用優秀人才，行政院於104年9月核定推動「全球競才方案」。 1.啟動全球攬才：建立「行政院全球攬才聯合服務中心」(已104年8月7日揭牌營運)，以「專案經理人」專案專責方式協助延攬外籍人才；擇定十大關鍵攬才領域，鎖定目標，於全球29館處成立海外攬才服務窗口，佈建網絡；建置「海外人才媒合單一網路平臺(Contact Taiwan)」，於105年6月28日上線，提供國家層級單一媒合外籍人才之網路服務，介接攬才中心，達成網實合一的功效。 2.提高我國競才條件：將公設財團法人科研機構納入彈薪制度適用範圍，修正彈性薪資方案，採「員額外加原則」，使科發基金可用於補助編制外人員；並支援國內企業競逐人才，於「A+企業創新研發淬鍊計畫」及「小型企業創新研發計畫」等增加「國際研發人才」補助項目，100%給予補助；協助政府監管之績優財團法人科研機構延攬創新研發人才，並鼓勵至學校兼課或講座，或與企業共同合作，擴大外溢效果。 3.建構友善留才環境：規劃建置「外籍白領人士線上申辦平臺」，簡化申請作業流程；規劃修正「國籍法」，允許殊勳於我國者申請歸化，免放棄原國籍；完成修正「產業創新條例」，提供公司員工五大獎酬工具得5年緩課所得稅等措施；函釋「雙重身分證明文件」，持居留證及具辨識力身分證件可申請金融機構開戶及電信服務等；研議增修「全民健康保險法」，免除外籍人士新生兒納保等待期等。
強化優秀僑外生留臺工作行動計畫	於103年6月奉行政院核定，創新建立「配額評點」機制，與原本單一薪資限制機制並存，提供企業多元的人才進用機制，以留用經我國大專院校畢業的優秀僑外學生。

名稱	內容
	評點項目包括：學歷、工作經驗、聘僱薪資、專業技能、語言能力、外國生活經驗、配合政府產業政策等 8 大項目，評分只要達 70 分即可留臺工作，自 103 年 7 月 1 日起實施。
創業家簽證	為提高國外創業家來臺創業誘因，行政院開辦「創業家簽證」，針對具創新能力及技術的外國及港澳(不含大陸地區)創業家，鬆綁過去來臺投資移民需投資逾 600 萬元限制，只要經由經濟部認定符合以下具創新能力及技術條件之一者，即可申請創業家簽證。 1.獲得國內外創投公司或國際募資平台籌資 200 萬元以上。 2.進駐政府認定的創新創業園區或育成機構(如:臺灣新創競技場)。 3.取得國內外專利 4.參與國內外具代表性創業、設計競賽得獎等個人或團體。 5.擔任具創新能力的新創事業負責人並投資 100 萬元以上。 以團隊申請者，每一團隊以不超過 3 名為原則。 獲核發者，可先取得 1 年居留，後續如設立公司且有營運事實，可再申請延長居留 2 年，連續合法居留 5 年，每年居住超過 183 天，得申請永久居留，港澳創業家則可申請定居。
國際人才卡	針對十大關鍵領域外籍專業人士發行多功能「國際人才卡」。十大關鍵領域： 1.生產力 4.0 2.高階製程設備 3.先進電子零件製造(含 IC 設計、半導體製造) 4.智慧系統整合應用（含大數據、物聯網及雲端） 5.5G 及前瞻通訊 6.生技新藥及醫療器材 7.再生能源 8.產品及使用者經驗設計 9.創新前瞻研究發展 10.國際金融服務 提供有關政府各相關部門增值及有感服務，分為「國際人才白金卡」與「國際人才金卡」，「白金卡」可享有專屬通道快速通關禮遇，隨行的配偶及子女亦有同樣禮遇，另外，結合悠遊卡、寶島通好好玩 APP、QR Code 連網等增值服務，提供生活上食衣住行育樂各方面資訊，以提供來臺工作的國際人才更友善、便利的生活環境。
五大創新研發計畫	「五大產業創新研發計畫」，包含綠能科技、亞洲矽谷、生技醫療、智慧機械、國防航太等五大產業發展，主要透過以「創新、就業、分配」為核心的經濟發展新模式，從北到南打造五個產業創新生態系，利用創新來帶動台灣產業升級轉型，帶動產業的競爭力、改善企業利潤，同時提高勞工薪資、增加工作機會。 1.綠色能源科技創新產業:結合精密機械、物聯網、複合材料、資通訊，以國內綠能需求扶植離岸風場開發、太陽光電建設等產業，進軍國際市場，成為下一個明星產業。

名稱	內容
	2.亞洲矽谷計畫:連結全球知名科技核心聚落，搶進下一世代的未來產業及成為亞太青年創新與創業發展基地。 3.智慧機械創新產業:從精密機械升級為智慧機械；成為全球前五大生產國，第三大出口國；轉型升級、創造就業、擴大輸出、解決社會問題；打造「全球智慧機械之都」，帶動中部地區發展。 4.生技產業:透過全球連結以及整合在地創新群聚，提升「人才、資金、智慧財產、法規環境、整合資源、慎選主題效能」，打造研發創新「亞太生技醫藥研發產業中心」。 5.國防產業:提升國防產業自主程度與國防戰力；穩健經營國內需求、鼓勵產業技術升級與系統整合能量、協助開拓國際市場；強化產業聚落效應及增加就業機會，帶動軍民合作的良性循環。
創業拔萃方案	1.排除創新創業相關法規障礙，在新創公司營運部分，新增閉鎖性公司規定，給予多元化籌資工具，及具彈性的股權安排，並開放辦理「股權式群眾募資」。 2.完成擬定「具創新能力之新創事業認定原則」，作為各主管機關參考標準，包括勞動部放寬新創事業聘僱外籍專業人士之雇主資本額（營業額）、2年工作經驗限制，及內政部將具創新能力之新創事業列為研發替代役核配之「政策支持度」適用對象、新創事業負責人申請於自創事業服研發替代役等。經濟部亦參考此一認定原則，訂定「外國人來臺申請創業家簽證資格審查處理要點」，以審查創業家簽證。 3.開辦「創業家簽證」，提供友善簽證措施予符合條件之國外創業家，以提高誘因吸引國外創業家來臺創新創業，使國際創意與本土資源結合，活絡國內創業活動及經濟成長動能。 4.由國發基金促成國內外創投合作、及運用創新誘因機制，引導資金投資我國早期新創事業，以協助引進國際創投專業知識，帶動我國新創事業投資。已通過美國矽谷 500 Startups、本誠創業投資、TransLink Capital Partners、Infinity e.ventures Asia、華美科技創業投資等 5 件合作投資案，總募集資金約新臺幣 136 億元。 5.打造國際創新創業園區，引進國內外加速器、創投、專業業師等資源等，提供新創團隊一站式的服務，打造正向的創業生態系統。目前已成立「臺灣新創競技場」，協助新創事業鏈結國際資源。
外人三卡	1.學術及商務旅行卡：對「非以工作為主要入國目的」之國際重量級人士核發，效期 5 年，不限次數往返我國，每次停留期限可達 90 天，由 1 號專用通關道快速辦理簽證及通關作業。 2.就業 PASS 卡：將簽證、就業許可函、外僑居留證及重入國許可等採「四卡合一」；發卡對象擴及所有外籍專業人士，以吸引其來臺工作意願。 3.梅花卡(永久居留卡)：針對我國所需高級專業人才、對我國有特殊貢獻之專技移民，以及直接投資金額在新臺幣 1,500 萬元以上之營利事業，並創造 5 人以上之本國人就業機會滿 3 年或間接投資金額新臺幣 3,000 萬元以上之投資移民核發，彰顯我國重視與歡迎之意。
外籍學生來	於 2009 年協調行政院金融監督管理委員會、經濟部、教育部及法務部等，

名稱	內容
臺實習	陸續完成各該管外國籍學生來臺實習要點，提供外籍學生至我國會計師事務所、企業或法人團體、教育機構及律師事務所等單位實習，以擴大國際連結，並厚植國際人才資源。
海外攬才團	自 92 年起每年邀請國內有意延攬海外人才之產、官、學、研等單位，赴美、加、日及印度等人才群聚城市辦理攬才媒合商談會，10 多年來國內外攬才活動已協助延攬海外人才累積 5,547 名，成效良好，為延攬海外人才重要管道。 特色與效益： 1.重點產業如半導體、資通訊、光電、生技醫材及綠能等製造業及金融等重點服務業。 2.直接與人才接觸：線上職缺與人才履歷事先媒合，現場一對一直接面談，可直接接觸國際間各領域之優秀人才，有效縮短攬才時間，有助提升我國企業及研發機構之國際競爭優勢。 3.降低海外攬才成本：整合政府跨部會資源，動員政府駐外單位力量，借助當地科技團體及僑界人脈及媒體宣傳，團員僅須負擔出差人員機票及住宿費。當地交通費及媒合會之場地費，由委辦計畫支應，降低企業或法人海外攬才的成本。

綜上表，臺灣政府雖不若大陸政府有各類補貼計畫，但在法規鬆綁及建構友善環境上付出很多努力，甚至創新推出各類人才延攬及留用方式，包括優秀僑外生評點配額機制以及創業家簽證制度，104 年推出的全球競才方案及 92 年起開始的年度攬才團皆為整合資源、提升攬才效率的政策，惟仍缺乏針對特殊高階人才的一條龍式全方位配套政策以及地方政府並未若大陸各地區有地方性的攬才政策，另外，相對於大陸推出眾多延攬臺灣人才的方案，臺灣政府至今仍未開放陸籍人才長期留臺工作。

三、陸生來臺就學及留臺工作

(一)陸生來臺就學現況

臺灣自 100 學年度起開放陸生來臺就學，期望透過兩岸青年學生交流與學習，以及陸生與臺師的互動，促進臺灣高教的進步與發展。

根據大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會資料統計，104 學年度來臺就讀碩博士的陸生，除了從大陸地區大學畢業的學生外，還增加了 100 學年度招收首批來臺就學的畢業陸生及 102 年底採認澳門學士學歷後的陸生(就讀澳門學校的陸籍學生)，以畢業自浙江大學的 34 人最多，其次是廈門大學 30 人、中國文化大學 26 人、銘傳大學 25 人、北京師範大學 24 人、中原大學 23 人及澳門科技大學 20 人。

學校	地區	人數	學校	地區	人數
浙江大學(985)	大陸	34	武漢大學(985)	大陸	17
廈門大學(985)	大陸	30	福州大學(211)	大陸	17
中國文化大學	台灣	26	輔仁大學	台灣	16
銘傳大學	台灣	25	南京師範大學(211)	大陸	15
北京師範大學(985)	大陸	24	中國傳媒大學(211)	大陸	15
中原大學	台灣	23	大連理工大學(985)	大陸	15
澳門科技大學	澳門	20	遼寧大學(211)	大陸	14
中山大學(985)	大陸	20	南京大學(985)	大陸	14
華中科技大學(985)	大陸	18	東海大學	台灣	14
淡江大學	台灣	17			

排除畢業自臺灣學校來看，澳門科技大學為 2015《世界大學學術排名》中，位列中國兩岸四地大學排名第 46 位，澳門地區第 1 位的大學，而大陸地區的大學中 100%來自 985 及 211 工程高校，且 67%為 985 重點工程高校，顯示出來臺就學的陸籍學生大多具備優秀學術知識及能力。

根據陸生錄取校系學門分類，以電資工程的 92 人最多，其次是企業管理 90 人、財務金融 88 人、中文 52 人、一般大眾傳播 33 人、一般法律 32 人。

(二)法規研析

陸生來臺就學相關法規，主要牽涉到所謂的陸生三法，分別是《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》、《大學法》、《專科學校法》三部與中國大陸學生在中華民國（台灣）學校就讀的相關法律修正案，於 2010 年 8 月 19 日由立法院三讀通過，2011 年起實施，另外，大陸學生來臺就讀，係採「三限六不」原則，規定及放寬規範整理如下表。

「三限」	目前情形
限制採認高等學校學歷	仍有限制，但已逐年放寬。 1.大學： (1)2011 年時僅採認 985 工程院校。 (2)2013 年擴大至 211 工程院校，但排除公安、軍事、醫療等院校或科系，共採認 111 所院校。 (3)2014 年再擴至共 129 所院校。 (4)2016 年再擴至 155 所院校。 2.專科學校： 於 2013 年採認 191 所。
限制來臺陸生總量	1.2011 年時僅開放陸生修讀研究所，2014 年起開放陸生就讀大學部，但每校限制 5 人。 2.2013 年(100 學年度)核定名額 2,141 名，實際註冊 928 名。 3.2014 年核定 2,141 名，實際註冊 951 名。 4.2015 年核定 3,805 名，實際註冊 1,822 名。 5.2016 年核定 4,700 名。

限制學歷採認領域	仍有限制，包括： 1.「不予採認之醫療法所稱醫事人員相關之大陸地區高等學歷名單」。 2.非屬「大陸地區大學及高等教育機構認可名冊」所列之大陸地區高等學校或機構學歷。 3.與臺灣地區同級同類學校之修業期間及修習課程規定並不相當。 4.大陸地區學歷採認辦法第8條所列其他不予採認情形。
「六不」	目前情形
不涉及加分優待	陸生名額係採外加制，不影響本地學生。
不影響國內招生名額	陸生名額係採外加制，不影響本地學生。
不編列獎助學金	仍不可為陸生額外編列政府獎助學金，惟各校可以私募基金方式編列。
不允許在學打工	1.教育部已函釋開放與修課或論文相關之校內工讀，惟仍認定困難。 2.校外工讀仍未開放。
不得在臺就業	仍未開放。
不得報考公職及專技考試	仍未開放。

上表顯示，三限六不雖已有部分鬆綁，卻仍有諸多限制及認定困難情形，本研究將於綜合下章訪談學生看法後，於結論部分提出革新建議。

肆、陸生訪談及調查結果

為實際了解來臺就學的陸生想法，本研究於105年5月25日至6月14日間請在臺陸生聯誼會學生協助，完成實際訪談及填寫半開放式問卷共10人，其中涵蓋國立及私立大學學生，並包含研究生、大學部及交換學生，以求樣本多元，問卷問題係以訪談大綱為基底，增加選項，每題末皆開放填寫自身經驗或想法，結果綜整如以下5大部分：

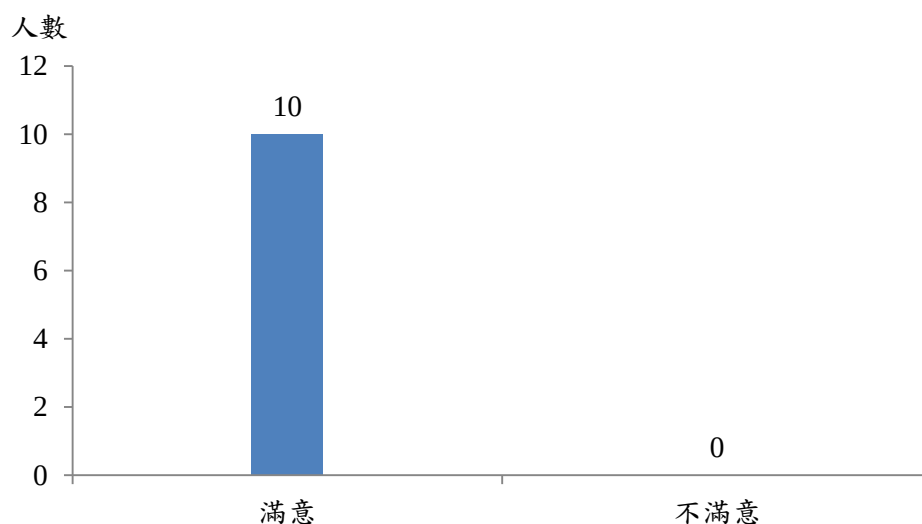
一、學生個人背景

問題	結果統計
來台前就讀的學校？	北京清華大學(985)、武漢大學2名(985)、中央民族大學(985)、北京航空航天大學(985)、海南大學(211)、東南大學(985)、山東大學(985)、湖北省沙市中學。 1人未填答。
現在就讀的系所？	法學院、統計學系、宗教學系、會計學系、法科所、財政學系、政治學系、財政學系、社會學系。 1人未填答。

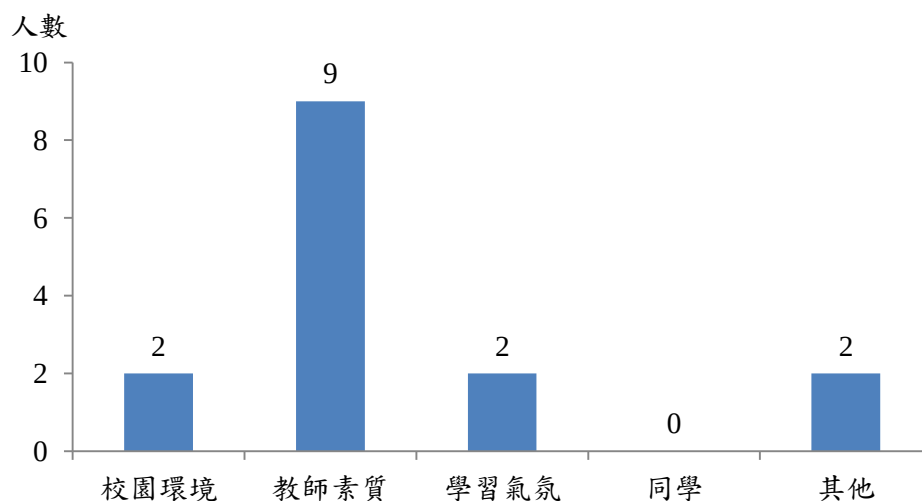
上表顯示，本次接受訪談及參與問卷填答者，包含研究生、大學部學生及交換學生，若除去大學部學生，近 90%大學畢業自 985 重點工程院校，100%畢業自 211 工程大學，在就讀系所部分，大多來自商學院、法學院及社會科學院。

二、就學環境

(一)你是否滿意臺灣就學環境？



(二)呈上題，台灣就學環境中你最滿意的是什麼呢？（可複選）



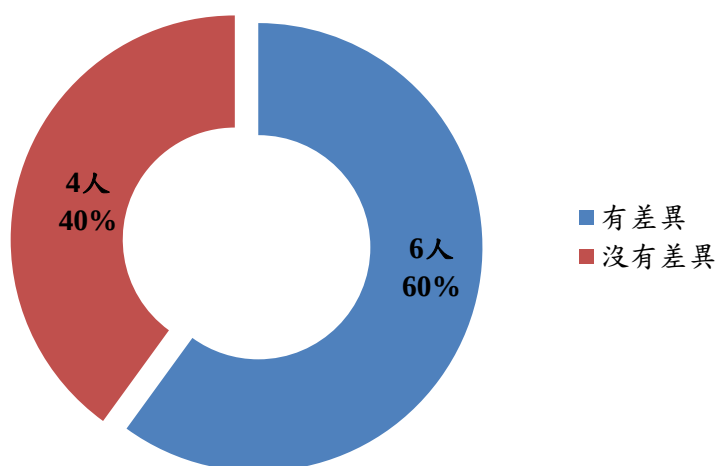
註：其他為「圖書等相關學習資源」、「研討會資源」各 1 人。

受訪者或填答者自身經驗、想法

- 1.老師皆為海歸博士，教學認真，會傾聽學生想法並時常與學生互動，反觀大陸的教授，特別是較年長者，許多並未有博士學位外，時間亦大多花在自身研究，上課常只是唸PPT，即使是年輕老師，本身程度好，但基本上也不與學生交流，也沒有助教。另外以同學程度來說，因為大陸真的很競爭才能進好學校，常會有非常非常厲害的同學，但臺灣的同學目前沒有讓我感覺有像神一樣強的同學。
- 2.老師與同學之間的關係更親近，可以更自由地討論問題。
- 3.老師耐心、學歷高。
- 4.教師的素質良莠不齊，算不上滿意。校園環境不會成為選擇就學的主因。會計研究所的學習氣氛比我預期中研究所的學習氛圍更濃厚，大家討論集體完成的作業很多。綜合來講，學習氣氛比較滿意。
- 5.學校教授都具有很高的學歷與教學經驗，從各方面可以看出教授有很高的學術素養可以從各方面解答學生問題。
- 6.老師非常關心同學，師生平等融洽，大多有留學背景，帶來多元視角。研討會眾多主題廣泛，而且沒有寫文章才可以參加的壓力。
- 7.老師優秀，多有留學背景，學校圖書館英文資源文獻較為豐富。

所有受訪者皆表示滿意臺灣就學環境，特別是高達8成的學生高度肯定臺灣高教師資，除了本身功底好，教學認真且關心學生，不若大陸老師僅著重自身研究，此外，有受訪者表示學習氣氛濃厚，特別是同學間常需合作完成團體報告，在討論中激盪出各種可能，再者，校園學習資源豐富，圖書館汗牛充棟並經常舉行學術研討會，且不若大陸有門檻限制，只要有興趣即使未進行過相關研究亦能參加學術研討會，幫助了解更多面向並增進不同領域之知識。

(三)你認為兩岸的學生在能力或人格特質上有差異嗎？



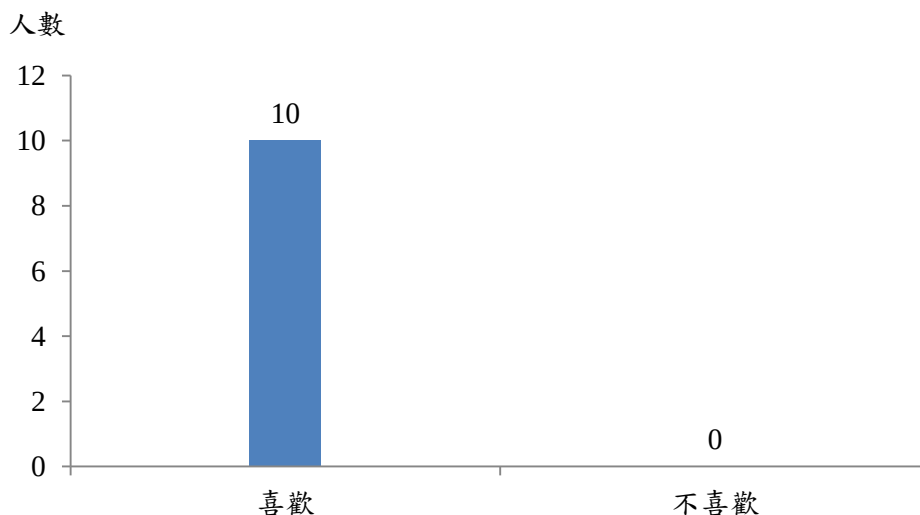
(四)呈上題，若有差異，就你的觀察，差異在哪呢？

受訪者或填答者自身經驗、想法
1.兩岸的價值觀等有所不同，從小的教育與競爭程度也不同，因此能力與人格差異有不同。
2.其實都要看個案，我不覺得整體上有什麼太大的差異。
3.解決問題的方式有差異。
4.我覺得最大不同在於政治觀念上不同，其他方面大同小異。
5.僅比較未出社會的同學。台灣同學的心智較年輕，對事情的看法比較理想化。
6.可能陸生在社團活動上比較沒有那麼活躍玩得開？人格特質上，陸生是重實際的，理性的。而臺生或老師會偏知性、理想主義一些。另外覺得陸生比較獨立，小團體感沒那麼強。
7.表面上看起來有很多差異，但是如果台灣學生在大陸或者外國讀書一樣可以發現兩者沒有什麼差異。
8.陸生較務實，就業導向。

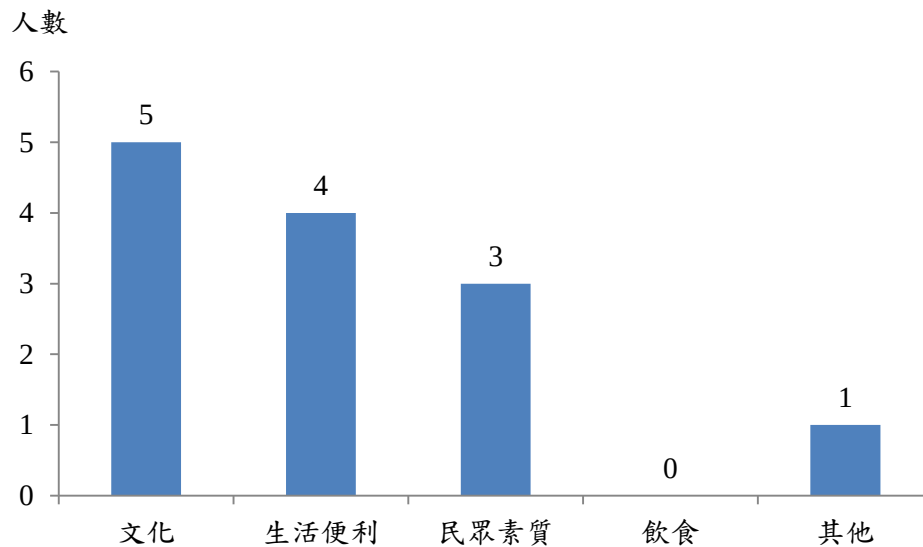
在兩岸學生差異問題方面，6 成受訪者認為因成長環境及背景不同，兩岸學生仍有差異，大陸競爭程度大，脫穎而出不易，造就普遍認真、務實理性而獨立的特質，臺灣學生則較具彈性及創造力，對未來較不設限，充滿理想。

三、生活環境

(一)你在臺灣生活了一段時間，你喜歡台灣嗎？



(二)呈上題，最喜歡哪方面？(可複選)



註：其他為「空氣清新」。

受訪者或填答者自身經驗、想法
1.空氣清新，來臺灣念書這兩年也許可以讓我的生命延長2年！臺灣服務業品質很好，此外在保留傳統文化及風俗方面也做得很好，食物則是大陸的比較習慣。
2.其實最喜歡這裡的生活方式以及人與人相處的方式。
3.臺灣乾淨的街道給我留下了深刻印象，人們都很熱心真誠，給了我們很多幫助。
4.我是中國大陸中部人喜歡吃辣，台灣的飲食對我來說太過清淡，並不喜歡；生活中民眾素質很高，但有時過於沒有脾氣，讓人覺得很疏遠，沒有真實感不喜歡，但是在社交平台，比如Facebook上居然有教授對一些事情破口大罵，很驚愕；文化方面，感覺很多臺灣人將一些傳統文化保留很用心；交通方面，我家地區人很多，台灣交通很多時候沒有那麼擁擠感覺不錯。
5.生活非常便利，公共基礎設施齊備，也很人性化。民眾間信任度很高，熱心有禮貌，講秩序，讓人很有安全感。
6.社會開放，政治自由，貧富差距小，社會福利完善。

所有受訪學生皆表示喜歡臺灣，並對於臺灣民眾的高素質印象深刻，此外，喜歡臺灣致力保留傳統文化的方式，目前為止中華三大節慶均放假，並且將習俗融入生活，另外，許多受訪者也認為臺灣生活便利，並有完備的基礎建設及良好的空氣品質。

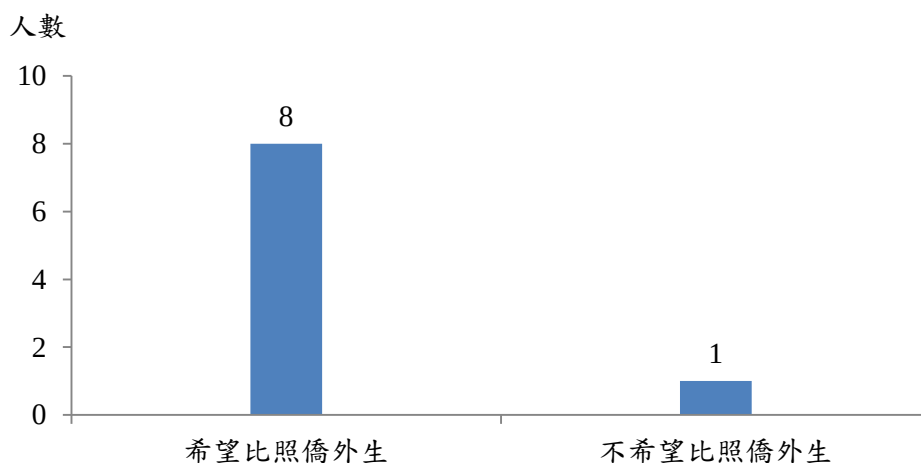
(三)你覺得台灣生活的經驗對未來哪方面有幫助?(可複選)

受訪者或填答者自身經驗、想法
1.老師的學術功底真的非常好。 2.平心而論，作為交流生，一個學期可能並不會在學術上有很大的提高，但這一學期的在台生活，開闊了眼界，認識了臺灣朋友，是一段難忘的經歷。 3.讓我會去思考自己想要怎樣的生活。 4.排除學術深造，我讀商科方向，並未打算繼續走學術。就業的影響不大，台灣的學歷在大陸的認可度並不如歐美國家。加上，無法在台灣本地實習或者工作，所以台灣的求學經歷對就業幫助不大。選擇價值觀和心態，是因為，兩年的學習生活，與生活中身邊人的接觸，台灣的文化氛圍對多元文化更加包容，改變了我對一些問題的看法。一句話就是，雖然仍不清楚要成為怎樣的人，但將一些不想成為的選項排除出去。 5.每個人都過於客氣，缺乏真實感，價值觀與大陸說實話有差異，因此很難用到；並不能在這邊有兼職經驗，且能給陸生實習機會的公司也極少，因此就業方面幫助並不大。 6.社會議題能在社會引起廣泛討論，多元價值觀的衝撞讓自己心態更加包容，更加有同理心，也更願意去探索未知。人際關係方面更能求同存異，進一步說更願意結交性格、經歷、價值觀不同的人。

許多受訪者表示臺灣多元的價值觀及社會帶給他們很多心態上的改變，變得更包容，甚至開始思考自己想追求的生活為何，並且反覆強調對臺灣高等教育的優良師資非常滿意，是大陸不及的，另有受訪者認為因臺灣對陸生有實習及兼職限制，故對未來就業方面較難有幫助。

四、就業環境

(一)因「三限六不」的關係，陸生無法留臺工作，你是否會希望台灣可以比照僑生或外籍生(合稱僑外生)的相關規定¹，開放陸生留臺工作？你有什麼看法？



註：本題 1 人未填答。

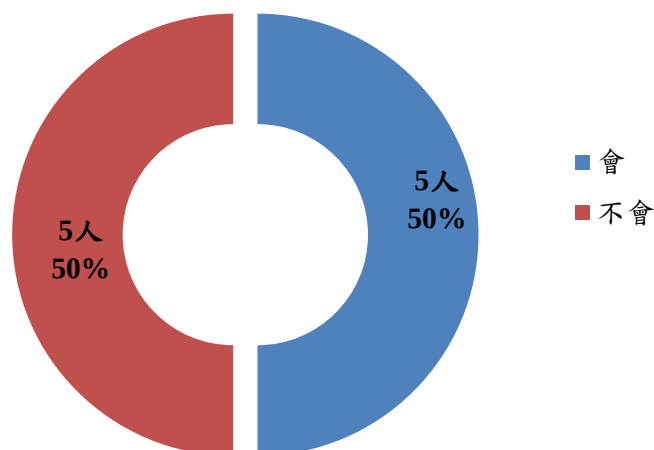
受訪者或填答者自身經驗、想法

- 1.不關心具體政策是怎樣，只在意陸生的政策是否能達到和僑生、外籍生標準一致。
- 2.公平或者說平等，才是一個開放的社會該有的態度。
- 3.本地人才保護機制，能理解，在大陸無論哪個省份的大學招生都會有對本地生的保護，但是就業方面省份從沒做過限制，甚至是對外籍人士亦是如此，因為現代的競爭可以說是全球性的，一味的保護不能等於終生保護，若是連學生時期的保護都做得如此嚴密，很難想象以後職業生涯的情形。
- 4.對於畢業後工作的陸生來說這樣多一種選擇，另外從平等原則出發也找不出反對開放陸生留臺工作的理由。對比日本、新加坡，台灣對於外勞特別是技術外勞的政策還是蠻保守的。
- 5.站在公平的角度上，我認為應該要放寬，大陸並沒有限制台灣人，且連比照外籍生都無法...再來，我認為如果只是開放在臺就學畢業的陸生，不會對台灣有什麼影響，因為人數少，且人才移動基本上是全球性的，然而若是開放普通勞工就會有影響，因為大陸某些省分薪資仍不及臺灣的最低薪資，肯定會來台灣搶本地人的工作。

在本研究最重視的留臺工作部分，近 90%受訪者希望比照僑外生待遇，認為大陸地區並未限制臺灣人赴陸工作，甚至推出許多吸引臺灣人才的政策，雖然本地人才保護政策可以理解，但希望臺灣至少給予等同外籍生之待遇。

¹ 台灣自 2014 年 7 月起實施優秀僑外生留臺工作行動計畫，僑外畢業生除了原本單一薪資制度外(僑外生原本須比照外籍白領，被以 NT 47,971 以上的薪資聘僱才能留臺工作)，新增評點配額機制，只要在 190 分中取得 70 分就可以留臺工作(綜合評分包括學歷、外國成長經驗、華語文能力、薪資、企業配合政府政策等)。

(二)呈上題，如果政策真的放寬了，你會希望在台灣工作一段時間，當作經驗累積嗎？

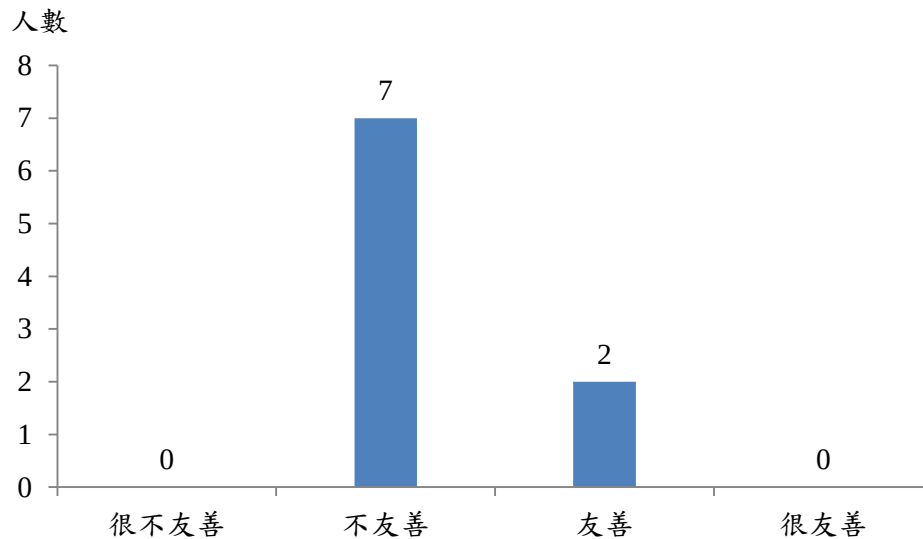


受訪者或填答者自身經驗、想法

- 1.如果真的開放了，我應該會選擇在很長一段時間在這裡工作。
- 2.我會想在台灣工作因為想感受不同的工作環境。
- 3.我會想協助臺灣企業開發大陸市場，但工作地點還是希望在大陸。
- 4.如果有機會可以考慮，因為作為曾經亞洲經濟發達的地區，很多東西值得借鑒，但是現在的台灣感覺很多東西都已經僵化，做不到改革以及更新，因此若有機會，我會留在台灣工作一段時間累積經驗，然後回大陸發展。
- 5.我會想在台灣工作因為兩岸的生活背景和學習背景算是一種優勢，兩岸業務市場還有很大的拓展空間。
- 6.因為臺灣只是我前往美國念書的一個跳板。我更希望以後能在英語的環境下工作（比如香港）。
- 7.就我個人而言，更希望留在大陸北方工作，可能不會考慮留在臺灣的工作。
- 8.我認為台灣不是良好的就業和工作環境。

50%的受訪者有意願留臺工作，想留臺工作者中有人想感受不同工作環境，有人認為兩岸業務市場有很多發展空間，而在想回大陸工作者中，也有表達有意在大陸臺商任職，協助其開拓市場者，然而，亦有受訪者認為臺灣不是良好的工作環境或是希望未來在全英文環境工作者。

(三)你有感覺台灣的法規或制度對大陸人較不友善的地方或仍有可改進空間的嗎？

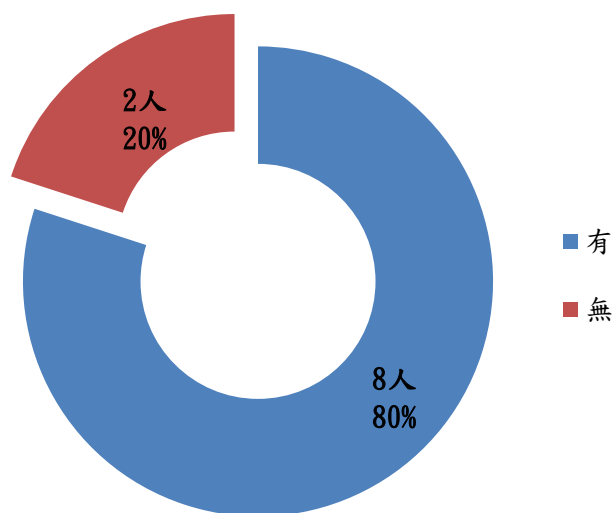


註：本題 1 人未填答。

受訪者或填答者自身經驗、想法

- 1.反中意識不是一天兩天形成的，此外，臺灣的法規本身就是很排外的。所以我覺得這些排外排陸的意識，既然是由政府主導而來的，那麼解鈴還需繫鈴人，要靠政府的宣導來解決。
- 2.作為大陸學生，其實除了六不政策對於我們有切實的影響以外，其餘時刻較感受不到限制。
- 3.健保與獎學金申領，都需要改進吧。
- 4.在學校大部分的學生以及老師會很友善，但是在校外比如商店，有些地方的人或者事物會讓人覺得不舒服。
- 5.陸生會有三限六不，另外陸配入籍等待時間太長，和陸配工作權的保障不太充分。題外話每年炒作三限六不，陸生一直在被消費。
- 6.很少關注。
- 7.台灣不開放陸資，若台灣開放陸資，會提升陸生留臺工作意願，因為陸資應該會比較願意聘僱大陸人。

(四)「三限六不」政策已有部分放寬(如採計更多大陸學校學歷)，然而仍有許多限制，你是否曾因「三限六不」有過不好的經驗或喪失你想要的機會呢？若有，請問為何？



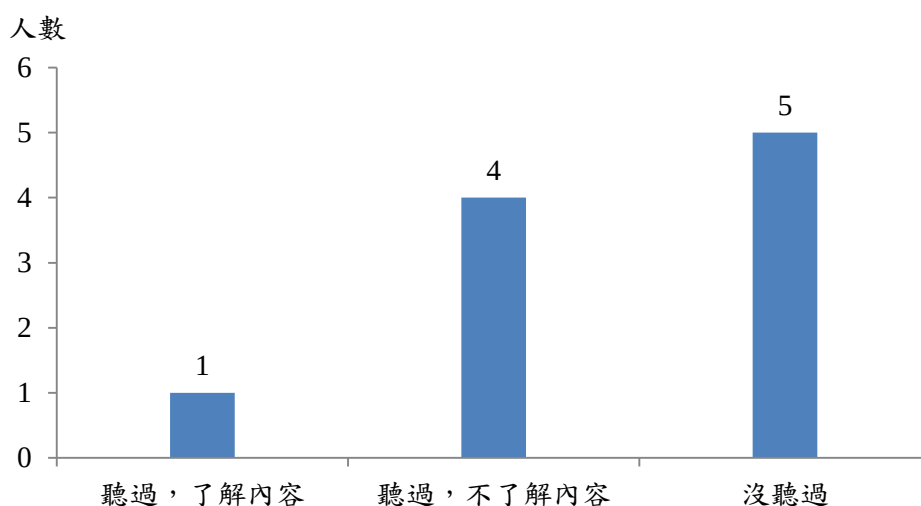
受訪者或填答者自身經驗、想法

- 1.工作、獎學金都不可獲得。
- 2.國科會研究計畫不能申請！
- 3.主要是實習與工作的部分。關於政策放寬的問題，其實所謂放寬對於已經在台學習的陸生真的一點影響也沒有。從個人私心來說，放寬更多學校，反而是降低了來台陸生的整體水平。
- 4.我有不錯的工作資歷，修業的成績也優秀，但陸生身份，我無法申請獎學金，也不能正式的工作或實習。我覺得這對社會資源來說是一種浪費。
- 5.獎學金和不能打工——會喪失一些積累工作經驗的實習機會。
- 6.不允許校內兼職，學分費卻是台灣同學的兩倍。
- 7.不能申請國科會計畫、打工跟實習，獎學金雖然有校友特別募款的，但名額非常少，好像全校1個還3個，但臺生在大陸都有港澳臺獎學金，且企業都會特別開放臺灣實習名額，即使是像阿里巴巴那類的企業或銀行都有，反而比本地生更容易得到實習跟獎學金。
- 8.以前不能參與國科會計畫，現在據說已經放寬可以參與，但是不能拿錢，老師們也會覺得很困擾，據我所知目前仍沒有陸生成功參與國科會計畫。而大陸醫療保險基本上給付90%，自付10%，臺生去大陸也是一樣，但是陸生在臺卻無法納保。

80%的受訪者表示曾因為三限六不規定有過不好的經驗，其中又屬無法申請獎學金、無法參與國科會計畫與無法實習反應最多。

五、政策面及其他

(一)在做本問卷之前，你是否有聽過「全球競才方案 Contact Taiwan」、「強化優秀僑外生留台工作行動計畫」、「創業家簽證」等近兩年推出的人才政策呢？



(二)其他建議或想法？

受訪者或填答者自身經驗、想法
1.祝臺灣發展越來越好。 2.台灣曾經有過輝煌的時期，比如這一代的教授們所擁有的知識和一些其他的東西就可以看出，但近年來，很多東西都在改變與進步，但感覺台灣卻越來越僵化，比如大陸的十年和台灣的十年所帶來的結果有很大差距。希望台灣能放下曾經輝煌的歷史，正視現代的社會發展，很多東西，需要更新了。

在政策面及其他建議部分，約半數的受訪者表示聽過相關政策，但僅1人了解細部內容，而在其他建議的部分，有受訪者認為臺灣曾作為亞洲經濟發展先鋒，如今應以更開放的態度，促進經濟及社會發展，讓自己持續進步。

伍、結論與政策建議

一、兩岸人才政策部分

(一)掌握大陸人才政策現況，針對我國人才外流問題研擬因應對策

全球化的時代，人才的國際移動已為自然現象，惟我國人才外流問題嚴重，尤其以西進大陸發展者最多，而大陸政府近年極為重視臺灣人才，訂定許多專門方案積極延攬，為保護我國優勢產業及關鍵技術，相關單位應持續掌握大陸人才政策的內容與發展，並完善我國產業及技術保護措施，如邀集專家訂定關鍵技術清單，並適時滾動檢討，另配合建立學研機構關鍵人才資料庫等相關措施，有效掌握及留用我國優秀人才。

(二)學習大陸頂尖人才延攬方案，提出具針對性的全方位高階人才延攬計畫

大陸近幾年推出眾多具針對性的頂尖及特殊人才延攬政策，不僅給予優厚薪資、補助研究經費並提供國家級研究室等發展舞台，亦給予人才子女、配偶完善的照顧與居住空間，如子女就學、配偶工作，甚至租稅優惠，以及相關補貼誘因，是吸引高階特殊人才的關鍵，且延攬是類高階特殊人才可能有帶來優秀團隊、技術及吸引更多同領域或相關領域專才的外溢效果。目前我國人才政策之差異化措施仍不明顯，應可研議借鏡大陸作法，訂定高階專業人才專案性之延攬計畫，提供高水準、全方位的措施與照顧，爭取其來(留)臺工作，提升國家競爭力。

(三)學習大陸留用本地人才計畫，留用我國優秀人才

大陸地方政府為活絡地方經濟與實力，積極吸引具潛力人才，為了爭取大陸各地 985、211 工程高校畢業生，地方政府給予生活、住房等補助，我國可研議參考大陸作法，以中央政府行政指導方式，請地方政府訂定優秀人才住房補助或相關優惠措施，並將其納入分配中央補助款之考量。

二、陸生來臺就學及留臺工作部分

(一)研議放寬陸生獎學金及實習規定

有關陸生之三限六不規定，為保障國人權益，本研究認為「不得報考公職及專技考試」為合理限制，而針對獎學金部分，各校雖可以私募基金方式解套，惟由訪談結果可知，現況是各校幾乎仍無陸生可申請之獎學金，對比大陸除教育部設有「臺灣學生獎學金」外，亦有其他港澳臺獎學金，讓臺灣學生無須與陸籍學生一同競爭，本研究認為或可考慮研議放寬陸生獎學金規定，以吸引優秀陸生來臺。

另外，針對陸生不可在臺實習規定，教育部雖已函釋「大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法」第 19 條所定之「專職或兼職工作」，不包括「課程學習」與「服務學習」，放寬部分與學習相關之「校內」實習，惟因認定困難及宣導不足，由訪談結果可知陸生實際上仍無法參予擔任教學助理及科技部（前身為國科會）等計畫，而校外實習則仍未鬆綁，相較於大陸並未設有限制，相反地大陸政策除積極提供臺生知名國企實習名額外(如中國銀行等)，各大企業為爭取台灣人才亦提供臺灣人特別實習名額，如阿里巴巴等企業，我國或可研議適度放寬陸生實習規定，提供陸生公平學習與歷練的機會與管道。

(二)研議高門檻評點配額機制留用經我國高等教育培育的陸生

日本因 IT 設計人力不足，近年積極爭取大陸名校畢業生赴日工作，甚至有當地公司一口氣聘雇 300 名陸籍人才的情形，我國目前受限於市場與法規，兩岸人才移動目前僅為單方向西進，本研究認為可研議從留用由我國大專院校畢業的陸生開始，放寬三限六不中之不可留臺工作限制，建議應以不再增加採認大陸學校學歷為前提，以避免降低來臺陸生素質。從前兩章分析及調查結果可知，截至目前為止，來臺就讀的陸生均為名校畢業，擁有優異學術知識，除業經我國高等教育培育與具在臺生活的經驗外，亦有熟悉我國風俗民情與生活環境等優勢，並可協助臺商開拓大陸市場，另兩岸學生性格及成長背景之差異，可在團隊中激盪不同火花與想法，且因人數少，對就業市場衝擊有限，應是我國可審慎研議留用之潛在人才。考量兩岸情形特殊，建議邀集相關部會，針對評點項目審慎評估，並訂定較高通過門檻，如於 120 分中需達 80 分(相較於僑外生評點配額機制僅需於 190 分中得到 70 分)，評點項目建議可包括：產業需求、學經歷、外語能力、特殊專長等，並搭配訂定負面表列清單，如排除具大陸黨政軍背景者，另以限額作為配套措施，根據實施情況定期滾動檢討。

三、增進兩岸交流

俗話說：「知己知彼，才能百戰百勝」，大陸近年發展快速，躍然國際舞台，已不可與 2、30 年前同日而語，且從本研究實際與大陸學生接觸的經驗來說，大陸學生的成熟度、國際觀與理性，很令人佩服，大陸人才素質向上提升的速度，不容忽視；此外，大陸擁有廣大市場，是世界各國積極搶進的場域，臺灣亦應該以開放的心態，從各方面增進交流與溝通，開闢更多機會與可能。

參考文獻

1. 211 工程。
2. 985 工程。
3. 千人計畫網站。 <http://www.1000plan.org/qrjh/section/2?m=rcred>。
4. 上海市台灣同胞投資權益保護規定。
5. 大陸中山大學臺灣高層次師資人才引進方略。
6. 大學校院招收大陸地區學生聯合招生委員會網站。
<http://rusen.stust.edu.tw/cpx/index.html>。
7. 五大創新研發計畫。
8. 中央通訊社 2014 年 2 月 20 日新聞：「國立大學學士班 每校 5 名陸生」。
9. 中時電子報 2015 年 10 月 19 日新聞：「臺生赴陸校就讀 有專屬獎學金」。
10. 中國科學院網站。 www.cas.cn/。
11. 北京中關村人才特區及支持北京創新發展的 20 項入境政策。
12. 行政院 2016 年 5 月 4 日：開放陸生來臺及承認大陸學歷。
13. 青島市關於鼓勵和支持臺灣青年人才來青創新創業意見。
14. 姑蘇創新創業領軍人才計畫。
15. 海口市住房與房地產信息網。 <http://www.hkrealestate.gov.cn/?p=1813>。
16. 陸委會 2008 年 12 月重要措施：研修兩岸條例、大學法，有限度的開放陸生來台就讀、放寬大陸學歷採認。
17. 教育部令：核釋「大陸地區人民來臺就讀專科以上學校辦法」第 19 條所定之「專職或兼職工作」，不包括「課程學習」與「服務學習」。
18. 康育萍(2016)。「四大國銀包吃包住高規格款待-中國總動員搶臺灣實習生!」。
商業週刊，1503 期。
19. 國家中長期人才發展規劃綱要。
20. 國家發展委員會(2014)。強化優秀僑外生留臺工作行動計畫。
21. 國家發展委員會(2014)。創業拔萃方案。
22. 國家發展委員會(2015)。全球競才方案。
23. 國家發展委員會-外國人資訊專區網站。

<http://theme.ndc.gov.tw/foreigner/Default.aspx>。

- 24.廈門市思明區引進扶植台灣青年創業辦法。
- 25.潘薇、劉凡凡(2015)。「海納百川計畫 吸引臺灣人才赴陸助攻」，兩岸商情。
- 26.經濟部工業局：留住高階人才再出招，行政院全球招商及攬才聯合服務中心即將發行「國際人才白金卡」。
- 27.經濟部投資業務處：經濟部組團赴美，吸引人才來臺服務。
- 28.臺灣考生申請大陸高校免試入學網站。<http://www.gatzs.com.cn/z/tw/>。
- 29.輸入內地人才計畫。
- 30.關於實施人才安居工程的決定。
- 31.蘋果日報 2013 年 10 月 31 日新聞：「中國啟動萬人計畫 培養諾獎人才」。
- 32.Fortune (2015). The Fortune 2015 Global 500.
- 33.Oxford Economic (2012). Global Talent 2021.

強化我國永久居留制度之研究*

申康**

壹、前言

貳、永久居留制度與取得公民地位之
區別

參、如何強化我國永久居留制度

肆、結語

摘 要

本研究從保障外國人的基本人權觀點，綜合我國有關管理外國人入境權利的法制規範及相關文獻檢討結果，彙整提出強化我國永久居留制度之研究建議如下：有關加強對永久居留外國人之權利保障程度方面，可修正「國籍法」，讓永久居民之國籍歸化另予獨立類型化，並縮短等待期間，且於申請歸化時不須放棄原有國籍；另有關立法規範取得永久居留外國人之權利與義務方面，可在「入出國及移民法」中採專章方式，完整規範取得永久居留外國人之權利與義務。又依現行「入出國及移民法」與「就業服務法」之相關規定，會使藍領外勞不易在我國取得永久居留，係屬一種就業歧視措施，為符合國際規範對外籍勞工人權保障的要求，可考量一併予以修正。

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

**作者為人力發展處專員。

壹、前言

一、研究緣起

(一)國家不得以不正理由限制人民出境或往境外遷徙

依據「公民與政治權利國際公約」¹(International Covenant on Civil and Political Rights；簡稱 ICCPR)第12條規定：一、在一國領土內合法居留之人，在該國領土內有遷徙往來之自由及擇居之自由；二、人人應有自由離去任何國家，連其本國在內；三、上列權利不得限制，但法律所規定、保護國家安全、公共秩序、公共衛生或風化、或他人權利與自由所必要，且與本公約所確認之其他權利不牴觸之限制，不在此限；四、人人進入其本國之權，不得無理褫奪。此即公民與政治權利國際公約對人民遷徙自由(Freedom of movement)之保護。人民有權自由離開任何國家，包括其本國在內，除非基於保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德或他人的權利與自由所必要，始得加以限制，否則國家之地域疆界不應形成人民移動上之阻礙，國家不得以不正理由限制人民出境或往境外遷徙²。

在全球化的浪潮下，目前尤須注意遷徙自由內涵的變遷，入出境之遷徙自由對於其他人民基本權利的滿足可謂至關重要。因交通革新及資訊革命所產生的「時空收斂現象」，已將遷徙自由與其他人民基本權利更緊密地連結在一起，特別是當代人可能基於短期的觀光、探訪、商務、宗教或學術交流，或是長期的留學、工作、依親，甚至移民之需求而到處遷移，跨國遷移現象可謂既平常又頻繁，全球化時代構成國際遷徙之複雜網絡，使得國家公權力限制人民出境之措施，對於個人之基本權利及人格發展所帶來的影響顯較以往更為深遠、複雜³。前大法官劉鐵錚教授於司法院大法官釋字第558號解釋不同意見書中即指出：憲法第10條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利，尤其在現今國際交通發達，國際貿易鼎盛之全球化時代，遷徙自由之外延亦兼及保障人性尊嚴、一般人格發展自由、言論講學自由、婚姻家庭團聚權以及其他諸如工作權等基本權，因此，遷徙自由對人權保障之實踐實具有重要意義⁴。

此外，聯合國人權事務委員會1999年召開之第67屆會議，亦做成「第27

¹ 本公約中譯本全文請參閱網址：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Data/210215507590.pdf>。

² 請參閱：劉昌坪，2014年12月，〈稅徵法限制出境之合憲性(下)〉，載於《稅務旬刊》第2277期，頁24。

³ 同前註，頁25。

⁴ 不同意見書全文請參閱網址：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/C100/558.pdf>。

號一般性意見」(General comment No. 27)⁵，針對「公民與政治權利國際公約」第 12 條之內涵有更進一步的補充：一個外國人是否合法處於某一國家領土內是一個由國內法規定的問題，國內法可對外國人進入國境施加限制，條件是應遵守該國的國際義務。且為了使個人能享受第 12 條第 2 項保證的權利，對居留國和原籍國都提出了一定義務。由於國際旅行需要適當的文件，特別是護照，遷離一個國家的權利就包括獲得必要旅行文件的權利。發放護照一般是原籍國義不容辭的責任，國家拒絕發放護照或拒絕延長境外國民護照的有效期間就會剝奪其離開居住國旅行到別處去的權利。另第 12 條第 3 項則規定可對第 1 項及第 2 項保證的權利施加限制的例外情況，即只有在為了保護國家安全、公共秩序、公共衛生或道德、或他人的權利與自由時才能對這些權利加以限制。為了施行限制，必須在法律上對其加以規定，必須是民主社會為了保護上述種種目的，而且必須與本公約中承認的其他權利相一致。

(二)我國可限制於台灣地區無戶籍且未設有住所人民之入出境權利

依據我國司法院大法官釋字第 558 號解釋，為維護國家安全及社會秩序，人民入出境之權利，並非不得限制，但須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之⁶。本號解釋雖係針對於台灣地區無戶籍且未設有住所人民之入出境，惟該等人民包括我國人及外國人，若係針對外國人之入出境，從其所主張的權利性質上，仍與我國人有所不同。因外國人之入國(或入境)係指自我國領域以外的地區進入我國領域，而出國(或出境)則係指其自本國領域內往國外其他地區出發而言⁷。有關外國人之入國(或入境)，依各種學說上的主張，外國人可否進入一個國家的說法有四：一者，國家應一律接受外國人申請入國；二者，國家可依正當原因而排除特定之外國人，如有犯罪紀錄或帶傳染病者；三者，國家可以附帶規定外國人入境須具備特定條件始許可其入國；四者，國家可以自由決定對國家有利者始准許其入境。一般通說採前述之二、三說⁸。

因此，依國際習慣法通說，外國人之入國(或入境)涉及各國家主權之行使，且因國家有對外獨立、對內最高之權力，一般外國人不能主張有此項權利。但縱是如此，國家主權之行使並非沒有限制，自理論上言，法治國家一切權力之行使，均來自於「法律之授權，並受憲法原則之拘束」。其權力之運作、行使、裁量，亦須遵守立法比例、法律保留、裁量原則等法治國家原則；且外國人入國事務，

⁵ 第 27 號一般性意見全文請參閱：法務部編印，2012 年 12 月，《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約一般性意見》，頁 66 至 70。

⁶ 本號解釋全文請參閱網址：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/C100/558.pdf>。

⁷ 請參閱：許義寶，2012 年 7 月，《入出國法制與人權保障》，五南圖書出版股份有限公司，頁 14。

⁸ 同前註，頁 13。

亦可能涉及外國人之人權事項，除有為維護國家安全、社會秩序、防止傳染病、造成公共負擔等原因外，一般國家應不得恣意禁止外國人入國⁹。上述司法院大法官釋字第 558 號解釋亦強調，如擬限制外國人之入國(或入境)權利，須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之。

(三)我國入出境法制係以「簽證目的」界定外國人之入境權利

我國入出境法制主要由「外國護照簽證條例」及「入出國及移民法」共同建構，外國人欲來我國，通常情形必須持有效護照及取得我國簽證，經主管機關查驗後，始得入境並取得停留或居留資格。外國人申請停留或居留簽證，依「外國護照簽證條例施行細則」之相關規定¹⁰，應提出「簽證目的」，其重要性在於外國人若對申請來我國之目的做虛偽陳述或隱瞞重要事實，依「入出國及移民法」第 18 條第 5 款規定，入出國及移民署得禁止其入國。且依同法第 29 條規定，外國人在我國停留、居留期間，不得從事與許可停留、居留原因不符之活動或工作。外國人若違反本條規定，依同法第 36 條第 4 款規定，入出國及移民署應強制驅逐出國。另依「外國護照簽證條例」第 13 條第 2 款規定，簽證持有人在在我國境內從事與簽證目的不符之活動者，外交部或駐外館處得撤銷或廢止其簽證。因此，「簽證目的」不但是外國人入境的前提要件，也會限制外國人在我國停留或居留期間從事活動或工作的權利。

值得注意的是，依國際習慣法通說，因外國人入境涉及各國家主權行使，外國人固不能主張當然具有入境權利，但依上述司法院大法官釋字第 558 號解釋，我國如擬限制外國人之入境權利，須符合憲法第 23 條之比例原則，並以法律定之。惟我國入出境法制係以「簽證目的」界定外國人之入境權利，並於法規命令位階之「外國護照簽證條例施行細則」予以規範，且是否違反與「簽證目的」有關之規定則委由行政機關裁量，從保障外國人基本人權及遷徙自由之觀點，仍有檢討強化的空間。同時一國保障外國人基本人權的程度，適足以向國際間表現該國的人權法治精神。如今已是全球化下的國際遷徙時代，現行入出境法制若不能妥善處理外國人入出境的人權問題，也將令台灣自外於世界潮流¹¹。

⁹ 同前註，頁 12 至 13。

¹⁰ 本施行細則第 10 條規定申請停留之簽證目的，包括：過境、觀光、探親、訪問、考察、參加國際會議、商務、研習、聘僱、傳教弘法及其他經外交部核准之活動；另本施行細則第 13 條規定申請居留之簽證目的，包括：依親、就學、應聘、受僱、投資、傳教弘法、執行公務、國際交流及經外交部核准或其他相關中央目的事業主管機關許可之活動。

¹¹ 請參閱：林孟楠，2004 年 7 月，〈論外國人的國際遷徙自由〉，《國立政治大學法律學研究所碩士論文》，頁 6。

二、研究方法

(一)從保障外國人基本人權觀點檢討我國管理外國人入境權利之法制

我國憲法第 7 條平等權之適用對象規定為「中華民國人民」，若因「中華民國」之用語，將適用對象解釋為等同「中華民國之國民」，而排除外國人之適用，將得到外國人在我國若遭受不平等對待應屬合憲之結論，此除有悖國際人權規範、不合文明國家標準外，且第 8 條以下諸權利仍需以平等為內涵或核心，並皆以「人民」為適用對象，恐又產生矛盾。如果外國人在我國不必然應受平等對待，我國人在外國之處境，亦很難想像。因此，憲法第 7 條之「中華民國人民」，不宜解為「中華民國之國民」，而應朝與第 8 條以下「人民」相同範圍之解釋為宜¹²。惟外國人應適用平等原則，並不表示其與本國人應受相同對待，換言之，在近代人權思潮之下，民主先進國家雖將外國人納入憲法基本權利保護體系中，在權利性質許可範圍內，外國人與本國人民均得平等享有同樣的基本權利。惟外國人在本質上與本國人民有所不同，故對於外國人之參政權、社會福利、經濟人權仍容許差別待遇，但根據憲法平等權保障之理論，此差別待遇不得基於歧視目的而為之，必須具有正當制度目的及合理的區別基準¹³。

依我國司法院大法官釋字第 596 號解釋文已指出：憲法第 7 條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等；立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。外國人應享有憲法上平等權利，不應認為其是外國人而主張其不應納入平等權之保障範圍。但外國人與本國之關係，為主要之問題與區別。首先應視該外國人是否居住於本國、屬永久居留者、一般居留工作者、短期觀光參訪者或非法入境居留者。如屬有合法居留權利者，其有關自由權方面之權利，理應與國民相一致；至於屬社會權方面之權利，基於國家以照顧國民為核心，應容許合理之差別待遇。但如果已取得準國民地位之外國人，如屬國民之外籍配偶、永久居留權者，應待之以國民之地位者為宜¹⁴。例如有永久居留權者，依現行「就業服務法」第 51 條第 2 項規定，允許有永久居留權者得不經雇主申請逕向中央主管機關申請工作許可。但問題不在於形式上由誰申請，而是對於有永久居留權者的工作權是否有必要以許可制管理，顯然未注意到對有

¹²請參閱：李震山，2003 年 7 月，〈論移民制度與外國人基本權利〉，載於《台灣本土法學雜誌》第 48 期，頁 55 至 56。

¹³請參閱：管安露，2012 年 9 月，〈論外國人及特殊國民之待遇－國際人權之比較觀點〉，《國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文》，頁 III。

¹⁴請參閱：許義寶，2013 年 5 月，〈外國人作為基本權利主體相關問題之研究〉，載於《國土安全與國境管理學報》第 19 期，頁 55。

永久居留權者之基本人權保障¹⁵。

(二)回顧我國有關管理外國人入境權利的法制規範及相關文獻

隨著全球化的腳步，近年我國已由人口移出國家轉變為人口移入國家，我國該制訂何種移民政策以因應國內外籍勞工與外籍配偶人數快速增加的情況，是增加邊境控管與籍制移民權利？抑或是放寬限制並協助移民融入我國社會？在討論我國移民政策與移民權利時，這已成為無可避免的問題。事實上，過去我國的移民政策非常保守，在處理複雜的移民問題時，常顯得綁手綁腳，使得我國對於更為完善的入出境法制需求日益增加¹⁶。

我國有關外國人入出國與居留的規範及文獻，早期主要以「外國人入出國境及居留停留規則」為規範依據，尚不符合國際人權保護之以法律規定的標準。我國於1999年立法通過「入出國及移民法」，可說對於外國人入出國規範開始邁入法治時期。國內有關外國人入出國與居留之文獻，在1990年後，因政治民主、各項法制為因應開放外勞工作等原因，開始有探討此方面問題之文獻¹⁷。惟上述文獻中，較少有對外國人之居留資格、居留中之義務為探討者，此亦為我國未來外國人法制亟需補充之處¹⁸。因我國國際化程度日益深化，也必須遵守國際規範，訂定適當的法規，始能與國際社會產生良性的互動，並有助於國際空間的開拓¹⁹，內政部入出國及移民署曾委託中央警察大學辦理「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」。

上述研究指出我國對外國人的永久居留制度，仍有很多值得修正與參考外國作法予以改進的空間。例如：1.目前對一般永久居留的申請條件門檻過高，有無調降的可能；2.對於國民的配偶及子女的申請永久居留，仍要求須經濟自立及素行善良，理論上如不符合本二款條件，即無法申請永久居留，亦應檢討；3.目前法令對特別外國人才及貢獻的項目，以行政規則明定，因此，壓縮個案的實質認定空間，一些優秀或專業外國人，如未在國際比賽得名，即無法依本項規定申請；4.對於永久居留的外國人相關權利的保護不足，如撤銷永久居留的規定與驅逐出國條款的規定等，均值得進一步修正²⁰。

¹⁵請參閱：林孟楠，2004年7月，同註11，頁136。

¹⁶請參閱：黃秀端及林孟楠，2014年9月，〈移民權利、移民管制與整合——入出國及移民法在立法院修法過程的分析〉，載於《台灣民主季刊》第11卷第3期，頁85。

¹⁷請參閱：許義寶，2006年9月，〈外國人入出國與居留之研究——以我國法制為探討中心〉，《國立中正大學法律研究所博士論文》，頁3。

¹⁸同前註，頁5。

¹⁹請參閱：鄭明忠，1997年5月，〈建立外國人永久居留制度之研究〉，載於《警光雜誌》第49期，頁31。

²⁰請參閱：中央警察大學，2009年12月，〈重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究〉，《內政部入出國及移民署委託研究報告》，頁189。

三、研究目的

處在 21 世紀的國際社會中，國與國間的互動與交往均更加密切，每一個人均有可能成為外國人，如何對外國人的權益，提升其保護的層次及密度，正是我國現正努力追求的目標。就我國而言，現階段雖然並非聯合國之成員，但在國際人權法日益蓬勃發展的今日，實有必要遵守國際條約與慣例，以履行國際社會一份子應善盡的義務與責任²¹。另依李震山教授所撰之「入出境管理之概念與範疇」，其主張一個有文化之民族，至少應如此對待外國人：1.承認每一位外國人皆為權利主體(Rechtssubjekt)；2.外國人所獲得之私法權利原則上應予尊重；3.應賦予外國人重要之自由權；4.應給予外國人有法律救濟途徑；5.應保護外國人之生命、自由、財產、名譽免受犯罪之侵犯²²。

就我國對外國人的永久居留制度而言，根據上述「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」，已指出仍有很多值得修正與參考外國作法予以改進的空間。因此，本研究擬從保障外國人基本人權觀點，綜合對我國有關管理外國人入境權利的法制規範及相關文獻檢討結果，彙整提出強化我國永久居留制度之研究發現與建議。希望能建構符合我國國家利益需求的永久居留制度，除可補充國內勞動力缺口，以紓解國內人口成長遲緩的壓力外，亦有助於引進國際優秀人才，以提升我國國際競爭力。

貳、永久居留制度與取得公民地位之區別

一、永久居留制度之意義

(一)取得永久居留資格是外國人享有永久居留權的前提要件

國際法上所稱的永久居留權者，一般而言，指可在目前所居住的國家永遠居住，且其活動不被課予特別限制之人²³。以日本為例，外國人在取得法務大臣的永久居留許可後，其居留證上即會被蓋上永久居留權者的名稱，或是對沒有居留證的外國人，在被核准為永久居留者後會被發給載有永久居留權者名義的證明書，

²¹請參閱：柯雨瑞，2003 年 8 月，〈入出國管理法制之研究〉，載於《中央警察大學法學論集》第 8 期，頁 51 至 52。

²²請參閱：李震山，1995 年 6 月，〈入出境管理之概念與範疇〉，載於《警專學報》第 1 卷第 8 期，頁 210 至 211。

²³請參閱：中央警察大學，2009 年 12 月，同註 20，頁 181，但將「永久居留權」之用語修正為「永久居留權者」，以符合前後文所表達之文義。

即發生「永久居留權」的效力²⁴。值得注意的是，在此所稱「永久居留權」是指具有永久居留資格外國人方得享有的權利。因此，取得永久居留資格是外國人享有永久居留權的前提要件。

針對外國人取得永久居留資格的要件，各國在國際法上，一般均會基於其本國的政策考慮，訂出相關條件。大都以：(1)有善良的素行、(2)獨立生計能力及(3)與國家利益符合²⁵。同樣以日本為例，外國人申請永久居留資格，須具備一定要件，且須得到法務大臣的許可。日本的永住權許可要件，依其「出入國管理及難民認定法」第22條第2項規定，法務大臣有廣泛的裁量權。法務大臣對於申請永住許可的案件，須審查該人是否符合：(1)素行良好及(2)能自主謀生，有相當的資產或技能。在符合這兩個要件後，且須具備「該人的永住，符合日本的國家利益」，才予以許可。但是如申請人屬於日本國民或永住者的配偶或子女，則不需要具備上述之(1)及(2)的要件。另外如被認定為「難民」，而許可其居留者，亦不需要具備上述之(2)的要件²⁶。

(二)對於取得永久居留權之外國人通常會給予有如國民的待遇

對於取得永久居留權(permanent resident)之外國人，通常各國對其會給予有如國民的待遇，其居留期間與居留活動不會受到限制。依據「公民與政治權利國際公約」第12條第4項規定，「任何人返回其本國的權利，不受恣意剝奪。」(No one shall be arbitrarily deprived of the right to enter his own country.)，在此所稱「其本國」，不只是「國籍國」，應包括在該國已取得永久居留權的「長期居住國」。在國家簽署上述「公民與政治權利國際公約」之後，限於繼續保有該永久居留資格者，應有不受到驅逐出國的權利²⁷。

若能繼續保有永久居留資格，除有不受到驅逐出國的權利外，亦享有無期限限制的居住權利。在此所謂「無期限限制的居住權利」，如依日本學者的見解，即與一般日本國民相同，可將日本視為第二故鄉，成為其將來生活中心的地方。日本學者認為實際上永久居留的外國人與一般國民之間，除了參政權不能享有外，其他的自由權、社會權、一般基本法律地位及待遇，應皆有如國民。即實質上已融入日本社會與國民的義務及生活實態，皆屬相同²⁸。

近來在國際社會中，除以國籍區分為本國人及外國人的方式外；現另有一種

²⁴請參閱：許義寶，2012年7月，同註7，頁431。

²⁵請參閱：中央警察大學，2009年12月，同註20，頁181。

²⁶同前註。

²⁷請參閱：中央警察大學，2009年12月，同註20，頁180。

²⁸請參閱：許義寶，2012年7月，同註7，頁432。

新的區分方式，即在本國居住之人民中，可分成國民、永久居留市民(永久居留權人)、一般居留市民及非合法居住的外國人。依此種分類的人民，所分類的標準即依其生活核心及與國家的關係程度不同，而給予其不同程度的權利保障。「永久居留市民(永久居留權人)」的生活中心，因已經在本國，與本國國民並無不同，只是國籍上有差異而已。即外國人若已取得永久居留權，其權益之保障雖不能等同於本國人，但自應較其他外國人受到更為優惠之待遇，包括遷徙、工作、婚姻及家庭等自由與權利²⁹。

(三)在無特殊違法原因的情形下外國人不會喪失其永久居留資格

憲法上對於外國人居住遷徙自由之保障，限於在國內之居住、遷徙範圍，有關外國人繼續居留之權利並不受保障。但對有正當居留原因之申請，原則上應予許可，主管機關之行使裁量權，亦受到一定限制。外國人如仍存在其居留原因，如續受聘僱、學業未完成等，在合理範圍內，應給予其居留延長。有關居留是否延長之規定，一般入出國管理法中未予明定，有主張除具有禁止入國及驅逐出國原因之外，皆應予許可³⁰。

因此，原則上對於「是否給予居留延長」的決定，所為的行政裁量仍須受合目的性及不違反比例原則等法律原則的拘束。而延長居留雖屬居留主管機關之權限，但從居留許可之附款意涵，應解釋為外國人在國內無構成消極要件之違反法令或不存在原有居留資格外，均屬有正當理由得予繼續居留。對於具有居留資格之外國人，除其有違反法令原因，否則不得任意拒絕其申請延長居留。居留之許可方式，為一附期限的處分，此機制為採取核准定期居留之方式，其目的在於管理外國人之居留。在一定期間後，檢視外國人的活動與居留目的是否相符，如該外國人無特別違法，且遵守相關法律之義務規定，應予許可³¹。

至於對有違反法令之外國人，是否均不許可其申請延長居留，對此有二方面問題須考量。一者，其所違反法令之行為是否具有嚴重性、反社會性及影響入出國管理秩序之原因，實質上如前述之具有影響國家秩序之違法行為，對其不予以許可，具有正當性與必要性。二者，因外國人之身分不同，不予許可之原因，亦應有差別。如屬外籍配偶、國民之外籍未成年子女，因有特別保護必要，相對的不予延長居留原因，亦應更加嚴謹。因外國人居留類型與我國實質關係之不同，

²⁹請參閱：許義寶，2011 年 6 月，〈外國人合法居留期間相關法定義務之研究〉，載於《國土安全與國境管理學報》第 15 期，頁 74 至 75。

³⁰同前註，頁 79。

³¹同前註，頁 79 至 80。

即所規範事物之本質有所不同，而予以不同程度對待，應合於差別待遇原則³²。

原則上，外國人之居留目的如仍具備，在無特殊違法原因的情形下，應予許可其申請延長居留。居留中之義務，常對外國人有特別規定，例如為明確外國人居住關係與身分關係，要求外國人有登錄義務，屬於為達成公正管理行政目的上之必要。但有關差別待遇規定，應符合憲法平等原則及比例原則之精神³³。

(四)我國「入出國及移民法」有關永久居留之規定

我國的相關法令，對外國人的居留事由，並未明確區分「移民與非移民」的居留，此應是配合我國的移民政策，原本即無接受移民的計畫；如同時考量我國的人口與地理環境，要大量接受外國人到我國居留，亦有困難。因此，一位想到我國居留的外國人，需要具備特定之法定原因，始得在我國居留。制度上，對於取得永久居留條件的設計，規定外國人須符合法定之居留期間與財產、品行等要件；但其中對於外國留學生及外籍勞工，對其在我國就學與工作的居住期間，並不算入此申請「永久居留」的期間；究其原因，在於外國學生之來我國留學，其目的是為取得學位，在完成此目的後，其居留事由即已消滅，自應返回其國家；不得逕行依此期間，申請轉換為永久居留³⁴。不過，針對外籍勞工部分，僅不計入藍領外勞在我國工作的居留（住）期間，若屬外籍白領人士則可計入，是否符合憲法平等原則及比例原則之精神，可再予檢討。

此外，我國相關法令並未將入境我國之外國人區分為「持非移民簽證入境」與「持移民簽證入境」，而將所有入境我國之外國人均視為「非基於移民目的」，縱使該外國人有意移居我國亦同。依我國「入出國及移民法」之規定，僅區分「居留」與「停留」簽證。依該法相關定義，所謂「居留」係指在台灣地區居住期間超過六個月；所謂「停留」係指在台灣地區居住期間未逾六個月，而「永久居留」則指在台灣地區無限期居住。惟此種區分方式除在台期間應否申請居留證之外，並無實益，而實際上合法居留期間之決定，端視其簽證之申請目的而定³⁵。

至於永久居留之要件，係規定於「入出國及移民法」第 25 條，在效果上，取得永久居留之外國人，其居留期間未設限制，不須一再申請外僑居留證。惟有學者認為，永久居留的內涵只是空殼，除免除定期申請居留證的麻煩外，不能保障新移民免於來自公領域或私領域的歧視，更不能給予他們類似本國國民的權利

³²同前註，頁 80。

³³同前註，頁 113。

³⁴請參閱：中央警察大學，2009 年 12 月，同註 20，頁 177。

³⁵請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，〈隱沒於外國人與本國人間的一群人—以本國對待永久住民的三種模式為中心〉，載於《法務部司法官訓練所 48 期學員法學研究報告合輯論文集》，頁 312。

保障。因此，對於在台外國人而言，往往「歸化」才是終極目標，而非「永久居留」³⁶。

二、取得公民地位之意義

(一)公民權的概念

「公民」的英文用語是 citizen，而「公民權」則是 citizenship。從英文法律、政治與哲學文獻來看，探究 citizenship 這個概念的論述甚多，且通常也多承認，citizenship 之意義不僅限於形式上的特定身分。如 Will Kymlicka 在其著名的「多元文化公民權：自由主義下之少數族群權利」(Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights)所探討的公民權，就「不只是一種法律地位」，同時也是一種身分認同，個人屬某政治社群之成員資格的表現³⁷。

廖元豪教授歸納學說對「公民權」的定義與內容之探討，認為基本上都聚焦在「社群」、「成員資格」，以及身為成員資格所應享有的「權利」範圍等。有的仍以「國家」為主要社群，有的則已經跳到國際或全球層次。但即便是以「國家」為主要社群範圍的研究，也都不會排斥「外國人」享有公民權³⁸。

(二)移民整合在保障外國人成為移入國的公民

面對大量的移民人口，有些國家利用國家主權來限制甚至是剝奪外來移民的權利，包括像是居留權、公民身分等權利上的取得，移民管制(immigration regulation)指的便是這樣的概念。然而，僅有移民管制是不足夠的，政府面對已經移入的外來人口，該如何保障其在移入國境內的生活，以及協助移民融入其所處社會，則是政府在處理外來移民時會遇到的另外一個課題。移民整合(immigration integration)便是指保障及給予那些已經在該國境內居住的外國移民基本權利，協助其解決日常碰到的問題，以及加速其與移入國社會的整合，甚至是成為移入國的公民³⁹。

(三)外國人可否成為我國的公民

依據我國學者多數說，移植德國的基本權利三分法。在這套理論下，基本權利的保障，是有身分前提的，外國人未必能夠受到完整保障。且憲法理論建構一套「內外有別」的人權理論，唯有「國民」(台灣人)才能享有完整的憲法基本權

³⁶同前註，頁 312 至 313。

³⁷請參閱：廖元豪，2010 年 2 月，〈外人做頭家？—論外國人的公民權〉，載於《政大法學評論》第 113 期，頁 252。

³⁸同前註，頁 256 至 257。

³⁹請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 85。

利保護；非國民(外國人)僅有狹義的「人權」才受憲法保護⁴⁰。且如果只關心「本國」與「外國」之分，可能會誤以為「國民」當然比「外國人」與台灣更相互依賴、緊密連結，因而值得受到「國家成員資格」的保障，「國籍」似乎是個絕對的聯繫標準。惟無論在歐美日韓或台灣，都有大批「外籍」的「住民」(resident alien, denizen)或「移居者」(migrant)。這些「住民」在住居國生活、工作、納稅，參與各類活動，甚至終身居住於該國。他們雖未正式歸化，然與居住國關係密切之程度，可能遠遠高過與他們法律上「母國」之關係⁴¹。

賦予「外人公民權」最敏感的問題，就是其是否牴觸「國民主權」的爭議。惟即便站在傳統國民主權之角度，也未必不能導出某種程度的「外人公民權」。一個途徑是擴張「國民」的概念，把「事實上政治社群成員」也納入憲法第2條的「國民全體」。另一個方法則是限縮「主權」的概念，讓「政治參與權」不當然與主權連結。換言之，無須把所有的「政治性權利」都說成是「行使國民主權」。這樣，「外人公民權」就不等於「外人行使中華民國主權」。在這種邏輯下，其實「外國人公民權」是個彈性且可經過利益權衡而設計出來特定範圍的概念。「哪些外國人」得享有「何種類型」的公民權，都可以在權衡「受保障必要性」以及「主權保留必要性」之後導出⁴²。

(四)對長期或永久居住在台灣的外國人宜賦予其公民權

我國移民與兩岸法制本就承認「居留」、「永久居留」以及「長期居留」制度，但法制上並未針對「永久居留」與「長期居留」身分者給予較為完整的權利保障。而事實上，由於許多法律與現實考量因素（例如不願放棄自己的原國籍），近年數十萬的婚姻移民來到台灣，未必均能歸化為我國國民。但這些人其實與我們「本土出生者」朝夕相處，共生共存，並受到我國法令政策的規範，基本上更決定終身留在此地，與「正港台灣人」有何不同⁴³？

質言之，「外國人」與「本國人」其實不應該是絕對的二分法，許多「與台灣關係密切之外國人」也應該享有接近本國人的一切待遇。婚姻移民為最典型者，其他如已有永久或長期居留身分者，或事實上長期居留之人，甚或其他因勞力或智慧之付出而對台灣經濟社會有高度貢獻之外國人，都應該視情況而承認某種範圍的「成員資格」，以及其附隨的「政治參與權」⁴⁴。

⁴⁰請參閱：廖元豪，2010年2月，同註37，頁258至259。

⁴¹同前註，頁275至276。

⁴²同前註，頁284至285。

⁴³同前註，頁276至277。

⁴⁴同前註，頁277。

在國族國家(nation-state)尚未全盤瓦解的今日，「國籍」在決定基本權利之保障範圍上，仍有一定之地位。然而，既有的憲法理論與實務過於僵固，似不宜用太過形式主義的途徑來處理外國人的憲法權利問題。對於許多打算或已經在台灣長期居住，或有其他重要關聯的「外國人」，賦予其一定之政治權利，其實是有必要的⁴⁵。

三、兩者之區別

(一)永久居留權不等於公民權

有關人與國家的關係，傳統的理论認為主權國家最初建立時，各國家都嚴格地管制外國人進出本國，並認為此已是一種入侵本國的現象。但時至今日，外國人與另外一個國家的關係，已經依其居住的型態而有所變更，甚或可依外國人與居住國的密切關係，而取得居住國所承認的永久居留權。在此之後，其法律地位則有如居住國本國國民。保障國民入國的權利，為國家國際法上的義務，保障長期居住外國人有出國旅行與回到居住國的權利，則為近來有力的學說⁴⁶。因此，所謂永久居留權，指外國人長期實際居住生活之處所，已在本國內，其居住關係主要在本國，並獲得所居住國家給予永久居留許可。如出國回到其國籍國，只是暫時在本籍國居住，即返回其居留國家。於此，自然應該保障永久居留權之外國人有自由出國且回到居住國的權利⁴⁷。

又所謂公民權的實質意義，在憲法與政治理論上多指涉「政治社群成員應有之基本權利」⁴⁸。如果「公民」僅指「有參政權的國民」，那麼「公民權」自然僅限於「國民方能行使的參政權」。準此，外國人不得享有公民權，乃邏輯上當然之理，無庸置疑⁴⁹。惟近年來許多文獻，則將公民權的「社群」焦點跳出傳統「國家」，認為「公民權」或「公民身分」未必以「國家」，尤其是「國族國家」(nation-state)為唯一甚至主要的基地⁵⁰。既然我國憲法文義沒有明確界定「公民權」，而這個概念也沒有所謂「本質上」的意義，跳脫形式上的「國籍」而從實質角度定義並分析「公民權」就是可能的。換言之，「外國人公民權」並不當然是一個矛盾的概念。端視吾人如何界定「公民權」之範圍，以及「外人擁有公民權」在理論上與

⁴⁵ 同前註，頁 298。

⁴⁶ 請參閱：許義寶，2012 年 7 月，同註 7，頁 214。

⁴⁷ 同前註，頁 217。

⁴⁸ 請參閱：廖元豪，2010 年 2 月，同註 37，頁 250。

⁴⁹ 同前註，頁 251。

⁵⁰ 同前註，頁 255。

現實上是否可欲⁵¹。

(二)永久居留並非我國人民，透過歸化才可享有與我國人民相近之權利

各國對於外國人的永久居留制度，常基於國家發展需要及家庭團聚人道因素或國際間人權考量而建構，我國基於尊重國際規範，以及國際互惠原則之考量，亦於「入出國及移民法」第 25 條規定之，但永久居留並非我國人民，權利義務亦有所不同。至於歸化(Naturalization)則是取得公民地位的一種方式，世界各國由於國情、國家利益、法規制度及內外政策的不同，對歸化之條件及程序有不同規定。絕大多數國家均規定歸化者須符合某些要件，例如年齡、行為能力、住居所之期間、教育程度、經濟能力、道德品行、政治信仰等。我國依據「國籍法」相關條款分為一般條件的歸化及特殊條件的歸化，歸化後取得我國國籍，無配額限制，歸化之人民除部分重要公職外，可享有一切的國民權利⁵²。

在台外國人可選擇歸化成為我國人或是選擇永久居留於我國，但是欲申請歸化之外國人不以需具備永久居留身分為前提，因此對同時具備歸化與永久居留資格之外國人有更多的選擇性，其可能考量的因素有「歸化後必須放棄原有國籍，但是權利保障程度幾乎與本國人相同」、「永久居留雖然不需放棄原有國籍，其權利保障程度卻遠不如申請歸化者（仍優於一般外國人）」。至於如何選擇，則訴諸每個在台外國人心中認為哪一種身分對其最有利⁵³。

(三)我國相關法制規定的檢討

如前所述，應保障有永久居留權之外國人有自由出國且回到居住國的權利。例如依據「公民與政治權利國際公約」第 12 條第 4 項規定，應保障具有永久居留權之外國人的返國權。可惜我國連國際法規範都輕忽了，其結果不但是永久居留權遲至 1999 年始行創設，也未配套賦予其應有之法律地位，不僅仍受「入出國及移民法」第 27 條居留資格活動之限制，在驅逐出境事由上也未特意考慮永久居留權，且即使是關涉人身自由的驅逐出境正當程序，也付之闕如⁵⁴。

此外，學者強調入出國管理制度設計時，不能因為外國人沒有入境及居留權，就依照舉重明輕的解釋方法任意設定入境及居留條件。因為當國家允許入境時，便已承認外國人的基本權地位。國家由此自我拘束，各項條件仍應斟酌憲法基本權而為規定。但我國現行制度下，是在一開始申請簽證時，便要求提報欲在我國

⁵¹同前註，頁 257。

⁵²請參閱：馬福美，2008 年 7 月，〈我國移民法制之研究〉，《國立臺灣師範大學政治學研究所國家事務與管理在職進修碩士專班碩士學位論文》，頁 103 至 104。

⁵³請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，同註 35，頁 320 至 321。

⁵⁴請參閱：林孟楠，2004 年 7 月，同註 11，頁 67。

國內從事何種活動，據以決定發給的簽證效期與活動資格。從而，外國人入境之後，除了基本上一身專屬的人身自由、動產所有權及移動自由等外，係依照各別簽證目的，分別區隔成過境、觀光、探親、訪問、考察、參加國際會議、商務、研習、聘僱及傳教弘法，再決定享有其它哪些種類之權利。「入出國及移民法」第 27 條即在貫徹居留資格的限制，這樣的處理方法，等於是把外國人當成法人一般，限定其於事業目的範圍之內始有權利能力⁵⁵。

參、如何強化我國永久居留制度

一、消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差

(一)移民法應由「移民管制法」轉變為「移民權利保障法」

我國移民制度雖歷經修正但始終趕不上世界潮流，有學者專家認為在欠缺對跨國移民與全球化的認知下，加上國族主義思維，我國的移民法其實是一整套「移民管制法」，而非「移民權利保障法」⁵⁶。事實上，外國人在歸化成為我國國民之前，其相關權利並無保障。以政治參政權為例，有學者認為在全球治理時代，國家對內權威已經逐漸弱化之際，不應再享有對移民政治參與權之控制，而應容許移民參與國家與社會的治理，亦即「移民應該享有適當的政治參與權」。且基於人權是一個普世價值，只要是居民都應該在其居住的土地上就應享有適當的政治參與權，將有助於公民社會與政治社會的分裂予以整合。參考西歐國家之例，允許未取得定居身分的外籍人士可以參與次級地方選舉，因為地方性選舉往往直接關係到移民居住地的權益和發展機會，這個權利不牽涉到國家忠誠或國族建構等問題，即移民者也應該有參與社會建構的權利，或許經由政治的參與，讓他們真正的與移入社會融合，也才稱得上是真正的「多元社會」⁵⁷。

(二)應處理移民權利與移民政策之間的關係

像我國等多數的東亞國家，在 1980 年代因為經濟的快速發展而輸入大量外來移工(guest workers)，但僅將這些外來移工視為短期居留的工作者，從未想過如何協助其在境內的生活，使得這些外來移工享有的權利十分稀少。這些國家的移民政策多數強調嚴苛的國境管制，包含限制某些類別的移民入境及提供較短暫的居

⁵⁵同前註，頁 68 至 69。

⁵⁶請參閱：馬福美，2008 年 7 月，同註 52，頁 102。

⁵⁷同前註，頁 112。

留時間等規範⁵⁸。

但我們可以看到移民權利與移民政策之間的關係，以及在移民管制與移民整合的相互影響與其重要性。跨國婚姻、外勞與外傭人口的日益增加，慢慢改變我國的人口結構，使我們的社會越來越多元。如何適當地處理這些問題，便成為重要的課題。多數的亞洲國家在面對移民問題時，往往抗拒給予移民權利，採取偏向管制的態度。我國屬於新興移民輸入國，固然無法期待政府馬上提出一個完整的移民政策來與之應對，然而，政府應如何處理這樣的移民課題，是值得關注的問題⁵⁹。

(三)藍領外勞不易在我國取得永久居留之規定宜予修正

「法律」往往是保護人權的最低限度，因此，法律的制定應該秉持著公平合理的角度進行才對。在我國與外勞相關的法規中，往往有許多法律的規範是不合理的，也缺乏人道的關懷，更有歧視外國人的意味存在⁶⁰。例如依現行「入出國及移民法」第 25 條之規定，外國人須在我國合法連續居留 5 年，始得向入出國及移民署申請永久居留。但經中央勞工主管機關許可在我國從事「就業服務法」第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款工作之原因許可居留者（通稱為「藍領外勞」），在我國居留（住）之期間，不予計入。加以入出國及移民署在審核時，認為外國人持有外僑居留證之居住期間始得認列為永久居留申請期間計算，若外國居留人在工作轉換期間或因其他特殊因素持觀光簽證、落地簽證合法進入我國，即視為其居住期間中斷。由於依現行「就業服務法」第 52 條第 2 項規定，聘僱外國人從事第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款規定之工作，許可期間最長為 3 年。是以，根據上述相關法律規定，藍領外勞事實上不易在我國取得永久居留身分。

惟從「國際性規範」的層面而言，聯合國屬下的「國際勞工組織」（ILO）在 1998 年所通過的「工作基本原則與權利宣言」裡關於「國際勞動標準」的規範，堪為外籍勞工基本工作權利建構的標竿。因「國際勞動標準」建構四項基本工作權利：勞工組織與協商權利之有效承認、有效禁止童工、禁止任何形式的強迫勞動和去除就業上歧視等項，都可算是工作基本權裡的基礎。另外，該項宣言更指出就算不贊同此項條款的會員國，也應該實施這四項基本工作權利的保障⁶¹。因此，研究者認為：若從國際規範來看我國法令對於外籍勞工的保護而論，我國勞動法令仍然有許多值得改善之處。而現今我國正亟欲加入相關的國際組織，且世

⁵⁸請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 89。

⁵⁹同前註，頁 90。

⁶⁰請參閱：蕭博銘，2005 年 1 月，〈全球化趨勢下對勞動人權影響的政治經濟分析—以我國外籍勞工勞動人權為例〉，國立中山大學政治學研究所碩士論文，頁 118。

⁶¹同前註，頁 115。

界各國也對於勞動條件日益重視的狀況下，若對於外籍勞工採取就業歧視措施，勢必遭受批評，而這也是我國在加入國際社會時，所必須考量的⁶²。上述「入出國與移民法」及「就業服務法」使藍領外勞不易在我國取得永久居留之規定，顯屬就業歧視措施，宜予修正。

二、規範取得永久居留外國人應有之權利與義務

(一)有關永久居留外國人應有之權利

因我國學者曾撰寫專文探討「外國人作為基本權利主體相關問題之研究」⁶³，文內表示：憲法保障之核心對象為國民，在國家領域範圍之內，為保障人民基本權利，由國家憲法明定人民基本權之項目、範圍，宣示國家各機關必須遵守，並且予以有效保障之決心，因此，亦可使人民權利受到最低限度之保障，先於受到法律或來自行政機關之侵害。憲法明文保障「基本權利」之範圍，為成立近代民主國家之基礎，本項前提占有非常重要地位，又有稱近代國家為立憲主義保障之國家，其主要目的為凸顯國家有保護人民基本權利之義務。有關憲法之規定要求，可以拘束屬於行政法層次之入出國法律。立憲主義思想的憲法典章中，以國家成員的國民，為「基本人權」的享有主體，乃無庸置疑。如依我國憲法第 141 條所揭示的國際敦睦友好精神對憲法其他條文的放射與啟示作用，對一切泛稱人民的基本權規定，原則上以包括外國人為宜⁶⁴。

但有關外國人是否為「基本人權」的享有主體，在學說上仍有不同看法，以下先介紹日本學者的看法，接著介紹我國學者的評論。

1. 日本學者的看法⁶⁵

(1) 否定說

即外國人並非國民之一份子，當然不得有要求受憲法保障之權利，主張此說者為早期之憲法學者。

(2) 文義說

此說認為可依本國憲法文字規定，而加以界定。廣義而言，屬於肯定外國人亦得成為憲法基本權利主體。

(3) 權利性質說

⁶²同前註，頁 116 至 117。

⁶³請參閱：許義寶，2013 年 5 月，同註 14，頁 19 至 61。

⁶⁴同前註，頁 46 至 47。

⁶⁵同前註，頁 47 至 52。

本說為目前之通說，外國人是否得享有該基本權利，須依該權利之性質而定。即外國人的權利保障範圍，須依照各別權利的性質，分別有可適用外國人的與不能適用的部分。

(4) 準用說

即否定直接的適用說，認為應依外國人的實際型態而準用憲法的規定。

(5) 外國人與國家之實質關係說

此為較新之主張，即除權利性質說之外，亦應考量外國人居住的實際情形；日本學者有主張認為考量外國人的人權，只從權利的性質，應非最主要的依據，對於外國人的居住型態，亦必須考慮。

2. 我國學者的評論

考量外國人人權問題之際，其重要的事項，並非該人的國籍，而是其生活的型態。具體之認定標準，在於外國人是否可以成為「基本人權」的享有主體，考量時不應一概以「外國人」看待，而應對已入國的外國人，區分為「永久居留的外國人」、「長期居住的外國人」、「難民」及「一般的外國人」等類別。再探討各種類別外國人的地位與本國國民地位的差異及其得享有的基本權利的範圍，應較符合實質上賦予外國人權利的合理性與必要性。我國學者認為宜以權利性質說為基礎，另配合依外國人之居住類型與我國實質關係，依比例原則合理性的規範其享有基本權利之程度⁶⁶。

此外，有關我國之保障外國人權利原則，仍有待確認。我國有關外國人基本權利之保障，理論上採取肯定說，但在實務判決中，認為對基本人權應屬肯定說，其他權利主張國家得以自行決定；屬類似準用說。並謂：我國憲法所保障者為本國人民之基本權利，原告不具我國國籍，非中華民國國民，尚難與中華民國國民享有相同平等之基本權利與義務。又國際法上對境內外國人之待遇，係按國際法原則，以平等互惠之相互主義賦予外國人應有之地位、待遇，國家給予境內外國人之待遇除基本人權外，原則上由國內法自行規定⁶⁷。總之，外國人享有的基本權利應視權利之種類與外國人與我國關係程度而定⁶⁸。

⁶⁶同前註，頁 52 至 53。

⁶⁷同前註，頁 52。

⁶⁸同前註，頁 59 至 60。

(二)有關永久居留外國人應有之義務

1. 作為義務與不作為義務

(1) 作為義務

依我國法制，目前課予外國人之作為義務主要為：申請居留證、捺印指紋、必要時之申請延長居留與再入國及攜帶居留證等⁶⁹。外國人於合法居留期間原有繼續居留權利，但在此期間如有出國後再入國需要者，亦有申請許可之義務。此種義務之規定，亦為出入國管理行政之一環。理論上，再入國亦為憲法保障外國人之居住遷徙權利範圍，惟為防止危害國家利益、安全與國民福祉，得容許對其限制⁷⁰。不過，對具有永久居留權者，其出國後再回到居住國，應屬當然的權利，理論上應不需再申請許可。依我國實務上作法，許可白領階級外國人於其申辦居留證時，如有再入國需要時，可同時辦理，增加其便利性。對永久居留外國人在保持其永久居留資格身分時，亦得自由出入國。因永久居留外國人身分有如國民一般，自然對其所課義務與一般外國人亦有不同⁷¹。

(2) 不作為義務

不作為義務指外國人之活動須遵守居留國法律，不得有違法行為之謂。即外國人受許可居留後，負有遵守居留國相關規範之義務，其入國後的行為，不得有違反法令、危害公共秩序或善良風俗，或有行為與原先申請居留目的不符之情形⁷²。

2. 遵守國家所規定之法令與相關規定

(1) 遵守一般法令規定

我國法令效力及於我國主權所及領域，即本國之領土、領海及領空範圍。從理論上言，外國人進入我國領域後，即應接受我國之管轄。所謂「一般法令」為國家法規範，在於為維護公共法益之目的，依其性質並具有一定的強制力。從國際禮貌及慣例上，外國人應尊重居留國的主權，對於居留國之法令，外國人應予遵守。除有治外法權之外國人，如外交官員等有豁免權之外，其他一般外國人，均受一般法令之規範效力所及。遵守居留國之一般法令，相對亦可保障外國人之合法居住地位；惟有關一般法令之

⁶⁹請參閱：許義寶，2006年9月，同註17，頁177。

⁷⁰同前註，頁174。

⁷¹同前註，頁174。

⁷²同前註，頁176至177。

規範，仍須受憲法平等原則、法律保留原則及立法比例原則等之拘束⁷³。

(2) 遵守國家對於外國人之特別規定

基於特殊目的之需要，國家法律可對外國人課予特別規定與要求之義務，例如國家接受外來之勞動力，一方面有助於國內建設與補充不足勞力，但另一方面可能產生損害國民就業機會或影響社會秩序與治安。一般國家為保障國民工作機會，對於外國人在國內工作，均可課予其須經就業主管機關許可之義務，若外國人未經許可在國內工作者，屬違法行為。依我國「就業服務法」規定，外國人在國內工作，原則上亦應經過主管機關許可⁷⁴。惟依行政院 2014 年 7 月 11 日函請立法院審議之「就業服務法部分條文修正草案」，為配合國家攬才政策並提供友善環境，已增訂外國人經取得永久居留者，不須申請許可即得工作之規定⁷⁵。

查上述「就業服務法部分條文修正草案」未於立法院第 9 屆第 1 會期中審議通過，已於會期結束後退回，勞動部將重新檢視相關條文後，再依程序報行政院審議。

(三) 小結

1. 「全球競才方案」之相關措施

國家發展委員會（以下簡稱本會）於 2015 年 1 月 20 日行政院人才政策會報第 4 次會議，經毛前院長指示：成立「強化競才策略推動小組」，由強化全球攬才、提高競才條件及建立友善留台環境等面向著手，提出具體因應措施。嗣經本會協調彙整相關部會具體因應措施，研析解決對策，並依據相關決議，修正彙整完成「全球競才方案」，並於 2015 年 9 月 8 日奉行政院以院台法字第 1040044757 號函核定⁷⁶。本方案中與強化我國永久居留制度之相關措施整理如下，除第一項措施須修正「就業服務法」外，第二項至第四項措施則須修正「入出國及移民法」。

- (1) 研議修正「就業服務法」第 51 條，取得永久居留者得免再申請工作許可。
- (2) 對於已在台居留或永久居留之白領外籍人士，其年滿 20 歲未婚且身心障礙無法自理生活之子女可申辦居留。
- (3) 增訂優秀與投資移民之外籍人士之配偶及未成年子女，得隨同申請永久

⁷³同前註，頁 186 至 187。

⁷⁴同前註，頁 189。

⁷⁵請參閱：立法院第 8 屆第 6 會期第 1 次會議議案關係文書，政府提案第 15043 號。

⁷⁶本方案全文請參閱網址：http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9A220CB77D7F4178。

居留。

- (4) 取消在台永久居留之外國人，每年須在台居住 183 日以上之限制，並改為出國 5 年以上始註銷外僑永久居留證，以便利渠等入出國，增加優秀人才留台之誘因。

查「入出國及移民法」部分條文修正草案已於 2012 年 11 月 15 日由行政院函送立法院審議，但由於尚未獲共識，致第 8 屆立法委員任期內未完成議決，經內政部再行檢視後，於 2016 年 1 月 13 日函報行政院重行送立法院第 9 屆審議，經行政院於 2016 年 1 月 14 日決議通過，並於 2016 年 2 月 1 日再函請立法院審議⁷⁷。

2. 「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議

如前所述，內政部入出國及移民署曾委託中央警察大學辦理「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」⁷⁸，該委託研究認為我國之永久居留制度，有一般移民、長期居住、投資移民、專技移民、依親移民、藝文與國際競技、特殊貢獻及人口販運被害人等，在類型區分上，勝於研究對象之 10 個國家地區，但仍有若干值得檢討改進之空間，其中有關整體制度之相關建議摘述如下⁷⁹：

- (1) 如何成功有效的行銷我國永久居留制度，並確實調查掌握我國發展經濟所需之投資項目及專技人才。
- (2) 永久居留制度凡涉及各目的事業主管機關者，其權限似可考量劃歸各目的事業主管機關主管，並採單一窗口由其受理申請審核，移民單位僅負責最後發證工作，俾能符合「功能最適機關」之原則。
- (3) 檢討大陸地區人民投資及專技移民政策及執行之困境，並評估重行規劃之可能性及可行性。
- (4) 移民量大時，可考量酌採記分、配額或保證制度以為緩衝。
- (5) 永久居民之國籍歸化宜另予獨立類型化，並縮短等待期間。
- (6) 評估賦予地方自治事務選舉與被選舉權，以及未涉國家主權及國家機密職位之服公職權之可能性。
- (7) 評估立法以概括規定並採國民待遇原則，明定永久居民權利義務之可能

⁷⁷請參閱：立法院第 9 屆第 1 會期第 1 次會議議案關係文書，政府提案第 15569 號。

⁷⁸請參閱：中央警察大學，2009 年 12 月，同註 20。

⁷⁹同前註，頁 206 至 209。

性及可行性。

- (8) 我國之外國人永久居留制度或相關移民制度之建立，允宜結合各相關機關，針對各別後續研究，進行有效規劃，以使我國外國人管理與永久居留或相關移民制度能符合國家利益與發展需求。

3. 本研究對上述措施或建議之評論

如與本研究所提強化我國永久居留制度之規劃方向加以比對，以下擬從可否消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差，以及可否規範取得永久居留外國人應有之權利與義務，分別予以評論。

(1) 可消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差者

主要為「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議第六項，即移民亦應享有適當的政治參與權。此外，「全球競才方案」之第一項措施，研議修正「就業服務法」第 51 條，讓取得永久居留者不須申請工作許可，即得在我國工作，亦有助於消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差。

至於「全球競才方案」之第二項至第四項措施，則涉及「入出國及移民法」之修正，且以放寬外國人申請永久居留要件為主，與消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差無關。另值得注意者為「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議第七項前段，即評估立法以概括規定並採國民待遇原則。如前所述，對於獲得永久居留權(permanent resident)之外國人，通常各國對其會給予有如國民的待遇，其居留期間與居留活動不會受到限制。我國雖於「入出國及移民法」第 25 條規定取得永久居留權之要件，但有學者認為永久居留權的內涵只是空殼，僅可免除定期申請居留證的麻煩，不能給予取得永久居留權者類似本國國民的權利保障。因此，對於在台外國人而言，往往「歸化」才是終極目標，而非「永久居留」⁸⁰。是以，為消弭取得永久居留外國人與我國國民之保障落差，亦應重視「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議第五項，即永久居民之國籍歸化宜另予獨立類型化，並縮短等待期間。

(2) 可規範取得永久居留外國人應有之權利與義務者

主要為「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之

⁸⁰請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，頁 312 至 313。

建議第七項後段，即明定永久居民權利義務之可能性及可行性。事實上，隨著全球化的腳步，我國已由人口移出國家變為人口移入國家，為因應此種變化，行政院已於 2005 年提出「入出國及移民法」的大幅修正。不過，行政院版草案中，明顯的以國境管制及移民管理為核心，並未對移民權利及移民整合著墨太多，但在移盟帶給立委相當的壓力下，該法最後加入許多強調移民整合的內容，並對移民權利的保障帶來許多進展⁸¹。

另在移盟版所提「入出國及移民法」修正草案第 58 條，曾針對取得永久居留身分之外國人，其享有之權利有所規範，但可惜的是並未在最後一併修正通過，學者認為實屬遺珠之憾⁸²。上述所稱「移盟」係移民／移住人權修法聯盟之簡稱，是一個以促進、倡議國際移民與其他移住者權益為目標之團體⁸³。因此，移盟版的修正內容特別強調相對較進步之「人權」概念，最後立法院通過的版本，在第一條立法意旨「確保國家安全」之後，也在多位立委要求下增加「保障人權」四字，儘管最後通過的法案在許多移民團體眼中仍有缺失，但在立法意旨中加入「保障人權」，至少有強烈的宣示性意義存在⁸⁴。

至於「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之第一項至第四項建議，則屬行政作業制度或措施之改進，與是否規範取得永久居留外國人應有之權利與義務無關。另「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之第八項建議，即結合相關機關針對與外國人永久居留制度或移民制度有關事項，進行後續研究及有效規劃。如從規範取得永久居留外國人應有之權利與義務觀點，目前若選擇「永久居留」雖然不需放棄原有國籍，但其權利保障程度卻遠不如申請歸化之外國人；若選擇「歸化」則必須放棄原有國籍，但權利保障程度幾乎與本國人相同。因此，本研究認為我國應加強對永久居留外國人之權利保障程度，讓同時具備歸化與永久居留資格之外國人有更多選擇性，將有助提高外籍人士來我國永久居留之誘因。

⁸¹請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 83 至 84。

⁸²請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，頁 326。

⁸³有關移盟之簡介及如何帶給立委壓力並對移民權利的保障帶來許多進展，請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 95 至 99。

⁸⁴請參閱：黃秀端及林孟楠，2014 年 9 月，同註 16，頁 97。

肆、結語

一、研究發現

(一)應加強對永久居留外國人之權利保障程度

考量外國人人權問題之際，其重要的事項，並非該人的國籍，而是其生活的型態。對已入國的外國人，如已取得永久居留權，通常各國會給予有如國民的待遇，其居留期間與居留活動不會受到限制。我國雖於「入出國及移民法」第 25 條規定取得永久居留權之要件，但學者認為僅可免除定期申請居留證的麻煩，不能給予取得永久居留權者類似本國國民的權利保障。因此，對於在台外國人而言，往往「歸化」才是終極目標，而非「永久居留」。但若選擇「歸化」，又必須放棄原有國籍，常使外國人在選擇「永久居留」與「歸化」之間陷於兩難，並導致在我國居留之外僑人數僅有約 2%取得永久居留權⁸⁵。為強化我國永久居留制度並提高外籍人士來我國永久居留之誘因，如何加強對永久居留外國人之權利保障程度，應是目前首要的工作。

不過，本研究檢視現行相關措施或建議後，發現針對個別法律規範部分，僅有研議修正「就業服務法」第 51 條，讓取得永久居留者不須申請工作許可，即得在我國工作。至於可否在「入出國及移民法」中採國民待遇原則，明定永久居民之權利義務，則有待結合相關機關評估其可能性及可行性。值得注意的是，依「勞工退休金條例」第 7 條規定，本條例之適用對象為適用「勞動基準法」之本國籍勞工。基此，依我國「國籍法」規定具有我國國籍之勞工始有本條例之適用，外籍工作者係持外僑居留證於我國居留工作者，並無本條例之適用。但依 2016 年 7 月 22 日「行政院第 9 次政策列管會議」之院長裁示，勞動部已於 2016 年 8 月 29 日召開「研商外籍人士取得永久居留證者納入勞退新制適用對象修法事宜會議」，勞動部表示近年來考量外籍人士獲准取得永久居留證者，渠等有意願永久居留於台，宜以國民待遇對待，故研議依上述院長裁示，儘速完成「勞工退休金條例」修正案，將取得永久居留權之外籍人士納入勞退新制適用範圍，以保障其退休後的老年生活。

(二)應立法規範取得永久居留外國人之權利與義務

本研究經檢視「全球競才方案」中與強化我國永久居留制度之相關措施後，

⁸⁵ 截至 2016 年 3 月底，現持有效之中華民國外僑居留證且實際在台留居之外僑人數共計 643,691 人，但永久居留者人數僅 13,325 人，約佔 2%之外籍居留人數。上述資料引自立法委員余宛如等 18 人所提「入出國及移民法第二十五條條文修正草案」之說明，請參閱：立法院第 9 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書，委員提案第 19199 號。

發現係以放寬外國人申請永久居留要件為主。另依「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之建議，則認為應評估立法以概括規定並採國民待遇原則，明定永久居民權利義務之可能性及可行性。但行政院於 2005 年所提「入出國及移民法」修正草案，仍以國境管制及移民管理為核心，雖在移盟帶給立委壓力下，該法最後加入許多強調移民整合的內容，且移盟版修正草案曾針對取得永久居留外國人之權利與義務有所規範⁸⁶，可惜未在最後一併修正通過。

鑒於立法院最後通過的版本⁸⁷，在第一條立法意旨「確保國家安全」之後已增加「保障人權」，從「保障人權」之觀點，本研究贊成「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之相關建議，即應評估在「入出國及移民法」明定永久居民權利義務之可能性及可行性。另我國正欲加入相關國際組織，如從國際規範來看我國法令對外籍勞工的人權保障，依我國現行「入出國與移民法」及「就業服務法」之相關規定，會使藍領外勞不易在我國取得永久居留，係屬一種就業歧視措施，為符合國際規範對外籍勞工人權保障的要求，可考量一併予以修正。

二、研究建議

(一)在加強對永久居留外國人之權利保障程度方面

本研究檢視現行相關措施或建議後，發現在加強對永久居留外國人之權利保障程度方面，主要係針對個別法律規範予以修正，例如研議修正「就業服務法」讓有永久居留權的外國人不須申請工作許可即得在我國工作，或是研議修正「勞工退休金條例」讓有永久居留權的外國人亦可適用勞退新制。若要讓有永久居留權的外國人能享有類似我國國民的權利保障，則要在「入出國及移民法」中採國民待遇原則，明定永久居民之權利義務。惟上述「就業服務法」、「勞工退休金條例」及「入出國及移民法」之修正，目前仍停留在研議或評估階段，如要在短期內即可達到加強對永久居留外國人權利保障之目的，本研究建議參考「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之相關建議，改為修正「國籍法」，讓永久居民之國籍歸化另予獨立類型化，並縮短等待期間，且於申請歸化時不須放棄原有國籍⁸⁸。

⁸⁶有關移盟版修正草案對取得永久居留外國人之權利與義務規範內容，請參閱：王俊棠，2009 年 9 月，頁 326。

⁸⁷此版本已於 2007 年 12 月 26 日由總統令修正公布，但施行日期由行政院定之，行政院後於 2008 年 7 月 22 日以行政院院台治字第 0970029826 號令定自 2008 年 8 月 1 日施行。

⁸⁸查「國籍法」已於 2016 年 12 月 21 日修正施行，外國高級專業人才申請歸化我國國籍無須放棄原有國籍。內政部為進一步落實該法規範，已於 2017 年 3 月 24 日訂定「歸化國籍之高級專業人才認定標準」。

(二)在立法規範取得永久居留外國人之權利與義務方面

本研究贊成在「入出國及移民法」明定永久居民權利義務，但外國人得享有的權利仍應視權利之種類與外國人與我國關係程度而定，外國人可否與本國國民享有同樣程度的保障，宜依權利之種類，分別為不同的規範。此外，基於特殊目的之需要，國家法律亦可對外國人課予特別規定與要求之義務。因此，未來如擬在「入出國及移民法」中明定永久居民之權利與義務，本研究建議採取專章方式，完整規範取得永久居留外國人之權利與義務，不宜仿移盟版所提「入出國及移民法」修正草案，僅以單一條文規範。此外，依現行「入出國與移民法」及「就業服務法」之相關規定，會使藍領外勞不易在我國取得永久居留，係屬一種就業歧視措施，為符合國際規範對外籍勞工人權保障的要求，本研究建議可考量一併予以修正。

又依本研究之研究目的，希望能有助於引進國際優秀人才，以提升我國國際競爭力。在此所稱國際優秀人才可為科技移民或投資移民，但目前在科技移民或投資移民法規的訂定上，我國的立法時程已落後其他國家，至於立法的内容，是否要與其他移民法規整合？或是單獨立法？主管機關是科技部門或內政部門？均需進一步地分析及探討⁸⁹。為分析及探討上述問題，本研究建議可參考上述「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之第一項及第二項建議，先確實調查掌握我國發展經濟所需之投資項目及專技人才，永久居留制度凡涉及各目的事業主管機關者，其權限應可考量劃歸各目的事業主管機關主管，並採單一窗口由其受理申請審核，移民單位僅負責最後發證工作，俾能符合「功能最適機關」之原則。至於上述「重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究」之第三項建議，即檢討大陸地區人民投資及專技移民政策及執行之困境，並評估重行規劃之可能性及可行性，目前似無參考辦理之必要。

⁸⁹請參閱：龔明鑫及蔡宏政，2003年12月，〈議題二：科技移民與投資移民〉，載於《移民台灣·多元融合研討會會議報告》，頁二—9。

參考文獻

1. 中央警察大學(2009 年 12 月)。重要國家永久居留制度及永久居留居民權利與義務研究。內政部入出國及移民署委託研究報告。
2. 公民與政治權利國際公約中譯本全文。
<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Data/210215507590.pdf>。
3. 王俊棠(2009 年 9 月)。隱沒於外國人與本國人間的一群人—以本國對待永久住民的三種模式為中心。法務部司法官訓練所 48 期學員法學研究報告合輯論文集。
4. 立法委員余宛如等 18 人所提「入出國及移民法第二十五條條文修正草案」，本修正草案全文可參閱立法院第 9 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書，委員提案第 19199 號。
5. 司法院大法官釋字第 558 號解釋及不同意見書全文。
<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/uploadfile/C100/558.pdf>。
6. 行政院 2014 年 7 月 11 日函請立法院審議之「就業服務法部分條文修正草案」，本修正草案全文可參閱立法院第 8 屆第 6 會期第 1 次會議議案關係文書，政府提案第 15043 號。
7. 行政院 2015 年 9 月 8 日院台法字第 1040044757 號函核定之《全球競才方案》。
http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9A220CB77D7F4178。
8. 行政院 2016 年 2 月 1 日函請立法院審議之「入出國及移民法」部分條文修正草案，本修正草案全文可參閱立法院第 9 屆第 1 會期第 1 次會議議案關係文書，政府提案第 15569 號。
9. 李震山(1995 年 6 月)。入出境管理之概念與範疇。警專學報第 1 卷第 8 期。
10. 李震山(2003 年 7 月)。論移民制度與外國人基本權利。台灣本土法學雜誌第 48 期。
11. 林孟楠(2004 年 7 月)。論外國人的國際遷徙自由。國立政治大學法律學研究所碩士論文。
12. 法務部編印(2012 年 12 月)。公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約一般性意見。
13. 柯雨瑞(2003 年 8 月)。入出國管理法制之研究。中央警察大學法學論集第 8 期。
14. 馬福美(2008 年 7 月)。我國移民法制之研究。國立臺灣師範大學政治學研究所

國家事務與管理在職進修項士專班碩士學位論文。

- 15.許義寶(2006 年 9 月)。外國人入出國與居留之研究—以我國法制為探討中心。國立中正大學法律研究所博士論文。
- 16.許義寶(2011 年 6 月)。外國人合法居留期間相關法定義務之研究。國土安全與國境管理學報第 15 期。
- 17.許義寶(2012 年 7 月)。入出國法制與人權保障。五南圖書出版股份有限公司。
- 18.許義寶(2013 年 5 月)。外國人作為基本權利主體相關問題之研究。國土安全與國境管理學報第 19 期。
- 19.黃秀端及林孟楠(2014 年 9 月)。移民權利、移民管制與整合—入出國及移民法在立法院修法過程的分析。台灣民主季刊第 11 卷第 3 期。
- 20.廖元豪(2010 年 2 月)。外人做頭家？—論外國人的公民權。政大法學評論第 113 期。
- 21.管安露(2012 年 9 月)。論外國人及特殊國民之待遇—國際人權之比較觀點。國立中山大學中國與亞太區域研究所博士論文。
- 22.鄭明忠(1997 年 5 月)。建立外國人永久居留制度之研究。警光雜誌第 49 期。
- 23.劉昌坪(2014 年 12 月)。稅徵法限制出境之合憲性(下)。稅務旬刊第 2277 期。
- 24.蕭博銘(2005 年 1 月)。全球化趨勢下對勞動人權影響的政治經濟分析—以我國外籍勞工勞動人權為例。國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 25.龔明鑫及蔡宏政(2003 年 12 月)。議題二：科技移民與投資移民。移民台灣・多元融合研討會會議報告。

提升我國女性勞動參與之研究分析^{*}

林逸凡^{**}、陳雅雯^{***}

壹、研究緣起與目的	伍、我國人口特徵與國際比較
貳、研究方法與研究過程	陸、我國政府政策與國際比較
參、文獻探討	柒、結論與建議
肆、我國勞動市場結構與國際比較	

摘 要

本文參閱相關文獻，綜整影響女性勞參率之主要因素，進而分析我國現況並進行國際比較。本文參照先前文獻將相關因素歸納為 3 類，摘述如下：

- 一、勞動市場結構：實證顯示部分工時、服務業增加有助提升女性勞參率。
- 二、人口特徵：實證顯示提升教育程度對於女性勞參率有正面影響、提升生育率則有負面影響，然透過相關措施可消弭生育率衝擊。
- 三、政府政策：實證指出政府提升育嬰假、幼兒托育比率、幼兒托育支出；以及降低托育成本，有助提升女性勞參率。

本文經分析比較後，發現我國於促進女性勞動參與之政策仍有改善之處，本文建議有 2：

- 一、延長勞動基準法產假至 16 週，惟不增加產假給付。
- 二、增設非營利幼兒園及提高托育補助，並普及托育使用。

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

** 作者為人力發展處科員。

*** 作者為人力發展處科長。

壹、研究緣起與目的

無論從促進性別平等或提升經濟發展角度切入，促進女性勞動參與皆有其必要性：1、我國女性勞參率雖近年逐漸增加，但與男性相比仍有一段差距；2、我國正邁入高齡化、少子化社會，工作年齡人口的減少，將產生對經濟不利之影響，依據國家發展委員會推估¹，我國 15-64 歲工作年齡人口已於 104 年達到高峰後開始遞減，預估將由 105 年 1,729 萬人減少至 150 年 868 萬人至 1,007 萬人。經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development，以下稱 OECD）明確指出，縮小女性與男性勞參率的落差與提升女性勞動參與有助於促進國家經濟成長，以美國、德國為例，如女性與男性勞參率之落差，能在 2012 年至 2025 年間減少 50%，人均 GDP 之年增率可較原年增率分別增加 0.2 及 0.1 個百分點。

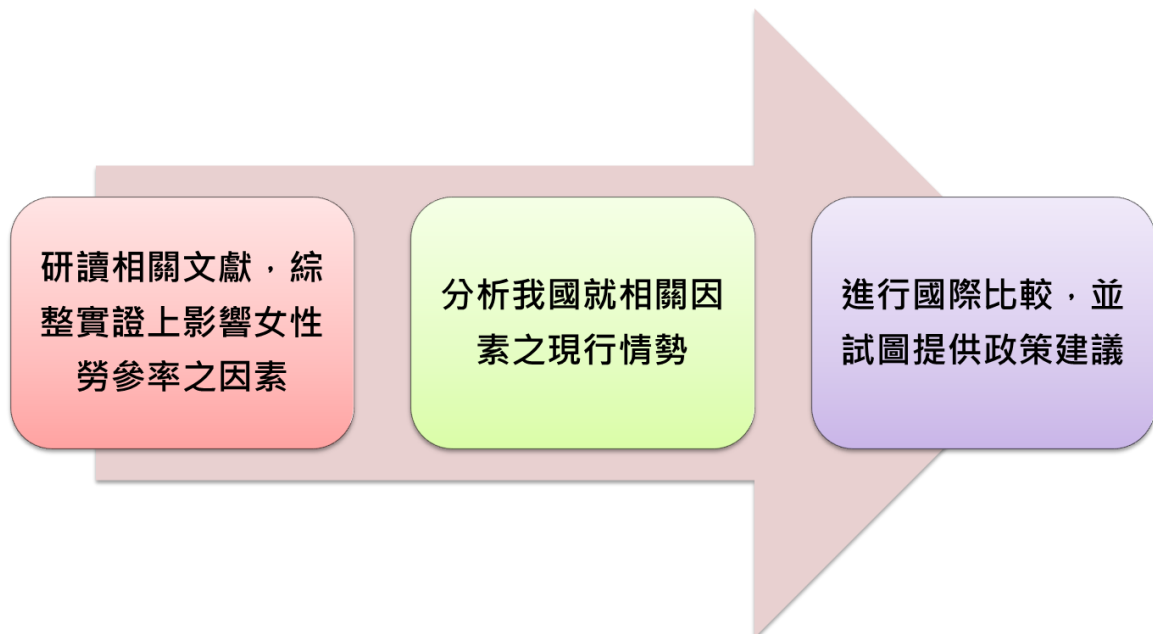
我國女性勞參率仍有改善空間：1、按性別觀察：2015 年我國女性勞參率為 50.74%，與男性相比，相差 16.17 個百分點（66.91%），性別勞動參與呈現相當大的落差；2、與國際比較：2014 年我國女性勞參率亦居於 OECD 會員國之中後段水準，就集中趨勢觀察，OECD 會員國女性勞參率之中位數為 53.75%（落在葡萄牙與西班牙之間）我國至少要提高 3.1 個百分點才能達到 OECD 中間水準。

關於促進女性勞動參與之因素（determinants），許多文獻已提供相當豐富之實證結果，綜括而言，政府政策、勞動市場結構、人口特徵等，對女性勞動參與之促進扮演重要影響因素。然而，較少文獻針對相關影響勞動參與因素進行綜整及國際比較，因此，本報告之研究主要目的有 2：1、綜整主要相關實證結果：本研究綜整先前相關主要之實證結果，期能以整體面瞭解影響女性勞參率之因素。2、分析我國現行情勢並提供政策建議：當瞭解相關影響因素後，本研究分析我國於相關因素之表現，並進行國際比較（主要以 OECD 會員國為比較基準），觀察我國是否有不足之處，藉此提供政策建議。

¹ 詳如〈中華民國人口推估（105 至 150 年）報告〉。http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72。

貳、研究方法與研究過程

本報告之研究方式係運用文獻分析法，藉由文獻的蒐集、分析、研究獲取所需之資料以進行研究。關於本報告之研究過程，首先，將蒐集相關提升女性勞參率因素之文獻，進而將我國與其它國家進行比較分析，並提供我國於提升女性勞動參與之政策建議。



本研究之架構

參、文獻探討

一、勞動市場結構

Olivier Thévenon(2013)以1980-2007年18個OECD會員國資料進行分析，其實證國家勞動市場之部分工時比率越高，對於25-54歲女性勞參率有正面之顯著影響。

二、人口特徵

(一)教育程度

無論從鉅觀或微觀資料觀察，皆實證女性的教育程度對女性勞動參與率有正

面的促進作用：1、Olivier Thévenon (2013) 以跨國資料進行分析²，女性平均受教育年數增加可提高女性勞動參與率；2、Lone Christiansen 等人(2016)運用 2002 年與 2012 年 2 次之「國際社會調查」(ISSP, Family and Changing Gender Roles)，透過微觀資料實證個別女性受教育年數增加，會提升其就業機率。

(二)生育率 (fertility rate)

Christian Gonzales 等人 (2015) 以 1960-2012 年 OECD 國家之資料分析，實證發現隨生育率增加會使女性、男性勞動參與率間的差距更加惡化；Mishra 等人 (2008) 研究 1960-2004 年 G7 國之生育率對女性勞動參與率的影響，其實證結果發現，減少 1%生育率可提升 0.4%女性勞動參與率。此外，Lone Christiansen 等人 (2016) 利用微觀資料實證³研究發現女性幼兒數量提升，會降低女性就業機率。

值得注意的是，OECD 會員國生育率與女性勞動參與率的相關性，於 1980 年代中期後產生變化，由原先之負相關轉為正相關，惟山口一男 (2005) 以 18 個 OECD 國家實證結果發現，如控制其他變數 (作者運用 2002 年 OECD 之工作與生活平衡指數作為解釋變數)，生育率與女性勞動參與率仍維持負相關；此外，Ali'cia Adsera (2003 年) 以 1960-1997 年 23 個 OECD 會員國之資料分析，實證發現 OECD 會員國生育率與女性勞動參與率呈現正相關之現象，係公部門就業機會、勞動市場情勢 (失業率、定期契約之就業型態)、產假給付等因素所致，Ali'cia Adsera 並將相關國家分為 3 類：1、北歐國家：因公部門之女性就業者占相當大之比率，以及優渥的產假給付 (maternity benefit)，致呈現高生育率與高女性勞動參與率之現象。2、在高度彈性之勞動市場的國家 (如美國)：該類國家生育率相當高，且因高度勞動市場彈性，女性重返勞動市場並非難事。3、南歐國家：因傳統上女性勞動參與率相對偏低，而當時面臨高失業率之情況以及許多年輕女性從事定期契約之就業形態，女性為提升終生所得以及考量生育後不易重返勞動市場，會因此延緩生育 (或墮胎)，致生育率較低。

關於女性勞動參與率與生育率之因果關係，Vinod Mishra, Russell Smyth (2009) 以 1980-2005 年 28 個 OECD 會員國為資料進行研究，釐清兩者間之因果，其利用 Granger causality 檢定實證女性勞動參與率對生育率具負面影響，或兩者之間互為因果 (視女性勞動參與率觀察之年齡組、資料時間而有不同)，並皆係負面影響。

² 研究論文同前述。

³ 研究論文同前述。

三、政府政策

(一)有給產假與育嬰假

Olivier Thévenon 與 Anne Solaz (2013) 以 30 個 OECD 會員國為研究對象，分析 1970-2008 年各國有給育嬰假制度對於女性就業率的影響，其實證有給育嬰假期間增加對於 25-54 歲女性就業率有正面促進作用，惟有給育嬰假期間超過 2 年時，對 25-54 歲女性就業率則有負面效果。

Akgunduz and Plantenga (2013) 以 1970-2010 年 16 個歐洲國家之資料進行研究，亦實證育嬰假對女性勞參率有正面影響。Ruhm 以 1969-1993 年 7 個歐洲國家之資料研究，亦得到同樣結果。

然值得注意的是，部分研究指出，過長的有給育嬰假恐對女性薪資產生負面影響 (Ejrnæs and Kunze, 2013、Akgunduz and Plantenga, 2013、Olivier Thévenon, 2013)。

(二)托育方式與托育支出

過往已有許多文獻指出提供未滿 3 歲幼兒托育服務有助女性兼顧工作與家庭 (De Henau et al., 2010、Del Boca et al., 2007、Jaumotte, 2003)。而近年 Thévenon (2013)⁴實證發現：1、提升未滿 3 歲幼兒於正式托育方式之比率；2、政府增加未滿 3 歲兒童托育服務 (childcare service) 之經費，皆有助於促進 25-54 歲女性勞動參與率提升。Lone Christiansen (2016) 等人實證結果亦指出⁵，政府提高學前教育與托育經費支出，有助於提升女性就業意願。

此外，亦有許多文獻指出托育成本對女性就業之影響，美國、加拿大、英國、德國已經有相關實證，托育成本的提升對女性勞參率有負面之顯著影響，尤以技能不足的女性、低所得家庭影響最為顯著 (OECD, 2007)。

⁴ 研究論文同前述，參註 2。

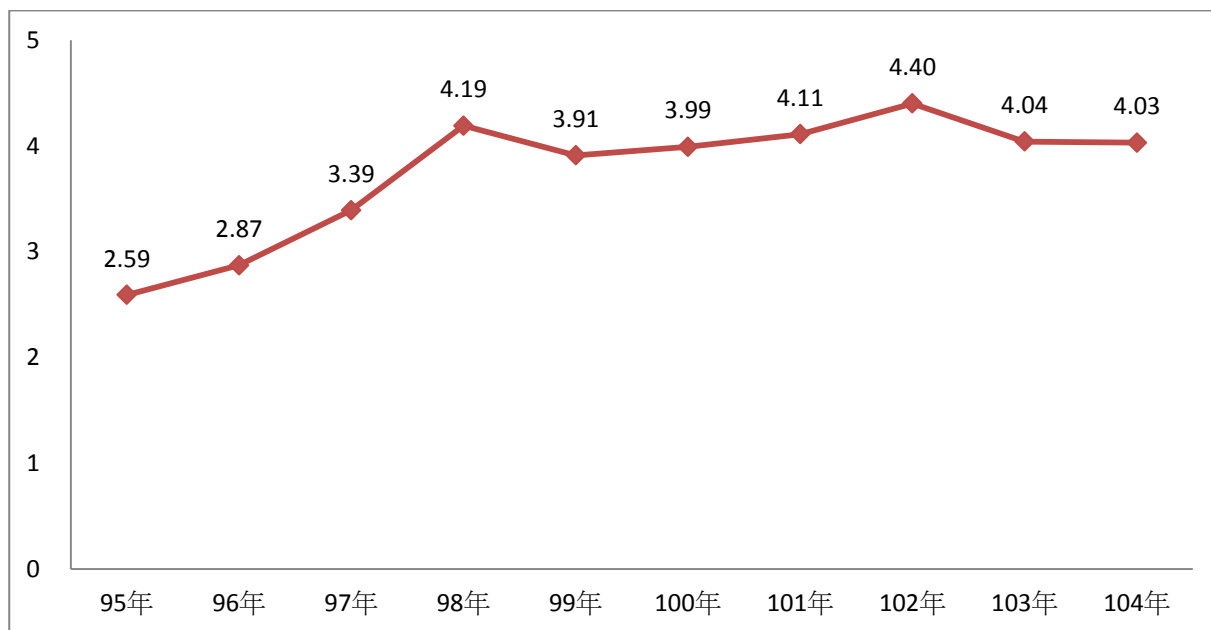
⁵ 同註 3。

肆、我國勞動市場結構與國際比較

一、部分工時比率

2015 年我國女性就業者中，屬部分工時者之比率為 4.03%⁶（詳如圖 1），與 2006 年相比，上升 1.44 個百分點（2.72%），近 10 年呈現緩慢增加之趨勢。

單位：%



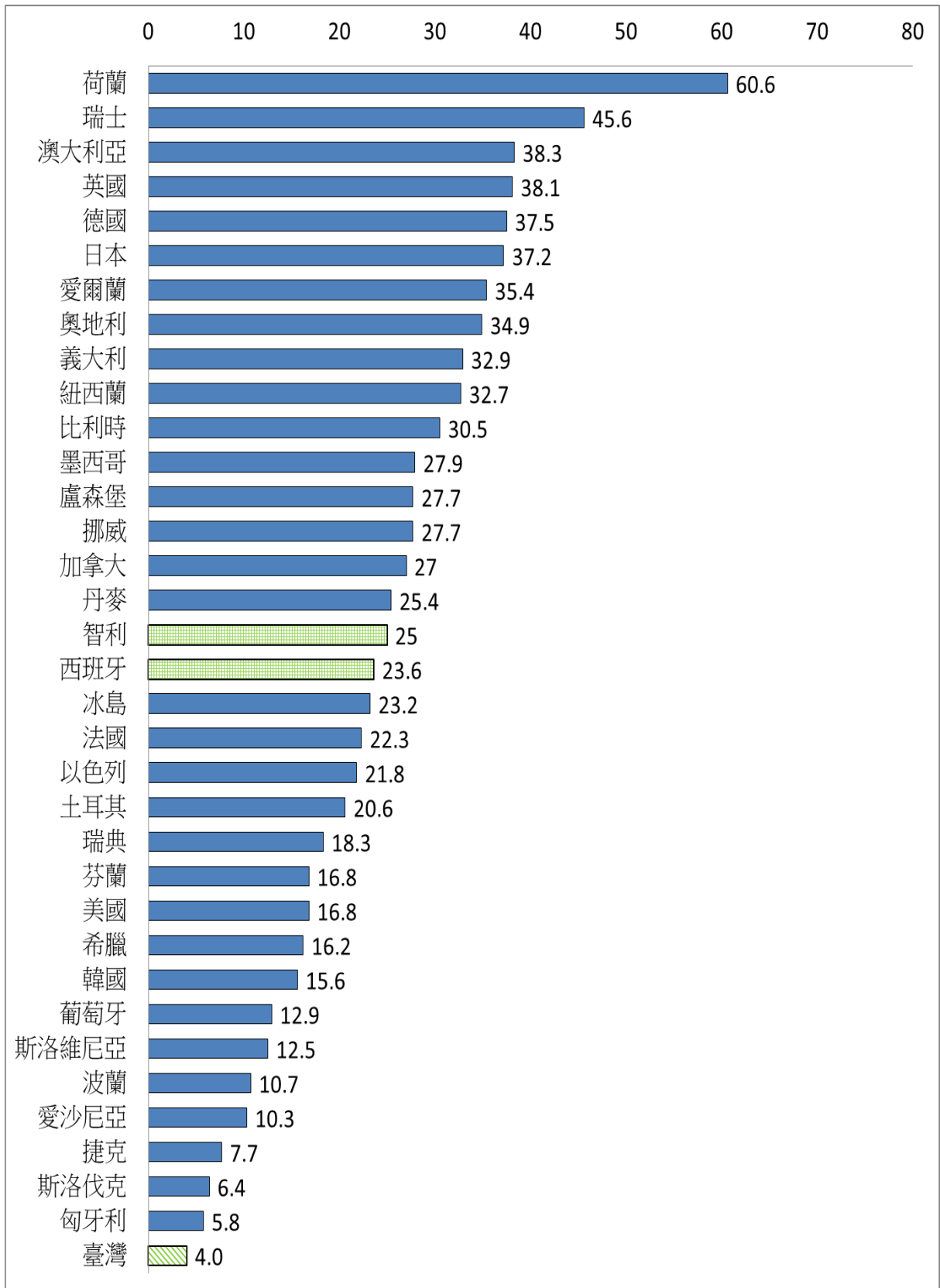
資料來源：行政院主計總處。

圖 1 我國近 10 年女性就業者之部分工時比率

與 OECD 會員國相比，觀察 2014 年女性部分工時工作者比率，我國（4.04%）小於所有 OECD 會員國之國家。OECD 會員國女性部分工時工作者比率最高為荷蘭（60.6%）、最低為匈牙利（5.8%）；鄰近國家如日本（37.2%）、韓國（15.6%）亦高出我國許多。就集中趨勢觀察，OECD 會員國之中位數為 24.3%，落在智利與西班牙之間，我國須增加 20.3 個百分點才能到達 OECD 會員國中間水準（詳如圖 2）。

⁶ 為統一比較基準，本處係採 OECD 定義，部分工時係指主要工作週工時小於 30 小時。<https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm>。

單位：%

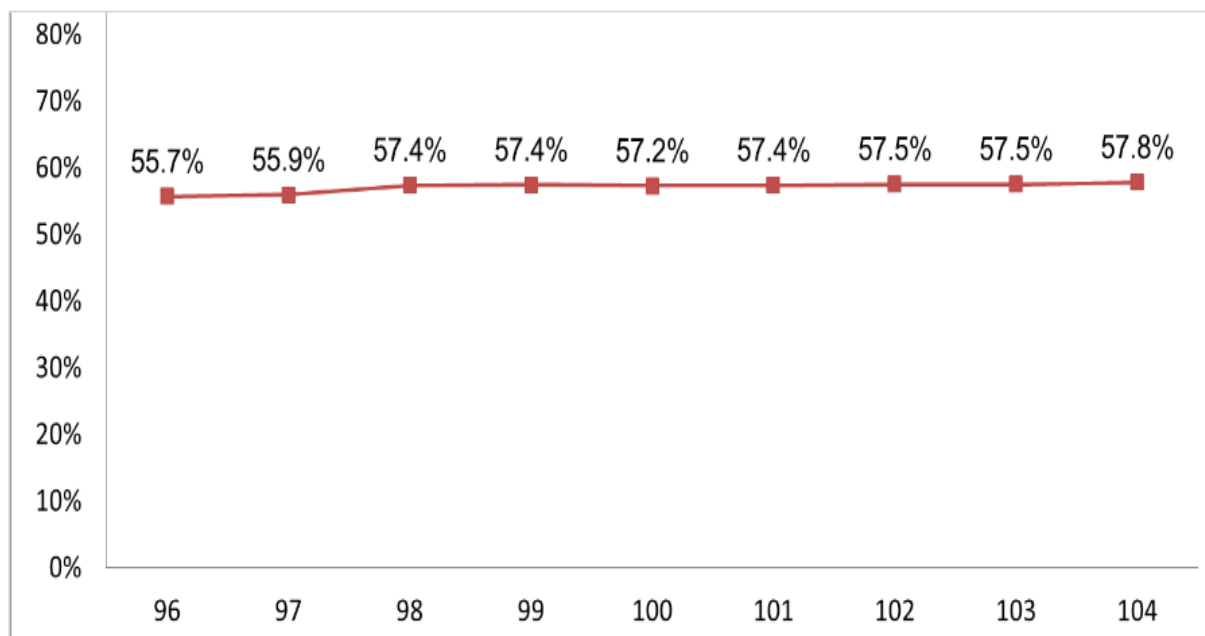


資料來源：行政院主計總處。

圖 2 2014 年 OECD 會員國女性就業者之部分工時比率

二、服務業比率

2015 年我國全體受僱者從事服務業之比重⁷為 57.8% (詳如圖 3)，較 1997 年上升 2.1 個百分點⁸，近 9 年呈現緩慢增加之情形。



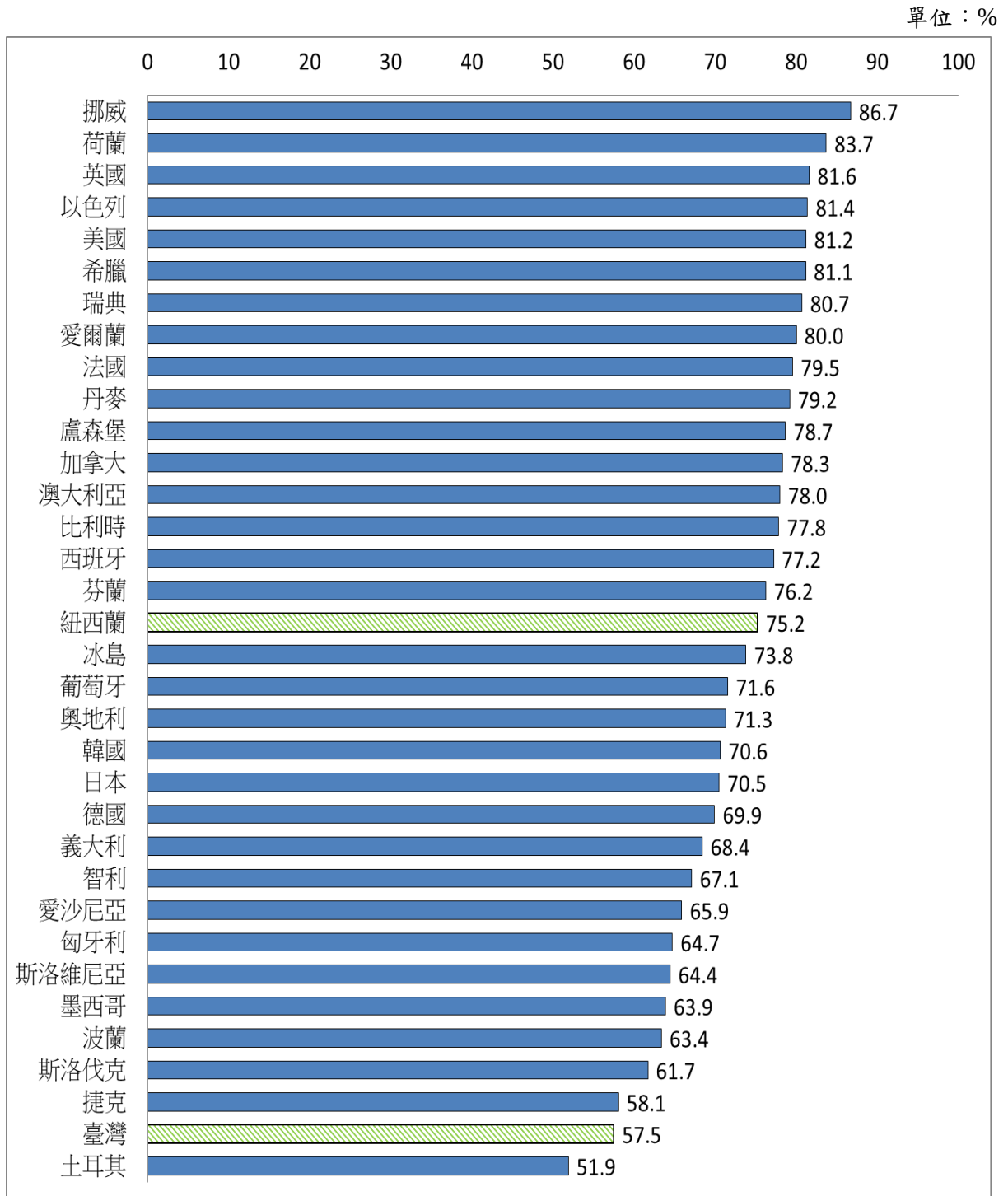
資料來源：行政院主計總處。

圖 3 近 10 年我國全體受僱者從事服務業之比率

與 OECD 會員國相比(詳如圖 4)，觀察 2014 年受僱者從事服務業人口比重，我國為 57.5%，僅高於土耳其 (51.9%)，與捷克相當 (58.1%)，位居 OECD 會員國末段；鄰近國家如日本 (70.5%)、韓國 (70.6%) 亦高出我國近 10 個百分點。就集中趨勢觀察，OECD 會員國受僱者服務業比重之中位數落於紐西蘭 (75.2%)，我國距離 OECD 會員國中間水準相差 17.7 個百分點。

⁷ 本處係以「全體受僱者從事服務業占所有產業之比率」做為比較指標，反映整體勞動市場之產業結構。

⁸ 由於我國 95 年以前之行業分類與 96 年以後不同，考量比較之一致性，因此取 96 年後作為比較基準。



資料來源：OECD statistics，臺灣為行政院主計總處。

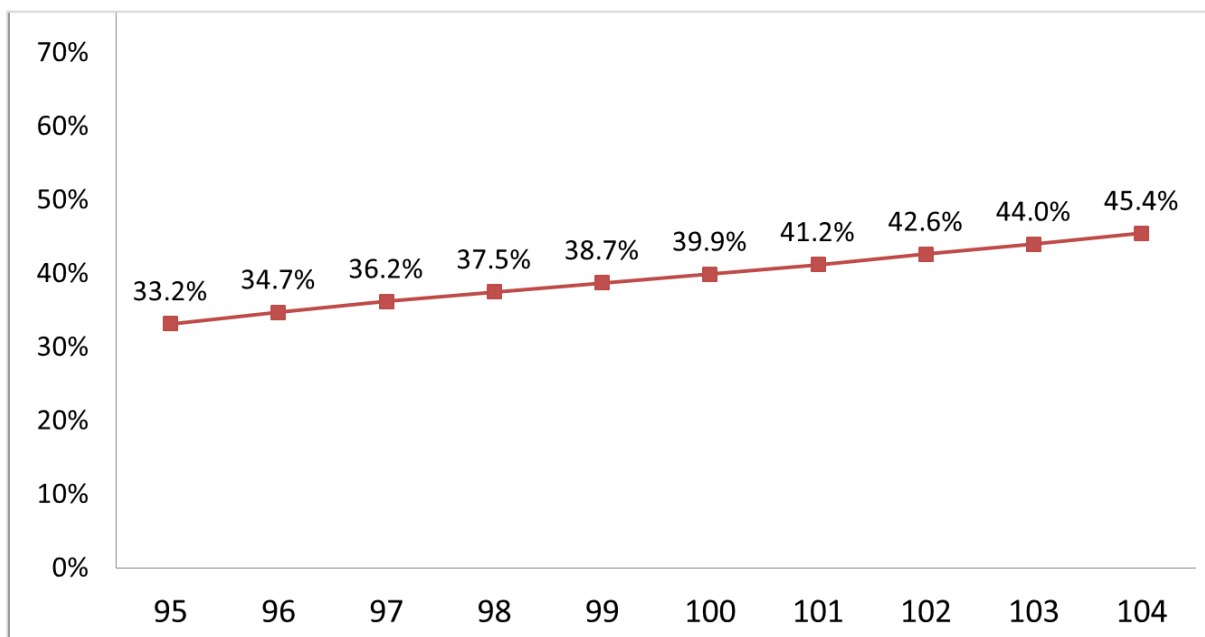
圖 4 2014 年 OECD 會員國全體受僱者從事服務業之比率

伍、我國人口特徵與國際比較

一、女性教育程度

觀察我國 2015 年 25-64 歲女性教育程度（詳如圖 5），專科以上者占 45.4%，其中最高學歷為專科者占 14.2%；大學者 24.8%；碩士以上占 6.5%。觀察近 10 年 25-64 歲女性教育程度變化，學歷專科以上（含）比重呈現增加趨勢，2015 年較 1996 年上升 12.2 個百分點。

與 OECD 會員國相比（詳如圖 6），觀察 2014 年 25-64 歲女性受高等教育比率（Tertiary education）⁹，我國居於 OECD 會員國前段（44.0%），OECD 會員國中，最高為加拿大（59.1%）、最低為土耳其（14.9%）；亞鄰國家相比，我國高於韓國（40.8%）、低於日本（48.2%）。就集中趨勢觀察，OECD 會員國 25-64 歲女性受高等教育比率之中位數為 39.1%，落在比利時與紐西蘭之間，我國女性教育程度高出 OECD 中段水準 4.9 個百分點。

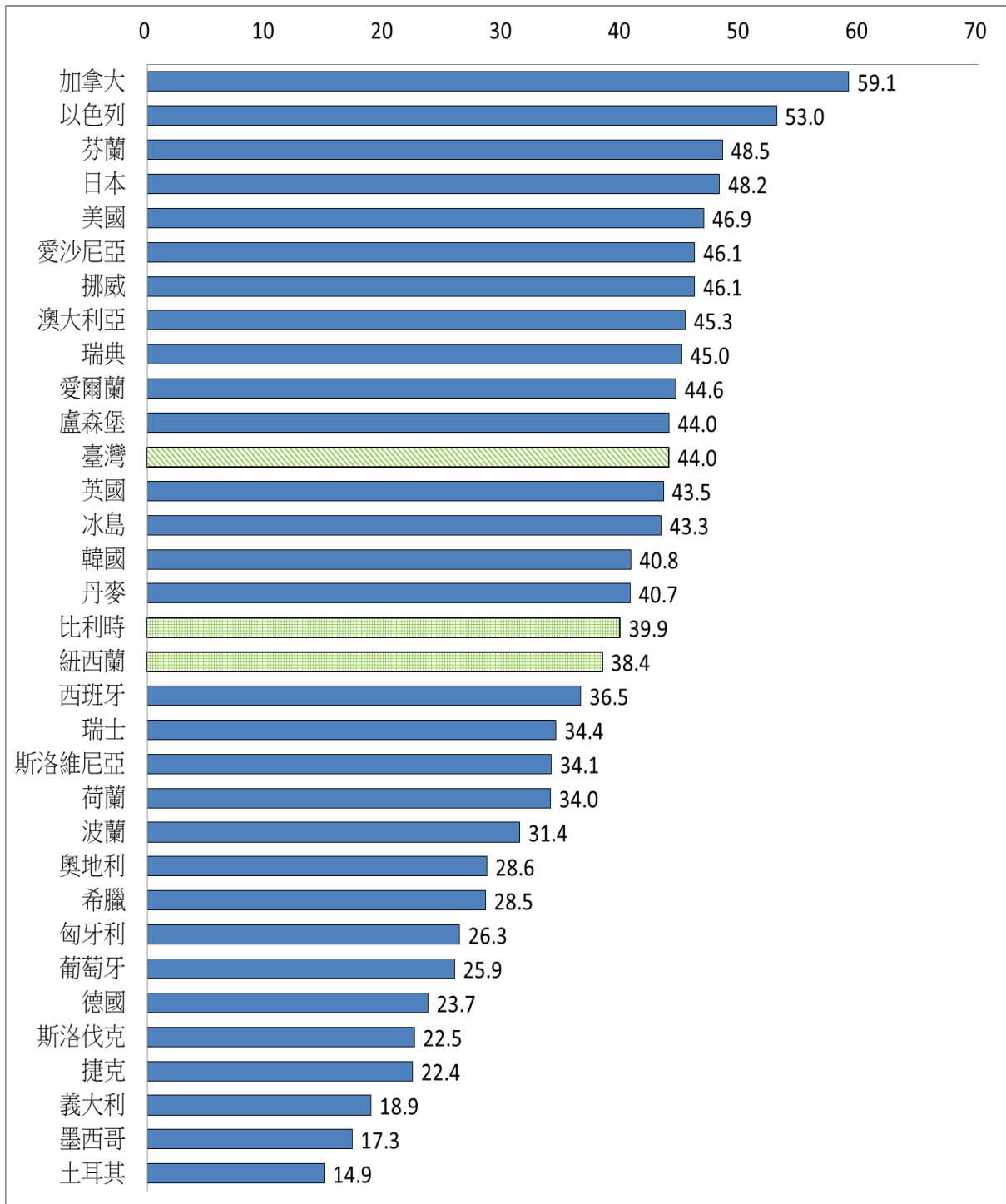


資料來源：內政部統計處。

圖 5 近 10 年 25-64 歲女性學歷專科以上（含）者

⁹ 參照教育部統計處之「我國教育等級標準分類第 5 次修正版與聯合國 2011 年版 ISCED-P 之參考對應關係」，詳如 <http://depart.moe.edu.tw/ed4500/cp.aspx?n=A2790260857AA541&s=5028B03CED127255>。

單位：%



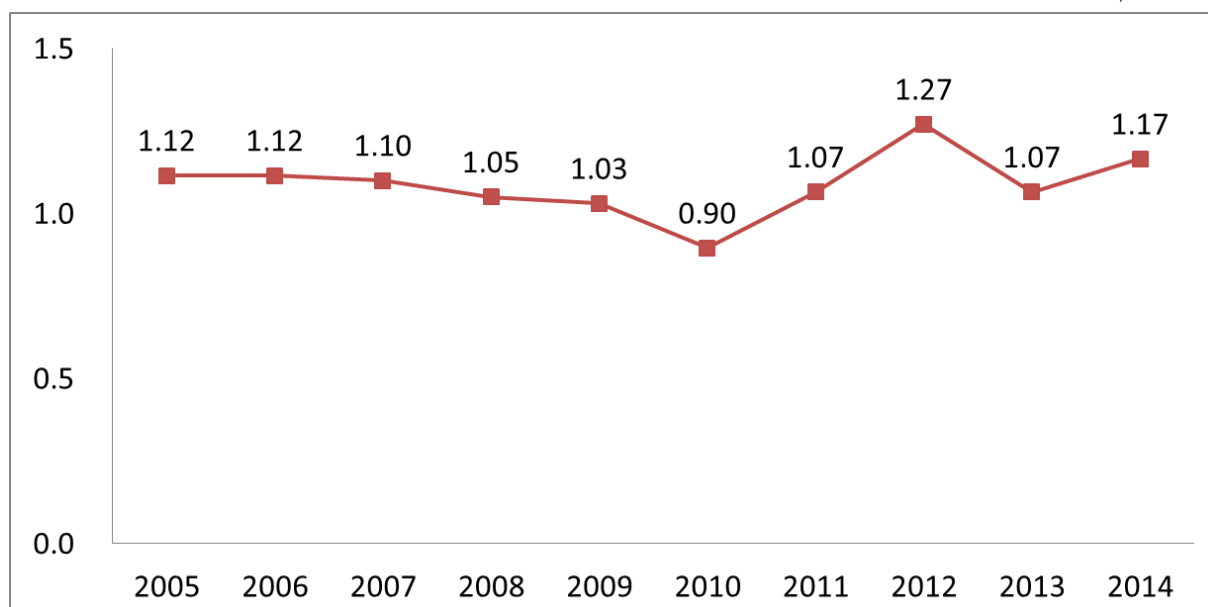
資料來源：OECD statistics，臺灣為主計總處。

圖 6 2014 年 OECD 會員國 25-64 歲女性教育程度

二、生育率 (fertility rate)

觀察我國生育率，2014 年為 1.17 人（詳如圖 7），較 2005 年上升 0.05 人，近 10 年約在 0.9-1.2 人之間起伏，惟維持人口數穩定至少須達 2.1 人¹⁰（假設死亡率不變且淨移民人口為 0）。與 OECD 會員國相比（詳如圖 8），我國女性生育率低於所有會員國，OECD 會員國生育率最高為以色列（3.08 人）、最低為韓國（1.21 人）。就集中趨勢觀察，OECD 會員國之中位數落在丹麥與加拿大之間（1.64 人），我國須增加 0.47 人才能達到 OECD 之水準。

單位：%



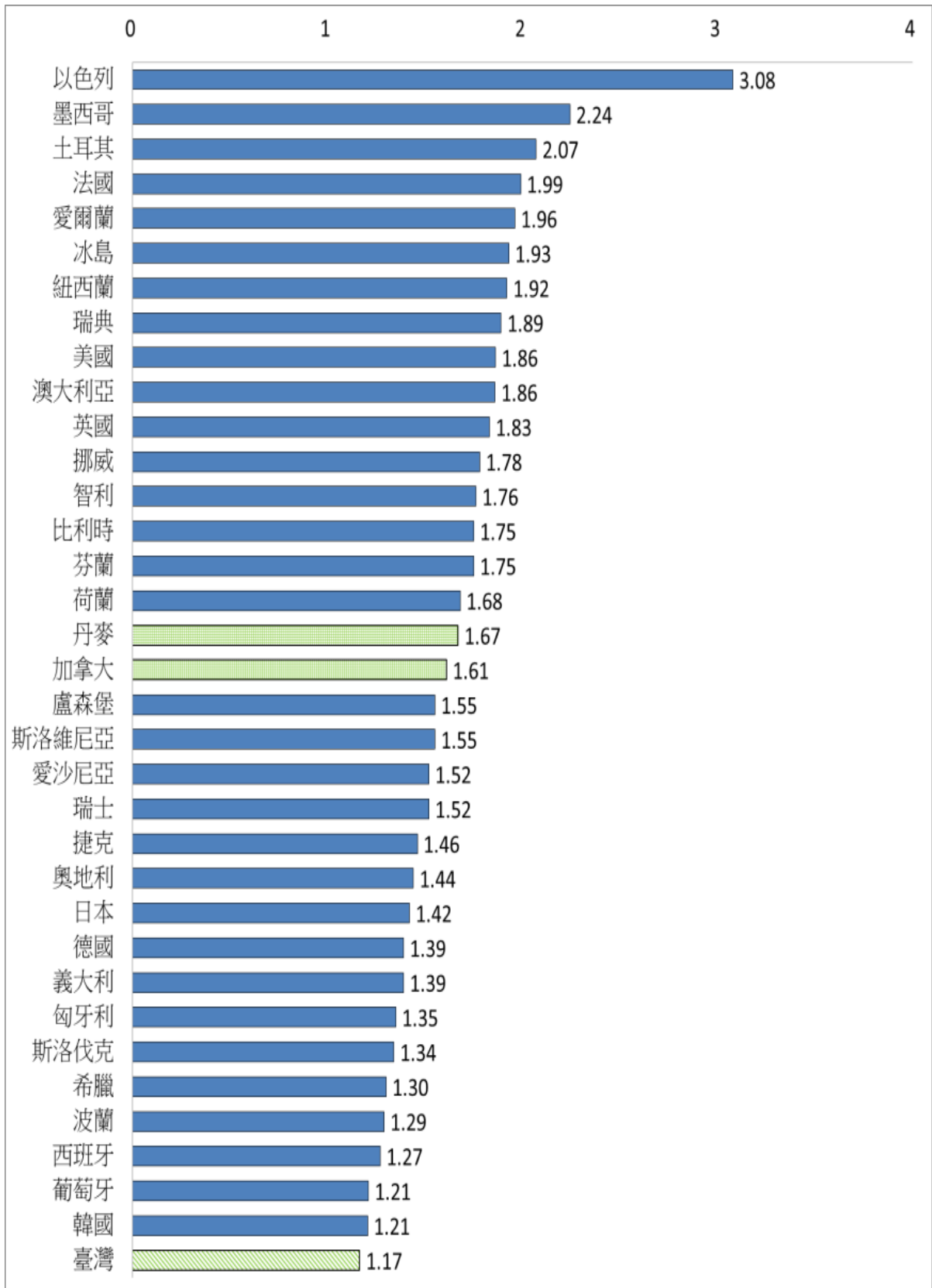
資料來源：內政部統計處。

圖 7 我國近 10 年生育率

值得注意的是，依據前述之實證結果，我國如欲鼓勵生育，在其他條件不變之下（例如未同時補強托育資源以協助分擔家庭育兒），可能面臨女性勞動參與下降之情形。因此，我國如推動促進生育率之政策，須有相關之配套措施，避免女性勞參率可能因此下降。

¹⁰詳如 <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>。

單位：%



資料來源：OECD Statistics，臺灣為內政部統計處。

圖 8 2014 年 OECD 生育率

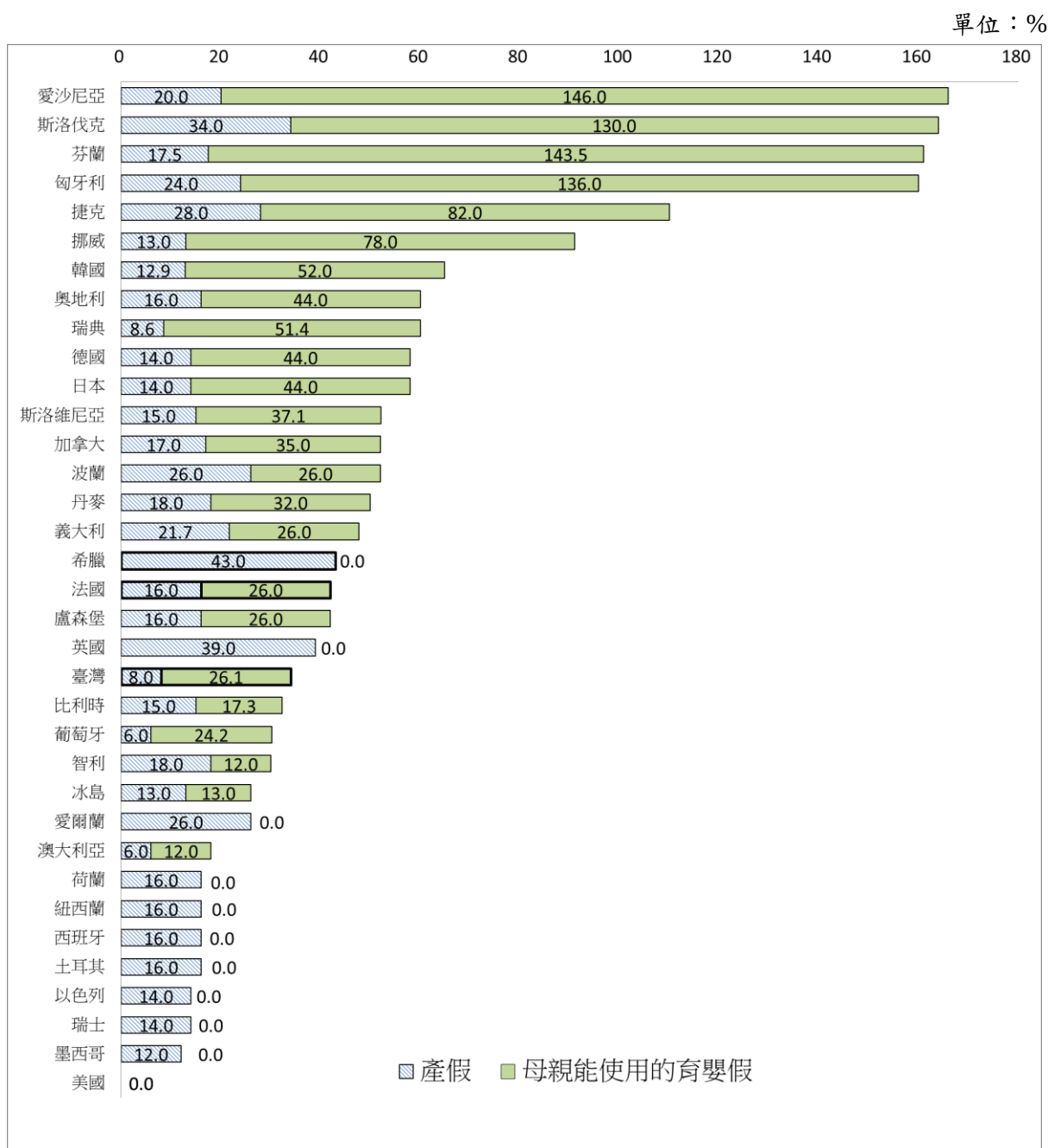
陸、我國政府政策與國際比較

一、有給產假與育嬰假

在 Olivier Thévenon 與 Anne Solaz (2013) 的文獻中，解釋變數「有給育嬰假」係指產假 (maternity) 與母親可使用的有給育嬰假 (parental leave available to mothers)，說明如下：1、有給產假：係指受僱女性生產前後給予的休假並有提供給付；2、母親可使用的有給育嬰假：係指除產假外、母親能使用的有給育嬰假，換言之，此處之產假與有給育嬰假天數係分開計算，且沒有重疊；此外，由於部分國家有共享育嬰假 (shared parental leave) 制度，該段休假期間由父母共享、並自行分配休假天數，為利於比較各國制度，將共同分配假列入母親可以使用的育嬰假項目中；母親可使用的有給育嬰假亦不包含保留給父親的育嬰假。

為齊一比較基準，本節將採取前述文獻的有給育嬰假定義（亦是 OECD 的資料分類方式）進行分析。依據前述標準，我國女性分別有 8 週有給產假、26.1 週（6 個月）母親能使用之有給育嬰假，共計 34.1 週：1、產假：我國產假規定於勞動基準法第 50 條第 1 項，受僱女性於生產前後，享有 8 週的產假。在給付上，依前述同條第 2 項，如係受僱工作 6 個月以上的女性，8 週產假享有全額工資，此外，依據勞保條例第 32 條第 1 項第 2 款，額外享有 2 個月的生育給付；2、母親能使用之有給育嬰假：依據性別平等工作法第 16 條第 1 項，我國母親最多可申請 104 週育嬰留職停薪（育嬰假），另依據就業保險法第 19-2 條第 1 項，我國育嬰留職停薪給付為前 6 個月平均投保薪資之 60%，父母可分別申請 6 個月（不得同時請領），換算下來我國母親約有 26.1 週有給育嬰假。

與 OECD 會員國相比（詳如圖 9），觀察 2015 年各國有給育嬰假週數（即有給產假與母親能使用的有給育嬰假合計），我國育嬰假位居中後段水準，OECD 會員國最高為愛沙尼亞（166 週）、最低為美國（0 週）；我國亦遠低於鄰近亞鄰國家，日本（58 週）、韓國（64.9 週）皆高於我國至少 20 週以上。就集中趨勢觀察，OECD 會員國育嬰假期間之中位數為 42.5 週，落在法國與希臘間，我國須增加 8.4 週才能符合 OECD 中間水準。



資料來源：OECD Family Database，臺灣係作者自行計算。

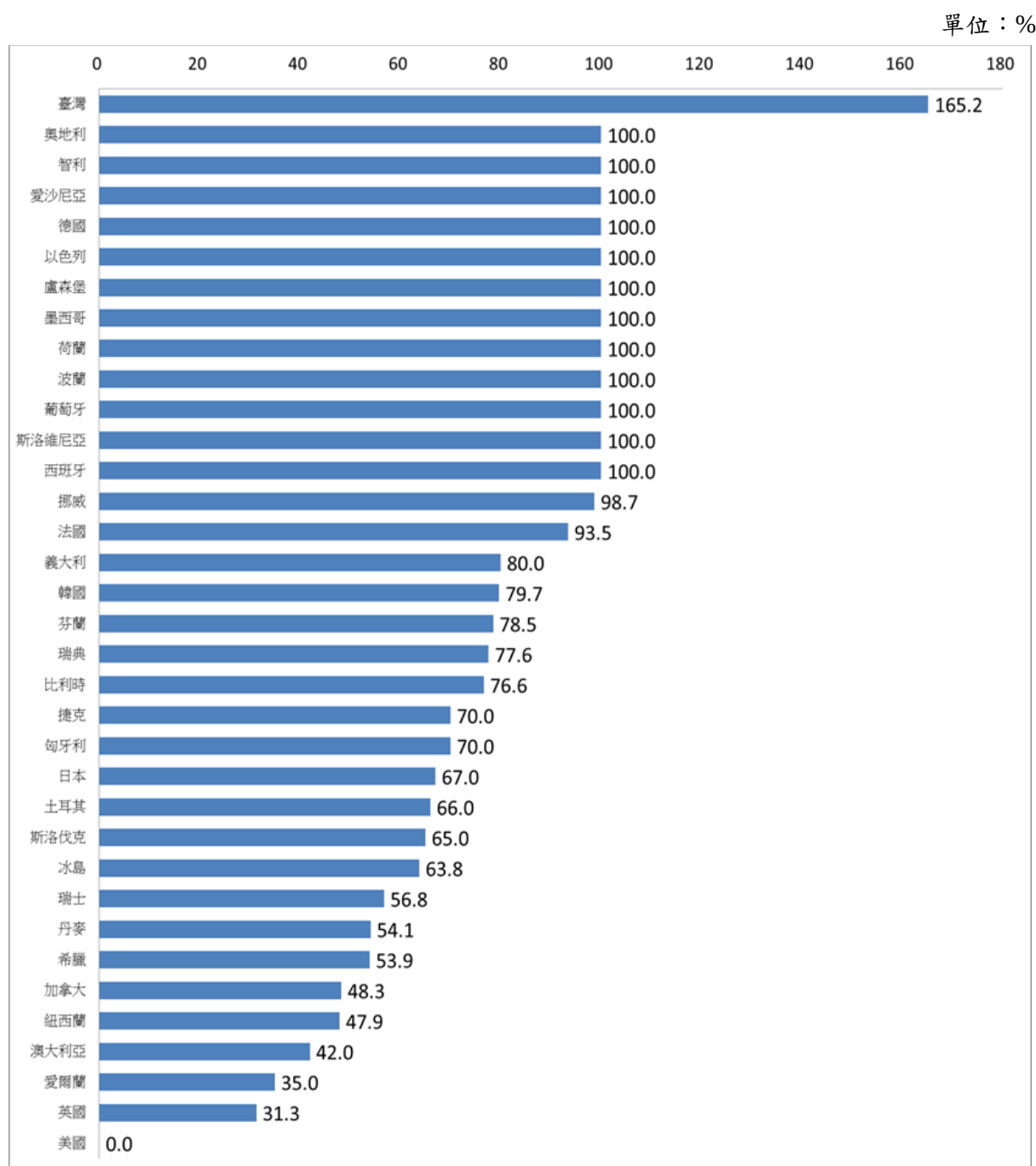
圖 9 2015 年 OECD 會員國及臺灣之有給產假與母親能使用的有給育嬰假

惟與 OECD 會員國比較，我國目前產假給付已相當優渥（詳如圖 10），我國產假之平均薪資給付率¹¹粗估為 165.2%¹²，而 OECD 會員國中段水準約為 78.1%，如未來產假從 8 週延長至 16 週，換算下來平均給付率為 82.6%，仍高於 OECD

¹¹ 平均給付率係指：休假期間所領取的給付占平均薪資的比重。

¹² 依據勞動部調查，我國近 10 年（95-104）投保薪資占平均薪資為 61.55%-66.07%，本研究以 60% 粗估。
計算方式：〔365.25/12（將年換算成每月天數）×2（勞保 2 個月生育給付）×0.6（粗估）+7×8（勞基法 8 週產假換算天數）×1（勞基法全薪工資）〕/8×7（8 週天數）=1.652。

會員國中段水準，建議不宜額外增加相關給付。此外，建議調整現行之給付安排，例如：將原產假 8 週之雇主給付工資平均分攤至 16 週（每日由全薪變為半薪），勞保之生育給付維持不變。否則如僅延長 8 週無給產假，在前 8 週已取得所有給付之情形下，受僱者有是否還有誘因繼續休假，藉此達到充分母體恢復，值得懷疑，故不建議直接延長 8 週無給產假。



註：產假之平均給付率係指，產假期間所領取的給付占平均薪資的比重。包含產假雇主之薪給、產假期間之保險給付、生育給付（birth grant）。

資料來源：OECD Family Database，臺灣係作者自行計算。

圖 10 2015 年 OECD 會員國及臺灣產假之平均給付率

二、幼兒托育方式暨托育支出

(一)0-2 歲幼兒使用正式托育（formal care）比率

依據 OECD 定義，正式托育係指托嬰中心（crèches or day care centres）、居家托育（family day care）或托育人員（包含公立或私立）提供之托育服務，非正式托育係指親戚、鄰居、友人提供之托育服務¹³。就我國未滿 3 歲幼兒之照顧方式觀察，依據行政院主計總處「婦女婚育與就業調查報告」調查 15-49 歲已婚女性其最小子女之主要照顧方式，2013 年有 51.8%之 15-49 歲已婚女性指出主要係自己與丈夫照顧，38.1%由親屬照顧，僅 9.8%係使用正式托育方式（托育人員或托嬰中心或幼兒園）。由於我國並無直接針對未滿 3 歲幼兒統計照顧方式，而係詢問 15-49 歲已婚現有子女女性，因此於本項指標我國將以「婦女婚育與就業調查報告」之資料進行國際比較。

與國際相比（詳如圖 11），我國未滿 3 歲幼兒使用正式托育比例居於 OECD 會員國的末段水準（9.8%），OECD 會員國中，最高為丹麥（67.0%）、最低為斯洛伐克（3.1%）；我國亦低於亞鄰國家（日本 25.9%、韓國 34.1%）；就集中趨勢觀察，OECD 會員國之中位數為 31.7%，落在澳大利亞與愛爾蘭之間，我國須增加 21.9 個百分點才能達到 OECD 會員國中段水準。

(二)政府平均補助每位幼兒使用正式托育服務支出

由於各國之經濟與人口規模有相當大的差距，如僅以總金額進行比較未能呈現真實情況，因此以下以平均每位未滿 0-2 歲幼兒使用正式托育可享有之政府支出進行觀察（我國係平均每位 0-1 歲之幼兒，原因說明如下）。

值得注意的是，考量指標定義及我國比較基準等問題，比較前須注意下述 3 點：

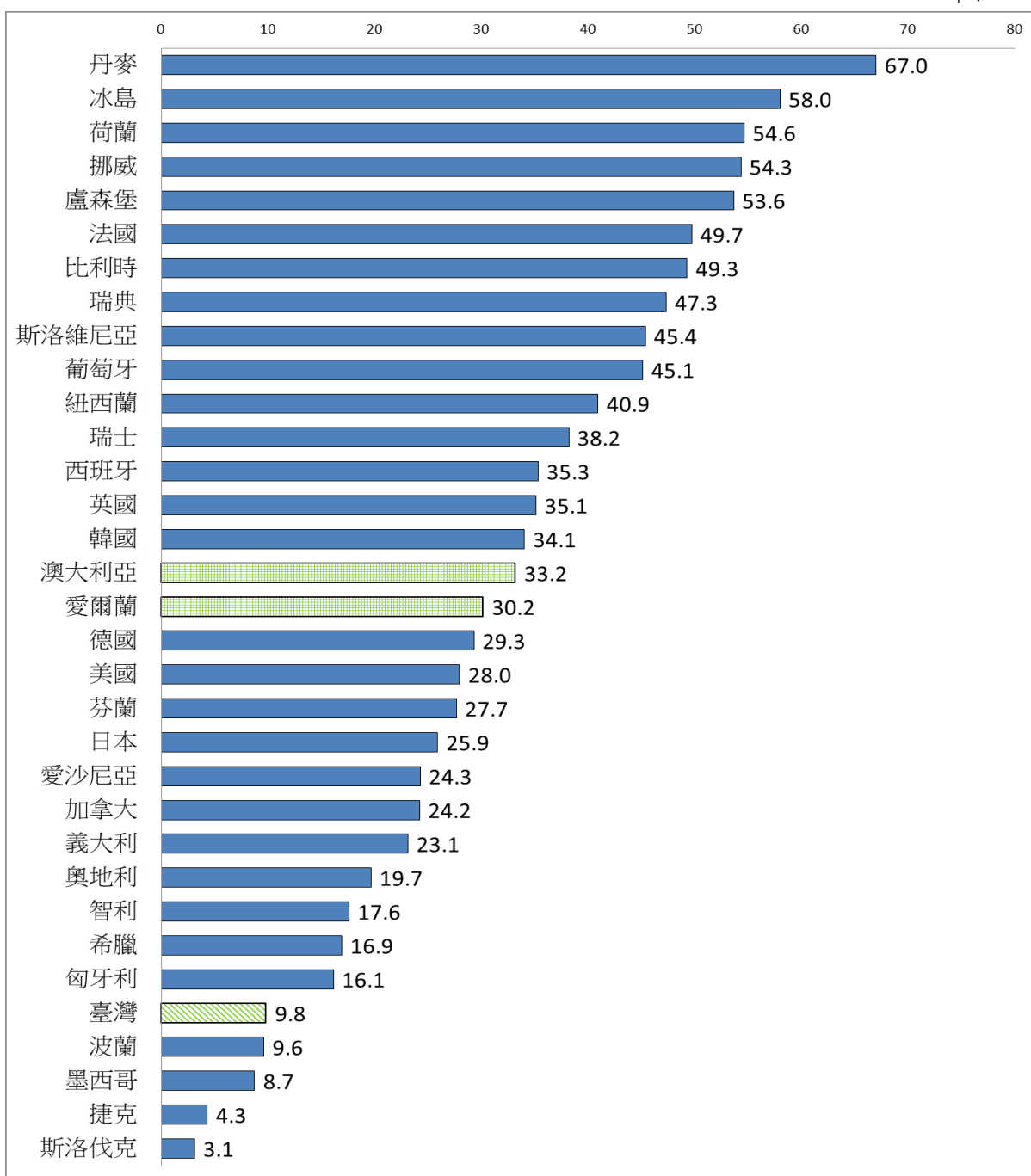
1. 年齡

OECD 在分類時區分 0-2 歲（未滿 3 歲）及 3-5 歲 2 類，前者使用托育服務（例如托嬰中心、居家托育等），後者使用學前教育機構（例如幼兒園、通常提供部份教育成分之居家托育）。本項指標係比較 0-2 歲，然就我國而言，使用托嬰中心等正式托育係 0-1 歲之幼兒，幼兒園係提供 2 歲以上至進入國民小學者提供教育及照顧服務之機構¹⁴，考量 OECD 分類目的，以及我國資料估計之便利性，我國以 0-1 歲比較。

¹³詳如 http://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf。

¹⁴參照我國幼兒教育及照顧法第 2 條。

單位：%



資料來源：OECD Family Database，臺灣係作者自行計算。

圖 11 2013 年 OECD 會員國及臺灣未滿 3 歲幼兒使用正式托育比率

2. 政府補助家庭之幼兒使用正式托育服務之支出¹⁵

依據 OECD 之定義，係指政府於托育費用補助、托育費用之租稅優惠以及其他項目之支出¹⁶。我國就前揭項目只有衛生福利部之「就業者家庭部分

¹⁵ 本指標之定義詳如 http://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf。

¹⁶ 托育補助包含的項目詳如第 193 頁說明。

托育費用補助」屬之，然該費用補助金額僅屬粗估¹⁷。此外，我國由於地方政府於 0-1 歲幼兒之正式照顧經費不易估計，因此僅估計中央政府之支出¹⁸。基於前述原因，本項目之比較目的僅係為瞭解目前我國政府支出概況，係初步估計。

3. 比較年份

在國際比較時，OECD 會員國最新資料為 2011 年，且係以購買力平價比較（Purchasing Power Parity），我國計算上直接以 2015 年換算 2011 年金額（將 2015 年金額扣除通貨膨脹率後再以 2011 年新臺幣兌美元匯率換算），再以購買力平價換算。

2015 年我國中央政府於 0-1 歲幼兒之正式照顧支出粗估為 12.13 億元¹⁹，未滿 2 歲之幼兒數為 415,762 人，平均每位 0-1 歲幼兒每年可獲得政府 2,919 元之正式托育支出。

與國際相比（詳如圖 12），就 OECD 會員國²⁰之平均每位 0-2 歲幼兒正式照顧之政府支出觀察²¹（以下係以 2011 年購買力平價換算後進行比較，我國亦同），有相關數據之國家中，我國居於末段（約 186 美元²²），最高為芬蘭（約 7,118 美元）、最低為墨西哥（約 23 美元）。鄰近國家如日本（2,683 美元）、韓國（754 美元）亦高於我國許多。就集中趨勢觀察，有相關數據之國家平均每位 0-2 歲幼兒正式照顧之政府支出之中位數為 1,558 美元，我國須增加每位 0-1 歲幼兒約 1,372 美元支出才能達到中間水準（假設不考慮我國地方政府支出）。

（三）托育費用（childcare fee）與淨托育成本（net childcare cost）

前項係觀察政府於 0-2 歲幼兒正式托育支出，本項將分析家庭同時扶養 2、3 歲幼兒之托育費用及淨托育成本。

¹⁷詳細如附錄 1。

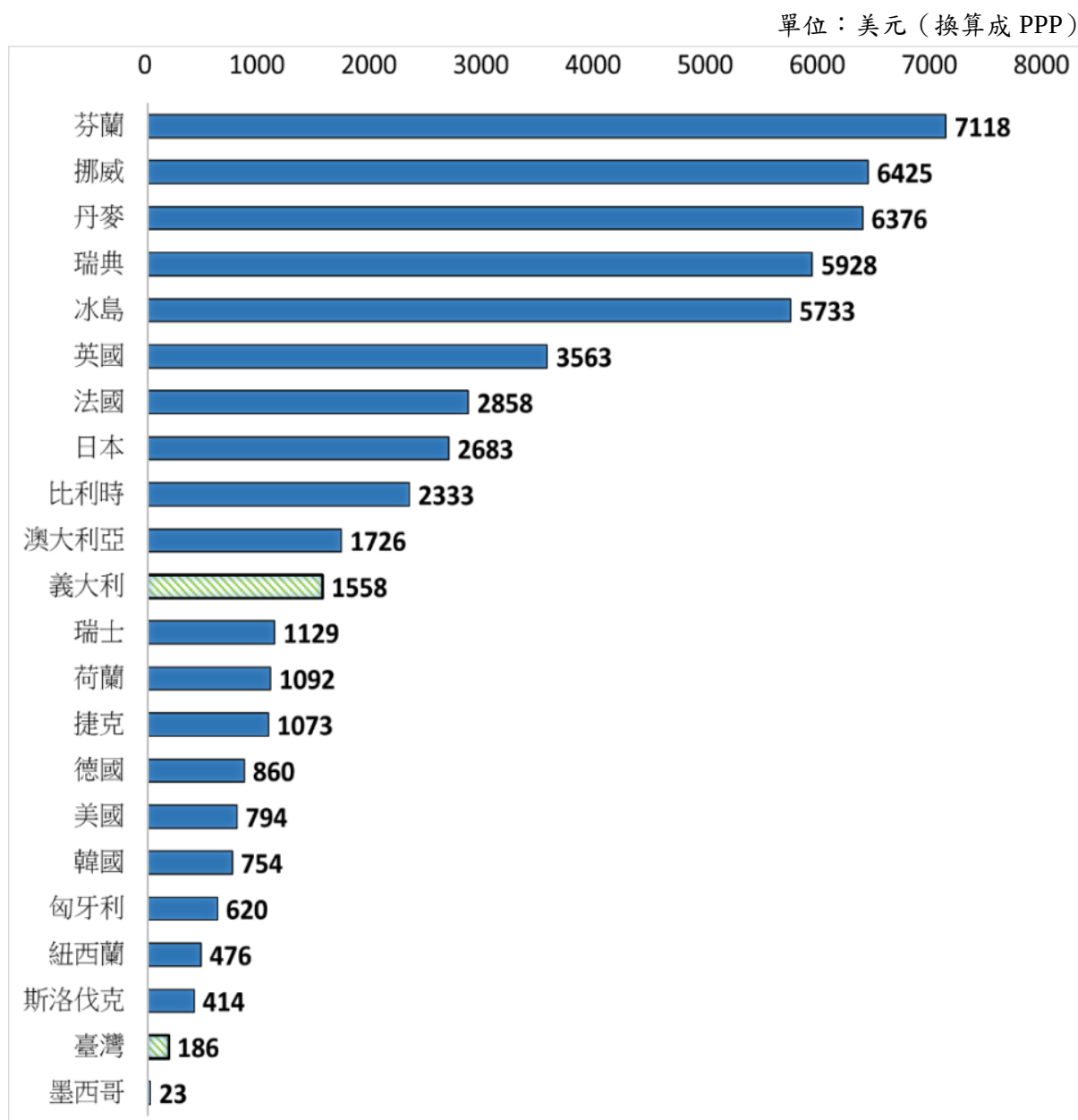
¹⁸地方政府資料蒐集亦屬 OECD 比較時遇到的問題，詳如 http://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf。

¹⁹相關計算詳如附錄 1。

²⁰有 13 個 OECD 會員國缺乏相關數據，因此可比較之國家共計 21 個。

²¹如前述提及，我國係以 0-1 歲為範圍。

²²相關計算詳如附錄 1。



註：我國係以 0-1 歲計算。

資料來源：OECD Family Database，臺灣係作者自行計算。

圖 12 2011 年 OECD 會員國及臺灣政府平均補助每位 0-2 歲幼兒使用正式托育服務支出

因本 2 項之國際比較之名詞定義說明較為複雜，因此以下將先說明比較基準²³，再分別針對托育費用與淨托育成本進行分析。OECD 係以兩項指標進行進行國際比較，分別為托育費用占受僱者平均薪資²⁴之比重、淨托育成本占受僱者平均薪資之比重，藉此瞭解我國家庭托育負擔情形。惟比較時須注意下述 4 點：

²³ 名詞定義詳如 http://www.oecd.org/els/soc/PF3_4_Childcare_support_May2014.pdf。

²⁴ 本節之平均薪資係指 OECD tax and benefit 之定義，我國則係依據此定義進行估算。

1. 比較基準

OECD 以 2012 年收入為 1.5 倍平均薪資之雙薪家庭(假設第 1 人收入為 100%平均薪資,第 2 人收入為 50%平均薪資)對於 2 歲及 3 歲²⁵幼兒之托育支出為基準²⁶。我國係以 2013 年平均薪資計算,其餘相同。

2. 托育費用定義

托育費用係指托育服務提供者向使用者索取之費用,該費用已扣除托育提供者獲得的補貼(如果有提供該補貼的話),但是未扣除托育使用者獲得的托育相關補助。托育費用係指典型費用(typical fee),即該國托育通常需要之費用,並以每週 40 小時之托育時間為比較基準,且原則上包含餐費(如果資料可得的話)。此外,托育係指機構式(day-care centers)。我國托育費用之資料係參採 102 年行政院主計總處「婦女婚育與就業調查報告」及教育部之 104-107 年「推動非營利幼兒園實施方案」。

3. 托育補助

OECD 將托育補助定義為,使用者必需使用托育服務才可獲得之托育補助或租稅優惠等。倘若未使用托育服務,則無法獲得該項補助。托育補助可分成 3 類,托育費用補助、托育費用之租稅優惠以及其它²⁷。

4. 托育淨成本定義

係指托育費用扣除托育補助後的金額,即家庭之實際托育支出(out of pocket cost)。

5. 平均薪資定義

OECD 在比較各國家家庭負擔托育費用與托育淨成本時,係以 OECD tax and benefit 之受僱者平均薪資進行比較,惟 OECD tax and benefit 之受僱者平均薪資與我國行政院主計總處「薪資及生產力統計」之受僱者平均薪資之定義略有不同²⁸,主要差異為行業範圍(詳表 1)。因此,本節平均薪資將參照行政院主計總處「薪資及生產力統計」之 102 年行業別月平均薪資與受僱者人數,計算 OECD 所涵蓋之行業範圍之受僱者月平均薪資²⁹(即 45,470 元)。

²⁵由於 OECD 僅有 2 歲與 3 歲托育費用與淨成本的資料,惟仍可藉此一窺我國托育負擔之情形。

²⁶由於各國托育補助會因所得級距而不同,因此以收入為 1.5 倍平均薪資為比較基準。

²⁷由於其他補助會影響所得級距,導致淨托育成本有所改變,因此計入,不過僅有少數國家有其他補助項目。3 項之托育補助詳如第 193 頁說明。

²⁸OECD tax and benefit database 之平均薪資有特別的定義,因係用於計算租稅負擔,因此考量計算之精簡性以及各國比較之容易性,計算時會排除部份薪資項目,詳細定義請參考 OECD Taxing Wages 2007。

²⁹涵蓋行業係指 OECD tax and benefit 之平均薪資包含之行業,如表 1。

表 1 平均薪資差異

比較項目	OECD tax and benefit 之平均薪資	行政院主計總處「薪資及生產力統計」之平均薪資
涵蓋行業	1. 工業 2. 服務業中之批發及零售業運輸及倉儲業、住宿及餐飲業、資訊及通訊傳播業、金融及保險業、不動產業、專業科學及技術服務業、支援服務業	1. 工業 2. 服務業
薪資項目 ¹	為便於比較，已下將 OECD 薪資之定義依據「薪資及生產力統計」之定義重新分類。惟須注意 OECD 在計算薪資時只計算現金給付，不包含實物給付 1. 經常性薪資：除不包含津貼及實物給付之外，其餘與「薪資及生產力統計之定義」範圍幾乎相同。 2. 加班費：與「薪資及生產力統計」之定義相同。 3. 其他非經常性薪資：除不包含股票紅利外，與「薪資及生產力統計」之範圍幾乎相同。	共有 3 大類： 1. 經常性薪資：指每月給付受僱員工之工作報酬，包括本薪與按月給付之固定津貼及獎金；如房租津貼、交通費、膳食費、水電費、按月發放之工作（生產績效、業績）獎金及全勤獎金等；若以實物方式給付者，應按實價折值計入；以上均不扣除應付所得稅、保險費及工會會費。 2. 加班費：指因延長工作時間所給付之報酬。 3. 其他非經常性薪資：係指非按月發放之工作（生產、績效、業績）獎金、年終獎金、員工紅利（含股票紅利及現金紅利）、端午、中秋或其他節慶獎金、差旅費、誤餐費、補發調薪差額等。
受僱者工作型態	部分國家之平均薪資係指全時受僱者之平均薪資；部分國家則是指相當於全時受僱者（full-time equivalent）之平均薪資。	平均薪資係指部分工時受僱者與全時受僱者之平均薪資，無進一步區分。

註 1：薪資項目定義兩者雖有不同，但差異不大，僅比較供參考之用。

註 2：我國因部分工時受僱者占有受僱者比率相當低，我國受僱者平均薪資與「相當於全時受僱者平均薪資」差異甚微（以 103 年為例，經計算 103 年「相當於全時受僱者」之平均薪資，發現僅差數百元，差異不大，詳如附錄 2），因此本處我國直接以 102 年涵蓋行業之受僱者月平均薪資取代 102 年涵蓋行業之「相當於全時」受僱者之月平均薪資。

資料來源：行政院主計總處「薪資及生產力統計年報」、OECD Taxing wages（2007）。

在托育費用上，我國幼兒園費用每人每月行情依序為：公立幼兒園為 4,797 元、非營利幼兒園為 5,718 元、私立幼兒園平均為 8,930（3-未滿 6 歲）-14071 元（未滿 3 歲）。為瞭解不同類型幼兒園費用負擔之情形，以下假設 3 種情況：1、2 位幼兒皆送托於公立幼兒園；2、2 位幼兒皆送托於非營利幼兒園；3、2 位幼兒皆送托於私立幼兒園。則收入為 1.5 倍月平均薪資之雙薪家庭，其 2 歲與、3 歲之托育費用合計占平均薪資之比重分別為 21.1%、25.2%、40.5%，就讀私立幼兒園之負擔遠高於公立幼兒園與非營利幼兒園，私立幼兒園費用占平均薪資比率幾乎是公立幼兒園的 2 倍（詳表 2）。

表 2 托育費用占平均薪資（2013 年平均薪資）比率

項目/幼兒園設立別	公立 ¹	非營利 ¹	私立 ²
2 歲幼兒每月費用（元）	4,797	5,718	14,071
3 歲幼兒每月費用（元）	4,797	5,718	8,930
前 2 項合計（元）	9,594	11,436	23,001
2、3 歲幼兒每月托育費用 占 2013 年月平均薪資比率（%）	21.1	25.2	40.5 ³

註 1：公立幼兒園與非營利幼兒園之費用不包含餐費。私立幼兒園費用則未排除餐費。

註 2：私立幼兒園之 2 歲幼兒每月托育費用係採用主計總處之未滿 3 歲幼兒之托育費用，3 歲幼兒係採用主計總處之 3 至未滿 6 歲幼兒之托育費用。

註 3：由於 OECD 係以每週托育 40 小時進行比較，考量我國私立幼兒園通常每週受托達 50 小時，因此私立幼兒園之本項比率係以 2、3 歲就讀私立幼兒園之每月托育費用合計占月平均薪資之比率，再乘以 0.8 計算得出的結果。

資料來源：私立幼兒園-行政院主計總處 102 年「婦女婚育與就業調查報告」、公立幼兒園與非營利幼兒園-教育部「推動非營利幼兒園實施方案」。

惟須注意，實際上大多數就讀幼兒園的幼兒，係就讀私立幼兒園：依據教育部統計資料顯示(詳表 3)，2015 年全國就讀幼兒園之幼兒，就讀私立人數占 69.3%，就讀公立占 30.1%，就讀非營利幼兒園人數僅占全國的 0.6%。惟本研究為瞭解私立、非營利及公立幼兒園之負擔程度，因此皆加以比較。

表 3 2015 年就讀幼生數

	公立	私立	非營利 幼兒園	社區互助 教保服務中心	合計
幼生數（人數）	138,979	320,170	2,719	119	461,987
占合計比重（%）	30.08	69.30	0.59	0.03	100.0

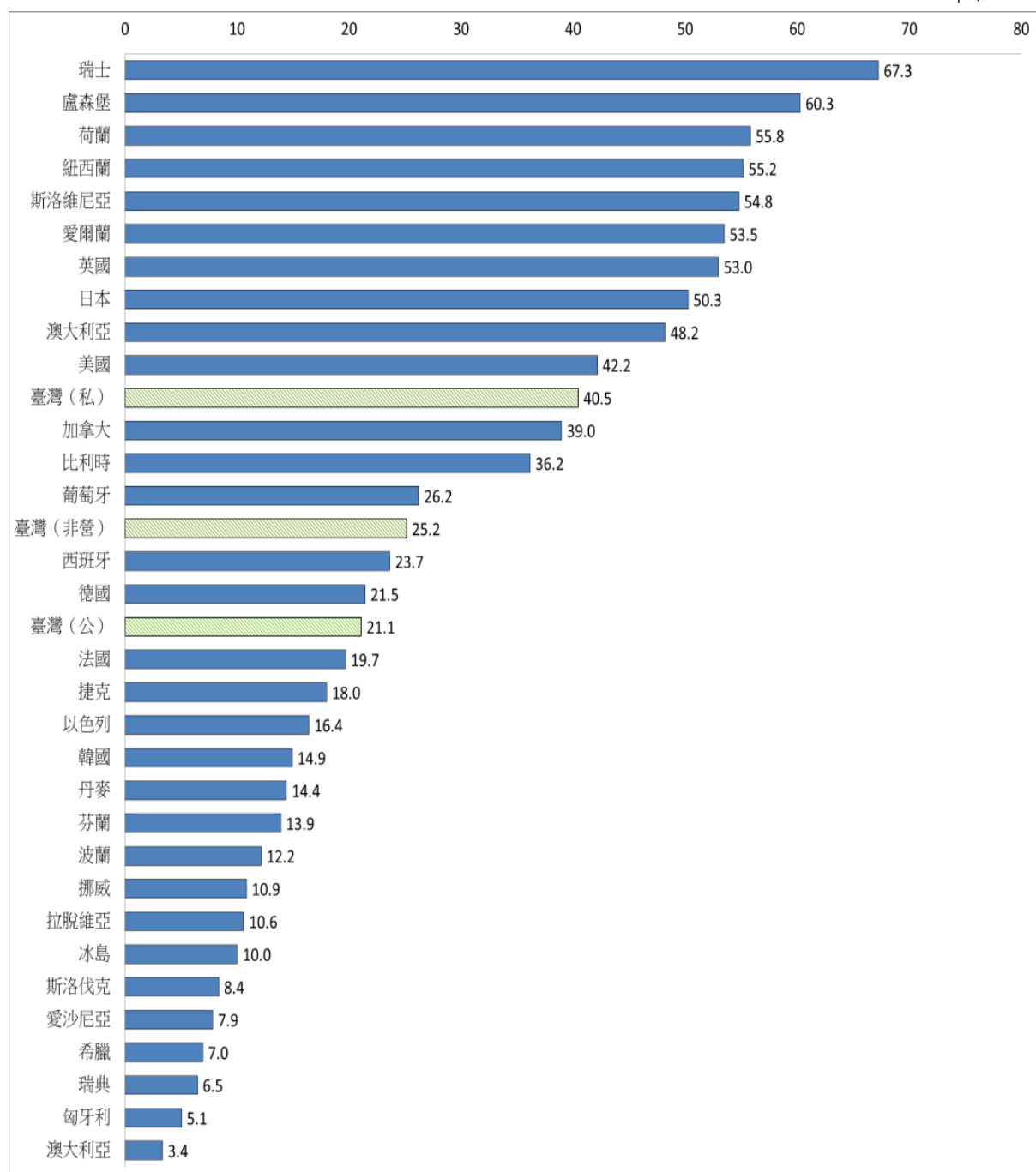
註 1：此處幼生係指所有幼生數，不限於 2 歲與 3 歲。

註 2：本處未計入私立分班之 128 位幼生，因不確定其屬於私立幼兒園或是非營利幼兒園。

資料來源：教育部。

與國際相比（詳如圖 13），我國 2 歲、3 歲幼兒如係皆就讀私立幼兒園，其托育費用占平均薪資比率遠高於 OECD 中間水準（法國），皆就讀非營利與公幼之費用占平均薪資比率則與 OECD 中間水準相近（19.7%）。然而，僅比較托育費用不足以反映家庭之實際支出，許多國家托育服務收費雖高，但政府其實提供相當優渥的托育費用補助，實際支出可能僅占平均薪資一小部份，因此以下將比較淨托育成本占平均薪資比率。

單位：%



註：臺灣（公）係指皆就讀公立幼兒園、臺灣（私）係指皆就讀公立幼兒園、臺灣（非營）係指皆就讀非營利幼兒園。臺灣之數值係以 2013 年平均薪資估算。

資料來源：OECD Family Database，臺灣係作者自行計算。

圖 13 2012 年 OECD 會員國及臺灣之 2 歲、3 歲幼兒之托育費用（以第一人收入 100% 平均薪資、第 2 人收入 50% 平均薪資計算）占平均薪資比率

依據 OECD 之淨托育成本定義，托育淨成本為托育服務提供者向使用者索取的費用扣除托育補助，即家庭實際之支出。而托育補助則限於使用者必需使用托育服務才可獲得之托育補助或租稅優惠等，具體而言包含下列 3 項：

1. 托育費用補助 (childcare benefit, 包含 rebate)

例如托育費用津貼，我國最相近為衛福部推動之「就業者家庭部分托育費用補助」以及教育部推動之「5 歲幼兒免學費教育」，然而前者只適用未滿 2 歲之幼兒，後者僅適用於 5 歲幼兒，因此 2 歲、3 歲皆不在補助範圍。

2. 托育費用之租稅優惠 (tax reduction)

例如托育費用可做為所得總額之扣除項目 (deductible)，我國類似項目為財政部推動之「5 歲以下學前扣除額」，然而即便家庭未將幼兒送托，亦能享有本項扣除額，因此本項並非係針對托育補助。

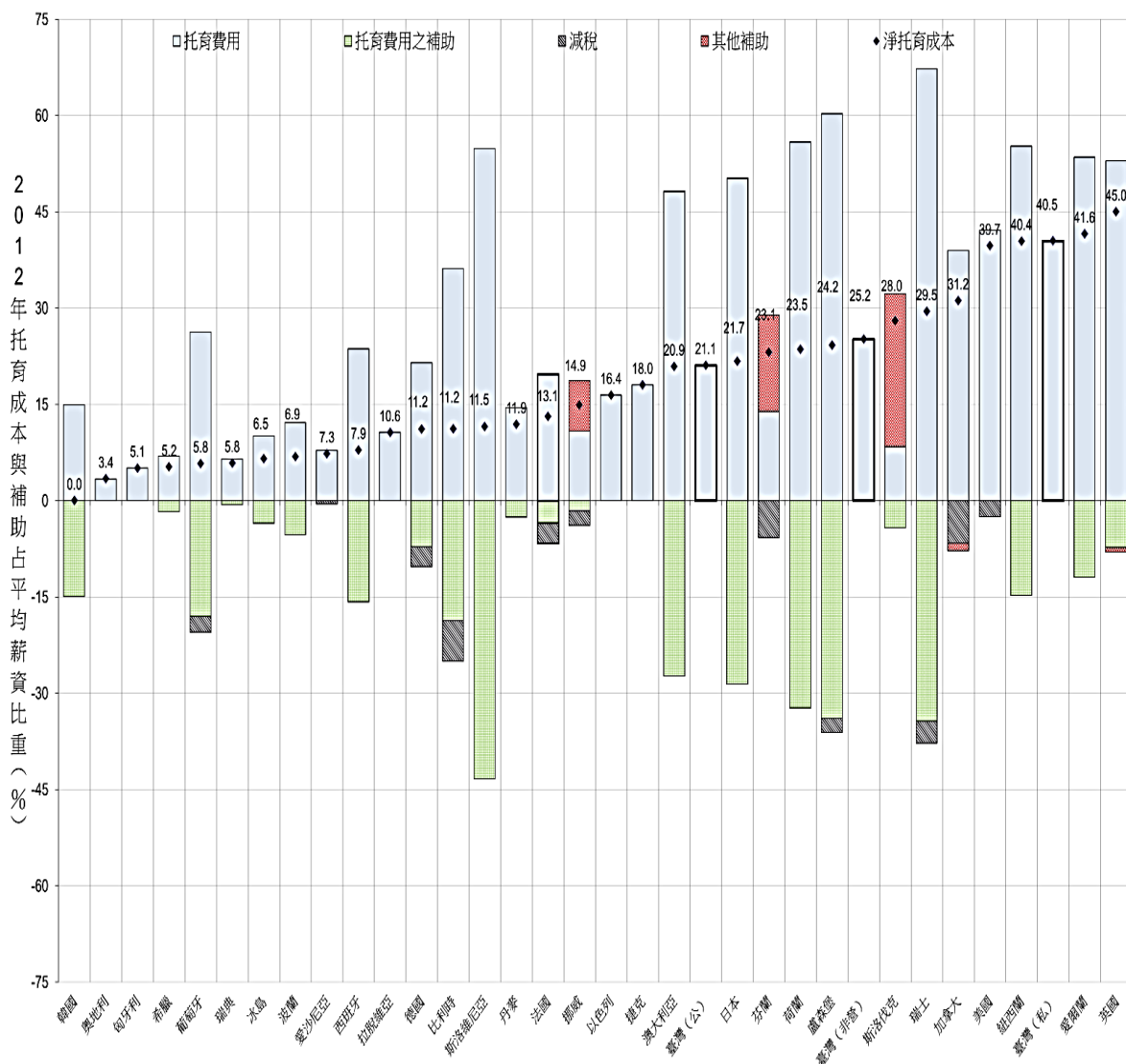
3. 其他補助

本項補助通常與托育補助相關性不大，但本項補助會影響家庭所得位置（進而影響托育成本），不過僅有少部分國家有該項補助。

就我國 2、3 歲幼兒之淨托育成本觀察，對於我國 2013 年收入為 1.5 倍平均薪資之雙薪家庭而言，淨托育成本與托育費用相當，因為在 2 歲、3 歲時，我國托育使用者沒有獲得任何中央政府相關的托育補助。

與國際相比(詳如圖 14)，我國就讀私立幼兒園淨托育成本占平均薪資比重，居於 OECD 國家前段，僅低於英國 (45.0%)、愛爾蘭 (41.6%)，就讀非營利幼兒園與公立幼兒園費用也居於 OECD 會員國之中前段。就集中趨勢觀察，OECD 托育成本占平均薪資之中位數為 13.1% (法國)，我國仍有約 7 個百分點至 27.4 個百分點的落差。值得注意的是，韓國淨托育成本為零，不需分擔任何支出，可見其托育投入心力之大。

單位：%



註 1：本圖僅標記淨托育成本之數值，其它項目詳附錄 3。

註 2：臺灣之數值係以 2013 年平均薪資估算。

註 3：臺灣（公）係指皆就讀公立幼兒園、臺灣（私）係指皆就讀公立幼兒園、臺灣（非營）係指皆就讀非營利幼兒園。臺灣之數值係以 2013 年平均薪資估算。

資料來源：OECD Family Database，臺灣係作者自行計算。

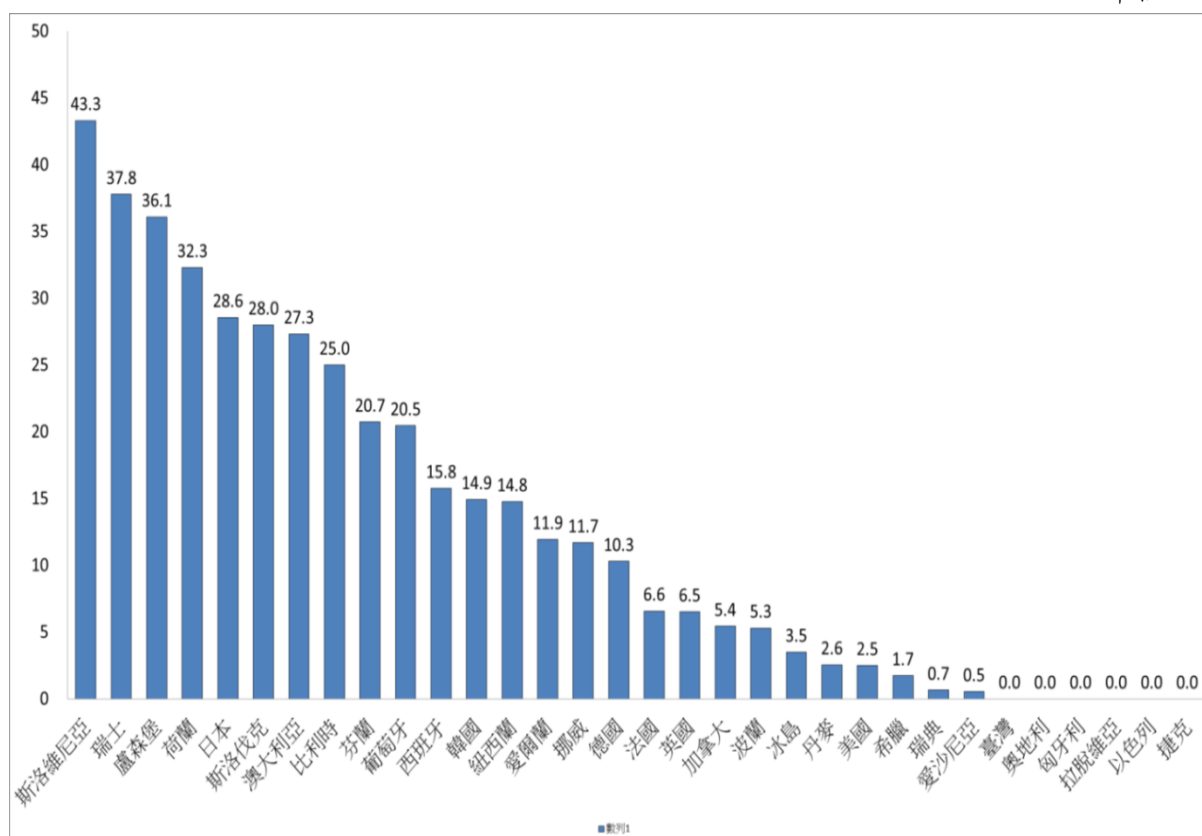
圖 14 2012 年 OECD 會員國及臺灣之 2 歲、3 歲幼兒托育成本與補助占平均薪資比（以第 1 人收入 100% 平均薪資、第 2 人收入 50% 平均薪資計算）

探究我國 2 歲、3 歲幼兒托育淨成本占平均薪資比率過高原因，主要有 2 點：

1、托育費用占平均薪資比率偏高（專指私立幼兒園部份，詳前述）；2、2 歲、3 歲幼兒缺乏中央政府相關補助³⁰（詳如圖 15）。

³⁰ 此處補助係指托育使用者獲得的補助。

單位：%



註 1：臺灣之數值係以 2013 年估算。

註 2：臺灣（公）係指皆就讀公立幼兒園、臺灣（私）係指皆就讀公立幼兒園、臺灣（非營）係指皆就讀非營利幼兒園。臺灣之數值係以 2013 年平均薪資估算。

資料來源：OECD Family Database，臺灣係作者自行計算。

圖 15 2012 年 OECD 會員國及臺灣之托育補助占平均薪資比重（以第 1 人收入 100% 平均薪資、第 2 人收入 50% 平均薪資計算）

在托育費用部份，我國政府目前積極推動托育公共化³¹政策，以減輕家長托育負擔。教育部現已推行「推動非營利幼兒園實施方案」。如就政府財政負擔觀察，非營利幼兒園政府每位幼兒財政支出為 29,406 元，公立幼兒園為每人 72,350 元，非營利幼兒園應係較公立幼兒園為佳之選擇³²，就家庭負擔觀察，非營利幼兒園淨托育成本負擔差異不大（如前述），可以說是相當優良的措施，然而本方案 104-107 年設立之目標園數為 90 園（不包含現行 10 園），依據該方案之估算，每園 2 歲、3 歲幼兒可收托 46 人，90 園共計 4,140 人，僅占 2015 年就讀幼兒園之 2 歲、3 歲幼兒比率之 0.03%，能受益之家庭非常少，建議應提高設定非營利

³¹http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=2E532CE8A4C5051D。

³²參考教育部「推動非營利幼兒園實施方案」第 14 頁，將政府分攤成本除以幼兒數。<http://www.ece.moe.edu.tw/wp-content/uploads/2015/11/1041119-%E6%8E%A8%E5%8B%95%E9%9D%9E%E7%87%9F%E5%88%A9%E5%B9%BC%E5%85%92%E5%9C%92%E5%AF%A6%E6%96%BD%E6%96%B9%E6%A1%88.pdf>。

幼兒園數。

在補助部份，我國幼兒2歲、3歲時缺乏相關中央補助，如托育淨成本以OECD會員國中位數法國（13.1%）為目標，並依據前述我國托育費用行情估算，則公立幼兒園、非營利幼兒園、私立幼兒園每月托育補助約為1,800元至8,300元左右（詳表4）。

表4 達到OECD中位數所需之托育補助金額

單位：元/月

年齡/幼兒園	公立幼兒園	非營利幼兒園	私立幼兒園 ²
2歲幼兒	1,800	2,700	8,300
3歲幼兒	1,800	2,700	4,200

註：表中之金額皆係依據表2計算，並4捨5入至百分位。

資料來源：OECD Family Database，作者自行計算。

雖然本節僅以2歲、3歲為比較對象，然一葉知秋！仍能瞭解目前我國家庭托育費用之負擔相當沉重，其實幼兒於2歲之前，托育價格是最昂貴的時候³³，當受僱者（通常是女性）無法藉由育嬰留職停薪滿足照顧需求時，高昂的托育費用就有可能使婦女退出勞動市場，政府須嚴肅看待此一問題。

柒、結論與建議

本文參照相關文獻，將女性勞參率有顯著影響之主要因素分為勞動市場結構、人口特徵、政府政策3類，並整理該因素之實證結果及我國表現情形，結論與建議依序說明如下：

一、勞動市場結構

實證顯示部分工時之就業型態與服務業擴張，對女性勞動參與率有正面促進作用。在就業型態上，我國女性從事部分工時比率較少，主要為全時工作者，與國際相比，我國低於所有OECD會員國。就行業別觀察，我國受僱者從事之行業以服務業占比最高，惟與OECD會員國相比，仍相對偏低。

³³以臺北市為例，依據台北市政府社會局資料，104年臺北市私立托嬰中心之中位數為每位22,000元，雖然托育人員費用無相關統計，惟相關金額可參考台北市「105年度臺北市合作托嬰中心及合作托育人員收費金額」，其規定如欲獲得相關補助，10小時制之托育人員應收金額為18,000-19,000元，負擔相當沉重。

二、人口特徵

實證結果顯示教育程度對女性勞動參與有正面影響，生育率則有負面影響，然可透過相關措施消除生育率之衝擊。我國教育程度與 OECD 會員國相比，已屬中上水準，生育率則低於 OECD 各國。值得注意的是，我國生育率已低於維持人口穩定之標準(2.1 人)，亦居於 OECD 會員國末段水準，提升生育率係當務之急，未來推行促進生育之政策時應同時採取相關之配套措施（如強化現行托育措施，詳第三點）。此外，亦有實證指出女性勞參率與生育率兩變數間係互為因果，因此，採取提升女性勞參率之措施時，宜同時強化促進生育之政策。

三、政府政策

實證結果證實政府政策對於女性勞參率之提升有實質影響，包含：提升有給休假期間（產假及育嬰假期間合計）、0-2 歲幼兒使用正式托育（formal care）之比率、於 0-2 歲幼兒使用正式托育之政府支出；以及降低托育成本，皆對女性勞參率之提升有正面影響。然而，我國在前述指標的表現，與 OECD 會員國相比明顯偏低，我國政府應加以改善。

四、綜合以上結論，本文研提以下政策建議

（一）延長現行產假至 16 週

與國際相比，我國母親可使用之產假及育嬰假天數合計低於 OECD 中段水準，如分開觀察，主因係產假天數偏低，未來應修法延長產假天數，建議延長 8 週產假至 16 週以達 OECD 會員國之中段水準。然而，考量產假提供之給付已相當優渥，不宜再增加給付，建議就原有給付方式重新安排，以促進受僱者使用。

（二）增加 0-1 歲幼兒使用正式照顧之托育經費

就平均每位 0-2 歲幼兒正式托育之政府支出觀察（我國係 0-1 歲比較）³⁴，我國經費明顯偏低，如與有相關數據之 OECD 會員國比較，居於末段水準³⁵，建議我國政府應加強正式托育之預算。

（三）普及 0-1 歲幼兒使用正式托育（formal care）

依據 2013 年「婦女婚育與就業調查報告」，我國幼兒使用正式托育比例居於

³⁴OECD 係調查 0-2 歲使用正式托育之比率，考量 OECD 區分之特性，我國以 0-1 歲幼兒比較，說明詳如 185 頁。

³⁵本金額僅係粗估，由於計算我國金額時並未計入地方支出。

OECD 會員國的末段水準 (9.8%)，OECD 會員國之中位數為 31.7%，落在澳大利亞與愛爾蘭之間³⁶，建議政府應普及托育服務之使用。

(四)降低托育負擔 (2、3 歲部分)

我國同時扶養 2、3 歲幼兒之淨托育成本 (托育費用扣除托育補助之金額，即家庭使用托育服務之實際支出) 占平均薪資比率，在 2 位幼兒皆就讀公立、非營利或私立幼兒園之 3 種情形下，其托育負擔皆高於 OECD 中段水準，尤以 2 位幼兒皆就讀私立幼兒園負擔最大，僅低於英國、愛爾蘭。我國托育負擔偏高原因在於，托育費用 (幼兒園價格) 占平均薪資比率過高，以及幼兒於 2、3 歲時缺乏中央政府補助。建議政府應加強增設非營利幼兒園，以降低托育費用，並提供 2、3 歲幼兒托育補助，尤應以降低私立之托育負擔為優先。

參考文獻

1. 教育部。推動非營利幼兒園實施方案(民 104 年-107 年)。http://www.ece.moe.edu.tw/wp-content/uploads/2015/11/1041119-推動非營利幼兒園實施方案.pdf。
2. 國家發展委員會 (民 105 年)。「中華民國人口推估 (105 至 150 年)」報告。http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72。
3. 國家發展委員會 (民 105 年)。完善生養環境方案。http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/26/733560/13796eaf-7007-4fec-a010-bc208d0ebccf.pdf。
4. 楊國樞等 (民 78 年)。社會及行為科學研究法。臺北市：臺灣東華。
5. 衛生福利部。社會及家庭署建構托育管理制度實施計畫 (民 104 年-107 年)。http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/File/Attach/4676/File_165228.pdf。
6. Ali'cia Adsera, (2003). "Changing fertility rates in developed countries.he impact of labor market institutions", Journal of Population Economics.
7. Adema, W., C. Clarke and V. Frey (2015). "Paid Parental Leave: Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States" OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 172, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5jrqqvqqb4vb-en.

³⁶詳如第 185-186 頁。

8. Christian Gonzales, Sonali Jain-Chandra, Kalpana Kochhar, and Monique Newiak (2015). “Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation” Staff Discussion Note SDN/15/02, IMF.
9. Lone Christiansen, Huidan Lin, Joana Pereira, Petia Topalova, and Rima Turk (2016). “Individual Choice or Policies? Drivers of Female Employment in Europe” IMF Working Papers.
10. Lone Christiansen, Huidan Lin, Joana Pereira, Petia Topalova, and Rima Turk (2016). “Unlocking Female Employment Potential in Europe: Drivers and Benefits” IMF European Departmental Paper.
11. OECD (2016) . OECD Family Database,
<http://www.oecd.org/els/family/database.htm> (Accessed on 24 July 2016) .
12. OECD (2016) . Tax and Benefit Systems: OECD Indicators,
<http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm> (Accessed on 24 July 2016) .
13. Thévenon, Olivier. 2013. “Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD.” OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 145, OECD Publishing, available at <http://dx.doi.org/10.1787/5k46civrnm6-en>.
14. Thévenon, O. and A. Solaz (2013). “Labour Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 141, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k8xb6hw1wjf-en>.
15. Vinod Mishra, Russell Smyth (2010). “Female labor force participation and total fertility rates in the OECD: New evidence from panel cointegration and Granger causality testing” Journal of Economics and Business, Elsevier Publishing.
16. YAMAGUCHI Kazuo (2005). “True Relationship Between Female Labor Force Participation and Total Fertility Rate: An Analysis of OECD Countries” REITE Discussion Paper Series 05-J-036.

附錄 1、協助 0-1 歲幼兒使用正式托育服務之中央政府支出（粗估）

表 1 2015 年協助 0-1 歲幼兒使用正式托育服務之中央政府支出（粗估）

項目	2015 年經費	經費資料來源
托育管理制度實施計畫(就業者家庭部分托育費用補助、托育人員管理、專案人力)	1,213,688,000 元	104 年衛生福利部社會及家庭署法定預算書

註：法定預算書上之本計畫無法進一步區分就業者家庭部分托育費用補助之金額，然參照該實施計畫內容（<http://www.dosw.gov.taipei/public/Attachment/565992933.pdf>），就業者家庭部分托育費用補助經費占本計畫中經費之絕大多數，每一年度（104-107 年）就業者家庭部分托育費用補助所需經費占該計畫所有經費約介於 82-83%之間，因此直接以此估計。

表 2 相關經濟指標（換算於 2011 年使用）

2015 年 GDP（新台幣）	16 兆 6879 億元
2011 年購買力指數	100
2015 年購買力指數	103.65
2011 年臺灣購買力平價指數（世界銀行）	15.11
2011 美元兌新臺幣之匯率（新台幣）	29.47

資料來源：行政院主計總處，<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/47161259T64VQLSY.pdf>。

表 3 計算過程

2015 年未滿 2 歲人口數	415,762 人
2015 年中央政府於 0-1 歲幼兒使用正式托育服務支出	12.1 億元
2015 年未滿 2 歲平均每位兒童政府正式托育支出	2,919 元
2015 年的平均每位兒童政府之正式托育支出相當於 2011 年的金額（購買力換算）	2,816 元
將前項換算成美元（使用 2011 年新臺幣兌美元之匯率）	96 美元
將前項換算 2011 年的 US\$PPP	186 美元

註：如前文所述，本項支出不考慮地方政府編列協助未滿 2 歲幼兒托育之經費支出，因此實際金額應再扣除地方政府之金額。

表 4 其他參考項目

我國每位未滿 2 歲兒童政府正式托育之支出差中位數之金額（美元且換算成購買力）	1,372 美元
我國每位未滿 2 歲兒童政府正式托育之支出差中位數之金額美元(非購買力)	703 美元
我國每位未滿 2 歲兒童政府正式托育之支出差中位數之 2011 年新台幣金額(非購買力)	20,720 元
前項換算成 2015 年之金額（當期價格）	21,476 元
為達成 2011 年 OECD 中段水準之政府支出，相當於我國 2015 年須增加新台幣之金額（當期價格）	89.29 億元

附錄 2、103 年涵蓋行業「相當於全時」受僱者之平均薪資計算

103 年涵蓋行業之「相當於全時」受僱者之月平均薪資為 47,969 元，與涵蓋行業受僱者平均薪資 47,118 元（粗估值）相差 851 元。換算成「相當於全時」受僱者之月平均薪資公式如下：

$$A = B * C \div D$$

A: 103 年涵蓋行業之「相當於全時」受僱者之月平均薪資

B: 103 年涵蓋行業受僱者之月平均薪資

C: 103 年涵蓋行業「全時」受僱者年平均工時

D: 103 年涵蓋行業受僱者年平均工時

（詳如 http://www.oecd.org/employment/emp/average_wages.pdf）

表 1 B 項目

項目	金額或工時
涵蓋行業受僱者月平均薪資	47,118 元 ^註

註：部分工時受僱者調查對象為參加勞工保險之部分工時勞工，故數值僅係粗估。

資料來源：行政院主計總處「103 年薪資及生產力統計年報」。

表 2 C、D 項目

項目	人數或時數
涵蓋行業受僱人數	6,737,479 人
部分工時工作者比率	0.03774
全時工作者比率	0.96226
涵蓋行業所有全時受僱者年總工作時數	14,125,136,071 小時
涵蓋行業受僱者之年平均工作時數	2,140.05 小時
涵蓋行業部分工時 ¹ 受僱者之年平均工作時數	1,154.0449 時
涵蓋行業全時受僱者年平均工作時數	2,178.74 小時

註：本處部分工時工作者係受僱者受訪時自行認定。

資料來源：勞動部「103 年部分工時勞工就業實況調查」。

附錄 3、2012 年 OECD 會員國及臺灣之托育成本與補助占平均薪資比

一、比較基準：設雙薪家庭收入為第 1 人收入 100% 平均薪資、第 2 人收入 50% 平均薪資；托育類型為中心式（center-based）；係同時扶養 2、3 歲幼兒之托育費用。

二、托育費用係托育提供者向使用者索取之費用。

表 1 OECD 會員國及臺灣之托育成本與補助占平均薪資比

單位：%

國家	區域	托育費用	托育費用 之補助	減稅	其他補助	淨托育成本
韓國		14.9	-14.9	0.0	0.0	0.0
奧地利	維也納	3.4	0.0	0.0	0.0	3.4
匈牙利		5.1	0.0	0.0	0.0	5.1
希臘		7.0	-1.7	0.0	0.0	5.2
葡萄牙		26.2	-18.0	-2.5	0.0	5.8
瑞典		6.5	-0.7	0.0	0.0	5.8
冰島	雷克雅維克	10.0	-3.5	0.0	0.0	6.5
波蘭	華沙	12.2	-5.3	0.0	0.0	6.9
愛沙尼亞		7.9	0.0	-0.5	0.0	7.3
西班牙		23.7	-15.8	0.0	0.0	7.9
拉脫維亞		10.6	0.0	0.0	0.0	10.6
德國	漢堡	21.5	-7.2	-3.2	0.0	11.2
比利時	瓦隆	36.2	-18.7	-6.3	0.0	11.2
斯洛維尼亞		54.8	-43.3	0.0	0.0	11.5
丹麥		14.4	-2.6	0.0	0.0	11.9
法國		19.7	-3.4	-3.2	0.0	13.1
挪威		10.9	-1.6	-2.2	7.8	14.9
以色列		16.4	0.0	0.0	0.0	16.4
捷克		18.0	0.0	0.0	0.0	18.0
澳大利亞		48.2	-27.3	0.0	0.0	20.9
臺灣（公）		21.1	0.0	0.0	0.0	21.1
日本	東京	50.3	-28.6	0.0	0.0	21.7
芬蘭	赫爾辛基	13.9	0.0	-5.8	15.0	23.1
荷蘭		55.8	-32.3	0.0	0.0	23.5
盧森堡		60.3	-33.9	-2.2	0.0	24.2
臺灣（非營）		25.2	0.0	0.0	0.0	25.2
斯洛伐克		8.4	-4.2	0.0	23.8	28.0
瑞士	蘇黎世	67.3	-34.4	-3.4	0.0	29.5
加拿大	安大略省	39.0	0.0	-6.6	-1.2	31.2
美國	密西根	42.2	0.0	-2.5	0.0	39.7
紐西蘭		55.2	-14.8	0.0	0.0	40.4
臺灣（私）		40.5	0.0	0.0	0.0	40.5
愛爾蘭		53.5	-11.9	0.0	0.0	41.6
英國	英格蘭	53.0	-7.3	0.0	-0.7	45.0

註 1：詳如 http://www.oecd.org/els/soc/PF3_4_Childcare_support_May2014.pdf。

註 2：台灣係以 2013 年平均薪資比較。

註 3：臺灣（公）係指 2 位皆就讀公立幼兒園、臺灣（私）係指 2 位皆就讀公立幼兒園、臺灣（非營）係指 2 位皆就讀非營利幼兒園。臺灣之數值係以 2013 年平均薪資估算。

註 4：部分國家係以特定地區為代表。

以公共政策觀點探討我國年金制度改革*

陳靜雯**

壹、研究目的與研究方法

貳、問題界定與分析

參、國際改革經驗

肆、改革目標及方案分析

伍、結論：最佳方案之選定

摘 要

為保障國人老年經濟安全，提高整體社會福祉，多數國家均建立國家年金制度。然自 1980 年代以來，先進歐美國家因人口逐漸老化，所採隨收隨付制年金制度面臨棘手的財務問題，政府須介入進行制度調整，確保制度存續。我國年金制度除因人口老化導致財務失衡，尚有各職業別保障落差，引發資源分配正義問題，亦有迫切改革需要。

各國進行年金改革均面臨極大困境，主要因涉及面向複雜，攸關人民切身權益。本文擬由公共政策觀點，並運用多目標分析法，藉提出可能之改革方案，逐步釐清我國年金改革議題。經本文分析，以同時進行制度及基金運用改革為最優方案，能達到經濟及社會效益最大化，惟各政黨須建立理性、專業的對話及協調平臺與機制，為改革成功之契機。

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

**作者為人力發展處科長。

壹、研究目的與研究方法

從福利經濟學的角度，老年經濟保障如完全交由市場運作，則可能發生經濟弱勢者無法在市場上獲得服務情形，存在市場失靈問題，因此必須由政府進行干預，透過建立制度強制全民參與，由政府進行補貼或負最後支付責任等方式，將其正外部性予以內部化，保障每一位國人老年經濟安全，提高整體社會福祉。目前多數國家均已建立此一保障制度，然自 1980 年代以來，先進歐美國家開始面臨人口老化問題，所採取隨收隨付方式的年金制度也面臨棘手的財務問題，政府必須再度介入干預，確保制度存續，迄今各國仍持續應對中，透過相關制度改革或其他措施緩解財務壓力。

我國年金制度的發展依各職業別落差極大，軍公教人員自 1940 年代開始即享有國家恩給的退休金制度，而受僱勞工外的一般國民，則遲至 2008 年才享有國民年金制度之保障。迄今我國各職業別間不僅有老年保障程度不一之問題，因過去提撥不足，加以人口快速老化趨勢等，部分年金制度面臨財務危機，恐危及國家財政。政府自 2012 年 10 月起推動跨制度之年金改革，針對財務已失衡之勞保及軍公教退撫制度進行改革，引發社會各界熱議，惟在行政部門將修正法案送立法院審議後，改革即停滯不前。

各國進行年金改革均面臨極大困境，主要因涉及面向複雜，且攸關人民切身權益。本文擬由公共政策觀點，並運用多目標分析法，透過問題界定、問題分析、提出改革目標、改革方案分析、最佳方案之選定等過程，逐步釐清我國年金改革議題。

貳、問題界定與分析

一、問題界定

我國老年經濟保障制度主要採多層次(multi-pillar)保障體系，包括第零層的社會救助體系，對經濟弱勢者提供基本生活補助或津貼；第一層國家社會保險制度(公共年金)，提供基本年金，採確定給付(Defined Benefit)、部分提存準備，具有社會及世代互助功能，並由國家負最終支付責任；第二層為由雇主及受雇者共同繳費的退休金制度，採用確定提撥(Defined Contribution)、個人帳戶制，為個人養老儲蓄（軍公教人員退撫制度採確定給付制）；及第三層由家庭互助及個人購買商業保險等補充老年收入。此外，政府是陸續依據職業別開辦保障制度，因此軍

公教、勞工、農民及其他國民等不同群體各有其保障制度(如圖 1)。

	軍公教人員	勞工	農民	一般國民
第三層 個人責任	家庭互助、商業保險			
第二層 法定 退休金	軍公教人員 退休撫卹制度 (DB)	勞工退休金 (DC)		
第一層 公共年金 (社會保險)	軍人保險 公教人員保險 (DB)	勞工保險 (DB)	老農 津貼 農民 保險	國民年金 (DB)
第零層	社會救助			

圖 1 我國年金制度示意圖

我國年金制度隨著人口紅利及經濟起飛階段逐步建立，近年則因經濟成長放緩、人口結構老化等情勢變遷，出現財務及公平性等問題，分析如次：

(一)年金財務失衡

我國各職業別公共年金及軍公教退撫制度採確定給付制、財務上以部分提存準備方式運行，收入主要為工作人口繳費及基金運用投資收益，支出則主要為退休者的年金，因此財務情況深受經濟發展、薪資水準及人口結構變遷影響。為確保各基金財務安全，並適時因應環境變遷進行制度調整，各制度明定應定期(每2~3年)進行財務精算，以掌握基金財務狀況。由表 1 各制度最近一次財務精算報告顯示，部分制度(勞工保險、軍公教退撫制度)的基金僅能再支應未來 10~15 年，財務即將陷入困境，恐危及未來國人退休經濟保障，也造成國家財政重大負擔。

表 1 各基金未來財務預估情形

	軍人 退撫基金	勞保基金	教育人員 退撫基金	公務人員 退撫基金
收支逆差年度 (含基金收益) (當年度基金餘額)	2011 年 (371 億元)	2020 年 (7,609 億元)	2020 年 (2,282 億元)	2019 年 (3,791 億元)
基金用盡年度	2020 年	2027 年	2030 年	2031 年

資料來源：2015 年度勞保普通事故精算報告、退撫基金第 6 次精算報告（2016 年公布）。

(二)不同群體保障差距大

我國年金保障是依職業別分立，依社會保障發展模式來看，屬於工業成就模式，亦即社會保障是立基於工作成就、生產力與功績，以鼓勵工作並提供誘因。軍公教人員制度先建立（1943 年），依序是勞工（1950 年）、農民（1989 年）及一般國民（2008 年），一般國民較軍公教人員晚了 60 餘年始享有年金保障。又軍公教人員因早期薪資微薄，政府為穩定官僚體系，以較優渥退休金的方式予以補償，然隨著臺灣經濟逐步發展，公務人員薪資也隨之提升，退休金卻未相應下修，造成政府財政龐大負擔，也屢次引起社會對立及紛爭。2000 年政黨輪替以來，雖曾數次進行制度調整，但其與勞工及一般國民的老年保障水準差距仍大。

如表 2 所示，在現行實際領取金額部分，軍公教人員平均月領約 5 萬至 7 萬元，相較勞工、私校教師、農民及一般國民等，月領未達 2 萬元，差距不可謂不大。雖以 35 年年資試算之結果，在勞工及私校教師部分，退休所得可提升至 3 萬至 4 萬元，惟因勞退新制及私校退撫新制度分別自 94 年及 99 年實施，目前尚未能達此平均水準，且兩項制度屬個人帳戶制，其最後退休所得水準仍受個人勞動年資之累積及薪資影響。

表 2 各類人員退休所得

單位：新臺幣元

身分別	實際平均領取金額		退休所得試算 (年資 35 年)
	社會保險 (2015 年)	退休金制度 (2015 年)	合計
公務人員	一次給付 137 萬	月領 56,383 (含優存利息)	退休時薪資之 95%
教育人員		月領 68,025 (含優存利息)	退休時薪資之 95%
軍人	一次給付	月領 49,379 (含優存利息)	退休時薪資之 95%
勞工	月領 16,179	一次退休金 192 萬 (舊制)	月領 30,793 元 (試算薪資 38,716 元)
私校教師	月領 17,223	一次退休金 206 萬	月領 41,806 元 (試算薪資 73,307 元)
農民	月領 7,256 元 (老農津貼)	—	月領 7,256 元 (老農津貼)
一般國民	月領 3,791 元	—	月領 8,318 元

資料來源：總統府國家年金改革委員會公布「我國年金制度概況彙整」（更新日期：2016 年 10 月 26 日）。

二、問題分析

我國年金制度的財務危機，主要由人口快速老化趨勢所引發。除「人口因素」外，其他影響因素還包括「制度面向」：如繳費率、年金給付水準及退休年齡的設定等；及「經濟面向」：薪資水準及基金投資收益。而不同群體的保障差距問題，則受到「社會層面」對於合理保障水準的共識以及要求信賴利益保護的要求所影響。(如下圖 2)

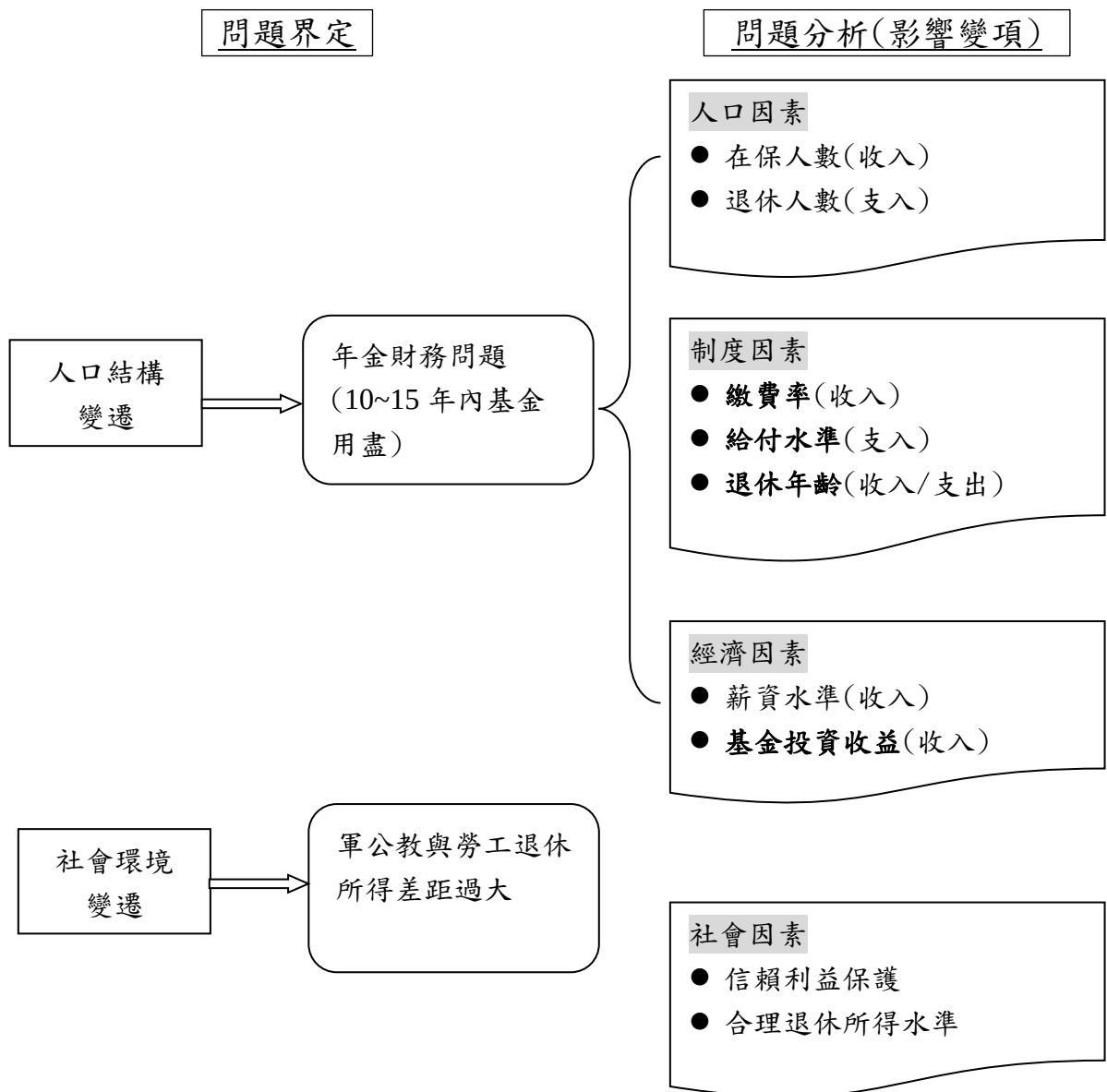


圖 2 我國年金問題及影響因素概念圖

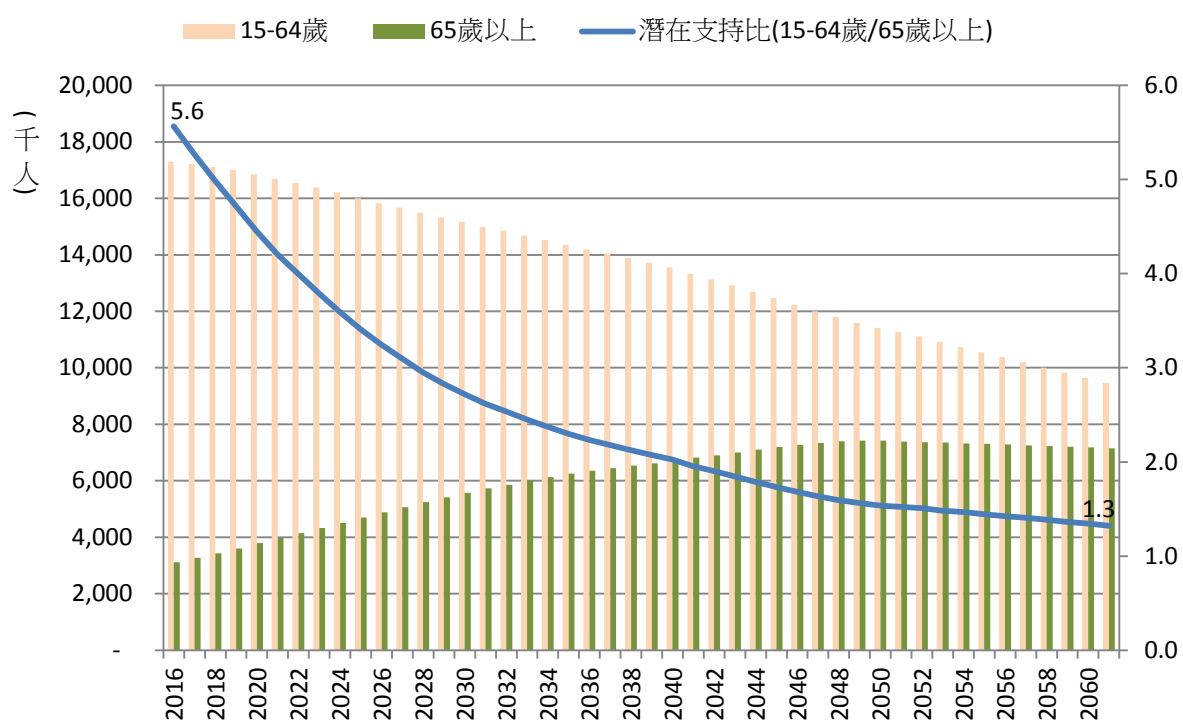
進一步分析前述年金財務危機之各項影響變項：

(一)人口快速老化

臺灣自 2011 至 2025 年間，因為嬰兒潮世代開始進入老年期，老年人口快速

成長，每年增長率均達 4%，老年人口比率在 2025 年將達到 20%。且我國老年人口占率由 7%（1993 年）成長至 14%，期間僅 32 年，相較歐美主要國家歷時 76 年（德國）至 156 年（法國），我國人口老化速度極為快速。

另工作年齡人口數在 2015 年達到最高峰 1,736.6 萬人，之後即開始下降，至 2060 年降至 964.5 萬人；而老年人口則持續增加，至 2060 年 65 歲以上老人為 2016 年的 2.3 倍，達 715.2 萬人。目前約每 5.6 個工作人口扶養一個老人，到 2060 年僅 1.3 個工作人口扶養一位老人(如圖 3)。工作人口下降及老年人口上升的趨勢，將直接導致年金財務收入減少、支出增加，使基金存量迅速縮減，衝擊財務安全。



資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計報告(2016~2061 年)」。

圖 3 我國未來 50 年人口發展趨勢

(年份)

(二)制度合理性不足

我國年金制度長期因應社會經濟變遷進行調整之力道不足，加以政治上福利加碼，導致制度合理性不足，侵蝕財務健全性。以勞工保險為例，現行繳費率為投保薪資的 9%，依據精算，完全提存費率為 27.3%；軍人、公務人員及教育人員退撫制度現行費率 12%，三類人員完全提存費率分別為 38.14%、36.98%及 41.18%。雖然部分提存制年金制度不須完全提存準備，但長期未能因應財務條件變動調整收入或支出，將使收支缺口逐步擴大，導致財務結構失衡，也使得基金規模增長緩慢甚至縮減，基金投資運用效率低下。

(三)基金投資運用受限

我國各項社會保險及退休金基金，目前分別由主管機關進行投資運用，資產規模總計約新臺幣 4.1 兆元，從過去平均投資績效來看，過去 3 年平均為 3~4%，過去 10 年平均收益 2~3%(期間遭逢全球金融危機)(如表 3)。目前各基金投資運用方式遭遇問題，包括：資源配置不夠多元，投資報酬率波動高；人員進用缺乏彈性，難以引進國際專業人才；多重監理制度有礙專業運作；及基金規模即將進入遞減階段，衝擊投資效益等。

表 3 各退休基金管理運用概況

	公保基金	國保基金	勞保基金	勞退基金		軍公教 退撫基金
				舊制	新制	
制度主管機關	銓敘部	衛福部	勞動部	勞動部		銓敘部
基金運用機關	臺灣銀行	勞動部勞動基金運用局				公務人員退休 撫卹基金管理 委員會
基金運用規模(億元) (2016.6)	2,551	2,395	6,660	7,858	15,924	5,753
近 3(2013-2015)年 平均收益率(%)	4.24	2.92	3.54	4.35	3.64	4.16
近 10(2006-2015)年 平均收益率(%)	3.29	2.72	3.14	3.04	2.83	2.85
保證收益率 (2016.8)	—	—	—	不得低於當地銀 行 2 年定存利 (1.0541%)		不得低於臺灣 銀行 2 年定存 利率(1.075%)

資料來源：總統府國家年金改革委員會公布「我國年金制度概況彙整」(更新日期：2016 年 9 月 1 日)。

另我國各年金及退休金基金狀況各異，採確定給付之制度，如勞保、軍公教退撫制度等，因過去提撥不足，加上人口老化趨勢衝擊，基金水位下降極快，在未來 10 至 15 年內即使提高投資運用收益，對於基金財務的挹注實屬有限。以勞保為例，依其 2015 年精算報告顯示，在投資報酬率提高至 6%之情況下，其開始入不敷出年度仍維持在 2018 年，基金用盡年度也僅較報酬率為 3%或 4%之情況下延後 1 年。倘能配合制度調整緩和制度財務失衡情形，適度提高基金水位，才能增加投資收益之效益。

而勞工退休金新制採個人帳戶制，自 2005 年開辦迄今，基金已累存近 1.6 兆元，推估至 2025 年將達 2.9 兆元，倘能在確保安全之前提下，增進資金運用效益，則有助於提高勞工退休所得，亦有助於進行勞保制度調整，緩解財務壓力。

參、國際改革經驗

一、由制度面進行改革

歐美國家自 1980 年代中期以來，即已開始進行年金制度改革，以緩和人口老化對年金財務及制度的威脅。歸納其主要改革策略，大致為在制度內調整緊縮及採取結構性改革兩大類，前者包括提高退休年齡、調降年金給付及增加工作人口繳費等；後者如減少政府年金責任，轉由商業年金取代、朝向個人帳戶制改革等。前述由制度面調整的改革策略，雖是因應人口結構改變，進一步合理化制度結構，亦即享受權利須相對負擔合理成本，以使制度永續，但卻難以實現經濟學上的「柏瑞圖改善」(Pareto Improvement)，因為幾乎沒有人處境變得更好，而大部分的人處境變差了，因此各國在推動上屢遭阻力。

二、強化基金投資運用

如進一步對年金資源配置及使用進行檢視，在資源配置或運用未達到高效的情況下，可透過改變資源配置或運用方式，緩解年金財務的壓力，而沒有任何人處境惡化，實現「柏瑞圖改善」，因此改善基金運用效益也是各國因應年金財務壓力的重要策略之一。以新加坡為例，其老年經濟保障主要由公積金制(Central Provident Fund, CPF)涵蓋，屬個人帳戶制，在基金運用方面，由政府成立政府投資公司(Government of Singapore Investment Corp., GIC)，負責基金的投資運用，長期達到較高收益的穩定回報率。以下重點說明新加坡公積金運用管理模式：

(一)集中國家中長期資金，以獨立機構進行整合運用

GIC 成立於 1981 年 5 月，屬政府全資成立的資產管理公司，與淡馬錫控股公司同為新加坡兩大主權基金，GIC 負責管理新加坡公積金的運用。GIC 以主權基金的形式投資，投資對象以海外市場為主，由於資金來源包含退休準備金，為保障退休民眾生活，相較淡馬錫控股公司，投資策較為保守，以求穩定的回報率。截至 2015 年 3 月，過去 20 年扣除通膨因素的實質年化報酬率為 4.9%，近 5 年、10 年及 20 年名目年化收益率分別為 6.5%、6.3%及 6.1%¹。

(二)嚴密的風險管控機制

GIC 以謹慎投資為原則，長期投資為目標，因此將風險辨識和控制作為管理責任的重要部分，並建立完善的風險控制報告和責任架構。包括在投資決策時強

¹ 資料來源：GIC Report 2014/2015。

調「風險否決」原則，即只有與新的投資活動有關的風險得到充分認識，確認可以承受，並具有衡量、評估、管理和控制這一風險的能力的時候，才做出最終投資決策。整體而言，GIC 在風險控制方面，強調公司高層直接介入風險控制，致力於降低不同投資戰略間的風險相關性，並運用計量模型進行資產配置和風險評估。

(三)與公積金(CPF)間設立防火牆

GIC 與公積金間再設立一道防火牆，以確保公積金的運用收益不受投資風險影響。亦即由中央公積金局扣除當年基金參與人可能提領之金額後，以餘額購買財政部專為中央公積金發行之新加坡政府特別公債(Special Singapore Government Securities, SSGS)，獲取固定收益報酬，新加坡政府則運用發行公債所得收入投入公共建設，及委託 GIC 從事國外策略性投資，以賺取長期收益，償付中央公積金本息。

(四)績效掛勾的薪酬獎勵制度

GIC 積極招募全球優秀經理人，並持續關注經理人績效、風險及是否遵循其投資政策，採用薪酬與一段期間績效掛勾的機制，而非僅看單一年度表現，以避免經理人出現追逐短期績效的高風險行為。

肆、改革目標及方案分析

以下進一步提出我國年金制度問題之解決方案，並以多目標分析方式進行方案評估。整體而言，為使年金制度永續，除年金制度之設計合理化之外，還涉及大環境的因素，包括人口、經濟及社會等面向。其中有關人口面向的相關措施，包括提高一般及中高齡勞動參與率、生育率等，及經濟面向：維持經濟發展以促進薪資成長等，分屬人口人力及經濟政策，為必要的中長期配合措施，需長期且持續進行(如表 4)。

本文則針對短期(5 年內)可進行調整部分提出建議方案，包括制度面及基金投資運用的調整，短期內的政策改革將可充分利用現有基金的資源運用及配置效益，如錯過此一時機點，資金水準更低時，其改革效益將加倍縮減。另社會所關注的議題亦必須在改革過程中一併處理。

表 4 年金財務影響變項及政策調整措施

變項		對年金財務 影響面向	調整措施	達成所需期間	政策 領域
人口	在保人數	收入	提高一般勞動參與率	中長期	人口及 人力政策
			提高生育率	中長期	
	退休人數	支出	提高中高齡勞動參與率	中長期	
制度	繳費率	收入	提高繳費率	短期	制度改革
	給付水準	支出	降低給付率	短期	
	退休年齡	收入/支出	延後退休年齡	短期	
經濟	薪資水準	收入	維持經濟發展	中長期	經濟政策
	基金投資收益	收入	提高基金投資效益(如基金合併運用、獨立運作)	短期	
社會	信賴利益保護	支出	社會對話、尋求共識	短期	政策溝通
	合理退休所得水準	支出		短期	

一、改革目標

年金改革方案應達成「經濟效率」、「社會公平」及「可行性」等目標。經濟效率部分，致力於達到財務健全、勞資政三方負擔不過度、降低執行風險性及具有個人激勵性；社會公平包括顧及世代間公平性、不同群體間公平性及弱勢者獲得保障；方案的可行性則必須考慮民眾接受度、方案複雜度及政治上可行性。

二、改革方案

以下就前述短期(5 年內)可進行調整部分，包括制度面及基金投資運用的調整，提出三項建議方案進行討論分析：

A 方案：制度改革方案

以政府於 2012 年 10 月起推動年金改革，於 2013 年 4 月完成相關修正草案送請立法院審議之整體方案為分析標的，此方案主要透過調整繳費、給付水準及退休年齡等，以緩解人口老化對年金財務的壓力，並合理化年金財務機制。方案之主要策略包括：

- (一)逐步提高繳費率：勞工保險及軍公教退撫制度分別逐步提高至 18.5%及 18%。

- (二)適度降低年金給付，並藉此拉近公務員與一般民眾的差距：依據估算，調整措施使軍公教人員退休金降低 10~20%，勞工降低 1~5%。
- (三)延後退休年齡：公務人員由現行年資加上年齡合計達 85 退休，逐步延後至 90；大學以上教育人員由現行合計 75 逐步延後至 90 可退休。
- (四)新進公教人員採用個人帳戶(DC)及共同基金(DB)雙軌制，減低政府財政壓力。

B 方案：基金運用改革方案

參考各界有關我國各退休基金管理及運用之檢討及改進建議，綜整以下調整措施：

- (一)設置獨立運作機構：跳脫政府採購法及監理機制，各退休基金合併運用，以利於提高投資效益。
- (二)引進專業人才：建立健全的績效評估及薪酬獎勵機制，以吸引專業人才。
- (三)調整投資策略：放寬國外投資比重，以增加投資管道，並採取長期投資策略。
- (四)建立風險管理模式：建立完善的風險控制報告及責任架構，確保在可控風險的前提下，獲取最大投資收益。

C 方案：合併改革方案

前述兩項方案並同推動。

三、方案分析

考慮本政策方案涉及量化及非能量化目標，因此採取多目標分析。以下分析 3 項方案在所設定目標之達成情形：

(一)經濟效率目標

A 方案：

依據權責部會初步估算改革效益，可使基金安全期間延後 15 年；制度調整因涉及須逐步調高保費，將使勞資政三方負擔均增加；修法一旦完成，執行之風險性低；鼓勵民眾儲蓄的激勵性低。

B 方案：

依據勞保及軍公教退撫制度之精算報告顯示，如僅依賴基金投資收益達成基金未來 50 年財務平衡，則應達到投資報酬率極高，其中尤以勞保最高

(如下表 5)，主要因過去不足額提撥及人口老化、偏高的給付水準，加以勞保納保人數超過 1 千萬人，導致財務缺口極大，在投資報酬率提高至 6% 之情況下，其基金用盡年度也僅較報酬率為 3% 或 4% 之情況下延後 1 年。政府為改革基金運用機制需投入經費，個人及企業不增加負擔，具有鼓勵民眾投資誘因，然達成投資目標受外部經濟環境影響至深，高報酬通常伴隨高風險，有投資與管理上的風險性。

表 5 勞保及軍公教退撫基金維持未來 50 年財務平衡應達成投報率

	勞保	公務人員 退撫	教育人員 退撫	軍職人員 退撫
攤提過去負債基礎下，給付及費均維持現況之情形下 ^(註) ，未來 50 年財務達平衡應達成投資報酬率	—	10.6%	12.1%	27.7%
不攤提過去負債基礎下，給付及費均維持現況之情形下 ^(註) ，未來 50 年財務達平衡應達成投資報酬率	16.4%	7.5%	7.9%	13.1%

註：勞保 2015 年費率調高至 9%，其後每 2 年調高 0.5% 至 12%。軍公教退撫提撥率維持 12%。

資料來源：2015 年度勞保普通事故精算報告、退撫基金第 6 次精算報告（2016 年公布）。

C 方案：

為同時進行制度與基金運用改革，約可使基金安全期間延後大於 15 年，所包含制度改革同樣增加勞資政三方負擔，在風險性及激勵性部分均介於 A、B 方案之間。

(二) 社會公平目標

A 方案：

直接針對人口變遷及公平性問題等進行制度調整，對於世代間公平性、群體間公平性及對弱勢的保障，均能達到效益。

B 方案：

因無所得重分配機制，對於群體間公平性的改善效益較低。

C 方案：

因包含制度面改革，故在社會公平目標尚能達到與 A 方案同樣的效果。

(三) 可行性目標

A 方案：

主要透過調整繳費、給付水準及退休年齡等制度調整方式，緩解人口老

化對年金財務的壓力，勢必減損當前世代的權益，因此民眾可接收度及政治可行性均低。

B 方案：

為透過強化基金投資運作，以增加收益挹注基金，個人權益不受影響，因此民眾接受度高，政治上相對 A 方案可行。

C 方案：

因同樣涉及繳費、給付水準及退休年齡等之調整，可行性亦低。

表 6 年金革方案多目標分析表

目標		評估標準	政策方案		
			A 制度改革 (現行方案)	B 基金運用 改革	C 制度+基金運 用改革
經濟 效率	財務健全性	年金財務安全 期間	基金安全期間 延後 15 年	各基金在不攤提 過去負債基礎 下，投報率達 7.5% ~16.4%，則可達 到 50 年財務平衡	基金安全期間 延後大於 15 年
	勞資政負擔	個人、企業及 政府負擔	個人：增加 企業：增加 政府：增加(低)	個人：無影響 企業：無影響 政府：增加(低)	個人：增加 企業：增加 政府：增加(中)
	風險性	達成目標之風 險性	低	高	中
	激勵性	鼓勵民眾為老 年儲蓄	低	高	中
社會 公平	世代間公平性	降低世代回饋 率差距	高	中	高
	群體間公平性	拉近公私部門 給付水準差距	高	低	高
	對弱勢保障	保障經濟弱勢 者的基本生活	高	高	高
可 行 性	民眾接受程度	—	低	高	低
	政治可行性	—	低	中	低

伍、結論：最佳方案之選定

一、以同時進行制度及基金運用改革(C 方案)為最優方案，並建立跨政黨對話、協調平臺

我國年金改革議題雖始於人口結構變遷所導致年金財務危機，然基於過去歷史發展所導致社會公平問題也須一併處理，因此在政策目標上，「經濟效率」與「社會公平」必須予以同等考慮。由前述方案分析中顯示，以同時進行制度及基金運用改革(C 方案)在此兩大目標上所達到效益最大。惟此方案因改革涉及範圍均較其他兩方案大，方案複雜度也最大，以臺灣的政治結構與環境，評估其政治可行性並不高。以 2013 年改革方案(A 方案)為例，行政部門自 2012 年 10 月將改革方案所涉及各相關法律修正案提交立法部門後，因兩大政黨各自代表軍公教人員及勞工之利益，以致難以就年金制度長期利益進行考慮與決策，而多關注於短期對選票的衝擊，導致改革停滯。

本文之觀點，仍以同時進行制度及基金運用改革(C 方案)為最優方案，主要考慮此方案能達到經濟及社會效益最大化，而政治可行性亦可能有突破點。臺灣自 2012 年提出年金改革後，引起社會討論並關注此一問題，社會各界對於改革方向雖未達共識，但多數均認同年金改革勢在必行且不能再拖延。透過社會及非黨派力量更廣泛的參與，將給予政治人物壓力，必須在年金改革上有所進展，各政黨應藉此機會在國家重大議題上建立一個理性、專業的對話及協調平臺與機制，將國家利益置於政黨利益之上，在國家重大議題的發展方向尋求共識，而目前亟待改革的年金制度將是一開端。

二、公民參與為公部門推動公共政策之重大挑戰

此外，本文有關年金改革方案之分析，尚無法涵蓋的是社會面向中有關合理退休水準及改革涉及信賴利益保護兩項變數，此兩項議題為年金改革過程中民眾最有感、涉及所有民眾權益的兩項議題。臺灣在民主深化過程中，公民參與已成為公共政策制訂及推動過程中必經的過程，如何讓民眾適度具備討論議題的知識，再透過對話過程凝聚政策共識，其中也包括與新聞媒體及社交媒體(social media)的互動，成為現代公部門推動公共政策的重大挑戰。

參考文獻

1. 公務人員退休撫恤基金監理委員會。新加坡、馬來西亞退休基金及資產管理機構實務運作之參訪報告。2015 年 2 月。
2. 行政院經濟建設委員會。新加坡社會中長期資金運用機制之探討出國報告。2014 年 1 月。
3. 孫克難。法規或政策影響評估(RIA)之成本效益分析。財稅研究第 44 卷第 3 期。2015 年 5 月。
4. 國家發展委員會。老年經濟安全制度專刊。2014 年 9 月。
5. 國家發展委員會。中華民國人口推估報告(2016~2061 年)。2016 年 9 月。
6. 新加坡政府投資公司(Government of Singapore Investment Corp)報告(2014/2015)。
7. OECD (2013). Pensions at a Glance 2013 : OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
8. OECD (2015). Pensions at a Glance 2015 : OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

人力規劃及發展研究報告

第 17 輯

發行者：國家發展委員會 人力發展處

總編輯：林至美

副總編輯：謝佳宜

編輯委員：賀麗娟 齊清華 鄭佳菁

執行編輯：樓玉梅 蔡秉晃

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

人力規劃及發展研究報告. 第 17 輯 /
國家發展委員會人力發展處編著.
-- 初版. -- 臺北市：國發會，民 106.07
面；公分
ISBN 978-986-05-2697-4(平裝)

1.人力資源發展 2.勞動力 3.文集

542.7107

106009078

人力規劃及發展研究報告 第17輯

編著者：國家發展委員會人力發展處
出版機關：國家發展委員會人力發展處
電話：(02)2316-5300
網址：<http://www.ndc.gov.tw>
地址：臺北市寶慶路3號
中華民國106年7月 初版

電子出版品：本書同時刊載於國家發展委員會網站，網址為
http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=592639AB1FD0DAB3

定價：新臺幣300元
編號：(106)011.0802
G P N：1010600793
I S B N：978-986-05-2697-4



展售處

- 1.三民書局：100臺北市重慶南路1段61號
TEL：886-2-23617511 FAX：886-2-23613355
<http://www.sanmin.com.tw/>
- 2.臺中五楠文化廣場：406臺中市區中山路6號
TEL：886-4-24378010 FAX：886-4-24377010
<http://www.wunan.com.tw/>
- 3.國家書店松江門市：104臺北市松江路209號1樓
TEL：886-2-25180207 Fax：886-2-25180778
國家網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>