少子女化時代國內外生育支持比較分析——兼論臺灣政策轉型的路徑選擇

郭振昌

壹、臺灣婦女總生育率情勢與困境

一、總生育率的歷史性崩落

臺灣的生育率下滑並非一朝一夕之事，而是數十年結構變遷累積的結果。1950年代，臺灣婦女總生育率（Total Fertility Rate, TFR）曾高達6.0以上，隨著經濟起飛、都市化加速、教育水準提升及女性勞動力參與率增加，生育率持續下降。1984年跌破人口替代水準（2.1），2003年更首度低於1.2，引發各界高度警覺。

進入2010年代後，臺灣生育率雖曾因政府補貼措施略為回升，但2020年以來跌勢再度加速。根據內政部統計處（2026）資料，2023年臺灣總生育率為0.865，2024因為龍年略提升至0.885，但是2025年續下探至0.695之新低點，每位育齡婦女平均生育不足一名子女。從全球比較角度觀之，臺灣長年與南韓（2025年0.76）（Kosis, 2026）同處世界末段。

從出生人數的絕對量來看，2025年全臺新生兒僅10萬7,812人，同年死亡人數則高達20萬0,268人（內政部統計處，2026）。人口自然增加率於2020年轉負後，截至2026年4月已連續27個月呈現負成長，意味著臺灣人口正以愈來愈快的速度消失，其影響已遠超過個人選擇範疇，成為深刻的國家安全議題（國防安全研究院，2026）。

二、結婚率下降與晚婚化趨勢

生育率的下降，與婚姻制度及生育行為的結構性轉型密切相連。臺灣至今生育仍高度集中於婚姻內，婚外生育率相對極低（2025年4.49%）（內政部統計處，2026），因此婚姻率和初婚年齡對生育行為具有直接而決定性的影響力。

根據統計，臺灣2024年男性平均初婚

年齡為33.1歲，女性為31.1歲；而初婚人數、婚姻登記量亦年年下滑，呈現出年輕世代「不婚、晚婚」的長期趨勢。2025年結婚對數為104,376對，創下統計以來的歷史新低（內政部統計處，2026）。

三、少子女化的多元困境

臺灣少子女化的困境是多層次的，難以單一政策解決。

首先，住宅問題是年輕世代最直接的生育障礙之一：高出生率縣市往往是房價相對合理、土地資源充足的區域，如雲林縣、臺東縣、澎湖縣；而臺北市、新北市等高房價地區出生率普遍偏低。內政部不動產資訊平台（2026）114年第3季房價負擔能力指標統計表顯示：全臺房價所得比9.71倍，而臺北市是14.98倍，新北市12.99倍，年輕家庭難以在雙北都市中安居樂業，更遑論規劃生育。

其次，職場文化不友善育兒者。儘管《性別平等工作法》已規定育嬰留職停薪等權利，但實務上許多勞動者特別是私部門女性員工，仍面臨申請育嬰假後遭受職場孤立、升遷停滯甚至隱性歧視的困境。女性對「生育後返職場的擔憂」是影響其生育意願的主要因素之一。

第三，托育資源不足且品質參差。儘管政府大力推動公共化托育與準公共化保母，但0至3歲嬰幼兒的托育資源（尤其優質公共托嬰）仍嚴重供不應求，都市地區公共托嬰中心往往一位難求。

第四，養育成本高昂。在臺灣從出生養育至大學，一個孩子的平均花費可能新臺幣380~1,000萬元（張惠芳，2024），這一數字雖因家庭背景而有差異，但仍反映出年輕父母對「養育成本」的高度焦慮。此外，補習文化、才藝培養等「隱性成本」，亦大幅增加生育的心理負擔。

第五，性別分工不平等。臺灣家庭中的育兒工作仍高度集中於女性，男性育嬰假的使用率極低，遠低於北歐各國。這使得女性在職涯與育兒之間面臨零和選擇。但是根據勞動部2026年5月公布的最新統計，隨著彈性育嬰假新制（「以日申請」）於今（2026）年上路，男性申請育嬰留職停薪的比例顯著攀升，特別是在彈性化新制下，男性申請比例接近五成（49.1%）（勞動部，2026）。

綜觀上述困境，可以發現臺灣少子女化問題的核心，不僅在於「是否負擔得起生育費用」，更在於「社會是否提供一個讓人安心生養的整體環境」。這一差異，將是理解各國政策成敗的關鍵。

貳、行政院生育支持措施檢視

一、主要政策架構

面對嚴峻的少子女化危機，行政院自2000年代起即陸續推出各種生育支持政策，並歷經多次調整與擴充。整體架構大

致可分為四大類：現金給付、托育支持、職場友善政策及稅賦優惠。

（一）現金給付

現金給付是目前臺灣生育政策的主軸。自2026年1月1日起，行政院實施「生育給付PLUS」，不論父母投保身分（勞保、國保或無投保），每名新生兒均由中央統一發放10萬元生育給付，且可與各縣市生育津貼疊加領取。此一改革取代過去依投保薪資計算、各保險別給付不一的複雜制度，向「普及化」邁進一大步。

育兒津貼方面，0至2歲未滿幼兒若由父母或家人自行在家照顧（而非送托機構），第一胎可領每月5,000元，第二胎6,000元，第三胎以上7,000元；如使用公共或準公共托育服務，則改領托育補助，不得併領。

（二）托育補助

2024年起，公共托育補助提升至每月7,000元，準公共托育（送托準公共化保母或托嬰中心）補助則提升至每月13,000元。中低收入及低收入戶、弱勢家庭及多子女家庭，另有額外加碼補助。教育部另針對2至5歲幼兒就讀幼兒園，提供不同額度的就學費用補助，5歲則已實施免費幼兒園。

（三）職場友善政策

《性別平等工作法》保障勞動者育嬰留職停薪權利，期間最長可達兩年；政府並提供育嬰留停期間投保薪資80%的津貼，最長6個月（雙親各3個月或其中一方全用）。此外，《勞動基準法》亦規定雇主不得以懷孕或育嬰為由解僱員工。2025年勞動部推出修正方案，嘗試提高雇主申請彈性育嬰留停的配套，但學者及民間團體指出，配套措施可能引發同事加班壓力，不利職場友善文化養成（勞動部，2025）。

（四）稅賦優惠

每名子女每年可享有一定額度之免稅額及教育學費特別扣除額，對中高所得家庭有一定誘因，但對所得偏低、無法運用所得稅扣除額的家庭而言，實質效益有限。

為因應少子女化與促進經濟發展，行政院（2026）於520總統就職兩周年宣布推出「0-18歲全程支持計畫」：（一）成長津貼：針對0至18歲的孩子，研擬發放每人每月5,000元的成長津貼，並規劃部分經費納入兒童未來帳戶，累積作為未來就學或創業基金；（二）育嬰假升級：育嬰留職停薪升級為「育兒留停」，適用年齡延長至6歲前皆可使用，並增加彈性申請天數，減輕雙親照顧負擔；（三）兒少投資帳戶：擴大弱勢兒少教育發展帳戶，

並結合「兒少TISA（臺灣個人投資儲蓄帳戶）」概念，協助青少年累積第一桶金。

二、政策成效評估

對行政院生育政策的評估，需從多個維度進行。就支出規模而言，行政院少子女化對策計畫近年年度預算已突破千億元新臺幣，顯示政府投入相當可觀。然而，就出生人數及生育率的實際成效而言，政策效果至今仍十分有限，生育率並未因大量現金投入而明顯回升，反而續下探：

其一，政策過度依賴現金給付，而現金補貼對生育意願的邊際效用遞減；即使提高補助金額，若整體社會環境（工時、住宅、托育品質、性別平等）未能配套改善，生育意願難以實質提升；其二，政策設計碎片化、複雜化，申請資格與流程繁複，讓不少符合資格的家庭因不熟悉而漏領，也增加行政成本；其三，公共托育的建置速度仍遠落後於需求，優質公共托嬰名額嚴重不足，使現金補貼的效益大打折扣，因為家長願意生育，還需確保能夠「安心送托」；其四，職場友善政策的執行力道有待加強，男性育嬰假使用率偏低，反映職場文化未能同步轉型。

另一值得關注的面向，是臺灣生育政策對「婚姻外生育」的排斥性。現行諸多補助仍以婚姻關係為前提，對非婚生育者的支持相對薄弱，而隨著社會多元化，這一族群的政策需求日益浮現。民間倡議團體如托育及就業政策催生聯盟（托盟）（2025）即指出，只有同時解決友善職場與公共托育兩大根本問題，生育政策才可能真正奏效。

參、臺灣部分生育率有成長縣市的生育支持作為

一、縣市生育率的地區差異

臺灣各縣市在生育率表現上呈現顯著差異，此一地區分化現象，提供了理解生育支持政策效果的重要比較基礎。根據內政部及國發會統計，2025年臺灣已進入「全面自然減少」階段。即使人口仍增加的縣市（如桃園、新竹縣、臺中），主要也是靠「社會增加」（人口移入）支撐，而非出生數大於死亡數。

這一地區分化，折射出影響生育率的複雜因素：房價高低、產業結構、人口組成（移民家庭比例）、生活成本及地方政府的生育支持力度，均在其中扮演重要角色（PRIDE, 2024；城市學，2025）。

二、離島縣市——連江縣與澎湖縣的特殊性

連江縣（馬祖）長期位居全國人口自然增加率前段，其原因，房價低廉、生活成本相對臺灣本島低廉、外籍配偶比例較高（外籍或大陸地區配偶生育率通常高

於本地），以及政府積極推動青年返鄉創業政策（如地方創生計畫），均是關鍵因素。然而，連江縣絕對人口數量極少，其正向數據在統計上較易受少數個案影響，難以作為政策典範大規模複製。

澎湖縣則長期維持相對較高的粗出生率，其背景與連江縣相近，惟近年亦面臨年輕人口外流、老化加速等挑戰。離島縣市的案例，說明在「宜居成本低、社區凝聚力強、土地取得相對容易」的環境下，生育率較易維持正向，但此一條件在臺灣多數都市地區難以複製。

三、桃園市——新興都市的生育友善佈局

桃園市2024年TFR達到1.030表現突出，成為六直轄市中僅次於臺北市的城市（內政部統計處，2026）。桃園市的成功，主要來自以下幾個面向：首先，作為臺灣製造業重鎮及新興科技產業聚落，桃園就業機會豐沛，吸引大量青壯年移入，移入人口本身即帶動生育率。其次，桃園相較於雙北的房價仍屬相對合理，有助於年輕家庭落腳安居。此外，桃園市政府在生育支持上亦積極加碼，例如在中央托育補助之外，提供「友善托育加碼」每月1,000至2,000元，生育獎勵金亦逐年提升。

四、新北市——高密度都市的生育政策創新

新北市作為全臺人口最多的城市，其少子女化趨勢雖難以逆轉，但市府在生育政策創新上仍有值得關注之舉措。2026年起新北市將生育獎勵金調高為第一胎4萬元、第二胎4.5萬元、第三胎以上5萬元。在托育方面，除中央托育補助外，另有準公共化保母及托嬰中心加碼，以及「好孕專車」交通補貼。同時，新北市與鄰近的臺北市、基隆市、桃園市建立「北北基桃共同生活圈」，設籍期間互認計算，降低家庭遷移的行政門檻。

五、地方生育政策的侷限

儘管部分縣市的在地化創新確有可取之處，但地方生育政策仍面臨幾個根本性侷限：第一，財政能力的差距--各縣市財政自主性差異極大，高補助縣市往往是財政較為充裕或特別配置資源的地區，中小縣市難以跟進；第二，「搶人頭」效應的疑慮--過高的地方生育獎勵，有時會引發家庭遷籍搶補助而非真正提升生育意願的「逆向選擇」現象，如「60天內申請」的時間限制及設籍年資要求，均指向這一現象的管理困境；第三，結構性問題仍需中央政策解決--住宅、職場文化、公共托育擴張等根本問題，不是地方政府所能獨力應對，需要中央與地方的協力合作。

2024年臺北市TFR達到1.055，逆勢

衝上六都之首（內政部統計處，2026）。這項數據打破了過去大眾對於大都市房價高、生活壓力大導致生育率墊底的刻板印象。臺北市自2022年三年內從0.845至0.97再提升至1.055人（內政部統計處，2026），主要歸功於地方政府大力推動的結構性誘因，吸引許多年輕夫妻選擇在臺北市設籍與成家：

（一）生育獎勵金加倍（全國最高）

臺北市大幅調高生育津貼，第一胎發放4萬元、第二胎4.5萬元、第三胎以上達5萬元，直接降低了新生兒出生的初期經濟負擔。

（二）托育與私幼補助「加碼疊加」

除了中央的補助，臺北市準公共托育每月額外加碼友善托育補助，最高達1.8萬元；針對2至4歲就讀私立幼兒園，更提供分級學費補助，每年最高可減免5.2萬元，有效緩解生完孩子後的「助養」焦慮。

（三）首創孕婦乘車與好住政策

推出運作至產後半年內、總額8,000元的孕婦乘車補助。此外，推動青年住宅、鼓勵實際居住的租屋族落實設籍，多管齊下打造友善的育兒環境。

臺北市也首推：「育兒減少工時」企業補貼試辦計畫：

1. 彈性減時不減薪（2026年首推）

臺北市首創「育兒減少工時」試辦計畫。政府透過直接補貼企業的方式，鼓勵企業在不減薪的前提下，允許家中有12歲以下子女的員工，每日彈性減少1小時工時。

2. 績效誘因

企業每月實施至少10日、連續推行3個月以上，政府將按受僱者人數補助企業（每人最高1.5萬元臺幣），成功將社會育兒成本轉由政府與企業彈性共擔（臺北市政府勞動局，2026）。

肆、經濟合作暨發展組織（OECD）與歐盟（EU）發展經驗

一、OECD整體趨勢概覽

根據OECD《society at a glance 2024》報告分析指出，影響生育率的政策因素，包含：帶薪育嬰假（paid parental leave）、可負擔的高品質托育（affordable quality childcare）、財務補貼（特別是連結住宅成本者）、勞動市場彈性，以及性別平等程度。研究一致顯示，當女性能夠在同等條件下參與經濟活動並兼顧家庭，生育率才能維持在較高水準。

OECD亦明確指出，最有效的應對方式是「促進更多性別平等與更公平的工作與育兒責任分擔」，具體措施包括帶薪育

嬰假、托育服務與財務支持，但政策也必須更聚焦於住宅成本等兒童養育的直接費用問題。

OECD（2025）報告也指出，親職假改革主要有明顯模式：一為「父/母工資制」（最初見於北歐，近年已擴散至多數歐盟國家）；二為「獎金機制」（如德國、蘇格蘭、義大利、葡萄牙，雙親均請假可獲額外工資）；三為強制育嬰假（如法國、義大利、葡萄牙、西班牙已規定父親育嬰假制度須強制落實）。

二、北歐模式——以瑞典為核心

北歐諸國（瑞典、挪威、丹麥、芬蘭、冰島）長期在OECD國家中維持相對較高的TFR（約1.6至1.9），被視為生育政策「成功典範」，儘管近年亦面臨下降壓力。北歐模式的核心特徵，在於以下幾個相互支撐的制度設計：

瑞典是世界上首個將帶薪育嬰假開放給父親和母親的國家（1974年）。1995年更引入「爸爸月」（Daddy Month / Daddy Quota），即父親專屬育嬰假配額），規定部分育嬰假必須由父親請領，否則即告放棄，不得轉讓給母親。此一改革在政策史上被評為高度成功，有效提升父親育嬰假使用率，進而推動家庭內育兒責任的性別平衡化。目前歐盟2019年指令（2019/1158）要求所有成員國建立最少四個月的育嬰假，其中每位家長各有兩個月專屬，部分受到瑞典制度的啟發。

在托育方面，北歐國家對1歲以後（育嬰假結束後）的幼兒，提供高補貼、近乎普及的早期兒童教育與照顧（Early Childhood Education and Care, ECEC）--指針對從出生到學齡前（通常為0-5或6歲）兒童的綜合性教育與照顧體系。ECEC將「教育」與「照顧」整合，旨在促進幼兒在社交、情緒、身體、認知及語言等多方面的整體發展，協助建立核心素養。公共托育占率極高。OECD（2024）資料顯示，丹麥3歲以下兒童ECEC參與率高達67%，遠高於OECD平均的35%。這種「育嬰假接ECEC」的連續性支持，大幅降低雙薪家庭的照顧焦慮，使生育與職涯兼顧成為可能。

在財務支持方面，北歐國家提供普及性的兒童津貼，從出生持續至18歲，且不因家庭所得高低而差異化，體現「兒童是社會共同責任」的制度哲學。此外，北歐的住宅政策（尤其是大量社會住宅的供給）也為年輕家庭提供了穩定的居住基礎。

三、法國的「全方位」支持模式

法國2024年的TFR1.61，是西歐大陸國家中成績最突出者，法國的成功在於其「整體性家庭支持取向」（holistic approach to family support），並非單一措施奏效。

法國的家庭政策主要由「家庭補助總署」（Caisse Nationale des Allocations Familiales, CNAF）統籌，提供多層次的支持體系：包括從出生延續至20歲的普及性兒童補助金（可按家庭規模分層加碼）、第一胎及第三胎以上的額外生育加碼、針對0至3歲的早期育兒費用補貼，以及針對身心障礙、重病或不穩定就業家庭的特別給付。法國並有16週帶薪產假及28天帶薪陪產假，並廣泛建立公私混合的托兒服務體系。

法國成功的關鍵在於：文化上接受「職業母親」形象、高品質的托育設施充分供給，以及政策在時間軸上的連貫性與一致性——法國政府從未中斷對家庭政策的長期投資，累積出穩定的政策可信度（Stone & Wingerte, 2024）。

四、德國的轉型——從現金到服務

德國的案例是一個生育政策成功轉型的典型範例。2000年代初期，德國TFR一度低至1.3，並長期以現金給付（兒童補貼金）為主要政策工具，效果有限。2007年起，德國進行大規模政策改革，核心措施包括：引入育嬰津貼，以父母就業收入的67%為基礎給付（最高至2,400歐元／月），且明確鼓勵雙親共同請領；大幅擴充托育設施，特別是0至3歲的公立托嬰名額；同時推動性別平等育嬰假制度。

這一轉型的核心邏輯，是從「補貼家庭有一個親職照顧者在家」轉向「支持雙親均得就業並獲得高品質托育」（OECD, 2024）。實施後，德國2025年TFR 1.35，雖仍低於替代水準，但已明顯改善，且女性勞動力參與率同步提升，達到「生育率與就業率雙贏」的目標。

五、歐盟層次的政策架構

歐盟層次雖無直接的生育政策權限（家庭政策屬成員國主權），但透過指令（Directive）及開放協調機制（Open Method of Coordination），對成員國形成一定的政策趨同壓力。2019年歐盟頒布《工作與生活平衡指令》（EU Directive 2019/1158），要求各成員國提供至少四個月育嬰假，其中兩個月為每位家長各自不可轉讓的「個人配額」，此一要求對多個東歐及南歐成員國形成重要推力。

歐盟統計局（Eurostat, 2024）數據顯示，歐盟平均TFR約為1.5，其中法國（1.61）、愛爾蘭（1.6）等維持相對高位。其政策成效的關鍵不在補貼金額多寡，而在於是否形成「公共托育服務－帶薪親職假－職場性別平等」三者相互支撐的整合體系。

歐盟：《工作與生活平衡指令》（Directive 2019/1158）實施追踪：2025年重點是有效實施、採納和執行該指令的各項權利（包括陪產假和育嬰假、護理假

以及申請彈性工作安排的權利）。社會夥伴應探討確保公平遠距辦公條件和保障所有勞工實際享有斷網權的措施。到2026年，歐盟已透過與社會夥伴就遠距辦公和斷網權的最低規則進行正式磋商（EurHealthNet, 2026）。

伍、東亞比較——日本、南韓、新加坡

一、日本的改革

日本2025年全面修改法，強制雇主提供彈性教養環境：日本於2025年4月1日起實施《育兒・介護休業法》修正案，部分條文於同年10月1日生效。修改法案目標為讓配備性別的員工均能兼顧工作與育兒，主要包括：擴大根據年齡階段提供彈性工作安排的範圍、擴大育嬰假使用情況強制揭示的義務範圍，以及強化協助兼顧工作與育嬰責任的支持制度（Mori & Tomotsune, 2025）。

自2025年10月起，日本雇主必須為育有3至6歲之間的員工提供至少兩種彈性工作選擇，包含遠端工作、彈性上下班時間、減少工時等選項（引自Atlas HXM Team, 2025a）。

自2025年4月起，日本新設「育兒短時就業給付」，適用於為照顧未滿兩歲而縮短工時的男女員工。

日本2026年4月起，育兒支援措施更加充實：（一）開始徵收「兒童與育兒支援金」，作為少子化對策的財源，將在醫療保險費中加收。個人負擔金額依所加入的公共醫療保險、年收入及家庭結構而異。依兒童家庭廳試算，2026年度年收入600萬日圓的上班族每月負擔575日圓，800萬日圓為767日圓。負擔金額將逐步增加至2028年度，之後維持一定水準；（二）「全國兒童均可托育制度」正式上路，即使家長未就業，6個月至未滿3歲的幼兒也可每月托育最多10小時。兒童家庭廳將使用費標準訂為「每小時約300日圓」；（三）高中學費實質免費化--原本限定「家庭年收入未滿590萬日圓」的私立高中加成補助將取消限制，不分公私立與家庭年收入，高中學費將實質免費化（nippon.com, 2026）。

二、南韓：2025年大規模修改法規，強化雙親育嬰假

自2025年起，南韓育嬰假給付大幅提高：前三個月為250萬韓元，第四個月起為200萬韓元，第七個月以後為160萬韓元。此外，取消過去將25%育嬰假補助延期至復職後的三個月才可申領，改為請假期間制度即時支付。（引自Lockton, 2025）

自2025年2月23日起，父親育嬰假由10天增至20天，可分成三段使用，提供更大的彈性。根據新規，父親享有20天帶

薪陪產假，必須在孩子出生後120天內休完。此外，陪產假現在可以分為三個階段，讓員工更有彈性地選擇休假時間和方式（引自Atlas HXM Team, 2025b）。

另外，可申請整個工時的最後年齡上限，由未滿8歲擴大未滿12歲（或就讀小學六年級以下）；育嬰可分為最多四段假使用（原為三段）（引自Beyond Borders HR, 2025）。

私人企業現在也須公開育嬰假使用情況，中小企業請育嬰假員工，可獲政府全額薪資補助（Lockton, 2025）。

南韓近幾年來TFR有微幅上升：2023年0.72，2024年0.73，2025年0.76（Kosis, 2026），其核心原因主要受以下因素交叉影響：（一）疫情後「遲到的婚禮」爆發；（二）由於30歲至35歲的傳統生育高峰期年齡層的適齡總女性人口基數較大，進而拉高了TFR；（三）政策加碼：南韓政府近幾年強力加碼生育補助，包含直接發放育兒津貼與提供新婚夫妻低利購屋貸款，減輕了一部分的育兒初期負擔；（四）社會觀念改善：南韓社會近幾年對職場育兒環境以及「非婚生育」的包容度略有鬆動，使得生育家庭的社會支持感有所提升。

三、新加坡：2025年改革，建立亞洲最重要的育嬰假制度

自2025年4月1日起，新加坡實施強制推行「政府給薪育嬰假」（Government-Paid Paternity Leave,GPPL），並制定全新「共享親職假」（Shared Parental Leave,SPL）制度－新制下父母可共享10週有薪假（取代舊制由母親移撥的4週）（Made for Families, SG, 2025）。

從2026年4月起，共享親職假進一步再增加10週，屆時符合資格的父母在孩子出生第一年，總計可享多達30週的有薪育嬰假，雇主每周可申請至多2,500新加坡幣的政府補助；新加坡政府亦計畫至2029年新增6,000個嬰兒托育名額，並試辦新的居家托育計畫，持續改善托育基礎建設（引自Activpayroll, 2026）。

陸、國際發展經驗對臺灣的啟發

臺灣生育支持政策轉型的路徑選擇經過上述的比較分析之後，建議採行的優先順序如下。

一、超越現金補貼的政策思維

最重要的啟發之一，是北歐與法國的成功案例一致指向：現金補貼只是生育政策的一個環節，而非全部。南韓過去20年以現金為主軸的巨額投資，換來的是TFR持續創新低，這一慘烈的反例，對臺灣具有極強的警示意義。臺灣當前政策設計仍過度倚賴現金給付（生育津貼、育兒津

貼、成長津貼、兒少投資帳戶），很遺憾甫公告的「0-18歲全程支持計畫」仍跳不出此種思維（林庭瑤，2026）；而結構性問題（公共托育不足、職場文化不友善、住宅成本高昂）的改善速度遠遠落後。

依照OECD（2024）及Gauthier（2025）、O'Brien（2025）等學者研究結論，對生育率具有正向影響的政策措施，依效果強度排列，大致為：高品質可負擔托育服務（效果最強）、帶薪育嬰假（特別是當兩性均可分享且設有父親專屬配額時）、住宅支持（減輕年輕家庭居住負擔）、職場彈性（彈性工時、居家辦公等），現金給付排在較後，且對低所得家庭效果較顯著，對整體生育率的助益相對有限。

二、托育公共化的急迫性

目前臺灣0至3歲嬰幼兒送托率相對偏低，一方面是家庭選擇自行照顧（或由祖父母幫忙），另一方面是公共托育名額嚴重不足。北歐國家的成功，有賴於幾乎「無縫銜接」的托育支持：育嬰假結束（通常約1至1.5歲）後，即可進入公立或高補貼的早期兒童教育與照顧（ECEC）機構。臺灣在育嬰假與托育機構之間的「銜接空窗」，是讓許多雙職家庭陷入「誰來顧？」困境的核心問題。

政策建議上，應大幅擴充公共托嬰中心及公立幼兒園的名額，特別是都市地區，並考慮以「公辦民營」或「委託非營利機構辦理」等模式快速增加供給。同時應提升托育人員薪資待遇，以改善人才流失問題，確保托育品質的永續性。

三、育嬰假的性別平衡改革

臺灣男性育嬰假使用率偏低，是影響性別平等的關鍵缺口，也間接壓低女性的生育意願。依照瑞典「爸爸月」的成功經驗，在育嬰假制度中設立「父親不可移轉配額」，是促使男性實際請假、改變職場文化的有效槓桿。目前臺灣育嬰假規定雙親最多各申請6個月，但因無「配額強制」設計，加上職場壓力，男性實際使用比例較低。

建議參考北歐及歐盟指令精神，設計至少2至3個月「父親專屬配額」，若父親不請則視為放棄、不得轉讓，同時配合提升育嬰假給付額度（目前投保薪資80%，可考慮提升至100%以消除男性因薪資損失而不請假的顧慮），以及強化企業的育嬰假友善認證與公開透明機制。ILO（2025）國際勞動者組織也建議：最多父母應擁有不可轉讓的有薪親職假，且支付補助水準需與前薪資掛鉤，否則母親仍將成為主要請育嬰假者。

四、住宅政策作為生育政策的一部分

臺灣的住宅政策與生育政策長期各自為政，但OECD（2024）分析已明確指出「與住宅成本連結的財務支持，愈來愈重要」。高房價導致年輕人無法成家安居，是壓抑生育意願的根本結構性因素，光靠育嬰補貼無法解決。建議將「家庭房」或「生育優先」列為社會住宅分配的重要條件，並可參考法國、德國等設計，針對家庭的購屋或租屋減稅優惠，以系統性降低家庭居住成本。

五、整合性的政策架構

成功的生育政策，需要整合性的視角，而不是各部會各自為政、拼湊補貼。法國家庭補助總署（CNAF）統籌全國家庭政策的模式，以及德國「生育率與就業率雙贏」的系統性改革思路，都提供了可資借鑑的架構。臺灣目前生育相關政策，分散於衛生福利部（托育補助）、教育部（幼兒園補助）、勞動部（育嬰假、生育給付）、內政部（生育獎勵）等多個部會，整合協調機制相對薄弱，宜考慮設立跨部會「少子女化政策整合平台辦公室」，統籌資源、評估績效。

此外，政策設計應更充分反映不同家庭類型的多元需求。對於低所得家庭，現金補貼仍為最直接有效的支持；對於雙薪中產家庭，可負擔的高品質托育及職場彈性才是關鍵；對於育齡後段有高度生育需求者，生育醫療支持（如人工生殖費用補助）至為重要（鄭力軒，2026）。政策不應只有一種「標準解」，而應涵蓋多元支持選項，讓不同情境的家庭各得其所。

六、文化面向與社會共識

最後，任何政策改革若缺乏社會文化的配套轉型，效果都將受到限制。北歐國家數十年的性別平等教育，使「父親積極參與育兒」成為社會常態，而非例外。臺灣在儒家文化傳統下，性別分工觀念根深蒂固，若未能透過教育、媒體及職場文化推廣，形成對「育兒是兩性共同責任」的社會共識，政策誘因的效果將大打折扣。以及針對「非婚生育」、「同性家庭」、「單身生育」等多元家庭型態的生育支持，逐步打破「生育政策僅限婚姻內」的制度架構，擴大生育支持的普及性與包容性。

另一值得重視的面向，是年輕世代對「生命意義」的重新定義。當代臺灣年輕人面臨的不僅是育兒「成本計算」問題，更是對未來的整體不確定感、對職涯與個人成就的追求優先化，以及對傳統家庭結構的質疑（黃夏成，2025）。因此，完整的少子女化回應，除政策工具外，更需要整個社會針對「家庭、育兒與個人發展之間的關係」開展深層對話，構建一個讓年輕人「對生育充滿期待」而非「充滿恐懼」的社會想像。

（本文作者為臺北海洋科技大學健康照顧社會工作系副教授退休）

關鍵詞：少子女化、總生育率、生育支持政策、性別平等

參考文獻

nippon.com（2026）。〈4月起生活將改變：育兒支援措施更加充實〉。https://www.nippon.com/hk/japan-data/h02744/

內政部不動產資訊平台（2026）。〈114年第3季房價負擔能力指標統計表〉。https://pip.moi.gov.tw/Upload/CustomFile/Doc/114Q3%E6%88%BF%E5%83%B9%E8%B2%A0%E6%93%94%E8%83%BD%E5%8A%9B%E6%8C%87%E6%A8%99%E7%B5%B1%E8%A8%88%E6%88%90%E6%9E%9C.pdf

內政部統計處（2026）。〈內政統計查詢網〉。https://statis.moi.gov.tw/micst/webMain.aspx?k=menuy

托育及就業政策催生聯盟（托盟）（2025）。〈友善職場才是王道：2025年12月18日記者會新聞稿〉。https://cpaboom.blogspot.com/2025/12/blog-post.html

行政院（2026年5月19日）。〈行政院520記者會〉。https://www.ey.gov.tw/Page/AF73D471993DF350/ce1151fb-4a9c-4e95-8574-34952f4690f5

林庭瑤（2026）。〈突破論壇／臺灣少子滅國危機？政府砸錢0到18歲月發5000元　薛承泰：戰爭陰影誰敢生，買再多武器誰來用？〉。《風傳媒》。https://www.storm.mg/article/11134767

城市學（2025）。〈臺灣連19個月人口負成長！哪個縣市最老、誰最年輕？〉。https://city.gvm.com.tw/article/123373

國防安全研究院（2026）。〈低生育率少子化困境，對國防安全是挑戰？風險？或危機？〉。https://indsr.org.tw

張惠芳（2024）。〈養孩子到大學畢業，要花多少錢？低標與富養各是多少，一次算給你看！2024年臺灣養孩子低標與富養費用〉。《風傳媒》。https://www.storm.mg/article/5167131#page2

勞動部（2025）。〈就業平等網〉。https://eeweb.mol.gov.tw/front/712

勞動部（2026）。〈爸爸媽媽看過來！育嬰留停以日申請，突破1萬8千筆申請！男性申請人數4月比3月成長50%〉。https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/90440/post

黃夏成（2025）。〈臺灣生育率全球最低，如何解鎖年輕世代「不婚不生」背後的深層心

結？〉。《換日線》。https://crossing.cw.com.tw/article/19994

臺北市政府勞動局（2026）。〈全臺首創！蔣萬安推育兒爸媽每日減1小時工時　勞動局攜手企業推動〉。https://bola.gov.taipei/News_Content.aspx?n=098B457D83590D7F&sms=72544237BBE4C5F6&s=4001B96FFB46F41A

鄭力軒（2026）。〈2026人口轉骨期：少子化下的世代契約重訂，如何接住育齡青年？〉。《關鍵評論網》。https://www.thenewslens.com/article/266418

PRIDE政策研究指標資料庫（2024）。〈2023年臺灣各縣市人口自然增加率分析〉。https://pride.stpi.narl.org.tw

Activpayroll. (2026). Expanded shared parental leave signals shift in Singapore's workforce policy. https://www.activpayroll.com/news-articles/expanded-shared-parental-leave-signals-shift-in-singapores-workforce-policy

Atlas HXM Team. (2025a). *Japan expands family leave and flex work in 2025*. Atlas HXM. https://www.atlashxm.com/resources/japan-family-leave-flex-work-2025

Atlas HXM Team. (2025b). *South Korea paternity leave 2025*. Atlas HXM. https://www.atlashxm.com/resources/south-korea-paternity-childcare-leave-2025

Beyond Borders HR. (2025). South Korea labour law changes 2025. https://www.beyondbordershr.com/south-korea-labour-law-changes-2025/

EuroHealthNet. (2026). Principle 9: Work-life balance [European Pillar of Social Rights flashcard]. https://epsr-flashcards.eurohealthnet.eu/principle-9/

Eurostat. (2024). *Fertility statistics*. European Commission.

Gauthier, A. H. (2025). *Family policies in low fertility countries: Evidence and reflections*. Population and Development Review. https://doi.org/10.1111/padr.12691

International Labour Organization. (2025). Care economy brief: Closing the gender gap in paid parental leaves. https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-06/ILO%20Care%20Economy%20Brief%20-%20Closing%20the%20gender%20gap%20in%20paid%20parental%20leaves.pdf

Korean Statistical Information Service. (2026). 국가별 보기 [Country index]. KOSIS. https://kosis.kr/visual/koreaInWorld/korInWorldCountryIndex.do?lang=ko

Lockton. (2025). South Korea expands family leave entitlements. https://global.lockton.com/us/en/news-insights/south-korea-expands-family-leave-entitlements

Made for Families. (2025). *Shared parental leave*. Government of Singapore. https://www.madeforfamilies.gov.sg/parental-leave-and-benefits/shared-parental-leave

Mori, A. & Tomotsune. (2025). *Japan legal update: 2025 Amendments to Japan's act on childcare leave and caregiver leave*. Lexology. https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bdf1f5d4-1777-

4aa4-9580-67bb6454609e

O’Brien, T. (2025). The impact of family policies on fertility in OECD countries [Honors thesis, Duke University]. https://sites.duke.edu/econhonors/files/2025/05/O’Brien_Timothy_2025.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Society at a glance 2024: OECD social indicators. https://doi.org/10.1787/918d8db3-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). Paid leave for fathers: Recent OECD policy trends. https://doi.org/10.1787/07442bed-en

Stone, L., & Wingerter, C. (2024). French family policy and its demographic effects. *Population Studies*, *78*(2), 215-234.