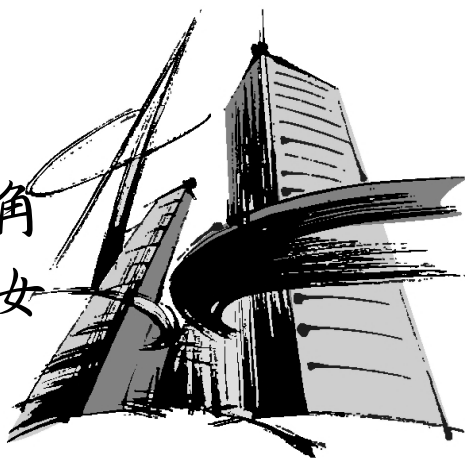


社論

從家庭、企業與福利的角度來看國家面臨少子女化、高齡化應有的作為



已開發國家面對人口分佈結構的挑戰，不僅是面對人口老化的問題，同時也面臨到出生率下降的危機。人口學家認為，任何一個國家要達到世代間人口完全替代，一位婦女平均要生 2.13 小孩，否則這個國家就會進入所謂「少子女化」的時代。台灣少子女化的現象從女性平均生育數來觀察，民國 49 年台灣地區婦女的平均生育數為 5 人，71 年為 2.515 人，以後在逐年遞減，89 年降至 1.68 人，93 年又降為 1.18 人。在高所得的國家中，平均生育率為 1.6 人，2007 年亞洲國家中，日本 1.32 人，南韓 1.26 人，台灣 1.1 人（國民健康局）。

新生嬰兒人數減少，連帶相對使台灣高齡人口比率增加，六十五歲以上人口的老年人口占總人口之比例提升至 10.2%。此意謂著，台灣的人口結構正朝向「少子女高齡化社會」進行。人口減少將導致的一項問題為，國家的勞動人口隨之遞減。在人口結構的轉型中，均經歷出生率高死亡率高、出生率高死亡率低、到最後的出生率低死亡率低階段，在完成人口結構的轉型之後，人口總數便會趨於穩定。不過隨著產業結構的變化、醫療技術的進步、教育的普及、女性進入職場、家庭結構的改變、晚婚及不婚化等因素影響，越來越多的國家面臨了高齡少子女化所帶來的種種衝擊，台灣也在其中。

此外，低生育率將導致國家高齡化，相對國家必須在老年津貼與年金支付上，提供更多的社會經費成本。為了降低與防患人口減少所衍生的各種社會問題。國家應開始積極在社會福利等相關托育以及企業雇用政策上進行種種改革，希冀藉此提高生育率，改變人口結構的老化。

嚴格來說，少子女化並非一無是處，對家庭子女和教育精緻化有正面的影響：

一、少子女化對家庭層面的正面影響

根據智富月刊、媽媽寶寶雜誌、智富網合作完成的一項調查指出從一個小孩呱呱墜地到接受完整教育（研究所畢業）的花費，包含生育費、養育費、保母及教育費（含學校的學雜費及才藝補習費），最保守估計要 500 萬元，所以家庭中子女人數減少可以減少許多的支出。

二、少子女化對教育層面的正面影響

少子女化可以讓早日達成小班教學的目標，讓班級人數減少，讓每一個老師可以有更多時間關注每一個學生，針對學生需求，給予不同的教學輔導，讓每一個學生能受到較多的照顧，亦即所謂「精緻化」教育；另外，由於學生人數減少，競爭對象也減少了，因此學生的升學歷力也可以較為減輕。

但不能否認，少子女化負面影響遠超過正面影響

一、少子女化對家庭穩定性的負面影響

家庭社會學家指出兩人的直接關係型態並非穩定的狀態，必要納入另一個重要的家庭成員，建立三人的互動關係，才是穩定的關係系統。然而，根據內政部「台灣女性生育意願」問卷發表暨「鼓勵生育措施」座談會(2005. 1. 10)公佈的資料顯示：女性只想生一個小孩佔 25.3%，想生兩個小孩佔 27.6%，想生三個小孩佔 19.1%，想生三個以上佔 9.1%，不想生孩子的則有 18.9%。男性只想生一個小孩高達 31.5%，想生兩個小孩只佔 15.6%，想生三個小孩佔 13.2%，想生三個以上只有 5.1%，不想生孩子的更高達 34.6%。合計女性只想生一個小孩和不想生孩子的比例佔 44.2%，男性只想生一個小孩和不想生孩子的比例佔 66.1%，他們擔心的主要因素為經濟問題（子女的養育和教育費用過高）及社會不安定。四年後的今天，整個外在環境的持續惡化，相信不生或是只生一個的百分比會更高，也間接影響到家庭的穩定性。

二、勞動力不足及高齡化，影響經濟成長

由於現階段出生數減少導致 15 年後進入就業市場的人力漸趨萎縮與勞動力結構高齡化，同時，新進就業市場青年相對減少，導致勞動力教育程度藉人口新陳代謝而提升的速度遲緩。此外，人口減少，可能影響市場消費規模，降低工商企業投資意願，減少政府稅收，減緩國家競爭力。高等教育未來將面臨招生不足的困境，勢必面臨市場機制考驗。

三、少子女化衝擊高等教育體制

對於高等教育未來將面臨招生不足的困境，勢必面臨市場機制考驗。

四、扶養比的吃重，仰賴政府的社會安全體制

而家庭結構變遷，當家庭成員逐年減少，老年人口的照顧及扶養，難由家庭承擔，將依賴政府建立完善的社會安全體系來維持。同時，財政收入也受到影響，出生率嚴重降低，致使未來青壯年人口銳減，使得綜合所得稅收入減少。

政府現有政策

早在 2006 年內政部提出「獎勵生育八項具體措施」，包括建構完善育托兒環境，減輕家庭育幼負擔，將兒童醫療補助由三歲以下擴大到六歲以下，健保補助久婚不孕的夫妻人工生殖費用，增加生育扣除額、教育扣除額、提高十歲以下子女免稅額等。在育兒托育補貼方面，補助學齡前幼兒學費，針對低收入戶、身障生、原住民、身障人士子女等，提供教育補助；在教師就業市場方面，國小教師甄選錄取率相當低。教育部表示，已規劃五年精緻國民教育發展方案，將朝降低班級人數方向著手，維持國中小教師適度新陳代謝，期待達成提升教學品質、穩定教育人力、有效運用教育資源等目標。

進而 2008 年 3 月，人口政策白皮書終於經行政院審核通過。《2008 年人口政策白皮書》即針對「少子女化」、「高齡化」以及「移民」等三個台灣當前所面臨的人口重大議題的政策規劃。《2008 年人口政策白皮書》少子女化社會政策，將政策目標區分為：健全家庭兒童照顧體系、提供育兒家庭之經濟支持措施、營造友善家庭之職場環境、改善產假及育嬰留職停薪措施、健全生育保健體制、健全兒童保護體系及改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀等七項，其中與社會福利制度有關的包括：「社區保母系統」，建立居家托育管理與托育費用部份負擔制度、多元非營利型態之國小學童課後照顧措施、強化兒童虐待救援體系、落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作、建立兒童保護相關服務的輸送與評核機制、宣導並落實兒童保護的觀念與作法及推動親職教育、健全收出養制度。

從《2008 年人口政策白皮書》少子女化社會政策的福利規劃中，特別值得進一步思考的未來策略包括：

一、建構完整的家庭政策

生育是個人、家庭與國家之間的重要連結，看似個人的抉擇，但也間接影響到國家

整體的發展，而生育之後養育負擔和兒童的成長環境，更是國家應有的保障措施，希望建構完善的家庭政策，讓國民能夠在家務與工作之間取得平衡，以降低家庭養兒育女的各項負擔，至於生育率上升，乃是國家、社會與家庭功能完善下的結果。預期讓家庭功能完善、降低家庭育兒壓力，並促使每年總出生嬰兒數得以回升。

二、平衡家庭與工作為目標

台灣和先進工業國家普遍面臨的少子女化現象，原因在於教育與勞動參與促進女性自主地位與意識的抬頭，對於傳統的家庭關係產生了衝擊的結果。現代女性已經從傳統的家庭關係中走出來，希望在工作中尋求自我的肯定與經濟上的安全，婦女在加入勞動市場後，衍生了其他成本，包括家務勞動照顧的成本。然而，社會卻仍然將家務勞動的成本集中於婦女身上。政策制度的基本主張是此一成本不應由職業婦女自行承擔，而應該由社會集體分擔，方符合公平正義原則。

和台灣類似，新加坡也有少子女化的問題。新加坡政府的「家庭政策」，從硬體到軟體，從預防到補救，全面構築完整的支援體系，把家庭當成國家的優先議題處理。2004年「家庭價值」成為政策重點，其中的「促進婚姻與親子方案」內容包括：幼兒紅利、女傭費用減免、育嬰假、減稅、住房津貼。新加坡政府強調，補助不是根本的解決方式，少子女化和家庭的問題，真正關鍵，在乎「價值」，而非「誘因」。這是整個社會的價值和優先順序的問題，而不只是關乎財務補助、津貼。政府鼓勵人民要生孩子，是因為為人父母者愛孩子並且想要孩子。因為孩子是構成快樂家庭生活的重要部份，扶養孩子使你的人生得以完整。站在政府的立場希望每個國人都能感受這樣的人生意義。當然，決定權還是在個人。政府所要做的，是啟動生命延續的價值觀念並且讓養育子女、成家立業變得更容易些。

國家對企業界進用中高齡人口的補助和獎勵措施

在「高齡化」與「少子女化」雙重因素的影響下，國家與企業都將會面臨新生人力資源供給來源減少的困境與壓力。一般而言，企業可以藉由跨國性投資、要求政府開放移民人力引進或自動化生產等方式來因應人力資源短缺的問題。然而，不論是哪種因應方式，專家建議，基於「少子女化」幾乎已經成為各國共同問題，再基於移民人力不可能會無限制開放引進的前提下，企業似乎應該審慎思考是否應該要「順勢操作」，也就是順應「高齡化」趨勢將「中高齡人力的開發與運用」列為企業人力資源政策考量的重點。

儘管我國面臨「高齡化」與「少子女化」並存的問題，但是，中高齡人力卻有「提

早退休」的態勢，尤其是對具有專業背景的中高齡人力而言。根據工研院的研究顯示，十年前選擇六十歲以上的退休者超過七成，但是現在卻不超過四成。

中高齡人力卻呈現提早退休的趨勢。似乎更增加人力補充來源的困難。因此，如何使中高齡人力、尤其是中高齡專業人力充分再運用，實有其重要性。簡單而言中高齡人力具有以下的特質：

- 第一、對於組織的忠誠度與使命感，較年輕的世代強烈。
- 第二、重視工作倫理和工作價值。
- 第三、希望受到重視與肯定。
- 第四、對自我需求和工作期待較高。

隨著產業結構的轉變、資訊科技發展、生產自動化、知識密集時代等因素的影響，當中高齡人力體力不足等問題將不再是工作的障礙時，當「高齡化」與「少子女化」已經成為各國共同的問題時，中高齡人力資源的開發與運用應該獲得重視。倘若企業管理階層願意站在公平基礎上來看待年齡問題，不僅要清楚的傳達「禁止年齡偏見」的政策聲明，更需要具體的行動。我國雖然有所謂僱用獎助津貼，來鼓勵企業僱用中高齡求職者。不過，就成效而言，我國作法顯然是不夠的。因此，為促進中高齡人力資源的運用，以因應高齡化與少子女化所可能衍生的問題，政府應該進一步審視目前有關政策，以規劃更周延的政策來鼓勵中高齡人力資源運用。

未來的積極作為

一、加強育兒責任的社會化

育兒責任擴大為全體社會國家的責任，亦即育兒責任的社會化，台灣過去傳統上將「教養小孩，照顧老人」的工作視為個人的「家務事」，委由父母和家庭一肩承擔。但從世代間生命傳承的角度來看，照顧下一代、培育下一代勞動力，並不是僅止於個人的「家務事」，更是、企業、國家的共同責任。在台灣許多的雙薪家庭苦於工作與育兒無法兼顧時，多半傾向將育兒委託親友或褓姆、托兒所。其主要原因是台灣的社會福利政策，並未體認國家在育兒角色中應盡力扮演的「公共領域」角色。

目前台灣為了提高出生率，主要採行的社會福利方式是「經濟誘因」。諸如：生育給付、育兒津貼、稅收減免、三歲以下與低收入戶兒童醫療補助等等應急措施，這些經濟誘因制度是否充分能提升生育率則有待觀察。

政府解決少子女化問題不單只是減輕人民的經濟負擔，同時更要建構良好的育兒社會環境。亦即解決少子女化問題不應該只希望提高人口出生率，更要提供良好的育兒成長環境。

故政府應當善盡育兒責任的社會化之權責，發揮整合力量，以結合社區資源提供育兒支援與資訊。這些措施都有助於育兒責任的社會化，可以建構良好的育兒環境，提高生育率。

二、強調企業的社會責任觀念

少子女化不僅攸關人口結構失衡所帶來的社會保障問題。也危及到國內勞動力不足。企業鑑於少子女化問題會影響國家經濟與產業發展，近年來企業在追求利潤的同時，也意識到企業的社會責任，而讓員工在工作與家庭生活取得協調與平衡。台灣目前的企業，卻仍然過度注重利潤追求，對員工的育嬰假取得、彈性工時、育兒津貼發放等諸多限制。

鑑於此，政府部門應加強宣導補助與獎勵，強調企業的社會責任。期待企業也能正視少子女化問題，加入少子女化的應變行列。

三、重新審視生命意義以及重視家庭價值觀

政府除了充實制度或硬體的設備支援外，更致力於宣導生命意義。試圖引發人民重新省思生命的意義，體認世代延續價值。除了制度上希冀藉由「津貼」、「補助」、「節稅」等經濟利益手段，勞工政策倡導企業實施積極導入「彈性工時」、「產假」、「育嬰假」之外。另一項重要的是，政府宣導加強社會大眾重視生命意義以及工作與家庭平衡的生活價值觀念。

重視審視生命意義以及重視家庭價值觀可以提昇男性參與育兒比例，平衡以往男性為育兒配角的傳統角色，也能降低已婚職業女性的工作與家庭雙重負擔的壓力。

強調企業的社會責任、充實育兒相關社區資源設備，以及透過宣導教育，讓民眾省思生命意義以及重視家庭價值觀之四大方面著手。避免將少子女化解決問題窄化在表面物質條件層次，延伸到對生命傳承和家庭價值精神層次的省思。才有可能降低育兒負擔、提昇托育品質，面對少子女化高齡化社會的挑戰，將個人、家庭、企業以及整體的社會福利制度作完整的銜接。