



從少子女化現象的因應歷程 談我國兒童福利服務之展望

簡慧娟·簡杏蓉

壹、前言

近 10 年來，我國婦女總生育率持續下降，民國 97 年總生育率不到 1.1 個子女數，遠低於維持替代人口水準的 2.1 個子女數。究其原因，最主要係政府的人口政策推行家庭計畫生育有成，加以社會經濟環境變遷暨國人價值觀轉變，導致結婚率下降、晚婚及減少生育，使得少子女化現象成為結構性問題且更加嚴重。

生育率的快速下降直接反映在人口老化的加速上，依據行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）進行民國 97 年至 145 年人口推計，未來扶養比例將由現在的 7.0:1（民國 97 年），在 18 年後（民國 115 年）將惡化為 3.2:1，而 43 年後（民國 140 年）更降低到 1.4:1，此一發展趨勢，勢必會對未來的老人照顧、勞動力需求、產業發展、教育、稅收負擔、生產及消費型態，及整體社會、經濟的發展造成莫大衝擊，更甚者將危及國家永續發展，拉大與先進國家的競爭差距，其影響不容忽視。

值此之際，在政策面除思考相關因應對策外，另從兒童福利的角度出發，以往我國兒童福利是以「家庭責任」為定位，政府投注資源相對較少；惟長久以來，成長中的兒童照顧與教養問題，一直是雙薪家庭首要的福利需求，且不因少子女化趨勢而減少其重要性。目前實已面臨少子女化現象及兒童照顧品質之雙重衝擊，如何重新思考我國的兒童福利服務之規劃，更是需要加以正視。因此，本文首先就政府因應少子女化社會的重要歷程略加陳述，期使各界對少子女化社會之對策有所了解；其次從少子女化現象檢視當前兒童福利服務措施是否仍有不足之處；最後，試圖提出一些思考的方向，俾供未來政策規劃參考。

貳、因應少子女化社會的重要規劃歷程

政府早已意識到少子女化現象與人口高齡化問題的嚴重性與迫切性，積極著手

研議並規劃因應對策與具體作為，於民國 91 年 5 月 10 日召開「內政部人口政策委員會第 32 次委員會議」，就「研議提高有偶率及提升生育率之宣導口號及鼓勵措施」乙案進行討論。同年，內政部、經建會及相關部會，亦奉行政院指示必須因應少子女化社會趨勢並展開鼓勵生育措施之規劃，期能對緩和人口下降有所助益。大致可分為以下四個重要歷程及規劃成果：

一、研擬「獎勵生育對策措施」

行政院於民國 91 年 6 月 12 日第 2790 次會議，院長提示：「有關我國已逐漸邁入高齡化社會，應研議如何獎勵生育，請經建會邀集內政部、財政部等相關機關於三個月內研提報告。」據此，經建會即參考先進國家做法，包括採取生育、養育、托育津貼、育嬰留職津貼等獎勵方式來提升生育率，並提供產假、陪產假、育嬰假、親職假、賦稅減免以及住屋優惠方面等多項配合措施，召開會議以綜整各界意見。

內政部亦就此議題多次邀集相關機關、專家學者及醫界、婦女團體開會共同研商，獲致以建構完善育幼、托兒環境，減輕育幼負擔為主之鼓勵生育措施，並提供經建會參考。主要重點如下：

(一)鼓勵各縣市政府部門、公益法人或企業經常舉辦未婚聯誼會活動，增加適婚男女之社交活動。

(二)協助不孕夫婦生育、健全人工生殖醫療機構之發展，提高人工生殖技術。

(三)健全收養制度，提供不孕夫婦與未婚懷孕婦女收養子女資訊。

(四)利用國小空間廣設公私立托兒所及幼稚園，提供安全可靠的嬰幼兒照顧。

(五)辦理 6 歲以下兒童醫療補助。

(六)全面推動社區國小課後照顧，鼓勵建置社區照顧體系，辦理保姆社區支援系統。

(七)落實兩性工作平等法有關陪產假、育嬰留職停薪津貼。

(八)未成年子女之免稅額，比照 70 歲以上直系尊親屬之免稅額（90 年度為例，70 歲以上老人免稅額 11 萬 1,000 元，70 歲以下者 7 萬 4,000 元）。

(九)夫妻養育未成年子女者之免稅額比照 70 歲以上直系尊親屬之免稅額，提高為每人 11 萬 1,000 元。

(十)提高結婚者之標準扣除額，由現行夫妻共 6 萬 7,000 元調整為單身者（4 萬 4,000 元）之 2 倍為 8 萬 8,000 元，嗣後並隨單身者標準扣除額之調整而調整。

(十一)就讀托兒所、幼稚園至研究所之教育費用，納入教育學費扣除額。

經建會並於民國 93 年 8 月 5 日邀集各界召開「人口老化相關問題及因應對策研討會」，針對生育、養育對人口結構之影響獲致以下重要意見（行政院經濟建設委員會，2004）：

(一)生育方面--維持長期穩定的生育率、透過資料蒐集及集思廣益機制，探討生育率下降的原因與因應對策、倡導國人對婚姻、家庭及生育子女的價值觀念及建構優質的生育保健支持環境。

(二)養育方面--整體考量對低收入戶養育之協助及托教措施、建構完善之幼托

育兒環境，減輕家庭育幼負擔。

(三)其他方面--

1.建議檢討現行個人所得稅制度中，免稅及扣除額朝以下原則修訂：(1)降低對婚姻懲罰之稅制：已婚夫婦之減稅要高過單身者。(2)鼓勵生育之稅制：有子女夫婦之減稅要高過無子女夫婦。

2.建議未來新生兒所得稅免稅額比照70歲親屬免稅額辦理。

3.建議規劃提高勞工生育補助。

4.建議規劃6歲以下兒童之醫療補助。

5.建議規劃提供經濟性育兒補助。

二、修正「中華民國人口政策綱領」

由於時移勢遷，政府過去的人口政策已難因應現實，為使未來人口政策之制定更臻完善，內政部自民國92年起積極著手研修「中華民國人口政策綱領」及「加強推行人口政策方案」。行政院並於民國94年組成跨部會「行政院人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組」，專責「中華民國人口政策綱領」修正草案及撰擬「人口政策白皮書」，其間行政院婦女權益促進委員會等婦女代表另提出「萬物共生的人口政策綱領」草案，經折衝召開多次協調會議後圓滿完成「中華民國人口政策綱領」修正草案（內政部，2006）。

行政院於民國95年6月7日第2992次會議修正通過「中華民國人口政策綱領」，揭櫫包括「實施人口教育，培養尊重生命情操，促進家庭功能，營造有利生育、養育之環境，推動嬰幼兒照顧及保護責任。」...等五大基本理念，其中特針對

因應少子女化社會趨勢，提出以下重要政策內涵：

(一)尊重婚姻、家庭及養育子女之多元價值觀，並將之納入教育內涵。

(二)建構生育及養育優質環境，開創友善家庭、兼顧育兒與就業之工作條件，並健全收養、出養制度，落實支持家庭照顧能力。

(三)建構平等普及之育兒制度，及完整之兒童教育與照顧服務體系，落實整合托兒、學前教育及學齡兒童課後服務，並降低家庭負擔成本。

(四)建構性別平等環境，防止嬰兒性別比例失衡。

(五)加強生育保健服務，預防遺傳性、傳染性及精神性疾病，以增進國民健康及家庭幸福。

(六)增進兒童及少年福利，加強親職教育，維護其身心健康及正常發展。

三、召開「台灣經濟永續發展會議」

民國95年，政府有感於全球化的國際趨勢，及國內社會、經濟環境及人口結構的劇烈轉變，致使我國之社會安全保障制度面臨莫大的衝擊。為積極回應當前人民迫切需求，推估社會經濟發展趨勢，並針對社會安全保障所衍生出之長期性、結構性、爭議性的經濟、社會政策課題，期能研議因應對策，經建會於同年7月27、28日召開「台灣經濟永續發展會議」（以下簡稱經續會），就未來「完善社會安全體系」之重要相關議題，包括「人口高齡化的衝擊與因應」、「人口少子女化的衝擊與因

應」、「國民年金」、「全民健保」及「國民所得分配」等五大問題，邀集產、官、學各界廣泛徵詢意見，期能凝聚更大的共識，建立完善社會安全體系。

經續會定位在諮詢性會議，試圖從宏觀的層面審視、長遠思考及周全規劃，以期符合社會正義的公平性，該會議結論並作為後續相關施政的重要參據。其中針對「人口少子女化之衝擊與因應」議題做成以下結論：

(一)政府應以營造有利生育、養育、教育環境及推動國家與社會分擔嬰幼兒照顧責任以利國民婚育，維持人口年齡結構穩定等方向進行。

(二)國家應儘速建立非營利之在地多元化普及照顧服務模式，建構生育及養育優質環境，提供兼顧育兒與父母就業之友善條件，落實家庭支持系統。

(三)婦女產假期間薪資納入勞保給付，政府並應協助雇主解決產假替代人力問題。

(四)儘速實施幼托整合政策，並完成相關法規之修法與立法。

(五)將保母納入管理系統，逐步落實保母證照制度，保障家庭托育品質。

(六)政府應推動非營利、普及化之托教照顧制度，提供平價優質的托教服務。

(七)政府應針對受雇者規劃育嬰留職津貼，或部分負擔托育費用。針對非受雇者但有托育需求之弱勢家庭，亦應建立機制給予補助。

四、研訂「人口政策白皮書」

行政院於民國 93 年 6 月 16 日第 2894 次會議時，院長即作成以下指示：「為緩和我國人口結構因高齡化及少子化所產生的急遽改變，維持我國在全球化社會的競爭優勢，...，內政部應該儘速會商相關機關提出鼓勵民眾生育的有效對策。至於未來人口政策的研擬與移民政策的落實，請內政部蘇部長會同研考會葉主任委員共同召集有關機關積極研議，並透過籌開相關的政策研討會來加強與民間的溝通以形成共識，希望內政部在 94 年 3 月底前能提出我國的人口政策白皮書。」

內政部爰積極辦理鼓勵生育公聽會廣徵各界意見及研擬「人口政策白皮書」，期能謀求積極有效的對策，以提升生育率及因應人口老化等問題。當時內政部雖針對「人口政策白皮書」之撰擬召開多次研商會議，最終由於人口政策涉及範圍甚廣，必須同時考量人口數量、素質及分布問題，事屬財政部、教育部等 23 個部會權責範圍，為期人口政策的目標與願景，符合國家未來發展之需，又機關、專家學者與團體間必須達成共識，允宜進行跨部會研商，遂建請行政院統籌指導研議「人口政策白皮書」，並將之暫緩報院。

之後，行政院為配合民國 95 年修正通過之「中華民國人口政策綱領」，指示由內政部、教育部、衛生署、經建會等相關機關，針對少子女化、高齡化及移民等 3 項議題，彙整撰擬我國人口政策白皮書，並於同年 7 月 17 日函示內政部委辦「人口政策白皮書」研究案。基此，內政部於同年 9 月 22 日委託國立政治大學辦理「人口

政策白皮書及實施計畫之研究」，該案於民國 96 年 9 月 4 日提出研究報告後，內政部以此報告為基礎擬具「人口政策白皮書」（草案），並成立「人口政策白皮書撰寫小組」，多次邀集相關機關對該研究報告所提各項政策及措施進行可行性評估。行政院另為期周延並廣徵各界意見，於民國 96 年 12 月上旬辦理北、中、南區 3 場「人口政策座談會」，並於民國 97 年 1 月 23 日召開「行政院人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組」第 4 次會議，會議決議：「請內政部依據與會委員及機關代表之意見修正後，送各機關確認完竣再行送院。」內政部業依上揭決議修正辦理，該「人口政策白皮書」奉行政院於同年 3 月 10 日核定通過。

「少子女化社會對策」以「因應我國少子女化社會之對策研究」為基礎，規劃 7 項政策並提出 44 項具體措施，藉以紓緩我國面臨的少子女化現象與趨勢及其連帶不利於未來社會經濟發展的效應，並提倡兒童為公共財的價值理念。主要政策及目標如下：

(一)健全家庭兒童照顧體系：目標在減輕父母照顧兒童的負擔，改善雙薪父母在工作與家庭的兼容性。

(二)改善產假及育嬰留職停薪措施：目標在分擔家庭養育子女的經濟與機會成本，對於願意承擔生育養育子女責任者，給予公共支持。

(三)提供育兒家庭之經濟支持措施：目標在改善職場環境，促進職場工作平等，使勞動者得以兼顧家庭與工作之要求。

(四)營造友善家庭之職場環境：目標在照顧職場工作者在生育及育嬰的時間需求，以及留職停薪期間的經濟支持。

(五)健全生育保健體系：目標在增進對女性懷孕及生產過程的周全照顧，協助家庭實現生養子女的願望，禁止針對胎兒的性別歧視。

(六)健全兒童保護體系：目標在保障兒童人權及提昇兒童價值，實現兒童為社會公共財。

(七)改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀：目標在增加未婚男女婚姻媒合機會，提高有偶率，並提倡兒童為公共財的價值理念。

綜上可知，在因應少子女化現象之重要歷程中，除顯示出政府角色積極介入的處理態度外，同時也引發社會大眾對於國家整體兒童照顧與權益議題更加重視，繼而體認到應將兒童視為國家公共財之一部分。再則也顯示照顧兒童福祉不應侷限於社政單一部門權責業務，而是一項跨部會的資源整合與溝通協調的工作，才能提供符合兒童最佳利益之完整服務內涵。

參、從少子女化現象檢視當前兒童福利服務之推動現況

我國兒童福利業務涉及戶政、民政、社政、勞工、警政、醫療、衛生、司法、教育、傳播、交通等單位，多年來各相關部會對兒童福利工作的推動，係以法制面為基礎開展執行各項服務。然從中央到地方政府有關兒童的照顧與服務雖有成效，

卻無法整體呈現讓國人瞭解政府的積極性作為，有鑑於此項工作之推動應具有整體性，爰於民國 88 年 11 月 20 日「國際兒童人權日」依法正式成立內政部兒童局（以下簡稱本局），專責職掌全國兒童福利、保護與權益維護等業務，積極規劃以整體性照顧與維護兒童權益的觀點。

惟隨著整體社會環境的變遷，近年來台灣社會在人口組成、家庭結構上有著不同於以往的改變，例如老年人口的增加，幼年人口減少，單親、隔代家庭不斷增加，加上人口移動，跨國家庭、國際家庭應運而生，原本足以擔負育兒照顧的家庭功能已漸顯不足，再加上經濟不景氣及離婚率攀升影響，衍生出許多新興的社會問題，對成長於家庭內之兒童造成很大的衝擊。因此，本局為回應當前少子女化現象與兒童福利需求趨勢，並以全面性關照與維護兒童權益的觀點規劃整體性福利服務，透過相關部會與地方政府橫向聯繫與資源整合提供相關服務。茲就現行推動之兒童福利重要政策略述如下：

一、建構兒童經濟安全保障措施

我國粗離婚率攀升的速度很快，從民國 60 年的 0.36%，至 96 年止已高達 2.55%，離婚率的升高必然帶動單親家庭的增加。另依行政院主計處民國 97 年發布「96 年台灣地區家庭收支調查報告」顯示，隔代家庭及單親家庭有逐年增加現象，相關問題應予重視。因此，政府應強化家庭撫養子女的功能，對於其衍生出之經濟負擔，善盡與家庭共同承擔養育子女

的責任（常欣怡，2003），以其生活不虞匱乏及維護基本生存權利為原則，協助所有兒童均能自在、安全的成長與發展，並支持家庭照顧功能。

（一）低收入戶生活補助：臺灣省各縣（市）發給每名兒童少年每人每月約 1,800~7,100 元不等之生活補助費。

（二）中低收入戶兒童少年生活扶助：臺灣省各縣（市）發給每名兒童少年每月補助約 1,400~1,800 元不等之生活扶助費，以提供經濟協助度過困境。

（三）弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助：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，協助弱勢家庭度過經濟危機，恢復家庭照顧功能。

二、辦理學齡前兒童之托育照顧暨教育補助措施

一般而言，育有學齡前幼兒之年輕家庭，正處於經濟能力相對較弱階段，而家庭學前照顧暨教育經費之支出，因社會變遷、家庭結構轉變、婦女投入職場就業人口之激增，而形成其重要負擔之一。因此，政府實有必要對工作年資較淺、收入相對較低之新生家庭年輕夫婦提供學齡前幼兒就學補助，減輕經濟負擔，使其安心工作及養兒育女（教育部，2008）。

（一）幼兒教育券補助：對年滿 5 足歲實際就讀已立案私立托兒所、幼稚園之兒童每人每學期補助 5,000 元。

（二）低收入戶兒童托育補助：臺灣省

各縣市對就托已立案私立托兒所之低收入家庭或寄養家庭兒童，每人每月補助 1,500 元。

(三)中低收入家庭幼童托教補助：對年滿 3 足歲就托公立或已立案私立托兒所、幼稚園之中低收入家庭兒童，每人每學期補助 6,000 元。

(四)原住民幼兒托教補助：對年滿 5 足歲實際就托公立或已立案私立托兒所、幼稚園之幼兒，公立者每人每學期補助 2,500 元，私立者每人每學期 1 萬元。

(五)扶持 5 歲幼兒教育計畫：對就讀公私立幼托機構，低收入戶、中低收入家庭及家戶年所得新臺幣 30 萬元以下之滿 5 足歲至入國民小學前幼兒得免費就讀公立幼托機構，就讀私立幼托機構者每年最高以等同免費就讀公立幼稚園之額度補助；另家戶年所得超過新臺幣 30 萬元至 60 萬元以下者，得免學費就讀公立幼托機構，就讀私立幼托機構者每人每學期補助 1 萬元。

(六)實施托育費用補助：對育有 0 至 2 歲幼兒的家庭，父母雙方均就業或單親家庭的父親或母親就業，無法親自照顧未滿 2 歲幼兒而送交保母照顧時，一般家庭年總收入在 150 萬元以下者，可政府申請每月 3,000 元的托育費用補助，弱勢家庭則可申請 5,000 元的補助；另針對非受僱者而自行照顧幼兒之弱勢家庭，提供臨時托育補助機制，每名幼兒每月最高補助 2,000 元。

三、保障兒童獲得適切的醫療服務

兒童是社會的重要資產，在其成長發育的重要時期，如果缺乏足夠的醫療資源，勢必將影響兒童未來身心的健全發展。為避免家長因為積欠健保費未能將有醫療需求之兒童適時送醫，喪失應有的醫療照顧致延誤就醫時機，影響其身心發展甚鉅，爰透過醫療補助措施以確保其就醫權益。

(一)3 歲以下兒童醫療補助：依健保局統計 3 歲以下兒童就醫次數較高，為使其獲得適切健康照顧，補助出生日起至年滿 3 歲之兒童參加全民健康保險者之門診及住院部分負擔費用。

(二)低收入家庭暨弱勢兒童少年醫療補助：對社會救助法規定未滿 18 歲之低收入戶兒少、符合領取中低收入兒少生活扶助者、特殊境遇婦女家庭扶助條例第 9 條規定未滿 6 歲之兒童、兒少保護個案、安置機構及寄養家庭及其他經評估有必要補助之兒少，協助繳納健保欠費、水痘疫苗注射、發展遲緩兒童療育、訓練及評估費、住院期間看護、膳食費及住院部分負擔費等。

(三)中低收入家庭 18 歲以下兒童健保費補助：全額補助中低收入家庭未滿 18 歲者的健保費自付額，有效減輕家庭負擔，避免因欠繳健保費而喪失應有的醫療照顧。

四、建置完整發展遲緩兒童早期療育體系

依聯合國世界衛生組織估計，發展遲緩兒童發生率約 6%~8%，專家學者咸認

3 歲以前進行早期療育的成效是 3 歲以後 10 倍的成效，故療育愈早愈好。我國發展遲緩兒童通報率從民國 89 年 3.12%到 96 年已達 6.58%，其中約有 37%的 3 歲以下遲緩兒被發現並接受療育，顯示仍有努力空間。

(一)輔導 25 個直轄市、縣（市）政府建置通報轉介中心及個案管理資訊系統，加強通報轉介及個案管理工作。

(二)輔導地方政府提供多元療育服務，並積極推動到宅療育、托育機構巡迴輔導、托育機構兼收遲緩兒童之融合服務方案，透過療育服務使其潛能盡量發揮。

(三)早期療育費用補助：辦理發展遲緩兒童療育及交通費補助，低收入家庭兒童每人每月 5,000 元，非低收入家庭每人每月 3,000 元，冀期提高早期療育成效。

五、健全兒童托育照顧服務體系

我國女性勞動參與率有逐年上升趨勢，民國 75 年，子女未滿 6 歲的有偶婦女勞參率僅 40.55%，比有偶婦女的總體勞參率 41.82%低，多數婦女生育後選擇留在家裡照顧小孩；反觀，截至民國 96 年止，子女未滿 6 歲的有偶婦女，勞參率高達 58.24%，也高於總體 49.44%的勞參率。因此，政府應積極建構普及、多元、便利且優質的托育服務體系，以協助轉型中的家庭及婦女的多元角色擴展，使其在家庭與職場間能取得平衡。

(一)建構社區化、普及化托育環境：積極輔導民間興辦私立托育機構，提供普及化之托育環境。

(二)推動社區保母支持系統：建立保母人員培訓、媒合轉介、在職訓練、輔導考照等機制，並進行保母訓練、督導與管理，輔導縣（市）政府建置支持系統，並協助取得保母技術士證照。

(三)廣續推動幼托整合工作：行政院於民國 94 年 7 月核定 2 歲以下的托嬰及家庭托兒業務由內政部主管，2 至 6 歲部分暫名為幼兒園，由教育部主政。內政部業配合教育部研訂「兒童教育及照顧法」（草案），透過法制作業逐步使兒童之照顧與教育獲完整規範。

六、提供多樣化兒童福利服務

為建構「以兒童為中心」之整合性照顧服務，除針對一般弱勢家庭或特殊家庭子女提供經濟扶助與福利服務外，另應強化新移民家庭、單親家庭輔以支持性、補充性、替代性等多元方案以積極維護家庭功能。因在全球化的跨國人口流動情形下，我國跨國婚配率從民國 87 年的 15.69%，到 92 年達到高峰約 31.4%，跨國婚姻組成的家庭，由新移民人口所生下的子女，截至 96 年止約佔 10.23%，家庭型態多元衍生兒童在成長過程中之教養學習問題，需予協助。

(一)收出養業務：輔導並補助民間單位辦理法院交付案件追蹤訪視、出養服務及收養父母訓練等服務，維護被收養兒童權益。另設立收養資訊中心以保存出養人、收養人及被收養兒童之身分、健康等相關檔案，提供尋親服務、收出養身世告知、法令等諮詢服務，加強民眾正確認知

並確保兒童權益。

(二)推展寄養家庭業務：輔導地方政府委託民間兒童福利團體辦理家庭寄養業務，招募、篩選、訓練適當寄養家庭，並予以必要的費用協助及督導支持，同時加強輔導與重建原生家庭，讓被安置兒童能早日重返家庭。

(三)辦理弱勢家庭兒童及少年社區照顧服務：針對隔代、單親、身心障礙者、原住民、外籍配偶、受刑人暨經濟弱勢等家庭等提供定期訪視、親職教育諮詢服務、心理輔導、團體輔導、課後臨托與照顧及特殊需求服務等各項外展服務，以落實弱勢家庭照顧。

(四)推動外籍配偶及弱勢家庭兒童學前啟蒙服務方案：為協助外籍配偶及弱勢家庭的兒童強化其學前知能，透過親子共讀、親子活動等，增加親子閱讀表達能力及社會發展能力，增強文化刺激不足之兒童語言、認知等發展。

(五)推動離婚「家事商談」服務：為協助離婚夫妻尋求雙方均滿意的衝突解決方式，結合司法院與各地方法院合作，透過商談人員協助離婚夫妻尋求雙方均滿意的衝突解決方式，促進雙方和平理性溝通，共同合作教養子女，減少雙方與子女因離婚造成的傷害，進而保障子女成長權益。

七、強化兒童保護服務網絡

近年來，兒童虐待、攜子自殺、照顧疏失致死案件呈增加現象，兒童受虐問題並未因為少子女化而有趨緩現象，在考慮

少子女化議題之同時，亦應正視兒童受虐之事實（內政部，2007）。基於兒童有免於恐懼、接受保護與照護的權利，除人身安全的照顧及基本生存權益之維護外，政府實有責任義務以國家資源積極介入的作為，維護並建立國人對兒童保護的事前預防、平等對待兒童的觀念及防範兒童虐待，以保障兒童人權及提昇價值。

(一)結合民間組織設置 24 小時婦幼保護專線「113」：提供兒童保護諮詢、舉報、失蹤兒童協尋及親職教育等服務，輔導地方政府辦理諮詢、緊急安置、輔導、轉介、實施強制性親職教育及家庭維繫重建輔導服務。

(二)推動保護個案家庭處遇服務：針對通報確定為兒童虐待個案，積極輔導地方政府結合民間專業團體辦理受虐兒童家庭處遇服務，並規劃專業人員訓練提昇社工員家庭處遇知能，改善受虐個案家庭功能。

(三)訂定跨部會保護通報防治方案：整合中央及地方資源，深入鄰里社區建構縝密的通報、救援與保護服務網絡，落實防治家暴及兒虐事件發生。

(四)推展高風險家庭關懷輔導服務：動員勞工、教育、衛生及民政系統人員協助發掘高風險家庭，提供訪視輔導、親職教育諮詢、心理輔導、行為輔導、家庭生活輔導、課業輔導、社會救助等各項服務，預防兒虐事件發生。

(五)擴充兒童保護社工人力：協助地方政府增聘 320 名兒少保護專責社工人力，將兒少保護專責社工人力總數擴充至

505 名，使每名社工員個案負荷量降低，以有充足且專業的人力推動兒童保護工作。

兒童是國家未來的主人翁，明日社會的動力，兒童在身心發展的成長過程中，亟需家庭、國家、社會關懷及適當的引導，以協助正向成長。因此，政府更應把握少子女化趨勢，依據兒童的主要問題與需求，制定相關法令、政策、方案以提供其健全成長環境並保障其基本需要。未來除了應積極營造友善家庭環境，提供育兒家庭經濟支持，協助年輕父母及弱勢家庭照顧兒童外，更應借助國家力量協助家庭周全兒童照顧服務，減輕養育負擔並落實兒童保護工作，以積極彰顯兒童為公共財之價值理念。

肆、未來兒童福利服務之規劃方向

衡諸先進國家做法，包括產假、育嬰假/育兒假、親職假、多元的托育服務，其各項措施是可以連接一貫且不中斷，並保障父母於假期結束時得以返回原工作場域，維護復職權利（葉郁菁，2006；內政部，2008；簡杏蓉，2008）。

雖然我國亦有辦理上開措施，惟卻散見於各個相關部會，且是片段性的提供，未如先進國家完整規劃並採整體性、持續性、連貫性、普及性且公共化的兒童福利服務。但不可否認的是，從「人口政策白皮書」--「少子女化社會對策」所規劃之政策，不難發現政府角色逐漸在調整轉變

中，並朝向有效給予家庭支持與整體照顧兒童需求的方向修正。

據此，進一步檢視當前的兒童福利措施發現，未來仍有相當的空間得以再精進，除賡續加強辦理既有福利措施外，並可視國家整體財政狀況朝以下面向規劃：

一、強化對經濟弱勢家庭的扶助，確保兒童受到基本的照顧

參採先進國家對經濟弱勢家庭扶助的相關制度設計，例如類似美國的失依兒童家庭扶助、家庭短期協助方案，其對較低收入家庭及單親家庭兒童提供相關補助，約有全體兒童的 20%受惠。

而我國的兒童經濟安全措施以社會救助體系為主，納入該體系中之兒童有限，在中低收入兒童生活扶助方面為地方政府的職責，又因地方政府的財政狀況與主政者的福利觀念差異性很大，所實施的措施內涵有異，給付內容也未盡相符。因此，目前只有不到 1%的低收入及 1.5%的中低收入家庭兒童受到政府福利照顧，所照顧對象的涵蓋比例，相對而言明顯不足。

未來實應逐步擴大對收入較低的經濟弱勢家庭兒童之補助範疇，支持家庭照顧子女的能力，保障兒童享有基本的教育、醫療及福利權力，以提升人口品質，落實社會公平正義。

二、逐步建構兒童津貼制度，分擔家庭養育子女費用

參考先進國家的政策發現多有提供兒童津貼之例，例如法國、荷蘭、日本及新

加坡，而該項政策確能有效降低家庭育兒經濟的負擔。國內許多家庭也曾透過不同管道表示，經濟條件是阻礙其生育的主要因素之一；加以我國至今在國家與家庭育兒支出的比例分擔，比起日本仍偏低甚多，而且政策給予願意承擔生育養育子女責任家庭的公共支持，實為彰顯兒童為公共財的表徵，未來社會將受惠於其生育決定帶來的公共利益（內政部，2007）。

因此，本局已依據「少子女化社會對策」規劃措施，於民國 97 年委託專家學者進行「研議實施兒童津貼之可行性」研究，預計 98 年底前依研究結論及具體建議，視政府財政負擔能力、財源籌措及民眾感受等進行通盤規劃。惟在制度設計上應屬普及式、定額式的現金給付，或可參考有些國家依據兒童的年齡、排行別及家庭有多少小孩而有不同的給付標準，較具有鼓勵生育作用，也較符合資源分配之公平性與效率性，及財政負荷之可行性原則。

三、建置完善托育照顧體系，提供優質的服務

我國當前面臨生育率下降及不同型態家庭的兒童照顧問題，如何降低一般家庭養育子女之經濟壓力，並提供完善的生育、養育與教育環境，可能是重要關鍵之一。而目前因為少子女化現象已經造成幼托機構面臨飽和狀態，惟家庭對於子女托育照顧需求之問題卻依然存在，包括：如何接受到社區化且優質的托育服務、降低就讀私立幼托機構費用負擔、規劃更為多元彈性的照護時間、保母支持系統服務能

量及據點的擴充、偏遠地區幼托機構的不足等等，以協助父母能在家庭與職場間有所平衡，同時減少隔代教養問題。

是以，政府可採供給面及需求面二者兼顧措施，直接提供普及性、優質且公共化的兒童照顧體系，父母負擔少數比例的費用；或是補貼私立照顧機構並規範照顧服務品質；抑或間接補貼家長自由選擇使用市場所提供的多元照顧服務，同時透過市場競爭機制提高服務品質。

四、儘速推動育嬰留職停薪津貼，積極協助雙親兼顧工作與育兒

參考先進國家的兒童照顧政策顯示，多數有提供親職假和津貼給付、彈性工時、有薪資的病童照顧假，以及鼓勵男性廣泛運用親職假以協助育兒並分擔家務等各種完善措施，主要目的是讓工作與育兒變得很容易，二者不會產生對立情形，確保父母雙方與單親家庭均有能力兼顧到家庭生活與工作，並讓兒童可以獲得最妥善的照顧。

我國「性別工作平等法」亦有類似規範，包括育嬰留職停薪津貼、有薪資的家庭照顧假與彈性工時等配套制度的相關立法，已由主管權責機關行政院勞工委員會積極研修「就業保險法」部分條文增列「育嬰留職停薪津貼」為給付項目，以配合馬總統競選政見——「子女兩歲前父母育嬰假期間能夠維持六成的薪資替代水準」。亦即在父母申請產假、育嬰假/育兒假、親職假期間，政府保障一定比例的所得給付，讓父母無後顧之憂，不致因沒有收入而擔

心家庭經濟問題；同時加強宣導企業的社會責任，鼓勵其提供相關支持受雇員工照顧年幼子女的權益，落實友善家庭的職場環境。

雖然「就業保險法」部分條文修正已經立法院三讀通過，並由總統 98 年 4 月 22 日公布，行政院亦自 98 年 5 月 1 日施行，只要勞工參加就業保險年資累計滿 1 年，育有 3 歲以下子女，依性別工作平等法的規定辦理育嬰留職停薪者，不論父或母都可申請津貼；給付標準則按被保險人平均月投保薪資 60% 計算，每一子女父母各得請領最長 6 個月，合計最長可領 12 個月。然而，這只是個開始，未來期待此一政策確能發揮其功效以嘉惠育兒家庭。

五、修正稅式制度，分擔納稅人養育兒童之支出

內政部研訂「少子女化社會對策」過程中，為期政策建議能夠周全完善，除參考先進國家的兒童照顧政策外，並歷經多次的跨部會協商會議進行政策建議的可行性評估，試圖研擬出足以回應少子女化現象，並得以展現提升生育率成效之具體作為。其中於進行跨部會協商時，針對「稅式優惠」乙項，原規劃於「提供育兒家庭之經濟支持措施」之短程措施--「實施養育子女之稅額減免措施（包括：18 歲以下未成年子女免稅額比照 70 歲以上老人增加 50%、6 歲以下子女托育費用可以列舉扣除、教育費用特別扣除額由每戶改為每人 2 萬 5 千元）」，時因財政部及行政院主計處基於考量國家財政負擔及施政優先

順序等立場不同，致該項建議未能納入政策內涵中，甚為可惜。

有鑑於馬總統競選政見—「2 歲後至學齡前幼兒園基本費用可列為所得稅扣除額，以減輕家長負擔。」此項政見規劃雖屬財政部主管權責，惟再次檢視先進國家之兒童照顧政策後發現，倘若稅賦制度之設計可行，且該稅額的扣抵幅度如能確實反應出照顧兒童的「社會效益」時，是可以透過稅賦制度以及育兒津貼的設計，多方面協助分擔家庭的照顧養育負擔，同時積極支持父母持續就業，使工作人口得以安心安親。

伍、結語

先進國家藉由國家資源積極介入的作為，使家庭與國家共同承擔並負起家庭照顧養育子女的責任，透過支持性與補充性等兒童福利措施，提供多元化且普及性的兒童照顧服務方案，滿足不同類型家庭的需求，除了能讓孩子能在原生家庭中成長發展，亦使得家長得以兼顧育兒與工作，究其背後所隱含的意義，正是將兒童視為是國家「公共財」的價值理念，並破除兒童為父母財產的傳統觀念，以國家公權力介入完善家庭功能，積極提升兒童的人權及價值。

因此，如何借鏡先進國家兒童照顧政策，將兒童視為國家未來最重要的人力資本，並建構符合國情之完善的兒童福利服務措施，讓一般民眾能在家務與工作間取得平衡，降低家庭養兒育女的各項壓力，

積極調整就業婦女在家庭照顧與工作職場間之均衡關係，不僅是對於照顧兒童的父母提供支援協助，而且是對於兒童未來的一種投資，更甚者，也可促進世代間彼此

關係的和諧，應是政府未來規劃整體完善兒童福利服務的思考角度。

（本文作者簡杏蓉現為內政部兒童局專員，簡慧娟為內政部兒童局局長）

參考文獻

內政部(2006)。全國經濟永續發展會議結論。

內政部戶政司(2006)。九十五年內政部戶政司性別影響評估成果報告。

內政部(2007)。人口政策白皮書及實施計畫之研究---子計畫四「我國人口政策白皮書之規劃與研究」期末報告。

內政部(2008)。赴瑞典及挪威考察人口政策業務報告。

內政部(2008)。人口政策白皮書—針對少子女化、高齡化及移民問題對策。

內政部戶政司(2009)。統計資料之戶籍人口統計。

行政院主計處(2007)。人力運用調查報告。

行政院主計處(2008)。民國九十六年台灣地區家庭收支調查報告。

行政院經濟建設委員會(2004)。人口老化相關問題及因應對策研討會總結報告。

行政院經濟建設委員會(2008)。中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計。

教育部(2008)。扶持五歲幼兒教育計畫。

常欣怡(2003)。瑞典兒童照顧制度對台灣相關政策的影響，社區發展季刊，第 101 期，內政部。

郭靜晃等(2000)。兒童福利—兒童照顧方案規劃。台北：揚智。

葉郁菁(2006)。世界主要國家兒童福利發展，未出版。

葉郁菁(2006)。從兒童照顧政策探討提昇出生率之研究，內政部兒童局。

簡杏蓉(2008)。挪威幼兒家長的權利，兒童及少年福利期刊，第 13 期，內政部兒童局。