



瑞典與日本因應少子女化 之社會對策對台灣之啓示

郭靜晃

壹、前言

兒童與少年是國家未來的支柱，社會有責任給予照顧、保護、教育、健康、發展等相關服務與資源，另一方面，家庭與兒童及少年關係密切，也是重要的關愛及支持來源，社會亦有責任協助家庭健全發展。然而，社會快速變遷導致兒童、少年及其家庭面臨許多非預期的問題與需求，如何解決不斷新興的問題，並提供適切的福利服務，成為政府重要的施政目標之一。我國的兒童及少年福利在近年來歷經許多演變，例如 1973 年頒布兒童福利法，於 1993 年第一次修正兒童福利法，本著「關愛為先，保護為要」的理念，呼應當時之社會背景，使兒童福利政策能根植於家庭親情，補足於社區，落實於社會；1995 年制定「兒童福利專業人員資格要點」，1997 年公布「兒童福利專業人員之訓練實施方案」，1998 年 6 月制定「家庭暴力防治法」，1999 年 4 月，「兒童福利法」第二次修正，兒童局並在同年 11 月正式成立，

連帶增加中央政府的兒童福利工作人力以及兒童福利預算顯著成長；2000 年 6 月第三次修正「兒童福利法」，同時也修正兒童福利專業人員訓練實施方案；2002 年「兒童福利法」第四次修正，並於 2003 年 5 月進行修法，訂頒「兒童少年福利法」，將兒童及少年福利資源進行更好的整合。此後，為因應外籍配偶家庭組成增加、人口低度成長，以及人口老化議題，政府於 2004 年制訂「家庭政策」，並於 2008 年制訂「人口政策白皮書」，以期提供兒童、少年、家庭更多的資源與支持，減少因社會變遷所衍生的少子女化問題，進而造成勞動力人口及個人生產力下降和高齡化社會。

由於社會環境變遷快速（經濟不景氣、工作不穩定、社會價值改變、婦女勞參率增加等）使兒童、少年及家庭所處的環境產生劇大質變，連帶產生許多非預期的問題及需求，例如，少子女化現象、單親家庭、隔代家庭及外配家庭的增加、兒童照顧不足、兒童少年生活困頓、受虐兒童少年的增加、青少年中輟、偏差與犯罪、

青少年婚前性行爲、青少年失業等。其中，更以少子女化最能牽動未來社會和人力資本之國家命脈。

從生態系統的觀點來看，社會變遷所牽動的不僅是社會結構的改變，同時也影響家庭及個人，當家庭及個人發生問題時，則又須透過制度的改變，以協助其適應。因此，我們從上述各項兒童少年所面對的社會變遷結果，歸結出幾個主要的現象，以呈顯兒童及少年的生活樣貌，並思考未來制度面如何回應於兒童及少年乃至於家庭的方向。

首先，在社會結構層面，少子女化對未來人口的衝擊，致使兒童少年在成年後必須面對更沈重的扶養壓力及未來勞動人口和生產力下降；單親家庭、隔代家庭持續增加，家庭經濟負擔、照顧角色及責任負荷加重；外籍配偶家庭快速增加，生育子女之後的教養及教育問題逐漸浮現。因此，未來對於單親、隔代、外籍配偶家庭的支持服務應更強化，以解決家庭的經濟、照顧等問題，進而促進兒童少年人力品質的提昇。

其次，在兒童少年照顧與保護層面，托育服務在長年努力下已有一定成果，但因應雙薪家庭的增加，課後托育成爲重要支持；經濟弱勢兒童少年人數增加，雖然社會提供持續性的扶助及補助措施，但潛在的教育條件、競爭條件薄弱的問題，往往讓貧窮兒童少年無法有效藉由教育脫貧，因而再次陷入貧窮循環；受虐兒童少年人數逐年增加，除彰顯社會對兒童人身安全權益的重視之外，對於施虐者的治療

與輔導，以及對於受虐兒童少年的安置與輔導，仍是必須關注的焦點。

最後，在少年關懷輔導層面，少年中輟情形減緩，犯罪率因轉向制度的實施而呈現減少趨勢，但虞犯比率上升，同時，伴隨發生的是兒童少年涉案暴力化、多樣化與犯罪年齡下降等趨勢，而輔導成效不彰，造成再犯率持續升高。另外，青少年失業比例偏高，長期無法進入就業市場，影響個人生涯發展，也可能導致青少年自身被邊緣化、被排擠、遭受挫折、增加社會成本等問題。因此，未來對於偏差少年的輔導、一般少年的職涯發展輔導，應更具體思考解決策略。

整體而言，現今兒童少年身處變遷快速的社會環境中，需要發展各種能力去適應外在的變化，但其在社會當中屬於相對弱勢，無法爲自己的需求發聲，因此，需要成人協助。同時，兒童少年處於身心發展之重要基礎期，無論其生理、人格、情緒、認知、語言發展，均是未來社會和人力資源品質的關鍵，因此，如何營造有利兒童少年健全成長之環境，仍要回歸到家庭能否獲得足夠的資源與協助，以獲得照顧兒童少年的能力。此外，國家基於兒童少年權益後盾的角色，應如何提出全面性的政策，並落實爲具體的福利服務，也是亟待努力的方向。據此，政府除了在 2003 年制訂兒童及少年福利法來保障兒童少年權益，內容都指出家庭及社會國家對於兒童及少年照顧及保護的責任與義務。其中第三條規定：父母或監護人對兒童及少年應負保護、教養之責任。對於主管機關、

目的事業主管機關或兒童及少年福利機構依本法所為之各項措施，應配合及協助；第四條規定：政府及公私立機構、團體應協助兒童及少年之父母或監護人，維護兒童及少年健康，促進其身心健全發展，對於需要保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建及其他特殊協助之兒童及少年，應提供所需服務及措施。政府亦在 2004 年制定家庭政策，在兒童及少年福利施政上亦依循社會政策綱領及相關法規的目標，提供福利服務。

貳、台灣少子女化與兒童照顧之現況

一、少子女化

台灣在少子女化之人口變遷趨勢，總生育率逐年下降，2007 年甚至到只剩下 20 萬左右的出生數，僅占粗生育率(*crude birth rate, CBR*) 9‰。此事實除了實際出生率已達世界上「超低生育率」國家之一之外，尚有民眾對生育態度朝「不生」或「只想生一個」，婚姻態度朝向不結婚，理由是「經濟條件不佳」或「享受單身自由」；由於少子女化，加上傳統傳宗接代以及生殖醫療科技的進步，也造成男女嬰比重失衡，顯示男新生兒比女新生兒來得高；國人因上學延長及工作獲取經濟基礎及經驗也使得結婚及生育率年齡延後；相對於結婚率的逐年下降，離婚率則是逐年攀升，粗離婚率(*crude divorce rate, CDR*)已達

2.8‰，大約平均有 2.9 對就有一對離婚。

兒童及少年人口數逐年下降，於 2008 年底更降至二十萬以下。根據內政部戶政司(2008a)的統計，2007 年的兒童少年人口總計 5,002,123 人，其中兒童人口 3,058,061 人，少年人口 1,944,062 人，從歷年人口數變化來看，兒童及少年人口數均呈現減少趨勢，與 2001 年相較，兒童人口減少將近 15%，少年人口減少約 2%，整體兒童及少年人口減少約 10%（請見表 1）。兒童少年人口減少的主要原因之一是生育率下降，根據內政部戶政司(2008b)統計顯示：1997 年育齡婦女的總生育數約為 1.8 人；2006 年育齡婦女的總生育數約為 1.1 人，與 2005 年同為歷年來的最低點（請見表 2），少子女化現象除衍生有關子女生育、養育、教育問題外，加以人口老化快速，將使其日後所要承擔的扶養壓力，成為一項沈重的人身負擔（王順民，2007）；依據行政院經濟建設委員會之推估，預計未來 45 年內，生產者與退休者之比（15~64 歲／65 歲以上），將由 2006 年 7.2 個生產者扶養 1 個退休者的負擔，演變成 2026 年 3.3 個生產者扶養 1 個退休者，及至 2051 年為 1.5 個生產者扶養 1 個退休者（行政院經濟建設委員會，2006）。少子女化的生育模式，突顯出來當前台灣社會的「人口」，是一項兼具數量與素質的雙重圖像，就此而言，一方面用以鼓勵生育的誘因條件，是要有它通盤檢討的必要。

表 1：歷年兒童少年人口數

單位：人

年份	0~11 歲兒童人口	12~17 歲少年人口	合 計
2001 年	3,700,255	1,962,266	5,662,521
2002 年	3,611,832	1,932,701	5,544,533
2003 年	3,517,927	1,912,023	5,429,950
2004 年	3,413,894	1,931,153	5,345,047
2005 年	3,294,247	1,948,681	5,242,928
2006 年	3,176,997	1,930,184	5,107,181
2007 年	3,058,061	1,944,062	5,002,123

資料來源：內政部戶政司、內政部統計資訊網(2008a)。

表 2：育齡婦女生育率

年別	一般生育率	年齡別生育率							總生育率
		15-19 歲	20-24 歲	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	45-49 歲	
1997 年	53	15	80	147	87	22	3	0	1,770
1998 年	43	14	66	116	73	21	3	0	1,465
1999 年	45	13	66	126	82	21	3	0	1,555
2000 年	48	14	72	133	90	24	3	0	1,680
2001 年	41	13	62	106	75	21	3	0	1,400
2002 年	39	13	57	102	73	20	3	0	1,340
2003 年	36	11	52	92	69	20	3	0	1,235
2004 年	34	10	49	86	68	20	3	0	1,180
2005 年	33	8	44	79	68	21	3	0	1,115
2006 年	33	7	41	78	71	23	3	0	1,115
2007 年	32	6	37	76	74	24	3	0	1,100

資料來源：內政部戶政司、內政部統計資訊網(2008b)。

二、兒童照顧議題

根據兒童局於 2005 年所做的「台閩地區兒童少年生活狀況調查」顯示：約 6 成 3 的學齡前兒童家長反映若干照顧或養育問題，其困難主要包括：沒時間陪孩子、不知如何帶小孩或引導孩子學習、當地兒童休閒場地不夠、當地兒童學習活動太少。該調查亦發現無論是 0 至未滿 3 歲或是 3 至未滿 6 歲的兒童，「在家由母親帶」的比例均未超過一半，這顯示出機構式或家庭式的托嬰與育兒服務已經成為現代父母相當重要的親職補充機制（內政部兒童局，2005）。從歷年托育機構數與收托人數的消長可看出總機構數逐年增加，但隨著少子化的趨勢，收托人數在 2003 年之後開始減少，而兒童局在 2000 年頒布「安親班定型化契約範本」後，課後托育中心也成為雙薪父母不可或缺的選擇（請見表 3）。

事實上，從歷年來托育機構數與收托人數的消長情形，可以窺見機構總數雖然是逐年的增加，但是，伴隨著少子女化的發展趨勢，收托人數自 2003 年之後便開始呈現遞減現象；托育機構更在 2008 年底也收掉四百餘家。即使如此，托育服務仍然還是一項「補充而非替代父母親對孩子照顧」的兒童照顧方案。另外，由於兒童托育與教育服務的功能重疊與紊亂，且公立幼稚園與托兒所有限，以及私立園所素質良窳不齊等問題，對此，為了提升收托品質，並導引托育服務朝向專業領域發展，教育部與內政部自 2001 年起開始推動「幼托整合」，而為使 0 至 12 歲兒童在教育及

照顧功能獲得統整，亦於 2007 年推動「兒童教育暨照顧法」立法。此外，內政部於 1997 年訂頒有「兒童福利專業人員資格要點訓練實施方案」，特別是為了因應兒童及少年福利法的公布，2004 年亦訂頒出「兒童及少年福利專業人員資格要點訓練實施方案」，並且已於 1998 年正式實施保母人員技術士技能檢定，而截至 2007 年已有 4 萬 7 千餘人取得保母證照，並輔導建立保母系統推動保母培訓、考照、托育媒合轉介、訪視輔導與在職訓練機制，同時，業已在 24 縣市政府建立 54 個保母系統，這對於家庭式托育的質與量，已產生相當程度的提昇效果。教育部更在經濟不景氣之下，推動「月光天使點燈計畫」，優先照顧弱勢家庭晚間七點到九點。的課後照顧服務連帶地，針對家中 2 歲以下幼兒可獲得每月 3,000 元的保母托兒補助，重點除了在於保母通過訓練並領有證照外，也應該針對現行保母托育的生態環境與問題診斷，藉以設計出多軌式的保母托育系統，特別諸如薪資水準、福利待遇、專業支持、在職訓練、退休規劃等等制度性保障的運作機制，是否已然隨著有照專業保母的大力推動而同時建制完成？然而此項政策是否偏向 2 歲以下幼兒較適合保母托育而給予托育補助，政策卻未規劃父母親自照顧之考量？2008 年馬政府上任亦提出父母育兒津貼政策之規劃：二歲以下父母可選擇在家育成幼兒，政府補助每月 5000 或領六成薪資替代水準之托育津貼，但因政策考量，遲遲未於公布實施。

表 3：歷年度托育機構概況

年別	總 計		公立托兒所		私立托兒所		社區托兒所		課後托育中心	
	所數	收托人數	所數	收托人數	所數	收托人數	所數	收托人數	所數	收托人數
1995	3,288	223,353	21	4,447	1,336	111,930	1,931	106,976		
1996	2,222	234,967	227	81,903	1,548	122,657	447	30,407		
1997	2,304	246,418	284	98,883	1,763	134,015	257	13,520		
1998	2,304	241,669	288	98,369	1,892	133,883	168	9,417		
1999	2,740	259,161	318	98,280	2,283	152,671	139	8,210		
2000	3,343	309,639	295	99,196	2,955	202,973	93	7,470		
2001	3,600	318,918	297	97,838	3,216	213,850	87	7,230	909	36,120
2002	3,897	327,125	296	94,960	3,505	224,557	96	7,608	1,015	40,309
2003	4,082	294,528	291	81,721	3,705	208,331	86	4,476	1,036	35,276
2004	4,257	300,257	288	83,156	3,896	212,229	73	4,872	1,083	30,686
2005	4,307	290,218	280	76,393	3,960	209,375	67	4,450	1,150	29,828
2006	4,213	266,229	278	70,954	3,872	191,756	63	3,519	1,108	31,646
2007	3,870	245,471	263	65,063	3,561	176,925	46	3,483	1,038	30,824

資料來源：內政部兒童局網站(2008)。

不過，每年暑假期間都會有家長將小孩送往大賣場以接受免費的看顧服務，至於，根據內政部兒童局(2005)的調查指出亦有近十分之一的孩子，因為父母本身無力負擔相關的安親費用，而成爲放學時必須要四處遊蕩的浮萍兒；或是跟隨父母在工作場所「加班」。顯然，從過去的「鑰匙兒」到當前的「浮萍兒」以及寒暑假期間的「宅童族」，這一路走來的社會變遷趨勢，對於兒童、少年所設計提供的課後安親照顧服務，的確有它結構性探究的必要。

准此，相應於學齡前嬰幼兒的托育服

務需求而來的政策性思考在於：一則因應於修訂性別工作平等法而來的留職停薪津貼補助(表 4)，癥結所在就不全然在排擠效應、企業負擔、財政能力以及社會成本等等的指標判準上，而是該項的育嬰假津貼措施是否貼近現實世界裡的家庭生活運作，特別是用以達到刺激生育意願和促進男性家事參與等等的修法意圖；連帶地，缺乏諸如保母津貼、臨時托育、喘息服務乃至於家庭主婦津貼等等界面更爲廣泛的論述思考。

表 4：申請育嬰假留職停薪一覽表

年度別	總計			勞保身份者			軍保身份者			公保身份者		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女
2002	3150	148	3002	1219	59	1160	21	3	18	1910	86	1824
2003	2607	99	2508	1415	41	1374	34	1	33	1158	57	1101
2004	2942	151	2791	1645	59	1586	30	--	30	1267	92	1175
2005	3481	133	3348	1989	50	1939	34	1	33	1458	82	1376
2006	4299	172	4127	2798	77	2721	45	--	45	1456	95	1361
2007	5,024	204	4,820	3,314	108	3,206	43	-	43	1,667	96	1,571

資料來源：行政院勞工委員會網站(2008)。

最後，關於學前的托育服務以及課後的安親服務還是有它回歸到公共照顧的基本命題上，特別是如何給予所有兒童平等普及的托育安親服務、如何提供父母工作就業的補充性服務、如何促進男女公、私領域的平等參與、以及如何創造優質的生活環境等等政策性目標的確立，乃甚至於進一步地指涉到關於將學前機構、學校與課後托育融合成爲正式教育體系或終身學習的一部分。

參、他山之石，可以攻錯

世界各國對兒童少年關心不遺餘力，也隨著歷史的變遷各有不同的起源及發展過程，但皆有一共通的發展歷程—從早期的人文關懷，始於對兒童的救濟，關心貧窮所帶來的問題，隨著社會福利思潮湧起及發展，訂定政策，制頒法規，設立行政機關，民間的積極參與，遂成爲一門福利

專業。本節將彙整瑞典（最早面臨老年化及少子女化的社會民主國家）及日本（最積極解決老年化及少子女化的國家）的兒童及少年福利發展歷史沿革，並簡述相關兒童照顧措施與服務。

一、瑞典

完全就業及促進男女平等是瑞典社會福利體制之主要目標，瑞典社會中人口老化程度嚴重，婦女生育意願不高，職業婦女比率高（約占 70%，而 7 歲以下之婦女就學約占 80%），兩性平等狀況高，尤其 1934 年曾任瑞典商業部長，也是經濟學家麥德爾教授及其夫人(Professor & Mrs. Gunnar Myrdral)出版《人口問題的危機》(Crisis in the Population Problem)一書，指出瑞典人口有逐漸減少的潛在危機，此書也促使瑞典政府特別重視家庭及兒童福利措施(林勝義，2002)。瑞典政府是高個人收入、高稅收及高福利的國家，強調兒童

照顧是國家責任。瑞典採取混合經濟與民主決策方式，一方面致力提高就學率，以促進經濟發展，另一方面以民生為念，認為照顧人民生活是國家的使命，提高國民生活水準是國家的責任。瑞典採高稅收之政策，平均國民繳納稅金，綜合所得收入的 40%，而政府用於社會福利的經費，約占國內生產總額的 30%，政府運用這些福利經費提供國民在所得維持，醫療、教育、老人及兒童福利等層面有最低限度的又有所養，老有所終的社會保障（江亮演等，1996）。在兒童福利及婦女福利之層面上，瑞典提供普及性兒童照顧政策，供給高品質托育服務，以支持婦女就業（婦女勞參率高達 80%），甚至也強調兒童照顧父親也應負責任，並建立親職假(parental leave)、帶薪育兒假的父母保險制度（早在 1974 年已實施），以及公共托育（三歲以前有一半幼兒受公立托育機構照顧；三至六歲有八成幼兒進公托），以鼓勵父母生育，並倡導兩性平等。此外，除了兒童照顧政策外，瑞典也本著國家照顧之政策取向，配合衛生及教育，使得兒童在其人生各階段，接受國家資源來達成其所需發展之任務，並培育優質國民（郭靜晃，2004），此外，自 2008 年一月瑞典政府起也將支付三歲前還留在家中的幼兒每名三百歐元的育兒津貼，想讓親自照顧小孩的父母也能受惠。

瑞典的兒童及少年福利內容簡介如下：

(一)保險

1.基本年金之兒童年金：支給單親或

雙親死亡，18 歲以下的兒童，自 1981 年 1 月 1 日起，僅兒童年金的給付額規定兒童每人為基本額的 26~62%。又附加年金(ATP)的兒童年金，若母親受領基本年金的寡婦年金時，兩者合計，單親死亡的情形為基本額的 41%，雙親均死亡時為基本額的 62% (Social Security Administration, 2007b)。

2.附加年金之兒童年金：支給被保險人未滿 19 歲之遺兒。支給額因家庭情況而異，單親死亡時，對第一個孩子支給已故者年金的 15%；雙親死亡時，則支給 40%，每多一個兒童加給 10% (Social Security Administration, 2007b)。

(二)津貼

1.家庭津貼：給付未滿十七歲的所有兒童，每位兒童每個月可獲得 750 克郎(約 68 歐元)或每年 9,000 克郎(約 810 歐元)的家庭津貼，各家領取家庭津貼的金額，依兒童的排行而有所差異（常欣怡，2003）。

2.父母津貼：為健康保險制度的一部份，父母津貼有一般性的父母津貼與臨時照顧的父母津貼。前者支給 6 個月，但必須在還子出生後 9 個月內領取；後者也一樣支給 6 個月，但可在小孩出生後 8 歲以前的時間，或到上基礎學校一年級結束前領取。父母雙方雖然都有父母津貼的受領權，但並非雙方可以同時領取（除對父親的 10 天特別休假以及接受有關生產育嬰教育時受領的父母津貼可以同時領取），對於為照顧小孩而不得不停止工作的父親或

母親一方支給，合計可以領取 12 個月。津貼額的部分，前 9 個月給予從前所得的 90%，其餘 3 個月份為最低保證額 60 克郎(張雪真，2004)。

3.兒童津貼：該津貼支給養育未滿 16 歲兒童的家庭，從兒童出生的那一個月開始支付，受領者沒有國籍、收入、兒童數的條件。雖然規定為 16 歲，但即使是 16 歲以上，仍在教育的基礎學校就讀時，有延長津貼(Forlangt barnbidrag)；若是在綜合高等學校或大學就讀時(但至 20 歲的春季學期結束為止)，則支給獎學津貼(Stndiebidrag)，延長津貼與獎學津貼的支給月額、支給月數與兒童津貼完全相同(劉一龍、陳寬政、楊靜利，2003)。

4.預付養育津貼(兒童扶養津貼)：國家對於離婚的家庭(通常為母子家庭)，支給定額的養育津貼，以後國家在向該負擔養育者(通常為父親)求償，求償金額通常少於欲付養育津貼額(張雪真，2004)。

5. 育嬰津貼：無論男性或女性都可申請「育嬰留職支薪」，期間直至該子女滿 8 歲前為止，可分段請假，育嬰留職期間最長為 480 天，其中 390 天可以領取原本薪資的 80%，剩餘 90 天每天補助 60 克郎(約 5.4 歐元)。

(三)救助

1.單親家庭扶養扣除：稅額扣除的單親家庭扶養扣除制度，是對扶養未滿 18 歲兒童的單親家庭的單親，給予每年 1,800 克郎(約 162 歐元)的扣除認可。

2.撫養費扣除：此為一種所得稅的扣

除，是對離婚的妻子、子女匯寄扶養費時，給予一定額的扣除認可，但是只限於法律強制匯寄生活費的情形，始能扣除。(引自張雪真，2004)

3.低收入戶「育嬰留職支薪」特別補助：無論男性或女性低收入戶都可申請各二個月「育嬰留職支薪」，每天給予 150 克郎(約 13.5 歐元)。

(四)福利服務

1.支持性福利服務

(1)瑞典在地區醫院設有母子保健中心，以維護母子健康，支持照顧功能。婦女懷孕期有免費健檢，每月提供營養費，帶薪安胎假(50 天)、生產帶薪產假父母雙方共十八個月。社會局提供父母外出時的居家照顧服務。(公共電視，2008)

(2)小孩出生後 8 歲以前父母雙方每日工作時間可從 8 小時減至 6 小時，或可採取彈性工時。

2.補充性福利服務(引自張雪真，2004)

(1)學前教育與托育：協助家庭有 6 歲以下孩童的托育服務，品質好、價位低且公共化及社區化。

(2)閒暇中心：服務對象為 7 到 12 歲的孩童為主，主要是以學校課餘所實施的日托服務。

(3)家事服務：對於有孩子的家庭主婦因生病或生產時，提供家事服務員協助照顧兒童。

(4)母子之家：協助產前及產後母親和孩子保護措施，此項服務的母親多以年輕

媽媽為主。

3. 替代性服務（引自張雪真，2004）

(1) 嬰兒院：收容因雙親死亡和家庭事故，使 1 歲以下的嬰兒無法受到妥善照顧的服務。

(2) 短期收容所：對於家庭有困難養育 1 歲以上的兒童，予以暫時收容的養育之家，之後若返家仍有困難時，則透過寄養父母方式使兒童受到保護。

二、日本

日本是東方國家，一向重視家庭倫理，認為養兒育女是家庭責無旁貸的天職，早期的兒童福利觀念源於宗教式及皇室貴族以慈善事業方式對社會貧困兒童施以救助，其後日本政府又陸續頒布一些禁止令，救護法、扶助法案等，並設置收容機構，此等法案及措施多為殘補式的兒童福利措施。日本在第二次世界大戰戰敗之後，戰禍孤兒造成家庭解組，兒童亟需保護，因此，日本政府於 1947 年 3 月於厚生省設置「兒童局」，且於同年 12 月公布「兒童福祉法」，日本的兒童福利透過立法，制定政策，設有行政專責單位，也代表日本兒童福利已形成體制與制度（徐錦鋒，1984）。

從日本的兒童福利發展的歷史觀之，日本早期從佛教傳入及其所倡導救世、助人的宗教志願服務，吸引皇族投入慈善事業，之後也受基督教教義的影響的救濟工作到「兒童福祉法」的頒布，建立體制（郭靜晃，2004）。日本現行少年福利措施主要係依據 1947 年制訂之「兒童福祉法」，服

務對象包括 18 歲以下兒童與少年，其方向為少年健全育成、豐富休閒娛樂，以及針對需要養護少年、身心障礙兒與單親家庭（包括母親與父親）之福利對策，並提供良好少年養護設施與諮詢所。由於強調家庭對兒童有照顧的職責，因此日本政府與德國一樣傾向支持傳統家庭模式的社會保險、相關的普及性（或選擇性）現金給付及公共托育服務的支持措施，但僅提供最小給付對象與給付水準，另一方面也鼓勵市場及雇主對兒童及少年福利提供支持系統，因而形成了一種混和多樣模式的制度類型。此外，受到二次世界大戰所遺留下來大量殘障與失依少年之影響，因此日本政府對於不幸少年與殘障少年的福利服務措施可謂相當多元且完整，爾後中央政府更設有專司少年福利的機構--「少年家庭局」，將原本著重特殊少年保護的消極性福利，逐漸發展成積極解釋全面性的少年福利，明訂社會對培育健全身心少年的共同責任。

自五零年代以降，日本政府日養生息也造成經濟起飛、社會安定。隨著經濟發展使得職業婦女增加，然社會當時為能掌握變化趨勢，造成三歲以下幼兒托育機構不足也使得未立案托兒所興起。當時日本政府對三歲以下幼兒托育支援並不積極尋求對策，雖然自 1975 年以來，出生率已有明顯下降，直到 1989 年全國出生率僅達 1.59%，日本政府意識到少子女化問題的嚴重性，才開始提出一連串托育改革計畫的少子女化對策（翁麗芳，2004），包括於 2003 年頒布少子化社會對策基本法（七月

三十頒布，九月一日實施），及次世代育成支援對策推進法（七月十六日頒布）（周志宏，2004；蔡春美，2005）。之後，更於2004年6月4日頒布少子化社會對策大綱。綜合上述法規與對策大綱，除規定中央與地方分權之制度之外，日本政府亦提出針對育兒、就業、與家庭等方面提出具體措施（沈桂芬，2006），包括育兒支持（如社區與鄰里育兒支援、充實兒童醫療制度與健康支援、普及育兒長期休假制度等）、就業支持（如支援年輕人就業與婦女再就業、企業托兒、育嬰假、促進男性參與育兒的父親教育方案等）、及家庭支援（如推動生命教育、支援家庭自立、減輕家庭經濟負擔、支援兒童學習等）。除此之外，日本政府為了能具體改善托育環境及提高生育率，更提出為期五年的「新新天使計畫」（2005-2009），其特色是結合不同托育需求及型態，廣泛實施臨時、假日、夜間托育，並整合鄰里社區育幼支援。

日本的兒童及少年福利措施內容包括：

（一）保險

健康保險：包括有生育給付，發給被保險人的基本日薪60%，期間為產前的42天（多胞胎為98天），以及產後的56天皆可領取（Social Security Administration, 2007b）。

（二）津貼

1.兒童津貼：以家庭人數4人計算，前一年家庭總收入低於7,800,000日圓，且

子女年齡未滿12歲者。前二名子女，每月可領5,000日圓津貼，第三名子女起，每名子女每個月給予10,000日圓津貼（劉一龍、陳寬政、楊靜利，2003）。

2.特別津貼：針對受僱於公家或私人部門的受僱者，以家庭人數4人計算，前一年家庭總收入高於7,800,000日圓，但低於8,600,000日圓者。前二名子女，每月可領5,000日圓津貼，第三名子女起，每名子女每個月給予10,000日圓津貼（Social Security Administration, 2007a）。

3.兒童養育津貼：針對單親母親家長（未與父親共同負擔家計）養育18歲以下子女所設之津貼，家庭前一年總收入低於2,048,000日圓者，養育一名子女的家庭每月給予42,370日圓津貼、養育二名子女的家庭每月給予47,370日圓津貼、養育三名子女以上的家庭，每名子女增加3,000日圓津貼。若家庭年收入高於2,048,000日圓但低於3,000,000日圓者，每月津貼減14,020日圓（Social Security Administration, 2007a）。

4.育嬰假：婦女可領工作時40%的薪水在家專心育兒。

（三）救助

公共救助：由國內有需要的家庭提出申請，透過公平而嚴格的資產調查，審查標準係以家庭年度總收入是否低於最低生活費用來判定，最低生活費用由七個面向：生計、住宅、教育、醫療、職業、妊娠、喪葬等支出合計（Social Security Administration, 2007b）。

(四)福利服務

根據日本兒童福祉法第 7 條對日本兒童措施之定義，及其 36~44 條所規定之各種兒童福利措施之目的，現將 14 種兒童福利措施分述如下：(引自李淑娟，2000)

1.助產措施：指基於保健上之必要，對於因經濟原因未能入院生產之產婦，予以入院助產為目的之措施而言。依日本「醫療法」之規定，助產設施包括醫院與助產所兩種。(兒童福祉法第 36 條)

2.育嬰院(乳兒院)：指將未滿 1 歲之乳幼兒，予以入院留養為目的之措施而言，於必要時可延長留養期限至滿 2 歲止。(兒童福祉法第 37 條)

3.母子保護措施(母子寮)：指將無配偶或類似情形之子女及其應監護的兒童，予以入院保護為目的之措施而言。(兒童福祉法第 38 條)

4.托兒所(保育所)：指將保護人每日委託之缺乏保育的嬰兒或幼兒，予以保育為目的之措施而言。(兒童福祉法第 39 條)

5.兒童福利措施：亦即兒童衛生福利措施，是指兒童樂園、兒童館、保健所等，給予兒童健全的遊樂設施、增進兒童健康、且陶冶其情操為目的之措施而言。(兒童福祉法第 40 條)

6.兒童養護措施：指將無保護人、被虐待以及其他環境上需要養護的兒童，予以入院養護為目的之措施而言。(兒童福祉法第 41 條)

7.精神薄弱兒童設施：係提供精神薄弱兒童之通勤接送由專人予以保護，並教導其獨立生活所需之知識技能為目的之設

施。(兒童福祉法第 42 條之二)

8.盲聾啞兒童措施：指將盲童、聾啞童予以入院保護，並授與獨立生活所需之必要輔導或救助為目的之措施而言。(兒童福祉法第 43 條)

9.虛弱兒童措施：指賦予身體虛弱之兒童適當的環境，以謀求增進其健康為目的之措施而言。(兒童福祉法第 43 條之二)

10.肢體殘障兒童措施：指將上肢、下肢或身體機能不健全之兒童予以治療，並授與獨立生活所需必要知識技能為目的。(兒童福祉法第 43 條之三)

11.重度身心障礙兒童措施：指將重度智能不足，以及重度肢體殘障兒童予以保護、治療，並指導其日常生活為目的之措施。(兒童福祉法第 43 條之四)

12.情緒障礙兒童短期治療措施：指將輕度情緒障礙、年齡未滿 12 歲之兒童予以短時間收容，或由其保護人通勤接送入所矯治為目的。(兒童福祉法第 43 條之五)

13.教護院：指將不良行為或具有不良行為之虞的兒童，予以入院教護為目的之措施而言。(兒童福祉法第 44 條)

綜觀以上 13 種兒童福利措施，可知道前六者為一般性社會的保護措施，擔任兒童的保護與育成；後七者為針對身心缺陷的兒童，需要特殊保護、教育及訓練而設置的。上述兒童福利措施，除了針對身心缺陷的兒童，需要特殊保護、教育及訓練而設置之外，更具體落實於一般兒童之育成與保護，尤其整合社區鄰里資源協助父母育兒，以提高日本國名生育意願。

除了兒童福利措施之外，日本內閣於

2004年提出青少年政策白皮書，主要內容依據2003年12月公布的「全國青少年發展政策」形成，白皮書分為三部分：日本青少年的現況、青少年的相關政策與措施和參考文獻。第一部青少年現況描述青少年的人口、健康與安全、教育、勞動、青少年犯罪等內容；第二部青少年相關政策與措施則包括「完整與系統性的政策提供以協助青少年健全發展」、「不同年齡層的政策」、「特殊情境下的青少年政策」、「建構合適的環境以提供青少年足夠的支持」等內容。

綜合瑞典與日本因應少子女化的方式是以提供家庭支持、利用社會保障制度，一方面刺激女性工作，另一方面，提供安心生育環境。其社會政策及措施大抵為：(1)稅制改變，配合家庭津貼對雙薪家庭給予優惠，以減少經濟負擔。(2)以公權力介入，提供質優價低的托育服務。(3)實施育嬰保險、醫療補助及育嬰假。(4)父母可使用親職假或採彈性工時，父親也要肩負育兒工作。(5)提供多元及社區化鄰里托育照顧，以滿足父母多樣化托育需求。(6)企業支持延長育兒津貼。

肆、我國面對少子女化之因應措施之阻礙

為因應少子女化帶來的日後社會之衝擊，我國政府近年來一直在鼓勵生育的討論與呼籲，此問題連帶地攸關子女養育及教育成本，影響所及更是調節女性就業者在家庭照顧及工作職場之關係。目前政府有

關之行政措施有產假、醫療補助、育嬰假、家庭照顧(親職)假，托兒服務(包括幼兒園、幼稚園及社區保母系統)，托育補助、生活扶助、產假工資與生育給付、低收入戶的生育補助、生育津貼等。

綜觀我國對少子女化之行政措施大抵為生育津貼、產假及勞動工資補助以及對中低收入家庭之托育及教育補助與扶助。上述之措施對於期待提升國人生育意願，效果實有待評估，尚且措施實施之處仍有相當多之阻礙，諸如：

1.有關產假部分：雖然勞動法令對女性勞工有生育保障，惟實務上仍有產生雇主拒絕給付產假薪資或甚至百般刁難和藉故解僱勞工等實例發生，這些是實皆指出雇主職場態度不友善致使女性勞工生產權未獲得保障。

2.有關育嬰留職停薪部分：目前政府雖已經規劃育嬰留職停薪措施，但只有公職女性職工有申請之事實，其餘民營企業之態度傾向不支持以及民營女性職工擔心日後回復工作之職位及機會有待保留，況且申請育嬰留職之經濟支持更有所欠缺。

3.有關生育或結婚補助：此舉並非採取普及性提供，而是由各地政府依財政狀況(目前以新竹市有較好的行政措施：生育第一胎補助一萬五千元整，第二胎兩萬元整，第三胎及以上兩萬五千元整，雙胞胎補助五萬元整，三胞胎補助十萬元整。結婚可獲補助五萬元，但三年內不可離婚)而定，惟少數縣市僅對經濟弱勢給予生育補助。

4.有關托育服務：目前提供六歲以前

的托育服務，在量是充足但品質卻無法保證迎合父母之期望，加上托育費用平均也要數千至萬元不等；針對三歲以下的兒童托育，在低廉價位之托育機構不足，對於兩歲以下雖有居家式保母支持體系，但因提供數量與需求之落差【4 萬多的合格證照保母及 80 萬的嬰幼兒】及托育品質之管理與監督仍有限，加上補助不足，也使得家長對此照顧體系之量及質需求殷切。此外，企業對女性職工托兒服務需求漠視，不僅在企業提供現場托育照顧(on-site care)興趣缺缺以及未能提供工作與福利之相關措施，例如親職假、育嬰假，更遑論實質的托育經濟支持。

5.有關托育之經濟安全支持：我國政府現行採取低稅賦措施，有關家庭經濟安全仍以殘補式的補助為主，而且支持費用只能滿足生活最低標準，僅能幫助家庭生存與糊口，而補助對象仍以經濟弱勢之低收入戶為主。最近幾年因社會趨向 M 型結構，新貧、趨貧到近貧之家庭興起，造成家庭因缺乏資源挹注而形成家庭羸弱(vulnerability)、匱乏或剝奪等連鎖性效應。為顧及貧困家庭兒童需求滿足及社會正義與關懷，托育補助又擴大至中低收入戶，但因福利預算有限且又侷限於補助規定，補助名額僅能包容 4% 家庭人口左右且不能擴及全部對象，達成普及性的兒童或家庭津貼福利。

伍、結論

2008 年政府再度輪替，馬政府為貫通

選前之政見，積極策動有關兒童照顧政策方案，計有：(1)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；(2)新生嬰兒之未就業父或母兩年每月五千元之育兒津貼；(3)被扶養之未成年子女第三人以上，提高免稅額二分之一；(4)二~四歲兒童托育其基本費用可列為所得稅列舉扣除額；(5)五歲兒童免費的學前教育。上述政見內容之兌現實有待立法制度、行政與福利服務的擴充；而實施手段及方式是以保險、津貼、救助或福利亦有待商榷和討論空間。此外，福利服務是以現金給付(in cash)、服務津貼(voucher)或實物補助(in kind)方式；處遇作用是以消極殘補或積極發展預防方式；補助對象是涉及公民權益的全面普及性或具差別待遇的個別選擇性等問題更有待評估及進一步論述。選後政務運作實與選前政見訴求大不相同，必須還原到政治經濟分析及效能評估。以目前台灣的經濟實力基礎，對於人民在福利服務需求的滿足即有力不從心之處；加上兒少福利預算分配比率不足與不均，對於新增兒童照顧之育兒津貼恐有力有未逮，並且必然地也會衝擊其他福利預算。個人認為當務之急是以公權力介入提供價廉質優的托育服務、持續對低收入家庭的補助與支持並啟動積極性脫貧方案、擴大中低收入家庭的補助與支持、充實工作機會振興經濟、營建職場對職工育兒之友善態度、獎勵及鼓勵企業興辦托育機構、建立職場工作與福利制度等相關措施，待日後經濟許可，再朝向對兒童及父母之家庭津貼和普及性福利政策。相較於瑞典及日本，我

國婦女就業率仍屬偏低，加上格差社會(M型社會)讓低所得家庭不敢生育，而高所得家庭沒有時間及精力生育。故穩定工作機會，營造友善和安心生育環境等因應措

施或許可刺激年輕夫婦生育之意願。

(本文作者郭靜晃現為中國文化大學社會福利學系教授)

📖 參考文獻

- 內政部兒童局(2005)。臺閩地區兒童及少年生活狀況調查報告。臺北市：內政部兒童局。
- 王順民(2007)。社會變遷底下的人口樣貌社會圖像與福利論述，收錄於郭靜晃主編，蔡宏昭等著，社會問題與適應(第三版)。台北市：揚智文化。
- 江亮演(1999)。社會福利與行政(修訂再版)。台北：國立空中大學。
- 李淑娟(2000)。各國兒童福利的發展。輯於馮燕等著，兒童福利。台北：國立空中大學。
- 沈桂芬(2006)。少子化現象。網路社會學通訊期刊，55。
- 林勝義(2002)。兒童福利。台北：五南圖書公司。
- 周志宏(2004)。日本少子化社會對策基本法及其相關法規有關又托制度改革之啓示。載於翁麗芳主編；當代的日本的幼教政策，頁219-232。台北：心理。
- 徐錦鋒(1984)。兒童福利法之比較研究。中國文化大學兒童福利研究所碩士論文。
- 翁麗芳(2004)。當代的日本的幼教政策--少子化時代的幼兒托育與教育。台北：心理。
- 常欣怡(2003)。瑞典兒童照顧制度對台灣相關政策之啓示。社區發展季刊，101期，463-473。
- 張雪真譯(2004)。瑞典的社會保險制度。台北：行政院衛生署員工消費合作社。
- 郭靜晃(2004)。兒童少年福利服務。台北：揚智文化。
- 劉一龍、陳寬政、楊靜利(2003)。鼓勵生育與所得稅免稅額調整，台灣社會福利學刊，4，頁53-77。
- 公共電視(2008)。國家的遠見。<http://www.pts.org.tw/-web03/country/index.htm>。
- 內政部戶政司(2008a)。內政統計年報：人口年齡分配。內政部戶政司全球資訊網，2008.01.30。取自：<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。
- 內政部戶政司(2008b)。內政統計年報：育齡婦女生育統計。內政部戶政司全球資訊網，2008.01.30。取自：<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。
- 內政部兒童局網站(2008)。84-96年度托育機構概況。內政部兒童局全球資訊網，2008.01.30。取自：<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>
- 行政院勞工委員會(2008)。勞動統計櫥窗：「育嬰留職停薪」實施概況。2008.07.20。取自：<http://www.cla.gov.tw/site/business/41761dc1/4626ea2e/files/0705.doc>
- 行政院經濟建設委員會(2006)。中華民國台灣95年至140年人口推計。行政院經濟建設

委員會，2008.01.14。取自：<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0000455&key=&ex=%20&ic=>
蔡春美(2005)。日本少子化社會對策之啟示。幼改家電子報。

<http://aecer.org/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=153>

Social Security Administration (2007a). *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2006*. U.S. Social Security Administration, Office of policy.

Social Security Administration (2007b). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006*. U.S. Social Security Administration, Office of policy.