**台灣生育率「半折子數」，國家如何加倍奉還？**

**托育政策催生聯盟102.11.05**

**政策設計基本上是「邏輯問題」與「數學問題」。政策執行面的邏輯架構，與人力、經費等層面的數學架構，應力求設計周全、環環相扣，形成正面效應，避免逆向作用，才能確保制度的可行性與永續性。**

**──托育政策催生聯盟座右銘**

　　黃小姐工作多年，31歲找到了如意郎君。但今年33歲、懷胎數月的她，正猶豫第一胎出生後要不要辭職。其實，她心裡期待「兩個孩子恰恰好」。若辭職回家專心「做人」，說不定，高齡產婦這兩年仍有機會。

　　但生孩子的真正挑戰是家庭經濟。特別是上小學前，托育費用開銷超級貴。繼續工作？薪水一定也是大半繳給保母和幼兒園。

　　如果辭職自己帶呢？靠老公的薪水養她和第一胎寶寶，好像勉強。養兩胎？沒有雙份收入是絕無可能！何況老公也是給人請的上班族，又不是董事長，要是受到任何健康或經濟衝擊，就要全家吃老本了，是有一點危險。

　　想著想著，黃小姐看到了政府的**「未就業育兒津貼」**廣告。條件是，**只要她辭職回家育兒，小孩滿2歲前每個月都可以領2500元**。她想，既然政府也有鼓勵，是不是鐵了心跟老闆提辭呈？還是先不要想第二胎的事情了……

**六萬元，斷一生！？**

　　黃小姐的故事，是台灣女性上班族的縮影。

　　0-2歲幼兒的母親每月可領2500元「未就業育兒津貼」，兩年不過區區6萬元，並不足以讓女人敢生第二胎，卻會誘導她辭職。

　　根據2011年中央研究院的社會意向調查，大多數適婚年齡男女所期待的生育子女數仍然是2到3個之間。但多年來台灣的總生育率（即每位女性生育子女數），始終徘徊在1名上下。理想和現實差距為何這麼大？多年來各項研究調查顯示，主要原因是養育子女的經濟負擔太大。

　　就此而言，顯然每月2500元補助的意義很小，最好靠雙份收入才不會拖垮家庭經濟。但若由母親自行育兒，生一胎得離開職場2-3年，生兩胎大約4-6年，職涯從此跟我說BYE-BYE。

　　迫於現實，想生育的台灣女性只好「辭職自帶、但只生一個」。影響所及，不僅生育率「半折子數」、人口斷崖就此形成，而且女性照樣回不去職場。如此造成我國「生育率與女性就業率雙低」的困境。

　　這不是女人的錯。婦女想要重返職場二度就業並不容易，更麻煩的是，由於低薪化及高齡化（女性平均餘命83歲！），多數女人若無法持續工作，貧窮恐將如影隨形。怎能為了六萬元就脫離就業市場？豈不是斷送了一生的經濟安全？

**瑞典、俄羅斯鼓勵生育成功，台灣破功**

　　台灣政策不思改變此一困境，結果就是生育率並無起色。反觀瑞典、俄羅斯兩大生育率回升國──

　　瑞典，長久以來就給育兒家庭慷慨的福利， 1960年代就有公共托育，是實現「工作與家庭平衡」、使女性「兼顧就業與育兒」的典型國家。知名政策學者Esping-Andersen明白分析，瑞典成功的關鍵，是他們的普及公共托育制度，讓家庭放心生、開心養。

　　俄羅斯，2006年在普丁總統主導下，對生育提供巨額補助（約當美金一萬元，若乘以台灣和俄羅斯國民所得差距，大約等於五十萬台幣），但只是針對生「第二胎」者（未限定未就業）、且孩子滿三歲才能領取，發揮了提振生育率但不降低女性就業率的效果。但是，這項政策得年年砸大錢。

　　至於台灣，根據戶政司的人口統計，發放未就業育兒津貼的當年小孩變多，不過是曇花一現。說穿了，這其實是「龍年效應」，而不是政策效應。蛇年（102年2月起）2-9月嬰幼兒出生數（ 125,527人），與龍年（101年）同期（147,632人）相比已經驟減15%，甚至低於兔年（100年，127,642人）水準。未就業育兒津貼官方文件，自己也尷尬承認：「養育孩子長成需花費相當心力及財力，而每月2,500……又限於2足歲以下兒童，對於營造有利生養環境之目標達成，有其限制。」

　　此一「宣示意義」大於「實質意義」的政策，其催生效果如今已證實破功。2012年總生育率，瑞典1.9、俄羅斯1.6、台灣仍徘徊在1邊緣。誰的政策真正做到「加倍奉還」？什麼才是台灣的可行路徑？

**政策建言**

　　馬總統三年前即指出，少子女化是「國安問題」，但此國安問題至今並未解除。政策不能一錯再錯！我們呼籲：

　　一、政府應從女性生涯規劃及經濟安全出發，以人口政策結合就業政策。中央研究院2011年的人口政策建議書明白指出，應以北歐國家的政策設計為借鏡：「鼓勵婦女投入勞動力市場，提供同時追求家庭與職業的途徑。」中研院學者的研究也發現，「在其他的條件不變下，如果女性有穩定的工作，無需顧慮生育後必須辭職，如教師及公務人員，則有較高的意願生育第二胎。」「讓女性能在產後安心工作」，是幫助家庭生養第二胎的關鍵要素。

　　二、應以福利與經濟並容，推動普及公共托育，以合理薪資創造服務品質，活絡在地經濟。台灣濫用現金福利的現象，向來比南歐歐豬國家還要嚴重。立法院預算中心〈中央政府103年度預算評估報告〉因此提出警語：「我國社福支出偏重現金給付，此將限縮［托育和長照服務等］實物給付發展空間。」「實物給付之效益性遠高於直接發放現金，且政府亦可藉實物之提供以發展相關照顧（護）等社會福利產業，創造就業機會，不僅可舒緩日益龐大之社會福利支出對財政造成之沉重壓力，同時有助於經濟發展。」「政府應亟思如何將社會福利支出轉化為可促進產業發展之助力……增加就業，使社會福利與經濟發展相輔相成。」若福利經費用於擴張社區保母系統，廣設公共托嬰中心、非營利幼兒園，家長將不用再苦苦候補，不怕公共托育「看得到吃不到」，進而安心就業；也能為托育工作者創造有合理薪資的就業，提升照顧安全及品質，正是立法院報告提示的「使社會福利與經濟發展相輔相成」。

　　三、濫發現金，無用有害，不應加碼。否則將斷送改革機會，生育率與女性勞參率雙輸。總額六萬元的育兒津貼，已經證實根本「催生無效」；類似津貼加碼濫發，是一錯再錯。而俄羅斯式的鉅額津貼政策，若在台灣對101年出生的第二胎發放等值津貼，就需要432億元！而若要將生育率提升到俄羅斯的水準，估計每年大概得花7百多億元。這並不是現金給付浮濫的台灣所能為，否則彈盡援絕指日可待。

　　何況比較各國女性職涯曲線可知，避免女性退出職場、保障為人父母穩定就業，才是生育率能夠回升的大前提。也就是說，普及公共托育必須作為第一優先政策。國家財政行有餘力時，才能加採俄羅斯模式。

　　目前台灣沒有普及公共托育，發錢卻又發錯方式，當然政策成效極差！

　　這對台灣的經濟力也造成巨大傷害。萬事達卡國際組織（MasterCard）日前發布調查指出，台灣女性接受高等教育的比例超過8成，榮登全亞洲第2名。但台灣女性勞動參與率僅僅50.2%，遠低於中國的67.5%、新加坡56.2%與香港的51%，位居華語世界之末，等於是嚴重的「高教育低就業」。該組織就說，這是因為「缺乏孩童與老年人口照護機制，導致女性必須擔起責任而無法進入工作職場」，白白浪費了人力資源。

　　由以上分析可知，我國並無擴大育兒津貼的空間；提供平價普及公共托育，才能有效鼓勵生育，並使福利與經濟並容。請政府面對現實：生育率「半折子數」，唯有讓人民兼顧工作、育兒，才能使之「加倍奉還」！

托育政策催生聯盟召集人　劉毓秀

台灣勞工陣線　張烽益

全國家長團體聯盟　謝國清

全國教保產業工會　王淑英

婦女新知基金會　覃玉蓉

**附件──圖一、圖二、圖三、表一及說明**

**圖一：瑞典、俄羅斯、台灣生育率走勢圖**

**圖二：瑞典、俄羅斯、台灣女性職涯曲線圖**

按：俄羅斯和瑞典兩國的做法，都能有效提升生育率，女性就業率亦高；尤其值得注意的是，此兩國女性都能連續就業，以致35-55歲的體力與能力高峰，正吻合女性就業高峰。相較之下，此年齡層台灣女性就業率節節滑落，對於國家生產力的影響之大，可想而知。又若將瑞典與俄羅斯比較，瑞典政策效果明顯優於俄羅斯；俄羅斯模式政策不僅遠遠超出今天我國國庫所能負擔的限度，且若在我國女性傾向「婚育＋離職」的現況下實施此政策，單向鼓勵女性多生，必使女性就業率更加惡化。

台灣由於長年政策與觀念錯誤，導致今天「超低生育率＋女性超低就業率」的可怕配對。有必要結合人口政策與就業政策，逆轉此負向配對，以同時提振生育率與女性就業率為政策目標。

**圖三：台灣近十年2-9月出生嬰兒數圖**

資料來源：行政院內政部統計處

按：上圖顯示，今年二月（一月仍屬龍年）至九月出生嬰兒人數比龍年降低15%，甚至掉到低於兔年的水準。

　　國家政策不可腳痛醫腳，卻顧不了頭。台灣政策只顧「催生」，卻顧不了女性就業率。大量預算編列於「未就業育兒津貼」的結果是只能靠龍年短暫提振生育率，不僅於事無補，更將導致兩項可怕後果：一，在低薪、就業不穩定、婚姻不穩定的今天，以政策鼓勵單薪家庭生育，等於是誘導更多小孩成長於高風險家庭，將衍生許多社會負擔。其二，在女性高壽的時代，若不能翻轉我國女性職涯曲線，將形成女性老年貧窮的棘手社會問題。

**表一：2013年社福預算「實物」與「現金」比例之國際比較**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 國家 | 實物給付 | 現金給付 |
| 台灣 | **27.45%** | **72.55%** |
| 希臘 | 29.72% | 70.28% |
| 葡萄牙 | 30.68% | 69.32% |
| 波蘭 | 30.7% | 69.3% |
| 義大利 | 32.16% | 67.84% |
| 西班牙 | 35.74% | 64.26% |

資料來源：立法院預算中心〈中央政府103

年度預算評估報告〉

按：「現金給付」指的是發放現金的福利方案，例如「未就業育兒津貼」。「實物給付」指的則是直接給予（托育、照護等）服務的福利方案。