

性別統計專題—生育率與女性勞動參與之關係

一、 台灣生育率之現況

近年來各國生育率皆呈現下降趨勢，面臨低生育率的問題，台灣也面臨超低生育的危機，2010年出生率達到史上最低0.895，平均每對夫妻一輩子生育不到一名子女(見表1)，近幾年在政府的大力「催生」下，生育率稍有提升，但仍在全球吊車尾，與台灣鄰近的其他東亞國家也面臨此問題，其中日本與新加坡的總生育率分別在1950年代中期及1970年代中期降至2.1的人口替代水準，南韓、香港與台灣也在1980年代之後開始下降，也因此日本與新加坡政府最早開始採取政策來回應低生育率，南韓及台灣則是近年才開始積極採取鼓勵生育的政策，由圖1可看出相較於香港、南韓、新加坡以及日本，台灣生育率下降速度快且持續低迷。

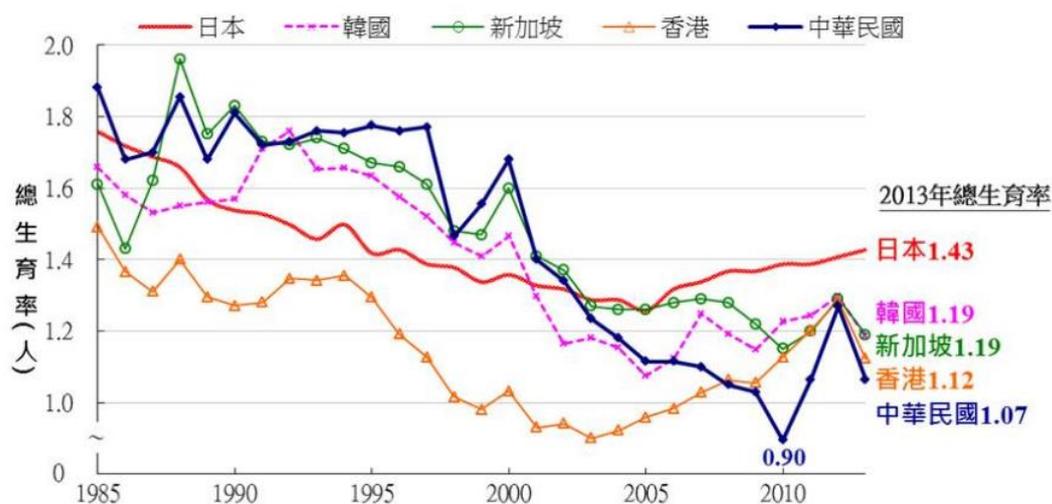


圖1：亞洲主要國家及地區總生育率

資料來源：國家發展委員會人力發展統計圖表及「中華民國人口推計(103年至150年)」

低生育率的現象持續存在，推估我國最快將於民國108年達到人口零成長¹，人口自然增加率將由正轉負(國家發展委員會，2014)。在生育率持續下降下，台灣少子高齡化的結構將更為明顯，衝擊的面向相當多，恐將造成未來進入勞動市場的人力萎縮、家庭養老功能減弱、老人照護負擔沉重、納稅人口的減少造成政府財政困難、教育體制的衝擊，學校面臨招生不足等問題(人口政策白皮書，2013)。

¹人口零成長指人口自然增加率將由正轉負，發生時間點最快於108年(低推估)，最晚於115年(高推估)，中推估則於110年(資料來源：國家發展委員會人口推估103-150年)

表 1：主要國家總生育率

單位：人

國 別	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
中華民國	1.18	1.12	1.12	1.10	1.05	1.03	0.90	1.07	1.27	1.07
菲 律 賓	3.26	3.22	3.17	3.12	3.08	...	...	...	...	...
泰 國	1.80	1.80	1.81	1.60	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.60
馬來西亞	...	...	...	3.01	2.30	2.20	2.10	2.20	2.10	2.10
印 度	2.90	2.90	2.79	2.68	2.60	2.60	2.50	2.40	2.40	...
新 加 坡	1.26	1.26	1.28	1.29	1.28	1.22	1.15	1.20	1.29	1.19
日 本	1.29	1.26	1.32	1.34	1.37	1.37	1.39	1.39	1.41	1.43
南 韓	1.15	1.08	1.12	1.25	1.19	1.15	1.23	1.24	1.30	1.19
中國大陸	1.76	1.76	1.76	1.76	1.77	...	...	...	...	...
南 非	2.75	2.73	2.71	2.69	2.67	2.65	2.63	2.61	2.60	2.58
美 國	2.05	2.06	2.11	2.12	2.07	2.00	1.93	1.89	1.88	1.86
加 拿 大	1.53	1.54	1.59	1.66	1.68	1.67	1.63	1.61	...	...
墨 西 哥	2.25	2.20	2.17	2.13	2.10	...	...	...	...	...
阿 根 廷	2.50	2.39	2.30	2.29	2.41	2.38	2.39	2.38	...	...
巴 西	2.13	2.06	1.99	1.93	1.86	1.91	1.87	1.83	1.80	1.77
瑞 典	1.75	1.77	1.85	1.88	1.91	1.94	1.98	1.90	1.91	1.89
芬 蘭	1.80	1.80	1.84	1.83	1.85	1.86	1.87	1.83	1.80	1.75
挪 威	1.83	1.84	1.90	1.90	1.96	1.98	1.95	1.88	1.85	1.78
英 國	1.77	1.78	1.82	1.87	1.96	1.90	1.93	1.91	1.92	1.83
德 國	1.36	1.34	1.33	1.37	1.38	1.36	1.39	1.39	1.40	1.41
奧 地 利	1.42	1.41	1.41	1.39	1.42	1.40	1.44	1.43	1.44	1.44
瑞 士	1.42	1.42	1.44	1.46	1.50	1.50	1.52	1.52	1.53	1.52
法 國	1.92	1.94	2.00	1.98	2.01	2.00	2.03	2.01	2.01	1.99
荷 蘭	1.72	1.71	1.72	1.72	1.77	1.79	1.80	1.76	1.72	1.68
義 大 利	1.34	1.34	1.37	1.40	1.45	1.45	1.46	1.44	1.42	1.39
西 班 牙	1.32	1.33	1.36	1.38	1.44	1.38	1.37	1.34	1.32	1.27
澳大利亞	1.78	1.85	1.88	1.99	2.02	1.97	1.95	1.92	1.93	1.88
紐 西 蘭	2.00	2.00	2.00	2.20	2.20	2.10	2.20	2.10	2.10	2.00

資料來源：內政部統計處，內政國際指標 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>

二、 台灣生育率之變化趨勢

回顧半世紀前的戰後嬰兒潮(baby boom)，出生率急速上升，每位婦女平均生育 7.04 個新生兒，人口增加速度快，為我國最高生育率與人口自然成長的年代。為緩和人口成長，1964 年政府推行家庭計畫開始控制生育，打出「實施家庭計畫，促進家庭幸福」的口號，並於 1968 年及 1967 年相繼公佈「台灣地區家庭計畫實施辦法」及「中華民國人口政策綱領」，使得家庭計畫得到合法性地位及政府財務支持，並於內政部成立人口政策委員會，透過教育與優生保健學等，改善人口素質，達到合理的人口成長(陳信木、陳玉華、蕭乃沂，2012；內政部戶政司，2014；Chen, 2012)。隨著社會經濟變遷、家庭計畫的全面推廣與人口政策宣導等措施下，台灣在不到三十年的時間便完成了人口轉型，但人口轉型的速度之快，現在卻面臨了超低生育率的危機。

1984 年台灣總生育率²已經低於 2.1 的人口替代水準。由圖 2 看出台灣總生育率呈現逐年下降的趨勢，1985 年至 1997 年呈現低度穩定維持在 1.68-1.88 的水準間，1998 年開始急速下降，因龍年及公元 2000 千禧年效應下 2000 年生育率提高至 1.68，但之後又快速下降至 1.3 以下形成極低生育率(lowest-low fertility)。根據歐洲國家經驗，總生育率低於 1.3 的極低生育率已經非人口平衡的狀態，深深影響著人口、經濟和社會的發展(Kohler et al.,2002; 人口政策白皮書，2013)。

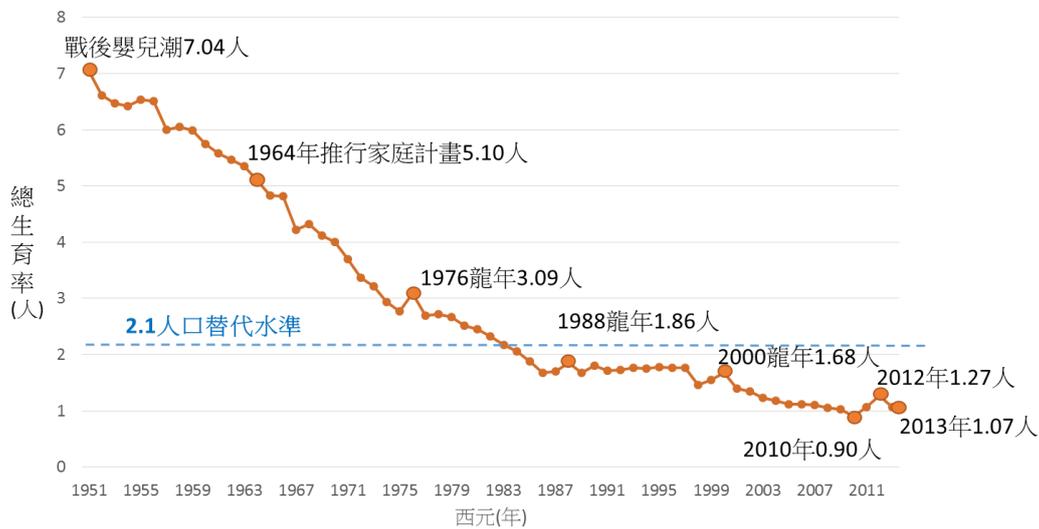


圖 2：1951-2013 年台灣總生育率趨勢圖

資料來源：內政部戶政司，總生育率

²總生育率(Total Fertility Rate, TFR):係指平均每位婦女於 15 至 49 歲育齡期間所生育之子女數(內政部戶政司，2014)

由圖 3 比較近五年台灣六都之間的生育率可發現，受到建國百年婚育潮影響，2012 年生育率微幅上升，整體而言台北市為六都中生育率最高的縣市，其次為新北市，桃園市則為生育率成長最為顯著的縣市。

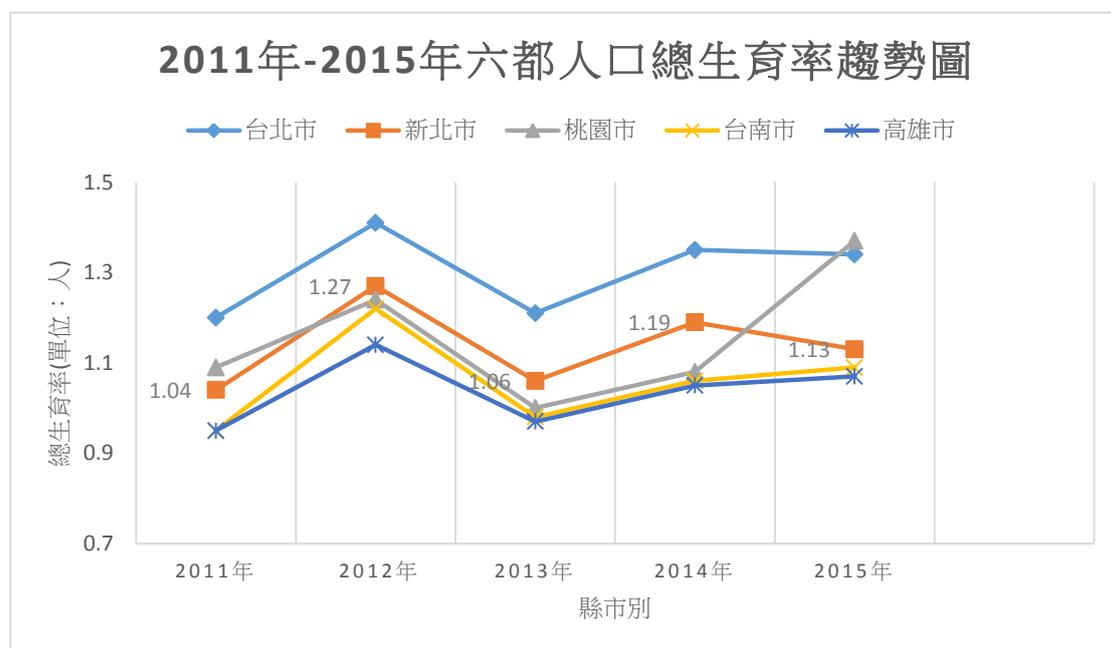


圖 3：2011-2015 年六都人口總生育率趨勢圖

資料來源：內政部戶政司，人口資料庫

三、 影響低生育率之因素探討

(一)初婚年齡及生育第一胎的年齡延後

年輕世代普遍晚婚、不婚，生育第一胎年齡延後，願意生第二胎、第三胎的人數減少，由圖 4 可看出生育第一胎生母的平均年齡已從 1976 年 23 歲延至 2013 年 30.4 歲，女性生育第一胎年齡延後可能會影響其再生育第二胎、第三胎的可能性；生育年齡延後主要受到初婚年齡的影響，不論男性或女性，整體而言初婚年齡都較過去晚，1971 年男性初婚年齡為 28.2 歲，女性則為 22.1 歲，至 2013 年女性初婚年齡將近 30 歲，女性延後的幅度更是大於男性。

(二)有偶率的降低

圖 5 顯示男、女性 20-49 歲有偶率的降低，1976 年女性有偶率為 76.2%，2013 年降至 49.3%，也就是說 20-49 歲女性中有一半比例都是未婚狀態，是影響生育的重要因素。

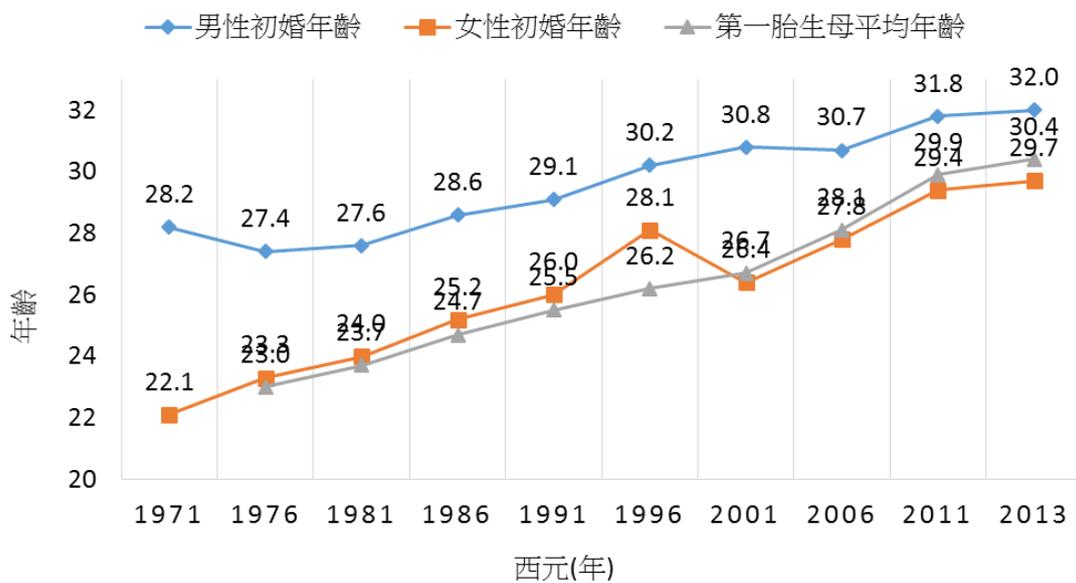


圖 4：男女性初婚年齡、女性生育第一胎年齡趨勢圖

資料來源：內政部戶政司，人口資料庫

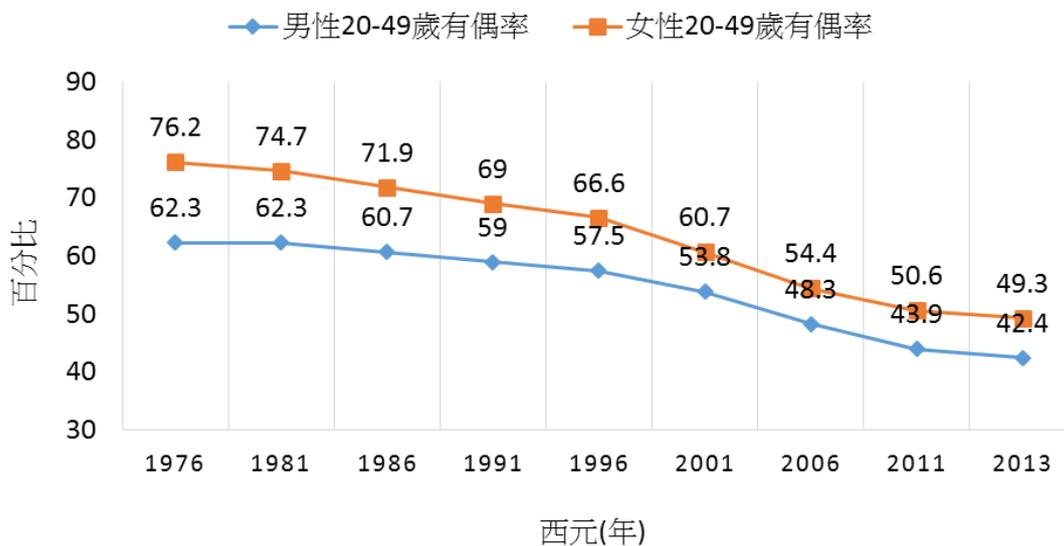


圖 5：男、女性 20-49 歲有偶率趨勢圖

資料來源：內政部戶政司，人口資料庫

(三)婚姻狀況的改變

除此之外，我國的結婚率與對數隨著適婚人口、社會變遷、年份的特性等因素而產生波動現象，相對的，離婚率則是明顯呈現攀升（見表 2）。從粗離婚率來看，1981 年為 0.83‰，1991 年升為 1.38‰，2001 年大幅增加為 2.53‰，2003 年達至 2.87‰之最高點，2006 年粗離婚率達 2.83‰居次。2012 年粗離婚率已降為 2.41‰與 1991 年相較增加 1.03 個千分點。（人口政策白皮書）。

表 2：結婚對數、粗結婚率、離婚對數、粗離婚率

年 別	結 婚 對 數	粗 結 婚 率	離 婚 對 數	粗 離 婚 率 (‰)
60 (1971)	106,812	7.20	5,310	0.36
70 (1981)	167,496	9.29	14,884	0.83
80 (1991)	162,972	7.95	28,298	1.38
90(2001)	170,515	7.63	56,538	2.53
91(2002)	172,655	7.69	61,213	2.73
92(2003)	171,483	7.60	64,866	2.87
93(2004)	131,453	5.80	62,796	2.77
94(2005)	141,140	6.21	62,571	2.75
95(2006)	142,669	6.25	64,540	2.83
96(2007)	135,041	5.89	58,518	2.55
97(2008)	154,886	6.73	55,995	2.43
98(2009)	117,099	5.07	57,223	2.48
99(2010)	138,819	6.00	58,115	2.51
100(2011)	165,327	7.13	57,008	2.46
101(2012)	143,384	6.16	55,980	2.41

資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」，人口政策白皮書。

(四)價值觀的改變

育兒價值的改變、個人主義的盛行、年輕世代較不顧及社會及家庭的延續、追求自我經濟獨立等因素，都延後了家庭的形成。社會提供女性除了「母親」角色之外的選擇，女性被鼓勵提高教育程度、參與勞動市場，也面臨了就業與家庭的衝突。

四、 女性就業、婚姻與生育之間的變化

Brewster& Rindfuss(2000) 歸納近年來歐洲與美國工業化國家生育與女性勞動參與之間的關係並指出，生育與女性就業之間必須考量社會、經濟、政策脈絡等其他面向，影響勞動參與和生育之間包含許多中介因子例如育嬰休假制度、財務誘因、婚姻狀況和家戶內是否有成人能幫忙帶小孩、女性教育程度、實際工作的具體特徵等，Brewster& Rindfuss 歸納出以下三點概念性架構，(一)生育與女性勞動參與之間的關係是動態的模型，女性勞動參與會影響生育，也會被生育所影響，彼此是流動非靜止的；(二)探討生育與女性勞動參與應包含更多面向例如是否決定要生育、預期生育的孩子數、生育時間和生育間隔；(三)結構與制度面的考量，例如國家政策的方針需提升性別平等降低性別角色之間的不協調，然而個人不願意生孩子可能是因經濟環境充滿不確定性，因此鉅視層面的環境也相當重要，當年輕男女缺乏工作保障及薪資保護，知覺到生育孩子的社會環境如此劣勢時，他們就會延後組成家庭及生育(McDonald, 2006)。

McDonald (2006)將主要 OECD 國家依總生育率劃分為高生育率國家(TFR>1.5)與低生育率國家(TFR<1.5)兩組，相較之下發現英語系國家(英國、紐西蘭、澳洲等)及北歐福利國家(挪威、丹麥、芬蘭、瑞典等)總生育率高，較接近 2.1 的人口替代水準，而總生育率低於 1.5 的國家反而是重視傳統家庭價值的東亞國家(新加坡、南韓、日本與香港)、德語系國家與南歐國家(德國、西班牙、義大利等)，McDonald (2006)指出不同於高生育率國家，保有強勢傳統社會與家庭規範之國家，養育視為是個人及家庭的責任，政府的社會性支持政策較少發展也較慢，育兒責任時常會落在家庭及女性的身上。

根據 OECD 2007 年的研究報告與 Rindfuss 等人(2003)研究指出，女性勞動參與率與生育率呈正向關係，亦即女性就業率高的國家，其生育率也高，不同於過去印象即女性因就業而限縮了生育的可能性，好的育兒系統反而使得女性有較高的生育意願，以高生育率的北歐國家瑞典為例，2013 年總生育率 1.89 高於歐盟國家的平均值 1.5，其 20-64 歲女性的勞動參與率更高達 63.8%，遠高於台灣女性勞動參與率(見表 3)，比較近年六都女性勞動參與率(見圖 6)，整體女性勞動參與率雖逐步上升，主要維持在 50%左右，與亞洲國家相比，高於日本、但較新加坡、韓國與其他高生育率國家比為低。

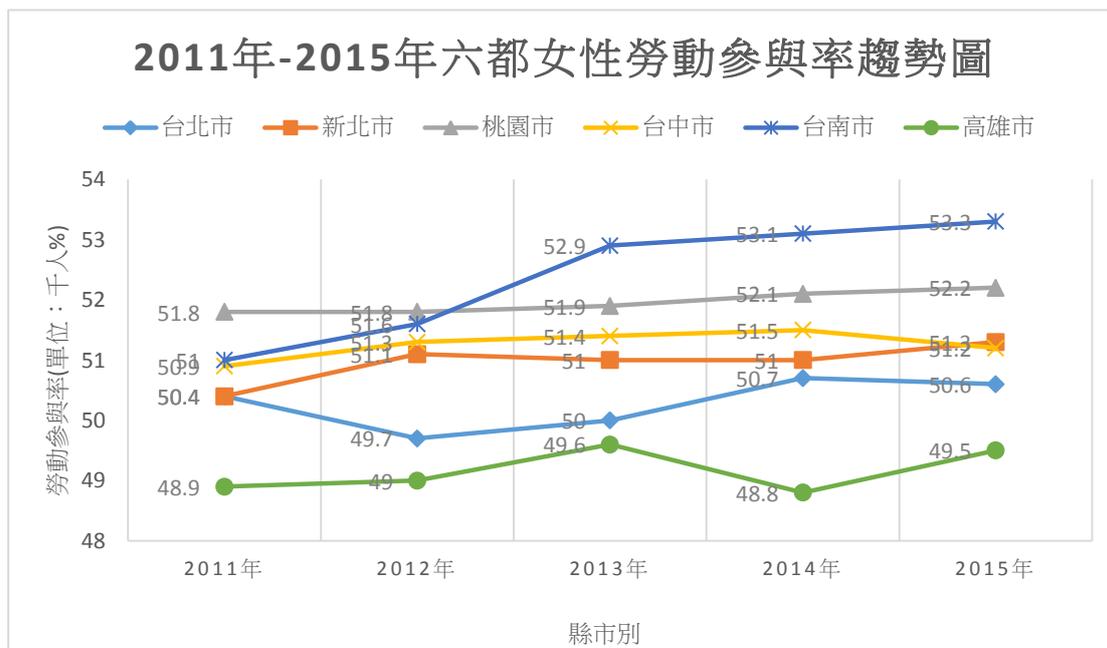
表 3：台灣與主要國家女性勞動參與率

單位：%

項目別	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
中華民國	45.9	46.3	46.9	47.6	47.8	47.2	47.7	48.0	48.2	48.5	48.8
日本	46.1	46.3	46.6	46.7	46.5	46.2	46.2	46.3	46.2	47.1	47.6
韓國	48.3	48.4	48.8	48.9	48.7	47.7	47.8	48.1	48.4	48.8	49.5
新加坡	48.1	...	51.6	51.9	53.2	51.6	54.0	54.5	55.3	55.6	56.2
美國	56.0	56.2	56.6	56.6	56.2	54.4	53.6	53.2	53.1	53.2	53.5
澳洲	52.6	54.0	54.5	55.1	55.8	55.5	55.6	55.9	55.7	55.4	55.0
加拿大	57.8	57.8	58.3	59.1	59.3	58.3	57.9	57.9	57.9	58.0	57.6
法國	43.8	43.9	44.1	46.8	47.3	47.0	46.8	46.6	46.7	46.8	46.8
德國	44.9	45.5	46.7	47.8	48.5	49.1	49.7	51.0	51.2	51.9	52.2
義大利	34.3	34.1	34.8	35.0	35.4	34.7	34.5	34.8	35.4	34.9	34.9
荷蘭	52.8	53.2	54.1	55.9	57.3	57.5	56.3	56.4	56.4	55.7	53.9
瑞典	63.7	63.6	64.0	65.0	64.9	62.2	61.8	62.9	63.0	63.2	63.8
英國	53.3	53.6	53.8	53.4	53.9	52.9	52.8	52.7	52.7	53.2	54.2

資料來源：勞動部，國際勞動統計，<http://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2457/>

圖 6：2011-2015 年六都女性勞動參與率趨勢圖



資料來源：主計總處，<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=516&CtUnit=357&BaseDSD=7>

台灣低生育率、低女性勞動參與率，反映的是現行女性勞動權益與社福系統無法讓女性兼顧家庭與工作，例如擔心回不去的育嬰假、育兒照顧系統的不安全，屢屢頻傳的托嬰意外等，使得生育率無法提升，生育政策還需關注女性勞動職場的權益與良善的公共政策。依據「婦女婚育與就業調查」顯示(見表 4)，台灣 15 至 49 歲已婚女性子女之主要照顧者多達一半都是自己照顧(即小孩的父母)、親屬照顧占了將近四成(38%)，而送托褓姆及托嬰中心者比例僅為 10%，顯示台灣公共托育系統仍無法取代家庭，還是將照顧的責任由家庭為之，女性極有可能改變或是中斷原有的就業發展，在家庭照顧與經濟需求下妥協，最終女性落入經濟弱勢的循環中，因此，照顧工作還需社區化。

表 4：15 至 49 歲已婚女性子女之主要照顧者

單位：千人						
年別	總計	自己與丈夫 (小孩的父母)	親屬	褓姆 (來家或 送托)	外籍傭 工	托嬰中心 及其他
百分比 (%)						
99 年	100.00	54.90	34.74	9.37	0.30	0.70
102 年	100.00	51.82	38.08	9.07	0.27	0.76

資料來源：中華民國統計資訊網，婦女婚育與就業調查，

<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=1852&CtUnit=938&BaseDSD=7&mp=4>

五、兼顧生育與女性就業之政策

在提升生育率的作法上，各國相關政策可以大致歸納出以下四種不同的類型 (Gandevani et al.,2014；Mills et al., 2011)：

(一)、直接現金給付：包含直接給予生育津貼(baby bonus)、家庭育兒津貼(family allowance)，如新加坡、澳洲、加拿大魁北克提供的新生兒現金給付，藉由現金補助，補充育兒花費。

(二)、間接現金移轉(indirect transfer)：透過賦稅減免、扶養扣除額等方式增加生育誘因。

(三)、創造友善家庭環境：改善工作場所的育嬰環境、落實育嬰假、家庭照顧假等減輕職業女性兼顧工作與育兒的衝突。

(四)、間接性社會政策：透過間接性社會政策，營造對女性較好的求職環境、勞動市場、教育制度等，減少女性因求職、社會制度的阻礙而降低生育意願。

目前政府推出鼓勵生育之現金給付政策上有「父母未就業家庭育兒津貼」、「保母托育費用補助」、社會保險的生育給付、各地方政府考量施政重點及財務狀況端出的「生育津貼」等刺激民眾生育意願，但育兒成本耗費大，現有的現金給付政策無法涵蓋長期生命歷程的育兒成本；創造友善家庭的環境、落實親職假、育兒假、改善工作場所的育嬰環境，才能減輕職業女性兼顧工作與育兒的衝突。

在間接性社會政策上，新北市政府也有輔導措施，積極協助婦女開發就業機會，減少女性因求職、社會制度的阻礙而減低生育意願：

- (一) 辦理就業促進研習班：為提升婦女職場就業力，辦理婦女職業觀念宣導、適性就業、職涯規劃、求職技巧等就業促進研習課程，提升婦女就業技能。
- (二) 提供幸福創業微利貸款：為協助中低收入婦女透過創業脫離貧窮，進而達到穩定就業目的，開辦幸福微利貸款方案，年滿 20 歲至 65 歲之中低收入戶婦女，最高核貸額度為新台幣 100 萬元，並同時提供創業研習課程、專業顧問輔導、產品行銷等服務。
- (三) 提供支持性就業服務計畫：針對弱勢婦女規劃支持性就業輔導措施，結合專業民間單位資源，提供弱勢婦女就業諮詢、陪同面試、職業心理測驗等支持性服務。
- (四) 就服站臺提供一案到底就業媒合：本府所屬各就業服務站提供單一窗口、固定專人積極協助女性就業。
- (五) 辦理弱勢婦女職前準備班：協助弱勢婦女提前為進入職場做準備，辦理職前準備班，協助女性提前為進入職場做準備。
- (六) 高風險短期就業安置：提供高風險家庭個案之弱勢婦女，具有勞務價值的公部門短期工作機會，藉以培養就業能力及重拾自信心，並提升勞動意願及增進就業穩定性，以紓解經濟壓力。

建構一個女性平等的就業環境、有利於女性的勞動市場，促進女性的經濟安全，並將女性生育視為社會與國家的共同責任，才有可能在提升生育率與女性勞動參與率上達到雙贏。

參考文獻：

1. 國家發展委員會：<http://www.ndc.gov.tw/Default.aspx>
2. 勞動部，國際勞動統計：<http://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2457/>
3. 中華民國統計資訊網：
<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=516&CtUnit=357&BaseDSD=7>
4. 內政部戶政司，人口資料庫：http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346
5. 內政部，人口政策白皮書：<http://www.ris.gov.tw/252>
6. 內政部統計處，內政國際指標：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>
7. 婦女婚育與就業調查：
<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=1852&CtUnit=938&BaseDSD=7&mp=4>
8. 陳信木、陳玉華、蕭乃沂(2012)。我國人口生育政策之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究計畫(RDEC-RES-100-005)。台北，國立政治大學。
9. Brewster, K. L., & Rindfuss, R. R. (2000). Fertility and women's employment in industrialized nations. *Annual review of sociology*, 271-296.
10. Chen, Y. H. (2012). Trends in low fertility and policy responses in Taiwan. *The Japanese Journal of Population*, 10(1), 78-88.
11. Gandevani, S. B., Ziaee, S., & Farahani, F. K. (2014). A Review of the Impact of Different Social Policy Incentives to Accelerate Population Growth Rate. *Women's Health*, 1(1), e18967.
12. Kohler, H. P., Billari, F. C., & Ortega, J. A. (2002). The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s. *Population and development review*, 28(4), 641-680.
13. McDonald, P. (2006). Low fertility and the state: The efficacy of policy. *Population and development review*, 32(3), 485-510.
14. Mills, M., Rindfuss, R. R., McDonald, P., & Velde, E. (2011). Why do people postpone parenthood? Reasons and social policy incentives. *Human reproduction update*, 17(6), 848-860.
15. Rindfuss, R. R., Guzzo, K. B., & Morgan, S. P. (2003). The changing institutional context of low fertility. *Population Research and Policy Review*, 22(5-6), 411-438.