



少子化之因應—法國經驗分享

法國亦曾面臨少子化問題，總生育率曾低到 1.65 人，但卻成功回升至最適人口替代率 2.0 人，其經驗向為各國所推崇，本文整理最新資料，就其實施之背景、少子化因應措施，提供初淺看法，以供參考。

黃于玲（行政院主計處簡任編審）

壹、前言

我國 2010 年人口及住宅普查結果顯示，老年人口與幼年人口比例由 1956 年之 1 比 17.9，上升至 1 比 1.5，人口老化速度堪稱全球第一，一方面係醫療技術進步，平均壽命延長，然一方面則是我國生育率快速下降所致。美國人口資料局 2011 年世界人口資料手冊指出，全球平均總生育率（育齡婦女一生平均生育子女數）為 2.5 人，高發展區國家平均 1.7 人，低發展區國家平均 4.5 人。最高為尼日的 7.0 人，台灣最低，僅 0.9 人，少子化問題嚴

重。其中，法國 2.0 人為歐洲國家第三高，僅次於冰島 2.2 人、愛爾蘭 2.1 人，令人稱羨。法國的生育政策奏效，成功使得生育率回升，向為各國競相學習的對象。筆者有幸於 100 年 9 月間奉派參加行政院中高階公務人員赴法國國家行政學院短期研習，得以了解該國少子化的因應措施，本文謹就上課所學與本團學員研習內容摘整，與讀者分享。

貳、法國家庭福利政策簡介

法國總生育率在長期下降至 1993 年時達到最低點 1.65

人，其後逐年緩步回升，於 2006 年達到 2.0 人之後，至今維持 2.0 人上下（詳圖 1），成果斐然，其因應措施即是家庭福利政策。相關措施與運作情形，茲介紹如下：

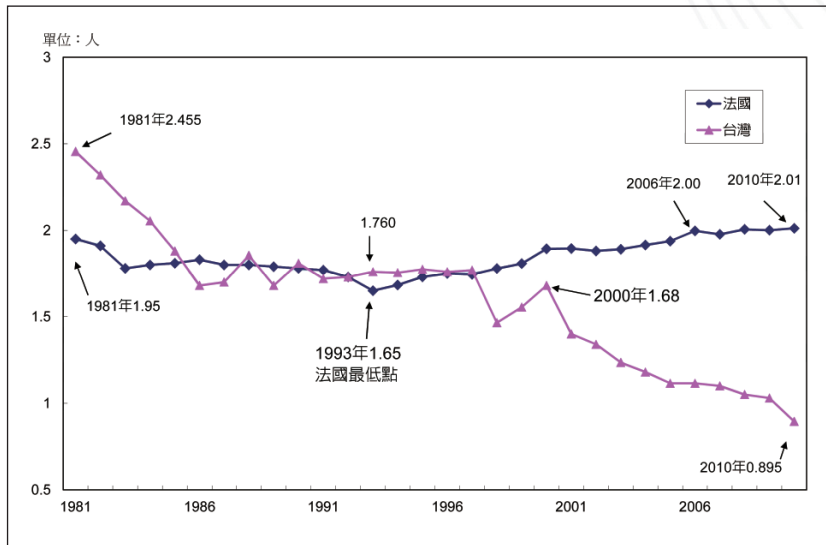
一、背景

法國家庭福利措施原屬於私人保險，第二次世界大戰後，中央政府成立家庭福利基金，來支應辦理家庭福利政策事項。

二、主管機關

中央政府主管全國家庭福利政策，制定相關法規，其主

圖 1 法國與臺灣近 30 年總生育率



責部門有兩個部署，並設有統計與諮詢專責機關：

1. 互助與社會團結部：負責家庭福利政策核心價值擬定。
2. 社會福利署：督導國家家庭福利基金管理局（CNAF）執行社會福利情形。
3. 統計中心署：負責蒐集相關統計數據，作為施政參考。
4. 家庭福利政策諮詢委員會（HCF）：由資方、工會代表、民間協會與相關部門代表組成，共同參與家庭福利政策的制定。

三、執行機關

國家家庭福利基金管理局（CNAF）負責家庭福利政策之執行，政府與 CNAF 每 4 年簽訂一次協議，協議內容主要為策劃家庭福利政策之措施與方向，並確保應完成之福利服務，如發放補助金。CNAF 有 123 個分支機構，每一個省都至少有一個分支機構。

四、目標

1. 促進人口發展，減輕養育小孩的負擔：福利金的提供，一部分由家庭收入決定，一部分與收入無關，但不論本國人或外國人，只要有合法

居留權者，生養子女都可得到補助，直至小孩年滿 20 歲。

2. 透過社會工作，幫助貧困家庭的小孩或低收入家庭得到幫助：此部分是排富，僅有低收入家庭才有受補助之資格。
3. 協助國人在家庭與工作間找到平衡點：人們可兼顧工作、家庭、娛樂與養育小孩，政府提供充足的托育場所，找保母照顧子女者，亦可得到補助。

五、相關措施

家庭福利政策中，針對小孩成長各年齡、子女數、與弱勢族群給予不同補助或照顧，各類補助包含：1. 生養補助 2. 托育補助 3. 賦稅優惠 4. 住屋措施 5. 親職假期 6. 教育補助 7. 家庭津貼 8. 弱勢補助 9. 其他措施等。相關措施如表 1，其中標示「▲」：表排富性措施；「◎」：表限定性措施；無標示者表普及性措施。（詳表 1）

為建構完善托育制度，在

表 1 法國因應少子化措施一覽表

	懷孕生產	0 歲	1 歲	2 歲	3 歲	4 歲	5 歲	6 歲	12 歲	15 歲	18 歲	20 歲	21 歲以上
生養補助	公立醫院生產費用全免 生育補助：生育 890 歐元， 收養 1,780 歐元	幼童補助：自懷孕第 4 個月 每月領取 178 歐元											
托育補助		◎ 1. 僱用保母照顧：到府或至保母家，依收入不同，未滿 3 歲每月 151-354 歐元，3 至 6 歲每月 75-177 歐元 ◎ 2. 委託保母機構照顧：依收入不同，至保母家，未滿 3 歲每月 404-607 歐元，3 至 6 歲每月 202-303 歐元；到府，未滿 3 歲每月 531-733 歐元，3 至 6 歲每月 265-366 歐元 ◎ 3. 父母親自照顧：父母親暫不工作或兼職帶 3 歲以下小孩，依條件不同，每月領取 126.77-501.59 歐元 4. 委由托育機構照顧：公立托兒所、幼稚園免費，可臨托											
賦稅優惠		1. 托育費用減稅：每年最大減稅額 575 歐元 2. 家庭幫傭費用減稅：每年最大減稅額 450 歐元 3. 所得稅以家庭除數減稅：夫妻各算一份除數，小孩算半份，3 個小孩以上則每人算一份；夫妻所得除以家庭除數再乘以相對應的所得稅率											
住屋補助		▲ 1. 購屋補助：購買家庭住宅者平均每月補助 234 歐元，購買社會住宅者平均每月補助 163 歐元 ▲ 2. 租屋補助：依收入、區位、租金、家庭成員及住屋類型，每月核撥一筆實際符合家庭需求的租屋補助費 ◎ 3. 搬家補助：3 個小孩（含）以上，且最小年齡 2 歲以下，3 個小孩最高補助 848.62 歐元，4 個小孩最高補助 919.34 歐元，5 個小孩以上每增 1 個小孩，增加 70.72 歐元											
親職假期	產假：第 1 胎 16 週，第 2 胎以上 26 週，雙胞胎 34 週，3 胞胎 46 週，至少領取 10 週薪 陪產假：14 天，領全薪	◎ 育嬰假：依全職或兼職工作型態，每月補助 242 至 552 歐元											
教育補助									▲ 低收入家庭子女就學津貼：每年開學前領取，6-10 歲補助 281 歐元，11-14 歲補助 296 歐元，15-18 歲補助 307 歐元				
家庭津貼		家庭津貼：養育 2 個小孩每個月補助 124 歐元，3 個小孩每個月補助 283 歐元，4 個小孩每個月補助 441 歐元，4 個以上每增加 1 個小孩，每個月補助 169 歐元											
弱勢補助		▲ 1. 家庭支援補助：生 3 個以上小孩之貧困家庭，年齡在 3-21 歲者，每個月領取 157 歐元 ▲ 2. 父母陪伴補助：小孩患有重病、殘障或遭到意外，補助 4 個月，每個月領取 331-977 歐元（視工作時間） ▲ 3. 單親補助：單親懷孕或單親扶養小孩，可享 12 個月或延長至小孩滿 3 歲前，每個月至少領取 48.37 歐元 ▲ 4. 特殊教育補助：扶養未滿 20 歲的殘障孩子，其殘障程度經評定符合者，每個月領取 113.15 歐元											
其他措施		1. 興建托兒所的 50% 經費可以抵稅。 2. 國民義務教育從 6 歲到 16 歲，大學學費便宜。 3. 18 歲以下參觀美術館、博物館免費，19 至 25 歲半價。 4. 3 個小孩以上家庭發給「大家庭識別卡」，享有交通、休閒、旅遊、文化等持續擴大的優惠。 5. 女性生育子女可以提前退休，例如護士服務滿 15 年且生 3 個子女者，可以選擇自願退休。											

註：1. 「▲」（淺紅色部分）代表排富性措施，「◎」（綠色部分）代表限定性措施；無標示者表普及性措施。

2. 補助金額因基期不同容有差異。

環境與人力方面，法國設有 35 萬個托兒所，政府與 CNAF 最近一次（2009-2012 年）的 4 年契約，協議再增加 10 萬個托育量。在家帶小孩的保母也有 30 萬個，無論保母為男性或女性均須經過專業認證，120 小時以上訓練合格，法國總統並於 2008 年提出至 2012 年保母可增加 10 萬名之目標。

六、總經費

家庭補助支出約 1,000 億歐元，占 GDP 5.1%，高於歐盟之平均 4.5%。

參、成果與省思

一、實施成效

OECD 對法國家庭福利政策評價很高，指出它的三大優點為：1. 平均總生育率高。2. 女性就業率高 3. 幼兒托育率高：公立機構托育即超過 50%。另指出「多項家庭補助金」，以及「完善的嬰幼兒托育照顧」，係其成功的主因。實施的結果，的確使法國自 2006 年後即維持在人口最適替代率 2.0 人。

即使在 2010 年經濟不景氣下，仍有 82.8 萬個嬰兒出生，婦女總生育率達 2.01 人；另外，完善的托育制度亦使得法國婦女願意出來工作，25-49 歲的婦女中 85% 以上有工作（台灣 99 年為 71%），生育 3 個以上子女的婦女就業率，也相對歐盟大多數國家為高（詳圖 2）；此外，亦有高度的重分配效果，收入愈低、子女愈多，補助愈高，可改善家庭與小孩貧困情形。

然若細究政策成功之推手，可源於三個非常重要之社經因素：

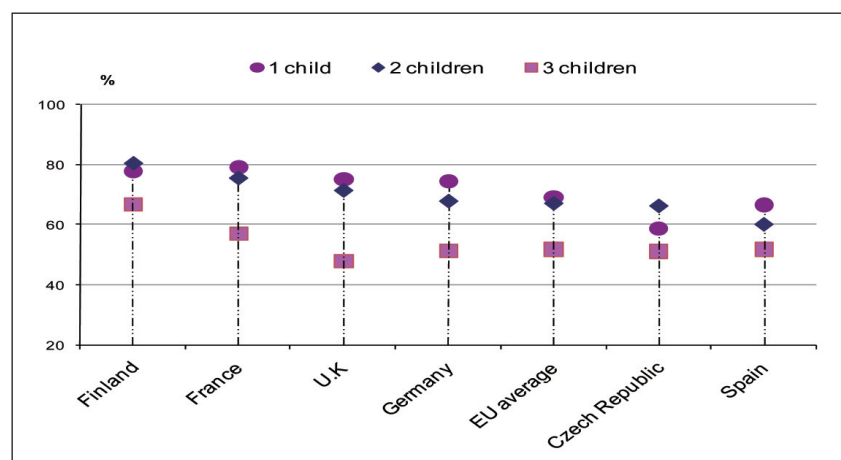
1. 典型的行政國家：法國是個典型的行政國家，憲法之設計為「揚行政、抑立

法」，地方政府分為「區」、「省」、「市鎮」三級，省長由中央派任，區長由省長兼任，中央集權，政策容易貫徹推動，另公務人員高達 530 萬人，占就業人數 20%（法國總人數約 6300 萬人），有利政策之執行

2. 菁英治國：法國傳統以精英治國，國家領導人與政府高階人員，絕大多數係菁英系統培養或篩選出之菁英份子，人民大多習慣由少數菁英主導由上而下的國家運作模式，也企盼國家領導人強而有力的領導與照顧，因而政策得以順利推行。

3. 高稅收與高福利：社會福利

圖 2 歐盟主要國家婦女就業率按子女數分





制度是很多法國人生活的基礎，約有 80~90% 的人受此制度照顧，一旦沒有此制度，法國人將無所適從，由於社會福利觀念深植，因而法國人繳稅意願與負擔均高，法國的賦稅負擔率(含社會安全捐)高達 42%(台灣為 19%)，故可提供諸多福利措施。

二、值得關注人口現象

法國近 30 年家庭福利政策施行結果，一些人口現象亦值得關注：

1. 多元家庭的形成：1999 年民事伴侶 PACS(Le pacte civil de solidarite) 制度實施，伴侶雙方簽訂同居契約，其福利與與結婚之家庭差異不大，法國家庭組成更形多元。
2. 年輕人發展空間小：因應人口老化，法國延後退休年齡，但也因高生育率，使得職場許多位置被資深者佔據，年輕人發展空間很小，青年失業問題與其他歐洲國家一樣深深困擾法國當局。

3. 部分多子家庭，貧窮風險變高：補助政策造成家庭結構改變，多子家庭與單親家庭的貧窮雖可獲得改善，但部分依賴生育子女領取補助過活者，子女越多，反而愈貧窮。

三、省思

法國家庭補助支出高達 1,000 億歐元，占 GDP5.1%，若台灣比照採行，以 GDP5.1% 估算約 7,000 億新台幣，約占 99 年中央政府總預算規模為 1.73 兆之 40%，勢必無法完全比照採行。

此外，法國實施高福利，造成財政嚴重負擔，近 30 年來社會安全福利支出占 GDP% 由 1980 年之 20.8%，上升至 2010 年之 31.0%，最近更因經濟疲弱與歐豬五國債務拖累，主權債信評等飽受降級威脅，使得薩科齊總統於 2011 年 11 月 7 日推出三個月內的第 2 次的財務減縮方案，開源措施包含臨時上調企業稅率 5%，並將較低增值稅稅率從 5.5% 上調至 7%；節流措施包含加速衛生部

門的支出削減、削減房地產行業的免稅開支、實施凍結公共支出以外的其他措施、凍結總統和議員薪資，以及加快落實退休金改革，從 2017 年起上調退休年齡至 62 歲，較原計劃提早一年，其預定 5 年縮減赤字 650 億歐元，但仍無法達成預算平衡所需刪減 1000 億歐元之目標。

同期間其他諸多歐美國家亦同樣面臨債務危機、人口老化及經濟成長遲緩情形，撙節措施又將引發嚴重的政治與社會動盪，福利國家的理想已面臨嚴重考驗，這是我國在擴大實施福利措施時，必須引以為鑑之處。(詳圖 3)

肆、研習心得與建議

依據法國的經驗，筆者覺得可以學習他們以下的理念：

一、成功調和工作、家庭、娛樂及養育平衡點

大多指限定性措施之實施，如托育方式選擇(可就工作與個人意願，選擇小孩照顧方式，或臨托服務兼顧娛樂或

其他需求)、育嬰假、大家庭生活卡等。

二、對弱勢族群之全面補助

主要係排富性措施之實施，包含排富性之住屋補助、

低收入家庭子女就學津貼及弱勢補助等。

三、養育小孩是國家整體人民的責任

主要係普及性措施之實施。

歐盟在總生育率低於 1.6 人時即採取應變措施，讓生育率至今保持在 1.6 人的水準，台灣在 2000 年即已降至 1.68 人，卻未及有效因應，現在實應加緊進行。惟鑑於台灣與法國政治、社會、經濟環境不同，而福利政策易放難收，台灣賦稅負擔率偏低，財稅收入有限且不穩定，相關福利措施仍應仔細評估選擇，避免福利希臘化的情形。另各項鼓勵生育措施中，可考量優先加強托育制度，讓職業婦女願意生小孩，惟此亦將誘發家庭主婦就業，故仍需新增足夠就業機會，避免失業惡化，同時亦解決青年就業問題，使青年有穩定的收入，提升結婚生育意願。❖

圖 3 主要國家近 30 年社會福利支出占 GDP%

