



我國少子女化對策計畫之概況

為提升生育率、減輕家庭育兒負擔，行政院於 107 年 7 月 25 日核定我國少子女化對策計畫。本文謹就 0 至 5 歲幼兒教育與照顧之近年推動措施、我國少子女化對策計畫增修措施、後續控管機制與經費籌措等予以簡要說明，俾供各界參考。

李翊柔、翁燕雪、李瑞瑜、孫悅瑄（行政院主計總處公務預算處科長、科長、專員、專員）

壹、前言

我國婦女總生育率長期下降，依據國家發展委員會人口推估，我國人口將在 2020 至 2027 年間達最高峰後轉為負成長。少子女化問題日益嚴重，不但影響未來總人口由正轉負，亦使人口結構趨於高齡化，造成勞動力萎縮、家庭養老功能減弱、經濟成長減緩、國家財政稅收減少、教育體制衝擊等各個層面問題，爰中央及地方政府陸續推出如廣設公共化托育機構及幼兒園、育兒津貼、托育或就學補助、育嬰留職停

薪等措施。

行政院賴前院長清德於 106 年 12 月 27 日行政院年終記者會中揭示「安居樂業」、「生生不息」、「均衡台灣」三大施政主軸，其中「生生不息」之具體目標之一「育人」，即係為解決少子女化問題。107 年 7 月 25 日行政院核定「我國少子女化對策計畫（107 年－111 年）」，提出 0 至 5 歲幼兒教育與照顧、友善家庭的就業職場、友善生養的住宅及租稅等措施，冀能達到提升生育率、實現性別平等、減輕家庭育兒負擔、提升嬰幼兒照顧品

質等目標。

本文謹就 0 至 5 歲幼兒教育與照顧之近年推動措施、甫於 107 年 8 月 1 日上路之我國少子女化對策計畫增修措施、後續對地方政府加碼或放寬補助條件（以下簡稱加碼）之控管機制與經費籌措過程等予以簡要說明，俾供各界參考。

貳、近年推動 0 至 5 歲幼兒教育及照顧措施

中央政府為因應生育率大幅下滑問題，陸續於中華民國人口政策綱領、人口政策白

皮書、家庭政策等政策綱領，揭示倡導適齡婚育、提升婚姻機會與重建家庭價值、建構平價優質多元且近便幼兒教保體系、提供育兒家庭經濟支持措施等理念或政策目標，十餘年來各部會依據相關政策方針積極提出計畫或措施，各地方政府亦依其財政能力與施政重點，提供育兒津貼、托育或就學補助等。以下就重點項目簡要說明。

一、中央政府

為辦理 0 至 5 歲幼兒教育及照顧，衛生福利部及教育部分別就 0 至 2 歲及 2 至 5 歲幼兒推出多項措施，茲將中央政府推動重要措施及近年預算編列情形彙整如表 1 並說明如下：

(一) 0 至 2 歲幼兒

1. 父母未就業家庭育兒津貼實施計畫

本計畫自 101 年起辦理，對育有 2 歲以下幼兒之家庭，父母（或監護人）至少一方因育兒需要未就業、綜合所得稅率未達 20%，依據不同家庭

所得，提供每名幼兒每月 2,500 元至 5,000 元不等之津貼。105 年度至 107 年度分別編列預算 45 億元、50 億元及 46 億元。

2. 建構托育管理制度實施計畫－托育補助

本計畫自 87 年起實施，104 年重新調整計畫重點，對育有 2 歲以下幼兒之家庭，父母（或監護人）雙方或單親一方皆就業、綜合所得稅率未達 20%，且受托者領有證

書或證照，依據不同家庭所得，提供每名幼兒每月 2,000 元至 5,000 元不等之補助。105 年度至 107 年度分別編列預算 15 億元、19 億元及 17 億元。

3. 少子女化友善育兒空間建設－建構 0－2 歲兒童社區公共托育計畫

本計畫期程 107 年至 109 年，總經費 23 億元，係推動社區公共托育家園、布建托育資源中心及整建綜合社會福利館等，

表 1 近年中央政府推動 0 至 5 歲幼兒教育及照顧措施預算編列情形表

單位：億元

項目	主管機關	105 年度	106 年度	107 年度
合計		124	140	158
1. 父母未就業家庭育兒津貼實施計畫	衛生福利部	45	50	46
2. 建構托育管理制度實施計畫－托育補助		15	19	17
3. 少子女化友善育兒空間建設－建構 0 至 2 歲兒童社區公共托育計畫（社區公共托育家園）		-	-	1
4. 5 歲幼兒免學費	教育部	64	65	68
5. 擴大幼兒教保公共化計畫		-	5	15
6. 少子女化友善育兒空間建設－校園社區化改造計畫（營造友善育兒空間）		-	1	11

資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算



其中 7 億元係補助地方政府結合既有閒置或低度使用之公有空間，轉型作為社區公共托育家園，以提供價格合宜、安全無虞、小型社區化的類家庭照顧模式。107 年度編列預算 1 億元。

(二) 2 至 5 歲幼兒

1. 5 歲幼兒免學費

教育部自 89 年起逐年推動發放幼兒教育券實施方案、扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫等，100 年 9 月擴展至全體 5 歲幼兒，對就讀符合補助要件幼兒園之 5 歲幼兒，給予公幼「免學費」，私幼學費補助 1 學年最高 3 萬元；至經濟弱勢者，再依家戶年所得級距加額補助其他就學費用 1 至 3 萬元。二項補助合計，就讀公立者，1 學年約補助 1 萬 4,000 元，最為弱勢者免繳費用，就讀私立者，依家戶所得級距補助 3 至 6 萬元。105 年度至 107 年度分別編列預算 64 億元、

65 億元及 68 億元。

2. 擴大幼兒教保公共化計畫

本計畫期程 106 年至 109 年，總經費 62 億元，係補助地方政府，以增設非營利幼兒園為主、公立幼兒園為輔的方式，使幼兒進入公共化幼兒園就讀比例可由 3 成提高至 4 成。106 年度及 107 年度分別編列預算 5 億元及 15 億元。

3. 少子女化友善育兒空間建設—校園社區化改造計畫

本計畫期程 106 年至 109 年，總經費 62 億元，係辦理營造友善育兒空間、活化校園空間擴大社區服務等，其中辦理營造友善育兒空間工作項目經費 20 億元，係為協助各縣市解決現有餘裕空間不足設立公共化幼兒園之瓶頸，補助地方政府運用學校空餘建地或老舊校舍拆除後未再重建之基地新建公共化幼兒園，以配合擴大幼兒教保公共化計畫，

表 2 中央已補助地方加碼情形表

補助年齡	補助類型	補助市縣
0 至 2 歲	育兒津貼	臺北市 (5 歲以下)、桃園市 (3 歲以下)、臺中市 (6 歲以下弱勢)、嘉義市 (3 歲以下低、中低收入戶)、金門縣 (5 歲以下)、彰化縣 (3 歲以下低、中低收入戶)、連江縣 (4 歲以下)
	托育補助	臺北市、新北市、臺中市 (5 歲以下)、臺南市、嘉義市、金門縣、雲林縣、屏東縣
	特殊境遇家庭兒童托育補助	基隆市 (6 歲以下)
2 至 4 歲	中低收入戶、身心障礙幼兒就學補助	臺中市、臺南市、高雄市、新竹市、宜蘭縣、雲林縣
	原住民族幼兒就學補助	新北市、高雄市
5 歲以上至入國小階段	一般幼兒、經濟弱勢家庭幼兒就學補助	臺北市、新北市、臺南市、高雄市、新竹市、新竹縣、彰化縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣

資料來源：作者自行整理。

加速提升公共化教保服務供應量。106 年度及 107 年度分別編列預算 1 億元及 11 億元。

二、地方政府

(一) 加碼或自辦項目概況

現行地方政府對 0 至 5 歲幼兒相關補助，樣態多元，除育兒津貼及就學補助外，尚有生育津貼或補助、營養品代金、臨時或夜間托育補助，以及就原住民族、身心障礙者、特殊境遇家庭、弱勢家庭等提供補助，茲將地方政府以自有財源加碼或自行辦理之補助項目整理如上頁表 2 及表 3。

107 年度地方以自有財源加碼或自行辦理項目計編列預算 150 億元（不含中央政府補助計畫應負擔之配合款），包括生育補助 33 億元、育兒津貼 61 億元、托育補助 6 億元、就學補助 50 億元。

(二) 加碼或自辦育兒津貼、托育或就學補助情形

再就地方政府一般家庭、中低收入及低收入家

庭相關之育兒津貼、托育或就學補助彙整如下頁表 4 並分析如下：

從補助類型來看，各地方加碼多集中於托育補助及就學補助向下延伸至 2 至 4 歲，至 5 歲幼兒部分因中央政府免學費政策已有完善照顧制度，爰僅有臺北市、花蓮縣及連江縣加碼；育兒津貼除人口較少的離島縣市及弱勢族群加碼外，僅臺北市

及桃園市有加碼情形。

又從財力狀況來看，財力級次 1 至 3 級地方政府共計 11 個，其中臺北市、臺中市等 9 個地方政府有加碼之情形；財力級次 4 至 5 地方政府亦有 11 個，其中彰化縣、花蓮縣等 5 個地方政府有加碼之情形，亦即財力較佳之地方政府，加碼情形較普遍，給予幼兒之照顧較完整，但財力不佳者，少數仍

表 3 中央未補助地方自行辦理項目情形表

補助年齡	補助類型	補助市縣
0 至 2 歲	生育津貼或補助	除屏東縣僅補助低收入及中低收入戶外，其餘市縣均有補助且無排富條款。
	低收入戶孕產婦及嬰幼兒營養品代金	臺北市、桃園市、臺中市、臺南市、嘉義市、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣
	弱勢家庭、兒童臨時托育或夜間托育補助	臺北市（國小 6 年級以下）、新北市（12 歲以下）、臺中市（12 歲以下）、高雄市（6 歲以下）、新竹市（6 歲以下）、嘉義市（6 歲以下）、彰化縣（12 歲以下）、南投縣、嘉義縣、屏東縣、澎湖縣
2 至 4 歲	一般幼兒就學補助	臺北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市、新竹市、金門縣、彰化縣、花蓮縣、連江縣
	低收入戶、特殊境遇家庭、弱勢家庭或身心障礙人士子女幼兒就學補助	臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市、基隆市、新竹縣、新竹市、宜蘭縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣
	新住民幼兒就學補助	雲林縣
5 歲以上至入國小階段	原住民族、弱勢家庭或身心障礙人士子女及身心障礙幼兒就學補助	新北市、臺中市、高雄市、新竹縣、新竹市、彰化縣、雲林縣

資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算

有加碼之情形，造成相當沉重之財政負擔。

參、我國少子女化對策計畫

由於現行中央政府計畫或措施散落於各部會，地方政府花費大量財政資源加碼給付育兒津貼、托育或就學補助，常伴隨的是幼兒父母遷徙戶籍至福利優渥之市縣，無法實質增

加全國生育率，行政院爰全面盤點並檢討既有之計畫後，提出我國少子女化對策計畫，茲將其措施整理如第 42 頁表 5 並說明如下：

一、0 至 5 歲幼兒教育及照顧制度概況

我國少子女化對策計畫之 0 至 5 歲幼兒教育及照顧部分，係以「全面關照」之精神，秉

持「尊重家長選擇權」、「保障每個孩子都獲得尊重與照顧」及「無縫銜接」等 3 大原則，「擴展平價教保服務」及「減輕家長負擔」為推動主軸，在持續擴展公共化托育及教保服務供應量之基礎上做設計。

近年來，政府雖已加速辦理設置公設民營托育中心、公立及非營利幼兒園等公共化政策，惟受限於場地、非營利組織量體不足等因素影響，在供應量與時程上，均無法滿足家長期待，因此衛生福利部與教育部推出建置準公共化機制措施，主要作法係與符合一定資格要件之保母、私立托嬰中心及幼兒園簽約合作，並就合作業者之收費標準、服務品質、聘僱人員薪資、調薪機制等加以管理，期能加速提供平價且品質穩定的服務，以支持家庭育兒需求。另為尊重家長選擇權，對於未接受公共化或準公共化服務之家庭提供育兒津貼。

又為避免各地方政府競相加碼，增加財政負擔，卻造成福利遷徙現象，未有效解決少

表 4 中央與地方政府育兒津貼、托育及就學補助比較表

	財力級次	0 至 2 歲		2 至 4 歲就學補助		5 歲就學補助	
		育兒津貼	托育補助	公立	私立	公立	私立
中央政府		V	V	O	O	V	V
臺北市	1	V	O		V	V	V
新北市	2		O				
桃園市	2	V		V	V		
臺中市	2		V	V	V		
臺南市	3		V	V	V		
高雄市	3		O	O	O		
新竹市	3			V	V		
嘉義市	3	O	V				
金門縣	3	V	V	V	V		
彰化縣	4	O	O		V		
雲林縣	4		O				
屏東縣	5		V				
花蓮縣	5			V	V	V	
連江縣	5	V		V	-	V	-

備註：1. 本表所列係地方政府較中央既有制度加碼或自行辦理之部分。

2. V 係指普遍性之補助；O 係指對中低收入戶、祖父母托育、就托於與地方政府合作之業者等特殊條件幼生之補助。

3. 連江縣自 105 年 9 月起已無私幼。

資料來源：作者自行整理。

子女化等問題，並使全國兒童享有一致的照顧，賴院長特就兒童現金給付政策提示，中央與地方應有一致作法，並應思考配套措施，爰於計畫中加入地方加碼控管機制。

二、對策計畫增修措施

- (一) 育兒津貼發放對象由 0 至 2 歲擴大為 0 至 4 歲
在維持現行不重複領取育嬰留職停薪津貼及綜合所得稅率 20% 以上排富條件下，育兒津貼發放對象由現行 0 至 2 歲擴大至 4 歲，銜接 5 歲免學費，並取消父母一方未就業條件、未受訓親屬照顧之幼兒無法獲得補助之限制，只要是未領托育或就學補助的家長，都可獲得每月 2,500 元至 5,000 元不等之補助，第 3 胎以上再加發 1,000 元。又本措施 0 至 2 歲部分於 107 年 8 月實施，2 至 4 歲則於 108 年 8 月起發放。
- (二) 建置 0 至 2 歲準公共化托育機制
依衛生福利部委託研究

建議，倘能將送托 1 名兒童的托育費用儘量控制在家庭可支配所得 10% 至 15%，才能有機會增加家長生養第 2 名子女的意願，真正達到促進生育率的政策效果。

本措施依照上開研究結果設計，由地方政府與居家托育人員及托嬰中心合作，並依家庭之經濟能力、不同照顧方式因地制宜訂定托育費用價格上限，將每名兒童托育費用控制在家庭可支配所得 10% 至 15% 以內，在排富條件不變下，政府補助家長每月 6,000 元至 10,000 元；就托於公共托育家園、公設民營托育中心者，補助家長每月 3,000 元至 7,000 元；第 3 胎以上另加發 1,000 元。本措施於 107 年 8 月實施。

(三) 建置 2 至 5 歲準公共化幼兒園機制

教育部整體評估政府財政、政策目標，並參考私立幼兒園收費現況及非營利幼兒園營運實況等，與一定收費以下幼兒園合作，倘幼兒就讀與地方政府合作之私

立幼兒園，每月收費不超過 4,500 元；就讀非營利幼兒園家長每月自付額不超過 3,500 元；公立幼兒園免學費；第 3 胎以上每月自付額再減 1,000 元。本措施 107 年 8 月於 6 個直轄市以外之縣（市）推行，108 年 8 月於全國實施。

三、地方加碼控管機制

為使政府財政資源使用更具效率，並使全國兒童享有一致的照顧，衛生福利部及教育部訂定以下地方加碼控管機制，不得加碼項目並採實質認定，各市縣政府已自行辦理之育兒津貼、托育補助及就學補助應儘速規劃落日期程，銜接中央發放標準，並將落日與銜接計畫報衛生福利部及教育部同意。

(一) 0 至 4 歲育兒津貼

依中央統一規定領取資格及金額，不得加碼發給。倘市縣政府決議持續原補助方案，中央政府將不再補助該市縣。

(二) 0 至 2 歲托育補助

論述》預算·決算



為減輕家長托育負擔，托育補助係以每月每名幼兒托育費用不超過各市縣家戶可支配所得之 10% 至 15% 作設計，倘各市縣政府仍決議持續原補助方案，考量各市縣家戶所得高低不同，家長托育負擔亦不同，中央政府將以家戶可支配所得之 12.5% 作為與地方政府之溝通原則。倘中央政府所訂 0

至 2 歲托育補助標準，無法使家長托育費用負擔低於該市縣政府家戶可支配所得之 12.5% 者，該市縣政府得以自有財源，酌予補助家長至其托育費用負擔降至家戶可支配所得之 12.5% 止。

(三) 2 至 5 歲就學補助

原則不得加碼發給，倘市縣政府未於 107 年 12 月底前，就市縣政府原補助方案

訂定落日與銜接計畫，中央政府將扣減補助款。

四、財源籌劃及預算編列

我國少子女化對策計畫總經費 2,512 億元（含地方自籌款），其中 0 至 5 歲幼兒教育及照顧部分，107 及 108 年度中央政府經費分別為 198 億元及 320 億元（下頁表 6），以下就經費籌措情形作說明。

表 5 我國少子女化對策計畫（0 - 5 歲）概況表

家庭類別	近年推動措施					增修措施									
	0-2 歲			5 歲 - 入小學前		0-2 歲			2 歲 - 入小學前						
	2 擇 1					107 年 8 月起全面實施			2 擇 1 (5 歲以上僅得請領就學補助)						
	父母未就業家庭育兒津貼 (元/月)	托育補助—建構托育管理制度		就學補助—5 歲幼兒免學費		育兒津貼 (元/月)	托育補助—準公共化機制		育兒津貼 (元/月)	就學補助—準公共化機制					
公共托育家園、公設民營托育中心、私立托嬰中心、保母 (元/月)		受訓過的親友 (元/月)	公立幼兒園 (元/月)	非營利幼兒園、私立幼兒園 (元/月)	公共托育家園、公設民營托育中心 (元/月)		私立托嬰中心、保母 (元/月)	公立幼兒園 (元/月)		非營利幼兒園 (元/月)	準公共化幼兒園 (元/月)				
一般家庭	補助 2,500	補助 3,000	補助 2,000	免學費 另就經濟弱勢加發補助	補助 2,500 另就經濟弱勢加發補助	補助 2,500	補助 3,000	補助 6,000	補助 2,500	免學費	家長自付 3,500	家長自付 4,500			
中低收入家庭	補助 4,500	補助 4,000	補助 3,000			第三胎以上加發補助 1,000	補助 4,000	補助 5,000			補助 8,000	第三胎以上加發補助 1,000	家長免繳費用	第三胎以上家長自付額再減 1,000	
						第三胎以上加發補助 1,000	補助 5,000	補助 7,000			補助 10,000				
						第三胎以上加發補助 1,000									
低收入家庭	補助 5,000	補助 5,000	補助 4,000												
擴大公共化托育及教保服務供應量															

備註：1. 近年推動措施中，教育部另就 2 至 4 歲中低收入戶提供就學補助每月 1,000 元。
 2. 托育補助及育兒津貼限所得稅率未達 20% 之家庭請領，且育兒津貼不得與育嬰留職停薪津貼同時請領。
 3. 增修措施之托育補助係採政府定額補助方式規劃，就學補助則以家長自付定額作設計。
 4. 增修措施實施後，5 歲幼兒係 5 歲幼兒免學費與新制項目擇優適用。
 資料來源：作者自行整理。

(一) 107 年度新增經費

107 年度新增經費 40 億元係為 107 年 8 月 1 日起實施，辦理擴大發放 0 至 2 歲育兒津貼及建置準公共化機制措施，因地方政府 107 年度預算皆已編竣，爰新增經費由中央政府全額籌措。

茲因本項措施實施在即，為使各市縣政府有充裕資金推動各項增修措施，行政院於 107 年 8 月依財政收支劃分法第 16 條之 1 及中央統籌分配稅款分配辦法第 12 條規定，核定動支中央特別統籌分配稅款 40 億元因應。

(二) 108 年度經費

108 年度所需經費經行政院主計總處就衛生福利部及教育部所提計畫進行審查，檢視經費估算之合理性後修正為 320 億元，較 107 年度預算編列數增列 162 億元。在嚴守財政紀律前提下，行政院主計總處 106 年底即展開中央政府總預算目標導向實質零基檢討，主動找尋議題請部會配合檢討，並搭配 108 年度總預算案籌編作業，對 108 年度總預算整體

支出嚴格控管，本緊縮原則詳加檢視各機關預算及提報項目，逐筆覈實精算各該項目之單價、數量、遞增或遞減比率，以騰出空間容納本案所需經費。

肆、結語

少子女化現象已是國安問題，中央與地方政府投入大量資源，祭出各項政策，然在經濟支持面，或因各地方政府補助條件及金額不同或未符合民衆需求，造成各地福利不一及福利遷徙，生育率未能有效提

升，亦產生政府資源重複投入之問題。中央政府推出我國少子女化對策計畫，應能透過中央與地方政府協力，整合育兒資源，建構友善育兒環境，另透過加碼控管機制，讓全國兒童有一致的照顧，並使政府有限資源合理配置，有效維持適度人口結構。

參考文獻

1. 行政院 107 年 7 月 25 日院臺教字第 1070182548 號核定我國少子女化對策計畫。❖

表 6 我國少子女化對策計畫 0 至 5 歲幼兒教育及照顧中央經費情形表

項 目	主管機關	107 年度		108 年度
		原預算數	新增經費	編列數
合 計		158	40	320
1. 發放 0 至 2 歲育兒津貼	衛生福利部	46	11	72
2. 建置 0 至 2 歲準公共化機制		17	5	30
3. 少子女化友善育兒空間建設－建構 0 至 2 歲兒童社區公共托育計畫（社區公共托育家園）		1		3
4. 發放 2 至 4 歲育兒津貼	教育部			55
5. 建置 2 至 5 歲準公共化機制			24	78
6. 5 歲幼兒免學費		68		53
7. 擴大幼兒教保公共化計畫		15		21
8. 少子女化友善育兒空間建設－校園社區化改造計畫（營造友善育兒空間）		11		8

資料來源：作者自行整理。