

人口、婚姻與家庭篇——

性別觀點的人口政策是健全社會發展的基礎

由於少子女化與高齡化的現象日趨明顯，我國的人口結構已大異於前，並將於十年內出現人口負成長的情況，青壯年經濟負荷將趨沉重。晚婚、不婚、離婚、單親的人口增加，衝擊原有社會核心家庭為主的樣貌，改以多元家庭的型態呈現。基於人口與家庭之變遷，將持續帶來衝擊，提出因應社會發展的人口對策，遂為各界所關注的重點議題，並成為政府擬訂各項政策時重要的參考依據。因此，本單元擬從性別的觀點出發，提出「人口、婚姻與家庭」的政策綱領，供各界參考與討論，並期望未來能據而擬定出具有性別觀點的人口政策。

一、現況與背景分析

(一) 人口結構與政策

我國婦女總生育率自 1984 年起降至替換水準 2.1 人以下，2003 年再降至 1.23 人，成為「超低生育率」國家。根據 2010 年行政院主計處的社會指標統計年報指出，1998 至 2010 年，出生嬰兒數由 27 萬人，降至 16 萬 6 千人；婦女平均生育數由 1.5 人，降至 2010 年 0.9 人；65 歲以上高齡人口占總人口比例則由 8.3%，增至 10.7%。以 2010 年來看，出生人口約 16 萬 6 千人，死亡人口約 14 萬 5 千人，自然增加的人口僅 2 萬 1 千人，總人口成長率降至 0.18%，女性初婚平均年齡延後至 28.8 歲。臺灣「超少子女化」的出現，與近幾年結婚與生育年齡雙雙延後及有偶婦女比例下降有著密切的關聯。

再者，從人口結構看來，根據 2010 年行政院主計處的社會指標統計年報指出，老年人口年年增加，而年輕人口之比例正逐年減少中。以 2010 年來看，0-14 歲人口占總人口之 15.7%，65 歲以上之老年人口占總人口之 10.7%。又依據 2010

年底戶籍登記人口統計資料顯示，出生人口又降至 16 萬 6 千多人，較 2009 年出生人口 19 萬 1 千人減少比率高達 12.77%，減少比率遠高於預期，衍生而來的人口結構老化、失衡問題將日益嚴重。

近年來出生率的降低，主要是大環境經濟不佳，年輕人對婚姻、家庭與養育子女價值觀改變、養育子女的整體成本上升，以及育兒資源與家庭支持性系統不足等原因。目前超低生育率現象，已對整體社會的走向、國家經濟的發展、生活思維的方式等都產生了相當大的影響。雖然，少子女化的現象日益嚴重，2009 年底我國人口密度為每平方公里 639 人，仍較 2008 年底增加 2 人，僅次於孟加拉，居全球 1 千萬人口以上之國家第二位，雖然人口數量將呈負成長有助於紓緩土地的負荷，但未來二、三十年最大的挑戰，不在於數量變化，而是人口組成的變化。

因此，如何因應這種因人口失衡所帶來的問題，如青年人口的就業經濟培力與照顧、高齡人口的生活照顧、一般家庭的托育問題及家務支持性系統的建立、身心障礙家庭成員的長期照顧及照顧者喘息服務、協助婚姻移民家庭的社會環境適應、單親弱勢家庭、雙（多）胞胎家庭等照顧服務需求的滿足，都顯得刻不容緩。政府承載著人民的期待，想方法去結合各界的力量，提出具有性別意識的人口政策，應是政府的重要使命。

(二) 婚姻與法律

行政院主計處 2009 年社會指標統計年報指出，我國 25-44 歲人口未婚比率為 40.5%，較 1989 年的 20.6% 有顯著增加的趨勢；另據內政部統計處 2011 年 7 月公布資料，2010 年有偶人口離婚率為 11.45%¹，較 2000 年的 10.70% 增加了 0.75 個千分點，顯示有偶婚姻不再是當代社會必然的生活型態。由於體制、社會和文化結構等長期存在性別歧視，使得女性往往因為婚育而退出就業市場，易成為經濟弱勢者與依賴者。此外，女性是家務勞動的主要負擔者，但在家中地位仍受到傳統文化上視「嫁入者」為「外來者」的性別歧視影響，不管是顯性或是隱性的家暴，女性一旦走入婚姻，即潛藏著被傳統觀念的性別歧視束縛。以至國內

¹ 有偶人口離婚率係指某一特定期間之離婚對數對同一期間之期中有偶人數的比率。

女性晚婚、不婚（或選擇不生）、離婚的比例逐漸增加。

在婚姻移民方面，2011 年行政院主計處統計，2008 年跨國通婚率為 14.0%，高於鄰近之日本 5.1%、南韓 11.0% 及中國大陸 0.5%；迄 2009 年底，歷年婚後在臺居留之外籍配偶為 42.9 萬人，女性即占 93.3%，其中又以大陸籍（65.4%）、越南籍（20.5%）和印尼籍（6.5%）為主。婚姻移民所面臨之性別歧視、文化歧視以及社會適應問題，是性別人權所關注的重點。據內政部家庭暴力及性侵害防治委員會統計 2007 年家暴事件被害人通報籍別分析，外籍、大陸與港澳籍之受暴率（3.99%）²高於本國籍非原住民（0.22%）及本國籍原住民（0.58%）。

我國民法有關婚姻之規範，數十年來已漸次修正或刪除歧視性的條文，保障女性在婚姻中的地位。政府亦於 2005 年成立外籍配偶照顧輔導基金，建立多元文化的社會支持，協助婚姻移民適應生活。惟婚姻制度與移民政策仍未全面解決歧視性規定，社會亦常有重男輕女與種族偏見之現象。鑑此，應依據國際重要人權公約之規定，持續檢討修訂相關移民法規與婚姻制度（包含財產分配、稅制以及子女監護權等規範），俾使符合性別平等與族群正義原則，並加強性別平等與多元文化教育，積極帶動民情風俗的轉變。

(三) 家庭型態、功能與發展

由於人口結構的改變，現代社會家庭型態的多樣性，已迥異於傳統社會。以 2009 年的統計數據來看，全國家庭總戶數為 7,806 千戶，平均每戶人數 3 人。近年來經濟不景氣，雙薪家庭已然成為常態，單親、隔代教養等，亦常見於都會與農村地區。「多元家庭」的組成包括傳統家庭成員外，尚包括「單親」、「繼親」、「婚姻移民」、「不婚者」、「晚婚者」、「離婚者」及「非婚同居者」、「非異性戀的多元性傾向者」所組成的多元型態家庭。故現代多元家庭中各成員是否能得到合宜且妥善的照顧及法律的保障，成為當代社會的需求。

除了家庭內部系統的教育及彼此對待關係的問題外，健全家庭功能、促進家庭中各類人口的發展與生活品質的維護，實與外部系統能否提供家庭足夠的支援，有極大的關聯性。在人口少子女化及高齡化問題日趨嚴重下，托育、托老及

² 受暴率計算方式為該年度各籍別被害人數除以當年度各該籍別人口母數。

身心障礙者的照顧工作，絕大部分加諸在女性身上，無疑成了人生沉重的負擔。家庭照顧的問題，若未能得到政府政策性的支援，則目前人口失衡的情況，將可能更難以遏止。因此，如何讓不同性別人口皆能安心工作，發揮所長，家庭支持系統的完備性，是為最關鍵的因素。

二、基本理念與觀點

完善的社會福利與社會照顧制度，是促進社會實現「正義」、「公平」、「平等」、「博愛」的重要作為，而性別意識的觀點，正是打造友善環境，增進社會永續發展的重要概念。對於人口、婚姻與家庭方面，我們揭櫫的基本理念如下：

（一）促進性別平等，尊重性別差異

從各類人口群中，不論是嬰幼兒、少年、青壯年、老年、身心障礙者、弱勢、多元性傾向者、新移民等；或不同地域別，如都會、鄉村等；及不同族群別與不同性傾向的人口，都應秉持人人平等、包容心及同理心，正視其性別差異，方能真正回應各類人口的需求，以促進性別平等，達到兩性和諧共治的「善治」社會。因此，在婚姻制度中，破除男尊女卑的性別歧視；檢討法律對女性在婚姻中的保障不足問題：如財產分配、子女監護及稅制不公的情形；在家庭議題中，過度的家庭勞務負擔，因生育與照顧「天職」，將女性弱勢化、貧窮化等，皆需以更進步的性別觀點，檢視服務各類人口的政策，方能符合現代社會多元價值、多元家庭型態的需求。

（二）提升婦女權益，健全家庭支持系統

傳統性別角色分工及社會文化規範灌輸下，照顧工作被視為家務的一部分，大部分都由女性承擔，然而當婦女進入勞動市場後，通常仍須負擔重大的家庭照顧責任，形成蠟燭兩頭燒的不利情形；再者，女性平均工資所得仍較男性為低，當工作和照顧角色衝突時，女性常被認為應犧牲工作，回歸家庭從事照顧工作。因此透過對家有幼兒、老人或身心障礙者家庭提供社區化照顧，規劃各種「補充

性」、「替代性」服務措施，健全家庭支持系統，是改善女性社會地位，協助女性參與勞動經濟市場最有效的方式，不僅可降低婦女為家庭主要照顧者角色的壓力，更可進而提升婦女權益，建構性別平權的社會。

(三) 以全人關懷出發，落實性別正義

人口政策目的之一，在於提升生活品質，營造有利的全人生活環境，以關照人生各階段的需求。各項普及照顧福利服務制度，應盡量朝向社區化、在地化、平價化、公共化。並在政策制定與執行的各階段，讓不同性別人口參與，充分表達其需求，方能落實性別正義，體現人權立國的普世價值。因此，全人關懷應為所有政策的終極目標，務使幼有所長、壯有所用、老而有尊嚴，弱勢及障礙者皆有所養，建立幸福安樂的社會。

三、政策願景與內涵

(一) 正視人口結構的失衡，落實性別正義的人口政策

臺灣目前即刻面臨人口結構失衡與環境永續問題，如何設計一套可以即時因應各年齡層人口需求的政策，通盤考量環境、社會、教育、經濟等政策面向，檢討就業、生活、學習發展模式、家庭與照顧型態等政策作為，讓人民生活得有尊嚴、安全、品質和希望，是擬定各項政策時重要的思考方向。

準此，不管是各年齡層的人口，從嬰幼兒到老年人口的關照，政策都應具備性別敏感度，包括嬰幼兒人口的性別比例失衡問題、年輕人口的性別參與問題、青壯年人口的性別經濟安全問題、老年人口的性別差異照顧與健康問題。因此，我們主張人口政策應具有性別敏感度，並包括尊重人口中之少數群體，如雙(多)胞胎、身心障礙者、多元性傾向者之型態，才能真正落實性別正義。

(二) 提倡平價、優質及可近性的托育服務，建立完整的兒童照顧服務體系

少子女化的問題，在於養兒、育兒的經濟成本與機會成本太高，故政府應從社會福利的角度出發，擴大公共參與，建構符合公共利益、普及化、可負擔之托

育政策，繼續擴大「社區保母系統」的專業服務，提供優質、平價、可近性且多元供給的托育服務。

育兒的職業婦女除了托育問題外，最擔心兒童課後教育與照顧問題，健全的兒童照顧及福利措施，不僅能使家長安心工作，發揮經濟效益，更是營造兒童安全成長環境的根源。因此，政府應持續檢討兒童及少年福利政策，建立完善的兒童照顧體系，保障兒童人權。

另外，宜針對原住民族地區生活環境的特殊困境，發展能真實回應部落需要的互助式托育教保模式，以協助建立原住民族地區托育支持系統。

（三）破除性別歧視，促進婚姻制度中的性別平權

隨著國人的教育水準提高，婦女經濟力增加，女性的自我意識覺醒及對傳統婚姻價值的反思，導致女性晚婚、不婚、離婚的比例增多。檢視婚姻的相關法規，對女性保障不足的問題，如子女監護權（親權的行使）、財產的分配權和所有權、家務的勞動價值及家庭扶養費用，以及稅法上夫妻合併申報制度等，若規範不周延，有可能造成性別歧視，甚至導致民眾對政府法規制度有懲罰婚姻的誤解。衡酌各類法條中，種種對婚姻制度中的女性有性別歧視及保障不足之處，都應全面檢討。

而婚姻制度外的事實婚者、多元性傾向者，以及非婚同居者，其對伴侶、子女及財產分配上的權益主張等議題，宜考量社會已存在的實際情況及國家公民應享有更多元的成家權利，對於其非婚生子女，應落實保障其各項人權，包括生存權、身分權、就養權、就學權及獲得與婚生子女同等之社會福利服務；對於非婚同居伴侶之身分法或財產法之研修方面，應促請社會各界共同討論，站在保障性別人權的立場上，持續進行友善對話，並進而研議保障同志婚育之權益。因此，政府應全面檢討婚姻制度中的相關法律規定、檢視稅法上規定之夫妻合併申報制，是否會形成不利婚姻，暨影響經濟弱勢一方之權益等，以保障性別人權。

（四）尊重多元文化差異，打造婚姻移民的友善環境

除了持續協助新移民適應本國風俗文化，增加其適應環境能力，並協助其子

女增進自信心、人際關係、及培養多元文化認同之觀念外，更期望加強宣導國人對新移民原生文化及原住民族文化之關懷與認識，尊重多元文化的差異，推動國內各族群平等。並對從事新移民照顧輔導措施工作之相關人員辦理跨文化訓練，持續提升所有第一線工作人員之性別及文化敏感度，方能真正幫助新移民，打造相互尊重和諧的友善環境。

(五) 正視多元化的家庭型態，建構全人的家庭照顧機制

近年來單人戶、已婚戶、同居戶及單親戶比例呈現增加趨勢，這些現象，均顯示出家庭型態正朝多元化發展，越來越多的家庭失去傳統的功能，例如照顧功能、傳承及教育功能。因此，配合社會的變遷，重塑家庭價值，明確家庭政策，建構全人的家庭照顧機制，集政府之力扶助家庭中的弱勢成員（如幼兒、老人及身心障礙者等），得到合宜的照顧，更協助向來擔任主要照顧者的女性，得到喘息服務。因此，政府對社會福利到稅制改革（如提高扶養親屬免稅額、定額的托育、托老及身心障礙照顧費用可作為列舉扣除額等）、長期照顧與經濟勞動力的補充，都必需有完整的規劃，建立全人的家庭照顧機制。

四、具體行動措施

(一) 落實性別正義的人口政策

1. 人口政策應考慮各類人口與家庭的需求，並融入性別意識，強化性別影響評估之檢核，使各項政策與服務方案皆具有性別敏感度，以落實性別正義，健全社會發展。
2. 持續推動並改善現行保母托育管理制度之運作，加強保母的輔導培訓、居家托育管理及訪視，提升保母服務品質，並逐步營造平價、優質且可近性的托育服務。
3. 推動企業設置托育設施及措施，訂定獎勵辦法，鼓勵企業營造友善家庭之職場環境。

4. 落實保障懷孕青少年之照顧及權益，非婚生子女應與婚生子女獲得同等之生存權、身分權、就養權、就學權等權益保障及社會福利服務。
5. 保障身心障礙者就學、就業、就醫、就養之平等權益，並應特別重視女性身心障礙者之雙重弱勢處境，使其享有尊嚴生活及發展機會。
6. 重視老年女性的生活照顧及經濟安全體系，如推展老年財產信託等，使其享有尊嚴生活及發展機會，避免其因性別歧視淪為家庭中之附庸地位。

(二) 促進婚姻制度中的性別平權

1. 依據公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約、消除對婦女一切形式歧視公約及其他國際人權公約，重新檢視國內人口、婚姻與家庭之相關法規，如「民法」、「入出國及移民法」、「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「國籍法」等，以符合性別正義原則。
2. 檢討「民法」在「親權行使」之「子女最佳利益原則」，應明定明確標準，加入「子女照顧史」的觀念與作法，促使經濟相對弱勢之婦女及身心障礙者，在爭取監護權時，得到合理公平的對待。
3. 配合政府財政，適時檢討現行所得稅申報制度是否對部分民眾有衍生懲罰婚姻之效應，尤其是分居中之夫妻及採夫妻分別財產制者。
4. 加強司法人員、檢調與調解人員之性別平等教育，於庭訊審查過程、調解過程及判決結果，避免性別歧視。另對於財產繼承權及子女姓氏之選擇，應加強性別平權觀念宣導，以消除傳統文化的性別歧視。
5. 鼓勵社會各界重視性別人權，積極推動討論對於非婚同居伴侶相關權益之保障與法規研修。
6. 落實推動婚姻移民之照顧輔導措施，提供便捷新移民諮詢服務管道及加強培養各地通譯人才，提供婚姻移民更完善的通譯服務，並於執行「婚姻真實性」之查察及裁量方式時，應具備性別敏感度。
7. 研議修改目前國籍法的相關規定，避免在歸化過程中，婚姻移民的基本人權受到侵害或淪為無國籍者。對於在準歸化階段的新移民，不論有無子女，若遭逢喪偶、離婚、分居、家暴或非自願之離婚訴訟等，應仍適用國籍法

的「特殊歸化」(外配身分)。對於新移民家暴個案，在協助救援上應特別留意其申請歸化我國國籍之相關法令，維護受家暴新移民之權益。

(三) 建構全人的家庭照顧機制

1. 檢視目前各項政策作為，並研議支持性、補充性和替代性的照顧政策，俾利進而擬定具有性別意識的家庭政策。
2. 推動多元供給的育兒政策，分階段實施育兒津貼與托育費用部分負擔制度，研議從出生到6歲孩童的所有補貼計畫及相關租稅措施等，並鼓勵男性參與家務與家庭照顧分工，支持婦女就業，促進工作與家庭平衡。
3. 推動多元非營利型態之國小學童課後照顧措施，建構家庭照顧的支持系統。
4. 推動長期照顧政策及措施，保障受照顧者與家庭照顧者之權益，建立家庭支持系統，提供照顧者相關教育、培力、諮商、輔導及喘息服務等支持性措施，以減輕家庭照顧者的身心壓力。
5. 加強培訓居家照顧人員，補充高齡化社會所需之長期照顧服務人力，訓練照顧服務人員具備性別敏感度。
6. 建立社區照顧關懷據點，落實在地老化的政策精神，推動友善關懷老人服務方案，建構有利老人健康、安全與活動的友善社會。
7. 定期檢討綜合所得稅各項扣除額，以減輕各類人口家庭照顧(如托育、托老及障礙失能者)之經濟壓力。
8. 正視家庭與社會多元化發展之現況與趨勢，政府對於同居伴侶或非傳統家庭型態之成員，包含同居、同志、單身、單親、隔代、重組家庭、繼親家庭等，研議其福利、權益保障等對策，以落實性別人權的精神。
9. 當代多元化的家庭型態中，對於各類家庭之親職照顧，政府尤應妥為關懷，除倡議正視家庭價值外，並重視多元家庭之性別平等關係，將家庭納入性暴力防治工作之範圍，以建構新家庭價值。
10. 結合非營利組織與社區等各界的關懷，加強高風險家庭的支援與扶助體系，強化受暴受虐者如婦女、兒童、高齡者及家庭中弱勢成員受虐之保護及救援系統。
11. 針對各原住民族之族群特性，推動部落托育、長期照顧等家庭照顧服務與暴力防治工作。

