

人口政策白皮書（核定本）

——少子女化、高齡化及移民——

目 錄

第壹篇 總論-----	4
第一章 緣起-----	5
第二章 人口變遷趨勢及問題分析-----	8
第一節 少子女化-----	8
第二節 高齡化-----	18
第三節 移民-----	28
第三章 現行相關政策與措施之檢討-----	36
第一節 少子女化-----	36
第二節 高齡化-----	41
第三節 移民-----	49
第貳篇 因應人口變遷之對策-----	56
第一章 少子女化社會之對策-----	57
第一節 健全家庭兒童照顧體系-----	59
第二節 提供育兒家庭之經濟支持措施-----	62
第三節 營造友善家庭之職場環境-----	64
第四節 改善產假及育嬰留職停薪措施-----	66
第五節 健全生育保健體系-----	68
第六節 健全兒童保護體系-----	70
第七節 改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀-----	73
第二章 高齡化社會之對策-----	76
第一節 支持家庭照顧老人-----	78
第二節 完善老人健康與社會照顧體系-----	79
第三節 提升老年經濟安全保障-----	84
第四節 促進中高齡就業與人力資源運用-----	86
第五節 推動高齡者社會住宅-----	89
第六節 完善高齡者交通運輸環境-----	90
第七節 促進高齡者休閒參與-----	92

第八節 建構完整高齡教育系統-----	93
第三章 移民對策-----	95
第一節 掌握移入發展趨勢-----	97
第二節 深化移民輔導-----	99
第三節 吸引專業及投資移民-----	102
第四節 建構多元文化社會-----	104
第五節 強化國境管理-----	106
第六節 防制非法移民-----	108
第參篇 期程及分工-----	111
第一章 少子女化-----	112
第二章 高齡化-----	116
第三章 移民-----	120
第肆篇 預期效益與願景-----	123
第一章 預期效益-----	124
第二章 願景-----	127
表目次	
表 1-1 我國歷年出生嬰兒性別比例按胎次統計-----	11
表 1-2 我國婦女主要年齡別有偶率變化-----	11
表 1-3 主要國家婦女未婚率及有偶率比較-----	12
表 1-4 歷年初婚平均年齡及生育平均年齡-----	13
表 1-5 主要國家人口動態資料-----	14
表 1-6 主要國家到達 65 歲以上人口比率之年次-----	19
表 1-7 我國青壯者與退休者之比例-----	21
表 1-8 老人人口比率與總生育率之國際比較-----	22
表 1-9 我國未來人口結構(中推計)-----	24
表 1-10 我國移出人口的趨勢與地區別(1991-2006)-----	28
表 1-11 大陸與外籍配偶人數按性別分-----	32
表 1-12 我國老人之主要生活費用來源-----	43
表 2-1 我國長期照顧十年計畫服務項目及補助內容-----	82

表 3-1	少子女化 7 項政策措施的主協辦機關及實施期程	-112
表 3-2	高齡化 8 項政策措施的主協辦機關及實施期程	---116
表 3-3	移民 6 項政策措施的主協辦機關及實施期程	-----120
圖目次		
圖 1-1	我國婦女總生育率下降趨勢	-----8
圖 1-2	我國人口出生數量下滑趨勢	-----9
圖 1-3	我國民眾對結婚及養育子女意願調查資料	-----10
圖 1-4	我國與鄰近國家總生育率之比較	-----14
圖 1-5	我國未來人口轉型趨勢	-----15
圖 1-6	人口老化趨勢國際比較	-----18
圖 1-7	我國扶幼比、扶老比與依賴比(扶養比)之變化趨勢	-20
圖 1-8	我國三階段人口比率變化趨勢	-----21
圖 1-9	總生育率下降使高齡人口比率相對上升	-----22
圖 1-10	我國國民移出概況(1991-2006)	-----28
圖 1-11	2007 年 12 月持有效居留證居留我國工作者比率	-30
圖 1-12	2007 年 12 月外籍白領工作者職業分布統計	-----31
圖 1-13	截至 2007 年 12 月底大陸與外籍配偶人數分布圖	-----32
圖 1-14	女性大陸與外籍配偶每年新增結婚登記人數	-----33
圖 2-1	少子女化社會對策總目標	-----58
圖 2-2	高齡化社會對策總目標	-----77
圖 2-3	移民對策總目標	-----96
附錄一	中華民國人口政策綱領	-----129
附錄二	先進國家之政策概述	-----131
附表 1	先進國家之政策概述-有關少子女化部分	-----131
附表 2	先進國家之政策概述-有關高齡化部分	-----135
附表 3	先進國家之政策概述-有關移民部分	-----139

第壹篇 總論

第一章 緣起

人口為國家基本要素之一，其組成、素質、分布、發展及遷徙均關係著國家之發展與社會之福祉。根據聯合國統計，全球的人口在 20 世紀初期時僅達 16 億人，西元 1957 年達到 30 億人，爾後人口即快速增加，至 20 世紀結束人口已超過 60 億人，2006 年全世界的人口已達 65 億人，人口的快速增加，已成為世界性、國家性、地區性、家庭性的問題。

聯合國人口基金會在「1999 年世界人口狀況」報告中對世界人口成長進行了預測，認為到 2050 年，全球人口將從 60 億人增加到 89 億人，這一數字比 1996 年時預測的 94 億人低了很多，揆其原因，人口成長會受到出生、死亡、天災、戰爭、饑荒及傳播性疾病(如瘟疫、瘧疾、AIDS 等)等影響而產生人口消長現象，惟生育率的高低，才是導致人口成長與否的最主要因素。

在 20 世紀前半葉，專家們一直擔心人口爆炸將給世界帶來災難。甚至預想到地球上將只剩下供人站立的空間噩夢般的景象，野生環境被毀壞，自然資源被耗盡。但是，隨著人口總生育率的減少、人口結構轉型，在先進國家也隨之產生了少子女化及人口高齡化等新的人口議題。世界各國為解決不同的人口問題，都會採取不同方針與對策以為因應。在未開發及開發中的國家以採取控制生育，減緩人口成長的速度為主。但在已開發國家，如歐洲及亞洲先進國家則是採取鼓勵生育的措施，以促使人口合理成長。如法國及荷蘭為改善其低生育率，爰採行鼓勵生育政策，總生育率分別從 1994 年的 1.6 人及 1997 年的 1.5 人，上升至 2006 年的 1.9 人及 1.7 人，就是鼓勵生育政策成功的例證。又 20 世紀末迄今方興未艾的人力資本跨國流動的全球化趨勢，對國家社會經濟發展也產生相當深遠的影響，此新一波的移民現象，先進國家如美國、加拿大、澳洲及紐西蘭等國家則係採行有條件性的移民政策，以適度吸納國外人才及資金，藉以促進經濟繁榮，進而增加就業機會。

我國於第二次世界大戰後，受戰後嬰兒潮及大量人口由中國大陸遷臺的影響，加上醫藥科技發達、衛生環境進步、國民營養改善與死亡率持續下降，促使人口快速成長，爰於民國 57 年及 58 年相繼訂頒「臺灣地區家庭計畫實施辦法」暨「中華民國人口政策綱領」，揭櫫提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分

布之人口政策目標，積極推行人口政策及家庭計畫。由於人口政策及家庭計畫的有效推展，使得人口成長率快速下降，由 1951 年每一婦女生育高達 6 名以上子女，至 1984 年降為每一婦女生育 2 名子女，達到人口替換水準。之後由於生育率大幅下降，至 2006 年總生育率降至 1.1 人，遠低於美國 2.0 人、瑞典 1.8 人、英國 1.8 人、法國 1.9 人、荷蘭 1.7 人；略低於德國 1.3 人、日本 1.3 人、新加坡 1.2 人，在此一人口快速變遷下，未來人口將呈現負成長。此外，在老年人口方面，則是隨著老年人口數快速增長，至 1993 年 65 歲以上人口占總人口 7% 以上，正式進入高齡化社會，至 2006 年達 10%，雖比美國 12%、瑞典 17%、英國 16%、法國 16%、德國 19%、荷蘭 14%、日本 20% 為低，但高齡化社會已是不可避免的趨勢。又近年來隨著政治民主、社會多元與經濟富裕，相繼從中國大陸及東南亞移入之外籍配偶人數，至 2007 年底月已達 39 萬 9,038 人，而成為新興的人口議題。

近年來我國生育率降低，造成少子女化及人口老化現象，未來勢將衍生勞動力減少、扶養負擔加重、家庭結構及照顧、長期照護與社會保險等諸多問題，對此政府自當採行具前瞻性的人口政策，無分年齡、性別、族群及對自然環境均應投注關懷，在作法上，針對少子女化衝擊勞動、經濟、教育及社會福利體系，應營造有利生育、養育之環境，推動嬰幼兒照顧及保護責任。面對人口急速老化及家庭照護功能式微，政府更需要扮演更積極的角色，以提供或協助家庭更具尊嚴及完整的照顧。針對婚姻、依親外來移入人口驟增，衍生外籍配偶及其子女生活適應及教育等相關問題，應吸引高級專業人才移入、開放投資移民，以開創經濟活力，創造和諧新社會力量。綜此，為因應少子女化、高齡化及移民等三大人口核心問題，現階段人口政策亟須廓然一新，行政院於民國 95 年 6 月 14 日函頒修正「中華民國人口政策綱領」，揭櫫五大基本理念，籌謀有效可行的對策，以資因應：

- 一、實施人口教育，培養尊重生命情操，促進家庭功能，營造有利生育、養育之環境，推動嬰幼兒照顧及保護責任。
- 二、強化生育保健，提升國民體能，改善國民營養，推動身心健康，提升國民教育及品德水準，加強文化建設，並發展多元教育，提升國民就業能力。
- 三、建立完整社會安全網，提供兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者、原住民

族及其他弱勢者之完善社會福利。

四、推動環境保護及永續發展，落實生活、生態、生產之平衡，並實施國土規劃，促進人口合理分布。

五、衡量國內人口、經濟、社會發展所需，訂定適宜之移民政策。

此外，2006 年臺灣經濟永續發展會議社會安全組-完善社會安全體系，對於少子女化、高齡化及移民等三大問題亦作出多項重大具體意見；又國家安全會議於 2006 年 5 月 20 日發表之國家安全報告，也提出關切人口結構失衡及其因應策略相關事項；再者，社會各界對於上揭議題，屢有呼籲政府回應之聲浪。綜合上述，無論是政府或民間，咸認當前少子女化、高齡化及移民問題於人口社會問題上，具有急迫性，為使政府資源發揮最大效益，行政院於民國 95 年 6 月 7 日第 2992 次會議修正通過上揭綱領，指示由內政部、教育部、衛生署、經建會等相關機關，針對上開議題分別研訂具體實施計畫，並據以彙整撰擬我國人口政策白皮書。

為使人口政策白皮書符合政府與社會各界需求，兼顧理論與實務並重，內政部於 2006 年 9 月委託國立政治大學辦理「人口政策白皮書及實施計畫之研究」，分為「因應我國少子女化社會對策之研究」、「因應我國邁入高齡社會對策之研究」、「我國移民人口政策研究及因應對策」及「我國人口政策白皮書之規劃與研究」等 4 項子計畫，在研究過程中，考慮性別主流化，曾邀請行政院婦女權益促進委員會與研究團隊溝通；為凝聚共識，依據行政院於 2007 年 4 月 17 日召開人口政策綱領及人口政策白皮書研修小組第 3 次會議之決議，邀請專家學者及民間團體於 2007 年 6 月間參加北、中、南區 3 場人口政策白皮書公聽會，展開政府與民間對話，讓政策透明化。該研究所得成果豐碩，計有 21 項政策建議及 182 項措施，爰以其為基礎資料，成立「人口政策白皮書撰寫小組」，以宏觀角度切入少子女化、高齡化及移民當前問題及未來人口結構趨勢，研擬因應對策，嗣邀集相關機關多次開會討論研商完竣，擬訂人口政策白皮書，希望藉由前瞻性的人口政策，能提升我國生育率，促使人口合理成長，使老年人得以頤養天年，並讓臺灣成為移民者圓夢的理想家園。

第二章 人口變遷趨勢及問題分析

近年來我國生育率逐年降低，造成少子女化及人口老化現象，又全球化過程所產生的移民等問題，亟需針對其變遷趨勢及當前遭遇之問題作深入探討，了解問題癥結，及早因應以避免不利趨勢持續延伸，影響國家整體社會發展，以下分別就少子女化、高齡化及移民之變遷趨勢、問題成因及衝擊予以檢視，並作解析。

第一節 少子女化

壹、人口變遷趨勢

一、生育水準下滑

(一)總生育率

有關少子女化的社會趨勢，最客觀的衡量指標，應為育齡婦女總生育率之變化。婦女總生育率(Total Fertility Rate, TFR 即平均每位婦女一生中所生育之子女數)為 2.1 個子女數，是維持替代人口的水準，我國婦女總生育率自 1950 年後，即呈現一路下降的趨勢。從 1984 年起，總生育率下跌到不及 2.1 人的替代水準，警示未來人口將會衰退的訊息。1986 年到 1997 年之間，總生育率平均維持在 1.75 人左右。但從 1998 年起，總生育率又繼續明顯下降，到 2003 年總生育率僅為 1.23 人，使得我國成為世界上所謂「超低生育率」的國家之一，2006 年總生育率更進一步下跌到 1.12 人的新低點(圖 1-1)。

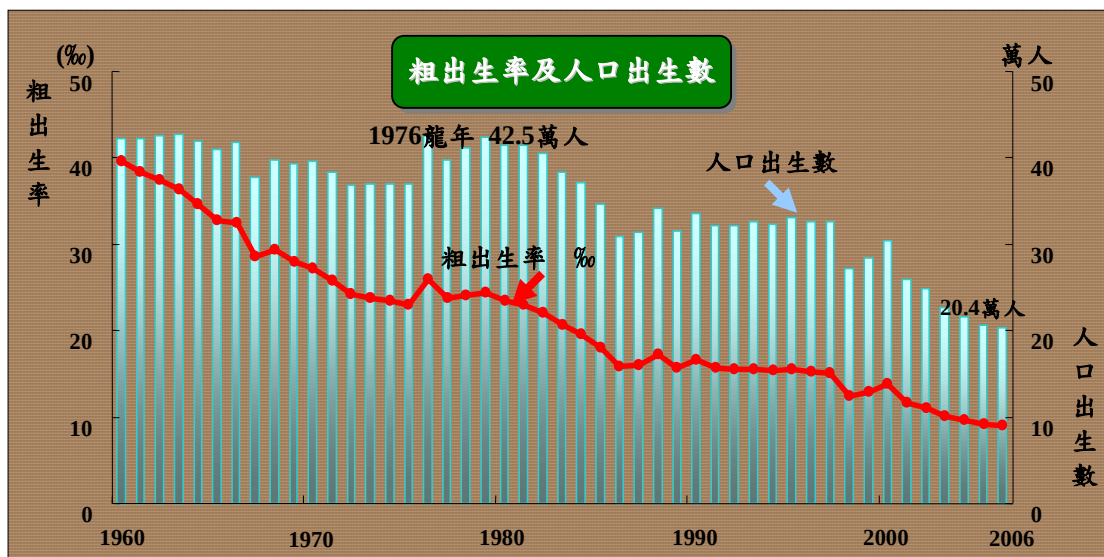


資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」。

圖 1-1 我國婦女總生育率下降趨勢

(二)粗出生率及嬰兒出生數

其次，觀察「粗出生率」(Crude Birth Rate, CBR 即每年每千人中出生人口之比率。)以及嬰兒出生數的統計，1950 年我國的粗出生率高達 43.3‰，當時的嬰兒出生數為 32 萬 3,643 人。之後，粗出生率開始減少，1970 年的粗出生率為 27.2‰，約為 1951 年的二分之一強。2003 年，粗出生率僅剩 10.1‰，2004 年起粗出生率跌破 10‰，2006 年的粗出生率更下滑至 9.0‰。至於「嬰兒出生數量」，也是下滑趨勢，出生數量從 1980 年後開始遞減，到 2006 年時，我國的出生嬰兒數量僅剩 20 萬 4,459 人，未及 1960 年出生數的二分之一(圖 1-2)。

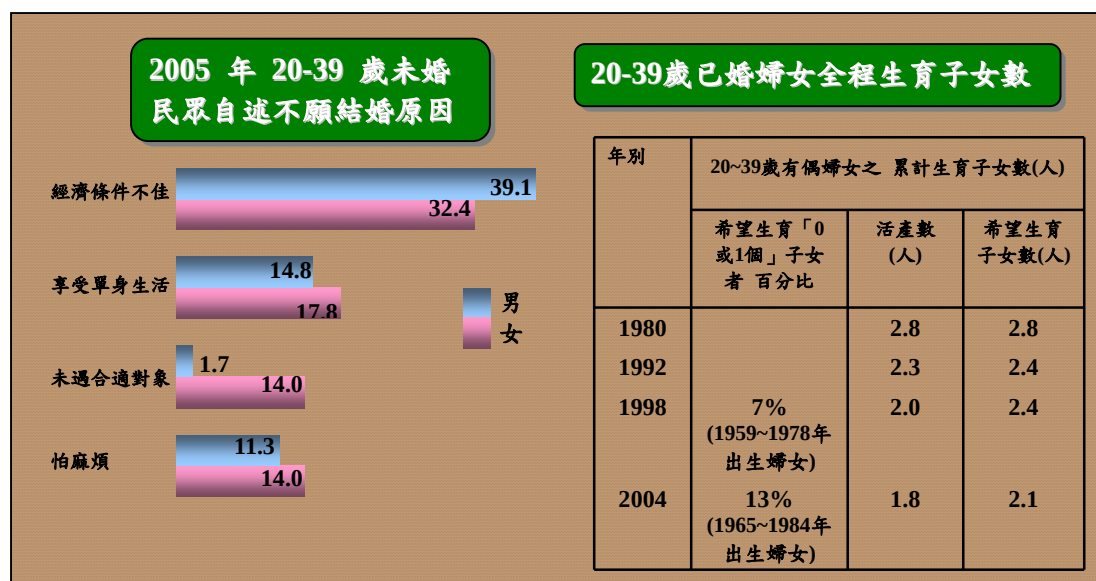


資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」。

圖 1-2 我國人口出生數量下滑趨勢

(三)民眾對未來婚姻與生育態度的轉變

另根據行政院衛生署國民健康局歷年「臺灣地區婦女生育態度與行為調查」之結果，發現婦女平均希望生育子女數和活產數皆逐年下降，如 1980 年 22-39 歲有偶婦女平均希望生育子女數為 2.8 人，至 2004 年降低為 2.1 人；1980 年相同年齡的有偶婦女平均活產數為 2.8 人，到 2004 年則下降為 1.8 人。雖然 22-39 歲有偶婦女實際或希望生育子女數的平均值，都維持在替代水準附近，但是，希望生育「0 或 1 個」子女者之百分比卻明顯增加。以 22-39 歲有偶婦女為例，1998 年調查結果顯示希望生育「0 或 1 個」子女者只占該年齡婦女人數的 7%，在 2004 年卻提高到 13%，其中，不想生育任何子女的比例為 5.7%，這樣的結果反映出年輕世代生育態度之轉變，並可能造成未來生育率持續下降。



資料來源：1.行政院衛生署國民健康局「國人對婚姻與生育態度電話調查」2005年。
2.行政院衛生署國民健康局「臺灣地區家庭與生育力調查系列（第5、7、8、9次）」。

圖 1-3 我國民眾對結婚及養育子女意願調查資料

再根據行政院衛生署國民健康局於 2005 年舉辦的「國人對婚姻與生育態度電話調查」及分析歷年「臺灣地區家庭與生育力調查系列」資料，20-39 歲未婚民眾不願意結婚的主要原因，以「經濟條件不佳」為主，其次，則是「享受單身生活」；20-39 歲對於婚姻與生育的態度，多數的民眾皆認為「有孩子可以增進夫妻感情」、「有孩子的家才算完整」，但是，大部分的民眾也認為「有孩子會很不自由」，顯示國人對於養育子女的價值觀，已從過去的「養兒防老」轉變為今日的「重視個人的自由與享樂」；對於養育子女的機會成本，也由過去的「多一雙筷子」轉變成現今的「養育子女的教育成本過高」，可能是造成不願結婚及少子女化現象的主要原因(圖 1-3)。

二、出生嬰兒性別比例變化

在生育水準逐年下降趨勢中，加上生殖醫療科技的進步，傳統傳宗接代重男輕女的觀念，進一步觸發胎兒性別選擇的動機，導致我國出生嬰兒之性別比例(每 100 名新生兒中女嬰相對的男嬰人數)亦逐年變化。從出生嬰兒的性別統計顯示，自 1988 年開始男嬰的比例超過 52%，女嬰的比例則低於 48%。出生嬰兒性別比例的統計，在 1950 年為 105.4 之後，雖略有增減，但多為上升趨勢，到 1991 年增為 110.4 之最高峰，至 2006 年則略降為 109.6。如果依據嬰兒的胎次別來看，在 2001-2006 年期間，每年第三胎出生嬰兒性別比例都高達 120 以上，

第四胎出生嬰兒性別比例則更提高至 124 至 140 之間，與國際慣例維持 105 或 106 的出生性別比例常態均衡狀態比較，顯示我國高胎次新生兒中，男嬰高於女嬰現象值得重視(表 1-1)。

表 1-1 我國歷年出生嬰兒性別比例按胎次統計 單位：%

年別	胎次別 (100 名女嬰相對男嬰人數)					
	合計	第一胎	第二胎	第三胎	第四胎	五胎及以上
1987	108.4	107.2	108.2	110.2	113.7	109.8
1988	108.2	107.3	106.9	111.6	111.5	118.0
1989	108.6	107.0	106.9	113.3	120.6	116.3
1990	110.3	106.8	108.7	118.7	128.5	126.7
1991	110.4	107.4	108.5	118.2	129.5	124.4
§						
2000	109.4	106.9	107.7	118.9	135.0	120.2
2001	108.7	106.9	105.8	120.8	135.0	121.2
2002	109.8	106.9	109.1	121.5	138.7	123.0
2003	110.2	107.7	108.9	123.6	139.7	122.2
2004	110.7	108.7	109.4	122.6	134.1	122.8
2005	109.0	107.7	107.1	122.0	124.3	121.9
2006	109.6	107.2	108.2	126.7	136.6	113.3

資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」。

註：1987 年以前無出生嬰兒性別比例按胎次統計資料。

三、婚姻與生育變化

我國的生育規範或國人觀念普遍存有婚姻內生育的正當性，所以一般人的生命歷程安排，多為先結婚再生育，很少在非婚姻關係的情況下，由女性自行生育者。因此，結婚率及有偶人口結構的變化對生育率的影響頗為重要，年輕人口的有偶比例提高，則有機會生育者之比例將會較高，從而影響生育水準的提高。此外，延遲生育對生育水準也有影響，因此，若能影響初婚平均年齡和生育平均年齡之變化，亦即，結婚和生育步調若加快，也會有助於提高生育率。

(一)有偶人口比例下降

表 1-2 我國婦女主要年齡別有偶率變化

年齡別	有偶婦女占各該年齡別女性總人口數百分比(%)				變動百分比(%)		
	1980	1990	2000	2006	1980-1990	1990-2000	2000-2006
20-24	40.0	25.0	14.6	7.7	-37.5	-41.6	-47.3
25-29	78.6	65.7	48.7	32.4	-16.4	-25.9	-33.5
30-34	89.6	83.3	72.8	61.1	-7.0	-12.6	-16.1

資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」。

由於年輕一代的晚婚，婦女有偶比例變動百分比，越晚近其負向的變動百分比越高(表 1-2)。以臺灣、日本、南韓等晚婚情勢相近的東亞國家與美國、加拿大及北歐等生育率較高國家比較，其晚婚遲育現象更為嚴重(表 1-3)。

表 1-3 主要國家婦女未婚率及有偶率比較

國別	婦女年齡別生育率 (‰)			有偶婦女占該年齡別女性總人口百分比(%)		
	20-24 歲	25-29 歲	30-34 歲	20-24 歲	25-29 歲	30-34 歲
我國(2006)	41.1	77.9	70.8	7.7	32.4	61.1
日本(2055)	36.6	85.3	85.6	10.4	38.2	62.8
南韓(2004)	20.6	107.3	86.9	10.7	59.2	86.9
美國(2004)	101.8	115.3	95.5	24.3	52.0	64.9
加拿大(2003)	52.7	98.8	93.9	10.9	39.5	58.7
法國(2003)	55.0	127.3	119.0	6.6	32.1	54.5
挪威(2004)	59.6	123.9	117.1	8.6	29.9	50.8
荷蘭(2004)	36.3	99.0	130.2	10.6	34.9	58.1
瑞典(2004)	46.9	111.9	122.3	6.4	20.2	39.4
英國(2004)	71.5	97.6	97.5	10.9	36.0	56.8

資料來源：1.內政部人口統計資料。

2.日本統計局國勢調查報告。

3.南韓統計廳資料。

4.UN, Demographic Yearbook, 2004 年。

(二)結婚生育年齡延後

過去 30 年來男女初婚年齡皆處上升趨勢，以男性為例，1975-1982 年之間，初婚平均年齡已接近 28 歲；1983-1989 年間，則趨近 29 歲；1990 年超過 29 歲，1995 年超越 30 歲，2002 年與 2003 年更超過 31 歲。女性初婚平均年齡的變化，在 1975-1980 年間，皆未超過 24 歲；1981-1985 年間，接近 25 歲；1986-1990 年間，趨近 26 歲，1998-2006 年期間女性初婚平均年齡則徘徊於 26 歲與 27 歲之間。至於男女性的初婚年齡差距，在 1975 年時為 4.2 歲，2006 年兩性初婚年齡差距縮減為 2.9 歲。

至於女性生育第一胎的平均年齡以及生育平均年齡，兩項指標皆指出生育年齡延後的趨勢。以女性生育平均年齡為例，1980 年為 25.4 歲，1990 年為 27.0 歲，2000 年為 28.2 歲，至 2006 年則是 29.2 歲的遲育現象(表 1-4)。

表 1-4 歷年初婚平均年齡及生育平均年齡

單位：歲

年別	女性初婚平均年齡	生母平均年齡	第一胎平均生母年齡	男性初婚平均年齡
1980	23.8	25.4	23.5	27.4
§				
1990	25.8	27.0	25.4	29.0
§				
2000	26.1	28.2	26.7	30.3
2001	26.4	28.2	26.7	30.8
2002	26.8	28.2	26.9	31.0
2003	27.2	28.4	27.2	31.2
2004	26.9	28.5	27.4	30.7
2005	27.4	28.8	27.7	30.6
2006	27.8	29.2	28.1	30.7

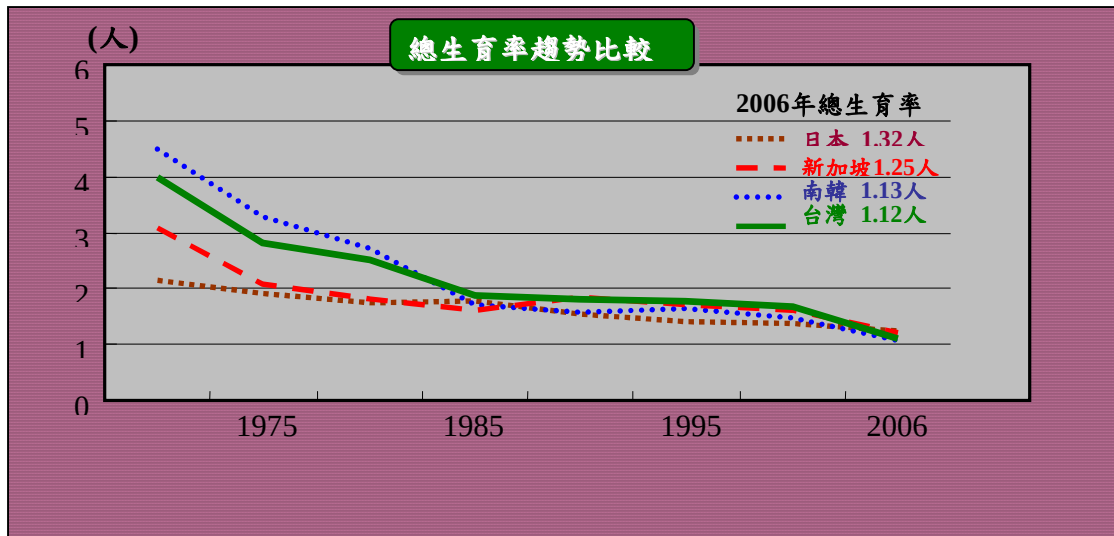
資料來源：內政部「中華民國人口統計年刊」。

(三)離婚漸趨增加

相對於結婚率的逐年下降，離婚率則是趨於攀升，從粗離婚率(Crude Divorce Rate, CDR 指一國或一地在一年的離婚對數對其年中總人口之比率。)來看，1970 年時僅為 0.4‰，1980 年為 0.8‰，1990 年升為 1.4‰，2000 年大幅增加為 2.4‰，2006 年國人的粗離婚率已達 2.8‰為近十年次高。此外，我國 2005 年的離婚水準已與世界各先進國家的離婚水準不相上下。因此，無論從婚姻水準或生育步調，我國目前的情況和發展趨勢都不利於生育水準的提高。

四、我國與鄰近國家人口動態資料比較

由圖 1-4 及表 1-5 觀之，2006 年我國總生育率 1.12 人與日本、南韓及新加坡等國世界最低水準相近，已遠低於 2.1 人的自然遞補水準。生育率的持續下降，不僅是一個人口變化的問題，它更影響人們現在與未來生產及消費的型態與內容，只要出生率持續降低，高齡人口比例會相對增加，人口「少子女高齡化」必進一步發展，我國若不及早因應，恐危及國家永續發展，拉大與先進國家的競爭差距(表 1-5)。



資料來源：1.內政部「中華民國人口統計年刊」。

2.日本厚生勞動統計。

3.韓國統計廳資料。

4.新加坡統計局資料。

圖1-4 我國與鄰近國家總生育率之比較

表 1-5 主要國家人口動態資料

國 名	粗出生率	粗死亡率	嬰兒死亡率	粗結婚率	粗離婚率	總生育率
	(每千總人口比率)(‰)		(每千總人口 比率)(‰)	(每千總人口比率)(‰)		(婦女一生平均生 育之子女數)(人)
我 國(2006)	9.0	6.0	4.6	6.3	2.8	1.12
日 本(2006)	8.7	8.6	2.6	5.8	2.04	1.32
南 韓(2006)	9.3	5.0	5.0	6.8	2.6	1.13
新加坡(2006)	10.0	4.3	2.1	6.5	1.94	1.25
美 國(2005)	14.0	8.2	6.8	7.5	3.6	2.05
德 國(2004)	8.6	9.9	4.1	4.8	2.59	1.36
義大利(2004)	9.7	9.4	4.1	4.3	0.73	1.33
法 國(2006)	13.1	8.4	3.8	4.3	2.16	2.01
瑞 典(2006)	11.2	10.1	3.1	4.8	2.24	1.75
英 國(2003)	12.0	9.8	5.3	5.1	2.80	1.71

資料來源：1.內政部人口統計及行政院衛生署衛生統計資料。

2.日本厚生勞動省統計情報部人口動態統計資料。

3.南韓統計廳資料。

4.新加坡統計局資料。

5.美國 NCHS, National Vital Statistics Reports, 2005 年。

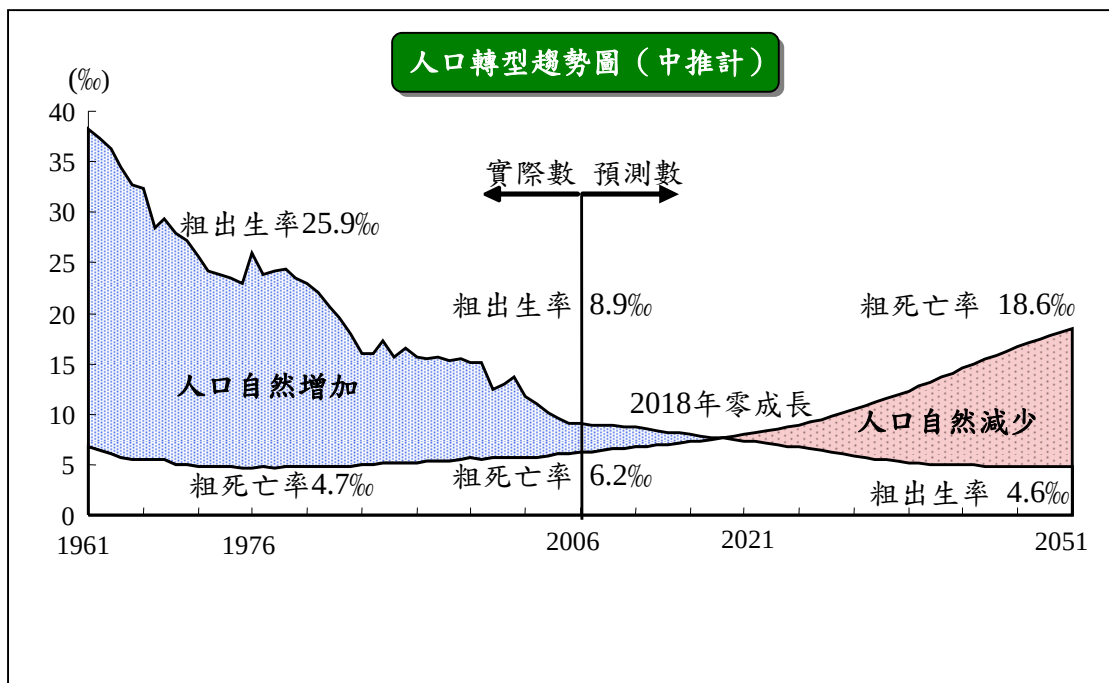
6.法國國立統計經濟研究所, 2006 年。

7.德國、義大利、瑞典及英國 UN, Demographic Yearbook, 2004 年。

貳、少子女化變遷趨勢之問題分析

由於受到低生育率的影響，全球許多國家均面臨如何長期穩定生育水準、如何調適人口減少對人力運用之影響、國家資源的運用如何配合調整、如何維持社會與經濟的永續發展，以及重視人口高齡化的財政負擔及家庭養老與社會養老相結合的問題，未來如何把握「少子女化」的趨勢，創造優質的生活環境，如何借鏡歐美先進國家為鼓勵生育採行的因應措施，均將成為我國目前及未來經社發展的重要課題。

少子女化不僅攸關維持國家及社會的基礎人口，也關係著經濟及社會保障問題，依行政院經濟建設委員會所作人口推計的中推計，2018 年新生兒的出生數預估會減少至 17.5 萬人左右，與死亡數接近後邁入人口減少的時代，如果少子女化現象繼續下降，則人口開始負成長時間會更早，影響未來我國的人口結構將更趨嚴重，亦將造成高齡社會的提前到來，對於未來的勞動市場、經濟發展、社會福利體系及公共基礎設施的影響巨大，面對人口變遷可能引起以下未來我國的人口問題，值得省思。



資料來源：1.內政部「中華民國人口統計年刊」。

2.行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣95年至140年人口推計」，2006年6月。

圖 1-5 我國未來人口轉型趨勢

一、勞力不足及勞動力高齡化對國家競爭力的影響

出生數減少，可能導致就業市場的人力漸趨萎縮、勞動力結構高齡化及勞動力供應失調等情形，無法達成預期經濟規模的人力結構與數量需求。若未儘早妥善規劃，不僅無法因應人口高齡化帶來的衝擊，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩。因此，人口減少也可能影響市場消費規模，降低工商企業投資意願，減少政府稅收，影響國家競爭力之提升。

二、人口結構失衡負擔加重對老幼照護的影響

隨著我國生育的轉型，未來的青少年人口將萎縮，而高齡人口將日漸膨脹，因而衍生扶養負擔過重，當家庭成員數逐年減少，家庭養老功能減弱，國家需負擔較高成本投注於老人福利、安養措施及醫療照顧等，將依賴政府建立完善的社會安全體系來維持。目前最需未雨綢繆的應是整體人口政策及社會福利制度的問題，以及人口結構兩端老及幼的照護問題。

三、總人口數日益減少對財政收入的影響

出生率降低導致兒童人數減少，未來青壯年人口亦將銳減，勞動力減少將使綜合所得稅收入減少。同時消費人口減少、產業萎縮、營業額降低，將使營利事業所得稅收入減少，影響政府稅基。此外，在人口結構失衡以及總人口數日益減少之外，下一世代扶養負擔加重，將導致經濟負擔增大問題，如果國家資金都用於支應逐漸增加之退休預算，而無法增加投資或政府的其他建設，不僅無法因應人口高齡化趨勢，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩現象。

四、總人口數日益減少對教育發展的影響

生育率降低使得幼年人口減少，學生來源逐年遞減，將會對學齡人口數及國民教育體制造成衝擊。未來國小師資的供應與需求之間，勢必存在大幅度落差，一旦教師的供給量高於需求量，將導致教育人力失衡，教師失業與教室閒置等問題。雖然我國的師生比仍有下降的空間，但是，和國外相比，其實並不算太高，即使有機會進一步調降師生比，儘管可以提高教育品質，卻會造成教育成本上升、加重財務負擔。

五、人口變遷對生態環境及永續發展方面的影響

隨著全球化、新技術、新生產及消費模式的出現，人口、生態環境與永續發

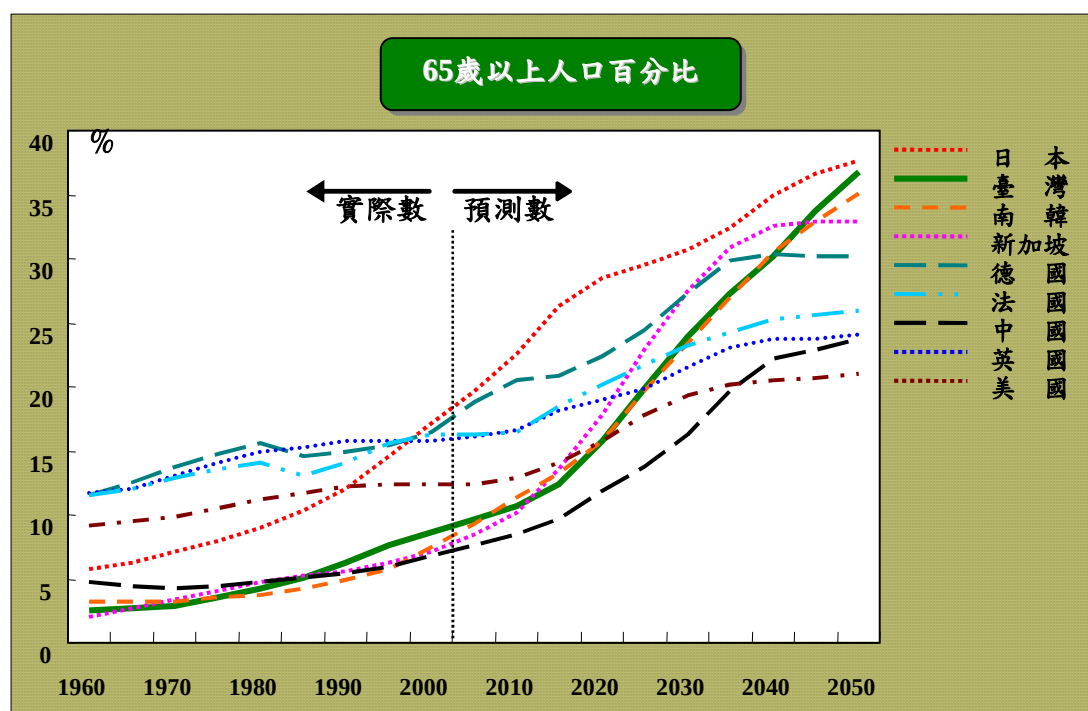
展之間的關係，已成為各國政府、國際社會及全體國民高度關切的課題。人口成長、結構及分布，無疑是環境壓力的重要來源，會直接或間接影響到我們的生態系統及永續發展。但環境生態的破壞不能單單咎責於人口成長，更重大的因素還包括：土地利用的方式、能源開發、生產及交通科技的廢氣物排放、生活及消費型態等。雖然人口是影響環境的重要因素之一，如果我們僅由人口數量的變遷來觀察環境的負荷問題，那麼，人口的增長對水污染、空氣污染、水資源的質與量、廢物處理、噪音、交通、城市環境，乃至對森林環境的維護等，無疑會帶來退化的影響，然而有些問題即使人口停止成長，也不一定能解決，對此悖論，國際上雖有傾向以適應而非意圖改變人口動態變遷的作法，但基於我國整體人口變遷趨勢之考量，為避免少子女化趨向加劇，必須在人口、生態環境及永續發展之間求取一個平衡點，並將人口預測納入國家整體環境計畫中方式，必能使我國在追求永續發展過程中，跨入一個新的階段。

第二節 高齡化

壹、變遷趨勢

一、老人人口比率快速增加

隨著醫療及社會的進步，我國老年人口及其比率因國民壽命延長與出生率降低而顯著增加，1949 年老年人口僅 18 萬 4,622 人，占總人口 2.5%，至 1970 年占 2.9%，1980 年占 4.3%，1990 年占 6.2%，到了 1993 年 9 月超過 7%。我國從 1993 年開始進入人口高齡化國家(Ageing Society)，截至 2007 年底，65 歲以上人口數達 234 萬 3,092 人，占總人口比率為 10.21%。由於國民壽命持續延長(2006 年男性為 75 歲、女性為 81 歲)及生育率下降(2006 年總生育率為 1.12 人)，根據行政院經建會中推計，預估 2016 年 65 歲以上老年人口與 15 歲以下人口數幾乎同為 302 萬人，均約占總人口 13%。自此以後，65 歲以上老年人口將開始超過 15 歲以下幼年人口，預估 2018 年 65 歲以上人口比例超過 14%，達到國際慣例及聯合國等國際機構所稱的高齡社會(Aged Society)；至 2026 年 65 歲以上人口比例超過 20%，達到超高齡社會(Super Aged Society)(圖 1-6)。



資料來源：行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣 95 至 140 年人口推計」，2006 年 6 月

圖 1-6 人口老化趨勢國際比較

人口快速老化是世界各國人口結構變遷普遍的現象，聯合國統計顯示 1991 年全球老人有 3 億 3 千 2 百萬人，到了 2000 年增加到 4 億 2 千 6 百萬人，10 年間增加了將近 1 億人，其中七成是來自發展中國家。此現象預告了地球人口高齡化的快速來臨。雖然人口高齡化是全球普遍的現象，目前日本及西歐國家 65 歲以上人口占總人口比率已超過 14% 以上的「高齡社會」，惟各國自 7% 的「高齡化社會」增加至 14% 「高齡社會」的速度各有差異，以 65 歲人口比率自 7% 增加至 14% 的時間，法國需時 115 年、瑞典 85 年、美國 73 年、英國 47 年、德國 40 年，預估我國將與日本歷時 25 年左右相似；至於達到 20% 的「超高齡社會」，預估我國與南韓相當，大約在 2026 年左右達到，屆時即平均每 5 個人之中就有 1 位 65 歲以上的老人。(圖 1-6，表 1-6)

表 1-6 主要國家到達 65 歲以上人口比率之年次

國別	65 歲以上人口占總人口比率(到達年次)				倍化年數(年數)	
	7%	10%	14%	20%	7%→14%	10%→20%
我 國	1993	2006	2018	2026	25	20
新加坡	2000	2010	2016	2023	16	13
南 韓	2000	2007	2017	2026	17	19
日 本	1970	1985	1994	2005	24	20
德 國	1932	1952	1972	2009	40	57
英 國	1929	1946	1976	2026	47	80
加拿大	1945	1984	2010	2024	65	40
荷 蘭	1940	1969	2005	2022	65	53
澳 洲	1939	1985	2011	2029	72	44
美 國	1942	1972	2015	2036	73	64
瑞 典	1887	1948	1972	2014	85	66
法 國	1864	1943	1979	2018	115	75

資料來源：1.行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣 95 年至 140 年人口推計」，2006 年 6 月。

2.UN,World Population Prospects,The 2006 version.

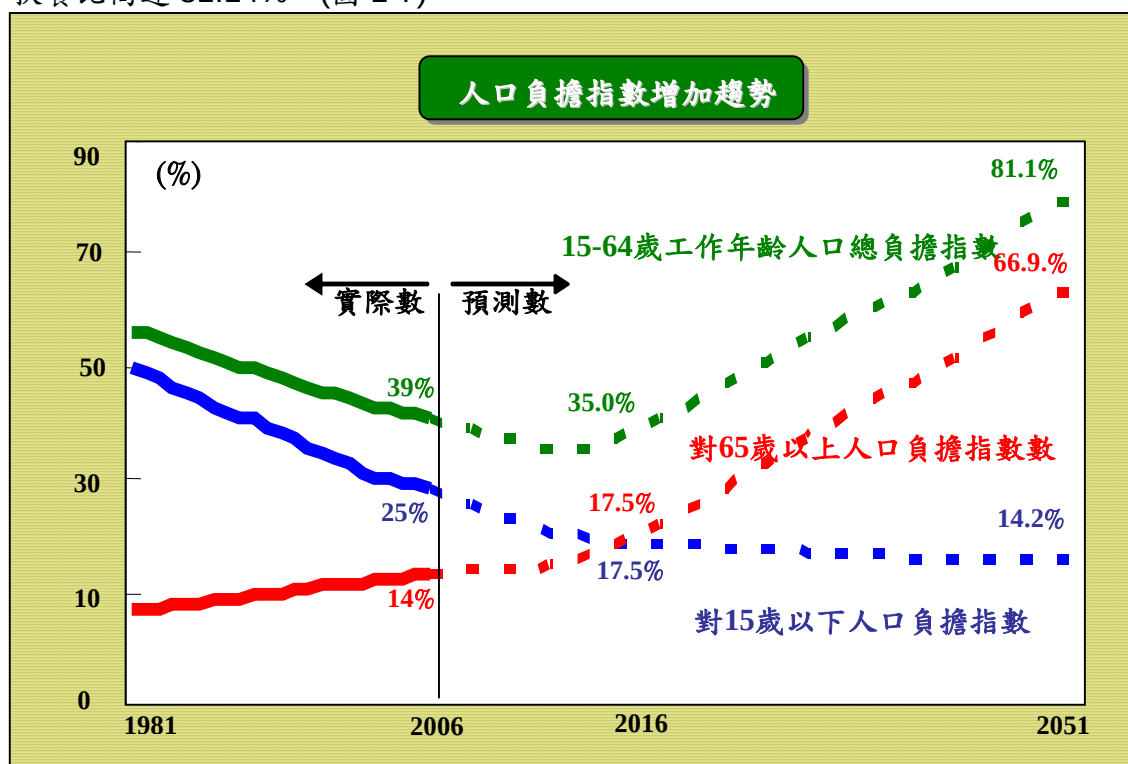
二、人口老化指數及扶老比持續增加

有關高齡化的社會趨勢，除了 65 歲以上人口占全人口比率之外，另外二項指標就是「人口老化指數」以及「扶老比」或「對 65 歲以上人口扶養指數」；「人口老化指數」係指 65 歲以上人口數除以 14 歲以下人口數得出的比率，又

稱為「老幼人口比」，當一個國家的人口老化指數不斷上升，反映其「高齡化且少子女化」的情形愈來愈明顯。另一方面，65 歲以上人口數與 15 至 64 歲人口數比值的「對 65 歲以上人口扶養指數」若愈高，也象徵一個國家勞動階層扶養老人的負擔愈重。

未來人口老化將加速進行著，此現象將因第二次世界大戰戰後嬰兒潮人口進入老年期起，老人人口將更加急速增加，預估我國老人人數將從 2011 年 246.9 萬人，占全人口 10.7%，增加到 2051 年的 686 萬人，占全人口 36.97%。也就是說，到了 2026 年，我國人口中將有五分之一是老人；又到了 2051 年，每 3 位國民中就有一位是 65 歲以上的老人。

我國扶幼比自 60 年代末期開始遞減，扶老比以及老化指數從 1970 年起，呈現逐年遞增的現象，預估至 2051 年時，老化指數約為 1971 年的 70 倍。預估至 2015 年扶養比達到最低點 32.60%，但 2016 年後又呈增加，預估至 2051 年，扶養比高達 81.14%。(圖 1-7)



資料來源：行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣 95 年至 140 年人口推計」，2006 年 6 月
註：扶老比定義為 65 歲以上老年人口占 15 歲至 64 歲勞動人口比率；扶幼比則定義為 0-14 歲幼年人口占 15 歲至 64 歲勞動人口之比率；依賴比(扶養比) = 等於扶幼比 + 扶老比。

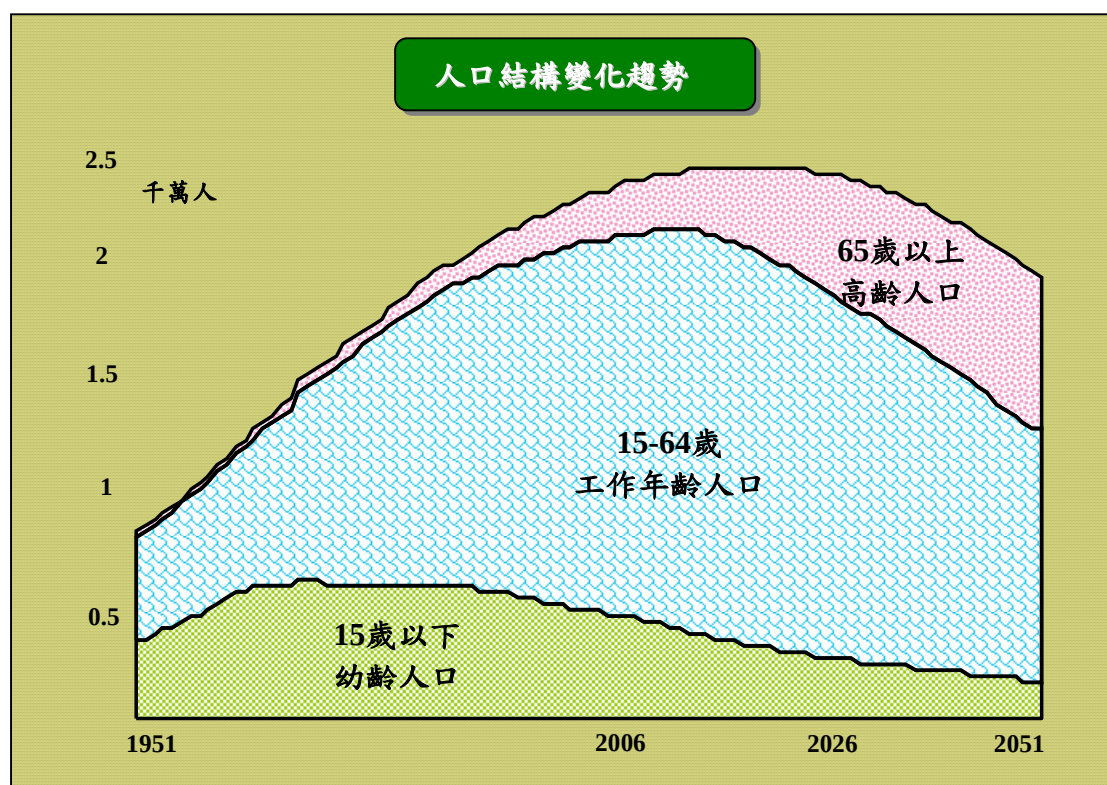
圖 1-7 我國扶幼比、扶老比與依賴比(扶養比)之變化趨勢

而 15-64 歲工作年齡的青壯人口扶養 65 歲以上高齡人口的比率，將自 2006 年之 7.2：1 降為 2026 年之 3.3：1，2051 年更降為 1.5：1，意即人口結構將由 2006 年每 7.2 個青壯人口扶養 1 個老年人口，至 2026 年每 3.3 個青壯人口扶養 1 個老年人口，而 2051 年則每 1.5 個青壯人口扶養 1 個老年人口，將造成社會極為沈重的扶養負擔。當家庭成員數逐年減少，老年人口的照顧及扶養，已難全然由家庭承擔。(表 1-7)。

表 1-7 我國青壯者與退休者之比例

項 目	2006 年	2026 年	2051 年
65 歲以上比率	10.0 %	20.6 %	37.0 %
15-64 歲比率	71.9 %	68.1 %	55.2 %
0-14 歲比率	18.1 %	11.3 %	7.8 %
青壯者與退休者之比例	7.2：1	3.3：1	1.5：1

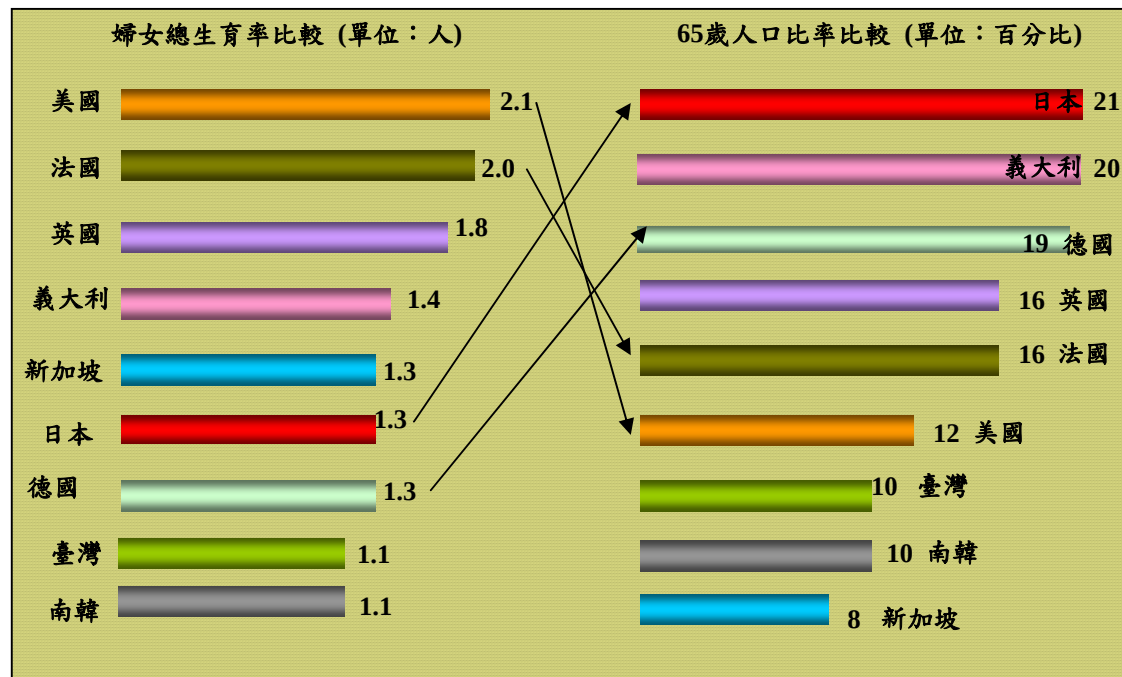
資料來源：行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣 95 年至 140 年人口推計」，2006 年 6 月。



資料來源：行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣 95 年至 140 年人口推計」2006 年 6 月。

圖 1-8 我國三階段人口比率變化趨勢

人口老化的重要原因除了壽命的延長外，就是人口增加率趨緩。此與死亡率和出生率均低的狀態有關。世界各國老人人口比率較高的國家，如義大利、瑞典，人口自然增加率低，其生育率也低，當一個國家生育率持續低於人口替代水準，將導致人口負成長現象，而幼年人口減少，促使老人人口比率相對上升，增加人口老化之嚴重性，以我國目前生育率水準僅 1.12 人，若未能及時逐年提升，未來將會使人口高齡化速度更為加劇（表 1-8，圖 1-9）。



資料來源：U.S. Population Reference Bureau, 2007 World Population Data Sheet。

圖 1-9 總生育率下降使高齡人口比率相對上升

表 1-8 老人人口比率與總生育率之國際比較

國 家	65 歲以上人口占 總人口比率(%)	人口數 (百萬)	自然增加率 (%)	總生育率 (人)	出生預期壽命(歲)	
					男	女
我 國	10	22.9	0.3	1.1	75	81
南 韓	10	48.5	0.4	1.1	75	82
新 加 坡	8	4.6	0.6	1.3	78	82
義 大 利	20	59.3	0	1.4	78	84
日 本	21	127.8	0	1.3	79	86
德 國	19	82.3	-0.2	1.3	76	82
英 國	16	61.0	0.3	1.8	77	81
法 國	16	61.7	0.4	2.0	77	84
美 國	12	302.2	0.6	2.1	75	80

資料來源：U.S. Population Reference Bureau, 2007 World Population Data Sheet。

由於其他國家從上個世紀初、中葉以來就經歷了如何面對人口老化的課題，然而我國老年人口占總人口 7%達到總人口 14%的時間比先進國家為短，老化社會飛快降臨，預作準備的時間顯得十分有限。當今世界最低水準的生育率與最快水準的高齡化同時進行，世界各國均體認到低生育、高齡化對策需要歷經漫長歲月後才能顯現效果。我國已邁入高齡化社會，要同時解決人口少子女化及高齡化問題，當然不僅是提升生育率而已，今後無論政府如何努力扭轉出生率下降趨勢，將無法避開人口高齡化的既定事實，未來我們要實際面對的課題，是如何努力將人口高齡化的負面影響降至最低，積極推出因應計畫，緩和生育率下降及人口高齡化的速度，才能有比較長的期間去準備及適應高齡社會的來臨。

貳、高齡化變遷趨勢之問題分析

隨著人類平均壽命的延長，人口結構老化不可避免地將造成醫療保健支出增加、社會保險與福利支出上升，整體勞動生產力下滑等現象，故關注的焦點不在於成因之探究，而是側重在人口老化對社會、經濟所造成的衝擊。以下謹就人口老化衍生的相關議題，臚列如次。

一、人口老化加劇，扶養負擔更加沉重

根據推估約在 2016 年時，我國的老人與 15 歲以下幼年人口同為 302 萬人，此後，老年人口數將超過幼年人口數，扶老比也跟著上升，從 2007 年的 14.04%，上升到 2021 年的 23.31%。亦即，如果情況不變，到了 2051 年時已經是每 1.5 個青壯人口要養一個老人(表 1-9)。由此可知，國民扶養老人的負擔將更加沉重。

表 1-9 我國未來人口結構 (中推計)

年別	年底人口數(千人)			年底人口結構(%)			扶養比	
	0-14 歲 ①	15-64 歲 ②	65 歲以上 ③	0-14 歲	15-64 歲	65 歲以上	幼年人口 ①/②*100	高齡人口 ③/②*100
2007	4,020	16,499	2,316	17.6	72.25	10.14	24.36	14.04
2008	3,893	16,635	2,368	17.0	72.65	10.34	23.40	14.23
2009	3,770	16,771	2,414	16.4	73.06	10.52	22.48	14.39
2010	3,644	16,929	2,435	15.8	73.58	10.58	21.53	14.39
2011	3,518	17,070	2,469	15.3	74.03	10.71	20.61	14.46
2016	3,021	17,172	3,017	13.0	73.98	13.00	17.59	17.57
2021	2,792	16,554	3,859	12.0	71.34	16.63	16.87	23.31
2026	2,593	15,682	4,747	11.3	68.12	20.62	16.54	30.27
2031	2,354	14,684	5,562	10.4	64.97	24.61	16.03	37.88
2041	1,815	12,663	6,490	8.7	60.39	30.95	14.34	51.25
2051	1,452	10,247	6,862	7.8	55.21	36.97	14.17	66.97

資料來源：行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣 95 年至 140 年人口推計」，2006 年 6 月。

二、老年人口快速成長，健康與社會照顧議題愈趨重要

隨著老人人口的快速成長，慢性病與功能障礙的盛行率呈現急遽上升趨勢；而這些功能障礙者或缺乏自我照顧能力者，特別需要健康促進與醫療服務，以期

延緩老化或降低失能發生率；而對於失能者，也需要密集的長期照顧服務。

依據 2005 年老人狀況調查報告顯示：老人針對自己目前健康狀況之自評結果，表示「好」者(包括很好及還算好)占 33.43%，普通者占 36.62%，不好者(包括不太好及很不好)占 29.52%。而臺灣地區老年人口 10 大死因，以惡性腫瘤者最多，其次為腦血管疾病和心臟病分別占第 2 和第 3 大死因，臺灣每年死亡的老人中，約有一半死於前述 3 大死因。此外，依據行政院衛生署中央健康保險局統計資料顯示，2005 年全民健康保險對象當中，老年人口占全體被保險人數為 9.8%，惟其醫療利用件數占全部的 18.73%，所消耗的醫療費用支出占全部的 32.12%，可見，高齡化社會對於全民健康保險的醫療利用與醫療支出有非常大的影響。

在複雜的身體問題背景下，老人對健康照護服務的需求隨之多元化，除了對老人提供長期照顧和醫療服務外，絕大多數老人所需的健康促進與疾病預防需求更應加以重視，以預防或延緩老人身心功能的退化，減少長期照顧的需求，控制節節升高的照顧費用。對照先進工業國家因應人口老化的政策，我國推動高齡者健康促進及各項照顧服務有關措施雖已實施一段時日，惟相關制度內容未來有待密切整合與擴大推展。

三、家庭照顧功能漸趨式微，支持機制亟需介入

近年來在家戶規模及結構的變遷下，家庭的照顧能力愈顯式微，所能提供的照顧人力已不如從前，歷年來我國家庭型態一向以父母及未婚子女組成之核心家庭所占比重最大，但比率由 1994 年的 54.31%逐年下降至 2006 年的 44.66%，同期間，夫妻 2 人所組成之小家庭則成長快速，由 9.99%增為 15.03%；而單人家庭則大幅成長由 6.99%增為 10.54%。檢視現階段我國照顧服務實施現況資料，發現我國支持家庭照顧者的資源相對不足，亟待公部門強化角色加強發展與推動。

四、人口及家庭結構變遷，經濟保障風險增加

面對日益增多的老年人口，奉養的人口卻越來越少，就長程趨勢觀察，臺灣老人人口比率會隨著少子女化加速，勞動力人口的數量則逐漸萎縮，當戰後嬰兒潮進入老年期，社會將面對高負擔、高風險的難題。因此，如依循傳統養兒防老觀念，僅由個別家庭來承擔老人照顧責任，壓力會越來越大；我國老人的經濟來源，依據

調查以子女奉養者為最多，因此子女數下降會使得家庭內代間資源移轉受限制；且因少子女化及人口老化雙重影響，透過個別家庭以子女奉養供輸為主的「私人移轉」，勢必愈難承擔起老人經濟保障的責任，因此需要政府的介入。

五、人口快速老化及退休年齡偏低，對於整體社會生產力產生衝擊

根據行政院主計處受雇員工動向調查結果顯示，在 1991 年時 60 歲以上始退休的比例仍高達 74.1%，但到了 2005 年 60 歲以上才退休的比例足足減少一半以上，降為 32.7%。相對的在 1991 年 50 至 59 歲退休的比例僅為 21.8%，但是到 2005 年，卻大幅提高為 50%。顯示臺灣目前退休年齡主要集中於 50 至 59 歲，60 歲以上才退休者僅剩下不到三分之一。

由於人口與勞動力老化將導致創造力與機動力衰退、生產力降低等負面效應，因此未來政府部門有必要提升中高齡者、高齡者的勞動參與率，其對策主軸在於勞動政策的強化，協助有工作能力及工作意願之中高齡者、高齡者，輔導其就業能力再開發、轉業及退休後再就業，並協助排除就業障礙。另一方面，也要鼓勵雇主與社會各界重視，以及建立延後退休的完整配套措施，方能相輔相成。

六、友善高齡者居住與交通運輸之相關制度有待建構

雖然醫藥科學發達，人們的壽命得以延長，卻無法阻止老化的進行；隨著年齡增長，人們感覺器官逐漸遲鈍、功能逐步降低，而慢性疾病也隨之而來。這些老化現象或疾病，致使老人在休息或從事輕度活動時，尚能應付自如；但當環境改變或情況複雜時，因老人生理功能的衰退及身體構造上的退化，其應對能力就顯得力不從心，直接、間接影響老人使用空間的能力。

因此，建構一個安全、舒適、溫馨、便利適合高齡者居住的住宅與環境，以確保高齡者能夠在最少的外在協助下自由行動，並避免生活中意外的發生，並且以關注高齡者生理與心理特性、交通與行動需求暨行為特質、行動與交通運輸安全問題等為基礎，透過科技應用、民間參與、社區營造、教育宣導等面向，共同建立高齡者社會住宅、交通運輸環境之對策，我國有著相當大的發展與進步空間。

七、鼓勵高齡者從事休閒活動的完整制度有待建立

依據研究指出，高齡者一旦從事規律的休閒活動，非但能夠提高自我的肯定和情緒的抒解並可增強體能、減緩身體機能衰退的速率、增進生活品質減少醫療

支出；國外相關研究亦建議高齡者可藉由休閒活動的參與來協助適應及維持生活滿意，且參與休閒活動頻率越高的老人，其生活滿意度越高。

由於適合高齡者的休閒、文康活動也與年輕者不同，且老人對於提昇精神生活的重視度也益加提高，因此對於老人精神生活之充實宜著重益智性、教育性、欣賞性、運動性並兼顧動靜態性質活動，以增進老人生活之適應及生命之豐富性。政府部門應結合民間資源建立適合高齡者從事的休閒活動的完備制度，以鼓勵高齡者過一個有活力、有目標的退休生活，提昇生活品質。

八、人口老化知識有待普及

在老年人口逐漸超越青壯人口的同時，政府應擬定有效對策及措施，以及老年人力資源的規劃與再利用，協助老人活躍老化，如：延後退休計畫、鼓勵更多適齡工作者加入職場、促進老人社會參與及學習等。因此，在規劃完善的社會福利、休閒活動及健康照顧網絡之外，更必須重視以教育的方式，由下而上的讓國人從小接受老化的知識，讓國民具備正確的老化觀念，消除年齡歧視，進而迎接邁入高齡社會的各種挑戰。

第三節 移民

壹、變遷趨勢

一、移出人口的趨勢

(一)國人移居國外趨勢趨緩

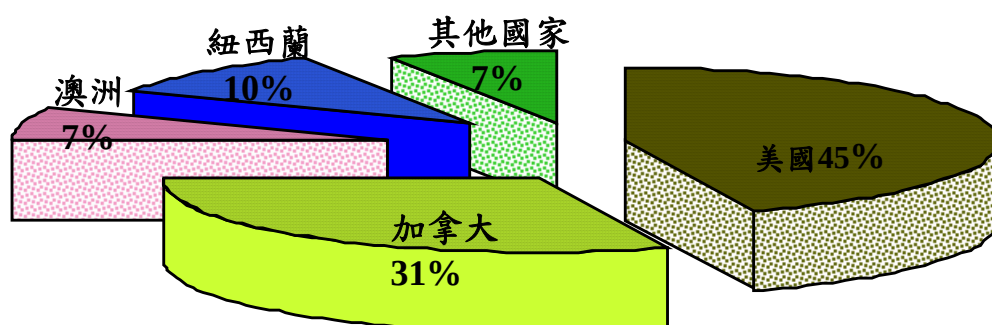
我國近年移出人口的數量並不大，在過去 15 年間，移出人口從 1990 年的 2 萬 6,180 人，降低至 2006 年的 7,453 人(見表 1-10)，似有漸漸趨緩之走勢。而國民移出國家選擇，仍以美國與加拿大比例為高，在 1991 年至 2006 年間，我國國民移往美國(45%)、加拿大(31%)者即占所有移出人口之 76%，其次，為紐西蘭(10%)及澳洲(7%) (見圖 1-10)。

表 1-10 我國移出人口的趨勢與地區別(1990-2006)

單位：人

年別	美國	加拿大	澳洲	紐西蘭	新加坡	巴西	阿根廷	巴拉圭	南非	合計
1990	15,151	3,681	2,988	2,118	184	111	446	119	1,382	26,180
1991-1995	63,356	36,913	8,385	26,762	720	694	4,270	1,682	5,247	148,029
1996-2000	42,997	42,506	7,133	2,763	711	2,656	1,813	1,102	1,107	102,788
2001-2005	26,289	13,264	5,187	2,363	106	665	284	262	731	49,151
2006	4,059	2,121	752	227	150	45	77	22	0	7,453
合計	151,852	98,485	24,445	34,233	1,871	4,171	6,890	3,187	8,467	333,601

資料來源：內政部入出國及移民署



資料來源：內政部入出國及移民署

圖 1-10 我國國民移出概況(1991--2006)

(二)國人移居國外輔導概況

政府基於「憲法」第 10 條「人民有居住及遷徙的自由」之規定，尊重國民對於生活選擇的意願，訂定相關法規規範提供移民服務業者。依入出國及移民法第 42 條規定，國民移居國外，政府應予保護、協助、規劃、輔導，提供移民諮詢、服務，並得施以講習，提供語文、技能訓練。

現階段政府對於規劃移往國外國民之輔導，係以保障國民在接受移民服務過程中法律上的權益，並隨時蒐整、編印世界各主要國家移民資訊供國民參考，期透過對提供移民資訊以及對移民業務機構之管理與輔導，協助國人完成移往海外發展之規劃，保障其遷徙過程中應有權利，並儘速於移住地安居，進而達成透過國民外交，以延伸我國國際友誼之目標。至已取得國外永久居留或國籍之國民，僑務委員會亦提供文化活動、國內發展及歸國投資各項訊息，以保持並強化海外僑民與國內之聯繫。

(三)移民業務機構管理概況

現行對移民業務機構之管理，係依「入出國及移民法」第 51 條及「移民業務機構及其從業人員輔導管理辦法」，辦理對移民業務機構之設立許可申請、解散、終止經營、撤銷或廢止設立許可，移民專業人員訓練及測驗，與其經營管理等業務。以 2007 年 12 月資料顯示，目前在我國登記有案之合法移民業務機構約維持在 100 至 105 家之間。為提升移民業務機構之服務素質，政府持續辦理多項講習與訓練，並定期與不定期進行移民業務機構考評作業，以確保國民能獲得必要之服務與協助。

(四)國人長期居留中國大陸地區概況

另有一群類似移出之人口，即長期居留在中国大陸地區之人數，目前，兩岸均無明確統計，依海峽交流基金會估計約為 75 萬至 85 萬人，而以中國大陸方面估計，常住該地區之國人(住滿 183 天)近 40 萬人，兩岸通婚則約 27 萬對。

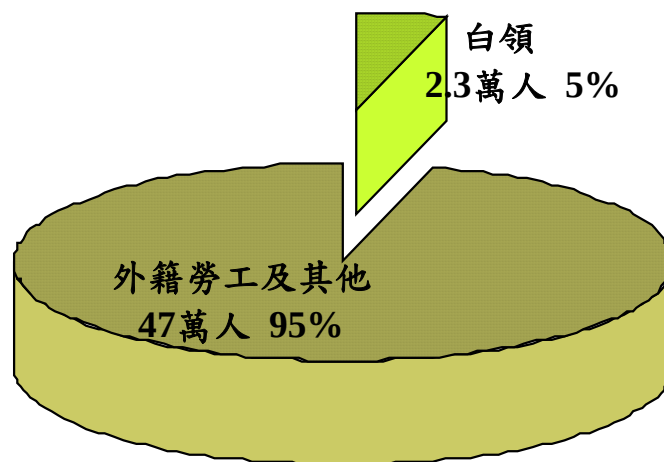
兩岸間之往來統計數據顯示，這個群體的一部分有可能從短期「移地工作」的角色，轉而成為「長期在外居住」之人口，面對此一現象之後續發展，及其可能對我國社會經濟發展所產生的衝擊，政府將予以密切關注，並對於此一群體在未來可能發生之需要，適時的提供協助。

二、移入人口趨勢

(一)經濟性移入

所謂經濟性移民，以美國、加拿大、澳洲及紐西蘭等接受移民的國家為例，大致上以投資移民、專業技術等申請永久居留者為主要移入群體，至於短期或限制居留期間之工作者，是否成為移民政策考量之一環，世界各國依其發展需要，尚無一定作法。我國現階段對於外籍勞工，在法律上規範有居留期限之限制，其以外籍勞工身分居留在我國期間，不得計入申請永久居留之年資計算，故我國對於外籍勞工，係非以移民來考量。

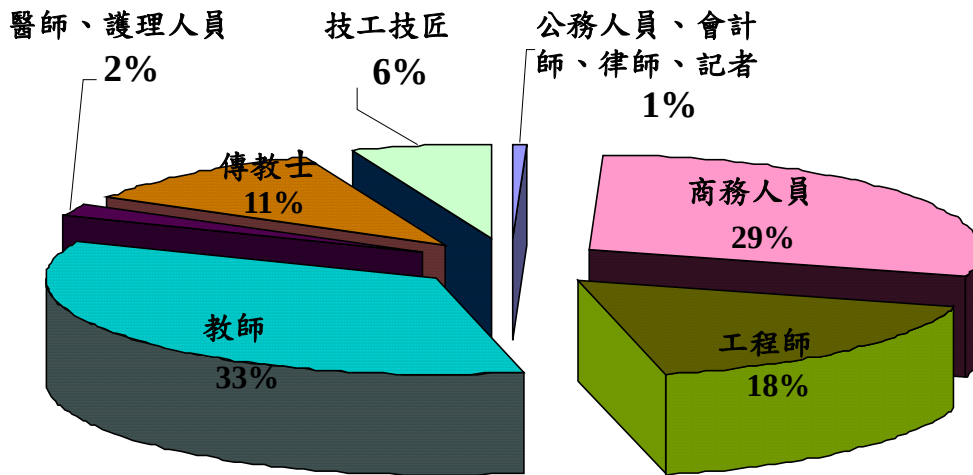
目前，因經濟因素居留我國外僑人數之現況，以 2007 年 12 月底合法居留的「外僑」人數及職業別統計，當期合法居留外僑人數為 49 萬 3,108 人，其中白領工作者(公務、商務、工程師、會計師、律師、記者、教師及醫護工作者、傳教士及技工技匠等)人數計 2 萬 2,670 人，佔所有合法居留我國外僑人口 5%(見圖 1-11)。



資料來源：內政部入出國及移民署

圖 1-11 2007 年 12 月持有效居留證居留我國白領工作者比率

再依白領外籍居留人口的職業資料加以統計，以教師為多，占 33%，而補習教育應是教師其最主要工作，其次為商務人員占 29%，再次為工程師占 18% 與傳教士占 11%(見圖 1-12)。



資料來源：內政部入出國及移民署

圖 1-12 2007 年 12 月外籍白領工作者職業分布統計

近期以來，工業化國家在接受移民時，均機動的以國家發展、政治與經濟之考量，對移民進行有規劃的篩選，以補足勞動力之缺口或支持特定產業之發展，政策之變革速度亦明顯的加速，以因應全球化經濟對國內產業及市場之衝擊。此透過明確之類別與數額規劃，以解決各該國內勞動力缺口及緩和移入人口對社會及文化衝擊，已成為美、加、澳、紐等主要移民國家移民政策選擇之趨勢。

(二)非經濟性移入

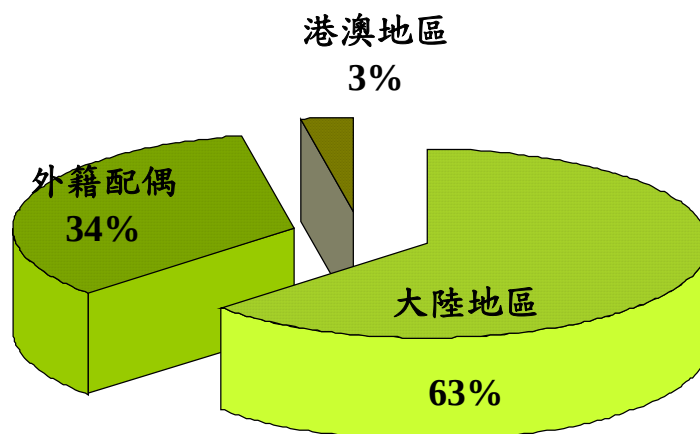
所謂非經濟性移入，係指非以應聘、受僱、投資而申請至我國居留或定居者，例如婚姻、依親、就學、難民或對我國有特殊貢獻者等。目前我國非經濟性移入人口主要以結婚因素移入者為多數。依內政部自 1987 年起至 2007 年 12 月底的統計，外籍配偶人數共計 39 萬 9,038 人，其中為外國籍者為 13 萬 6,617 人(34%)，大陸籍者為 25 萬 1,198 人(63%)，港澳地區者為 1 萬 1,223 人(3%)。大陸籍配偶以女性為主，有 24 萬 0,165 人(96%)，男性人數比例相對較低(4%)，但亦有 1 萬 1,033 人；港澳地區配偶的性別比例較平均，女性有 6,001 人(53%)，男性有 5,222 人(47%)；外籍配偶亦是女性占大多數，有 12 萬 6,575 人(93%)，男性有 1 萬人(7%) (見表 1-11、圖 1-13)。

表 1-11 大陸與外籍配偶人數按性別分

單位：人；%

年別	總計	大陸地區			港澳地區			外籍配偶		
								合計		
		計	男	女	計	男	女	計	男	女
2003	301,300	185,222	9,274	175,948	9,767	4,800	4,967	106,311	7,418	98,893
2004	336,450	204,805	9,815	194,990	9,874	4,837	5,037	121,771	8,665	113,106
2005	364,596	223,210	10,256	212,954	10,487	5,075	5,412	130,899	9,513	121,386
2006	383,204	238,185	10,677	227,508	10,933	5,133	5,800	134,086	9,820	124,266
2007	399,038	251,198	11,033	240,165	11,223	5,222	6,001	136,617	10,042	126,575

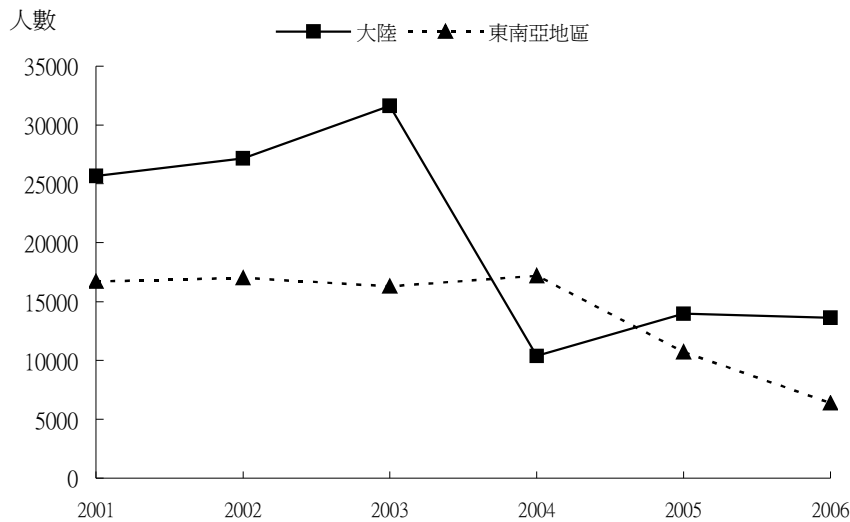
註：上表各年份之數字係自 1987 年起之累計數



資料來源：內政部「歷年人口統計」

圖 1-13 截至 2007 年 12 月底大陸與外籍配偶人數分布圖

我國婚姻移民的來源國相當多，惟目前仍以大陸港澳地區與東南亞籍的配偶占多數。大陸港澳地區籍配偶人數在 2004 年有減少的情況，來自東南亞國家與其他國家的配偶，亦逐漸降低，尤以近兩年(2005 與 2006 年)，減少的趨勢相當顯著(見圖 1-14)。這兩個外配群體減少的趨勢，與政府自 2003 年底 2004 年初起，加強國境線上及境外面談措施有密切關係，印證面談機制對防制虛偽婚姻已發揮實質功效。



資料來源：內政部戶政司。

圖 1-14 女性大陸與外籍配偶每年新增結婚登記人數

貳、移民變遷趨勢之問題分析

根據 2006 年資料顯示，當年度具永久居留身分在我國居住者，總數為 2,449 人，其中男性為 1,532 人，女性為 1,017 人，但以同期資料顯示，截至當年度歸化取得我國國籍者，總數為 1 萬 1,973 人，其中男性為 72 人，女性高達 1 萬 1,901 人，顯見長期居住於我國之移入人口中，男性與女性選擇長期居住在我國的身分別顯有差異，男性傾向於永久居留，至女性則傾向以取得我國國籍為主。

另外，再以移入人口的居留身分別資料進行觀察，主要可分為兩大群體：中產階級與外籍配偶。中產階級移入人口以專業技術人才為主，占移入人數比例偏低，且多具有較高的教育與技術，多為民間企業與科技發展機構主動招募而來，不僅就業條件上具有保障，且在生活適應各層面亦容易獲得雇主或招募單位之協助；其在臺生活容易遇到的問題偏重於語言與子女教育問題。

外籍配偶，其原籍以來自大陸地區與東南亞國家的女性配偶為主，此婚姻移入之外籍配偶，對於我國人力補充、家庭照顧、服務社會及出生嬰兒的增加等展現出對臺灣實質的貢獻，已為社會所肯定，且移入人數較大量湧現之下，對我國現階段之社會經濟發展，也產生若干重大的影響與挑戰，亟待政府正面積極回應。

綜合考量我國經濟性與非經濟性移入人口分布現況，歸納其對我國社會、經

濟與文化產生以下幾大面向之挑戰：

一、經濟性移民誘因不足問題

目前我國之移入趨勢明顯偏向非經濟性移民以及來源國較為單純之現象，該非經濟性之移民對我國社會、經濟與文化將產生重大、深遠的影響。揆諸世界各國對於全球人才之競爭，如何強化經濟性移民之誘因，以及讓移民來源國多元化，應為我國借鑑規劃移民措施之重要參據。

二、社會互動與整合之問題

語言在文化內涵中扮演重要角色，亦是在生活環境中與他人溝通、互動、尋求資源與支持的重要媒介，當移入人口在語言表達能力有限的情況下，其生活範圍、健康照護需要之滿足與社區之社交活動即容易受到限制，也易於擴張文化差異，對於本地民眾與移入人口間之互動與相互了解即可能形成阻礙與誤解。我國現階段移入人口中除大陸配偶具備語言溝通能力外，大多數外籍配偶在移入初期，常因語言障礙而造成溝通問題。故對於多元文化之接受與包容度，更需透過長時間之環境建構與社區互動；建構雙語、多語或通用環境，提升移入人口生活上之便利，降低溝通上之障礙，以強化整體社會互動與整合之取向，都是需要迫切去思考並行積極作為。

三、整合就業條件與人力運用之問題

以經濟性移入人口而言，其主要是透過跨國企業之任用、調派，或是本國企業之海外招募，故多以具備就業機會為前提來臺赴職，因此稅賦、企業提列成本之計算方式、子女照護及教育環境、配偶之工作機會等便成為其是否長期居留或移入我國之重要因素。

對於非經濟性移入人口而言，依照我國就業服務法之規定，如為我國國民之外籍配偶，不需申請便可合法工作，大陸地區人民為我國國民配偶，在依親居留階段可透過申請核准合法工作，長期居留階段則不需申請；惟如何確實透過相關措施，使移入人口本身之教育與技術能力，除能與我國產業需求相結合之外，也能促進勞動參與，提升其職業成就，此涉及教育、勞動、移民及產業政策，已為政府持續關注之議題。

四、新生代教育與國際接軌之問題

經濟性及非經濟性移民的新一代之教育及成長照護，是政府、社會各界及移民者本身與其家庭所共同重視之議題。隨著全球化及跨國移動潮流之形成，如何

讓新一代具有多元之文化觀點，提供國際接軌之教育內容，建立包容而創新之養成環境，是移民家庭與本地家庭共同面對的課題，也是社會、文化融合之重要基礎；是以，如何提供全球接軌之教育體制，以吸引專業人才長期居留，透過教育之涵養讓已在臺灣生根之移民家庭，承接我國文化傳統，吸納移民文化特質，融合發展，創造優質新生力，亦為政府整體所共同努力之方向。

五、非法停居留、工作及人口販運問題

為保障真實婚姻與合法入境者之權利，面對「假結婚、真賣淫、真打工」問題，杜絕人口販運及違法媒合，向為我國持續努力之目標。內政部於 2003 年底對於「外籍與大陸配偶生活狀況調查」資料顯示，在臺的外籍與大陸配偶有將近四分之一的人行方不明；非法居留、非法入境及行方不明等隱藏在社會各角落之流動人口，意味潛藏社會安全危機及其升高之可能。

因此，如何正視我國移入人口偏重非經濟性移入及其衍生問題與發展趨勢，將為現階段政府積極思考、規劃之方向與解決之重點。

第三章 現行相關政策與措施之檢討

第一節 少子女化

為緩和人口成長，我國於民國 57 年訂頒「臺灣地區家庭計畫實施辦法」及民國 58 年訂頒「中華民國人口政策綱領」等人口政策，開啟了節育運動的年代。民國 72 年進一步訂頒「加強推行人口政策方案」，當時目標為降低人口成長率。迨民國 73 年我國人口淨繁殖率已出現代間不足替代的警訊，在人口學者呼籲之下，遂於民國 77 年對人口生育政策展開通盤的檢討，民國 81 年所修訂的人口政策綱領，改以維持人口合理成長為目標。1990 年代，人口老化速度加快，少子女化的趨勢愈益嚴重，不但有偶生育水準持續降低，而且有偶率也逐年減低，鼓勵生育的討論與呼聲逐漸升高。而與生育攸關的子女養育及教育成本隨即浮出檯面，影響所及，如何調處女性就業者在家庭照顧與工作職場間之關係，也連帶備受關切。茲摘述政府現行相關措施，供作革新契機的參據。

壹、減輕女性在工作與家務間的衝突

一、產假

目前在「性別工作平等法」第 15 條規定，雇主於女性受僱者分娩前後，應使其停止工作，給予產假 8 星期；妊娠 3 個月以上流產者，應使其停止工作，給予產假 4 星期；妊娠 2 個月以上未滿 3 個月流產者，應使其停止工作，給予產假 1 星期；妊娠未滿 2 個月流產者，應使其停止工作，給予產假 5 日；同時，受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予陪產假 3 日，陪產假期間工資照給。

二、育嬰假

「性別工作平等法」第 16 條規定，受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者，任職滿 1 年後，於每一子女滿 3 歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿 3 歲止，但不得逾 2 年。同時撫育子女 2 人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育 2 年為限。

三、其他

「性別工作平等法」第 19 條規定，受僱於僱用 30 人以上雇主之受僱者，

為撫育未滿 3 歲子女，得每天減少工作時間 1 小時；減少之工作時間，不得請求報酬或調整工作時間。該法第 20 條也規定，受僱於僱用 5 人以上雇主之受僱者，於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假，其請假日數併入事假計算，全年以 7 日為限。

貳、對育有子女的家庭提供協助教育功能

一、托兒服務

目前的幼托體系可分為托兒所(主要是 2~6 歲)與幼稚園(針對 4~6 歲)兩種，在比例上，仍是以私立為主，如托兒所的公私比為 1：9，收托人數為 3：7；幼稚園則為 4：6，收托人數為 3：7。也有不少家庭的年幼子女尋求私人保母照顧，故民國 87 年起，開辦保母人員技術士技能檢定，截至民國 96 年已有 4 萬 7 千餘人取得保母證照，並輔導建立保母系統推動保母培訓、考照、托育媒合轉介、訪視輔導與在職訓練機制，期使社區家庭托兒水準得以提升，目前已於 24 縣市政府建立 46 個保母系統。

二、托育補助

民國 89 年起提供幼兒教育券給滿 5 足歲就托(讀)於私立托兒所(或幼稚園)者，每人每年補助新臺幣 1 萬元；另自民國 93 年起針對中低收入家庭實際就讀(托)於已立案公、私立幼稚園、托兒所(含村里托兒所)之幼童托教費用補助，每人每年最高補助新臺幣 1 萬 2,000 元。並於民國 94 年起開辦原住民幼兒托教補助，依據原住民族教育法之規定，補助全國年滿 5 足歲實際就讀(托)於已立案托兒所、幼稚園之幼兒，公立者每人每年新臺幣 5,000 元，私立者每人每年新臺幣 2 萬元。針對低收入或家庭寄養之兒童就托(讀)於托兒所(或幼稚園)者，部分縣市政府每人每年托育補助新臺幣 1 萬 8,000 元；另有其他縣市針對幼兒托育提供經濟補助，惟每個縣市鄉鎮的補助標準不同，共通點都是必須經過資產調查，也就是服務對象只有針對所得較低者，例如：臺北市的育兒補助與兒童托育補助、高雄市的兒童托育津貼等，都是針對低所得家戶。

三、學前教育扶助

民國 96 年 8 月 1 日起推動「扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫補助」，補助全國滿 5 足歲經濟弱勢幼兒就讀公私立幼稚園、托兒所者，低收入戶、中低收入

家庭及家戶年所得新臺幣 30 萬元以下之滿 5 足歲至入國民小學前幼兒得免費就讀公立幼托機構，就讀私立幼托機構者，每年最高以等同免費就讀公立幼稚園之額度補助；家戶年所得超過新臺幣 30 萬元至 60 萬元以下之滿 5 足歲至入國民小學前幼兒，得免學費就讀公立幼托機構，就讀私立幼托機構者，每年最高補助新臺幣 2 萬元。

參、提供經濟支援以協助家庭負擔子女養育的功能

一、生活扶助

為協助年輕父母及弱勢家庭照顧兒童，歷年來縣市政府除針對低收入家庭之兒童少年每人每月發給新臺幣 1,800~7,100 元生活扶助費外；另對於中低收入戶(父母雙亡、一方死亡、重病、失蹤、身心障礙或服刑致無力撫養家庭)之兒童少年每人每月發給新臺幣 1,400~1,800 元生活扶助費。此外，為協助遭變故或功能不全之弱勢家庭紓緩經濟壓力，維持子女生活安定，提昇家庭照顧兒童及少年能力，避免受虐情事發生以促進家庭恢復正常運作，自民國 95 年起開辦弱勢家庭兒童少年緊急生活扶助措施。採每人每月補助新臺幣 3,000 元，扶助期間以 6 個月為原則，經調查訪視如認有延長必要，最多補助 1 年，且同一事由以補助一次為限。

二、產假工資與生育給付

在我國勞動法制方面，對於保護女性勞工懷孕生產期間經濟生活的法令，主要為「勞工保險條例」第 32 條規定之生育給付 1 個月及勞動基準法第 50 條規定的雇主發給 8 週產假期間工資。依據上開法律規定，雇主在女性勞工生產時，除了應給予 8 週產假外，尚須給與產假期間工資，因實務上也發生雇主拒絕給付產假工資或藉故解僱等爭議，影響女性勞工就業權益。基於母性保護之考量及增進被保險人生育後之適當生活保障，勞委會規劃修正「勞工保險條例」第 32 條規定，將生育給付提高為 3 個月，另雇主依法令給與之產假期間工資得扣除 2 個月生育薪資補助費。未來如立法通過，生育給付提高為 3 個月後，參加勞工保險之女性產業工人、不適用勞動基準法之受僱勞工及職業工人等被保險人生育時，均能因此受惠。

鑑於勞工常有因育嬰中斷工作之情事，行政院已在民國 96 年 4 月 4 日通過修正「就業保險法」增列育嬰留職停薪津貼為保險給付項目之一，以提供被保險人育嬰留職停薪期間所得喪失之補助，鼓勵育嬰勞工重回職場，發揮穩定就業功能。此外，為鼓勵勞工能重返職場，育嬰留職停薪津貼規劃分兩階段給付，而育嬰留職停薪津貼的發放金額，規劃按照上年度全體被保險人平均月投保薪資 50% 計算，最長發給 6 個月，俟立法院審議修正通過公布後辦理。

三、針對低收入戶的生育補助

地方政府低收入戶的生育補助措施，縣市之間有所不同，以民國 96 年為例：臺北市的低收入戶生育補助，每次生產補助新臺幣 1 萬 6,500 元整，另低收入戶懷孕加成補助，每月發給新臺幣 3,000 元，補助上限為新臺幣 1 萬 5,000 元；臺北縣列冊之低收入戶，每次生產補助新臺幣 2 萬 400 元整，無胎次限制；臺中縣中低收入婦女生育補助，不論單胞胎或多胞胎，每胎補助新臺幣 1 萬元；基隆市、嘉義縣、高雄縣、屏東縣低收入戶生育補助，每人每次補助新臺幣 1 萬 200 元；澎湖縣低收入戶婦女每次分娩發給新臺幣 1 萬元。

四、生育津貼

嚴格來說，目前生育津貼制度，係由各地方政府考量財政狀況，自行依地方制度法所實施之地方自治事項，補助金額及設限條件不一，以民國 96 年為例：新竹市訂有「新竹市婦女生育津貼發放作業要點」，給付金額為各地方政府之冠，生育第 1 胎補助新臺幣 1 萬 5,000 元、第 2 胎新臺幣 2 萬元、第 3 胎以上新臺幣 2 萬 5,000 元，該胎次為雙胞胎補助新臺幣 5 萬元；3 胞胎以上補助新臺幣 10 萬元。至於其他縣市政府，亦依其財政狀況提供金額不等之生育津貼，惟部分專家學者認為，生育津貼對鼓勵生育的效果不大。另有部分專家學者則認為可推動育兒津貼，以協助兒童發展並減輕父母的養育壓力，於現今養育成本高漲的時代下，給願意生兒育女的人，因為其生兒育女所帶來的公共利益，所提供的一種公共支援。

肆、因應少子女化政策檢討之問題分析

雖然我國有提供上開因應少子女化現象之相關措施，惟經檢視後發現尚有諸

多不足之處，略述如下：

一、有關提供產假部分

雖然勞動法令對於女性勞工生育有所保障，惟實務上仍有雇主拒絕給付產假薪資或藉故解僱勞工等情事，致女性勞工生產權益未能獲得適當的保障。

二、有關育嬰留職停薪部分

目前係以留職停薪方式辦理，政府雖已著手規劃育嬰留職停薪津貼措施，惟對職業婦女申請育嬰留職停薪的經濟支持仍有所欠缺。

三、在學前托教方面

針對 3 歲以下兒童、價格較低之公立托兒所的數量與比例稍嫌不足，無法保障能夠提供給有子女的家庭運用。另對於 0-2 歲居家式照顧體系，由於尚未立法強制規定保母人員必須具備一定的資格條件，致政府對保母專業托育品質的管理與監督效果有限。

四、關於生育補助方面

並非採行全國一致的普及式提供，而是由各地方政府針對經濟較為弱勢的低收入家庭給予生育補助，在生育津貼方面，也因縣市政府的財政狀況給予一次性的津貼，且因政府財源不同致使得補助條件與標準不同。

由於我國現行採低稅賦措施，因此，未來如提供生育、養育、托育獎勵措施，似需審慎評估成本效益、財務負擔及實際成效，選擇最有效之鼓勵生育措施，以協助人民兼顧就業與育兒，提升現有生活與托教品質，並期提高國人生育意願。

第二節 高齡化

面對高齡化的社會，我國政府二十多年前已將老人問題列入政策的一環，具體提出因應老人問題的政策，民國 69 年制定的「老人福利法」就是第一個政策架構，該法並在民國 86 年首次做修正，條文著重在老人年齡及福利措施之界定，以因應社會環境變動的需要；政府復於民國 96 年 1 月 31 日第二次修正，對於老人津貼、年金、住宅、保護等需求及專責人力等事項規劃愈趨完備，且對於老人的各種服務更具完整性與前瞻性。茲摘要說明政府歷年來已實施之相關措施檢討，俾策勵未來之精進。

壹、支持家庭照顧老人方面

傳統上，家庭在照顧服務上扮演著主要角色，從服務的提供、財務的支持，乃至於心靈上的寄託等等。然而，由於家庭結構及功能的改變，社會環境的變遷，雙薪家庭與單親家庭的增加，代間居住安排形態轉變，均對於家庭維持其傳統的照顧功能產生一定程度的影響，致使照顧老人不再是家庭的單一責任，須由政府結合社會整體力量，推動妥適的政策與措施。

政府當前對支持家庭照顧老人的服務措施已有所回應，例如喘息服務的實施、心理暨教育支持方案的辦理等，惟均尚有發展空間；在經濟性支持方面，實施稅賦優惠措施之對象以中低收入老人為主，未來在財政許可之下，宜對於補助對象及額度再予斟酌調整。

貳、老人健康與社會照顧體系方面

回顧我國健康及社會照顧政策與立法的發展歷程，在社政體系方面，人口老化政策係以民國 69 年公布實施的「老人福利法」為始點，其後陸續公布「社會福利政策綱領」(民國 83 年)、「加強老人安養服務方案」(民國 87~96 年)、「照顧服務福利及產業發展方案」(民國 91~96 年)等重大政策，並修訂「社會福利政策綱領」(民國 93 年)以及「老人福利法」(民國 86 年、民國 96 年)。衛政體系亦陸續執行「建立醫療網第三期計畫」(民國 86 年~89 年)「老人長期照護三年計畫」(民國 87~90 年)、「醫療網第四期計畫」(新世紀健康照護計畫)(民國 90~94 年)，也針對社區照顧模式做了實驗性先導計畫，如「建構長期照護體系先導計

畫」(民國 89~92 年)。在在都顯示政府部門對人口老化所衍生的健康及照顧問題之重視。

惟現階段推動之疾病預防和健康促進措施尚有下列主要問題：

- 一、高齡者可能因同時罹患多項疾病，照護需求多元且複雜，惟目前醫護服務仍未整合為「全人照護」。
- 二、政府相關部門以及民間機構團體紛紛推動老人衛生教育及心理衛生服務，但各自辦理，有待加強整合。
- 三、強化各地衛生所或健康服務中心於規劃和推動疾病預防、健康促進服務的功能，亟待推動。
- 四、有關推動健康生活形態之衛生教育、慢性病防治管理等相關人力的養成教育及專業繼續教育，均有待積極規劃辦理。

有關以往我國長期照顧體系之主要問題，經檢討歸納為以下 6 項，將作為未來政策改進的參據：

- 一、現行長期照顧制度行政體系和法規分歧。
- 二、各縣市照顧管理體系發展不一，服務效率與公平性有待提昇。
- 三、人力資源嚴重不足，跨專業間的團隊合作模式有待建立。
- 四、服務方案類型不夠多元，服務品質監督機制仍待加強建置。
- 五、缺乏完善財務制度，長期照顧經費負擔沉重。
- 六、長期照顧資訊系統分立，有待整合。

參、老年經濟安全保障方面

依據老人狀況調查報告(2005)顯示，在 1989 年時老人的生活費用之主要來源，來自子女奉養的百分比從 58.37%減為 2005 年的 46.48%；而政府救助或津貼自 1989 年的 1.23%上升到 2005 年的 15.97%。此種趨勢反映出我國老人在經濟上依賴子女情況漸少，反而是依賴政府的比率上升，此係與政府實施的政策有密切關係，政府先後於民國 83 年實施「中低收入老人生活津貼」及民國 91 年發放「敬老福利生活津貼」，改變了「老人和家庭、國家」的關係。(表 1-12)

表 1-12 我國老人之主要生活費用來源

單位：%

來源 年度	工作收入 (含配偶)	本人的退休 金、撫恤金或 保險給付	儲蓄、利息 租金或投資 所得	子女奉養 (含媳婦、 女婿)	社會或親友 救助	政府救助或 津貼
1989	10.95	11.87	16.11	58.37	0.86	1.23
1991	10.78	16.07	17.41	52.37	1.09	1.57
1993	10.85	14.76	19.18	52.3	0.86	1.61
1996	11.64	17.55	15.21	48.28	0.4	6.37
2000	13.72	15.93	9.26	47.13	0.53	12.33
2002	13.4	16.48	10.28	44.11	0.31	14.81
2005	14.49	13.04	9.22	46.48	0.46	15.97

資料來源：「老人狀況調查」，1991、1993、1996、2000、2005，內政部

由於國內現有相關社會保險之老年給付制度，仍有採行一次給付方式，尚不足保障老年人口的基本經濟生活，且截至 95 年底仍有約 353 萬年滿 25 歲至 64 歲國民，未參加有老年給付保障之相關社會保險，而現有各類社會福利津貼，亦亟待整合及補充，因此面對家庭成員相扶功能減弱，有賴政府角色的適度介入。

肆、中高齡就業與人力資源運用方面

目前我國相關的法令規定，主要問題包括：

一、退休年齡偏低

公務人員任職 5 年以上年滿 60 歲，或任職滿 25 年者(惟不得低於 50 歲)，即可自行申請退休，而勞動基準法亦規定勞工工作 15 年以上年滿 55 歲，或工作 25 年以上者，即可自行申請退休，均造成退休年齡偏低。

二、退休金請領年齡偏低

依據勞工保險條例規定，在同一投保單位參加保險年資滿 25 年即可領取老年給付。因此提早退休比率逐年增加、平均退休年齡逐年下降情形，衍生人力經驗斷層及人力資源浪費等問題，衝擊國家財政。所以政府應儘速研議調整退休年齡，或採行年金制的方案，以期延後退休年齡。而雇主方面，應針對中高齡的工作者設計一套工作計畫，以有效的運用勞動力。

三、目前制度對於就業生涯較長且欲繼續就業者造成反誘因

勞工參加勞保年資達 30 年，其老年給付的權益就達到上限，除非其年齡達

60 歲以上，否則即使其就業年資繼續增加，老年給付的基數已無法再增加。此規定對於中高齡勞工繼續留在勞動市場，即成為一種反誘因。公務人員的退休方案，也存有類似的問題。依據「公務人員退休法」規定，公務人員工作滿 25 年，且年齡在 50 歲以上，即可領取月退休金。然在其工作年資達 35 年時，其退休金基數就達到上限。雖然退休金的累積未必是公務人員持續就業的主要因素，但可透過相關制度設計提供誘因，鼓勵公務員繼續貢獻。根據行政院主計處民國 87 年「專業人力僱用狀況調查報告」發現，雖然一般認為高齡者的工作能力會隨著年齡的增加而降低，但除了「生產及有關工人、機械設備操作工及體力工」等職業的勞動者外，其餘如「專業人員」、「技術員及助理專業人員」、「事務工作人員」以及「服務工作人員及售貨員」等職業之工作者，其隨著年齡增長未必會造成工作能力的降低，顯示中高齡者長期以來所累積的工作知識、技能及經驗等，對企業的經營及生產力之提升應有相當助益。

伍、高齡者社會住宅方面

目前政府在推動興建適合老人安居社會住宅之現況分析如下：

一、高齡者社會住宅相關法規之制定有待加強

高齡者住宅相關法規之立法腳步，難以呼應高齡化社會需求的快速變化，且未能及時結合民間團體及資源，適時投資興建高齡者社會住宅。為達成在地老化政策，使高齡者之家庭成員或主要照顧者能就近照顧高齡者，政府應儘速研議鼓勵高齡者社會住宅配套措施及相關法令，建立鼓勵三代(或二代)近居優先入居社會住宅相關機制，俾因應老人多元需求，提供適合老人本人居住，或與其家庭成員或主要照顧者同住或近鄰居住之社會住宅。

二、相關法規的執行與落實不易

(一)過去的研究與規定多以各自的法令或研究範疇為主，缺乏介面整合，需要針對前述問題，整合輔具、單元空間、建築、都市環境及交通工具等，使其介面可以順暢的轉換與聯接。

(二)2004 年發布的「促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍」修正

規定，老人住宅之投資總額不含土地需達新臺幣 1.5 億元以上，較易造成大規模集中興建「老人住宅社區」，無法落實「社區高齡者住宅」的發展，更難顧及既有住宅改建為高齡者社會住宅的問題，實不足以因應未來高齡社會的需求。

三、高齡者住宅的規劃設計亟需加強

(一)尚未符合當今世界潮流，考慮不同年齡層使用需求之通用性設計

住宅的規劃設計應考慮各年齡層居住安全與便利，尤其針對兒童、婦女、老年人等不同年齡在居家環境需求，著重於不同需求間之整合，及檢討國人生活習慣及氣候特性等，研擬具本土性之通用性住宅設計。

(二)無障礙設施之設計規定未盡完備，影響無障礙建築環境推動

建築技術規則供行動不便者使用設施設置規定已不敷需求，關於公共建築物供行動不便者使用設施設置之現行規定，亦有所不足，如需滿足老人、兒童、身心障礙者、孕婦、暫時受傷之成年人等不同族群之環境行為模式與感知、人體工學尺寸等需求，須就細部設計作更細緻的規定，並避免使用執照核發勘檢之爭議，又因其所涉範圍相當廣泛，確有必要就公共建築物使用特性、身心障礙者使用需求、適用範圍及規模、有否涉建築物變更使用等一併妥為研議，訂定設計規範，作為強制性設置規定及公共建築物之設計依循，另對於建築無障礙設施設計亦應有設計說明與圖例、照片等，作為設計之參考。

陸、高齡者交通運輸環境方面

分析國內高齡者運輸現況，顯示在都會地區大眾運輸相對便捷，或可彌補移動能力之不足；然在鄉鎮偏遠地區大眾運輸服務較不方便，因此造成都市化特性明顯地區，較偏向大眾運輸工具(公車)或副大眾運輸工具(計程車)；而都市化較不明顯的地區則多倚重於機車，但步行則是高齡者共同完成旅次的方式。當高齡者參與社交活動時，由於體力的限制及對陌生環境的不安感，多選擇較近且熟悉的地點，採用步行的方式到達目的地，城鄉差異尚不明顯。但醫療與訪友活動等長途外出活動時，都市化較低地區由於大眾運輸環境較差，高齡者使用私人運具較多，故應多加強城鄉大眾運輸系統建設。

此外，由高齡者交通事故分析結果亦可發現，高齡者運輸環境現況所應著重關注並因應的問題包括：

- 一、尚未建構完善之高齡者親和性交通管理措施。
- 二、高齡者使用輕便運具者，較容易輕忽基本安全防護，因此針對高齡者與其家庭成員之宣導有待加強。
- 三、高齡者之腳部較易出現病徵，且行走時可能使用輔具，故步行空間及運具出入口設計，應注意維持適當寬度與高低差，同時應注意休憩設施之提供與高度設計。
- 四、依據交通事故與傷亡風險分析結果，高齡機動車輛駕駛者以及高齡行人，是運輸安全的高風險族群，因此需強化高齡者駕駛機車的安全管理配套措施。

柒、促進高齡者休閒活動方面

有關我國目前推動老人休閒活動制度，經分析有下列待改進之處：

一、大環境之軟硬體設施對老人參與休閒活動造成阻礙

因高齡者行動不便，休閒活動場所的可及性要求遠較一般青壯年為高，故應著重於休閒環境的可及性。在偏遠地區和鄉村地區，由於交通不便，阻礙了老人外出參加休閒活動，因此，休閒場所的可及性及軟硬體設施之便利性就是推動老人休閒參與的挑戰。

二、老人參與之休閒活動形式不夠多元

依據老人狀況調查報告(2005)，目前臺灣老人主要之休閒活動，日常生活最主要的活動項目，以與朋友聚會聊天最多占 24.72%，其次為從事休閒育樂活動占 14.18%，再次為從事養生保健活動占 12.12%，都沒有主要活動者則占 26.46%。為增進老人休閒活動類型之多樣性，鼓勵其積極參與教育學習活動及志願服務，中央與地方政府已紛紛辦理休閒活動，惟如何方能更加符合高齡者的需求，使其擁有較多的選擇性，仍有待努力。

三、提供老人休閒服務人才的培育及證照制度尚未建立

國內大專院校已陸續設置「休閒管理」相關系所以培育休閒相關專業人才，對於運動休閒也訂有登山嚮導員及國民體能指導員授證辦法等促進休閒運動參與的專業證照，但專為老人提供休閒活動的人才培育及證照制度尚未建

立，有待積極推動。

捌、老人教育終身學習體系尚未完善

在我國人口結構逐漸高齡化之下，老人教育議題益顯重要。國內關於老人的議題，多以社會福利及健康醫療為主，然鑑於國內老人人口急劇增加，邁入老年後，仍有漫長人生歲月需要進一步學習、調適因應，故提高了老人再學習、受教育的意識覺醒。因此如何滿足老人的學習需求，實已成為當前的重要課題。目前實施老人教育仍有些問題待解決：

一、老人教育資源應重行規劃與調整

我國教育資源之分配，一向重視各級學校體制內的教育需要，社會教育相對不足，在面對我國快速的少子女化及高齡化現象，教育資源應檢討其分配比例，將因少子女化所釋出的教育資源，轉移到中老年族群，以利建構完善的終身學習體系。

二、缺乏社區性老人教育專屬場所

依據教育部 95 年委託世新大學所做的「我國已邁入高齡化社會之看法民意調查研究」顯示，對目前老人學習場所是否足夠的問題，有 61.1% 的受訪民眾表示學習空間不足，因此，目前亟待結合政府與民間團體，提供可運用的空間，規劃成老人學習專屬場所，就近提供便利之學習服務。

三、老人教育教材及教學方式有待研發與創新

當前相關單位所辦理之老人教育活動，其實施方式相當類似，課程皆以保健養生、休閒、娛樂等為主，難以完整充分迎合新一代老人學習需求，因應高齡人口增加，提供老年人發展性的教育形態與課程，當更能協助老年人完成人生的自我實現。

玖、因應高齡化政策檢討之問題分析

綜合以上，我國高齡化現行措施問題歸納如次：

一、支持家庭照顧老人體系有待強化，方能有效分擔家庭主要照顧者壓力。

二、老人健康與社會照顧體系需持續發展並加強整合，以確保高齡者照顧質與量。

三、整合老年經濟安全保障相關措施有待加速推動，俾維繫所得安全。

- 四、中高齡就業與人力資源運用策略需再予強化，以期高齡者持續貢獻智慧。
- 五、適合高齡者安居之社會住宅相關政策需加速推動，俾利營造在地老化之基礎環境。
- 六、友善高齡者的交通運輸環境亟需建構，以協助長者安全無慮從事戶外活動。
- 七、高齡者休閒運動整體制度及人才培訓機制亟待建立，以增加高齡者社會參與。
- 八、落實老人學習權益，強化民眾老化知識等相關機制亟待建立，以建構無年齡歧視之友善環境。

第三節 移民

我國目前有關外國人居留定居之一般規定，係規定於「入出國及移民法」；歸化國籍則規定於「國籍法」；至大陸地區人民之居留定居則規定於「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」。以下針對我國經濟性移民及非經濟性移民政策現況分述如下。

壹、經濟性移民政策

一、投資移民

目前，外國投資人對臺投資，係依據「外國人投資條例」、「土地法」、「礦業法」、「船舶法」及「公司法」等相關規定辦理。而外國人以投資人身分或因工作需要，擬在臺作 6 個月以上之居留者，則可依「外國投資人或外國法人投資人之代表人申辦居留簽證之作業規定」，經由經濟部核准後，由各該主管機關核發證明，函請外交部核發單次入境之居留簽證：

(一)外國人來我國投資經核准後，於各該投資事業已實行股本投資達 20 萬美元以上者，得申請核發 2 人。

(二)外國投資人實行投資達 20 萬美元以上者，每增加 50 萬美元，得申請增發 1 人，但以增發 7 人為限。

二、專業人才移民

在引進外國專業技術受僱者方面，自民國 93 年 1 月 15 日起，勞委會成為單一窗口，統一審核標準，不但便利申請人送件，縮短審核期程，且不斷改進書表，也關注引進外國專業技術受僱者對本地就業者的影響。在此之前，係由各中央目的事業主管機關根據 24 種許可及管理辦法負責審核外籍專業人員之聘僱。目前主要的法規除「就業服務法」(以下簡稱就服法)外，包括「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」(以下簡稱「聘僱辦法」)，以及「『外國人從事就業服務法』第 46 條第 1 項第 1 款至第 6 款工作資格及審查標準」(以下簡稱「審查標準」)。

根據「就服法」，可引進外國人從事工作類別有以下各款：

(一)專門性或技術性之工作。

(二)華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。

(三)下列學校教師：

- 1.公立或經立案之私立大專以上院校或外國僑民學校之教師。
- 2.公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師。
- 3.公立或已立案私立實驗高級中學雙語部或雙語學校之學科教師。
- 4.依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。

(四)依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。

(五)運動教練及運動員。

(六)宗教、藝術及演藝工作。

(七)商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員。

(八)海洋漁撈工作。

(九)家庭幫傭。

(十)為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。

(十一)其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。

為防範「假白領、真藍領」的現象發生，也為了保障國人的就業機會，對於外國人受聘僱從事專門性技術性工作，現階段訂有其薪資不得低於中央主管機關公告之行職業別薪資調查最新一期之工業及服務業專技人員每人月平均薪資，該薪資標準係為國內專技人員月平均薪資，也就是雇主聘僱外國人，其薪資不得低於此標準(「審查標準」第8條規定)。

另外，依「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」規定，在政治上、經濟上、教育上、科技上、文化上有貢獻的大陸地區人民，得申請在臺灣長期居留。此亦為世界各國共同的移民基調，即透過專業人才的引進，使本國較為弱勢之專業或文化領域，能有向上發展之競爭力。此外，政府為提升我國研究水準，創新技術，加速產業升級，並謀求國家發展，亦於「綱領」中列明，「規劃經濟性及專業人才之移入，以配合國內經濟、教育、科技及文化發展需要，開發新人力資源，並開創多元文化新社會」。另「入出國及移民法」業於民國96年12月26日修正公布，其第25條第3項規定，為我國所需之高級專業人才或來臺投資之外國人，得申請在我國永久居留，刻正據該規定研議高級專

業人才移民資格、作業程序等相關事宜，以為外籍優質專業人才申辦來台工作居留之準據。

貳、非經濟性移民

一、大陸配偶居留相關法規

在民國 93 年修正「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」(以下簡稱「兩岸條例」)之後，目前大陸配偶移居臺灣到定居過程，已調整為團聚、依親居留、長期居留到定居等 4 階段規定。根據民國 93 年 3 月 1 日修正施行之兩岸條例第 17 條規定，大陸地區人民為臺灣地區人民配偶，得依法令申請進入臺灣團聚，結婚已滿 2 年者或已生產子女者，得申請在臺灣依親居留。以下針對目前我國對於大陸地區配偶申請團聚、依親居留、長期居留與定居之規定說明如下：

(一)團聚

依照兩岸條例第 17 條及「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」第 4 條規定，大陸地區人民為臺灣人民之配偶申請進入臺灣地區團聚，經審查後得核給 1 個月內停留期間之許可；通過面談後准予延期，總停留期間為兩年，大陸配偶來臺團聚 4 個月以上者，依健保法應參加全民健康保險，確保其在臺期間仍能享有完整的健康照護。

(二)依親居留與長期居留

依照兩岸條例第 17 條及「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」規定，結婚已滿 2 年或已生產子女的臺灣地區人民之大陸地區配偶可提出依親居留申請，依親居留滿 4 年，且每年在臺合法居留期間逾 183 日者，始得申請長期居留，惟每年在臺居留未逾 183 日者，當年不列入 4 年之計算。

(三)定居

經許可在臺灣地區長期居留滿 2 年，且每年在臺居留逾 183 日，同時符合一定條件者可申請定居。

(四)數額

國家為穩定社會發展動能，配合國土發展及國家發展方針，針對全部或特定群體移入加以適當之鼓勵或調整，調整數額為或可參採之作為。有關數額研訂，

涉及外來人口問題，由於我國近年來外來人口移入數量成長相當迅速，我國人口密度高居世界第 2 位，爰需衡酌人口移入所衍生整體效應擬訂數額，希望藉以導引移入正常化。是以內政部於民國 96 年 9 月 3 日依兩岸條例第 17 條規定，修訂「大陸地區人民在臺灣地區依親居留長期居留及定居數額表」，以作為現階段規劃辦理各項中國大陸地區人民來臺服務措施之參考。

二、外籍婚姻移民移入相關法規

外國籍人士因結婚移入臺灣，相關規定說明如下：

(一)居留

當外籍人士與本國國民結婚之後，即可申請居留簽證入境。而依據「入出國及移民法」第 25 條規定，符合「外國人在我國合法連續居留 5 年，每年居住超過 183 日，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留 10 年以上，其中有 5 年每年居留超過 183 日，並符合(1)20 歲以上；(2)品行端正；(3)有相當之財產或技能，足以自立；(4)符合我國國家利益。」要件者，則得申請永久居留。

(二)歸化

「國籍法」第 3 條規定：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，並具備下列各款要件者，得申請歸化：(1)於中華民國領域內，每年合計有 183 日以上合法居留之事實繼續 5 年以上；(2)年滿 20 歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力；(3)品行端正，無犯罪紀錄；(4)有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞；(5)具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識。」，但如果為我國國民之配偶，依「國籍法」第 4 條規定，除具備第 3 條所規定第 2 款至第 5 款要件外，只要於中華民國領域內，每年合計有 183 日以上合法居留之事實繼續 3 年以上，即得申請歸化。

(三)定居

外國人歸化中華民國國籍後，為我國無戶籍國民期間，應依「入出國及移民法」第 9 條規定申請居留，於居留滿一定期間後，得依「入出國及移民法」第 10 條規定，申請在臺灣地區定居。同條規定，如親屬關係因結婚發生者，婚姻關係應存續 3 年以上。但如果婚姻關係存續期間已生產子女者，則不在此限。而

法規所定之「一定期間」，依「入出國及移民法施行細則」第 27 條規定，係指為我國國民配偶申請定居者，為連續居留 1 年，或居留滿 2 年且每年在臺灣地區居住 270 日以上，或居留滿 5 年且每年在臺灣地區居住 183 日以上；亦即外籍配偶經許可歸化後，須居住 1 年至 5 年不等期間始能在臺定居，取得身分證。

(四)數額

上揭新修正公布之「入出國及移民法」第 25 條有關得對每年申請在我國居留及永久居留設立配額之規定，因考量數額之規劃、全球性經濟發展與各國政治發展情勢對我國之影響以及我國產業政策等因素，必須審慎評估，是以，是否對於外國人居留及永久居留設立數額，將持續依我國社會經濟發展需要機動研議，通盤考量之。

三、婚姻移民輔導相關措施

現階段政府為協助占移入人口較高比例之婚姻移民來臺後之生活適應，業於民國 92 年訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」，並於民國 93 年 9 月 10 日修正，其重點工作包含生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提升教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度、落實觀念宣導等 8 大項目之重點工作；並訂定 56 項具體措施，分由內政部、教育部、外交部、法務部、交通部、財政部、行政院衛生署、新聞局、文化建設委員會、勞工委員會、大陸委員會、國軍退除役官兵輔導委員會及地方政府等相關機關積極辦理。另為整合婚姻移民照顧輔導服務及政府與民間之資源，於民國 94 年成立外籍配偶照顧輔導基金，每年籌募新臺幣 3 億元，分為 10 年，共籌募新臺幣 30 億元，作為我國推動婚姻移民輔導與照顧相關服務方案推動的基金。為期達到基金運用的有效性及全面照顧外籍配偶及其子女，另於民國 95 年 5 月訂定「外籍配偶生活輔導、語言學習及子女課後照顧實施計畫」，其中包括外籍配偶生活輔導班、外籍配偶語言學習輔導班及國小課後照顧班 3 類班別，於民國 95 年 6 月協調直轄市、縣(市)政府全面推動。

四、婚姻媒合業的管理概況

近年來，我國跨國婚姻比例逐漸攀升，引發跨國婚姻媒合業者各類不法惡性競爭，衍生諸多不當獲利、詐欺、散播物化女性之廣告及人口販運等違法事項，

危害社會善良風俗至鉅。為此，行政院婦女權益促進委員會第 24、25 次委員會議作成決議：婚姻媒合本係美事一樁，不應成為一種行業；政府公權力運作應予引導，並維護社會之公平正義，以遏止現行婚姻媒合業物化及商品化女性之惡劣行徑與弊端。

為了確實管理這些不當之行徑，並避免跨國婚姻成為人口販運犯罪之管道，於民國 93 年 8 月 1 日成立「內政部婚姻媒合業管理審查小組」針對大陸婚姻媒合廣告進行調查與查處，復於民國 95 年 9 月成立「婚姻媒合管理聯繫會報」，以結合各部會力量，共同落實婚姻媒合管理，同期經濟部亦公告廢止「婚姻媒合業」營業項目，持續強化宣導、鼓勵婚姻媒合服務轉型為非營利性質，並積極推動建立婚姻媒合業管理法制，從根本做起，以杜絕婚姻商品化，防杜非法人口買賣之行為。

五、移民健康照護

我國針對移民的健康服務，相較於國人並無差別待遇，移入臺灣者只要合法居留 4 個月以上，即能參加全民健康保險，不過，合法的受僱者不受 4 個月之限制；且在 4 個月期滿前，針對婚姻移民婦女，尚有外籍配偶照顧輔導基金輔以設籍前醫療補助，以此觀之，我國的健康福利制度也將移民納入照顧範疇。

參、因應移民政策檢討之問題分析

一、現階段吸引經濟性移民之考量

(一)確認我國所需之專業人才，白領與藍領間之平衡

鑑於科技專業人才對於國家整體發展至為重要，而人才的規劃、吸引、運用、培育、訓練、資格認證等更是國家重要產業發展的關鍵基礎。21 世紀的全球企業競爭已經由傳統的勞力與資金投入轉為科技導向的知識經濟競爭，經濟競爭力面臨著跳躍式突破的考驗，科技發展藍圖變得複雜與多元，產業與科技領域專長需求界線不再涇渭分明，創新研發及知識型服務遂成為競爭力要素，唯有掌握關鍵性科技者才能主導市場。

(二)營造有利投資與生活環境

現階段我國吸納的專業投資移民尚有很大的空間，積極營造有利於外國人來

臺投資及工作的經濟與生活環境，是未來政策所需努力的方向。目前相關的政策措施，尚屬著重降低入境與居留的門檻，與相關手續(如通關等)的簡化，該些便利、友善之措施，並不足以成為吸引移入我國或長期居留利基，緣經濟性移民的增加終究仍需仰賴國家的經濟成長的潛力，企業本身的國際化，以及更優質的生活環境，惟有大環境條件成熟，方能吸引更多的經濟性移民。

二、非經濟性移民之輔導與服務

近年來非經濟性移民人口之大量移入，對我國經濟發展、勞動力投入、家務協助、生育子女、社會變遷與多元文化之促進，確有貢獻，政府應進一步協助其融入社會，使其安居、對國家社會投入更多的貢獻。

惟最近十年跨國婚姻陸續產生家庭、認同、社會衝突及人口販運犯罪等問題，有必要予以排解、消除。按現階段的移民政策，雖已針對移入後之生活輔導、文化融合、跨國婚姻家庭支持及虛偽結婚之查察等逐步落實。但對外籍配偶或依親來臺者所面對的家庭、社會適應等，仍需更多社會關注及實質的接納；更多政策的投入、支持與鼓勵。因此，如何將跨國婚姻、多元家庭及性別平等觀念納入宣導，增進整體社會對跨國及兩岸婚姻正確認識，強化本國籍配偶社會責任，並建立「入國前輔導」機制，使臺灣配偶與其家庭認識外籍配偶原生社會文化風俗，並提供來臺生活、風俗民情、移民法令及相關權利義務資訊，縮短中外聯姻適應期等，將是政府持續積極推動之方向。

三、防制非法移民

我國由於兩岸關係複雜、地緣及社會結構因素，致相繼發生偷渡來臺、虛偽結婚、人蛇集團、人口販運等情事。以人口販運問題為例，多數案件係利用假結婚或其他事由申請來臺，從事與簽證目的不符之事，主要為性剝削及勞力剝削；少數外籍勞工，則遭蛇頭、仲介或雇主勞力剝削，而在治安機關查獲案件中，不乏少數臺灣女子被販運至日本從事色情行業之案例。

為防制人口販運，我國已投入多年防制人口販運工作，自民國 94 年對婚姻移民實施境外逐案面談以來，已有效遏阻欲以假結婚名義進入臺灣之移民，政府並於民國 95 年 11 月 8 日頒布「防制人口販運行動計畫」，內容包含「預防」、「查緝起訴」及「保護」3 大面向及 25 項具體指標，並動員各部會力量全力執行。

第貳篇 因應人口變遷之對策

第一章 少子女化社會之對策

對於目前先進工業國家普遍面臨的少子女化現象，許多學者指出原因在於女性自主地位與意識的抬頭。伴隨著現代化之發展則是女性地位的提高，這主要是表現在女性教育程度的提高、投入勞動市場比例提高、在婚姻與家庭關係中自由決定的權利與權力增加、對於身體自主權意識的抬頭以及政治參與的提高等等。女性地位的提高象徵了社會的進步，但是，也對於傳統的家庭關係產生了若干的衝擊。問題的關鍵在於現代女性已經從傳統的家庭關係中解放出來，希望在工作中尋找自我的肯定與經濟上的安全。然而，社會的主要家庭制度與勞動市場制度卻仍然是以男性養家者為主的體制，將家戶勞動的成本集中於婦女身上。對於未來生涯發展具有企圖心的女性，寧願選擇晚婚，不婚或採取同居，故在強調結婚是生育前提的東亞國家，結婚率的下降是解釋生育率下降的原因之一。

少子女化對策制定的基本思維在於提高婦女的勞動力參與率，並提出平衡家庭與工作的作法。此一目標無論是對於國家總體經濟成長，或是對於婦女追求自主權利的提高都具有正面的助益。事實上，婦女在加入勞動市場後，會衍生其他成本，與本對策相關的是家務勞動照顧的成本。本政策制定的基本主張是此一成本不應由職業婦女自行承擔，而應該由社會集體分擔，方符合公平正義原則。依循上述理念，提出的少子女化因應對策並非「非」指國家介入以提高生育率，相對地，希望建構完善的家庭政策，讓國民能夠在家務與工作之間取得平衡，以降低家庭養兒育女的各項負擔，至於生育率上升，乃是家庭功能完善下的結果。不過，先進國家的例子，沒有任何單一措施可以改善家庭環境、促使生育率止跌回穩，故藉由規劃期程目標之政策措施，預期讓家庭功能完善、降低家庭育兒壓力，並促使每年總出生嬰兒數得以回升。

綜合而言，人口政策的基本目標並不止於追求量的成長，也要兼顧提升人口素質的成長。最終期望能夠平衡家庭與工作關係，讓女性不至於單獨承受家庭的約束，有助於提升婦女在就業市場的參與意願。而若要具體實現，則需女性在政策過程中的積極參與及國家與市民社會共同合作，形成對於緩解人口少子女化趨勢採行策略的共識。

少子女化社會之對策將政策目標區分為健全家庭兒童照顧體系、提供育兒家

庭之經濟支持措施、營造友善家庭之職場環境、改善產假及育嬰留職停薪措施、健全生育保健體系、健全兒童保護體系及改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀等七項。各項政策的計畫目標如下圖 2-1：

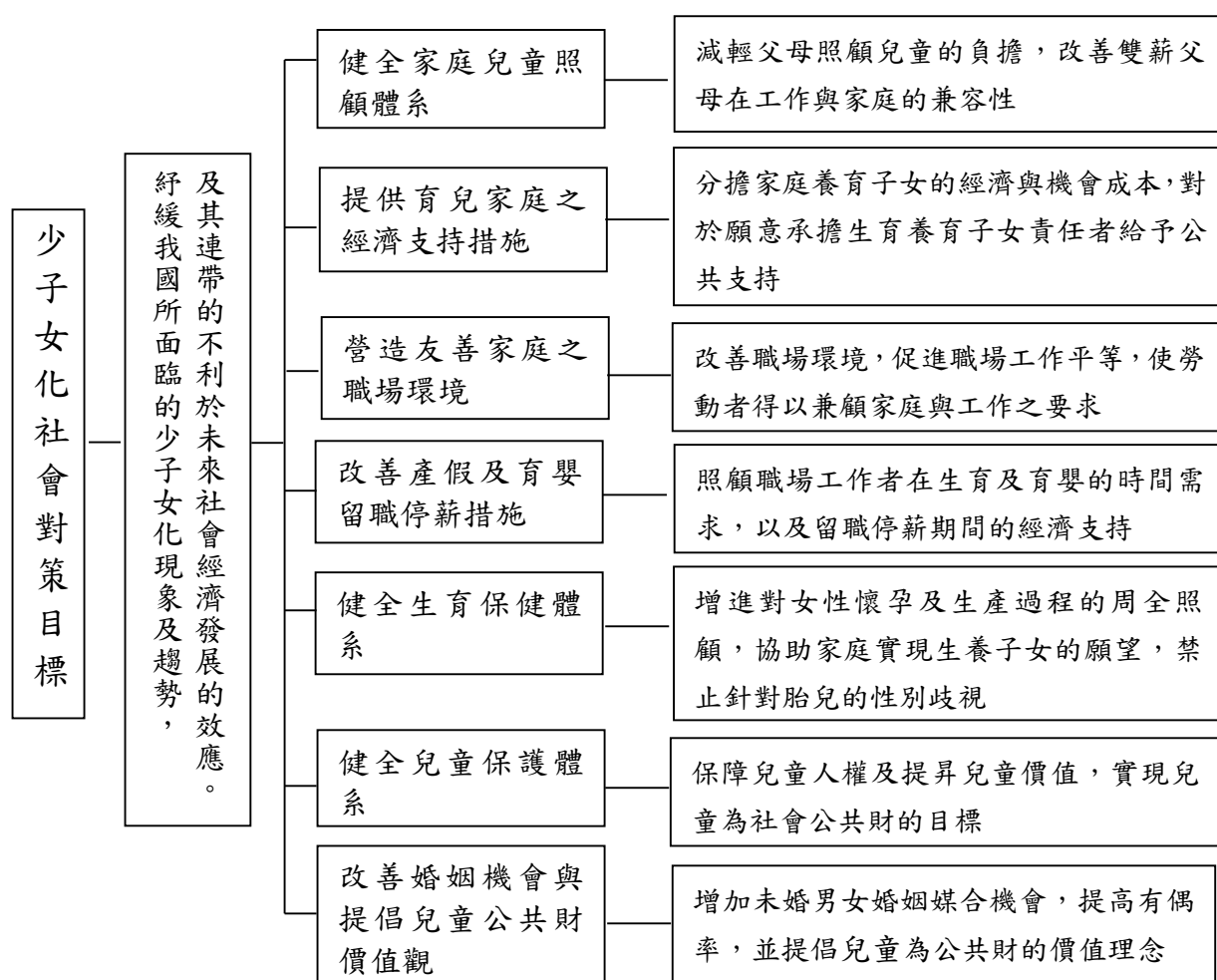


圖 2-1 少子女化社會對策總目標

第一節 健全家庭兒童照顧體系

壹、政策目標

減輕父母照顧兒童的負擔，改善雙薪父母在工作與家庭間的兼容性。

貳、基本理念

- 一、在面對少子女化之人口結構變遷之際，政府之角色與定位，除了回應減緩少子女化之社會衝擊、分擔家庭之教保成本外；並應積極透過政策、法規、財源、宣導等策略，逐步達成普及教保體制之目標。並在相關供需指標之建構、定期與持續性的資料收集以及與國際接軌部分，政府之主導角色與行政能量更需強化。
- 二、政策應以符合兒童身心發展需要為服務供給之首要目標，透過落實幼托整合之精神，對於嬰、幼兒提供不同的服務形態與機制。同時積極維護與支援家長在生兒育女的生命歷程中，仍有足夠的意願、資源與能力以維持勞動參與，讓國家與家庭責任有平等的夥伴關係。
- 三、建構完善教保體系務必讓兒童照顧服務成為有保障、有前景、具正面專業形象之就業職場，讓專業從業人員提供質優並重的教保服務品質，同時積極改善女性勞動條件並具體落實性別主流化政策。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)完成「兒童教育及照顧法」之立法

儘速推動「兒童教育及照顧法」草案立法，協調教育部、內政部以及相關部會就托教政策之行政、經費與管理職責之分工清楚劃分。

(二)持續增加「社區保母系統」之服務能量與可得性，建立居家托育管理與托育費用部分負擔制度

強化保母體系及保母證照制度的宣傳，讓更多社會大眾及育有幼兒的父

母，瞭解保母證照以及管理體系的存在、功能及是否加入體系之保母的差異之處，以及強化保母服務體系對社會大眾的可近性、知名度，以提高供需之媒合率。同時透過托育費用補助措施，減輕家長負擔並引導保母人員加入社區保母系統接受管理，期使幼兒之居家照顧服務獲得完整之規範及專業品質之提升。

(三)因地制宜，推動普及化且多元非營利形態之教保模式

配合友善教保服務實驗計畫，協助地方做需求與資源評估，並結合現行公共體系(如小學)方式辦理，都市化程度高者並有成熟非營利機構與社區能量者，可推動公民共辦、社區自治；配合扶持 5 歲弱勢幼兒及早教育計畫，針對資源不足地區，具體而全面落實現有之各項補助措施，使所有高風險、經濟弱勢、偏遠地區的幼兒得以優先免費入園。

(四)保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益

凡適用勞動基準法之工作者，其工資、工時、休假、退休等勞動條件，均不得低於該法所定之最低條件，以確保其勞動權益。

(五)推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施

增加非營利教保服務據點，強化國小學童課後照顧形態的多元性並與社區資源結合，運用各縣市政府轄區內之國小教室推動辦理。

二、2010-2015 年

(一)研擬學前教育指標，建立學前資料庫，進而與國際資料庫接軌

指定一相關學術機構或行政機構為主責單位，諮詢學界、實務界與行政部門，長期研擬與推動我國「學前教育資料庫」之建制與落實。並將資料庫分為需求及供給兩主軸，逐年定期進行普查，明確將各年度出生小孩數目、各需求指標(家戶所得、健康狀況、家戶形態、父母親就業狀態等)、以及服務供給評量指標(保母或公私立幼托園所之收費標準、師資準則、設置標準、政府補助方案所需經費等)，逐年納入完整資料庫。同時開放並製作不同語言的網頁版本，透過政府層級之互訪或學術機構之研討會，與國際各相關學前教育的資料庫與學術機構、跨政府組織(UN、

OECD、EU 等)進行資料交流，以利國際更瞭解本國學前教育現況。

(二)強化與提升保母服務品質

藉由增加保母專業養成中實習時數所佔比例，以強化保母托育品質；積極鼓勵、協助組織非正式之保母支持團體，以利保母彼此經驗交流。同時發展多元的保母管理方式(如證照制、登記制或其他)，讓更多現有實際從事保母工作有多年經驗者可以循管道納入保母管理體系。

(三)提升教保專業工作者服務品質

各主管機關之權責劃分清楚，確實依法取締與處罰未依規定僱用不合格幼稚園教師或托育機構教保人員之幼托園所，以確保專業工作者之職場權益；同時重視並強化第一線專業人員的在職訓練，以維持其服務品質的穩定性。

(四)提升從業人員之專業地位

協助現場第一線的專業人員籌組工會，並將勞動權益納入職前養成教育的核心課程之一，另在職訓練課程也納入相關權益或新修訂法令的介紹等；同時積極輔導有意願從事教保服務者進修並考取證照，建立其一定的專業地位，以維護並保障其合法權益。

第二節 提供育兒家庭之經濟支持措施

壹、政策目標

分擔家庭養育子女之經濟與機會成本，對於願意承擔生育養育子女責任者的給予公共支持。

貳、基本理念

- 一、為降低家庭養育子女成本，考量進一步推動相關補貼措施。
- 二、正視兒童為一種公共財，考量進一步對於生育家庭提供經濟支援，建構全面普及性的兒童或家庭支持津貼的政策。
- 三、發放兒童津貼應該考量下列變數：(1)考量我國財政負擔，兒童津貼的金額不宜過高才具可行性；(2)從先進國家的例子來看，一個有效的兒童津貼應該考量家庭的收入與支出，同時，需要配合胎次別給予不同金額，兼收適度鼓勵生育的效果；(3)根據歷年行政院主計處「家庭收支調查」，參考每個家戶在保母費用、教育費用支出與人口概況的支出狀況，對家庭能達到平均至少 2 成的補助，才會使家庭有所感受。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)研議實施兒童津貼的可行性

參考先進國家的政策，提供兒童津貼確能有效降低家庭育兒經濟的負擔，國內許多家庭也曾透過不同管道表示，經濟條件是阻礙其生育的主要因素之一，我國至今在國家與家庭育兒支出的比例分擔，比起工業先進國家如日本，仍然偏低甚多，而且政策給予願意承擔生育養育子女責任家庭的公共支持，實為彰顯兒童為公共財的表徵，未來社會將受惠於其生育決定帶來的公共利益。建議考量以稅收或保險方式，研議分齡、分階段規劃推動兒童津貼。

(二)研議對育有 3 名以上子女之家庭補貼購屋貸款利息的可行性

為降低家庭養育子女成本，考量進一步對於生育家庭提供經濟支援，未來可以努力的方向包括研議提供育有 3 名以上子女之家庭，採行直接補貼的措施以支付購屋貸款利息，積極協助減輕家長育兒經濟負擔。

二、2010-2015 年

(一)研訂「發放兒童津貼實施條例」並推動實施兒童津貼

先進國家兒童津貼的發放，時間多從兒童 0 歲至 18 歲成年為止，我國如為提升生育率，倘經政策評估後可以發放，其有關發放之年齡層、胎次、金額及家庭的收支狀況等資格要件，應併同考量並審慎研議，將來亦可視津貼發放一段期間後進行效益評估與政策檢討，再進一步考量是否將發放的兒童年齡層予以延長。

(二)推動實施補貼育有 3 名以上子女之家庭購屋貸款利息

為積極協助減輕家長育兒經濟負擔，除了實施兒童津貼外，對於育有 3 名以上子女之家庭，額外提供補貼以支付購屋貸款利息之做法，分擔育兒責任。

第三節 營造友善家庭之職場環境

壹、政策目標

改善職場環境，促進職場工作平等，使勞動者得以兼顧家庭與工作之要求。

貳、基本理念

一、保障兩性工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視，促進兩性地位實質平等之職場環境。

二、落實彈性工時制度，方便兩性照顧子女，樹立「友善家庭」之企業職場形象，以增進勞工福利。

三、藉由政府相關單位的合作機制，提升企業提供托兒措施或設施之比例，以建立「便利受僱者」之托育機制。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)持續推動企業托兒措施，整合相關部會資源，以建立完善之托育機制

茲因強制事業單位負起企業責任設置托兒措施並不容易，因此，除了持續加強鼓勵推展企業托育業務外，同時積極整合各部會目前的托教資源，以期建立便利受僱者的完善托育機制。

(二)直轄市、縣市政府成立事業單位辦理托兒措施之資源整合溝通平台

各直轄市、縣市政府成立「資源整合及溝通平臺」，整合勞委會、內政部、教育部及直轄市、縣市政府三方之資源、訊息，做為事業單位申請托兒措施補助及詢問相關事宜之溝通平台；另一方面，也藉此平台將事業單位在托兒措施之需求反應或轉介給社會局或教育局，協助企業照顧有托育需求之受僱者，找尋鄰近之幼稚園或托兒所，為受僱者解決子女照顧與工作衝突的兩難問題，安定工作情緒。

(三)主動協助事業單位協調托兒措施的合理方案

透過政策的制定與推動，結合事業單位或雇主，提供員工托兒措施，以增進員工職場的穩定性，提升生產力。

二、2010-2015 年

(一)推動彈性工時制度與普及化托育措施配套並重

為創造一個有助於工作投入及家庭扶養的環境，讓受僱員工達到工作與家庭生活的和諧與平衡，企業主應積極針對不同受僱者的需求與狀況，推動彈性工時制度並隨時調整策略以能符合個人與企業雙方面的需求，同時搭配普及化托育措施的支持做法，提供更具個人化的關懷。

(二)鼓勵表揚企業托兒有效創新的方案

目前的勞動市場並未有一套友善支持女性就業的育兒措施或方案，多數事業單位對於相關政策的配合意願有限，因此，針對正視此一問題的事業單位如有提供積極有效的協助措施，將勞動市場轉化為無障礙的育兒環境者，應予以表揚以資鼓勵。

(三)落實「性別工作平等法」，建立友善家庭職場環境的企業文化

考量孩童就學及父母親勞動工時的情況，鼓勵提供「友善家庭之職場設計」，讓事業單位在相關措施之提供上有較高的彈性及選擇，提升育有子女之女性的勞動力參與率。

第四節 改善產假及育嬰留職停薪措施

壹、政策目標

照顧職場工作者在生育及育嬰的時間需求，以及留職停薪期間的經濟支持。

貳、基本理念

一、為保障兩性工作平等與強調母性保障之基本精神，透過相關立法的制定與政策之發展，成為政府部門當前在擬訂女性勞動參與、生育鼓勵政策的依循重點。

二、受僱於各類公私機關(構)與不同規模企業的工作者，不分性別與婚姻狀態，皆可申請育嬰留職停薪。

三、除提供家庭在育嬰階段的經濟支援，並促使工作者能於幼齡子女稍大後再度投入就業市場，以促進經濟繁榮。

四、將產假薪資納入勞保給付，使女性工作者的生產與工作權益能獲得適當保障。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)修訂「勞工保險條例」調整生育給付及修訂「全國軍公教員工待遇支給要點」的生活津貼之生育補助各增為 3 個月

落實 8 週有薪產假，並研修相關法令將原訂 1 個月的生育給付提高為 3 個月(勞保部分)，軍公教員工的生活津貼之生育補助則由 2 個月增加至 3 個月。

(二)研議發放育嬰留職停薪津貼

儘速完成「就業保險法」、「軍人保險條例」、「公教人員保險法」等法案的修法程序，將育嬰留職津貼納入保險給付項目。

二、2010-2015 年

(一)加強宣導兩性受僱者申請育嬰留職停薪措施擔任親職

加強宣導兩性受僱者善加運用育嬰留職停薪之規定，在子女未滿 3 歲前皆可申請至多 2 年的育嬰留職停薪，使兩性皆能參與家庭育兒的工作，並期改善職場中性別不平等的傳統風氣，以提供家庭在育嬰階段的支持體系。

(二)推動發放育嬰留職停薪津貼

勞工育嬰留職津貼的發放，納入「就業保險法」中辦理；另軍公教亦應落實辦理。

(三)推動發放勞保的生育給付及軍公教員工的生活津貼之生育補助

完成修訂「勞工保險條例」調整生育給付及「全國軍公教員工待遇支給要點」的生活津貼之生育補助各增為 3 個月等之規定，並落實推動辦理。

第五節 健全生育保健體系

壹、政策目標

增進對女性懷孕及生產過程的周全照顧，協助家庭實現生養子女的願望，禁止針對胎兒之性別歧視。

貳、基本理念

- 一、建構更優質生育保健諮詢及服務體系，讓每胎懷孕由孕前、孕期至生產均在親善環境中接受完善的健康照護，以增進生育的期待及喜悅。
- 二、增進民眾對不孕症知識及預防措施的瞭解、健全法規制度、改善不孕症就醫環境，以滿足家庭生育子女的願望。
- 三、加強青少年的生育健康知識，採行安全有效避孕方法。藉由人工流產輔導諮詢(商)服務，以維護婦女身心健康。
- 四、促使每個嬰兒從出生就有性別平等的環境，在優質生育保健體系中接受完善的健康照護，並健康成長。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)建構多元化生育保健服務網絡

除了加強衛生局(所)結合社區資源，於社區推動安全有效避孕方法之宣導及提供避孕服務外，應結合社政、教育、勞政、農政、國防及衛政建構生育保健諮詢體系及轉診作業，以提供各階層婦女更周延的生育保健服務。貫徹目前生育保健政策中對特殊群體提供關於遺傳性疾病檢查、精神疾病檢查、生育調節、早期療育等服務。提升服務品質，繼續加強建立婦女舒適就醫環境、高危險群懷孕婦女及其嬰幼兒健康照護品質、推動哺餵母乳、提供特殊婦幼群體生育保健醫療補助、孕期保健教育活動，以分享學習育兒新知及技巧。

(二)加強規劃推動不孕症防治的教育宣導

增進民眾對不孕症知識、預防及治療措施之瞭解，透過適當的教育與傳播活動，提醒民眾預防的方法。

(三)加強青少年(生育)健康教育與服務及預防人工流產

加強青少年對性與生殖健康的認識，減少非預期懷孕的發生，擴大青少年生育保健親善就醫環境及服務之建置，並透過輔導諮商協助青少年處理未婚懷孕的身心及生育子女以自養或出養的問題。落實性別平等教育法中，學校除應積極維護懷孕學生之受教權外，應結合相關單位確實提供輔導及必要醫療服務，協助處理其生育子女以自養或出養的問題。

(四)積極防止性別比例失衡現象，並尊重女性自主權

加強兩性平權的教育活動、勞動政策以及社會宣導，透過適當的教育，灌輸國人正確生育子女的心態，除提醒民眾勿以選擇或進行鑑別胎兒性別的行為，避免性別比例失衡情形持續惡化外，並應尊重女性對生育之自主權。

二、2010-2015 年

(一)檢討「人工生殖法」、「優生保健法」有關禁止選擇或鑑別胚胎性別的診療行為

為禁止選擇或鑑別胚胎性別的診療行為，宣導「人工生殖法」第 16 條第 3 款規定不得選擇胚胎性別。「優生保健法」第 9 條第 6 款增列「胎兒性別不得作為嚴重傷害其心理健康或家庭生活之理由」。

(二)規劃並推動醫療機構實施人工流產之諮詢(商)服務

推動「優生保健法」完成修正通過第 11 條及第 12 條有關醫療機構應對婦女提供人工流產諮詢(商)服務規定，促使婦女在獲得充分醫療及人工流產資訊與多元選擇管道，對非預期懷孕的處理做適切的抉擇，採人工流產或繼續懷孕生育後以自養或出養方式處理。

第六節 健全兒童保護體系

壹、政策目標

保障兒童人權及提昇兒童價值，實現兒童為社會公共財的目標。

貳、基本理念

- 一、兒童保護觀念應突破「兒童為父母的財產」、「孩子不打不成器」等教養迷思，尊重兒童的獨立自主權與生命權。
- 二、應強化兒童保護觀念與作法的共識，建立跨專業、跨體系的服務網絡。
- 三、社會工作專業人力之擴充與素質之提升仍應持續努力。
- 四、家外安置資源之品質與能量仍應持續關注，無論家庭式寄養或機構式安置，均應強化社工人員與兒童及其家庭的聯繫與資源連結，以提升家庭處遇的成效。
- 五、家庭處遇計畫的服務成效及服務運作之評估機制應予積極建立。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)強化兒童虐待救援體系

兒童受虐並未因為少子女化而有趨緩現象，有關攜子自殺、虐兒事件、照顧疏失致死等案例仍不斷發生，政府雖早已建立兒童虐待救援體系，惟在考慮少子女化議題之同時，亦應正視兒童受虐之事實，並積極強化兒童虐待救援體系。

(二)落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作

兒童福利與保護之政策取向應以家庭為基礎或以家庭為核心，同時應將介護期程提早於嬰兒與發展時期。若必要之支持仍無法避免兒童遭受不適當待遇，則仍須採取家外安置做法，惟仍以家庭寄養服務為最優先考

量，或朝向長遠規劃如收養等方向努力，積極落實民國 93 年我國社會福利政策綱領中支持家庭、保護兒童之理念與作法。

(三)建立相關服務的輸送與評核機制

在兒童保護體系中，特別強調主管機關應針對列為保護個案者提出家庭處遇計畫。有關家庭處遇計畫之內涵及執行策略，各縣市現有專業人力及資源差異甚大，使得家庭處遇計畫之執行仍與理想有相當落差，至親職教育之實施不易，困難仍有待克服，且成效仍有待評估，相關服務的輸送與評核機制仍有待建立。

(四)宣導並落實兒童保護的觀念與作法及推動親職教育

「孩子不打不成器」的管教迷思常常阻礙了一般人正確看待兒童受虐的議題，更不要說提供積極性的協助。對於 1989 年聯合國通過「兒童權利公約」，要求各簽約國共同遵守，不啻為國際社會保障兒童權益立下一共通基準。因此，除應積極對一般大眾宣導並落實兒童保護的觀念與作法外，並鼓勵政府及企業單位於進行員工教育訓練時，加入親職教育課程，此外，有關兒童觀點、選擇權與決定權等之尊重與立法保障，更是未來亟需檢討克服的重點工作。

(五)健全收出養制度

性觀念開放未婚懷孕情形有日趨增加之現象，致部分缺乏資源之少女或經濟困難之家庭選擇販嬰，而少數急於有孩子的家庭來說，不正確的收養的觀念則讓他們傾向尋求私下管道買嬰，加以出生通報制度未能落實，致有販嬰問題產生。因此，有必要加強收出養服務、加強宣導建立國人正確收出養觀念、結合民間專業團體提供身世告知服務、加強未婚懷孕少女協助措施等。

二、2010-2015 年

(一)持續檢討「兒童及少年福利法」、「民法」

為健全收出養制度，應制定收出養專法以規範收養相關事宜，加強機構收出養協助及機制、強化收出養訪視調查之專業、建立成效評估機制，

因此，須針對「民法」第 1072 條至第 1083 條、「兒童及少年福利法」第 14 條至第 18 條及第 48 條進行相關法令之調整與修正，俾符實務需要。

(二)整合兒童保護之專業服務網絡

兒童保護工作為一跨專業、跨機構的專業服務，相關的服務網絡包括社政單位、教育單位、警政單位、衛生醫療單位、民政單位及司法單位等，雖然目前網絡建置完整，然而實務運作面仍存在專業間的差異性以及溝通互動上的障礙，不同專業間對於兒童保護觀念的共識與認知仍有差異，未來在政策與法規部分應朝向整合式的兒童保護網絡之理念與作法而努力，在實務上則應加強結合各個相關專業領域，避免兒童保護簡化為社政專責工作。

第七節 改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀

壹、政策目標

增加未婚男女婚姻媒合機會，提高有偶率，並提倡兒童為公共財的價值理念。

貳、基本理念

一、由於高等教育的普遍化，加上經濟全球化、消費主義盛行及個人理想實現與傳統價值思維轉變的影響，此對於國人結婚的意願與時機存在著不利的結構性影響。

二、我國和日本、韓國等東亞國家一樣，因婚姻生育的社會規範強烈，非婚生育的比例極低，較難為社會所接受，因而提高結婚率或改善結婚機會，對緩和生育率繼續下降具有重大意義及影響。

三、現行社會體制中存在著不利於結婚與生育的制度性、結構性規範與制約，例如：現行高等教育與兵役制度等對婚姻與生育即存有不利的若干束縛，但社會習而不察，故有必要重新塑造尊重生命與重視生育的價值觀念，為生育子女家庭的負擔著想，給願意承擔生養子女責任者一些公共支持，俾扭轉少子女化的困境。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商

面對兩性勞動參與的社會情勢，男性參與家務卻難有進展，女性獨自承擔家務與職場工作壓力，使得有自立能力的女性對婚姻裹足不前，有必要使個人從個別家庭所傳習的傳統僵化兩性分工模式得到改變，透過教育單位將生養子女的價值觀暨多元文化價值的肯定等納入相關課程中，

並倡導良性兩性關係及民主家庭理念，共同平等分擔與分享家庭生活，落實養育子女是父母雙方的責任，有助於改善並導正年輕人對婚姻的觀感，改善社會的結婚機會。同時推動家庭協談服務，提供婚姻諮商以降低離婚率，建立美滿家庭。

(二)研議兵役相關配套措施，對於已婚或須養育子女者，給予服役役別、地區或役期之優惠

面對少子女化時代的來臨，為彰顯政府全方位對幼兒之照護，對於須親自養育子女者，現行兵役制度已有相關配套措施，對於未役者可依家庭因素申請服補充兵、現役者亦可因家庭因素申請提前退伍等，除此，為改善婚姻機會及鼓勵生育子女，維護兵源供需平衡及考量國家安全，並配合兵役制度朝向「募兵為主」，研議義務役役男屬「未役已婚」者，於入營服役時，優先結合「戶籍地」分發服役、負「親子養育」之責者，得申請服「補充兵」；「現役」人員於「服役時結婚者」得調返「戶籍地」、負親子養育之責者，得於國防軍事無妨礙時申請「提前退伍」，以落實改善婚姻機會與鼓勵生育子女具體作法，並維護兵役公平與正義。

(三)鼓勵公民營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施

生育子女之家庭，不但養育成本較高、照顧負擔較大，而且照顧上所花的時間也多，為了提倡兒童為公共財的社會價值，鼓勵對於攜帶孩童之家庭，給予使用公共交通及文化休閒等設施之優質環境；同時對育有 2 名子女以上的家庭，研議以公共補貼或自行吸收的創意方式，鼓勵公民營位設計相關優惠做法，如乘車費用、高速公路通行費、停車場收費等給予優惠；另外文化休閒設施，如博物館、美術館、音樂廳等藝文設施門票優惠，國家公園、休閒設施等門票優惠等，以收彰顯政府及民間支持有兒童家庭的價值意義。至於優惠的期間條件，得優惠至最小子女滿 6 歲或 12 歲為止。

二、2010-2015 年

(一)加強提倡兒童公共財價值之宣導

目前社會各界(包含行政部門及民眾)尚缺乏兒童公共財之觀念，無法提供有子女之家庭更多關心及協助。因此，有必要建立兒童為國家公共財之價值觀，透過社區營造友善生育的社會集體意識與環境，讓育兒家庭感受公共支持的友善生育環境，成為歡迎新家庭、新成員的體貼育兒家庭的溫馨社區。

(二)增加大學以上高等教育修業時程彈性，縮短畢業年限

增加大學以上高等教育的修業時程彈性，如鼓勵暑假、寒假修課，容許縮短高等教育之畢業年限，助益提早釋出參與勞動市場並促進結婚機會。

(三)改善研究所以以上高等教育生活環境，提高求學與結婚生育的相容性

仿效歐美國家提供研究所學生較好的學習生活環境，如：較優渥的獎助學金、較具家庭生活功能的宿舍等，提高求學與結婚生育的相容性。

(四)檢討大學法、國民教育相關法規

檢討「大學法」有關增加大學以上高等教育的修業時程彈性之規定，並針對國民教育法規，明定在國小、國中及高中等教育階段，不分男生女生應同樣教導家事課程，討論家務分工並學習家事技能；並加強落實學校人口教育，讓學生瞭解少子女化其與本身之關係。

第二章 高齡化社會之對策

隨著人類平均壽命延長，人口結構老化已是全球化現象，由於其不可逆轉性，故關注的焦點不在於成因之探究，而是側重在人口老化對社會經濟所造成的衝擊，其中老人扶養造成社會高負擔之預測，更引發各界之重視。人口快速老化對國家的挑戰來自四個顯著的社會人口變遷：一、生命歷程的延長；二、社會人口結構的改變；三、家庭關係與結構的變遷；四、對政府期待與責任的改變。

我國近三、四十年來老年人口快速增加，至 1993 年，老人人口數有 149 萬人，占總人口 7.09%，正式進入高齡化社會。老年人口持續增加，至 2006 年，老人人口有 228 萬餘人，約占總人口的 10%。根據行政院經建會 2006 年的推估(採中推估值)，2026 年增為 475 萬餘人，占全人口 20.6%；2051 年將有近 686 萬人，占 36.97%。在高齡化社會裡，如何讓每位老人享有健康安全、活力、尊嚴和自主的生活，是社會關注的課題。

基於健康與福祉被聯合國認定為老人的兩大迫切與普及的社會議題，而「健康」根據世界衛生組織定義「是一種生理、心理及社會全面安適的狀態，而不是沒有生病或障礙」，本白皮書有關我國高齡化社會對策之目標，在於「建構有利於高齡者健康、安全的友善環境，維持老人的活力、尊嚴和自主」，其價值理念包括對老人個別性、自我決定、選擇權、隱私權和對外在環境掌控能力之尊重。即使老年期失能致行動無法自理，亦能透過長期照顧制度所提供之服務獲得適切的照顧，除了健康照顧之外，完善的老年所得支持體系將可保障國民之經濟安全，而無障礙的住宅和交通環境之構築，有利國民在老年期享有安全、安心的生活，免於受到社會上的年齡歧視或社會排除。

有關我國高齡化社會對策的各期程對策目標，見圖 2-2。為達成高齡化社會對策之目標，本白皮書將分別按「支持家庭照顧老人」、「完善老人健康與社會照顧體系」、「提升老年經濟安全保障」、「促進中高齡就業與人力資源運用」、「推動高齡者社會住宅」、「完善高齡者交通運輸環境」、「促進高齡者休閒參與」、「建構完整高齡教育系統」等八項對策，逐項說明其目標、基本理念，以及為達成各目標所欲推動之重點措施。

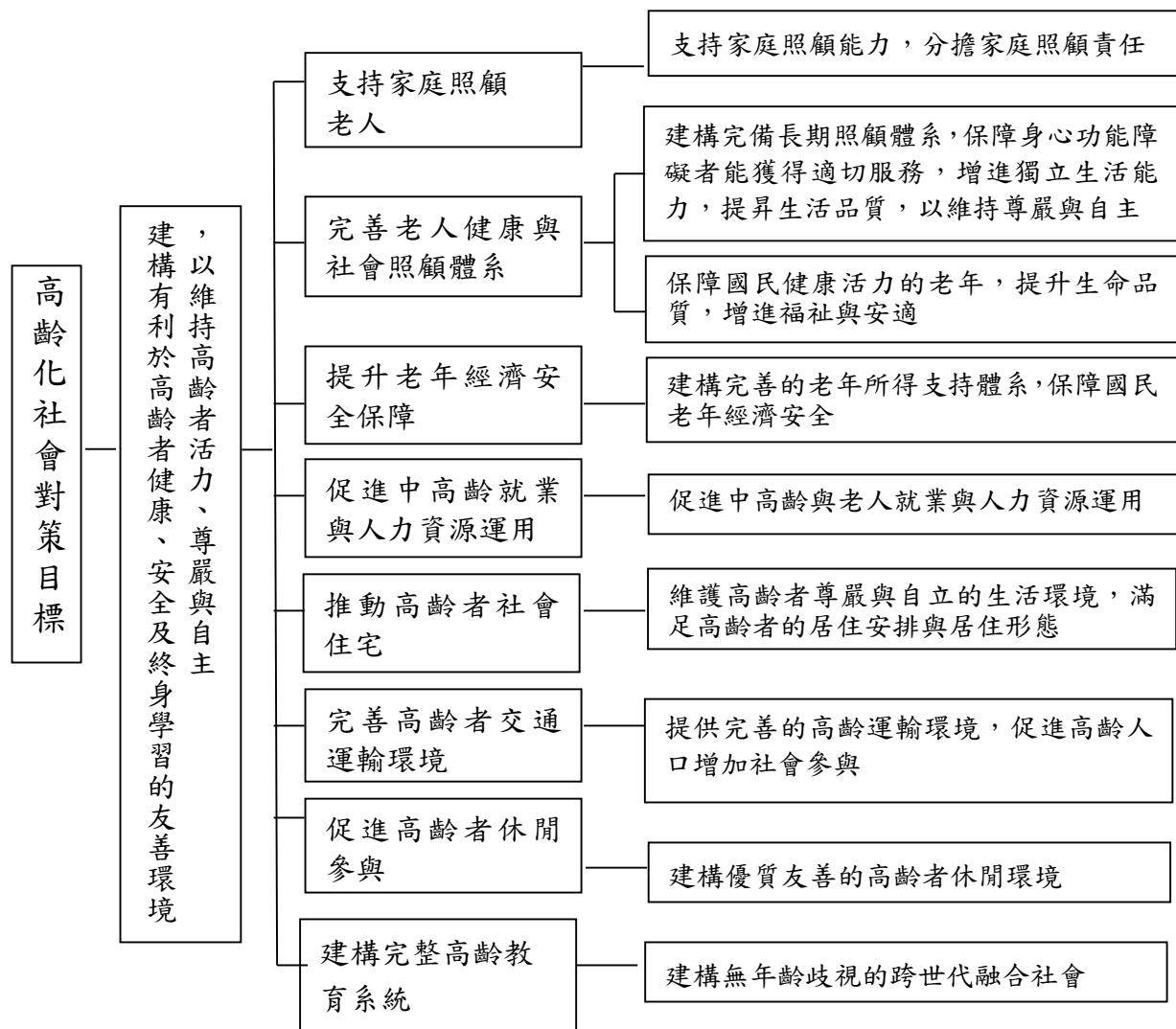


圖 2-2 高齡化社會對策總目標

第一節 支持家庭照顧老人

壹、政策目標

支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任。

貳、基本理念

一、日常生活需要他人協助之老人的照顧並非全然是個別家庭的責任，而是社會共同的責任。

二、正式照顧體系所提供的服務，係發揮「補充」的功能，不可能也不會替代家庭照顧。

三、家庭照顧者在正式服務體系的角色，並非照顧資源之一，應同時被視為是需要協助的服務對象。

參、重點措施

2008-2009 年

(一)加強推動喘息服務

擴增現有喘息服務的提供，透過補助天數的增加及居家式、機構式混合搭配使用的彈性，以減輕照顧者壓力之目的。

(二)持續辦理心理暨教育支持方案

賡續補助民間團體辦理照顧者照顧技能之研習班、課程或照顧者之心理支持團體等服務方案。

(三)持續發放中低收入老人特別照顧津貼

照顧者除每個月領取新臺幣 5,000 元外，另可使用喘息服務，經地方政府照顧管理人員之評估，照顧者每年可接受政府補助使用喘息服務。

第二節 完善老人健康與社會照顧體系

壹、政策目標

一、健康促進之政策目標為「保障國民健康活力的老年，提升生命品質，增進福祉與安適」。

二、長期照顧制度基本目標，按行政院民國 96 年 4 月 3 日核定「我國長期照顧十年計畫」內容為「建構完整之我國長期照顧體系，保障身心功能障礙者能獲得適切的服務，增進獨立生活能力，提昇生活品質，以維持尊嚴與自主」。

貳、基本理念

一、推動老人健康促進對策之理念

(一)為了有健康而有活力的老年生活，應體認終身建立健康身體的必要性，最遲應從中年開始養成健康的生活方式。

(二)個人健康的生活方式之養成或生活形態的改變，可透過衛生教育計畫及社區健康介入計畫來促成。

(三)良好的身體健康有助於老年期的生活適應，但老年期的福祉則有賴於身體、心理和社會全面的安適。

(四)強化社區組織行動，善用社區資源，透過社區行動以推展健康促進活動。

(五)修正社會大眾將老人視為「體弱多病的」、「貧窮的」、「冷漠不關心社會的」等負面刻板印象，若能視之為「有活力的、積極參與社會的國民」，則社會對老人的看法有所改善，將有助於老人擁有正面的自我形象和自我認知。

(六)疾病預防和健康促進工作之推動有賴中央政府各部會、中央政府和縣市政府、公私部門之間的夥伴關係，協同合作來推動。

二、推動長期照顧制度，係立基於下列理念

(一)失能長者的照顧工作包含日常生活照顧、護理、復健...等密集式照顧，為因應高齡化社會與失能人口的增加，長期照顧制度的建構有其迫切性。但長期照顧制度涵蓋面極廣，包括跨專業的整合模式如何取得共識讓服務輸送運作順暢，如何規劃照顧服務人力的培訓，及長期所需服務費用負擔的合理性，最重要的，是要讓需求多元化的個案，能藉由完整的評估程序，獲得各式妥切的服務，並在需求動態的變化中獲得滿足等，皆是發展長期照顧制度時應審慎考量的理念。

(二)按 2006 年臺灣經濟永續發展會議「完善社會安全體系」共同意見，有關高齡社會因應對策「建構完善老人長期照顧體系」內容為「儘速建立穩健長期照顧財務制度，並建構一個符合多元化、社區化(普及化)、優質化、可負擔及兼顧性別、城鄉、族群、文化、職業、經濟、健康條件差異之老人長期照顧政策」。同時，該次會議共同意見亦強調長期照顧服務提供，應以非營利化為原則，營造有利第三部門參與長期照顧之環境，並從補助經費、檢討法令及制度等策略提供相關協助，減少參與障礙。上揭意見均為推動我國長期照顧制度之重要參考理念。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)辦理疾病預防與健康促進措施：

- 1.賡續推動成人及中老年保健計畫，除推展慢性病防治工作(主要為代謝症候群、糖尿病、心血管疾病、腎臟病防治等)及預防注射外，更應加強辦理其他健康促進措施，如事故傷害之預防(老人防跌計畫)、老人憂鬱症、自殺的預防以及銀髮族口腔保健計畫。
- 2.直轄市、縣(市)主管機關應持續辦理老人健康檢查，並加強檢查後的諮詢、轉介指導。
- 3.鑑於優質的銀髮族健康促進為公共衛生初級預防重要的一環，政府部門應加強培育推動老人健康促進工作所需各相關領域人力，如衛生教育、體育、休閒管理...等相關專業人才培育，建立跨領域專業合作模式，整

合現有的人力資源，並加強辦理相關專業人員之繼續教育。

- 4.強化衛生所或健康服務中心角色功能，持續提供預防保健示範之外，應扮演健康管理者、整合社區衛生資源協調者，以及規劃創新健康服務之提供者等多元角色。並結合社區醫療保健資源，加強基層醫療院所在社區中角色與職責的認知與共識。
- 5.建立社區疾病預防與健康促進之服務體系：加強整合社區醫療群、社區公衛群、社區總體營造、社區照顧關懷據點等相關計畫，結合政府、民間資源共同推動，除確保高齡者健康之外，亦期降低老人使用全民健保資源與醫療費用支出，使全民健保永續經營。

(二)推動長期照顧政策及措施：行政院社會福利推動委員會長期照顧制度規劃小組歷經 2 年餘規劃研議，並參納 2006 年臺灣經濟永續發展會議共同意見，提出「我國長期照顧十年計畫」奉行政院於民國 96 年 4 月正式核定：

- 1.實施策略包括：(1)培育質優量足之人力投入服務；(2)擴展長期照顧服務設施；(3)鼓勵民間參與長期照顧服務提供；(4)政府投入適足之專門財源以推動長期照顧制度；(5)政府和民間共同承擔參與長期照顧財務責任；(6)以需求評估結果作為服務提供之依據；(7)強化照顧管理機制；(8)組成跨部會長期照顧推動小組等 8 項。
- 2.服務對象：以日常生活需他人協助者為主(經日常生活活動功能〔簡稱 ADLs〕、工具性日常生活活動功能〔簡稱 IADLs〕之評估)，包含以下四類失能者：(1)65 歲以上老人；(2)55 歲以上山地原住民；(3)50 歲以上之身心障礙者；(4)僅 IADLs 失能且獨居之老人。
- 3.失能程度界定為三級：(1)輕度失能【一至二項 ADLs 失能者,以及僅 IADL 失能且獨居老人】；(2)中度失能【三至四項 ADLs 失能者】；(3)重度失能【五項(含)以上 ADLs 失能者】。
- 4.服務提供以補助使用為原則，並考量家庭經濟收入情況予以補助，費用由政府與家庭共同負擔，低收入戶由政府全額補助，中低收入者補助 90%，一般家庭補助 60%。

5.服務輸送體系：

(1)執行單位：直轄市、縣(市)政府長期照顧管理中心。

(2)核心任務：包括需求評估、擬訂照顧計畫、核定補助額度，連結照顧資源安排照顧服務，持續追蹤個案狀況並監督服務品質，定期複評等。透過地方政府長期照顧管理中心扮演失能者需求綜合評估核心角色，以評估與核定結果作為服務提供依據，連結資源俾提供民眾照顧服務、居家護理、社區及居家復健服務、輔具購(租)及居家無障礙環境改善服務、老人營養餐飲服務、喘息服務、交通接送服務，以及長期照顧機構服務等 8 大項服務，整理如表 2-1

表 2-1 我國長期照顧十年計畫服務項目及補助內容

服務項目	補助內容
(一)照顧服務 (包含居家服務、日間照顧、家庭托顧服務)	1.依個案失能程度補助服務時數： 輕度：每月補助上限最高 25 小時；僅 IADLs 失能且獨居之老人，比照此標準辦理。 中度：每月補助上限最高 50 小時。 重度：每月補助上限最高 90 小時。 2.補助經費：每小時以新臺幣 180 元計(隨物價指數調整)。 3.超過政府補助時數者，則由民眾全額自行負擔。
(二)居家護理	除現行全民健保每月給付 2 次居家護理外，經評定有需求者，每月最高再增加 2 次。補助居家護理師訪視費用，每次以新臺幣 1,300 元計。
(三)社區及居家復健	針對無法透過交通接送使用健保復健資源者，提供本項服務。每次訪視費用以新臺幣 1,000 元計，每人最多每星期 1 次。
(四)輔具購買、租借及住宅無障礙環境改善服務	每 10 年內以補助新臺幣 10 萬元為限，但經評估有特殊需要者，得專案酌增補助額度。
(五)老人餐飲服務	服務對象為低收入戶、中低收入失能老人，以及僅 IADLs 失能且獨居老人；每人每日最高補助一餐，每餐以新臺幣 50 元計。

服務項目	補助內容
(六)喘息服務	1.輕度及中度失能者：每年最高補助 14 天。 2.重度失能者：每年最高補助 21 天。 3.補助受照顧者每日照顧費以新臺幣 1,000 元計。 4.可混合搭配使用機構及居家喘息服務。 5.機構喘息服務另補助交通費每趟新臺幣 1,000 元，一年至多 4 趟。
(七)交通接送服務	補助重度失能者使用類似復康巴士之交通接送服務，每月最高補助 4 次(來回 8 趟)，每次以新臺幣 190 元計。
(八)長期照顧機構服務	1.家庭總收入未達社會救助法規定最低生活費 1.5 倍之重度失能老人：由政府全額補助。 2.家庭總收入未達社會救助法規定最低生活費 1.5 倍之中度失能老人：經評估家庭支持情形如確有進住必要，亦得專案補助。 3.每人每月最高以新臺幣 1 萬 8,600 元計。

二、2010-2015 年

(一)進行法令研擬與訂定，研擬制定「健康促進法」以作為推動工作之主要法源。

(二)研議長期照顧與健保制度之銜接，評估以社會保險方式辦理長期照顧可行性：有鑑於財源乃是長期照顧制度的建立不可或缺的一環，政府部門將評估以保險費作為財源之可行性。

第三節 提升老年經濟安全保障

壹、政策目標

建構完善的老年所得支持體系，保障國民老年經濟安全。

貳、基本理念

面對我國高齡化老年人口急劇增加，傳統家庭功能式微，老年經濟安全保障已成重要課題。儘管我國公教、軍、勞保等社會保險行之有年，惟保障對象未能涵括未就業者，顯有不足，另為因應我國老年人口快速成長，爰衍生各項津貼，發放人數不斷增加，使政府財政負擔更加惡化，亟待將津貼整併予以制度化。因此開辦國民年金制度與整合津貼是因應老年經濟安全保障體系的主要規劃理念。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)完成國民年金開辦之籌備作業

依據「國民年金法」第 3 條規定，內政部為國民年金法之中央主管機關，復依同法第 4 條規定，保險業務由內政部委託勞工保險局辦理，並為保險人。是以，內政部及勞工保險局將於民國 97 年 10 月 1 日國民年金開辦前，積極完成各項國民年金籌備工作。

中央主管機關(內政部)負責國民年金之法令擬訂、審議、修正及解釋事項、國民年金政策研究事項、相關國民年金宣導工作之推動、積極協調與其他社會保險之銜接及相關津貼之整併事宜、國民年金精算統計等事項、監督考核保險人辦理國民年金業務等，另為監督本保險業務及審議保險爭議事項，並規劃成立一任務編組「國民年金監理會」，負責國民年金之業務監理、財務監理及爭議審議等事宜；並於國民年金開辦前，成立內政部國民年金籌備小組，負責籌備工作之跨部會協調事項等。

國民年金保險人(勞工保險局)負責辦理相關子法研議工作、辦理國民年金宣導工作之推動、建置國民年金資訊系統、規劃國民年金業務流程及

作業細節，包括「保費開單」、「保費收繳及欠費處理」、「給付」、「財務帳務出納」及「基金管理及運用規劃」等事宜。

(二)開辦國民年金

將 25 歲以上未滿 65 歲之未納入社會保險老年所得保障體系者納入保障。

(三)推動提高勞工退休金勞工自願提撥人數相關措施。

(四)調整勞工保險老年給付方案

勞工保險老年給付由一次給付改為年金給付，透過長期性、定期性之給付，確保老年經濟生活無虞。因特殊狀況致社會保險年資偏低者，給予最低年金保障，避免老年貧窮。

二、2010-2015 年

(一)整合老人福利津貼體系

目前各項老人福利津貼之給付水準不應再提高，避免國家財政負擔增加，俾利於以社會保險老年年金給付漸進取代現行老人津貼。

(二)促進商業年金保險與保障型保險的普及率

發展保障型及年金保險商品，推動商業保險社會化，加強宣導推展保障型及年金保險商品，提供社會大眾適足保險保障及多元退休理財選擇，俾使社會大眾及早規劃老年生活保障。

(三)推展老人財產信託

輔導信託業者推動異業結盟並加強觀念宣導，協助老人辦理財產信託，鼓勵高齡者以財產信託方式安排老年之安養。

第四節 促進中高齡就業與人力資源運用

壹、政策目標

促進中高齡與老人就業，提升人力資源運用。

貳、基本理念

隨著老人健康情形的改善，以及「非體力」勞動就業之增加，65歲以上的老人仍然可以積極參與勞動市場，成為社會可貴的人力資源。面對社會中高齡和老年人口比率的增加，以及幼童和青年人口比率的逐漸下降，促進中高齡就業與人力資源運用，不但可以提高老年人被重視的感受，也增加整體社會的勞動力。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)加強辦理中高齡者就業服務

- 1.擴大實施外展式就業服務，深入社區發掘待業者，鼓勵其重拾就業之信心與動力、協助其克服就業之障礙、主動提供就業資訊，協助重回職場。
- 2.辦理就業輔導人員訓練，增加其專業知能，以協助中高齡失業者進行職業生涯規劃，並做好社會心理面之調適，為再就業做好最佳之準備。
- 3.編印中高齡者就業手冊等相關資料，提供中高齡者作為轉業或再就業之參考。

(二)鼓勵企業增加僱用中高齡者

- 1.提供僱用獎助津貼，鼓勵企業僱用中高齡者。
- 2.輔導並鼓勵企業進行職務再設計，針對中高齡就業者之需求，例如改善工作實體環境、生產自動化減輕體力負荷、調整工作流程簡化生產程序等，增加中高齡者可勝任的就業機會。政府可結合民間成立輔導團隊，宣導職務再設計之理念，協助企業進行職務再設計之規劃，鼓勵企業開發適合中高齡者工作機會，並協助企業進行工作環境之改善，提升工作場所的安全與衛生條件，以利中高齡者就業。

(三)強化職業訓練體系，協助中高齡者學習就業技能

- 1.加強辦理中高齡者在職訓練與第二專長訓練：政府可加強與民間教育、訓練機構合作，辦理中高齡者之在職訓練與第二專長訓練，提升中高齡者之就業技能，減少中高齡失業之發生。
- 2.協助企業與工會團體辦理中高齡受僱者之在職訓練、轉業訓練及第二專長訓練。政府並應每年編列專款，補助企業與團體辦理在職訓練活動。
- 3.結合社會教育機構，辦理中高齡者研習，提升中高齡者就業適應多變的就業環境，提升其就業之穩定性。

(四)強化社會立法與社會倡導，消除對中高齡就業者之就業歧視。

(五)鼓勵老人參與志願服務

鼓勵各機關、機構、學校、法人或經政府立案團體辦理老人志工訓練，推動志願服務，繼續發揮其專業知能，並豐富其退休後生活。

(六)發展銀髮人才中心，促進老人就業媒合

成立銀髮人才中心，運用現有公立就業服務機構空間，有效結合民間資源於各地設置中高齡與高齡者人才運用中心，建立人才資料庫並進行調查統計工作，協助有工作能力和意願之老人貢獻社會，透過有酬給付工作及無酬志工服務繼續參與社會活動。

二、2010-2015 年

(一)研議放寬中高齡者領取就業促進津貼相關規定，加強辦理中高齡者就業服務。

(二) 研議訂定「高齡化社會就業促進法」。

(三)研議修訂勞動與退休相關法令，鼓勵高齡就業者繼續就業

修改「勞動基準法」強制退休年齡之規定，將強制退休制度改為漸進退休制，透過減少工作負擔之方式，延長老人留在勞動市場時間。

(四)鼓勵企業繼續留用高齡者

- 1.政府透過社會倡導以及漸進式退休制度之規劃，鼓勵企業以彈性工時、

部分工時或論件計酬等方式，留用 65 歲以上員工發揮專長，亦有助於企業之發展。

2.研議由政府適度補助雇主負擔高齡員工健康保險、勞工保險或公教人員保險費用、勞工退休金提撥等費用，以減輕僱用成本，提高僱用高齡者誘因。

第五節 推動高齡者社會住宅

壹、政策目標

維護老人尊嚴與自立的生活環境，滿足老人多元的居住安排與居住形態。

貳、基本理念

高齡者由於身心機能的逐漸老化，造成行動上與生活上的不便。因此，單元尺寸、空間組織、無障礙化環境、通用化環境都必須重新建構，才能塑造安全及安心的居住環境；除了新建的住宅之外，既有住宅也需要依老人安居需求加以改造。又面對高齡者的不同生活需求，應提供多樣化的住宅類型，整合成為共生的優質生活環境。

參、重點措施

一、2008-2009 年

檢討現有無障礙化環境的相關法規，訂定建築物無障礙設施設計規範。

二、2010-2015 年

(一)規劃建構無障礙的居家環境

- 1.推動無障礙化環境相關的人因工學等實況調查與基礎研究，並整合無障礙化環境相關的研究成果，進而整合與開發育成。
- 2.研訂無障礙化居家環境的規劃設計指南，以因應使用者的特性與需求。

(二)規劃建構通用化的社區環境，研究發展通用化社區環境規劃設計。

(三)研究規劃多樣的高齡者社會住宅。

(四)研訂整合高齡者安居之社會住宅配套措施及相關法令。

(五)研訂鼓勵二代、三代或隔代近居優先入居社會住宅相關機制。

第六節 完善高齡者交通運輸環境

壹、政策目標

提供完善的高齡運輸環境，促進高齡人口增加社會參與。

貳、基本理念

高齡者的生理、心理特性有別於一般中、低年齡者，且因其多屬退休狀態，活動特性與衍生之交通運輸特性亦與其他年齡層各異，因此，隨著高齡化社會來臨，勢必對現有交通運輸環境的規劃、設計與營運等各層面予以重視，以維持高齡者之機動力，提供可及的運輸服務，確保高齡者自主活動之獨立性，增進其與社會互動之機會。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)強化高齡者人行道安全環境

在人行空間之改善方面，消除路面高低差、保持人行道之無障礙物，以及特別考慮高齡者步行之活動地區的動線照明設施。另同步實施人行步道淨空健診、人行步道認養等方案。

(二)強化高齡者搭乘大眾運輸之安全管理

大眾運輸管理單位於輔導公車業者在採購公車系統時，引進低底盤公車，以利高齡者方便上、下車；另在公車加裝起步及停車警示視覺及語音警示設備，以使高齡者有所警覺，避免意外發生。

(三)強化高齡者駕駛機動車輛之安全管理

- 1.舉辦高齡者騎乘機慢車安全講習，以加強高齡者騎乘機慢車安全及自我防護的觀念。
- 2.加強高齡者車輛駕駛管理，研訂高齡者駕駛管制及定時認證項目，以維護高齡者及一般用路人運輸安全；並舉辦高齡駕駛安全教育講習，以加

強高齡者駕駛安全及自我防護的觀念。

二、2010-2015 年

(一)規劃交通工程通用設計相關措施

- 1.對於各項場站、道路及公共設施相關的高齡運輸及交通工程的設計規劃中，加入通用設計項目，並進行運輸設施通用設計認證。
- 2.無障礙設施：各項場站、道路及公共設施相關的高齡運輸及交通工程的設計規劃中，加入無障礙設計的實施項目，並進行運輸設施無障礙設計。設置升降梯與電動步道，以利高齡者上下樓。
- 3.行人穿越設施：加裝高齡者行人穿越加長時間觸動式號誌控制器、加裝聲響式行人交通號誌、行人穿越道加設中央庇護區域以及設計及建設坡道式的人行/腳踏車天橋及地下道。
- 4.道路設施輔助：設計大型道路指示標誌，以利高齡者辨認道路及相對位置，並裝置道路導引系統。

(二)規劃建置高齡者旅運資訊服務系統

- 1.在公共運輸場站或高齡者常聚集的公共場所，進行行前或途中之旅運資訊服務系統的提供。
- 2.在路口處加裝高齡者行人穿越加長時間觸動式號誌控制器，使高齡者穿越馬路時得以獲得較長的時間，並加裝聲響式行人交通號誌。

第七節 促進高齡者休閒參與

壹、政策目標

讓日常生活功能完全的高齡者能在參與休閒活動時有多元化的選擇機會；輔助輕度日常生活失能的高齡者，經由休閒環境良好的規劃設計來改善環境的制約，進行合適的休閒活動並減少從事休閒活動的限制。

貳、基本理念

高齡者退休後休閒時間變長，經濟上也較上一代高齡者更為寬裕，致使高齡者更有能力從事休閒活動。因此，應將社會參與融入於高齡者的休閒中，促使高齡者的生活調適、成功老化及增進生活滿意度，對個人、家庭、社會皆有助益。

參、重點措施

一、2008-2009 年

- (一)持續推動行動式老人文康休閒巡迴服務，提供各項活動之資訊。
- (二)提供多元休閒活動機會及各種研習課程。。
- (三)鼓勵大專院校開設高齡者休閒活動規劃課程，培訓老人運動休閒活動相關專業人才。
- (四)培訓輕度失能老人及其照顧者之運動休閒活動相關專業人才。

二、2010-2015 年

- (一)整合現有休閒資源，強化老人休閒服務網絡，建設便利老人行動與友善老人休閒環境。
- (二)針對輕度失能老人設計適宜之運動休閒活動。
- (三)建立高齡者運動休閒活動專業指導人員證照制度。

第八節 建構完整高齡教育系統

壹、政策目標

我國人口老化是無可避免的趨勢，在規劃國民完善的社會福利、休閒活動及健康照顧網絡之外，更須重視以教育的方式，由下而上的讓國人從小接受老化的知識，讓國民具備正確的老化觀念，消除年齡歧視，進而迎接邁入高齡社會的各種挑戰。

貳、基本理念

高齡教育應視為全民教育。因此，老化教育之施行應從小做起，透過正規學校教育讓學生了解老人進而尊敬老人，透過社教網絡及家庭網絡建構完整的高齡教育工作。同時應透過教育資源的整合，配合研發專業教材與教案，釋出閒置空間提供老人學習活動所需，提供老人再教育及再參與社會的機會，降低老人被社會排斥與隔離的處境，建立一個對老人親善及無年齡歧視的社會環境。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)創新老人教育方式：針對不同層級之民眾，設計認知老化之教材，並配合研發老人專業教材及教案，針對老人之差異性設計不同需求教材，以多方鼓勵老人出來學習。

(二)培訓老人教育專業人力：培訓相關機構人員專業人才，規劃辦理適性之老人教育活動。

(三)建立分區高齡教育輔導中心，以協助、培訓、督導各區老人教育工作進行，及協助建構區域性老人教育連結網。

(四)增設老人學習空間：結合學校及公共空間，採複合式利用規劃，同時運用為高齡學習中心，提供老年人社區化學習環境。

二、2010-2015 年

- (一)正規教育納入老化知識：將老化知識納入正規教育課程，並鼓勵大專院校開設適合老人學習之課程。
- (二)研訂各單位執行老人教育獎勵及評鑑辦法。
- (三)建置及統整各有關部會辦理老人教育資訊平台。

第三章 移民對策

在全球化及國際化衝擊下，跨國之人口遷移已成為普遍現象。近年來，我國隨著政治民主化、經濟自由化、社會多元化的持續改革與發展，經濟繁榮，民生富裕，復以兩岸交流互動頻繁，入出國境及外來移入人口逐年遞增；有必要衡酌我國國家安全、社會資源、人口結構、經濟發展、族群和諧及人權保障等因素，並善用國際人口遷移潮流所帶來之正面效益，結合國際區域合作，擴大國家發展利基，同時避免負面衝擊，因此，我國十幾年來「移入從嚴，移出從寬」之移民政策必須重新檢視調整，採取更多元包容之移民政策，於尊重人權，擴大吸引經濟性移民，融合多元文化等層面，規劃出完整的移民政策。再者，面對跨國人口遷移可能帶來的負面效應，在非法移民、人口販運犯罪及國境安全維護之挑戰等，亦有必要以嚴謹預防作為，落實查緝行動，周延救援與保護等面向，持續努力，以兼顧便民、安全與國家永續發展。

為落實上揭移民政策效益，爰依據現階段我國人口政策綱領之內涵，規劃掌握移入發展趨勢、深化移民輔導、吸引專業及投資移民、建構多元文化社會、強化國境管理及防制非法移民等各項對策，期建構一個兼容並蓄、多元繁榮之安定新社會。各項政策的計畫目標如下圖 2-3：

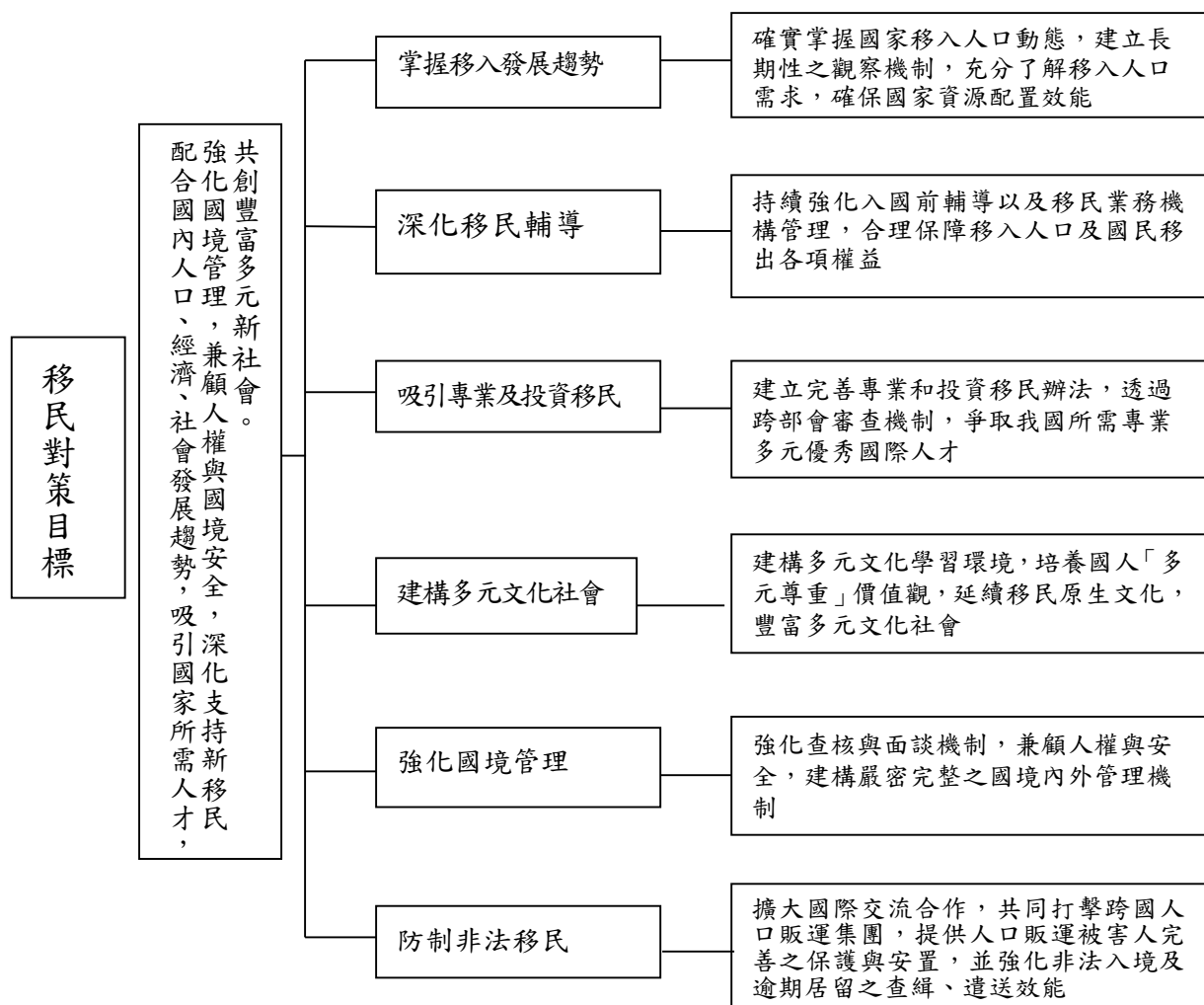


圖 2-3 移民對策總目標

第一節 掌握移入發展趨勢

壹、政策目標

- 一、確實掌握國家移出入人口數額及動態，建構完整統計管理機制。
- 二、透過資料庫之定期更新及資料調查與分析，了解各類外來人口動態發展趨勢與需要，以明確政策規劃方向，確保國家資源有效配置

貳、基本理念

- 一、人口全球移動趨勢之形成，對世界各國國境管理及國內社會、經濟及產業、生態及資源之運用，及我國與世界各國之間的互動等，均產生了重大的影響，故應即時建立長期性、規律性之觀察機制，以掌握我國及全球人流發展之趨勢。
- 二、政策之規劃需有效之基礎與國民需求之充分表達；因此，透過大規模之調查，進行各項資料蒐集與分析，將可確保有限資源分配之有效性，解決即時而迫切之需要，並防範問題於未然。

參、重點措施

一、2008-2009 年

完成辦理移入人口生活狀況調查，建構全國性資料庫：透過現階段內政部戶政、警政及出入境資訊系統整合完成後，所建立之移入人口資訊平台，作為調查進行之有效基礎。透過全面的調查及對新移民家庭的訪談等，切實掌握移入人口數量、生活狀況、分布狀態，建構完整之全國性資料庫。

二、2010-2015 年

(一)建立完整移入人口統計管理系統，強化移入人口行政管理及服務品質

經由全國性調查與各部會資料之定期聯繫提送，建置完整之統計管理系統，解決目前相關資料散見各部會之情形，發揮相關統計數據之運用效

能，以提升移入人口行政管理及服務品質。

(二)定期進行資料更新，辦理各項移民相關專題研究與分析

依據我國人口政策綱領之內涵及國家發展方針，規劃推動、補助或辦理各項移民相關專題研究與分析，並透過資料庫之建置及定期更新、資料分析及研究，供作機動調整各項具體措施之參據。

第二節 深化移民輔導

壹、政策目標

- 一、強化入國前輔導機制，讓有意移入我國者，在入境前增加對我國法令與風土民情之了解，協助其入境後快速融入我國社會。
- 二、強化移民業務機構管理，提供移民諮詢與服務，保障人民居住及遷徙的自由，持續提供移出人口所需海外協助。
- 三、透過對移民社會權、文化與教育權各項作為，協助移民本地生活之調適與融入，並促進移民家庭關係和諧。
- 四、透過對移民經濟權保障之各項作為，提升移民就業與自主能力，貢獻於我國經濟力。
- 五、透過對移民身心健康維護之各項作為，提升衛生保健系統之效能，保全我國國力與生產力。

貳、基本理念

- 一、在 2006 年聯合國秘書長報告中指出，跨國遷移，在個人的面向上，會引發家庭的衝突及融合的困難，對於原籍國和移入國，則會帶來國家地貌、發展的衝擊與改變，社會關係的緊張，受到犯罪和恐怖行動之利用，均有待各項措施的調和與紓解。
- 二、透過對合法移入人口與社會融合的積極輔導，並保障其權益，將有助於個人生涯的發展、社會的安定、人力發展的促進與經濟的繁榮。
- 三、服務提供之效能，攸關提供平台與管道之可近性與及時性，因此，結合相關民間團體之力量與經驗，切實了解移入人口生活需要，提供適切生活照顧輔導服務，將有助於協助生活障礙之排除與提高生活滿意度。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)強化入國前輔導

設立並強化入國前輔導機制，與各該國政府合作，透過課程設計、諮詢、會談的方式，協助有意移入我國者，在入國前多方了解我國法律、風土民情、特有傳統與文化等，以縮短中外聯姻適應期，協助其快速融入我國社會。

(二)持續強化移民業務機構輔導及對移出口之海外協助

依我國憲法，人民有遷徙的自由，故對於我國國民之移出，政府並無加以鼓勵或限制，惟基於保護國民之立場，爰於「入出國及移民法」第 51 條、第 55 條及第 56 條中明定，政府對於移民應予保護、照顧、協助、規劃、輔導，並得協調其他機關(構)或民間團體，對移民提供諮詢及講習、語言、技能訓練等服務，並透過對移民業務機構之輔導與管理，以提供國民更完善之資訊與服務。

(三)社會權之保障

- 1.強化家庭服務中心功能，成為各區資訊溝通與服務傳遞平台。
- 2.通譯人才之培訓與通譯人才資料庫之建立。
- 3.強化移民輔導網絡與溝通平臺，提供專業輔導諮詢與轉介服務。
- 4.對婚姻移民加強各項社會服務資源與服務方案宣導工作。

(四)文化與教育權之保障

- 1.持續辦理公私立幼托機構及中小學教師多元文化研習活動，培育多元文化教育師資。
- 2.宣導補助學校、機關、機構及團體，規劃開辦多元學習時段，以利移民參與學習輔導。
- 3.透過學校教育，建立接納、關懷及尊重不同族群人士的態度，積極營造良好的學習環境，以健全移入人口子女成長過程之身心發展。

(五)經濟權之保障

- 1.輔導移入人口發揮經濟潛力，培育我國經濟發展所需勞動力。

- 2.重視婚姻移民工作媒合，擴大多元就業服務方案服務對象。
- 3.依產業需求人力缺口，結合民間機構辦理移入人口職業訓練。
- 4.研議放寬工作權及申請參加公辦職業訓練資格要件。

(六)促進移民身心健康環境之建立

- 1.製作多國語版衛生教育宣導教材，提供醫療院所及相關單位使用。
- 2.規劃辦理醫療人員多元文化教育研習與活動，增進相關服務人員之移民身心照護知能。

二、2010-2015 年

(一)強化移民社會權之保障

- 1.加強移民與外籍人士生活便利措施。
- 2.研議調整社會救助領取資格要件，檢討修正社會救助法等相關法規，以確保高風險移民家庭能獲得及時之支持與補助。

(二)落實維護移民身心健康

- 1.持續推動與世界各國衛生組織之交流，掌握各國發布國民健康狀況資訊。
- 2.考量不同移民背景特殊需要，提供友善親切就醫環境，提升醫病關係與溝通效能。

第三節 吸引專業及投資移民

壹、政策目標

- 一、競逐延攬國際專業人才，解決教育和產業之間的空缺問題，並使新興科技產業和傳統產業的需求均能得到滿足。
- 二、積極招收外國學生及僑生，延攬優秀畢業生，扶植成為本地優秀人力。
- 三、建立完善法規和移民投資辦法、提供經濟類簽證之協助及友善租稅措施、提供外籍人才的子女良好的教育環境，有效提高外國人對臺投資的誘因，吸引外籍人才的移入，促進臺灣的經濟發展。
- 四、針對專業人才及投資移民者，透過跨部會審查機制，爭取多元優秀國際人才。

貳、基本理念

- 一、為因應日益加劇的全球經濟競爭、新興科技產業發展，以及確保國力持續提昇，世界各國家皆積極引進白領專業技術人才，我國當不能自外於競逐全球人才的世界潮流中。
- 二、我國學術研究成果豐碩，惟研究與產業技術間，尚有時間與產出的斷層，產業面臨創新研發人力資源的缺口。
- 三、依據聯合國報告指出，移民的流動仍以移入國的經濟實力為主要考量。而當前世界各地專業菁英流向世界經濟體系中心位置，諸如歐美國家，亦為必然之趨勢。值此，競逐世界菁英激烈之時際，我國必須積極投入建立友善移入環境，方能在全全球人才競逐中，取得優勢地位，脫穎而出。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)競逐延攬國際專業人才

- 1.積極延攬海外專業人才，鼓勵經濟性移民移入定居。

2.積極招收外國學生及僑生，延攬優秀畢業生，於畢業後投入我國產業服務。

3.修訂法規及建構有利延攬環境，吸引外籍專業人士及僑生來臺工作。

「競逐延攬國際專業人才」之目的，即在引導國家所需人才來臺服務，亦為我產業人力套案 9 項重點計畫之一，並已由各部會戮力執行中，在 2009 年前將完成各項工作。

(二)研議我國所需專業人才及投資人士申請永久居留資格要件，透過跨部會審查簡化申辦作業與流程

依「入出國及移民法」第 25 條第 3 項規定，外國人為我國所需之高級專業人才，在文化、藝術、科技、體育、產業等各專業領域，參加國際公認之比賽、競技、評鑑得有首獎者，得提出永久居留之申請，為切實反映我國產業發展現況以及未來國家重點發展產業之需要，透過跨部會協商，配合現行「內政部對具有特殊貢獻或高科技外國人申請永久居留案件審查委員會審查作業要點」，以明確我國所需高級專業人才之資格要件，並據以廣為宣導、延攬海外專業人才，更利於我國於全球人力市場之競逐。

二、2010-2015 年

持續因應我國產業及人才缺口需要，檢討修正相關法令，增訂吸引專業人才移入與投資移民誘因條款

為吸引我國所需專業人才來臺定居，政府業已針對「入出國及移民法」第 25 條提出對於專業人才及投資移民，得直接申請永久居留之修正規定，至於其他相關法規之配合，將持續配合研議。

第四節 建構多元文化社會

壹、政策目標

- 一、培養國人「多元尊重」的價值觀，肯定、欣賞不同文化對我國文化發揚、融和的正面效益，增進社會和諧。
- 二、建構多元化學習環境，培養學生多元發展的潛質，豐富多元文化社會，包容人類多樣價值。
- 三、加強宣導移民對臺灣的社會與經濟貢獻，目前以歧視與偏見的態度看待外籍配偶的各種傳播媒體，應加以規範、勸導。
- 四、整合政府與民間的資源，協助外籍配偶成立社會團體，以自主的方式發展、延續其原生的文化。
- 五、鼓勵公私部門舉辦各類新移民文化活動，增加社會成員與外籍配偶及其家庭與其他社會成員的互動交流。

貳、基本理念

- 一、保障移入人口及其子女權益，並以包容、接納、平等對待態度，正面肯定不同文化族群，並結合民間資源建構多元文化社區發展環境，消弭社會歧見。
- 二、建立社會對兩性平權及婚姻價值的尊重，有助於跨國聯姻家庭內關係之祥和，提升社會成員對婚姻移入者之正向觀感與接納度。
- 三、多元文化之融合與創新，為我國文化提升之重要管道，移民文化將成為我國當代文化新的生命力；因此，積極重視臺灣社會多元文化結構之變化，透過媒體與教育體系，增強多種語言之溝通，在社會面、生活面與教育面提供多元文化及生活資訊，全方位加強肯定不同文化對我國社會發展正向而積極的態度。

參、重點措施

一、2008-2009 年

(一)加強國人對新移民原生文化之尊重及多元文化包容之宣導

透過多重管道，並鼓勵、補助各類尊重多元文化宣導活動，適時追蹤檢討「族群平等、相互尊重接納」觀念宣導成效。

(二)辦理各級政府實際從事外籍配偶照顧輔導措施工作之種籽人員跨文化訓練，持續提升第一線工作人員文化敏感度。

(三)補助、規劃辦理各類多元文化終身學習及宣導活動，吸引社會成員了解移民文化內容。

(四)針對移入人口集中區域，輔導及協助其語文與社會文化之學習，增加其適應環境與學習能力，解決生活及就學問題。

二、2010-2015 年

(一)鼓勵並補助製播多國語言節目，縮短文化融合時程

創造多國語文環境，降低文化融合之衝擊，並強化我國之國際化程度。

(二)補助公私立機構辦理多元語言學習課程

透過補助公私部門規劃辦理多國語言學習課程之機制，彰顯政府對多元文化之重視，鼓勵民眾接觸並學習多國語言，由語言之熟悉度進一步強化多國文化之接受與融合度。

(三)規劃於中小學課程及鼓勵大專校院於通識課程中納入移民議題

透過正式課程內容之規劃，從學程中增進國人對移民之瞭解，提升對差異文化之接受度，擴展全球視野。

第五節 強化國境管理

壹、政策目標

- 一、建構嚴密完整之國境管理機制。
- 二、建構專業有效之面談人力機制與組織，兼顧人權與國境安全。

貳、基本理念

- 一、高頻率之全球人口移動，國境審核即為國境安全的第一道防線，而入境後周延、謹慎的追蹤與查考，更成為社會秩序與人權維護之重要作為，唯有透過國境線之審核、入國後之追蹤與查考，方能將非法入境與人口販運防制於前。
- 二、國際間對於國境線之面談與辨識作業，現仍多有侵害人權之疑慮，是以，建構一套完整、有效而專業之審核、面談機制與專業人力結構，是為國境保安與人權兼顧之重要機制。

參、重點措施

一、2008-2009 年

- (一)嚴密國境外入境申請審核與身分查核工作，防制意圖非法入境及媒合行為
加強身分查核及面談審核作業，防範外國人以假結婚方式非法來臺，特別對於經由婚姻媒合業者申請案件加強審查是否涉及人口販運，同時要求外籍配偶輔導員宣導入境後應有之法定權益，避免合法權益受損。
- (二)強化國境線審核管理作為，兼顧便民與國境線保全
確立各項審核標準作業，強化提升國境線審查人員敏感度，兼顧出入境便民與國境安全。
- (三)落實入境者追蹤，確實掌握移入人口狀態及動向
強化面談機制作業，密集辦理入境後面談審查，以確認婚姻之真實性，

並持續落實依法按捺指紋、入境追蹤查考工作，以掌握入境後之狀態與移動動向。

二、2010-2015 年

(一)面談人力之組織建構與訓練，兼顧人權與國境保安

建構完善面談人力架構與組織，透過各類課程與實境訓練，培訓專業面談人力，擔任審核與服務工作，顧全人權與國境保安。

(二)建構生物特徵辨識系統，落實國境安全維護，兼顧便民與通關安全審查作業

廣泛蒐集世界各國建構指紋辨識等生物特徵辨識系統之相關研究與做法，廣徵學術及民間團體對於生物特徵辨識系統之建議，以他山之石與我國國情作為基礎，兼顧人權、安全與便利，周延生物特徵辨識系統之建置及資料之管理與運用作業。

第六節 防制非法移民

壹、政策目標

- 一、擴大國際合作，加強人口販運查緝工作及非法入境、居留之遣送作業。
- 二、整合政府各部會署與民間團體資源，結合社區與民眾力量，提供人口販運被害人完善的保護與安置，協助其恢復正常生活。
- 三、加強追蹤人口販運罪行之關係人及相關案件變化趨勢，以收追蹤、預防及嚇阻再度犯行之效。

貳、基本理念

- 一、非法移民及人口販運犯罪，均為跨國性之犯罪議題，而其可能帶來對人權與國境安全之危害，更是難以估計。因此，擴大國際合作聯繫，整合各國政府與民間資源，結合入出境作業、落實各項查緝、保護與預防工作，協助保護人口販運被害人，建立非法移民持續追蹤之模型，成為全球非法移民防制網之一員，實為當務之急。
- 二、全球人口流動的過程中，國與國間及與非政府組織間之合作，將有效協助各該國人於移動的過程中，獲得正確的資訊與合法的管道，跨國性的合作，亦將有助於國際秩序的維護與降低跨國犯罪的可能性。
- 三、對於逾期、非法停居留我國，並從事各項犯罪、組織或參與跨國犯罪集團，破壞我國社會秩序者，掌握正確資訊，強化查緝及加速遣送速度，縮短收容時程，為維護社會秩序、國家安全之重要工作，亦為人權保護之重要作為。

參、重點措施

一、2008-2009 年

- (一)設置人口販運被害人庇護中心，提供被害人保護、醫療與諮商服務

政府為確保被害人之人身安全，責成各直轄市、縣(市)警察局及婦幼警

察隊為各直轄市、縣(市)社政機(構)關處理對人口販運案件被害人安置工作之對口單位及主要聯繫窗口；其可視需要依危害程度向婦幼警察隊申請保護人口販運被害人安置處所與作證機制的安全維護。為強化安全庇護體系，規劃設置庇護中心，針對不同境遇的被害人給予適當的安置處所，並補助民間團體與社會福利機構協助設置與管理，以適時地提供被害人保護、醫療與諮商服務。

(二)強化收容所軟硬體設施，提供收容人人性化管理服務，達成收容所人性、安全與秩序三大目標

- 1.分區設立收容所，即時提供各區收容安置作業，避免收容人轉運之勞頓，並紓解現有收容所收容量不足與擁擠之困境。
- 2.強化收容所管理設備，透過科技之協助，減輕現有收容所服務人力不足，所可能造成之安全維護與管理之死角。
- 3.持續強化收容所人性化管理，提供收容人在收容所中規律、保健之生活模式，靜待遣返。

(三)建構追蹤訪查及通報查處收容移送之網絡系統，強化查察非法停居留人士

建構追蹤訪查及通報查處收容移送之網絡系統，持續查緝非法入境、居留及從事各項犯罪與破壞我國社會秩序行為；並依「兩岸條例」、「入出國及移民法」，及「社會秩序維護法」等相關法規，切實對於入境及入境後之各項非法行動，持續強化查緝作為，提升國際合作，加速遣送作業進行，以維護國境安全。

(四)制定人口販運防制專法

透過專法之制定，統整各部會人口販運防制資源，強化查緝效能，增列刑事處罰規定，建構被害人保護措施，加強大眾預防宣導教育，落實查緝、預防、保護三大面向之人口販運防制工作。

二、2010-2015 年

(一)擴大國際交流合作，持續打擊人口販運，保護、協助人口販運被害人

積極透過正式或其他非正式管道，與被害人主要來源國之政府或國際組織，簽訂有關被害人安全送返原籍國(地)及人口販運情報交流與共享之雙邊合作協議或機制，公開承諾我國願意落實聯合國 2003 年「預防、壓制及懲治人口販運(特別是婦女及兒童)議定書」之相關規定，並強化我國與他國有關人口販運情報之交流與共享，合作共同打擊跨國人口販運案件。

(二)建構長期資料庫，追蹤相關案件變化趨勢，預防並減少國際犯罪

定期彙整國內外查緝人口販運、性剝削與強迫勞動等相關案件之統計資訊與成果報告，有效掌握其犯罪類別與趨勢，以作為採取防制措施之依據，同時顯現防制與解決人口販運問題之努力。

第參篇 期程及分工

第一章 少子女化

為因應少子女化社會並配合人口政策綱領內涵，提升生育政策目標、推動策略及具體措施之優先順序排定如下表：

表 3-1 少子女化 7 項政策相關措施的主協辦機關及實施期程

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
一、建構完整之兒童教育與照顧服務體系，並落實整合托兒、學前教育及學齡兒童課後服務	健全家庭兒童照顧體系	1.完成「兒童教育及照顧法」之立法	2008-2009	教育部 內政部	
		2.持續增加「社區保母系統」之服務能量與可得性，建立居家托育管理與托育費用部分負擔制度		內政部	
		3.因地制宜，推動普及化且多元非營利形態之教保模式		教育部 內政部	
		4.保障專業工作者之勞動條件，確保其勞動權益		教育部 內政部 勞委會	
		5.推動多元非營利形態之國小學童課後照顧措施		教育部	
		1.研擬學前教育指標，建立學前資料庫，進而與國際資料庫接軌	2010-2015	教育部 內政部	財政部 衛生署 主計處
		2.強化與提升保母服務品質		內政部	
		3.提升教保專業工作者服務品質		教育部 內政部	
		4.提升從業人員之專業地位		教育部 內政部 勞委會	
二、建構平等普及之育兒制度，並降低家庭負擔成本	提供育兒家庭之經濟支持措施	1.研議實施兒童津貼的可行性	2008-2009	內政部	
		2.研議對育有 3 名以上子女之家庭補貼購屋貸款利息的可行性		內政部	
		1.研訂「發放兒童津貼實施條例」並推動實施兒童津貼	2010-2015	內政部	
		2.推動實施補貼育有 3 名以上子女家庭購屋貸款利息		內政部	

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
三、建構生育及養育優質環境	營造友善家庭之職場環境	1.持續推動企業托兒措施相關業務，整合相關部會資源，以建立完善之托育機制	2008 -2009	勞委會	內政部 教育部
		2.直轄市、縣市政府成立事業單位辦理托兒措施之資源整合溝通平台		勞委會	內政部 教育部
		3.主動協助事業單位協調托兒措施的合理方案		勞委會	內政部 教育部
		1.推動彈性工時制度與普及化托育措施配套並重	2010 -2015	勞委會	
		2.鼓勵表揚企業托兒有效創新的方案		勞委會	
		3.落實「性別工作平等法」，建立友善家庭職場環境的企業文化		勞委會	
四、開創友善家庭、兼顧育兒與就業之工作條件	改善產假及育嬰留職停薪措施	1.修訂「勞工保險條例」調整生育給付及修訂「全國軍公教員工待遇支給要點」的生活津貼之生育補助各增為3個月	2008 -2009	勞委會 內政部 人事局	
		2.研議發放育嬰留職停薪津貼		勞委會	銓敘部 國防部
		1.加強宣導兩性受僱者申請育嬰留職停薪措施擔任親職	2010 -2015	勞委會	
		2.推動發放育嬰留職停薪津貼		勞委會 銓敘部 國防部	
		3.推動發放勞保的生育給付及軍公教員工的生活津貼之生育補助		勞委會 內政部 人事局	
五、加強生育保健服務，預防遺傳性等疾病，建構性別平等環境，防止嬰兒性別比例失衡	健全生育保健體系	1.建構多元化生育保健服務網絡	2008 -2009	衛生署	
		2.加強規劃推動不孕症防治的教育宣導		衛生署	
		3.加強青少年(生育)健康教育與服務及預防人工流產		衛生署	
		4.積極防止出生嬰兒性別比例失衡現象，並尊重女性自主權		衛生署	

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
		1.檢討「人工生殖法」、「優生保健法」有關禁止選擇或鑑別胚胎性別的診療行為	2010 -2015	衛生署	
		2.規劃並推動醫療機構實施人工流產之諮詢(商)服務		衛生署	
六、增進兒童福利，維護其身心健康及正常發展，健全收養、出養制度，落實支持家庭照顧能力	健全兒童保護體系	1.強化兒童虐待救援體系	2008 -2009	內政部	教育部 衛生署 新聞局
		2.落實以家庭處遇為基礎之兒童保護工作		內政部	
		3.建立相關服務的輸送與評核機制		內政部	
		4.宣導並落實兒童保護的觀念與作法及推動親職教育		內政部	教育部 衛生署 新聞局 勞委會 人事局 國防部
		5.健全收出養制度		內政部	
		1.持續檢討「兒童及少年福利法」、「民法」	2010 -2015	內政部 法務部	教育部 衛生署 新聞局
		2.整合兒童保護之專業服務網絡		內政部	
七、尊重婚姻、家庭及養育子女之多元價值觀，並將之納入教育內涵	改善婚姻機會與提倡兒童公共財價值觀	1.各級學校加強兩性家事、育兒兼顧工作分享教育並推動家庭協談與婚姻諮商	2008 -2009	教育部 內政部 衛生署	
		2.研議兵役相關配套措施，對於已婚或須養育子女者，給予服役役別、地區或役期之優惠		國防部 內政部	
		3.鼓勵公民營單位對育有子女之家庭，給予使用交通、公共空間及文化休閒等設施之優質環境或優惠措施		交通部 文建會 內政部	
		1.加強提倡兒童公共財價值之宣導	2010 -2015	內政部 文建會	
		2.增加大學以上高等教育修業時程彈性，縮短畢業年限		教育部	

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
		3.改善研究所以上高等教育生活環境,提高求學與結婚生育的相容性		教育部	
		4.檢討「大學法」、國民教育相關法規		教育部	

第二章 高齡化

為因應高齡化社會並配合人口政策綱領內涵，使老人擁有健康、安全、活力及尊嚴人生之政策目標，推動策略及具體措施優先順序排定如下表：

表 3-2 高齡化 8 項政策相關措施的主協辦機關及實施期程

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
一、建構完善老人照顧服務體系	支持家庭照顧老人	1.推動喘息服務措施	2008-2009	衛生署	內政部
		2.推動心理暨教育支持方案		內政部	衛生署
		3.持續發放中低收入老人特別照顧津貼		內政部直轄市、縣(市)政府	
	完善老人健康與社會照顧體系	1.辦理疾病預防與健康促進措施	2008-2009	衛生署直轄市、縣(市)政府	內政部教育部體委會農委會
		2.推動長期照顧政策及措施		內政部衛生署勞委會教育部直轄市、縣(市)政府	主計處人事局原民會退輔會農委會經建會研考會
		1.推動「健康促進法」之立法	2010-2015	衛生署	
		2.研議長期照顧與健保制度之銜接，評估以社會保險方式辦理長期照顧可行性		內政部衛生署	
	提升老年經濟安全保障	1.完成國民年金開辦之籌備作業	2008-2009	內政部	原民會農委會主計處勞委會
		2.開辦國民年金		內政部	
		3.推動提高勞工退休金勞工自願提撥人數相關措施		勞委會	
		4.調整勞工保險老年給付方案		勞委會	

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
		1.整合老人福利津貼體系	2010 -2015	內政部	原民會 農委會 主計處 勞委會
		2.促進商業年金保險與保障型保險的普及率		金管會	
		3.推展老人財產信託		金管會	法務部 內政部
三、尊重及肯定多元勞動形式，使不同類型勞動者有充分發展機會	促進中高齡就業與人力資源運用	1.加強辦理中高齡者就業服務	2008 -2009	勞委會	
		2.鼓勵企業增加僱用中高齡者		勞委會	經濟部
		3.強化職業訓練體系，協助中高齡者學習就業技能		勞委會	
		4.強化社會立法與社會倡導，消除對中高齡就業者之就業歧視		勞委會	新聞局 內政部
		5.鼓勵老人參與志願服務		各部會 直轄市、縣(市) 政府	
		6.發展銀髮人才中心，促進老人就業媒合		勞委會	直轄市、縣(市) 政府
		1.研議放寬中高齡者領取就業促進津貼相關規定，持續加強辦理中高齡者之就業服務	2010 -2015	勞委會	主計處
		2.研議訂定「高齡化社會就業促進法」		勞委會	
		3.修訂勞動與退休相關法令，鼓勵高齡就業者繼續就業		勞委會	銓敘部
		4.持續鼓勵企業繼續留用高齡者		勞委會	經濟部

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
四、建立健康、安全、舒適之生活環境。	推動高齡者社會住宅	訂定建築物無障礙設施設計規範	2008-2009	內政部	
		1.規劃建構無障礙的居家環境	2010-2015	內政部	
		2.規劃建構通用化的社區環境		內政部	
		3.研議推動並建構質量兼具之高齡者社會住宅		內政部	經建會
		4.研訂整合高齡者社會住宅配套措施及相關法令		內政部	經建會
		5.研訂鼓勵二代、三代或隔代近居優先入居社會住宅相關機制		內政部	經建會
	完善高齡者交通運輸環境	1.強化高齡者人行道安全環境	2008-2009	交通部 內政部	直轄市、縣(市)政府
		2.強化高齡者搭乘大眾運輸之安全管理		交通部	
		3.強化高齡者駕駛機動車輛之安全管理		交通部	
		1.規劃交通工程通用設計相關措施	2010-2015	交通部 內政部	直轄市、縣(市)政府
		2.規劃建置高齡者旅運資訊服務系統		交通部	
五、倡導全民健康之生活形態，鼓勵運動與學習、改善營養，加強心理衛生，以促進國民身心健康	促進高齡者休閒參與	1.推動行動式老人文康休閒巡迴服務	2008-2009	內政部 直轄市、縣(市)政府	
		2.提供多元休閒活動機會及各種研習課程		教育部	交通部 內政部 文建會 體委會 直轄市、縣(市)政府
		3.鼓勵大專院校開設高齡者休閒活動規劃課程，培訓老人運動休閒活動相關專業人才		教育部 體委會	交通部
		4.培訓輕度失能老人及其照顧者之運動休閒活動相關專業人才		教育部	體委會 內政部

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
		1.整合現有休閒資源，強化老人休閒服務網絡，建設便利老人行動與友善老人休閒環境	2010 -2015	內政部 交通部 教育部 文建會 農委會 體委會 退輔會	直轄市、 縣(市) 政府
		2.針對輕度失能老人設計適宜之運動休閒活動		體委會	交通部 直轄市、 縣(市) 政府
		3.建立高齡者運動休閒活動專業指導人員證照制度		體委會	教育部 交通部 勞委會
六、創造友善及尊重多元之教育內容及環境，積極推廣性別平等及終身學習觀念	建構完整 高齡教育 系統	1.創新老人教育方式	2008 -2009	教育部 直轄市、 縣(市) 政府	內政部 衛生署 文建會 農委會 退輔會
		2.培訓老人教育專業人力		教育部 直轄市、 縣(市) 政府	內政部
		3.建立分區高齡教育輔導中心		教育部	內政部
		4.增設老人學習空間		教育部 直轄市、 縣(市) 政府	內政部 衛生署 文建會 農委會 退輔會
		1.正規教育納入老化知識 協調大專院校開設適合 老人學習之課程	2010 -2015	教育部 直轄市、 縣(市) 政府	內政部
		2.建置及統整各有關部會 辦理老人教育資訊平台		教育部	內政部 衛生署 文建會 農委會 退輔會
		3.研訂各單位執行老人教育 獎勵及評鑑辦法		教育部	直轄市、 縣(市) 政府

第三章 移民

為因應移民並配合人口政策綱領內涵，延攬人才保障人權之政策目標、推動策略及具體措施之優先順序排定如下表：

表 3-3 移民 6 項政策相關措施的主協辦機及實施期程

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
	掌握移入 發展趨勢	辦理移入人口生活狀況調查，建構全國性資料庫	2008 -2009	內政部	陸委會 勞委會 衛生署 教育部
		1.建立完整移入人口統計管理系統，強化移入人口行政管理及服務品質	2010 -2015	內政部	
		2.定期進行資料更新，辦理各項移民相關專題研究與分析		內政部	
一、落實移入人口照顧輔導及工作權保障，協助其語言訓練及生活適應	深化移民輔導	1.強化入國前輔導機制	2008 -2009	外交部 內政部	
		2.持續強化移民業務機構輔導及對移出人口之海外協助		內政部	經濟部 消保會 僑委會
		3.社會權之保障--強化移民輔導網絡與溝通平台，提供專業輔導與轉介服務		內政部	教育部 新聞局 交通部 直轄市、縣(市)政府
		4.文化與教育權之保--持續辦理多元文化研習活動，強化各項移入人口及其子女身心發展作為		教育部 內政部	
		5.經濟權之保障--結合民間機構辦理移入人口職業訓練，推動各項方案輔導移入人口發揮經濟潛力		勞委會	內政部 教育部 經濟部 陸委會
		6.促進移民身心健康環境之建立		衛生署	內政部

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
		1.修正相關法規，加強移民與外籍人士生活便利措施，強化移民社會權之保障	2010 -2015	內政部	衛生署
		2.落實維護移民身心健康		衛生署	內政部
二、規劃經濟性及專業人才之移入，以配合國內經濟、教育、科技及文化發展需要	吸引專業及投資移民	1.競逐延攬國際專業人才	2008 -2009	經濟部 國科會 經建會 勞委會 教育部 僑委會	文建會 內政部 人事局 銓敘部
		2.研議我國所需專業人才及投資人士申請永久居留資格要件，透過跨部會審查簡化申辦作業與流程		內政部	經濟部 國科會 勞委會 教育部 文建會 僑委會
		持續因應我國產業及人才缺口需要，檢討修正相關法令，增訂吸引專業人才移入與投資移民誘因條款	2010 -2015	內政部	
三、尊重各族群之語言、文化，創造合理教育及工作環境，促進族群平等，開發新人力資源。強化協助移入人口融入本地社會機制，提升移入人口對國家社會之貢獻，並開創多元文化新社會	建構多元文化社會	1.加強國人對新移民原生文化之尊重及多元文化包容之宣導	2008 -2009	內政部	教育部 文建會
		2.辦理各級政府實際從事外籍配偶照顧輔導措施工作之種籽人員跨文化訓練，持續提升第一線工作人員文化敏感度		內政部	勞委會
		3.補助、規劃辦理各類多元文化終身學習及宣導活動，吸引社會成員了解移民文化內容		教育部	內政部
		4.針對移入人口集中區域，輔導協助其語文與社會文化之學習，增加其適應環境與學習能力，解決生活及就學問題		內政部 教育部	文建會
		1.鼓勵並補助製播多國語言節目，縮短文化融合時程	2010 -2015	內政部	教育部 新聞局 文建會

政策綱領 內涵	推動策略	具體措施	期程 (年)	辦理機關	
				主辦機關	協辦機關
		2.補助公私立機構辦理多元語言學習課程		教育部	內政部
		3.規劃於中小學課程及鼓勵大專校院於通識課程中納入移民議題		教育部	
	強化國境管理	1.嚴密國境外入境申請審核與身分查核工作，防制意圖非法入境及仲介行為	2008-2009	外交部	內政部
		2.強化國境線審核管理作為，兼顧便民與國境線保全		內政部	
		3.落實入境者追蹤，確實掌握移入人口狀態及動向		內政部	
		1.面談人力之組織建構與訓練，兼顧人權與國境保安	2010-2015	內政部 外交部	
		2.建構生物特徵辨識系統，落實國境維安，兼顧便民與通關安全		內政部	
	防制非法移民	1.設置人口販運被害人庇護中心，提供被害人保護、醫療與諮商服務	2008-2009	內政部	衛生署
		2.強化收容所軟硬體設施，提供收容人人性化管理服務，達成收容所人性、安全與秩序目標		內政部	
		3.建構追蹤訪查及通報查處收容移送之網絡系統，強化查察非法停居留人士		內政部	
		4.制定人口販運防制專法		內政部	
		1.擴大國際交流合作，持續打擊人口販運，保護、協助販運被害人	2010-2015	內政部	外交部
		2.建構長期資料庫，追蹤相關案件變化趨勢，預防並減少跨國犯罪		內政部	外交部

第肆篇 預期效益與願景

第一章 預期效益

針對少子女化、高齡化及移民變遷趨勢，產生之人口失衡等諸多問題，必須及早因應，擬訂相關因應對策及具體有效之措施，其預期達成之效益，分述如下：

壹、少子女化

我國生育率持續下降，產生的少子女化現象，其具體解決方式並不以紓緩生育率繼續下降的趨勢，及紓解其對社會經濟發展的不利效應為已足。故對策的基本目標非僅止於追求生育率的回升，也要提升人口的素質，採行質與量並重的人口發展趨勢，方有利於未來整體國家社會經濟的發展，爰以我國人口政策綱領為指導原則，擬訂少子女化相關對策及具體措施，預期達成之效益，略述如下：

- 一、藉由規劃完善且健全的家庭政策，提高民眾生育意願，達到逐步緩解我國所面臨的少子女化問題。
- 二、引介先進國家的鼓勵生育制度，包括提供兒童照顧服務、育嬰留職停薪與經濟支持等措施，以減輕家庭在生育、養育子女的經濟負擔。
- 三、強化現有學前托教服務措施，建立平等普及之居家托育制度及完整之兒童托教與課後照顧體系，改善家庭在幼兒托育需求上的設施與服務供給，營造出良好的生育、養育優質環境，助益少子女化社會問題的解決。
- 四、將尊重婚姻、家庭與養育子女之多元價值觀納入教育體系內涵中，積極營造友善支持的生育、養育的兩性平等環境，消解我國就業女性因生育導致的不利處境。
- 五、透過教育宣導，傳達生兒育女及男孩女孩一樣好的價值觀，建構性別平衡環境，防止嬰兒性別比例失衡；並針對有生育意願的不孕症夫婦，給予生育支持措施，有利於滿足家庭的生育需求，女性的生育保健獲致改善。
- 六、針對現有家庭中的每名子女，提供安全自在的生長環境，減少兒童虐待的憾事，以培育身心健康的下一代，提高我國兒童的權利與價值。
- 七、積極透過友善家庭之職場設計，營造具保障性且積極福利的勞動條件，協助解決家庭育兒的托育照顧負擔，以提高我國女性勞動參與率。

貳、高齡化

隨著人口結構變遷產生的少子女化現象，及國人平均壽命的延長，加劇趨向高齡社會的趨勢，似已無可避免，因此，對於高齡者的健康、照顧及經濟安全愈發顯得重要，爰以我國人口政策綱領為指導原則，擬訂高齡化相關因應對策及具體有效之措施，其預期達成之效益，略述如下：

- 一、透過喘息服務、心理暨教育支持方案、中低收入老人特別照顧津貼等支持家庭照顧老人的措施，使高齡者獲致更周全的照顧。
- 二、透過長期照顧、疾病預防與健康促進等對策，使老人健康與社會照顧體系更為完善。
- 三、藉由開辦國民年金保險、強化勞工退休金自願提撥機制等措施，使老人的經濟安全更加有保障。
- 四、透過直接工作創造方案、僱用獎助津貼與協助創業等對策，以及職業訓練方案之實施，得以提高中高齡者的就業，其人力資源更能充分發揮利用。
- 五、提供優質高齡者社會住宅，經由通用環境的建構，使高齡者的社會住宅更為多樣化，高齡者住宅市場獲致健全發展。
- 六、透過高齡者運輸效率提升、適時提供科技應用輔助、尊重與關懷宣導效益，以及打造高齡運輸安全環境等四方面，使高齡者的交通運輸環境更為完備，提升貼近老人交通便利與使用。
- 七、經由休閒服務系統化之建立，促使老人達成社會參與，並建立高齡者休閒活動專業，培養專業人才，提升專業素質，使高齡者的休閒參與更加全面化，進而使老人的生活品質永續提升。
- 八、透過建構完整的高齡教育系統，以及經由教育資源的整合，讓國民具備正確的老化觀念，並提供老人再教育的機會，對邁入高齡社會的各種挑戰完成準備工作，進而建立一個對老人親善且無年齡歧視的社會。

參、移民

隨著以婚姻、依親方式移入我國人口大幅增加，一方面，政府固當本著以人為本的理念，積極維護其合法基本權益，使其得以順利在國內生存、發展外；另一方面，鑑於全球化時代來臨，國際人力資本快速流通，各國均在積極延攬外國優秀人才，以維持其國家社會經濟整體持續發展，及在國際間之競爭力，為因應國際發展新趨勢，我國移民對策亟須以革新的精神，朝興利除弊方向大步邁進，期能為我國的移民史揭開新的扉頁，爰以我國人口政策綱領為指導原則，擬訂移民相關因應對策及具體有效之措施，其預期達成之效益，略述如下：

- 一、增強移民社會、教育、文化、經濟及健康權利之保障，促進移民社會參與，以落實我國人權立國理念。
- 二、運用政府及民間資源，建構移民家庭與移民子女多元照顧輔導措施，減少移民在臺灣社會所面臨之文化衝擊，使其儘速適應我國生活環境，建立多元共榮社會。
- 三、強化移民就業能力，提高外籍移民勞動參與率；積極開發新人力資源，創造國家新生產力，促進經濟繁榮。
- 四、透過吸引專業技術移民、投資及提升外籍留學生畢業後留臺就業意願，強化整體勞動力及國際競爭力，以促進國家科技經濟發展。
- 五、透過強化多元教育之發展，倡導多元文化價值，促進族群和諧及社會祥和，使臺灣成為反歧視與多元文化的社會。
- 六、強化入出國境管理，提供便利與效率之通關措施及服務；加強查緝人口販運犯罪，落實販運被害人保護，以確保我國國境安全。

為期達到上揭少子女化、高齡化及移民預期之效益，第三篇各項分年措施，如屬現行既有措施，各主辦機關應依據分工，於行政院核定之年度預算額度內積極推動辦理；如屬新興措施，各主辦機關則依分工擬具細部計畫或執行方案會商內政部報院核定實施。

第二章 願景

我國當前人口結構，面臨少子女化、高齡化及移民急遽增加等三大問題的衝擊，若任此問題持續演變，趨勢所至，既不利社會、經濟之發展，對國家整體國力的提昇亦將產生嚴重的影響。

人口政策白皮書，是政府綜合產、官、學等各界意見，經過縝密研究與溝通規劃建構完成的。白皮書內容，係針對少子女化、高齡化及移民等三大問題，策定了積極的、有效的期程對策與措施，隨著這些對策與措施的落實，我國社會將展現少者懷之壯有所用、老者安之生活幸福、祥和社會安定繁榮與國力提昇永續發展的現代化福利國。謹就因應三大問題之政策措施，所帶來的願景分述如下：

一、締造幸福家庭美滿人生

為緩和因少子女化所造成的人口結構失衡，並維持我國在全球化社會的競爭優勢，政府將集中資源與決心推行人口政策，透過少子女化社會對策的實施，一方面減緩生育率下降的趨勢，使總生育率於 2015 年回升至 OECD 國家的生育水準 1.6 人。同時營造有利生育、養育的環境，使想結婚的人無後顧之憂；對已婚的女性，在家庭及職場上皆享有平等對待；對於育有子女的家庭，藉由國家、社會與家庭三方共同承擔照顧、養育、教育的責任，營造幸福家庭美滿人生。

二、增進老人生活健康尊嚴

由於人類平均壽命的延長，人口結構老化已是全球化現象，1993 年我國老年人口超過 7%，正式進入高齡化社會，至 2007 年 12 月老年人口數達 232 萬 3,937 人，已占總人口 10.21%，凸顯了老人健康及經濟安全保障的重要性，政府將經由高齡化社會對策的落實，完善老年健康與社會照顧、經濟安全、人力資源、社會住宅、交通、教育及休閒等相關制度，使老人及其家屬享有優質生活，豐富老年生命；並肯定老人對社會的貢獻，視老人為社會的珍寶，讓老人擁有健康、安全、活力、尊嚴的人生終極價值。

三、建構移民圓夢理想家園

數年來，在外籍與大陸配偶相繼移入之趨勢下，臺灣人口也逐漸產生變化，政府本諸人權與道德關懷，並基於國家長遠發展之需，擴大延攬、吸納全球人才

與資本，以為國家建設發展之基，持續繁榮國家社會經濟發展；並透過移民政策的實施，完善移民輔導機制、建構優質移民環境、增加就業機會，以保障移民權益，讓移民者能夠融入臺灣社會，享有良好生活品質，共享富裕繁榮，展現多元文化新風貌社會，理想家園美夢成真。

政府各有關機關將秉持行政院「中華民國人口政策綱領」所揭櫫的五大基本理念，積極配合執行本白皮書所規劃的諸般對策與措施，同時呼籲社會大眾、團體及各界人士，重視人口問題，使人口政策的內涵與重要性深植社會人心，並起而響應，若然，則藉著家庭、學校、社會各界及政府的共同努力，人口政策三大願景的實現指日可待。

附錄一 中華民國人口政策綱領

中華民國 58 年 4 月 19 日行政院發布

行政院 72 年 1 月 11 日臺 72 內字第 0534 號函修正核定

行政院 77 年 4 月 22 日臺 77 內字第 9656 號函修正核定

行政院 79 年 8 月 2 日臺 79 內字第 22201 號函修正核定

行政院 81 年 10 月 23 日臺 81 內字第 35776 號函修正核定

行政院 95 年 6 月 14 日院臺治字第 0950019554 號函修正核定

壹、前言

人口為國家基本要素之一，其組成、素質、分布、發展及遷徙等面向，關係國家之發展與社會之福祉。基於國家對社會各年齡、性別、族群之人口及自然環境之關懷，人口政策應以合乎人權及人民福利為原則。為追求環境保護之永續發展及萬物共生之願景，並配合國家發展之目標，增進國民生活福祉，特訂定本綱領。

貳、基本理念

- 一、實施人口教育，培養尊重生命情操，促進家庭功能，營造有利生育、養育之環境，推動嬰幼兒照顧及保護責任。
- 二、強化生育保健，提升國民體能，改善國民營養，推動身心健康，提升國民教育及品德水準，加強文化建設，並發展多元教育，提升國民就業能力。
- 三、建立完整社會安全網，提供兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者、原住民族及其他弱勢者之完善社會福利。
- 四、推動環境保護及永續發展，落實生活、生態、生產之平衡，並實施國土規劃，促進人口合理分布。
- 五、衡量國內人口、經濟、社會發展所需，訂定適宜之移民政策。

參、政策內涵

- 六、尊重婚姻、家庭及養育子女之多元價值觀，並將之納入教育內涵。
- 七、建構生育及養育優質環境，開創友善家庭、兼顧育兒與就業之工作條件，並健全收養、出養制度，落實支持家庭照顧能力。
- 八、建構平等普及之育兒制度，及完整之兒童教育與照顧服務體系，落實整合托兒、學前教育及學齡兒童課後服務，並降低家庭負擔成本。
- 九、建構性別平等環境，防止嬰兒性別比例失衡。
- 十、加強生育保健服務，預防遺傳性、傳染性及精神性疾病，以增進國民健康及家庭幸福。

- 十一、倡導全民健康之生活形態，鼓勵運動，改善營養，加強心理衛生，以促進國民身心健康。
- 十二、創造友善及尊重多元之教育內容及環境，積極推廣性別平等及終身學習觀念。
- 十三、重視國民品德，落實法治教育，建立平等及相互尊重之社會。
- 十四、尊重及肯定多元勞動形式，使不同類型勞動者有充分發展機會。
- 十五、增進兒童及少年福利，加強親職教育，維護其身心健康及正常發展。
- 十六、促進身心障礙者福利，創造無障礙就業環境，使其享有尊嚴生活及發展機會。
- 十七、建構完善老年經濟安全體系及老人照顧服務體系。
- 十八、加強弱勢性別福利措施，建立性別平等參與及共治共決機制。
- 十九、尊重各族群之語言、文化，創造合理教育及工作環境，促進族群平等。
- 二十、建立健康導向之衛生及醫療體系，落實健康平等，提升醫療保健服務品質，並完善全民健康保險。
- 二十一、保護自然環境，維護生態平衡，以求自然資源世代永續利用，並建立健康、安全、舒適之生活環境。
- 二十二、有效規劃土地使用，促進人口與教育、人文、產業活動之合理分布，及各區域之均衡發展。
- 二十三、均衡基礎公共設施，建立區域合作機制，以提高各生活圈居民生活品質。
- 二十四、規劃經濟性及專業人才之移入，以配合國內經濟、教育、科技及文化發展需要，開發新人力資源，並開創多元文化新社會。
- 二十五、強化協助移入人口融入本地社會機制，提升移入人口對國家社會之貢獻。
- 二十六、落實移入人口照顧輔導及工作權保障，協助其語言訓練及生活適應。
- 二十七、對有意移居國外之國人，提供必要之資訊與協助。

肆、附 則

- 二十八、本綱領由內政部人口政策委員會協調有關機關負責執行。
- 二十九、加強人口問題及政策之研究分析，促進國際間人口學術之交流及合作，並提供人口統計資料，作為相關部門研擬各項政策之參考。
- 三十、本綱領所定事項，須以法律規定者，以法律定之。

附錄二 先進國家之政策概述

附表 1 先進國家之政策概述－有關少子女化部分

國別	具體措施
法國	一、產假 法國婦女產假係視生育胎次或同胎數量而定，一次生育一個嬰兒者，第 1 胎產假 16 週；第 2 胎以上產假 26 週；生育雙胞胎產假 34 週；生育 3 胞胎產假 46 週，產假可領取至少 10 週的薪資。法國男性，在妻子生產時享有陪產假，在 14 天的陪產假期間，可領取全額的薪資(上限為每月 2,432 歐元)。 二、育嬰假 若公司規模為 200 名僱員以上者，員工可享 2 年無薪給育嬰假，並保障返回原職工作權利。 三、多元的托育服務 如家庭照顧、個別照顧、團體托育與中途托育等，公立幼稚園採免費制，3~6 歲兒童就讀公立幼稚園的比例在 87.5%~87.7%之間。 四、托育津貼 法國提供自由選擇看護方式或自由選擇工作方式的附加補助。 五、育兒津貼 法國每個新生兒或養子可領取 808.31 歐元補助金，其申請資格依養育子女數及薪資收入而定；法國養育未滿 3 歲的孩子或收養未滿 20 歲的孩子，每個孩子每個月可領取 161.66 歐元，為期 3 年，其申請資格依養育子女數及薪資收入而定。 六、稅式優惠 法國對 7 歲以下兒童的托育費用予以減稅，政府提供之各項養育補助不需繳稅，企業興建托育機構亦得減稅。 七、其他經濟支持 法國提供家庭補助、家庭附加補助、父(母)親陪伴補助、教育補助、租屋補助、住屋補助、搬家補助、單親補助、特殊教育補助、預備就業基本收入補助。
荷蘭	一、產假 荷蘭女性則享有 16 週的產假，荷蘭產婦配偶可請 2 天陪產假。

附表 1 先進國家之政策概述－有關少子女化部分

國別	具體措施
	二、育嬰假 荷蘭男女員工均可享有 13 週的育嬰假。 三、育兒假 荷蘭父母可以請長達 6 個月的無薪給、非全日的育兒假。 四、親職假 荷蘭父母除了緊急事假外，每年可請多達 10 天的照顧假，以便照顧家中生病的(養)子女，在短期照顧假期間，雇主並應支付至少 70%薪資予該員工；為便照顧家中患有致命惡疾的子女、父母或是方便照護家中垂死的子女，荷蘭允許可以有條件的在每年請多達 6 週的長期照顧假。 五、托兒服務 荷蘭目前的托兒服務機構分為 3 種機制，由市政當局資助和家長繳費的托兒服務，占 30%；由雇主資助、減稅、家長繳費的托兒服務，占 60%；由減稅及家長繳費而有的托兒服務，占 10%。 六、育兒津貼 荷蘭針對養育 17 歲以下之子女，依養育子女數及子女年齡，每人每月可領取 176.62-380.77 歐元之兒童補助金。 七、生育給付 荷蘭提供 16 週的有薪給產假，荷蘭男女在育嬰假期間，政府員工可獲 75%的薪資，私人企業由雇主與員工協議。
芬蘭	一、托育津貼 芬蘭 3 歲以下幼兒未使用公立育兒中心者，每月可獲約新臺幣 2,800 元至 8,300 元之育兒貼補；芬蘭 3 至 6 歲幼童未使用公立托兒設施者，每月可獲約新臺幣 1,700 元至 5,500 元之托兒貼補，如 3 至 6 歲幼童受託於私人幼兒中心者，由政府直接貼補私立幼兒中心，每位幼童每月約新臺幣 3,900 元至 4,500 元。 二、生育給付 芬蘭產假期間按全薪貼補，最高每日約新臺幣 2,000 元，最低每日約新臺幣 248 元；生育或領養子女獲給付約新臺幣 4,600 元。 二、稅式優惠 芬蘭生育給付、每月生活津貼、育兒貼補及托兒貼補不需繳稅；

附表 1 先進國家之政策概述－有關少子女化部分

國別	具體措施
	產假期間薪資貼補須繳稅。
瑞典	一、瑞典領養外國人小孩則獲特別補助約新臺幣 14 萬 9,000 元。 二、瑞典產假期間按 80%薪資貼補。 三、稅式優惠 瑞典生育給付及每月生活津貼不需繳稅，產假期間薪資貼補須繳稅。
丹麥	一、生育給付 丹麥婦女產假期間按週薪貼補最高不超過約新臺幣每週 1 萬 3,000 元；生育或領養子女每月給付約新臺幣 2,300 元；給付至 7 歲生日，總計近新臺幣 20 萬元。 二、稅式優惠 丹麥生育給付及每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。
比利時	一、生育給付 比利時生育第 1 胎給付約新臺幣 3 萬 1,000 元，第 2 胎(含)以上給付約新臺幣 2 萬 3,000 元；領養子女(僅 1 名)給付約新臺幣 3 萬 1,000 元。 二、稅式優惠 比利時生育給付及每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。
義大利	一、生育給付 義大利在規定之產假期間內按 80%薪資貼補，如另有原因外加之期間，則補貼薪資 30%；生育給付給予無工作婦女獲生育給付約新臺幣 2 萬 6,000 元；有工作婦女獲生育給付約新臺幣 5 萬 1,000 元；生育第 3 胎(含)以上另加現金補助。 二、稅式優惠 義大利生育給付及每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。
德國	一、育兒假 根據德國育兒法，子女 3 歲以前得請 3 年育兒假。 二、稅式優惠

附表 1 先進國家之政策概述－有關少子女化部分

國別	具體措施
	德國每月生活津貼不需繳稅；產假期間薪資貼補須繳稅。
英國	一、托育津貼 英國提供低收入戶工作之父母一方可獲托兒補貼。 二、生育給付 英國生育或領養補助每位子女約新臺幣 1 萬元。 三、稅式優惠 英國生育補助不需繳稅。
日本	一、推動育兒休假制度、再僱用制度 日本政府尊重人民自由意願，以隱含人口政策的社會福利措施，如推動育兒休假制度、再僱用制度來提高生育率，並根據 1991 年「勞工育兒休業、介護休業福利法」，保障原企業接受申請「育嬰留職停薪假」者復職之權利。 二、育兒津貼 日本在 1992 年修法，除繼續對第 2 個及以上子女提供補助外，並增加對第 1 個子女及中低收入的家庭補助，同時對孩子補助的年齡限制在 3 歲以下。 三、稅式優惠 日本於 2000 年初提出「育兒減稅方案」，緩和家有幼兒的年輕夫婦財務負擔，凡家有 6 歲以下幼兒，父母可要求進一步降低國稅和地方稅。
新加坡	一、托育津貼 新加坡對受托 2 至 5 歲幼兒，政府提供部分托兒津貼。 二、育兒津貼 新加坡政府提供「現金禮物」與「相對儲蓄」，並提供第 3 胎產假薪資補貼，對合法結婚且有工作之新籍母親，生育第 3 胎(含)以上子女者，除原規定產假及薪資補貼外，政府透過企業給予額外增加之 8 星期原工作產假薪資補貼，總額不超過約新臺幣 38 萬元。 三、稅式優惠 新加坡對生育 2 個(含)以上子女家庭，提供高免稅額及特別扣除額。

附表 2 先進國家之政策概述－有關高齡化部分

國別	具體措施
OECD	一、改革年金方案，延後領取年金年齡，以減低年金方案的系統依賴比(領年金者對繳保費者之比)，紓緩年金方案之財務壓力，以及延長老人留在勞動市場的時間。 二、透過修改年金給付公式的方式，提高延後退休之誘因。 三、相關社會安全方案之改革，以防止提前退出勞動市場。 四、訂定反年齡歧視之相關立法，禁止雇主的僱用歧視，以保障中高齡者工作權利。
國際勞工組織	建立多層次的年金體系，1 個 4 層的年金體系 一、第 1 層是針對自身無足夠資源者提供資產調查給付，以避免貧窮。 二、第 2 層是強制性的、公營的、隨收隨付的確定給付體系，提供適當程度的所得替代(40%至 50%之間)。 三、第 3 層以確定提撥為基礎，將一定的薪資等級強制納入，可交由民營，提供定期性給付。 四、第 4 層是志願性、私營的年金體系。以第 2 層的社會保險隨收隨付制的年金制度為核心，其他的 3 層體系做為補充。
世界銀行	2005 年提出 1 個 5 層的年金體系 一、第 1 層是以稅收提供普及式或殘補式之社會年金或社會救助。 二、第 2 層是強制性、公營的保費提供公共年金。 三、第 3 層是將一定的金融資產強制性納入，提供職業年金。 四、第 4 層是志願性將一定的金融資產納入，提供職業年金或個人年金。 五、第 5 層是志願性將一定的金融或非金融資產納入，提供家庭支持與醫療、住宅等服務。
英國	1995 年頒訂「照顧者法案」，敘明照顧者應有被評量之權利。
美國	一、支持家庭照顧老人 2000 年修正老人法(Older Americans Act)增加「支持家庭照顧者」專章，規定各州政府應對家庭照顧者提供下列五項服務：1.提供資訊服務；2.協助照顧者獲得服務；3.個人諮商、支持團體、照顧者教育研習；4.喘息服務；5.其他補充性服務。 二、完善老人健康各社會照顧體系 近年發表的「西元 2010 年健康人：全國健康促進和疾病預防目

附表 2 先進國家之政策概述－有關高齡化部分

國別	具體措施
	標」成為美國健康政策遵循的指標，與老人群體有關的目標有身體活動、安全、慢性殘障狀況以及健康促進與篩檢 4 部分。 三、高齡者住宅 對於老人居住環境的發展趨勢採取了雙軌併行之高齡者住宅發展政策，一者傾向應用連續性照顧退休住宅社區(Continuing Care Retirement Community, CCRC)，以生活園區的概念來發展終身住宅；再者以通用設計概念促進原居住宅以單一住宅來發展為終身住宅，以落實「在地老化」之理念及「居家照顧」政策。此外，對於高齡者住宅的供給及管理體系，政府部門與民間非營利團體則扮演重要的角色。 四、規劃交通運輸環境 (一)在道路環境與運作方面，美國聯邦公路局(Federal Highway Administration, FHWA)自 1980 年代末期即針對提升高齡者移動能力與安全的相關工程作為，系列出版特別報告及設計手冊，同時主辦相關研究計畫與研討會(Older Driver Workshops)，研提改善對策並落實至道路設計諸元。 (二)在公路幾何設計方面，除了提供適用於高齡駕駛者之道路相關設計要素(例如視距考量、道路平面線形與縱斷線形、橫斷面設計因素等) (三)特別針對行人以及身心障礙者進行相關設計，以提供這些特殊使用者安全而便捷的運輸環境。如高齡者適用之步行輔助設施、先進公共運輸系統及駕駛支援系統等。 五、促進老人休閒參與 (一)推展多樣化的休閒活動型式與擴大老人休閒參與。 (二)積極推展以休閒活動為平臺推動不同族群之溝通與融合。 (三)推動居家的休閒活動型式。
德國	社會保險制度提供照顧者假期的照顧津貼(holiday care allowance)，此津貼旨在減除長期的照顧負擔，藉由提供現金給付(payment)去支付 1 年 4 星期為上限的短期替代照顧的費用，最高額度是 1,432 歐元，促使照顧者能在家購買喘息服務或付費到喘息照顧中心接受服務。
日本	一、支持家庭照顧老人 實施介護保險，居家受照顧對象依失能程度不同而給予不同天數

附表 2 先進國家之政策概述－有關高齡化部分

國別	具體措施
	之短期照顧天數：1.需支援者(7 天)；2.照護等級 I (14 天)；3.照護等級 II (14 天)；4.照護等級 III (21 天)；5.照護等級 IV (21 天)；6.照護等級 V (42 天)。 二、完善老人健康各社會照顧體系 「綜合推動建立健康的身體」方針下研擬三項對策：(1)推動終身建立健康的身體；(2)整備建立健康身體的機構，培育人才；(3)推動照護預防。 三、高齡者住宅 (一)1987 年實施「銀髮住宅計畫」(silver housing)，著眼於高齡者的生活特性，設置生活談話室及集會室，考慮無障礙的細部設計。並常駐「生活援助員」(Life Support Adviser, LSA)，以提供生活諮詢、安康確定及緊急對應等服務。1990 年更由鄰近的「日間照顧中心」派遣照顧服務員，以加強在宅服務。 (二)1994 年建設省(國土交通省)提出「生活福祉空間建設大綱」，確立高齡社會的福祉建設綱要，重整生活福祉之基礎。同時，實施「高齡者、身體障礙者等圓滿使用特定建築物之建築促進法律」，被稱為「愛心法」(Heart Building, ハートビル法)，以規範特定建築物之無障礙規劃設計標準。 (三)1994 年制定「新黃金計畫」(new gold plan, 新ゴールドプラン)，包括在宅服務、機構照顧、綜合性高齡者自立支援對策、綜合性失智性高齡者對策、推動高齡者的社會參與，以培養高齡者的生存意義。其推動的支援措施，包括住宅對策及社區總體營造。 四、規劃交通運輸環境 (一)2000 年通過一項「促進高齡者及殘障者順利使用公共交通工具之相關法律」，通稱為「交通無障礙法(交通バリアフリー法)」，具體的推行方針包括：1.交通事業者方面，由「交通無障礙法」規定其義務，亦即業者必須利用新購車輛及場站改建的時機，採用符合「移動圓滑化(無障礙化)基準」之運具及設施設計；對於既存的旅客場站及車輛，也規定交通業者也必須負起改善的責任。2.由市町村(相當於國內鄉鎮市之行政層級)的地方行政機關方面推動，實施道路、場站及其周邊的整備。 (二)日本國土交通省依據該法推廣行人無障礙空間網絡的計畫，希望藉由各地區自行網絡的方式，使高齡者或身障者在移動時能享有

附表 2 先進國家之政策概述－有關高齡化部分

國別	具體措施
	更高的便利性和安全性，以達到全國無障礙的最高境界(財團法人國土技術研究センター編, 2001)。 (三)通用交通管理系統分別將高齡者與障礙者同時考量於「步行者等支援情報通信系統」中。包括高齡者適用之步行輔助設施、先進公共運輸系統等。 五、促進老人休閒參與 (一)提供老人免費的活動設施，並對於媒體添加字幕，使老人在接受訊息時，可以完整接收。 (二)推動之專業證照有(1)休閒活動技術指導員(recreation instructor)、(2)休閒活動規劃統籌指導員(recreation coordinator)、(3)福利機構休閒活動工作員(recreation worker)、(4)團康休閒活動社會工作員(group recreation worker)、(5)餘暇生活開發員及諮商員、(6)野外活動指導員等。
丹麥	1996 年起規定各地方自治體有義務對 75 歲以上之高齡者，每週兩次進行家庭訪問，而且由地方政府負責管理高齡者特別住宅，包含養護所、庇護住宅(sheltered housing)、公寓式共同住宅(sheltered housing and specially adapted dwelling in council housing)，並於高齡者住宅法案中明定住宅相關條文。

附表 3 先進國家之政策概述－有關移民部分

國別	具體措施
美國	美國的移民政策主要是針對國內勞動力需求的反映。1990 年，美國修正移民法案，主要的目的是增加技術移民，這類移民也以家庭團聚的方式將家人移到美國。同時，美國的農業與服務業大量勞動力的需求，也吸引許多移民前來。 對於大量非法移民湧入，美國在 1986 年起採用制裁雇主 (employer sanction) 的方式來降低雇用非法移工，但成效不大，一方面雇主需要較低廉的勞動力，另一方面非法移工提供假證件而使雇主不易查察。 在國境管理方面，移民簽證的要求遠比非移民簽證來得嚴格，但是一旦核准移民簽證，在移民取得永久居留美國的合法權利之後，面對的約束與限制就遠比非移民少了許多。取得永久居留移民可以自由更換工作，同時在居住年滿 5 年以上，就可以透過歸化程式取得美國公民身分(Wasem, 2004)。 根據 INA(Immigration and Nationality Act, 「移民與國籍法案」) 的規定，每年核准合法永久居留的移民人數為 67 萬 5 千人，且為了讓美國保有多元文化的特殊性，每個國家的配額上限是該年的 7%。基本上，移民局在核准每一年申請永久居留的過程，都會優先考量家庭團聚、移民是否具有美國所需的特殊技能及多樣化類別等因素。特別是對美國公民的配偶及未成年子女，則是不受各國配額最高上限 7% 規定的限制。根據 INA 的統計，核准永久居留的移民中，75% 是核准給美國公民的配偶與未成年小孩，但是美國公民的手足卻需要等至少 10 年以上的時間才能取得永久居留權(Wasem, 2004)。 與大多數國家相同，美國對於移民在取得公民身分前，會要求移民必須具備某些條件始可申請歸化。美國要求所有移民在申請歸化之前，必須在美國居住至少 5 年以上，方可以提出歸化申請。除了居住期間之外，同時也要求移民必須具備基本的英語溝通能力、對美國歷史文化的瞭解、宣示效忠美國政府、放棄原國籍以及不能有被處以 1 以上徒刑的犯罪紀錄(Aleinikoff & Klusmeyer, 2002)。
歐盟 國家	歐盟會員國對於移民政策的規範較為嚴格，尤其是對來自非歐盟的第三國家之移民的規定更是嚴格，所以大多數歐盟會員國都被歸類

附表 3 先進國家之政策概述－有關移民部分

國別	具體措施
	為非移民類型的國家。 面對人口的老化與出生率降低，德國在 1990 年代更嘗試利用來自東歐的客工(guestworker)。歐洲各國因應出勞動力不足趨勢之措施有：簡化簽證流程、創造新名目的移民簽證、提供永久居留權以及減稅的措施。例如，德國政府在 2000 年時計劃發給 2 萬名來自非歐洲經濟體國家的電腦專業人員「綠卡」；英國提出企業家簽證(entrepreneur visa)，特別發給能提出一套特殊的企業構想的外國人，並給予專業外國人減免個人所得稅(Mahroum, 2001)。法國提供科學家簽證(scientist visa)，讓來自非歐盟國家的科學家與學者能快速取得簽證。 目前，在移民進入歐盟的法律程式上，多數歐盟國家都是採取三階段移民方式，也就是對移民先核准短期停留(temporary)，在短期停留一定期間之後再核准永久居留(permanent resident)，之後再依據歸化程式取得公民身分。通常對於來自非歐盟會員國的移民，在短期停留之後必須等至少 4 到 5 年才能取得長期居留簽證，而在永久居留居住滿 5 年以上始能申請歸化(如：英國、法國)；在德國須永久居留年滿 8 年以上方能提出歸化之申請，而奧地利則須在永久居留年滿 10 年到 30 年左右才能提出歸化之申請。除了永久居留期間的規定之外，大多數歐盟會員國都會要求移民在取得歸化時必須具備其他條件，例如：英國政府要求移民在申請歸化時必須具備基本英語溝通能力及不可以有觸犯刑法的紀錄，而法國與德國除了語言溝通能力與刑事紀錄之外，同時也要求必須具備一定程度的薪資水準，或甚至必須放棄原國籍。 整體而言，歐盟會員國對於移民(特別是來自非歐盟會員國第三國家的移民)的規範是較為嚴苛，但是歐盟會員國對於移民規範仍具有相當差異性。 英國與法國在二次大戰之前在亞洲與非洲都有許多殖民地，所以在二次世界大戰後，英國與法國政府開放許多優先權，讓前殖民國家的成員可以順利進入該國居住。但是英國在 1960 到 1990 年之間陸續通過了“The 1962 Commonwealth Immigrants Act”、“The 1971 Immigrant Act”及“The 1981 British Nationality Act”等三項法案，開始

附表 3 先進國家之政策概述－有關移民部分

國別	具體措施
	對勞工移民、家庭團聚與移民的公民權設下較多限制，這些限制也使得英國近年來經常必須面對勞工短缺的困境。在 1990 年之後，英國更進一步對尋求政治庇護的難民也給予嚴格管制，反而提供專業技術移民較多的協助措施與寬鬆規定。 德國並沒有像法國與英國一樣的殖民地，為解決德國境內勞工短缺問題，長期以來由特定國家(如：土耳其)引進勞工(稱之為「客工」(guestworker))，並建立「客工模式」(guestworker model)讓這些外籍移工(客工)可以在德國境內獲得合法的暫時居留權。
新加坡	對於專業技術人員，新加坡的移民政策的基本原則是所謂的「自由化」—讓技術移民很容易的獲得永久居留權。相較於藍領外國勞工，技術或投資移民可以攜入家屬，更值得注意的是，僅有這類移民可以申請成為永久居留權或歸化為新加坡公民。具有永久居留身分者，權利與一般公民的大部分權利相同，包括有資格購買政府出資興建的住宅，但目前並無選舉權。 新加坡的全球投資者計畫： 新加坡能夠成功的吸引大量的專業技術移民與國際資本，「全球投資者計畫」扮演了重要的角色。「全球投資者計畫」(Global Investor Programme)讓外國投資者、企業家和商業執行員能更便利、更順利地在新加坡創業及經商。新加坡政府協助外國企業家和投資者與當地商業網絡接軌，從而開放更多商業合作的機會。在全球投資者計畫下，新加坡政府核發三類的簽證給予三種不同類型的投資者：(1)投資者永久居留權(Permanent Residence for Investors)；(2)企業家觀光證 (Social Visit Pass for Entrepreneurs)；(3)商業入境證 (EntrePass)。茲分述如下： 1.投資者永久居留權(Permanent Residence for Investors)此項計畫規定，任何有興趣在新加坡開公司或者進行投資的外國人，都可為自己和親屬(包括伴侶和滿 21 歲或以下的未婚子女)申請永久居留權。而投資進行方式，有下列三種選擇： (1)將至少 100 萬新元投資在全新的業務，或者在擴充現有業務上。 (2)將至少 150 萬新元投資在全新的業務、在擴充現有業務上、經核准的新加坡風險投資基金上或者專注於經濟發展的新加坡基

附表 3 先進國家之政策概述－有關移民部分

國別	具體措施
	金會或託管基金上。 (3)將至少 200 萬新元投資在全新的業務、在擴充現有業務上、經核准的新加坡風險投資基金上或者專注於經濟發展的新加坡基金會或託管基金上，或將高達 50%的投資金額投資在私人房地產上。 2.觀光證(Social Visit Pass for Entrepreneurs) 投資於新加坡者，亦允許可以擁有一種企業家觀光證，允許在新加坡居住長達 6 個月，並可以續簽 1 年，以便考察或完成商務。在有效期內，可多次入境。一旦商務計畫確定並準備開始發展事業(即所謂「起步公司」)，亦可使用一般簽證。 3.商業入境證(EntrePass) 外國人準備在新加坡成立新公司，並將積極參與公司運作，可申請商業入境證。同時，亦可申請讓家人一同在新加坡居住。商業入境證有以下特點： (1)有效期為兩年，只要有繼續經營或擴展商務活動，即可續簽。 (2)在有效期間內，可多次入境。 亞洲的新加坡，雖然以經濟成長的機會吸引為數極可觀的專業與投資移民，該國的文化背景、國際化與生活環境、官方語言的特性(英語)等，亦不能忽略。易言之，單純的在經濟政策上的支持，仍不一定吸引到上述的全球性人才。據統計，新加坡 2006 年有 6 萬多名外國學生就讀，占總學生人數的 10%。新加坡具有國際化的教育環境，顯示了「非經濟環境」在吸引國際人才上的重要性。