**[性別平等政策綱領～人口、婚姻與家庭篇](http://www.frontier.org.tw/bongchhi/?p=13508" \o "性別平等政策綱領～人口、婚姻與家庭篇)**

摘要：因少子女化與高齡化的現象日趨嚴重，人口結構已有了重大轉變，加上男女受教育程度普遍提高，自主性強，挑戰了傳統核心家庭的樣貌。為了改善這些問題，提出以「人口、婚姻與家庭」為大方向之議題，以供參考。

一、 改變人口結構：正視人口失衡問題，儘可能的針對各年齡層及不同族群的需求研修政策；減低育兒的負擔，加強托育措施；強化弱勢族群的社會福利服務。

二、 檢視婚姻相關法律的不足：應破除性別歧視，加強相關人員的性別教育，檢視婚姻相關法規中保障不足的問題，如親權、財產分配、生活扶養費及稅制等，並針對婚姻制度外的伴侶，保障其應有的權利及社會福利服務。

三、 健全家庭功能：因應多元家庭，在社區中設置更平價完善的托育照顧體系，推動企業一同營造友善的職場環境，並極力協助家中主要照顧者使被照顧者得到更合宜的照護。（台北晚晴婦女協會）

**性別觀點的人口政策是健全社會發展的基礎**

由於少子化與高齡化的現象日趨嚴重，我國的人口結構已大異於前，出現人口成長延遲與老化的極端情況，教育水準普遍提高，但青壯年經濟負荷沉重，晚婚、不婚、離婚、單親的人口增加，衝擊原有社會核心家庭為主的樣貌，改以多元家庭的型態呈現。歸根究底，人口結構改變係為主因，所以人口政策的研議，遂為各界所關注的重點議題，並成為政府擬訂各項政策時重要的參考依據。因此，本單元擬從性別的觀點，提出「人口、婚姻與家庭」的政策綱領，供各界參考與討論。

**一、 現況與背景分析**

**（一） 人口結構與政策**

我國婦女總生育率自1984年起降至替換水準2.1人以下，2003年再降至1.23人成為「超低生育率」國家。根據2009年行政院主計處的社會指標統計年報指出，1998至2009年，出生嬰兒數由27萬人，降至19萬1千人；婦女平均生育數由1.5人，降至1.03人；65歲以上高齡人口占總人口比例則由8.3%，增至10.6%。以2009年來看，出生人口約19萬1千，死亡人口約14萬3千人，自然增加的人口僅4萬7千人，總人口成長率降至0.36%，女性初婚平均年齡延後至28.4歲。台灣「超少子化」的出現，與近幾年結婚與生育年齡雙雙延後及有偶婦女比例下降有著密切的關聯。

再則，從人口結構看來，根據2009年行政院主計處的社會指標統計年報指出，老年人口年年增加，而年輕人口之比例正逐年減少中。以2009年來看，0-14歲人口占總人口之16.3%，65歲以上之老年人口占總人口之10.6%；粗結婚率下降千分之5，而粗離婚率卻上升至千分之2.5。又依據2010年底戶籍登記人口統計資料顯示，出生人口又降至16萬6千多人，較前一年減少比率高達12.76%，減少比率遠高於預期，衍生而來的人口結構老化、失衡問題將益形嚴重。

近年來出生率的降低，主要是大環境經濟不佳，年輕人對婚姻、家庭與養育子女價值觀改變、養育子女的整體成本上升，以及育兒資源與家庭支持性系統不足等原因。目前超低生育率現象，已對整體社會的走向、國家經濟的發展、生活思維的方式等都產生了相當大的影響。雖然，少子化的現象日益嚴重，2009年底我國人口密度為每平方公里639人，仍較2008年底增加2人，僅次於孟加拉，居全球第二位，而遠高於南韓、印度和日本。由此觀之，我國人口問題除少子化的問題之外，人口結構的改變所造成失衡的情況更是值得重視。

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

**（二） 婚姻與法律**

目前，台灣已躍居亞洲國家中離婚率最高且結婚率最低的國家，有偶婚姻不再是人生必然的生活型態，連帶的亦會產生「少子化」的結果。就實際情況來看，女性進入婚姻制度後，因法律規範並不完備也未與時俱進，結婚成了貧窮女性化的開始。女性是家務的主要負擔者，但在家中地位仍受到傳統文化上視「嫁入者」為「外來者」的性別歧視影響，不管是顯性或是隱性的家暴，女性一旦走入婚姻，即潛藏著被傳統觀念的性別歧視所「霸凌」。以至現代社會，女性教育程度越高、或自主性越高，晚婚、不婚（或選擇不生）、離婚的比例就越高。

另外，在婚姻移民的外籍配偶方面，性別歧視及文化、環境適應問題，亦是性別人權所關注的重點。根據內政部（2009）從2004年-2009年的統計顯示，跨國婚姻離婚率偏高，政府雖已成立外籍配偶照顧輔導基金，建構多元文化的社會支援，惟跨國婚姻離異對數仍居高不下，2009年達13,157對，占外籍配偶家庭3.1%，表示每百對外籍配偶家庭約有3對離婚，創下近5年來的新高。因此，檢視婚姻制度中的性別歧視因素，檢討相關法律及財產稅制上的公平性，是為本項的重點內涵。

**（三） 家庭型態、功能與發展**

由於人口結構的改變，現代社會家庭型態的多樣性，已迥異於傳統社會。以2009年的統計數據來看，全國家庭總戶數為7806千戶，平均每戶人數3人。近年來經濟不景氣，雙薪家庭已然成為常態，單親、隔代教養等，亦常見於都會與農村地區。「多元家庭」的組成包括傳統家庭成員外，尚包括「單親」、「繼親」、「婚姻移民」、「不婚者」、「晚婚者」、「離婚者」及「非婚同居者」、「非異性戀的性少數者」所組成的多元型態家庭。故現代多元家庭中各成員是否能得到合宜且妥善的照顧，成為當代社會的需求。

除了家庭內部系統的教育及彼此對待關係的問題外，健全家庭功能、促進家庭中各類人口的發展與生活品質的維護，實與外部系統能否提供家庭足夠的支援，有極大的關聯性。在人口少子化及高齡化問題日趨嚴重的今天，托育、托老及身心障礙者的照顧工作，加諸在傳統觀念上向來擔任家庭照顧者的女性身上，無疑成了人生沉重的負擔。家庭照顧的問題，若未能得到政府政策性的支援，則目前人口失衡的情況，將可能更難以遏止。因此，如何讓不同性別人口皆能安心工作，發揮所長，家庭支持系統的完備性，是為最關鍵的因素。

**二、 基本理念與觀點**

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

**（一） 促進性別平等，尊重性別差異**

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

**（二） 提倡婦女福利，健全家庭政策**

根據聯合國第六十四屆會議「國際家庭年十周年的後續行動」報告中指出，顯性的家庭政策涉及（a）家庭組成 （b）經濟福利 （c）育兒 （d）家庭護理等面向。因此，為平衡工作與家庭生活，政府設計出良好的家庭支持性系統，是協助女性參與勞動經濟市場，最有效的方法。故為提升婦女社會地位，建構兩性平權的社會，「家庭政策」實與婦女福利息息相關。如何規劃出「支持性」、「補充性」、「替代性」的婦女福利政策，實為整體「家庭政策」最重要的一環。

**（三） 以全人關懷出發，落實性別正義**

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

**三、 政策願景與內涵**

**（一） 正視人口結構的失衡，建立務實的因應對策**

雖然台灣的人口成長呈現「超少子化」的現象，但總人口密度仍居世界第二位，因此台灣目前即刻面臨的人口問題，其實是人口結構失衡大於少子化問題，如何設計一套可以即時因應各年齡層人口需求的政策，通盤考量環境、社會、教育、經濟等政策面向，檢討就業、生活、學習發展模式、家庭與照顧型態等政策作為，讓人民生活得有尊嚴、安全、品質和希望，是擬定各項政策時重要的思考方向。

**（二） 落實性別正義，提倡性別觀點的人口政策**

不管是各年齡層的人口，從嬰幼兒到老年人口的關照，政策都應具備性別敏感度，包括嬰幼兒人口的性別比例失衡問題、年輕人口的性別參與問題、青壯年人口的性別經濟安全問題、老年人口的性別差異照顧與健康問題。因此，我們主張人口政策應具有性別敏感度，並包括尊重性少數及性傾向之多元型態，才能真正落實性別正義。

**（三） 提倡平價化及公共化的托育政策，建立完整的兒童照顧服務體系**

少子化的問題，在於養兒、育兒的經濟成本與機會成本太高，故我們主張以社會福利的角度出發，建構平價化的、公共化的托育政策，繼續強化「社區保母系統」的專業管理，提供優質而平價的托育服務；並考慮定額的托育費用，可於申報所得稅時列舉為扣除額，以稅賦減免及各項多元照顧方式，達到鼓勵生育的效果。  
育兒的職業婦女除了托育問題外，最擔心兒童課後教育與照顧問題，建全的兒童照顧及福利措施，不僅能使家長安心工作，發揮經濟效益，更是建造兒童安全成長環境的根源。因此，我們主張持續檢討兒童及少年福利政策，建立完善的兒童照顧體系，保障兒童人權。

**（四） 破除性別歧視，促進婚姻制度中的性別平權**

隨著國人的教育水準提高，婦女經濟力增加，女性的自我意識醒覺，也帶來女性晚婚、不婚、離婚的比例增多。檢視相關婚姻的法規中，對女性保障不足的問題，如子女監護權（親權的行使）、財產的分配權和所有權，家務的勞動價值及家庭扶養費用，甚至是稅法上夫妻合併報稅制度等等，若規範不清、不公，則造成性別歧視、甚至懲罰婚姻。衡酌各類法條中，種種對婚姻制度中的女性有性別歧視及保障不足之處，都應全面檢討。而婚姻制度外的事實婚者、性少數、以及非婚同居者，其對伴侶、子女及財產分配上的權益主張等議題，宜考量社會已存在的實際情況及國家公民應享有更多元的成家權利，對於其非婚生子女，應落實保障其各項人權，包括生存權、身份權、就養、就學權及獲得與婚生子女同等之社會福利服務；對於非婚同居伴侶之身份法或財產法之研修方面，應促請社會各界共同討論，站在保障性別人權的立場上，持續進行友善對話。因此，我們主張全面檢討婚姻制度中的相關法律規定、檢視稅法上規定之夫妻合併申報制，是否會形成不利婚姻，暨影響經濟弱勢一方之權益等，以保障性別人權。

**（五） 尊重多元差異，打造婚姻移民的友善環境**

除了持續輔導外籍配偶適應本國風俗文化，增加其適應環境能力，並協助其子女增進自信心、人際關係、及培養多元文化認同之觀念外，更期望加強國人對新移民原生文化之尊重及多元文化包容之宣導，並對從事外籍配偶照顧輔導措施工作之相關人員辦理跨文化訓練，持續提升第一線工作人員之性別及文化敏感度，方能真正幫助新移民，打造包容和諧的友善環境。

**（六） 正視多元化的家庭型態，建構全人的家庭照顧機制**

近年來結婚率下降，離婚率提高，非婚出生率增加，單親家庭比例攀升，這些現象，均顯示出家庭型態正在朝多元化發展，越來越多的家庭失去履行其主要社會功能的能力。當代社會中家庭的照顧功能，傳統價值的傳承及教育功能，都在式微當中。因此，重塑家庭價值，明確家庭政策，建構全人的家庭照顧機制，集政府之力扶助家庭中的弱勢成員（如幼兒、老人及身心障礙者等），得到合宜的照顧，更協助向來擔任主要照顧者的女性，得到喘息服務。因此，我們主張從社會福利到稅制改革(如提高扶養親屬寬減額、定額的托育、托老及殘障照顧費用可作為列舉扣除額等)，及長期照護與經濟勞動力的補充，都必需有完整的規劃，以建立全人的家庭照顧機制。藉由家庭照顧公共化，可以幫助更多婦女展現工作能力，進而增進整體國力。

**四、 具體行動措施**

**（一） 人口結構與政策**

1. 應特別針對「少子化」、「高齡化」與新移民等問題，研修新的人口政策；並對身心障礙者之照顧、老人照顧、新移民之服務人員，加強訓練其性別敏感度，以增進服務品質。
2. 推動多元化育兒政策，分階段實施育兒津貼與托育費用部分負擔制度，減輕家庭育兒經濟負擔；研議定額托育費用及托老費用可於所得稅申報為列舉扣除額。
3. 維持現行保母托育管理制度之運作，持續增加「社區保母系統」之服務能量與可得性，加強居家托育管理及到府查訪，提升保母服務品質，讓婦女能繼續在職場上安心工作；並逐步營造平價且優質的公共托育，作為一般家庭享用得起的實惠選擇。
4. 推動企業設置托育設施及措施為必要之勞動條件，落實工廠法施行細則中規定，工廠應設哺乳室、扥兒所等相關規定，營造友善家庭之職場環境。
5. 各地方政府應於所轄地區內之就業服務站及職訓機構，提供公共托兒、托老之福利服務，以促進性別工作平等。
6. 持續檢討「兒童及少年福利法」、「家庭暴力防治法」等，強化受暴受虐者如婦女、兒童、高齡者及家庭中弱勢成員之虐待救援體系；對於新移民家暴個案，在協助救援上應特別留意其申請歸化我國國籍之相關法令，避免受家暴之新移民無法脫離暴力環境，或淪為無國籍者。
7. 推動多元非營利型態之國小學童課後照顧措施，整合兒童保護之專業服務網絡；宣導並落實兒童保護的觀念與作法，推動親職教育。
8. 對於非婚生子女，應落實保障其各項人權，包括生存權、身份權、就養、就學權及獲得與婚生子女同等之社會福利服務。
9. 促進身心障礙者之福利，創造無障礙之就業環境；建構完善的老年女性經濟安全體系及照顧體系，使其享有尊嚴生活及發展機會。

**（二） 婚姻與法律**

1. 全面檢討「民法」等相關規範婚姻制度的法律，破除對性別不平等之規定。在「民法」方面，判定「親權行使」之「子女最佳利益原則」，應明定明確標準，並考慮加入「子女照顧史」，以對經濟相對弱勢之婦女，在爭取監護權時，得到人到的關懷與合理公平的對待。
2. 檢討稅制中夫妻合併申報所衍生之懲罰婚姻效應，尤其對於分居中之夫妻及採夫妻分別財產制者，合併申報稅制對婚姻中經濟較弱勢之一方，顯然不公。
3. 加強司法人員之性別教育，避免於庭訊審查過程及判決結果有性別歧視之情況。另對於財產繼承權及子女姓氏之選擇方面，應加強宣導性別平權的觀念，以消除傳統的性別文化歧視。
4. 對於非婚同居伴侶之身份法或財產法之研修方面，應促請社會各界共同討論，站在保障性別人權的立場上，持續進行友善對話，並促請政府積極思考其修法之可能性。
5. 落實推動外籍配偶等婚姻移民者之照顧輔導措施，提供便捷新移民諮詢服務管道及通譯服務，並持續增進移入人口機關之性別敏感度，以強化其行政管理及服務品質。
6. 對於婚姻移民者，於檢討「婚姻真實性」的查察及裁量方式時，應有通譯人員陪同，並納入新移民的表述及公正第三方的申覆制度。審慎研議修改目前國籍法的相關規定，避免在歸化過程中婚姻移民的基本人權受到侵害，應考慮研修需先放棄母國國籍方能歸化我國國籍，改朝向確定取得我國國籍後，始放棄母國國籍之規定；至於國籍法中的「品行端正」要件，過於自由心證，應予刪除。對於在準歸化階段的新移民，不論有無子女，若遭逢喪偶、離婚、分居、家暴或非自願之離婚訴訟等不可歸責於己之原因，建議仍適用國籍法的「特殊歸化」（外配身分），或酌情放寬「自願歸化」（一般身分）的門檻。

**（三） 家庭型態，功能與發展**

1. 以推動長期照護政策及措施，作為建立家庭支持系統之重要理想。
2. 加強培訓居家照顧人員，補充高齡化社會所需之長照系統服務人力，並訓練照顧服務人員具備性別敏感度。
3. 建立社區照顧關懷據點，落實在地老化的政策精神；研訂質量兼具的高齡者社會住宅政策及完善之住宅管理措施；推動友善關懷老人服務方案，建構有利老人健康、安全與活動的友善社會。
4. 推動家庭照顧者喘息服務措施及擴充居家服務措施，包括家庭照顧者之心理諮商暨教育支持方案。
5. 研議身心障礙者及失能者家庭之照顧費用，可以於稅法中規定為定額列舉扣除額。
6. 增進女性身心障礙者之安全照護，減少其不容易自由移動之困難度，建造性別友善環境。
7. 研議保障老年女性之經濟安全（如開辦老年人財產信託），避免其因性別歧視淪為家庭中之附庸地位，維護其有尊嚴之老年生活。
8. 研議支持性、補充性和替代性的婦女福利政策，以擬定具有性別意識的家庭政策。
9. 研議仿照法國訂定從出生到6歲孩童的所有補貼計畫，施行多元化育兒政策措施，如減稅以及幼托公共化，以國家集體之力幫助家庭照顧小孩，讓母親可以不離開職場，兼顧事業與家庭。
10. 當代多元化的家庭型態中，對於單親、繼親等家庭之親職照顧，政府尤應妥為關懷，除倡議正視家庭價值外，並重視多元家庭之性別平等關係，以促進家庭之社會性功能。