

台灣民眾黨 政策研究通訊

第三十九期

公共運輸、資源與人口的
政策應對

台灣民眾黨政策研究通訊第 39 期

台灣公共運輸發展的挑戰與展望	3
面對台灣能源與水資源危機.....	10
少子女化下的政策思考與因應.....	20

台灣公共運輸發展的挑戰與展望

謝毅弘／台灣民眾黨政策會研究員

過去台北市政府於柯文哲前市長任內，交通政策的核心目標為「共享、綠能、e化、安全」，持續辦理各種引導民眾使用公共運輸政策，以鼓勵綠運輸使用。為持續推動全國公共運輸發展，台灣民眾黨政策會經過與學者專家內部諮詢會議，總結出「精進 TPASS 政策，以常態預算編列所需經費」、「協助客運業者提升品質，促進私人運具移轉」、「提升東部交通建設效率，平衡東西部公共運輸建設發展」等政策建議。

台灣車輛至上、忽視行人安全已成國安問題，甚至遭外國媒體評論為「行人交通地獄」。同時台灣公共運輸使用率低，更加劇了道路安全問題的嚴重性，同時也難以落實綠運輸。

Covid-19 疫情前，我國公共運輸及捷運之市占率已呈緩增趨勢，111 年度公共運輸市占率僅有 14.2%，私人運具市占率卻高達 72.3%。全台灣除了雙北之外，其餘捷運所在直轄市之公共運輸使用率都低於全國平均值。自從 1996 年 3 月台北捷運木柵線(現為文湖線)通車後，高雄、桃園機場、新北及臺中捷運亦陸續加入營運，政府大幅投資於捷運等公共運輸，近 30 年卻未見公共運輸及捷運之市占率明顯成長(詳見下表)。

「減碳」乃國家能源轉型及綠色經濟成長的關鍵，交通面向的具體作法須從綠運輸或低碳運輸方向著手，如何建構大眾綠運輸基礎、完善低碳運具汰換機制及環境，並營造友善綠運輸環境，也是亟需探討的重點。

表 2 105、109 及 111 年居住捷運所在直轄市之外出民眾運具次數占

率概況		單位：%					
年	運具	全體	居住直轄市				
			新北市	臺北市	桃園市	臺中市	高雄市
105	公共運具	18.1	33.8	42.8	15.0	12.2	9.3
	捷運	5.1	13.2	17.9	1.6	0.3	2.2
	非機動運具	11.2	12.0	17.5	10.6	7.3	10.1
	私人機動運具	70.6	54.2	39.6	74.4	80.5	80.6
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
109	公共運具	16.0	33.6	40.4	12.2	8.6	8.3
	捷運	4.4	12.5	15.4	1.6	0.2	1.9
	非機動運具	11.7	12.6	19.7	12.3	10.4	9.0
	私人機動運具	72.3	53.8	40.0	75.5	81.0	82.7
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
111	公共運具	14.3	28.7	37.2	9.1	8.8	8.4
	捷運	4.0	11.1	14.4	1.1	1.0	1.8
	非機動運具	13.4	14.1	23.9	13.1	10.5	12.4
	私人機動運具	72.3	57.2	38.9	77.8	80.7	79.2
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

說明：同表 1。

資料來源：交通部 105、109 及 111 年民眾日常使用運具狀況調查統計表；本中心整理。

（資料來源：立法院預算中心）

■促使私人運具轉移成效不彰

北台灣都會區於過去 30 年興建捷運期間已投入約 320 億美元，建造包括 169.5 公里雙北捷運及 53 公里機場捷運等網絡。但雙北登記的私人運具數量並未顯著減少，台北市忠孝東路底下有捷運，上面照樣塞車；往返蘆洲與台北市的台北橋下方有捷運，上面照樣有「機車瀑布」。

政府投入巨額經費打造大眾交通建設網絡，民眾卻依舊習慣選擇私人運具的主因是「使用及擁有汽機車的成本過低」。交通部資料顯示，機車使用者平均每月負擔養車成本（包含油耗、充電費或租用電池費、保養維修費及停車費）約新台幣 730 元；近 9 成機車使用者會於淘汰現用機車後繼續購買機車，購買類型仍以燃油機車為主¹。以上數據，都顯示政府公共運輸政策的誘因仍然不足。

2022 年第 1 次臺北市交通民意調查報告也顯示，有 79.4% 受訪者沒有使用過「雙北 1280 月票」，沒有使用的主要因為：「搭乘公共運輸費用不到 1,280 元(42.0%)、開車或騎車較省時或方便(22.3%)」²。相對於前述低廉的機車每月

¹ 機車使用狀況調查報告，交通部統計處，112 年 10 月

² 111 年第 1 次(4 月)臺北市交通民意調查報告，臺北市政府交通局，調查日期：民國 111 年 4 月 21-24 日

養車成本，過去「雙北 1280 月票」、目前 1200 元「TPASS 行政院通勤月票」，都有可能因為價格過高，無法與成本更低廉的私人運具競爭。

交通部自 2010 年起陸續推動「公路公共運輸發展計畫(99-101 年)」直到「公路公共運輸永續及交通平權計畫(114-117 年)」等 5 期計畫，總計 15 年將總共投入 945 億元在客運營運虧損補貼、車輛汰舊換新、新闢路線補助…等項目上³。

然而多年來投入大量經費，卻無法阻止全台客運載運量雪崩式下滑，2014 年到 2023 之間市區客運、公路客運旅客大幅流失，客運人數分別從 10.6 億、1.7 億人次，降至 8.8 億、7,836 萬人次⁴。112 年審計部決算報告也指出，公路局補助地方政府辦理幸福巴士偏鄉公共運輸服務，補助幸福巴士 227 條，按路線別分析計有 30 條空駛率 5 成以上、163 條客座利用率未及 5 成⁵。

臺灣偏鄉交通有需求破碎、市場失靈等問題，以及目前台灣公路客運營收暴跌、客運駕駛嚴重缺工、公共運輸之市占率未能顯著提升問題，仍有待解決。

表2-1 市區汽車客運業營運實績							表1-1 公路汽車客運業營運實績								
年(底)別	營業車輛數(輛)	營業里程(公里)	行車次數(車次)	行駛里程(萬車公里)	客運人數(萬人次)	延人公里(萬公里)	客運收入(新臺幣萬元)	年(底)別	營業車輛數(輛)	營業里程(公里)	行車次數(車次)	行駛里程(萬車公里)	客運人數(萬人次)	延人公里(萬公里)	客運收入(新臺幣萬元)
103年	9,452	23,472	31,759,402	47,138	106,690	932,631	1,823,614	103年	5,788	44,277	8,830,774	61,448	17,003	905,817	1,398,916
104年	9,561	24,019	31,217,808	47,489	104,856	903,732	1,824,030	104年	5,711	43,914	8,774,255	60,309	16,702	852,796	1,360,329
105年	9,947	27,285	31,004,065	48,583	105,690	898,825	1,829,667	105年	5,332	41,834	8,756,488	59,682	16,686	839,042	1,325,892
106年	10,284	29,030	31,496,500	49,733	109,316	934,225	1,937,148	106年	5,360	40,192	7,781,412	56,790	14,072	771,121	1,255,311
107年	10,602	33,576	31,617,144	50,424	111,378	977,062	2,051,641	107年	5,196	39,722	7,445,276	54,746	13,489	736,544	1,212,323
108年	10,928	35,779	31,732,750	51,465	111,758	997,453	2,129,350	108年	5,136	38,934	7,042,289	51,472	12,841	708,977	1,184,687
109年	11,021	43,650	31,816,921	51,849	97,714	887,599	1,896,992	109年	4,901	38,339	6,237,537	43,973	10,088	542,999	908,120
110年	10,735	47,307	27,562,570	45,146	72,321	658,058	1,437,456	110年	4,655	36,395	4,758,172	31,281	6,830	357,262	594,083
111年	10,776	50,787	27,681,268	45,667	76,935	682,883	1,612,714	111年	4,398	33,884	4,628,076	29,534	6,726	345,771	573,070
112年	10,666	53,150	27,078,039	45,083	88,208	761,182	2,015,705	112年	4,153	32,547	4,527,390	29,685	7,836	403,025	689,352
較上年增減率(%)	-1.0	4.7	-2.2	-1.3	14.7	11.5	25.0	較上年增減率(%)	-5.6	-3.9	-2.2	0.5	16.5	16.6	20.3

資料來源：交通部統計查詢網。

說明：本表不含客運業者出租業務運量。

(市區、公路汽車客運業營運實績，112 年度交通年鑑)

■東西發展難以平衡

極端氣候與地震造成東部聯外與內部交通系統更形脆弱，需要更有韌性、更安全可靠回家的路。西部地區的交通建設則相對完整，西部大多數縣市都同時擁有鐵路、高鐵、高速公路、快速道路等完善交通建設。東部地區不僅缺乏完善交通建設，建設速度也特別緩慢，例如：東部台九線拓寬、鐵路電氣化雙軌化等工

³ 行政院，交通部「公路公共運輸永續及交通平權計畫 114-117 年」報告懶人包，113-07-04

⁴ 交通部，112 年度交通年鑑，第五篇：汽車運輸及服務

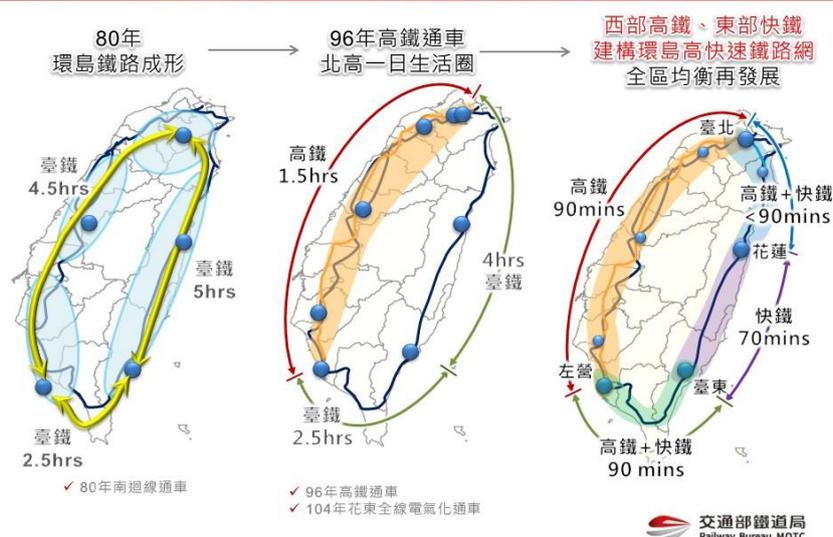
⁵ 審計部，112 年度中央政府總決算審核報告_第 2 冊

程進度緩慢，更常面臨缺工及流標等問題。

同時目前東部公共運輸旅客因接駁轉乘機制不足，形同出了火車站即寸步難行，最終不得不回歸至汽機車等私人運具。交通部調查顯示，2022 年花蓮縣、台東縣公共運輸市占率分別僅有 4.9%、4.4%，遠低於全國平均 14.3%。該年度台東縣私人機動運具市占率達到 85.9%，為全國各縣市中最高⁶。

2020 年林佳龍於交通部長任內曾喊出「西部高鐵、東部快鐵」，打造「6 小時環島鐵路網」的計畫，2021 年初估將花費 1,083 億元建置宜花東快鐵計畫，預計核定後 12 年才會完工⁷。然而政府對於東部軌道建設規劃舉棋不定，王國材、李孟諺兩任前交通部部長又一再拋出「環島高鐵」的構想。政府規劃一變再變，對於東部軌道建設始終無法明確定案。

全國高快速鐵路網 - 願景圖



(資料來源：2020 年交通部鐵道局的「西部高鐵、東部快鐵」規劃)

目前東部地區軌道交通建設進度，都面臨著「規劃慢、建設更慢」的共通問題，規劃通常要耗時 5 年左右、建設時間更長達 10 年左右。加之政府規劃舉棋不定，如果 20 年之後，東部還沒有高鐵、也沒有快鐵，或者沒有一個足夠的韌性的鐵路系統，民眾應該無法再忍受。

⁶ 111 年民眾日常使用運具狀況調查摘要分析，交通部統計處

⁷ 記者鄭瑋奇，東部快鐵計畫核定後 12 年完工 經費估 1083 億元，自由時報，2021/12/23

附表、東部地區軌道交通建設進度(執行中、規劃中)		
項目	規劃時間	建設時間
北宜鐵路提速工程計畫(含高鐵延伸宜蘭)規劃作業	106年10月24日啟動評估作業，規劃中	預計待行政院核定後11年完工通車 ⁸
宜蘭至羅東鐵路高架化計畫	109年10月26日核定可行性研究報告，規劃中	預計待行政院核定後10年完工通車 ⁹
花東鐵路全線雙軌電氣化	106年5月2日至110年5月開工	預定進度31.08%、實際進度23.31%，預定117年完工 ¹⁰
南迴鐵路線形改善暨瓶頸路段雙軌化計畫	111年8月12日通過可行性研究報告過。	預計核定後需9年完工通車 ¹¹

■台灣公共運輸發展的展望

為響應全球「2050淨零排放」，持續擴大公共運輸使用。過去本黨柯文哲前主席擔任台北市市長任內，擬定台北市的「綠運輸低碳交通路徑與策略」，規劃透過建構首都捷運環狀線、公共自行車擴增、自行車道及步道擴增、擴大共享運具…等作為擴大綠運輸使用¹²。為更進一步推動全國公共運輸發展，經過與學者專家內部諮詢會議，總結提出以下政策建議：

一、精進 TPASS 政策，以常態預算編列所需經費

審計部「112年度中央政府總決算審核報告」指出，「TPASS 行政院通勤月票」購買人數成長遲滯，私人運具使用習慣未見明顯改變¹³。《報導者》報導也指出，TPASS 在推行一週年後，北北基桃路上的小客車、機車並沒有變少，反而有變多趨勢，無法對交通狀況帶來改善的效果¹⁴。然而關乎每個月約60萬餘人次購買的月票已經不能說停就停，目前3年200億特別預算也絕非長久之計，應思考 TPASS 的改進方案作為應對：

1. 監督 TPASS 實際成效，檢視其是否確實提升公共運輸

督促交通部應提出 TPASS 對於提升公運市佔率的整體評估，個別地方政府所提出之月票方案也應自我評估實行一年成果，對公運市佔率進／退步提報檢討原因和解方，並確實分析 TPASS 於尖峰通勤時段對公共運輸之影響。

⁸ 宜蘭縣政府交通處

⁹ 宜蘭縣政府交通處。宜蘭縣政府因財政困難無力負擔，地方爭取中央能「增援」中。

¹⁰ 截至113年9月30日進度資料

¹¹ 自由時報報導

¹² 臺北市2050淨零行動白皮書

¹³ 112年度中央政府總決算審核報告_第2冊，丙-463

¹⁴ 嚴文廷，【Data Reporter】TPASS上路一週年，基北北桃通勤車流卻惡化？數據告訴你】，報導者，2024/7/11

2. TPASS2.0 改以常態預算編列，尋找穩定財源符合財政紀律

雙北公共運輸定期票（通稱 1280）時期，台北市政府透過「停車管理基金」補貼公共運輸，將私人運具的停管成本，用於公共運輸改革。未來應該將 TPASS 改為常態預算，尋求政府穩定財源以挹注，例如：碳費稅、汽（機）車燃料使用費、地方政府的停車費收入、國道基金…等等。

3. 交通月票方案納入共享運具，滿足城市交通最後一哩路的需求

台北市政府於柯文哲前市長任內，推動雙北 1280 公共運輸月票，以及「4U」共享運具（YouBike、U-Motor、U-Car 及 U-Parking）等政策。並於 2021 年推動推出公共運輸定期票加價購買共享機車優惠方案，透過共享運具有效結合公共運輸路網，解決大眾運輸的最後一哩路問題¹⁵。也將減輕私有車輛停車壓力、交通壅塞，並減少運輸碳排放，促進城市永續發展。

二、協助客運業者提升品質、解決缺工問題，促進私人運具移轉

目前客運業者面臨虧損，整體公共運輸經營環境非常困難。同時，客運駕駛的缺工問題以及年輕人投入駕駛工作意願低，更造成公車業者無力增加路線與班次，促進私人運具移轉的成效自然不彰：

1. 強化大眾運輸場站接駁轉乘與周邊區域連結—加速開發高鐵、台鐵、捷運車站周邊，落實大眾運輸為導向的都市發展（TOD），協助擬定大眾運輸場站周邊土地都市計畫，強化共享運具、轉乘設施，帶動運量及舊城區翻轉。
2. 扶持客運業者應有穩定預算—除了特別預算、短期計畫外，應有法制化的公共運輸政策，提供長期補助財源，鼓勵業者精進、提升服務水準。中央建立統一規範，地方執行回饋，使交通設計獲得通盤改革，以發揮成效。
3. 輔導客運業者資源共享、整合路線聯營合作機制—提供誘因引導客運業進行聯運，同時善用公設轉運站整合其路線及班次減少其成本，有效降低車輛閒置及人力成本。
4. 發展 ITS 智慧運輸，應用於公共運輸領域—建立標準化資料並開放資料，運用數據扶植產業，並與民間整合，推行「全國一站通行的交通 APP」。透過智慧運輸減少部分對於司機的需求，緩解偏鄉地區人力不足和營運成本過高的

¹⁵ 台北市政府交通局新聞稿，[公共運輸定期票自 110 年 5 月 13 日起可加價購買共享機車](#)，110-05-13

問題。同時透過先進駕駛輔助系統，協助交通安全環境的提升。

三、 提升東部交通建設效率，平衡東西部公共運輸建設發展

環島高鐵議題凸顯東部地區缺乏安全可靠的鐵路，若是 20 年之後，東部仍未有高鐵或快鐵，當地民眾將無法接受長期缺乏韌性運輸系統。政府應以永續發展為目標，儘速評估並完善東部交通韌性：

1. 從「花東地區永續發展基金」中盤點資源項目，促進東部公共運輸發展

《花東地區發展條例》第 11 條明定「交通部應提高鐵路運輸能量及縮短行車時間」、「花東地區應建設完善的公共運輸網路」，並於行政院「花東地區永續發展策略計畫」中規畫建構綠色人本交通運輸網。應追蹤計畫執行成效，評估新增優化東部公共運輸品質項目。另外，也要召開公民參與會議，客觀溝通建設效益與替選方案。

2. 研擬「交通受阻之預警及即時應變支援計畫」

東部交通屢因天災中斷受阻，尤其蘇澳新至花蓮間的北迴線鐵路受阻時，應立即透過南迴路線進行即時支援應變計畫，將原行駛北迴線鐵路的列車調度至南迴鐵路支援運輸，讓民眾買得到票、回得了家。

3. 優化台鐵樹林到七堵路線，避免北迴線塞車

台鐵樹林-七堵間為東、西路線重疊路段，此區間路線每增加一班普悠瑪開往東部，即會影響一班往返的區間車或西部幹線的對號列車。應解決台鐵西部路線「樹林至七堵間」路廊壅塞問題，有效拉抬東部運量¹⁶。應調整台鐵營運模式，處理北部路廊容量不足的問題，東幹線加開對號快車，西幹線加開區間通勤列車。

¹⁶ 鍾慧諭／解決台鐵北部軌道容量不足，並非只有基隆捷運一途，報導者，2023/4/18

面對台灣能源與水資源危機

謝毅弘／台灣民眾黨政策會研究員

台灣再生能源及綠能產業發展不如預期，火力發電量占比約 8 成，燃料成本易受國際市場波動影響，造成台電虧損失控。以及年降雨量豐沛，卻因為降雨季節分布不均，與山勢陡峭河流短急降雨來不及滲入土壤，而名列全球缺水國家之列。

面對氣候緊急時代，為達成永續發展目標，台灣民眾黨政策會經過與學者專家內部諮詢會議，理性探討台灣永續發展政策。提出「減輕政策性負擔，有效台電降低虧損」、「建立有利低碳電力發展的可競爭市場制度」、「重視空氣汙染危害，訂定改善空汙品質具體時程」、「強化開發多元水資源」等政策建議。

受到國際能源價格高漲的影響，自 2022 年起台灣電力公司連年虧損，截至 2024 年底累計虧損已達 4,229 億元新台幣¹⁷。雖然近年政府已為台電增資 2,500 億元、撥補 500 億元，又連續調漲電價。然而龐大的累計虧損，為今年電價費率審議委員會是否調漲電價，形成龐大的壓力。

氣候變遷下，台灣短延時強降雨發生頻率增加，枯水期與豐水期差距逐漸增大。台灣河流陡急，降雨可利用的水僅有約 20%，80% 降雨都會逕流入海或蒸發；上游泥沙也容易進入水庫，造成台灣水庫的淤積、優養化嚴重。根據行政院「台灣各區水資源經理計畫」推估，台灣在民國 125 年將會出現每日約 67.59 萬噸的供水缺口。

面對氣候緊急時代，氣候變遷影響每個人，需透過減緩碳排放和提升韌性調適來應對。應綜合運用科學、政策及技術來應對氣候變遷挑戰，理性探討台灣面對的能源、水資源危機，以期達成永續發展目標。

■能源轉型迷航，台電虧損失控

台灣地理位置特殊，缺乏自產能源，高度仰賴進口，2023 年的能源供給有 96.7% 來自進口，進口能源九成以上都是原油、煤、天然氣等石化燃料¹⁸。同時

¹⁷ [台灣電力公司財務資訊](#)，2025-01-24

¹⁸ 經濟部能源署，[112 年能源供給概況](#)，113-07-04

過去百年來，台灣地區溫度上升約攝氏 1.5 度，較全球均溫的上升幅度明顯，而且 2020 年我國人均碳排量也是全球平均的 2.63 倍及歐盟的 2.01 倍¹⁹。

2017 年修改《電業法》，對我國的能源轉型政策影響深遠，政府規劃 2025 年前核能發電設備全部停止運轉、並積極推動發展再生能源產業。然而再生能源產業發展不如預期，核能發電卻完全除役在即。造成 2024 年台電火力發電量占比達 79.7%、再生能源占比為 11.9%²⁰，政府原定 2025 年再生能源占比 20% 的目標，已經確定無法達成。火力發電燃料成本易受國際市場波動影響，又再生能源購電成本較高，是造成台電虧損失控的主因²¹。

表 2 103 年度至 112 年 4 月底止各項發購電成本統計表

單位：新臺幣元/每度

項目	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年	110年	111年	112年 1-4月
自發電力(A)	2.31	1.96	1.87	1.90	2.02	2.02	1.78	1.81	3.21	3.70
火力發電	2.74	2.15	1.76	1.89	2.14	2.22	1.71	1.85	3.50	3.99
燃油	6.63	4.35	3.61	3.67	4.87	5.66	5.26	5.12	7.28	8.39
燃煤	1.30	1.22	1.10	1.35	1.63	1.62	1.32	1.57	3.57	4.08
燃氣	3.93	2.68	2.13	2.15	2.39	2.57	1.91	1.92	3.29	3.79
核能發電	0.96	1.15	2.35	1.86	1.28	1.14	1.95	1.38	1.50	1.65
抽蓄發電	4.81	4.08	2.89	3.35	3.48	3.34	2.77	2.65	4.45	6.01
再生能源	1.90	1.87	1.27	1.57	1.85	1.51	2.33	2.21	1.72	2.70
慣常水力	1.54	1.70	1.12	1.48	1.80	1.36	2.54	2.16	1.21	2.52
風力發電	3.48	2.50	2.25	1.91	1.88	2.00	1.43	2.00	3.42	2.52
太陽光電	10.14	9.44	9.49	8.52	6.30	3.82	3.03	2.89	3.36	4.42
購入電力(B)	3.03	2.59	2.25	2.36	2.69	2.92	2.79	2.65	3.96	4.51
汽電共生	2.23	2.21	1.90	1.91	2.15	2.06	2.04	2.39	3.55	3.27
民營電廠	3.21	2.62	2.25	2.32	2.64	2.88	2.57	2.25	3.78	4.47
燃煤	2.13	2.05	1.90	1.84	2.17	2.47	2.46	2.01	3.68	4.37
燃氣	4.56	3.29	2.64	2.84	3.12	3.26	2.68	2.45	3.87	4.54
再生能源	3.32	3.61	3.41	3.69	3.99	4.26	4.65	4.69	4.75	5.26
慣常水力	1.83	1.69	1.57	1.51	1.58	1.59	1.75	1.62	1.57	1.96
風力發電	2.25	2.26	2.27	2.39	2.46	3.14	4.31	5.10	5.92	7.03
太陽光電	7.21	6.66	6.12	5.74	5.36	5.20	5.04	4.94	4.86	4.88
地熱	-	-	-	-	4.94	6.17	5.67	6.17	6.15	6.15
生質能	-	3.25	3.28	3.47	3.58	3.91	4.75	4.81	4.90	5.01
平均發購電成本(A+B)	2.47	2.10	1.95	2.00	2.16	2.23	2.02	2.01	3.39	3.90
總成本	3.0926	2.7340	2.5331	2.5622	2.7497	2.8158	2.6186	2.5849	3.9919	4.3955
售價	3.0705	2.9331	2.6159	2.5454	2.6008	2.6190	2.5986	2.5885	2.7246	2.6306
銷售盈虧	-0.0221	0.1991	0.0828	-0.0168	-0.1489	-0.1968	-0.0200	0.0036	-1.2673	-1.7649

(台電各項發購電成本統計表，資料來源：立法院預算中心)

高比例的火力發電，亦對國人健康造成隱憂。尤其目前台中火力發電廠仍使用低效率、高污染的「亞臨界」燃煤機組，相比之下大林、林口發電廠燃煤機組都是採用「超超臨界」機組，可大幅降低空污。PM2.5 等多重空氣污染物的長期

¹⁹ 立法院預算中心，我國與國際間之碳排放情形，2023-07-01

²⁰ 台灣電力公司，[電源開發規劃](#)，2025-02-11

²¹ 立法院預算中心，[從財務面探討台電公司之營運挑戰及電力供應相關問題](#)，112 年 8 月

共伴暴露，將增加各種癌症罹患風險，台灣每年有數千人因 PM2.5 早逝²²。國家衛生研究院也證實，即使是低濃度 PM 2.5 對健康仍有影響²³。

附表 3-4：台電公司火力發電機組型式與發電效率、發電排放統計表

機組型式	燃料別	單位	機組	低熱值 毛熱效率 %	106 年度-年平均排放濃度			
					粒狀物 (PM)	硫氧化物 (Sox)	氮氧化物 (NOx)	
					mg/Nm3	ppm	ppm	
汽 力 機 組	超超臨界	煤	林口發電廠	#1~#2	44.44	2~10	5~10	16~23
	超超臨界	煤	大林發電廠	#1	39.09	試車中		
	超超臨界	煤	大林發電廠	#2	新建機組截至 106 年底尚未試運轉			
	亞臨界	煤	台中發電廠	#1~#10	39.88	12~14	25~40	42~68
	亞臨界	煤	興達發電廠	#1~#4	39.80	6~13	44~48	60~61
	亞臨界	氣	大林發電廠	#5~#6	39.58	1~1	**	52~57
	亞臨界	油	協和發電廠	#1~4	38.07	18~21	174~199	136~148

超超臨界機組、亞臨界機組排放比較

※註：1. 資料來源，台電公司提供。
 2. 「*」符號表示 106 年度尚在試運轉之新建機組；「**」符號表示免監測。
 3. 另查麥寮民營燃煤火力發電廠燃煤機組係屬超超臨界型機組。

(圖：我國能源結構轉型相關問題之探討，立法院預算中心，107 年)

除了政府能源轉型政策造成的各種問題之外，政府也賦予台電許多政策性任務，使電價合理化更難以落實。根據台電公開資訊，112 年度台電執行重大政策暨影響金額就高達 2,356 億元，其中「配合電價公式漲幅上限」由台電自行吸收減少的電費收入 2,304 億元為主要負擔項目²⁴。

相較於台灣電力市場非常容易受政府政策影響，造成各種風險與虧損，可競爭的電力自由市場是世界趨勢。

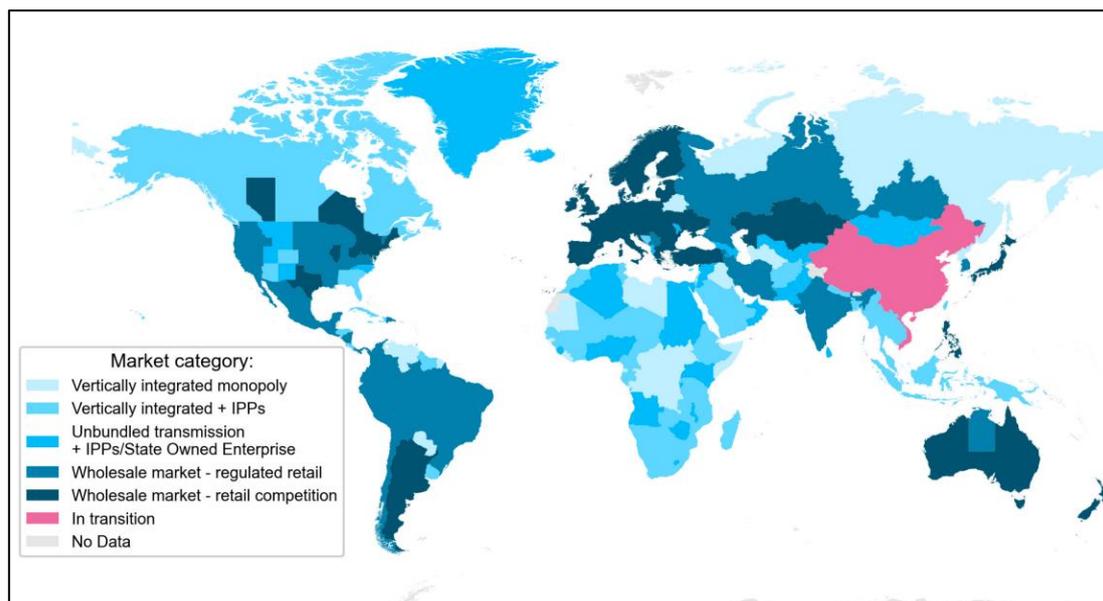
2022 年國際能源總署 (IEA) 報告指出，全世界約 50% 的電力都來自可競爭自由市場，一旦中國完成電力市場改革，這一比例將增加到約 76%。相比之下台灣電力市場仍被歸類在「傳統壟斷垂直整合+開放民營發電廠」的低階自由化階段²⁵。然而 2024 年底經濟部預告《電業法》修法，卻認為由於台電大幅虧損，預計取消原定的台灣電業自由化進程。

²² 中央廣播電台，[PM2.5 危害大 台灣每年奪命超過 6 千人](#)，2018-05-03

²³ 陳主智，[懸浮微粒 PM2.5 長期暴露濃度所導致國人的心肺代謝疾病的失能調整生命年與年平均管制標準](#)，2024-07-26

²⁴ 台灣電力公司，[財務資訊](#)，2025-01-24

²⁵ IEA，[Steering Electricity Markets Towards a Rapid Decarbonisation](#)，September 2022



(2022 年，國際電業自由化發展情況，資料來源：IEA)

■台灣水資源的困境，節水誘因不足、未有效利用每一滴水

水源調度問題與電價調漲也加劇台灣自來水公司虧損，立法院預算中心指出 2023 年台灣自來水公司每賣一度水就會虧損 0.8 元新台幣，負債總額已從 2018 年的 1,217 億元成長至 1,602 億元²⁶。行政院今年 1 月初要求經濟部啟動合理檢討合理水價，一旦水價調漲就可能影響物價²⁷。

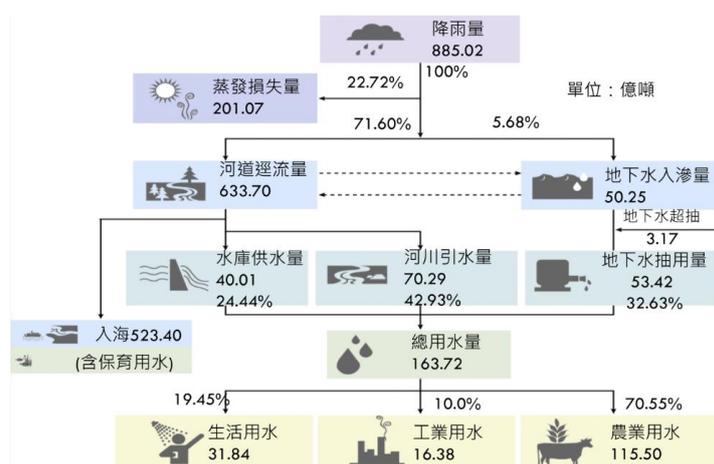
²⁶ 日期：112 年 8 月 報告名稱：近年中央政府投入水資源建設及抗旱節水措施執行概況之探討
²⁷ 公視報導，卓揆指示經濟部檢討合理水價 凍漲 31 年料將向上調整，2025-01-10

表 3-4-2 107 至 112 年度台水公司給水管運收支及財務概況

單位：億立方公尺；新臺幣億元；新臺幣元/度；%						
年度	107	108	109	110	111	112
售水量	24.72	25.00	25.63	25.02	25.58	26.36
給水收入 (新臺幣億元)	271.77	275.06	280.84	274.38	282.70	290.20
售水總成本 (新臺幣億元)	278.22	280.78	290.19	288.79	298.51	311.31
銷售盈虧 (新臺幣億元)	-6.45	-5.72	-9.34	-14.41	-15.81	-21.11
單位售價 (新臺幣元/度)	11.00	11.00	10.96	10.97	11.05	11.01
單位成本 (新臺幣元/度)	11.26	11.23	11.32	11.54	11.67	11.81
單位盈虧 (新臺幣元/度)	-0.26	-0.23	-0.36	-0.57	-0.62	-0.80
負債總額 (新臺幣億元)	1,217.79	1,304.86	1,378.39	1,457.14	1,519.20	1,602.02
負債比率	39.30	40.57	41.46	42.46	43.01	44.10

(圖：立法院預算中心指出，台水公司水銷售多年呈虧損)

台灣有 8 成的雨水悄悄地流失，除了現有蓄水設施應妥善維護更新、積極加強水源調配聯通管網之外，也應大力提倡廣設雨水貯集設施。台灣於「前瞻基礎建設計畫-水環境建設」中設置 267 處雨水貯留系統，儲存雨水量大約每年僅 35.6 萬噸²⁸，相比台灣平均年降雨量約 885 億噸不成比例。



(102~111 年臺灣水資源利用平均值，資料來源：經濟部水利署²⁹)

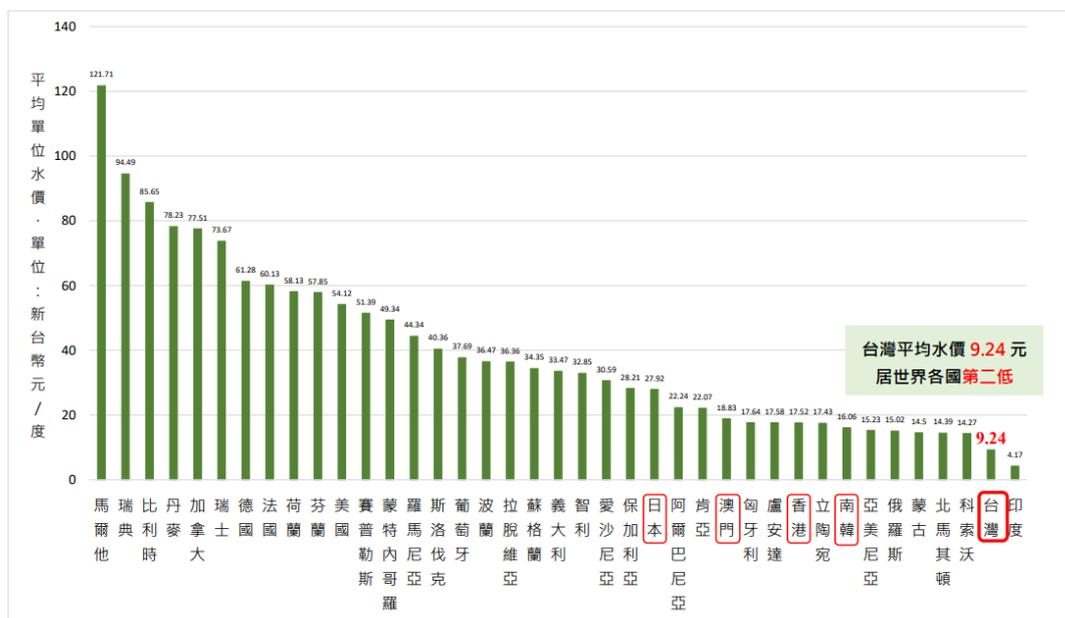
²⁸ 國家發展委員會，[施政亮點資訊網](#)

²⁹ 經濟部水利署，[102~11 年臺灣水資源利用平均值](#)

台灣再生水使用量每日約 65 萬噸，政府宣示至民國 120 年目標每日 132 萬噸³⁰，卻僅相當於現有平均年總用水量約 3%；台灣四面環海，但已完工營運中計 24 座海水淡化廠，總產水量每日 4.3 萬噸³²，僅佔現有平均年總用水量約 0.01%。

海水淡化成本昂貴每度約 30 元左右³³，而台灣再生水廠售水價格則約每度 18.8~30.92 元³⁴，皆高於目前每度約 11 元的自來水水價。目前台灣的水價政策不僅導致節水誘因不足，也成為再生水與海水淡化推動的阻礙。

國際水協會(IWA) 2023 年計算世界 39 個國家(或地區)之「平均單位水價」，台灣平均家戶水價為 9.24 元/度，僅高於印度 4.17 元/度，相較於亞洲鄰近日本、澳門、香港、南韓都偏低³⁵。台灣水價低廉早已不是新聞，一個十元硬幣就能買到約一噸（即 1,000 公升）的自來水，約等於 1,600 多罐瓶裝水的量。



³⁰ 中央社，[黑水變藍金 台灣估民國 120 年再生水使用倍增](#)，2020/9/25
³¹ 內政部，[公共污水處理廠再生水推動計畫 \(110 至 115 年度\)](#)，中華民國 109 年 9 月
³² 經濟部水利署，[水利櫥窗 海水淡化](#)
³³ 中央廣播電台，[水利署規劃 8 座萬噸級海淡廠 新竹、台南優先推動](#)，2023-06-06
³⁴ 內政部，[公共污水處理廠再生水推動計畫 \(110 至 115 年度\)](#)，表 3-3，中華民國 109 年 9 月
³⁵ 台灣自來水公司，[【各國水價比較？】](#)，發布日期：2024/11/15

(2023 年各國平均單位水價，資料來源：台灣自來水公司)

觀察 2014 年至 2023 年全國每人每日平均生活用水量，整體呈現上升趨勢，至 2020 年達到 289 公升最高峰。民國 2023 年每人每日平均生活用水量為 287 公升，各縣市中以台北市 337 公升為最高³⁶。與各國首都家戶用水量相比，國際水協會 (IWA) 2018 年調查台北市家戶每日用水量在有公布資料的 173 個城市中排名第 8，在 30 個國家首都中更是排名第 2³⁷。



(自來水生活用水量統計，資料來源：水利署)

研究以色列水資源而出版《讓水暢流》的作家 Seth M. Siegel 認為：「全球水資源危機的最大問題不在氣候或技術，而是我們人類的態度」。台灣必須設法建立節水習慣，培養愛水惜水的觀念與生活習慣，讓社會形成一個節水型社會。

³⁶ 經濟部水利署，[自來水生活用水量統計](#)，113-07-08

³⁷ 中央社，[缺水不只是老天不下雨 台灣每人用水量全球第 2](#)，2021/07/06

政策建議

針對台灣在推動合理電價、水價的困境，提出以下政策建議：

一、避免交叉補貼、減輕政策性負擔，有效降低台電虧損

2023 年台電平均發購電成本平均每度 3.59 元，但是住宅用電平均每度 2.73 元、工業用電平均每度 3.26 元，且我國住宅、工業電價遠低於大多數國家³⁸，相當於台電近年都在「虧錢賣電」³⁹。因此調漲電價並非不能討論，但在調漲之前，政府必需將資訊公開透明、誠實面對能源轉型政策的缺失，供全民檢視⁴⁰。

2023年各國平均電價比較
國際能源總署(IEA)與Enerdata 2024年發布之最新統計資料

住宅用電					工業用電						
排名	國別	台幣元/度	排名	國別	台幣元/度	排名	國別	台幣元/度	排名	國別	台幣元/度
1	馬來西亞	1.4952	17	斯洛伐克	6.6325	1	馬來西亞	2.3051	17	愛沙尼亞	5.3084
2	土耳其	2.2613	18	瑞典	6.8191	2	美國	2.5090	18	拉脫維亞	5.4891
3	中國	2.4017	19	澳洲	6.8531	3	挪威	2.5698	19	土耳其	5.8732
4	墨西哥	2.5855	20	波蘭	7.1645	4	芬蘭	2.6353	20	希臘	5.9272
5	臺灣	2.7351	21	愛沙尼亞	7.2919	5	中國	2.7911	21	日本	6.6350
6	匈牙利	3.7658	22	葡萄牙	7.3533	6	瑞典	2.9601	22	德國	6.8576
7	泰國*	3.9561	23	芬蘭	7.8305	7	泰國*	3.2396	23	法國	6.9087
8	南韓	4.0623	24	法國	7.9641	8	臺灣	3.2630	24	捷克	6.9503
9	加拿大	4.2079	25	希臘	8.3262	9	紐西蘭	3.2960	25	新加坡	7.0711
10	挪威	4.5261	26	西班牙	8.6640	10	加拿大	3.3637	26	波蘭	7.1101
11	美國	4.9784	27	瑞士	9.6069	11	葡萄牙	3.5627	27	匈牙利	7.2136
12	日本	5.3890	28	拉脫維亞	10.4850	12	南韓	3.8029	28	奧地利	7.3641
13	智利	5.6213	29	捷克	10.5008	13	墨西哥	4.2676	29	比利時	7.4539
14	菲律賓	5.8874	30	愛爾蘭	12.6796	14	澳洲	4.9840	30	瑞士	7.4791
15	紐西蘭	6.2487	31	義大利	13.0164	15	智利	5.0573	31	義大利	8.4472
16	新加坡	6.4170	32	比利時	13.6231	16	西班牙	5.1789	32	愛爾蘭	8.7324

註：1.表列數值原係以美元計價，台幣對美元換算匯率為1美元=31.150台幣(2023年平均匯率)。
註：2.**為2022年資料。
註：3.以上為含稅價格。

(2023 各國平均電價比較，來源：台灣電力公司)

應檢討《電業法》第 49 條第一項規定之「公用售電業電價費率計算公式」，釐清住宅、服務業、製造業個別分群用電情形，落實使用者付費、避免交叉補貼。

同時落實《電業法》第 52、53 條規定，自來水、電車、電鐵路等公用事業、學校、庇護工場、社會福利機構等之用電優惠，確實回歸各目的事業主管機關自行編列預算補助，如此才能有效減少台電的政策性負擔，確實降低台電

³⁸ 台灣電力公司，[各國電價比較](#)，2024-11-27

³⁹ 台灣電力公司，[各種發電方式之發電成本](#)

⁴⁰ 柯文哲，[臉書貼文](#)，2024.04.30

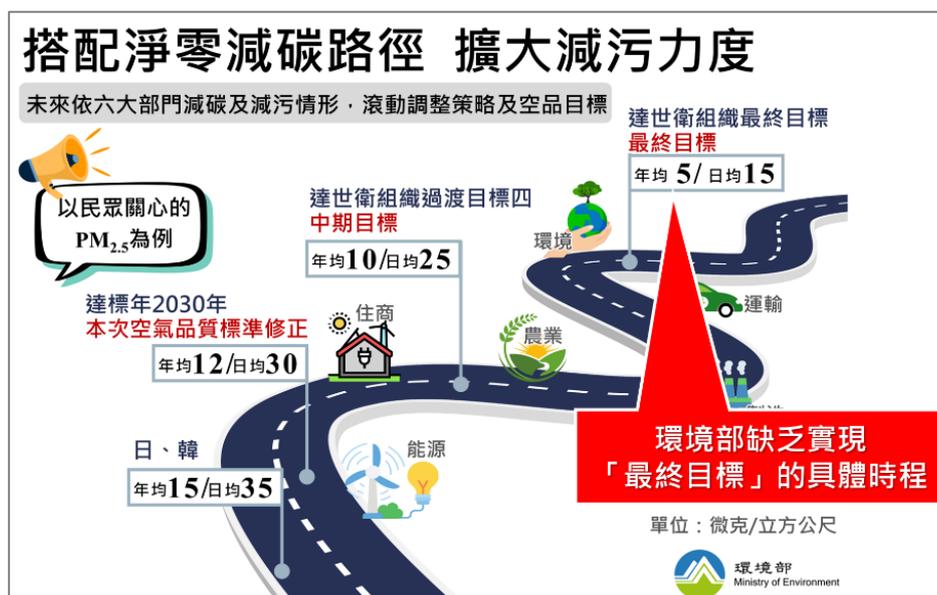
虧損。

二、 建立有利低碳電力發展的可競爭市場制度

成立獨立電業管制機構、落實台電拆分（可延後期程）、開放競爭市場，避免政府球員兼裁判，確保電力安全、公平競爭與市場資訊透明公開；建立低碳電力公開交易市場，引入國際慣用的低碳電力銷售方式，讓所有符合低碳標準的電力皆可在市場中交易，例如：部分天然氣（初期）、CCS、混燒氫氣、核能、大水力發電及再生能源…等，皆可在市場中公開發售。

三、 重視空氣汙染危害，訂定改善空汙品質具體時程

環境部「空氣品質標準」應追隨世界衛生組織 PM2.5「年平均值 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 、日平均值 15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 」標準，訂定明確達標期程與年限；加強空氣品質標準檢討週期，修正《空氣污染防制法》；加速火力發電廠燃煤機組汰換除役，大力推動綠色運輸加速運具電動化，邁向「無煤發電、無油交通」，保障人民呼吸乾淨空氣的基本人權。



（圖：環境部於 113 年 9 月 30 日修正「空氣品質標準」）

四、 檢討水價政策、強化開發多元水資源

2016 年台北市政府自來水事業處將平均水價從新台幣 8.39 元提升到 11.56 元，但每月 20 度以下的民生用戶不調漲，僅讓高耗水的用水大戶負擔合理成

本，有效增加節水誘因⁴¹。

台灣應勇敢解決低廉自來水水價政策的問題，使推動再生水、海淡水更具經濟誘因，也增加節約用水的誘因；訂定國家海淡水、再生水發展目標，據以分階段配合調整水價；保障人民基本生活用水量不漲價，考量將工業用水單獨訂價，促進優先使用再生水、海淡水；調高水價增加的收入，一定比例用於水資源相關技術提升研發。

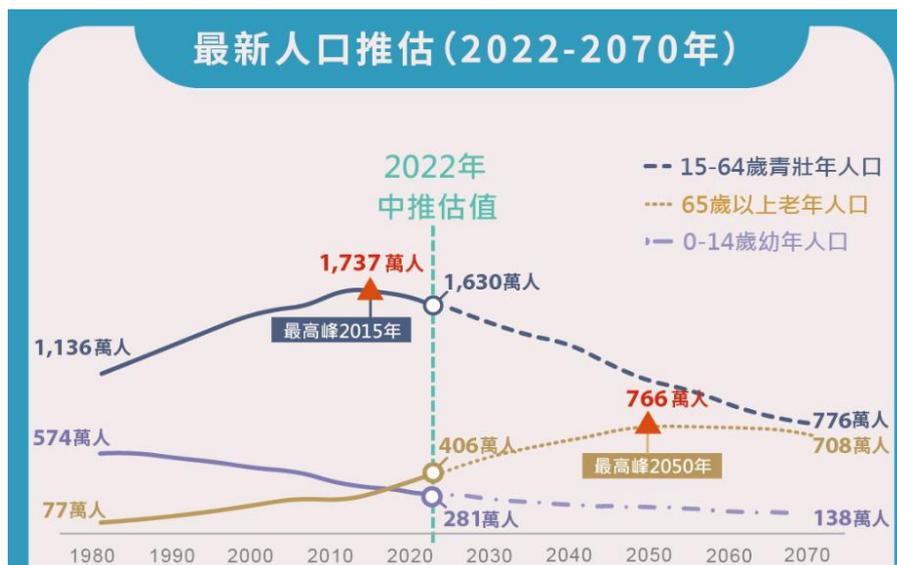
⁴¹ 台北市政府自來水事業處，[新水價調整原則及價格](#)，105年1月25日

少子女化下的政策思考與因應

黃心愉/台灣民眾黨政策會研究員

台灣正面臨少子女化與高齡化的雙重危機，人口結構的變遷正在全面衝擊經濟發展與社會穩定。根據國發會的預估，台灣總人口將從目前的 2340 萬縮減至 2070 年的 1497 萬，青壯年扶養比在 2059 年將突破 100。2025 年，台灣也將正式進入「超高齡社會」，這個趨勢預示著台灣社會即將進入一個前所未見的人口結構變遷階段，勞動力短缺、社會福利體系的沉重負擔，以及經濟成長的潛在停滯，都將成為難以迴避的議題。

台灣民眾黨透過專家內部諮詢會議，提出「提升人口對策的行政層級」、「強化家庭價值觀與情感能力的培養」、「強化預算透明與精準資源配置」、「提升職場與育兒的兼容性」、「縮小資源分配差距與人口補充」等政策建議。



(資料來源：國家發展委員會中華民國人口推估報告(2024-2070年)，113年10月17日)

儘管政府自 2016 年啟動「少子女化對策計畫」，至 2024 年已投入超過 1177 億元，但生育率仍長期低於 0.9，政策成效未如預期。問題的根源，不僅在於人口數量的下降，更牽涉到傳統性別分工與職場文化的矛盾。年輕女性在家庭與職場間的雙重壓力，導致婚育意願低落，進一步削弱了國家的生產力與競爭力。

■ 現行政策與婚育選擇的矛盾

1. 經濟補貼成效有限，無法解決深層問題

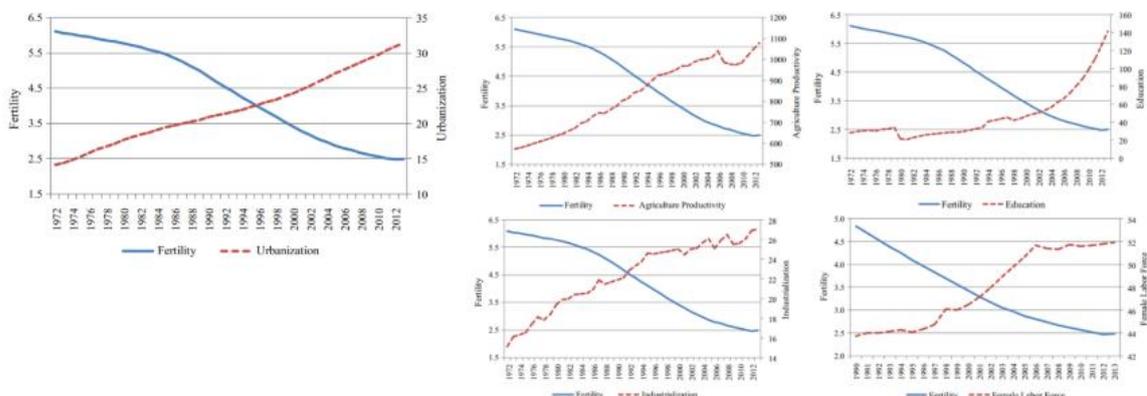
現行政策多以經濟補貼為主要手段，期望藉此提升生育率。然而，政策實施多年，生育率非但未見提升，反而持續下滑，顯示年輕人的婚育選擇受到更為複雜的因素影響。結婚對現代年輕人而言，吸引力已大不如前，原因不僅限於經濟負擔，更包括婚姻帶來的角色壓力與生活自由的限制。許多年輕人因此選擇維持個人的自由與彈性，將婚姻視為可有可無的附加選項。

在生育政策方面，補貼的力度雖然逐步加強，但年輕家庭考量的不僅僅是經濟成本。他們更關心的是托育過程中是否能獲得足夠的社會支持與資源。單純提高經濟補貼的策略，無法有效改變生育決策，因為年輕世代在生育時考量的是長期的生活平衡。北大社工系教授陳芬苓指出，補貼政策應以減輕經濟壓力為主，而非視其為唯一提升生育率的工具。研究顯示，男性通常對補貼政策的支持度較高，因為家庭經濟負擔往往由男性承擔；然而女性的態度則相對冷淡，因為補貼不足以化解她們在職場上因生育而遭受的晉升障礙與薪資損失。

此現象在亞洲國家尤為顯著。儘管許多歐美國家透過補貼政策取得一定成效，亞洲國家卻難以產生類似效果。陳芬苓進一步指出，這是由於亞洲家庭內部的性別分工結構，使女性在家庭中承擔過多的育兒與家務責任。當這些負擔無法透過政策或制度改善時，經濟補貼對女性而言僅能緩解部分壓力，卻無法成為推動她們生育的核心動機。當前政策設計未能充分聚焦於女性的需求，未針對托育服務時間、職場彈性等關鍵問題進行改革，使政策效能大打折扣。

此外，台大地理系教授溫在弘認為，低生育率並非僅僅是「經濟問題」，而是社會價值觀、都市化、工業化與教育結構共同作用的結果。研究顯示，生育率與都市化、女性就業、教育水準之間呈現強烈的負相關。例如，北歐國家雖然擁有全球最完善的育兒補貼與工作平衡政策，但生育率仍持續下降，這表明傳統的政策工具可能難以逆轉這一趨勢。台灣當前的政策，雖然具備善意，但缺乏與年輕世代需求的精準對接，導致政策效益無法有效轉化為行動力。

生育率降低的地理特徵因素： 都市化、工業化、教育程度、女性就業率等



(Zakaria et al., 2017)

2. 托育服務與資源分配的錯配

台灣的托育資源供應、地區分布與品質監管長期失衡，影響家長的育兒安排，也直接削弱了年輕世代的生育意願。政大勞工所劉梅君教授指出，公立托育設施供不應求，家長無法獲得名額，不得不轉向價格高昂或品質不穩定的私人托育機構。然而，部分私人機構由於監管不力，服務品質參差不齊，甚至存在安全疑慮，使家長對托育機構普遍缺乏信任，陷入進退維谷的窘境。

此外，托育資源的地理分佈高度不均。新興市鎮（如林口、三峽）因人口聚集迅速，托嬰與特殊教育資源嚴重不足，即使家長願意支付高額費用，也難以找到合適的托育機構。相對而言，資源較為集中的地區（如新竹）因家長競相登記少數優質機構，形成供不應求的惡性循環，導致托育資源的分配更加失衡。

根據衛福部與教育部資料，截至 2022 年底，台灣針對未滿 2 歲幼兒的公共化托育服務涵蓋率僅 4.22%，而針對 2 至未滿 6 歲幼兒的公共化幼兒園涵蓋率也僅 33.74%⁴²。這意味著，即使有意願使用公立托育資源的家長，仍有極大機率無法獲得托育名額，最終只能選擇昂貴的私立托育，或讓長輩承擔育兒責任。特別是在就業機會集中的都市地區，由於公共托育機構收費相對低廉且品質較穩定，家長普遍偏好登記公立或準公共托育資源。然而，由於登記人數遠超可提供的名

⁴²立法院預算中心報告 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46353&pid=230740>

額，導致候補名單高居不下，但同時部分地區的準公共托育機構仍有招生缺額，凸顯政府資源配置的精準度不足，未能有效匹配地方需求。

此外，托育機構的服務時間與現代職場需求脫節，也是年輕家庭的另一大困境。多數托育機構下午五、六點結束營運，但在台灣普遍的加班文化下，許多家長根本無法準時接送孩子，導致時間壓力加劇。這進一步影響雙薪家庭的生育意願，使得家庭必須在職場發展與生育規劃之間做出艱難的取捨。

表 3-4-1 112 年 3 月底各市縣 0 至未滿 3 歲嬰幼兒公共化及準公共托育服務候補及招生缺額對照表 單位：人

類別	候補數		招生缺額	
公共化	人數	市縣別	人數	市縣別
	超過萬人	新北市(詳說明2)	1~50 人	臺中市、高雄市、苗栗縣、屏東縣、澎湖縣、連江縣
	6,000-7,000 人	臺北市(詳說明2)		
	1,000-3,500 人	桃園市、臺中市		
	100-600 人	臺南市、高雄市、宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、基隆市、新竹市、嘉義市、金門縣		
低於100 人	彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、澎湖縣、連江縣	0	上述外之其餘市縣	
準公共	候補數皆為0		5,000 人-6,000 人	新北市
			3,000~5,000 人	桃園市、臺中市、高雄市
			1,000~3,000 人	臺北市、臺南市、新竹縣、新竹市
			100 人-1,000 人	宜蘭縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、基隆市、嘉義市
			低於100 人	澎湖縣、金門縣、連江縣

說明：1. 公共化托育服務資源含公設民營托嬰中心及公共托育家園，準公共含與市縣政府簽約之居家托育及托嬰中心。

2. 部分市縣可同時登記 2 間公共化托育服務，有部分重複情事，數據可能偏高。

(資料來源：立法院預算中心)

■ 工時文化與生育環境的相互制約

1. 長工時文化對婚育選擇的壓迫

台灣的長工時文化已成為影響生育選擇的重要障礙。根據 OECD 統計，台灣的年均可工時高達 2007.6 小時，僅次於墨西哥、哥斯大黎加等國，高於 OECD 平均值 (1,752 小時)，甚至超越日本 (1,607 小時) 與韓國 (1,901 小時)。進一步分

析台灣 40 歲以下工作者的情況，調查顯示每日平均工作時數達 9.7 小時，其中近半數（48.4%）每天工時超過 10 小時。

長工時所帶來的疲憊感與時間不足，使年輕人在生活中無法有效規劃戀愛、婚姻和生育。即便具備穩定收入，持續的高壓工作環境仍導致精神與時間壓力過大，使得個人生活與婚育規劃嚴重受限。當育兒成為難以兼顧的負擔時，年輕人的生育意願大幅下降。

與國際經驗相比，瑞典、丹麥等國家透過縮短工時（每週 30 至 35 小時），不僅維持了生產力，還大幅改善了員工的生活品質與工作平衡。台灣企業卻仍然深陷**「工時長等於生產力高」的迷思，導致員工的生活與工作長期失衡，進一步拖延甚至阻斷了家庭計劃。

2. 性別分工與「雙重輪班」效應

在職場高壓環境下，女性面臨的不僅是長工時帶來的職業困境，還有家庭內部「雙重輪班」(Double Shift) 效應的負擔。根據統計，已婚女性每日家務負擔比未婚女性多出 2.19 小時，而已婚男性的家務時間幾乎沒有變化，顯示家庭內部的勞務分配仍高度不均。此外，80%的育嬰假申請者為女性，反映出台灣的育兒與家務責任仍主要由女性承擔，而男性的參與度極為有限。這種結構性的不平等，不僅影響女性的生活品質與職涯發展，也進一步降低了她們對婚姻與生育的意願。

從職場發展來看，申請親職假對女性的職業生涯發展具有顯著的負面影響。ABENDROTH、HUFFMAN 和 TREAS (2014)⁴³針對 13 個歐洲國家的家戶數據進行研究，發現生育對女性工作的折損影響並非僅限於產假期間，而是貫穿整個職業生涯。請領育嬰假的女性，長期職業發展受阻，薪資成長受限，甚至可能被迫退出勞動市場。這種現象在台灣亦有相似的趨勢。

葉政維 (2019)⁴⁴透過分析台灣勞保與就業保險資料，研究請領親職假對女性職涯的影響，結果顯示，生育四年後，女性的就業機率仍減少 12.3%，而投保

⁴³ Abendroth, A.-K., Huffman, M. L., & Treas, J. [The parity penalty in life course perspective: Motherhood and occupational status in 13 European countries.](#), 2014

⁴⁴ 葉政維 [婦女申請育嬰留職停薪對於產後職涯之影響](#)，2019

薪資則平均下降 7% (約 1,975 元)。這代表即便女性願意重返職場，她們的薪資水準與競爭力仍無法回到生育前的狀態，長期面臨職涯發展停滯或後退的風險。

除了短期的薪資損失，女性的生育決策與職業發展存在結構性的衝突。OECD 的研究指出，子女數與女性職涯折損程度呈現正相關。當女性生育三名以上子女時，其就業率幾乎呈現斷崖式下降。這是因為育兒責任與職場需求的矛盾，使得部分母親選擇完全退出勞動市場，轉為全職照顧家庭。在台灣，這一情況更為嚴峻，因為勞動市場以長工時的全職工作模式為主，兼職選項極少，使得女性在工作與育兒之間幾乎無法取得平衡。

婚姻與職場的雙重困境，使女性在婚育選擇上受到雙重壓迫。一方面，她們必須面對職場晉升障礙、薪資減少、甚至職位流失的風險；另一方面，家庭角色期待要求她們在家務與育兒上付出更多時間與精力。這種結構性的不平等，使得許多女性對婚姻與生育產生強烈抗拒，選擇不婚、不生，或延遲生育以減少對職涯發展的影響。

這種結構性的不平等，讓許多女性對婚姻與生育產生強烈抗拒，選擇不婚、不生，或延遲生育以減少對職涯發展的影響。當婚姻與生育被視為職業發展的「犧牲選項」，年輕女性勢必更為謹慎地選擇是否進入婚姻，甚至直接選擇不婚不育，成為台灣少子女化問題的核心障礙之一。

3. 高青年失業率與生育風險

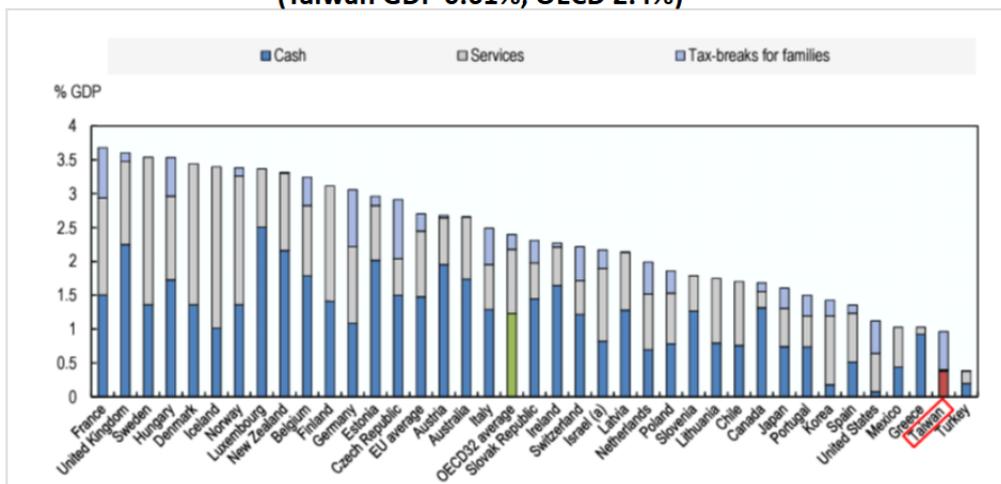
除了長工時文化與性別分工，台灣的高青年失業率也進一步壓縮了年輕人的婚育選擇。即使經濟成長，台灣年輕人的失業率仍長期維持在 10% 以上，遠高於其他年齡層，顯示出青年族群在職場上的不穩定性與高度競爭壓力。

當年輕人無法獲得穩定的工作與收入來源時，他們不可能進一步考慮婚姻或生育。即便政府推出各類補貼，年輕世代對於未來的不確定性，使得他們對生育的風險感受更為強烈，進而選擇延遲或放棄生育。

國際比較數據顯示，台灣在對有子女家庭的國家福利支出僅占 GDP 的 0.6%，遠低於 OECD 國家的平均 2.4%。這反映出台灣政府在生育支持政策上的投入仍然不足，無法有效減輕年輕世代的經濟負擔，使生育風險與成本成為影響婚育選擇的重要障礙。這種政策的不足，進一步突顯出生育責任的個人化，使得許多年輕

人無法在缺乏社會安全感的情況下規劃生育。

2016對有子女家庭的國家福利支出比：與OECD比較 (Taiwan GDP 0.61%, OECD 2.4%)

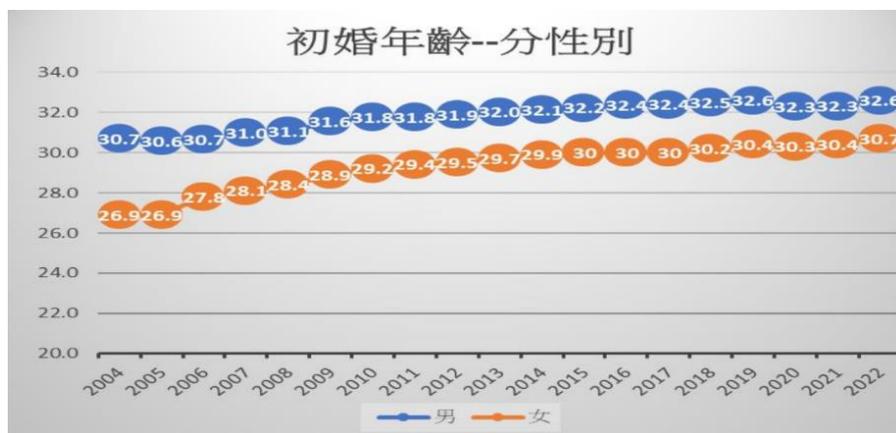


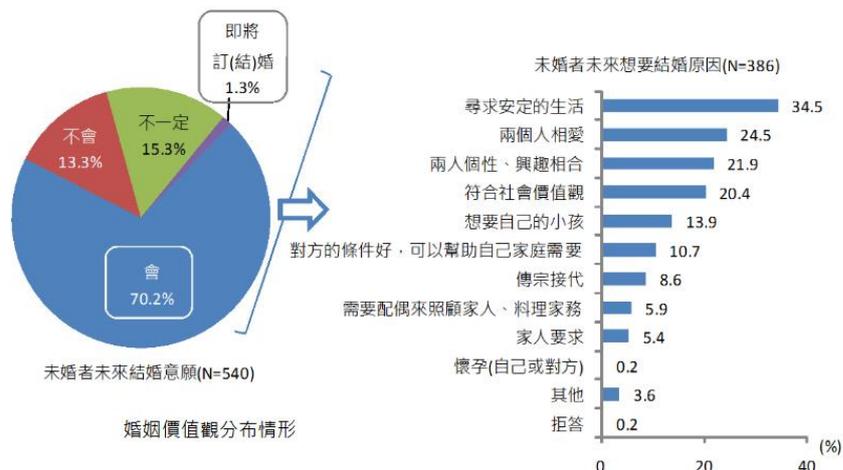
(資料來源：OECD Family Database)

■ 性別角色和婚期制度的挑戰

1. 受教年限延長與婚育時間窗口的壓縮

近幾十年來，台灣的受教年限顯著延長，導致年輕人進入職場的時間大幅推遲，隨之而來的便是婚姻與生育計劃的延後。根據統計，台灣女性的平均初婚年齡已達 31 歲，這意味著她們的生育時間窗口相當有限。尤其是 35 歲以後，女性生育能力開始顯著下降，使得晚婚女性難以順利規劃多胎生育，進一步壓縮了台灣的整體生育率。





2. 婦女主要年齡別有偶率變化

Female age/married rate

Female age	1982	1992	2002	2012	2022
20-24	37.8	23.7	77.9	4.6	4.1
25-29	77.7	63.3	42.9	25.1	18.2
30-34	88.7	81.6	69.4	53.2	43.9

(資料來源：講者簡報)

2. 婚姻與家庭價值觀的轉變

現代年輕人對婚姻的態度已經發生根本性的轉變。他們更重視個人自由與生活品質，對婚姻的期待普遍降低。調查顯示，許多年輕人選擇不婚的主要原因之一，是不願處理複雜的親屬關係。這一現象在女性族群中特別明顯，因為傳統婚姻模式往往將家庭責任與親屬壓力加諸於女性身上，使得許多女性對婚姻生活望而卻步，進而選擇延遲婚姻或直接不婚。

這一價值觀的變遷反映出台灣社會對婚姻制度的重新定義。婚姻與生育不再被視為人生的必然階段，而是變成可選擇的「附加選項」。世新社所詹昭能

教授指出，隨著個人主義的興起，年輕人對於長期親密關係的投入意願下降，轉而優先追求個人事業成就與自主生活。根據世新大學的調查，台灣有高達四成的大學生從未談過戀愛，這種對親密關係的冷漠態度進一步削弱了婚姻與生育的社會吸引力。

此外，根據Pew Research Center⁴⁵的調查，台灣與南韓的少子女化現象在全球尤為嚴重。該調查涵蓋17個國家，其中15個國家將「家庭」視為人生意義的最重要來源，然而台灣與南韓卻是唯二將「家庭」價值放在較低順位的國家。相較之下，台灣年輕世代更重視「社會影響力」與「物質成就」，而南韓則將「財富」視為人生首要目標。這顯示出台灣與南韓的年輕人對於婚姻與生育的態度，已經出現根本性的轉變。



(資料來源：Pew Research Center)

政策建議

少子女化問題並非近年才浮現，而是早在數十年前便已開始發展，並且其影響將持續累積，形成世代間的資源競爭與結構性矛盾。在人口變遷的長期趨勢下，政策的延遲效應使得現階段的決策將決定未來30年台灣社會的樣貌。因

⁴⁵ 皮尤研究中心 [什麼使生活有意義](#) 2021-11-18

此，政府必須及早制定對應策略，進行結構性改革，以打造一個更友善的生育與家庭環境，否則未來的人口負成長將加劇勞動力短缺、社會福利體系的沉重負擔，以及經濟發展的停滯風險。在 2024 年總統大選期間，台灣民眾黨前主席柯文哲即提出針對少子女化問題的政見，強調少子女化不僅是生育行為的選擇，更關乎整體社會環境的建構。其政策內容涵蓋成立「人口發展委員會」、增設公立幼托機構、提升公立幼托教師及人員薪資、延長產假等具體措施，期望透過綜合性政策規劃來改善生育環境，提升年輕世代的婚育意願。

在此次「少子女化下的政策思考與因應」內部諮詢會議中，本黨邀請學者專家進行深入討論，並綜合各方意見，總結出一系列政策建議，期望能夠從經濟支持、托育改革、職場環境優化等層面，建立更全面的少子女化對策。以下為具體政策方向：

1. 提升人口對策的行政層級：

目前，台灣的少子女化政策由多個部會分散執行，缺乏統一規劃與資源整合，導致政策效能不彰。各部門在推動政策時常因目標不一致或資源重疊，無法有效協作。為解決此問題，建議成立隸屬行政院長的跨部會「人口發展委員會」，由政務委員專責統籌規劃與協調政策，整合資源、改變補助思維，並加強政策執行與績效管理，確保政策能系統性地改善少子女化現象。

2. 強化家庭價值觀與情感能力的培養：

現代年輕世代對婚姻的抗拒，並非僅出於經濟壓力，更受到社會價值觀的影響。過去的社會框架將婚姻與生育視為人生必經階段，然而在個人自由與生活品質日益受到重視的當代，婚育逐漸轉變為一種附加選項。許多年輕人缺乏足夠的情感支持與關係經營能力，導致他們對婚育產生不確定性，甚至感到恐懼或排斥。政府應透過家庭教育與情感教育的深化，幫助年輕世代建立健康的人際關係觀念，使婚育選擇不再帶有過度的心理壓力。此外，應營造更具包容性的社會氛圍，推動多元家庭形式的友善環境，包括保障單親家庭、同居伴侶與非典型家庭的權益，使年輕人在更自在與自信的狀態下考量婚育問題。

3. 強化預算透明與精準資源配置：

少子女化對策涉及龐大的公共資源投入，然而當前政策的預算運用仍缺乏足夠的透明機制，使得資源分配的合理性與政策效能難以被全面監督與評估。現行補助措施雖涵蓋托育、產假、住房補助等多個領域，但這些資源是否真正落實於最需要的群體，仍是政策成效的關鍵問題。例如，公立托育機構的建置與補助計畫是否確實擴及人口密集且托育需求高的地區？女性支持政策是否有效改善職場性別不平等與職涯中斷的問題？這些都需要透過數據公開與政策監測機制，確保資金投放方向能夠切實回應生育環境的實際需求。

政府應建立透明且可追蹤的預算監督機制，確保所有生育相關政策的經費分配與執行進度能夠被民間監督與審查。同時，應透過公開數據，讓社會大眾、學界與相關專業機構參與政策成效評估，避免資源錯置或政策流於形式。

此外，生育決策受多重因素影響，單純依據整體生育率來規劃政策，難以真正解決少子女化問題。政府應深入分析不同世代的生育行為與決策模式，針對不同經濟背景、職場環境與家庭結構的群體，提供更具針對性的支持措施。例如，高學歷、高齡初婚者的生育延遲問題，低收入家庭的托育負擔，女性職涯發展與生育規劃之間的衝突等，都應該透過精準數據分析，制定更有針對性的政策工具，確保資源能夠公平分配並實際促進生育率的回升。

4. 提升職場與育兒的兼容性：

職場與育兒的錯配，是影響年輕家庭生育意願的關鍵因素之一。當前多數企業缺乏性別友善措施與彈性工作安排，員工在工作與家庭責任之間難以取得平衡。雖然政府已推動部分相關政策，例如工時彈性、產假與育嬰假的保障，但在實務上，這些措施的適用範圍仍然有限，尤其對中小型企業與非典型工作者而言，現行制度尚未能充分支持其育兒需求，導致家庭在面對生育決策時，仍需承擔極大的職場風險。

現行《性別工作平等法》第十九條⁴⁶雖針對僱用未滿 30 人的企業規範了彈

⁴⁶ 全國法規資料 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=N0030014&flno=19>

性工時協商機制，但「得依雙方合意辦理」的條文，使勞工的權益仍受限於雇主的意願，難以有效落實育兒家庭的需求。此外，根據現行規定，僱用 250 人以上的企業須設置哺(集)乳室或托兒設施，但由於適用範圍過於侷限，導致多數中小型企業未能提供足夠的托育支持，使得許多雙薪家庭在托育安排上面臨困境。根據勞動部統計，自 107 年至 113 年執行《少子女化對策計畫》以來，雖然獲補助的托兒設施數量有所成長，但政策落實進度緩慢，未依規定設置的案例仍達 484 件次⁴⁷，顯示企業端對此政策的落實度仍不足。

為改善此現狀，應逐步將企業設置托兒設施的門檻從 250 人以上降至 100 人以上，並透過租稅優惠與補助機制，鼓勵企業建置職場托育設施，或與鄰近托育機構合作，提供員工可負擔且可近性的托育資源。此外，政府應進一步強化彈性工時與遠距辦公制度的適用範圍。目前部分政府機關與企業已可依業務需求調整辦公時間，但多數僅限於 1 小時內，且執行效果不一。未來應擴大彈性工時的適用對象，並提供遠距辦公、部分工時等靈活工作模式，確保育兒家庭能在不影響職涯發展的前提下，取得更彈性的工作安排。針對無法提供彈性工時的產業，應推動相關的補助機制，支持員工在家庭與工作間取得更好的平衡。

產假與育嬰假制度亦需進一步優化。台灣現行勞工產假為 8 週，遠低於國際標準，應逐步延長至 10 週，最終達到 OECD 標準的 14 週，以提供女性更充裕的產後恢復與育兒準備時間。

除了職場彈性，托育服務的延展性與靈活性亦應成為未來政策重點。政府應強化課後安親輔導體系，延長托育與安親機構的服務至晚間，使之與職場工時接軌，以減輕家長接送負擔。此外，針對雙薪家庭與輪班工作者，應提供假日臨時托育與多元托育選項，確保家長在不同工作型態下，皆能獲得足夠的育兒支持。當企業文化與勞動政策更加友善且彈性化，才能真正降低育兒對職業生涯的影響，使年輕世代能在較無後顧之憂的環境下考

⁴⁷ 全國法規資料庫 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=46353&pid=230740>

量生育，進一步提升整體生育率。

5. 縮小資源分配差距與人口補充

台灣當前的育兒與托育資源分配不均，使得不同區域的年輕家庭面臨截然不同的現實條件，影響其婚育選擇。城鄉之間的公共托育機構、醫療資源、教育資源的落差，使得偏鄉地區的育兒負擔更為沉重，也導致年輕人口進一步流向都市，形成惡性循環。

在大都市，如台北、新竹，公共托育機構的需求遠超供給，導致候補名單積壓，而資源相對不足的偏鄉地區則面臨供需失衡，甚至出現招生不足的情況。這樣的區域性發展不均衡，使得年輕世代更傾向集中在都市發展，進一步加劇城鄉落差與生育率下降的趨勢。

政府應重新檢視少子女化政策的資源配置方式，確保財政補助能夠針對資源落差較大的地區進行調整，優化地區與世代間的公共資源分配。透過合理的資源調度，確保育兒與托育服務有效覆蓋至所有需要的區域，而非僅集中於人口密集的城市地帶。同時，應強化地方創生計畫的投入，提供青年世代更具吸引力的生活與就業條件，使年輕人在非都市地區也能擁有合理的發展機會，減少因資源不足而離開家鄉的現象。

然而，過去的地方創生計畫往往過度強調KPI（關鍵績效指標），導致地方政府為了爭取補助資源，而忽略了政策的實質發展需求。例如，部分地方政府推動短期建設或活動，卻未能真正改善地方的人口與經濟條件，導致資源錯置。因此，未來在推動地方創生時，應確保政策資源能夠真正導向改善當地發展條件，而非流於形式化的績效評估。

此外，若台灣的人口結構持續惡化，僅依賴生育率提升恐難以應對長期人口壓力。政府應適度考慮移民政策作為補充方案，透過引進專業技術人才與移民家庭，來填補國內勞動力缺口，並促進多元文化的融合，以維持社會的活力與經濟競爭力。

在面對低生育率與人口結構變遷的挑戰時，單純依靠傳統的補貼政策已難以發揮長期效果。政府應以縮小區域發展落差、合理分配資源、促進地方創生與適度補充移民為核心，建立更具適應性的社會結構，確保未來數十年的人口發展趨勢能夠維持穩定。

台灣民眾黨政策研究通訊 39 期-公共運輸、資源與人口的政策應對

中華民國 114 年 3 月出版

發行人：黃國昌

總編輯：賴香伶

主編：黃心愉

文字編撰：謝毅弘、黃心愉

諮詢顧問：賀陳旦、張學孔、謝政道、葉光芄、陳中舜、劉梅君、陳
芬苓、溫在弘、詹昭能

美術編輯：黃心愉

編務行政：許鈺羚

地址：台北市松山區南京東路三段 261 號 3 樓

信箱：contact@tpp.org.tw

統一編號：76345124

戶名：台灣民眾黨

電話：02-2752-0806

