

## 人口變遷對公共治理的挑戰

薛承泰

臺灣大學社會學系教授

### 一、前言

人口是國家組成的必要條件，當然也是政府治理的對象；因此，檢視一個地區的人口變遷趨勢可做為政府政策擬定的重要根據。半個多世紀以來，臺灣相較於其他國家，人口變遷速度尤快，更無法忽略其影響！從公共治理角度的觀之，因人口涉及長遠時間的形構以及人們觀念的轉變，舉凡婚姻家庭的變遷或世代間的認知差異，加上內外部經濟因素的衝擊，複雜度高且具挑戰性！

### 二、臺灣人口變遷概況

台灣的人口變遷主要發生在出生與死亡，並且於過去六十年直接影響了人口的成長。例如，1951年育齡婦女「總生育率」(Total Fertility Rate, 簡稱「生育率」或TFR)，高達7人，當時堪稱世界之最；此後呈現下降趨勢，到1984年即降至人口替代水準(TFR =2.1人)，這33年間，總人口從近8百萬成長到1千9百萬。進入21世紀後生育率仍持續下滑，2003年生育率為1.23人，臺灣進入「超低生育率門檻」(TFR =1.3人)，2010年甚至達0.9人的歷史新低。之後雖有5、6年的回升，相對於其他工業化國家仍是生育率(TFR約1.2人)仍是偏低，並未脫離世界最低之列。<sup>1</sup>台灣於1985年達到人口替代之後，又經過了33年，生育率仍持續下降，卻由於每年出生數仍高於死亡數，人口仍然持續增加，但增幅已明顯下降，到2017年總人口約為2360萬人，這33年來只增加4百餘萬人，按此趨勢，2020年之前(若不計移民)人口即可能會出現負成長。

從過去六十年趨勢觀之，台灣1951年TFR為7人的高峰降至2017年(TFR可能是1.1人)，若以每15年做為區隔，最前面為「自我調節」與「家庭計畫」兩個階段，1985年之後進入「現代化」階段(薛承泰 2016:27，詳後說明)。西歐多數的工業化國家，當生育率降到人口替代水準時，通常停留較長時間或呈現幅度不大的變動；相對地，臺灣維持了10年左右，於1990年代中葉TFR即明顯下降，這是臺灣少子女化現象較特別的地方。今後若沒有適宜而有效的政策，生育率很難維持在1.2人，生育量更會繼續下降！若從生育數量觀之，1950與1960年代每年平均約40萬人，1990年代約32萬，1998年首度跌破30萬人，2005年之後的10年平均每年約21萬人。2016年生育量為20.8萬，可能是台灣最後一次有20萬嬰兒的一年(薛承泰 2017)！

---

<sup>1</sup> 根據聯合國 World Population Data Sheet 2016，生育率最低的四個國家(南韓、羅馬尼亞、新加坡與台灣)TFR均為1.2。

除了少子女化會推升老年人口比例，平均餘命的拉長直接導致老人數量的增加，兩者共同形成人口的高齡化。在一個世紀前，臺灣零歲平均餘命（俗稱平均壽命）低於 40 歲，近年來已成長到 80 歲（女 83 歲、男 77 歲），高於美國，相當於 OECD 國家的均數。

根據人口三個年齡階段的分佈，50 年前幼年人口（0~14 歲）占總人口 43.9%、青壯年人口或稱工作年齡人口（15~64 歲）占 53.7%、老年人口（65 歲以上）占 2.4%。2014 年幼年占總人口 13.99%、青壯年占 74.03%、老年占 11.99%，該年青壯年比例達最高峰。值得注意的，2017 年青壯年比例仍還有 73%，不過老人比例於該年二月追上幼年人口（比例均為 13.5%）；此後，老年人口開始多於小孩，2018 年老人即會超過總人口的 14%，臺灣正式步入「高齡社會」（aged society）。根據國發會(2016)的中推計，2025-2026 年間台灣即會步入「超高齡社會」（老人占 20%）。若計算從 1993 年突破 7% 進入「高齡化社會」（ageing society），到 2018 年成為「高齡社會」，我國約需 25 年，從「高齡社會」到「超高齡社會」（super-aged society）則只需 7 年，這樣的速度在世界各國中是少有的！

### 三、台灣近六十年人口趨勢與四階段轉型

1950 年代生育率高，主要因當時正值生育的人們鑒於過去的成長歷程（20 世紀初），曾經歷嬰幼兒高死亡率（達千分之 150）；因此，他們在 1950 年代多生育部分原因即是為了儲備後代。一旦環境衛生與傳染疾病有了改善，所生下的孩子絕大部分都可存活，生育量即會下降。1951-1965 年生育率從 7 人降至 5 人，筆者稱這第一個 15 年為「自然調節期」（薛承泰，2016）。

1960 年代中，臺灣開始推動家庭計畫時，當時生育率已降至 5 人左右。1968 年「家庭計畫」正式啟動並引進節育措施，同一年義務教育也開始延長為九年。接著，1973 年「十大建設」啟動，臺灣社會逐步從農業社會轉型為工業社會，這段期間，生育率降至 3 人左右。筆者以 1966-1980 為第二個 15 年，稱之為「家庭計畫期」。總之，台灣生育率下滑並非肇因於家庭計畫，但家庭計畫是生育率持續下降的推力。

1980 年代台灣十大建設陸續完成，同時都市化帶動人口的遷移，工業化則改變了職業結構，都市人口快速增加並形成許多新的小家庭。約在 1980 年代中葉，臺灣的生育率降至 2.1 人的「人口替代水準」，並有十年時間維持在 2 人左右。筆者以 1981-1995 為第三個 15 年，稱為「現代化期」。

自 1996 年之後，臺灣生育率開始低於 1.6 人（歐洲國家所謂的「低生育」門檻），雖在 2000 年金禧龍年回升至 1.68 人（生育量比 1998 年虎年多出三萬餘人），只是驚鴻一瞥，此後一直往下掉，到 2010 年出現 0.9 人的新低（該年為虎年且正值全球金融海嘯）。這段期間結婚率下降、離婚率明顯上揚、結婚年齡逐漸後延，以及育兒成本的加重等，加上臺灣的經濟成長趨緩，這些現象都和生育率持續下

降有關。以 1996-2010 做為第四個 15 年，筆者稱之為「少子女化期」，以此為名乃基於台灣在此階段生育率即開始低於歐洲工業化國家，從「低生育率階段」繼續掉落至「超低生育率階段」。

2010 年開始，政府陸續推出相關鼓勵生育措施，並喊出「少子化是國安問題」，2011 年至 2016 年生育率回溫平均為 1.2 人，2012 年龍年生育量回到 23 萬人並高出 2010 年虎年 6 萬餘人，可是從 2017 年開始，政府似乎未能持續關注，生育率與生育量可能會再度下挫；因此，2011 至 2026 這第五個 15 年，前半段可稱之為「鼓勵生育期」，後半段則尚待觀察！

### 三、六十年人口政策治理

1960 年代中人口進入前述的第二階段，政府開始對高生育採行措施，最早發生在 1964 年，由當時美援機構「中國農村復興聯合委員會」（簡稱農復會）督促推動家庭計畫，提出口號「實施家庭計畫，促進家庭幸福」（陳肇男、孫得雄、李棟明，2003）。推動約 4 年，行政院於 1968 正式頒布「台灣地區家庭計畫實施辦法」，政府才從「放任生育」正式轉為勸導性質的「計畫生育」，當時的口號為「五三」（婚後三年生育、間隔三年再生育、最多不超過三個孩、三十三歲以前全部生完）。接著，在隔年（1969）內政部成立人口政策委員會並公布「中華民國人口政策綱領」，並接續推出「小家庭、幸福多」與「子女少、幸福多」等口號，即意味著降低生育量有助於生活品質的提升，那時人口政策基本上是伴隨經濟政策的治理走向（劉克智，1975）。

雖然 1965 年生育率降到 5 人，每年人口自然成長也開始低於千分之 30，可是人口成長速度相對於世界各國仍是很快，政府進一步提出「兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好」，將之前的「五三」口號轉為「三三二一」（婚後三年生第一個小孩、過三年再生一個，兩個小孩恰恰好，男孩女孩一樣好），具體強調兩個子女的好處。果然，在 1980 年左右生育率降到 3 人以下，「家庭計畫期」成效顯著。

1983 年行政院修正「人口政策綱領」在「總則」第一條揭示「加強人口教育、節制生育、緩和人口成長，以期至 1989 年台灣地區人口自然增加率遞減至千分之 12.5 以下」。1983 當年人口自然成長率為千分 15.68，三年之後的 1986 年即已降至千分之 11.03，比綱領中的時間提早了 3 年。這個時期年輕人教育提升、台灣十大建設陸續完成、台灣逐步走入現代化，經濟成長顯著提升。

由於生育率以及人口成長率均持續下降一段時間了，內政部人口政策委員會也自 1988 年起研討台灣地區人口合理之成長，並對當前國家經濟和社會發展情況，就現階段推行之人口政策「綱領」和「方案」之內容全面檢討修正。

台灣在 1985 年生育率開始低於人口替代水準，於是政府經過 1988、1990、1992 三次修正，從早期人口政策以推行家庭計畫為主，逐漸調整為人口合理成長，以提升人口素質為目標，並加強落實老人福利政策、優生保健、全民健康保險等，同時以人口均勻分布作為努力的方向。此時，台灣的民主化、社會福利與

高等教育的擴張等，也蓄勢待發。這時正是台灣經歷「人口第三個 15 年 - 現代化期」。

可是，生育率自 1997 以後，除了 2000 龍年的彈升，即快速下滑一直到 2010 年。2006 年行政院進行修正綱領，所提出的新人口政策綱領共有 30 條，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」，並闡明基本理念，如下：

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 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。
5. 衡量國內人口、經濟、社會發展所需，訂定適宜之移民政策。

雖然 2006 年政策綱領已不再強調「人口合理成長」，而是對人權、福祉與環境有較多著墨。可是台灣地區人口生育率已於 2003 年進入「超低生育率階段」，之後一直被聯合國列為世界生育率最低之列；政府在修正綱領時，雖迎合了世界潮流(強調人權、福利與環境)卻失去挽救在地人口危機的時機！

嚴格說來，當生育率在 1985 年低於人口替代水準時，政府就應該留意後續的變化，1997 年之後生育率再度現住下滑，人口危機雖只是方興未艾，可是到 2001 年所提出的口號，仍是「兩個孩子恰恰好、女孩男孩一樣好」，只是將「女孩」置於男孩前。且 2003 年生育率(1.23 人)首度跌破 1.3 人，若扣除當年新移民所生子女，出生數已不足 20 萬人；可是政府一直到 2005 年，才推出新口號「兩個孩子很幸福，三個孩子更熱鬧」，且無具體措施。即使在 2008 年扁政府時期首度發佈「人口政策白皮書」，論及少子女化、高齡化與移民三大人口核心問題，指出生養環境的重要，也缺少具體鼓勵生育(新)措施。當時政府可能考慮生育責任的性別差異，以及國土對人口數量的承載力，對「鼓勵生育」有所顧忌。筆者稱 1996-2010 這段期間臺灣進入「第四個 15 年 - 少子女化期」。政府在該時期，簡言之，除了例行的衛生保健與弱勢照顧相關衛政與社政，以及部分地方政府提出一次性的鼓勵生育獎勵，中央政府並沒有特別針對少子女化的措施。

2008 年政黨輪替之後，總統大選期間由本人參與馬陣營社福白皮書的擬定，即以人口來結合福利、勞政與教育政策。在 2008 年 5 月之後的一兩年間，雖然發生「全球金融大海嘯」(從 2008 年 9 月發生延續兩年)以及「莫拉克八八水災」

(2009年8月發生也約有兩年進行重建)，政府以救經濟與減少失業，以及災後重建為施政主軸，相關人口政策仍陸續由行政院核定。筆者2009年2月擔任行政院政務委員，即注意2009年結婚對數的變化，較前一年大幅下降。鑒於2010年將面對虎年，在這雙重壓力下，即知生育率必將破底；於是在該年底，總統馬英九提出「少子化為國安問題」，試圖在隔年(2011)的「建國百年」以及2012的龍年來扭轉生育。

在當時，仍有不少人持國土承載論者，認為台灣人口密度高達每平方公里647人，在世界上超過1千萬人口地區中僅次於孟加拉。誠然，在理論上台灣人口減少些將有助於抒解土地的承載與能源的消耗；然而，作為人口政策參與成員，筆者數度在會議中闡明未來二十年台灣人口數量變動不大，即便是鼓勵生育，生育率在未來20年也不可能回到人口替代水準；換言之，人口不會因為鼓勵生育而增加，可是，若沒有止住生育率的下滑，人口結構將迅速改變，人口的老化也會加速。鼓勵生育只不過在於減緩人口結構失衡以及老化的速度。

如果生育率持續下降，少子高齡化速度將加快，台灣還未享受到人口減少所帶來的好處，即會先面對經濟勞動力人口嚴重萎縮並衝擊經濟的成長(蔡青龍與黃登興，2015)；此外，老人所需的安養照顧與醫療福利需求也將急速上升的情況，這些挑戰所帶來的衝擊相當大，政策治理的優先性即很清楚！

於是在2011年人口政策白皮書的修正中，即以「樂婚、願生、能養」為宣導主軸，進一步提出具體的「鼓勵生育」相關政策育措施，試圖阻止生育率繼續下滑，可摘要為以下六點：(人口政策白皮書修正版在2013年初正式出版)

#### 1. 健全家庭兒童照顧體系

- 由於家庭對於子女的養育與教育需求不斷提升，使得家庭之托育與教育費用比例上升，不僅加重了家庭負擔，也可能影響生育意願；因此，「分擔育兒責任」作為政府施政理念，以健全養育支持系統，建立「價廉、質優、近便性」之托育制度，提供育兒家庭多元化的支持系統，乃為施政重點。

#### 2. 提供育兒家庭之經濟支持

- 為減輕新組成家庭經濟之負擔，行政院於2009年1月核定「青年安心成家方案」，對於符合資格且育有未成年子女之青年家庭，提供兩百萬免利息之購屋貸款或租金補貼；2011年1月修正「青年安心成家作業規定」，協助育有多子女者，優先取得補貼資格。
- 自2012年1月1日開始，針對父母一方或雙方因照顧幼兒需要致無法就業之家庭提供補助，低收入戶每名兒童每月5,000元，中低收入戶每名兒童每月4,000元，若兒童之父母(或監護人)綜合所得稅稅率未達20%，每名兒童也可享有每月補助2,500元。
- 綜合所得稅稅率未達20%且基本所得額在600萬元以下，可列報每名子女2萬5,000元之幼兒學前特別扣除額，並開始適用於2012年綜合所得稅之申報。

#### 3. 營造友善家庭與育嬰之職場環境

- 協助企業共同營造一個友善的婚育環境，履行企業社會責任。

- 2002 年通過「兩性工作平等法」(現為「性別工作平等法」)第 15 條、第 16 條即有產假工資、育嬰留職停薪的規定，但沒有給薪。2009 年 5 月 1 日政府即修正「就業保險法」，增列育嬰留職停薪津貼為保險給付項目，父母均可申請，給付標準按被保險人平均月投保薪資 60% 計算，每一子女父母各得請領最長 6 個月。我國正式跨入育嬰留職停薪期間提供給付的國家之列，並且強調兩性的平等。

#### 4. 健全生育保健體系

- 對於「懷孕期間」及「生產後」等階段，提供醫療保健服務，2011 年成立孕產婦身心關懷諮詢專線，提供孕、產婦、新手爸媽及其家人親友之諮詢轉介等服務。
- 針對醫療需求較高的 3 歲以下兒童，全面減免門診及住院醫療費用之健保自付額，對於中低收入戶之兒童少年，亦全額補助全民健保之保險費，以擴大保障弱勢家庭兒童少年醫療權益與健康。
- 禁止非醫療必要之性別篩選與性別選擇性墮胎，依出生通報資料統計 2011 年整體出生性別比下降為 107.9，為 1996 年以來的最低值，第三胎以上的出生性別比為 113.4，也已降到自 1994 年以來的最低值；2012 年出生性別比繼續下降為 107.4。

#### 5. 改善婚姻機會與提倡兒童公共財觀念

- 鼓勵婚育，舉辦未婚聯誼活動；建置幸福小站，提供有關婚育之優惠措施；辦理座談會，分享經營婚姻、家庭及養育子女經驗；製播宣導短片，傳達結婚、生育的幸福感受…等，以喚起國人對家庭的重視，減少國人晚婚、不婚、晚育、不育的現象。

#### 6. 大學招生彈性化學校空間多元活化利用

- 教育部除暫緩新設國立大學，並積極推動大學整併之方案，對於招生名額之管控將更趨嚴格。依 2011 年 8 月 3 日修正發布「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」，針對全校及個別院、系、所、學位學程分別訂定扣減招生名額機制。
- 由於各級學校入學學生人數減少，導致偏遠學校或小型學校面臨裁併校問題，持續鼓勵學校將空間多元活化利用（選擇適當地點轉為托幼或托老設施），設計特色課程，協助學校創新經營，增進教學品質與畢業生就業的能力。

### 四、未來人口治理的挑戰

#### 1. 大學招生危機

廣設高中大學始於 1990 年代，因為當時高教淨在學率未達 30%，尚有提升的空間；但是 2000 年之後，大學學齡人口(18-21 歲)數已大幅下降，且淨在學率已突破 50%，即便不再擴充高教，也將會在 2020 年左右達到完全的升學（或淨在學率達 70%）(薛承泰，2003)。很不幸的，高教仍是繼續擴張，直到 2006 年發生招生不足現象，大家才警覺到「大學過剩」，喊煞車已經來不及了。

筆者從不反對給學生充分受教權與升學的機會，但政策不能因討好當下而

忽略未來的發展。道理很簡單，因為成為一個大學生通常是 18 歲，換言之，在任何時間點推計大學的規模時，未來 17 年的大學生都已經生出來了，即使以淨在學率 70%來估，很容易知道每一年入學的新生人數。例如，2016 年全國生了 20.8 萬嬰兒，他們不就是 2022 年的小學新生，2028 年的國中新生，…2034 年，這批人進入大學的上限是 15 萬人，就是那麼簡單而清楚！

諷刺的是，台灣從 1990 年代到 2006 年間大學大量擴張，相較 1960 年代 10 個年輕人約只有 1 位進入大學，到了 2000 年升學率已達五成，臺灣高教進入「普及化」階段，卻無視於學齡人口已下降而仍持續擴張，於是 2006 年開始出現招生不足現象，此後擴張政策雖喊停，但骨牌效應已啟動，可預見將有許多大學將因招生嚴重不足而關閉。此外，十餘年來的高教擴張和產業發展也脫了節，於是大學畢業生失業率攀升；尤其是人文社會科學主修者更因為增加過多，就業競爭更為激烈，薪資也難以提昇。原本高教擴張有助於提升國家競爭力與國民福祉，我國卻由於擴張過速又忽略人口趨勢而帶來反效果，對勞動力運用頗具影響，大學招生岌岌可危，是當前社會重大挑戰！

## 2. 勞動力結構弱化

勞動力指 15 歲以上人口，而參與勞動者通常為 20 歲至 65 歲。根據人口三個年齡階段的分佈，2015 年幼年人口（0~14 歲）占總人口 13.57%、青壯年人口或稱工作年齡人口（15~64 歲）占 73.92%、老年人口（65 歲以上）占 12.51%（內政部統計處，2015）。根據國發會（2016）中推計，2060 年將分別為 9.6%、51.8%與 38.6%，屆時近四成人口是 65 歲以上（見表 2），老人人口是幼年人口的 4 倍；當然，工作人口比例與數量均大幅減少。

在高齡化的趨勢下，中高齡勞動人口（男性 50 歲以上，女性 45 歲以上）比例也在上升，可是，中高齡勞參率相較主要國家卻是偏低的。且臺灣近年有所謂「晚進早出」（進入勞動力市場「晚」，卻離開的「早」）以及「高出低進」（高人力素質出走，低階勞動力湧入）的現象，我國未來的挑戰除了減緩人口高齡化，還需要提升「勞參率」與「就業率」，尤其是減少年輕人「失業」與增加中高齡「就業機會」，除了攬才也需要「留才」，更需要持續培養出人才，這些應是未來政府施政重點。

台灣經濟勞動力人口（15-64 歲）比例在 2014 年前後達到最高峰，占總人口超過 74%，是世界少有的；換言之，也是扶養比最低的時候。由於扶養比已開始反轉爬升（見表 2），未來 40 年工作人口將每年減少平均約 18 萬人，未來的生產力與稅收將受到衝擊。日本早在 1990 年代就脫離「人口紅利視窗」了，經濟淡定了 20 餘年，人口老化是重要因素；儘管首相安倍晉三努力射出經濟復甦之箭，恐怕也難挽回此趨勢，日本經驗足為借鏡。

### 3. 老人照顧責任加重

人口老化除了影響勞動力結構，老人的經濟安全與照顧的議題也會受到重視。歷年來「老年生活調查」顯示，老人主要收入來源家庭內移轉的重要性逐漸下降，相對地個人儲蓄、退休金、政府相關給與的重要性提升。此外，一旦老人無法自理生活，需要照顧時間不斷拉長，加上家庭照顧人力不足，成為社會與家庭的隱憂。

2000年輪替之前政府已著手「建構長期照護體系先導計畫」，輪替後，展開一連串的研究，到2007年4月行政院才核定「長照十年計畫」，並於2008年1月1日正式上路。經過8年推動經驗，政府不斷滾動式修正計畫的內容，並鑑於長照相關措施散見於相關老人、身障與衛政的法規中，為了統整並以立法來帶動制度的建立與強化資源的培育，於是擬定「長照服務法」，於2011年3月底行政院通過並送往立法院審議，經過4年多，終於在2015年5月立法院三讀通過。同時間，行政院也擬定「長照保險法」草案，因政黨輪替而喊停，蔡政府仍沿襲稅收制，推出長照2.0計畫，增加長照經費擴大照顧對象。

隨著高齡化趨勢，需要長照人口不斷上揚，以5歲以上總人口觀之，2016年雖約76萬人為失能，10年後將突破百萬，光靠政府稅收恐怕難以因應此趨勢。即使將來有「長照保險法」，筆者認為適當時機應在於2025年實施，但也只能維持30年。

由於當前需要長照者多為75歲以上老人，他們的子女為50、60歲戰後嬰兒潮世代，經濟狀況相對年輕世代為佳、兄弟姐妹也較多，可共同分擔金錢與時間來照顧年邁父母。現階段政府應提撥些預算，來教導嬰兒潮世代基本照顧與急救技能，在當前照顧人力短缺時，實不須花大錢加碼誘因，在「巷子口」普設長照駐點，而應充分運用嬰兒潮世代，鼓勵(減稅方式)其照顧父母。在有限的經費與人力不足情況下，應優先照顧缺少家庭功能或是弱勢家庭需要長照者。

值得注意的，台灣嬰兒潮世代若以1951-1966年出生來定義，佔總人口26%，若能鼓勵其參與，也可從過程中學習將來如何照顧自己，即為「延緩老化」，也是最好的預防機制。當然，不是每個家庭都有此功能，台灣有此家庭機制的家庭目前還有六成以上，時間也只能維持到2025年，屆時嬰兒潮世代將有一半以上步入老年。政府應該爭取未來的8年時間，加強建置長照體系以及照顧人力的培養(詳見薛承泰2016「台灣人口大震盪」)。2025年之後，當前的三、四十歲的人，開始需要照顧其父母，兄弟姐妹少經濟能力可能較差，家庭功能更為薄弱，而那時政府也許有了較充裕的長照人力，或許才是政府普設長照駐點的時機，才是真正考慮到年輕的世代！

### 4. 社會保障無法永續



近年來我國發生「年金保險財務危機」，乃指四大基金將在未來十餘年陸續面臨破產，這就是所謂的「財務不足」問題；此外，還有因人口變遷所帶來的「世代不均」問題。至於「行業不公」，乃源於軍、公、教、勞等相關退休或社會保險制度，各有其發展歷程與相關規定，導致繳費水準與退休年金水準，形成行業間的差異。在這三大問題中，又以「財務不足」最為迫切，從制度設計觀之，有些是具有歷史因素，有些則是政治精算，前者以軍公教的優存(俗稱十八趴)與退撫制度為代表，後者則是勞工保險的年金化。然而，人口的長壽效應則是影響軍公教勞的共同因素!推動「年金改革」不應忽略。

軍公教退休金的優利措施於民國 50 與 60 年代就已經實施，乃由於兩岸情勢仍相當緊張，軍公教薪資水準低且政府無力調薪的情況下，以附加 50% 的利息來表示「優利」，某種程度是政府對軍公教的一種「補償或安撫」，同時也是政府需要保有現金從事備戰與建設。

由於在那個年代，國人的平均餘命介於 65-70 歲之間，退休之後所領的優利時間不會太長，加上軍公教退休人數相對今日數量為少，對國家財政影響有限。民國 70 年代，政府把利息固定在 18% (可能考慮到利息浮動，軍公教對於未來的保障會產生不確定與不公平)，應不會想到民國 90 年之後一般利率降到 2% 以下，導致相對剝奪感的加深。另一方面，因長壽而領得久，也會加重政府財政負擔。從這個例子來看，未必是當年制度「不當」，而是忽略社會與人口變遷而缺少有效的調整機制。

然而，政府過去不是沒有嘗試調整，只是幅度不大，隨著人數的增加以及長壽效應，財務問題揮之不去!例如，為配合退撫新制實施，政府取消了民國 84 年 7 月 1 日以後年資優惠存款措施；接著有所謂的「95 方案」與「99 方案」，其目的不外乎以調整優惠存款額度的方式，來降低「過度優惠」現象。

至於勞工保險基金，至今尚未「入不敷出」，卻因退休人口不斷增加，新進勞工數量開始減少，未來十年即會發生虧空的狀態，預計在 2027 年基金將用盡。由於勞保規模龐大(一千萬勞工)，是政府最大的財務危機來源。事實上，勞保的潛藏負債的大幅提升，是 2008 年通過修法將老年給付一次領取改為年金化才開始激增。政府為了讓勞工晚年有較充裕的經濟生活，卻忽略了人口因素，反而無法保障勞工的未來。至於勞保老年給付額度偏低，主要原因在於低費率並設有投保上限所致，如今要改革勞保，若沒有提升薪資水平，勞工即無法多繳保費，當然就無法提升老年給付!

## 五、結論

兩百年前，當人類首度出現十億人口時，當時的智者都不看好地球可以養活 20 億人口；沒想到今天地球上出現了 76 億人口，預計到 2050 年將繼續成長到

100 億！然而這個趨勢在世界各地卻呈現不同的樣貌，除了人種之外，人口的數量與組成，正影響著各個國家的發展。

近年來我國發生高教招生短缺、勞動力老化、長照需求成長以及年金財務危機，都和人口有關。無論如何，若了解人口變遷與公共治理的關係，可以避免「以今非古」的不當歸因，也可減少因各自解讀的「公平正義」而導致相互污名化。如果大家都能理解前述臺灣人口變遷的特色，將有助於建立族群間的「同理心」而非「剝奪感」，那麼推動改革才較可能達成共識。因此，問題的關鍵應在於從過去的經驗中了解脈絡，並從人口趨勢中建立調整機制，以因應未來的發展。

新加坡前總理李光耀在去世前所出版的一本書「李光耀觀天下(A Man's View of the World)」，特別提到「一個國家人口結構決定了人民的命運(第 140 頁)」，此外，他也特別從人口觀點來論日本以及自己的新加坡所面對的挑戰。如 Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2017)在 Public Management Reform (4<sup>th</sup> edition)所言，政府治理往往陷於「要馬兒跑，又要馬兒不吃草」，政府一直會在施政效率、政策目標、與人民期待當中擺盪。人口既然是政府公共政策治理的對象，若能了解其趨勢以及可能帶來的影響，即可在擺盪中找到一個立足點與方向，讓政策制定者從諸多政策中，了解其優先順位以及政策推動的適當時機。

#### 參考資料

內政部歷年「老年生活調查」。

內政部，2013。人口政策白皮書。內政部編印。

李光耀，2014。李光耀觀天下(One Man's View of the World 周殊欽等譯)。天下文化出版社。

陳肇男、孫得雄、李棟明 2003 臺灣的人口奇蹟：家庭計劃政策成功探源。中央研究院叢書 2，台北：聯經出版社。

國家發展委員會(2014)，中華民國人口推計(103 年至 150 年)。國家發展委員會。

國家發展委員會(2016)，中華民國人口推估(105 至 150 年)，國家發展委員會。

劉克智，1975。臺灣人口成長與經濟發展。聯經出版社事業公司。

薛承泰，2003。十年教改為誰築夢？心理出版社。

薛承泰，2016。臺灣人口大震盪。天下文化出版社。

薛承泰，2017。二十萬嬰兒的警示。聯合報名人堂 2017.12.21。

蔡青龍與黃登興 2015,「臺灣人口老化及其產業發展之意涵」,收錄於李誠、蕭代基、吳中書、王健全主編,于宗先院士及台灣經濟發展政策。中央研究院經濟研究所與中華經濟研究院共同出版。

Population Reference Bureau 2017, World Population Data Sheet, 2016. United Nations.

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, 2017. Public Management Reform : A Comparative Analysis into the Age of Austerity (4<sup>th</sup> edition).Oxford University Press.

表 1 我國歷年人口政策沿革及口號

年份	人口政策方向	口號
民國 30 年	行政院社會部組設人口政策研究委員會,擬定「民族保育政策綱領」。	
民國 53 年	推行家庭計劃工作	「實施家庭計畫,促進家庭幸福」
民國 55 年	本部成立臨時性人口政策委員會,研擬「中華民國人口政策綱領」、「臺灣地區家庭計畫實施辦法」及「臺灣地區人口調節方案」等 3 種草案。	
民國 56 年		提出「五三」婚後三年生育、間隔三年再生育、最多不超過三個孩、三十三歲以前全部生完
民國 57 年	公佈「台灣地區家庭計畫實施辦法」	
民國 58 年	內政部成立人口政策委員會、公布「中華民國人口政策綱領」	「小家庭、幸福多」 、「子女少、幸福多」
民國 60 年		「兩個孩子恰恰好,男孩女孩一樣好」及「三三二一」-婚後三年生第一個小孩、過三年再生一個。
民國 72 年	行政院核定實施「中華民國人口政策綱領」暨訂定「加強推行人口政策方案」。	
民國 74 年	編印「人口政策資料彙集」。	
民國 79 年		「適齡結婚、適量生育」

年份	人口政策方向	口號
民國 81 年	民國 81 年修正「中華民國人口政策綱領」及「加強推行人口政策方案」，將人口成長目標由「緩和人口成長」改為「維持人口合理成長」。	
民國 83 年	發布實施「社會福利政策綱領」及「社會福利政策綱領實施方案」。	
民國 90 年		「兩個孩子恰恰好、女孩男孩一樣好」
民國 94 年		「兩個孩子很幸福，三個孩子更熱鬧」
民國 95 年	通過「人口政策綱領」修正草案。	
民國 97 年	行政院函頒「人口政策白皮書」	
民國 99 年		「孩子是我們最好的傳家寶」
民國 101 年	內政部「人口政策委員會」提升為行政院「人口政策會報」	
民國 102 年	出版「人口政策白皮書」修正版	
民國 104 年	內政部「人口政策委員會」提升為行政院「人口政策會報」	

(內政部資料經作者整理)

表 2 我國人口三階段年齡結構—中推計

西元年	總人口 (千人)	0~14 歲占比 (%)	15~64 歲占比 (%)	65 歲以 上占比 (%)	0~14 歲扶幼 比(%)	65 歲以 上扶老 比(%)	老化指 數
2016	23547	13.4	73.4	13.2	18.2	18.0	98.8
2020	23698	12.9	71.1	16.0	18.2	22.5	123.7
2025	23734	12.8	67.4	19.8	19.0	29.4	154.6
2030	23587	12.1	64.3	23.6	18.8	36.8	195.5
2035	23203	11.2	61.9	26.9	18.1	43.5	240.2
2040	22547	10.3	60.0	29.4	17.2	49.4	286.8
2045	21748	9.6	57.3	33.1	16.8	57.7	342.8
2050	20784	9.4	54.9	35.7	17.1	65.1	381.5

2055	19723	9.4	53.5	37.1	17.6	69.3	392.4
2060	18602	9.6	51.8	38.6	18.4	74.4	403.5

資料來源：國家發展委員會(2014)