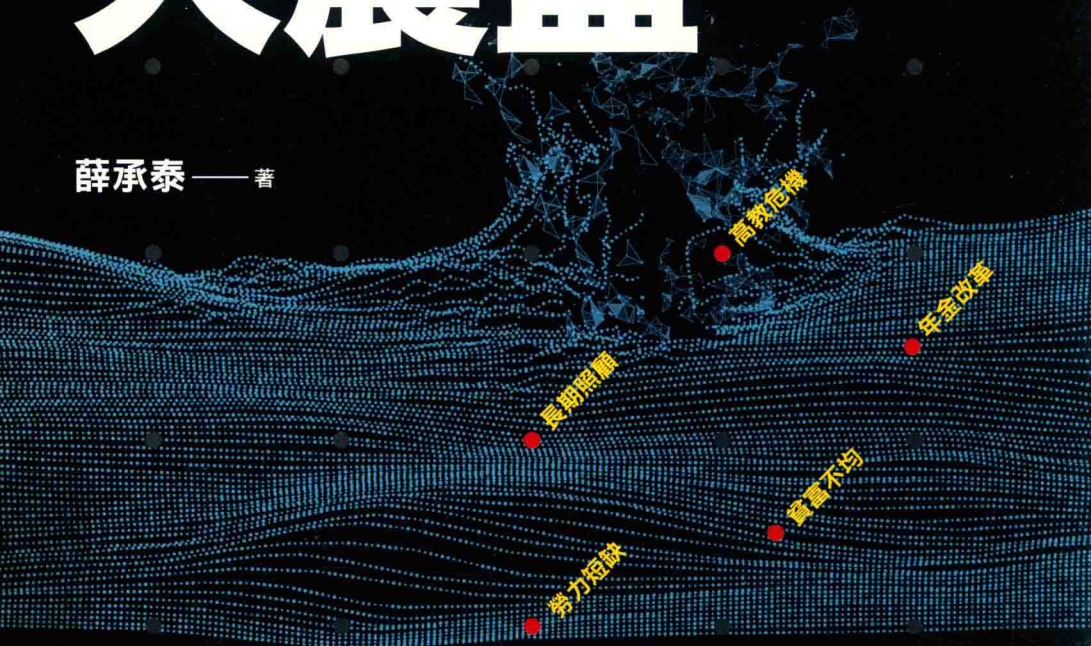


台灣人口 大震盪

薛承泰——著



人口變遷的社會趨勢正在進行，
勞力短缺、貧富不均、高教危機、長期照顧、年金改革，
是未來十年無法迴避的五大人口困境。
少子高齡化是國安議題，是即將攤牌的迫切危機。
面對可能又老又窮的台灣，我們該如何應對？

各界誠摯推薦
按姓氏筆劃排列

江彥霆
前總統府
國策顧問

金溥聰
前國安會
祕書長

馬英九
前中華民國
總統

陳小紅
監察院
監察委員

張珩
台灣精準醫療
品質策進會
理事長

馮燕
台灣大學
社會工作學系
教授

詹火生
台灣大學
社會工作學系
兼任教授

劉兆玄
中華文化
永續發展
基金會董事長

| 社會人文 434 |

台灣人口 大震盪

薛承泰 —— 著

● 高教危機

● 年金改革

● 照顧

● 勞力短缺

● 貧富不均

台灣人口大震盪

作者 — 薛承泰

事業群發行人／CEO／總編輯 — 王力行
資深副總編輯 — 吳佩穎
責任編輯 — 賴仕豪
封面設計 — 江儀玲（特約）

出版者 — 遠見天下文化出版股份有限公司
創辦人 — 高希均、王力行
遠見·天下文化·事業群 董事長 — 高希均
事業群發行人／CEO — 王力行
出版事業部副社長／總經理 — 林天來
版權部協理 — 張紫蘭
法律顧問 — 理律法律事務所陳長文律師
著作權顧問 — 魏啟翔律師
地址 — 台北市 104 松江路 93 巷 1 號 2 樓
讀者服務專線 — 02-2662-0012 | 傳真 — 02-2662-0007, 02-2662-0009
電子信箱 — cwpc@cwgv.com.tw
直接郵撥帳號 — 1326703-6 號 遠見天下文化出版股份有限公司

電腦排版 — 極翔企業有限公司
製版廠 — 東豪印刷事業有限公司
印刷廠 — 盈昌印刷有限公司
裝訂廠 — 晨捷印製股份有限公司
登記證 — 局版臺業字第 2517 號
總經銷 — 大和書報圖書股份有限公司 電話／(02)8990-2588
出版日期 — 2016/12/27 第一版
2018/3/13 第一版第 2 次印行

定價 — NT450 元
ISBN — 978-986-479-132-3
書號 — BGB434
天下文化書坊 — bookzone.cwgv.com.tw

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。
本書僅代表作者言論，不代表本社立場。

臺灣人口大震盪 / 薛承泰著. -- 第一版. -- 臺
北市: 遠見天下文化, 2016.12
面; 公分. -- (社會人文; BGB434)
ISBN 978-986-479-132-3(平裝)

1.人口問題 2.臺灣

542.1333

105023933

目錄

自序 3

第1章 台灣人口變、變、變 16

第2章 搖晃中的婚姻與家庭 54

第3章 人口政策的今昔 80

第4章 晚進早出的勞動力 112

第5章 分配不均與貧富差距 134

第6章 高教發展與迷思 166

第7章 長期照顧走過十六年 208

第8章 世紀年金大戰 260

第9章 二〇二五年的台灣 330

參考資料 347

| 社會人文 434 |

台灣人口 大震盪

薛承泰 —— 著

● 高教危機

● 年金改革

● 照顧

● 勞力短缺

● 貧富不均

目錄

自序 3

第1章 台灣人口變、變、變 16

第2章 搖晃中的婚姻與家庭 54

第3章 人口政策的今昔 80

第4章 晚進早出的勞動力 112

第5章 分配不均與貧富差距 134

第6章 高教發展與迷思 166

第7章 長期照顧走過十六年 208

第8章 世紀年金大戰 260

第9章 二〇二五年的台灣 330

參考資料 347

自序

光陰荏苒，退下公職近四年了，工作壓力減輕許多，也比較有機會去反省與回顧過去的點點滴滴。在公部門既辛苦且笑罵由人，俗話說「人在公門好修行」，我未必同意這句話，但相較在學術界二十餘年，能夠反覆回味的人生片段卻大部分發生在擔任公職期間；比較貼切地說，「不經一事，不長一智」，在學術界這方面的刺激與學習是比較欠缺的。

學術界擔任教授者大部分擁有博士學位，特別是喝過洋墨水的教授，總覺得自己的知識與智慧高人一等。這些年借調到公部門後我發現，博士頂多是「專士」，不見得有廣博的知識，而是對某些學術領域較為專注；至於智慧，那更應謙虛一點，有多少拿到博士學位者是因為家庭「資本優厚」而不完全是個人「資質優異」。

十幾年前，我在馬英九先生擔任台北市長任內進入社會局，有機會接觸到老、殘、兒少、婦、遊民等處於社會角落的人，讓我有深刻體會，枝草露水皆有甘甜之處。簡言之，

學者資質未必過人，他們從政之後總是有想法，有想法絕非壞事，最怕的就是「以為別人都沒想到過」；自以為聰明把他人（通常是下屬）看扁了，這恐怕是做決策者最大的罩門。

2009年2月，正值全球金融海嘯最嚴峻的時刻，劉兆玄先生擔任行政院院長，我第二次被借調擔任政務官，在行政院服務了四年，主要負責督導社會福利與勞政，於2013年2月借調期滿回到學校。「做滿任期」的政務官在近年來的內閣中比例並不高。歷史上有「鐵打的衙門，流水的官」這麼一回事，在當前的台灣也不遑多讓，只不過是把「鐵打的衙門」換成「科層體制的牢籠」。要掙脫牢籠、打破鐵門，不僅需要魄力與智慧，在現代社會還需要多元專業與向各界學習的胸懷，同時也要有留下遺憾與傷痕的心理準備。

對我來說主要的遺憾在於，台灣人口變遷趨勢帶給當下以及未來的衝擊是相當大的，但國家政策仍力猶未逮。二十餘年前社會普遍主張「廣設高中大學」時，我即開始著墨於人口與政策的關係；服務公職時，我極力呼籲在政策中注入人口考量，近年來雖已引起較廣泛的注意，但仍有一些重大方案仍在研議，有些在政黨輪替後似乎停頓下來。其實，台灣在2003年已經出現「超低生育率」現象，當時政府並沒有領悟到此趨勢對台灣的特殊性，媒體也靜悄悄，沒有報導就沒有問題。現在知道的人多了，這是我遺憾中的安慰。

黃金十年的人口目標

回想2011年建國百年，政府準備推出「黃金十年」計畫時，負責人口推計的國家發展委員會（簡稱國發會，當時還是經建會），鑒於台灣剛經歷全球金融海嘯，以及2010年虎年創下歷史新低的生育量——166,886位新生兒，總生育率（Total Fertility Rate, TFR）0.895人也被聯合國標上世界最低；於是，國發會推計認為2011年至2020年總生育率應在1人至1.1人之間，樂觀一點或許有1.2人的希望。

然而，總生育率1人或1.1人對民眾來說是什麼概念？於是國發會同仁和時任政務委員的我商量，以未來十年總生育率維持1.1人為條件，推計平均每年生育量約為18萬人，而前五年生育量每年應會在18萬以上，後五年每年將低於18萬人。黃金十年計畫最後在2012年7月由行政院核定。

「平均每年18萬生育量」這句話，連馬前總統都念念不忘。他在2010年年底首度呼籲「少子化是國安問題」，每到年初，內政部戶政司統計出前一年出生總數後，他總是會問我，「什麼原因超過了18萬人，研究一下為何某些縣市增加，某些縣市卻是下降……那麼明年會是多少？」巧合的是，從2012年到2015年，每年我回答的數字總是比實際出生數少1萬人，我只好回答：「這1萬人可能是政府（包括地方政府）政策帶來的效應。」

2014年中，我預估2015年可能是台灣最後一次有20萬嬰兒的機會，沒想到居然有21萬，我仍是低估了1萬個嬰

兒，不過仍比國發會2014年高推計2015年19.3萬的出生數要準一些。

2011年國發會的推計，除了受到2010年歷史低點的影響，當時「鼓勵生育」相關措施才準備上路（例如育嬰假留職停薪津貼），沒經過兩、三年的落實效果還看不到。國發會在2015年時，已經打算將今後人口生育量目標改為「平均每年19萬」，就是因為2011年之後幾年的生育量與生育率均比預估要高一些，是不是「鼓勵生育」措施有帶來些效果呢？是值得觀察的，大家拭目以待。

自2010年生育量與生育率雙雙破底之後，2011年的建國百年及2012年的龍年生育量均上升，雖符合一般人預期，可是增量比預期高出很多。外界普遍認為是因為「年份」的特殊性，既有「建國百年」效應，也有傳統國人在龍年生育量相對較多的關係；學界則認為是前幾年生育量過低的反彈。台北市政府則提醒，其在2011年推出的「助妳好孕」方案也有關係。這些因素當然有關連，可是外界不知道，2010年在總統府第六次財經會報時，我就已經提出「今年生育量會破底，雖不可能在當下以鼓勵生育來挽回今年生育，但需要積極鼓勵結婚，明後年的『建國百年』與『龍年』的生育才可能有明顯的增量，畢竟國人96%的生育是在婚姻內發生的，所以鼓勵結婚是重要的一步。」問題是，如何在虎年鼓勵年輕人結婚呢？

台灣的人口奇蹟

台灣在1950年代初總生育率達到7人，曾是世界生育率最高的國家之一，沒想到2003年跌至1.23人，突破所謂超低生育率門檻（總生育率為1.3人），此後，台灣就一直在聯合國的最低生育率之列。才經過半個多世紀，生育率從世界最高轉變為最低，台灣應該是地球上的首例，算是另一個「台灣奇蹟」。

最近幾年，人口議題愈來愈受到重視，「少子女化」或簡單地說「少子化」，以及「高齡化」或「人口老化」，人人琅琅上口，然而，這些人口現象會帶給台灣社會什麼衝擊呢？我們把這些概念與定義留在後面來說明，先想像一個普通的家庭，如果家裡是三代同堂，三代的年齡分別為85歲、60歲、30歲。當第一代生第二代時約在1950年代，台灣正值高生育率時期，生5到9人是很普遍的事情，多到家裡兄弟姊妹可以組「籃球隊」（5人）甚至「棒球隊」（9人）。第一代（現在的阿公阿嬤）多數在35歲之前，就完成一組籃球隊或棒球隊的生育了。

第二代成長的過程有好幾個兄弟姊妹陪伴，小時候家庭經濟狀況普遍不佳，睡覺時一張床總是擠得滿滿，不要說擁有個人房間，連擁有個人書桌都很奢侈，所以家門口、家裡頭到處都可以寫功課。寫完功課，站在家門口吆喝一下，就有十幾個小朋友從別家衝出來一起玩。玩捉迷藏，做鬼的人面朝牆趴著數一、二、三……還沒數到一百，加入遊戲的小

朋友就增加到三十人。家門口就是公園，大人坐在長板凳上聊天，巷子就是遊戲間，小孩四處亂竄，沒有玩具即就地取材，撿幾顆石頭就可以玩跳房子，一條橡皮筋也可以玩得不亦樂乎。即便甚麼都沒有，也可以玩殺刀，騎馬打仗！

到第二代當父母時，生小孩的數量以二至三人最普遍，那時應是進入1980年代，對他們的子女（第三代）來說，叔叔、伯伯、阿姨多到數不清；當然，過年時拿紅包也最過癮。第三代從小就可以擁有自己的玩具、書桌，甚至是房間，擁有屬於自己的電腦也並不奢侈。他們比過往任何世代更有機會接受學校教育，不只學齡拉長且大部分時間在學校，可是學校的影響力卻漸漸不如資訊產品。進入二十一世紀之後，手機出現且快速普及，不僅取代了人際互動，也主導了生活的方式與內容。所謂的第三代年紀步入30歲（中國大陸稱之為80後），重點是30歲至34歲人口當中，約五成還沒有結婚，就算結了婚，三年內生小孩的大概只有一半ⁱ。

想想看，一個家庭中三個世代的家庭生命週期是如此不同。簡單地說，阿嬤35歲時生了至少五個，家中第三代的30歲孫子女則大部分還沒有結婚；中間的第二代看著掛在牆上「阿公」的遺照，穿著粗布衣滿臉皺紋，再看看自己的樣子，回過頭告訴第三代，牆上你「阿祖」那張照片還沒有我現在的年齡，可是他去世時都已經有十幾個孫子了！

i 根據內政部戶政司（2015）人口數按年齡和婚姻狀況的資料，30-34歲的總人數為1,897,924人，而未婚人數有953,580人，占將近五成。

少子高齡化趨勢不稀奇，速度才是問題

從國家立場來看，從1950年初到1960年代中葉，每年生育量平均約有40萬，堪稱台灣二戰後的「嬰兒潮世代」；1985年到2000年之間，除了1998年的虎年較低，每年生育量約在於30萬至33萬之間；2000年至2010年只能用「一蹶不振」來形容，從30.5萬一直跌落到不到17萬。莫怪乎，2011年內政部在建國百年時徵求鼓勵生育口號，最終票選第一名為「每個孩子都是傳家寶」。還好2011年後接下來的五年，平均每年超過21萬生育量，但那也不過是「嬰兒潮世代」一半的規模。

1970年代政府推動「家庭計畫」，實施節育措施，當時喊出「兩個孩子恰恰好，一個不嫌少」口號，就算是今天拿來作為鼓勵生育，也恐怕是奢望了。政府開始擔心勞動力將減少，稅收會受到影響；更重要地，眼看這群「嬰兒潮世代」逐漸退休，每年退休金支出成長驚人，保費收入卻日益減少，這一增那一減，財務危機自然就浮現。

曾幾何時，台灣錢在「嬰兒潮世代」加入勞動力市場後，創造出「淹腳目」的傲人成績，政府才信誓旦旦說要照顧這群人的退休生活，怎麼會變成這樣？更不用說，當政府處於風雨飄搖的戰爭年代，胼手胝足好不容易讓台海局勢穩定下來的那批年紀更大的人，雖然到目前存活者已不多，活著卻是「恍如隔世」。

原來生育率下降的同時，壽命也在不斷延長。台灣少子

化與高齡化發生時間比歐洲國家或日本晚，速度卻相當快。台灣一個世紀前「平均壽命」（即零歲平均餘命）不到40歲，如今翻了不只一倍，「平均壽命」達80歲，超過美國與大部分歐盟國家。過去退休人口少，拿退休金時間也沒有那麼久。台灣衛生條件改善快速，醫療科技精進，壽命一直在拉長，何嘗不是一大成就。

讓我們來看看過去一個世紀台灣的情形：1920年代出生的人活到50歲時，同齡夥伴超過一半會離開人世；1970年代出生者，超過九成的人可以活過50歲；這個世紀出生的人，約有三成可以活一個世紀。壽命延長不算是「台灣奇蹟」，因為許多國家也都發生了所謂「長壽現象」。日本「平均壽命」應該是工業化國家中的第一名，女性為86歲，男性為82歲；2015年日本65歲以上老年人口占總人口26%，可是這個第一沒有帶來任何的喜悅。

例如，老年人過去所擁有的房子不斷地空出來，社區空蕩如同鬼城；老人被棄養而四處遊走，乃至於自我了斷。總之，社會照顧壓力攀升，連同經濟動力也受到影響，現任首相安倍晉三就算是多射幾枝箭，也難以挽回老化人口結構所帶來的經濟頹勢。

2015年年底，台灣老年人口占總人口12.5%，在國際社會中並不算「老」。按2016年國發會推計，進入老人占14%的「高齡社會」時間是2018年，2026年就會衝到20%，進入「超高齡社會」，更有可能在2060年就可以追上日本，屆時日本、南韓與台灣都可能是全球最老國家，老年人口將占

到總人口的四成。另一方面，在未來三十年間，15歲至64歲勞動力人口每年平均會少約17萬人，更不用說還有「晚進早出」的現象。

近年來生育量雖低，死亡人口數更低，因此到目前為止台灣人口仍呈現自然正成長。如果不計移民人數，可能再四到五年人口才轉為負成長。日本人口在2005年開始出現負成長，按其速度推計，到二十一世紀末人口將減少為目前（約1億2千萬）的一半，二十五世紀日本就會成為無人島。但人們真的會讓此現象發生嗎？

人口老化的趨勢在未來半個世紀難以逆轉，有人建議將老人定義在70歲或75歲以上，雖然統計數字會變漂亮，老化程度看起來會較不嚴重，社會福利經費可以減少一些，但問題本質沒變；關鍵應在於，高齡化是否必然會降低生產力？這也是近年來推動的「活躍老化」（active ageing）與「老有所為」（productive ageing）的概念。換言之，一個國家國民的健康程度以及產業結構與科技的提升，才是王道。

未來無法避免的人口議題

1994年，一批熱衷於教育改革的人士（其中幾位還是我的台灣大學教授同事），啟動了「四一〇」教改運動，其用意主要是為了革除聯考所帶來的弊端，例如考試領導教學等現象，並為下一代爭取受教權（當時高等教育淨在學率約三成）。由於口號當中的「廣設高中大學」是為了打通升學

瓶頸，因此深受民眾歡迎。

此後高教擴張銳不可擋，當時我即提出不能忽略台灣人口變遷趨勢，接著在「教育改革審議會」（簡稱教改會）也提出此主張，但未被重視。很不幸，直到2006年發生大學招生不足時，人口問題才逐漸受到重視。令人扼腕的是，當時提出警告的我還被稱為「教改絆腳石」！經過十多年，當時批判我的人，目前正在他主政的縣市積極推動人口政策，令我既感慨又高興。

由於18歲至21歲的學齡人口數下降，高教招生狀況會一直下滑，大學崩盤效應會愈來愈明顯，不只影響到有限教育資源的分配，資源稀釋更會影響高教品質。同時，擴張期間考量教育成本而偏向增加「人文社會」學科，使得該學門學生數暴增，導致畢業生出現就業困難，薪資難以提昇的困境。作為社會學者，我當然樂見政府重視人文社會科學，可是增幅過快又過大，且產生自我繁衍現象，這對高教本身以及學子來說，並非好事。

二十餘年來，我一直在關注台灣人口現象及相關政策，並不時在報紙撰寫文章，提醒大家人口變遷可能帶來的衝擊。在重視教育品質和升學方式之外，社會貧富差距擴大除了是經濟發展與分配問題，何嘗不是人口問題？簡單地說，人口高齡化使得退休或沒有固定收入的人口數量上升；此外，隨著家庭結構變遷，獨居老人、隔代家庭、新住民家庭、單親家庭等也比過往普遍，且有較高機會陷入貧困。

至於「長期照顧」與「年金改革」，近年來不論在媒體乃至於總統大選都受到相當關注。長期照顧從2000年到2007年，花了近七年時間的籌備與研究才有「長照十年計畫」；2008年開始推動至今八年，政府做了一些滾動式修正，經費也隨需求量上升而增加。由於台灣老年人口預估在2025年將達470萬人，失能者可能達百萬人，約有一半家庭在未來十年當中會出現年長家人的長照需求。面對此趨勢該怎麼辦？財源在哪裡？個人、家庭、企業、政府所扮演的角色與責任，又如何來因應人口趨勢與社會特性來調整？

另一方面，年金改革可稱得上是「世紀大改革」！我國除了存在「保費偏低」與「給付偏高」的制度性討好外，壽命延長導致退休人口激增，也是財務吃緊的主因。當前的討論環繞在調高保費與降低給付率，延長退休年齡或給付年金時間，調整政府、雇主與個人的責任分攤、拉近行業間差異，以及尋求一個「適當」所得替代率等。即使政黨輪替，也不外乎在這幾項打轉。改革是否能有進度，不在於哪個政黨有能力，而是看哪個政黨不搗蛋，以及人民是否接受。改革就是要民眾「多繳、少領、晚領」，就算是只能延後幾年財務危機，改革困難度都很高。

前述這些措施會有短期效果，能讓財務危機減緩到來，讓制度苟延一段時間，無論如何，只要是「確定給付制」(Defined Benefit, 簡稱DB制)的年金保險，活得久的人永遠是退休保險制度中的贏家。因此，如何擺脫長壽的糾纏，進行結構性的改革，並符合保費成本與年金收益的比例原