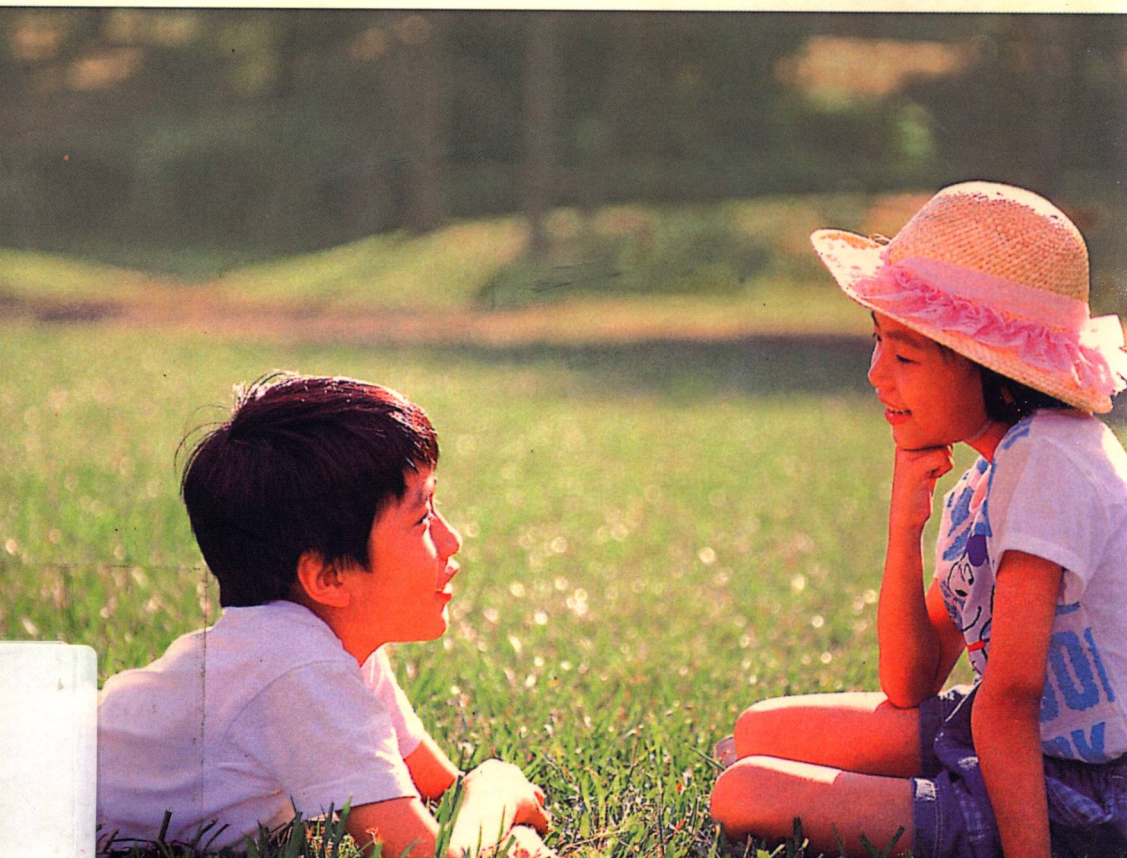


中央研究院叢書

台灣的人口奇蹟

家庭計畫政策成功探源

陳肇男、孫得雄、李棟明 合著



C924.255.8
20051

港台書室

台灣的人口奇蹟

——家庭計畫政策成功探源

陳肇男



李棟明

中央研究院
聯經出版公司

本書由國科會社會科學研究中心資助出版

中央研究院叢書②

台灣的人口奇蹟：家庭計畫政策成功探源

2003年3月初版

定價：新臺幣480元

有著作權・翻印必究

Printed in Taiwan.

著者 陳肇男
孫得雄
李棟明
發行人 劉國瑞

出版者 聯經出版事業股份有限公司
台北市忠孝東路四段555號
台北發行所地址：台北縣汐止市大同路一段367號
電話：(02)26418661
台北忠孝門市地址：台北市忠孝東路四段561號1-2樓
電話：(02)27683708
台北新生門市地址：台北市新生南路三段94號
電話：(02)23620308
台中門市地址：台中市健行路321號
台中分公司電話：(04)22312023
高雄辦事處地址：高雄市成功一路363號B1
電話：(07)2412802
郵政劃撥帳戶第0100559-3號
郵撥電話：26418662
印刷者 雷射彩色印刷公司

責任編輯 沙淑芬
校對 楊蕙苓
封面設計 吳鴻富

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第0130號

本書如有缺頁，破損，倒裝請寄回發行所更換。

ISBN 957-08-2550-2 (平裝)

GPN 1009200141

聯經網址 <http://www.udngroup.com.tw/linkingp>

信箱 e-mail: linkingp@ms9.hinet.net

陳 序

中央研究院經濟研究所應顧應昌院士之建議，從1996年開始，發動同仁，集體從事「台灣經濟決策系列研究」。次年更取得院方支持，列為院主題研究計畫，予以經費補助。「台灣家庭計畫之回顧與檢討」即為子題之一。

經濟決策研究之目的在於訪問參與經濟發展決策之碩老，記錄與分析台灣重要經濟發展決策之擬定過程，剖析台灣經濟奇蹟之來龍去脈，以為未來經濟發展之臂助。亦期盼中研院經濟所能成為研究經濟發展決策之重鎮。

本書之特點是由台灣地區家庭計畫工作同仁執筆。孫得雄博士自1969年起即負責台灣地區家庭計畫工作，對上參與政策之設計與擬訂，對下總綰研究評價及推行業務之督導，對外則尋求資訊、支援與宣揚工作成果。李棟明先生則是從1965年開始即負責家庭計畫工作人員評價之擬定與執行，三十年如一日。本人則是在1966年至1976年間服務於家庭計畫推行委員會、中華民國家庭計畫國際訓練中心及台北市家庭計畫推廣中心。

孫得雄博士有關人口與家庭計畫之開創性研究著作等身，蜚聲國際。李棟明先生對評價工作之記錄與分析，鉅細靡遺，也是著作等身。今有幸邀請孫李兩氏共同整理相關著作，重塑三十年的軌跡，既無回顧臆測之虞，只有剴切檢討之語。書成，回顧再三，名之為「台灣的人口奇蹟——家庭計畫成功探源」，願以此書與公共政策學者、擬定者、執

行者共享之。

陳肇男 謹識於中研院經濟所

孫 序

在一地的經濟發展中，人口是一項很重要的因素；人口不但是生產者，也是消費者；它的數量、素質與分佈都和經濟發展息息相關。因此，當中央研究院經濟研究所辦理「台灣經濟決策系列研究」時，亦將人口相關的議題「家庭計畫」列入。本書主要是從人口政策之萌芽、爭論到政策之形成，再進而檢討該政策之執行與成果。在這一系列的演變中，涵蓋了許多先驅前輩的犧牲奉獻，也有後繼者捨己的努力；是一篇有血、有淚、也有歡笑的活生生歷史。

一地人口應該有多少，素質又該如何，自古以來爭論頗多。孔子在2700多年前就注意到人口多了之後要使之富裕，並要教育，以提高其素質。西方的重商學派認為人口是稅捐的負擔者，是工業勞動力及軍力的來源，故多多益善。但後來的重農學派則認為人口的增加是國富增加的結果而不是原因；如果所得不增加，則人口的增加只是堆積更多的貧民，而龐大的軍隊不但不增加國力，反而使國民疲敝。馬爾薩斯的人口論更指出人口與糧食必須保持平衡，否則必因受到積極的限制（死亡率的提高）而回歸平衡，所以主張對人口要有適當的調節。他的理論雖然因為後來的社會經濟與科學的發展而受到批評，但終極而言，地球只有那麼大，又分為一百多個國家，人口數如不加以限制，不但將人滿為患，還會影響其環境，自取滅亡之命運。

台灣在光復之初，雖然只有600萬人口，因為有三分之二以上土地是利用價值很低的山地，而當時的人口成長率又高達3%以上，嚴重影響經

濟與社會發展。但是當時爲了反攻大陸，必須確保兵源，控制人口成長的主張受到很多的批評與壓力。不過真理只有一個。如果大家都活得不好，那有力量反攻大陸？恐怕自己會先垮掉。而且，20年內要用的兵，都已經出生了，以後的生育調節不會影響兵源。經過前輩不屈不撓的努力，終於說服決策者，形成了人口政策，但在執行的過程中，又遇到種種困難，如觀念仍舊，經費與人力不足，組織不健全等問題，又是一個艱苦的路程。經過相關人員的努力，最後終於完成人口轉變的過程，進入人口發展的另一階段。

本書詳述台灣地區控制人口成長的艱辛過程，並呈現克服困境的歷程，或可提供以後政策形成與執行的參考。在撰寫過程中，陳肇男博士著力最多，而李棟明先生經年收集寶貴翔實資料，均甚可感！在此要特別感謝的是，人口政策的先驅者（請參閱第二章附錄：政策演變紀要表），以及執行時期的無名英雄——家庭計畫工作人員與行政工作同仁。寫完這本書，心裡只有感謝！希望能對台灣的歷史增添一頁，提供後繼者參考。

孫得雄 謹識

李 序

我國台灣地區大規模推行家庭計畫二十多年後，提前三年在1986年，將人口自然增加率(11‰)降至國家人口政策綱領所訂目標12.5‰以下，長期企盼緩和人口成長，以與國家建設目標相配合的目標。接著，美國人口危機委員會相繼於1987年及1992年兩次發表「節育的世界評鑑」報告，在95個開發中國家或地區裡，將我國兩次都評列為第一名。國際人口行動委員會於1997年的「世界節育評鑑報告」，在88個開發中國家或地區中，將我國與香港、新加坡、南韓及突尼西亞都評為第一名，且得到一百滿分。一連串國際性的殊榮與肯定，使參與家庭計畫工作的每一個人，無不感到莫大的榮耀與欣慰，許多先驅前輩的竭智奉獻更令人懷念與敬佩。

倘若沒有早期奠定穩固與宏偉的基礎，播下的種子不經過辛勤的培育，那會開出美麗的花朵呢？其實，台灣早期的家庭計畫推行，阻礙重重，國家人口政策、家庭計畫法令、經費、人員以及名正言順的名義，沒有一項具備。在那禁忌年代，一不小心，有違國父遺教、削弱反攻復國兵源、違反傳統倫理與憲法旨意、違背某些宗教之教義與善良民俗、勾結帝國主義滅絕中國人口……等大帽子就戴到你的頭上。

若非洞察事理的先知先覺者，肯擔當並挺身呼籲、解套；接踵的先期參與者披荊斬棘、筆路藍縷闢出一條路徑；領導者與幹部竭盡心力，循理論—實驗—推廣—檢討改進的過程，不斷創新以獲得可行有效的工作模式；基層工作員認真推廣與服務；上下同心協力，人人懷著造福百

姓的使命感；終於締造一次長期成功的「社會實驗」。所以傅立門(Freedman)博士指出：「在眾多國家之中，台灣已成為家庭計畫的成功典範，為開發中國家學習模仿的對象。」

本書之作者，孫得雄博士是長期的長官，親聆受誨獲益極多；陳肇男博士曾為同事與同行，平時請益良多；兩位都學有專精，研究著作等身，並蜚聲國際。今有幸受邀忝為撰述者之一，受寵若驚之餘，只得以親履家庭計畫演化之舟，身歷其境躬逢其盛，就平時留意蒐集、整理及發表之有關資料供參其中。回憶三十多年來參與家庭計畫，雖備嚙箇中甘苦，但長官全心全意投入，又有開闊的胸襟，接納部屬或晚輩提出的方案或建議，例如在多種避孕方法推行之下設定折算「家庭計畫單位數」制度、以「工作成績指數」代表避孕服務的工作成績，雖歷三十餘年之考驗，晚近仍在使用的，即是一例。

台灣經濟發展神速，社會蛻變劇烈，人口又兼受家庭計畫推行之影響，其演變與轉型頗為迅速，所以不同時期的問題癥結、家庭計畫目標、實施策略與方法、成果之評價……等等，都得適時提出相應的因應措施以竟其功。我們就實際情況撰述本書，希望能對台灣的歷史增添一些有用的篇頁，提供後繼者、學者與關心這一片土地的人參考。惟疏漏之處在所難免，祈先進不吝匡正。

李棟明 謹識於行政院衛生署國民健康局

目次

陳 序	i
孫 序	iii
李 序	v
 第一章 前言	 1
第一節 時期的劃分	2
第二節 各期的理論依據	5
第三節 結語	7
 第二章 從禁忌到政策頒布：1949-1969年	 9
第一節 萌芽期	10
(一) 農復會的鼓吹	11
1. 政策之理論基礎	11
2. 關鍵人物	11
3. 遭遇的困難	14
4. 問題的克服	15
5. 成果	15
(二) 中國家庭計畫協會的成立	16
1. 必要性	16
2. 關鍵人物	18

3. 遭遇的困難	18
4. 問題的克服	19
5. 成果	20
(三) 行政與立法機構之反應	20
1. 爭辯的焦點	20
2. 關鍵人物	21
3. 遭遇的困難	22
4. 問題的克服	23
5. 成果	29
第二節 家庭計畫推行實驗期	29
(一) 省府主席周至柔改變態度	30
1. 必要性	30
2. 關鍵人物	30
3. 遭遇的困難	31
4. 問題的克服	31
5. 成果	31
(二) 「孕前衛生」實驗推廣工作	32
1. 必要性	32
2. 關鍵人物	32
3. 遭遇的困難	34
4. 問題的克服	35
5. 成果	38
(三) 成立台灣人口研究中心	38
1. 必要性	38
2. 關鍵人物	38
3. 遭遇的困難	39

4.問題的克服	40
5.成果	43
第三節 全面推行初期	44
(一) 必要性	45
(二) 關鍵人物	45
(三) 遭遇的困難	47
(四) 問題的克服	48
1.化解訂定人口政策之阻力	48
2.積極推動「家庭計畫推行委員會」之業務	55
3.中華民國婦幼衛生協會發揮協助功能	60
4.台灣基督教福利會策略性響應	65
5.新兵訓練中心開設家庭計畫課程	68
6.蔣總統和各國元首簽署聯合國人權宣言	68
(五) 成果	69
1.理論方面	70
2.實務方面	70
第四節 結語	71
(一) 政策的頒布	71
(二) 檢討	73
第三章 從草創到推行盛期：1964—1976年	79
第一節 政策目標之擬定	80
(一) 第一次五年計畫：1964/7~1969/6	80
(二) 第二次五年計畫：1971/7~1976/6	81
第二節 推行機構之籌謀	82
(一) 推行機構之沿革	82
1.公立機構	82

2.民間團體	84
(二) 推行經費	85
第三節 實施方案之規劃	86
(一) 台灣家庭計畫工作體系	87
(二) 有偶婦女之管理方式	88
(三) 宣導主題	90
(四) 教育方式	91
1.家庭訪視	92
2.團體衛教	93
3.面談	94
4.大眾傳播	94
5.各種宣導活動	95
6.教材內容	95
(五) 工作人員訓練	96
(六) 輔導工作	97
1.歷年輔導人員之設置及演變	97
2.輔導措施規定之沿革	98
3.輔導體系與工作內容	98
(七) 工作考評	99
(八) 避孕方法之補助	100
(九) 實驗研究與評價研究	101
第四節 成果與評價	103
(一) 避孕接受數	103
(二) 避孕接受者之特徵	105
1.接受子宮內避孕器個案	106
2.接受口服避孕藥個案	107
3.接受保險套個案	108

4. 男女性結紮個案	108
(三) 人力投入之效果	108
(四) 經費投入之效果	110
1. 接受者平均成本	110
2. 每一家庭計畫單位數平均成本	110
3. 避免嬰兒出生的單位成本	111
(五) 家庭計畫知識、態度與行為之改變	112
1. 家庭計畫知識之變遷	113
2. 生育態度之轉變	113
3. 避孕經驗之變遷	114
(六) 生育率之變化	115
1. 有偶婦女年齡別生育率與總生育率之變遷	116
2. 出生嬰兒生母年齡結構之改變	117
3. 出生嬰兒胎次別結構之變遷	117
4. 扶養比之變遷	117
(七) 避孕方法可避免之嬰兒出生數	118
1. 避孕方法繼續使用率	119
(1) 樂普之繼續使用率	119
(2) 口服避孕藥及保險套之繼續使用率	121
2. 各種避孕方法使用一年所能避免的出生嬰兒數	122
3. 使用政府推廣各避孕方法所避免的出生嬰兒數	123
4. 推行家庭計畫工作在總避免出生人數中之貢獻 的估計	124
第五節 結語	125
(一) 成果	125
(二) 影響	127
(三) 缺失	128

第四章	從節育到優生保健：1976-1990年	137
第一節	政策目標之修定	138
第二節	立法與行政機構之變革	140
(一)	優生保健法	141
(二)	推行機構之變革	141
1.	公立機構	141
2.	民間團體	143
(三)	推行經費	144
第三節	實施方案之修正	144
(一)	有偶婦女管理制度之演進	145
(二)	工作成績評價制度之修訂	146
(三)	避孕補助辦法之演變	146
(四)	團體衛教之演變	148
(五)	輔導體系之沿革	149
1.	輔導措施規定之沿革	149
2.	輔導工作內容之改變	150
(六)	其他配合措施	150
第四節	成果與評價	152
(一)	避孕接受數	152
(二)	避孕接受者之特徵	153
1.	子宮內避孕器個案	153
2.	口服避孕藥個案	154
3.	保險套個案	154
4.	結紮個案	155
(三)	人力投入之效果	156
(四)	經費投入之效果	157
1.	接受者平均成本	157

2.推行一個家庭計畫單位數之平均成本	157
3.避免出生之成本	158
(五) 家庭計畫知識、態度與行為之改變	159
1.家庭計畫知識之改變	159
2.生育態度之變化	159
3.避孕行為之變遷	160
(六) 生育率之變化	161
1.有偶婦女年齡別生育率之變化	161
2.生母年齡與出生胎次別之變化	161
3.扶養比之變化	162
(七) 避孕方法所避免之出生數	162
1.使用政府推廣各避孕方法所避免的出生嬰兒數	162
2.推行家庭計畫工作在總避免出生人數中之貢獻 估計	164
第五節 結語	164
(一) 成果摘要	165
(二) 新家庭計畫	165
 第五章 政策經驗與檢討	 169
第一節 如何突破禁忌導致政策的形成與頒布	169
第二節 大規模推行計畫的成功要因	172
第三節 降低生育率的相關學理檢討	174
第四節 評價及研究與推行及決策之互動	176
第五節 成功的人口政策對社經的衝擊	181
第六節 家庭計畫推行工作之利弊檢討	183
第七節 政策的生命週期	185
第八節 新家庭計畫	187

圖表	193
圖 1 政策決策模式之分類	193
圖 3.1 台灣地區家庭計畫工作體系	194
圖 5.1 推行家庭計畫以影響生育率之架構圖	195
圖 5.2 公共政策形成、修訂與執行的架構	196
表 2.1 台灣家庭計畫政策演變紀要	197
表 3.1 台灣地區家庭計畫推行中期計畫之目標及執行完成情形	198
表 3.2 目標數訂定之方法及演進	199
表 3.3 台灣地區家庭計畫經費來源與用途	200
表 3.4 四十四歲以下已婚婦女名冊	201
表 3.5 有偶婦女管理的實施程序	202
表 3.6 家庭計畫基層工作輔導體系	203
表 3.7 介紹單	204
表 3.8 避孕補助辦法之演變	205
表 3.9 台灣地區推廣家庭計畫歷年接受避孕方法人數及發藥量	206
表 3.10 子宮內避孕器接受者特性之演變	207
表 3.11 口服避孕藥接受者特性之演變	208
表 3.12 保險套接受者特性之演變(妻資料)	209
表 3.13 台灣地區歷年推行家庭計畫投入之人力及工作效率分析	210
表 3.14 台灣地區各施政年度推廣避孕方法以每一接受個案核算之成本	211
表 3.15 台灣地區各施政年度避孕接受者以每一家計單位數核算之成本	212