發佈：2012-04-09, 週一 17:36
點擊數：16328

壹、人口轉型與臺灣的老化過程

關於人口變遷有一個經驗規律普遍地呈現在所有人類社會中，那就是隨著社會的進展，所有人類社會或早或晚地都將依循相同的模式，由高出生率與高死亡率的原初均衡狀態，達到低生育率與低死亡率的新均衡狀態。這種轉變過程，就是形式人口學中所謂的「人口轉型（population transition）」現象。不過從高生育與高死亡率轉換成低生育到低死亡的過程中，死亡率與出生率並非同步變動，第一階段首先發生的是粗死亡率（CDR）率先下降而粗生育率（CBR）持續維持過往的高水準，兩者的差距導致人口數量的快速增長；在接下來的第二階段，因為生育子女都能存活下來，不需要再像過往維持高生育率，因此隨後生育率大約在1-2個世代之後也會跟著下降；第三階段隨著生育率下降，最終低生育率與低死亡率重新達到一個均衡的狀態，完成整個人口轉型。在第三階段之後，由於第一階段所累積下來的大量人口會逐漸進入老年階段，而新生年輕人口卻因為第二階段生育率下降而減少，遂導致老年人與年輕人的「比例」（而非人數）上升，也就是所謂的人口老化（population aging）。既然人口轉型是人類社會演變的基本規律，那麼老化也就是每個社會遲早都要面對的結果（圖一）。

台灣過去百年來的人口結構變遷，除了戰後曾經有一個短暫時期的人口大量遷入外，可以恰當地被視為一個封閉性的人口，而它的長期結構變遷也十分典型地符合了人口轉型理論所提供的模型。根據圖二的資料顯示，台灣地區的粗出生率與粗死亡率在1920年以前都呈現波動地升降。自1920年開始，死亡率由千分之32下降到24左右，其後四年略有波動，但是在1925年之後，就穩定地一路下降到戰前的千分之18，戰後則展開另一波下降，由千分之18下降到1965年的5.5，此後一路維持在這個水準上下。至於粗出生率，在戰前都一直維持在千分之40-45之間，戰後於1951年達於高峰的千分之50，此後即一路穩定而快速地下降。總生育率幾乎與粗出生率同步變動，在1984年時已經低於替代水準（2.05）。從1984到1997年，總生育率均穩定地維持在1.7-1.9之間，雖低於替代水準，但還相去不遠。更戲劇性的轉折發生在1998年陡降到1.465，千禧龍年雖然一如預期地反彈，但只達到1.68，並未回到1997年的1.77，此後一路走低，一直到2010年終於跌到0.9，「榮□」世界倒數第一，新生兒人數只有16.7萬人，大約是1990年的一半。

雖然人口轉型是每個社會都要經歷的過程，但相較於英國的人口轉型費時約一百五十年（1800-1950），台灣的人口轉型被壓縮到六、七十年之間完成。總生育率則自1959年到1974年，下降速度分別是1959-1964年的14.9%，1964-1969年的19.2%，1969-1974年的26.1%，總生育率呈現加速下降。這個加速下降是由於國家積極推動節育政策的家庭計畫之結果。從1965到1974年之間，家庭計畫所產生的作用總共達成了2,150,693之數的節育人口，高達同一時期實際出生人數的55.78%。這些減少的人口在當時固然有助於人均資本存量的積累，但是也造成了今日青壯人口的急速縮減，埋下現今臺灣即將展開的人口老化的結構性原因。

所以臺灣現今的人口老化危機是由兩波力量造成的，首先，也是最主要的力量，是1950年代展開，經由在1964年列入四年經建計畫的家庭計畫所加速的生育率下降，它結構性地造成老年人對年輕人的比例在2010之後急遽的上升；其次是1998年以來生育率的持續下降，由於出生人口的嚴重低落，使得將來即使生育率回升，也無法彌補回降低之前的人口。因此，臺灣老化的問題已經不太可能靠臺灣社會自己多生一些來挽回。這意味著臺灣社會必須接受更為激烈的老化衝擊，如果無法承受這樣的衝擊，那麼解決之道唯有輸入年輕人口。

本文首先分析過去臺灣推動的節育政策為何可以成功，之後的鼓勵生育政策又為何難以成功，其次，我們將討論鼓勵生育政策失敗之後，如果以移民（工）政策來取代，會有哪些可能的議題必須面對。

Phoca PDF

發佈：2012-04-09, 週一 17:36
點擊數：16328

貳、鼓勵生育、節育與再鼓勵生育：臺灣人口政策政策的歷史轉折

國民黨政府剛來到臺灣的時候，提倡的是鼓勵生育政策，理由雖然是三民主義的「民族繁衍」，不過更直接的原因卻是「反攻復國」所需要的「生聚教訓」。但是，當時美國的東亞戰略部部署是維持區域權力平衡，國民黨政府被設定的位置是反共圍堵圈的前哨站，而不是挑起戰爭的「反攻大陸」。一開始這個反共陣營所需費用是由美國無償性的援助來支持，因此東亞各國的經濟繁榮因此對美國有重大的地緣政治利益。在一個最理想的狀況下，東亞各國不但要能夠成為自給自足的圍堵陣營，以減輕美國的援助負擔，而且在日後還可以轉化為接受美國投資的國際加工基地。

台灣從1951年到1965年，平均每年接受一億美元的經濟援助，佔台灣每年國民生產毛額的5%到10%，占固定資本投資的42%，在國民黨政府當時每年26%的赤字支出中，有90%是由美援撥款所抵銷的。所以，與土地改革的邏輯一致，台灣家庭計畫的節育政策目標也是希望將台灣改造成為一個能夠在美國主導下，以資本主義生產方式運作的半主權國家，如果說土地改革是要提高台灣的農業產出，並進一步為支持一個工業化部門提供資本與勞力的話，那麼，家庭計畫就是要藉由減低新生的依賴人口來減少消費，以提高人均資本之累積，儘快提升資本主義在台灣的繁榮。1959年美國國際合作總署台灣分署署長Weatley Haraldson就以「台灣的經濟發展」為題發表公開演說，指出五年來台灣接受美援五億以上，卻被多出的人口消費所抵銷，使得投資增加率幾乎為零，解決之道唯有減少人口成長，控制消費。

因此，美國的東亞政策目標因此與國民黨政府並不完全一致，國民黨是要「反共復國」，而美國則只是需要國府「反共」而不「復國」。這經常造成美國與國府在使用對華美援的爭論，根據美國國防部的文件顯示，國府官員尤其憤怒美國透過援助對國府國防支出的限制。這就是為什麼早期家庭計畫所遭遇的主要困難就是「削弱軍隊實力」。當時立法院的老立委對家庭計畫甚至於殺氣騰騰地痛批「殖民主義之節育運動，不容在中華民族範圍內推行」、「邪說假借人力資源之名圖謀繼續減少人口違反總統生聚教訓毋忘在莒之昭示並危害國家經濟減少生產」，質疑「官方正明目張膽否定故 國父與今 總統再三昭示之『生聚』教訓」、「此種違背國策之節育運動，實為亡國滅種之運動，是否應予查禁？」，甚至於要求「查就此次『人口問題案』中官民之刑責。」

老代表的這些質詢在今天看起來也許匪夷所思，但是它其實透露一個重大的訊息，那就是當國民黨政府最終在1964年將家庭計畫正式列入國家建設四年計畫時，國民黨其實已經接受「中華民國在台灣」的形勢，逐漸放棄「反攻大陸」的準備。那麼一個令人好奇的問題，美國主導下的節育運動是如何突破國府原先的激烈反對，最後逆轉為政府全力推動，社會也熱烈擁護的臺灣人口政策基本思維呢？

美國雖然在政治、軍事與經濟三方面對臺灣都享有無可動搖的霸權地位，但是面對國內反對節育的聲浪，特別是背後的政治敏感性，採取的卻是更加曲折委婉的「以大事小」轉進策略。美國固然在政府層級通過美援主要單位，經合會（經建會前身與農復會（農委會前身）遊說行政首長，成立省婦幼衛生研究所，補助推動「孕前衛生」。但是遇到立法部門的激烈抵抗時，則轉進到公民社會的層次，由農復會相關幹部與學者專家成立「民間」組織或學術研究機構，如「中國家庭計畫協會」、「中華民國婦幼衛生協會」、「台灣人口研究中心」，並將人口問題轉為「衛生」問題，繼續補助「家庭主婦衛生教育工作」，實施「孕前衛生教育」，名目繁多，為的就是要節育的工作能夠在敵對的主流論述與權力結構中存活下去。另一方面則積極培養家庭計畫所

Phoca PDF

需的人力資本，整個臺灣人口學者養成訓練以及對人口資料之整理與實證研究，更是在美國的學者John Baker、密西根大學人口研究中心主任George W. Barclay、紐約人口局總裁Frank Notestein、Ronald Freedman推動下而奠定基礎的。

與此同時，國府也在美國的強力要求下，公布了「十九點財經改革條例」，將當時還在進行進口替代工業化的台灣經濟，轉變成為出口擴張工業化的發展模式。配合這一轉變的是美國資本與技術的流入，以及美國巨大市場對台灣的開放，這些因素共同導致了台灣從1960年開始快速的經濟成長。於是我們看到的「歷史事實」是，生育率在1960
年代之後加速下降，伴隨著發生的也果真是家庭計畫宣傳時所允諾的經濟成長。

所以，美國的節育政策是由宏觀的區域戰略佈局加以定義的，在推動的過程雖然遭到臺灣國內行政、立法部門的抵抗，以及社會的茫然冷漠，但是從對國家機器的施壓，到成立社會中的民間組織，貫穿到家戶的訪視與避孕工作推動，以及支援這三層次所需要的人口學訓練與資料建立，到最後與人口政策相配合的土地改革、農工部門的資本轉移、到出口導向工業化所帶來的快速經濟成長。節育政策之所以能強渡關山，乃是因為它是一整套國家發展計畫下綿密推動的制度，它的成功，如同傅科所言，乃是因為它「貫串並產生有意義的事情，它誘發快樂，形成知識，產生論述。權力必須以一種生產性的網絡來思考，這一網絡流過整個社會機體，其作用遠大於一個只有壓抑功能的負面情況」。

然而，也正是家庭計畫作為一個國家制度執行如此之徹底，節育論述如此強而有力地深入社會人心，形成深具正當性的主流論述。這種制度慣性使得台灣政府與社會對節育所帶來的人口老化衝擊遲鈍化，導致節育政策轉往鼓勵生育政策的遲緩拖沓。

從上述人口變遷的歷史來看，臺灣因應老化的歷史時機有兩個。第一是1984年總生育率下降到替換水準之時，當時就應該停止節育的家庭計畫政策，開始準備大約一個世代之後即將到來的老年人口增加。不過一直到1988年中旬，內政部還表示，明年台灣地區人口將突破二千萬大關，為舒緩「人口爆炸」壓力，該部決與有關單位研修法令，加強推行家庭計畫，近期內並籌設國家人口與保健研究所。當時的經建會也表示，由於預估在民國一百年以前並無勞動力短缺問題，但距人口「零成長」的合理目標仍有相當距離，政府今後可以不要再積極推動家庭計畫，可是卻也不應改變現行政策鼓勵生育，以免再發生沉重的人口壓力。媒體上的民意調查也顯示六成七的受訪者認為人口過多，帶來的社會問題會比人口過少的問題多。（聯合報03版，1988/06/24）一直到國民黨中常會無預警地在於6月22日決議將改變現行人口政策：不再強調節育和降低人口增加率，主張維持台灣地區人口適當增加率，整個人口政策才在1992年10月23日行政院修正核定實施新的人口政策，將人口成長目標由「緩和人口成長」改為「維持人口合理成長」，不過也只是將過去各種限制生育的相關規定取消，並沒有真正提出鼓勵生育的積極措施。

第二個時機是當2000年總生育率反彈沒過前高，因此確定臺灣即將開始另一波生育率下降時，政府就應該警覺「代誌大條了」，因為一方面有從1925年因為死亡率下降而累積下來的大量老年人口，另一方面則是1950年代中期因為家庭計畫快速下滑的青壯人口，已經日益形成老化負擔的加重。如果現在再加上一路往超低生育率走跌，那老化危機必然成為臺灣無可逃避的黑洞。不幸的這正是過去12年來的發展趨勢。

嚴格來說，兩任的民進黨政府並不是對人口老化不聞不問。相反地，就筆者所知，至少在2001年左右，行政院就已經對此問題展開研議。2004年以前，國安會也對此問題邀請過學者討論。2006年修改通過人口政策綱領，2008年邀請學界團隊撰寫詳實的人口政策白皮書。接任的馬政府也宣示把老化問題提升到「國安危機」來處理，藍綠政府似乎都兢兢業業，對老化問題謹慎以待。但這些謹慎從事只有表面效果而已，其深層的原因就如同前面所述，「節育」或「鼓勵生育

Phoca PDF

」是要改變人們習以為常的生育觀念與行為，背後牽涉到的是改變人們奉為傳統的家庭制度與養育文化。當初美國之所以能夠成功地在台灣推動家庭計畫是因為對臺灣設定一個清楚的國家發展目標，並在此目標下進行一整套貫穿國家機器、公民社會與家戶的細密工作下完成的。

相對地，2000年之後臺灣的鼓勵生育政策之所以無效，歸根結底是臺灣民主政治轉型到一種媚俗民粹的選票政治。鼓勵生育政策首先被轉化成「社會福利」政策，而「社會福利」在台灣政府與社會的認知中一向是以「救濟（assistance）」原則，也就是對通過資產調查的低所得者，進行無償性的濟貧補貼。這一無償性的補貼在臺灣的選舉政治中成為討好選民的「好康A」，因此鼓勵生育遂演變成政府與社會共謀的各種生育津貼，所有話題總是圍繞在「生第幾胎補助幾萬」上，但是由於財政限制，這種普遍發幾萬元的津貼與養育一個小孩到大學動輒五、六百萬的花費根本不成比例。其結果只是滿足政治人物在選舉時宣揚政績的口號，政府官員也只要發錢了事，無須進一步規劃政策細節。再加上節育時期的理由（人口密度太大、人多消耗資源、生太多「素質」會不好等等）依然深中人心，今天臺灣的超低生育率可以說是政治菁英與社會共同怠惰的結果。

參、移入人口作為減緩老化衝擊的政治意涵

時至今日，臺灣的老化問題已經無法單靠臺灣社會自己多生一些來應付了。既然生不夠，唯一的替代方式就是移入年輕人口，到底要移入多少人口才能應付臺灣的老化衝擊呢？劉一龍教授曾經設定不同總生育率的條件來計算臺灣所需移入的人口，這些生育率設算條件在今天其實都算是過份樂觀了，不過它仍然提供了一個有用的指標讓我們窺見問題的嚴重性。

根據聯合國的定義，一個社會要維持其正常運作，青壯人口必須是老年人口的三倍，這個比例稱為「潛在支持比（potential supporting ratio, PSR）」。台灣目前的PSR雖然還在7上下，但是根據劉一龍教授的設算，這個比例將在未來20年內快速下降到關鍵性的3左右（圖三）。為了維持PSR = 3，屆時臺灣將必須移入大量人口，從2030到2050年之間，臺灣共需輸入800萬人（圖四），平均每年輸入26.67萬人！屆時臺灣的總人口約為2600-2900萬人，也就說移入人口大約佔2-3成。

移入年輕人口減緩老化其優點是效果立即，因為我們是採用別的社會已經培養好的青壯人力，而且相較於鼓勵生育而言，政府的管控政策（數量、移入條件）效果也是相對較為有效。對臺灣而言，這也不是新鮮事，早在1980年代末期，政府就以專案同意重大工程得以引進外勞。從1990年代初期開始的婚姻移民以及家庭看護，其實除了直接負擔臺灣的家庭照護活動外，也直接參與了勞動生產活動。但是二十多年來外配人數總共累積人數不過44萬多人，產業外勞、看護與家庭幫傭累計約38萬人，而將來老化所輸入的人口規模，大約在三年間就超越他們二十多年來的總和！

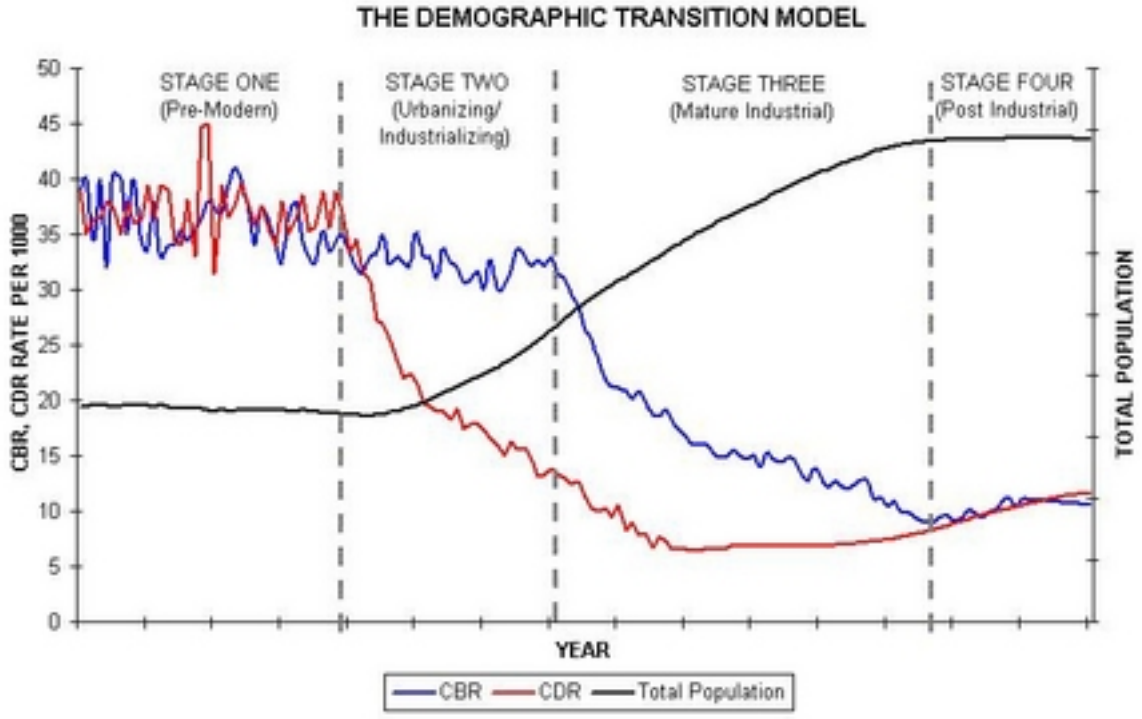
簡單地說，這個規模的人口移入是不能以目前的制度來應付的，基本上它會逼使臺灣面對往移民國家的方向轉型。由於移入規模的巨大，多元文化與多元語言已經不再是主流文化故作姿態的口惠，而是每一天生活的真實場景。多元文化與語言差異會退去它玫瑰般的色彩，呈現背後不同族群文化與認同差異間的衝突與歧視。為了縮小語言溝通的成本與文化差異，第一種路線是如同新加坡，78%的華人與其他的馬來人、印度人一樣，同樣以英文為官方語，重新創造一個新的臺灣文化。不過即使臺灣國家與社會願意作這麼大幅度的改變，由於移入的人口是要應付臺灣老化人口所不能操持的工作，因此移民必然是以從事勞力密集的3D工作為主，屆時階級與族群的分界線將重疊一致，產生臺灣的「種性制度」，埋下族群間歧視甚至於仇視的結構性因素。

Phoca PDF

發佈：2012-04-09, 週一 17:36
點擊數：16328

不過，東南亞的年輕人口也不是臺灣想要多少作可以有多少的。聯合國估計，為維持PSR＝3，到2050年日本需要輸入9483.7萬人，南韓1159.5萬人。在競爭東南亞年輕人口上，臺灣是存在著激烈的競爭對手。但是也正是在這點上，臺灣有一個日本與韓國都沒有的「優勢」，那就是第二種路線，移入「同文同種」的大陸人口。事實上，許多歐洲國家的移民政策為降低文化與語言差異帶來的問題，會選擇移入跟自己社會比較「同文同種」（主要是戰前殖民地的人民）的人口。語言與文化的相近性正是許多國家移民政策的重要考量。但是「同文同種」有利於不同族群的溝通，但也可以深化彼此的歧視，香港與中國最近的「雙非」大戰就是一個活生生的例子。與第一種路線情況相同，大陸移民也同樣將是從事低薪的3D工作為主，階級與族群的分界線將重疊一致，但是由於牽涉到東南亞移民所沒有的統獨糾結，第二條路線看似方便法門，恐怕埋藏著更加爆炸性的因素。但是不管那種路線，對臺灣要達到社會民主福利國家都會造成更大的挑戰。

圖1：人口轉型示意

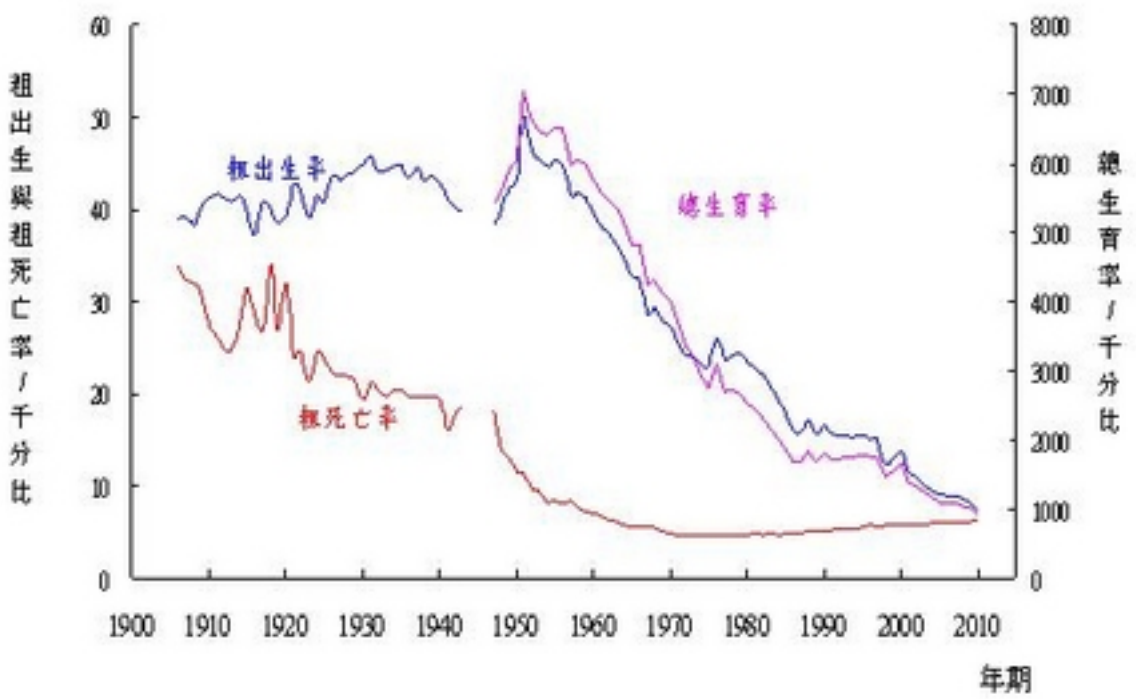


資料來源：http://www.uwmc.uwc.edu/geography/Demotrans/demtran.htm

Phoca PDF

發佈：2012-04-09, 週一 17:36
點擊數：16328

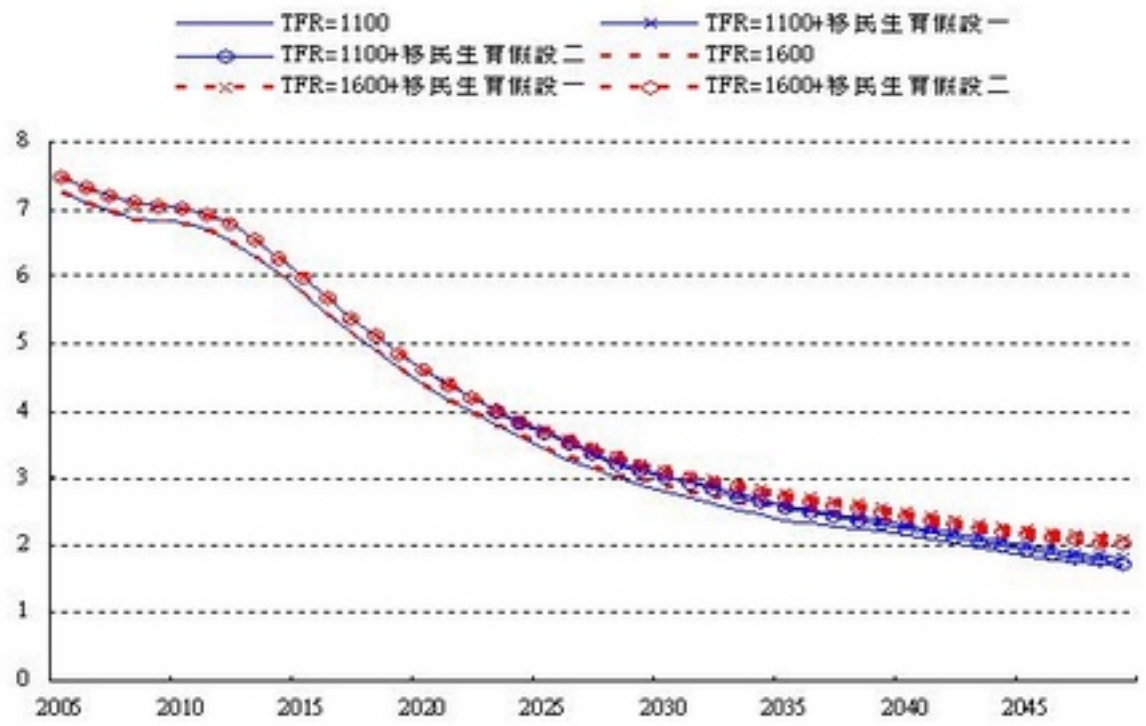
圖二、臺灣的人口轉型



資料來源：內政部
圖三、臺灣潛在支持比的下降

Phoca PDF

發佈：2012-04-09, 週一 17:36
點擊數：16328

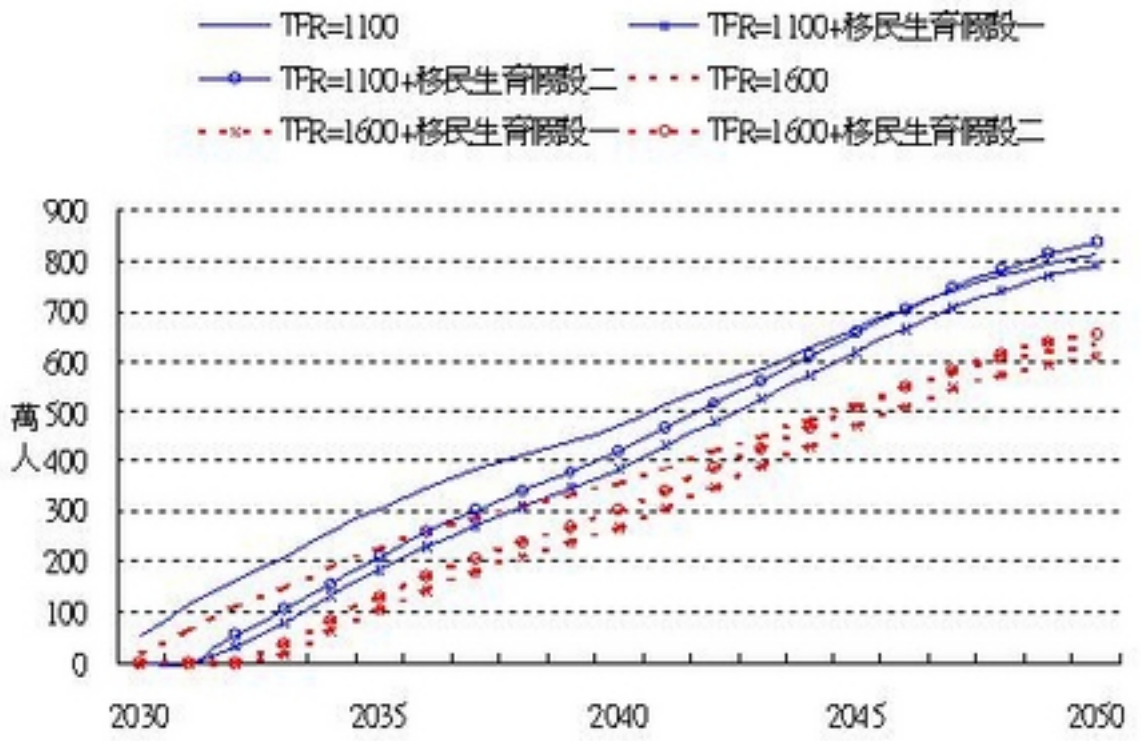


資料來源：劉一龍，2007，《調節生育與人口遷移對臺灣人口結構的影響》。中正大學博士論文，嘉義：中正大學。

圖四、維持PSR = 3需要移入的人口

Phoca PDF

發佈：2012-04-09, 週一 17:36
點擊數：16328



資料來源：同圖三。

作者蔡宏政為中山大學社會學系副教授
（本文僅代表作者個人意願，不代表本智庫立場）

Phoca PDF