發佈：2021-04-20, 週二 14:40
點擊數：34536



因為生育率下降與出生數減少而帶來的人口危機問題，在台灣社會已經被熱烈討論至少超過十年。政府在2009年起也陸續推出較積極的帶薪育嬰假、生育補助、育兒津貼與近年推動的準公托等措施，但持續探底的時期總生育率讓一般輿論認為這些政策收效有限。這樣的現象不僅僅為台灣所獨有，鄰近的東亞社會如日韓星港也都有類似經驗與困境。究竟我們對這一波襲捲而來的少子化浪潮該如何理解？政府的施政重點又該考量哪些相關面向？以下將分為五大點一一陳述。

一、正確理解生育率指標與低生育率成因

Phoca PDF

發佈：2021-04-20, 週二 14:40
點擊數：34536

回顧台灣時期總生育率(Period Total Fertility Rate, PTFR)的軌跡，可說是一路以飛速下降的方式滑落：PTFR在1951年曾高達7人，此後在1980年代中葉跌破人口替代水準之2.1人，在1990年代持平在1.6-1.7人之譜約十年。隨後，進入廿一世紀後又開始急速下滑至2010年堪稱世界紀錄之0.9人。後來雖曾在2012龍年回升至1.27人，但2013年又再度下探低點，近三年 (2018-2020)之PTFR分別為1.06、 1.05 和0.99人。雖然PTFR是常用且便利的指標，但在女性地位不斷提升、晚婚晚育的急速變遷社會，單純參考PTFR對正確理解低生育率的現象與成因有其限制。

時期總生育率代表的並非真正某一年次「婦女一生所生育子女數」，主要是因為PTFR的計算是加總某一年35個出生世代 (15-49歲女性) 的生育行為所得，嚴格來說是一個「合成世代」的概念。由於每個世代/年齡延後婚育的幅度不一，所以PTFR多重世代之組成相對複雜，也使得女性地位快速上升期所常見的PTFR下降，其數值反映的是因婚育後延而產生大幅被低估之世代生育水準，故歐美人口學界的共識是需要同時考量世代總生育率 (Cohort Total Fertility Rate, CTFR) 的變化。CTFR是特定出生世代女性到達45歲(或49歲)左右的確切平均生育數，是最精確之「婦女一生所生育子女數」指標。台灣CTFR雖然也不斷下降，但直到1965年次女性才開始低於兩人(1.95人)，此後持續下降至1975年次的1.6人水準，但其中已婚者生育水準都達兩人，且越年長世代甚至超過兩人。1965年次以後之女性低於兩人的生育率，幾乎都肇因於結婚率下降，這也同時因非婚生育率微乎其微，生育行為都發生在婚姻中所致。換言之，1975年次女性有20%終身未婚未育，其餘已婚者皆平均生養兩名子女。當總生育率的組成透過同時參照PTFR與CTFR後，除對政策擬定有所助益，也能對未來人口老化帶來的壓力能有更準確的評估。

進一步說，同時參照PTFR與CTFR的好處還可由兩個例子來理解。首先，瑞典的PTFR從1910年的3.6人一路降至1999年的1.5人，中間大幅波動數次 (1970年代中葉起在1.6人上下徘徊十年，且於1

Phoca PDF

997-2001年間再次降至1.5人水準)，但卻從沒有人口危機的重點便在於：其世代總生育率 (CTFR)數值一直到1975年次女性為止都穩穩站在兩人的水準。再者，日本近年的PTFR雖看似比台灣樂觀許多 (1.45人)，但同時日本1975年次女性的CTFR卻也不過1.4人，相比之下台灣的人口危機沒有日本嚴重，主要也是因為日本婚育延遲步調已經幾乎停止，所以CTFR接近PTFR水準。

既然有結婚的夫妻生育水準都達到兩人，那近年以時期總生育率僅剩一人為由，認為應該要鼓勵生育第二胎的政策就有失之偏頗之虞。嚴格來說，當下要思考的是：如何讓已婚夫妻生育水準維持兩人，甚至超過兩人，並進一步探究未婚者的生命處境。

二、深入理解青年人口的生命處境與需求

直到1990年，台灣男女年屆50歲的終身未婚比例一直都維持在2-3%左右，屬於全民皆婚的社會。此後，終身未婚比例持續上升，在2019年時年屆50且未婚之男女已接近20%。與此同時並存的是長達四五十年低於4%的非婚生育率，故在台灣社會結婚與生子是緊緊相扣的。在已婚夫妻都平均育有兩名子女的狀況下，了解中年期依舊未婚人口的生命狀態，對相關的鼓勵婚育政策至關重要。現有的政府大型調查對年逾傳統婚育年齡區間的男女何以尚未成家所知有限，因此我們對這些人口持續單身的原因理解貧乏，究竟有多少人是：(1)徹底不婚不育主義者？(2)找不到合適對象？(3)有穩定對象但無法成家？(4)想要小孩但不想結婚？(5)因為其他因素(如健康問題、需照顧家人等)而沒結婚？若不能對未婚人口的生命狀態與需求有正確的理解與掌握，人口與家庭政策很難發揮預期效果。簡單來說，若是尚未結婚的人口主要是不婚不育主義的興起，那政府推動的相關措施很難會有效果，也不該強迫人民成家。

Phoca PDF

合理的猜測台灣現有未婚人口，應該是由以上五類族群混合而成，且針對這五者的政策協助與介入措施也會大相逕庭。最核心的政策出發點應該是全面理解人民需求與自主意願，制定改善其生命處境的扶助措施；而不是高舉道德旗幟，要所有男女都一定要在特定規範認可的狀態下結婚生子。舉例來說，以今日晚婚晚育普遍的趨勢來說，可預見有一定比例的已婚夫妻有人工生殖需求，但目前人工生殖限定已婚者使用，且政府的補助重點似乎以低收入夫妻為主。這一方面忽視了低社經男女的成家難度其實比高社經者為大，另一方面也忽略了不少中產階級家庭也有人工生殖需求，且更有能力負擔長期育兒支出，導致政策申用率偏低。再者，人工生殖法限定適用已婚女性，除了有傳統婚家價值預設，也忽略了現代社會青年人口面臨的複雜生命狀態：未婚者在遍尋不得合適伴侶的狀況下，即便想為人父母也不可行；而部分有伴侶的男女，因種種原因尚未能達到結婚門檻且有人工生殖需求，也將因而無法生兒育女。

除了法令制度對「正常」的婚育行為有種種既定想像與預設，台灣社會深受儒家孝道文化影響，在自由戀愛看似普遍之今日，成家仍有一重大目的是為「傳宗接代對祖先有交待」。加上儒家文化長久以來男尊女卑傳統，女性進入婚姻需面對的壓力、調適與改變，長期以來都較男性可觀許多。這在過往社會中尚能透過女性教育程度低落、經濟難以獨立且無話語權的狀態維繫；但在當今女性社經條件大幅改善後，婚家價值與性別權力關係若不能與時俱進，婚姻成為令人猶豫的人生選項，其實一點都不意外。猶豫者不僅是女性，相信也有不少年輕一代男性可能會思考如何在盡孝與保有理想婚姻間取得平衡，而導致男女都越來越晚婚。這也說明何以25-29歲和30-34歲尚未結婚之女性比例從1975年分別為16%和5%，已巨幅上升至2019年的78%和48%，而這兩年齡組之男性未婚比例在2019年更高達87%和63%！在全民普遍晚婚的現狀下，年逾35的大齡女性還要面對社會質疑其生育能力的壓力，在婚配市場備受歧視，主要仍因為傳宗接代是許多男性成家的首要目的。不少有意願成家的女性在面對這樣的情勢下，覓偶並不容易，若是耗時多年仍無所

Phoca PDF

得，社會又會評斷其不婚選擇相當偏差、不負責任。而在青年低薪、產業轉型仍有努力空間的狀態下，男性肩負沉重的成家經濟期許，也使為數可觀的人只能越來越晚婚。這種種青年人口的生命狀態，需要主政者詳加了解，俾使能制定出更符合人民需求的人口家庭政策。

三、完善人口政策需有多方配套

至於合宜的人口政策該如何規劃，這牽涉層面甚廣，且須有多重部會的協力合作，讓青年人口的工作、休閒與家庭都能有彈性規劃空間，也才能讓他們願意組成家庭、迎接更多新生命來到這個世界。

首先，政府部門與一般社會大眾對晚婚晚育(或未婚未育)的理解過度扁平直線化，也成為無法有效落實可鼓勵婚育行為的不利政策(結構性)環境。舉例來說，當政府以僅剩一人的PTFR作為政策基礎時，就推動誘因措施希望大家生第二胎；然而後來開始意識到少子化問題是因為終身未婚者變多，便轉向要推動結婚補助或是未婚聯誼。這些不啻落入「何不食肉糜」的思維，忽略了人類行為決策背後牽扯太多錯縱複雜的考量面向，而也就是這些(前段所述之)層層交疊的生命處境，讓年輕人延後、排拒或很無奈地難以成家。如何在這諸多面向建立更友善、彈性的空間與支持系統，將可改善婚育不斷延後或終身(非自願)未婚不斷上升的現況。

其一，在知識經濟當道的今日，當求學就業的時程拉長，求學–就業–經濟穩定–結婚–生子能否有被社會大眾所認可的新順序將是關鍵。眼下這難以被挑戰的順序，是同時透過多層次的文化與制度所鞏固：除了考慮社會觀感讓多數人從眾之外，集體主義社會對個體差異性包容力也偏低，還有無法支撐學生家庭的高教系統，與轉變緩慢的適婚經濟門檻與女性貞潔觀念。舉例來說，在台

Phoca PDF

灣學業未完成很難得到家人支持去成家，而已婚大學生或研究生也無法申請到美國大學普遍設置的家庭宿舍(family housing)，來支持其居住需求。一般大眾或長輩所認可的結婚經濟門檻約莫是落在要有房有車有存款，但這對年輕一代日益困難，所以很難先成家再累積資產。而非婚生子不見容於社會，也受深遠的女性貞潔觀念之影響，但這在舊時與剝奪女性受教與就業權並存之汙名觀念，相當程度是限縮並否定女性的生殖自主性，亦即將生育正當性框在父權系統的婚姻之中，這在廿一世紀民主自由的台灣是否應被挑戰，值得深思。因此，若成年期生命事件無法有彈性新順序，晚婚晚育以至於年逾不惑而未婚未育實是情勢所逼，不得已也。

其二，政策應透過合理的規劃，促使企業文化有所轉變，以正視受雇者的勞動與家庭權益。台灣社會的現況是：女性在進入職場時，若雇主意識到不久的未來她即將結婚生育，可能在不少公司就等於競爭力扣分，甚至優先排除在錄用名單上，這樣一來許多計畫當媽媽的女性，很容易因制度不友善而延遲婚育。又或有幸取得工作也順利成家，但組織文化不鼓勵育兒之留停申請，就算政策規劃得再完善，很多男女員工根本苦無使用育嬰假的機會。可能的做法是：主管機關可透過清查所有公司行號每年批核的產假、育嬰假案數，來了解育嬰假政策被落實的程度。另一方面也可考慮透過提高中小企業貸款百分比，來獎勵有確實執行友善婚育措施的公司行號。

其三，在青年人口普遍晚婚的狀態下，公衛與醫學界針對何謂高齡生育應有更貼近實際現狀的新論述。當逾半數30-34歲男女尚未成家，持續宣導34歲即為高齡產婦對促進婚育毫無助益；另外，將所有與生育年齡相關的壓力與責難全數加諸女性身上也有失公允，媒體與公衛界理應更平衡地報導晚婚晚育男性所面臨的風險，這在諸多流行病學研究中已有記載：即高齡生育男性對伴侶與新生兒將帶來不少潛在負面影響。與此同時，並進一步推廣可採用的檢測與預防措施，讓兩性在不得已晚婚晚育時，仍能享有實現其生育需求的醫藥支持。中高齡夫妻能否補回因廿餘歲大量

Phoca PDF

發佈：2021-04-20, 週二 14:40
點擊數：34536

下滑婚育人口所「遺失」的生育數，將是關乎低生育率國家能否目睹總出育率反轉的關鍵！

最後，青年低薪與房價居高不下，加上傳統觀念對成家經濟條件的刻板要求，在在使得結婚生子變得像是遙遠的夢想。如何加速產業升級、改善受雇者的薪資結構，並平抑房價、增加社會住宅的供給，都是廣義促進婚育政策的一環，雖多有挑戰、改革難度高，但也是讓台灣社會成為具經濟與人口永續性的重要基礎政策。

四、長期人口萎縮勢不可免

雖然持續推動支持青年成家育兒仍應是政府施政目標，但在出生數大幅下降逾40年，也就是從1979年的42萬多降至2020年的16.5萬新生兒，眼下即便所有育齡女性立刻投入生產報國行列，人人生育兩名子女，或許可以因此減緩人口老化速度，但很難扭轉長期人口萎縮的現實，主要乃因育齡女性人口的大幅減少，且自1986年起還有新生兒性別篩選機制讓女性人口更加短缺，而日益常見的未婚族群則是雪上加霜。有鑑於此，當前政策的重點應該是，如何使總人口萎縮到一定規模後，其縮減速度能逐步減緩、穩定並具永續性。這仰賴有效、穩定的家庭、性別、勞動政策來支撐人口結構。

至於由於人口萎縮的缺工問題，其負面影響幅度頗有可能沒有預期的龐大，主要是因近年人工智慧與自動化設備逐漸在許多場域取代人力，除了工廠生產線之外，生活中常見的有自動結帳與購票櫃台與自動化的客服專線等等。這些革新的持續擴散，可望能緩解部分勞動短缺壓力。而稅基萎縮的問題，則需進一步加速產業升級以提昇人均生產力，讓更少的勞動人口可以支撐較多的依賴人口；另一方面在不排擠到青年就業機會的前提下，也可透過有限度延長退休年齡來緩解因大

Phoca PDF

世代退休潮所帶來的勞動缺口。

五、除了鼓勵婚育，還要有甚麼政策思維？

東亞低生育率各國在近十數年無不積極推動與北歐高生育率國家可相比擬之鼓勵生育政策，但也同時眼睜睜看總生育率持續探底，歸根究柢其關鍵之一乃缺乏讓政策發芽的「土壤」。所謂土壤是指社會文化氛圍能有志一同地將個人生育視為共同責任，且有願意支持青年男女平衡工作與家庭的共識，這在許多企業的組織文化仍不存在。此外，持續推動家戶內外全面的性別平權也是重要方向。也就是當台灣女性在教育與職場上都掙得一席之地後，若家戶內育兒扶老工作仍被理所當然認為是女性的「天職」，那公部門再強大優良的生育政策也難發揮預期效果；而且性別平等的停滯不只影響本地女性的婚育行為，連帶對被大眾誤以為生育數很高的外配女性也有負面影響，因為實證數據告訴我們外配女性平均生育數遠低於兩人。

除了改善社會與企業氛圍，由於多年來出生數下滑之故，人口金字塔將逐步朝蕈菇狀之分佈邁進，幼年與青年人口的減少將牽動世代權力分配與話語權。年輕世代一般是創新觀念與改革的領航者，但人口老化將使青年世代規模萎縮，連帶導致其影響力將隨總人口數一起下降 (包括選舉人口的萎縮)。因此如何保障青年世代的聲音被聽見，不致被規模較大的年長世代所掩蓋，也將是人口老化過程中世代規模不均所將導致的後果之一，值得相關政策加以正視。

此外，在近十餘年間終身未婚人口開始大幅攀升後，可預見的未來將有可觀的單身人口步入中老年，這當中以高社經女性和低社經男性為主。其中大量弱勢低社經男性，除了有較高貧困風險，也需考量其獨居之身心需求，儘早部署增強其社會支持與安全網，以避免其成為潛在社會問題的

Phoca PDF

發佈：2021-04-20, 週二 14:40
點擊數：34536

來源。最後，保障所有男女老少不分性向、婚姻狀態與階級，都能有尊嚴地為社會所接納，有充分自由發展其所追求的人生目標，這樣的社會環境才能讓年輕一代能更有信心成家、生養下一代。這將是除了鼓勵更多婚育行為外，更重要的政策思維。

歐陸許多人口規模不大的國家彰顯的是國力、人民素質與幸福感與總人口數不見得是正相關。因此，當台灣人口在未來可能降至2000萬人(或更低)時，除了對這樣的演變趨勢感到擔憂外，也或許可以期望我們能有一個國力更強、人民幸福感更高的國家。

為中央研究院社會學研究所副研究員

作者 鄭雁馨

Phoca PDF