發佈：2024-05-10, 週五 14:39
點擊數：15856



一、前言

韓國正處於低生育的少子化危機中！根據韓國統計廳資料，2023年第4季的韓國總生育率（Total Fertility Rate；TFR）降至0.66，2023全年則為0.72，如果這樣的走低趨勢持續，有人預測到了27

Phoca PDF

發佈：2024-05-10, 週五 14:39
點擊數：15856

50年，韓國將從世界上消失。

低生育的少子化危機，不單是台灣面臨的社會問題，也是其他東亞國家，如韓國、日本及香港等地，須共同面對的棘手難題。相較當前諸多西方已開發國家，總生育率雖呈下降趨勢，但降至1.5~1.2左右便開始趨緩。

反觀台灣、韓國及香港等地，總生育率不斷探新低，跌破1.0後，沒有最低、只有更低。韓國日前公布總生育率0.72，堪稱已是全球最低，在此之前的2020年，韓國死亡數也超越出生數，形成所謂的「生不如死」，由此衍生出的學齡人口減少、勞動力不足，以及社會加速老化等問題，引發當局高度重視。

二、沒有最低、只有更低 韓國生育率每況愈下

學界一般多認為，為實現人口不增不減與不老化，總生育率須長期維持2.1上下。根據韓國統計廳資料，韓國總生育率從1970年的4.53，一路下降至1980年的2.82、1990年的1.57、2000年的1.48、2010年的1.23、2020年的0.84。2023年更是降至0.72，再創全球新低。

整體而言，韓國已經歷20餘年的超低生育率（總生育率1.3以下），目前看來也很難擺脫所謂的「低生育率陷阱」。換句話說，這表示最終韓國終須面對人口減少與社會老化問題，強化低生育對策的同時，也應該正視人口減少與老化問題。人口減少與老化對社會的主要影響，包括學校關閉、徵兵人口減少、勞動力短缺，以及社會保障制度負擔加重或崩潰。

Phoca PDF

發佈：2024-05-10, 週五 14:39
點擊數：15856

一般常用的生育率指標為總生育率（Total Fertility Rate；TFR），但實際上這並不等於婦女終其一生所生育的子女數，只是指涉某段期間（通常是1年），15~49歲育齡婦女年齡別生育率總和，因此從這個指標。只能大致看到一種趨勢，但是難以精確診斷，生育率下滑的真正原因，或是從中了解，究竟是哪個世代或年齡層，生育率出現了異常偏差。

不過，從出生數的絕對數變化觀察，可以發現韓國出生數已從過去的每年60~70萬，一路降至2013年的43萬、2023年的23萬。目前南韓各級學校已出現學生短缺，商店找不到短期打工兼職人員等現象，其實這已是大約10年前種下的「因」。從實際出生數推估，未來情況只會更糟，投入勞動力市場的新員工數將大幅減少，企業可能出現缺工，或找不到合適勞動力填補空缺。

先前韓國執政當局，對於人口議題的興趣並不大，政策主流論述多偏重科技與經濟。但是近年來韓國生育率持續探新低，少子化造成的社會與人口問題日益嚴重，大學與各級學校入學新生驟減，這才開始引起執政當局及社會各界的關注及重視。

三、低生育的「非戰之罪」 婚姻恐是大關鍵

目前低生育已成從一種社會現象，變成棘手的社會問題，這意謂著如果此趨勢無法逆轉，韓國人口將陷入長期負成長，從而衍生出高齡化、勞動力與消費力不足，以及多項社會制度崩潰等經濟社會衝擊。

學術界多數的看法與研究均指出，隨著社會不斷變遷，女性受教育年限拉長，勞動參與率提升，

Phoca PDF

形成晚婚晚育現象，加上許多亞洲國家，如台灣、韓國及新加坡等地，對於非婚生子女的嚴格不認同，「先婚後有」觀念強烈，才導致總生育率不斷下探新低。

從不少西方國家的案例，對照看台灣、韓國等東亞國家的生育率，可以發現西方不少國家總生育率走低後，約維持1.5~1.2上下，很少跌破1.0。如搭配較長期的研究，也會發現世代生育率（Cohort Fertility Rate；CTF），也就是育齡婦女最終在49歲以前，真正可以生育的子女數，其實並非如同總生育率數字般的低落，通常會略高一些，顯示總生育率的一再走低，主要受到生育步調（tempo）不斷延後所致。

由此或可推論，東亞國家的低生育及少子化危機來源，最大關鍵仍在於婚姻。以韓國為例，雖然被譽全球前十大經濟體之一，是所謂的資訊科技（IT）強國，但社會上普遍的價值觀念，仍然較為傳統，且深受儒家文化影響，因此非婚生子女，或不符合法律的家庭組成，多半不會被承認。

在這種生育是在合法婚姻的前提下，須滿足種種條件後，人們才會決定是否結婚生子。例如，人們得先取得高學歷、找到穩定工作，以及買了房子後，才會考慮結婚、組成家庭與生育子女。

根據韓國統計廳的資料，2023年韓國男、女平均初婚年齡分別為34歲及31.5歲，相較2013年分別上升1.8歲及1.9歲。觀察結婚件數的絕對數字變化，也可發現相較2013年，每年逾32萬對新人步入禮堂，2023年僅剩19萬餘對，10年間減少了4成。

四、尹錫悅政府低生育對策剖析

Phoca PDF

因應低生育及高齡化等人口問題，韓國自2006年起，每5年制定並實施《低生育及高齡化社會基本規畫》，確立低生育及高齡化社會的中長期政策目標與方向，多由大約200多項重大實施任務組成，並且涉及跨部會的合作推動。

綜觀韓國政府每年皆制定行動計畫，但仍然無法遏止韓國總生育率不斷下探。儘管總生育率，並非每個世代育齡婦女最終生育的子女數，然而不斷下滑的總生育率，以及每年遞減的出生數、結婚件數等，已可隱約勾勒出韓國未來，將面臨人口負成長、高齡化，以及人力不足的大致人口衰退社會輪廓。

儘管日前南韓國會議員選舉，尹錫悅政府領導的國民力量黨慘敗，但韓國無論朝野，其實皆認知到低生育問題的嚴重性，認為韓國也許需要設立人口問題的專責辦公室，以及新的人口相關部門，更專注解決相關問題。

依據韓國政府提出的2024年政府預算方案，低生育率相關政策編列的預算高達15.4兆韓元（113億美元），涵蓋五大核心任務。2024年2月，韓國女性家族部也提出低生育政策方案，指出目的在於營造「共同工作與照顧的工作與家庭均衡環境」。

上述政策的施行重點項目，包括擴大兒童照料服務支援、增加家庭友善企業、提高單親家庭兒童養育費、多文化家庭子女教育費，以及共同育兒及青少年課後補習等支援。

首先，韓國政府為減輕雙收入家庭照顧壓力，兼職托兒中心數量預計將從1,030家，倍增至2,315家，接受兒童照護補助的家庭數量，將從目前的8.5萬戶擴大到11萬戶，政府將為有2個或更多孩

Phoca PDF

子的家庭，提供自付費用10%的額外補助。

其次，將擴大對單親家庭子女養育的支援，兒童養育費用的支援將略微調升，從目前每月20萬韓元，增至每月21萬韓元。育兒留職的薪資給付期限，將從1年延長為1年半，也將追加許多額外補助，中小企業勞動者的配偶產假薪資給付期，則從現行的5天增為10天，也會對中型、小型企業提供員工因育兒，提前下班的支援補助金。最後，南韓政府計劃提供新生兒住房貸款特別支援，也打算擴大諸如懷孕、凍卵等，相關醫療費用的補貼。

五、韓國低生育率對策是否搞錯方向？

為什麼韓國推動將近20年的鼓勵生育政策，仍沒有達到明顯成效？情況可能變得更糟？問題也許出在，當局對低生育問題成因的認知，仍與政策取向存在落差。

首先，針對韓國鼓勵生育，但並無明顯效果，被學界批評最多的部分，在於實施計畫經常包含許多預算項目，但可能與生育沒有直接相關，例如，房屋貸款、醫療補貼等。也有不少人認為，韓國政府投入大量預算，使社會在短時間內，體認到低生育與高齡化問題的嚴重，整個社會對相關福利措施的看法與觀念，已發生重大轉變。

另外，有人批評韓國政府相關機構，針對韓國低生育率和人口老化問題採取的措施力道仍顯不足，雖然保健福祉部設立了低出生老化社會委員會，但是仍不足以扭轉，韓國總生育率0.7的全球最低困境，預算不足也是問題所在，相較總生育率1.5的德國、總生育率1.7的法國，其GDP的4%以上，用於解決低出生率的相關政策，韓國用於低出生相關政策的預算，其實不到德國、法國的3

Phoca PDF

分之1，許多錢也花在與生育完全無關的地方。

究其根本原因，現代年輕人的人生轉型進程趨緩，沒有孩子或少子女的原因，與社會結構問題關係較大。例如就業、買房、教育及求職等。許多調查發現，女性的職業中斷，多半讓其感到焦慮，從而影響了結婚、生育子女及生養子女數的意願。

綜觀目前全球各國的解決低生育對策，仍不脫離給予生育津貼及生養補助等，但是造成低生育率的結構原因，仍不斷加劇。

另一方面，府介入「個人」生育的做法背後，其實隱含我們的社會，在人口問題的根深蒂固經濟主義思維模式，天真地認為如果將生育及養育相關成本下降，出生率自然就會上升，忽略了結婚與生育只是一個表面現象，背後其實與年輕世代生活方式轉變與人口變遷，甚至牽涉社會價值觀念的調整。

目前許多鼓勵生育的政策，開宗名義指出是為了提升國家競爭力，這種以經濟主義為中心的論述，普遍存在於韓國、台灣等東亞國家中，低生育與人口老化的負面影響，被視為勞動力短缺、經濟成長放緩、政府預算失衡等經濟問題的「原因」而非「後果」。

隨著低生育衍生的社會問題不斷，由此也可能帶來不少超越經濟領域，社會與政治方面的問題與變化。例如，階級、區域和世代間的不平等，很有可能不斷擴大深化，由此產生社會衝突，威脅社會團結整合，甚至是政治風向上的轉變。

Phoca PDF

發佈：2024-05-10, 週五 14:39
點擊數：15856

過去17年來，韓國試圖以政策、預算，解決低生育及高齡化問題，但也反映出少子高齡化基本方案制度的局限性。為了提升政策效果，或許現在應該思考，建立一套新的人口政策治理體系，試著解決的社會結構與觀念問題，先發制人地因應人口變遷帶來的巨大社會衝擊。

作者 范維君　為漢陽大學社會學博士

Phoca PDF