發佈：2020-10-05, 週一 14:19
點擊數：13268



人口負成長下的人口資訊

今年在台灣抗疫成果之下，台灣人口悄然進入了負成長，比預期早了至少三到五年。以日本人口連續負成長十餘年的經驗來看，人口幾年後會更快速地下跌，城鄉也會更不均衡。台灣是否走上同樣的軌跡尚待更進一步研究，但隨著人口結構的變遷，台灣治理上面臨各個不同層次的嚴峻挑戰，包括少子女化、超高齡化所帶來的人口結構變遷，全球化帶來經國內濟差距的擴大，南北與

Phoca PDF

發佈：2020-10-05, 週一 14:19
點擊數：13268

城鄉發展不均，都會區特別是大台北地區住宅市場的嚴重失衡，非典型家戶（單親、隔代教養、獨身）比例的急速增加等等。這些變化都帶來社會福利與公共衛生政策上的嚴峻挑戰。除了政策之外，台灣人口的實況近年也在政壇激起不小回響。以2018年開始暴起暴落的「韓流」為例，究竟有多少戶籍在高雄的青年人「北漂」到北部工作，成為政治攻防重要的一環。而每年選舉大量返鄉投票的年輕人，固然呈現了台灣青年參與政治的熱情，也凸顯出台灣戶籍與實際常住人口的落差。除了政治攻防之外，包括長照體制、居住正義與教育改革等諸多重要政策議題，也都需要詳實的人口資料，方能建立可靠的政策。這些議題可以分成以下幾個面向：

一、人口與社會結構議題：

人口結構變遷對台灣社福、托育與教育政策有非常重要的影響。包括長照的配置，生育的獎勵補助，以及教育機構的整併等等。台灣的少子化近二十年來始終沒有趨緩，加上壽命的延長導致高齡化越演越烈，即將進入超高齡化社會。究竟各地有多人需要服務的高齡人口？高齡人口有多少獨居，有多少與家人同住？居住又是甚麼樣的住宅型態？有多少青壯年仍然留在鄉村？在家庭結構方面，隨著社會變遷，包括離婚率升高、獨身比例增加，非典型家戶已經近半，台灣長期家戶組成的展望為何？在不同地區的各種家庭結構又有何不同？在長期少子女化之下，目前從中央到地方各有不同的補助與托育設計，這些措施的效果為何？在鄉村與都市區域又有甚麼差異？這些政策議題都必須仰賴更詳實的人口資訊。

二、就業轉型與區域均衡議題：

區域不均，特別是青壯年人口的流動，是近年台灣政治上相當重要的議題。目前台灣包括地方創

Phoca PDF

生、國土計畫、都市計畫、工業區與科學園區的設置，也都牽動到人口的流動。在日本的經驗中，隨著人口高齡化地域經濟萎縮，年輕人口分布更集中在都會特別在東京地區。台灣會不會有這個現象？而主要都會區如六都以及新竹地區，以及其他鄉村地區，有甚麼差異？包括高齡就業的情況為何？目前與未來的人口流動與勞動市場就業情況為何？台灣各地青年人口不在籍工作的比例有多少？特別是近年來，政府希望透過地方創生等政策，鼓勵年輕人回流偏鄉，這些鄉鎮的長期實際人口展望為何？如何衡量社區創生的政策效果？

三、土地住宅問題：

土地正義是近十年來非常熱門的政策議題，內容包含從台北都會區的高房價，社會住宅的建立，租屋市場的整頓再到鄉村地區的國土計畫，以及囤房稅的爭議，都立基於住宅市場的實際與需求的重大落差。舉例而言，不同區域有多少空屋？台灣各大都會有多少流動人口？不同類型的住宅實際居住情況如何？這些議題對於近來對於土地正義的呼聲以及相關政策具有重要的影響。

四、跨國流動議題：

隨著台灣經濟的全球化以及移工、留學生與婚姻移民的增加，台灣人口跨國移動也日趨頻繁，而人口負成長也使移民政策相關議題無上檯面。而台灣長期出現國人長期於海外定居或工作的情形，究竟實際數字有多少？在2016年全國流入人口開始大於流出人口，流出人口包括出國、就學、就業等等。流入人口則以國際移工，特別是印尼、越南與菲律賓三國的外籍勞工為主，這些新移民究竟集中在哪個地區與何種家庭？跨國移動對台灣各區域的影響如何？

Phoca PDF

發佈：2020-10-05, 週一 14:19
點擊數：13268

普查廢除後的資料實況

在台灣各領域政策更迫切地需要更細緻人口相關資訊的同時，目前的人口統計與調查體制卻呈現後退的情況，筆者認為將嚴重妨礙未來進一步政策規劃的能力。台灣人口普查始自1905年殖民時期，戰後則在戶籍法與戶口普查法的基礎下進行了五次人口普查。其中1990年之前的四次是由內政部所主導，2000年隨著法律的修正，而改由主計總處接辦。2010年開始，雖然同樣稱為人口及住宅普查，但實際執行方式已從普查改為抽查的形式，由主計總處將全國劃分為約七萬個普查區，在其中抽取約15%左右的普查區進行調查。今年再度執行人口及住宅普查也將採取同樣的方法。換言之，台灣已經足足20年沒有進行嚴格意義下的人口及住宅普查。在2010年後，許多的推估仰賴戶籍資料以及其他行政資料，加上實為抽樣調查的「普查」。

在主計總處的構想中，透過大數據技術使用行政資料，搭配上大樣本的調查就足以取代普查的功能。誠然日益成熟的行政資料庫以及大數據技術發揮了一定功能，仍然有幾主要問題。

首先，最嚴重的是台灣戶籍資料與真正居住與人口分布情況可能有嚴重落差，與實存的人口分布有明顯落差明顯失真。韓國瑜競選高雄市長所主打的北漂議題或許有誇大的成分，但青壯人口戶籍與工作生活地點的落差卻是不爭的事實。雖然以德國為首的一些國家採取以公務登記與調查方法結合的方式進行人口資料的收集，台灣主計總處也予以仿效，但兩者間有非常明顯的脈絡差異。德國對於流動人口具有更嚴格的強制申報規範，因此公務資料（及戶籍與稅藉等資料）與居住狀況充分結合，再搭配抽樣調查進行人口資料的校正。相形之下在台灣對於流動戶口近乎沒有管制，戶籍與實際居住地的落差可說是現當多地區的常態，戶籍資料並無法判斷人口的實際情況。除此之外，台灣社會因為稅藉以及許多種類的福利與戶籍綁在一起的關係，除了青年人口外出工

Phoca PDF

作外，許多家戶也會為了房屋相關的稅負而採取分籍的方式以規避稅負。稅籍的議題屬財政部職權，但家戶資料的失真，很容易導致相關領域的政策規劃出現障礙。很通常的狀況，因為某些家庭因為投資、繼承或者是城鄉移動後擁有兩間以上的房子，基於避稅的需求而導致同住的家人設籍在不同住宅。另一方面，由於各種依照戶籍的福利服務、補貼與補償，也有許多人透過遷籍而取得補助資源。這些現象都加劇了戶籍與實際居住人口的落差

其次，近年在大數據發展下，包括租稅資料與健保資料的發展，使得可以透過資料庫的勾稽串接而取得分析。在許多領域裡的確有這個現象，但由於多數行政資料與戶籍重疊，缺少普查作為校正的基準下，行政資料的使用缺少進一步的判斷基準。更進一步來說，包括各部會以及各研究機構針對台灣社會所進行的各式調查，也都必須依賴全國性普查資料作為母體資料來進行抽樣以及加權，這是普查無可取代的功能。以抽樣結合健保資料等數據的方式，仍然面臨缺少可靠母體資料檢證的問題。特別是戶籍由於不包括跨國流動沒有台灣國籍的人口，也無法與其他家庭或住宅議題的資料相連結失真，很容易導致許多政策調查也失準，參考與應用價值衰退。

第三，對某些政策領域所需的資料，特別是攸關區域人口動態的政策，普查具有無可取代性。詳細的人口資料不可或缺。以地方創生政策為例，選擇偏鄉的標準是人口長期減少，創生的目標是促進青年人口回流。兩者都需要非常詳實的地方人口與家戶組成推計，而普查資料不可或缺方，無法單靠已經嚴重與實際人口失準的戶籍來進行。在缺少真實人口估計的情況下，如何衡量創生政策的成效將會是非常棘手的問題。除此之外，台灣有多少國人並不居住在國內，一直是眾說紛紜的課題，外籍人士的確實分布也仰賴普查方能掌握。

事實上，資訊科技的發展美國大數據資料運用發達，卻仍依據憲法十年做一次普查，更進一步利

Phoca PDF

用普查資料抽樣，每年展開不同主題的深度調查，以充實對美國社會狀態的理解，以利進行長期政策規劃。與台灣類似具有戶籍制度的日本，也仍然保持每五年一次的人口普查（國勢調查），可說無論大數據或戶籍都無法取代普查的功能。甚至，中國也仍然堅持每十年普查一次人口，每五年抽樣驗證，而且品質越來越準確，相對之下台灣放棄普查並非明智之舉。

政策建議—恢復普查與提高統計調查機構位階

如前所述，筆者認為台灣短期內有恢復人口普查的必要，長期最需要更進一步擴充統計機構的編制與機能。人口普查的功能不僅在於推算人口總數與將來人口動態的推計，也具有更進一步掌握台灣社會動態的重要功能。特別在人口結構丕變的今天，以往的經驗越來越無法適用，更完整的調查對於擬定各項政策具有非常重要的功能。以日本國勢調查而言，問題就包括性別、年齡、婚姻、居住狀態、工作地點等基礎資訊，包括地方創生在內的許多政策也以此為依據擬定。而就實際做法上普查也可以斟酌國外的做法，不必完全仰賴面訪，而可以在明確的調查架構下，以多種方式建立。以美國的經驗為例，普查分為幾個階段，在第一階段先行透過網路科技，讓相當比例的家戶上網將相關資料填寫完畢，透過加密程序，將個資匯入國家統計單位以確保資訊安全。第二階段，再由調查人員針對有疑義或是沒有填寫的區域與家戶進行訪談。透過這樣做法可以結合網路科技減少面訪單位的負擔，但長期又可以確保完整人口與住宅資料。對國人隱私以及拒訪的疑慮，則可以仰賴明確公布普查時間與廣泛宣導，讓民眾有所依循，自然就可以降低可能的質疑。普查的第二個效果，則是可以提升行政服務效能，有助於降低民怨而更精準的施政。近年在民眾對政府要求越來越高的情況下，在缺少有效統整資料下，包括社會救助等等越來越建立在疊床架屋的文件中，此次疫情的紓困所出現的問題也是類似的原因。相形之下，備受國人肯定的防疫，背後是詳實迅速的健保資料以及監測系統。以提升施政效能解決政策難題而言，普查具有一定

Phoca PDF

的協助功能。

長期而言，台灣有必要提升目前統計單位的行政位階，並賦予更充實的預算與員額。目前台灣統計調查主要負責單位為原主計處第四局所改制的主計總處國勢普查處。國勢調查處正式員額僅有82人，業務卻包含了農業普查、工商普查、調查管理、人力調查科、薪資調查、人口普查。其中人口普查負責單位僅有人口普查科，很明顯這個編制規模以及層級，明顯無法承擔正經歷巨大轉型的台灣社會所需的各項統計資訊，自然也無法規劃進行大規模的資訊收集與人口調查。面對台灣社會未來龐大的資訊需求，有比要參考國外體制建立專責的統計機構。以負責美國人口普查、隸屬商務部的普查局（census

bureau）為例，編制就高達4000人以上[1]

，2020年總預算達72億美金[2]

[3]

，並在

頂尖州立大學

設立專責、具世界水準的人

口研究中心。包括北卡州立大學教山分校[4]、德州大學奧斯丁分校[5]

、加州大學洛杉磯分校等[6]

都有非常頂尖的人口研究機構。即使考慮台美兩國人口差距與經濟規模，也顯示出對人口統計的重視程度也遠遠超越台灣。以日本為例，除了以總務省統計局所主導的統計事業年度預算高達975億日幣外[7]

Phoca PDF

，厚生勞動省也設有專責的國立人口問題與社會保障研究所，就人口推計以及社會福利相關業務進行研究[8]

。相對於台灣目前仰賴主計總處的國勢調查處，也缺乏獨立的人口研究中心，長期而言需要更進一步提升統計機構的層級、規模與預算，方能因應人口巨變下的政策以及社會需求。

---

[1] https://www.census.gov/about/who.html

[2] https://www2.census.gov/about/budget/census-fiscal-year-20-budget-infographic-bureau-overview.pdf

[3] https://www.census.gov/about/partners/sdc.html

[4] https://www.cpc.unc.edu/

[5] https://popresearchcenters.org/centers/ut-austin/#gsc.tab=0

[6] https://ph.ucla.edu/research/centers/california-center-population-research

[7] https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/3.htm

[8] http://www.ipss.go.jp/

作者 鄭力軒 為政治大學社會學系副教授

Phoca PDF