

七、人口轉型

當前我國最主要的人口問題是人口老化和人口成長率的下降，最後人口並可能減少。根據行政院經建會2008年9月所公佈的《中華民國台灣地區2008年至2056年人口推計》的推計結果顯示，我國將於2026年出現人口零成長。

（一）人口結構的現狀與預測

我國人口老化和人口成長率下降的關鍵原因有二：一是生育率下降，低於替代水準；二是預期壽命延長。由於未婚同居的情形不普遍，我國的生育率低又與初婚年齡大幅提高的現象有關（晚婚）。

目前台灣是婦女總生育率最低的國家之一。2002年時，我國的生育率尚為1.6，到了2007年已降為1.1，低於人口老化問題嚴重的德國（1.3）、日本（1.3）、新加坡（1.2），與韓國（1.08）接近。

我國於1993年正式進入「高齡化」的社會，65歲以上的老年人口占總人口之比超過7%，2007年時則超過10%；雖然仍低於法國的16%、德國的19%、日本的20%，但在生育率低的情況下，預計老年人口占比在20年之內將大幅提高。

我國所面臨的生育率下降（少子化）、人口老化、人口成長率減緩的現象，其實是十八世紀中葉以來全球「人口轉型」的一環。

人口轉型的過程有二：一是夭折率的下降先出現；二是生育率的下降隨其後。西北歐國家和日本是最早走完此一過程的國家，前後花了約二百年的時間。我國的起步較晚，但在死亡率下降之後不久，生育率的下降便緊接而來；從二次大戰之後至今，僅僅約六十年的時間，

便幾乎完成了人口轉型的歷程。人口轉型的起步晚、但轉型的速度快，是我國和韓國等後進國家的共同特點。

除了出生與死亡之外，移民也是影響人口結構的因素。我國目前最大宗的移入居民是「婚姻移民」，目前原籍非本國的外籍配偶總人數已超過30萬人。「技術移民」、「投資移民」、「工作移民」、「學生移民」等則不多。

（二）人口老化的潛在影響

低生育率和人口老化對經濟發展和社會財政的潛在影響包括：低生育率使得青壯年的人口減少、勞動力老化，勞動的潛在供給因此減少。

勞動力的減少使每一勞動者在短期內的可用資本增多（「資本深化」）；這對勞動生產力有正面的影響。但是，縱使資本深化使得勞動生產力和每一工時的所得增加，勞動力的減少仍然可使每人所得的成長率或其絕對水準降低。人口老化的社會若提高薪資所得稅率以支持老人的退休安養，則資本深化的正面影響將被抵銷。

人口老化也可能使得私部門的總儲蓄率下降。青壯年齡的生產者大體上是淨儲蓄者，老年退休者大體上是淨消費者（負儲蓄或零儲蓄）。人口老化之後，青壯的生產者相對減少，私部門的總儲蓄率可能因而下降。

總儲蓄率若下降，一則削弱資本之形成；二則影響老人安養的財務健全度。退休後的花費包括生活花費與醫療支出。老年人之消費仰賴四種財源：（a）個人儲蓄（個人一生中不同生命週期的財富移轉）；（b）職業退休金；（c）社會保險（無血緣關係者之間的隔代財富移

轉)；(d) 子女奉養(家族內隔代之財富移轉)。低生育率和人口老化使得職業退休金、社會保險、子女奉養等養老財源面臨困難。

隨收隨付式的社會保險與家庭養老類似，是以工作人口的收入來支應老人的消費(跨代的財富移轉)。當人口老化、生產人口相對減少時，如果技術進步和「資本深化」的程度有限，則，或者青壯工作人口的負擔加重(稅率提高)、或者老年消費人口的福利得減少、或者兩者皆是。

家庭養老亦然；當子女數變少時，子女照顧父母的每人成本增加。這附帶產生老年人照顧的問題。

目前，在多數的已開發國家，或許由於壽命的延長、或許由於退休年齡之提前，平均每位退休老人所獲得的公共扶助之折現值遠大於每一兒童所得到的公共補助。因此，從公共財政的觀點而言，幼兒的減少並沒有抵銷人口老化的作用。生育率的降低和人口老化給公共財政帶來了沈重的負擔。

提高私人的儲蓄率是維持退休生活的手段之一。不過，儲蓄的本利和受到實質利率的影響，這使得個人儲蓄的保障充滿不確定性。

簡言之，生育率下跌和人口老化可能使得退休安養的財政面臨嚴峻的挑戰。

產業結構也會受到人口老化的影響；老人照顧服務業、退休基金投資、教育等產業可能因人口結構之變遷而有所興替。

（三）人口老化的福利涵義

人壽的延長是科技進步、健康改善、人類「自我選擇」的結果，其本身就是福利增加的表現。

若以每人年所得為福利之標準，並以終身所得除以壽命，則表示壽命的延長僅僅增加了成本，對個人沒有任何的效益。

要衡量壽命延長的淨效益，比較恰當的指標是每人的終身所得。只要每人年所得的下降幅度與壽命延長的效益正好互相抵銷，而使得每人的終身所得不變，就表示每人的福利水準沒有減少。

（四）各國當前的應對措施

面對人口老化的潛在問題，已開發國家的應變方向有二：一是減緩人口老化和人口成長率下降的速度；二是面對人口老化和人口成長率的下降的既成事實，減少其負面的影響。

■ 減緩人口老化和人口成長率下降的速度

平均壽命的延長乃是不可改變的（也是人類福祉的提升），因此，許多國家乃鼓勵生育，以求減慢生育率下降的速度、或提高生育率。

歐美國家和日本著眼於降低育兒成本，希望既能減緩生育率降低的速度，也能保持婦女的勞動參與。

其作法有三：（1）透過一般的財政支出、或社會保險、或稅賦優惠，提供生產給付、幼兒津貼；（2）對育有子女的家庭提供養育協助，例如公辦低收費的托兒所、幼稚園等；（3）訂定法規，鼓勵彈性工時，強制企業對女性員工（甚至其配偶）授予支薪（或部分支薪）產假、

育嬰假等，以求減輕婦女在就業與家務之間的兩難衝突。

上列三種作法的成效可能很有限，並衍生附帶的問題：第一，稅制優惠、生育津貼、廉價的公辦托育等措施需要經費，如何籌措其財源？第二，強制性的育嬰假忽略了企業主控制成本的誘因，也忽略了員工的謀生誘因，強化了勞動市場的僵硬性，可能使得企業主避免以正職的合約來雇用育齡婦女、「非典型就業」因而更流行。

減緩人口老化的另一種手段是，自國外吸收勞動力，以勞動移民所繳的稅來填補養老財政的缺口。這個作法需要考慮的問題是：第一，在一定的年數之內，需要多少工作移民？第二，移入勞工也會老去，多久之後必須再增加移民？有些針對德國、西班牙的研究顯示，即使立刻增加一百萬或兩百萬的工作移民，對養老財政的貢獻也很有限；同時，移入勞工必會老去，如果生育率沒有明顯的反轉上揚，二十餘年後還需要另一波大規模的移民。

■ 面對人口老化的現實，減輕其負面的影響

面對人口老化的既成現實，各國也求降低其負面作用；其重點在於減輕老人安養的財務負擔，其措施有二：第一，削弱社會保險制度，以增加私人儲蓄率；第二，提高社會保險給付的年齡下限，以求增加「年輕老人」的勞動參與率。

上述二項與年金改革有關。目前美國、歐洲、日本年金政策改革的焦點主要有三：第一，收入方面：提高社會保險之費率（稅率），或將隨收隨付制改成部分準備或完全準備制；第二，支出方面：提高退休金給付的門檻，例如：延後領取給付的年齡，延長合格的最低年資，或者以較長的服務年數來計算給付之薪資標準，以降低所得替代率；第三，將公營的退休基金管理改為競爭性的私營，以求提高退休

基金的投資報酬率，例如智利始自1981年的退休年金私有化政策。

收入改革的潛在作用是提高儲蓄率；支出改革的潛在作用則是提高「年輕老人」的勞動參與。

（五）政策建議

人口老化的關鍵挑戰在於養老財政。可選擇的應變措施有三：第一，提高未來工作人口的稅賦，以支應退休者的需求；第二，增加工作人口：鼓勵生育、增加移民、提高勞動參與；第三，減少退休者的福利。

這三種途徑都有潛在的副作用。第一種途徑不利於經濟成長，第三種作法則傷害退休老人的福利。在第二種途徑之中，以公共支出提高生育率的措施，成本高而收效可能不大；強制性的育嬰假則干預勞動市場的調整，有害於勞動市場的彈性。

削減養老的社會保險可能是提高生育率方法之一。有些研究指出，社會保險支出與生育率有顯著的負相關。如果養兒的目的在於防老，則養老型的社會保險會降低育兒的誘因。但是，削弱養老保險的直接後果是，轉型階段中的老人福利將受損；與上述第三種作法有相同的缺點。

兩害相權取其輕。我們認為，成本較低又無害於經濟成長或退休者福利的作法是：提高年輕老人的勞動參與率。其關鍵在於退休制度的改革。

我國目前的退休金制度主要有四種：一是勞工退休：勞保老年給付與勞工退休金；二是公教人員：公保養老給付與公務人員退休金；

三是軍人：軍保退伍給付與軍人退休俸；四是國民年金。除了勞工退休年金新制是確定提存制之外，其餘皆多為部分準備的確定給付制。

我國勞保年金新制中保險費率逐漸調高的規定，與前述的收入改革類似；而「最低請領年齡」逐漸調高的規定和「展延年金」的設計，則與上述的支出改革類似；都是恰當的作法。類似的改革應當擴展到公教人員退撫制度和公教人員養老保險，包括：逐年提高保費，以擴充準備金；利用「展延年金」的概念，減少低齡自願退休者的年金福利。更進一步的改革是，將公教人員退休金改為確定提撥制度（與勞退新制相同）。

此外，爲了提高退休基金的投資報酬率，並避免政府利用退休基金進行短期性的操作，勞工與公教人員退休基金之管理應改為競爭性的私營，由公務人員與勞工在合格的金融機構中自行選擇信託管理人。

吸納工作移民是增加工作人口的另一種方法。前面提及，在社會可承受的移民數量之內，其效果可能不會太大。不過，我國產業的升級和國際化，需要許多高階的人才。擴大開放高階人才的工作移民，既可提高我國的人力素質，也可增加一部份的工作人口，一舉兩得，是良好的輔助手段。

此外，勞動生產力的提升有助於養老財政與經濟成長，而勞動生產力的提升決定於資本的累積和技術的進步。因此，政府應致力營造一個開放而競爭的環境，以刺激人力資本的累積和技術進步，進而增加勞動生產力。

最後，節制福利制度的擴張，使家庭擔負起高齡化社會之責任，提倡孝道與養兒防老，重建家庭的功能，是解決整體問題的根本方法。