

# 我國人口政策運作過程之評析與國際比較

黃淑婷\*

壹、緒論	肆、主要國家之人口政策運作過程之經驗
貳、公共政策過程理論	伍、主要國家與我國之人口政策運作過程之比較
參、我國現行人口政策運作過程之現況與評估	陸、現行人口政策運作過程之結論與建議

## 壹、緒論

### 一、研究緣起與目的

根據國家發展委員會(以下簡稱國發會)「中華民國人口推計(103至150年)報告」指出,我國工作年齡人口數將在105年開始下降,同時老年人口超過幼年人口,年齡中位數已達40.6歲,高齡化速度加快,107年進入高齡(aged)社會後,114年將成為超高齡(super-aged)社會之一員。為因應人口結構變遷所帶來之挑戰,本文將檢討我國現行人口運作程序與政策,並提出調整修正建議,使該程序與政策能有效解決我國人口問題。

對人口變遷的規律與問題必須以長時間、大規模的人口推估為基礎,才能掌握,據此,政府所制定的長期政策目標更須具備永續之前瞻性<sup>1</sup>。目前負責人口相關統計數據之機關包括內政部戶政司、行政院主計總處(以下簡稱主計總處)與國發會,三者所負責之人口統計業務有無重疊,相關機制是否有調整空間,是本文擬探討的問題之一。

我國現行人口政策協調平臺為「行政院人口及人才政策會報(以下簡稱人口人才會報)」,自103年起,上位性及統籌協調性人口政策相關工作由國發會負責,政策執行成果之統整機關為內政部,相關政策實際執行分由各機關推動。然而,除人口人才會報層級屬行政院,國發會、內政部與相關執行人口政策為中央部會二級機關,該等設計是否能有效落實人口相關政策,是本文研究問題之二。

\*黃淑婷為本處稽核。

<sup>1</sup>蔡宏政(2006)。人口老化問題與人口政策的歷史形構—結構動力、外部成因與內部改革,2006年台灣人口學會學術研討會文集,頁3。

「中華民國人口政策綱領」(以下簡稱人口綱領)業於103年12月修訂，現行「人口政策白皮書」(以下簡稱人口白皮書)之政策皆取自各部會現行部分施政計畫或方案，顯見人口白皮書並無包括全部人口相關政策，然每年需要部會填報執行情形，足見人口白皮書需待調整，然該如何修正，是本文欲探討之問題三。

## 二、研究方法

本文將透過文獻檢閱，了解我國、瑞典及日本之人口政策運作流程與主要政策，並藉由訪問負責人口人才會報幕僚工作、人口綱領與白皮書修訂之同仁，以更深入分析實務運作所產生之問題。最後，經由理論與實務的檢視與比較，提出我國人口政策運作程序面與主要政策之修正建議。

## 三、研究內容與流程

針對本文研究目的及方法，分四大部分說明本文研究內容：

### (一)第一部分：公共政策過程理論

就本文研究主題，先對公共過程層面與研究途徑有概括性瞭解，接著探討主要研究途徑「階段論」之政策過程意義及型態，最後以「問題為中心」分析模式作為本文分析架構。

### (二)第二部分：我國人口政策運作過程之現況與評析

先就我國人口政策程序面與政策面之現況作說明後，再以本文分析架構探討現行人口政策程序面與政策面問題。

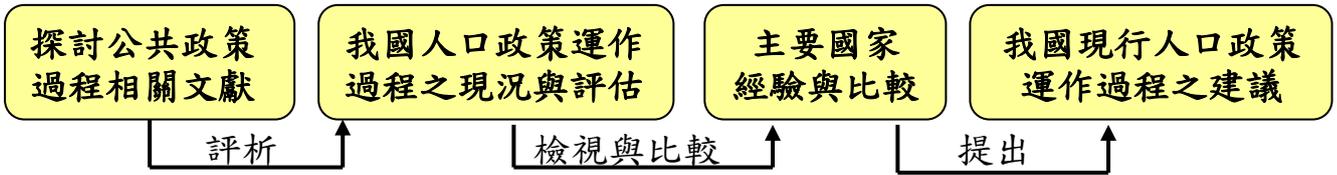
### (三)第三部分：主要國家之人口政策運作過程之經驗與國際比較

本文介紹瑞典與日本之人口政策程序面與政策面，復以分析架構進行我國、瑞典與日本之經驗比較。

### (四)第四部分：我國現行人口政策運作過程之結論與建議

針對前述分析我國人口政策程序面與政策面所面臨之問題，以及國際經驗，提出具體建議。

綜上所述，本文之研究流程以下圖 1 作為表示：



資料來源：本研究作者自繪

圖 1：本文研究流程圖

## 貳、公共政策過程理論

公共過程受到重視，主要因為政策科學之父 Lasswell(1951&1971)當初提倡政策科學時，相當強調公共過程之重要性，其包括兩大類型：

第一、政策內容(policy content)：係指公共政策過程中之內涵知識，意指政策形成各階段中所需之情報資訊，如政策問題性質為何？政策目標為何？政策方案之優先順序和可能後果為何？這些政策內容知識需仰賴管理科學方法才可完成。

第二、政策過程(policy process)：係指公共政策過程本身之知識，即公共政策形成過程應具備之「程序」知識，主要指政治、行政與組織理論知識而言，需透過政治、行政與社會的質化分析方法，運用決策者的直覺心智、洞察力與判斷力。

綜上所述，公共過程包括兩個層面：一為政策內容，即公共政策之「實質面」；二為政策過程，是公共政策之「程序面」。為完整檢討我國人口政策運作過程，本文將探討該兩大層面<sup>2</sup>。

### 一、研究途徑<sup>3</sup>

關於公共政策過程之研究途徑，有階段途徑與反階段途徑<sup>4</sup>兩種不同看法，階段途徑曾風行於 60、70 年代，並蔚為研究主流，至 80、90 年代遭受許多批評與修正，惟階段途徑仍是瞭解公共政策之基礎，

<sup>2</sup> 丘昌泰(2004)。公共政策：基礎篇(第二版)，巨流出版，頁 61-62。

<sup>3</sup> 宋文、李昂(2006)。公共政策，志光教育文化出版，頁 5-3-5-4。

<sup>4</sup> 反階段途徑者觀察政策過程當然很多，基本特徵並不強調政策過程可劃分成那些階段，而是非常重視政治因素在政策過程中所扮演的關鍵性角色，因此，「政治過程就是政治過程」。基此，發展出許多模式，如漸進主義(incrementalism)模式、團體理論、菁英理論及垃圾桶模式(garbage can model)等。資料來源：註 3。

因此，本文將從「階段途徑」觀察我國人口政策運作過程。

「階段途徑」者認為「政策過程即是理性過程」，最具代表性的說法是Quade(1982)於《公共決策分析》(Analysis for Public Decisions)的見解，他認為政策過程本身就是一個找尋最佳方案的理性分析之循環過程，包括 5 階段：形成問題與目標、搜尋政策方案、預測未來環境、建立運用模式及評估政策方案。

另一說法為Buchholz(1992)從公共政策問題管理觀察政策過程，可分為 3 個階段，並需採不同的策略管理：1. 民意形成階段，須以溝通策略掌握民意動態。2. 公共政策規劃階段，須以參與策略吸納不同團體意見。3. 公共政策執行階段，須以服從策略監督政策執行。

## 二、政策過程的意義<sup>5</sup>

所謂「公共政策過程」係指從問題出現、議題設定、問題界定、政策規劃、政策採納、政策執行到政策評估，整個公共政策理論皆為其研究範圍。

Cochran, et al. (1993:4-7)從政策發展界定政策制定過程的 4 個階段：(一)前政策階段(pre-policy stage)：政策發展前之階段，包括問題界定、政策需求與議程設定；(二)政策採納(policy adoption)：政策議程設定過程中，利益團體、專家或其他政策利害關係人所提出之意見，為政策制定者所接納，形成政策聲明；(三)政策執行(policy implementation)：執行公共政策之階段；(四)政策評估(policy evaluation)：意指對於公共政策之評估，包括政策產出與衝擊之評估。在前述 4 階段之政策過程中，特別強調系絡因素對政策制定過程之影響，包括制度、經濟與人口等。

## 三、政策過程型態<sup>6</sup>

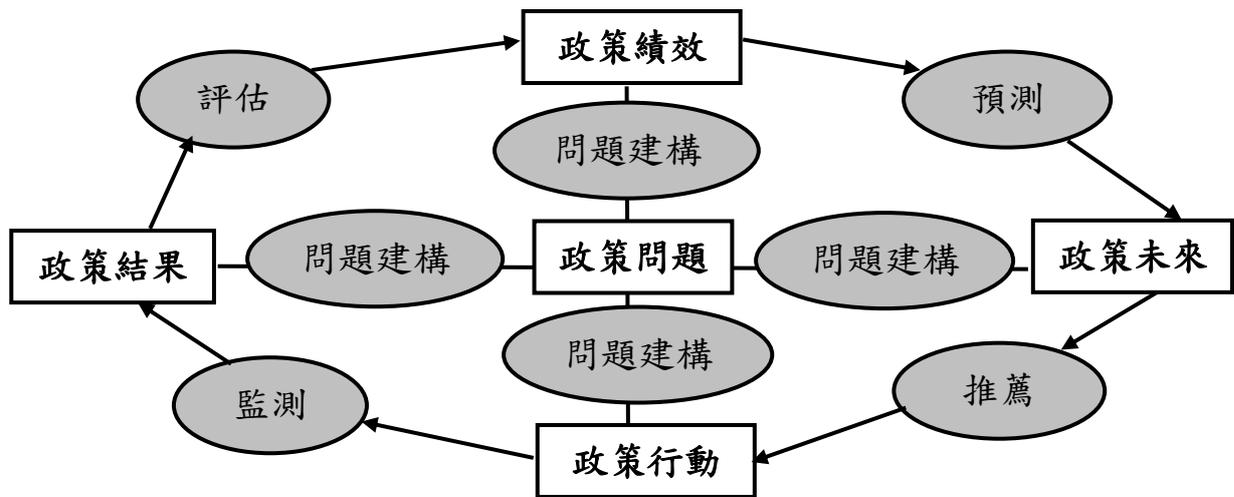
屬階段途徑之政策過程型態，例如：將政策過程分為問題認定、建議方案、政策採納、計畫執行與政策評估，共 5 個階段之「直線型

<sup>5</sup>丘昌泰(2004)。公共政策：基礎篇(第二版)，巨流出版，頁 65-66。

<sup>6</sup>宋文、李昂(2006)。公共政策，志光教育文化出版，頁 5-6。

(linear pattern)」；認為政策過程由一小撮決策核心人士所組成之小團體，以最高決策者為核心，依參與決策權大小，由內向外延伸，像是一個同心圓一樣的「同心圓型(concentric pattern)」。

本文將採 Dunn(1994)提出的「以問題為中心」之分析模式，為「循環型(cyclic pattern)」之典型代表，如圖 2 所示，從問題建構、政策預測、政策推介、政策監測到政策評估等分析活動，這些階段相互循環，沒有終止，亦無結束。



資料來源：馬群傑譯(2011)，公共政策分析，原著 William Dunn

圖 2：Dunn 政策分析架構

根據 Dunn 政策分析架構中是以政策相關訊息(policy-relevant information)循環過程為原則，該循環過程包含下列要素<sup>7</sup>：

(一)政策相關訊息部分：政策分析時，必須掌握與政策相關之資訊與知識。

1. 政策問題的性質為何？癥結在哪裡？
2. 應採取何種政策行動？
3. 政策行動產生何種正負後果？
4. 該政策之結果與績效如何？肯定或負面的成效？
5. 未來政策應該朝何種方向改革？

(二)政策分析方法部分：指政策分析過程中所採取之科學方法。

<sup>7</sup>馬群傑譯(2011)，公共政策分析，原著 William Dunn。

1. 問題建構(problem structuring)：提供議程設定階段中，構成問題的定義之假定所需政策相關資訊，目的在找出假定、診斷原因、探查可能之標的、綜合有衝突之方向，顯示、發現與設計新的政策選項。
2. 推薦(recommendation)：推薦是選擇偏好的政策選案之方法，提供政策採取階段的政策相關資訊，並透過預測推估結果之成本與效益，估計不確定性和風險性，具體化選擇的標準，並分派政策執行的行政責任。
3. 監測(monitoring)：監測方法是在觀察政策結果並提供有關採行政策之相關資訊，因此被運用在政策執行階段，並從中評估政策服從的程度，找出未預期的政策結果，定義政策執行的障礙和限制，並探查與政策背離的來源。
4. 評估(evaluation)：政策評估結果提供預期與實際績效間落差之政策相關資訊，因此，在政策評估、調整、中止階段都會予以應用。政策評估不僅在減緩問題，對釐清政策和價值批判亦有貢獻，有助於政策調整或重塑，並建立問題重構之基礎。
5. 預測(forecasting)：預測提供政策形成階段應採取的偏好政策之政策相關資訊，並有檢視可能、潛在、合乎規範而有價值的未來、推估現有政策的結果、在既有目標下提出未來可能遇到的限制、預測不同選項的政治可行性(支持與反對意見)等作用。

綜合前述，所謂政策分析的循環過程模式是以問題建構法掌握政策問題性質，以推薦建議正確的政策行動，以追蹤法觀察政策結果的方向，以評估法評斷政策績效的良窳，最後以預測法推估政策未來的發展方向。

#### 四、小結

隨著社會結構快速變遷與民眾需求日益改變，本文藉由Dunn(1994)提出的「以問題為中心」之分析模式，檢討評估我國人口政策程序與內容，以協助政策制定時掌握不同政策類型的特質，設計正確的政策藍圖，提升人口政策運作過程之品質。

在程序面上，瞭解我國人口政策運作過程相關機關間之關係與運作流程，有助於提出改善我國人口政策推動之成效。

在政策面上，檢視建構我國人口問題界定之依據及人口白皮書等主要政策，以思考未來可行之改革方向，使執行機關能將更多心力與資源落實政策，而非一再被重複管考。

## 參、我國人口政策運作過程之現況與評估

依據研究目的與流程，首先將就我國現行負責人口統計數據與人口政策相關機關間之權責與關係，以及主要之人口政策內涵，進行檢討與評估。

### 一、人口政策運作過程—程序面

#### (一)人口統計機關

依據主計總處公布資料顯示，我國未設專責統計單位者共有 30 個機關<sup>8</sup>。其中，定期公布人口統計數據相關機關，包括：主計總處、內政部及國發會，就其業管範圍說明如次，三者關係如圖 3 所示。

##### 1. 內政部

我國人口統計數據，主要由內政部公布，包括：戶政、入出國及移民、營建類等<sup>9</sup>，亦是國發會進行人口推計，以及主計總處辦理人口及住宅普查與國內遷徙調查之重要資料來源。

##### 2. 國發會

國發會擔負國家整體發展之政策規劃、設計、協調、審議等任務，為研訂國家中長期社會經濟計畫及施政決策，人口推

<sup>8</sup> 未設統計單位者，統計業務由 30 個主計單位辦理。包括：總統府、中央研究院、國史館、國家安全局、國家安全會議、行政院、外交部、國防部、環境資源部、文化部、科技部、國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、原住民族委員會、客家委員會、行政院人事行政總處、中央銀行、國立故宮博物院、中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、立法院、最高行政法院、公務人員保障暨培訓委員會、臺灣省政府、臺灣省諮議會、福建省政府。(資料來源：行政院主計總處，取自 <http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/548938418VPAVQ8D.pdf>)(瀏覽日期：2015-03-10)

<sup>9</sup> 資料來源：內政部戶政司，取自 [http://www.ris.gov.tw/zh\\_TW/674](http://www.ris.gov.tw/zh_TW/674)(瀏覽日期：2015-03-10)

計是不可缺少之基本參考資料，更是各機關規劃未來相關政策之參據。

因此，根據內政部公布之人口統計資料，每 2 年辦理一次人口推計<sup>10</sup>，最新推計數據為 103 至 150 年資料<sup>11</sup>。

### 3. 行政院主計總處

為供相關機關作為制定人口及住宅政策之參據，主計總處蒐集臺閩地區人口質量、戶內組成及國民居住狀況等資料，每 10 年辦理一次的「人口及住宅普查」，並不定期辦理相關抽樣調查<sup>12</sup>。有關人口與戶政相關數據，均依據內政部統計資料，而人口推計資料則引用國發會之人口推計報告。

此外，主計總處為瞭解國內遷徙人口之地域交流、人口特性、遷徙原因及未來遷徙意願等情形，自 68 年起隨同人力資源調查附帶辦理「國內遷徙調查」專案統計。另，主計總處設置我國官方統計數據之窗口網站<sup>13</sup>，供民眾查詢。

---

<sup>10</sup> 我國於 1964 年首次行政院國際經濟合作發展委員會(簡稱經合會，即現國發會前身)與臺灣省家庭計畫研究所(現國民健康署前身)合作進行未來 25 年之人口推計，並於 1966 年完成「臺灣省性別、年齡別推計人口」報告，後續由國發會配合歷次國家經濟建設計畫約 4~6 年一次之研擬工作，更新人口推計結果。惟由於近年來，受生育率快速下降及預期壽命延長之影響，再加上全球化自由開放趨勢，使國際遷徙人口亦對人口數量之變動亦不容忽視，大大提高人口數量及年齡結構變動之不確定性，因此自 91 年起改為每 2 年更新一次人口推計結果。(資料來源：我國人口推計工作之評析與國際比較，行政院經濟建設委員會(現國發會前身)100 年自行研究)

<sup>11</sup> 資料來源：國家發展委員會，取自

[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=84223C65B6F94D72](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72)(瀏覽日期：2015-03-10)

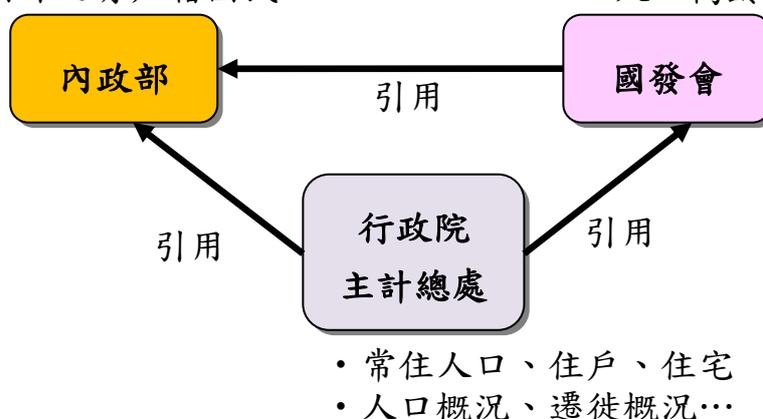
<sup>12</sup> 第一次戶口普查始於 1956 年，第二次則於 1966 年舉辦人口及住宅普查，第三次原應於 1976 年辦理，然因其他國家戶口普查多於西元尾數為"0"之年辦理，為利於國際比較，行政院特定於 1970 年及 1975 年辦理人口及住宅普查抽樣調查，人口及住宅普查續於 1980 年辦理，其後則每隔 10 年辦理一次。最近一次於 2010 年辦理，以 12 月 26 日為普查標準日，普查對象包括住戶、常住人口及境內之住宅。(資料來源：行政院主計總處，取自 <http://win.dgbas.gov.tw/dgbas03/ca/yearbook/data/pdf/2-all.pdf>)(瀏覽日期：2015-03-10)

<sup>13</sup> 資料來源：行政院主計總處-政府統計總覽，取自

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=13213&CtNode=3504&mp=1>(瀏覽日期：2015-03-11)

- 人口年齡分配
- 育齡婦女生育率
- 全年居留國外之有戶籍國民…

- 總人口推估
- 各階段年齡人口數推估
- 人口高齡化速度推估…



資料來源：本研究作者自繪

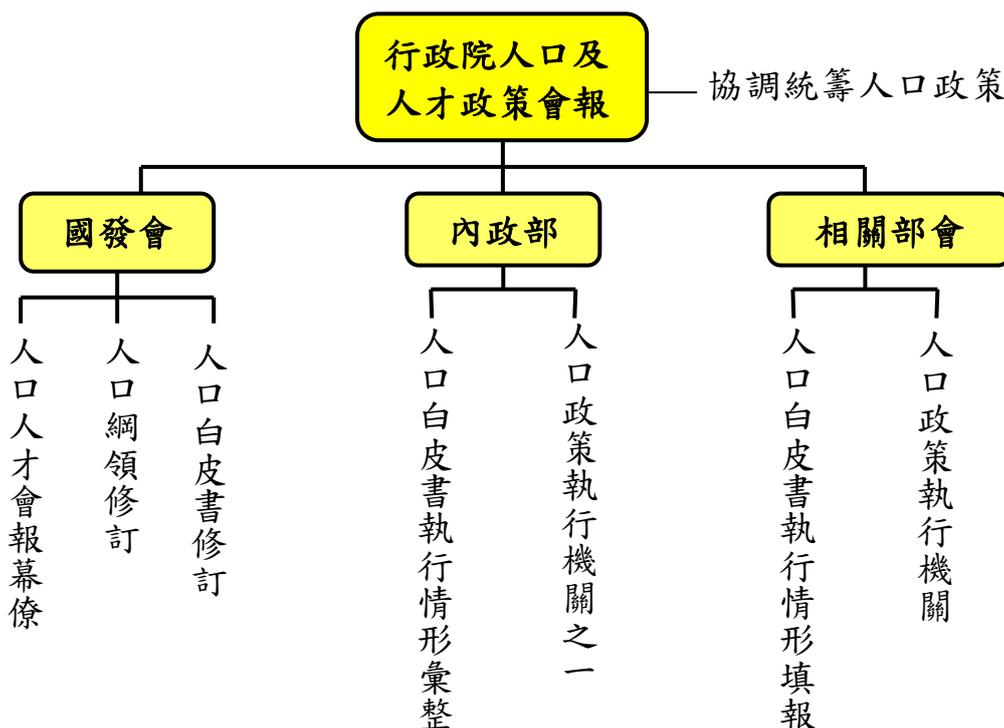
圖 3：我國人口統計機關之關係圖

## (二)人口政策相關機關

由於 99 年生育率降至 0.89 人，使我國列入全球生育率最低國家中，少子化成為國安危機。基此，100 年將原隸屬內政部之人口政策委員會，提升層級為「行政院人口政策會報」，行政院副院長為召集人，由內政部負責幕僚工作。

為加強該會報政策協調功能，103 年起改由國發會擔任幕僚；鑒於人口、人力與人才議題息息相關，104 年起，整併「行政院人口政策會報」與「行政院人才政策會報」為「行政院人口及人才政策會報」，以強化政策統整，讓政策規劃能更全面。

103 年起國發會除為人口人才會報之幕僚外，修訂人口綱領與人口白皮書皆改由國發會辦理；內政部則負責彙整相關部會人口白皮書年度執行情形，同時落實該部主政之人口政策。我國人口政策相關機關之權責與關係以圖 4 所示：



資料來源：本研究作者自繪

圖 4：我國人口政策機關關係圖

### (三)人口政策運作過程

我國政策運作過程尚稱嚴謹，行政院所屬各機關必須研訂年度與中長程施政計畫，次就列管計畫需定期填報執行情形，並自 98 年頒布「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，推動施政績效管理制度<sup>14</sup>，使我國政策推動可更有效率，而人口相關政策亦需遵循此程序(如圖 5)。

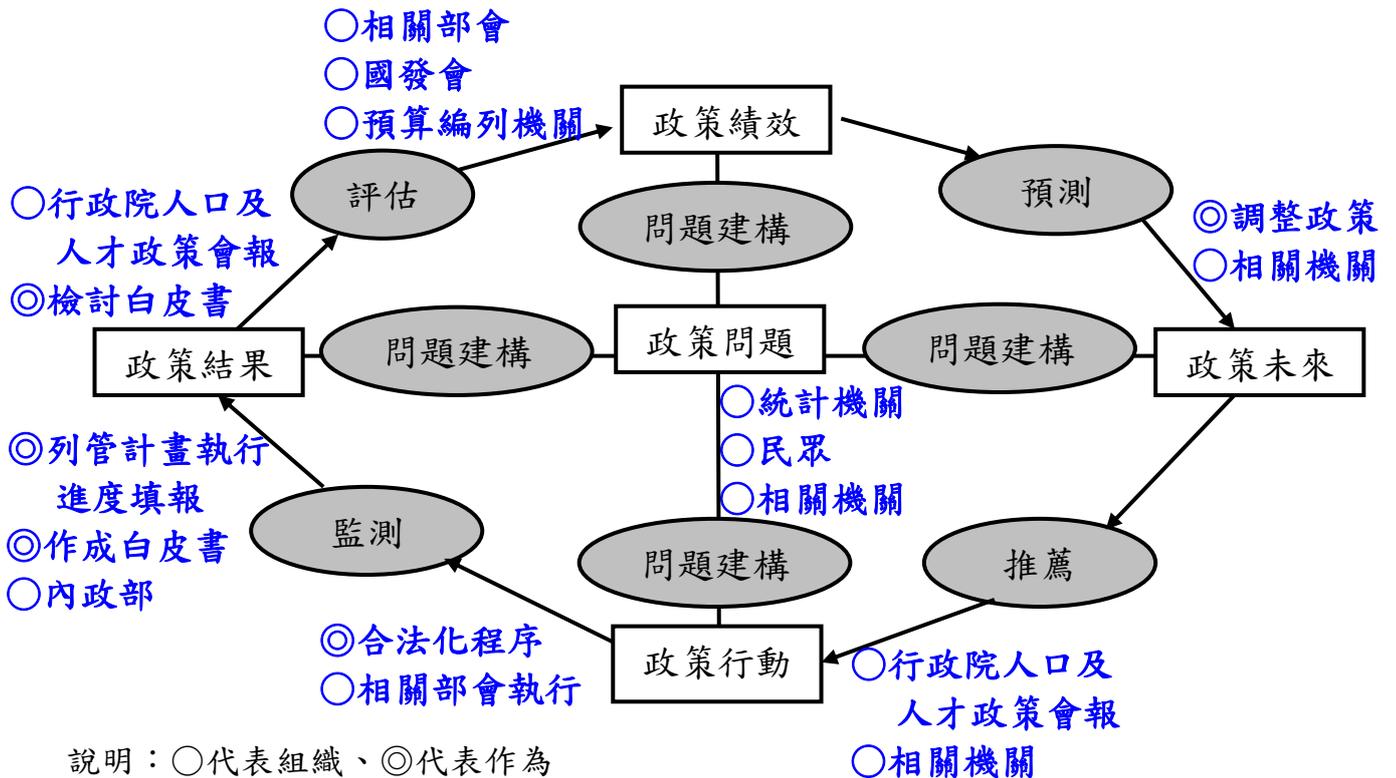
1. 建構政策問題：各機關可就業務範圍進行相關統計調查，依統計調查結果建構分析政策問題，並視議題複雜性，透過網路<sup>15</sup>或座談會等方式蒐集民意，以完整建構問題。
2. 推薦政策行動：各機關依政策問題規劃政策，其中，人口相關政策若屬最上位政策指導方針如人口綱領，或整合性政策如人

<sup>14</sup>行政院所屬各機關研訂年度與中長程施政計畫之主管機關為國發會綜合規劃處，後續列管計畫執行情形填報與施政績效評估作業由國發會管制考核處辦理。(資料來源：國家發展委員會官方網站，取自 <http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=7DEC7150E6BAD606&s=5941D5DCC3DD7DDA>)(瀏覽日期：2015-03-12)

<sup>15</sup>公共政策網路參與平臺是一個政府與民間互動溝通的單一討論平台，由國家發展委員會建置。資料來源：公共政策網路參與平臺，取自 <http://join.gov.tw/>(瀏覽日期：2015-05-30)

口白皮書，或涉及跨部會需統籌協調事項，則可透過人口人才會報討論後議定。

3. 合法化與執行政策：各機關決議推動之政策依法定程序合法化後，交由相關機關執行，惟該政策若列入行政院列管計畫，則各機關需定期填報執行進度，而人口相關政策亦同，並由內政部每年彙整人口白皮書執行情形，並做成執行檢討報告向人口人才會報委員報告。
4. 監測政策結果與評估政策績效：人口相關政策個案計畫執行結果除可於各機關網站查詢施政結果外，並須每年做成施政績效報告以供編列預算之參考，若列為列管計畫，則可於「行政院政府計畫資訊檢視平臺<sup>16</sup>」查詢計畫編列與執行情形，供民眾查閱並可發表意見。政策主管機關則根據政策結果與績效，調整修正政策內容或執行方式。



說明：○代表組織、◎代表作為

資料來源：本研究作者自繪

圖 5：我國人口政策運作過程

<sup>16</sup>資料來源：行政院政府計畫資訊檢視平臺，取自 <http://gpivp.nat.gov.tw/default.aspx>(瀏覽日期：2015-07-12)

## 二、人口政策運作過程—政策面

### (一)民國 50~70 年代：訂定人口政策綱領，緩和人口成長為主軸

二次戰後嬰兒潮，促使人口快速增加，為降低生育率，50 年代推行家庭計畫等措施，更於 58 年訂定人口綱領，明訂人口合理成長目標，72 年修正人口綱領目標為「緩和人口成長」，然於 73 年生育率已低於 2.1 人替代水準。

### (二)民國 80~90 年代：少子高齡同步因應，移民政策漸轉積極

73 年生育率低於 2.1 人後，政府遲至 80 年代才驚覺人口急速減少，81 年人口綱領修正才將目標改為「維持人口合理成長」<sup>17</sup>，95 年人口綱領之基本理念新增營造有利生養環境，然而，整體生育趨勢一路下滑至 99 年 0.89 人，創下歷史最低紀錄。

我國於 82 年進入「高齡化社會」，然早在 69 年即頒布「老人福利法」，83 年起更陸續推動「社會福利政策綱領」、「加強老人安養服務方案」、「長期照顧十年計畫」與「長期服務法」等，以符合高齡社會發展趨勢與需求。

為因應少子高齡化社會，我國對移民政策態度轉為積極。於 81 年人口綱領之基本理念中，提及訂定適當的移民政策，95 年與 99 年修正之人口綱領，更增加引進移民內容。

### (三)近代：修訂人口政策綱領與人口政策白皮書

為緩和我國少子女化、人口老化及移入人口所產生相關社會問題，行政院於 97 年核定人口白皮書，以建構更周延完整的人口因應對策，並請相關部會確實依照綱領，研訂各項具體措施，滾動檢討修正人口白皮書。

101 年起內政部邀集相關機關及民間專家代表研商修正人口白皮書，並經多次討論後報院，於 102 年修正通過，其內容主要為少子化、高齡化及移民問題之因應對策，並提出 18 項對策目

<sup>17</sup>內政部戶政司新聞稿(資料來源：[www.moi.gov.tw/files/news\\_file/歷年人口政策及沿革.doc](http://www.moi.gov.tw/files/news_file/歷年人口政策及沿革.doc))(瀏覽日期：2015-03-20)

標、107 項具體措施及 232 項績效指標。

103 年起，國發會負責修訂人口綱領後，為因應人口結構變遷，國發會經蒐集各界代表意見後，主要將「擴大勞動參與」及「精進移民政策」之理念納入綱領，並於同年 12 月修正通過。

### 三、評析

經檢視評析我國人口政策運作過程，可發現尚待調整空間，分別說明如下：

#### (一)程序面

在人口統計機關部分，經比較內政部、國發會與主計總處所負責有關人口統計數據之權責，發現無重疊之處，而由於內政部分是負責人口統計基礎資料，因此其他兩者皆須引用其公布之資料。

然而，為及早因應人口結構變遷趨勢，若能就人口相關推估工作，鼓勵相關機關投入更多資源與加強彼此間之合作，政府則可規劃更多前瞻性之因應政策。

在人口政策機關部分，查國發會組織法第 1 條，可知國發會為辦理國家發展之規劃、協調、審議及資源分配業務，而人口政策常涉及跨部會事務，行政院 103 年將人口人才會報業務幕僚工作、修訂人口綱領及人口白皮書改由國發會辦理，尚屬妥適，然查該組織法第 2 條第 6 項，並無明列人口政策<sup>18</sup>，復查 101 年內政部組織法修正草案第 2 條，仍保有人口政策規劃之事項<sup>19</sup>。

由上可知，103 年起內政部之人口政策規劃工作部分已移至國發會，惟國發會所負責之人口政策事務非組織法所明定，造成

<sup>18</sup> 國發會組織法第 1 條：「行政院為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務，特設國家發展委員會。」又目前國發會人口政策由人力發展處負責，查第 2 條：「本會掌理下列事項：…六、人力資源發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。…」，並無明定人口政策。（資料來源：國發會，取自 <http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=7DEC7150E6BAD606&s=5941D5DCC3DD7DDA>）（瀏覽日期：2015-04-10）

<sup>19</sup> 內政部組織法修正草案第 2 條：「本部掌理下列事項：…二、戶籍行政、國籍行政與人口政策之規劃、推動及法規之研擬、解釋。…」資料來源：內政部，取自 [http://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_Act/Act\\_detail.aspx?sn=112](http://www.moi.gov.tw/chi/chi_Act/Act_detail.aspx?sn=112)（瀏覽日期：2015-04-10）

兩機關彼此關係曖昧不明，而兩機關均依行政院 102 年之函<sup>20</sup>為人口政策工作之辦理依據，又因彼此對該函之解讀不同，因此，初期兩機關就行政院交辦之人口政策業務時有歧意。

再運用 Dunn 分析我國人口政策運作過程，首先在人口政策問題建構相關機關涉及內政部、國發會及主計總處，雖然權責互不重疊，而規劃未來人口相關政策主要引用國發會提出之人口推計，然該推計面向仍未周全，例如移民及地方人口推計，由此可發現我國人口政策問題建構恐有不周之處，將影響我國人口政策規劃。

對於人口相關政策規劃，除人口綱領與人口白皮書由國發會負責修訂外，各機關可就業務所需，規劃推動相關政策，而由於現行人口白皮書之具體措施為相關機關之部分施政之彙整，且每年需填報執行情形供內政部，然各機關施政計畫又受到行政院管考，因此，監測人口政策結果與評估人口政策機關同時有內政部及行政院，形成重複管考情形。

## (二)政策面

如前所述，我國主要人口政策有人口綱領及人口白皮書，然而，現行(102 年)之人口白皮書應依 100 年修正核定之人口綱領<sup>21</sup>，進行滾動檢討修正，然經過比較對照(簡要關係如圖 6，詳細對照如附錄 1)，現行人口白皮書內容大部分依 95 年修正之人口綱領(附錄 2)，部分則依據 100 年綱領(附錄 3)，研訂各項具體措施。

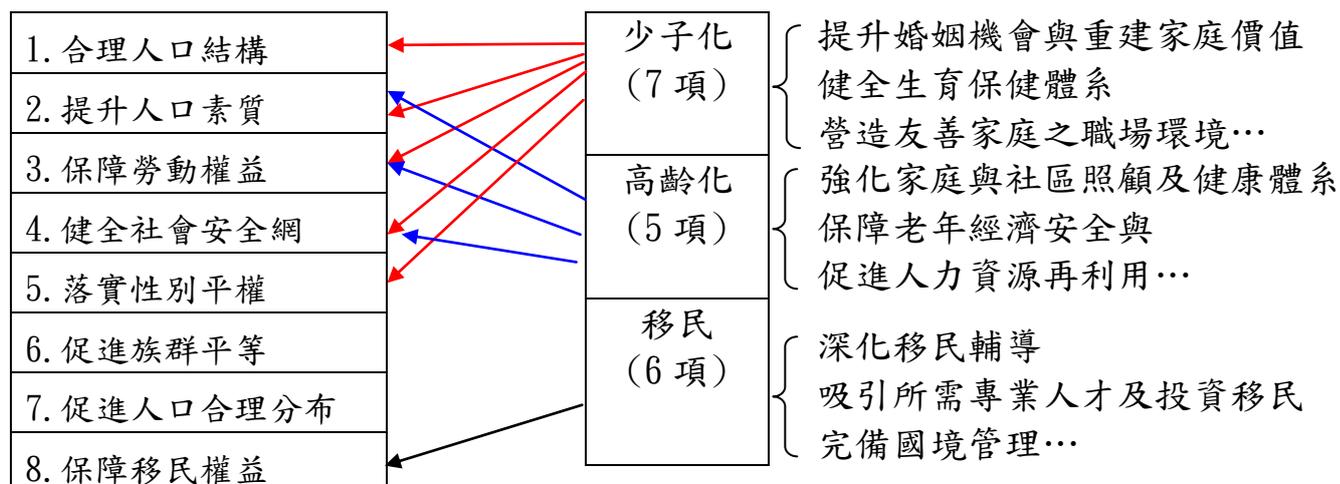
---

<sup>20</sup> 行政院秘書長 102 年 7 月 12 日院臺法字第 1020138245A 號函。

<sup>21</sup> 人口綱領復於 103 年 12 月 27 日修正核定，惟現行人口政策白皮書是 102 年 7 月 12 日修正通過，故應與 100 年修正之人口綱領做對應。

## 人口政策綱領8大基本理念

## 人口政策白皮書因應對策



資料來源：本研究作者自繪

圖 6：現行人口政策白皮書與 100 年修正之人口政策綱領對應關係

綜上所述，未來現行人口白皮書之修訂，先應針對人口綱領與白皮書間之對應關係著手，思考如何調整人口白皮書架構，並依新架構，將完整政策內容呈現於此白皮書；此外，由於此白皮書內容皆出自相關機關施政計畫，而各機關施政計畫已受到行政院管考，是否需於此白皮書再次管考，是國發會需併同考量的。

因此，我國人口運作過程無論是程序面或政策面，均存在調整改善空間，接下來，將參考瑞典與日本經驗，瞭解他們是否亦存在同樣問題，或有可供我國學習之處。

## 肆、主要國家之人口政策運作過程之經驗

瑞典雖已經歷過少子與高齡化問題，然其生育率已逐步提升，又其移民情形相當普遍，該國成功經驗值得我國參考；日本正積極處理少子、高齡與工作年齡人口減少問題，其經驗可做為檢視我國是否已做好相關因應對策。

### 一、瑞典

#### (一)人口結構變遷概況

19世紀係因死亡率降低，人口不到60年內增加1倍<sup>22</sup>。1928年開始，生育率低於2.1人的替換水準以下，二次戰後嬰兒潮，生育率回升，然於1968年、1989年和1992年出現低於2.1人的生育率，1992年後一路下滑至1999年的1.49人<sup>23</sup>之歷史新低，惟近年來，瑞典生育率又出現回升現象，並預估未來維持在1.9人左右<sup>24</sup>。

在高齡化速度方面，瑞典在1887年65歲以上人口已占總人口比率7%，1971年該比率達14%，2014年已至19.6%，預估2015年將超過20%，進入超高齡社會。

瑞典的移民情形相當常見，早期是自然災害引發移出潮，後來多因政策因素形成歐盟國家間之移民。根據統計，2014年大約21.5%居民具有外籍背景，即在國外出生或在瑞典出生但父母為國外出生<sup>25</sup>。

## (二)人口政策運作過程—程序面

### 1. 人口統計機關

瑞典統計局 (Statistics Sweden) 是負責發表官方統計數據的政府機構。該局公布之官方統計數據，包括：人口、健康與醫療照護、社會保險、勞動市場、生活狀況與環境等共22類<sup>26</sup>。其中，人口統計數據資料中，除一般實際統計數據外，亦包括人口與住房普查，以及每年更新的人口推估數據，並同時公開推估假設過程，目前最新人口推估數據為2015至2060年。

<sup>22</sup> 熊彬彬(2013)，法國與瑞典十八至二十世紀初人口初探，12頁。

<sup>23</sup> Historical figures-Sveriges land och folk, Modern figures- "Statistikdatabasen." Statistics Sweden. 取自 <http://www.scb.se>, Retrieved 6 March 2014.; Gustav Sundbärg, Sveriges land och folk (1901), p. 90. (瀏覽日期：2015-03-27)

<sup>24</sup> 聯合國 "World Population Prospects: The 2015 Revision"，取自 <http://esa.un.org/unpd/wpp/> (瀏覽日期：2015-04-05)

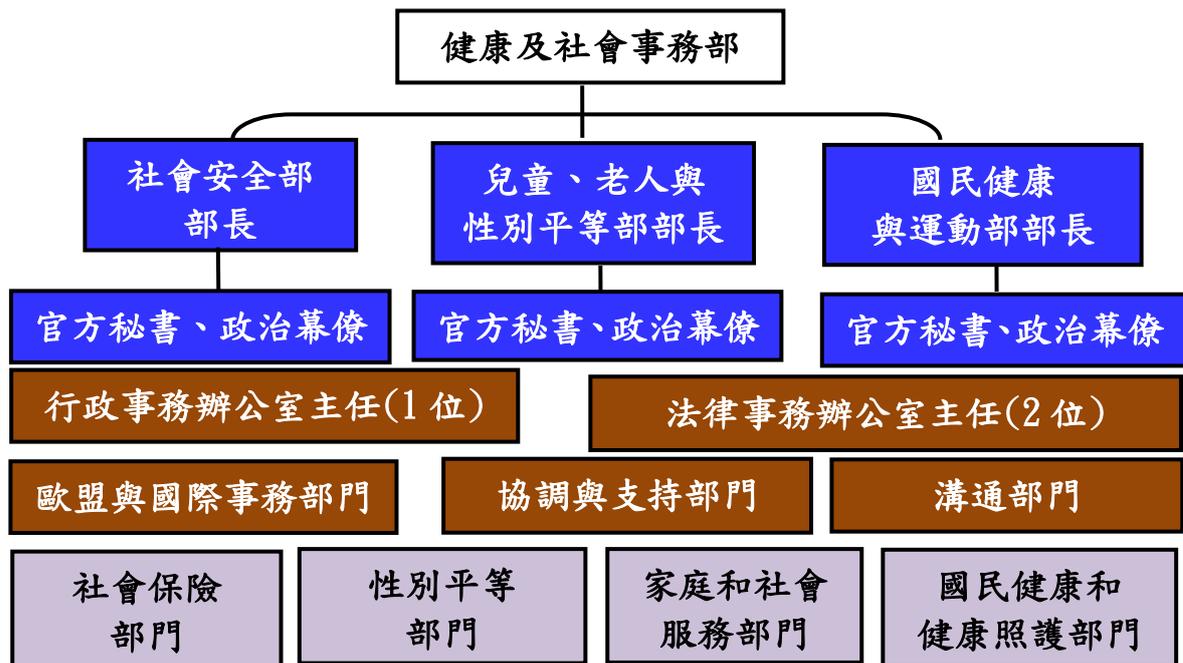
<sup>25</sup> 瑞典統計局，取自 <http://www.scb.se/en/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-composition/Population-statistics/Aktuell-Pong/25795/Yearly-statistics--The-whole-country/26040/> (瀏覽日期：2015-04-05)

<sup>26</sup> 瑞典統計局公布統計數據類別，詳見瑞典統計局，取自 <http://www.scb.se/en/Finding-statistics/> (瀏覽日期：2015-04-05)

## 2. 人口政策機關

### (1) 健康及社會事務部 (Ministry of Health and Social Affairs)

由於社會安全部、兒童老人與性別平等部、國民健康與運動部所負責的政策相關連，因此整合成「健康社會事務部」(如圖 7)，而以社會安全部部長為健康及社會事務部部長，以統籌所有政策<sup>27</sup>。



資料來源：瑞典政府官方網站，作者自繪，取自：

[http://www.government.se/contentassets/5873bb4d6dce4ecf8f7970e7679eb750/socialdepartementets-organisation\\_2015\\_engelska.pdf](http://www.government.se/contentassets/5873bb4d6dce4ecf8f7970e7679eb750/socialdepartementets-organisation_2015_engelska.pdf)

圖 7：瑞典-健康與社會事務部組織圖

### (2) 勞動部 (Ministry of Employment)

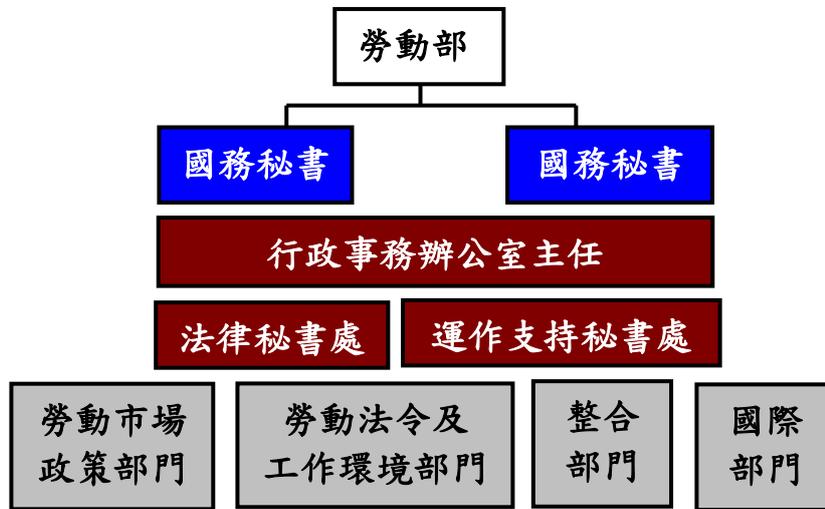
瑞典勞動部處理勞動市場運作之相關議題，包括：使年輕人進入職場、推動勞動市場方案等，以及勞動法令與工作環境，使每個人有機會參與職場生涯與享有良好職場狀態。此外，亦須負責協助新移民融入瑞典生活。

所設 4 大部門中，整合部門負責統整政策議題之協調

<sup>27</sup> 瑞典-健康與社會事務部，取自

<http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-health-and-social-affairs/organisation/>(瀏覽日期：2015-04-05)

與發展，包括為新移民介紹瑞典社會、提供部分自治區新移民生活相關補助(如圖 8)。



資料來源：瑞典政府官方網站，作者自繪，取自

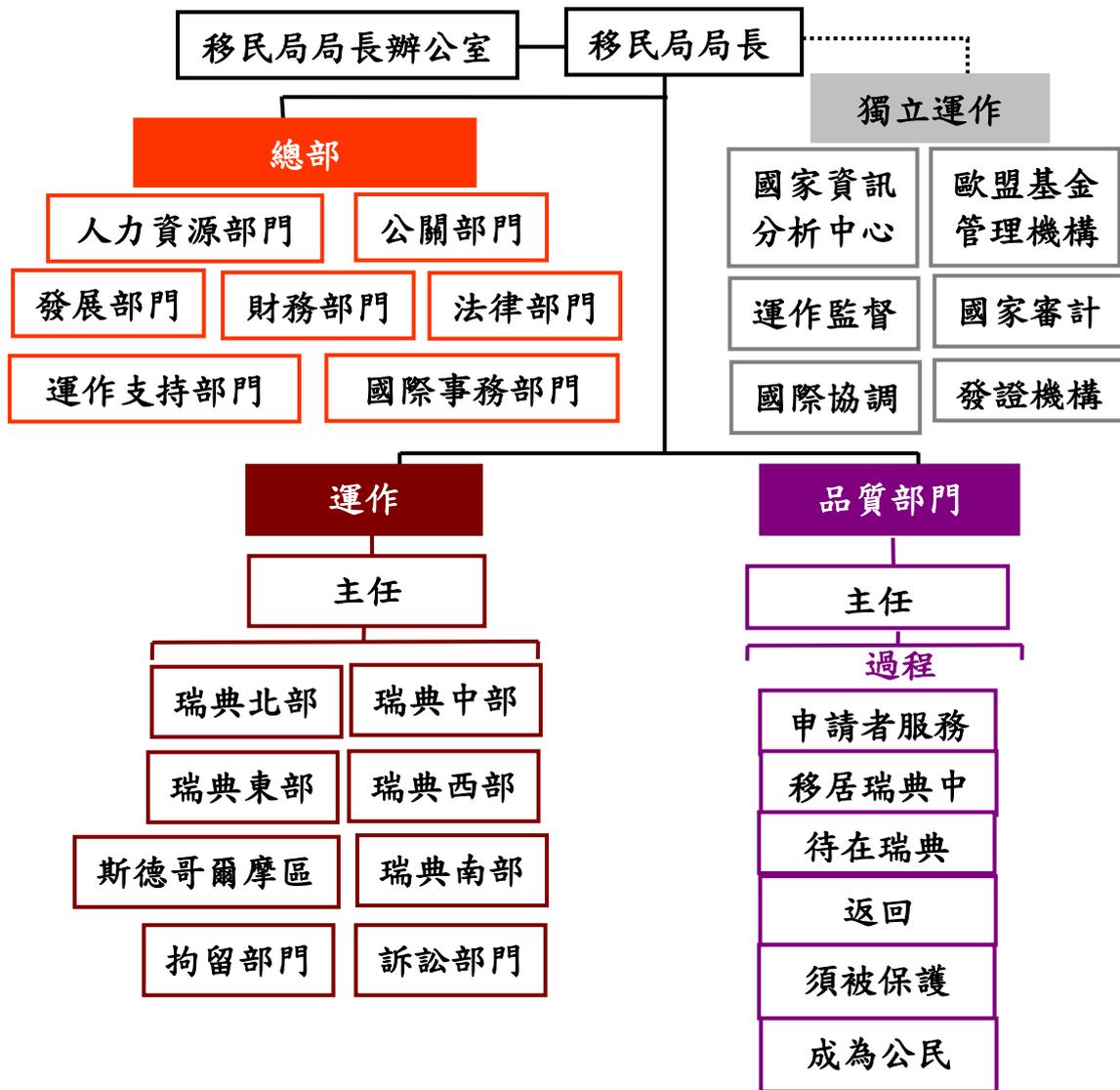
<http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-employment/organisation/>

圖 8：瑞典勞動部組織圖

### (3) 移民局(the Swedish Migration Agency)

處理移民事務之中央機關為瑞典移民局，執行移民業務機關為分散在瑞典 6 個區域共 40 個辦公室，並設置拘留及訴訟部門，以保障移民者權益。另針對服務流程，設立品質部門，以確保服務移民者之品質。

此外，將涉及跨國或歐盟事務，授予獨立運作功能，而為確保移民局發揮機關功能，在隸屬於移民局長下之總部設立人力資源、公關與發展等部門(如圖 9)。



資料來源：瑞典移民局，作者自繪，取自

<http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation.html>

圖 9：瑞典移民局組織圖

### 3. 人口政策運作過程

瑞典政府將政策運作主要過程公開於官方網站，本研究試圖建構其人口政策運作過程說明如次：

(1) 建構政策問題：先依據統計局統計數據建構政策問題，同時將可公開之相關資料供民眾參閱<sup>28</sup>，接著由主管機關透過

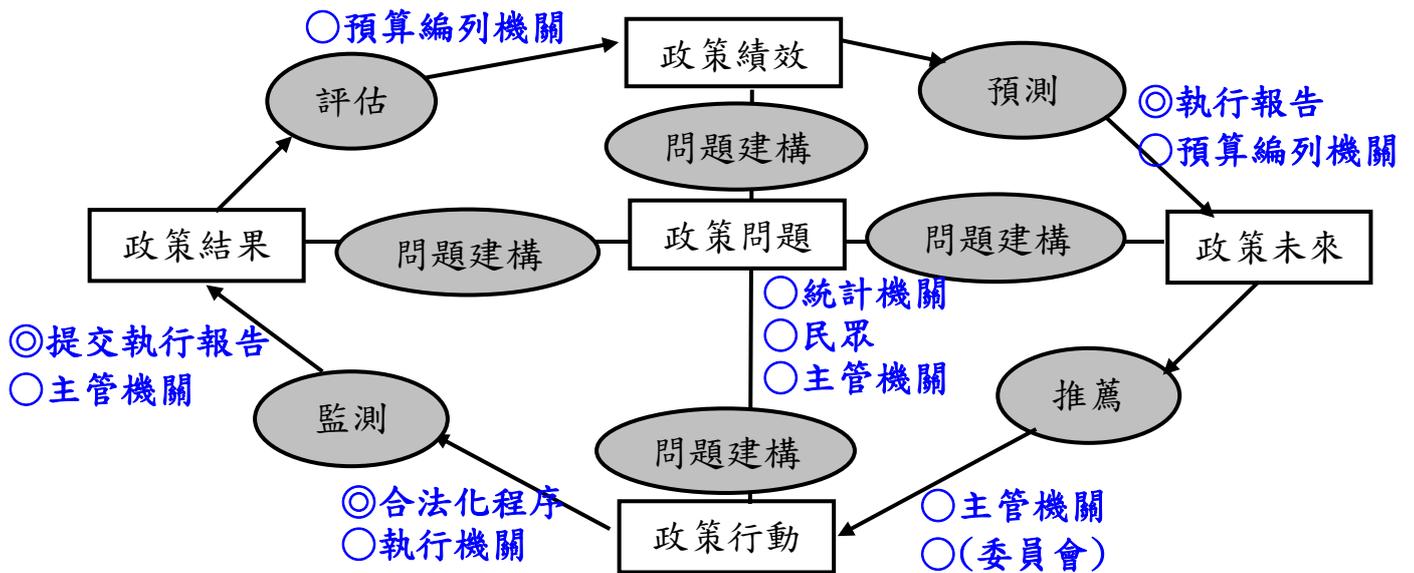
<sup>28</sup> 瑞典政府規定不可公開之官方資料，包括：1. 涉及其他國家或國際組織之安全問題 2. 中央財政、貨幣和匯率政策 3. 公共機關之檢查、控制或監督活動 4. 預防或起訴犯罪之興趣 5. 公共機構之經濟利益 6. 私人主體之人身或經濟環境保護 7. 動植物物種之保存。(資料來源：瑞典政府官方網站，取自

辦理公共論壇及市民會議與民眾交流溝通，可進行政策問題建構之修正，並就政策取向作初步調查，以利規劃政策行動。

(2) 推薦政策行動：主管機關依前階段蒐集之資料，進行政策行動初步規劃，依問題複雜度，考量是否透過委員會蒐集專家意見，以及進行政務官與專家意見之協調。

(3) 合法化與執行政策：視政策性質而定，經法定程序通過後，由主管機關推動執行。

(4) 監測政策結果與評估政策績效：每年政府機構(agency)必須提交政策執行報告給中央主管機關(the Government)，以監測與評估政策，並評析政策未來延續性，據此編列明年度預算(如圖 10)，而民眾隨時可查詢國家預算執行情形<sup>29</sup>。



說明：同圖 5

資料來源：瑞典官方網站，本研究作者自繪，取自

<http://www.government.se/how-sweden-is-governed/>

圖 10：瑞典人口政策運作過程

<http://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-principle-of-public-access-to-official-documents/>(瀏覽日期：2015-04-08)

<sup>29</sup> 資料來源：瑞典國家預算管理局，取自 <http://www.esv.se/ESV/English/>(瀏覽日期：2015-04-08)

### (三)人口政策運作過程—政策面

由於瑞典 1887 年已進入高齡化社會，因此，瑞典為全球最早實行普及性及強制性年金制度國家。後因少子化問題，同時影響工作年齡人口結構與數量，使得後期力推家庭與促進勞動參與相關政策；針對日益增加之移民人口，亦成立相關組織與機制加以因應。

#### 1. 20 世紀初：推行年金、長照因應高齡化

早在 1887 年瑞典已是高齡化社會，然至 20 世紀初，瑞典人口和社會政策產生大改變，政策變為援助窮人。1913 年通過國民年金法(National Pension Act)，1935 年修正基本年金系統(Basic Pension System)，由於對象有限制，給付偏低稱「新濟貧體系」(New Poor Life System)。1946 年通過基本年金制度，保障對象擴大、給付提高，並依據身分定額給付，視同年金。1950 至 1952 年分別依通膨及實際工資等因素進行調整，使得年金給付更具彈性。

除國民年金外，1959 年加入國民附加年金法(National Supplementary Pension)，1976 年將勞工退休年齡由 67 歲降為 65 歲，同時實施 60 至 70 歲間退休之彈性制度，並建立「部分年金制」。1999 年實施年金制度改革，並引入國家年金帳戶(National Pension Account)。

長期照護政策則採稅收制，為確保安全舒適的退休收入為唯一途徑，成立部分私有化。瑞典政府協助高齡人口提供以居家為主之照護服務，並整合專業服務。1970 年代後，為符合人性需求及減少收容人數，逐漸由公辦民營「服務之家」取代。

#### 2. 二次大戰~21 世紀初：家庭、勞動與就業政策整體思考<sup>30</sup>

二次大戰期間，由於瑞典的生育率已成為歐洲最低的國家，因此，在擔心國力將因而減弱的情況下，開始檢討其生育政策及配套措施。之後，人口政策亦成為政黨重視的議題，政府以減輕家庭照顧兒童的沉重負擔來鼓勵生育，遂成為主要人

<sup>30</sup> 瑞典高齡化及少子化政策沿革，資料來源同註 22，頁 13-15。

口政策之一。

1960 年代瑞典需要大量人力，政府採取讓婦女投入勞動市場取代進口移民，而生育也在這時下降很快。瑞典也創立現代的家庭政策以保障婦女個人權利與兩性間之平等，並將家庭支出轉移到國家，強調兒童照顧是國家責任。因此，早在 1974 年起，導入父母假以取代育嬰假，對婦女在就業市場的勞動轉型有極大助益，另包括帶薪育兒假的父母保險制度及公共托育制度，1980 年代擴大親職假範圍，並創立「促生速度獎金(speed premium)」，鼓勵與縮短婦女再生第二胎之間隔，使得瑞典在 1990 年代中期，生育率回升到 2 個小孩<sup>31</sup>。

### 3. 早期~近代：從漠然到積極介入移民政策<sup>32</sup>

瑞典的移民人口穩定增加，政策方向轉變是影響的重要關鍵。從 1930~40 年代的嚴格種族政策，轉為 1945~67 年招聘勞工整合政策，1970~80 年代為有條件的融合政策，1990 年代到近代接受難民申請。

早期未有官方政策主導，許多人認為，多數移民來自文化相似之斯堪的納維亞國家，當然被社會所接受。然而，1975 年國會通過基本共識，需處理不屬於北歐國家之勞工移民融合政策，因此政策被濃縮成 3 個主要目標：「平等、自由選擇及夥伴關係」，即在瑞典永久居留之移民享有同樣權利，包括福利制度；在私人生活中，可決定是否希望吸收瑞典或保持其獨特之文化；在地方和縣級選舉中具投票權利，則為夥伴關係。

1995 年瑞典加入歐洲聯盟(以下簡稱歐盟)，同意讓其他歐盟公民在瑞典工作和生活。1996 年瑞典成為申根協議締約國，允許人們在所有成員國自由流動，使得瑞典成為鄰近北歐國家與德國勞工跨境流動的主要國家之一。近代開始接受難民申請，因此截至 2014 年為止，具有外籍背景居民已占兩成。

### 4. 21 世紀：歐盟地區協定為原則，訂定國家永續發展計畫<sup>33</sup>

<sup>31</sup> 吳來信(2014)。工作與家庭平衡:從法國與瑞典的家庭政策反思臺灣的家庭政策，頁 53，家庭政策與法律國際學術研討會論文集。

<sup>32</sup> 資料來源同註 22，頁 18-21。

<sup>33</sup> 近兩次國家發展計畫，分別為 2003 年出版的《A Swedish Strategy for Sustainable

如前所述，瑞典分別針對高齡化、少子化與勞動率、移民提出因應對策，然因 1995 年瑞典加入歐盟，因此國家政策也必須配合歐盟國家所達成之協議進行修訂。

從瑞典 2003 年及 2015 年之國家發展計畫顯示，瑞典長期即以「永續發展」為願景，設定國家發展目標，從經濟、社會和環境面向規劃推動相關中長期政策，並持續滾動檢討，據以調整修正政策內容。

查詢瑞典官方網站公布之文件可發現，瑞典無特定的人口政策，認為永續發展的社會需長期投資在「人」和「環境」兩大關鍵資源，並創造有助於人口健康的永續環境，且不論性別、社經地位或倫理文化背景，每位公民必須享有平等的機會。要達成永續的願景，需以鄰國間與代代子孫的未來為考量，透過完善管理，以及減少對環境長期的負面影響之原則下，有效運用與保護現存資源。

兩次的國家發展目標觀察，從「永續」的觀念思考人口問題。2003 年之目標例如：2015 年之前，促進性別平等；環境永續性需關注水、衛生系統、能源和住房；全球發展和合作。2015 年目標則為促進歐盟國家間之就業人口流動性與包容性，並提供少子化與高齡化相關支持措施，達成整體就業率目標，以確保歐盟地區與瑞典之永續成長。

為提高施政正確性，須以相關研究發展為基礎，規劃國家未來政策。因此，瑞典計畫在 2020 年期間，增加對公、私部門的研究發展費用約占國民生產毛額(GDP)的 4%。研究發展方向須瞭解歐盟相關政策之前提下，建構更有效率的國家研究系統，並進行跨國合作和競爭、開放勞動市場、性別平等之研究。

#### (四)特色與啟示

經瞭解瑞典之人口政策運作過程，就程序面與政策面可供我

---

Development-Economic, Social and Environmental》及 2015 年的《Sweden's national reform program 2015-Europe 2020: the EU's strategy for smart, sustainable and inclusive growth》。(資料來源：瑞典官方網站，取自 <http://www.government.se/>)(瀏覽日期：2015-04-12)

國學習之處，分述如下：

### 1. 程序面

據以規劃政策之統計數據由瑞典統計局提供，民眾或政府機關人員皆可由該局網站查詢，不致無所適從。然人口政策相關機關雖分屬 3 個單位，惟若視實際需要，可透過政府與民間組成之委員會，進行意見交流，或做決策，政策執行成果包含在國家年度施政計畫內，俾利每年編列預算之用。

由此可見，瑞典政府盡可能將程序予以單純化，然政策問題若較為複雜，仍經完整討論後，始為規劃推動。此外，其政策預算執行情形皆可於官方網站查詢，即由民眾來監測，最後，將執行成果納入年度國家計畫，避免重複管考與額外文書作業，而編列預算機關據以評估政策績效，並決定下一年度之預算。

另值得一提的是，瑞典 1809 年設有國會監察使公署 (The Parliamentary Ombudsman, PO)，主要職責在確保法治及善治原則，並保障瑞典憲法與法令所賦予個人之權利與自由。

### 2. 政策面

觀察瑞典的人口政策推動沿革，可發現最重要的是「永續」的概念，由於任何機制或計畫之設計無法一直延用，瑞典政府會因應時勢及現況進行調整修正，讓它可以更符合需求及更加彈性。

因此，瑞典為全球最早實行普及性及強制性年金制度國家；從性別平等著手，解決少子化與勞動人口問題，瑞典成為世界第一個訂定性別中立的育嬰政策的政府，年金改革、性別平等與家庭相關政策迄今是各國取經的對象。

瑞典雖無整體人口目標及人口政策，然長期投資於「人」與「環境」，並適時調整政策，使得國家得以永續發展。

## 二、日本

### (一)人口結構變遷概況

日本已是一個少子超高齡的國家，勞動人口更在 2013 年首度跌破 8 千萬，成為亞洲第一個人口減少國。

生育率在 1975 年跌破 2.1 人的替代水準，2005 年更創下歷史新低 1.26 人，幸而 2006 年後生育率有逐漸提升趨勢；日本在 1970 年即進入「高齡化社會」，1994 年成為「高齡社會」，2005 年已是「超高齡社會」<sup>34</sup>，少子化加速人口老化速度。

## (二)人口政策運作過程—程序面

### 1. 人口統計機關

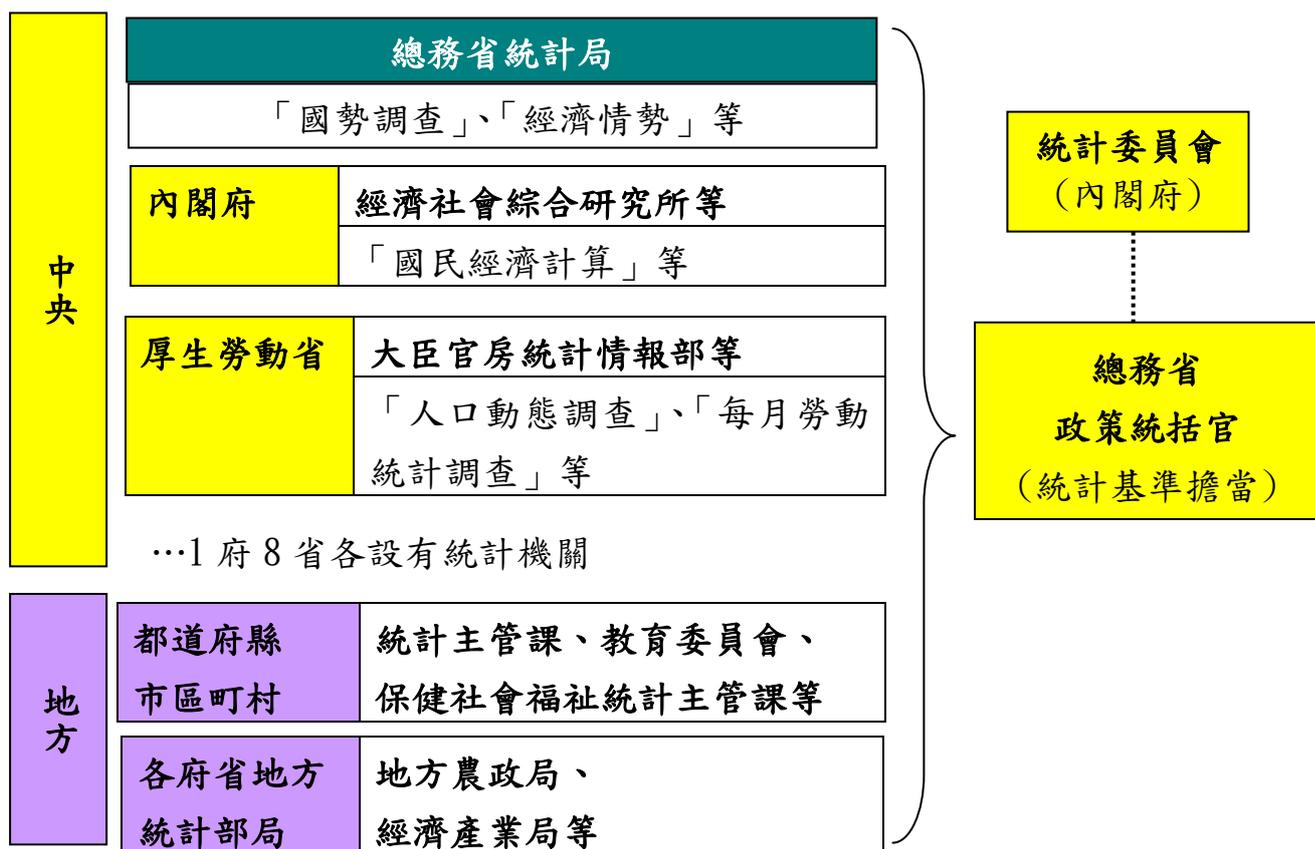
日本的統計機關採分散式，即各府省就其業務進行相關統計調查，而國家情勢之基本調查由「總務省統計局」辦理。然為避免進行重覆統計，並促進各機關之合作，設立「政策統括官(統計基礎擔當)」負責全國統計計畫之規劃與橫向面之協調整合(如圖 11)。另為方便民眾查詢，設置官方統計數據總窗口網站<sup>35</sup>。

為因應龐雜的官方統計業務，另設立獨立法人「統計中心」<sup>36</sup>，其主要任務：(1)製作或加工統計數據，提供政府做決策之依據；(2)運用分析統計數據，協助政府因應複雜之經濟社會變遷；(3)支援中央與地方政府統計業務，以及與國際統計組織交流。

<sup>34</sup> 根據日本官方統計，2015 年 9 月 15 日止，全日本超過 65 歲的人口共 3384 萬人，佔日本總人口的 26.7%，比去年增加 89 萬人，其中 80 歲以上者達 1002 萬人，比去年增加 38 萬人，預估 65 歲以上人口到 2040 年將佔日本總人口的 36.1%；勞動力方面，仍在工作的 65 歲以上人口去年增加 45 萬人，已達 681 萬人，就業率為 20.8%，超過歐美各國。日本厚生勞動省也宣布，日本今年將有超過 3 萬人屆滿 100 歲，其中不少人仍在工作。(資料來源：日本「老」問題 逾 80 歲破千萬人，自由時報電子新聞，2015-09-22，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/917451>) (瀏覽日期：2015-09-22)

<sup>35</sup> 資料來源：政府統計總合窗口，取自 <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do> (瀏覽日期：2015-04-25)

<sup>36</sup> 資料來源：日本-獨立行政法人統計中心，取自 <http://www.nstac.go.jp/about/index.html> (瀏覽日期：2015-04-25)

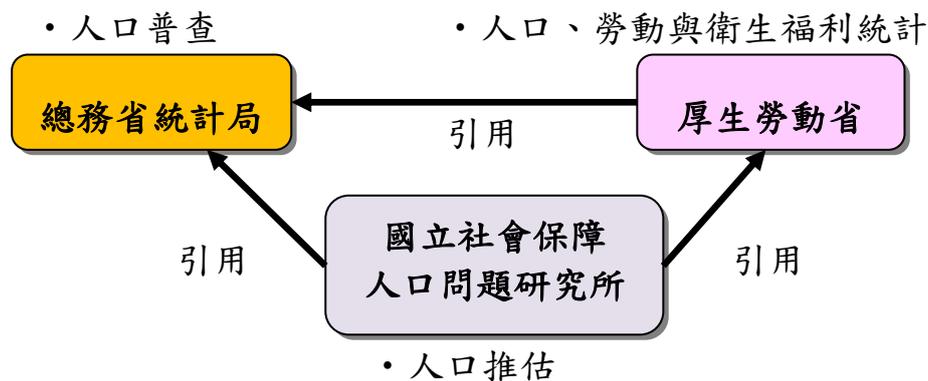


資料來源：日本總務省官方網站，取自

<http://www.stat.go.jp/info/guide/pamphlet/01.htm>

圖 11：日本統計機關組織圖

人口統計數據發布分由 3 個機關負責，每月公布之人口普查與遷移推估，由「總務省統計局」辦理；人口、勞動與衛生福利相關實際狀況之統計數據共 14 類，皆由「厚生勞動省大臣官房統計情報部」主政；日本長期人口推估，則由「國立社會保障人口問題研究所(National Institute of Population and Social Security Research)」負責，每 5 年分就國內與主要國家進行人口推估，最新資料為 2012 至 2100 年。總務省統計局的人口統計資料為厚生勞動省辦理人口統計之重要根基，而國立社會保障人口問題研究所辦理人口推估更需依賴前兩者統計數據，三者關係如圖 12。



資料來源：本研究作者自繪

圖 12：日本人口統計相關機關關係圖

## 2. 人口政策機關

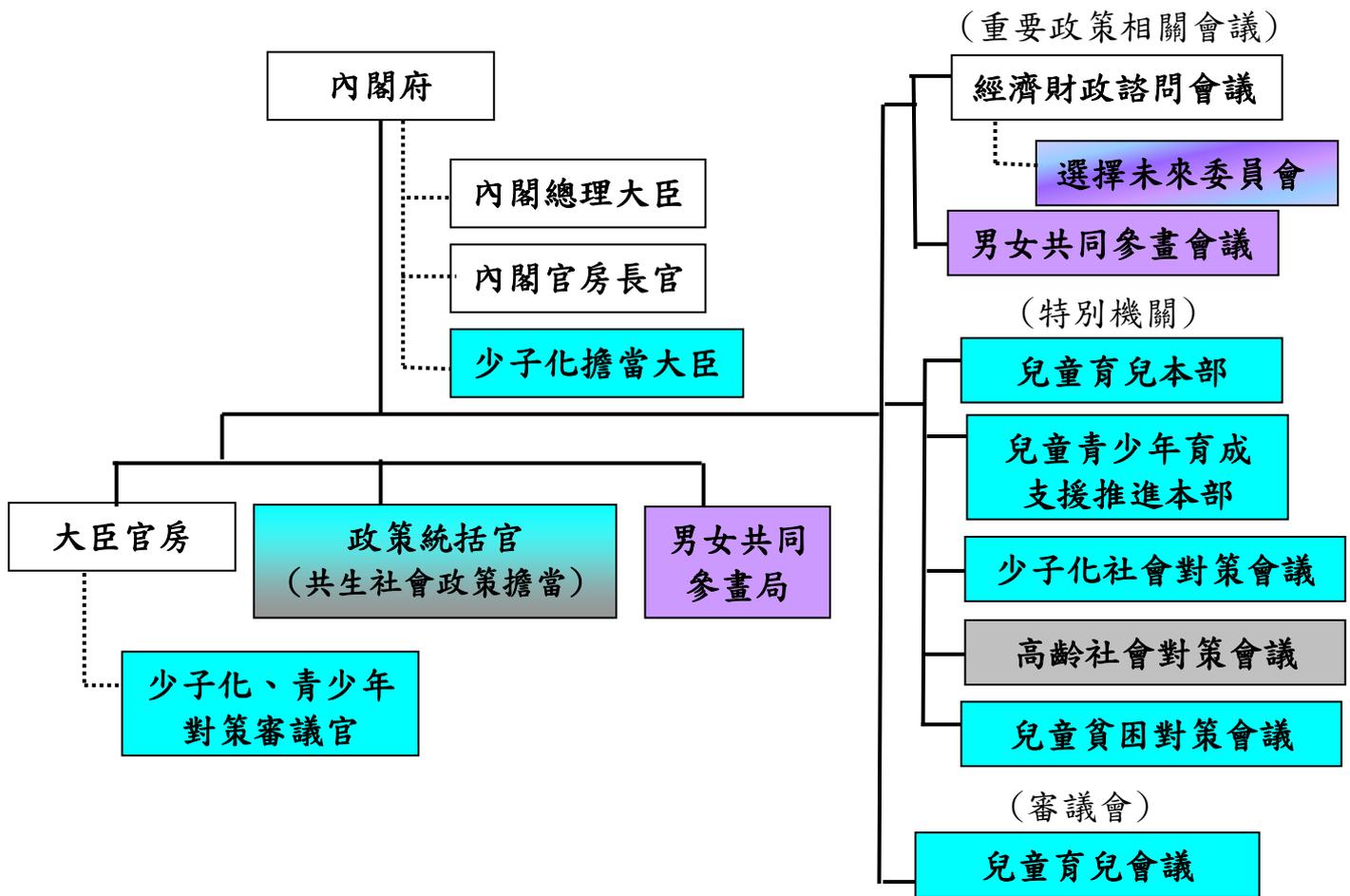
日本分就少子化、高齡化與工作人口減少 3 大問題，設立相關機關，由機關層級(少子化擔當大臣)可知日本積極著力於少子化問題，係因生育率若能逐步穩定回升，則可解決高齡化、工作年齡人口減少之挑戰。

針對少子化與高齡化問題，特設立「政策統括官(共生社會政策擔當)」，以統合協調少子化與高齡化政策與資源調配，創造世代共享共生的社會。面對工作年齡人口減少與老化問題，主要由男女共同參畫局負責相關政策規劃與執行，以提升總體勞動參與率。

2013 年日本勞動人口首度跌破 8 千萬，為避免經濟復甦就缺工，同年 5 月安倍內閣提出：「不能任憑人口無限制下滑，必須穩住 1 億人口。」這是日本第一次在經濟振興的框架下，思考人口<sup>37</sup>。因此，2014 年在經濟財政諮問會議下設立「選擇未來」委員會，由產、學、研界代表共同組成，目前為日本商工會議會長為主席<sup>38</sup>。

<sup>37</sup> 不老日本 高齡臺灣，天下雜誌 552 期，2014-7-22，資料來源：  
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5059899#> (瀏覽日期：2015-04-25)

<sup>38</sup> 日本內閣府—經濟財政諮問會議—選擇未來委員會，資料來源：  
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/index.html> (瀏覽日期：2015-04-25)

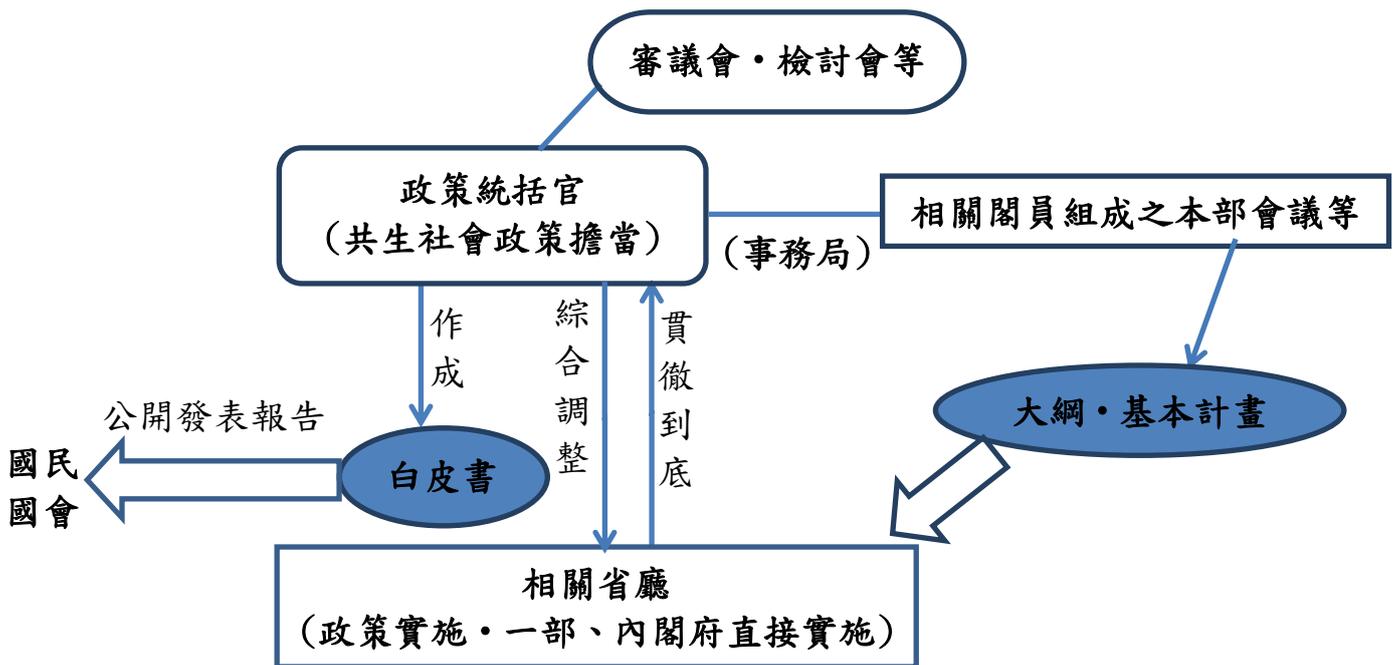


資料來源：日本內閣府組織圖，作者自繪，取自  
<http://www.cao.go.jp/about/doc/soshikizu.pdf>

圖 13：日本人口政策相關機關組織圖

### 3. 人口政策運作過程

日本人口政策相關機關運作關係，以實現共生社會體制為例(如圖 14)，由相關閣員組成的本部會議及政策統括官等，共同修正訂定大綱或基本計畫，交由相關省廳實行政策，政策統括官參與相關審議會或檢討會，依前一年執行成果，綜合調整政策後，再由相關省廳繼續推動，並做成白皮書，向國會報告與發布供民眾參閱。

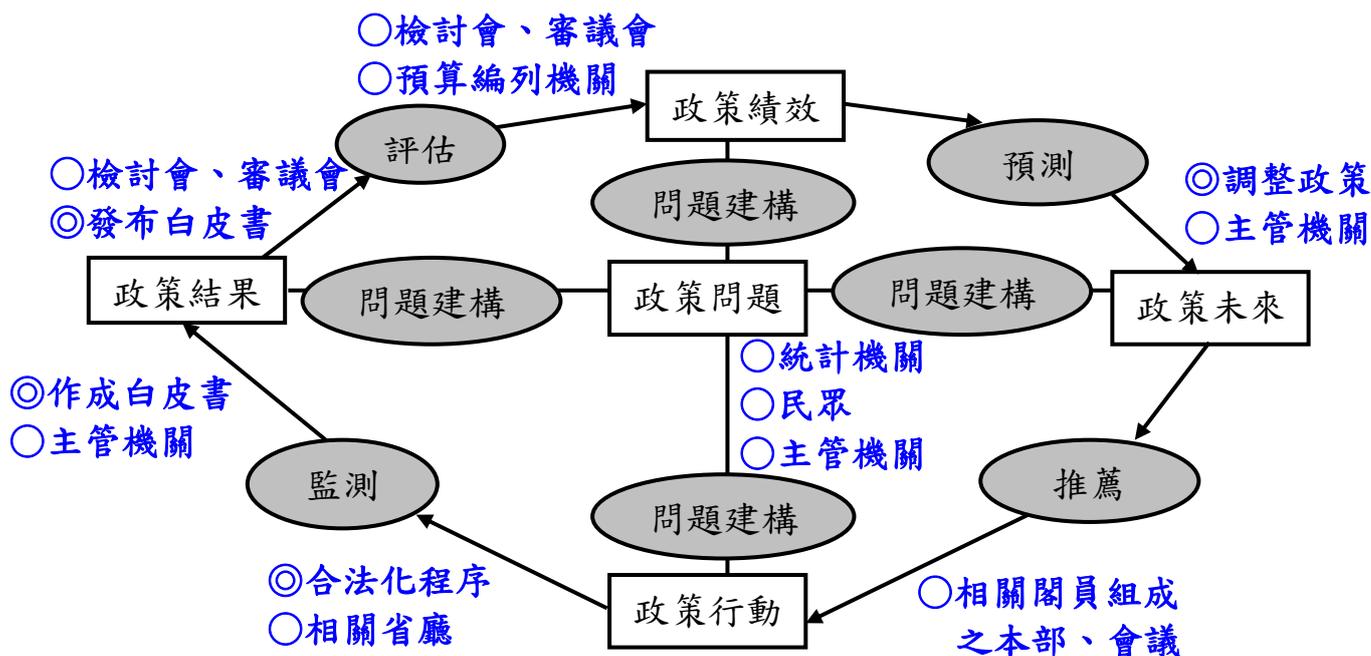


資料來源：內閣府官方網站，作者自繪，取自  
<http://www.cao.go.jp/about/doc/kyousei.pdf>

圖 14：實現共生社會體制

根據前述，日本人口政策運作過程可謂嚴謹，本研究試圖建構日本人口政策運作過程，並說明如次：(如圖 15)

- (1) 建構政策問題：人口政策相關機關自行就業務範圍，每年進行相關統計或研究，該等資料成為政策規劃之基礎，若與民眾息息相關者，則透過網路調查或公民論壇，蒐集民眾看法。
- (2) 推薦政策行動：主管機關綜整各界意見，初步規劃政策行動，再經過相關閣員組成之本部與會議研商討論。
- (3) 合法化與執行政策：被推薦之政策行動經過合法化程序後，交由相關省廳實施推動政策。
- (4) 監測政策結果與評估政策績效：主管機關每年將政策執行結果及檢討作成白皮書，復提送審議會或檢討會進行政策監測與評估，並須向國會報告，而預算編列機關據以編列預算，最後將白皮書公布供國民參閱。



說明：同圖 5

資料來源：日本內閣官方網站，本研究作者自繪，取自 <http://www.cao.go.jp/>

圖 15：日本人口政策運作過程

### (三)人口政策運作過程—政策面

#### 1. 1950 年代及 1970 年代推動家庭生育計畫進行節育

由於 1947 至 1949 年連三年的出生高峰<sup>39</sup>，使得當時日本政界和學界極為驚恐，因此於 1949 年成立「人口問題審議會」，並通過「關於人口問題決議案」，決定健全和普及家庭生育計畫。1954 年更要求把節育作為家庭計畫的一部分，造成生育率從 1949 年的 4.3 人降至 1956 年的 2.2 人。

1940 年代的出生高峰在 1960 年代到了生育年齡，使得日本又出現一個出生高峰，又引起日本政界和學界不安，1974 年 4 月，經「人口問題審議會」通過，正式發表「人口白皮書」，強調日本的人口問題是世界上最尖銳的，把靜止人口作為日本的發展目標，並把優生優育放到首位。

#### 2. 1950 年代及 1980 年代節育同步建構老人福利保障體系

<sup>39</sup> 日本戰後 1947 年至 1949 年出生的稱為「團塊世代」。

由於前述兩次生育高峰，造成日本於 1970 年 65 歲人口即達到 7%，到 1994 年已占 14% 以上，僅花了 24 年時間就從高齡化社會步入高齡社會。

為解決養老問題，1959 年通過「國民年金法」，採取國家、行業、個人共同分擔方式，強制 20 歲到 60 歲的日本人都參加國民年金體系。1963 年推出保障老年人整體生活利益的「老人福利法」，推行社會化養老。1982 年推廣老人保健設施的「老人保健法」，使政策重心開始轉移到居家養老、看護的方向。因此，隨著陸續通過「國民年金法」、「老人福利法」與「老人保健法」，也逐步建構完成日本老年人福利保障體系 3 大支柱<sup>40</sup>。

### 3. 1990 年代起分別積極處理少子化與高齡化問題

日本生育率從 1974 年 2.1 人降低到 1975 年 1.9 人<sup>41</sup>，直至 1989 年降至 1.57 人，號稱日本社會 1.57 警訊年（1.57 ショック），掀起日本社會「少子化」意識序幕。生育率跌降不起，「少子化」成為社會集體恐慌，逐漸形成「少子化對策」意識<sup>42</sup>。然仍一路下滑至 2005 年的 1.26 人，創歷史新低。

持續低迷的生育率，使得日本僅費時 11 年，65 歲以上人口比率即從 1994 年的 14% 以上，到 2005 年的 20% 以上。基此，1990 年代起，由於少子化連帶影響人口老化，日本採雙管齊下方式，提出少子化與高齡化因應對策。

#### (1) 少子化對策

1980 年代前，日本透過家庭計畫抑制生育率，至 1989 年社會形成少子化對策意識後，1991 年制定的「育兒休業

<sup>40</sup> 日本養老有法可依，2002-04-09，資料來源：中國網，取自

<http://big5.china.com.cn/chinese/WISI/129579.htm>（瀏覽日期：2015-05-08）

<sup>41</sup> 人口結構應與經濟和諧連動—法國、德國、美國、日本的人口政策對中國的啟示，國際金融報，2011-09-13，第 8 版，取自

[http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2011-09/13/content\\_922376.htm?div=-1](http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2011-09/13/content_922376.htm?div=-1)（瀏覽日期：2015-05-10）

<sup>42</sup> 王偉(2006)。日本少子老齡化的成因與影響分析，《人文與社會學報》第 1 卷第 9 期，頁 39。

法」為解決少子化之起步，1994 年推行的「天使計畫」與 1999 年的「新天使計畫」，皆為因應少子化之綜合方案。

然遲至 2003 年，始提出少子化政策上位方針與成立相關組織，即通過「少子化社會對策基本法」，並設立「少子化社會對策會議」，主席為內閣總理，委員為全體閣員，該會議任務包括：制定少子化上位政策、調整相關組織、審議少子化政策及推動相關重要政策。此外，內閣總理任命一閣員為「少子化擔當大臣」，另於 2004 年通過「少子化社會對策大綱」，使日本於因應少子化相關政策皆可依循該基本法與大綱；同年，依據該基本法，提出「少子化社會白皮書」，且每年須向國會報告政策執行情形。

然而，2005 年生育率達歷史最低紀錄 1.26 人。為挽救低迷生育率，陸續制定相關法令或計畫，如 2005 年至 2009 年「新新天使計畫<sup>43</sup>」與 2006 年「新少子化對策」等。

## (2) 高齡化對策

日本於 1982 年完成老年人福利保障體系 3 大支柱，1994 年進入「高齡社會」。接著，1995 年通過「高齡社會對策基本法」，依據該法，1996 年成立「高齡社會對策會議」，該會議成員同於少子化社會對策會議，任務為制定、審議與推動高齡化政策相關重要事項。同年通過「高齡社會對策大綱」，依此大綱作為政府推動中長期基本性及整合性高齡社會對策方針。

此大綱施行 5 年後，日本的高齡人口比例仍居全球最高，因考量人口數龐大的團塊世代將邁入高齡期，2001 年修訂「高齡社會對策大綱」，該次修訂除了分別針對各領域提出具體對策方針外，並進一步設定跨領域的課題

---

<sup>43</sup>「新新天使計畫」之全名為「兒童育兒全援計畫」，資料來源：日本-內閣府，取自 <http://www.cao.go.jp/> (瀏覽日期：2015-06-01)

(如：支援高齡者於高齡期能在多元生活型態中自立)<sup>44</sup>。最新的大綱為 2012 年修訂，並於相關事項制定目標值。另於 1998 年提出「高齡社會白皮書」，且每年須向國會報告政策實施狀況。

#### 4. 2012 年起安倍內閣<sup>45</sup>整體考量人口政策，政策仍分別執行

2013 年日本勞動人口首度跌破 8 千萬，為解決勞動人口減少問題，安倍內閣政策偏重於提升生育率與女性勞動參與率，分為高齡化、少子化與男女共同參畫對策各自推行，後兩者由同一內閣特命擔當大臣進行政策統合<sup>46</sup>，並於 2014 年提出人口 4 大目標：「2060 年日本人口達 1 億」、「2030 年日本生育率由 1.43 人提高到 2.07 人」、「30 至 49 歲女性勞參率由 71% 提高到 85%」及「退休年齡延後至 70 歲，甚至取消退休年齡」。

##### (1) 少子化對策

日本為突破 2006 年以來生育率維持於 1.3 人左右之困境，2012 年舉行「兒童與支援育兒新制度論壇」，並通過「兒童育兒支援法」及「綜合幼兒園法」等相關法令之完整修正法律案，以解決待機兒童問題；為加速解決該問題，2013 年 4 月提出「加速消除待機兒童計畫」。由於該年勞動人口開始減少，同年 6 月提出「突破少子化危機緊急對策」。

為展現提升生育率的決心，日本於 2015 年 4 月 1 日起開始實施「兒童育兒支援新制度」，同時於內閣府成立「兒童育兒本部」，部長由少子化擔當大臣兼任。

##### (2) 提升女性勞動參與率對策

---

<sup>44</sup> 鄭晴文(2010)。日本高齡化因應對策及高齡生活產業發展概況分析(上)，資料來源：

<http://college.itri.org.tw/TopLPrint.aspx?id=433> (瀏覽日期：2015-06-01)

<sup>45</sup> 安倍晉三分別任第 90 任(2006~2007 年)、第 96 任(2012.12.26-2014.9.3)、第 97 任(2014.9.4~迄今)日本內閣總理大臣

<sup>46</sup> 目前由有村治子擔任特命擔當大臣負責規制改革、少子化對策、男女共同參畫方面之政策統合。資料來源：日本內閣府，取自 <http://www.cao.go.jp/minister/index.html> (瀏覽日期：2015-06-01)

自 1997 年成立「男女共同參畫本部」，推動職場、家庭與社區性別平等相關事務，1999 年通過「男女共同參畫基本法」，其中促進女性勞動參與及完善工作和家庭兩全之支援環境，使兩性皆可活躍於職場，並參與育兒。

2013 年安倍政府更將女性視為復甦日本經濟重要力量之一，並加強對女性職場之育兒協助，使女性可兼顧工作與家庭之前提下，提升生育意願。在推出重要方案前，政府舉行相關座談與進行民意調查，以充分蒐集意見<sup>47</sup>。

### (3) 高齡化對策

安倍內閣對於高齡化對策主要 5 面向：社會保障制度改革、協助就業保障所得、保障健康與相關福祉、鼓勵學習與社會參與、改善生活環境。

自 1995 年起，日本政府提出相關高齡化對策方案，即依據每一年之調查或研究為基礎<sup>48</sup>，並舉行相關座談以蒐集意見。

### (四) 特色與啟示

檢視日本人口政策運作過程，可發現與我國之設計相當類似，然其更為嚴謹，以下就程序面與政策面可供我國參考之處分述如次：

#### 1. 程序面

日本各機關均可就其業務需要，進行相關統計，為避免重複，由政策統括官負責全國統計業務規劃管理，並加強國內統計機關間合作與國外統計組織交流。因此，人口政策規劃均依據嚴密之統計數據與資料分析。

---

<sup>47</sup> 男女共同參畫政策意見蒐集案例，資料來源：日本內閣府-男女共同參畫局，取自

<http://www.gender.go.jp/public/week/week.html> (瀏覽日期：2015-06-08)

<sup>48</sup> 日本高齡化相關研究，資料來源：日本內閣府，取自

<http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/kenkyu.html> (瀏覽日期：2015-06-08)

政策評估則透過做成白皮書，並經檢討會或審議會再加以檢視政策成果與績效，白皮書經會議調整後，再向國會報告，以利審查預算，同時發布供民眾查閱。

## 2. 政策面

最初日本的人口問題僅是生育率過高，而採節育措施，然生育率下降，影響了高齡化速度，因此 1970 年正式進入「高齡化社會」，政府同時處理少子高齡化議題，惟生育率仍跌降不起，高齡化速度持續加劇，日本政府觀察到幼年人口與老年人口數的變化，將影響勞動人口結構，1995 年開始從性別政策開始著手。

日後，人口問題即從 3 大政策面向分行研處，即便安倍內閣已訂定人口目標，惟仍從少子化、高齡化與男女共同參與 3 大面向，提出相關政策加以因應。

## 伍、主要國家與我國之人口政策運作過程之比較

經瞭解我國、瑞典及日本人口政策運作程序與政策內涵後，以下將以該兩大面向進行比較，以提出改善我國人口政策運作過程之建議。

### 一、人口政策運作過程—程序面

#### (一)人口統計機關

我國人口統計機關設置原則較類同於日本，採分散式，即中央與地方機關可依業務需要設立統計單位，而為避免浪費資源進行重複統計工作，我國主計總處之綜合統計處負責各機關統計工作之指揮、監督及管理<sup>49</sup>，日本則設置總務省政策統括官(統計基礎擔當)，並透過內閣府統計委員會進行全國統計計畫之規劃與

<sup>49</sup> 行政院主計總處處務規程第 11 條：「綜合統計處掌理事項如下：一、統計法規與統計標準之擬訂、修正、廢止及解釋之研議；各機關統計工作之指揮、監督及管理。…」資料來源：全國法規資料庫，取自 <http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&k1=%e8%a1%8c%e6%94%bf%e9%99%a2%e4%b8%bb%e8%a8%88%e7%b8%bd%e8%99%95%e8%99%95%e5%8b%99%e8%a6%8f%e7%a8%8b&t=E1F1A1A2&TPage=1> (瀏覽日期：2015-08-10)

橫向面之協調整合。

其中，日本設立獨立行政法人就社會保障與人口問題進行相關推估，而我國則由國發會負責人口推估。瑞典官方統計數據均由統計局負責，因此並無統計工作協調統合問題，且該局同時負責推估工作(如表 1)。

綜上所述，我國統計機關之設置若能採瑞典集中式是最具效率的，然主計總處已於 101 年完成組織改造，因此，短期間內無法透過組織改造之最根本方式進行改善，惟可思考在維持現行制度下，強化主計總處之綜合統計處之指揮管理各機關統計工作之功能，並加強統計機關間之合作與交流，可促進我國統計資料之周全性與嚴密性，尤應增加人口相關統計資料推估，以利政府及早規劃相關政策。

表 1：主要國家人口統計機關設置之比較

國家	臺灣	瑞典	日本
設置原則	分散式	集中式	分散式
統計相關獨立行政法人	無	無	有

資料來源：本研究作者自繪

## (二)人口政策機關

人口問題相當複雜，常涉及跨機關業務，因此，觀察我國、瑞典與日本人口政策相關組織設置原則，有傾向整合性之趨勢，然執行上仍就個相關機關分別推動。我國與日本均就人口政策設置統合性組織，我國為人口人才會報，日本安倍內閣則在經濟框架下思考人口議題，設立選擇未來委員會；瑞典雖無設置人口相關之統合性組織，而僅就部分業務進行整合，即將社會安全、兒童老人與性別、國民健康與運動整合為健康與社會事務部。

就機關層級來看，日本分就少子化、高齡化與工作年齡人口減少問題各自設立相關機關，而特就少子化於內閣府設立少子化

擔當大臣，顯見日本對少子化問題最為重視；我國人口政策最高層級機關為人口人才會報，並無著重處理某項人口議題；瑞典人口政策相關機關最高層級為健康與社會事務部及勞動部，則視議題所需，再至相關委員會進行討論與決議。

以機關設置複雜度而言，瑞典最為單純，日本最為繁雜，觀察日本政策運作過程雖可稱嚴謹，惟恐有疊床架屋之嫌；我國自103年起將人口綱領與人口白皮書修訂，以及人口人才會報幕僚機關改由國發會負責後，顯示我國欲就人口上位政策規劃，以及執行機關就業務範圍自行規劃之差異，進行區分；然而，我國就議題區分，於行政院層級亦設有社會福利推動委員會、兒童及少年福利與權益推動小組與性別平等會相關組織，就類似議題有重複討論之疑，例如：就我國政府照顧兒童相關措施，104年分別於人口人才會報及兒童及少年福利與權益推動小組之會議，各由國發會與衛生福利部進行提案報告<sup>50</sup>。

綜上可知，由日本人口相關政策組織圖可知解決少子化、高齡化與工作年齡人口減少問題最高層級機關，瑞典則無此問題，而我國人口政策機關設置原則類同於日本，然就同一人口議題可能於同層級之機關進行討論，若會議結論不同，則將浪費行政成本，造成辦理該業務機關無所適從，顯示行政效率低落(如表2)。

表 2：主要國家人口政策機關之比較

項目	程度		
	低 ←		→ 高
統合度			
複雜度	瑞典	臺灣	日本

資料來源：本研究作者自繪

<sup>50</sup> 104年6月5日行政院兒童及少年福利與權益推動小組第4次會議，衛福部提報「兒童整體照顧政策」專案報告，104年7月28日行政院人口及人才政策會報第1次會議，國發會提報「完善生養環境方案(草案)」(資料來源1：衛生福利部社會及家庭署官方網站，取自 <http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Search/List.aspx?query=%E5%85%92%E7%AB%A5%E5%8F%8A%E5%B0%91%E5%B9%B4%E7%A6%8F%E5%88%A9%E8%88%87%E6%AC%8A%E7%9B%8A%E6%8E%A8%E5%8B%95%E5%B0%8F%E7%B5%84>) (資料來源2：國發會，取自 [http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=E5C710367C053711](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=E5C710367C053711)) (瀏覽日期：2015-08-20)

### (三)人口政策運作過程

比較我國、瑞典與日本之人口政策運作過程，發現過程大致皆相同，我國與日本相似度較高。

現代民主政府施政講求資訊公開與民主行政，除依各國規定不可公開之資訊外，從政策問題建構，到規劃之政策或法令內容，均可透過網路平臺供民眾發表意見；確定推動之政策，整個執行情形，需供民眾查詢；最後，做成白皮書或執行報告，讓相關機關共同監測政策結果，國家編列預算機關據此評估政策績效，納入預算編列之考量，同時政策主管機關亦據以檢討修正政策。

然而，瑞典人口政策機關設置較為單純，故其運作過程亦較簡化，可避免類同議題於不同會議進行重複討論，而我國和日本則因機關設計較複雜，則可能存在此問題，因此，我國可先就任務編組進行整併，並慎於規劃日後會議議題。

就政策監測與評估部分，人口白皮書執行檢討情形由相關機關就白皮書所列措施填報執行情形，而其機關內部亦已自行管考，有些受行政院列管計畫更需另外再填報執行進度，因此，同一政策可能受到 3 次重複管考，該管考機制是否可促進行政效率，頗受質疑。

## 二、人口政策運作過程—政策面

觀察我國、瑞典與日本各階段實施之人口政策，發現皆由單一人口問題開始著手，我國與日本皆因二戰後嬰兒潮，而先面對生育率迅增問題，瑞典則因人口外移及死亡率降低，首需處理的是高齡化議題。

隨著國家發展及人口結構變遷趨勢，3 國皆面對少子化、高齡化與工作年齡人口漸減等問題，且彼此亦相互影響，因此，人口政策需整體思考與運作，不能再從單一面向切入。

日本安倍政府提出人口目標，然仍無規劃整合性之人口政策，而從經濟的角度重新定位人口問題，透過「選擇未來委員會」討論人口

與經濟議題，以及相關組織分別推行人口相關政策，最後藉由政策統括官統整少子化與高齡化政策，且少子化、高齡化與提升女性勞參率之政策分別推行；瑞典則從「永續」的觀點，思考人口與環境如何共存，雖無存在國家層級之人口政策或目標，然已將人口政策併入國家發展計畫；我國以人口綱領為人口政策最上位指導方針，從人口結構、人口素質、勞動參與、社會安全、性別平權、族群平等、人口分布與移民權益 8 大面向，規劃人口相關政策，惟現行人口白皮書僅包括少子化、高齡化與移民政策，並無法完全與人口綱領對應。

由前述可知，就政策面觀之，我國人口綱領可謂周延之統整性政策方針，然人口白皮書未能囊括綱領所提之 8 面向相關政策，而日本人口政策透過政策統括官與相關會議，進行政策討論與統合，瑞典則融入國家永續發展中，故其人口政策之統合性最高。

人口是國家重要發展要素之一，若能參考瑞典方式，將人口相關政策和國家發展計畫加以整併統合，除可減少各機關文書管考作業外，更能促進政策效益。

## 陸、現行人口政策運作過程之結論與建議

人口是影響國家永續發展關鍵資源之一，且人口問題常涉及跨領域，需相關機關共同合作，始可順利推行。因此，應透過許多統計分析資料，並輔以蒐集民眾意見完整建構人口政策問題，加強人口政策規劃、執行與評估人口政策之統合度，才可因應人口結構變遷帶來的各項挑戰，使國家永續發展。

經檢視比較我國、瑞典與日本人口政策運作過程，以下針對我國人口政策之程序面與政策面提出相關結論與具體建議，以利我國人口政策有效運作。

### 一、程序面

瑞典與日本均重視透過人口統計資料分析與廣蒐民意，建構人口政策問題；瑞典人口政策相關機關及其政策運作過程較為單純，藉由網路供全民共同監督政策執行成效，年度成果納入來年之國家計畫

內，減少重複管考；日本之機關設置與運作過程，則與我國相似。綜此，我國人口政策運作程序面建議改善方向如次：

- (一)加強行政院主計總處對全國統計業務統合管理功能，並主動進行有助政府規劃政策之全國性統計調查。
- (二)投入更多資源從事人口相關推估工作，俾利政府預為規劃具前瞻性政策，以及早因應人口結構變遷所帶來之相關影響。
- (三)積極促進全國統計機關之交流與國際合作，改善統計人員業務能力，以提升我國官方統計資料正確度與可信度。
- (四)鼓勵中央機關善用行政院人口及人才政策會報，以促進部會間溝通協調，提昇人口相關政策間之統合度，使人口政策更周延。
- (五)定期滾動檢討行政院層級之任務編組或跨部會協商會議之性質與任務，並適時予以整併或裁撤。
- (六)藉由內政部組織改造期間，釐清國發會與內政部於全國性人口政策之權責。
- (七)簡化人口政策管制流程，避免相同政策重覆管考。

## 二、政策面

瑞典、日本與我國目前皆面臨少子高齡問題，2013年日本工作年齡人口更已減少，我國預估於2016年亦將面臨同樣問題。因此，日本提出跨及人口數量、勞動參與率與退休年齡之人口目標，而我國則就少子化提出「樂婚、願生、能養」目標，瑞典雖無人口目標或整體政策，卻將之融入國家永續發展願景中。故而，我國人口政策建議改善方向如下：

- (一)除人口綱領應視人口結構變遷趨勢，適時修正外，由於人口政策白皮書之措施執行期程至2016年，預計將於該年進行修訂工作，就人口政策白皮書可行修訂方向，提出建議如次：

1. 人口政策白皮書之對策內容應依據最新人口政策綱領重新對應，並加以補充，且解除對策執行情形之重複列管。

2. 廢止人口政策白皮書，回歸各機關落實相關政策，每年依據人口政策綱領提出人口相關政策執行情形之報告書。

(二) 善用統計資料與蒐集民意，強化人口政策規劃之嚴密度。

(三) 人口相關政策未來應逐步與國家發展計畫整合，政策方向應長期投資於「人」與「環境」，並適時調整政策，以利國家永續發展。

## 參考文獻

- 1、王偉(2006)。日本少子老齡化的成因與影響分析，**人文與社會學報**，第1卷第9期，頁39。
- 2、丘昌泰(2004)。公共政策：基礎篇(第二版)。台北：巨流出版。
- 3、宋文、李昂(2006)。公共政策。台北：志光教育文化出版。
- 4、吳來信(2014)。工作與家庭平衡:從法國與瑞典的家庭政策反思臺灣的家庭政策，頁53，**家庭政策與法律國際學術研討會論文集**  
[http://ir.nou.edu.tw/dspace/bitstream/987654321/1334/2/%e5%b7%a5%e4%bd%9c%e8%88%87%e5%ae%b6%e5%ba%ad%e5%b9%b3%e8%a1%a1%ef%bc%8d%e5%be%9e%e6%b3%95%e5%9c%8b%e8%88%87%e7%91%9e%e5%85%b8%e7%9a%84%e5%ae%b6%e5%ba%ad%e6%94%bf%e7%ad%96%e5%8f%8d%e6%80%9d%e8%87%ba%e7%81%a3%e7%9a%84%e5%ae%b6%e5%ba%ad%e6%94%bf%e7%ad%96\(%e5%90%b3%e4%be%86%e4%bf%a1\).pdf](http://ir.nou.edu.tw/dspace/bitstream/987654321/1334/2/%e5%b7%a5%e4%bd%9c%e8%88%87%e5%ae%b6%e5%ba%ad%e5%b9%b3%e8%a1%a1%ef%bc%8d%e5%be%9e%e6%b3%95%e5%9c%8b%e8%88%87%e7%91%9e%e5%85%b8%e7%9a%84%e5%ae%b6%e5%ba%ad%e6%94%bf%e7%ad%96%e5%8f%8d%e6%80%9d%e8%87%ba%e7%81%a3%e7%9a%84%e5%ae%b6%e5%ba%ad%e6%94%bf%e7%ad%96(%e5%90%b3%e4%be%86%e4%bf%a1).pdf)
- 5、易富賢，(2011年9月13日)。人口結構應與經濟和諧連動—法國、德國、美國、日本的人口政策對中國的啟示，**國際金融報**，第8版。
- 6、馬群傑(譯)(2011)。公共政策分析(初版)(William N. Dunn原著)。台北：台灣培生教育出版股份有限公司。
- 7、陳一姍、彭子珊(2014)。日本：老人、女人救經濟，**天下雜誌**，第552期。  
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5059895>
- 8、蔡宏政(2006)。人口老化問題與人口政策的歷史形構—結構動力、外部成因與內部改革，**2006年台灣人口學會學術研討會文集**，台北：國立台灣大學。
- 9、鄭晴文(2010)。日本高齡化因應對策及高齡生活產業發展概況分析(上)。台北：工業研究院。
- 10、熊彬彬(2013)。法國與瑞典十八至二十世紀初人口初探，**2014年台灣人口學會學術研討會文集**，台北：國立台灣大學。
- 11、日本內閣府 <http://www.cao.go.jp>
- 12、日本-獨立行政法人統計中心 <http://www.nstac.go.jp/about/index.html>
- 13、日本總務省 <http://www.stat.go.jp/info/guide/pamphlet/01.htm>
- 14、內政部戶政司 <http://www.ris.gov.tw>
- 15、行政院主計總處 <http://www.dgbas.gov.tw/>
- 16、行政院政府計畫資訊檢視平臺 <http://gpivp.nat.gov.tw/default.aspx>
- 17、國家發展委員會 <http://www.ndc.gov.tw>

- 18、衛生福利部社會及家庭署官方網站，取自 <http://www.sfaa.gov.tw/>
- 19、瑞典統計局 [http://www.scb.se/en\\_/Finding-statistics/](http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/)
- 20、瑞典移民局 <http://www.migrationsverket.se/English/>
- 21、瑞典國家預算管理局 <http://www.esv.se/ESV/English/>
- 22、Buchholz, Rogene A. (1992), *Public Policy Issues for Management*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- 23、Cochran, Clarke E.; Mayer, Lawrence C. Carr, T. R.; and Cayer, N. Joseph (1993), *American Public Policy: An Introduction*. New York: St. Martin's Press.
- 24、Dunn, William N. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- 25、Lasswell, H. D. (1951), "The Policy Orientation," in Lerner and Lasswell, eds., *Policy Sciences*. Stanford University Press.
- 26、Lasswell, H. D. (1971), *A preview of Policy Sciences*. New York: Elsevier.
- 27、Quade, E. S. (1982), *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier Science.
- 28、United Nations (2015), "World Population Prospects: The 2015 Revision" (Available from <http://esa.un.org/unpd/wpp/>)
- 29、Sweden (2003), "A Swedish Strategy for Sustainable Development—Economic, Social and Environmental" (Available from <http://www.government.se/>)
- 30、Sweden (2015), "Sweden's national reform program 2015–Europe 2020: the EU's strategy for smart, sustainable and inclusive growth" (Available from <http://www.government.se/>)