

RDEC-PLN-097002（政策建議書）

2020 年的人口社會結構預測報告

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 98 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-PLN-097002（政策建議書）

2020 年的人口社會結構預測報告

受委託單位：中央研究院

研究主持人：李瑞中

研究助理：張怡娟、饒雨涵、郭貞蘭、陳奕均

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 98 年 4 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目 次

| | |
|---------------------------------|-----------|
| 目 次 | I |
| 表 次 | III |
| 圖 次 | V |
| 提 要 | VII |
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 問題分析..... | 1 |
| 第二節 Population Matters..... | 2 |
| 第二章 對於台灣社會人口結構的一些看法..... | 5 |
| 第一節 人口變遷..... | 5 |
| 第二節 社會不平等 | 21 |
| 第三章 結語與政策建議..... | 33 |
| 第一節 高齡少子化的因應..... | 33 |
| 第二節 社會不平等及其因應..... | 33 |
| 第三節 未來可能的研究方向..... | 35 |
| 參考文獻 | 37 |

2020 年的人口社會結構預測報告

表 次

| | | |
|-------|--------------------------------|----|
| 表 2-1 | 台灣地區 1960~2007 年男女平均餘命數一覽..... | 7 |
| 表 2-2 | 台灣地區受僱員工近年平均退休年齡趨勢..... | 10 |
| 表 2-3 | 家戶所得分量迴歸分析的趨勢係數..... | 26 |
| 表 2-4 | 全民健康狀況的趨勢變化..... | 30 |
| 表 2-5 | 健康不平等趨勢..... | 31 |

2020 年的人口社會結構預測報告

圖 次

| | | |
|-------|---|----|
| 圖 2-1 | 1960~2007 年台灣地區 60 及 65 歲男女平均餘命趨勢圖..... | 9 |
| 圖 2-2 | 台灣地區受僱員工近年平均退休年齡趨勢圖..... | 10 |
| 圖 2-3 | 總家戶數與總人口數趨勢變化: 1978-2006..... | 18 |
| 圖 2-4 | 平均每戶人口數變化趨勢: 1978-2006..... | 19 |
| 圖 2-5 | Trends of Household Composition: 1976-2006..... | 20 |
| 圖 2-6 | 台灣 65-97 學年度淨在學率趨勢圖..... | 22 |

2020 年的人口社會結構預測報告

提 要

關鍵字：高齡少子化、人口變遷、家庭結構、M 型社會、教育不平等、經濟不平等、健康不平等

一、研究緣起與目的

本政策建議書為行政院研考會願景 2020 計畫之子計畫之一，目的有二：（一）針對願景 2020 的網站提供關於社會人口結構有關的思考背景與材料，（二）回顧台灣的社會人口結構，並對我國的社會人口相關政策提出建言。我們以「population matters」的動態社會觀為分析的出發點，認為社會人口結構不單只是做政策決定時的參考架構，政策與社會中個體的行為也會造成社會人口結構的改變。社會人口結構既是「因」，也是「果」的這個動態概念，雖然與當初行政院研考會邀請計畫主持人進行這項研究計畫的初衷不一致，但卻與「願景 2020」計畫希望經由公民參與及廣泛的討論影響政策，並透過政策來改變未來的信念一致。我們討論的「population matters」，以及政策建議書，也因為改變了相對靜態的社會人口結構觀，而更貼近這個計畫的宗旨。

二、研究分析與主要研究發現

我們對社會人口結構的分析主要涵蓋「人口與家庭變遷」（重點放在高齡少子化）與「社會不平等」（包括教育、經濟與健康不平等三項子題）。

我們認為對高齡化社會的擔憂，應該有多元的解決之道。如目前 65 歲以上老年人的身體比過去同年齡老年人要更為健康，平均餘命較過去提高，但平均退休年齡卻低於 60 歲，因此持續且大幅減少提前退休的誘因，可能是有效處理高齡化社會財政負擔的方式。我們對高齡社會對應的少子化現象亦感到憂心，不過對提高生育率的政策施為有效性則抱持相對懷疑的態度。我國家庭結構也歷經了離婚率飆高，非傳統家庭更形普遍的現象，但國內能夠仔細探討這些問題成因與政策因應的調查研究資料，相對而言極為缺乏。

我們的研究指出，教育不平等最值得重視的部分乃是學齡前兒童的就學

率只有三分之一，十二年國民基本教育的實施則相對而言並不需要太多額外資源的挹注。我們認為改善學齡前兒童就學率不單可能改善教育不平等，也可能提高婦女就業率，並提高生育率，減少高齡少子化的財政與人口壓力。

與其他學者對日本學者大前研一的暢銷書之批評不同，我們發現我國的家戶所得不平等，至少在 1997 到 2006 這十年間，確有 M 型化趨勢，儘管理由不明，但值得深究，甚至討論。而這個趨勢是否持續下去，更是一個值得繼續觀察下去的課題。

而全民健康保險實施至今，很少嚴肅的政策分析討論其效果，甚至少數研究指出直觀上與健保理念相反的結果：例如，近年來我國全民健康持續惡化，健康不平等也持續惡化。但我們更仔細的分析指出，全民健保的實施事實上減緩了全民健康以及健康不平等惡化的趨勢。

三、建議事項

根據以上的研究結果，我們提出以下之具體建議事項：首先，應該更宏觀地看待高齡少子化，其解決之道不應只著重在提高生育率，而應該同時關注提高退休年齡與提高婦女就業率的可能。反而是人口學界目前似乎仍未有有效提高生育率的政策建議，因此貿然以為可以由提高生育率根本解決高齡少子化的問題可能會誤入歧途。

針對我們探討的社會不平等這項人口結構議題的建議，我們則分以下三項論述：

（一）重視學齡前兒童教育：

學齡前兒童只有不到三分之一的就學率，儘管我們還沒有證據支持我們的猜想，沒有就學的三分之二兒童來自相對低社經背景的家庭，我們認為政府未來施政應該要投注更多的心力與資源在這個領域。提高學齡前兒童就學率，甚至可能透過提高生育率與婦女就業率，協助因應高齡少子化的財政與人口負擔，因此更是一項政策上值得的投資。

（二）持續觀察所得 M 型化的趨勢並思考其成因：

我國在公元 1997 年到 2006 年，貧者越貧，富者越富。而且這貧富的切割不在最底層的五分之一，而是在最上層的五分之一。只有所得金字塔最頂

層的 20% 在這十年當中所得持續增加，而其他的 80%（包含大多數的中產階級）確實是所得逐漸惡化。儘管限於時間，我們的分析還未指出原因，但這個議題值得國內經濟官員深思，並試圖解決。此外，之後家戶所得 M 型化的趨勢是否持續下去，值得持續密切觀察。

（三）對全民健保做全面的政策評估：

儘管我們的研究指出全民健保的實施事實上減緩了全民健康以及健康不平等惡化的趨勢，我們也發現這方面的政策評估似乎做得還不夠。我們認為任何一項政策，健康保險也好，教育改革也好，都應該伴隨著政策研究來評估政策執行的效果。

2020 年的人口社會結構預測報告

Abstract

Keywords: population aging, low fertility, population change, family structure, income distribution, educational inequality, economic inequality, health inequality

Background

This report is part of the Vision 2020 Project, with two specific goals: (1) to provide background information and thinking materials about social and demographic context of the nation, and (2) to review social and demographic aspects of our nation and to make policy suggestions in light of the Vision 2020 Project. We adopt a dynamic view of population matters, treating social demographic structure as both a cause and an effect. We argue that not only does social demographic structure serve the context for policy making, it is also affected by the public policy and individual behaviors that are potentially influenced by the policy. This view is consistent with the gist of the Vision 2020 Project, which hopes to influence policy making and the future of the nation through the extensive participation and discussion of the citizens.

Major Findings

Our analysis focuses on (1) population and family changes, with an emphasis on aging issues, and (2) human inequalities, including educational inequality, economic inequality, and health inequality.

We share the concern of a rapidly aging society. However, we believe that the solution should be multifaceted, rather than fixated with policies targeted directly to increase fertility—despite it being the root cause of population aging. We argue that one way to address the financial burden of an aging society may be to reduce the incentives for early retirement because (1) the elderly nowadays are much healthier than their counterparts in the past, (2) their life expectancy is also

much higher than those in the past, (3) but they are retiring at ages as young as the 50s. We share the concern that the family structure in Taiwan has experienced dramatic changes, with the skyrocketing divorce rates being the most notable phenomenon. However, survey data that will help untangle various theoretical and policy issues associated with divorce and family changes remain relatively thin.

Our research on educational inequality points out that the most important, though largely ignored, issue is the low enrollment rate (less than a third) of children between ages 3 and 5. We argue that increasing the enrollment rate for this age group will not only improve educational inequality, but also potentially increases female labor force participation rate as well as fertility rate, thereby addressing aforementioned issues of the aging society.

In contrast to common critiques of Kenichi Ohmae's idea of an M-shaped society, our analysis showed that family income in Taiwan, at least in the decade from 1997 to 2006, has indeed polarized (i.e., moving towards an M-shaped society). Although we have not figured out the cause of this polarization, we suggest that the government and scholars keep track of this trend.

Since the implementation of the National Health Insurance (NHI) in Taiwan, there have been few studies that evaluate the effect of this policy. Some existing analysis even showed that the overall population health and educational health inequality have both worsened—a result apparently runs against the expectation of the NHI. However, a more careful causal analysis showed that, consistent with the expectation, NHI has indeed stopped the decline of population health and slightly reversed the secular trends towards greater health inequality by education.

Policy Suggestions

We should like to make the following policy suggestions based on the above research findings. The government should perhaps look for places other than directly increasing fertility to address issues related to population aging. Potential places to look for solutions to the financial burden of an aging society

may include delaying retirement and increasing female labor force participation.

With respect to issues of human inequalities, we believe the first and foremost issue is to increase investment in pre-school-age children, with a target of increasing their enrollment rate. Increasing their enrollment rate may also help increase fertility rate and female labor force participation rate. We also suggest that the government keep track of the trends of polarizing family income, and the potential disappearance of the middle class—in light of our finding that only the top 20% of the families saw an increase in their income between 1997 and 2006. Researchers should also seek to understand what factors have led to such trends towards an M-shaped society. Finally, although our findings showed that NHI has a positive effect on improving population health and health inequality by education. We believe that more research evaluating various aspects of the effectiveness of this policy should be conducted.

2020 年的人口社會結構預測報告

第一章 緒論

第一節 問題分析

在原本「願景 2020」的構想當中，這個部分是「預測」我國未來十幾年之後的「社會人口結構」。這樣的預測其實政府部門不斷在做，如經建會所做的〈中華民國台灣 97 至 145 年人口推計〉。但是這樣的預測是應用所謂的人口計量方法來做機械性的推估，基本的假設是人口行為的連續性與穩定性。換言之，我們假設如果台灣居民的生育行為延續以往的趨勢發展下去，在公元 2020 年時的新生嬰兒數將為何；同理我們可以推估死亡率與居民移入和遷出的趨勢，由此可以得到一個推估的「人口金字塔」，還有人口總數的成長或銳減。我國政府部門這類型的推估行之有年，而且技術水準相當高，因此我們決定不再重複類似的推估。

然而，我們不單有充分的理由相信未來的社會人口結構不是過去社會人口結構機械性的延伸，整個「願景 2020」計畫（包含本政策建議書）會有意義的前提也是我們思考辯證的結果將導致政府政策與公民行為的改變，而這改變將造成未來的社會人口結構之變化。換言之，弔詭之處在於以統計模型為基礎對未來社會人口結構的預測若是越準確，則代表「願景 2020」這項計畫（甚至包含政府在今後十年的施政）越失敗。由於我們認為這樣的推估乃是建立在「政策不變」或是「變了但無效」的前提上，因此與「願景 2020」企圖引發大眾對台灣社會未來的關心與討論，進而把議題凝聚成共識，在公共與政策層面造成改變，繼而影響人們的所思所想與所作所為。譬如透過討論，大家開始認同「少子化」的問題是亟需改變的，政府提出有效政策，人們也因為類似的認知與覺醒而改變了生育行為，那麼公元 2020 年的人口結構與前述假設行為連續性與穩定性的推估所得到的結果將必然有所不同。

此外，我們認為「population matters」，也就是說社會人口結構不單純是社會政策與居民行為加總的「結果」，社會人口結構還可能影響居民行為，也應該作為社會政策制訂的參考。這個政策報告書反映了我們企圖闡述何以社

會人口結構應該被認為是既是「因」也是「果」的動態社會觀，我們也將敘述一些對台灣社會人口的觀察，供「願景 2020」的各頻道主持人與討論社群參考。最後，儘管我們當初的企圖心是涵蓋台灣社會人口結構的諸多層面，但是計畫執行只有短短的三個月，不容我們包山包海式的探索，因此我們的分析會側重在兩個主軸：「人口與家庭變遷」（特別是高齡少子化）與「社會不平等」。

第二節 Population Matters

到底當我們在思考公元 2020 年台灣的願景時，「population matters」（在此姑且譯為「人口議題」，但我們實泛指「社會人口結構」，為名詞片語）應該扮演什麼樣的角色呢？我們的立場是「population matters」（在此為動詞片語），也就是對「人口議題」或是「社會人口結構」的適當理解，甚至社會人口結構本身都能夠影響人類行為，並作為政策制訂的參考。

關於「population matters」最廣為人知的看法是由曾任美國人口學會會長的經濟學家 Richard Easterlin 提出來的：他認為人口行為有世代循環，而世代循環的理由在於每一個世代的總人數不同，而每個世代的總人數影響到競爭社會資源時的難易程度。譬如在華人社會龍年生的孩子總是特別多，但是大專院校並不會因為龍年就增班加收學生，因此同樣優秀的孩子，龍年生的其登金榜的機會就比他（她）兔年生或是蛇年生的手足來得小。原因無它，僧多粥少罷了。前一陣子媒體熱炒的個位數成績上大學則是另一個例子：儘管大家討論的焦點都放在廣設大學的政策，談的議題也多是大學的退場機制，但是別忘了大學錄取率（假設是錄取人數除以報考人數）的增加有可能來自於分子的增加（亦即廣設大學的政策後果），也有可能是分母的減少（亦即當年應考人數少，因為十八年前的那 365 天出生的嬰兒變少或重考生變少）。

前述的「Easterlin 學說」談的是社會人口結構對個人成功機會的直接影響，而對社會人口議題的理解與認識也可能會造成人類行為的改變。譬如諾貝爾經濟學獎得主 Gary Becker 認為若是觀察到身邊其他人離婚率的提高造成個人對婚姻這個「社會制度」的信心減少，有可能造成夫妻對自己婚姻的

「投資」(譬如爲了照顧孩子犧牲自己的事業)減少,導致從婚姻中得到的「報酬」(如父母都上班的「鑰匙兒童」可能因爲關愛與管教少而有更多的偏差行爲,以致相較於另一對擁有學行俱佳孩子的夫妻,偏差行爲較多的「鑰匙兒童」讓失和的父母失去了爲孩子留在婚姻中的動機)也減少,進而造成自身婚姻品質下降與離婚率的增加。

因此,「population matters」這個動態社會觀儘管散見於文獻的不同角落,以不同的面貌出現,不但具有相當的理論依據,且與實徵證據與人們日常生活中的觀察吻合。建議「願景 2020」的討論,不要侷限於目前社會人口結構的限制(如目前老年人口的比例或是離婚率),也不要侷限於政府統計單位對未來社會人口結構的推估,而應該馳騁創造力,盡情地思考到底怎麼樣的政策會對人民福祉最好,甚至改變未來十餘年之後的社會人口結構。

2020 年的人口社會結構預測報告

第二章 對於台灣社會人口結構的一些看法

以刺激思考與激發討論為目的，我們提供對於公元 2020 年我國社會人口結構的一些看法。包含「人口變遷」與「社會不平等」兩個層面。其中人口變遷部分我們討論高齡化、少子化與家庭結構變遷三個子題，而社會不平等方面我們則討論教育不平等、所得分配的 M 型化趨勢與健康不平等的趨勢。

第一節 人口變遷

一、高齡化

國民教育的基礎教材介紹過所謂的「人口金字塔」，這個人口學家用來表達一個國家或地區的人口性別與年齡結構的工具。¹ 當人口金字塔傾向於一邊時，則表示（某個年齡層的）男女性別比例失衡，假設在擇偶的年齡層，社會上就有可能發生娶不到老婆或嫁不到丈夫的現象。當人口金字塔頭重腳輕時，換言之，老年人口（通常以 65 歲為分界）佔總人口過高比例時，人口學家稱之為「人口老化」的現象。

人口老化是一個很嚴重的問題，因為老年人退休以後不再工作，且往往因為健康與經濟等因素，需要社會或家庭的扶助。而持續留在勞動市場從事生產，以提供這些扶助的總青壯年人口數（通常指 15 到 64 歲）若是比例偏低，則整個社會的負擔將變大。在福利國家政府以年金的制度保障老年人的收入，並提供老年人免費的醫療保險，這樣的負擔將更為沈重。由於全世界現行的福利制度幾乎都是以當時向青壯年就業人口收取的「保險金」（但或許以不同的名稱課徵）或當時的國家稅收來支付老年人的年金，很多人甚至擔憂是否人口老化繼續嚴重將導致年金制度的破產，甚至國家財政的危機。

根據經建會的統計與推估，目前我國每十個人當中就有一個 65 歲以上的老人，而公元 2020 年，每六個人當中就有一個 65 歲以上的老人。記得在「前

¹ 請參考瞿海源、張苙雲主編（2005），《台灣的社會問題 2005》，頁 45。

捷運時代」，公車上往往只有前排幾個博愛座。但以上的人口統計顯示（大家可以想像這個圖像）到了公元 2020 年，公車與捷運等大眾交通工具可能至少（考慮婦孺與身障乘客）需要把六分之一的位子設為博愛座。但是環顧四周 65 歲以上的「老人」，他們有看起來「老態龍鍾」嗎？

內政部的人口統計資料顯示，國人目前「出生時的平均餘命」是男性 75 歲，女性 82 歲，較四十年前延長約 10 歲。換言之，人口老化的原因之一乃是醫療與衛生的進步，導致國民更為健康，平均壽命延長。而現在 65 歲的老人，其健康狀況平均也比過去 65 歲的老人為佳，是以我們並不覺得他們老態龍鍾。儘管如此，行政院主計處公布的資料顯示國人的平均退休年齡卻逐年（至少在勞退新制實施之前）下降，因此實際的平均退休年齡遠低於 65 歲。這意味著越來越少的青壯勞動人口，將負擔越來越多 50 幾歲身心健康的「退休老人」的退休金與老人年金。

由於政府公布平均餘命統計是根據所謂的「生命表」計算得來的，現實生活中您我實際可以期待自己存活的壽命將比政府公布的數字來得長（理由需要人口計量的知識才解釋得清楚，但基本上是由於當期生命表的計算乃是平均了「祖先」的死亡率，但現實是一代比一代健康且死亡率低；且出生時的平均餘命將低估已經活到青壯年者的實際壽命），我們「很不科學」，但並非毫無根據地認為本網站的讀者可以合理預期自己活到 90 歲。這些人口統計數字背後的意涵是，過去一個人退休之後，政府（或家庭）只要養他（她）十幾年，但是未來一個人退休之後，若是按照目前的趨勢下去，政府（或家庭）將要負擔他（她）幾十年。各位尚未退休的讀者，您是否想過自己打算幾歲退休呢？您退休之後的規劃又是什麼？而您個人願意（或繳稅讓政府）負擔一個身體健康的「老年人」幾年？

相信沒有人認為老人照護與福利問題不重要，但天下沒有白吃的午餐，到底誰應該負擔老人照護與福利的開支？政府或是家庭？若是政府應該介入，羊毛出在羊身上，您願意多繳多少稅金，換取什麼樣的老人照護與福利措施？而對無子或少子的國民是否應該課以更高的稅率呢？若是家人，那又該是兒子、媳婦、女兒、女婿，甚或是孫輩負擔家中老人的照護呢？別忘了高齡化現象同時意味著在不久的將來，65 歲的「老人」照護 95 歲的「父母／老人」將一點也不稀奇。

高齡化社會的另一項政策意涵乃是預算的排擠效應將影響我們對下一代（特別是兒童與青少年）福利的投資，美國人口學會前會長，賓州大學的 Samuel Preston 教授在四分之一個世紀以前也提醒到，民主社會「一人一票，票票等值」的結果可能讓「追求自利極大」的政治結果偏向於犧牲下一代的利益來照顧老年人，他的經驗資料也支持，至少 1980 年代以前，美國青少年與兒童福利相對於老人福利而言，有不斷下滑的趨勢。可能的原因是老年人有投票權，但兒童與青少年沒有投票權，青壯年已不再年少，很快會變老。經濟學理論認為，民主社會中追求「自利極大」的理性個人會用選票選擇投資老人福利（包含自己的未來）甚於青少年與兒童福利（自己消逝的過去）。人可以決定自己的未來，不需要管學者的預測，台灣人也不必步美國人的後塵。但是您準備好如何因應了沒有？目前我國已經施行全民健康保險，並將年金制度由軍公教推廣到勞工以及更廣泛的國民年金制度，類似的負擔亟需我們集體的關心與嚴肅思考。

關於最後這點有關老人年金相關的議題，我們的研究團隊做了一些簡單的計算。我們試圖呈現的圖像是我國出生時的平均餘命不斷增加，退休時的平均餘命（這是政府需要負擔年金的時間長短的直接估計）也不斷增加，但是退休年齡卻不斷下降（詳見表 2-1 及 2-2、圖 2-1 及 2-2）。

表 2-1 台灣地區 1960~2007 年男女平均餘命數一覽

| Year(民國) | ex_m65 | ex_f65 | ex_m0 | ex_m60 | ex_f0 | ex_f60 |
|----------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|
| 49 | 10.72 | 13.11 | 62.31 | 13.76 | 66.40 | 16.65 |
| 50 | 10.99 | 13.64 | 62.64 | 14.00 | 67.17 | 17.17 |
| 51 | 11.09 | 13.51 | 62.95 | 14.14 | 67.64 | 17.07 |
| 52 | 11.28 | 13.72 | 63.90 | 14.33 | 68.29 | 17.31 |
| 53 | 11.30 | 13.53 | 64.54 | 14.44 | 69.06 | 17.17 |
| 54 | 11.46 | 13.75 | 65.11 | 14.63 | 69.71 | 17.43 |
| 55 | 11.33 | 13.68 | 65.18 | 14.48 | 69.74 | 17.32 |
| 56 | 11.46 | 13.69 | 65.31 | 14.60 | 69.87 | 17.31 |
| 57 | 11.10 | 13.60 | 65.22 | 14.22 | 70.01 | 17.20 |

2020 年的人口社會結構預測報告

| | | | | | | |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 58 | 11.81 | 14.11 | 66.34 | 15.00 | 70.89 | 17.74 |
| 59 | 11.76 | 14.22 | 66.66 | 14.90 | 71.56 | 17.85 |
| 60 | 11.95 | 14.57 | 67.19 | 15.15 | 72.08 | 18.25 |
| 61 | 12.26 | 14.48 | 67.57 | 15.60 | 72.30 | 18.24 |
| 62 | 12.17 | 14.54 | 67.57 | 15.57 | 72.48 | 18.38 |
| 63 | 12.20 | 14.63 | 67.80 | 15.67 | 72.77 | 18.46 |
| 64 | 12.45 | 14.92 | 68.27 | 16.10 | 73.42 | 18.94 |
| 65 | 12.61 | 14.87 | 68.70 | 16.13 | 73.60 | 18.83 |
| 66 | 12.83 | 15.21 | 68.69 | 16.20 | 73.85 | 19.02 |
| 67 | 13.22 | 15.61 | 69.15 | 16.60 | 74.32 | 19.44 |
| 68 | 13.32 | 15.55 | 69.36 | 16.70 | 74.47 | 19.39 |
| 69 | 13.48 | 15.69 | 69.57 | 16.86 | 74.55 | 19.49 |
| 70 | 13.62 | 15.48 | 69.74 | 17.01 | 74.64 | 19.27 |
| 71 | 13.31 | 15.44 | 69.84 | 16.80 | 74.86 | 19.31 |
| 72 | 13.23 | 15.57 | 69.90 | 16.71 | 75.08 | 19.42 |
| 73 | 13.65 | 15.79 | 70.46 | 17.18 | 75.53 | 19.67 |
| 74 | 13.81 | 15.96 | 70.82 | 17.37 | 75.81 | 19.88 |
| 75 | 13.92 | 15.89 | 70.97 | 17.48 | 75.88 | 19.82 |
| 76 | 14.04 | 16.13 | 71.09 | 17.62 | 76.31 | 20.09 |
| 77 | 14.16 | 16.10 | 70.99 | 17.75 | 76.21 | 20.06 |
| 78 | 14.29 | 16.36 | 71.10 | 17.88 | 76.47 | 20.34 |
| 79 | 14.35 | 16.51 | 71.33 | 17.93 | 76.75 | 20.51 |
| 80 | 14.77 | 16.77 | 71.83 | 18.36 | 77.14 | 20.79 |
| 81 | 14.69 | 16.74 | 71.79 | 18.25 | 77.22 | 20.78 |
| 82 | 14.54 | 17.17 | 71.62 | 18.06 | 77.59 | 21.21 |
| 83 | 14.78 | 17.29 | 71.83 | 18.35 | 77.82 | 21.36 |
| 84 | 15.05 | 17.34 | 71.93 | 18.54 | 77.79 | 21.40 |
| 85 | 15.54 | 17.65 | 72.37 | 19 | 78.04 | 21.7 |
| 86 | 16 | 18.01 | 72.97 | 19.49 | 78.6 | 22.1 |
| 87 | 16.08 | 18.3 | 73.12 | 19.59 | 78.92 | 22.35 |

第二章 對於台灣社會人口結構的一些看法

| | | | | | | |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 88 | 16.2 | 18.42 | 73.32 | 19.7 | 78.97 | 22.49 |
| 89 | 16.46 | 18.74 | 73.82 | 19.99 | 79.55 | 22.87 |
| 90 | 16.54 | 19.01 | 74.06 | 20.08 | 79.9 | 23.13 |
| 91 | 16.8 | 19.16 | 74.58 | 20.37 | 80.22 | 23.31 |
| 92 | 16.88 | 19.21 | 74.76 | 20.46 | 80.31 | 23.36 |
| 93 | 16.91 | 19.58 | 74.67 | 20.51 | 80.73 | 23.76 |
| 94 | 16.85 | 19.61 | 74.49 | 20.42 | 80.78 | 23.82 |
| 95 | 17.26 | 20.18 | 74.85 | 20.88 | 81.40 | 24.37 |
| 96 | 17.41 | 20.29 | 75.44 | 21.06 | 81.7 | 24.52 |

資料來源：內政部統計處。

註：ex_m65 表示男性 65 歲時之平均餘命，ex_f65 表示女性 65 歲時之平均餘命，ex_m0 表示男性出生時之平均餘命，ex_m60 表示男性 60 歲時之平均餘命，ex_f0 表示女性出生時之平均餘命，ex_f60 表示女性 60 歲時之平均餘命。

1960~2007年60歲及65歲男女平均餘命趨勢圖

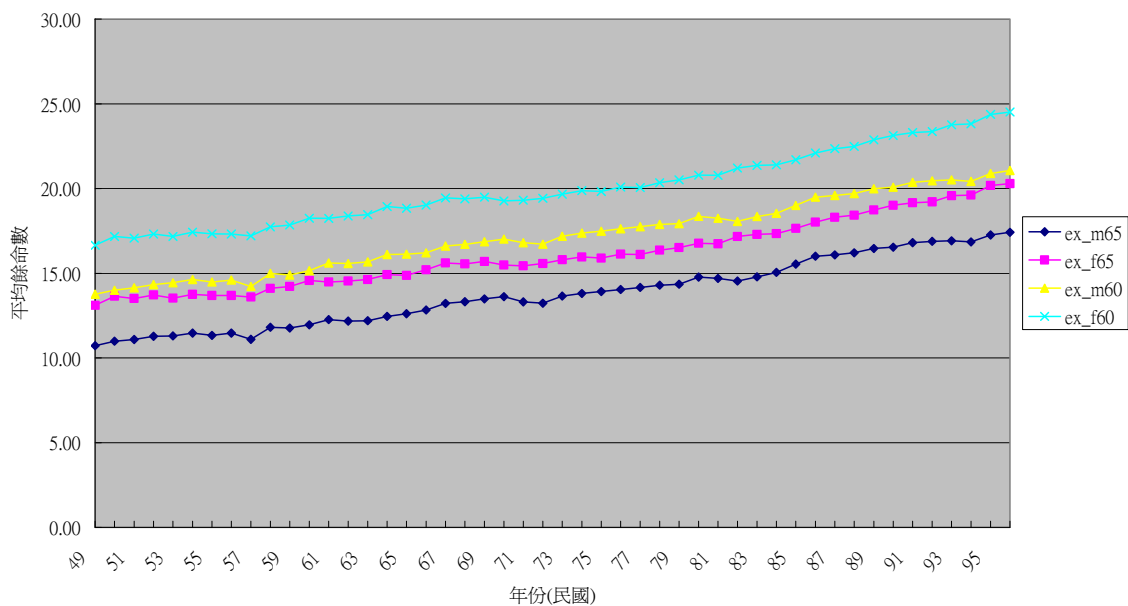


圖 2-1 1960~2007 年台灣地區 60 及 65 歲男女平均餘命趨勢圖

註：ex_m65 表示男性 65 歲時之平均餘命，ex_f65 表示女性 65 歲時之平均餘命，ex_m60 表示男性 60 歲時之平均餘命，ex_f60 表示女性 60 歲時之平均餘命。

表 2-2 台灣地區受僱員工近年平均退休年齡趨勢

| Year(民國) | 退休年齡 | 備註 |
|----------|------|---------------------|
| 90 | 56.1 | |
| 91 | 55.5 | |
| 92 | 55.7 | |
| 93 | 54.9 | |
| 94 | 54.9 | |
| 95 | 55.2 | |
| 96 | 56.2 | 較上年增加，應係勞退新制實施效應所致。 |

資料來源：主計處受僱員工動向調查統計分析（工業及服務業受僱員工）。

註：

1. 本表所指退休係指員工年齡或年資符合企業場所認定之退休條件，因請領退休金而離職者，並不表示該類員工從此退出勞動市場。
2. 統計地區範圍及對象：統計地區範圍為台灣地區（包括台灣省、臺北市及高雄市）；統計對象包括工業及服務業公民營企業之場所單位及其受僱員工。

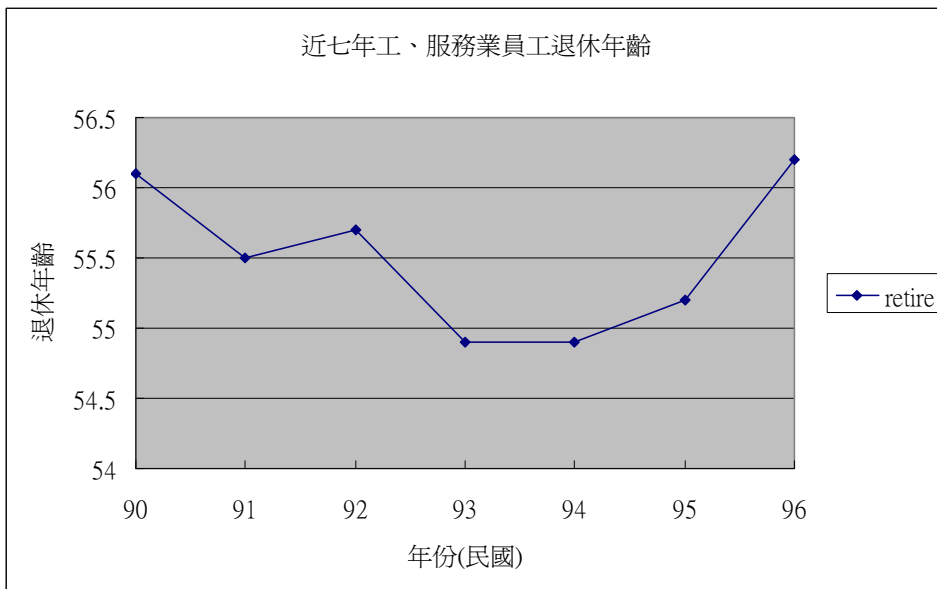


圖 2-2 台灣地區受僱員工近年平均退休年齡趨勢圖

假設現行的扶養老人制度將所有的退休人口都比照過去軍公教退休人員的年金制度，也就是由政府來負擔幾乎比照退休前一樣的薪資所得，則我們可以看到譬如假設某人從 25 歲工作到 55 歲退休，於 85 歲死亡，國家幾乎是他每工作一年，就無條件養他一年。甚至若是考慮薪資隨年齡與工作經驗成長，而月退休俸則是比照退休時高額的薪資水準領取，政府的算盤可是怎麼打也不划算。不過在進行這部分研究時，我們意外地發現行政院主計處近年來關於平均退休年齡的估算有問題。這些估算都是利用行政院主計處每年所做的「受僱員工動向調查統計」為依據，民國 90 年以前，官方並未公佈類似的平均退休年齡計算，而是公布每年各個年齡層退休人口佔當年總退休人口的比例，來顯示退休的年齡有提前的趨勢。民國 90 年以後，則是將當年退休的受僱員工的年齡平均起來，做為平均退休年齡的估算。對此我們有異議，我們認為這樣的估算沒有考慮到人口結構的問題，因此計算退休率的分母完全被忽略了，所得到的估計因此會有問題。正確的做法應該比照內政部統計處例行公布的生命表，不過把死亡換成退休，以此來估算平均退休年齡。儘管我們指出了這個問題，我們並不確定到底是否有適當的資料來做這個估算，因此主計處的估算可能是因應現有資料必須做的妥協。若是如此，我們強烈建議政府要想辦法蒐集退休的資料。

另外在進行類似計算或思考時常見的問題，如〈自願退休公務人員月退休金起支年齡延後方案Q&A〉中第六頁的表格，² 乃是將出生時的平均餘命減去平均退休年齡作為退休金的平均領取年限。假設平均退休年齡的計算是正確的，這樣得到的平均退休金領取年限將低估實際的平均退休金領取年限。原因有二：首先比較恰當的是採用平均退休年齡時的平均餘命（譬如平均退休年齡是 62 歲，則用 62 歲時的平均餘命）作為平均退休金領取年限的估計。因為同一年度所求得的 62 歲時的平均餘命加上 62 歲，將比該年度求得的出生（0 歲）時平均餘命為高，因為前者的計算是限定在已經活到 62 歲的人口，而後者的計算中絕非每一個人都能夠活到 62 歲以上。其次要考慮的是所有平均餘命的估算都是所謂的「合成世代（synthetic cohort）」的概念，也就是我們借用同年度的年齡別死亡率作為一個世代未來的死亡率的推估，

² 出於考試院銓敘部>退撫司>退撫制度專欄>退休制度改革方案
http://www.mocs.gov.tw/department/department_4/main_download.aspx?E=3&dl_class=9

而由於年輕世代的健康狀況與所受到的醫療照護都比年長世代為佳，因此實際的世代平均餘命都會比用合成世代估計的更長。也就是說，如果政策制訂不考慮本段提及的兩個問題，則將低估退休金制度問題的嚴重性。此外，理想狀態下，平均領取退休金年限的估算需要同一筆資料裡有同一個人的退休年齡與死亡年齡，如此則可以將兩個生命事件連結在一起推估這個時間，若是政府有意投資類似的調查研究計畫，這樣的資料會是我們建議包含在問卷裡的。

此外，我們建議退休政策的制訂除了以上關於國家財政負擔的考量，還應該考慮世界衛生組織（WHO）所謂的「健康平均餘命（Healthy Life Expectancy）」。所謂健康平均餘命的概念是假設人年老之後會逐漸不健康，進而「失能」，需要別人照顧，最後才死亡。亦即在健康的人生與死亡之間加入一個由健康到失能的中介過程。健康平均餘命代表的即是將失能取代死亡，重新計算人的平均餘命，但限制在健康（也就是尚未失能以前）的狀態下的平均餘命。因此假設我們希望達到的政策目標是讓國人平均退休以後享受（譬如說）十年（也可以是十五或二十年，或隨時代遞嬗而漸增，因為後來的人也許會希望追求更多的休閒生活）的健康平均餘命，這十年中他們擁有健康的身體來盡情享受人生（也就是真正的老人「福利」），而之後則可能必須由親人與國家來照護他們。以規劃健康餘命這樣的政策制訂邏輯，從人民福祉的角度替人民設想，兼顧社會正義以及國家財政負擔，相信對爭取立法者支持將會更有說服力。

二、少子化

人口老化的現象有兩個層面，兩者都會讓老年人口佔總人口的比例增加：一個是平均壽命的延長，另一個是生育率的下降，因此往往被稱做「高齡少子化」。平均壽命的延長乃是伴隨經濟成長而來，個人的營養健康改善，衛生環境與醫療照護進步的結果。生育率下降的直接原因是避孕方式的推廣，家庭計畫的成功，如台灣地區由上而下政策主導，讓總生育率在短短的十年之內陡降，到現在還是人口學界津津樂道的成功案例。不過更根本的原因，也就是何以個人寧可避孕，不願意生養小孩，則到目前都還困擾著人口學家與公共政策學者。更嚴重的是所有目前各國實驗過政策誘因，似乎對提高生育率的效果都十分有限，有些學者（包含前美國人口學會會長，威斯康

辛大學的 Larry Bumpass 教授) 甚至悲觀地認為任何直接試圖提高生育率的政策大概都不會成功。我個人也持類似的看法，理由是政府能夠做的政策大約都是提供經濟（或間接透過育嬰假）誘因，但這些誘因相較於生養小孩的高額花費與責任義務，無疑只是九牛一毛。因此若是要透過理性的經濟誘因而來提高生育率，真正理性的決策者思考過後，是絕不會就範的。

根據官方的統計資料，台灣的「總生育率」僅僅略大於 1，遠小於已開發國家大約 2.1 的「替代水準」。所謂總生育率，直觀上可以想成「一個婦女終其一生平均所生的嬰兒數」，而替代水準可以直觀想成「使人口既不增加也不減少的生育率」。從悲觀的角度來看，台灣的總生育率已經低到谷底了，讓人十分擔心。不過最近人口學（特別是關於歐洲低生育率）的研究指出總生育率之所以低的原因有可能是大家根本不生小孩，但也可能只是大家「延後」生小孩的時間。現有的資料暫時不足以讓我們回答我國的現況到底是哪一個。

假設我國總生育率過低僅僅反映了人們由於教育的普及與婚姻行為的改變而延後生小孩的時間，但是最終每個世代中的每個婦女還是平均生 2.1 個孩子（換言之，達到替代水準，因此長期人口將「零成長」，讓馬爾薩斯的幽靈鬆一口氣），這個問題嚴重嗎？若是如此，我們認為至少在人口層面的影響將是暫時的。譬如短期內可能教師會過剩，但是我們並不需要真正裁減教師員額來因應，因為幾年之後入學的學童數將會調整回來。但是對個人層面的影響，您想過了嗎？好的方面來說，年長的父母往往平均經濟能力比年輕的父母要好，因此他們的孩子更能衣食無虞。但較年長父母會不會面臨「我都已經快要退休了，而我的小孩還在唸書」的情況，經濟上的負擔會不會先甘後苦？此外，過晚生育會不會變成高齡產婦，更容易生出有遺傳疾病的小孩？

但假設我國總生育率過低的確反映了國人一生當中生育孩子的總數下降，我們又應當如何因應呢？政府以減稅來鼓勵生育會有用嗎？免費提供幼稚園或托兒所的教育會有用嗎？立法保障孕婦／產婦的工作權利有用嗎？鼓勵結婚，並且「懲罰」不婚的「敗犬男女」與提高離婚的門檻又是否能夠刺激生育率呢？

由於計畫主持人主要的學術興趣之一也是生育率研究，因此深知這個不知道如何提高生育率的問題不單單困擾政府決策者，更讓研究者傷透腦筋。

一個可能性是押注在所謂生育率的「近因 (proximate determinants)」上，特別是家庭結構的變化，譬如結婚、離婚與再婚。背後的邏輯是婚姻關係的社會常模對夫妻有生育的期待，然而現代人不但晚婚、甚至不婚，離婚率也飆高，生育率也因此可能降低。我個人的研究指出離婚會降低婦女的生育率，離婚婦女若再婚得以某種程度上彌補，但無法完全彌補因離婚「損失」的生育率，因此經歷過離婚的婦女平均一生生下的嬰孩總數將少於與同一伴侶終生廝守的婦女。換言之，儘管目前證據還是不夠充分，但一個可能一石二鳥的藥方乃是若能有一個有效提高婚姻滿意度的政策，繼而降低離婚率，則可能也會維持生育率。不過請注意，與許多學者的政策處方不同之處在於我們認為重點應該在於提高婚姻滿意度，而非降低離婚率。前美國人口學會會長，密西根大學的 Arland Thornton 教授的研究就指出後來離婚的夫妻在離婚的兩年之前，他們的生育率已經開始下降了，顯示離婚與生育率的因果關係可能並不是簡單的單方向。此外和很多學者不同，我們也不認為成功的鼓勵提早結婚能夠真正有效的提高「世代生育率」，但提早結婚將影響生育的時間早晚，因此對短暫的提高「總生育率」將會有幫助。

不過也許不太糟的消息是現在所有政府公布有關生育率趨勢的數據資料都是所謂的年度「總生育率 (total fertility rate)」，這個數據有可能過度誇張生育率的下降趨勢。總生育率的概念很容易解釋，可以把它想像成我國所有育齡婦女終其一生會生下的嬰孩總數。總生育率的「替代水準 (replacement level)」在已開發國家地區大約是 2.1，亦即某個國家或地區每個婦女（假設一生只有一個伴侶）若是平均生 2.1 個嬰孩，則其人口便能夠維持在同樣的水準。之所以會略大於兩個嬰孩的原因是考慮婦女的死亡率進去，也就是我們不假設所有的婦女都會活到更年期停經以後。總生育率雖然直觀上可以想成一個國家或地區裡隨機選取一個婦女所生孩子數目，最近的人口學研究發現它事實上很容易受這個國家或地區的婦女「何時」生孩子這個因素影響。想像若是今年國小應屆畢業生的母親生他們的時間都向後延了一年，他們的兄弟姊妹總數還是不變，但是十二年前的總生育率卻會比現有的統計數字來得低，而十一年前的總生育率則會比現有的統計數字為高。人口學家發現歐洲某些國家生育率的趨勢乃是婦女延後結婚生子的結果，但由他們真正終其一生所將生的嬰孩總數計算，人口學家稱為「世代生育率 (cohort completed

fertility)」，也許呈現的降低趨勢會比總生育率的趨勢來得不令人那麼憂心。不過由於世代生育率必須要等一個世代（如民國 68 年出生）的婦女都過了其主要生育年齡（也就是大約民國 113 年），甚至概念上應該要等到更年期停經以後才能準確估算，否則就只能用現有的資料，並輔以很強的統計與行為假設做外推，我們對這個也許不那麼糟的消息的觀點，原則上只能多思考，至少短時間內很難有定論。

三、家庭結構改變

人口結構的改變與家庭結構的改變往往是一體的兩面。如前所述，生育率的降低極可能受如離婚率上升等家庭結構改變的影響。離婚率的上升，生育率的降低，以及生育之「家庭脈絡」變遷（如發生在繼親家庭中同母異父或同父異母的兄弟姐妹）也將影響到家庭提供扶助老人與幼兒的功能。

「台灣的離婚率全亞洲第一，衝擊傳統的家庭價值」幾乎已經是陳腔濫調了，特別是我國離婚的法律讓怨偶離婚並不容易，因此表面上看起來這問題很嚴重，不由得使人憂心。不過我們認為目前的離婚率統計「以當年的離婚對數除以結婚對數」，並不是很恰當的指標（因為其分子與分母並沒有相對應的關係，所以嚴格說來，既不是機率也不是風險率，與美國人人琅琅上口「一半的新婚夫妻將會離婚」的嚴謹估計是很不一樣的），因此我國離婚現象惡化的程度，不論是與國際做比較，或是單純看趨勢，都需要更多的資料才能比較妥切地回答。

但不管數字到底是多少，單親家庭／繼親家庭／隔代教養益形普遍恐怕是不爭的事實，國內外的研究也指出這些「非傳統」家庭成長的孩子有較多的問題行為、較低的教育成就、長大以後婚姻比較不幸福、較可能離婚...等等。可是若是一對失和與父母不離婚，對孩子真的會比較好嗎？最近的家庭社會學研究指出離婚極可能是家庭失和與失去其應有的功能的一個副產品，而離婚家庭孩子的較低福祉可能不是離婚本身所造成的，而是這些「不正常」家庭功能所造成的。想像以下孩子的心聲：「爸媽離婚前就常吵架，甚至大打出手，我好害怕。」我們會傾向於把他（她）持續留在這個婚姻裡，還是寧可讓父母當中比較平和且願意好好照顧他（她）的一方，甚至祖父母（或其他親戚）願意出來承擔這個責任，而讓他（她）離開這個不和諧的原生家庭？

可是換個角度來想，失和的父母離了婚以後，對孩子又會比較好嗎？「爸媽雖然已經不住在一起了，但是爸爸和阿公／阿媽還是常常在我面前數落媽媽的不是。」「媽媽的男朋友會對我毛手毛腳的，我該怎麼辦？」這些「非傳統」（或過去僅僅被隱藏起來「不外揚的家醜」）家庭中會遇到的問題，也許不是單純離婚或是不離婚這麼簡單的思維就能夠解決的。

生長在單親家庭以及繼親家庭的孩子的平均「福祉」（如教育程度、心理健康等指標）較一般「正常／雙親」家庭的孩子為差，這個實徵現象幾乎舉世皆然。美國普林斯頓大學的Sara McLanahan教授與威斯康辛大學的Gary Sandefur教授（以及加州大學洛杉磯分校的Judith Seltzer教授亦持類似的觀點）認為主要的原因是單親家庭的經濟資源短缺與「社會資本」（基本上是指家長能夠投注在孩子身上的時間與精力，與是否搬到一個全新的社區環境與學校）較少。國內這方面也累積了相當的研究，大致上獲致一樣的結論。儘管我個人認為除了相當程度的經濟資源短缺之外，單親家庭與繼親家庭的孩子之所以平均而言表現不好極可能與父母的婚姻狀態未必有因果關係，³ 我們仍舊認為單親家庭或繼親家庭乃是影響兒童福利的一項重要因子。

種種的家庭變遷，如延後結婚生子、平均壽命延長、生育率的降低以及離婚、再婚率的提高也可能影響老人福利，至少讓過去視為理所當然的老人居住與照護問題變得複雜許多。延後結婚生子的結果是很多父母依現行制度屆齡退休時，孩子還未完成學業，甚至以華人社會的習慣，常常還要父母經濟上或是至少生活上的支援，一舉顛覆了過去養兒防老的行為模式。目前這樣的現象還不至於產生社會問題的原因之一是延後結婚生子多半是高教育水準、高社經地位的父母，他們也是相對而言最不需要子女奉養的一群。而平均壽命的延長，也讓過去六十幾歲，原本要被子女撫養照顧的「老人」變成需要照顧上一代「老老人」以及操煩下一代的「三明治世代（sandwich generation）」。這些現象，國內似乎都還沒有系統化的研究成果以供政策分析的參考。

此外，生育率的降低讓老年父母與子女同住的選擇變少了，若是真的未

³ 譬如我對父母離婚與孩子問題行為的分析結果，詳見美國蘭德智庫 Labor and Population Working Paper No. WR-489。

來一家都只生一個小孩（如現今台灣社會的總生育率僅僅略大於 1 所指涉），則子女婚後必然會無法與一方父母同住。而「非傳統」家庭型態（如單親與繼親家庭）的老年父母與成年子女的代間關係也頗耐人尋味，「傳統／雙親家庭」的小孩也許情感上跟媽媽比較親，但當父母白頭偕老，子女還是會「順便」照顧爸爸一下；如今父母離異，沒有監護權一方的老年單親的私人照護與奉養到底是誰的責任，或是會由那個（親／繼）子女主動挑起來，都是未定之天。如同前美國人口學會會長，約翰霍普金斯大學的Andrew Cherlin教授三十年前的文章便指出來，再婚的家庭必須要重新建立，甚至「發明」一套家庭關係的常模。Cherlin教授的文章原本只想專注在分析何以再婚的離婚率比初婚的離婚率還要高，但我們認為他的理論洞見也適用於高齡的繼親與單親家庭，特別是在代間關係的問題上。不過最後這些臆測到目前為止都沒有實徵研究探索過，甚至在國內可能連可供研究之用資料的未必存在。我們建議若是研考會（或是政府）對類似的問題真正重視，應該更積極投資在這些基本社會調查與人口資料的蒐集，並提高更好的誘因讓學者願意投入這些基本的社會調查與人口資料的收集與分析。

四、家庭人口變遷對住居的影響

家庭人口變遷影響的層面其實很廣，由於國內的資料相當有限，除了以上提及的單親家戶的估計，我們的研究團隊試圖先檢視一些極為簡單直接的家庭人口變遷問題。譬如說當我國出生率降低，導致大家擔心人口不但會老化，且有負成長的可能。這個人口成長的停滯，若在早期人口學家持續擁抱馬爾薩斯的人口理論的年代會認為是讓世人對耗竭生活資源壓力稍稍喘了口氣，但現在大家對人口成長的停滯已經轉為對經濟成長停滯的憂心。我們在這方面想到的第一個問題是我國人口變遷除了總人口數的變化之外，總家戶數的變遷為何。由於家庭中「經濟規模（economy of scale）」的效應，總家戶數與其相對應的每戶平均人口數牽涉到諸般家庭經濟與生活層面的需求，譬如我們現在對住屋的需求。

由行政院主計處的家庭收支調查，我們的研究團隊發現儘管我國的人口數似乎有成長趨緩的態勢，但我們估計的家戶數還是持續直線上升，並無趨緩的態勢（詳見圖 2-3）。但每戶的平均人口數則由民國 67 年的每戶將近 5 人，降低到民國 95 年的每戶略低於 3.5 人（詳見圖 2-4、2-5）。

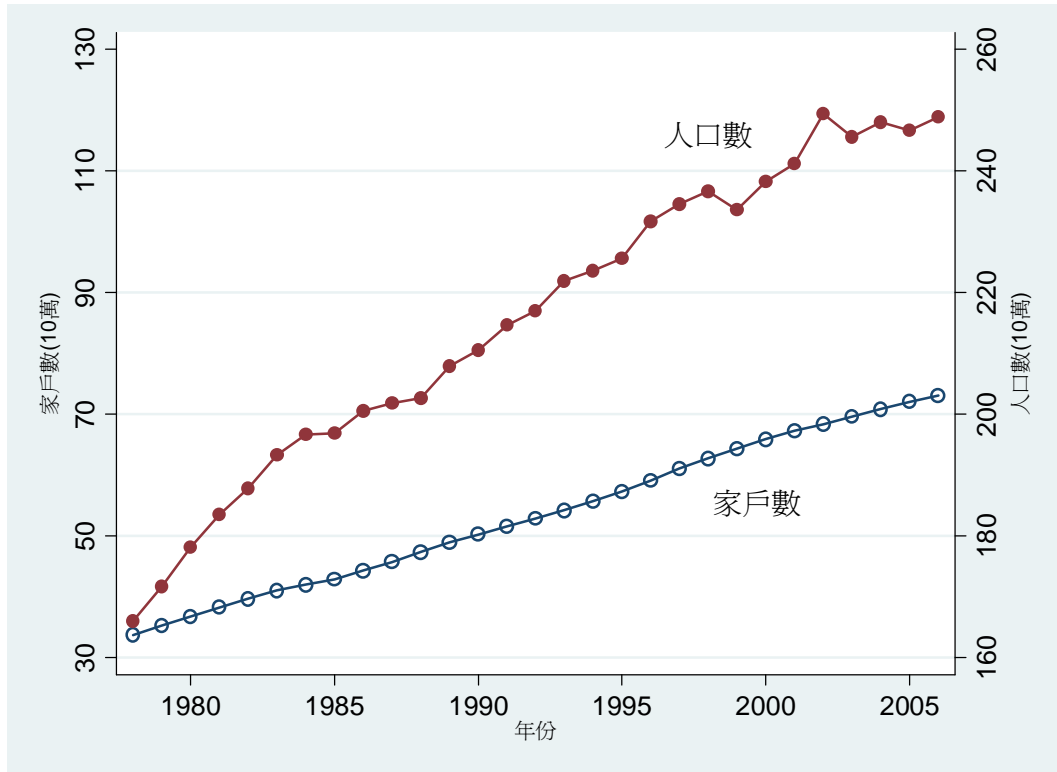


圖 2-3 總家戶數與總人口數趨勢變化: 1978-2006

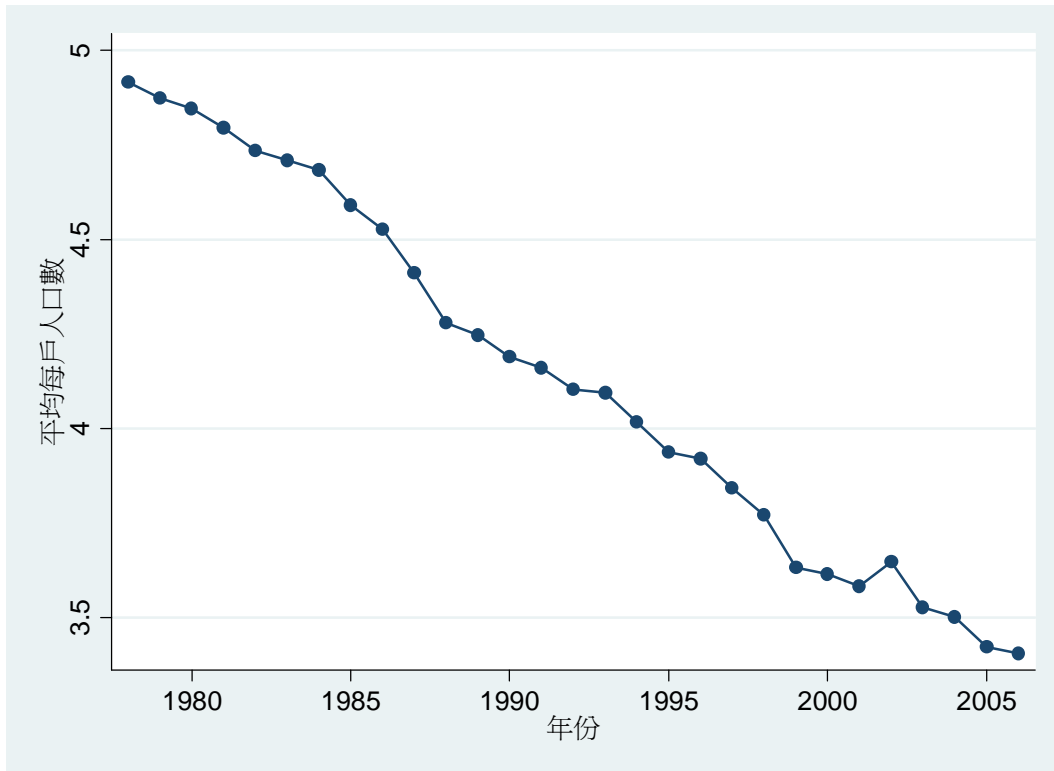


圖 2-4 平均每戶人口數變化趨勢: 1978-2006

資料來源：主計處家庭收支調查

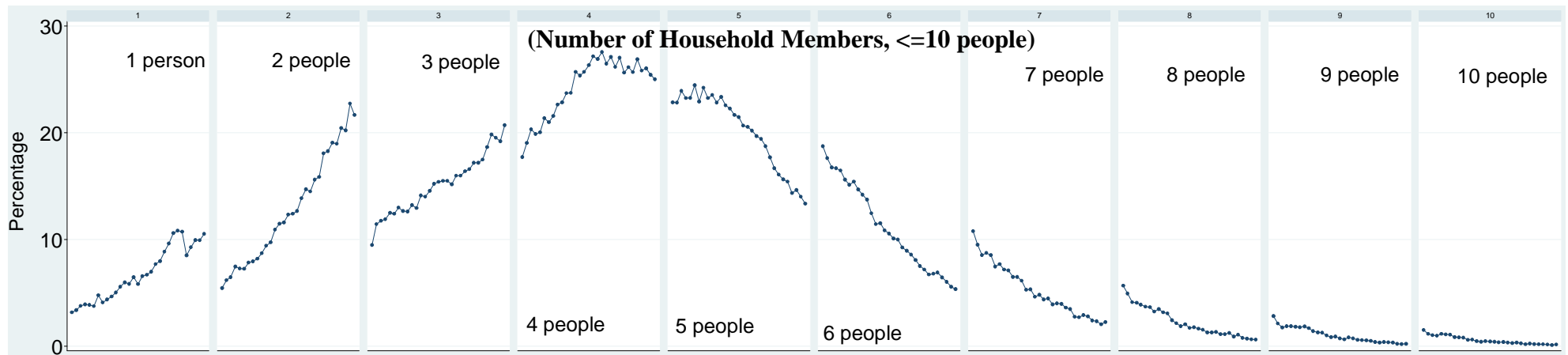


圖 2-5 Trends of Household Composition: 1976-2006

資料來源：主計處家庭收支調查

假設我們把上述這個基本的訊息當作我國居民對住屋的整體需求指標，則至少我們對房市還是樂觀的，因為在供需取決價格的前提下，對房屋總戶數的需求應該並未趨緩，「住宅總戶數」這項「內需」應該不至於需要政府編列特別預算來擴大。而每一戶的人口數變少隱含著至少兩個可能，一個可能是每個居民需求可以使用的生活空間的平均面積增加，另一個可能則是每一戶需求的總面積減少。當然這中間每個家庭或個人的經濟能力當然相當程度決定了到底是哪一個可能，不過我認為總體而言應該是前者的機會大於後者。特別是假設參照國立臺北大學社會學系黃樹仁教授的《心牢：農地農用意識型態與臺灣城鄉發展》一書對國人平均每人居住面積偏小的分析，則我想未來大家追求更大的居住空間是可以預期的。

最後值得一提的是媒體、社會大眾、甚至很多學者在討論家庭變遷大部分引用的資料都來自於內政部公布的人口統計，但這些人口統計大多是相對而言粗略的資料，不像美國很多類似的討論都是由調查研究資料，做更精緻的行為層次與理論層次上的分析。我們發現國內的調查研究資料相形之下頗為缺乏，而更精緻的分析將有利於政策討論的理性，因此建議政府應該可以更積極地投資類似的調查研究計畫。

第二節 社會不平等

一、教育不平等

教育不平等乃是社會、經濟、乃至於健康不平等的根本來源。台灣做了十幾年的教育改革，重要的核心理念之一也是要消弭教育不平等，或者促進教育價值的多元化。過去的十幾年來，我們經歷了廣設高中大學的教育政策，教育部大幅放寬專科學校與技術學院升格改制的限制，使得大學指考的錄取率超過 90%。而公元 2020 年以前，政府教育當局為我們規劃另一項願景則是十二年國民基本教育，免試升高中的方案。這些與人口結構有關的政策將如何影響教育不平等呢？

圖 2-6 呈現我國從 65 學年度迄今的淨在學率，也就是適齡人口有多少比率是在學的。由於九年國民義務教育的成功，過去四十年的 6-14 歲學童在學

率都在 90% 以上，而 15-17 歲青少年的高中高職淨在學率也在最近幾年達到了 90%。這個趨勢顯示，施行十二年國民基本教育所需要的基本上不再是更多資源的挹注，因為現有的高中高職容量（特別考慮新生世代的人口數有比現有世代要少）已經大致足夠容納整個人口中適齡的學生。與民國 57 年實施九年國民義務教育時還要延攬國中師資不同，十二年國民基本教育政策的實施真正需要思考的問題是資源分配的問題，以及入學學生與學校配對（sorting）的方式。

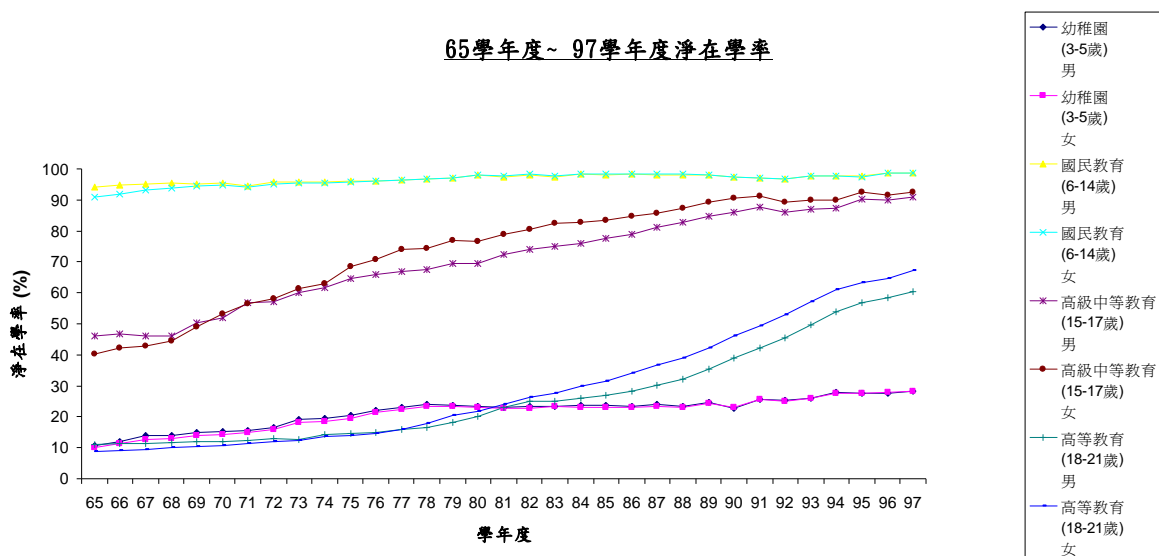


圖 2-6 台灣 65-97 學年度淨在學率趨勢圖

資料來源：中華民國教育部統計處「高等教育在學率」

過去十幾年推動的多元入學方案，動機原本要打破過去聯考時代「一試定終身」，且全由智育，甚至考試成績決定學生與學校配對的機制。對於教育不平等的預期影響乃是透過多元入學的方式，讓家庭背景相對弱勢的族群有更高的機會擠進「好學校」。其立意儘管良善，但實際的狀況似乎並不如預期。無論是大學教授與高中教師私下表示，或是少數學者做的研究報告，都指出好學校裡家庭背景較低的學生越來越少，而非越來越多。參考國外的研究

成果：美國賓州大學的 Annette Lareau 教授在他獲獎的著作《不平等的童年》中最核心的觀察，與去年來訪《教育社會學》期刊主編，美國密西根州立大學的講座教授 Barbara Schneider 和同事與我私下交換類似觀點，認為中產階級（或高社經地位）的父母，不論在標準化測驗或是多元入學方案下，都會想盡辦法讓自己的小孩受最好的教育。此乃人情之必然，反其道而行的政策，正如過去十幾年的教育改革不斷實驗的慘痛教訓，是不會達到預期效果的。

但到底什麼是好學校，什麼因素成就了好學校，與好學校是否應該享有更多的資源，這些並不是容易回答的問題。以高中階段而言，目前的好學校多半是聯考時代接續日據時代的產物，之所以「好」，往往是學生透過考試與其他的篩選方式，顯露出在填志願上一致的「偏好」，導致這些學校的學生素質優異造成的。其師資是否較佳與資源是否較豐沛，好像並無證據支持。若然，則學校之間是否透過選才機制，繼續維持「好學校」與「壞學校」的區別應該建立在將同質性高的學生併班合校是否會有更好的學習效果。這個問題極其複雜，譬如同質性高的學生併班合校學習或許對某些程度的學生有利，但對另外程度的學生有害。中央研究院歐美研究所的黃敏雄教授正以 TIMSS 的跨國資料分析這一系列題目。假設沒有理由區分「好學校」與「壞學校」，而「好學校」與「壞學校」之間也無資源分配的差異，則除了維持「好學校」校友的榮譽與歷史感外（當然這可能也很重要，但明顯比前述的同質學習要見仁見智），未必有其他理由維持任何形式的選才機制。

圖 2-6 關於淨在學率的數據一個為大家忽略的部分是學齡前兒童，不但他們在學率的長期趨勢進展緩慢，直到 97 學年度，只有不到三分之一的 3-5 歲兒童在念幼稚園。這到底是供給面或需求面的問題我們不得而知，但是諾貝爾經濟學獎得主，美國芝加哥大學 James Heckman 教授目前致力提倡，且有很強的實徵研究證據支持的政策，便是越早投資在弱勢家庭背景的孩童，越能消弭不平等。三分之二的兒童沒有上學，我們敢大膽地宣稱絕大多數是家庭社經地位較低（與非常少數家庭社經地位極高）的孩童，而我們相信沒有上學對他們的心智發展是有不良的影響的（不過國內似乎沒有這方面令人信服的研究，我們有興趣繼續研究提出經驗證據）。如果企圖減少教育不平等為政府施政的目標之一，我們認為提高這個年齡層的就學率應該做為未來施政的重心，同時也是教育資源應該挹注的部分。

提高學齡前兒童的就學率除了消弭教育不平等，附帶的好處甚至可能包含提高生育率與提高婦女就業率。當上托兒所與幼稚園不再是稀有資源，如上國民小學般大家都有機會，則生育養育孩子必須付出的時間與金錢的成本將大幅減少，理性決策的預期似乎有可能提高生育率。另外幾項重要研究指出美國過去幾十年，婦女就業率提升的關鍵在於早期（如 1950 年代）婦女儘管畢業後工作，但結婚生子便離開就業市場，直到最小的孩子上學之後才回到就業市場，而且往往是兼職性質。但 1990 年代以後，生育行為與離開就業市場則脫鉤。因此美國隨年齡別的婦女就業率由早期的雙峰分配（凹陷處為育齡婦女）變為晚近的單峰分配。

二、經濟不平等

日本著名的趨勢大師大前研一在其暢銷書《M 型社會》中指出日本的中產階級正在逐漸消逝，日本家戶所得趨向雙峰化，有錢的人更有錢，而絕大多數的人將面臨生活水準並不隨時間改善（甚至隨時間變差）的窘境。他認為這是現代（日本）社會所面臨最嚴重的不平等課題。他的經驗證據主要來自日本社會，然而他的宣稱不但激起台灣媒體與社會大眾的熱烈討論，同時引起了相當程度的共鳴。

美國紐約大學社會學系，從獲得美國國家科學委員會 Waterman 獎殊榮（為史上第一位獲得該獎項的社會學家）的 Dalton Conley 教授在他的新書《Elsewhere U.S.A.》中指出，美國社會自 1960 年代以降收入不平等的趨勢往往被誤解為是貧富之間的差距變大，亦即大前研一所謂的消失的中產階級，然而經驗證據顯示的並不是如此：中產階級與貧窮階級的差距幾十年來幾乎沒有變化，而是有錢人與真正有錢人之間的差距變大了。收入前百分之五的美國家庭每年賺進一般（位在中間的）美國家庭的近四倍之譜，而這個差距比 1960 年代末的差距大了將近四分之三。Conley 教授認為這是之所以中產階級的美國人永恆覺得他們錢賺不夠的根本原因，因為過去那種「比上不足，比下有餘」的感覺被一種強烈的相對剝削感所取代，發現隔壁的鄰居開的車總是比你高級，而以前的老鄰居則紛紛搬到房價讓你興嘆的豪宅。由於這樣的相對剝削感，加上機會成本的考量（亦即賺得越多，單位工時不工作的機會成本越高），美國出現了前所未有高工資的勞工平均工時比低工資的勞工為高的現象，當代的美國中產階級勞工比歐洲中產階級勞工還要更辛勤

工作。

主計處公布的統計資料顯示台灣的所得分配，至少從公元 1980 年左右直到 2000 年代初，逐年惡化。所得最高的 20% 與最低的 20% 差距由略高於四倍惡化到六倍多，國際比較常用的吉尼係數（Gini Coefficient）也由不到 0.28 惡化到 0.34~0.35 之譜。但到底是大家生活都改善，只是有些人改善得更多，還是如日本一樣出現大前研一所謂的「M 型社會」？或是如美國一樣，真正差距拉大的是有錢人與真正有錢人的差異？而人民的心理感受又為何？然而台灣究竟有沒有所謂的中產階級消失的現象呢？我們的研究團隊試圖對這個問題提出有經驗證據支持的解答。這個問題同時也值得大家靜下心來想一想，特別是我們期待政府應該有怎麼樣的政策來對抗經濟不平等惡化的現象。

我們使用行政院主計處主辦的全國家庭收支調查民國 66 年到民國 95 年共三十期的資料。本調查的抽樣方式採分層二段隨機抽樣，第一層抽取村里、第二層抽取家戶，每期調查樣本數約為一萬戶左右，並且是採取面訪的方式進行。本研究的依變項為家戶總收入，是由「家庭部分所得收入總計」為基礎再以民國 95 年為基期進行消費者物價指數的調整。其中消費者物價指數的資料來自於主計處網站。

我們採用一個國內社會學界與人口學界從未使用過的的統計方法：分量迴歸分析（quantile regression）。這個分析方法相較於一般以最小二平方方法估計的線性迴歸分析（ordinary least squares regression）至少有以下幾個長處：（一）前者估計的係數較不受極端值的影響，（二）前者較不受調查研究中，收入資料往往都是以類別來問，最高的類別與實際最高收入的差異往往很大（top coding），（三）我們做的不只是中位數（median）的迴歸分析，而是好多分量（quantile）的迴歸分析，因此可以觀察到整個所得分配的變化，而不是只有所得集中趨勢（central tendency）的增減。最後這點特別重要，因為這個分析方法的這一項長處，讓我們得以檢驗台灣地區的家戶所得分配，是否有 M 型化的趨勢，抑或是如美國的中產階級與真正有錢的上流階層的差距拉大。

我們將主計處從公元 1977 年到 2006 年所蒐集的家庭收支調查資料區分為三個十年的區間，對九個十分位數（deciles）做迴歸分析，看看個別十年

內每個十分位數的家戶所得趨勢為何。我們主要的發現如下表，在頭一個十年，在所有十分位數的家戶其所得都有增加。譬如說，所得在最低十分位數（Q .1，也就是 10th percentile）的家戶，在 1977 年到 1986 年之間，所得平均一年成長約新台幣 1.22 萬元。而同一時期，所得在最高十分位數（Q .9， 90th percentile）的家戶平均一年成長約新台幣 4.92 萬元。

在第二個十年的區間裡，亦即公元 1987 年到 1996 年，台灣地區家戶所得在每一個十分位數都較前一個十年區間成長快速。譬如所得最低十分位數的家戶，在這十年中平均每年增加約新台幣 2.41 萬元，是前十年所得平均成長速率（約新台幣 1.22 萬元）的將近兩倍。而所得最高十分位數的家戶，在這個十年區間裡，平均每年增加約新台幣 12.71 萬元，是前十年所得平均成長速率（約新台幣 4.92 萬元）的兩倍半以上。

表 2-3 家戶所得分量迴歸分析的趨勢係數

| | 1977-1986 | 1987-1996 | 1997-2006 |
|------|-----------|-----------|-----------|
| Q .1 | 1.22 | 2.41 | -.48 |
| Q .2 | 1.62 | 3.71 | -.70 |
| Q .3 | 1.91 | 4.62 | -.64 |
| Q .4 | 2.18 | 5.46 | -.47 |
| Q .5 | 2.46 | 6.30 | -.34 |
| Q .6 | 2.80 | 7.27 | -.21 |
| Q .7 | 3.22 | 8.49 | .04 |
| Q .8 | 3.81 | 10.04 | .44 |
| Q .9 | 4.92 | 12.71 | 1.02 |

資料來源：主計處家庭收支調查

單位：萬元/年

然而在第三個十年區間，亦即公元 1997 年到 2006 年，家戶所得的改變明顯以第七個十分位數（也就是 70th percentile）為分野，呈現完全相反的趨勢。這十年當中，每 100 個家戶中比 70 個好的那些家戶，其所得大致上停滯

不變的（每年平均略增加新台幣 0.4 萬元）。但是所得在他們之下的，這十年中的所得平均都退步了。退步的幅度並不大，平均每年不到新台幣 1.0 萬元，但卻一致退步。而所得在他們以上的，也就是最高的兩個十分位數，則是持續過去二十年，趨勢繼續上揚。儘管上揚的趨勢也不大，平均一年約新台幣 0.44 萬元與 1.02 萬元，且較諸前二十年的幅度，明顯減少，但是卻明顯與所得較低的 70% 家戶背道而馳。

回到本節開始我們回顧的大前研一與 Dalton Conley 提出的日本與美國過去兩種不同的所得不平等趨勢，我國在我們研究的這三十年裡，在不同時期與不同國家的趨勢有不同程度的吻合。在前二十年，亦即公元 1977 到 1996 年，比較接近於 Dalton Conley 所描述美國的情況，儘管全民的所得都在增加，似乎是原本屬於高所得的家戶，其所得增加的幅度較相對而言低所得的家戶增加的幅度大。然而在最後的十年，亦即公元 1997 年到 2006 年，家戶所得變遷卻呈現貧者越貧，富者越富的兩極化（M 型化）現象。分界點大約是在 70th percentile，佔社會中家戶的大多數，與大前研一所稱，日本逐漸消失的中產階級的現象，原則是相符合的。

我們最後這項家戶所得趨向 M 型化的發現，乃是國內第一個提出類似證據的研究。而我們之所以能夠得到這樣的發現，來自於我們所使用的統計模型較諸過去國內所有的社會學與人口學研究更複雜，但也更不受統計假設的限制，因此更能夠真實反映社會裡經濟不平等的實際現象。

而概念上，我們的研究也突破了國內許多社會學教授在課堂上對大前研一《M 型社會》一書的批評之盲點：這些批評者（曾經包含計畫主持人在內）認為所有國家在所有時期的所得資料，向來都是呈現單峰且正偏態的。換言之，只有一個眾數，而少數高收入者一枝獨秀，把整個社會拋在後面。但不管偏態如何，從來沒有見過如大前研一書中所示的 M 型（或雙峰，有兩個局部的眾數）。某個層面上，這樣的說法當然是對的。然而我們的分析卻指出，儘管在橫斷面上，我國的家戶所得分配仍舊呈現單峰且正偏態，可是在公元 1997 年到 2006 年的十年間，變動的趨勢卻如大前研一所說，逐漸邁向 M 型化。

三、健康不平等

除了社會中所得分配的不平等，健康不平等也是另一個值得關注的議題。國外的研究指出影響健康不平等的原因有很多，但目前影響最鉅的想法係由美國哥倫比亞大學的社會流行病學家 Bruce Link 教授首倡，認為社經背景是導致健康不平等的「根本原因 (fundamental cause)」，而蘭德智庫的經濟學家暨其新成立的中國老齡人口研究中心主任 James Smith 教授指出影響健康的社經背景中又以教育水準為最重要的因素。

過去的研究檢視我國健康不平等的趨勢，赫然發現以教育水準來區分，有惡化的現象。大致而言，從民國 74 年到民國 94 年，高教育水準的人與低教育水準的人之間的健康差異，不降反增。如中央研究院社會學研究所網站上的「台灣社會變遷全記錄」有該所吳齊殷教授所做的分析，據我瞭解中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心執行長張荳雲教授的研究團隊之前也有類似的發現，並做了更細緻的分析。

這健康不平等的現象不單是一項值得注意的警訊，也和政策預期相反。我國於民國 84 年實施全民健康保險制度，這項政策照理講應該縮小健康不平等，而非增加健康不平等，因為過去低教育水準低社經背景的人因為沒有工作（因此沒有勞農工保）或是負擔不起醫療費用，因此在健康醫療市場上屬於弱勢的一群，而全民健保實施以後，他們都有了健康保險，且大幅減輕醫療費用負擔，因此他們的健康狀況，至少相較於高教育水準高社經背景這群原本就享受較完善健康保險與醫療資源的人，應該要有所改善。若是答案如之前研究所顯示的恰好相反，則是一個重大且值得繼續深入探究的政策問題。

不過研究健康不平等是否有惡化，以及全民健保到底是否有效地減少健康不平等，並提升全民健康狀況的趨勢，有幾個統計分析與概念上的問題需要克服。首先，健康狀況好壞往往隨年齡變化，每個世代 (cohort) 成長時的健康環境與醫療照護也不同，而我們關心的全民健保效果的問題是橫斷面 (period) 的現象，這三個時間向度 (年齡、世代、橫斷面時代) 彼此交錯，只要知道其中兩個變項，便可以完全決定第三個變項，統計上面臨了參數認定 (identification) 的問題稱之為 Age-Period-Cohort 的完全共線性 (collinearity)，資料無法自動告訴研究者到底變異的現象是隨哪一個時間向度而來的。

其次，假設由於其他的因素造成全民的健康狀況原本就有逐漸改變的趨勢，那麼我們極可能誤把這個導因於其他因素的健康趨勢歸因於健保制度的施行，儘管健保實施的效果是零，甚至是與觀察到的趨勢相反方向的效果。譬如說前述的健康不平等惡化研究結果可能只反映了肇因於與健保全然無關的趨勢，但卻讓被誤以為是健保導致健康不平等惡化，與政策預期完全相反。

針對第一個共線性的參數認定困難，我們採取一個傳統的策略，將年齡視為不連續變項。這個策略簡單，且依賴相對而言有彈性的對資料的假設，我們認為比最近流行的隨機效果模式不遑多讓，特別是在我們採用的資料重複的時間斷面有限的狀況下。針對第二個混淆因素造成趨勢歸因的困難，我們借用最近發展「與事實相反的因果推論模型」(counterfactual model for causal inference)。概念上，我們假定健保前後假使趨勢有所改變，我們才將之解釋為健保實施的效果，若是有個總的長期趨勢，但這個趨勢在健保之前與之後是一樣的，則我們不將之解釋為全民健保政策的效果。

我們採用六期台灣社會變遷基本調查的資料，分別為民國 79 年第二期第一次〈問卷二〉、民國 84 年第三期第一次〈問卷二〉、民國 89 年第四期第一次〈問卷二〉、民國 91 年第四期第三次〈問卷一〉、民國 93 年第四期第五次〈問卷二〉、民國 94 年第五期一次〈問卷一〉。此調查所採用的抽樣方式為分層三階段機率抽樣〈第一層抽出鄉鎮市區，第二層抽出村里，第三層抽出樣本人。每期調查樣本數約 1500 人〈依各期實際情形而有所不同〉，並採用面訪的方式進行，受訪者年齡的分布範圍為 16 歲到 97 歲。我們以「請問您最近兩星期以來，身體還好嗎？」來測量健康狀況，依其回答：很好、還不錯、差一些、很差，分別給予 4 分至 1 分，數值越大就表示個人的健康狀況越好。這是目前醫療社會學與社會人口學中運用得最廣泛的依變項測量，對死亡率也有很好的預測力。

獨變項包含訪問的年度 (Year)、受訪者在受訪時的年齡 (Age)、受訪者的出生年 (Cohort) 以及受訪者的教育程度，分為四組：(1)國小以下，含自修與回答沒有接收教育者、(2)國初中、(3)高中及類大學，含職業學校、專科學校等非大學的學制、(4)大學以上，含研究所與博士班。為了檢驗健保實施前後的健康狀況與健康不平等趨勢是否有所改變，我們對受訪年度建構所謂「linear spline」，以民國 84 年 (公元 1995 年) 中為分野，讓年度的斜率在這

時間點前後可以不同。

表 2-4 呈現全民健康狀況的趨勢變化。模型一顯示不同年齡的健康狀況確有差異，年紀越大，原則上健康狀況越差。後來的世代也比早先的世代健康狀況略佳。但真正的趨勢是整體健康是隨時間橫斷面（而非世代）惡化的（係數為-0.012），這個自評健康狀況惡化的程度，若以十年計，與從人口中隨機選取一個 60 歲的人與 70 歲的人（也是十年的差距）的健康狀況差異相若。

表 2-4 全民健康狀況的趨勢變化

全民健康狀況的趨勢，與健保實施前後趨勢是否有所改變

| 變項名稱 | 模型一 APC 模型 | 模型二 APC 模型（健保前後） |
|----------------|---------------|---------------------|
| （健康狀況 1） | | |
| 西元紀年 (Year) | - 0.01166*** | |
| 健保前 (1995 年以前) | | - 0.01235*** |
| 健保後 | | 0.00105 |
| 世代別 (Cohort) | 0.00279 | 0.00278 |
| 年齡 (Age) | | |
| 0~24 | --- | --- |
| 25~34 | 0.07243** | 0.07247** |
| 35~44 | 0.06894 | 0.06911 |
| 45~54 | 0.02993 | 0.02989 |
| 55~64 | - 0.03216 | - 0.03228 |
| 65~74 | - 0.12872 | - 0.12843 |
| 75~84 | - 0.21431 | - 0.21472 |
| 85 up | - 0.15480 | - 0.15535 |
| 常數 | 20.9224*** | 22.3204*** |

但是這個惡化的趨勢到底是不是反映了全民健保的失敗呢？答案在同一個表裡的模型二。模型二估計的係數顯示這個惡化的趨勢大抵是健保實施以

前就存在的（係數為-0.012），而實施了全民健保之後，這個趨勢儘管沒有迴轉，但也不再惡化下去（係數為 0.001）。所以我們的分析顯示全民健保將過去向下沈淪的健康狀況止跌，儘管沒有回升。因此全民健保的實施，至少以我們分析的資料與採用的變項看來，的確是對全民健康有正面的影響的。

而健康不平等的趨勢又如何呢？首先，表 2-5 中的模型一重複上表的模型二，但加入一系列教育程度的獨變項。如過去的文獻與理論所預期，教育程度越高，健康狀況越好。而表 2-5 的模型二，我們檢驗這個教育程度的健康狀況差異是否在全民健保前後是否有變化。分析的結果顯示，在 1995 年全民健保實施前的係數，低於高中與類大學程度者為負的（分別為-0.025 與 -0.020），表示相較於高中與類大學程度者，他們的健康狀況相對而言是逐年惡化的。而大學以上教育程度者的係數則為正的（0.004），表示相較於高中與類大學程度者，他們的健康狀況相對而言是隨時間而變得更好的。而全民健保實施後的係數則全部變號，高中以下教育程度者為正的（分別為 0.019 與 0.023），而大學以上教育程度者則為負的（-0.011）。以上的結果顯示，在全民健保實施以前，隨教育程度的健康不平等逐年惡化；但是在全民健保實施以後，隨教育程度的健康不平等不再持續惡化，且有些微縮小的趨勢，顯示全民健保如政策預期，有效地改善了健康不平等的惡化。

最後值得一提的是國家衛生研究院翁啓邦教授的研究團隊 2008 年在國際頂尖期刊 *Annals of Internal Medicine* 出版的論文，發現全民健保的實施有效地改善了死亡率的不平等，儘管他們關心的不是與教育程度相關的健康不平等，其發現與我們的研究結果若合符節。

表 2-5 健康不平等趨勢

| 健康不平等的趨勢與健保實施前後的變化 | | |
|--------------------|--------------|---------------|
| （自評健康狀況） | 模型一 | 模型二 |
| 變項名稱 | APC 模型 | 教育 x 健保前後交互作用 |
| 教育 | | |
| 國小以下 | - 0.18143*** | 49.58774*** |

2020 年的人口社會結構預測報告

| | | |
|--------------|--------------|--------------|
| 國（初）中 | - 0.00473 | 40.67478* |
| 高中及類大學 | --- | --- |
| 大學以上 | 0.02415 | - 7.49052 |
| 健保前 | - 0.01238*** | - 0.00133 |
| 健保後 | 0.00085 | - 0.00816 |
| 國小以下 x 健保前 | | - 0.02495*** |
| 國（初）中 x 健保前 | | - 0.02040* |
| 高中及類大學 x 健保前 | | --- |
| 大學以上 x 健保前 | | 0.00378 |
| 國小以下 x 健保後 | | 0.01924 |
| 國（初）中 x 健保後 | | 0.02278 |
| 高中及類大學 x 健保後 | | --- |
| 大學以上 x 健保後 | | - 0.01050 |
| 世代別 (Cohort) | 0.00023 | 0.000035 |
| 年齡 (Age) | | |
| 0~24 | --- | --- |
| 25~34 | 0.05811** | 0.05724* |
| 35~44 | 0.06034 | 0.05274 |
| 45~54 | 0.04432 | 0.03759 |
| 55~64 | - 0.00318 | - 0.00385 |
| 65~74 | - 0.10116 | - 0.08848 |
| 75~84 | - 0.20690 | - 0.19134 |
| 85 up | - 0.16818 | - 0.15165 |
| 常數 | 27.42*** | 5.76086 |

第三章 結語與政策建議

本政策建議書的分析主要涵蓋「人口與家庭變遷」(重點放在高齡少子化)與「社會不平等」(包括教育、經濟與健康不平等三項子題)。

第一節 高齡少子化的因應

我們認為對高齡化社會的擔憂其解決之道不應只著重在提高生育率，而應該同時關注提高退休年齡與提高婦女就業率的可能。提高生育率固然是針對高齡化社會的病因對症下藥（因為高齡化肇因於壽命延長的因素低於少子化的因素），但很遺憾地目前人口學知識還不足以告訴我們哪種藥才會有效。可是我們認為我國目前的退休政策還可以更積極讓原本得以退休的「老年人」有繼續工作的機會，並且減少他們在五、六十歲退休的誘因。因為他們的健康狀況絕對比過去同年齡的「老年人」為佳，而他們的平均餘命也比目前社會大眾對官方人口統計數字（特別是出生時平均餘命）的解讀為高，因此政府隱含的長期實質財政負擔會更高。而至少以就業率的統計數字看來，台灣的婦女尚未真正「撐起半邊天」，因此他們也是除了鼓勵多生下一代之外，可能共同負擔高齡化社會生產力的候選人。

第二節 社會不平等及其因應

一、重視學齡前兒童教育

而我們的分析指出，教育不平等最值得重視的部分，乃是學齡前兒童的低就學率，十二年國民基本教育則相對而言是個容易達成的政策目標。因為我國目前對高中學齡學生已經近乎完全吸納，因此推動十二年國民基本教育需要挹注的額外資源極其有限。政策上，或民意上擺不平的僅只是到底要不要維持學校與學校間的不平等（如所謂明星學校），以及是否維持與學業成績掛鉤的選才方式，讓所謂的「好學生」進到所謂的「好學校」。而假使高中各

學校間的資源分配並未不均，這系列的問題更加不是問題。可是文獻上認為人類認知能力的不平等往往是某些孩子輸在起跑點上，而這樣起跑點的不平等會累積且逐漸隨時間被放大，術語稱之為「cumulative (dis-)advantage」。學齡前兒童只有不到三分之一的就學率，儘管我們還沒有證據支持我們的猜想，沒有就學的三分之二兒童來自相對低社經背景的家庭，我們認為政府未來施政應該要投注更多的心力與資源在這個領域。提高學齡前兒童就學率，甚至可能透過提高生育率與婦女就業率，協助因應高齡少子化的財政與人口負擔，因此更是一項政策上值得的投資。

二、持續觀察所得 M 型化的趨勢

日本趨勢大師大前研一提出所謂的 M 型社會遭致學者們廣泛的批評，但是我們發現我國近年來的經濟不平等確有 M 型化趨勢。至少在公元 1997 年到 2006 年，貧者越貧，富者越富。而且這貧富的切割不在最底層的五分之一，而是在最上層的五分之一。只有所得金字塔最頂層的 20% 在這十年當中所得持續增加，而其他的 80% 不是停滯不前，便是向下沈淪，也就是中產階級確實是所得逐漸惡化。儘管我們的分析還未指出原因，但這個議題值得國內經濟官員深思，並試圖解決。此外，由於我們資料只分析到公元 2006 年，之後家戶所得 M 型化的趨勢是否持續下去，值得官員與學者持續密切觀察。

三、全民健保的政策評估

最後全民健康保險實施至今，少數研究發現直觀上與健保的理念相反的結果：近年來我國全民健康持續惡化，健康不平等也持續惡化。以如此重要的一項政策改變，如此龐大的一項政府支出，以及不斷傳出的財務困難，持續要向人民伸手要錢，居然除了國家衛生研究院翁啓邦教授的團隊之外，沒有政策執行者或是學者跳出來問這個最根本的問題：「到底全民健保是否提升了全民健康，且如預期的照顧了弱勢族群，因此幫助消弭健康不平等」讓計畫主持人這個在國外政策智庫服務過的研究者大為吃驚，居然沒有證據支持其有效的政策也可以繼續下去，還要加碼收費。但「幸好」，我們更仔細的分析指出，全民健保的實施事實上減緩了全民健康以及健康不平等惡化的趨勢。不過我們的政策建議事實上更為根本：任何一項政策，健康保險也好，教育改革也好，都應該伴隨著政策研究來評估政策執行的效果。好的政策不

是在拚宣傳或是拚民意，而是在拚成效。而且一項方向正確的政策，也可能內容裡面有些項目是不好的，或是與方向相違背的，這些都需要嚴謹的政策研究來協助修訂。換言之，以健保為例，到底諾貝爾經濟學獎得主 Paul Krugman 怎麼誇獎台灣的健保制度並不重要，重要的是我們的健保制度除了保費合理與否以及財務健全與否的爭議之外，到底端了些什麼牛肉出來。若是健保制度應該要透過更好、人民更負擔得起的醫療照護體系，達到促進全民健康的政策目標，這個目標到底達成幾分？

第三節 未來可能的研究方向

一、學齡前兒童的就學問題

我們的研究指出至少三項值得進一步研究的方向，其中最重要且最有政策影響力的是學齡前兒童就學問題。首先是基本的社會人口學問題，到底是哪些孩子在上幼稚園與托兒所，哪些人的孩子沒有上學，這群沒有上學的孩子又是誰在照顧，照顧的品質如何。其次是上學是否會讓這群孩子「贏在起跑點」上，也就是對他們自身後來的教育與其他方面的成就的效果為何，而上不同學校（如公私立，或雙語）的效果又是什麼？再來是學齡前兒童就學對其家庭的影響為何？特別是對其母親的就業率與往後生育率的效果。最後是試圖推估這些個人層面的效果對宏觀層面，也就是高齡少子化社會的影響。

二、探討所得分配 M 型化趨勢的成因與持續觀察

我們的研究用複雜的統計模型清楚指出所得分配的 M 型化趨勢，但我們尚未探討其成因為何。可以考慮的因素至少包含人口結構的變遷（包含高等教育的擴張）與家庭結構的變遷，我們這部分的變項與資料也已經初步整理好了，但限於本研究是短期（三個月）的計畫，所以無法在結案前進行分析，報告結果。此外，也應該考慮政策對所得分配的影響。而所得分配是否持續公元 1997 到 2006 年的 M 型化趨勢也值得持續觀察。

三、全民健保與相關政策的成效評估

2020 年的人口社會結構預測報告

全民健保是一項鉅大的政策投資，這麼大的投資應該更審慎地評估其成效。我們在這個計畫的時間中僅僅研究了其對全民健康與健康不平等的效果，但這兩項絕對不應該是唯二的政策指標，對其他的政策指標政府也應該有系統地探索。

參考文獻

- 于宗先、王金利（2009）。台灣人口變動與經濟發展。台北：聯經出版公司。
- 大前研一（2006）。M 型社會。台北：商周出版。
- 中華民國教育部統計處。「高等教育在學率」。
http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=7891
- 內政部（1985）。人口政策資料彙集(97 年版)。內政部出版。
- 內政部統計處。「我國生命表」。<http://www.moi.gov.tw/stat/life.aspx>
- 王振寰、瞿海源（2003）。社會學與台灣社會(第二版)。台北：巨流圖書公司。
- 考試院銓敘部。「退休制度改革」。
http://www.mocs.gov.tw/department/department_4/main_download.aspx?E=3&dl_class=9
- 行政院主計處。「受僱員工動向調查統計分析」。
<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=1869&CtUnit=951&BaseDSD=7>
- 張荳雲（2003）。醫療與社會：醫療社會學的探索。台北：巨流圖書公司。
- 陳肇男、孫得雄、李棟明（2003）。台灣的人口奇蹟：家庭計畫政策成功探源。
台北：中央研究院、聯經出版公司。
- 黃樹仁（2002）。心勞：農地農用意識型態與臺灣城鄉發展。台北：巨流圖書公司。
- 經建會。「人力資源發展」。<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000124>
- 經建會。「中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計」。
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000455&key=&ex=%20&ic>
- 瞿海源、張荳雲（2005）。台灣的社會問題。台北：巨流圖書公司。
- Becker, Gary S. 1993. *A Treatise on the Family*. Cambridge: Harvard University

Press.

- Bongaarts, J. and G. Feeney. 1998. On the quantum and tempo of fertility. *Population and Development Review* 24(2), 271–291.
- Bumpass, Larry. 1990. “What’s Happening to the Family? Interactions between Demographic and Institutional Change.” *Demography* 27:483–98.
- Casper, Lynne M. and Suzanne M. Bianchi. 2002. *Continuity & Change in the American Family*. Sage Publications, Inc.
- Cherlin, Andrew. 1978. “Remarriage as an Incomplete Institution.” *American Journal of Sociology* 84:634-650.
- Conley, Dalton. 2009. *Elsewhere, U.S.A.* New York: Pantheon Books.
- DiPrete, Thomas A. and Greg Eirich. 2006. “Cumulative Advantage as a Mechanism for Inequality: A Review of Theory and Evidence.” *Annual Review of Sociology* 32:271-297.
- Easterlin, Richard. 1980. *Birth and Fortune: The Impact of Numbers on Personal Welfare*. Basic Books.
- Heckman, James. 2007. “The Economics, Technology and Neuroscience of Human Capability Formation.” *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104(33):13250-13255.
- Lareau, Annette. 2003. *Unequal Childhoods: Class, Race, and Family Life*. Berkeley: University of California Press.
- Lesthaeghe, Ron and P. Willems. 1999. “Is Low fertility a Temporary Phenomenon in the European Union?” *Population and Development Review* 25(2):211-228.
- Li, Jui-Chung Allen. 2007. “The Kids Are OK: Divorce and Children’s Behavior Problems.” RAND Labor and Population Working Paper No. WR-489. RAND, Santa Monica, CA.
- McLanahan, Sara and Gary Sandefur. 1994. *Growing Up with A Single Parent:*

- What Hurts, What Helps*. Cambridge: Harvard University Press.
- Morgan, Stephen L. and Christopher Winship. 2007. *Counterfactuals and Causal Inference*. New York: Cambridge University Press.
- Preston, Samuel. 1984. "Children and the Elderly: Divergent Paths for America's Dependents." *Demography* 21(4):435-57.
- Preston, Samuel H., Patrick Heuveline, and Michael Guillot. 2001. *Demography: Measuring and Modeling Population Process*. Malden: Blackwell Publishers Ltd.
- Seltzer, Judith. 1994. "Consequences of Marital Dissolution for Children." *Annual Review of Sociology* 20:235-66.
- Thornton, A. 1978. "Marital Dissolution, Remarriage, and Childbearing." *Demography* 15:361-80.
- Wen, Chi Pang, Shan Pou Tsai, and Wen-Shen Isabella Chung. 2008. "A 10-Year Experience with Universal Health Insurance in Taiwan: Measuring Changes in Health and Health Disparity." *Annals of Internal Medicine* 148(4):258-267.