

我國邁向超高齡社會之人口與家戶結構變遷趨勢及其政策意涵

陳信木 國立政治大學社會學系副教授

吳怡銘 國家發展委員會社會發展處科長

摘要

過往，臺灣成功完成人口轉型，創造舉世傲人的「臺灣人口奇蹟」。然而，人口宿命之下，臺灣人口轉型奇蹟也醞釀後續人口發展不可逆轉的困境——超低生育率和高度人口老化，與此同時，社會經濟發展巨變，也促進家戶結構劇烈變遷。應對人口老化時代的國安危機，我們已經沒有時間「及早準備」，政府必須扮演「計畫變遷」的主導角色，透過公共政策改變社會制度，採取適時彈性策略，帶領社會生活進化生存於史無前例的高齡化社會。

關鍵詞：人口推計、家戶推計、人口老化、家戶型態

壹、前言

1959年4月13日中國農村復興聯合委員會主任蔣夢麟在臺灣各報發表「讓我們面對日益迫切的臺灣人口問題」，指出「臺灣每年增加一個高雄市的人口數，每年消費一個石門水庫所能增產的糧食，如果我們不能解決自己的問題，自然調節作用，終會來替我們解決的，那將是很不幸的」。半個世紀後，2010年3月15日，為了鼓勵生孩子，內政部重金徵口號，「讓大家聽了就想生」！內政部長江宜樺表示，鼓勵生育需要一個響亮的口號，內政部公開徵求一個有創意、能引起社會共鳴的口號，獲選者將獨得獎金新臺幣100萬（最後出爐的口號為「孩子，是我們最好的傳家寶」）。毫無疑問，從蔣夢麟的「石門水庫

說」，到江宜樺的「百萬徵口號」，正是見證臺灣的世紀人口巨變與人口發展挑戰。

二十世紀下半葉裡，臺灣經歷了劇烈的人口轉型，期間雖然出現人口爆炸性的成長，在全面社會經濟發展與政府的積極推動人口政策努力之下，終究完成人口轉型，甚至創造舉世傲人的「人口奇蹟」（陳肇男、孫得雄、李棟明，2003）。然而，「人口乃是宿命的」（demography is destiny），任何一個國家社會，若要改變其人口發展與人口結構，必須付出極大的努力投入，可是，當下的人口結構與動力，一旦發生些微變動，對於未來人口發展將會產生長期深遠影響，產生不可逆轉的宿命挑戰。1960年代時，臺灣面對高生育率和低死亡率的高度人口爆炸成長，行政院在1969年頒布「中華民國人口政策綱

領」，倡導適當生育，減少疾病災害死亡，「以期人口之合理成長」，嗣後，因應時勢，多次修訂以「緩和人口成長」做為臺灣的人口政策目標。臺灣在 1984 年完成生育轉型，生育率下降至「替換水準」(replacement level) (註 1)，不僅人口成長已經緩和，過往二、三十年的快速生育轉型，開始預警未來人口發展危機，因此，1992 年行政院修正核定人口政策綱領時，調整我國人口政策目標為「維持人口合理成長」。雖然人口政策綱領已經揭示我國未來人口所將面對的挑戰，由於人口危機意識薄弱，欠缺有效的積極人口作為和過往人口轉型的宿命結果，進入二十一世紀開始，臺灣遭遇史無前例的超低生育率和加速人口老化，甚至刻正承受人口衰滅的夢魘。

貳、二十世紀的臺灣人口轉型

人類社會演化的百萬年間，人口成長極其緩慢，但是，到了工業革命之後，生存條件改善，死亡率首先下降，接下來生育率也下降，最終到達低生育率與死亡率時代，經歷所謂的人口轉型 (demographic transition) (Caldwell, 1997; Casterline, 2001)。圖 1 比較瑞典與臺灣的人口轉型歷程，明顯可以看到，西方歷經二、三百年而完成的人口轉型，臺灣只在半個世紀達標。在此過程中，雖然初期出現爆炸性人口成長，由於接續快速的生育率下降與全面社經成長，1960 至 1980 年代高額出生數，甚至被譽為「人口紅利」，對於臺灣經濟成長產生重大貢獻 (Bloom, Canning, and Sevilla, 2003)。

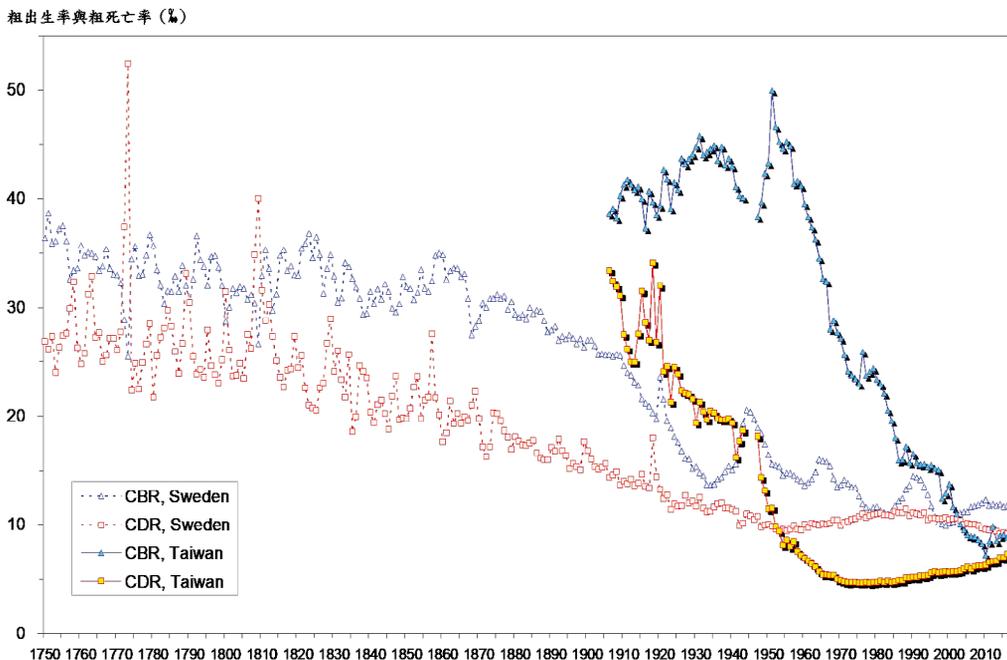


圖 1 瑞典與臺灣的人口轉型比較

資料來源：臺灣資料取自內政部歷年《中華民國人口統計年刊》，瑞典資料取自 Statistics Sweden

(參見 <https://www.scb.se/en/>)

二十世紀下半葉的臺灣人口轉型，之所以是歷史巨變，我們可以透過比較圖 2 的 1956 年與 1990 年人口金字塔得知——在此期間，人口規模不僅巨幅增加，人口的年齡結構更是徹底扭轉。臺灣在 1984 年生育率下降至替換水準，人口數量到達 1906 萬，不過，由於人口尚處年輕化（臺灣在 1960 年的年齡中位數為 17.70 歲，1972 年為 20.07

歲，直到 1996 年才突破 30 歲），而且，長期以來「地狹人稠」的刻板印象使然，普遍欠缺人口危機意識。雖然，人口學者開始警告（例如，Freedman, 1986; Freedman, Chang, and Sun, 1994; 孫得雄，1979; 陳寬政，1995），完成人口轉型的臺灣社會，正要迎接新的人口局面挑戰，可是，臺灣就如同過往一起創造東亞人口奇蹟的日本、韓國、

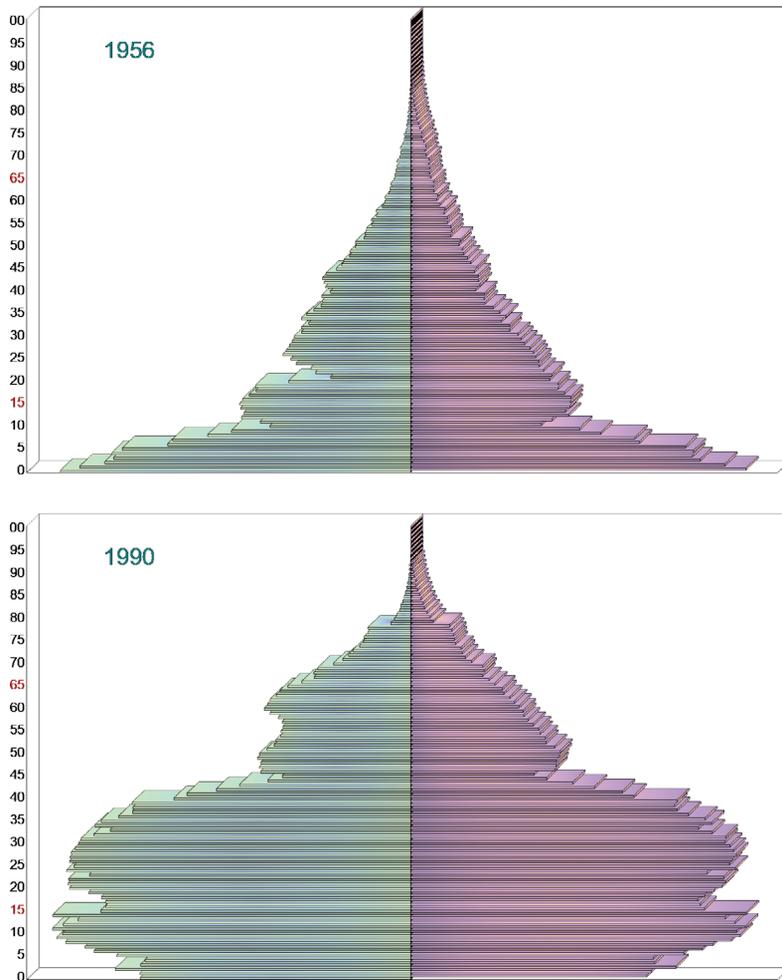


圖 2 1956 年與 1990 年臺灣人口性別年齡結構

資料來源：臺灣省戶口普查處（1959）《中華民國戶口普查報告書》、行政院戶口普查處（1992）《臺灣地區戶口及住宅普查報告》

新加坡一樣，一直欠缺有效的積極人口作為，以致最終相繼步入超低生育率（lowest-low fertility）困境（Frejka, Jones, and Sardon, 2010; Goldstein, Sobotka, and Jasilioniene, 2009）。

臺灣的生育率在 1950 年代處於歷史高峰，育齡婦女總生育率（total fertility rate）為平均每名婦女生育 6 至 7 個子女。嗣後，生育率開始快速下降，在一個世代內完成轉型至替換水準。臺灣的生育率自 1950 年代開始轉型下降，但是，人口慣性作用效應（population momentum）之下，出生數並未出現劇烈明顯銳減（Preston, Heuveline, and Guillot, 2001; 陳信木、林佳瑩，2010），直到 1997 年亞洲金融風暴初露「少子女化」危機，隔年 1998 年的臺灣總生育率首度跌破 1.5，而出生數也

創下 1950 年代以來首度低於 30 萬人，之後，除了龍年效應與民國百年拉抬之外，臺灣一直處於全球最低的超生育率國家行列，出生數低於 20 萬人（參見圖 3）。

臺灣在 2010 年出現史無前例的總生育率 0.895 危機，出生數僅有 16 餘萬人，相對而言，臺灣的死亡率固然已經處於很低水準，由於中高齡人口數量不斷攀升，產生死亡的人慣性效應，死亡人數逐年增加（在 1988 年突破 10 萬人，到了 2017 年上升至 17 餘萬人）。因此，在超低生育率困境無法突破的陰影下，臺灣每年的死亡人數即將超過出生人數，進入人口衰減時代，屆時，死亡率的慣性效應將會主宰臺灣人口成長（陳信木、林佳瑩，2010; Lin and Chen, 2014）。

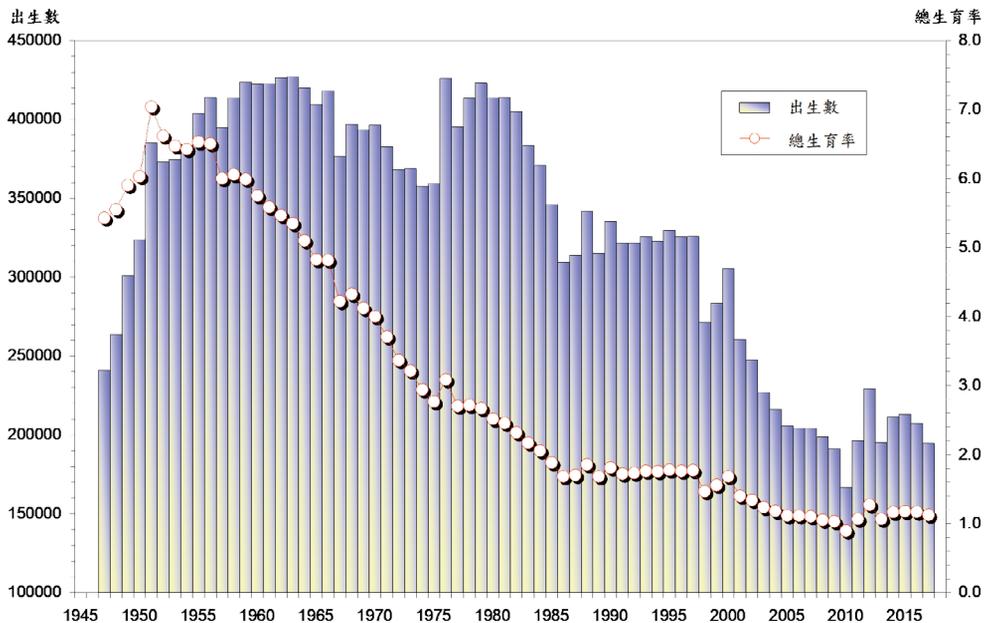


圖 3 1946-2017 年臺灣出生數與育齡婦女總生育率

資料來源：內政部歷年《中華民國人口統計年刊》

參、未來人口發展與家戶結構變遷

未來人口發展的相關資訊，不僅是規劃國家發展政策的重要根據，也是公私部門前瞻經營的重要基礎資料，所以，各國政府非常重視和辦理人口推計工作（註 2）。我國辦理人口推計工作歷史很長，方法論發展成熟，也發揮很大實用價值。

1966 年時，政府因應區域發展與人口運用規劃的需求，行政院國際經濟合作發展委員會（即日後之經合會、經建會、與現今的國發會前身）與臺灣省家庭計畫研究所共同編定我國官方第一份人口推計。嗣後，在制定 4 年經濟發展計畫或綜合開發計畫時，經常性進行人口推計，並從 1991 年起定期兩年發布人口推計結果（樓玉梅，2012）。

我國的人口推計方法和架構，整體與國際主流同步，採用年輪組成推計（cohort components method），逐年針對單齡人口運用人口平衡方程式，推估未來人口數量（Smith, Tayman, and Scoanson, 2013）。至於推估情境，最為關鍵者就是生育率假設，衡量世界各國在過往 20 年間的事實，超低生育率國家的生育率回升極其有限，尤其是無法逃脫「超低生育陷阱」（low fertility trap）（Lutz, Skirbekk, and Testa, 2006），臺灣未來的生育率仍將處於超低水準狀態。表 1 數據為 2018 年 8 月所發布之最新人口推計的摘要結果。

根據目前的人口推計結果，臺灣的死亡人數即將超越出生人數，因此，在明後年將會達到零人口成長，進而開始步入負成長的

人口衰減（depopulation）時代（參見圖 4），而且，人口減少的幅度將會逐年加速，以中推計而言，在 2036 年的總人口數就會跌破 2,300 萬，2043 年少於 2,200 萬人，2054 年年底人口低於 2,000 萬，最後在 2065 年人口約為 1,700 餘萬人。

臺灣正要面對即將來臨的人口衰減時代，固然是無法承受的壓力，更令人憂心的國安問題，不僅在於未來人口規模銳減，人口年齡結構澈底翻轉才是真正危機所在。圖 5 比較 2018 年與 2065 年的人口金字塔，從現在開始到未來 40 年間，由於 1998 年以來日益遞減的出生數，已經無法支撐 1960-1980 年出生年輪的高齡人口，屆時臺灣人年齡結構翻轉為頭重腳輕的倒金字塔面貌。

換言之，未來的人口規模衰減、年齡結構高度老化，將會左右國家社會存亡。不過，圖 5 的人口金字塔比較，或許仍未顯露未來人口老化的重大壓力，如果進一步檢視臺灣的老年人口數量成長（參見圖 6），可以更加清晰呈現我們所要面對的人口老化挑戰。1986 年時，臺灣 65 歲以上人口（即老年人口）突破 100 萬人，該年總人口數為 1,950 萬人，老年人口佔總人口的比重是 5.28%，2002 年老年人口達到 200 萬人，2018 年則有 343 萬人，接下來 2022 年老人超過 400 萬，2027 年超過 500 萬，而在 2050 年達到歷史高峰 755 萬，可是該年總人口僅有 2,069 萬人，代表老年人口就佔居 36.5% 的比重。總之，表 1、圖 4、與圖 5 數據顯示，臺灣未來的人口發展，必須面對嚴峻、加速老化的挑戰。

未來人口發展的另一值得關注焦點，就是家戶結構變遷。家庭乃是社會最基本組成

單位，大多數的人一生都在經營家庭生活（註 3），而且，不論是私部門的消費市場，抑或許多公共與社會政策係以家戶作為標的對象。那麼，過往的人口轉型或是未來人口發展，對於家戶結構的影響如何？

當一個社會的人口大幅成長時，未必連帶促成家戶數量成長，可能只是促使家戶規模枝葉繁茂，臺灣在 1946 年時的家戶數量僅約百萬戶，至 2017 年則增長至 860 餘萬戶（參見圖 7）。也就是說，臺灣的家戶數量成長速度遠超過人口成長，導致結果，必然是平均家戶規模（戶量）大幅降低，從 1970 年代以前平均每戶約 6 人，下降至今不及 3 人。

家戶規模（戶量）的劇烈下降，反映家

戶的組成結構已經發生質變。過往，家庭研究學者早已指出（例如，陳寬政、涂肇慶、林益厚，1989；簡文吟、伊慶春，2001），從 1970 年代蓬勃的工業化與都市化開始，臺灣的家庭正在發生核心化革命。到了 1990 年代，核心家庭化的趨勢達到頂峰，譬如，在 1990 年普查中，全體普通住戶裡的三分之二（65.53%）就是核心家庭（包括夫婦兩人、夫婦與未婚子女、和夫或婦與未婚子女等型態）（註 4）。但是，1990 年代以後，核心家庭化的趨勢減緩，其他型態的家戶則是明顯成長，在全體住戶中的結構比重不斷上揚（參見表 2）。整體而言，1970 年代以後，臺灣的家戶結構轉變，一方面表現家戶規模日益縮小，另一方面，非傳統型態的家戶，不論數量抑或比重皆是日漸上升。

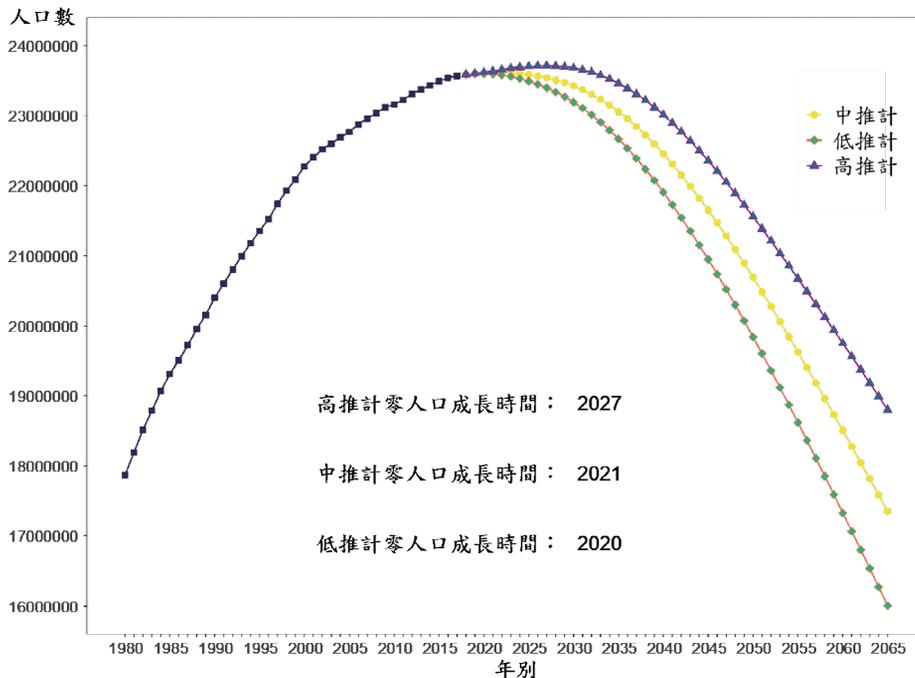


圖 4 1980-2065 年臺灣人口成長

資料來源：內政部歷年《中華民國人口統計年刊》、國家發展委員會，中華民國人口推估（2018 至 2065 年）

為了掌握我國未來家戶結構發展的趨勢，國家發展委員會委託進行「我國家庭結構發展推計（106 年至 115 年）」工作，探討高齡社會的家戶結構樣態。是項推計工作，運用國際間家戶推計的主流途徑，亦即「戶長率法」（Smith, Tayman, and Scoanson, 2013; United Nations, 1973），並納入 OECD 的情境推計主張（OECD, 2012）。根據此一推計

研究結果，可以看到臺灣未來家庭結構發展的幾個趨勢：

1、臺灣未來的人口發展即將進入負成長時代，但是，家戶數量的成長仍將持續相當時間，並且，各類型的家戶數量，也都呈現成長增加的趨勢（參見圖 8）。

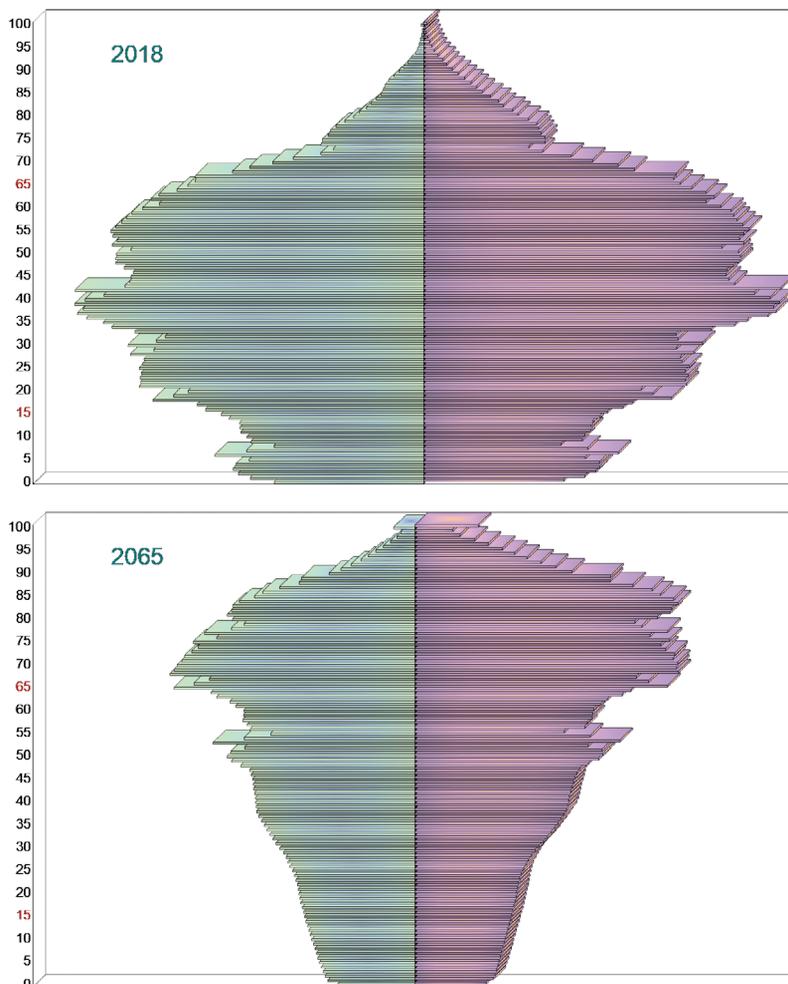


圖 5 2018 年與 2065 年臺灣人口性別年齡結構

資料來源：內政部（2017）《中華民國人口統計年刊》、國家發展委員會，中華民國人口推估（2018 至 2065 年）

表 1 2018-2065 年中推計人口指標

年別	年底人口數				年齡 中位數 (歲)
	總人口 (千人)	年齡結構比			
		0-14 歲	15-64 歲	65 歲以上	
2018	23,589	12.94	72.52	14.54	41.58
2020	23,610	12.66	71.31	16.03	42.66
2025	23,585	12.29	67.77	19.94	45.45
2030	23,426	11.45	64.66	23.88	48.03
2035	23,059	10.81	61.90	27.29	50.50
2040	22,456	10.20	59.68	30.12	52.48
2045	21,651	9.58	56.75	33.67	54.19
2050	20,692	9.23	54.25	36.52	55.77
2055	19,628	9.16	52.83	38.01	57.07
2060	18,506	9.17	51.09	39.74	57.85
2065	17,353	9.15	49.66	41.19	57.78

表 1 2018-2065 年中推計人口指標 (續 1)

年別	出生		死亡		合計	扶養比		老化 指數 (%)
	人數 (千人)	粗出生率 (%)	人數 (千人)	粗死亡率 (%)		0-14 歲 (%)	65 歲以上 (%)	
2018	185	7.82	176	7.48	37.89	17.84	20.05	112.41
2020	178	7.56	181	7.66	40.23	17.76	22.47	126.57
2025	171	7.24	197	8.36	47.55	18.13	29.42	162.25
2030	160	6.81	219	9.36	54.64	17.71	36.93	208.49
2035	141	6.09	247	10.67	61.56	17.46	44.09	252.47
2040	126	5.59	277	12.29	67.56	17.09	50.47	295.34
2045	119	5.45	305	14.02	76.21	16.88	59.33	351.60
2050	113	5.41	326	15.70	84.32	17.01	67.31	395.69
2055	105	5.32	337	17.06	89.29	17.33	71.96	415.19
2060	97	5.24	339	18.21	95.74	17.95	77.78	433.25
2065	90	5.12	336	19.25	101.35	18.42	82.93	450.14

資料來源：國家發展委員會，中華民國人口推估（2018 至 2065 年）

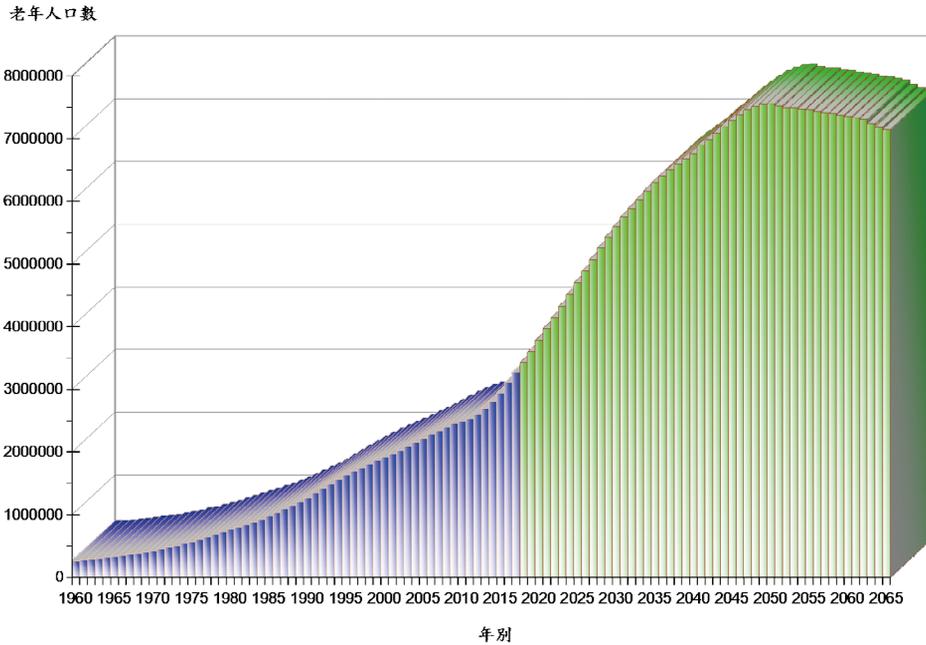


圖 6 1960-2065 年臺灣老年人口（65 歲及以上）數量成長

資料來源：內政部歷年《中華民國人口統計年刊》、國家發展委員會，中華民國人口推估（2018 至 2065 年）

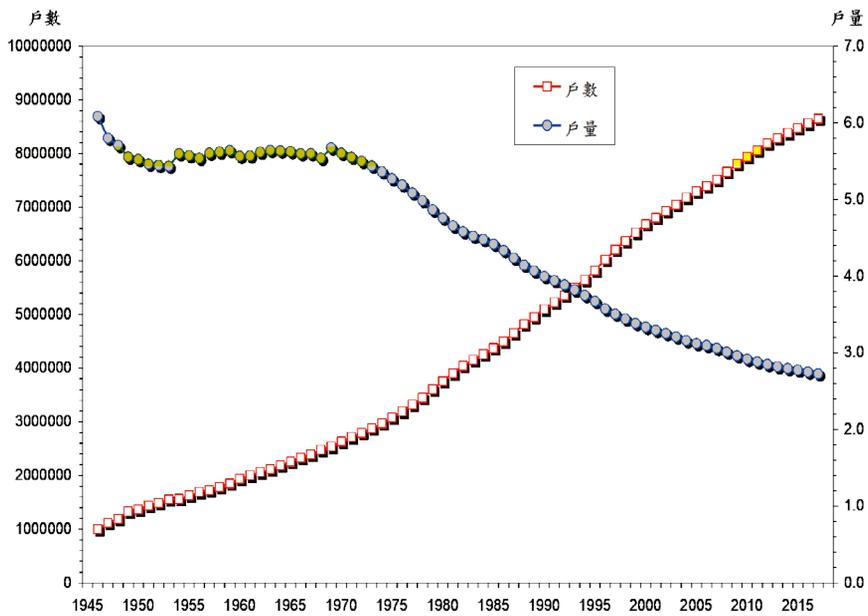


圖 7 1946-2017 年臺灣戶數成長與戶量變遷

資料來源：內政部歷年《中華民國人口統計年刊》

2、以類型而言，亦如過往，核心家戶（註5）比重將會減少，女性戶長的家戶則會增加。

3、從家庭的生命週期來看，由於未來出生人數仍將減少，而且，年輕世代的初婚盛行率不斷下降（陳玉華、陳信木，2011），處於年輕階段的家戶比重減少，多數家戶將處於家庭生命週期中高齡階段。

4、少子女化和中高齡人口增加之下，家戶成員裡的年輕人口減少，中高齡人口將會顯著增加。

5、未來家戶規模逐年下降，但是並不意味家庭的功能與角色弱化，因此，以家庭為單位的消費或公共政策需求，將會增加和轉型。

肆、人口負成長時代的政策課題

毫無疑問地、也不可避免地，臺灣即將在 2020 年前後開啟人口負成長衰減時代，值此人口負成長時代的人口課題，截然不同於過往「緩和人口成長」時代。人口乃是國家組成基本元素，因此，人口變動必然影響國家發展全般面向，在此我們聚焦於思考臺灣

表2 1990、2000、與2010年普查普通住戶統計按家戶型態分（單位：戶）

家戶型態	1990年普查		2000年普查			2010年普查		
	戶數	結構比	戶數	結構比	戶量	戶數	結構比	戶量
核心家戶	3,140,624	63.53	3,562,405	55.06		4,028,505	54.33	
夫婦	339,477	6.87	504,128	7.79	2.08	817,971	11.03	2.07
夫婦及未婚子女	2,515,520	50.89	2,683,982	41.48	3.87	2,655,448	35.81	3.60
夫(或婦)及未婚子女	285,627	5.78	374,295	5.78	2.80	555,086	7.49	2.63
主幹家戶	801,768	16.22	1,013,811	15.67		1,216,691	16.41	
祖父母、父母及未婚子女	601,461	12.17	681,104	10.53	5.86	814,515	10.99	5.36
父母及已婚子女	155,002	3.14	257,458	3.98	3.57	300,550	4.05	3.39
祖父母及未婚孫子女	45,305	0.92	75,249	1.16	3.08	101,626	1.37	3.03
單人家戶	664,571	13.44	1,392,293	21.52	1.00	1,629,970	21.98	1.00
其他	336,294	6.80	501,716	7.75		539,205	7.27	
有親屬關係之其他家庭	297,724	6.02	420,568	6.50	5.05	442,763	5.97	4.25
無親屬關係之其他家庭	38,570	0.78	81,148	1.25	3.01	96,442	1.30	2.40
總計	4,943,257	100.00	6,470,225	100.00	3.30	7,414,371	100.00	2.99

資料來源：行政院主計處 2002年《八十九年戶口及住宅普查報告》與 2012年《99年人口及住宅普查報告》

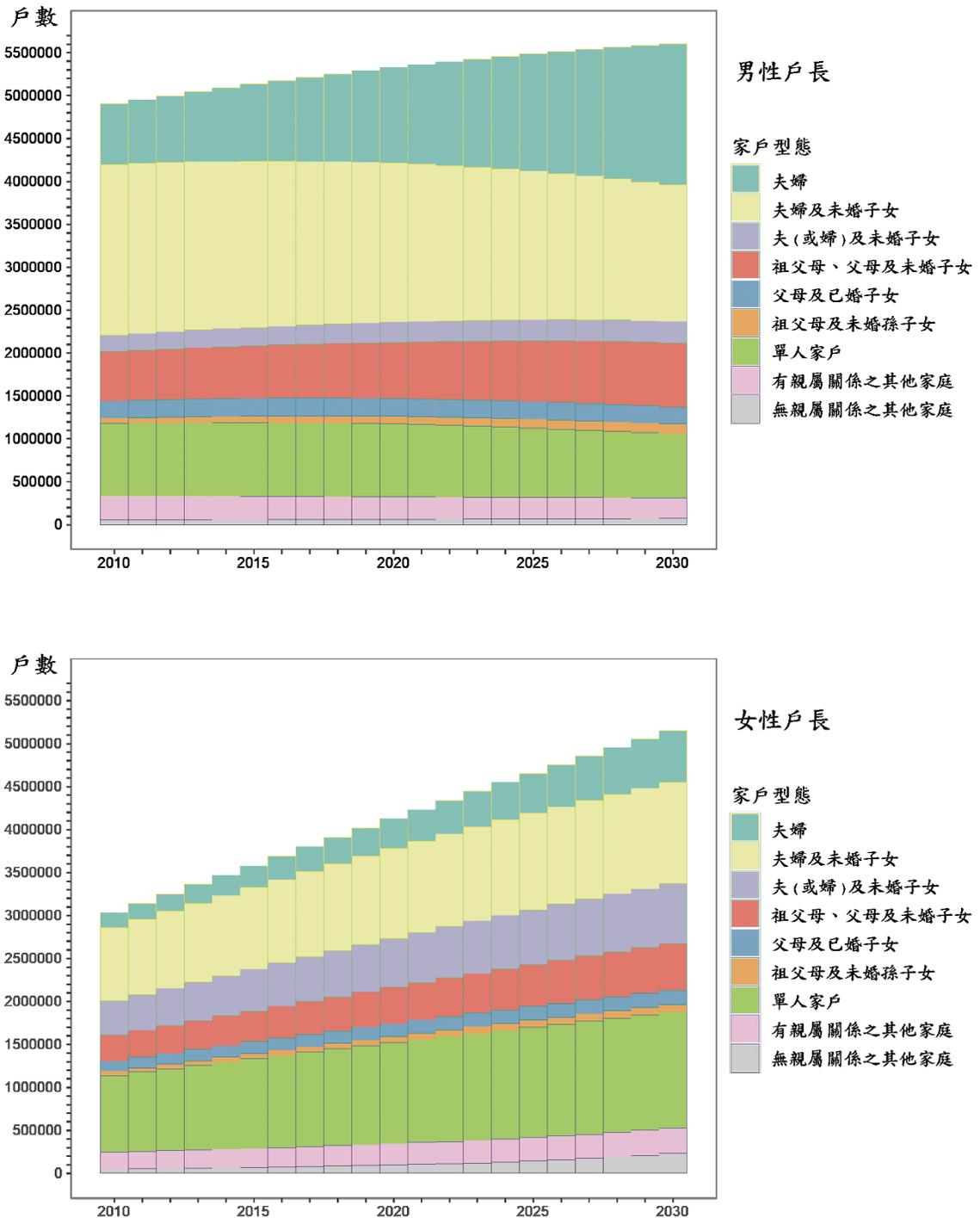


圖 8 2010-2030 年家戶數量按家戶型態分

資料來源：陳信木、林佳瑩（2017），《我國家庭結構發展推計（106 年至 115 年）》

未來的「人口學課題」破除調控人口動力以解決老化的迷思。

根據人口平衡方程式，只有 3 個人口動力（即出生、死亡、與遷移）能夠左右人口發展的規模與結構，所以，若要改變未來臺灣人口的衰減和老化宿命，似乎就要仰賴操弄人口動力，提高出生數、提高死亡數、或是增加淨遷移。然而，仔細衡量，訴求這樣的人口動力操弄，根本就是「緣木求魚」。析言之：

1、提高出生數的不可能性：誠然，提高生育率是根本扭轉未來人口年齡結構的關鍵，可是，從法國的經驗來看，提高生育率所要付出的財政預算，恐怕不是我們能夠承擔（中央研究院，2010）。而且，些許提高生育率，在過往 30 年的育齡人口的慣性效應下，只能「杯水車薪」增加微量不足的出生數，根本無法應對即將面臨的「人口赤字」，再說，這些新生兒還要一個世代才能有助舒緩人口依賴負擔，所以是「緩不濟急」。

2、提高死亡數，尤其是促進高齡人口死亡率，乃是 Malthus 式的主張，就如同洪亮吉的「君相調劑法」（註 6），不可能符合科學與人道立場。

3、透過「替代性遷移」解決人口依賴負擔，的確曾經受到許多國家重視採納，然而，聯合國（United Nations, 2000）多年前的報告早已指出，唯有「天量」引進移民，才有可能達到替代性效果。

綜合以上所述，解決未來的人口課題，不能寄望於調控人口動力而達成，是以，我們應當嚴正面對眼前的重大人口課題。

一、出生數早已逐年遞減

臺灣自 1998 年開始，出生數跌破 30 萬，而且每下愈況。近年來，由於入學人數不足引發高教危機，受到國人關注，然而，新生兒人數遞減，影響所及，舉凡各級學校教育資源與教育人力，也都必須調整因應。除此之外，新生兒人數呈現長期遞減的趨勢中，特定時期的劇烈波動（譬如，2009 至 2014 年間前後年份彼此差距巨大），更要彈性適時因應。更重要的是，「不患寡、而患不均」，新生兒人數銳減，導致區域或校際之間的分配不均必然惡化。

二、死亡人數不斷攀升

臺灣人口即將負成長的原因，就是死亡數超越出生數，未來出生數難以增加，可是，死亡數卻將逐年擴大。死亡人數增加，除了具有醫療長照的影響之外，相關產業發展與公共服務，必須開創另一格局。

三、工作年齡人口高齡化與提早退出職場的弔詭

2018 年我國工作年齡人口的年齡中位數已達 41.03 歲，但 55 歲以上的勞參率卻僅達 55.7%，與美日韓等國在相同年齡級距勞參率均高達 7 成以上的水準存在相當落差。這種勞動人口趨向老化但又提早退出勞動市場的矛盾現象，除在經濟層面除不利人力資本累積，並對國家整體勞動力產生衝擊外；在社會保障層面，亦提早增加經濟安全的風險，提高社會福利體系的負擔。

四、高齡化在區域均衡發展上的落差

2018 年底我國六都高齡人口數已達逾

229 萬，占全國高齡人口比例達 6 成 7；另一方面全國 368 個鄉鎮市區中，高達 2 成鄉鎮市老年人口比率已超過 20%，提早邁入「超高齡社會」階段。反映出我國在區域發展上，都會區高齡人數多，而偏鄉區域高齡占比過高的問題。而這導致必須依都會與偏鄉區域的發展特性，因地制宜推動高齡友善的生活環境與公共基礎建設的規劃。另一方面，從均衡區域發展的面向，如何促進島內人口流動，特別是青年世代，提供其選擇適地發展的多元機會，亦是必須同步思考的課題。

五、人力資本發展才是少子女化時代國家競爭力的基礎

少子女化與人口老化必定伴隨發生，由於世代分配競爭，高齡化社會裡，老人寡占資源，必定排擠幼年人口的人力資本投資。當「兒童是國家未來的主人翁」這句標語被「樂活、長照、銀髮」等字眼取代時，反映人力資本投資正在削減。對於一個老化的國家社會來說，幼年人口減少更要個個是寶，更加強其人力資本投資，才能提升國家競爭力（OECD，2007）。

六、人口劇烈變動下的世代分配困境

相對於西方傳統社會的漸進人口轉型，二十世紀裡啟動的非西方人口轉型，經常都在短期內劇烈變動，如此模式下的人口發展，期間可能出現爆炸式的人口成長，而且，出生年輪之間的規模人數落差很大，往往釀造社會動盪不安，過去 10 年間中東地區的社會動盪和茉莉花運動，正就是劇烈人口轉型埋下種子（Jackson and Howe, 2008）。同樣，臺灣的人口轉型也產生年輪群體之間規模高

度落差（比較圖 2 與圖 5），因而加深世代分配的對立難題。由世代分配而衍生的政治對立衝突，其實，普遍現身在世界各國，甚至與階級鬥爭合流。

七、對應人口老化課題的替代功能

我們進入人口老化時代，由於人口老化乃是史無前例，人們總是視人口老化為洪水猛獸，不幸地，人口老化不僅不可逆轉，甚至似乎無法化解。既然如此，可能必須從日常生活的社會制度尋求調適，才能平順演化進入人口老化時代。

八、調整現代社會的生命歷程

「吾十有五而志於學，三十而立，四十而不惑，五十而知天命，六十而耳順，七十而從心所欲，不逾矩。」這是一個盛行數千年至今的生命歷程典範，可是，這樣的制度安排源自前人口轉型時期，而且，其社會環境處於出生時平均餘命尚未超過 50 歲的年代。現今，諸如臺灣這樣的國家，出生時平均餘命已經超過 80 歲（女性），甚至，即使活過 80 歲，平均餘命尚有 10 年以上，因此，社會制度實有必要重新調整、分配、重組生命歷程（Lee and Goldstein, 2003）。事實上，所謂的「the third age」（Rowland, 2012），或是「終身學習」等等趨勢，就是說明現代人的生命歷程必須重新規劃。過往，生命歷程的社會制度安排，乃是透過俗民社會生活漸次演化而來，可是，面對快速、高速的老化時代，國家有義務急迫性地透過制度引導，改變老化時代的個人生命週期。

九、改變「年齡」的法定定義

年齡是社會身分劃分的重要依據，而且，年齡定義並非僵化不可變的，最近的公投投票權最低年齡下降，或是聯合國兒童公約提高年齡界定，甚至過往的老人福利法修訂、或是勞保退休年齡等，都曾因應時勢而調整。近年來的人口研究發現（例如，Sanderson and Scherbov, 2010, 2013），任何的當代社會，除非調整以「前瞻年齡」（prospective age）的典範重新界定年齡，否則，沒有任何人口作為，可以應對老化時代的人口依賴負擔（註 7）。也就是說，因應現今社會的人口條件，年齡的法定標準可以、也必須調整，才能改變年齡結構的面貌。

伍、家戶結構改變的政策課題

在我國未來人口持續徹底轉變同時，家戶的組成結構也不斷轉型。由於家戶的結構型態與家戶的人口和社會經濟特徵彼此之間具有高度關聯性，家戶型態的結構組成變化之下，相應的公共政策、甚或市場經營和產業商機也要對應調整。

一、未來的家戶數量仍將成長

臺灣即將進入人口負成長衰減時代，然而，持續超過半世紀的家戶數量成長仍將持續。由於戶數還會不斷上升，凡是以家戶做為單位的公共政策或是市場消費，就仍有可觀的潛在「商機」、或是服務需求。不過，不同型態的家戶，其成長幅度出現差別趨勢，因而必須審慎檢視評估。

二、未來的戶量持續縮小

臺灣的平均家戶規模（戶量）早已低於 3 人，此一逐年縮小趨勢，未來仍將持續減少。家戶規模縮小，反映家庭做為支持系統的功能也會弱化（譬如，照顧人力和經濟資源減少），可是，往往規模較小的家戶，其成員的支持需求卻是上升。

三、不同家庭生命週期階段的家戶成長落差

家庭也如個人具有生命週期，從家庭形成、規模擴大、解組、到消失。整體而言，未來處在年輕生命週期階段的家戶數量將會減少，反之，較為老年生命週期階段的家戶比重增加，也就是說，平均而言，未來的家戶量呈現年紀較大的現象。可想而知，不同生命週期階段的家戶，其政策與消費需求必定迥異，因此，不論公私部門都要彈性回應此一趨勢。

四、家戶成員的年齡結構徹底扭轉

臺灣人口的年齡結構正在翻轉，自然而然，戶內成員的年齡結構也會反映整體人口的轉變，幼年人口減少、老年人口增加。而且，成員之間的年齡同質性會大幅提高，因而，每一家戶的需求也會朝向多元化。

五、非核心或主幹型態的家戶相當程度上升

從趨勢來看，非傳統型態的家戶，諸如單人戶、單親型態的家戶，通常落入貧窮的風險較高，而來自家戶本身的支持卻又較低。由於風險家庭形成與家戶型態及家戶人口組成則具有相當關聯性，因此當經濟弱勢與高風險家庭在數量上均呈現大幅增加之趨勢，

將對現行社會福利輸送量能帶來挑戰。如何強化整合性服務機制，築起安全防護網，達到風險家庭預警與脫貧自立之目標，是確保風險家庭在經濟安全上的重要課題。

六、高齡社會下的家庭照顧功能受到嚴峻挑戰

依衛福部統計，我國失能人口中約半數失能者的主要照顧者為家庭成員，並推估至 2027 年我國長照需求人數約 92.3-100.3 萬人。另依 106 年老人狀況調查報告推估，65 歲以上高齡者生活上需要照顧或協助人數為 90.7 萬人，其中 67.1% 主要係由家人照顧。因此當家戶高齡化速度加劇，且家戶規模持續縮小，即使是核心家庭也會在子女可能因就學或工作所導致的遷移現象愈趨於普遍的加乘效果上，針對長照需求人口提升的趨勢，未來家庭將面臨照顧人力減少的嚴峻挑戰。因此對於高齡照顧模式策略的重新思考，以及高齡照顧人力資源培育的規劃，應是我們在面對家庭照顧功能失調的風險上，必須優先預為準備因應。

七、避免因家庭照顧所造成人力資源的流失

依衛福部 2015 年推估，約有 231 萬工作人口會因照顧失能家人而影響工作，其中 13 萬人離職、17.7 萬人減少工時。另依 106 年老人狀況調查，41.5% 主要家庭照顧者未滿 55 歲；60.8% 的主要家庭照顧者未就業。由於我國家庭照顧者過去多由女性擔任主要角色，但在面臨女性教育程度與勞參率逐年提高的趨勢下，為避免因家庭照顧人力減少而迫使女性必須脫離職場來承擔照顧者角色，應重視家庭照顧所造成的性別差異，並改善性別劣勢現象，

落實照顧性別平權，推動兼顧工作與家庭照顧責任之友善勞動環境。而這正是避免人力資源因家庭照顧而流失之重要課題。

八、高齡家戶長的就業保障與經濟安全

依 106 年老人狀況調查，65 歲以上高齡者 13.7% 目前有工作，其中有高達 55% 工作原因屬「經濟上需要」。當家戶長高齡化以及高齡家戶占比逐年提升，且在退休年齡延後趨勢下，如何協助高齡家戶長穩定就業，藉由推動漸進式退休、彈性工時、工作分享、中高齡者職務再設計等措施，落實友善高齡雇用環境。甚至更進一步將退休概念從「年齡限制」調整為「生產力評估」，鼓勵勞工留任就業，並研議企業推動「高齡繼續雇用」制度等，均是在面對高齡戶長逐年提升，如何確保其就業與所得安全所必須面對的課題。

整體而言，針對我國家庭結構發展趨勢，楊文山、劉千嘉（2015）指出，未來的社會發展政策，應該定位於重視家庭自主性與弱勢優先的原則，所以，公共政策的重心必須置於：「平衡職場與家庭生活、提高生育率」與「健全高齡社會照顧系統，滿足高齡者安養需求」。

除此之外，OECD（2012）的研究也發現，以家庭為標的的社會政策，乃是成本高昂的施政，在經濟成長前景不再樂觀的當代，即使是高賦稅的傳統福利國家，已經無法負荷財政需求。因此，規劃未來的家庭政策時，必須考慮以下的長期政策選項（陳信木、林佳瑩，2017）：

1、對於未來的健康、長期照護、年金和社會福利服務，進行政策規劃時，首要考慮就是長期精算財務與國家財政，必須每一分錢花在刀口上。

2、開發多元途徑提升家庭生活，而非不斷增加財政支出。未來的政策，必須重新平衡個人、家庭、企業與國家的責任，放棄「大政府」的思維，賦予個人選擇自由與課以個人社會責任。

3、政策優先考量，避免個人或家庭陷入長期負功能狀態（例如，長期失業、長期貧窮、或是年輕人未就學、未就業），以健全個人與家庭正常運作。

4、有效運用住宅政策，以促進家庭組成和世代凝聚。

5、強化實證導向的政策規劃，建立完備的家庭相關資料。

陸、結語

臺灣的人口與家戶刻正面臨歷史巨變，人口衰減和高度老化，已經不是夢魘，而是現在進行式。面對此一嚴峻局面，我們不要視為洪水猛獸，畢竟，未來的人口發展就是不可逆轉的宿命，所以，唯有正面迎接、學習調適。人口高度老化的腳步不斷加快，我們已經沒有時間「及早因應」，不能等待漸進演化，這是一場人口減滅的生存戰爭，必須整體社會制度集力挑戰因應，才能進化生存在高齡化社會。在面對人口與家戶結構變遷所帶來的課題挑戰時，也應同步思考在這屬於不可逆的趨勢中，對於臺灣帶來甚麼樣的機會。讓我們得以藉由妥適政策規劃的「推力」，提供國家永續發展的正確路徑。

附註

註 1：替換水準是指，即每一對父母所生育之子女數，均能活到遞補上一代之人數。亦即每年每一婦女所生子女數，恰好遞補上一代之人數。一般是以育齡婦女總生育率（total fertility rate）每人生育 2.1 人，或是淨繁殖率（net reproduction rate）1.0 做為人口再生的替換水準。

註 2：人口學領域裡，區分人口推計（population projection）、人口估計（population estimation）和人口預測（population forecast）等概念，不過，由於這些途徑在方法論上高度重疊，所以經常交互使用，臺灣的人口學界也時常通用人口推計與人口推估兩個名詞。

註 3：家庭（family）與家戶（household）等兩個概念，在學理上與生活經驗上實難截然區辨。聯合國根據許多社會學家的意見指出，家庭乃是一個社會群體，係由「繁衍」過程而衍生之關係所界定，至於家戶則經濟單位，係由共營生活的個人構成（參見陳信木、林佳瑩，2017）。我國對於家與戶的界定，辦理普查工作時，亦是與聯合國主張一致，實際的公務統計裡，則無關於「家」的界定，僅有「戶」的法定概念，且經常與「口」（即人口）連結，而公務統計中的「戶」係指「戶籍」定義。基於公務統計與施政實務考量，本文所指稱之家或戶，皆是依循戶籍定義。

註 4：關於核心家庭的定義，不同的統計或調查數據可能有所差異。例如，內政統計名詞定義核心家庭為只有夫婦 2 人同住，或夫妻與其下一代未婚子女同住之家庭；另外也有統計數據將夫婦與已婚子女同住（但是家庭成員只包含直系兩代）視為核心家庭。因此，比較數據時必須審視其定義範圍。

註 5：家庭（family）與家戶（household）兩個概念有所重疊、亦有差異，然而不論是學理抑或生活經驗上實難區別。聯合國根據許多社會學家的主張建議，家庭是一由「繁衍」過程衍生的社會群體，也就是家為親屬單位，戶則是經濟單位，由若干共營生活的個人組成。然而，不論是資料蒐集抑或研究實務上，家庭與家戶很難明確區別，至於進行型態分類時更是混雜使用。本文使用這兩個概念時，為了保持引用原意，也會並存兩個名詞，以致出現不一致現象。

註 6：當人口成長速度超過田地與房屋的成長負荷時，就會產生人口過剩的危機，清代學者洪亮吉認為，解決人口過剩的途徑不外乎「天地調劑法」和「君相調劑法」兩種，前者藉助自然災害與疫病流行以減少人口，後者則是透過政府的人口治理手段以減輕人口成長壓力。

註 7：我們現在指稱的年齡概念，乃是回溯式（retrospective）的測量，反映「從出生起算迄今存活的歲數」；前瞻年齡則是主張，所謂的年齡，該是每個人遠看未來還能活存幾歲。

參考文獻

1. 中央研究院。2010。《人口政策建議書》。臺北：中央研究院。
2. 孫得雄。1979。《我國人口政策與人口計畫之探討》。臺北：行政院研究發展考核委員會報告。
3. 陳玉華、陳信木。2011。臺灣民眾初婚年齡的變動趨勢：出生世代、教育程度與省籍背景之間的差異。伊慶春、章英華（主編），《臺灣的社會變遷 1985-2005：家庭與婚姻》，臺灣社會變遷基本調查系列三之 1，頁 229-275，臺北：中央研究院社會學研究所專書第 7 號之 1。
4. 陳信木、林佳瑩。2010。臺灣生育率變遷對於人口成長的慣性作用。《人口學刊》，40:1-39。
5. 陳信木、林佳瑩。2017。《我國家庭結構發展推計（106 年至 115 年）》。臺北：國家發展委員會委託研究報告。
6. 陳肇男、孫得雄、李棟明。2003。《臺灣的人口奇蹟：家庭計畫政策成功探源》。臺北市：聯經。
7. 陳寬政、涂肇慶、林益厚。1989。臺灣地區家戶組成及其變遷。伊慶春、朱瑞玲（主編），《臺灣社會現象的分析》，頁 311-335。臺北：中研院三研所。
8. 陳寬政。1995。《因應我國人口高齡化之對策》。臺北：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
9. 楊文山、劉千嘉。2015。《我國家庭型態變遷趨勢—政策與法制調適之規劃》。臺北：國家發展委員會委託研究報告。
10. 董安琪、蔡青龍。2013。《少子化下依賴人口消費及代間移轉之研究》。臺北：行政院經濟建設委員會委託研究報告。
11. 樓玉梅。2012。我國人口推計工作之評析與國際比較。《台灣經濟論衡》，10(4)，39-75。
12. 簡文吟、伊慶春。2001。臺灣家庭的動態發展：結構分裂與重組。《人口學刊》，23:1-47。
13. Bloom, David E., David Canning, and Jaypee Sevilla. 2003. *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Santa Monica, CA: Rand.
14. Caldwell, John C. 1997. "The Global Fertility Transition: The Need for a Unifying Theory." *Population and Development Review* 23(4):803-812.
15. Casterline, John B. 2001. "The Pace of Fertility Transition: National Patterns in the Second Half of the Twentieth

- Century." *Population and Development Review* 27(Supplement):17-52.
16. Easterlin, Richard A. 1980. *Birth and Fortune. The Impact of Numbers on Personal Welfare*. New York: Basic Books.
 17. Freedman, Ronald, Ming-Cheng Chang, and Te-Hsiung Sun. 1994. "Taiwan's Transition from High Fertility to Below-Replacement Levels." *Studies in Family Planning* 25(6):317-331.
 18. Freedman, Ronald. 1986. "Policy Options after the Demographic Transition: The Case of Taiwan." *Population and Development Review* 12(1):77-100.
 19. Frejka, Tomas, Gavin W. Jones, and Jean-Paul Sardon. 2010. "East Asian Childbearing Patterns and Policy Developments." *Population and Development Review* 36(3):579-606.
 20. Goldstein, Joshua, Tomáš Sobotka, and Aiva Jasilioniene. 2009. "The End of "Lowest-Low" Fertility?" *Population and Development Review* 35(4):663-699.
 21. Jackson, Richard and Neil Howe. 2008. *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century*. Washington D. C.: Center for Strategic and International Studies.
 22. Lee, Ronald and Joshua R. Goldstein. 2003. "Rescaling the Life Cycle: Longevity and Proportionality." *Population and Development Review* 29(Supplement):183-207.
 23. Lin, Chia-Ying and Hsinmu Chen. 2014. "The Momentum Effect of Mortality Decline on Taiwan's Population Growth." *Health and Society* 2:1-22 °
 24. Lutz, Wolfgang, Vegard Skirbekk and Maria Rita Testa. 2006. "The Low Fertility Trap Hypothesis. Forces That May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe." *Vienna Yearbook of Population Research* 2006:167-92.
 25. OECD. 2006. *Live Longer, Work Longer*. OECD Publishing.
 26. OECD. 2012. *The Future of Families to 2030*. Paris: OECD Pub.
 27. Preston, Samuel H., Patrick Heuveline and Michel Guillot. 2001. *Demography: Measuring and Modeling Population Processes*. Malden, MA: Blackwell Publishers.
 28. Rowland, Donald T. 2012. "The Third Age." Pp. 167-81 in *Population Aging: The Transformation of Societies*, edited by D. T. Rowland. New York: Springer Science+Business Media B.V.
 29. Sanderson, Warren C. and Sscherbov Scherbov. 2010. "Remeasuring Aging." *Science* 329(5997):1287-88.
 30. Sanderson, Warren C. and Sscherbov Scherbov. 2013. "The Characteristics Approach to the Measurement of Population Aging." *Population and Development Review* 39(4):673-85.
 31. Smith, Stanley K., Jeff Tayman and David A. Swanson. 2013. *A Practitioner's Guide to State and Local Population Projections*. Dordrecht: Springer Science+Business Media.
 32. United Nations. 1973. *Methods of Projecting Households and Families*. New York: United Nations publication.
 33. United Nations. 2000. *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.