

Taiwan  
**Economic  
Forum**

名家觀點

VIEWPOINT

## 我國人口結構變遷 與勞動力的挑戰

行政院副院長 毛治國

少子化與高齡化雖已是大家常掛在嘴邊的問題，但恐怕還很少人注意到，台灣 15～64 歲人口數，將從今年 74% 總人口占比的尖峰，以每年約 10 萬人的速度開始急速減少（詳見圖）。這些人口是台灣勞動市場的基本供給來源。面對勞動力供給即將出現既急且劇的結構性萎縮，政府的公共政策如果不進行系統性的全面調整與因應，那麼不僅未來經濟成長率將可能「由正轉負」一路下滑，很難刹得住車；而政府財政更必將因「生之者日寡、食之者日衆」，陷入年年入不敷出、年年必須面對調高債務上限的惡性循環。



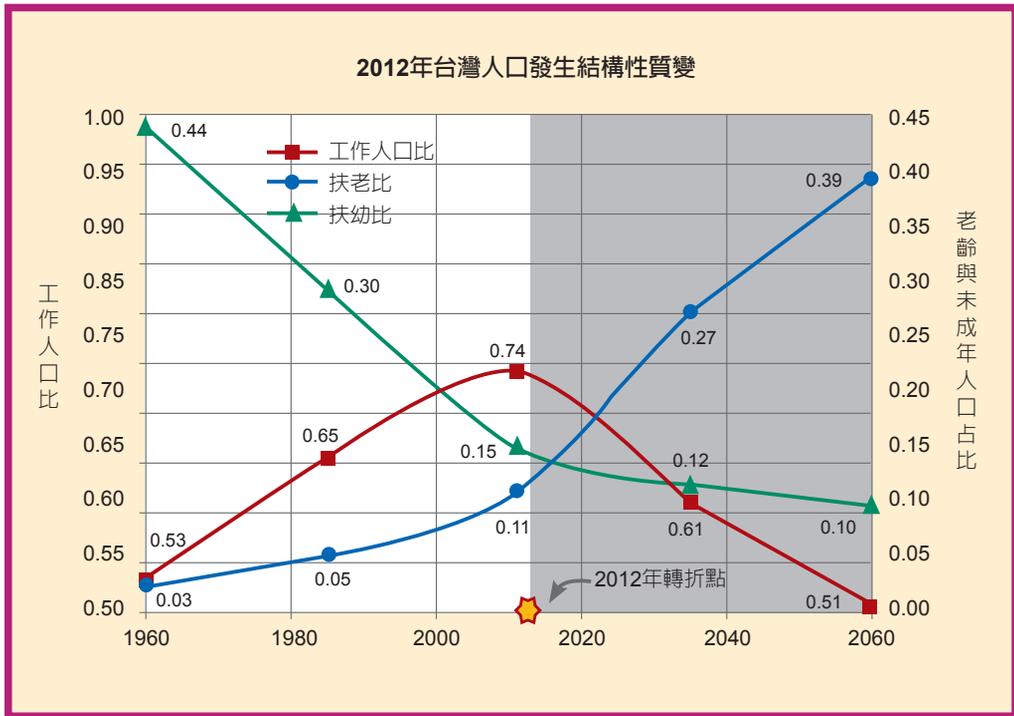
行政院副院長毛治國表示，台灣的人口問題已出現結構性轉折，所有的公共政策也都到了必須以典範變遷的新思維，去進行全面性檢討與重新設計的關鍵時刻。

人口對於公共政策，就像萬有引力對所有自然現象具有決定性作用一樣；我們常會因「習以為常」而忽略它的存在，以致忘記了它其實是所有公共政策的前提，也是最後的檢驗。這種忽略近年的一個例子是：1995年當台灣人口粗出生率已逐漸下降時，我們開始啟動教改，推出廣設大學的政策，使大學數目增加了5倍以上。結果，去（2012）年所收32萬大學生，恰好是1994年（教改元年）全部出生人數。而四年後（1998）出生數比上述尖峰少了5.5萬人，所以2016年的大學將多出5.5萬的容量；並且這一多餘容量還會逐年累積變大。

本文的用意就在提醒所有的政府部門公務員，以及關心人口問題的學者專家：台灣的人口問題已出現結構性轉折，所以所有的公共政策也都到了必須以典範變遷的新思維，去進行全面性檢討與重新設計的關鍵時刻。

## 人口結構的典範移轉

根據經建會推計，我國0～14歲人口比率在2060年會降到10%；65歲以上人口比率在近兩年也來到轉折點，未來65歲以上人口的比率將持續增加。這也正是近年來大家熱切討論的少子化、高齡化的現象。然而，要瞭解這一現象的真正意義，必須把這兩個趨勢套疊起來觀察，也就是看工作人口比重降低的嚴重程度。因為15～64歲年齡層的人口比率，在這兩年達到74%的高峰後，將以每年0.5%（約10萬人/年）的速度一路下滑。如果我們不儘早採取對策，到2060年我國的勞動人口將僅剩目前的一半（詳見圖）。工作人口以這種劇烈的方式萎縮，我們必須以公共政策的危機來看待它才行。



資料來源：經建會 101 年人口推計報告。

圖 我國人口結構變遷趨勢

## 就業市場「晚入早出」、人力流動「低進高出」

在工作人口供給量快速萎縮的同時，另外還出現兩個進一步惡化勞動力供給（以勞動參與率或勞參率來衡量）的現象：

- 1.「晚入早出」：國人一方面因為過度重視教育，延後進入職場（高中職畢業生全數進入大學，使高職生就業市場出現嚴重缺口）。另一方面因退休條件相對優渥，所以從 45 歲到 64 歲退休的人占總退休人口的 20% 以上。「晚入早出」使勞動力的供給打上很大的折扣。

2. 「低進高出」：近年國內薪資成長停滯，出現受過高等教育的知識工作者，被鄰近國家大量挖角移出的現象；另一方面近年的移入人口則 9 成以上屬外籍與大陸配偶。這一「低進高出」的人口移動問題，如果沒有改弦更張的有效對策，必將影響我國未來的經濟動能與整體競爭力。

## 「教育」與「職場」互相流通

把勞參率與失業率放在一起，可看到另一更深層的問題：我國目前總失業率不到 5%，但在 18～24 歲這個年齡區間，失業率竟高達 12% 以上。這反映出：

1. 這個年齡層未入職場，部分原因是正在準備升學。這涉及是否有「過度教育」問題。亦即，過去高職畢業生是基層勞動力市場的重要來源，但廣設大學後，使這些該進入職場的人力繼續升學，結果造成人力供給結構性缺口；而大學畢業生不願立即就業，等著去念碩士，也是另一惡化「晚入」現象的原因。
2. 「過度教育」的結果，使這個年齡層的畢業生容易出現求才（實務需求）與求職（心理預期）供需雙方的「產學落差（miss matching）」，出現「事找不到人、人也找不到事」的矛盾現象——這也是高職生都升入技職大學後難免發生的問題。

從另一角度看，有謂不能剝奪這些學子「接受高等教育」的權利。但也有人對此問題提出搭配「終身學習」環境的主張。認為適時進入職場，其實可藉由工作使年輕人真正瞭解自己需要什麼、喜歡什麼；利用「職場階段性設計」的理念，捐棄過往「線性思考」模式，可能更能達到適性發展與全生命周期發展的目標。這是一個值得深度論證的問題。

## 積極提升勞參率

除了「晚入」外，我們也出現總退休人數中，20%以上是65歲以前就退休的「早出」現象。除了退休條件優渥外，這一現象的部分成因，涉及當前女性就業市場的特性。台灣中高齡婦女就業率比起其他鄰近／先進國家為低；而女性因結婚、生育退出職場後，再返回的M型現象，在我國也已不復存在。這部分問題必須從改善勞動市場就業條件、改善生育及養育環境品質下手——這些措施不只對婦女的就業與再就業有幫助，對改善少子化現象也屬必要的配套措施。

另一方面，面對高齡化與人們平均餘命不斷延長的現象，與勞參率有關的兩個考量是：(1) 對於健康的已退休者，將其從受扶養者角色，轉化為「非典型」生產者角色，創造其再就業市場，以繼續參與勞動貢獻。(2) 延長退休年齡，或搭配「漸進式」退休與「延展年金」等階段性退休制度，來改善「早退」所產生問題。這些可能性都有賴政府相關部門共同檢視、重整，並儘速提出具體的對策。

## 「低進高出」之衝擊

此處所謂高、低，只單純就教育程度而言，不涉價值或道德判斷。「低進高出」的問題出在：移出人口是就業市場中具有高生產力、高技術的人力；而移入人口因教育程度低，是相對無法充分進入就業市場的人力，因此一出一進就會影響勞參率與生產力。

「低進高出」牽涉到留學、移民與外勞等政策。過去一談到移民，就一定有人跳出來反對，認為移民會搶走本國人工作機會，提高失業率。這也反映了過去勞動力不虞匱乏，所以沒有移民的需要。但在本國勞動力供給已開始以每年

10 萬人快速下降的當下，移民會影響本國人就業的論述就不再合時宜，而須以務實的態度儘早訂定一套可吸引到所需目標移民的政策，來扭轉「低進高出」現象，並彌補因少子化而產生的勞動力不足與生育力不足問題。

## 留住人才的利基

對於留學政策這一問題，如何讓已經來台外籍留學生留下來，是當前應該思考的重點。以馬來西亞來台留學生為例：教育部前往當地舉辦高教博覽會盛況空前，所以生源可以期待，就看我們是否繼續積極經營。事實上，若能讓這些留學生畢業後取得工作居留權，再經永久居留，最後歸化台灣作為事業生涯的發展基地，為台灣打拚或幫台灣開拓東南亞市場，都屬值得推動的政策。這種「楚材晉用」政策，也可使政府節省這些移民 0 ~ 18 歲的養育成本與風險。這一政策在實施上，只須給予他們國民待遇，包括去年政府已經廢除「必須具備兩年工作經驗」，以及目前尚有「起薪必須高於 37,619 元」等現行規定後就可達成。當然，究竟該以何地來台的留學生，作為我們移民政策優先吸收的目標，是一必須論證的問題。但在推動政策初期，針對不涉敏感性的對象（如陸生之外的留學生），以控制配額的方式來推動，應是相關部會必須儘速研議的作為。

最後再看外籍勞工。外勞過去都是以「只給工作居留，不給永久居留」的方式引進，來彌補國內勞動力的不足。但最近部分外勞輸出國已預告將會提高外勞輸出條件，或作出到某一年度就停止輸出的宣告。外勞供給出現緊縮，對日益惡化的人力結構雪上加霜，如何因應這種變局，我們現在就必須設想對策——尤其是因應高齡化社會所需勞力密集的照護工作。

與外勞有關的另一問題是：目前引進的外籍勞工中，有些人因長期居留在台工作，適應良好，而經驗的累積也使他們具備「師傅」級的地位和功能。針

對這些「士官長級」的外籍勞工，我們是否應該給予長期居留的許可，以使他們能持續對台灣作出貢獻。這是一個新的課題，值得政府與社會各界仔細評估它的利弊得失，並思考可能的配套措施。

## 人口、人力是本 人才是標

人力觀點是過去人口文獻較少探討的面向。本文選擇它作為重點，並從這一觀點對相關的政策議題提出初步的討論。不過，必須強調：整體人口政策的设计，還必須涵蓋高齡化與少子化這兩個議題。

人口、人力、人才是三個相互關聯的問題。本文是從人力的角度切入，來凸顯與預警人口的結構性改變對當前公共政策的嚴重衝擊。文中所提出的「晚入早出」、「低進高出」現象，又進一步惡化人力供給的萎縮與人口結構的失衡。在人口結構弱化、人力結構惡化情形下，不可能孤立地設計出有意義的人才政策。因為健全的人才政策，必須以適當的人口結構與人力結構作為基礎才能實現，所以我們說：人口、人力是本；人才是標。

本文一開始提到「人口是所有公共政策的前提，也是最後的檢驗」。由於人口的演變是一種雖緩慢，但一旦形成趨勢就很難改變的過程。公共政策的規劃絕不能把人口當成常數，忽略它會持續變動的事實。尤其是在台灣人口結構已出現結構性轉折的當下，我們絕不可無視於它所帶來的衝擊不作因應，致使政策背離現實，而完全無任何作用，甚至變成製造問題的來源。因此，本文疾呼各部會的公共政策，必須在人口典範發生劇變的事實面前，擺脫過去的思維框架（thinking outside the box），用批判性的眼光去檢視過去習以為常的標準答案，發揮創意、審慎設計嶄新的對策與配套措施來面對變局。唯有這樣，我們才能收「曲突徙薪」之功，避免未來「焦頭爛額」的困境。🌐