

東亞國家超低生育率的成因、 困境與策略回應[†]

陳玉華* 蔡青龍**

[†] 本文部分內容已發表於 2011 年 7 月出刊第 76 期臺大校友雙月刊之人口研究專題
^{*} 國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系副教授、人口與性別研究中心人口研究組組長
^{**} 淡江大學亞洲研究所教授、臺灣人口學會理事長

由於接連出現的孤鸞年與虎年，2010年出生的臺灣之子總數驟降至16萬多人，而總生育率（TFR）首度低於1.0，促使馬英九總統正式宣告解決少子化問題必須提昇至國家安全的層級，而美國人口文獻局（Population Reference Bureau, PRB）更在其網頁部落格直指這個數字已創下全球的歷史新低水準！¹今年適逢中華民國建國百年，明年又是龍年，近年一蹶不振的生育率有可能因為期待百年寶寶、龍子龍女而止跌回升嗎？這個問題不但在臺灣社會引發熱烈討論，也吸引國際人口學者的密切關注。

二十世紀西方工業化國家在社會與經濟面向的高速成長，雖然具體標示人類的發展成就，但同期間生育率明顯下降、人口高齡化的趨勢也伴隨出現。針對已開發國家面臨的低生育率現象，西方人口學者紛紛提出總生育率的容許界限，並設定政策應當介入的參考點。例如：Hans-Peter Kohler 等人對歐洲國家進行研究，指出當時期總生育率降至1.3時，即面臨超低生育率的困境。這類國家如果未能適時提供與婚育有關的經濟支持方案、鼓勵育齡婦女進行生育，則其總生育率可能長期處在低點，因而極可能落入如 Wolfgang Lutz 等學者指稱的「低生育率陷阱」。澳洲人口學者 Peter McDonald 則提出總生育率至少須維持在1.5的政策目標，人口衍生的問題才不至於惡化社經發展的結果，他也在許多政策討論與學術會議場合都對低生育率國家大聲疾呼，希望這些政府的領導人物都能積極推動人口與友善家庭政策。

東亞國家經歷相似的經濟發展過程，但日本率先成為全球最老化的國家，其他國家也紛紛面臨少子高齡化的問題，東亞地區人口的變動趨勢成為學術研究的討論焦點，也在各國引發一系列公共政策辯論是否需要提供更多家庭經濟支持誘因而來鼓勵生育。近年臺灣地區生育率明顯偏低，衍生之高齡化、人口紅利削減、勞動力與照護人力不足

1 請參考網頁報導：<http://prblog.org/index.php/2011/01/13/taiwans-birth-rate-lowest-in-history/>。

等議題經常佔據媒體版面，迫使政府相關部門必須提出因應策略。面對當前的超低生育率困境，臺灣的人口學界也努力透過研究來發掘問題、提供政策建言、召開各類研討會。因此，臺灣人口學會與國立臺灣大學人口與性別研究中心於 2011 年 4 月 28、29 日合作舉辦本年度年會暨國際學術研討會，邀集國內外專家學者針對人口相關議題進行廣泛探討，希望整合會議的結論與建議以茲提供政府部門做為人口政策規畫擬訂的參考。

國立臺灣大學人口與性別研究中心獲得國家科學委員會的經費支持，特別邀請澳洲 Peter McDonald 教授以及專長於日本高齡社會安全保障研究的 Naohiro Ogawa 教授來臺參與會議，並與國立臺灣大學、臺灣人口學界進行學術交流。為了讓無法參與年會的學界同仁瞭解兩位學者對於東亞國家超低生育率現況的主要評論與建議，我們將藉此篇幅簡要說明兩場專題演講的摘要內容。

澳洲國立大學（Australian National University）Peter McDonald 教授擔任首場專題演講的主講人，他也是現任國際人口科學研究聯盟（International Union for the Scientific Study of Population, IUSSP）的主席。由於長期擔任澳洲、歐洲與東亞國家的人口政策諮詢顧問，澳洲



政府因此在 2008 年頒授 Order of Australia 獎章彰顯他對於國際人口研究的重要貢獻。McDonald 教授首先陳述臺灣的生育現況若不加改變，可能造成的負面結果。接著他說明工業化國家生育率快速下降的背景，並將之歸因於兩項社經發展趨勢，包括：社會自由主義（social liberalism）與經濟結構調整（economic restructuring）；前者引領的自由派政策有助提升女性的教育與工作機會、促成兩性較為平等的關係；後者造成高度競爭、缺乏保障的勞動市場，使得年輕人口必須持續接受教育與訓練、長時間投入工作相關活動，才能避免失業的風險。兩者共同作用的結果，主要造成婚育階段的年輕人口持續累積更多人力資本來保障個人工作機會，但是對於婚姻與家庭顯然無法給予明確的承諾。

儘管工作與家庭難以兼顧是當代社會的共同現象，但是部分已開發國家卻未面臨超低生育率的困境，為什麼？McDonald 教授以 2008 年主要 OECD 國家與臺灣的總生育率資料說明不同國家之間的差異，表 1 資料乃依據總生育率 1.5 做為分野，將已開發國家分為兩組。第一組國家除了荷蘭的數據偏低，英語系國家、法國、北歐社會福利國家的生育率都較為接近人口替代水準（2.1），第二組國家包括德語系

表 1 2008 年主要已開發國家之總生育率：以 1.5 為區分標準

第一組國家	總生育率	第二組國家	總生育率
紐西蘭	2.18	瑞士	1.48
美國	2.08	奧地利	1.41
澳洲	1.97	德國	1.38
英國	1.96	希臘	1.51
法國	2.00	西班牙	1.46
荷蘭	1.66	義大利	1.41
挪威	1.96	葡萄牙	1.37
瑞典	1.91	日本	1.37
丹麥	1.89	南韓	1.19
芬蘭	1.85	臺灣	1.05

國家、南歐國家、東亞三國，其生育率與第一組國家即有明顯差距，南韓、臺灣的數據更是吊車尾。

McDonald 教授認為第二組國家仍保有強勢傳統的社會與家庭規範，家庭成員被視為養育與照護服務的主要提供者，這類國家直到最近才開始提供部分的家庭支持性政策，因此生育率都已降至極低水準。相反地，第一組國家在過去二十年之間持續介入並整合各類友善家庭的子女養育、職場福利、托育等制度性安排，所以能達到穩定維繫生育水準的效果。針對臺灣的低生育現況，他特別提醒政府領導人，欲追求經濟穩定成長與升級，必須提供有育兒需求之家庭適度的政策性支持，並結合各類社會組織共同建構對於家庭友善的環境。部分企業短視近利、不願擔負企業社會責任的做法，往往是缺乏友善職場的主因，政府應當透過制度誘因與這類企業主協商，改變勞動條件與家庭友善措施，否則產業無法升級、勞動力缺乏、抑制經濟發展都是超低生育率可能造成的缺陷。

對於東亞國家最近大力推動的一些政策措施，McDonald 教授認為鼓勵結婚的策略方向有誤。雖然東亞的社會制度強調婚育的連結性與文化規範要求，若是懷孕或是真有意願要生育通常會結婚，但是結



婚不必然表示一定會生育，因此若將政策資源全面置於鼓勵結婚，可能忽視全面改善友善家庭與工作環境的契機。此外，東亞社會充滿指責年輕人口貪圖享樂、不負責任的氛圍，實際上並無助於提升結婚率與生育率。政府應與主要社會組織合作、協商工作與家庭政策的全面改革，提供適度工作機會、增加就業穩定性，才可能改善目前的困境。人口政策要達到策略目標，通常需要全面性的政策規劃與執行，絕無單一銀彈可以省時、省錢、有效的提高生育水準。而國家領導人強烈的政治意願，出面整合政府部會、企業、婦女團體擬訂政策方向，才是全面性友善家庭政策得以推動的保證。最後，McDonald 教授特別提醒臺灣民眾宜將眼光投注在英語系國家的相關制度安排，因為臺灣的低稅制與相對缺乏管控的自由經濟並無法提供北歐社會福利體系運作的基礎。

第二場專題演講由日本大學（Nihon University）經濟學系教授兼人口研究中心主任 Naohiro Ogawa 主講，Ogawa 教授在國際人口研究社群享有極高聲望，目前擔任聯合國亞太地區經濟社會委員會（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific）人口研究的專家代表，以及擔任 *Journal of Pension Economics and Finance* 的主編，國立臺灣大學人口與性別研究中心也在 2005 年邀請他擔任人口學刊的國際編輯顧問。Ogawa 教授的研究重心在於探討日本社會少子化與老化的現況、世代間的資源分配與移轉以及如何透過社會政策維繫世代正義、避免世代間的衝突。

Ogawa 教授首先凸顯日本當前低結婚率、低生育率、以及寵物取代子女的消費與生活型態，圖片加上風趣的說明引起現場聽眾熱烈回應，接續的演講即進入其跨國研究的重心——分析年齡結構對於公共資源與家庭資源移轉的長期影響，並藉此說明東亞國家日漸增加的子女養育成本與超低生育率的直接關聯。透過該跨國研究使用的創新分析方法（National Transfer Account, NTA），Ogawa 教授詳細說明如何整合各國的公共、家庭所得與資產數據，再以公共移轉、私人移轉、



資產再分配等項目，組合成不同年齡階段的支出移轉方式，並據以推論各國完整年齡結構的生命週期赤字（lifecycle deficit）。據其對於日本的研究為例，儘管公部門對於龐大老年人口養老需求的反應遲鈍，但是日本老年人口已及早因應，相對於日本經濟衰退下的失落世代，老年人口反而是扮演社會穩定的重要力量。

除了老年人口的養老支出增加，Ogawa教授也對於東亞國家在子女養育成本的增加部分有相當深入的說明。為易於讀者了解，我們將演說內容整合為表2的數據。利用NTA分析方法，研究發現日本國民在1980年代平均工作35年，養育一位子女的成本約需要10年所得，養老約耗盡14年的所得；到了2004年，平均工作年數為34年，養育一位子女與養老需要則分別增加為13與21年的就業所得。這兩個年度養育成本的數據變化也直接連結至總生育率由1.81下降至1.29。臺灣的數據資料有呈現同樣的長期趨勢與關聯性，臺灣人口的工作年數明顯地由1980年代初的44年降至2003年的32年，但是每位子女的養育成本與養老成本都呈現倍增的趨勢，也無怪乎總生育率會由2.46下降至1.24。

表 2 不同生命階段的所得支出移轉與總生育率之關聯：
日本與臺灣的比較

	年度	平均工作年數	子女投資／每人	退休養老準備	總生育率
日本	1984	35	10	14	1.81
	2004	34	13	21	1.29
臺灣	1981	44	8	8	2.46
	2003	32	17	18	1.24

表 3 投入 0-24 歲子女教育經費佔個人私有財富之比重

國家	年度	百分比
瑞典	2003	3.1
法國	2001	5.0
奧地利	2000	5.8
斯洛維尼亞	2004	8.7
匈牙利	2005	11.1
美國	2003	17.0
哥斯大黎加	2004	22.3
日本	2004	26.0
智利	1997	26.0
印尼	2004	39.6
烏拉圭	1994	46.4
菲律賓	1999	48.2
南韓	2000	54.2
臺灣	2003	66.8

Are Asian children public goods or private goods? 由 Ogawa 教授的跨國研究結果發現，重視教育、強調人力資本投資與競爭的東亞國家確實與其他國家在資源配置上有不同的世代移轉模式，尤其是透過大量家庭資源投入子女教育更是東亞社會的特色。表 3 的資料顯示日本已屬於子女養育成本偏高的國家，但是南韓、臺灣的民眾使用過半的私有資源投入在子女養育與教育的配置上，更是令人嘆為觀止，這或

許可以說明這兩個社會的生育率為何如此低迷不振。基於子女養育成本大幅增加，對於東亞各國政府而言，不論是否有意願透過鼓勵生育政策提升生育率，都有必要思考如何移轉公共資源協助家庭養育子女。

臺灣與其他東亞國家的生育率是否有望止跌回升，端賴各國人口政策能否全面回應全球化之下勞動條件缺乏保障、育齡人口不易平衡職場與家庭責任的困境；因應高齡社會的社會安全需求，除了持續增進年輕世代的人力資本累積，也應當檢視人力品質與人均生產力是否相應提升，未來能否穩定支持老年人口的生活保障。Peter McDonald 教授與 Naohiro Ogawa 教授的演說內容與建議相當值得執政者與一般大眾共同省思。此外，臺灣人口學會為了表彰臺灣家庭計畫重要推手一孫得雄教授一對於人口研究的貢獻，特別商請 Peter McDonald 教授以 IUSSP 主席的身份頒授終身成就獎予孫得雄教授，藉此感謝他長期培育人口學界後進、擘劃人口政策的無私投入。臺灣在 1970 年代全面施行的家庭計畫，使生育率快速下降、完成人口轉型，曾經締造人口研究的一頁奇蹟，我們更期待下一個全面、有效的人口政策，能夠適度提升臺灣的生育率，實現永續社會的美好未來。

