

衛生福利政策專題討論「我國人口政策 與少子化因應策略之省思——移民政策 的推動與再省思」學術活動紀實

陳再晉* 鐘珮純** 陳冠文*** 林廷育****

* 臺北醫學大學衛生政策暨健康照護研究中心主任

E-mail: 100456@w.tmu.edu.tw

** 臺北醫學大學衛生政策暨健康照護研究中心辦事員，通訊作者

E-mail: peichun@tmu.edu.tw

*** 臺北醫學大學衛生政策暨健康照護研究中心辦事員

E-mail: kuanwen43@tmu.edu.tw

**** 臺北醫學大學衛生政策暨健康照護研究中心辦事員

E-mail: lintingyu@tmu.edu.tw

行政院賴清德院長近期表示，為了讓國家生生不息，人口政策將從「育人」、「攬才」與「移民」三大方向進行。育人方面，規劃從目前1.17人的總生育率，提升至2030年的1.4人，策略措施包括推動幼兒照顧津貼、非營利幼兒園與私立幼兒園公共化等（行政院新聞傳播處 2017）。然而，少子化的成因十分複雜，涉及政治、經濟、文化、教育、勞動、居住環境等層面；何況生育率回穩後出生的世代長大成人，還需二十年以上的養育時間，人口問題恐非單純的獎勵生育可以解決。

人口政策為一國之基本政策，人口的質與量，和一國之經濟、社會、國防、環境、教育、勞動、衛生等發展，息息相關。縱觀臺灣有限之土地與天然資源（包括降雨量），歷史發展與地理位置等客觀環境，考量國土規劃、最適人口總量、人口結構變遷推估、國際經濟環境之定位與轉型等面向，對於當前政府與民間就少子化因應措施的規劃、討論與建言，不能不再三檢視，嚴肅以對。

綜此，臺北醫學大學衛生政策暨健康照護研究中心特於2018年1月31日舉辦衛生福利政策專題論壇：「我國人口政策與少子化因應策略之省思」，邀集關注我國人口政策之官、學、研專家，從宏觀立場進行探討；內政部移民署、經濟部、衛生福利部、臺北市政府民政局官員，多位立法院社會福利及衛生環境委員會立法委員辦公室主管或助理，及民間團體代表等蒞會參加，懇切交換意見。

本中心於開場簡報中針對「我國人口現況與推估」、「移民政策理論與趨勢」與「我國移民現況與討論」三大部分進行分析，報告內容如下。

壹、我國人口現況與推估

除了城市國家（如：摩納哥、新加坡），與觀光小島國家馬爾地夫外，我國的人口密度位居全世界第二名（651人／平方公里）；僅

次於孟加拉（1,319人／平方公里），且較鄰近的韓國（490人／平方公里）、日本（337人／平方公里）都高出很多（維基百科 2018）。早在2006年中研院第27次院士會議上，李遠哲院士即表示，臺灣人口密度太高，應要有效減少人口。然而，人口是經濟發展的紅利，「有效減低人口」的聲音似乎無法吸引到多數人，甚或執政者的關注。人口可以是經濟發展的紅利，也可以是負擔，更會對環境帶來極大之衝擊。以我國高度的人口密度現況來說，政府應認真省思並規劃我國最適之人口數，並適時依據經濟生產競爭需要，調整人口政策，以維持適當之人口年齡結構。

進一步分析我國人口現況，從戶口統計資料分析報告中得知：2017年12月底我國人口數為23,571,227人，而各年齡層人口數金字塔，如圖1所示。由圖1可知，我國現階段人口金字塔呈現「壺形」狀，表示著我國近年來的出生率迅速下降中，且在若干年後將面臨人力資源嚴重不足的狀況。此外，根據行政院國家發展委員會

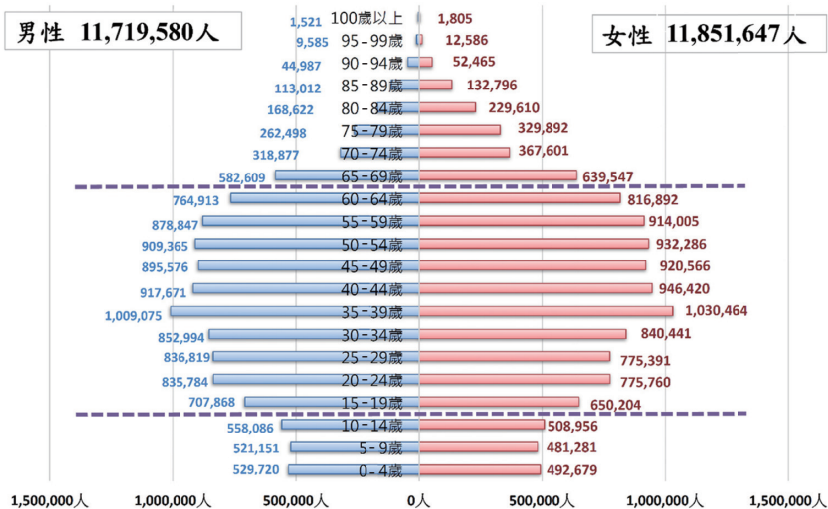


圖1 我國2017年底各年齡層人口數金字塔

資料來源：內政部戶政司（2017）。

(2016)所提供的〈中華民國人口推估(105至150年)〉之結果,我國總人口成長趨勢在2024年將來到人口高峰2,374萬人,之後逐年減少,在2061年,臺灣人口可能只有1,840萬人。

以人口自然增減趨勢推算,我國在二、三十年後,將面臨青壯年勞動力嚴重短缺的情勢。且依據〈中華民國人口推估(105至150年)〉報告指出:2061年時,總扶養比將從現階段的36.2攀升至94.2,並背負沈重的扶老壓力,詳細數值如表1所示(行政院國家發展委員會 2016)。「少子高齡化」是先進國家皆會面臨的狀況,這些先進國家如德國、日本等,在「人口成長衰退」及「技術性人力短缺」彼此相互影響的結果之下,已開始採取多元攬才及增進移民的政策來因應此狀況,以維持國家之永續發展。

貳、移民政策理論與趨勢

聯合國經濟社會事務部於2017年12月18日的國際移民日公佈了最新的移民數據,報告中指出:目前全球離鄉背井的新移民人數為2.58億人,比2000年增加了49%;其中,美國是全世界接受最多移民的國家,人數高達4,980萬人,佔全球移民總數的19%;且全球20個高經濟

表1 我國總扶養比現況與推估結果

年別	總扶養比 ^a	扶幼比	扶老比
2016年	36.2	18.2	18.0
2061年			
高推估 ^b	93.5	22.5	71.0
中推估 ^c	94.2	18.6	75.6
低推估 ^d	96.7	14.3	82.4

註: ^a「總扶養比」的定義為:依賴人口對有工作能力人口的比率,亦即幼年人口及高齡人口對青壯年人口之比率;用指數來表示即每100個有工作能力人口應扶養多少個依賴人口;^b「高推估」是假設未來總生育率自民2016年之1.19上升至2041年之1.5後維持固定;^c「中推估」微升至1.2後維持固定;^d「低推估」下降至0.9後維持固定。

發展國家就接收了全球近三分之二的移民人口；研究報告中並指出：「移入人口」是歐洲及美國重要的人口成長因素；以歐洲為例，早在2000年之前，歐洲的死亡人數已超過出生人數，然而這樣的趨勢因移入人口而相互抵銷掉（United Nations, Department of Economic and Social Affairs 2017）。

「移民政策」是解決移民問題的基本原則或方針；移民政策的執行，對於移入國及移出國皆會造成不同程度及面向的衝擊。對許多移入國，尤其是先進國家而言，最大的挑戰來自於如何降低移民融入新環境與勞動市場過程，所帶來的各種衝擊與成本，進而獲得補充青壯人口的效果。對移出國的挑戰，則是努力減少各種門檻，好讓高技能人才願意留駐或回流母國（陳明訓 2016）。

進一步來說，「移民政策」不只是一個單純的經濟議題，其同時牽連到文化、意識型態、道德價值、國家安全等面向，是高度複雜的政治化（politicized）問題。鄭又平（2006）指出移民政策在規劃時，須衡量以下幾項重點：一、移民的數額、品質及資格的限制；二、移民在國內經濟體內應發揮的功能、扮演的角色；三、希望移民同化於主流文化？還是尊重其語言、文化的差異性？四、鼓勵其返回母國？還是協助他們永久居留在地主國？五、對移民在當地出生的子女與家族依親團聚的要求如何處理？接續，我們將以美國移民政策的發展為例子，略為瞭解全球化趨勢下的移民政策走向。

美國一向有永久移民的管道，移民申請人最主要的資格就是家庭團聚（親屬移民），也就是所謂的「鏈式移民制度」（chain migration）。此外，美國為符合多元化移民的政策目標，每年定期舉辦「移民樂透」方案（Diversity Visa Program），鼓勵全世界各國的人們移往美國。但是，近年來改革此移民政策的呼聲不斷，尤其美國現政府相關當局計劃以一種有利於教育和就業潛力的「擇優移民制度」（merit-based migration）取而代之（夏雨 2017）。

所謂的「擇優移民制度」，是透過一套人力資本的篩選標準來審核居留權的發放。其中，加拿大是最早將人力資本篩選列入移民政策主軸的國家，許多國家移民政策（包括紐西蘭、澳洲、德國等）皆效法其模式。加拿大政府透過點數評比（points system），以教育程度、工作經驗和語言能力等，加起來予以評分，依照評分高低篩選移民；透過此系統，加拿大政府引進大量高技術性人力的移民（曾嫻芬 2006）。概言之，「擇優移民制度」強調移民政策與經濟發展之間的關聯性，以最大化本國經濟的利益來篩選移民申請人。以全球主流來看，各國傾向將移民政策做為補充人口以及專技勞動力的重要政策工具。

參、我國移民現況與討論

目前我國的移民政策是以管制為主、開放為輔的政策，也就是與入出境管理綁在一起的政策，並未將移民政策獨立立法。早在2011年當時，中央研究院翁啟惠院長即聯合各界，發佈了一份《人才宣言》，文中指出臺灣已然成為高階人力的「淨輸出國」，呼籲政府重視人才供需失衡問題，應大力變革，既要培養及留住自家的人才，也要迎接國際的菁英（中央研究院 2011）。

本研究彙整我國近年來移出入口及外籍人士聘僱人數等相關資料，如圖2、表2及表3所示；由圖表中，可以看出我國移出入口呈現「高出低進」的現象。去年我國國民赴海外工作約72萬人次，其中高達六成為大專生以上的青壯年人才；相對之下，去年來臺工作之外籍人士，外籍勞工約有60萬人次，白領僅有3萬多人。在全球化的浪潮之下，全球人才競賽正如火如荼地進行著，在一出一入之間，臺灣已經失分不少。

狹義的移民指永久居留及歸化國籍，廣義移民則包含工作居留簽證、永久居留、歸化國籍等。移民政策主要解決產業缺工、缺人才的問題，因此引進外國人才，不一定要正式取得中華民國國籍。衡酌國

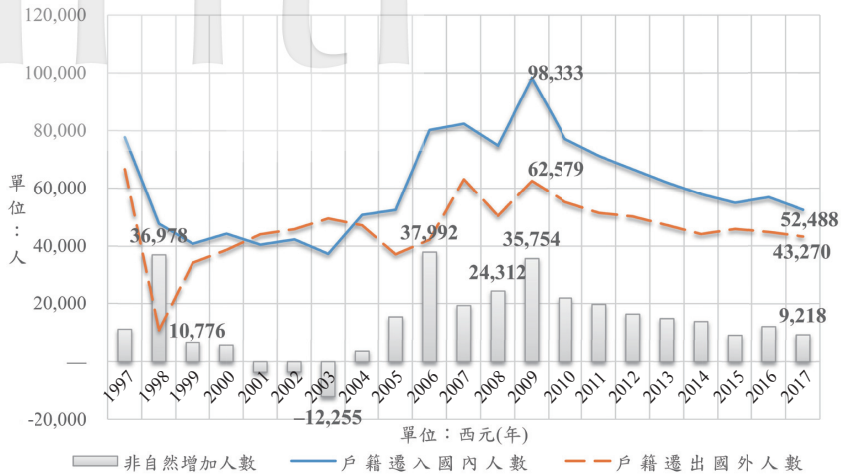


圖2 我國近20年之國際戶籍遷入、遷出及非自然增加人數

資料來源：內政部戶政司（2017）。

內人才發展所面臨的問題，政府於近年來陸續提出一些改革方案，如推動並執行「育才、留才及攬才方案」、通過《外國專業人才延攬及僱用法》，該法定於2018年2月8日正式施行，期吸引優秀人才來臺。

從此法中，可以看出我國在移民政策的設定上，採擇優的移民政策。然而，我們可能會面臨一個現實的困境，也就是國內的條件是否具有足夠吸引外國專業人士來臺工作與居留。經濟性移民的增加終究仍須仰賴國家經濟成長的潛力、企業國際化程度，以及更優質的生活環境，惟有大環境各面向條件成熟，方能吸引更多的經濟性移民移入（行政院國家發展委員會 2013）。此外，臺灣外籍勞工已達60-70萬人，要到什麼程度才到上限，所謂的「人力缺口」，藍白領、高科技人才都要設定好，不要成為人才的反淘汰。

同時，我們也必須反思一件事情：誰可以打開國界的門？我們將經濟社會地位高的外國人（白領階級）視為可被接受的移民；相對地，對於外籍勞工（藍領階級），我們在法律上規範有居留期限之限制，其以外籍勞工身分居留在我國期間，不得計入申請永久居留及國

表2 我國外籍專業人員聘僱許可人數

時間	總計	專門性或技術性工作	華僑或外國人投資設立事業之主管工作	學校教師工作	補習班語文教師工作	運動教練及運動員工作	宗教、藝術及演藝工作	履約
2012年底	27,624	14,465	1,853	2,445	5,615	29	1,948	1,269
2013年底	27,627	14,855	2,010	2,408	5,094	39	1,818	1,403
2014年底	28,559	15,672	2,207	2,291	5,040	45	1,962	1,342
2015年底	30,185	16,982	2,357	2,299	5,000	46	1,782	1,719
2016年底	31,025	17,868	2,530	2,254	4,875	50	1,698	1,750
2017年11月底	32,327	18,731	2,674	2,382	4,563	253	2,071	1,653

資料來源：行政院國家發展委員會（2017）。

表3 我國外籍勞工人數統計

時間	總計	產業外籍勞工						社福外籍勞工	
		合計	農林漁牧業	製造業	營建工程業	合計	看護工	家庭幫傭	
2012年底	445,579	242,885	9,313	230,604	2,968	202,694	200,530	2,164	
2013年底	489,134	278,919	9,788	265,741	3,390	210,215	208,081	2,134	
2014年底	551,596	331,585	10,316	316,409	4,860	220,011	217,858	2,153	
2015年底	578,940	363,584	9,898	346,914	6,772	224,356	222,328	2,028	
2016年底	624,768	387,477	10,872	370,222	6,383	237,291	235,370	1,921	
2017年11月底	674,651	425,010	12,275	407,446	5,289	249,641	247,683	1,958	

資料來源：行政院國家發展委員會（2017）。

家歸化之年資計算，故我國對於外籍勞工，並未視為移民（行政院國家發展委員會 2013）。對於奉獻心力與歲月的他們，我們是否該有適度性的修法開放？也非常值得我們加以省思。

針對上述的簡報內容，移民署代表指出，國家發展委員會正在委託學者進行「我國移民政策之檢討與創新做法」之研究，將對未來國家移民數額進行推估，近期會提出結案報告。近年來我國移入人口呈現「高出低進」的現象，有鑑於此，移民署持續積極鬆綁外籍專業人士來臺居留或永久居留的法令，並配合《外國專業人才延攬及僱用法》訂定相關子法，期吸引優秀人才來臺。

會中除了政府部門代表從政策實務面分享外，楊曜委員辦公室張喻閔副主任從國會立法推動經驗指出，立法委員們非常關注「攬才」鬆綁，是否對國人的就業市場造成負面的影響，如：「傳統產業的工作機會是否會被搶走？」在與行政部門對話時，卻常有立基點完全不同的情況發生，致有論述、溝通窒礙之處，對於開放還是管制的拿捏，常常難以取得足夠之實證資訊做為參據。

看守臺灣協會從環境的角度切入，認為臺灣的人口密度過高，其實不需要過度鼓勵生育；需要更著墨者，應該是在「少子高齡化」的變遷過程，提升中、高齡人力的運用，及建構有效能的高齡者照護機制。如參採荷蘭等國的照護模式，強化社區關懷據點、招募志工投入家庭訪視與獨居者供餐等，醫療面也要更積極推動安寧照護，健保制度也要因應高齡化，提出改革策略。總而言之，面對「少子高齡化」的人口結構變遷，不論是醫療、社區支援、農地政策等都需要拿出對的政策，臺灣環境的承载力，不宜繼續維持高人口密度，應該著眼於足以因應人口結構變化的政策作為。

本中心陳再晉主任綜合與會者的意見，提出下述的總結建議：我國政策研擬者應參照國內外環境與經濟情勢變遷，研提臺灣最適人口數與人口結構，並定期進行滾動式修正（例如：逐年或每2年，配合產業的興衰週期，做一次5-10年的區間推估）；再者，依前項推估結

果，定期召開政府跨部門會議（國發會層級以上），即時就產業發展所需的勞動力與人才，對移工與攬才、留才有關之移民、歸化政策，做動態式的調整。概言之，多元攬才與移民政策是面對「少子高齡化」社會之必要因應方案，國家政策制定者需為臺灣環境量身制定才行，以維持國家之永續發展。

參考文獻

- 中央研究院（2011）本院發布《人才宣言》呼籲重視人才供需失衡問題。中央研究院電子報，8月25日。http://newsletter.sinica.edu.tw/news/read_news.php?nid=5977。
- 內政部戶政司（2017）戶籍登記現住人口數按五歲、十歲年齡組分。https://www.moi.gov.tw/files/site_stuff/321/2/year/year.html（取用日期：2018年1月15日）。
- 行政院新聞傳播處（2017）賴揆召開年終記者會 勾勒「安居樂業」、「生生不息」及「均衡臺灣」施政願景。https://www.ey.gov.tw/news_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=6E03F0CC94394F0D（取用日期：2018年1月15日）。
- 行政院國家發展委員會（2013）中華民國人口政策白皮書。<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=fbbd5fe5e5f21981>（取用日期：2018年1月15日）。
- 行政院國家發展委員會（2016）中華民國人口推估（105至150年）。https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72（取用日期：2018年1月15日）。
- 行政院國家發展委員會（2017）重要統計資料。https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=507E4787819DDCE6（取用日期：2018年1月15日）。
- 夏雨（2017）稅改後川普擬推行美30年來最大移民改革。大紀元電子報，12月30日。<http://www.epochtimes.com/b5/17/12/29/n10006462.htm>。
- 陳明訓（2016）國際移民對經濟及政策之影響。經濟部人才快訊電子報，1月11日。http://itriexpress.blogspot.tw/2016/01/blog-post_42.html。

曾熾芬（2006）誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義。臺灣社會研究季刊，61: 73-107。

維基百科（2018）國家人口密度列表。https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E5%AF%86%E5%BA%A6%E5%88%97%E8%A1%A8（取用日期：2018年1月15日）。

鄭又平（2006）全球化與國際移民：國家安全角度的分析。2006年政府再造與憲政改革系列研討會：全球化之下的人權保障與人才共享研討會論文，臺北：臺灣法愛公德會、國立臺北大學公共行政暨政策學系，2月21日。

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 2017. “International Migration Report 2017.” http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf (Date visited: January 15, 2018).