

## 第五章 結論與建議

### 第一節 總結

人口老化是人口轉型伴隨而來的結果。在人口轉型初期，死亡率逐漸下降，出生率仍維持較高的水準，使得人口的自然成長大幅增加。嗣後，生育率逐漸下降，使得新生兒人數逐漸的減少，最後生育率降至與死亡率相當的水平。新生兒的減少加上人口轉型初期的新生兒逐漸老化，都將使得人口逐漸老化。

1951 是台灣生育的高峰期，該年總生育率達 7043 人。爾後，總生育率逐漸的下降，直至 2006 年每千人生育數為 1100 人。相較於總生育率下降的速度，台灣地區新生兒人數在 1986 年前仍維持在 35 萬的水準。1986 年至 1996 年間則仍維持在 30 萬水平，但 1997 年後台灣地區新生兒人數一路下滑至 2006 年的 20 萬人。

台灣地區新生兒人數的快速減少，再加上 1950 年至 1980 年間出生的新生兒將於 2015 年及 2045 年將逐漸成為高齡人口，台灣地區面臨來自金字塔頂部及金字塔底部的人口老化。人口老化的問題不僅是老年人口比例的加重，還包括工作年齡人口的萎縮及工作年齡人口年齡的老化。

工作年齡人口比例的減少及年齡的老化，在勞動參與率不變的情形下，帶來的是勞動力逐漸的減少及老化。然而，更嚴重地是台灣地區男性勞動參與率逐漸地減少，更加速了勞動力的衰退。

依據我們的推計結果可以看見，台灣地區人口的負成長已是即將到來的事實。然而，我們同樣可以看見，在工作年齡人口迅速萎縮的同時，未來台灣地區男性勞參率將逐漸下降，這導致台灣男性勞動力人數快速地減少。雖說女性未來勞參率回逐漸的攀升進而提升女性勞動力的人數。然而，人口規模及男性勞參率的下降，致使台灣地區勞動力的負成長，將先於台灣地區人口負成長的到來。

台灣地區人口負成長的始點最快為 2010 年，最晚為 2027 年。然而，勞動力

的負成長最早將於 2009 年開始，最晚為 2016 年。勞動力負成長的始點不僅早於人口的負成長，其衰退的幅度亦大於人口的減少。目前，台灣地區勞動力總數約為 1100 萬人，若依據中位數的發展路徑，在 2050 年台灣地區的勞動力將僅剩約 600 萬人，減少了將近 50%。另外，在高齡人口的比例方面，將從 2008 年的 10% 成長至 2050 年的 45%。而高齡非勞動力的人口方面，將從 2008 年的 214 萬人，迅速的增加至 2050 年的 781 萬人（中位數）。

台灣地區未來人口老化及人口的依賴負擔，不能單用依賴比來進行測量，尚須納入未來勞動力的變遷趨勢，運用經濟依賴比反映較為真實狀況的人口負擔，而這樣的測量方法，已被歐盟及美國的 BLS 應用於瞭解人口負擔的情形。

若我們從人口依賴比中位數來看，台灣地區 2050 年的人口負擔約接近 85%，也就是約 1.2 位工作年齡人口撫養一位 65 歲以上的人口。然而，我們用經濟依賴比中位數來看的話，台灣地區在 2050 年的經濟依賴比約為 130% 至 140%，也就是說每一位勞動力人口將撫養 1.3 至 1.4 位非勞動力的老年人口。

藉由這兩個數據的比較，我們可以發現未來台灣地區人口的依賴負擔，比目前我們推測的來得更嚴重。其中，勞參率的下降，致使勞動力的人數快速減少是造成經濟依賴比高於依賴比的主因。

## 第二節 政策建議

台灣地區邁入高齡社會已是不可避免的未來，面對即將來到高齡的社會，長遠之計當然是藉由提升生育率，使得未來可能的勞動力供給量能增加，但藉由婚育政策減緩人口負擔無法在短期內看見效果。所以我們可藉由提升勞參率以緩和人口負擔帶來的社會衝擊。

### 壹、維持 55 歲至 64 歲人口的勞動參與率

提早退休的趨勢使得台灣地區勞動力的供給更為吃緊。因此，我們並不一定要延長退休年限，當務之急則是如何減緩提早退休的趨勢，也就是提升 55-64 歲

的勞參率。

### 貳、提升女性勞動參與率

若我們依據推計來看，未來女性的勞動勞參率將不斷地提升，甚至到了 2050 年女性勞參率將與現在男性的勞參率相當。正因女性勞參率增加，使得女性勞動力人數大幅提高，而彌補了男性勞參率下降所造成的勞動力短缺。

未來台灣地區高齡人口的快速增加，及男性勞參率的減少都將使得為來勞動力人數的減少及人口負擔的增加。然而，更多女性投入職場，將有助於減緩勞動力負成長的趨勢及人口負擔的增加。因此，我們可以知道在未來女性勞動力是不可或缺。且從女性勞參率上升的幅度及趨勢來看，當前的女性勞動力尚有很大的發展潛力。

## 第三節 研究限制與討論

### 壹、遷移對人口結構的影響

一般來說，遷移人口僅占一個社會人口的少部分。因此，對人口的結構的影響，不如出生及死亡來的大。但伴隨著人口老化現象的嚴重，有許多國家開始評估運用國際遷移的方式，以緩和國內人口老化的趨勢及勞動力的減少。然而，移入人口對人口結構究竟效果如何，是否有助於緩和人口老化或提升勞動力供給引來許多的討論。(Bouvier, 2001; Coleman, 1992; Coleman and Rowthorn, 2004; McDonald and Kippen, 1999)。

在 McDonald and Kippen (1999) 的研究中指出，依據澳洲目前的生育率水準及國際移入為 0 的假設下，澳洲的人口老化的情形在持續的變嚴重。但在，在每年 8 萬人的淨移入，將澳洲未來人口老化的情形會變得較為緩和，且能人口維持零成長。

相較於 McDonald and Kippen 對國際遷移對人口結構影響及勞動力供給的評估。Coleman (1992) 認為我們尚須正視國際移入所帶來的問題，如族群的衝突、

外國勞工佔據本國勞工的就業機會、第二代移民的教育問題等。Coleman 同時指出，英國未必須要大量的國際移入，事實上，英國年輕及中高齡勞參率不高，也就是有許多年輕人及中高工作年齡人口並未在勞動力市場，透過相關政策的激勵可使得他們回到勞動力市場，進而減緩勞動力人口的減少及人口依賴的負擔。

國際移入對一個地區人口結構的影響可從兩個面向來看。在經濟性移民上，可直接為移入地帶來直接可用的勞動力並減緩人口依賴的情形；在非經濟移民上，尤其是外籍配偶的移入，除了直接帶來較為年輕的人口外，還間接的提升台灣的生育水準，進而減緩人口的老化。

在台灣，內政部於 2008 年所通過之「人口政策白皮書-少子女化、高齡化及移民」將國際移民納入人口政策中，希望藉由經濟性及非經濟性移民來減緩少子女化、高齡化所造成的人口老化及勞動力的減少（內政部，2007）。

然而，在台灣尚未有專門的研究來評估國際移民數量對台灣人口結構的影響。確實截至 2007 年年底，因經濟因素居留台灣地區的外僑人數約為 49 萬人。台灣非經濟因素的移入人口，主要是以婚姻因素移入者為最多，至 2007 年底，也已累積至 39 萬人。但要達到緩解少子化、高齡化及伴隨而來的勞動力缺乏問題，究竟未來應該要吸納多少經濟及非經濟性移民，尚須審慎的評估。

若是從本研究假設國際移民為 0 的推計結果來看，確實無法反應外籍配偶的移入，對台灣生育水準及人口結構的影響，進而可能低估未來的生育水準。但在這樣的假設下，我們可以很清楚的看見，要維持目前約一千萬的勞動力人數，2008 年至 2050 間台灣必須吸納超過五百萬人的勞動力移入。但台灣是否有能力、有意願接受這麼多的國際移入及處理衍生而來的問題，是值得考量的。這也正突顯提高中高齡勞動力參與率的方案，在緩解勞動力供給減少的情形上，是一個值得參考的方向。

## **貳、女性勞參率與生育率的關係**

依據台灣過去女性勞參率發展的趨勢，我們確實可以看見女性勞參率逐漸的提升，這為勞動力市場提供充足的勞動力。然而，女性參與勞力市場，究竟是否

會影響其結婚生子的意願？更進一步來說，當我們試圖藉由提升女性勞參率來緩和人口老化衝擊的時候，是否會與婚育政策的效果相抵觸？對於女性生育率及勞參率關係，我們尚待進一步的釐清。

### 參、方法上的限制

從我們的推計結果，可看見未來女性勞參率將提升至與現在的男性勞參率相當，而男性勞參率將不斷減少。這是因區塊拔靴法屬於趨勢外差法的一種（Trend Extrapolation），也就是依據過去的趨勢來推估未來的變遷。但當推計的時間較長時，趨勢外差法容易出現推計區間過大或是產生不合理值的情形。因此，我們運用區塊拔靴法推計勞參率時，可以看見未來女性勞參率不斷成長，而男性勞參率不斷下跌地趨勢。然而，真實的世界是否真的持續呈現這樣的變化，也就是女性勞參率的增加是否會像過去的速度一樣或是到達一定水準之後便趨於緩和？男性勞參率是否會不斷的下降，或是有一個底線？

此外，年輕的勞動力因教育擴張的關係使得在學率的增加，導致年輕勞動參與率的降低。但是，未來教育擴張的趨勢將逐漸減緩，不會像過去十年來這麼迅速，這將反映在年輕勞參率下降趨勢的減緩。同樣地，中高年齡勞參率的下降，是源自近年來政府鼓勵提早退休，並提出優退的方式，導致中高年齡工作人口離開勞力市場的誘因大增，致使中高齡勞參率的下滑。當這樣的政策效果消失後，未來中高年齡勞參率是否會持續下滑，亦是值得考慮的。

簡而言之，區塊拔靴法是基於「歷史會重演」的假設下，以過去發生的事實來推估未來的變遷。但是，歷史經驗可能是在當時環境下的特殊產物，未必會在未來重演。在這樣的情形下，運用區塊拔靴法推計所得的結果未必能反映未來趨勢的發展。

### 肆、經濟依賴比的侷限

經濟依賴比係將勞動力的因素納入，藉以衡量人口負擔。然而，非勞動力是否就沒有負擔高齡老人？非勞動力的分類中包含了就學、料理家務、高齡、身心障礙、想工作而未找工作及其他原因等而未工作亦未找工作者。

在就學方面，事實上，就學可以看成一種人力資源的投資。雖然，就學人口當下並未進入勞動力市場。然而，可以期待地是，未來就學人口將成為勞動力並有更高的生產力。另外，從這個角度我們也可以知道經濟依賴比將勞動力視為衡量一個社會負擔能力的指標，而非勞動力生產力。隨著，科技的進步、資本的累積及教育的普及，勞動力人數不一定能反應一個社會的負擔能力。未來的研究應當考量更多的經濟因素，以反應台灣社會的負擔能力。

除此之外，家務料理同樣被排除在社會負擔能力的衡量之外，但家務勞動應包含在社會的負擔能力之內。因中高齡老人生活起居的照護，有許多是在家庭中完成，而負責照護的人則無法進入勞力市場，但他們卻實際負擔了照護老人的工作。

從另一方面來說，是否 65 歲以上非勞動力人口經濟上都需要依賴他人？學者張明正已指出 65 歲以上的老人約有 42.7%能夠經濟勉強及完全能自立。其中 26.2%的老人依靠工作收入，16.5%的老人依靠養老金、退休金、撫卹金、儲蓄、產業或交易所得等之收入，也就是說有 16.5%的老人並非勞動力人口，但卻有其他收入，維持其經濟獨立。隨著，教育水準提升、行業的改變、女性勞動參與率的增加及所得水準的提升，未來老人的經濟自主率將更為提高（張明正，1995）。若是，經濟依賴比的測量能結合關於老人收入狀況的研究，將更能夠反應實際的人口負擔。

根據上述的探討，可以知道經濟依賴比確實比扶養比納入更多資訊來測量人口的依賴負擔，但確有其侷限性，也就是在測量社會的負擔能力及老人自立能力時，僅考量是否在勞力市場的因素。未來的研究者當考量更多元的測量方式，將社會的負擔能力及老人的經濟獨立性納入人口依賴負擔的測量。