臺灣少子女化的政策與政治困境

王兆慶

壹、總生育率TFR的誤導性

臺大經濟系駱明慶老師（2007）近二十年前的論文指出，臺灣社會當時已經注意到總生育率（TFR, total fertility rate）快速下降的問題。高齡化、勞動力不足、生育獎助、托兒設施，當時也已蔚為話題。不過，當時他分析發現：「1995-2005年間看似快速下降的總生育率，其實有將近85%是來自於20-29歲婦女有偶比例下降的貢獻。」（駱明慶，2007，頁55-56）換句話說，這段時間總生育率的下降，可以用人口學的「步調效應」（tempo effect）來解釋——臺灣人不見得是終身少生，而是開始晚婚而晚生。也因此，臺灣或許隨後會出現「補償效應」（recuperation effect），晚婚、晚生的人，最終還是結婚及生育。所以駱明慶（2007，頁57）審慎且並不悲觀的結論是：「當晚婚的世代順利在30-39歲的階段逐漸進入婚姻生活，他們在20-29歲時所延緩的生育數，能否在未來的生育統計中顯現出來，總生育率是否能夠停止下降甚至回升，是未來值得繼續觀察的重點。」

這篇論文刊出後的第一個十年。臺灣總生育率確實「停止下降」了。2007年1.10，2016年1.17。其中，2012年龍年還出現峰值，回升至1.27。只可惜第二個十年，下降趨勢又繼續發生。

不過放眼地球另一端，總生育率是否能夠停止下降「甚至回升」？答案是肯定的。根據OECD Family Database共計52國、1984至2024年的總生育率數據，若篩選十年內TFR上升幅度最大者，則前五名國家，如下表1。這五國在十年內的TFR上升值，皆達0.4以上。

數據中，52國1984年總生育率平均值為2.41，至2023年平均值下降為1.49。可知全體趨勢乃為下探，這五個國家實

表 1　近年總生育率 TFR 快速提升國家及其數值

	原始TFR（年度）	升高後TFR（年度）	TFR增加值
拉脫維亞	1.10 （1998）	1.58 （2008）	0.48
保加利亞	1.11 （1998）	1.56 （2008）	0.45
愛沙尼亞	1.28 （1998）	1.72 （2008）	0.44
瑞典	1.503 （1999）	1.940 （2009）	0.437
丹麥	1.400 （1984）	1.809 （1994）	0.409

資料來源：作者整理。

屬異常。

查閱既有文獻，除了瑞典、丹麥以外，另三個可泛稱為中東歐國家（CEE, Central and Eastern Europe）。文獻多分析，這些國家總生育率數字的回升，主要就是來自「步調效應」的消失與「補償效應」的出現。1990年代共產主義政體崩潰後的政治經濟震盪，導致CEE人民的生育決策大幅延後。但21世紀起，經濟環境改善，推遲生育的步調效應不再明顯；同時，補償效應發威，十年前選擇暫不生育的人，在十年後紛紛實現生育決定（Goldstein et al., 2009; Sobotka, 2011; Sobotka & Fürnkranz-Prskawetz, 2020）。

由上述文獻可知，總生育率在數年內的下降趨勢，可能只是一國人民有許多人開始傾向晚生所致；下降趨勢停止，可能只是先前選擇晚生的人，時間到了，終於生了而已；趨勢反轉回升，則可能是晚生的終於生，以及一部分人也決定不再晚生，雙重效果的疊加。這三種情況下，一國人民、每一個世代，最終他們決定生育的子女數，可能根本都沒有改變。但總生育率TFR的數值彷彿是搖晃的燭火，火焰忽小忽大，讓在乎它的人一下子捏把冷汗、一下子歡欣鼓舞。

Sobotka與Fürnkranz-Prskawetz（2020，頁203）批判，本世紀以來CEE國家TFR回升的表象，根本不容樂觀。因為滿40歲的世代（假設他們不會再生育），與老一輩相比，平均生育子女數其實明顯下跌了。他們也認為，世代實際生育的指標，不會受短期波動干擾，才是掌握一國生育情形的“better picture”。例如

「完成生育率」（CFR, completed fertility rate）。

只可惜，現實上，無論是少子女化的政策評估研究或政治議程，依然多數圍繞著TFR，而不是CFR。TFR是有誤導性的，但燭火搖曳間，我們卻無法捨棄它。

貳、瑞典經驗：洪荒之力的極限

但瑞典呢？瑞典是北歐社會民主福利體制國家的代表，也是當代家庭政策的典範國。它早在1960年代就開始推動普及公共托育，1970年代就開始推動性別中立的育嬰假。無論嬰幼兒家外送托率、幼兒母親的勞動參與率、父親的育嬰假申請率，瑞典都是已開發國家的佼佼者。根據表1，瑞典也在TFR上升速度最快的國家中名列前茅。就算TFR不是精準的指標，誰能主張瑞典的家庭政策，對於增加生育子女數沒有絲毫作用？

同樣近二十年前，挪威人口學者Hoem（2005）分析，瑞典TFR歷年變化雖然是「雲霄飛車式的」（roller-coaster fertility），但CFR相對穩定。TFR於1980至1990年提升約0.5，1990年至2000年又下降約0.6，上升與下降幅度都不小。但是1965年出生世代的生育子女數（在2004年，他們39歲時）平均仍接近2人，這個數字和過去二十年的瑞典人並無二致。

Hoem（2005，頁568-569）認為，瑞典TFR的起起落落當然有許多解釋，但CFR的長期穩定，除了要歸功於瑞典政治對於性別平等型家庭政策的堅定共識（即使政府財艱困時），瑞典社會在私領域、公領域各面向，長期都已朝向性別平等發展，更為關鍵。比方說，瑞典社會提倡的早就不是「母親有就業的權利」，而是反過來，「就業女性也有養育子女的權利」（right of working women to also have children）——女性理所當然早就要就業與經濟自主了！光是這項出發點，就已經和其他家庭主義傾向的歐洲國家不同。也因為追求性別平等，就需要高度彈性的教育、托育及勞動體系，因此瑞典社會整體都在「改善親職與勞動參與的相容性」（improving the compatibility of parenthood and labor-force participation）。

檢視瑞典數據，若以40歲世代的平均已生育子女數為標準，計算近半世紀（1984至2024年）每一年年齡層的「完成（40世代）生育率」（CCF40, completed cohort fertility rate by 40），則其變化如下圖1。由於CCF40是當年度達40歲者，在年底的平均已生育子女數。2024年能夠算出的CCF40，是指1984年出生者。故橫軸最左以「1984年（1944出生）」，最右以「2024年（1984出生）」標示。

根據圖1，Hoem（2005）所謂「瑞典TFR雲霄飛車、CFR相對穩定」，這個觀

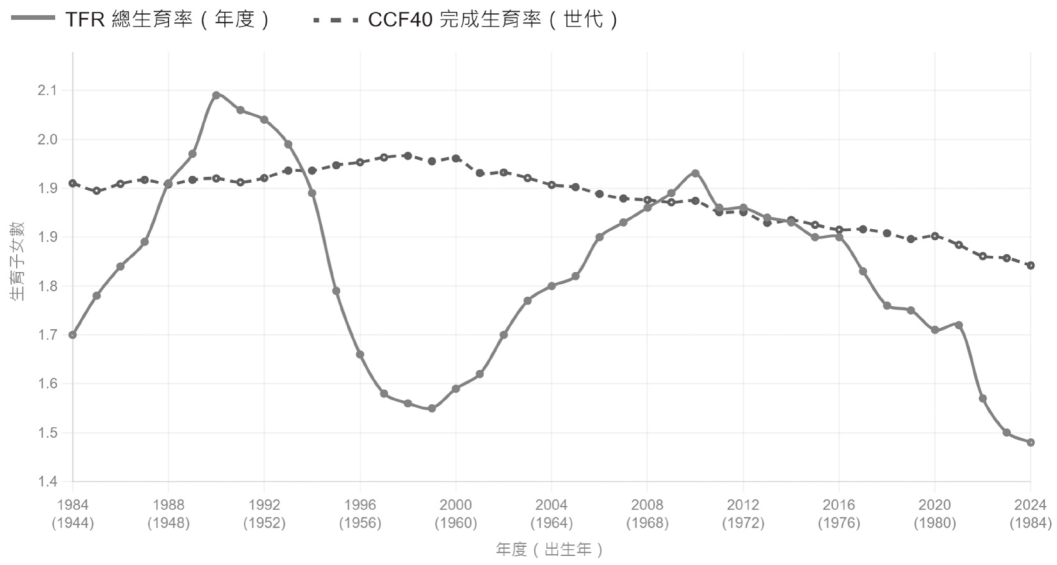


圖 1 瑞典 TFR 及 CCF40 趨勢比較圖

資料來源：作者整理自Human Fertility Database（2025年7月24日版）。

點即使在論文刊出之後的二十年，幾乎仍可適用。雖然這後二十年，瑞典CCF40真的下跌了一些，那也只是代表2024年滿40歲的世代（1984年生者）平均生育子女數為1.8，比起二十年前（2004年）的40歲瑞典人（1964年生者）平均生育子女數為1.95人，少了0.15人而已。

圖1也可看出，CCF40些許的減少值，相比於瑞典TFR晚近五年的暴跌，呈現出根本完全不同的光景。可以想見，TFR的起起落落，只是燭火般的晃影；CCF40的穩定，才是一代一代瑞典人蓋棺論定的生育選擇。而如果我們相信Hoem（2005）的解釋，那意味著，瑞典政府和國民乃是用盡半個世紀的洪荒之力，來建構出一個「家庭政策及整體社會皆致力於性別平等」的人類環境，以維持CCF40於不墜。但同時，這也意味著，儘管你使出瑞典這般的洪荒之力（普及福利、職場友善、家庭責任平等……），也僅僅能維持CCF40不墜罷了。因為就連瑞典，1984年迄今，也並不曾真正有效地「提振」完成生育率。

參、政策藥方與因果異質性

運用政策提振TFR還是可能的，許多計量研究對此有一定程度的共識。雖然這

種政策效果，往往只是挪動民眾生育決策的時間，不見得讓人「多生」。但作者就讀博士班時，人口學者王德睦老師，曾在一對一的課堂上指點作者：迴避「晚生」，短期內每年引導出一波一波因政策而提早出生的兒童，至少可以維持人口金字塔的平滑，減少暴跌型的斷層。換句話說，這代表未來的勞動力組成不致出現突然的萎縮，依賴勞動力繳費的社會保險（例如年金、醫療）也會稍微多些苟延殘喘的時間。

Sleebos（2003）很早就用OECD的國家層級資料，抓出單一年度的TFR（1998年），簡單橫向比較各國政策數據與TFR的相關性，包括現金、托育、工作家庭平衡三種家庭政策。以迴歸係數來說，他的計算結果是：（一）現金補助占GDP每增加1個百分點，TFR預測增加約0.09。（二）3歲以下托育使用率每增加1個百分點，TFR預測增加約0.01。（三）工作家庭平衡指數每增加1單位，TFR預測增加約0.06。但三者的R-square差距頗大，現金補助只有0.07，工作家庭平衡指數是0.27，托育使用率則是0.43。這代表現金補助與TFR的關係，各國離散程度極大；托育使用率與TFR的關係，各國的分布相對集中於迴歸線附近。

Luci-Greulich與Thevenon（2013）也用國家層級資料，選取OECD中16個國家，蒐集1982至2007年的panel資料，估計十個政策相關變項對TFR的影響。其三項主要發現為：（一）在五種模型設定中，皆有統計顯著性的是兒童津貼，投入的財政額度占GDP的比例每增加1個百分點，TFR預測增加0.02至0.037。（二）0-2歲的家外送托率，在五種模型也皆有統計顯著性，每增加1個百分點，TFR預測增加0.005至0.009。（三）女性平均年總工時，在四個模型有統計顯著性，每減少一百個小時，TFR預測增加0.06至0.076。其他如青中年失業率，只在一個模型有統計顯著性；未婚生育比例，則是沒有顯著性。

類似的計量文獻汗牛充棟，這裡只再引一份聯合國人口基金晚近的報告（Sobotka et al., 2019）。這份報告回顧了過去二十年、超過四百篇文獻，大致有以下重要觀察：（一）定期的現金移轉對TFR有「微小但正面」（small but positive）的效果。部分研究認為，現金對低收入家庭較為有效。（二）3歲以下托育率每增加10%，各研究估計普遍有效，TFR增加效果從0.08至0.12不等。也有研究指出，對高教育程度女性的第二胎以上胎次更有效。（三）育嬰假對TFR的效果是矛盾的，文獻有正有負，這可能跟育嬰假政策本身的複雜性有關（長度、薪資替代率、彈性程度等）。部分國家資料顯示，低教育程度女性的長期育嬰假，會讓這群女性傾向連續生育。（四）

長工時對TFR有減少效果。週工時增加一小時，高教育程度女性的完成生育率會減少0.05。其機制不只是女性難以兼顧工作和育兒，也造成男性更不願意投入育兒。（五）人工生殖技術，對TFR有增加效果，2014年歐洲平均增加效果為0.03。（六）「由零胎到一胎」（transition to first child）的困難，是歷來家庭政策難以觸及之處。例如住宅昂貴更會阻止男性進入婚或育，傳統性別規範更會阻止女性進入婚或育。

前人努力並未白費，這些挑戰低生育率課題的學術研究，成為跨國政府決策者的施政依據。尤其在TFR特別低，少子女化又蔚為政治話題的日本、南韓、臺灣，上述福利國家家庭政策（兒童津貼、托育服務、育嬰假），於晚近都開始大幅擴張。畢竟這些政策也符合東亞生產主義福利體制的基調，重視勞動力（Wong, 2025）。

但奇怪的是，本世紀以來日、韓、臺的改革，並沒有成功複製歐洲福利國家家庭政策對TFR的量化效果。舉例，提升0-2歲家外送托率，幾乎是所有計量文獻一致認為有效的對策。南韓從金大中總統（1998-2003）推動「生產性福利」，以及盧武鉉總統（2003-2008）推動「社會投資」至今，托育補助、免費托育、托育卡、托育公共化，都曾經是政策菜單的一部分；南韓0-2家外送托率，也確實從2003年約15%，成長到2010年約40%，再成長到2023年約70%（Lee, 2017；Fleckenstein & Lee, 2017）。然而南韓的TFR卻是從2003年1.19跌至2023年的歷史低點0.72，並沒有如計量文獻的線性預測，家外送托率增加50%，TFR就增加了0.5云云。當然，也可爭辯或有延遲效應（lagged effect），只是目前為止，似無證據。

聯合國人口基金報告（Sobotka et al., 2019，頁55、59）對此有淡定的分析。該報告認為：歐洲那一整套以工作及家庭平衡來刺激TFR上升的政策，「在職場僵固及長工時的國家，尤其東亞，不太會成功。」（may be less successful in countries with the culture of rigid work patterns and long working hours, especially in East Asia.）更甚者，「東亞國家有OECD各國最不對稱的性別分工」（The East Asian countries are characterized by most asymmetrical gender division of labor among all OECD countries.），以及「兒童壓力大，也提高家長時間、金錢成本的『補教狂熱』」。（and the “education fever” which puts high pressure on children…… also incurring high time and monetary costs to the parents.）

哈佛社會系教授Brinton對東亞這類低生育率國家的特質，也有一個簡潔的描述詞：「推崇工作的保守主義」（pro-

work conservatism）（Brinton & Lee, 2016）。

這是政策效果的「因果異質性」（causal heterogeneity）困境。在醫藥研究中，人類大致都有一樣的肝、一樣的心臟，所以藥物對每個人的療效相對一致。但公共政策以國家為界，而國家之間怎麼可能完全一樣？不同國家彼此的異質性，龐大到我們難以想像。那些對北歐TFR有效的政策藥方，在德國也許勉強還行。但在東亞，國家的「體質」與北歐或西歐應該是相去甚遠。政策藥方就算被政治所採納，恐怕也不見得產生一樣的「療效」。

肆、政治的最小抵抗路徑

更何況，臺灣的政治未必真正接納了這些歐洲發明的政策。

舉例，放眼地方政府，3歲以下公辦民營托嬰中心（俗稱「公托」）的興辦家數，其實差距甚大。以需求較高的六都來比較，截至2025年底的衛生福利部統計顯示，新北市有126家公托、臺北市93家、高雄市67家、桃園市57家、臺中市48家，臺南市只有17家。這並不符合六都的人口比例。可知3歲以下公托擴張的關鍵，涉及地方政府政策意志和興辦能力，而他們彼此並不一致。

再觀察中央政府。舊版的〈我國少子女化對策計畫（107年──114年）〉也可看出，3歲以下公托得到的財務資源，和2到5歲公立幼兒園與非營利幼兒園等（統稱「公共化幼兒園」）得到的財務資源，明顯不同。這八個年度，衛生福利部為「擴大公共化托育量」（增建公托）編列的預算總計30.48億元，但教育部為「增班」及「興建」公共化幼兒園編列的預算，總計328.4億元，兩者相去十倍之遠（行政院，2024，頁107-108）。跨國政策評估學術文獻中，以托育服務提振TFR的焦點都是0-2歲，然而臺灣的托育公共化施政，資源集中之處顯然並不在此。

從地方到中央，我國政府願意積極投入的TFR提升政策，主要還是文獻中「效果微小而正面」的現金移轉型政策。例如連賢明等（2023）彙整的我國生育一次性現金給付，22個縣市政府無一缺席，且多有依胎次提高金額的設計。其中最慷慨的澎湖縣，第一胎給3萬、第二胎給5萬、第三胎以上給7萬元。這種一次性現金給付，甚至還有82個鄉鎮市區所自行再加碼，其中最慷慨的屏東縣里港鄉公所，第一到第五胎分別給3、6、9、12、15萬元。至於中央，衛生福利部和教育部在「育兒津貼」項下共同編列的連續八年經費預算，則是總計達2213.47億元（行政院，2024，頁107、109）。雖然，Luci-Greulich與Thevenon（2013）估計，現金移轉需要提高GDP比例一個百分點之多，TFR才會提升約0.03；臺灣一年GDP

若以25兆計，這形同一年內（而不是分八年！）就需要2,500億元的生育給付或育兒津貼，才可能有0.03的TFR回升作用。

為何TFR於全球敬陪末座的臺灣，長期偏好「效果微小而正面」的現金發放政策？（但發放總額又遠低於計量研究的有效門檻）為什麼沒有像南韓一樣，全力衝刺0-2歲托育服務？為什麼對減少工時的政策，近乎視而不見？

本文不是經驗研究，沒有質或量的證據可以提供本土解釋。但西方學者對於社會政策發展的理論，姑且可以借來參考，就當作是猜一猜。瑞士社會政策學者Bonoli（2012）曾以「最小抵抗路徑」假說（path of least resistance）解釋歐洲各國年金改革的策略，簡言之，砍年金有先後次序，政府會避免一開始就砍到有政治否決權力的群體（veto players）。例如，可以先處理非典型勞工，或是對未來退休生活還無感的年輕人，而不要去碰已經退休或快要退休的人。

同樣的道理，提出少子女化有效對策，在政治上乍看是一種「邀功」（credit building）的方法，實際上卻處處會碰到既有社會結構的痛點，有機會惹毛各種”veto players”。推動0-2歲托育服務？家庭保守主義者可能非常不滿，因為這違反小嬰兒應該由媽媽照顧的價值觀，而小兒科醫師、兒童發展學者，可能還會透過科學論述和家庭保守主義者結盟。推動減少工時？國內七大工商團體鐵定非常不滿，少子高齡化造成的缺工已經迫在眉睫，居然還讓勞動力的貢獻度下降？遑論雇主可以就此減少加薪、苛扣福利，那最後連勞工大眾也會一起跳腳。

臺北市政府2026年3月宣布，推出育兒勞工「減少工時不減薪」政策，由政府支付員工每日減少上班一小時的薪資成本。希望透過公部門資源介入，引導企業支持家長減少工時。雖然，這根本不是全面減少工時的政策，只是針對育兒勞工，且總經費規模極低的迷你型試辦計畫。但北市府宣布政策後，引來的社群網路反應就已非常兩極。正方紛紛叫好，反方卻也罵聲不斷：「我就問為什麼沒小孩沒結婚的人要幫同事處理這一小時的工作量？為什麼要比別人多上一小時的班？」「安親班老師跟學校老師如果也提早一小時下班的話？」「我只覺得這是變相懲罰沒結婚的。另外勞動市場，有結婚的更難找工作。」「如果這樣實行後私人企業主和主管都能接受並且有配套措施嗎？真的這樣做提早下班去接小孩的人不會被其他不用接小孩的同事排擠找麻煩嗎？」

於是，即使2025年臺灣創下TFR只有0.695的全球新紀錄，最不會引發爭議的政策新聞仍是：〈南投草屯明年發兒童生日禮金，每人2萬元「一路發到5歲」〉、〈發錢催生！彰市擬發兒童生日禮金最多領6萬，拚明年元月上路〉，諸如此類的

標題。原因不難推測——發小錢，立竿見影、容易宣傳，不需要配套的行政系統，也不會觸及既有社會結構或利益格局的改變。其政策效果也許最差，但政治成本卻是最低的，非常符合選舉政治的短期期待。

伍、無解的深層難題

最後，有三個政策及政治的綜合困境，似乎是臺灣少子女化的無解難題。

第一、房價。聯合國人口基金的文獻回顧報告指出（Sobotka et al., 2019），購屋價格昂貴，對青年的婚、育意願都有負面影響，且這個效果對男性更高一點。巧的是，馬英九總統時期的前行政院衛生署署長楊志良（2021），也曾發布過自己主持的一份民調，他有一樣的發現：「未婚而有結婚意願者……不婚的原因（可複選），男沒房及收入不夠（63.3%及47.7%），明顯高於女性的24.3%及8.7%，且年紀越輕，越在意有房及收入；渴望自由自在，則女性（38.8%）遠高於男性（29.4%）。」

不過聯合國人口基金的另一份報告（UNPF, 2025）補充，房價對婚、育意願的影響，其實受到文化差異的調節。譬如中國人、伊朗人，都有「買房才能結婚」的文化心態；但是德國或荷蘭的青年，通常會覺得租房也沒問題，租到好房子，一樣可以婚或育。可惜，多數臺灣人似乎是傾向「有房才能結婚」以及「有房才願意生」的文化群體。樊家忠等人（2025，頁91-92）的研究就發現，青年「有繼承房地產者在父母死亡之後的結婚狀況有顯著的提升」，而且「如果有繼承房地產，則（子女數）增加的幅度將遠遠大過沒有繼承房地產者。」

但是，打壓房價讓青年容易購屋？政策上這已經超出了家庭政策的範疇，非本文作者所能妄言。目前所知的是，研究房價與生育率關係的美國經濟學家（Dettling & Kearney, 2014）指出，房價下跌期若是經濟蕭條期，生育率反而會下跌。且臺灣住宅自有率超過80%，意味著房地產已經嵌入大多數家庭的資產結構中。假如政府主動推出逼使房價打七折的政策（如果有這種政策手段的話），這在選舉政治上是可欲的嗎？

第二、不婚，甚至不戀。曾有人口學家拆解世界各國晚近三十年CFR下降的成因（Zeman et al, 2018），發現中東歐主要是第二胎以上數量減少導致的，但東亞卻是第一胎減少——也就是更多人根本終身沒有生育，所導致的。由於東亞（日、韓、臺）的非婚生育子女比例，相比於歐美都極低，可以推測，東亞新生兒人數年年下降的趨勢背後，形同東亞的結婚人數年年持續下降。且不婚的傾向，部分來自根本不戀愛。日本內閣府兒童家庭廳（こ

ども家庭庁，2024）晚近發布的〈青年生活規劃與交友意識調查報告〉，發現25歲至34歲的未婚男性中，有36.7%完全沒有戀愛經驗，這個數字幾乎倍於同齡未婚女性的22.5%。日本社會的流行語「草食系男子」，並非空穴來風。

這項東亞難題，也徹徹底底不屬於歐洲福利國家家庭政策的守備範圍。解方為何？日本學界晚近認知到，少子女化對策過去集中於育兒環境的改善，但其實日本出生率下降的真正瓶頸乃是不婚現象。故安倍內閣從2013年起，將促進結婚納入地方創生政策的目標之一（松浦司，2024）。地方政府紛紛推出「結婚禮金」政策，例如29歲以下結婚可領六十萬日圓、39歲以下結婚可以領30萬日圓；地方政府也紛紛推出公辦「婚活」，亦即公部門主辦的大型聯誼或婚友服務；2024年，東京都廳甚至推出自己的實名制交友軟體。

這些政策有效嗎？文獻沒有一致的證據。倒是有質性研究批評（高橋勅徳，2020），「婚活」發達，造成參加者傾向用更精密的條件篩選交友。畢竟除了年齡與外貌，現在職業、收入、興趣，也都可以事先電腦篩選。又因為可挑選的對象極大化，參加者想撿大石頭的心理增強了（海灘繼續逛下去，下一顆石頭會更大！），彼此更容易因為小小的不順眼而中斷約會關係。「婚活地獄」恐怕是讓結婚變得更難，而不是更簡單。至於東京都的公辦交友軟體，推出近兩年，正式會員只有約3萬4千人，配對成功結婚者只有208對（町岡マチ子，2026）。

政治上呢？筆者參加過某智庫的一場少子女化對策會議，席間有資深學者主張，臺灣政府也應推動公辦聯誼及交友軟體。但一位年輕政治幕僚隨即發言：「我是二十六歲的青年女性，我如果聽到政府大推聯誼或交友軟體，絕對會翻白眼！而且身邊如果有誰去註冊政府app，一定會被朋友嘲笑！」此案在會議上只好不了了之。有趣的是，這位主張公辦交友軟體的資深學者，會中也主張「鼓勵非婚生育」（或用一個較煽動性的詞：婚育脫鉤），可見他不是單純的保守派。但另一位學者又打槍他：「臺灣人很保守，政府碰婚姻，會引起文化戰爭。」故此案也不了了之。

第三、中國的武統陰影與政治滲透，以及世界威權與民主體制國家的對抗格局，所形塑出的未來不安感。深入分析此事？本文力有未逮。但未來不安感會拉低一國出生率嗎？共產主義瓦解後的中東歐、金融海嘯時期陷入債務危機的南歐，以及晚近陷入戰爭的烏克蘭，都有人研究，答案也都是「會」（Goldstein et al., 2009; Comolli & Vignoli, 2021; Rogoża, 2023）。雖然臺灣目前為止沒有量化或質化經驗研究探索這一題，但本文猜測，

這種未來不安感也是TFR下降背景成因之一。有人稱臺灣的少子女化為「國安危機」，但另一個國安危機——眼前的國家人權保障與民主政治體制能否存續？兩種國安危機，可能是有連動關係的。

陸、無法回頭的新生兒出生數

最後，假設臺灣用盡洪荒之力成功翻轉TFR，且速度擠身表1的全球最成功國家之列，十年內提升達0.4（從0.695提升至1.1），「每年出生數」的增加其實也非常有限。詳如下表2。

表2是以2025年臺灣現行育齡女性（15至49歲）的分齡人口為基礎，再根據5至14歲未來十年會加入育齡女性的人數，以及40至49歲未來十年會退出育齡女性的人數來估計的。由於少子女化已經發生很長一段時間，育齡女性總人口本來就會持續萎縮。就算總生育率TFR有所回升，回升效果也只能稍微抵消育齡女性的萎縮，不會徹底翻轉趨勢。也就

表 2　臺灣 TFR 不變或回升之每年出生數推估

年度	情境一TFR	情境一出生數	情境二TFR	情境二出生數
2026	0.695	100,324	0.736	106,502
2027	0.695	97,874	0.776	109,279
2028	0.695	95,605	0.817	112,332
2029	0.695	93,401	0.857	115,165
2030	0.695	91,299	0.897	117,901
2031	0.695	89,318	0.938	120,536
2032	0.695	87,444	0.979	123,109
2033	0.695	85,661	1.019	125,562
2034	0.695	83,960	1.06	128,009
2035	0.695	82,387	1.1	130,379

資料來源：作者整理。

是說，光靠女性平均每人生育意願回升到TFR=1.1，因為青中年女性人口數的減少，這樣的人口結構也只能讓每年的出生數微幅增加而已。想要回到十年前（2016年）TFR=1.1，但年度內新生兒還有二十萬的「榮景」？那麼2035年，TFR目標必須高達1.7。

柒、結語：理想與現實

論文的結尾通常會被期待提出政策建議，但本文不打算這麼做。

晚近有臺灣學者提出批判性的替代理想，主張臺灣社會不必以傳統態度執著、糾結於低生育率困境，應該放眼至新的、正向的願景。例如鄭力軒（2026）認為，「少子化是社會正向發展下的副作用」，所以不要再陷入「媒體慣用的『催生』的說法，很容易讓人聯想到是否要回復過往家庭體制中對於育齡人口個別是女性的桎梏……少子化對策的論述應聚焦在『善待每一個兒童以及育兒者』，也就是將育兒進一步社會化。」葉明叡（2026）更激進地認為，「少子化本身，正是一個社會整體發展的『社會自由度』的指標。」「我們要繼續保有、擁護得來不易的自由。」「當然，於此同時，我們要努力嘗試不同的措施應對少子化現象……（但）這些努力，是以政治共同體永續發展為目的……不危及社會發展果實，讓人們盡可能享有最高水準的生活品質，以及最大程度的自由。」

然而，臺灣的選舉政治會接納上述觀點嗎？本文傾向認為，少子女化在未來十年內，仍將持續被詮釋為執政黨治理能力差勁的證據，或是青年幸福感低落的指標。少子女化一直是良好的「政治提款機」，無論是馬英九總統八年或蔡英文總統八年，過去如此、未來亦然。每年年初，政府公布相關數據時，在野黨都會「撿到槍」。因為它象徵著一籃子數不清的困境：低薪、高房價、時間貧窮……諸多問題「害人不敢生小孩」的負向情緒敘事框架，會逼使執政黨不斷被問責。

執政黨當然有責任。不過，這種局勢將造成一場接一場歹戲拖棚的政治演出。執政黨將在「明知不可為」的情況下，不斷推出福利政策加碼（最有可能的政策選擇當然是快而有感的現金給付）；然而它採取的任何行動，在本文分析的條件下，效果必然有限。於是少子女化將是一個永遠可以被政治化的議題，執政黨永遠因此失分，反對黨永遠有炮彈可打。而隱身在少子女化背後的諸多結構性痛點：一家庭保守主義及性別化親職、二職場工時僵固及不友善、三兒少補教熾熱競爭、四購屋欲與高房價、五不戀不婚傾向、六臺海歧見及共同體的瓦解危機，或本文未能論及的托育不安全感、厭童文化壓力等，則有很高的機率，無論執政黨或在野黨都不願

碰觸，或者束手無策。畢竟這些議題，臺灣人民雖然是受害者，但往往同時也是加害者，你我可能都推了一把。

少子女化已經消耗了臺灣公民社會與選舉政治二十餘年的力氣。現在，我們還需要簡單的憤怒出口，或任意抄來的政策藥方嗎？或許不如先直視現實，也花一些時間，消化現實帶來的無力感。然後才問自己：我們會繼續選擇討好人心的快速加碼？或者我們會為了兒童權益、青年發展與性別平等，嘗試整個社會結構與生活秩序的大幅重組？即使代價不菲，成效有限？還是，太不划算了，乾脆放棄，資源轉投其他課題？

問題不只是知不知道，更是要或不要。這是考驗臺灣能否作為一個共同體做出集體決定的時刻。我們能否正視TFR的誤導性，而不是因為短期的下降或上升，急於憤怒或欣喜，或急於牽強附會；我們能否注意到政策選擇的政治本質，進而形成價值判斷的天平，認清何種政策觸及結構改革，何種政策只是挑軟柿子吃；最後，我們能否忍受漫長的人口黑暗期，卻仍堅持推進青年、兒童、家庭的公共支持體系。選民自己、政黨、行政機關，會有共識做出這樣大幅度的變革嗎？我們會走上現有政治結構幾乎最不可能走上的那條路嗎？本文想到的不是結論與建議，而是一部老電影《魔戒》的台詞——佛羅多說真希望自己從來沒有拿到魔戒，甘道夫說，對啊，我們都會這樣想，“But that is not for us to decide. All we have to decide is what to do with the time that is given to us.”

（本文作者為托育及就業政策催生聯盟召集人）

關鍵詞：生育率、家庭政策、因果異質性、最小抵抗路徑

參考文獻

こども家庭庁（2024）。《令和6年度若者のライフデザインや出会いに関する意識調査報告書》。こども家庭庁。https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/baa1bb86-a439-4a1f-839e-2bb6e6273400/3c3be002/20241118_policies_shoushika_04.pdf

行政院（2024）。《我國少子女化對策計畫（107年－114年）》（113年8月修正核定本）。

町岡マチ子（2026年5月8日）。〈成婚数「200組超」とはいうけれど…東京都が税金7億円を投入する「婚活事業」に都民から疑問の声〉。《現代ビジネス》。https://gendai.media/

articles/-/166925

松浦司（2024）。〈少子化対策の30年を振り返る〉。《日本労働研究雑誌》，768，17-34。

高橋勅徳（2020）。〈増大するあなたの価値，無力化される私：婚活パーティーにおけるフィールドワークを通じて〉。《日本情報経営学会誌》，40（1・2），201-215。https://doi.org/10.20627/jsim.40.1-2_201

連賢明、楊婉瑩、林子欽、鄭宗記、杜文苓、蔡佳泓、廖興中（2023）。《探討現金補助政策對生育率之關聯及影響》（111年度建置以資料科學為基礎之社會政策治理機制委外服務計畫循證決策個案實作報告）。國家發展委員會。

楊志良（2021年6月17日）。〈是女不嫁，還是男不娶？〉。《聯合報》，A13。

葉明叡（2026年3月25日）。〈少子化的祝福〉。《巷仔口社會學》。https://twstreetcorner.org/2026/03/25/ming-jui-yeh/

樊家忠、江淳芳、陳冠銘、趙曉芳、陳玉華、陳人豪、陳易甫、陳妍蒨、鄭雁馨、邱紀尊（2025）。《少子女化問題與對策實證調查分析報告》。國家科學及技術委員會。

鄭力軒（2026年4月2日）。〈朝向整體性的少子化對策〉。《思想坦克》。https://voicettank.org/20260402-1/

駱明慶（2007）。〈台灣總生育率下降的表象與實際〉。《研究台灣》，3，37-60。

Bonoli, G. (2012). Blame avoidance and credit claiming revisited. In G. Bonoli & D. Natali (Eds.), *The politics of the new welfare state* (pp. 92-110). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199645244.003.0005

Brinton, M. C., & Lee, D. J. (2016). Gender-role ideology, labor market institutions, and postindustrial fertility. *Population and Development Review*, *42*(3), 405-433. https://doi.org/10.1111/padr.161

Comolli, C. L., & Vignoli, D. (2021). Spreading uncertainty, shrinking birth rates: A natural experiment for Italy. *European Sociological Review*, *37*(4), 555-570. https://doi.org/10.1093/esr/jcab001

Dettling, L. J., & Kearney, M. S. (2014). House prices and birth rates: The impact of the real estate market on the decision to have a baby. *Journal of Public Economics*, *110*, 82-100. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.09.009

Fleckenstein, T., & Lee, S. C. (2017). Democratization, postindustrialization, and East Asian welfare capitalism: The politics of welfare state reform in Japan, South Korea, and Taiwan. *Journal of International and Comparative Social Policy*, *33*(1), 36-54. https://doi.org/10.1080/21699763.2017.1288158

Goldstein, J. R., Sobotka, T., & Jasilioniene, A. (2009). The end of "lowest-low" fertility? Population and Development Review, 35(4), 663-699. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2009.00304.x

Hoem, J. M. (2005). Why does Sweden have such high fertility? Demographic Research, 13(22), 559-

572. https://doi.org/10.4054/DemRes.2005.13.22

Lee, S.-H. (2017). The socialization of childcare and a missed opportunity through path dependence: The case of South Korea. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, *24*(2), 132-153. https://doi.org/10.1093/sp/jxx001

Luci-Greulich, A., & Thévenon, O. (2013). The impact of family policies on fertility trends in developed countries. *European Journal of Population*, *29*(4), 387-416. https://doi.org/10.1007/s10680-013-9295-4

Rogoża, J. (2023). Ukraine in the face of a demographic catastrophe. *OSW Commentary*, *524*. Centre for Eastern Studies. https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=1162334

Sleebos, J. (2003). *Low fertility rates in OECD countries: Facts and policy responses*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 15. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/568477207883

Sobotka, T. (2011). Fertility in Central and Eastern Europe after 1989: Collapse and gradual recovery. *Historical Social Research*, *36*(2), 246-296. https://doi.org/10.12759/hsr.36.2011.2.246-296

Sobotka, T., & Fürnkranz-Prskawetz, A. (2020). *Demographic change in Central, Eastern and Southeastern Europe: Trends, determinants and challenges*. In R. Holzmann, D. Ritzberger-Grünwald, & H. Schuberth (Eds.), 30 years of transition in Europe (pp. 196-222). Edward Elgar. https://doi.org/10.4337/9781839109508.00027

Sobotka, T., Matysiak, A., & Brzozowska, Z. (2019). Policy responses to low fertility: How effective are they? (Working Paper No. 1). United Nations Population Fund. https://www.unfpa.org/publications/policy-responses-low-fertility-how-effective-are-they

United Nations Population Fund. (2025). *The real fertility crisis: The pursuit of reproductive agency in a changing world*. United Nations Population Fund. https://www.unfpa.org/publications/real-fertility-crisis-pursuit-reproductive-agency-changing-world

Wong, J. (2025). *The welfare state in East Asia*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108887120

Zeman, K., Beaujouan, É., Brzozowska, Z., & Sobotka, T. (2018). Cohort fertility decline in low fertility countries: Decomposition using parity progression ratios. *Demographic Research*, *38*(25), 651-690. https://doi.org/10.4054/DemRes.2018.38.25