

# 日本、韓國少子女高齡化社會 之因應策略— 台灣做了甚麼？ 未來可以做甚麼？

翁毓秀

## 壹、前言

2008年9月下旬有幸參與在東京舉行的第13屆韓國、台灣、日本民間社會福祉代表者會議。本屆會議以少子女化及高齡化的主題邀請三國針對主題提出論文。台灣地區與日本和韓國都同樣都面臨少子女化與高齡化社會的挑戰。日本與韓國與會者多以日本與韓國政府如何因應少子女高齡化的政策措施為主；台灣與會者所提出的論文多著重在老人或長者的福利政策與機構照顧現況及照顧的實務經驗分享等，較少從少子女化或高齡化的問題的鉅視面進行論述。本文將以研討會所討論的有關日本與韓國國針對少子女化與高齡化的因應策略，以作為台灣地區目前面對同樣問題的參考。

## 貳、日本少子女化現況與對策

### 一、日本少子女化現況與趨勢

少子女化已經成為全球性的問題，日本歷經第1次嬰兒潮(1947~1949)這段期間的合計特殊出生率在4.3以上，到第2次嬰兒潮(1971~1974年)時即轉變成2.1，生育率自此一路下滑。到了1989年生育率下降至1.57，出現所謂的1.57衝擊(菊池繁信，2008)。受到這股衝擊的影響，政府正式研擬因應少子女化的對策。自1989年起日本出生率持續下降。到了2006年生育率雖然從2005年最低的1.26提升至1.32，然而展望未來仍然不樂觀。日本政府有鑑於對將來社會結構的憂心，將少子女化的課題定位為當務之急，持續推行各項因應對策。

日本的人口推計從「未來的人口結構變遷與推測」(總務省，2006)可以明顯的看出，今後少子女高齡化的現象將會更加普遍，隨著老年人口的增加與少子女化所

衍生的勞動生產人口的減少。預測受到這股趨勢的影響人口結構將會產生劇烈的轉變，而日本也將面臨前所未有的人口減少之社會現象的到來。

從「今後少子女高齡化社會的加速演變」來看（國立社會保險暨人口問題研究所，2006），2005年總人口將達到1億2,777萬人，2030年及2055年則分別為1億1,522萬人與8,993萬人。勞動生產人口則由目前的8,442萬人降低到2030年的6,740萬人，期間減少1,702萬人，據估計2055年勞動生產人口將從4,595萬人直線下降到2,145萬人。從15歲以下的人口來探討，少子女化的趨勢更形顯著，人口從2005年的1,758萬人降到2055年的752萬人，佔現在15歲以下人口的42.8%。就生育人數來看，將由目前的109萬人降到69.5萬人，據估計到了2055年生育人數只有45.7萬人，將邁入超少子女化社會。

## 二、日本的高齡化趨勢

日本未來人口結構變遷與推測可以明顯的看出，今後少子女高齡化的現象將會更加普遍。隨著老年人口的增加與少子女化所衍生的勞動生產人口的減少，預測受到這股趨勢的影響人口結構將會產生劇烈的轉變，而日本也將面臨前所未有的社會人口減少的到來。日本早在1970年已邁入聯合國所定義的高齡化社會，1994年時已是高齡社會，更在2006年已成為超高齡社會。日本為了積極且全面因應高齡化社會的來臨，1985年在內閣成立「長壽社會政策關係閣僚會議」，並於次年決議「長壽對

策大綱（即現在「高齡社會對策大綱」），此後便按照此施策方針實施各項對策，並且視高齡化的進展情況每隔五年即重新審核大綱（湯川智美，2008）。其政策的基本理念，除了依循國家以及地方公共團體之外，包含企業、地域社會、NPO（非營利組織）、家庭以及個人在內的所有構成社會的成員應該相互合作，各自發揮應盡的職責面對高齡社會。此外有關推動的各項對策分成了(1)就業與所得(2)健康與福祉(3)學習與社會參加(4)生活環境(5)調查研究等五個領域（湯川智美，2008）。

2007年日本的總人口為1億2,769萬人，高齡化比率21.5%，按照今後的預測65歲以上的高齡人口將維持在一定的幅度，0~14歲的幼年人口與15歲~64歲支撐社會的勞動生產人口將呈現減少的趨勢。進入2046年以後總人口將會低於1億人，僅剩9,938萬人，預估2055年的總人口為8,993萬人，高齡化比率高達40.5%（引自菊池繁信，2008）。

另一方面就今後少子女高齡化社會的加速演變來看，2005年總人口達到1億2,777萬人，2030年及2055年則分別為1億1,522萬人與8,993萬人。老年人口，將由2,576萬人遞增為3,677萬人與隨後的3,646萬人。2030年到2055年間這段期間老年人口雖然減少，但是高齡化比率卻仍停留在40.6%，推算將來的社會人口結構當中每10個人當中就有4個人為高齡者。而勞動生產人口則由目前的8,442萬人降低到2030年的6,740萬人，期間減少1,702萬人。據估計2055年勞動生產人口將從

4,595 萬人直線下降到 2,145 萬人。其次就 15 歲以下的幼年人口來探討，少子女化的趨勢更形顯著，人口從 2005 年的 1,758 萬人降到 2055 年的 752 萬人，佔現在幼年人口的 42.8%。就生育數來看，將由目前的 109 萬人將到 69.5 萬人，據估計到了 2055 年生育數只有 45.7 萬人將邁入超少子女化社會（引自菊池繁信，2008）。由上列數據看來，日本在 2055 年將邁入超少子女化與超高齡化的雙超高的社會人口結構。

### 三、日本少子女高齡化所推動的國家政策

自 1.57 衝擊之後，日本政府開始著手執行少子女化對策。然而在此衝擊性狀況發生之前，卻沒有任何積極對策的推動。1990 年以後的日本採取的少子女化政策包括：1994 年 12 月，文部、厚生、勞動、建設四部門大臣共識策劃「天使計畫」（今後育兒支援措施的基本方向），制定今後 10 年努力推動的基本方向與重點施策，同時並擬定「緊急保育對策五年事業」。到 1999 年為止的五年期間，擴大以低年齡兒保育為主的保育所的收容數量的增加，加強延長保育等多功能保育業務，設立完整的地區育兒支援中心（菊池繁信，2008）。

1998 年 12 月在少子女化對策推進閣僚會議上決議通過「少子女化對策推進基本方針」，同時並針對「天使計畫」及「緊急保育對策 5 年專案」重新審核，大藏、文部、厚生、勞動、建設、自治等六大臣達成協議，擬訂「新天使計畫（重點推動

之少子女化對策具體實施計劃)」。訂立目標期間，以 2000 年為首年度到 2004 年為止的計劃，以往基本重點在於擴充保育所，經過改訂之後不再只限於保育服務事業，還包括僱用問題、母子保健、教育、諮商事業等廣泛綜合的內容。

2001 年 7 月針對保育所制訂「待機兒童零作戰」，提出保育所的待機兒童人數減少到零的計畫，即幼兒進入保育所不需等待。2002 年 9 月，厚生勞動省檢討以往的政策措拖，從強化的觀點策畫「少子女化對策」。除了延續過去保育所的中心措施，兼顧育兒與工作的支援之外，並就育兒家庭的觀點訴求全面多元化的綜合性計畫推動，以「勞動方式的檢討（包含男性）」、「地區育兒支援」、「社會保障的下一代支援」，「孩童的社會性之提升與自立之促進」等四項對策為目標，規定由社會整體共同來進行綜合性計畫的推動。2003 年 7 月，根據少子女化對策推進關係閣僚會議提案的「有關次世代育成支援之當前推行方針」，制訂「次世代育成支援對策推進法」，地方自治體及事業（規定員工在 300 人以上的有絕對義務，員工在 300 人以下的有努力義務）訂定往後 10 後的行動計劃，以便能夠加速與計劃性與集中性的推動，並自 2005 年 4 月開始實施。

2003 年到隔年的 2004 年，在 2003 年 7 月制訂「少子女化社會對策基本法」，同年 9 月頒布實施。依據少子女化社會對策基本法，日本內閣召開少子女化社會對策會議。由於少子女化社會對策基本法已經長期施行，為了今後也能因應少子女化的

長期性課題，提出三大觀點，四大重點課題、二十八項具體行動」。少子女化問題可以說是威脅將來國家的危機狀況，將建構人民能夠享受生兒育女喜悅的機會視為當前急需處理的課題，於是在 2004 年 6 月的內閣會議一致決議通過「少子女化社會對策大綱」（引自菊池繁信，2008）。

2004 年，遵照此大綱所提出的四大重點課題，又提出國家與地方自治體以及企業應聯手推動的措施，制訂涵蓋 130 個項目的具體措施「兒童、育兒支援計劃（基於少子女化社會對策大綱的具體實施計畫）。以 2005 年到 2009 年的五年為實施期間，一般認為此計劃反映出展望 10 年後趨勢的「理想社會」型態。

2006 年 6 月，在少子女化社會對策會議上日本政府與執政黨達成協議頒布「新少子女化對策」。強調少子女化不僅是影響經濟產業或社會保障的問題，並將其定位在攸關國家與社會存在基礎的問題。為了扭轉生育率不斷降低的局勢，少子女化對策的徹底擴大與強化，將重心放在(一)社會整體的意識改革與(二)從重視孩童與家庭的角度擴大實施對策等觀點上。由於家庭狀況會隨著子女的成長期而改變。除了配合家庭需要的「工作型態的改革」外，加上支援育兒的稅制改革與兒童虐待防治法等「其他重要施策」，以及「再造家庭與地域互動關係的國民運動」或「社會整體提倡孩童與生命的保護運動」等內容涵蓋總計 40 個項目的具體施政方針中，其部分經費早已經編列在 2007 年度預算中。

隨後在 2007 年 12 月開始實施的「支

援孩童和家庭的日本」重點戰略與在 2008 年 2 月提出的「新待機兒童零作戰」經濟財政諮詢會議將「新待機兒童零作戰」定位在「新雇用政策」之「全員參加經濟戰略」，在面對勞動力嚴重不足的情況下，其政策目標是在 2010 年以前將年輕人、婦女以及高齡者的雇用水準提升到 220 萬人。並在今後三年將女性的就業人口提高 20 萬人。

除了上述早在 1985 年積極且全面因應高齡化社會的來臨，在內閣成立「長壽社會政策關係閣僚會議」，並於次年決議「長壽對策大綱，此即現在的「高齡社會對策大綱」（湯川智美，2008）。歸納日本對於少子女高齡化現象目前與未來繼續努力方向如下。

### (一)新待機兒童零作戰

2008 年 2 月提出新待機兒童零作戰計畫。雖然 2001 年推動的待機兒童零作戰的目標設定在三年內將保育所的收容名額增加到 15 萬人，化待機兒童為零，而實際上將限制名額增加了 15.6 萬人，雖然收到了成效，結果待機兒童還是存在，對於少子女化的改善也不見成效。就新待機兒童作戰而言，不僅限於保育所，視父母或地區的情況充實多元保育服務，服務對象將包含育兒支援服務的潛在性待機者。新待機兒童零作戰可說是為達到利用者增加到 100 萬人的搶救大作戰。對於潛在性需求群來說，一方面有著想生兒育女的慾望，而現實上卻在無法育兒的環境中，因此填補理想與現實之間的差距可以說是當前推

動少子女化對策急迫的課題。在潛在性需求者人數眾多的假設之下，預設目標值以便能夠滿足所有人的需求。為此經試算政府須提撥的追加經費為 1 兆 5 千億日圓～2 兆 4 千億日圓。再則，在經濟財政諮詢會議裡，將新待機兒童零作戰這項規畫定位在「新雇用戰略」，對於日益嚴重的勞動力不足問題，及探討重要的勞動政策議題時，也是不可忽視的一環。由此可見日本在面對少子女化問題不僅考慮家庭的保育責任，也考慮到雇主對於員工也應提供協助，才能穩定勞動力。「新待機兒童零作戰」的目的是提供保育服務（三歲以下兒童）的比例與利用人口數大幅度提高、增加提供服務的多元化與提昇健全保育服務品質（菊池繁信，2008）。

## （二）「支持孩童和家庭的日本」重點策略

2007 年 12 月為了改變從「就業」與「結婚生子」中二選一的社會結構，提升年輕人、婦女與高齡者等之勞動意願，實現所有人加入勞動就業市場的目標，提出滿足國民理想結婚、生兒育女需求的「支援孩童和家庭的日本」重點策略。社會保障制度審議會成立「少子女化對策」特別部門，經過多次會議後，於 2008 年 5 月制定「針對次世代育成支援而規劃之新制度體系的基本概念」。此計畫重點在於將日本建構為一個支持兒童與家庭的大環境，計畫理念認為只有大環境支持兒童與家庭才能促進年輕人生兒育女意願；具體措施包括：家庭保育提供方式的多元化、對於家有未滿三歲兒童的有意就業者以育兒休假

與托育來輔助、健全臨時托育制度、強化學齡期課後保育、對於有育兒需求的家庭提供經濟補助、與充實地區孕婦與育兒支援等。

## （三）針對「次世代育成支援」而規劃之新制度體系的基本概念

針對次世代育成支援而規劃之新制度體系的基本概念內容包括：(1)新制度體系的目的是在於推動健全培育兒童的支援，實現國民對於結婚、養兒育女的期望，工作型態的改革與育兒支援的社會基礎建構，以及對未來的投資；(2)新制度體系應具備的要件有，涵蓋性、體系性、普遍性、連續性等；(3)投入發揮成效的政府財源。為此所需之財源的籌措，造成社會連帶性的沉重負擔。社會經費成本的問題，有必要從整體社會經費成本負擔、地方財政收入列入考量，企業主負擔與使用者負擔的方式等相關進行討論。

另外，也將針對幼兒保育制度進行探討，其基本概念是：「為使所有意願者工作者都能安心顧及育兒與工作。基本上有必要在日本全國各地都具備某種程度的保育功能，並視個別狀況來選擇保育服務」。由此可見，政府努力營造支持兒童與家庭的大環境，不但要形成環境，也要由政府與社會共同承擔育兒的責任，使得生兒育女不在是核心家庭需獨立面對的。日本以「工作與生活均衡（均衡的職場生活）」與「兼顧父母的就業與子女的養育」兩大方案為汽車的雙輪驅動來作為改善少子女化現象與提昇勞動力的具體方案。

#### (四) 社會保障國民會議

社會保障國民會議的第三分科會，於 2008 年 6 月針對(1)少子女化對策及對未來的投資；(2)協調工作與生活的平衡；(3)育兒支援服務的周全改善；(4)各鄉鎮（市町村）確實推動政策；因應少子女化的對策投入具成效的財政支出與新制度體系的建構等各項內容，彙整成爲報告。

#### (五) 支援地區高齡者的「地區綜合支援中心」

2006 年修訂的介護保險制度針對地區綜合照護的概念進行重新審議。「地區綜合支援中心」的目的在於促進社區居民的身心健康及維持生活安定並給予必要協助，藉此對保健醫療的提昇與福利增進進行全面性支援（介護保險法第 115 條之 39 第 1 項），其不僅是爲維持社區老人生活而實施的照護，而是對醫療、財產管理、防止虐待等各種問題，在地區上負責綜合性的管理，此中心被定位爲展開支援的核心機關。「地區綜合支援中心」的主要功能有：(1)介護預防事業的管理；(2)對高齡者及其家屬提供綜合性的諮商與支援，包括介護保險外的服務；(3)已被保險者爲對象之預防虐待、早期發現等權益維護事務；(4)對困難的案例提供多專業的合力協助支援；(5)設立由地區相關機構組成的營運協議會。

#### (六) 開始實施高齡者的虐待防止法

日本在 2006 年開始實施高齡者的虐待防止法，該法第五條特別指出高齡者虐

待早期發現的重要性。預防及防止對高齡者身體暴力或心理虐待或疏於照顧的發生，這些都可能發展爲致命的案件。

從日本政府面對少子女高齡社會所採取的措施是由政府與企業提供協助給核心家庭，分攤育兒的照顧責任，提供充足的育兒所，使婦女無後顧之憂，藉以促進婦女的投入勞動力市場，補充部分由於少子女化所造成的勞動力缺口。在高齡化方面，日本的做法是強調社區化的照顧模式，以設立「地區綜合支援中心」來推展社區化的照顧。

### 參、韓國少子女高齡化現況與對策

#### 一、韓國的少子女化趨勢

韓國在出生率從 1970 年的 4.53 降至 2005 年的 1.08 (林春植, 2008)，自從 1982 年，總出生率下降至總人口的增長水平以下以來，一直持續著低出生現象。2005 年韓國有 44 萬名的新生兒，比 2004 年減少了約 4 萬名，出生率降至 1.08 名，比起幾年前在 OECD 中最低的日本(1.25)還少 0.2 名，可見韓國的低出生率已是世界上最低出生率國家之一。

韓國低出生率的原因如下：(金鐵忠, 2008)

1. 初婚年齡的上升：初婚年齡爲決定子女數和出生時期的主要變數，初婚年齡的上升加大了第 1 次生產的年齡，降低了總出生率。

2. 投入職場的女性增加：女性活躍的

進出社會，2005 年在所有工作人口中，女性所佔比率為 42.1%，比 2002 年的 40.8% 增加了 1.3%。隨著進出社會的女性增加，擴大了就業機會，女性的經濟能力提升。

3. 女性的價值觀：隨著越來越多的女性加入社會，脫離以結婚為中心的傳統價值觀，女性們所關心的範圍分散在工作和學習等各個方面。

4. 社會瀰漫著個人主義的風潮：從“我們”朝向從“我”角度考慮的個人主義日益深化，更關心自我的需求與成就，而忽視是否有子女。由於對自我成就的追求，從兼顧工作與婚姻生活轉變為以工作為中心。

5. 傾向以夫妻為中心的家庭生活：即使結婚也不要小孩的頂客族（double income no kids, 簡稱 DINK），這種僅由夫妻構成的家庭形態漸增。

6. 未婚率的增加和高離婚率：韓國是以傳統性婚姻為普遍特徵的社會，但近來隨社會經濟變動，未婚青年大增、離婚的增多，造成婚姻狀態迅速變化。

7. 雙生涯家庭的增加：以往男性具有維持家計的經濟責任，但是，隨著進入社會的女性增加，婚後從事經濟活動的女性也增加，形成雙生涯家庭也與日俱增。

8. 子女撫養費負擔的增加：據 OECD 統計，韓國教育機關的支出費用在 2001 年為 GDP 的 8.2%，為 OECD 國家中最高的，也成為逃避生育的主要原因。

9. 撫養子女的社會性資源嚴重缺乏：養育設施、托兒設施等不足，使撫養責任集中在家庭內的女性身上，使女性不願意

養育。

上述造成韓國少子女化的原因，在台灣也有相似的狀況。韓國初婚年齡的上升和出生率的驟減，造成少子女的現象。根據最近由韓國統計局發表的「2005 年人口住宅總調查」顯示，與 2000 年相比，0 歲～4 歲的嬰幼兒減少了 23.9%，而 65 歲以上的人口卻增加了 29.5%，達到 400 萬名，接近於總人口的 10%（金鐵忠，2008）。韓國在少子女化的同時也面臨著人口快速老化的問題。韓國新生兒數從 2000 年 64 萬 5 千人，驟減至 2005 年的 43 萬 6 千人，使政府產生警覺。根據韓國官方數據顯示，由於韓國政府對付人口老化的生育獎勵措施奏效，2007 年上半年新生兒數目較 2006 年同期成長百分之五點一。2006 年新生兒數目已回升至 44 萬 5 千人。韓國政府估計今 2007 年將有 46 萬 8 千名嬰兒誕生（中國時報，2007.8.14）。

## 二、韓國的高齡化趨勢

韓國已經在 2000 年就進入了高齡化社會(Aging Society)，預計在 18 年後，即 2018 年將進入高齡社會(Aged Society)。而且，預計再過八年後，即 2026 年將進入超高齡化社會(Super Aged Society)。根據保健福祉部以聯合國的「世界人口預計」資料為基礎預計的高齡化指數，2050 年韓國老人人口比率將增加至 37.3%，其增加率將為世界之首。

這樣的老人人口的增加並不單純意味著數字上的增加，而是由高齡化引起的健康惡化與所導致的長期照顧老人的增加。

老人人口，尤其是伴隨著將來高齡人口的增加而來的各種老人問題，可以稱作是社會性災難，問題非常嚴重。由低出生問題、快速的都市化、產業化現象和女性的就業增加引起的家族性贍養老人能力的削弱現象明顯，其嚴重程度更高於已開發國家(金鐵忠，2008)。

這樣的現象對整個社會造成了極大的影響。勞動人口的老齡化不僅會導致勞動人口的減少，還會惡化發展潛力。而且，隨領取養老金的增加及醫療費的增加等社會保障的支出大大增加，贍養人口數漸少，社會性贍養負擔只可能加大。低出生高齡化問題將於現在的低出生世代進入勞動社會的 2020 年以後正式出現(金鐵忠，2008)。隨都市化、產業化現象而來的是孤寡老人的增加、負有贍養責任的已婚女性就業率增加、需要扶養子女數減少等家庭結構與家庭功能的改變。贍養老人負擔的逐漸增加，從 2005 年的每 8.2 位勞動人口(15~64 歲人口)贍養 1 位 65 歲以上的老人；預計到 2020 年時，每 4.6 位勞動人口贍養 1 位老人；到 2030 年時，每 2.7 位勞動人口贍養 1 位老人；到 2050 年時，每 1.4 位勞動人口贍養 1 位老人。從這樣的贍養比可以看到勞動人口的沉重負擔(金鐵忠，2008)。

### 三、韓國少子女高齡化的對策

老人問題非老人本人或家庭的所能解決的問題，這一認識在韓國也形成了社會共識，逐步升級為重要的社會問題之一。雖慢了一步，但政府已於 2002 年由國務總

理室組成了「老人保健福祉對策委員會」，形成了對應高齡社會的「老人保健、福祉綜合對策」，爾後制定了「低出生老齡社會基本法」，從 2005 年 9 月 1 日起開始實施，並組成了以總統為主任委員的「低出生老齡社會委員會」。除此之外，保健福祉家族部正進行新設立「低出生老齡社會政策部」等作為應對老齡社會的行政組織。韓南大學社會福祉學科林春植教授在第 13 屆韓國、台灣、日本民間社會福祉代表者會議中提發表韓國低出生率老齡社會基本計畫。茲將基本計畫做簡要的介紹如下：

基本計畫的主旨在為所有韓國人共同創造可持續發展的社會；時間目標有二：其一是 2006~2010 建構少子高齡社會的應對基礎；其二是 2011~2020 恢復出生率及成功應對老齡社會。基本計畫有三大項領域與 241 項課題；三大領域是：營造有利於生育與扶養的環境、建構可提供高齡社會質量的基礎及確保將來經濟增長動力。

#### (一)營造有利於生育與扶養的環境

- 1.加強生育與扶養的社會責任
- 2.建構可兼顧工作與家庭的社會體系
- 3.形成家庭友善與男女平等的社會文化

在加強生育與扶養的社會責任方面，韓國有很多具體減輕撫養子女家庭的經濟社會負擔，包括：稅收與社會保險優惠、實行房屋特別銷售、引進兒童津貼、對滿五週歲兒童的無償保育及教育、對兩個子女以上家庭，支援保育及教育費、增加課

外輔導學校、對產婦嬰幼兒實施補充營養、支援試管嬰兒手術費用、對低收入家庭提供產後護理及新生兒看護支援、增加公立保育設施服務、擴大實施幼稚園全日托制等措施（林春植，2008）。

## (二) 建構可提供高齡社會質量的基礎

1. 建構老年人收入保障體系
2. 建構健康與醫療保障體系
3. 建構友善老年人的社會基礎

在建構提供高齡社會質量的基礎上，韓國的做法包括：充實公共養老保險制度、保障老年人的收入、擴大私人收入保障制度、建立老年人健康管理與營造適合老年人的交通環境等（林春植，2008）。

## (三) 確保將來經濟增長動力

1. 積極運用女性與高齡人才
2. 提高人才資源的競爭力
3. 培養銀髮產業

基本計畫以五年為一期，每隔五年樹立階段性與戰略性目標與計畫。

### 第一期計畫(2006~2010)

- 營造有利於生育與扶養的環境
- 建立應對高齡化社會的基礎

### 第二期計畫(2011~2015)

• 建構恢復出生率與應對高齡社會的體系

### 第三期計畫(2016~2020)

- 恢復 OECD 國家平均出生率
- 成功應對高齡社會

從韓國組成了以總統為主任委員的「低出生老齡社會委員會」、設立「低出生

老齡社會政策總部」。「低出生老齡社會政策總部」之下有重策總括官、老年人政策官與兒童人口政策官主管三大領域與 241 課題的政策方案，可以看出韓國應對低出生率與高齡社會的努力。韓國政府對低出生率與高齡社會所帶來的社會影響是非常重視的。韓國政府的努力已產生效果。根據韓國官方數據顯示，韓國新生兒數從 2000 年 64 萬 5 千人，驟減至 2005 年的 43 萬 6 千人，使政府產生警覺。韓國政府實施生育獎勵措施來對付人口老化似乎已奏效。韓國 2007 年上半年新生兒數目較 2006 年同期成長百分之五點一。2006 年新生兒數目也已回升至 44 萬 5 千人。韓國政府估 2007 年將有 46 萬 8 千名嬰兒誕生（中國時報，2007.8.14）。

## 肆、台灣做了甚麼？未來可以怎麼做？

### 一、台灣少子女高齡化趨勢

台灣於 1983 年的總生育率降至 2.16，也就是所謂的人口替代水準（張明正、李美慧，2001）。新生兒數也逐年下降，至 2001 年跌破 30 萬以來不斷逐年下滑，至 2005 年新生兒數已低於 20 萬 6 千餘人及 2007 年的 20 萬 3 千餘人（內政部統計處，2009）。粗出生率從 2004 年的千分之 9.6，2005 年降到千分之 9.06，2007 年降至 8.89。估算每位生育齡婦女一生所生之嬰兒數從 1.8 人降為 1.2 人，2007 年之生育率更降至全球最低僅 1.1 人。生育年齡逐年上升，出生率及總生育率持續下

降，人口將呈負成長，人口數量、人口素質成爲潛在危機。與世界主要國家比較，明顯偏低，粗出生率僅高於德國及日本的千分之 8.2 及千分之 8.7，值得深度關切，並設法改善。

少子女化也將帶來人口結構的快速老化。若按照聯合國定義 65 歲老人比例超過 7%，稱之爲「高齡化社會(Aging Society)」；65 歲以上人口比例超過 14%，稱之爲「高齡社會」(Aged Society)；65 歲以上人口比

例超過 20%，稱之爲「超高齡社會」(Super Aged Society)。台灣在 1993 年即邁入高齡化社會，預估到 2018 年台灣 65 歲以上人口比例將超過 14%，達到聯合國所稱的高齡社會，到 2026 年台灣 65 歲以上人口比例將超過 20%，達到超高齡社會（內政部人口政策白皮書，2008）。台灣與日本、韓國相較 65 歲以上人口比例達 7%，14% 到 20% 的年份與步入高齡社會與超高齡社會所需的年數如表一。

表 1：韓國、日本、台灣三地高齡化速度

國別	步入年份			需要年數	
	高齡化社會 (7%)	高齡社會 (14%)	超高齡社會 (20%)	步入 高齡社會	步入 超高齡社會
日本	1970	1994	2006	24	12
韓國	2000	2018	2026	18	8
台灣	1993	2018	2026	25	8

整理自：內政部人口政策白皮書，2008。

台灣從勞動人口與 65 歲以上人口的扶養比，即老年贍養係數，1995 年 7.9 個勞動人口扶養一名老人；2000 年變成 5.3 個勞動人口扶養一名老人，至 2020 年 2.7 個勞動人口就要扶養一名老人，日後的台灣將會出現食之者眾，生之者寡到兩個年輕人撫養一個老人的窘境（薛承泰，2004）。經建會人力規劃處規劃組組長王玲指出由於人口快速老化，形成 15 至 64 歲工作年齡人口的扶養比，也將由長期對 15 歲以下人口爲主的情況，轉爲對 65 歲以上人口爲主。王玲表示，扭轉點將在 5

年內發生。經建會推估，工作年齡人口對高齡人口的扶養比，將自目前的 7.0 比 1，也就是平均 7 個工作人口養 1 個高齡人口，至 2026 年、2056 年，分別降至 3.2 比 1、1.4 比 1（表 2）。韓國老年贍養係數來看，2005 年 8.2 個勞動人口扶養一名老人；2020 年變成 4.6 個勞動人口扶養一名老人，至 2050 年 1.4 個勞動人口就要扶養一名老人。日本、南韓與台灣的扶養比如表 3。從表 1 與表 2 可見，韓國與台灣的狀況十分相似，日本的人口老化比台灣更早一點。

表 2：台灣未來人口結構（中推計）

年 別	年底人口數(千人)			年底人口結構(%)			扶養比	
	0-14歲 ①	15-64歲 ②	65歲以上 ③	0-14歲	15-64歲	65歲以上	幼年人口 ①/②*100	高齡人口 ③/②*100
2007	4,020	16,499	2,316	17.6	72.25	10.14	24.36	14.04
2008	3,893	16,635	2,368	17.0	72.65	10.34	23.40	14.23
2009	3,770	16,771	2,414	16.4	73.06	10.52	22.48	14.39
2010	3,644	16,929	2,435	15.8	73.58	10.58	21.53	14.39
2011	3,518	17,070	2,469	15.3	74.03	10.71	20.61	14.46
2016	3,021	17,172	3,017	13.0	73.98	13.00	17.59	17.57
2021	2,792	16,554	3,859	12.0	71.34	16.63	16.87	23.31
2026	2,593	15,682	4,747	11.3	68.12	20.62	16.54	30.27
2031	2,354	14,684	5,562	10.4	64.97	24.61	16.03	37.88
2041	1,815	12,663	6,490	8.7	60.39	30.95	14.34	51.25
2051	1,452	10,247	6,862	7.8	55.21	36.97	14.17	66.97

資料來源：行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣 95 年至 140 年人口推計」，2006 年 6 月。

表 3：韓國、日本、台灣三地扶養比

國別	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
日本	44.9	45.5	46.0	46.9	47.8	48.7	49.4	50.1	51.0	52.6
南韓	40.1	39.7	39.5	39.5	39.6	39.6	39.6	39.5	39.4	39.1
台灣	44.2	43.3	42.6	42.3	42.1	41.7	41.0	40.5	39.7	39.1

附註：扶養比=（0~14 歲人口+65 歲以上人口）/15~64 歲人口。

整理自：內政部人口政策白皮書，2008。

## 二、台灣因應少子女化的對策

台灣地區的人口政策依據自 1969 年訂頒的「中華民國人口政策綱領」人口政策，1984 年訂頒的「加強推行人口政策方案」及 1988 年對人口生育政策展開通盤的

檢討，並於是 1992 年修訂的「人口政策綱領」，以維持人口合理成長為目標。1990 年代，人口老化速度加快，少子女化的趨勢愈益嚴重。台灣總統府曾召開會議，將少子女化、高齡化人口結構改變列為國家安全隱憂議題，並列入「國家安全報告」，

指示教育、經濟、人口之政府部門採取因應對策（翁翠萍、劉嘉韻，2005），內政部於 2006 年公布「人口政策綱領」，隨後並於 2008 年公布內政部人口政策白皮書。而生育子女、養育及教育成本隨著高漲，女性投入職場賺取家庭第二份薪資比例也隨之升高。如何協助女性就業者在家庭照顧與工作職場間取得平衡，成為人口政策白皮書關注的焦點。人口政策白皮書中對婦女工作與家庭照顧上、提供家庭育兒的教育協助、提供家庭育兒經濟支援等方面均有具體措施。茲摘述現行相關措施如下：

### （一）對婦女工作與家庭照顧上

依據「性別工作平等法」第 15 條、第 16 條及第 19 條規定給予產假、育嬰假、家庭照顧假等。

### （二）提供家庭育兒的教育協助上

提供托兒服務、建立保母系統、推動保母證照制度、幼兒教育券、育兒補助與兒童托育補助、學前教育扶助等。各縣市補助標準不盡相同。

### （三）提供家庭育兒經濟支援

對弱勢家庭的兒童少年的生活扶助、放寬產假工資與生育給付、針對低收入戶的生育補助與發放婦女生育津貼等。

## 三、台灣因應高齡化的對策

面對高齡化的社會的來臨，政府早在二十多年前的 1980 年制定「老人福利

法」，並在 1997 年首次做修正，於 2007 年第二次修正，對於老人津貼、年金、住宅、保護等需求及專責人力等事項規劃愈趨完備，且對於老人的各種服務更具完整性與前瞻性（人口政策白皮書，2008）。茲將政府已實施之相關措施如下：

### （一）支持家庭照顧老人方面

台灣的家庭在家戶規模與家庭結構變遷的狀況下，原有的家庭照顧人力與功能已不復存在，家庭照顧的功能也就大幅減弱（舒昌榮，2008）。目前對支持家庭照顧老人的服務措施，例如喘息服務的實施、心理暨教育支持方案的辦理等；在經濟性支持方面，實施稅賦優惠措施之對象則僅以對中低收入老人為主。

### （二）老人健康與社會照顧體系方面

老人健康與社會照顧由社政體系與衛政體系負責。社政有「加強老人安養服務方案」、「照顧服務福利及產業發展方案」等重大政策，並修訂「社會福利政策綱領」以及「老人福利法」。衛政體系陸續執行「建立醫療網第三期計畫」、「老人長期照護三年計畫」、「醫療網第四期計畫」（新世紀健康照護計畫），也針對社區照顧模式做了實驗性先導計畫，如「建構長期照護體系先導計畫」及「長期照顧管理中心」的設立。

### （三）老年經濟安全保障方面

台灣老人在經濟上依賴子女情況漸少，反而是依賴政府的比率上升，此係與

政府實施的政策有密切關係，政府先後於 1994 年實施「中低收入老人生活津貼」及 2002 年發放「敬老福利生活津貼」，改變了「老人和家庭、國家」的關係。

#### (四)中高齡就業與人力資源運用方面

目前我國相關的法令規定造成退休年齡偏低、退休金請領年齡偏低、制度對於就業生涯較長且欲繼續就業者造成反誘因等因素，形成中高齡就業與人力資源運用不足的現象。

其他如高齡者社會住宅方面高齡者交通運輸環境方面高齡者休閒活動方面老人教育終身學習體系等均有待加強。

### 四、台灣因應少子女高齡化未來可以怎麼做？

日本比台灣與韓國早二、三十年進入高齡化社會，而 2006 日本的總生育率 1.32 人與台灣的 1.12，韓國的 1.13 及新加坡的 1.25 等鄰近國家均與世界最低水準相近，已遠低於 2.1 人的自然遞補水準。韓國比台灣晚進入高齡化社會行列，但其扶養比與總生育率與台灣十分相近。台灣與日本及韓國同樣面臨少子女高齡化趨勢，但台灣卻未有類似韓國與日本之整合性計畫，台灣政府雖提出人口政策白皮書，但並未見專責行政機構與整體性規劃的相關政策。台灣未來可以做甚麼？筆者提出下列供相關單位參考。

#### (一)設立少子女高齡化對策積極組織

日本與韓國的少子女高齡化對策，均

以制訂基本法，成立專責機構並定期檢討實施成效，以適時做修改。而台灣是在 2006 年通過中華民國人口政策綱領，並在 2008 年完成了人口政策白皮書。雖然由內政部、衛生署、教育部、勞委會、經建會等部會為負責單位儘速完成少子女化、高齡化、移民等議題的對策計畫，但是並無明確負責政策機構。建議台灣參考日本與韓國經驗，由行政院主導跨部會成立少子女高齡化政策委員會，定期依據數據提出適切應變政策，解決因應少子女高齡化帶來的社會問題。

內政部雖設有人口政策委員會，但是其功能為策劃推行人口政策及研究分析人口問題，似乎並非執行單位，對於迫在眉睫的問題，需要的是行動力。

#### (二)建立育兒是社會責任的共識

長久以來育兒都被視為是家庭責任，尤其是婦女的責任。但從社會國家整體的角度來看，培育下一代，並非只是個人的「家務事」，更是企業、社會與國家的共同責任。台灣的社會福利政策，並未體認國家在育兒角色中應盡力扮演的「公共領域」角色（楊佩蓉、張瑞雄，2008）。在日本與韓國的少子女化政策中都強調育兒的社會責任。

目前台灣為为了提高出生率，主要採行的社會福利方式是「經濟誘因」。諸如：生育給付、育兒津貼、稅收減免（黃智聰、何怡澄，2009）、三歲以下與低收入戶兒童醫療補助等等措施，這些經濟誘因制度是否充分能提升生育率有待觀察（楊佩

蓉、張瑞雄，2008）。台灣雖有「性別工作平等法」中規定有產假、育嬰假及家庭照顧假等規定，並有剛通過的「育嬰留職有薪」制度。但是婦女由於擔心被裁員而不敢請產假或育嬰假的大有人在。尤其在失業率高漲的現在，婦女休這些假會害怕遭到裁員，使得美意可能無法被運用，也就是說可能發揮不了提高出生育率的效果。要想落實育兒是社會責任的共識，可能需先讓雇主能夠有此共識，對於台灣地區以中小型企業為主的企業結構，企業主可能心有餘而力不足，政府伸出援手給予實質補貼可能是可以嚐試的方式。

黃智聰、何怡澄(2009)認為新加坡政府由於婦女生育率走低，更努力吸引國際專業人士及白領技術人才移民。依新加坡制定的人口政策，新加坡未來總人口成長率，要維持過去廿年的平均水準，其重點仍在積極營造好的環境，吸引高品質移民。此外，新加坡還有一些措施值得效法。新加坡年輕夫婦如生育二個以上小孩，且繼續上班、繳稅，即可雇用外勞一名，直到小孩成年為止。此舉可減輕育兒負擔，提升婦女勞參率，也可促進婦女生育意願。由於新加坡外勞並無最低工資的規定，因此婦女雇用外勞成本每月僅約新台幣一萬元。此舉可根本解決家庭托育問題，比內政部及經建會提出的「托育措施」吸引力更高，而且政府不必花一毛錢。此外，新加坡政府另設立兒童養育及教育特別帳戶，嬰兒出生後，父母與政府雙方定期提撥經費至該帳戶，以支應兒童未來教育經費。這樣的作法將育兒經濟責任「公

共化」，政府與年輕夫婦共同出錢、存錢養小孩，提高政府在育兒上的責任；另外，家有二個以上兒童者，可優先選擇公立托兒所及中小學入學。新加坡政府的措施似乎確能落實育兒是社會責任或公共責任，同時，政府與父母共同提撥兒童未來養育與教育經費的做法有如退休基金的提撥，民眾較能夠感受到實質的效應。反觀，目前台灣以社會福利方式有條件的提供育兒津貼或低收入戶的兒童生活津貼等措施，只能消極地協助有育兒困難的家庭，而非積極地刺激生育。

### (三)政府應協助家庭解決幼兒照顧、學前教育與課後輔導

台灣地區實施幼托整合政策已勢在必行。依政策規劃將來 0~2 歲的嬰幼兒照顧歸社政體系負責，兩歲以上至未滿六歲的學前教育則由教育體系負責。各地方政府正努力辦理保母訓練與輔導成立保母系統。就公私立機構托兒所與幼稚園比例與收托人數比例均為三比七（人口政策白皮書，2008）。私立園所照顧兒童數遠大於公立園所。雖然對於滿五足歲的幼兒就讀私立園所有每年一萬元補助，但是對於昂貴的私立園所收費水準而言，減低經濟負擔的程度有限。公立園所增加收托人數才是真正解決學前教育的問題。近年來由於少子女化造成很多國小招收人數不足，許多校舍閒置，若將閒置教室改裝為學前教育的幼稚園，一方面能增加公立園所與收托人數，另一方面也能使學童提前適應學習環境，學前與國小教育能順利銜接。

至於國小階段的課後輔導，筆者認為國小應該如許多國家一樣，由學校來提供課後輔導，不但學童不需轉移陣地，免去許多不必要交通上的危險與時間上的浪費，更能充分運用學校設備與資源，政府也更能提供滿足父母與學童需要的國小義務教育。

#### (四) 台灣地區地狹人稠，適當的人口數與優質人口需一併考慮

台灣地區除了生育率是數一數二的低，人口密度卻是數一數二的高，如何維持一定的人口數以維持國力、適當的扶養比與提昇國民生活品質，是政府需一併考慮對策的。

#### (五) 建構健康、醫療與長期照顧體系

台灣的全民健保醫療系統跟日本及韓國相較可以算是優勢，但是高齡化社會所面臨的長期照顧問題是無法迴避的，也是台灣需趕緊完整建立的。提昇老人的自我照顧能力與支持家庭照顧老人，以儘可能

延緩老人進入機構的時間與延長與家人相處的時間，更達到社區照顧的理念。對於長期照顧所需費用，以保險的概念，越早開始投保越便宜，由政府與國民共同承擔可能是合理的做法。

## 伍、結語

世界上許多國家都似乎面臨著少子女高齡化社會現象。雖然各國步入高齡化的時間略有不同，生育率持續降低在亞洲的主要較進步的國家是共同現象。由於醫療科技的進步，對疾病的了解與控制都有很大的進步，形成高齡人口的大幅成長。各國面臨問題均做出了回應。本文主要從日本與韓國少子女高齡化經驗探討台灣目前因應少子女高齡化措施與可供未來參考之處，期能達到台灣合理人口結構與優質人口品質。

(本文作者翁毓秀現為靜宜大學青少年兒童福利學系副教授)

## 參考文獻

中國時報(2007)。獎勵措施奏效，南韓上半年新生兒數增加 5.1%，2007/8/14。

<http://mypaper.pchome.com.tw/news/fr123/3/1296375196/20071007224359/>。

內政部(2008)。內政部人口政策白皮書。台灣：台北。

內政部統計處(2009)。線上檢索日期：2009年03月20日。網址：

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m1-02.xls>。

林春植(2008)。韓國低出生率、老齡化社會的基本計畫。第13回韓國台灣日本民間社會福祉代表者會議。日本：東京。

金鐵忠(2008)。低出生率和贍養老人問題。第13回韓國台灣日本民間社會福祉代表者會

- 議。日本：東京。
- 國立社會保障暨人口問題研究所(2006)。「今後少子女高齡化社會的加速演變」，2006年12月推計。
- 菊池繁信(2008)。急速發展的少子女化社會對高齡者福祉造成的影響。第13回韓國台灣日本民間社會福祉代表者會議。日本：東京。
- 翁翠萍、劉嘉韻(2005年6月25日)。少子女化效應教育部擬教育政策白皮書。大紀元時報，台灣新聞版。線上檢索日期：2006年12月27日。網址：  
<http://www.epochtimes.com/b5/5/6/25/n965638.htm>
- 湯川智美(2008)。談快速步入少子女化社會對高齡者福祉所造成的影響。第13回韓國台灣日本民間社會福祉代表者會議。日本：東京。
- 舒昌榮(2008)。由積極老化觀點論我國因應高齡社會的主要策略—從「人口政策白皮書」談起。社區發展季刊，122：215-230。
- 黃智聰、何怡澄(2009)。以調整綜合所得稅制度作為鼓勵生育政策之研究。行政院經濟建設委員會委託。開南大學。
- 張明正、李美慧(2001)。臺灣地區人口轉型後之生育趨勢與展望。人口學刊，23：93-112。
- 薛承泰(2004)。「台灣近50年的人口變遷與教育發展」專題演講資料。教育部舉辦之「學齡人口減少對國民教育的影響及因應對策研討會」。台灣：台北。
- 楊佩蓉、張瑞雄(2008)。由日本的少子女化對策看台灣的少子女化。「新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較」國際學術研討會。
- 總務省(2006)。國勢調查。日本：東京。
- 韓國統計局(2005)。人口住宅總調查。韓國：首爾。