

## 第二章 文獻探討

由於醫學的進步與科技的發展，使得人類壽命得以延長，也相對帶來人口老化的現象。管理學巨擘彼得·杜拉克在《下一個社會》一書中明白指出，「人口結構變遷，加上全球化與知識經濟，將成 21 世紀上半葉，國際間三大關鍵趨勢。」2005 年，全球人口突破 65 億大關，預計到了 2015 年，將達到 72 億至 75 億，但是相較於 1985 年人口年增率達 1.7%、2000 年達 1.3%，2015 年僅 1%，許多國家出生率正快速下降中（楊方儒、徐仁全，2006）。

人口結構的老化現象與人口數量的逐漸減少，可以說是一個全世界共同的趨勢，不論是開發中國家或已開發國家皆如此。雖然少子女化與高齡化是許多國家所面臨的問題，但是已開發國家的平均壽命大幅延長，人口老化的程度更是急遽加快，它不僅將影響未來經濟的動向及社會成本的變化，進而有可能影響整個國家財富的分配與教育的發展。

人口老化所帶來的衝擊與挑戰，對許多工業先進國家來說是從 1970 年代即存在的事實，但我國對人口老化的警覺則是從 1993 年，當台灣老人人口比超過 7% 以上進入老人國，才開始較明顯的感受到，而對人口老化議題的全面性關注，則是到上世紀末、本世紀初才加緊腳步。面對生育率的迅速下滑，以及人口老化速度的加快，如何規劃並因應少子女化與高齡化所帶來的衝擊，乃是當務之急。

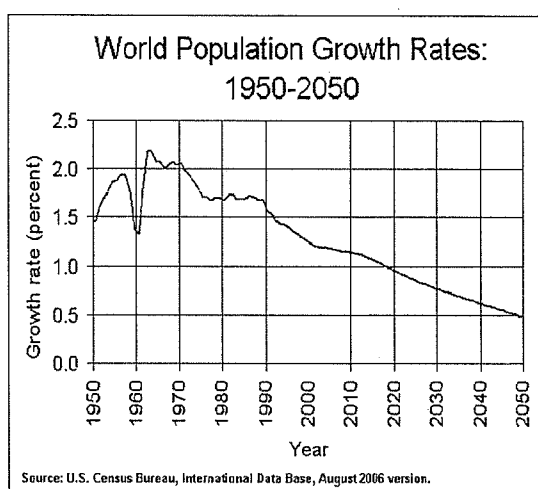
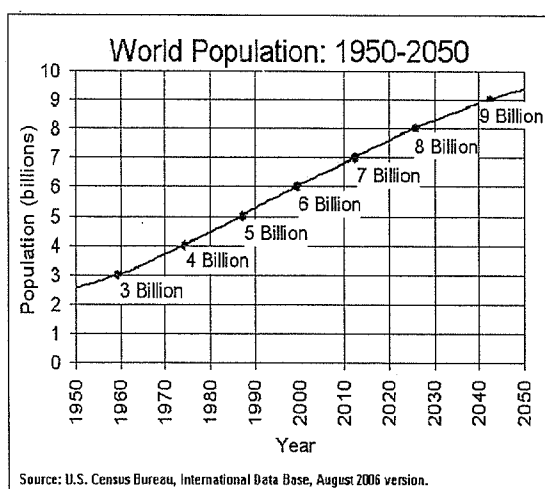
少子高齡化議題的重要，可以從幾方面來說明。首先，它不是一個單一國家或地區的現象，而是一個國際性的趨勢。無論先進國家或開發中國家，基本上均面臨此一趨勢的影響；第二，它衝擊的層面甚廣，包括生育率、人口結構、社會經濟及教育發展，都可能受到少子高齡化的衝擊，而必須做出因應和調整；第三少子高齡化對於教育的衝擊是全面的，它不只衝擊幼兒教育，而且影響到各級教育的招生，進而影響到高齡者教育的發展。

基此，本章的主要目的，首先在分析國內外的人口變遷趨勢，作為探討教育對策的背景基礎；其次，則要說明少子高齡化對生育現象、人口結構、社會經濟及教育發展的衝擊，作為政策規劃的參考。

## 第一節 全球人口變遷的趨勢

根據專家學者的說法，至西元 1650 年為止，全球人口數僅為 5 億，之後因農業技術的進步與工業時代的革命，開始產生顯著的變化，到了 1850 年時，全球人口增加了一倍，達 10 億人口，再經過一百年，全球人口在 1960 年時達到 30 億。其中最驚人的是，第二個 30 億，從 1960 年開始僅花了四十年的時間，於公元兩千年突破 60 億人口（劉克智、劉翠蓉，1983），並預估在 2050 年時，全球將達到 90 億人口（如圖三所示）。

二次戰後，死亡率的下降使得全球人口因而增加，人口數的漸增，不僅會影響資源的供給與分配，社會的組成與制度、教育的政策與發展也隨之會產生一些變化，到兩千年為止，人口的自然成長趨勢相當明顯，以變遷最快速的 1960 至 2000 年來說，全球人口總量從三十億暴增到六十億，相當於是 1960 年往前追溯一百萬年人口增加的數量。雖然平均每年自然成長率相當地高，但人口增加率的趨勢卻是逐年下降的（薛承泰，2004），從 1960 年的千分之二十二，降至 2000 年的千分之十三，預估在 2050 年的時候，人口增加率將會降至千分之五（如圖四所示）。聯合國統計顯示 1991 年全球老人（65 歲以上）有 3 億 3 千 2 百萬人，到了 2000 年增加到 4 億 2 千 6 百萬人，十年間增加了將近 1 億人。如果將 60 歲以上人口納入統計，則 2000 年全球有 6 億 6 百萬人，預估到 2025 年將倍數成長至 11 億 8 千萬人，到了 2050 年則會高達 19 億 8 百萬人，相當於是現在人口的三倍之多（Department of Economic and Social Affairs, 2006）。可見得隨著人口增加率的降低及壽命的延長，老人人口增加的速度已超過總人口增加的速度，也預告了人口老化已經成為全球的自然趨勢。



圖三、1950-2050 年全球人口數

圖四、1950-2050 年全球人口增加率

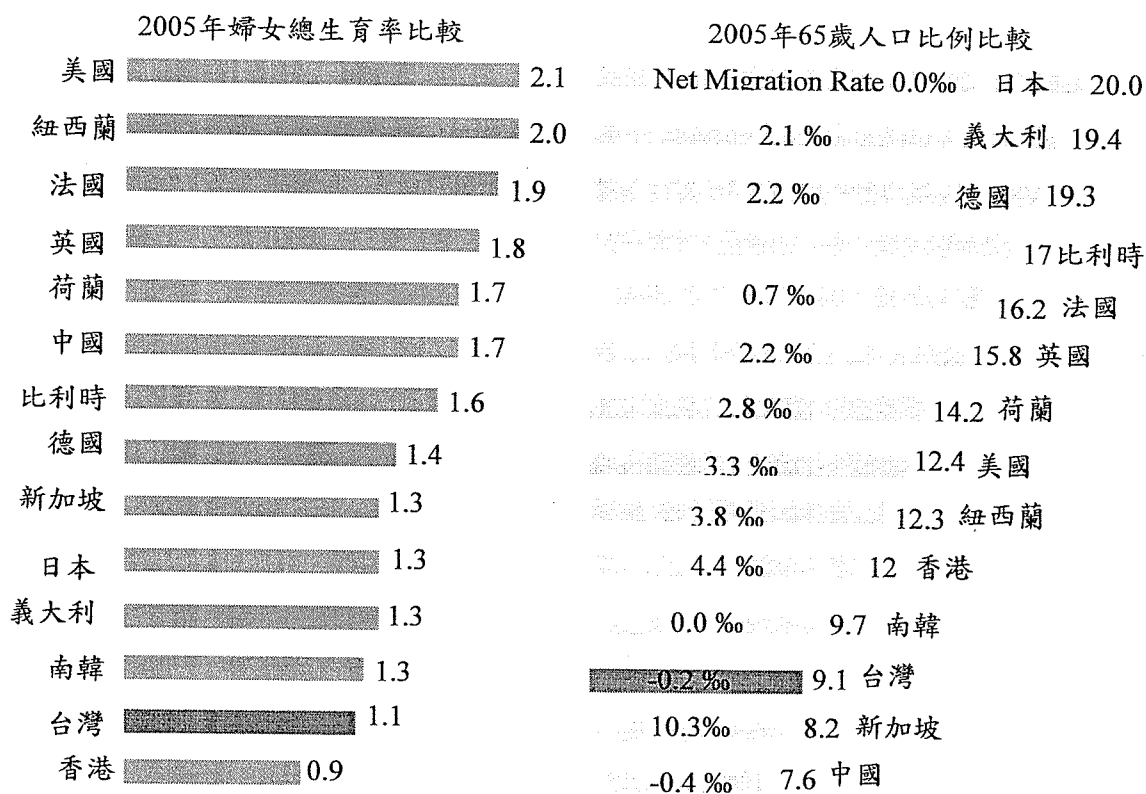
資料來源：出自 U.S. Population Reference Bureau (2006)

據此，聯合國在 1978 年的第 33 屆大會採納各方意見，宣佈 1982 年為國際老人年，同時召開聯合國高齡會議，第一屆在維也納召開並通過維也納國際高齡行動計畫。因著全球人口快速老化，1999 年聯合國再次宣佈該年為國際老人年，要求各會員國提出針對老人的全國性與地方性方案，處理涉及代間議題的「邁向一個全齡的社會」。意圖避免將漸增的高齡社會中的老人邊緣化，同時緩和因人人口老化帶來的世代間照顧負擔的壓力。

緊跟著國際老人年之後，2002 年聯合國在馬德里召開聯合國高齡會議，再次確認老化不只是一個人的議題，也是一個社會的議題，會中美國健康與人群服務部長 Josefina G. Carbonell 畫龍點睛地提到：「老化，即使現在尚未成為你的議題，不久的將來，也會是你的議題。」(Antonucci, Okorodudu & Akiyama, 2002)。

在工業革命以前，人類的壽命達到 65 歲以上者，從未超過 2% 或 3%；至 2000 年，預估在已開發國家，此一比率已達 14%；至 2030 年預估，此一比率將達 25%，甚至有些國家將達 30% (黃富順，2004)。在 18 世紀時，個人在社會中遇到老人的機率是 1：40；但是到了今天，可能是 1：10，有些國家甚至可能高達 1：6 或 1：5 (王晶，2000)。根據內政部的統計，日本在 2005 年，其 65 歲以上的老人人口已達 20%，其次為義大利與德國，佔 19%，再次為比利時，佔 17%，法國佔 16%，英國佔 15%，荷蘭為 14%，香港、紐西蘭與美國為 12%，台灣與南韓為 9%，新加坡 8%，中國 7%。

誠如 Antonucci, Okorodudu 和 Akiyama (2002) 所言，最近人口老化速度快的國家，主因都是嬰兒潮世代的人口即將於 2013 年前後進入老年，以及生育率的下降。日本如此，義大利、台灣的情形也不例外，圖五各國出生率與老人人口比率對照圖，即顯示出世界各國出生率越低的國家往往人口老化速度也越快。



圖五、各國出生率與老年人口比率對照圖

資料來源：修改自謝發達（2004：5）、內政部統計處（2007b、2007c、2007e）

## 第二節 先進國家人口變遷情形

先進國家如新加坡、日本、香港、美國及英國等，在少子高齡化的社會趨勢下，其人口結構變遷情況，簡要說明如下，各子計畫均會就這個部份有更為深入的探討。

### 一、新加坡人口變遷情形

2003年每位新加坡婦女平均只分娩1.25次，創下新加坡史上新低(Thang, 2005)。而針對新加坡華人婦女生育抉擇的調查發現，富裕且接受良好教育的夫婦認為生育在本質上為個人的抉擇，與政策財政上的獎勵沒有太大的關聯。故

2000年慷慨的財政獎勵政策並沒有如預期的提高出生率(Thang, 2005),因此,新加坡的學者也認為:在未來20年,人口結構的老化和年輕工作者的短缺被視為新加坡主要的人口統計學的挑戰,儘管如此,學界要如何落實地來估算人口變遷卻是一項挑戰,因為新加坡的人口組成多族群,而三大族群(華人、印度人、馬來人)的人口統計和其他社經特性的差異,使得人口計畫更複雜(Yap, 2003)。

新加坡婦女總生育率迅速下降主要是由於兩個因素:婦女結婚比例下降和平均家庭人口數的降低(Cheung, 1990)。此外,重要的少子女化趨勢還包括下列數項:(一)不同族群的生育率不同(二)學歷影響婚姻狀況(三)教育程度影響婚姻狀況(四)性別的婚姻狀況差異(五)就業情形影響婚姻狀況(六)家庭教育素質的改變(七)勞動力市場的改變(八)社會文化的變遷。

## 二、日本人口變遷情形

老年人口比例高於14%的國家包括有,瑞典、丹麥、挪威、與日本等國。直到二十世紀末,瑞典一直是世界老化程度最高的國家,然而自2000年開始,日本六十五歲以上老年人口的比率,首次超越瑞典,躍居世界之冠(李家儂、林貞雅, 2006, 引自沈珊珊, 2007)。事實上,日本目前是世界老化速度最快的國家,且國民平均壽命最為長壽(教育部, 2005)。日本高齡者人口比率在1970年早已超過7%(聯合國世界衛生組織所定義的高齡化社會之標準),在2003年已到達19.0%,預計在2015年達到26.0%,也就是說每四位國民中,即有一位是老人。顯示呈現相當高的老年人口比例(曾彌七重, 2004)。相較於台灣,日本早了23年進入高齡化社會。

少子女化社會對策會議(2006)提及,去年2005年,日本從1899年開始統計人口動態以來,首次出現出生數少於死亡數,總人口的減少,其轉變為人口減少社會的到來。出生數106萬人,合計特殊出生率為1.25,創最低紀錄。少子女化若持續發展,人口減少會加快速度進行,二十一世紀半的總人口將會擠進一億人,2100年總人口預測可能只有現在的一半。其影響帶來人口高齡化的進行,不久後每3人中就有1人是65歲以上之極端(少子女化社會對策會議, 2006)。

## 三、香港人口變遷情形

香港人生育率極低,加上預期壽命長,導致人口逐漸老化,預計到2031年,約有四分之一人口滿65歲或以上。更值得注意的是,由於主要就業年齡人口不斷減少,香港的勞動人口數量將會下降,這意味非工作人口將越來越倚賴工作人口供養,長者服務需求逐年遞增。人口增長率不斷下降,意味著經濟效率嚴重受損、投資減少、妨礙人力資本累積,對於發展知識型經濟極為不利。

由於香港人口加速「衰老」，以及香港人口到2023年會開始減少。香港人口縮減和老化，會嚴重削弱香港的經濟發展潛力。長者人數激增所導致的嚴重經濟問題包括，政府的社會保障援助金開支增加、醫護服務開支急劇上升。由於社會要用較多資源照顧長者人口，用來生產投資或撥給社會年輕成員的資源就會相應減少，導致香港的經濟增長放緩，競爭力下降。

#### 四、美國人口變遷情形

美國在二次世界大戰之後的1950~1960年代，是一個動盪不安的時代。其中因為民權運動的興起，讓社會動盪，另外一個原因則是當時青少年文化的流行，也對社會產生莫大的衝擊。戰後時代的美國呈現各面向蓬勃發展起飛的現象，如：經濟、薪資提高、物質充裕等。在這樣的背景之下，人們也開始思考關於平等的權利（陳靜、魏惠娟，2007）。美國的高齡人口迅速增加，迫使美國政府重視高齡人口老化問題，根據郭紋卉於2006年指出，在1930年至2010年的六十五歲高齡者增加數量，預估將為2010年至2030年之間高齡人口數量。美國並且在1970年代就已經進入高齡化的社會，根據美國人口普查局統計，1945到1964年，美國出生人口七千六百萬人，也就是說到了2029年，每年將有三百八十萬人達到六十五歲法定退休年齡，退出就業市場。

今年剛好是美國二戰後嬰兒潮出生者踏入60歲退休之年，據統計，於嬰兒潮期間出生的美國人達7,820萬，根據美國社保制度，5年後，這一人群可取得醫療服務和退休金。加上現時美國的人均壽命達到77.6歲的歷史新高，所以預計美國的老年醫療開支在未來20年內將急增一倍，由現時的3,500萬美元增至7,000萬美元。屆時美國當局將面臨日益沉重的福利開支壓力，有可能拖累美國社會整體的生產力，最終削弱其競爭力。

人口普查局公佈的人口預測顯示，今後25年，美國各州的老年人口增長速度將快於全國人口的增長速度，而到2030年，有10個州的老年人口將超過18歲以下的青少年和學齡兒童。美國在2000年還沒有一個州的老年人口超過少年兒童。人口普查局預測，到2030年，26個州65歲以上的人口將增加一位，嬰兒潮時期出生的人最年長者到那時將有80多歲。賓夕法尼亞州、懷俄明州、北達科他州、特拉華州等10個州的少年兒童將少於老年人。人口普查局預測，今後25年，65歲以上人口的增長速度將遠遠快於整個國家人口增長的速度。

#### 五、英國人口變遷情形

英國於1950年代就已經進入所謂的高齡化社會，正如Laslett（1987）在其著作中指出，是英國從1950年代開始出現老人人口，隨後的十至十五年間，歐洲、美洲、日本等先進國家才陸續發生。所以，英國是世界上第一個擁有眾多老

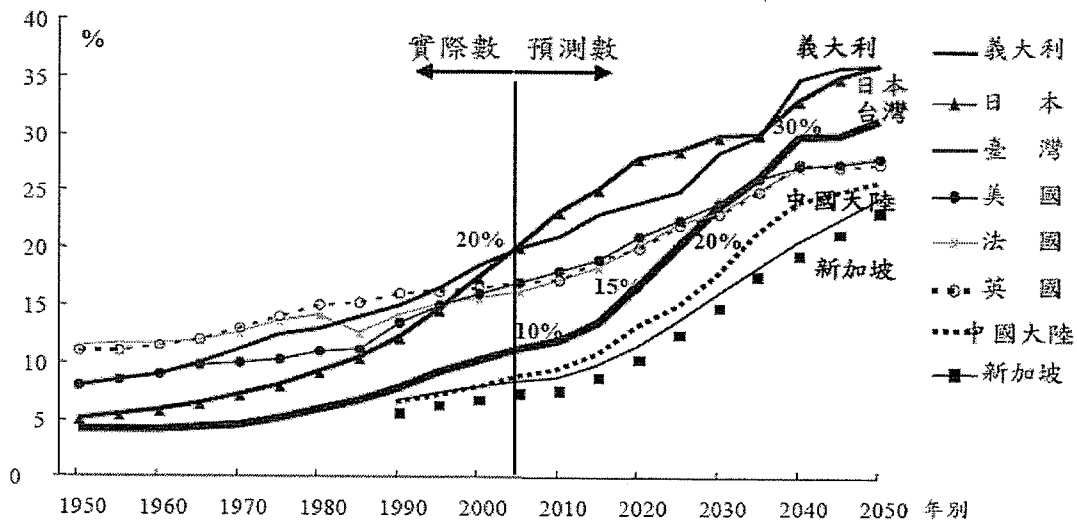
人人口的國家(黃錦山, 2006)。除了Laslett 的研究之外, Phillipson與Walker 在1986年的研究中也指出, 英國超過六十五歲以上的老人人口數已經在1951年達到其總人口數的10.9%; 到了2002年, 攀升至15.8% (The World Factbook, 2002)。楊國德 (2006) 指出英國的老年人口比例由7%上升至14%, 僅經過了47年。

綜上所述, 人口結構的老化、年輕工作者的短缺以及撫養人口的負擔加劇, 對各先進國家而言, 都是人口統計學上的一大挑戰。此外, 可能造成的經濟衝擊包括: 府的社會保障援助金開支增加、醫護服務開支上升。由於較多資源被用來照顧長者人口, 用以生產投資或撥給社會年輕成員的資源將相對減少, 對經濟成長的速度恐有影響。當然, 老年人口超過18歲以下的青少年和學齡兒童, 對於教育系統的設計與學校的經營管理, 也帶來相當的影響, 驅使決策當局必須重視這個問題。

### 第三節 台灣地區人口變遷的情形

雖然開發中國家的人口老化時間較為緩慢, 但預估在本世紀的中期, 這些國家將經歷到生育率的驟然下降, 其老化速度甚至可能比典型的已開發國家還要快上許多。例如法國老年人的比率, 幾乎要花上一個世紀的時間, 才從7%增加到14%, 但是南韓、台灣、新加坡, 以及中國大陸卻只花25年就趕上了(王晶, 2000)。台灣在1985年代, 社會的老人人口還只佔4%, 每年出生的嬰兒數尚達40萬人以上, 至1993年, 老人人口的比率已達8.1%, 超過聯合國世界衛生組織之高齡化國家的門檻(7%以上為「老人國」), 而該年出生的嬰兒, 則急降至31萬左右, 至2006年, 台灣老人人口為2,287,029人, 佔總人口數的10%, 出生嬰兒數則降為20萬左右。

雖然台灣目前雖不是老化指數最高的國家, 2006年老化指數為55.2, 只為日本的三分之一(145.8), 但老化的迅速, 卻是全球最高的國家之一, 達44.6。預估至2021年, 老人人口將達386萬餘人, 佔總人口的16.63%; 至2031年, 預估老人人口將有556萬餘人, 佔總人口數的24.61%, 即每五人中就有一位老年人, 人口老化的情形約略相等於瑞典1980年代末、日本1990年代末的水準。由此可見, 台灣社會正面臨老人潮的快速逼進, 到了2050年, 我國人口中將有五分之一是老人, 老人人口比率可說是直逼歐洲的英國、法國, 以及美國(如圖六所示)。



圖六、人口老化趨勢國際比較

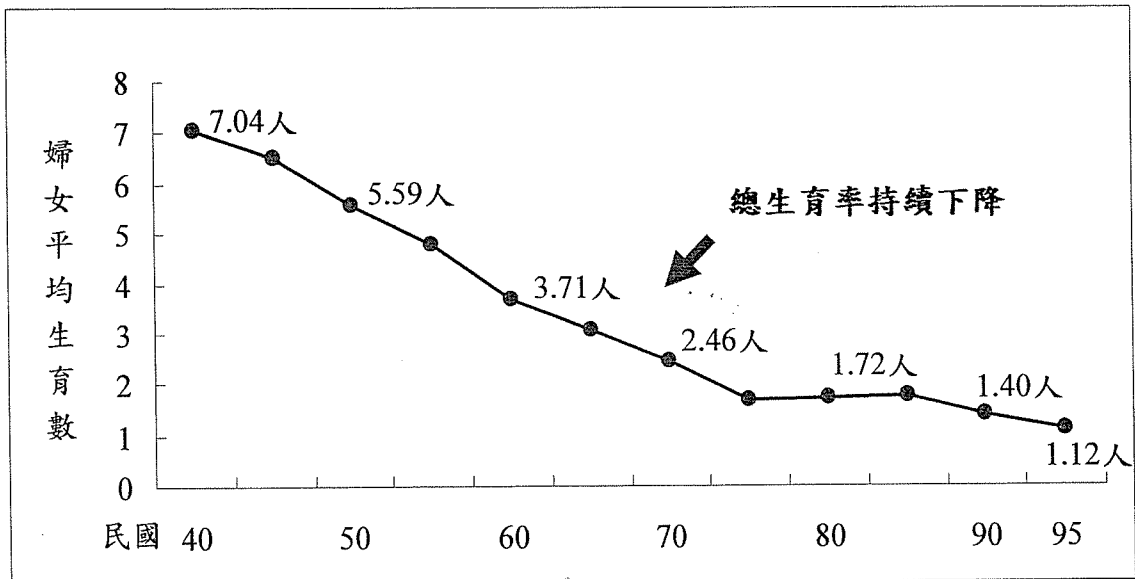
資料來源：出自行政院經濟建設委員會（2006）

1948 年到 1966 年間，台灣的人口年成長率平均高達 3% 以上。這個趨勢一直延續到 1962 年，其中 1951 年更高達 3.84%。台灣到了 1960 年初才擴大辦理家庭計畫，人口成長率才從 1963 年起下降到 2.96%，且逐年下滑，到了 1972 年，人口成長開始滑落到 1.94%。一直延續到 1980 年前後，我國人口成長率始終維持在 2.0% 上下，而在 1980 年到 1990 年的十年間，人口成長率進入另一波下滑的局面，平均年成長率降到 1.2%。1990 年到 2000 年期間，台灣的人口平均年成長率只剩下 0.8%，出生率的快速下滑，造成了台灣日後人口快速老化的現象（如圖七所示）。

生育率的降低，是全球普遍的現象，尤其以已開發國家最為明顯。1960 年代末期以前，全球整體生育率，即位女性一生中平均的生育數字為 5.0，其後由於經濟的發展，財富的累積，都市化的崛起，女性意識的抬頭，婦女逐漸走入職場，控制生育技術的新發展，合法墮胎的被接受，以及國家政策的引導（王晶，2000），而使得全球生育率空前的降低，至 2005 年已降至 2.7。就台灣地區而言，我國婦女生育數在 1981 年時是 1.72 人，這樣的生育率一直維持到 1990 年代初，1996 年甚至微升到 1.8 人，之後，快速下滑到 2001 年的 1.40 人，2006 年已下降到 1.12 人。比美國（2.10）、法國（1.94）、英國（1.79）、義大利（1.32）、



日本（1.25）低，僅些微高於捷克（1.1）、韓國（1.08）。雖然出生率的下滑是工業先進國家普遍的趨勢，但在已開發國家中裡面，我國出生率的下降幅度可說是偏高的，僅次於香港、韓國，高於大部分工業先進國家。可見生育率的驟降，在我國社會是一項不爭的事實，也是一項急需予以正視的問題，如果不引進新的誘因，我國的出生率將會持續下滑。



圖七、台灣婦女總生育率趨勢

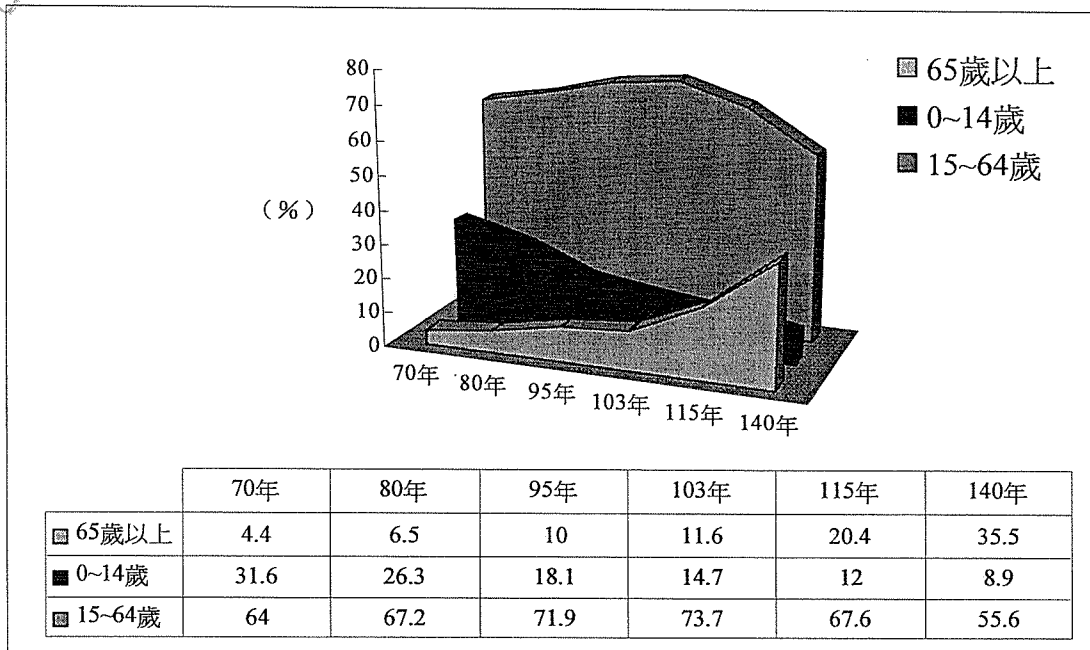
資料來源：整理自內政部戶政司（2007c）

生育率的下降，主要的原因為社會經濟的變遷所造成。如婦女教育水準的提高、晚婚與不婚人口比例的增加、以及婦女勞動參與率的上升、育兒資源及支持的不足等。1980年，初婚年齡為23.9歲，至2006年則延緩至29.0歲。1980年，第一胎育兒年齡23.5歲，至2005年則延緩至28.1歲。生育率的下降，其原因還包括：

- 一、競爭激烈，求職困難。養家活口已成為目前台灣青年婦女相當大的挑戰，子女教育成本逐年攀高，導致結婚、生育意願低落；
- 二、職業婦女工作太忙，事業及家庭難以兼顧，沒有時間生孩子、養孩子。甚至已經結婚者，想要長期享受無羈絆的兩人生活，而不想生孩子；
- 三、「養兒防老」、「傳宗接代」的傳統觀念，在台灣年輕人這一代，已被認為是不重要的事情，把握時間實現自我才是人生最重要的事（行政院衛生署，2004）。

故我國生育率持續的下降，新一代人口數不足以替代上一代的人口，不僅促使社會產生人口結構的老化，未來更將加速人口的負成長。

生育率的下降，會造成人口結構的老化、幼年與青壯人口扶養負擔增加、勞動不足，並衍生家庭社會結構變化、老年照護與產業、社會與經濟發展受限的問題。再加上壽命延長，使我國老人占總人口了比率從 1981 年的 4.4% 升高到 1991 年的 6.5%，1993 年跨過聯合國所定義的老年國門檻 7%，2006 年達到 10.0%。預估一旦戰後嬰兒潮的世代進入老年期的 2014 年起，我國的老人人口將從 11.6% 快速上升到 2026 年的 20.4%，至 2051 年將達 35.5%（行政院經濟建設委員會，2006）。可見，低生育率將導致人口結構的高齡化，更直接促進高齡社會的來臨（參閱圖八所示）。



圖八、台灣未來三階段人口年齡結構圖

資料來源：整理自內政部戶政司（2007e）

除了人口老化現象的普遍性之外，老化速度的差異則是另一個課題。台灣與日本一樣是世界上人口老化速度最快的國家，日本老人人口比從 1970 年的 7% 爬升到 1994 年的 14%，期間只有 24 年，相對於法國的 115 年，瑞典的 85 年，美國的 72 年，其間差異不可謂不大，而台灣的情形也類似，老年人口比從 1993 年的 7%，預估將爬升到 2017 年的 13.56%（行政院經濟建設委員會，2006）。又隨著嬰兒潮人口進入老年之後，2021 年老老人（75 歲以上）的比率稍微下滑，但之後又隨著預期壽命延長與出生率下降，老老人的比率於 2031 年又開始爬升，到 2050 年代，老老人的比率已超過新老人了。

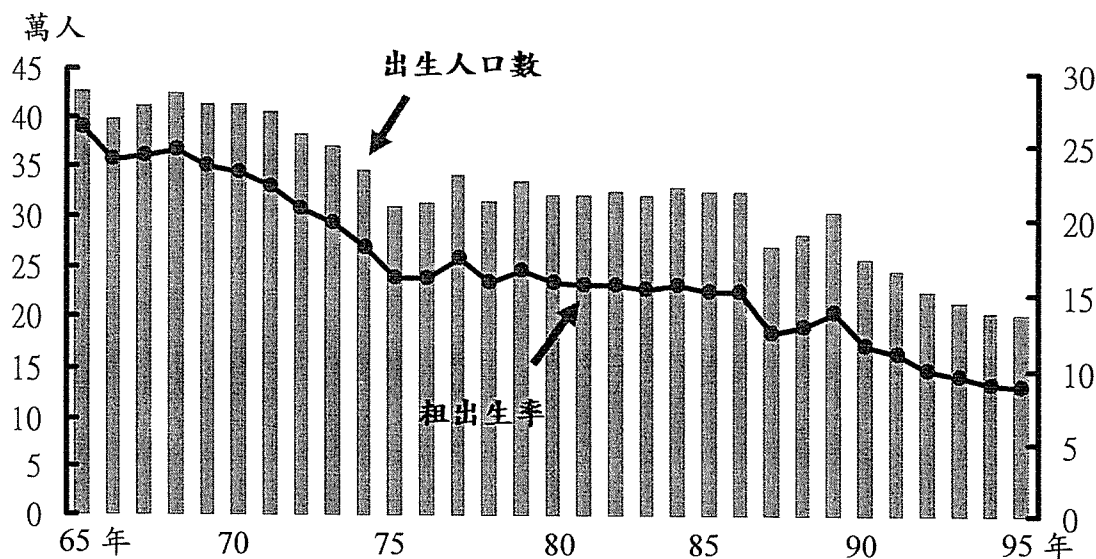
再依行政院經濟建設委員會(2006)的推估,約在2016年時,我國的老人與15歲以下的幼年人口同為320萬,從此,老年人口將超過幼年人口數,人口加速老化,使扶老比也跟著上升,從2003年的13%,上升到2011年的14.35%,再爬升到2021年的23.45%。亦即,從現在每7.7個青壯人口扶養一個老人,到2010年每7個青壯人口養一個老人,到2020年,每4.26個青壯人口養一個老人。如果情勢不變,到了2031年時,已經是每2.65個青壯人口要養一個老人了。那時,除非老年的定義改變,或者老年經濟安全措施有較周全的準備,否則,青壯人口扶養老人的負擔將非常沈重。

#### 第四節 台灣地區人口變遷對生育及教育的衝擊

影響任何一個地區人口結構的變化,不單純只是早婚、晚婚與要不要生育的問題,除了自然性的出生與死亡之外,還有社會性的遷移,值得注意的是,不論出生、死亡或遷移,這些現象的形成與改變,並不全然是生物性、氣候或地理環境的制約,舉凡歷史、政治、文化、經濟、社會與都市化程度等層面的交互影響,也會促成人口的一些改變(薛承泰,2004)。茲就台灣地區人口變遷對生育及教育之衝擊論述如下:

##### 一、生育的衝擊:生育比率下降,死亡人數高於出生人數

內政部戶政司(2007a)指出,臺灣地區出生人口及粗出生率是逐年下降(如圖九所示)。而且現代婦女有愈來愈多的晚婚與晚生育子女,由婦女生育第一胎平均年齡與胎次及全年之出生嬰兒數等指標,即可預期未來婦女總生育率(即每一婦女一生中所生育的子女數)將呈逐年遞減趨勢。



圖九、出生人口及粗出生率趨勢圖

資料來源：整理自內政部戶政司（2007a）

行政院主計處（2007）對 95 年生育率統計（按出生日期統計）結果：95 年我國育齡婦女總生育率（平均每位育齡婦女一生所生嬰兒數）1.1 人，較全球 2.7 人及已開發國家 1.6 人為低；與鄰近國家（地區）比較，高於香港 1.0 人，低於中國大陸 1.6 人、日本 1.3 人及南韓 1.2 人。95 年國內出生嬰兒 20.6 萬人，以第一胎者占 52.7% 最多，第二胎占 36.2% 次之，第三胎以上僅占 11.1%，較 84 年縮減 8.4 個百分點，少子女化趨勢明顯；另產婦平均初次生育年齡 28.1 歲，較 84 年增加 1.6 歲，若依生母年齡結構觀察，與 10 年前相較，25-29 歲所占比重減少 3.5 個百分點，30-34 歲及 35-39 歲則分別增 5.9 及 4.3 個百分點，產婦年齡趨於高齡化（如表六所示）。

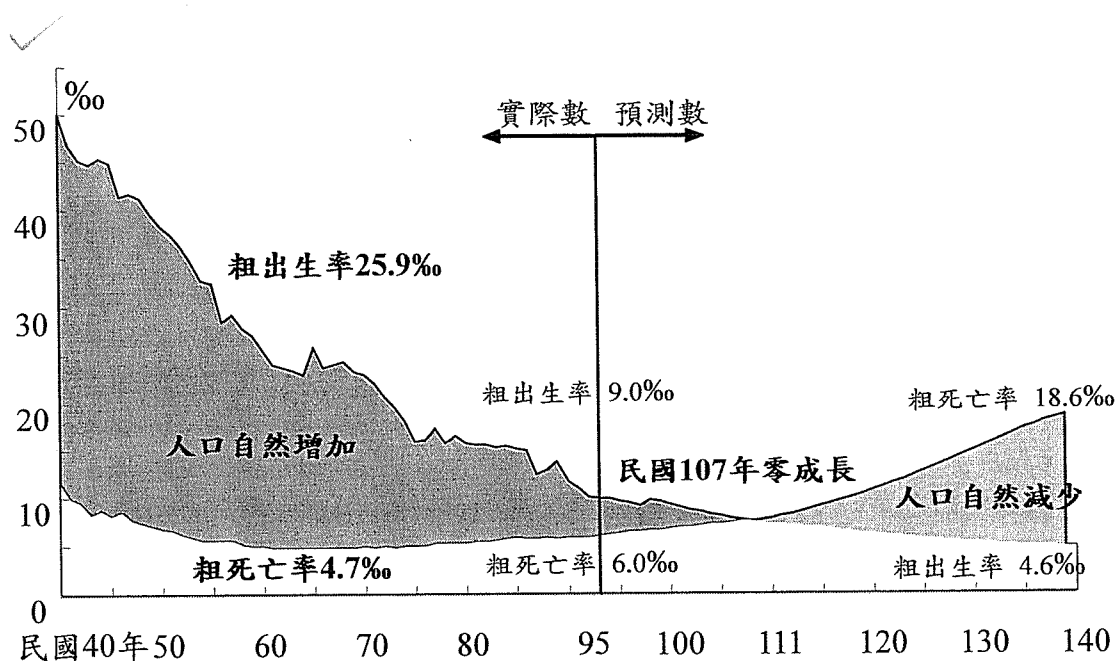
表六、台灣婦女結婚生育胎次統計

年別 (民國)	第一胎生育 年齡(歲)	出生嬰兒之胎次(%)			總生育率
		第一胎者	第二胎者	第三胎以上者	
70年	23.7	37.5	31.4	31.1	2.455
80年	25.5	42.2	36.5	21.3	1.720
90年	26.7	49.8	35.3	14.9	1.400
93年	27.4	52.4	36.2	11.4	1.180
94年	27.1	51.2	37.4	11.4	1.115
95年	28.1	52.7	36.2	11.1	1.115

資料來源：整理自行政院經濟建設委員會（2006）、內政部戶政司（2007b）、內政部統計處（2006）

人口高齡化必然結果，未來死亡人數將由 96 年 13.6 萬人逐年增至 115 年後的 20.6 萬人左右，約較 96 年增加 7 萬人即 2.9‰。至 140 年再增至 34.8 萬人左右，即 45 年後死亡人數約為目前之 2.5 倍。根據行政院經濟建設委員會（2006）對台灣地區民國 95 年至 140 年人口中推計指出，粗死亡率估計將由 95 年的 6.0‰增至 115 年之 8.9‰及 140 年之 18.6‰。

第二次嬰兒潮出生之女嬰，自 9 年以後開始退出 20-29 歲年齡組。而出生數至 107 年與死亡數接近 17.5 萬人，亦粗出生率減粗死亡率之粗自然增加率，將由 96 年 3‰降至 107 年後轉為負數。如果根據高推計，將延至 116 年後轉為負成長；如果根據低推計，則將提早在 103 年後轉為負成長（參閱圖十所示）。



圖十、台灣地區未來人口轉型圖

資料來源：出自行政院經濟建設委員會（2006：13）

國內人口少子女化原因與經濟發展及價值觀念轉換有關，例如：

- (一) 「養兒防老」的觀念在人權自主的社會觀念及老人福利的社會制度衝擊下，已有逐漸動搖的現象，多子多孫不再是人生成就的表徵；
- (二) 男女平等的觀念使得女性受教育及就業機會大增，女性積極投入職場工作，不再以生兒育女為一天職；

- (三) 優生學理論認為生育多者無力照顧下一代，不如生育少者能夠集中精力培育良好的下一代；
- (四) 台灣社會經濟發展，增加了許多就業機會，使婦女生育的次數減少，撫育子女的期間也縮短；
- (五) 「生小孩不是幾塊錢的問題」。內政部研擬提高新生兒及有子女家庭的免稅額度來鼓勵生育，但根據歐美國家的政策，鼓勵生育的措施總是失敗（林貞雅，2003；范熾文、林清達，2004）。

因此，應及早思考整體人口結構轉變的因應之道，建立完善社會福利措施與支持系統，才是正確的著眼點。

## 二、學齡人口遞減，各級學校教育供需失衡

晚婚與少子女化的結果，國內新生人口數已經逐年下降。內政部戶政司（2007a）的資料顯示，民國52年台灣新生人口數有42萬人，75年起便降為35萬人，89年再降至30萬，92年的新生兒出生數量卻降至23萬人以下，預估今年的新生人口數約在20萬人左右。由以上資料看來，臺灣新生人口數逐年下降已經是一個不可避免的趨勢。也因為出生率持續下降，學齡兒童由50年前之40多萬人將在六年後降至20萬人以下。

由於婦女生育率降低，接連影響學校在學學生人數，在95至140年推計期間，未滿6歲兒童數由95年135萬人減至105年的113萬人及115年96萬人。未來幼齡人數，未來10年內將減少16%，20年內將減少29%。因此，依學齡人數中推計，進入國小、國中及大學入學之6歲、12歲及18歲人數，未來10年較目前將分別減少35%、32%及22%，未來20年內亦將較目前分別減少44%、42%及41%。由目前至未來10及20年內，6至11歲國小學童分別將減少約34%及42%，12至17歲國中及高中青少年人數分別減少約34%及42%，13至17歲國中及高中青少年人數分別將減少約21%及40%，18至21歲大學階段青年人數分別將減少約4%及37%。預估未來20年後，6至21歲國小、國中及大學階段人數，將面臨減少約40%的情形（參閱表七所示）。

預估50年後，國小、國中及大學階段人數更將面臨減少二分之一的情況。未來學齡人口漸趨遞減結果，國家教育資源的運用必須配合調查。

表七、台灣地區學齡人口結構推估

年別 民國	0-5歲幼童人口		學齡人口(千人)			學齡人口占總人口(%)		
	人數 (千人)	占總人 口%	6-11歲	12-17歲	18-21歲	6-11歲	12-17歲	18-21歲
95年	1,352	5.94	1,822	1,924	1,276	8.00	8.45	5.60
100	1,195	5.18	1,454	1,831	1,288	6.31	7.94	5.59
110	1,048	4.51	1,146	1,219	1,025	4.94	5.25	4.42
120	848	3.75	979	1,079	773	4.33	4.78	3.42
140	539	2.90	593	667	512	3.19	3.59	2.76

資料來源：出自行政院經濟建設委員會(2006:17)

教育部預估7年後小學一年級入學新生將比現在少9萬人,7年內國小一班級數共減少近一萬班,對師資供需、教育資源分配與學校教育發展,產生重大衝擊(范熾文、林清達,2004;薛承泰,2004)。雖然學齡人口不斷減少,但是城鄉差距卻日益擴大,國中小學生紛紛擠向都會區,如此便造成部分都會學校因學生暴增以致不堪負荷,山偏地區學校因減班甚至裁併的現象,因為學齡人口的遷移,已造成教育失衡的發展。

### 三、人口結構的衝擊：青壯人口減少，人口高齡化，國際人口遷移，外籍配偶及其子女增加

就台灣目前的發展狀況而言,在另一方面,影響出生人口結構的主要因素是,國人的生育率下降,外籍聯姻的比率持續攀高,外籍子女的出生數相對比率提高。中外聯姻比率在民國91年為25.86%;此後逐年增加,至民國92年增加為28.36%。

根據內政部統計處公布資料顯示,民國91年度我國總結婚登記數為172,655對,中外聯姻對數占總結婚對數的比率為15.83%。92年度我國總結婚登記對數為171,483對,中外聯姻所占比率為28.36%。93年度我國總結婚登記對數有131,453對,中外聯姻所占比率為21.40%。94年度我國總結婚登記對數有141,140對,中外聯姻所占比率為17.92%。95年度11月底止,我國總結婚登記對數為142,669對,中外聯姻所占比率為16.78%(如表八所示)。就中外聯姻比率逐年增加的現象而言,確實為我國婚姻結構上的重大轉變。

表八、最近五年台灣地區結婚對數及外籍配偶比例

年別	結婚總對數	與本國籍結婚者		與大陸或港澳 結婚者		與外籍結婚者	
		對數	%	對數	%	對數	%
91年	172,655	123,642	71.61	28,906	16.74	20,107	11.65
92年	171,483	116,849	68.14	34,991	20.40	19,643	11.45
93年	131,453	100,143	76.18	10,972	8.35	20,338	15.47
94年	141,140	112,713	79.86	14,619	10.36	13,808	9.78
95年	142,669	118,739	83.23	14,406	10.10	9,524	6.68

資料來源：整理自內政部統計處（2007a）

從表列數字可以發現：最近三年，國人結婚對數中，每四對就有一對以上其配偶是外籍的，數量相當可觀，所佔比例亦高。而與大陸或港澳地區人士結婚者，去年也達到每五對接近一對的狀況。值得注意的是：外籍配偶人數如是眾多，其生活適應及子女教育上的狀況，值得重視；而配偶是外籍的比例既高且呈現上升的趨勢，對國內的婚嫁亦將產生深遠影響。

外籍配偶所生子女之比率民國90年為10.66%；92年更高達13.37%。有關台灣近年來外籍配偶及出生之子女增加的情況（如表九所示）。根據內政部戶政司（2007d），以近六年（90-95年）的出生嬰兒來分析，本國籍所占比率由89.34%降低至88.31%，相對的大陸、港澳地區或外國籍配偶所生的比率則由10.66%提高到11.69%。外籍配偶子女五年來的累積數量已達168,005人。外籍婚生子女及本國出生子女人數比較，亦呈現一個往上成長，一個往下衰退的趨勢。

表九、臺閩地區最近六年嬰兒出生數與生母國籍比例

年別	嬰兒出生數		生母國籍（地區）			
			本國籍		大陸、港澳地區、外國籍	
	人數	%	人數	%	人數	%
90年	260,354	100	232,608	89.34	27,746	10.66
91年	247,530	100	216,697	87.54	30,833	12.46
92年	227,070	100	196,722	86.63	30,348	13.37
93年	216,419	100	187,753	86.75	28,666	13.25
94年	205,854	100	179,345	87.12	26,509	12.88
95年	204,459	100	180,556	88.31	23,903	11.69
最近六年 累計數	<b>1,361,686</b>	<b>100</b>	<b>1,193,681</b>	<b>87.66</b>	<b>168,005</b>	<b>12.34</b>

資料來源：整理自內政部戶政司（2007d）

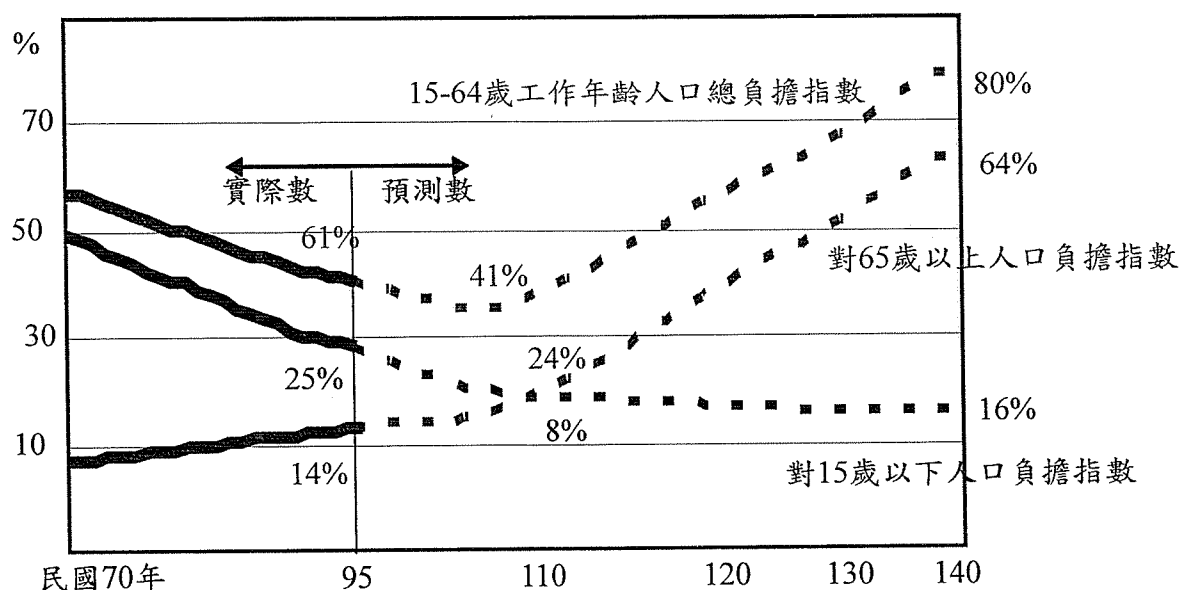


新台灣之子的人數則日益增加，所佔比例愈來愈高，以去年為例，新生兒中不到八個就有一個是外籍新娘所生。可預見的是這些台灣新子民在教室中出現的機率愈來愈高，尤其是鄉間、偏遠的國小，甚至將出現新台灣之子居多的現象。雖然出生人口數持續下降，但台灣地區外籍配偶的數量卻是快速的擴增。外籍配偶除涉及文化適應的問題，而且普遍教育程度偏低。

配偶本人及其子女的教育問題都必須給予更多的關注，否則將造成社會問題，也會影響國家整體人力素質。

#### 四、社會經濟的衝擊：青壯人口減少，負擔指數遞增，社會人口趨於高齡化

負擔指數係指依賴人口對有工作能力人口的比率而言，亦即幼年人口及老年人口對青壯年人口之比率，用指數表示每一百個有工作能力人口應扶養多少個依賴的人口。未來少子女化的結果，工作年齡人口對幼年人口的負擔亦將慢慢減緩，但高齡化則將對老年人口的負擔慢慢加重（參閱圖十一所示）。



圖十一、人口老化趨勢國際比較圖

資料來源：修改自謝發達（2004：14）

出生減少致 15 年後進入就業市場的人力漸趨萎縮與老化。依中推計結果，45-64 歲中高年齡人口在 15-64 歲工作年齡人口中所占比率日益提高，將由 95 年 33.2%，快速上升至 105 年之 40.6% 及 115 年之 46.2%，至 130 年穩定在 52% 左右（如表十所示）。由於 45-64 歲中高年齡人口比率的上升，致新進就業市場的青年人口相對減少，因而遲緩勞動力教育程度藉人口新陳代謝而提高之速度，為提高人力素質，未來人力發展政策重點，應重視生涯教育的推行。

表十、台灣地區未來 45 歲至 64 歲中高年齡人口結構

年別 (民國)	人數(千人)	占總人數(千人)	占 15-64 歲工作年齡 人數(%)
95 年	5,435	23.87	33.21
100	6,459	28.01	37.84
110	7,105	30.62	42.92
120	7,088	31.36	48.27
140	5,416	29.18	52.86

資料來源：出自行政院經濟建設委員會（2006：15）

95 至 140 年進入 65 歲及以上人口，係為 28 年至 75 年間各年出生人口，經過死亡及遷徙年齡組合移動後之結果數。依中推計結果，106 年臺灣由人口老化進入高齡社會，95 年 65 歲以上老年人口占總人口比例為 9.94%，至 105 年進入高齡社會時，65 歲以上老年人口占總人口比例為 13%，再提高至 120 年之 24.61%、130 年之 30.95% 及 140 年之 36.97%（如表十一所示）。65-74 歲年輕老人口與 75 歲以上老老人口之比，將由 95 年 6：4 演變為 140 年的 5：5。

表十一、台灣地區 65 歲以上人口結構推估

年別 (民國)	65 歲以上人口					
	人數 (千人)	占總人口 (%)	65-74 歲人口		75 歲以上人口	
			人數 (千人)	占 65 歲以上 人口 (%)	人數 (千人)	占 65 歲以上 人口 (%)
95 年	2,264	9.94	1,315	58.11	948	41.89
100 年	2,469	10.71	1,378	55.82	1,091	44.18
110 年	3,859	16.63	2,473	64.09	1,386	35.91
120 年	5,562	24.61	3,169	56.97	2,393	43.03
140 年	6,862	36.97	3,170	46.20	3,692	53.80

資料來源：出自行政院經濟建設委員會（2006：18）