

新總統面對的銀色海嘯：五大挑戰

薛承泰

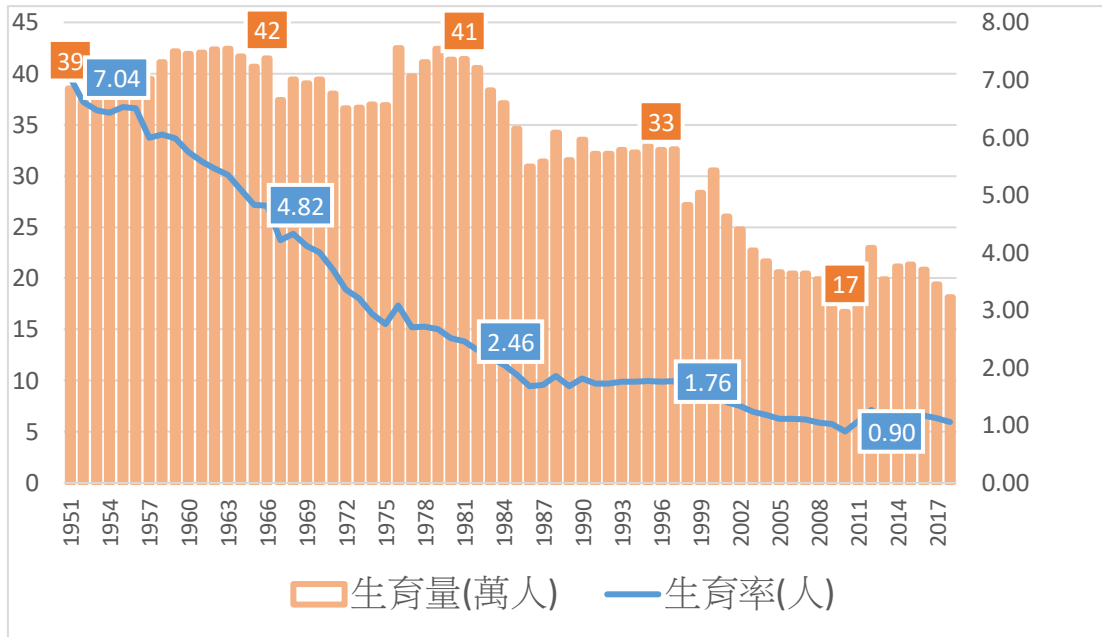
臺灣大學社會學系教授

壹、前言：臺灣的銀色海嘯

當新總統就任中華民國第 15 任總統時，所面對的 2,360 萬人口應該是臺灣歷史上空前與絕後最多的數量。由於生育率快速下降，2019 年死亡人數就會超過出生數，開啟了臺灣人口自然負成長的新頁。值得注意的是，65 歲以上老人人口成長很快，2025 年將達 470 萬人，比 2018 年底多出 125 萬人，同時間 0-14 歲小孩減少 12 萬人，15-64 歲工作年齡人口少 115 萬人（見圖一）。總之，臺灣地區人口年齡結構將會產生大幅變化，老人數量明顯增加，小孩與工作人口的減少的趨勢。到了 2060 年老人將占四成人口，年齡中位數達 58 歲，成為世界最老國之一(UN, 2018)，稱之為「銀髮海嘯」一點都不為過，人們的需求與願景會有改變，對社會與經濟也將會有深遠的影響。

我國生育率從 1950 年代全球最高，至 2003 年跌入超低生育率(lowest-low fertility rate)門檻(Kohler, Billari and Ortega,2002)，並開始被聯合國列為世界最低之列。在過去的 60 餘年間，臺灣從一位婦女平均生 7 位子女降到只有生 1 位（2018 年總生育率 1.06 人），速度之快也算是一個奇蹟。在高齡化方面，2018 年 4 月老人占總人口 14%，開始步入「高齡社會」，雖然比起當年歐洲國家平均 19%與日本 29%，高齡化程度不算高，可是我們將在 2030 年超越歐洲，2060 年追上日本。

圖一 臺灣歷年出生數與總生育率：1951-2018

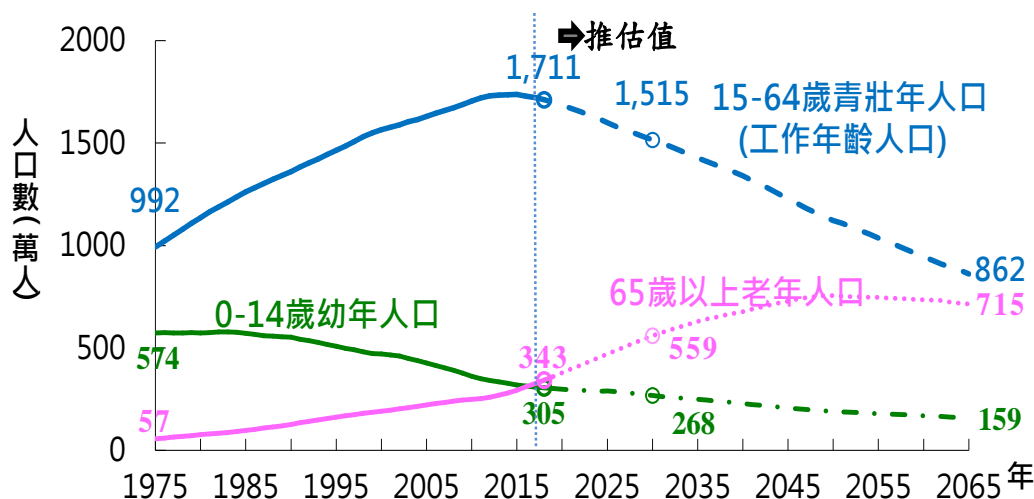


另一方面，臺灣地區平均壽命（正確名稱為「零歲平均餘命」）在過去 60 餘年也延長了 20 年以上，2018 年平均來到 80.7 歲（內政部統計通報第 37 週，2019），超美趕歐，這是一張亮麗的成績單。活得久是人類一大成就，卻是需要付出代價的！

少子化與高齡化同時發生，一減一增的情況下，至今對於人口總數影響不大，可是在人口的年齡結構上已經產生明顯的變化。尤其是二次戰後嬰兒潮世代（1951-1966 年出生者）正陸續步入老年，臺灣高齡化將加速。或許有人認為臺灣人口密度高達每平方公里 655 人，人口減少有助於紓解能源、環境、土地的壓力。這句話並沒有錯，重點在於，臺灣人口即將負成長，再怎麼鼓勵生育也無法逆轉「負成長」趨勢，但可以減緩人口結構失衡的衝擊，讓老化速度慢一點，對於國家財務與經濟的衝擊就不會過於劇烈。

圖二 臺灣人口年齡結構與未來趨勢

(取自國家發展委員會 2018 年推計)



形成少子女化原因相當多，經濟固然重要，生活與教養環境、婚姻與家庭的價值觀、教育與政策的走向等，也都會影響到年輕人的看法與作為。我國 2003 年生育率落入「超低生育率門檻」，並繼續下降 7 年，是世界少有現象。2011 年之後回溫了五年，平均每年有 21 萬嬰兒，可是 2017 年又跌破 20 萬嬰兒，2018 年只有 18.2 萬，今年（2019）可能再減少 5 千嬰兒。未來臺灣每年能生多少，全世界都在看，因為臺灣（還有南韓）生育率近年來的下降已經不是人口學界所說的「第二次人口轉型」能解釋的(van de Kaa, 1987; Zaidi and Morgan, 2017)。特別是生育率跌到 1 或以下，如果停留在此水準，國家會朝向「自然亡」(薛承泰，2016)。

貳、挑戰一：高教危機

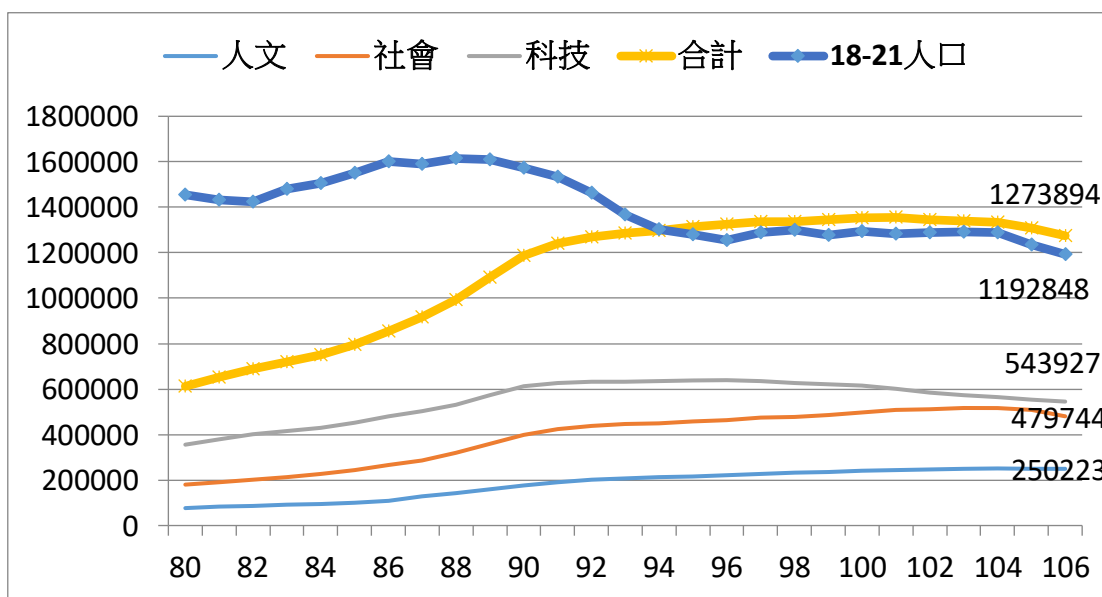
雖然臺灣從 1950 年代開始各級學校數都呈現成長，一開始是為了因應大量戰後嬰兒潮，小學從 1,200 所在十五年間增加至 2,200 所。其次，為了配合經濟建設計劃，職業與專科學校增加速度相對較快。至於廣設高中大學則始於 1990 年代，乃因不少學者專家在 1987 年解嚴後高唱校園自主，並看到當時有大量年輕人(1970 年代出生者)升學競爭相當激烈，於 1994 年的「四一〇教改」運動中，提出「廣設高中大學」的主張，之後的 12 年，大學數量與招生名額大幅成長。

到了 2000 年，大學學齡人口（18-21 歲）達到高峰，之後即開始下降；當時淨在學率約為 50%，即便不再擴充高教，也會在 2020 年左右達到完全的升學。很不幸的，高教擴張無視於學齡人口的變遷仍繼續擴張，很快地，2006 年即發生招生不足，大家才警覺到「大學過剩」，喊煞車已經來不及了！

筆者從不反對給學生充分的受教權與升學機會，但政策不能因討好當下而忽略未來的發展。因為成為一個大學生通常是 18 歲，換言之，在任何時間點都可以推算出此後 17 年的大學入學新生數，因這批人都已經出生了。例如，在 2019 年已知道 2018 年全國生了 18.2 萬嬰兒，他們不就是 2024 年的小學新生，2030 年的國中新生，……。到 2036 年，這批人進入大學的上限應是 13 萬人（以淨在學率 70% 來估），就是那麼簡單而清楚！這就是為何在 1994 年「四一〇 教改」運動當天，筆者即在報上為文提出警告，因筆者已經看到 1976（當年 18 歲）至 1993 年（當年 1 歲）出生數資料，未來大學學齡人口數明顯下滑。

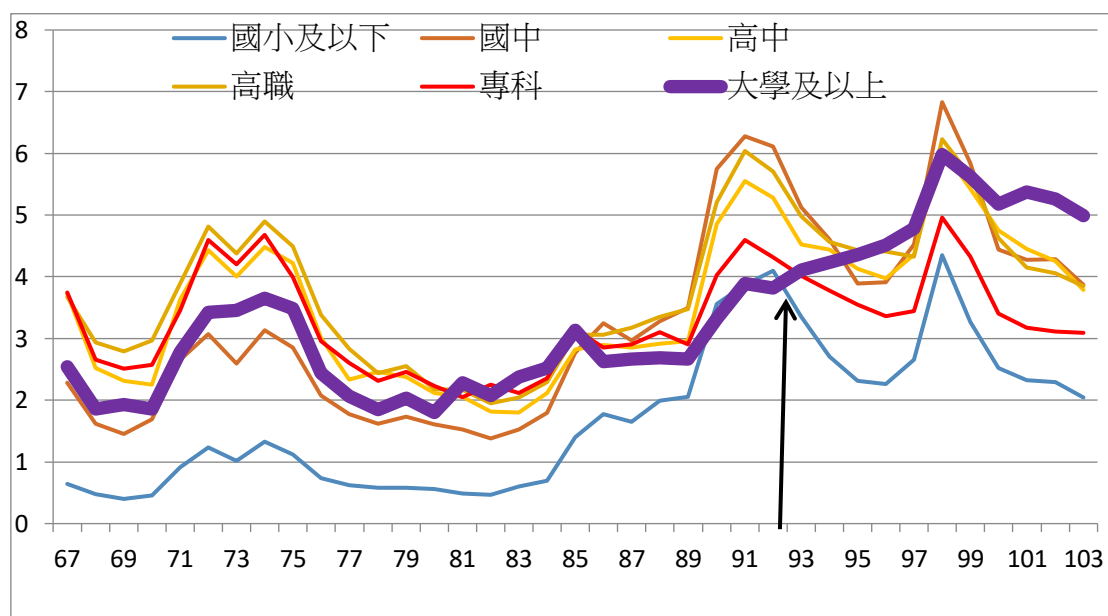
高教擴張期間果然學生人數快速增加，從民國 80 學年度約 60 萬上升至 101 學年度 135.5 萬的高峰才降下來。基於設立成本較低的考量，期間以招收人文社會學門學生增幅最大，從 35 萬增至 75 萬人；另一方面主修科技類人數上升至自 95 學年度後即下滑（圖三），其中就讀科學、技術、工程與數學（簡稱 STEM）領域者減少尤為明顯，從 95 學年度 50.6 萬人降至 107 學年度的 39 萬人。

圖三 歷年大專學生數與學齡人口數：民國 80-106 學年



前述高教擴張趨勢相當程度是「民粹式」的，明顯和產業發展脫了節。若觀察年輕人（15-24 歲）的失業率，過去 20 年來呈現上升，近年來更是整體平均的三倍，25-29 歲失業率也明顯高過於整體平均。具大學學歷者的失業率自 2003 年開始上揚，近年來更已超越其他學歷者（見圖四）。這不僅是對過去高教擴充狠狠地打了一巴掌，反映出人力資本不僅有「量」與「質」的問題，還存在訓、用、學落差的危機，這應該是近年來臺灣年輕大學畢業生低薪的肇因之一！

圖四 歷年失業率按教育程度分：民國 67-103 年



很不幸，近年來有越來越多優秀高中生出走，大學招生的公平性也頻頻遭受質疑，升學過程一旦變得複雜，家庭與貧富因素的影響力即會抬頭。更重要的，2020 年開始更大的一波少子化海嘯即將來襲，做為總統，面對高教崩盤危機同時又要提升畢業生的就業機會與薪資，有甚麼辦法呢？

參、挑戰二：年金改革

我國退休年金制度，為了照顧人們老年生活，普遍存在保費偏低與給付率偏高的制度性討好；更重要的是因為壽命延長，年金領取時間不斷拉長，財務危機即無法避免。簡言之，銀色海嘯是年金財務危機的根本問題。例如，1995 年之後的軍公教改為退撫提撥以及 2009 年勞保年金化。至於國民年金，相對誘因較低，也使

得實施十年來收繳率約只有一半，形成另一種危機。

隨著銀髮海嘯的來臨，我國退休年金制度確實有調整的必要，筆者認為，改革的時間點與先後順序很重要，簡言之，應先有穩定成長的經濟環境，把餅做大，提升薪資水準，年金改革才會有施力點！歐洲國家與日韓也都有年改方案，且較臺灣為早。多繳、少領與晚領（延退），以及轉變財務制度從「確定給付」（DB制）為「確定提撥」（DC制）或「折衷」是最為常見的改革內容。然而，能有效紓解問題者，通常是人口變遷緩慢的國家。儘管改變財務制度是長期的改革方向，因無法一步到位，需要按部就班來解決。長期而言，政府則應建立新制度以擺脫長壽的糾纏，同時須符合保費成本與年金收益的比例原則，才是永續經營的關鍵！

在上一次大選，民進黨號稱有能力進行年改並宣稱一年內完成，上任三年多只針對人數最少的軍公教進行溯及既往的剝奪，將軍公教的「所得替代率」向下調往勞工的水準，而忽略了軍公教的提撥遠高過於勞工所繳的保費，加上政府對財務責任的不當歸因，軍公教當然難以忍受！

自2018年7月啟動對軍公教的年改後，整體的潛藏債務仍是增加，2018年年底仍達17.8兆，財務問題仍然存在，危機只是延後了數年，對後代並無幫助。尤其是面對財務窟窿最大（潛藏負債約十兆）且時間最急迫的勞保，改革方案仍一直懸著。

在我國的社會保險當中，軍公教勞的年金再怎麼划算都比不上「農保」，農保幾乎等同社會福利，每個月只需繳交78元即享有健保，65歲之後還可以領7千餘元的「老年農民津貼」。也許大家不記得，2014年政府即已針對農保進行改革，將「老農」的資格從6個月延到15年，不僅大幅減少所謂的「假農民」，也是我國近年來社會保險的重大改革，照理說應稱為「年改1.0」。只可惜，當年馬政府並未敲鑼打鼓，似乎覺得「抱歉」，斷了一些人的利益。農保（當年有160萬人，目前只有111萬人）這項改革影響人口數超過了蔡政府軍公教的年改，而且正當性高，居然沒有甚麼人知道！

2016年蔡政府上台，以浩大的陣容來推動針對軍公教的年改，應該稱為「年改2.0」。2018年7月新法上路，即帶來許多爭議，其中大家最在意的，政府是否帶頭違法（包括溯及既往的誠信問題，以及政府自己未履行最後支付責任）？時至2019年8月23日，憲改法庭宣告只有「部分違憲」，對於核心議題卻從寬解釋，頗令人失望。

面對下一步的「年改 3.0」，鑒於時間更接近破產（尤指勞保），改革難度會更高！若蔡英文繼續執政，勞保該怎麼處理？若是再度政黨輪替，新總統要如何面對年改 3.0 呢？

肆、挑戰三：長期照顧

長期照顧議題在這個世紀初即已啟動，扁政府做規劃與研究長達 7 年，「長照十年計畫」2008 年才正式上路；換言之，扁政府幾無推動長照經驗。馬政府上台面對金融海嘯衝擊下仍實施，經費隨需求而逐年增加，8 年間總共花了約三百億。蔡政府上台即推出長照 2.0，大幅提升經費，2017 年即支出 87 億元，2018 年 163 億，2019 年估約三百億的規模，經費大幅成長，可是服務量並沒有相對提升。

長照經費越多就越好嗎？筆者認為，應以人口結構為基礎，服務對象需明確，需求項目應合理，依此來編列經費，才不會流於討好，減少福利依賴現象，國家財政也較能永續，才符合世代正義。此外，面對高齡化逐步加快，錢從哪裡來？民進黨過去一向是走福利擴張路線，長照保險本就是選項之一，由於馬政府先於 2008 年大選中主張了（至今還沒完成立法），2016 年民進黨執政後仍延續馬政府的稅收制，並增加菸捐與遺贈稅之類的機會稅來補充。

除了經費，長照服務人力更是吃緊。儘管蔡政府號稱進入長照 2.0，擴大了照顧對象，可是因照顧壓力所產生的家庭悲劇仍然層出不窮，原因仍在於人力不足且配置不當。政府目前朝向普及化推動長照，資源與人力被稀釋，缺少家人照顧人力的家庭即無法獲得妥適的支持與協助，這是悲劇產生的根本。

我國目前約 350 萬老人當中，需長期照顧約有 50 萬人，其中又以 75 歲以上老人失能與失智的風險較高。然而至 2019 年中，照顧服務員不到 4 萬人，面對照顧人力的匱乏，除了可充分運用新移民加以訓練投入照顧產業，筆者認為在 2025 年之前，還可運用龐大人數的中高齡家庭成員，既可彌補照顧人力，增進在宅服務的品質，也有助於提升中高齡的勞參率。

由於全臺約有六成長者和其子女居住，若為 75 歲以上，其子女多為嬰兒潮世代（內政部，2018），仍可發揮互助功能來照顧年邁父母。政府則應提供照顧技能的協助，補助家庭改善無障礙設施，並設計減稅或提供照顧津貼等誘因，讓子女投入長輩的初期失能照顧。這不僅可延緩長輩失能的惡化，且對即將步入老年的嬰兒

潮世代來說，既是盡孝道也可學習預防老化；因慢性疾病在世代傳遞機率頗高，從照顧父母的經驗中學習照顧自己的未來。這不僅是老人家的心願，也符合「在地老化」宗旨。

由於 2025 年之後，嬰兒潮世代將逐漸轉變成被照顧者，若能爭取未來這幾年時間，可緩和資源與人力短缺的壓力。缺少支持功能的家庭（佔了四成），才能獲得較充分的長照人力支援。到了 2025 年，將會有一半的家庭有老人，也正是「長照保險」實施的時機；甚至可考慮將長照保險附掛在全民健保中，設立長照專章，不僅保費增加較有限，大家也比較有信心！

政府推出長照 2.0 以來，服務無法到位，經費未能有效運用，乃因缺少對臺灣人口特質的了解以及政策時間軸的思維；當前一些措施（例如，所謂在巷子口就找得到的小規模、多機能整合型服務中心）尚不是普遍化的時候，除了浪費經費，反而會加速摧毀式微中的家庭機制，形成福利依賴。2025 年臺灣進入超高齡社會時，大部分戰後嬰兒潮世代也成為了老人，他們子女較少，照顧意願與能力也可能較不足，或許就是長照走向普及化的時刻。屆時，家庭照顧人力更缺，住宿型長照機構需求可能大增。

伍、挑戰四：居住正義

「居住正義」議題媒體已有許多報導，指出當年選舉（包括總統大選與地方選舉）亂開支票，不論公宅或青年住宅，現在全都跳票！筆者早就呼籲，不論地方與中央都應先進行需求調查，設定補貼與入住資格，才知道未來的需求規模與樣態，而不是比誰支票開得大！

其實，年輕人「住不起或租不起房子」不只是今天，在半個世紀前的臺灣，在當前世界各國都存在此現象。問題的關鍵不在於房子「現在」買不起，而應在於經過努力數年之後是否還買不起？如果薪資的調升無法追上房價的飆升，那就是問題的關鍵！

最常用來衡量房價的合理性與否，即是房價為平均年薪的倍數。根據內政部營建署不動產資訊平台統計，從 2013 至 2018 六年間，全國房價所得比約為 8.5，也就是要花 8.5 年的薪資才能買到房子；如果是臺北市，最高時超過 16，2018 年約在 14，臺南市則是不到 7，低於全國的平均（國發會，2019）。基本上，倍數偏高

的地區主要在雙北都會區。

由於臺灣住屋自有率高（約 85% - 以戶為單位），各級政府須了解甚麼樣態的居住需求應增加？而不是濫情來討好年輕人，到最後將公有地用盡，卻因地點不符合年輕人就業的近便性或不符補貼資格，政府只是創造更多蚊子屋，還需編列大筆經費來維護與善後。總之，不論是「買不起」或「租不起」，對政府來說，都需先釐清「誰」才是需要被協助？畢竟政府是要拿納稅人的錢去進行補貼，沒有說清楚協助對象的條件，就開出數量，那是不負責任的！

此外，政府在追量的同時不能忽略居住環境品質的提升，營造社區的友善與安全，才是居住正義的根本。別忘了，居住議題隨著地區而有差異；更重要的要注意少子化的趨勢，在今後十年間，大學生租屋需求量將大減，同時年邁長者將會釋放出百萬間房舍給下一代或進入市場。政府何不利用此機會，積極推動都更，不僅能帶來更多的宜居機會，也能改善居住環境與都市容貌，才更具普遍與永續的「居住正義」！

可是都更的前提必須建立在居民對政府的信任，如今政府對於違章建築，巷弄亂停車都無法整頓，如何進行都更？臺北市柯市長在五年前剛選上時，不是信誓旦旦雷厲風行拆違建嗎？可是，臺北市政府統計顯示，過去拆違建最多的是馬市長，其次是郝市長，最少的是柯市長，平均每年拆除件數分別為 7 千，5 千與 4.5 千件，而新增違建數，三任市長差異並不大（臺北市政府，2019）。

儘管都更才是王道，可是拆違建效率低落，又怎麼能都更呢？因此，進行的步驟，筆者認為，應先針對老舊社區恢復其友善與安全性（拆除重大與涉及公安的違建），然後對於危樓（屋）進行改建，分區進行都更，並將都更後所釋出的房舍，優先提供給下一波都更對象的居民，或換屋或暫住，以滾雪球方式進行。

簡言之，居住正義應含括一個舒適而有尊嚴的環境，不只是讓青年能安心工作，也要讓小孩安心成長，老人安心養老。打造友善安全居住環境，不僅可美化城市，也有助於年輕人想要擁有一個家，改善少子化現象！

陸、挑戰五：工作人口老化的警訊

我國已於 2018 年踏入「高齡社會」，也就是 65 歲以上老人突破總人口的 14%。根據國發會的推計，2025 至 2026 年間會進入「超高齡社會」（老人占 20%）。這個「老化」速度世界少有的快，可是大家忽略一件事，那就是 15-64 歲的工作年齡人口的占比，至目前仍達 72%。這個數字是非常棒的，全世界目前很少有國家如此，就拿越南、泰國、印尼等這些勞動力輸出國來說，也沒有臺灣這麼高。換言之，工作年齡人口占比高，代表扶養比是偏低的，有利於經濟發展才對。

臺灣目前尚有良好的人口結構，不過未來趨勢是朝向老化。「老化」不僅是指 65 歲以上人口的占比上揚，也顯現在工作年齡人口當中。主計總處 107 年事業人力僱用狀況調查統計，受僱員工 45 歲以上者占了 32.9%，比重持續擴大中，且全體平均年齡增至 40.1 歲，續創新高。值得注意的，他們的就業較集中在「農漁牧業」與「工業」（如製造與營建），而這兩大產業歷年來一直在萎縮，即便是比重上升的「服務業」，中高齡就業傾向在「批發零售」與「運輸倉儲」，也是逐年下降的行業。如此一來，中高齡就業機會和其人口發展逆向而行，這是一個警訊！

和其他工業國家比較，我國整體人口勞參率略為偏低，原因有二：首先，臺灣有極高的高教就學率，使得 25 歲以下年輕人的勞參率偏低；另外，就是 50 歲以後退出勞動力市場較為普遍，尤其是女性，一部分成為家庭的照顧者。

我們常會看到，一些重大建設或營建工程，除了外勞，大概就是中高齡國人；此外，還有一些辛苦，危險，易髒的工作，多數也是中高齡穿梭其間。這批人大致還保有傳統吃苦耐勞的特性，由於年紀偏高且學歷偏低而轉業不易，一旦工作沒了，即可能離開勞動力市場，接著就由外勞來替代他們。

東南亞國家 15 至 64 歲工作人口占比略低於臺灣，卻將其勞動力輸出到臺灣，這不是很矛盾嗎？這是不是因為臺灣勞動力價值觀的扭曲？尤其當高教機會擴增，年輕人紛紛進入大學，這原本不是壞事，可是，我們總須了解，高教機會不是目的而是手段，如果不能提升年輕人的競爭力？那麼這個手段只是濫情討好。

臺灣 25 至 40 歲人口具有大學學歷的占比達 69%，可能是世界數一數二，可是這批年輕人的就業力並沒有提升，甚至 20 至 29 歲的失業率還遠高過整體的平均，這個議題不能等，政府須拿出辦法來。

柒、結論

前面筆者所提五波庶民議題，都和臺灣的銀髮海嘯有關。大部分議題之所以會惡化或難以改善，和政策缺少「時間軸」與「主體性」的思維有關，尤其是看到國外「先進」國家做了，臺灣也就跟著來推，往往失去了主體性。筆者強調，屬於人文社會方面的政策，並沒有「先進」，只有「先做」的國家；我們可以參考他國「先做」的經驗，而不是當作「先進」來跟進。

如果高教能代表人口的素質，那麼臺灣除了有良好的人口結構，也有極高的勞動力品質。這麼好的條件，經濟發展豈有遲鈍的道理？相較於 1980 年代，扶養比超過 60%（幾乎是當前的兩倍），兩岸關係與國際局勢更是不穩定，臺灣經濟卻仍快速發展，經濟成長率平均每年 8%。如今我國的工作人口占比也開始下滑，生育率一直處於超低水準且於近年不斷下降，加上平均壽命的延長，銀髮海嘯來勢洶洶，必須要有妥善而長期的規劃。日本首相安倍晉三在 2016 年提出了「一億總活躍社會計畫」，藉由獎勵生育與減少養育負擔等措施，試圖將生育率 1.4 提升到 1.8，確保人口在 2050 年不會少於一億人的考量，也是基於一樣的考量。

中國大陸當前也處於人口紅利期，未來紅利停留時間還比臺灣多上好幾年！更不用說，每年以十萬計高端碩博士學成歸國，更有助於各方面的發展。中國大陸充分運用人口紅利優勢，適時採取開放而突飛猛進，當前的東南亞國家也進入人口紅利，也一樣有亮麗的經濟表現。我國預計 2027 年就會脫離人口紅利視窗（若針對「老」老人加權計算扶養比，時間會提早 3 年），亡羊補牢猶未晚；不怕沒機會，就怕不敢面對機會！總之，未來這幾年是臺灣的關鍵，也正好是第 15 與 16 屆總統的任期。

參考文獻

- 內政部，2018。民國 106 年老人狀況調查。
- 內政部統計處，2019。統計通報第 37 週。
- 薛承泰，2016。臺灣人口大震盪。天下文化出版。
- 國家發展委員會，2019。中華民國人口推計。
- 國家發展委員會，2019。2018 年國情統計報告。
- Kohler, H.P., F.C. Billari and J.A. Ortega. 2002. "The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe During the 1990s." *Population and Development Review* 28(4):641-680.
- United Nations. 2018. *World Population Prospects: The 2017 Revision*. van de Kaa, D.J. 1987. "Europe's Second Demographic Transition." *Population Bulletin* 42(1).
- Zaidi, Batool and S. Philip Morgan. 2017. "The Second Demographic Transition Theory: A Review and Appraisal." *Annual Review of Sociology* 43:473-492.

作者簡介

薛承泰

現職：臺灣大學社會學系教授

學歷：美國威斯康辛大學（麥迪遜）社會學博士

經歷：行政院政務委員

臺灣人口學會常務理事

臺北市政府社會局局長

臺灣大學兒少與家庭研究中心主任

臺灣大學人口與性別研究中心