



圖片來源：unsplash

## 議題觀測

### 我國最新人口趨勢與展望

廖育嶠<sup>1</sup> / 整理

國立政治大學臺灣研究中心博士後研究員

臺灣在過去二十多年間出生率持續走低，也就是所謂的「少子女化」問題持續惡化，反之，臺灣高齡人口占比愈來愈高，即將面對愈來愈高的死亡率，以致產生人口成長「生不如死」之現象。我國粗出生率（亦即當年年中每 1,000 名人口之出生人數）與粗死亡率（亦即當年年中每 1,000 名人口之死亡人數）曲線於 2020 年交叉，人口開始呈現自然減少，進入負成長的階段。1980 年我國粗出生率為 23.4‰，粗死亡率為 4.8‰。根據國家發展委員會（以下簡稱國發會）的推估，到了 2070 年我國粗出生率將來到 4.8‰，粗死亡率則提高至 19.1‰（如圖 1）。

---

1 電子郵件信箱：ycliao@nccu.edu.tw。

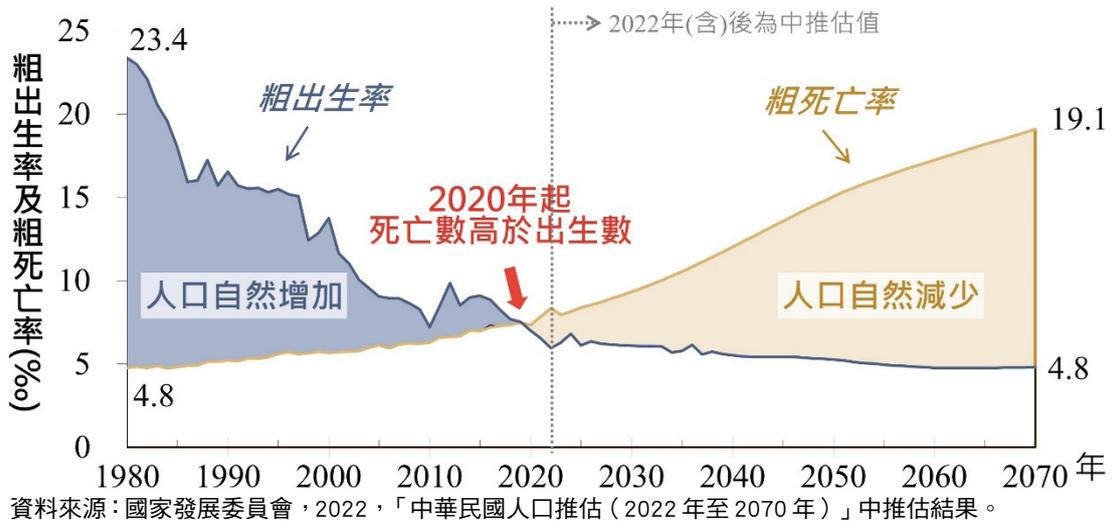


圖 1：我國粗出生率與粗死亡率趨勢推估

### 壹、少子化帶來的衝擊

在出生率持續走低，高齡人口持續攀升導致死亡數快速增加的情況下，我國總人口數已於 2019 年達最高峰 2,360 萬人。根據國發會推估，未來人口減少速度將日益增快，到了 2070 年，總人口將降至 1,502~1,708 萬人，約為 2022 年之 64.8%~73.7%（如圖 2），進而造成兩個社會現象：人口高齡化以及青壯年扶養負擔愈來愈重。

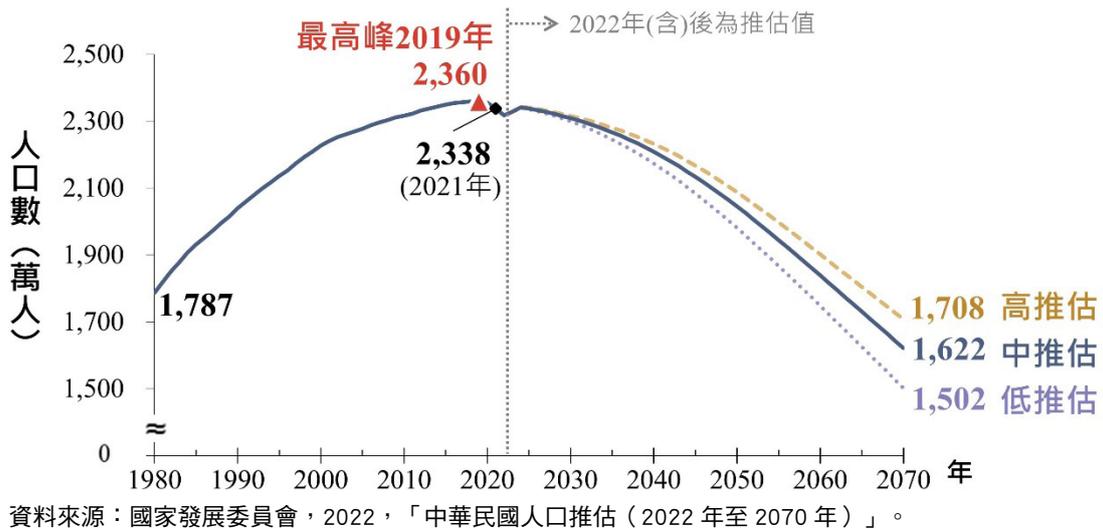
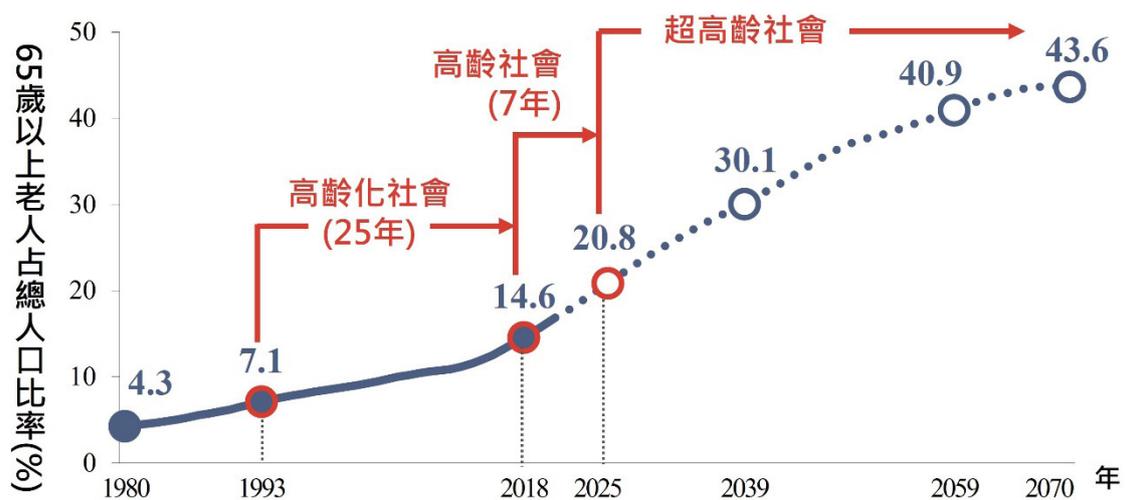


圖 2：我國總人口數變化趨勢推估

首先，我國整體人口將步入高齡化。國際上將 65 歲以上人口占總人口比率達 7% 稱為「高齡化社會」，達 14% 稱為「高齡社會」，達 20% 稱為「超高齡社會」。我國已於 1993 年步入高齡化社會維持 25 年，並在 2018 年進入高齡社會。根據國發會推估，到了 2025 年我國將正式進入超高齡社會階段（如圖 3）。換句話說，2025 年時每 5 人就有 1 位是 65 歲以上老人，而到了 2070 年，65 歲以上人口將占總人口達 43.6%。



說明：本圖 2022 年（含）後為中推估值。

資料來源：國家發展委員會，2022，「中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）」。

圖 3：我國高齡化時程推估

第二，青壯年人口扶養負擔沉重。就人口年齡層來看（如圖 4），0-14 歲幼年人口自 1984 年逐年下滑。15-64 歲青壯年人口於 2015 年達最高峰（1,737 萬人）後，同樣逐年下滑。65 歲以上的老年人口則是逐年持續增加，已於 2017 年超越幼年人口。根據國發會推估，到了 2050 年老年人口達最高峰 766 萬人後開始微幅減少。此外，推估到了 2028 年，老年人口將是幼年人口的兩倍，2065 年將是幼年人口的五倍。到了 2070 年，青壯人口約 776 萬人，老年人口約 708 萬人，幼年人口僅 138 萬人。老年及幼年人口合計 846 萬人，將超越青壯年人口數量。具有工作能力的青壯年人口將僅占總人口的 47.8%。換句話說，不到總人口一半的工作年齡人口，將負擔照顧老年及幼兒人口的責任及稅收。



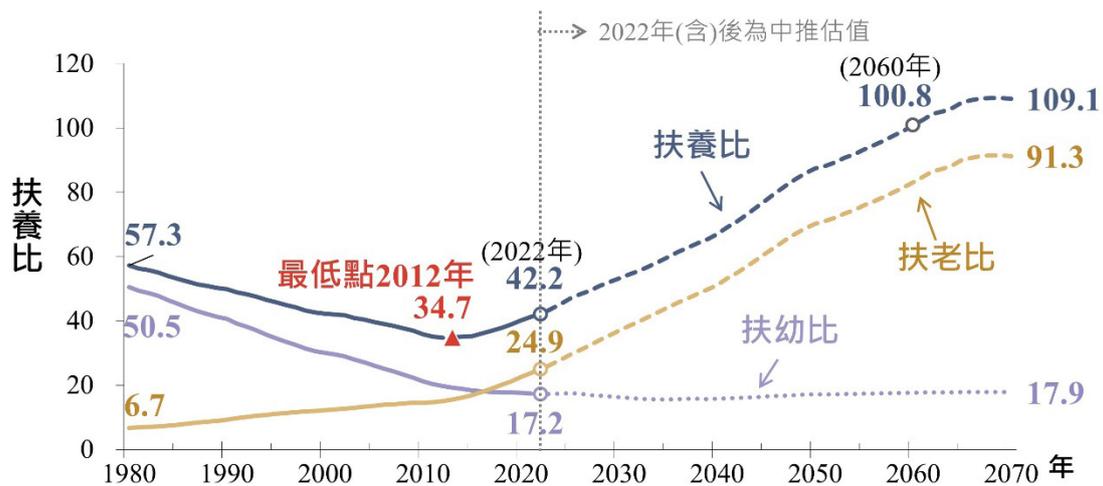
說明 1：本圖為中推估結果。

說明 2：工作年齡人口係指 15-64 歲人口數，非指實際有工作（就業）之人數。

資料來源：國家發展委員會，2022，「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）」。

圖 4：我國各階段年齡人口變動趨勢

所謂「總扶養比」係指「65 歲以上人口」及「0 至 14 歲人口」占「15 至 64 歲人口」（也就是所謂「工作年齡人口」）之比率。由此又可區分成「扶老比」，以及「扶幼比」，前者係指「65 歲以上人口」占「15 至 64 歲人口」之比率；後者係指「0 至 14 歲人口」占「15 至 64 歲人口」之比率。就總扶養比來看（如圖 5），2012 年是臺灣總扶養比最低的一年，為 34.7。自此開始攀升，2022 年，總扶養比是 42.2，其中，扶老比是 24.9，扶幼比是 17.2。根據國發會推估，到了 2060 年總扶養比將突破 100，到了 2070 年，總扶養比將來到 109.1，其中，扶老比是 91.3，扶幼比是 17.9。就老年人口及工作年齡人口比例換算，2022 年時，每 4 個青壯年扶養 1 個老人，但是到了 2070 年則是每 1.1 位青壯年即需負擔 1 位老人，工作年齡人口的稅賦負擔可謂相當沉重。



說明 1：本圖為中推估結果。

說明 2：扶養比係以年齡作為生產者與受扶養者之分界，計算出每百位工作年齡人口所需扶養之依賴人口數，以供時間變動趨勢之參考，而非從經濟角度觀察的「撫養」情況。

資料來源：國家發展委員會，2022，「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）」。

圖 5 我國扶養比趨勢

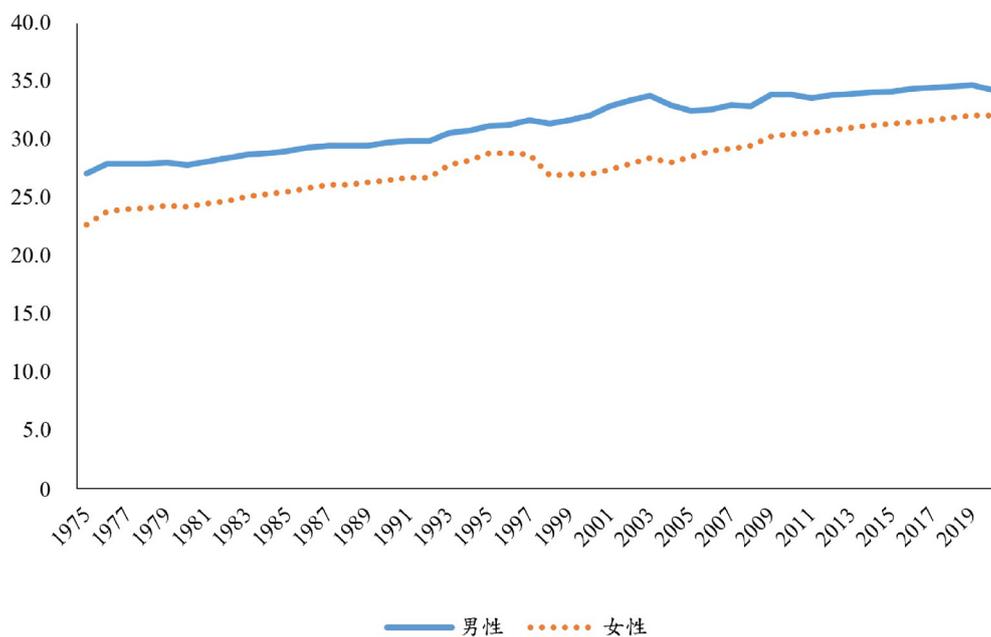
## 貳、低生育率的原因

我國人口將於 2025 年邁向超高齡社會，青壯年工作人口扶養負擔沉重，主要歸因於超低的生育率。東亞國家重視家庭、強調傳承，但是臺灣為何出現低生育率？許多人歸咎於低薪、高房價、工時過長等原因。經濟結構因素與民眾生育行為之間的因果關係，恐怕有賴政府將各部會行政資料去做串接並做實證分析才能驗證。根據可取得的資料，造成臺灣生育率快速下降的主因，不是已婚女性生育數量（有偶生育率）的大幅下降，而是有偶率的大幅降低，也就是臺灣年輕人普遍愈來愈晚婚以及不婚的大幅增加。

與出生率定義不同，一般所稱「生育率」指的是「時期總生育率」（Period Total Fertility Rate, PTFR）。計算方式是假定一個女性各年齡生育數等於該年度該年齡婦女的平均生育數，再加總成為育齡整體的預期生育數。這個估計方式會受到生育年齡變遷很大的干擾。「世代生育率」（Cohort Total Fertility Rate, CTFR）則是一個世代育齡結束後計算平均生育數，不受個人生育步調的影響，且可以看出一個世代最終的生育率。不過此方法必須等到女性年滿 49 歲，才能計算出同一世代的女性實際平均生育數。

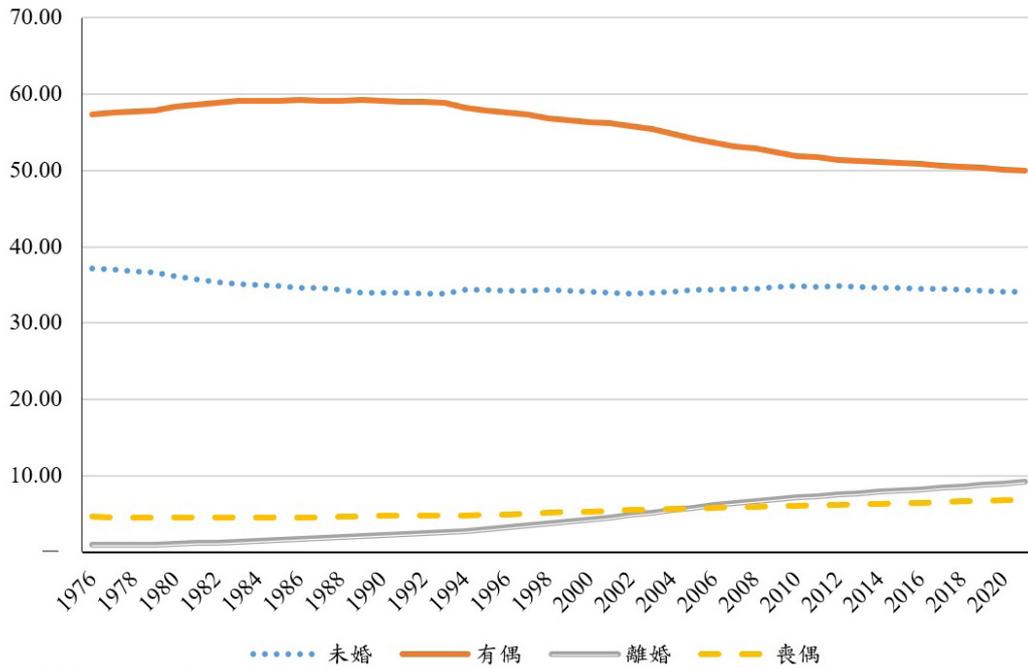
根據中央研究院社會所鄭雁馨副研究員（中央研究院研之有物，2022）指出，

我國無論時期生育率與世代生育率均呈現下跌的趨勢。臺灣 1985 年時期生育率已跌至 2 以下；但世代生育率一直到 1965 年世代才開始低於 2 人。然而近年來，已婚婦女平均依舊生育兩名子女。多數夫妻婚後都有生育計劃，且逾七成生到兩胎以上。因此生育率下滑，主因是越來越多人沒有結婚。以 1975 年出生的女性為例，世代生育率為 1.6 人。然而細究成因，高達 20% 女性未婚以致未生育。換言之，婚姻的變遷是造成低生育的重要關鍵。隨著臺灣社會的政治經濟環境的變化，以及社會對婚姻價值觀的改變，這使得現代人婚姻狀態產生變化。從內政部統計資料來看，1975 年男女的初婚平均年齡分別是 26.6 歲與 22.3 歲；到了 1995 年男性初婚平均年齡為 30.1 歲，女性則是到了 2015 年初婚平均年齡達到 30 歲。到了 2021 年，男女的初婚平均年齡分別達到 32.3 歲與 30.4 歲（如圖 6）。此外，若看 15 歲以上人口的婚姻狀態（如圖 7），整體而言，未婚人口所占比率，始終維持在 35% 上下徘徊。然而，15 歲以上人口的有偶率，在 1989 年達到 59.2% 的高峰後，便逐年下滑。2015 年下降到 51.0%，2021 年更降為 50.0%。



資料來源：內政部。

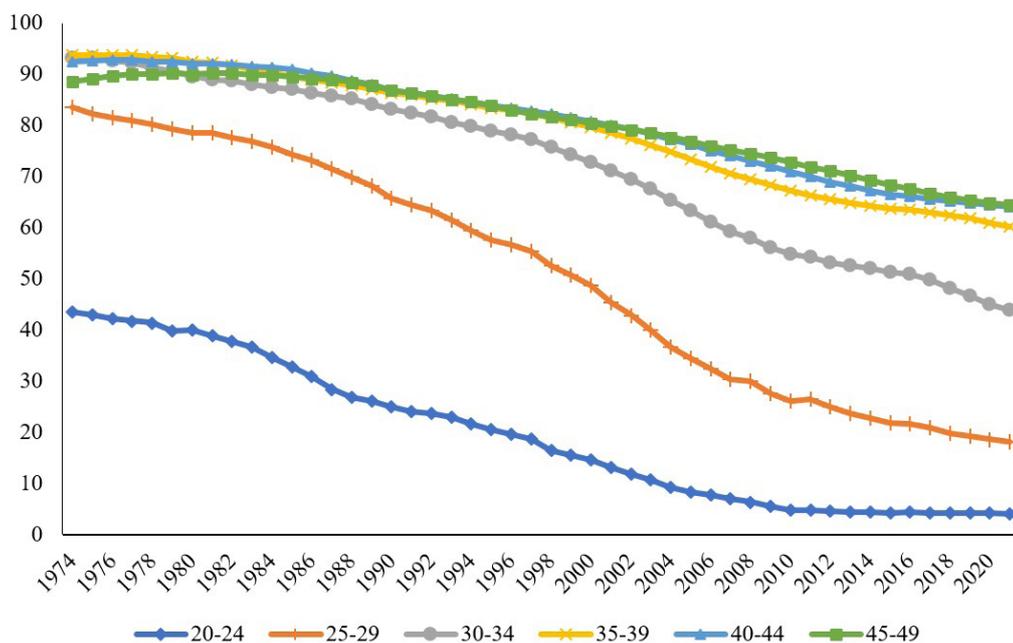
圖 6：我國初婚平均年齡—依性別分



資料來源：內政部。

圖 7：我國 15 歲以上人口婚姻狀態

若是對照不同世代的婦女有偶率（如圖 8），所有世代的女性有偶率均逐年下降。從 1974 到 2021 年的 47 年間，育齡年紀即將結束的 45-49 歲女性的有偶率從九成降低到六成。仍處於育齡年紀的各世代中，20 至 24 歲、25 至 29 歲，以及 30 至 34 歲有偶率下降的幅度最高，顯示年輕世代仍不婚的比例愈來愈高。愈來愈低的有偶率自然拉低整體的生育率。此外，離婚率與喪偶率逐年攀高。



資料來源：內政部。

圖 8：臺灣婦女有偶率 (1974-2021 年)

相較於歐洲國家，東亞社會多數無法接受非婚生子女，因此包括臺灣在內的東亞國家非婚生子女比例極低。因此，有偶率降低直接導致生育率的降低。大齡單身男女不再是少數，45-49 歲仍未婚的比例仍約有二成。根據鄭雁馨副研究員參與的國際研究團隊透過模型推估，到了 2050 年，臺灣 40-49 歲男性未婚比例恐將超過 30%，女性將超過 25%（中央研究院研之有物，2022）。換言之，假設非婚生育仍不被臺灣主流社會文化所接受，這也間接預告我國生育率將持續一路下滑。

不少人將現代人不婚或是晚婚的因素同樣歸咎於經濟因素，認為低薪跟高房價讓年輕人不敢結婚。然而，這兩者的因果關係有待實證資料釐清。鄭雁馨副研究員指出，2013 年行政院主計總處曾針對女性進行調查，其中 25 至 44 歲超過半數的女性表示未婚原因係因為尚未遇到適婚對象，各教育程度也同樣呈現過半數的女性表示尚未遇到適婚對象（中央研究院研之有物，2022）。過去也有人指出，現代人受教育程度愈來愈高，以致個人自主性高，而不願意受到傳統婚姻關係所束縛。然而，根據同份調查，愈高教育程度的女性其實步入婚姻的意願愈高：有研究所學歷高達 88%、大學學歷 86%、專科 69%、高中職 63%，高中學歷以下意願最低，僅有 39%。這可能與學歷愈低平均所得愈低有關。可見進入婚姻仍是重要臺灣社會普遍的主流選擇，只是愈年輕的世代進入婚姻的時程越來越晚。因此，鄭雁馨副研究員認為：「許多人傾向結婚，但沒有找到合適對象。關鍵在於社會高速發展後，新世代對婚姻、家庭角色的期待轉變，而與傳統文化發生衝突，這就形成了婚育配對的困難。（中央研究院研之有物，2022）」

而林佩萱、張金鶚（2016）運用中央研究院〈華人家庭動態資料庫〉，針對 1934 至 1984 年出生之受訪者進行實證資料分析。他們比較購屋家戶與未購屋家戶的生育時程。研究發現，生育前購屋家戶相較未購屋者，有較長的婚後至生育的時間，且在房價景氣高漲時期購屋，購屋民眾婚後至生育時間更加延長。這是因為購屋成本佔據更多家庭資源所致。至於未購屋但在外面租屋的家戶，婚後生育時間同樣相較於與原生家庭同住家戶長，這也說明高租金負擔同樣佔據家庭經濟資源，以致夫妻必須延後生育的計畫。林佩萱、張金鶚（2016）的研究說明高房價時代「沒有房子不生孩子？買了房子不敢生孩子」的社會現象。因此，高房價使得夫妻延後生育計畫，是否同樣也是讓年輕人延後結婚計畫，則有待更多實證資料的佐證，抑或是如同鄭雁馨副研究員所認為是價值觀導致婚育配對的困難。

### 參、人口高齡化的困境

臺灣人口高齡化的趨勢，在成年的子女逐漸減少的情況下將無可避免。高齡人口數量的成長將帶來大量長期照顧的需求。根據劉正、齊力（2019）<sup>2</sup>的研究指出，由於現代家人關係逐漸疏遠，高齡者入住長期照顧機構的主觀意願有提高的趨勢，進而帶動高齡者長期照顧機構需求的增加。然而，根據衛生福利部統計處的資料，入住長期照顧機構的高齡者只占全部高齡人口約 1.5%。若以 1.5% 的入住長期照顧機構比率不變的條件下，根據高齡人口數的趨勢推估，到了 2031 年有入住長期照顧機構需求的高齡人口約 8 萬 6 千人左右，屆時約有 500 間長期照顧機構的需求。

然而，依據 2015 到 2017 年長照機構成長速度來看，僅增加 173 間機構，離估計需求量 500 到 600 間的目標仍有相當大的差距。除了房舍的建置外，尚需社工人員、護理人員及照顧服務員的培訓（劉正、齊力，2019）。儘管銀髮族產業勢必成長，然而，如同上述可知，具有工作能力的青壯年人口同樣也在減少，如何去填補長照機構的人力缺口是一大考驗。隨著高齡人口的成長，無論是公立、公辦民營、或是私人營利單位的長照機構將愈來愈多，政府也必須介入管理長照機構的管制，確保老年人口獲得良好的養老生活品質。如何擴充長照機構乃是當務之急。而有些獨居的高齡者不願意居住到集合式的長照機構，其人身安全及健康問題也應當重視，政府有必要建立起社會安全網以照顧到這些獨居老人。

## 肆、結論

因為各式外在條件的限制，如教育及職涯規劃、薪資所得低落，購屋成本過高等潛在外在因素，使得現代人延後結婚的規劃甚至生涯未婚。即便進入婚姻以後，又可能因此影響生育規劃。同時，離婚率的上升更造成傳統典型家庭比例快速降低。此外，由於臺灣社會對於「非婚生子女」的接受度不高，加上教養生活成本與生涯發展的機會成本之考量，同步影響臺灣少子女化的趨勢。

少子女化的問題難以短期內解決，但不久的將來，臺灣所將面臨的衝擊則是具有工作能力的青壯年人口的快速減少，甚至比幼年及高齡人口加起來還要少，使得青壯年人口家庭經濟及賦稅負擔加劇。鬆綁外籍白領人士的移民以及開放更大量的外籍移工，都有助於填補我國各行各業勞動人力的缺口。然而，隨著大量外籍人士的移入，有可能引發文化與族群衝突矛盾的問題，政府必須要有配套措施。

---

2 依照劉正、齊力（2019）的估計，2031 年預計入住長期照顧機構需求人數將比 2018 年多出約 3 萬至 3 萬 7 千人。依照目前每間長期照顧機構平均 57 床（近 60 床）的床位數來看，若以新增 3 萬入住長照機構的高齡人口計算，假定現有的長照機構無法再擴充容量，那麼，以 3 萬人除以 60 床計，在 2031 年時，臺灣約有 500 間老人長照機構的需求。但若以 37,000 人除以 60 床來計算，缺口增加到 600 間。

另外，隨著人均壽命的增加，退休金能否支持退休者晚年的生活也是一大問題，先進國家所常見延後退休的方案有必要加以討論。尤其我國中高齡人口提前退休的比例很高，婚後的婦女也有很高比例離開職場。如何輔導鼓勵更多中高齡且健康的人口再就業，是政府應該積極投入的目標。否則隨著具有工作能力青壯年人口的減少，政府的稅收勢必也將減少，政府提供行政服務的能力也將打折，健康保險勢必受到波及。人口高齡化的趨勢不可逆，但是健保資源的短缺、高齡人口高度的醫療需求，都將對人口健康老化帶來衝擊。

## 參考文獻

中央研究院研之有物，2022，「為何孩子越生越少？人口學家鄭雁馨談少子化困境」，<https://research.sinica.edu.tw/low-fertility-rate-raise-children/>。2022/11/16。

內政部，2022，「人口相關統計」：<https://www.moi.gov.tw/cl.aspx?n=15372>。2022/11/16。

林佩萱、張金鶚，2016，「沒有房子不生孩子？買了房子不敢生孩子？購屋對家戶婚後生育時間影響之研究」。《臺灣社會學刊》，第 59 卷，頁 93-138。

國家發展委員會，2022，「中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）」：[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=81ECE65E0F82773F](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=81ECE65E0F82773F)。2022/11/16。

劉正、齊力，2019，「台灣高齡者的居住狀況與機構照顧的需求趨勢」。《國土與公共治理季刊》，第 7 卷第 1 期，頁 70-81。