

少子化是台灣永續發展的轉機

會員 孫以濬

沒錯，少子化是轉機，也是契機！社會上、媒體上關於少子化的討論，多數集中在其對經濟、財政的負面衝擊，而總統也將少子化視為「國家安全」問題。這種種面對少子化的態度，都不約而同地忽略了其可能帶來的正面效益。

認為少子化是危機的論點，凸顯由經濟出發的思維，主要擔心經濟成長失去動能、勞動人力不足、國家稅收減少、人均扶養老人數增多、老年給付支出增加，認為因此會造成國家競爭力降低、長期經濟衰退、財政崩解。

少子化會促成未來人口負成長，這是大家有共識的。但人口下降是否必然是壞事，以及應該如何因應，則是可以討論的，也應該被充分討論，而這是目前所欠缺的。

先由「總量」的角度來切入這個議題。人口少是否代表競爭力差，人口減少是否代表競爭力下降？如果是的話，為何許多競爭力名列前茅的國家，人口比我們還少？世界經濟論壇 2012 年「全球競爭力」排名前 5 名的瑞士、新加坡、芬蘭、瑞典、荷蘭，人口都不及台灣多，其中 4 個國家的人口還不及 1,000 萬，其生育率介於 0.78 - 1.78 之間，全都低於人口自然替代率。

更重要的是，在全球人口超過 1,000 萬的國家中，我國人口密度高居第 2 位，僅次於孟加拉。也就是說，就世界水平來看，這寶島的有限土地目前已承載過多人口。在這樣的前提下，我們在政策上是否有必要持續追求人口成長？

即使以國防立場來看，我們的出生率再怎麼提升，人口數都一樣遠遠不及鄰近的中、日強國，當然現代國防戰力的重點也不在人數多寡。歷史上曾發生人口大幅下降的國家，多是因為戰爭人禍、瘟疫天災，現在若能自然和平地減量，難道不是樂見的好事？

次由「結構」的角度來思考這個議題。在平均壽命增加的趨勢下，少子化當然會促成高齡人口比例增加，但不要忘记兒童與老人一樣都是被扶養的依賴人口（15歲以下、65歲以上）。尤其未來少年依賴人口的年齡會上升，在12年國教政策下，父母扶養子女至高中畢業就已18歲；這與我國65歲的平均餘命19年，幾乎剛好相當，也就是每少生一個子女就有餘力多扶養一位老人。更何況，65歲以上老人未必需要被扶養。

在平均生育率接近1的情況下，常聽見的危言聳聽就是，以後1位年輕人要扶養6位老年人：父母、祖父母、外祖父母。實際上，恰恰相反，是6位供養1位！現在小孩都是寶，長輩自然將資源集中在僅有的後輩，這也是為何房價那麼高但不少年輕人仍有自己的房子可住。況且過去養兒防老的觀念已明顯過時，許多父母也有此認知，自有儲蓄、投資、退休規劃等，即使沒有政府退休年金保障，也並不都是兩袖空空。

至於擔心人口結構失衡造成青年勞動人口不足的問題，其實我國當前青年失業率高達13.6%，是全體平均失業率的3.1倍，遠高於鄰近的日本及韓國，顯示並不是年輕人多就競爭力高。因此，少子化與伴隨而來的高齡化及人口結構變化並非洪水猛獸，端視是否因應得宜。

再由「經濟」的角度來探討這個議題。將少子化議題簡化為經濟財政問題，更是忽略其中複雜的多元因素。民國40年之前，嬰幼兒死亡率偏高，加上多子多孫的傳統社會思維，當時我國生育率大約在8左右，到民國60年之前生育率降至4左右，民國80年之前生育率降至2左右，到民國100年降至1左右。每隔20年下一世代生育率減半的大趨勢，反映這絕不只是經濟上生不起、養不起的問題。

顯然，民國40年代的家庭經濟環境不比現在好，當年人均所得換算也不比現在高。經濟因素更無法說明為何人均所得較低國家的生育率普遍高於人均所得較高國家。至少家庭計畫、避孕方法、醫療衛生、國民教育、兩性平權、婦女勞動參與率、小家庭結構等因素，都與此議題有關，且其重要性可能不亞於純經濟因素。

因此，獎勵生育、補助生育等經濟性措施，雖稍有助於生育率的回升，但並不能解決根本問題，也不能預期可使生育率大幅回升至 2.1 的人口自然替代率水準。

所謂「人口紅利」有利經濟發展是因為年輕勞動暨消費族群佔比高，若未來此佔比下降，但年輕人平均消費水準提高，又增加長輩們的挹注，再加上善用新興科技提高勞動生產力，則並不必然會衍生經濟衰退。

這議題與永續發展何干？永續發展所關注的是環境、經濟、社會三大構面的永續性，而即便認為少子化不利經濟、社會發展的論者，也會同意人口減少有利於促使台灣的環境更趨向永續，因為將有助於比例上降低溫室氣體排放、公害污染、土地與天然資源消耗。

經濟發展的觀點，如果拘泥於 GDP 成長率，則是可能趨緩，但如果改變成長的本質，眼光放在更實在的人均 GDP，則伴隨人口下降，人均 GDP 的成長率未來很可能不降反升。事實上台灣經濟早已逐步由人力密集的製造業轉型至腦力密集的知識經濟與文創產業，未來更將不再仰賴人力數量，而是靠人才素質取勝。

少子化更易集中教育資源、降低師生比，有利於提升人才素質。若是積極將危機化為轉機，提高國民人均生產力、開發高齡人口第二春、吸引外國觀光消費人口、提升留才誘因、促成畢業生學用相合，則經濟永續發展的前景將是更樂觀的。

社會發展的觀點，如果聚焦於世代公平、生活品質與安全健康，則降低下一代人口是上一世代作為中最能符合世代公平的行動之一。少子化長期而言，更可提高人均綠地面積、人均水資源、人均公共設施空間、人均醫療設施，降低過度擁擠造成的諸多不安全性，實質提升生活品質、保障安全健康，將更多資源留給後代。

若是積極將危機化為轉機，集約化土地使用、大量培育醫療照護人力、鼓勵高齡者參與社區發展、促進隔代安親與守望相助，則最能促進子孫福祉，社會永續發展的前景也會是更樂觀的。

這一切與交通運輸何干？需求預測是運輸規劃的關鍵工作之一，社經預測是需求預測的基礎，其中首要就是人口預測。不論是人的旅運行為、人的社經活動，都與人口及人口結構有關。總體而言，旅次數與人口數成正比，就旅次目的而言，少子化會減少晨峰就學旅次、高齡化會減少尖峰就業旅次比例。

若運具使用比例不變，人口少則機動車輛就少、能耗就少、尾氣排放就少、道路擁塞就少。若是高齡化導致公共運輸使用比例上升，則正面效益將更顯著。若預期人口會降至不足以支撐既有大眾運輸服務時，則需及早順勢調整都市土地利用，使人口及社經活動集中於車站周邊，營造大眾運輸導向的環境。

我國過去 20 年總人口年增率低於 1%，相對穩定，但根據經建會的 2060 年高、中、低推計，總人口將由現況的 2,330 萬分別降至 2,047 萬 (-12%)、1,892 萬 (-19%) 及 1,758 萬 (-25%)。因此，長期而言，交通建設不宜過度擴張硬體容量，施政重點宜放在節能減碳、服務品質與交通安全。

正面看待少子化帶來的轉機！少子化、高齡化在台灣已是既存事實，也是未來趨勢，這也是世界趨勢。少子化值得關注，但最佳因應之道並非強求扭轉。若人口下降是未來必然之勢，大家應該更認真思考的是如何正面擁抱這數十年來早已持續在發生的改變，而不是千方百計想扭轉趨勢、延緩變化、增加人口。

國人須深思政策應有的導引方向，其實人口少才有利於面對國家社會的諸多重大議題，包括節能減碳、省水省電、公共衛生、環境保育、世代公平、氣候變遷。

過去習慣套用加法、乘法的思維，乘數越大積就越大，未來需要善用減法、除法的思維，分母越小反而商就越大。追求環境永續當如此，追求經濟永續、社會永續也當如此！