

當前的人口問題 及解決方法

□ 孫得雄

台灣地區的人口成長很快，從民國35年到民國53年的18年間，人口由6百萬增加1倍，為1千2百萬，目前的人口數已超過1千9百萬，為台灣光復初期的3倍多。

民國40年的人口自然增加率，即1年內出生的人數減去死亡的人數，再被該年的總人口數所除的比率，曾達到千分之38.4，是台灣地區人口自然增加率最高的1年。民國39年到51年之間都超過千分之30。這樣高的人口自然增加率，人口可能在20~25年間加倍，所以引起先知先覺者的憂慮和關切。

◆ 當年先知關切 ◆

爲了要降低人口成長的速度，以利社會經濟發展，以及國家的各項建設，最初由農復會發起推行家庭計畫，但是受到很大的阻力。後來由台灣省衛生處用「孕前衛生」的名義推行，才爲一般民衆所接受，收到很大的效果。

民國56年行政院頒布「台灣地區家庭計畫實施辦法」，57年頒布中華民國人口政策綱領，我國才有正式的人口政策，使50年代初期的非正式家庭計畫工作，正式成爲政府的重要工作。民國72年修改中華民國人口政策綱領，並公布「加強推行人口政策方案」，積極推行人口政策。

◆ 推行家庭計畫 ◆

台灣地區人口問題的核心，就是人口增加過速，所以，人口政策也偏重於人口數量的控制。人口政策的內涵，幾乎就是推行家庭計畫。

經過20多年積極推行家庭計畫以及經濟的快速成長，人口自然增加率終於降到民國75年度（今年6月止）的千分之12.5。在亞洲國家中，僅次於日本、新

加坡及香港，達到人口的「遞補水準」，即相當於這一代的母親只生1個女兒，以替代下一代生育。目前一般家庭的理想子女數，已由54年的4個減少到2.6個，有偶婦女的避孕實行率已提高到百分之78，而且不會因受教育程度的不同而有不同的避孕實行率，可說已達到完全計畫生育的狀態。

根據經建會的推計，人口自然成長率將會繼續下降，而於50年後達到「零成長」。因此一部分人認爲台灣地區的人口問題已經解決，不必再推行人口政策了。其實，人口政策的範圍，不僅是人口數量而已，也應包括人口的素質和人口的分布。以下對目前的人口狀況作一客觀的檢討。

◆ 人口密度偏高 ◆

人口自然增加率雖已降到千分之12.5，和日本及美國的千分之7及歐洲的千分之4相較，仍偏高，而且在我們達到零成長率以前，人口的數量還會增加約7百萬，使台灣地區的人口密度，由目前的每平方公里537人，提高到730人，超過目前人口最稠密的孟加拉（每平方公里650人）。如此高的人口密度，代表更激烈的競爭，包括升學、就業和資源利用，也代表更嚴重的環境污染和社會風氣的惡化。

競爭雖然是社會進步的原動力，但過份的競爭會成爲社會風氣惡化的主要因素。生活的壓力，會使一個人繼續處於緊張狀態，影響身心的健康，同時也無暇好好教育下一代，成爲青少年犯罪增加的主要原因之一。在過份競爭的社會中，要提高倫理道德水準是不太可能的。另一方面，努力生產和消費的結果，物質享受可能增加，却也製造更多的環境污染，破壞生態環境，原先爲提高生活品質所做的努力，可能反而降低生活品質。這些是人口繼續成長的可能後果，而在未來數十年間，人口將會繼續成長下去，雖然人口增加率可望逐年減低。

◆ 老人數目增加 ◆

人口自然增加率的降低，會帶來年齡結構的老化。因為死亡率和生育率的降低，整個國家老人人數及所佔比率會增加。例如，目前65歲以上人口約75萬，佔總人口百分之4，但是到民國125年人口達到零成長時，65歲以上的人口將增為387萬，佔總人口的百分之15，而65歲以上人口中，75歲以上人口所佔比率將由百分之27提高為百分之33。

人口增加率降得愈快，人口老化的速度愈快，我們用來準備因應措施的時間愈短。在此期間生產年齡人口，即15歲到64歲的人口，所佔比率將會維持在百分之65左右，有利於經濟發展。不過這個年齡的人口也會老化。

綜合來說，將來15歲以下的人口比率會減少，由百分之31減為百分之19，老人所佔比率會提高，而生產年齡人口比率不變，但會老化。

這種變化會引起3個問題，即：老人扶養問題、勞動力的在職訓練，及資源的再分配問題。

由於家庭結構趨向於小家庭的結構，老人在家庭

裏得到適當照顧的可能性逐漸減少，而社會安全制度不能立即建立。此外，鑒於先進國家的經驗，完全由國家來扶養老人，也有缺失不當之處。因此，必須建立一個兼顧我國家庭制度和社會安全制度的老人扶養制度。

再者，由於兒童比率的減少，資源的分配將逐漸由幼年人口移至老年人口，但是老年人口的扶養及醫療費用比較昂貴，如何調整國家資源的分配使用，將是一個重要的課題。

勞動人口的老化，新陳代謝的減緩，將影響勞動力品質。如何教育在職人員，使其配合社會經濟的發展，也是重要的課題之一。

◆ 注意優生保健 ◆

民國73年3月7日政府頒布的優生保健法，主要目的在於提高人口素質，應用各項健康檢查來避免有問題嬰兒的出生。

一般人對優生的瞭解尚不足，如何有效實施優生保健法，仍然有待努力。

此外，如何對幼兒實施教育，以及面臨青少年犯罪的增加，表示我們的家庭教育及學校教育仍有待改



農村的小朋友最快活（林澤章攝）



進。

如何提高後天性的人口素質，也是值得重視的問題。

近年來，未成年婦女生育率偏高，如何教育這些青年避免未婚及早婚生育，也是人口教育有待加强的地方。

人口集中都市，固然有助工商業的發展，但過分集中將帶來許多困擾問題。台灣地區的都市化相當快速，尤其是向台北及高雄兩地的集中情形相當顯著。目前台北市的人口密度已高達每平方公里 9,330人，高雄市亦達每平方公里 8,533人。人口大量集中的結果，必然引起交通擁擠、公共設施不足、垃圾處理困難、環境污染嚴重等問題，如何使「鄉村都市化，都市鄉村化」，而且能配合經濟的發展，是另一個努力的目標。過去對這方面的注意較少，也缺乏具體可行的辦法，是人口政策上的一個盲點。

◆ 有效解決問題 ◆

為解決當前的人口問題，謹提出以下幾點因應措施供參考。

(一)為減緩人口增加率，應該繼續推行「兩個孩子

恰恰好」的政策。不必走極端而提倡「一胎」政策，以避免人口年齡結構變化過速而措手不及。

(二)繼續推行高生育率地區的家庭計畫工作，同時引進更有效而安全的避孕方法，減少意外懷孕，並且加強青年及學校的人口政策，以減少未成年生育，教育民衆以減少重男輕女觀念，重視間隔生育，確保母子健康。

(三)推行親職教育，加強托兒所、托嬰所及幼稚園的管理，提高其水準，以便養成健全的下一代。

(四)研究如何健全家庭結構，建立一套適合於我們社會的養老制度，以期老有所終。

(五)加強人口移動及人口分布之研究，以便訂定合理的分布政策，避免人口過份集中所帶來的困擾。

(六)加強人口政策委員會的功能，並籌設人口研究的專責機構。目前的人口政策委員會屬內政部，但大部分有關人口的問題却是跨部會的。為了有效解決人口問題，可參考韓國的做法，提升人口政策委員會的決策層次，有效協調各部會，訂定決策，解決問題。同時，目前並無專責研究人口問題的機構，以致所做的研究顯得零星或重複，效率較低。如能像日本及韓國，設立一個人口研究的專責機構，則可以做通盤有計畫的深入研究，對決策單位提供有效的資料與建議，有助於人口問題的解決。