

家庭計畫的過去、現在和未來

—專訪省家計所張明正所長—

文圖/陳秋萍



張明正所長在接受筆者採訪時指出，「提升人口素質」和「合理的人口成長」是現階段省家計所推動的人口政策目標

過去，「家庭計畫」是一個人口政策的措施，目的是要降低台灣地區的生育水準，而顧名思義也就是避孕的推廣，希望有偶婦女能藉由避孕措施避免意外懷孕，以按照她的意願生育理想的子女數。

台灣地區家庭計畫的實施背景可以追溯至1920年代的人口轉型，1920年代以前台灣人口死亡率在千分之30~40，平均壽命則是約30歲，然而日據時代由於日本政府對流行病的有效控制，死亡率顯著下降

，但是生育率仍舊維持很高的水準，造成人口自然增加越來越快，有人口爆炸的跡象。

到了1945年二次世界大戰以後，台灣有嬰兒潮的出現，出生率高達千分之50，而死亡率則降到千分之10以下，造成人口每年有千分之40的自然增長，然而這種人口情況表現在經濟層面上就是每年有大批的勞動力投入市場，爲了要吸收這些就業人口，只有增加投資，而資本的累積則靠民間的儲蓄、商人的利潤轉投資和稅收的增加，在光復之初台灣的資本極度缺乏，地下錢莊、高利貸很多，銀行的利率很高，而每個家庭生了很多小孩子，養這些小孩根本沒有儲蓄可言，所以蔣夢麟先生率先提出家庭計畫的構想，然而在推行之初卻遭受許多阻力。

但是基於人口持續增加將帶來的糧食缺乏和失業等經濟問題，政府單位推廣節育措施包括成立專責機構、聘用專職人員和裝置避孕器的補助，所能換取個別家庭因子女數降低帶來的儲蓄增加，將對整體社會有莫大的助益。

根據1964年的調查，育齡婦女包括已婚與未婚的平均生育子女數爲5.1人，而目前的總生育率則是1.7，這20多年來每個家庭因子女數降低所累積的儲蓄真是無可計量的。所以推行家庭計畫不但帶來社會整體的經濟利益，也使得個別家庭因子女數降低，而使每個子女有較好的家庭資源、教育環境，對母親的健康也有很大的益處。

家庭計畫鎖定的重點對象在偏遠地區和低階層社會人士對台灣的人口結構也有正面的意義，根據調查在正式推行家庭計畫之前，平均只有20%不到的婦女有實行避孕措施，而這20%的婦女中，高教育水準的因知識取得的便利，所以又佔了大多數，如果當初沒有家庭計畫的推行，現在台灣很可能已出現人口反淘汰的現象。

在家庭計畫推動20年左右的今天，台灣不但達到了完全避孕的社會，而且避孕人口中完全沒有因教育水準帶來的差異，根據1980年的調查，台灣20~39歲的育齡婦女中80%有在施行任何一種的避孕方式，另外有60%的婦女是正在懷孕的，其他的10%則是在預備懷孕的，另外的百分之幾則是不孕的或因爲宗教因素不施行避孕，可以說是該避孕的人口已經全都施行避孕措施了，就是達到完全避孕的社會，換言之，每對夫婦都可以藉由避孕措施生育理想的子女數，超額生育的機會因此大幅的下降。

全世界每五年會對各國的家庭計畫做一客觀的評鑑，第一次是在1987年，台灣在全世界開發中國家中名列第一，接下來在1992年，台灣的評鑑分數是94分，也是居於領先的地位，台灣的家庭計畫工作能在這麼嚴謹的評鑑中有如此優異的表現，主要是因爲我們的家庭計畫工作是採用科學的方法，而不是憑想像。在推動任何措施以前，我們事先經過調查，確定一般婦女有實施避孕的需要，我們才開始推行，另外，推行家庭計畫的方式可以透過大眾



張明正所長(左)與前任所長孫得雄博士合攝省家計所前

傳播媒體、小團體的衛生教育和面對面的家庭訪視等，到底哪一種方式最有效呢？我們就透過調查、實驗，然後發展出整套的家庭計畫體系，並且還對基層工作人員建立起評估系統及獎勵措施，是一套完整的科學管理方式，這些工作由周聯彬教授和孫得雄博士草創建立，他們的投入對台灣的人口發展和家庭計畫貢獻良多。

從1983年到現在，台灣的總生育率由2.1降至1.7，也就是低於人口的替代水準，假設未來台灣的總生育率繼續維持在1.7，也沒有國際移動，而平均壽命還延長2~3歲，台灣的總人口將由現在的2,130多萬增加到2,500萬的最高峰，然後只有一

年出現零成長，之後每年死亡人口超過出生人口，到了30多年後老年人口將由現在的160萬增加到500萬，將造成人口畸型，目前65歲以下的人口和65歲以上的人口是11個對1個，到了30年以後將是3個年輕人對1個老人，對工作年齡的人口將造成很大的經濟負擔，因此，現在若不開始著手處理老人問題，將對21世紀台灣總體的經濟造成莫大的影響。

由於生育率降低的目標已經順利達成，所以家庭計畫的業務重點也配合新的人口政策有所調整，「提升人口素質」和「合理的人口成長」是現階段的人口政策目標，因此我們利用原有的家庭計畫工作人員服務網仍舊鎖定偏遠地區，進行一對一的家庭訪視工作，而工作的內涵更由避孕的推廣擴大至優生保健、產前健康檢查，甚至老人的保健工作，和心智障礙者家庭的輔導，而關於合理的人口成長則是希望生育率能恢復2.1的替代水準，如此才可緩和人口老化的現象。但是也不能獎勵，一方面獎勵並沒有效果，一方面有人口反淘汰的顧慮，所以家庭計畫的口號沒有改變，仍舊是兩個孩子恰恰好，並且可喜的是根據調查，目前育齡婦女的理想子女數是2.4人，但另一方面現在的青少年又是不可捉摸的一群，為未來的人口成長注入不可預測的變數，因此我們可以說青少年群體是人口合理成長的寄託。另外，由於晚婚晚育和工作壓力造成不孕人口的增加，協助不孕者生育，也是達成人口合理成長的措施之一。 ■