

目次

財團法人現代財經基金會簡介.....	3
論壇主旨.....	5
主辦方致詞.....	7
主持人致詞.....	9
I.台灣人口變遷與社會衝擊.....	11
II.台灣人口負成長的經社效應.....	21
III.台灣人口負成長引發之勞動議題分析.....	27
IV.人口因素對於財政收支的衝擊與對策.....	35
照片集錦.....	43

財團法人現代財經基金會

現代財經基金會(英文譯為TAIWAN NEW ECONOMY FOUNDATION，簡稱TNEF)，創辦於1990年代，是經政府主管機關核定成立的公益財團法人；是由學術界、企業界、智庫界有關人士共同組織成立的非營利公共團體；是從事國家政策研討、交流和諮詢服務的現代化智庫；是廣泛聯繫與整合產官學研界專業人士的知識交流平台。

基金會的目標是，面對21世紀劇烈變遷發展的嶄新世界，以及世界與台灣緊密聯繫互動的嶄新情勢，廣泛結合各個領域有識之士，基於對斯土斯民之終極關懷，立足實際，著眼理想，群策群力，創新進步，致力台灣總體經濟社會環境不斷完善進步，推動思想理念、政策方針、制度機制不斷與時俱進，為全球化時代台灣建設發展，全面增強驅動力、凝聚力、競爭力。

經濟是引領台灣發展的核心命脈，政策是主導公共活動的根本動力。當前全球化日益普及深入，國際國內環境複雜變化，科技創新帶來無比活躍多元的發展機遇，而各種前所未見的重大風險持續構成嚴峻挑戰，台灣唯有求真務實、宏觀長遠，在全面融入全球化的過程中，確立自身的系統性發展政策與策略，不斷優化體質，強化動力，有所創新、有所提升、有所進步。

本基金會設有：產業、金融、財稅、環境、兩岸關係等五個委員會，分別邀請學有專精的學者專家，針對重要議題，進行研究，經常性舉辦產官學研討會，或透過發表會、記者會、交流訪問、論文專稿，對外傳播正確政策觀念，理性辨析重要議題關鍵爭點；並接受政府與民間機構委託，進行專案研究，或提供專業諮詢。

論壇主旨

由於醫療進步與生活水準改善，許多國家在出生率、死亡率同步下降的同時，高齡化、少子化併行而來，使得人口結構加速老化。台灣亦不例外，依據國家發展委員會最近公布「2020年至2070年人口推估」報告，台灣人口數將提前二年於今年轉呈負成長；而且65歲以上人口占比將提前一年在2025年超過兩成，正式邁入「超高齡社會」。

在此同時，內政部也公布了今年前七個月累計死亡人數超過出生人數，首見人口自然增加由正轉負；尤其從2004年邁入「高齡化社會」起，嬰兒出生平均以每年八、九千的人數不斷減少，相對65歲以上老人人數卻又大幅增加，已成為全球人口結構快速老化的國家之一。

面對人口負成長威脅之下，未來除了可能造成台灣產業結構失調、工作人口減少之外，其在經社層面上所帶來的衝擊，包括：勞動人口中高年齡的靠攏、醫療資源供給的不足、長期照護人力的短缺、財政稅收的減少、貧弱族群津貼補助的增加及公共建設需求規劃的調整等，這些對台灣經濟社會正向發展的影響，不容小覷。

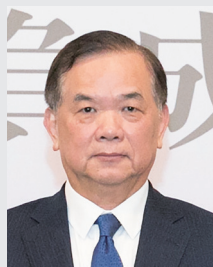
會議議程

「台灣人口負成長的經社效應」論壇

時間	議程
13:40 -14:00	報到
14:00 -14:05	主辦方： 黃輝珍 現代財經基金會董事長 / 台灣綜合研究院董事長
14:05 -14:10	主持人： 李仲一 現代財經基金會副董事長 / 國策顧問
	與談人：
14:10 -14:40	薛承泰 台灣大學社會學系教授
14:40 -15:10	單驥 中央大學產經所榮譽教授
15:10 -15:40	辛炳隆 台灣大學國家發展研究所副教授
15:40 -16:10	黃耀輝 台北商業大學財政稅務學系教授
16:10 -16:25	問題與討論
16:25 -16:30	結語： 李仲一 現代財經基金會副董事長 / 國策顧問
16:30	閉會

時間：民國109年9月29日（二）下午2：00—4：30

地點：台北市中山區松江路168號13樓（台灣省商業總會）



主辦方致詞

黃輝珍（現代財經基金會董事長／台綜院董事長）

主持人李副董事長，四位與談人薛承泰教授、辛炳隆副教授、單驥教授、黃耀輝教授，各位女士、各位先生，大家午安！

今天基金會以「台灣人口負成長的經社效應」作為主題舉辦論壇，這是比較嚴肅、長遠、根本性的問題，很難得受到這麼多位女士、先生熱誠關注、踴躍出席聆聽四位權威學者來講述解讀這個議題。我們知道今天四位教授在這方面都非常專業，特別是薛承泰教授二三十年來一直關注人口問題，應該寫過了有上百萬字的文章了。

根據國發會的統計，今年（2020）是台灣人口第一次負成長。去年台澎金馬人口最高峰 2360 萬人，今年 2350 多萬人，這個轉折點對於國家未來的發展影響非常巨大，因為人是國家社會的主體，國家是人民組成的，人口結構以及人口的量、質變了，整個國家經營的思維、策略與方法都要全方位改變。今天特別邀請四位教授從不同的面向，來幫我們解讀這個影響非常深遠的國家發展問題，謝謝大家！



主持人致詞

李伸一（現代財經基金會副董事長／國策顧問）

黃輝珍黃董事長、台灣大學薛教授、中央大學單教授、台灣大學辛副教授、台北商業大學黃教授，各位貴賓大家午安！

目前少子化現象是因為很多人不婚不生，我記得我大學的時候，我們同寢室有一個來自南投的室友，結果他有 18 個同父同母的兄弟姐妹，並且沒有生過雙胞胎，所以一生都是在生小孩，但是他父母把小孩都教養的非常好，兩位當過台大教授，還有有三位當過法院的庭長。所以他們生那麼多小孩，又是在南投的鄉下，但是還是可以讓小孩自然的成長，同時教育得非常好。

但是現在情況確實改變了，由於經濟的快速發達、醫療的進步跟生活水準的提升，許多國家的出生率跟死亡率都是下降，因此高齡化、少子化也接踵而來，所以使得人口結構快速老化。當然我們台灣也不例外，依照國家發展委員會公布的統計數據，2020 年到 2027 年人口的推估，台灣人口數在今年已經呈現負成長，提早了兩年的時間。同時 65 歲以上的人口將在 2025 年超過兩成，也是提前一年達到，推估於 2025 年台灣會邁入超高齡社會。同時內政部公布，今年前七個月死亡的人數已經超過出生的人數，所以由人口自然的增加，變成由正轉負，尤其是 2018 年邁入了高齡社會，嬰兒出生平均每年都差不多有八、九千人的減少，相對的 65 歲以上老人數大量的增加，所以變成全球人口快速老化的國家之一。

面對這種情況，未來除了可能造成台灣產業結構的失調與工作人

口的減少之外，在經濟以及社會面也會帶來衝擊，譬如說勞動人口中高齡層的增加、醫療資源的不足、長期照顧人力的短缺、財政以及稅收的減少、貧窮弱勢團體補助的增加等等，這些都對台灣經濟社會發展的影響非常的重大，這個問題不容小覷。因為人口負成長已經變成我們國家重要的國安問題，所以政府應該要面對這樣的重大問題，如何來解決也是政府不可迴避的任務。

因此我們現代財經基金會也特別在今天舉辦了「台灣人口負成長的經社效應」論壇。我們特別邀請台灣大學薛承泰教授、中央大學單驥教授、台灣大學辛炳隆副教授、台北商業大學黃耀輝教授，從不同的面向來深入的分析，同時也將提供他們的建言，作為政府施政的一個參考，以及作為各位人生規劃的重要依據，謝謝大家！

台灣人口負成長的經社效應

時間：民國109年9月29日

I . 台灣人口變遷與社會衝擊—— 負成長年代的到來



薛承泰

現任：國立臺灣大學社會學系教授
學歷：美國威斯康辛大學社會學博士
經歷：國立臺灣大學兒少與家庭研究中心主任
國立臺灣大學人口與性別研究中心主任
行政院政務委員（兼福建省省主席）
臺北市政府社會局局長

一、前言

今天是9月29號，我們已經知道今年的1月到8月內政部所發布的出生、死亡與遷移的資料。到8月底為止，死亡人數為116,389人，出生數105,161人，自然負成長達11,128人。不僅如此，遷出也比遷入多了17,559人。整體人口負成長達28,787人，今年出生人數可能創歷史新低。這個數字對許多人來說好像不怎麼樣，但這是中華民國在台灣以來第一次人口負成長。遷徙的部份也是從1996年台海危機之後，第一次有超過一萬人的淨遷出，所以今年至少已經打破兩個記錄。

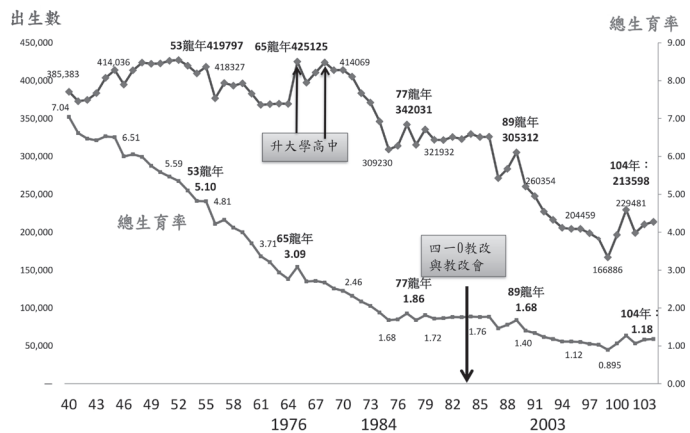
從今年的1月，人口總數2360萬達到了巔峰就開始往下走，一往下走就回不來了。或許有人會問，台灣人口密度那麼高，人口減少有什麼不好，對不對？這是環境的觀點，考慮土地的承載、能源的使用有什麼不對？我必須指出，從2010年到2040年這30年間，台灣人口總數其實沒什麼變化，在大概2200萬人之間，但是這30年間變化最大的是人口年齡結構。到了2050年之後台灣人口的壓力不僅是年齡結構繼續改變，而且人口數量也開始產生較明顯的影響。

大概在2050年人口數會降到2000萬，比現在少三百多萬。如果出生率維

持跟現在一樣的話，每一百年我們總人口數將折半三次，從 2050 年 2000 萬開始算，折半三次後剩下 250 萬，就是說 2150 年台灣人口數只剩 250 萬，甚至沒有現在的台北市人口多，這很值得思考。日本也用一樣的公式，日本 2015 年有 1 億 2700 萬人，但他們的生育率比台灣高很多，平均一位婦女能夠生 1.4 個小孩，最近稍微低一點 1.3 幾，台灣去年是 1.05。《未來年表》的作者河合雅司來台灣時，我跟他對談日本的未來年表跟台灣的未來年表，他提到公元 3000 年，日本會從 1 億 2700 萬人，變成剩 3000 人。這個公式很容易算，譬如兩個小倆口結婚，現在生第一胎差不多 31 歲，而且可能只生一個，31 年之後，兩個人變一個人，然後假設那一胎也是 31 年之後結婚生一個，而且我還假設兩個人一定結婚一定生小孩，已經估得很寬了，當然還有壽命的問題會把它補回來一些。

二、回首 26 年前的廣設高中大學

個人關注人口問題是從 1994 年，也就是 26 年前，解嚴之後有一場非常成功的社會運動，叫做 410 教改運動，是台灣大學的教授們帶領的。我也曾經被邀請加入，後來一研究發現不行，因為它的訴求中有一個是廣設高中大學，這項訴求在當時有它的道理，否則這個運動不會成功。410 教改運動的遊行標題是「為下一代而走」，寫得非常好，因為當時的推動教改者就是嬰兒潮世代，也就是現在 55 歲到 70 歲左右的人，我們當時出生的時候少說是一組籃球隊 5 個人，也有人生棒球隊 9 個人，剛剛我們主持人講的生 18 個是兩組棒球隊，他從 20 歲要生到 49 歲，每 20 個月要生一個，並且不能停才有 18 個。當時我不但沒有加入他們反而提出警告，而且在當天就是 4 月 10 日報紙上就登出我的文章，道理在這個很重要圖中。



說明：1.為登記民40年至46年數據不包括金門縣及連江縣。

資料來源：2016/02/25取自<http://www.ris.gov.tw/346>；01出生數及粗出生率（按登記及發生）（36）、07總生育率及出生數（40）。

教改的時空錯置：善意會把未來帶向地獄嗎？

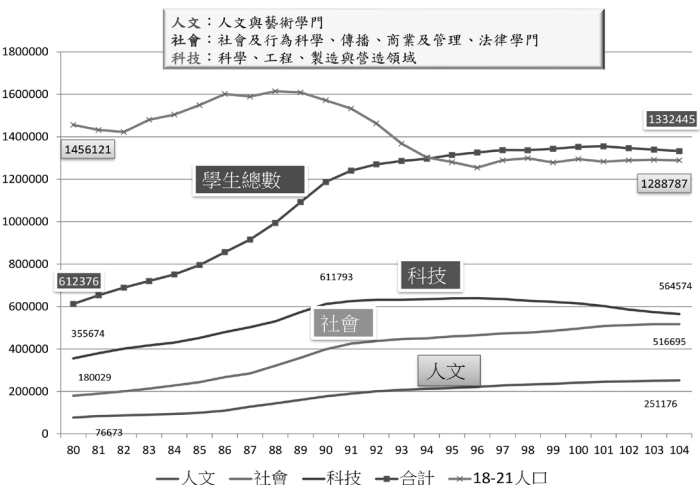
從民國 40 年到最近，上方的線是每一年的出生數，下方的線為總生育率。如果你是在民國 40 年以後出生的人，你可以在這張圖上找到你考試的對手有多少人。在民國 83 年會有 410 教改運動，是因為民國 65 年出生的人在民國 83 年這

一年要考大學，民國 68 年出生的人要考高中，那幾年的出生數都非常高，尤其是民國 65 年那一年因為是龍年所以出生數為 42.5 萬人，空前絕後的高，所以他們考大學競爭非常的激烈，而他們的爸爸媽媽是在民國 40 年左右出生的。這些爸爸媽媽當年必然經過慘痛的升學競爭，發現小孩子長大，居然跟他們當年一樣。而且這些台大教授們都是在西方國家一流的學校畢業的，看到國外的學校環境那麼好，回來之後覺得台灣的教育環境真的需要改善，這個理想沒有問題，當然也不希望他的小孩重蹈激烈競爭的覆轍，這是善意。

為什麼我沒有加入，因為到了民國 82 年，出生數只有 32 萬，跟民國 65 年比起來足足少了 10 萬。所以我婉謝他們，因為就算是廣設高中大學，這批小孩也不會享受得到，學校可能 5 年、10 年之後才來招生，而以我個人對於人口學的認知，知道往後出生人口還會再下降。所以我不僅沒有參加他們的遊行，而且我在當天的報紙上就寫了一篇文章。

下方的線是總生育率，也就是每位婦女生育數，民國 40 年可以生 7 個，但去年只有生 1.05 個，這個改變在全世界中台灣是唯一的，因為很少有國家在 1950 年代生到 7 個，也很少國家現在生育率只有 1 個，台灣在很短暫的時間，總生育率從很高轉為很低。所以台灣的很多政策不好做，因為人口改變太快了，大家的想法不太一樣，世代之間的壓解會越來越強。如同經濟學家海耶克所講的：「通往地獄之路，往往是由許多的善意所鋪成的。」這就是最好的例子，這些教改者絕對是善意的，高教當年是可以擴張一些，但須很謹慎，可是卻持續的擴張，到民國 95 學年度的時候，就發生第一次招生不足。

教改之後不僅大學數量增加，學生數增加更快，人文、社會和科技的學生數都增加很快，但科技的部分增加到 2000 年之後，學科技的學生數基本上是減少的，跟整個產業沒辦法配合。學生總數一直飆上去，最高的時候有 135 萬學生，現在只剩 121 萬，已經有很多學校招生不足了。照理說



資料來源：薛承泰提供。

高教學齡人口與高教學生數（按領域分）

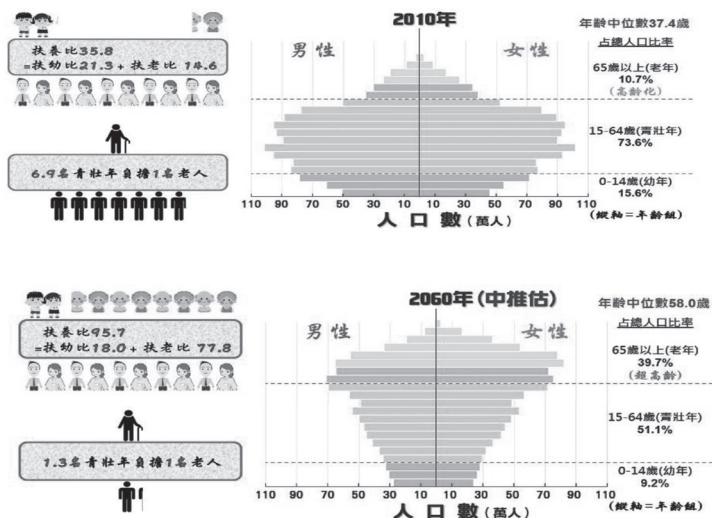
高教的擴張到 2000 年就應該停止了，即便停止也會因為生育率下降，在 20 年之內升學率會到頂，但是，很不幸的 2000 年之後繼續擴張。所以我常常講 2000 年之前的擴張如果叫做盲目，2000 年到 2006 年的擴張，不是盲目而是白日。投入那麼多的教育資源，結果 2000 年之後大學學歷的失業率卻一直上升，如今已遙遙領先其他學歷，似乎沒有緩和下來的跡象。

又從按年齡分的失業率來看，15 歲到 24 歲的年輕人失業率特別的高。若以去年 2019 年的失業率觀察，台灣整體失業率 3.73% 算是低的，但是 15 到 19 歲是 9.22%，20 到 24 歲是 12.27%，甚至 25 到 29 歲，也就是大學跟研究所畢業的年齡，失業率還是有 6.57%，至於其它年齡層都很低。所以你看我們教改擴張，國家投入那麼多的資源的結果，競爭力是往上走還是往下走？各位自己可以判斷。

三、台灣人口變遷與其特色

國發會在 2018 年公布的人口結構圖中，台灣在 2010 年的人口結構其實非常的好看，因為中間 15 到 64 歲的青壯年人口很廣，代表我們的工作人口是充沛。即便到去年年底，我們的工作年齡人口占總人口還有 71.9%。全世界的國家，工作年齡人口占總人口占 70% 以上的並不多。甚至泰國、越南、印尼等等東南亞國家的工作年齡人口只不過就在 70% 左右，台灣是現在還超過 70%，雖然在 2014 年已經達到頂峰 74%，現在已經下降一些，但是還是很好的。我們勞動力人口結構占比較東南亞國家好，可是，卻是他們把勞動力輸入到我們台灣來，不是我們輸出去。問題在於我們

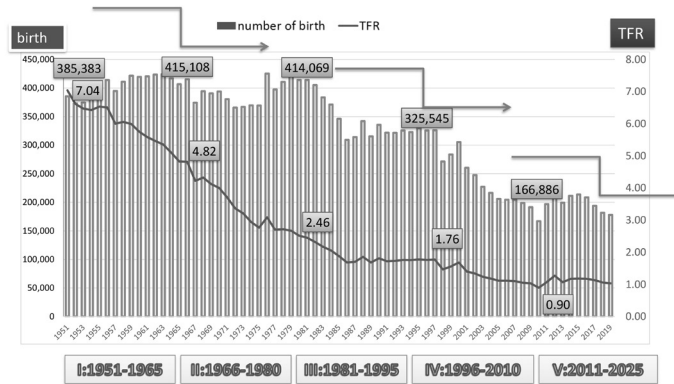
勞動力價值觀，經過教改之後而有所改變，大學生失業率跟勞動力價值觀是有相當的關係，政府一定要去思考這點。未來 2060 年台灣人口結構是像一棵聖誕樹，老年人口變得很多，而且是女老人會比男老人多很多，因為女生活得久。去年的人口資料 0 到 32 歲是男比女多，32 歲之後就是女生比男生多。



資料來源：國發會。

台灣人口結構

我把台灣人口從 1951 年到 2025 年可分為五階段變遷，長條圖的部分就是代表每一年的生育量，下方的線是我們的生育率。嬰兒潮時代生的這一批人，雖然生育率下降，從 7 個降到 2 個多，每一個媽媽生的少，但是為什麼能夠生這麼多人出來？因為媽媽很多。每年能夠生多少小孩取決於兩個因素，第一個就是生育率，也就是一個婦女能生幾個。現在四十來歲的人要檢討一下，因為你們生的這一批人太少。台灣人口危機只要來自公元 2000 年以後連續 10 年生育率與生育數的快速下降一直到 2010 年只有 166,886 的出生數，那一年不僅是虎年，而且是金融大海嘯。之後，出生數拉上來 5 年，然後現在又下去。而未來十年就是由現在的大學生來生，但現在年輕人結婚的少，最容易結婚生育的年齡層是 25 到 34 歲，但台灣現在 25 到 34 歲男女加起來大概有 310 萬，只有 27.5% 的人是有配偶的，也就是結婚並且現在婚姻存在的，連 30% 都不到。所以當然是國安危機，而且來得很快。



資料來源：薛承泰提供。

台灣人口五階段變遷:1951-2025

從台灣人零歲平均餘命，1911 年男生 34 歲，女生 38 歲，比當時全世界的平均（大概 40 歲）還略低。現在 2019 年，男的 77.7 歲，女的 84.2 歲，平均為 80.9 歲。我們原本壽命是比全世界平均略低，但現在女的比全世界平均多 9 歲，男的比世界平均多 7 歲。壽命是從日據時代就開始爬升，民國時代又升更多。而軍公教的 18% 實際上是因為當時台灣在最艱難的時候，政府根本拿不出退休金，所以才有的一个權宜之計，真的是共體時艱。而且當時的軍公教（只要是男性）的平均壽命大概只有 65 歲，第一個人數少，第二個退休之後可能也拿不到幾年，對政府來講好像不會有太大的負擔，這是那個時代的考量。但沒想到台灣進步很快，人們壽命延長了那麼多，當年可以拿 18% 的人，一部分人到今天還活著。總之，就是因為壽命拉長人口老化，所以不論是勞保或軍公教保險與退撫基金，負擔都在增加，不只是台灣，全世界都是如此。所以我們要面對人類社會進步所帶來的後遺症，不需要污名化，共同來解決問題。

而近年來人口發展的有幾個重要時間：

- 1993：進入「高齡化社會」，老人占總人口 7%。

- 2003：進入「超低生育率」（TFR 低於 1.3 人）。西方國家會認定超低生育率 1.3，是因為生育率只要低於 1.3，再多的鼓勵生育措施也無效，好像彈簧壞掉彈不回來一樣。所以歐洲國家生育率始終保持在 1.6 到 2.0 之間。在 1.6 到 2.0 之間若有鼓勵生育措施，它的效果會好點，但低於 1.3 的時候已成習慣與生活模式定型，很難改。現在政府又花更多的錢去鼓勵生育，但是效果很難出來，而且生育還繼續往下掉。
- 2009：開始有鼓勵生育措施。
- 2010：生育量 16.7 萬與生育率 0.9，均為歷史新低，因為是虎年與金融大海嘯的緣故。
- 2011-2015：生育回升平均每年 21 萬嬰兒。
- 2017：小孩與老人一樣多，生育量 19.4 萬。
- 2018：進入「高齡社會」，老人占 14% 達 340 萬人，生育量 18.2 萬。
- 2020：出生數少於死亡數，人口開始自然負成長。

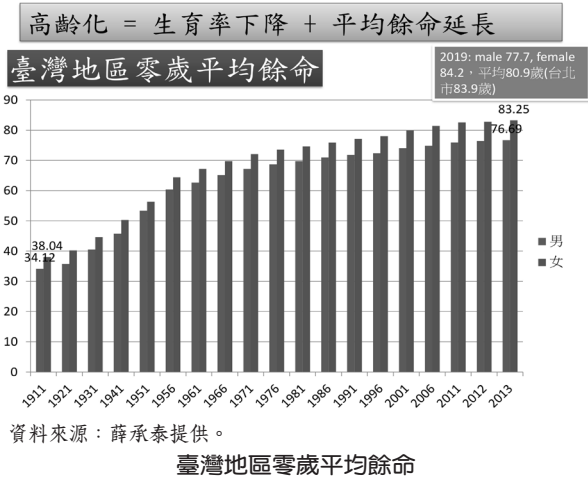
四、台灣人口當前議題與挑戰

關於 2000 年後常見人口公共政策議題，第一個問題是台灣地區人口變遷和先進國家一樣都有少子化與高齡化的現象，且發生時間較晚，台灣所面臨的挑戰為何會特別嚴重？答案是：就是因為變遷的速度太快。第二個問題是維持低生育率讓人口減少，對高密度人口的台灣，將有助於環境生態與生活品質，有什麼不好？答案是：關鍵在人口結構。第三個問題為提高生育率的關鍵與困境是什麼？其實光砸錢不一定有用，經濟是必要條件，不是充分條件，也就是若政府不補貼，生育率會掉得更厲害，但是補貼之後卻不一定會上來。因為觀念跟生活形態，尤其現在年輕人的消費主義，要他存錢很困難。我們那個年代好像沒什麼可以花錢的地方，例如，我問年輕人有沒有人是三年才換一支手機？幾乎沒有，甚至有些人一年就換，也就是消費形態跟我們過去太不一樣了。

而從 1997 年與 2017 年的數據比較來看，初次結婚的年齡從 28.1 歲增加為 30 歲，20 年之間增加大概 2 年。20 歲至 39 歲女性的未婚率則從 36.2% 增加為 57.2%，增加 21 個百分點。第一胎生育年齡，則在 20 年之間從 26.3 歲後延到 30.8 歲，延後了 4.5 年。20 年之間的有偶離婚率從過去 1990 年代開始爬，爬升到 2003 年的千分之 13.2 後，大概在 2005 年之後才稍微下來一點，即便下來一點，

2019 年為千分之 11 還是有歐盟的水準。

根據國發會最新的人口的推估，2020 年 65 歲以上老年人口占 16%，2025 年邁入國際定義之「超高齡社會」（占比增加為 20%）。老年人口年齡結構快速高齡化，2020 年超高齡（85 歲以上）人口占老年人口 10.3%，2070 年增長至 27.4%。



而重點在於說我們從高齡化社會到高齡社會大概只花了 25 年左右，然後高齡社會到超高齡社會只花 7 年，相對其它國家來講我們轉變的速度很快。而 85 歲以上的老老人增幅更快，高齡化不只是老人多或是老人的占比高，而且是老老人的占比不斷地爬升。其實台灣 70 歲以前大部份是健康的，因為台灣的健保真的是不錯，但是過了 70 歲就需要長照。如果我們跟最老國日本比，日本在 2017 年的時候人口為 1 億 2700 萬人，人口結構為老人 28%、工作人口 60%、小孩 12%。台灣在 2017 年是 2340 萬人，人口結構為老人 13.5%、工作人口 73%、小孩 13.5%，工作人口到 73% 是非常棒的，我們的工作人口比例高，而且我們的平均教育程度幾乎也是全世界第一名，如此好的量跟質，台灣真的是沒有好好運用展現實力，工作人口若低於 70%，競爭力就比較危險了。

聯合國推估 2050 年，日本人口結構為老人 36%、工作人口 51%、小孩 13%。台灣則是老人 34%、工作人口 54%、小孩 12%，台灣的老人與工作人口跟日本很接近，但是小孩比他們更少。換言之，2060 年我們可能就超越日本了，因為小孩子比它少，我們的老人比例會增加的更快。所以 2060 年我們真的就是追上日本，假如外在環境不變，台灣有可能成為全世界最老國，如果外在環境有變的話那另當別論。

關於生育率下滑的問題，不僅是經濟問題，更是觀念與生活形態的問題。生育率下滑的人口因素，簡單來講就是結婚率下降，很多人不結婚，即便結了婚是晚婚，既然晚婚之後生第一胎時間就往後延了，已經沒有時間可以生第二胎，導致第二胎的機會減少。另外，離婚率偏高，以及育齡人口數減少，即使生育率不變，生育量也會下滑。

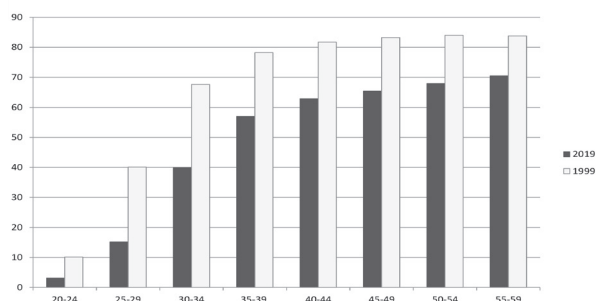
經濟和觀念因素也有很多，年輕人薪資相對於房價偏低，生活不容易，經濟壓力大。早年台灣的薪資更低，房價也很高，但是問題在於當時薪資調升的速度會超過房價的變化。所以房價高不是真正的問題，是追價追不上的問題。不過 35 歲以下的年輕人，可能是台灣空前也是絕後可以獲得最多遺產的一群人，因為父母親是嬰兒潮世代，嬰兒潮世代得到的祖產是很少，因為兄弟姐妹一大堆，但是嬰兒潮世代基本上都有憑自己的力量賺到不動產，他們工作累積的財富將來就可能給他的小孩，所以年輕人不要太洩氣。而養育子女的生活環境不夠友善這點，我要強調一下，大家都知道要都更，但是都更不是可以一步到位的，就像籃球比賽一樣，不需要在發球線就投進去，但要懂得傳球。我們今天要都更就是那些民國 60 年、70 年的老舊的四、五樓公寓，那些地點都是好的，但是多年以來，因為我們把整個社區環境搞砸了，樓下的人占地，樓上的人加蓋。社區裡面的人彼此不往來，要談都更都很難，這才是關鍵。所以都更絕對是正確的目標，但是要一步一步來，先恢復老舊社區的安全性跟友善性，然後社區才会有共同的意識，將來談都更談得攏，對政府也有信心，要這樣才有可能。年輕人現在住的地方，不管是住父母的房子還是租的房子，樓上夫妻一天到晚吵架，樓下小孩子每天哭鬧，隔壁的老人家沒有人照顧，年輕人看到這些情景就不敢結婚了。最後還有剛才提到的消費主義盛行，缺少存錢觀念，以及年輕人對未來的不確定性很高。這些都是生育率下滑的原因。

提到 1999 年與 2019 年 20 到 59 歲人口之有偶率比較，各位就知道問題的嚴重。即便是 55 歲到 59 歲，在 20 年前有 83.7% 是有配偶的，但現在只有 70.4%。有配偶才有可能生小孩，還不一定每對配偶都會生小孩。所以我們今天光鼓勵生育沒有用，要先處理的問題是婚姻。

20-59歲人口之有偶率:1999 與 2019 之比較

2000年25-34歲總人口366萬，有偶率52.8%

2019年25-34歲總人口320萬，有偶率27.5%



資料來源：薛承泰提供。

20-59歲人口之有偶率：1999年與2019年之比較

五、人口未來發展的衝擊

台灣人口未來年表：

- 2020：死亡人口超過出生人口。
- 2025：進入超高齡社會，老人占 20% 總數達 470 萬人。

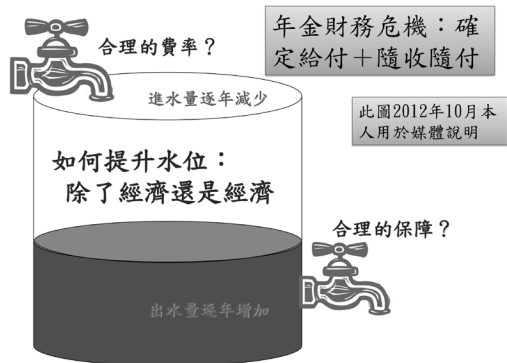
- 2030：老人是小孩的兩倍，三分之一大學（科系）關門。與 2020 年相比老人會增加 190 萬，工作人口會減少 180 萬，小孩減少 25 萬。
- 2040：老人占三成，小孩占一成，年齡中位數 53 歲。
- 2050：總人口兩千萬，老人占 35%。
- 2060：老人人口是小孩的四倍。
- 2100：若生育率與壽命不變，總人口 1000 萬至 1200 萬。
- 2200：若生育率與壽命不變，總人口 250 萬至 300 萬。

關於人口結構變化的未來衝擊，個人認為我們在 2025 年會遇到這些無法迴避的問題。首先，就是學校招生不足 大學崩盤，這是現在進行式，導致老師失業、校地荒廢，還有大學周邊很多的商業機制也會跟著關掉，這是連鎖效應。再者，也是正在發生的，就是加速高齡化，導致年金財務危機與醫療照顧加重。現在的勞動力結構雖然還可以，但再過幾年，勞動力開始老化與減少，會造成經濟衰退稅收減少。以及人口負成長加速，導致市場緊縮鄉村衰敗，人口負成長會有明顯影響大概是 2040 年之後，因為在 2040 年負成長每年差距拉大。最後，年輕人不足，可能造成兵源匱乏需發展新國防。

最後，就是年改的問題，若不年改的話，軍公教及勞保在 115 年開始產生赤字之後，到了民國 135 年軍公教的赤字為 1.4 兆，那勞保是 14 兆。所以基本上年改沒改勞保，就等於沒改一樣，因為軍公教的部分不是很多，而且目前基金還有六七千億。勞保基金現在是開始往下掉，並且掉得很快，可是勞保的問題是，退休之後拿的錢本來就少，現在又要改，怎麼辦？就卡死在那裡。

這張圖是我在 2012 年 10 月在電視上面所說的，其實那個時候已經在開始做年改，勞保年改。把基金比喻成水庫，上方水龍頭往下流的水，代表我們在工作時候每個月交保費，下方水庫底下的水龍頭，代表退休之後我們開始拿年金。

一般的國家在設計制度時，通常是工作人口很豐沛的時候，所以在低保險費率下，繳的錢是少少的、水滴



資料來源：薛承泰提供。

年金財務危機

很小，但是因為工作人口很多，它水流會很急，所以進水量總量是大的，剛開始辦保險的時候要讓大家覺得很好，繳的少領的多，所以出水量水滴是很大的，但是退休的人開開始很少。總而言之，剛開辦的時候進水量一定多於出水量，所以水庫就會存水往上走。其實我們一直到目前幾年，軍公教還沒有正式往下走，但勞保是前兩年已經往下走了，而且台灣更糟糕是台灣的生育率很低，進來的少。結果造成進水量逐年減少，出水量會逐年增加，水滴那麼大就是很大的問題。

當年很多的勞工可能都不曉得保險是怎麼一回事，我就用這個水庫塗在電視上說明。其實只要是社會保險，永遠是活得久的人是贏家，而誰能夠活得比較久？這個統計全世界各國結果都差不多，社經地位要高，但是不能太高，因為教育程度很高，職位很高，壓力很大很容易出事。所以社經地位中高最好，教育程度不錯，懂得養生又有足夠的時間可以休閒，這些人活得最久。但是這批人很可能是最不需要靠這一筆錢來養老的，所以要思考一下整個社會保險制度，它有相當的程度是逆向的，活得短的人照顧活的久的。所以不要完全用西方國家的制度，這一套在一百多年前的德國俾斯麥政權時有它的道理，但是現在的情況跟當時不一樣。不要隨便跟西方國家走，尤其是人文科學，人文社會沒有先進的國家，只有先做的國家，它們是先做，但未必是先進。我們要參考人家先做的經驗，參考它是為了減少嘗試錯誤的過程，而不是要跟著走。謝謝大家！

II . 台灣人口負成長的經社效應



單驥

現任：國立中央大學產經所終身榮譽教授
台灣亞太產業分析專業協進會院士

學歷：美國康乃爾大學經濟學博士
加拿大Simon Fraser大學經濟學碩士
國立政治大學經濟學學士

經歷：行政院經建會（國發會）副主任委員
財團法人外貿協會副董事長
行政院公平交易委員會委員
國立中央大學管理學院院長
國立中央大學台灣經濟發展研究中心主任
國立中央大學管理學院產經所教授
中華經濟研究院研究員

一、台灣人口老化的危機

台灣今年上半年死亡人數高於出生人數，所以自然增加數是呈現出負數的狀態。並且從與異性結婚的對數比較，今年上半年與去年相比，減少許多。而台灣大部分的人若不結婚就不會生小孩，很少未婚生子，所以，現今台灣的寫照是：沒有結婚就不會生小孩，但，有結婚也不一定會生小孩。另外，根據國發會推估，在 2050 年 65 歲以上的人口會達到 746 萬，占人口比例的 36.6%，85 歲以上的人口占 146 萬，早已進入超高齡社會了。

二、人口負成長下的社會：社福篇

隨著老年社會快速的到來，勞保基金會因為出生的人數愈來愈少等等因素，而受嚴重的衝擊。根據勞保的精算推估，我們的勞保，在 2026 年時就會破產。目前（2020 年）勞保的單一年度虧損就已高達 575 億，以前政府說一年要補貼 200 億，可是現在勞保的虧損是急劇的加速加大中，所以今後每年補助 200 億是根本不夠的，現今一年至少要補助 500 億或 600 億，將來可能會更多。雖然行政院長說「國家不會倒，勞保就不會倒」，但要如何改革？大家都不知道，這是真實且迫在眉睫的問題。

另依衛生福利部最新的健保資料顯示：在健保現行費率下，預估在民國 109 年，當年收支不足數約為 676 億元（年底安全準備餘總額 1,097 億元，約當保險

支出給付支出 1.89 個月）、110 年收支不足數約 881 億元（安全準備總額 216 億元，約當保險支出給付支出 0.36 個月），並於 111 年間安全準備全數用罄。也就是說按照健保法第 78 條的規定，我們的保險安全準備金應該是 1 到 3 個月。可是目前來看，明年（2021）年底的時候，大概只剩下 0.36 個月。所以健保馬上就要面臨嚴重的財務危機，當然它與人口的老化會有非常密切的關係。因為健保最主要的使用者其實就是老年人。

三、人口負成長下的社會：財務篇

在人口快速老化的台灣社會中，老年人該如何莊敬自強呢？一種可能處理方式就是以房養老，這是我個人在經建會服務時，努力推動的工作項目之一。現依據金管會銀行局的統計，以房養老是從民國 104 年開始推，那時候大概核貸件數只有 12 個案件，105 年增加到 1,241 個案件，核貸的金額是 63.75 億元。今年（109 年）的 6 月底，就已達到 4,449 件，金額為 251 億元。所以「以房養老」的政策現今是有得到社會的認同。

以房養老當然是許多模式中的一種，台灣民間還有其它的模式，由各個民間團體出面來做這些高齡化社會經濟的轉換；例如，伊甸基金會、無子西瓜基金會就是其中的例子。以伊甸基金會為例，他的方案是，由老年人把的房子交給基金會，然後由該基金會來負責老人晚年的生活照顧。此外，無子西瓜基金會則是採協助老年人與相關的金融機構去簽約，而該基金會主要扮演監督者的角色，他們強調自己不經手錢，但是會幫助完成公平合理的合約，及合約的忠實履行。

現今，金管會推動的信託 2.0 計畫中，也特別重視高齡化社會的問題，所以發展全方位的信託服務，放寬並推廣金融信託業務的限制，甚至要研擬成立專營的信託公司，以及研議家族信託的法條和稅制環境，處理跨代傳承的問題，這些都是很多人切身的問題。另外，更重要的是，依據金管會的方案，它要與社福團體還有安養機構合作，這一點很重要，這是因為，目前如伊甸基金會、無子西瓜基金會等公益團體，基本上他們都是單打獨鬥，但此事的成功，它必須也必然須與金融機構密切合作。現今，在金管會的主導之下，相關的信託機關，如何跟社福團體和安養機構有無縫的合作關係，的確是個可期待的好措施，在此也要給金管會肯定與鼓勵。

四、人口負成長下的社會：世代衝突篇

勞保的制度在隨收隨付制還有確定給付制（defined benefit plan；DB）的情況之下，我們就會出現現今勞保在財務上，錢進來的少，但出去的多的現象，所以，

勞保的基金就會不斷地出現財務危機，而這種情形，就是在當前「確定給付制」制度下所造成的必然結果。而所謂的確定給付制，基本上，就是在制度上面先畫大餅，告訴投保人，你退休的時候可以拿多少錢，當然，在這大餅的後面，必須要有對應的提撥率。可是歷年來我們的立法機構就不斷把大餅越畫越大，但同時也把提撥率越壓越低，所以進來的錢越來越少，可是要付的錢必然是越來越多，最後就一定會走向破產。

現今在勞保的制度改革上，是可以看到許多的建議，但如果，要付出的錢沒辦法控制，且進來的錢也沒辦法增加的話，這些改革的建議都將無效，可是在政治上面要怎麼樣做這些難事，的確是個挑戰。個人一直推廣觀念是說，我們必須要從「確定給付制」改成「確定提撥制」（defined contribution plan, DC）。「確定提撥制」就如同現行的勞工退休金專戶制般，此一制度是，雇主幫勞工提 6%，若勞工自己要提的話，也可以自己另再提 6%，然後放在勞工個人的退休金專戶裡面，勞工退休的時候，本利是多少就都拿回來。個人認為，目前勞保的確定給付制已經走到盡頭，而我一向主張的改革方式，就是勞保的制度就先停格，先結算在目前的勞保制度下，勞工可以拿回多少錢，之後，就以記帳的方式，確定其在退休時，可以拿到多少錢，所以勞工在結算後，是一毛錢都不會損失的；但在結算後，勞保將改採確定提撥制，勞工在新制下能拿多少錢，就要按照新的確定提撥制方法來計算，如此不但能讓制度成功改革，且能讓勞保順利地再長期運作下去。所以，在上述改革構想下，我們一定要先把混亂的根先作隔離，且能夠在不影響任何人的權益之下做到制度改革的目標。上述道理講起來也不困難，但是社會上無論如何仍要有社會共識才能成功，如何才能有社會共識，可能還有很長的一段路要走。

另外，在社會資源的分配中，未來的高齡化社會會產生很多世代的衝突。以美國的亞利桑那州為例，亞利桑那州住了很多退休的老人，每一次投票的時候對於是否要增加學校支出？就可能無法投票過關；相對的，若問老人福利是否要增加？老人就一定會投票支持。以此為例，當台灣快速轉變為高齡化社會後，以教育資源相對於醫療資源的分配為例，這些衝突會越來越明顯。雖然，現在年輕人在網路上面的聲量不少，可是隨著時間的推移再看，情況會不同的。

在社會價值認定上，也會出現許多不同的觀點。過去，我們一再聽到「世代互助」的觀念，但個人覺得，世代互助的觀念已經一去不復返，將來很可能較多的是「世代衝突」。因為年輕人要養這麼多的老年人，那年輕人可能不願意，但是，現行勞保的「確定給付制」，基本上就是要年輕人認這筆老帳，為此，「世代衝突」

的爆發乃勢所難免。如何避免這樣的衝突發生呢？解決的方法很簡單，就是要化繁為簡：要讓年輕人要認他的帳，老年人也要認他的帳，把現行的「確定給付制」改成「確定提撥制」，每個人，提撥多少就拿回多少，誰也不占誰的便宜，如此才能避免這必將發生的「世代衝突」。

五、人口負成長下的社會：科技篇

現在的科技發展很快，AI 的發展也很快，對於高齡化社會產生非常直接而深遠的影響。譬如說 Apple 系統中的 Siri。老年社會中科技的成分會越來越多，未來老年的社會可能也會有許多無人服務、無人車隊等等，個人是非常期待的，雖然我現在可以開車沒有問題，但是十年或二十年以後，很多人都會需要無人駕駛的車，那生活上就會很方便。此外，穿戴式的服務，例如穿戴衣服後，它就可以自動幫量血壓以及做各種必要的生理檢測，之後把訊息傳到醫院、診所等等，這些都是我們可以預期的生活變化。當然是還有所謂的「陪伴機器人」，在老齡化社會中，這是我們必須要接受的，而且應該是要期待的事情，因為子女們一天到晚忙著自己的生計已經忙不完了，若偶爾能來看我們，就已經很棒了。

台灣 99 年的普查中，「一人戶」也就是一戶只有一人的比例有 163 萬戶，占全部家庭戶數的 22%，而數字與民國 89 年，約 10 年前相比，增加了 46%，所以將來獨居的情形會越來越多，且會變成很普遍的現象。獨居該處理生活上各種的問題，以我個人觀點來看，靠各種的 AI、科技來幫忙處理很重要，AI 可以幫忙解悶，處理生活上的各種疑難雜症，且能與醫院及相關的社群做聯繫。所以科技帶來新的生活模式，其中肯定會有很多的商機出現，將來老人自己也要能去適應。我記得幾年前，我教今年 92 歲的母親用智慧型手機、Line 等等，中間她有一段學習過程，對她來講，的確要花一點時間去適應，但上手後，就沒有問題。在高齡化的社會裡，做為高齡化社會下的現代人，要常提醒自己，要適應新的高齡化社會的來臨及配合必要的種種變化。

而科技快速的發展之下，是否變成更二元化的社會？也就是說，有這樣的條件去使用並且掌握科技的人，應該是會更幸福的；可是社會上，不是每個人都像我們一樣，很多人可能都沒有辦法跟得上時代的變化，科技對他們來說太遠，他們可能不會操作、沒有能力取得等等。所以令人擔心的是，將來是二元化的社會，能夠跟得上時代會使用科技的較幸福的一群，與社會上另一大群可能無法使用科技的相對上比較「不幸福」的一群。如此一來，這問題已經不只是上述「世代衝突」的問題，而是同一世代內，都會出現「有能力使用」與「不能使用」，兩者間出現衝突的情況。所以，在將來高齡化的社會中，是否出現矛盾衝突更加激烈的環

境，也是我擔心的地方。

再者，各個國家的主要「勞動力參與率」（也就是有多少人有意願想要去工作的統計），依2018年統計，在台灣65歲以上的人，不管目前有沒有工作，這些人之中，有意願工作的人，只有8.4%，但與其他國家相較，兩者的差距很大，如「勞動力參與率」在韓國為32%，新加坡為27%，香港為11%，日本為24%，美國為19%。所以在台灣，65歲的老人大部分都沒有什麼工作的意願，當然，這也可以說是台灣幸福的地方，我們很多65歲以上的老人生活過得去，可以不用為五斗米折腰，所以上述統計數字可以做這樣的解讀。但是，這樣的情形，在未來我們健保、勞保制度都可能受到很大的危機的時候，我們未來的老人，是不是仍然有這樣游刃有餘的閒暇空間，這一點也值得觀察。

六、結語

個人認為不可逆而且加速到來的高齡化社會中，老人要自求多福，應該要自我安排在社會中繼續成長。未來高齡化社會是衝突性增加的社會，不只是世代之間的衝突，還有同一世代之間的衝突都有可能再加劇。社會衝突的增加當然不是一件好事，所以要做更多的努力去化解，而衝突的主要爭點之一就是人口老化後，資源不夠，以勞保與健保為例，當資源不夠的時候，就是衝突點會引爆的時機。

從另外好的方向來講，目前金管會等等，我覺得他們有在做一些正面政策上的引導及規劃，而不是一直在做負面管制的工作，的確值得肯定，這一點也希望政府其它各個部會都能夠見賢思齊，為高齡化的台灣社會作努力。

未來的社會，應會是高度科技化的虛擬社會，所以我們老了以後也要適應虛擬化的社會，例如可以跟Siri講講話，請她常和我們說個笑話，我們要有使用高科技這樣的能力，也要接受這種新的生活方式。

最後，台灣會成為更多元化的社會，因為隨著高齡化社會，台灣長照的外勞比例很有可能再繼續提升，這是可以預見的現象，所以將來外勞在我們的社會中，是會扮演不可或缺的角色，這也是將來多元化的台灣。

III . 台灣人口負成長引發之勞動議題分析



辛炳隆

現任：國立臺灣大學國家發展研究所副教授
中華經濟研究院諮詢委員
勞動部基本工資審議委員會委員
勞動部就業安定基金管理委員會委員
勞動部跨國勞動力政策協商諮詢小組委員

學歷：美國康乃爾大學勞動經濟學博士

經歷：國家發展委員會諮詢委員
經濟部顧問
行政院經濟建設委員會諮詢委員
衛生福利部中央健保局顧問
行政院勞工委員會委員
台北市政府市政顧問
全國產業總工會顧問

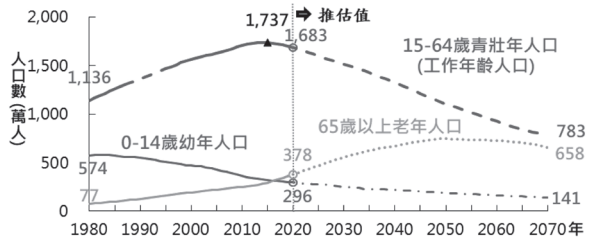
一、前言

從今年開始台灣人口呈現負成長，當然會引發很多面向的問題。今天主要有三個部份要報告，首先是人口負成長是否造成勞動力不足？這邊有個問號，代表我的答案是不一定。再來就是人口的負成長對於勞保財務安全影響。最後就這種不可逆的趨勢的情況下，提出一些因應的策略。

二、人口負成長是否會造成勞動力不足？

根據定義，勞動力就是 15 歲以上民間人口數去乘上勞動參與率，民間人口數不包含監管人口，譬如在監獄裡面服刑的人或者是從軍的這些人，這些人是不會算到勞動力裡面的。從此公式可知，未來勞動力的變化是由民間人口數與勞動參與率來決定。

從年齡別人口數的變動來看，這裡的工作年齡人口為 15 到 64 歲的青壯年人口，此定義跟主計總處的勞動力的定義不同，主計總處在衡量勞動力是沒有年齡上限，15 歲以上。可是



資料來源：國發會。

年齡別人口數之變動

我們習慣把 15 叫做 64 歲叫做工作年齡人口，會這樣界定是因為過去認為 65 歲就應該退休了，所以工作年齡人口數會在 15 到 64 歲。未來趨勢很明顯，工作年齡人口數會開始減少，這是必然的現象，但是 65 歲以上的老年人口數卻會增加。

從年齡別的勞動參與率觀察，事實上因為人口老化會造成勞動力的減少，所以政府就很擔心，除了少子化是國安問題，晚進早出也是國安問題，所謂的晚進早出就是很晚進入勞動市場，很早就退休離開勞動市場。所以政府就很積極的在推動中高齡者及高齡者的勞動參與提升，最近通過《中高齡者及高齡者就業促進法》專法。但事實上不用擔心，未來台灣中高齡和高齡者的勞動參與絕對會上升，不需要去羨慕日本、韓國跟新加坡，只要老人窮，他們就會出來工作。

台灣歷年年齡別的勞動參與率，從民國 99 年到現在，50 到 54 歲的年齡層勞動參與率一直在增加，55 歲到 59 歲也在增加，幾乎所有年齡層的勞動參與都在增加，但是此年齡層的勞動參與率增加的非常快。原因在於，過去很多人可以 60 歲就提早退休，是因為嬰兒潮世代在年輕剛進入勞動市場的時候，台灣的經濟剛起飛，所以他可以賺到很多的錢，再加上當時物價、房價和地價便宜，所以他很快就有積蓄，所以不用做到很老就可以退休了。可是台灣的就業市場與勞動市場在 1990 年代有非常明確的翻轉，我們實質的薪資年增率開始增幅不再那麼高，甚至在往下降。所以換句話說 1990 年代才進入勞動市場的這些勞動人口，他的薪資就跟以前人不一樣了。再加上此時台灣的房地產價格開始飆漲，物價也開始上漲，因此

1990 年代進來勞動市場的這些人他在工作期間也沒辦法儲蓄，因此他就只能持續工作。以 1990 年代為分界，到了現在這些人大概 50、60 歲，他們是不敢退休的一群人。

我國歷年年齡別勞動參與率

年(民國)	總計	15-24歲	15-19歲	20-24歲	25-44歲	45-64歲	45-49歲	50-54歲	55-59歲	60-64歲	65歲以上
99	58.07	28.78	8.93	50.26	84.72	60.31	77.2	65.93	50.67	32.2	8.09
100	58.17	28.56	8.69	50.27	85.56	60.36	77.84	67.14	51.66	32.01	7.93
101	58.35	29.08	8.45	51.65	86.33	60.48	78.7	67.73	52.52	32.56	8.1
102	58.43	29.58	8.11	52.73	86.64	60.73	79.56	68.27	53.21	33.42	8.34
103	58.54	29.36	7.98	51.35	86.85	61.65	80.21	69.63	54.41	35.61	8.68
104	58.65	30.24	8.35	52.15	87.4	61.89	80.92	70.34	55.08	35.77	8.78
105	58.75	31.37	8.6	53.53	87.82	62.42	81.68	71.44	55.67	36.35	8.61
106	58.83	32.68	8.79	54.62	88.26	62.82	82.66	72.47	55.66	36.65	8.58
107	58.99	34.34	9.3	56.43	88.85	63.21	83.96	73.54	55.63	36.7	8.43
108	59.17	36.09	9.8	58.84	89.5	63.49	84.71	74.43	56.08	36.7	8.32

資料來源：主計總處。

因此，雖然現在 65 歲以上的勞動參與數很低，但 60 到 64 歲的勞動參與率從民國 99 年的 32.2% 增加到民國 108 年的 36.7%，此趨勢會慢慢的往上擴。若是 1990 年代時，25 歲剛進入勞動市場的這群人，因青年時期的低薪，以及未來老年的勞保年金改革把年金給付改掉，大多數都很難在 65 歲就可以退休。

而日本跟韓國這兩個國家高齡者勞動參與不低，是因為他們有「下流老人」的問題，下流老人的意思就是因為日本比較不習慣跟子女住在一起，所以老了以後仍必須出來工作以維生，很遺憾的台灣也是走向這方面的趨勢。而且大家總認為老人家出來工作，他的體力不能負荷，所以只能做部份工時的工作，這些部份工時的工作就是所謂的低薪工作，這些人就變成所謂的下流老人。所謂的下流老人的定義就是他有工作，可是他很貧窮，換言之，就是老人很貧窮的問題。所以台灣未來真的不用擔心勞動參與率的問題，我們擔心的是有越來越多進入職場的人，必須被迫去接受低薪的工作。

因此，勞動參與率是呈現上升的趨勢，尤其未來年金改革後，中高齡跟高齡者勞動參與率勢必會明顯升高，目前已經看到這樣的現象。雖然勞動參與增加的效果，可能還是比不上人口結構少子化所帶來的減少效果，整體的勞動力數量還是會減少，但是我們不是在意它的數量而已，更重要的是結構問題。所以未來勞動力老化的速度跟程度會大於人口老化。國發會推估，2030年會有23.5%也就是將近四分之一的勞動力是屬於55歲以上的，所以勞動力結構的老化，是我們必須面對的一個比較險峻的問題。

如果照剛才的推論，未來勞動力一定會減少，那是否就會造成勞動力不足？勞動力不足是供給跟需求做比較的，供給雖然減少，但同時需求也可能是減少。原因在於，當你人口減少的時候，你的市場需求一定會減少，這是必然的。再來是第四波的科技革命，就是所謂的智能化、AI，這對於整個勞動市場的衝擊非常大。過去我們在做第四波的科技革命相關研究，蒐集國內外的一些文獻，關於自動化或者是智能化，對現有的職缺的取代效果，目前國內外很多人在做這樣的推估，那這種推估根據你用的方法不同，結果會不一樣。

第一種是2013年所用的方法，它是用一放工作當作分析單位，譬如說秘書這份工作，根據工作內容然後再去參考一些人工智慧（Artificial Intelligence, AI）未來的各種可能性去做比較，看工作會不會被取代。如果用這種方法推估出來的結果，不管是哪一個國家，幾乎30%到40%以上的工作是會被取代掉的。

第二種是2017年做的研究，AI、機器學習（machine learning, ML）的功能越來越強，未來的取代性會越來越高。個人也用過這種方法分析過台灣，若用工作當作分析單位，台灣大概有40%的工作都會被取代。但如果用另外一種方法，也就是一份工作裡面可能有很多的任務，用任務當作分析單位去做分析的話，雖然仍有很多任務會被取代，可是一份工作完全被取代的機率就會降很多，大概只有7%到9%。並且縱使此份工作會被取代，可是因為某些任務被取代的時候，工作的內

容會重新做組合。

我相信取代效果一定會越來越大，AI 不是要取代一般基層的勞動力，那是自動化要取代的，可怕的是這一波 AI 要取代的是要用腦袋的工作，所以很多的白領工作會被取代，可能包含會計師、律師、醫師、記者等等工作都有可能被取代，它取代的對象跟過去的自動化是不一樣的。

要強調的是，以上所講的這些研究，都是從技術的可行性。但就廠商的角度來講，是否用 AI 來取代勞動力，不會只有考慮技術可行性，會考慮到其他因素，包含成本，也就是用智慧自動化的成本跟用人的成本去做比較，以及受到一些市場規模還有政府法令影響。舉例來說，台灣的 7-11 曾經開發出無人商店，並且有試營運，但後來關掉，7-11 的無人商店是當做展示用的。我曾訪問過全聯，全聯在技術上已經可以發展出一間無人的全聯超市，這種技術並不難，只要在店裡很多地方裝感應器，推車也有感應器，店裡客人的動線會回傳至電腦雲端，從架上面拿商品出來會感應，電腦就知道東西有人買走了，這些感應器的訊息也同時傳達給後面的理貨中心，理貨中心馬上可以將商品補進來。甚至到最後客人也不用去結帳，因為電腦都知道你買哪些東西，配合電子支付系統，一刷就出去，整間都不需要電員。而全聯也發展出無人的倉庫物流中心，所以現在全聯有兩種物流中心，一個是有實體、有人在操作的，一個是沒有人的。我詢問過他們為什麼需要兩種，他們回覆因為不曉得未來哪一個成本會比較高。

在這種情況下，成本會變成非常重要的考量。就成本而言，智慧化的成本一定越來越低，人的成本一定會越來越高，尤其是少子化以後，人的成本就會越來越高。那我們就看什麼時候是成本的黃金交叉或者是死亡交叉，死亡交叉以後，我們可能就會大量的用 AI 去取代，這在技術上已經不是問題了，重點是成本的比較。

市場規模的問題，在自動化方面更明顯。我曾經訪問過台灣做馬達的公司，它會有一條產線改用 AI，我們去訪問時，負責 AI 的經理就非常高興，告訴我們這個 AI 產線推出以後產會增加多少，但是業務經理就苦著臉，因為產能太大了，所以要去追訂單，否則根本就不用那樣生產，所以市場規模也是會影響。再來就是政府的法令，台灣的金融科技（Financial technology, FinTech）是最近這幾年才開始有在進步，為什麼跟中國大陸比較起來晚了那麼多年，就是因為政府的法令。這些因素都會影響廠商用 AI 去取代人力的速度快慢跟大小。

可以預期的是，個人認為未來的勞動需求是一定會減少，我們的規模不會變小，但是勞動需求會減少，尤其是在少子化的壓力下。就像這次疫情之後，很多

企業本來還在觀望，但它開始會加快往前推的速度。

坦白說，我一直覺得目前台灣國發會對勞動力供給端的推估非常的準確，可是對於勞動需求的推估幾乎很少在做。我們最近有看到國發會委託中心去做一個推估，推估在數位化科技應用的初期，也就是 2019 年到 2023 年的整體人力需求還是在增加，但是年增率降到了只有 0.68%，然後再往後推的話會降到 0.52%，也就是會逐年減少。換句話說，未來的人力需求是會減少的，在這種情況下，勞動力的減少是否會造成勞動力不足？這裡是打個問號，因為要看勞動力的需求跟供給兩邊減少的速度跟幅度誰大誰小。也許未來有一天，我們可能會慶幸人口減少，因為可以解決失業問題。

事實上，過去韓國跟台灣一樣，對於廠商購買自動化設備有租稅優惠，但韓國的文在寅總統上台以後，把這些租稅優惠的政策取消或是把優惠的幅度降低，原因很簡單，他擔心在這種 AI 的思維下，若廠商是以取代人為動機去購買這些自動化設備，那韓國的勞工就沒有工作了。所以換句話說我們現在很擔心勞動力不足，但我個人更擔心的是未來有滿街找不到人的情況。事實上，最極端的情況就是根本沒有任何的工作是給人做的，所以在一次的研討會中，有聽眾問說未來人的價值是什麼？在經濟活動裡面的價值是什麼？我說人的價值是當消費者，不要再當供給者。所以未來最極端情況就是政府向機器人扣稅，生產一台機器就要扣多少稅，然後把這些錢給人，然後我們就來購買東西，因為機器人不會消費，也有可能是這樣極端的情況。因此勞動力是否會不足？短期間內，甚至是現在可能已經呈現不足了，但是長期來講，因為這種不足會給企業更大的動力去推動自動化與 AI，來減少勞動力需求。甚至有可能會翻轉過來，變成不是勞動力不足，而是勞動力過剩。

三、人口負成長對勞保財務安全之影響

最近大家提到對於勞保年金改革的議案，基本上造成勞保財務惡化的原因，是因為除了有政治介入凌駕專業，把費率壓得太低，勞保舊制年資併入新制計算，以及最主要的就是人口結構的問題，因為我們的勞保的財務是部份提存準備，所謂的部份提存準備，意思就是現在繳的錢跟未來要用領的錢相比絕對是不夠的，在過去勞動力結構是個正三角形時，領的人少、繳的人多的時候，這制度是對的。坦白來講，也就是因為正三角形的勞動力結構，很多的學者反對用安全提存準備，包含個人照顧制，他們說根本還用不到，累積那麼龐大的勞保基金，反而造成一些財務動亂的來源，所以認為根本就只要走部份提存準備就好了。可是部份提存準備，在面對人口結構快速老化的情況之下就會出問題。

四、因應策略

(一) 勞動力面向

關於勞動力面向的因應策略，我很同意剛才薛老師所講，如果生育率降到 1.3 以下的話，很多政策都會無效，但是我們還是呼籲要努力提高生育率，讓人口的數量跟年齡結構維持穩定，並且最重要的問題不在於人口的數量，而是在於人口的結構。我常常在說不要再期待台灣可以維持 2300 萬的人口，但一直期望我們的勞動力結構轉型是由正三角形慢慢轉成一個細細的圓柱形，就像北歐國家一樣。人多不見得是好事，人多代表要創造的工作機會就要多，我反而希望人少一點，讓每個人都有很好的工作機會。

再者，我們可以持續推動《新經濟移民法》，適度吸納外來勞動力。也就是既然我們國人不生，我們就從國外找人。而最近政府也在推動此法案，但是遺憾的是此法案後來到立法院就被擱置，就沒有再審。《新經濟移民法》比較大的突破是，我們開始用移民的方式引進外來的勞動力，我們現在外勞的部份，是屬於客工制度，這些人永遠不可能成為中華民國的國民，但那未來我們會創造中階技術人力，這些人力不是專業人力，但也不是基層沒有技術的人力，他是有一點技術，也就是人家講的師傅、黑手等等這些人，那這些人我們希望他能夠變成台灣的一份子，一方面可以增加我們的人口數，提高我們的生育率，更重要的是可以填補我們技術人力的缺口。但是很遺憾此法案因為某些因素，所以就沒有再繼續推，可是最近好像又有要開始去推動。

而更精準掌握勞動需求之變動趨勢，以研判未來所面臨的是勞動力不足或勞動力過剩的問題也相當重要。換句話說，政府主政者必須讓勞動需求跟勞動供給的變動曲線取得平衡，不要一個走太快一個走太慢，不管是哪一條線走太快或太慢，都會出問題。關於供給端我們的政策真的有限，可是我們需求端是有辦法的。舉例來說，我們可以考慮對於企業以取代人力為訴求，所投資的全自動化設備，我們可以像韓國一樣，不要給他們那麼多的租稅優惠。

此外，也要及早因應勞動力老化的問題，除了提高中高齡及高齡者職場續航力，也要提高企業運用銀髮人力的意願與知識。事實上，最近這幾年我們一直在講因為少子化及人口老化，導致勞動力不足，所以我們一直鼓勵中高齡跟高齡要留在職場，甚至要延退或是用其他方式。我覺得此政策是對的，未來大概真的需要大量的高齡者需要留在職場，但是在這個時機點來推不見得是對的，看趨勢現在是 50 到 54 歲的人，可能還有十年的時間，而這十年的時間應該把重點放在促進青年就業，因為鼓勵中高齡與高齡者就業就會排擠青年的就業，而現階段最大

的問題是青年就業，因為一切都是經濟問題，如果各位在年輕時期有非常高的收入與積蓄，提早退休與勞保年金等等根本不是問題，但我們最大的問題就是青年低薪，所以這種情況下反而有一個逆向思考是，在未來的十年，我們反而要鼓勵中高齡跟高齡者有能力的人多消費，透過消費去創造青年的就業機會。等到十年以後有一大堆的人想要留在職場卻留不住的高齡者出現時，再來想辦法促進這些人的就業。所以跟人口有關的政策，本來就要是動態的，政策在某個時間點推出來可能是對的，在另外一個時間點推可能是錯的，就看推出來的時機。又必須強調的是，提高勞動參與率不應該是變為政策目標，提高中高齡及高齡者的優質就業才是目標，如果是單純的提高勞動參與率真的很簡單，勞保年金給它大刀一砍，勞動參與率馬上就飆高，但是這不是我們要的。在這裡最大的問題就是現在目前中高齡、高齡就業最大的問題就是年齡歧視，這部份還要再去做鼓勵的。

最後，對可能發生之科技性失業問題，要及早研擬對策。因為未來是數位時代，數位時代就會有數位落差的問題，就會出現科技性失業的問題。所以除了提高勞動者的數位能力與對數位職場的適應力，也要透過多元管道安置被數位職場篩出來的勞動者。

（二）勞保財務面向

在勞保財務的面向，個人有些建言。短期的部份應以不使勞保基金餘額減少、潛藏債務不增加為改革目標，目前我們勞保的現況很悲慘，現在累積的潛藏債務有 10 兆，以現制不改革的話，我們每年累計的債務是 5 千億，然後每年達到符合資格可以領年金的人數，每年會增加一萬到兩萬，現在已經符合年金可以請領的人數已經有一百多萬了，這就是為什麼需要溯及既往，如果不溯及既往，改革的大刀一推出去，符合資格的人會馬上給兌，這一兩百萬人來擠兌，我們整個勞保就垮了，所以勢必要溯及既往，這是我個人的立場。所以潛藏債務是非常大的，我很擔心的是因為這次的擦槍走火，若整個勞保財務與年金的改革就延宕下來，這是很糟糕的。所以在此情況下，要讓大家知道基金不要再減少，潛藏債務也不要再增加了。

當然中期目標就是減少潛藏債務為目標，這個潛藏債務的減少，當然勞資政三方都要來分擔，因為這是歷史共業，就要共同來分擔。

長期的目標，應以完全提存準備制為改革目標，我不敢說要個人照顧制，因為個人照顧制就是完全提存準備，完全提存準備就是你所繳的錢就是足以支付你未來要領的錢，但是講到個人照顧制就會被批評。所以個人覺得這是用短、中、長期這樣的目標來推動可能是比較好的方式。

因應策略－勞動力面向

- ◆ 提高生育率，以維持人口數量與年齡結構之穩定
- ◆ 持續推動新經濟移民法，適度吸納外來勞動力
- ◆ 更精準掌握勞動需求之變動趨勢，以研判未來所面臨的是勞動力不足或勞動力過剩的問題。
- ◆ 及早因應勞動力老化的問題
 - ◆ 提高中高齡及高齡者職場續航力
 - ◆ 提高企業運用銀髮人力的意願與知識
- ◆ 對可能發生之科技性失業問題，及早研擬對策
 - ◆ 提高勞動者的數位能力與對數位職場的適應力
 - ◆ 透過多元管道安置被數位職場篩出來的勞動者

因應策略－勞保財務面向

- ◆ 短期應以不使勞保基金餘額減少、潛藏債務不增加為改革目標
- ◆ 中期應以減少潛藏債務為目標
 - ◆ 由勞資政三方分攤還債責任
- ◆ 長期應以完全提存準備制為改革目標

IV . 人口因素對於財政收支的衝擊與對策



黃耀輝

現任：國立臺北商業大學財政稅務學系教授

學歷：美國印地安那大學經濟學博士

經歷：櫃臺買賣中心監察人

台灣企銀獨立董事

第一金控獨立董事

財政部財政健全小組委員

行政院經濟建設委員會諮詢委員

經濟日報社論主筆

中華經濟研究院研究顧問

行政院賦稅改革委員會委員

國家金融安定基金會委員

臺北市政府財政局顧問

臺北富邦銀行監察人

臺北市勞工局身心障礙就業基金管理委員會委員

一、生命週期

人口因素對於目前經濟與社會影響最大的就是人口結構，談人口之前，我認為最重要的還是要先談人生，人口結構其實就是人生三個階段。生命週期假說（Life-cycle hypothesis），是由諾貝爾經濟學獎得主 Modigliani 提出的理論。由生命週期可以簡單的說明，人生在年輕的時候，也就是在幼兒到就學這段時間是沒有所得，只有消費。畢業後進入職場才有所得，所得就慢慢增加，然後到老的時候，因為退休所得又下降。但是消費是一輩子都會有的，隨著年齡越來越老，也可能會增加很多。

所以在年輕人孩童階段主要靠撫養，是負儲蓄。老年人就靠自己過去的儲蓄、子女的奉養、政府社會保險的養老給付，所以也是屬於負儲蓄，這兩個人生階段都是消費大過於所得。所以年輕的世代他主要是所得超過他的消費，青壯年他有勞動收入來支應消費、照顧父母子女和繳稅儲蓄來供自己養老，這是人一生的三個階段。

台灣在此部份實際上的結果，若對照剛才的人生的三個階段的話，根據 2016 年中研院的謝餘慶、董安琪所做的研究，發現 42 歲的台灣人平均薪資收入是最高

點，到後來就開始下降。19 歲跟 68 歲以後薪資很低或者是為零，所以看出人生的三個階段，大概的情況是如此。

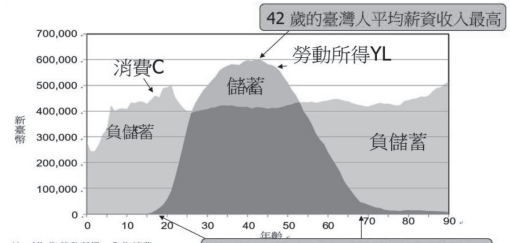
與過去每跨十年做比較，從 1985 年開始到 1995 年的時候所得與消費都增加，到 2005 年的時候所得與消費又增加更高。但消費增加的速度比薪資所得增加更快，並且年輕人延後進入職場，中高齡也有提早退休的現象。這些人口因素形成對財政收支的影響。

關於老人的經濟來源，根據 Lai and Tung (2015) 的研究，從 1985 年的觀察，發現 65 歲到 74 歲的初老族主要靠自己的勞動所得（占 44%）；75 歲以上靠子女奉養（占 55%），所以那一代比較依賴傳統的人生三階段做法。二十年後的 2005 年有明顯的變化，65 歲到 74 歲初老族靠自己資產重配置（42%）；75 歲以上則靠公部門轉移（養老給付；31%），也就是比較依賴政府的軍公教保、勞保等等這些養老給付。那 75 歲以上的變化特別的顯著，所以不同世代不同時間在他的經濟來源有很大的變化。

而生命週期與財政的收入有什麼樣的關係？因為消費稅主要是針對消費來課徵，所以消費部份就會影響到消費稅。而所得稅則根據所得的高低來課徵，所以應該是青壯時期交所得稅的負擔最重，因為那時所得是在增加的階段。然後保費的負擔，尤其是像健保、勞保這些保費也增加很多，而且以健保來講，要幫自己的小孩來投保健保，所以青壯時期的工作人口的稅跟費負擔是最重的。有儲蓄的話，還要再繳財產稅，所謂的財產稅則是來自於工作時代產生的正儲蓄。

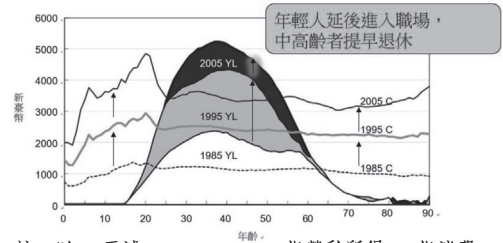
而生命週期與財政支出的關係，也就是人生三個階段，對於政府的財政支出，主要是社會福利的支出的影響是什麼？在小孩的時候，主要是教育的經費還有健保的支出。然後青壯年工作世代，除非有職災或是有失業的時候才有給付。老年人有較高的健保的需求，所以醫療支出就增加，並且還要有養老給付。所以可以看到老年和幼年時期是社會福利支出最主要的對象。

從生命週期與財政的收入支出來觀察，青壯年工作的世代真的是蠻辛苦，因



註：YL 指勞動所得，C 指消費。
資料來源：2010 年臺灣 NTA 資料庫。
資料來源：謝餘慶、董安琪（2016），《一生所得與消費的素描》。

生命週期：台灣實證



註：以 CPI 平減，2006=100；YL 指勞動所得，C 指消費。
資料來源：董安琪（2011）。

消費比薪資所得增加更快

為在工作的時候，要繳稅費，並且要撫幼又要撫老。所以當人口結構改變時，受衝擊最大的還是工作的世代。

二、人口老化

人口老化是更長壽、生育率低的綜合結果，也是全球性且加速發生的現象，不只已開發國家嚴重，新興、未開發國家也漸漸步上後塵。所以世界銀行在 2016 年也提到人口老化問題，人口老化問題在東亞、太平洋區域最為嚴重。所以台灣在 1993 年是高齡化（Aging），也就是老年人人口占 7% 的比例。到 2018 年轉為老年人人口占 14% 的高齡社會（Aged），預估到 2025 年轉為老年人人口占 20% 的超高齡社會（super-aged society）。所以台灣應該是亞太地區裡面比較嚴重的。

對經濟社會衝擊較大的，就是勞動力減少，另外就是扶老比的增加造成醫療跟長照的需求增加，因為越來越長命，長照的需求就越來越大，老年人容易生病，醫療的次數越來越多，照護高齡者而犧牲工作機會的成本也跟著相對提高。所以高齡者越來越需要社會或者政府的介入，因此就產生所得和財富在世代之間重分配，基本上對工作世代是比較不利的。

並且台灣人口數今年開始就減少，人口成長率從今年預估會降到 -0.12%，所以將來的情況會越來越嚴重。從三階段人口比率來看的話，老化的比例都一直在提高，少子化都一直往下降。所以扶老比從工作人口跟老化兩者越來越接近，扶老比慢慢的降到接近於 1 了。

2020 年的時候是 4.5 名生產者撫養一名老人，到了 2060 年也就是四十後，那時候是 1.3 名生產者扶養一名老人。說明這個工作世代的人隨著他自己老化，他的負擔也是加重。而平均餘命，也就是人口的壽命也越來越延長，這會讓長照和勞保年金的負擔越來越沉重。

三、人口因素對稅收之衝擊

人口因素對稅收的衝擊，對消費稅的影響來講，年輕人口因為少子化，所以消費總量會減少，那消費增加的原因可能就是人均消費會提高，也許將來的工作世代會比較重視幼兒的教育或者是這方面的支出，所以這邊可能會促進消費的增加。但是我認為抵不過幼兒人數減少的影響，所以這部分的消費稅長期來看是會減少的。

老人因為人口老化，並且老人沒所得，消費增加，另外長壽也讓消費的時間拉長了更多，此兩項因素會促進消費稅的成長。所以長期來講對消費的影響應該是有正有負，很難講到底是會正成長還是負成長。

但是所得稅這部份，很明顯就是會負成長，少子化會讓工作人口的成長率減少，工作世代人數會下降，相對所得也沒有大幅提高，所得稅成長就會減緩。所以整個人口因素對於所得稅來講，是明顯的會造成負成長，消費稅可能就不一定，而財產稅就要看將來是否供過於求而定。

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，OECD）在 2001 年推估 2000 ~ 2050 年，財政收入 /GDP 比率預估僅減 0.1%，當時它們認為對於財政收入的影響是很輕微的，我認為此數字需要再更新。但是來看台灣人口因素對財政支出的衝擊，少子化會使幼兒的醫療支出成長會增加，但是成長是有限的，也是一正一負的相互抵消。長壽則讓長照支出更多，人口老化使醫療支出、養老、長照給付快速成長。所以長期來看，年輕世代繳的保費可能又不夠給退休老世代所增加的相關支出。所以社福支出長遠來看的話，一定會隨著人口老化而快速的成長。又因為年輕人負擔很重、低薪，並且從工作人口的數量未來長期是下降，所以會造成交保費的人少，社福支出的增加，所以社福的負擔會很明顯變重。

四、國際經驗與實證：人口老化對財政支出衝擊較大

OECD 國家退休年金主要採隨收隨付制（PAYG），由年輕工作世代支付老年退休人口的年金給付，在實施初期繳費人多而受領人少，政府財務負擔較輕。隨著人口結構老化，領取老年年金人數增加，年輕一代的負擔逐漸加重，政府須弭平的財務缺口也擴大。學者 Casey 等人於 2003 年研究 OECD 老年年金支出占 GDP 平均比率於 2000 年為 7.4%，推估 2050 年將上升至 10.8%。然後在醫療照護支出部分也是相同情況，長期來講人越老化，醫療需求就越大，所以醫療照護支出成長率超過 GDP 成長率，OECD 國家醫療支出占 GDP 已經破 10% 了，未來可能還有增無減。

OECD 模擬推估 2000 年迄 2050 年的財政狀況，年度預算賸餘及人口老化對 OECD 國家，將造成財政剩餘占 GDP 比率下降 6.1 個百分點，亦即由 2000 年的賸餘 2.5%，至 2050 年轉為財政赤字占 GDP 比率為 3.6%，而債務餘額則增加 96 個百分點，由期初的 55%，迄期末升為 151%。

他們發現如果平常政府有很多的財政剩餘，有很多的儲蓄的話，情況還不會太嚴重，人口老化的因素雖然會把過去的財政剩餘消耗，但是衝擊還是有限，所以可以看到財政剩餘長期會隨人口成長而下降。但是長期債務增加不是很明顯，就是債務餘額增加 1.5 倍，長期以來五十年只成長 1.5 倍，應該不嚴重，但這是假設政府平常就有很多的財政剩餘。

但是，如果政府平常也有很多的赤字的情況，人口老化就會讓財政赤字雪上加霜，嚴重的傷害政府財政，債務也會越累積越多，倒霉的還是後代的年輕人口，因為所有的債都是後來的世代要去償還。所以政府的財政必須固本，才能因應老化。台灣今年財政明顯的惡化，去年還有一點財政剩餘，今年財政赤字高達四千多億，明年的話大概也是至少赤字四千億，應該是歷史新高赤字。沒有很好的財政剩餘，加上人口又快速老化，會造成不良的財政問題。

五、因應人口問題的對策：

（一）代際公平

如何解決人口問題對財政收支產生的衝擊？對策我分成三個部份來講，第一個部份是代際公平。人口結構的改變，是對年輕人非常的不利，因為他要繳納很高的稅費來支應越來越多老人的養老給付、醫療給付，實際就是勞保、健保長期一定是支出越來越高，那代際公平的問題要如何解決？個人認為就是平常政府就應該要追求財政穩健，減少債務累積，要有長遠的思考。就像人生經濟學有一個恆常所得理論，也就是人的消費應該是看這一輩子終身的所得有多少來分配的消費，不能說今年的所得稍微高一點，就拼命把錢花掉，沒有儲蓄，若在將來經濟不好的時候失業了，就沒有儲蓄來因應個人生涯規劃上的危機。

那政府的財政也是一樣的概念。平常政府就是應該要追求財政穩健，能夠有結餘就盡量結餘，不要拼命花錢花掉。平常也不要累積債務，現在的債務累積得非常的嚴重，到今年底大概就有 6 兆，雖然照公共債權一直說我們這樣的 GDP 前三年還有空間，還可以舉債 1 兆多。但個人覺得此說法太過度樂觀，因為剛剛提到的財政目前是逐漸的惡化，勞保有 10.2 兆的赤字潛藏債務，現在已經到達退休的勞工已經有 133 萬人，如果他們對勞保可能破產而一下全部領一次給付的話，勞保就要支付 3 兆的一次給付退休金，再來有的 6 兆的累積債務下來，本來叫潛藏債務，就是表面化要算在公共債法裡面的債務，就是 9 兆多了，那馬上就違反公共債務法還有財政紀律的相關的規範，所以平常真的應該要做好儲蓄。

更重要的就是要將人口老化因素納入財政收支中長期規劃：將財政剩餘保留於特別存儲基金，專用於遞增的人口老化支出需求。也就是專款專用，用來解決人口老化支出的需求。免得被一時短視就把它花掉了，那人口老化的問題就變成後代的政府後代的子孫要去承擔，所以貫徹財政紀律要嚴格限制特別預算，我認為非常重要。目前的特別預算，從過去四年加上今年疫情特別預算編了 1.5 兆，走正常預算的竅門規避一些規範，這是很不好的方式。

所以我建議政府應每四年公布財政情勢的代際間報告（intergenerational report），以確保目前的收支決策已將對未來世代的影響納入考量。也就是說現在的支出增加或稅收減少，對於後代子孫稅費的增加衝擊是什麼，要分析出來。換句話說，現在的決策不能只看當下，不能只看這一代，對後代的影響要納入考量，這樣的財政才是有前瞻性的對話，才不會等到問題變成不可收拾的階段。

（二）稅制改革

再來是稅制改革的部份，個人認為稅制應鼓勵延後退休、私人儲蓄、個人自提 6%，才能分散養老的風險、平衡代際間負擔。我們要鼓勵大家多儲蓄，不要把風險依賴在政府年金養老給付的社會保險，私人儲蓄還是解決問題最好的辦法。現在勞退勞工自提 6% 年稅的部份，勞工都不大願意去提，建議在勞保的改革，一直討論說給付砍了以後會不夠，但其實忘了把勞退的部份算進去，如果勞退的部份鼓勵勞工自提的 6% 多一點的話，也許可以減輕勞保的負擔。如此一來，個人可以分散養老上面的風險，對於政府來說也可以平衡代際間的負擔。

再者，稅制應該鼓勵結婚生子，結婚生子最主要還是受經濟因素的影響，所以稅制應該突破經濟因素對於結婚生子產生的這些影響。我們不知道它的影響多大，但是至少要試試看。

並且降低薪資所得稅負，提高女性、高齡勞工更多的工作機會及勞動參與率很重要。因為講過工作世代負擔很沉重，所以一定要讓他稅後的薪資所得夠用。低薪的情況下，應該想辦法降低薪資所得稅，尤其是薪資所得者的稅率 5%、12%，我認為可以再進一步的調降，讓年輕人稅後的所得能夠高一點，高一點他們也許會願意去結婚生子，也願意提高自己的勞動參與率。

此外，可以提高財產稅尤其是囤房稅，因為財產稅真的是太輕，造成很多囤房族。以前個人在做財政部的一個研究計畫，觀察到奢侈稅的時候，就發現當時個人名下有三棟以上房屋的人就有 71 萬人，可以假設這些人有可能都是家人名下都有房子，冠不下去了才冠到自己身上來。所以很可能這些身上有三棟房子的人，全家有一大堆房子。所以當時我去算，名下有三棟房子以上的人，有 71 萬人，房子比人多部份有 200 萬戶。那為什麼這些人都不賣？因為他們稅賦成本很低，利息很低，所以大家就囤房。所以財政部好幾次建議應該考慮加重一點，但地方政府都不敢課，也就是不積極作為。個人覺得提高財產稅尤其是囤房稅，對於年輕人來講幫助會很大，會讓財政不要那麼惡化，然後減輕年輕人的負擔，那這樣才有本錢對年輕人的薪資所得給減稅。財產稅課稅的對象幾乎都是高財富高所得的族群，或是已經退休的世代，請他們多交一點財產稅又何樂而不為。

而消費稅收部份，老年人要鼓勵他消費，老年人沒有所得，消費很多的話，也許可以提高消費稅，尤其是高價品的消費稅，因為消費稅有提高 10 倍的本錢問題，我們的加值性營業稅全世界最低只有 5%。如果透過消費稅的提高、財產稅的提高，來減輕年輕人的稅賦，我相信在世代正義、居住正義或者是稅制改革的正當性來講，都有充足的理由，也可以改善財政的稅收。

另外就是現在 AI 對年輕世代的衝擊，甚至會比人口因素還要大，因為將來 AI 會取代部分的勞動力，越沒有技能的工作受到的衝擊會越大，尤其是疫情的情況下，因為 lockdown 造成生產製造業的斷鏈，很多廠商為了因應疫情，將來更會積極的走向 AI 機器人，那這樣的情況下對於勞工的衝擊是非常大的。所以我很認同比爾蓋茲曾說的，他認為 AI 是一個趨勢，將來就應該對機器人課稅。所以機器人課稅部份，可以放在消費稅或財產稅稅制改革中，也可以改善相關的問題。

（三）社福改革

而社會福利支出的部分，因為人口老化，而大量的增加支出，會造成財政上的問題。所以公共年金部份，從確定給付制改成確定提撥制，還有隨收隨付制盡量改成部份提存制，這部份應該是要做的大幅度的改革。

並且要鼓勵延後退休，鼓勵延後退休的話，它可以減少年金支出的負擔。而基礎年金（社會保險）的部份，應降低所得替代率至 20%。我認為勞保是勞退的第一層，但勞退替代率實在是太高，因為勞工雖然表面上看起是領得很少，但是因為他實在是繳得太少了，如果 30 年的話，給付率 1.55 乘上 30 年，替代率會將近 46.5%，這部份也許可以調降，透過勞退的替代率稍微提高一點，也許做結構上的調整會讓勞保年金不至於搞到破產。

那第二層年金的部份，就是剛才提到過的要鼓勵自提，在稅制上目前已經有給他優惠再去提倡。健保的部份我認為一定要改成保大不保小，現在感冒也去保，造成健保支付太大，保險是要保大的風險，感冒不會讓人家傾家蕩產，也許可以把小病排除在健保給付的範圍。

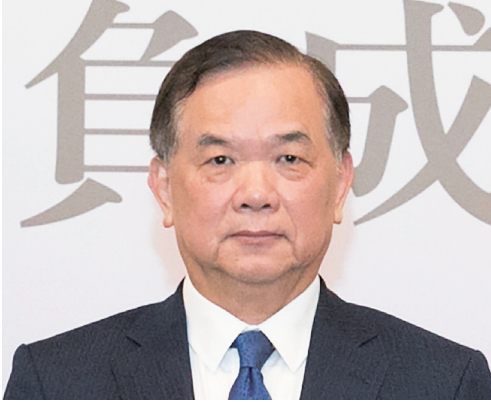
另外可以改食安健康捐的部分，衛福部應該是要有積極的思考，就是譬如說進口部份食品也許對健康會產生損害，那也許可以向業者課食安健康捐。就像煙品有健康福利捐，可以代位求償，拿來做健保將來的給付支出，因為抽煙造成健康損害，將來會變成健保的負擔。那一樣的道理，食安健康捐一方面挹注健保收入，另一方面若將來食品發生對國民健康產生損害的時候，我已經有錢在那裡。

最後，隨著老人人口增加，長照支出會越來越龐大，目前是稅收制，是不穩

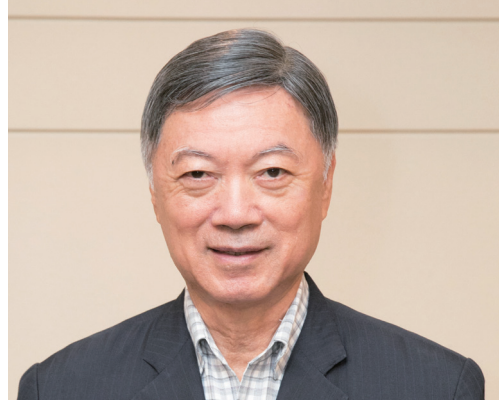
定的機會稅，就是用遺產贈、與稅、菸稅等等來支應，但因為老人越來越多，長照支出靠稅收絕對不夠。所以一定要用保險制，保險制的好處就是在年輕的時候我們就繳了一些保費，那自身的長照支出就從年輕時繳的保費裡面來支應，不會變成別人來負擔自己的長照的支出，所以要呼籲政府長照的部分趕快改採保險制度，來解決社會福利制度的問題。

政府應該把人口因素長期的衝擊影響放進去，這樣所做出來的決策就可以減少人口因素所帶來的衝擊，現在非做不可，而且制度的邏輯概念應該建立在前瞻性的規劃上面。

照片集錦



主辦方：
現代財經基金會董事長；台綜院董事長 黃輝珍



主持人：
現代財經基金會副董事長；國策顧問 李伸一



與會人士合影



與談人：薛承泰
台灣大學社會學系教授



與談人：單驥
中央大學產經所榮譽教授



與談人：辛炳隆
台灣大學國家發展研究所副教授



與談人：黃耀輝
台北商業大學財政稅務學系教授



現代財經論壇

出版者／財團法人現代財經基金會

董事長／黃輝珍

副董事長／李伸一

執行秘書／張艾茹

企劃秘書／藍安柔

地址／10682台北市大安區敦化南路二段77號20樓之3

網址／www.tnef.org.tw

電話／(02) 2702-2100

傳真／(02) 2702-6595

出版日期／2020年11月 初版一刷

非賣品

著作權聲明：

本書著作權為財團法人現代財經基金會與撰稿人共同所有，並受國際著作權法保護，未經授權任意拷貝、引用、翻印，均屬違法。

版權所有·翻印必究