

台湾人口年龄结构及其变动趋势

郑启五

本世纪五、六十年代在台湾的政治社会中围绕“是否要实施节制生育”掀起了一场旷日持久的论战。这场论战最终在1969年以台湾“人口政策纲领”的颁布和“家庭计划”正式实施而告一段落。

该“纲领”实施20年之后,随着经济大幅度增长,人均寿命的提高以及人口出生率的下降,部分人口学者发出了台湾人口面临老化和断层的信号,并接二连三地提出对付“银色浪潮”(人口老化)要“未雨绸缪”的建议。尤其是“经建会”等机构一再提出关于人口老龄化的预测方案,认为人口出生率下降过快,未来人口一旦衔接不上,将出现学校生员大幅减少、劳动力短缺和兵源不足等现象,特别是大量老人的抚养与医疗将给整个社会带来重负。在台湾尽管“人口膨胀的压力”年年警钟长鸣,但在生育率多年持续大幅下降的表象下,人口老龄化的危机感终于成了目前人口的首要问题。对此有关当局举棋不定,几经犹豫,于1992年10月15日通过了“人口政策纲领”及“加强推行人口政策方案”两项修正草案,从而抑止了实行23年的“缓和人口成长”的政策;删除了在2000年把“人口自然成长率递降至8%以下的目标”这一提法。同时开始转向“促使生育率做适度回升”的新人口政策。台湾“内政部”认为,这是对付台湾地区未来人口老化的“可行之道”。^①

本文着重探讨台湾地区人口老龄化的程度及发展趋势以及台湾新人口政策的可行性。

一、台湾人口的年龄结构与老龄化趋势

陈宽政等台湾学者抨击当局的人口政策长期受“古典经济学思想的影响,未能洞识成长率与年龄组成的相互关系,着眼点一直放在人口成长率的数值上,才产生出在“公元2000年前促成人口成长率递降至8%以下的主张”^②。看来陈宽政的观点对当局最新的人口政策的“出炉”产生了某种影响。

人口学上通常采用三段位年龄分组(0~14岁、15—64岁和65岁以上)来分析人口年龄的基本构成,以判断某一人口群体在某一时点上所属的人口类型。它是研究人口再生产过程和人口类型转变的基础(见表1)。

可见,人口的老龄化是本世纪台湾人口发展前所未有的新问题。头70年全省的人口类型一直是极为年轻的,65岁以上的老龄人口所占比重从未超过3个百分点。70年代是台湾经济状况发生重大变革的10年,在经济发展与人口发展的交互作用下,人口的年龄结构发生了显著的变化。老龄人口所占比重开始由下降转为上升,且上升幅度之大是前所未有的。与这一变动有直接关系的人口现象为以下三方面:一是出生率大幅下降,由1951年的最高峰49.97%下降至1980年的23.38%;二是死亡率大幅下降,由1950年的11.43%下降至1980年的4.76%;三是人均寿命的提高,男性由1950年的52.9岁上升至1980年的68.63岁,同期女性由56.32岁上升至74.08岁。尽管这一变动还属于人口年轻型中的变动,但它却为今后向成年型的转变,

① 《台湾时报》1992年10月16日。

② 《台湾社会问题》,台湾远流公司出版,1991年,155页。

表1 1905~1991年台湾地区人口年龄的构成

单位: %

年 份	0~14岁	15~64岁	65岁以上
1905	34.0	63.3	2.7
1915	37.0	60.2	2.8
1925	37.0	60.2	2.8
1935	42.2	55.3	2.5
1940	41.4	56.2	2.4
1950	41.3	56.2	2.5
1960	44.4	53.2	2.4
1970	39.5	58.2	2.3
1980	32.1	63.6	4.3
1985	29.9	65.2	4.9
1991	26.3	67.2	6.3

资料来源: 根据《台湾省九十年统计提要》及台湾《统计月报》1992年8月编制。

奠定了坚实的基础。

80年代中期,台湾人口年龄结构完成了由年轻型向成年型初期的转变。在数年之后的1992年,65岁以上人口所占比重已高达6.7%左右,接近联合国规定的人口老龄化社会7%这一标准。

二、台湾人口年龄结构老化进程的特点

台湾地区人口年龄结构从长期的年轻型向老龄型转变过程中,呈现出3个特点。

(一)转型的时间短速度快。据台湾当局“内政部”1990年展示的有关预测数据:65岁以上老龄人口所占比重将由1990年的6.1%增加至1994年的7.1%,进而再增加至2031年19.4%,即40年后老年人口的绝对数将多出2倍多^①。以65岁以上老龄人口所占比重从7%升至17%花费的时间进行比较,西欧、北欧和美国等发达国家和地区大都要花80年左右的时间;而比较快的中国大陆预

计大概要花40年的时间^②。台湾地区按预测只要大约33年的时间。从近3年的发展来看,台湾人口老龄化的速度实际上比预测的还要更快一些:1990年65岁以上人口实际上所占比重为6.25%,1991年为6.52%,按此速推测,1993年将达7%。

(二)台湾人口老龄化的发展速度并非以均速推进,在时间上具有近乎累进的性质。人口年龄结构转型的过程中大致可分为三个阶段:1971~1983年老龄人口比重以年均0.12个百分点提高;1984~1994年老龄人口比重年均约提高0.26个百分点。1995~2030年,老龄人口比重年均约提高0.33个百分点。

(三)台湾省人口老龄化发展分布不平衡。其状况与大陆人口老龄化的发展分布正好相反:在北京、上海这样的人口高密度地区,计划生育工作水平高,生育率下降较快,老龄人口比重明显要高一些;而象在人口密度较低的青海、宁夏等地,生育率提高,老年人口的比重就相对低一些^③。而台湾地区则不然。象在台北市、台北县、高雄市等人口高密度地区,由于工商业发展快,长期吸引大批农村青壮年劳力,因此老龄人口比重相对低些;而在台东县、花莲县、澎湖县等地,大量农家因青壮年流向城市,老龄人口比重明显较高。近年来,尽管工业升级换代,但农村人口离农进城的情况依然严重。据台湾“农林厅”1992年“农家户口抽样调查”称:“由于工商业快速成长,社会经济结构因之显著变迁,农业产值比率低落,促成农业人口逐年递减。”1991年比1990年又减少了0.7个百分点^④。

三、老少比与抚养比

① 《台湾时报》1992年10月16日。

② 田雪原:《80年代中国人口的发展与展望》载《中国人口年鉴》1990年。

③ 《台湾新生报》1992年8月9日。

④ 《中国人口年鉴》1990年。

人口学向来以“抚养比”来表示社会的依赖指数。但从统计资料来看，台湾的人口年龄结构在向“老龄化”迈进的过程中，“抚养比”非但没有提升，且一直处在下降之中：从1966年的86下降至1975年的64，平均下降2个指数；1975~1991年又由64下降至49。下降的速度尽管明显减缓，但年均仍有近1个指数。即便是1993年台湾人口进入老龄化社会之后，“抚养比”平中有降的局面会一直持续至下个世纪初。此后“抚养比”会缓缓回升，按台湾“内政部”的统计，2031年人口增长趋向零增长时，0~14岁人口占17.3%，15~64岁人口占63.56%，65岁以上人口占19.14%。届时“抚养比”为57.33，回升至1981年的社会负担水平。

在探研这一现象的成因时，笔者将人口老龄化的指数之一“老少比”与“抚养比”进行比较，便可看出“抚养比”变动的脉络（见表2）。

表2 1960~1991台湾人口的抚养比与老少比

年 份	扶 养 比	老 少 比	年 份	扶 养 比	老 少 比
1960	88	5.4	1980	58	13.6
1966	86	5.9	1985	53	16.4
1970	72	7.6	1990	49	22.9
1975	64	9.2	1991	49	24.8

资料来源：据台湾《台闽地区人口统计》1975、1984年，台湾《统计月报》1992年、8月，《台湾省五十年来统计提要》编制。

在70年代老龄人口比重直线上升的同时，“老少比”（即65岁以上人口占15岁以下人口比率）也随之上升，且上升的幅度越来越快。这表明“老”与“少”之间人口比重差距的缩小。

“少”这一年龄段位减少的人口数量超过了“老”这一年龄段位增加的人口数量。

整个青壮年人口承受的抚养负担为一增一减，减大于增。台湾人口的“老少比”上升极快，但以目前的24.8%与日本的55%、西欧的70~80%乃至瑞典的100%相比，尚有相当的发展空间。

1991年6月台湾开始实施“6年计划”。有关方面估计将短缺劳工20~30万人，工程师4~5万人。已经开工的“北市捷运工程”为了克服劳力不足，已经开始引进外籍劳工。从表面上看，这似乎与台湾人口老龄化的趋势有关，但实际却恰恰相反。当前是台湾人口年龄结构变动的“黄金时代”：全省劳动适龄人口（15~64岁）无论是所占比例还是绝对数都处在多年持续增加的高峰。1991年有劳动适龄人口13 804 126人，比1966年的6 988 080人几乎多出了1倍，而同期的“抚养比”则降低了37个指数。

笔者以为，劳动力的短缺主要是由该“计划”的规模以及其它社会综合因素造成的。其中与当代台湾青年的工作意愿有相当的关系。台湾“行政院主计处”1987年进行的“台湾地区青少年及老人现状”的专项调查结果显示：全省15~24岁的人口中有工作意愿为180.4万人，占52.46%；没有工作意愿为163.5万人，占47.54%。扣除升学等原因，未在学的157.5万人中亦有21.99%（计34.6万人）没有工作意愿^②。

刺激当地劳工工作意愿唯一有效的办法是提高工薪，这对早已失去廉价劳动力优势的台湾来说，是不易解决的难题。

四、生育替代与老龄化的缓解

① 《联合晚报》1992年6月28日。

② 台湾《劳工统计月报》（特载）1987年6月。

缓解人口老龄化唯有提高人口的生育率，而生育率的提高又势必造成人口总量进一步的膨胀。台湾当局在“新人口政策”中的作法是，“必须提高有偶率及略为提高有偶妇女生育率，并减低单一子女家庭比例与协助不孕夫妇治疗等方式，以达到‘两个孩子恰恰好’的理想目标，期使人口净繁殖率回复至替换水准^①。目前台湾当局新人口政策决策依据之一是总和生育率。台湾地区的总和生育率1960年为5.7，1970年为4.0，1980年为2.5，1990年为1.8，1992年将继续降至1.7。其间当降至1985年的2.05时，便几乎降至所谓的“替换水准”线了。台湾当局若真的“期使人口净繁殖率回复至替换水准”，那便意味着要将目前人口自然增长率10%的水平回升至1985年13.2%的水平。笔者认为这在条件上是不切实际的，措施上也无此能力。

从条件上看，尽管早在1985年妇女总和生育率已降至替换水平线，但实际婴儿的出生数不但“替换”了死亡人口，而且还大大地出超了。这是因为育龄妇女比重太大。1985~1991年每年人口净增加20~25万人。今后增长的幅度尽管会逐渐减缓，但增长之势会一直延伸至2030年左右方才停止。届时总人口数将达到2600万人左右。这对土地与资源都极为有限的台湾来说，将形成更大的压力，这表明台湾已没有条件承受人口自然增长率的大幅回升。

从措施上看，结婚率的不断下降和离婚率的直线上升，已构成当代台湾人口婚姻状况无法逆转的趋势；且生育意愿的低落在当代台湾育龄女性中有一定的普遍性。这是形成生育率多年大幅下降的主要原因。靠恢复对公务人员婚育上的少量补贴以及协助不孕夫妇治疗等方式来提高有偶妇女的生育率可谓杯水车薪。因此而多出生的子女数在台湾未来的人口发展上几乎毫无意义。

综上所述，笔者认为，台湾人口必然在人口膨胀与人口老龄化的矛盾中继续下去，而台湾人口老龄化的趋势与程度是无法缓解的，所幸的是台湾的老龄化是在经济起飞之后，且当前社会负担又处在最低的“黄金时机”，有关方面如能面对现实，抓住机遇，累积社会保险的盈余资金，同时弘扬中华民族“敬老”的美德，借鉴欧美及日本对付人口老龄化的经验教训，那么人口的老龄化并不是不可以妥善解决的。

^① 《台湾时报》1992年10月16日。

（本文责任编辑：王跃生）

（作者工作单位：厦门大学台湾研究所）