

邁向禮運大同的烏托邦

— 《未來年表：人口減少的衝擊，高齡化的寧靜危機》讀後感

壹、前言

"大道之行也，天下為公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養；男有分，女有歸，貨惡其棄於地也不必藏於己，力惡其不出於身也不必為己，是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同。"

—《禮記：禮運大同篇》(節錄)¹

人口為國家基本構成要素之一，人口數量、素質及結構的變化是國家發展的重要關鍵。無論是歐、美、日等先進國家與臺灣同樣都歷經著人口結構轉型，由高出生率與高死亡率，轉向低出生率與低死亡率的常態；且這些國家因過去 60 年生育率快速下降，導致當前少子女化的嚴峻現象已然發生，也正面臨快速的人口高齡化。

依據行政院經濟建設委員會（簡稱經建會）「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告²中推計資料顯示，2010 年本國總生育率

降為 0.895 人，成為世界生育率最低之國家，若維持此一人口自然成長趨勢，2022 年我國人口自然成長將出現零成長，屆時舉凡教育、勞動力、家庭、稅賦、經濟、財政、國家競爭力等均將受波及，有賴積極落實因應措施，期助於生育率之提升，減緩高齡化之衝擊。

然高齡化以排山倒海之勢襲來，已無可避免！

又我國除了面對少子女化與高齡化外，在人口遷移方面亦有明顯變化，主要係結婚依親之非經濟性移入人口大幅增加，移民政策如何配合社會與經濟發展，而非成為社會動盪因素，並進一步吸引國內所需的高階或勞動人力資源，亦為人口政策重要的一環。

因此，如何使老人生活更有尊嚴與健康、營造活力老化環境、延緩失能發生時間、強化老年經濟安全與照顧、提升可生育人口生養下一代意願，以及促進青壯年甚至年老人力資源運用等，均是當前臺灣社會迫在眉睫的重要議題——而這恰恰與距今 2500 多年前禮記中提及孔子所渴求”使老有所終，壯有所用，幼有所長”的大同世界相互呼應，可見古往今來，人口結構的安定與恰如其分皆是社會正常發展的關鍵。有鑑於此，在選擇專書閱讀書目時，與我國國情發展類似的日本作者與新聞評論家河合雅司編著的「未來年表——人口減少的衝擊，高齡化的寧靜危機」，瞬間抓住了我的目光。他山之石，可以攻錯——選擇本書即是欲藉由他人的觀察與智慧，站在巨人的肩膀找尋是否也

有適用於我國的解決之道。

貳、專書梗概

作者河合先生除於前言一針見血地破題，描述現今的日本人對"寧靜危機"的鈍感、無感或異常樂觀感，及在結語段對新世代年輕人語重心長的喊話外，本書整體主文分成二部分—第1部文理結構依循著講談社學藝部總編輯對作者所提出的建議，以年曆形式逐條闡述人口減少時程50年間(2016~2065)可能的鉅變，提供讀者思考如何與這些未來的樣貌對抗；第2部則是針對第1部指出的問題，以「拯救日本」為目的，建設性地提出希望能逼近具體對策核心的多項解決方案，包含戰略性縮減、維持富饒、擺脫東京單一集中化、及少子化對策四大項。以下針對建議的處方箋，將就筆者閱讀消化後分別敘述：

第1部：人口減少時程表

第2部：拯救日本的10個處方箋

一、戰略性縮減

1. 減少「高齡者」—改變高齡者的定義，可勞動人口年齡提高，讓部分高齡者仍能有產能與產值。
2. 擺脫24小時全年無休的社會—脫離過度方便社會，確保有人承接協助高齡人口的業務。
3. 明確劃分非住宅區—應界定出居住區，讓人們集中居住於市

- 區等地，有計畫重新配置商業、公共和醫療設施，塑造出讓人們願意活動的城鎮，減少舟車勞頓的成本與消耗。
4. 跨區域進行自治體合併—相隔遙遠的自治體進行大範圍合併，誕生巨大城市，截長補短已互補為目的。
 5. 徹底執行國際分工—以國家擅長的領域投入能量，選定要扶植的產業進行投資，達事半功倍之效。

二、維持富饒

6. 活用「工匠技術」—「少量生產、少量販售」，提升商品高附加價值，讓商品變成精品。
7. 以公費生制度培育人才—掌握需要培育的人數，訂定策略性、長期培育計畫，重點分配資源。

三、擺脫東京單一集中化

8. 推動中高齡人口移居地方計畫—營造地區型共同體，讓同齡的中高齡人口共同生活，創造如年輕人聚集充滿活力的「銀髮城市」。
9. 建立「第二市民」制度—發展除自家外另一處 Long stay 的居住地。

四、少子化對策

10. 第3胎以上補助1000萬圓—以實際金援讓可生育人口提高

生產意願。

參、專書評論

本書作者河合雅司(かわい まさし, Masashi Kawai), 1963 年生於日本名古屋, 從中央大學畢業後, 他加入產經新聞政治部長期擔任編輯一職, 專長為人口政策和社會保障政策。現任產經新聞設評論委員、大正大學客座教授、厚生勞動省討論會委員、農林水產省第三方委員會委員, 及「日本醫師會紅鬍子大獎」評審委員。

本書是作者在《產經新聞》聯載的大型建言專欄發表觀察日本現況後, 受邀彙整相關數據與議題後的成果, 當然部份數據是以現行變化狀況進行預測, 或許實際情形並沒有如書中推測般嚴重, 抑或是作者以較誇大聳動、奪人眼目的描述手法, 吸引社會大眾對此一議題的關切與反思。總體來說, 作者對日本這場寧靜危機的態度是比較保守且悲觀的, 他認為日本政府現今採用或執行的人口政策、運用 AI 或接受移民(移工)解決勞動力不足問題, 或民間企業提升勞動生產率的論點, 都是靠著樂觀論述來逃避現實的幻想, 因此他藉本書希望吸引年輕世代的注意與共鳴, 將改革責任的桂冠加封於年輕人。

但真的會像作者所推測的這麼失衡嗎? 現在全球政策與科技的變化日新月異, 或許在未來 10 年即有重大變化而使人口老化主因消失, 或以科技解決青壯勞力不足的可能性。

肆、讀後心得

作者在本書中以年歷條列舉出相當多樣的危機可能狀況，並提出了拯救日本的 10 個處方箋，若逐一分析探討容易失去焦點，筆者僅就其中兩項可努力的方向描述現況與闡述心得，並藉由專書中獲得之啟發，檢視在公職勤務上的應用性。

一、使老有所終——老人福利制度與健康醫療新方向

若跟歐洲已經老化社會做比較，瑞典、丹麥、德國、瑞士、荷蘭、芬蘭等國，幾乎都是花 50 年到 80 年，才達到老化人口比重達 20%：從高齡化社會轉型為高齡社會在瑞典費時 82 年，在法國為 114 年，英國則是 46 年，而日本卻在短短的 24 年就完成轉型。臺灣已於 2018 年 3 月已正式邁入高齡社會，65 歲以上老年人口突破 14%，依目前高齡化趨勢推估，臺灣更是預計自成為世界生育率最低國家的 2010 年起算，只需 22 年，於 2033 年老人占總人口比將重達 20% 的超高齡社會！這意味著雖然較晚邁入高齡化社會，但是臺灣的人口老化速度卻非常快速，與日本的情況相比有過之而無不及。

生育率下降與人口老化的結果，使得家庭照顧的對象不僅止於兒童，也包括數量日增的高齡人口。主計處人力資源調查附屬之中高齡工作歷程調查資料顯示，就日常照顧需求而言，隨著生育率下降與壽

命延長，幼年的照顧需求降低，但是老年照顧的需求則逐漸增加，而需要同時照顧幼年與老年家人的三明治世代亦同樣增加。根據統計，2018年扶養比，每5位青壯年人口扶養1位老年人口，2025年是3.4位，2035年再降到2.3位，2065年每1.2位青壯年就要負擔1個老人。

人口老化不但影響勞動力市場，同時也將對醫療保健及退休後年金系統造成重大壓力。國外的做法又是如何呢？

瑞典是全世界最早建立全民養老金體系的國家之一，早在1913年瑞典議會就通過國民年金法案，規定對所有老年人口實行沒有差別、一視同仁的養老金給付。這種普及性和強制性的養老金體制，保證瑞典每一個老年公民都能享有基本的生活保障。新的年金制度在1998年時議會拍案通過，2003年實際運作，更新最主要的原因與政策就是要穩定財務狀況，是能讓每一世代都能繳交同樣的價錢，讓之後的世代也能有穩定的財務情形。而工作年資的總收入，可決定老人年金的多少。瑞典老人年金的其中一部份雇主付的年金，撥入基金，由該州政府管理並且決定投資國內外，且州政府把其中某些比例投資在基金上，而當事人可以決定那筆錢要投資在哪一筆基金上。

為了讓愈來愈多的日本老人可以有尊嚴地度過晚年，也為了減輕政府在低經濟成長期間的財政負擔，日本厚生勞動省在2001年開始，

強迫全國開始開辦公共介護保險制度。介護保險制度整合了先前的老人福利法和老人保健法兩種制度，其財源一半來自稅金，另一半來自於保費。這項制度有意降低政府所扮演的公扶助角色，鼓勵民間參與介護服務以利用民間活力，因而涵蓋了相當廣泛的社區照顧及醫療機構安養照顧等範圍；醫療保險強調「相互扶助」、「相扶共濟」精神並促進醫療之市場化，提倡「居家服務」，讓介護服務利用者儘量待在其所熟悉的環境，落實憲法所揭示的「適合人性尊嚴的生活」理念。

不管是跟高福利國瑞典，或是和鼓勵互助共生的日本相比，我們似乎缺乏一個全面性規劃的老人政策。政府編列的老人福利預算顯然無法回應老人的需求；對具體因應人口老化所帶來的醫療照護問題，也未有完整規劃。瑞典和日本的老人安養政策未必適合台灣，但是兩地的經驗表示：改革社會養老保障制度、變革贍養方式、提倡老年人發揮餘熱、積極開發人口老齡化帶來的商機，是臺灣迎戰社會高齡化時尚待努力的課題。

我國當前政府的重大政策，除了五大社會安定計畫(包括食安、住宅、治安、長期照顧與年金永續)，也全力發展如綠能產業、國防產業、智慧機械、生技醫藥、亞洲矽谷、新農業與循環經濟等七點創新產業計畫，其中「長期照顧」及「年金永續」的社會安定計畫政府已陸續規劃中。筆者在此著重的是長期照顧的反向思考，若能夠讓高

齡者適度強建自己的身體健康，且以樂活養生休閒活動為生活重心，將有助於減少醫療費用的需求與負擔，同時也能讓高齡者生活有重心、有尊嚴，成為名符其實的「上流老人」。

二、使壯有所用、幼有所長--農業新思維之缺工及青年農民培訓輔導

根據國家發展委員會 107 年 8 月 30 日公布「中華民國人口推估（2018 至 2065 年）」報告顯示，預估 2030 年老年人口將增至 559 萬人（增 63.1%），2065 年再增至 715 萬人（增 108.4%），占總人口比重達 41.2%。值得注意的是，15-64 歲青壯年人口（又稱工作年齡人口）自 2015 年達最高峰後開始下降，目前占比仍大於 66.7%，尚處人口紅利階段，預估這項人口紅利將於 2027 年消失，且與 2018 年相比，2030 年工作年齡人口將降至 1,515 萬人，減幅約 1 成；至 2065 年則減少為 862 萬人（減 49.6%）。如此青壯勞動人口的不足，已逐漸顯示在我國農業勞動人力的變化上。

我國農業屬於小農經濟的產業結構，不僅農場經營規模偏小，同時也面臨農民高齡化與專業農戶比例偏低等發展困境。根據 2010 年農林漁牧業普查結果顯示，我國從事農林漁牧業之經營管理者，有愈趨高齡化的現象。以 720,345 家農牧戶為例，其經營管理者平均年齡 62.04 歲，超過 65 歲以上的比例高達 44%，且小學以下教育程度的比

例則超過 54% (主計總處, 2010)。我國農業人力運用的發展現況, 包括農戶家庭人口數逐年下降; 從事農業經營管理者愈趨高齡, 且以農牧戶/家庭農場經營者的老化, 尤為明顯, 未來如何引進農業人力新活水, 有其急迫性。因此, 我國家庭農場的未來發展, 若是無法大幅改善小農經營的困境, 有效地提高務農所得與農業工作保障下, 小規模農牧戶經營將無法吸引農村青年返鄉繼承家業, 後續更將面臨農業勞動力青黃不接的窘境, 此為農政單位應立即尋謀解決之道的重要課題。

今年 (2019) 3 月底勞動部已通過農業開放外籍移工相關草案, 農委會輔導處農業人力辦公室執行秘書蔡佩君表示, 將執行「臺印尼青農實習計畫」、「農業外勞外展」、「乳牛飼育業開放外籍移工」三項計畫, 正式開放外籍人力補強台灣農業勞動力, 農委會也業於 5 月 11 日宣布酪農業將開放試辦申請外籍移工。其實除了酪農外, 茶葉和蔬果種植採收也有縣市首長希望能盡快開放, 但應以鼓勵青年返鄉務農, 才能真正解決農業缺工和人口外流問題。而有關青年農民輔導, 行政院 105 年 12 月 21 日以院臺農字第 1050036337 號函核定之「新農民培育計畫」已開始辦理相關青農專案輔導服務, 協助青年農民穩健經營, 逐步擴大規模, 成為專業生產供貨者, 或成為其他創新加值發展之農業產業價值鏈經營人員, 打造出青年從農發展標竿, 帶動地區產

業與其他青農共同成長。筆者工作隸屬的北市府產業局也積極與台北市農會合作輔導北市青農，以農會推廣體系為主軸，輔導在地青年農民加入【青年農民聯誼會】，增加在地青年農民聯誼、交流、學習機會之青年農民聯誼平台。近年北市青農也已在北市茶產業、稻米生產、綠竹筍及其他特色作物生產上展露頭角，為台北市的農業產業注入一股強而有力的新能量。且北市青農在與市長交流的會議上，也都能提出建設性的想法與構思，與首長們多方討論互動，共同參與農業新時代的遠景規劃。

伍、結論

深入研究人口變遷的臺大社會系教授薛承泰曾在 2018 年《商業周刊》和中國信託合作舉辦「新社會 × 新財富 × 新藍圖—新臺灣未來年表」論壇中指出，臺灣 2025 年將面臨貧富擴大、年金危機、長期照護、人力短缺、高教崩盤等五大危機，世代之間更應互相扶持，創造共榮共好的新未來。

國發會主委陳美伶亦於 2018 年 8 月 30 日表示，政府除強化已推動的少子女化對策外，為了因應數位經濟的來臨，也應從小扎根加強相關技能的培訓，使人力資源做有效的配置及運用。同時，為了減輕少子女化帶來的壓力，提升台灣競爭力，營造友善移民環境也將是政府施政的重要方向。

正如同河合雅司在本書中提到，「我們的目標應該是正是人口遽減後的狀況，將日本改造成小而美、有效率的國家」—這正也是臺灣現階段應努力的目標，「使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養；男有分，女有歸」，邁向禮運大同的烏托邦！

參考文獻

1. 王慧絜、張鎮安。2019。無法手術救命 台 2030 年面臨缺血危機。
2019 年 4 月 21 日 TVBS 新聞網。
<https://tw.news.yahoo.com/%E7%84%A1%E6%B3%95%E6%89%8B%E8%A1%93%E6%95%91%E5%91%BD-%E5%8F%B02030%E5%B9%B4%E9%9D%A2%E8%87%A8%E7%BC%BA%E8%A1%80%E5%8D%B1%E6%A9%9F-145020223.html>
2. 陳玉華。2016。人口與家庭政策研究。
<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/research-archive/new-social-risks/85-declining-birthrate-aging/475-popu-family-105-1109.html>
3. 公共電視。2008。人口老化。國家的遠見系列專輯。