



人口因素對於財政收支的衝擊與對策

本文從生命周期對應的所得與消費關係，分析人口因素對財政收支的衝擊。發現消費稅和財產稅可能負成長，所得稅則明顯負成長；社福支出隨人口老化而快速成長，少子化將增加未來世代的負擔，可見人口結構的長期變化對財政收支將產生負面衝擊。爰建議將人口因素納入財政的中長程規劃，並及早進行稅制與社會福利的改革。

黃耀輝（國立臺北商業大學財政稅務系教授）

壹、前言

臺灣的人口老化和少子化現象日趨嚴峻，預估到 2025 年轉為老年人占逾 20% 的超高齡社會（super-aged society），人口數從 2020 年初開始減少，進入負成長的時代，人口成長率預估會降到 -0.12%，將來的情況也會越來越嚴重。老化比例一直提高，少子化讓幼年、青壯年工作人口比例一直下降，扶老比在 2020 年是 4.5 名生產

者扶養 1 名老人，2060 年是 1.3 名生產者扶養 1 名老人，工作世代的人口隨著人口老化而加重負擔，而平均餘命也越來越長，會讓長照和勞保年金的負擔越來越沉重。

而人口結構和人生的三個階段又有對應關係，根據相關研究文獻，42 歲的臺灣人平均薪資收入是最高點，到後來就開始下降，19 歲以前跟 68 歲以後薪資很低或者是為零，看出人生三個階段的經濟

情況，和諾貝爾經濟學獎得主 Modigliani 提出的生命周期假說推論大致相符。

因此本文從人口結構的長期變化趨勢，連結生命周期所對應人生三階段所得、消費和儲蓄的關係，探討所對應財政收入（包括所得稅、消費稅、財產稅）的長期變化，以及所對應政府支出（包括教育、醫療、長照等）的長期趨勢，分析長期下來對財政收支的衝擊。

再進一步借鏡國際相關經驗與實證研究的重要啓示，探討如何面對長期的人口變化趨勢，提出財政收支方面的短、中、長期對策，進行重要的租稅政策和社會福利制度改革，以及早因應人口因素對財政收支的長期可能衝擊。

貳、生命周期與財政收支

人口因素對於目前經濟與社會影響最大的就是人口結構，也就是老、中青、幼的比例。而人口結構，和人生的三個階段又有對應關係。依據諾貝爾經濟學獎得主 Modigliani 提出的生命周期假說 (life-cycle hypothesis)，人生在年輕階段，也就是在幼兒到就學這段時間，主要在求學、接受基礎義務教育而沒有所得，只有消費；取得基本知識和就業能力而畢業後，進入職場才有所得，而所得就隨工作年資和經驗累積而慢慢增加；然後到老年的時候，因為工作能力或意願下降而退休，所得又急遽下降，主要收入大多依靠退休

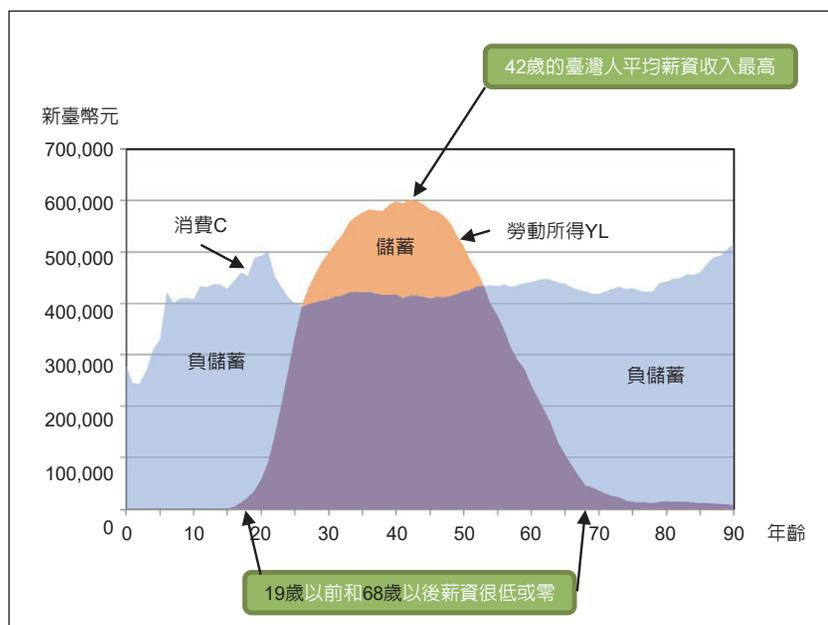
金或儲蓄。但是消費是一輩子都會有的，隨著年齡越來越老，也可能會增加很多。

因此，年輕人（尤其孩童階段）主要靠父母或祖父母世代的撫養，只有消費而無所得或低所得，屬於負儲蓄的期間；而老年人，主要依靠自己過去儲蓄或就業中子女的奉養，或在工作階段參加政府社會保險的養老給付、退休金計畫，所以老年（退休後）階段也是屬於負儲蓄，這兩個人生階段都是消費大過於所得。而年輕及

中壯年的世代，主要是依靠工作所得，加上儲蓄、投資產生其他所得，大多能超過個人的消費，而有餘裕照顧父母、子女和繳稅，並儲蓄起來供自己養老，這是多數個人一生三個階段的概況。

對照人生三個階段，臺灣在生命周期假說的實證研究，以 2016 年中研院謝餘慶、董安琪的研究為例（圖 1），發現 42 歲的臺灣人平均薪資收入是最高點，到後來就開始下降，19 歲以前跟 68 歲以後薪資很

圖 1 生命周期的消費與勞動所得¹



註：YL 指勞動所得，C 指消費。

資料來源：2010 年臺灣國民移轉帳 (National Transfer Accounts, NTA) 資料庫。

論述》專論 · 評述



低或者是零，看出人生三個階段的大概經濟情況，和經濟推論大致相符。

該研究並指出，與過去每跨十年比較，從 1985 年到 1995 年所得與消費都增加，2005 年起所得與消費增速更高，其中消費的增速比薪資所得增加更快，且年輕人延後進入職場，中高齡者也有提早退休的現象，這些人口因素也形成對財政收支的影響（圖 2）。

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勞動所得（占 44%），75 歲

以上靠子女奉養（占 55%），那一世代比較符合傳統的人生三階段說法。但 20 年後的 2005 年有明顯變化，65 歲到 74 歲初老族靠自己資產重配置（42%），75 歲以上則靠公部門移轉（養老給付，31%），也就是比較依賴政府的軍公教保、勞保等養老給付，尤其 75 歲以上的變化特別顯著。可見得，不同世代在不同時間的經濟來源有很大變化。

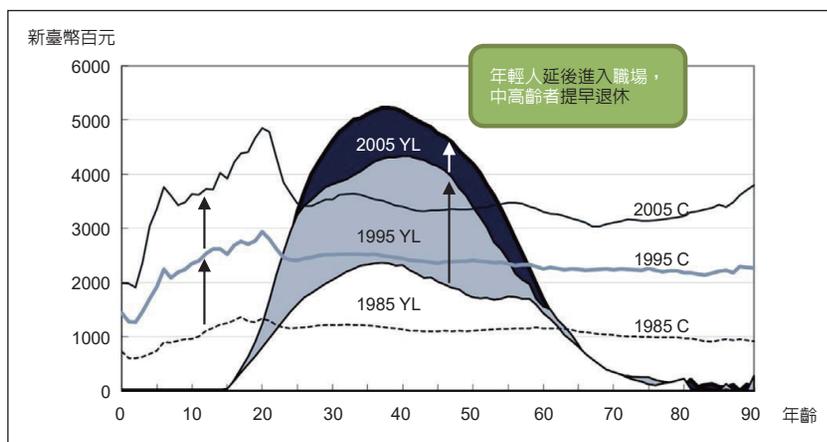
生命周期與財政收入會有什麼關係？消費稅主要是針對消費課徵，人生三階段的消費行為就會影響到消費稅收入；所得稅則依所得的高低課徵，

應是所得在增加的青壯時期所得稅負擔最重，健保、勞保等社會保險的保費負擔也增加最多（例如就業者必須幫自己的眷屬繳納保費），所以青壯時期的工作人口稅費負擔最重。如果有儲蓄而購置財產，還要繳財產（持有）稅，因此財產稅來自於工作階段產生的正儲蓄。

而生命周期與財政支出的關係，主要是看對於社會福利支出的影響。在就學階段，主要是教育經費和健保支出；青壯年工作世代，除非有職災或失業才有給付支出，政府的社福負擔反而較輕；老年人則有較高的健保需求，醫療照護支出就增加，且有養老給付，因此老、幼時期是社會福利支出最主要的對象。

綜合上述生命周期與財政收支的影響，青壯年工作世代確實比較辛苦，工作階段要繳較重的稅費，且要扶養老幼。因此，人口結構無論如何改變，受衝擊最大的還是工作世代。

圖 2 所得與消費增速的 3 個十年變化²



註：以 CPI 平減，2006 = 100；YL 指勞動所得，C 指消費。
資料來源：行政院主計總處「家庭收支調查」、臺灣國民移轉帳（NTA）資料庫。

參、人口老化

人口老化是更長壽和低生育率的綜合結果，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，且在東亞、太平洋區域最為嚴重。臺灣在 1993 年邁入高齡化（aging），老年人占比跨過 7%；2018 年轉為老年人占逾 14% 的高齡社會（aged），預估到 2025 年轉為老年人占 20% 以上的超高齡社會（super-aged society），在亞太地區最為嚴重。

對經濟社會衝擊較大的，就是勞動力減少，影響經濟、所得和稅收、社會保險保費收入等；人口老化、扶老比增加造成醫療跟長照的需求增加，照護高齡者而犧牲工作的機會成本也跟著提高。高齡者越來越需要社會或政府的介入，就產生所得和財富在世代之間重分配，對工作世代比較不利，又會造成少子化並提高扶老比，進一步衝擊財政收支。

臺灣人口數從 2020 年初開始就減少，人口成長率預估會降到 -0.12%，將來的情況越來越嚴重。從三階段人口結構來看的話，老化比例都一直提高，少子化讓幼年、青壯年工作人口比例一直下降。因此扶老比在 2020 年是 4.5 名生產者扶養 1 名老人，2060 年是 1.3 名生產者扶養 1 名老人，說明工作世代的人口隨著人口老化而加重負擔。而平均餘命也越來越長，會讓長照和勞保年金的負擔越來越沉重。

肆、人口因素對稅收之衝擊

人口因素對稅收的衝擊，就消費稅而言，年輕人口因為少子化而使幼年人口及青壯年逐年減少，基本上會造成幼年及青壯年的消費總量減少，而且因為人口老化可能增加老年人口的消費，越來越高的扶老比會造成青壯年負擔增加而減少消費；另一個影響消費的因素是青壯年所得成長情形，如果薪資所得沒有明顯成長，則可能省吃儉用而降低消費。唯

一能使消費增加的因素就是工作世代因少子化而較重視幼兒教育支出，但應該是抵不過幼兒人數減少的影響，因此長期來看青壯年對消費稅的貢獻會隨人口老化和少子化而遞減。

老人因為處於消費增加的階段，另外長壽也讓消費的時間拉長，此兩項因素會促進消費和消費稅的成長，不過越老則醫護、長照的支出增加，多為消費稅免稅範圍。長期來講，人口結構對消費的影響比較可能為負向，消費稅呈現負成長的可能和比例更大。

人口結構對所得稅的影響，很明顯是負成長。少子化會降低工作人口的成長率和工作世代人數，而使稅基萎縮，勞動所得也不會大幅提高，因此所得稅的長期成長就會減緩。

而財產稅就要看將來房市是否供過於求而定。目前房價仍呈現上漲的現象，主要是因為利率低、資金氾濫和持有稅偏低，但長期而言，高房價會使少子化現象更趨惡化，只會讓剛性需求減少，空屋增加，



最後房價將隨人口負成長及少子化而下降，財產稅的稅基則難以調高，長期而言，財產稅極可能停滯或負成長。

伍、國際經驗與實證： 人口老化對財政支出衝擊較大

再看人口因素對財政支出的衝擊，少子化會增加幼兒的人均醫療支出，但是此一成長會被幼年人口數降低而抵消。長壽則使長照支出增加更多，人口老化更使醫療支出、養老、長照給付快速成長。長期來看，年輕世代繳的保費又不夠支應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成長。又因為年輕人負擔很重、低薪，並且工作人口數長期呈現下降，會造成繳保費的人少、社福支出增加，所以社福的負擔會很明顯變重。

參考國際經驗，OECD 國家的退休年金大多採隨收隨付制 (PAYG)，由年輕工作世代支付老年退休人口的年金，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，政府須彌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%。

在醫療照護支出部分也是相同情況，人口越趨老化，醫療需求就越大，以致於醫療照護支出成長率超過 GDP 成長率，OECD 國家醫療支出占 GDP 已經超過 10% 了，未來還會有增無減。

OECD 模擬推估 2000 年至 2050 年的財政狀況，年度預算賸餘及人口老化對 OECD 國家將造成財政賸餘占 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 的 3.6%；而債務餘額則增加 96 個百分點，由期初的 55%，升為 151%。

他們的研究發現，如果政府有很多財政賸餘（儲蓄），人口老化因素雖會消耗過去的

財政賸餘，衝擊有限，但財政賸餘長期會隨人口成長而下降；但如政府預算連年赤字，人口老化就會讓財政赤字雪上加霜，嚴重地傷害政府財政，債務也會越累積越多，倒楣的還是後代年輕人口，因為所有的債都是後來的世代要去償還。所以面對人口結構的衝擊，政府的財政策略必須講求固本，才能因應老化的長期挑戰，非常值得我國政府嚴肅看待。

陸、因應人口問題的 對策

一、代際公平

因應人口問題對財政收支產生的衝擊，主要有三個對策。第一是考量代際公平，上述人口結構改變的衝擊，顯示對年輕人非常不利，不但要繳納很高稅費來支應越來越多老人的養老給付、醫療給付，勞保、健保的負擔長期一定隨支出增加而越來越重，因此代際公平的問題要優先解決。政府現在就應該追求財政穩健，減少債務累積。恆常所得理論指出，

個人的消費應視一輩子終身總所得有多少來分配人生各階段消費，不能因某年的所得突然變多，就當年把錢花掉，而不儲蓄；若將來發生經濟風險（例如失業），就難以因應危機。

政府財政收支的長期規劃也是一樣的概念，雖然難以實現每年都有財政賸餘，但政府平常仍應追求長期的財政穩健，能產生賸餘就盡量做到，自然不會累積債務，又增加利息負擔和年度預算的僵固性；如果連年赤字，債務不斷累積，不但難以因應天災、事變或外在突發等因素的衝擊，更無法面對已經確定且難以逆轉的人口結構變化趨勢的衝擊。我國當前債務累積雖然仍在公共債務法的舉債限制內，甚至還有舉債空間，但必須考量社會保險體系內仍有嚴重入不敷出和未來或有給付責任累積的問題，例如勞保截至 110 年 6 月底止預估有 10.7 兆元的未來或有給付責任，政府勢必負起最終支付的責任，且人口因素對勞保的衝擊明顯而深刻，一定要把社會福利體系和財政健全合併

綜合考量，講求整體的穩健。

因此，有必要將人口老化因素納入財政收支的中、長期規劃。可考慮將財政賸餘保留於特別提存基金，專款專用於支應遞增的人口老化支出需求，否則人口老化的問題就變成後代政府或後代子孫去承擔而措手不及。

建議政府每 4 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未來世代的影響納入考量，例如現在增加或減少稅收、公共支出，對於後代子孫稅費的增加衝擊為何？現在的決策不能只看當下或這一世代，對後代的影響也納入考量，財政才有前瞻性的，不會讓問題變成不可收拾。

二、稅制改革

因應人口因素的衝擊，在稅制改革方面應鼓勵延後退休、促進私人儲蓄，才能分散養老的風險、平衡代際間負擔。不把風險依賴在政府年金養老給付的社會保險，私人儲蓄是

解決問題最好的辦法。例如，勞退新制之勞工自提 6% 部分，勞工意願不高，建議在勞退的改革應提供勞工自提誘因機制。

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，所以稅制應該減少經濟因素對於結婚生子產生的負面影響，降低薪資所得者的稅負，尤其增加女性、高齡勞工的工作機會及提高勞動參與率很重要。工作世代的負擔會隨著人口老化和少子化而變得越來越沉重，所以一定要使其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%，可再進一步調降，讓年輕人稅後的所得能夠高一點，也許會有意願結婚生子，也提高自己的勞動參與率。

此外，可以提高不動產的持有稅，尤其是囤房稅，因為目前不動產稅制的稅負太輕，造成很多囤房族。依據財政資訊中心的統計資料，民國 108 年持有 4 戶以上房屋的囤房族



31.5 萬人，囤房 164 萬間，等於全國 4% 人口囤積了 14% 的房屋；若把持有 3 戶房屋的囤房族 46 萬人所囤積 138 萬戶房屋加上，則有 10% 人口囤積了 26% 的房屋。而且囤房趨勢益趨惡化，自 102 年至 108 年的 6 年間，新增加 106 萬戶房屋，其中有 26 萬戶（亦即 1/4）係由多屋族所囤積。也難怪房市確實是供過於求，空屋甚多，但房價仍居高不下，造成年輕人更不願結婚生子，又造成少子化，更減少房屋需求，但房價仍然繼續上升，顯然不盡合理。

因此，建議財政部應當積極提高財產稅，尤其是囤房稅，提高不動產的持有成本，就會釋出空屋，至少有助於抑制房價的持續上漲，對於年輕人幫助很大，也可增加財產稅收入，才有本錢對年輕人的薪資所得給予減稅。

值得注意的是，AI 對年輕世代的衝擊可能比人口因素還要大，因為將來 AI 會取代部分的勞動力，越沒有技能的工作所受衝擊會越大，尤其是疫情的衝擊使得廠商將來更會積

極地使用機器人。比爾蓋茲建議應該對機器人課稅，將稅收用於提升年輕勞工的工作技能或補助薪資，可以減輕人工智慧趨勢的衝擊。

三、社福改革

社會福利支出的部分，因為人口老化而大量增加，會造成財政上的問題。所以公共年金部分，從確定給付制改成確定提撥制，還有隨收隨付制儘量改成部分提存制，這部分應該是要做大幅度的改革。

並且要鼓勵延後退休，以減少年金支出的負擔。基礎年金部分，勞保應降低所得替代率至 20%，以勞工工作年資 30 年為例，給付率 1.55 乘上 30 年，勞保的基礎年金替代率將近 46.5%，可以調降，再透過勞退的替代率稍微提高，結構上的調整可使勞保年金延長破產年限。

健保部分建議改成「保大不保小」，不但符合保險精神，也可減緩健保支出成長快速的問題。另外可以開徵食安健康捐，例如進口食品對國人健康

會產生損害，可以向進口業者課徵食安健康捐，就像菸品的健康福利捐，基於代位求償的原則，可以將該收入用於支應健保將來的給付。

最後，隨著老人人口增加，長照支出會越來越龐大，目前以短支長的稅收制，依靠不穩定的遺產稅、贈與稅、菸稅等機會稅；但因為老人越來越多，長照支出越來越沈重，依靠稅收絕對不夠，遲早必須改為保險制。而保險制的好處就是在年輕工作時就繳了一些保費，自身的長照支出就從年輕時繳的保費來支應，不會變成別人來負擔自己的長照支出，政府、家庭和企業共同分攤越來越沈重的長照負擔，才能有效解決社會福利制度的問題。

總之，政府應該把長期的人口因素及其衝擊影響，放進長程的施政方針和中長程的財政收支規劃，所做出來的決策才可能預先防制或減少人口因素所帶來的衝擊，才能實現國際間的公平、經濟和社會永續發展，以及財政的長期穩定和健全。

柒、結語

結合生命周期假說和人生三階段的所得、消費、儲蓄行為，本文探討人口因素對稅收的衝擊，發現少子化雖造成幼年及青壯年的消費總量減少，但人口老化和越來越高的扶老比會造成青壯年負擔增加而減少消費，青壯年對消費稅的貢獻會隨人口老化、少子化而遞減。老人消費增加，長壽也拉長消費的時間，會促進消費和消費稅的成長，因此人口結構會造成消費稅負成長。

而少子化會降低工作人口的成長率和工作世代人數，而使所得稅的稅基萎縮，勞動所得不會大幅提高，所得稅的長期成長會減緩。高房價會使少子化現象更趨惡化，讓剛性需求減少，空屋增加，最後房價將隨人口負成長及少子化而下降，財產稅的稅基則難以調高，財產稅長期極可能停滯或負成長。

在人口因素對財政支出的衝擊方面，少子化會增加幼兒的人均醫療支出，但會因幼年人口數降低而抵消；長壽則使

長照支出增加更多，人口老化更使醫療支出、養老、長照給付快速成長。年輕世代繳的保費長期不夠支應退休老世代所增加的相關支出，社福支出會隨人口老化而快速成長。又因為年輕人負擔很重、低薪，並且工作人口數長期呈現下降，會造成繳保費的人少，社福的財務狀況長期會惡化。

為因應人口因素的衝擊，在稅制改革方面應鼓勵延後退休、促進私人儲蓄，才能分散養老的風險、平衡代際間負擔。稅制也應減少經濟因素對於結婚生子產生的負面影響，降低薪資所得者的稅負，尤其增加女性、高齡勞工的工作機會及提高勞動參與率。積極推動囤房稅，提高不動產的持有成本，釋出空屋，有助於抑制房價的上漲，對年輕人幫助很大，也可增加財產稅收入。因應人工智慧的發展，應對機器人課稅，將稅收用於提升年輕勞工的工作技能或補助薪資。

在社會福利制度改革方面，公共年金應從確定給付制改成確定提撥制，還有隨收隨

付制儘量改成部分提存制，鼓勵延後退休。基礎年金部分，應降低所得替代率，再透過勞退的替代率稍微提高，可使勞保年金延長破產的年限。

健保建議改成「保大不保小」，長照依靠稅收絕對不夠，應及早改為保險制才能可長可久。

註釋

1. 圖片取自謝餘慶、董安琪（2016）。
2. 圖片取自董安琪（2011）。

參考文獻

1. 謝餘慶、董安琪（2016），一生所得與消費的素描：「國民移轉帳」方法的簡介，人文與社會科學簡訊，17卷3期，55-65頁。
2. 董安琪（2011），一代比一代消費更多？國民移轉帳（NTA）方法對臺灣幼齡人口消費的估計，臺灣經濟預測與政策，42卷1期，119-148頁。
3. Lai, Nicole M. and Tung, An-Chi (2015), Who Supports the Elderly? The Changing Economic Lifecycle Reallocation in Taiwan, 1985 and 2005, The Journal of the Economics of Ageing, Vol.5(C), pp.63-68. ❖