

研究論文

台灣人口政策的歷史形構

蔡宏政

蔡宏政 南華大學應用社會學系助理教授 (hjsai@mail.nhu.edu.tw)。本文為國科會計畫「全球化與區域化下的中國發展」(NSC95-2412-H-343-001-MY2)之部份成果。作者感謝陳寬政教授與楊靜利教授在本文寫作過程中提供豐富的台灣人口資料，內政部人口政策科楊妙娟小姐協助取得內政部「人口政策委員會」會議紀錄。本文初稿曾在2006年台灣人口學會年會中發表，感謝評論人張明正教授提供修改意見。臺灣社會學刊的三位審查人與編委會的修改建議使作者獲益良多，在此一併致謝。本文謬誤之處，自然應由作者負責。

收稿日期：2007/4/20，接受刊登：2007/12/14。

中文摘要

本文是對台灣戰後人口政策的一次傳科式考察，焦點集中分析從1950年代末期到1960年代末期，台灣家庭計畫為何成爲一個功效卓著的權力－知識綜合體之歷史形構過程。本文首先從形式人口學的「客觀定律」開始，說明台灣的人口轉型是一個「被壓縮的」過程，而人口學文獻對這一被壓縮的人口轉型所提供的解釋不足，國家的強力干預並沒有被很好地考慮進去。因此，我們挖掘當時國府制訂節育政策的轉折，指出家庭計畫的主導力量事實上是美國當時的地緣政治經濟考量，美國政府一方面透過台灣的政府單位制定人口政策，另一方面則訓練人口學者、組建「民間」團體，來形成一個有效執行家庭計畫的權力－知識綜合體。最後，我們對家庭計畫「生產性」的正反面進行評估，說明這個權力－知識綜合體的有效性範圍，以及它的負面衝擊——生育率加速下跌帶來的快速人口老化，台灣社會對人口老化現象感受的鈍化，使得一個「生產性」的鼓勵生育政策無法誕生。

關鍵詞：權力－知識綜合體、人口轉型、家庭計畫、東亞地緣政治、人口老化

Historical Formation of Population Policy in Taiwan

Hung-Jeng Tsai

Department of Applied Sociology, Nanhua University

Abstract

A Foucauldian analysis on population policy formation in postwar Taiwan is presented in this paper, with a specific focus on the historical formation of family planning as an effective power-knowledge complex lasting from the late 1950s to the late 1960s. I start with a description of “objective” population transformation theory and explain why the Taiwanese transformation process was condensed. The current literature does not provide a satisfactory explanation for this condensation because the state role was not well-considered. Next, I explore subtle changes in family policy promoted by the KMT government and report the finding that American geo-political strategy in East Asia was the driving force behind the Taiwanese family plan. Last, I evaluate positive and negative influences of the family plan to explain the effective scope of the power-knowledge complex, describing how it promoted capital accumulation and sped up the aging rate of the Taiwanese population, thereby paralyzing societal consciousness regarding the impacts of aging.

Keywords: power-knowledge complex, demographic transformation, family planning, East Asian geopolitics, population aging

一、前言

台灣的人口問題與因應政策在近一兩年來似乎越來越熱門。一方面，總生育率¹（total fertility rate）從1985到1997年穩定維持在1.9到1.6之間後，自1997年以來連續地降低（2000年略有回升，但應是龍年兼千禧年之故），少子化導致的人口老化使某些社會主流意見憂心「若此趨勢持續演變下去，台灣不久將面臨人口老化、人力斷層、社會失衡、經濟失速等經濟及社會危機。」（《自由時報》社論，2004/05/07）。然而，對於政府是否因此就應該採取鼓勵生育的決策，台灣社會也存在著另一種主流意見，那就是「台灣人口已經太多了、密度太高了」，鼓勵生育將會影響我們的「生活品質」²。在這種人口太多與太少的爭議中，遂產生了「適量人口成長」的問題。到底多少人才是「適量人

¹ 總生育率是指平均一位婦女一生所生育的子女數。當總生育率略高於2時，新一代的人數恰好可以替換上一代的人數（即兩名子女替換兩名父母），稱為替換水準（replacement level）。所以總生育率如果低於2，表示人口將逐代減少。

² 關於這個論點及其批評，請見楊靜利（2005：40-42）。在影響「生活品質」上，除了人口數量的問題外，人口政策還有一個「（移民）人口素質」的爭議。據報載，教育部常務次長周燦德在2004年7月6日於全國教育局長會議中討論外籍配偶子女教育問題時，仍然公開呼籲「外籍配偶不要生那麼多」，引發了許多外籍配偶與民間團體的反彈（《聯合報》，2004/07/13）。監察院則在7月15日公告糾正行政院，「長期以來，由於行政院未能建立明確的移民制度和有效的獎勵機制，導致我國移出與移入人口及技術與投資移民之人口結構和數量上，呈現兩極化現象，嚴重影響國家發展」（監察院網站，http://www.cy.gov.tw/MLPost/xml_di/attach/0931900425-1.doc）。連當時中央研究院院長李遠哲在9月3日舉辦的一項外勞研討會上，也憂慮台灣人口的「高出低進」將對台灣社會發展造成負面影響（《蘋果日報》，2004/09/04）。這其實都反映了自我中心的菁英主義，限於篇幅，我們無法在這裡同時處理移民這一重要議題。

口」？這一問題其實連決策的內政部都無法回答。在內政部的「人口政策資料彙編」裡，2000年以前，子女數減少猶尚作為家庭計畫推展成功之「政績」，近年來則因「少子化」與「外來人口素質問題」高唱入雲，子女數減少遂轉而成為一個重大的「問題」，在短短的幾年間，政府關心的重點從「大家生太多了」轉變為「大家生太少了」。

事實上，從內政部出版的「人口政策資料彙編」我們可以發現，台灣戰後的人口議題與政策（表1）明顯地有兩個歷史轉折，一是1959年蔣夢麟發表「讓我們面對日益迫切的臺灣人口問題」之後，二是1990年新家庭計畫的宣示。在第一個轉折之前，人口政策主要是1941年通過的「民族保育政策綱領」，該綱領基本上仍遵循「國父遺教」，強調「民族繁衍」（也就是擔心「大家生太少了」），之後國民政府撤退來台，「十年生聚，十年教訓」作為厚實反攻大陸的基礎，鼓勵生育仍然是政府的人口思考主軸。蔣夢麟召開記者會高聲疾呼節育的必要性，並與許世鉅說服省長周至柔以「孕前衛生教育」名義推動節育，國家政策乃逆轉為支持美國早已提倡之家庭計畫（詳後述），「人口問題」因此轉變為「大家生太多了」。然而，在1990年代之後，人口轉型接近尾聲，人口結構因生育率長期下跌而日益老化，因應對策（如年金、健保、鼓勵生育）逐漸成為社會與國家政策的關注焦點，所以目前的「人口問題」又轉而成為「大家生太少了」。

因此，在戰後台灣人口政策的發展中，以節育為核心的家庭計畫佔據著人口政策轉折的關鍵地位。是家庭計畫把「民族繁衍」的生育觀點轉變為「生太多不利於國家發展」，也是家庭計畫徹底施行使得台灣的生育率「加速」下跌，導致今日人口老化速度來臨得更快，「生太少」的社會與經濟衝擊性也更強。據當時家庭計畫主事者的說明，台灣的家庭計畫之所以能獲得舉世無匹的輝煌成就，主要是馬爾薩斯人口論在當

表1 我國人口政策與相關措施之發展過程

年期	推出的政策或措施內容
1941	行政院社會部組設人口政策研究委員會，擬定「人口政策綱領草案」，提經第六次全國代表大會討論修正通過，定名為「民族保育政策綱領」。對於人口數量的合理增加，人口素質的普遍提高，人口分布的適當調整等均有概括性的規定。
1953	先總統 蔣公所著民生主義育樂兩篇補述，對於人口問題有四項具體指示： (1) 質量並重 (2) 全國人口均衡分布 (3) 按照各地資源分布實況，促使人口的均衡發展和利用 (4) 城市與鄉村均衡發展
1959	蔣夢麟先生召開記者會，發表「讓我們面對日益迫切的台灣人口問題」
1964	開始全面推行家庭計畫，宣導口號「實施家庭計畫，促進家庭幸福」、「實施家庭計畫，保持青春健康」。
1966	行政院社會部成立一個臨時性人口政策委員會，研擬「中華民國人口政策綱領」、「台灣地區家庭計畫實施辦法」及「台灣地區人口調節方案」等三種草案呈報行政院。
1967	提出「五三口號」，婚後三年才生育、間隔三年再生育、最多不超過三個孩子、33歲以前全部生完。
1968	發布實施「台灣地區家庭計畫實施辦法」
1969	發布實施「中華民國人口政策綱領」，揭槩提高人口素質、人口合理成長及均衡人口分布之人口政策目標。
1971	訂定每年11月為家庭計畫擴大宣導月，提出「兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好」及「三三二一」等口號。「三三二一」係指婚後三年才生第一個孩子，過了三年再生一個，兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好。理想結婚年齡：男28歲，女25歲。
1979	蔣經國先生指示：「人口自然增加率10年後預期降至1.25%，並實施優生保健。」
1979	公布「台灣地區綜合開發計畫」 對人口、產業、實質設施、天然資源等統一規劃，加強資源之開發與保育，促使人口與經濟活動合理分布。
1980	公布「復興基地重要建設方針案」 研定執行策略為：「加強推行人口政策，降低人口成長率，提高人口素質，均衡人口分布。」
1983	修正核定實施「中華民國人口政策綱領」，訂定「加強推行人口政策方案」
1984	制定「優生保健法」，以提高人口素質，保護母子健康及增進家庭幸福
1987	修正所得稅法，刪除「扶養子女寬減額以二人為限」之規定。

1988	「中華民國人口政策綱領」暨「加強推行人口政策方案」修正案核定實施。以配合經濟建設長期展望（民國75年至89年），及適應未來人口成長及結構之演變與社會經濟之發展。
1988	軍公教及公營事業人員，依法接受人工流產或結紮手術者，給假三天。
1990	推行台灣地區新家庭計畫，宣導口號「適齡結婚，適量生育」。
1992	「綱領」暨「方案」二修正案核定實施 (1)將人口成長目標由「緩和人口成長」改為「維持人口合理成長」 (2)將移民政策內容納入人口政策中 (3)增列辦理老人福利措施及增進高齡化社會人力資源運用之規定 (4)依據國家建設六年計畫、區域計畫及都市計畫，有效規劃土地使用，促進人口與產業活動的合理分布。
1993	修正「中央公教人員生活津貼支給要點」，刪除「軍公教人員對生育第三個以上子女者，不得申請生育補助及子女教育補助」之規定。
1995	倡導「適當婚育年齡為22歲至30歲」。
1997	「輔助人民貸款自購住宅辦法」原規定各級機關及公營事業單位興建國宅配售時，男子未滿25歲、女子未滿22歲者不得申請之規定，民國86年5月28日修正為年滿20歲，在當地設有戶籍者即可申請。
1998	修正「中央公教人員生活津貼支給要點」為「全國軍公教員工待遇支給要點」，刪除軍公教人員男未滿25歲、女子未滿22歲者不得申請結婚補助及生育補助之年齡限制。
2001	修正「全國軍公教員工待遇支給要點」附表九「子女教育補助標準表」之註五，刪除子女以「20歲以下」之規定。
2006	「綱領」修正案核定實施 (1)實施人口教育，營造有利生育、養育之環境。 (2)強化生育保健，提升國民體能，推動身心健康，提升國民就業能力。 (3)建立完整社會安全網。 (4)推動環境保護及永續發展，促進人口合理分布。 (5)訂定適宜之移民政策。

資料來源：2005年以前的資料係根據內政部（2005）人口政策資料彙編，第貳章「推行人口政策之回顧」。2006年以後的資料根據內政部網站，<http://www.ris.gov.tw/ch9/0950614.html>。

時的正確性（孫得雄語：「真理只有一個」）、計畫執行上的「科學化」，以及有識之士為家庭計畫的長程目標持續不輟，有效突破家庭計畫執行之禁忌（反攻復國與民族繁衍）（陳肇男、孫得雄、李棟明 2003：iii, 5, 11）。在這樣的論述中，這一公共政策的成功，首先是因

為「正確的科學知識」做為決策與執行的依據，其次是行政力量把這一正確知識因地制宜地持續推動。家庭計畫作為「台灣的人口奇蹟」，它所體現的是公共決策中，知識與行政權力的完美結合，改變了「錯誤的」政治禁忌。

然而，這個節育論述其實是以「正確的科學知識」隱藏一個關鍵性的政治權力佈局轉變。在節育論述中，節育之所以必要，是因為台灣的經濟成長無法負擔人口成長的速度。但是，這個論點成立的前提是假設台灣的人口不會再「打回大陸去」，而是設定在自給自足的發展方向上，換句話說，只有當「反攻大陸」不再是一個發展的選項時，引用馬爾薩斯的理論來說明台灣「人口太多」的論述才能展開。家庭計畫的推行事實上就是在否決當時國府把台灣當成反攻大陸跳板的規劃，這就是為什麼節育的家庭計畫會是一個「敏感的政治禁忌」。所以關鍵的問題是，什麼樣的權力結構轉換使「反攻大陸」不再可行，從而創造出馬爾薩斯的人口理論能夠以「科學知識」之姿，論述台灣的「人口太多」的環境？以當時國民黨政府對國家機器的掌握能力，對台灣社會的全面性支配優勢來說，什麼樣的力量能夠違逆國府的政治意志，迫使（或是誘使）它從「反攻復國」的準備（所以人口太少）轉向「中華民國在台灣」的發展規劃（所以人口太多）？我們在底下將要論證，這個轉變是受到一個高於國府統治權威的島外力量，也就是美國在東亞的地緣政治考量，才得以達成的。

所以，「適量人口」不止是一個單純人口數量多寡的問題，也不僅是一個馬爾薩斯式的「專業」人口經濟學問題。事實上，我們應該反過來說，人口學知識的發展與政府對人口、家庭、婚姻、教育等整套的管理權力，是同時並進的，只有在確定的政治發展圖像下，人口學知識的「正確性」才會產生，另一方面，也只有透過人口學知識的生產，特定

的政策才能夠「科學地」、「有效率地」依次展開。台灣人口學知識的進展與人口政策管理權力的結合因此是一套複雜的、相互定義的關係，一種典型的傅科式生命權力（bio-power）。

對傅科來說，管理生命的權力以兩種互相關連的形式在歷史中演進，一方面是把身體當作機器來看待，著重在身體的規訓、能力的極大化、力量的榨取、身體的實用性與馴服性、將身體納入有效率與經濟控制的各種系統中，所有這些都由各種權力施行的程序來確保，這些權力施行的程序就構成了各種學科知識，也就是一種關於人類身體的解剖式政治學（an anatomo-politics of the human body）。生命權力的另一面則聚焦在種族本身，對整體人口的各種活動機制，包括繁殖、出生與死亡率、健康水準、平均餘命、壽命等議題的研究，並對這整個生命活動系列進行有效的干預與調節性控制，這是一種關於人口的生命政治（a biopolitics of population）（Foucault 1978: 136-139）。

在過往，君主的最高權力主要表現在對臣民生命的壓抑、侵奪與殺戮，也就是一種死亡的權力（right of killing）。現代生命權力的行使方式則是要講求「生產性」的，唯有如此，權力控制的範圍才能更具實效、更有效率、並且更進一步地擴大。所以，生命權力的有效行使不是以說不的強迫力重壓在人們身上，而是貫串並產生有意義的事情，它「誘發快樂，形成知識，產生論述」。權力必須以一種生產性的網絡來思考，這一網絡流過整個社會機體，其作用遠大於一個只有壓抑功能的負面情況（Foucault 1980: 119）。

爲了使權力控制能夠「誘發快樂，形成知識，產生論述」，權力的施行就需要更爲精密的技術知識才能達成，而近代知識的創造也因此具備權力規制的本質。知識與權力不是一般常識以爲的兩個分立的範疇，而是一個權力—知識綜合體。知識與權力是直接相互包含對方；沒有一

種權力關係不具備相對應的知識領域之建構，也沒有任何一種知識不同時預設與組建著某種權力關係。所以，「不是知識主體的活動產生了某種有益於權力或反抗權力的知識體系，而是權力—知識綜合體，以及貫穿、構成權力—知識綜合體的過程與鬥爭，決定了知識形式與可能的領域。」（Foucault 1977: 27-28）。

因此我們可以說，「適量人口」這一問題之所以難以回答，正是因為任何對這個問題的回答背後其實都必須連結著某種人口政治的論述與實踐，也就是連結著在特定歷史條件下的權力—知識綜合體。這篇論文因此可以看作是對台灣戰後人口政策的歷史形成進行的一次傅科式檢驗。在底下的分析中，我們將論證，家庭計畫從經費的提供、人口學者的培養、人口資料的建立、行政部門的遊說與施壓，到後來「衛生教育」人力資源的訓練、避孕器材的提供等等，乃是因為美國基於地緣政治考量強力介入的結果。然而，與這個強力干預的同時，美國也提供了台灣經濟發展所需要的技術與市場，在關鍵的程度上，確立了台灣長期經濟發展的成功，有效地促進了節育的人口政策完成其宣稱的使命，使得家庭計畫這一「台灣的人口奇蹟」最終成爲一個有效運作的權力—知識綜合體。

但是傅科「生命權力」的觀點有一個內在的扞格之處。照傅科所言，當代生命權力之所以迥異於壓制性的死亡權力，主要是通過更精密的技術設計與規訓（因此需要更精細的知識分工），更有效率地開發身體的效用，使得現代的權力—知識控制技術比起過往更加細密、深入與有效，而且更加不易讓人察覺，從而提高權力—知識綜合體的生產性。但是，我們如何在知識上論證規訓的社會是比肉體折磨的社會更具「生產性」？答案是不可能。因為要進行這樣的論證，就必須提供一套「生產性」標準來進行兩個社會的比較。問題是，規訓的社會與折磨的社會

是兩個不同的權力—知識綜合體，它們對何謂「權力的生產性」有各自的知識說明與實踐方式。簡言之，「權力—知識綜合體」這一概念否定有超越歷史的知識標準來說明權力的生產性，因此也無法對生命權力的生產性進行跨歷史的比較。在本文的分析中，家庭計畫的確達到了減低生育率，提高資本積累的目的，因而對當時台灣的經濟發展產生了正面的作用，然而加速生育率下跌所造成的加速老化，其後遺症正不斷地在現今及未來衝擊著台灣社會。如何衡量家庭計畫的「生產性」，終究而言，必須由每個世代在歷史過程中根據他們所採信的權力—知識綜合體不斷地加以界定。

我們首先從形式人口學的「客觀定律」開始，說明台灣人口轉型為什麼是「被壓縮的」，以及人口學文獻對這一被壓縮的人口轉型所提供的解釋為何還不足；然後在第二節中，我們開始挖掘當時國府在制訂節育政策的轉折，以及美國政府如何通過在台灣的政府單位、訓練人口學者、組建「民間」團體來形成一個有效執行家庭計畫的權力—知識綜合體；在第三節中，我們對家庭計畫「生產性」的正反面進行評估，說明這個權力—知識綜合體的有效性範圍，以及它所帶來的負面衝擊，亦即生育率加速下跌帶來的加速老化，同時卻又養成了台灣社會對人口老化現象感受的鈍化。

二、長期發展下的人口結構轉型

Notestein於1945年提出人口轉型理論，60年過去了，許多國家陸續走過這個「預測」，然而轉型速度的快慢確有關鍵性的差異。台灣的人口轉型始自於日治時期嬰幼兒死亡率的下落，於今進入轉型末期，造成人口老化的結果。本節首先介紹人口轉型理論，其次說明台灣的人口轉

型過程，以作為台灣「人口問題」的推論前提。

（一）人口轉型理論

Notestein（1945）在他對人口轉型（demographic transition）的經典研究中，試圖提出普遍呈現在人類社會的三種人口變遷模型。第一種是「開始下降」型（incipient decline），也就是生育率已經低於，或即將低於替代水準的人口結構，如當時的西北歐、南歐、中歐、北美洲、澳洲與紐西蘭等地。第二種是「轉型中的成長」（transitional growth），生育率與死亡率都還處於高水準階段，但是生育率下降的趨勢已經穩固地建立起來了，如東歐、當時的蘇聯、日本、部分的拉丁美洲與北非國家、土耳其等。第三種是「高生育成長潛能」（high growth potential），生育率與死亡率都還處於高水準階段，而且也還未開始進入轉變階段，然而一旦科技發展使得死亡率快速下降，這樣的人口結構就會快速成長，如埃及、中非、以及幾乎所有日本與蘇聯之外的亞洲國家。³

把Notestein的三種人口變遷型態的順序倒過來排列，我們就得到一個人類社會的人口演化規律（圖1）。在第一階段，人類社會是處於一個高生育與高死亡率構成的人口均衡狀態，由於死亡率（CDR）率先下降而生育率（CBR）持續維持過往的高水準，因此過渡到一個人口快速增長的第二階段，最後由於生育率也跟著下降，低生育率與低死亡率重新達到一個均衡的狀態，也就是第三階段。這種轉變過程在經驗上普遍地呈現在人類社會中，而成爲形式人口學中所謂的「人口轉型

³ Notestein顯然將台灣列入第三類，然而，台灣的死亡率自1920年即持續下跌，雖然生育率還未下跌，但當時已可歸於第二類。

（demographic transition）」現象。換言之，從經驗資料中顯示，如果不考慮人口的遷徙因素，所有人類社會或早或晚地都將依循這一相同的軌跡，由高出生率與高死亡率的原初均衡狀態，達到低生育率與低死亡率的新均衡狀態。

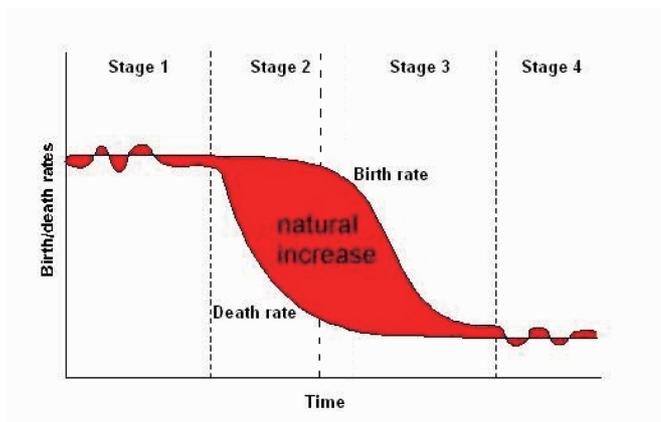


圖1 人口轉型示意

資料來源：<http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:Demographictransition.jpg>（略加修改）

即使存在著這一具有豐富經驗證據支持的普遍規律，但是這一規律的最大弱點就是，導致生育率下降的轉折因素究竟為何，至今並無明確的理論能夠圓滿地加以說明，成為人口學界的共識典範。關於死亡率首先快速地下降的時機與原因，學界比較有一致性的結論。自1750年，特別是1850年以後，死亡率的下降首先是因為傳染病受到有效控制，而這一點除了歸功於近代醫藥技術的發展之外，同樣重要的是，政府政策在強化公共衛生建設（如污水處理），以及管理個人健康行為所發揮的功能等。再者，生活水準的改善，較佳的營養增強人們（特別是兒童）對

疾病的抵抗力也有顯著比例的貢獻。最後，由於教育程度的提高，使得大眾對致病知識進一步瞭解，從而願意改善個人的衛生習慣（陳紹馨 1979；Preston 1996: 531-535）。

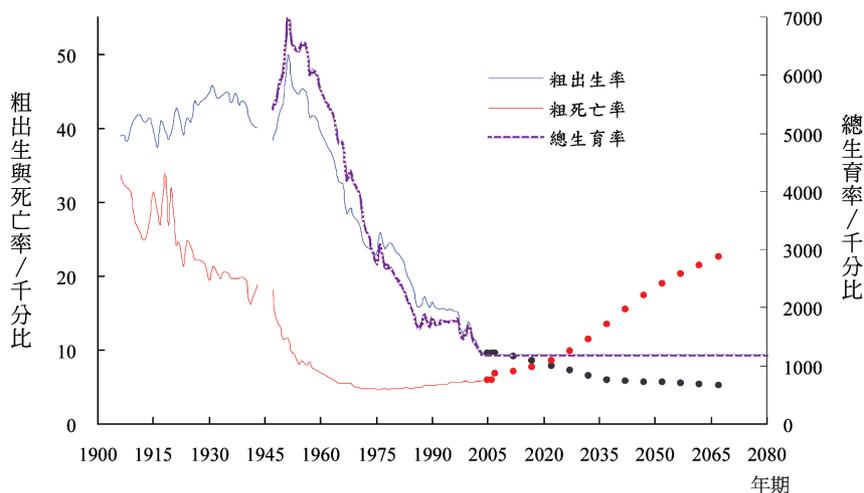
但是，關於生育率下降的時機與原因則頗多爭議。van De Kaa在詳細的檢討了生育率下降的各種解釋之後，甚至於將人口轉型的解釋比喻為一個「羅生門」，「……是由不同的觀察者，具有不同的背景與經驗，以不同的方式所描述的一個故事……」（van de Kaa 1996: 428）。不過即使如此，他也承認Coale（1973）所列舉的三個有偶生育率下降的先決條件（preconditions）的有效性，這三個條件就是：（1）生育必需是在有意識選擇下的規劃行為；（2）降低生育必須被察覺到是有利的；（3）降低生育的有效技術必須是可資利用（van de Kaa 1996: 429-430; Kirk 1996: 365）。

Coale的這三個必要條件可以轉譯為，當存在可使用的節育技術下，生育率的下降是因為個人節育被認知為是一項有利的行為，因此個人有意識地採取的節育行動造成生育率下降的集體後果。因此死亡率先行下降，而生育率隨之下降的經驗規律中，就牽涉到一個社會對生育率下降的「好處」，有一種集體的主觀評價轉變。陳寬政、王德陸、陳文玲（1986）就提到人口學文獻中屢經討論的兩種主觀認識轉變所造成的顯著作用：補償效果（Replacement Effect）與保險效果（Insurance Effect）。前者是父母藉延長生育來彌補已經損失的子女數量，後者則是緣於父母可能對子女死亡有相當的恐懼，而盡可能多生以備未來的損失。但是在解釋台灣具體的人口變遷時，這樣的討論還是不夠的。

(二) 台灣的人口轉型

台灣過去百年來的人口結構變遷，除了戰後曾經有一個短暫時期的人口大量遷入外，可以恰當地被視為一個封閉性的人口，而它的長期結構變遷也十分典型地符合了人口轉型理論所提供的模型⁴。

根據圖2的資料顯示，台灣地區的粗出生率與粗死亡率在1920年以前都呈現波動地升降。自1920年開始，死亡率由千分之32下降到24左右，其後四年略有波動，但是在1925年之後，就穩定地一路下降到戰前



說明：1906-2004為內政部刊布的實際資料，2004年以後為人口推估的結果。

圖2 台灣的人口轉型，1906-2070

⁴ 有關日據時期以來台灣人口轉型之原因，可參閱陳紹馨（1979：93-177）、Barclay（1954：133-72）、Mirzaee（1979）、Freedman et al.（1980）與王德睦（1988）等人之著作，前三者對於死亡率的下降過程有深刻的描述，後二者對於生育率下跌的原因有詳細的討論。

的千分之18，戰後則展開另一波下降，由千分之18下降到1965年的5.5，此後一路維持在這個水準上下。至於粗出生率，在戰前都一直維持在千分之40-45之間，戰後於1951年達於高峰的千分之50，此後即一路穩定而快速地下降。總生育率幾乎與粗出生率同步變動，而在1984年時已經低於替代水準（2.05）。從1984到1997年之間，總生育率均穩定地維持在1.7-1.9之間，但1998年下降到1.465，中間雖有千禧龍年的反彈，仍然一路下跌到2004年的1.18。

根據前述Notestein的人口轉型理論，台灣在1920年以前是屬於第一階段的「高生育成長潛能」；第二階段的「轉型中的成長」可再分為兩期，第一期是從1920到1951年，死亡率持續下降而出生率維持穩定高水準，二者的差距造成人口以每年超過百分之20的速度增長，第二期是從1951年到1970末期與1980年代初期，生育率與死亡率都下降至趨於穩定的水準；1980年代中期以後，淨繁殖率低於替代水準，可以說進入「開始下降」期的第三階段。第二階段第一期的死亡率下跌主要發生於嬰幼兒人口，使得人口結構逐漸年輕化；第二期生育率剛開始下跌時，生育數量因為人口動能的作用仍持續增加一段時間，因此人口結構仍然持續年輕化。第三階段開始，人口結構才逐漸老化，爾後老年死亡率的下降幅度相對突出，更加快了人口老化的速度。

相較於英國的人口轉型費時約150年（1800-1950），台灣的人口轉型是被壓縮到6、70年之間完成。所謂「被壓縮」的意思是，台灣戰後生育率下降過程不單純只是一個人口轉型的「自然」結果。由於人口轉型的力量，台灣的（有偶）生育率在全島性的家庭計畫實施前六年，也就是1958年，就已經穩定下跌。換言之，即使沒有家庭計畫，單純以人口轉型的力量，台灣的生育率也會持續下降，但是在家庭計畫之後卻是加速下降的。因為從1965到1974年之間，家庭計畫所產生的作用總共達

成了2,150,693之數的節育人口，高達同一時期實際出生人數的55.78%。總生育率則自1959年到1974年，降幅達49.2%，而其下降速度分別是1959-1964年的14.9%，1964-1969年的19.2%，1969-1974年的26.1%（Sun and Soong 1979）。

因此，總生育率的加速下降是國家政策強力干預的結果，因為家庭計畫的推行，生育率加快下降，因而加速了人口轉型歷程，也強化了後來的人口減少與人口老化現象。所以，問題的關鍵是，台灣政府為何要透過家庭計畫來「加速」生育率的下降呢？

二、加速生育率的下降為何成爲台灣的人口政策？

二次大戰後，開發中國家的生育率變化甚少，但促成死亡率下跌的因素（如公共衛生的改善、預防醫學的發展）於戰後直接從已開發國家移植過來，造成死亡率的快速下跌，全球人口快速成長，人口「問題」被認爲將日益嚴重，美國John D. Rockefeller 3rd在美國國家科學院（National Academy of Sciences）的贊助下，於1952年在紐約成立人口委員會（The Population Council，台灣早期稱之爲「紐約人口局」），目的在協助世界各國政府與民間，了解自己國家的人口問題，並尋求解決之道。這個組織於1954年協助聯合國在羅馬舉辦第一次世界人口會議（United Nations World Population Conference），並於1955年協助印度政府建立世界第一個家庭計畫，進行節制生育工作。從50年代中期到60年代末期，美國人口委員會的家庭計畫「指導」幾乎遍及中南美洲與亞洲各國，並逐漸深入非洲地區，台灣於1961年在台中實施的「家庭計畫實驗」，也在其官方網頁所列的成就之列（The Population Council, 2005）。

台灣家庭計畫的實施來自於「中國農村復興聯合委員會」（簡稱農復會）之大力推動。農復會成立於1948年，前身為「中美農業技術合作團」⁵（黃俊傑 1991：45），成立的法源為美國「援華法案」之「中美合作復興中國農村」專條⁶。成立之初，中國方面由總統任命蔣夢麟、晏陽初及沈宗瀚三位委員，美國總統則任命Raymond T. Moyer與John Earl Baker兩位委員，委員們選舉蔣夢麟先生為主任委員，農復會的組織與工作方針由中美五位委員共同商議決定，所錄用的工作人員都是擁有美國博士學位的科技人才（黃俊傑 1991：48）。大陸淪陷後，農復會隨國府來台、從事台灣農村復興工作。

本節首先說明台灣家庭計畫推動過程中美國所扮演的角色及其所引發的爭議；其次則從美國東亞政策的角度說明美國為何介入台灣的人口政策。

（一）美國主導下的台灣家庭計畫

按照孫得雄、陳肇男、李棟明（1999）的分析，家庭計畫之啟動過程為1949年（開始獲得討論的空間）到1969年（成為全面實施的國家政策），中間又可以細分為1949到1959的萌芽期、1959到1964的實驗期、以及1964到1969的全面推行期。我們根據他們的分期與史料，納入立法院公報，並參考其他人的說明，進一步整理出三個時期中，美國對台灣

⁵ 該團成立於1945年，主要任務為設計中國農業改進之方案，並建議設立完成此一方案所需之機構。當時美國選派專家10人，中國政府選派專家13人。（沈宗瀚 1972：315）

⁶ 1978年，美方照會我國終止雙方合作並停派農復會美籍委員，農復會乃於1979年結束。

家庭計畫之資助過程，以及當時的行政、立法與輿論之反應。

1. 萌芽期

早在1950年，農復會美籍委員John B. Baker於聯合國中國同志會發表專題演講指出台灣人口增長過速之後，以「節制生育」為核心的家庭計畫就成為農復會的重點工作（蔣夢麟 1990：86）。然而在當時，家庭計畫非但不是中華民國的國家政策，而且還是一個違反「反攻復國」總目標的禁忌議題，所以John B. Baker演講時的主持人朱家驊⁷於結束講話時強調，中國的人口問題為生產落後，改良農業、發展工業、開墾土地等才是正確的解決方法（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：37）。不過，在Baker演講之後，農復會即開始積極進行相關工作，1952年農復會獲得洛克斐勒基金會與普林斯頓大學資助，進行人口調查研究，探討生育數多寡與嬰兒死亡率及送養比關係，以尋求大眾對家庭計畫的支持。同一時間，農復會也補助另一位家庭計畫主事者，許世鉅（時任農復會鄉村衛生組組長），籌組「中國家庭計畫協會」，並將「人口問題」轉為「衛生問題」，以減少阻力（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：39）。然而，一直到1953年蔣介石總統發表「民生育樂兩篇補述」時，雖然也強調人口品質，卻是質量並重，明確指示如何才能避免生育率下跌（詳表1），官方基本上還是站在「民族繁衍」的立場。

1954年「中國家庭計畫協會」獲准成立之後，開始在中南部漁村散發宣傳節育之小冊子。農復會以「減少無謂死亡」為由，補助該會台幣41,900元，協助生育指導工作，但是這一行動立刻遭到「美國人干涉中國人生孩子」的批評（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：41）。然而，美國的人口專家George W. Barclay在1955年又發表「台灣人口研究報

⁷ 1932年任教育部長、交通部長，1940年任中央研究院院長、1944年重掌教育部、1949年任行政院副院長。

告」，指出在維持人口增加率為千分之25的情況下，台灣再150年就等於中國全國的人口數，250年後就超過全世界的人口，主張減低人口出生率（Barclay 1955）。同時，農復會也擴大前一年的補助計畫，補助款增為218,000元。1956年農復會將之前「減少無謂死亡」的工作正名為「家庭主婦衛生教育工作」，補助款增加為330,947元，但1957年新任省政府主席周志柔⁸則表示「解決人口增加的壓力，力求繁榮社會經濟；限制生育問題，省政府決不予考慮。」所以對家庭計畫的提倡，「當時輿論反映不佳，甚至於有人上書行政院，指控這項行動是共產黨用來削弱軍隊實力的陰謀」（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：37）。

對於前述節育主張，當時也有學者提出異議。張敬原⁹（1959：313-20）就指出：各方宣傳所宣稱的台灣人口「自然增加率」（單純因為出生與死亡所造成的人口變動率）為千分之35是錯誤的，那是將戰後大陸來台人數也併入計算所致¹⁰，實際約為千分之24；宣傳又說台灣農家每對夫婦平均「生育」六個小孩，卻不查當時嬰幼兒死亡率仍相當高，根據研究，生育六個小孩只有四個會長大成人。而當以「限制人口成長」為節育理由時，卻沒有人可以回答某時某地的人口該有多少，且為什麼千分之15的人口成長率就是適合的？當以「提高生活水準、減少經濟負擔、增加國民儲蓄」為節育理由時，卻不願意了解這是爭論了兩

⁸ 1946年中國空軍正式建軍，周至柔擔任第一任空軍總司令。1949年隨國軍到台灣，1950年任空軍一級上將參謀總長兼空軍總司令。

⁹ 孫得雄等將張敬原歸類為反對節育者（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：45），但就其主張來看，其實不是反對節育，而是反對當時的節育理由與做法。（張敬原 1959：316-20）

¹⁰ 大陸來台人數有多少迄今仍無定論，估計數從60萬到120萬均有（李棟明 1991），而1958年的台灣總人口數約一千萬人。

世紀仍沒有結果的問題，而歷史上各國的實例多是提供反證；當一再強調台灣的生育率水準有多高時，卻不願正視台灣的出生率已經從1951年的千分之48.97逐步降低到1958年的千分之40.98，八年中降低千分之八，是很令人注意的了。其最後乃結論：「（就）中國的人口趨勢，晚婚、工業化、人口集中都市、以及離婚率可能提高等，都足以抑制出生率，今日實無須憂慮人口增加。」

在這些攻防論戰之後，農復會「知難而進」，改為成立與補助「民間」機構（「中國家庭計畫協會」），並將人口問題轉為「衛生」問題，最後又轉進為補助「家庭主婦衛生教育工作」，實施「孕前衛生教育」，名目繁多，為的就是要節育的工作能夠在敵對的主流論述與權力結構中存活下去。在這個階段中，最關鍵性的成就是，蔣夢麟與許世鉅面見省長周至柔，說服他以「孕前衛生教育」名義推動節育，「因為每年約40萬名嬰兒出生，在首批加入軍隊之前的20年內，將大量消耗我們用作工業建設的有限資源，此乃親痛仇快之事」。換言之，節育才可真正達到「富國強兵」目的。周至柔的發言乃從1958年的「限制生育問題，省政府決不予考慮」，轉變為1959年的「人口增加的壓力，在在嚴重威脅我們建設所得的成果」（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：51）。爾後台灣省衛生處將節育工作納入「婦幼衛生」範圍內，指定台灣省婦幼衛生研究所負責承辦，家庭計畫因此得以在行政部門的默許下，進入實驗期。

2. 實驗期

在實驗期中，家庭計畫持續在美國的經費、技術與避孕器材等強力支援下推展開來，但是遭到當時立法委員們的強烈反對。1960年省婦幼衛生研究所開始僱用「孕前衛生工作人員」，派駐衛生所，主動訪視已婚婦女，指導實施間隔生育，鼓勵採行避孕方法，以調節生育。立委潘

朝英則質詢：「我國政府對於政府主辦，而且由美援資助之農復會所提倡之節制生育運動，究竟是否同意，抑或另有對策？」（立法院公報第24會期第12期，簡記為[24(12)]，以下同）行政院遲未答覆，爾後乃有再質詢[25(6)]與三質詢[25(7)]。立委廖維藩亦嚴詞詰問：「此種違背國策之節育運動，實為亡國滅種之運動，是否應予查禁？」[25(7)]。行政院對於這些問題則虛以委蛇：「該會（注：農復會）目前推行之婦幼衛生工作，係鄉村衛生工作項目之一，並非節育運動。」[25(12)]「民間團體以教育方式推動家庭計畫，並無強制人民接受之意，故目前尚不宜予以查禁。」[28(1)]

在行政部門「不宜予以查禁」下，1961年「孕前衛生」推廣計畫擴大進行，農復會補助之經費倍增到1,060,000元¹¹。不過，立委們則火力全開，廖維藩以「殖民主義之節育運動，不容在中華民族範圍內推行」為題再次質詢[28(5)]。但農復會與紐約人口局卻同時催生了「台灣人口研究中心」，用以辦理台灣省生育調查工作，後來更直接由紐約人口局資助設立，省政府衛生處與美國密西根大學共同運作，中方主任為省衛生處處長顏春輝，美方主任為密西根大學人口研究中心主任Ronald Freedman，該中心於1962-64年間進行「台中市家庭計畫推廣實驗」。1962年紐約人口局將美國新研發出的子宮內避孕器（樂普）介紹到台灣，選擇台灣省婦幼衛生研究所的示範門診做醫學研究。之後，農復會補助「孕前衛生」推廣計畫的經費又幾乎加倍，達2,200,000元。（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：57）立委廖維藩則書面質詢建議「調整農復會負責人並解散中國家庭計畫協會，以絕禍源。」[29(19)]行政院則繼續先前策略，答覆「廖委員書面質詢所稱農復會負責人提倡節育，據查

¹¹ 1960年平均國民所得為新台幣5,209元，以今日的物價與所得標準來測量，約一億新台幣。

係私人意見，中國家庭計畫協會，及台灣省農會，均係人民團體……政府均本上述原則未予干涉。」[30(8)]

1964年家庭計畫即將進入全面推行期。農復會推動「中國婦幼衛生協會」成立，展開協助政府機構辦理家庭計畫工作，凡是政府機構無法辦理的事務，都由協會負責（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：64）。是年農復會補助「孕前衛生」推廣計畫經費增為2,560,000元。10月省衛生處許子秋處長提出「擴大推行台灣省家庭計畫五年方案」，希望在五年內協助育齡婦女60萬人裝置樂普。此項計畫立刻獲得行政院國際經濟合作發展委員會¹²（經建會的前身，以下簡稱經合會）副主委李國鼎先生的支持，並居間協調美援駐華公署署長同意，將原由農復會支助的婦幼衛生、孕前衛生及加強村里衛生教育等合併，改稱「五年家庭衛生計畫」，並將原申請的美援相對基金補助額倍增為新台幣六千萬元（鎮天錫、尹建中 1983：34）。

此一期間，立委廖維藩則因《中央日報》報導裝置樂普消息、社論肯定紐約人口局遠東地區代表肯尼博士之主張——推廣使用樂普來節育，再次以書面質詢「政府報《中央日報》為之宣揚，是何言哉？……今日在台省推行之殖民主義節育運動，應請政府遵照 國父遺教嚴予取締，不得再事拖延。」[33(19)]行政院則繼續宣稱「中華民國婦幼衛生協會……係屬民間組織，且其主要任務在於推行孕前衛生教育，政府似

¹² 1948年中美兩國政府在南京簽定「中美經濟援助協定」，設立美援運用委員會（簡稱美援會）。1963年，預期美援終將停止，美援會改組為國際經濟合作發展委員會Council for International Economic Cooperation and Development（簡稱經合會），除仍負責美國經援方案，兼管經濟計劃、國際資金借貸與國外技術之引進等項推動與聯繫事宜。嚴家淦為主任委員，李國鼎為副主任委員。李國鼎為顧及經濟成長及國際若干會議之討論，乃積極推動家庭計劃，社會大眾的觀念終於傾向實施節制生育，以改善家庭生活品質，1968年各級縣市政府均編列預算經費推行家庭計劃。

不宜干涉。至於《中央日報》為節育宣揚部分，該報既未違背出版法令，政府似未便取締。」[34(3)]立委湯如炎、于汝州質詢表示不滿行政院答覆，「政府沒有提倡節育，為什麼報紙電台都有宣傳……而允許到軍眷區去宣傳節育」。連震東即席回答「並非他（注：肯尼）有這樣的主張，而祇是在理論上，他認為……現在他在美國人口諮詢委員會等研究機關工作，並不是政府代表。……總之，這事情（節育）完全是出自於父母自己的志願」。[34(3)]

在這段時期，行政部門雖然一再宣稱家庭計畫是「衛生教育工作」、「民間組織」、因此政府「不宜予以禁止」，但是爾後的發展證明，「不宜予以禁止」只是偽託之詞。省衛生處許子秋處長在1964年提出「擴大推行台灣省家庭計畫五年方案」，省政府正式成立「台灣省衛生處家庭衛生委員會」負責策劃、推動與執行，內政部也跟著成立「人口政策研究委員會」，家庭計畫於是進入全面推行的階段。

3. 全面推行期

1965年經合會將家庭計畫列入四年經濟計畫中，正式成為國家發展的一環，節育政策終於在行政部門獲得全面勝利。但是，立委們的批評愈形激烈，王夢雲為「官方正明目張膽否定故 國父與今 總統再三昭示之『生聚』教訓」，三次質詢行政院長。立委湯如炎要求「查就此次『人口問題案』中官民之刑責。」立委廖維藩再次為「節育運動與刑責問題」向行政院提出質詢[35(8)]，肅殺之氣，躍然紙上。行政院答覆內容則均與前同，表示是民間組織的行動、民衆自願的行為云云[35(4,9,17)]。

為了弭平反對聲音，1966年七月，經合會召開第一屆「人力資源會議」，請孫科先生發表支持節育的演說，來化解「有違 國父遺教」的反對言論，會議中並由立委仲肇相發表「我們需要有明確的人口政策」

專題演講，綜合討論時則由李國鼎副主委與人力資源小組召集人董文琦共同主持，達成推廣家庭計畫、適當調節生育、早日訂定人口政策等結論（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：66）。內政部長徐慶鐘則應經合會之請，將1964成立之「人口政策研究委員會」改組為「人口政策委員會」，調整委員人選，並由中美基金支援部分經費。是年蔣介石總統也簽署聯合國大會秘書長發表的「人口及家庭計畫宣言」。在這之後，立法院的反對聲音逐漸減少，不過強硬者如廖維藩繼續高分貝質疑，「值此反攻復國時期台灣省衛生處處長公然違叛 國父遺教中華民國國策全省推行節育運動」[37(10)]、「邪說假借人力資源之名圖謀繼續減少人口違反總統生聚教訓毋忘在莒之昭示並危害國家經濟減少生產」[38(6)]一再向行政院提出質詢，行政院則對其中敏感的政治意識安撫地答覆「廖委員主張人口政策，應以全中國為對象，本部與廖委員之主張相同。……其出發點適與廖委員之關切……相同，自無危害經濟與減少生產之事實」[39(4)]。

1967年人口政策委員會完成「中華民國人口政策綱領」、「台灣地區人口調節方案」、「台灣地區家庭計畫實施辦法」三草案呈請行政院核定。1968年農復會中國委員蔣彥士適被任命為行政院秘書長，農復會的許世鉅則出任東亞人口計畫研討會執行秘書，「台灣地區家庭計畫實施辦法」獲得協助、加速審議通過。其間立委廖維藩陸續為「澄清『人口政策』觀念問題」向行政院提出質詢[39(5)，39(8)]，主張人口政策應由國會通過始能成為政策，直到其於第40會期中過世為止。最後行政院為避免「不必要」困擾，未將「中華民國人口政策綱領」送立法院通過以完成立法程序，而於1969年由行政院自行公佈實施，節育的家庭計畫至此才正式成為國家政策。

以當時國民黨政府對台灣社會的全面性支配優勢來說，一個剛開

始不被政府支持、甚至於「違反國策」的人口政策要能繼續不輟，明顯地要受到一個高於國府統治權威的島外力量之支持才有可能。前述家庭計畫的實施過程顯示，各期的關鍵推動者幾乎都是在與美援密切相關的組織工作。在政府組織層次，屬於中國農村復興委員會系統的有農復會主任蔣夢麟、許世鉅，屬於經合會的有主任委員嚴家淦與副主任委員李國鼎、美援運用委員會副主任尹仲容。在公民社會的層次，則是由這些農復會相關幹部與學者專家所成立的「民間」組織或學術研究機構，如「中國家庭計畫協會」、「中華民國婦幼衛生協會」、「台灣人口研究中心」，而推動這些組織的主要經費來源則都是來自美國的援助。而「學者專家」的人口學養成訓練以及對台灣人口資料之整理與實證研究，更是在美國的學者John Baker、密西根大學人口研究中心主任George W. Barclay、紐約人口局總裁Frank Notestein、Ronald Freedman推動下而奠定基礎的。換言之，台灣人口轉型時程的被壓縮，其實銘刻著美國東亞地緣政治的戰略設計，我們底下就對這一點加以分析。

（二）戰後美國東亞政策

爲何家庭計畫是美國東亞政策的一環呢？當時負責援外的美國國際開發總署（United States International Development Cooperation Agency, USIDCA）下設的美國國際開發署（United States Agency for International Development, USAID）就如此清楚地陳明其工作目標，其中南韓與台灣正是它所自豪的主要成就：

自1965年來，美國國際開發署一直是負責執行美國全球人口計畫的主要執行機構，其工作不僅改善了數百萬婦女與兒童的生

活，此項工作同時對美國的外交利益至關重要。美國國際開發署以其包羅廣泛的計畫，資助了超過65國自願性的家庭計畫與相關的健康服務工作，並透過95項雙邊與世界性的計畫，協助這些國家獲致有效的家庭計畫所需要素。這些要素包括服務的傳遞、避孕器材的供給、醫療與健康照護提供者以及其它人力的訓練、資訊材料、強化管理技能、政策支持、與實用研究。美國早期對家庭計畫的投資在許多國家已獲得回報，這些國家現在要不就是美國強大的貿易伙伴，例如：南韓、台灣、與泰國，要不就是戰略上重要的國家如埃及與印度。美國如今一年對南韓的出口已超過當初所提供援助的總和（USAID官方網站，http://www.usaid.gov/our_work/global_health/pop, 2007/3/19）。

戰後美國東亞戰略在韓戰前後歷經了一個重大轉折。美國東亞戰略的最初目標是在解構日本軍國主義再次發動戰爭的能力，因此在整套的重建計畫中最主要的目標是拆除支持戰爭的財務引擎，日本財閥集團；民主化日本政治體系；以及改革日本的軍事文化。然而在1947到1948所逐漸出現的冷戰對峙急遽地改變了美國的東亞政策。日本重建計畫中的首要任務不再是社會政治改革，而是東亞的區域權力平衡。作為東亞在戰前唯一的工業國家，而且具備大東亞共榮圈所建立起來的的殖民地網絡，日本因此成為「亞洲馬歇爾計畫」的首選結盟者以防堵共產勢力的蔓延。整個日本重建計畫被逆轉其先前方向。戰前的財閥集團被重新組織起來，財經技術官僚與政治菁英也繼續被保留在戰後的權力階層中（Selden 1997）。

透過韓戰的軍需採購，美元被大量地輸入日本。日本則透過戰前已

建立的殖民地網絡，自韓國、台灣及東南亞其他國家取得農工原料，回輸工業製品以平衡其美元短缺。這個生產體系就是日後爲人所熟悉的「雁飛行秩序」（flying geese model）。¹³就國際經濟而言，雁飛行秩序是一個國際分工、貿易與資本流動的架構，不過就國際政治而言，這一經濟秩序反映的是國際權力階層的建立，美國透過資本主義的跨國經濟流動將日本、四小龍與東南亞親美國家整編在一個由美國主導的反共陣營中。

這個反共陣營一開始所費不貲，從1953年到1962年，南韓的進口有70%是靠美援來支付的，而台灣則是從1951年到1965年，平均每年接受一億美元的經濟援助，這個數目佔台灣每年國民生產毛額的5%到10%，占固定資本投資的42%。另外還加上一億六千七百萬美元的軍事援助，在國民黨政府當時每年26%的赤字支出中，有90%是由美援撥款所抵銷的（金寶瑜 2005：130-131；王振寰 1989：81-82）。東亞各國（特別是日本、韓國與台灣所組成的東北亞）的經濟繁榮因此對美國有重大的地緣政治利益。在一個最理想的狀況下，東亞各國不但要能夠成爲自給自足的圍堵陣營，以減輕美國的援助負擔，而且在日後還可以轉化爲接受美國投資的國際加工基地（Gold 1988: 185）。

因此，韓戰之後，美國東亞政策的目標是透過日本戰前的殖民地

¹³ 在一個「理念型」的雁飛行發展模式中，日本由於其資本與科技的優越性成爲產品創新的區域源頭，攫取商品鏈（commodity chains）中附加價值最高的一部份。根據資本與技術密集程度及附加價值的獲取能力，日本依次將生產技術以國外直接投資（FDI）傳給第二梯隊的台灣、韓國、新加坡與香港，第三梯隊的馬來西亞、泰國、菲律賓與印尼，以及後來第四梯隊的中國與越南。因此，雁飛行發展的原初意義是圍繞在以日本爲首所垂直整合的區域製造網絡，以確保日本在東亞地區發展上的領導權。

網絡，藉由復興日本經濟來驅動東亞區域經濟的成長，但卻保持該區域在政治與軍事上對美國的高度依賴。在這個「大新月彎（the great crescent）」裡，東亞資本主義國家被轉化成「半主權國家」（semi-sovereign states）：在以美國為首的國際資本主義運作機制下，它們的經濟與社會發展日漸繁榮，但卻不具有外交與軍事上的獨立地位，雖然處於同一區域，但是缺乏區域內的制度性連結（intra-regional institutional connection），互相之間的關係主要取決於他們各自的對美關係而來，因此整個區域的發展方向最終是受制於美國的單邊影響力，這就是為什麼美國國際開發署會說家庭計畫「被認知到此工作主要是符合美國的外交利益」。¹⁴

所以，與土地改革的邏輯一致，台灣家庭計畫的節育政策目標也是希望將台灣改造成為一個能夠在美國主導下，以資本主義生產方式運作的半主權國家，如果說土地改革是要提高台灣的農業產出，並進一步為支持一個工業化部門提供資本與勞力的話，那麼，家庭計畫就是

¹⁴ 關於東亞的「半主權國家」做為美國「大新月彎」的全球戰略角色，其主要特徵為，這些東亞國家具有獨立的領土、司法管轄權、乃至於經濟領域，但是其外交是以美國為首，其首要的理由是軍事上的接受保護，其次是經濟上的成長要依賴美國的市場，因此其形式上獨立的主權，在實質上需要通過與美國的協商才能執行，因此稱為「半主權」。Bruce Cumings於1987年將此一概念用於分析美國的東亞政策（“The Origins of Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequence.” in Frederick C. Deyo, (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, pp.44~83）十年之後，Peter Katzenstein正式將這些東亞國家稱為「半主權國家（semi-sovereign states）」，詳見Katzenstein, Peter（1997），“Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective.” in Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraishi (eds.), *Network Power: Japan and Asia*, 1-46, Ithaca: Cornell University Press。

要藉由減低新生的依賴人口來減少消費，以提高資本之累積。¹⁵美國的東亞政策目標因此與國民黨政府並不完全一致，國民黨是要「反共復國」，而美國則只是需要國府「反共」而不「復國」。這經常造成美國與國府在使用對華美援的爭論，根據美國國防部的文件顯示，國府官員不滿地批評，農復會是一個不照國府意願行事的「另一個政府」（extragovernmental body），他們尤其憤怒美國透過援助對國府國防支出的限制（Simon 1988: 139）。這就是為什麼早期家庭計畫所遭遇的主要困難就是「削弱軍隊實力」。

「人口成長太快會導致於經濟發展遲緩」此一命題構成了家庭計畫節育的主要根據，其間除了「反攻大陸需要兵員」之外，似乎沒有出現經濟學上的理由加以反對。早在1949年，農復會的美籍委員Barclay就已經主張「台灣之人口生育率應該降低，可自宣傳人口現狀的嚴重性開始，使一般民衆對家庭計畫有正確的認識，避免偏見」（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：36）。1959年美國國際合作總署台灣分署署長Weatley Haraldson則以「台灣的經濟發展」為題發表公開演說，指出五年來台灣接受美援五億以上，卻被多出的人口消費所抵銷，使得投資增加率幾乎為零，解決之道唯有減少人口成長，控制消費（郭文華 1998：51-52）。與此相應的，當時的農復會主委蔣夢麟也在台北舉行記者會，以「讓我們面對日益迫切的台灣人口問題」為題，清楚地以人口增加所導致的消費增加將完全侵蝕經濟建設的成果。蔣氏甚至於頗富戲劇性地表示：「我現在要積極提倡節育運動。我已要求政府不要干預我，如果一旦因我提倡這個運動而闖下亂子，我寧願政府殺我的頭。那麼，

¹⁵ 所以日本、韓國、甚至泰國、新加坡因為有著相同的地緣政治位置，都經歷類似以美國支持為主的節育工作（Mason, 2001），從而在戰後度過了一個時程被壓縮的人口轉型過程，也因此產生比「自然轉型」較為劇烈的人口老化衝擊。

在台灣太多的人口中，至少可以減少我這個人」（孫得雄、陳肇男、李棟明 1999：44-46）。

美方的壓力使得依賴美援甚深的官僚機構感受到強大壓力，當時台灣的主要財經決策者美援運用委員會副主任尹仲容就表示，台灣當時的經濟發展需要的不是凱因斯的增加消費，而是節約消費，雖然引進技術，增加投資也是經濟發展的要素，但減少人口成長才是更基本而有效的方法。李國鼎更進一步把「國民平均所得的增加」與「人口成長的減少」做了一個跨國的比較，並肯定二者之間的正向關係（郭文華 1998：54-55）。這一正向關係的跨國比較直到1972年，還繼續由美國洛克斐勒基金會底下的人口委員會（population council）提出，成為內政部人口政策委員會1974年的「現階段人口合理成長率目標及應配合之措施」為提高經濟成長與資本累積而推動家庭計畫的主要政策考量。

三、家庭計畫作為權力—知識綜合體的「生產力」：正面與反面的論述

人口數量的增減與經濟發展之間是否真的如家庭計畫主事者所肯定的那般，存在一個超越歷史條件的普遍法則？事實上，單就人口學文獻而言，這仍然是一個沒有答案的問題。Keyfitz就論證，一方面，人口的增加會導致某些生產要素如土地的報酬遞減，或資本累積的減緩。然而另一方面，人口的增加又可以提高有效需求，有利於規模經濟與更具效率之勞動分工的達成。理論上，我們可以在這二者之間求算出一個人口數量在經濟成長上的最適規模，但是由於技術的進步以及服務業的興起，1984年在墨西哥市所舉行的國際人口會議上，美國代表團已經主張經濟成長與人口無關（population neutral）的論點，但是到了1994年的

開羅會議時，這一論點又從人們的討論中消失，當時的辯論是移往其他生產要素的討論上去了。Keyfitz個人的論斷是「就物質上的直接成本而言，醫生、律師、金融諮詢人員、賣淫者、毒販、監獄管理員的人數幾乎可以無限增長，在這些例子上，經濟報酬既不隨著市場的大小而增加或減少。因此，對每個人的富裕程度而言，較多的人口既非優勢，也非劣勢。」（Keyfitz 1996: 344-347）

李少民、陳寬政、涂肇慶（1990）也論證人口成長對經濟發展的影響是利弊互見，並不存在著適用於不同社會的固定關係。他們以中國大陸為例指出，1970年到1979年中國大陸的生育率從5.18下降到2.75，年降低率為8%，為當時全世界之冠，而人均所得成長率則是4%；但是從1980年到1989年，總生育率維持在2.5上下時，人均所得成長率卻達8%。因此「人口成長太快會導致於經濟發展遲緩」此一命題並不是普遍地正確。他們更引用Easterlin（1988）的研究指出，1980年代以來，11個歐洲國家的人口成長變化遠低於平均所得的變化幅度。換言之，人口變化與經濟成長之間尚有許多未定的變項存在，在這其中，技術變遷與政府的財稅政策則佔據相當重要的角色。

不過，基本上，家庭計畫作為一個權力—知識綜合體，其「生產力」無疑是相當成功的。人口成長的減少的確有助於減輕環境資源的負擔、促進資本的累積、提高國民平均所得。在1960年前後，東亞地緣政治的改變¹⁶迫使國民黨政府開始由「反攻復國」轉向「中華民國在台灣」的發展，經濟成長之重要性逐漸取代軍事支出，因此透過節育的家庭計畫來促進經濟發展也就因此開始受到國府的支持。與此同時，國府在美國的強力要求下，公布了「19點財經改革條例」，將當時還在進行

¹⁶ 也就是中國與蘇聯衝突的加劇，美國陷入越戰泥沼，因而展開的中國與美國之間的「低盪」（detente）。

進口替代工業化（ISI）的台灣經濟，轉變成為出口擴張工業化（EOI）的發展模式（Jacoby 1966: 134-135；Gold 1988）。配合這一轉變的是美國資本與技術的流入，以及美國巨大市場對台灣的開放，這些因素共同導致了台灣從1960年開始快速的經濟成長。於是我們看到的「歷史事實」是，生育率在1960年代之後加速下降，伴隨著發生的是家庭計畫這個權力—知識綜合體所允諾的經濟成長。就像我們在第一節所引用傅科的話，這一生命權力之所以有效，乃是因為它「貫串並產生有意義的事情，它誘發快樂，形成知識，產生論述。權力必須以一種生產性的網絡來思考，這一網絡流過整個社會機體，其作用遠大於一個只有壓抑功能的負面情況」。

然而，也正是家庭計畫的節育論述如此強而有力地深入人心，使得台灣政府與社會對人口老化問題的迫切感遲鈍化，¹⁷相對應的批判觀點無從發展出一套自己的知識—權力綜合體。當1984年台灣地區人口淨繁殖率降至人口替代水準以下，學者開始檢討現行的人口政策，指出在人口動量（population momentum）耗盡之後，人口總量將轉為負成長，隨之而來的是人口老化問題，此時不該再壓抑生育。（陳寬政與陳文玲 1985）而時任行政院主計處第三局局長黃子貞，也在一項公開演講中表示：「台灣地區育齡婦女的淨繁殖率已低於一，家庭計畫似不應再大力推行」。但衛生署保健處則表示：「台灣地區人口壓力愈來愈大，目前談放棄或減緩推動家庭計畫，還言之過早。」（《聯合報》03版，1985/04/21）在這種「人口太多」的擔心下，財政部也配合人口政策，

¹⁷ 我們並非主張，僅僅因為論述的效果就會導致少子化的出現（人口老化的主要原因）。生育率變化的影響因素相當複雜，不過人口老化卻是人口轉型的必然結果，且生育率下降的速度愈快，人口老化的幅度就愈大。但在快速生育率下跌的過程中，政府與社會對此一必然結果的反應卻相當遲鈍。

超過規定人數之子女除了不得列報扶養親屬寬減額外，亦不得由他人申報為其他親屬或家屬。經建會則在「人口政策之推行」方案中，計畫進一步擴大家庭計畫的推廣層面。爾後李國鼎雖然在1985年底的中國人口學會年會上演講時提到，台灣的人口將於2030年達到「零成長」，應注意人口老化的問題，但當時輿論的反應是「50年之後畢竟還有一段遙遠的距離，……可是目前因人口快速成長所帶來的嚴重問題，卻是當務之急，亟需拿出具體可行，且能見速效的辦法來解決。」（《聯合報》02版，1985/12/16）內政部仍繼續研議完成「中華民國人口政策綱領」及「加強推行人口政策方案」修正草案，將節育的人口政策目標年延至2000年，以便達到台灣地區人口自然增加率遞降至千分之10以下。¹⁸

事實上，一直到1988年中旬，內政部還表示，明年台灣地區人口將突破二千萬大關，為舒緩「人口爆炸」壓力，該部決與有關單位研修法令，加強推行家庭計畫，近期內並籌設國家人口與保健研究所。（《聯合報》03版，1988/06/01）可是相隔不到一個月，國民黨中常會就於六月22日決議將改變現行人口政策：不再強調節育和降低人口增加率，主張維持台灣地區人口適當增加率。這令內政部官員大感驚訝，他們認為，台灣是否將成為高齡社會仍待評估，而停止提倡節育，可能加速人口爆炸危機（《聯合報》03版，1988/06/23）。民意調查也顯示六成七的受訪者認為人口過多，帶來的社會問題會比人口過少的問題多。（《聯合報》03版，1988/06/24）經建會表達的意見是，由於預估在民國一百年以前並無勞動力短缺問題，但距人口「零成長」的合理目標仍有相當距離，政府今後可以不要再積極推動家庭計畫，可是卻也不應改變現行

¹⁸ 1985年的人口自然增加率為千分之13.2，2000年為千分之8.1。事實上，根據推計（陳寬政、王德睦與陳文玲 1986），只要維持當時的生育水準，不必再額外的努力，此一目標亦可達到。

政策鼓勵生育，以免再發生沉重的人口壓力。至於部分人士擔心出現的「人口斷層」問題，經建會官員認為，整體年齡結構仍相當年輕，相當期限內勞動力又無虞匱乏，所以應不致發生人口斷層。¹⁹（《聯合報》03版，1988/06/24）

雖然內政部初聞國民黨中常會的決議時大表驚訝，不過隔天即配合此一決議修飾前一天的發言內容（《聯合報》02版，1988/06/24）。1988年11月5日內政部人口政策委員會討論修正「中華民國人口政策綱領」暨「加強推行人口政策方案」時，除了重申過去節育的政策主軸與成果外，也對人口負成長、人口老化、勞動力不足、扶養負擔等問題給予關注，但政府的具體措施只是刪除「扶養子女寬減額以二人為限」之規定而已。1990年12月11日內政部修訂「加強推行人口政策方案」，倡導「適齡結婚、適量生育」，但衛生署並不支持（《聯合報》05版，1990/12/13），台北市衛生局家庭計畫推廣中心也極力主張應該持續推廣家庭計畫（《聯合報》14版，1991/03/18；《聯合報》13版，1991/11/12）。一直到1992年10月23日行政院修正核定實施新的人口政策，將人口成長目標由「緩和人口成長」改為「維持人口合理成長」後，才有一連串的措施，但那些措施基本上只是將過去各種限制生育的相關規定取消（詳見表1）。

之後衛生署則於1993年7月開始實施「新家庭計畫」四年計畫，目標在持續倡導「適齡結婚、適量生育」、「兩個孩子恰恰好」，工作的重點就是「宣導」。而對人口老化問題的重視，一直要等到總生育率從1997年的1.770急降到1998年1.465，而2000年的龍年效應又不能如預

¹⁹ 關於勞動力短缺的問題，陳寬政教授則在聯合報上撰稿質疑經建會，如果沒有勞動力短缺的問題，為何經建會要為重大工程與若干民間產業引入外籍勞工？（《聯合報》，1991/08/26）

期地拉回1997年的水準，反而一路下降到2004年的超低水準1.180時，政府與社會才驚覺托兒所數量、中小學教師已經過剩，勞動力已經不足，外籍勞工與看護數目在1990年代以來已經快速擴張，家庭養老的能力已經衰退，退休金與老年疾病加諸國家財政與社會安全制度的負擔已經超載，「人口老化」也才成爲選舉政治的策略、媒體的焦點與學術研究的熱門議題。然而，即使如此，由於過往政府爲降低家庭計畫推行的阻礙，透過家庭訪視、媒體宣傳與學校教育等綿密管道，不斷宣導人口成長之害，「生太多＝發展落後」不只是「政治正確」，還是「科學正確」。在這樣的知識—權力慣性下，「鼓勵生育」的政策論述到今天仍然很難與權力結合成具有「生產性」的知識—權力綜合體。就連李遠哲先生2006年的「能源、環境與人類未來」之專題演講中，都還要強調「台灣每人二氧化碳排放量過高、人口密度太大，……台灣的人口數量已經過多，不應該再提高生育率」²⁰。（《中國時報》04版，2006/03/06）家庭計畫的「科學正確性」由此可見一斑。

四、結論

本文是對台灣戰後人口政策的一次傳科式考察，焦點集中分析從

²⁰ 「我國真的已到了必須鼓勵生育的階段嗎？」一直是輿論的反應，因為「台灣地區人口密度已居世界第二高，人口擁擠壓力已非常大，公共建設、社會環境能否負荷人口的增加等，令人對鼓勵生育政策生疑」（《聯合報》，2002/06/07）。事實上，我們所熟悉的「人口密度世界第二」是內政部排除人口總數1000萬以下地區之後的排名，其中因此被排除的有新加坡、以色列、香港等。不限制人口規模的話，香港、新加坡、韓國、荷蘭、日本的人口密度排名也都在前20名以內。2005年台灣的人口密度為每平方公里709人，世界排名第14（U.S. Census Bureau, 2005, <http://www.census.gov/cgi-bin/ipc/agggen>）。

1950年代末期到1960年代末期，台灣家庭計畫為何成爲一個功效卓著的知識—權力綜合體之歷史形構過程。家庭計畫的知識論述乃是在一個權力母體中孕生的，這個權力母體就是美國的東亞地緣政治戰略。家庭計畫的「節育＝發展」論述之所以深中人心，除了人口學的「科學論述」外，更重要的是其後的經濟成長被用來佐證家庭計畫所預見的「迦南之地」，知識論述的有效性與它的生產性結果相互滋長，成爲無可匹敵的知識—權力綜合體，這一卓有成效的知識—權力綜合體越是被認爲「理性的」、「客觀的」、「有用的」，背後所主導的地緣政治經濟學力量就越隱退而難以辨認，終至於被遺忘，而支配的規則就會以「理性」、「真理」的面貌銘刻在某一代人的心中，成爲被支配者不言而喻、自願遵守的「共識」，達到生命權力進行生產性管理的終極目標，這種權力支配方式唯有結合精密的知識論述才能成就。

然而，我們從家庭計畫這個例子也看到與傳科論述不盡符合之處，生命權力的有效性與生產性，與其說是規訓技術不斷精密化所產生的，毋寧說是一種歷史多重因素匯聚（historical conjuncture）的結果。家庭計畫作爲一種生命權力的管理機制，它的有效性與生產性是必須在歷史中不斷地被調整、界定與修改的。當1968年家庭計畫正式成爲國家政策時（表1），台灣的生育率其實已經加速下跌了，也就是說它已經埋下人口加速老化的衝擊，但是家庭計畫所導引出來的價值觀與生育習慣卻阻礙著台灣社會對老化問題的知覺，以及相應的權力機制來配合，以致於內政部在2000年以前還把子女數減少列爲政績，菁英們還大聲疾呼「外籍配偶不要生那麼多」，社會上在聽到「少子化」（老化的通俗用語）時，也不免納悶：「人口少生活品質高，台灣不是人口密度全世界第二嗎？」

當1984年總生育率低於替代水準時，台灣人口老化就已成定局，節

育的家庭計畫其實已經耗盡其時代的「生產性」了。1997年之後快速進入超低生育率階段之後，由於人口動能的作用，希冀將總生育率恢復到替代水準之上來解決目前的老化問題其實也已經緩不濟急，我們需要的是一個符合這個時代的「生產性」知識—權力綜合體來處理正在開始的老化問題，而其關鍵是我們如何定義台灣在這個時代的「生產性」之內涵為何了。

作者簡介

蔡宏政，南華大學應用社會學系助理教授。目前研究興趣：世界體系、東亞區域主義、中國發展、人口與福利政策的政治經濟學。

參考書目

- 王振寰，1989，〈台灣的政治轉型與反對運動〉。《台灣社會研究季刊》2(1): 71-116。
- 王德睦(1988)，「台灣地區嬰幼兒死亡率對生育率之影響」，台灣大學人口學刊11: 1-18。
- 立法院，1959-1968，《立法院公報》，第24-40期。
- 李少民、陳寬政、涂肇慶，1990，〈人口成長與經濟發展〉。《人口學刊》13: 107-124。台北：台大人口研究中心。
- 李棟明，1968，《歷來台灣人口社會增加之研究》。台中：台灣省衛生處台灣人口研究中心。
- 沈宗瀚，1972，《農復會與我國農業發展》。台北：台灣商務印書館。
- 金寶瑜，2005，《全球化與資本主義危機》。台北：巨流出版社。
- 孫健忠，1997，〈社會津貼實施經驗的反省：以敬老津貼為例〉。《社會政策與社會工作學刊》1(1): 73-98。
- 孫得雄，2003，《台灣的人口奇蹟》。台北：聯經出版社。
- 孫得雄、陳肇男、李棟明，1999，〈從禁忌到政策頒布—1949至1969年間台灣家庭計畫政策演變之回顧與檢討〉。《台灣經濟預測與政策》30(2): 31-82。
- 孫得雄、陳肇男、李棟明，2001，〈台灣家庭計畫之轉折與政策經驗〉。《台灣經濟預測與政策》32(2): 25-76。
- 張敬原，1959，《中國人口問題》。台北：中國人口學會。
- 郭文華，1998，〈美援下的衛生政策：一九六〇年代台灣家庭計畫的探討〉。《台灣社會研究季刊》32: 39-82。
- 陳紹馨(1979)，「台灣的人口變遷與社會變遷」，台灣的人口變遷與社

會變遷，頁93-177。台北：聯經。

陳寬政、王德睦、陳文玲，1986，〈台灣地區人口變遷的原因與結果〉。《人口學刊》9: 1-23。台北：台大人口研究中心。

陳寬政、陳文玲，1985，〈時機與轉機：我國現行人口政策之檢討〉。《研究月刊》9(9): 37-52。

傅立葉，2000，〈老年年金、政黨競爭與選舉〉。頁231-256，收錄於蕭新煌、林國明主編，《台灣的社會福利運動》台北：巨流出版社。

黃俊傑，1991，《農復會與臺灣經驗，1949-1979》。台北：三民書局。

楊靜利，2005，〈台灣的人口問題〉。收錄於瞿海源、張笠雲主編，《台灣的社會問題》。台北：巨流出版社。

蔣夢麟，1990，《農復會工作演進原則之檢討》。台北：行政院農業委員會。

鎮天賜、尹建中，1983，《人口政策的形成與檢討》。台北：聯經出版社。

Barclay, George. W. 1954, *Colonial Development and Population in Taiwan*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press.

Barclay, George. W. 1955, *A Report on Taiwan's Population to the Joint Commission on Rural Reconstruction*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press.

Chesnais, Jean-Claude. 1992. *The Demographic Transition: Stages, Patterns, and Economic Implications: a longitudinal study of sixty-seven countries covering the period 1720-1984*. Translated by Elizabeth and Philip Kreager. New York: Clarendon Press.

- Freedman R; Hermalin A; Sun TH; Liu KC, 1980 "Factors related to Taiwan's fertility decline: a review of the evidence," Taiwan Population Studies Working Paper 44. Population Studies Center, University of Michigan-Ann Arbor.
- Gold, Thomas. 1988. Entrepreneurs, Multinationals, and the State. In Edward A. Winckler and Susan Greenhalgh (eds.) *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*. New York: M.E. Shapre.
- Jacoby, Neil H. 1966. *U.S. Aid to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-Support, and Development*. New York: Frederick A. Praeger Publishers.
- Keyfitz, Nathan 1996, "Population Growth, Development and the Environment." *Population Studies*, 50(3): 335-359.
- Kirk, Dudley. 1996, "Demographic Transition Theory," *Population Studies*, 50(3): 361-387.
- Liu, Ta-Jen. 1997. *U.S.-China Relations, 1784-1992*. New York: University Press of America.
- Mason, Andrew (ed.) 2001. *Population Policies and Programs in East Asia*. East-West Center Occasional Papers, Population and Health Series, No. 123. Honolulu: East-West Center.
- Mirzaee, Mohammed. 1979 *Trends and Determinants of Mortality in Taiwan 1895-1975*. Ph.D. dissertation. Center for Population Studies, University of Pennsylvania.
- Notestein, Frank W. 1945, "Population-The Long View." Pp.36-57 in Theodore W. Schultz (ed.). *Food for the World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Preston, Samuel H. 1986, "The relation between actual and intrinsic growth

- rates,” *Population Studies*, 40(3): 343-351.
- Preston, Samuel H. 1996, “Population Studies of Mortality,” *Population Studies*, 50(3): 525-536.
- Selden, Mark. 1997. China, Japan, and the Regional Political Economy of East Asia, 1945-1995. In Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraishi (eds.). *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Simon, Dennis Fred. 1988. External Incorporation and Internal Reform. In Winckler and Greehalgh (eds.) *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*. New York: M.E. Sharpe, INC.
- Sun, T. H. and Y. L. Soong, 1979, “On Its Way to Zero Growth: Fertility Transition in Taiwan, Republic of China,” in Cho, Lee-Jay and Kajumasa Kobayashi (eds.). *Fertility Trans : Time of the East Asian Populations*. Honolulu: the University of Hawaii.
- The Population Council, 2005. *About the Population Council, Highlights in Council History*. (<http://www.popcouncil.org/about/timeline.html>, updated on 5 May, 2005)
- van de Kaa, D. J. 1996. “Anchored Narratives: The Story and Findings of Half a Century of Research into the Determinants of Fertility,” *Population Studies*, 50(3): 389-432.