

# 為臺灣現行人口政策辯護： 對操控、生態主義及不公平的回覆

鄭楷立\*

## 摘要

本文旨在為臺灣現行提升生育率的人口政策提供辯護。在人口政策倫理的討論中普遍認為，過多的世界人口會消耗更多的自然資源、排放更多的溫室氣體，從而加劇氣候變遷帶來的負面影響，諸如人道危機和生態衝擊。因此，臺灣現行提升生育率的人口政策需要提供相應的論證來強化該政策的規範性基礎。本文依序檢視並答覆三個質疑臺灣提升生育率之人口政策的主要異議：政策強制性的疑慮、生態主義，以及生養成本分配不公的問題。關於臺灣現行提升生育率的人口政策是否涉及操控的疑慮上，我論證該項政策並不涉及操控；在生態主義的疑慮上，我指出該項政策不必然悖於溫和生態主義，因為臺灣現行人口政策的生育率目標是合理且符合溫和生態主義的要求；最後在生養成本分配不公的問題上，我說明了為何該項政策並無不公平的問題，並且指出我們有許多堅實的理由去支持生產及養育成本的公共化。據此，藉由回覆三個質疑臺灣提升生育率之人口政策的主要異議，本文強化臺灣現行人口政策的規範性基礎，為其提供辯護。

**關鍵詞：**人口政策、人口政策倫理、操控、生態主義、不公平

---

\* 國防醫學大學通識教育中心助理教授，電子郵件：[kairespire@gmail.com](mailto:kairespire@gmail.com)。

收稿日期：民國 112 年 12 月 29 日。接受刊登日期：民國 113 年 12 月 2 日。

## 壹、序言

聯合國於 2024 年 7 月公布《世界人口展望報告》，預計到 2100 年時，世界總人口數約為 102 億。<sup>1</sup> 這意味著，隨著世界人口增長，大量的自然資源會被消耗，增加更多溫室氣體排放總量，從而加劇氣候變遷帶來的人道危機和自然生態等負面衝擊。據此，在西方「人口政策倫理」（the ethic of population policy）的討論中，<sup>2</sup> 一個主要的預設便是馬爾薩斯（Thomas Malthus, 1766-1834）對於人口爆炸的憂慮（Kolk, 2022, pp. 476-477），調降人口規模成為重要的人口政策方向（Coole, 2016, pp. 274-276）。減少人口規模可以降載自然環境的過度消耗，有效減緩溫室氣體的排放量，從而減緩氣候變遷的負面影響，並成為提升人均資源（消弭貧窮）的一個主要方式（O'Neill et al., 2010）。若是如此，臺灣現行人口政策嘗試藉由提供生育津貼和降低生育成本的方式來提升生育率的作法，顯然並非不證自明，反而需要論證該政策的規範性基礎，亦即：為什麼即便減少人口總數有上述種種好處，我國政府仍應該施行一個鼓勵生育的人口政策。<sup>3</sup>

我國政府之所以採取提升生育率的人口政策，係因臺灣社會人口老化和總生育率長期處於全球最低之列。據統計，「我國總人口成長趨勢在 2024 年將來到人口高峰 2,374 萬人，之後逐年減少，在 2061 年，臺灣人口可能只有 1,840 萬人」（陳再晉等人，2018，頁 124）。根據我國少子女化對策計畫（107-114 年）（核定本）和人口政策建議書（中央研究院 No. 004）的研究，臺灣社會的少子女化現象最終會造成：人口結構失衡及家庭結構改變、在學人數減少並衝擊教育體系、勞動人口減少並衝擊經濟發展，以及青壯年人口的撫養負擔增加（教育部等，2024，頁 2-4；中央研究院，2011，頁 21-25）。簡言之，由於總生育率下降所導致的少子女化和高齡社會的現象，對於未來的臺灣社會將造成極大的衝擊。

但這項藉由生育津貼來提升生育率的人口政策，面臨一些批評。簡言之，雖然生育津貼在實證上確實有助於提升總生育率（據統計，生育津貼每提升 1 萬元，生育率就會提升 0.1 人）（黃柏鈞、蔡欣潔，2023）；但僅靠一次性的生育津貼不足以大幅提升總生育率（陳再晉等人，2018；尤智儀、李玉春，2016）。幾位研究

<sup>1</sup> 參見 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024)。

<sup>2</sup> 英國牛津出版社於 2022 年出版了 *The Oxford handbook of Population Ethics*，顯見人口倫理或人口政策倫理已經是一個成熟的次領域。

<sup>3</sup> 這裡所涉及的是評價性（evaluative）和規範性（normative）的問題，而不是人口學或實證社會科學所回答的經驗問題。因此，本文並非關於人口政策及人口現況的實證研究，而是去探究臺灣現行人口政策的規範性基礎。

者指出，如何打造友善的生養環境（像是育嬰留職停薪津貼和育兒津貼、公共化教保服務等等）（陳再晉等人，2018），將生育和結婚進行脫鉤的政策規劃（葉明叡、劉豐侖，2020），以及改善社會整體的勞動條件及性別不平等宏觀因素（郭祐誠、林佳慧，2012；謝銘逢，2015），都影響著適婚人口進入婚姻及生育的選擇。僅靠生育津貼的人口政策一方面可能未能有效達成良好的政策效果，另一方面本文關注的是，我國政府還必須說明為什麼在世界人口過剩和全球氣候變遷影響之下，仍有制定提升生育率的人口政策的必要性。這是典型的政策規範性問題。

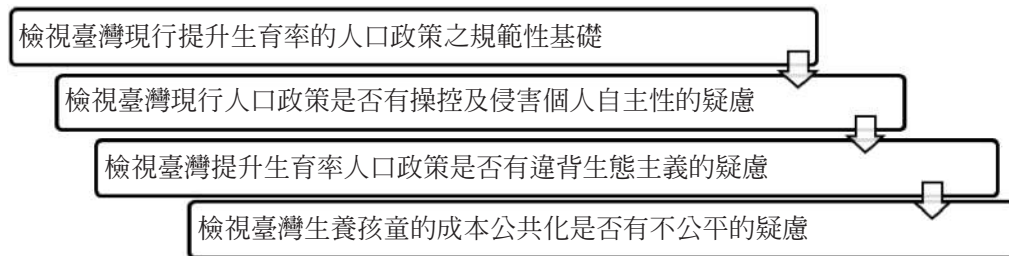
為什麼在世界人口快速增長的情況下（從而消耗更多的自然資源，全球溫室氣體排放總量持續上升，甚至產生貧窮和資源不均等問題），我國政府提升生育率的人口政策仍有其政策正當性；這是本文嘗試要回答的**規範性問題**，並嘗試與西方主流人口政策倫理的三個重要立場進行對話。本文認為，在制定人口政策時也存在著其他重要的價值面向值得我們一併省思。據此，我從人口政策倫理中三個主要的規範性立場來檢視臺灣現行人口政策的規範性基礎，它們分別是：強制性的疑慮、生態主義與不公平論證。政策強制性的疑慮擔心人口政策是否有操控或是侵害個人自主性的問題；生態論證在乎人口政策是否會違背生態系的存續及完整性的問題；不公平論證考量的是：將生養孩童的成本公共化會對那些選擇不生育的人來說產生不公平的問題。本文將依序檢視這三個規範性立場是否成功地對臺灣現行人口政策構成挑戰。而本文的結論如下：臺灣現行人口政策沒有操控或是侵害個人自主性的疑慮，同時它不必然悖於溫和生態主義，最後平等主義者所擔憂的生養成本分配不公平的問題並不適用臺灣現行人口政策。據此，本文為臺灣現行人口政策在人口政策倫理及政治哲學上的疑慮進行辯護，藉此強化該政策的規範性基礎。<sup>4</sup>

本文的安排如下。我在第貳節中先界定臺灣現行人口政策，並依據助推（*nudging*）理論的討論來檢視該政策是否存在操控或是侵害個人自主性的疑慮。第參節和第肆節分別探討並答覆生態論證以及不公平論證。第伍節是結論。本文的論證結構如表 1 所示。

<sup>4</sup> 本文將臺灣（及東亞社會）促進生育率的人口政策，與反對增加人口或提升生育率的西方人口政策倫理進行一個對話。因此，本文無意探究臺灣當前人口政策背後的政策規劃及實行成效。

表 1

本論文論證結構說明表



資料來源：作者自行繪製。

## 貳、界定臺灣現行人口政策：侵害個人自主性的疑慮與助推理論

廣義來說，人口政策是指意圖去影響「人口模式」（the pattern of a population）的措施，這裡的人口模式包括了規模、族群分布和地理擴散（Andersson et al., 2021, p. 5）。企圖影響人口規模的政策包括了育人、移民及攬才等面向，本文聚焦在育人的人口政策上，特別是民國 107 到 113 年間的人口政策。<sup>5</sup>我國行政院於 2018 年 7 月公布我國少子女化對策計畫（107-111 年）（核定本）。<sup>6</sup>該計畫整合了十個部會，涵蓋「擴大公共化教保服務量」、「建置準公共化機制」、「擴大發放 0-4 歲育兒津貼」、「友善家庭的就業職場」、「兒童健康權益與保護」、「友善生養的配套」等六大面向。

其政策綱領依照於民國 103 年修訂的《中華民國人口政策綱領》，該綱領「倡導適齡婚育、尊重生命價值、提升人口素質、打造合宜勞動環境與條件、落實性別平等意識等理念與方向以期維持合理人口結構，並啟動各項鼓勵婚育政策，由相關部會積極推動」（教育部等，2018，頁 7）。以及於民國 102 年修訂的人口政策白皮書，該白皮書「提出提升婚姻機會與重建家庭價值、健全生育保健體系、建構平價優質多元且近便幼兒教保體系、提供育兒家庭經濟支持措施、營造友善家庭之職場環境、落實產假及育嬰留職停薪措施與強化兒童保護體系家庭之職場環

<sup>5</sup> 如果之後我國人口政策的方向大體不變，藉由鼓勵生育的非強制性政策手段來促進生育率，那麼我預設本文的立論將持續適用。可是，如果我國人口政策之後改成維持或是減少生育率、或是採用強制性的政策手段時，本文的立論將不再適用。

<sup>6</sup> 我國政府出版的我國少子女化對策計畫自 2018 年之後有過幾次修改。本文僅能追溯至 2024 年的版本。

境、落實產假及育嬰留職停薪措施與強化兒童保護體系等等 7 項政策目標……進而提高生育率」（教育部等，2018，頁 7-8）。最後是家庭政策以及《性別平等政策綱領》中所倡議的「『全人關懷出發，落實性別正義』的基本理念下，主張落實性別正義的人口政策，提倡平價、優質及可近性的托育服務，建立完整的兒童照顧體系，並破除性別歧視，促進婚姻制度中的性別平權，尊重多元文化差異下打造友善婚姻移民的環境，建構全人的家庭照顧機制以回應多元化的家庭型態」（教育部等，2018，頁 8）。顯見，我國人口政策之規劃從一開始就納入了性別正義及兒童權益的考量。

除卻上述的綱領原則之外，具體來說，我國行政院於 2024 年 8 月公布修正版的我國少子女化對策計畫（107-114 年）（核定本）。<sup>7</sup> 其中，最重要的三個政策目標是：「確保嬰幼兒的照顧品質與健全成長」、「性別公平」以及「提升生育率」（教育部等，2024，頁 22）。讓我依序說明四個具體的政策目標。就「提升生育率」來說，該計畫以「0 至 2 歲」及「2 至 6 歲」幼兒為對象，「推動公共化（如社區公共托育家園、公立幼兒園及非營利幼兒園）、準公共化（政府與私立幼兒園合作）政策，及擴大發放育兒津貼等措施，運用多元方式，減輕家長育兒負擔，以達提升生育率之目標」；期望在 2030 年將我國總生育率回升到 1.4（教育部等，2024，頁 22）。<sup>8</sup> 就「實現性別平等」來說，我國政府希望打造友善的家庭和職場等生養環境，減輕照護壓力，避免因家庭照護需求而退出職場的性別不平等問題，進而提升生育意願（教育部等，2024，頁 22）。<sup>9</sup> 就「減輕家庭育兒負擔」來說，「0-6 歲國家一起養」以「加速擴大公共化教保服務量」（從民國 107 至 113 年累計提供 10,638 個托育名額，至民國 113 年累計增設公立或非營利等公共化幼兒園達 3,000 班），「以準公共機制補充平價教保」以及「輔以育兒津貼達到全面照顧」；最後是「提升嬰幼兒照顧品質」（教育部等，2023，頁 23）。<sup>10</sup> 總結來說，不論是 2018 年還是 2024 年的版本，都以提升生育率為首要政策目標。具體來說，這包括促進更友善、更性別平等的生養環境（在家庭和職場上的友善待

<sup>7</sup> 兩個版本之間的實質差異不大，主要區別在於幼兒教育照顧「2 至 5 歲」延伸到「2 至 6 歲」，並且在第五章的「兒童健康權益和保護」中增加優化兒童醫療照顧措施。除此之外，如果我們對照兩個版本的目錄和內容，會發現 2024 年版本和 2018 年版本之間沒有根本政策方針上的重大差異，只有政策目標數字和統計數據上的差異。

<sup>8</sup> 2024 年版與 2018 年版在此唯一的差別是從「2 至 5 歲」改成「2 至 6 歲」。

<sup>9</sup> 兩個版本之間在此並沒有任何語句更動。

<sup>10</sup> 就這個部分來說，2024 年版補充了從民國 107 年迄今的建置數量，但基本方針並無任何改變，除了政策對象從「2 至 5 歲」改成「2 至 6 歲」。



遇），並擴大公共化教保服務量以及生育兒津貼等政策來減輕家庭照護負擔，避免可能承擔照護需求的家庭成員因不得不離開職場，從而降低生育意願或不願進入婚姻之中。

上述是我對於臺灣現行人口政策的界定，接續讓我檢視挑戰該政策的第一個規範性異議：即臺灣現行人口政策是否涉及操控或是侵犯了個人自主性的疑慮。

### 一、強制與非強制性的人口政策劃分

在人口政策倫理的討論中，人口政策的強制與否是證成政策正當性的一個重要指標。若是政府藉由立法強行限制人民的生育自由（不論政策內容是禁止生育或是強迫生育），這就構成了一種極度侵犯個人自由的人口政策。強制性的人口政策手段包含了罰款、強制墮胎或是其他限制人身自由等不同程度的措施。可以想見，在一個高度崇尚個人自由的憲政民主政體中，絕大多數的強制性人口政策手段幾乎是無法得到證成的。<sup>11</sup> 這裡的關鍵是：在一個珍視個人自由的國度中，政府必須有非常強烈的理由才得以證成限制公民們生育自由的人口政策。在人口政策倫理的討論中，「自由至上主義」（libertarianism）堅決反對任何強制性人口政策；他們甚至會質疑鼓勵生育的人口政策也存在侵犯個人自由的疑慮。自由至上主義把個人權利視為最重要的價值，進而反對所有強制性的人口政策（亦即在未經你同意之下，侵犯你個人自由或權利的政策）。依照自由至上主義者的定義，臺灣現行鼓勵生育的人口政策「初步看來」（prima facie）不屬於強制性政策。因為該政策是藉由津貼補助、打造友善的生養環境以及促進性別平等的手段來鼓勵生育。這些政策措施本身並不直接限制公民們的生育自由，並不限制生育的數量以及生育與否的個人自由。若是如此，該政策在上述意義上便屬於非強制性人口政策。然而，有論者認為，鼓勵生育的人口政策雖然不直接介入公民們的生育自由，卻是一種藉由津貼獎勵來進行操控的政策手段。因此，鼓勵生育的人口政策也可能存在著侵犯個人自主性的問題。臺灣現行人口政策是否存在操控或是侵犯個人自主性的疑慮是本節的問題意識，接續讓我們從四種不同的政策類型來界定臺灣現行人口政策的非強制特性。

Hickey 等人（2016, p. 853）在低強制性和高強制性風險的光譜中，區分了四種政策類型（由低強制性到高強制性來進行排序）：「增加選擇」（choice

<sup>11</sup> 雖然在極端情況下是可能的，例如為了減緩全球氣候變遷所造成的強烈負面影響，各國決定立法限制公民們的生育上限，甚至禁止生育等等。

enhancement)、「調整偏好」(preference adjustment)、「給予激勵」(incentivization)以及「強制」(coercion)。從我在上面對於臺灣現行人口政策的界定來看，它屬於給予激勵的政策，稍微靠近調整偏好的手段，但與增加選擇和強制基本無關。因此，我們可以先行排除關於強制的討論，因為該政策不涉及直接限制人們的生育自由。接著，我們也可以排除增加選擇的討論，因為增加選擇通常是藉由增加選項的方式來減少生育率，像是在發展中國家提供更多的教育近用權和平等的資源可以減少過高的生育率(Hickey et al., 2016, pp. 854-856)。這類藉由增加選擇來減少生育率的政策手段，與臺灣現行人口政策的脈絡及目的截然不同，因此它與我們的論旨無關。接續是，臺灣現行人口政策與調整偏好雖然非常接近但可能不是同一回事，原因如下：調整偏好是指藉由改變文化規範、影響人們的信念和欲求，並且最終是以減少生育率的方向來改變個人的生育行為(Hickey et al., 2016, p. 858)。例如，我國政府在 1970 年代全面施行的家庭計畫，就是藉由「兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好」的政策宣傳來影響人們的生育行為和生育信念，從而減少生育率、完成人口轉型的過程(陳玉華、蔡青龍，2011，頁 163；郭文華，1998)。但是這種方式與臺灣現行人口政策並不吻合，因為至少在我國少子女化對策計畫(107-114 年)(核定本)並未提及我國政府打算藉由改變文化規範的方式來影響人們的生育行為，像是創造另一個深入人心的政策口號來提升生育率。因此，雖然給予激勵和調整偏好這兩種政策手段看似十分接近，卻不是同一回事；給予激勵是藉由增加或減少行為成本來影響或控制人們的行為。若是如此，讓我們這樣界定臺灣現行人口政策的性質：臺灣現行人口政策是一種藉由減少生育及養育成本的方式來促進生育率的激勵性政策，它是一種藉由給予正面獎勵的方式來鼓勵生育選擇的助推政策。可是，為什麼臺灣現行人口政策屬於助推政策呢？

Thaler 與 Sunstein (2023, p. 31) 在推力：每個人都可以影響別人、改善決策，做人生的選擇設計師一書中，提出了助推的概念，助推指得是藉由設計選項的方式來有效地改變人們行為的作法。舉例來說，交通道路標線的規劃方式就是一種涉及選項設計的議題。英國政府藉由減少道路的幅寬來減少超車的機會，或是在接近人行道和人口稠密地區的道路上設置不同的標線來影響駕駛的認知，就是一種減少車禍事故率的選擇設計。或是在新型汽車的出場設定上，大燈通常被設定在自動開啓(白天自動開啓日行燈，晚上自動開啓大燈)，進而減少因為忘記開燈而造成的車禍事故率。這也是一種典型的助推政策。因此，即使英國政府並沒有限制人們開車與否、或是前往任何地方的自由，這類助推政策是一種藉由調整選擇結構進而左右人們的行為和決策過程的非強制性手段。但有論者認為：這些助推政策設計看

似立意良善，卻減損了人們的自主性，因為它藉由設計選項來操控人們的行為。同理，臺灣現行人口政策也是一種助推政策，它藉由提供生養津貼並打造友善的生養環境來鼓勵人們選擇生育。雖然該政策沒有直接（物理地）干預人們的生育自由，卻似乎藉由鼓勵生育選擇的方式來操控人們的行為。若是如此，即便採取助推的公共政策並不涉及直接的強制手段、尊重人們的選擇自由（只是選項被操作了），有論者認為它們仍舊涉及操控並侵害人們的自主性。而在自由民主國家裡，一般認為涉及操控並侵害個人自主性的公共政策是有疑慮的。臺灣現行鼓勵生育的人口政策因此需要證成它沒有操控及侵害個人自主性的疑慮，不然我國政府就需要提供更強烈的理由去證成該政策的正當性。接續，我將指出，臺灣現行人口政策並不涉及操控，從而沒有侵害個人自主性的問題。

## 二、為什麼臺灣現行人口政策沒有操控的疑慮

鼓勵生育的助推政策之所以會具有侵害個人自主性的疑慮，是因為它涉及了心理操控的形式（Hickey et al., 2016, p. 860; Wilkinson, 2013, p. 342），即使這種心理操控並沒有讓人們的生活變得更糟。例如，臺灣在 1970 年代施行的「兩個孩子恰恰好，男孩女孩一樣好」家庭計畫，其目的在於減少過高的生育率和重男輕女的性別歧視。這項計畫並沒有限制人們的生育自由，同時臺灣社會顯然受益於這項家庭計畫的實施。<sup>12</sup> 然而，在操控的討論中，人們普遍認為：即使操控讓被操控者過得更好，操控仍舊是錯的（Wilkinson, 2013, p. 345; Noggle, 2018, p. 168）。即便影響人們行為選擇的助推政策並未讓人們過得更糟也不涉及強制，它仍然是一種心理（或認知）操控。反對者主張，這體現了一種「家父長主義」（patriarchy）：它灌輸了一種「都是為你好」的政策，藉由目的來證成操控的手段。同理，即使臺灣現行人口政策最終產生了好結果，屬於非強制性的助推理論，我們仍然會因為它涉及操控、侵害個人自主性，進而拒絕施行該項政策。

對此的初步回覆是：其一，這類看似涉及心理操控的助推政策並沒有隱蔽真實資訊或是呈現錯誤訊息；若是如此，它們與涉及欺騙或圈套的操控手段就有所不同了（Hickey et al., 2016, p. 860）。其次，幾乎所有的公共政策都旨在影響人們的行為和偏好，只是政策的強度和手段不同（強制禁止、罰款、補助鼓勵、政策宣導等方式）。如果我們堅持反對任何形式的操控並主張個人自主性的完美無瑕，這意

<sup>12</sup> 因為若是沒有施行這項家庭計畫的話，可以想見臺灣社會比現在更多的人口規模，可能會帶來更多的貧窮問題以及較低的人均資源等等。



味著我們必須反對絕大多數的公共政策。這個結論顯然是不具說服力的，因為即使有些政策會影響人們的行為和偏好，我們仍然認為它們是可以接受的，像是夜間行車要開大燈、強制納入健保體系等讓絕大多數人受惠的政策。個人自主性不總是一個至高無上的價值，有時候我們必須影響人們的行為、在某種程度上侵害個人自主性，藉以實現一個讓絕大多數人受惠的政策。重點因此在於區分「與自主一致」的政策影響以及「悖於自主」的政策影響（Wilkinson, 2013, p. 345）。

即便我們接受了施行公共政策不可避免地會影響人們的行為，問題的關鍵在於：採用助推的公共政策什麼時候是操控、何時不是。對此，Robert Noggle（2018）提供了一個有用的定義來檢視一項行為或政策是否涉及操控。他認為，「操控是一種故意誘導他人產生任何錯誤的心理狀態——信念、欲求、情感、或是任何你擁有的事物」（Noggle, 2018, p. 167，黑體字為作者強調）。例如，當某個產品銷售員讓顧客錯誤地相信他需要某項產品或是誇大該產品的效用時，這就涉及了操控；反之，如果該名銷售員讓顧客正確地相信他需要某項產品或是成比例地推銷該產品的效用時，那就不涉及操控。據此，當我們讓特定的事實取得過多的重要性或顯著性時，這就涉及了錯誤的心理（或認知）狀態。若是將上述對於操控的定義加上助推理論之後，我們可以區分涉及操控的以及不涉及操控的助推政策：

一種顯著性助推不是操控的，如果它是透過使某些事實的顯著性與其實際的重要性更加一致來影響人們的選擇的話。一種顯著性助推是操控的，如果它在影響人們的選擇時，並沒有使得任何事實的顯著性與其實際重要性更確切地吻合的話。（Noggle, 2018, p. 168）

據此，如果一項政策所凸顯的事實，其重要性與該事實本身的實際重要性是一致的話，該政策就不涉及操控。例如，當政府在香菸盒上宣達抽菸之於健康的影響時，並未過度或是不成比例地凸顯抽菸所造成的健康風險的事實時，該政策就不涉及操控；反之，如果宣達的事實本身是錯誤的或是超過比例的話，該政策就涉及了操控。因此，一項助推政策是否涉及操控取決於，該項政策所偏好或強調的選項本身是否符合它相應的、成比例的重要性或顯著性。如果相符的或是成比例的話，它就不是操控；如果不符合，它就是操控。此外，在操控的討論中普遍認為：操控之意圖是操控的必要條件（Wilkinson, 2013, p. 345; Noggle, 2018, p. 168）。因為若操控是一種有意為之的控制行為，意圖就是一個必要條件。綜合來說，我們可以由操控的意圖、錯誤的心理狀態，以及結果來判斷一項公共政策或是一項行為本身是

否涉及操控：

表 2  
四種可能涉及操控的類型

	意圖	錯誤的心理狀態	結果	是不是操控
(a)	有	有	好 / 壞	是
(b)	有	沒有	好 / 壞	不是
(c)	沒有	有	好 / 壞	不是
(d)	沒有	沒有	好 / 壞	不是

資料來源：作者自行彙整。

由四種可能涉及操控的類型中我們可以看到，只有（a）涉及操控。因為滿足了操控的意圖和成功給予錯誤的心理狀態，在這種情況下，不論結果對於被操控的人來說是好、是壞都屬於操控的範疇內。即便操控者成功地讓被操控者取得最佳的客觀利益，這仍然是一種操控的形式，一種典型的家父長主義。其次，當一項助推政策誘使人們相信或是選擇某個與其重要性相符的選項時，因為該政策並沒有涉及錯誤的心理狀態，所以就落入（b）的範疇中。（b）不屬於操控，但（b）是一種有操控的意圖但卻沒有成功給予錯誤的心理狀態的失敗案例。（c）則是一個特殊的類別，因為即便沒有操控的意圖但卻成功地給予錯誤的心理狀態；在這種情況下，比較算是誤導他人而不是有意為之。例如，因為錯誤地相信施打疫苗無助於防疫，所以向周遭的人散播這種說法，最終造成其他人錯誤的認知狀態。（c）比較是無意為之的錯誤資訊傳播而不是一種操控。（d）則在我們的討論範圍之外。據此，「操控的意圖」及「錯誤的心理狀態」各別是操控成立與否的必要條件，而結果好壞則不是。現在，我們得以判斷臺灣現行人口政策作為一種助推政策是否涉及操控。

首先，相較於持續目前如此低度的生育率來說（例如，2022 年臺灣的總和生育率為 1.08（人）），提升目前的生育率顯然——讓我們暫且假設——對整體社會來說是有利的。如果該項政策成功達成目標的話，顯然會造成比較好的結果。但是，即便如此，上述的討論告訴我們，結果好壞不是判斷它是否涉及操控的必要條件。其次，在前述的人口政策計畫書中我們可以看到，提升生育率是我國政府的

首要目標。這意味著推行該項人口政策存在著強烈的政策意圖。<sup>13</sup> 最終，決定臺灣現行人口政策是否算是一種操控取決於，該項助推政策本身是否給予了一種錯誤的心理狀態。這取決於我國政府有沒有過度或是不成比例地凸顯生育選擇的實際重要性。以至於，該政策會讓其目標群體誤以為生育本身是一個真正的好選擇，或是讓他們高估了生育選擇本身的實際重要性。在此，問題移轉至我們該如何決定何謂一個事實或選項的實際重要性。對此，Noggle（2018, p. 168）的建議是，在公共政策的問題上，我們最好盡可能地聚焦在真正的錯誤心理狀態上，而不是政策制定者主觀認為的錯誤心理狀態上。所以我們不去問該項政策的制定者的主觀認知是什麼，像是他們認為生小孩是壞的但政府卻鼓勵生育的話，便涉及了錯誤的心理狀態。反而要問的是，客觀來說生育選擇的實際重要性是如何。

接續，我將提供兩個關鍵理由來說明為什麼我認為臺灣現行人口政策並不涉及操控。首先，我認為，我們很難去證明臺灣現行人口政策高估了或是不符比例的強調生育選擇的實際重要性。一方面，我們幾乎無法實證的建立生育選擇本身的實際重要性。生育選擇並不像抽菸喝酒一樣有著大量的實證研究證明其有害健康或是不好。但我們幾乎無法實證的證明生育比不生育更好，或是生兩個小孩比生一個小孩更幸福。無法建立生育選擇的實際重要性意味著，無法證明臺灣現行人口政策是否高估了或是不成比例的強調生育選擇的實際重要性。但另一方面，臺灣現行人口政策實際上也沒有要跟其目標群體強調說，生育是一個重要的選擇。反而，就我對該政策的理解來說，它比較是提供更好的生養環境、減少生育成本，讓原本就有生育意願但因為生養條件不足進而打退堂鼓的人們，更有能力和意願去生育及扶養孩童。在這個意義上，我認為臺灣現行人口政策沒有給予錯誤的心理狀態，也因此 Noggle 的操控定義上，該政策不屬於操控性的助推政策。這是第一個關鍵理由。

其次，另一位學者 T. M. Wilkinson（2013）則建議，當一項政策有「退出條款」（an escape clause）時，就不算是操控了。這是因為，當政策制定者誠摯地希望那些認為某項助推政策並不適合自己的目標群體、或是格格不入的人們選擇退出時，政策制定者就沒有打算強制施加它們的意志（Wilkinson, 2013, pp. 351-352）。而當政策制定者在一項公共政策中並未提供人們選擇退出的條款或可能性時，這類政策就可能涉及操控並侵害個人自主性了。但是我認為 Wilkinson 的建議是不完備的，因為並非所有政策都採用了退出條款的預設。他預設了所有公共政策

<sup>13</sup> 或是讓我們假設，我國政府有強烈的意圖要去操控或影響人們的生育行為。即使如此，我仍將論證說，該政策不涉及操控。

都是先把目標群體全部涵蓋在內，再提供人們「選擇退出」（opt-out）的條件。然而，有些公共政策則是要求目標群體必須「選擇進入」（opt-in），不然就不會受到該政策的影響。例如，臺灣民衆必須主動同意其健保資料可以被研究單位用作學術研究，不然系統預設是民衆的健保資料不能在未經同意之下用於學術研究。在這種情況下，退出條款的建議就不適用了，因為打從一開始民衆就被排除在影響範圍之外。<sup>14</sup> 但是不論是允許目標群體選擇退出的政策，或是要求目標群體必須選擇進入的政策，兩者都尊重了個人的自主性。只是前者需要主動表示不同意，後者需要主動表示同意，但表示個人意願才是保全個人自主性的關鍵所在。而我認為，臺灣現行人口政策屬於後者，它需要人們選擇進入才給予生育補助。我國政府提供的生育津貼補助都是需要向地方行政機關申請才可以取得，亦即你必須主動表示同意才會得到政策補助。<sup>15</sup> 該政策因此屬於選擇進入而不是選擇退出的政策類型。這是第二個關鍵理由，想要領取生育津貼者必須積極表示同意才行。

基於上述的兩個關鍵理由（並未強調生育選擇的實際重要性，以及需要選擇進入才給予生育補助），我認為臺灣現行人口政策並不涉及操控，沒有侵害個人自主性的疑慮。因此，第一個異議並未成功動搖該政策的規範性基礎。接續讓我檢視第二個異議：生態主義。

### 參、生態論證

馬爾薩斯曾經擔憂糧食的線性成長跟不上世界人口的指數成長（Coole, 2016, pp. 276-279）。如今，西方人口政策倫理長期以來的核心關懷是：世界總人口數的不斷增長，消耗更多的地球資源，排放更多的溫室氣體，造成更多的貧窮以及人道和生態危機。在這些憂慮之下，臺灣現行鼓勵生育的人口政策顯然悖於這個主流立場。如果臺灣總人口數緩步下降使得人均資源增加，減少臺灣溫室氣體排放量，<sup>16</sup> 那麼臺灣現行人口政策顯然需要得到進一步證成。從主要的臺灣人口報告書中我們可以看到，減緩少子女化對臺灣社會帶來的負面衝擊是一個關鍵的政策理由。然而，不論在中央研究院（2011）的人口政策建議書（中央研究院 No. 004）或是

<sup>14</sup> 當然，如果政策要求你選擇進入時才會被涵蓋在內，卻又允許你隨時可以選擇退出的話，這是一種更加尊重個人自主性的政策。

<sup>15</sup> 請參見我國各地方行政機關的申請公告及說明。

<sup>16</sup> Hilary Greaves (2019) 正確地指出，減少人口總數只會減少溫室氣體的排放率，但不會減少長期積累的世界溫室氣體排放總量。



由教育部等部會（2024）共同撰寫的我國少子女化對策計畫（107-114 年）（核定本）中，都未曾提及維護生態價值的立論，更遑論回覆西方人口政策倫理的眾多擔憂。接續，我將檢視臺灣現行人口政策與生態主義之間的緊張關係，並論證該政策並不必然悖於溫和的生態主義。

## 一、生態主義與生態論證

一般在制定政策時，人類的權益及福祉是焦點所在，有時可能會延展到其他非人動物身上。但「以生態為核心的道德理論」（*ecocentric moral theories*）認為，所謂的生態整體，包括生態系、物種和「生物群落」（*biotic communities*），擁有直接的道德地位（*direct moral standing*）（Andersson et al., 2021, p. 8）。這意味著，除卻許多人類／非人動物的核心價值，諸如自主、福祉、幸福和效益等等之外，與生態系整體相關的價值，諸如生物多樣性、生態體系的完整性、美麗和穩定性等等，有著跟人類／非人動物的核心價值類似或相同的道德地位。簡言之，生態系本身就具有價值，不論它們是否能促進人類的福祉，這就是生態主義的基本立場。因此，當公共政策與生態問題產生關聯時，就必須將這些生態價值與其他人類中心的價值一併納入考量。而生態主義在評價公共政策的對錯時，便取決於該項政策本身如何影響上述那些與生態系相關的價值（Andersson et al., 2021, p. 9）。<sup>17</sup>譬如，在 2021 年的臺灣公投中，公投正方將維護大潭藻礁生態作為一個主要的價值及政治訴求。又譬如自 1994 年公布《環境影響評估法》之後，各種開發行為便需要通過環境影響評估才能動工。顯見，在制定與生態環境相關的公共政策時，把生態價值納入考量在臺灣的脈絡中已行之有年，甚至入法成為政策規範。如果要說生態主義的立論在臺灣的脈絡中是不切實際的或是曲高和寡的話，這顯然與政策現實不符。

然而，生態主義經常受到挑戰。首先，光是生態系本身具有直接道德地位或是等同於人類的道德地位就充滿爭議。而回覆這類爭議的作法是主張生態體系擁有「道德可考量性」（*moral considerability*），亦即非人動物和生態系具有某些利益需要我們納入考慮，而危及這些利益的行為或政策初步看來是錯的（Cahen, 1988）。然而，即便我們同意非人動物和生態系具有道德可考量性，甚至是與人類價值同等的道德地位，人口增長所導致的全球氣候變遷是否真正傷害生態系的利益

<sup>17</sup> 不同的政策情境會產生不同相關的生態價值考量，澳洲政府可能會基於大堡礁的美麗而保護大堡礁的存續，在其他情境中例如基於生態多樣性的理由進而保護無尾熊和袋鼠的存續。

也是一個持續爭論的議題。Clare Palmer (2011, pp. 276-279) 對全球氣候變遷是否真的傷害了生態系提供了綿密的檢視，她認為全球氣候變遷對物種存在著正面和負面的影響。雖然她承認在某些情況下全球氣候變遷對生態系造成傷害，但認為難以區分生態系是因為全球氣候變遷才受到傷害，還是產生改變而已 (Palmer, 2011, pp. 279-283)；同時，全球氣候變遷的不確定性也讓我們難以評估個別物種所受到的正面和負面影響 (Palmer, 2011, pp. 283-290)。此外，也有論者認為人類和環境的二元區分是人為的，為什麼是用人與非人，而不是用蝴蝶／非蝴蝶來進行邊界劃分 (Vogel, 2016)。<sup>18</sup> 但即便生態主義的立論充滿爭議及不確定性，有鑑於生態主義在人口政策倫理和全球氣候變遷議題中占有一席之地，我們仍有必要對其進行回覆，以求周到。

在此，我們可以簡單區分兩種生態主義的立場：基進和溫和的生態主義 (Callicott, 2013)。著名的基進生態主義者 Aldo Leopold (1989) 在其著作中主張，「當一件事傾向於維護土地社群的完整性、穩定性和美麗時，它就是對的。如果它傾向於其他方向，就是錯的」。相對於極端人類中心主義的思想——即任何事物僅因其與人類有關而有價值——基進生態主義則主張：任何事物的對錯僅取決於它對生態系相關價值的影響。以至於基進生態主義者可能會主張，如果大量減少人口可以維護上述生態系價值，那麼限制個人生育自由，甚至人類大規模滅絕等等，都會因為有益於上述價值而應該被實行。這類激進思考可能會在某些極端情境下盛行；但我認為並假定，基進生態主義顯然不是目前臺灣社會中的主流立場，反而溫和生態主義會是多數人贊同的立場。

溫和生態主義認為，人類和生態系同樣具有直接的道德地位，因此人類的福祉以及生態系價值都必須被納入考量 (Andersson et al., 2021, p. 9)。譬如知名的生態哲學家 Arne Naess 與 George Sessions (1984) 在其〈深層生態原則〉的第 1 條原則便主張：（一）「地球上人類和非人類生命的福祉和繁榮本身就具有價值（同義詞：內在價值、固有價值）。這些價值獨立於非人類世界對人類目的的有用與否」。若是如此，公共政策的好壞對錯就取決於如何在人類和生態價值之間取得平衡。這樣的立場意味著，在制定公共政策時，我們必須在人類價值和生態價值之間進行取捨，不會有一種價值總是占據上風。接續，我將聚焦在溫和生態主義會如何看待臺灣現行人口政策，並論證該政策與溫和的生態主義不必然是互斥的。

<sup>18</sup> 關於如何區分人類和自然（環境）的概念探討，參見 Kimberly K. Smith (2016) 和 Samantha Frost (2016)。

## 二、臺灣現行人口政策不悖於溫和的生態主義

如果對於基進生態主義者來說，任何人口增長都會直接地或間接地影響生態系的存續，從而根本上反對任何促進人口增長的政策，那麼溫和生態主義者會倡議什麼樣的人口政策呢？Naess 與 Sessions（1984，黑體字為作者們的強調）的〈深層生態原則〉的第 2 到第 4 條原則認為：

（二）生命形式的豐富性和多樣性有助於實現上述價值，並且其本身也有價值；

（三）人類無權減少這種豐富性和多樣性，除非為了滿足**關鍵需求**（**vital needs**）；

（四）人類生活和文化的繁榮與人類人口的實質減少是一致的。非人生命的繁榮需要這種減少。

這 3 條深層生態的原則標誌了溫和生態主義在處理人口問題時的主要方向。首先，如前所述，溫和生態主義要在人類和非人生態之間取得價值平衡；其次，有鑑於人類福祉的存續和多樣性也是重要價值，所以只有在為了滿足「**關鍵需求**」時，才能夠減少生態系的多樣性和豐富性；最後，Naess 與 Sessions 認為人類可以在較低的人口基數下過著繁榮的生活（因為人均資源上升）。這樣的說法相信是大多數人都可以接受的，但這些主張仍有許多模糊不清之處。

第 2 和第 3 條原則認為，人類和生態價值之間需要取得平衡係因兩者本身都具有價值，並且人類可以在滿足**關鍵需求**時減少這類價值的豐富性與多樣性。但問題在於第 3 條原則，這條原則開放了在滿足人類**關鍵需求**時，可以減少上述價值的多樣性和豐富性，亦即可以在某種程度上消耗自然資源或是減少生態價值的多樣性與豐富性。但一個關鍵點在於，何謂**關鍵需求**？Naess 與 Sessions（1984）在第 3 條下方註釋說道：「『**關鍵需求**』一詞被刻意模糊，以便在判斷上有極大空間」。對於生活在熱帶雨林的人來說，河水可能就能滿足他們的**關鍵需求**，但對於其他國家的人們來說，潔淨的水源才能滿足他們的**關鍵需求**。何謂滿足**關鍵需求**其實存在著很大程度的詮釋空間，包括了什麼算是需求，以及什麼樣的需求才算**關鍵**等問題。對都市人來說，開車不算是**關鍵需求**，因為便捷的大眾運輸就能滿足交通需求，但對於生活在廣袤土地上的人們來說，開車就是**關鍵需求**。據此，我們可以說，溫和生態主義允許極大程度上的人類**關鍵需求**的滿足，從而如果地球資源允許譬如 150 億人的**關鍵需求**得到滿足的話，那麼，如此巨量的世界人口數也絲毫不悖於第 2、第 3 條原則的要求。

但第 4 和第 5 條原則為上述的可能性蓋上蓋子，第 4 條原則主張減少人口總數可以帶來人類價值和生態價值的繁盛，而第 5 條原則認為：

（五）「現在人類對於非人世界的干預是過度的，而且情況正急遽惡化。」  
（ibid.）

因此，即便第 2、第 3 條原則看似開放了人口增長的政策（只要該政策滿足人類關鍵需求的話），第 4 和第 5 條原則實則認為現行世界人口數過多，人類對自然界的汲取超越了關鍵需求的滿足，從而倡議一個抑制總人口數成長的政策方向。<sup>19</sup> 若是如此，溫和的生態主義看來會反對臺灣現行人口政策。但這個結論得出的太快了，因為決定臺灣現行人口政策是否悖於溫和生態主義的主張需要其他相關的經驗論據來佐證。

綜合來說，人口規模不是決定人口政策是否符合溫和生態主義的唯一因素（Andersson et al., 2021, p. 10; Coole, 2016, p. 284; Kolk, 2022, pp. 468-476）。譬如，當人口總數量維持不變，但人均消耗資源和溫室氣體排放量下降，那麼即便一個國家維持固定的人口數，也會更加符合溫和生態主義所倡議的滿足關鍵需求的要求。其次，科技發展也是一個重要因素，譬如，一個國家因為科技發展而使得人均消耗資源或溫室氣體排放量減少，即便最後人口規模上升，這個國家對生態系的綜合影響可能與之前是相同的。若是簡單地把科技發展跟人均消耗資源量納入考量後，<sup>20</sup> 我們會發現，人口規模只是人類影響生態價值的其中一個主要因素而已。若是如此，溫和生態主義是否會反對某個國家的人口政策（不論是增加或減少人口規模），實際上取決於最後加總來說的影響會是什麼的實證問題上。這意味著溫和生態主義可以允許各種人口政策：增加人口規模、維持人口規模，或是緩和人口下降等等。只有在缺乏其他可行手段時，它才會採用非常限縮的人口政策來達到所欲之目標。

若是如此，關於生態論證的初步結論是，溫和生態主義不必然會反對臺灣現行鼓勵生育的人口政策，因為這還必須取決於臺灣人均消耗資源的指數和科技發展程度之間的複雜關係。另一個關鍵點是：當我們檢視臺灣現行人口政策所設定的生育率目標時，會發現其所設定的生育率目標是十分合理的（1.4 的總生育率）。著名的人口學者 Peter McDonald（2006）曾指出，總生育率高於 1.5 是一個比較好的安全區域，這樣的生育率才不至於產生社會經濟發展的惡果。而臺灣社會與其他已

<sup>19</sup> 參見第 4 條和第 5 條下方的註釋。

<sup>20</sup> 這三個因素並非唯一的因素，而要強調人口規模僅是影響非人生態價值的一個因素而已。



開發國家一樣，面臨總生育率低於 1.1 的問題。我國政府藉由一連串人口政策來緩和生育率下降的趨勢，冀求讓臺灣社會進入一個比較好的人口均衡點。這樣的政策目標遠低於 McDonald 認為比較好的總生育率 1.5。據此，即使臺灣現行人口政策是要提升生育率，但它也只是從非常低的基點向上提升到一個低於安全區域的生育率，這樣的政策是溫和、合理的，也符合溫和生態主義的第 3 條原則中所敘述的關鍵需求的要求。

臺灣現行人口政策嘗試減緩生育率下降對整體社會帶來的嚴重衝擊，譬如年金破產、勞動人口下降、人口結構老化等等。總生育率 1.4 的政策目標是為了滿足臺灣社會的關鍵需求所制定的合理政策目標。不論這樣的努力最終是否能達到成效，都不悖於溫和生態主義第 3 條所倡議的：在滿足人類關鍵需求的前提下可以有限度地汲取自然資源。這意味著，溫和生態主義是可以允許藉由鼓勵生育的人口政策來緩和人口劇烈下降的趨勢。因此我認為，在假定臺灣人均消耗資源和科技發展不變的前提下，並且臺灣現行人口政策所預設的政策目標仍是 1.4 的情況下，該政策是符合溫和生態主義對於關鍵需求的要求。此外，目前看來總生育率 1.4 的政策目標是難以達成的，因此臺灣現行人口政策並不悖於溫和生態主義所認為的保存生態價值的主張。

反之，要證明臺灣現行人口政策會違反溫和生態主義的話，至少需要證明下面兩個主張為真：1. 必須證明即便臺灣未來人口數會逐年減少，但因為人均消耗資源和溫室氣體排放量上升，所以現行提升生育率的人口政策比起減少或維持生育率的人口政策來說，對生態系產生了一個負面的綜合影響；2. 必須證明為因應少子女化所帶來的嚴重社會問題（諸如維持年金不破產，勞動人口數不下降，或是人口結構老化帶來的社會負擔等等），這些社會問題都不算是關鍵需求或是不會影響人類福祉。證明第一個主張可能比第二個容易一點，但需要大量的實證證據佐證；第二個主張在我來看不太有說服力，因為很難相信年金破產、勞動人口下降對產業帶來的衝擊，以及人口結構老化帶來的社會衝擊等等，都不會對溫和生態主義所在乎的人類福祉帶來劇烈的負面影響。據此，我認為臺灣現行人口政策不必然悖於溫和生態主義的主張，這取決於未來臺灣社會的人均消耗資源和溫室氣體排放量和科技發展等其他因素的綜合影響。<sup>21</sup>

<sup>21</sup> 一位審查人提出一個潛在的反對意見：他或她認為，生態主義者關切的是地球生態，理應是無國界的思維，所以可能不會是從國家內部生育解決，更有可能是透過移民方式解決少子女化的問題。礙於文章篇幅限制以及未能確認開放移民後的政策影響，我並沒有餘裕可以在此討論這個問題。但我確實認為，東亞和臺灣社會的少子女化問題可以也應該要透過一個更開放的移民政策來部分處置，像是現在日本政府的移民政策就廣納許多移民進入日本社會。感謝這位審查人的建議，更加開放的移民政策確實是解決少子女化的一個重要方向。

### 三、生態主義之於臺灣現行人口政策的寓意

那麼，上述討論對於臺灣現行人口政策的寓意是什麼呢？首先，生態價值無疑是任何具有國際視野的政府在制定人口政策時必須納入考量的因素，然而不論在中央研究院的人口政策建議書（中央研究院 No. 004）或是教育部等部會共同撰寫的我國少子女化對策計畫（107-114 年）（核定本）中，都未曾出現相關的討論和回覆。因此，我認為我國政府在之後進行人口政策規劃或撰寫報告書之時，有必要就臺灣人口規模之於生態價值的影響提出相關的評估報告。其次，依據我國環境部於 2024 年 6 月出版的 2024 年中華民國國家溫室氣體排放清冊報告指出，我國在 2022 年的人均碳排量是 11.06 公噸（2024, p. 43），這與 2022 年全球人均碳排量 4.7 公噸來說高出不少。<sup>22</sup> 如何藉由降低人均碳排放量、減少總溫室氣體排放量來達到人類福祉和生態價值之間的平衡，是我國政府需要持續努力的方向。但另一方面，臺灣社會逐年增加的電力需求，也讓總溫室氣體排放量並無顯著下降的趨勢（環境部，2024, p. 17）。當能源政策、人口政策和減緩全球氣候變遷的責任彼此交織時，如何制定出一個連貫通盤的政策，著實需要專家會議和民主參與來共同形塑一個周延的政策規劃。最後，人口政策倫理一直是英美政治哲學和應用倫理學中的一個核心議題，因為它間接影響了全球氣候變遷，而全球氣候變遷加劇將導致人道危機（Caney, 2020; Cripps, 2015）。據此，當政府在考量和制定人口政策的時，不能只考慮人口衰退所造成的社會衝擊，也必須考量人口政策和全球氣候變遷議題的關聯性。這是目前我國政府在制定人口政策時缺乏關注的規範面向。接續，讓我們進入不公平論證的討論。

### 肆、不公平論證

在人口倫理或生育正義（procreative justice）的討論中，一個由 Casal 與 Williams（1995, 2004）提出的著名論證是「不公平論證」（the unfairness argument）。其所探討的問題是：當人們經過慎思後選擇生育，<sup>23</sup> 他們選擇生育後所產生的生育和養育成本，應該要由他們自己完全承擔，還是應該由社會大眾來支

<sup>22</sup> 國際能源總署（International Energy Agency, IEA）於 2021 年出版的資料顯示，臺灣碳排放總量占全球總排量的 0.83%，但人均碳排量是 12.8 公噸高於當年度全球人均碳排量 4.7 公噸不少。

<sup>23</sup> 個人也可以選擇生育但不進入婚姻，所以我不使用「父母」一詞。在有些情況下生育是非自願的或意外的產物，這些情況也不在討論之內。

付的問題。<sup>24</sup> 這之所以成爲一個問題是因為有些人主張，基於公平的理由，選擇生育的人們應該要爲自己的行爲負責，要求公共補助生育和養育成本就是要求那些慎思後選擇不生育的人們承擔其他人選擇生育的成本。或是，一個簡單的厘語是「各人造業各人擔」，要別人爲你的生育選擇負責是不公平的。不公平論證起始於這樣直觀的思維。接續我將說明不公平論證背後所預設的一個遵循分配正義的理想社會，以及不公平論證的論點和理據。並據此解釋爲什麼臺灣人口政策所支持的生育和養育成本的部分公共化並不會不公平。<sup>25</sup>

## 一、不公平論證

不公平論證在乎公平與否的問題，而公平與否的問題在政治哲學的討論中跟分配正義和「平等主義」（egalitarianism）是緊密連結的問題。<sup>26</sup> 其中的核心提問是：何時以及爲何社會不平等或社會劣勢（social disadvantages）是不公平的。譬如，分配正義理論認爲：一個都市富二代跟出生在偏遠地區弱勢家庭的小孩之間的不平等是不公平的。又譬如，在做分組報告時，出三分力跟出九分力的人同分是不公平的。綜合來說，過去二十年內，「運氣平等主義」（luck egalitarianism）是當代最主要的分配正義理論。簡單來說，運氣平等主義是一種激進的機會平等主義，它主張：任何「非經個人選擇的不平等或是劣勢」（unchosen inequalities and disadvantages）都需要消弭或是進行補償，像是社會背景跟個人稟賦；反之，當不平等跟優劣勢只反映個人選擇的時候，就不是不公平的。舉例來說，運氣平等主義者會認爲大學入學只有在純粹反映了學生不同程度的努力時，才是公平的；反之，如果一個人錄取臺大是因為他／她運氣好，擁有的高社經家庭背景、或是優異的天賦（例如，IQ180），那這樣的結果是不公平的，因為優勢社會地位或是好的天賦從來都不是反映了個人努力，反而是一個恣意偶然的結果。而任何分配正義原則都不應該依據恣意的因素來進行社會資源的分配，不然就不是正義的了。

據此，我們可以假想一個依據某個分配正義原則來分配資源的理想社會。對不公平論證的支持者來說（他們要求將生育和養育成本內部化，由選擇生育的人們來

<sup>24</sup> 本文不討論其他相關的問題，譬如補助的形式應該怎麼進行比較好，或是誰應該受到補助的問題，或是育兒成本應該如何計算以及計算到什麼時候的問題。相關討論請見 Serena Olsaretti（2022, p. 413; 2017）。

<sup>25</sup> 是部分公共化，因為並非所有生育和養育的成本都全權由政府稅收來進行支付。

<sup>26</sup> 分配正義原則的主要理論家包括 John Rawls、Ronald Dworkin、Amartya Sen、G.A. Cohen 和 Richard Arneson。

支付），他們主要採取自由平等主義者德沃金（Ronald Dworkin）的「資源平等主義」（resource egalitarianism）作為分配正義的原則。簡單來說，德沃金（2002, ch.2）邀請我們想像一群遭遇船難的人們到了一座資源豐富的無人島，且任何救援在短期內都不可及；而他認為這群人會接受沒有人有資格擁有島上的任何資源，反而所有的外部資源都應該要平等地分配給所有人。而德沃金認為這群人會接受消弭任何恣意因素和厄運（brute luck）所帶來的不平等或劣勢的分配原則。總而言之，我們只需要知道兩件事：其一，德沃金的資源平等主義藉由一連串的分配機制來達到一個沒有人會嫉妒其他人所擁有的東西的分配結果，而他宣稱這樣的結果是正義的（Casal & Williams, 1995, pp. 94-97; 2004, pp. 151-152）；其次，德沃金區分了「厄運」跟「選擇下的運氣」（option luck）。<sup>27</sup>「厄運」指稱那些「未經個人選擇的因素」，包括了社會背景和天生稟賦；而「選擇下的運氣」可以理解為一種雖然個人可以避免但是在慎思之後選擇投入的風險活動，像是投資理財或颱風天登山。若是如此，這一群經過德沃金式資源平等主義分配過程的人們，他們遭受的厄運會得到補償；反之，他們需要為自己慎思後作出的選擇負責。上述結合機會平等主義及分配正義理論的立論就是當代分配正義理論的主流立場之一。

不公平論證因此主張，在經過一個德沃金式的初始資源平等分配之後——其中沒有人會嫉妒其他人所擁有的外部資源或內在稟賦，那麼，當這群人中的一部分人決定生育後代的時候，不公平論證認為：那群決定生育的人們需要自行承擔生育和養育的成本，因為決定生育的這件事是個人慎思後的選擇，其所產生的成本不能也不該由其他人來承擔（Vallentyne, 2002, pp. 206-207; Clayton, 2006, pp. 69-70; Bou-Habib, 2013, p. 203; Casal & Williams, 1995, pp. 97-100; 2004, pp. 152-154, 160-164; Caney, 2020, pp. 366-367; Olsaretti, 2022, pp. 413-415）。

那為什麼在這個理想情境中，要求生育和養育成本公共化（或是外部化）會是一件不公平的事呢？我們可以看到，反對公共補助生育和養育成本的主要理由是：在經過德沃金式的資源平等分配之後，生育是一種慎思後的個人選擇，因此基於公平的緣故，其他選擇不生育的人們不需要為此負擔成本。尤甚者，因為我們肯定每個新生兒對於外部資源擁有主張平等的資源分配的同等權利，因此每出生一個新生

<sup>27</sup> 我將 brute luck 翻成「厄運」而非常見的「偶然運氣」，係因運氣本來就是偶然的，「偶然運氣」的翻譯似乎是個冗詞，也無法跟「選擇運氣」作出明確對比，更不是一目了然的中文。反之，「厄運」這個詞彙精準的捕抓了 brute luck 所指稱的命運無常。但需要注意 brute luck 可以是好的或壞的，「厄運」雖然適切的捕抓了 brute luck 所欲傳達的命運無常，卻只強調壞的那一面。但無常命運也可以有好的一面，像是得到樂透頭獎便是一種好的命運。這個分類是德沃金提出的，見其 *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality* 的第二章。



兒，其他已經存在的人們所擁有的資源就會減少（因為要分配給新生兒）。因此，不公平論證的部分支持者認為，生育者要拿出自身擁有的資源給嬰兒，而不是由其他人一同分擔嬰兒的那份資源（Casal & Williams, 1995, pp. 98-99）。由此，我們可以說，在經過一個德沃金式的資源平等分配之後，人們的生育選擇會對其他人產生負面外部性，亦即當我們將生育成本外部化時，慎思後選擇不生育的人們所享有的資源就減少了（Casal & Williams, 1995, pp. 109-110）。不公平論證因此認為，當我們在理想社會中消弭了近乎所有不公平的不平等之後，生育與否是一種個人選擇，而個人應該要為自己的選擇負責，所以生育和養育成本需由生育者自行承擔。

## 二、為什麼臺灣現行生育政策並不會不公平？

即便不公平論證在理論上是很有道理的說法，但我認為它並不適用於臺灣現行的人口政策上，理由有二。第一個理由是，現實世界（特別是臺灣社會）並未經歷過德沃金式的資源平等分配，或是其他我們可以稱呼為理想的分配正義機制。因此，不公平論證的批評並不適用臺灣現行人口政策，因為「理想情境」（ideal circumstance）和「非理想情境」（non-ideal circumstance）之間的落差很大。而 Casal 與 Williams 也明確地註明不公平論證並不適用於非理想情境（Arneson, 2014, p. 12）。在實際的臺灣社會中，仍有許多人遭受機會不平等和厄運，人們因為他們不應得的社會背景和自然稟賦承受不公平待遇。這是為什麼我認為在臺灣社會中生育和養育成本公共化並不會不公平，因為藉由生育及養育成本公共化，我們可以間接補償因為厄運所帶來的社會不平等。

第二個理由是，即便臺灣社會經過了德沃金式資源平等分配的機制，我仍然認為生育和養育成本應該公共化，並且這不會造成不公平的問題。這是因為臺灣所面臨的少子女化處境即將造成很多政治經濟社會面向的衝擊，這包括學校生員不足、勞動人口減少、高齡人口比例增加、財政和年金負荷等等問題。<sup>28</sup> 不公平論證討論的基礎在於，個人的生育選擇會造成社會負面外部性，因為每多一個小孩，在理想的正義社會中，每個人所能分到的資源就會減少。但臺灣社會（與東亞社會）所面臨的狀況是，生育率下降帶來嚴重的負面外部性，從而在臺灣目前的處境中，更多的新生兒、更高的生育率反而會產生正面的外部性，亦即有適當的人口基數來分擔社會運作的成本。在 Casal 與 Williams（2004, pp. 160-161）的討論中明確指出，

<sup>28</sup> 參見中央研究院（2011）的人口政策建議書（中央研究院 No. 004）以及由教育部（2024）領銜多個部會共同撰寫的我國少子女化對策計畫（107-114 年）（核定本）。

假若嬰孩出生會產生正面外部性的時候，不公平的訴求並不迫切。因為即便在未來二、三十年中，選擇不生育的人們必須藉由稅賦制度來分擔其他人的生育選擇所產生的成本，我們可以想見，整體來說，這群選擇不生育的人們會受益於生育和養育成本公共化所產生的正面外部性。<sup>29</sup>

因為選擇不生育的人們在臺灣目前的脈絡中也受惠於其他人的生育選擇，基於這個正面外部性的緣故，不公平論證並不適用臺灣現行人口政策之上。我的主張奠基在兩個前提之上，其一，必須有實證資料去證明臺灣現行人口政策所採取的生育和養育成本公共化本身整體來說真的有利於選擇不生育的人們。這是一個經驗前提，並且僅能等待政策實行一段時間之後才能去檢證選擇不生育的人們是否真的受惠於嬰孩出生所產生的正面外部性。然而，選擇不生育的人們整體來說是否受惠於生育率的止跌回升，總是在跟一個生育率持續下降或維持低點的假想情況進行比較；據此，我們似乎總是能主張說，選擇不生育的人們在臺灣目前的處境下必然受惠於生育和養育成本公共化的政策（因為當我們假設了生育和養育成本公共化會產生正面外部性時，即便只有些許，都會讓整體臺灣社會受益）。

其二，我預設了從某項政策或行為中受惠，就必須支付相應的成本。<sup>30</sup> 然後 Casal 與 Williams 認為，即便選擇不生育者受惠於嬰孩出生的正面外部性，但這並不表示受惠者就必須支付相應的成本。譬如德沃金認為，當我們從哲學廣播中聽到一段珍稀的演講，即便我們確實受惠，但這不代表我們就有義務要付錢（1986, p. 194）。<sup>31</sup> Olsaretti（2013, p. 232）正確地指出，對 Casal 與 Williams 來說，即便嬰孩出生數上升產生正面外部性從而嘉惠選擇不生育的人們，但他們只是允許說：當出現正面外部性時，生育者得以將部分成本外部化，而不是選擇不生育的人們必須分攤生育和養育成本。簡單來說，如果生育選擇不是「公平遊戲」（fair play）的一種，那選擇不生育的人們即便受益於生育率止跌回升的正面外部性，他們也沒有義務要去分攤生育和養育成本。若是如此，問題就變成生育選擇是否涉及公平遊戲的討論。

<sup>29</sup> 整體來說是如此，但個別來說可能不一定。我們可以想見有些人承擔比較多的稅賦，但並未從社會體系中得到相應的回饋。

<sup>30</sup> 這方面涉及何謂公平遊戲的討論，參見 Richard Arneson（1982）、H. L. A. Hart（1955）、George Klosko（1987）和 Alan John Simmons（1979, 2001）等。

<sup>31</sup> 德沃金舉得案例比較特殊，首先廣播和街頭音樂表演必然無法完全排除沒付錢的聽眾（因為人無法閉耳不聽而且又是公共場合），而我們通常認為公共廣播或是街頭音樂表演不需要強制付費。其二，當我們從公共廣播中聽到這段美妙的哲學演講，廣播頻道也藉由播放廣告來賺取盈餘，從而閱聽者的參與本身便支付了哲學演講的成本。

讓我重述問題的核心，如果生育選擇不算是一種公平遊戲的話，那麼即便選擇不生育的人們受惠於嬰兒出生的正面外部性，他們也不必支付其他人的生育和養育成本。反之，如果生育選擇是一種社會合作事業（從而是一種公平遊戲），那麼受惠於嬰孩出生的正面外部性，才會構成分攤其他人的生育和養育成本的義務。我認為這個問題的關鍵在於：孩童是否是一種「公共善」（public good），其所產生的益處是一個公平社會中的所有人無法排除的。若是如此，那生育選擇就構成了一種公平遊戲的行為，從而受惠於其他人的生育選擇便構成了分攤成本的義務。這邊的討論涉及了另一個「公共財的論證」（the public good argument）。<sup>32</sup> 我無法在此解決或回顧這個爭議，但一個支持孩童是公共財的論點是：即便個別來說不是每個孩童長大後都會對社會產生正面效益，但集體來說，一個社會中所有的父母親所孕育的孩童們共同構成了一種公共財（Olsaretti, 2013, pp. 237-239）。若是如此，身為共同體的一分子，不論是否選擇生育，都有義務要共同承擔社會整體的生育和養育成本。因為若孩童們是一種公共財，從而臺灣社會中的每個人都或多或少公平地受惠於他們的出生和成長，那麼基於公平遊戲的原則，臺灣社會中的每一分子都有義務要分擔生育和養育成本。<sup>33</sup>

據此，我在這節的結論是，即便我們承認在理想情境中不公平論證有其道理，但現實是，臺灣社會的情境遠遠不是一個施行正義分配的理想情境，同時臺灣社會（和東亞社會）所面臨的少子女化情境使得嬰兒出生產生了正面外部性，上述這兩個臺灣社會的特殊處境使得不公平論證並不適用於臺灣現行人口政策。因此我認為，在臺灣脈絡下要求選擇不生育的人們共同承擔選擇生育者的生育和養育成本，並不會產生不公平的問題。

### 三、不公平論證之於臺灣現行人口政策的寓意

我想另外強調的是，即使不公平論證是成立的且適用臺灣目前的脈絡、即使有人爭論說孩童並非公共財所以公平遊戲的原則並不適用，因此即便在臺灣的脈絡中選擇不生育的人們受惠於孩子們的出生，也沒有義務要去共同承擔生育和養育成本，我們仍有許多其他強烈的理由去共同承擔生育和養育成本。譬如分配正義要求我們補助那些遭受不平等機會或厄運的窮困家庭（Arneson, 2014, pp. 24-

<sup>32</sup> 參見 Olsaretti (2013, 2017)。

<sup>33</sup> 除了社會共同分擔（成本外部化）和生育者承擔（成本內部化），還有 Patrick Tomlin (2015) 主張小孩們應該負擔他們自己成長的成本的第三個選項。

30)；譬如女性主義要求我們提供女性行使生育權利的物質條件；譬如近期 Ingrid Robeyns 認為當我們把「能力取徑」(the capability approach)作為分配正義的分配原則時，<sup>34</sup> 生育並擔任親職就是一種正義社會所必須提供的基本能力，以至於基於分配正義的理由提供該能力的成本應該要由集體來承擔 (Ingrid Robeyns, 2021, sec. 4)；又譬如，如果我們珍視孩童們的基本權利，基於保障孩童權益我們必須提供他們成長茁壯的充分資源。上述種種理由都可以累加起來作為生育和養育成本公共化的共構理由。與此同時，即便是在 Casal 與 Williams 的結論中，他們主張的是生育和養育所產生的成本「不完全社會化，但至少在某種程度上，內部化」(1995, p. 109)。這意味著他們接受生育和養育成本的部分公共化，相較於他們的不公平論證，這個結論是很溫和的。因此，即便有人爭論不公平論證適用於臺灣脈絡，我們仍有許多重要的理由去支持生育和養育成本公共化。

而另一個有待解決的爭議是，即便我們都同意基於上述種種理由生育和養育成本應該公共化，但在多大的程度上臺灣現行人口政策符合公共化的要求，仍有待商榷。行政院於 2023 年提出的「0-6 歲國家一起養」和「建構安心懷孕友善生養環境」等重要政策，「0-6 歲國家一起養」藉由多種育兒支持措施（包括增加平價教保服務數量、發放育兒津貼、降低學費、提高托育、教保服務人員薪資及幼兒園教保員教保費等措施），而「建構安心懷孕友善生養環境」則包括擴大不孕症試管嬰兒補助、提高產檢次數並增加產檢項目、提高產檢假日數、放寬育嬰留停申請條件、提高育嬰留職停薪津貼，以及調整工時彈性等措施。這些政策本身無疑是朝向生育和養育成本（部分）公共化的目標邁進。<sup>35</sup> 但很重要的一件事是，這些人口政策本身如何能更加邁向一個公平且正義，尊重女性及孩童權利的社會，仍有待更多的努力及政策規劃。

## 伍、結論

臺灣現行人口政策期望藉由鼓勵生育的非強制性助推政策去減緩結構性的人口規模縮減的問題。然而，提升生育率的人口政策並非不證自明的，反而至少面對三個主要異議：強制性的疑慮、生態主義以及生育成本分配不公的問題。對此，藉由

<sup>34</sup> 能力取徑是 Amartya Sen 與 Martha Nussbaum 所提出的一種衡量社會是否正義的標準，參見 Robeyns 與 Byskov (2021)。

<sup>35</sup> 即便可惜的是，這些政策背後的理由是面臨少子女化所產生的社會危機，而主要不是因為重視分配正義、孩童權益或是女性賦權等重要價值來推動生育和養育成本公共化。



檢視並回覆這三個異議，本文為臺灣現行人口政策提供辯護，強化其規範性基礎。簡言之，提升總生育率的人口政策是可以得證的。我論證了為什麼該政策並未涉及操控，沒有侵害個人自主性的疑慮。此外，就生態主義的疑義，我論證了為什麼臺灣現行人口政策的生育率目標是合理並且符合溫和生態主義的要求，該政策因而不必然悖於溫和生態主義。最後，在檢視不公平論證時，我說明了為什麼不公平論證並不適用於臺灣目前的脈絡，同時即便不公平論證是成立且適用的，我們仍舊有許多堅實的理由去支持生產及養育成本部分公共化的人口政策。據此，即使臺灣現行提升生育率的人口政策悖於當代人口政策倫理中的主流立場（減少或維持人口規模），即便目前全球面臨人口過剩和全球氣候變遷等問題，藉由檢視並回覆這三個挑戰該政策規範性基礎的異議，我為臺灣現行人口政策提供辯護。

本文的限制之處在於，首先，如果臺灣提升生育率的人口政策在未來的數年內成功施行，並且總生育率超越 1.4（甚至超越 1.5）的話，或是總消耗資源和總溫室氣體排放量高於之前的數據，那麼持續提升總生育率的人口政策就可能悖於溫和生態主義。因此，本文的主要論證得以成立的前提是，我國政府目前設定的總生育率標準是合理且可以接受的標準，若非如此則不再適用。其次，本文的一個重大限制是，隨著全球氣候變遷對於生態環境和人類社會的負面衝突加劇，有可能會產生一種我們必須盡可能減少人口基數和生育率的極端氣候情境，即便這會嚴重限制個人的生育自由。也就是說，如果全球氣候變遷所造成的負面結果極度嚴重時，我們可能必須採取極度限制個人生育自由的人口政策。屆時，本文的結論將不再適用，從而我國提升生育率的人口政策（即使是總生育率 1.4 的目標），也會需要大幅度地轉向減少人口基數的方向。接續，我要說明本研究在學理上的延伸意涵。

就學理來說，在進行公共政策倫理或是政治哲學的思辨時，最困難的地方是我們必須考量多種因素，同時我們很難在這些因素中取得一個綜合來說（all-things-considered）的政策結論。簡言之，鮮少有一個公共政策是全好、全壞的，絕大多數的情況都是有利有弊，而政策制定者從中權衡利弊後作出最終決策。可想而知，我在利弊權衡後認為應該實行的公共政策，可能是你權衡利弊後認為不應該實行的政策。每個人對於一項公共政策所包含的價值有哪些，以及他們會如何衡量這些價值的重要程度，都有不同的看法。因此，公共政策倫理或是政治哲學總是充滿價值衝突及爭議，沒有人有把握為特定政策提供全面的規範性論證，我們頂多就單面向為特定政策進行辯護，就像我在本文中展示的那樣。據此，我僅為臺灣現行人口政策提供部分辯護，而非全面證成。但反駁者就必須提供更多的證據和論述來論證說，為什麼（譬如）臺灣現行人口政策涉及操控，或是為什麼溫和生態主義會

反對該政策，或是為什麼生養成本公共化是不公平的。總結來說，本文僅僅說了三件事：臺灣現行人口政策並未涉及操控，臺灣現行人口政策不必然悖於溫和生態主義，臺灣社會共同承擔生養成本並不會不公平；但本文並未證明，臺灣現行人口政策綜合來說是一個好的或壞的政策。接續，我要說明本研究在政策實務上的延伸意涵。

本研究在政策實務上的延伸意涵有三。其一，不論如何政府都不應該使用強制性手段來限制人們的生育自由，也應該持續開放人們自由進行生育的選擇，即便這意味著總生育率的萎靡。因為在一個崇尚人權的自由民主政體裡，維護基本自由是社會的核心價值。其二，當政府在制定人口政策時，應與能源政策、氣候變遷政策和移民政策一併思量，進行全盤規劃。但很遺憾的是，在我國政府現行的人口政策規劃裡，關於生態系的價值和全球氣候變遷的問題並未出現在我國少子女化對策計畫（107-114 年）（核定本）和中央研究院的人口政策建議書（中央研究院 No. 004）中，從而該項政策非常有可能與我國政府在應對全球氣候變遷，或是減少總溫室氣體排放量的政策背道而馳。我國政府必須注意到，人口政策和全球氣候變遷的議題至少在西方社會的脈絡中是緊密相連的。其三，如果生育和養育成本公共化，以及建立性別平等的友善環境，是我國政府為了提升總生育率的政策手段的話，那這是一個基於錯誤理由的正確政策。因為建立性別平等的友善環境，提供每位幼兒平等的成長環境，這些都是女性和幼兒的基本權益也是社會正義的重要基礎；不論這些政策是否能提升總生育率，都是政府應該重視的社會價值。這都顯示了人口政策本身包含著許多政治哲學和倫理問題，而不僅是單純的人口管理問題。總結來說，我認為未來我國政府在制定人口政策時，必須把臺灣社會對於全球氣候變遷的責任、貧窮與社會不平等（特別是性別不平等）的問題納入考量；不然，這樣的人口政策規劃是不完備的，不但缺乏承擔人類共同責任的氣度，也顯示政府在規劃重大政策時缺乏通盤考量。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 中央研究院（2011）。人口政策建議書（中央研究院 No. 004），2 月。<https://sec.sinica.edu.tw/pdfjs/full?file=/uploads/website/19/datas/2017/12/91a4a88e149c5ba2be0cdfba84b074a9.pdf#zoom=115&pagemode=thumbs> [Academia Sinica (2011). *Recommendations on Population Policy*, February.]
- 尤智儀、李玉春（2016）。縣市生育津貼政策對夫妻生育意願之影響。人口學刊，（52），43-79。[Yu, C.-Y., & Lee, Y.-C. (2016). The effects of county and municipal baby bonus policies on fertility intentions. *Journal of Population Studies*, (52), 43-79.]
- 郭文華（1998）。美援下的衛生政策：一九六〇年代臺灣家庭計畫的探討。台灣社會研究季刊，（32），39-82。[Kuo, W.-H. (1998). Politicizing family planning and medicalizing reproductive bodies: US backed population control in 1960s Taiwan. *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies*, (32), 39-82.]
- 郭祐誠、林佳慧（2012）。勞動市場條件對結婚率下降之影響。人口學刊，（44），87-124。[Kuo, Y.-C., & Lin, J.-H. (2012). The influence of labor market conditions on marriage rates in Taiwan. *Journal of Population Studies*, (44), 87-124.]
- 環境部（2024）。2024 年中華民國國家溫室氣體排放清冊報告，6 月。<https://www.cca.gov.tw/information-service/publications/national-ghg-inventory-report/12003.html> [Ministry of Environment (2024). *2024 National greenhouse gas inventory report of the Republic of China*, June.]
- 教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、科技部、交通部、人事行政總處、國家發展委員會（2018）。我國少子女化對策計畫（107-111 年）（核定本），7 月。<https://www-ws.pthg.gov.tw/Upload/2015pthg/18/relfile/5090/3381/605fa1cb-c4c3-4a5f-8c57-dcdb5512734d.pdf> [Ministry of Education, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Labor, Ministry of the Interior, Ministry of Finance, Ministry of Economic Affairs, Ministry of Science and Technology, Ministry of Transportation and Communications, Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan, and National Development Council (2018). *The Plan for the Low Birthrate in Taiwan from 2018 to 2022 (Assessment)*, July.]

教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、國防部、財政部、經濟部、國家科學及技術委員會、交通部、行政院人事行政總處、國家發展委員會（2024）。我國少子女化對策計畫（107-114年）（核定本），8月。<https://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876C725695F2070B467E436AA799542CD43D445C4DFE5464D17E24874EB9B550E2FE021E7DBEE3B352CDE0511E9E58AB820EE12D22C2498C3D1B171D969C8061FE0633EA6AEA6FEAA57F&n=3871942B60F251660EF40F918393D07CC656767B1F14B25A3E06ED7701E80D6491D2BB1DB9E2CF3E585C6905AB580FFBBE25A9B983859D737EEDED0C46ACCAD35A1F450C8BD8B09EE885472138DC724C83188080EC97DAEB&icon=..pdf> [Ministry of Education, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Labor, Ministry of the Interior, Ministry of National Defense, Ministry of Finance, Ministry of Economic Affairs, National Science and Technology Council, Ministry of Transportation and Communications, Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan, and National Development Council (2024). *The Plan for the Low Birthrate in Taiwan from 2018 to 2025 (Assessment)*, August.]

葉明叡、劉豐佾（2020）。婚姻、家庭與生育倫理。人口學刊，（61），141-149。[Yeh, M.-J., & Liu, F.-Y. (2020). Marriage, family, and the ethics of procreation. *Journal of Population Studies*, (61), 141-149.]

陳玉華、蔡青龍（2011）。東亞國家超低生育率的成因、困境與策略回應。人口學刊，（42），155-163。[Chen, Y.-H., & Tsai, C.-L. (2011). Very low fertility in East Asian countries: Causes, consequences and policy responses. *Journal of Population Studies*, (42), 155-163.]

陳再晉、鐘珮純、陳冠文、林廷育（2018）。衛生福利政策專題討論「我國人口政策與少子化因應策略之省思——移民政策的推動與再省思」學術活動紀實。人口學刊，（56），121-132。[Chen, Z.-J., Chung, P.-C., Chen, K.-W., & Lin, T.-Y. (2018). Reflection on Taiwan's population policy and low fertility response strategies: Promotion and reconsideration of immigration policy. *Journal of Population Studies*, (56), 121-132.]

黃柏鈞、蔡欣潔（2023）。生育補助對生育率的影響。經濟論文，51（4），423-459。[Huang, P.-C., & Tsai, H.-C. (2023). The effect of baby bonuses on fertility: Evidence from Taiwan. *Taiwan Economic Review*, 51(4), 423-459.]

謝銘逢（2015）。從東亞社會的經驗、制度與規範看性別不平等與低生育率——哈佛大學 Mary C. Brinton 主任演講紀實。人口學刊，（50），101-107。[Hsieh, M.-F. (2015). Gender inequality and low fertility: Institutions, norms, and the experience of East Asian societies—Speech by Professor Mary C. Brinton from Harvard University. *Journal of Population Studies*, (50), 101-107.]



塞勒 (Thaler, R.)、桑思坦 (Sunstein, C.) (2023)。推力：每個人都可以影響別人、改善決策，做人生的選擇設計師 (張美惠譯；終極增訂版)。時報出版。(原著出版於 2021)  
[Thaler, R., & Sunstein, C. (2023). *Nudge: The Final Edition* (M.-H Chang, Trans.). China Times Publishing Co. (Original work published in 2021)]

## 二、英文部分

- Andersson, H., Brandstedt, E., & Torpman, O. (2021). Review article: The ethics of population policies. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 27(4), 635-658. <https://doi.org/10.1080/13698230.2021.1886714>
- Arneson, R. J. (1982). The principle of fairness and free-rider problems. *Ethics*, 92(4), 616-633.
- Arneson, R. J. (2014). What do we owe to poor families? *Law, Ethics and Philosophy*, (2), 7-31.
- Arrhenius, G., Bykvist, K., Campbell, T., & Finneron-Burns, E. (Eds.) (2022). *The Oxford handbook of population ethics*. Oxford University Press.
- Bou-Habib, P. (2013). Parental subsidies: The argument from insurance. *Politics, Philosophy & Economics*, 12(2), 197-216.
- Cahen, H. (1988). Against the moral considerability of ecosystems. *Environmental Ethics*, 10(3), 195-216.
- Callicott, J. B. (2013). *Thinking like a planet: The land ethic and the earth ethic*. Oxford University Press.
- Caney, S. (2020). Human rights, population, and climate change. In D. Akande, J. Kuosmanen, H. McDermott, D. Roser (Eds.), *Human rights and 21st century challenges: Poverty, conflict, and the environment* (pp. 348-369). Oxford University Press.
- Casal, P., & Williams, A. (1995). Rights, equality and procreation. *Analyse & Kritik*, 17(1), 93-116.
- Casal, P., & Williams, A. (2004). Equality of resources and procreative justice. In J. Burley (Ed.), *Dworkin and his critics: With replies by Dworkin* (pp. 150-169). John Wiley & Sons.
- Clayton, M. (2006). *Justice and legitimacy in upbringing*. Oxford University Press.
- Cooles, D. (2016). Population, environmental discourse, and sustainability. In T. Gabrielson, C. Hall, J. M. Meyer, & D. Schlosberg (Eds.), *The Oxford handbook of environmental political theory* (pp. 274-288). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199685271.013.35>

- Cripps, E. (2015). Climate change, population, and justice: Hard choices to avoid tragic choices. *Global Justice: Theory Practice Rhetoric*, 8(2), 1-22. <https://doi.org/10.21248/gjn.8.2.96>
- Dworkin, R. (2002). *Sovereign virtue: The theory and practice of equality*. Harvard University Press.
- Frost, S. (2016). Challenging the human X environment framework. In T. Gabrielson, C. Hall, J. M. Meyer, & D. Schlosberg (Eds.), *The Oxford handbook of environmental political theory* (pp. 178-192). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199685271.013.36>
- Greaves, H. (2019). Climate change and optimum population. *The Monist*, 102(1), 42-65.
- Hart, H. L. A. (1955). Are there any natural rights? *The Philosophical Review*, 64(2), 175-191.
- Hickey, C., Rieder, T. N., & Earl, J. (2016). Population engineering and the fight against climate change. *Social theory and practice*, 42(4), 845-870.
- Klosko, G. (1987). The principle of fairness and political obligation. *Ethics*, 97(2), 353-362.
- Kolk, M. (2022). Demographic theory and population ethics. In G. Arrhenius, K. Bykvist, T. Campbell, & E. Finneron-Burns (Eds.), *The Oxford handbook of population ethics* (pp. 468-489). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190907686.013.4>
- Leopold, A. (1989). *A sand county almanac, and sketches here and there*. Oxford University Press.
- McDonald, P. (2006). Low fertility and the state: The efficacy of policy. *Population and development review*, 32(3), 485-510.
- Naess, A., & Sessions, G. (1986). The basic principles of deep ecology. *The Trumpeter*, 3(4). <https://theanarchistlibrary.org/library/arne-naess-and-george-sessions-basic-principles-of-deep-ecology>
- Noggle, R. (2018). Manipulation, salience, and nudges. *Bioethics*, 32(3), 164-170.
- Olsaretti, S. (2013). Children as public goods? *Philosophy & Public Affairs*, 41(3), 226-258.
- Olsaretti, S. (2017). Children as negative externalities? *Politics, Philosophy & Economics*, 16(2), 152-173.
- Olsaretti, S. (2022). Egalitarian justice, population size, and parents' responsibility for the costs of children. In G. Arrhenius, K. Bykvist, T. Campbell, & E. Finneron-Burns (Eds.), *The Oxford handbook of population ethics* (pp. 407-429). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190907686.013.1>

- O'Neill, B. C., Dalton, M., Fuchs, R., Jiang, L., Pachauri, S., & Zigova, K. (2010). Global demographic trends and future carbon emissions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(41), 17521-17526.
- Palmer, C. (2011). Does nature matter? The place of the nonhuman in the ethics of climate change. In D. G. Arnold (Ed.), *The ethics of global climate change* (pp. 272-291). Cambridge University Press.
- Robeyns, I. (2021). Is procreation special? *The Journal of Value Inquiry*, 56, 643-661.
- Robeyns, I., & Byskov, M. F. (2021). The capability approach. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy* (Winter Ed.). Stanford University. <https://plato.stanford.edu/archives/win2021/entries/capability-approach/>
- Simmons, A. J. (1979). The principle of fair play. *Philosophy & Public Affairs*, 8(4), 307-337.
- Simmons, A. J. (2001). Fair play and political obligation: Twenty years later. *Justification and legitimacy: Essays on rights and obligations* (pp. 27-31). Cambridge University Press.
- Smith, K. K. (2016). Environmental political theory, environmental ethics, and political science: Bridging the gap. In T. Gabrielson, C. Hall, J. M. Meyer, & D. Schlosberg (Eds.), *The Oxford handbook of environmental political theory* (pp. 105-115). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199685271.013.23>
- Tomlin, P. (2015). Should kids pay their own way? *Political Studies*, 63(3), 663-678.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2024). *World population prospects 2024: Dataset*. United Nations. Retrieve July 21, 2025, from <https://www.un.org/development/desa/pd/content/World-Population-Prospects-2024>
- Vallentyne, P. (2002). Equality and the duties of procreators. In D. Archard, & C. M. Macleod (Eds.), *The moral and political status of children* (pp. 195-211). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199242682.003.0011>
- Vogel, S. (2016). "Nature" and the (built) environment. In T. Gabrielson, C. Hall, J. M. Meyer, & D. Schlosberg (Eds.), *The Oxford handbook of environmental political theory* (pp. 149-159). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199685271.013.5>
- Wilkinson, T. M. (2013). Nudging and manipulation. *Political Studies*, 61(2), 341-355.

# In Defence of Taiwan's Current Population Policy: A Reply to Manipulation, Ecology and Unfairness

*Kai-Li Cheng\**

## Abstract

This paper aims to defend Taiwan's current pro-natalist policies. In ethical debates surrounding population policies, it is commonly believed that global overpopulation leads to greater resource consumption and higher greenhouse gas emissions, thereby exacerbating the negative impacts of climate change, such as humanitarian crises and ecological disruptions. Therefore, Taiwan's pro-natalist policies require robust justifications to strengthen their normative foundation. This paper then examines and responds to three major objections to Taiwan's pro-natalist policies: concerns over coercion, ecological arguments, and issues of distributive justice regarding the costs of childbearing and rearing. First, while some express concerns that current policies may impose coercion and infringement on individual autonomy, I argue that this is not the case. Second, in response to ecological objections, I contend that the policies are not inherently incompatible with moderate ecological ethics, as the fertility goals set by Taiwan's population policies are reasonable and align with the principles of moderate ecological sustainability. Finally, regarding the issue of unfair distribution of childbearing and rearing costs, I explain why these policies do not entail injustice while highlighting the solid reasons to support the public sharing of such costs. By addressing these three objections, this paper strengthens the normative foundation of Taiwan's current pro-natalist policies and provides a robust defense of their implementation.

**Keywords:** population policy, population policy ethics, manipulation, ecologism, unfairness

---

\* Assistant Professor, Center for General Education, National Defense Medical University.  
E-mail: kairespire@gmail.com