

議題研析

一、題目：高齡社會對經濟發展影響之研析

二、所涉法律

《勞動基準法》、《就業服務法》

三、探討研析

- (一) 根據聯合國世界衛生組織定義，65 歲以上老年人口占總人口比例達到 7% 時稱為「高齡化社會」，達到 14% 是「高齡社會」，若達 20% 則稱為「超高齡社會」。衛生福利部國民健康署強調我國於 107 年 65 歲以上老年人口占總人口比率將逾 14%，邁入高齡社會；115 年將逾 20%，成為超高齡社會，129 年達到 30%，140 年更高達 37%，屬國際間老化速度非常迅速者，人口老化將是社會一大隱憂。人口老化對社會最大的衝擊是醫療與長照需求快速增加，造成社會福利負擔沉重，進而牽動整體產業興衰；對於國內消費內需與勞動供給產生影響，對經濟發展有所桎梏。人口結構的改變在經濟與金融上亦會造成影響，因勞動人口減少、生產力弱化，產經政策也須隨之改變，國際貿易、市場、產業、消費需求及基礎環境都將有連串變化。缺乏有效的勞動力會造成另一項負面經濟效果，那就是薪資高漲將使企業將生產設施移至海外，經濟成長步調減緩，喪失經濟競爭優勢。
- (二) 人口老化是複雜且多面向的，亦是全球重要議題。工作年齡人口急速減少的同時，工作年齡人口也同時快速高齡化，這對於我國整體社會經濟的發展是一大考驗；依我國人口政策白皮書中所提及人口老化衍生的相關議題：如人口老化扶養負擔更加沉重，健康與社會照顧議題愈趨重要，家庭照顧功能漸趨式微支持機制亟需介入，人口及家庭結構變遷經濟風險保障增加等。在高齡化社會的趨勢下，人口老化引發的人口成長率減緩、

生育率降低、公共支出增加以及勞動人口短缺等問題，逐漸成為各先進國家不得不面對的重要課題。西方國家早在 2005 年即有學者提出「世代風暴：人口老化即將引爆新經濟危機」之看法，指出人口老化對全球經濟的影響。國際貨幣基金會（IMF）預測至 2050 年為止，先進國家因一年來的金融風暴所負擔的財務支出，大約只占全國預算支出的 10%，剩下的 90% 將是與人口老化有關的隱性支出，例如退休金、健康醫療及長期看護費用等。再如英國《經濟學人》報導，人口老化從字面意義上看來是緩慢發生的，但是它在經濟、社會和政治上的影響卻極為深遠。這個問題隨時都能浮現在檯面上，變成世界各國的燙手山芋，如對抗老年貧窮、失業與年金制度、經濟如何持續發展等挑戰。

- (三) 近 10 年臺灣之勞動力參與率有緩慢上升的趨勢，約略在 60% 左右，但是與鄰近亞洲國家相較略為偏低。新加坡有較高之勞動參與率（66%），韓國、香港次之（62%、61%），臺灣與日本數據相近。美國、加拿大與英国有較高之勞動參與率，約莫在 62% 至 66% 左右的水準，德國（60%）、法國（56%）次之，義大利的勞動參與率最低，不到 50%。臺灣 45-49 歲仍有八成以上的勞動參與率，但是一進入 50 歲以上的年齡層，勞動參與率就急劇下降，其他國家陡降的時間點，大多落在 60-64 歲年齡組之後。以日本為例，55-59 歲年齡組之勞動參與率為 80.4%，60-64 歲降為 62.8%，臺灣同年齡組之數據則是 54.4% 及 35.6%，由此可反映臺灣勞動力相較其他國家，有早退的現象（楊文山、陳雅琪，2015-2061 年臺灣勞動力缺口與需求，台灣經濟論衡第 14 卷第 3 期秋季號，國家發展委員會，105 年 9 月，第 20-25 頁）。

四、建議事項

- (一) 高齡化不僅改變臺灣的社會人口結構，更對當地的社會經濟等

外在環境產生直接影響，鉅型的人口結構變化，將會衝擊競爭力，對社會經濟、產業發展造成巨大影響，宜提早進行研擬對策，如檢討修正人口政策、勞動力需求、社會福利政策及退休政策等。雖然政府自 98 年開始推動長期照顧（以下簡稱長照）保險，正式提出 3 階段的長照制度發展藍圖以建置完善的長照制度；檢視執行情形，現正推動長照 2.0 各項服務，但照顧服務員人力不足、照管專員負荷沉重及外籍看護工政策等皆須立即加以檢討修正，因截至 107 年 3 月底止，在臺外籍勞工共計 67 萬 9,464 人，其中外籍看護工計 25 萬 162 人，占整體外籍勞工在臺人數 36.82%，為數眾多。雖長期服務照顧法於 104 年 6 月 3 日公布，並自 106 年 6 月 3 日正式施行，然長照制度係整合攸關國內 70 多萬失能家庭之各類長照資源，值此高齡社會使得長照需求人數也同步增加，失能、失智人口增加所衍生之長照需求多元化且益顯迫切需要，為使資源更全面，服務更有品質，失能者得到適當的照護，宜全面從人力、服務、空間與法規各方面建立制度，強化長照服務之普及性及在地化等，積極為臺灣邁入超高齡社會做準備。

- (二) 由於少子化與高齡化加速，15 至 64 歲工作年齡人口占總人口比率已於 101 年達最高峰 74.2% 開始下降，人數亦於 104 年達 1,737 萬人高峰後持續減少，加上推估 115 年將成為超高齡社會，未來勞動力將嚴重短缺，如何確保勞動力不虞匱乏宜未雨綢繆，積極進行相關法規鬆綁並研提完善配套措施，以因應嚴峻挑戰。
- (三) 日、韓政策上鼓勵中高齡或高齡者留在原有企業內以「減時、減薪、減量」等方式漸進退休；英、美國則傾向符合資格者辦理退休，另謀他職以部分工時、約聘或其非典型作態持續參與勞動市場。有鑑於我國即將步入「超高齡社會」，經濟結構也隨著人口的改變而產生重大變化，學者提出可透過職務再設計、

強化留任老年工作者的補貼措施、在職延長、退休活化及善用彈性工時等。就勞動市場方面，為提高中高齡與高齡者的勞動參與及就業機會，重新思考、定位並開發適合中高齡與高齡者的工作崗位及內容，實有其必要性。

- (四) 有鑑於平均壽命延長、人口結構改變及政府財負擔加重，各國紛將法定退休年齡往後延至 65 歲，而德國及新加坡預計將法定退休年齡延後至 67 歲，英國更是計畫延後至 69 歲，而且預計從 2020 年起約每十年向上調整一歲。我國亦然。2008 年的勞動基準法第 54 條修正，已將法定退休年齡由原本的 60 歲延長至 65 歲。在公教人員方面，公教年金改革月退休金起支年齡於 110 年後改為 65 歲，然這些改革成效有多大，仍待時間之考驗。經行政院主計總處於 106 年 9 月 28 日發布之「105 年受僱員工動向調查」，指出勞工平均退休年齡逐年升高，95 年才 55.2 歲，105 年已達 58.6 歲，然我國退休年齡已延至 65 歲，可看出實際退休年齡與法定退休年齡這兩者間有相當大的落差。且比照各國的退休資料，可以發現歐美國家實際退休年齡與官方退休年齡之間的差距甚小，顯示政策對於個人有相當大的影響，退休政策的些許調整或修正，對於整體社會的影響甚鉅（楊文山、陳雅琪，2015-2061 年臺灣勞動力缺口與需求，台灣經濟論衡第 14 卷第 3 期秋季號，國家發展委員會，105 年 9 月，第 20-25 頁）。政府須正視高齡社會之勞動力參與率與退休年齡之調控，經濟發展才能永續經營。

撰稿人：陳淑敏

一、高齡社會對經濟發展的影響

(一) 總體經濟現象：1. 社會中老年人口相對勞動人口比例增加時，導致產出減少，但是經濟體中的消費卻未相對減少，使得總儲蓄率下降，這將可能造成為了達成經濟成長所需的資金不足，進而影響經濟發展。2. 扶老比的增加會降低該經濟體的投資率，勞動力的確會相對的不足，且降低整個社會吸收新知識與新觀念速度，技術創新能力下降，從而誘發採取貿易措施保護國內勞動市場，投資機會減少，相對地導致投資意願降低。3. 隱含投資率逐漸會降低隨社會的人口老化，國內的商品及勞力供應相對需求不足，只能仰賴進口商品以維持所需，產生貿易赤字，隱含伴隨發生資金外流的現象。4. 國民收入大部分用於非生產性消費（例如養老、長期照顧、醫療等）減少用於生產性投資比例，總產出及人均國民收入增長速度隨之下降。總而言之，隨社會的老齡化，總儲蓄率、投資率以及經常帳占 GDP 比率都會下降，這都將造成未來經濟成長下滑之因素。

(二) 對勞動力影響：台灣於 2026 年將由於育幼比例減少，造成經濟成長率大幅下降，總合勞動參與率將因扶老比例上升而增加約 6%，但老年勞動參與率變動不大。另隨著未來的人口負成長及人口老化，經濟成長率將呈現負成長。若要提高經濟成長率，除了要提升每就業產出 GDP 外，勞動參與率也是一個重要關鍵，尤其是中高年齡者的勞動參與率。

二、目前勞動年齡人口「晚進早出」（勞動參與年齡延後、退休年齡比其他國家提前）與「高出低進」（白領人才外移、藍領人才移入）情勢，如何充分再運用中高齡勞動力，並協助中高齡在職勞工改善就業環境，助其穩定就業，建議參考日本、新加坡及韓國等立專法保障其工作權，同時防止中高齡就業歧視；獎助僱用中高齡者之企業；獎勵中高齡者各類津貼及其他補助；提供中高齡

者職業訓練創業輔導；其他促進就業措施（例如設立銀髮人才資源中心；改善工作-生活平衡靈活的工作安排補助（包括彈性時間、場所、部分時間工作等）；跨世代人力資源管理專長培訓、新進用年長員工留任不同期間獎勵金；資深員工帶領新進員工導師津貼等制度；建置名匠、各類產業技能見長之技術專家之產業教師，以現場指導、師徒制、短期授課等方式傳承等積極措施，避免勞動市場出現衰退。