

柯育奇——著

超高齡社會 守護全紀錄

Open Book



第一章 緒論

第一節 寫作背景與動機

（一）超高齡社會的定義

依世界衛生組織〔World Health Organization（下稱WHO）〕定義：65歲以上老年人口佔總人口比率達到7%稱為高齡化社會，達到14%是高齡社會，若達到20%則稱為「超高齡社會」。我國老年人口比率在2018年已達到14%，正式邁入高齡社會，預估2025年即將邁入「超高齡社會」—65歲以上人口將達470萬人（約占總人口數20.8%）。

「超高齡社會」亦即每5個人就有1個人是65歲以上，如何維護高齡人口的生活品質與尊嚴，以及因應老化社會所帶來的青壯年照顧及扶養負擔加重和少子化問題。現在民衆對於退休更具有風險意識，亦會提早作規劃，以免造成年輕世代的經濟負擔，所以超高齡社會對經濟發展與國人照顧之影響不容忽視。

（二）超高齡社會的課題

我國因生育率下降，人口結構逐年改變，加上醫療科技不斷進步，國人平均餘命延長，接續而來的健康及照顧等長壽風險將是政府與

個人必須面對的重要課題。

依行政院國家發展委員會（下稱國發會）推估我國將於2025年邁入「超高齡社會」（如圖1-1-1）且人口結構老化速度遠超過歐美國家，成為全球老化速度最快國家之一。

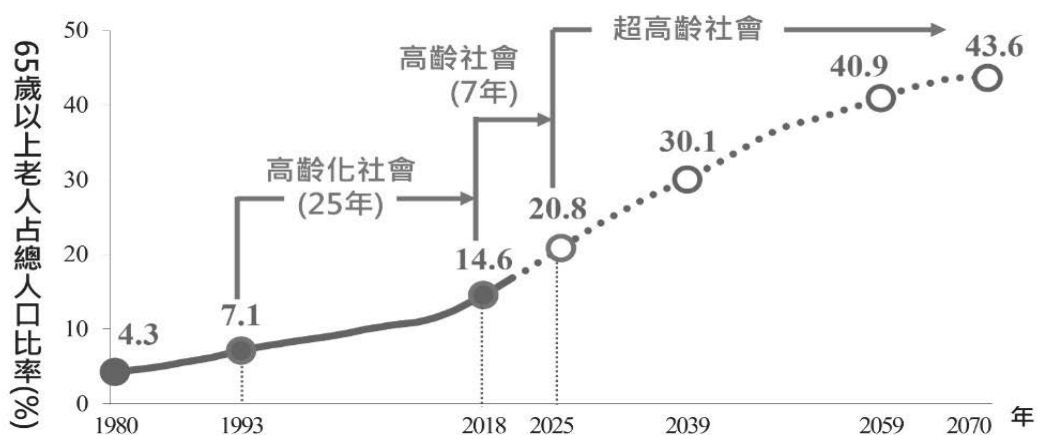


圖 1-1-1 高齡化時程

資料來源：國發會「中華民國人口推估（2022至2070年）」（2022）。

我國人口結構除老人快速增加外，少子化也是政府須面臨的國安危機，依國發會「人口推估查詢系統」台灣總生育率從2000年1.68人降至2021年0.98人，成為全球總生育率最低國家之一。新生兒人口大幅減少將使未來人口結構快速失衡，另國人平均壽命延長，預估在2050年零歲平均餘命將達85.63歲（如圖1-1-2）。

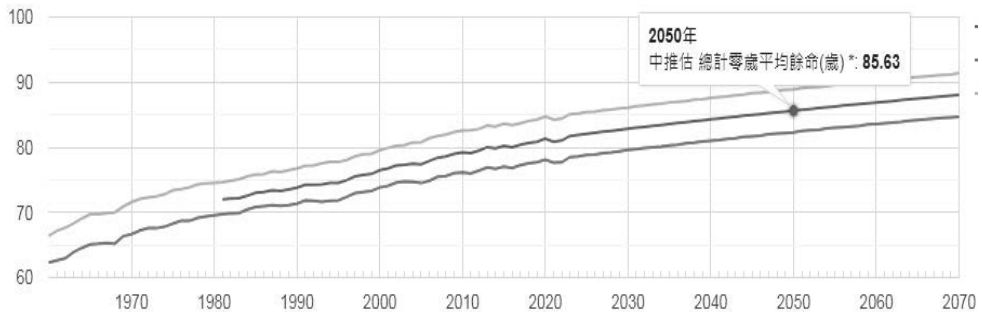


圖 1-1-2 零歲平均餘命—中推估值

註1.2022年（含）以後為推估值。

註2.1991年（含）以前資料不包含福建省金門縣及連江縣。

資料來源：國發會「人口推估查詢系統（2022至2070年）」（2022年）。

隨著台灣老年人口快速攀升，扶養比自 2012 年起逐年上升，依據中推估值 2022 年為 42.2，而 2060 年將超過 100，亦即每 100 個青壯年人口要扶養 100 個老人與小孩（如圖 1-1-3），所以青壯年族群扶養責任愈來愈重，迫使工作年齡人口更不願結婚及生育下一代。

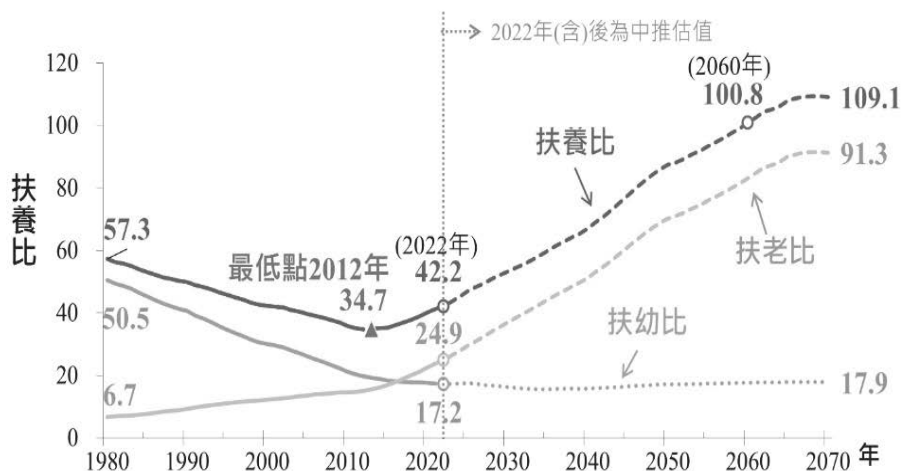


圖 1-1-3 扶養比趨勢—中推估值

說明：扶養比係以年齡作為生產者與受扶養者之分界，計算出每百位工作年齡人口所需扶養之依賴人口數，以提供時間變動趨勢之參考，而非從經濟角度觀察的「撫養」情況。

資料來源：國發會「中華民國人口推估（2022年至2070年）」（2022）。

（三）超高齡社會的準備

依國發會公布我國「總人口數」在 2019 年底達到最高峰 2360 萬人（如圖 1-1-4），而後轉為負成長，即出生數少於死亡數，從此國家生產力將產生結構性改變，不僅政府需面臨日益困窘的財政危機，國人也需自我準備足夠養老財源，以因應超高齡社會的來臨。

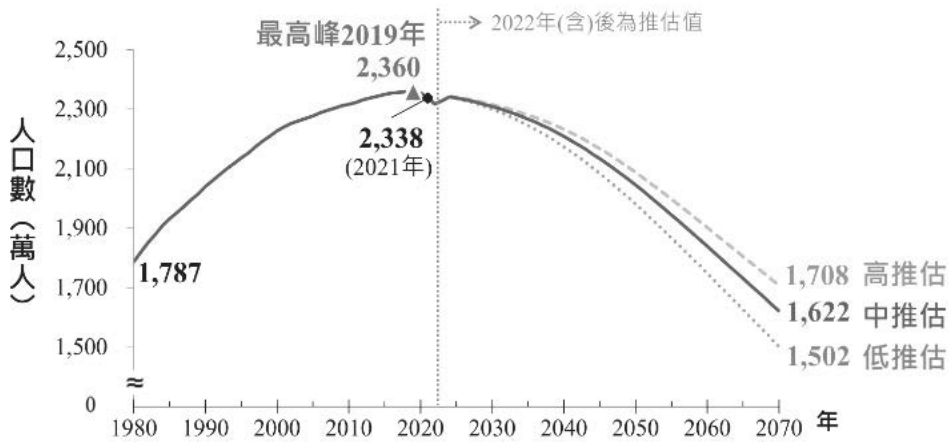


圖 1-1-4 2019 年底總人口數

資料來源：國發會「中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）」（2022）。

（四）超高齡社會的政策

為因應我國整體人口結構改變，國發會主委龔明鑫（2020,8月）表示：政府從提升生育率、強化勞動力結構與高齡化調適三大面向著手。國發會副主委高仙桂（下稱高副主委）說明：在「提升生育率」方面，政府將落實蔡總統提出的「0 至 6 歲國家一起養」政策，提出育兒津貼倍增與提供平價教保服務，預計 2024 年公共化與準公共化幼兒園入園率提高到七成，並將針對青年薪資、就業與住宅等多面向著手，以建構完善生養環境，讓青年能生能養。

因為我國 15 至 64 歲的工作年齡人口總數在 2015 年到達高峰 1,737 萬人後逐年減少，所以在「強化勞動力結構」方面政府會落實「中高齡者及高齡者就業促進法（下稱中高齡者就促法）」，鼓勵中高齡與婦女持續投入就業，以緩解勞動力下滑情形。育才方面國發會將與科技部及教育部研議，以解決國內本土人才學用落差問題；攬才

方面則希望從海外吸引青年學子及青創與外國專業人士，對此國發會於 2021 年 7 月修訂「外國專業人才延攬及僱用法」，以提升國家整體競爭力。

「高齡化調適」方面，高副主委指出政府將致力於建立共榮自主的高齡社會，其中衛福部（2021,9 月）於修訂「高齡社會白皮書」提出因應對策。另金管會於 2022 年 9 月發布「信託 2.0 全方位信託」第二階段推動計畫，結合長照、銀髮娛樂、住宅與銀行等服務以提升民衆對高齡社會調適能力，未來也希望各部會持續推出創新做法，確保國家整體經濟動能與社會穩定發展。

（五）超高齡社會的願景

2002 年以來國際組織與國家都陸續提出因應人口結構高齡化的發展目標與願景，例如 2016 年 WHO 通過「高齡化與健康全球策略暨行動計畫」（The Global strategy and action plan on ageing and health），呼應「2030 永續發展課題」的目標並再度強調其最核心理念：就是人人都應享有長壽與健康的生活；另提出 5 項策略，包括：每個國家都應投入健康老化的行動、發展年齡友善的環境、因應高齡者的需求修正健康服務體系、發展永續與公正的長照體系（包括家庭、社區與機構照顧）以及提升健康老化的測量、監測與研究。2020 年 WHO 將 2020 年至 2030 年設定為「健康老化的十年」（Decade of Health Ageing, 2020-2030）以支持「2030 永續發展目標」理念的實踐。

日本則自 2002 年起，每年由內閣官房發布「高齡社會報告書」，檢視高齡社會相關政策作為的狀況與進展，特別聚焦在 6 大政策面向：就業與所得、健康與福利、學習與社會參與、生活環境、研究環境與對世界的貢獻以及提升所有世代的成功。

第二節 寫作目的

基於寫作背景與動機，本寫作目的有下列三項：

- 一、讓國人認識超高齡社會的處境與面貌。
- 二、讓大眾做好超高齡社會的準備與規劃。
- 三、紀錄柯吳阿麵女士之身教與經歷。

第三節 超高齡社會的機會與挑戰

一、超高齡社會的機會

高齡人口增加所帶來的醫療保健、生物科技、健康照顧與社會服務的需求增加，將促進相關產業的發展。依國發會整理行政院主計總處（下稱主計總處），民國110年各類別就業人數占全體就業人數比率，其中「住宿及餐飲業及醫療保健社會工作服務業」均較101年上升0.4%為最多（如圖1-3-1）。

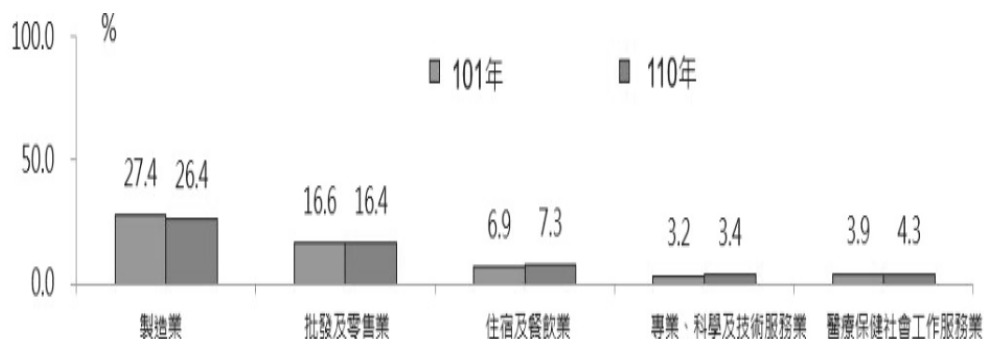


圖 1-3-1 各類別就業人數占全體就業人數比率-按主要大業別分
資料來源：主計總處，就業失業統計資料查詢系統，國發會（2022）。

二、超高齡社會的挑戰

（一）政府財務壓力

我國的社會福利制度正面臨嚴峻的財務壓力，因高齡人口對醫療的服務需求更勝其他年齡層人口，故造成健保沉重的財務負擔。健保在2017年就已出現當年度收支短絀的狀況，且金額逐步擴大，雖然在2021年有調整費率，但還是會面臨財務壓力。2016年起的軍公教人員年金改革，可使其財務趨於健全；另勞工保險（下稱勞保）財務危機也日益緊迫，故須進行改革。

（二）市場經濟榮枯

因為不同年齡層人口的勞動參與、勞動力與消費需求均不同，所以人口結構高齡化將影響經濟的發展。雖然人口老化對經濟發展有挑戰，但是中高齡者若多屬於健康的狀態，則可延續其勞動市場的參與，同時提高人力資本的投資與儲蓄等行為，進而使人口老化變成有利於經濟發展的因素。

（三）勞動人口流失

人口老化不僅牽涉長照議題，更與勞動力與產業發展息息相關。依主計總處（2022）人力資源調查統計年報：民國 110 年勞動力平均為 1,191 萬 9 千人（係指 15 歲以上可以工作之民間人口，包括就業者及失業者）較 109 年減少 4 萬 5 千人，可見高齡化已讓我國勞動人口減少且為近十年來首度負成長。

第二章 中高齡者就業

第一節 前言

在人口結構高齡化的趨勢下，我國的工作年齡人口將持續減少，且將日益高齡化。我國15至64歲的青壯年人口總數將從2015年最高峰的1,737萬人將逐年下降到2070年的776萬人（如圖2-1-1）。

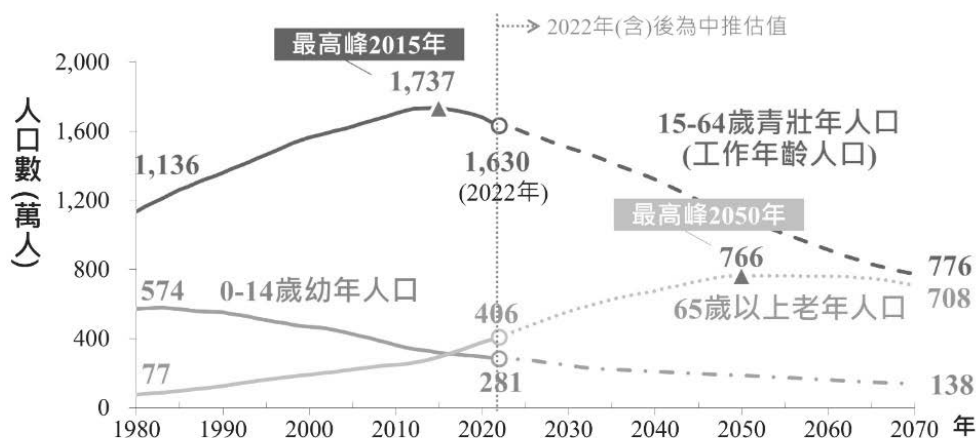


圖 2-1-1 三階段年齡人口

註：本圖為中推估結果。

資料來源：國發會「中華民國人口推估（2022年至2070年）」（2022）。

青壯年人口的逐年遞減將對勞動市場供給與產業發展造成重大影響，其中農業部門的就業人口老化及人力不足將最為嚴重，所以需要透過調整勞動政策並營造友善中高齡者就業環境。

依主計總處「人力資源調查」：民國110年中高齡者（45歲以上）民間人口為1,082.8萬人（包括勞動力487萬人與非勞動力595.8萬人）。當中高齡者面對個人因素（身心狀況與照顧家人）與外在環境的變化而影響就業時，應適時調整政府政策、企業作為與個人身心，以降低超高齡社會對就業市場之衝擊。

第二節 中高齡者就業政策

依行政院新聞傳播處（2019）重要政策：為因應人口老化及未來可能出現的勞動力短缺，故政府以多管齊下的方式來提升各年齡層的勞動參與率（下稱勞參率）。為進一步促進 45 歲以上者的勞參率，「中高齡者就促法」於 2019 年 12 月公布並在 2020 年正式施行，期以專法保障中高齡者（年滿 45 歲至 65 歲者）與高齡者（超過 65 歲者）[下稱中高齡者]的就業權益，以解決就業時可能面臨的問題，並鼓勵其投入勞動市場，透過經驗傳承及世代合作，共創社會繁榮與經濟發展。中高齡者就促法之特色與重點如下：

一、三大特色

- （一）有彈性：放寬雇主以定期契約僱用 65 歲以上者。
- （二）有禁止：禁止企業對 45 歲以上者有差別對待。
- （三）有補助：對失業中高齡者有就業促進津貼補助、對在職中高齡者有職務再設計補助與對企業留用高齡者有獎（補）助。

二、六大重點

- （一）禁止年齡歧視。
- （二）協助在職者穩定就業。
- （三）促進失業者就業。

- (四) 支持退休者再就業。
- (五) 推動銀髮人才服務。
- (六) 開發就業機會。

國人退休年齡普遍較早，依主計總處（2021）50 歲以上各年齡組勞參率均低於如圖 2-2-1 之主要國家，且差距隨年齡增長而擴大。「中高齡者就促法」的推動是希望從法制面建構友善的就業環境，促進失業者投入職場及在職者穩定就業，並活化過早離開職場或退休但仍有體力、技術、經驗且有意願重返職場之人力，提升我國勞動發展並促使青銀世代攜手合作，提升國家整體競爭力。

	2021年				
	中華民國	南韓	新加坡	日本	美國
45~49歲	84.4	79.9	88.3	88.5	82.2
50~54歲	75.4	79.3	84.8	87.5	79.2
55~59歲	58.9	74.8	77.7	84.2	72.2
60~64歲	38.6	62.2	65.9	73.8	57.0
65歲以上	9.2	36.3	32.9	25.6	18.9

圖 2-2-1 主要國家中高齡者勞參率

資料來源：主計總處「人力資源調查」與各國官方網站（2021）。

第三節 中高齡者就業問題

一、就業市場排斥

依主計總處「人力資源調查」：民國 110 年中高齡（45 歲以上）勞動狀況—中高齡者失業率 2.4%，與全體失業率 4%相較為低。相較為低的原因應為中高齡者穩定性較高，另一方面則是勞動市場排斥中高齡者就業，一旦其失業就不易找到新工作而選擇離開職場。另依主計總處 110 年 10 月「人力運用調查」（如圖 2-3-1）：45 歲以上未曾遇有工作機會失業者 8.1 萬人（71.66%），其中所遭遇困難以「年齡限制」31.74%最高，「待遇不符期望」20.64%次之。

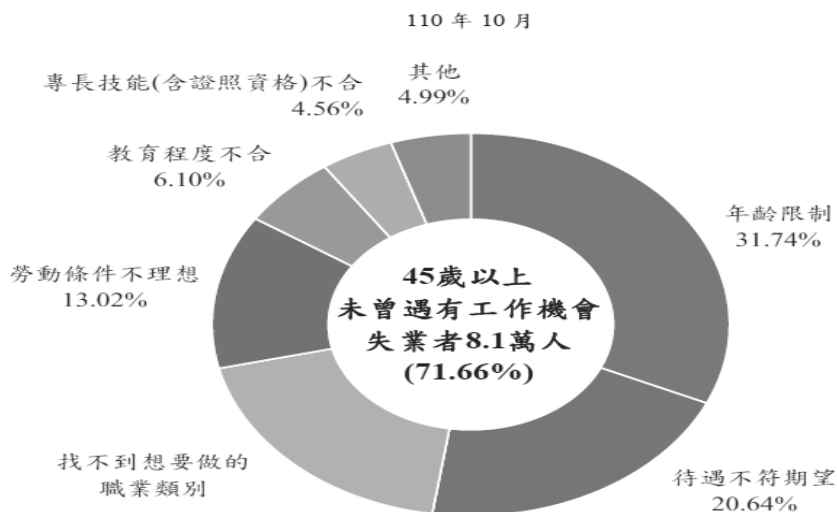


圖 2-3-1 45 歲以上未曾遇有工作機會失業者所遭遇困難
資料來源：主計總處「人力運用調查」（2021，10 月）。

因如上述 50 歲以上勞動人口部分在經濟許可下提早離開職場（退休），故出現中高齡者「勞參率與失業率」雙低的現象。

二、照顧與健康因素

有些中高齡者須照顧家人或自身患有傷病，也會影響該年齡層是否持續就業。依主計總處 110 年 10 月「人力運用調查」：45 歲以上非勞動力者，無就業意願者有 586.3 萬人，另無就業意願者之原因中有 233,934 人須「照顧家人」，而「健康不良或傷病（不含身心障礙）」則有 226,898 人，所以「須照顧家人或個人健康因素」也是造成中高齡者無意願返回職場的原因之一。