

迎接少子高齡化的寧靜革命

— 《未來年表》閱讀心得

馬世杰*

「少孤未曾備翻轉 老憐無依嘆曾經」

壹、前言：「少子無規劃，高齡無所依」

21 世紀世界人口變遷的來臨，全球 65 歲以上老年人口將明顯增加，特別是一人獨居或只有夫婦的高齡者家庭，增加的速度非常快，在往後的社會，當生活出現困難或需要幫助時，身邊沒有家人會變成一件理所當然的事，而我們都準備好了嗎？什麼是少子化與高齡化的寧靜危機？

泰戈爾在《漂鳥集》中寫下「我的存在有如生命，是一個永恆的奇異。」

¹而生命的誕生、壽命和數量，都牽引著周遭元素及永恆的變化。同樣的，「未來年表」此書代表意義，即是在此奇異旅程中尋找生命永恆的契機，作者從各方面帶領我們一觀日本正快速朝著少子高齡化前進，讓我們開始靜下省

* 苗栗縣銅鑼鄉銅鑼國民小學人事主任。

¹ 泰戈爾：漂鳥集。

思，及早尋求因應方案，避免日後造成「少子無規劃，高齡無所依」之生活困境。

貳、專書意旨詮釋及解析

少子化，可能原因包括經濟壓力大、價值觀改變、托育設施不健全、誘因不足等。由於生育率持續降低，使得未來工作人口將逐漸減少，甚至無法負擔 65 歲以上老年人口的需求。而高齡化，根據聯合國世界衛生組織的定義，65 歲以上老年人口占總人口的比例達 7% 時，稱為「高齡化社會」²。由於老年人對於經濟安全及安養的需求增加，將加重政府各項財政負擔及照護人力。

作者河合雅司藉由他的「人口政策及社會保險政策」專長，在本書中明白宣告「沒有人能置身事外」，並從日本「人口減少時程表」等各種詳細資料來釐清及正視現實狀況，告知將面對的未來，並進而提出「拯救日本的 10 個處方箋」。

【本書架構大綱】

沒有人能置身事外



人口減少時程表



拯救日本的 10 個處方箋

² 財團法人國家政策研究基金會：少子化、高齡化 Q&A。

筆者認為專書之各問題意旨可分為兩大方向來詮釋及解析：

一、高齡人口充斥及持續惡化現象

表 1 日本高齡人口持續惡化現象

時程	惡化現象
2016	出生人數跌破 100 萬人
2017	變成老太太大國
2020	每 2 位女性就有一位 50 歲以上
2022	正式進入獨居社會
2024	邁向每 3 人就有一名高齡者的「超高齡者大國」
2035	未婚大國誕生
2042	高齡人口約達 4000 萬人最大值
2045	東京都民中，每 3 人就有一人高齡者

資料來源：筆者整理專書目錄。

國家文官學院

表 2 各高齡社會之老年人口比例

名稱	65 歲以上老年人口占總人口比例
高齡社會	7% 以上
高齡化社會	14% 以上
超高齡社會	21% 以上

資料來源：筆者自行整理。

日本的老齡化率已經達到其它國家所未有的水準，而且老齡化速度之高是其一大特徵。日本從 1970 年開始至 1994 年，僅用 24 年時間就從老齡化社會進入老齡社會。根據國立社會保障和人口問題研究所的《日本未來推算人口》(2012 年 1 月推測統計)，老齡人口今後還將繼續增加，預計 2060 年時，在 4 人中即有 1 人超過 75 歲，而屆時平均壽命，男性為 84.19 歲，女性為 90.93 歲³ (如圖 1)。但長壽的老年人需要人照顧，在此出生率很情形下，由於年輕子女數量不足，已無法充分照顧家中長者，也無法滿足國家需求。

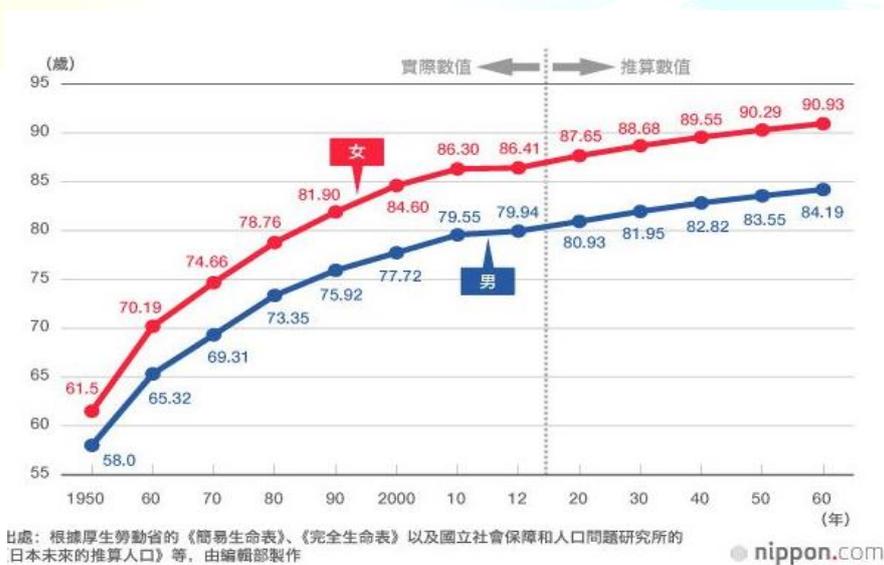


圖 1 日本平均壽命的變化和未來推算

資料來源：.nippon.走進日本。

³ nippon.走進日本：日本——全球最大的老齡社會 <https://www.nippon.com/hk/features/h00079/?pnum=2>

二、日本少子高齡化所面臨問題及困境

筆者參考專書內容，歸納為以下三大類影響：

(一) 設施維繫及體制受影響

1. 國立大學將面臨倒閉
2. 銀行、百貨、老人之家、漢堡店等從鄉鎮消失
3. 空屋增加及治安惡化
4. 火葬場不足
5. 半數自治體面臨消滅危機

(二) 人員需求及身心受影響

1. 照護離職潮爆發
2. 失智症患者直線上升
3. 輸血用之血液不足
4. 警備、消防、國防、醫療等人力不足
5. 未婚大國、老太太大國及超齡大國

(三) 企業營運及跨界危機

1. IT 技術大國動搖
2. 人事費用邁入高峰
3. 捲入世界糧食戰爭

4. 外國人將占據無人國土

以上彙整分析皆是作者舉例日本在少子高齡化後所衍生之各種效應及危機，值得臺灣借鏡，因此筆者也提供以下臺灣現今狀況與本書處方箋互相對照及省思。

參、臺灣現今狀況與專書處方箋省思

筆者提出以下本書處方箋相關問題解析，並觀諸臺灣現今狀況瓶頸及疑慮，以達截長補短之成效。

一、省思一：第 3 胎以上補助 1000 萬日圓？立意雖佳，但忽略每胎生產的重要性與帶動契機

臺灣出生率最大問題來自經濟問題造就的「不婚不生」，而非單純加強經費補助催生後續幾胎，即可解決所有問題。依據臺灣 2019 年生育補助情形（如圖 2），目前各縣市對於每胎都有經費不一的補助，並未刻意著重在第 3 胎以上，因為願意開始生養第 1 胎即已是成功踏出的第一步，但本書處方箋只刻意加強第 3 胎以上補助，已忽略生養第 1 胎者及第 2 胎者之相關權益，無法有效加強催生之力道及成效。



圖 2 2019 全臺完整生育津貼及育兒補助統計

資料來源：雅尼活力網站。

觀諸現況，臺灣仍存諸多生育瓶頸及疑慮：

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

(一) 低薪效應，養不起的焦慮

依據「世界人口綜述」網站推估，2019 年的各國生育率排名中，臺灣平均每位婦女僅會生下 1.218 個孩子，在全球敬陪末座。

同時，根據 1111 人力銀行調查顯示，不想擁有孩子的主要原因在於「經濟狀況不允許」(67.7%)、「對未來環境沒信心」(50.5%)、「想保有生活品質」(48.5%)。顯見，「經濟狀況」已是生育因素的首要考量。

筆者建議，最迫切的作法還是積極協助產業轉型為高附加價值企業，提升經濟成長，並給予願意提供育嬰假之企業減稅鼓勵，

減少企業人力成本負擔，才是解決青年低薪及少子化問題的釜底抽薪之道。

(二) 不婚不生及晚婚晚生

依據「兒童福利聯盟文教基金會」的統計：

1. 不生孩子也沒關係：62.4%
2. 養孩子不如養寵物：37.1%
3. 得不到工作職場支持：34.4%
4. 政府政策支持薄弱：42.3：%

NAT 結論：顯見如今年輕人對於生孩子並無意願，因為政府政策及工作職場都不支持，還不如養寵物比較實際。

另有關結婚對數之統計，從 105 年之 17 萬 7,861 對數已降至 107 年之 13 萬 5,404 對數，顯示國人越來越偏向「不婚不生」，更造就後續高齡初產婦的風險危機。依據內政部人口統計資料，國內女性平均首次懷孕年齡在民國 95 年落在 29.2 歲，而生育第 1 胎的平均年齡在 106 年已來到 30.8 歲，其中年齡超過 35 歲以上的高齡產婦已有 2 成多，顯見晚婚晚生情形已越來越常見，但高齡產婦代表的是早產機率與高風險機率上升。

(三) 臺灣工作年齡人口將要失衡

我國工作年齡人口（即青壯年人口）已於 2015 年達到最高峰後開始遞減，預估將由 2018 年 1,711 萬人，減少至 2065 年 777 萬人至 948 萬人。在年齡結構方面，自 2007 年起，45 至 64 歲人數已超越 15 至 29 歲及 30 至 44 歲，成為我國工作年齡人口主要年齡層。45 至 64 歲占工作年齡人口之比率將由 2018 年 41.2%，上升至 2065 年 43.4% 至 52.6%。整體而言，未來我國工作年齡人口將呈現 15 至 29 歲占比下降、45 至 64 歲占比上升之趨勢（如圖 3）⁴。

結論：臺灣未來工作人口將有 4 至 5 成由 45 到 64 歲之中高齡人口所組成，我們可能將面臨的是悲慘老年生活的來臨，此時，臺灣經濟陷入低成長、低利率、低通貨膨脹、低所得和超高齡化的社會。

⁴ 國家發展委員會人口推估查詢系統—中華民國人口推估（2018 至 2065 年）報告（國家發展委員會 2018 年 8 月）。

項目	2018年			2065年			
	人數 (萬人)	占總人口 比率(%)	占工作年齡人 口比率(%)	人數 (萬人)	占總人口 比率(%)	占工作年齡人 口比率(%)	
高推估	合計			948	50.4	100.0	
	15-29歲	(同中推估)			241	12.8	25.4
	30-44歲				296	15.8	31.3
	45-64歲				411	21.9	43.4
中推估	合計	1,711	72.5	100.0	862	49.7	100.0
	15-29歲	447	19.0	26.1	194	11.2	22.5
	30-44歲	558	23.7	32.6	258	14.8	29.9
	45-64歲	706	29.9	41.2	410	23.6	47.6
低推估	合計			777	48.6	100.0	
	15-29歲	(同中推估)			148	9.3	19.1
	30-44歲				220	13.8	28.3
	45-64歲				409	25.6	52.6

說明：工作年齡人口數係指15-64歲人口數，非指實際有工作（就業）之人數。

圖 3 工作年齡人口年齡結構

資料來源：國家發展委員會人口推估查詢系統—中華民國人口推估（2018 至 2065）。

二、省思二：減少高齡者？似為換湯不換之論證，無法解決實際老年化問題

專書中建議「改變一下目前以 65 歲以上為高齡者的定義」，以重新計算扶養比（扶養比中扶養老年人口的比率），來改善勞動力不足及社會保險財源問題。在策略上來講，此處方箋存在許多後遺症，不僅年輕人升遷管道受阻，每個人老化後的健康情形也不一致，可能落入「工作到老死」口實。真正可行之處，應是如何提升 65 歲以上人口重新志願參與勞動力，而不是一致性假平等、真剝削老年人之選擇權益。

以下為筆者整理臺灣與日本高齡化程度（民國為基準）比較：

表 3 臺灣與日本進入各高齡化程度社會之年度分析

	進入高齡化社會	進入高齡社會	進入超高齡社會
臺灣	82	107	預估 115 年
日本	59	83	預估 113 年

資料來源：筆者自行整理國家發展委員會－中華民國人口推估（2018 至 2065 年）與專書第 24 頁、第 28 頁）。

表 4 臺灣與日本進入各高齡化程度社會所花費時間分析

	由高齡化社會進入高齡社會 花費時間	由高齡社會進入超高齡社會 花費時間
臺灣	$107-82=25$	$115-107=8$
日本	$83-59=24$	$113-83=30$

資料來源：筆者自行整理。

分析結果：由高齡化社會進入高齡社會花費時間，臺灣與日本幾乎不相上下（分別為 25 年與 24 年），但由高齡社會進入超高齡社會花費時間，臺灣所需時間遠少於日本（分別為 8 年與 30 年），亦為世界各國所罕見，而臺灣剛面臨重大之軍公教年金改革，如在此時重新界定高齡者之定義，其後續之衍化效應，可能會造成當今社會難以接受及重新適應。

三、省思三：以公費生制度培育人才？只能造就人才，並無法解決大學教育

機構陸續倒閉問題

培養國家專業人才固然重要，學校也有教學特色及實績，但面對少子化衝擊時，仍難以抵擋時代潮流，因此臺灣許多大學教育機構已陸續面臨停辦、停招、倒閉或轉型等迫不及待危機（如圖 4 及表 5），依據教育部預估，大專校院的一年級新生人數，到 117 學年只剩下 15.7 萬人。而「私立大專校院的轉型及退場條例」也還在立法院審議當中，就算將來立法通過後，教育部加強學校專案輔導及預警機制，以提升教學品質，但少子化帶來的經營危機，已是無可避免之趨勢。根據人口預測模式預測，未來 10 年大專入學人數減少 10 萬人，至少 30 家學校得關門大吉。依筆者建議，藉此轉型為設立安養院和幼兒園結合的「幼老院」機構或轉型為托嬰中心，皆是可列入探討之可行方案。



圖 4 私校湧倒閉潮

資料來源：108 年 1 月 6 日中時電子報。

表 5 少子化因素造成之私校停辦、停招、倒閉或轉型統計

退場時間	學校名稱	備註
2014	高鳳數位內容學院	停辦，轉型為屏東縣私立崇華國民小學
2014	永達技術學院	停辦
2015	興國管理學院	中信金控捐資重組為「中信金融管理學院」
2015	立德大學	與康寧醫護暨管理專科學校合併為康寧大學
2017	台灣觀光學院	106 學年開始停招
2018	高美醫護管理專科學校	停辦
2018	亞太創意技術學院	停辦
2019	台南鳳和高中	停招國中、部

資料來源：筆者自行整理。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

肆、心得延伸與建議

綜觀臺灣現今狀況與前述省思，筆者分別針對「少子化」與「高齡化」

提出以下見解及建議：

一、「少子化」之建議對策

(一) 國民教育往下延伸可行性

如今各縣市公私立幼兒園品質參差不齊，甚至出現抽籤結果面對不同入學命運，讓家長疲於奔命，都是極待解決之問題關鍵。

因此，筆者建議，政府有必要考量「國民教育往下延伸可行性」，提供國民義務托育，托育公共化，以提供優質平價的托育政策⁵，提升國人生養子女意願，一方面可減少育兒經濟負擔，另一方面可提升學齡前教保服務品質之可行性、可及性及優質性。依據教育部「2 至 5 歲幼兒學前教育及照顧說明」（如圖 5），以下為「公立幼兒園」、「準公共幼兒園」、「非營利幼兒園」家長自付額及「2 至 4 歲育兒津貼」之現況。

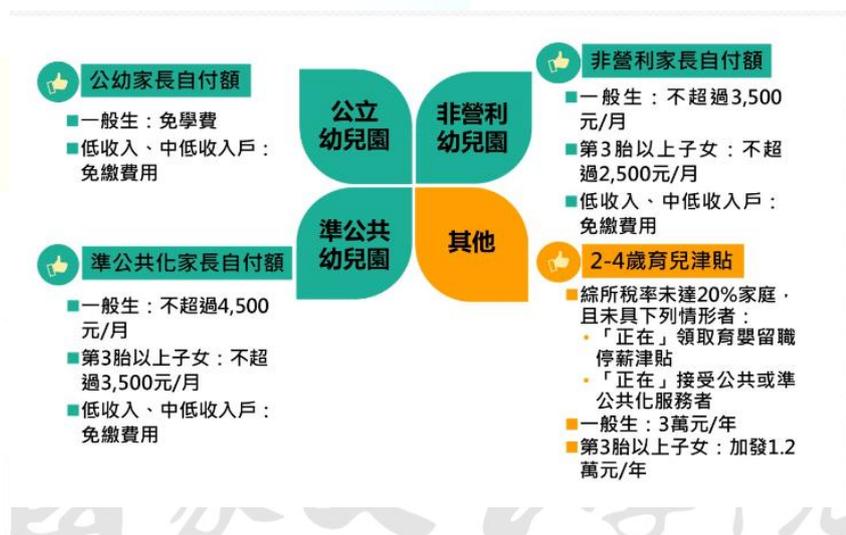


圖 5 2 至 5 歲幼兒學前教育及照顧說明

資料來源：107 年 7 月 31 日教育部即時新聞⁶。

(二) 育嬰留職之再進化

臺灣許多女性的工作成就並不在男性之下，但職場環境逼迫她們無時間安心生育及請育嬰假照護嬰兒，目前國內雖已如火如荼

⁵ 崩世代-財團化、貧窮化與少子女化的危機。

⁶ 107 年 7 月 31 日教育部即時新聞：我國少子女化對策計畫（107-111 年）2 至 5 歲幼兒學前教育及照顧說明及回應。

推動「育嬰留職」政策，但男性申請「育嬰留職」仍屬少數，而在瑞典，「夫妻育嬰假」讓爸媽們有 480 天的時間可以在家照顧 3 歲以下的幼兒，其中 390 天領八成薪，剩餘的 90 天有每日津貼，因此父親申請「育嬰留職」比例很高，同時政府也提供許多免費父親育嬰課程供參考運用，也造就父親「育嬰留職」推嬰兒車散步之流行風潮。

瑞典重要的「孩童優先」價值、兩性共同育兒的友善環境，加上父母共享育嬰假、領到 16 歲的育兒津貼、低廉的托育費用等完善福利，讓女人敢生、放心生，於是，生育成為幸福的樂事。而父親育兒不缺席，更讓女人無後顧之憂，也提供高生育率的誘因。因此政府實有必要將加強父親「育嬰留職」這區域納入今後之施政重點考量。

二、「高齡化」之建議對策

(一) 加強推動「青銀共居」方案

依據衛生福利部統計處資料，目前列冊需關懷獨居老人人數統計如下（表 6）：

表 6 列冊需關懷獨居老人人數統計

年別	列冊需關懷獨居老人人數
100	47255
101	48053
102	49064
103	47977
104	47655
105	45975

資料來源：筆者自行整理衛生福利部統計處—列冊需關懷獨居老人人數及服務概況。

我國自從 2018 年 3 月邁入高齡社會，預估 2026 年將成為超高齡社會，屆時老年人口占 20.7%，高齡化時程如下（圖 6）：

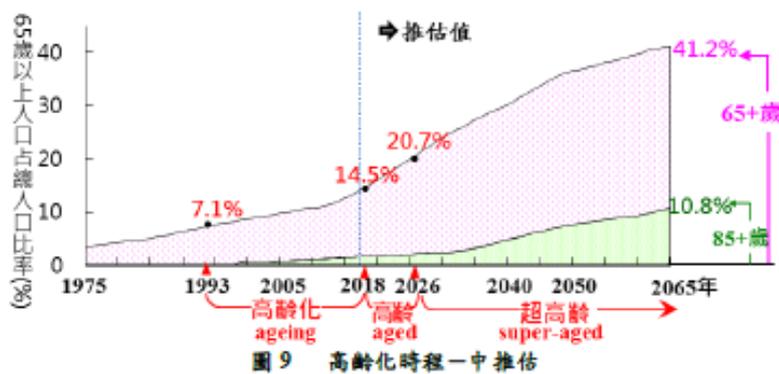


圖 6 高齡化時程—中推估

資料來源：中華民國人口推估（2018 至 2065）⁷。

⁷ 中華民國人口推估(2018 至 2065)。

要解決以上獨居老人及日趨高齡化人口問題，「青銀共居」是個可加強推動方案，因為它可以同時滿足高齡者的居住與陪伴需求，也可以讓離鄉青年在異地有個家。目前，2017 年臺灣新北市政府城鄉發展局與民間單位玖樓共生公寓合作推出「三峽北大青銀共居居住實驗計畫」；臺北市政府也在 2018 年開始推行「陽明公寓青銀共居計畫」。在「青銀共居」方案中，青年族與銀髮族可以一起煮食吃飯、一起分工家事、一起互相陪伴關心。而長輩豐富的生命歷練，可以讓年輕人學習怎麼照顧自己、打理生活，並擔任年輕人的傾聽者以及家政事務達人。同時，長輩從年輕人們身上得到的是時代觀念與最新資訊，可以活絡思考、強健體能、增進新的生活體驗。但臺灣在這方面並未有相關政府政策或民間企業大力推廣，筆者相信只要在入住時訂好相關契約，釐清相處規則，在這逐漸高齡化的社會中不失為可加強推廣之解決方案。

（二）活化高齡者人力之整合運用

在現今高齡化的社會裡，中高齡志工才是最被殷切盼望的一群人⁸。但依據臺灣與其他國家 65 歲以上人口的勞動參與率比較(如圖 7)，呈現高齡者勞動參與相對較低趨勢，即 65 歲以上人口有相當顯著一部分處於非勞動力人口的地位，其活化程度較低，形成

⁸ 最無憂的老化—精神科名醫帶你遠離熟齡憂慮的 76 個快樂提案。

人力資源浪費。尤其高齡人口之「在地老化」與「去機構化」已是當前各國之發展照護服務政策最主要目標，也最能符合民眾期待，如能善加利用 65 歲以上人口在此方面之參與率，不僅增加就業機會，也能補充日益不足之照護能力，並藉機宣導自助互助精神，加強日後之生活品質與自身健康照護。

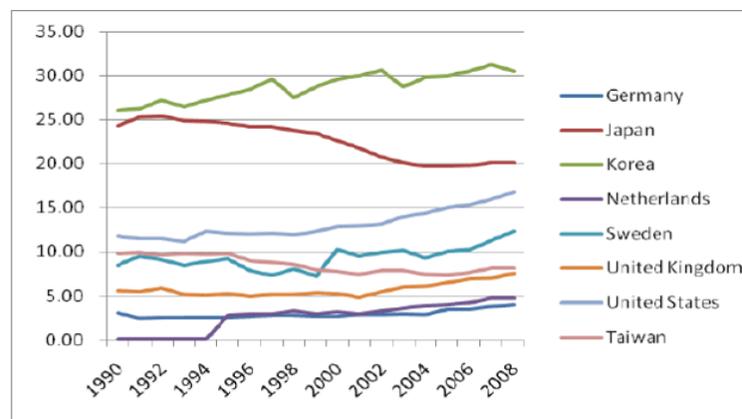


圖 3 各國 65 歲以上勞動力參與率

圖 7 各國 65 歲以上勞動力參與率

資料來源：筆者整理「政府如何因應高齡化問題作法—高齡人力運用之探討」⁹。

伍、結語：「少子翻轉，高齡進化」

綜觀現況，我國屬於相對較為年輕的人口結構，但是老化的速度卻遠比先進國家來的還要快，而新生兒出生率也名列世界最低，如何在減輕家長經濟負擔下，加強推動「友善生養配套措施」及「友善職場育兒環境」，已是刻

⁹ 政府如何因應高齡化問題作法-高齡人力運用之探討。

不容緩之最重要努力課題。另一方面，為因應高齡化社會的迫切危機，各國已陸續研擬促進高齡者的就業方案，以紓解少子化後的勞動人力缺口，我們除應加強相關配套措施外，更應輔導鼓勵民間企業之參與及投入，例如屏東縣萬丹鄉「第一照顧服務勞動合作社」採取「共勞共享，居服員就是老闆」策略，強調以在地人照顧在地人，能落實長期照護之永續經營，亦可提供政府單位借鏡與推廣。

如今臺灣面臨著少子高齡化的嚴峻挑戰，如何由本書中之各處方箋中借鏡改善國內相關問題，方是本書真正意識之延伸，也期盼有一天臺灣能達到「少子翻轉，高齡進化」階段，達到「安生、安養、安心」之理想社會。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院

參考文獻

一、書籍、期刊、論文與報紙

林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益等著（2012），**崩世代—財團化、貧窮化與少子女化的危機**。臺灣勞工陣線協會。

保坂隆（2013），**最無憂的老化—精神科名醫帶你遠離熟齡憂慮的 76 個快樂提案**。臺北市：三采文化。

二、網路資源

.nippon.走進日本：日本—全球最大的老齡社會。取自：<https://www.nippon.com/hk/features/h00079/?pnum=2>

107 年 7 月 31 日教育部即時新聞：我國少子女化對策計畫（107-111 年）2 至 5 歲幼兒學前教育及照顧說明及回應。取自：<https://www.edu.tw/PrintContent.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&t=FB01D469347C76A7>

公視：私校轉型退場 將新增「預警學校」機制（2018.2.26）。取自：<https://news.pts.org.tw/article/423785>

政府如何因應高齡化問題作法—高齡人力運用之探討，甄國清等 5 人著（2013）。**T&D 飛訊**，165。

財團法人國家政策研究基金會：少子化、高齡化 Q&A。取自：<https://www.npf.org.tw/13/8108>

商周 COM.：高齡化社會，「青銀共居」能拯救老人孤獨死危機？臺日案例剖

析背後優缺點。取自：<https://www.businessweekly.com.tw/>

[article.aspx?id=25938&type=Blog](https://www.businessweekly.com.tw/article.aspx?id=25938&type=Blog)

國家發展委員會人口推估查詢系統—中華民國人口推估（2018 至 2065 年）

報告（國家發展委員會 2018 年 8 月）。取自：<https://pop-proj.ndc.gov.tw/>

[download.aspx?uid=70&pid=70](https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70)



NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院