

編號：(114)004.0801

因應我國人口年齡結構變化下的政策課題：先導研究

本研究報告內容僅供本會業務參考

國家發展委員會
中華民國 114 年 5 月

編號：(114)004.0801

因應我國人口年齡結構變化下的政策課題:先導研究

委託單位：國家發展委員會

受託單位：國立臺灣大學

計畫主持人：傅從喜副教授

計畫期程：113年12月16日至114年3月15日

國家發展委員會
中華民國 114 年 5 月

中文摘要

近年來我國高齡人口比例持續攀升，至 2018 年達到「高齡化社會」標準，並即將邁入「超高齡社會」。人口結構快速高齡化的趨勢，引發社會高度關注，政府近年也陸續通過《高齡社會白皮書》（2021 年）與《因應超高齡社會對策方案（112-115 年）》等政策方針，積極回應高齡社會所帶來的挑戰。本計畫在透過多元的資料蒐集與分析，以瞭解在人口結構快速高齡化的趨勢下，哪些議題受到各界較多的關注；以及現階段有哪些政策領域，需要政府優先積極規畫與推動。本研究盤點主要國際組織近年對於人口高齡化所提出的政策主張、國內主流報紙對於人口高齡化與少子女化相關的報導重點、立法院關於人口高齡化與少子女化議題的討論內容、以及國內現行有關人口結構高齡化與少子女化的相關政策與立法；同時，並透過專家問卷，蒐集學者專家對於我國人口結構高齡化趨勢下，政府政策方向與施政重點的建議。

英文摘要

Taiwan has witnessed a steady increase in the proportion of its elderly population in recent years. By 2018, the nation had officially entered the stage of an “aged society” and is on the verge of transitioning into a “super-aged society.” This accelerated demographic shift toward population aging has garnered considerable societal concern. In response, the government has successively introduced key policy frameworks, including the *White Paper on an Aged Society* (2021) and the *Policy Plan for Responding to a Super-Aged Society (2023–2026)*, demonstrating a proactive approach to addressing the multifaceted challenges associated with an aging population. This study seeks to investigate, through comprehensive data collection and analysis, the key issues that have attracted heightened attention in the context of rapid population aging, as well as to identify policy domains that require prioritized governmental planning and intervention. The research encompasses a review of recent policy recommendations issued by major international organizations on population aging, an analysis of the thematic focus of domestic mainstream media coverage related to aging and declining fertility, an examination of legislative discussions within the Legislative Yuan, and an inventory of existing national policies and legislation concerning demographic aging and low fertility. Furthermore, expert surveys were administered to solicit informed perspectives from scholars and specialists regarding strategic policy orientations and areas of emphasis that the government should consider in light of Taiwan’s evolving demographic landscape.

目錄

第一章 緒論	1
第二章 相關研究之介紹與檢討	8
第三章 研究方法	14
第一節 研究大綱	14
第二節 研究方法	15
一、文獻分析法	15
二、民意資料分析	16
三、專家意見蒐集	17
第四章 現行政策與立法盤點	18
第一節 各部會重要政策盤點	18
第二節 我國現行人口高齡化相關立法盤點	24
第五章 資料分析	30
第一節 文獻分析	30
第二節 民意資料分析	34
第三節 專家意見分析	62

第四節 重要國際組織對人口結構高齡化的討論與主張	66
第五節 最適人口論點分析	77
第六章 結論與建議	83
第一節 研究結論	83
第二節 研究建議	86
參考書目	89

圖目錄

圖一 媒體「高齡化」與「人口老化」討論次數	2
圖二 立法院討論「高齡化」與「人口老化」次數	4
圖三 「GRB 政府研究資訊系統」研究計畫分析	5
圖四 華藝線上圖書館論文分析	6
圖五 研究架構圖	14
圖六 GRB 資料庫高齡化相關研究關鍵字之文字雲分析	32
圖七 聯合新聞網「高齡化」文字雲分析	36
圖八 聯合新聞網「人口老化」文字雲分析	37
圖九 聯合新聞網「人口老化」+「高齡化」文字雲分析	37
圖十 聯合新聞網「人口老化」與「高齡化」之「服務」文字雲分析	38
圖十一 聯合新聞網「人口老化」與「高齡化」之「政策」文字雲分析	39
圖十二 聯合新聞網「人口老化」與「高齡化」之「問題」文字雲分析	39
圖十三 自由時報「高齡化」文字雲分析	41

圖十四	自由時報「人口老化」文字雲分析	41
圖十五	自由時報「人口老化」+「高齡化」文字雲分析	42
圖十六	自由時報「人口老化」與「高齡化」之「服務」文字雲分析	43
圖十七	自由時報「人口老化」與「高齡化」之「政策」文字雲分析	44
圖十八	自由時報「人口老化」與「高齡化」之「問題」文字雲分析	44
圖十九	聯合新聞網「少子女化」文字雲分析	46
圖二十	聯合新聞網「少子女化」之「服務」文字雲分析	47
圖二十一	聯合新聞網「少子女化」之「政策」文字雲分析	48
圖二十二	聯合新聞網「少子女化」之「問題」文字雲分析	48
圖二十三	自由時報「少子女化」文字雲分析	50
圖二十四	自由時報「少子女化」之「服務」文字雲分析	51
圖二十五	自由時報「少子女化」之「政策」文字雲分析	51
圖二十六	自由時報「少子女化」之「問題」文字雲分析	52
圖二十七	立法院公報「高齡化」文字雲分析	54

圖二十八	立法院公報「人口老化」文字雲分析.....	54
圖二十九	立法院公報「人口老化」+「高齡化」文字雲分析.....	54
圖三十	立院公報「高齡化」與「人口老化」之「服務」文字雲.....	56
圖三十一	立院公報「高齡化」與「人口老化」之「政策」文字雲.....	57
圖三十二	立院公報「高齡化」與「人口老化」之「問題」文字雲.....	57
圖三十三	立法院公報「少子女化」文字雲分析.....	59
圖三十四	立院公報「少子女化」之「服務」文字雲.....	60
圖三十五	立院公報「少子女化」之「政策」文字雲.....	60
圖三十六	立院公報「少子女化」之「問題」文字雲.....	61

表目錄

表一 我國人口結構變化重要階段	1
表二 中央各部會網頁人口高齡化相關政策資訊盤點結果	18
表三 因應超高齡社會對策方案（112-115年）各項工作彙 整	21
表四 高齡科技產業行動計畫政策主軸、關鍵策略與目標	23
表五 我國人口高齡化及老人相關立法與內容	25
表六 近十年政府「高齡化」與「人口老化」相關研究件數	31
表七 學者專家問卷回覆內容整理	63
表八 聯合國老人綱領	66
表九 馬德里高齡議題國際行動計畫	72
表十 Scopus 資料庫文章列表	78
表十一 國內高齡化重要與少子女化重要政策效益評估項目	87
表十二 國內高齡化重要與少子女化重要政策前瞻研析項目	88

第一章 緒論

第一節 研究背景

近年來我國因出生率與死亡率下降，對人口結構造成重大之改變。1993年，65歲以上人口數達全體人口數7%，成為聯合國界定之「高齡化社會」(aging society)，之後高齡人口的比率持續上升，至2018年達14%，符合高齡化的標準。我國高齡人口比率將於 2025年超越20%，成為國際衛生組織界定的「超高齡社會」¹。

表一 我國人口結構變化重要階段

年別	重要階段
1993	成為高齡化社會
2016	工作年齡人口（15-64歲）邁入負成長
2017	65歲以上老年人口數超過6歲以下幼年人口數
2018	成為高齡社會

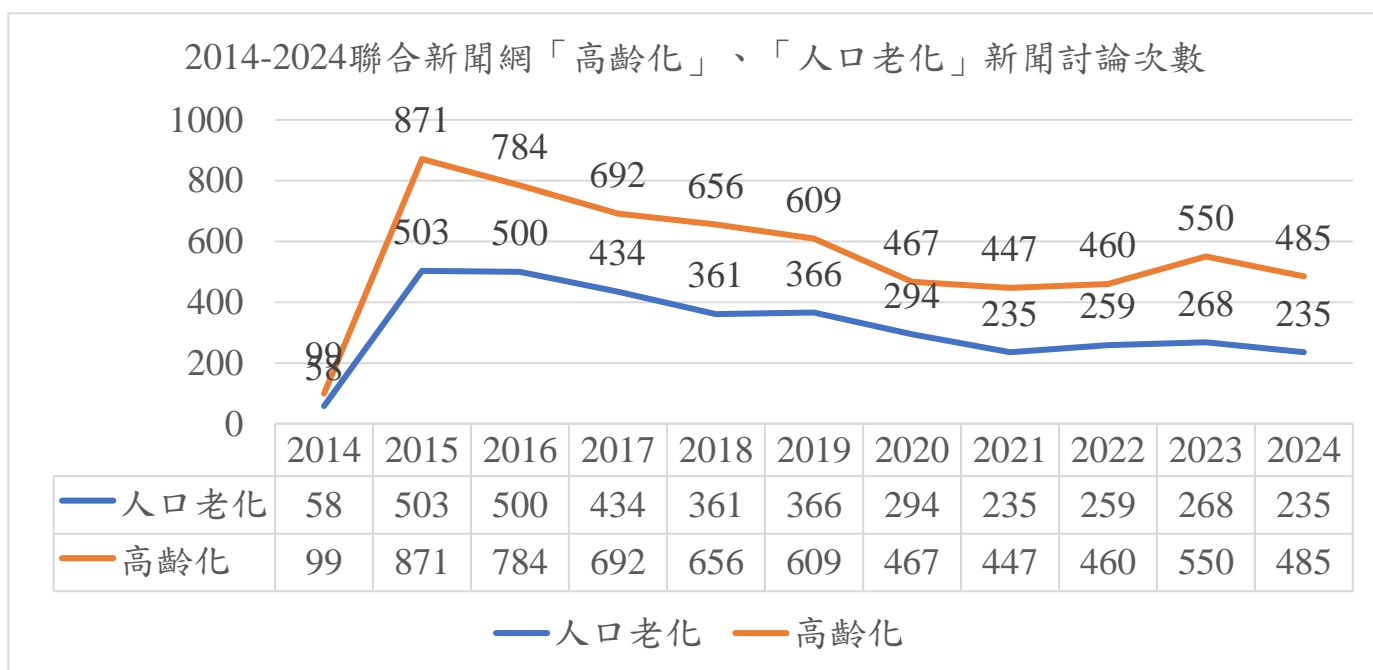
¹ 關於「超高齡社會」的界定，各界大致有兩種不同的標準。第一種界定是「65歲以上人口比率超過20%」，包含韓國統計局「2022 Statistics on the Aged」及世界銀行（World Bank）「Approach Paper: World Bank Support to Aging Countries」等出版的文獻均是採此定義，我國國家發展委員會的人口推估報告亦是採此定義。第二種界定是「65歲以上人口比率超過21%」，OECD與WHO（World Health Organization）近期的報告是採取此項標準，可參考 OECD/WHO (2022), “Ageing”, in Health at a Glance: Asia/Pacific 2022: Measuring Progress Towards Universal Health Coverage, OECD Publishing, Paris.

2020 人口自然增加率由正轉負，總人口邁入負成長

2025 65歲以上人口比率占比超過20%，成為超高齡社會

資料來源：參考國家發展委員會，2024，中華民國人口推估（2024年至2070年）。

人口結構快速的高齡化，也持續引發社會高度的關切，指標之一，就是媒體的報導熱度。下圖一是「聯合新聞網」關鍵字查詢的結果。從圖中可以看出，「人口老化」與「高齡化」是近年來媒體報導中高齡率出現的詞語，顯示社會輿論對相關課題的高度關注。



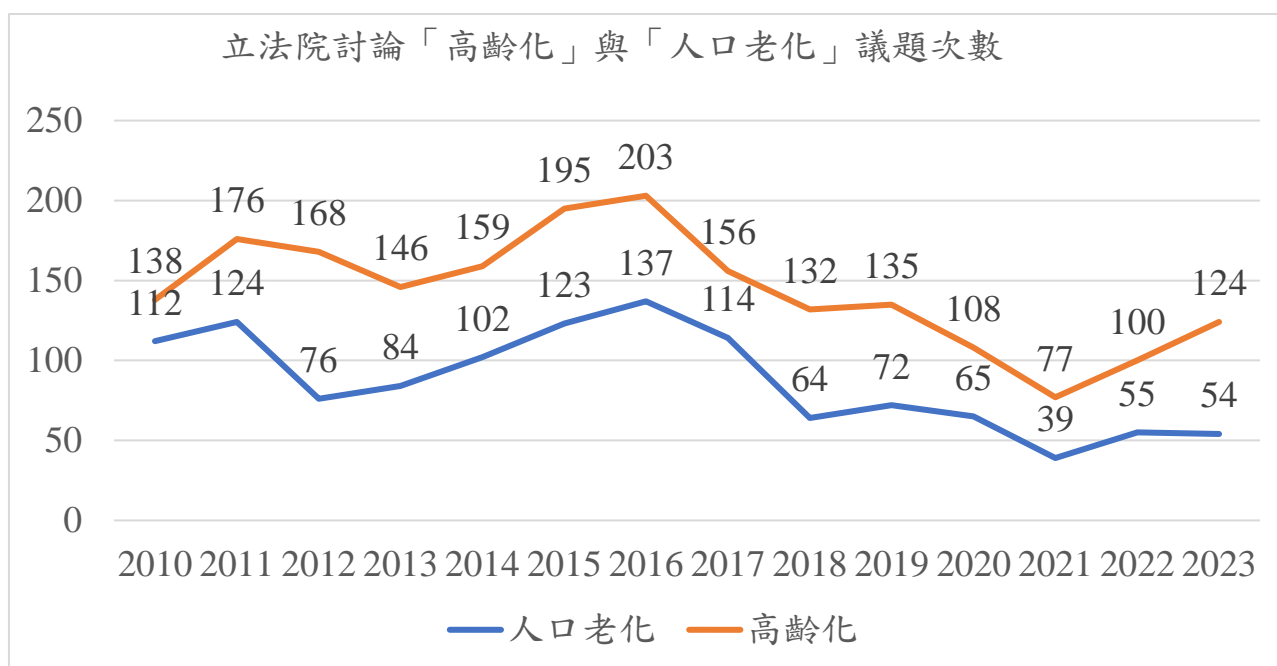
圖一 媒體「高齡化」與「人口老化」討論次數

因應超高齡社會的到來，行政院2015年頒布「高齡社會白皮書」，並於2021年完成大幅修訂，並接續推出「因應超高齡社會對策方案（112-115年）」，涵蓋15個部會的施政內容，四年期間編列1,207億元，推動105個施政項目，顯見政府對於高齡政策議題之重視。「高齡社會白皮書」內容並明確提出，需「統整高齡研究資源」及「強化高齡研究與政策前瞻規劃」。近年來，公共政策強調循證治理(evidence-base)的重要性，更凸顯系統性研究的重要性，作為政策規劃與發展的基礎。

除了高齡社會白皮書外，政府近年還陸續推出與高齡社會有密切關聯的各項政策規畫與法令，例如：邁向高齡社會老人教育政策白皮書（2006年核定）、長期照顧十年計畫2.0（2016年核定）、病人自主權利法（2016年通過）、外國專業人才延攬及僱用法（2017年通過）、我國少子女化對策計畫（2018-2025年）、中高齡者及高齡者就業促進法（2019年通過）。

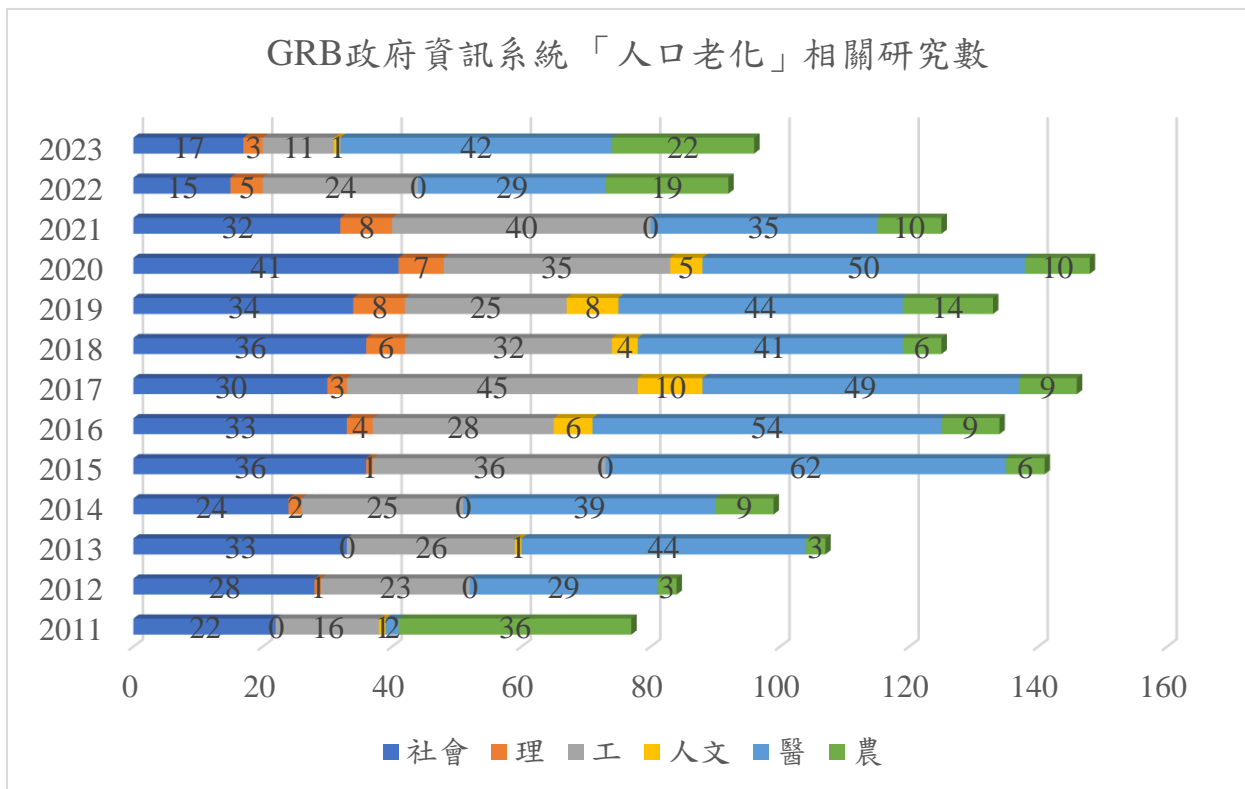
儘管近年來政府陸續通過各項政策及法令，但是高齡化相關的政策立法，仍是立法者持續關注的焦點。下圖二是在立法院議事錄中，以「高齡化」與「人口老化」字詞搜尋的

結果，顯示近年來立法院對此議題的關切熱度不減。



圖二 立法院討論「高齡化」與「人口老化」次數

人口老化相關議題也是近年來政府與學術界共同關注的研究課題。根據「GRB 政府研究資訊系統」資料庫查詢結果，2011-2023年間，政府相關單位資助的研究計畫案中，有提到「人口老化」的研究計畫共有1,320件。若按研究領域區分，以「醫」領域的587件最多、「社會」領域的395件居次、第三為「工」領域的374件(詳見下圖三)。

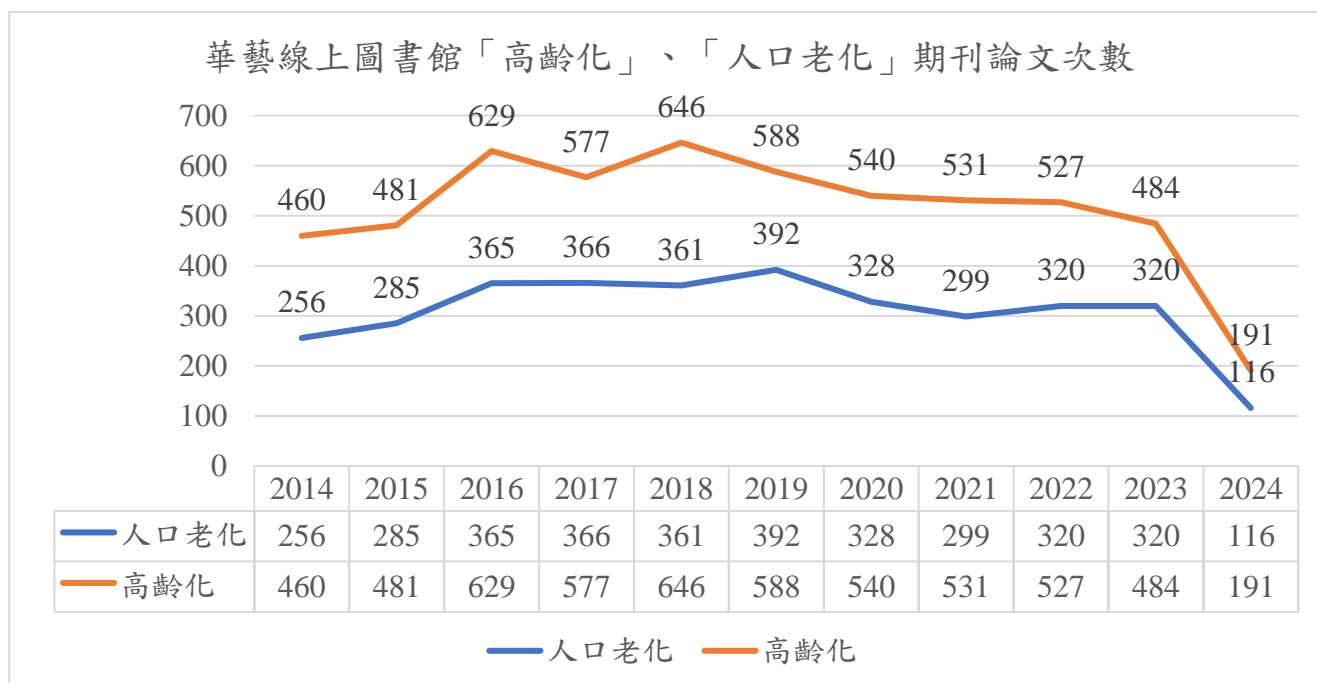


圖三 「GRB 政府研究資訊系統」研究計畫分析

從上述的資料可看出，政府近年投注於高齡相關研究的資源相當可觀。因應我國高齡社會的發展趨勢，未來將需要持續投入研究經費與資源。在此情況下，如何擬定未來重要的研究議題，以讓政府研究資源做最有效的運用，並豐富人口高齡化相關重要議題的研究成果，作為政府政策規劃的參考，是現階段相當值得重視的課題。

觀察國內學術界相關論文的發表狀況，也有助於思考政府應優先投入研究資源於哪些議題。下圖四是在國內重要的「華藝線上圖書館」的搜尋結果。從圖中可以看出，學術界

每年與高齡化相關的研究成果非常可觀，顯見學術界對相關議題的重視。



圖四 華藝線上圖書館論文分析

註：2024年非全年資料，故數字較低

基於上述種種重要背景，本研究將透過多元的資料蒐集，整理出我國人口高齡相關的重要議題，對政府後續政策研究的重點與策略，提出具體的建議。

第二節 研究目的

本計畫之目標，在勾勒我國人口結構高齡化未來重要課題，作為政府相關部會未來進一步深入探究之參考；並提出初步政策建議，作為跨部會合作、具體化政策因應方向之基礎。

本計畫的具體研究課題，包含以下各項：

- (一)盤點我國目前與人口結構高齡化相關的制度與法令政策，並蒐集國內外媒體、政府機關、相關社會團體或國際組織、學術研究所關心之人口年齡結構變遷相關議題。
- (二)根據相關研究資料，檢視「最適人口理論」(The Optimum Theory of Population)的觀點與討論，評估我國提出最適人口之可行性。
- (三)歸納分析我國人口結構轉變下的問題現況，並勾勒出我國未來重要課題圖像。
- (四)根據未來重要課題圖像，標示出應優先聚焦之重要課題，並據以提出整合性、跨部會之政策建議，作為政府政策回應之參考。

第二章 相關研究之介紹與檢討

面對人口結構持續快速的高齡化，有哪些政策議題是值得關切的？許多組織與研究者，都曾對此提出看法。例如，1991年時，美國國家醫學院（Institute of Medicine of the National Academy of Sciences）邀請18位健康領域的領袖組成委員會，訂出需高度優先進行探究的課題，包括下列九個面向：1.有助於了解衰老的基本機制；2.解決老年人身障和失能的問題；3.增加對疾病與衰老之間相互作用以及與年齡相關疾病的認識；4.降低老年人的發病率和死亡率；5.能夠在短期內實施；6.減少醫療成本；7.增加對健康與疾病中行為和社會因素的認識，並幫助老年人維持社會和生理健康；8.改善患者的藥物治療；9.解決相對被忽視的研究領域（Lonergan and Krevans, 1991）。由於美國國家醫學院主要關心的是醫療層面的議題，故其提出的九大優先議題，也均是以醫療相關的議題為主。

2015年美國白宮高齡化會議（White House Conference on Aging）所設定的政策討論主題，包括健康老化、退休保障、長期照顧、與高齡正義等四大面向；同時並提出未來須持續關注的領域，包括人口變遷、照顧者、跨域合作、科技

與老年、態度改變等五個面向（Hudson, 2015；The White House, 2015）。

最近，美國衛生與公共服務部（Department of Health and Human Services）轄下的社區生活署（Administration for Community Living, ACL）剛於 2024 年 5 月發布一篇報告，這份報告是由 16 個聯邦機構共同協力完成，提出政策路徑以提升全體國民的健康老化、改善老年經驗、及確保高齡者獲得社會的尊嚴對待。這份報告列舉四項重要的政策領域，包括：年齡友善社區、協調住宅與支持性服務、提升長期照顧服務使用、完善健康照顧與支持服務（National Council on Aging, 2024）。這份報告發布後，具有相當學術影響力的美國老年醫學會（The American Geriatrics Society, AGS）提出了其評論觀點，包括：必需超越現況的檢視，思考典範的轉移；必需強化各單位垂直和水平的協調；必需發展明確的評估指標；需強化全生命週期的研究；需提升服務人力的培訓；需提升健康老化的實踐（AGS, 2024）

除了美國政府機關外，近年來國際組織也紛紛提出高齡社會的重要課題。林珊如與楊培珊（2008）整理 2002 與 2007 年兩次聯合國高齡議題世界大會的議題，包含：

(一) 重點領域一：老齡化世界的發展

1. 老年人在社會及發展中的參與問題
2. 勞動力老化問題
3. 農村地區的發展、移民及城市化問題
4. 老年人參與學習、受教育及接受培訓問題
5. 代間關係問題
6. 消除貧窮問題
7. 收入和社會保障問題
8. 老年人在緊急/災害狀態下遇到的問題

(二) 重點領域二：老年人的健康

1. 終身健康和精神健康
2. 醫療服務問題
3. 愛滋病問題
4. 醫護人員的培訓問題
5. 心理健康
6. 老年身心障礙問題

(三) 重點領域三：改善社會及支持性環境

1. 住宅與生活環境
2. 照顧問題

3. 對老年人歧視和暴力問題

4. 社會對老年人所持態度

而我國行政院於 2021 年頒布的高齡社會白皮書，內容也盤點了聯合國歷次會議所提的政策重點，包括：1982 年聯合國全球高齡大會（World Assembly on Ageing）、1991 年「聯合國老人綱領」（United Nations Principles for Older Persons）、1994 年「國際人口與發展會議」（The International Conference on Population and Development, ICPD）、1999 年「國際高齡者年」（International Year of Older Persons）、2002 年「第二屆高齡議題世界大會」（Second World Assembly on Ageing）、2015 年的「2030 永續發展課題」（the 2030 Agenda for Sustainable Development, SDGs）等。以及國際衛生組織（World Health Organization）所強調的政策面向，包括：1992 年的「活力老化：一個政策架構」（Active Ageing: A Policy Framework）報告、2016 年的「高齡化與健康全球策略暨行動計畫」（Global strategy and action plan on ageing and health）、2020 年的「健康老化的十年」（Decade of Health Ageing, 2020-2030）等（衛生福利部，2021）。

此外，許多學者也提出高齡社會相關研究議題中不可忽視的主題。例如，鍾俊文（2004）提出政府在少子女化、高齡化趨勢下，必需介入的政策面向，包括：

1. 提升國內生育率；
2. 高等教育、兵役、移民問題；
3. 工時、工會、退休金提撥及退休年限問題；
4. 全民健康保險及安樂死問題；
5. 經濟計畫與經濟預測、公共建設、住宅政策
6. 財政、貨幣政策、景氣循環及金融
7. 政府職能、產業結構、文化層面

國外學者方面，Hess(2018)強調，性別的角度是高齡化研究中不能忽略課題。Silverstein（2012）與 Dickerson 等人（2007）認為交通議題是高齡社會的重要政策課題。Cook 與 Skogan（1990）則認為，高齡犯罪受害問題未受到應有的重視。Grenier 等人（2016）指出，高齡無家者的議題逐漸受到重視。

從以上的文獻可以看出，近年來許多國際組織、國家機構、學者專家紛紛提出人口結構高齡化相關的政策課題。國際組織與國家機關部分，因其定位之不同，其所強調的政策

重點亦有差異。而學者的主張，更因其研究專長或興趣之不同，而有差異。

本研究將系統性整理近年來重要國際組織所強調的高齡化相關政策課題；並爬梳國內資料庫，釐清國人關注的面向，據以提出未來政策研議的建議。

至於「最適人口理論」(The Optimum Theory of Population)的議題，經盤點，國內學者針對這個主題曾發表的學術論文僅兩篇，分別是：

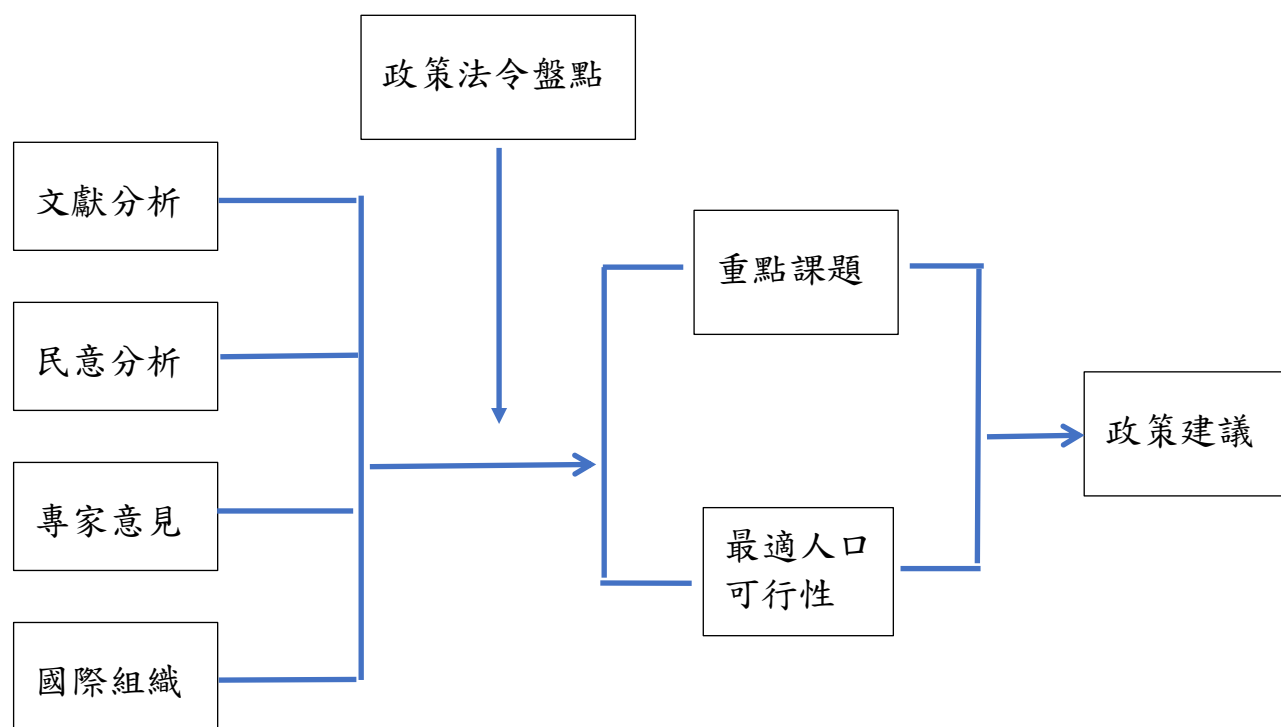
1. 麥朝成，1978，不同住宅區之間的最適人口分配，經濟論文叢刊。
2. 魯慧中，1999，人口老化-從最適人口成長觀點重新詮釋，人口學刊。

此外，在涵蓋七千多出家出版機構出版品的 Scopus 搜尋資料庫中以” Optimum Population”進行查詢，發現出版品的「關鍵字」含有此一字詞者，不限出版時間，共 63 篇；若將出版時間限縮在 2000 年至今，則僅 20 篇。本計畫後續將從這 2 篇國內論文與 63 篇國外文獻中，蒐集所有可取得全文之中英文文獻，整理國內外學術界關於此一議題之討論與主張，評析此一理論對我國之適用性。

第三章 研究方法

第一節 研究大綱

本研究將盤點國內相關政策法令、整理國內外組織關切的議題重點、評估「最適人口」在我國應用的可行性、勾勒我國未來高齡化重要的研究議題、並提出政策建議。本研究的架構圖如下圖五。各項目的研究方法，以及預期獲得的內容，詳見第二節研究方法。



圖五 研究架構圖

第二節 研究方法

本研究將採取多元的分析方法，以完整蒐集各面向之資料，分項詳細說明如下：

一、文獻分析法

(一) 中英文資料庫研究主題

本計畫將整理英文資料庫「Scopus」，以及「華藝線上圖書館」之資料，瞭解近年來國內外高齡相關議題的學術發表情形。這部分的資料呈現，將含兩個部分：

1. 近十年來國內外社會科學、理、工、醫、農等不同領域高齡相關學術論文出版情形。
2. 國內近十年來已發表學術論文之議題分析。將統計所有論文的關鍵字分布，瞭解高齡化相關議題的研究熱度；同時將借助文字雲等分析軟體，來輔助呈現各議題的重要性。

(二) 國際組織文件分析

將蒐集整理聯合國（UN）、國際衛生組織（WHO）、歐洲聯盟（EU）等重要國際組織近年發布之相關文件，分析歸納

出其強調的高齡相關之重要研究議題。

（三）學術論文內容分析（針對「最適人口」議題）

將分析國內外對於「最適人口」相關論文的討論內容，檢視此一理論之主張，並探討比較不同的分析觀點，以評估其在我國的適用性。

（四）國內人口高齡化相關政策立法盤點與檢視

盤點國內近20年與高齡化相關之政策與立法，以及相關政策與立法評估報告，瞭解近年相關政策立法之實施成效。

二、民意資料分析

（一）媒體資料分析：

分析媒體對於「人口老化」議題的報導與討論狀況。本研究透過網路爬蟲（Web Crawler）分析工具，搜尋媒體對於「人口老化」、「高齡化」與「少子女化」議題的新聞報導與討論方向，並進行資料分類整理，其次，針對新聞報導內容關鍵字進行分類，最後將國內「人口老化」、「高齡化」與「少子女化」議題新聞主題進行熱門度排序。同時，搭配文字雲方式，呈現相關議題的關注度。此部分的分析，將以聯合新聞網以及自由時報最近10年的報導內容為分析範圍。

（二）立法院議事資料分析

分析近年立法院關於「人口老化」、「高齡化」與「少子女化」的討論狀況，整理出近年來立法院在相關領域最關切的議題面向。此部分將以立法院公報近5年的內容，擷取含有「人口老化」、「高齡化」與「少子女化」等字詞的前後文字，進行文字雲分析。

三、專家意見蒐集

本研究就蒐集國內重要學者專家對於高齡社會重要議題的看法，以及對於我國現階段高齡化相關政策與立法發展的觀點。預計向12-15位學者專家蒐集資料。因本計畫研究期間較短（計畫開始執行至繳交期末報告時間僅2個月），而本計畫擬邀訪之對象均為國內重要學者專家，彼此時間未必能相互配合，安排訪談較為不易，故經評估後，決定以問卷的方式蒐集專家意見。

第四章 現行政策與立法盤點

第一節 各部會重要政策盤點

壹、各部會網頁搜尋

本研究在中央各部會的網頁做地毯式的搜尋，以「高齡化」、「人口老化」、「老人」等三個關鍵字，搜尋 16 個業務可能有與此等領域相涉之部會與其附屬單位的網頁，將其網頁資料中出現以上任一個關鍵字之資料彙整，以瞭解各部會目前有哪些既有的相關政策與服務。這些部會包括：衛福部、勞動部、教育部、農業部、內政部、環境部、文化部、交通部、經濟部、法務部、國科會、國發會、原民會、客委會、退輔會及金管會等。除了這 16 個部會的網頁外，其轄下各局、各署的網頁也在資料搜尋之列。

表二 中央各部會網頁人口高齡化相關政策資訊盤點結果

	部會	業務
內政部	內政部警政署	高齡防詐騙、失智協尋、銀髮長者交通安全、街頭迷途長輩協助返家或就醫
	內政部消防署	高齡居家防災
	內政部消防署	長照機構防災
	內政部國土管理署	社會住宅
	內政部國家公園署	樂齡共融、老幼同遊
文化部		樂齡人口文化近用、長者學習資源、藝術創齡、銀色藝世代
交通部	交通部觀光署	樂齡旅遊路線
法務部		禁治產及監護

金管會		終老保險、不動產逆向抵押貸款、金融教育、信託、高齡者權益保護、高齡消費者保護、高齡化金融商品與服務、微型保險及小額終老保險
客委會		客家老人照顧及長照、伯公照護站
原民會		原住民族長期照顧
退輔會		榮民照顧、退除役官兵重返職場、榮家安養服務、榮民醫院高齡醫學發展、老人再就業補助
國科會		高齡人口結構研究、高齡需求研究、高齡科技產業策略
教育部	教育部學前教育署	人口教育
	教育部青發署	青年志工長者服務、老幼共學
	教育部體育署	銀髮族運動推廣
勞動部	勞動部基金運用局	退休基金管理
	勞動部勞發署	中高齡再就業輔導
	勞動部勞工保險局	老年年金給付、中高齡再就業職災保險
	勞動部職安局	中高齡及高齡工作者安全衛生與健康
經濟部	經濟部	台糖銀髮住宅、高齡者輔具產品通用設計競賽
	經濟部標準檢驗局	老人輔具檢驗及宣導
	經濟部產業管理署	高齡科技與產品研發
農業部	農業部	農村銀髮族健康促進
	農業部農村發展署	高齡農村社區發展
衛福部	衛福部	長期照顧、老人保護
	衛福部疾病管制署	傳染病宣導
	衛福部國民健康署	老人健康促進、活躍老化、疾病宣導、健康城市暨高齡友善城市、高齡運動推廣、失智友善社區
	衛福部社會及家庭署	老人照顧
	衛福部健康保險署	居家醫療整合照護、安寧照護
	衛福部食藥署	老人營養健康、老年人口族群成癮性藥品

國發會	合理人口結構、提升人口素質、保障勞動權益及擴大勞動參與、健全社會安全網、落實性別平權、促進族群平等、促進人口合理分布、精進移民政策並保障權益
環境部	社區環境改造

資料來源：作者整理

從上表的資料中可看出，我國與人口高齡化或老人權益及福利的措施與服務相當多元，除了涵蓋傳統社會福利領域的各項照顧服務、健康醫療領域的服務、就業相關的服務等，還涵蓋防災、防詐、金融等層面的服務，可謂相當豐富。此外，有多達 16 個部會的業務均與此政策課題有關聯。然而，目前我國並未有跨部會的高齡政策協商連繫平台，各部會相關的政策與服務是否均有一致的邏輯？是否可以有更強的連結和合作？值得進一步瞭解評估。

貳、因應超高齡社會對策方案（112-115 年）政策內容分析

行政院於 110 年 9 月 27 日函准予修正「高齡社會白皮書」，白皮書內容明確訂出四大願景：自立、自主、共融及永續；同時明訂實現各項願景之政策目標與行動策略。為落實政策白皮書之實現，於 111 年 11 月 10 日核定「因應超高齡社會對策方案（112-115 年）」，明訂各相關部會之工作分工。此對策方案是近年政府對於人口結構高齡化

最完整的政策行動計畫，其內容彙整了政府相關單位的重要工作，以及近期應努力的重要政策方向。

表三 因應超高齡社會對策方案（112-115 年）各項工作彙整

目標	執行策略	主辦單位
增進高齡者健康與自主	推廣高齡者休閒運動	教育部、衛福部、農委會、原民會、輔導會、教育部
	強化高齡者心理健康	衛福部、輔導會、教育部
	提升高齡者對健康、醫療及照顧安排的自主選擇	衛福部、法務部、經濟部、輔導會、農委會、原民會、教育部
	精進高齡醫療照護服務	衛福部
	提升機構照顧品質	衛福部、輔導會
	提升智慧科技於健康照護的應用	衛福部、輔導會
	提升失智防護與照顧	衛福部
	提升社區照顧資源布建與資源運用效益	衛福部、勞動部
	銜接醫療與長照	衛福部
	發展在宅式健康照顧	衛福部
	強化臨終照顧	衛福部、輔導會
	營造在地共生社區（會）	衛福部、農委會、原民會、客委會、內政部、輔導會
	提升高齡者社會連結	提升高齡者數位連結
提升高齡者的家庭與社區連結		衛福部、教育部
促進高齡者的職場連結		經濟部、勞動部
鼓勵高齡者積極參與社會活動		衛福部、內政部、教育部、原民會、客委會
鼓勵高齡者參與社會服務		衛福部、輔導會、農委會、原民會、客委會
普及高齡者學習參與		教育部、衛福部、勞動部、農委會、原民會、客委會
促進世代和諧共融	落實人口教育	教育部
	促進代間互動	衛福部、教育部、內政部、文化部、交通部、輔導會、農委會、環保署、內政部

	提倡代間學習	教育部	
	強化跨世代的合作方案	勞動部、經濟部、教育部、農委會、衛福部	
	提升青年世代投入高齡服務	教育部、勞動部、衛福部	
	促進跨世代家庭成員共同參與社會活動	衛福部、教育部、輔導會、文化部	
建構高齡友善及安全環境	破除年齡歧視	衛福部、勞動部、內政部	
	保障高齡者人身安全	衛福部、輔導會、內政部、金管會、教育部	
	建立失智友善環境	衛福部	
	普及高齡友善與可負擔的住宅	內政部、經濟部	
	提升高齡者交通運輸便利性	交通部、經濟部、衛福部	
	構建安全社區交通網絡	內政部、交通部、經濟部、教育部	
	強化民眾及相關服務人員高齡友善服務知能	教育部、交通部、衛福部	
	強化災害防救措施	衛福部、內政部、輔導會、農委會、經濟部、國家科學及技術委員會、環保署	
	強化社會永續發展	強化家庭功能與連結	教育部、衛福部、勞動部
		提升社會安全制度永續性	衛福部
運用高齡人力資源		勞動部	
引導銀髮產業發展		經濟部、國家科學及技術委員會	
強化高齡研究與政策前瞻規劃		衛福部	

資料來源：作者整理

參、高齡科技產業行動計畫政策內容分析

行政院於 112 年 9 月 19 日核定之「高齡科技產業行動計畫」，主要因應臺灣即將在 2025 年邁入超高齡社會，推動高齡普惠科技的發展，並提供高齡者與照顧者各方面的協助，行政院於 112 年 9 月 19 日核定「高齡科技產業行動計畫」，期利用臺灣科技優勢，打造銀髮

族健康、宜居及樂活的生活日常，並帶動高齡科技產業發展，展現臺灣科技發展「以人為本」的典範。

該計畫以高齡者及照顧者的需求出發，從產業發展、社會參與、智慧科技、友善生活等面向推動各項策略措施，使高齡科技產品及服務落地，提供健康樂齡及高齡族群健康促進、醫療照護、社會互動、數位學習等多元產品。相關政策主軸、關鍵策略與目標分述如下：

表四 高齡科技產業行動計畫政策主軸、關鍵策略與目標

主軸	關鍵策略	目標
推動市場經濟	鼓勵高齡科技產品跨業合作、促使高齡科技產品／服務落地	媒合供需對接，滿足高齡者需求，帶動高齡經濟，預計健康福祉產業營業額在 2025 年突破 3,000 億元
擴大數位賦能	推廣數位化學習，進而增加高齡者社會參與度	從數位場域促進高齡者學習，持續參與社會和經濟活動
提升照顧效能	推動照顧設備及系統數位化及智慧化	導入智慧科技，降低照顧者負擔，提升照顧效能
優化高齡生活	公私協力合作，整合資源及串接多元資料，以提供友善生活整合服務	從數位串接，優化高齡者生活並擴展服務網絡

資料來源：國家科學及技術委員會

智慧科技不僅可以運用於高齡者日常生活，提高其生活便利與品質，亦可於醫療、社會照顧、健康促進、社會互動、學習等領域發揮

效益，提升社會參與及個人福祉。而未來高齡者的資訊與科技能力將愈來愈高，強化智慧科技的發展與應用，是我國人口高齡化趨勢下的重要努力方向。

第二節 我國現行人口高齡化相關立法盤點

本研究對「全國法規資料庫」進行分析，運用網路爬蟲的方式，找出現有立法(含「法」、「條例」、「辦法」等)條文中，含有「人口老化」、「高齡」、「老人」、「中高齡」、「六十五歲」、「五十五歲」等字詞之法條內容，以瞭解現行立法之狀況。經盤點後，相關立法狀況整理如下表。

表五 我國人口高齡化及老人相關立法與內容

項目類別	法條名稱	與人口高齡化相關內容
健康醫療類	口腔健康法	推展老人口腔保健與預防措施
	老人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法	對於低收入與中低收入老人提供健保保費補助，與政府提撥健保費細則。
	醫療法	醫療法人可附設老人照顧機構
	原住民族健康法	長照機構人員進修相關規定
	長期照顧服務法	長照機構法人設立條件
社福照顧類	內政部補助或委託辦理老人服務及照顧辦法	補助老人福利機構、基金會等設立老人休閒活動設備與照顧服務建置。
	原住民族基本法	政府應特別保障原住民老人之相關權益
	家庭暴力防治法	老人保護相關規定
	國民年金法	未參加其他社會退休保險之民眾，老年時可以領取年金之計算方式與應繳保額等規定。
	中低收入老人生活津貼發給辦法	提供經濟條件較貧窮之老人每月生活津貼
	中低收入老人特別照顧津貼發給辦法	提供照顧中低收入老人之工作人口每月照顧津貼
	老年農民福利津貼暫行	老年農民發放津貼之條件與金

條例	額
老人保護通報及處理辦法	老人受暴後之責任通報人員及後續處理辦法。
老人福利法	政府應提供老人經濟安全保障、健康照護、喪葬協助、預防老人虐待、老人機構服務條件等，以及執行各項福利之財源籌措方式與主管機關等
失能老人接受長期照顧服務補助辦法	補助老人接受家庭照顧服務或機構照顧之費用
衛生福利部關懷弱勢加發生活補助及擴大實(食)物銀行補助辦法	中低收入老人每月加發生活補助
社會救助法	低收入老人之救助
社會福利基本法	保障老人社會福利權益
農民健康保險條例	提供農民(含老年農民)相關保障
長期照顧服務申請及給付辦法	長照服務給付相關規定
就業退休類	
公立專科以上學校校長教授副教授延長服務辦法	延長教授與校長的就職年齡，不得逾七十歲。
公立學校教職員個人專戶制退休資遣撫卹條例/公務人員個人專戶制退休資遣撫卹法	退休之教職員個人專戶退休金規定。任職5年且年滿60歲可自願退休，年滿65歲須屆齡退休。
公立學校教職員退休資遣撫卹條例	退休之教職員退休撫卹規定與退休條件規定。任職5年且年滿60歲可自願退休，年滿65歲須屆齡退休。
促進中高齡者及高齡者就業獎勵辦法	補助促進中高齡及高齡者就業相關規定
退休中高齡者及高齡者再就業補助辦法	補助促進退休中高齡及高齡者就業相關規定
中高齡者及高齡者就業促進法	45-64歲為中高齡者、逾65歲為高齡者。促進中高齡及高齡者

	再就業措施包括需定期檢視職場環境、雇主不得求職/待遇歧視、政府提供就業輔導、政府開發中高齡就業機會等
失業中高齡者及高齡者就業促進辦法	辦理中高齡就業輔導/職前訓練之財源籌措、個人使用細則、諮詢與媒合規定、雇主雇用獎助金額等
在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法	穩定在職中高齡者與高齡者相關措施
計程車駕駛人執業登記管理辦法	老人計程車駕駛相關規定:年滿65歲需每年換新證,至年滿70歲止。
勞工保險條例	老年年金相關規定:年金給付年齡逐步提高,至65歲止。
勞動基準法	退休年紀條件、勞工退休金相關規定
就業保險促進就業實施辦法	雇用中高齡者獎助措施
就業促進津貼實施辦法	雇用中高齡者獎助措施領取辦法
農民退休儲金條例	辦理農民退休儲金相關規定
學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例	私校教職員退休金相關規定:教職員年滿60歲或任職滿25年可自願退休;年滿65歲應主動辦理屆齡退休,得予延長服務,但至多至七十歲。
壯世代產業發展及促進法	適用對象係55歲以上有工作能力及工作意願者,其立法目的係為因應超高齡社會
就業服務法	中低收入老人聘僱之外籍家庭照顧供免繳安定費、應促進中高齡者就業
漁會法	各級漁會新進總幹事之年齡,不得超過五十五歲

	地方政府成立銀髮人才服務據點補助辦法	銀髮據點相關補助規定
機構與人員管理類	外國人從事家庭看護工作補充訓練辦法	老人機構或團體舉辦外籍看護工作訓練相關規定
	老人福利機構設立標準	老人福利機構設立相關規定
	老人福利服務專業人員資格及訓練辦法	老人照顧服務人員訓練相關規定
	私立老人福利機構接管辦法	地方政府認有接管必要時之相關作法
	私立老人福利機構設立許可及管理辦法	私人或法人設立老人福利機構之相關規定
	長期照顧服務機構設立許可及管理辦法	長照機構設立相關規定
	長期照顧服務機構評鑑辦法	長照機構評鑑相關規定
	原住民族健康照護人員培育進用及留用辦法	公費生可申請前往老人照顧機構服務
	衛生福利部辦理老人福利機構評鑑及獎勵辦法	老人機構評鑑相關規定
	其他類	終身學習課程實施及非正規教育課程補助辦法
終身學習法		推動老人教育學習
役男申請服替代役辦法		家中父母皆為老人之役男申請替代役減短當兵時間。
保險業資金辦理專案運用公共及社會福利事業投資管理辦法		保險業資金可投資社會住宅及老人住宅興建
保險業辦理不動產投資管理辦法		鼓勵投資供出租之住宅出租予六十五歲以上高齡者
消防法		老人長照機構之消防規定
因應嚴重特殊傳染性肺炎振興三倍券發放辦法		補助中低收入老人一千元以用於三倍券。
合作社法	合作社可以經營設置住宅、醫療、老人及幼兒社區照顧相關服務等公用設備，供共同使用之業務。	

資料來源：作者整理

從上表的內容可以看出，我國人口高齡化及老人相關之立法相當多，涵蓋的層面相當廣泛，包含對於高齡者的就業、退休、所得支持、照顧、安養、保護、住宅、教育學習、權益保障等等。同時，也有多項立法規範老人相關服務人員的培育，藉以充實高齡者服務人力。大致可將既有的立法區分為「健康與醫療」、「社福與照顧」、「就業與退休」、「服務機構與人員管理」、及「其他」等類別。整體而言，是以「社福與照顧」類的立法最為豐富。這些立法都有助於我國高齡社會趨勢下，老人服務體系的完備。

值得強調的是，目前國內相關的立法除了提供老人各方面的福利與保障，也有許多對於高齡者的限制。例如，公務人員、教育人員與勞工的退休相關法令，仍是以 65 歲為法定退休年齡；教育人員雖有延任之規定，但限定以 70 歲為上限。此外，對於私部門也有類似的規範，例如：漁會總幹事不得超過 55 歲；職業駕駛以 70 歲為上限。隨著國人壽命的

延長，以及健康狀況的提升，相關法令對於年齡上限的規範，實可再全面檢視其適切性。

第五章 資料分析

第一節 文獻分析

本研究針對政府研究資訊系統(GRB)近十年(2015-2024年)間之研究計畫，用關鍵字「高齡化」與「人口老化」進行搜尋。GRB為資訊最完整的政府研究資訊系統，所有接受政府機關委託與資助之研究計畫，均須將研究成果上傳至此一系統。換言之，本資料系統完整涵蓋了全部政府相關研究案的資料。經過搜尋結果，近十年共有387件研究計畫的關鍵字包含「高齡化」或「人口老化」，詳如下表六。

表六 近十年政府「高齡化」與「人口老化」相關研究件數

年度	計畫件數	文章關鍵詞數量統計
2024年	37篇	205
2023年	27篇	146
2022年	28篇	145
2021年	47篇	225
2020年	60篇	291
2019年	42篇	180
2018年	49篇	253
2017年	26篇	112
2016年	43篇	200
2015年	65篇	201
總計	387篇	1958

資料來源：政府研究資訊系統 GRB

從上圖的文字雲分析結果可以看出，幾個最醒目的關鍵字是：

1. 健康
2. 醫療
3. 老化
4. 政策
5. 照顧
6. 科技
7. 服務
8. 社區
9. 學習
10. 經濟

同時，還有許多領域的研究也佔有重要的位置，包括：教育、就業/工作、生活、家庭、數位、產業、風險。另有一些主題雖字體相對小一些，但也在文字雲中清晰可見，包含：獨居、居住、障礙、性別、代間、死亡、文化、產業等等。

第二節 民意資料分析

此節將分析民意對於人口高齡化關注的現況。本部分的分析將分為兩個面向，第一是大眾媒體的報導；第二是立法院的討論。大眾媒體的報導反映社會大眾關注人口高齡化相關的議題為何；立法院的討論內容則反映民代對於人口高齡化的關注面向。透過這兩個面向資料的分析，能夠大致瞭解國內民意對於人口高齡化的議題主要的關切點有哪些。

壹、媒體報導的分析

此部分的分析，選取兩種報紙資料的資料為基礎：聯合報與自由時報。這兩家報社均為國內重要的輿論平台，其報導的內容，應能大致反映社會大眾對於公眾議題關切的現況。此部分將透過網路爬蟲技術，以文字雲的方式，對這兩份報紙關於人口老化報導資料做整理分析，呈現國內媒體輿論所關注的議題現況。

一、「人口高齡化」的資料分析

(一) 聯合新聞網資料分析

聯合新聞網近 5 年的報導資料，經過網路爬蟲的分析，以「高齡化」及「人口老化」為關鍵字，分別獲得 3,307 篇與 1,371 篇報導。此部分同樣運用文字雲的方式，分別呈現各項議題受關注程度。下圖

七是運用聯合新聞網以「高齡化」一詞進行的文字雲分析結果；下圖八是以「人口老化」一詞分析結果；下圖九是同時以「高齡化」與「人口老化」兩個詞進行分析，亦即：只要報導中出現這兩個詞的其中之一，即將該篇報導納入分析。

綜合這三個文字雲的呈現中，也可以看出幾個字詞明顯佔據著最醒目的位置與範圍，包括：

1. 醫療
2. 健康
3. 服務
4. 經濟
5. 退休
6. 問題

除此之外，還有也可清楚看許多字詞占有一定面積，包含：市場、醫院、健保、癌症、社區、社會、產業、市場、企業、失智、住宅、農業、科技、創新、家庭、機構、就業、學習、繼承、房價、政治、環境、教育等等。



圖七 聯合新聞網「高齡化」文字雲分析



圖八 聯合新聞網「人口老化」文字雲分析



圖九 聯合新聞網「人口老化」+「高齡化」文字雲分析

從圖九的圖像可以看出，在「人口老化」與「高齡化」的報導中，最為相關的「服務」，主要為醫療、健康、社區、照顧、照護、失智、醫院、科技、家庭、居家、金融、生活、機構、據點、就業、偏鄉等等面向的服務。

而從圖十的圖像可以看出，在「人口老化」與「高齡化」的報導中，最為相關的「政策」，包含：醫療、健康、經濟、產業、健保、家庭、企業、退休、科技、環境、生育、照顧、住宅、投資、金融、人才、移民、工作等等議題。

在從圖十一的圖像可以看出，在「人口老化」與「高齡化」的報導中，最為相關的「問題」，包含：醫療、健康、人口、經濟、缺工、工作、健保、照顧、環境、資源、產業、勞動力、退休、醫院、醫師、家庭、社區、失智等等。

（二）自由時報資料分析

自由時報近5年的報導資料，以「高齡化」及「人口老化」為關鍵字，分別獲得2,864篇與1,810篇報導。此部分比較前一部分的作法，將有「高齡化」與「人口老化」字詞出現的報導，做文字雲的呈現，結果如下圖十三、圖十四與圖十五。



圖十五 自由時報「人口老化」+「高齡化」文字雲分析

從自由時報內容的三個文字雲圖示，與聯合報的內容有相當高的同質性，佔據最鮮明位置的，同樣為醫療、服務、健康與經濟等；其餘出現的醒目字詞，也大致與聯合報的內容有高度的相似性，僅是各字詞在圖示中所佔的比例有所不同。同時，此部分也比照前一部份的作法，將文字雲中無法直接瞭解指涉內容的「服務」、「政策」與「問

題」相關的內容，特別選出來另做文字雲分析。其結果如下圖十六、圖十七與圖十八。



圖十六 自由時報「人口老化」與「高齡化」之「服務」文字雲分析

從圖十五的圖像可以看出，自由時報在「人口老化」與「高齡化」的報導中，最為相關的「服務」，主要為醫療、照顧、健康、醫院、社區、照護、失智與居家等。而從圖十六的圖像可以看出，在「人口老化」與「高齡化」的報導中，最為相關的「政策」，包含：經濟、醫療、人口、照顧、補助、健康、產業與生育等。在圖十七的圖像可以看出，在「人口老化」與「高齡化」的報導中，最為相關的「問題」，包含：經濟、醫療、健康、農業、照顧、缺工、勞動力、人力等等。

二、 少子女化的分析

前面一個部分維媒體對於「高齡化」與「人口老化」相關內容的分析，此部分將接續進行媒體對於「少子女化」報導內容的分析，採用的方法，同樣是以網路爬蟲的方式，分析聯合報與自由時報過去十年來的相關報導內容，並透過文字雲的圖像來呈現。

（一）聯合新聞網的分析

從圖二十的圖像可以看出，聯合新聞網在「少子女化」的報導中，最為相關的「服務」，主要為醫療、照顧、發展、健康、醫院；企業、照護、工作、家庭、社區、教育等。而從圖二十一的圖像可以看出，聯合新聞網「少子女化」的報導中，最為相關的「政策」，包含：教育、補助、發展、大學；、產業、人才、家庭、市場、醫療、健保、生育、人才等。在圖二十二的圖像可以看出，聯合新聞網「少子女化」的報導中，最為相關的「問題」，以教育、學校、學生、缺工、教師等五個詞最為醒目；其餘尚有人才、人力、工作、醫療、產業、企業等詞也清晰可見。

（二）自由時報的分析

自由時報近十年報導內容關於「少子女化」之文字雲分析，詳如下圖二十三。從圖示中可以明顯看出，佔據最大篇幅的五個字詞包含：

1. 教育
2. 學校
3. 人口
4. 補助
5. 問題

綜合上面三個文字雲圖像所呈現的內容，可以看出，立法院關於人口老化與高齡化的討論，聚焦最多的五個主題，包括：

1. 服務
2. 農業
3. 醫療
4. 健保
5. 長照

除此之外，其他佔據顯著篇幅的字詞含包括：問題、補助、家庭、福利、照顧、保險、健康、缺工、人力、生育、教育、福利、經濟等。

接著比照前述對於媒體報導的分析方式，將立法院公報中有人口老化或高齡化的字詞段落中，有出現「服務」、「政策」與「問題」等字詞的內容，分別挑選出來再進行文字雲分析，結果如下圖三十、圖三十一與圖三十二。



圖三十一 立院公報「高齡化」與「人口老化」之「政策」文字雲



圖三十二 立院公報「高齡化」與「人口老化」之「問題」文字雲

綜合上述三個圖像所呈現的內容，可以看出在立法院討論中，與高齡化與人口老化相關的議題，最後到關注的「服務」、「政策」與「問題」，為農業、人力、健康、照顧/護、缺工等；其餘如治療、醫療、失智、勞動力、農村、經濟、移工、幼兒、疾病、生育率等，也佔有相當醒目的位置，顯示受到立法院高度的關注。

第三節 專家意見分析

本研究蒐集國內學者專家對於高齡化重要議題的看法。因本研究期程極短，故採取專家問卷的方式進行意見蒐集。專家問卷的內容，主要在瞭解國內重要的學者專家對於高齡社會重要議題的看法，以及對於我國現階段少子化、高齡化相關政策與立法發展的觀點。本研究針對15位學者專家發出問卷，計回收12份，回收率為80%。協助填答問卷的學者專家，其背景涵蓋社福、勞動、財政、人口與家庭、以及老年學等領域，包括以下學者專家（以下依姓名筆畫順序）：王榮璋（監察委員、社福）、吳玉琴（前立委、社福）、呂寶靜（政治大學退休教授、社福與老年學）、李易駿（台南護專副校長、社福與勞動）、辛炳隆（臺灣大學退休教授、勞動）、林宏陽（屏東科技大學教授、社福與勞動）、林萬億（前政務委員、社福與老年學）、施世駿（臺灣大學教授、社福與勞動）、陳琇惠（東海大學退休教授、社福）、楊文山（中研院研究員、人口與家庭）、蔡培元（政治大學副教授、社福與勞動）、鄭清霞（中正大學教授、社福與財政）。

以上12位學者專家，就其專業領域的瞭解與觀點，提出

對於我國人口高齡化與少子女化趨勢，應做進一步深入探究的研究議題，整理如下表七。

表七 學者專家問卷回覆內容整理

主題	次主題	具體議題
婚姻支持	促進婚姻	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檢視與分析未婚青年的交友經驗及其困境 2. 發展可信任的交友管道與鼓勵措施 3. 瞭解有伴侶的年輕人婚姻與同居狀況 4. 瞭解不婚男女的原因與期待 5. 重新檢視婚姻與家庭教育的必要性及作法
平衡家庭與就業	家務支持	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擴大雙薪家庭家事服務外包的可行作法 2. 檢視家事勞務的性別平等與改善措施
	職場支持	<ol style="list-style-type: none"> 1. 職場育兒措施的現況與改善措施 2. 研議職場工作彈性化的可行作法，及對婚育態度之影響 3. 檢視我國友善婚育的職場家庭政策之成效
	支持家庭育兒	<ol style="list-style-type: none"> 1. 瞭解新手父母的困境與支持 2. 如何增進現代父母的育兒知能 3. 檢視我國親職教育的現況與展望提高育兒津貼
	托育與生育率	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檢視保母與幼兒園的培育機制與照顧品質 2. 公共托育服務及育兒相關補助與生育意願的相關性 3. 政策介入對於我國提升生育率的影響
	住宅與生育	住宅政策及社會住宅對於結婚或生育意願及行為的影響
健康與照顧	醫療保健	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檢討全民健保的給支付制度對醫療發展的影響 2. 醫療體系因應人口老化的對策 3. 推動超高齡社會的疾病預防與健康促進
	長期照顧	<ol style="list-style-type: none"> 1. 外籍照顧服務員之培訓、督導與政策檢視 2. 檢視本國照顧服務人力的培育與策進作為 3. 檢視社區整體照顧體系的成效與展望 4. 長照服務財務制度的檢視分析

		5. 長照保險與全民健康保險整合之可行性研究
		6. 重症或慢性疾病長者社區整合照護模式之研究
		7. 共生社區推動模式之研究？
老年生活	獨居議題	獨居老人的居住衍生議題
	租屋問題	未來老人租屋問題
經濟安全	社會保障	1. 如何預防老人工作貧窮？ 2. 各社會保險現金給付整併之可行性 3. 老人各項補助或津貼整併之可行性研究 4. 勞保年改革的選項與社會對話
	個人退休準備	1. 提升高齡者的退休經濟安全準備與理財 2. 長者對以房養老的認識與接受度以房養老 3. 長者對財產信託的認識與接受度
就業與退休	中高齡及高齡就業促進	1. 檢討退休年齡過早的法規與職場管理 2. 檢討促進中高齡就業的成效與改善作為 3. 因應員工銀灰化的職場職務再設計 4. 如何建構終身職能學習機制，提升中高齡與高齡者的就業能力 5. 如何促進職場世代協作之具體策略與作法 6. 如何消除對中高齡與高齡者的年齡歧視 7. 分析退休再就業者之圖像 8. 瞭解非正式部門就業者之處境
	退休	1. 如何推動退休準備教育與退休生活安排 2. 如何推動彈性退休制度
社會參與和連結	社會參與	1. 老人志願服務參與偏低之成因 2. 如何鼓勵老人善用公私運動館舍
	數位連結	1. 長者使用網路的經驗與影響 2. 長者學習科技運用能力之經驗
尊嚴與善終	善終準備	台灣長者為善終做了哪些準備
	生命教育	生命教育對老人善終的影響為何
	成年監護	如何精進成年監護制度
社會結構調適	產業需求	1. 如何調整產業結構以因應未來勞動力減少與結構老化 2. 如何透過 AI 或自動化，減少人力需求
	移民政策	1. 如何將現行移工政策轉銜成為移民政策 2. 如何強化我國移民政策之實施成效
	公共空間	公共空間的彈性多元運用
	交通	1. 交通需求

	2. 交通政策規劃
人口變遷	1. 哪些鄉鎮村落可能發生人口銳減的極限狀況 2. 哪些鄉鎮村落可能發生社會福利服務供給人數單位太小的問題

從上表中可以看出，學者專家回應的待研究議題面相當多元，整體而言，大致可以再進一步區分為四大類別：

1. 與少子女化相關的婚姻支持
2. 各項平衡家庭與照顧的議題，含家務支持、職場支持、家庭育兒支持等相關議題，以及托育與住宅政策對於生育率之影響效果
3. 老人的各項支持，含健康、照顧、生活、就業、退休、經濟安全、社會參與及連結、尊嚴與善終等
4. 以及社會層面應有的調適，含產業、移民、公共空間、交通、人口等面向

第四節 重要國際組織對人口結構高齡化的討論與主張

近年來人口老化的議題在國際上已備受關注，許多國際組織也紛紛針對這個議題提出看法與主張。本節就整理重要的國際組織對於人口高齡化所提出的政策觀點。

- 一、 聯合國1982年全球高齡大會 (World Assembly on Ageing) 通過「高齡課題國際行動計畫」(International Plan of Action on Ageing)。這是聯合國首次召開全球高齡大會，會中通過的行動計畫，包含了健康與營養、保護老年消費者、住宅與環境、家庭、社會福利、所得保障與就業、教育等領域，提出62項行動建議。
- 二、 聯合國於1991年通過「聯合國老人綱領」(United Nations Principles for Older Persons)，列舉獨立性(Independence)、參與(Participation)、照顧(Care)、自我實現(Self-fulfilment)與尊嚴(Dignity)等五大面向，並具體提出對於每個面向的主張，整理如下表：

表八 聯合國老人綱領

構面	主張
獨立性	年長者應能獲得足夠的食物、水、住所、衣物和醫療保健，透過收入、家庭與社區支持及自助方式來確保這些基本需求。
	年長者應有機會工作或獲得其他創造收入的機會。
	年長者應能夠參與決定何時以及以何種方式逐步退出勞動市場。
	年長者應能夠接受適當的教育與培訓課程。

	<p>年長者應能夠居住在安全且可依個人喜好與能力變化而調適的環境中。</p> <p>年長者應能夠在家中居住至可能的最長時間。</p>
參與	<p>年長者應繼續融入社會，積極參與影響自身福祉的政策制定與執行，並與年輕世代分享自己的知識與技能。</p> <p>年長者應能夠尋找並發展為社區服務的機會，並根據自身興趣與能力擔任志工。</p> <p>年長者應能夠組織或加入年長者團體或協會。</p>
照顧	<p>年長者應依據各社會的文化價值觀體系，獲得家庭與社區的照顧與保護。</p> <p>年長者應能獲得醫療保健，以維持或恢復最佳的身體、心理與情緒健康，並預防或延緩疾病的發生。</p> <p>年長者應能獲得社會與法律服務，以提升其自主性、保障與照顧。</p> <p>年長者應能夠獲得適當的機構照護，在人道且安全的環境中接受保護、復健及社交與心理上的刺激。</p> <p>年長者在任何居所、照護機構或治療設施中，都應享有基本人權與自由，並獲得對其尊嚴、信仰、需求及隱私的充分尊重，以及對自身照護與生活品質的決策權。</p>
自我實現	<p>年長者應能夠追求機會，以充分發展個人潛能。</p> <p>年長者應能夠獲得社會的教育、文化、精神及休閒資源。</p>
尊嚴	<p>年長者應能夠有尊嚴且安全地生活，不受剝削及身心虐待。</p> <p>年長者應受到公平對待，不因年齡、性別、種族或族裔背景、殘疾或其他身份而受到歧視，並且不應僅依其經濟貢獻來衡量其價值。</p>

資料來源：United Nations, 2025.

三、 聯合國於1994年於開羅召開的「國際人口與發展會議」
 (The International Conference on Population and
 Development, ICPD) 中，通過了一份行動綱領 (Programme

of Action)。該向綱領對世界各國提出了十一項引導政策發展的原則，包括（United Nations, 1994）：

(一) 原則 1

所有人類生而自由，並在尊嚴與權利上皆為平等。

每個人都應享有《世界人權宣言》所載之所有權利與自由，不應因種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他觀點、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分而有所區別。

每個人皆享有生命、自由與人身安全的權利。

(二) 原則 2

人類是永續發展關注的核心，他們有權享有健康且富有成效的生活，並與自然和諧共處。人民是任何國家最重要且最寶貴的資源，各國應確保所有個人皆有機會充分發揮自身潛能。

每個人及其家庭皆有權享有適足的生活標準，包括充足的食物、衣物、住房、飲水及衛生設施。

(三) 原則 3

發展權是普遍且不可剝奪的權利，亦是基本人權的重要組成部分，而人類個體則是發展的核心。

雖然發展有助於享有人權，但不得以發展的缺乏為理由，

削減國際公認的人權。發展權的實現必須公平滿足當代及未來世代在人口、發展與環境方面的需求。

(四) 原則 4

促進性別平等與公平、賦權於女性、消除一切形式的暴力侵害女性行為，並確保女性對其生育能力的自主權，是與人口與發展相關計劃的基石。

婦女與女童的人權是普世人權不可剝奪、不可分割的部分。

在國家、區域及國際層面，女性應全面且平等地參與公民、文化、經濟、政治及社會生活，並消除基於性別的一切歧視，這是國際社會的優先目標。

(五) 原則 5

與人口相關的目標與政策是文化、經濟與社會發展的重要組成部分，其主要目標是提升所有人民的生活品質。

(六) 原則 6

永續發展旨在確保人類福祉，使當代與未來所有人能夠公平分享成果，這需要充分認識、妥善管理並使人口、資源、環境與發展之間的關係達到和諧且動態的平衡。

為了實現永續發展並提升全人類的生活品質，各國應減少並消除不可持續的生產與消費模式，並推動適當的政策，

包括與人口相關的政策，以滿足當代需求而不損害未來世代滿足自身需求的能力。

(七) 原則 7

所有國家與人民應攜手合作，致力於消除貧困，這是實現永續發展不可或缺的條件，能夠減少生活水平的差距，並更好地滿足世界大多數人口的需求。

應特別關注發展中國家，特別是最不發達國家的特殊情況與需求。經濟轉型國家以及所有其他國家應充分融入全球經濟。

(八) 原則 8

每個人都有權享有可達到的最高標準的身心健康。

各國應採取一切適當措施，在男女平等的基礎上，確保全民獲得醫療保健服務，包括生殖健康照護（涵蓋家庭計劃與性健康）。

生殖健康服務計劃應提供最廣泛的服務，不得施加任何形式的強制。

所有夫妻與個人皆享有基本權利，自由且負責任地決定其子女的數量與生育間隔，並獲取相關資訊、教育與資源以實現此權利。

(九) 原則 9

家庭是社會的基本單位，應予以加強，並有權獲得全面的保護與支持。

在不同的文化、政治與社會體系中，家庭的形式可能有所不同。婚姻必須基於當事雙方的自由同意，夫妻應當平等。

(十) 原則 10

每個人皆有受教育的權利，教育應致力於充分發展人力資源、人的尊嚴與潛能，並特別關注女性與女童。

教育應培養對人權與基本自由的尊重，包括與人口與發展相關的權利。

兒童的最佳利益應作為教育與指導其成長者的首要原則，而這一責任首先應由父母承擔。

(十一) 原則 11

所有國家與家庭應將兒童的福祉置於最高優先事項。

兒童有權享有足以確保其福祉的生活標準，以及可達到的最高健康標準與受教育的權利。

兒童有權獲得父母、家庭與社會的照顧、指導與支持，並應受到適當的立法、行政、社會與教育措施的保護，免受

一切形式的身心暴力、傷害或虐待、忽視或疏忽對待、不當對待或剝削，包括販賣、人口販運、性虐待及器官買賣。

四、 聯合國於2002年於馬德里召開「第二屆全球高齡大會」(Second World Assembly on Ageing)，會中通過「馬德里高齡議題國際行動計畫」(Madrid International Plan of Action on Ageing)。此一行動方案提出了三大優先方向、共十八個議題；同時並卻提出各項議題之目標，整理如下表。

表九 馬德里高齡議題國際行動計畫

優先方向	議題	目標
老年人與發展	積極參與社會與發展	承認老年人在社會、文化、經濟及政治方面的貢獻。 確保老年人在各級決策過程中的參與權。
	就業與老齡勞動力	為所有希望工作的老年人提供就業機會。
農村發展、移民與城市化		改善農村地區的生活條件與基礎設施。
		減輕老年人在農村地區的邊緣化問題。
		促進老年移民與新社區的融合。
獲取知識、教育與培訓		確保所有年齡層的个人均能公平獲得持續教育、培訓及職業指導與安置服務。
		充分發揮所有年齡段個體的潛能與專業知識，並認可隨年齡增長而累積的經驗價值。
跨世代團結		通過公平與互惠增強世代間的團結。
消除貧困		減少老年人的貧困問題。
收入保障、社會保護/社會安全與貧困預防		推動計劃，使所有勞工獲得基本的社會保障/社會安全，包括(如適用)養老金、殘疾保險與醫療福利。
		確保所有老年人擁有足夠的最低收入，特別關注社會及經濟弱勢群體。
緊急情況		確保老年人在自然災害及其他人道危機期間

		及之後，能夠平等獲得糧食、住所、醫療護理及其他服務。
		加強老年人在災後社區重建與社會結構恢復中的貢獻。
促進老年健康與福祉	終身健康促進與福祉	減少導致疾病風險增加的累積因素，從而降低老年人可能的依賴性。
		制定預防老年人健康問題的政策。
		確保所有老年人能獲得充足的食物與適當的營養。
	全民平等獲得醫療服務	消除基於年齡、性別或其他因素（包括語言障礙）所產生的社會與經濟不平等，以確保老年人能夠普遍且平等地獲得醫療服務。
		發展並強化初級保健服務，以滿足老年人的需求，並促進他們的參與。
		建立涵蓋各階段的醫療服務體系，以滿足老年人的需求。
		鼓勵老年人參與初級保健與長期照護服務的發展與強化。
	老年人與 HIV/AIDS	改善對 HIV/AIDS 對老年人健康影響的評估，包括受感染者及作為照護者的老年人。
		為感染 HIV/AIDS 的老年人及其照護者提供充足的資訊、照護技巧培訓、治療、醫療護理與社會支持。
		提升並認可老年人在發展中的貢獻，特別是在照顧患有慢性病（包括 HIV/AIDS）的兒童及擔任代理父母的角色方面。
	照護人員與醫療專業人員的培訓	提升醫療專業人員及輔助醫療人員對老年人需求的資訊與培訓。
	老年人的心理健康需求	發展完整的心理健康護理服務，包括預防、早期干預、治療服務及心理健康問題管理。
	老年人與身心障礙	在整個生命歷程中維持最大程度的功能能力，並促進身障老年人的全面參與。
確保支持性的環境	住房與居住環境	促進老年人在社區中“原居安老”，尊重個人意願並提供可負擔的住房選擇。
		改善住房與環境設計，以促進老年人的獨立生活，特別是針對殘疾老年人。
		提升無障礙且可負擔的交通運輸服務，以滿足老年人的需求。

照護者的照護與支持	提供來自不同來源的連續性照護與服務，並支持照護者。 支持老年人在照護工作中的角色，特別是老年女性。
消除對老年人的虐待與暴力	消除對老年人的所有形式的忽視、虐待與暴力行為。 建立支持服務，以應對老年虐待問題。
老年形象	提升公眾對老年人權威、智慧、生產力及其他重要貢獻的認可。

資料來源：United Nations, 2002

在2002年聯合國第二屆全球高齡大會中，聯合國旗下的國際衛生組織（World Health Organization）也在該次大會中提出一份報告：「活力老化：一個政策架構」（Active Ageing: A Policy Framework），該報告出版後，「活力老化」成為許多國家高齡政策發展的核心目標。該報告提出健康、參與和安全等三個政策主軸與多個政策建議。

五、2020年時，國際衛生組織更將2020年至2030年設定為「健康老化的十年」（Decade of Health Ageing, 2020-2030），同時提出九項指導原則（guiding principles），包含：

- （一）相互聯繫且不可分割（Interconnected and indivisible）：所有執行相關方應共同推動所有永續發展目標，而非從中選擇特定目標。
- （二）包容性（Inclusive）：涉及社會各個群體，不論年齡、性別、族裔、能力、地點或其他社會類別。

- (三) 多方利害關係夥伴關係 (Multistakeholder partnerships) :
動員多方利害關係者共享知識、專業技術、科技與資源。
- (四) 普遍性 (Universal) : 無論國家收入水平或發展狀況如何，
各國均承諾全面推動永續發展，並根據各自的背景與人口
需求進行調適。
- (五) 不遺漏任何人 (Leaving no one behind) : 適用於所有人，
無論其身分或所在地，並針對特定挑戰與弱勢群體提供支
持。
- (六) 平等 (Equity) : 倡導人人享有公平與正義的機會，以獲得
健康老化的決定因素與促進條件，包括社會經濟地位、年
齡、性別、出生或居住地、移民身份及能力水平。有時，
這可能需要對某些群體給予更多關注，以確保社會中最弱
勢、最脆弱或最邊緣化的人群能夠獲得最大利益。
- (七) 跨世代團結 (Intergenerational solidarity) : 促進世代間的
社會凝聚力與互動交流，以支持全體人民的健康與福祉。
- (八) 承諾 (Commitment) : 確保相關工作在未來十年間持續推
進，並延續至更長遠的未來。
- (九) 不造成傷害 (Do no harm) : 各國承諾保護所有利害關係
者的福祉，並將對其他年齡群體的潛在傷害降至最低。

從上述各重要國際組織對於人口結構高齡與人口政策發展的討論與主張，顯示出全球對高齡議題日益重視，也清楚呈現國際組織對於人口高齡化的發展，不只強調傳統的「健康」、「照顧」、「預防貧窮」、「預防暴力」等面向外，更逐步擴展至「參與」、「平等」、「活力」、「跨世代」與「永續發展」等更為多元的關注。這些是我國未來高齡政策發展值得參考的方向。

第五節 最適人口論點分析

關於「最適人口理論」(The Optimum Theory of Population)的議題，經盤點，國內學者針對這個主題曾發表的學術論文僅兩篇，分別出版於 1978 年與 1999 年。換言之，國內在近 25 年來，學術界無任何關於「最適人口理論」的討論。最近 25 年間，人口結構的轉變引發國內熱烈的討論，相關學術研究與論述多如汗牛充棟，但無任何關於這個主題的學術研究與論文發表，顯見此一理論並不受國內學界認可。

此外，在涵蓋七千多出家出版機構出版品的 Scopus 搜尋資料庫中進行查詢，發現學術出版品的「關鍵字」含有此”population aging”一字詞者，在 2000 年至今，共有 167,679 篇，數量相當龐大；但同一期間，以關鍵字以” Optimum Population”，卻僅搜得學術出版著作 132 篇。換言之，Scopus 資料庫中出現” Optimum Population”關鍵字的學術出版品，過去 25 年來每年平均僅約 5 篇，顯見此一議題在國際學術圈亦僅極少數人曾對其關注。

再細看過去 25 年來出現”Optimum Population”關鍵字的學術著作，有些是與最適人口無關的論文²，且多數論文僅是提到此一名詞，有對此概念出比較多討論的論文，僅如下幾篇：

表十 Scopus 資料庫文章列表

資料來源	研究方法	研究範圍	最適人口決定構面
Willey, D. (2000)	計算承載力	英國	生物多樣性的維護、淡水資源的可用性、土地的可用性、個人自由、流動性、休閒和政治代表性、規模經濟與技術創新等
Yang, Z.-Z., Bian, H.-P (2004)	人口分布優化結合交通導向型開發 (TOD) 與先進的資料分析技術	中國	調整人口與就業位置的匹配程度 (即改善「職住分離」現象)
Nakamura, K., Yabuta, M..(2005)	未特別提及	發展中國家	非排他性和競爭性特徵的公共池資源 (CPR) 環境與家庭規模
Dasgupta, P.(2005)	未特別提及	歐洲	能源 (Energy) 二氧化碳排放量 (CO ₂) 生產性土地 (Productive land)
Jin, W., Xu, L., Yang, Z. (2010)	城市適度人口規模的多目標決策方法	北京市通州新城	就業、社會保障、供水、住房。綜合考量經濟發展、社會生活與生態環境等影響因素。通州新城至 2020 年的適度人口規模約為 75~78 萬人。

² 用”Optimum Population”搜尋所出現的論文有些跟最適人口無關，例如有論文是因為標題中有”Optimum Population-level use of...”、”optimum plant population”、”optimum population size and mutation rate”等的論文，所討論的是與人口完全無關的主題。

Shi, L., Li, D., & Zhao, J. (2010)	幸福度模型來估算廈門市的適度人口	中國南部廈門市	幸福度、國內生產總值 (GDP)、教育以及科技的投資、水資源、電力、住房、綠地、交通運輸等，結果顯示，2007 年廈門的最佳人口應為約 166 萬人。
Wei, Z., Ning, F., & Hong, M. (2012)	「可能—滿意」方法，簡稱 P-S 方法	中國浙江	人口承載能力與城市化進程受到經濟、社會、能源資源與環境
Lianos, T. P., & Pseiridis, A. (2016)	估計世界人口與人均產出之間的關係，以實現可持續的世界生產總值水平	全球	生態足跡與生物承載力指標，並假設一個可接受的人均消費水平。結果顯示，少數國家（如阿根廷、加拿大、俄羅斯等）人口偏少，但大多數國家（如中國、印度、日本等）人口過多。
Li, X. X., & Meng, M. (2017)	運用狀態空間法構建區域適度人口模型；用主成分分析法獲取相關因素權重。	中國吉林省	吉林省的資源承載人口明顯高於經濟承載人口與生態承載人口
Lin, X., Fang, S., Du, J., ... Dou, X., Yue, Y. (2017)	綜合承載力，建構適當的人口測度模型，	中國北京	以生態承載、經濟承載、資源承載估算，2004 年至 2014 年，北京適度人口規模由 2031 萬人下降至 1551 萬人
Fu, Z., Lu, W., Zhao, H., Guo, H. (2018)	區間模糊線性規劃方法	中國青海省西寧市	區域人均 GDP、人均水資源量和人均污水排放量，構建區域適度人口規劃模型。在低、中、高滿意度情景下，2020 年西寧市適度人口為別為 [282.16 萬, 324.00 萬], [241.94 萬, 282.88 萬] 和 [220.32 萬, 261.93 萬]。
Wu, M., Wei, Y., Lam, P. T., Liu, F., & Li, Y. (2019)	人工神經網絡的新型預測模型、迴歸整合移動平均模型 (ARIMA) 與反向傳播神經網絡模型 (BP 神經網絡)	中國天津市	生態足跡 (EF)、生態承載力 (EC)、生態赤字 (ED)/盈餘、最佳人口規模、每萬 (104) 元國內生產總值 (GDP) 所產生的生態足跡，以及生態足跡多樣性 (EFD)。最佳人口從 722 萬人增至 1414 萬人，

Shatu, F., & Kamruzzaman, M. (2021)	Poisson 迴歸模型分析人口密度與可及資源類型之間的關係，並加入與墨爾本市中心距離的交互項。	澳洲墨爾本都會區	20 種社區設施（如：托兒所、社區中心、學校、公園、商店、健康診所等）的承載量
Wang, Y., Xie, Y., Liu, R., Zhang, H.(2021)	可能性—可滿足性（Possibility-Satisfiability, PS）模型	中國北京、上海、廣州和深圳	發電量、綠地面積與公共交通工具數量。2035 年北京、上海、廣州和深圳的適度人口分別為 2152.69 萬、2309.68 萬、1498.93 萬和 1352.19 萬
Chen, X., Song, Y., Fan, X., & Ma, J. (2022)	人口規模與環境品質之間的關係曲線	中國西海固山區	土地資源的人口承載力與最佳人口規模。建議同心縣、西吉縣與海原縣的人口規模分別應控制在 320,800–379,800 人、315,800–416,900 人 和 333,500–416,900 人 之間
Enflo, K. (2023)	根據人口與最適人口的相似度來評估人口	全球	福利的質量、福利的平等性以及人口數量具有反應性
Huang, X., He, X., & Gu, G. (2024)	可能性滿足性（P-S）模型	中國 31 個省區	糧食產量、水資源、森林面積、可建土地、GDP、可支配所得、一般公共服務支出

資料來源:作者整理自 Scopus 資料庫搜尋結果

這些關於「最適人口」的討論，學者認為人口的成長需考量各種環境與社會因素，並強調對社會整體而言，人口的減少未必是不利的發展。這些論文分別提出最適人口的影響參數。例如，Shi 等人（2010）估計廈門的最適人口，認為在考量（1）GDP、（2）教育、科學與文化投資、（3）水資源、（4）電力供應、（5）住房、（6）綠地、（7）交通運輸等因素

後，中國廈門市在 2007 年的最適人口應為 166 萬人。Zhou 等人（2012）以經濟、社會、資源、環境等四個面向指標，估算中國浙江 2020 年的最適人口為 5,246 萬人。Li 與 Meng（2017）以經濟、環境、土地、水、與能源等指標，討論中國吉林的最適人口。Wang 與 Homma（2021）以福利設施、醫療設施、餐飲設施、購物服務設施、學校、便利商店、停車設施、公共交通設施等指標，估算日本熊本適當的人口規模，其結論是：城中地區最適規模為每公頃 73.4 人；公共交通服務地區的最適人口為每公頃 59.5 人；接近公共交通服務地區的最適人口為每公頃 60.6 人；住民休閒地區的最適人口為每公頃 63.6 人。

從上述所整理的文獻亦可看出，關於「最適人口」這個議題的學術討論，主要是見於環境、永續、區域發展、甚至哲學領域的學術期刊。有趣的是，以「最適人口」的概念對一個國家或一個區域的適當人口做實證數據推估的，主要是與中國相關的研究；僅有一項是與日本相關。這些研究分別討論中國的北京、上海、廣州、深圳、廈門、吉林省、浙江省、北京通州區、西海固縣（中國寧夏回族自治區附近地區）。

簡言之，所謂「最適人口」，並未有一致的界定與衡量標準，不同的研究者所提出的決定構面相當多元且分歧。同時，在學術界非常少見到有西方國家學者對此一議題進行研究與討論，顯見此一概念的普及性與應用性均相當有限。基於此一概念的模糊性，以及其在國際學術研究領域的低能見度，似不值得國內學術界與政策實務界耗費過多資源關注此一概念。

第六章 結論與建議

第一節 研究結論

本研究透過文獻分析、媒體資料分析、民意機構資料分析、專家意見整理、國際組織資料分析、以及國內政策法令盤點，瞭解目前國內外對於人口結構高齡化的討論面向與關注焦點，歸納出我國高齡社會趨勢下，有哪些最值得重視的議題。經過前述各面向資料的分析，本研究可獲得下列結論：

- 一、 人口高齡化已成國內外高度關注之議題。聯合國及其重要的附屬組織近年連續以人口結構高齡化作為重要會議主題，並發表重要的宣言或主張，顯示其對於相關議題的重視。相同的，國內的學術界、媒體與民意機關也對此議題有高度的關注。
- 二、 國內政策與立法相當豐富但分散。我國與人口結構高齡有關的政策立法相當多，近年也陸續有一些重要的政策白皮書等政策文件。經盤點，我國人口高齡化相關的施政，至少與 16 個中央部會的工作相關。在 2021 年高齡社會白皮書修訂完成後，行政院通過對策方案，並編列預算，

同時以行政院社福推動小組定期檢視推動成果。這些作為顯示政府對於高齡社會的高度重視；然而，這些對策方案、預算與政策檢視，均屬階段性甚至臨時性的安排，我國並未有關於人口結構高齡化之常態性跨部會政策討論機制。

三、 我國以年齡區隔為基礎的社會立法與社會福利措施相當多元。例如，老人福利法明定以 65 歲以上為對象、長期照顧服務申請及給付辦法明訂一般資格對象為 65 歲以上、中高齡者與高齡者就業促進法及相關法規界定為 45 歲以上。這些立法以「年齡」作為「需求」的界定面向，假定民眾一旦達某一特定年齡，即具有某些特定需求。這種「年齡區隔」的特定立法，在我國非常普遍。相關的年齡界限是否適當，實可再行檢視。例如，各項退休與年金相關的法令，所訂之退休年齡是否應隨國人平均餘命之延長而往後延？在國人年齡中位數已逾 45 歲的情況下，相關勞動促進的法規將 45 歲以上界定為「中高齡者」，是否適切？漁會法限制各級漁會新進總幹事年齡不得超過 55 歲，是否合理？這些牽涉到年齡區隔的法令，值得進行全面的檢視。

- 四、 各界對於人口結構高齡化的關注焦點有同有異。從學術資料庫相關研究的關鍵字之文字雲分析，其結果與媒體報導（聯合新聞網與自由時報）的內容分析相當一致；但立法院公報的資料分析結果則稍有差異。學術資料庫與媒體資料的分析均發現，醫療與照顧、政策與服務、社區與家庭、經濟與就業等面向是受到最高的重視。但立法院公報的分析則發現，農業的議題獲得非常高的關注。學界的研究、媒體的報導及國會討論，都是值得重視的資訊；惟不同資訊來源內容的同與異，也值得政策規畫者關注。
- 五、 國人對於少子女化的關注面向相當明確，不論是媒體報導或立法院公報內容的分析，發現其主要關注的議題，均聚焦於教育、育兒、生育率與家庭等面向。顯示國人相當關切少子女化對於教育體系的衝擊，同時也高度關心國家對於育兒相關的支持。
- 六、 值得強調的是，在媒體資料文字雲分析的部分，不論是高齡化或是少子女化的分析，均發現「問題」一詞在文字雲中佔據清晰可見的位置。換言之，媒體與國會在討論高齡化與少子女化議題時，可能常將此等議題視為當前社會的一種「問題」。一個社會的人口結構會隨其社經發

展而轉變，這是常態的現象，人口結構高齡化與少子女化是否必然屬負面的人口趨勢？這也是值得深思的議題。

第二節 研究建議

本計畫之定位屬先導研究，主要目的是在透過資料的盤點與分析，瞭解我國在人口高齡化與少子女化的趨勢下，有哪些政策課題需要進一步進行研究與檢視。根據前文對於國際組織文件之彙整、我國政策法令之盤點、國內民意與輿論資料之分析、學者專家意見之整理等，建議政府相關單位需對下列議題做進一步的研究與分析：

一、評估規劃高齡政策研議機制：

儘管許多部會的業務都與人口結構的高齡化有關，但目前政府部門並未有針對人口結構高齡化的跨部會政策協商平台。2023年因應超高齡社會對策方案通過後，行政院社會福利推動小組每半年針對該方案之執行成效進行檢視。但此一機制並非常設。鑒於人口高齡化對於國家社會可能造成之巨大衝擊，應研議如何建立國家級跨部會的常設政策討論與研商平台。

二、既有政策之效益分析：

在民意資料分析的部分，呈現出我國媒體與國會對於人口結構高齡化及少子女化的相關政策與服務，有高度的關注；而從學者專家回收的問卷內容也可看出，有必要對既有政策的實施效益，做深入的分析。亟待進行效益分析的重要政策內容，包含以下各項：

表十一 國內高齡化重要與少子女化重要政策效益評估項目

政策項目	研究議題	政策主責部會
照顧與社福	長期照顧之效益評估	衛生福利部
就業與人力	現行高齡者與中高齡者就業促進措施之成效評估	勞動部
社會保障體系	現行社會給付對預防老年貧窮之效果分析	衛生福利部、勞動部、農業部、原民會
生養政策	各項生養支持措施對於生育率之影響	衛生福利部

三、重要社會政策與服務之前瞻規畫：

除了對現行政策與服務的效益分析外，相關部會亦需針對人口高齡化與少子化相關的政策領域，進行前瞻的政策研析。根據國內民意與學者專家關注之議題，可歸納人口結構高齡與少子女化前瞻議題之研析，需包含下列各項：

表十二 國內高齡化重要與少子女化重要政策前瞻研析項目

政策項目	研究議題	政策主責部會
醫療與健康	醫療體系因應人口高齡化之對策 1. 推動超高齡社會疾病預防與健康促進之策略	衛生福利部
照顧與社福	1. 長期照顧人力（含外籍照顧服務員）相關措施之策進 2. 提升獨居老人照顧之策略	勞動部、衛生福利部
就業與人力	人口結構高齡化對於勞動力之影響，包含對不同產業與農村、農業之影響與因應策略	勞動部、農業部
退休與老年生活	1. 鼓勵延後退休及部分退休之策略 2. 支持高齡社會參與之交通規畫 3. 高齡者之住宅支持	1. 勞動部 2. 交通部 3. 內政部
社會保障體系	1. 強化全民健保財務之策略 2. 提升勞工保險永續之改革 3. 提升長期照顧財務能量之途徑	衛生福利部 勞動部
教育與學習	少子女化對教育體系與各級學校之衝擊與因應	教育部
生養政策	民眾之生育態度與影響因素，及有助於鼓勵生育之策略	衛生福利部
婚姻態度	青年的婚姻態度與影響因素與支持策略	內政部
科技	1. 以科技彌補勞動力短缺之策略 2. 強化科技於照顧領域應用之策略	國科會、勞動部、衛生福利部

參考書目

行政院，2023，高齡科技產業行動計畫

林珊如、楊培珊 (2008)。迎接高齡化社會來臨：老人學與老年研究資源初步調查。圖書館學與資訊科學，34 (2)。

國家發展委員會 (2024)。國發會發布「中華民國人口推估 (2024 年至 2070 年)」。https://www.ndc.gov.tw/nc_27_38548

麥朝成 (1978)。不同住宅區之間的最適人口分配，經濟論文叢刊，8，107-11。

認識網路爬蟲，https://webscrapingpro.tw/what-is-web-scraping/

衛生福利部 (2021)。高齡社會白皮書。

魯慧中 (1999)。人口老化-從最適人口成長觀點重新詮釋，人口學刊，20：139-165。

鍾俊文 (2004)。少子化、人口老化及人口減少的成因、衝擊與對策。台灣經濟論衡，2 (6)，11-46。

AGS (The American Geriatrics Society), 2024. American Geriatrics Society Response – Aging in the United States: A Strategic Framework for a National Plan on Aging. https://www.americangeriatrics.org/sites/default/files/AGS%20Comments%20on%20Strategic%20Framework%20for%20a%20National

%20Plan%20on%20Aging%20FINAL.pdf. 參考日期：2024/12/01.

Cook, F. L., & Skogan, W. G. (1990). Agenda setting and the rise and fall of policy issues: the case of criminal victimization of the elderly. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 8(4), 395-415.

Dickerson, A. E., Molnar, L. J., Eby, D. W., Adler, G., Bedard, M., Berg-Weger, M., ... & Trujillo, L. (2007). Transportation and aging: A research agenda for advancing safe mobility. *The Gerontologist*, 47(5), 578-590.

Grenier, A., Barken, R., Sussman, T., Rothwell, D., Bourgeois-Guérin, V., & Lavoie, J. P. (2016). A literature review of homelessness and aging: Suggestions for a policy and practice-relevant research agenda. *Canadian Journal on aging/La Revue canadienne du vieillissement*, 35(1), 28-41.

Hess, B. B. (2018). Aging policies and old women: The hidden agenda. In *Gender and the life course* (pp. 319-331). Routledge.

Hudson, R. B. (2015). The 2015 White House Conference on Aging: Agenda Setting and Issue Framing. *Public Policy & Aging Report*, 25(2), 35-37.

Lonergan, E. T., & Krevans, J. R. (1991). A national agenda for research on aging. *New England Journal of Medicine*, 324(25), 1825-1828.

M. Silverstein, N. (2012). Time to get transportation on the aging policy agenda. *The Gerontologist*, 52(4), 585-587.

National Council on Aging, 2024. New Strategic Framework for a National Plan on Aging: A Step Toward Aging Well for All. <https://www.ncoa.org/article/new-strategic-framework-for-a-national-plan-on-aging-a-step-toward-aging-well-for-all/>. 參考日期：

2024/12/01.

OECD/ WHO (2022), “Ageing”, in *Health at a Glance: Asia/Pacific 2022: Measuring Progress Towards Universal Health Coverage*, OECD Publishing, Paris.

The White House, 2015. The White House Conference on Aging Final

Report.

United Nations, 1994. Programme of Action (adopted at the International Conference on Population and Development Cairo, 5–13 September 1994). https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/programme_of_action_Web%20ENGLISH.pdf. 參考日期：2025/01/20.

United Nations, 2002. Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing. <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-en.pdf>. 參考日期：2025/01/20.

United Nations, 2025. Right of older people. <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/fourth/AWAZUNprinciplesforolderpersons.pdf>. 參考日期：2025/01/20.

附錄 專家諮詢問卷

「因應我國人口年齡結構變化下的政策課題：先導研究」

學者專家意見蒐集問卷

一、研究背景：

本計畫為國家發展委員會委託，旨在勾勒我國人口結構高齡化未來重要課題，作為政府相關部會未來進一步深入探究之參考。懇請您協助提供卓見。

二、填表說明：

在人口結構持續少子女化與高齡化的趨勢下，我國政府現階段應針對哪些領域和議題，強化政策與立法之研議？請將您的想法，依下表一的舉例說明方式，填寫於表二。填寫項目數量不限，越多越好，非常感謝您的協助。

三、請您將填寫完之表格寄回至聯絡人：傅從喜：

tsunghsifu@ntu.edu.tw；若您有任何疑問，請來電：

000000000（計畫主持人手機電話）。謝謝您！

計畫主持人 傅從喜 敬託

表一 舉例說明表格：

政策領域	待研議議題
舉例一：	1. 如何進行勞保改革？
老年經濟	2. 如何提升國民年金繳費率？
安全	3. 有哪些補充財源可挹注勞保以強化其財務？
	4. 如何鼓勵民眾做個人退休財務準備？
舉例二：	1. 育兒支出是否超出家庭負擔能力？
婚育行為	2. 育兒補助是否有提升生育的效果？

因應我國人口年齡結構變化下的政策課題:先導研究
/傅從喜副教授計畫主持.

-- 初版. -- 臺北市：國發會，民 114.5

面：表，公分

編號：(114)004.0801（平裝）

委託單位：國家發展委員會

受託單位：國立臺灣大學

老年化問題

542.133

題名：因應我國人口年齡結構變化下的政策課題:先導研究

委託單位：國家發展委員會

受託單位：國立臺灣大學

計畫主持人：傅從喜副教授

出版機關：國家發展委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路3號

網址：<http://www.ndc.gov.tw/>

出版年月：中華民國 114 年 5 月

版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(114)004.0801（平裝）