人口結構與人口依賴關係之探討

國發會人力發展處　范瑟珍

壹、前言
貳、評估人口依賴關係的方式
叁、如何改善人口依賴關係
肆、歐盟國家因應策略
伍、結論與建議

壹、前言

「幾歲才算老人？」65 歲以後真的就是被扶養者嗎？

隨著人類壽命延長及生育率下降，全球人口高齡者所占比例愈來愈高，大部分國家均面臨到工作年齡層 15 ～ 64 歲人口減少，而 65 歲以上人口大幅增加的情境。然而這樣的人口結構改變趨勢，究竟與人口依賴間有何關係？一般的解讀是，工作年齡人口減少，會讓有扶養能力的人口減少；高齡人口增加，則會讓需要被扶養的人口增加，使人口依賴程度惡化，加重社會負擔。

為瞭解少子化下的人口依賴關係，陳信木（2009）教授曾就「從調控勞動參與行為分析少子化下我國人口依賴關係及因應對策」進行研究，該報告結論認為：

註：本研究為個人觀點，不代表本會意見。

「提高勞動力參與，一方面乃是增加生產人口，更重要是減少需要依賴扶養的人群，所以，將會發揮加乘效果。事實上，相較而言，提高勞動力參與率的可能性和代價，較之鼓勵生育更為有效」。

歐盟「歐洲經濟及社會事務委員會」（European Economic and Social Committee, EESC）勞動、社會事務及公民部門的首長 Leila Kurki（2011）在一次非正式的勞動與社會事務部長會議中指出：「是經濟扶養比決定未來養老金需求，不是退休年齡」。認為在歐洲最有效回應人口老化的方法，是充分激發利用可就業者的潛能，光是緊縮給付條件、降低給付標準或提高領取給付年齡，是起不了作用的。其立論基礎在於，未來的養老金需求不是決定於單純的年齡扶養比（工作年齡人口與高齡人口比），而是經濟扶養比，也就是「領取福利者與就業者的比例」。

歐盟國家 65 歲以上人口占總人口比率平均已達 18%，包辦全球前 10 名最老國家中的第 2 到第 9 名（第 1 名為日本），面對無法逆轉的人口高齡化趨勢，歐盟國家已提出許多「活躍老化」政策做法，其重點主要在如何扭轉高齡者即是人口依賴者的形象、確保高齡者的潛力能夠充分發揮、讓壽命的延長成為社會進步的資產，並打破 65 歲以上的人口就是依賴人口的傳統概念。

爰本文擬透過相關數據的分析比較，重新檢視人口結構與人口依賴關係，試探討兩個問題：一是什麼樣的數據適合評估人口依賴關係？二是如何改善人口依賴關係？並參考歐盟國家的政策經驗，以期未來當我國工作年齡人口減少，勞動力來源緊縮時，能找到其他可驅動經濟活力的來源。

貳、評估人口依賴關係的方式

面對難以逆轉的高齡化趨勢，國際間開始思考是否有其他更科學更務實的角度來看人口的依賴關係，是否有其他方式來計算扶養比，而不再單純只是以年齡作為觀察標準。茲就目前蒐集相關評估人口依賴關係的方式臚列如下：

一、一般人口扶養比

一般人口扶養比是以「有工作能力年齡的人口」對「無生產能力年齡人口」之負擔的一種測度方式，亦即將 15 ～ 64 歲之人口視為「有工作能力人口」，將 0 ～ 14 歲及 65 歲以上人口視為「無生產能力人口」，其計算方式如下：

$$\text{人口扶養比} = \frac{\text{0 ～ 14 人口數} + \text{65 歲以上人口數}}{\text{15 ～ 64 歲人口數}} \times 100$$

然而，將全部 15 ～ 64 歲人口視為有生產力，全部 65 歲以上人口均視為負擔者，顯然與事實不符。因此，傳統的扶養比公式有其盲點，其所提供的數據只具國家人口年齡分布數量上的意義，只能觀察人口結構轉變的趨勢，無法反應出實際的人口依賴關係。

二、經濟扶養比

經濟扶養比（Economic dependency ratio）不同於一般人口扶養比僅以年齡來測度，其目的是希望「能更精準測度人口負擔程度」，目前計算方式在國際上並沒有一致的定義，茲臚列介紹如下：

（一）從「經濟活動人口」計算的經濟扶養比

「經濟活動人口」（Economically Active Population），在我國最早有明確的定義是指「凡年滿 15 歲，具有工作能力，希望獲得報酬，且有意願參加經濟活動之人口，無論已未參加，均稱為經濟活動人口」[1]，即等同於「勞動力人口」（Labor Force Population）；根據行政院主計總處人力資源調查統計，「勞動力」定義為「年滿 15 歲可以工作之民間人口[2]，包括就業者及失業者」。另根據 1973 年由內政部所印行的「戶籍人口統計實務手冊」中，則將經濟活動人口扶養比之計算公式定義如下（其分母經濟活動人口即是勞動力人數，分子則為非勞動力人數）：

[1] 行政院 1971 年 9 月 13 日台 60 仁二字第 4717 號令頒布「中華民國經濟活動人口、行業、職業及從業身分標準定義與分類」之規定。

[2] 扣除監管及軍警人口。

$$經濟活動人口扶養比＝\frac{非經濟活動人口數}{經濟活動人口數}$$

此扶養比意旨平均每百位經濟活動人口要扶養非經濟活動人口的人數，其比例主要受人口的「勞動力參與率」影響，與國家經濟發展及勞動市場的活躍程度有關。

（二）從「就業人口」計算的經濟扶養比

就業人口扶養比係指「每一就業者需要扶養之人口數」（包括就業者本人）[3]，會隨著景氣及就業情勢變動，其計算公式定義如下：

$$就業人口扶養比＝\frac{總人口數}{總就業人口數}$$

（三）從「是否領取津貼及失業」計算的經濟扶養比

由學者 Josef Woss 及 Erik Truk 所提出的經濟扶養比的推算方式（dependency ratio calculator），是採用「經濟依賴者」（特別是接受移轉利益者）與「經濟活動者」的比值，其特色是分年齡組別及性別，將退休、失業、接受政府移轉支付等納入變項拆解計算，故可利用人口金字塔顯示，且能與未來人口結構的改變及設算不同經濟活動情境進行模擬。其計算的概念可歸納如下：

$$經濟扶養比＝\frac{領取津貼者（高齡、早退及殘障）＋失業者＋（家務、就學者 \cdots\cdots）}{就業人口數}\times 100$$

三、新模式的扶養比（A new model dependency ratio, NMDR）

由於傳統的扶養比公式將全部工作年齡人口視為有「經濟活動」，此過於窄化的定義常被挑戰，讓政策制定者沒有其他可用的決策參考數據，因此學者 Gianna Zamaro（2008）等人提出一個新的計算模式，共分為 6 個步驟，簡述如下：

[3] 另也有將分子「總人口數」先扣除「總就業人口數」的計算方式，其結果代表不包括就業者本身另外需要扶養的人口數。

步驟 1：首先計算傳統的扶養比，即 15 ～ 64 歲工作年齡人口需要扶養 0 ～ 14 歲及 65 歲以上人口的人數。

$$DR = \frac{Pop_{0\sim14} + Pop_{65\sim}}{Pop_{15\sim64}}$$

步驟 2：將 15 ～ 64 歲人口分成有經濟活動者及無經濟活動者，再將步驟 1 的分母換為前者，分子再加上後者。

$$EDR = \frac{Pop_{0\sim14} + Pop_{65\sim} + Pop^{inactive}_{15\sim64}}{Pop^{active}_{15\sim64}}$$

步驟 3：將 65 歲以上人口分成有經濟活動者及無經濟活動者，再將步驟 2 的分母加上前者，分子再換成後者。

$$EDR = \frac{Pop_{0\sim14} + Pop^{inactive}_{65\sim} + Pop^{inactive}_{15\sim64}}{Pop^{active}_{15\sim64} + Pop^{active}_{65\sim}}$$

步驟 4：將 15 歲以上人口分出無酬工作者（如家庭照顧者），再將之加於步驟 3 的分母，分子減之。

$$EDR = \frac{Pop_{0\sim14} + Pop^{inactive}_{65\sim} + Pop^{inactive}_{15\sim64} - Pop^{unpaid_work}_{15\sim}}{Pop^{active}_{15\sim64} + Pop^{active}_{65\sim} + Pop^{unpaid_work}_{15\sim}}$$

步驟 5：將移民分成有經濟活動者及無經濟活動者，再將步驟 4 的分母加上前者，分子再加上後者。

$$EDR = \frac{Pop_{0\sim14} + Pop^{inactive}_{65\sim} + Pop^{inactive}_{15\sim64} - Pop^{unpaid_work}_{15\sim} + Migrants^{inactive}}{Pop^{active}_{15\sim64} + Pop^{active}_{65\sim} + Pop^{unpaid_work}_{15\sim} + Migrants^{active}}$$

步驟 6：將步驟 5 的 65 歲以上人口再細分為 65 ～ 69 歲及 70 歲以上，並在分母的部分加上向上的箭頭，以表示健康老化情形佳的高齡者，而分子的部分加上向下的箭頭，以表示健康老化情形差的高齡者，是在推估未來時才加入的假設情境調整變項，亦即如高齡者健康情形佳者提高，健康情形差者減少時，則 EDR 的值將會隨著降低。

$$EDR = \frac{\mathrm{Pop}_{0\sim14} + \downarrow\left(Pop^{inactive}_{65\sim69} + Pop^{inactive}_{70\sim}\right) + Pop^{inactive}_{15\sim64} - Pop^{unpaid_{work}}_{15\sim} + Migrants^{inactive}}{Pop^{active}_{15\sim64} + \uparrow\left(Pop^{active}_{65\sim69} + Pop^{active}_{70\sim}\right) + Pop^{unpaid_work}_{15\sim} + Migrants^{active}}$$

由上述各種扶養比計算方式的分析，人口依賴關係的評估方法，可以依據加入的變項，作多樣的變化計算，除了基本的人口年齡結構關係之外，加入經濟等其他影響人口依賴關係的變項，包括勞動參與、有酬無酬、退休年齡、有無津貼、有無移民、健康情形等等，再進一步結合其他研究調查資訊，則有助更精準測量或推算人口依賴負擔情形，更易於掌握可以改善人口依賴關係的方法，其資訊對政策制定者而言，將更具意義。

叁、如何改善人口依賴關係

本研究謹利用前述評估人口依賴關係方法中的「傳統人口年齡扶養比」及「就業人口扶養比」兩項，進行初步模擬推估，觀察其數量上的變化，就其改善人口依賴關係的程度進行評估。

一、增加工作年齡人口數量——提升出生人數及增加移入人口

面對扶養比持續走揚，如果用一般傳統的人口扶養比來觀察時，通常唯一可行對策是設法增加工作年齡人口的數量，其增加的來源主要有二：一是提高出生人數，二是利用移民來補充缺口。

因此，本研究試以在不考量其他人口變項下，模擬如傳統扶養比維持 2013 年水準，未來需要多少工作年齡人口及其缺口數，經以「中華民國人口推計（103 至 105 年）」中推計數據推算，至 2020 年需要工作年齡人口 1,926 萬人，推計缺口為 241.4 萬人；至 2060 年所需工作年齡人口數達 2,682.5 萬人，推計其缺口高達 1,644.4 萬人（詳表 1）。務實而言，想要維持一個令人滿意的「扶養比」，需補充極龐大的人口數量，不論是透過大幅提高生育率及大量引進移民，政策可行性均有疑慮。

表1　我國1978～2012年一般扶養比及未來維持2012年扶養比之缺口

單位：千人，%

年別	人口數				扶養比（%）			維持 2012 扶養比	
	總人口 A	0～14 歲 B	15～64 歲 C	65 歲以上 D	合計（B＋D）/C	扶幼比 B/C	扶老比 D/C	所需工作年齡人口數	缺口數
1980	17,866	5,739	11,361	766	57.26	50.52	6.74		
1990	20,401	5,525	13,607	1,269	49.93	40.61	9.32		
2000	22,277	4,703	15,652	1,921	42.32	30.05	12.27		
2010	23,162	3,624	17,050	2,488	35.85	21.26	14.59		
2011	23,225	3,502	17,195	2,528	35.07	20.37	14.70		
2012	23,316	3,412	17,304	2,600	34.74	19.72	15.03		
2013	23,374	3,347	17,333	2,694	34.85	19.31	15.55		
2020	23,559	2,909	16,846	3,804	39.85	17.27	22.58	19,260	-2,414
2030	23,328	2,611	15,103	5,613	54.46	17.29	37.17	23,598	-8,495
2060	18,184	1,574	9,234	7,375	96.92	17.05	79.87	25,678	-16,444

資料來源：1980～2013 為內政部統計處；2014 年後為經建會「中華民國人口推計（103 至 105 年）」中推計；本研究自行推算。

在增加出生人數的部分，受到過去生育率長期持續下降的影響，我國育齡婦女亦將會隨之逐年遞減，未來即使生育率能提升，出生人數也將不再有過去出生人數30、40 萬的盛勢，提高生育率只有緩和老化趨勢的效果。

而在移民的部分，大量移民或可補充在特定扶養比假設下的工作年齡人口缺口，當移民為勞動人口時，亦可緩和扶養比及老化速度；但移民亦會成為老年人口，屆時為消弭缺口所需引進的移民數量，也將會如滾雪球般愈滾愈大，使總人口數不斷攀高，且人口組成種族不同，對社會既存結構產生的問題，恐有長期衝擊。

二、增加就業人口——提升勞動參與及生產力

利用「就業人口扶養比」計算的依賴關係觀察，我國 15～64 歲人口就業比長期呈上升趨勢，1980 年為 57.08%，至 2013 年升為 62.01%；65 歲以上人口就業比則維持在 8%左右；同期間就業人口扶養比則由為 2.73 降至 2.13，顯示有就業的國人所承受的負擔持續在減輕中。

因此，本研究試以在不考量其他變項下，推估維持 2013 年 15 ～ 64 歲人口就業比為 62.01%，65 歲以上人口就業比為 8.14%的水準下，未來的就業人口扶養比變動趨勢發現，如不提升國人的就業，國人的人口依賴負擔將一路惡化，至 2060 年達 2.87；因此，如果用就業人口的扶養比來觀察人口依賴負擔時，可行對策是增加人口的就業能力著手（詳表 2）。

表2　我國1980～2013年就業扶養比

單位：千人，%

年別	總人口	就業人口			就業比		就業扶養比
		合計	15 ～ 64 歲	65 歲以上	15 ～ 64 歲	65 歲以上	
1980	17,866	6,548	6,485	63	57.08	8.21	2.73
1990	20,401	8,283	8,163	120	59.99	9.42	2.46
2000	22,277	9,492	9,347	145	59.72	7.53	2.35
2010	23,162	10,493	10,294	199	60.38	8.00	2.21
2011	23,225	10,709	10,512	197	61.13	7.80	2.17
2012	23,316	10,860	10,654	206	61.57	7.93	2.15
2013	23,374	10,967	10,748	219	62.01	8.14	2.13
2020	23,559	10,756	10,446	310	62.01	8.14	2.19
2030	23,328	9,822	9,365	457	62.01	8.14	2.38
2060	18,184	6,326	5,726	600	62.01	8.14	2.87

資料來源：1980 ～ 2013 為行政院主計總處；2013 年後為國發會「中華民國人口推計（103 至 105 年）」中推計；本研究自行推算。

註：本研究為簡化計算之就業比，不同於扣除監管及軍警人口之民間人口所計算之就業率；15 ～ 64 歲就業比＝（15 ～ 64 歲就業人口／ 15 ～ 64 歲人口數）×100，65 歲以上就業比＝（65 歲以上就業人口／ 65 歲以上人口數）×100。

為瞭解未來究竟要提升多少就業，國人的人口依賴關係才可以維持較低的水準，本研究初步假設三種模擬情境，推估未來就業扶養比的可能變動趨勢。假設及其結果說明如下：

（一）模擬一：至 2060 年 15 ～ 64 歲就業比逐步達 70%；65 歲以上達 10%

假設 15 ～ 64 歲及 65 歲以上就業比，自 2013 年起至 2060 年，每年穩定增加分別達 70%及 10%，則至 2060 年則就業人口的扶養比仍會上升至 2.53，回到 1986 年水準，可見這樣的就業比，仍不足以維持較佳的人口依賴關係（詳表 3）。

表3　至2060年15～64歲就業率逐步達70%；65歲以上達10%

單位：千人，%

年別	總人口	就業人口			就業比		就業扶養比
		合計	15～64歲	65歲以上	15～64歲	65歲以上	
2020	23,559	10,967	10,647	320	63.20	8.41	2.15
2030	23,328	10,296	9,802	495	64.90	8.81	2.27
2060	18,184	7,201	6,464	738	70.00	10.00	2.53

資料來源：本研究自行推算。

（二）模擬二：至 2060 年 15 ～ 64 歲就業比逐步達 75%；65 歲以上達 15%

假設 15 ～ 64 歲及 65 歲以上就業比，自 2013 年起至 2060 年，較模擬一均增加 5 個百分點，則至 2060 年則就業人口的扶養比雖仍會上升，但趨緩至 2.26，約回到 2006 年水準，人口依賴關係已較改善（詳表 4）。

表4　至2060年15～64歲就業率逐步達75%；65歲以上達15%

單位：千人，%

年別	總人口	就業人口			就業比		就業扶養比
		合計	15～64歲	65歲以上	15～64歲	65歲以上	
2020	23,559	11,120	10,772	348	63.94	9.16	2.12
2030	23,328	10,671	10,075	596	66.71	10.62	2.19
2060	18,184	8,032	6,925	1,106	75.00	15.00	2.26

資料來源：本研究自行推算。

（三）模擬三：至 2060 年 15 ～ 64 歲就業比逐步達 75%；65 歲以上達 20%

假設 15 ～ 64 歲就業比，自 2013 年起至 2060 年，維持模擬二的 75%，65 歲以上就業比較模擬二再增加 5 個百分點至 20%，則至 2060 年則就業人口的扶養比即可維持目前 2.1 水準（詳表 5）。

表5　至2060年15～64歲就業率逐步達75%；65歲以上達20%

單位：千人，%

年別	總人口	就業人口			就業比		就業扶養比
		合計	15～64歲	65歲以上	15～64歲	65歲以上	
2020	23,559	11,149	10,772	377	63.94	9.90	2.11
2030	23,328	10,773	10,075	698	66.71	12.43	2.17
2060	18,184	8,400	6,925	1,475	75.00	20.00	2.16

資料來源：本研究自行推算。

綜上，除了年齡之外，可見就業情形也可以作為評估人口依賴的工具，而從就業市場來看人口依賴關係，則就業市場的活力愈低，人口依賴的壓力愈大，但由於我國總人口數減少，即使就業比提升，就業人口的數量仍會隨著減少。

觀察人口間交互依賴關係的方式，尚有除就業外的其他經濟活動情形、領取津貼情形、出生世代、世代人口規模、家庭組態、家庭規模、種族、性別、就學情形、教育程度、健康狀況、地理分布等等，甚至是未來生活科技的發展，均可以作為評估未來人口依賴關係的變項，因此，後續有關評估人口依賴關係的研究，或許應視社會的各種現實狀況，找出誰是真正的依賴者，來重新定義依賴人口，重新計算「扶養比」，因應政策也更易於著力。

肆、歐盟國家因應策略

一、通過活躍老化政策指導原則

為提高世代間對高齡化的認知，曾指定 2012 年為「活躍老化暨世代間連結年」(2012 European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations，簡稱 EY2012)，目的在鼓勵各國在活躍老化的研究及世代間連結的問題上，進行社會對話，期望透過世代對話及因應政策的討論，改變公眾對高齡化的刻板印象，讓高齡者能在有生之年對自己的生命負責外，也能對社會有所貢獻，確保社會的創造力、包容力及凝聚力，創造一個「不分年齡，人人共享」的歐洲，讓國家能在人口結構轉變下，仍能維持經濟社會的繁榮及穩定發展。

所通過 19 項指導原則，在「就業層面」包括：持續職業教育及訓練、健全工作條件、職務依年齡管理策略、提供高齡工作者就業服務、防止年齡歧視、友善稅制及福利制度、重視經驗傳承、使工作與照護能協調等 8 項；在「社會參與層面」包括：建立經濟安全制度、提升社會包容度、友善資深志工、利用 ICT 提供終身學習、提供參與決策討論機會、支持非正式照顧者喘息服務等 6 項；在「獨立自主生活層面」包括：促進健康及預防疾病、提供合宜的住房及服務、提供近便且負擔得起的交通運輸系統、提供友善年齡的商品及服務、在受長期照護時仍能有最大自主權等 5 項。

二、開發「活躍老化指數」

歐盟除通過上述 19 項後續推動指導原則外，同時亦公布了與聯合國歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe, UNECE）合作開發完成的「活躍老化指數」（Active Ageing Index, AAI），其選列指標架構如下表：

總指數	活躍老化指數			
面向	就業	社會參與	獨立、健康及安全生活	活躍老化能力及有利的環境
指標	55～59歲就業率	志願活動	健身活動	55歲時餘命
	60～64歲就業率	照顧子女及孫子女	健康情形	55歲時健康餘命
	65～69歲就業率	照顧其他親屬	獨立生活	心靈福祉
	70～74歲就業率	政治參與	財務安全*	使用資訊科技
			身體安全	社會連結
			終身學習	教育程度
	活躍老化的實際情形			達到活躍老化的能力

* 包含 3 項指標：（1）65 歲以上與 65 歲以下所得中位數比；（2）沒有落入貧窮的風險；（3）沒有嚴重的物質匱乏。

該指數從「就業」、「社會參與」、「獨立、健康及安全生活」及「活躍老化能力及有利的環境」四面向，提出 22 項可以量化的指標，以多維概念衡量一國執行活躍老化政策及相關配套措施（如環境建構等）之進展程度，並藉以進行國際比較，作為各國檢視其高齡化策略是否周延的工具，進而設計更好的活躍老化政策。

三、呼籲個人及社會均應投資於活躍老化

聯合國歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe, UNECE）進一步從歐盟活躍老化的探討中，對成員國提出三項活躍老化的優先領域，並分別針對個人層面及社會層提出建議，認為每個人對自己的活躍老化都有責任，同時政府及社會也應提出有效的政策誘因，讓所有的社會成員都能活得健康，從而能協助個人節省老化成本及國家公共預算負擔。所提建議表列如下：

個人面	社會面
一、延長工作生命並維持工作能力	
對工作生命期會愈來愈長要有準備，可考慮創業或自僱	勞動市場政策應允許更長的工作生命期，沒有強制性退休年齡限制，可以分階段退休，並抑制早期退休
透過生命課程維持健康工作與生活平衡	提升工作條件以符合高齡工作者的需求，維持工作者的健康
要謹記個人的態度，對待同年齡同儕時的態度要一致	合法的工作架構保護年齡歧視，建構正面的高齡工作者形象
從事輔導工作，成為活躍的訓練者	透過建立師徒及混齡的團隊，傳承高齡工作者經驗
終身學習，以開放的心接受新的技術及能力	教育系統要提供所有年齡的工作者，都有機會接受訓練及發展技能
二、高齡者可以參與，沒有歧視的社會融合	
及早取得高齡時的金融知識及計畫	在高齡時有明確穩定的收入來源
成為志願者	提供志願者訓練及設置合法組織架構
積極尋找可利用的機會，參與文化、社會及政治活動	透過文化、政治及社會活動，創造有利的參與社會條件
維持社會、家庭及代間關係	訓練及支援家庭照護者
以積極的自我認知及態度面對自己的老化	提升老化的正面形象
調整自身生活環境以符合高齡時的需求	創造友善年齡的生活環境，包括運輸、居住及公共區域
三、創造一個可以有尊嚴、健康、獨立老化的環境	
健康的飲食，不濫用煙酒，追求健康的生活型態，讓身體有活力	提升健康及預防疾病計畫
尋求服務及維持獨立生活的方式	提供可以增進獨立生活的服務，包括居家照顧
當失去行動能力及身體功能時，再尋求可以輔助的商品及服務	開發及提供可近性高的友善高齡商品及服務
作個知情的病人，要參與有關自己病情的決策	確保有尊嚴的長期照護，其目的是恢復及維持獨立
保持參與社會網絡，保護自己	提供避免受虐的保護機制

伍、結論與建議

一、結論

人口少子化及快速高齡化趨勢的突顯，促使我們思維如何因應未來的人口轉變。轉變是契機，然而轉變的方向，則將取決我們現在要如何看待這個問題，且問題的重點已不是如何扭轉人口老化，而是能不能好好處理人口老化，找到活水源頭，讓國家能穩定發展。

綜上人口依賴關係及國際經驗的分析，審慎釐清人口問題與個人、社會、經濟、環境甚至人文發展的關係，是後續政策規劃方向的重要關鍵，過去一些傳統的想法，應有調整的空間，爰本研究提出以下幾個政策思考的方向，作為結論：

（一）人口依賴關係應從實際的扶養關係來決定，而非年齡。

（二）福利津貼的規劃應是由經濟扶養關係來決定，而不是年齡。

（三）提升生育率及大量移民並不是解決人口老化的萬靈丹。

（四）應跳脫「人口決定論」的迷思，不論年齡，各盡所能，則可各取所需。

二、建議

（一）關於少子化

聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）曾於 2010 年以「建構國家財富」（Building the Wealth of Nations）為主題，召開首次「世界幼兒照護及教育會議」（World Conference on Early Childhood Care and Education），重申 1990 年「世界全民教育宣言」（ Education for All）及 2000 年「達喀爾行動綱領」（Dakar Framework for Action）中所提：兒童從出生到入小學前受到早期照顧、教育、健康及營養是兒童的基本權利，不但可增進終身學習效率、兩性平權、就業力及收入，也是掃除貧窮、提升生活品質的工具，有助人類及經濟社會永續發展；並特別強調未來衡量國家財富將不再是以物質為主要標準，而是取決於培養人力資本的能力，爰希望各國在處理幼兒照護及教育議題時，應

將之視為國家財富的投資，列為國家經社發展政策的優先計畫，以更大的決心採取行動。

面對少子化，如何讓每一個孩子都能成為國家未來的主人翁而不是未來的依賴者，國家有責任在孩子生命之初，即提供良好適性成長的機會與資源。因此，政策設計的重點應是在「幼有所長」，落實關懷育兒家庭的需求著手，充分支援家中育有幼兒及青少年的家庭，讓新世代在成長過程中，都能獲得平等、包容、多元及平價優質的適當照護及教養環境，使父母安心工作、放心育兒，不但對孩子個人發展有益，也符合國家的最大利益。

（二）關於工作年齡人口減少

在各國因工作年齡人口減少，紛紛積極開始重視國際人才政策之際，聯合國早在「2004 年世界經濟與社會調查」（World Economic and Social Survey 2004）即以「國際遷徙」（international migration）為探討主題，認為國際遷徙的確可以促進全球經濟活力，亦可補充工作年齡人口減少，但只能緩和減少的速度；且大量移入恐面臨不被移入國社會接受，造成社會整合問題。爰該報告建議各國解決人口老化可能造成勞動力短缺問題，可採策略是：重新評估退休年齡及退休津貼制度；增加工作年齡人口的勞動力參與率；增加短期工作移民。

因此，在工作年齡人口部分的政策設計重點在「壯有所用」，全面開發勞動力，建構終身學習型社會，推動靈活且具彈性的就業及退休制度，提供工作與家庭平衡的合宜勞動條件，讓每個有勞動能力的人，不分年齡、性別、種族，都有機會適性適才適所發揮所長，以提高工作年齡人口的勞動力參與率，降低人口經濟依賴比；同時，全球化下，人力的流動是無定向的循環，每個人都有可能在全球各地遊走遷移，是以，依國家發展需要，透過國際合作架構良好且能保護移工人權的人流管理機制，彈性引進短中期移入工作者，對移出國、移民者及移入國均有助益。

（三）關於高齡化

世界衛生組織（World Health Organization, WHO）在 2002 年即已提出「活力老化」政策框架，強調促進高齡者「社會參與」管道的建立、「身心健康」環境的形成及「社會、經濟及生命安全的確保」；經濟合作發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）亦於 2009 年提出「健康老化」報告，建議各國高齡化政策，應針對維持高齡者生理、心理及社會各方面得到最適化，讓高齡者得以在無歧視的環境中積極參與社會，以延長其保持健康狀態及自主獨立的良好生活品質，如此不但可以降低醫療照護及其對福利資源的依賴成本，同時可以增加高齡者的福祉；而歐盟國家以「不服老」的精神所提出的因應對策，亦值得我國學習與借鏡。

因此，政策設計應著重在「老有所終」，建立健康、安全及友善的社會參與環境，營造讓國人在邁入高齡後，仍可以延長保持健康狀態及享有自主獨立的良好生活品質環境，活化高齡者的潛能，減少對醫療照護及福利資源的依賴。

最終，我們已無法阻止人口高齡化的趨勢，但我們可以利用日新月異人文科技進步的力量，將創意帶進各項經社結構及制度中，讓人與人之間以更多的合作關係取代依賴關係，逐步學會適應超高齡社會。

參考文獻

中文部分

1. 內政部統計處（2002），「台閩地區扶養比變動統計分析」。
2. 內政部（1973），「戶籍人口統計實務手冊」。
3. 內政部（2013），「人口政策白皮書」（修正核定版）。
4. 行政院經濟建設委員會（2010），「因應高齡化時代來臨之政策建議」。
5. 國家發展委員會（2013），「中華民國人口推計（103 至 150 年）」。

6. 陳信木（2009），「從調控勞動參與行為分析少子化下我國人口依賴關係及因應對策」，行政院經濟建設委員會委託研究。
7. 胡力中（2007），「少子女化社會的人口依賴負擔——台灣未來勞動力的隨機推計」。

英文部分

1. Gianna Zamaro, Geoff Green, Agis Tsouros, Enrico Chiavon (2008), "A new model dependency ratio for European", Italian Journal of Public Health.
2. Wolfgang Lutz (2006), "Discussion Points on Fertility and Demographic Trends in Europe".
3. Josef Woss, Erik Truk (2011), "Dependency ratios and demographic change The labour market as a key element", European Trade Union Institute.
4. Josef Woss (2012), "How to tackle demographic change ？ Past and future challenges", Insurance Sectoral Social Dialogue Committee.
5. Asghar Zaidi etc. (2013),"Active Ageing Index 2012, Concept, Methodology and Final Results", European Centre Vienna.
6. Mihail Titu, Ilie Banu & Ioana-Madalina Banu (2012), "Demographic and Economic Dependency Ratios – Present and Perspectives", International Journal of Economics Finance.
7. European Union (2012), "The council of the European Union adopts the Guiding Principles for Active Ageing and Solidarity between Generations".