

Taiwan
**Economic
Forum**

特別報導

FEATURE

啟動人口變遷對策 厚植國家發展資本 因應人口結構變遷之政策挑戰

經建會人力規劃處

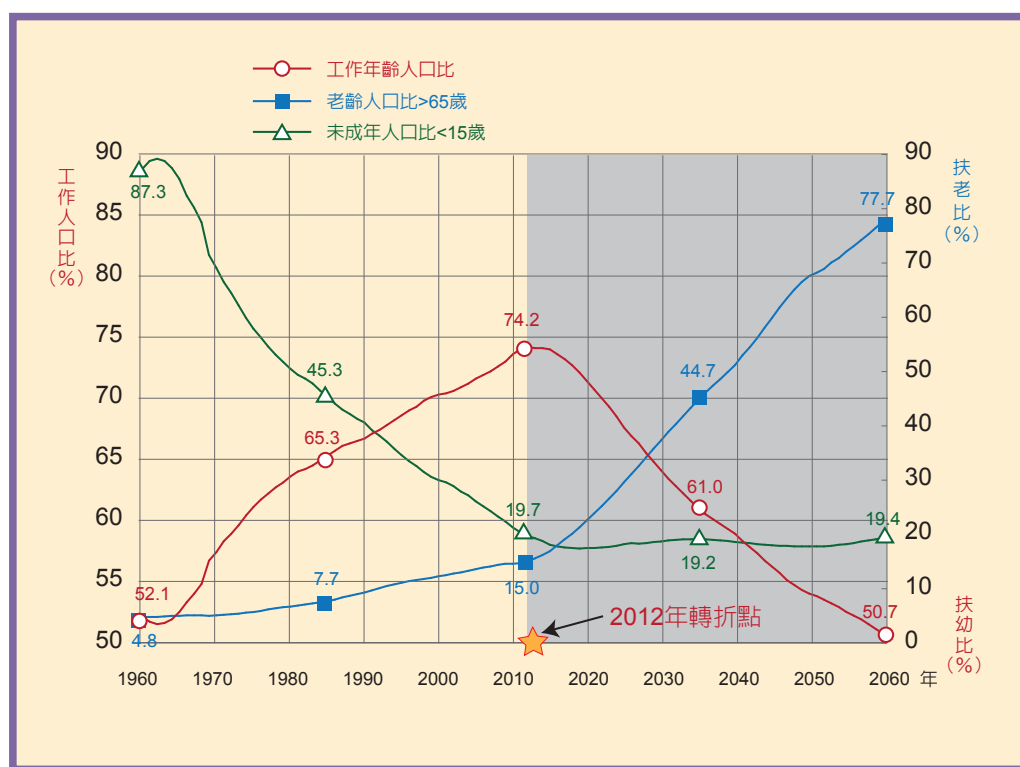
-
- 壹、前言
 - 貳、人口結構變遷重要趨勢及議題分析
 - 參、研討會各界建言紀要
 - 肆、後續政策研議方向芻議
 - 伍、結語
-

壹、前言

由於過去生育率長期的下降，使我國育齡婦女人數持續減少，未來即使生育率能再回升至 1.3 人，我國總人口數仍將於 2019 ～ 2030 年間達最高峰後開始遞減，整體人口趨勢朝少子化及高齡化轉型已無法避免。

2012 年，我國 15～64 歲工作年齡人口占總人口比率達到最高點，總扶養比則降至歷史的新低。然而，受少子化的影響，在此轉折點之後，工作年齡人口數將會於 2015 年達最高峰後逐步下降，扶幼比將持平，扶老比則持續攀升。「工作年齡人口減少」、「高齡人口迅速增加」及「出生數減少」態勢的日趨顯著（詳圖 1），均將對國人工作及生活、整體經濟及社會發展，產生深遠影響。

人口結構變遷涉及議題至為廣泛，且當時空變遷，人口結構亦隨之改變，並衍生不同的政策挑戰，相關政策之規劃，尚難畢其功於一役，然而，我國人口結構變遷趨勢較他國嚴峻，實有必要及早啟動應變措施，並建立策略評估調整機制。



資料來源：行政院經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」。

圖1 我國人口結構變遷趨勢

目前政府各部會就當前人口議題，已提出許多因應做法，惟若對照其他國家陸續推出的相關政策，並考量我國在 2 年後即將面對工作年齡人口下降及高齡人口迅增等問題，仍宜再就教育政策、產業政策、移民政策、外勞政策、退休制度，以及留學政策等，進行更全面且前瞻之檢視、規劃。

基此，行政院爰指示本會召開「因應人口結構變遷之政策挑戰研討會」，廣納各界意見。本會業於 11 月 12 及 19 日完成辦理共計 4 場次、200 餘人與會之研討會，就「在人口日益高齡化趨勢下，如何舒緩並解決我國工作人口『晚入早出』問題？」及「如何解決我國工作人口『高出低進』問題？」兩項議題，廣徵學者、專家與機關代表意見，以凝聚共識，所獲結論將作為教育部、衛生福利部及行政院勞工委員會等部會研議後續具體可行措施之參考。

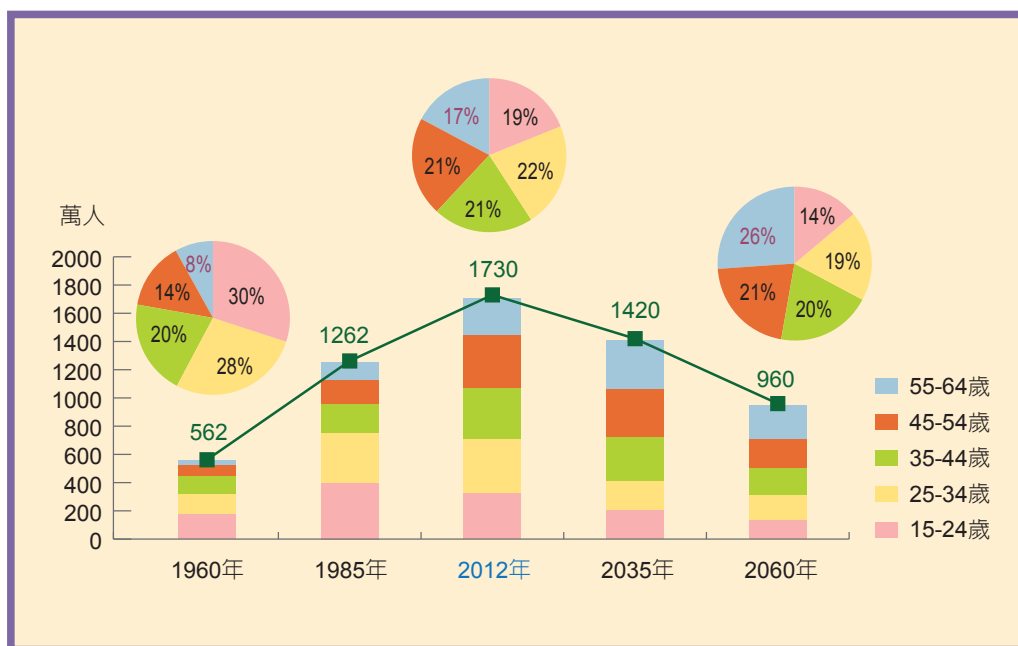
貳、人口結構變遷重要趨勢及議題分析

一、主要人口結構變遷趨勢

（一）未來工作人口數將減少且高齡化

2012 年，我國 15 ～ 64 歲工作年齡人口占總人口比率，已達最高點 74.2%，人數則預估在 2015 年達最高峰 1,738 萬人後，逐步下降，至 2060 年時，將降為 960 萬人，約為 2011 年之 55.8%。

2012 年，我國工作年齡人口中，以 25 ～ 34 歲青壯年組占比 22.1% 為最高；2060 年時，則將以 55 ～ 64 歲高齡組所占之 26.4% 為最多（詳圖 2）。工作年齡人口為勞動市場人力主要來源，如何在人數減少下仍能維持一定的就業率及勞動生產力，將是重要的政策挑戰。

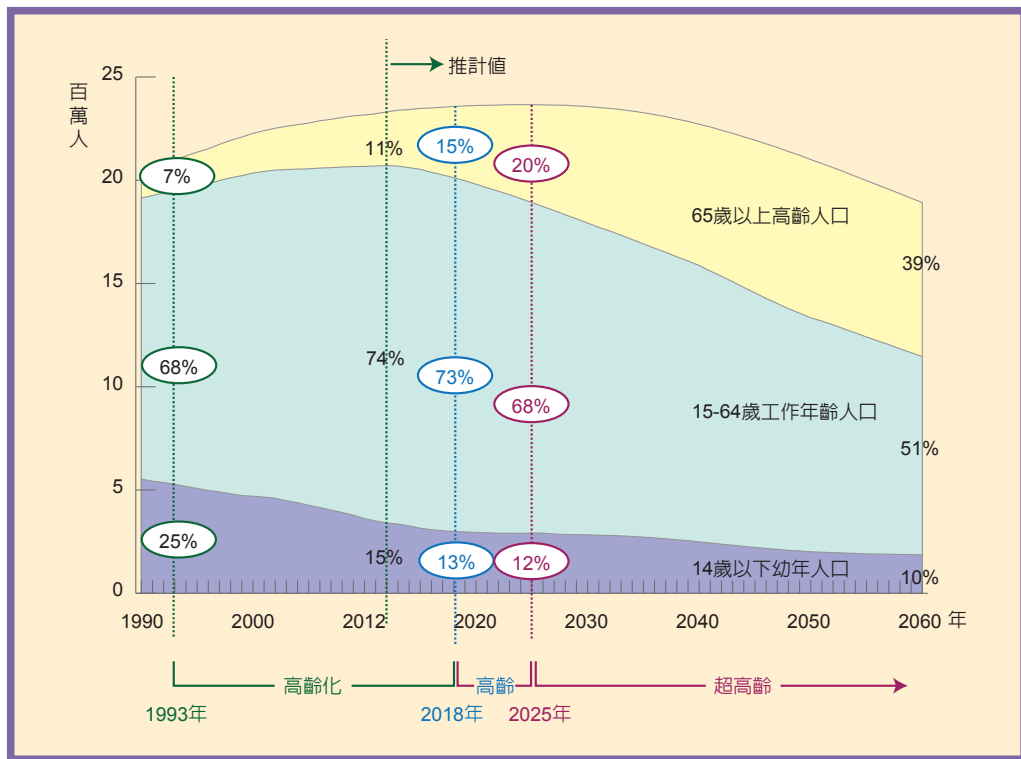


資料來源：行政院經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」。

圖2 我國工作年齡人口結構變遷趨勢

(二) 高齡化程度加速且增量

在 1993 年，我國 65 歲以上人口占總人口比率超過 7%，成為高齡化（ageing）社會。2012 年，我國 65 歲以上人口比率雖僅 11%，約 260 萬人，但隨著嬰兒潮世代逐步邁入高齡，此比率及高齡人口數量將加速倍增；推估至 2018 年將超過 14%，約 345 萬人，成為高齡（aged）社會；2025 年達 20%，約 474 萬人，成為超高齡（super-aged）社會。至 2060 年此比例更達 39%，約 746 萬人，每 10 個人中，即有 4 位是 65 歲以上老人，且此 4 位中有 2 位是年齡逾 80 歲的老老人（詳圖 3），顯示未來高齡人口不但迅增，且老老人亦增加，照護需求負擔將相對吃重，應及早規劃因應。



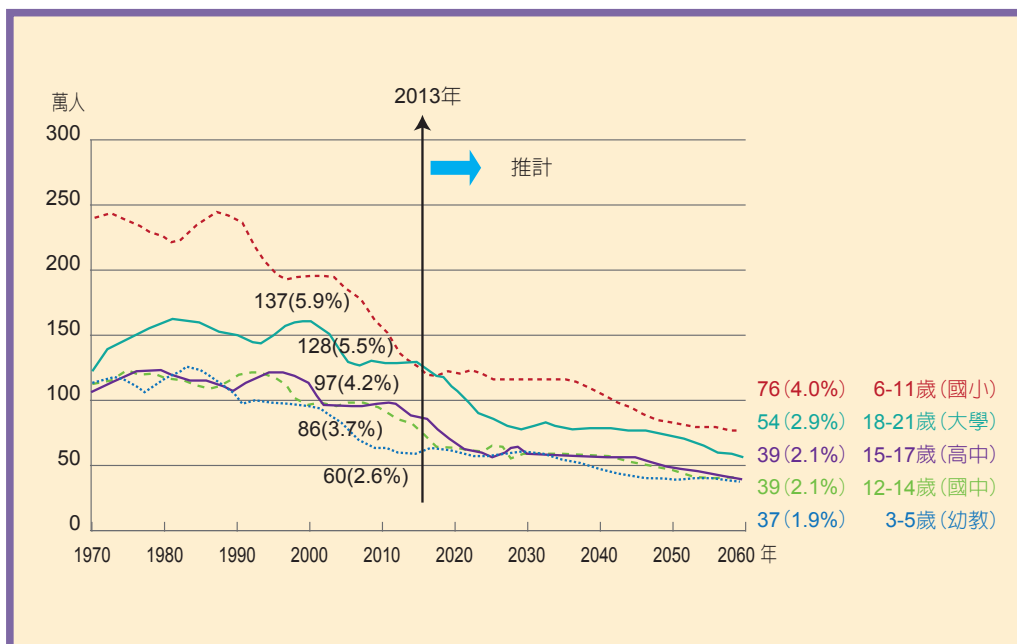
資料來源：行政院經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」。

圖3 我國三階段人口結構變遷趨勢

(三) 學齡人口數逐年下降

我國 6～21 歲學齡人口在 2012 年約 447.3 萬人，占總人口比率為 19.2%，惟受到過去長期出生人數下降的影響，10 年後將減為 335.4 萬人，至 2060 年再降為 207.9 萬人。

其中，18～21 歲接受高等教育年齡人口將開始快速驟降，對高等教育體系勢必造成衝擊，同時亦顯示未來新進勞動力來源，將大幅縮減，亦有必要預先關注、規劃因應（詳圖 4）。



說明：括弧中數字代表占總人口比率。

資料來源：1. 內政部「中華民國人口統計年刊」。

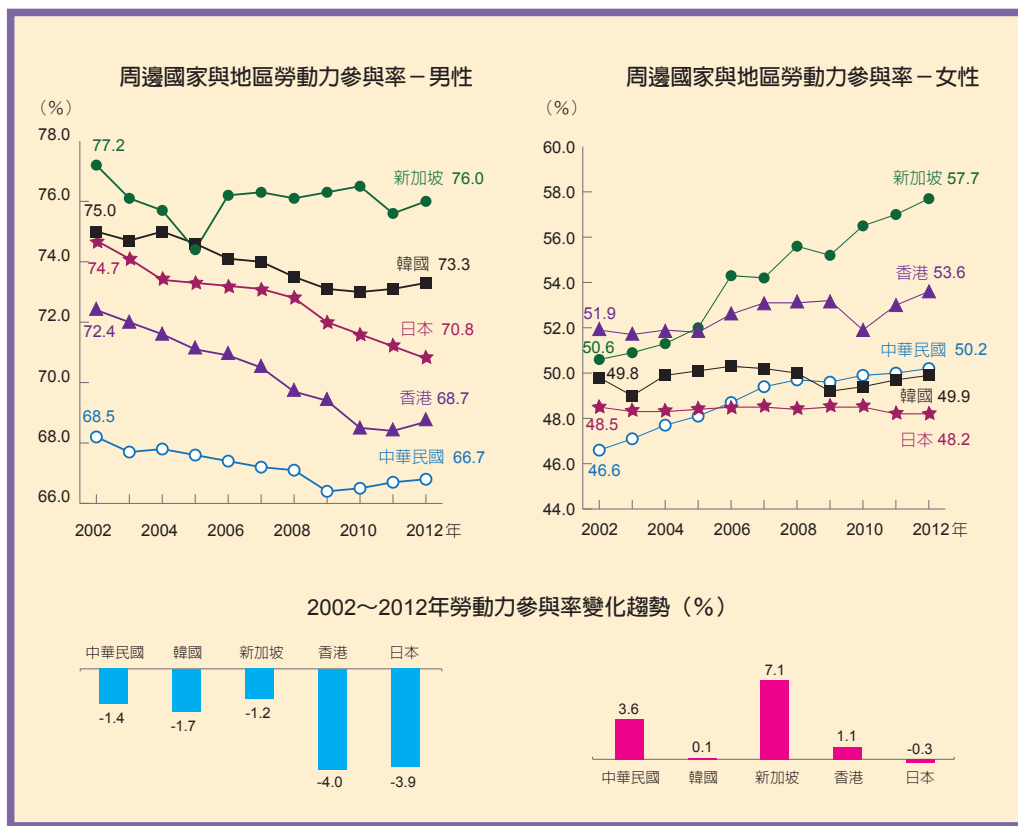
2. 行政院經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」。

圖4 各級學齡人口結構變遷趨勢

二、我國勞動參與情形呈「晚入、早出」現象

（一）國人勞動力參與率較諸鄰國明顯偏低，兩性均呈現晚入早出現象

由於各國民族性、社會價值觀及社會福利制度等因素不一樣，各國民眾對工作之態度以及參與勞動之意願也不盡相同。比較亞洲地區經濟發展程度與我國相當的日本、韓國、新加坡及香港近 10 年的平均勞動力參與率（以下簡稱勞參率），男性部分，均呈下降趨勢，惟我國又明顯偏低；女性部分，我國呈上升趨勢，且超過日、韓，惟仍低於新加坡及香港（詳圖 5）。未來工作人口減少，若勞動參與情形又偏低，將會使就業人口減幅加劇。



說明：新加坡為定居居民勞動力參與率。

資料來源：行政院勞工委員會「102年國際勞動統計」。

圖5 我國與周邊國家地區勞動力參與率變化趨勢比較

另從 2012 年男性年齡別勞參率觀察，我國 24 歲以下男性青少年勞參率偏低，僅較韓國高，45 歲以上中高齡男性勞參率則均較亞洲主要經濟體低，「晚入早出」現象明顯；25 ～ 44 歲青壯年則差距不大（詳表 1）。

再從 2012 年女性年齡別勞參率觀察，我國女性青少年及中高齡人口勞參率，與男性相同，亦較亞洲主要經濟體為低；且過去女性勞參率因受婚、育影響，呈現「M」型化情形，惟目前日、韓仍有第二高峰，我國則已無此現象，但 25 ～ 44 歲青壯年女性勞參率，均已高於日、韓（詳表 2）。

表1 2012年年齡別勞參率（男性）

年齡別	中華民國	韓國	新加坡 *	香港	日本
總計	66.8	73.3	76.0	68.4	70.8
15～19歲	8.7	6.3	13.8	9.9	14.8
20～24歲	48.3	43.3	64.5	61.1	67.4
25～29歲	94.7	76.5	89.9	93.9	93.6
30～34歲	95.1	92.1	97.2	96.3	96.0
35～39歲	94.4	94.5	98.2	96.7	96.5
40～44歲	94.3	94.3	97.1	95.8	96.2
45～49歲	91.5	93.0	95.6	94.6	96.1
50～54歲	82.9	91.4	93.8	90.4	95.0
55～59歲	69.3	84.7	88.5	78.1	92.2
60～64歲	47.2	72.3	74.6	50.0	75.4
65歲以上	12.5	41.6	32.4	10.5	28.7

說明：新加坡為定居居民勞動力參與率。

資料來源：行政院勞工委員會「102年國際勞動統計」。

表2 2012年年齡別勞參率（女性）

年齡別	中華民國	韓國	新加坡 *	香港	日本
總計	50.2	49.9	57.7	53.0	48.2
15～19歲	8.2	9.1	10.9	9.1	14.6
20～24歲	54.7	53.5	62.6	62.1	68.7
25～29歲	89.2	71.6	86.8	87.5	77.6
30～34歲	78.1	56.4	83.3	80.1	68.6
35～39歲	74.0	55.5	78.9	73.5	67.7
40～44歲	73.2	64.3	74.8	71.7	71.7
45～49歲	66.1	67.7	73.4	68.3	75.7
50～54歲	52.9	62.5	65.6	58.7	73.4
55～59歲	36.4	54.8	56.2	42.8	64.6
60～64歲	18.7	43.9	41.7	21.3	45.8
65歲以上	4.2	23.0	13.7	2.3	13.4

說明：新加坡為定居居民勞動力參與率。

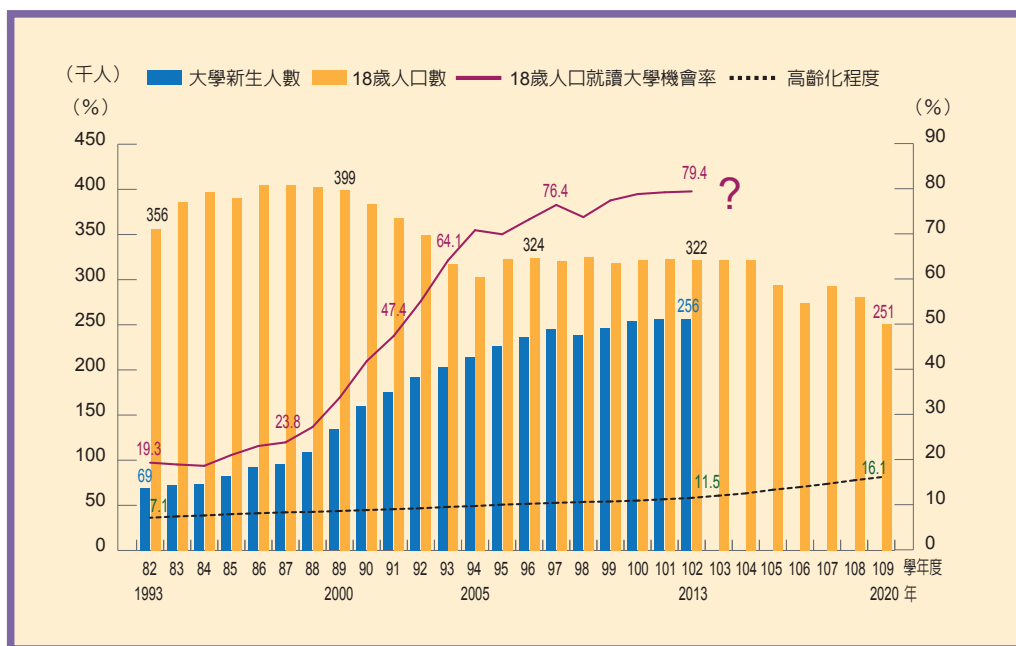
資料來源：行政院勞工委員會「102年國際勞動統計」。

(二) 我國 18 歲青年就讀大學機會大幅攀升，影響進入職場時間

1993 年我國正式邁入高齡化社會的同時，18 歲青年中，約僅 19.3% 可上大學；1994 年隨教育改革，高教快速擴招的結果，年輕人就讀大學機率持續不斷攀升，至 2013 年已高達近 8 成；若加上二技，此比率將高達 9 成以上（詳圖 6）。普遍升學的結果，並不利我國基礎人力的發展，且容易因迷信文憑，產生「學用不合一」情形。如何改善國人一定要完成所有教育再就業的觀念，培養終身（生）學習的能力，同時妥善處理高教生源不足與退場轉型問題，將是重要的政策挑戰之一。

(三) 國人平均餘命延長，但退休有明顯「早出」傾向

「平均餘命」係指某一年齡個人，其後期待可繼續生存的平均年數；0 歲平均餘命一般稱為「平均壽命」。我國 2012 年男性平均壽命為 76.4 歲，

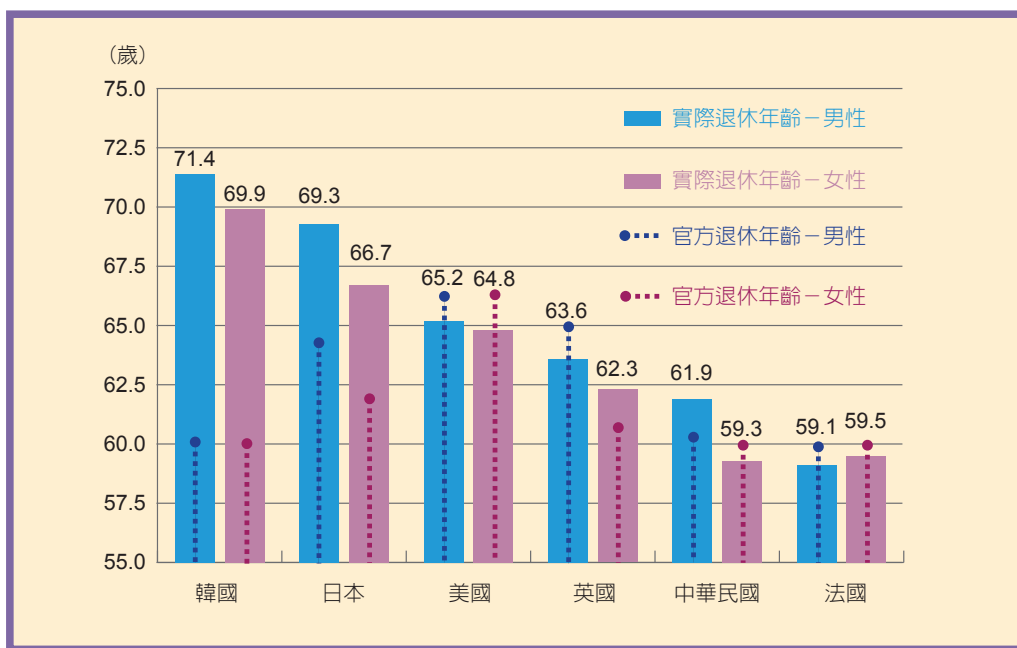


資料來源：內政部「內政統計月報」；教育部「教育統計」。

圖6 18歲人口就讀大學機會率及高齡化程度趨勢圖

女性為 82.8 歲，兩性平均為 79.5 歲，排名全球第 37；而在 2012 年，50 歲的男、女性平均餘命則分別為 29.6 歲、34.5 歲，亦即其壽命分別為 79.6 歲及 84.5 歲，若提早退休，生命餘年往往可能長過工作年數。

另依據 OECD 所定義之平均實際退休年齡估算方法，比較各國實際退休年齡及官方退休年齡，我國男、女性平均實際退休年齡分別為 61.9 歲及 59.3 歲，大部分在官方退休年齡 65 歲前即離開職場，較韓、日、美、英等國早退離勞動市場，呈現「早出」現象；其中韓國又比我國約晚 10 年才退出勞動市場，但我國與韓國之官方可領取年金之退休年齡均為 60 歲，顯示韓國高齡者退休後二度就業之意願或被僱用機會較高（詳圖 7）。



註：1. 平均實際退休年齡係指退離勞動力之平均年齡，依 5 年期間，40 歲及以上各世代勞參率變動情形計算。

2. 官方退休年齡為可領取年金年齡。我國《勞動基準法》規定勞工年滿 65 歲雇主始得強制其退休，勞退新制得領月退休年齡則為 60 歲（須工作年資滿 15 年以上者）。

資料來源：OECD 網頁；行政院勞工委員會「102 年國際勞動統計」。

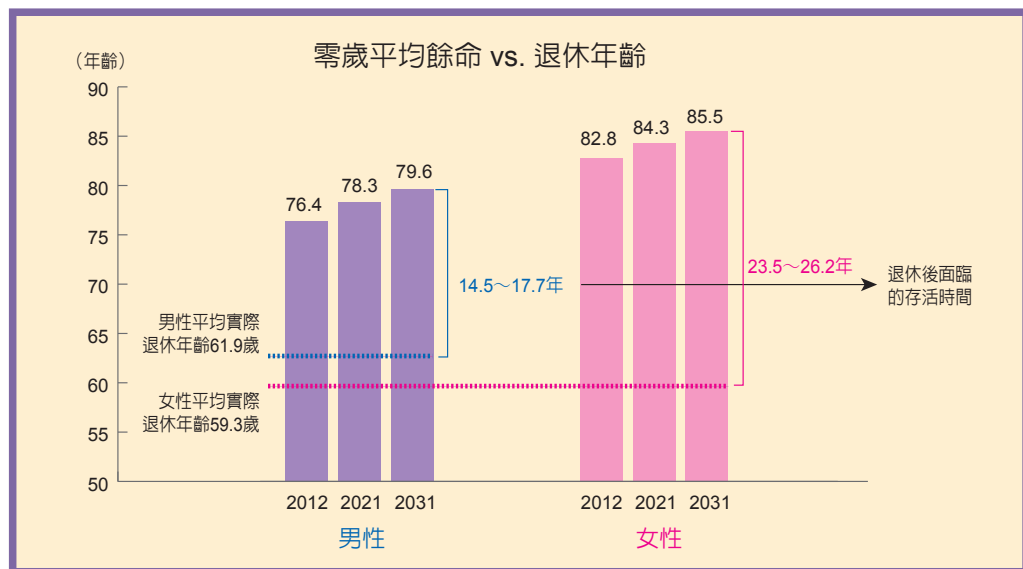
圖7 各國平均實際退休年齡（2006～2011）

因此，就以上平均餘命及退休年齡比較，於 2012 年，若以男性實際退休年齡 61.9 歲計算，則退休後平均約可再活 14.5 年，女性於 59.3 歲退休，則平均約可再活 23.5 年；推計於 2031 年，將再分別延長為 17.7 年及 26.2 年（詳圖 8）。如此長的平均餘命，又早早退休，若不能提升其自養能力，極易成為依賴人口。因此，如何確保退休中高齡者的潛能得以再發揮，是重要的政策挑戰。

三、人口國際移動呈「高出低進」失衡現象

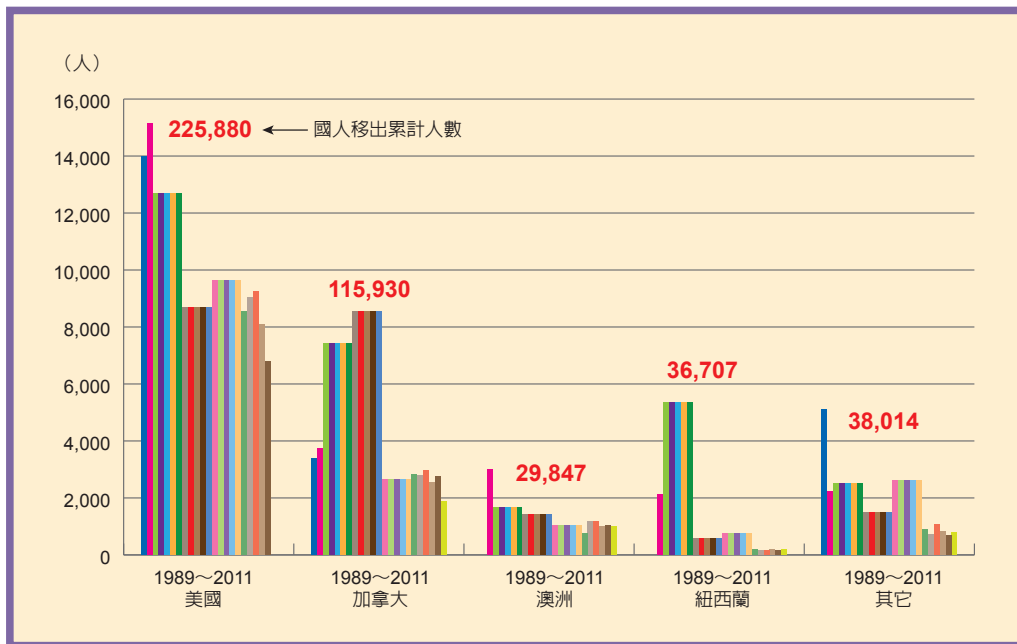
（一）我國移出人口情形

我國移出人口由 1990 年的 2.6 萬人，降至 2009 年的 1.3 萬人，主要移往美加紐澳等先進國家；1989 至 2011 年間，以移往美國累計達 22.6 萬人最多，占 49.8%；其次為加拿大的 11.6 萬人，占 25.6%（詳圖 9）。



資料來源：行政院經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」。

圖8 退休年齡人口平均餘命



資料來源：內政部《人口政策白皮書》，2013 年修正版。

圖9 1989~2011年我國移出人口數

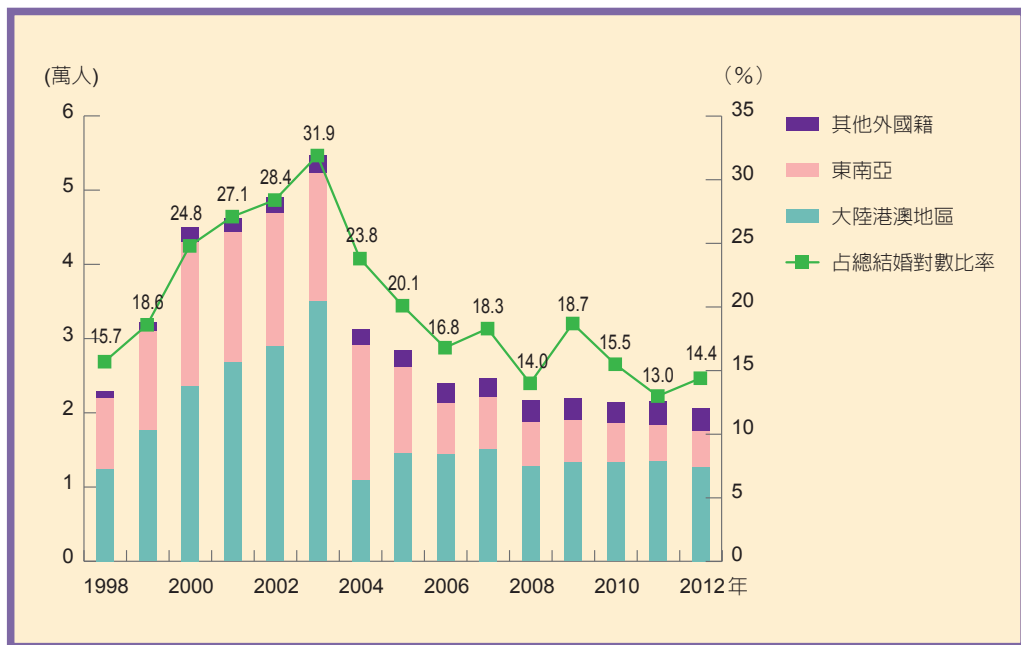
根據 2009 年之非正式推估，我國居留大陸之台商約達 80 餘萬人；另依據大陸地區 2010 年第 6 次全國人口普查資料顯示，居住於大陸地區 3 個月以上或預期居住 3 個月以上且願意接受普查之台灣人約 17.3 萬人。惟隨著大陸經濟成長，亦有百萬台商在大陸的說法，而學界及業界優秀人才被挖角的情形，亦時有所聞，在未來工作人口減少下，如何「留住人才」，亦是重要的政策挑戰之一。

(二) 我國移入人口以婚姻移民占 95% 最多

國人與外籍及大陸配偶聯姻所占比率於 2003 年達最高峰，平均每 3 對登記結婚者中，即有一對是與外籍或大陸港澳地區配偶聯姻者；至 2012 年，降為平均每 7 對即有一對是外籍或陸港澳配偶，共計 2.1 萬對（詳圖

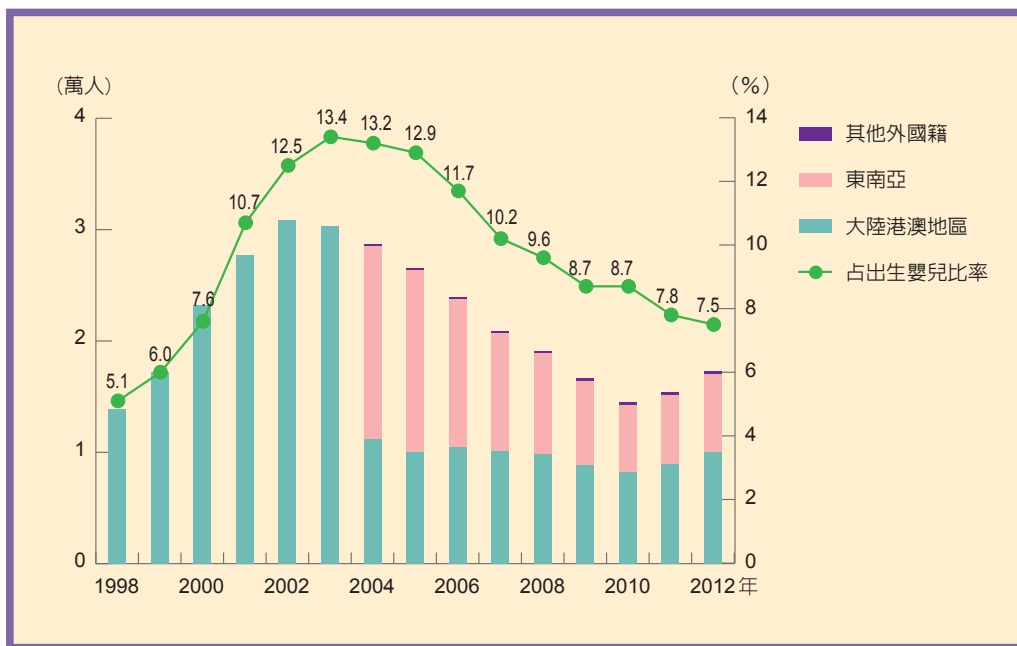
10)，其中大陸港澳地區配偶共計 1.3 萬人，占 61.7%，累計已達近 48 萬人。

在新移民子女方面，我國出生嬰兒之生母為外國籍或大陸配偶所占之比率，也是於 2003 年達最高峰，平均每 7 名新生嬰兒中，即有一名之生母為外籍或大陸配偶；至 2012 年降為約每 13 名即有一名生母為外籍或大陸配偶，共計 1.7 萬人（詳圖 11），累積已達 34 萬餘人。足見新移民子女的加入，已改變了我國下一代人口族群的組成結構，如何培養具雙語優勢的新移民子女，善用成為未來跨國人力資源，亦是重要政策挑戰之一。



資料來源：內政部，內政統計月報。

圖10 1998～2012年國人與外籍及大陸配偶聯姻趨勢



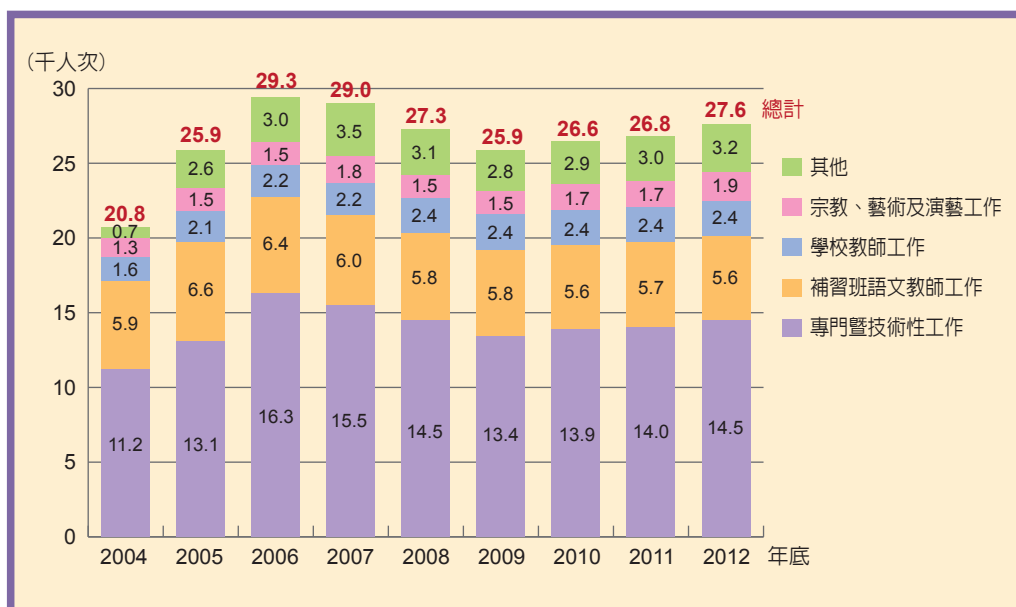
資料來源：內政部，內政統計月報。

圖11 1998～2012年生母非本國籍之出生嬰兒數

(三) 來台工作居留人口態樣不如預期

1. 白領專業人員部分

近4年來我國發放外國專業人員有效聘僱許可人次，持續微幅增長，2012年底達2.8萬人左右，其中以「專門暨技術性工作」者14.5千人，占52.4%最高；其次為「補習班語文教師」5.6千人，占20.3%（詳圖12）。白領專業人員未能如預期的在各行各業均衡發展，且人數較2006年少千餘人，顯示我國吸引人才的环境與法規，均有必要再予調整。



說明：其他包括「華僑或外國人投資事業主管工作」、「履約」及「運動教練及運動員工作」。

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局，統計資料庫。

圖12 外國專業人員有效聘僱許可人次趨勢

2. 外籍勞工部分

至 2012 年底，我國產業外勞人數已增加至 45 萬人，占總就業人口的 4.1%。在各類外籍勞工中，以「醫療保健及社會工作服務業」對外籍看護工之依賴程度最深，占同業就業人口的 48.3%，其中又以「印尼籍」看護工所占之 78% 最多（詳圖 13）。然未來如外勞輸出國因其自身經濟發展需求不再輸出人力時，如何因應？又開放其他國家外勞是否可行？亦將成為重要課題。

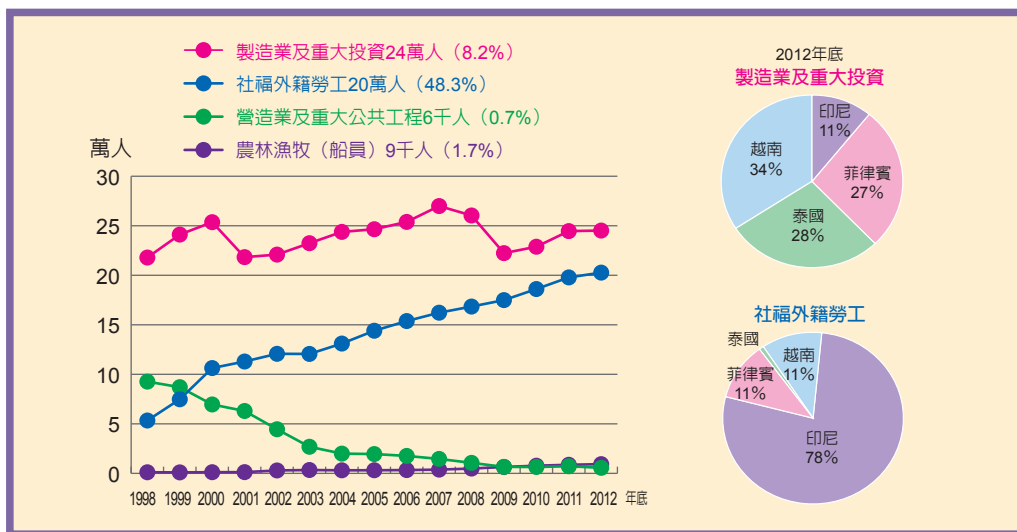


圖13 外籍勞工變動趨勢

參、研討會各界建言紀要

綜上分析，我國工作人口將逐漸減少，高齡人口將快速增加，若未來勞動參與及人口移動情形，仍依目前趨勢發展，顯然不利國家人力資源發展與運用，如何儘速研擬彌補生產力缺口之對策，實已刻不容緩。

本次所舉辦之「因應人口結構變遷之政策挑戰」研討會，經產、官、學各界熱烈討論，獲致建言重點，摘要如下：

一、觀念調整

(一) 由於平均餘命延長，對於人生的規劃，未來不能再以過往「線性思考」方向式來思維，「晚入」職場並不代表不好，可視為是一種生活方式的改

變，應以典範轉移思考模式來面對，如：阿基師、吳寶春等楷模，強調學習不一定要連續，可分階段完成，工作及退休亦能分階段為之，故職業設計應配合調整。

- (二)「非典型就業」其實是一種生活型態的選擇，歐美部分學者在其工作生涯前半段，即是以非典型就業做為其工作選項。
- (三)建議先瞭解「晚入」之原因，係屬自願性？或是因所學技術過時，不符合勞動市場需求，致「學用不合」而無競爭力，被迫「晚入」？或因業界無法提供良好工作機會而選擇「不入」？進而透過觀念宣導、學校教育品質提升及改善職場環境，以適才適所，改善青年「晚入」情形。
- (四)觀念改革較制度改革困難，但更為重要。以老人長照為例，國內多認為老人照顧工作沒人願意做，但在芬蘭長照工作者的社會聲望很高，頗獲社會肯定，此即為觀念的差異。未來制度上的調整，也應引導社會價值與觀念之移轉。
- (五)調整社會上普遍排斥高齡工作人口的觀念，並鼓勵國人養成隨處學習且終身（生）學習的習慣，同時透過提升職業訓練效果，持續開發女性及高齡勞動力。
- (六)提高生育率可從社會觀念對未婚生子與已婚生子同等對待的政策宣導或做法著手。

二、教育政策

- (一)台灣有良好的教育資源，高等教育應朝「國際化」方向發展，學校除了教導學生基本學術知識外，應與職訓資源互相搭配，提供學生企業實習機會，並訓練其國際觀及語文能力，建議可設立英語大學或全英語授課，或讓外國機構來台設立分校，亦有助引進外籍人才。

- (二) 建議改善現行學校評鑑方式（包括學校、系所及課程評鑑），不應只重視「形式指標」，而忽視「實質評鑑」，應鼓勵認真備課教學的老師，以提升學生素質及未來的競爭力。
- (三) 建議比照德國提高技職教育的比例（70%為技職，25%為大學，菁英學術研究只需要5%），強化高職生實作經驗，並檢討高中職生入學管道方式，使技職教育能回應產業需求。
- (四) 建議大學退場機制應有「市場導向」思維，利用其優秀師資及設備，協助轉型為研發服務業者，先爭取國內研發服務業務，進而爭取國際業務，或可作為中階人力再培訓機構，或作為打開海外教育市場的後援。
- (五) 必修學分過多，導致課程調整不具彈性，建議應因應產業國際化需求，豐富跨領域、跨文化課程學習內容。
- (六) 建議放寬在職專班，提供在職者進修回流機會。
- (七) 「碩士教育大學化、大學教育高中化」的傾向愈來愈明顯，而教育與經濟成長之間的關係已出現失衡，建議重新檢討碩、博士教育的定位，釐清教育的價值，在產業 / 經濟發展與追求學術卓越中求得最佳的平衡。
- (八) 建議國內大學為研究生廣設「有脊宿舍」，營造友善婚育家庭的校園環境，以避免渠等因學業錯過婚育年齡，有助提升生育率。

三、產業政策

- (一) 台灣近年為積極洽簽區域貿易協定，產業發展應與未來要面對的人口結構轉變掛勾，從台灣自身的需求面發展「創新」產業，且需有一定比例的製造業，以維持產業技術的發展及服務業的提升；同時，亦須積極推動產業本質調整與轉型，從「勞力密集」轉為「知識與創意密集」，落實「軟性

經濟創意者」之產業發展，強調「非實體要素」為產業所帶來的價值，並確定各種服務業的內涵及最終目的，使其能引導提升第一、二級產業的附加價值，再整體配套規劃留學政策、勞動政策及職業訓練政策。

- (二) 台灣人才高出低進肇因於近年經濟成長趨緩，加上國際化環境不足，且規劃願景無法落實（例如亞太營運中心），致外商投資大幅降低；後因企業提供薪資條件不足，亦不注重人才培訓及職涯規劃等，因此無法吸引國內外高級優秀人才，應鬆綁相關法規，將台灣營造為一個能攬才、留才有利外資企業營運的環境。
- (三) 建議提高對有助於「技術進步率與勞動生產力」及「抗老化、抗失智」之相關科技資源補助比例，培養洞悉高齡趨勢之產品創新能量，以有效提升產業技術及勞動生產力。
- (四) 建議可考量「創業」取代「就業」思維，鼓勵「微型企業」相關政策，並評估其衝擊與所能創造的就業機會。
- (五) 投資移民的資金建議可直接投入商業市場創業或投入特別基金，指定發展社會最急迫的產業。

四、薪資就業及培訓

- (一) 讓公務部門及研發機構的薪資制度脫勾，並且依據不同專業領域訂定多元薪資制度，資格條件應公開化，評選應公平化，以利吸引各種專業人才。
- (二) 在工作資訊化及效率化下，已不像過去需要大量勞動人口，工作人口減少尚無需太擔憂。惟應注意「勞動兩極化」現象，高薪、高聲望工作增加，低薪工作亦增加，但中間層級工作機會減少，造成中層失業及底層薪資過低問題，應及早啟動政策協助，以避免衍生社會問題。

- (三) 鼓勵健康的早退人力再投入社會，而不要民粹地去反對某些人領雙薪，法規應該要有機動性且具前瞻性，因應未來可能趨勢。
- (四) 在創造高齡者就業機會的類型方面，可考量支持高齡者「自營」作業或「創業」，以及創造「社區型」的短時間、有彈性之工作機會（如「台灣台南西港穀倉餐廳的實驗計畫」），並儘速建立年長者人才運用平台（如日本的「銀髮人才中心」），由政府與民間人力資源公司合作參與。
- (五) 我國部分工時情形日漸普遍，相關勞動法規缺乏對彈性工時的規範，建議勞動法規（如《勞動基準法》）應配合人口與產業結構的變遷與時俱進調整；勞保制度亦應逐漸轉型，以因應多元就業型態，保障勞工就業及老年經濟風險。
- (六) 建議強化獎勵企業對工作職場環境之再設計，導入「自動化」、「智慧化」、具「通用設計」概念之生產設備與機具，一方面降低勞動力之耗損，亦可降低高齡人口就業之困難度。
- (七) 建議可參考 2006 年 OECD 彙整各國高齡社會就業政策所提出的「三個 P」作為因應方向，包括：「人口」、「生產力」與「勞參率」。
- (八) 青年就業議題應更著重「質」的思考，從提升青年生產力著手，以提高其薪資水準。建議提供學生在學習期間即可到與其科系相關的產業打工或實習，將有助其未來職涯規劃，亦可改善青年晚入職場情形。
- (九) 我國女性勞參率，並未如日韓等國在中高齡時出現就業第二高峰，值得關注。另我國女性勞動者有高達 70% 以上從事服務業，部分服務業相對低薪，對其老年經濟安全的保障相對不足，應注意女性老年貧窮的議題，建議可參考日本已提出的提升女性經濟力相關策略。

五、退休制度

- (一) 我國零歲平均餘命與健康餘命皆在持續延長，應評估調整「高齡者」定義。
- (二) 多數 65 歲以上高齡者仍期望能對社會有所貢獻，而非成為社會的依賴人口，在工作人口減少下，如何充分運用 65 歲以上資深人力，重視高齡者的社會尊嚴，是未來政策的重點。建議可藉由法律誘因「延後退休年齡」，以及「營造友善職場」環境，提高中老年齡者留在職場的意願，以提升其勞參率，持續貢獻社會，並傳承智慧。
- (三) 建議先瞭解「早出」原因係屬「自願性」或「強迫性」，究係肇因於年金制度、退休金均為現金且優渥、產業結構、勞動條件、強制退休年齡、就業彈性或健康等因素，再分別設計妥適的退休年金制度及勞動市場因應對策，讓勞動力在適當時機退休。
- (四) 建議可考量於退休所得制度引進「所得調查」，鼓勵未喪失工作能力者能繼續就業，規劃個人彈性工作生涯，同時亦可達舒緩國家財政之效果。
- (五) 建議參考瑞典的中高齡部分工時年金法案，採「階梯式逐年退休」制度，以降低工作時數方式繼續就業，輔以職務再設計及積極性勞動市場政策等配套措施，從跨世代的角度進行思考，弭平世代間工作競爭，增加中高齡勞工的勞參率。
- (六) 建議可仿效國外「漸進式」退休做法，包括：(1) 縮減每週工時，使雇主可再僱用其他員工補足其工時；(2) 漸進式退休以利知識移轉；(3) 資深退休人員從事短期顧問等。
- (七) 財務安全為勞工退休的主要考量，建議可參考美國「catch up program」，讓勞工於年輕時多繳退休金至其退休帳戶，於退休時便可領取更多退休金。

- (八) 建議退休金給付可考量改為「部分現金」、「部分股票」的方式，將有助鼓勵員工於退休前，積極將知識移轉，以提升公司績效，俾爭取更多退休金福利。
- (九) 建議提供延後退休多元化的選擇，包括原單位申請延後退休、原單位退休後再聘用、由原單位退休轉任其他更有興趣與使命的工作等。
- (十) 可思考導入「小型化都市規劃」概念，建構親老適齡的生活與居住環境，使高齡者可以在機能便利的都市中獨立生活，讓家中年輕勞動力可以無後顧之憂的投入較高附加價值的工作，鼓勵「世代團結」、「混齡組織」與「經驗、技術傳承」。

六、長期照護

- (一) 台灣過度醫療化，病床數過多，未來政策應朝「社區化」、「健全公衛體系」及「發展長照體系」，建議《長期照護保險法》及《長期照護服務法》應盡速立法通過。
- (二) 建議對高齡者與年輕族群推廣「健康照護」的觀念，有助於減少未來長期照護的需求，同時關注「無障礙環境」問題，以提供適合老年人生活的良好無障礙環境。
- (三) 在長照服務部分，建議結合「居家」及「社區」照顧模式，提高服務使用之可近性及便利性，設計部分工時之勞動型態，提供在職訓練及硬體支持，引導中高齡婦女投入，提高我國婦女勞參率。
- (四) 在長照人力方面，政府究係是要讓在產業的中高齡勞動力繼續留在原職場工作，或是移轉投入照顧產業人力，政策間不應有矛盾；另建議可評估引進營利機構，參與長照供給面人力及培訓。

- (五) 長照保險應及早開辦，惟目前由於財源問題且雇主分擔長照保險費意願不高。建議可在政府尚未推動前，先整合現行各類保險，讓民間部門先試先行，並瞭解相關法人機構的看法，作為後續推動參據。
- (六) 「走動式服務」立意良好，但執行不力，目前僅有弘道基金會在推動，建議可擴大推廣範圍。

七、留學政策

- (一) 改革過去過於僵化、格式化的大學教育制度，運用 5 年 500 億經費鼓勵大學聘用優秀外籍師資及學生出國留學，並創新教學內容，培育開創性及國際化人才，同時開放外國教育機構來台設立分校，以吸引國內外優秀學生就讀。
- (二) 公費留學政策設計機制應能提升台灣學生走出去的意願，以吸取國際經驗，建議「建立海外人才網」，強化國內研究發展能量，增加相關就業機會，提供未來職務升遷機會等，提升留學價值，以吸引學生願意留學並返國服務之意願。
- (三) 留學生政策應有新思維，除外籍留學生之外，尚可包含吸引小留學生、國外出生之華裔學生及國際志工等，提供服外交役的機會，提升渠等返台意願。
- (四) 建議放寬僑外生畢業後留台限制，提供友善環境，加強媒合台商聘僱僑外生，鼓勵企業提供國內外學生均有實習機會，並開放學校到東南亞國家作授予學位的境外教學，以利當地僑民及台商幹部也有接受台灣教育的機會，培養能協助企業開拓新市場的人才。

- (五) 建議媒合東南亞台商及意進入東南亞市場台商，利用在台僑外生及東南亞籍配偶，建立人才網絡，配合對東南亞國家推台流／台客風之軟實力，將有助我國企業開拓東南亞市場，舒解與東南亞間 FTA 不足問題。
- (六) 大陸於 2017 年亦面臨少子化問題，期望以陸生補充生源不足問題，並不妥適。但台灣對陸生仍具吸引力，建議檢討放寬「三限六不」及其在台發展空間限制，放寬大陸學歷認證，增加陸生名額，以避免陸生被歧視及不平等待遇的感受，變相鼓勵優秀陸生移至香港或其他國家；進一步亦可至大陸設分校，擴大我國人才資源庫。

八、移民政策

- (一) 台灣內部有經濟發展的問題，外部有大陸的磁吸效應，因此對於外籍人才相關法規限制應予檢討及鬆綁，以更彈性、自由化而非管制的態度思考移民政策。建議放寬外籍年輕人才 2 年工作經驗的限制、永久居留證制度、外國人歸化須放棄原國籍及配偶工作權等規定，調整過高的所得稅率，並以移民家庭需求作全面性配套考量，以塑造一個留才、攬才的環境，並落實相關規定，將有助吸引優秀國際人才來台發展意願。
- (二) 培養具雙語優勢的新移民子女，成為台灣企業國際化策略的生力軍，將有助於台灣與亞太市場及全球網絡連結。
- (三) 移民政策是主權國家調整人口結構及補足勞動力的工具，應以國家最大利益考量作靈活彈性的設計，事權應統一，政策規劃與執行應整合，以隨時滾動檢討修正。
- (四) 建議簽證制度以移民或非移民身分來分流，確定非移民簽證者不可轉為居留，將有助人流管理。

- (五) 建議以更開放更國際化的國家經濟發展及人才戰略思考，以明確的發展願景布局全球，化解大國磁吸效應，同時在觀念上調整怕外國人搶工作的保守態度，而應與外國人合作創造更多具附加價值工作，提高薪資所得，讓企業可走出去，外商願意入駐。
- (六) 我國外流菁英，假以時日再回台貢獻時，將有助台灣更進一步發展，建議鬆綁相關法規，並提供誘因，吸引渠等願意回台貢獻。
- (七) 建議簡化外籍專業人士來台交流活動及工作證申請相關行政作業，給予多次入出境等便利措施，排除來台居留障礙，從工作居留到移民有所銜接，並以完善的薪酬及福利制度留住優秀人才。
- (八) 依各專業領域需求，鎖定引進特定國家人才，且並非僅限科技類別，須更重視人文、社會及藝術等領域人才。
- (九) 適度鬆綁台商回台企業運用大陸人才來台，簡化其入境簽證作業，以利技術傳承及服務；並利用香港中高階服務人才對台灣之偏好，引才借將。

九、外勞政策

- (一) 建議外籍看護工可更為開放，以釋出更多受高等教育的婦女人力，活絡消費性或生產性等內需活動，同時可避免其因家庭照顧因素無法與社會互動；若擔心長照人力缺乏，亦可適度給予長期在台服務外籍看護工居留權。
- (二) 人口老化對未來長期照護需求勢必漸增，建議設定照顧產業的工作標準及勞動規範，鼓勵本國人力投入照顧產業，並結合外勞人力，但不全依賴外勞人力，以減輕外勞輸出國家政策改變的衝擊。

- (三) 建議運用來台外籍藍領勞工在台累積之工作經驗及技術，轉化為我國需要之師傅級技術人才。

十、其他

- (一) 綜合世界主要國家因應少子女化、高齡化經驗，可歸納幾個核心處理方向：「終身（生）學習」、「就業延長」、「較晚退休」、「退休後仍有活力」，並致力於「維持健康」。
- (二) 因應高齡化社會，政府已訂定相關的政策白皮書，包括：「人口政策白皮書」、「邁向高齡社會勞動政策白皮書」與「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」等，惟並未能將其具體落實，可參考南韓在總統府下設專責機構處理人口議題的做法，積極推動。
- (三) 政府各部門之權限及執掌盤根錯節，跨部會間協調極其困難，政策規劃與推動缺乏聯結，權責不符，建議成立跨部會組織，統整並釐清政策優先順序，找出衡平點，並建立權責相符的機制，提出未來 10 年或 20 年的願景，及達成的相對應步驟及計畫，以有效落實推動相關政策，讓民衆對施政有感。例如：美國 1998 年通過勞動力投資法案，成立專責機構處理人才問題；英國 2010 年設立商業創新及技術部專責處理人力資源相關議題。
- (四) 國家各項重大計畫所追求的政策目標，應納入幸福的高齡化社會、勞動市場與就業的因應做法，建立新思維之社會福利制度及社會安全制度等相關設計。
- (五) 目前歐洲國家多倡導「社會投資」概念，強調國家公共支出應主要支應在兒童、青年、勞動市場及家庭等領域。

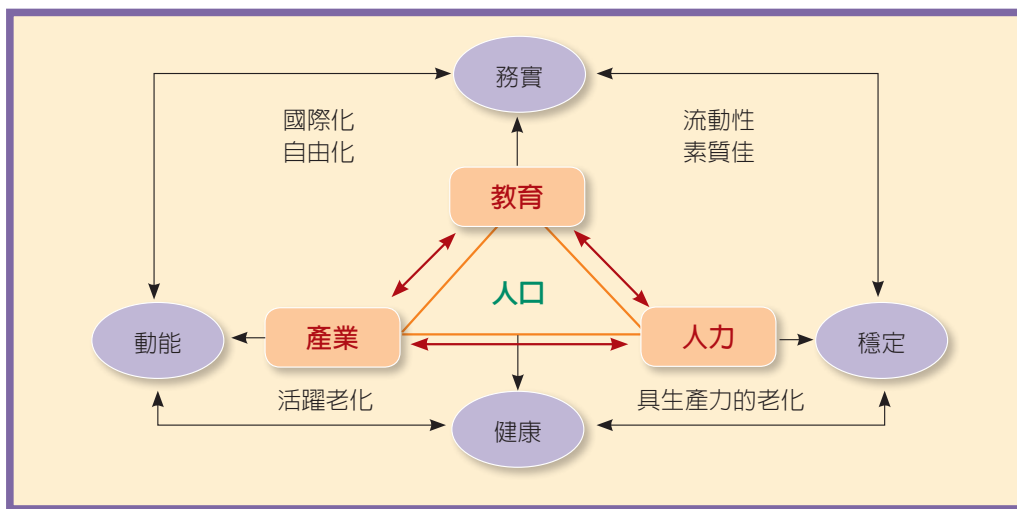
(六) 建議增加公共托育及提供親職假，依不同所得者不同福利偏好提供兒童照顧服務及給付方式，合宜住宅政策應以 3 名子女家庭優先，以提高國人生育率。

肆、後續政策研議方向芻議

政府在 10 多年前人口結構轉型之初，即已展開人口議題的討論，於參考其他先進國家政策並酌量國情下，在 2008 年提出「人口政策白皮書」，而其他相關部會亦曾提出「高齡化社會勞動政策白皮書」及「高齡社會與終身教育白皮書」等；2012 年更將部會層級之「人口政策委員會」提升至行政院層級，以示政府對人口議題的關注與重視。

2013 年 7 月，「人口政策白皮書」依最新人口發展情勢，再次調整修正，是目前各部會推動少子化、高齡化及移民對策相關配套措施之執行依據，然白皮書對於工作人口減少所衍生之議題部分，則少有著墨；雖然各部會對工作人口減少所衍生之議題已有討論，但相關推動措施則散見於各部會施政中，尚未整合。

藉由本次研討會所蒐集各界建言中可發現，人口議題涉及面向極為廣泛，與產業發展、勞動市場及教育政策等均息息相關，故在因應人口結構由「量變」轉「質變」的過程中，相關構面均需要被納入政策考量。尤其，「人口」是國家的基本組成，亦是「人力」、「人才」的來源，如何讓愈活愈久的國人，維持健康且具生產力？如何在少子化下，以優生優養及務實多元的教育提升素質？如何讓日漸減少且高齡的勞動力，能在穩健的工作環境中發揮所長？如何讓產業具創新動能，留住人才以引領國家發展？在在有賴更自由化及國際化的視野，以「興利」取代「防弊」的政策規劃。



爰本會參酌研討會專家學者建言，提出以下後續政策研議方向之建議：

一、觀念調整面向

隨著國人教育普及，經濟自主加上個人自由主義，婚育觀念改變，又因醫療科技進步，國人壽命延長，使人口結構少子高齡化且家庭規模縮小，高齡、單身及無子女家庭增加，因此家庭結構亦隨著人口結構朝多元化轉型，勢必影響國人學習、工作、婚育及退休等人生規劃，傳統先婚後生、學成再就業、工作到年資滿再退休、退休後就不再就業等之思維觀念，將受到挑戰。如何讓國人的觀念，能朝有利國家未來經社發展的方向作合宜的調整，如消除年齡的刻板印象、「先就業，再進修」之新學習模式的推廣，以及終身（生）學習觀念的培養等，將是重要的議題。後續研議之方向建議：

- (一) 提高生育率可從社會觀念對未婚生子與已婚生子同等對待的政策宣導或做法著手。
- (二) 區分「晚入」的類型，瞭解究係自願性或非自願性晚入甚或自願性「不入」，繼而提出適當因應對策。

- (三) 國人平均餘命延長，學習、工作及退休不宜再沿用過往「線性思考」方式規劃；應評估調整「高齡者」定義，重新檢視並調整以年齡為限制之相關政策。

二、人口面向

在國人生得少的情況下，如何「優生」相形重要，應將國家公共資源投資在孩子生命之初及其家庭，使其能獲得優質、平等、包容且多元化的照護及教養，不但對其個人未來發展有益，也符合國家最大利益。

另在國人壽命逐漸延長下，如何讓高齡人口能繼續貢獻社會，提升其尊嚴及自養能力，除了應建構完善的健康照護體系，延長國人「健康餘命」外，亦應重新設計退休制度，透過「世代合作」方式，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，以減少對醫療照護及福利資源的依賴，降低依賴人口，亦有助緩和世代衝突。後續研議之方向建議：

- (一) 以「社會投資」概念將國家公共支出用以支應在兒童、青年、勞動市場及家庭等領域，減輕育兒家庭負擔。
- (二) 釐清自願性或被強迫「早出」類型，規劃「漸進式」暨「展延年金」等不同誘因之階段性退休制度，使勞動力得以於適當時機退休，且能傳承知識和技術。
- (三) 鼓勵企業營造友善高齡者勞動條件及工作環境，推動高齡者再就業，提升自養能力，以降低老年貧窮機率。
- (四) 思考導入「小型都市規劃」及「自主經濟」概念，建構親老適齡環境，世代合作的社區模式。

- (五) 加速建立「銀髮人才資源中心」，媒合退休專業人才。
- (六) 先行整合現行各類保險，並評估長照保險開辦時機。
- (七) 長期照護應朝社區化，健全公衛體系方向發展。
- (八) 衡平考量本勞與外勞長照人力之運用，並評估營利事業機構參與長照人力供給及培訓之可行性。

三、教育面向

在少子化且工作年齡人口又將減少下，每一個孩子都是國家重要的人力資源，如何提升青年全球跨域發展的就業力，有必要因材施教，提供良好適性的教育機會及資源，並能與職涯接軌。而除了建立長遠的「育才」機制外，亦應積極運用「攬才」及「留才」策略，擴大國家的人才庫。後續研議之方向建議：

- (一) 高教體系生源不足所釋出資源，除推動退場機制外，應思考如何搭配產業發展加以轉型。
- (二) 鼓勵企業提供青年打工或實習機會，於其就學期間即行瞭解職場，以有助渠等規劃職涯，縮短「學用落差」。
- (三) 教育體系應持續朝國際化方向發展，學校評鑑應回歸教育的本質，引導教師重視對學生的教育養成。
- (四) 建立海外人才網，吸引我國留學菁英、國外出生之華裔子弟返國工作。
- (五) 除長遠的育才機制外，應形塑更具「國際化」的環境，提供誘因，以延攬並留住僑生或外籍生來台就學、就業。
- (六) 放寬陸生「三限六不」政策，增加優秀陸生來台就學意願。

四、人力面向

在工作人口減少下，勞動市場應在平等對待原則下，提供工作與家庭平衡的合宜勞動條件，設計更靈活且具彈性的就業及退休模式，營造更為友善的工作場域，全面開發勞動力（特別是未來具高教育程度的高齡人力），讓每個有勞動能力的人，都成為人力資源，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就業率及勞動生產力，降低人口經濟依賴情形。同時，適度地引進國際人才以充裕產業發展所需，以創新思維衡平本勞（本國人）與外勞（外國人）的就業機會。後續研議之方向建議：

- （一）因應未來多元化、多層次的生涯規劃，「非典型就業」將成為一種生活型態的選擇，相關年金保險制度應配合轉型，降低老年經濟生活風險，以營造更具彈性化之職場環境。
- （二）引導民間資源投入職業培訓，推動人力加值產業發展，透過產、學、訓三方連結，提升國人勞動生產力。
- （三）移民政策的規劃與執行應更緊密配合，法規應與時俱進修正。
- （四）檢討現行留才、攬才限制之合宜性，以落實吸引我國所需人才之目標。
- （五）外勞，尤其是外籍看護工的開放額度應以是否有助於釋出更多我國受過高等教育人力至職場，及是否有助改善家庭功能來評估。
- （六）重新評估師傅級外勞成為我國移民的可行性。

五、產業面向

因應工作人口減少及高齡化，產業應朝創新營運模式發展，除開發銀髮產業外，亦應善用未來高齡者教育程度較高的優點，創造適合高齡者再就業之產

業；同時，在全球化下，產業應與移民政策配合，以成立「投資移民基金」的方式，引導投資移民之資金投入我國所需產業，創造產業與人口的雙贏。後續研議之方向建議：

- (一) 除發展銀髮產業外，亦應評估適合高齡者再就業的產業。
- (二) 檢視「微型企業」與大型企業創造就業機會的差異。
- (三) 引導投資移民資金投入我國所需產業。

伍、結語

人口結構朝少子化及高齡化變遷，乃全球共同面臨的問題，對大部分國家而言，都是新的政策挑戰，許多國家也已開始啟動相關因應對策，惟人口老化的高峰尚未到來，具體成效目前並無法確切評估。然而，台灣因為高齡化程度相較其他國家更為嚴峻，加上少子化情形的逆轉難度高，面對未來工作年齡人口將逐漸減少，如何審慎因應人口結構的變遷，規劃彌補未來勞動力及生產力可能產生的缺口，找到活水源頭，以「世代合作」、「互利共榮」的方式，提早擘劃與施為，共同面對人口高齡化時代的現實和挑戰，讓國家能穩定發展，已刻不容緩。

由於我國人口密度為全球千萬人口以上國家第2位，面對人口減少時代的來臨，如相關配套政策規劃得當，亦將有助於調整環境承載壓力。因此，政府有必要就人口結構變遷其後續可能衍生之政策挑戰，持續做更深入的探討，並對未來可能衍生議題，從整體經濟、產業、就業、財政、教育、人力投資、移民、醫療保健、住宅、社會福利及經濟安全等方面，提出相關政策及配套考量，預為規劃因應，以期能改善整體經社環境，建立合宜環境，使人民的基本需求能夠獲得滿足，進而提升國人生活品質。📍