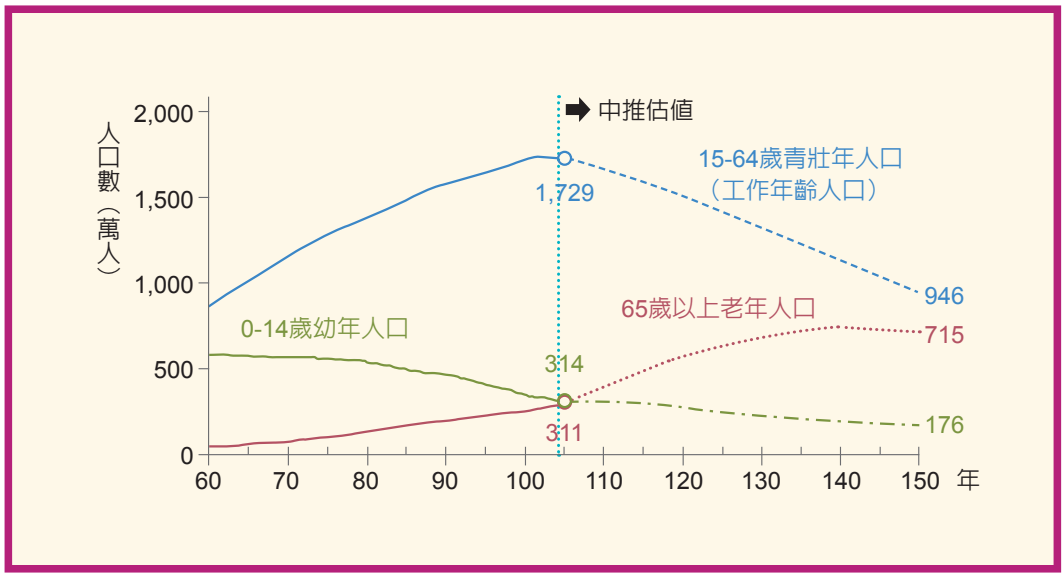
2015-2061年臺灣勞動力缺口與需求

中央研究院社會學研究所
楊文山、陳雅琪

根據國家發展委員會（以下簡稱國發會）105 年 8 月 22 日公告之《中華民國人口推估（105 至 150 年）》，我國人口將於 107 年邁入高齡社會，並於 2016 年成為超高齡社會。低迷不振之生育率所導致的「少子化」現象，使我們對於未來人口的成長抱持負面的態度。我國人口零成長時點預估於 2021 至 2025 年間發生，也意味著我國未來的人力需求將面臨嚴峻的挑戰。根據國發會人口推估的假設，在高推估的情況下，婦女總生育率在 2014 年時只會上升至 1.5 的水準。在長期婦女生育率低迷的情況下，即便有緩慢的增長，對於龐大的高齡人口來說如杯水車薪，起不了作用。圖 1 呈現中推估之人口結構，0-14 歲幼年人口所占人口之比例愈趨減少，相對地，65 歲以上老年人口則大幅度的增長。預估在 2061 年時，每 10 個人中約有 4 位 65 歲以上的老人，4 位老人中則將近有 1 位為 85 歲以上之超高齡老人。由此可知，龐大的銀髮人口將在社會扮演舉足輕重的角色。



資料來源：國家發展委員會《中華民國人口推估（105 至 150 年）》。

圖1　三階段人口趨勢——中推估

相較於人口扶養比，潛在支持比（Potential Support Ratio, PSR）是衡量經濟生產者與倚賴者之間倚賴程度的指標，為高齡倚賴比的倒數，亦即 15-64 歲之經濟活躍人口對 65 歲以上人口的比值。聯合國（2000）對於人口高齡化使用了潛在支持比作為評估人口結構對於國家的影響。一般認為，「潛在支持比」若低於 3（不到 3 名 15-64 歲人口照顧一位長輩），將出現社會人口結構失衡，也就是勞動參與率不足，同時照顧長輩將成為社會的極大負擔。參酌國發會推估的結果，無論在高、中或低推估的設定，我國之潛在支持比都會急遽下降。在 2028 年，就會低於 3 的水準，而且持續下降（請參見表 1）。此外，生育率的效果，必須經過長時間的累積才可得。因此，要處理高齡人口之巨幅增長的結構問題，短期內可能無法仰賴婦女生育率的提升，仍要搭配其他可行之策略。

表1　潛在支持比之變遷趨勢

單位：%

	2016	2026	2036	2046	2056
高推計	5.564	3.242	2.239	1.705	1.488
中推計	5.564	3.242	2.233	1.681	1.425
低推計	5.564	3.242	2.223	1.637	1.339

資料來源：國家發展委員會《中華民國人口推估（105 至 150 年）》。

以中推估高齡人口數量的變化趨勢，可以得到要維持潛在支持比為 3 所對應到的青壯年人口數量（參見圖 2）。我們可以發現，既有人口結構雖仍享有高潛在支持比，但是隨著人口結構高齡化的情況大幅進展，馬上就要進入 PSR 低於 3 的水準。舉例來說，在 2026 年，維持 PSR=3 的情況下，我們仍不需要補充青壯年人口，因為尚有 1,179,038 的青壯年人力在勞動市場工作。但是，5 年後（也就是 2031 年），其他條件不變下，要維持聯合國估計 PSR=3 的水準，就可能產生 2,194,705 的青壯年人口缺口。甚至到了 2061 年，需要補充高達 11,993,229 位青壯年人口，才能維持 PSR=3 的水準。這些人力補充的數字，已經遠遠超乎我們的預期。

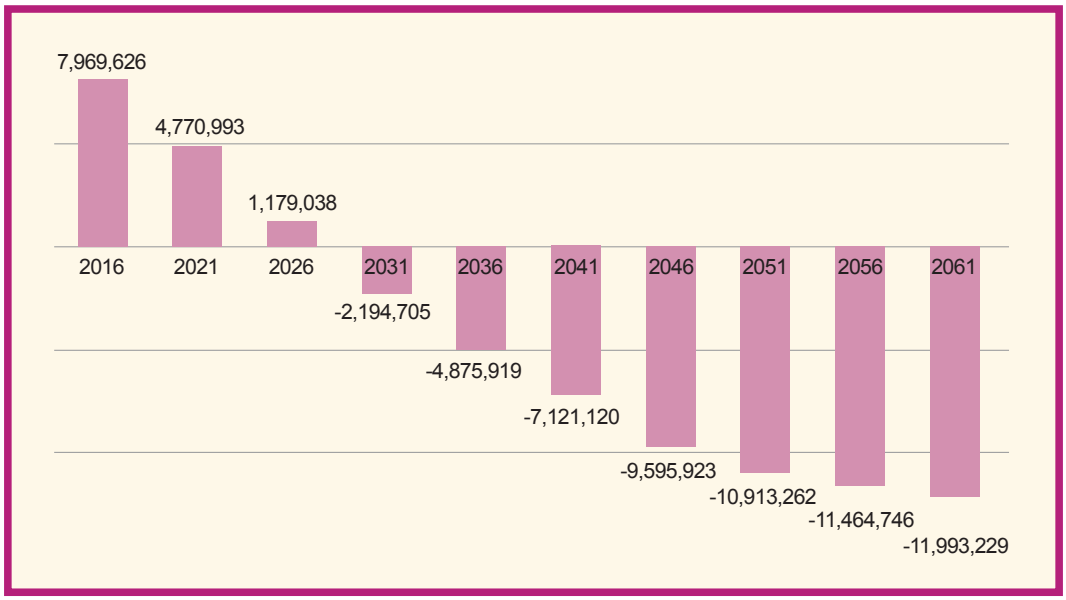


圖2　維持潛在支持比為3之青壯年人口差距

據此，本研究研擬透過調控勞動人口的方式，以擘劃合理之人口調整，希冀達到人口永續發展之目的。

解決的方案——從國際勞動參與率比較談起

總的來說，近十年臺灣之勞動力參與率有緩慢上升的趨勢，約略在 60%左右震盪，但是與鄰近亞洲國家相較略為偏低。新加坡有較高之勞動參與率（66%），韓國、香港次之（62%、61%），臺灣與日本數據相近。美國、加拿大與英國有較高之勞動參與率，約莫在 62%至 66%左右的水準，德國（60%）、法國（56%）次之，義大利的勞動參與率最低，不到 50%。

若將臺灣與其他國家年齡別進行交叉比對，可以發現 15-19 歲以及 20-24 歲勞動參與率相較其他年齡或其他國家有偏低的情況。2014 年，臺灣的 15-19 歲以及 20-24 歲勞動參與率分別為 8%、51.4%，相較德國（相對應勞參率分別為 28.5%、69.1%）與鄰近的日本（相對應勞參率分別為 16.1%、69%）均有偏低的情況，這種現象源於高等教育擴張，新鮮人畢業後較晚進入勞動市場。臺灣 45-49 歲仍有八成以上的勞動參與率，但是一進入 50 歲以上的年齡層，勞動參與率就急劇下降，其他國家陡降的時間點，大多落在 60-64 歲年齡組之後。以日本為例，55-59 歲年齡組之勞動參與率為 80.4%，60-64 歲降為 62.8%，臺灣同年齡組之數據則是 54.4%及 35.6%。由此可以反映臺灣勞動力相較其他國家，有早退的現象（楊文山、李怡芳，2014）。

若進一步將男性與女性分別剖析，可以發現兩性在不同年齡層之勞動力參與率有不一樣的發展。各國男性在 25-49 歲都呈現高度投入工作的情況，20-24 歲略低的國家有臺灣、韓國與義大利。相較於鄰近的亞洲國家，臺灣男性 50-54 歲退出勞動市場的比例較高，55-59 歲僅剩下不到七成比例的勞動參與率。在女性勞動參與率的部分，可以明顯看出兩性勞動參與的差距，女性各年齡勞動參與率都低於男性。25-29 歲是亞洲女性勞動參與的高峰，隨之漸次驟減。這樣的現象在其他歐美國家則不然，有些國家女性勞動參與率即便到了 50-54 歲仍可以維持相當的水準。

從這個角度，可以發現臺灣兩性在勞動參與的投入上，對於人力的發展和運用應有更積極的作為，將女性及銀髮的勞動潛力充分發揮，藉此反轉或扭轉目前人口結構劣勢的姿態，謀求更穩定、健全的人口永續發展，是未來相當重要的政策方向。據此，以下將從勞動力參與率以及退休年齡兩個面向進行分析調控，呈現未來可能的政策介入方向。

如何做——勞動力參與率與退休年齡之調控

回顧臺灣勞動參與率的發展脈絡，可以發現兩性在勞動力參與率的發展有相反的成長趨勢：男性漸次減少，近年趨於平緩、女性漸次增加，逐步上升。15-19 歲是兩性變動幅度劇烈的年齡組，反映高等教育擴張的情況。男性在 20-24 歲年齡組的勞動參與率有較大的跌幅，中高齡有小幅的下跌，其餘年齡組的變動較小；女性則在 25-29 歲之後的年齡組都有很大的漲幅。我們以近五年（2011-2015 年）的平均值作為兩性各年齡組勞動參與率的基準，按照國發會中推估的單齡年齡人口結構進行計算，得到未調整之各年齡之勞動人口。據此，再針對兩性各年齡的勞動參與率進行調控，然後進行調控前後的比較。

一、勞動力參與率提升

我們參酌 2014 年各國兩性勞動參與率之水準，選取日本、美國、加拿大、法國、德國、義大利、英國七國做為參考的對象，將這些國家之年齡別勞動參與率平均值作為調控的基準。臺灣現有勞動力參與率隨之產生若干的變動，兩性各年齡組之勞動參與率調整數據詳見表 2 之說明。男性的調幅較小，最大差異的 55-59 歲年齡組達 12.27%；相對地，女性各年齡組的調幅都相當大，除了 45-49 歲年齡組調幅較小（但仍有 11.66 的調幅），其他年齡組調幅都超過 20%。從這樣的調整中，也不難發現女性勞動力運用，相較於其他國家，仍存在很大的成長空間。

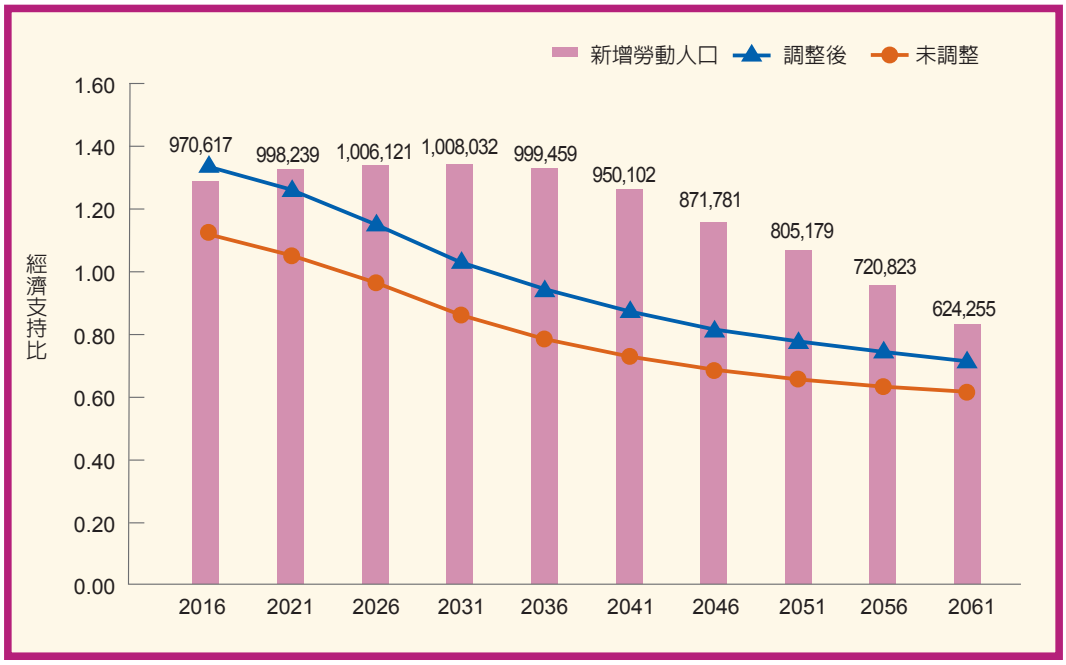
表2　臺灣兩性年齡別勞動參與率調整說明

單位：%

	2011-2015 年平均值		調整後數據 *（增加幅度）	
年齡組	男性	女性	男性	女性
45-49	91.35	67.74	91.9（0.55）	79.4（11.66）
50-54	83.05	54.51	89.4（6.35）	76.7（22.19）
55-59	69.33	38.06	81.6（12.27）	67.2（29.14）
60-64	48.17	20.36	55.7（7.53）	41.1（20.74）

註：* 取日本、美國、加拿大、法國、德國、義大利、英國 2014 年年齡別勞參平均值。

基本上，隨著 45 歲至 64 歲四個年齡組的調整，每年可以增加 62 至 100 萬左右的勞動力（參見圖 3）。這些勞動力的投入，可以延緩 15 歲以上之經濟支持比（即 15 歲以上工作人口對 15 歲以上非工作人口的比值）下降之速度。雖然目前尚未觸及 65 歲以上勞動力人口之調控，然而，65 歲以上人口在高齡及超高齡社會中占有相當重要的地位，倘若能夠釋放高齡勞動力，相信對於整體社會的發展，會有更進一步的影響。



註：經濟支持比為 15 歲以上工作人口對 15 歲以上非工作人口的比值。

圖3　15歲以上經濟支持比變動與新增勞動力數量變化

二、延後退休年齡

根據行政院主計處之統計，臺灣退休金給付的年齡落在 55-59 歲區間（詳表 3），雖然 45-54 歲辦理退休的比例已經逐年漸次下降，但是仍有超過 25%的受雇者在 45-54 歲旋即辦理退休。雖然辦理退休並不代表不再投入勞動市場，但是比照各國的退休資料，可以發現歐美國家實際退休年齡與官方退休年齡之間的差距甚小（參照表 4），顯示政策對於個人有相當大的影響。鄰近的韓國與日本實際退休年齡均高於官方退休年齡，日本超過 4 歲以上，韓國甚至有 10 歲的差異。當然，由於退休保障不足，所以高齡者必須持續勞動，才能獲取更多的生活保障，是中、高齡者參與勞動的可能原因。但是，按照我國未來人口推估的趨勢，高齡人口大幅增長的情勢下，高依賴比與照顧需求的浮現，使中高齡者延後退休，也是保障生活的可行作法。

表3　平均退休年齡及年齡分布

單位：歲；%

	平均年齡	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
2006	55.2	4.3	41.9	48.6	5.2
2007	56.2	3.9	33.7	56.0	6.5
2008	56.5	4.5	30.0	58.1	7.4
2009	56.3	3.7	32.9	55.0	8.4
2010	56.6	3.3	30.1	57.5	9.1
2011	57.1	3.3	27.4	60.1	9.1
2012	57.3	2.2	28.0	60.0	9.8
2013	57.4	2.0	27.8	58.1	12.1

資料來源：行政院主計總處，《受僱員工動向調查》。

表4　2006-2011年平均實際退休年齡及2010年官方退休年齡

單位：歲

		臺灣	韓國	日本	美國	英國	法國
男性	官方退休年齡	60	60	64	66	65	60
	實際退休年齡	61.9	71.4	69.3	65.2	63.6	59.1
女性	官方退休年齡	60	60	62	66	60.7	60
	實際退休年齡	59.3	69.9	66.7	64.8	62.3	59.5

資料來源：勞動部（2012），勞動退休年齡分析。

我們以國發會中推估的資料作為基礎，計算各種退休年齡所反映出之潛在支持比。潛在支持比的計算是以 65 歲以上人口作為分母，15-64 歲人口為分子。我們按照此一邏輯，以 60、61、62、63、64、65、66、67、68、69、70 等 11 個年齡作為劃分，將部分的分母（也就是高齡或退休人口）移至分子（經濟活躍人口）。以現在 60 歲作為官方退休年齡做計算，PSR=3 發生的時間為 2019 年，但是若將退休時間延後一年（61 歲），則可以使 PSR=3 的時間延後兩年，也就是 2021 年；若將退休時間延後至 65 歲，PSR=3 的時間將延後到 2029 年。延後退休一年約可延遲 2.5 年到達 PSR=2 的情況（參照表 5）。由此可知，退休政策的些許調整或修正，對於整體社會的影響甚鉅。但是對於政府而言，要連結個人與社會之間的連帶與責任，必須投注更多的心力，並且提出有力的政策說明，才能引起共鳴、得到共識。

透過勞動力參與率的調控、延後退休年齡兩個方向的勞動力挹注，可以紓解目前以及未來人口結構的困境。臺灣中高齡勞動參與率與其他國家相較之下，仍有相當大的進展空間，倘若政府投入適當的誘因、建構有利家庭與工作平衡的環境、抑或落實排除職場年齡歧視的政策，對於整體社會勞動參與提升會有相當的幫助。此外，延後退休年齡的討論，會隨著既有保險身分、健康、職業別、行業別、事業單位等等而有不同的條件，有待進一步的討論。

不可諱言，隨著整體社會年齡結構高齡化的發展，我國面臨嚴峻的挑戰。雖然許多國家透過遷移解決既有的人口危機，但是隨著經濟衰退與政治動盪的發展情

勢，移民議題成為燙手山芋，各國紛紛採取緊縮的態度，以避免嚴重的衝突。要解決人口的困境，提升生育率是刻不容緩的事情，但是還需要搭配可行的措施，才能度過漫長的高齡化危機。政府需要正視勞動力需求的問題，才能引領國家朝向可持續發展的方向前進。

表5　延後退休年齡之兩種潛在支持比到達時間

	PSR=3	PSR=2
60歲退休	2019	2028
61歲退休	2021	2030
62歲退休	2023	2033
63歲退休	2025	2035
64歲退休	2027	2038
65歲退休	2029	2041
66歲退休	2031	2044
67歲退休	2033	2046
68歲退休	2035	2049
69歲退休	2037	2052
70歲退休	2040	2058

參考資料

1. 國家發展委員會（2016），《中華民國人口推估（105 至 150 年）》。
2. 勞動部（2012），勞動退休年齡分析。
3. 行政院主計總處，《受僱員工動向調查》。
4. 楊文山、李怡芳，2014，〈老年年齡的社會建構與想像〉，趙永佳、蕭新煌、尹寶珊，《一衣帶水：臺港社會議題縱橫》頁 51-78，香港：香港中文大學香港亞太研究所。
5. United Nations. 2000. Replacement Migration. Population Division：Department of Economic and Social Affairs United Nation Secretariat.