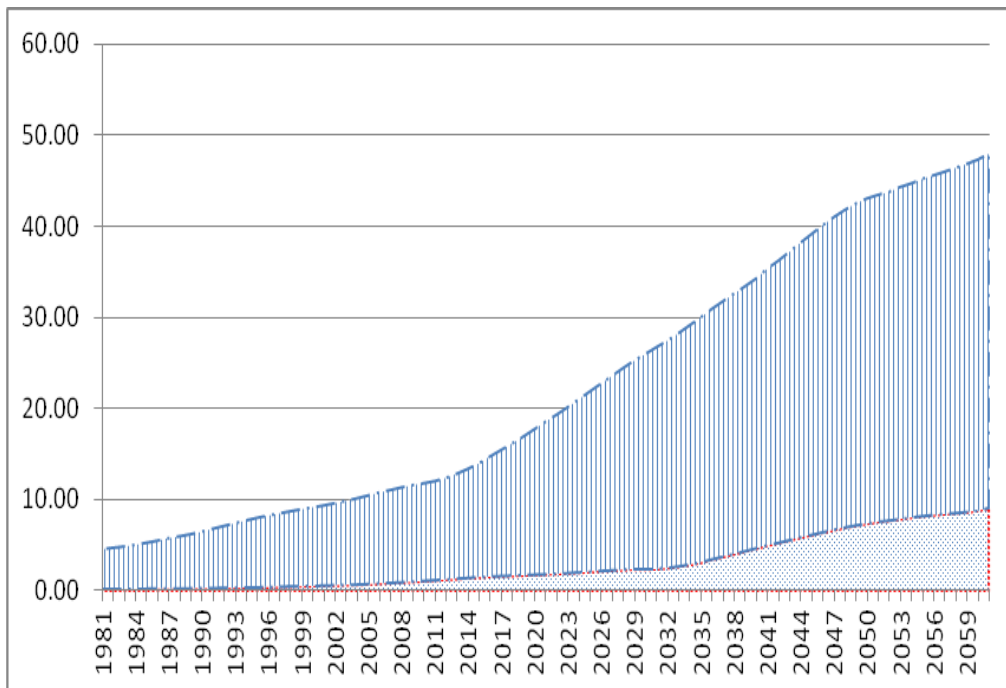




高齡化社會的影響與政策

●傅從喜／國立台灣大學社會工作學系助理教授

最近三十年來，因為國人生育率的下降及壽命的延長，老年人口的比率快速的上升，六十五歲以上的人口比率在1993年的時候超過7%，達到聯合國高齡化社會的標準，之後老年人口繼續快速的上升，估計到2025年時會超過20%（國家發展委員會，2016）。雖然人口高齡化是全球所有高所得國家所面臨的共同狀況，但台灣人口高齡化的速度比西方國家快得多，它對台灣社會所造成的影響與衝擊也更為巨大。近幾年來我們看到政府和學術界都積極關注這個議題的討論和研究，社會各界對於這個議題好像也有高度的認知和關心，但是我們的社會真的準備好了迎接超高齡社會的到來嗎？

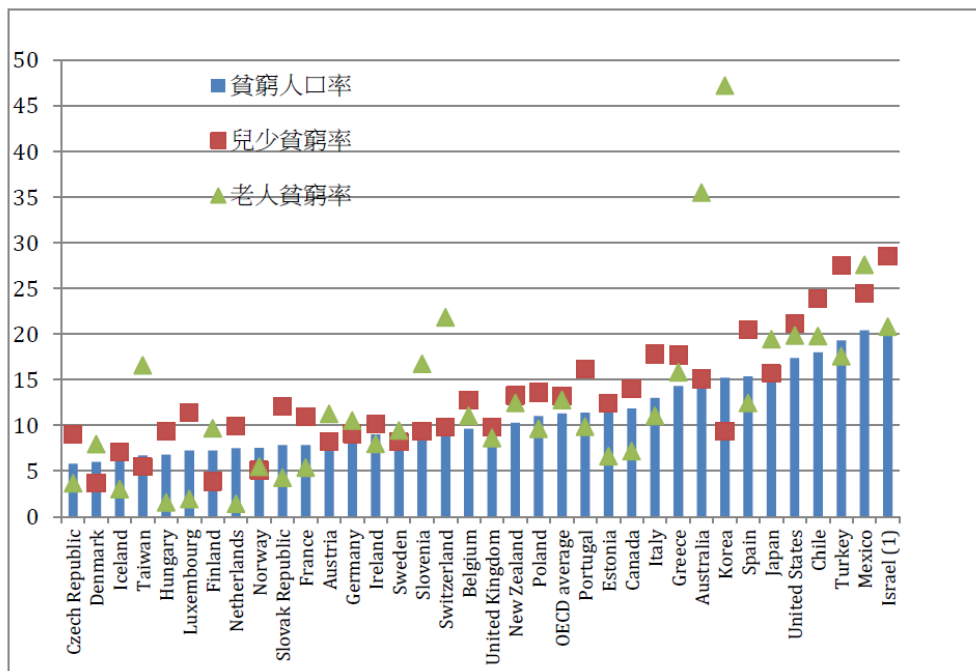


資料來源：國家發展委員會，中華民國人口推計（2014~2061年）。

圖1、台灣老年人口占總人口比率

過去我們用「子孫滿堂」來形容一個老人家很有福氣，但是在人口高齡化之下，未來的家庭圖像比較可能出現的，不是子孫成群，而是老人成群。我們的家庭結構和代間關係都會產生重大的影響。未來的家庭中，不僅是年輕人要照顧老人，可能老年人也要承擔照顧家中「老老人」（一般指八十五歲以上的老人）的責任。因此，家庭支持服務—尤其老人照顧服務—會變得更為重要。在老人照顧方面，目前仍是由家人（包括配偶、子女、媳婦等）負擔主要照顧責任，而外籍看護也成為許多家庭不可或缺的照顧人力。國家需要發展更完備的社會照顧體系，抒解家庭的照顧負擔。就此而言，目前政府規劃的長照2.0制度將是重要的政策里程碑。

除了照顧之外，與老人最相關的議題就是所得支持。目前我國以老年為對象的現金給付已成為我國社會安全的最大支出項目。然而，老人貧窮的問題依然顯著。這主要是因為我國各項公共的老年經濟安全方案的給付水準差異甚鉅，因而形成老年所得高度不均的結果。因此，目前政府進行的年金改革至為重要，這一次全面性的政策檢視，必須思考如何讓制度朝向合理發展，並提升弱勢者的老年所得保障。



資料來源：薛承泰、辛炳隆與蔡培元，〈社會發展政策指標運用於政策分析之規劃〉。

圖2、OECD國家與我國國民貧窮率

根據國家發展委員會的推估（中推計），在2021年時台灣的人口將開始出現零成長；而十五至六十四歲的人口在2016年的時候達最高峰，之後開始下降。也就是說年輕

世代的勞動力供給將逐漸減少。在此情況下，未來社會生產力的提升，必須仰賴專業技術的提升或者是高齡人力的運用。近年來我國就業者退出勞動市場的年齡逐漸提高，2006年平均退休年齡為55.2歲，到2015年提升到58.1歲（參考主計處受僱勞工動向調查）。相對而言，我國就業者的退休年齡仍明顯較其他高所得國家為低。提高退休年齡雖能擴大勞動力人口，也有助於年金制度的財務平衡，但也可能對就業不易的中高齡弱勢勞工造成更大的經濟困境，也有人擔心會更不利於青年族群的就業。但從國外的經驗來看，通常中高齡族群和青年族群的失業率呈現正相關，因此關鍵在於提升經濟發展，增加工作機會，讓不同年齡族群共同受惠。2008年勞工保險的改革已提高請領老年給付的合格年齡，隨著新制度之發展與成熟，未來勞工的退休年齡應會持續往上提升。

老人通常也是投票率比較高的群體，未來的老年人口越來越多，對於未來的政治參與以及選舉議題的討論等等，也都會產生一定程度的影響。西方民主國家近年來相當關注高齡選民數增加對於民主制度與選舉的影響，譬如今年英國進行的脫歐公投，各項研究和分析都顯示老人支持脫歐比率高、年輕世代支持脫歐比率低，最後公投結果是脫歐派勝出，也引發世代議題的熱烈討論。一般來說，老年選民關心退休金、醫療與社會照顧等議題勝於教育、就業與育兒等，人口高齡化將導致高齡相關政策的重要性日益受到社會重視，對於國家公共政策資源的配置也可能產生實質的影響。因此，西方國家許多學者和團體強調在公共政策的制訂機制中，需確保不同世代皆有適當的代表性。而在國內，決定民眾選舉投票行為的主要因素往往不是政黨或候選人對社會政策的不同主張，而是選民的政黨認同與兩岸議題等，情況與西方民主國家有所不同。

就經濟層面來說，高齡人口的增加也意味者銀髮產業的發展具有更大的空間。老人居家環境的規劃、個人服務的提供、照護科技的發展、輔具用品的研發、保健產品的開拓等等，都是未來產業界可以善加把握的潛在市場。

在社會環境的面向，因應高齡化社會的到來，各種生活層面的規劃與安排，也需要根本地檢視。仔細想一想，我們的生活環境是基於什麼樣的考慮來設計的？現代社會講求效率、追求速度、強調實用。社會各面向的設施與安排，有特別考量到老人的需求嗎？我們的公共建築大樓可以讓老人進出便利嗎？我們的公共運輸系統對老人友善嗎？十字路口的綠燈秒數足夠讓老人穿越馬路嗎？各種公共標示、商品包裝、火車票等的字體大小能讓老人看得清楚嗎？當老年人數越來越多甚至成為社會上的多數群體時，我們社會生活環境的各種安排實需要完整地檢視與重新地思考。

整體而言，高齡社會的到來對於政府、社會、家庭、勞動市場、產業等幾乎所有的私人與公共領域都造成重大的影響。除了政府應嚴肅面對並積極投入相關政策的研擬與建置，個人、家庭、企業等也應瞭解高齡社會帶來的影響，做好完善的準備。◆