

國家圖書館



003954616

台灣人口老化問題

羅紀琮 主編

中央研究院經濟研究所
財團法人孫運璿學術基金會



作者簡介

■羅紀琮

中央研究院經濟研究所研究員兼副所長

■陳寬政

長庚大學醫務管理學系教授

■呂寶靜

國立政治大學社會工作研究所教授

■伊慶春

中央研究院社會學研究所研究員

■成 亮

中華溝通分析協會理事長

■朱楠賢

教育部社教司司長

■董安琪

中央研究院經濟研究所副研究員

■江豐富

中央研究院經濟研究所研究員

■詹維玲

中央研究院經濟研究所副研究員

■吳重禮

中央研究院政治研究所研究員

■湯京平

國立政治大學政治學系教授

■蘇偉業

國立政治大學公共行政學系教授

由國家圖書館數位化、典藏

台灣人口老化問題

羅紀琮 主編



中央研究院經濟研究所
財團法人孫運璿學術基金會

中華民國九十八年十月

4.81
573

總目錄

前言	1
第一章 人口老化的原因與結果	陳寬政
一、前言	7
二、人口老化的原因	9
三、人口老化的結果	13
四、結論	27
參考文獻	28
第二章 台灣老人照顧之現況及未來挑戰	呂寶靜
一、背景	31
二、國外之作法 — 長期照顧制度之建構	35
三、台灣長期照顧體系的現況	38
四、未來挑戰及努力方向	42
參考文獻	46
第三章 人口老化與家庭	伊慶春
一、前言	49
二、從台灣家庭結構的變遷談起	50
三、老化趨勢是否可能減緩?	54
四、人口老化對家庭代間關係的影響	61
五、人口老化與未來的家庭關係	64



參考文獻	66
第四章 人口老化與社區營造	成亮
一、前言	69
二、參與政策推動之實務經驗分享	69
三、建議	77
參考文獻	77
第五章 台灣推動高齡教育的策略、挑戰與展望	朱楠賢
一、前言	79
二、契機	81
三、策略	82
四、挑戰	87
五、展望	89
六、結語	93
參考文獻	93
第六章 「經濟安全」引言報告-誰來養老人?	董安琪
一、誰來養老人?	95
二、從嬰兒車到拐杖車	96
三、經濟安全的生命週期	98
四、老人財源的變動	100
五、未來誰來養老人?	105

參考文獻	107
------------	-----

第七章 活得久,也要做得久 — 延遲退休年齡	江豐富
------------------------------	-----

一、支撐老人的成本及成因	109
二、延遲退休或增加老人勞動供給的社會利益	111
三、老人工作的潛在問題	114
四、高齡工作者的勞動參與趨勢	118
五、落實「終身學習」環境	123
六、老人真的不好用嗎?	124
七、老人的工作型態	125
參考文獻	128

第八章 退休與消費	詹維玲
-----------------	-----

一、前言	131
二、台灣的家庭消費	135
三、模型與估計方法	144
四、實證結果	147
五、結論	149
參考文獻	151

第九章 我國老人政治參與的實證分析 — 以 1989 年至 2004 年立法委員選舉為例	吳重禮
---	-----

一、前言	155
二、年齡與政治參與的理論架構	157

三、我國民眾之年齡與政治參與的實證分析	161
四、結論與建議	169
附錄: TEDS 2001 問卷題目節錄與重新編碼	171
參考文獻	178
 第十章 人口老化對於轉型中民主政體之影響 — 一個 理論性的初探	湯京平
一、前言	181
二、人口高齡化可能引起的政治效果	182
三、結論	190
參考文獻	191
 第十一章 人口老化下的社會政策	蘇偉業
一、前言	193
二、人口老化社會之涵義	194
三、人口老化之對策	198
四、結語 — 對台灣人口老化之建言	200

總表次

表 2-1 台灣的人口老化趨勢	32
表 2-2 人口老化至高齡化社會所需時間	32

表 2-3	我國老人日常生活功能失能率 — 按性別分	33
表 2-4	失能老人之主要照顧者	34
表 2-5	長期照顧服務項目	41
表 3-1	已婚婦女對於年幼子女的照顧方式-按年齡層分 ...	60
表 6-1	老人的主要生活費來源	101
表 6-2	2005 年高齡者之社會給付	103
表 8-1	台灣家庭消費的決定因素	148
表 9-1	1972 年至 1996 年美國聯邦層級選舉各年齡階層投票率	160
表 9-2	1989 年至 2004 年台灣歷屆立法委員選舉年齡群體之投票率	162
表 9-3	2001 年縣市長暨立法委員選舉期間從事政治活動之有序勝算對數模型分析結果	165
表 9-4	2001 年縣市長暨立法委員選舉投票參與之勝算對數模型分析結果	166
表 10-1	選舉與老人福利	187

總圖次

圖 1-1	台灣育齡婦女總生育率 (TFR) 與淨繁殖率 (NRR) ..	8
圖 1-2	2005、2055 與 2105 年時, 台灣男女性別年齡別	

死亡率	11
圖 1-3 台灣育齡婦女年齡別生育率, 1951-2006 年	12
圖 1-4 台灣 30 歲以下、30-60 歲與 60 歲以上人口數量, 1950-2105 年	14
圖 1-5 台灣人口數量與依賴比, 1906-2106 年	18
圖 1-6 台灣健保醫療費用之解析, 1996-2005 年	22
圖 1-7 台灣癌症死亡率之解析, 1996-2005 年	24
圖 3-1 台灣的家庭結構 — 1995-2005 年	51
圖 3-2 台灣已婚者與上一代同住情形 — 1990-2005 年 ...	53
圖 3-3 台灣家庭價值觀的變遷	57
圖 6-1 青壯年與老人人數比例 — 2000 年與 2050 年	97
圖 6-2 經濟安全之生命週期	99
圖 7-1 台灣工作年齡人口對老年及幼年人口之扶養比 ...	110
圖 7-2 台灣地區歷年高齡失業人口之動態	116
圖 7-3 台灣地區歷年高齡人口之失業率	118
圖 7-4 台灣地區歷年高齡民間人口之動態	120
圖 7-5 台灣地區歷年高齡勞動力之動態	121
圖 7-6 台灣地區歷年高齡人口之勞動參與率的動態	122
圖 8-1 年齡群組的實質可支配所得、非耐久財消費及戶長 就業比例	137
圖 8-2 年齡群組的消費結構及戶長就業比例	142

前言

近十餘年來，台灣地區的人口結構產生了重大變化，育齡婦女總生育率由 1996 年的 1.76 快速降低為 2007 年的 1.10，出生嬰兒數由 32.5 萬人降為 20.4 萬人，導致出生率由 15.2‰ 降為 8.92‰。同時期老年人口數由 169.2 萬上升為 234.3 萬，其占總人口比率也由 7.86% 升為 10.21%。

台灣地區地狹人稠，資源不豐，數十年來主要靠對外貿易維持穩健成長。而近年來，由於區域經濟主義盛行，WTO 所導致的全球性分工，造成了台灣產業的急劇變化。為尋求生產成本的降低，傳統產業紛紛移往國外，也使整體經濟成長減緩，失業人口眾多，貧富差距日益增大。高失業率與低成長率的併存對政府形成了不小壓力。

學界對如何解決目前的經濟困境已有不少研究與建議，然而對未來即將面對的問題，如加速進行的人口老化與日趨兩極化的所得分配對台灣地區的政治、經濟、社會、文化等層面有何影響，以及政府與民間該如何因應等問題則依然缺乏有系統的探討。

中央研究院經濟研究所與孫運璿學術基金會因而於 2008 年 3 月 8 日共同舉辦了「人口老化議題」研討會，邀請政治、經濟、社會領域專家學者共聚一堂，分別闡述各領域中人口老化相關問題及可能的因應對策，藉以臚列出具政策意涵的重要議題，國際

經驗及相關建議，俾供未來更進一步的探討。本書即為研討論文的集結。

根據世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 的定義，一個國家 65 歲以上老年人口占總人口的比例超過 7% 者為老化中的社會 (ageing society)，超過 14% 者為老化的社會 (aged society)。台灣地區 65 歲以上老年人口占總人口的比例於 1993 年底達到 7.2% 的水準；根據行政院經濟建設委員會的人口推計，老年人口占率將於 2017 年進一步達到 14% 的水準。老年人口占率從 7% 到 15% 所需的年數，在法國為 131 年，瑞典為 88 年，美國為 66 年，德國為 44 年，而台灣與日本只需 26 年。換言之，台灣地區人口老化的速度在國際上名列前茅。

人口老化表面上來看是因死亡率下降，造成人的壽命延長，導致老年人口數大幅增加。然而陳寬政「人口老化的原因與結果」(第一章) 的分析明確指出，實情並非如此，中間有一個失落的關鍵因素——生育率。嬰幼兒死亡率的下降首先造成的是人口幼年化，需要生育率大幅下降才能抵消人口幼年化的趨勢，轉而形成人口老化的壓力。而台灣地區的人口政策未及時因應生育率的下跌，以致生育率自 1983 年迄今皆低於替換水準，導致教育體系出現教室閒置，師資過剩現象；然而老年人口的養老及醫療需求卻快速上揚。

不僅如此，隨著年齡的增長，失能率也跟著上升，日常生活需要照顧的老人與日俱增。呂寶靜在「台灣老人照顧之現況及未來挑戰」(第二章) 中介紹了國外長期照顧制度的建構，以及我國長期照顧體系 10 年計畫的規劃理念、服務對象與實施策略，並且

指明需要跨領域的團隊合作,才能完善建構因應老人多方面需求的服務體系。

此外,在以儒家思想為傳統文化基礎的台灣社會中,奉養父母是為人子女應有的孝道,應盡的義務;子女往往和老年父母同住,一方面便於晨昏定省,一方面當需要時,父母也可提供幫助。而在與已婚子女同住時,老人絕大部分是與兒子同住。父系為主的文化特色在老人的居住安排上顯露無遺。

伊慶春在「人口老化與家庭」(第三章)中探討台灣地區家庭結構的變遷,藉以凸顯老人居住安排的變化。由於兒女不婚和不生的比例快速上升,人口老化趨勢難以扭轉,代間的緊密關係逐漸改變。她認為政府一方面應呼籲民眾重視結婚生育的價值觀;一方面應接納非婚生子女,藉以提高生育率。鑑於家庭中的老年人有身體、情緒和物質等需求,完全倚賴家庭來提供老人的所有需要,未來可能有力不從心之憾,政府的適度參與,應屬必要。

傳統上,中國人安土重遷,再加上老人的生活適應力較差,「在地老化」因而成為兼顧老人福祉及資源有效利用的最佳選擇。而促進社區及其成員健康為首要目標,由社區居民透過討論、組織與行動一起推動的社區健康營造,為老人在地老化的重要行動方案。成亮在「人口老化與社區營造」(第四章)中詳細介紹了社區營造的策略方法與流程管理等相關運作,對透過社區營造提升老人福祉的理念多有著墨。

為因應老人社會的來臨,教育部在 2006 年頒布了「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」提供老人教育環境的 4 大願景,7 大目標與 11 項推動策略與行動方案,藉以宣示老人教育政策的

基本藍圖。朱楠賢在「台灣推動高齡教育的策略、挑戰與展望」(第五章)中對相關內容有詳細的介紹,他也相信透過終身學習,老人不但能找到人生的樂趣,尚且能進一步發揮助人的社會責任。

依照現今法令,65歲是退休年齡,然而在醫藥快速進步,衛生環境大幅改善的情況下,65歲人口的平均餘命逐年增加,2007年時已增至18.75歲。換言之,若照正常的退休年齡退休,沒有工作收入的日子還有將近19年。老人的經濟安全如何保障?誰來養這些人?董安琪在「誰來養老人?」(第六章)文中探討了家庭功能的萎縮,老人財源的變動以及政府角色的擴大。得到的初步結論是養兒未必能夠防老,政府也未必可以倚賴,因此,自己必須做好相關的經濟(開源節流)及心理準備。

人的壽命既然日趨增長,意味老人多數仍有體力繼續工作。先進國家常因退休年金的財務壓力而將工作人口的退休年齡向上調整,如美國由65歲調升至68歲。延遲法定退休年齡,不但可以增加屆滿65歲人口的工作機會與收入,也可減輕退休基金的財務壓力。江豐富在「活得久,也要做得久——延遲退休年齡」(第七章)文中深入地探討了延遲退休年齡的社會利益與潛在問題,並分析了老人的勞動參與趨勢及工作型態,整篇文章有極深的政策意涵。

先進國家的經濟成長率中,國內消費的成長占有相當比例。快速增加的老年人口其消費支出的成長率因而對國家整體的經濟成長有關鍵性的影響力。詹維玲「退休與消費」(第八章)一文是以行政院主計處1976至2006年台灣地區家庭收支調查的原

始資料，依戶長的出生年分成許多年齡群組，建立一套準長期追蹤資料，並以之探討在生命循環/恆常所得假說的架構下，退休是否影響家庭消費的成長率。結果顯示，退休後的消費確有減少。政府應對此課題研議改善方案。

人口老化不但使得老年人口增多，社會扶養比提高，老年人的關顧成為重要的政策考量；日漸增加的投票人口，也形成一股龐大的政治力量。吳重禮在「我國老人政治參與的實證分析——以 1989 年至 2004 年立法委員選舉為例」(第九章)中以實際資料証明了年齡對於政治活動與投票參與的正向影響：年輕族群的投票率最低，老年人的投票率最高。

老年人政治參與及投票行為較一般年輕人強，既是不爭的事實，人口老化即意味國家整體的政治風貌將會改變。湯京平在「人口老化對於轉型中民主政體之影響——一個理論性的初探」(第十章)中清楚分析了人口老化將強化以自利為訴求的客戶型政治，降低政策理想性與道德主義的風貌，導致國家資源的分配越來越向老人傾斜。

人口老化是否必然成為社會負擔？蘇偉業在「人口老化下的社會政策」(第十一章)中提出了一個全然不同面向的思考。他認為在目前以「經濟增長導向」體制的社會下，人口老化意味老人成為年輕人的負擔，而勞動力的下降也導致總體經濟萎縮，社會的負荷力降低。但若我們能由「經濟增長導向」轉向「社會發展導向」的體制，則有可能透過改變思想觀念及改善生活品質等做法，將人口老化由危機變成轉型的契機。

綜合而言，本書分由政治、經濟、社會及文化等層面探討人

口老化問題，應是同類型書中涵蓋層面最廣的。由於人口老化的主因是生育率的下跌，而在現今世代不婚、不育、不養盛行的情況下，老化趨勢難以扭轉。因此，傳統養兒防老的期望就成了奢望。家庭功能的式微意味政府需要承擔更重的責任，公共的財務壓力也將日趨嚴峻。爲要有不虞匱乏的老年生活，自己必須做好相應的準備。另一方面，爲要減緩人口老化趨勢，先進國家常有以財務誘因鼓勵生育者，我國也有許多人口學家建議政府採行類似方案。若本國人不願生育，也可透過移民政策鼓勵他國年輕優秀人才移入；或透過勞工政策開放外籍藍白領勞工進入我國勞動市場。但在地狹人稠的台灣，自然環境能否承載更多的人口，持續成爲關心環保議題的人的關切。全面性的、綜合性的探討人口老化的所有課題，應是政府責無旁貸的使命，也是刻不容緩的工作。

第一章 人口老化的原因與結果

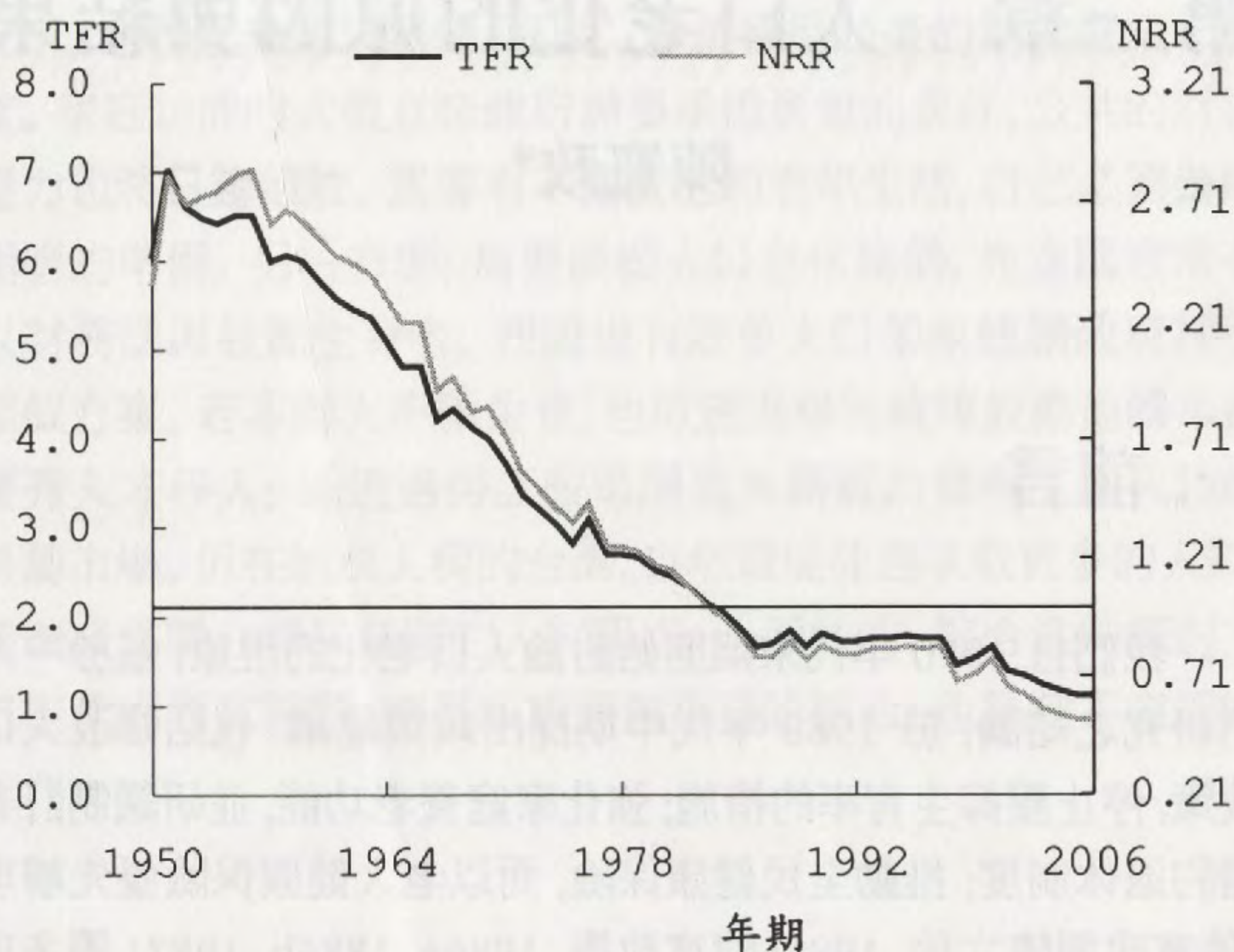
陳寬政*

一、前言

我們自 1970 年代末期開始討論人口老化的現象, 基於一系列研究之結論, 於 1980 年代中期提出政策建議, 包括修改人口政策, 停止壓抑生育率的措施; 強化家庭養老功能, 並研議制訂普遍的退休制度; 推動全民健康保險, 而以老人健康保險優先辦理 (陳寬政與陳文玲, 1985; 陳寬政等, 1986a, 1986b, 1987) 等多項建議。雖然我們一再強調「時機與轉機」, 然而當時政府困於「人口成長壓力」的迷思, 未調整人口政策, 僅於 1987 年修改所得稅法, 刪除「扶養子女寬減額以二人為限」之規定, 1988 年仍然通過持續加強節制生育的人口政策綱領, 1990 年推出「新家庭計劃」, 宣導口號改為「適齡結婚, 適量生育」, 到了 1992 年才因國民黨四中全會決議停止壓抑生育率, 而修改「人口政策綱領」及「加強推行人口政策方案」, 將人口成長目標由「緩和人口成長」

* 長庚大學醫務管理系教授。本文部分內容刊載於 2009 年 3 月出版之「人文與社會科學簡訊」, 並獲得許可納入本文發表。

圖 1-1 台灣育齡婦女總生育率 (TFR) 與淨繁殖率 (NRR)



資料來源: 歷年台灣人口統計。

改為「維持人口合理成長」(蔡宏政, 2007)。同時, 如圖 1-1 所示, 台灣育齡婦女的生育水準於 1983 年底通過替換水準 ($NRR=1$) 以後, 長期維持低於替換水準, 到了 1997 年以後更下降為全球最低生育水準的國家之一, 人口乃更加速老化。

我們認為人口政策之所以有其需要, 在於能運用國家資源迅速應對人口的變遷, 確保國家與社會的長短期發展目標能夠達

成,至少不遭受到嚴重阻礙;舉例而言,經建會於 2002 年前後曾經設定遠低於替換水準的總生育率 $TFR=1.65$ 為人口成長的目標,據以擬訂中長期經濟建設計畫,卻由於無力促使生育率回升,只好在 2008 年改弦易轍,制訂以 $TFR=1.4$ 為政策目標的中長期經建計畫。換句話說,雖然我們曾多方呼籲,卻由於欠缺積極有效的應對措施,生育率長期下跌已經影響了國家與社會發展目標之實現,乃是本文擬予檢討的問題。我們相信決心可以具體表現在措施上,由於政府欠缺促使生育率回升至替換水準的決心,乃有各種明顯未當的意見充斥於人口政策的討論中,無視於各國的具體措施與成效,以及學者的對當建議,使得台灣未來人口變遷的取向愈來愈險峻,愈難以調整。

二、人口老化的原因

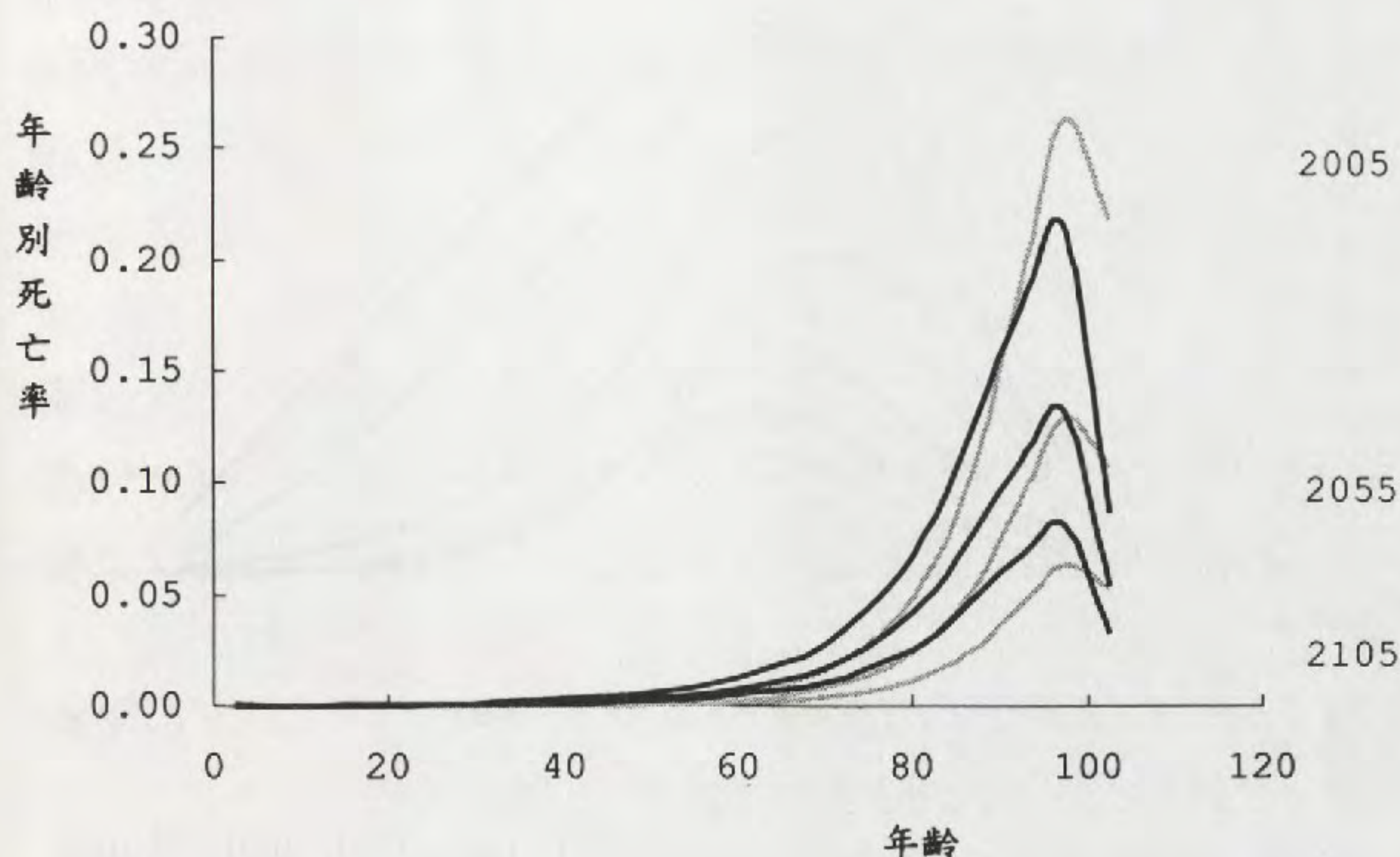
爲了定義人口老化,一般採行 WHO 的建議,以 65 歲以上老年人口占總人口比例爲量度,超過 7% 者爲老化中的社會 (ageing society),超過 14% 者爲老化的社會 (aged society),而台灣老年人口所占比例於 1993 年底通過 7% 的水準,於 2007 年超過 10% 的水準,預期將於 2018 年前後,人口總量開始衰退時通過 14% 的水準。就易於收集資料、方便國際比較而言,此一定義原本妥當可行,卻因取 65 歲爲邁入老年的門檻,而引發了一些無謂的爭議。晚近以來,聯合國採用多種指標爲人口老化之量度 (United Nations, 2002),例如老幼比 (elderly-children ratio)

或中位年齡 (median age) 等, 可以減少爭議; 但是我們認為無論是老年人口比、老幼比、或是中位年齡, 無非是就人口金字塔 (population pyramid) 所表現的年齡組成建構數據指標而已。若 x 表示年齡, t 表示年期, $P(x, t)$ 表示 t 年 x 歲的人口, $P(t) = \sum_x P(x, t)$ 表示 t 年總人口量, 則 $k(x, t) = P(x, t)/P(t)$ 乃為人口的年齡組成, 熟悉平均數計算的人都能立即指出 $\bar{x}(t) = \sum_x k(x, t)x$, 表示 t 年的人口平均年齡。

使用平均年齡來量度人口老化, 就像每人每年增加一歲般, 直接使用年齡單位為量度, 更可導出老化的速率 (楊靜利等, 1997); 台灣人口自 1906 年以來於日治時期 (1895–1945 年) 曾有平均年齡下降, 也就是人口幼年化的現象; 戰後則平均年齡增漲, 人口開始老化, 而且老化的速度越來越快。我們歷年的研究一再指出, 此一變化的歷程直接反映台灣的人口轉型 (population transition); 日治中期 1920 年以來的死亡率下降直接造成嬰幼兒人口增加的結果, 代入 $k(x, t)$ 的計算使得人口幼年化。戰後由於日治中期以來出生的人口進入生育年齡, 透過日常生活的學習瞭解嬰幼兒死亡率大幅下降的事實。設 C 為存活子女數而 B 為生育數, $s = C/B$ 為子女存活率, 生育數乃因 $C = sB$ 的理性計算而降低, 表現為生育率自 1951 年以來的長期大幅下跌, 甚至早於政府於 1963 年在台中推出的家庭節育實驗計畫; 同樣代入 $k(x, t)$ 的計算, 人口因之而老化。

換句話說, 許多人以為人口老化的原因是壽命延長, 使得老年人數量增加, 我們的結論卻正好相反; 由於自日治中期以來, 到 1980 年代為止, 死亡率下降與平均餘命上昇的主要原因為嬰幼

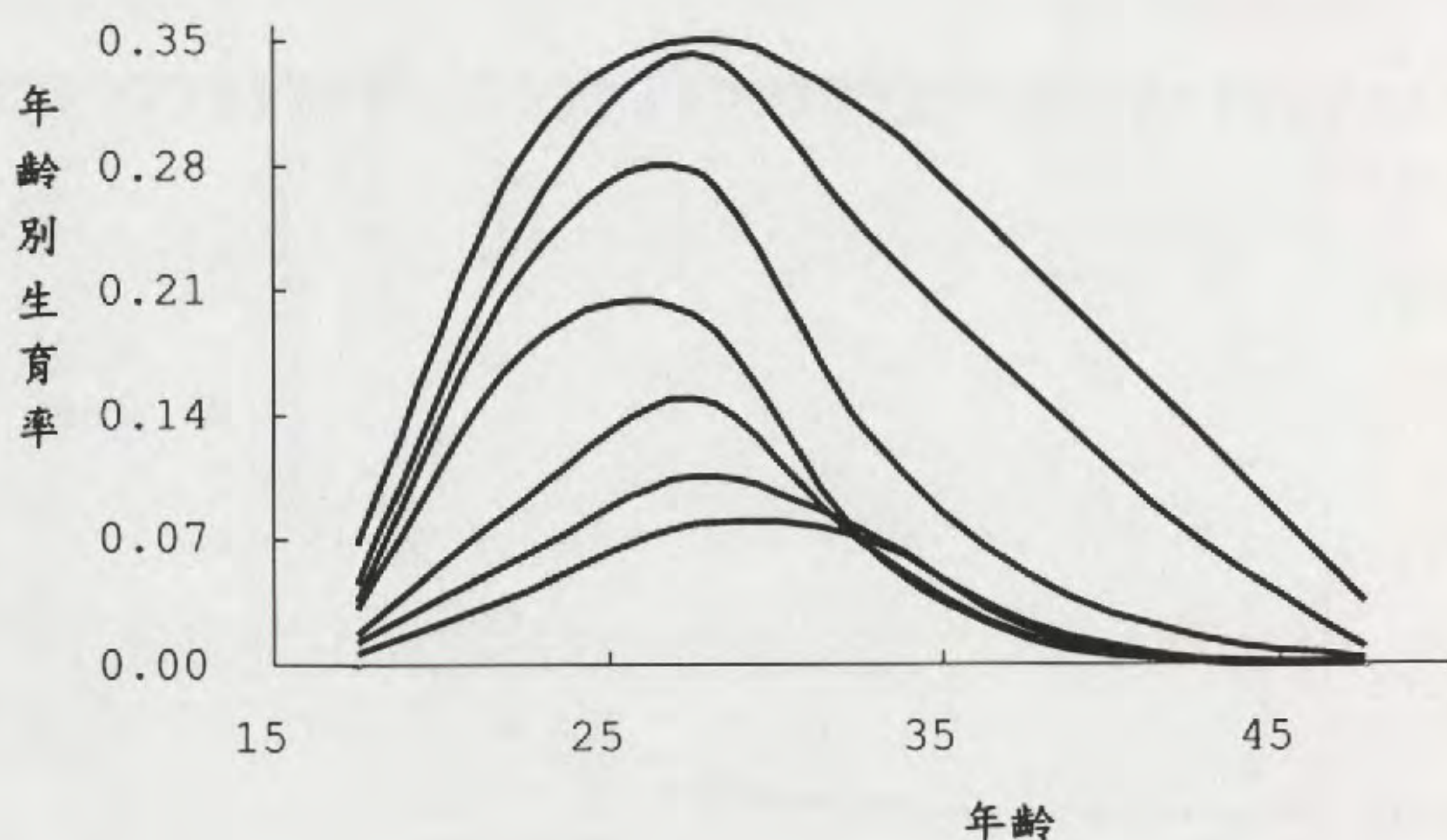
圖 1-2 2005、2055 與 2105 年時,台灣男女性別年齡別死亡率



註: 灰色線條為女性年齡別死亡率, 黑色線條為男性年齡別死亡率。

兒死亡率之下降, 形成人口幼年化的動力, 需要生育率大幅下降才能抵銷人口幼年化的力量, 進而造成人口老化。但是 1980 年代中期以後, 嬰幼兒與青壯人口的死亡率已經降低到接近於 0, 相對無從改善的水準, 人口死亡率持續下跌的主要成份逐漸移入老年, 形成人口加速老化的動力 (陳寬政等, 1999)。圖 1-2 使用 2005 年的男女性別年齡別死亡率為基礎, 套入男女性別年齡別死亡率每年降低 0.964% 與 1.413% 的條件, 模擬經建會最新推定死亡率於 2055 年與 2105 年的表現, 顯示 60 歲以下的死亡率幾乎「紋風不動」, 未來的主要變化都要發生在 60 歲以上的人

圖 1-3 台灣育齡婦女年齡別生育率, 1951-2006 年



註: 圖中線條自上而下依序為1951、1961、1971、1981、1991、2001、與 2006 年的年齡別生育率, 總生育率為各年生育率曲線以下的面積。

口。現在問題來了, 由於台灣的高等教育制度於 1980 年代中期開始大幅擴張, 愈來愈多年輕育齡婦女進入大專院校就讀, 而後更大量擁入職業市場尋求成就, 使得 1951 年以來, 以 30 歲以上育齡婦女停止生育為主的生育率下降轉了方向如圖 1-3 所示, 為 30 歲以下育齡婦女停止生育所取代, 以致於生育水準跌落替換水準以下, 難以恢復。老年人口死亡率持續下跌與年輕育齡婦女停止生育這兩個力量合起來, 使得人口更加速老化。

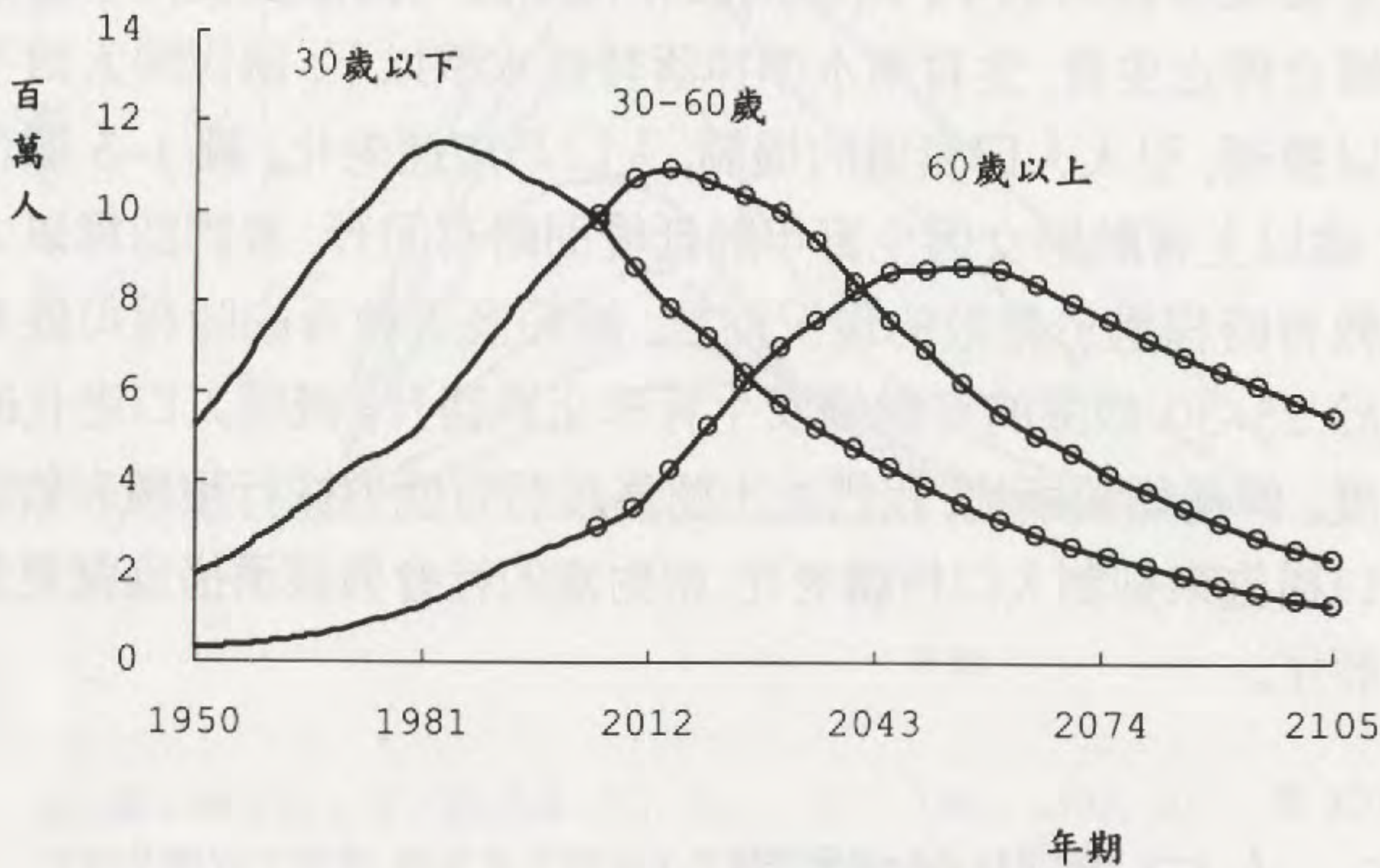
簡而言之, 由日治時期死亡率下降為先河, 戰後則日治中期以來出生的人口進入育齡, 採行較低的生育率而形成台灣的人

口轉型。台灣的人口年齡組成因死亡率與生育率先後下降而有幼年化與老化的轉變；及至 1980 年代中期以後，死亡率持續下降的主要成份移入老年，同時則因教育制度大幅擴張使得年輕育齡婦女停止生育，生育率水準掉落替換水準以下，兩代間人口不足以替補，引入人口衰退的機制，人口乃加速老化。圖 1-3 顯示 30 歲以上育齡婦女因生育年齡延後而略有回升，我們認為以大專教育時程過於鬆散的現況而言，縮短高等教育的時程可能有助於 25-30 歲間的育齡婦女生育率止跌回升，減緩人口老化的速度。但是如前所述，我們並不認為政府有能力採行積極有效的人口措施來抑制人口持續老化，則對當的社會與經濟措施就更為重要了。

三、人口老化的結果

廿年前我們曾發表一篇論文 (涂肇慶與陳寬政, 1988), 指出當生育率自 t 年開始維持在替換水準以下，若平均生育年齡為 x 歲，則 t 至 $t + x$ 年間 x 歲以下人口開始衰退， $t + x$ 至 $t + 2x$ 年間則 x 歲至 $2x$ 歲間的人口也開始衰退；圖 1-3 顯示歷年平均生育年齡接近於 30 歲，如果我們以 1984 年為 t 年，30 歲為平均生育年齡，圖 1-4 指出 30 歲以下人口數量自 1984 年以來持續減少，接下來 30 至 60 歲間的人口數量也要跟著衰減了，60 歲以上人口數量則因死亡率續降而增加，直到 30-60 歲遞減人口步入老年為止。由於每年新生兒數量只是當年 15-49 歲育齡婦女

圖 1-4 台灣 30 歲以下、30-60 歲與 60 歲以上人口數量，
1950-2105 年



註: 線條自左向右依次為 30 歲以下、30-60 歲與 60 歲以上人口數量, 未標記部份為實際數值, 有標記部份為推計數值, 推計時假定生育率維持 2005 年水準不變, 死亡率繼續下跌如經建會之推計。

的人數與年齡別生育率的乘積和, 人口衰退的乘數效應進入人口再生的等式, 嬰幼兒數量將更加速減少, 代入 $k(x, t)$ 的計算, 又配合著老年人的壽命延長, 乃有人口老化的加速發展。我們希望這個練習可以回答另一個無聊問題, 有人認為「台灣人口太多了, 減少一點沒有不好, 不必鼓勵生育」, 姑不論台灣人口自 1906 年時約 300 萬人, 至今約 2,300 萬人, 是不是生活品質變差了, 糧食不足了, 文明退步了, 以致於有「減少一點」的必要; 這個練習

告訴我們，人口衰退並不僅是總量的衰退，而是自幼年端向老年端逐步發展的衰退，若以平均生育年齡為代距，其間歷經兩三代的时间，這段期間將發生嚴重的生產、消費、與養老問題，是否持續衰退仍需視生育率能否回復替換水準而定。

下一個無聊問題是有人以為「勞動人口的生產力提昇可以抵銷人口老化的影響」，意思是說也許以前一個勞動人口力足以供養一個老年人口，生產力提昇使得他能供養二或三個老年人口，又何懼於人口老化。表面上這句話說得正中要害，相信它就沒事了；只是很不幸地，此一主張忘了將生產力換算為所得水準，更忘了調整老年人的生活水準，使老年人能與他們的子女同享經濟發展的成果；如果我們將老年人的生活水準釘在勞動人口所得的 35% 水平上，勞動人口的所得水準上昇等於老年人口的生活水準上漲，當然勞動人口自身的生活水準也必需上漲，這應該是每日生活的常識。我們相信生產力提昇會有助於舒緩人口老化所帶來的影響，卻不認為能夠「抵銷」人口老化的影響，更不認為它有助於解決老年人口的社會參與、醫療照護、及人力需求問題。

人口老化是因代間人數對比有所改變而發生的，圖 1-1 的 NRR 正是代間人數對比的基礎數據， $NRR > 1$ 表示下一代人數多於父母， $NRR = 1$ 則兩者人數相當， $NRR < 1$ 表示子女人數少於父母，而 2006 年時育齡婦女總生育率為千分之 1,115，換算為 $NRR = 0.5245$ ，等於兩代間損失 48% 的人口；換句話說，如果家庭仍然是老年生活的唯一有效依據，將有 48% 的父母邁入老年時缺乏養老的資源。約 40 年後，目前生育子女的育齡人口

就要邁入老年了；如果生育率與死亡率均維持 2005 年水平，我們推計 2045 年時總人口爲 1,920 萬人，其中有 30% 爲 65 歲以上老年人，約 576 萬人，假定其中 48% 無子女奉養的老年人只有 10% 沒有足夠退休儲備，人數爲 27 萬人，光每個月 6,000 元的生活津貼，一年經費就要 200 億元。如果這些老年人都有子女奉養，政府只要口惠而實不至的「提倡家庭美德，崇尚孝道」就解決問題了。其實代間人數對比的改變既表現家庭內養老資源與照護人力改變，也反映了經濟生產中的勞動力供需變化；當整體勞動供給開始衰退，勞動報酬率勢必上漲，資本報酬率也就受到影響。簡而言之，老年人固然可以自身儲備養老的資源，但在人口迅速老化陪伴著人口衰退的條件下，其所需支出的照護費用因勞動報酬率上漲而增加，其儲蓄卻因資本報酬率降低與投資風險而大打折扣。

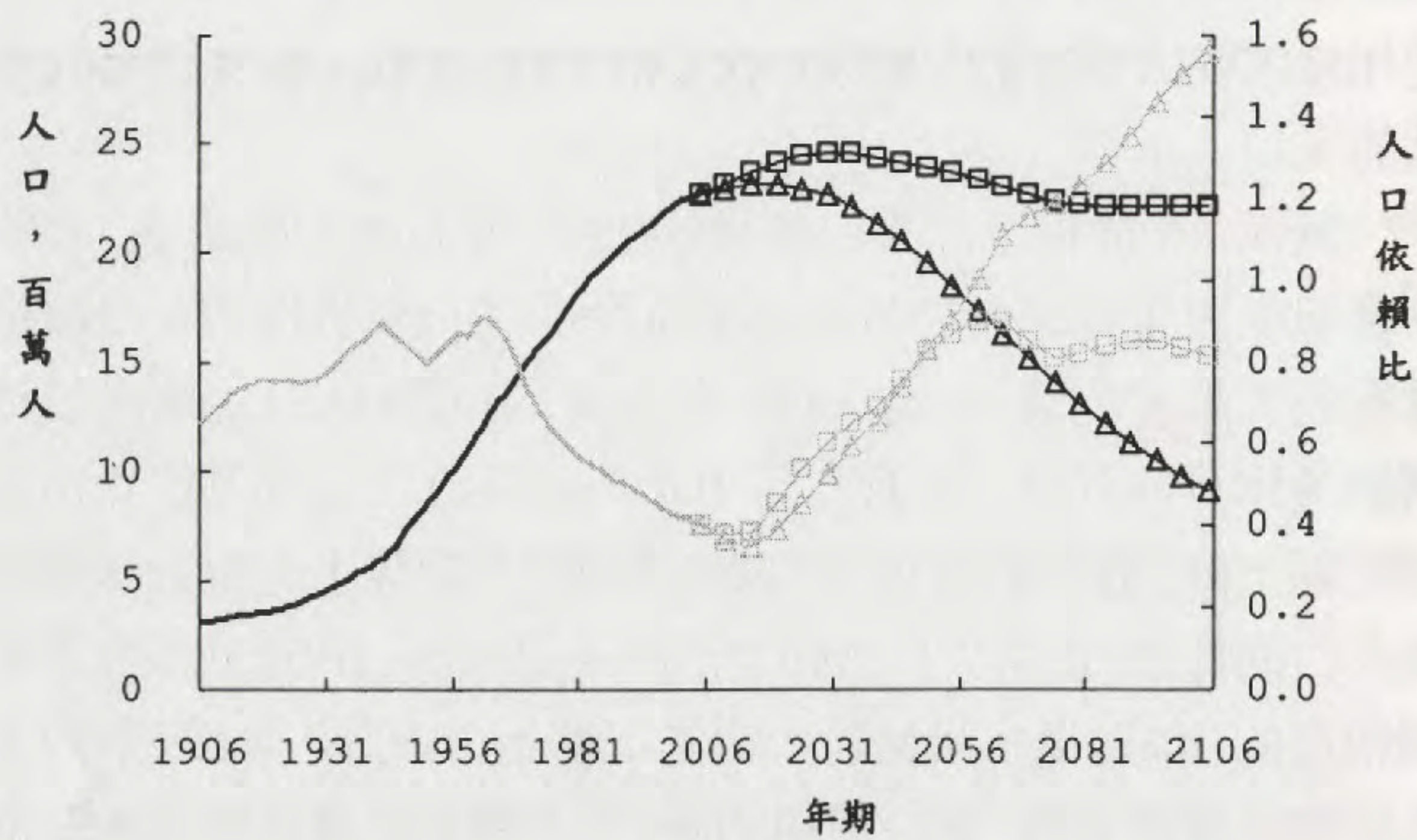
以上陳述設定「如果生育率與死亡率均維持 2005 年水平」，當然不可能是會實際發生的狀況，此一固定率操作的結果人口學文獻稱爲穩定人口 (stable population)，卻可以做爲一個比較的基準。在此一基準上，2045 年時總人口爲 1,920 萬人，2105 年時 619 萬人，人口迅速衰退；除非早點下手遏止，其所產生的衰退動量到 2045 年以後就很難抗衡。把人口數量當作一個迷幻數字來處理，就像說 2,000 萬人太多而 200 萬人太少般，只是一般江湖術士的見解，並不是人口研究的內涵；人口研究的要點是瞭解產生此一數值的過程或條件，進一步解析此一數值的內涵。如果生育率與死亡率均維持 2005 年水平，2045 年時總人口 1,920 萬，當年出生 105,651 人，死亡 342,649 人，後者爲前者三倍有餘，已

顯示一個死亡中人口的特性；到了 2105 年時總人口剩 619 萬人，其中 228 萬人為 65 歲以上的老年人口，當年出生 31,871 人，死亡 164,133 人，後者發展為前者五倍有餘，已是一個選擇自我淘汰的人口。

既然 30 歲以下的人口數量自 1984 年以來大幅衰退，而此一衰退係因生育率低於替換水準而發生，則 15 歲以下人口數量當有更大幅度的衰退。自 1951 年以來，在老年人口佔總人口比例迅速攀升的同時，15 歲以下少年與幼年人口佔總人口比例卻也大幅下降，我們可以取 15 歲以下與 65 歲以上人口對 15–64 歲人口的比例，使用人口依賴比 (dependency ratio) 來綜合這兩個相反的趨向，進一步檢討未來的可能走向。圖 1–5 陳列 1906 年以來的實際資料，配合使用 2005 年台灣人口為基礎的人口推計，說明 1906–2105 年，共兩百年期間的人口數量表示為黑色線條，與人口依賴比表示為灰色線條；方形符號表示我們的第一組推計，三角形符號表示第二組推計。不同於前述的固定率操作，此地兩組推計均使用經建會的死亡率持續下跌設定，至 2105 年時台灣女性出生時平均餘命達 100.60 歲，男性出生時平均餘命則達 92.81 歲，雖然失之過於樂觀而且涵蘊較高的老化水準，卻不失為可供比較討論的數據。我們的第一組推計依據人口政策白皮書的生育目標，設定生育率自 2005 年開始因政府鼓勵生育有效而攀升，至 2015 年時總生育率 $TFR = 1.65$ ，至 2055 年時達替換水準 $TFR = 2.10$ ，其後持平；第二組推計則採較為悲觀的看法，假定總生育率維持 $TFR = 1.11$ 不變。

圖 1–5 顯示如果政府能夠拿定決心，努力完成人口政策白

圖 1-5 台灣人口數量與依賴比, 1906-2106 年



黑色線條表示人口數量, 對應左邊座標軸; 灰色線條表示人口依賴比, 對應右邊座標軸。方形符號表示第一組推計, 生育率因政府鼓勵生育而回升至 2015 年時 $TFR = 1.65$, 2055 年達替換水準 $TFR = 2.10$, 其後持平; 三角形符號表示第二組推計, 假定生育率維持 2005 年水準 $TFR = 1.11$ 不變。

皮書所設定的生育目標, 人口衰退可望延後 10 年發生, 至 2030 年時達到高峰人口約 2,460 萬人以後開始衰退, 逐漸穩定在 2,200 萬人的水平上下; 如果鼓勵生育無效, 而生育率維持 2005 年水平, 不再繼續下降, 人口將於 2020 年以前達到高峰人口約 2,310 萬人以後開始衰退, 至 2105 年時人口約 900 萬人。另一方面, 台灣人口依賴比在日治時期由於嬰幼人口因死亡率下跌而大幅增加, 使得人口依賴比一路攀升到太平洋戰爭期間才見下降; 日治

中期以來大幅增加的嬰幼兒於戰後進入生育年齡，雖然生育率下降卻仍然產生大量新生嬰幼兒，依賴比開始攀升，直到 1960 年代中期生育率下降的影響超過父母數量的影響，嬰幼兒數量之成長受到限制，而新增人口又陸續進入成年，依賴比開始下降，同時則人口開始老化。圖 1-5 顯示嬰幼兒數量對依賴比的影響逐漸被老年人口數量所取代，而成年人口的數量則顯著衰退，兩組推計都顯示人口依賴比將自 2020 年開始逆轉翻昇。兩組推計間的差距表示政府應予努力的範圍，一分努力一分收穫。

圖 1-2 說明 1980 年代中期以來，乃至於未來的死亡率持續下跌，需以老年人的死亡率下降為其主要成份；我們又知道人必需活著才能生病，死了就不會生病，則存活為疾病的必要條件，在人口加速老化的條件下，死亡與疾病的替換關係逐漸凸顯出來。我們一直以為人口死亡率越低、壽命水準越高則人口健康水準越高，但如果一般人晚年受困於長期慢性疾病以迄於死亡，死亡後延表示疾病延長，這見解就不見得確實了，而此一替換關係直接影響了醫療費用。如果 t 年的總醫療費用為 $Y(t)$ ，而人口量為 $P(t)$ ，則該年人均醫療費用為

$$y(t) = \frac{Y(t)}{P(t)} = \frac{1}{P(t)} \sum_x Y(x, t),$$

其中 x 表示年齡組，而 $Y(x, t)$ 只不過是該年齡組的醫療費用累計；年齡組也有其人均醫療費用為 $y(x, t) = Y(x, t)/P(x, t)$ ，代入總平均醫療費用得

$$y(t) = \frac{1}{P(t)} \sum_x y(x, t) P(x, t) = \sum_x y(x, t) k(x, t),$$

則總平均醫療費用只不過是年齡組平均醫療費用與年齡組成的乘積和而已。

我們都知道只要疾病與死亡關聯著年齡,愈高齡的年齡組其平均醫療費用愈高,無論這些費用是長期慢性疾病的治療費用或是臨終緊急醫療所累計的費用,則人口年齡組成直接為總平均醫療費用的組成份,人口老化的影響應該是不說自明的。使用全民健保資料庫的歷年系統抽樣檔 (systematic samples) 資料,我們進一步累計年齡組的看診 (住院或門診給藥) 天數 $R(x, t)$ 、每年看診次數 $Q(x, t)$, 代入年齡組平均醫療費用的定義式得:

$$\begin{aligned} y(x, t) &= \frac{Y(x, t)}{P(x, t)} = \frac{Y(x, t)}{R(x, t)} \frac{R(x, t)}{Q(x, t)} \frac{Q(x, t)}{P(x, t)} \\ &= z(x, t)r(x, t)q(x, t), \end{aligned}$$

$z(x, t)$ 表示每日費用, $r(x, t)$ 表示每看診天數, $q(x, t)$ 表示每人每年看診次數; $r(x, t)$ 與 $q(x, t)$ 合在一起可以視為疾病盛行的量度, 也可視為醫療資源使用的量度, 如果我們相信一般人喜歡沒病找病看。將 $z(x, t)r(x, t)q(x, t)$ 代入總平均醫療費用的定義

$$y(t) = \sum_x z(x, t)r(x, t)q(x, t)k(x, t),$$

同時利用 $z(x, t)$ 、 $r(x, t)$ 、 $q(x, t)$ 與 $k(x, t)$ 的歷年平均 $z(x)$ 、 $r(x)$ 、 $q(x)$ 、與 $k(x)$ 來界定離差項 $u(x, t)$ 、 $e(x, t)$ 、 $w(x, t)$ 與

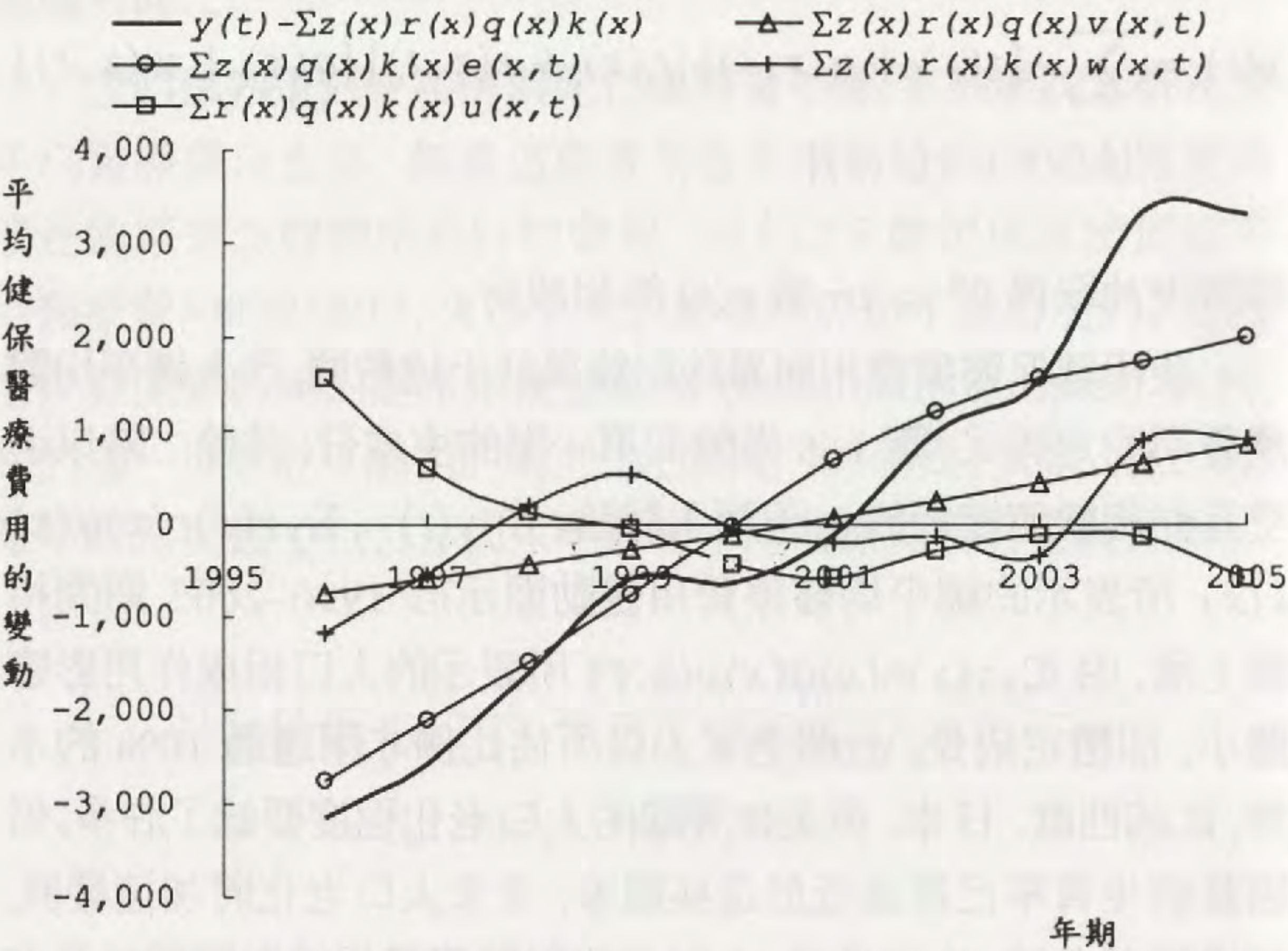
$v(x, t)$, 取得

$$y(t) = \sum_x [z(x) + u(x, t)] [r(x) + e(x, t)] [q(x) + w(x, t)] [k(x) + v(x, t)]$$

解開後共取得 $2^4 = 16$ 項 $y(t)$ 的組成份。

使用健保醫療費用與看診記錄累計上述數據, 代入總平均醫療費用的定義式, 圖 1-6 僅陳列第一階的主成份, 其餘二階以上交互作用數值接近於 0, 不列入討論。由 $y(t) - \sum_x z(x)r(x)q(x)k(x)$ 所表示的總平均醫療費用變動顯示於 1996-2005 期間持續上漲, 由 $\sum_x z(x)r(x)q(x)v(x, t)$ 所表示的人口組成作用影響雖小, 卻穩定成長。台灣老年人口所佔比例才剛通過 10% 的水準, 比起西歐、日本、與美加等國的人口老化程度要低了許多, 但因當前生育率已經遠低於這些國家, 未來人口老化將加速發展, 超過歐美各國; 也就是說, 人口老化對醫療費用的影響顯然是在未來, 而不是現在立即有重大影響。圖 1-6 其餘三項主成份中, 由 $\sum_x z(x)r(x)k(x)w(x, t)$ 所表示的看診頻率影響顯得在平均水準上下波動, 因健保局的反制措施而有變化; 由 $\sum_x r(x)q(x)k(x)u(x, t)$ 所表示的每日費用影響一般而言是下降的, 顯得醫療單價並不是促使醫療費用上漲的因素。最後, 由 $\sum_x z(x)q(x)k(x)e(x, t)$ 所表示的看診天數作用顯得是醫療費用上漲的主因; 換句話說, 如果我們接受看診天數拉長為疾病延長, 為疾病盛行率上漲的量度, 顯然疾病與死亡的替換關係已經嚴重影響了醫療費用。

圖 1-6 台灣健保醫療費用之解析, 1996-2005 年



資料來源: 健保資料庫歷年系統抽樣檔計算取得。

簡而言之，我們認為人口老化對於疾病與醫療有兩波影響，其一是透過人口組成造成粗疾病率與粗死亡率上昇，也造成醫療費用上漲；其二是透過老年人口的死亡率下降而帶來疾病替換死亡的結果，在學術文獻上稱為疾病擴張 (morbidity expansion, Gruenberg, 1977)，台灣雖有若干研究發現疾病擴張的現象 (陳寬政與涂肇慶, 1995; Zimmer et al., 2002)，仍需有進一步的資料收集與驗證。此地我們希望稍微討論醫療資源使用的概念，此一

概念源自商業型健康保險的美國，由於保費高昂而有四分之一的人口未能納保，而即使納保也有局部保險不足的現象，在這樣的條件下看診記錄不等同於疾病記錄，視為醫療資源使用記錄並無不妥，使用到實施社會保險的台灣就不見得妥當了。台灣的健康保險是強制納保的社會保險，納保率高達 98% 以上，除非我們相信到醫療院所看病是一種消費行為，跟其他消費行為一模一樣，是追求滿足、實現、與享受的行為，或是民眾窮極無聊喜歡跑醫療院所找自己麻煩的行為，而不是因為病痛就醫的行為，實在沒有理由認為看診記錄不能表現疾病狀況。

為了進一步說明疾病擴張的現象，我們定義疾病死亡率為：

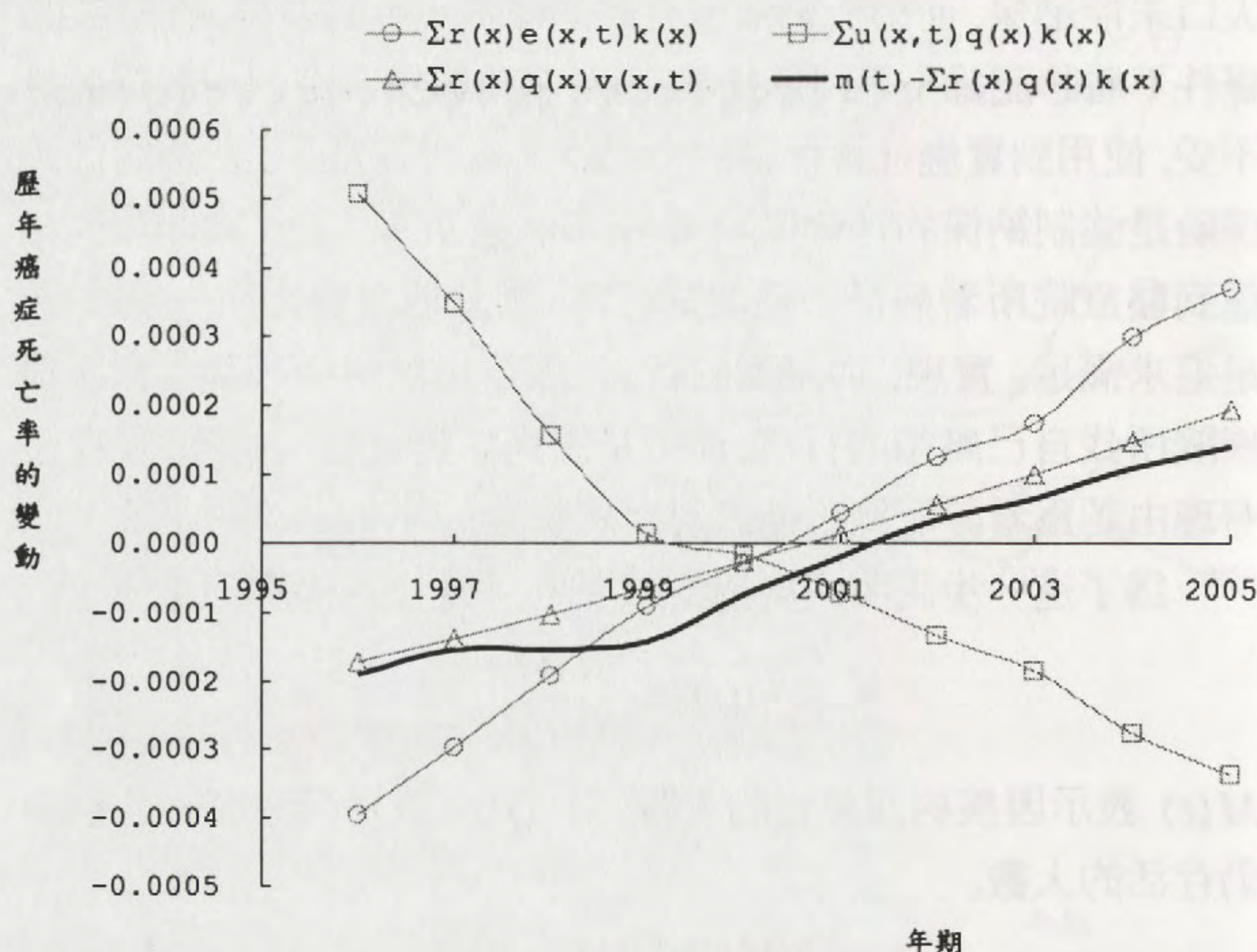
$$m(t) = \frac{M(t)}{P(t)},$$

$M(t)$ 表示因疾病而死亡的人數；若 $Q(t)$ 表示罹患該一疾病而仍存活的人數，

$$m(t) = \frac{M(t)}{Q(t)} \frac{Q(t)}{P(t)} = r(t)q(t),$$

則 $r(t)$ 為疾病致死率， $q(t)$ 為疾病盛行率。很明顯地，若疾病治癒率維持不變而致死率「大幅」降低，則疾病與死亡的替換作用更為突出， $M(t)$ 減少代換為 $Q(t)$ 之增加，使得疾病盛行率「大幅」攀升。圖 1-7 使用全民健保資料庫的重大傷病門診資料，配合特定主題之住院醫療費用清單明細資料，篩選歷年因癌症而門診或住院的人數 $Q(t)$ ，全年超過一次重複門診或住院的人僅計數一次，同時使用衛生署死因檔資料累計歷年因癌症死亡的人數 $M(t)$ ，完成癌症死亡率之解析。

圖 1-7 台灣癌症死亡率之解析, 1996-2005 年



資料來源: 健保資料庫歷年重大傷病門診記錄、特定主題住院醫療記錄、與衛生署死因檔資料。

如同平均醫療費用之解析, 癌症粗死亡率 $m(t)$ 為年齡別癌症死亡率 $m(x, t)$ 與人口年齡組成 $k(x, t)$ 的乘積和,

$$\begin{aligned} m(t) &= \frac{M(t)}{P(t)} = \frac{1}{P(t)} \sum_x M(x, t) \\ &= \frac{1}{P(t)} \sum_x m(x, t) P(x, t) = \sum_x m(x, t) k(x, t); \end{aligned}$$

代入癌症盛行人數 $Q(x, t)$:

$$\begin{aligned} m(t) &= \sum_x \frac{M(x, t)}{Q(x, t)} \frac{Q(x, t)}{P(x, t)} \frac{P(x, t)}{P(t)} \\ &= \sum_x r(x, t) q(x, t) k(x, t)。 \end{aligned}$$

定義年齡別癌症致死率的歷年平均為 $r(x)$, 年齡別盛行率的歷年平均為 $q(x)$, 年齡組成的歷年平均為 $k(x)$,

$$m(t) = \sum_x [r(x) + u(x, t)] [q(x) + e(x, t)] [k(x) + v(x, t)]。$$

圖 1-7 使用粗黑線條表示癌症粗死亡率日益增漲的趨向, 其主要成份為三角形標記所顯示的人口年齡組成趨向老化作用、方形標記所表示的致死率作用、與圓形標記所表示的盛行率作用, 其餘二階以上交互作用數值均接近於 0。

圖 1-7 指出儘管癌症存活與治癒率均已大幅提昇, 癌症粗死亡率仍因人口老化而日益增漲, 癌症致死率大幅下降的效果被盛行率增漲所抵銷, 直接印證疾病與死亡的替換作用, 以致於疾病擴張。但是也有學者惑於醫療資源使用的概念, 堅持主張健保看診記錄為「消費記錄」或是「使用記錄」, 例如醫師利用健保制度來篩檢疾病或民眾「逛醫院」、「沒病找病看」等等, 就是不能視為疾病資料; 乃有累計數十年 (短者 15 年, 長者 35 年) 疾病發生案件, 排除已經死亡的個案, 稱為完全盛行率 (complete prevalence, Merrill et al., 2000) 的方法。陽明大學一個研究計劃使用類似方法 (吳肖琪, 2007), 比對 2000 至 2003 年間的癌症登錄 (cancer registry, 為疾病發生記錄) 與衛生署的死因資料, 排除期

間發生癌症卻已死亡的個案,再加上 2003 年內有健保看診記錄,卻未於 2000-2003 年間登錄癌症的個案,累計 2003 年台灣癌症盛行人數為 382,187 人,相較於當年年中人口 22,493,921 人,得癌症盛行率為千分之 16.99。英國於 1992 年盛行率為千分之 25.3 (Forman et al., 2003), 2004 年盛行率為千分之 27.3 (Maddams and Møller 2008), 美國於 2005 年盛行率為千分之 25.7 (Ries et al., 2008, 僅包括 first malignant tumors), 如果我們相信人口愈老化則盛行率愈高, 則台灣數據似乎可以接受。

但是鄰近的日本於 2000 年時癌症盛行率為千分之 11.8 (Foundation for Promotion of Cancer Research 2007), 卻又顯得台灣數據偏高了。我們認為基於文化與環境考量, 台灣癌症盛行率應接近日本, 再考量因人口老化水準與醫療科技不同而有的不同; 另一方面文獻上的完全盛行率只考量癌症發生後死亡的機率, 並未考量罹癌後痊癒的機率 (Phillips et al, 2002; Tabata et al., 2008), 尤其在晚近十餘年來癌症存活與治癒率大幅提昇的條件下, 我們認為會有高估盛行率的可能。若使用健保重大傷病門診與住院資料核計, 2003 年因癌症而門診或住院的人數為橫斷面的盛行人數有 245,816 人, 與吳肖琪取得的盛行人數 382,187 人相差將近 14 萬人, 而其差異方向與一般學者以為醫療濫用或醫師篩檢的可能結果完全相反; 在健保免除重大傷病部份負擔以消除就醫障礙的條件下, 這 14 萬差額使得堅持健保看診資料為醫療資源使用資料的主張難以自圓其說。使用健保癌症看診人數 245,816 人除以當年年中人口 22,493,921 人, 得癌症盛行率為千分之 10.93, 略近於日本於 2000 年時的癌症盛行率為千

分之 11.8, 我們認為是比較可靠的數據。以吳肖琪的數據為基準, 我們的數據顯示 2000 至 2003 年間登錄癌症的人口中, 治癒率約為 35.68%, 似乎是可以接受的結果。

四、結論

台灣的人口老化從 1960 年代中期開始發展, 主要原因為日治中期 1920 年以來的死亡率下跌, 嬰幼兒人數大幅增加, 這些嬰幼兒於戰後進入生育年齡, 採行低生育率的行為, 使得生育率從 1951 年開始長期大幅下降; 由於新生嬰兒人數為育齡婦女人數與育齡婦女年齡別生育率的乘積和, 嬰兒人數在生育率下降的初期持續增加, 後期才因動量減退而受到限制, 以至於減少, 加上新生人口陸續成年, 乃使得人口因而老化。1980 年代中期以後, 一方面生育率因高等教育擴張而跌入替換水準以下, 兩代間已有人口衰退的現象; 另一方面死亡率持續下跌的動力從幼年端移入老年端, 老年人的存活率上昇, 與低於替換水準的生育率合為人口加速老化的成因。2000 年代中期以後, 由於青壯年人口隨著之前嬰幼與少年人口數量之衰退而衰退, 不只人口老化加速發展, 人口依賴比也一反 1960 年代以來的長期下跌而逆轉回升; 簡單地說, 好日子過完了, 真正的問題從現在開始形成, 而政府的努力要到 2050 年以後才會有具體的成效。

人口老化的第一波影響是青少年人口衰退, 最先受到影響的是初等教育體制, 從提高師生比到減班減校, 乃至於師資過剩, 發

展為大學院校招生不足等，都是已經體現的經驗；但生育率並未停止下跌，1997 年以來新一波的下降使得台灣的生育水準進入全球少數幾個最低生育率國家的行列，遠低於西歐與美加等國的水準，也低於日本的水準，青少年人口仍持續減退中。第二波影響是青壯年人口衰退，此刻正要開始發展，影響所及勞動供需將需大幅改變，勞動報酬率因而上漲，資本報酬率因而下降，而同時則進入老年的人口開始體會養老資源不足的問題。第三波影響在於老年照護與醫療費用的問題，人口老化一方面透過人口組成的作用迫使醫療費用上漲，另一方面又透過死亡與疾病的替換作用驅使醫療費用上漲；同時，台灣的醫療體系已將病人家屬視為醫療人力的一部份，則當家庭照護人力大幅減退，有大量老年人口無子女可以依恃，無所謂的家屬可供醫療院所使用時，醫療費用與照護品質恐將兩蒙其害。我們願指出，積極推出並落實人口政策措施已略有嫌遲，對於最終的人口目標卻是不可或無，同時則積極研擬適當因應的社會與經濟政策措施已經勢不容緩。

參考文獻

- 吳肖琪 (2007),「從資料庫探討各類癌症病患醫療資源使用情形及其相關因素」, 行政院衛生署國民健康局 2006 年度委託科技研究發展計畫。
- 涂肇慶與陳寬政 (1988),「調節生育與國際移民：未來台灣人口變遷的兩個關鍵問題」,《人文與社會科學集刊》, 1, 77-98。
- 陳寬政與陳文玲 (1985),「時機與轉機：我國現行人口政策之檢討」,《研考月

刊》，9(9)，37-52。

陳寬政與涂肇慶 (1995)，「台灣地區老年疾病與殘障之發展」，台灣人口、家庭及生命品質研討會，台北：台灣人口學會。

陳寬政，王德睦與陳文玲 (1986a)，「台灣地區人口變遷的原因與結果」，《台灣大學人口學刊》，9，1-21。

陳寬政，王德睦與陳文玲 (1986b)，「台灣地區人口老化與退休制度之檢討」，《台灣銀行季刊》，37(4)，166-174。

陳寬政，劉正與涂肇慶 (1999)，「出生時平均餘命的長期趨勢分析：台灣與日本」，《台灣社會學研究》，3，87-114。

陳寬政，王德睦，陳文玲與葉天鋒 (1987)，「因應我國人口高齡化之對策」，行政院研究發展考核委員會1987年委託研究計畫。

楊靜利，涂肇慶與陳寬政 (1997)，「台灣地區人口轉型與人口老化速度之探討」，孫得雄，李美玲與齊力 (主編)，《人口老化與老年照護》，頁15-38，台北：中華民國人口學會。

蔡宏政 (2007)，「台灣人口政策的歷史形構」，《台灣社會學刊》，39，65-106。

Forman, D., D. Stockton, H. Møller, M. Quinn, P. Babb, R. De Angelis, and A. Micheli (2003), "Cancer prevalence in the UK: results from the EUROPREVAL study," *Annals of Oncology*, 14, 648-654.

Foundation for Promotion of Cancer Research (2008), *Cancer Statistics in Japan, 2007*, Tokyo, Japan: Foundation for Promotion of Cancer Research.

Gruenberg, E. M. (1977), "The Failure of Success," *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 55, 3-24.

Ries, L. A. G., D. Melbert, M. Krapcho, D. G. Stinchcomb, N. Howlader, M. J. Horner, A. Mariotto, B. A. Miller, E. J. Feuer, S. F. Altekruse, D. R. Lewis, L. Clegg, M. P. Eisner, M. Reichman, B. K. Edwards (2008),

SEER Cancer Statistics Review, 1975–2005, Bethesda, MD: National Cancer Institute.

Maddams, J. and H. Møller, (2008), “Cancer Prevalence in the UK, 2008,” http://www.thames-cancer-reg.org.uk/news/uk_prevalence_14072008.pdf.

Merrill, R. M., R. Capocaccia, E. J. Feuer, and A. Mariotto (2000), “Cancer prevalence estimates based on tumour registry data in the SEER Program,” *International Journal of Epidemiology*, 29, 197–207.

Phillips, N., A. Coldman, and M. L. McBride (2002), Estimating cancer prevalence using mixture models for cancer survival,” *Statistics in Medicine*, 21, 1257–1270.

Tabata, N., Y. Ohno, R. Matsui, H. Sugiyama, Y. Ito, H. Tsukuma, and A. Oshima (2008), “Partial Cancer Prevalence in Japan up to 2020: Estimates Based on Incidence and Survival Data from Population-based Cancer Registries,” *Japanese Journal of Clinical Oncology*, 38, 146–157.

United Nations (2002), *World Population Ageing: 1950–2050*, New York: United Nations.

Zimmer, Z., L. G. Martin, and M.-C. Chang (2002), “Changes in functional limitation and survival among older Taiwanese, 1993, 1996, and 1999,” *Population Studies*, 56(3), 265–276.

第二章 台灣老人照顧之現況及未來挑戰

呂寶靜*

一、背景

(一) 台灣人口結構老化趨勢

我國近三、四十年來老年人口快速增加,在 1981 年老人人口數有 79 萬 8 千人,占總人口之 4.4%;至 1993 年,老人人口數有 149 萬,占總人口 7.09%,正式進入老人國。老年人口持續增加,至 2009 年,老人人口有 243 萬餘人,約占總人口的 10.6%。根據行政院經建會 2008 年的推估(採中推估值),2020 年增為 384 萬餘人,占 16.2%;2056 年將有近 761 萬人,占 37.5%(見表 2-1)。在高齡社會裡,如何讓每位老人享有健康、安全、活力、尊嚴和活力自主的生活,是社會關注的課題。

*國立政治大學社會工作研究所教授。

表 2-1 台灣的人口老化趨勢

		單位: 千人, %					
		1981	1991	2008	2020	2030	2056
人口數	65 歲以上	798	1,336	2,397	3,845	5,708	7,616
	0-14 歲	5,731	5,406	3,906	3,035	2,846	2,060
	15-64 歲	11,607	13,814	16,657	16,844	15,222	10,610
百分比	65 歲以上	4.4	6.5	10.4	16.2	24.0	37.5
	0-14 歲	31.6	26.3	17.0	12.8	12.0	10.2
	15-64 歲	64.0	67.2	72.6	71.0	64.0	52.3

出處: 行政院經濟建設委員會 (2008),「中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計」。

表 2-2 人口老化至高齡化社會所需時間

國別	到達65歲以上人口比例之年次					倍化期間 (年數)	
	7%	10%	14%	20%	30%	7%-14%	10%-20%
法國	1864	1943	1979	2020	—	115	77
瑞典	1887	1948	1972	2015	—	85	67
義大利	1927	1966	1988	2007	2036	61	41
英國	1929	1946	1975	2026	—	46	80
德國	1932	1952	1972	2009	2036	40	57
美國	1949	1967	2015	2034	—	73	62
日本	1970	1985	1994	2005	2024	24	20
台灣	1993	2005	2017	2025	2040	24	20

出處: 行政院經濟建設委員會 (2008),「中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計」簡報檔。

表 2-3 我國老人日常生活功能失能率 — 按性別分

單位: %

	65-74 歲			75-84 歲			85 歲以上		
	1-2 項	3-4 項	5-6 項	1-2 項	3-4 項	5-6 項	1-2 項	3-4 項	5-6 項
男性	1.35	0.78	2.89	2.59	1.75	5.92	6.86	3.97	15.97
女性	1.25	0.85	2.83	3.62	2.32	8.87	7.71	5.05	24.58

資料來源: 吳淑瓊, 王正, 呂寶靜, 莊坤洋, 張媚, 戴玉慈與曹愛蘭 (2003), 「建構長期照護體系先導計畫第三年計畫」, 內政部 91 年度委託研究計畫。

(二) 人口老化速度快速, 為高齡社會作準備的時間短

雖然人口老化是全球普遍的現象, 但各國之老化速度各有差異。日本的老人人口比從 1970 年的 7% 爬升到 1994 年的 14%, 期間只有 24 年。相對於法國的 115 年, 瑞典的 85 年, 美國的 73 年, 西德的 40 年, 日本人口老化速度居全球之冠。而我國的情形也與日本類似, 老年人口比從 1993 年的 7%, 預估到 2017 年將爬升到 13.67% (行政院經濟建設委員會, 2008), 期間也只有 24 年。我國的人口老化較歐美各國快速, 對於社會經濟的衝擊也較嚴重, 意涵著台灣為高齡社會作準備的時間超短。

(三) 台灣老人失能狀況

由表 2-3 可知, 男女兩性「日常生活功能」(Activity of Daily

表 2-4 失能老人之主要照顧者

單位: %

配偶或 同居人	兒子	女兒	媳婦	女婿	兄弟	姊妹	父親	母親
13.20	13.39	4.49	8.92	0.37	—	0.02	—	0.47
親戚	鄰居	朋友	外籍 看護工	本國 照顧 服務員	居家 照顧 服務員	機構 照顧 服務員	自己	其他
1.28	0.39	0.02	12.4	5.14	0.89	7.63	29.53	1.85

出處: 內政部統計處 (2006), 《民國 94 年台閩地區老人狀況調查報告》, 台北: 內政部統計處。

Living, 簡稱 ADLs) 之失能率均隨年齡之增長而上升。在初老期 (65-74 歲) 男女兩性失能率並無明顯之差異, 但在中老年期 (75-84 歲) 和老年期 (85 歲以上) 女性 ADL 之失能率不論在輕度 (1-2 項失能)、中度 (3-4 項失能)、重度 (5-6 項失能) 三個層次均明顯高於男性, 此意含著女性老人人口中有長期照顧需求者之比率遠較男性為高, 這也反映在長期照顧服務對象中, 女性所占的比率高於男性。

(四) 日常生活需要照顧的老人, 主要由誰提供照顧?

表 2-4 顯示, 65 歲以上老人起居活動有困難者之幫忙料理

者,除靠自己本人自我照顧為 29.53% 之外,其他主要照顧者以兒子占 13.39%、配偶或同居人占 13.2% 最多,其次為外籍看護工占 12.40%,媳婦占 8.92%、機構服務員(含志工)占 7.63% 再次之,本國看護工占 5.14%、女兒占 4.49%。

(五) 照顧失能老人的家庭之福利需求

在台灣,家庭照顧者的福利需求有哪些呢? 呂寶靜(2002)指出照顧者由於受照顧對象失能程度或失智狀況的不同,或者照顧者本身特性的差異,造成照顧者需求的多樣性,惟較常提及的福利需求項目可歸納為:(1)喘息照顧服務(如:有人分擔照顧的工作、獲得短暫的休息、有人替換看護);(2)心理暨教育性支持方案(譬如:獲得照顧病人的技巧,有人提供照顧之技術性服務,提供諮詢服務);以及(3)經濟性支持方案(如金錢方面的補助、發放家庭照顧者津貼)等三大類,而就業性支持方案較少被討論。

二、國外之作法——長期照顧制度之建構

(一) 長期照顧的本質

1. 長期照顧的定義

參考 Kane et al. (1998) 的定義,長期照顧(long-term care, 或譯為「長期照顧」)是針對長期功能失常或困難的人所提供之

一段時間的持續性協助。

2. 長期照顧的服務對象

由於長期照顧的對象主要是功能失常或功能有障礙的人士，因此下列的情形均有可能造成個人成為長期照顧服務的對象：(1) 老人；(2) 日常生活功能受損；(3) 罹患慢性疾病而導致的疲倦、衰弱及一般性的損傷而需要長期照顧的服務，譬如：心血管疾病、癱瘓、中風、糖尿病及肺病等 (Kane et al., 1998)。

3. 長期照顧的服務項目

長期照顧包含三大類服務：(1) 協助日常生活活動的服務，例如：準備食物、清潔、交通接送、購物、洗澡、穿脫衣服、使用馬桶、移動、餵食等；(2) 提供評估、診斷、處置等專業服務，例如——醫療、護理、復健、社工等專業服務；(3) 提供輔具和環境改善之服務，透過環境評估與裝修，改善居家環境條件，並配置適切輔具，以支持功能障礙者盡量能夠自主活動 (引自吳淑瓊, 2005)。

(二) 已發展國家長期照顧政策之趨勢

Gibson et al. (2003) 為瞭解已發展國家之長期照顧政策之關鍵發展趨勢，特引用國際組織中收集的已發展國家之長期照顧跨國比較資料進行比較分析，資料來源包括經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、歐盟 (European Union, EU)，以及世界衛生組織 (World

Health Organization, WHO) 等單位; 其研究將許多已發展國家之長期照顧政策目標歸納為下列六點:

1. 提供「以消費者為導向」的居家照顧方案來促進選擇與獨立。
2. 提倡居家及社區式服務取代機構式服務。
3. 鼓勵及維繫失能者之家庭支持系統。
4. 提供全民式 (universal coverage) 的長期照顧服務。
5. 確保個人可透過公私部門財務的整合對抗長期照顧的高成本。
6. 提升慢性醫療照顧與長期照顧服務的聯繫協調。

Gibson 等人也就服務輸送及組織面、財務面以及服務品質改進和服務協調整合面提出討論。在服務輸送部分, 提出四項建議: (1) 鼓勵居家式和社區式照顧取代機構式照顧; (2) 鼓勵對家中有失能者提供支持; (3) 推動以「消費者為導向」及鼓勵「消費者選擇」的長期照顧方案以及 (4) 整合住宅和服務。至於在財務面則是探究經費的來源及經費的支用情形, 進而也探討抑制成本的各種方法, 譬如: 限縮服務對象資格或者降低給付 (補助) 的額度; 另一類的策略則是提高服務效率。有關服務品質方面, 各國都開始檢視服務品質的監管及改進之議題。

OECD (2005) 出版的《老人長期照顧》文中指出 19 個會員國過去十年在長期照顧政策主要的改革策略,¹ 發現長期照顧制

1 包括澳大利亞、奧地利、加拿大、德國、匈牙利、愛爾蘭、日本、韓國、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、墨西哥、波蘭、西班牙、瑞典、瑞士、英國及美國。

度可概分為兩類，第一類是提供全面性的長期照顧服務，包括奧地利、德國、日本、盧森堡、荷蘭、挪威及瑞典等七國，回應長期照顧需求的模式就像過去以社會保障系統回應健康相關的需求一樣，公部門之長期照顧支出占 GDP 的比率為 0.8% 至 2.9%；另一類國家提供長期照顧服務的策略則是以資產調查方式作為服務提供之篩選條件，公部門長期照顧支出約占 GDP 的比率為 0.2% 至 1.5%。

三、台灣長期照顧體系的現況

誠如前節所述，為滿足失能老人漸增的長期照顧需求，各國無不紛紛訂頒長期照顧相關之政策和措施。反觀我國，自 1990 年代開始制訂老人健康及照護政策與立法；社政體系方面，人口老化政策係以 1980 年公佈實施的「老人福利法」為始點，其後陸續公布「社會福利政策綱領」（1994 年）、「加強老人安養服務方案」（1998-2001 年）、「照顧服務產業發展方案」（2004 年）等重大政策，並兩次修訂「老人福利法」（1997 年、2006 年）及「社會福利政策綱領」（2004 年）等；衛政體系亦陸續執行「建立醫療網第三期計畫」（1997 年）、「老人長期照護三年計畫」（1998 年）、「醫療網第四期計畫」（新世紀健康照護計畫）（2001-2005 年）及「醫療網第五期計畫」、「全人健康照護計畫」（2006-迄今），在在都顯示政府部門對人口老化所衍生的健康及照護問題之重視程度。吾人可從服務對象、服務項目、人力培訓及財源籌措等四個

面向分析上述政策與立法內涵的演進：(1) 服務對象的擴大——從選擇式 (selective) 到普及式 (universal)：我國老人政策的取向已從選擇式邁向普及式，將所有有照護需求的老人納入服務對象，不再侷限於低收入戶或中低收入老人；(2) 服務項目的多元——從機構式服務到居家服務優先：我國照顧方案正朝向多元化方向發展，一方面積極透過社區式及居家式服務方案的擴充滿足老人多元的照護需求；另一方面亦支援家庭照顧者之照顧能量，並透過照顧管理概念的落實整合多元服務；(3) 人力供給與培訓：由於老人之健康及照護乃新興且勞力密集的服務，但目前政策並未依據長期照顧人力的需求來訂定全面人力養成計畫，另我國跨專業間人力的分工合作模式仍然模糊未定，連各級政府的社政與衛生行政管理人力亦嚴重欠缺，本國照顧人力與外籍照顧人力彼此的定位不清；(4) 財源籌措方式：我國對於老人健康及照護需求的因應措施之財源，醫療相關部分主要是由全民健保提供慢性病床及居家護理給付；其他如衛政單位推展之喘息服務、居家復健及日間照護等方案，以及社政部門大力推展之居家及社區式服務方案，主要是透過政府經常性預算以及政策性補助提供。我國現行多元分歧的財源籌措方式能否因應人口老化之需求，有待政府相關部分會審慎評量 (呂寶靜等, 2006)。

更具體而言，2007 年「我國長期照顧十年計畫」訂頒前的長期照顧體系之問題大致可歸納為下列六項：(1) 現行長期照顧制度行政體系和法規分歧；(2) 各縣市照顧管理體系發展不一，服務效率與公平性備受質疑；(3) 人力資源嚴重不足，跨專業間的團隊合作模式有待建立；(4) 服務方案類型少，服務品質監督機

制不健全；(5) 缺乏完善財務制度，長期照顧經費負擔沉重；(6) 長期照顧資訊系統分立，有待整合 (行政院, 2007)。

爰此，政府必須就長期照顧管理機制、照顧服務體系發展、照顧人力培訓及所需專門財源未雨綢繆及早規劃，以期建構一個符合多元化、社區化 (普及化)、優質化、可負擔，及兼顧性別、城鄉、族群、文化、職業、經濟、健康條件差異之長期照顧政策，於是，在「大溫暖社會福利套案」中特擬定「建構長期照顧體系十年計畫」，據以作為我國仿造日本「新黃金計畫」推動長期照顧的依據，並於 2007 年 3 月獲行政院院會通過 (林萬億, 2006)。

(一) 我國長期照顧十年計畫的規劃理念及要素

1. 規劃目標與實施策略

總目標為建構完整長期照顧體系，保障身心功能障礙者能獲得適切的服務，增進獨立生活能力，提升生活品質，以維持尊嚴與自主。包括六項子目標：(1) 以全人照顧、在地老化、多元連續服務，加強照顧服務發展與普及。(2) 使民眾獲得符合個人需求服務，並增進選擇權。(3) 支持家庭照顧能力，分擔家庭照顧責任。(4) 建立照顧管理機制，確保照顧服務資源效率與效益。(5) 透過經費補助，提升民眾使用服務的可負擔性。(6) 確保財源永續維持，政府與民眾共同分擔財務責任。而七個規劃原則為：普及化、連續性照顧、鼓勵自立、支持家庭照顧責任、階梯式補助、地方化、伙伴關係。八大實施策略：(1) 培育質優量足之人力投入服務。(2) 擴展長期照顧服務設施。(3) 鼓勵民間參與長期照顧服

務提供。(4) 政府投入適足之專門財源。(5) 政府和民間共同承擔財務責任。(6) 以需求評估結果作為服務依據。(7) 強化照顧管理機制。(8) 組成跨部會長期照顧推動小組。

2. 服務對象

以日常生活需他人協助者為主 (經 ADLs, IADLs 評估), 包含下列四類失能者: (1) 65 歲以上老人; (2) 55 歲以上山地原住民; (3) 50 歲以上之身心障礙者; 及 (4) 僅 IADLs 失能且獨居之老人。而失能程度界定為三級: (1) 輕度失能 (1 至 2 項 ADLs 失能者, 以及僅 IADL 失能且獨居老人); (2) 中度失能 (3 至 4 項 ADLs 失能者); (3) 重度失能 (5 項 (含) 以上 ADLs 失能者)。

3. 服務項目

表 2-5 長期照顧服務項目

照顧類型	項目
居家式 及 社區式	照顧服務 (含居家服務、日間照顧、家庭托顧*)
	居家護理
	社區及居家復健*
	輔具購買、租借及居家無障礙環境改善服務
	老人營養餐飲服務
機構式	喘息服務
	交通接送服務*
	長期照顧機構服務

* 創新服務方案。

(二) 預期效益

「我國長期照顧十年計畫」之訂頒與實施，期能達成下列效益：(1) 以專有穩健之財源，建構可長可久之長期照顧制度；(2) 發展服務資源策略；(3) 提高服務提供的質與量；(4) 創造就業機會；(5) 減緩外籍看護工人數的成長；(6) 照顧管理制度的單一窗口服務，提供民眾快速近便服務；(7) 藉長期照顧基礎服務人力與設施的鋪設，有助照顧服務科技的發達。

總而言之，期待透過未來十年的努力，完善我國長期照顧體系之建構，保障服務對象獲得適切服務，增進獨立生活能力，提升生活品質，以維持尊嚴與自主！

四、未來挑戰及努力方向

(一) 強化研究發展及管考的功能，以完善長期照顧制度

目前中央政府已審查通過各地方政府所提出的整合型計畫，並透過計畫型補助的方式補助地方政府執行，各縣市所提出的整合型計畫之實施期程為四年。為對近程實施情形予以檢討並作為研提修正計畫之參考，應加強管考和研究發展的工作，深入進行以下議題之探究：分析各項服務之使用型態及成效評估、照顧管理制度之運作、經費支用情形以及資源開發和運用之策略等。

當然正式服務提供的普及，對家庭照顧之影響亦值得探究；而國家、家庭、市場、和非營利部門在老人照顧扮演的角色也是政策研究關心的議題。其次在中長程計畫的規劃重點工作項目之一就是推展失智症照顧服務，現階段應鼓勵創新性照顧設施之興建或服務方案之實驗辦理。

(二) 成立專責研究機構或整合相關研究單位，以研議對策回應人口老化問題

已發展國家無不積極推動人口健康與社會保障相關正式調查、規劃與研究，以因應人口老化的政策規劃之需。以鄰國日本為例，該國於厚生勞動省下成立若干個國家級研究機構，包括衛生科學研究中心、公共衛生研究中心、人口及社會保障研究中心(National Institute of Population and Social Security Research)、健康服務管理中心、人力培訓中心，以及傳染病研究中心等；除了國家級的研究機構外，也有東京都綜合研究所(Tokyo Metropolitan Institute of Gerontology, TMIC)之成立。至於美國則是在健康與人群服務部下設立國家衛生研究院，並在國家衛生研究院下設立國家老人研究所(National Institute on Aging)，其使命為透過研究以促進美國老人的健康與福祉。而國家老人研究所透過內部的方案和委外的方案來資助老化研究的進行，其中委外的方案係提供研究與訓練資金給大學、醫院、醫學中心及全國各地相關的政策組織來共同從事老化研究，並訓練研究人才。

反觀我國的狀況，行政院衛生署國民健康局下設有「人口與

健康調查研究中心」,其宗旨為負責建立制度化的人口與國民健康監測系統,為健康政策的擬定與保健計畫成效評估,提供客觀正確的參考數據。另也成立「國家衛生研究院」,具體工作項目有:(1)整合國內醫藥衛生研究,增進國人健康福祉;(2)協調國內各醫學中心之研究工作,健全研究發展體系;(3)研究當前重要疾病,發展國內醫療技術;(4)規劃醫藥衛生政策及預防保健制度;(5)培訓及充分利用醫藥衛生研究人才;(6)促進國際醫藥衛生研究之合作與交流;並成立「老年醫學研究組」。而人口推計之工作則由行政院經建會人力規劃處負責。至於老年經濟安全保障體系則是以職業別為主、分立型的制度,不同職系的保險制度有不同的主管機關,勞工保險由行政院勞委會負責,軍人保險由國防部負責,公務人員保險由銓敘部負責。至於 2007 年 8 月甫通過的國民年金法,在行政院最初主責研議單位為行政院經建會及內政部,未來則是由勞工保險局辦理。由此可見,我國尚未成立專責綜合型研究機構,以因應人口變遷、健康與社會保障政策規劃需求。

(三) 結合不同專業從事跨專業整合型研究

目前國內有關智慧老人住宅 (smart house) 或遠距醫療照護系統之研發與建置,研究團隊還是以各自的專業為主,如何將使用者——老人或及其家屬的觀點納入設計的考量是未來需更加努力的方向,而鼓勵工程學門、生物學門及人文學門的學者組成研究團隊從事整合型研究計畫,或許可提高研究的參考價值

及貢獻。

(四) 培育高齡社會所需之人才

「我國長期照顧十年計畫中」所研議的人力資源聚焦在老人之健康及社會照顧之範疇，包括醫療、個人照顧、與社會照顧等三個主要層面，需要來自醫學、護理、社工、職能治療、物理治療與營養等不同專業等級人力之投入，但其他專業人力對高齡社會的議題及個人老化及調適過程的認識，也應是培育重點內容的一環。

(五) 結語

各國早期對人口老化的現象之因應對象主要聚焦在老化與國家、家庭照顧能力的持續性、以及國家和社區提供老人服務的能力等議題之討論。此種回應，某種程度反映出以社會問題的框架來看待人口老化的現象。但在 2002 年聯合國所舉辦第 2 屆老化問題世界大會 (World Assembly on Aging) 中，各國與會代表之注意力已轉移到如何將老人融合入社會各層面、如何擴展老人的角色、以及活力的老化政策等議題。會議中通過了今後行動的三大重點領域為：(1) 老人與經濟成長；(2) 老年期健康和福祉增進；以及 (3) 確保使能和支持性環境的架構 (Kinsella and Phillips, 2005; 梅陳玉嬋與楊培珊, 2005)。上述行動策略顯示世界各國在尋求人口老化對策時，已正視老人的主體性，且老人的福祉與能力愈受到重視。也就是說，將老人從「受照顧的團體類

屬」轉變為「活力的」、「健康的」及「有生產力的」人口群。此意含著在高齡社會裡，政府關注的焦點不該侷限在老人照顧而已，故如何提升老人生活品質成為新挑戰。

參考文獻

內政部 (2007),〈人口政策白皮書及實施計畫之研究 — 子計畫二「因應我國邁入高齡社會對策之研究」〉。

內政部統計處 (2006),《民國 94 年台閩地區老人狀況調查報告》，台北：內政部統計處。

行政院經濟建設委員會 (2008),「中華民國台灣地區 97 年至 145 年人口推計」, 台北：行政院經濟建設委員會。

行政院 (2007),「我國長期照顧十年計畫 — 大溫暖社會福利套案之旗艦計畫」, 台北：行政院。

內政部統計處 (2006),《民國 94 年台閩地區老人狀況調查報告》，台北：內政部統計處。

呂寶靜 (2001),《老人照顧 — 老人、家庭、正式服務》，台北：五南。

呂寶靜 (2002),「老人福利服務」, 呂寶靜 (主編),《社會工作與台灣社會》，177-220, 台北：巨流出版社。

呂寶靜, 吳淑瓊與徐亞瑛 (2006),「高齡社會的來臨：為 2025 年的台灣社會規劃之整合研究 — 高齡社會之老人健康與社會照顧」, 行政院國家科學委員會學術補助研究計畫。

林萬億 (2006),《台灣的社會福利 — 歷史經驗與制度分析》，台北：五南。

吳淑瓊 (2005),「支持家庭照顧者的長期照護政策之構思」,《國家政策季刊》，

4(4), 25–40。

吳淑瓊, 王正, 呂寶靜, 莊坤洋, 張媚, 戴玉慈與曹愛蘭 (2003), 「建構長期照護體系先導計畫第三年計畫」, 內政部 91 年度委託研究計畫。

梅陳玉嬋與楊培珊 (2005), 《台灣老人社會工作理論與實務》, 台北: 雙葉書廊。

Kane, R. A., R. L. Kane, and R. C. Ladd (1998), *The Heart of Long-Term Care*, New York: Oxford University Press.

Kinsella, K. and Phillips, D. R. (2005), “Global Aging: The Challenge of Success,” *Population Bulletin*, 60(1), 1–40.

Gibson, M. J., S. R. Gregory, and S. M. Pandya (2003), *Long-term Care in Developed Nations: A Brief Overview*, Washington, DC: AARP Public Policy Institute.

OECD (2005), *Long-Term Care for Older People: The OECD Health Project*, Paris: OECD Publishing.

第三章 人口老化與家庭

伊慶春*

一、前言

人口老化的趨勢或許是當前各開發國家所面臨的共通問題，也是全球化過程中所產生的人口結構轉型之重大後果。一般而言，政府與社會輿論關心人口老化的問題往往從福利服務的需求面切入，亦即如何提供服務來照顧老人——尤其是缺乏家庭支持的老人，此誠然是嚴肅的社會責任。另一方面，對於東亞社會而言，文化規範中原本具備強烈的孝道觀念，故人口老化所導致之年老父母的奉養問題，更引發熱烈的討論與迴響。台灣原本就是東亞父系社會體制的一員，伴隨著人口結構的老化，預估未來的高齡人口扶養比將從 2006 年的 13.8% 急速上升至 2026 年的 30.3%，在 2051 年時則達 67% (Yi and Lin, 2009)。由於年老失依的老年人口還是相對少數，大多數老人仍然是在家庭制度中逐步經驗老化的過程，因此人口老化與家庭發展實有密不

* 中央研究院社會學研究所研究員。

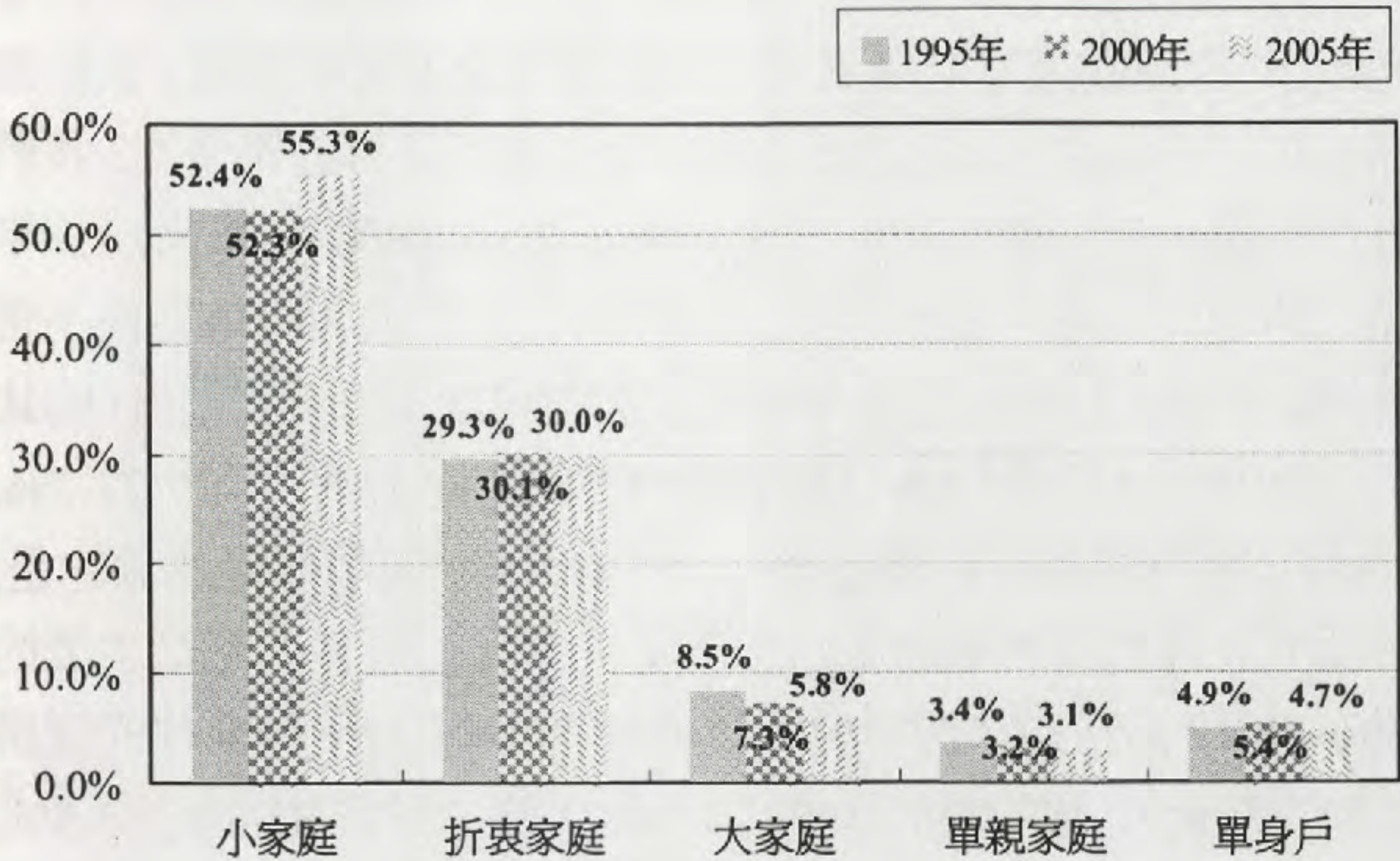
可分的關係,值得深入探究。本文將首先檢視台灣家庭結構的變遷趨勢,接下來討論人口老化對家庭關係——尤其是代間關係的影響,最後則就此趨勢提出未來家庭的因應模式。

二、從台灣家庭結構的變遷談起

台灣的家庭結構一直是家庭研究的最主要課題。隨著社會變遷的腳步,家庭制度的不同面向也因應變化,在這其中,家庭結構或家庭類型可能是最基礎的觀察點了。有關台灣家庭結構的定義,以往主要是遵循傳統的典型家庭組成類別,以小家庭、大家庭或是三代同堂的折衷家庭(又稱主幹家庭)加以區分;近年來則伴隨著家庭發展的多元化而加入單親家庭和單身戶等家庭類型。考察家庭結構的發展趨勢,其實正反應了社會變遷對家庭制度的影響。因此,討論家庭結構的變遷有助於我們了解家庭制度對於當前整個社會環境的因應與調整。

家庭結構和家人居住安排的觀念密不可分。因為不論是家庭結構或是家庭類型的核心關鍵都在於老年父母是否與子女同住(伊慶春與朱瑞玲,1993),是故從老年人和成年子女的居住模式即可看出家庭結構的變遷趨勢。讓我們首先檢視家庭結構的整體模式:以台灣社會變遷基本調查1995–2005年間的資料來看(圖3-1),包括父母和未婚子女的小家庭持續是台灣最重要的家庭類型,由1995年的52.4%、2000年的52.3%而至2005年的55.3%,略微上升。折衷家庭在10年間則幾乎沒有改變,皆為

圖 3-1 台灣的家庭結構 — 1995-2005 年



資料來源: 中央研究院社會研究所 (1995, 2000, 2005),「台灣社會變遷基本調查」。

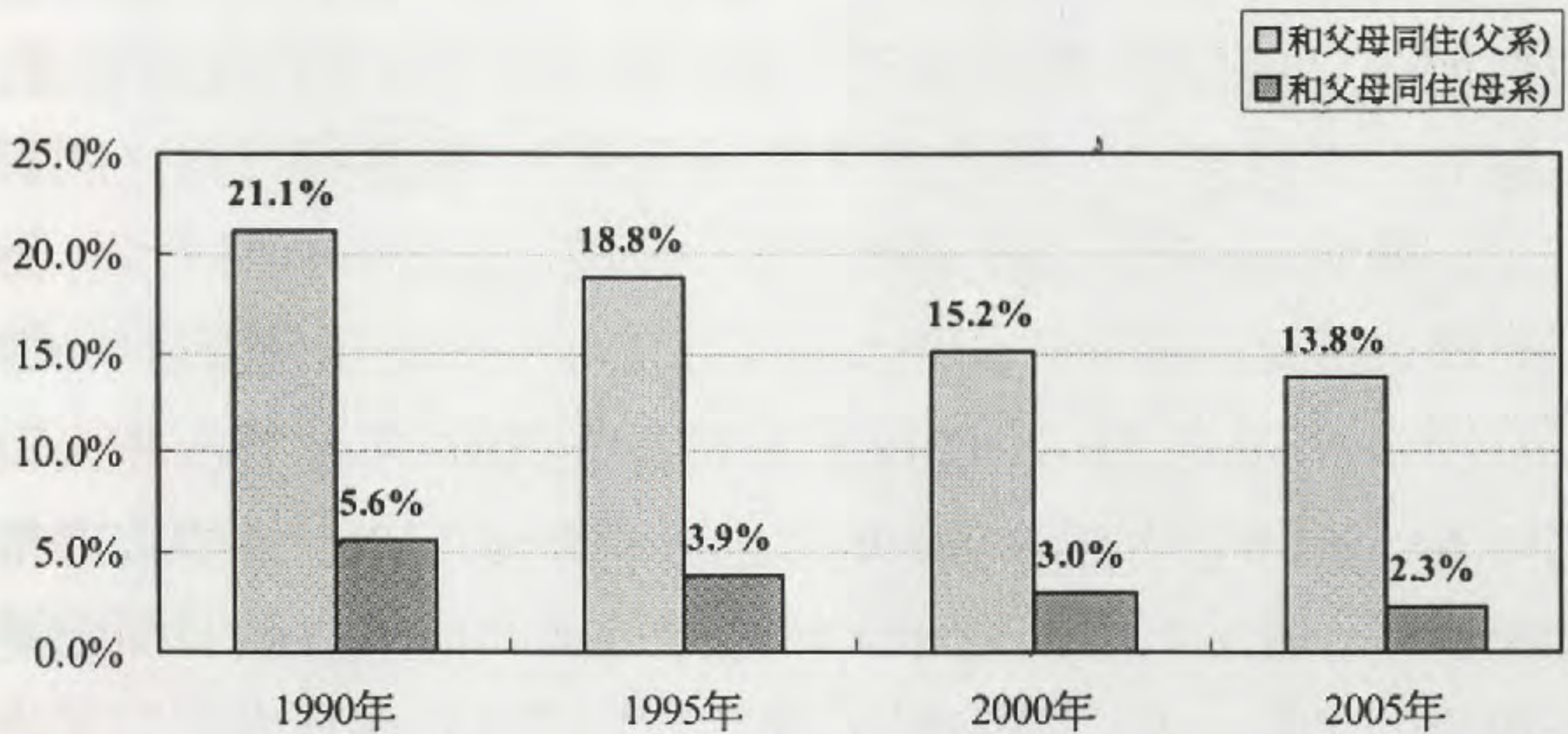
三成左右 (29.3%, 30.1% 和 30%); 大家庭比例則呈現穩定緩慢的下降: 在同時期間由 8.5%, 7.3%, 降至 5.8%。亦即在三種典型華人家庭結構中, 小家庭比例一直占半數以上, 包含折衷家庭和大家庭的複式家庭則從三成八逐步下降為三成六。至於單親家庭的比, 約略在 3.4% 和 3.1% 之間, 並沒有如一般坊間預測的大幅度升高, 且此比例其實符合過去台灣人口學者的研究發現。單身戶在過去 10 年間的發展也相對穩定, 由 1996 年的 4.9% 到 2000 年的 5.4%, 2005 年時略減為 4.7%。

簡言之, 台灣的家庭結構仍然以小家庭為最重要, 但折衷家

庭和大家庭合成的複式家庭約占三分之一以上，顯示受到與老年父母同住的文化傳承之影響。換言之，在奉養老年父母的社會規範下，台灣的家庭結構展現了與西方家庭不同的面貌。至於誰與老年父母同住？家庭成員中誰來負責老年父母的奉養呢？我們可以從已婚者的資料加以剖析。圖 3-2 是 1990 年以來，15 年間已婚者與父母同住的趨勢，很清楚的，父系規範的重要性不言而喻。將男性和女性已婚者同住狀況整理後，與上一代同住的比例由 1990 年的 26.7%，緩慢穩定的下降為 1995 年的 22.7%，2000 年的 18.2%，以至 2005 年的 16.1%。但是值得注意的是，不論哪一年的資料都明顯指出與丈夫的父母同住乃是最主要的居住安排。若以兩代間同住的比例而言，與夫方父母同住的安排甚至逐年增加（從 1990 年的 80.9%，一路上升為 82.8%，83.5%，91.4%）。單獨檢視折衷家庭屬於父系折衷家庭或是母系折衷家庭的分析，也指出相同的趨勢——與丈夫父母同住遠超過與妻子父母同住，且此比例持續上升。父系規範很明確的展現在台灣家庭結構的組成之中。

值得注意的是，在目前台灣老年人口約占全體人口的 10% 中，其實約有六成老人是與子女同住。換言之，固然 1/3 的家戶屬於同住類型，但如果從老人的角度切入時，與子女同住還是最主要的居住安排，此與鄰近的日本之家庭發展趨勢十分類似（楊靜利與陳寬政，2008；Chen, 2006；Furstenberg et al., 2002）。另一方面，固然台灣大多數家庭延續父母與子女同住的安排，但不與子女同住者——亦即老人獨居或是僅與配偶同住——的比例更是明顯的快速上升。以 65-74 歲的獨居女性而言，1984 年的比例是

圖 3-2 台灣已婚者與上一代同住情形 — 1990-2005 年



資料來源：中央研究院社會研究所 (1995, 2000, 2005),「台灣社會變遷基本調查」。

17.88%、1995 年時提升兩倍 (34.76%)、到了 2005 年則稍許下降至 30.76% (楊靜利等, 2008)。很清楚的, 人口老化趨勢若繼續進行, 那麼家庭結構所呈現的輪廓不僅包含更多元化的家庭類型, 老年獨居和僅與配偶同住的小家庭也勢必占有更重要的比例。

鑒於家庭結構的變遷相當程度取決於老年父母是否同住, 那麼華人孝道的價值觀將是了解未來家庭發展趨勢的重要元素。對於老年父母孝道觀之實踐, 或許可從同住安排和經濟奉養兩方面為分析指標 (伊慶春與章英華, 2008), 且不論是居住或是經濟奉養, 民眾的態度都可分為三部分來討論。從老人角度而言, 贊成與子女分住的通常多於贊成同住者; 但從子女角度來看時, 則恰恰相反-支持同住者眾; 至於鎖定自己年老後的偏好, 則以與子

女分住以及經濟自立爲主要回答 (章英華, 1994; 伊慶春與陳玉華, 1998; 伊慶春與章英華, 2008)。似乎考量子女立場時較可能偏向傳統, 從父母立場和自己立場出發則展現較現代化的態度。這些有關奉養老年父母之態度的分析顯示, 態度與行爲之間有一定的關連——亦即奉養價值觀多少反映出當前的同住行爲, 另一方面也提供研究素材作爲預測未來老年父母的居住安排模式。

展望未來, 台灣 65 歲以上的老人於 2040 年起將占總人口的 35%, 獨居老人在 2050 年時也可能高達 15%。這些數據推估指出, 家庭制度中的老年人口之撫養與負擔等挑戰將面臨更爲嚴峻的考驗。由於未來的台灣老年人口未必都身處在有子女同住的家庭, 因此, 面對人口老化及其伴隨而來的多元化之家庭結構變遷之後果, 確實需要未雨綢繆, 及早規劃較周詳的老人福利政策。

那麼, 人口老化趨勢是否的確已然啓動而無法遏止呢? 目前提出的中短期趨勢等預估是否代表此乃一方興未艾的發展模式? 事實上, 即便把人口老化限制在人口結構的變動架構下來觀察的話, 也需要考量社會文化和經濟環境等因素 (Goldscheider, 1982)。因此以下擬在探究人口老化對家庭關係影響之前, 先就影響老化趨勢的家庭相關因素, 作一簡要討論。

三、老化趨勢是否可能減緩?

當我們關注人口老化的趨勢時, 必須注意到其他關連密切的

人口因素之影響。一個社會被定義為老年社會之主因乃在於 65 歲老年人口占了總人口的 7% 以上。因此,當年輕人口銳減、生育子女數快速下降、抑或青壯人口大量外移等人口變動產生的社區和社會,都可能經驗到人口老化的現象。台灣在 1994 年時正式邁入老年社會的行列,相較於鄰近的日韓等國,此一人口趨勢和經濟發展的步驟十分接近,正落在日本之後,與韓國約略相仿。也正值此一時期,台灣的結婚率(至少結過一次婚)逐漸下降——2005 年時,男性完婚率為 78.4%、女性為 77.8% (楊靜利等, 2008)。正由於結婚人數日漸減少,且初婚年齡迅速提高(2006 年時,女性初婚年齡為 27.4 歲、男性為 30.6 歲),因此生育率更是遠低於替換水準。事實上,晚近台灣、香港的生育率一直是世界之末,2006 年台灣婦女的平均生育子女數已經低至 1.11 (Chen, 2008)。再加上婦女受高等教育者比例快速攀升,不僅延遲結婚年齡,也導致相當的單身比例——以 30-34 歲的單身女性而言,1986 年為 17.3%,1996 年為 31.7%,2006 年則高達 45.8% (中華民國人口統計年刊, 2006)。這些人口結構的變化似乎皆導向同一後果:亦即因為結婚者減少、遲婚者增加、生育子女數下降,故老年人口比例上揚而加深人口老化的趨勢。

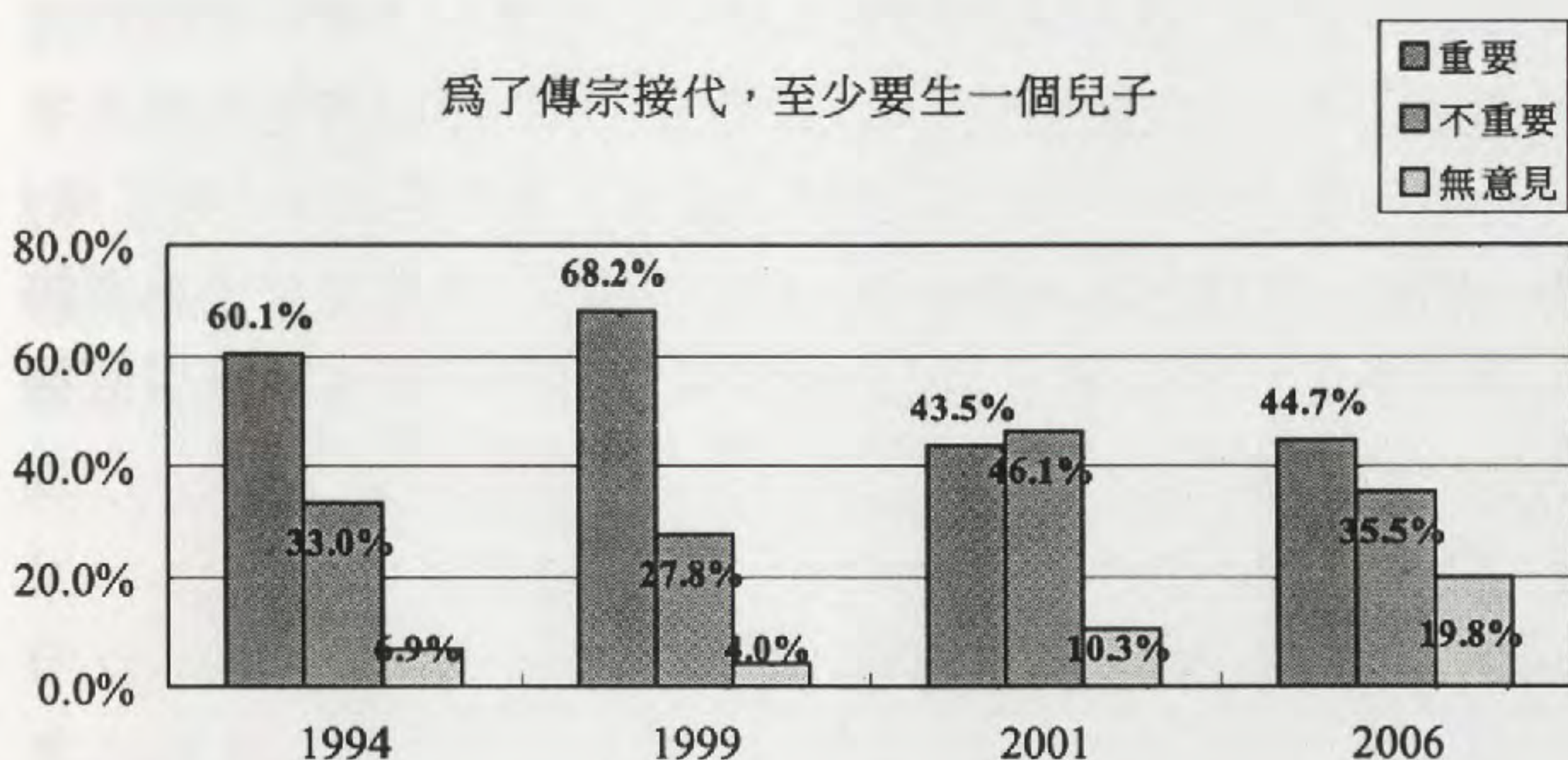
既然人口老化似乎是必然的發展趨勢,若是政府有意努力減緩老化的進程,以避免或延遲更大的社會支出成本,那些策略為當務之急? 很顯然的,重視青壯人口的就業環境是最根本的結構性因素,乃確保家庭生存進而發展之基。而在經濟因素之外,從家庭制度的角度切入時,至少有以下兩項重要措施需要正視。

(一) 鼓勵結婚生育的價值觀

最有效減緩人口老化的辦法莫過於提升年輕人口的比例了。人口結構中老年人的比例越低，社會高齡化的程度自然也越低。因此，鼓勵生育已然成為各先進國家所共同面對的社會重大發展問題。台灣的超低生育率除了可歸諸於婦女延後生育時間之外，個人意願——包含不結婚、或婚後減少生育數、或甚至不願意生育——也扮演一定的角色（伊慶春，2008）。以 2005 年的數據而言，未婚成年人口已快速增長為二成二至二成三（vs.1980 年的 4%），且離婚率更是逐步攀升——2006 年時，每 100 個已婚男女中約各有 13 位是以離婚收場，再加上待在離婚狀態的時間大幅度加長，可預期的，未來的單身與單親家庭更將因應上揚。這些家庭發展對於解決人口結構的老化問題沒有助益，因此，還是必須從提高生育率的觀念著手。

關於生育價值觀的變遷趨勢又是如何呢？我們可用「為了傳宗接代，至少要生一個兒子」此一根深蒂固的家庭價值觀為例來做說明。由於家庭是華人社會的重要制度，因此在整體的社會價值觀中，家庭價值觀念可說居樞紐地位。對家庭制度而言，不論是擇偶、夫妻分工、奉養上一代等，家庭運作的方式容或有異，但大都不出社會規範可以接受的範圍。所以哪些事情在家庭中被認為是好的、美的、有價值的、有道德的或值得追求的，所依據的標準或概念即為家庭價值觀，並由此觀念而產生一整套規範性的結果。傳宗接代是典型的生育價值觀的指標，故在台灣以及

圖 3-3 台灣家庭價值觀的變遷



資料來源：中央研究院社會研究所 (1995, 2000, 2005),「台灣社會變遷基本調查」。

其他東亞社會皆受到持續研究。誠然，父系社會的家庭價值對所謂的傳宗接代，根本上還是只有男性後嗣才算。然而輿論多年來再再強調生男生女一樣好的觀念，加上社會許多層面對兩性平等的積極推動等等，或許都對生兒子才能傳宗接代的觀念有所衝擊。

圖 3-3 的分析指出，1994 年至 2006 年間四次社會變遷的資料中，針對傳宗接代的家庭價值觀可分為重要、無意見和不重要三類。由圖 3-3 中可以看出，表示「重要」的百分比，從 1994 年的六成，上升到 1999 年的六成八，續而下降為 2001 年的四成四和 2006 年的四成五。相似的，認為「不重要」者，由 1994 年的三成三，降為 1999 年的二成八，再上升為 2001 年的四成六，然後

又下降至 2006 年的三成六。若是單單比較 1994 年和 2006 年的資料可以發現, 90 年代民眾對生兒子的態度是比較明確的傾向於傳統觀念 (六成比三成); 而 21 世紀初期時, 則清楚展現出多元化價值觀念的特色 (四成五對三成五), 甚至連表示「無意見」者, 也已達到五分之一的比例。但整體而言, 同意生兒子重要的比例一直高於不同意者, 還是明確顯示出此一基本家庭價值觀的韌性與持續性。

(二) 提升托育設施的質量

對於年輕夫婦而言, 即便有生育的意願, 但養育子女必須投入的精力、時間與財務需求, 往往延遲或甚至取消此一家庭決策, 這對於減緩老化趨勢而言更是雪上加霜。過去幾十年來, 台灣已婚婦女的勞動參與伴隨著教育提升和職業結構改變而大幅上揚, 其中又以有學齡前子女的婦女勞動參與成長最為明顯 (Yi, 2002)。以子女在學齡階段的已婚婦女來看, 1980 年的勞動參與率為 28.9%, 1990 年時上升到 43.7%, 而 1998 年後至今, 每 100 位有六歲以下子女的已婚婦女中, 就有超過一半的婦女是職業婦女 (伊慶春與簡文吟, 2002)。對於年輕的雙薪家庭而言, 工作與家庭場域雙軌生涯的多重角色皆顯著影響個人和家庭的生活壓力與生活滿意 (Yi, 1994)。而對於生養子女的決策而言, 無庸置疑的, 托育的需求誠然是最重要的考量。

華人社會傳統家務分工的子女照顧, 基本上是在家庭中進行, 主要照顧者除了母親之外, 就是父系家庭中的女性 — 尤其是丈

夫的母親。我們首先來觀察年幼子女的家庭照顧模式。根據民國 89 年婦女婚育與就業調查結果,表 3-1 列出不同世代婦女對於子女 3 歲以前的白天照顧方式。很清楚的,越年長的世代越可能由母親親自照顧幼兒;越年輕的世代則越仰賴其他家人或托育機構的協助:55 歲至 64 歲的年長婦女世代中,有 84.9% 是親自提供幼年子女白天的照顧。此一比例隨著世代年輕化而逐漸降低——在 25-34 歲的年輕婦女中,近六成為自己照顧,但托給父母照顧的比例也升高到三成。換言之,在年輕一代中,祖父母作為年幼兒童之主要照顧者的比例已經高達三成。另一項針對北台灣青少年的追蹤調查顯示,有將近一半的國中生表示在三歲以前,曾與祖父母同住,且同住之祖父母也的確更可能擔負起照顧之責 (Yi et al., 2006)。這種現象不僅凸顯了當代雙薪家庭之托育需求,更指出台灣社會隔代教養的普遍性。隨著生育子女數的減少,由祖父母代替養育孫輩的可能性增高,表面上這對於托育需求殷切的年輕父母似乎是最理想的安排,但仍有可能造成代間互動關係緊張的潛在家庭危機。

既然雙薪家庭是未來的發展趨勢,年幼子女的托育安排將會直接影響年輕夫婦的生育規劃。當托育設施量不足或質不佳、抑或對質量有所疑慮之時,家人親友的網絡參與一向是重要的支持體系。然而可預見的,未來兩代同住的可能性遞減,且祖父母負起養育之責的意識型態逐步改變下,托育設施質量提升的需求必然因應而生。事實上,行政院主計處《中華民國 89 年台灣地區婦女生活狀況調查報告》即已指出,托育及托兒服務乃是台灣婦女認為政府應該優先實施的福利措施之一。至於具體的托

表 3-1 已婚婦女對於年幼子女的照顧方式——按年齡層分

	自己照顧	父母照顧	其他
25-34 歲	59.5	30.5	10.0
35-44 歲	68.8	21.3	9.9
45-54 歲	78.1	15.2	6.6
55-64 歲	84.9	11.2	3.8

資料來源：行政院主計處 (2000),《中華民國 89 年台灣地區婦女婚育與就業調查報告》，台北：行政院主計處。

兒措施，婦女最期望政府優先辦理里鄰保母訓練、儲備保母人才 (40.17%)，其次是加強對托兒機構的評核 (36.79%)，推展保母考試發照制度 (30.33%) 及輔導機構附設托兒所 (29.18%)，而辦理課後托兒服務 (12.57%) 以及鼓勵延長托兒機構收托時間 (10.67%) 亦皆被視為重要面向。馮燕 (1995) 強調托育場所近便性與小型家庭托兒服務的重要性，此與福利服務社區化的趨勢完全相符。至於政府的角色，鑒於兒童托育政策的規劃應在家庭政策脈絡下進行，故除了提高普遍的托育品質之外，更需要重視弱勢家庭及有特殊需求兒童等對象。政府制訂這些政策背後所持的基本立場是如何支持年輕母親外出就業，以因應國家發展之需要，並充分發揮個人人力資本和資源之運用 (Yi, 1994)。鑒於雙薪家庭是未來社會發展的必然趨勢，而年輕母親就業的雙薪家庭之托育需求，則成為確保人口成長和減緩人口老化的關鍵因素，故此一急迫需求實需要政府給予優先的重視與處理。

簡言之，不婚和不生的趨勢儼然已成為台灣最重要的家庭發展特徵。當許多國家都憂慮人口成長不足以及快速老化之際，以台灣和其他東亞社會而言，未婚生子仍然不是社會上普遍能接受的觀念，因此鼓勵已婚夫妻多生孩子，應是當務之急。而提供充足的質量兼備的托育設施，以幫助年輕夫妻面對家庭和就業雙重角色的需求與困境，應屬可行性高的辦法。此外，加強青壯人口就業環境的結構性支持，以解決年輕家庭之根本經濟所需，更是政府理當優先考慮的重要政策。

四、人口老化對家庭代間關係的影響

根據國內學者楊靜利等的推估，未來台灣家庭最重大的變遷除了傳統上由父母和子女所組成之二代家戶明顯下降（由 2000 年的 46.1% 減低至 2040 年的 24.87%）外，就是個人戶或只有夫妻所組成的一代家戶之急遽上升了（由 27% 提升為 45.7%）。由統計量而言，屆時老人自己或與配偶共組之老人家庭將占有小家庭的一半左右。這些因為人口組成改變或是人口老化的後果伴隨著基本家庭結構的變遷，可以分為幾個方面來討論其涵義：

（一）家庭型態多元化

誠如上述，家庭組成的變化導致個人家庭生活經驗的不同，

也造成個人所屬的家庭類型更爲多元化。一對父母生養二位子女的典型核心家庭的比例將逐漸下降——2000年時,生育率下降使得每一家戶的平均人口數只有3.25人,至2040年時核心家庭將只占1/4的比例(陳寬政與楊靜利,2006)。當各種非典型的家庭型態並存之時,每個人對家庭的圖像都將產生更大的差異,其中尤其值得注意的就是應運而生的家庭成員關係的改變。婚姻模式的變遷-特別是離婚、再婚、單親等家庭型態其實不僅代表不同的新家庭成員之組成,更帶來親屬關係的拓展和複雜化。即便鎖定在人口老化的影響,繼親及其親屬網絡的複雜化意涵著老年人所面對的子孫輩不復是單一來源,一個老人很可能成爲多個親疏關係不一的家庭後輩之祖父母了。

(二) 祖父母角色之重要性增加

平均壽命增加所產生的家庭關係之一主要後果就是當祖父母的時間延長了(Lauterbach and Klein, 2004)。以往即使文化規範容許或鼓勵,事實上祖父母能夠參與孫子女成長過程的時間是相對有限的。但是隨著平均壽命的增加,祖父母的角色可能長達40年,其在家庭制度中的重要性不言可喻。從祖父母、父母和子女三代的代間關係而言,台灣祖父母與孫代有相當的互動機會,也確實扮演重要的親職代替角色(Yi et al., 2006),這是跟西方社會的家庭生活經驗非常不同之處。然而當祖父母角色延長之際,少子化也同時發生,而後者往往不僅導致兒童青少年依賴期的延長,也因人口結構的改變而使得生理和資源都還活潑充

足的中老年人,不得不進入祖父母的階段。若再加上家庭型態多元化趨勢的考量,複雜的家庭成員關係究竟是帶來親屬關係的加強或是淡化?這的確是值得深入剖析的議題。換言之,擁有少數親生子女所生之孫子女的祖父母,相對於繼親家庭人數較多且因父母婚姻而產生的祖孫關係之老人,祖父母的角色是代表資源的拓展?抑或家人關係的稀釋?對於家庭代間關係以致於老人照護的安排,都將產生重要的影響。

(三) 家中老人照顧的需求

老年人口的比例上揚,除了人口結構中年輕人口比例的下降之外,隨著醫藥的發達和社會經濟發展的結果,老年人本身的壽命延長也是主因。預估 2040 年時,老年人口比例將從目前的 13% 上升到 35%,亦即社會中每 100 個工作人口平均而言,將需要撫養 63 位老人。此誠然是一極為嚴正的社會問題。

從以上的論述中可以得知,台灣老年人的主要居住安排應該還是會以家庭為主。那麼從家庭的角度切入此一議題時,有兩個根本問題需要面對。一是導因於少子或無子的趨勢,將來獨居或僅與配偶同住的老人將大幅增加至三成二左右,對這類老人的主要照顧責任就將落在國家或社會身上了。二是鑒於與子女同住的比例逐步下降、三代同堂的比例更將減少到 6%,加上可以分擔照顧需求的兄弟姊妹數日稀,因此成年子女照顧年老父母的壓力將更形嚴峻(伊慶春, 2008)。值得注意的是,由台灣成年子女與老年父母代間交換所得到的代間關係之分析指出,兩代間

的勞務、金錢、情感或規範等交換，固然主要以符合傳統要求的為主，但代間關係緊密的類型甚至還稍微低於疏離類型 (Yi and Lin, 2009)。這些研究發現提醒我們，未來規劃老年人的家庭照顧時，或許不宜將之視為當然的效應。

換言之，傳統家庭根本的照顧之責，在傳統孝道價值觀念的影響下，如何因應人口結構的發展趨勢——亦即家中有壽命更長、更多的老人以及人數更少、負擔更重的子孫，往往導致價值觀和實際行為上的權宜措施。例如目前處處可見的外籍監護工或許就代表遠距離和替代性的服務意涵。這應該是人口老化對家庭代間關係最明顯的影響後果了。

五、人口老化與未來的家庭關係

從台灣家庭結構的變遷而言，未來除了密切觀察新興家庭類型的發展（例如單親家庭、單身戶、繼親家庭等）之外，更需要留意父系規範在家庭結構和家庭功能的影響。以九〇年以來的資料來看，典型小家庭未來或許無法繼續維持一定的優勢；而老人與子女同住的主要居住安排——亦即包含折衷家庭和大家庭的複式家庭——也可能在意識型態的改變中，日漸式微。然而孝道文化規範的影響可能仍有其一定的作為，因此可預見的，未來家庭中的老人照顧等需求，一方面將彈性採用替代服務的模式，另一方面則轉而對政府責任期望之加深。換言之，人口老化對家庭的影響或其在家庭制度中的意義，主要應從代間關係的改變予

以分析。而從社會結構和意識型態的發展趨勢來看,既然代間關係可能不復朝向更密切、更實質的交換模式進行,那麼老人由家庭負責照護將只是其中一個方案而已。

至於人口老化趨勢的減緩,鑒於其對社會整體福祉的重要性,本文呼籲應該重視結婚生育的價值觀,並據而提出有利的誘因。目前全世界比較成功的範例應是在北歐和法國。深究其因可以發現,大致可以歸諸於制度層面的措施和意識型態的改變——亦即社會上對於家庭和婚姻制度的觀念改變了,因此政府順應社會潮流,承認婚姻外的男女穩定關係、並接納非婚生子女在先,繼而大量設置質量均佳的托育設施,故能在一定期限內有效的達成鼓勵生育、提高生育率的目標。台灣和其他東亞社會相仿,在傳統文化的氛圍影響下,對於非婚生子女的接受程度仍有一段距離。那麼,如何集中資源,針對鼓勵年輕人口結婚和生育的目標,提出一些可行的策略,顯然是政府、學界以及專業人士所需共同努力的方向。換言之,面對方興未艾的人口老化趨勢,除了就老年人口之需,及早因應未雨綢繆之道,更可以從社會結構的基本面著手,藉由年輕人口的增加以降低老年人口的比例(或延緩人口老化的趨勢)。

總之,人口老化不僅是社會重大議題,對家庭而言,更是需要面對處理的重要事實。家庭中的老年人口有身體、情緒和物質需求,這些都可能致使未來家庭經驗到資源不足的困境,也極可能成為導致家庭關係緊張或惡化的危機。至於失依的老人,除了上述相同的需求之外,還必須面對文化規範未能涵蓋之處,其所承受的壓力與困境就更為沈重了。因此,不論是社區化的福利服

務模式，或是依照不同狀況而提出的家庭照顧政策之強化，都是可行且應急速落實的政策。行有餘力，則應朝向正面的老人形象和健康的老人生活素質從事社會教育，這或許是最符合華人文化傳統、也是最符合老人福祉的推動方式了。

參考文獻

- 內政部戶政司 (2006),《中華民國人口統計年刊》，台北：內政部戶政司。
- 行政院主計處 (2000),《中華民國 89 年台灣地區婦女婚育與就業調查報告》，台北：行政院主計處。
- 伊慶春與朱瑞玲 (1993),「華人家庭結構與功能的變遷：台灣、香港、中國、新加坡華人社會的比較研究」，杜祖貽 (主編),《西方社會科學理論的移植與應用》，79-82, 香港：中文大學。
- 伊慶春與陳玉華 (1998),「奉養父母方式與未來奉養態度之關聯」，《人口學刊》，19, 1-32。
- 伊慶春與簡文吟 (2002),「台灣的家庭與轉變」，王振寰 (主編),《台灣社會》，275-310, 台北：巨流出版社。
- 伊慶春 (2008),「30 年後的台灣家庭」，封德屏 (主編),《30 年後的世界》，186-193, 台北：九歌出版社。
- 伊慶春與章英華 (2008),「父系家庭的持續與變遷：台灣的家庭社會學研究，1960-2000」，謝國雄 (主編),《群學爭鳴：台灣社會學發展史，1945-2005》，23-73, 台北：群學出版社。
- 章英華 (1994),「變遷社會中的家戶組成與奉養態度——台灣的例子」，《台大社會學刊》，23, 1-33。

陳寬政與楊靜利 (2006),「台灣百年來人口變遷」,論文發表於「陳紹馨百年紀念研討會」,2006年11月18日,台北:台灣大學社會學系。

馮燕 (1995),《托育服務—生態觀點的分析》,台北:巨流出版社。

楊靜利,陳寬政與李大正 (2008),「台灣近二十年來的家庭結構變遷:1984–2005」,論文發表於「台灣的社會變遷 1985–2005:台灣社會變遷調查計畫第11次研討會」,台北:中央研究院社會學研究所。

Chen, Y.-H. (2008), "The Significance of Cross-Border Marriage in a Low Fertility Society: Evidence from Taiwan," *Journal of Comparative Family Studies*, 39(3), 331–352.

Goldscheider, C. (1982), "The Demography of Jewish Americans: Research Findings, Issues and Challenges," in: Sklare, M. (ed.), *Perspectives in Jewish Population Research*, Westview Press, Boulder, Colo.

Lauterbach, W. and K. Thomas (2004), "The Change of Generational Relations Based on Demographic Development: The Case of Germany," *Journal of Comparative Family Studies*, 35(4), 651–664.

Yi, Chin-Chun (1994), "Child Care Arrangements of Employed Mothers in Taiwan," in Esther N.-L. C. and Catherine W. B., (eds.), *Women, the Family, and Policy: A Global Perspective*, 235–254, Albany, N.Y.: State University of New York Press.

Yi, C.-C. (2002), "Taiwan's Modernization: Women's Changing Roles," in Peter C., (ed.), *Taiwan's Modernization in Global Perspective*, 331–359, Westport, CT: Praeger.

Yi, C.-C., E.-L. Pan, Y.-H. Chang, and C.-W. Chan (2006), "Grandparents, Adolescents, and Parents: Intergenerational Relations of Taiwanese Youth," *Journal of Family Issues*, 27(8), 1042–1067.

Yi, Chin-Chun and Ju-Ping Lin (2009), "Types of Relations Between Adult

Children and Elderly Parents in Taiwan: Mechanisms Accounting for Various Relational Types," *Journal of Comparative Family Studies*, 40(2), 305–324.

第四章 人口老化與社區營造

成亮*

一、前言

台灣社會人口結構快速老化所必須面對的議題不少,本文僅就本人運用社區工作的方法,參與我國「社區健康營造」與「在地老化」政策之推動,在實務上多年的經驗,簡要的提出報告,同時提出幾點建議,期與大家分享。

二、參與政策推動之實務經驗分享

(一) 關於「社區健康營造」

開始接觸「社區營造」是在西元 1994 年我國行政院文化建設委員會(以下簡稱文建會)推動「社區總體營造」政策,選定埔里和鹿港作為試點時。當時本人擔任財團法人埔里基督教醫

*中華溝通分析協會理事長。

院行政副院長，接受埔里鎮鎮長之邀，參與推動計畫，擔任「健之邑（即社區健康營造）」小組的召集人。從完全不知道何謂「社區總體營造」開始，14 年來竟然將自己絕大部分的時間與精力均用心地貢獻在「社區健康營造」之耕耘上；原因無他，就是希望在台灣面臨社會人口結構快速老化所可能遭遇的諸多困境中，走出一條樂觀可行的風險管理之路。

「加速推動全民健康促進」應該是台灣面臨社會人口結構快速老化所必須盡快努力走出的一條樂觀可行的風險管理之路。社區介入之健康促進的模式，一般被認為是較具成效的（韓文蕙與張珪，1998）。以社區介入的方式來促進健康、預防疾病，早在 1970 年代早期即有相關計畫；時至今日，相關計畫，不勝枚舉，社區介入已被認為是十分符合成本效益的健康促進方法（Altman, 1995）。

「社區營造」一詞是西元 1994 年文建會提出「社區總體營造」政策時開始見諸於世；「營造」一詞之定義，則是在西元 1995 年中華民國社區營造學會籌設時，經議定以英文 empowerment 譯之，目的在呈現台灣民主政治邁向成熟過程中不容忽視之「社區增能、培力、賦權」，事實上也確切地說明「社區總體營造」政策之真意。惟現今台灣學界多以英文 building 譯之。

文建會於 1994 年正式提出「社區總體營造」的整體理念與政策，獲得社會大眾很多回應。文建會認為這個「總體」的意思並不是說一下子要全面地推動進行所有項目，而是要社區居民可以開放的思考社區營造的無限可能性與靈活性，是要社區居民透過討論、組織、行動，一起改造自己生活的家園。這是一個

希望建立「透過由下而上的力量形成共識與行動的機制」之計畫，與以前由上而下形成政策的方式大大不同；政府在其中所扮演的角色是「以資源和制度提供地方共同體再發展的環境」，將可能影響社區生活的各種面向，適當地整合在國家發展政策中，並落實執行相關計畫；同時期望人民能經由共同參與經營管理社區生活的體驗，找出新的生活價值，來共同經營地方公共事務。

文建會對於「社區營造」一詞，有如下之說明：

1. 一個從專業的角度開創出來的術語。
2. 一種思想、一種作事情的方法和理念。
3. 核心模式：a. 有關社區的各種公事務，均應由社區居民共同參與和關心；b. 政府的政策應強調「由下而上」的自發性運作；c. 政府的政策應借重民間社會力。
4. 這是一個找出社群或社區向心力的行動。
5. 促使社區居民學習產生共識的方法，使地方建設與發展成為社區居民自身的認同與驕傲，並且自發地永續經營，是其目的。
6. 如何設計出一種機制，讓地方社區居民能夠自主地達成其目的，是社區營造專業工作者及行政部門設計者的責任。
7. 透過實質工作內容的推動，逐步建立「社區意識的凝聚」與「社區再造工作」是踏實的做法。

「社區健康營造」簡單的說，是指以促進社區及其成員之健康為首要目標的社區工作。換句話說，在社區的多元工作裡，以

健康議題為主軸者，稱為「社區健康營造」。其目的在提供社區成員自我成長的各種機會，以增進其有關健康的知識，熟習保健的技能，善用健康的服務，改善生活環境，促成健康的政策等。這些就是健康促進概念中強調的兩大主軸——「實踐健康生活」及「強化支持的環境」，是追求全民健康的基礎。

四十多年來，台灣地區經濟快速發展，人民生活水準普遍提高，社會安定繁榮。但在發展過程中，伴隨而來許多問題，如：資源不當配置，環境污染，人口過度集中，交通意外頻傳，老年人口遽增，慢性病、精神病及退化性疾病增加等，相對地減低了國民生活的素質（余玉眉，1993）。依據民國 86 年行政院衛生署委託辦理完成之「國民營養健康狀況變遷調查」，發現國內 45 歲以上民眾糖尿病、高血壓盛行率各為 11%、43.1%，血膽固醇 3,240mg/dl 的盛行率更高達 22.8%（衛生署，1999）。豐富的物質生活及醫療資源並無法保障健康，生活型態的不健康才是造成疾病發生的主要原因（USDHHS, 1979）。

生活型態之改變，創造支持性環境最重要；要創造支持性環境，在民主社會，有運用社區工作的方法，從「既有『社區組織』之有效介入，或創設一個以健康促進為目的事業之新的社區組織」開始運作。由組織意願之促成，到計畫目標之研訂與執行，組織成員參與之用心與否，是能否創造支持性環境最重要的成功因素。當然計劃主辦單位執行團隊的主要促成者之學經歷，與其領導風格及做人處事之人格特質，更是計畫能否有效完成的關鍵因素。台灣近年來隨著民主化的進一步落實，地方政府與民意參與決策的重要性已是時代的潮流與趨勢（江明修，1996）。有鑑於

此，文建會於民國 83 年啓動社區總體營造政策，行政院衛生署自民國 88 年起進行兩梯次的「國民保健三年計畫——推動社區健康營造」，希望 (1) 結合社區熱心人士及公益團體，運用民間及各種專業資源與力量，推動社區健康事業 (邱詩揚等, 1999); (2) 培養民眾健康的生活型態，降低罹病及殘障的發生; (3) 發現社區民眾之主要健康問題，予以妥善處理 (衛生署, 1999)。亦即希望經由內造、自發性、由下而上之方式，營造健康的社區文化與環境，引導民眾落實健康行爲，使保健業務於社區紮根，達成健康生活化、生活健康化之目標 (Flynn et al., 1991)。至民國 94 年底全國計成立 325 個社區健康營造中心和 57 個部落暨離島社區健康營造中心 (衛生署國民健康局, 2007)。

社區營造是一種社會行銷，行銷學大師 Kotler and Roberto (1989) 書中提到：「社會行銷乃是一項社會改變的管理技術，包括設計、執行和控制計畫，其目的在增進某一個或數個目標群體對於社會理念或行爲的接受度」。

社會行銷的產品，依 Kotler and Roberto (1989) 的分類，可分爲三大類：

1. 理念 (idea): 包括信念、態度和價值觀。人們對無形的產品會因爲產品滿足需要而購買，例如人們不會因爲要戒菸而戒菸，比較多會因爲戒菸可能產生特定的意義而戒菸。
2. 行爲的實踐 (practice): 包括行動 (act) 和較爲持久的行爲型態。
3. 有形物品 (tangible object): 例如量血壓計；但有形物品只

是用來改變社會行爲的工具,最後的目標仍在做行爲的改變。

社會行銷的目的,Andreasen (1995) 提出:「社會行銷是運用商業行銷技術於分析、設計、執行和評價,目的在影響目標對象的自願性行爲,以促進個人和社會福祉」。

社會行銷的成功要素, Maibach et al. (2002)「社會行銷是嘗試去創造行銷組織和目標市場成員之間的自願性交換,並基於自我權益的相互實踐,著重在交換的實踐過程」。

社會行銷的用語,美國健康教育與促進術語聯合委員會,收錄了社會行銷的用語,其定義為:「應用消費者導向的商業行銷技術於分析、設計、執行和評價計畫,以影響目標群體的正向健康行爲」。

綜上,社區健康營造計畫的工作流程如下:(1) 建立社區願景;(2) 議定營造議題;(3) 訂定年度目標;(4) 確定營造模式;(5) 發展營造策略;(6) 研訂評價指標;(7) 創造永續機制。其中,人口老化社會之願景為愈老活得愈好。意即生存、生活、生命的品質均不斷提升! 生理、心理、社會均達安寧舒適之境!

而運用社區營造(即社區工作)的方法,促成社區組織成員針對(1) 健康促進;(2) 社區照顧;(3) 家戶安全;(4) 環境保育等議題,共同參與、終生學習、自助互助、志願服務,則是願景實現踏實的作法。

營造相關議題常見的有(1) 健康促進: 健康飲食、健康體能、情緒管理與壓力調適、健康檢查等;(2) 社區照顧: 居家關懷照顧

等；(3) 家戶安全：社區巡守隊、保命防跌等；(4) 環境保育：環境清潔、環境綠美化等。

至於營造模式之程序基本上為：政策推動之指導單位（行政院衛生署）→ 計畫提報與執行之主辦單位（地方組織：社區健康營造中心（因應社會變遷之促成者））→ 營造中心推動委員會（建立社區溝通與資源結合之平台）→ 參與之社區組織成員培訓增能 → 參與之社區組織成員志願服務 → 擴大參與營造之夥伴（點 → 線 → 面）。

此模式符合社區營造因地制宜、由下而上、資源結合、自助互助之原則，及促成社區成員態度與行為改變之策略，一切能達成計畫目標的活動均應按此邏輯模式設計。

永續機制之創造意謂使社區健康營造成為社區組織的核心價值與文化；成為中央和地方政府的政策與施政考核指標；成為老化社會認同的優質生活方式；成為社區組織培育人才、結合資源、建立社區計畫專案管理能力與品質提升的機制。結合相關資源，如：與在地老化政策結合、與健康城市推動之政策結合、與健康促進醫院之推動結合、與健康學校之推動結合、與健康職場之推動結合、與社區總體營造之推動結合等。有關社區（部落）健康營造之實例很多，可以上國民健康局的網站查閱。

（二）關於「在地老化」

獎勵民間團體普設「社區（部落）照顧關懷據點」是我國目前落實「在地老化」政策的重要作法。

按政府相關計畫規定,「老人健康促進」是「社區(部落)照顧關懷據點」提供社區老人服務選項之一;相關之研究文獻證實這是最受社區老人歡迎與肯定的一項服務;事實上這也是實務工作者的經驗共識。因此,將耕耘多年「社區(部落)健康營造中心」所累積的知能與資源,與成立不久的「社區(部落)照顧關懷據點」結合,促成其間建立良好的合作關係,而不自陷於國際社會「社政」與「衛政」長期以來存在琴瑟難合之困境,應該是智者的作為。

「社區營造」有別於「社區服務」,用通俗之言說明二者之別:「社區營造」是「教人釣魚吃」;「社區服務」是「釣魚給人吃」。運用傳統「廣招志工服務社區老人」的作法,多會遭遇如同相關研究志工文獻所提及之難題,如志工招募不易且異動頻繁,志工訓練的投資報酬率太低,志工管理困難,服務品質不易提升等,實務工作者不可不察。因此按政府相關計畫規定「社區(部落)照顧關懷據點」提供社區老人服務之其他選項:「居家關懷」、「餐飲服務」及「電話諮詢」(按政府相關計畫規定以上四個服務選項,社區(部落)照顧關懷據點至少要選三項)等,均應運用「社區營造」的方法運作。

有關社區(部落)照顧關懷據點之實例也很多,可以上各縣市社會局的網站查閱。

三、建議

要因應台灣社會人口結構快速老化所必須面對的諸多議題中,「健康促進與社區照顧」必須運用政府過去近14年已經孕育有成之社區營造機制,繼續用心推動下列工作:

1. 建立促使社區組織健全發展之機制!
2. 建立促使社區營造行銷人才育成之機制!
3. 建立促使社區營造相關產業育成之機制!
4. 建立促成民眾積極關心與參與社區營造之機制!
5. 建立促使社政與衛政資源分工合作之機制!

參考文獻

- 江明修 (1996),「非營利組織領導行為之研究」,《人事管理》, 33(10), 4-13。
- 韓文蕙與張珣 (1998),「社區健康介入」,《健康促進通訊》, 4, 1-3。
- 余玉眉 (1993),「老人健康促進予預防保健服務之策略與措施」,《社區發展季刊》, 46, 66-70。
- 衛生署 (1999)「推動社區健康營造三年計畫」。
- 衛生署國民健康局網站, 2007。

- 邱詩揚, 劉潔心與晏涵文 (1999), 「強化社區組織功能之參與式行動研究」, 《衛生教育學報》, 12, 23-47。
- Altman, D. G. (1995), "Strategies for community health intervention: Promises, paradoxes, pitfalls," *Psychosomatic Medicine*; 57(3), 22-33.
- Andreasen, Alan R. (1995), *Marketing Social Change: Changing Behavior to Promote Health Social Development and Environment*. SF: Jossey-Bass.
- Flynn, B. C., M. S. Rider, and D. W. Ray (1991), "Healthy Cities: The Indiana Model of Community Development in Public Health, *Health Education Quarterly*; 18(3), 331-347.
- Kotler, P. and E. L. Roberto (1989), *Social Marketing: Strategies for Changing Public Behavior*, New York: Free Press.
- Maibach, Rothschild and Novelli (2002), Maibach, E. W., M. L. Rothschild, and W. D. Novelli (2002), "Social Marketing," in K. Glanz, B. K. Rimer, and F. M. Lewis, (eds.), *Health Behaviour and Health Education, Theory Research and Practice*, 3rd Edition, 437-461, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishing.
- USDHHS (1979), *Smoking and Health: A Report of the Surgeon General*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

第五章 台灣推動高齡教育的策略、挑戰與展望

朱楠賢*

一、前言

人口老化是世界先進國家面對的新挑戰,台灣亦同樣面對此一議題。1993 年台灣 65 歲以上人口占全國總人口的 7.10%,達到聯合國教科文組織 (UNESCO) 所訂的高齡化社會 (7%) 的指標。預估 2017 年老年人口將達到 331 萬,占總人口 14% 而成為高齡社會。估計至 2025 年,每年將平均新增加 15 萬的老年人口,達到 20.1% 約 479 萬人,躍居「超高齡社會」(經建會, 2008)。台灣從「高齡化社會」到「高齡社會」花了 24 年時間,「高齡社會」到「超高齡社會」則只有 8 年時間,較之其他先進國家的老化速度更快。

2009 年 9 月最新統計,台灣 65 歲以上老年人口數已達 244

*教育部社會教育司司長。

萬 0,507 人, 占總人口數 10.57% (內政部, 2009)。相對於老年人口數的成長, 少子女化的情形在台灣愈顯嚴重。由於婦女教育水準提昇、遲婚與不婚的族群增加及面臨生養子女的經濟壓力等因素, 婦女總生育率已下降約 1.1 個新生兒。2016 年, 台灣 65 歲以上的老年人口數 (13.4%) 將與 14 歲以下的人口數 (13.4%) 相等, 從 2017 年開始, 老年人口將開始超越 14 歲以下的學齡人口數。高齡少子女化的人口結構, 顯示台灣未來的人口樣態將呈現頭重腳輕的倒金鐘型態 (經建會, 2008)。

全球都注意到老化對於一個國家的影響, 不只在經濟、福利及醫療等生活層面, 在教育方面亦不能忽略老人的學習權益。然而, 在台灣逐步邁入高齡社會之際, 老人受教育的權益並未受到相等的重視。長期以來, 台灣對於老年人的資源分配, 仍以健康醫療及社會福利資源為主, 以滿足老年人的生理需求為主。至於心理層面需求, 如老人透過終身學習來達到自主尊嚴、社會參與等積極老化目的之相關措施, 則顯得零碎而片段。國人壽命逐年延長, 估計退休後尚有 23 年必須度過, 如未能於退休後以教育銜接, 則其再投入社會的比例, 也將因年齡的增長而大幅降低。

相對於年輕人需要學習, 中老年人在退休後, 更要學習才能生活更愉快。多元的終身學習管道, 有助於豐富老人的社會支持網絡及良好的人際關係, 對延長壽命及提昇生活品質有很密切的關係, 除了提供情感上的支持, 並可建立老年人的自信心與價值感, 讓心靈保持活躍狀態。因此, 老人教育隨著國人壽命延長及老年人口逐年增加而愈顯重要。

二、契機

近三年來，因應老年人口急速增加，老人教育在台灣逐漸受到重視，活動類型推陳出新，不再只侷限於社福體系原有之「休閒型態」，而逐漸轉型以「教育與學習」為主之觀念。為有系統性的推動高齡教育工作，教育部於 2006 年頒布「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」，為落實白皮書之四大願景：終身學習、健康快樂、自主尊嚴、社會參與，同時擬具七大目標、十一項推動策略及行動方案。

老人教育政策白皮書的頒布是一項劃時代的進步，其施行意義旨在 (教育部, 2006):

- (1) 保障老人學習權益，提升老人生理及心理健康，促進成功老化。
- (2) 提升老人退休後家庭生活及社會的調適能力，並減少老化速度。
- (3) 提供再教育及再社會參與的機會，降低被社會排斥與隔離。
- (4) 建立一個對老人親善及無年齡歧視的社會環境。

上開白皮書所稱老人教育的七項目標為：(1) 倡導老人終身學習權益；(2) 促進老人的身心健康；(3) 維護老人的自主與尊嚴；(4) 鼓勵老人社會參與；(5) 強化老人的家庭人際關係；(6) 營造

世代之間相融合的社會；(7) 提升老人教育人員之專業素養。至於十一項推動策略則包括：(1) 建構老人終身學習體系；(2) 創新老人教育方式，提供多元學習內容；(3) 強化弱勢老人教育機會；(4) 促進老人人力再提升與再運用；(5) 以家庭共學的策略，協助老人重新適應老年期的家庭生活；(6) 於正規教育中融入成功老化的觀念；(7) 以社會教育辦理世代間教育及交流活動；(8) 增設老人教育學習場所，建立社區學習據點；(9) 提升老人教育人員之專業素養；(10) 建置老人教育資訊網站；(11) 建立老人教育評鑑及獎勵機制。

此外，行政院 2008 年 2 月頒布「人口政策白皮書——針對少子女化、高齡化及移民問題對策」，將「建構完整高齡教育系統」列入重大施政項目之一；另 2009 年 9 月公布之「友善關懷老人服務方案」，業將建構高齡教育體系列入執行策略及項目。

三、策略

「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」的頒布，讓各教育部門在推動老人教育工作上有了政策的依循。讓國民在晚年時，除了健全的醫療護照及社會福利之外，更重要的是能夠透過教育及學習的機會充實他們的生活內涵，讓他們可以生活更快樂，落實高齡社會活躍老化之目標。

而教育部除了政策宣示外，在最重要的經費預算方面，更逐年挹注老人教育經費，以近三年的經費比較，2007 年編列新台幣

2,225 萬元推動老人學習活動, 2008 年編列新台幣 4,654 萬元, 較前一年成長 2.1%; 從 2009 年起大幅增列至新台幣 10,000 萬元, 並預定逐年擴編本項預算。而在實際執行面, 教育部以所屬之家庭教育、社會教育及學校教育三方面體系合力推動高齡教育工作:

(一) 在家庭教育方面

為深入推動老化的知識, 教育部於 2008 年起, 結合各縣市家庭教育中心將「代間教育」納入家庭教育的實施範疇。為彰顯祖父母對家庭社會的貢獻與重要性, 倡導家庭代間互動共學, 於九九重陽節前一週發起「寶貝我們一家老小——第1屆全國祖孫週」活動, 宣導祖孫世代之間的交流與互動, 進而建構親老及尊老的社會。

(二) 在社會教育方面

為呼應老人對於學習之近便性需求, 教育部所規劃之老人學習活動, 均以在地學習、多元創新、專業體系為考量, 結合各縣市政府及民間團體等單位合力推動。

1. 運用學校閒置空間, 設置學習中心

為活化校園閒置空間, 建立社區學習據點, 2007 年 8 月 31 日教育部公布「補助設置社區終身學習中心實施計畫」, 設置 13 所高齡學習中心、6 所社區玩具工坊, 以增進老人在地學習機會,

促進健康老化爲目標，目前持續營運尙有 12 所。

2. 整合相關單位，設置樂齡學習資源中心

教育部於 2008 年 5 月 19 日公布「設置各鄉鎮市區樂齡學習資源中心」，結合地方資源如：民間團體、鄉公所及公共圖書館與學校，規劃辦理具教育與學習意涵之口述歷史、生命回顧、世代交流、文化傳承等課程，並肩負彙整鄉鎮市區老人學習資訊，以成立該鄉鎮市區之老人資源中心爲目標。預定 3 年內成立 368 所，2008 年率先成立 104 所，2009 年再完成設置 100 所，目前全國已有 204 所樂齡學習資源中心，提供在地化的老人學習活動。

3. 研發多元學習教材

教導老人並不同於正規教育之學習方式，爲建立系統性的學習方式，教育部近二年積極研發有關代間教育、退休生涯規劃等議題之教材，讓課程內容更豐富。

4. 老人教育人員專業化

委請學術團體以系統化、專業化、社區化之方式，培訓老人教育種子教師，讓各相關單位具備推動高齡教育之專業知能。

5. 建構完善的輔導機制

老人教育在台灣屬新興之議題，各縣市政府及各有關單位並未了解如何推動。教育部委託專業團體建立輔導與督導制度，健

全老人教育推動機制,提供執行者最佳後盾。

6. 人力資源再開發與運用

爲重塑老人是社會資產而非負擔,落實人力再運用與提昇。教育部於 2008 年表揚 47 位優秀的銀髮教育志工,此表揚之用意在於,鼓勵各單位開發銀髮志工及組成志工隊,以老人服務老人,鼓勵退休人士將經驗與智慧再貢獻於社會。

(三) 在學校教育方面

除了將老化的知識以課程、活動及觀摩等方面來實踐,2008 年教育部更創新運用大學資源,參仿美國之「老人寄宿所」及法國之「第三年齡大學」成功經驗,聯合 13 所大學推出「老人短期寄宿學習試辦計畫」。本試辦計畫以提供多元化之學習管道,促進國民健康老化及融入大學教學活動,增進世代間融合爲設計理念。課程內容以藝術學習、體適能 (含營養及健康等)、生命關懷、代間教育、服務學習、教育觀摩等課程爲主,所設計之課程以單一議題課程逐漸深入,或多元學習課程串聯,並必須於其中加入老人與承辦學校學生交流之課程或議題,促進代間互動。其特色在於:

1. 學員不限學歷,年滿 60 歲身體健康就可參加。
2. 由大學承辦單位組成執行團隊,依據教育部規範之課程內涵,研發理論與實務兼備之課程。

3. 爲促進世代交流及對話,規劃於學期中執行,惟爲比較執行模式,有 4 所學校於寒假執行一梯次。
4. 以承辦學校的特色規劃多元的課程內涵。
5. 全程住宿於學校或合格之旅館。
6. 招募學生志工執行服務工作。
7. 爲落實在地老化及區域平衡的理念,分爲 11 個區域辦理。

本計畫自試辦以來,參與過的老年人都會想繼續參加,「大學」對於現在年輕人而言,可能不算什麼,但是對於這些銀髮長者來說,卻是他們實現夢想及可以繼續學習的地方。

這項創新措施在國內引起極大的迴響,在媒體的大幅報導下,各試辦學校報名人數瞬間爆滿,參與學員對於課程及學習環境的整體滿意度高達 95% 以上。參與試辦之 13 所大學亦同時肯定本項計畫有助於大學重新思考老人進入校園學習的議題,及驗證高齡教育的重要性與促進世代交流。這是大學跳脫傳統以正規學制、學分班的做法,轉而招收銀髮族之轉機,更是大學在台灣邁入高齡社會之際,除了提供專業的輔導協助、研編教材之專業領域外,更可擴充大學的學習場域,以優美的校園、優質的學習空間、專業的師資與課程,提供老人教育管道的另一種思維。

四、挑戰

(一) 國人心態未能正視及調整

終身學習的觀念自教育部 1998 年 3 月公布「邁向學習社會白皮書」後，即不斷的宣導。然而，國人仍習慣將終身學習與在職訓練或研習畫上等號，反而是退休後的「第三年齡」族群，未受到學習需求的重視。一般大眾仍認為：「人老了，睡得著，吃得下，健康就好，還要學什麼」？「學習」似乎變成年輕人的專利。

依據 2007 年台閩地區成人教育調查報告指出，65 歲以上高齡者僅有 12.5% 參加過學習活動（吳明烈等，2009）。另依據教育部委託玄奘大學進行全國高齡者及屆齡退休者學習意願調查，而從未參加學習活動之受訪者，有 60% 願意參加學習，13.4% 表示不願意參加，其學習障礙以「訊息障礙（收不到資料）」及「心理障礙（學習者對於自己沒有信心）」為最高（黃富順等，2008）。是以，如何宣導國人重視老人有學習權益，並將老人教育視為一項重要的教育政策而非列為福利措施，方能改變國民的心態。

(二) 未能建構親老友善環境

教育部於 2008 年另一份全國調查，成功訪問了 1,073 位 12 至 24 歲目前至少有一位祖父母仍健在者，其研究結果發現：67.7% 的祖孫不同住，而不同住中幾乎有 51.2% 幾乎連電話也

不撥, 因此「遙遠的祖父母, 忙碌的孫子女」是對於世代疏離的最佳寫照; 而 57.6% 的年輕世代存在老化刻板印象與迷思, 認為老人是「保守的」、「依賴的」、「不活躍」、「不快樂」。調查發現, 祖父母與孫子女互動越多, 年輕世代對於老人的態度愈正向 (林如萍與梁世武, 2008)。

(三) 執行層面未能有效整合

台灣老人教育發展之濫觴, 係由社會福利部門於 1978 年率先發起, 以提供老人休閒娛樂為主。多年來各縣市的長青學苑、文康中心、社會福利團體 (或機構) 由社政單位負責補助及規劃相關活動; 另行政院農業委員會、行政院退除役官兵輔導委員會及行政院原住民族委員會亦編列相關預算推動有關農民、榮民、原住民等年長者的服務工作。老人教育執行面過於多元, 未能有效整合運用。

(四) 預算經費未受合理分配

教育部為推動在地化的老人教育工作, 逐年擴編老人教育預算。然而, 各地方教育單位仍以正規教育之需求為主, 老人教育經費未見擴編。2007 年教育部曾全面調查各地方政府之老人教育經費, 所填報資料中, 家庭教育經費占 36%; 社區大學經費占 28%; 其餘經費占 36% (如社福單位); 成人教育經費占 8%, 顯示並未於社會教育經費編列推動老人教育預算, 地方政府過度仰賴教育部資源投入。

(五) 學習內涵未能創新

依據教育部於 2007 年委託玄奘大學進行「我國屆齡退休及高齡者參與學習需求意向調查研究報告」指出：老人在學習需求上以「養生保健」及「家庭與人際關係」、「休閒娛樂」、「社會政治」、「退休規劃與適應」及「自我實現與生命意義」等六個層面較高，休閒娛樂已不是最需求之學習課程內涵（黃富順等，2008）。

近年來老人學習的課程雖逐漸轉型為知識性的學習。然而，部分承辦單位在規劃上仍脫離不了傳統的觀念「老人學習＝娛樂」，而習以卡拉 OK、跳舞等為主，忽略老人學習的自主性。老人的學習如何創新及多元？如何因應不同的老人設計適合的學習課程，已成為目前各單位推動老人教育活動的挑戰。

五、展望

面對老人教育的各項挑戰，教育部未來在推動老人教育方面將以點、線、面為主軸，再輔以帶、動及拉的方式，並創新老人教育學習內涵，以分眾學習的觀念，設計符合老年人學習的模式，讓學習是有趣的，而非負擔的。未來的做法如下：

(一) 突破老人學習的障礙因素

依據教育部全國性的調查,老人參與學習的比率並不高(約12.5%),而其學習障礙以「訊息障礙(收不到資料)」及「心理障礙(學習者對於自己沒有信心)」為主。為突破老年人害怕學習的觀念,未來教育部除強化於培訓課程中增列對於老人學習心理的了解,並將以各樂齡學習資源中心為學習據點,招募更多樂齡志工,宣導老人學習之益處。結合村里長等社區重要人士,將學習資訊送到家。

基於國人在退休前如有妥善規劃,將有助於老年生活品質提昇,本部調查國內中年世代對於學習主題的需求,除了夫妻關係及親子關係外,退休生活準備及老年父母照顧亦是他們關切的主題(林如萍與黃迺毓,2006)。未來教育部將退休準備主題納入家庭教育課程,並擬訂補助原則鼓勵相關單位及企業辦理退休前規劃研習(或課程),鼓勵國人從中年開始培養學習的理念與習慣。

(二) 建構親老友善的學習環境

家庭與學校是推動老化知識及教育最佳的場所,然而工商社會及家庭結構改變,卻讓祖孫世代缺乏接觸的機會,孩子從小較少接觸祖父母,對於世代之間的互動形成隔閡與疏離,相對在家庭倫理與品格教育之推動更造成阻礙。

教育部於 2008 年以家庭為核心，發起「全國祖孫週」活動，喚起家庭重視及連結祖孫世代互動的情感。在學校方面，將老化知識融入正規課程，讓學生從小懂得尊老及親老。於校園設置「社區玩具工坊」、「高齡學習中心」，並推動「活化歷史」課程，讓老人與孩子沒有距離。

未來教育部將以「服務、學習」為理念，鼓勵各級學校組成學生服務社團，提供社區老人服務工作。為逐步建構友善學習環境，將以全國公共圖書館為示範，改善圖書館的公共空間，營造老人也能自由及便利行動的空間。

(三) 連結與整合在地化資源

高齡教育要落實於地方執行，需有當地之人力、物力及經營團隊支援，不同體系之間是互相合作，而非競爭。教育部為建構完整終身學習體系，近年來以培植在地種子人才、扶植社區志工組織等方式，深耕各社區老人教育工作，2008 年起，結合地方之各鄉鎮市區公所、公共圖書館、學校、民間團體、宗教組織、農會、漁會、社區發展協會等非營利組織辦理，成立 104 所樂齡學習資源中心，除實踐在地學習的理念，並賦予樂齡學習資源中心資源整合的任務，彙集區域性的資源訊息，提供當地老人更便利的資訊。

(四) 預算應合理分配

教育部為因應老年人口增加，已逐年擴編相關預算，從 2006

年每位老人僅享有 11 元的教育經費 (2,575 萬元/2,287,029 人), 提高至 2009 年每人至少有 41 元的經費 (10,000 萬/2,149,564 人)。爲督促教育體系強化推動老人教育工作, 本部責成各縣市政府成立老人教育督導小組, 並編列合理預算, 列入相關評鑑計畫, 期使各縣市政府重視老人的學習權益, 落實老人教育永續經營理念。

(五) 創新多元的學習內涵

老人的學習活動雖發展超過 30 年, 然而在課程、教材及教法上, 並無系統性的研發。依據教育部委託 13 所大學執行「老人短期寄宿學習計畫」之問卷分析及政策建議事項發現: 男女參加的比例相當, 參加的學員以 79 歲以下爲最多, 尤其集中於 60 至 69 歲左右, 顯示此一族群身體仍然健康, 安排教育學習活動, 將有助於他們成功老化及吸收新知。而在參與老人寄宿所的收穫上, 以課程多元、拓展視野爲最多, 另外還有改變對老的觀念與態度、提高自信心及生命統整等觀念的改變。

上述的資料顯示, 老人對於學習的內容已逐漸改變, 傳統休閒式的課程設計已非能迎合老人的學習需求, 反而創新的課程及活動能夠吸引老人參加。爲創新多元學習內涵, 教育部未來將持續委託專業團體研編系列性的教材與教案, 規劃補助大學校院全面開辦「樂齡學堂」老人短期學習計畫, 並結合國內藝術人文等特色地方規劃「樂齡遊學台灣」計畫。

另於樂齡學習資源中心強化志工培訓課程, 如: 高齡者之學

習特質與活力老化策略、老年人之生理變化、如何規劃及推動高齡學習方案及資源中心之行銷策略,並培訓老人志工具有講故事、口述歷史及社區文化講解等能力,期許以多元模式開拓老人學習新視野及新的人生舞台。

六、結語

台灣老年人口逐年增加是不爭的事實,2056 年社會將面對全國有 761 萬 (37.5%) 的老年人口 (經建會,2008)。在國人壽命逐漸延長之下,如何以多元、創新的學習活動,讓老人有共享教育資源的權利,不應年齡不同而有所差異。秉持「學習在地化」、「組織專業化」的理念,持續落實老人教育工作,建立一個親善、親老的學習環境為目標,讓國人在邁入老年生活之際,還能維持社會網絡的互動與學習機制,方能達到老人教育政策白皮書所描述之四大願景及落實其施行意義。

參考文獻

行政院經濟建設委員會 (2008),《中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計》,台北:行政院經濟建設委員會。

內政部戶政司 (2008),各縣市人口年齡結構重要指標,2009 年 8 月 3 日取自 <http://www.ris.gov.tw/ch4/static/m0s909804.xls>。

教育部 (2006), 邁向高齡社會老人教育政策白皮書, 台北: 教育部。

吳明烈, 李靄慈與賴弘基 (2009), 《2007 台閩地區成人教育調查報告》, 教育部委託專案計畫, 台北: 未出版。

林如萍與梁世武 (2008), 《國內年輕世代對於祖父母之態度與行為全國民意調查》, 教育部委託專案計畫, 台北: 未出版。

黃富順, 林麗惠與梁芷瑄 (2008), 《我國屆齡退休及高齡者參與學習需求意向調查》, 教育部委託專案計畫, 台北: 未出版。

林如萍與黃迺毓 (2006), 《研編「中年世代退休前生活規劃宣導教材」期末成果報告》。教育部委託專案計畫, 台北: 未出版。

魏惠娟與黃錦山 (2007), 《我國人口結構變遷與教育政策之研究 (整合型計畫) 子計畫八、高齡者教育發展之研究研究報告, 教育部委託專案計畫》, 台北: 教育部。

第六章 「經濟安全」引言報告

——誰來養老人？

董安琪*

一、誰來養老人？

台灣社會在高齡化與少子化的趨勢下，開始快速老化，從而產生許多新現象和新問題，其中一個嚴肅而現實的議題是：誰來養老人？

這個問題的答案，因時因地因人而異。在狩獵時代，一個人要餵飽自己，不管多老都必須工作；在舊時代的中國社會，老人多半由子孫奉養，鰥寡孤獨的少數必須仰賴社會善心救助；在近代的歐美，社會保險成為標準答案。到了今日的台灣，靠自己、靠子女、靠社會、靠政府，幾種管道同時存在，但隨人而異。

李白詩云：「朝如青絲暮成雪」，現在的青壯年、兒童，以及尚未出生的下一代和下下代，人人都有變老的一天，也同樣會面臨高齡時期經濟不安全的憂慮。但是，未來的老人所面對的挑戰

*中央研究院經濟研究所副研究員。

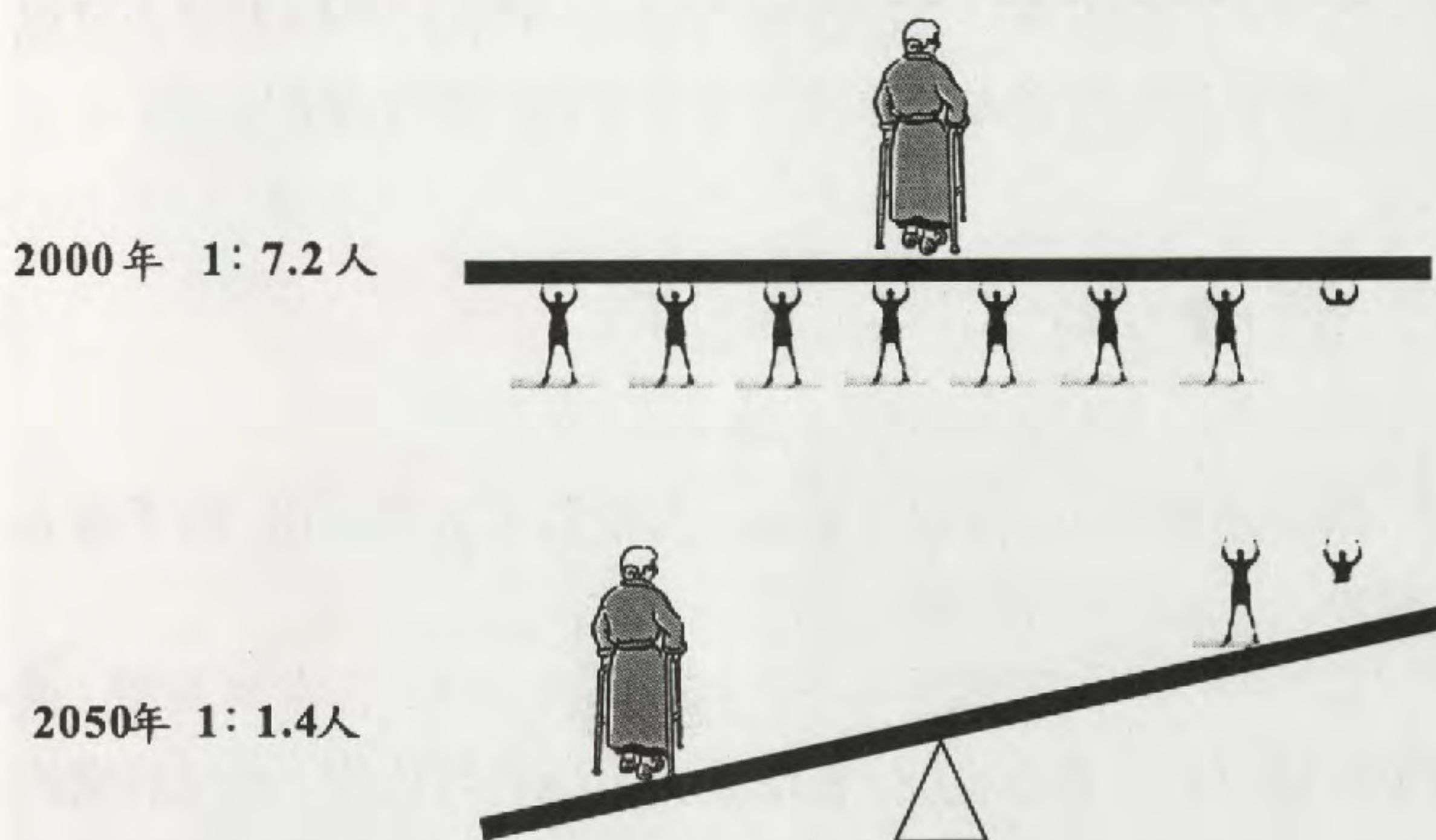
比以往更為嚴峻。原因有好幾個。首先，現代人平均餘命不斷提高，退休以後的壽年比從前更長，需要更多的養老金。其次，歐美經驗顯示在高齡化的同時，住醫院或安養院的時間也跟著增加，需要更大的醫療支出。再者，當傳統的家庭觀念逐漸淡化，子女即便有能力奉養父母，卻未必有足夠的意願。最後，若總體經濟成長持續低迷，財政收支惡化，政府也不一定有能力照顧高齡者。老人究竟如何得到經濟安全的保障呢？這個問題值得深思。

在介紹老人經濟安全的概念之前，我們先回顧台灣人口老化的情形，然後討論社會經濟條件的種種變化，最後再來回應誰來養老人的問題。

二、從嬰兒車到拐杖車

台灣社會正在逐步在老化中。我們以 1950–2050 這 100 年來觀察。1950 年時，全台灣的出生率高，死亡率也高，總人口以不足 20 歲的青少年居多 (52.3%)，65 歲以上的老人只占全人口的 2.5%。1960 年代以降，因為家庭計畫的成效顯著，加上經濟穩定發展，生育率與死亡率大幅降低，人口結構快速轉型。到了 2000 年，青壯年成為社會主幹，20–64 歲的人口占 61.9%，0–19 歲的兒童減為 29.5%，65 歲以上的老人則增為 8.6%，遠超過聯合國所訂「高齡化社會」的門檻 (7%)。二十一世紀以來，一般人活得更久、小孩生得更少。根據經建會所作的人口推估之中推計值計算，2050 年時總人口中有 36.7% 超過 65 歲，而 85 歲以上的「老」

圖 6-1 青壯年與老人人數比例 — 2000 年與 2050 年



資料來源: 根據經建會人口推估數字 (中推計) 計算。

老人 (占總人口 12.58%) 將多於 20 歲以下的小孩 (11.11%)。套用《世代風暴》作者的話來說, 使用拐杖車的人比使用嬰兒車的人還多 (Kotlikoff and Burns, 2004)。

假如我們計算國民年齡的中位數, 1950 年時是 18 歲, 2000 年增為 32 歲, 2050 年將大舉提高到 56 歲。換句話說, 一位「平均」的台灣人慢慢從青絲少年轉為兩鬢霜白的中高齡者!

人口老化的諸多後果中, 有一項是青壯年對老人的扶養負擔加重 (圖 6-1)。所謂扶養, 不止是直接奉養自家父母, 也包括向政府納稅, 再由政府間接提供資源給其他老人。2000 年時, 一位 65 歲以上的老人平均由 7.2 位 20-64 歲的青壯年人負擔 (這些人

養育小孩的負擔還沒有算在內); 2050 年時, 扶養比驟降為一位老人對 1.4 位青壯年。這麼沈重的擔子, 未來的年輕人是否可以承接下來? 未來的老人又如何確保自己的經濟安全呢?

三、經濟安全的生命週期

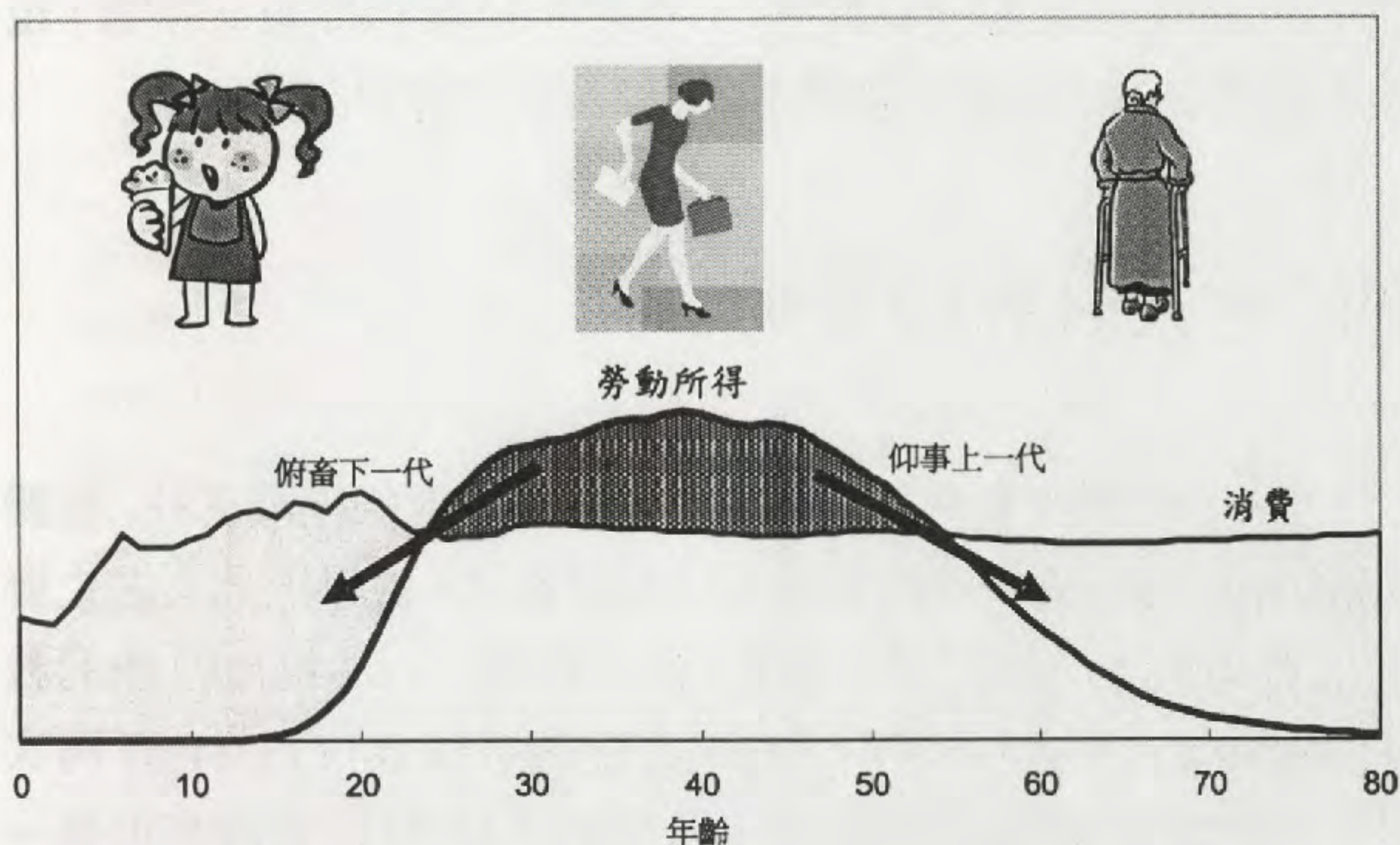
所謂經濟安全, 指收入足以應付消費和其他支出, 既不會入不敷出, 也無須四處張羅的狀況。

在台灣, 老人們經濟安全的程度差異很大: 有家財萬貫、遺贈稅動輒上億的豪門巨富, 有享受充足所得替代率、溫飽無虞的退休教師, 有像水蜜桃阿嬤一般, 必須工作不懈來掙錢養育孫輩者, 也有經濟困窘、生活無依的老人。

姑且不談個案, 經濟安全基本上隨人生階段而異 (圖 6-2)。根據生命週期理論, 人一生都在消費, 但勞動所得集中在青壯年時期, 因此在幼齡和老齡階段就有財務缺口。在兒童時期, 食衣住行大抵由父母照應, 公部門也提供部份的支援 (如: 公立學校)。青壯年時期, 大多數人 (或他們的配偶) 的勞動所得高於支出, 多餘的部份除了可以儲存起來當養老金, 還須上事高堂、下育子女, 並且納稅給政府 (以支應政府消費和社會福利)。到了退休年齡, 消費與勞動收入的差距再度拉大, 如果自己的退休金或儲蓄不夠用, 往往還需要家人或政府的協助。

雖然在幼齡和老齡兩個時期都有正的經濟缺口, 但是在懵懂無知的小兒階段, 父母及國家理所當然要負起養育責任, 然而在

圖 6-2 經濟安全之生命週期



銀髮階段，個人的經濟安全似乎不只是別人的責任了。

關於老人經濟安全，世界銀行曾於 1994 年建議一個多層次的經濟保障體系 (World Bank, 1994)，其中包括強制性的公共年金 (提供最低經濟保障)、強制性的職業保險 (以維持退休前後所得的穩定)，以及自發性的個人儲蓄與理財 (以提高生活舒適度)，各層次分別由政府、雇主和自己負責。在儒家文化系統下的台灣，家庭功能也扮演相當角色，因此，我們可以把支應高齡消費的財源重新整理為三方面。第一個來源是自己：老人自己可能有退休金、利息收入，甚或工作收入，並且可以處分既有財產 (如：變賣資產、動用過去儲蓄)。第二種來源是家人：配偶或子女可能會提供老人生活費。第三個來源是公部門：政府發給敬老津貼、

社會救助、社會保險等直接給付，並提供全民健保與其他實物給付（如：老人居家服務）。此外，有些民間組織（如：紅十字會）也會對有需要的老人提供慈善救助，但本文不特別討論。

四、老人財源的變動

在台灣，老人傳統上都是以子女為最重要的經濟支柱。根據2005年內政部的台閩地區老人狀況調查，65歲以上老人之主要生活費來源中，回答「子女奉養」的人數最多（46.48%），「政府救助或津貼」（15.97%）居次，「自己及配偶退休金」（13.04%）再次之。在現實社會中，六成的老人依然與子孫同住，看起來仍是一個典型的養兒防老社會。

但細觀近20年來的發展（表6-1），我們會發現一個很不一樣的趨勢：倚靠子女者急遽減少，依賴政府者在1990年代後期快速擴大。

（一）家庭功能的縮小

半個世紀以來，台灣家庭的型態不斷在演變。1965年時，三分之一的家戶是小家庭，三分之二是大家庭；千禧年左右，比例逆轉，三分之二是小家庭，三分之一是大家庭。每戶平均人數在1974年時為5.38人，2007年時減少為3.38人。

當家庭規模變小，老人的經濟安全或多或少受到影響。誠然，

表 6-1 老人的主要生活費來源

	總計	子女(及其配偶)奉養	本人或配偶積蓄及財產收入	本人及配偶退休金	本人及配偶勞動收入	親友	社會救助與津貼	其他
1986	100.00	65.81		29.77		1.24	1.15	2.03
1989	100.00	58.37	16.11	11.87	8.23	0.86	1.23	0.61
1991	100.00	52.37	17.41	16.07	8.10	1.09	1.57	0.70
1993	100.00	52.30	19.18	14.76	6.60	0.86	1.61	0.45
1996	100.00	48.28	15.21	17.55	7.30	0.40	6.37	0.54
2000	100.00	47.13	9.26	15.39	13.72	0.55	12.33	1.14
2002	100.00	44.11	10.28	16.48	13.40	0.31	14.81	0.52
2005	100.00	46.48	9.22	13.04	14.49	0.46	15.97	0.34

說明: 1. 本表列示老人生活費之最主要來源,並非全部來源,也不是金額比例。

2. 2002 年配偶退休金包括在「本人及配偶勞動收入」項下。

資料來源: 內政部統計處 (歷年),《老人生活狀況調查報告》,台北:內政部。

不住在同一個屋簷下,家人之間仍然不乏金錢和精神上的互動 (Tung et al., 2006)。但是當兒孫紛紛自立門戶,且各有各的開銷和經濟考量,老人得到的奉養極可能低於同住時期的水準。

值得注意的是,有兩種老人家庭增加得特別快。這兩類家庭沒有青壯年成員,特別容易成為經濟弱勢者。其中第一種是純老人戶,主要指獨居老人和老齡夫婦,在 1981 年占全部銀髮族人數的 12.8%,2006 年暴增為 40.1%。第二種是由祖孫兩代組成的隔代家庭,1981 年雖然只佔全國所有家戶的 0.4%,2006 年已經提高到 1.9%。在前一種家庭,老人必須想方設策養活自己或

其他老人 (配偶, 甚或更高齡的父母); 在後一種家庭, 老人除了養自己, 還要養未成年孫子女, 負擔同樣沈重。

家庭核心化的同時, 社會風氣產生巨大轉變。借用同受儒家文化薰陶的日本為例, 根據《每日新聞》每年例行的調查, 15-49 歲的已婚婦女願意事奉父母或翁姑的比例, 從 1965 年的 80% 持續下降, 到 2004 年已經低於 50%; 她們對自己未來接受下一代奉養的期待, 則從 40% 暴跌到 10% 左右。日本比台灣更早步上高齡化和少子化, 其家庭養老功能的式微, 在台灣想必也是無可避免的走勢。

(二) 政府角色的擴大

有關老人的社會安全政策, 包括社會保險、福利津貼、社會救助等。早期的台灣, 僅有軍、公、勞保等幾項社會保險。隨著經濟發達、民主化及政黨競爭, 各項社會福利與保險方案於 1990 年代以來陸續開辦, 對老人的保障逐漸擴大。表 6-2 列出 2005 年時高齡者的社會給付 (但不包括全民健保及農民保險)。

在社會保險方面, 國民年金在爭議多年後於 2008 年 10 月開辦, 建立了世界銀行所謂的第一層保障, 但目前僅對過去未參加社會保險者加保, 尚待整合其他社會保險。至於勞保、軍保和公保等行之有年的制度 (見表 6-2 所列式的開辦年份), 屬於世界銀行第二層保障的職業年金, 其中勞保與公保人口於 2006 年佔全人口的比例達 45.21% 和 2.59%。其中, 公保的養老功能較佳; 勞保制度在 2005 年根據勞工退休金條例推行個人帳戶, 2008 年

表 6-2 2005 年高齡者之社會給付

項目	金額 (百萬元)
總計	565,109
現金	560,634
保險與年金	468,950
勞工保險 (1950 年開始)	148,565
軍公教保險 (軍保自 1953 年開始、公保自 1958 年開始)	8,914
軍公教退撫	267,032
新舊制勞退 (舊制自 1985 年開始, 新制 2005 年起)	42,425
私校退撫	2,013
準年金	86,377
中低收入老人生活津貼 (1993 年起)	8,929
榮民就養	17,588
老年農民福利津貼 (中央, 自 1995 年起)	33,199
敬老福利津貼 (中央, 自 2002 年起)	25,973
原住民敬老福利津貼 (自 55-64 歲, 2002 年起)	689
福利服務與救助	5,307
老年農民福利津貼 (縣市加碼)	1,118
敬老、安老福利津貼 (縣市加碼)	2,197
重陽敬老禮金	1,077
三節禮金	916
實物	4,475
低收入戶老人公費安置	605
老人居家服務	595
老人乘車優待	1,353

資料來源: 整理自主計處 (2006), 《2005 年社會指標統計年報》, 台北: 主計處。

實施年金制度,對老年勞工的保障提高。

在準年金和社會救助方面,1993 年開始發給中低收入老人生活津貼;1984 年,部份縣市開始發放老人津貼;2002 年,全國性的敬老福利津貼展開;1995 年,老農津貼開辦。其他的老人津貼還包括原住民敬老福利津貼、榮民就養津貼,及縣市加碼辦理的老人福利等。

在現金給付之外,政府並提供醫療等各種實物給付,其中最主要的是 1995 年開辦的全民健保。在開辦前約 41% 國民並沒有參加任何健康保險,開辦後,老人的醫療問題大為紓解。

在 2006 年,四分之三以上的老人都已領有中低收入老人生活津貼、榮民就養、老農津貼,或敬老津貼。2008 年國民年金實施後,得到年金或津貼的老人比例更高。不過,國民年金的保證金額或各種福利津貼之給付額,每月僅 3,000-6,000 元,遠低於老人平均生活費(根據內政部 2005 年調查為 11,715 元)或國民平均消費(2005 年平均民間消費為 25,834 元),對老年經濟生活只能提供基本保障。

以全國來說,1990 年代以前社會安全與福利支出微不足道,但後來增加很快。在 1993 年時,社會安全支出占 GDP 比重為 2.3%,2004 年提高到 9.7%,其中高齡給付占 44.4%,醫療支出則占 38.1%。日本在 1980 年時老化程度與當前的台灣相近,但社會安全支出已達 GNP 的 10.2%,由此觀之,台灣未來的社會安全支出仍有增加的餘地(主計處,2006)。

(三) 個人養老準備的變動

在家庭和政府兩大財源之外，老人自己的工資、退休金或利息收入也是生活費的來源。從前面的表 6-1 來看，以財產收入為主要財源的高齡者，在社會福利提高以後有減少的趨勢，以自己（和配偶）工作收入為主要財源者則是增加。不過，根據內政部的國民生活狀況調查，在 20-59 歲的青壯年中，在 1988 年時只有 13.81% 的人為了養老而儲蓄，到 2000 年時則提高到 46.52%，顯示國人未雨綢繆的意識似乎有升高的趨勢。

但個人養老準備是一個相當複雜的問題，而且具有內生性。第一，家庭、政府和個人三大財源互相影響。比如說，當社會福利措施擴大時，個人的危機意識和儲蓄動機會減弱，家人可能也會覺得不必多給生活費（Becker, 1974; Barro, 1974）。第二，個人的消費受到養老準備高低的影響。養老準備若有餘裕，老人也許提高消費，也許增加儲蓄供日後使用或留給兒孫；若有不足，則會降低消費以為因應。第三，個人的養老準備也由歷史因素或外在因素（如：利率）決定。這些部分我們的瞭解尚不充足，有待日後深入研究。

五、未來誰來養老人？

未來誰來養老人？答案在前面的討論中已經浮現輪廓。在家

庭方面,雖然奉養雙親一向是台灣社會基本的價值觀,但隨著少子化、家庭核心化以及社會風氣的轉變,家庭內的養老功能將繼續降低。前面所舉出日本社會家庭觀念的巨大轉變,就是台灣未來的一面鏡子。

那麼,是否應該責成政府來替代家庭功能的縮小呢?由於人口老化的速度超過預期,許多福利國家都碰到老年所得保障不足的問題,同時也產生很大的財政缺口。這些國家不得不進行年金制度改革(例如:減少政府公共年金的支出),或是延後法定退休年齡,或指鼓勵國民購買私人年金以爲因應(詹火生,2008)。根據前面引述的《世代風暴》的數字進一步估算,2004年時美國財政黑洞約是該年GNP的四倍之多(Kotlikoff and Burns, 2004),如果不趕快尋求對策,黑洞會繼續擴大,有朝一日將引更大的經濟浩劫。諾貝爾獎得主阿可洛夫(George Akerlof)曾經說,《世代風暴》書中所描述的由人口老化引發之財政風暴,是美國經濟政策中「唯一」「最重要」的問題。

阿可洛夫的說法在台灣也可以適用,尤其政府早已深陷財政赤字的困境當中。所以我們不可能,也不應該期望社會福利無限擴大,反而應該督促政府量力而爲,並開拓其他各種可能的途徑(如:協助活化萎縮中的家庭功能)作爲輔助。

總之,養兒未必能夠防老,而政府未必可以倚賴。在這兩個前提下,個人(尤其是未來的老人)自己必須做更好的養老準備。在開源方面,因應之道包括少壯時候增加儲蓄,善作理財規劃,並延遲退休,以累積較多退休老本。當然,未來的世界有很多並不操之在己的變數(如:美國次級房貸所衍生的全球金融風暴),但

是今天不自助，明天絕對沒有天助可期待。

在節流方面，除了避免無謂浪費，應及早開始重視保健。醫療費用是老人消費當中一筆很大的支出，根據 Tung and Lai (2009) 的研究顯示，美國老人的支出當中（公、私消費合計），有三分之一花在醫療上面，日本近三成，台灣也有一成七之多。所謂預防勝於治療，如果及早重視養生，多少可以減少老年以後的醫療支出，也可以避免生活品質因病痛纏身而有所降低。

這些道理雖然看似老生常談，而且限於篇幅限制無法做更全面性的深入討論，但或許可以點出老人經濟安全的重要性，並提醒我們要預先作好準備。一旦經濟安全有了較為充分的保障，老人們自然就可以像清代詩人袁枚〈八十自壽〉一詩所云，「桑榆晚景休嫌少，日落紅霞尚滿天」，以豁達的心境，享受紅霞滿天的快意人生。

參考文獻

主計處 (2006),「社會安全經費概況」, <http://theme.cepd.gov.tw/tesg/reports/附錄4社會安全支出.pdf>。

詹火生 (2008),「高齡化與社會福利」,《國政研究報告》,社會(研) 097-020 號。

Barro, R. J. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117.

Becker, G. S. (1974), "A Theory of Social Interactions," *Journal of Political*

Economy, 82(6), 1063–1094.

Kotlikoff, L. J. and S. Burns, (2004), *The Coming Generational Storm: What You Need to Know about America's Economic Future*, Cambridge, MA: MIT Press.

Tung, A.-C., C. Chen, and P. K.-C. Liu, (2006), "The Emergence of Neo-Extended Family in Contemporary Taiwan," *Journal of Population Studies*, 32, 123–152.

Tung, A.-C. and M. S. Lai, (2009), "Living Arrangements and Support for the Elderly in Taiwan," paper prepared for IUSSP, Marakkech, Morocco.

World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press.

第七章 活得久,也要做得久—— 延遲退休年齡

江豐富*

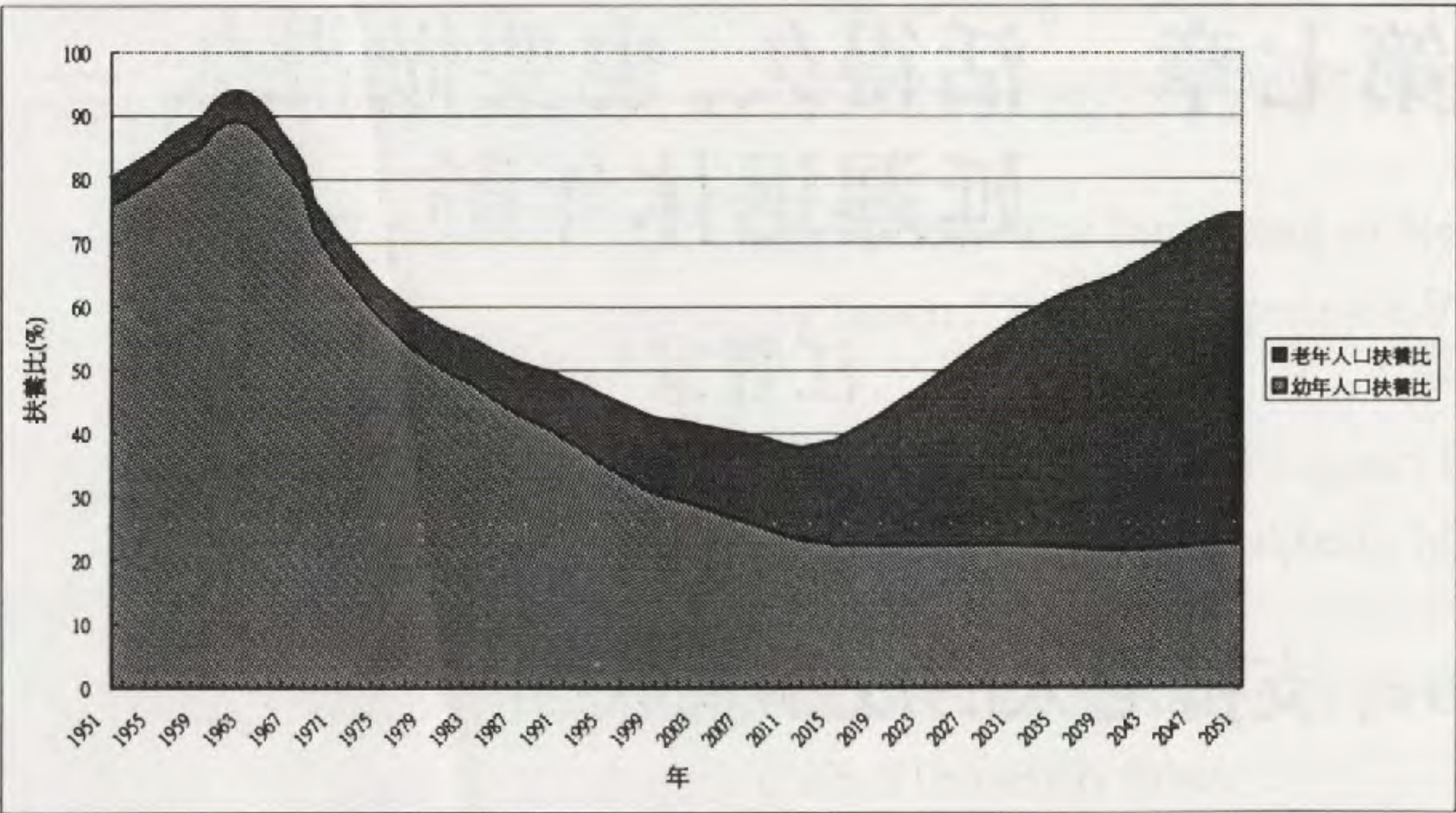
一、支撐老人的成本及成因

人口老化的議題相當多,其中尤為被普遍關注的議題之一,乃為「支撐老人的成本」(costs of supporting the older)。由於「生命餘年」(life expectancy)持續增加、生育率快速降低、1945年後大量出生的嬰兒潮世代開始邁入老年,造成65歲以上老年人口所占的比率以及老人扶養率急速往上暴增。

以台灣的發展情形為例,到1950年代,由於以往外在醫藥及公共衛生的推廣,已將傳統高死亡率大幅降低,但高出生率卻居高不下,形成相對於工作年齡人口的幼年人口大量增加,而老年人口維持在4%左右。故如圖7-1所示,在這一階段,幼年和老年人口的扶養比攀升到人口史上的最高峰。自此,政府推動勞力密集工業的發展,吸納剩餘勞力,並隨之推行調節人口政策,引導

*中央研究院經濟研究所研究員。

圖 7-1 台灣工作年齡人口對老年及幼年人口之扶養比



資料來源：經濟建設委員會人力規劃處 (2002),「1951-2001 年人口及 2002-2051 年中推計」,《中華民國台灣地區民國 91 年至 140 年人口推計》,台北:行政院經濟建設委員會。

全民實行家庭計畫,使育齡婦女總生育率到 1983 年下降到每人平均出生 2.16 個嬰兒的「生育替代水準」(replacement-level fertility)。爾後,我國婦女總生育率在低於生育替代水準之下,仍有小幅波動性下降,到 1996 年已降低為 1.76 個,2001 年甚至降至 1.12 個。依據經建會人口推計的「中推計假設」,到了 2021 年,台灣育齡婦女的生育替代水準將略為回升到 1.6 個,其後,一直到 2050 年均將穩定維持在 1.6 個的替代水準。因此,生育率快速下降對人口的直接影響,起始是幼年人口扶養比的快速減低,迨其

降至底點時,老人扶養率即加速上升(江豐富與劉克智,1998)。¹

在此同時,由於科技的變動比起往常更為快速,不但加大人力資本的折舊速率,也大幅縮短人力資本的「可使用週期」,而且,工作職場的壓力(stress)也比以往來得大。² 這些因素,使得現今的老人與30年前的老人相較,不但其工作量相對減少,且其退休的年齡也相對來得早,致其退休時程相對上比過去的老人來得長。因此,未來的就業與勞動市場若仍維持目前的型態,人口老化在將來不但會減少經濟體系內工作人口相對於每一退休者的人數,或增加每一工作人口所需扶養的人數,且會因此降低經濟成長,拉緊社會安全福利與健保的資金融通,甚至緊縮政府融通其他公共支出的稅收。

二、延遲退休或增加老人勞動供給的社會利益

由於生命週期大幅的延長,因此,無論就勞動經濟或人力資本投資理論來看,對於快速上升的支撐老人成本,其中的一個最根本的解決方法,即是設法促使人們「延遲退休」或增加老人勞動供給,以促進高齡人力的再運用。假若人們能「延遲退休」或

1 1960至1965年台灣幼年人口扶養率突出的高峰,是由於戰後的嬰兒潮所引起。

2 由於知識性與高科技產業所生產之產品與勞務的「市場週期」通常較短,故而會加速這些產業技術變動的速度,從而使得這些產業的固定資本以及勞工所擁有的人力資本折舊率加大,並使其可使用週期縮減。

在高齡時仍維持其勞動供給，則高齡人口對經濟所造成的壓力將能獲得抒解。因為，這樣不但可提升工作人口對非工作老年人的比率，且可因此增加產品與勞務的生產，刺激經濟成長，增加國民所得，從而增加政府的稅收；而這些增加的稅收，正可用來融通高齡化社會下日益增加的社會安全福利支出及其他公共支出與勞務。此外，延遲退休也可同時降低高齡化社會下少子化對於勞動力的衝擊，提升退休金給付金額，減低家庭對於退休資產的倚賴期間。

在公共政策上，延遲退休的行政作法不外有三：一是延後法定的「年金請領年齡」(pensionable age)，二是延遲法定的「強制退休年齡」(mandatory retirement age)，三是制訂反年齡歧視法，藉以保障高齡勞工的工作權。有關延後「年金請領年齡」方面，文獻上最常被提及的例子為：在 1980 年代初期，為了因應「社會安全計畫」(social security program) 的長期資金短缺，美國國會將請領年金的「正式退休年齡」(full retirement age, 又稱 normal retirement age (NRA)) 由 65 歲提高到 67 歲。不過，為了顧及那些沒有工作能力、找不到就業機會、及不工作即缺乏資源以維持生活之老人的困境，以及恐對低生命餘年者造成不公平，美國國會仍未同時將年金的「最早可請領年齡」(earliest eligibility age (EEA)) 由 62 歲往上提升。³ 因此，在提升法定退休年齡之時，

3 「正式退休年齡」，意指一個人可請領到「全額年金給付」(full benefits) 的法定年齡。若早於該年齡請領年金，則其年金給付將按保險精算公式被減額，因而他只能請領到「減額年金給付」(reduced benefits)。「最早可請領年齡」，意指一個人可開始申請年金給付的最早年齡，在該年齡與「正式退休年齡」之期間，他只能領取「減額年金給付」。

亦應嚴肅考慮到其對這些弱勢的不利族群以及分配公平性所造成的不良衝擊。

至於延遲「強制退休年齡」方面,最近進行的案例有:於2008年4月18日,我國立法院初審通過「未來勞工強制退休年齡將從目前〈勞基法〉規定的60歲,延後到65歲」的提案。⁴一般都相信,此一提案通過後,一方面可使勞工與公務員的退休年齡同步,另一方面可保障高齡勞工的工作權。不過,該提案對於勞工「自請退休」之條件,即:勞工若「工作15年以上年滿55歲,或工作滿25年以上,可以提出退休」,仍維持不變。雖然如此,由於目前除了國公營事業單位外,一般民間企業能達到該自請退休條件而可以申請自請退休的勞工實在不多,故延後強制退休年齡,仍然會影響許多勞工的退休抉擇。

事實上,延遲退休也可經由制度的改變,以透過市場機制,提升資方僱用高齡勞工意願的方式來達成。例如,我國於2004年6月30日公布並於次年7月1日起施行的〈勞工退休金條例〉,明文規定將退休金改為「個人退休金專戶」,不但能確保勞工獲領退休金之權益,且因其採用「確定提撥制」,故能使雇主負擔變得明確,易於成本控管。更重要的是,由於雇主負擔之勞工退休金提繳率確定,雇主僱用各年齡勞工之退休金成本相同,故能提高雇主僱用中高齡勞工之意願,排除中高齡勞工之就業障礙。所以,這項法令措施無疑是藉由市場機制,為已邁入高齡化社會的我國,提供了老人人力再運用的另一新契機。

4 另一方面,政府也積極推動修法,擬將勞保強制加保年齡的上限由現行的60歲,延後到65歲。

三、老人工作的潛在問題

雖然,對於快速上升的支撐老人成本之問題,「延遲退休」或促使老年人的勞動供給增加,提供了一個潛在的解決方法。但是,在這個解決方法的背後,卻存在著一個永續性的勞動需求問題,亦即:「有多少工作可供老人去作?」首先,倘若無適切的因應措施,高齡社會雖有可能會拖垮經濟,但若經濟景氣不振致使總合需求低迷,也會導致想工作的老人沒工作可作,從而如同滾雪球般加重社會整體支撐老人的成本。因此,面對高齡化社會的來臨,若要老人延遲退休或延續其勞動供給以爲因應,則其首要條件仍要有一個健全發展、永續成長的經濟環境。

其次,根據資料顯示,高齡工作者通常喜歡減少其工作時數及工作責任,而不願以「全部工時」(full-time)的方式連續工作。喜好較少工時與工作責任的結果,往往迫使高齡工作者須轉換跑道到其他不同的行、職業工作,或「自我僱用」(self-employed)的工作,因而導致他們必須放棄退休之前在長期工作生涯上所累積的「廠商特定人力資本」(firm-specific human capital)。此外,對於那些中高齡失業者來講,即使他們能找到新雇主,也不會有充裕的時間供他們與新雇主累積足夠的廠商特定人力資本。所以,年老的工作轉換者從其新工作所能賺取到的勞動所得,通常比之前他們在長期工作生涯上所獲取的工作報酬來得低,因而也就大幅降低了「年老時工作」對他們所產生的魅力。

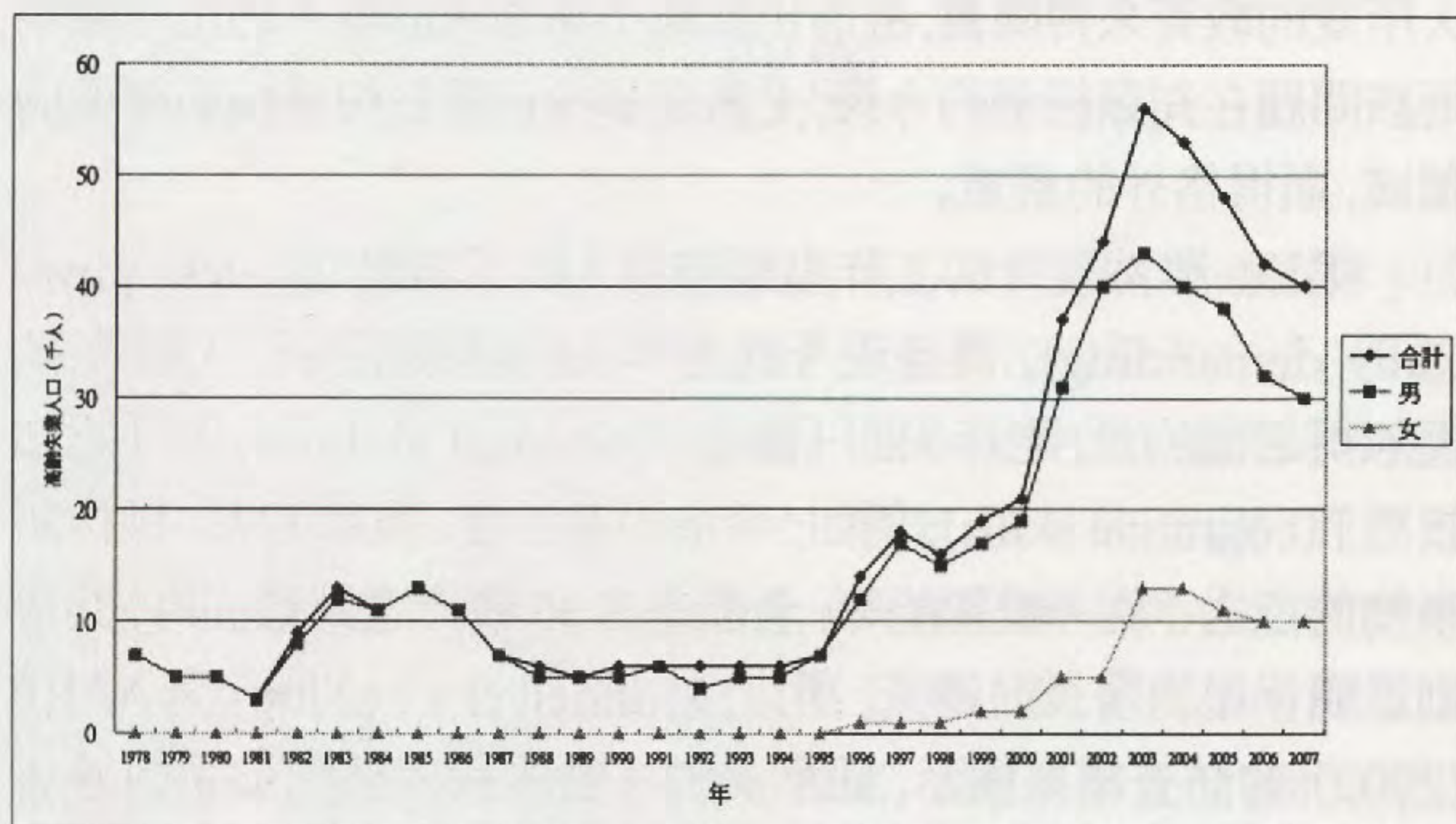
第三、由於大多數的老年人較早入學,其在校所學比起年輕人所受的教育來得陳舊,故而也就較不易適用於現今的工作職場,而該問題在知識經濟的今天,尤其是那些正處於快速技術變遷的領域,顯得格外的嚴重。

第四、雖然現今的工作型態變得「較不需體力」(less physically demanding),而且現今的老年人的健康情況已大幅改善,但無可否認的是,老年人的「體能」(physical abilities)與「認知技巧」(cognitive skills),例如:手指的靈活度、數學能力、操作新事物的能力、及一般智能等,全都是在35歲時達到最高峰,其後則是隨年紀的增長而遞減。所以,Munnell et al. (2006)與AARP (2002)的訪查結果顯示,雖然美國多數的民間部門雇主回答年長的白領工作者比年輕的白領工作者有生產力,但是老年人在工作職場上仍受到年齡歧視。

以我國來講,多數行職業都設有年齡與學歷的僱用條件(江豐富,2001),加以國際景氣不振之因素,因此,過去在高齡勞動力快速增加的同時(請參閱下一節圖7-5),高齡勞工就業量的增加速率卻顯得相當遲緩,導致高齡失業人口一度大幅攀升。以圖7-2所示,在1986至1995年間,高齡失業人口平均每年約為6.6千人;1996年,大幅攀升至1萬4千人,首度創下1978年以來的高峰;此後,持續上升至2000年的2萬1千人。2001年,高齡失業人口陡升至3萬7千人;2002年,進一步上升至4萬4千人;2003年更上升至5萬6千人的歷史高峰。⁵

5 就業服務法第2條第4款規定,「中高齡者」指年滿45歲至65歲之國民。因此,本文按國外文獻之歸類方法,將年滿50歲以上(含65歲以上)之民間勞動力歸

圖 7-2 台灣地區歷年高齡失業人口之動態



資料來源: 由行政院主計處編印「中華民國台灣地區人力資源統計年報」(各年版)計算而得。

其後, 有鑒於我國失業率從 2000 年之 2.99%, 持續攀升至 2002 年的 5.17%, 2002 年 12 月 18 日, 行政院乃通過「公共服務擴大就業計畫」(簡稱公服計畫); 並於同月 25 日, 成立「行政院公共服務擴大就業推動委員會」。2003 年 2 月 6 日, 總統制定公布「公共服務擴大就業暫行條例」; 同年 6 月 18 日, 行政院發布即日起施行。按規定之實施期程為 1 年, 於次年 6 月 18 日起即自動廢止。該公服計畫, 配合「挑戰 2008 國家發展計畫」中各項產業轉型計畫, 共提出 120 項計畫, 辦理追加預算 200 億元, 期

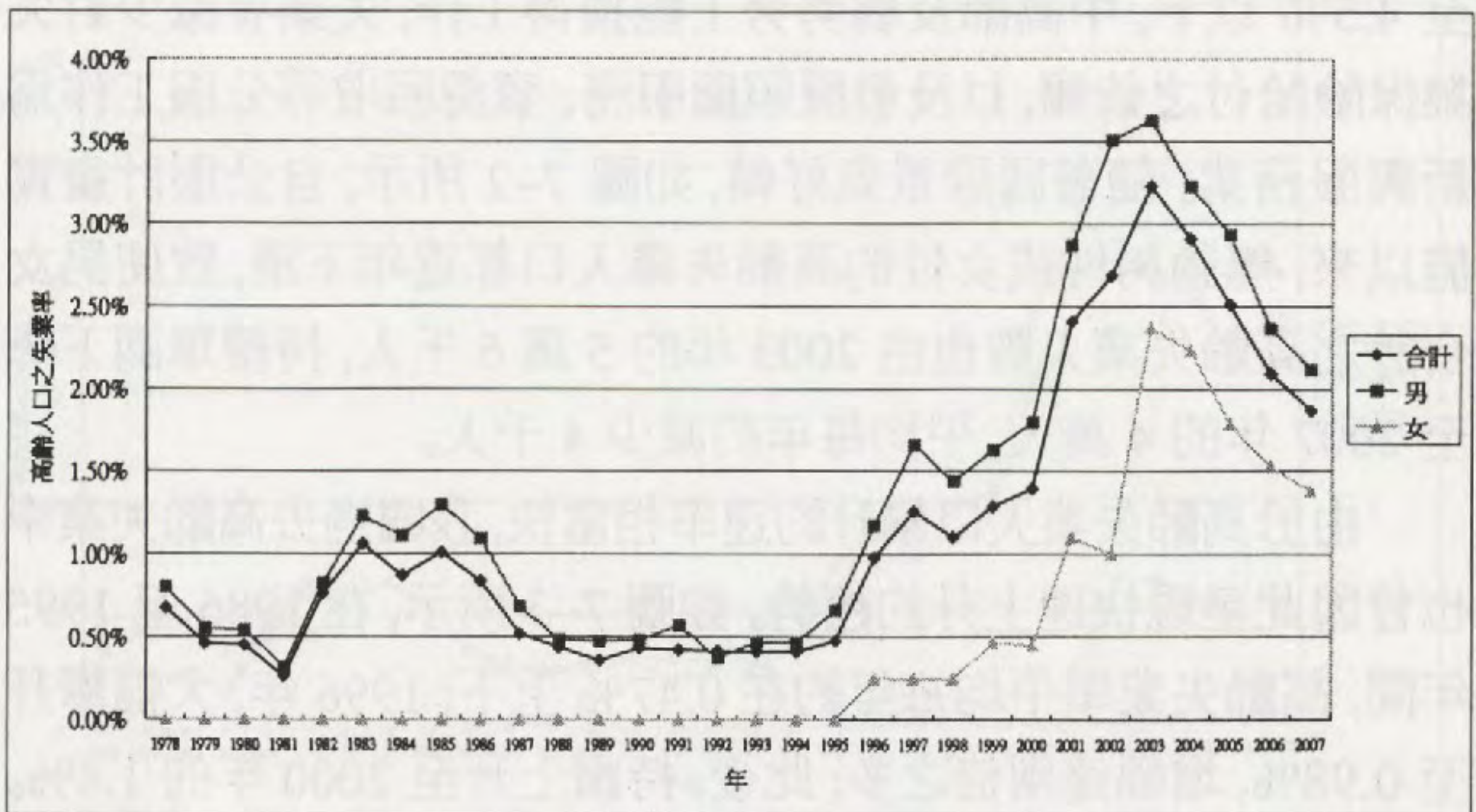
屬於高齡人力群。

使一年可增加約 7 萬 5 千個就業機會,失業率於 2004 年底前降至 4.5% 以下,中高齡及弱勢勞工能獲得工作,失業者減少對失業保險給付之依賴,以及發展照顧服務、資源回收等公服工作為新興服務業。隨著國際景氣好轉,如圖 7-2 所示,自公服計畫實施以來,無論男性或女性的高齡失業人口都逐年下滑,致使男女合計之高齡失業人數也由 2003 年的 5 萬 6 千人,持續單調下降至 2007 年的 4 萬人,平均每年約減少 4 千人。

由於高齡失業人口攀升的速率相當快,我國過去高齡失業率也曾因此呈現快速上升的趨勢。如圖 7-3 所示,在 1986 至 1995 年間,高齡失業率平均每年約在 0.47% 上下;1996 年,大幅攀升至 0.98%,增幅達兩倍之多;此後,持續上升至 2000 年的 1.4%。2001 年,高齡失業率更遽升 2.41%;2002 年,進一步升至 2.69%;2003 年升至 3.23% 的歷史高峰。按性別看,在 1991 至 1995 年間,男性高齡失業率平均每年約為 0.51%;1996 年,大幅攀升至 1.17%;此後,持續增至 2000 年的 1.79%。2001 年,男性高齡失業率陡升至 2.87%;2002 年,進一步遽升至 3.51%;總計 2000 至 2002 短短 3 年間的增幅,高達兩倍;2003 年,微幅升至 3.63% 的歷史高峰。在 1991 至 1995 年間,女性高齡失業率平均每年約為 0.2%;1996 至 2000 年間,平均每年增為 0.33% 左右;2001 至 2002 年,快速上升為 1% 左右;2003 年大幅上升至 2.37% 的歷史高峰(江豐富,2003)。

與失業人口的時間趨勢一樣,由於行政院於 2003 年 6 月實施公服計畫,加以國際景氣好轉,其後無論男性或女性的高齡失業率都逐年下滑,致使男女合計之高齡失業人數也由 2003 年的

圖 7-3 台灣地區歷年高齡人口之失業率



資料來源: 同圖 7-2。

3.23%，持續單調下降至 2007 年的 1.87%。

四、高齡工作者的勞動參與趨勢

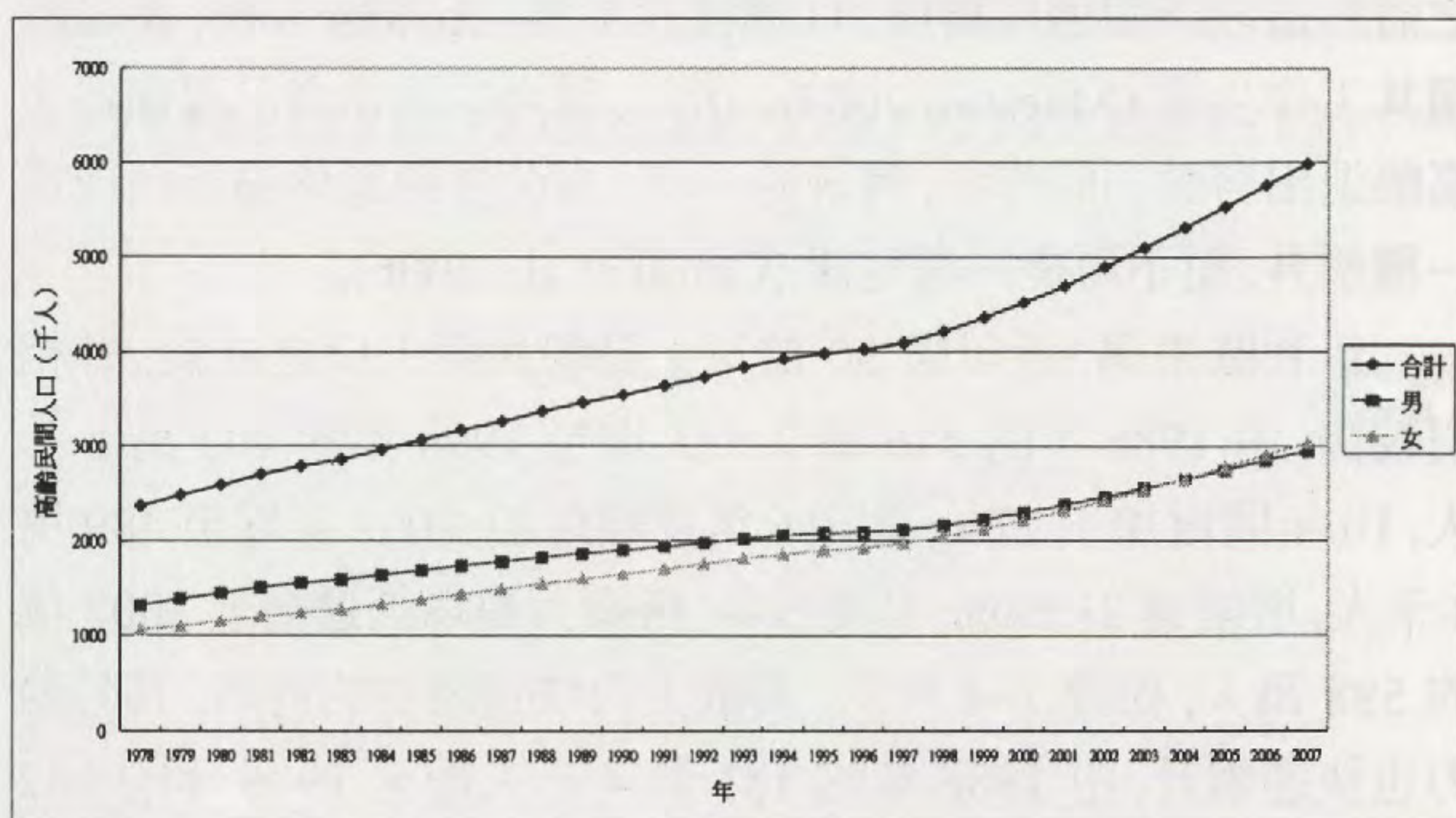
近來勞動市場的發展顯示，有愈來愈多的高齡工作者在其生命週期的晚期更換工作，或於退休後重返勞動市場。以美國為例，採取「漸進式退休」(gradual retirement) 或「逐段式退休」(phased retirement) 之方式已愈來愈普遍；而這種趨勢，早已橫跨年老與年輕的年齡群，因為有愈來愈多的較年輕族群與高齡者一

樣,願意在「全部工時生涯」(full-time career)結束之後與退休之前的這段時間選擇轉換到「橋樑式工作」(bridge job),藉以延續其工作生涯 (Maestas, 2007)。所以,現今的退休者已改變過去高齡退出勞動力的作法,傳統的一次、永久性的退休儼若已成為一種例外,而不再是一種定律 (Cahill et al., 2006)。

以我國來講,近年來 50 歲以上高齡民間人口之成長,亦相對較快,由 1986 年的 316 萬 7 千人增至 1996 年的 402 萬 2 千人,10 年間增加了 27%;此後 6 年持續增加,2002 年增至 489 萬 4 千人,增幅達 21.68%;其後 5 年,持續大幅單調遞增至 2007 年的 598 萬人,如圖 7-4 所示。高齡人口快速增加的同時,其勞動力也快速攀升,由 1986 年的 131 萬 4 千人增至 1996 年的 142 萬 7 千人,10 年間增加了 8.6%,如圖 7-5 所示。2002 年,高齡勞動力的增幅更大,增至 163 萬 8 千人,6 年間的增幅高達 14.79%,增加的速率比前 10 年快了約 1.7 倍。其後 5 年的增加速度再度加碼,迄至 2007 年,高齡勞動力已單調遞增至 214 萬 2 千人。

雖然高齡勞動力與高齡民間人口同步快速攀升,但由於前者的增加速率遠比後者來得慢,導致高齡民間人口的勞動參與率,由 1986 年的 41.49%,持續下滑降至 1996 年的 35.48%;爾後,直至 2001 年仍呈下滑趨勢;迨至 2002 年,才由 33.47%,微幅增至 2007 年的 35.82%,如圖 7-6 所示。按年齡看,男性高齡人口的勞動參與率一直遠比女性來得高,但是,前者下滑的幅度遠比後者大。男性高齡人口的勞動參與率,由 1986 年的 57.96%,大幅降至 1996 年的 48.85%;爾後,緩降至 2002 年的 46.25%。女性高齡人口的勞動參與率,在 1986 至 1996 年間,每年均在 21%

圖 7-4 台灣地區歷年高齡民間人口之動態

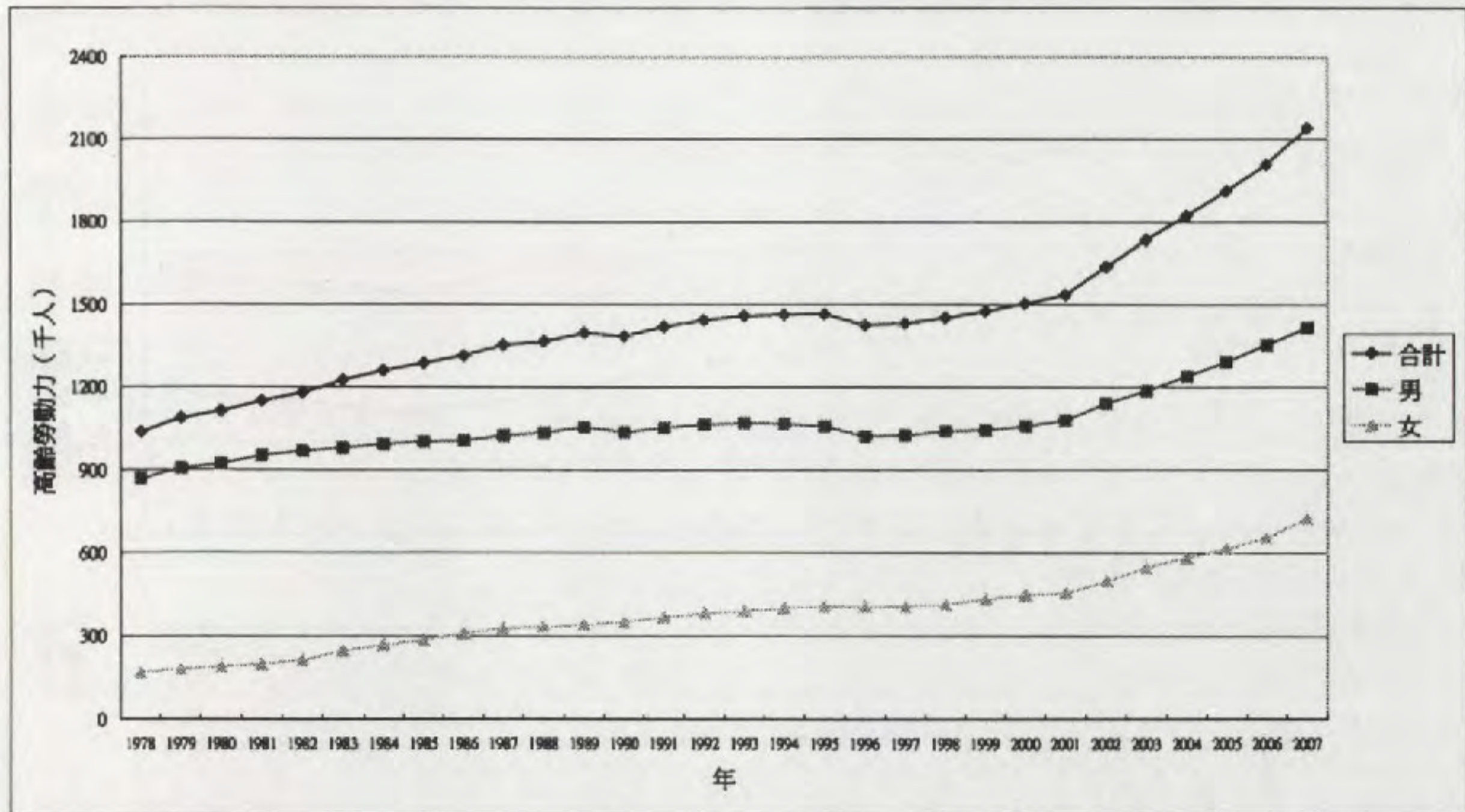


資料來源: 同圖 7-2。

左右; 其後 5 年, 雖有微幅減少, 但每年亦維持在 20% 上下。不過, 自 2003 年起, 男、女性高齡人口的勞動參與率都轉變為微幅上升的趨勢, 前者增至 48.07%, 後者增至 23.94%。

現今的高齡工作者傾向持續工作的心態, 一方面可能反映著現代的人們可以活得較長久、較健康、以及其正式教育水準較以往的世代來得高; 另一方面也反映著現今的工作比從前較不需要體力, 因為經濟體系已從製造業的工作, 轉型到服務業的職類。這些轉型, 不但提供了高齡工作者許許多多的工作機會, 也使得高齡工作者得以在 50 歲後期以及 60 歲初期仍能保持可觀的生產力。

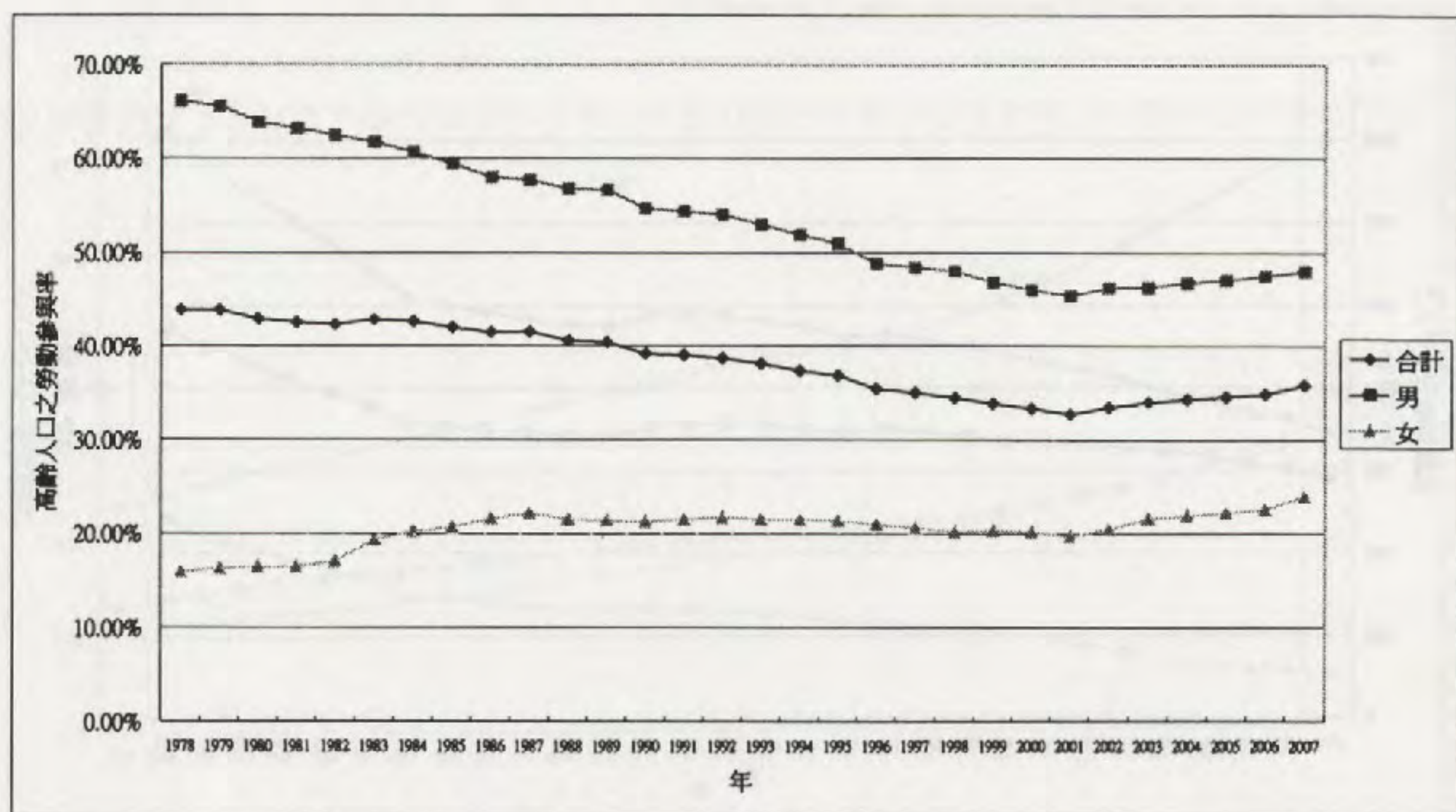
圖 7-5 台灣地區歷年高齡勞動力之動態



資料來源: 同圖 7-2。

除此之外, 退休周遭的財務環境大幅改變, 也是促使高齡工作者需要持續工作的主要誘因。這些首先包括「確定給付制」(defined-benefit plan) 的年金制度在現今已愈來愈少, 代之而起的是須由工作者親身管控的「現金餘額制」(cash balance plan) 或是「確定提撥制」(defined-contribution plan)。其次, 以美國的社會安全體系為例, 由於受迫於財務吃緊, 現在其所提供的所得替代率比以往來得低。其三是, 扮演著退休所得第三支柱角色的私人儲蓄, 其利率目前已接近有記錄以來的最低水準。這些外在理財環境的改變, 迫使當今的退休者必須面對普遍性的轉變, 而這種轉變使得他們對於退休必須採用 DIY 的方式。因而, 比

圖 7-6 台灣地區歷年高齡人口之勞動參與率的動態



資料來源: 同圖 7-2。

起以往,現今的退休者也就更需要親自來看管他們自己退休後的財務規劃。

由此可知,若退休的資產在退休時比所預期的來得少,將會誘使許多的高齡工作者一直到 60 歲末及 70 歲初,仍想繼續成為勞動力裡保有積極作為的成員。又,當晚年工作不再是一種選項時,例如面臨健康或工作選擇沒有彈性等問題,這種長期性誘因的轉變,將使得退休者在面對短期市場的變動時,格外的容易受到傷害 (Lusardi and Mitchell, 2008)。尤其,在這種情況下,我們甚至可預期,退休的時點可能呈景氣「循環」(cyclical) 現象,因為勞動者的預期與退休計畫將隨著他們的財務狀況的改變,隨時不

斷的作更新。而這種長期性財務誘因之轉變與短期市場變動的交互作用,正可用來解釋「美國在 2001 年景氣衰退時,高齡工作者的勞動參與率不降反升,但其他年齡組的勞動參與率,仍循典型的景氣衰退型態下滑」之現象。之後,這種「自 2000 年開始上升的高齡工作者的勞動參與率,也因景氣的改善而逆向消沈」,同樣的也可被視為是這種退休的景氣循環現象所致使的 (Purcell, 2005)。

五、落實「終身學習」環境

為增進高齡者因應退休後財務的瞬息萬變而能隨時進入勞動市場的就業能力,以及為確保高齡者的經濟安全並有效降低支撐老人的社會成本,根據教育部於 2006 年編印、並於同年 12 月 29 日公佈的《邁向高齡社會老人教育政策白皮書》,政府的長期因應策略,不但要持續提高全體國民的教育水平與品質,且應加強建構施行老人教育的全民體系網絡,並透過以下的正規學校教育與社會教育合力推動:(1) 將老化知識納入國教九年一貫議題。(2) 高中職開設老人學課程;調整技職教育相關科系,培養照護人力,開設適合老人學習技能的活動;培育未來教師具備老化知識;(3) 高等教育開設老人學課程,規劃老人寄宿所活動或第三年齡大學。(4) 以「在地老化」的理念,推動老人教育工作,辦理社區老人終身學習活動及社區老人學習中心。

六、老人真的不好用嗎？

雖然 Ahituv and Zeira (2005) 與 Beckman (2005) 發現, 技術變動的速度與高齡勞工的就業呈負向關係; 而且, 愈來愈大的「工作異動」(job turnover) 趨勢, 已使得許多工作者在其 50 多歲時就須面對愈來愈嚴峻的就業情勢。此外, 在全球化的趨勢下, 使得許多雇主有更多的機會去開發國際的勞動市場來取代本國的高齡工作者。

但不容否認的是, 老人常被企業視為是「制度智能」(institutional intelligence) 的寶庫。⁶ 尤其, 根據 Bartel and Sicherman (1993) 之研究顯示, 技術變動的快速步伐與高水準的在職訓練相關, 而這種高水準的在職訓練能促使高齡工作者的職能更新, 且能因此延長其工作生涯。不過, 「突發性的技術衝擊」(technical shock) 則會造成「間斷性技術落差」(discontinuous skills gaps), 而這種間斷性的技術落差, 常常是高齡工作者不願意或無能力跨越過的。所以, 除了創造終身學習的環境外, 積極發展高齡工作者的「工作技能」(job skills) 與「工作謀合」(job matching) 計畫, 並鼓勵雇主重新設計一套適合高齡工作者的生產與人事制度, 乃成為延遲退休年齡的必要配套措施。

6 根據 Arizona State University 公共計畫學院 Debra Friedman 教授的詮釋, 所謂「制度智能」, 意旨在連續性變動情況下, 一個組織或團體對於策略性重大 (strategic import) 問題的執行分析能力。

七、老人的工作型態

由於某些因素,例如,為減輕工作負荷,許多高齡工作者寧可逐漸減少其工作負荷,而不願以突然的方式來結束其工作生涯。另有一些高齡工作者為能在「工作力」(workforce)裡停留得更久,則是想要延後退休,而且希望在「正式退休年齡」(normal retirement age)之後,仍能以全部工時方式持續的專職工作,或將工時減少為部分工時。所謂「橋樑式工作」,即指這種由「全部工時就業」(full-time employment)過渡到「完全退休」(complete retirement)的就業,亦即:連結介於「全部工時生涯結束」與「完全退休開始」兩個時點之間的就業。以型態來講,這種橋樑式就業的基本上都屬於「部分工時」、「變形工時」(flexitime)、或短期性的「非典型工作」(atypical work)。

「逐段式退休」(phased retirement),意指這種高齡員工可逐漸減少工作時間、工作天數或工作負荷,而不是突然間由全部工時就業移轉到退休的方案。逐段式退休方案大致有兩種形式:一是在退休之前的「漸進式退休」(gradual retirement),也就是,讓那些即將退休的員工(通常在50歲以上),於退休之前逐漸減少其工作時間或工作天數;另一則是對那些想繼續就業的受領養老年金者(pensioner),尤其是那些在技術與經驗上具有高度市場需求的高齡員工,提供退休之後部分工時的工作機會,或是給予他們正式退休年齡之後繼續工作的選擇。

前者的持續期間約在 1 至 5 年之間不等, 主要目的有二: 一是方便高齡員工由全部工時就業過渡到退休狀態, 並藉此減輕其工作負荷, 使其能停留在工作力裡更久; 另一則是爲了讓較年輕的工作者能獲得更多全部工時的就業機會。後者的做法, 通常是提供退休人員「遞延退休」(deferred retirement) 及/或「部分工時」或「暫時性」等持續工作的就業型態。其中的「遞延退休」, 乃將就業期間延長至正式退休年齡之後, 但通常需有雇主的同意以及/或適用證明, 且其就業條件基本上與一般員工相同。至於「部分工時」或「暫時性」等退休後的工作, 則提供了高齡工作者另一個增補其養老金所得的機會。

就雇主來看, 逐段式退休的用途頗多: 首先, 它可用來留住那些要退休的技術性高齡員工, 從而保留「廠商特定人力資本」, 提高生產力。也因此, 這種退休方案對於那些在「新進層級」(entry level) 即缺乏工作申請人的部門, 尤爲需要。其次, 公司可經由這種人事退休制度, 使用高齡員工來進行接替人員的訓練事宜。其三是, 由於在這種退休方案下, 高齡員工通常以部分工時的方式工作, 故其薪資較低, 也因此, 公司可因爲能持續使用到這些最有經驗的人員而降低其勞動成本。此外, 當公司重組營運時, 在某種程度上, 它可用來維持公司的士氣; 而若公司採取耗損策略(plan attrition) 時, 這種退休方案也可用來維持公司所需之人事。就員工來看, 逐段式退休可幫助他們逐漸輕鬆、從容的步入退休, 而且, 也可讓他們維持一筆比僅仰賴養老金來得更高的所得。

不過, 施行逐段式退休計畫並非沒有困難的。首先, 由於

某些製程或時程必須整個團隊的員工集體出勤才得以進行生產,所以,雇主往往須對員工施加「最低工時的限制」(minimum working hours constrain)。但因逐段式退休乃屬部分工時或暫時性的就業,故在「最低工時的限制」下,欲同步實施逐段式退休計畫是完全不可能的,也因此,企業界實施逐段式退休計畫的案例其實是相當罕見的。其次,若年金制度採「確定給付制」,例如我國的公、勞保,其年金給付辦法乃根據服務年資,以及退休之前最後幾年的薪資所得作為計算的基礎,故若是參與逐段式退休計畫,並於退休之前的數年以半薪或一半時間的方式工作,則可能會大幅降低未來所有的年金給付。在這種情況下,當會阻挫員工參與逐段式退休計畫的意願。⁷

根據 Brainard (2002), 逐段式退休的型態,除了上述的部分工時、暫時性工作、遞延退休外,尚有季節性工作、延長假期等。例如,美國 Appalachian State University (隸屬 University of North Carolina system) 在 1988 年末成立了一個逐段退休的試驗計畫,該計畫允許 50 歲以上的教職員可以「以半薪工作一半時間」的方式連續工作 3 年,且能同時領取部分的養老金給付。該校有一位參加該計畫的教員,在往後的 3 年內,選擇以全部工時方式在秋季工作,同時在其餘 8 個月請休假。根據他的說法,雖然只領取半薪,但若再加上養老金給付以及掉入較低的「租稅級距」(tax bracket) 等因素,參加該計畫事實上反而使他的所得增加。此外,由於一年僅以全部工時方式專職工作一季,因而使

7 「現金餘額制」或是「確定提撥制」的年金制度,例如我國的勞退新制,因其年金給付的計算公式是連結到個人的帳戶,因而這種問題較不嚴重。

得他可以每天盡心於教學，同時免除掉校內委員會以及大學營運等事務。

參考文獻

- 江豐富 (2001),「中高齡基層勞工之失業問題及因應對策」,《自由中國之工業》, 91(7), 41-82。
- 江豐富 (2003),「高齡」: 就業者的悲歌, 李誠 (主編),《誰偷走了我們的工作 — 一九九六年以來台灣的失業問題》, 193-230, 台北市: 天下遠見出版股份有限公司。
- 江豐富與劉克智 (1998),「台灣老人福利政策的回顧與展望」, 胡勝正 (主編),《老人問題與政策研討會論文集》, 51-136, 台北市: 財團法人孫運璿學術基金會與中央研究院經濟研究所。
- 經濟建設委員會人力規劃處 (2002),「1951-2001 年人口及 2002-2051 年中推計」,《中華民國台灣地區民國 91 年至 140 年人口推計》, 台北: 行政院經濟建設委員會。
- AARP (2002), *Staying Ahead of the Curve: The AARP Work and Career Study*, Washington, DC: AARP.
- Ahituv, A. and J. Zeira (2005), "Technical Progress and Early Retirement," *Working Paper*. Available at: <http://econ.haifa.ac.il/~aahituv/ret.pdf>.
- Bartel, A. P. and N. Sicherman (1993), "Technological Change and Retirement Decisions of Older Workers," *Journal of Labor Economics*, 2(1), 162-183.
- Beckman, M. (2005), "Age-Biased Technological and Organizational Change:

Firm-Level Evidence and Management Implications,” *Working Paper*, Munich, Germany: University of Munich.

Brainard, K. (2002), “Phased Retirement Overview: Summary of Research and Practices,” National Association of State Retirement Administration.

Cahill, K. E., M. D. Giandrea, and J. F. Quinn (2006), “Retirement Patterns from Career Employment,” *The Gerontologist*, 46(4), 524–532.

Lusardi, A. and O. S. Mitchell (2008), “How Much Do People Know About Economics and Finance? Financial Literacy and the Importance of Financial Education,” *University of Michigan Retirement Research Center Policy Brief*, 5.

Maestas, N. (2007), “Back to Work: Expectations and Realizations of Work after Retirement,” *Rand Working Paper*, Wr-196-2. Retrieved July 5, 2007 from http://www.rand.org/pubs/working_papers/2007/RAND-WR196-2.pdf.

Munnell, A. H., S. Sass and M. Soto (2006), “Employer Attitudes Towards Old Workers: Survey Results,” *Work Opportunities for Older Americans* 3, Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research at Boston College.

Purcell, P. J. (2005), “Older Workers: Employment and Retirement Trends,” *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Washington, DC: The Library of Congress.

第八章 退休與消費

詹維玲*

一、前言

隨著少子化及壽命延長，台灣快速的老年化。根據經建會(2008)的總人口趨勢中推估，人口成長率將於20年內(民國116年)轉為負成長。與美國、日本、德國、英國、瑞典、法國與我國65歲以上人口比例到達百分之七的年度相較，台灣是這些國家中最慢進入高齡化社會的國家。但是台灣65歲以上人口占總人口比例從7%至15%約需26年期間，與日本相當，但卻較歐美先進國家的50-130年快速。高齡人口比例在2025年將超過20%，成為超高齡社會。因此，我們有必要探討老年化對台灣總體經濟各層面的影響。既然民間消費占GDP比重在百分之六十左右，本文將討論老年化對占GDP比重最高的民間消費的影響。

根據Hall(1978)的消費生命循環/恆常所得假說，人們追求預期終身效用極大化，有平滑的生命循環消費，故人們在退休後的消費應與退休前相當。然而，許多國家的資料顯示退休後的消費立即減少。且許多文獻認為這個現象似乎與生命循環/恆常所

*中央研究院經濟研究所副研究員。

得假說不一致。故退休後的家庭消費立即下降稱為退休——消費難題 (the retirement-consumption puzzle)。正因如此, 用個體資料估計尤拉方程式一般多把戶長為 65 歲 (或 60 歲) 以上家戶樣本剔除, 以避免退休後的消費行為影響對生命循環/恆常所得假說的檢定。老年化影響的是生命循環後半段的消費, 有關台灣消費實證研究卻鮮少針對後半段的生命循環消費。影響中老年人消費的一個關鍵是退休與否。因此, 為幫助我們了解老年化對台灣總體經濟內需的影響, 本文將在生命循環/恆常所得假說的架構下討論退休對家庭消費的影響。本文利用以 1976 至 2006 年「台灣地區家庭收支調查」資料所建立的準長期追蹤資料 (pseudo panel data), 來估計家庭消費的尤拉方程式並檢定戶長退休是否影響消費成長率。

隨著少子化及人口老化的來臨, 人口年齡結構與消費的關係備受關切。由於照顧小孩需投入很多資源, 高人口出生率短期內不利於經濟成長。然而, 隨後增加的工作人口增加可提高生產力。所造成的人口紅利 (demographic dividend) 有利於經濟成長。這可以解釋許多國家的經濟成長軌跡 (Bloom et al., 2001)。此外, 人口老化短期 (長期) 可提高 (降低) 生活水準 (Cutler et al., 1990)。理由是, 小孩子的個人消費需求大多比成人少。例外的是醫療保健消費支出。故少子化所造成的暫時依賴人口比下跌使得平均消費增加。長期而言, 老年依賴人口增加, 造成依賴人口比上升。人口結構老化使工作人口所負擔給老人的移轉支出增加。社會負擔加重, 故平均消費將下跌。人口老化與消費還會相互影響。民間消費受到擠壓, 工作人口群組的生育率進一步下跌,

人口老化更為嚴重 (Weil, 1999; Hock and Weil, 2006)。

最早發現退休後消費有減少的現象文獻是 Hamermesh (1984)。他認為這個現象似乎與生命循環/恆常所得假說不一致。後續的實證研究從許多個角度來探討造成退休 — 消費難題的可能原因。然而看法不一。有的認為生命循環/恆常所得假說不成立。¹ 有的認為擴充後的生命循環/恆常所得假說仍可解釋退休後家庭消費驟降的現象。² 有的認為退休後家庭消費驟降的現象並未與生命循環/恆常所得假說不一致, 故無退休 — 消費難題。³

Hurd and Rohwedder (2006) 的文獻回顧將造成退休 — 消費難題的可能原因歸納為以下幾個: (1) 與工作有關的消費減少, 但不足以解釋全部的消費減少; (2) 退休後的資源比退休前預期來得低, 故儲蓄不足以支應退休後的消費支出 (例如, Banks et al. (1998)) 和 Bernheim et al. (2001))。⁴ 若這個說法成立, 人們不應預期退休後家庭消費降低。然而, 一些用調查資料所做的實證研究不支持這個說法。⁵ (3) 健康因素造成沒有預期到的提早退休。由於沒有預期到的資源減少, 一退休消費即減少。⁶ (4) 退休

1 例如, Banks et al. (1998), Bernheim et al. (2001), Haider and Stephens (2007)。

2 例如, Hurd and Rohwedder (2003, 2006), Aguiar and Hurst (2005, 2007, 2008)。

3 例如, Hurst (2008)。

4 例如, Banks et al. (1998)) 認為原因是退休時沒有預期到的衝擊, 例如高估退休金收入。Bernheim et al. (2001) 認為退休後所得比預期低是因為人們缺乏儲蓄的自我控制 (self-control to save), 故儲蓄不足。

5 例如, Hurd and Rohwedder (2006), Ameriks, Caplin and Leahy (2004) 及 Ameriks et al. (2007)。

6 資料顯示 2/3 的退休人口認為健康風險度不影響消費, 故單純的健康因素不影響已退休人士的消費。

後休閒時間多,在家生產(home production)或購賣商品比較有效率使退休人口的支出減少但消費未必減少。⁷ 退休人口的所得減少及休閒的機會成本減少。前者減少休閒活動,後者增加休閒活動。再加上休閒活動與市場消費可為互補(旅遊,一些家事管理)、替代(出外用餐)或皆非(走路、看電視)。故消費支出在退休後有增有減或不受影響。⁸ 根據第三及第四點,加入健康衝擊或家庭生產的生命循環/恆常所得假說即可解釋退休後家庭消費驟降的現象。最近, Hurst (2008) 歸納各國的退休家庭消費驟降現象的一些共同點。⁹ 他認為擴充的生命循環/恆常所得假說即可解釋退休後家庭消費驟降的現象,其實沒有退休——消費難題。

由於「中華民國台灣地區家庭收支調查」是重複的橫斷面資料,為討論生命循環家庭消費結構的變化,尤其是退休前後,我們採用以 1976 至 2006 年「家庭收支調查」資料建立準長期追蹤資料。準長期追蹤資料的優點是可捕捉時間序列面的變化。我們比較幾個戶長年齡橫跨退休前後年齡群組的生命循環戶長就業比

7 例如, Hurd and Rohwedder (2003) 及 Aguiar and Hurst (2005, 2007)。

8 例如, Aguiar and Hurst (2005) 發現退休後家庭食物支出大幅減少但食物消費不變,與退休人口的購物及準備用餐的時間增加頗為一致。Hurd and Rohwedder (2003) 支持市場消費的替代財貨與服務可解釋退休人口的消費支出減少。Aguiar and Hurst (2007) 發現較老的家庭購物的次數加倍,購買物品的價格低 7%–10%。

9 Hurst (2008) 所歸納出的共同點如下: 1. 各國退休家庭所減少的消費項目相同; 2. 家庭所減少的消費項目主要是食物及與工作有關的消費(衣服與交通消費支出); 3. 食物支出大幅減少,但食物消費不變; 4. 退休人口的消費型態異質性很大。約有一半的退休人口消費減少(Hurd and Rohwedder (2006) 及 Ameriks, Caplin and Leahy (2007)); 5. 退休人口的實質消費減少,亦多同時有非自願性提早退休(因健康衝擊)。

例、家庭非耐久財消費與可支配所得。資料顯示與工作有關的家庭消費支出——食品、衣著及運輸通訊在戶長退休後有立即下跌的現象。其中又以衣著消費支出較為明顯。這與各國所發現的退休後一些消費結構驟降的現象相似。本文接著藉著估計一個將戶長離開勞動市場比例變動做為解釋變數之一的家庭消費尤拉方程式，以檢定戶長退休是否影響家庭消費結構成長率。研究對象為非耐久財。¹⁰ 主要實證結果發現，在其他變數不變之下，戶長退休造成家庭總消費支出成長率顯著減少，但戶長退休對各家庭消費結構支出成長率的影響依不同的消費結構而有所不同。戶長離開勞動市場比例上升對一些家庭消費結構支出成長率有負面影響。此負面影響是顯著的只有食品及運輸通訊消費支出。

本文的架構如下。第一節為前言。第二節描述台灣的家庭消費。第三節為模型與估計方法。第四節報告實證結果。第五節為結論。

二、台灣的家庭消費

資料來自主計處 1976 至 2006 年「中華民國台灣地區家庭收支調查」。原始資料是重複的橫斷面資料，不具有長期追蹤資料的性質。故我們根據 Browning et al. (1985) 及 Deaton (1985)

10 耐久財和非耐久財消費的生命循環/恆常所得假說估計模型不同。(Mankiw (1982)) 若要分析耐久財消費，最好依個別商品及服務特性推導適合的模型，故對生命循環/恆常所得假說的研究一般來說僅針對非耐久財消費。

將歷年的橫斷面個體資料依照戶長的「出生年」分組成許多個年齡群組 (age cohort) 以建立一套準長期追蹤資料。我們將觀察樣本以每年定義一個「年齡群組」來分組。亦即, 戶長出生在同一年的家庭屬於相同的年齡群組。針對所有給定年齡群組的相關變數做平均, 我們可追蹤該年齡群組的變數平均值歷年的變化情形。由於本文特別研究戶長退休對家庭消費成長的影響, 我們不像一般的研究剔除戶長年齡大於 65 或 60 歲的家庭。資料涵蓋戶長在 1911 年以後與 1986 年以前出生的家庭, 共選取了 76 個年齡群組。戶長年齡上限設在 85 歲。

圖 8-1 畫出四個年齡群組年齡剖面的取對數實質可支配所得、非耐久財消費及戶長就業比例。戶長就業比例座標位在右縱軸。各年齡群組的實質可支配所得及非耐久財消費均是幾何平均。即, 先對屬於同一年齡群組各家庭的實質消費或消費結構取對數再取平均值, 以避免加總偏誤 (aggregation bias)。我們特別選取四個戶長年齡橫跨退休前後的年齡群組, 以便於我們瞭解退休前後家戶的消費支出與所得狀況。四個年齡群組是戶長分別於 1921、1926、1931 及 1936 年出生的家庭。戶長的年齡範圍分別為 55-85、50-80、45-75 及 40-70 歲。

「家庭收支調查」的戶長是家中最主要的收入者。由於戶長失業及退休均影響家庭所得及消費, 各圖畫出戶長就業比例的戶長年齡剖面。戶長就業狀況資料來自就業別或從業身份別。就業別的選項有三個: 就業、非就業及 15 歲以下就業者。但是, 非就業無法區分失業或其他原因。從業身份別的選項有八個: 受雇者 (受雇)、自營作業者 (自營)、無酬家屬工作者 (無酬)、失業者 (失

圖 8-1 年齡群組的實質可支配所得、非耐久財消費及戶長就業比例

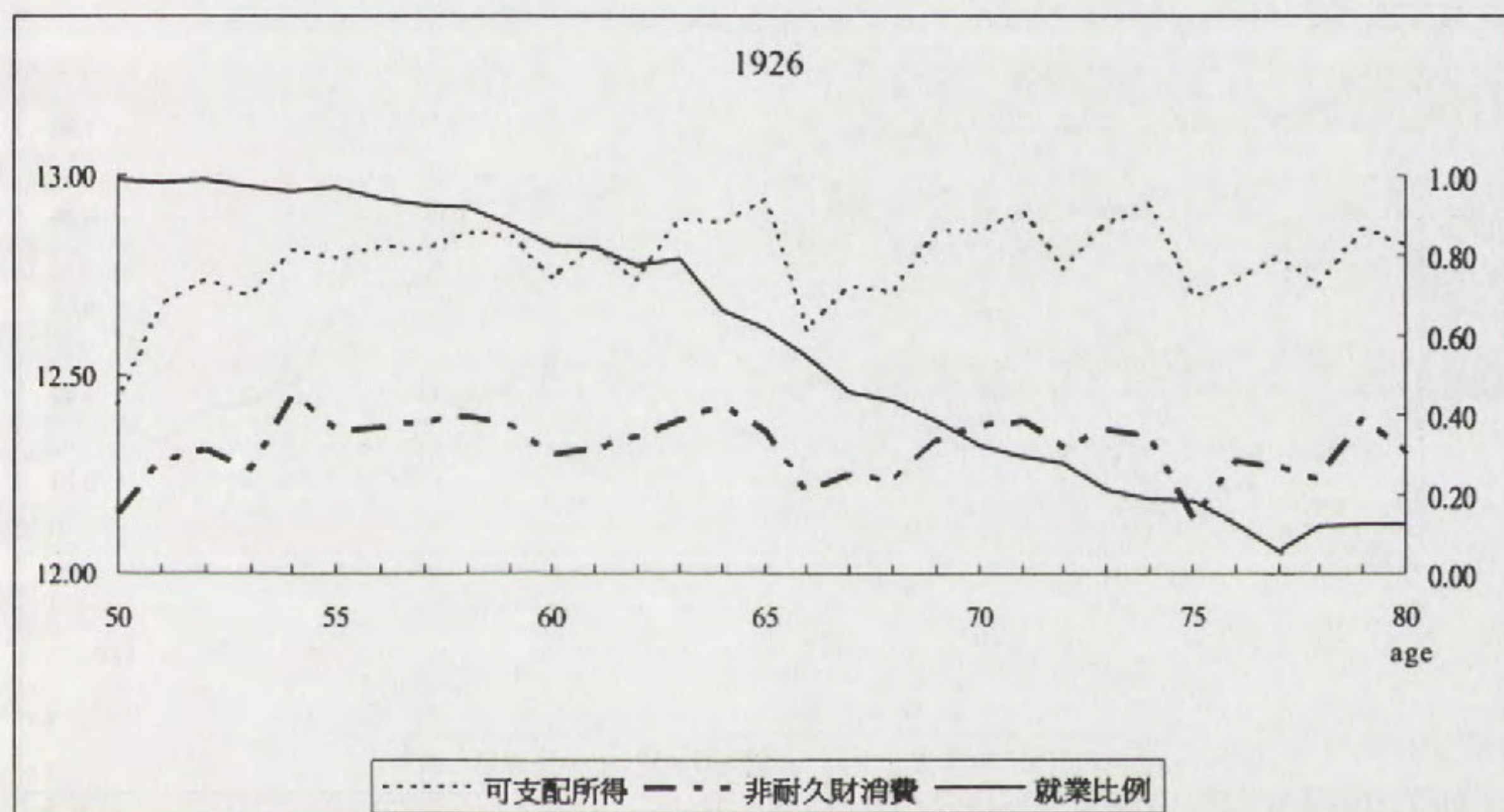
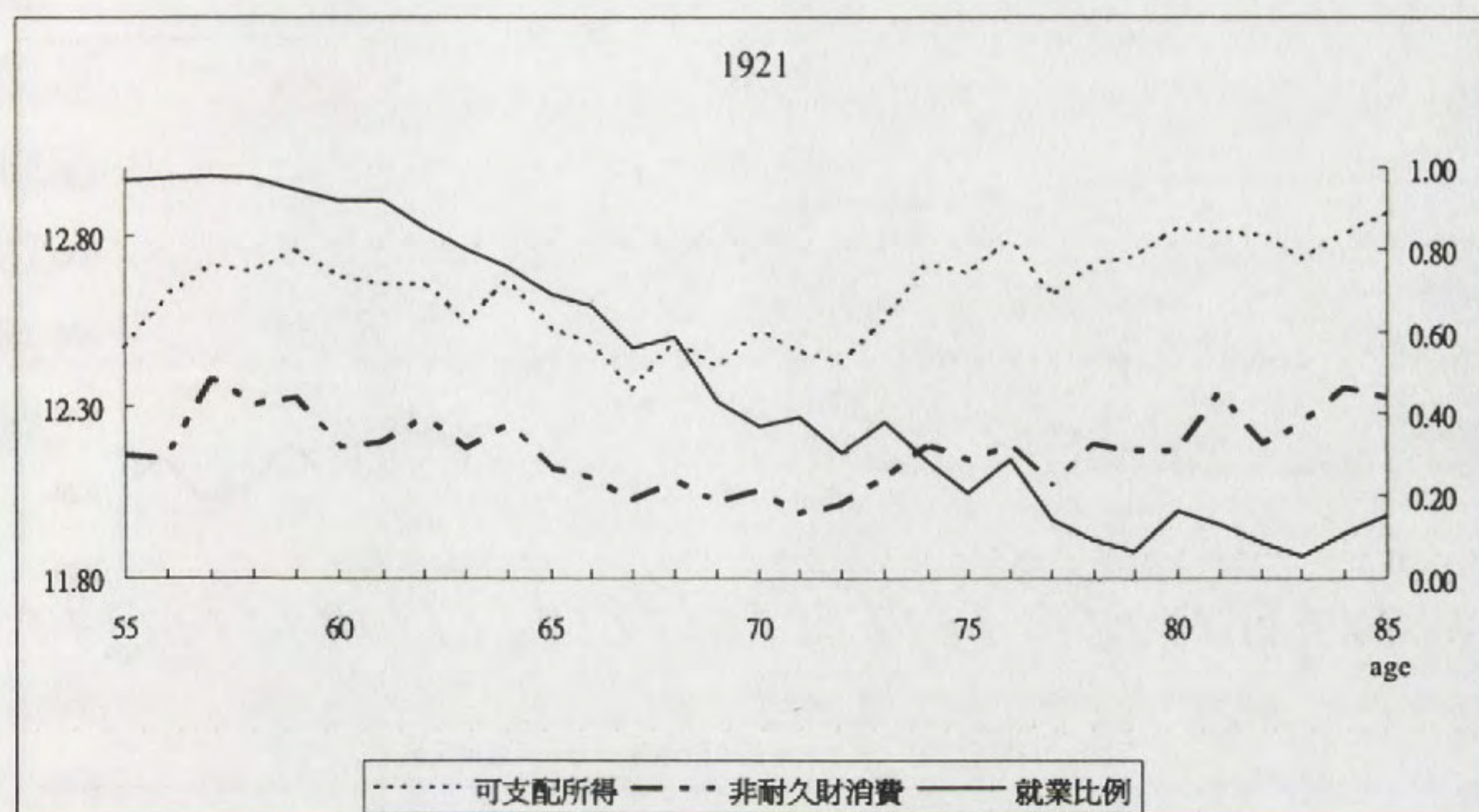
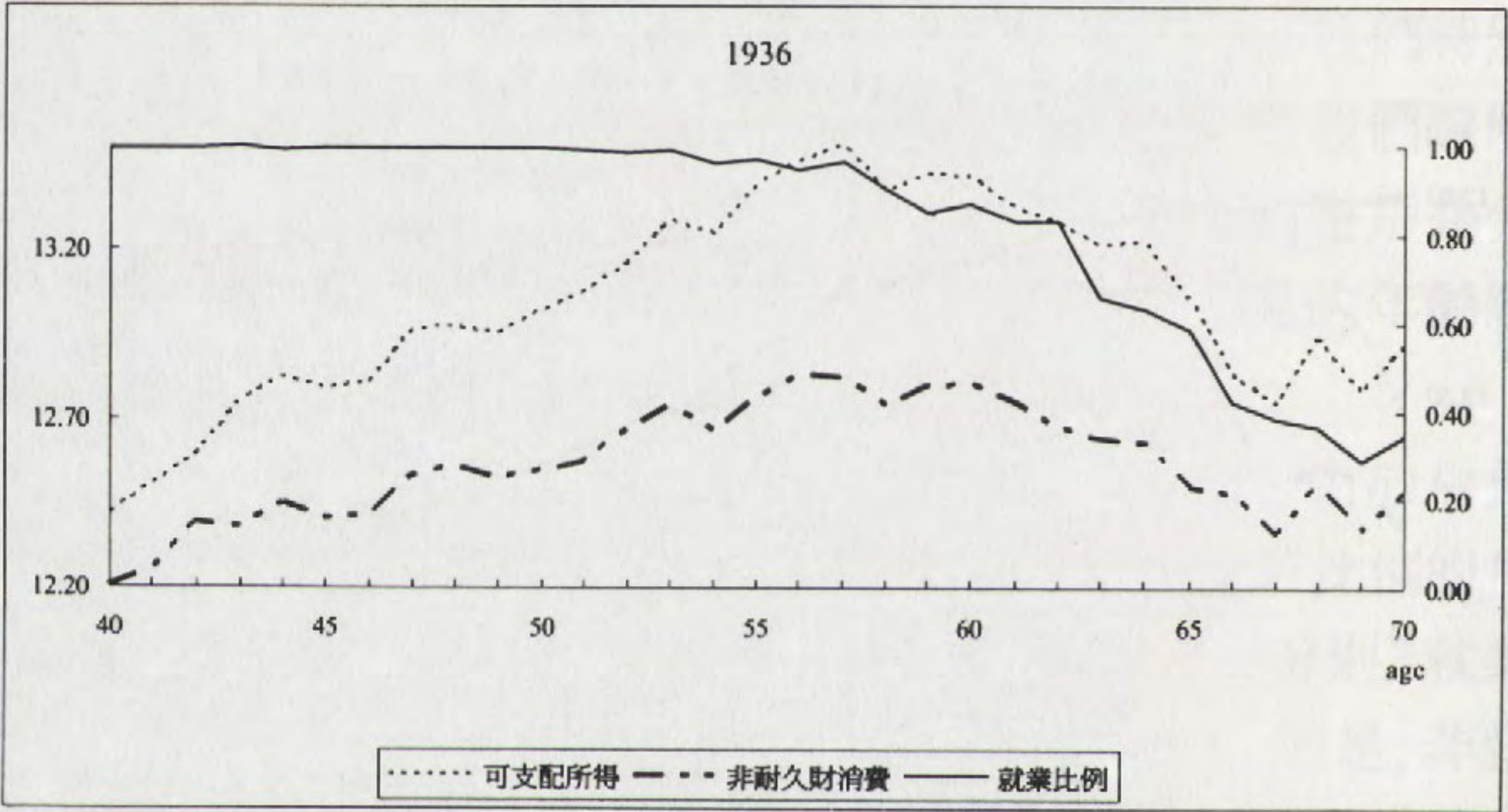
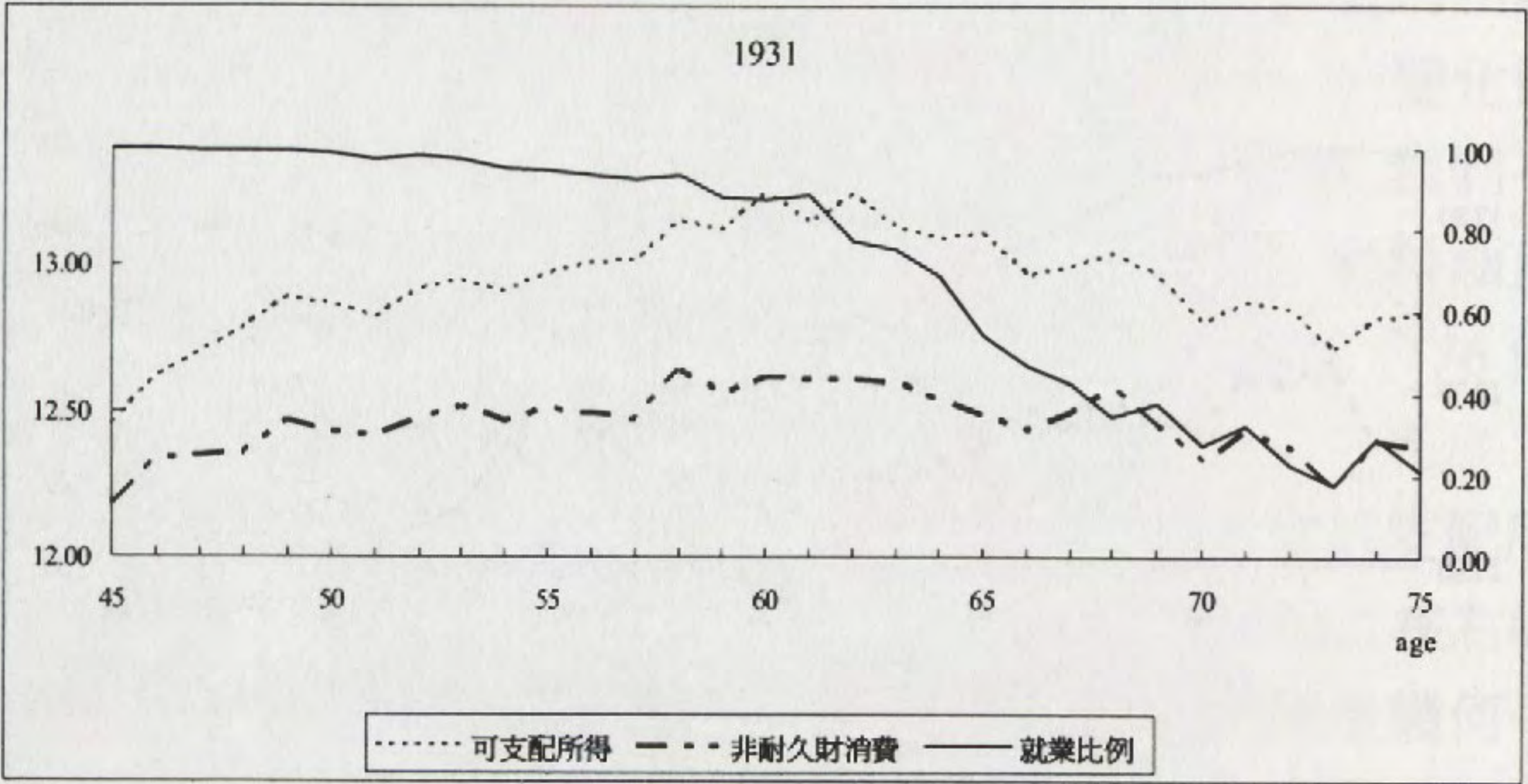


圖 8-1 年齡群組的實質可支配所得、非耐久財消費及戶長就業比例 (續)



業)、兒童(未滿7歲)、學生(包括升學補習班之學生)、主婦及其他(含7-14歲之失學兒童及65歲以上之老弱殘障者)。受雇者、自營作業者及失業者為勞動力,餘為非勞動力、武裝勞動力與未滿15歲人口。「家庭收支調查」資料沒有戶長退休的直接資料。但是,戶長既是家中所得主要來源又為非勞動力,最可能的是因為退休而離開勞動市場。故我們要畫出戶長就業比例的年齡剖面,檢視戶長離開勞動市場是不是主要因為退休。就業比例為扣除戶長失業或離開勞動市場者之家戶占該年齡群組總家戶數比例。

四個戶長就業比例均約在戶長55-60歲間由接近於百分之一百開始下跌。故就業比例下跌反映的是,戶長離開勞動市場的主要原因是退休。各年齡群組60歲時的戶長已退出勞動市場的比例以1926年齡群組的17%最高,1931與1936年齡群組次之(分別為12%與13%),最低的是1921年齡群組(4%)。各年齡群組65歲時的戶長已退出勞動市場比例均不到一半。最低的1921年齡群組為31%,最高的1931年齡群組只有46%。比英國低得多。(見Banks et al. (1998))理由可能是,雖然勞保退休年齡為60歲,公務人員退休年齡為65歲,由於台灣的戶長為雇主的比例甚高,約1/3,故實際退休年齡不限於60-65歲間。以致於,台灣的戶長退出勞動市場比例較先進國家來得低,甚至近兩成(一成)75(80)歲的戶長仍留在勞動市場。由於戶長年齡愈大,樣本愈少,以致戶長70歲以後年齡群組的就業比例有一些波動,但仍維持一個逐漸下跌的趨勢。從這幾個圖,我們得到一個印象:愈年輕的年齡群組,戶長愈早退休。

我們接著討論各年齡群組的生命循環可支配所得。1931 及 1936 年齡群組的可支配所得呈現倒 U 字型，符合生命循環假說。1921 及 1926 年齡群組的可支配所得在戶長 70 歲以前亦呈現倒 U 字型，戶長 70 歲以後的可支配所得呈上升或相當平穩。因此，戶長退休後的可支配所得與戶長就業比例不見得同步下跌。實際上，年輕及年老年齡群組之戶長就業比例與取過對數可支配所得的相關度大不相同。圖 8-1 顯示，戶長退休後，較年輕的 1931 及 1936 年齡群組的可支配所得隨著戶長就業比例下跌而下滑。1921 及 1926 年齡群組戶長 65-70 歲以後的這兩個年齡群組平均可支配所得與戶長就業比例的走勢分歧，可支配所得並未隨著戶長就業比例下跌而下滑。既然，戶長退休與所得成長率的相關度，因年齡群組而異且不必然高度相關，估計模型時不必擔心這兩個變數的共線性問題。

四個年齡群組生命循環後半段的非耐久財消費趨勢有些不同。只有 1921 和 1936 年齡群組的非耐久財消費，在戶長 55 到 65 歲間有比較明顯的下跌趨勢，且戶長 65-70 歲以後的非耐久財消費逐漸回穩。由於台灣的退休年齡較晚，因退休而導致的消費驟降的戶長年齡比英國來的大。(Banks et al. (1998)) 這些現象正是需要解釋的消費退休難題——為何一退休生命循環消費立即減少。此外，各年齡群組的非耐久財消費與可支配所得長期趨勢亦步亦趨。可支配所得、非耐久財消費及就業比例的關係因年齡群組的不同而異。因此，消費與戶長退休與否的關係是否密切需更进一步的實證分析。

圖 8-2 畫出四個年齡群組的一些家庭消費結構與戶長就業

比例。我們所選取的是與工作(如食品、衣著及運輸通訊)、健康以及和休閒有替代或互補關係的消費結構(如家事管理及娛樂消遣消費支出)。考量到消費結構的異質性及生命循環/恆常所得假說的適用性,本文的分析對象是非耐久財消費結構。後續的模型估計不考慮保健醫療消費支出。由於,老人的保健醫療消費支出是重要的支出項目,圖 8-2 亦畫出家庭保健醫療消費支出,與其它消費結構支出比較做為參考。

首先,這幾個圖顯示三項與工作有關的家庭消費支出——食品、衣著及運輸通訊在戶長退休後有下跌現象。其中又以衣著消費支出較為明顯。各年齡群組戶長退休前的運輸通訊消費支出上升。但是,只有較年輕的年齡群組(1931, 1936)的運輸通訊消費支出在戶長退休後才有較為明顯的下跌趨勢。

此外,家庭管理消費支出在生命循環過程中還算平穩。1921 及 1926 年齡群組的家庭管理消費支出在戶長 75 歲後甚至上升。家庭娛樂消遣消費支出在戶長退休前呈明顯的上升趨勢。這個結果顯示戶長退休前的休閒所得效果大於替代效果。戶長退休後,只有較年輕年齡群組才有略為明顯的娛樂消遣消費支出下跌現象,較老的兩個年齡群組的娛樂消遣消費支出還算平穩。

家庭保健醫療消費支出在戶長退休之前即已緩緩上升。四個年齡群組的家庭保健醫療消費支出分別在戶長為 68 歲、65 歲、62 歲及 57 歲時開始大幅上升。全民健保於 1995 年開辦。四個年齡群組戶長於 1995 年分別為 74 歲、69 歲、64 歲及 59 歲。因此各年齡群組家庭保健醫療消費支出開始大幅增加不是因為實施全民健保。戶長愈老的年齡群組,家庭保健醫療消費支出隨

圖 8-2 年齡群組的消費結構及戶長就業比例

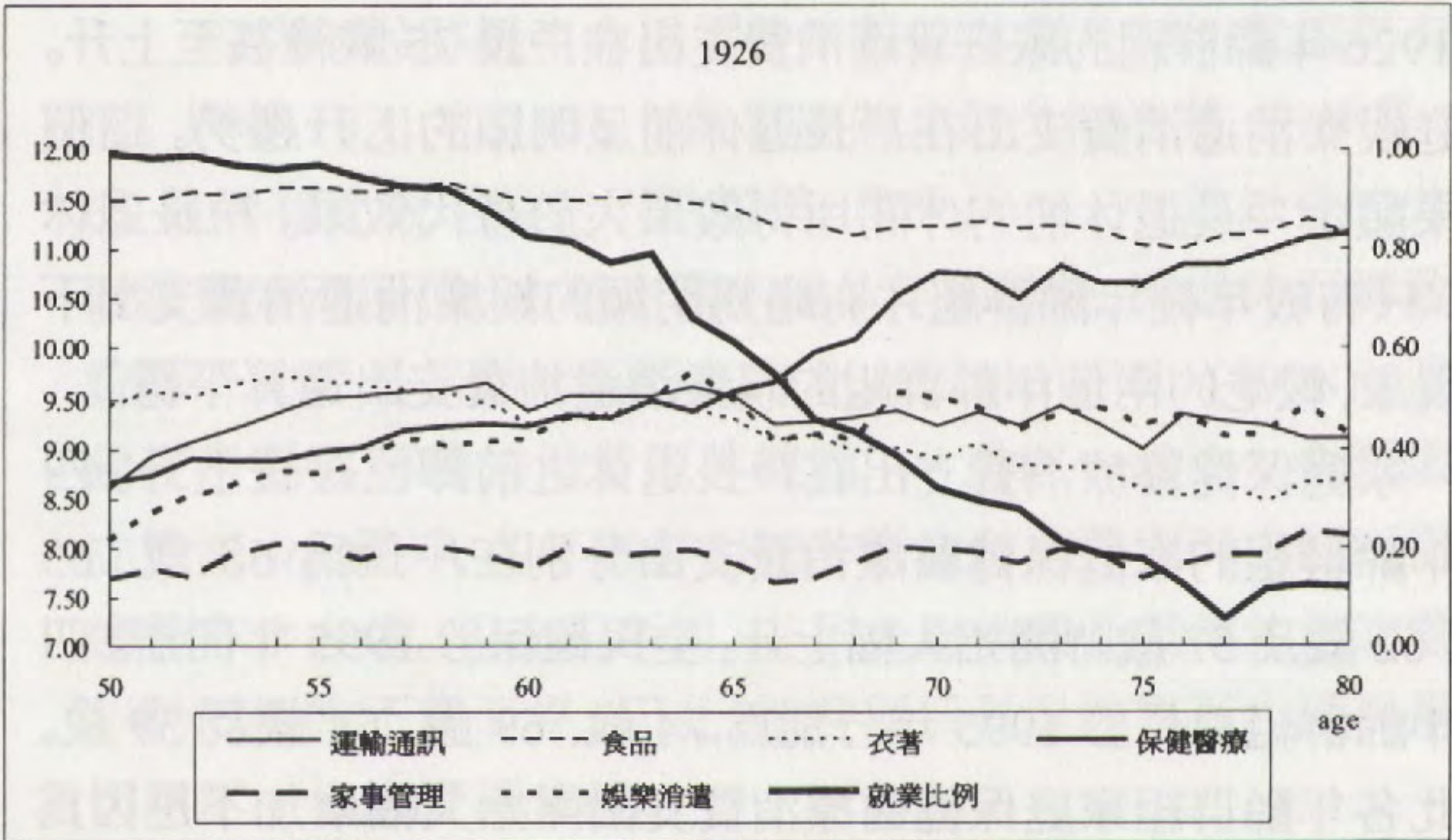
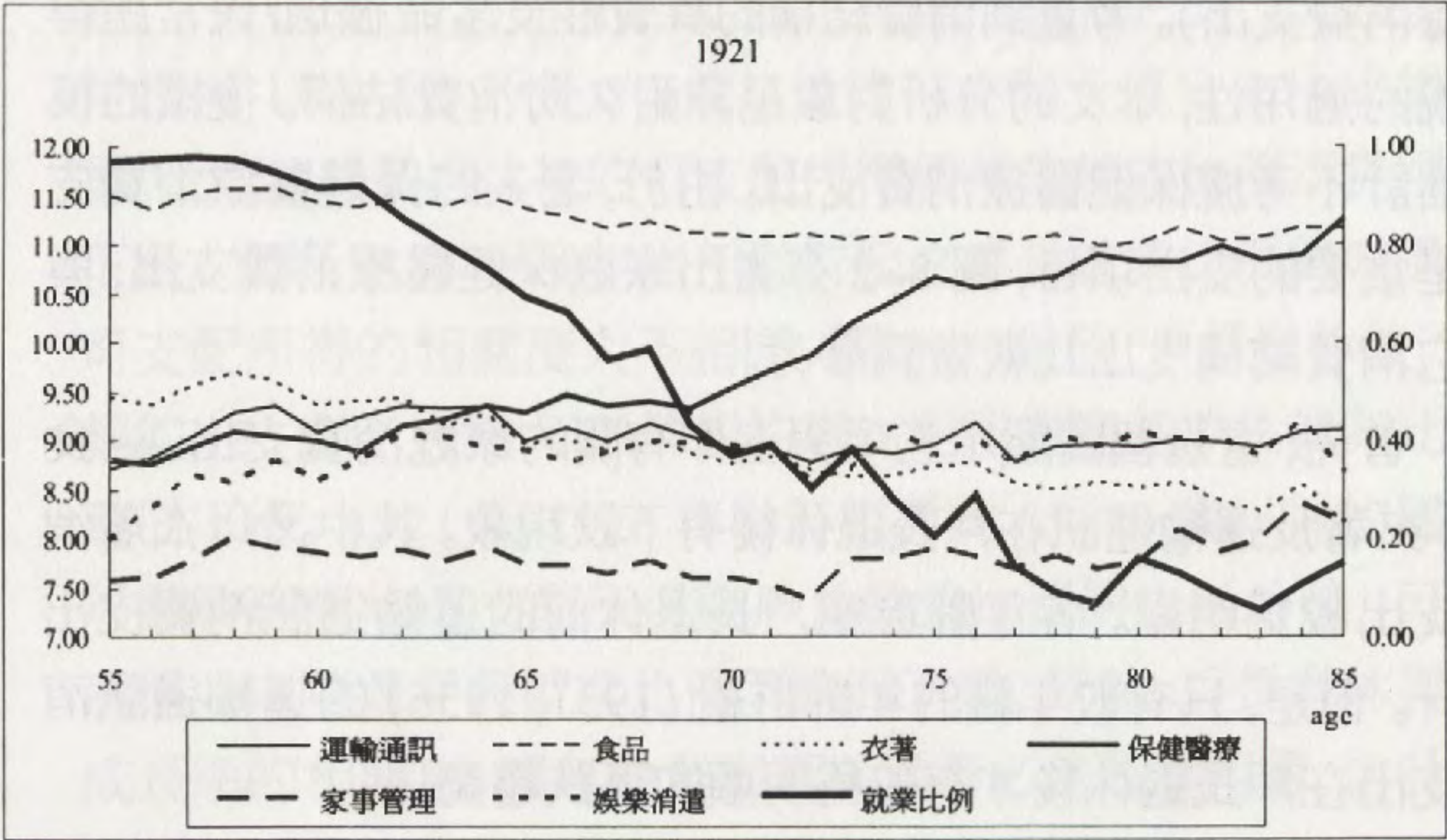
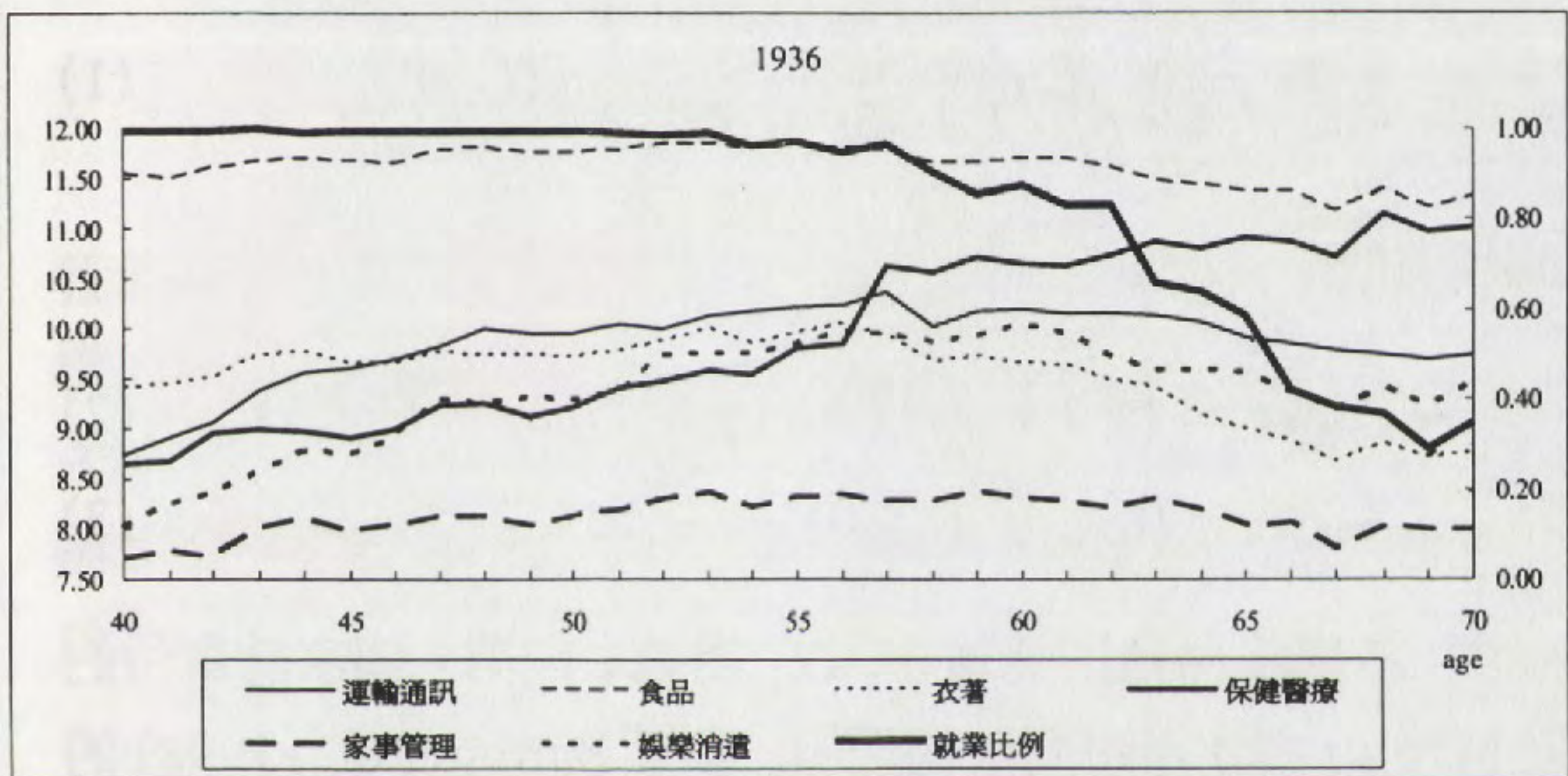
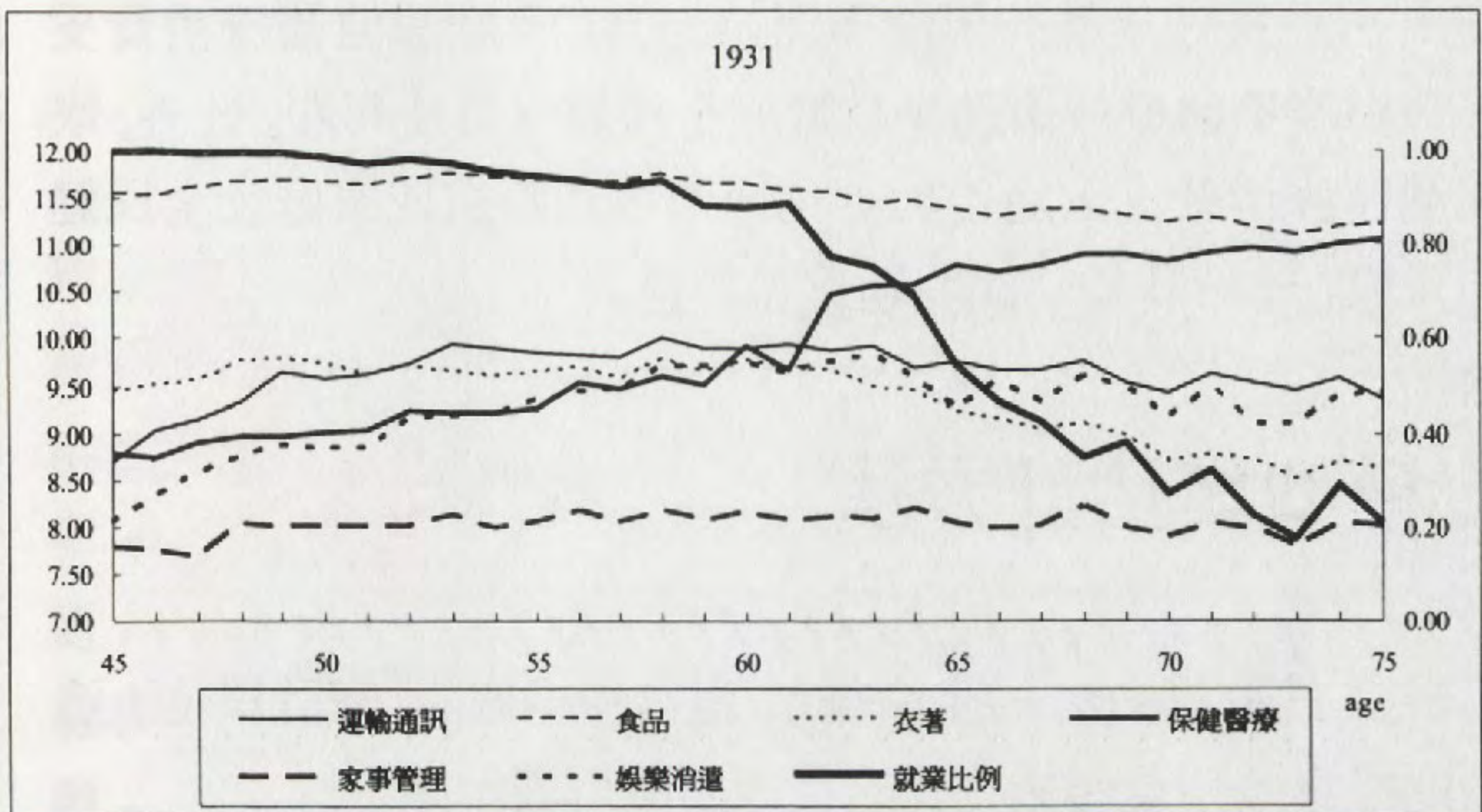


圖 8-2 年齡群組的消費結構及戶長就業比例 (續)



著戶長年齡老化而增加的起始年齡愈晚。可能是因爲，年輕群組戶長愈注重醫療保健，或是年輕群組戶長工作壓力大於戶長年紀較大年齡群組以致健康情況較差，故年輕群組的家庭保健醫療消費支出在戶長較年輕的年齡即開始上升。家庭保健醫療消費支出上升幅度與醫療技術進步及實施全民健保可能有關。此外，家庭保健醫療消費支出隨年齡老化快速增加將造成家庭及全民健保的負擔。壽命延長使此問題日益嚴重。

三、模型與估計方法

根據 Hall (1978) 的生命循環/恆常所得假說，家計單位 i 追求預期終身效用現值極大化的目標函數可表示如下：

$$U = \sum_{t=0}^T E_0 \frac{1}{1 + (\delta_0 + \delta' z_{1it})} u(C_{it}), \quad (1)$$

動態限制式爲

$$A_{it+j+1} = (1 + r_{t+j}) (A_{it+j} + Y_{it+j} - C_{it+j}) \quad (2)$$

$$A_{it+j} \geq 0, \quad j = 0 \dots \infty \quad (3)$$

(1) 式中， E 爲條件預期運算子。 C_{it} 爲第 t 期第 i 個家計單位的實質消費。 $u(C_{it})$ 是瞬間效用函數。參考 Banks et al. (1998) 的設定，時間偏好率 $\delta_0 + \delta' z_{1it}$ 設定爲家庭人口特性變數 z_{1it} 的函數，以考量到家計單位的異質性。例如，人們隨著年齡增長變的

愈來愈沒有耐性。 z_{1it} 包括戶長年齡。(2) 式為家計單位的預算限制式。 r_t, Y_{it}, A_{it} 分別為第 t 期的實質利率、實質可支配所得及實質資產。各期資產累積等於淨儲蓄 (即利息收入加上可支配所得減去消費)。(3) 式為信用限制式, 每一期的資產累積為非負的。在完全資本市場的假設之下, (3) 式的等號不成立。

我們進一步將家庭人口特性變數引進效用函數中。效用函數參考 Attanasio and Weber (1995) 及 Banks et al. (1998) 假設為固定相對風險趨避 (constant relative risk aversion, CRRA), $u(C_{it}) = (1/1 - \rho)C_{it}^{1-\rho} \exp(\theta' z_{2it})$ 。透過隨著時間變動的貼現率 $\exp(\theta' z_{2it})$, 效用函數為家庭人口特性變數的函數。 z_{2it} 是家庭人口特性變數所形成的向量, 例如, 家戶中 15 歲以上成人數。在理性預期的假設下, 由 (1) 式最適化問題的一階條件可得到對數 — 線型的尤拉方程式如下:

$$\begin{aligned} \Delta \ln C_{it+1} = & \alpha_0 + \alpha_1 z_{1it+1} + \alpha_2 \Delta z_{2it+1} \\ & + \alpha_3 r_{t+1} + \gamma_i + \varepsilon_{it+1}, \end{aligned} \quad (4)$$

我們使用利用歷年「中華民國台灣地區家庭收支調查」資料所建構的準長期追蹤資料估計模型。我們因此用年齡群組 j 替換 (4) 式的家計單位 i 。根據 (4) 式, 在生命循環/恆常所得假說下, 年齡群組消費成長率是實質利率及家庭人口特性變數的函數。 C_{jt} 為第 j 個年齡群組第 t 期的平均實質消費或消費結構。 z_{1jt} 及 Δz_{2jt} 衡量影響家庭偏好的各種人口特性變數對消費成長率的影響。估計模型時加上年齡群組特定效果虛擬變數 γ_j 以控制戶長出生年對家戶年齡群組消費成長率的影響。 ε_{jt+1} 為殘差項。

估計模型的應變數——消費成長率為各年齡群組消費幾何平均的成長率。自變數包括實質利率、各年齡群組的 15 歲以上成人數變動、戶長年齡、戶長失業及戶長離開勞動市場比例變動。15 歲以上成人數做為解釋變數是用來控制家庭規模對家庭消費支出的影響。15 歲以上成人數為各年齡群組的每戶 15 歲以上的人口數平均值。實質利率是以第一銀行 3 個月定期存款的名目利率減去國內生產毛額價格平減指數 (2001=100) 成長率 (即通貨膨脹率)。名目利率的資料來自「中華民國台灣地區金融統計月報」。國內生產毛額價格平減指數來自「中華民國台灣地區國民所得」。

如果人們依照生命循環/恆常所得假說消費 ((4) 式), 戶長工作與否不會影響家庭消費成長率。既然, 和一些國家一樣, 台灣的一些與戶長工作有關的非耐久財消費支出在戶長退休後可能立即減少, 我們檢定預期到的戶長退休是否造成與工作互補的消費結構消費支出減少。我們參考 Banks et al. (1998) 在 (4) 式加上戶長失業及戶長離開勞動市場兩個變數。失業指的是戶長從業身份為失業者。離開勞動市場指的是戶長從業身份為學生、家庭主婦及其他。戶長失業或離開勞動市場以虛擬變數來代表, 故失業或離開勞動市場的虛擬變數經平均後為戶長失業及離開勞動市場的家庭戶數占該年度該年齡群組總戶數比例。我們所關心的戶長退休是否影響消費成長率反映在消費成長率的戶長離開勞動市場比例估計係數。

我們用一般動差法 (generalized method of moments, GMM) 估計尤拉方程式 (4)。在本文的模型中, 任何可以用來預測應變

數及自變數的變數都可當作工具變數。由於時間加總 (time aggregation) 問題, 爲了滿足工具變數與殘差項無關的條件, 應變數及自變數落後期若做爲工具變數至少要兩期以上的落差項。估計模型所用的工具變數包括 $t-2$ 至 $t-4$ 期消費成長率及可支配所得成長率、 $t-2$ 及 $t-3$ 期戶長失業及離開勞動市場的家庭戶數比例、戶長年齡、 $t-1$ 期通貨膨脹率、 $t-2$ 期名目利率、戶長的教育程度比例及居住地區比例。我們使用 Hansen J 統計值檢定模型的過度認定限制是否成立。

四、實證結果

表 8-1 報告家庭總消費及一些消費結構尤拉方程式的估計結果。最後一欄顯示所有 Hansen J 統計值均無法棄卻過度認定限制。爲簡化起見, 表 8-1 省略報告常數項及年齡群組特定效果虛擬變數的估計係數。

實質利率估計係數大多爲負, 且一些顯著。這個結果不支持跨期替代效果, 與過去消費尤拉方程式實證研究的結果一致 (例如, 詹維玲與葉金江 (1998))。15 歲以上成人數變動的估計係數均爲正, 與預期符號一致, 但統計上不顯著。這個結果顯示, 家中成人數改變一般而言不影響家庭消費支出成長率。戶長年齡估計係數均不顯著, 顯示戶長年齡並不如預期般影響時間偏好。年齡群組戶長的失業比例變動上升對家庭消費結構支出多有顯著的負面影響。與預期符號一致。戶長的失業會造成家庭消費不

表 8-1 台灣家庭消費的決定因素

	實質利率	△ 15 歲以上成人數	戶長年齡	△ 戶長失業	△ 戶長離開 勞動市場	Hansen <i>J</i> 檢定 <i>p</i> 值
(1) 總消費	-0.267 (0.378)	0.26 (0.679)	0.027 (0.312)	-5.667** (2.224)	-1.882* (1.001)	0.94
(2) 非耐久財	-0.287* (0.174)	0.188 (0.694)	0.02 (0.032)	-5.066** (2.173)	-1.518 (0.941)	0.89
(3) 食品	-0.307* (0.174)	0.494 (0.660)	0.025 (0.033)	-5.699** (2.422)	-1.862* (1.032)	0.97
(4) 衣著	-0.484* (0.272)	0.582 (1.088)	0.038 (0.051)	-8.513** (3.672)	-2.376 (1.707)	0.94
(5) 運輸通訊	-0.740* (0.397)	1.359 (1.430)	0.053 (0.077)	-12.342** (5.360)	-4.453* (2.542)	0.94
(6) 家事管理	-0.293 (0.181)	0.639 (0.789)	0.032 (0.037)	-6.258** (2.811)	-1.782 (1.289)	0.85
(7) 娛樂消遣	-0.353 (0.278)	0.717 (1.011)	0.028 (0.020)	-5.620* (3.258)	-1.698 (1.407)	0.29

註: ** 為 5% 顯著水準, * 為 10% 顯著水準。括號內為不受異質性影響的標準差。

振。因此，近年來的台灣的中高齡失業率上升似乎可解釋一部份消費不振的現象。

本研究最關心的是戶長退休對家庭消費成長率的影響。表 8-1 顯示戶長退休比例變動上升造成總消費支出成長率顯著減少，但戶長退休對各消費結構支出成長率的影響依不同的消費結構而有所不同。在其他變數不變之下，戶長離開勞動市場比例變動上升對非耐久財以及各非耐久財消費結構支出成長率多有負面影響。這表示老年人口一旦退休對這些消費結構的需求較少。然而，此負面影響是顯著的只有家庭食品及運輸通訊消費支出。這個結果與國外的退休消費研究的發現類似。¹¹ 家庭娛樂消遣消費支出成長率的戶長退休比例變動估計係數雖不顯著但為負，顯示退休與休閒活動選擇娛樂消遣間的替代效果略大於互補效果。

五、結論

近年來台灣民間消費成長率及經濟成長率均有下滑的現象。台灣自 2001 年來的經濟成長主要動力來源是出口，消費相對上成長緩慢。2007 年實質 GDP 成長率達 5.72%。民間消費對經濟成長的貢獻卻僅有 1.44 個百分點。另一方面，台灣老年化的速度高於預期。2007 年 65 歲以上人口占總人口比率已超過 10%。在亞洲僅低於日本。許多國家的資料顯示退休後的消費立即減

¹¹ 見 Aguiar and Hurst (2005, 2008) 及 Hurst (2008)。

少,因此大家擔心老年化會造成消費成長減緩。退休後的消費立即減少似乎與生命循環/恆常所得假說不一致。因此,本文的目的是在生命循環/恆常所得假說的架構下討論退休對台灣家庭消費的影響。本文利用以 1976 至 2006 年「台灣地區家庭收支調查」資料所建立的準長期追蹤資料,估計家庭消費的尤拉方程式以檢定戶長退休是否影響消費成長率。

資料顯示戶長約在 55-60 歲間退休。與工作有關的家庭消費支出——食品、衣著及運輸通訊在戶長退休後有下跌現象。其中又以衣著消費支出較為明顯。這與各國所發現的退休後一些消費結構驟降的現象相似。估計結果發現,在其他變數不變之下,戶長退休造成家庭總消費支出成長率顯著減少,受到戶長退休有顯著負面影響的家庭消費項目只侷限於食品及運輸通訊消費支出。

根據這些估計結果,雖然老年人口的消費不如中壯年,我們似乎不必過度擔心老年化對消費成長率的負面影響。但我們仍應研擬如何減少人口老年化對消費的負面的影響的相關政策。MasterCard Worldwide Insights (2006) 預測台灣老年人口消費力在 2014 年將達 190 億美元。政府及產業應積極發展老年人口的消費潛力,如延後退休年齡、醫療保健減少預防性儲蓄及退休金理財等增加老人所得等均有助於增進老年人口的消費能力。

參考文獻

- 行政院經濟建設委員會 (2008), 《中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計》, 台北: 行政院經濟建設委員會。
- 詹維玲與葉金江 (1998), 「消費與流動性限制 — 台灣的實證研究」, 《經濟論文》, 26(2), 157–187。
- Aguiar, M. and E. Hurst (2005), “Consumption versus Expenditure,” *Journal of Political Economy*, 113(5), 919–948.
- Aguiar, M. and E. Hurst (2007), “Life-Cycle Prices and Production,” *American Economic Review*, 97(5), 1533–1559.
- Aguiar, M. and E. Hurst (2008), “Deconstructing Lifecycle Expenditure,” NBER Working Paper, No. 13893.
- Ameriks, J., A. Caplin, and J. Leahy (2004), “The Absent-Minded Consumer,” NBER Working Paper, No. 10216.
- Ameriks, J., A. Caplin, and J. Leahy (2007), “Retirement Consumption: Insights from a Survey,” *Review of Economics and Statistics*, 89(2), 265–274.
- Attanasio, O. P. and G. Weber (1993), “Consumption Growth, the Interest Rate and Aggregation,” *Review of Economic Studies*, 60(3), 631–649.
- Attanasio, O. P. and G. Weber (1995), “Is Consumption Growth Consistent with Intertemporal Optimization? Evidence from the Consumer Expenditure Survey,” *Journal of Political Economy*, 103(6), 1123–1157.
- Banks, J., R. Blundell, and S. Tanner (1998), “Is There a Retirement-Savings

- Puzzle?" *American Economic Review*, 88(4), 769–788.
- Bernheim, B. D., J. Skinner, and S. Weinberg (2001), "What Accounts for the Variation in Retirement Wealth among U. S. Households?" *American Economic Review*, 91(4), 832–857.
- Bloom, D. E., D. Canning, and J. Sevilla (2001), "Economic Growth and the Demographic Transition," NBER Working Paper, No. 8685.
- Browning, M., A. Deaton, and M. Irish (1985), "A Profitable Approach to Labor Supply and Commodity Demands over the Life-Cycle," *Econometrica*, 53(3), 503–543.
- Cutler, D. M., J. M. Poterba, L. M. Sheiner, and L. H. Summers (1990), "An Aging Society: Opportunity or Challenge?" *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1–56.
- Deaton, A. S. (1985), "Panel Data from Time Series of Cross-sections," *Journal of Econometrics*, 30(1–2), 109–126.
- Hall, R. E. (1978), "Stochastic Implications of the Life Cycle-Permanent Income Hypothesis: Theory and Evidence," *Journal of Political Economy*, 86(6), 971–987.
- Hall, R. E. (1988), "Intertemporal Substitution in Consumption," *Journal of Political Economy*, 96(2), 339–357.
- Haider, S. J. and M. Stephens (2007), "Is There a Retirement-Consumption Puzzle? Evidence Using Subjective Retirement Expectations," *Review of Economics and Statistics*, 89(2), 247–264.
- Hamermesh, D. S. (1984), "Consumption during Retirement: The Missing Link in the Life Cycle," *Review of Economics and Statistics*, 66(1), 1–7.
- Hock, H and D. N. Weil (2006), "The Dynamics of the Age Structure, Dependency, and Consumption," NBER Working Paper, No. 12140.

- Hurd, M. D. and S. Rohwedder (2003) “The Retirement-Consumption Puzzle: Anticipated and Actual Declines in Spending at Retirement,” NBER Working Paper, No. 9586.
- Hurd, M. D. and S. Rohwedder (2006), “Some Answers to the Retirement-Consumption Puzzle,” NBER Working Paper, No. 12057.
- Hurst, E. (2008), “The Retirement of a Consumption Puzzle,” NBER Working Paper, No. 13789.
- MasterCard Worldwide Insights (2006), “10 Dynamic Trends Shaping the Future Consumer Markets of Asia,” http://www.masterintelligence.com/videos/TOPI2/Topic2_main.html.
- Weil, D. N. (1999), “Population Growth, Dependency, and Consumption,” *American Economic Review*, 89(2), 251–255.

第九章 我國老人政治參與的實證分析——以1989年至2004年立法委員選舉為例

吳重禮*

一、前言

本研究的問題意識在於：在過去十餘年間，台灣老人從事政治活動和投票參與是否和其他年齡者存有差異，且其影響因素為何？迥異於公共政策研究途徑著重於老年社會福利制度的探討，本文嘗試援引「生命週期效應」(life-cycle effects) 觀點 (Achen, 1992; Braungart and Braungart, 1990; Conway, 1991; Lipset, 1981; Milbrath and Goel, 1977; Rosenstone and Hansen, 2003)，將其運用於我國的情形，藉由實證分析瞭解老人政治參與情形。更具體地說，本研究旨在探討，在 1989 年至 2004 年歷屆

*中央研究院政治學研究所籌備處研究員。

立法委員選舉中，相對於其他年齡階層，我國老人的政治活動和投票參與程度為何？再者，在控制其他變數的效應之下，年齡是否係影響政治參與的顯著因素？

就學術價值和實際社會觀點而言，探究老人政治參與情形，至少具有兩項重要意涵。首先，近十餘年來，我國人口結構產生顯著變化，依據內政部戶政司資料，在 2008 年 1 月份，65 歲以上的老年人口占總人口 10.24%，已超過聯合國所訂定的 7% 標準，成為名符其實的「老年國」（內政部統計資訊服務網，2008）。¹ 正由於老年人在我國人口中所占的比例逐漸上升，儼然形成一股龐大的政治資源，尤其每逢選舉期間，極易成為各方政治勢力爭取的對象。其次，更值得注意的是，依據西方國家的經驗，老年社群組成的「利益團體」（interest group；亦稱為「壓力團體」（pressure group）），經常挾其豐厚的社會與政治資源，左右政府政策的制訂與執行；以美國為例，聯邦政府「老人行政署」（Administration on Aging，簡稱 AoA）的成立，以及供給退休人員養老金的公共福利措施益形增加，即已明白展現了老年團體的政治力量（吳重禮，1999：272）。在此之際，瞭解我國老人的政治參與程度及其影響因素，應有其價值。

鑑此，本文擬探究數項相關議題。首先，作者檢視相關研究文獻，扼要說明年齡與政治參與的理論觀點，並且藉由 1972 年

1 依據聯合國「世界衛生組織」（World Health Organization，簡稱 WHO）所訂定的標準，一個國家 65 歲老年人口占全國總人口在 4% 以下為「青年國」；在 4% 以上未滿 7% 為「成年國」；超過 7% 為「老年國」，即已達到高齡化社會的標準（白秀雄，1996：70）。

至1996年期間美國選舉各年齡階層的投票情形,闡明本研究的分析背景。其次,為檢證生命週期效應的相關命題,本研究使用五波「台灣社會變遷基本調查計畫」和「2001年台灣選舉與民主化調查研究:民國90年縣市長暨立法委員選舉全國大型民意調查研究」(簡稱TEDS 2001)資料,描述1989年至2004年歷屆立法委員選舉中,不同年齡群體的政治參與程度。再者,作者參酌既有文獻,鋪陳理論架構,並據此設定分析模型。在實證分析方面,本文設定「有序勝算對數模型」(ordered logit model)和「勝算對數模型」(logit model)進行檢證,藉此瞭解年齡對於選民從事政治參與的影響,並說明其研究發現。在結論中,本文摘述研究要點及其政治意涵,並提出未來可能的研究方向。就研究性質而言,本文僅定位為「初探研究」(pilot study),激發學者對於人口老化議題的思考,做為未來研究的參酌。無疑地,對於許多關鍵議題,本文尚無法提出周延的論述,疏漏之處必多,惟希望藉此引發學界更多的關注。

二、年齡與政治參與的理論架構

探討選民投票抉擇的影響因素,係行為學派研究者長期關注的焦點之一。其中,選民年齡對於其政治態度和投票行為的影響,是項備受討論的議題。依據「社會學研究途徑」(sociological approach; 亦稱之為「哥倫比亞學派」(Columbia studies))的觀點,個人社會特徵決定政治取向,這些社會特徵提供選民基本的「社

會脈絡」(social context)、「資訊脈絡」(informational context), 以及「個人網絡」(personal network), 藉由次級團體建構人際互動關係, 進而影響政治意見與行爲。這些社會特徵係包括年齡、性別、省籍、教育程度、職業、經濟收入, 以及居住地區等變數。相對而言, 屬於某種性質的團體成員擁有高度「政治同質性」(political homogeneity), 相較於其他團體, 成員彼此政治態度頗爲相似 (Berelson et al., 1954; Huckfeldt et al., 2000; Huckfeldt et al., 2000)。簡言之, 社會學研究途徑認爲, 個人基本特徵左右「社會計算」(social calculus) 結果, 爲決定政治態度與投票取向的關鍵因素。在諸多個人社會背景變數之中, 年齡係影響選民政治行爲的重要因素。

諸多實證研究指出, 選民年齡與其本身的政治態度和政治行爲有著顯著的關係。關於年齡和政治參與的關係, 主要有「世代效應」(cohort effects) 與「生命週期效應」兩種學說。首先, 若干學者以「世代效應」的概念來解釋選民的政治參與和投票行爲。其立論以爲, 因爲成長環境、社會經驗、意識型態、生活價值, 以及政策訴求的差異, 決定了不同年齡群體的政治取向 (Abramson, 1975; Day, 1993; 陳義彥, 1996; 陳陸輝, 2000; 劉義周, 1994)。其基本假設爲, 出生在同一時期者, 其面對共同的社會經濟環境, 擁有相近的成長經驗, 較易傾向擁有相近的政治態度。因此, 以世代區分不同年齡層, 得以彰顯年齡對於政治參與的影響。至於世代年齡的採計方式, 學者則有不同看法。國內學者普遍劃分政治世代的做法, 係著眼於我國政治發展的歷程, 以 1948 年和 1971 年兩個時間點將選民劃分成三個不同政治世代。首先, 第一世代

爲 1948 年以前出生者。以此年度劃分第一世代的理由在於，在此以前，本省籍人士大部分時間生活在日本殖民統治之下，而大陸省籍人士則經歷長期抗戰與內戰動亂的經驗。其次，第二世代爲 1949 年至 1971 年出生者。此劃分係著眼於 1949 年國民政府播遷來台，直至 1972 年爲我國首度增額立法委員選舉、增額中央民意代表有任期之始（陳義彥，1996）。這段期間代表國民黨威權體制鞏固、持續、衰退的分野，同時也是我國民主化與本土化的肇始時期。

迥異於「世代效應」的觀點，若干研究者以「生命週期效應」檢視年齡與政治參與的關係。其指出，年齡愈輕的選民對於政治體系的認知較爲薄弱，對於政治支持對象的情感依附不深且不固定。相反地，在考量家庭與事業因素之下，年齡愈長的選民通常其政治行爲較保守，隨著對於政治事務的熟悉而強化其特定的政治態度（Achen, 1992; Braungart and Braungart, 1990; Gerber and Green, 1998; Lipset, 1981）。大體而言，個人政治資訊的取得與政治經驗的累積，經常會隨著年紀的成長而增加，「心理涉入感」（psychological involvement）亦逐漸增強，促成本身政治參與程度的升高（Campbell et al., 1960; Converse, 1976; Conway, 1991; Milbrath and Goel, 1977; Rosenstone and Hansen, 2003）。

就選民投票行爲來說，傳統觀點以爲，投票率是隨著年齡的增長而穩定地成長，但是年齡在 65 歲以上者，由於身體機能的逐漸衰退，同儕社交接觸的頻率下降，加上在退休之後對於一般政治社會涉及的程度減弱，因此其投票率開始呈現下滑的趨勢。然

表 9-1 1972 年至 1996 年美國聯邦層級選舉各年齡階層投票率

單位: %

	18-20 歲	21-24 歲	25-44 歲	45-64 歲	65 歲以上	平均
1972*	48.3	50.7	62.7	70.8	63.5	63.0
1974	20.8	26.4	42.2	56.9	51.4	44.7
1976*	38.0	45.6	58.7	68.7	62.2	59.2
1978	20.1	26.2	43.1	58.5	55.9	45.9
1980*	35.7	43.1	58.7	69.3	65.1	48.5
1982	19.8	28.4	45.4	62.2	59.9	48.5
1984*	36.7	43.5	58.4	69.8	67.7	59.9
1986	18.6	24.2	41.4	58.7	60.9	46.0
1988*	33.2	38.3	54.0	67.9	68.8	57.4
1990	18.4	22.0	40.7	55.8	60.3	45.0
1992*	38.5	45.7	58.3	70.0	70.1	61.3
1994	16.6	22.4	39.4	56.7	61.3	45.0
1996*	31.0	3.44	49.2	64.4	67.0	54.2

說明: * 其數據資料為美國總統大選暨參眾議員選舉投票率之總計。

資料來源: U.S. Federal Election Commission; 查詢網址為 <http://www.fec.gov/pages/agedemog.htm>。

而,檢視美國聯邦層級選舉的投票資料,本文以為,確實有必要對於這種傳統觀點進行修正。表 9-1 資料所示為 1972 年至 1996 年期間美國總統選舉年(含同年參眾議員選舉)以及期中選舉各年齡階層的投票率。在 1984 年選舉(含)之前,65 歲以上者的投票率,雖然低於年紀介於 45 歲至 64 歲之間者,但是仍高於 18

歲至44歲的選民。這種情形在1986年選舉之後，有了顯著的改變，亦即65歲以上者成為投票率最高的世代，不僅高於18歲至44歲的青年人與壯年選民，同時也勝過45歲至64歲的選民階層。

瞭解美國選民的情形之後，本文將利用實證資料，檢視1989年至2004年歷屆立法委員選舉中，台灣民眾的年齡與政治參與情形。詳言之，相對於其他年齡階層，我國老人的投票參與程度為何？再者，在控制其他變數的效應之下，年齡是否係影響政治參與的顯著因素？

三、我國民眾之年齡與政治參與的實證分析

首先，本研究擷取五波「台灣社會變遷基本調查計畫」，描述1989年、1992年、1995年、2001年，以及2004年歷屆立法委員選舉中，不同年齡群體的投票參與程度。必須說明的是，在1989年與1992年的選後調查訪問中，在抽樣時蓄意排除65歲以上的受訪者，因此在這兩波調查中並無法進行完整比較。至於受訪者的年齡群體，筆者依據學理概念和以往研究經驗將其區分為四類，包括25歲以下的青年人、26歲至40歲的青壯年、41歲至64歲的中壯年，以及65歲以上的老年人。

誠如表9-2所示，台灣選民年齡群體的投票模式和美國民眾的情形甚為類似。更確切地說，一般年輕族群的投票率最低，

表 9-2 1989 年至 2004 年台灣歷屆立法委員選舉年齡群
體之投票率

	單位: %				
	1989 年	1992 年	1995 年	2001 年	2004 年
25 歲以下	59.8	77.3	73.0	50.3	54.3
26-40 歲	91.1	89.6	90.3	79.0	69.0
41-64 歲	93.1	93.7	92.3	91.0	89.9
65 歲以上	—	—	95.2	92.9	94.5

隨著年齡的增長而投票率則穩定地成長。值得注意的是, 65 歲以上的老年人成為投票率最高的世代, 不僅高於 26 歲至 40 歲的青壯年, 同時也勝過 41 歲至 64 歲的中壯年階層。無疑地, 正是由於老人人口比例的增加, 加上老年世代的高度投票率 (其可視為積極政治參與行為的一個面向), 因此老人團體構成一股不容忽視的政治勢力, 促使政府及其相關部門必須對其政治訴求有所回應。

爲了進一步瞭解選民從事政治活動和投票參與的可能影響因素, 本研究根據相關理論架構擇取年齡、性別、省籍、教育程度、經濟收入等個人基本背景資料, 以及社會網絡、政黨認同、族群認同、統獨立場、政治功效意識、政治知識等各項政治態度, 設立並檢證分析模型。爲檢證這項核心命題, 本文藉由 TEDS 2001 資料, 進行實證分析。本文所選定的研究範圍係包括台灣省 21 縣市, 以及台北市與高雄市, 但並不包含福建省金門縣與連江

縣。² 該研究於2002年4月中旬完成全國性民意調查,面訪2,022個年齡滿20歲以上具有投票權之公民(黃紀,2002: 9-10)。關於問卷措辭與選項,以及變數之重新編碼,請參閱附錄。

在分析模型中,依變數為民眾在2001年縣市長暨立法委員競選期間從事政治活動和投票參與。從事政治活動依序區分為「高度政治活動」、「中度政治活動」、「低度政治活動」與「無從事任何政治活動」四類,以「無從事任何政治活動」為參照組。投票參與係選民在2001年縣市長與立法委員選舉的投票情形,區分為「有投票」與「沒有投票」兩類,以「沒有投票」為參照組。在自變數方面,除了年齡與政治知識為「連續變數」(continuous variable)³ 之外,其餘自變數均屬於「質變數」(qualitative variable),故須以虛擬變數登錄之。⁴ 在統計模型的選擇方面,根據

2 本研究未將金門縣與連江縣納入分析。福建省所屬金門縣與連江縣地區由於特殊環境需要,直到1992年政府才宣告解除臨時戒嚴,終止戰地政務,逐步實施地方自治,並在1993年首度民選地方行政首長。儘管無法考量這兩個地區,筆者相信將無礙於本研究的完整性與代表性。

3 五項測量政治知識的題目,作者將答對者登錄為1,「答錯」、「不知道」、「拒答」則登錄為0。之後,再將此進行加總,成為從0至5的連續變數。得分愈高者,表示政治知識程度愈高,反之亦然。

4 在性別方面,以「女性」為參照組。在省籍方面,區分為「客家人」、「閩南人」、「大陸各省市人」,以「閩南人」為參照組。在教育程度方面,區分為「小學程度以下」、「國中程度」、「高中職程度」、「專科程度以上」,以「專科程度以上」為參照組。在經濟收入方面,區分為「低收入」、「中收入」、「高收入」,以「低收入」為參照組。在交叉壓力社會網絡方面,區分為「低度」與「高度」,以「高度」為參照組。在政黨認同方面,區分為「泛藍認同者」、「泛綠認同者」、「獨立選民」,以「獨立選民」為參照組。在族群認同方面,區分為「台灣人」、「既是台灣人也是中國人」、「中國人」,以「既是台灣人也是中國人」為參照組。在統獨立場方面,區分為「偏向統

依變數之性質，從事政治活動的各種選項之間具有順序關係，屬於「有序多分變數」(ordered polytomous variable)，故採用「有序勝算對數模型」。至於投票參與，其屬於「二元類別變數」(dichotomous variable)，故採用「勝算對數模型」。模型以統計軟體 STATA 8.0 進行資料檢定與分析。

表 9-3 與表 9-4 所示，為影響選民從事政治活動和投票參與的分析結果。其資料所呈現的意涵為，選民個人基本特徵與政治態度影響政治參與的迴歸係數與標準誤。總體而言，依據「準決定係數」(pseudo coefficient of determination, pseudo R^2)，分別可解釋約 4.13% 從事政治活動的變異量、19.1% 縣市長投票參與的變異量，以及 15.2% 立法委員投票參與的變異量。⁵

在 2001 年競選期間從事政治活動方面，表 9-3 顯示，年齡、經濟收入、族群認同、交叉網絡、政黨認同，以及統獨立場，為解釋選民政治參與的重要指標；反觀，性別、省籍、教育程度，以及政治功效意識，均未達統計上的顯著水準，顯示這些因素對於選民政治參與並無明顯影響。在投票參與方面，表 9-4 顯示，年齡、教育程度、交叉網絡、統獨立場，以及政治知識，為解釋民眾是否參與 2001 年縣市長選舉投票的重要指標；反觀，性別、省籍、經

一」、「偏向獨立」、「維持現狀」，以「維持現狀」為參照組。在外在與內在功效意識方面，均區分為「低度」與「高度」等兩類，以「低度」為參照組。

- 5 必須說明的是，在本研究分析模型所設定的自變數中，並無存在著「共線」(multicollinearity) 的問題。吾人檢視這些自變數的「相關係數」(correlation coefficients)，皆未達一般判別共線的程度 ($r > 0.85$)。由於資料處理過程的相關分析甚多，礙於篇幅有限，本文無法詳盡陳述。對於分析資料和結果有興趣之讀者，敬請不吝與作者聯繫，作者樂於提供詳細的資訊。

表 9-3 2001 年縣市長暨立法委員選舉期間從事政治活動之有序勝算對數模型分析結果

	從事政治活動的程度	
	迴歸係數	標準誤
常數一	1.871***	0.372
常數二	3.832***	0.389
常數三	5.230***	0.412
性別 (男性)	0.037	0.134
年齡	0.012*	0.006
省籍		
客家人	0.177	0.205
大陸各省市人	-0.056	0.204
教育程度		
小學程度以下	-0.170	0.255
國中程度	0.016	0.224
高中職程度	0.097	0.156
經濟收入		
中收入	0.257	0.171
高收入	0.491**	0.168
低度交叉壓力社會網絡	0.290*	0.132
政黨認同		
泛藍認同者	0.814***	0.180
泛綠認同者	0.605**	0.186
族群認同		
台灣人	0.312*	0.157
中國人	0.094	0.238
統獨立場		
偏向統一	0.271	0.152
偏向獨立	0.545**	0.195
政治功效意識		
高度外在功效意識	0.159	0.139
高度內在功效意識	0.005	0.143
政治知識	0.131	0.068

Chi-square = 88.09; Pseudo R^2 = 0.0413; n = 909

說明: * $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$; 顯著水準係採雙側檢定 (level of significance for two-tailed test)。

表 9-4 2001 年縣市長暨立法委員選舉投票參與之勝算對數模型分析結果

	縣市長投票參與		立法委員投票參與	
	迴歸係數	標準誤	迴歸係數	標準誤
常數	-2.956***	0.682	-2.598***	0.602
性別 (男性)	0.019	0.238	-0.175	0.214
年齡	0.081***	0.014	0.076***	0.012
省籍				
客家人	0.072	0.352	-0.088	0.316
大陸各省市人	0.161	0.359	0.493	0.359
教育程度				
小學程度以下	1.614*	0.793	0.500	0.521
國中程度	0.496	0.382	0.248	0.355
高中職程度	0.263	0.261	0.202	0.240
經濟收入				
中收入	-0.225	0.294	-0.098	0.271
高收入	-0.156	0.287	-0.067	0.262
低度交叉壓力社會網絡	0.754**	0.243	0.510*	0.217
政黨認同				
泛藍認同者	0.470	0.292	0.252	0.267
泛綠認同者	0.437	0.302	0.340	0.276
族群認同				
台灣人	-0.091	0.268	-0.162	0.240
中國人	-0.259	0.402	-0.483	0.362
統獨立場				
偏向統一	-0.551*	0.251	-0.337	0.227
偏向獨立	0.552	0.389	0.632	0.359
政治功效意識				
高度外在功效意識	-0.294	0.243	0.159	0.214
高度內在功效意識	-0.091	0.246	-0.243	0.220
政治知識	0.334**	0.117	0.328**	0.107

縣市長投票參與: Chi-square = 126.51; Pseudo R^2 = 0.1913; n = 737

立法委員投票參與: Chi-square = 118.39; Pseudo R^2 = 0.1524; n = 906

說明: * p < .05; ** p < .01; *** p < .001; 顯著水準係採雙側檢定 (level of significance for two-tailed test)。

濟收入、政黨認同、族群認同,以及政治功效意識,均未達統計上的顯著水準,顯示這些因素對於選民的投票參與並無明顯影響。此外,在立法委員投票參與方面,數據顯示,年齡、交叉網絡,以及政治知識,為解釋民眾是否參與投票的重要指標;反觀,性別、省籍、教育水準、經濟收入、政黨認同、族群認同、統獨立場,以及政治功效意識,均未達統計的顯著水準,顯示這些因素對於選民的投票參與並無明顯影響。

經過整體比較之後,茲針對影響從事政治活動和投票參與的變數,分述如下。首先,在競選期間從事政治活動方面,表 9-3 所示,高收入的選民,相較於低收入的選民,其政治參與程度相對較高;這可能是因為此類的選民擁有較多的資源、時間與能力,蒐集政治相關資訊,以積極參與政治事務。這種情形與本文的預期方向相當吻合。

就民眾的政黨取向而言,實證資料顯示,政黨認同對於民眾從事政治活動確實具有顯著影響。無論是泛綠認同者或者是泛藍支持者,相較於獨立選民,其政治參與程度相對較高;這可能是因為此類的選民較易成為政黨動員的對象,以積極參與政治事務。這種情形與本文的預期方向相當吻合。

諸多研究證實,族群認同係國內經驗政治研究甚為重要的變數。數據顯示,相對於自認是「既是台灣人也是中國人」的選民,認為自己是「台灣人」者其政治參與程度較高。其可能原因是,近十餘年來,隨著民主化的開展,本土意識逐漸抬頭,部分民眾強調本身「台灣人」的認知取向。甚者,在 2000 年民進黨掌握中央執政權之後,更加激發本土意識,進而提升這群民眾的政治參

與程度。

在統獨立場方面,相較於主張維持現狀的選民,認為台灣應朝向獨立方向發展者其政治參與程度較高。由於統獨爭議係我國當前重要議題,特別是近來選舉,統獨議題持續造成朝野政黨的對立,因此,無論是認為台灣應朝向統一或者獨立的選民,似乎均容易受到動員而增加政治參與的程度。尤其在民進黨執政之後,其在統獨光譜上傾向於台灣獨立,似乎更激發主張台獨人士的政治參與行爲。

選民的年齡差異得以反映在政治參與,為本研究關注的焦點。此實證發現大致符合本文所提出之研究假設;資料顯示,隨著年齡的增長,民眾政治參與程度逐漸提升。依據生命週期效應的觀點,這樣的影響來自於隨著年齡的增長,以及政治經驗與社會資訊的累積。

在投票參與方面,表 9-4 顯示,相較於專科程度以上者,小學以下教育程度的選民,其投票參與程度較高。這項結果迥異於以往的研究,是值得繼續探究的議題。解釋這種現象的可能原因是,教育程度愈高者,對於政府施政作為感到不滿意之處較多,因此選擇以拒絕投票的方式來表達其意見。

無疑地,統獨爭議係當前我國關鍵政治議題之一。在 2001 年縣市長選舉中,相較於主張維持現狀的選民,認為兩岸應朝向統一者的選民,其投票參與程度較低。反觀,贊同台灣應朝向獨立方向發展的選民其投票參與程度,則與主張維持現狀立場者無明顯差異。此結果與本文研究預期的方向大致相符,亦即民進黨在掌握中央政權之後,抱持統一立場者的投票參與意願呈現

下降的趨勢。

政治知識的高低形塑個人對於政治事務的價值與判斷,影響政治態度的形成,並且提供選民對政治體系的基本瞭解。實證資料顯示,政治知識對於選民投票參與的影響確實不容小覷。就相當程度而言,政治知識愈高者,其投票參與程度亦隨之增加。這似乎表示,政治知識較高的選民易於蒐集政治資訊,且較有能力將這些資訊整合,其政治態度較趨穩定,因此投票動機較為明顯。

至於本文所關注的年齡群體對於投票參與的影響,數據顯示,在 2001 年縣市長與立法委員選舉中,相較於年紀較輕者,年紀愈長的選民其投票參與程度就愈高。此結果與生命週期效應的研究假設相當吻合。換言之,年齡愈輕的選民對於政治體系的認知較為薄弱,對於投票對象的情感依附不深且不固定,因此投票意願較為低落,反之亦然;此結果再度證實民眾年齡對於政治參與的影響。

四、結論與建議

從選舉研究的角度視之,本研究旨在探討民眾年齡對於政治活動與投票參與的影響。本研究擷取五波「台灣社會變遷基本調查計畫」,描述 1989 年、1992 年、1995 年、2001 年,以及 2004 年歷屆立法委員選舉中,嘗試比較不同年齡群體的投票參與程度。猶如生命週期效應的觀點所言,年輕族群的投票率最低,隨著年齡的增長而投票率則穩定地成長。必須強調的是,老年人成為投

票率最高的世代,不僅高過於青壯年,同時也勝過中壯年階層。

再者,本研究採用 TEDS 2001 資料,藉由「有序勝算對數模型」和「勝算對數模型」進行檢證。總體而言,相關證據多數印證本文所提出的研究假設。綜合研究結果,摘述以下結論。首先,在競選期間民眾從事政治活動方面,年齡、經濟收入、政黨認同、族群認同與統獨立場,係解釋選民政治參與的關鍵變數,而且其影響方向除了族群認同之外,與研究假設大致相符。其次,在投票參與方面,無論在縣市長或是立法委員選舉中,年齡係影響選民投票意願的重要因素。再者,在縣市長選舉中,教育程度、統獨立場與政治知識,為解釋選民投票參與的關鍵變數,而且其影響方向除了教育程度之外,與研究假設大致相符。在立法委員選舉中,政治知識為解釋選民投票參與的關鍵變數,而且其影響方向與研究假設大致相符。更重要的是,在考量其他變數的影響之下,年齡對於民眾政治參與具有相當的解釋力。

本研究大致確定年齡對於政治參與的影響。必須強調的是,儘管本研究以「生命週期效應」做為分析架構,然而並非試圖否定其他學術文獻著重於「世代效應」的解釋途徑。相反地,作者堅信,不同研究途徑各有其長、各具特色;較為適宜的做法是,端賴研究目的選擇研究途徑。此外,筆者認為,關於年齡和政治參與的研究,顯然仍有寬廣的揮灑空間,若能結合其他社會人口因素與政治動員等研究途徑,將能提供往後相關研究更為多元的分析角度。再者,在研究設計方面,實證研究屬於「跨區分析」(cross-sectional analysis),未來研究規劃若能兼顧「縱向分析」(longitudinal analysis),將年齡因素運用於其他類型的政治參與

和投票行爲，應爲饒富意義的思考方向。基本上，作者將本文視爲基礎性質的研究，或可視爲未來研究的起點，更希望拋磚引玉，激發國內學界對於老人政治參與的重視與關切。

附錄: TEDS 2001 問卷題目節錄與重新編碼

競選期間從事政治活動

B6. 下面是一些在選舉期間，選民可能會有的參與經驗。請您回想 (台: 想看麥) 在去年立法委員選舉期間，您有沒有從事下列 (台: 這些) 的事情?

B6a. 遊說 (台: 說服) 別人投票給某位候選人或某個政黨。

(1) 有 (2) 沒有

B6aa. 請問您多常這樣做 (台: 敢有頂頂這樣做)?

(1) 非常頻繁 (2) 偶而幾次 (3) 次數很少

B6b. 請問您有沒有 (台: 敢有) 表達對某一候選人或政黨的支持，例如參加競選遊行、造勢活動、配戴或懸掛標誌或旗幟，或者以其他方式?

(1) 有 (2) 沒有

B6bb. 請問您多常這樣做 (敢有頂頂這樣做)?

(1) 非常頻繁 (2) 偶而幾次 (3) 次數很少

B7. 另外, 請問您在去年立法委員選舉期間, 有沒有從事下列活動?

- (1) 閱讀選舉公報
- (2) 閱讀候選人的傳單、快報或報刊廣告
- (3) 觀看候選人的電視辯論會或政見發表會
- (4) 擔任候選人或政黨的助選工作人員或義工
- (5) 參加為候選人而舉辦的集會或餐會等活動
- (6) 參加候選人的後援會
- (7) 提醒親友觀看候選人的電視辯論會或政見發表會
- (8) 與他人談論候選人的優缺點
- (9) 捐款 (包括購買餐券、紀念品)
- (0) 都沒有

投票參與

H1. 請問這次 (去年 12 月) 的縣 (市) 長選舉您有沒有去投票?

- (1) 有 (0) 沒有
- (不知道、拒答, 以及受訪地區為台北市與高雄市設定為遺漏值)

H3. 請問這次 (去年 12 月) 的立法委員選舉您有沒有去投票?

- (1) 有 (0) 沒有
- (不知道、拒答設定為遺漏值)

性別

L20. 受訪者性別: (1) 男 (2) 女

年齡

L1. 請問您是民國幾年出生的?

(如受訪者無法回答出生年, 則改問現在幾歲, 並換算成出生年填入, 即 $91 - \text{年齡} = \text{出生年}$)

(不知道、拒答設定為遺漏值)

省籍

L2. 請問您的父親是本省客家人、本省閩南 (台: 河洛) 人、大陸各省市, 還是原住民?

(1) 本省客家人 (2) 本省閩南人 (4) 大陸各省市人
(原住民、香港人、日本人、越南人、緬甸華僑、訪員漏問、不知道、拒答設定為遺漏值)

教育程度

L6. 請問您的教育程度是什麼 (台: 您讀到什麼學校)?

(1) 小學程度以下 (不識字、識字但未入學、小學肄業小與學畢業)

- (2) 國中程度 (國、初中肄業與國、初中畢業)
- (3) 高中職程度 (高中、職肄業與高中、職畢業)
- (4) 專科以上 (專科畢業、大學肄業、大學畢業與研究所)
- (訪員漏問、拒答設定為遺漏值)

經濟收入

L17. 請問您家庭每個月總收入大約是: (包括薪資以外的其他收入, 如房租、股利等)

- (1) 26,000 元以下 (2) 26,000 元以上至 38,000 元 (3) 38,000 元以上至 48,000 元 (4) 48,000 元以上至 56,000 元 (5) 56,000 元以上至 65,000 元 (6) 65,000 元以上至 75,000 元 (7) 75,000 元以上至 86,000 元 (8) 86,000 元以上至 103,000 元 (9) 103,000 元以上至 150,000 元 (10) 150,000 元以上

(不知道、不一定、拒答設為遺漏值)

(重新編碼: 將 26,000 元以下、26,000 元以上至 38,000 元, 以及 38,000 元以上至 48,000 元, 重新編碼為 1, 表示「低收入」; 48,000 元以上至 56,000 元、56,000 元以上至 65,000 元, 以及 65,000 元以上至 75,000 元, 重新編碼為 2, 表示「中收入」; 75,000 元以上至 86,000 元、86,000 元以上至 103,000 元、103,000 元以上至 150,000 元, 以及 150,000 元以上, 重新編碼為 3, 表示「高收入」)

交叉網絡

B1B. 比較常與您討論有關政治或選舉議題的人,他們所支持的政黨是不是和您一樣?

(1) 低度交叉壓力社會網絡 (完全相同與大部分相同)

(2) 高度交叉壓力社會網絡 (少有相同與完全不同)

(漏問、不知道、拒答、很難說、無意見、跳答設為遺漏值)

政黨認同

K6. 請問您是否 (台: 敢有) 偏向哪一個政黨?

(1) 有 (跳問 K6b) (2) 沒有

(訪員漏問、不知道、拒答設定為遺漏值)

K6a. 那相對來說 (台: 那安捏比較起來), 請問您有沒有稍微偏向哪一個政黨?

(1) 有 (續問 K6b) (4) 沒有 (回答「有」者為獨立選民; 訪員漏問、不知道、拒答設定為遺漏值)

K6b. 請問是哪一個政黨?

(1) 泛藍 (國民黨、親民黨、親民黨與新黨、國民黨 + 新黨 + 親民黨、國民黨 + 親民黨)

(3) 泛綠 (民進黨、建國黨、台灣團結聯盟、民進黨 + 台灣團結聯盟)

(綠黨、非外省人黨、在野黨、訪員漏問、不知道、拒答設定為遺漏值)

族群認同

K1. 在我們 (台語: 咱) 社會上, 有人說自己是「台灣人」, 也有人說自己是「中國人」, 也有人說都是。請問您認為自己是「台灣人」、「中國人」, 或者都是?

(1) 台灣人 (3) 都是 (2) 中國人 (2) 中華民國人
(訪員漏問、不知道、拒答設定為遺漏值)

統獨立場

K2. 關於台灣和大陸的關係, 請問您比較偏向哪一種?

(1) 偏向統一 (儘快統一與維持現狀, 以後走向統一)

(2) 偏向獨立 (儘快獨立與維持現狀, 以後走向獨立)

(3) 維持現狀 (維持現狀, 看情形再決定獨立或統一與永遠維持現狀)

(其它、訪員漏問、看情形、不一定、無意見、不知道、拒答設定為遺漏值)

外在功效意識

C1. 有人說, 我們一般老百姓對政府的作為, 沒有任何影響力。

請問您同意還是不同意這種說法?

(1) 非常同意 (2) 同意 (3) 不同意 (4) 非常不同意
(無意見、不知道、看情形、拒答設為遺漏值)

C2. 有人說, 政府官員不會在乎 (台: 不會管) 我們一般老百姓的想法。請問您同意還是不同意這種說法?

(1) 非常同意 (2) 同意 (3) 不同意 (4) 非常不同意
(無意見、不知道、看情形、拒答設為遺漏值)

(重新編碼: 將兩者合併之後, 其得分原本應為 1 至 8 等 8 個等級, 1 至 4 歸類為「低度外在功效意識」, 5 至 8 歸類為「高度外在功效意識」, 得分愈高者, 代表其政治參與程度愈高)

內在功效意識

C3. 有人說, 政治有時候太複雜了, 所以我們一般老百姓實在搞不懂 (台: 不清楚)。請問您同意還是不同意這種說法?

(1) 低度內在功效意識 (非常同意與同意)
(2) 高度內在功效意識 (不同意與非常不同意)
(無意見、不知道、看情形、拒答設為遺漏值)

政治知識

G1. 請問您: 現在的副總統是哪一位?

(1) 對 (0) 錯 (0) 拒答 (0) 不知道

G2. 請問您: 中國大陸國家主席是誰?

(1) 對 (0) 錯 (0) 拒答 (0) 不知道

G3. 請問您: 現任美國總統是誰?

(1) 對 (0) 錯 (0) 拒答 (0) 不知道

G4. 請問您: 立法委員的任期為幾年?

(1) 對 (0) 錯 (0) 拒答 (0) 不知道

G5. 請問您: 哪一個機關有權解釋憲法?

(1) 對 (0) 錯 (0) 拒答 (0) 不知道

(五項測量政治知識的題目, 作者將答對者登錄為 1, 「答錯」、「不知道」、「拒答」則登錄為 0。之後, 再將此進行加總, 成為從 0 至 5 的連續變數。得分愈高者, 表示政治知識程度愈高, 反之亦然。在表 9-4 進行政治知識與交叉網絡的交叉分析, 將此重新編碼; 0 至 1 屬於「低度」、2 至 3 屬於「中度」、4 至 5 屬於「高度」)。

參考文獻

內政部統計資訊服務網, 網址: <http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>, (查詢時間 2008 年 3 月 1 日)。

白秀雄 (1996), 《老人福利》, 台北: 三民書局。

吳重禮 (1999), 「美國聯邦政府老人行政署的功能及其執行支出之影響因素評析」, 《美歐季刊》, 13(3), 261-285。

陳陸輝 (2000),「台灣選民政黨認同的持續與變遷」,《選舉研究》,7(2), 109–141。

陳義彥 (1996),「不同族群政治文化的世代分析」,《政治學報》,27, 83–121。

黃紀 (2002),「2001年「台灣選舉與民主化調查」:民國九十年立法委員選舉全國大型民意調查研究」,國科會專題研究計畫結案報告。

劉義周 (1994),「台灣選民政黨形象的世代差異」,《選舉研究》,1(1), 53–73。

Abramson, P. R. (1975), *Generational Change in American Politics*, Lexington, MA: Lexington Books.

Achen, C. H. (1992), "Social Psychology, Demographic Variables, and Linear Regression: Breaking the Iron Triangle in Voting Research," *Political Behavior*, 14(3), 195–211.

Berelson, B. R., P. F. Lazarsfeld, and W. N. McPhee (1954), *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

Braungart, M. M. and R. G. Braungart (1990), "The Life-Course Development of Left- and Right-Wing Youth Activist Leaders from the 1960s," *Political Psychology*, 11(2), 243–282.

Campbell, A., P. E. Converse, W. E. Miller, and D. E. Stokes (1960), *The American Voter*, New York: John Wiley and Sons.

Converse, P. E. (1976), *The Dynamics of Party Support: Cohort-Analyzing Party Identification*, Beverly Hills, CA: Sage.

Conway, M. M. (1991), *Political Participation in the United States*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Day, C. L. (1993), "Older Americans' Attitudes toward the Medicare Catastrophic Coverage Act of 1988," *Journal of Politics*, 55(1), 167–177.

Gerber, A. S. and D. P. Green (1998), "Rational Learning and Partisan Atti-

- tudes," *American Journal of Political Science*, 42(3), 794–818.
- Huckfeldt, R., J. Sprague, and J. Levine (2000), "The Dynamics of Collective Deliberation in the 1996 Election: Campaign Effects on Accessibility, Certainty, and Accuracy," *American Political Science Review*, 94(3), 641–651.
- Huckfeldt, R., K. Ikeda, and F. U. Pappi (2000), "Political Expertise, Interdependent Citizens, and the Value Added Problem in Democratic Politics," *Japanese Journal of Political Science*, 1(2), 171–195.
- Lipset, S. M. (1981), *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press.
- Milbrath, L. and M. L. Goel (1977), *Political Participation*, Chicago, IL: Rand McNally.
- Rosenstone, S. J. and J. M. Hansen (2003), *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York: Longman.

第十章 人口老化對於轉型中民主政體之影響——一個理論性的初探

湯京平*

一、前言

人口高齡化已是全球性的趨勢。而這個趨勢將對各個社會造成什麼樣的衝擊，也已在不同的學科領域中，引發各種想像。相關研究在經濟領域中正快速地累積，在社會學（尤其社會福利以及社會工作）領域也多有斬獲。然而，在政治學的領域中，則多屬於政策應用層面的討論，對於更核心的問題，諸如民主、公平正義等價值的追求，仍少有著墨。緣此，本文希望利用既有的政治學知識，探索人口高齡化趨勢下可能展現出來的政治風貌，尤其我國仍處於民主鞏固的階段，許多政治制度都在改革的高度動態之下，規範性的政治傳統也尚待建立，與西方國家狀況可能

*國立政治大學政治學系教授。

不太一致，因此希望透過一些規範性理論的引導，檢視這發展趨勢對於轉型中民主政體的挑戰，作一個拋磚引玉的討論。

二、人口高齡化可能引起的政治效果

政治學界對於人口老化議題缺乏關注，主要是因為學者們依照直覺判斷，看不出來人口老化對於一個國家的政治風貌會有什麼戲劇性的影響。如果政治學被界定為「權威性資源分配」的研究，則對於資源分配的方式與結果影響較大的因素，應該是制度本身（如憲法層級的權力制衡架構、選舉制度、乃至於個別政策層級的決策機制），或影響制度運作的背景因素——常被提及者包括經濟結構（政商關係、侍從主義）、意識型態或政治文化（如法治精神、父權主義）、乃至於社會關係（如近年備受關注的「社會資本」）等。人口結構的變化，即便趨勢相當清楚，在實務上也有其重要性，但與比較核心的研究議題一直缺乏明顯的連結，因此對其可能產生的影響，學界也缺乏比較有系統的、具理論意涵的想像。然而，如果粗略地把政治行動的結果定義為「政策」，則我們仍然可以從政策的需求面與供給面等不同角度，有系統地推論人口高齡化對於民主政治的運作與表現等面向有何影響。

由於政策的需求源於社會（個別的人民以及由人民組成的社群團體），因此人口結構的改變，可以推論出政策需求面的變化，進而展現人口老化對政治風貌的可能影響。社會中高齡人口增加在政策需求上最顯著的效果，是社會服務及福利需求的大幅

增加。高齡人口最迫切需要的政策項目包括收入資助 (income supports, 如退休金與老人年金)、照護及教育 (care and education)、專業醫療服務 (health and medical service) 等。這些社會服務或支持體系, 將對政府財政形成異常沈重的負擔, 並進而引發財富重分配的效果。

命題 1: 人口結構高齡化將強化以自利為訴求的「客戶型政治」 (client politics), 降低政策理想性與道德主義的風貌。

上述高齡人口的社會服務, 理論上可以透過市場機制由私部門來提供, 例如透過金融、保險市場所提供的退休金理財計畫, 以及醫療人壽保險等長期投資性的自我財務支持體系, 來保障個人在退休之後免於匱乏的生活品質。然而, 誠如許多經濟學家曾熱烈討論, 理性的個人在跨時間點的資源配置 (intertemporal allocation of resources) 上, 往往有短視近利的傾向 (Lind, 1982): 由於對於未來的不確定感, 目前一元的消費將比未來等額的消費享有更高的效用。兩種效用之間的差異, 往往因人而異, 而彌補這項差異的機制即為金融市場的利率。而在實務上, 轉換現今消費與未來消費的實際利率, 會因借款呆帳的機率等交易成本的存在而偏低, 因此往往讓理性的個人偏好當前的消費, 而對於未來的理財規劃, 則有投資不足的傾向。而這個傾向, 還可能由於個人的逃避或投機心理以及對未來不當預期等因素而受到強化, 導致市場失靈。

除了上述市場機制, 家庭、親友等社會網絡在傳統上也可能扮演重要的支持性角色, 為高齡者提供安養與照護的服務。然而,

與人口高齡化同時發生的諸多社會變遷，包括少子化與核心家庭化導致家庭成員減少，養兒防老的傳統受到嚴重的挑戰；都會化的居住方式以及工業社會的就業型態等，也往往降低親族等社會網絡在支持與照護高齡人口的功能。雖然諸如市場及社會網絡等機制，仍在高齡人口的社會服務上扮演重要的角色，但不足之處也日益明顯，冀望由政府透過相關社會政策加以填補。而政府的不當介入，則可能進一步弱化前述市場與網絡機制的功能 (Creedy and Disney, 1985)。

由於上述市場失靈現象的存在，即便從追求效率極大化的自由主義的觀點，政府介入也有其正當性，更何況從規範性的福利國觀點，主張所有國家，不論是基於國民的政治權利，還是為符政治經濟穩定發展所需，都必須保障其國民免於工業社會之意外災害、失業、病痛、耄耋之威脅 (Wilensky, 1975)。緣此，政府透過社會政策進行財富再分配，來保障其年長的國民能維持某種生活水平及基本尊嚴，不但富有人道主義的色彩，在本質上也算是追求社會公平正義理想的具體行動。

然而，這類社會政策的爭議不是應不應該存在，而是做多少以及如何做的問題。所有這類社會政策都會涉及受益者道德風險 (moral hazard) 的困境：當這類政策對受益人越慷慨，受益人的數量也會越大（潛在的受益人會設法讓自己符合條件成為合法的受益人），既有的受益人也越有動機改變行為以充分享受這些福利，因而可能導致更不平衡的財政收支，因稅賦而產生的經濟扭曲 (tax distortion) 也將更形嚴重 (Alvarado and Creedy, 1998)。這樣的結果，誠如 Lindbeck (1995) 所主張，會有總體經

濟上的惡性循環：龐大的社會政策支出在經濟不景氣時會導致更大的預算赤字及政府債務、更高的利率，以及更大的不確定性，因而形成更嚴重的不景氣。當政府介入的規範與習性被建立，人民對於社會福利政策的依賴更甚，上述惡性循環的現象也將被強化。因此，如何設定出合理的受益標準、並以降低社會政策對政府財政的依賴，遂成為每個國家必須面對的課題。

從這個角度觀察，傳統透過國家補助的高齡人口社會政策，事實上具有很強的政治性格。首先，它比較接近一種零和賽局 (zero-sum game) 的情境，不像許多經濟政策的作用在於設法增加社會成員的競爭力以及整體財富，而是將既有的整體財富在社會成員之間重新加以分配，導致某些成員多分得一些，其他成員就勢必得少分一些。¹ 這種「重分配政策」(redistributive policy) 容易造成社會成員在爭取公共資源上，形成對立競爭的態勢，刺激成員組成利益團體，透過選舉造勢、遊說、街頭抗爭乃至於訴訟等尋租手段，企圖影響政府決策。²

其次，若從這些老人社會政策的權力結構來分析，它們往往屬於少數人利益對抗公共利益的「客戶型政治」(client politics)。這類政治結構的特色是政策的利益由少數人享有，而政策的成本則分散給社會的多數民眾一起承擔。典型的例子是以特定身份為補貼對象的福利措施，如老人年金，老農津貼，以及過於優

1 就間接的效果而言，若年長者本來需要其子女等其他社會成員擔負照護成本，能夠透過政府提供的服務導致這些成員生產力增加，則這類社會政策也算有擴大整體財富的「正和」(positive-sum) 效果。

2 根據 Lowi (1964) 知名的政策分類，政策可分為一般將政策區分為管制型政策、分配型政策，以及重分配政策。

渥導致財務失衡而需要政府大規模補貼的退休方案等，都是以老人為受益對象，但由廣大的納稅人共同擔負其成本。因為受益的標的團體非常明確，且實質利益提供明確的誘因，加上受益團體相對於成本擔負者人數較少而同質性較高，比較容易克服集體行動中搭便車的問題，而對政府形成足夠的壓力，制訂出對他們有利的政策。反之，標的團體以外的社會成員雖然必須擔負成本，但一方面因分攤者眾，成本被稀釋到微不足道，不足以形成動員杯葛的誘因，二方面這種擋人財路的行動容易樹敵，更理性的作法是與其結盟，另提政策方案將自己列為受益人，以滾木立法(log-rolling)的方式一起爭食預算大餅。

此類失衡利益分配結構下的政策方案，不但在決策過程中鼓勵利益團體爭取排他性利益，也容易在選舉與政黨競爭的環境中強化這些方案的政治可行性。根據累積的研究指出，高齡的選民不但投票率特別高 (Goerres, 2007; 吳重禮, 前章)，也可能和中年 (Cooley and Soares, 1999) 與貧窮的 (Meltzer and Richard, 1981) 選民，形成有力的利益聯盟，爭取候選人為其利益背書。為回應這樣的政治市場，處於競爭中的政黨也可能在選戰中競相加碼，開立競選支票，爭取這些選民的支持。我國許多老人社會福利方案，都在選舉前被提出來熱烈討論甚至定案，略可以呈現出這樣的關連性。詳如表 10-1。

表 10-1 選舉與老人福利

老年福利政策	
1993.11.27 第 12 屆縣市長選舉	1993.7 「中低收入老人生活津貼」, 家庭總收入平均每人每月未達最低生活費用標準 1.5 至 2.5 倍者, 每人每月發給 3,000 元, 1.5 倍以下為 6,000 元。
1995.12.2 第 3 屆立法委員選舉	1995.5 通過「老年農民福利津貼暫行條例」, 月領 3,000 元。
2000.3.18 第 10 任總統 (副總統) 選舉	2000.3 內政部試辦「中低收入老人特別照顧津貼」, 每月補助 5,000 元, 各地方政府依財政現況辦理。
2002.12.7 第 3 屆北高市長、 第 9 屆台北市議員、 第 6 屆高雄市議員選舉	2002.5 通過「敬老福利津貼暫行條例」, 月領 3,000 元。
2004.3.20 第 11 任總統 (副總統) 選舉	2003.12 修改「老年農民福利津貼暫行條例」, 增為月領 4,000 元 (2004.1 施行)。
2005.12.3 第 15 屆縣 (市) 長、 第 16 屆縣 (市) 議員選舉	2005.12 修改「老年農民福利津貼暫行條例」, 增為月領 5,000 元 (2006.1 施行)。
2008.1.12 第 7 屆立法委員選舉	2007.6 修改「老年農民福利津貼暫行條例」, 增為月領 6,000 元 (2007.8 施行)。
2008.3.22 第 12 任總統 (副總統) 選舉	

與「客戶型政治」對蹠的利益分配結構是「創業型政治」(entrepreneurial politics)。³ 其特色是由少數成員擔負政策的成本,但多數成員甚至社會整體可以共享政策成果。這種利益結構理論上不容易動員足夠的政治支持能量,而反彈的力道卻可能非常強勁,導致政策困難度甚高,因此需要具備企業家創業的精神與創意來化解政治僵局。這種公益型的政策在新社會運動(如環境運動、兩性平權運動等)興起後,以社會立法的形式大幅增加,顯示在某種政治經濟與社會條件的配合下,還是可能出現以社會正義為主要訴求的公共政策。

在民主社會中,選民利用政治活動在既有的決策機制下影響政府決策,尋求自身利益極大化,在多元民主的理論架構下,毋寧是天經地義且值得鼓勵的事。然而,從國家預算分配的觀點,在總額不變的前提下,若有更大比例的預算被分配給特定利益團體消費,就剩下相對較少的預算,能被保留給集體或公共利益(利益共享的、具理想性的、利益代表性不足的弱勢團體或未來世代等)或投資性的項目上。換句話說,如果高齡化社會強化了追求私利的客戶型政治,將壓抑公共政策的理想與道德面向,使其政治風貌更趨於世俗化。

命題 2: 新興民主政體的人口高齡化將使其政治風貌有更明顯的自利傾向。

理論上影響政治風貌的因素甚多,與新興民主國家比較相關

3 根據 Wilson (1995) 的分類,另外還有利益與成本都集中在少數人身上的情境,被稱為「利益團體政治」(interest-group politics),以及利益與成本都分散在多數人身上的情境,被稱為「多數政治」(majoritarian politics)。

的決定因素是市民社會與法治基礎。誠如 Rose and Shin (2001) 指出, 第三波民主風潮中, 各國多以「回推式民主化」(democratization backwards) 的模式進行政治改革: 其在欠缺法治基礎的狀況下倉促實施選舉等民主競爭制度的同時, 必須一併確立法治的基本原則, 同時發展市民社會的自主性, 不像歐美等西方民主化的過程, 在採行投票等競爭性民主制度時, 已先有了穩定而強大的市民社會, 並已建立了依法治國的傳統, 讓選舉與政策競爭在法治的框架之下進行, 其結果受到司法體系的審查、認可與保障, 而自主的市民社會, 則能在過程中透過制度的保障影響並監督政府的施政。

在高齡化社會的議題中, 市民社會與法治基礎對政策風貌的影響非常深遠。近年累積的政策研究指出, 市民社會的品質將影響政策的成果與風貌, 如在西方民主國家, 社會資本的存量會影響政策表現 (如 Putnam, 1993)。關於民主化情境下的研究, 則有學者主張其市民社會的成長, 將攸關「創業型政治」的可能 (Tang, 2003)。如前所述, 創業型政治的情境乃少數人擔負成本以謀求多數人的利益。多數而分散的利益涉入人因為動員困難, 一般而言很難和集中且能夠高度動員的成本負擔者抗衡。但在新社會運動盛行時, 大量社會立法的政策過程中可以發現, 專業團體結合了社會運動團體, 可能在此過程中扮演政治企業家 (political entrepreneur) 的角色, 除連結資助者 (patrons), 募集資源, 也尋求制度的槓桿機制-如各行政層級的否決點 (veto points) 與立法過程中的程序細節與協商機制等, 以小搏大地對抗對立的政治勢力。而這類專業與社運團體則必須在相對自主的市民社會中

孕育, 而其對政策的影響力, 則明顯受制於該社會法治精神的成熟, 以及其政治體系政策參與制度的細緻與完整。這些部分都是初生民主體制 (nascent democracy) 比較欠缺的素質。

隨著民主運作逐漸成熟, 雖然客戶型政治的力道不一定會減弱, 但創業型政治的成功機率卻可能會明顯增加。以台灣為例, 因應人口老化所增加的政府財政負擔確實大幅攀升, 而全球化競爭的經濟環境也限制政府的徵稅以及要求企業分擔相關費用 (如退休金) 的空間, 因此設法以社會保險 (主要由政策受益者自行負擔成本, 比較接近創業型政治) 取代社會福利 (由所有納稅人負擔成本, 高齡人口享受利益, 典型的客戶型政治), 成為重要課題。我國自 1990 年初期開始研議以社會保險為主軸的國民年金法案, 經過十多年的努力, 終於在 2007 年通過, 原則上採納社福團體「柔性強制納保」的社會保險模式, 可謂我國高齡社會政策的里程碑, 展現了我國創業型政治的可能。

三、結論

本研究指出一個悲觀的發展趨勢, 亦即, 人口結構高齡化將導致自利型政治活動的增加, 引發利益團體尋租活動上的競爭, 讓政治風貌中的道德主義與理想性成分降低。然而, 同時影響政治風貌的因素則有市民社會與法治基礎等因素, 可能緩和這樣的趨勢。對於新興的民主體制而言, 因市民社會與法治基礎的欠缺, 可能導致人口老化的不利影響可能特別明顯。不過隨著民主鞏

固的效果逐步展現,原本趨於自利的政治風貌也可能獲得重大的改善。這些推論和初步的實證探索希望能引發學界對此議題深入調查的興趣。

參考文獻

吳重禮, 前章。

- Alvarado, J. and J. Creedy (1998), *Population Ageing, Migration, and Social Expenditure*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Cooley, T. F. and J. Soares (1999), "A Positive Theory of Social Security Based on Reputation," *Journal of Political Economy*, 107(1), 135–160.
- Creedy, J. and R. Disney (1985), *Social Insurance in Transition: An Economic Analysis*, Oxford: Clarendon Press.
- Goerres, A. (2007), "Why are Older People More Likely to Vote? The Impact of Ageing on Electoral Turnout in Europe," *British Journal of Politics and International Relations*, 9(1), 90–121.
- Lind, R. C. (1982), *Discounting for Time and Risk in Energy Policy*, Washington, DC: Resources for the Future.
- Lindbeck, A. (1995), "Hazardous Welfare-State Dynamics," *American Economic Review*, 85(2), 9–15.
- Meltzer A. H. and S. F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Government," *The Journal of Political Economy*, 89(5), 914–927.
- Putnam, Robert. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Rose, R. and D. C. Shin (2001), "Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies," *British Journal of Political Science*, 31(2), 331–354.
- Tang, C.-P. (2003), "Democratizing Urban Politics and Civic Environmentalism in Taiwan," *The China Quarterly*, 176, 1029–1051.
- Lowi, T. J. (1964), "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory," *World Politics*, 16(4), 677–715.
- Wilensky, H. L. (1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Wilson, J. Q. (1995), *Political Organizations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

第十一章 人口老化下的社會政策

蘇偉業*

一、前言

在經過戰後幾十年和平及人口經濟高速增長之世代，台灣人口已開始轉進出生率與死亡率兩者皆低的階段。自 1983 年以降，台灣總生育率 (Total Fertility Rate) 已降至低於 2.1 之替代水準，¹ 2007 年更降至 1.1 之超低水準，預估台灣人口會提早在 2019 年前出現負增長。² 就算出生率或人口成長情況在來年能被扭轉，人口的加速老化仍是難以避免的。但人口老化是否真的如像洪水猛獸般可怕？它的可怕是因為我們現存的社會體制是以經濟「增長」(growth) 作為導向，人口老化將威脅經濟，並進一步危害一般依附這體制下之老百姓的生活安全。但若我們能慢慢轉移

*國立政治大學公共行政學系副教授。

1 「總生育率」係指平均每位婦女 (15 至 49 歲之間) 一生中所生育之子女數。

2 聯合報 (2008 年 1 月 15 日), A13 版/綜合。

經濟增長導向之社會模式,改變我們的體制,人口老化未嘗不是一個促進社會進步之契機。問題是我們要以適當的社會政策作回應及重塑社會體制,這亦是馬英九新政府必須審慎思考及規劃之議題。

在繼續討論人口老化下的社會政策前,首先釐清人口老化的社會政策所指為何? 第一、人口老化的社會政策並非指老人政策,它應是針對整體社會結構改變的總體性政策;³ 第二、它是對人類生命歷程 (life course)、⁴ 社會關係及國家/社會關係改變的重新審視; 第三、利用國家權力,對這些改變作出恰當的回應; 第四、而這些回應可能是代表著我們的社會政策會從「經濟增長導向」(economic-growth orientation) 過渡至「社會發展導向」(social-development orientation)。

二、人口老化社會之涵義

人口老化之出現,並不是簡單的出生率過低及人類壽命延長的現象,其背後隱含著很多社會型態之轉變。首先是平均人口教育水準之提升,促進了人口晚婚現象,而教育水準較高的人口會多花時間於追求多樣的生活型態或過程,相對減少對撫養下一

3 社會政策並不非等同社會福利政策,它是從社會角度切入涵蓋經濟、教育、勞工、福利、房屋等各項與社會基本活動有關之總體政策。

4 有關生命歷程之理論,參看 Mayer, K. U. (2004), "Whose lives? How History, Societies, and Institutions Define and Shape Life Courses," *Research in Human Development*, 1(3), 161-187.

代所投入之時間。另一方面,培養下一代的成本也不斷增加,就算現今是以雙薪家庭爲主流,也很難承受這壓力。而雙薪家庭中之女方也希望於生兒育女外,發展自己的生活空間。以上兩項型態的轉變表示了「個人主義」(individualism)觀念進一步提升。其循環效果是下一代會在欠缺兄弟姐妹下成長,「個人主義」會進一步強化,因而衍生與以往不同類型的社會觀念及問題。最終,我們可以預見或正在經驗著社會效用 (utility) 及價值 (value) 的轉變。這種轉變可能隱含著社會正在進行一場「寧靜的革命」,我們不能迴避它,但有效的回應或許代表我們的社會發展階段能進一步提升。

無論如何,人口老化在現階段而言是一種潛在的威脅及挑戰。我們視其爲威脅是因爲它代表老人依賴率 (aged dependency rate) 的提升,增加下一代的負擔。而人口及勞動力的下降也會直接導致經濟萎縮,總額消費的下降。人口結構的老化也意味著對醫療或對老人照顧開支之增大。但這些威脅都是建基在一定的前提下,即我們社會仍是以追求粗放式成長與發展 (extensive growth and development) 作爲目的,社會每一位成員皆是作爲這部「經濟膨脹」機器的原材料兼燃料: 我們需要提煉原材料 (即教育), 使原材料成爲有效推進經濟膨脹的輸入項 (就業), 而膨脹也需要不斷的燃料消耗 (即消費) 去支撐。但原材料及燃料使用後的剩餘物就會成爲機器之負擔 (退休人士)。我們這部社會機器是以這種邏輯運作的,就算進入現在所謂後福特 (post-Fordist) 或後工業 (post-industrial) 時代,這邏輯仍然沒有改變,只是這個經濟膨脹過程變得不穩定及出現更多的矛盾。

若我們不能跳脫以上邏輯,人口老化必然會成為社會的威脅。相反,我們社會實可藉此機會反思調整,甚至改變我們的生存策略,從粗放式成長與發展過渡至集約式成長與發展 (intensive growth and development),即我們不再是追求經濟膨脹,而是改善我們各人的生活品質,⁵ 追求更多的自我實現及發揮。人類的生命歷程不再因服務於經濟膨脹機器,將自己矮化並被描述為「歷盡生命興衰」之客體輸入項;而使整個生命歷程都能主體性地貢獻社會。

而人口老化及減少也意味著可以紓緩主要由人類造成的環境污染,追求經濟膨脹之邏輯使人類不斷消耗資源,製造與大自然的緊張關係。自 2007 年起呈現的全球性物價飆升其中導因就是包含高經濟成長的人口大國對糧食消耗及其他資源需求的急速上升。經濟機器不斷膨脹表面上帶來了繁榮及商機,但其中充滿矛盾及風險,而人口過多正是這危機的根源所在。以往全球大部份人口處於落後發展階段,對物質需求及需求層次較低。一旦這些落後國家經濟起飛,全球的資源供需將面臨失衡。這才是我們真正的危機所在 (非人口下降)。

雖然台灣一嶼之人口變動不會對全球產生重要的效果,但台灣的 2,300 萬人口實在是太多了,資源之爭奪也十分激烈,澳洲那麼一個大陸現在亦僅有 2,000 萬人口而已。為什麼我們不能為人口減少而慶幸呢? 而人類造成的環境污染也製造更多的疾病。雖然理論上老齡人口增加是導致醫療負擔膨脹之主因,但我

5 參看 Moody, H. R. (1988), *Abundance of Life: Human Development Policies for an Aging Society*, New York: Columbia University Press.

們不能忽視現今不少疾病有年輕化的趨勢,這或多或少與人類跟大自然之緊張關係以及「經濟膨脹」機器內矛盾有關。

人口的老化也代表成熟的人口將為社會的主體,他們(特別是年屆退休者)應更能擺脫汲汲營營的枷鎖,追求更高層次的人生理想,更能奉行利他主義以其豐富經驗服務社會,這種富成效的老齡化 (productive aging) 不正是更為理想的社會狀態嗎?⁶

而在人口減少下,我們的資源分配也可以變得更為合理及豐富。經驗上人口大國可以經濟高速增長(因為有龐大的消費人口及相對廉價勞動力),但貧富懸殊問題一般會較為嚴重,近年經濟高速成長的中國大陸及印度就是典型。雖然人口減少無法帶動高速增長,但每人平均可獲取的資源卻可以提升,例如我們可以小班教學模式上課,提升教育素質。以北歐國家為例,它們的資源豐富,人口少,但經濟並不差也不落後;縱然不會產生很多億萬富翁,但平均每人分配到的資源卻比我們多。芬蘭每所綜合學校平均只有 150 人,每班人數不超過 20 人,這不讓人羨慕嗎?相對地,我國近年教育改革問題叢生,其中一個關鍵點就是由於社會競爭過度劇烈,導致學生、家長及學校的行為扭曲,任何動機善良的改革措施都會變成「錯誤的決策」——「好心做壞事」。教育場域變成一個「弱肉強食」的另類「殺戮戰場」,教育工作者不能因材施教;學生不能「真正」按志趣或能力傾向選擇其所學。這

6 有關 productive aging 的概念,參看 Bass, S. A. and F. G. Caro (2001), "Productive Aging: A Conceptual Framework," in N. Morrow-Howell, J. Hinterlong, and M. Sherraden (eds), *Productive Aging: Concepts and Challenges*, 37-78, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

些都是人口大國的經驗常態。

三、人口老化之對策

人口老化有危有機，問題關鍵是我們如何回應。在短期內或進入社會轉型之前，人口老化必然是一威脅。在現存之社會體制下，我們無法承受人口急速萎縮所帶來的衝擊，所以我們仍須制定措施扭轉或控制人口下降之趨勢。鼓勵生育措施是其中一項必須要素，也是現在我國政府對策之一，但更重要是政府的總體政策能使年輕一代對前景樂觀，再加上一些社會配套及週邊措施，使他們安心及在相對低壓力下撫養下一代。

除了鼓勵生育外，移民政策也不可忽視，政府應制定有效的移民政策，鼓勵外來人口移民台灣或來台工作。這不單可快速補充勞動力，也可以強化台灣的社會多元性及社會流動性。民進黨執政八年之本土化政策已使台灣變成「一潭死水」。其實「水量」（人口）多不多並不是關鍵，最重要是「活水」，台灣作為島國應對外抱持更開放的態度，透過環境及基礎建設的配合，吸引國外不同類型人士來台生活或工作，這樣台灣才會變得更有活力。我們回顧觀察，不少新興發展國家或經濟體都是透過移民潮來帶動發展，我們最熟悉的美國及鄰近的香港是最典型的例子。實際上台灣也是一個移民社會，移民對台灣社會發展是功不可沒。而所謂移民不單是移進本地，也有是移出台灣，然後再將外地經驗帶回台灣。總而言之，促進人口之流動是一種快速達至成效的抗

(人口) 老化劑藥。

當然, 以上是為社會體制過渡作短暫治標性的回應, 以降低人口老化帶來的陣痛。而更重要是我們要開始思考如何利用人口老化的趨勢, 替社會轉型。作為一種機會, 我們應將老齡人口視作為一種社會資源, 特別是在社會平均教育水準上升之下, 老齡人口絕對不是負擔, 而是一項財富, 特別是將他們納入社會各項治理工作, 在他們相對「後物質主義」(post-materialism) 效用偏好下, 我們的社會治理應能更為合理。

管仲曰:「衣食足, 而知榮辱。」要進入後物質主義的條件就是要物質已經充裕到一定之水平, 而台灣並未達至此水平。但我們可以借助人口老化之力, 促進生產力之提升, 當然這裡所指的提升是透過科技之進步達至, 而非透過進一步壓榨勞動力。若生產力可以不斷提升, 我們本身並不需要太擔心人口下降之問題。

要達至順利轉型, 政府的角色是十分重要, 因為正如上文所揭示, 我們的社會是一個「經濟增長導向」體制, 「產業成就模型」(industrial achievement model) 是我們社會政策的切入途徑, 我們所有的社會政策, 包括教育、勞工、房屋、福利等皆服膺於經濟成長這目標下。如何引導社會至後物質主義體制是我們所面臨最大的挑戰。⁷

7 「後物質主義」這個概念是由政治及社會科學家 Ronald Inglehart 於在 1970 年代他的著作 *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics* 裡所提出。本文所強調的後物質主義主要是強調社會制度能導入一種「各盡所能、各取所需」的理想社會。由於人類的生存發展動力再不是純粹的物質誘因, 所以經濟膨脹或規模經濟再不是我們社會發展所追求之途徑, 社會內更強調非計算性、非商品性或互助性之關係。

就此，政府必須就社會長遠發展制定策略，特別是我們要逐步突破由工業時代所界定的「生命歷程」，重新檢討我們下一代應有的「生命歷程」及社會關係，並透過教育、經濟、勞工及福利等各項政策落實之。最終，我們要透過對所有公民的培力 (empowerment) 提升民眾的整體生活素質，重新凝聚原子化的家庭及社會關係，而不是再將下一代變成「國家生產線」的齒輪，或因「經濟膨脹」機器內部矛盾而將他們催逼成分裂的利益團體。

四、結語 — 對台灣人口老化之建言

就台灣的人口老化問題，總體上本文認為大家應視它為一個契機多於威脅。回應策略上，短期內仍應作穩定人口之措施，惟因本文篤信「小國寡民」為善治之基礎，故長遠地應允許人口的緩慢下降。而政府也應透過調查研究預估人口老化可能帶來或正在衍生的社會問題，要在問題出現或惡化前作前瞻性的行動。最終，我們是希望過渡至一個強調生活品質的社會 (quality-of-life society)。這種社會應包含高品質的教育制度、集約式的成長及發展、排除污染及互助式的社會。而社會治理也由更多的公民導向 (citizenship-oriented) 的社會人 (social beings) 所推動。

上文提供了一個不同之思考方向，希冀台灣能藉人口老化之機過渡至後物質主義之體制。惟後物質主義體制仍是正在探索中之概念議題，本文並沒有提出很具體之方案，只欲作其拋磚引玉，腦力激盪之舉。筆者相信新政府將以「經濟優先」作為來年

執政之主要國策，以短期性而言，這是正確的切入點。但祈望為政者不要太多選舉思維，只想四年或八年之事情，我們要為長遠台灣發展定好長期策略。人口老化是危機，還是契機，正是考驗為政者之智慧。

國家圖書館出版品預行編目資料

台灣人口老化問題／羅紀琮主編. -- 初版. -- 臺北市：中研院經研所，孫運璿基金會，民 98.10

面：公分
含參考書目

ISBN：978-986-02-0093-5（平裝）

- | | |
|----------|-------|
| 1. 老年化問題 | 2. 老化 |
| 3. 人口問題 | 4. 臺灣 |

544.81

98018439

台灣人口老化問題

出版者／中央研究院經濟研究所
財團法人孫運璿學術基金會

發行人／彭信坤

主編／羅紀琮

編輯助理／劉美齡、管怡雯

出版地／中華民國台北市

初版／民國九十八年十月

印刷／金華彩色印刷有限公司

地址：100 台北市重慶南路一段 121 號 5 樓之 11

電話：(02)2382-1120 傳真：(02)2331-4416

GPN：1009802669

中華民國玖拾捌年拾貳月廿肆日送存

14187

GPN : 1009802669

ISBN 978-986-02-0093-5



9 789860 200935