

「高齡化社會研究」計畫書

一、研究主題名稱：台灣高齡人口的勞動與社會參與活化策略分析

二、教師姓名：呂建德（中正大學社會福利學系副教授）

三、研究之背景及目的：

綜觀台灣目前的老年勞動參與率或是參與志願服務的比例，相較於 OECD 等先進國家而言，是相對較低。如果單比較就業率或是勞動參與率，其水準甚至低於許多過度利用提早退休體系的歐陸保守主義福利國家。老年勞動參與率或是就業率低落的問題，更甚一步被人口結構轉變趨勢（人口老化與低生育率）所惡化，勞動力人口與老年依賴人口的比例逐漸的失衡，國家的財務負擔和社會所必須承擔的成本亦逐漸的增加，進而可能損及國家競爭力和經濟基礎。因此，如何提升老年勞動參與率、就業率，或者是進一步促進退休人力能夠透過不同的方式參與市民社會，如社會服務、志願服務等，已經成爲世界各國的目標，同時也是台灣亟需改變的政策目標。

如同上述，本研究主要目標在於研擬促進老年人口勞動參與和社會參與的相關政策，希望能夠藉此提升台灣老年人口的勞動參與率以及社會參與。因此，本研究的主要研究目標，可分爲五點，分述如下：

1. 分析我國退休人力資源運用現況、再投入勞動市場或社會服務工作影響因素及再就業情況。
2. 我國現行相關政策與制度運作機制檢討。
3. 蒐集分析 OECD、歐盟及主要高齡化國家對退休人力資源運用之經驗、相關法令規範與具體推動成效，另評估應用於我國之可行性。
4. 至少蒐集分析日本、韓國及美國與瑞典，因應高齡社會、高齡化社會退休人力資源活化之具體策略及政策。
5. 研提我國退休人力資源活化之具體策略與配套措施。

四、研究主題對國家發展的必要性與重要性：

隨著人類壽命平均延長，人口結構老化已是全球化現象，由於其不可逆轉性，故關注的焦點不在於成因之探究，而是側重在人口老化對社會經濟所造成的衝擊，其中老人扶養造成社會高負擔之預測，更引發政策制定者之重視。此種趨勢不僅出現在 OECD 先進國家，如日本、瑞典、德國等等，也逐漸地衝擊非 OECD 或者是 OECD 中的新興工業國家，如台灣、南韓和東歐國家等等。而且隨著各國爲了因應失業危機而開辦的各種提早退休制度，勞動人口與老人依賴人口的比例更是逐漸的失衡。1970 年代第一次石油危機之後，此種提早退休的趨勢更是重擊歐洲許多利用提早退休制度因應失業的國家，如荷蘭。福利國家的財務也隨之增加，使得福利國家必須透過各種方式降低財務上升的壓力，或者是透過增加稅收或是保費的方式增加財務來源，然而，兩種方式都面臨許多政治、與社會經濟上的壓力，使得福利國家最後面臨了左支右絀的困境，更甚者加

遽了福利國家所面臨的困境 (Leibfried and Obinger, 2004)。

一般而言，此種人口快速老化和勞動人口與老人依賴人口的比例失衡，而對國家的挑戰主要來自四個因素：一是預期壽命的延長；二是社會人口結構的改變；三是家庭關係與結構的變遷；四是對政府期待與責任的改變 (Bengtson et al., 2005)。同樣地，這些因素也逐漸的變成台灣目前正在面對的問題。台灣近三、四十年來老年人口快速增加，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 2006 年，老人人口有 228 萬餘人，約占總人口的 10%。而且根據行政院經濟建設委員會 (2006)¹ 的推計，顯示 2006 年至 2051 年台灣的人口狀況，不同生育水準假設下 (採中推估值)，2026 年增為 475 萬餘人，占 20.6%；2051 年將有近 686 萬人，將占 37.0%。

然而，在人口結構逐漸老化的過程中，對台灣更為嚴厲的挑戰並不在於人口老化，而是在於勞動人口與老年依賴人口比例的失衡，而此亦即所謂的福利國家真正的危機。台灣生育率逐年下降，且提早退休或者是中高齡失業，也就是中高齡生產性人口越來越少，在此兩種趨勢的衝擊下，台灣所面臨的是勞動力人口與老年依賴人口比例的失衡，相較與以往，使得平均每個勞動力人口必須供養更多的老年人口。在此情況下，國家所要承擔的財務成本和其他社會成本 (例如，就國家社會保障體系中以隨收隨付制的財務設計為主的年金體系而言，目前正在繳費的勞動力人口可能會考量到目前國家的財務負擔和人口結構的變遷，而擔心未來無法領取到年金給付，因此會考慮不繳納保費。這也就會破化壞傳統年金體系所建立的世代契約，進而影響國家與國家公民之間信任感與社會連帶)，將會逐漸的增加，甚至影響到國家執政的基礎。

同樣的 OECD 也在 2006 年發表了《Live Longer, Work Longer》報告，闡述目前 OECD 國家所面臨的人口老化、老年勞動參與率低落、勞動力人口與老年依賴人口比賴失衡的狀況作一檢討與政策建議。其中除了此本總報告之外，更對 OECD 主要國家的每一個個別國家發表了各自的相關報告。由此可以看出 OECD 對老年就業和社會參與問題的重視。

基本上，不論是 OECD 或是 EU，都已經開始強調活化 (activation) 的意義，不單只是強調透過國家政策與制度促進個人積極參與勞動市場；然而，活化所強調的不僅是經濟活動的參與，也涉及到社會參與的層次 (王永慈，)，包括社區活動、公民社會、或者社會福利機構的志願服務等等。非經濟性活動的社會參與或者是第三部門的角色，也在近來的福利國家研究中，被指出其對回應福利國家危機的重要性。Pestoff (2009) 研究北歐福利國家時，即指出第三部門以及社會參與對重建福利國家的重要性所在。在此種脈絡底下，活化所指涉除了勞動參與之外，更進一步涉及促進社會參與。

在以往資本主義體系下對退休概念的社會與文化建構，退休人力被視作一種多餘的消費性勞動預備軍。然而，在現今福利國家危機的脈絡底下，退休人力的重新定義以及角色再定位似乎已經成為目前的重要任務之一，特別是更積極地強調退休人力的經濟與非經濟性活動參與對國家與社群的貢獻與重要性。此一轉變，不僅反映了國家與大眾社會對積極性「活化政策」的重視之外，更標示個人生活意義與傳統生命歷程劃分與界定的改變，特別是重新開始反省所謂的社會退卻理論中「退休」的意義。此一轉變也就如 Schirmacher (2006) 的著作所點出的，老年人或是退休的

¹ 資料來源：行政院經濟建設委員會，www.cepd.gov.tw。

概念是一種資本主義對於人力資源經濟性利用的社會建構，對於以往的我們而言，退休就成爲一種社會性與經濟性的負擔，而不再是一種人力資源。然而，他提醒我們必須重新思考老年人或是退休的社會意義，利用《聖經》中活的最久的人，瑪土撒拉做爲比擬，企圖重新建構一套高齡化社會中的新年齡文化典範：不論在藝術、生活或科學上，老年是一種變化，而不是一種災難或是負擔。此種年齡文化的轉變，所隱含的不是只有重新理解或是描繪老年人的意義，更爲重要的是如何透過政策或是其它的方式將老年視作生命歷程必經的階段，而能有效地重新將被資本主義淘汰的人力資源帶回勞動市場或是志願服務領域：從國家總體面而言，可以減少依賴人口；從個人微觀面而言，可以促進個人成功老化。

然而，綜觀台灣目前的老年勞動參與率或是參與志願服務的比例，相較於 OECD 等先進國家而言，是相對較低。如果單比較就業率或是勞動參與率，其水準甚至低於許多過度利用提早退休體系的歐陸保守主義福利國家。老年勞動參與率或是就業率低落的問題，更甚一步被人口結構轉變趨勢（人口老化與低生育率）所惡化，勞動力人口與老年依賴人口的比例逐漸的失衡，國家的財務負擔和社會所必須承擔的成本亦逐漸的增加，進而可能損及國家競爭力和經濟基礎。因此，如何提升老年勞動參與率、就業率，或者是進一步促進退休人力能夠透過不同的方式參與市民社會，如社會服務、志願服務等，已經成爲世界各國的目標，同時也是台灣急切改變的政策目標。研究架構如附件一。



