超高齡社會的挑戰與因應：社會結構與制度的調整

林萬億
行政院政務委員
國立臺灣大學社會工作學系名譽教授
2023.09.08

內容大綱Today's Agenda

壹、人口老化趨勢

貳、修正高齡白皮書

參、因應超高齡社會對策方案

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整

壹、人口老化趨勢(1/5)

60歲以上人口趨勢

全球60歲以上人口比從2015年的12%，升高到2050年的22%。

2020年60歲以上人口數超過未滿5歲的兒童。到了2030年將超過未滿10歲的兒童。

2017
9億**620**萬人

2030
14億人，
增加**56%**

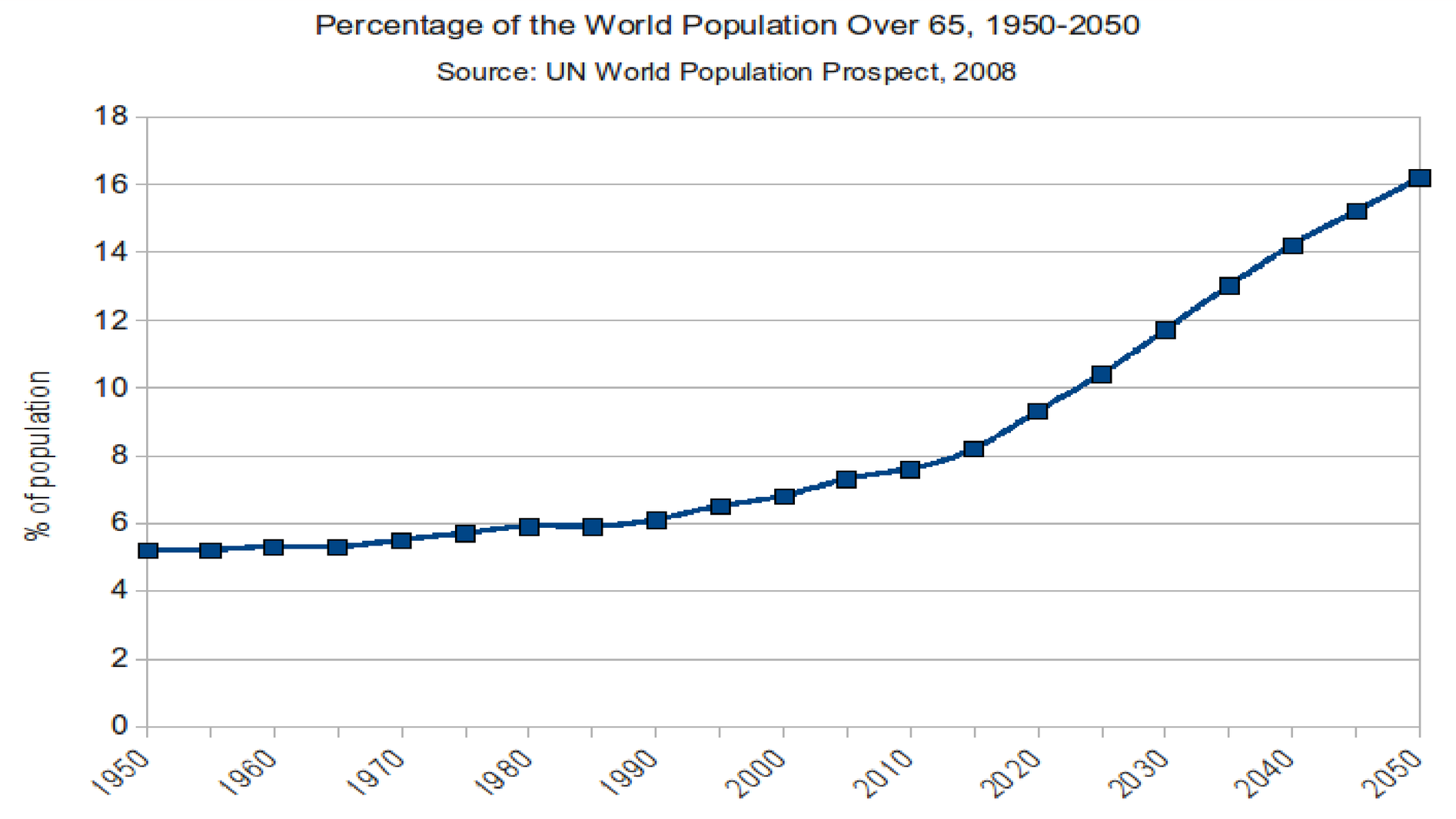
超過2倍

2050
近**21**億人

壹、人口老化趨勢(2/5)

- **預期壽命延長**：80歲以上的老老人(oldest-old)增加速度超過所有65歲以上人口。推估到2050年，老老人口將超過4億2600萬人，約是2019年1億4300萬的3倍。
- 全球平均預期壽命2019年是72.6歲，比1990年多了8歲。預估到2050年將達77.1歲。
- 2019年，全球65歲以上人口占9%左右，到了2030年預估將達12%，2050年達16%，2100年可能接近23%。

壹、人口老化趨勢(3/5)


Percentage of the World Population Over 65, 1950-2050
Source: UN World Population Prospect, 2008
% of population
0
2
4
6
8
10
12
14
16
18
1950
1960
1970
1980
1990
2000
2010
2020
2030
2040
2050

壹、人口老化趨勢(4/5)

ASEAN

- 2050年，老年人口將增加到1億2300萬，和日本現在總人口差不多。

EUROPE

- 目前將近25%人口60歲以上
- 2050年將達35%

U.S.A.

- 2015年65歲以上老人占總人口之15%
- 2040年將達20%

JAPAN

- 2019年，成為世界第一個進入極高齡（ultra-aged）的國家，超過28%人口是65歲以上老人。預估2025年老年人口將超過30%。

壹、人口老化趨勢(5/5)

1993年
- 老年人口比達7.1%，成為**高齡化**（aging）國家。

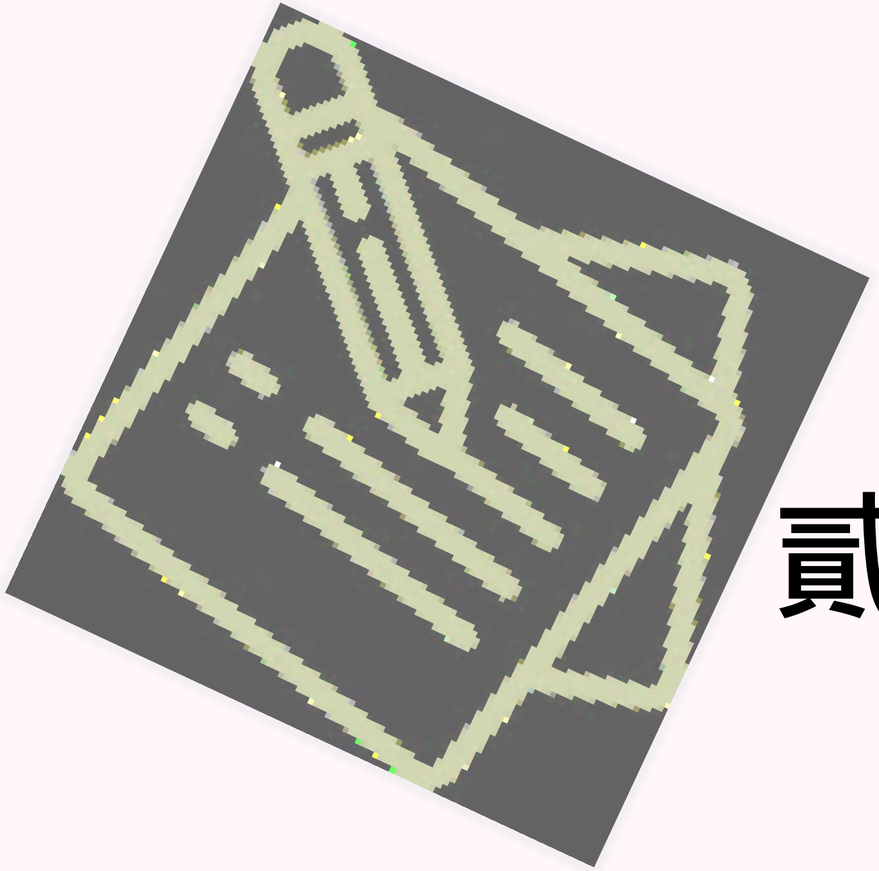
2018年
- 老年人口比14.56%，進入**高齡**（aged）國家。

2021年
- 老人人口超過393萬人（16.85%）。
- 約略等於瑞典1980年代末、日本1990年代末的水準。

2026年
- 預估老年人口比會升高到20.8%。
- **即將**進入**超高齡**（super-aged）國家(老年人口比達21%)。

2036年
- 進入**極高齡**（ultra-aged）國家(老年人口比達28%)。

2070年
- 老年人口比將達43.6%。



貳、修正高齡社會白皮書

一、前言-人口結構高齡化帶來的機會與挑戰

挑戰

- 財務壓力上升
- 勞動力減少
- 高齡照顧壓力

機會

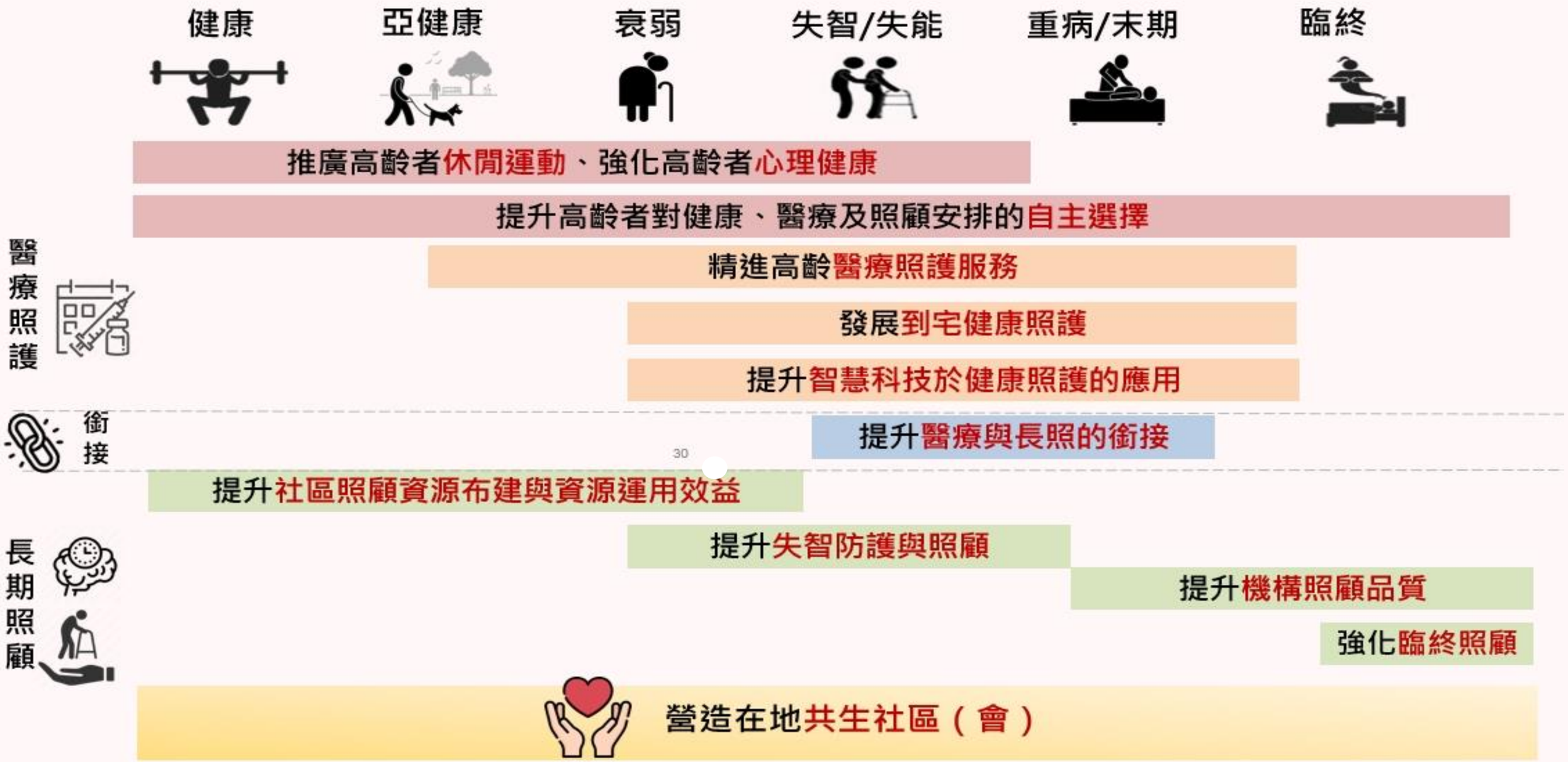
- 銀髮產業發展
- 就業機會創造
- 潛在人力資源增加

二、政策目標

01
增進高齡者
健康與自主
02
提升高齡者
社會連結
03
促進世代
和諧共融
04
建構高齡友善
及安全環境
05
強化社會
永續發展

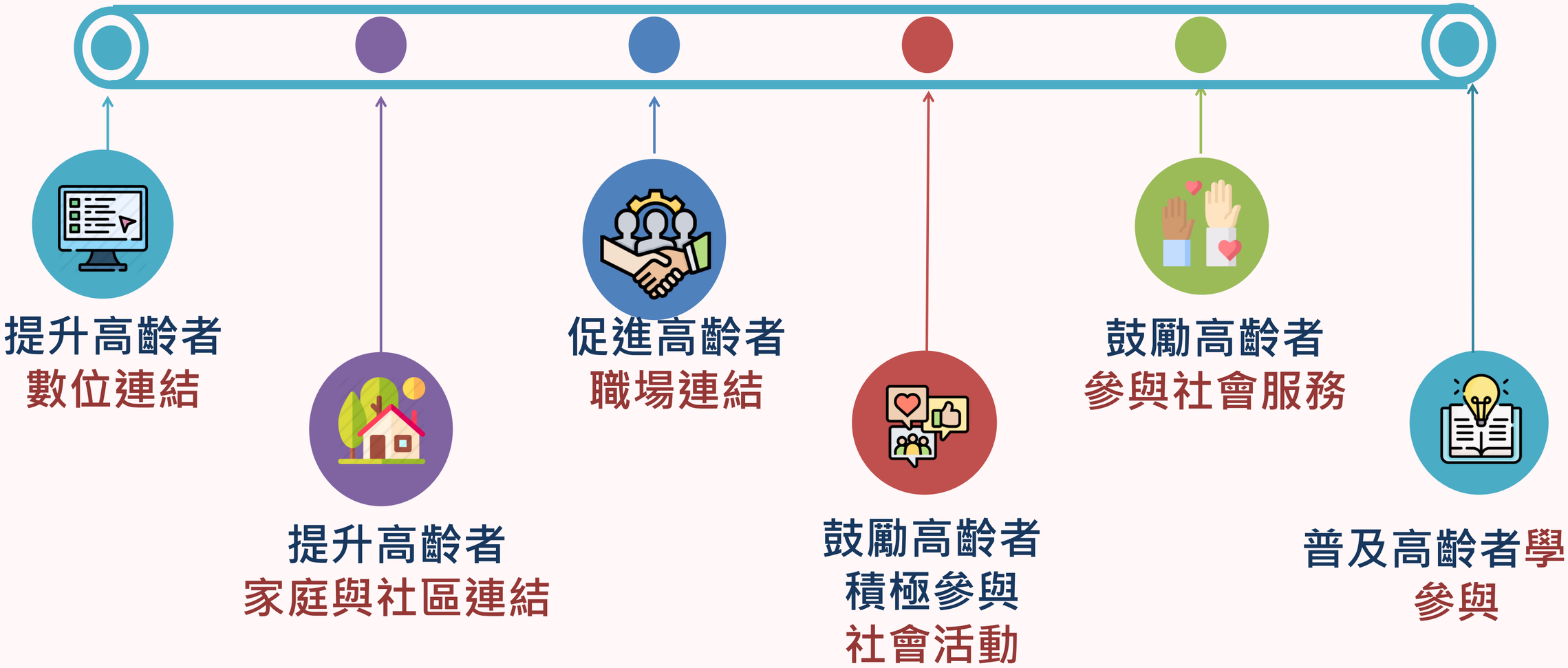
三、行動策略

目標1　增進高齡者健康與自主



三、行動策略

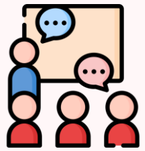
目標2　提升高齡者社會連結



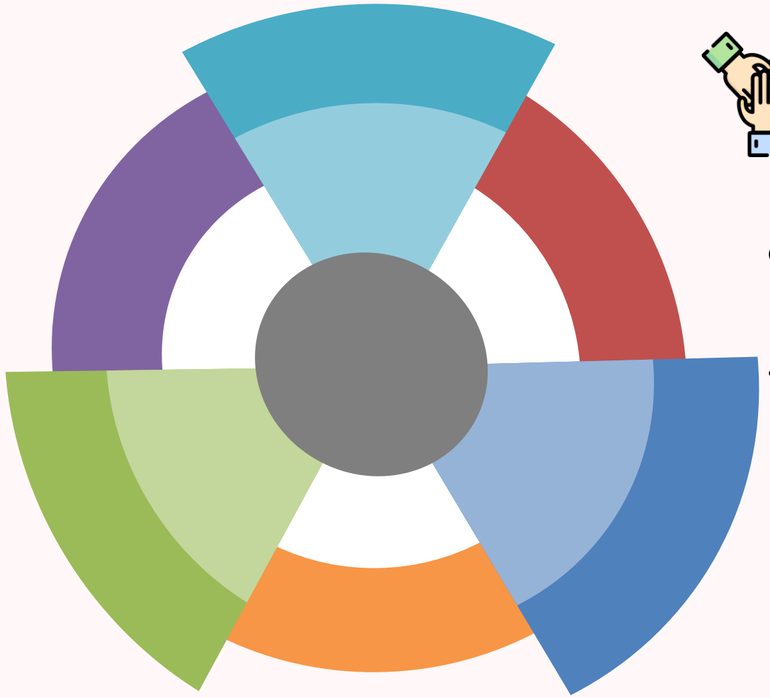
三、行動策略

目標3　促進世代和諧共融

落實人口教育



提倡代間學習



強化跨世代的合作方案

提升青年世代投入高齡服務

促進代間互動

促進跨世代家庭成員共同參與社會活動

三、行動策略

目標4　建構高齡友善及安全環境

破除年齡歧視

構建安全社區交通網絡

強化民眾及相關服務人員
高齡友善服務知能

提升高齡者交通運輸便利性

建立失智友善環境

普及高齡友善與可負擔的住宅

保障高齡者人身安全

強化災害防救措施

三、行動策略

目標5 強化社會永續發展

01 強化家庭功能與連結

02 提升社會安全制度永續性

03 運用高齡人力資源

04 引導銀髮產業發展

05 強化高齡研究與政策前瞻規劃

四、各部會跨域合作，協力分工

三、促進世代和諧共融

教育部、衛福部、內政部、
農委會、文化部、勞動部、
原民會、客委會、交通部、
退輔會、經濟部、環保署

二、提升高齡者社會連結

衛福部、教育部、勞動部、
原民會、客委會、農委會、
內政部、經濟部、科技部

一、增進高齡者健康與自主

衛福部、教育部、退輔會、
農委會、原民會、客委會、
法務部、經濟部、勞動部、
內政部

四、建構高齡友善及安全環境

內政部、交通部、衛福部、
經濟部、教育部、原民會、
農委會、科技部、金管會、
退輔會、環保署

五、強化社會永續發展

衛福部、勞動部、教育部、
經濟部、科技部、財政部

五、發展願景

強化高齡者支持：

協助高齡者維持生活的自主與自立為最高原則。

公私合作

產業發展

智慧科技

支持家庭

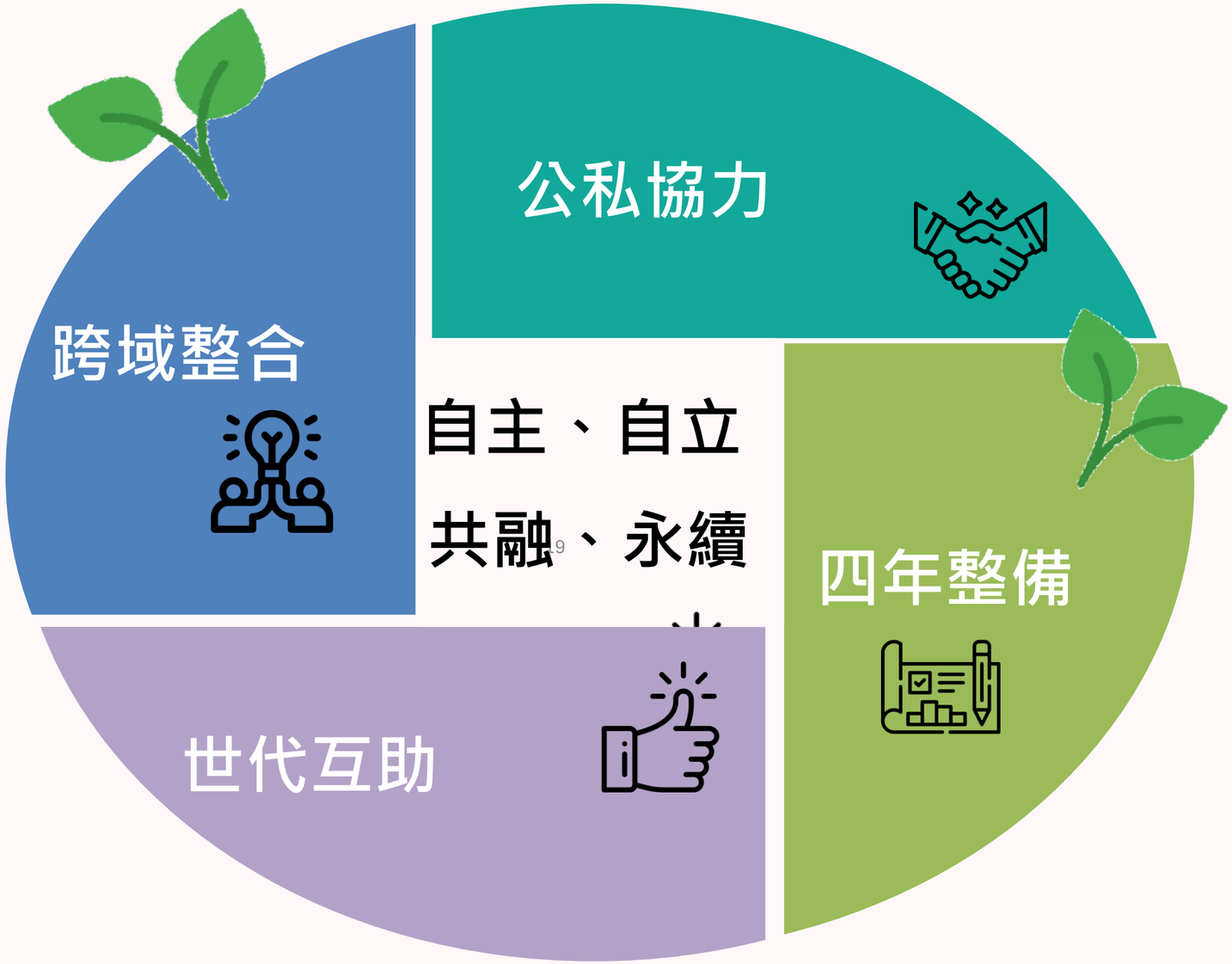
穩固社會運作：

提升不同世代的共融，並強化社會的永續發展能量。

參、因應超高齡社會對策方案

願景	目標	重點工作	主責部會	期程
自主 自立 共融 永續	1 增進高齡者健康與自主	增健康、有照顧	涉及15個部會	4年期程 112年 至 115年
	2 提升高齡者社會連結	廣參與、助活力		
	3 促進世代和諧共融	數位力、樂學習		
	4 建構高齡友善及安全環境	無障礙、增自立		
	5 強化社會永續發展	興產業、穩財源		
	37項行動策略 105個具體措施			

參、因應超高齡社會對策方案



肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(1/15)

一、健康照護

- **老年醫療支出增加**：以2020年為例，全民健保門診、住院（含急診）醫療費用總點數為724,395,551點，老年人口占16.07%，使用點數達285,180,842點，占39.37%。其中，循環系統疾病，老年人口醫療占56.32%。腫瘤，占43.48%。內分泌、營養和代謝疾病，占42.83%。神經系統疾病，占37.35%。
- **家庭自付醫療支出高**：2020年臺灣家庭自付經常性醫療保健支出的34%，高於德國12.3%、英國13.8%、瑞典13.7%、南韓29.2%。**不給付項目12項+自行負擔**。
- **國家健康支出偏低**：2021年國家健康支出(National Health Expenditures, NHE)/GDP＝6.56%。2024年全民健保支出預計8,171億元，被認為支出偏低。醫療機構希望增加NHE與健保支出，醫師抱怨難度高的治療支付太低，護理師要求調高薪資，...。
- 顯示，將**全民健康保險改革**納入政治議程，似乎難以迴避。但必須避免以犧牲服務使用者的**基本健康權**、**世代正義**、**國家財政永續發展**來祭旗。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(2/15)

二、社會安全

- **年金永續：**軍、公、教年金改革後，老年經濟安全危機暫時抒解。**國民年金改革**議題尚待建立共識。
- **勞工老年經濟安全保障與年金改革的兩難：(1)一次給付。舉例**：50歲、年資25年、平均月投保薪資40,100元，可領一次老年給付40,100元×【（15×1）+（10×2）】=1,403,500元。(2)**年金給付**。**舉例**：65歲、勞保年資40年、平均月投保薪資40,100元，每月可領老年年金，A式和B式試算如下：A式：40,100×40×0.775%+3,000=15,431元。B式：40,100×40×1.55%=24,862元。勞保年金改革必須面對**給付不高**。
- **不合理的給付條件**：保費費率偏低、年資給付率偏高、平均投保薪資採計期間太短。
- **避免勞保基金破產**：從2020年起，政府已挹注勞保基金2,470億元。然單靠政府公務預算撥補，實不足以讓勞保基金永續。**勞保年金改革**似乎難以迴避。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(3/15)

三、友善居住環境

- 高齡者需求可負擔（affordable）、可造訪（visitable）的住宅，及好生活的社區（Livable Community）。
- 高齡者移居城市：2000年全球51%的60歲以上人口居住在城市地區，2015年已升高到58%。臺灣老人偏愛居住在熟悉的社區，城市與鄉村同步高齡化。嘉義縣（21.9%）、臺北市(21.3%)已進入超高齡縣市；南投、雲林也將跟進。
- **自立生活**：不論身心障礙者或老人，都希望在**有協助的生活**（assisted living)下，擁有均等機會、自我決定、自尊的獨立生活（independent living）。
- **在地老化**：臺灣55-64歲人口55%希望與子女同住、31%希望與配偶同住。
- **住宅不友善**：55-64歲居住在多樓層無電梯比率：公寓17.5%、兩樓以上無電梯住宅（含透天厝）56.18%，合計73.6%。65歲以上居住在多樓層無電梯比率：公寓17.32%、兩樓以上無電梯住宅（含透天厝）56.43%，合計73.75%（衛生福利部，2018)。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(4/15)

四、交通便利

- **高齡者交通事故多**：2022年高齡者道路交通事故死亡1,283人（無照駕駛218人、機車718人、步行271人），比前一年多135人。2023年1-6月高齡者道路交通事故死亡628人、受傷35,537人。比年輕(18-24歲）機車交通事故死亡136人（受傷55,069)還多。
- **改善偏鄉公共運輸服務**：規劃完整路網、改善道路品質、幸福巴士、幸福小黃、噗噗共乘、區間車（van shuttles）等。
- **高齡者的交通安全教育：**要服老、穿著明亮、遵守交通規則。
- **改善城市交通：**路口、行人斑馬線、人行步道、紅綠燈秒差、無障礙規劃等。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整

五、社會連結

- 依美國Milken Institute (2020) 推估，65歲以上人口延長一年工作，死亡率降低11%。美國CDC 報告高齡工作者的職業傷害發生率與年輕工作者相同或更低。
- **中高齡就業率偏低**：臺灣2020年55-64歲人口，就業率47%，是OECD國家倒數第五，低於平均60.4%、韓國66.6%、日本76.8%。
- **高齡就業率更低**：2018年，65歲以上人口就業率：韓國32.2%、日本24.7%、美國19.6%、臺灣8.4% (2021年是9.2%)。
- **職場與就業觀念改變**：職務再設計、合理調整、品質取代顏質、重新定義工作、科技輔助、轉職銜接訓練。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(6/15)

六、縮短數位落差

- **中高齡者數位落差**：50歲以上民眾上網率約為43.0%，比2005年的17.1%成長很多。戰前出生世代（1945年以前）與戰後嬰兒潮世代(1945-1955年)的上網率，分別為16.4%和42.8%，經歷九年國教世代（1956-1972年）的上網率升高為65.0%，均低於全國上網率90.7%。上網以桌上型電腦為主約占82.8%，其次為智慧型手機占49.5%，再其次為筆記型電腦 45.0%。無線/行動上網率為54.2%（數位部，2023)。
- **性別數位落差**：50歲以上男性上網率為47.7%，女性上網率為38.6%。
- 縮短城鄉、年齡、性別、階級數位落差：設備、網路、教育、風險預防。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(7/15)

七、生活科技運用(1/3)

- **居家生活科技**：可調整的室內設計、智慧燈光、窗戶、廚具、監控系統可調整檯面高度、無障礙淋浴、銀髮購物車、開瓶器幫手、收納式放大鏡、放大鏡指甲剪、取物助手，....。
- **照顧科技**：照顧機器人、機器照顧助理、護腰、活動扶手、安全扶手、防滑地板、洗澡床、洗浴支持設備、擴視機（軟體）、助聽器、氣墊床、多功能手環、輪椅、照護推椅、電動床、多功能自動手仗、爬梯機、移動式斜坡、人體工學座椅、自動瓦斯開關、如廁輔助設備、穿衣幫手、飲食輔具、藥丸提醒系統、機器手臂、機器支架、復健訓練設備，...。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(8/15)

七、生活科技運用(2/3)

- **交通科技**：叫車應用程式（ride-calling apps）、接送系統（pickup systems）、搭乘分享服務（ride-sharing services）、無人駕駛等。
- **社會連結科技**：高齡者適用的智慧手機、社交媒體、互聯網、網站、應用程式、大壓鍵手機、筆記本電腦（laptop）、桌上型設備、家庭數位近用、線上平台、手機應用程式等，...。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(9/15)

七、生活科技運用(3/3)

- **遠距醫療科技**：電子健康記錄、跌倒感測、電子監控技術、遠距健康指導，...。
- **就業輔助科技**：在家工作、輔助高齡勞工智力、體力、聽力、視力、觸感衰退後的生產力維持、自動化生產、人工智慧（AI）、物聯網、電腦輔助製造、機器人協助、穿載式外骨骼機器人(Exoskeletons)、智慧生產輔助設備、無人機、微生物科技，...。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(10/15)

八、長壽消費

- 已開發國家2015-2030年，超過半數的消費成長來自60歲以上人口。
- 美國60歲以上人口的可支配所得占總人口的70%。往後20年，60歲以上人口消費成長將比年輕人口多2倍。其中**健康照護**（health care）相關的產業成長最快。
- 長壽企業（longevity business）將是全球最大的產業。從銀髮（silver)到黃金(gold)產業（橘色產業）。
- **銀髮商機**：使用者導向的產品設計、製造、行銷、服務+企業社會責任（CSR）、永續發展目標(SDGs)、環境、社會及公司治理（ESG）。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(11/15)

九、社會照顧

- **長照2.0已布建社區整體照顧體系：**684A、7,702B、3,882C。給付人數達47.3 萬人。
- **長期照顧特別扣除額：**聘僱外籍家庭看護工、長照失能等級第 2 至 8 級且使用長期照顧給付及支付基準服務者、入住住宿式服 務機構達 90 天，以及在家自行照顧等資格者，每人每年所得稅定額扣除 12 萬元。
- **入住住宿型機構補助：**入住方案規定之 7 類住宿式機構滿 90 天以上且符合納稅狀況者，1 年最高補助 6 萬元。(即將提高到12萬)
- **長照經費**：從2016年（長照十年計畫）的49.5億元，2017年長照2.0預算從161.9億元，到2023年預算已超過647億元，2024年將達834億元。
- 長期照顧**需求人口**快速增加：2026年失能人口推估768,431人+50歲以上失智未失能162,428人=930,859人（不含衰弱人口），比2022年的809,579人，增加121,280人。為因應長照需求人口快速增加，長照服務人力、預算都必須跟上。然依賴專業服務無法滿足老人多元需求，須要仰賴社區。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(12/15)

十、因應超高齡社會的共生社區

(一)人群服務的提供不足以因應需求的快速增加：福利國家的財政危機未減、 新自由主義意識形態仍蔓延、因新冠肺炎導致的經濟發展遲滯與疫後振興支出經費龐大、因應氣候變遷的淨零排碳與損失補償的成本負擔沈重。

(二)歐洲社會服務創新（Innovation in Social Services）(Innoserv.eu)(201年）：

1. 以服務使用者為中心。
2. 形塑公共意見與創新的文化。
3. 地方治理與解決問題。
4. 地方、區域及國家脈絡的影響。
5. 創新組織與制度設計。
6. 引進新科技。
7. 成果測量、品質與挑戰。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(13/15)

十、因應超高齡社會的共生社區

(三)以社區為基礎的服務是備選方案（community-based services as an alternative）（Ife, 2016）

(四)日本共生社會的背景

1. 因應未來照顧需求快速擴增
2. 減輕介護保險的財政壓力
3. 提升照護人力產能
4. 改變被照顧者的依賴觀念
5. 積極預防失能
6. 結合在宅醫療與長期照顧
7. 整合在地人力資源
8. 建構市町村為基礎的在地管理

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(14/15)

十、因應超高齡社會的共生社區

(五)共生社會（區）的精髓

1. 以社區為基礎的服務。
2. 翻轉過往切割「支持者」（照顧者）與「被支持者」（被照顧者）的角色關係。
3. 將公部門支援從「垂直式」切換為「一起來」。
4. 培養「我的事」、「一起來」的在地營造機制。
5. 跨域的整體服務資源整合。
6. 善用在地資源，創造豐富性的生活與在地社會。
7. 強化在地課題的解決能力。
8. 強化整個在地社會（區）的連結。
9. 強化以在地社會（區）為基礎的整體支援。
10. 強化專業人力的功能並使其發揮最大效益。

肆、因應超高齡社會的社會結構與制度調整(15/15)

十一、家庭、社區、市場、國家分工

- **家庭**：家庭支持與照顧（但家庭規模縮小，照顧人力負擔沈重）。
- **社區**：共生社區、友善高齡社區、友善失智社區、社區參與、社區交通接送、社區供餐與共餐、老人關懷、社區樂齡學習、社區小旅遊。
- **市場**：高齡就業、商業長照保險、商業醫療保險、外勞人力仲介、科技研發、輔具研發製造、遠距醫療、健康食品、交通便利、理財顧問、高齡旅遊。
- **國家**：全民健康保險、老年年金保險、長期照顧2.0、友善高齡就業政策、反年齡歧視政策、健康促進政策、高齡教育政策、縮短數位落差。

高齡者住在自己的家與社區、做好老化的財務與心理準備、利用近便的交通服務與科技，追求休閒、娛樂、表現、參與志工、終身學習，實現未完成的希望逐夢（Hopes and Dreams）。

Thanks for listening.

Q & A