



## AGEING IN EAST ASIA

### Challenges and Policies for the Twenty-First Century

人口高齡化給福利國家帶來了重大的挑戰，在東亞地區也不例外。過去東亞各國政府普遍採取殘補式的福利模式，讓家庭來承擔照顧老人的責任。然而，生育率的下降以及家庭結構的改變，不但迫使政府扛起更多老人照顧的責任，也迫使政府不得不積極研擬新的政策以因應老人需求。

# 東亞的人口高齡化問題

## 21世紀的挑戰與政策發展

Tsung-Hsi Fu & Rhidian Hughes 主編

國家教育研究院 主譯

傅從喜 總校訂

傅從喜、林宏陽、謝佳宜、王潔媛

合譯

劉香蘭、陳昱志、楊瓊如、陳君儀

# 東亞的人口高齡化問題

## 21 世紀的挑戰與政策發展

AGEING IN EAST ASIA

Challenges and Policies for the Twenty-First Century

Tsung-Hsi Fu & Rhidian Hughes 主編

國家教育研究院 主譯

傅從喜 總校訂

傅從喜、林宏陽、謝佳宜、王潔媛

劉香蘭、陳昱志、楊瓊如、陳君儀

合譯

First published 2009 by Routledge

國家教育研究院與松慧有限公司合作翻譯發行

2012 年 4 月初版

國家圖書館出版品預行編目資料

東亞的人口高齡化問題：21世紀的挑戰與政策發展 /  
Tsung-Hsi Fu, Rhidian Hughes 主編；國家教育研究院主譯；  
傅從喜等譯。-- 初版。-- 臺北市：松慧，2012.04

面；公分

譯自：Ageing in East Asia：

challenges and policies for the twenty-first century

ISBN 978-986-7599-49-0(平裝)

1. 老年化問題 2. 人口問題 3. 社會政策 4. 東亞

544.81

101005812

## 東亞的人口高齡化問題:21世紀的挑戰與政策發展

### AGEING IN EAST ASIA:Challenges and Policies for the Twenty-First Century

主 編：Tsung-Hsi Fu & Rhidian Hughes  
主 譯：國家教育研究院  
譯 者：傅從喜、林宏陽、謝佳宜、王潔媛  
劉香蘭、陳昱志、楊瓊如、陳君儀

總 編 輯：徐娟玉

助 理 編 輯：李峙暉

校 對：張凱涵 朱韞安

出 版 者：松慧有限公司

地 址：105 台北市新中街 7-1 號

服 務 專 線：(02) 2430-0648

傳 真：(02) 2430-1798

網 址：[www.songhui.com.tw](http://www.songhui.com.tw)

電 子 信 箱：[songhui.pub@msa.hinet.net](mailto:songhui.pub@msa.hinet.net)

劃 撥 帳 戶：松慧有限公司

劃 撥 帳 號：19762894

封 面 設 計：福美設計

印 刷：黃陶印刷公司

出 版：2012 年 4 月 初版一刷

定 價：300 元

I S B N：978-986-7599-49-0

G P N：1010100734

#### ◎ 版權所有・翻印必究

著作財產權人：國家教育研究院

地址：23703 新北市三峽區三樹路 2 號

<http://www.naer.edu.tw>

\*本書保留所有權利，欲利用本書全部或部分內容，須徵求著作財產權人同意或書面授權。  
請洽：國家教育研究院編譯發展中心(電話：02-3322-5558)

\*本書如有缺頁、破損、或裝訂錯誤，請寄回松慧有限公司更換。

展 售 處：國家書店松江門市

地址：104 台北市松江路 209 號 1 樓

電話：02-2518-0207(代表號)

台中五南文化廣場

地址：400 台中市區中山路 6 號

電話：04-2226-0330

傳真：04-2225-8234

國家網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>

# 譯者序

這本<Ageing in East Asia: challenges and policies for the twenty-first century>是由英國的 Routledge 出版社於 2009 年以精裝本出版。由於銷售狀況不惡，出版社於 2011 年再推出平裝本。雖然在價格上已較為親民，但語文的隔閡仍使得本書在國內的流通相當有限。為促進國內對於人口高齡化相關議題的關心與討論，作者遂以拋磚引玉之心情，協助本書中譯本之出版。

人口高齡化是我國當前與未來的重大挑戰，社會各界對相關議題已多有討論，但往往爭議多於共識。本書將視野擴及鄰近國家，除了我國之外，尚涵蓋了中國、香港、日本、韓國、新加坡、馬來西亞與泰國等國家與地區。這些鄰近國家除了與我國同樣面臨快速的人口高齡化趨勢；在社會、經濟、政治與文化等面向上，也都與我國有部分的相似性。故其回應人口高齡化的政策經驗，應有可資借鏡之處。除了各國相關議題的分析外，本書也有專章討論東亞高齡化政策發展的相關理論。中譯本的出版較原書晚了近三年，這期間各國的政策可能各有不同之進展，譯本已儘量用「譯者註」之方式補充最新之政策發展。

本書之出版，追根溯源需感謝莫家豪教授（Prof. Mok Ka Ho）將本書列入其所主編的<Comparative Development and Policy in Asia Series>，以及 Routledge 的出版並提供中譯本的授權。當然，若沒有本書的另一位編者 Dr. Rhidian Hughes 的投入以及各章作者精心貢獻其智慧，也不會有本書原版的出版；自然就不會有此一中譯本的問世。特別是，本書原版的作者群中包含了學養深湛的國內學術先進：陳小紅、呂寶靜、古允文、施世駿等教授，更增本書的價值。

本書的翻譯群都是國內年輕後進，對台灣高齡化社會的討論，大家都已盡了一分力。最後感謝國家教育研究院贊助出版，以及匿名審查者對譯文的指正與建議。

傅從喜

2012. 03. 26

於台大社工系



# 目錄

|                                              |         |
|----------------------------------------------|---------|
| 譯者序                                          | 3       |
| 表目錄                                          | 7       |
| 圖目錄                                          | 9       |
| 原書作者                                         | 10      |
| 縮寫表                                          | 12      |
| 推薦序                                          | 15      |
| <br>第一章 導論：東亞人口高齡化的挑戰                        | <br>19  |
| Tsung-Hsi Fu and Rhidian Hughes 傅從喜 譯        |         |
| <br>第二章 東亞人口高齡化問題的展望：制度的鑲嵌                   | <br>31  |
| Shih-Jiunn Shi and Yeun-Wen Ku 傅從喜、楊瓊如、陳君儀 譯 |         |
| <br>第三章 中國老人所得保障制度：人口高齡化的挑戰                  | <br>49  |
| Hsiao-Hung Nancy Chen and Tsung-Hsi Fu 陳昱志 譯 |         |
| <br>第四章 日本高齡化社會政策：家庭的改變與政策的發展                | <br>65  |
| Michihiko Tokoro 林宏陽 譯                       |         |
| <br>第五章 韓國的老年經濟安全制度：國家角色的強化？                 | <br>85  |
| Gyu-Jin Hwang 林宏陽 譯                          |         |
| <br>第六章 台灣的人口老化與社會政策                         | <br>101 |
| Tsung-Hsi Fu and Pau-Ching Lu 謝佳宜 譯          |         |
| <br>第七章 香港的退休所得保障                            | <br>117 |
| Kee-Lee Chou 林宏陽 譯                           |         |
| <br>第八章 新加坡的人口老化：政策之挑戰與創新                    | <br>131 |
| Angelique Chan 林宏陽 譯                         |         |

|                                                                             |       |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------|
| 第九章 馬來西亞的人口老化：進展和願景                                                         | 147   |
| Fon Sim Ong, David R. Philips and Tengku Aizan Hamid                        | 劉香蘭 譯 |
| 第十章 泰國人口高齡化的挑戰與政策回應                                                         | 171   |
| Nonluck Pussayapibul, Samrit Srithamrongsawat<br>and Kanitta Bundhamcharoen | 王潔媛 譯 |
| 參考文獻                                                                        | 189   |
| 索引                                                                          | 219   |

# 表目錄

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 表 1.1 所選國家人口老化的趨勢                               | 22  |
| 表 1.2 所選國家生育率與平均餘命之變動                           | 23  |
| 表 1.3 所選國家 60 歲以上老人的代間支持態度,1981-2001            | 25  |
| 表 1.4 所選亞洲國家社會安全方案的開辦時間                         | 26  |
| 表 3.1 中國老人的所得來源(%)                              | 52  |
| 表 5.1 韓國的人口指標與趨勢                                | 86  |
| 表 5.2 一些 OECD 國家的人口老化速度                         | 87  |
| 表 5.3 家戶組成與相對貧窮率之變化：以家戶型態區分                     | 88  |
| 表 5.4 福利給付、社會保險涵蓋率與薪資成長率(2001-2005)：以雇用型態區分     | 92  |
| 表 6.1 1981~2051 年台灣老年人口比例                       | 102 |
| 表 6.2 台灣老人居住安排的變化                               | 103 |
| 表 6.3 台灣老人主要經濟來源                                | 104 |
| 表 6.4 台灣老年經濟安全保障制度                              | 108 |
| 表 7.1 子女數和獲得子女支持之關係                             | 127 |
| 表 7.2 子女數和子女金錢支持額度之關係                           | 128 |
| 表 8.1 64 歲以上老人主要所得來源，依性別分，1999                  | 135 |
| 表 8.2 公積金的提撥率                                   | 136 |
| 表 8.3 受訪者(與配偶)每月總所得，依性別分                        | 138 |
| 表 8.4 有 64 歲以上老人的家戶之負擔家計者                       | 139 |
| 表 8.5 政府對護理之家之補助，依家庭平均每人收入分                     | 143 |
| 表 9.1 馬來西亞 60 歲以上人口趨勢，1960-2020                 | 148 |
| 表 9.2 馬來西亞老人分佈，依地區和種族分(2000)                    | 150 |
| 表 9.3 60 歲以上老人，依種族和城鄉分(2000 以及 2010 與 2020 之推計) | 151 |
| 表 9.4 60 歲以上人口的性比率(每 100 位女性之男性數)，依年齡與種族分       | 151 |
| 表 9.5 馬來西亞老人之職業(60 歲以上)                         | 152 |
| 表 9.6 馬來西亞平均家戶規模與家戶類型，依城鄉分，1991 與 2000          | 153 |
| 表 9.7 馬來西亞老人 ADL 與 IADL 失能之比率，依年齡與性別分，2005      | 160 |
| 表 9.8 馬來西亞有精神健康問題的老人比率，依年齡與性別分，2005             | 162 |



|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 表 10.1 泰國各種居住安排的老人比率，1994 與 2002 | 176 |
| 表 10.2 老人獲得各項所得來源之比率，1992 與 2004 | 181 |
| 表 10.3 泰國正式的長期照護服務               | 186 |

# 圖目錄

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 圖 2.1 所選亞洲國家 65 歲以上人口(佔總人口比率)   | 34  |
| 圖 4.1 日本的老年人口比例(%)              | 66  |
| 圖 4.2 日本的平均餘命                   | 67  |
| 圖 4.3 日本的總生育率                   | 68  |
| 圖 4.4 日本年所得分佈，以家庭型態分            | 70  |
| 圖 4.5 日本公共年金架構                  | 71  |
| 圖 5.1 部分 OECD 國家的女性勞動參與率與生育率    | 88  |
| 圖 5.2 韓國的所得不均度與短期工作者之比例         | 90  |
| 圖 6.1 1977~2005 年 55~64 歲勞動參與率  | 111 |
| 圖 9.1 馬來西亞老人與總人口的成長率，1970-2020  | 148 |
| 圖 9.2 馬來西亞各地區老年人口分佈(60 歲以上老人比率) | 149 |
| 圖 10.1 泰國政府專用於老人方案的預算支出         | 178 |
| 圖 10.2 福利津貼領取人數與政府支出，1995-2007  | 184 |

## 原書作者

陳小紅(Hsiao-Hung Nancy Chen)：政治大學社會系教授

呂寶靜(Pau-Ching Lu)：政治大學社會工作研究所教授

古允文(Yeun-Wen Ku)：台灣大學社會工作系教授

施世駿(Shih-Jiunn Shi)：台灣大學國家發展研究所副教授

傅從喜(Tsung-Hsi Fu)：台灣大學社會工作系助理教授

Kanitta Bundhamcharoen: Senior Researcher, Bureau of Policy and Strategy,  
Ministry of Public Health

Angelique Chan: Associate Professor, Department of Sociology, National  
University of Singapore

Kee-Lee Chou: Associate Professor, Department of Social Work and Social  
Administration, University of Hong Kong

Michael Hill: Emeritus Professor of Social Policy, University of Newcastle upon  
Tyne

Rhidian Hughes: Honorary Senior Lecturer at King's College London, Visiting  
Professor at Buckinghamshire New University

Gyu-Jin Hwang: Lecturer in Social Policy, Department of Sociology and Social  
Policy, University of Sydney

Fon Sim Ong: Associate Professor of Marketing and Deputy Dean (Research and  
Development). Faculty of Business and Accountancy, University of Malaya

David R. Phillips: Chair Professor of Social Policy, Department of Sociology and  
Social Policy, Lingnan University and Chair, Board of Management,  
Asia-Pacific Institute of Ageing Studies

Nongluck Pussayapibul: Quality of Life Research, London Borough of Camden and City University (London)

Samrit Srithamrongsawat: Director of Health Insurance System Research Office, Bumrasnaradura Infectious Disease Institute

Tengku Aizan Hamid: Director, Institute of Gerontology, Universiti Putra Malasia.

Michihiko Tokoro: Associate Professor, Graduate School of Human Life Science, Osaka City University

## 縮寫表

| 縮寫    | 意涵                                                          |
|-------|-------------------------------------------------------------|
| ADL   | 日常生活功能量表 (Activities of daily living)                       |
| CEPD  | 行政院經濟建設委員會 (Council for Economic Planning and Development)  |
| CME   | 調和的市場經濟 (Coordinated market economy)                        |
| CSSA  | 綜合社會安全援助 (Comprehensive Social Security Assistance)         |
| CPF   | (新加坡) 公積金 (Central Provident Fund)                          |
| DPP   | 民主進步黨 (Democratic Progress Party)                           |
| EPF   | 受雇者公積金 (Employees Provident Fund)                           |
| EU    | 歐洲聯盟 (European Union)                                       |
| FIES  | 家庭收支調查 (Family Income and Expenditure Survey)               |
| GDP   | 國內生產毛額 (Gross domestic product)                             |
| GEI   | 公務人員保險 (Government Employees' Insurance)                    |
| GESSI | 公教人員保險 (Government Employees' and School Staffs' Insurance) |
| GNI   | 國民生產總值 (Gross national income)                              |
| HOAA  | 高齡老人津貼 (Higher Old Age Allowance )                          |
| IADL  | 工具性日常功能量表 (Instrumental activities of daily living)         |
| IMF   | 國際貨幣基金 (International Monetary Fund)                        |
| KMT   | 國民黨 (Kuomintang)                                            |
| LFPR  | 勞動參與率 (Labour force participation rate)                     |
| LI    | 勞工保險 (Labour Insurance)                                     |
| LTC   | 長期照護 (Long term care)                                       |
| LTCI  | 長期照護保險 (Long term care insurance)                           |
| LME   | 自由的市場經濟 (Liberal market economy)                            |
| MoHW  | 衛生與福利部 (Ministry of Health and Welfare)                     |

| 縮寫      | 意涵                                                                            |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------|
| MIAC    | 內政與通訊部 (Ministry of Internal Affairs and Communications)                      |
| MHLW    | 衛生、勞動與福利部 (Ministry of Health, Labour and Welfare)                            |
| MLIEA   | 中低收入老人津貼 (Middle-Low-Income Elderly Allowance)                                |
| MOLSS   | 就業與社會安全部 (Ministry of Labour and Social Security)                             |
| MPKSM   | 馬來半島中央福利委員會 (Central Welfare Council Peninsular Malaysia)                     |
| MPF     | 強制性公積金 (Mandatory Provident Fund)                                             |
| MSI     | 軍人保險 (Military Servicemen's Insurance)                                        |
| NACCE   | 國家老人諮詢委員會 (National Advisory and Consultative Council for the Elderly)        |
| NACSCOM | 馬來西亞老人組織全國委員會<br>(National Council of Senior Citizens Organizations Malaysia) |
| NESDB   | 國家經濟與社會發展局 (National Economic and Social Development Board)                   |
| NACA    | 國家老人諮詢委員會 (National Advisory Council on the Aged)                             |
| NGO     | 非政府機構 (Non governmental organisation)                                         |
| NHIC    | 全民健康保險組織 (National Health Insurance Corporation)                              |
| NIE     | 新興工業經濟體 (Newly industrialized economies)                                      |
| NOAA    | 一般老人津貼 (Normal Old Age Allowance )                                            |
| NPE     | 國家老人政策 (National Policy for Elderly)                                          |
| NPI     | 國民年金保險 (National Pension Insurance)                                           |
| NSO     | 國家統計局 (National Statistical Office)                                           |
| OAA     | 敬老津貼 (Old age Allowance)                                                      |
| OECD    | 國際經濟暨開發組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development)            |
| OFA     | 老年農民津貼 (Older Farmers' Allowance)                                             |
| ORSO    | 勞工退休金條例 (Occupational Retirement Scheme Ordinance)                            |
| OMC     | 開放協調機制 (Open method of coordination)                                          |
| SAR     | 特別行政區 (Special Administrative Region)                                         |

| 縮寫      | 意涵                                                                                        |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| SSI     | 學校教職員保險 (School Staffs' Insurance)                                                        |
| SOC SO  | 社會安全組織 (Social Security Organization)                                                     |
| SOE     | 國營企業 (State-owned enterprises)                                                            |
| SBWT    | 老人救助 (Skim Bantuan Warga Tua (Elderly Assistance Scheme))                                 |
| TPFR    | 總生育率 (Total period fertility rate)                                                        |
| TFR     | 總生育率 (Total fertility rate)                                                               |
| TVE     | 城鎮與農村企業 (Township and village enterprises)                                                |
| UN      | 聯合國 (United Nations)                                                                      |
| UNESCAP | 聯合國亞太經濟與社會委員會<br>(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) |
| UK      | 英國 (United Kingdom)                                                                       |
| VoC     | 多樣資本主義 (Varieties of Capitalism)                                                          |
| WHO     | 國際衛生組織 (World Health Organization)                                                        |

# 推薦序

*Michael Hill*

傅從喜 譯

本書所討論的各個東亞國家並不具有地理上或文化上的一體性，但它們都同樣有傲人的經濟發展。它們的共同經驗以及它們與所謂「西方」的差異，已激起一些討論其社會政策的論述。這也引發了它們是否自成一個特有的「社會政策體制」的爭議，或者是認為它們無法簡單地被納入 Esping-Andersen 的分類中，如同本書第二章施世駿與古允文的分析。

就本書的主題－高齡化－而言，這些國家因出生率及死亡率下降而導致人口轉型，與全球朝向高齡化社會的發展一致；它們的特殊之處在於此轉型過程的快速。當然，本書涵蓋的各個國家間也有差異（人口轉型在日本已近成熟，在中國、馬來西亞與泰國尚未大規模出現，其他國家則介於這二者之間），但整體而言，在多數歐洲國家經歷長時間緩慢變化的人口轉型在東亞呈現迅速發展。此外，除了日本屬部分例外，如同本書各章的有力論述，人口轉型是發生在社會服務尚待發展的情況下（未成熟的年金體系以及有限的公共服務體系），迫使其在現代全球經濟情勢下需以更高的代價來加速發展。

最重大的變革出現在南韓與台灣，但在不久的將來中國（因一胎化政策的結果）的轉變將更為巨大。吾人將會看到總人口的減少以及老人數量相對於年輕成人的快速成長。這些真的是問題嗎？對此可能有爭論。我曾對這種未考慮到經濟議題與文化模式的人口分析提出挑戰，很樂於指出本書各章多採廣泛而非狹隘的觀點，並不附和所謂的「危機」的論調。

此一主題已在本書各章中做系統性的處理，首先對發展趨勢提出實證，接著討論年金與社會照顧，介紹現行制度並探討其變動、議題與挑戰。

就年金而言，從總體經濟角度觀之，所有的年金都是工作人口和退休人口間的交換。歐洲實施公共年金的先驅國家建立了以工作時期的繳費或私人年金提存來獲取年金權益的概念，也同樣具有這種的意涵。然而，此一概念要能成功，需奠基於長期擁有較多的繳費者以及較少的領取年金



者。對本書涵蓋的各個國家而言（日本除外），近年經濟發展情勢下呈現的快速人口轉型，上述的制度建構條件已無存在之可能。因此，我們可發現韓國正爲了如何發展適切的年金公式而陷入困境（我必需說，試圖對未來 50-60 年做預測，似乎讓理性計畫(rational planning)走向偏鋒）。處理此議題的策略之一——公積金——由新加坡率先實施，而被馬來西亞與香港仿效。但這種強迫儲蓄制度也面臨困境，包括基金被做爲其他用途、以及難以對低薪工作者課徵高費率以確保適足的給付權益。

這些問題意味著吾人需思考年金困境的其他解決途徑。有些國家（特別是台灣）領取退休金年齡偏低，延長工作年限顯然有其優點。書中許多章節都提到此項變革，以及消除老年就業歧視的作爲。但有些國家的經驗也顯示，因適當的工作機會有限，導致成效不彰。

幾乎在本書涵蓋的每一個國家中，家庭對於預防老年貧窮都極具重要性。本書每一章都對家庭功能的永續性進行檢視。我在結語時會對此做評論，並將此與社會照顧議題相連結。人口轉型的根本問題，是它需要由小家庭、以及可能越來越多的無子女或晚生育的成年人來承擔。即使沒有國內移居、三代同堂住宅不足（在日本是重大議題）等問題，上述條件也必定會侵蝕家庭照顧。家庭政策的研究指出，政府過去成功地降低了出生率，但卻難以讓其回升。

在這些東亞國家，對此概念的論辯是以女性角色爲主軸。對女性的傳統社會期待有二：養育子女並照顧老人；而現代的社會期待則是提高其勞動參與。此外，孝道是本書各國重要的文化傳承（有趣的是泰國屬例外），它雖指涉兒子對其雙親的責任，但實際上多是媳婦在承擔（這也是關係緊張的來源，在韓國有人特別對此進行研究）。弔詭的是，有人擔心年輕成人不足以滿足勞動市場所需，將已婚女性視爲額外勞動力的主要來源。執政者想激勵女性履行育兒和照顧者的角色——就像在日本一樣已出現相當爭議，但對於引進新外勞以及降低女性勞動參與壓力的政策關注不足，故成效有限。與移民相關的議題相當複雜，這些國家都不願大幅開放外籍工作者。與家庭生活相關的議題（必定需要加以回應，因爲政府難以壓抑女性的志向）會導致政府對生命週期的最初和最終階段之社會照顧發展新的作法。在老人照顧方面，日本已走在前頭開辦社會照護保險。除非認知到在現代社會中惟有透過有效的家庭支持政策才能維繫擴展家庭角色的永