



社會保障面對超高齡社會來臨之挑戰

我國 2025 年即將邁入超高齡社會，本文借鏡日本、南韓面臨人口老化所衍生的經濟、社會等問題，並由國際勞工組織世界社會保障報告觀察主要國家高齡者的基本收入保障狀況，藉以檢視我國高齡族群社會保障情形。

游敏君（行政院主計總處綜合統計處專門委員）

壹、前言

高齡人口的社會保障權利及基本生活安全，在主要國際人權文書中已確立，包括 1948 年《世界人權宣言》及 1966 年《經濟、社會及文化權利國際公約》。另國際勞工組織（ILO）第 202 號建議書，提供了法定退休年齡者的基本收入安全及醫療保健的基本框架，以防止或減輕貧困、脆弱性和社會排斥等情形，確保法定退休年齡者的權利及享有尊

嚴的生活。

本文介紹我國、日本及南韓人口老化進程，期以日、韓人口老化所面臨的經濟及社會困境為鑑；並由 ILO 最新 2024-26 年世界社會保障報告（World Social Protection Report, WSPR），觀察高齡者受社會保障涵蓋程度、社會保障支出規模，及各國如何維繫退休金計畫的永續性等。我國今（2025）年即將邁入超高齡社會，在人口轉型的關鍵時刻，應多參考國際經驗，滾動檢討

各項政策，以減緩超高齡社會對我國經濟及社會的影響。

貳、超高齡社會問題

一、未來我國高齡人口進展速度加快

國家發展委員會（以下簡稱國發會）2024 年 10 月發布我國 2 年 1 次的人口推估，預期我國 2024 年至 2070 年之長期少子高齡化將更明顯，總人口至 2070 年持續下降到僅剩 1,497 萬人，較 2024 年 2,340

萬人，減 844 萬人，其中 0-14 歲幼年人口及 15-64 歲青壯年人口分別減 171 萬人及 920 萬人，而 65 歲以上老年人口則增 248 萬人。

根據聯合國的分類，65 歲以上人口超過 7% 的國家列為「高齡化社會」，超過 14% 為「高齡社會」，而超過 20% 則是「超高齡社會」。日本是亞洲最早出現人口老化國家，從高齡化社會（1970 年）到高齡社會（1994 年），再到超高齡社會（2005 年），歷時 35 年，老化速度相當快；我國與南韓人口結構相當類似，我國（1993 年）雖較南韓（2000 年）早進入高齡化社會，但均於 2018 年邁入高齡社會，原預估同步於 2025 年進入超高齡社會，不過南韓最後提早於 2024 年底邁入，我國與南韓分別歷經 32 年（預估）及 24 年（實際），從高齡化到超高齡社會，老化速度比日本更為快速。對未來的長期人口推估觀察，南韓及我國 65 歲以上人口占比預估分別於 2042 年及 2047 年開始超越日本，2070 年占比均超

過 46%，遠高過日本 38.7%，我國高齡化速度加快，高齡人口結構轉型所帶來的經濟及社會等問題不可忽視。（圖 1）

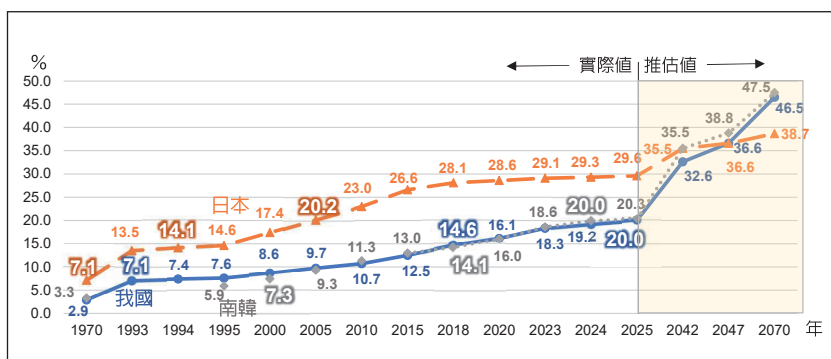
二、以日本及南韓人口老化問題為借鏡

日本一直是全世界最具代表性的老化國家，日本高齡化的主因有二，一是死亡率下降，致 65 歲人口增加，二是出生率下降使年輕人口減少。總人口自 2011 年至 2024 年止，已連續 14 年呈萎縮趨勢，2024 年總人口為 1 億 2,380 萬人，65 歲以上人口 3,624 萬人占比達 29.3%，創歷年新高且居全

球之冠，其中 75 歲以上人口 2,078 萬人甚至多於 65~74 歲人口的 1,547 萬人。依日本國立社會保障人口問題研究所於 2023 年所做的推估，到 2070 年每 2.6 人中就有 1 人為 65 歲（含）以上，每 4 人中就有 1 人為 75 歲（含）以上。

日本政府因應高齡人口比重不斷攀升，所造成勞動力短缺等問題，早在 1971 年《高年齡者的僱用安定相關法律》即要求企業採取因應措施，確保到 65 歲仍能穩定就業，包括提高或廢除強制退休年齡，或導入繼續僱用制度，故 65 歲以上人口就業人數已連續 20 年呈現

圖 1 65 歲以上人口占比



說明：1. 我國為年底數；日本為 10 月 1 日；南韓實際值為 11 月 1 日、推估值為年中數。
2. 2025 年（含）以後為最近一次推估值。
資料來源：1. 我國：內政部、國家發展委員會。
2. 日本：總務省統計局、國立社會保障人口問題研究所。
3. 南韓：KOSIS (Korean Statistical Information Service)。

論述》統計・調查



增加趨勢，2023 年較 2013 年相比，65 至 69 歲的就業率增加 13.3 個百分點。此外，內閣府依《高齡社會對策基本法》，自 1996 年起每年向國會提交《高齡社會白皮書》，介紹高齡社會現狀所採取的政策實施情形或提出因應對策等，如《高年齡者就業確保措置》自 2021 年 4 月 1 日起，對 70 歲以下員工採取傳統的就業措施等，在 2023 年的高齡者僱用狀況報告顯示，已約有 30% 的公司採確保高齡者到 70 歲的就業措施。另退休金制度因應工作方式趨於多元化，自 2024 年 10 月起，兼職員工保險適用於 50 人以上規模的公司等，以建立適應時代變化的退休金制度。

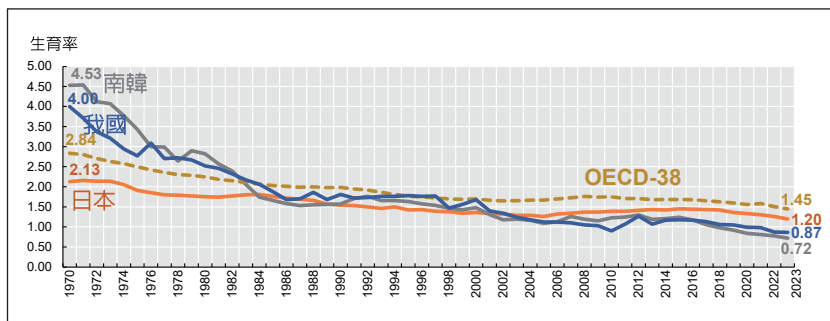
南韓人口老化進程發展較晚，但人口老化速度卻比日本更加快速，2008 年的 65 歲以上人口尚未及 500 萬人，到 2024 年 12 月 23 日 65 歲以上人口已達 1,024 萬人，較 2008 年超過 1 倍，且於 2024 年底與日本、德國和法國等同列「超高齡社會」國家，其主要受生育率持續下滑影響。南韓 2023

年生育率 0.72（表示每名女性平均僅生育 0.72 個小孩），為 OECD 會員國生育率最低國家（OECD 會員國平均 1.45），除遠低於維持當前人口所需的 2.1 外，且低於聯合國界定超低生育率國家門檻 1.4，代表出生率下滑情形難以逆轉，導致南韓社會老化問題迅速加劇。我國生育率與南韓走勢呈亦步亦趨狀態，且近年同處生育率墊底國家（我國 2023 年生育率 0.87），故我國總人口數已於 2020 年開始出現負成長，雖 2023 年因疫後人口回流短暫轉正，但 2024 年又再度轉負，因此，我國應積極因應人口老化可能帶來的經濟和社會等危機。（圖 2）

依據 OECD 收入分配資

料庫（Income Distribution Database, IDD）之 2022 年或最新一年數據顯示，全體相對貧窮率以哥斯大黎加 21.2% 居首，第 2 是美國 18.1%，日本 15.4% 排第 7 名，南韓 14.9% 排第 9 名。然以 65 歲以上人口觀察，老人貧窮率則以南韓 39.7% 為最高，代表近 40% 的 65 歲以上南韓人生活在全國收入中位數的一半以下，較最低國家挪威 4.1% 及冰島 3.1% 高於近 10 倍，而日本也有 20% 水準，排名第 9 名，均高於 OECD 會員國平均水準 14.9%。經濟學人（Economist）分析，日本及南韓高齡化程度嚴重，年輕人口減少，影響勞動力，加上僵化的退休金制度，老人貧窮現象持續惡化，雖均

圖 2 日本、南韓及我國生育率



資料來源：OECD Family Database；我國為內政部戶政司。

逐步延後退休年齡，但仍可由如何提高生育率及改善年金制度等多面向加速努力。我國今年就要進入超高齡社會，且亦為超低生育率國家，借鏡日、韓面臨之老人貧窮問題，我國應未雨綢繆提早因應。(表1)

參、高齡者享有社會保障制度概況

一、社會保障給付以高齡者居大宗(下頁圖3)

政府透過社會保障政策

或計畫，降低或預防國人在人生不同階段落入貧窮或脆弱狀態，行政院主計總處依ILO社會安全調查SSI(Social Security Inquiry)手冊規範編製社會保障支出統計(Social Protection Expenditure, SPE)，至今已發布2000年至2023年共24年的SPE，可呈現我國SPE規模與資源配置長期樣貌。

我國2023年SPE 2兆6,318億元，占GDP比重11.2%，其中社會給付2兆5,963億元，區分10個功能別¹，以高齡社會給付1兆2,176億元(占GDP比重達5.2%)為最高，加上遺族社會給付642億元，生命週期屬高齡階段的社會給付已接近一半，占GDP達5.4%，若再考慮疾病與健康給付占比(3.8%)中也有內含對高齡者疾病與健康的給付，可見我國的社會保障計畫偏重在高齡者相關支出，未來隨高齡人口快速增加，社會保障支出大幅擴增將無可避免。

單就政府提供高齡社會給付觀察，包括退休給付及老

表 1 2022 年或最新一年貧窮率

單位：%

OECD 會員國	全體	老人 (>65 歲)	OECD 會員國	全體	老人 (>65 歲)
1 南韓	14.9	39.7	20 土耳其	13.2	11.9
2 愛沙尼亞	16.2	37.4	21 加拿大	11.9	11.7
3 紐西蘭	14.3	33.8	22 奧地利	9.6	11.6
4 拉脫維亞	16.9	33.0	23 葡萄牙	11.2	11.0
5 哥斯大黎加	21.2	25.8	24 匈牙利	9.9	10.1
6 立陶宛	14.1	24.6	25 希臘	11.2	10.0
7 美國	18.1	22.9	26 愛爾蘭	7.0	9.5
8 澳洲	12.6	22.6	27 瑞典	8.4	9.4
9 日本	15.4	20.0	28 比利時	6.9	7.7
10 瑞士	10.1	19.8	29 捷克	6.2	7.6
11 墨西哥	15.0	18.3	30 斯洛伐克	9.4	7.2
12 智利	16.3	16.2	31 盧森堡	8.9	7.0
13 以色列	16.8	15.3	32 法國	8.3	6.1
14 英國	11.8	14.9	33 芬蘭	6.7	5.5
15 德國	11.6	13.8	34 荷蘭	7.4	4.5
16 西班牙	13.7	13.1	35 丹麥	6.5	4.3
17 斯洛維亞	7.9	12.8	36 挪威	8.0	4.1
18 波蘭	9.1	12.8	37 冰島	4.9	3.1
19 義大利	12.2	12.0	38 哥倫比亞
OECD	11.1	14.9			

說明：本表貧窮率指相對貧窮率，為每人可支配所得收入在中位數 50% 以下的人口比率。
資料來源：OECD Income distribution database。

論述》統計・調查

人之生活津貼、居家照護、安置及慰問等福利救助措施之給付，已連續 5 年逾兆元，其中以繳款型的社會保險計畫給付（1 兆 927 億元）占高齡給付 89.7% 居大宗，主要是提供退

休金給付，屬現金給付型態；至於稅收資助型的社會救助及福利服務計畫給付（1,249 億元），則是提供長照服務、中低收入老人生活津貼等，其中 7 成爲指定用途的實物給付型

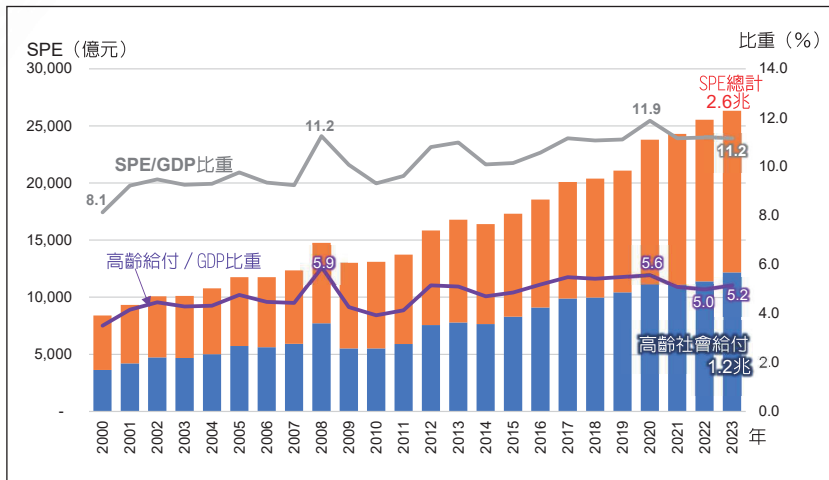
態，如長照居家服務、日間照顧、老人交通優待等。

二、2024-26 年世界社會保障報告 (WSPR)

(一) 高齡者受社會保障涵蓋程度 (表 2)

爲實現全民享有社會保障，領取退休金爲各國社會保障最普遍的形式，故高齡幾乎爲各國受社會保障制度涵蓋程度最高的功能別，而對擁有大量非正式就業國家而言，若不易擴大繳款型退休金的覆蓋範圍，則須透過稅收資助退休金來提供老年人重要收入來源。依 ILO 最新公布 2024-26 年 WSPR，2023 年全球高齡有效覆蓋率（領取退休金人數占法定退休年齡人口）達 79.6%，即全球高齡人口 8.07 億人口中，仍有 1.65 億退休年齡人口未能領取某種形式的退休金，而日、韓之高齡社會保障有效覆蓋率均達 100%，而我國雖未及 100%，但亦有 99.3%。至於我國法定退休年齡者領取退休金方式，

圖 3 我國社會保障支出 (SPE)



資料來源：行政院主計總處社會保障支出。

表 2 高齡有效覆蓋率

單位：%

	領取退休金人數占法定退休年齡人口		養老金繳款人口占 15 歲以上勞動力	養老金繳款人口占 15 歲以上工作年齡人口
	領取繳款型者	領取稅收資助型者		
全球	79.6	55.6	30.7	58.5
日本	100.0	100.0	0.0	99.1
南韓	100.0	50.4	52.2	82.3
我國	99.3	85.4	17.7	100.0

資料來源：2024-26 年 WSPR，Annex 5.3。

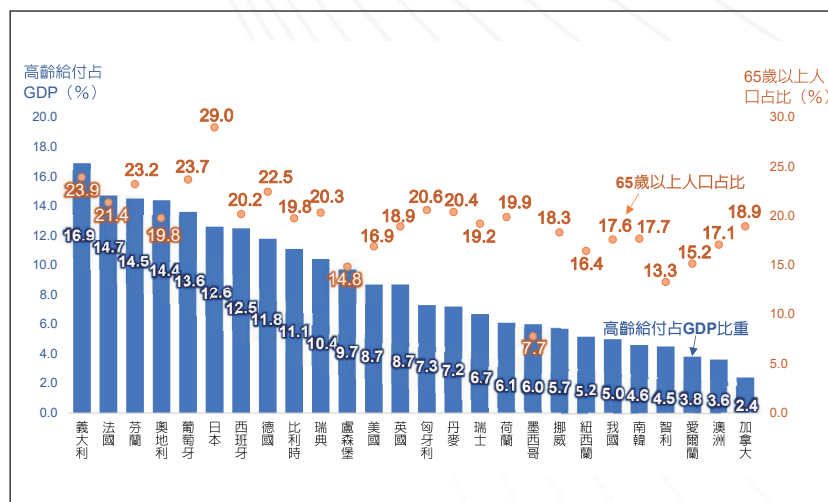
透過繳款型計畫取得的有效覆蓋率達 85.4%，而透過稅收資助取得則僅 17.7%。

(二) 高齡社會保障支出占 GDP (圖 4)

社會保障支出中的高齡給付是觀察退休金制度成熟程度的有用指標，此與老年人口占比、有效覆蓋率、福利充足性及退休金支出規模等有關。最新 WSPR 揭露 2022 年全球高齡給付占 GDP 比重為 7.6%，其中高所得國家 9.0%、中高所得國家 5.8%、中低所得國家 2.6% 及低所得國家 0.2%。另觀察主要國家的 65 歲以上人口占比多高於 20%，且有成熟的福利制度，義大利的高齡社會保障給付占 GDP 比重高達 16.9%、法國 14.7%、日本 12.6%。我國 65 歲以上人口占比 17.6%，高齡給付占 GDP 比重 5.0%，較全球低，雖若考慮我國賦稅負擔率相對較低，顯示我國投入高齡給付比重亦屬不低，惟對即將邁入超高齡社會，未來能否確保老年人有充足性的收入保障，仍具挑戰性。

(三) 退休金計畫改革 (表 3)

圖 4 主要國家高齡給付占 GDP 及 65 歲以上人口占比



說明：高齡給付占 GDP 資料年份為 2022 年或最近一年；65 歲以上人口占比為 2022 年。
資料來源：1. 高齡給付占 GDP 依 2024-26 年 WSPR，Annex 6，惟我國改依我國 2024 年 12 月 16 日公布數。
2. 65 歲以上人口占比，除日、韓及我國源自國家統計，餘採聯合國人口統計 (WPP2024)。

表 3 2013~2023 年政府宣布的退休金計畫改革

單位：項

措施型態 (括號內為案件數量)	案件數量
1. 提高退休年齡 (96)、獎勵延遲退休或懲罰提早退休 (22)、限縮資格或延長繳費期限 (18)	136
2. 修改計算公式或指數化方法 (33)、降低福利水準 (31)、引入或增加稅收 (9)、縮短福利期限 (5)、凍結福利指數化 (5)、減少套裝福利 / 服務 (1)、縮減福利補貼 (1)	85
3. 提高繳費率 (35)、承包覆蓋範圍 (8)、減少自願投保激勵 (1)、減少或暫停繳費補貼 (1)	45
4. 私有化或引入個人帳戶 (16)、暫停或關閉現在計劃 (11)、協調多個計劃 (2)、引入名義帳戶 (1)	30
總計	296

資料來源：2024-26 年 WSPR，P.183。

論述》統計・調查



退休金計畫是提供老年人收入安全的重要工具，鑒於各國社會老化速度加快，對擁有成熟社會保障體系國家而言，退休金計畫的財政永續性及充足性之間如何保持平衡深具挑戰。依 2024-26 年 WSPR 整理 2013 至 2023 年間各地區政府共宣布 296 項措施來看，最普遍策略為實施延領退休金共 136 項，其中尤以提高退休年齡 96 項居多，如日本於 2023 年將公務人員退休年齡由 60 歲提高到 61 歲，之後每 2 年提高 1 歲，至 2031 年提高為 65 歲，並希望民營企業比照辦理，以平衡財政永續性及退休金充足性之間的關係，及減輕高齡化對勞動力的衝擊。不過，除要考慮財務可持續性外，也要平衡預期壽命增加與健康預期壽命、工作生活與退休生活比例、勞動參與及退休金覆蓋率等，這些並非單靠提高退休年齡就能解決。

肆、結語

聯合國《2030 永續發展議程》宣示「不遺漏任何人 (No

one will be left behind)」，當然也包括每位老人都能有妥適的照護。退休金制度雖能給予退休人員最基本的保障，惟隨醫療技術的進步，2023 年國人平均壽命延長為 80.23 歲，假設 65 歲退休，須準備約 15 年的生活費，及額外醫療支出與長照服務等，負擔不小。另內政部統計 2024 年 6 月底 65 歲以上且獨居人口占 23.5%，獨居老人衍生的社會議題也是不容忽視，未來社福體系壓力恐有增無減，政府應滾動式調整或新增相應對策，朝守護高齡健康，推動長期照護及樂齡生活等更完善的社會保障目標邁進。

註釋

1. 我國社會給付分為 10 個功能，包括高齡、身心障礙、遺族、疾病與健康、生育、家庭與小孩、失業、職業傷害、住宅、其他。

參考文獻

1. 內政統計通報 (2024)，113 年 6 月底全國已有 7 縣市邁入「超高齡社會」，每 5 位縣 (市) 民就有 1 位老人。

2. 楊曉文、黃泓智 (2024)，邁入超高齡社會趨勢下退休準備的新思維，主計月刊，823 期，34-38 頁。
3. OECD (2025), Society at a Glance: Asia/Pacific 2025.
4. ILO (2024), World Social Protection Report 2024-26, Section 4.3.
5. Japan Cabinet Office (2024), Annual Report on the Ageing Society FY2024.
6. Economist (2024), Japan and South Korea are struggling with old-age poverty. ❖