



近年勞動市場高齡化與退休情勢分析

我國勞動市場與世界各主要國家均面臨高齡化、少子女化現象，退休潮及人力短缺等問題接踵而至，本文就高齡及退休面向，進行相關統計指標之國際比較，提供決策參考。

苗坤齡（行政院主計總處國勢普查處研究員）

壹、前言

受到戰後嬰兒潮世代邁向高齡階段影響，世界各主要國家均存在人口老化、未屆齡勞動人口退休、婚育年齡延後及少子女化等問題，致勞動力短少及退休後經濟拮据，退休制度改革迫在眉睫，是以多數國家規劃延後退休年齡，以避免生產力流失，我國勞動市場亦面臨相同問題。本文就高齡及退休問題面向，觀察 OECD 各項統計指標中我國勞動市場高齡化程度在國際上所處位階，以提供相關決策參考。

貳、近年主要國家高齡化現象及中高齡勞動情形

現多數已開發國家均面臨高齡化問題，而各國高齡化程度和速度不一，以下就各國平均年齡、勞動力年齡結構、工作人口扶老比及不同年齡層人口就業率變化等資料，觀察 2000 年至 2021 年間人口與勞動力高齡化趨勢：

一、世界各主要國家均面臨高齡化現象

由年齡中位數變化可觀察

一國人口年齡分配，2000 年我國人口年齡中位數為 32.1 歲，此後每年以 0.5 歲或 0.6 歲之增速增加，至 2022 年達 43.8 歲，22 年間增加 11.7 歲（下頁表 1）。與 OECD 主要國家比較，2020 年年齡中位數超過 45 歲的有日本、義大利、葡萄牙、德國、希臘及立陶宛等國，表示中高齡以上人口逾半，我國為 42.7 歲，高於 OECD 國家之 40.8 歲，較 1990 年增加 15.2 歲，僅次於南韓之 16.8 歲。根據國家發展委員會推估，至 2050 年我國年齡中位數將增為 56.5 歲，與南韓相當，反觀丹麥和瑞典，因

有相對較高的出生率，預估至 2050 年的年齡中位數將增加不到 3 歲；至拉脫維亞則因較寬鬆的移民政策，減緩了老年人口的增長。（下頁圖 1）

二、我國人口高齡化進程較各主要國家快速

以高齡化社會指標（65 歲以上老年人口占總人口比率）

觀察，我國於 1993 年超過 7%，進入世界衛生組織認定之高齡化社會（aging society），而後因戰後嬰兒潮世代陸續成為 65 歲以上高齡人口，我國高齡人口加速成長，至 2018 年，我國 65 歲以上老年人口占總人口比率已達 14.6%，正式邁入高齡社會（aged society），2022 年續增至 17.6%（表 1），據國家發展委員會推估，我國 65 歲以上老年人口占比將於 2025 年超過 20% 而進入超高齡社會（super-aged society），由高齡社會進入超高齡社會所需時程僅 7 年。OECD 國家中，2021 年已有 16 個國家邁入超高齡社會，其中日本、義大利、德國是最早（於 2010 年以前）進入超高齡社會的國家，由高齡社會邁入超高齡社會所需時程，日本 11 年、捷克 16 年、斯洛維尼亞、義大利則各為 19 年。（下頁圖 2）

表 1 我國人口與勞動市場高齡化趨勢

單位：歲；%

年別	國人年齡中位數	中高齡及高齡勞動力結構 ¹	中高齡及高齡就業者比率	銀髮族就業者占比 ²	高齡化社會指標 ³
2000	32.1	27.3	27.7	4.3	8.6
2001	32.6	27.9	28.5	4.3	8.8
2002	33.1	28.7	29.3	4.4	9.0
2003	33.6	29.7	30.2	4.4	9.2
2004	34.2	30.5	31.0	4.3	9.5
2005	34.7	31.3	31.8	4.1	9.7
2006	35.2	31.9	32.5	4.0	10.0
2007	35.8	32.9	33.5	4.2	10.2
2008	36.3	33.8	34.4	4.3	10.4
2009	36.8	34.5	35.3	4.5	10.6
2010	37.4	35.2	35.9	4.8	10.7
2011	37.9	36.0	36.7	5.1	10.9
2012	38.4	36.6	37.4	5.5	11.2
2013	38.9	37.3	38.1	6.0	11.5
2014	39.4	38.2	39.0	6.6	12.0
2015	39.9	38.7	39.4	6.9	12.5
2016	40.4	39.1	39.8	7.1	13.2
2017	41.0	39.3	40.1	7.3	13.9
2018	41.5	39.5	40.2	7.5	14.6
2019	42.1	39.6	40.4	7.6	15.3
2020	42.7	40.1	40.8	8.1	16.1
2021	43.3	40.9	41.5	8.5	16.9
2022	43.8	41.8	42.5	9.0	17.6

註：1. 中高齡及高齡者係指 45 歲以上對象。

2. 銀髮族就業者係指 60 歲以上就業者。

3. 高齡化社會指標係觀察 65 歲以上人口比率，根據世界衛生組織定義當此比率達到 7% 時稱為「高齡化社會」，達到 14% 是「高齡社會」，若達 20% 則稱為「超高齡社會」。

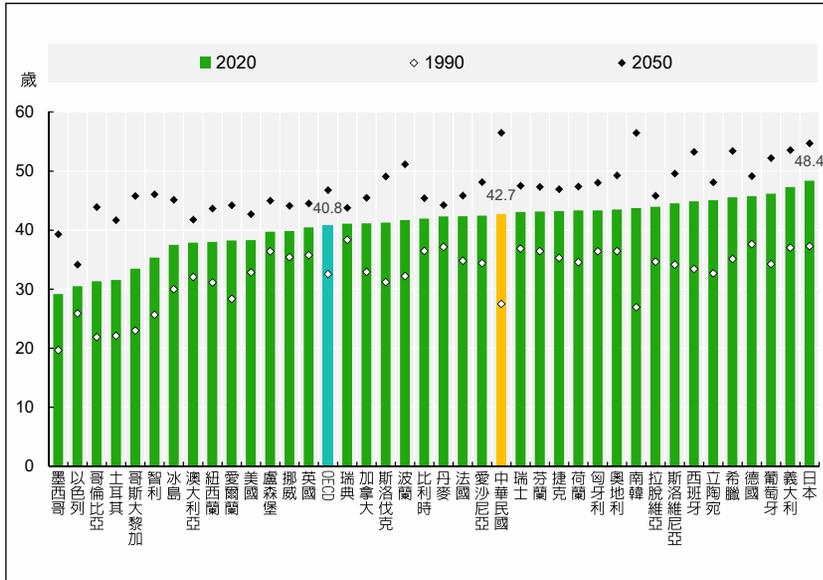
資料來源：國家發展委員會「人口推估查詢系統」；行政院主計總處「人力資源調查統計年報」；內政部「內政統計年報」。

三、世界各國勞動人口老化情形加速

我國中高齡及高齡（45 歲以上）勞動力結構比，2000 年仍未及三成，至 2022 年已逾四成，中高齡及高齡就業者之占

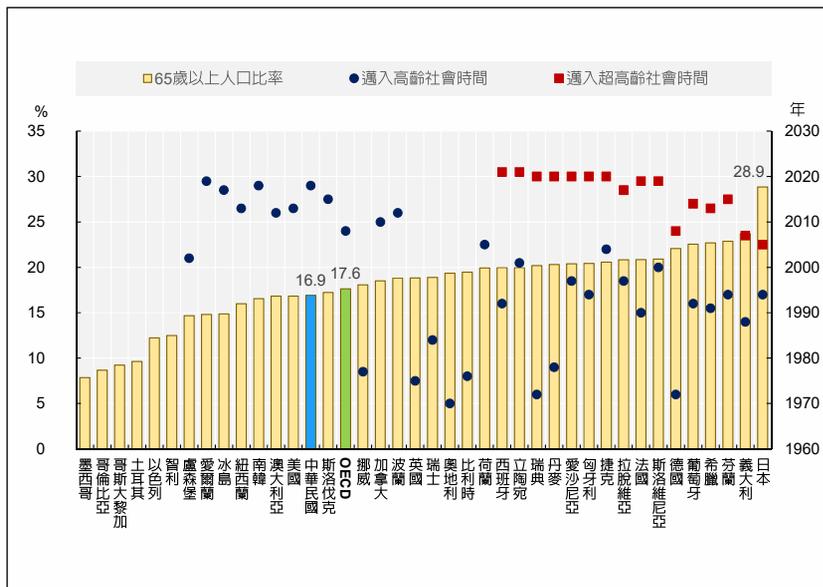
論述》統計·調查

圖 1 主要國家人口年齡中位數



資料來源：聯合國世界人口展望：2019 年修訂版；中華民國資料取自國家發展委員會「中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）」報告，2022 年 8 月。

圖 2 2021 年主要國家高齡化社會指標



資料來源：OECD 統計資料庫；中華民國資料取自內政部「內政統計年報」。

比與勞動力結構相當，其中勞動力占比 22 年間增加 14.5 個百分點，略低於就業者之 14.8 個百分點，而 60 歲以上（銀髮族）就業者人數 2022 年正式突破百萬大關，達 103.1 萬人，占整體就業人數比重 9.0%，較 2000 年之 4.3% 劇增（上頁表 1）；2021 年 OECD 國家中高齡及高齡者勞動力結構以日本、南韓、義大利超過 50% 較高，我國為 40.9%，低於 OECD 整體之 44.1%，與 2000 年比較，各國均呈提升，以南韓、義大利增加超過 20 個百分點較多，瑞典、芬蘭、冰島其增加均未達 6 個百分點，我國增加 13.6 個百分點，高於 OECD 整體之 10.4 個百分點。（下頁圖 3）

四、工作人口撫養老年人口壓力與日俱增

觀察世界各主要國家每 1 位老年人口需要多少工作人口撫養（20 - 64 歲人口 / 65 歲以上人口比例），2021 年以日本、芬蘭、義大利、希臘、葡萄牙、法國、德國、拉脫維亞、瑞典、丹麥等國低於 3 人壓力較大，墨西哥、哥斯大黎加、

論述》統計·調查

點，而我國同族群就業率從 2000 年 42.9% 增加到 2021 年之 47.5%，僅增加 4.7 個百分

點，遠不及 OECD 主要國家，惟其中 1.1 個百分點係自 2020 年底施行「中高齡者及高齡者

就業促進法」後至 2021 年間所貢獻；而同期間 OECD 國家 25 歲至 54 歲族群的就業率增幅要小得多，整體平均從 75.9% 增至 77.7%，我國則由 73.4% 增至 81.9%。（圖 5）

圖 5 2021 年主要國家就業率及較 2000 年增減情形

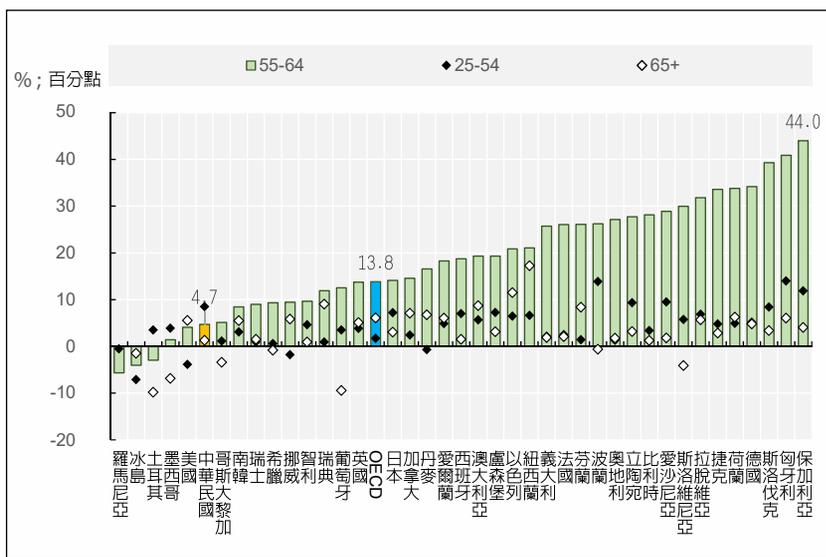


表 2 主要國家有效退休年齡與法定退休年齡

2015-2020 平均

單位：歲

國 別	男				國 別	女			
	有效退休 年齡 (A)	法定退休 年齡 (B)	較 2011 年 增減	差異數 (A) - (B)		有效退休 年齡 (C)	法定退休 年齡 (D)	較 2011 年 增減	差異數 (C) - (E)
日 本	68.2	65.0	1.0	3.2	日 本	66.7	65.0	3.0	1.7
紐 西 蘭	68.2	65.0	0.0	3.2	紐 西 蘭	65.8	65.0	0.0	0.8
拉 脫 維 亞	66.3	63.8	-1.3	2.5	愛 沙 尼 亞	65.4	63.8	0.8	1.6
墨 西 哥	66.2	65.0	0.0	1.2	瑞 典	64.9	65.0	0.0	-0.1
冰 島	66.0	67.0	0.0	-1.0	南 韓	64.9	62.0	2.0	2.9
瑞 典	65.8	65.0	0.0	0.8	以 色 列	64.8	62.0	0.0	2.8
南 韓	65.7	62.0	2.0	3.7	美 國	64.7	66.0	0.0	-1.3
以 色 列	65.4	67.0	0.0	-1.6	拉 脫 維 亞	64.5	63.8	-1.2	0.7
瑞 士	65.4	65.0	0.0	0.4	瑞 士	64.1	64.0	0.0	0.1
葡 萄 牙	64.9	65.3	0.3	-0.4	愛 爾 蘭	63.8	66.0	0.0	-2.2
挪 威	64.9	67.0	0.0	-2.1	芬 蘭	63.6	65.0	0.0	-1.4
美 國	64.9	66.0	0.0	-1.1	冰 島	63.5	67.0	0.0	-3.5
智 利	64.6	65.0	0.0	-0.4	丹 麥	63.5	65.5	0.5	-2.0
中 華 民 國	64.3	62.0	2.0	2.3	澳 大 利 亞	63.3	66.0	2.0	-2.7
愛 沙 尼 亞	64.1	63.8	0.8	0.3	葡 萄 牙	63.3	65.3	0.3	-2.1
澳 大 利 亞	64.1	66.0	1.0	-1.9	英 國	63.2	66.0	5.3	-2.8
加 拿 大	63.9	65.0	0.0	-1.1	德 國	63.2	65.7	0.7	-2.5
荷 蘭	63.9	66.3	1.3	-2.5	挪 威	63.1	67.0	0.0	-3.9
丹 麥	63.8	65.5	0.5	-1.7	荷 蘭	62.8	66.3	1.3	-3.5
英 國	63.7	66.0	1.0	-2.3	加 拿 大	62.6	65.0	0.0	-2.4
愛 爾 蘭	63.6	66.0	0.0	-2.4	墨 西 哥	62.5	65.0	0.0	-2.5
德 國	63.1	65.7	0.7	-2.5	捷 克	61.5	63.7	2.7	-2.2
捷 克	63.1	63.7	1.4	-0.5	中 華 民 國	61.4	62.0	2.0	-0.6
芬 蘭	63.0	65.0	0.0	-2.0	義 大 利	61.3	62.0	2.0	-0.7
義 大 利	62.3	62.0	-3.0	0.3	法 國	60.9	64.5	4.5	-3.6
波 蘭	62.2	65.0	0.0	-2.8	智 利	60.9	65.0	5.0	-4.1
匈 牙 利	62.1	64.5	1.5	-2.4	奧 地 利	60.7	60.0	0.0	0.7
奧 地 利	62.0	65.0	0.0	-3.0	斯 洛 維 尼 亞	60.5	62.0	0.0	-1.5
斯 洛 維 尼 亞	61.5	62.0	0.0	-0.5	西 班 牙	60.4	65.0	0.0	-4.6
西 班 牙	61.0	65.0	0.0	-4.0	比 利 時	60.1	65.0	0.0	-4.9
比 利 時	60.9	65.0	0.0	-4.1	盧 森 堡	60.1	62.0	-3.0	-1.9
希 臘	60.9	62.0	-3.0	-1.1	波 蘭	60.1	60.0	0.0	0.1
土 耳 其	60.7	52.0	-8.0	8.7	斯 洛 伐 克	59.8	62.7	-2.3	-2.9
法 國	60.4	64.5	4.5	-4.1	匈 牙 利	59.7	62.0	-1.0	-2.3
斯 洛 伐 克	60.2	62.8	-3.4	-2.6	土 耳 其	59.3	49.0	-9.0	10.3
盧 森 堡	59.2	62.0	-3.0	-2.8	希 臘	58.1	62.0	0.0	-3.9

說 明：1. 各國有效退休年齡係 OECD 利用 5 年間 40 歲以上民間人口勞動力參與率之變化估算而得。

2. 差異數 = 有效退休年齡 - 法定退休年齡。

3. 中華民國勞動基準法規定勞工年滿 65 歲雇主始得強制其退休，勞保老年金法定請領年齡自 2009 年至 2017 年為 60 歲，2018 年提高為 61 歲，2020 年提高為 62 歲，2022 年提高為 63 歲，2024 年提高為 64 歲，2026 年以後為 65 歲。

資料來源：OECD "Pensions at a Glance 2021"；中華民國平均有效退休年齡依 OECD 方法估算。

論述》統計·調查

2011 年至 2021 年間公教人員請領公保養老給付請領件數，僅在 2017 年公教人員退休資遣撫卹制度改革前之 2015 年及 2016 年超過 20 千件，其餘各年均未超過 18 千件，而近 2 年更分別降到 13.2 千件、13.5 千件；平均請領年齡於 2011 年至 2014 年間穩定維持 55 歲上下，2015 年後由 55.8 歲年逐年增至 2021 年之 58.5 歲。（上頁圖 6）

二、世界各國退休年齡概況

為利國際比較，勞動部使用 OECD 的推估方法，以 40 歲以上各年齡組之勞動力參與率之變動情形推算我國勞工有效退休年齡（在給定時期內退出勞動市場者的平均年齡），結果顯示 2015 – 2020 年我國男性平均退休年齡為 64.3 歲，高於多數 OECD 國家，惟低於日本之 68.2 歲、南韓之 65.7 歲、美國之 64.9 歲，女性為 61.4 歲，則低於多數 OECD 國家。若與各國 2020 年法定退休年齡（從 22 歲開始職業生涯不中斷，於 2020 年得以領取全額養老金之年齡）比較，多數國家有效退休年齡較法定退休年齡低，我國女

性亦是如此，男性有效退休年齡則較法定退休年齡為高，與日、韓等亞洲國家類似。（下頁表 2）

若觀察法定退休年齡從 2011 年至 2020 年間的變化，世界各國為因應勞動力高齡化現象，近期的養老金改革多規劃延長退休年齡，我國與日本、南韓、澳大利亞、德國、法國、義大利、葡萄牙、荷蘭等主要國家均呈增加，而土耳其因勞工團體抗議法定最低退休年齡，要求勞工只須完成規定的工作天數就可以退休而呈明顯下降。（上頁表 2）

肆、結語

世界各國近年都面臨人口老化與出生率降低問題，由各項人口及勞動指標觀察，我國目前高齡化位階雖不若 OECD 主要國家嚴重，但是高齡化速度超前，加上高齡人口就業率提升有限，加劇工作人口扶養比惡化與勞動力短缺現象，惟高齡人口較低的就業率，顯示此族群仍具開發潛勢，2020 年施行之「中高齡者及高齡者就業促進法」對於近年中高齡族群延後退休、就業促進應有顯著效益。

人口老化與大規模退休潮衝擊醫療、社會、經濟等層面，如長照需求、老人貧窮、人力供給、代間資源分配公平性等，各國一方面大力發展自動化，為特定市場與產業（如自動化、人工智能與機器人、健康科技和退休管理等）帶來高速成長機會，同時解決部分人力短缺問題，但也將擴大貧富不均現象；另一方面進行退休制度改革，且多側重於調整退休年齡、延長繳費期限、增加提繳金額等方式，以維持養老金體系永續經營環境，卻種下社會不穩定因子，各國莫不規劃更具包容性的養老金制度，並結合促進中高齡就業政策，以降低推動「活得越長，工作越久」路徑上的障礙。

參考文獻

1. OECD, *Pensions at a Glance 2021*.
2. 蔡宜縉（2014 年），「人口老化與年金給付之探討」，國家發展委員會。
3. 立法院國會圖書館（2021 年 2 月），「外國法案介紹—中高齡者及高齡者就業促進法」，國會圖書館館訊第 22 卷第 1 期。
4. 勞動部（2021 年），「國際勞動統計」。
5. 國家發展委員會（2022 年 8 月），「中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）」報告。❖