

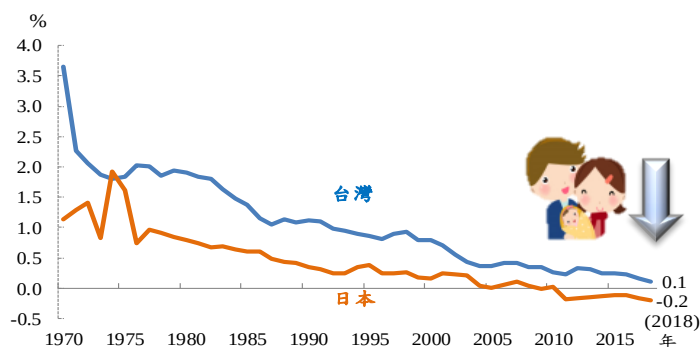
四、台灣勞動市場之結構性問題及改革

(一)前言

伴隨全球人口老化，近年全球勞動市場出現結構性的轉變，許多國家出現勞動供給成長下滑、有效需求下降及潛在產出成長減緩等問題，莫不亟思改善之道。

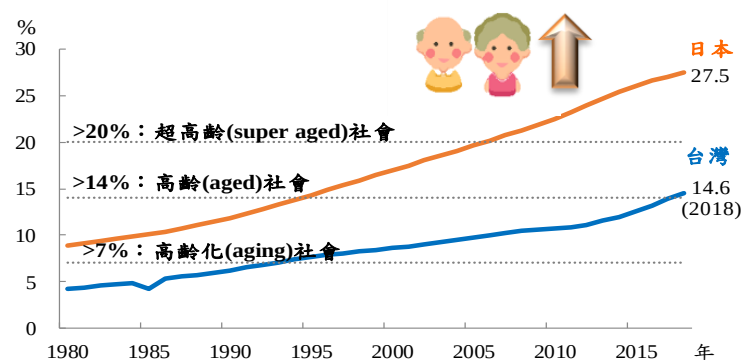
本(2019)年6月，G20財金首長會議首次將人口老化視為全球風險，探討生育率下降、高齡化等人口結構變遷，致勞動力短缺等經濟攸關議題¹。會議主辦國日本面臨人口迅速老化問題，其財長呼籲各國應在人口老化衝擊經濟前，迅速採取行動。鑑於少子高齡化之勞動市場結構性問題阻礙經濟長期穩健成長，日本政府已於2016年及2017年分別提出「一億活躍總社會計畫」及「勞動方式改革實行計畫」(詳附錄)。台灣亦面臨少子高齡化社會(圖1、圖2)，且勞動市場長期存在勞參率偏低²的結構性問題，日本相關措施值得借鏡。

圖1 台灣與日本的人口成長率



資料來源：主計總處(期中人口)、世界銀行

圖2 台灣與日本的老年(65歲以上)人口比重



資料來源：內政部、世界銀行

¹ 詳 <https://japantoday.com/category/politics/In-historic-first-G20-weighs-aging-as-global-risk>。G20 由 G7(美國、英國、法國、德國、義大利、加拿大、日本)、金磚五國(中國、印度、巴西、俄羅斯、南非)，7 個重要經濟體(澳洲、墨西哥、南韓、土耳其、印尼、沙烏地阿拉伯、阿根廷)，及歐盟組成。

² 2018 年台灣 15 歲以上民間人口為 2,013 萬人，包含勞動力 1,187 萬人(含就業人口 1,143 萬人與失業人口 44 萬人)及非勞動力(如料理家務者、退休人士、學生等)825 萬人；勞參率(=勞動力/15 歲以上民間人口)為 59.0%。

近年台灣經濟成長動能減緩，除受國際景氣波動之循環性(cyclical)因素影響外，主要與台灣勞動投入、資本投入及總要素生產力(total factor productivity, TFP)成長貢獻減少之供給面結構性因素有關³。IMF 經濟學家 Bakker(2019)研究亦發現，過去數十年先進經濟體經濟成長放緩，非因需求不足，主要源自潛在產出成長下降之供給面因素；惟先進經濟體將成長低迷認定為循環性因素，進而大幅降息⁴，形成全球長期低利率的「日本化」困境。前日本央行總裁白川方明即指出，當前全球仍陷於低成長、低通膨及低利率的長期停滯(secular stagnation)困境，即日本化的癥結在於結構性問題，而非央行未積極採貨幣寬鬆，因此，結構性改革方為上策⁵。

台灣經濟同時面臨循環性與結構性問題，宜搭配貨幣政策、財政政策及結構性改革的政策組合，提振成長動能。貨幣政策較適宜處理短期循環性問題，而全球利率長期走低下，國際間認為寬鬆性貨幣政策的效果有其侷限，且已無足夠空間來處理總體經濟不平衡的問題；擴張性財政政策應扮演更積極角色，結構性改革亦至關重要⁶。

當前政府因應國內少子高齡化及勞動市場結構性問題，已積極採行少子化對策，協助青年、中高齡及婦女就業措施，並加速延攬國際人才，以增加勞動力；並透過促進投資、推動產業創新政策，以提振生產力。鼓勵生育政策不易速見成效，但仍須長期持續優先推動；短中期則以提高勞參率及生產力為要務，以增進長期經濟成長潛能。

³ 研究方法詳蕭宇翔(2018)，「近年台灣經濟成長減緩之結構性因素分析」，中央銀行季刊，第 40 卷第 1 期，頁 19-55。其將經濟成長率拆解為循環性(cyclical)與永久性(permanent)成分；前者反映短期景氣的循環波動，後者為經濟成長的長期軌道，文獻上常採潛在產出成長率。若潛在產出成長下滑，表示該國面臨某些結構性問題，致無法維持過去成長力道。短期的波動可能肇因景氣循環的衝擊，使實際經濟成長率偏離長期成長軌道，但波動會逐漸消失，使經濟成長率回到潛在產出成長水準。長期而言，景氣循環波動對經濟成長率的平均影響應接近於 0，惟對短期經濟成長率之波動具有顯著影響。

⁴ 詳 Bakker, Bas B.(2019), “What Happens if Central Banks Misdiagnose a Slowdown in Potential Output?” *IMF Working Papers*, WP/19/208, Sep. 27。

⁵ 詳 Shirakawa, Masaaki (2019), “Central Banking: Bridging the Gap between Theories and Practices,” Lecture at Seminar at National Taiwan University, Oct. 30; Shirakawa, Masaaki (2019), “Global Challenges Confronting Central Banking: Spreading of “Japanification” ?” Lecture at Seminar at National Taiwan University, Oct. 30; Shirakawa, Masaaki (2019), “World Has Learned Wrong Lessons from 'Japanification',” *Nikkei Asian Review*, Oct. 21。

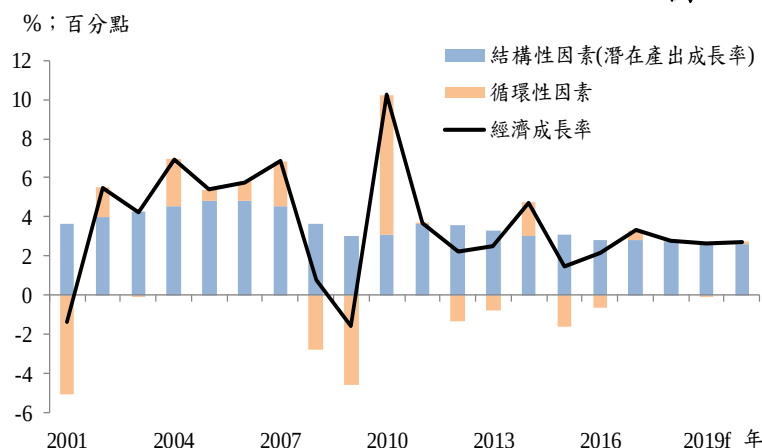
⁶ 詳中央銀行(2019)，「長期停滯的成因與對策—財政政策須扮演積極角色」，央行理監事會後記者會參考資料，6 月 20 日；da Silva, Luiz Pereira et al. (2019), “The Inflation Conundrum in Advanced Economies And A Way Out,” Paper Based on Remarks at the University of Basel in May, Sep. 5。

(二)台灣經濟面臨循環及結構性問題，侷限成長動能

1. **近年台灣經濟成長減緩**，主要反映兩項因素：一是**短期的循環性因素**，2008 年全球金融危機後，**全球景氣疲弱**，貿易成長趨緩，**影響台灣出口動能**；二則源自於**潛在產出成長趨緩的結構性因素**。

—根據本行研究，**2011-2020 年**相較 2001-2010 年，台灣**平均潛在產出成長率下降 1.00 個百分點**，**約解釋 69%經濟成長的降幅**，顯示台灣面臨供給面的**結構性問題**，而短期循環性因素解釋剩餘 31%經濟成長的降幅(圖 3)。

圖 3 台灣經濟成長率之拆解：循環性及結構性因素



單位：%；百分點

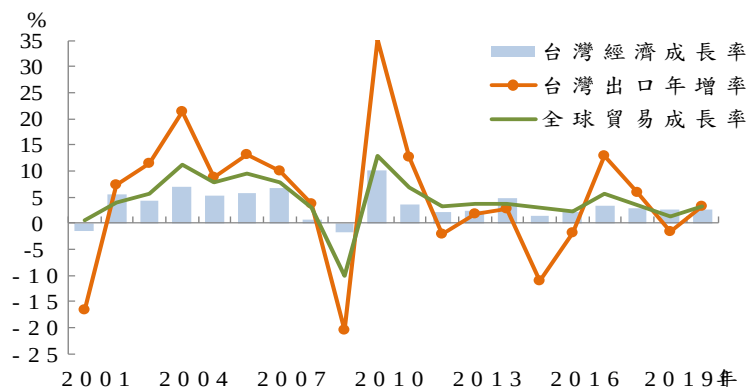
比較期間	經濟成長率	循環性因素 (景氣循環波動)	結構性因素 (潛在產出成長率)
2001-2010 年 (a)	4.27	0.24	4.03
2011-2020 年 (b)	2.82	-0.21	3.03
(b)-(a)	-1.45	-0.45 (31%)	-1.00 (69%)

註：2019 與 2020 年經濟成長率為主計總處 2019 年 11 月 29 日發布之預測數，循環性因素為經濟成長率減潛在產出成長率，潛在產出成長率以生產函數法估計。
資料來源：主計總處、央行經研處估算

2. 台灣是小型開放經濟體，**對外貿易依存度高⁷**，深受國際景氣循環影響：近年**全球貿易成長疲軟**，**台灣出口年增率亦趨緩**(圖 4)，出口作為台灣經濟引擎角色已弱化。

⁷ 根據台灣國民所得名目資料，2018 年台灣輸出加輸入相對 GDP 比率為 122%。

圖 4 全球貿易成長率、台灣出口年增率及經濟成長率

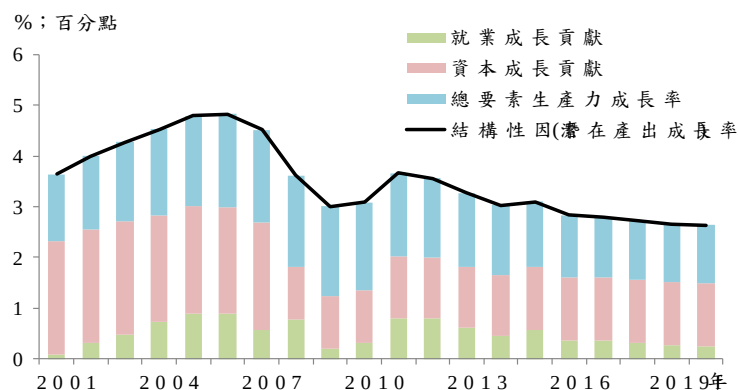


註：2019 與 2020 年台灣經濟成長率及出口年增率為主計總處 2019 年 11 月 29 日預測數，2019 年與 2020 年世界貿易成長率為 IMF2019 年 10 月預測數。
資料來源：IMF、主計總處、財政部通關統計

比較期間	全球貿易成長率	台灣出口年增率	台灣經濟成長率
2001-2010 年 (a)	5.26	7.37	4.27
2011-2020 年 (b)	3.59	2.25	2.82
(b)-(a)	-1.67	-5.12	-1.45

3. 影響台灣經濟成長供給面之結構性因素：2011 年以來台灣勞動、資本及總要素生產力成長均下滑，其中以資本成長減緩對潛在產出成長率的下滑影響最大，總要素生產力成長趨緩的影響效果次之，勞動投入則貢獻低而減幅較小(圖 5)。此反映台灣投資長期不振、創新能量不足、人口老化之結構性問題，已影響長期產出成長。

圖 5 台灣潛在產出與各投入要素的貢獻



註：根據 Cobb-Douglas 總合生產函數可將潛在產出成長率進一步分解為就業成長、資本成長與總要素生產力成長的貢獻。
資料來源：主計總處、央行經研處估算

比較期間	潛在產出成長率	就業成長貢獻	資本成長貢獻	總要素生產力成長貢獻
2001-2010 年 (a)	4.03	0.53	1.82	1.67
2011-2020 年 (b)	3.03	0.48	1.22	1.32
(b)-(a)	-1.00	-0.05	-0.60	-0.35

潛在產出下滑，
反映台灣供給面結構性問題

人口老化，
勞動力成長減緩

投資不振

創新不足

(三)台灣勞動市場的結構性問題

1. 少子化及高齡化下，未來勞動力供給不足

(1)生育率偏低，全球殿後

① 台灣生育率長期呈下滑趨勢，2018 年婦女總生育率降至 1.06 人⁸(圖 6)。

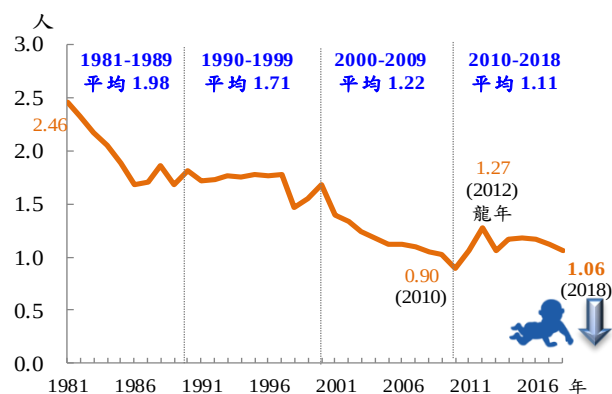
② 根據聯合國估計，2015 至 2020 年台灣平均生育率為 1.15 人，居全球倒數第二，僅略高於南韓(圖 7)。

(2)人口老化速度快，邁向超高齡社會

① 由於生育率低，加以國人平均餘命延長⁹，高齡人口漸增，整體人口結構老化。

② 上(2018)年台灣老年人口占總人口比重突破 14%，邁入高齡社會；國發會推估 8 年後(2026 年)將超過 20%，邁入超高齡社會(圖 8)；與主要經濟體相較，台灣老化速度快，僅略緩於南韓 1 年(圖 9)。

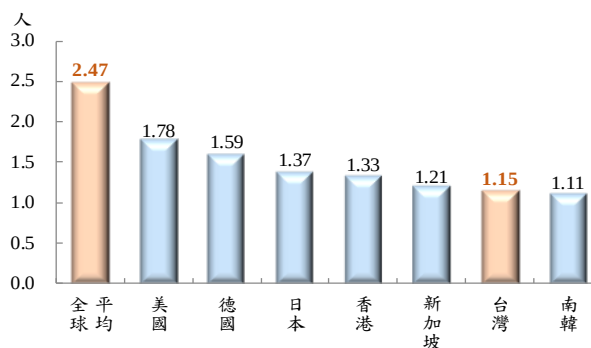
圖 6 台灣生育率



註：上圖生育率係指總生育率(Total Fertility Rate)，即 15 至 49 歲的育齡婦女平均一生中所生育之子女數。

資料來源：內政部

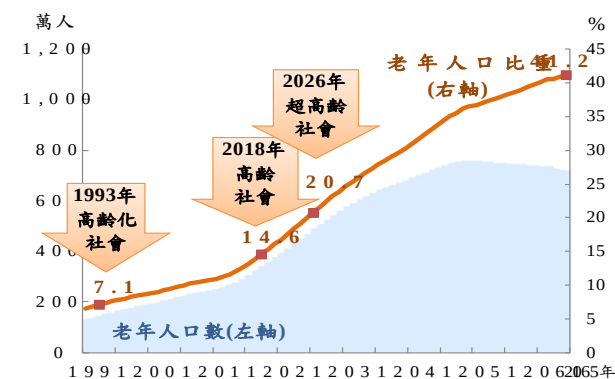
圖 7 2015 至 2020 年全球與主要國家生育率比較



註：上圖生育率係指總生育率。

資料來源：聯合國「World Population Prospects 2019」

圖 8 台灣老年人口數及比重



註：1991-2018 年為實際值，2019-2065 年係國發會之人口「中推估值」。

資料來源：內政部、國發會「中華民國人口推估(2018 至 2065 年)」

⁸ 「我國少子女化對策計畫(107 年-111 年)(核定本)」指出，造成台灣低生育率的原因包括：(1)晚婚及不婚影響生育人數，(2)育齡婦女生育年齡延後，影響生育胎次，(3)育兒成本高，家庭經濟負擔沉重，(4)婦女難兼顧家庭與就業，影響生育意願及勞參率。

⁹ 受國人生活水準、醫療技術及公共衛生提升等因素影響，零歲平均餘命(即預期壽命)由 1981 年之 72.01 歲，提高為 2017 年之 80.39 歲，增加 8.38 歲。

(3)隨人口結構老化，工作年齡人口減少，勞動力的結構亦趨高齡化

① **台灣工作年齡(指 15 至 64 歲)人口於 2015 年達到高點後逐年減少**，估計工作年齡人口比重由 2015 年之 73.9%**降至 2065 年之 49.7%(不及人口的半數，圖 10)¹⁰**，僅略高於南韓。

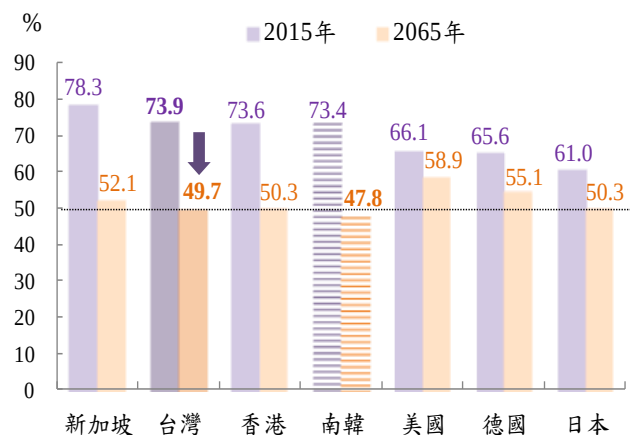
② 2001 至 2018 年間，國內青年及壯年勞動力比重續降，**45 歲以上中高齡勞動力比重續增**(圖 11)。

圖 9 主要國家由高齡社會邁入
超高齡社會所需時間

高齡社會 (老年人口比重>14%)	超高齡社會 (>20%)
英國	51 年
德國	36 年
美國	15 年
日本	11 年
台灣	8 年
南韓	7 年

資料來源：國發會「中華民國人口推估
(2018 至 2065 年)」

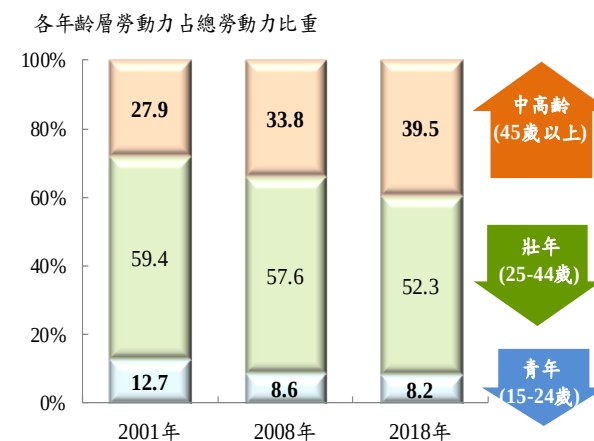
圖 10 主要國家工作年齡人口比重



註：2065 年資料均為「中推估值」，台灣來自國發會，其他來自聯合國。

資料來源：內政部、國發會「中華民國人口推估(2018 至 2065 年)」、聯合國「World Population Prospects 2019」

圖 11 台灣勞動力年齡結構比變化



註：上圖中高齡包含 65 歲以上高齡勞動力。

資料來源：主計總處

2. 勞參率低於主要國家

(1)國內整體勞參率雖於全球金融危機後逐年回升，惟不及六成，低於主要國家

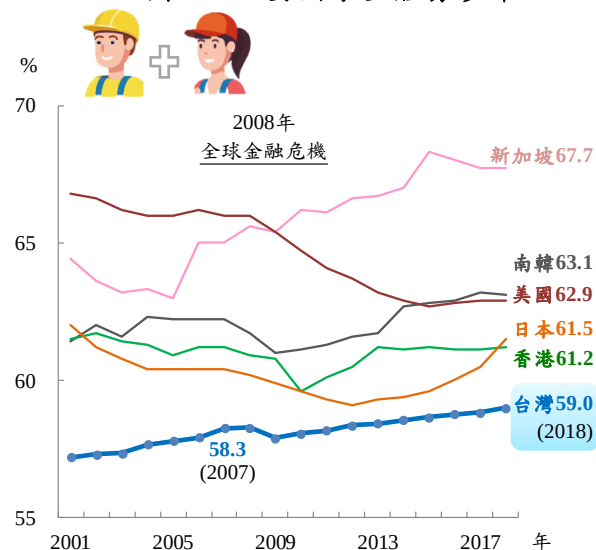
① **2018 年國內勞參率為 59.0%，高於全球金融危機前 2007 年之 58.3%；惟仍低於新加坡、南韓、美國、日本、香港**(圖 12)。

¹⁰ 根據國發會「中華民國人口推估(2018 至 2065 年)」估計，2016 年至 2065 年台灣平均每年減少 17.5 萬的工作年齡人口。

② **台灣男性**勞參率長期均低於主要國家(圖 13(a))；**女性**勞參率則在政府致力改善職場環境及輔導婦女就業等政策帶動下，**近年續創新高**，惟仍低於主要國家(圖 13(b))。

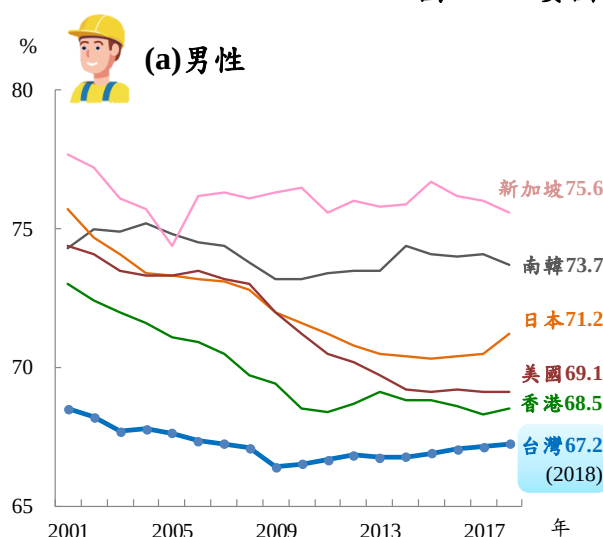
— **日本**在 2013 年**安倍三箭(第三箭—經濟結構改革)**及 2016 年 6 月**新三箭政策(第二箭及第三箭—解決少子高齡化問題)**帶動下，**女性勞參率**自 2013 年開始提升，並自 **2017 年起超越台灣**。

圖 12 主要國家整體勞參率

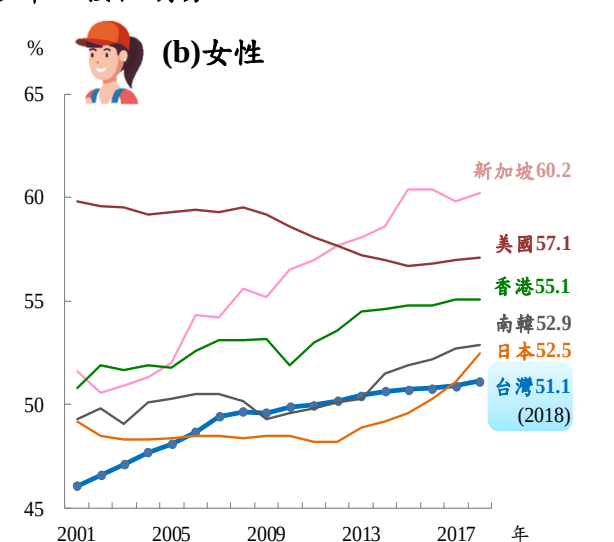


註：2019 年 1-10 月台灣整體勞參率為 59.2%。
資料來源：主計總處、勞動部「107 年國際勞動統計」

圖 13 主要國家勞參率—按性別分



註：2019 年 1-10 月台灣男性勞參率為 67.3%。
資料來源：主計總處、勞動部「107 年國際勞動統計」

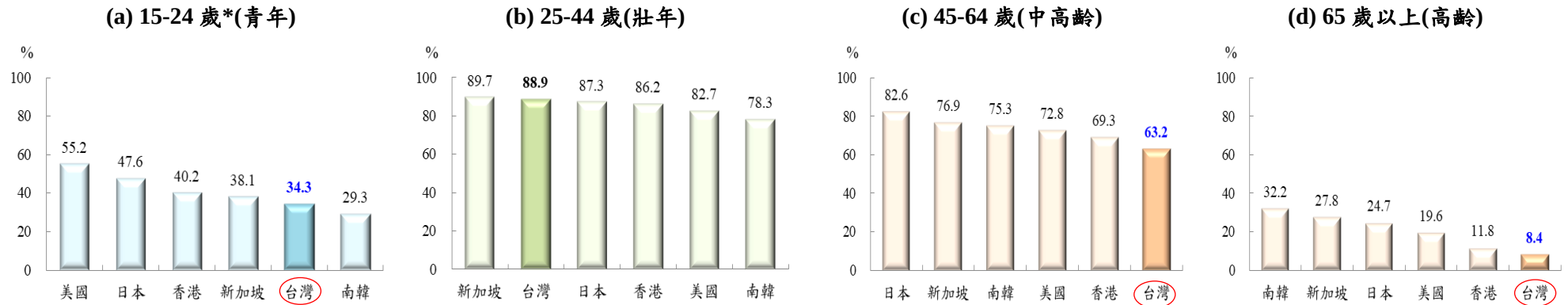


註：2019 年 1-10 月台灣女性勞參率為 51.4%。
資料來源：主計總處、勞動部「107 年國際勞動統計」

(2) 國內勞參率偏低，主因青年較晚進入就業市場，且中高齡勞動力提早退休

- ① 因高等教育快速擴張、**就學年齡延長**，且**學用落差**，**台灣 15-24 歲青年**勞參率多低於主要國家，僅高於南韓(圖 14(a))。
- ② **台灣 45-64 歲**中高齡勞動力過早退離勞動市場，致勞參率殿後；隨高齡化社會來臨，主要國家均鼓勵 **65 歲以上高齡就業**，台灣亦居末(圖 14(c)及(d))。

圖 14 2018 年主要國家勞參率—按年齡分



註：美國係 16-24 歲。

資料來源：勞動部「107 年國際勞動統計」

(四)政府已積極採行措施因應勞動市場結構問題

因應台灣少子高齡化、整體勞參率偏低的**勞動市場長期結構性問題**，近年政府積極透過**人口、勞動、教育、投資及產業政策**(圖 15)，冀以**提升勞動力的量與質(生產力)**，帶動經濟永續成長。

圖 15 當前政府因應勞動市場結構問題之主要措施

少子高齡化
未來勞動力不足

- **完善生養環境，提高生育率，規劃合宜移民政策，新增未來勞動力**
 - 推動前瞻基礎建設之「因應少子化**友善育兒空間建設**」、「**我國少子女化對策計畫(107 年-111 年)**」，推動托育公共化政策(如**增設公立幼兒園**)，並**擴大發放育兒津貼**，降低育兒負擔。
 - 推動「**新經濟移民法**」草案立法、實施「**外國專業人才延攬及僱用法**」，以**延攬國際人才**。
- **加速產業創新，增加投資，培育人才，提高生產力**
 - 推動**數位經濟**與新科技、「**五加二**」**產業創新發展**、**投資台灣三大方案**、前瞻基礎建設之「**人才培育促進就業建設**」等。

圖 15 當前政府因應勞動市場結構問題之主要措施(續)

整體勞參率
偏低

- 提升青年、中高齡、婦女之勞參率

- 協助青年、中高齡及婦女就業措施，如開辦職業訓練課程，改善就業技能不足問題、提供就業諮詢與媒合、僱用獎助措施、低利創業貸款、失業相關津貼補助等。
- 推動「投資青年就業方案」(2019 年至 2022 年將投入新台幣 95 億元經費)，改善學用落差。
- 完成「中高齡者及高齡者就業促進法」立法，禁止年齡歧視、支持退休者再就業等，友善中高齡工作環境。
- 獎勵二度就業婦女自主學習，經職訓後重返職場(「婦出江湖計畫」)。

(五) 結語：政府致力結構性改革，將有助提振經濟成長潛能

1. 人口老化不利總體經濟潛能，對政策制定者形成挑戰

(1) **G20(2019)**指出¹¹，人口老化是全球現象，且對總體經濟產生重大影響：

① 勞動供給：對工作年齡人口下滑、勞參率較低之中高齡勞動力增加之國家，將壓低經濟產出。

— **Moody's** 信評公司(2019)即指出，台灣人口老化，將不利長期經濟成長潛能及財政強度¹²。

② 勞動生產力：高齡勞工的體力及創新力降低，勞動生產力恐下滑，惟可促使企業投資於增進生產力的新技術。

③ 貨幣政策：人口老化影響儲蓄行為及投資需求，可能拉低實質利率，使得降息以激勵需求及提高通膨的政策困難度增加。

— **IMF(2019)**指出¹³，過去數十年，人口老化致實質利率走低¹⁴，反映高齡化使儲蓄供給大於儲蓄需求(即投資)。

¹¹ 詳 G20(2019), “Framework Working Group Summary Document on Macroeconomic: Implications of Population Aging,” May 31; IMF(2019), “Macroeconomics of Aging and Policy Implications,” *G-20 Background Note*, Jun. 5。

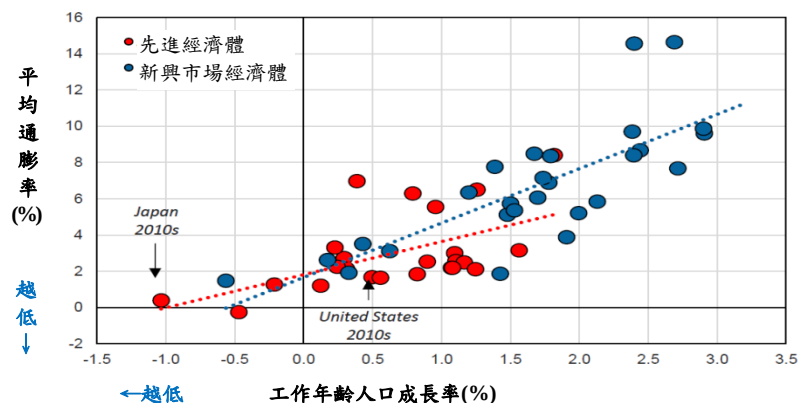
¹² 詳 Moody's(2019), “Government of Taiwan – Aa3 stable: Annual Credit Analysis,” Jul. 2。

¹³ 詳 IMF(2019), “Macroeconomics of Aging and Policy Implications,” *G-20 Background Note*, Jun. 5。

¹⁴ 理論上，中性或自然利率係指經濟成長達到潛在產出水準下，投資與儲蓄處於均衡時的實質利率水準。人口老化限縮勞動供給，在勞動生產力不變下，潛在產出下滑；另工作年齡人口下滑，使擁有所得而進行消費的人口減少，亦降低潛在產出；故隨潛在產出下滑，實質利率走低。如美國實證 Eggertsson B. G., Mehrotra R. N. and Robbins A. J.(2019), “A Model of Secular Stagnation: Theory and Quantitative Evaluation,” *American Economic Journal: Macroeconomics* 2019, 11(1): 1-48。

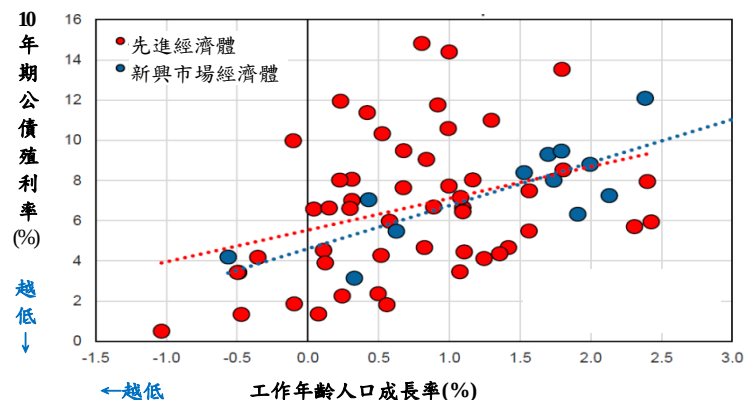
- 日本央行黑田總裁亦指出，日本人口老化對中性利率與信貸需求造成下行壓力；名目利率將隨經濟成長潛能下滑，影響貨幣政策激勵經濟效果；且在低利率環境下，可能引發逐利行為，影響金融體系穩定¹⁵。
- Sheets and Jiranek(2018)由跨國資料發現，工作年齡人口減少，不利消費能力及有效需求，減緩通膨壓力，亦拉低利率(圖 16、圖 17)¹⁶。

圖 16 人口老化與通膨：跨國資料



註：圖內點代表 6 個先進經濟體、10 個新興市場經濟體，在 1980 年代至 2010 年代每個年代的平均值；通膨率高於 15% 者未列入。
資料來源：Sheets and Jiranek(2018)，詳註 16

圖 17 人口老化與名目利率：跨國資料



註：圖內點代表 9 個先進經濟體、6 個新興市場經濟體，在 1960 年代至 2010 年代每個年代的平均值；新興市場經濟體始自 2000 年代。
資料來源：Sheets and Jiranek(2018)，詳註 16

- ④ 金融穩定：人口老化可能減少勞動供給與降低生產力成長，使經濟成長及實質利率走低、殖利率曲線扁平化，影響銀行獲利能力、融資結構與風險承擔。且年輕借款人減少，降低信貸需求；年長者較偏好安全性資產，可能影響風險性資產價格，且對金融服務產生多樣化需求(如保險、基金)，促使金融機構調整經營模式，進而影響金融體系的穩定與結構(圖 18)¹⁷。

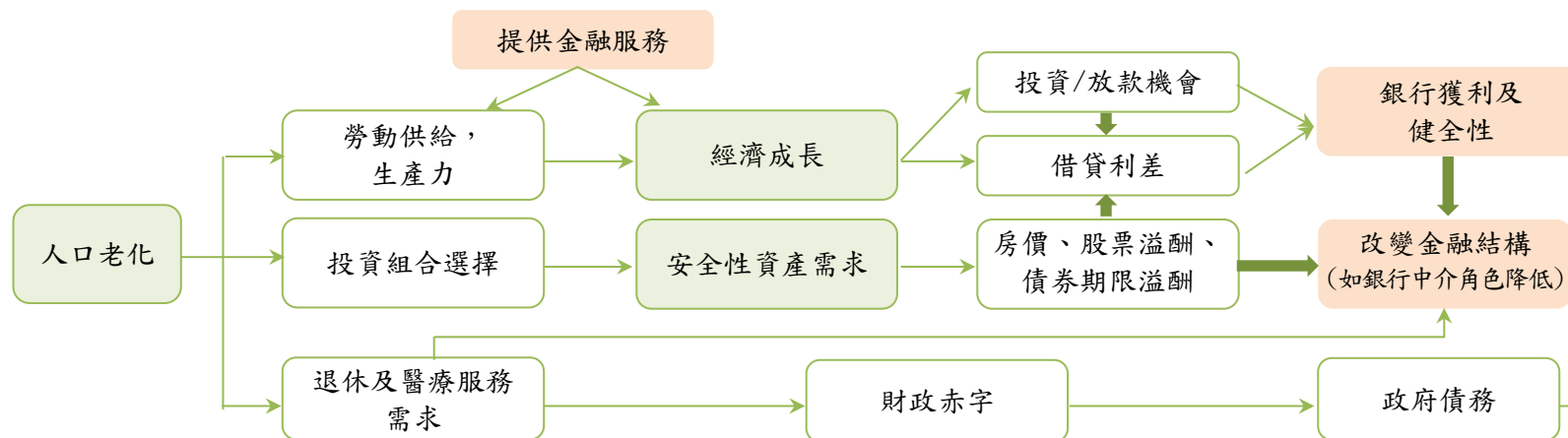
¹⁵ 詳 Kuroda, Haruhiko(2019), "Demographic Changes and Macroeconomic Challenges," *Keynote Speech at the G20 Symposium in Tokyo*, Jan. 17。

¹⁶ 詳 Sheets, Nathan and Jiranek, George(2018), "The Economics of Aging: Gray Skies, Rays of Policy Hope?" *PGIM Fixed Income*, Dec.。

¹⁷ IMF(2017a)研究發現人口老化的經濟體其長短期公債利差(term spreads)較小，而利差降低又與銀行融資(bank finance)減少有關(如 1990 至 2015 年期間，日本扶老比上升，約可解釋銀行融資重要性下降(以民間部門自股市籌資相對向銀行借款之比率衡量)的 40%)，此現象與殖利率曲線平坦化對銀行獲利能力有負面影響之實證(IMF, 2017b)一致。此外，人口老化使銀行傳統借貸活動及存放比下降，故須拓展新業務，其行為將更像非銀行(non-banks)(如日本地區性銀行的經營模式已由放款導向轉變為更重視證券投資及手續費收入)。詳 IMF(2017a), "Japan: Financial Sector Assessment Program-Technical Long-Term Challenges for Financial Intermediation," *IMF Country Report No. 17/283*；IMF(2017b), "Low Growth, Low Interest Rates, and Financial Intermediation," *Global Financial Stability Report*, Ch. 3, pp. 49-82, Apr.。

⑤財政政策：隨**退休金、醫療及長照支出增加**，將**增加政府財政壓力**；人口老化亦可能**加劇代內及代際不平等**(intra- and inter-generational inequality)¹⁸。

圖 18 人口老化對總體經濟及金融體系的影響



資料來源：IMF(2019), “Macroeconomics of Aging and Policy Implications,” *G-20 Background Note*, Jun. 5.

(2) **G20(2019)**對人口老化問題之**政策建議**：

①政策制定者應採**多管齊下**的政策以緩和人口老化對勞動供給的負向影響，**重點在於提高勞參率及生產力**。

- 進行勞動市場改革，提升高齡者¹⁹、婦女²⁰、青年及移民者的勞參率，可直接緩和勞動力減少的衝擊。
- 強化競爭及創新的政策，加速全球經濟整合有助技術擴散²¹，則可提高生產力。

¹⁸ 例如，當扶老比上升時，隨收隨付(pay-as-you go)年金制度將加重年輕勞動者的財務負擔。在跨世代中，教育、健康、就業及所得的劣勢可能交互強化而影響終身，通常受過高等教育及所得較高的族群可由壽命延長中受益更多。

¹⁹ 促進高齡者健康及人力資本的政策，對延長勞動年齡至關重要。例如，支援終生學習、再培訓，提供勞動力流動性及可攜式退休金(pension portability)、彈性的工作契約與退休政策，以及採用新技術。

²⁰ 30 歲及 50 歲是婦女退出職場的兩大時點(主因育兒及照顧家庭年長者)，提供可負擔且高質量的兒童及年長者照護制度、彈性的工作契約，透過減稅或補貼、落實性別平等政策，以兼顧家庭與工作。另參考自 IMF(2018), “Pursuing Women’s Economic Empowerment,” *IMF Staff Note to the Group of Seven*, May。

²¹ 國際貿易、外人直接投資及全球價值鏈能使各國能夠相互學習，使用最新技術。

②人口老化可能降低均衡實質利率，貨幣政策制定者需妥適因應人口老化對貨幣政策的影響；金融業因應人口結構變化而調整經營模式，政府相關單位宜關注其對金融穩定的影響。

③各國政府需調整財政政策，並改革年金體系及健康照護制度，以確保財政可持續性、支持代際平等及減少老年貧窮。

2. 當前政府因應勞動市場結構問題之對策方向與國際作法一致，若能擴大財源推動，效果可能較佳

(1)日本及南韓積極運用財政政策，因應人口老化及勞動市場結構性問題，可資借鏡

觀察日本及南韓均面臨少子高齡化的嚴峻問題，且均投入高額財政預算積極因應；近年台灣亦積極推動「我國少子女化對策計畫(107年-111年)」、前瞻基礎建設之「因應少子化友善育兒空間建設」及「人才培育促進就業之建設」，惟相較規模有限²²。未來財政若有餘裕空間，或可適度計劃性增加經費，擴大政策成效。

①日本以2019年10月起調高消費稅率約1.7兆日圓之財源(約新台幣5千億元)，挹注幼兒教育免費措施、低收入家庭之大學等高等教育免費措施，期以提高生育率；並促使婦女重返職場及強化人力資源發展。

②南韓政府則為提高生育率，自2006年以來，投入約152.9兆韓元(約新台幣4.3兆元)於生育補貼²³。

(2)增進勞動力方面，鼓勵生育政策不易立竿見影，短中期以提高勞參率及生產力為要務

①提升人口增加率，係維繫經濟成長的基礎；惟鼓勵生育政策不易速見成效，但仍須長期持續優先推動。

—減輕育幼負擔：提供育兒家庭經濟支持(如減稅或補貼)與完善兒童照顧體系(如擴大提供平價優質之幼兒托育服務)。

—加速引進專業及技術移民：2019年4月安倍政府實施新「出入國管理法」，積極引進外國人才與中低階勞工；當前外國專業人員來台工作人數仍有限²⁴，宜加速推動「新經濟移民法」草案立法，補充未來人力缺口。

²² 我國少子女化對策計畫、因應少子化友善育兒空間建設、人才培育促進就業建設之預算分別編列2,514億元、42億元(含第1期特別預算案20億元，第2期22億元)及140億元(第1期42億元，第2期98億元)。詳2019年6月修正之「我國少子女化對策計畫(107年-111年)(核訂本)」，行政院(2019)，「前瞻基礎建設計畫—奠定未來30年國家發展根基」，3月11日。

²³ 引述自Reuters(2019)，「Not A Baby Factory - South Korea Tries to Fix Demographic Crisis with More Gender Equality,」Jan. 4。

²⁴ 勞動部公布之2019年10月底外國專業人員有效聘僱許可人次為3.1萬人(此人數未納入學校教師工作者)。

②在人口量不易增加情況下，提高勞參率及生產力更形重要。

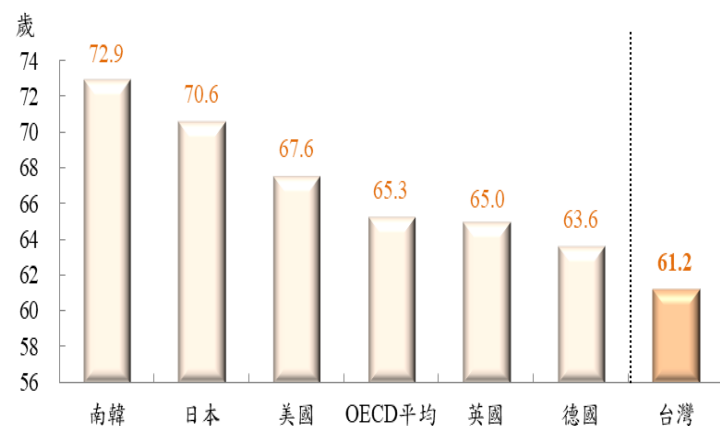
—提高勞參率：落實協助中高齡、婦女及青年的就業措施。

- 增加**中高齡**勞參率：2018 年**台灣**勞工平均**退休年齡**為**61.2 歲**²⁵，遠低於南韓等 OECD 國家(圖 19)；**國內「中高齡者及高齡者就業促進法」甫立法通過**，宜加速擬定相關配套，如**企業僱用 65 歲以上退休者再就業之補助措施**等，以緩和**中高齡早退現象**。
- 增加**婦女**勞參率：**日本 30-39 歲女性勞參率**已由 2012 年 10 月安倍首相上任前之 60.8%**大幅提升**至 2018 年 12 月之 75.6%，宜**借鏡日本經驗**，採取**大規模增設托兒所、幼稚園及老人照護機構**，讓婦女安心重返職場**二度就業**。

—提高生產力：降低學用落差，加強**投資在人才教育與技術訓練、研發及新技術**。

- **2019 年工總白皮書建議**，加速國內教育改革，**重建技職體系**，**培養產業升級轉型所需的專業人才**；**配合產業群聚建立公訓中心或技術教學中心**，以利**資源共享**。
- 加強研發與技術進步：在政府積極優化產業創新與投資環境下，企業亦**宜善用自動化、數位化等新科技**，**提升生產力、減緩人力短缺的問題**，並創造新興行業的工作，帶來更多工作機會。

圖 19 主要國家平均實際退休年齡



註：台灣為 2018 年勞工初次領取老年年金年齡；OECD 國家為 2012-2017 年平均男性實際退休年齡。

資料來源：OECD 統計資料庫、勞動部「107 年勞動情勢統計要覽」

3. 致力推動結構性改革，創造經濟新成長動能

(1)針對潛在產出減緩之供給面結構性問題，貨幣政策並非良方，結構性改革至關重要

①**加拿大央行總裁 Poloz** 指出，**央行在執行移除有礙勞動市場健全的特定政策上，欠缺直接影響力**，但可運用貨幣

²⁵ 此為初次請領勞保老年年金給付年齡。台灣自 2009 年起實施勞保年金制度，老年給付有老年年金、一次請領老年給付及老年一次金等 3 種方式；2018 年底領取人數分別為 1,165,766 人、85,722 人、18,380 人，初次或平均請領年齡分別為 61.2、54.9、64.2 歲。詳勞動部「107 年勞動情勢統計要覽」。

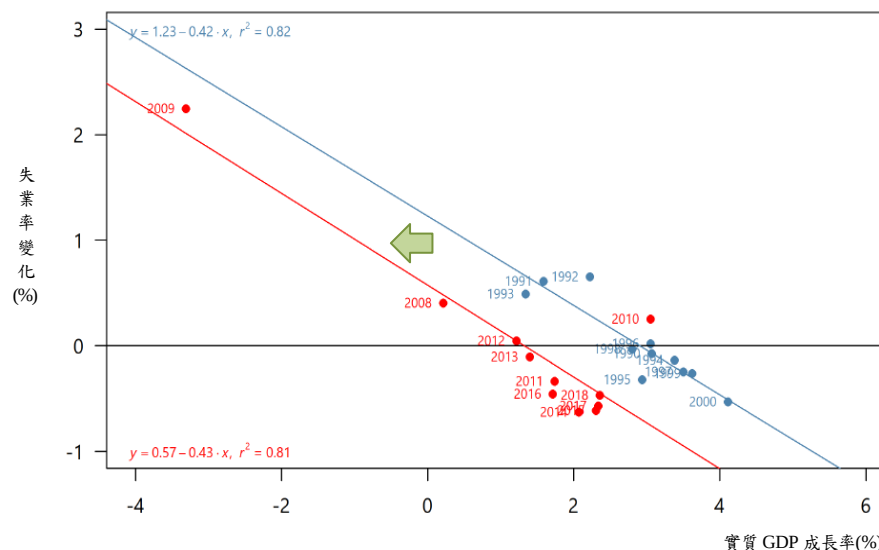
政策，來協助營造一個運作更健全的經濟體系，同時繼續追求央行的穩定通膨目標²⁶。

②IMF 經濟學家 Bakker(2019)研究發現，過去數十年**先進經濟體經濟成長放緩**，並非需求疲弱所致(即非沿著歐肯曲線進行點移動²⁷)，而是由於**潛在產出成長下降**(即**工作年齡人口成長率及技術進步成長率下降**，導致整條歐肯曲線左移，圖 20)。若僅採低利率處方，**激勵投資增加**，但**工作年齡人口成長率或總要素生產力成長率未相對應提高**，可能僅導致資本對產出比率上升，資本報酬率下滑，**並無法提升經濟成長率**²⁸。

③前日本央行總裁白川方明亦認為，日本必須**正確診斷長期低成長的根本原因**，顯然問題不在於暫時的需求衝擊，而是來自**人口快速老化、科技進步與全球化的挑戰**；**增加勞動力與生產力的結構性改革**，方可對症下藥。惟在經濟成長疲弱與低通膨情況下，處理經濟基本面問題、採行結構性改革，**通常不受歡迎，且費時甚長才能產生正面效果**，致政府或政治家傾向於**仰賴貨幣寬鬆的短期激勵效果**²⁹。

④南韓央行研究 Kwon et al.(2019)指出，自 2010 年以來，南韓潛在產出成長下降；**就長期來看**，隨人口高齡化及低生育率致**生產性人口下降**，預期南韓潛在產出成長將續下滑。**透過結構性改革來提高生產力，至關重要**³⁰。

圖 20 先進經濟體的歐肯曲線(Okun Curve)
(1990-2000 年 vs 2008-2018 年)



資料來源：Bakker(2019)，詳註 4

²⁶ 詳 Poloz, Stephen (2018), "Today's Labour Market and the Future of Work," Remarks at Chancellor David Dodge Lecture in Public Finance, Kingston, Ontario, March 13。

²⁷ 歐肯法則(Okun's Law)描述失業率變化與實質產出變化之間的負向關係。若經濟成長減緩真的源自需求不足，則根據歐肯法則，理應看到高失業率現象；惟以近 5 年實際情況來看，儘管先進經濟體 GDP 以和緩(modest)幅度成長，失業率仍迅速下降。

²⁸ 資料來源同註 4。在低利率情境下，實無法避免一些低生產效率的投資，因此每單位產出將需要更多資本投入，使得每年形成更多固定資本消耗(capital consumption)。另一方面，低利率也可能影響負債面，導致槓桿比率提高，加劇經濟脆弱性。

²⁹ 資料來源同註 5。

³⁰ 詳 Kwon, Ji Ho, Kim, Do Wan, Chee, Chung Gu, Kim, Kun and Noh, Kyung Seo(2019), "Estimation of Korea's Potential Output Growth," Oct. 24; <https://www.bok.or.kr/eng/bbs/E0000828/view.do?nttId=10054506&menuNo=400214>。

(2)台灣經濟同時面臨循環性與結構性問題，除貨幣與財政政策的搭配外，更須積極推動創新政策等結構性改革來提升經濟成長潛能

- ①法國央行研究 Bergeaud et al.(2019)發現，未來人口扶養比逐漸提高(反映人口老化)，將持續造成實質利率與總要素生產力成長率向下壓力，正向科技衝擊(技術進步)則有助跳脫低總要素生產成長率與低實質利率之循環。
- ②近年台灣潛在產出成長下滑，除因人口老化致勞動成長減緩外，資本投入及總要素生產力成長趨緩亦係主因。因此，政府除致力勞動市場的結構性改革，亦宜配合當前國際經貿情勢變遷，積極吸引國內外廠商在台進行高階製造、研發與創新投資，並鼓勵透過跨國併購，取得關鍵技術與品牌價值³¹；企業將可提升生產力，並協助解決勞動力結構問題，提升潛在產出。

³¹ 詳中央銀行(2019)，「美中貿易衝突下台灣的機會與挑戰」，央行理監事會後記者會參考資料，6月20日。

附錄 日本「一億活躍總社會計畫」及「勞動方式改革實行計畫」簡介

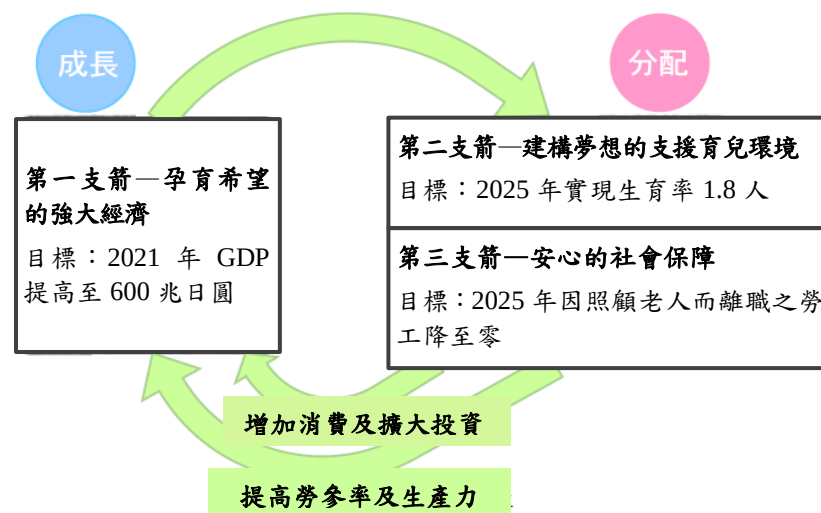
(一)2016 年日本政府提出新三箭「一億活躍總社會計畫」，強化經濟結構改革

2012 年 12 月安倍首相就任，為擺脫通縮困境，重振經濟，次年提出**安倍經濟學**(Abenomics)之**三箭計畫**－**寬鬆貨幣政策**、**擴大財政支出**、**經濟結構改革**。安倍經濟學在寬鬆金融環境、提高經濟成長、增加稅收降低財政赤字，以及增加就業、提高女性勞動參與等方面，雖獲部分成果，惟**經濟結構改革**則**成效有限**。

為徹底解決阻礙經濟長期穩健成長之**少子高齡化及勞動市場等結構性問題**，2016 年 6 月安倍首相宣布**安倍經濟學進入第二階段**，提出「**一億活躍總社會計畫**」(附圖 1)³²。目標為 50 年後(2065 年)日本仍能維持**1 億人口**(2014 年日本人口約 1.27 億人)，且人人都能夠在社會扮演活躍的角色。

「一億活躍總社會計畫」希望透過(1)**2021 年名目 GDP 提高至 600 兆日圓**，(2)**改善支援育兒環境**，以及(3)**提供安心的社會保障**等三大策略，亦即所謂的「**安倍新三箭**」，試圖建構一個**成長與分配良性循環之機制**。其中，**勞動市場改革**是**連結新三箭**，且決定計畫能否**達標之關鍵**。

附圖 1 「一億活躍總社會計畫」提出成長與分配良性循環機制之構想
支援育兒及改善老人照護環境



³² 詳內閣府(2016)，「ニッポン一億総活躍プラン（概要）」，6 月 2 日。

1. 第一箭—成長策略：GDP 提高至 600 兆日圓

- (1)「成長策略」主要規劃藉由發展**自動駕駛車、機器人**，及**活用人工智慧、大數據及物聯網**帶動**第 4 次產業革命**，**創造新的成長市場**，並於**最短時間內讓**擁有高技術及知識之**國外優秀人才取得永久居留權**，來達成目標(附表 1)。
- (2)根據內閣府試算，若要於 2021 年度達到 600 兆日圓之目標，需以實質 GDP 年增率 2%、名目 GDP 年增率 3%之速度，持續高度成長才有可能；惟以日本僅勉強維持 1%左右之潛在經濟成長率，要達成目標並非易事³³。

附表 1 GDP 提高至 600 兆日圓成長策略之主要內容

項 目	主 要 內 容
第 4 次產業革命	發展自動駕駛車及機器人
健康立國	活用大數據及物聯網提高醫療效率及爭取國際醫療市場
環境投資	支援節能設備之發展
運動產業	運動設施(奧運場館)多功能化
提高服務產業之生產力	活用 IT 技術提高照護、育兒、外食及物流等服務業之生產力
農業改革	智慧農業、農地集中及機械化
活化中古住宅市場	建構資產評價系統
觀光立國	改善觀光設施及培養管理人才
公共設施委託民間營運	將機場等公共設施以 PPP 或 PFI 方式委託民間營運
刺激消費	官民合作振興消費信心，例如發放購買商品優惠券(2014 年之預算為 2,500 億日圓)等
法規改革	以 IT 技術簡化行政手續及提升效率
培養及活用人才	最短時間內讓擁有高度技術及知識之國外優秀人才取得永久居留權
跨太平洋夥伴協定(TPP)*政策	支援中小企業拓展國外市場、擴大公共事業輸出

註：*此為 2016 年「一億活躍總社會計畫」當時的名稱；2017 年 1 月 23 日美國正式退出「跨太平洋夥伴協定(TPP)」，改由日本主導，推動其餘 10 個國家持續協商，且達成共識將 TPP 更名為「跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)」。

資料來源：內閣府(2016)，「ニッポン一億総活躍プラン（概要）」，6 月 2 日

³³ 詳日本經濟新聞(2016)，「GDP600 兆円へ働き方改革 骨太素案・一億総活躍」，5 月 18 日。

2. 第二箭及第三箭—解決少子高齡化問題，以提高勞參率

安倍政府認為解決少子高齡化問題，**短期內最重要的施政重點在於大規模增設托兒所、幼稚園及老人照護機構**，讓**女性及因照護離職勞工**能安心**重新投入職場**。因此，自 2016 年起**每年度均編列龐大的預算加速落實**³⁴。

(1)生育率期由 2014 年之 1.42 人提升至 2025 年之 1.8 人³⁵。

- **大規模增設托兒所及幼稚園**，讓等待進入托兒所及幼稚園之兒童人數降至零。
- **提高保母待遇**，鼓勵加入幼教行業，保母月薪將平均提高 2%(約 6,000 日圓)。
- 藉由**幼兒教育免費**，**擴大免利息助學貸款**，減輕教育費負擔。

(2)因照護老人而離職的勞工人數期由 2016 年之年增 10 萬人，降至 2025 年之零人。

- **擴增老人照護機構**，2020 年以前增至可收容 50 萬人。
- **提高照護人員待遇**，月薪自 2017 年起平均提高 10,000 日圓。
- **確保高齡者之就業機會**，及支援殘障人士就業。

(3)以 2020 年前勞動人口增加 117 萬人為目標。

(二)2017 年提出「勞動方式改革實行計畫」處理勞動市場結構性問題，以提高生產力

1. 「勞動方式改革實行計畫」之重點

2017 年安倍政府再提出「勞動方式改革實行計畫」，並以 2019 年實施為目標。主要希望藉由**改善非正職勞工低薪現況、正職勞工工時過長現象**，及**促進女性及高齡者就業**，**改革勞動市場以增加生產力**，及**促進潛在就業成長**，提高當時僅約 0.7%之潛在產出成長率，重點如附表 2。

³⁴ 例如，於 2016 年及 2017 年分別編列 501 億日圓及 730 億日圓增設托兒所及幼稚園，921 億日圓及 423 億日圓增設老人照護機構。詳厚生労働省(2016)，「一億総活躍社会の実現に向けた取組について」，3 月。

³⁵ 日本勞動人口 2016 年約 6,500 萬人，官方預測，若政府未遏阻總人口持續減少的趨勢，至 2060 年全國勞動人口可能減逾 40%。

附表 2 「勞動方式改革實行計畫」之 9 項重點

主要 三大 措施	項目	內容	推行概況
	1. 改善非正職勞工之待遇	制定同工同酬之規定 ³⁶	• 2018 年 7 月起實施非正職勞工同工同酬相關法律 • 2018 年 12 月公布企業實施準則
	2. 提高最低工資	目標為 最低工資每年提高約 3% ，至 全國地區別加權平均時薪 達 1,000 日圓(約新台幣 270 元)	• 2019 年 10 月東京都及神奈川縣平均時薪雖各提高至 1,013 日圓及 1,011 日圓；惟全國加權平均時薪僅提高至 901 日圓 • 2018 年起，政府補助中小企業提高最低工資之同時，若企業購買機器設備或改善雇用管理作業符合提升生產力條件亦提供補助
	3. 改善正職勞工工時過長現象	制定附帶罰則之 加班上限規定 ，及制定保障勞工下班至翌日上班之間須有一定休息時間之規定	
	4. 支援轉職及再就職	擴大對接受轉職者企業之補助款，並強化提供轉職者工作媒合之線上平台	
	5. 強化具彈性之工作方式	推動遠距工作(telework)方式，並鼓勵遠距工作勞工兼職及從事副業	• 2018 年 2 月重新制定遠距工作(telework)準則。
	6. 支援女性及青年就業	擴充既有的職業訓練機制，提高每年參加講座費用補助之上限	• 擴大 2015 年實施之「女性活躍推進法」³⁷；提供非正職女性勞工轉正職雇用之企業補助。
	7. 促進高齡者就業	擴大繼續雇用 65 歲以上勞工及延長退休年齡企業之補助款 ，並大幅增設支援高齡者就業諮商窗口及網路媒合平台。	
	8. 支援育兒及讓勞工能兼顧照護及工作	改善保育員及照護員之薪資與待遇	
	9. 擴大雇用外國專業人士	跨部會全面檢討改善目前制度，且將 縮短外國專業人士申請永久居留權之必要居住時間	• 為解決日益迫切的勞動力不足問題³⁸，2019 年 4 月實施新「出入國管理法」，積極引進外國人才/勞工。 —吸引高端人才：申請永久居留權的高端人才，從原本須停留 10 年縮為最短 1 年。 —廣納新創人才：日本全國 8 個戰略特區，對外國人提供 6 個月創業籌備期居留權。 —引進中低階勞力：預計5 年內將引進 34 萬名外國中低階勞力。

資料來源：內閣府(2017)，「働き方改革実行計画（概要）」，3 月 28 日；內閣府(2019)，「ニッポン一億総活躍プラン・働き方改革実行計画フォローアップ（概要）」，5 月。

³⁶ 日本非正職勞工約占全體勞工約 4 成，2017 年**非正職勞工本俸僅正職勞工之 6 成左右**。

³⁷ 「女性活躍推進法」係安倍首相第 2 次執政所推動最重要法案之一項，立法之主要目的在於創造一個女性能充分發揮工作能力的友善職場與社會。

³⁸ 2018 年日本缺工比率創 1973 年以來新高，平均每百位求職者，就有 160 個職位空缺。預估 2020 年**全國總缺工數**為 384 萬人，**至 2025 年將達 505 萬人**；詳パ一ソル総合研究所、中央大学(2019)，「労働市場の未来推計 2030」，3 月。

2. 「勞動方式改革實行計畫」方向正確，惟 IMF 認為若無後續積極輔助性措施恐難達成

(1)近年日本生育率自 2015 年之 1.45 人連續 3 年下滑至 2018 年之 1.42 人。為提高生育率，安倍政府已按預定時程於本年 10 月將消費稅稅率由 8%提高至 10%，以增加之稅收挹注幼兒教育免費措施³⁹，以及低收入家庭之大學等高等教育免費措施，實現「全部年齡層社會保障」目標。

(2)IMF(2018)與日本之第四條款磋商報告指出，落實「勞動方式改革實行計畫」仍需積極推動輔助性措施，方能發揮成效，建議日本可採行更多的輔助性措施，包括⁴⁰：

—提供非正職勞工培訓與升遷機會(含透過推動勞動契約改革)，將有助提高生產力與薪資；持續推動同工同酬之立法工作，包括詳細的職務說明及嚴格的企業申報機制，以提高立法效力。

—增加勞動供給：

①促進女性、高齡者及外國勞工投入就業市場，可部分抵銷日本勞動力不足問題。增加兒童保育及護理設施，以及減少性別薪資差距，以增加女性勞動供給。

②減少超時加班，以及鼓勵勞工實踐自主管理生產獎勵制度，可進一步提高生產力及勞參率。

③取消企業設定強制退休年齡之權利。

(三)結語

安倍政府提出「一億活躍總社會計畫」，冀於 2021 年度將 GDP 提高至 600 兆日圓；惟欲達此目標，則需維持實質 GDP 成長 2%，而 2018 年日本潛在經濟成長率僅 0.7%。因此，未來除致力確保勞動力、提高資本投入外，推動輔助性措施以落實「勞動方式改革實行計畫」，強化勞工技能與效率，提升總要素生產力，亦是成功之關鍵。

³⁹ 2019 年 2 月修訂「兒童及育兒支援法」，對幼兒園及保育所實施免費措施，估計將讓 300 萬人受益，3-5 歲兒童原則上是以全部家庭為對象，0-2 歲則是以居民稅免稅家庭(家庭年收不到 270 萬日圓，約新台幣 77.1 萬元)為對象。

⁴⁰ 詳 IMF(2018), “Japan: Staff Report for the 2018 Article IV Consultation,” Nov. 6。