

# PECC

## 亞太區域 情勢月刊

Asia Pacific Situation Monthly

# 2 2025 月號

2025年2月出刊



### 本期重要內容

CTPECC亞太區域論壇

「亞太區域情勢與創新創意產業發展合作之探討」\_\_\_\_\_ 陳彥如

食物體系轉型中的基礎建設：以菲律賓的食物浪費議題為例\_\_\_\_\_ 江順楠

「超高齡社會」的韓國：挑戰與應對\_\_\_\_\_ 王爾暄

本刊物採用環保紙

發行所 / 太平洋經濟合作理事會中華民國委員會

地址 / 台北市德惠街16-8號7樓

電話 / (02)2586-5000

創刊日期 / 1996年1月



訂閱電子報



CTPECC

## 會議紀實

# CTPECC 亞太區域論壇 「亞太區域情勢與創新創意產業發展 合作之探討」

■ 陳彥如

CTPECC 秘書處助理研究員

太平洋經濟合作理事會中華民國委員會（CTPECC）於本（113）年 11 月 21 日假國立暨南國際大學舉辦 113 年度第 4 場亞太區域論壇，主題為「亞太區域情勢與創新創意產業發展合作之探討」。本活動紀實如下：

### 開幕致詞： 暨南大學人文學院陳佩修院長

暨南大學人文學院陳佩修院長感謝 CTPECC 與本校東南亞學系合作辦理亞太區域論壇。近年來，雖然國際局勢不變，APEC、PECC 等國際組織長期以來在區域發展中扮演關鍵角色，仍持續發揮其影響力，期待本日論壇能帶來豐富的交流與討論。

### 第一場次：亞太區域情勢與經濟發展

第一場次由 APEC 研究中心何振生研究員擔任主持人。渠介紹本場次講者與講題，包括：許峻賓秘書長針對亞太區域經貿進行分析；陳佩

修院長分享東南亞研究之重要性；王文岳主任進一步探討國際組織之演變。最後，陳彥如助理研究員則分享美國晶片政策。

### ● 亞太區域經貿整合情勢分析 太平洋經濟合作理事會中華民國委員會 許峻賓秘書長

首先由許峻賓秘書長探討亞太區域經貿整合，東南亞國家在其中扮演關鍵角色，特別是東協（ASEAN）更是重要推手。從區域整合架構觀之，東協採取循序漸進的擴大合作模式，包括「加一」、「加三」、「加六」等機制，有效推動區域整合進程。此外，多個東南亞國家已相繼加入「跨太平洋夥伴全面進展協定」（CPTPP）、中國主導的「區域全面經濟夥伴協定」（RCEP），以及美國主導的「印太經濟架構」（IPEF）等多邊經貿協定及架構，其發展動態將持續關注。此外，美國近期推動的產業政策及相關法案，預期將對亞太區域供應鏈佈局帶來重大影響。

### ● 從 APEC 展望東南亞 暨南大學人文學院 陳佩修院長

陳佩修院長分享了對 APEC 的觀察，作為亞太地區重要的經濟合作組織，APEC 三十餘年來持續發揮影響力。陳院長指出，當今國際衝突表面雖為軍事行動，實質多由經濟戰略主導。另外，陳院長特別提醒東南亞在全球經濟戰略和安全架構中扮演重要角色，且對區域發展至關重要，這也解釋了為何各國大學皆重視東南亞研究。

### ● 區域經濟組織的演變 暨南大學東南亞學系 王文岳系主任

王文岳主任探討亞太地區的國際組織發展與地緣政治關係，接著討論了亞太區域多邊經貿組織的演變。王主任強調，這些經濟組織的成立往往具有明確的政治背景，其發展反映了國際秩序的變遷。王主任建議，理解國際組織的運作框架及形成邏輯，對於掌握國際動態與東南亞區域形勢特別重要。

### ● 美國晶片政策變化趨勢 太平洋經濟合作理事會中華民國委員會 陳彥如助理研究員

陳彥如助理研究員分析美國晶片政策從川普第一任期以「美國製造」為號召推動製造業回流，透過嚴格審查中國企業，並實施出口管制，開啟美中科技戰。拜登政府則推出「晶片與科學法案」，提供 527 億美元資金用於製造獎勵，希望透過多邊合作強化供應鏈韌性。未來川普第二

任期，因川普選舉期間對晶片法案持反對立場，可能縮減對外商直接補貼，轉而加強支持美國本土企業，並可能對中國實施更嚴厲的關稅及貿易限制。上述政策變化將影響全球半導體產業布局，對我國之影響值得密切關注。

### 第二場次：亞太科技與創意產業之發展

第二場次由王文岳主任擔任主持人。渠介紹本場次講者與講題，包括：司徒宇助理教授以泰國為例介紹創新創業產業；張春炎教授進一步說明東南亞數位創意經濟；林肇維董事長則分享我國產業界之觀點。最後，何振生幕僚長分享我國企業於 APEC 之參與。

### ● 亞太科技與創新創意產業之發展： 泰國視角 暨南大學人文學院文創學程 司徒宇助理教授

司徒宇教授特別聚焦泰國於科技與創新創意產業的發展策略。透過泰國 4.0 政策（2017-2036 年）規劃，目標將提升人均 GDP，並重點發展產能創新與科技產業。該政策與我國 5+2 產業創新計畫有諸多共通處，兩國在新一代汽車、智慧電子、農業生技等領域具備合作潛力。此外，泰國自 2003 年起將創意經濟列為國家發展重點，推動曼谷時尚之都、泰國創意設計中心等計畫，並善用科技力量發展影視產業及建立網路平台，促進文創產業發展，值得我國借鏡。

### ● 東南亞數位創意經濟的新概況 暨南大學東南亞學系 張春炎教授

張春炎教授指出創意產業源自 1980 年代聯合國的文化產業概念，後經英國布萊爾政府轉型為創意產業政策，進而影響全球發展。東南亞數位創意經濟以影視媒體及遊戲為主要發展方向。其中，泰國在影視創作方面表現突出，尤其是在特殊文化題材的製作。然而，在數位內容製作、軟體開發等專業領域，東南亞仍面臨人才短缺及智慧財產權保護等挑戰。

### ● 亞太創意產業轉型及策略 台灣玻璃館 林肇睢董事長

林肇睢董事長表示當前產業發展需正視環境污染社會化與產業利益私有化的衝突，並應順應世界節能減碳及休閒觀光的主流趨勢。在產業轉型方面，數位轉型必須考慮產業鏈定位。針對企業經營，則強調「彈性、創意、速度」是致勝關鍵，並提倡透過策略聯盟及產業群聚來強化競爭力。最後，特別提到台灣人的誠信與勤奮特質，鼓勵可結合創意思維，以在全球市場中開創利基。

### ● 私部門於 APEC 之參與 APEC 企業諮詢委員會何振生幕僚長

何振生幕僚長說明 APEC 企業諮詢委員會 (ABAC) 為 APEC 提供企業觀點，我國代表包括宏碁陳俊聖董事長、廣達張嘉淵技術長及台灣大哥大林之晨總經理。2024 年 ABAC 由秘魯主辦，

主要設有區域經濟整合、永續發展及人力發展三個工作小組。我國代表在人力發展工作小組積極推動多項計畫，包括運用 AI 協助中小企業跨國行銷及推廣 AI 醫療應用數位。2025 年 ABAC 將由韓國主辦，主題聚焦於「連結、商業及突破」。

## 結論

本次論壇深入探討亞太區域的經貿整合、科技創新及創意產業發展，許多與會專家從東南亞視角提出見解，可見東協在區域整合中扮演核心推手，並透過多層次的合作模式促進區域發展。然而，各國在推動創新創意產業時，可能面臨人才短缺和智慧財產權保護等共同挑戰。

建議強化我國在區域供應鏈重組中的策略定位，尤其是半導體產業。鑒於美國半導體產業政策正重塑全球供應鏈版圖，我國更應把握此契機，鞏固產業優勢。其次，建議深化與東南亞國家的產業合作，尤以數位創意經濟為重點發展領域，並可借鏡泰國在創意產業的成功推動經驗。最後，應持續透用 APEC 深化區域經貿合作，發揮我國科技創新優勢，主動推動跨領域合作計畫，創造多贏局面。■

## 食糧永續

# 食物體系轉型中的基礎建設： 以菲律賓的食物浪費議題為例

■ 江順楠

國立政治大學創新國際學院助理教授

### 導言

近年來，氣候變遷議題讓全球食物體系的轉型成為更加急迫的議題。然而，關於食物體系轉型的討論，大多數都聚集在生產面向。相較之下，雖然消費面向的議題和社會大眾更有關聯，但反而獲得較少政策上的關注和投入。「食物浪費」就是這樣一個議題，雖然大家都毫無爭議地覺得這是不應該的現象、一個需要解決的問題，但是一直還沒有很多政策上的有效支持。

從全球尺度來看，食物浪費無法獲得政策動能的原因之一，是沒有更可靠的「資料」來輔助政策制訂與執行，發展相關政策的機構很難取得具體的資料來評估食物浪費的狀況，不論是食物經銷商、餐廳或者以家戶為主的資料都不容易蒐集，也各有不同的困難。也因此，在聯合國環境署（UN Environment Programme, UNEP）2024年的全球食物浪費指數報告（Food Waste Index Report）中就指出，獲取可靠的食物浪費數據是一項重大挑戰，也因此，如果閱讀這份 UNDP 報告就會發現，整份報告仍然花費了許多篇幅來

討論資料如何蒐集或者如何判斷資料是否可靠等方法論上的問題。

在這個面向上，菲律賓關於食物浪費議題的政策發展，提供了一個具有參考價值的案例，幫助我們理解資料的重要性以及影響力，以及進一步思考食物體系轉型的相關政策努力方向。

### 菲律賓的食物浪費議題如何受到關注

在 2023 年 3 月，一位菲律賓參議員宣布要對菲律賓食物浪費的嚴重問題展開調查。

在他的報告中指出，根據數據顯示，2019 年時，整個菲律賓的家戶總共浪費了 9.3 億噸食物，其中，在家庭中最常丟棄的是米飯，浪費掉的白米總量，居然可以供 250 萬菲律賓人吃一整年！也因此在她協助起草的第 555 號決議中提到，「國會必須與相關機構協商，確定解決國內食物浪費問題所需的政策，因為許多菲律賓人正面臨飢餓。」

很多新聞媒體當然也跟進報導，使這一問題廣泛受到關注。尤其，在這一系列的討論和報導中，食物浪費問題已經不僅僅是食物體系的永續轉型問題，甚至進一步上升到個人道德和國家安全的問題：一方面，當某些菲律賓人還處於營養不良、負擔不起每日三餐的情況下，為什麼有其他菲律賓人那麼浪費？另一方面，當菲律賓政府那麼努力要達成稻米自給自足的目標以提昇國家糧食安全時，為什麼還有那麼多菲律賓人幫倒忙，持續浪費進口來的稻米。延續這樣的討論，後來菲律賓國會和農業都提出不同的法案，試圖從不同的面向來減少「食物浪費」。

有趣的是，菲律賓這一波有關食物浪費的討論，最重要的催化劑是一篇發表在 BMJ Public Health 期刊上的論文，標題為《Does Plate Waste Matter?: A Two-Stage Cluster Survey to Assess the Household Plate Waste in the Philippines》。這篇學術期刊文章以菲律賓 2018 年的「全國營養調查」（National Nutrition Survey，下稱 NNS）為基礎，分析菲律賓家戶中食物廚餘有多少以及有哪些種類。這篇文章的主要作者之一是菲律賓科技部（Department of Science and Technology，常簡稱為 DOST）下屬的食品與營養研究所（Food and Nutrition Research Institute，下稱 FNRI）現任所長 Imelda Angeles-Agdeppa，他在成為 FNRI 所長之前的主要工作就是管理 NNS 的運作。換言之，菲律賓這一波有關食物浪費的討論和後續政策實做和民間社會的回應，有一個重要的推動力是這個菲律賓官方研究機構所執行的研究調查結果，這也凸顯出 NNS 的數據在制定食物浪費政策中的關鍵作用。

事實上，NNS 作為菲律賓最主要的全國大規模營養調查，長期以來一直是營養政策制定的重要支柱，也間接支持了菲律賓各種類型的農業發展政策，例如菲律賓政府在 2016 年全面推動公立學校設立校園菜園以協助支持校園裡營養不良的學生，也是基於 NNS 的資料才出現。簡言之，NNS 在推動菲律賓農糧轉型的各種議題中發揮了關鍵作用，也是菲律賓在面臨複雜農糧挑戰時的重要資源。

但是不論如何，NNS 在發展初期沒有著眼於菲律賓的食物浪費問題，NNS 對於食物浪費議題的推動，其實是一個非預期的後果。要理解這件事的意義，就必須先進一步了解 NNS 及其發展歷史。

## 菲律賓全國營養調查（NNS）的歷史

1978 年，食品與營養研究所（FNRI）啟動了首次全國營養調查（NNS）。自那時起，FNRI 每五年持續進行一次全國性的營養調查，從未受到任何政治或社會因素而中斷，近年來，甚至會在每五年的主要調查之間再加入小規模的延伸性調查。營養調查的樣本量也逐年增加，1978 年首次 NNS 大約蒐集了 2800 個家庭的資料，相較之下，2018 年的調查則包含了約 52000 個家庭的資料。

NNS 的調查內容很廣泛，核心資料集包括三個組成部分：測量身體狀況並收集血液樣本的生理調查、記錄家庭食物消費種類的飲食調查以及收集家庭背景資訊的社會經濟調查。從

這三類資料的內容，可以清楚地看出 FNRI 在每次調查時都必須投入大量的人力和資源。每一次調查，都會有大規模的調查資料蒐集小組，經過訓練，被派往不同區域的菲律賓，也會和當地 barangay（菲律賓的最小行政單位）裡的營養工作人員合作，讓這些調查計畫可以順利開展。換言之，這是一個綿密的網絡和精細分工下的產物。尤其是在偏遠農村地區收集資料，對調查員來說是一項極具挑戰性的任務。以家戶食物消費的飲食調查為例，調查員除了會請受訪家庭回溯一週的飲食，還有一個重要的任務是紀錄家戶廚餘的數量和種類，並以此做出非常具體的統計。

例如，圖一是 1982 年第二次 NNS 報告裡的一個統計圖表，紀錄的是菲律賓家戶會如何處理他們的家戶食物廚餘，從圖表可以看見，在當時的菲律賓，不論是在鄉村地區或者是馬尼拉都會區，主要家戶廚餘處理方式都是餵給寵物吃或者餵給大型的經濟動物吃。這個圖表

主題也透露出，對於當時的 FNRI 而言，他們對於廚餘議題有不太一樣的關注焦點。

相較之下，圖二是 2013 年第八次的 NNS，這個圖表呈現的是，鄉村和城市的家戶廚餘種類的比較。從這個表已經可以看見，各種類型的食物廚餘分類，包含主食類食物、蛋、奶製品、蔬菜、水果等。前面提到的 Angeles-Agdeppa 博士和他的同事在 2023 年發表的文章，也是奠基在類似的資料基礎上，根據他們分析的資料，最高比例的食物廚餘來自米和米製品，其次是蔬菜和魚類食物。

整體而言，兩張圖表呈現出非常精細的食物浪費統計資料，而且因為樣本數很大，所以也是很可靠的資料來源。不過，對台灣而言，更關鍵的是，不論是 1982 年圖表裡的資訊或者 2013 年圖表裡的資訊，都是台灣當前政府或者關心相關議題的民間團體沒有能力和管道獲得的資料。

那麼，為什麼菲律賓會建立這樣一個規模龐大的營養調查計畫，這個「資訊基礎建設」的

圖一：第二次（1982）NNS 調查報告的截圖

Table A.10.4 Percentage Distribution of Households by Type of Garbage Disposal and Utilization/Disposition of Food Waste: Philippines, by Urbanization and Island Group, 1982

Type of Garbage Disposal and Utilization/ Disposal of Food Waste	Philippines	All Urban	Metro Manila	Other Urban	Rural	Luzon	Visayas	Mindanao
	Percentage Distribution of Households							
<i>Type of Garbage Disposal</i>								
Collector	13.7	41.3	77.1	18.4	0.1	19.6	6.7	1.0
Bored Hole	17.1	10.8	3.3	15.6	20.2	16.4	13.4	27.8
Throw at the Creek	11.3	10.8	8.8	12.1	11.5	13.6	7.5	8.8
Burning	50.1	30.4	9.2	44.0	59.8	46.1	61.6	44.7
Others	7.8	6.7	1.7	9.9	8.4	4.3	10.9	17.8
Total	100.0	100.0	100.1	100.0	100.0	100.0	100.1	100.1
<i>Utilization/Disposition of Food Waste<sup>a</sup></i>								
Pets	78.3	70.8	60.4	77.5	82.0	76.6	83.4	75.6
Large/Subsistence Animals	54.4	53.5	50.4	55.5	54.9	50.4	57.7	66.0
Compost	0.4	0.7	0.8	0.7	0.2	0.5	0.1	0.3
Garbage	4.8	8.1	12.5	5.2	3.2	5.5	3.8	3.5
Others	0.9	1.1	1.3	0.9	0.8	1.3	0.2	0.8

<sup>a</sup>A household may have used or disposed food waste in one or more ways.

圖二：第八次（2013）NNS 調查報告的截圖

Table 21. Mean one-day per capita food wastage by food group and by place of residence: Philippines, 2013.

Food Group/Sub-group	RURAL				URBAN					
	Total Wastage (grams)	Wastage in grams		% of Wastage	% of Food Available	Total Wastage (grams)	Wastage in grams		% of Wastage	% of Food Available
	Given to Pets	Discarded				Given to Pets	Discarded			
<b>ENERGY-GIVING FOOD</b>										
<b>Cereals and Cereal Products</b>	18	27	4	75.9	4.9	11	22	3	67.6	3.5
Rice and Rice Products	17	25	4	70.6	5.3	11	21	3	65.0	3.8
Corn and Corn Products	1	2	n	4.7	3.0	n	1	n	1.7	2.8
Other Cereal Products	n	n	n	0.6	0.8	n	n	n	0.9	0.5
<b>Starchy Roots and Tubers</b>	n	1	n	1.4	2.0	n	n	n	0.6	0.8
<b>Sugars and Syrups</b>	n	n	0	0.1	0.2	n	n	n	n	0.1
<b>Fats and Oils</b>	n	n	n	0.3	0.5	n	n	n	0.7	0.7
<b>BODY - BUILDING FOOD</b>										
<b>Fish, Meat and Poultry</b>	2	3	1	10.1	1.3	3	6	1	18.9	1.4
Fish and Fish Products	2	2	1	7.1	1.5	2	3	1	11.8	1.9
Meat and Meat Products	1	1	n	2.4	1.2	1	1	n	4.1	0.8
Poultry	n	n	n	0.6	0.7	1	1	n	3.0	1.2
<b>Eggs</b>	n	n	n	0.3	0.5	n	n	n	0.6	0.6
<b>Milk and Milk Products</b>	n	n	0	n	n	n	n	n	n	n
Whole Milk	n	n	0	n	n	n	n	n	n	n
Milk Products	0	0	0	n	n	n	n	0	n	n
<b>Dried Beans, Nuts and Seeds</b>	n	n	n	0.5	1.4	n	n	n	0.4	0.6
<b>REGULATING FOOD</b>										
<b>Vegetables</b>	3	3	1	10.5	2.0	2	3	1	10.2	1.7
Green, Leafy and Yellow Veg.	1	1	n	3.5	1.9	1	1	n	3.2	1.6
Other Vegetables	2	2	1	6.9	2.1	1	2	1	7.0	1.7
<b>Fruits</b>	n	n	n	0.8	0.5	n	n	n	0.8	0.3
Vitamin C-Rich Fruits	n	n	0	0.0	0.1	n	n	n	0.1	0.2
Other Fruits	n	n	n	0.7	0.5	n	n	n	0.7	0.4
<b>MISCELLANEOUS</b>										
<b>Beverages</b>	n	n	n	n	n	n	0	n	n	n
<b>Condiments and Spices</b>	n	n	n	0.1	0.2	n	n	n	0.2	0.3
<b>Others</b>	0	0	n	n	n	0	0	0	0.0	0.0
<b>TOTAL FOOD</b>	<b>24</b>	<b>35</b>	<b>7</b>	<b>100.0</b>	<b>2.8</b>	<b>17</b>	<b>31</b>	<b>6</b>	<b>100.0</b>	<b>1.9</b>

n (negligible) if: less than 0.5 g less than 0.05% for contribution

建立，背後當然有複雜的歷史。NNS 雖然是從 1978 年開始，但是其實是源自 1940 年代的一個稻米強化計畫。當時，因為腳氣病（維生素 B1 缺乏）在菲律賓的盛行，一位美國化學家 Robert Williams 發明了一種新的技術，在白米上鍍上化學合成的維生素 B1，希望可以藉此補充維生素 B1 的攝取。為了要證明這種新稻米技術的有效性，Williams 和當時的菲律賓政權合作，在菲律

賓 Bataan 省展開一個大規模的實驗。因為這個實驗需要蒐集營養相關資料，菲律賓政府成立了一個負責營養調查的團隊，這個團隊後來制度化為 Institute of Nutrition，然後再擴大轉型成 FNRI。在 1978 年之前，FNRI 已經執行了好幾個營養調查，包括菲律賓軍隊的營養調查和一些特定省分的營養調查，最終才發展成全國營養調查。

如果將菲律賓與其他其他經濟程度相當的國家做比較，就更能凸顯出其特殊之處。大多數經濟發展程度比較低的國家，都是仰賴美國國際開發署（USAID）支持的人口與健康調查（DHS）計劃來監測人口的營養狀況，但是 DHS 計劃直到 1984 年才啟動，而菲律賓政府早在兩個世代之前就已經開始蒐集和調查菲律賓人的營養狀況。由於 DHS 和 NNS 的側重點不同，NNS 所收集的營養相關數據也更加詳細，包括這篇文章的重點，也就是各種家戶飲食消費方面的資料。

概括言之，從這個很簡短的歷史回顧可以看見，NNS 不是一個一蹴可幾的成果。NNS 不僅是在一些歷史的偶然之中發展出來，也需要菲律賓政府長期持續投注很多資源去維持。而這樣的資料庫，在特定的歷史階段，就有可能可以成為推動菲律賓糧農轉型的推動力量之一。

## 討論與結論

那麼，回過頭來，菲律賓案例究竟可以帶給我們什麼樣的啟發？

首先，有許多討論已經指出，食物體系的永續轉型，需要很多的條件來支持，例如，我們會需要發展出一個更具體的願景，而這個願景是建立在一個的共享的和大家都共有的價值觀上（我們是否要追求以科技為核心的智慧農業？還是要貫徹對於生態價值的實踐來發展新型態的農業模式？兩者是否兼容？）。

但是除了這些價值觀和願景的討論之外，其中一個值得關注的議題是，我們需要哪些類型的基礎建設，來幫助推動食物體系的轉型，讓我們可以順利轉移和過度到新型態的食物體系？這些基礎建設可能包含研究的基礎建設和各種食物產銷鏈的建立，但是也包括這篇文章裡提到的這種資訊基礎建設，可以幫助界定和釐清既有食物體系的問題，或者追蹤食物體系轉型的進展和成果。

例如，在菲律賓目前對於食物浪費議題的討論中，因為 NNS 資料很清楚地顯示，「米飯」是食物浪費最主要的類型，因此，菲律賓農業部在今年試圖提出的「半碗飯法案」（half-rice bill），就是希望鼓勵餐廳提供更少份量的米飯選擇，以減少米飯的整體浪費。

但是，菲律賓 NNS 的案例也透露出，這種資訊基礎建設的建立，和其他的基礎建設一樣，需要長期資源的投入和維持，這仰賴一個更長遠的視野來引導相關規劃，才有可能在適當時機發揮作用。反過來說，菲律賓這個案例還有另一個重要啟發：這些長期維繫的基礎建設，是有可能在當初沒有預期和設想的情況下，成為新一代轉型的助力和契機。換言之，在思考食物體系如何轉型的同時，我們也需要更具體和仔細地盤點和重新檢視既有的基礎建設，以確保我們可以沒有錯過任何有助益的資源，透過對於既有體制的更深入掌握，或許才有機會持續找到動能來推進食物體系的逐步轉型。■

## 人口挑戰

# 「超高齡社會」的韓國：挑戰與應對

■ 王薊暄

APEC 研究中心助理研究員



根據聯合國的數據，65 歲及以上人群的比例增長速度快於其他年齡層，預計全球 65 歲及以上人口的比例將從 2022 年的 10% 上升至 2050 年的 16%。到 2050 年，全球 65 歲及以上的人口將是 5 歲以下兒童數量的兩倍，並且幾乎與 12 歲以下兒童的人數相等。<sup>1</sup>

鄰近台灣的韓國於 2024 年正式成為「超高齡社會」，所謂「超高齡社會」是指 65 歲以上人口佔總人口的 20%。目前，韓國 65 歲以上人口已占其 5120 萬登記人口的 20%，達到 1000 萬人，正式加入日本，成為全球的超高齡社會之一。

## 韓國生育率低下原因

韓國的人口結構問題導致其可能在 2067 年，總人口降至 3900 萬，進而衍生成社會危機。細究韓國生育率低下的原因，由制度、結構，及文化等因素結合而成，包含勞動市場的不平等、對家庭不友善的工作文化、在極度競爭的教育體系下的高額育兒成本，以及家務的性別刻板印象，<sup>2</sup>種種原因導致韓國女性不願生兒育女。

從勞動市場來看，韓國的兩性薪資差距存在不小落差，2022 年經濟合作暨發展組織

1 United Nations. (2022). "World Population Prospects 2022." <https://www.un.org/en/global-issues/ageing>

2 Georgetown Journal of International Affairs. (2024). "The Necessary Paradigm Shift for South Korea's Ultra-Low Fertility." <https://gjia.georgetown.edu/2024/09/24/the-necessary-paradigm-shift-for-south-koreas-ultra-low-fertility/>

(OECD) 數據顯示，韓國兩性薪資差距為 31.2%，位居 OECD 成員國之最，甚至遠超日本的 21.3%。<sup>3</sup> 在 2023 年韓國婦女發展研究院 (Korean Women's Development Institute) 向 1,504 位受薪階層所做的問卷調查中，39.6% 的男性認為因女性與其相比，生育所造成的職業中斷降低了女性升遷以及獲取更好待遇的機會；不過，有高達 54.7% 的女性認為職場升遷所遭遇的性別歧視，才是造成兩性薪資落差的主因。<sup>4</sup>

從對家庭不友善的工作文化角度來看，最直接的觀察指標是勞工的平均工時，同以 OECD 的數據檢視，2022 年 OECD 會員國的平均年總工時為 1,746 小時，韓國則為 1,901 小時，排名第五、前四名均為中南美洲國家。<sup>5</sup> 不過，韓國在 2018 年調整《勞動基準法》，將每週工作時數上限從 68 小時限制為 52 小時，其中正常工時為 40 小時、加班工時為 12 小時，讓勞工的工作安排更為靈活，OECD 的報告亦顯示相關做法對生育率產生積極的影響。<sup>6</sup>

從育兒成本以及家務的性別刻板印象而言，韓國是全球育兒成本最高的國家，如要養育下一代至 18 歲需花費 3.65 億韓圓（相當於 271,957 美元），而教育費用則為最主要開銷；<sup>7</sup> OECD 2023 年的社會習俗性別指數 (SIGI) 中的分項指標

「家庭中的歧視」，韓國的數值為 20.2（值越接近 0 越佳），OECD 會員國數值為 13.6，亞洲區域則為 51.5，雖然韓國的狀況在亞洲屬於中段班，但仍顯示韓國女性在家庭中面臨著家務責任等的不平等。

## 韓國就人口危機的應對措施

勞動人口的減少嚴重者至可影響一個國家的生產力、購買力，因此對於現正面臨該危機的韓國，制定補救措施刻不容緩。韓國總統尹錫悅 2024 年時公開談話就生育率嚴重下滑的現象，形容為國家緊急危機，並承諾將動員國家的所有力量，一同解決該危機。

為此，尹錫悅計劃成立「人口戰略企劃部」，為副總理級別的部門，將作為應對低生育率、人口老化、勞動及移民等議題的統一機構，並將負責制定人口政策以及中長期的戰略。原應對人口挑戰而於 2005 年產生的「高齡社會和人口政策總統委員會」，將移至「人口戰略企劃部」並改名為「人口危機應變委員會」。<sup>8</sup> 此外，尹錫悅總統亦希望透過提高育嬰津貼、延長男性育嬰假期、實施彈性工作時數，以及減輕父母教育負擔等措施刺激韓國的生育率。

3 OECD. (2022). "Gender wage gap."

4 The Korea Times. (2024.04). "Korea lags behind in tackling gender wage gap despite increase in female workers." [https://www.koreatimes.co.kr/www/biz/2025/01/602\\_372383.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/biz/2025/01/602_372383.html)

5 OECD. (2022). "Hours worked." <https://www.oecd.org/en/data/indicators/hours-worked.html>

6 OECD. (2024). "Korea's unborn future: Lessons from OECD experience." [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/korea-s-unborn-future\\_5fef94e8/75aa749c-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/korea-s-unborn-future_5fef94e8/75aa749c-en.pdf)

7 今周刊，「養兒 18 歲要花多少錢？中國養育成本「超美趕日」只輸南韓，人口負成長下的經濟難題如何解？」，2024 年 2 月 27 日，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183025/post/202402260024/>

8 The Korea Times. (2024.07). "Korea to launch population ministry to address low birth rates, aging population." [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/07/281\\_377770.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2024/07/281_377770.html)

## 韓國戒嚴危機造成「人口戰略企劃部」延宕

就在韓國深陷人口危機問題時，尹錫悅總統於 2024 年 12 月 3 日發布國家戒嚴令，雖然在短短六小時後因國會反對而解除戒嚴，仍然造成韓國以及國際社會一片譁然，原該專注於解決國內的內政、經濟等問題的尹錫悅政府，現在反而面臨遭受彈劾以及可能被逮捕的命運。

尹錫悅的彈劾案讓南韓國會分歧惡化，其所屬的國民力量黨於 2024 年 7 月提交的《政府組織法》及《老齡化社會低生育率架構法》修正案，有助於人口戰略企劃部的成立及規劃，不過，兩項法案至今尚未有任何進展。<sup>9</sup> 未來，需視尹錫悅的彈劾案進度觀察人口戰略企劃部的動向，但是處於政治動盪的韓國，人口問題可能不是當務之急。

回歸台灣人口現況，根據國家發展委員會的推估，我國 65 歲以上人口占比預計於 2025 年底達到 20.8%，正式邁入超高齡社會。這一現象顯示，台灣正面臨嚴峻的老齡化挑戰，亦將對社會結構、經濟發展及公共服務等各方面產生深遠影響。並且至 2045 年，台灣的總人口將較 2022 年減少近 200 萬人，年輕勞動力的不足將使得經濟成長受到壓力，社會福利支出亦將大幅上升。與此同時，台灣與韓國的老齡化問題極為相似，兩國都將面臨人口結構改變所帶來的挑戰。因此，兩國在該議題上可積極攜手合作，交流各自的經驗與策略，從醫療照護、長照服務到社會政策的設計等方面，探討共同的應對方案。■

9 The Korea Herald. (2024.12). "South Korea now 'superaged,' but no progress on 'Population Ministry'." <https://asianews.network/south-korea-now-superaged-but-no-progress-on-population-ministry/>

## 資訊欄

「亞太區域情勢月刊」係由太平洋經濟合作理事會中華民國委員會(CTPECC)出版，CTPECC為國內產官學所組成的非營利性區域經濟合作組織。

歡迎加入「太平洋經濟合作理事會中華民國委員會」Facebook 粉絲頁。

本刊將減少紙本印刷量，敬請訂閱電子報



讀者問卷



徵文資訊

