



文獻回顧

從生產老化觀點初探英美日韓四國高齡勞動力政策之運用

*陸億億

國立中正大學 成人及繼續教育學系

摘要

「含飴弄孫」是傳統華人社會中為高齡者生活設計的既定樣貌，因此對於「高齡者」相關之研究系列中，「就業／勞動力再運用」常常是一個被忽略或避而不談的議題。然而，高齡少子化的社會現象，導致現今職場嚴重的呈現出勞動力老化與短缺之問題，因此，高齡勞動力如何有效再運用逐漸成為各國間重要發展人力政策的一環。本文採取文獻分析研究法，進而瞭解英美日韓四國政府對於高齡勞動力之運用情況，以及分析目前台灣對於高齡勞動力運用之現況。藉由透過瞭解英美日韓四國的高齡勞動力之就業政策與運用，再次重新思考目前高齡勞動力的運用及危機，以期可以提升高齡者勞動參與度，進一步使人口職場老化及短缺的危機化為轉機。

關鍵詞：高齡勞動力、高齡人力資源、人力運用政策、漸進式退休

1. 緒論

1.1 研究背景與重要性

人口結構老化

人口結構為國家構成的基本要素之一，而人口數量及年齡結構的變化將決定一個國家未來發展的重要關鍵。隨著現今社會進步、醫藥日益發達，導致死亡率逐年降低，平均壽命不斷延長，全球老年人口比例正急遽大幅增加，高齡化社會已成為各國政府所重視之議題，尤其人口結構的變化，會造成勞動人力市場結構的變化。

根據政府所公告的報告中指出臺灣地區高齡化趨勢愈來愈明顯。台灣 65 歲以上老年人口於 1993 年底達總人口數之 7%，依照聯合國國際衛生組織(WHO)的定義，台灣開始步入高齡化社會(aging society)；2018 年 3 月老年人口比率已超過 14%，我國亦將邁入高齡社會(aged society)；預計 2025 年老年人口比率將再超過 20%，我國將成為超高齡社會(hyper-aged society)之一員。政府通報指出，自邁入高齡化社會以後，65 歲以上老人人口所占比率持續攀升，2014 年底已達 12.0%。

衡量人口老化程度之老化指數為 85.7%，近 10 年間已增加 36.7 個百分點。我國將於 2018 年邁入高齡社會，2026 年將再邁入超高齡社會；我國由高齡社會轉為超高齡社會之時間僅 8 年，預估將較日本（11 年）、美國（14 年）、法國（29 年）及英國（51 年）為快，而與韓國（8 年）及新加坡（7 年）等國預估時程相當（國家發展委員會，2014、2016；內政部統計處，2015、2016、2018）。

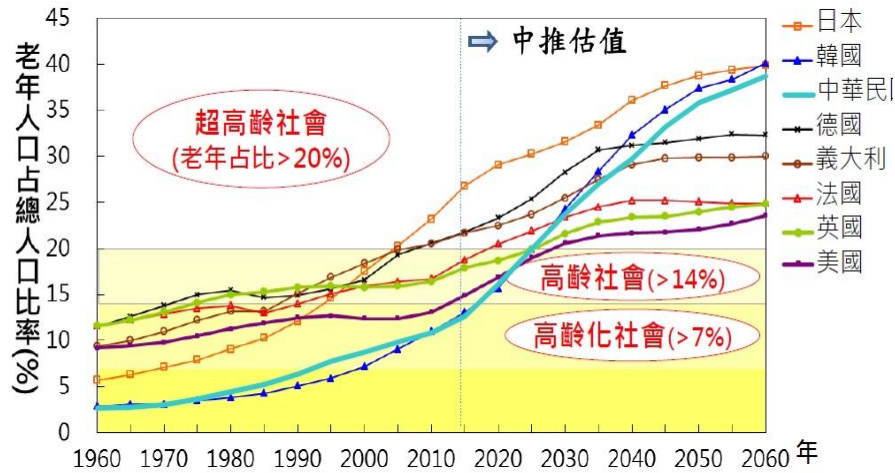


表 1. 高齡化速度將超過歐美日等國

2015 年底我國扶養比為 35.28%，2016 年扶養比將增加至 36.2%。相對於 1971 年的扶養比，將由對幼年人口的負擔，轉為對老年人口的負擔。2016 年，約每 5.6 個青壯年人口扶養 1 位老年人口，2061 年將變為每 1.3 個青壯年人口扶養 1 位老年人口。我國扶老比持續上升、扶幼比持續下降，2017 年底分別為 19.0、18.0。

我國扶養雖較全世界與開發中國家之 51.5%及已開發國家之 49.25%均為低；若與主要國家比較，較日本 63.93%、菲律賓 61.29%、法國 58.73%、英國及紐西蘭 53.85%德國、美國及澳洲 51.52%、加拿大及馬來西亞 47.06%、南韓、大陸及新加坡 36.99%等國為低，顯示我國人口扶養比於世界主要國家中屬較低者。然而，我國高齡化速度將超過歐美日等國，故預計 2061 年扶養比將增加至 94.2%（國家發展委員會，2014、2016；內政部統計處，2015、2016、2018）。

退休趨勢

不論是世界或是台灣，老年人口將逐漸攀升是不可擋的潮流，所以當到達退休年齡而離開工作職場，直到走到人生的終點將會有一段相當漫長的歲月。目前各國的退休年齡仍然停留在早期所制定的相關法律之中，但為因應人口老化的趨勢，推動終生學習(lifelong learning)、漸進式退休(gradual retirement)、延後退休(retiring later)與退而不休(being active after retirement)等對策已是各國針對退休而產生的趨勢（張恒裕、謝佳宜，2015；彭子珊，2015）。

根據經濟合作發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, 2015) 2007 到 2012 年間資料，目前世界各國法定退休年齡平均介於 60-65 歲之間，實際退休年齡平均介於 55-70 歲之間。其中，全球最高法定退休年齡國家的冰島，法定退休年齡為 67 歲，實際退休年

齡則在 64 到 67 歲之間，美國法定退休年齡為 66 歲，實際退休年齡則在 65 歲。更進一步觀察亞洲各國，韓國官方退休年齡為 60 歲，但男女勞工平均實際退休年齡比官方退休年齡多出近 10 年，男性為 71.1 歲，女性也達 69.8 歲；日本的法定退休年齡為 65 歲，但男女分別平均做到 69.1 和 66.7 歲才退休。我國的法定退休年齡（60-65 歲）雖和各國差不多，但實際退休年齡卻比日、韓、歐、美都還早。國際勞動統計資料顯示指出，以 2009 年到 2014 年的平均實際退休年齡來說，我國男性為 62.8 歲，在 35 個主要國家中排名第 22，南韓、日本、美國則是 72.9 歲、69.3 歲、65.9 歲，分別排在第 1 名、第 5 名及第 10 名。女性的部分我國為 60.7 歲，排第 25 名，南韓、日本、美國分別為 70.6 歲、67.6 歲、64.7 歲，排名也都在前 10。雖然近年來，台灣實際退休年齡不斷延後，但與其他國家尤其是日本、南韓等鄰近國家相比，我國在退休年齡中仍屬於「早退」的國家（行政院主計總處，2017；勞動部，2015）。

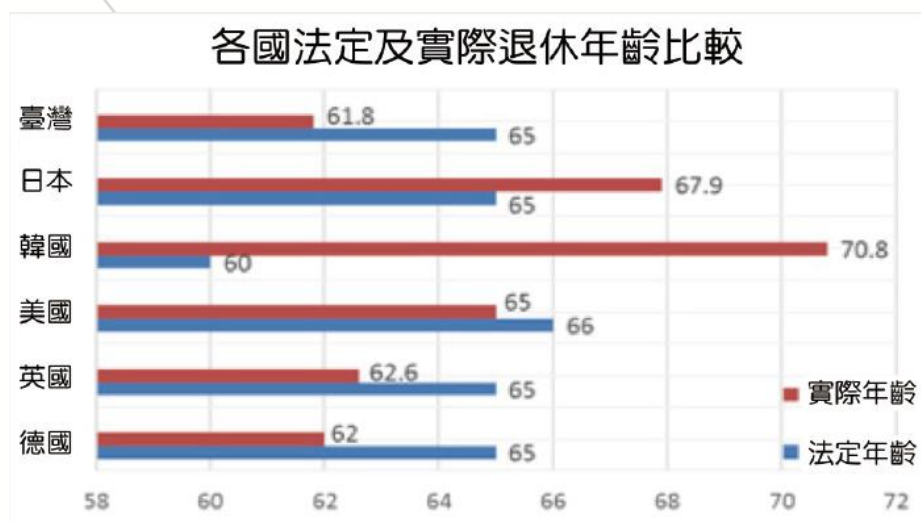


表 2. 台灣與其他五國的法定與實際退休年齡比較 (2015 年)

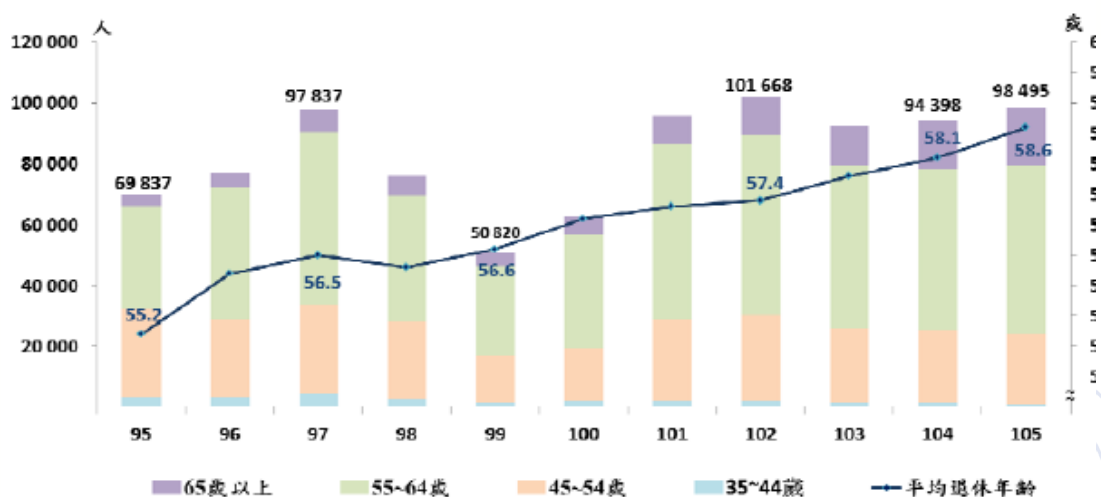


表 3. 歷年工業及服務業受僱員工退休狀況

綜上所述的現象可發現，自工業革命以來，各國經濟的快速發展，導致人民生活型態大幅改變，醫療科技日益發達。各國人民死亡率逐年降低，平均壽命不斷延長，導致全球老年人口比例

急遽增加，幼童人口成長趨緩，扶老與扶幼的成長比率呈現交叉。尤其，台灣高齡少子化所引起的人口銳減與人口結構快速老化等現象會造成青年勞動力減少及勞動力老化，亦會對社會與經濟將產生些許負面影響，例如消費市場之萎縮，經濟活力之衰退，進而造成國內經濟規模及擴大內需之縮減。

1.2 研究動機與目的

高齡少子化的影響，已逐漸滲透到生活周遭的各種細節裡，影響各行各業的生存，深究此趨勢的背後隱藏許多不同面向且複雜之社會現象，尤其以不婚、晚婚、不育、晚孕等社會現象最為嚴重。高齡少子化現象對於國家的人口素質、人力結構、經濟財政及學校教育等各方面都造成一定程度之影響及衝擊。根據國際勞工組織(International Labour Organization, ILO, 2010)資料顯示，全球勞動力持續增加，預估 2020 年將達 36.43 億人，但增幅減緩。勞動力呈現高齡化趨勢，55 歲以上高齡勞動力占總勞動力的比率，預估 2020 年將達到 15.56% 左右，其中以 55-59 歲勞動力占比增幅最大。其中值得注意的是勞動力規模受到人口趨勢與各年齡層勞參率的影響。全球 55 歲以上男性高齡勞動力占男性總勞動力的比率，預估至 2020 年為 16.17%，較 2000 年增加 4.37%；55 歲以上女性高齡勞動力占比則為 14.64%，較 2000 年增加 5.39%，女性增幅大於男性增幅。而我國中壯年勞參率與其他國家相比較則呈現偏低之現象。以 2015 年為例，50 歲以上的女性勞動參與率從超過 70% 掉到只剩 57.2%，55 歲以上更只剩 40.2%；男性的部分則是在 60 歲以後從 70.6% 驟降到 49.3%。2017 年，反觀其他國家，包含美、英、德等國都維持在 60% 以上，日本、南韓、新加坡等也都維持在 6 成左右，60 到 64 歲的男性勞參率更維持在 70% 以上。換言之，我國中高齡各年齡層勞參率均低於韓、日、美等國，年齡愈高愈明顯、差距也愈大，我國 55~59 歲與 60~64 歲之勞參率分別為 55.1%、35.8%，而韓、日、美等國則分別在 70% 與 55% 以上（勞動部，2015、2016）。

近年來，國內研究目前勞工退休狀況，發現台灣多數民眾即使退休了，肩上的經濟重擔卻無法卸下，台灣超過 6 成(66%)的退休人士，退休後仍然負擔家庭財務責任，需要資助小的、照顧老的，比率遠高於亞洲平均值 55%，僅次於中國的 71%；但台灣民眾平均遺產近台幣 570 萬（約合 19 萬美元），卻在亞洲國家中位居第三高，僅次於澳洲的 50 萬美元以及新加坡的 27 萬美元。調查後發現退休後生活費較退休前增加約為 15%，平均每月生活費預計達 2.47 萬元，男性略高於女性。退休後除了撫育老幼之外的主要三筆花費分別為生活費、休閒娛樂及醫療照護。主計處統計台灣平均每人每月消費大約是 2 萬元。退休只會花更多，不會花更少理想的退休生活，可以把這個數字當成一個最低標準。夫妻兩人最低一個月生活費大約 4 萬元。但如果要讓生活品質更好，可以考慮夫妻每個月 8 萬元以上，如果到 16 萬就算非常寬裕了（市場先生，2016；財金智慧教育推廣協會，2013）。

隨高齡化或超高齡社會的來臨，全球人口結構（如高齡少子化）的改變造成勞動力結構的衝擊。其中包括社會經濟及勞動市場的轉變，造成有部分的勞工，退休後必須重回職場維持經濟所需；而以台灣現行的勞保制度，領取老年給付即不能再加入勞工保險，這些都使得高齡就業的社會保障制度出現不利誘因與裂縫。同時，經濟因素亦是中高齡勞動力被迫重回職場的因素之一。

觀察調查研究可發現：求職者尋求再就業的困境經常出現，95.49%左右的 55~64 歲嘗試再求職過程曾遭遇過困難，主要的原因為「年齡限制」，占 72.24%，其次為「勞動條件不理想」、「年齡歧視」、「找不到想要做的職業類別」。同時，企業聘雇高齡者時，常考量到高齡求職者的體力或專業能力無法勝任工作、高齡勞工僱用成本相對較高、或者是對高齡者有負面的刻板印象，而不願予以留用或僱用。雖然就業服務法已明文禁止年齡歧視，但多數高齡勞工在尋職過程中所遭遇到的最主要困難仍是「年齡限制」(詹火生等人，2015；衛生福利部，2018)。

依據上述現象，各國逐漸開始重視高齡勞動力，如何經營與管理老年人的勞動力參與將與老年經濟安全加強有強烈的相關。各國政府認為高齡勞動力是資產而非社會負擔，進而相信善用高齡勞動力將為社會經濟創造更高價值及效益。相較於其他各國，台灣快速進入少子高齡化社會，因此對社會及經濟產生一定程度之衝擊。並且，國內勞動市場呈現晚進、提早退休型態等現象。種種因素，造成台灣社會的人口結構急遽變化，進而導致勞動人口結構亦產生劇烈變化，例如退休人數上升，青年就業人力之不足等負面現象。本研究企圖透過瞭解英美日韓四國高齡老動力政策運用及台灣高齡勞動力運用的現況，促進高齡者就業，以達成善用高齡人力資源之目的。

2. 文獻探討

2.1 生產老化(productive ageing)之發展脈絡

1980 年，由 Helen Kerschner 提出五個不同於以往對高齡人口的看法，其中包括：機會大於危機、問題的解決大於問題的製造、資產大於負擔、資源的累積大於資源的消耗、對社會與經濟以及文化上的貢獻多於消費。1982 年，由 Robert Butler 在奧地利薩爾茨堡舉辦的關於依賴和長期護理的研討會上首次提出生產老化一詞。Robert Butler 強調「健康」可視為生產老化的先決條件，但他仍然非常努力將健康和生產力這兩種概念分離出來。Butler 強調「生產老化」不僅指正常勞動力中的有酬之勞動，同時亦指無償之工作，如自願活動，而這些活動皆可使他人受益，如家庭和社區，以及實現個體的各種追求和活動，達到生活充實的理想境界。因此，生產老化是國際社會自 1990 年代以來許多學者積極推動有關高齡人口健康的概念。直到 2012 年，國際高齡問題聯合會(International Federation on Ageing, IFA)在布拉格所舉行的第 11 屆國際長壽中心全球聯盟研討會，有關全球高齡問題會議中，生產老化的想法和推動力更加得到各國之重視及推廣(石決，2010；Wija et al., 2012; Kerschner & Pegues, 1998)。

生產老化從兩個方面探討高齡人口的現象及運用。研究生產老化的學者基於生命歷程的觀點(life course perspective)，因此認同並提出「人終其一生都應享有尊嚴與價值」之信念；同時，亦受到目前全球人口的平均壽命不斷延長與健康高齡者的人口持續快速攀升的現象，使從事高齡者福利與服務領域的工作人員，繼「健康老化(healthy ageing)」、「成功老化(successful ageing)」、「活躍老化(active aging)」之後，發展出更具體指出如何運用高齡人力資源，以期持續其對個人、家庭、社區、國家與人類全體可能的貢獻，甚至在身心理狀況衰弱或退化的情況之下，仍能不斷精進，朝向 Maslow 需求金字塔中更高層次的超越性需求(transcendence)邁進(Yang, 2010; 楊培珊, 2012)。

「生產老化」的概念，為符合目前社會現象和需求持續的演進與擴充。Caro (1993)將生產老化定義為：「長者從事任何能產生財貨或服務的活動，或發展能量準備來產出財貨或服務，不論此活動是否獲得金錢酬賞。」任何有酬或無償之工作、志願服務、終身學習和照顧家人、朋友或鄰居等活動是普遍被認為可產生生產力之行為。依據不同社會的需求，Sherraden (2001)整理歸納出六項主要具有生產力的活動，其中包括市場性的經濟活動、非市場性但有價值的活動、正式部門的社會與公民投入、非正式社會支持與協助、社會關係與社會活動及自我提升。同時，Sherraden 不斷強調，生產老化的概念必須時時保持開放的態度，而且在推動生產老化的同時，要特別注意預防有關生產力較弱的高齡者可能被邊緣化之潛在危機等現象。此外，Sherraden 不主張使用「生產老化」這個字眼，因為它意味著老人可能是「不生產」的一群，所以需要要求長者們再次貢獻他們的技術、知識和經驗給社會大眾，而較貼切的方式是採用成功老化一詞，其更能貼切反應出老人們退休後的生活狀態。但強調「有生產力的老年」其實包含非常多元的內容與形式，例如就業、志工、照顧參與、健康的促進、教育訓練的投入、社會與宗教活動的參與（周玫琪，2011）。

為因應人口高齡化，高齡者應透過不同類型的社會參與，提高個人的生活品質與自立，產生有形與無形的報酬；同時對於社會與經濟發展產生貢獻與效益，促成個人與社會整體的雙贏局面，奠定社會永續與銀色經濟的發展條件與基礎。因此，從社會發展的角度而言，生產老化的觀點認為人口老化的現象將伴隨許多職場世代間與環境的變化，因此提出延後退休的觀念並期望可以促成高齡者產生自主的態度，進而對社會帶來更多的機會(opportunities)、轉機(turning point)與人力資源(human resource)。總言之，生產老化概念的最終目的是為了使高齡者在退休後，仍然有機會保有貢獻或服務社會之熱忱與行動，並繼續不斷地以透過實際行動參與社會各項活動，發揮其影響力。高齡者可以透過就業、志工、照顧參與、健康促進、教育訓練投入、社會與宗教活動的參與，提高老化的個人價值並創造正面的貢獻。社會參與對於生產老化而言是一種相當重要的過程。透過高齡者持續的社會參與，生產老化有機會落實於高齡族群中（周玫琪，2011；馬財專、林淑慧，2016；胡夢鯨、王怡分，2016）。

儘管生產老化(productive ageing)有許多專家闡述不同的論點，但其找出共同的要素，皆是針對高齡長者們的後期生活提出論述，包括強調健康的重要性、重視經濟安全的保障、鼓勵老人從事社會參與、延後工作退休時間、在心理上重視其對生活的感受及與他人更密切的互動，這都是在晚年生活中有助於老人適應身體、心理、社會和環境的改變，讓這些長者在社會上可以扮演貢獻者的角色。同時，對社會與經濟發展產生貢獻與效益，促成個人與社會整體之雙贏局面，奠定社會永續與銀髮經濟的發展條件與基礎。

綜上所述，生產老化是一種強調高齡者成長的積極方面以及個體如何為自己的生活，社區和組織以及整個社會做出重要貢獻的方法。其中心概念強調從「個人成長」的層面擴大至「社會參與」的層面；將退休高齡者的貢獻由個人成長、家庭照顧，延伸至志願服務，甚至退休者整體的人力資源應用層面。

2.2 英美日韓四國類似問題發展經驗與研究

全球人口平均壽命延長與生育率下跌使得勞動力老化已成不可逆之普遍現象，勞動力政策及就業方針的重新探討和設立，除了重新定義國家執政者的立場，同時再次組織就業市場的環境及狀況。各項政策與方針都深深影響及牽動勞動力市場中各種不同利益族群和階層的期盼。目前各國陸續採取不同政策探討延後退休年齡之可行性，其中以漸進式退休是廣被歐美國家所採行。所謂漸進式退休(gradual retirement)乃指個人在退休前，藉由減少工時或調整職務的方式，逐漸從全職工作轉變為逐漸減少工作時間或在最後工作的幾年減少職務上安排（詹火生等人，2015；郭振昌，2016）。此外，2011年經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)在第四期養老金概覽(OECD Publishing, 2011)對各國提出養老金制度改革政策組合建議中指出，針對各國高齡勞動力政策之激勵措施應著重在鼓勵高齡者繼續工作而不是鼓勵退休。

除了漸進式退休之外，各國也採行了包括職務再設計、職業訓練、薪資補貼、延後強制退休年齡與領取年金年齡等措施。由於英國、美國、日本、韓國的中高齡勞參率均高於我國，因此有關中高齡與高齡促進就業政策的發展應該更加完善，而這些國家政策的發展趨勢可能值得我國參考及借鏡。

英國

在工業革命後的歐陸國家中，英國是除了法國之外較早面臨人口老化問題的國家，1976年英國65歲以上高齡人口即達14%，進入高齡社會。英國政府認為在接下來的10年，勞動力年齡結構的變化會成為勞動力市場最重要的發展，估計2020年，英國三分之一以上的勞動人口將超過50人(Government Office for Science, 2016; Padilla, 2011; Randall, 2017)。

在未來勞動力短缺的背景之下，英國政府開始鼓吹工作多樣化與彈性化的好處，尤其是強調企業應讓勞工在職業生涯後期能產生工作緩衝期、漸進式退休，而非就業與退休的截然二分。同時，英國政府也提出希望藉由社會教育喚醒高齡者的就業意識，並且立法保障高齡勞工權益。2000年，英國前布萊爾首相上任不久後，即針對人口老化所帶來的問題與解決方向提出相關研究的首要研究報告書「贏得世代關係勝利：改善50至65歲在工作與社區活動的發展機會」(winning the generation game: improving opportunity for people aged 50-65 in work and community activity)中提出建言，包括設置高齡者在社會中之角色與價值的發展策略、優先為非自願性失業之高齡者提供職業資訊或建議、提高領取年金的最低年齡門檻、並且促進高齡勞工繼續就業的意願。2006年，人權平等委員會(Commission for Equality and Human Rights, CEHR)推動就業上年齡平等的立法，頒布「就業(年齡)平等條例」(employment equality (age) regulations)，除將強制退休年齡提高至65歲，亦要求雇主須就各自企業的條件(business case)，對退休者65歲之後的就業意願積極回應；在年金改革上提供誘因，鼓勵高齡勞工持續工作。英國政府希望藉由高齡者的延後退休或再就業，可以

使得個人退休後財富積累增加，也有助於年金的永續，更能利於經驗傳承與文化之保留（張雲翔，2014；詹火生等人，2015；郭振昌，2013；Cabinet Office Performance & Innovation Unit, 2000）。

美國

美國是已開發國家中生育率最高和人口增長最快的國家之一。據統計，美國婦女總和生育率為 2.1，2010 年人口總量已達到 3.08 億，居於世界人口第三大國的地位。早在 1940 年代初，美國就進入高齡化社會，意謂 65 歲以上高齡人口占總人口的 17.4% 以上。美國勞工部勞工統計局統計 (Mitra Toossi and Elka Torpey, 2017) 數據指出，2014 年約有 40% 左右 55 歲以上的勞工正在工作或是積極尋找工作機會。預計到 2024 年，高齡者正在工作或是積極尋找工作機會人口將會是在勞動市場中增長最快的族群，特別是 65 歲以上人口。

由於高齡化問題可能嚴重影響社會經濟和發展，美國政府高度關注各種高齡相關議題，1995 年，在白宮召開「人口老化對公共政策與社會工作挑戰研討會」，會中宣告三大努力方向：自立、機會、尊嚴，並同時兼顧調和世代關係。因此政府積極設計與制定相應政策及福利措施、方針和政策，著力解決人口高齡化問題。美國勞工部及其所轄機關與組織單位所實施的「老人社區服務就業計畫」(Senior Community Service Employment Program, SCSEP) 以及早於 1967 年即已制定「就業年齡歧視法」(Age Discrimination in Employment Act, ADEA)，老年人的合法權益得到了保障，提高了社會保障支出津貼。為了改善高齡就業的年齡歧視情況，故政府修正了《禁止歧視老年人就業法》，取消了部分有爭議之法律條文，例如取消強制性退休，禁止強制 70 歲以下的雇員退休等法條（丁玉珍、林于倩，2008；黃巧婷，2008；焦興鎧，2013；詹火生等人，2015）。

日本

日本是舉世聞名的高齡化國家之一，自 1980 年至 2010 年日本高齡人口比例從 9.1% 上升至 22.6%，進入超高齡社會。快速高齡化進展的結果，為日本帶來許多社會問題，同時也造成勞動力的逐漸不足及政府財政負擔增加等重大影響。

日本厚生勞動省檢視社會中少子高齡化現象持續急遽發展，導致勞動力人口的減少等社會現象，立法促進並保障青年、婦女、高齡、身障等就業。1960 年代日本初次面臨產業結構的轉型，政府開始檢討高齡者的失業及雇傭問題，陸續積極制定一系列的因應之法。長期以來，日本的勞動市場採用終生雇用習慣與年功序薪資體系 (seniority-based wage system)，因此當高齡者離開職場後，便不易就業。為解決高齡少子化所帶來的勞動力缺口，日本政府很早就訂定《高齡者雇用安定法 (law concerning stabilization of employment of older persons)》、《高齡社會堆側基本法》等一系列相關政策措施，其中包括整合促進青年、婦女、高齡、身障等就業、階段性延長厚生年金請領年齡的實施、鼓勵高齡者的雇用、修正部分高齡雇用安定法及延長退休年齡等措施。然而近年來，社會現象的快速轉變造成勞動市場結構的變化，日本政府更加重視高齡勞動力的再運用，並根據現今社會變化而更積極制定許多鼓勵高齡者就業機會的政策。就資方而言，政府提供許多促進就業的相關措施，包含延後退休年齡、延長雇傭和廢止退休規定等措施；同時，政府為鼓勵企業採

取各項高齡者就業措施，而給予企業獎勵金。就個人而言，政府於各處設立銀髮人力資源中心(the silver human resources center)，媒合並提供屆齡退休人員免費的職業機會(成之約, 2015; 林政諭, 2008、2012; 張瑞雄, 2010; 黃惇勝, 2012; 吳惠林等人, 2014; 郭振昌, 2013, 2016; 甄國清等人, 2013)。

南韓

2000年，南韓65歲以上人口占總人口比率7.2%，預計2018年，高齡人口將超過14%，進入高齡社會，預計2035年，65歲以上人口將到達28.7%，到了2060年，65歲以上人口將衝破40%。南韓勞動力比例亦顯示韓國高齡化的快速來臨。2015年，韓國15-64歲勞動年齡人口占總人口73.4%，65歲以上工作人口為12.8%。然而，南韓政府估計，到了2065年，勞動年齡總人口，高齡人口和兒童人口分別佔47.9%，42.5%和9.6%(Statistics Korea, 2015; 2017)。

韓國自1991年訂定「高齡者就業促進法」之後，相關的就業政策即不斷推陳出新。從2003年至2007年，南韓政府革年金制度的工程(national pension act)，包含階段式退休的政策，開始正式推動延遲退休制度(Deferred Pension System, DPS)，鼓勵高齡勞工採取較人性化的退休方式，繼續從事具有經濟價值的活動。2011年由總統主持內閣會議，宣布政府的第二個基本養老促進就業計畫，執行策略具體包括，促進經驗豐富及技術之傳承、加強補助世代間分級工作，籌劃縮短工時等相關規定，訂立辦法補助以漸進方式縮短高齡者工作時間，而進用技術不足新進人力之人事費、補助世代融合型創業，運用技術熟練高齡者之經驗、財政結合年輕人的想法(構想)，發揮展現創業模型之效用、營造社會氛圍及加強勞資和諧，高齡者與年輕人一起工作可分享彼此間的工作經驗，積極宣導青年與高齡者僱用非競爭關係而是融合、共生的關係。同時，南韓鼓勵雇主改善適宜高齡者的工作環境，並提供資金貸款，鼓勵企業在員工屆齡退休年齡時，以降低工時與工資來替代強制退休，期望提升高齡勞動力之運用(Ministry of Employment and Labor, Republic of Korea, 2012; 郭振昌, 2013; 詹火生等人, 2015)。

四國所制定的保障高齡者就業者的政策外，也設計許多課程協助高齡者在就業時的需求，例如日本為業者及求職者設計兩種課程；針對業者及求職者共同開設「職務再設計」課程，除了透過補助業者「職場活性化」的教育訓練課程，來協助提升管理者的管理能力，同時藉由課程提高中高齡勞工的就業意願。針對高齡者開設許多教育訓練與補助，希望透過訓練(training)的方式，增加高齡者的可雇用性(employability)，例如政府於1998年提出教育與訓練津貼(education and training benefit)，直接資助個人參與指定課程的學費。韓國於2012年同時推出「50歲以上職場新人適應支持計畫」(the 50+ new workplace adaptation support program)，希望透過該方案，協助50歲以上的求職者在中小型企業內透過在職培訓後工作，因此求職者可以在中小企業工作經驗後得到直接的再就業機會，而中小企業可以聘請到經驗豐富的優秀工人。值得注意的是，韓國政府為降低青年和高齡者之間的工作競爭，設計加強支持代間工作分享(intergenerational job-sharing)的課程，藉由熟練的高齡退休者將作為年輕員工導師和教練(mentors and instructors)，彼此相互學習，達成雙贏工

作環境。英國設立聯合教育機構與就業服務夥伴，鼓勵中高齡者從生涯發展的觀點，儘早考慮工作和退休規劃問題，進而資助其學習新技藝（吳惠林等人，2014；詹火生等人，2015）。

綜上所述，高齡者在勞動市場上都會面臨許多風險，因此各國依照各國民情而採取不同的政策及措施來加以因應。首先，針對個人、政府及業主，藉由教育與訓練強化高齡者後續職場生涯的能力；其次，針對雇主及勞動市場態度，其中以就業上年齡歧視的議題最受重視，如何彌平或降低不同世代間爭議需要獲得審慎的重視與評估；最後則是國家整體經濟發展狀況及社會保障制度的建構，發展並制訂出 3 方（高齡者、業者、政府）有利的政策，例如逐步改革現行的退休制度與年金發放方式，採用或推動延後退休年齡及漸進式退休制度、協助業者和高齡求職者之工作職場的再設計、協助高齡人才的技能養成與工作媒合等方式，以期能創造使高齡者的能力可以有有效的再貢獻給社會。

2.3 臺灣地區高齡者人力再運用之需求

從世界各國到台灣，高齡人口將逐漸攀升是不可逆之趨勢。尤其平均壽命的延長，導致許多人到達退休年齡而離開工作職場時，直到走到人生的終點將會有一段相當漫長的歲月。退休則是人生歷程中的一大轉變，而這轉變意謂將失去固定的經濟收入、有秩序的生活型態、自我觀念與人際關係的改變、閒暇時間的增長、以及喪失來自工作的權利和意義。

影響高齡者是否能就業（或是持續留在職場）的因素很多，實證研究顯示，在個人因素方面，教育程度愈高與健康狀況愈好的高齡長者，留在職場的時間也愈長(Loughran, 2001; 16. Parries & Sommers, 1994)。教育程度高代表著高人力資本(human capital)，因此有利於掌握資訊並抓住就業機會；而健康狀況對高齡就業者的影響在 70 歲以上時更為突顯(Ozawa & Lum, 2005)。此外，在個人經濟狀況對於高齡者是否會留在職場方面，有兩大可能的面向：經濟狀況較不佳會使得部分高齡者有動機與意願繼續工作，但也有部分高齡者就業考慮在於「自我實現」等非經濟因素，因此經濟因素就不完全是構成是否會留在職場的關鍵因素(Ozawa & Lum, 2005; Parries & Sommers, 1994)。老人狀況調查報告書(2018)中，「就業狀況」部分發現，在尋求再就業的困境出現，95.49%左右的 55~64 歲嘗試再求職過程曾遭遇過困難，主要的原因為「年齡限制」，占 72.24%，其次為「勞動條件不理想」、「年齡歧視」、「找不到想要做的職業類別」。雖然，目前台灣現行「就業服務法」有明文禁止年齡歧視，但實務上年齡歧視常因舉證不易而無法成案，且「勞動基準法」第 54 條規定，年滿 65 歲者雇主得強制勞工退休，致 65 歲以上高齡者如有意願繼續就業，雇主得依法令不予繼續僱用，不利高齡者就業（勞動部勞動法令查詢系統，2017）。

針對我國高齡職場之調查研究，發現我國高齡者就業遭遇很多障礙，諸如退休制度鼓勵提早退休、產業結構不利於高齡者就業、職場環境不友善、社會觀念對於長者外出工作存有負面觀感、以及個人觀念與家人反對等種種複雜因素均不利於我國高齡者勞動參與率。研究建議有關高齡人口就業議題，可透過增修法令，藉以大幅調整高齡人口就業政策與改革退休制度相關規定，除了可以保障高齡人口就業機會與權益，更有助於減輕個人或家庭經濟負擔，亦可依專長或技能給付

報酬，減少年資較長員工被辭退的威脅，以及加強年長員工專業訓練。個人生涯規劃方面，則建議在完全退休之前，採取漸進方式安排其個人工作改變，包括：雇主變更、職業轉換或工作時間減少、報酬降低等，俾使高齡人口避免遽然退出勞動市場，導致適應不易；舒緩高齡失業壓力，導致收入來源頓失等。同時，高齡人口可以用多餘時間規劃工作轉換，開創另一人生方向；相對雇主亦可藉此留住部分高齡技術員工傳承經驗等，尤其更可解決人口結構高齡化所衍生的勞動力不足問題。在社會教育部分，可藉由加強宣導高齡老人工作經驗所累積之價值，除了可以改變社會對高齡員工工作能力較差的刻板印象之外，又可增加高齡員工受僱機會。此外，高齡者工作動機與一般成人有所不同，包括高齡者較為注重運用結晶智能而非流動智能、對績效目的的選擇偏好轉變為更多的社會動機或組織公民行為、對於薪水的重視不如更重視能運用自己的能力與特長、以及重視工作中體會到生命的智慧與自尊。工作或就業對於長者個人將可獲得有形與無形報酬，包括個人的薪資和心理的滿足與生活品質。最後，認為高齡勞動力其實是創造性的勞動，是能滿足個人生活目標與意義的活動。可兼顧並提升高齡勞動力之內外層次；就外在實際層次，他們創造並提供了物品、服務或影響；就內在意識價值層次，高齡者滿足個人希望對人群產生貢獻的正面目標。呈現這些形式及方法則可能非常簡單、彈性、多元，基本上是呼應高齡者個人之優點與提供正面之人生使命。同時，亦強調勞動或工作一方面對高齡者個人而言充滿意義與價值，另一方面則透過創造出來的物品或服務對他人形成影響。因此，除了長者可考慮傳統退休模式，即從職場完全退除下來之外，未來應可發展出「漸進退休」、甚至「永不退休」的模式。而調適應良好的長者能以其豐富的人生閱歷，與優質的專業知能，成為在地社區最重要的資產（范蓓怡，2007；詹火生等人，2006；劉世南，2011）。

綜上所述，透過高齡者再就業的方式，也許改善並提供高齡者良好健康品質的生活，同時能促進以及保障高齡者繼續從事參與社會活動的力量與經濟來源。高齡者透過安排從事各項需要體力、非體力、減少體力、或是部分工時等工作方式、增加社會參與的機會，例如積極參與自願性服務、成人教育、老年教育、志工等活動，都可以為高齡者的晚年生活添加繽紛色彩。此外，透過穩定的生活習慣、學習、工作等方式都或許可以為高齡者帶來遠離認知失調與陷入憂鬱等負面情緒及影響。

3. 結論

1945年二次世界大戰結束，產生了帶動台灣經濟奇蹟的「戰後嬰兒潮(1946-1964)」，70多年後，嬰兒潮轉為退休潮。從台灣經濟發展的建造者，隨著歲月的流逝，退居幕後並安享晚年生活。然而，這群建造者退休潮的出現，意謂著台灣人口結構改變的轉捩點開始。大量勞動人口急速退出市場，退休給付制度面臨重大挑戰。更重要的是，醫藥日益發達，導致死亡率逐年降低，平均壽命不斷延長，造成經濟成長動能衰減、政府稅收減少、但醫療健保及社會福利等財政支出卻暴增。

近年來各國為因應高齡化社會來臨，開始針對國內人口老化的現象，紛紛重新研擬促進高齡者的就業方案，以期提高高齡者勞動力的參與率，以達舒緩少子化產生的勞動人力缺口之目的。

尤其，台灣人口老化的速度遠比先進國家來的還要快，勞動市場呈現晚進與早退的現象亦比其他國家嚴重。在重疊的負面影響之下，台灣如何保持一定的市場競爭，這是一個值得深思的問題。因此高齡者重回職場接受有酬或無酬的工作，將成為可能眾多解套方法之一。

近年來，為因應社會變遷，許多老化的概念不斷的被提出及修正，其中生產老化的概念也在這高齡少子化的現象中備受重視。生產老化旨在協助高齡者參與適度的勞動活動，故將有助於年長者的經濟安全、協助脫離貧窮；同是，亦能保持並促進高齡者的社會參與及健康狀況。高齡少子化與勞動市場結構之轉換等因素導致高齡者退休再就業的意願和需求也因此隨之提高。退休生涯對家庭經濟狀況的變化經常產生影響，而工作是亦可增加經濟收入。同時，傳統養兒防老的觀念，在少子高齡化的社會中也受到挑戰，越來越多的高齡者希望退休後為自己多存些養老金以因應將來的變化。當高齡者欲回到勞動市場或是繼續勞動生涯時，經常面臨著職場上的挑戰。首先，高齡者考量工作是否適合。以英美日韓為例，四國政府一方面積極地協助高齡者透過多樣化的職業訓練或是教育訓練體系達成改善並提升高齡者之就業能力。另一方面，適當的調整工作內容使高齡者能夠從事相關的工作內容，並且能夠更加的發揮高齡者的優勢，減低不同世代間的差異，希望藉由彼此學習，達到雙贏。除了透過訓練協助高齡者外，另外政府及業主所提供的公共就業措施訊息或是措施，包括職業媒合、提供相關的就職資訊或者是辦理相關的就職活動等，都將協助高齡者有機會發揮其能力。不論高齡者從事有酬或無酬的工作都將帶來許多正面的影響，除了高齡者可獲得經濟上的貼補，亦可使生活繼續保有重心，並增加社會參與，進而保持或提升健康狀況。其次，高齡者可能都會遇到年齡歧視的問題。以英美日韓為例，目前各國仍以立法來保障工作年齡之公平性。

高齡人力再運用已蔚為趨勢，各國政府依據其狀況制訂出屬於他們專屬的政策，但高齡者於職場上面對的問題及困境大同小異。因此，我國政府除了制定健全的退休政策外，亦應提供終身學習的機會，使勞工在退休前後的數年之中，開始學習和思考如何面對新的人生旅程。高齡者透過一種持續不斷的學習過程，激勵並使其能夠獲得人生中需要的所有知識、價值、技巧與瞭解外，進而在社會角色扮演、情形與環境中，產生自信心、創造力、適應力和樂觀的應用所知的能力面對人生不同階段的挑戰。同時，透過終身學習提高並促進高齡勞動力的活化與觀念的推廣，協助高齡者開發第二專長，改變有關高齡之負面形象，提高職場競爭力，進而開創高齡人生的第二春，使老年退休生活更有活力、樂觀及充滿朝氣。同時，政府應鼓勵企業錄用高齡人才，重視高齡勞動力的價值和優勢。

參考文獻

1. Cabinet Office Performance & Innovation Unit (2000). *Winning the Generation Game: Improving Opportunities for People Aged 50-65 in Work and Community Activity*. Retrieved December 3, 2018, from <http://www.donaldhirsch.com/generation.pdf>
2. Caro, F. G. (1993). Introduction: Achieving a productive aging society. *Achieving a productive aging society*, 3-25.

3. Government Office for Science (2016). Future of an ageing population. Retrieved December 3, 2018, from <https://www.gov.uk/government/publications/future-of-an-ageing-population>
4. International Labour Organization (ILO). (2010). *Employment and social protection in the new demographic context*. International Labour Organisation.
5. Kerschner, H. & Pegues, J. A. M. (1998). American Dietetic Association. *Journal of the American Dietetic Association*, 98(12), 1445-1448.
6. Loughran, D. (2001). Elderly Labor Supply: Work or Play? Retrieved December 28, 2018, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1127809
7. Ministry of Employment and Labor, Republic of Korea (2012). Employment Policy. Retrieved January 5, 2017, from <http://www.moel.go.kr/english/main.jsp>.
8. Mitra Toossi and Elka Torpey (2017). Older workers: Labor force trends and career options. U.S. Bureau of Labor Statistics. Retrieved December 28, 2018, from <https://www.bls.gov/careeroutlook/2017/article/older-workers.htm>
9. OECD (2015). Average effective age of retirement versus the official age, 2007-2012. Retrieved December 18, 2016, from <http://www.oecd.org/els/public-pensions>
10. OECD Publishing (2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
11. Ozawa, M. N., & Lum, T. Y. (2005). Men who work at age 70 or older. *Journal of Gerontological Social Work*, 45(4), 41-63.
12. Padilla, A. (2011). An Ageing Workforce: POSTnotes 391. Houses of Parliament. Retrieved December 3, 2018, from https://www.parliament.uk/pagefiles/504/postpn391_Ageing-Workforce.pdf
13. Parries, H. S., & Sommers, D. G. (1994). Shunning retirement: Work experience of men in their seventies and early eighties. *Journal of gerontology*, 49(3), S117-S124.
14. Randall, M. (2017). Overview of the UK population: July 2017. Office of National Statistics. Retrieved December 28, 2018, from <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/articles/overviewoftheukpopulation/july2017>
15. Sherraden, M. (2001). Productive aging: Theoretical choices and directions. *Productive aging: Concepts and challenges*, 260-284.
16. Statistics Korea (2015). Population Trends and Projections of the World and Korea. Retrieved December 3, 2018, from <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/8/8/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=347597&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=>
17. Statistics Korea (2017). Population Projections for Provinces (2015~2045). Retrieved December 3, 2018, from <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/8/8/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=362141&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=>
18. Wija, P., Ferreira, M., & Holmerova, I. (2012). Productive aging. Conditions and opportunities. *Productive Aging. Conditions and Opportunities - International Longevity Centre Czech Republic and Centre for Expertise in Long Term Longevity and Long Term Care and Faculty of Humanities, Charles University, Prague.*

19. Yang, P. (2010). What is productive in Taiwanese centenarians' lives? A challenge for the definition of productive ageing. *China Journal of Social Work*, 3(2-3), 125-137.
20. 丁玉珍、林于倩(2008)。美國「老人社區服務就業計畫」簡介。《臺灣勞工季刊》，(15)，97-104。
21. 內政部統計處(2015)。2015年第3週內政部通部。臺北市：內政部。
22. 內政部統計處(2016)。2016年第3週內政部通部（104年底人口結構分析）。臺北市：內政部。
23. 內政部統計處(2018)。2018年第6週內政統計通報。臺北市：內政部。
24. 市場先生(2016)。退休後到底要準備多少錢？1分鐘算給你看。2018年12月3日取自 <https://tw.news.yahoo.com/blogs/for-young/退休後到底要準備多少錢？1分鐘算給你看-065530238.html>
25. 石泐(2010)。成功老化、活躍老化與生產老化對我國老人福利政策的省思。《社區發展季刊》，(132)，234-251。
26. 成之約(2015)。法定退休年齡對中高齡勞動參與的影響。2015年兩岸社會福利論壇：「劇變時代的社會福利政策」研討會。2018年12月3日取自 <http://www.cares.org.tw/files/4200/85/%E5%AD%90%E9%A1%8C1.3--%E6%88%90%E4%B9%8B%E7%B4%84%E8%80%81%E5%B8%AB.pdf>
27. 行政院主計總處(2017)。國情統計通報。臺北市：行政院。2018年12月28日取自 <https://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=1481&CtUnit=690&BaseDSD=7&mp=1>
28. 吳惠林、杜英儀、彭素玲、王怡修(2014)。改善我國中高齡與高齡者勞動參與之因應對策。勞動部委託研究計畫 PG10401-0347。
29. 周玟琪(2011)。創造性勞動與身心靈健康：台南西港銀髮人才中心社區行動方案效果之初探。國科會高齡社會研究北區成果發表會。國立台灣大學。
30. 林政諭(2008)。日本勞動者對終身僱用制度的奢望。《臺灣勞工季刊》，(16)，111-119
31. 林政諭(2012)。日本鼓勵高齡人口退而不休紓緩老化問題。《臺灣勞工季刊》，(32)，111-116。
32. 胡夢鯨、王怡分(2016)。從生產老化觀點分析退休者的貢獻經驗及障礙：以樂齡中心工作者為例。《人文社會學報》，12(2)，85-113。
33. 范蓓怡(2007)。從高齡少子化社會探討台灣高齡者就業之必要性。《社區發展季刊》，(116)，156-174。
34. 財金智慧教育推廣協會(2013)。2013台灣退休趨勢大調查。2018年12月3日取自 <http://www.finlea.org.tw/>
35. 馬財專、林淑慧(2016)。促進中高齡勞動參與及就業整備之整合性服務。《國土及公共治理季刊》，4(1)，53-62。
36. 國家發展委員會(2014)。中華民國人口推計（103至150年）。臺北市：國家發展委員會。
37. 國家發展委員會(2016)。中華民國人口推估（105至150年）。臺北市：國家發展委員會。
38. 張恒裕、謝佳宜(2015)。國際推動漸進式退休之經驗與作法。臺北市：國家發展委員會。2018年12月28日取自 https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=29918CA6F991BB12

39. 張雲翔(2014)。經濟部人才快訊：英國漸進式退休制度的發展。2018年12月3日取自
http://itriexpress.blogspot.tw/2014/08/blog-post_88.html
40. 張瑞雄(2010)。日本高齡者就業的現象與問題。臺灣勞工季刊，(24)，78-83。
41. 郭振昌(2013)。臺灣地區中高齡者低勞參率及其人力充分運用之展望。國家與社會，(15)，37-61。
42. 郭振昌(2016)。日本與南韓中高齡者定額僱用率制度評估與啟示。新社會政策，(48)，66-70。
43. 勞動部(2015)。國際勞動統計-104年。臺北市：勞動部。
44. 勞動部(2016)。國際勞動統計-105年。臺北市：勞動部。
45. 勞動部勞動法令查詢系統(2017)。勞動基準法(2017年12月27日)。2018年12月3日取自
<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT0201.aspx?lsid=FL014930>
46. 彭子珊(2015)。澳洲人七十歲才能退休。天下雜誌，(572)。2018年12月3日取自
<http://www.cw.com.tw/article/>
47. 焦興鎧(2013)。何謂「就業上年齡歧視」？--美國經驗之省思。就業安全，12(2)，65-70。2018年12月3日取自
https://www2.wda.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=545&ap_id=1874
48. 黃巧婷(2008)。美國禁止就業年齡歧視機制實施之現況。就業安全，7(2)，86-91。2018年12月3日取自
https://www2.wda.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=470&ap_id=729
49. 黃惇勝(2012)。日本中高齡者職業能力開發之探討。就業安全，11(1)，31-35。2018年12月3日取自
https://www2.wda.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=527&ap_id=1517
50. 楊培珊(2012)。老有所為：高齡者勞動與就業之國際趨勢及我國現況探討。台灣因應高齡社會來臨的政策研究。台北市：臺灣老人學學會。
51. 詹火生、李安妮、戴肇洋、蔡貞慧(2006)。主要國家因應人口老化社會福利政策之研究。經建會委託研究(編號：(95)060.809)。台北：行政院經濟建設委員會。
52. 詹火生、辛炳隆、黃麗璇、黃玟娟(2015)。延後退休可行性方案之研究。勞動部委託研究案PG10409-0042。台北：勞動部。
53. 甄國清、吳淑瑛、王淑女、林孝鏗、紅慧媛(2013)。政府如何因應高齡化問題作法—高齡人力運用之探討。T&D 飛訊，(165)，1-16。
54. 劉世南(2011)。高齡社會的來臨：為2025年的台灣社會規劃之整合計畫，高齡者工作動機與工作生活：以社區為基礎的行動研究。國立成功大學新進教師學術研究成果報告。
55. 衛生福利部(2018)。中華民國106老人狀況調查。臺北市：衛生福利部。

Application of Senior Labor Policy in Britain, the United States, Japan and South Korea from the Perspective of Productive Ageing

*Lu, P.-P.

Department of Adult and Continuing Education, National Chung Cheng University

Abstract

"A life of leisure in old age" is a commonly desired target for elderly people in traditional Chinese society. Therefore, "employment/reemployment" of labor is often an issue that is neglected or avoided in research areas for ageing. However, the social phenomenon of ageing and sub-replacement fertility leads to a serious labor shortage and ageing problem in the labor market. "How to use the older labor force again" has gradually become an important development policy among countries. This study reviews employment/reemployment of the aged labor force by the governments of the United Kingdom, the United States, Japan, and South Korea, and the current employment status of Taiwan's older workers. A better understanding of the employment policies in the abovementioned four countries could result in a rethink of the use of senior citizens in the labor force, thus enhancing the labor participation rate of the elderly and turning an ageing population into an opportunity.

Keywords: aging, manpower policy, gradual retirement

