

高齡化社會二度就業的國際潮流

陳玉芳

管理大師彼得杜拉克在「下一個社會」一書中大膽預言，21世紀因人口結構改變，只要健康許可，未來勞工將是75歲退休，這樣的論點來自高齡化、少子化的人口趨勢。因應高齡化社會可能造成經濟及勞動力成長緩慢，政府移轉性支出的增加及稅收減少等經濟問題，無論是企業或政府均需採取積極性的措施，開拓高齡人口多元就業機會，同時高齡勞動者應強化個人的終身受僱能力，轉變提早退休的生涯規劃，以提高勞動參與，降低未來勞動力短缺的危機，減緩人口老化的衝擊。

一、60歲以上高齡者勞動參與率

台灣60至64歲高齡者勞動參與率，在1995年為41.1%，2005年為32.5%，10年間減少8.6個百分點；65歲以上高齡者之勞參率亦呈下降趨勢，由1995年之9.8%下降至2005年之7.3%。

若觀察主要國家高齡者之勞動參與率，可見

日本、韓國及美國均較我國為高，2005年60至64歲高齡者勞動參與率均逾50%，65歲以上勞參率韓國為30.0%、日本19.8%、美國15.1%，亦均較我國為高，差距在7至22個百分點。至於年金制度完善之德、法等歐洲國家，高齡者勞動參與率則低於我國。

二、勞工退休年齡比較

近5年來，我國勞工退休年齡有提早現象，根據行政院主計處「受雇員工動向調查」，2004年工業及服務業受雇員工平均退休年齡為54.9歲，較2003年之55.7歲降低，主因近年企業合併風氣盛行，企業組織精減多採優退措施，致40至49歲退休者占15.2%，高於2003年之10.6%。

若根據領取勞工保險老年給付平均年齡觀察，2004年領取老年給付者平均為58.9歲，相較於2000年之60歲，顯示申領老年給付之年齡亦呈下降趨勢。

表1 主要國家高齡者之勞動參與率

單位：％

項目別	台灣		日本	韓國	新加坡	美國	德國	法國
	1995年	2005年	2005年	2005年	2004年	2005年	2004年	2004年
60～64歲	41.1	32.5	54.7	54.5	34.4	51.6	28.6	17.6
65歲以上	9.8	7.3	19.8	30.0	10.1	15.1	2.9	1.2

資料來源：行政院勞工委員會「國際勞動統計」。

表2 台灣退休勞工年齡結構

單位：歲；人；％

項 目 別	1.平均退休(含優退)年齡（歲）						2.勞保領取老 年給付平均 年齡（歲）
	年齡結構						
	總 計	30~39歲	40~49歲	50~59歲	60歲以上		
2000年	56.5	100.00	0.51	7.98	42.68	48.79	60.2
2001年	56.1	100.00	0.79	9.59	44.86	44.68	59.8
2002年	55.5	100.00	1.36	12.20	45.75	40.69	58.5
2003年	55.7	100.00	0.95	10.55	49.18	39.25	58.8
2004年	54.9	100.00	0.95	15.19	51.73	32.13	58.9
人數(人)		62,930	597	9,558	32,554	20,221	

說明：1.資料來源：行政院主計處「受雇員工動向調查」，表中所指退休係指員工年齡或年資符合企業場所認定之退休條件而退休者，同時亦包含優退員工，但並不表示該類員工從此退出勞動市場。

2.資料來源：勞保局。

我國勞工退出勞動市場的實際退休年齡究竟為何？因為一般常指的「退休」是領取一筆退休金後停止「主要的」工作，不一定是退出勞動力的狀態，可能再開創第二個事業，或找到新工作，仍然從事有報酬的工作，致使估計「實際退休」的年齡並不容易。為了國際比較之用，目前OECD運用各年齡組世代勞動參與率之

變動，推計各國平均實際退休年齡，由退出勞動者的年齡計算平均實際退休年齡。若依此計算方法推估，在2000至2005年5年間台灣男性平均實際退休年齡為62.0歲；同期間女性的平均實際退休年齡為59.1歲，近年來由於女性勞動參與率呈上升趨勢，女性平均退離勞動力的年齡緩步升高。

表3 台灣平均實際退休年齡

單位：歲

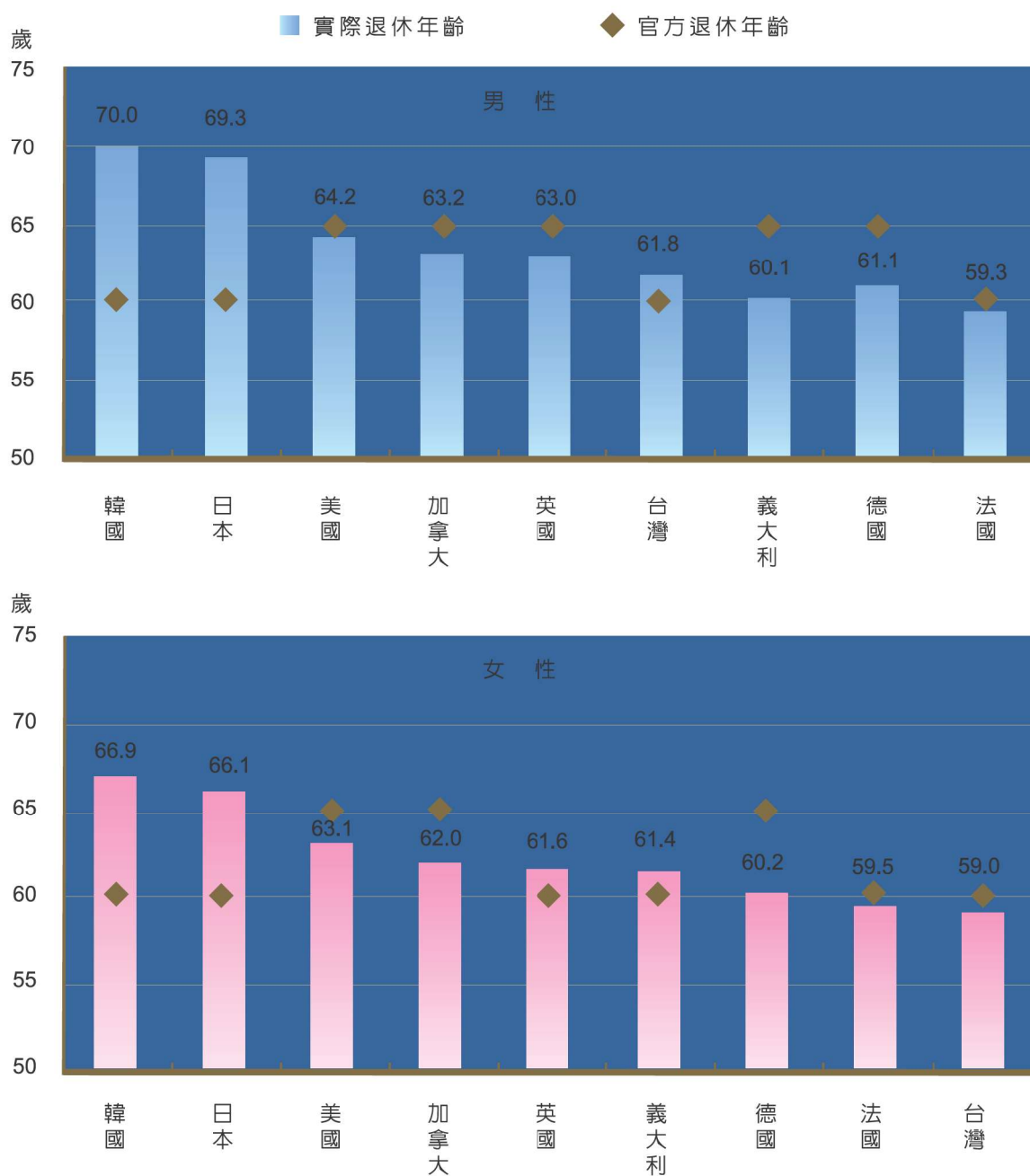
項目別	1997-2002年	1998-2003年	1999-2004年	2000-2005年
男 性	61.56	61.59	61.76	62.00
女 性	58.39	58.66	59.00	59.14

說明：依據1997年至2005年行政院主計處「人力資源調查」資料估算。平均實際退休年齡指退離勞動力平均年齡，依5年期間，40歲以上各世代（依5歲分組）勞動參與率變動情形計算。

與各主要國家平均實際退休年齡相較，台灣兩性實際退休年齡遠低於韓國、日本及美國。1999至2004年間，韓國男性實際退休年齡為70.0歲、日本69.3歲及美國64.2歲，台灣為61.8歲；同期間，韓國女性實際退休年齡為66.9歲、日本66.1歲、美國63.1歲，台灣女性為59.0歲，台灣的勞動力仍屬過早退離勞動市場，有再提高的空間。

在未來一個勞動高齡化的社會，勞動人力規模縮減，進而將對國家競爭力產生影響，各國均採鼓勵高齡勞工繼續留在職場，並降低再投入就業市場的門檻，運用銀髮族的勞動力、採取「鼓勵延退」等方式將會漸為潮流。

圖1 主要國家實際退休及官方退休年齡（1999-2004）



資料來源：OECD、我國平均實際退休年齡依OECD估計方法自行計算。

三、日、韓及美退休後仍繼續工作的情形

依據OECD估計，為數不少的日本勞工在60歲之後仍繼續在工作，平均實際退休年齡較其他OECD國家均為高，惟近年來實際退休平均年齡則有下降的趨勢，究其因可能是經濟不景氣或總就業人口中自營工作者（self-employed）比例減少所致，這也說明了高齡勞工的就業情形易受景氣的影響。至於，領取退休金同時仍繼續工作的狀況²，在1992至2000年間，約4成60～64歲男性領取退休金後仍在工作，同年齡組之女性工作比例約為2成；近半數60～69歲男性亦在領取退休金同時仍在工作，女性則約略在25～30%之間，日本勞工在退休年齡之後仍可能以較低的薪資持續工作³。

韓國的平均實際退休年齡亦較OECD各國為高，若依韓國各年齡層勞參率觀察，25到49歲男性勞參率與OECD各國相近，但兩性高齡者勞參率則相對較高，顯示韓國高齡者在退離企業後，以自營作業者身份仍活躍於職場，約3/4轉為自僱型工作者，一般說來多為低生產力及低所得。2002年間50歲以上仍受僱者，有2/3是在100人以下規模企業工作，其中僅1/3是典型勞

工，總體來說，50歲以上勞工有6成5從事體力耗費的工作，如體力工，通常也是低薪資⁴。

就長期趨勢來看，美國1960年代兩性平均實際退休年齡約為70歲，至1990年代降為65歲以下，提早退休是常見的現象，但至近期，男性平均實際退休年齡下降趨勢出現停止的癥兆。另外，在2005年4月調查2004年間領取退休金或退休儲蓄計劃者的勞動狀況，55～64歲男性就業比為38.1%，女性就業比率略低，為31.1%；65歲以上在工作的比率，男性為12.3%、女性為7.4%⁵，顯示高齡勞工在領取退休津貼的同時仍繼續工作的情形。

四、因應策略

為促進高齡勞工就業，OECD選定21個會員國家研提「高齡化及就業政策（Ageing and Employment Policies）」報告，彙整日本、韓國及美國高齡及就業政策提出的主要建議，供為瞭解高齡者就業促進政策規劃之發展趨勢：

（一）改革退休計劃及所得支助

取消提早退休誘因：例如OECD建議美國採

2. 含公私立之退休金津貼。

3. “Ageing and Employment Policies - Japan”（2004），OECD。

4. “The labour market in Korea: Enhancing flexibility and raising participation”（2005），Randall S. Jones。

5. Older Workers: Employment and Retirement Trends (Congressional Research Service, 2005)。

表4 美國領取退休金且繼續工作情形（2000-2004年）

單位：%

	55~64歲			65歲以上		
	領取給付者 (千人)	就業者 (千人)	比率 (%)	領取給付者 (千人)	就業者 (千人)	比率 (%)
男 性						
2000年	2,124	797	37.5	6,099	721	11.8
2001年	2,371	907	38.3	6,276	739	11.8
2002年	2,372	827	34.9	6,414	745	11.6
2003年	2,450	959	39.1	6,656	839	12.6
2004年	2,578	982	38.1	6,778	836	12.3
女 性						
2000年	1,475	488	33.1	5,426	436	8.0
2001年	1,525	439	28.8	5,412	393	7.3
2002年	1,572	530	33.7	5,379	425	8.0
2003年	1,705	560	32.9	5,610	454	8.1
2004年	1,776	553	31.1	5,603	416	7.4

資料來源：Older Workers: Employment and Retirement Trends (Congressional Research Service, 2005)。

降低稅制優惠，以減少部分私人退休制度提早退休誘因；改革退休金制度，以獎勵延遲退休。

（二）改變雇主對高齡勞工的雇用態度：雇主對於高齡者的刻板印象(如認為高齡者僱用成本較高、技能不足因應科技變動等)，由僱用偏見、解僱慣例可見，政策設計應排除高齡者就業障礙，提高企業僱用高齡勞動者的願意。

1. 薪資制度改革：OECD對於日本及韓國提出降低依服務年資設計之薪資制度的建

議，由於薪資普遍隨年齡明顯上升，生產力相對較低的高齡勞工易被逐出勞動市場，因此調整按生產力計算之薪資制度，能增加高齡勞工僱用。

2. 提供合理的高齡勞工僱用補助措施，以提升高齡勞工的就業比率：以韓國為例，近來對僱用高齡勞工補助之改革趨勢，為擴大僱用高齡勞工補助範圍、補助期間，補助金額也提高，同時僱用離職高齡勞工之再就業補助，取代為僱用超過企業退休年齡之勞工仍繼續僱用的補助，值得注意的是「薪資上限制度(peak wage system)」，

亦即允許在某一時點之後薪資下降，以保證在約定年紀之後，勞工仍能受到僱用。

3. 反年齡歧視措施。

(三) 提升高齡勞工就業競爭力(employability)：

1. 擴大中高年勞工職業訓練機會。

2. 提供更彈性工作選擇：在提供非典型工作

者社會安全網下，擴大部分工時的工作機會，調整工作型態彈性化。

3. 改善工作條件、促進工作安全：確保企業服從勞動基準法定工時限制，長工時工作對高齡勞工的負擔較大，因此易造成職場工作意外及災害。

(本文作者 行政院勞工委員會統計處代理科長)

表5 韓國鼓勵僱用高齡勞工之薪資補助(2004年)⁶

補助目的	條件	每位雇主支付金額(韓元)	補助勞工數 ¹	支出金額(10億韓元)
1.僱用新進高齡勞工	失業期間在3個月以上之50至64歲勞工	前6個月每月補助300,000韓元，後6個月每月150,000韓元	664	0.4
2.維持高齡勞工之高僱用比率	55歲以上勞工占企業勞力之4%至42% ²	5年內超過門檻之每一勞工每季補助150,000韓元	265,150	40.7
3.高齡勞工再僱用 ³	再僱用離職3個月至2年間之45至60歲勞工	補助6個月，每月300,000韓元	56	0.1
4.超過企業退休年齡仍持續僱用 ⁴	在退休年限之後仍繼續服務超過18個月或在退休後3個月內再僱用	補助6個月，每月300,000韓元	n.a.	0.2
總計			265,870	41.15

說明：1. 每年人次。55歲年齡以上受雇者約有250萬人，即約1/10勞工涵蓋在補助範圍，但實際數字則受部份勞工可能領取二種以上補助而不確定。

2. 企業之補助條件依部門別而異：製造業4%、商業服務17%、房地產業42%及其他部門為17%。

3. 補助自2004/2取消。

4. 這項補助自2004/3開始，適用於退休年限為57歲以上之工作場所。

5. 約占積極性勞動市場政策(ALMPs)支出之3%。

6. "The labour market in Korea: Enhancing flexibility and raising participation" (2005), Randall S. Jones。