



經濟合作暨發展組織 (OECD) 國家就業安全政策經驗與啟示

郭振昌

前言

在經歷了二十年不斷增長的失業率後，經濟合作暨發展組織（OECD）各國於一九九四年提出了範圍廣泛的題為「經濟合作暨發展組織就業策略」（the OECD Jobs Strategy）的一整套政策建議，旨在改善勞動市場狀況。其後十年中，經濟合作暨發展組織多數國家決策者依然面臨著越來越大的挑戰。原來的「就業策略」主要集中於降低長期高失業率的途徑。雖然這在許多國家仍然是個未竟事業，現在的主要側重點已經轉到如何消除參與就業方面的障礙，因為控制人口高齡化的不利後果現已成為當務之急。另一個關鍵挑戰是如何確保人們和企業能在科技發展和經濟全球化中獲益，以及對此迅速調整和適應。

目前許多經濟合作暨發展組織（OECD）的會員國如澳洲、義大利、日

圖1 OECD會員國1994年與2004年失業率比較

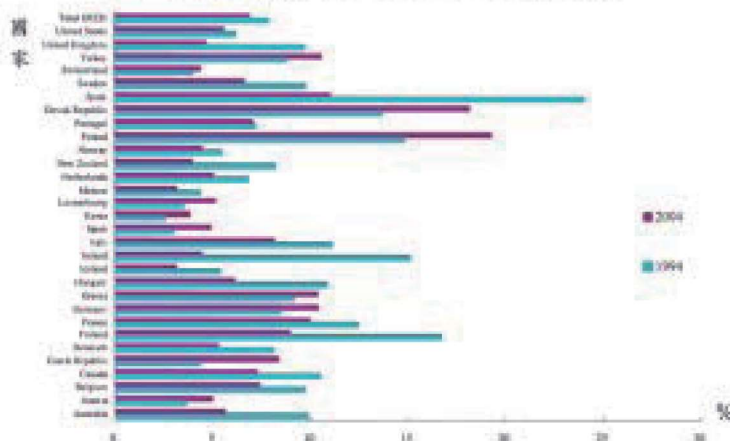
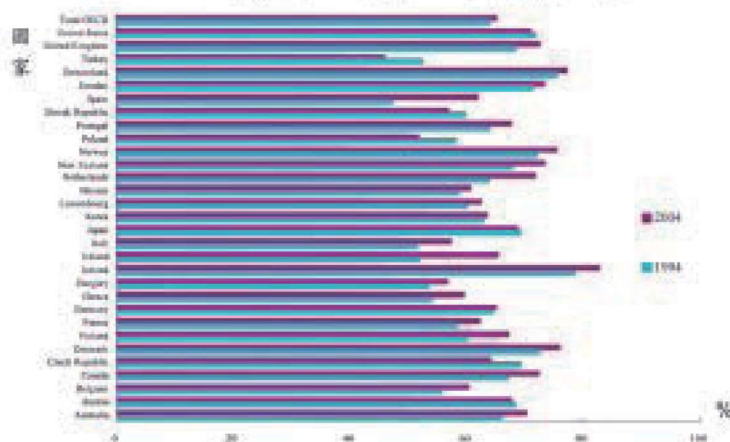


圖2 OECD會員國1994年與2004年就業率比較



註：失業率指15至64歲失業人口占勞動力之比；就業率指15至64歲就業人口占適齡工作人口之比，惟美國、英國、瑞典、西班牙、挪威及冰島為15至64歲人口。

資料來源：OECD(2006), OECD Employment Outlook.

本及南韓等，均面臨人口成長緩慢、快速老化，以及50歲以上人口的低勞動力參與率等問題。但在全球化及人口結構高齡化的趨勢下，失業問題仍是OECD大多數會員國，特別是歐洲國家，最重要且尚待解決的課題。OECD於2006年發表OECD敦促以更積極的政策提升就業及所得（OECD urges more dynamic government policies on employment and incomes）一文，評估OECD會員國在1994年至2004年的就業政策效果，並對未來的就業政策提出一些看法及建議，值得參考。

2006年”OECD Employment Outlook”資料顯示：在1994年至2004年10年間，由於OECD各會員國政府自1994年開始推動OECD所提出的10項降低高失業率的政策建議，包括培育創業的環境、增加工時及工資的彈性、強化積極性勞動市場政策的有效性等，促使大多數會員國的失業率下降與就業率的增加，成效相當顯著（如附圖1及圖2）。即2005年經濟合作暨發展組織平均就業率提升1.5%至65.6%；平均失業率則降低1%至6.5%。但青年、婦女、高齡者、低技能勞工與移民等，在勞動市場中仍面臨顯著的困難。

該報告對有利於改善就業市場業績的新的政策實證進行了研討。它是經濟合作暨發展組織新版就業策略的背景分析。該策略載於與該報告配套的題為「促進就業與提升所得：重審經濟合作暨發展組織就業策略得出的政策教訓」（Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy）政策報告中。該報告包含一套經過修改的政策建議，用以指導各國進行必要的改革。

面對經濟全球化、人口高齡化的趨勢，OECD認為，在過去10年並沒有任何萬能的方法或單一的經濟政策能有效解決一個國家的就業問題。某些達成良好就業效果的國家，例如美國，主張維持相對較低的社會福利與較寬鬆的就業保護規範，雖然成功地降低失業率並增加就業機會，卻換來所得分配差距相對擴大的現象；其他國家如丹麥及荷蘭，則提供較優渥的社會福利與較彈性的勞動市場，強調勞資雙方的談判機制及社會對話的調和，雖然公共政策支出的成本相對較高，但在成功促進就業的同時，卻可以維持較小的所得差距。

不過OECD認為，成功促進就業的國家是需要許多基礎條件的配合，包括重視總體經濟環境的穩定、產品市場競爭力的強化，以及全面性鼓勵就業的機制，例如在嚴格審查失業者接受社會福利的資格的同時，提供失業者較多的就業協助，以鼓勵失業者接受工作機會。OECD也注意到，如芬蘭、瑞典等北歐國家，在未減少社會福利的前提下，引入積極性就業的改革措施，即一方面給予社會救濟金，一方面提高接受社會救濟金的失業者尋找工作與接受工作的經濟誘因（例如稅制的改革或兒童照顧支持系統的友善家庭政策），對促進就業助益甚大，特別是促進婦女就業。

該報告得出的主要經驗教訓是，改善經濟合作暨發展組織各國的就業市場業績，必須以四大支柱



為基礎。即：制定適當的總體經濟政策，消除參與就業和求職方面現存的障礙，解除對勞動市場、產品市場在勞力需求方面的限制，以及促進勞動力技能、資歷等方面的提高等。以下即進一步分述如次。

壹、健全的總體經濟政策能支持良好的就業市場績效

根據經濟合作暨發展組織的經驗研究分析，健全的總體經濟政策管理有助於維繫經濟成長率和就業。穩定的價格和健全的財政預算有利於降低實際利率。這些反過來又會促進投資和勞動生產力，從而為提高工資和就業鋪平道路。低實際利率還可推動創新，為提高勞動生產力和就業提供更大潛力。下面的討論還將顯示，在促進經濟穩定和增加結構改革朝向獲益方面，總體經濟政策也能發揮作用。

貳、消除勞動市場參與和求職方面的障礙

經濟合作暨發展組織國家中，平均有三分之一的工作年齡人口仍未就業，尤其是家庭主婦、學生、提早退休者，長期臥病與身心障礙者，彼等有工作能力與意願，可藉有效的「福利到工作」(welfare to work) 策略，消除就業障礙。稅務和社會福利方面的改革，與設計得當的「活化」政策(“activation” policies) 相結合，已被證明能提高就業市場的參與。當然制定與實施必須十分妥善，才不會對公共財政造成太大的費用。

促進就業積極性的途徑之一是削減給付水平和縮短享受福利的時間。但也有新的證據表明，設計得當實施有效的「活化」政策，可以抵消不利就業積極性的效果，改善失業者再就業的機會，同時又達到社會共濟目標。這些活化政策包括：由高效率的、有充分資源的就業機構採取措施，促使失業者積極謀職，獎勵找到新工作。德國、法國即為如此。

有效的活化政策是胡蘿蔔與棍棒兼施，可以通過政府或私營就業機構實施，確保失業者的謀職努力受到有力支援，從而積極尋找工作。這些措施也可輔之以稅惠改革(tax-benefit reforms) 措施，包括在職獎勵(in-work benefits)，如美國所得稅減免(the Earned Income Tax Credit)，英國工作家庭稅減免(the Working Families Tax Credit) 等，使就業有更大的經濟實惠，並減少就業者貧困現象。

這類措施在一些國家如英國、美國，已推廣到其他非就業福利，如病殘福利、社會救助、單親補貼等。這是關鍵的步驟，實際上在許多國家這些福利的受益人數增加，與失業人數的下降有相關性。同樣，各國也在調整退休制度，使人們在壽命延長的現代社會願意工作得更加長久。

有利家庭友善的政策（family-friendly policies），如提供托兒服務、消除部分時間制工作的障礙，也能促進某些群體參與就業，實現從福利到就業的轉化。

此外，為提高中高齡者（55-64歲）勞動市場參與，採取減縮提早退休資格、刪除強制退休、延長失業給付期間，立法禁止年齡歧視，提供終身訓練、彈性工作時間安排，提高勞動條件等；為提高婦女勞動市場參與，採取上述家庭友善的政策外，尚包括均等第二個所得稅負，依研究可平均提高婦女勞參率四個百分點，有給育嬰假、兒童照顧援助，部分時間工作誘因等。對於青年主要面臨從學校到工作的轉變問題，宜避免中途輟學，另也證明青年如有工作經驗比較不會失業，如實施結合教育與工作場所訓練的雙軌制（dual systems），同時對特定對象的積極勞動市場政策亦可扮演重要角色。

參、調整就業法規和工資制定方法，促進產品市場競爭

在稅務改革和福利改革改善就業市場參與的同時，採取提高勞力需求的政策也同樣重要，這樣才能供求共長。

首先，推行彈性工作時間和部分時間制工作，可以通過勞雇間的協議來執行這方面措施，使勞動者在工作時間安排上有更大選擇。並促進某些社會群體參加就業隊伍，如年輕父母和年長工作者等。

其次，太嚴格的法規會限制勞動力流動，減小經濟動態效益，壓抑創造就業的機會。但已經有一些創新性改革途徑，既能使就業市場更具活力，又能充分保護就業者。應使立法程序更可預見，提供「彈性安全」（flexicurity），即在便利聘用、解僱決定的同時，向失業者提供有效的再就業服務和收入津貼。如僅偏向部分性的改革，如減少臨時工契約的保護程度卻不改變長期就業契約的保護水平，可能會造成雙軌差距，增加社會不平等，並減緩勞動生產力提高的速度。奧地利以「個別儲蓄帳戶」（individual saving accounts）代替資遣費（severance payments）被稱許為非常有用的革新。

第三，實際工資應能根據供求壓力的變化而靈活調整。該報告發現全國性和地方性工資談判要比部門性工資談判產生的就業影響更好。近期的發展顯示，適度的法定最低工資標準往往不會妨礙就業。同時允許青年和其他某些弱勢群體的工資可適當低於最低工資標準，也十分重要。最低工資標準政策能和就業津貼相得益彰，如果設計得當，就會使人感到就業值得。

第四，有很強的實證顯示，高工資稅和高社會福利負擔會大大降低就業率，尤其對低生產力勞動者而言。促進低工資工人就業積極性的稅改，應作為推動經濟發展的總體良性稅務政策之一部分。

最後，經驗一致顯示，反競爭的商品市場規定會對就業產生不利影響。這種做法阻礙在增長潛力



強的部門創業。更廣義而言，這種做法人為地將價格維持在高水平，所以對整個經濟的平均實際工資水平是種壓抑。此外，消除創辦新企業方面的法規、行政障礙，也有利於加強創業氣氛。

肆、改進勞工的技能有助於增加就業機會、提高工資待遇

終身學習既有利於提高經濟成長率，也有利於減貧、縮小貧富差距。有明顯證據顯示，經過培訓者比未受培訓者就業機會更大。另外職業培訓也有助於使臨時雇用轉為長期雇用。但各國成人就業人員獲得培訓的機會分配很不平均，教育程度和技能最低的人得到培訓的機會少得多。

終身學習政策應首先確保培訓市場良性運作。在技能鑒別、職業指南、培訓課程內容目標的資訊提供，及培訓機構的業績監督等方面設計良好的培訓計畫，有助於實現上述目標。

在勞工技能方面投資也受到經濟、時間的限制。公司也許不太願意投資於並非針對本企業的一般性培訓，即使這種培訓對整體經濟有益。雖然對該問題還需進一步研究，但已發現如果提供公共資助，並要求受補助的個人或企業也做一些相應的財務貢獻，即一定程度上的合資培訓會有效得多。培訓假期能減少時間限制，對弱勢群體特別有利。一般而言，勞資各方積極參與設計和實施終身學習計畫，能促進計畫獲得成功。

綜上所述，OECD 提出以下原則，敦促各會員國政府促進就業及提升所得：

1. 制定以穩定物價及維持健全財政為目標的總體經濟政策。
2. 確保在景氣衰退時不會導致就業機會持續性地減少。
3. 創造更多促使人們工作而減少對社會福利依賴的經濟誘因。
4. 確保接受社會福利者能得到優質的服務，特別是關於求職的諮詢，並且嚴格地監督各項就業服務的有效執行。
5. 制定適宜的勞動法規與財稅政策，以鼓勵企業願意增加聘僱新進?工。
6. 強化各會員國產品市場的競爭力，以活絡經濟發展。
7. 確保各項就業保護規範不會損害勞動市場的彈性，或是導致在僱用及解僱上產生不公平的待遇。
8. 提供適齡人口接受教育與職業訓練的機會，促使他們獲得工作並提升所得水準。

伍、不同政策領域與總體經濟政策之間的互動與增效作用

OECD 表示，目前許多享有社會福利的人們缺乏謀職的經濟誘因，甚至尋職者發現，工作機會常因不良的法規設計、就業協助的缺乏，或是尋職者本身技術不足而遭受阻礙，以致造成國家的經濟成長緩慢。正因如此，多數會員國目前面臨的最大挑戰之一，就是排除並改變人們在就業上所面對的不公平體制，以促使人們想去工作。

因此，若要提升生活水準與促使社會福利體系維持良好運作，OECD 認為各會員國政府需要更積極地促進就業，在政策上應致力於提升人們的工作意願，並促使企業增加聘僱及提升員工的工作技能。各會員國政府若能確保經濟政策符合並支持增加就業及提升所得的目標，將可營造更健全的勞動市場，以達到更美好的生活水準。

總體經濟方面的衝擊（如勞動生產力成長率的變化，石油價格飆升等等）和結構性政策制定之間的互動，能對就業市場產生重大影響。

整體經濟受到的衝擊與其他政策互動會損害就業形勢，這一事實說明避免總體經濟過分波動，對不利衝擊施加緩衝的重要性。這方面的有利條件是，經濟合作暨發展組織多數國家已經執行了穩定的貨幣政策方針，體現為明示或隱含的通脹率目標。通過一些內在規則（自動穩定因素）及開支稅收方面的調控措施，財政政策對穩定累計總需求也能發揮影響。雖然經驗顯示收支調控措施可能會產生令人失望的結果。在沒有國家貨幣政策的情況下，財政穩定性就更為重要。要使財務政策發揮穩定作用，需要有總體健全的公共財政，遺憾的是近年來許多經濟合作暨發展組織國家的情況並非如此。

以穩定為取向的總體經濟政策也能透過勞動市場和產品市場改革來提高就業。可能需要一些貨幣和/或財政政策，以適應因結構改革而提高了的經濟供應潛力，這要比單靠市場調節能更早地達到總體經濟的穩定。控制好總需求與總供應之間的差距，也能使人們更容易接受改革。

陸、各式各樣政策組合有不同效益

過去二十年的經驗表明，沒有一種單一的政策和制度組合可以實現並維持良好的就業市場形勢。一些做得好的國家部分屬市場依賴國家（market-reliant countries），如澳洲、加拿大、日本、韓國、紐西蘭、瑞士、英國、美國等，平均就業率70.9%，是將低水平福利，徵收有限稅收，及放鬆就業保護法規等措施結合起來。在這些國家裏勞資協議起的作用有限。其結果是以較低的財政開支實現較高的就業率，但收入差別也比較大。另一些成功國家，如奧地利、丹麥、愛爾蘭、荷蘭、挪威、瑞典等，



平均就業率71.9%，其特點是，非常強調協調勞資談判和社會對話，發放優厚的社會福利，透過提供培訓機會及其它積極的就業計畫來促使失業者謀職。這些國家的就業規定要比其他成功國家的規定限制更緊。它們就業率高、收入差異小，但付出的財政成本高。

這兩類不同政策組合的共同特點是強調總體經濟穩定，重視產品市場的有力競爭。此外多數成功國家都提供強有力的求職協助。

經修訂的就業策略四大支柱需要根據國家機構、慣例等實際情況來實施。採納某些提議的政策可能會遇到很強阻力，因為要付出的代價集中於一些有組織的特殊群體，而獲利的是更廣泛的社會和/或比較無組織的群體。並且成本代價往往在改革之初就會顯現，而改革效益則需較長時間才能實現。

但在執行方面遇到困難，不應成為裹足不前的藉口。不採取行動的代價將是就業市場繼續疲弱，無法提高生活水平潛力，而生活水平因人口高齡化將受到極大的下降壓力。過去十年某些國家的成功例子已顯示，如果有充分政治意志進行改革，就能夠獲得成功，如西班牙12年前失業率高達20%以上，如今為8%，首度低於法國、德國。

結語

在經濟全球化、人口結構轉變下，我國亦面臨人口高齡化、弱勢族群就業困難等問題，甫於2006年7月召開之「臺灣經濟永續發展會議」，即針對勞動市場及人力資源規劃議題提出討論，並獲致共同結論，包括加強政府與社會的托育及照護責任，協助提升女性就業；配合產業多元人力需求，強化就業諮詢及媒合，調整職業訓練方向；整合勞政、社政、衛生與教育部門的資源，提供弱勢家庭個別化、連續性的就業協助；有效結合社會福利與促進就業體系，以發揮積極性社會福利效果等，其方向與前述OECD所提出之建言不謀而合。上述經續會所提之共同意見，已由相關部會據以研提執行計畫，落實推動。

另為培育產業發展所需專業及技術人才，行政院院會於2006年10月通過之「產業人力套案」中，將推動「發展重點產業職能培訓」及「擴大產業專班培育」兩項計畫，實施專業職能培訓及培育，強化我國人才的國際競爭力；同時著重強化產學研合作機制，推動「加值產學（研）合作連結創新」及「競逐延攬國際專業人才」兩項計畫，以提升國家產業創新研發競爭力。此外，行政院於2006年9月通過之「社會福利套案」，亦特別規劃推動「促進弱勢者就業計畫」，提供經濟弱勢者多元化職業訓練與個別化就業輔導諮詢，以提升弱勢族群就業能力；另亦規劃推動「普及嬰幼兒照顧體系計畫」，提供

育嬰留職停薪津貼及保母管理與托育費用補助等措施，營造有利女性就業環境，以提升女性勞動力參與率。上述各項有關經續會共同結論之執行計畫，以及產業人力與社會福利套案相關計畫之落實推動，皆有助於提升就業能力，並積極促進就業。

另從民國95年臺灣地區的長期失業者特徵分析與往年比較，有以下幾點特色：

- (一) 年齡別以25至44歲青壯年為主；
- (二) 教育程度別以大專以上教育程度為主（以往幾年以高中職為主）；
- (三) 失業原因方面以對原有工作不滿意，即自願性失業者為主（以往幾年以關廠歇業失業為主）；

目前（民國95年12月）臺灣地區失業率已降到3.81%，從勞動經濟學失業率4%以下視為充分就業看，目前臺灣已處於充分就業狀態，2007年除了再以降低失業率至3.8%為重點外，反而更應該注意到就業率（就業人口占工作年齡人口或十五歲以上民間人口比率）的提升；G8於2006年10月勞工與就業部長會議中即以提升就業率為重點，目前OECD平均就業率約65%，而臺灣地區約僅56%，故有努力空間，宜加強每年約20萬怯志人口（即廣義失業率所包含者）視為往後就業促進的重點，即如何消除彼等參與就業方面的障礙。瑞典於2005年10月提出了一項為期4年的改革方案（The Swedish Reform program for Growth and Employment 2005-2008），所設定的目標是要提升20-64歲就業率至80%以及失業率降至4%（2005年的就業率77.4%、失業率6.0%）。新政府復於2006年11月提出了一項為期3年的修正案（The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs 2006-2008），所設定的目標仍是要提升20-64歲就業率至80%以及失業率降至4%（2006年的就業率77.7%、失業率5.6%）。

國內許多失業者在長期找不到工作下，淪為連找工作動力都沒有的「隱藏性失業者」。經查行政院主計處對該等人員的正式統計名稱為「想工作而未找工作者」，而學術上的用語則為「怯志工作者」（discouraged workers）。怯志工作者由於過去缺乏成功的求職經驗，以至於停止就業活動。依照美國勞動部勞動統計局的研究，怯志工作者未積極求職的理由包括：第一、他們認為沒有他們可從事的工作領域，第二、他們找不到所能從事的工作，第三、他們缺乏有關工作機會所需的技能、訓練或教育水準，第四、雇主認為他們年齡不符，太年輕或太老，第五、他們認為遭到就業歧視。

通常在景氣較佳的情況之下，怯志工作者的比率會降低；相反的，在景氣循環較差的情況之下，怯志工作者的比率則會升高。

依照美國勞動統計局的定義，怯志工作者意指過去四週當中，因為沒有適合他們的工作，所以沒有積極求職，他們只是邊際性的勞動力。怯志工作者是邊際性工作人口其中一種現象，約有三分之二



之怯志工作者，沒有積極求職，他們的原因，從已在學校登記求學到負擔家庭責任等因素都有。

台灣地區95年12月想工作而未找工作的怯志工作者，一共有19萬9千人，其中從性別分析，男性12萬8千，占64.32%；從教育程度別分析，高職

教育程度5萬人，占25.13%，居最高，其次，國中教育程度4萬人，占20.10%，第三為大學及以上教育程度3萬1千人，占15.58%；從年齡別分析，以25歲到29歲，3萬1千人，占15.58%，為最高，其次，30到34歲，3萬人，占15.08%，第三，20到24歲，2萬6千人，也約占13.07%，第四，45到49歲，2萬5千人，也約占12.56%。

從以上台灣地區怯志工作者的特質分析，可發現主要為男性，中等教育程度，但有高教育程度化趨勢，青壯年等，故渠等就業促進對策以透過教育訓練增加該等人力符合當前就業市場所需的就業能力為主，並鼓勵渠等運用公立就業服務機構351個據點、ejob網站及0800777888免付費服務專線等去應徵尚未運用的工作機會。 



（本文作者 行政院勞工委員會職業訓練局副局長）

主要國家就業年齡歧視禁止作法介紹

吳宏翔

壹、緣起

隨著醫療水準進步及生活富足，國人壽命不斷提高，台灣已進入高齡化社會。據統計，2006年我國65歲以上老年人口約占10%，預估至2019年將達15%。高齡化社會之影響，主要在於增加政府社會福利支出負擔及導致經濟、勞動力成長緩慢。如何善用高齡人力，提高高齡者勞動參與率並解決未來勞動力短缺之危機，各國均採鼓勵高齡勞工繼續留在職場，並降低再進入就業市場的門檻，以防止人力萎縮，影響國家競爭力。進而改革退休制度，以因應國人平均餘命延長所衍生之家庭生計問題。

工作場所年齡歧視問題，近年來受到先進國家的重視，紛紛制定平等對待與禁止歧視的法律。鑑於我國「就業服務法」於95年修正，增列「年齡」為禁止歧視之項目（修正草案第五條），而其他相關法律仍有屆齡退休之規定，包括「勞動基準法」第五十四條第一款規定，勞工年滿六十歲，雇主得強制其退休。「勞工保險條例」第六條：「年滿十五歲以上，六十歲以下之左列勞工，應以其雇主、參加勞工保險為被保險人」、第五十八條第二項：「被保險人已領取老年給付者，不得再行參加勞工保險。」、「公務人員退休法」第五條及「學校教職員退休條例」第四條規定年滿六十五歲者，應命令（強制）退休、此類規定，嚴格來說，都是年齡歧視。本文透過介紹亞洲鄰近之日本、美洲的美國，歐洲的歐盟、英國、法國及南半球的澳洲諸國之作法，以為我國未來立（修）法之參考。

貳、主要國家禁止就業年齡歧視之作法

一、日本

日本為確保高年齡者之僱用安定，除了修正「高齡者僱用安定法」；2004年實施「促進中高齡再就業」與「僱用多樣化時代之就業機會」，並於2006年4月1日通過高齡者僱用確保措施，導入「繼續僱用制度」。「高齡者僱用安定法」第9條增訂「確保僱用至65歲退休」的新規定，該項條文允許雇主可以在下列三項中任選一





項實施：1.延後退休年齡；2.員工退休後再繼續僱用；3.不訂退休年齡。修法延長退休年齡的主要理由是，因應高齡少子女化社會來臨，對整體社會所產生之衝擊。由於二次戰後嬰兒潮出生之勞動者，正步入退休年齡，龐大的退休潮，對經濟力之維持產生困難，製造業技術勞力一旦退休後，新的勞力補充不足，將造成生產力急遽下降，另一方面，年金的財源出現嚴重問題，勞工60歲退休後，開始領取厚生年金，大量的退休人員造成年金的財源負擔加重。



日本政府在面對新的社會現實下，開始實施延長退休年齡之制度，其中最重要的就是「繼續僱用制度」及「確保僱用至65歲」措施。為了實施該項制度，政府進一步制定有關施行的期間，勞資雙方應以協議訂定勞動契約之方式來實施繼續僱用制度，同時規定企業界應在期限內完成；僱用301名員工以上之企業在3年期間（至2009年3月31日止）；僱用300名員工以下之企業在5年期間（至2011年3月31日止）完成。另為實施繼續僱用制度，除了延長退休年齡外，另對退休員工領取年金的年齡加以延後，規定在2013年以前，分3階段延長至64歲。領取年金年齡分別為：2006年4月1日起至2007年3月31日止，延至62歲；2007年4月1日起至2010年3月31日止延至63歲；2010年4月1日起至2013年3月31日止延至64歲。

二、美國

美國在1967年通過「就業年齡歧視法案」(The Age discrimination in Employment Act of 1967, ADEA)，該法案保障四十歲以上之求職者及僱用員工，在僱用、升遷、解僱、報酬、福利、工作指派、訓練、任期、僱用條件，不因年齡而受歧視。ADEA法案適用於僱用二十人以上之公、民營機構，包括聯邦及地方政府及就業機構與工會組織等，並由聯邦平等就業機會委員會 (Equal Employment Opportunity Commission, EEOC) 負責受理歧視的投訴。1975年實施「年齡歧視法案」(Age Discrimination Act of 1975)，禁止接受聯邦政府財務資助的計畫及活動對年齡歧視。

在退休年齡方面，自1967年「就業年齡歧視法案」實施後，大部份公部門及私人部門的工作均已取消屆齡退休的規定。只有少數私人及公家機構的少數職類，基於安全理由仍維持屆齡退休之規定，這些職業包括：州及地方警察、消防員、聯邦消防員、聯邦執法員、航管人員、航空公司飛機駕駛員等。但在退休金方面，近年來卻開始緊縮。美國的法律對員工已經累積的退休金給付提供保障，但不保障未來給付的承諾。一些美國公司如惠普公司 (HP)、安訊 (NCR)、席爾斯 (Sears)、IBM與摩托羅拉 (Motorola) 等公司，自2005年開始，紛紛採取凍結退休金的新措施。惠普公司自2006年起，根據年齡與服務年資，凍結退休金給付，年齡與年資合計達到62以上的員工，退休金給付不受影響，其他人將失去未來進一步累積的可能，但可保留已經累積的給付。安訊公司從2004年9月起，凍結40歲以下員工的退休金給付。

Older Worker

三、歐盟

歐盟在2000年通過「歐盟就業指導」(European Employment Directive)，提供基本架構，要求25個會員國在僱用、就業及訓練領域上，應平等對待不同宗教、信仰、殘障、年齡或性別傾向者。所有會員國除了在年齡及殘障兩項可延至2006年實施外，其他各項應在2003年以前實施。

歐盟各國積極改善年齡歧視做法的背景乃因：一、在1993年的「歐洲高齡與世代間銜接年」(European Year of Older People and Solidarity between the Generations)，由歐盟委員會所擬訂計劃完成的歐盟國調查結果顯示，歐洲雇主對聘用高齡勞動者明確具有偏見；二、各國鑑於社會福利財政惡化，不得不提高政府年金給付年齡標準，但不考慮年齡關係採齊一式提高給付年齡資格的做法，導致勞動市場排除高齡勞動者就業之機會，且增加低所得世代人口；三、現行推廣政策如Good Practice高齡勞動人口聘僱獎勵範例之表揚、企業宣導活動與職場教育訓練之加強均無法有效解決年齡差別待遇，因此，已有輿論呼籲歐洲應效仿美國立法方可立竿見影。換言之，大眾普遍認知聘僱年齡之差別待遇正是妨礙高齡活力化(Active Aging)社會之主因，因此，歐盟各國得以更積極推動改善年齡歧視的做法。

歐盟委員會基於人權考量並為解決年齡差別待遇問題，根據1997年阿姆斯特丹條約，修正羅馬條約時(歐洲經濟共同體設立條約)新增第13條之規定。本條規定，歐洲理事會基於歐洲委員會提案，同意「若因性別、人種、族群、宗教、信仰、身障、年齡與性別取向等理由及採取適當抗衡的行動」。因此，歐盟理事會特於2000年11月通過「為聘僱暨職業公平處理的一般設立處理原則之理事會指令」(Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation簡稱「一般僱用機會均等指令」)。此指令全面禁止以宗教、信仰、身障、年齡與性別取向等條件作為聘僱標準(性別與種族差別待遇之相關規定另定)的整體做法，同時要求各國於2003年12月前制定相關法律或締結全國性的團體勞動協約。該指令之所以新增年齡規定，乃因NGO之Euro-link Age活動的頻繁，年齡歧視視為人權議題之一，當然人權議題本身亦具保護高齡被排斥於勞動市場的功能。

四、英國

英國政府為了實施「歐盟就業指導」中對年齡平等對待之規定，制定禁止年齡歧視之法律，並自2006年10月1日起開始生效。該法禁止在求職、升遷及訓練上的年齡歧視，同時對65歲退休的規定亦在禁止之內。各企業將有6個月準備期，以杜絕勞動市場年齡歧視問題。英國貿易工業大臣詹森(Alan Johnson)在聲明中說：「受年齡歧視影響的人口，比其他各種歧視還多，但直到現在，由於缺乏法令規範，還任令這些現象持續。」英國早在30年前就實施性別歧視法，此次實施的年齡歧視法，對就業市場影響深遠，企業界必須在進用新人及退休政策上採取因應措施，免得接到不公平進用及解僱的訴狀。過去英國出現大量這類訴訟，許多50多歲高薪男性主管，被公司以表現不佳為由辭退，法令生效後，他們可以年齡歧視法提起訴訟。同時公司在招考新人的廣告用語上，不能有關於年齡的字眼。



五、法國

法國在1865年，就已達到高齡人口佔其全國人口7%的「高齡化」社會標準，114年後的1979年則逼近14%，2006年則上升至16.2%，一般而言，其變化是緩慢的上升。

至於退休年齡，倘以1911年以前出生者而言，其退休年齡平均為63歲，其後因法國鼓勵提早退休（55-59歲），屬於1932年至1936年世代者之退休年齡則為57.5歲。從法國以「離開勞動市場領取年金的最適當時間點」為題，進行民意調查之結果，持「儘量延退」者的看法只有13%，換言之法國的中高齡勞工的工作意願是很低的。該國對於將未滿65歲定為屆齡退休的規定，原則上是禁止的，但各產業別透過勞資雙方的同意則不受限制。法國大部分勞工請領年金的年齡原則自60歲起，自由業之勞工則為65歲，國鐵之勞工則為50歲或55歲，依制度之不同，請領年金之起算年齡互有差異，平均每月可領到1362歐元（約新台幣5萬8千元）。

法國於2001年11月公布「差別對策法」（Loi contre la discrimination, loi n° 2001-1066, Journal officiel n° 267 du 17 novembre 2001），該法定有消除年齡歧視的規定，但因各行業對退休年齡有不同的做法，在「客觀上合理且能提出證明」的例外規定，導致年齡歧視問題無法完全透過立法加以消彌，但是對於年齡歧視的現象有所改善。並且在2005年6月成立「歧視、平等促進高等機關（Haute Autorite de Lutte contre les Discriminations et pour l' Egalite, HALDE）」針對差別待遇、各種歧視問題有權進行調查、審議。HALDE 對於企業得無預警的進行檢查，且對於因年齡因素而不予聘僱時，最高得課以15000歐元（約新台幣63萬元）的處罰，該機關的成立及所擁有的權限，得以避免冗長、費時的司法程序，在促進僱用機會平等及遏阻差別待遇上發揮了相當的功效。

六、澳洲

澳洲在2004年通過「年齡歧視條例」（Age Discrimination Act 2004），根據該條例規定，人們因為年齡因素，促使其在某些公眾生活領域，例如就業、商品、服務或設施的供應、住處、教育受到較不公平的待遇，是一種違法的行為，並受到聯邦法律與行政計畫的規範。如有違反行為發生，當事人可向人權與平等機會委員會（Human Rights and Equal Opportunity Commission, HREOC）投訴。

參、申訴與調解機制

上述國家為防止及解決歧視行為，通常會成立特別的政府機關或獨立機構來受理及執行違反歧視之申訴與調解工作；如美國聯邦「平等就業機會委員會」，澳洲「人權與平等機會委員會」等，其主要功能為執行歧視之投訴與調解之工作。以澳洲人權與平等機會委員會（Human Rights and Equal Opportunity Commission, HREOC）為例，除了部分特殊情情況外，所有投訴都須以書面向委員會提出，委員會經過調查與取得相關資訊後，會嘗試透過調解來解決投訴。人權與平等機會委員會是一個

Older Worker

獨立的全國性組織，針對歧視和違反人權的事件進行調查和調解。該委員會執行以下五種不同的反歧視法律：

- (一) 1975年「種族歧視條例」(Racial Discrimination Act 1975)；
- (二) 1984年「性別歧視條例」(Sex Discrimination Act 1984)；
- (三) 1986年「人權與平等機會委員會條例」(Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986)；
- (四) 1992年「殘疾歧視條例」(Disability Discrimination Act 1992)；
- (五) 2004年「年齡歧視條例」(Age Discrimination Act 2004)。

肆、採行年齡歧視禁止規定之時代意義

不同的社會環境之下，有不同的社會規範，風俗、習慣、法律制度都是不同環境下的產物。高齡化社會結構下，為了解決高齡人口就業問題、家庭生計問題、減輕政府社會支出財政負擔，禁止年齡歧視是時勢所趨，整體而言，採行年齡歧視禁止規定具有以下時代意義：

一、維護憲法賦與人民之生存權及工作權

我國憲法第15條規定，人民之生存權，工作權及財產權應予保障。基此，高齡人口之就業權利不應受限制。

二、避免高齡者生計發生問題

對於依靠薪資收入維持生活的勞工，強制60歲退休是不公平的制度設計，尤其國內現行的社會安全制度尚未臻健全，現有勞工退休制度未能保障勞工退休後維持生活所需，因此強制勞工屆齡退休，不但造成勞工因年齡因素而失去工作，也將失去生活的保障。尤其，隨著醫療與工作環境的改善，國人的健康狀況及年齡大幅提升，大部分55—60歲的國人仍有足夠的體力與能力工作，當這些中高齡的勞工被強迫退出職場，要再重新投入與年輕人相較，是很困難的，即使找到工作，薪資也將減少許多。禁止年齡歧視有助於解決高齡者生活問題。

三、改善中高齡勞動力失業問題

依據就業服務法第2條第4款之規定，「中高齡者」係指年滿45歲至65歲之國民。在就業促進方面，該法第24條第2款規定對中高齡自願就業者，主管機關應訂定計畫，致力促進其就業，必要時，得發給相關津貼或補助金。然而檢視現行相關法律規定，強制勞工在55—60歲可強制退休的規定與上述促進中高齡勞工就業之規定，顯然存在矛盾現象。目前中高齡者所面臨之就業問題包括就業機會減少、失業週數較長、轉業困難、雇主僱用意願低落及法令的束縛等不利因素。而隨著人口高齡化及國



內產業外移的影響，未來中高齡者失業問題及可能影響範圍勢必日益擴大，除關係到老年生活之保障外，亦將增加社會福利支出負擔，在整體經濟方面將導致勞動市場勞動供需失衡，取消強制退休年齡之規定，以確保勞工之工作權，有助於改善中高齡勞動力失業問題。

四、解決勞力短缺問題

二次大戰後出生的人口，目前已面臨屆齡退休問題，這些勞力一旦退出勞動市場，在人口結構呈高齡少子化的相互效應下，將改變台灣社會及經濟的面貌。許多需要經過訓練及經驗的工作，將會出現勞力短缺現象。由於國內的產業結構已由勞力密集轉為資本與技術密集，工作多已利用技術來取代勞力，工作環境的安全衛生亦大幅度改善，勞動市場所需要的是熟練、專業與技術人員。這些工作的要求對於60歲的勞工來說，毫無問題，為解決勞力短缺問題，取消強制退休年齡之規定有其必要性。

五、減輕勞動人口的負擔

勞動力早退的現象會增加勞動人口的負擔，這種負擔因醫藥進步，平均壽命延長而日趨沉重。如維持現有退休制度，高齡人口比重會愈來愈明顯，依台灣目前的人口結構，由七、八個年輕人養一個老人，估計到2025年時，平均四個年輕人要養一個老年人，延長退休年齡可以減輕勞動人口的負擔與壓力。

六、減輕政府財政負擔

為了減輕政府財政負擔，「公教人員退休法」已經朝延長工作年限之方向修正。同樣的，為了減輕政府在社會福利支出方面對高齡無業及退休人口的各種津貼、補助、救助及其他福利措施，延後退休年齡是時代潮流的趨勢。

伍、結語

我國已面臨人口高齡及少子化的社會結構，勞動力市場與社會結構亦因而產生變化。已開發工業國家為了因應此種變化所帶來的衝擊，紛紛檢討與調整現有僱用、社會福利與移民法規，其中取消或延長退休年齡的變革是各國普遍採行的作法。此次「就業服務法」修正草案增列禁止年齡歧視規定，是因應國際趨勢與保障人權的必然之舉，也是落實95年7月間台灣經濟永續發展會議產業發展組的共同意見的修法作為。然而，其他相關法律，包括「勞動基準法」、「勞工保險條例」以及公教人員退休規定，都應一併配合修正。但是禁止年齡歧視只是普世價值，如何充分運用高齡勞動力，開發部分工時工作機會，或制定相關法律，保障部分工時勞工之權益，是高齡化社會應建構的完備法律架構，進一步言，國內長期照顧體系的完善與國民年金規劃也都是不可或缺的一環。🌿

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長）