

第三章 各國政策方案與措施

本章的目的是希望經由介紹其他國家相關中高齡退休勞工再運用的計畫，並思考是否這些計畫能作為台灣企業經營或政策制定的借鏡。又鑒於世界上不同國家對於中高齡人口的傳統社會觀念與安置態度有所差異，針對中高齡人口所制定的政策與企業所採行的措施也會有所不同；因此，基於亞洲國家在這幾十年來受到現代化以及工業化的影響，家庭作為中高齡者主要經濟來源的傳統功能雖略為減少卻仍佔有相當程度的比重的相同社會背景下¹，本文將只針對新加坡、日本以及韓國等三個亞洲國家的中高齡勞工政策做介紹。

第一節 新加坡經驗

(一)、新加坡人口結構

根據新加坡人力資源研究與統計部門(The manpower research and statistics department)的勞動力統計資料，在 2000 年 65 歲以上的人口佔了新加坡人口總數的 7.3%，顯示新加坡已經達到聯合國所定義「高齡化社會」的標準，並估計到了 2020 年，65 歲以上的人口將會達到新加坡人口總數的 19%，也已經超過了聯合國所界定 65 歲以上人口佔總人口 14% 的「高齡社會」標準。而在勞動者對中高齡人口的扶養負擔上，在 2000 年，平均每 9.8 個新加坡的勞動者只要扶養 1 個中高齡人口，但預估到了 2030 年，扶養比將會變成每 3.5 個勞動者就要扶養 1 個中高齡人口，對勞動者的負擔可謂大幅的提升²。

根據 1999 年的統計資料，新加坡中高齡人口(59 歲以上)勞動參與率為 16.2%，其中男性的勞動參與率(27.7%)又高於女性的勞動參與率(7.7%)。相對於 1995 年的中高齡人口(55 歲以上)勞動參與率(27.4%)，以及男性(44.3%)、女性

¹ Martin, Linda and Kinsella(1994) 'Research on the demography of aging in developing countries', in Linda Martin and Samuel H. Preston (eds), Demography of Aging, Washington D.C.: National Academy Press,p7.

² 參考網頁"Singapore's Changing Structure and the Policy Implications for Financial Security, Employment, Living Arrangements and Health Care"
<http://www.populationasia.org/Publications/RP/AMCRP3.pdf> 流覽日期 2006.09.15. p3-5。

(12.1%)個別的的勞參率而言，雖然在比例上有著大幅度的減少，但這是由於在此段期間，新加坡政府已經將退休年齡提高到 60 歲的緣故³。(見表 3-1)

表 3-1 新加坡中高齡人口勞動參與率比較 單位：%

		55歲以上(1995)	59歲以上(1999)
總合	勞動參與率	27.4	16.2
	失業率	1.5	5.1
	無經濟能力	71.1	78.6
男性	勞動參與率	44.3	27.8
	失業率	1.8	4.9
	無經濟能力	53.9	67.3
女性	勞動參與率	12.1	7.7
	失業率	1.3	5.3
	無經濟能力	86.6	87.0

表格來源：<http://www.populationasia.org/Publications/RP/AMCRP3.pdf>，p13

值得注意的是，新加坡學者在引用統計資料時，刻意運用 1995 年與 1999 年不同的年齡基準做比較，也不難發現，隨著高齡化的議題逐漸受到重視，新加坡政府與學界已經逐漸將中高齡人口以及勞動力的定義重新修正，55 歲至 60 歲的中高齡人口在 1999 年的統計資料當中已經被視為當然的勞動人口，因此並未特別加以討論；而針對 59 歲以上人口做為中高齡勞動參與率的指標則更是進一步的表現出促進 59 歲以上中高齡人口勞動參與率的意圖。

(二)、新加坡中高齡勞工就業政策

新加坡政府於 1980 年代便陸續成立相關的單位以因應人口的老化問題，諸如 1982 年到 1984 年期間的「高齡化問題委員會」(Committee on the Problems of the Aged)、1988 年到 1989 年期間的「高齡化諮詢會議」(Advisory Council on the Aged)、1989 年到 1998 年期間的「國家家庭與老化問題諮詢會議」(National

³ 同注 2，p-13。

Advisory Council on the Family and the Aged)與 1997 到 1999 年期間的「跨部會高齡者健康照護委員會」(Inter-Ministerial Committee on Health Care for the Elderly)等；1988 年 10 月，在面對人口老化的社會、經濟挑戰下，新加坡政府成立了跨部會的「高齡人口委員會」(Inter-Ministerial Committee on the Ageing Population，IMC)。IMC 的成員包含了閣員、國會議員、資深公務人員、非政府組織的代表等等的公、私立與人民團體；任務在面對快速老化的人口問題，提供政策的方向與建議⁴。

1999 年 IMC 成立了六個工作團隊，分別對於不同主題檢視目前政策並提出了包含：**1.對於中高齡者的歧視、2.中高齡者的健康照護、3.經濟安全、4.就業問題、5.房屋使用政策、6.高齡化社會中的凝聚與衝突**等等議題的建議。歷年來總共提出了 78 項建議案並完成了其中的 90%。2003 年，為了使議題的方向以及負責的部門更為明確，進一步將 IMC 改組，將「經濟安全與就業」(Financial Security and Employability)交由人力資源部負責、「中高齡友善環境與交通問題」(Elder-friendly Environment and Transportation system)交由國家發展部與交通部 (Ministry of National Development and Ministry of Transport)負責、「健康照護以及安置」交由衛生部門以及社區與體育發展部門 (Ministry of Health and Ministry of Community Development and Sports)負責、「高齡化與跨世代的融合」則交由社區與體育發展部負責⁵。

多次的改組，不難發現新加坡政府對於高齡化議題的重視程度，根據學者的分析，新加坡處理高齡化問題有兩大成功之特徵：即「**跨部門的委員會組成**」以及「**委員會對於爭議性議題的處置受到公眾的注視**」，顯示了新加坡社會與政府不僅注意到高齡化對社會造成影響的多樣性，更意識到這些影響需要經由政府各相關部會以及社區的共同參與才能順利處理。以下將概略介紹新加坡高齡化政策的幾項重點：

1.法定退休年齡的規定(Retirement Age Act)

⁴ Vasoo, Ngiam and Cheung.(2002) 'Singapore's ageing population: social challenges and responses', in Phillips, D.R. (ed), , Ageing in the Asia-Pacific Region: Issues, Policies and Future Trends, London. Routledge,p174-193.

⁵ 參考網站

http://app.mcys.gov.sg/web/corp_press_story.asp?szMod=corp&szSubMod=press&qid=373

面對高齡化社會的挑戰，新加坡政府早於 1988 年就已經鼓勵企業將退休年齡從法定最低的 55 歲延長至 60 歲，1999 年 1 月起新加坡並調整最低退休年齡 (minimum retirement age) 政策，將最低退休年齡定為 62 歲，並期望將來能夠進一步提升到 67 歲⁶；為了減輕企業留用中高齡勞工的壓力，在調整退休年齡政策後，企業繼續僱用 60 歲以上的中高齡勞工可以減少該勞工 10% 的工資，但是在勞工將滿 60 歲前，雇主需以書面通知減少的「工資額度」以及「生效日期」，並且需要給予中高齡勞工至少一星期的考慮時間。2004 年新加坡 55 至 59 歲的中高齡勞工勞動參與率已達 55.6%，60 至 64 歲的勞動參與率也有 33.3%；足以顯示這項調整最低退休年齡對於促進中高年齡者就業的成效。

2. 促進中高齡勞工就業方案之推行⁷

(1.) 在工作安置與搜尋的方案：

新加坡人力資源部(MOM)在 2001 年 6 月實施 Job Traineeship Program(JTP)，以鼓勵雇主僱用年紀超過 40 歲的勞工，並對於企業提供訓練計畫者給予財務補助；每僱用一位超過 40 歲的失業勞工，可以得到工資 50% 的補助或是每個月 2,000 元美金的補助，以金額較低者為主。另外，從 2002 年 1 月起，僱用超過 50 歲的中高齡勞工的企業，可以得到政府經費補助：三個月內總工資的 25%、或是美金 1,000 元，同樣也是以金額較低者為主。

(2.) 優惠方案(ADVANTAGE Scheme)

此政策是三方參與委員會(Tripartite Committee)建議由政府提供給予企業金錢激勵，鼓勵雇主僱用超過 40 歲的中高齡勞工，或是再僱用超過 62 歲以上的中高齡勞工。政府最終提供兩年總計 3000 萬美金的經費，單一企業能夠申請的最高金額則為 30 萬美金，但必須運用在指定的目標上，例如「留用或是再僱用中高齡者」、或者是「改善工作環境」、「促進福利」等有助於達到留用或再僱用中高齡者的計畫。優惠政策主要可提供企業「**工作再設計補助金(Job Redesign Grant)**」、「**訓練補助金(Training Grant)**」、「**工作配置服務(Job Placement**

⁶ 同注 2，p13。

⁷ Wee Beng Geok, Chung Sang pok, Quek Pek Noi(2002), The employment of mature and older workers:strategies for managing work and career transitions, nanyang business school,p21-24.

Services)」以及「支援再僱用方案(RESS, Re-Employment Support Scheme)」等四個部份之協助。

以下則是這四種優惠方案的簡介：

a. 「工作再設計補助金(Job Redesign Grant)」：

個別企業最高可申請美金 120,000 元的補助，但於該些補助費用的用途，政府也有所限制。於「智慧財產」(intellectual property)的支出項目當中，補助費用所佔該項目的成本最高不得超過 70%；設備的支出項目，補助費用所佔的成本最高也不得超過 70%；工作重新設計、僱用顧問團體為第三方之代表等支出項目，補助費用所佔成本的比例最高也不得超過 70%，但如該企業涵蓋範圍較為廣大，則其他項目，如「事前安置支持性的方案」(pre-placement support or services such as selection tools and work trials)、「事後支持性方案」(post-placement support)，如改善工作環境中對中高齡者的態度等等，補助費用最高也不得超過這些項目支出成本的 90%。

b. 「訓練補助金(Training Grant)」：

每僱用一位成年勞工，企業最高可以申請到美金 5,000 元的訓練補助金；然而補助金佔訓練成本的比例最高不得超過 90%。

c. 「工作配置服務(Job Placement Services)」：

企業可以經由新加坡勞動力發展機構(Singapore Workforce Development Agency, WDA)僱用所需要的勞工；亦或者是透過網路(Distributed CareerLink Network, DCN)媒介企業與尋找工作的勞工。

d. 「支援再僱用方案(RESS, Re-Employment Support Scheme)」：

由「社區發展會議」(Community Development Councils)以及「全國總工會」(National Trades Union Congress, NTUC)執掌，藉由一年約美金 1200 元或是一年半美金 1800 元的現金補助，鼓勵企業留用在職員工，但對象則

以較低教育程度的中高齡者為對象。

(3.) 公共退休金(Central Provident Fund, CPF)制度

新加坡於 1955 年建立了公共退休金制度，規定 55 歲以下的勞工及僱主各要提撥薪水的 20%與 16%到個人的帳戶當中做為退休準備。而為了促進僱主僱用中高齡者的意願，更大幅減少僱用 55 歲以上勞工的提撥比率。僱用 56-60 歲的勞工提撥比率為 4%，僱用 61 歲以上的勞工提撥比率更降到了 2%⁸。

3. 中高齡專業人才的運用

2002 年四月，推行了一個 Self Employment Training(SET)計畫，給予找尋工作者不一樣的機會選擇。區分為引導體驗課程(introductory awareness course)以及技能基礎課程。課程當中包含了不同部門內的專案計畫研究。SET 計畫是由新加坡國家僱主聯盟(Singapore National Employers Federation)所管理，並期望能夠激發離職的主管階級和工作者企業家精神，特別是針對那些已經具備有專業知識、行銷和管理技能、經歷和資源的主管階級和專業工作者。

方案施行後的三個月之內就已經達到預定的 2000 個訓練人數，在 2003 年的三月更超過了 4500 人⁹。

新加坡於 2005 年 3 月召開中高齡就業三方會談(Tripartite Committee on Employment of Older Workers)，對擴張中高齡的就業機會、加強成本競爭性、提高技能、塑造對中高齡者的積極態度等四個議題分別提出建議。然在此次會議中，所討論的主要對象，不單只有低技能的中高齡者，對於那些具有專業技能的專業人員、經理人以及主管階級(professionals, managers and executives, PMEs)的轉業窘況，也提出必須注意該培養其技能，以使其能順利轉業。

中小企業人力資源計畫於 2005 年 12 月開始實行，主要目的在鼓勵中小企業

⁸ Kalyani K. Mehta, National Policies on Ageing and Long-term Care in Singapore : A Case of Cautious Wisdom 參考網址 http://www.idrc.ca/fr/ev-28477-201-1-DO_TOPIC.html

⁹ 資料來源：新加坡人力資源部

http://www.mom.gov.sg/NR/ronlyres/AB67F32C-63D3-4980-8F45-9E9871891A09/0/mom_ar03_wor_ksmart.pdf

雇用經驗豐富的專業人員、經理人以及主管階級人員。並對於中小企業的資格加以限訂，明定中小企業必須具備下列三項要件：

- (1).至少 5 年任職於多國籍公司(Multi National Companies)的工作經驗；
- (2).必須是新加坡公民或是永久居民；
- (3).且必須有特定領域之專業能力。

另外，申請該項補助的中小企業也須符合資格；針對製造業部門，固定資產不得超過美金一千五百萬元，而服務業部門則不得超過 200 位員工。然而，每項補助費用使用在招募成本的比例最高不得超過 10%；其餘 90%則需利用於訓練成本。

4. 中高齡者的學習機會¹⁰

MOM 結合雇主、非政府組織提供一套訓練計畫以及財務支助計畫給予受雇者、失業者，目標及在於提升勞動力長期的就業競爭力，其中也包括對於中高齡者的訓練與支助。此外，同時運用國家稅收減免的方式支付教育訓練的成本。目前，共有 11 個國家訓練方案，可被規劃成「基本技能訓練」、「特殊工作技能」以及「專業者與管理者的特別技能訓練」三種訓練層級。其中針對「專業者與管理者的特別技能訓練」：如 E-business Saviness Programme, strategic manpower conversion programme, critical infocomm technology resource programme, N-ETF 等訓練計畫可視為對於專業人員的訓練計畫。

於訓練方面，針對 40 歲以上的中高齡勞動者，所實施的計畫有「技能再發展計畫」(Skills Redevelopment Program, SRP)與「促進就業計畫」(People for Jobs Program, PJTP)。「技能再發展計畫」主要由全國總工會(National Trades Union Congress, NTUC)執掌，該計畫的目標在於促使中高齡者擁有認證的技能(certifiable skills)，故政府透過優惠與補貼形式如課程費用補貼、缺勤補助、工資補助等方式以激勵雇主讓中高齡者有機會能夠接受訓練¹¹。「促進就業計畫」則是政府透過工資的補助鼓勵雇主創造工作機會給予 40 歲以上勞工，或是提供 40 歲以上勞工轉職的機會；該計畫於 2004 年底為止，之後沿續該計畫的方案為「協

¹⁰ Wee Beng Geok, Chung Sang pok, Quek Pek Noi(2002), The employment of mature and older workers:strategics for managing work and career transitions, nanyang business school,p21-24.

助再僱用計劃」(Reemployment Assistance Program, REAP), 這項接續的計畫涵蓋了「工作再創新方案」(Job Re-creation Programme, JRP)與「支援再僱用方案」(Re-employment Support Schemes, RESS)兩種計畫的內涵。

另外, 中高齡失業者則可以透過社區組織尋求支助。諸如社區發展會議(CDCs)、全國總工會(NTUC)與新加坡僱主聯盟(Singapore National Employer Federation, SNEF)等都與 MOM 合作, 支持社區當中 40 歲以上中高齡者的再就業, 同時提供訓練、諮詢以及就業媒合的服務。

(三)、企業的需求與建議

1. 實際需求面

1995 年 11 月的三方會談(Tripartite Committee)對於中高齡者的就業問題, 提出了企業界的需求的建議, 其中對於退休年齡、再訓練成本的考量以及維持長期競爭性、延長退休的成本, 與工資結構的改變等議題為主題; 並針對這些問題已顯現出企業界對於中高齡者員工的需求之情況, 與現行政策所可能遇到的成本考量之窘況。

經由三方會談的建議而修正的政策, 有下列幾項:

1. 從 1999 年 1 月開始將退休年齡從 60 歲延長 62 歲。
2. 僱用超過 60 歲以上的勞動者, 僱主最多可以有 10% 的賦稅減免。
3. 僱用 60~65 歲的僱主 CPF 的貢獻可以從 7.5% 降低至 4%。
4. 勞動者的服務年限的期限定為 25 年, 且接近 60 歲者的勞動者, 僱主可以限縮相關福利。
5. 以基本薪制制度取代年功薪制制度。

6.減少雇主所負擔的勞工醫療福利成本。

7.再僱用中高齡員工至較為適當的職位。

2.建議

面對人力的短缺與緩慢的成長，國家工資會議(National Wage Council, NWC)則是指出僱用中高齡者比起新進者於相同的工作職位，成本高出許多；但激勵雇主僱用或是留用中高齡者，政府已減少對於雇主支付中高齡者的公共退休金提撥。另外，為了更為增加中高齡者的僱用機會，NWC提倡應該就薪資系統做基礎性改變，如薪資和工作價值連結、透過一次性的獎勵而非增加工資；鼓勵雇主提供部份工時、彈性工時工作、在家工作。另外，於則應另設部門給予中高齡者就業協助¹²。

面對未來人力的短缺，工會與中高齡希望雇主對中高齡勞工的需求提高至62歲以上；然事實上，來自雇主延長退休年齡的需求也漸漸提高；一般對於中高齡者的刻板印象以及僱用的高成本等因素仍是許多雇主所考量的因素，但面對勞動力短缺的現象，退休年齡的延長仍有普及化的必要¹³。

第二節、韓國經驗

(一)、韓國人口結構

OECD曾將韓國的人口結構列為值得注意的現象，因為在目前韓國中高齡人口的比例在OECD國家當中並不算高，然而，到了2050年，其中高齡人口比率會大幅躍升到前幾名的位置¹⁴。事實上，韓國中高齡人口的比率由1960年的2.9%到2000年的7.2%，步入高齡化社會的時間比其他OECD國家晚的多，但之後，高齡化的速度急遽增加，預計2020年就會達到15.1%進入高齡社會的標準，到

¹² Vasoo, Ngiam and Cheung(2000), 'Singapore's ageing population: social challenges and responses', in Phillips, D.R. (ed), Ageing in the Asia-Pacific Region: Issues, Policies and Future Trends, London, Routledge, p186。

¹³ David R. Phillips(2000), Ageing in the Asia-Pacific region: Issues, Policies and Future Trends, p186.

¹⁴ OECD(2006), OECE Oberver: Live longer work longer, OECD, p19.

2030年更會升高到23.1%。預計韓國由高齡化社會進入高齡社會所需要的年數只要19年，比日本所需的24年還要快速，更大幅超過了瑞典所需的85年¹⁵。

韓國的生育率從1960年代開始下降，1970年帶與1980年帶也一直保持低水平。到1985年已經降至1.7，即已經低於2.1的更替水平以下。進入90年代後，其總和生育率一直保持在1.6-1.7的水平。生育率的持續而急遽下降，必然導致其人口年齡結構的相應變化。

由於韓國中高齡化的時程較晚，再加上60年代推行的人口控制政策有相當良好的成效，使得韓國的扶養比在1970年以前都在80%以上，相當有利於經濟的快速成長。韓國的人口扶養比也持續下降，到了1995年降到41.3%，幾乎比1970年時下降了一半。但是，但隨著平均壽命延長，中高齡人口比率上升，韓國人口的老年扶養比於1975年的6%到1995年的8.3%、2000年的10%，預期到2020年將會接進20%。

一直以來，韓國55-64歲的中高齡人口的勞動參與率都維持相當高的水準，始終維持在60%左右的水準，1980年開始統計時為61%，1995年到最高峰的63.6%，2004年也有58.7%的勞動參與率¹⁶。事實上，為了維持退休後的所得，韓國實際的男性與女性退休年齡其實分別高達68歲與67歲，由於僱主為避免太高的雇用成本故缺乏雇用高齡勞工的意願，因此大多數的中高齡勞工在退休後都是以自僱工作者的型態投入勞動市場。

(二)、韓國中高齡勞工就業政策

韓國的中高齡勞工的促進就業政策分別規劃於健康與福利部(Ministry of Health and Welfare)以及勞工部(Ministry of Labour)兩個部門執行。其中，健康與福利部負責中高齡就業中心(Elderly Employment Centre)與中高齡工坊(the Elderly Workshop)的規劃與運作，勞工部則基於1992年的中高齡促進就業法(Older Workers Employment Promotion Law)成立「中高齡人力銀行」(Older Workers' Bank)並執行中高齡勞工就業選擇(Older Workers' Job Selection)以及中

¹⁵ Sung-Jae Choi(2002), National policies on aging in Korea.

參考網頁 http://www.idrc.ca/fr/ev-28475-201-1-DO_TOPIC.html

¹⁶ OECD Country statistical profile 2007

參考網頁 <http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?queryname=322&querytype=view&lang=en>

高齡勞工就業配額(Older Workers Employment Quota)的控制。其中，中高齡人力銀行與中高齡就業中心的功能相似，都是負責僱主與中高齡勞工相互媒合的工作，差別在於中高齡人力銀行只專注於 55-64 歲的勞工，而中高齡就業中心涵蓋的範圍則比較廣泛¹⁷。

表 3-2 韓國中高齡勞工促進就業方案

<p>健康與福利部 (Ministry of Health and Welfare)</p>	<p>勞工部 (Ministry of Labour)</p>
<p>中高齡就業中心(Elderly Employment Centre)：促進僱主與中高齡勞工的媒合。</p> <p>中高齡工坊(the Elderly Workshop)：政府經營的中高齡工作坊。</p>	<p>中高齡人力銀行(Older Workers' Bank)：促進僱主與 55-64 歲中高齡勞工的媒合。</p> <p>中高齡勞工就業選擇(Older Workers' Job Selection)：負責定義並開發適合中高齡者從事的工作。</p> <p>中高齡勞工就業配額(Older Workers Employment Quota)：規定 300 以上的企業需僱用 3% 的中高齡勞工。</p>

資料來源：Sung-Jae Choi(2002), National policies on aging in Korea.
參考網頁 http://www.idrc.ca/fr/ev-28475-201-1-DO_TOPIC.html

雖然在高齡者就業促進方案(Aged Employment Promotion Act)第 19 條當中建議僱主應該將強制退休年齡提高至 60 歲，但是企業位了避免過多的中高齡勞工帶來成本的負擔，因此許多企業內部都設有強制退休的規定，且都低於 60 歲¹⁸。因此，韓國政府設立了四項補助產業雇用中高齡勞工的政策(見表 3-3)¹⁹。

在「大量繼續僱用」的補貼條件上，韓國勞工部對於不同行業的僱用比例有

¹⁷ Sung-Jae Choi(2002), National policies on aging in Korea.
參考網頁 http://www.idrc.ca/fr/ev-28475-201-1-DO_TOPIC.html

¹⁸ The Labour Market in Korea: Enhancing Flexibility and Raising Participation 參考網頁 [http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/c08f3036c1790349c12570de00320640/\\$FILE/JT00196106.PDF](http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/c08f3036c1790349c12570de00320640/$FILE/JT00196106.PDF), pp-14.

¹⁹ 同註 17，p13-18

其限制，製造業需達到 4%、房地產 42%、17% 工商服務，至於其他行業則一律為 7%。對於「超過退休年齡的再僱用」的補貼則是針對那些企業內部強制退休年齡高於 57 歲的企業。這些補貼政策涵蓋了 50 歲到 64 歲的年齡層，包含的期限則從六個月到一年。這幾項補貼政策對於促進中高齡者的就業起了相當大的功效，92% 獲得補貼的僱主反應，如果往後沒有補貼政策，他們仍會僱用相同數量的中高齡勞工。

(三)OECD 對韓國中高齡就業政策的建議

OECD 對韓國中高齡就業政策的建議主要針對三個範疇：1. 年金制度、2. 鼓勵僱主僱用或繼續中高齡勞工的運用、3. 促進中高齡勞工僱用能力的提升。針對年金的部份，OECD 希望韓國的年金制度除了維持勞工生活所需之外，也要設法使年金的涵蓋範圍擴大，並增加勞工繼續工作的誘因。鼓勵僱主僱用的部份則包含了「限制僱主強制退休年齡的設定」、「改善年功薪制」、「鬆綁嚴格的就業保護規定」、「使中高齡的薪資補貼更合理化」以及「引進解決年齡歧視的措施」。至於增加勞工繼續工作的誘因部份，「增加中高齡勞工獲得訓練的機會」、「降低過長的工時」以及「改善工作條件與工作安全」²⁰。

表 3-3 韓國促進中高齡就業補貼

對象	條件	僱主可得補貼	受惠勞工數	政府支出 (billion)
新僱用的中高齡勞工(New employment of older workers)	失業超過三個月的 50-64 歲勞工	前六個月每個月 300000 韓幣，後六個月每個月 150000 韓幣	664	0.4

²⁰ OECD, Ageing and Employment Policies –Korea. 參考網頁 <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8104151E.pdf>

大量繼續僱用 (Maintaining a large share of older workers)	繼續僱用超過 55 歲的勞工，且人數符合行業規定的比率	每季給予每名員工 150000 韓幣	265150	40.7
再僱用 (Re-employment of older workers)	離職 3 個月到 2 年的 45-60 歲勞工獲得再僱用	六個月內每個月 300000 韓幣	56	0.1
超過退休年齡的再僱用 (Continuous employment past the firm's retirement age)	在超過退休年齡後繼續工作滿 18 個月或離職後 3 個月內獲得再僱用	六個月內每個月 300000 韓幣	無統計數據	0.2

資料來源：The Labour Market in Korea: Enhancing Flexibility and Raising Participation 參考網頁
[http://www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/c08f3036c1790349c12570de00320640/\\$FILE/JT00196106.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/c08f3036c1790349c12570de00320640/$FILE/JT00196106.PDF)

註：「再僱用」政策於 2004 年廢除，「超過退休年齡的再僱用」則於 2004 年開始實施。

第三節、日本經驗

(一)、日本人口結構

1970 年日本的中高齡人口比率就已經達到聯合國定義 7% 的「高齡化社會」標準，在 1995 年也突破 14%「高齡社會」的標準。2005 年，比率更是直接達到 20%，表示每五個日本國民當中就有一位是超過 65 歲的中高齡人口，日本只用了 24 年就從高齡化社會轉變成高齡社會，在所有 OECD 國家中僅次於韓國的 19 年，其高齡化的速度可見一般。根據日本厚生勞動省 (Ministry of Health, Labour and Welfare) 的統計資料，2005 年日本男性與女性的預期壽命已經高達 78.53 以及 85.49，實際上，在聯合國的統計資料當中，日本的平均壽命在世界上也一直是名列前茅。依賴人口比也將從當前的 44% 到 2020 年的 65% 成長到 2050 年的 86%，屆時，日本的

依賴人口比率將會是所有OECD國家當中最高的²¹。

根據日本厚生勞動省 2005 的勞動經濟白皮書(White Paper on the Labour Economy)²²指出，在日本、美國、法國、德國、南韓以及瑞士等國的比較當中，日本 60-64 歲的男性勞動參與率高達 71.2%，高居所以研究國家之冠，而 60-64 歲女性、65 歲以上男性以及 65 歲以上女性的勞動參與率，分別是 39.2%、31.1% 以及 13.2%，都僅次於韓國該年齡/性別組的勞動參與率，可以得知日本在中高齡人力的開發運用上已有相當的成效。

(二)、日本中高齡者勞工僱用政策

日本的退休制度是指在事業主所制定的就業規則中，或是勞資之間所締結的團體協約中所規定的一定年齡，勞動者達到此年齡時，該勞動者與資方之間的僱用關係就自動結束。由於日本的企業是以大企業為主，在工業化的過程當中，缺乏經驗的勞動力需要在企業內部長久地訓練，並花費許多經費。因此，為獎勵員工能夠長期地服務就產生了保障終身雇用的慣例。此外更結合了依年資來加薪的制度，隨著年資的增加，其薪津也就提高，退休金的累積也就越高。終身雇用與年功薪資已成了日本企業的特色。

根據 2002 年日本勞動研究機構的調查，大部分優退制度的實施標準中以「年齡」為設計制度基準的公司占 74.6% 為最多，其次為「服務年資」的 33.1%。而制度適用的年齡有下限設定的企業占 95.5%，其設定年齡為 45.5 歲；而設定上限的企業占 57%，設定年齡為 58.2 歲²³。而實行優退制度的企業有九成以上提供平均為 15.7 個月的優渥退職金，其他尚有提供相關教育訓練、創業資金等；且有七成以上的企業在實施優退制度時有經過勞資協議。

²¹ OECD, The Macroeconomic Implications of ageing in a global context economics department working papers 參考網頁 <http://www.oecd.org/dataoecd/35/5/1864932.pdf> p21

²² OECD, White Paper on the Labour Economy 2005

參考網頁 <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/l-economy/2005/dl/01-01.pdf> p29

²³ 日本労働研究機構『「希望退職の募集」または「早期退職優遇制度の創設・拡充」人員削減の大半は「経営上の困難」がその理由、戦略的な人員削減は少数人員削減の主な影響は「士気の低下」と「労働時間の増加」～事業再構築と雇用に関する調査～企業の約半数が人員削減を伴う事業再構築を実施、うち3社に1社は』2002年6月，p17。

為協助中高齡者的再就職厚生勞動省也提供相關資源，如積極協助中高年者尋職。根據日本厚生勞動省委託研究之「以白領為中心的中高齡離職者再就職的支援」²⁴，目的在協助白領專業技術人才尋職，報告調查中發現，求職活動中最需要政府援助的為「提供正確的就業情報」、「適合自己生涯的職性」各有 68% 與 58%，分居第一、二位，其他的選項如「訓練情報及相關輔導制度」與「業界、職種比較情報」則各佔 32% 與 31%。

日本有關中高年齡者的促進就業在 1975 年的「高齡者僱用率制度」就已經展開，目的是鼓勵企業僱用超過 6% 的 55 歲以上中高齡勞工。之後的政策方向就環繞著「延長退休年齡」以及「確立僱用高齡者的再就業對策」兩項方針進行，一直到 1986 年「高年齡者僱用安定法」公佈實施後有了初步的基礎。然而，延長退休年齡的過程中，如果政府無法解決依年資來加薪的年功薪資體系，則反而會造成嚴重的問題；至於僱用高齡者的再就業則是希望基於退休年齡已經以 60 歲為共識的基礎下，設法以補貼企業的方式鼓勵雇主僱用 61 歲以上的中高齡勞工²⁵。

為了促進僱用條件的整備，高齡者僱用安定法特別規定成立「高齡者僱用安定中心」，就企業可能面對的人事管理制度如薪資、退休金制度、工作環境的改善、職域的開發、能力的開發等問題提供專業的諮詢服務，或受委託進行研究調查。對於促進中高齡就業，則針對「高齡者工作場所改善資金融資制度」、「僱用多數高齡者褒獎金」以及「高齡者僱用確保補助金」三項。無論是以促進改善工作環境、增加中高齡者的僱用或是延長僱用的年限為目的，這三項補助金的發放的條件都有針對企業內部是否設定強制退休年齡或延長退休年齡進行審查。此外，「僱用多數高齡者褒獎金」的制定則是用來取代「高齡者僱用率制度」，目的是要以企業自願性、積極性的增加中高齡者的僱用取代強制性的規範²⁶。

至於針對有再就業意願高齡者的協助方面，除了「再就職準備計畫」、「高齡者職業諮詢室」與「高齡者免費職業介紹所」之外，顧及企業對於經營管理、技

²⁴ 日本勞働研究機構雜誌，「ホワイトカラーを中心とした中高年離職者の再就職支援等に関する研究」2006 年 6 月 19 日，p85-87。

²⁵ 劉修慈譯(1990)，甘粕啟介原著，日本高齡化社會的僱用問題，台北，勞委會職訓局。頁 80-88。

²⁶ 同註 25，頁 110-116。

術管理等專門知識人才的需求，在全國主要都市都設置了「人才銀行」，專職負責具有管理性與專門性知識技能的中高齡者的職業諮詢、職業介紹以及僱用諮詢等服務。且有鑑於被動等待中高齡者要求協助對供需的掌握會有所不足，更設立了「高齡者僱用促進員」，主動拜訪企業以求開拓人才。

(三)企業延長僱用經驗²⁷

為了能有效發揮高齡者的能力，同一企業或同一集團內部能繼續僱用內部高齡勞工有最佳的效果，且延長僱用比退休後轉換工作的難度為低，因此，日本企業多半尋求延長僱用的方式來運用中高齡的人力資源。然而，由於年功薪制的傳統，中高齡員工勢必會增加成本的負擔，因此，改變年功薪制的作法就成了重要的議題。以日本企業施行的實例而言，有兩種方式可供參考：

- 1.將全體職員專業化，廢除負責人津貼而轉變為專業津貼，並確立不升級就不加太高薪資的人事管理制度。
- 2.引進職業能力資格的等級制度，故升級與職位數毫無關係，同一職務也可根據需要擴大人數規模。以此確立一貫化的薪資與升級制度。

至於中高齡者達到了退休年齡之後，則延長僱用後職務的安排也有三種可行的方案：

- 1.老年合夥人制度：即類似於階段性退休的措施，利用縮短工時的方式逐漸減少工作的時間。
- 2.國際家族公司(National Family Company, NFC)：即達到退休年齡之後，轉換到關係公司繼續就業。
- 3.轉業成為獨自經營：重點在於提供欲自行經營者事前準備的時間，再退休前給

²⁷同註 25，頁 166-170。

予六個月不扣工資的假期。

第四節 台灣現況²⁸

(一)台灣人口結構

根據內政部所公佈的「94年台灣老人狀況調查報告」的資料顯示，「50至64歲」的國民共340萬人，占總人口數的14.93%，「65歲以上」的老年人口共219萬人，占總人口數的9.62%，由此觀之，50歲以上的中高齡人口佔總人口的百分比已達24.55%，相當於每四位國民之中就有一位是50歲以上的中高齡人口，高齡化的趨勢已經相當明顯。

如分析50歲以上中高齡人口的工作狀況，在「50至64歲」的中高齡人口當中，目前有工作者占52.92%，其中以從事「服務工作人員及售貨員」占24.07%為最多，其次則分別是「農林漁牧工作者」與「非技術工及體力工」分別為16.80%及15.09%。而如果將「主管及經理人員」與「專業人員」這兩項視為專業人才的職業項目，則其佔「50至64歲」中高齡從業人口的百分比為**12.61%**，單純以數量計算則全國「50至64歲」的中高齡專業人才初步估計約有**22萬7千**人之眾。此外在所有「50至64歲」目前仍有工作的中高齡勞工中，目前尚無退休計畫者占**63.34%**，若只是以常態分配來計算，則也約有**14萬3千**多個中高齡專業人才仍有繼續工作的打算。

至於在「65歲以上」中高齡人口的統計數據當中，目前有工作者占總人數的**15.65%**，其中以從事職業為「農林漁牧工作者」占61.51%最多，「非技術工及體力工」以14.79%位居其次，「主管及經理人員」與「專業人員」這兩項的合計則約為**4.61%**，也相當於約有**1萬6千**個年過65歲的中高齡專業人才仍在工作崗位上貢獻心力。

至於未來的生涯規劃，「50至64歲」國民對未來老年生涯有初步規劃者僅占18.38%，其主要生涯規劃以「四處旅遊」的22.76%最多，從事「志願服務工作」以16.34%居次，「繼續工作」則以14.32%再次之，另外亦有**2.95%**的中高

²⁸內政部統計處，民國94年老人狀況調查結果摘要分析。

齡人口選擇「專業知識或才藝的傳授」作為初步的未來規劃。由此觀之，雖然如同社會學的解釋一般，在逐漸進入退休這個階段往往會對自身的角色及地位難以調適，因此僅有不到五分之一的中高齡者對未來有所規劃，然而如果改以積極正面的角度來看，在有所規劃中高齡人口當中，卻有超過三分之一的人不吝於繼續對社會有所貢獻。

如果以中高齡專業人才供給面的角度來看，台灣地區50歲以上的中高齡人口無論是數量上，或者是繼續貢獻心力的意願上積極正面的回應。

表3-4 50~64歲國民之工作狀況

中華民國 94 年 8 月							
單位：%							
項 目 別	目前工作狀況			目前有工作者從事之職業			
	總計	無工 作	有工 作	計	主管及經 理人員	專業 人員	技術員及 助理專業 人員
91 年調查	100.00	49.64	50.36	100.00	11.24	8.02	7.64
94 年調查	100.00	47.08	52.92	100.00	6.20	6.41	6.45
性別							
男	100.00	33.73	66.27	100.00	7.45	6.70	8.28
女	100.00	60.21	39.79	100.00	4.15	5.94	3.45
年齡別							
50~54 歲	100.00	35.33	64.67	100.00	7.52	6.16	7.81
55~59 歲	100.00	50.27	49.73	100.00	4.58	7.10	4.88
60~64 歲	100.00	66.50	33.50	100.00	4.14	6.10	4.12
教育程度							
不識字	100.00	60.38	39.62	100.00	-	-	0.97
小學(含自修、私塾)	100.00	53.08	46.92	100.00	2.56	0.35	1.91
國(初)中	100.00	45.23	54.77	100.00	3.73	1.12	7.81
高中(職)	100.00	39.86	60.14	100.00	6.62	5.99	8.73
專科	100.00	41.43	58.57	100.00	10.67	10.24	12.05
大學及以上	100.00	39.35	60.65	100.00	17.03	28.94	10.14

資料來源：民國94年老人狀況調查結果摘要分析，內政部統計處。

表3-5 50~64歲國民之工作狀況(續表3-4)

中華民國 94 年 8 月							
單位：%							
項 目 別	目前有工作者從事之職業						
	事務工 作人員	服務工 作人員 及售貨 員	農林漁 牧工作 人員	技術工 及有關 工作人 員	機械設 備操作 工及組 裝工	非技 術工 及體 力工	其他
91年調查	5.84	19.82	17.32	8.84	4.96	14.06	2.26
94年調查	6.99	24.07	16.80	9.45	6.67	15.09	1.88
性別							
男	4.40	20.82	17.77	12.79	7.13	12.89	1.77
女	11.22	29.40	15.21	3.98	5.92	18.68	2.05
年齡別							
50~54歲	6.96	27.13	10.46	10.18	7.75	14.06	1.99
55~59歲	8.55	21.52	20.37	8.55	5.85	16.57	2.04
60~64歲	4.17	17.12	34.52	8.33	4.09	16.27	1.12
教育程度							
不識字	-	9.94	40.84	11.99	4.05	28.90	3.31
小學(含自修、私塾)	1.36	18.06	27.34	12.27	8.75	26.19	1.22
國(初)中	5.60	31.34	14.25	8.23	10.27	15.67	1.98
高中(職)	10.34	31.07	10.94	9.72	6.58	8.62	1.38
專科	16.79	28.91	5.20	6.41	3.39	3.16	3.18
大學及以上	12.11	19.66	2.20	4.25	1.11	1.80	2.75

資料來源：民國94年老人狀況調查結果摘要分析，內政部統計處。

表3-6 65歲以上老人之工作狀況

中華民國 94 年 8 月							
單位：%							
項 目 別	目前工作狀況			目前有工作者從事之職業			
	總計	無工 作	有工 作	計	主管及經 理人員	專業 人員	技術員及 助理專業 人員
91年調查	100.00	86.42	13.5	100.00	4.20	3.24	0.29
94年調查	100.00	84.35	15.6	100.00	1.73	2.88	1.57
性別							
男	100.00	78.12	21.8	100.00	2.48	4.12	2.24
女	100.00	90.59	9.41	100.00	-	-	-
年齡別							
65~69歲	100.00	73.35	26.6	100.00	1.36	3.18	2.85

70~74 歲	100.00	84.67	15.3	100.00	-	1.75	-
75~79 歲	100.00	89.61	10.3	100.00	1.99	2.24	-
80 歲及以上	100.00	96.49	3.51	100.00	16.24	8.12	-
教育程度	100.00	-	-	100.00	-	-	-
不識字	100.00	85.47	14.5	100.00	-	-	-
小學(含自修、私塾)	100.00	81.89	18.1	100.00	2.06	1.64	0.56
國(初)中	100.00	85.54	14.4	100.00	3.98	4.22	2.53
高中(職)	100.00	89.17	10.8	100.00	-	-	-
專科	100.00	87.09	12.9	100.00	-	13.3	24.65
大學及以上	100.00	86.73	13.2	100.00	8.70	32.6	9.31

資料來源：民國94年老人狀況調查結果摘要分析，內政部統計處。

表3-7 65歲以上老人之工作狀況(續表3-6)

中華民國 94 年 8 月							
單位：%							
項 目 別	目前有工作者從事之職業						
	事務工 作人員	服務工 作人員 及售貨 員	農林漁 牧工作 人員	技術工 及有關 工作人 員	機械設 備操作 工及組 裝工	非技 術工 及體 力工	其他
91 年調查	0.96	13.62	56.63	2.28	1.33	13.92	3.53
94 年調查	0.59	9.04	61.51	3.22	3.26	14.79	1.40
性別							
男	0.85	9.34	62.26	4.61	2.96	10.38	0.76
女	-	8.36	59.76	-	3.95	25.03	2.89
年齡別							
65~69 歲	0.67	10.17	54.30	3.97	4.36	16.98	2.15
70~74 歲	0.85	8.53	71.08	3.95	2.17	10.86	0.82
75~79 歲	-	6.67	72.71	-	2.00	14.38	-
80 歲及以上	-	5.68	57.95	-	-	12.00	-
教育程度							
不識字	0.79	2.80	74.94	1.31	1.11	17.20	1.85
小學(含自修、私塾)	-	7.95	63.86	3.05	5.12	15.12	0.63
國(初)中	-	15.46	46.64	11.43	-	11.82	3.91
高中(職)	6.30	29.50	51.49	-	6.35	6.35	-
專科	-	23.56	19.37	11.38	-	-	7.66
大學及以上	-	12.50	14.11	-	-	22.77	-

資料來源：民國94年老人狀況調查結果摘要分析，內政部統計處。

表3-8 50~64歲國民目前有工作者之計畫退休情形

中華民國 94 年 8 月									
單位：%；歲									
項 目 別	有無計畫退休			計畫退休年齡					
	總計	尚無計畫	有計畫	計	50~54歲	55~59歲	60~64歲	65歲及以上	平均計畫退休年齡(歲)
總計	100.00	63.34	36.66	100.00	3.30	21.88	50.24	24.58	60
性別									
男	100.00	60.55	39.45	100.00	2.71	16.83	52.04	28.42	61
女	100.00	67.91	32.09	100.00	4.48	32.05	46.62	16.85	59
年齡別									
50~54 歲	100.00	61.23	38.77	100.00	5.45	29.88	51.98	12.69	59
55~59 歲	100.00	64.31	35.69	100.00	-	14.00	56.20	29.79	62
60~64 歲	100.00	69.60	30.40	100.00	-	-	28.55	71.45	65
教育程度									
不識字	100.00	92.35	7.65	100.00	-	27.07	37.98	34.94	62
小學(自修)	100.00	82.32	17.68	100.00	-	17.61	47.10	35.29	62
國(初)	100.00	67.34	32.66	100.00	1.38	18.06	55.36	25.20	61
高中(職)	100.00	53.58	46.42	100.00	1.90	19.00	55.12	23.98	60
專科	100.00	42.11	57.89	100.00	4.37	29.14	52.09	14.40	60
大學及以	100.00	32.43	67.57	100.00	8.00	26.06	42.12	23.82	60

資料來源：民國94年老人狀況調查結果摘要分析，內政部統計處。

表3-9 50~64歲國民對未來老年的生涯規劃情形

項目	百分比(%)
總計	100.00
有無生涯規劃	
有	18.38
無	81.62
有生涯規劃者之規劃項目	
總計	100.00
四處旅遊	22.76
從事志願服務工作	16.34
繼續工作	14.32
從事養生保健活動	13.02
從事宗教修行活動	8.28
參加進修學習課程(或才藝學習)	6.37
賦閒在家	6.55
在家照顧(外)孫子女	5.35

專業知識或才藝的傳授	2.95
其他	4.06

資料來源：民國94年老人狀況調查結果摘要分析，內政部統計處。

(二)、台灣中高齡勞工就業政策

台灣中高齡勞工的就業促進從 1992 年政府通過就業服務法展開，該法第二十四條中規定，主管機關應訂定計畫，致力促進中高齡者的就業問題，必要時得發給相關津貼或補助金。並於第二條中定義中高齡者是指年滿四十五歲至六十五歲之國民。

勞委會職訓局為達成該項目標，已於 1994 年度訂定「促進中高齡者就業措施」，以排除中高齡國民之就業障礙，降低失業率，進而促進中高齡者就業。以下分別由勞動需求面與勞動供給面探討：

一、勞動需求面

一、「獎助企業雇用高齡者實施要點」，政府於 1994 年依據就業服務法制定了獎助企業雇用高齡者實施要點，獎勵企業僱用中高齡者，每人每月 2000 元獎金，每家企業可僱用 10 名中高齡勞工，1994-1997 年獎助對象為 60 歲以上之勞工，1998 年後放寬為 45 歲以上者²⁹。

二、執行「就業促進津貼實施要點」中之僱用獎助津貼，凡經政府機構推介或經政府委託從事就業促進之相關機構、團體推介後，僱用就業服務法第二十四條所規定之中高齡者之雇主，每僱用一名連續達三個月以上者，且每週工作在三十二小時以上者（惟身心障礙者每週工作在二十小時以上者），按僱用人數，每名每月補助新台幣 5000 元，最高以十二個月為限。實施期間以 1998 年 7 月 15 至 1999 年 6 月 30 日。

²⁹ 藍科正(民 88 年)，論中高齡就業甫到政策，李漢雄、曾敏傑主編，中高齡勞工就業問題與對策，中正大學勞工研究所，頁 116。

三、針對勞工保險條例的修正：勞工保險條例第五十八條第二項規定被保險人已領取老年給付者，不得再行參加勞工保險。使得雇主雇用中高齡勞工的風險負擔增加，而不願雇用中高齡勞工的因素之一。因此，勞委會於 1998 年公告允許以領取老年給付的勞工再就業時，得僅參加職業災害保險，降低企業的潛在風險，排除雇主不願意僱用中高齡勞工的考量。

四、2005 年公佈修定「僱主雇用失業勞工獎助辦法」，放寬部分資格條件，以擴大中高齡勞工之適用，增加雇主雇用中高齡者之意願。除了原本失業期間連續達六個月以上者具有請領資格外，更將符合就業服務法第二十四條規定的失業者連續期間改為三個月。雇主領取僱用獎助，依受僱勞工人數每人每月發給新臺幣五千元，最長以發給十二個月為限。但同一雇主僱用同一勞工，合併領取本僱用獎助及政府機關其他之就業促進相關補助或津貼，最長以十二個月為限。

五、職訓局也於 2005 年公佈「促進特定對象就業補助作業要點」，鼓勵民間團體提出申請補助計畫，辦理中高齡者等特定對象就業促進相關事項。

六、除了上述促進雇用的獎助措施之外，政府也於 1994 和 1995 年辦理「獎助企業進行中高齡職務再設計」，合計獎助 112 家企業，每家給予 10 萬元的獎助，對於企業僱用中高齡勞工的意願也有一定的激勵效果。

勞動供給面

依據就業服務法第二十四條第二項規定：「中央主管機關對有工作能力、自願就業之中高齡者，應訂定計畫，致力促進其就業，並應定期檢討，落實其成效」。因此政府必須協助有工作能力、工作意願之中高齡者，對其就業能力在開發、專業及退休後再就業問題提供服務，並排除其所面臨之就業障礙。勞委會也相繼推出「就業促進津貼實施要點」、「勞工保險失業給付」，並開辦多項第二專長訓練，

目的都是為了縮短中高齡失業勞工的失業時間，並協助其轉業。

至於在為中高齡者供需媒合的努力方面，依據「促進中高齡者就業措施」中的規定，改善供需媒合有關的手段包括「補助就業服務中心建立中高齡人歷資料中心」、「提供就業訊息，編印中高齡者就業手冊」以及辦理「高齡者生涯規劃研討會」等³⁰。

勞委會並於民國八十九年九月舉辦「中高齡者就業促進月」活動，辦理績優廠商表揚、徵才、研討等相關活動，以喚起社會大眾對中高齡者就業問題之重視，進而激發潛在勞動人口投入就業市場，其辦理項目如下：

（一）在宣導活動方面：印製及發送促進中高齡者就業宣導資料。製作中高齡者職務再設計宣導錄影帶。製作宣導短片以加強宣導。印製促進中高齡者就業之宣導海報與摺頁式簡介，以排除中高齡者就業障礙。於台灣新生報專刊宣導政府促進中高齡者就業措施。

（二）在績優廠商表揚活動方面：辦理「進用中高齡者績優廠商表揚大會暨進用中高齡者績優廠商觀摩會」，以鼓勵雇主僱用中高齡者。

（三）在徵才活動方面：於各區就業服務中心辦理現場徵才活動，提供中高齡者就業媒合機會。

（四）在研討活動方面：舉辦「八十九年度中高齡者職務再設計諮詢服務團實施計畫暨進用中高齡者雇主座談會」、「中高齡者再就業或轉業成功案例發表會」、「進用中高齡者績優廠商觀摩會」等多場研討會與座談會，目的在增進雇主與有意願就業的中高齡勞工媒合、鼓勵中高齡勞工繼續就業

³⁰ 藍科正(民 88 年)，論中高齡就業甫到政策，李漢雄、曾敏傑主編，中高齡勞工就業問題與對策，中正大學勞工研究所，頁 123。

並開拓婦女以及中高齡者的就業管道。

然而，學者指出，「協助招募、降低薪資福利成本」與「短期就業、接觸勞動市場」均未必是僱用獎助方案應該產生的積極勞動市場政策最終目標。要強化雇主對於獎助方案的投入、提升參與方案失業者的就業能力，才能夠真正有效地達到極積性勞動市場的目的，而其中，又以下列幾項作為最為關鍵³¹：

1. 針對不同規模的企業設定不同標準與補助金額，並以「訓用合一」的精神提供中高齡者訓練。
2. 薪資補助措施積極化。在僱用獎助時除了推介媒合之外，更重要的是提供訓練以提升其能力。
3. 彈性的分級晉用標準。在企業僱用更多特殊身分的失業者後，企業僱用非特定身分失業者時同樣能獲得半數的薪資補助以及訓練費用補助。
4. 以「社會行銷」的方式鼓勵企業僱用，以編製優良企業名冊並予以表揚的方式建立企業的社會形象。
5. 簡化補助申請方案的行政程序，節省企業申請時的困難。

雖然仍然環繞著僱用獎助以及薪資補助以促進僱用中高齡者或失業者，但獎助只是一種階段性的手段。最終的目的其實在於增進中高齡者或是失業者的再就業能力，並鼓勵企業以主動僱用的方式來達到促進中高齡者與失業者的再就業，而這也才是積極性勞動市場的真正意涵。

第五節 本章小結

就高齡化的進程而言，日本早在 1970 年就已經進入高齡化社會，並且在 2000 年以前就已經進入了高齡社會的時代。韓國與新加坡雖然到了 2000 年左右才進出高齡化社會，然而，之候高齡化的趨勢加劇，預計到了 2020 年左右就會雙雙

³¹ 李健鴻(2006)，僱用獎助方案的診斷與分析，就業安全半年刊第五卷第二期，頁 38-39。

達到高齡社會的標準。台灣雖然在 1993 年就已經進入高齡化社會的時代，早於韓國與新加坡，但預計進入高齡社會的時間(2018 年)卻與韓國和新加坡相去不遠。就花費的時程上而言，台灣高齡化的趨勢似乎比起其他三國而言較為和緩，但從高齡化社會進展到高齡社會僅用 25 年的時間與其他 OECD 國家相比仍顯劇烈。由此可見，東亞先進國家面對高齡化的衝擊時，應變與發展對策的時間普遍要比西方國家要更為緊迫。

除了劇烈的高齡化趨勢相似之外，中高齡人口有較高的勞動參與率也很相同，以 2005 年為例，54-60 歲的勞動參與率依序為日本的 63.9%、韓國 58.3%、新加坡 55.6%³²與台灣的 48.76%；除了台灣之外均高於 OECD 國家平均 52% 的水準，且通通高於歐盟 15 國平均 44.5% 的中高齡人口勞動參與率，顯現出東亞各國中高齡者對於繼續工作都仍有相當的意願。然而，值得注意的是，台灣中高齡的勞動參與率不僅是這幾個國家當中最底的，且自 1970 年來也呈現逐漸下滑的趨勢。由前文當中已得知台灣中高齡人口仍有濃厚的勞動參與意願，因此這或許也顯示出了政府在促進中高齡勞工就業或鼓勵雇主雇用中高齡勞工方面仍有不足之處。

在促進中高齡就業政策的推行上，新加坡、韓國或日本各有其特徵；新加坡的特徵在於「跨部門的委員會組成」以及「委員會對於爭議性議題的處置受到公眾的注視」，顯示出新加坡政府意識到高齡化的影響是多面向的，因此政策的制定需要各個不同機構或主管機關與民間社團共同參與。韓國以及日本由於主要都是大型企業，強制退休年齡由企業自行決定，因此，政府多半是透過津貼或補助的方式促使雇主延長退休年齡的規定或增加中高齡人力的再運用。

由於本研究著重於中高齡的專業人才為研究焦點，因此，有必要了解日本、韓國或新加坡的政策面上，有何促進雇主僱用中高齡專業人力的措施。以新加坡為例，2005 年實行的中小企業人力資源計畫，目的在針對雇用經驗豐富的專業

³² 新加坡為 2004 年 55-59 歲勞動參與率。

人員、經理人以及主管階級人員的中小企業進行補助，甚至規定補助的經費絕大部分要用在訓練的支出上。在教育訓練的規劃上亦有針對「專業者與管理者的特別技能訓練」，充分顯示出新加坡對於維持並開發中高齡專業人才專業能力與促進其就業的努力。至於在韓國部份，雖然政策無明顯針對專業人才再運用的方案，但有研究顯示，韓國多數的退休中高齡勞工會以自僱工作者的形式再繼續工作，或許說明以外包接案的形式會是另一條中高齡專業人力再運用的途徑。至於日本方面，日本除了在補助上運用鼓勵取代設定最低僱用中高齡勞工人數的方法之外，在全國主要都市都設置了「人才銀行」，專職負責具有管理性與專門性知識技能的中高齡者的職業諮詢、職業介紹以及僱用諮詢等服務。且有鑑於被動等待中高齡者要求協助對供需的掌握會有所不足，更設立了「高齡者僱用促進員」，主動拜訪企業以求開拓人才，直接為雇主與中高齡專業人才設立了相互聯繫的管道。

相較之下，台灣雖然實務上已經有許多有關「促進中高齡勞工再就業」的方案與計畫，例如勞委會職訓局為了和緩中高齡勞工的失業率而推出系列的救助方案，包括「永續就業工程」、「多元就業開發方案」、「微型企業創業貸款計劃」等，但是這些方案與計畫多半是針對個人經濟狀況有所需求的中高齡失業勞工，目的是配合「減少失業」或「促進就業」的政策需要去增進一般中高齡勞工的基礎技能，以達成促進就業的目標；其中「永續就業工程」也只是提供短暫性的工作機會，計劃結束以後中高齡勞工依然得面臨二度失業的窘境。

此外台灣雖然亦有職業訓練以及中高齡人力資料中心等相關設置，然而，職訓的課程多半不符合企業需求，更無法達到維持或開發中高齡專業人才專業能力的功效。至於中高齡人力資料中心等公立就服機構，在雇主及勞工的觀念上，普遍認為多屬於協助基層人力的媒合，因此也無法提供實質的幫助。至於對於僱用中高齡人力的企業獎補助方面，也未能將專業人才與基層人力有所區隔，因此無法獲知獎補助計畫對於中高齡專業人才的再運用是否有所助益。此外，現行的獎補助政策也無法達到促使雇主積極僱用中高齡專業人才的目的，如果能夠運用更

彈性的獎助策略，並結合專業能力的再訓練與維持，必定更能促進雇主雇用中高齡專業人才的意願，使中高齡專業人才的就業成為常態。