

高齡就業及其政策省思

劉梅君*

摘要

人口高齡化所衍生的若干老年問題，在臺灣有日趨嚴重的趨勢，但相應措施卻仍闕如的情況下，本文將從高齡就業的議題進行探討，並提出落實高齡就業政策的若干原則，供政策制訂之思考。

首先分別從雇主的雇用偏見、高齡就業意願與其人力資本、產業結構變遷與勞動力短缺、及限齡退休制度來檢討這些因素對高齡就業的影響。其次從新基本人權、新福利典範的主張、及老年社會學理論的觀點來闡述高齡就業的時代意義。又，高齡就業做為政策方向，其原則為何？本文提出(1)效率；(2)公平；(3)自由；(4)安全，四項原則供思索。另，該政策所欲達成之目標（社會性 vs. 經濟性）為何尤值吾人慎思。

最後，檢視我國目前高齡就業的缺失，並簡介日本高齡雇用促進的一些具體做法，供我國在高齡就業輔導及職業訓練時的參考。

壹、緒言

人口高齡化在工業先進國家已蔚為一股政府及民間極為關切的人口發展趨勢，其所引發的社會性、經濟性、文化性議題，不僅成為公共論壇的主題之一，並且也是公共政

*作者為本校勞工所副教授

策的新焦點之一。我國社會比較起其他高齡化國家，雖然尚未出現嚴重的老化現象，但人口結構逐漸高齡化，隱然成爲趨勢。人口高齡化所衍生的相關社會性與經濟性問題，在今日及不久的將來，均需吾人妥爲因應，以避免人口高齡化所帶來的負面社會影響。

台灣地區已進入聯合國所定義的「老年化國家」之列。面臨數量日漸龐大的高齡人口，政府及民間社會所面對的是：老年醫療保健的需求（如老人安養中心、療養機構、老人公寓、老人專科醫療機構等等）、經濟安全的需求（老年年金、退休金、企業年金等等）、居住安置的需求、心理及社會適應諮商的需求（退休輔導、晚年生活重建等等活動的提供）、再就業的需求（輔導再就業或轉業的必要知識與技能）。凡此種種，均需未雨綢繆，妥爲規劃。

過去物質環境困窘，醫療保健不足，平均壽命較短，因此，高齡人口佔總人口的比重微乎其微（台灣爲例），故而對整體社會、經濟生活起不了任何作用，也往往被視爲整體人口群中的殘餘人口（residual population）。但，隨著高齡化現象的產生及持續，高齡人口在數量上的急遽增加，已使得他們在各項社會資源分配的議題上，成了不可忽視的一群人口主體；而工業化及都市化程度愈深，高齡人口所面臨的社會及經濟生活保障愈顯脆弱，此時，高齡在社會上所處的劣勢地位往往非個別家庭所能獨力擔負，故政府及民間社會的介入，乃成爲不可避免的社會行動方向。但目前，無論是來自政府或民間社會的相關措施不僅零碎且無整體與對未來遠景的規劃，究其因，我國沒有一套良好的老年政策以爲高齡化社會具體制度、政策、措施的指導。

有鑑於高齡化所衍的若干老年問題在台灣有日趨嚴重的趨勢，而相應之政策及措施尚有不足及偏失的情形下，本文乃就高齡就業問題的重要性談起，至於單就高齡就業問題著手的主要理由如次：

- 1.在年青勞動力補充不足，且人口高齡化的情況下，勞動人口高齡化勢必成爲勞動市場所需面臨的事實，這爲高齡者提供了有利的就業環境。

- 2.在工業化及都市化程度深的社會裡，工作成了個人賴以維生的重要手段。在我國，當國家年金、企業年金尚未完備，而私人保險與儲蓄又無強制性與普遍性前，高齡者晚年的生活必將面臨若干挑戰。換言之，在社會安全制未完備的情況下，工作的獲得對高齡者的生活

至少可提供某種程度的安全保障。

3.工作權是憲法所保障的重要社會人權，關乎生命尊嚴，是落實基本人權的重要面向之一。

4.高齡就業具雙重意義。就個人而言，可藉以維持經濟自主性，與因工作而來的社會接觸及成就意義，有助於提昇其心理健康；就整體而言，高齡就業，一方面增加有用人力資源的供給，減少人力的浪費；另一方面，因工作而獲得所得，可減輕高齡者對社會福利需求的依賴。換言之，高齡就業有助社會資源更有效的運用，避免所謂「結構性依賴」的發生。

衡諸現實，高齡就業有其時代意義。但在文化規範不鼓勵及政策制度不利於高齡就業的環境下，如何規劃出一個良好的高齡政策以利高齡就業的落實，實值吾人深思。本文嘗試提出政策規劃所應注意的若干原則，供日後政策制訂的思考。

以下章節安排，先就高齡就業的現狀與若干問題進行討論，以發現不利或阻礙高齡就業的因素，並從而匡正一些觀念上的誤謬。其次，探討高齡就業的時代意義，亦即高齡就業在今日成為公共議題的時代脈絡。本文將從新基本人權的角度，福利典範的新趨勢與高齡學理論的觀點來分別論述。第三，就高齡就業做為一政策目標，政策制訂的原則是什麼？國家如何在政策上來做適當的規劃與配合，以促進高齡就業目標的達成。總言之，在人口老化的現實下，高齡就業政策的擬定具有迫切性，那麼我國該要有什麼樣內涵與性質的高齡就業政策？本文將就此一問題，試圖做一初探性的思考。

貳、高齡就業的問題

高齡就業所面臨的困難，主要是來自四方面：首先，雇主的雇用意願，這牽涉到社會對老人所持有的刻板負面印象；其次，高齡者本身的工作意願與人力資本條件；第三，產業結構的變化對於高齡勞動者的就業機會產生的影響；最後，限齡退休規定，對高齡勞動者繼續勞動的意願形成結構的限制。

一、雇主的態度：

社會對老年人所持的刻板印象大抵不外較固執己見，對新事物缺乏興趣，生產力低等，林顯宗於民國八十一年所做的「高齡者再就業意願之研究」，曾訪問企業各級主管，就其對高齡者的印象做回答，結果發現刻板印象的確存在。譬如這些各級企業主管認為高齡者較固執不易溝通，較主觀保守，但這項調查同時也發現正面的印象，如合群開朗，做事嚴謹可信賴及守法守分。唯此調查並未觸及生產力，效率等人力資本有關的問題，故無法得知企業界對高齡者人力資本的印象如何。但徐麗君及蔡文輝在論及老年勞動人口減少的主要原因時，羅列了八項攸關老年人力資本的負面印象，有六項分別是：效率低，身體弱，接受新知意願低，教育程度較低，不適合商場上的競爭及不易調適。

Lefkovich (1992) 對人力資源之經理人的調查顯示，評估中高齡員工生產力的三項主要指標：出席率、品質、實際績效，其中出席率的評價很高，但另兩項則較偏負面。另外，教育背景、身體的敏捷度、及對新事務的接受與適應能力等的評價則偏負面。正因有這些刻板印象的存在，故企業往往以雇用高齡勞動力有礙企業的發展，無法應付壓力，不易適應及增加成本等因素而降低了雇用的意願（林顯宗，民81:13-1）。（註一）Rosen及Jerdee (1976) 的研究發現，企業主管認為老年員工較頑固且抗拒改革，因此就比較不會提供增進其績效的機會，且對雇用中老年人的意願顯著的降低。另一項對五十歲以上之失業者的調查顯示，大部分的失業者是屬非志願性失業，他們表示其所以失去工作或不易尋獲新工作的原因，不是能力的問題，而是受到企業主年齡上的歧視（Rife, 1989）。

至於，這些刻板印象有多少事實性？Stagner (1985) 則以為對高齡者所持有的負面刻板印象實屬成見，但卻為雇主歧視高齡員工的行為提供了正當性的基礎。若以客觀的指標來評鑑員工的工作表現，他發現年齡並未造成顯著的差異。事實上，有不少研究發現，某些工作老年人的表現甚至優於年紀較輕的員工（Schwab & Herman, 1977；Panek,

註一：但因高齡者給人的正面印象為工作穩定，人際關係良好且待遇要求不高，故亦有利於其雇用，惟企業雇用高齡者時亦表達對政府在政策、租稅及職業訓練上之協助的期盼（林顯宗，民8：17-2）。

etal.,1979)。Lefkovich(1992)的同一份研究也指出,中高齡員工在下列特質上的表現不錯:對公司忠誠並奉獻、擁有之實務知識、可靠、工作經驗、情緒穩定、和同事相處的能力。且Rosen與Jerdee(1983)評估老年員工的可雇用性時發現,他們的工作態度及績效不輸年輕員工。而Rhodes(1983)的實證研究也支持了這項研究結果。Rhodes的研究發現,老年員工的缺率、流動率、疾病率、及職災率較低,同時有較高的工作滿足度及正向的工作價值觀。Waldman及Avolio(1986)的績效評估顯示,如果使用的是客觀的績效準則,則績效會隨年齡而增,但若主觀準則來評估,則績效會略有下降。這可見雇主的主觀成見是的確存在。Anthony(1992)認為這些對老年員工的刻板印象,其實是一種迷思。

因此,在探討高齡就業議題上,有必要先如實的面對高齡勞動者的實際人力資本,避免以刻板印象做為雇用的依據,正如Stagner(1985)所言,理想的企業人力資源管理策略是應按個別員工的最大潛力、技術、動機和智慧等加以客觀論斷。

二、高齡者本身的就業意願與人力資本條件

傳統文化規範傾向於將高齡者的老年角色定位在非生產性的活動裡,因而造成高齡者當事人也習於以年紀大為不必再工作的正當藉口。根據筆者的一項全國中高齡男性(民82)隨機樣本的研究發現,目前仍有全職工作者,表示未來不想繼續工作的主要原因,是自認年事已高,想休息了,然而有趣的是,自認年紀大的人不必然實際年齡很大。換句話說,當事人主觀的感覺較客觀的事實更能發揮影響力。反倒是實際年齡愈長愈不以為該休息,且對工作價值的執著固守態度愈為強烈。

另外,根據民國80年「中華民國八十年臺灣地區中高年勞工統計顯示,50~64歲目前有工作中老年人對於65歲以後之工作意願調查發現,未來將繼續工作者,將近半數以上。(見表一)年紀愈大(60~64)的受訪者,表示將來想繼續工作的比例比50~54、55~59的年齡組更高。上述調查與民國78年所得到的結果幾乎雷同,唯此值有些微的出入而已。

公務人員似乎較其它工作身分的人有更強再就業的傾向,根據民國81年許濱松及施能傑的「台北市政府退休公務人員生活之研究」發現,退休公務員中表示願意再工作的比例竟高

表一 中高年勞工六十五歲以後之生活構想

中華民國八十年

單位：%

年齡	人數	分配比	繼續從事	退休後 將從事另 一份工作	退休後從 事自願性 義務工作	退休後
			目前工作			不再工作
50~54歲	261,286	45.63	18.99	19.43	3.39	58.20
55~59歲	186,512	32.22	16.50	16.78	3.87	62.85
60~64歲	126,806	22.15	25.96	16.85	7.63	49.55

直接資料來源：勞委會「台灣地區中高年勞工統計」，p.30民國八十一年

原始資料來源：行政院主計處老人狀況調查

達80%以上，惟將近半數希望每日工時以不超過四小時為限。

我國高齡人口的勞動參與率並無顯著增加，而就業比例雖逐年有增加，然其上昇幅度卻不及其人口佔總人口比例之上昇幅度，以我國60歲以上人口之平均成長率（4.49%）為總人口之年平均成長率（1.16%）的四倍而言，高齡人力的開發應有相當大的空間。事實上，根據蔡青龍等人（民83）的研究指出，有工作能力之非勞動力中，有就業意願者以高年齡組（60歲以上）的比例有逐年上昇的趨勢，從71年的2.5%到76年的5.7%，至81年的6.9%。若就歷年的變動比率來看，有工作能力的非勞動力中，有就業意願者之年平均成長率為-2.85%，但60歲以上的非勞動力中，有就業意願的年平均成長率是8.9%。從部份時間工作的資料來看，雖然部份時間就業人數僅佔總就業人數的5%，但若就年齡別而言，60歲以上就業者中從事部份時間工作的比例為19%，遠高於其他年齡組之比例。而有工作能力之高齡非勞動力中（60歲以上），表示願意從事部份時間工作之比例高達52%，可見高齡潛在勞動力開發是相當樂觀。

根據勞委會的「中華民國八十年台灣地區中高年勞工統計」（民81年）的調查發現中高年勞工非常具有敬業、守規則、負責任的工作倫理，且認為升遷的最重要途徑是以培養實力為先，這與事業單位希望在雇用中高齡勞工時所要求的條件（責任感、知識技能、協調性、積極向上等）有極大的吻合。雖然目前中高齡勞動者的教育程度較年輕者為低，如國中及其以下者達七成，高中（職）及大專以上者各為14.82%及15.16%，但在渴望充實知識提高技能的自我期許上，顯得相當積極。該調查顯示，71.61%希望能繼續充實（包括理論、技術實務等）（見表二~1，二~3）。

高齡就業及其政策省思

表二~1 中高年勞工想充實知識技能情況

項目別	性 別		教育程度		
	男	女	國中以下	高中(職)	大學及以上
想充實	76.63	54.85	59.93	87.76	85.26
不想充實	23.37	45.15	40.07	12.24	14.74

表二~2 中高年勞工對自己成爲職業人之期望

中華民國八十年

單位：人、%

項目別	人數	分配比	成爲事業	技術純熟	忠於工作	高 度	與 同 事	工作求無
			單位核心	實務熟練	勇於負責	教 養	和睦相處	過、能享 受私生活
總 計	572,604	100.00	22.57	12.57	57.62	12.51	29.42	8.36
性 別								
男	439,201	76.70	28.12	14.15	65.44	6.00	26.97	8.02
女	133,403	23.30	7.38	8.03	35.24	31.14	36.42	9.32
教育程度								
國中及以下	400,910	70.02	18.59	17.25	51.62	17.12	30.09	10.34
高中(職)	84,866	14.82	21.60	8.60	64.39	6.91	29.72	5.98
大專及以上	86,828	15.16	37.51	5.32	63.85	8.45	26.81	6.55

表二~3 中高年勞工認爲有助升遷之作法

中華民國八十年

單位：人、%

項目別	人數	分配比	拼命工作	培養實力	建立良好的 人際關係	迎合上司	不知道	其他
			總 計	572,604	100.00	12.67	49.75	16.33
性 別								
男	439,201	76.70	13.62	50.22	16.29	2.77	13.66	3.45
女	133,403	23.30	9.97	48.40	16.45	4.98	13.87	6.33
教育程度								
國中及以下	400,910	70.02	16.05	48.77	16.04	3.16	11.55	4.43
高中(職)	84,866	14.82	5.05	49.66	16.22	3.69	22.46	2.92
大專及以上	86,828	15.16	15.97	52.91	17.40	3.29	4.67	5.76

說明：表二~1，二~2，二~3原始資料來源『行政院勞委會勞工工作意識調查』，直接資料來源「中華民國八十年台灣地區中高年勞工統計」。

另外，勞委會於八十一年所編印的「台灣地區企業雇用管理制度與勞工工作意識調查報告」中，很清楚的顯示，年齡愈長，工作態度愈積極，如對所承辦的工作非本身希望時之反應，表示不論什麼工作均積極辦理者，以年長者比例較高。對工作認真程度之看法中，也是出現年齡愈長表示要比一般人認真的比例高。對自己成為職業人之期望中，近乎半數表示要忠實工作、勇於負責，其中年紀愈大表示要忠實工作勇於負責的比例也就愈高（見表二～2）。對延長工時的看法上，表示無論有無津貼，既然是工作就得作的人當中也是以年紀大者比例較高。從這些統計數字裡似乎透露一個訊息：中高齡勞動者仍是勞動力市場的可造之寶貴人力資源。

三、產業結構變遷與勞動力短缺

產業結構的變遷涉及不同產業間萎縮或成長的結果。在後工業社會裡，第三產業的發展速度，無論就業人口與生產總值，均超過了農業及工業部門，造成農工部門相對地萎縮。這對主要集中在農業部門的高齡工作者而言，無疑是就業機會的減少。但同時因新科技所減化了的工作性質與市場環境所創造出來的新職業種類卻未必不利於高齡工作者。譬如機械化及自動化可彌補高齡者體能上的限制；而服務業的蓬勃發展，提供了大量傳統以外，非正式的就業型態，有利於高齡者就其本身條件與意願做選擇。產業結構變化與科技的發展均為高齡者就業帶來利弊互見的影响。

目前，台灣地區勞動力不足問題引起民間及官方極大的注意。而存在於社會的一種想法：開發婦女、高齡及殘障勞動力以抒解勞動力不足之急，到底有何事實基礎？首先，台灣地區勞動力嚴重不足並非是發生於所有產業的一個普遍性問題，產生勞動力嚴重短缺的只限於特定行業與職種。目前看來缺工較嚴重的行業，如製造業、營造業、與商業，其有效缺工率根據江豐富（民國83年）的研究，比其他行業為高，不過近五年來有下降的趨勢，但其他行業的缺工狀況並無明顯的昇降（見表三），這表示近幾年來政府引進外勞及推動自動化在缺工嚴重的製造業與營造業已產生了效果，至於其他行業持續的缺工狀況，對中高齡勞動者而言，也許是項利點。事實上，中高齡的求供倍數，除了低於未滿15歲者外，比其他年齡層

高齡就業及其政策省思

的勞動層的勞動者均多出數倍數，這表示勞動力市場對中高齡勞動者的需求甚高(見表四)。若再加上未來產業朝低勞力發展、勞動型態更為多樣化、且工時更為彈性後，中高齡者的就業前景更為看好。

表三 台灣地區各行業有效缺工情形

年 別	78年平均	79年平均	80年平均	81年平均	82年平均
有效缺工人數(人)：					
總計	242,018	216,817	181,337	172,400	129,886
礦業及土石採取業	60	33	53	114	109
製造業	164,289	152,665	130,305	124,194	86,783
水電燃氣業	-	-	184	240	251
營造業	31,059	25,849	12,618	7,292	6,140
商業	34,652	27,415	26,239	27,923	23,850
運輸、倉儲及通信業	3,725	3,249	3,707	2,676	1,621
金融保險不動產及工商服務業	4,866	3,439	4,367	6,314	6,994
社會服務及個人服務業	3,367	4,167	3,863	3,647	4,139
有效缺工率(%)：					
總計	5.16	4.83	4.11	3.80	2.82
礦業及土石採取業	0.28	0.17	0.29	0.64	0.62
製造業	6.28	6.33	5.62	.40	3.86
水電燃氣業	-	-	0.50	0.65	0.68
營造業	6.82	5.64	2.72	1.44	1.1
商業	4.47	3.62	3.47	3.40	2.2
運輸、倉儲及通信業	1.37	1.21	1.38	0.98	1.1
金融保險不動產及工商服務業	1.94	1.24	1.52	2.04	2.
社會服務及個人服務業	1.30	1.59	1.46	1.32	1.36

註：1.有效缺工人數=總缺工人數-無效缺工人數。

2.有效缺工率=有效缺工人數/(有效缺工人數+現有員工人數)×100。

3.無效缺工人數=勞動條件未具有效型缺工+浪費人力型缺工。

4.勞動條件未具有效型缺工：事業單位員工薪資低於(所屬中行業平均薪資減標準差)，因為給付之薪資過低而無法雇到員工所產生之缺工。

5.浪費人力型缺工：下列兩種事業單位之缺工

(1)雖然員工薪資高於(所屬中行業平均薪資減標準差)，而且員工人數比上月增加，但營業狀況較上季差或不變，而仍缺工之事業單位。

(2)雖然員工薪資高於(所屬中行業平均薪資減標準差)，而且員工人數比上月一樣，但營業狀況較上季差，而仍缺工之事業單位。

資料來源：直接取自江豐富(民83年)。原始資料來自行政院主計處「受雇員工動向調查」。

表四 台灣地區求職、求才、安置就業按年發分

中華民國八十年

單位：人

項目別	年 齡Age							
	未滿15歲 Under 15 years	15~19歲 years	20~24歲 years	25~29歲 years	30~44歲 years	45~54歲 years	55~64歲 years	65歲及以上 years & over
求職人數(A)	159	53,409	64,856	45,305	12,049	3,628	2,336	595
男	96	27,738	25,038	26,439	16,846	2,571	2,089	556
女	63	25,671	39,818	18,866	8,203	1,057	247	39
求職人數(B)	2,152	85,351	125,542	119,084	163,102	46,257	19,666	2,478
男	987	39,482	62,364	64,727	105,037	32,853	16,705	1,807
女	1,165	45,869	63,178	54,357	58,065	13,404	2,961	671
安置就業人數	144	42,030	28,918	20,059	9,077	1,364	854	214
男	85	22,825	11,176	12,014	6,234	1,024	770	200
女	59	19,205	17,742	8,054	2,843	340	84	14
求供倍數	13.5	1.6	1.9	2.6	6.5	12.8	8.4	4.2
求職就業率	90.6	78.7	44.6	44.3	36.2	37.6	36.6	
求才利用率	6.7	49.2	23.0	16.8	5.6	3.0	4.3	

資料來源：行政院勞委會職訓局「台灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計」。

一般人仍將婦女、高齡及殘障視為產業後備軍，以調節勞動力市場供需的想法在人口結構老化，年輕男性勞動力補充不足的社會現實下，已漸站不住腳。在一個老化但勞動力需求甚大的社會裡，在意識及態度上不應只把婦女、高齡及殘障視為補充性的勞動力而已，而應視為正規勞動力的一環，在政策及措施上，應輔以積極的作法，使這群長久被摒棄於勞動力市場的人能夠被整合入主流勞動力裡。

四、限齡退休規定

現行勞基法與公務人員保險條例分別對受雇勞工明定有工作年齡上限。因此，退休制度造成部分有用中高齡人力必須退出勞動力市場的事實。但這套限齡強制退休制度的存在，其正當性基礎何在？回顧人類歷史，退休不過是本世紀的產物，是資本主義追求經濟效益的結果，因此，退休與其說是一種基於生理機制的結果，勿寧說是一種人為的社會性制度。

退休既是種人為的制度，那麼設定此制度的標準是什麼？觀之各國的經驗，年齡似乎是

主要的依據，但各國所設定的年齡也莫衷一是，60—65歲之間最常被拿來做為界定的標準。然而，以年齡作為一種劃一性的社會指標，失之粗糙，此乃因「老」是個多面向的概念，僅以年序年齡（Chronological age）難以綜括其實際內涵。Neugarten & Neugarten曾表示，在因應老化的過程裡，有必要淡化年齡的重要性，而強調需要、能力及注意老年人口中的歧異性，以做為政策制定時的參考（1986:49）。換言之，在一個Neugarten及Hagestad所謂「年齡無關緊要的社會」裡（age-irrelevant society），若政策的制定仍以年齡為依據，則不免有昧於現實之弊，影響所及不僅是社會資源的浪費，更是個人就業機會的箝制。

歐美各國出現有提早退休的現象，據Harris的研究指出，約三分之二的勞動者在65歲之前即已退休，平均退休年齡是60.6，比實際法定退休年齡要低許多。針對此現實，不少西歐國家乃採彈性的退休制度，提供高齡者更多的退休選擇（當然連帶而來的是差異甚大的退休給付方式，如全額、減額或特定數量）。另外，瑞典於1975年所實施的部分年金安全法案（The Partial Pension Insurance Act），也是一種彈性退休措施，提供了60—64歲的高齡勞動者轉從事部分工作，領取部分工時的年金，如此以達成逐步退休的目標。

上述退休制度的彈性規定，提供了高齡勞動者依其自身條件做最適當選擇的機會。

叁、高齡就業的時代意義

高齡就業的議題隨著國民平均壽命的延長、人口結構老化所衍生國家財政的考慮和人力資源開發的迫切性，與本世紀對新基本人權——社會權的重視，益發顯現其重要性。本節將進一步就高齡就業成為20世紀末重要社會議題的歷史背景分別予以闡述，以突顯它所涵括的社會政策意義。

一、新基本人權

1. 自由平等需以生存為前提

自由與平等是西方社會十八世紀以來所致力追求的基本人權理想。然而在資本邏輯極度發展，致使個人無法「免於匱乏與恐懼」的社會裡，「自由」難免淪為一抽象的理想，與實際生活脫離了關係；而人生而不平等的事實（聰明才智高低，出身背景差異等等），若無「機會均等」的手段，甚至「促進機會均等」的手段（如美國的Affirmative Action提供社會弱勢人口有利的差別待遇措施），「平等」也難保不淪為陳義過高的口號。換言之，若無具體實踐的可能性，自由與平等只是社會上極少數人的特權與奢侈。

要落實自由平等的理想，其途徑複雜而多端，但大抵總需回歸到一個最基本的關懷——生存的問題。蓋生存尚且成問題者，自由與平等亦失去實踐的場域。故生存權是所有其他人權之本。

然而，在劇烈變動的社會中，個人的生存問題受到社會結構與制度等因素的影響甚鉅，往往非個人所能獨立自主者。近代工業化、都市化及資本邏輯盛行的結果，個人的生存往往繫於景氣的好壞及職業的保有。換言之，不少人掙扎於生存邊緣，個人因素為小，社會因素為大。這個事實，使得十八世紀以來所追求的自由平等這種自然人權（即與生俱來的固有權利，屬於憲法確認，但非憲法所創設的權利），到了十九世紀工業革命以後，因無法因應實際社會生活所遭遇的若干生存挑戰，而在其人權的內涵上有了進一步的擴展，結果是「社會人權」的概念於焉產生。

2. 社會權的兩關鍵內涵：生存權與工作權

所謂「社會人權」，意指因資本主義自由經濟體制所造成的結構性弊害，如貧窮與失業，而使個人陷於不利地位時，國家為了維護每個國民獲得合乎人性尊嚴的生存，而予以保障的權利。（註二）很明顯地，社會權的保障性質是為確保個人，特別是社會弱勢者的實質自由平等與維持生存，而要求國家積極介入的權利保障。

事實上，近代社會法的發展即依上述理念與目標而逐漸發展出來。社會法的基本理念

註二：對社會權論進一步完整的了解，請參閱許慶雄的「社會權論」。其中對社會權的概念下所保障的具體權利，如教育權、工作權等等有詳細的說明。

即，「每個成人在雇用或自雇過程中，經由工作得以並被期待能維持其本人及其家人生活的可能性」。亦即，工作帶來收入，而收入足以滿足工作者及其依賴家屬的生活需求。換言之，基本生活需求的滿足是建立在有工作的前題上。然現代社會失業或殘疾往往是勞動者經常面臨的潛在危機，這些屬於個人難以有效對付的社會性危機因而提供了政府或社會介入私人生活領域的機會。而公共的干預，依性質又可分為法內與法外的途徑（internalizing vs. externalizing solutions）。法內途徑指的是在既有法律體系內訂定規範以協助私人抗拒社會性危機的發生，如物價的控制及勞動基準的設定等。然此法內途徑究有極限，無法統括所有的社會問題。此時需有賴法外途徑救濟。所謂法外途徑是指社會福利系統所提供的給付與救助。（Zacher,1988）

上述說明無非在強調，在劇烈變動的社會裡，社會權的時代意義，及其在保障個人社會生活的重要性。生存問題乃社會權最為關切的第一要務。而直接關係生存問題者乃工作的保有與否，因此伴隨生存權而來的另一項重要的社會權保障為工作權。蓋在現代社會受雇者比例愈來愈高的現實下，工作是換取生活資源的主要途徑，因此，工作權在當今社會尤具特別意義。

「工作權」，簡言之，有工作能力及意願的國民，憲法應保障其有工作機會。雖然此權屬於全體國民享有之權利，但其實，它對社會及經濟弱勢者，才具有實質的保障意義。工作權的權利內容，依不同的理念依據而主張稍異。以自然人權為思想基礎者，基本上主張，凡有工作意願及能力但無工作機會者，可要求國家提供工作機會，若結果無法達成，國家須支付失業者必要之生活費用；以社會主義為思想基礎者，則主張，國家有創造及分配工作機會的責任，以達成完全就業之保障與實現。

從上述社會權，包括生存權及工作權的簡單說明裡，可知高齡就業係為高齡者的一項社會權利。對許多仍有工作意願及能力的高齡者而言，被迫退出勞動力市場，無疑地，是對其所能享有之社會人權—工作權之妨礙，更遑論因被迫退出勞動力市場而造成所得劇減對生存或「有尊嚴之社會生活」所造成的傷害。當然，迫使高齡勞動者退出就業市場是資本主義經濟理性運作下的結果，但此只著重經濟效益考慮的做法嚴重傷害高齡者之工作權時，我們似乎應在這兩者之間重做調整。（第四部份論及政策目標時，另有詳述。）

二、新福利典範

1. 重視人性積極進取的一面

在福利先進國家，老年人有一套社會安全網予以協助；在福利制度付之闕如的國家裡，老年人是個別家庭的責任。無論是前者或後者，老年人多少被視為是社會供給的依賴者（包括社會安全及家庭扶持）。這種想法尤其隱含在舊有的福利典範中。舊福利典範傾向於把易遭受社會衝擊的人（vulnerable individuals）視為一同質性的群體，並在概念上視其為「問題」族群，彼此間有著共同的命運（Cohen,1986;Walker,1987）。根據該種偏見而以為這群問題族群無力自主解決問題，故須被動地依賴社會的救助。這種現象的結果造成早期福利制度有強烈的救濟色彩。

晚近，舊的福利典範頻受抨擊，以其過於強調弱勢族群病象的一面，而不察潛藏在人性中積極、渴求自主的一面。如Wenger（1984:22）舉老人為例，指出過去對老人的觀察，都過於把老年當成是種社會問題，只見其問題的一面，而不見其成功自信的一面。Titterton（1992:1）則鑑於舊福利典範之弊，而呼籲重新建立新福利典範，該新典範須如實地分辨福利對象的不同脆弱（及危機）程度，以及個別不同的因應之道，更重要的，需揚棄過去對社會不利族群所持的病態觀，而重新肯定人性的積極創造與自主的渴求。

事實上，Titterton的新福利典範圖像與Wilensky及Lebeau（1965）所謂的「制度式」福利（相對於「殘補式」）在概念上有相通之處。殘補式的社會福利帶有暫時的、救急的、施捨的色彩，是屬於舊的福利典範，強調個人為結構制度下的受害人，被動的等待協助與消極地依賴社會救濟。制度式福利則認為個人社會生活所面臨的危機乃現代工業下的常態，因此福利供給是國家所應發揮的常態性且最主要的功能，用以協助個人充份地發展潛能，促進其福祉，使人人能自我實現。顯然地，Wilensky及Lebeaux所指出的制度式福利屬於Titterton所呼籲建立的新典範。強調人性潛力及進取的一面，並視福利的提供不在救殘補敗，而在促進個人的發展與社會福祉的達成。

2.去商品化原則

新福利典範遠離社會救濟模式，而強調國家對勞力市場的積極介入。蓋社會救濟模式本質上是屬於為市場機制的負面結果做一些零星式的救援，換言之，是屬於保守，承認現狀（Status quo）的社會模式。然而，此種補殘式的手段在救濟社會組織及制度破敗後對個人所造成的社會性危機，難以持續與治本。新典範所強調國家積極的角色扮演所根據的重要理念乃去商品化原則，（參見Karl Polanyi,1994的去商品化理論）。根據此一原則，勞動者不應被視為純商品，受制於市場供需法則，其中心主張為：每個人無論其在勞動力市場的地位高低，其基本生活需求都應得到滿足。由於現代社會換取基本生活需求的主要手段是工作，故去商品化原則也特別強調個人的工作權應受到保障。傅立葉（民82:2）在論及福利政策的重要考慮面向時，表示任何福利政策（殘障、婦女、弱勢團體等）除了考慮基本生活需求的滿足外，也須注意工作權的保障。去商品化原則雖然也受到一些批評（請參見傅立葉同一篇文章P.3），但其強調工作權的保障，事實上是著鼓勵每個有工作意願及能力的勞動者，透過工作的保有，建立起自身的自主性，從而減少對福利的依賴。

上述新福利典範所強調人性的積極自主面，與去商品化的原則（目的在維護基本生活需求的滿足），這兩項關鍵內涵均突顯了工作為一手段以協助自主性建立並保障基本生活無虞的重要性。高齡人口自然不能只因其高齡的緣故，而被迫喪失自主的機會與被剝奪維持其基本生活尊嚴的手段。

三、學理

老年歧視是市場經濟法則與社會對老年所持刻板印象的自然結果。晚近，歐美對此歧視開始有了反省。行之於立法上的重要措施，如反年齡歧視法，旨在規範社會機構及企業不得以年齡做為歧視性作法的基礎。學界於八〇年代末期也逐漸脫離功能論的思考，而轉向更富於人本關懷，意義探討的取向，把思考的重心從滿足社會需求的層次，轉移到彰顯個人意義

創造，人性追求積極自主的層面，如批判老人學（Critical Gerontology）及個人意義理論（Theory of Persona Meaning）（請參考Birren & Bengtson,1988，第二章及第十一章）。前者從批判的觀點來駁斥功能主義觀的老人圖象，冀圖從人文領域（Humanities）來研究老人學，透過其啟發性、批判性及實踐性的內涵來揭露功能觀所意涵之工具理性在了解老人議題上的侷限性。後者則從詮釋學派的觀點來強調個人不斷對現實進行建構及再建構的過程。正是這種自我建構（self-construction）的特質，使得每個人的老化過程相當的異質性與個別化，透過不斷的自我建構，使人得以處理及克服個人及社會的侷限。可以說，老化是內涵了生理、心理、社會、文化等作用的個人建構的變遷過程。

以下簡述兩個分別來自形象互動學派及馬克主義派別的理论：活動理論及年齡的政治經濟學觀點，從論述中來突顯高齡就業的重要性。

1.活動理論

活動理論主張，老人愈是積極活動，愈會感到生活愉快。而該理論之所以持上述看法所依據的基本假設是：人的自我概念與角色扮演關係密切，亦即，一個人自我概念是在角色扮演中獲得。從社會中撤離下來（最明顯的莫過於退休），代表社會角色的喪失，從而損及正面的自我概念。因此，爲了要維持正面積極的自我概念，高齡者必需尋找新的角色來彌補其他喪失的角色。這個理論至少指出了許多高齡者對「無角色的角色」的恐懼，與期能持續角色扮演的渴望（有關對活動理論批評者，請參見Passuth & Bengtson,1988:341），它也爲那群退而不休，甚至不打算退休的高齡者之行爲提供了一個相當有力的解釋。

工作所帶來的社會性與經濟性意義（社會接觸、人際來往、身分的取得、收入的維持、自我價值的建立）在一個年紀主義盛行的社會裡尤其特殊作用，因其關乎生活滿意與正面自我觀念的維持。

2.年齡的政治經濟學觀點

政治經濟學觀點是從一個較寬闊的社會脈絡來探究政經結構與老年問題之間的關係。基本上，它對於國家為老人所提供的福利措施，採不信任甚至批判的態度（如若干福利計劃的實施，並沒從根本處著手為需要的老年人提供一個有尊嚴的生活環境），如Townsend（1988）所批判的「結構性的依賴」（structured dependency），指陳的正是這陷老人於依賴的社會經濟結構。

該觀點摒棄刻板的老年認知，主張對政府及民間提供的社會安全制度及福利服務等進行反思，以避免依賴結構的產生。其實，在這樣一種思考脈絡下，它所隱含的一項基本關懷是：提供高齡人口一個自由選擇的環境，選擇是否要退出勞動力市場或選擇進入就業市場。劃一性的限齡退休制度不應是國家或企業權宜的手段，而應從高齡者自主性的角度來反省任何施之於該特定人口的政策與制度。

以上簡述兩理論，旨在將「高齡就業」議題的權利主體還原給身為當事人的高齡者，而不是將此議題訴諸特定社會利益。另外，屬於功能論下的現代化理論，雖有相當濃厚的功能色彩，但其論點適足提供吾人就「高齡就業」作進一步思索，因此以下就該理論，提出一些反思。

3.現代化理論

現代化理論主張，社會的現代化或工業化程度，會影響該社會中角色體系的變化，老年人的地位因該角色體系的改變而產生變化。主要論點之一是，工業化程度與老人的地位成反比。原因在於，工業化程度越深，經濟體系愈趨複雜，科技更加專精且分殊，教育的普及與提昇，以及都市化所造成的人際疏離等，俱使得老年人益形無用；而醫療科技的進步使人餘命的延長，更加陷老年人於長時間依賴的身分裡，這些均嚴重損及老年人之優勢社會地位的基礎。

而市場法則所強調的生產力與效率突顯了工作的價值，沒工作就很難看出是否具有生產力，無生產力就幾乎等於沒價值。因此，在現代社會中，工作是界定一個人身份地位的重要指標之一。老年人面對逐漸失去的優勢（不再年輕，不再成為主要家計負擔者，復淪為新科

技文盲），工作的保有，有助於緩和老年人的無用感。其次，工商社會就業受雇比例占人口的大多數，使得絕大多數人的生活要依靠自工作中所獲得的薪資，因而工作的有無與好壞在絕大多數情形下頗能反映出一個人的經濟力或權力的大小。另外，工商社會裡，景氣的變動直接影響的是就業機會的好壞與通貨膨脹對生活所造成的壓力。面對這種景氣波動的挑戰，工作的保有可能是增加經濟安全的主要途徑之一了。事實上，不少退休後再就業的例子，有相當比例是受到景氣波動無法維持一定生活水準後所尋求的補助之道。

總結以上從社會權、新福利典範主張及老年社會學思潮的論述中，可透露出高齡就業，無論對高齡者個人或整體社會，均有其實際作用。既然高齡就業意義重大，接下來應釐清的是，高齡就業，做為一政策，其政策制定的原則為何？其目標為何？

肆、高齡就業政策

如前所述，高齡就業在現代社會尤具時代意義，但觀諸國內做法，不是付之闕如，就是反道而行。

我國目前勞基法規定男性仍以60，女性55歲為退休年齡；具有公保身份者，則於65歲為工作年齡上限，此一工作年齡的規定在今天平均壽命日漸延長的事實下來檢視（男72，女77），益發顯得昧於現實。既然高齡就業在今天特具意義，且其他鄰近先進國家亦有一套作法以彈性因應高齡者工作的問題，我國似乎也須正視此議題，並從而在政策上反應出此時代潮流，以下謹提出幾項原則供高齡就業在政策規劃時的參考。

一、政策原則

西方社會在擬訂政策時，基本上是遵循幾項原則做為政策規劃的依據，如資源有效利用原則、分配公平原則及自由選擇原則（Barr,1987:4）。Stone（1988）則增加一項安全保障原則，而成為效率（efficiency）、公平（equity）、選擇（choice）及安全（security）四大原則。而四者之間亦密切相關。

1.效 率

就資源有效利用的角度而言，很明顯地，劃一性的退休規定，使得不少適任之工作者，被迫退出就業市場，一方面是人力資源極大的浪費，另一方面造成社會財政或福利額外負擔，就人力資源的使用來說是極不具效益。但若無某些限制性的規定，則難免會出現人力資本效益低的情況出現，對整體社會資源的分配及使用亦是種浪費。鑑於此，不妨以彈性方式來處理此問題。日本昭和61年頒佈的新法中，較值得注意的是法律上明文將60歲退休，規定為雇主的努力義務，該法所採行的彈性方式是將高齡雇用促進分三階段，以促進人力資源的有效利用。此三階段為：(1)法律明定60歲退休為努力義務，即60歲之前的雇用受到法律的保障；(2)60歲至65歲者，則努力助其繼續被雇用（方法是運用短期工作或部份工時工作等之再雇用的多樣化的雇用型態）；(3)65歲以上者，則助其達成為了追求生命意義而依志願繼續工作的目標。唯此規劃僅係目標性的宣示，尚無法律的強制性規範，故成果有限。但其彈性原則可供吾人參考。

2.公 平

其次，就公平的原則而言，在工作權已被視為基本人權應受憲法保障的理念下，以年齡做為限制，甚或剝奪此項權利的行使，即是種不公平的待遇。我國憲法第十五條之經濟上之受益權也規定：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。第十八條：人民具有工作能力者，國家應給與適當的工作機會，高齡就業之促進，很明顯的是符合憲法保障人民工作權之精神的落實。

追求理性效率的過程中，很難避免貶抑人性（depersonalization）及客體化（objectification）的弊病，可以說追求效率，其代價往往是漠視對人本的關懷，與忽略因社會政治資源分配失衡所帶來的傷害。此時，政策更應強調的是公平的原則。而公平指的是處於社會最不利地位者應得到較多的利益。換言之，依公平原則而做的決策，如John Rawls所

言，首應考慮的是社會結構的實際狀況，任何社會的集體性努力都應集中來增進社會最弱勢份子的福祉，使得每個人都能保有最起碼的權利、尊嚴與收入。總之，公平的原則強調的是如實地認識到不同群體的不同需求與利益，從而施以差別待遇（Denhart 1984: 111-112）。

高齡人口在工商社會下是處於社會較不利的地位，因此額外需要社會的關注。工作權利的禁止，無疑是使其不利地位更加惡化。因此，從這個角度來看，促進高齡就業，實符合社會公平的精神。

3. 自由

提到自由，就不能不提到John Stuart Mill的自由論（On Liberty），在其中，Mill表示，人之所以為人，其關鍵在於：人依理性做自由的選擇判斷，並行使該選擇。因此，政府以儘量不干預個人的選擇為施政原則，除非個人的自由行使傷及他人。可以說，西方政治思想思潮在談及自由這個概念時，傾向於將自由予以消極性的界定，亦即，政府（或其他個人）對私人行動（或另一個人）的不作為或儘量不作為（to do nothing, to refrain from action）。其實，自由另有一積極的定義，那就是接受存在於人與人之間不平等的現實（財富多寡、才智優劣、殘疾與否），社會從而對這群社會弱勢者，積極地提供各種機會與資源。冀圖透過後天的機會與資源的提供來彌補這些先天和後天的劣勢（參見Stone，第五章）。

就選擇自由的原則來說，為避免劃一性制度所可能產生資源浪費的弊病（如想提早退休，但缺乏有利制度鼓勵者，其留在就業市場無疑阻礙了年輕勞動力的利用），宜提供多重方案，讓高齡者就其本身條件（如人力資本的優劣及健康狀況）及配合客觀因素的考量（如就業市場機會的大小、本身與家庭的經濟狀況、及物價穩定與否），自由地選擇最切合其情境的做法。政府在制訂政策時，消極方面應避免對選擇的自由做不當的限制；在積極方面，尚且應主動積極地提供各種適合的就業機會與社會資源，讓想繼續工作之高齡者能遂其所願，而意在退休者也能如願達成。

4.安 全

最後，從安全保障的角度而言，不論是Maslow的需求階層理論（生理、心理、愛、尊重、及自我實現的需求）或Stone（1988）的安全需求說（物質性vs.象徵性的需求、絕對vs.相對需求、直接vs.工具性需求、現在vs.未來需求，及個人歸屬社群與自尊、友誼、愛的需要），兩者首先都提出滿足生理需要的優先性。但也同時認為精神層面需要的滿足之重要性（對Stone而言，這五種安全需求之間並不存在階層性，不必先滿足了前一個需求後才可追求下一個需要的滿足）。如何滿足這些需要？社會救濟的手段可達成某些須需要的滿足是毫無疑義的，但那無法解決精神層面的需要。黑格爾曾對勞動賦與特殊的意義，他認為，勞動帶給人的不僅是勞動所得，更重要的它是一個自我實現的可能途徑。工作對高齡者而言，不僅具維持生存的功能，更進一步具有提供心理及社會歸屬，甚至實現自我的功能。Parmele及Lawton（1990：465）提到在為老年人的社會環境做規劃設計時，獨力自主性（autonomy）及安全（security）的原則尤其重要。自主性指的是：人有能力，也感覺到能夠憑藉自己的資源來追求人生目標，如此可減少對他人的依賴性，減少所謂「習得之無助感」（learned helplessness，Seligman，et al.，1975）；這種狀態其實也意謂著，選擇的自由、行動的自由、及自我規範其生命場域（life space）的重要性。安全指的不僅是身體上的安全，或心理上的平和寧靜，同時也包括生命休戚與共的社區共同感。從自主及安全角度來看，高齡就業的促進有助達成這兩項目標。

二、政策目標：社會性 vs. 經濟性

我國政府及民間近年來雖也意識到高齡人力資源的重要性，但這樣的一項認知，並未進一步反應在政策上加以落實。公民營企業有嘗試運用高齡人力資源者不多見，主要原因仍歸於政府未能提供適宜的配合措施（如對高齡者的職業訓練，包括技能的訓練及社會性與心理性調適；或就業輔導及轉業之職前再教育等。），復無任何獎勵措施（如租稅優惠等），使

企業在雇用高齡勞動者時負擔額外的成本，以致於其雇用意願低落。

到底政府在促進高齡人力有效利用一事上，應採取什麼樣的作為？一般而言，政府在制訂社會政策時不外乎是為達成社會性目的或經濟性目的，或在這兩者之間取得平衡。最近成為各界焦點的國民年金制，即是具有強烈社會性目的色彩的政策，因該政策的著眼點不以經濟效益為考量依據。

高齡就業政策到底是著重社會性目的或經濟性目的？要回答這個問題，不妨從高齡者勞動特性及其後果來檢視。高齡勞動者之所以想繼續工作的原因，絕大部份是出自經濟動機，從這個角度而言，促進高齡雇用政策，就具有相當程度的社會性色彩——幫助高齡者個人維持一定的生活水準。但高齡勞動者的人力資本或許比不上其他勞動者，因此這項制度的實施有可能妨礙社會資源有效的利用（經濟效益的考慮）。

到底社會性目的優先或經濟性目的優先？此爭辯最典型的議題之一乃「世代間公平」（generational equity）的議題。在美國從八〇年代中期後成為民間及政府的最重要公共議題。基本上，其爭議點在於：這一代老人所享用消耗者乃年輕世代工作人口努力生產的成果。在出生率下降的情況下，未來生產成果很難保持現在的水準，影響所及是這一代工作人口於老年時，無法維持如這一代老人的生活水準。對於世代間資源使用公平性的爭議，Morrison（1986）主張須發展新的社會價值，來規範世代間的權利義務和社會關係，以調整世代間因資源分配不公所造成的代間緊張關係。

事實上，代間公平性的責難對老年人而言，有部分並非公平，誠如詹火生（民78年）所言，老人福利造成社會龐大的負擔，不能完全歸責於老人，政府的若干社經政策亦難辭其咎，如退休制度，該制度剝奪了老人的就業權利，限制其參與社會的權利與社會資源的享有，進一步強化了老人的依賴。因此，為緩和政府財政負擔與代間緊張衝突，政府應積極促進高齡就業的實現，使有就業意願及能力者，因工作能自力自主，減少對福利的依賴，另一方面，因收入繳稅得以充裕國庫。

由此看來，高齡就業的促進，同時兼具社會性與經濟性目的。如何將這兩者目的落實於高齡就業促進政策中？吾人以為該政策不妨扮演促進就業的角色，亦即，提供有利的就業環境，但不具強制性使企業在雇用高齡勞動者時，也能顧及其本身的經濟效益。換句話說，政

府以獎勵措施鼓勵企業雇用高齡人力。

美國於三〇年代不景氣蕭條時期，實施的多項新政計劃中，其中最堪稱具創新性且大膽的是政府直接創造就業機會，巔峰時曾高達五、六百萬人因而獲得工作。另外，七〇年代所公佈實施的「全面雇用及訓練法」(Comprehensive Employment and Training Act)，也因而創造了七十五萬個公職就業機會。Harvey (1989) 曾估算過，爲了達到完全就業的目的(只維持2%的失業率，此乃勞動力市場勞動力進出的正常結果)，政府需增加一千零四十萬個公職就業機會，而增加這些工作機會所需支付的薪資固然是項龐大的政府財政負擔，但因工作的提供，相對使得失業保險、社會福利給付、中低收入醫療補助、食物券發放及其他社會性支出減少許多(工作帶來收入，使許多人喪失請領資格)。易言之，增加就業機會雖然增加財政支出，但因工作而減少對社會方案的依賴，卻有助降低社會安全的支出，這一高一低之間的淨差，事實上比保持現狀，即不增加工作機會，花費更少。

當然，保障公民工作權不一定必得在政府公共部門內增加就業機會，民間亦可協力促成。Rosen (1993) 表示，爲追求完全就業的目標，政府可率先設立一些基準來規範或引導，特別是大型、國際性導向的企業組織，來創造工作機會。政策上施以誘因、獎勵或訂定罰則等。

三、日本及美國的做法

法令方面，日本在1986年制定出「高齡者雇用相關法令」(1990年修正)，事實上，日本早在昭和46年即制定有「中高年齡者雇用促進特別措施法」，以整備高齡雇用所需的雇用環境，該法於昭和51年修訂，於昭和61年時修改成「高齡雇用安定法」(參閱管野和夫，勞動法，頁32-34)。雖然上述之法令只課予雇主雇用高齡者之努力義務，但日本政府同時運用行政指導等手段來鼓勵企業雇用之意願，並建立各種組織來推動，如「銀髮人才中心」、「高齡者職業諮商會」、「地區性高齡雇用就業對策推展會議」(以強化高齡雇用諮詢制度，滿足勞資雙方的需求)、「確保高齡者雇用補助金」以激勵實施延長退休年齡或勤務延長制度的雇主)、「雇用多數高齡者獎金」(鼓勵雇用超過一定比例之高齡者的雇

主），及「必要資金融資制度」（促使業主改善高齡工作者之工作場所）。另外，日本政府也協助企業對高齡雇用條件整備的調查、研究、企劃與計劃制定；同時，鼓勵企業採取相關措施，如設立高齡者公司或調往相關企業，以及積極推動退休年齡的延長（職訓局，a，b，民79）。（註三）

在就業服務上，為促進中高齡者再就業，採取以下途徑：(1)整備並強化高齡者的求才、求職的資訊流通；(2)擴大實施中高齡自我介紹的錄影制度，以供企業遴選之參考，使職業介紹體系得以機動化和彈性化；(3)公共職業安定所在進行職業介紹時，應妥善運用對特定對象求職者雇用開發補助金及高齡者短期雇用補助金。

在職業訓練方面，除了在公共訓練上設立適合高齡者的訓練科目，另外實施生涯能力開發給付金制度，以鼓勵企業從事高齡的在職訓練，以開發其職業能力。此外，為促進高齡的雇用安定，特設高齡勞動者能力開發給付金制度，以補助50歲以上之勞動者在工作時間外接受訓練（同上）。

在政府行政結構方面，勞動省職業安定局內附設有「高齡者對策部」，下分企劃課、職業對策課及失業對策課，以規劃高齡就業之相關事務，如促進高齡雇用、開發老人能力、老人勞動能力活用事業、老年勞動問題的調查與研究等；另外，文部省亦配合協助完成高齡者教育及人才運用的工作；又，農林水產局針對鄉村地區的高齡者進行就業安置促進輔導。此外，國庫補助設立高齡者免費職業介紹所，其中附設的老人能力運用推進協議會，從事開發適合老人的短期工作，以增進老人就業介紹的效果。

至於民國推動就業雇用最力的組織應屬「銀髮人才中心」，該組織遍布全國，服務對象乃60歲以上之高齡者，1986年日本修訂高齡者雇用安定法後，承認了高齡者人才中心，而於次年的預算中，列入了補助金，以便更能援助有意就業之高齡者。另外，日本有所謂「老人工作中心」的組織，提供高齡者適當工作環境，以實現其再工作及奉獻能力的願望。該中心

註三：延長退休或許是高齡就業促進最便捷的途徑。然延長退休牽涉到人事、薪資、福利與勞動適任與否等等考慮，而使得許多企業為之怯步。因此，若要實施此項制度，勞資雙方需就相關議題進行評估檢討，如停止一定年齡以上的定期加薪，降低（或維持）一定年齡以上之退休金給付基準，或一定年齡以上變更雇身份，同時降低工資等等。（請參看鄧學良，1991）

的預定工作項目，計有處理家庭瑣務、看家、照顧小孩、雜役、繕寫及校對等等較輕便的工作。該中心除了介紹職業外，還提供生活指導與醫療照顧等服務。在提供相關服務及滿足各方面需求上是朝著綜合性服務的方向走。

以上簡略介紹可知；日本在促進高齡就業上，除了制定有設想周到的相關高齡就業促進及安定法案外，也能夠注意到行政體系及法人團體民間組織的配合。可以說，日本在高齡就業政策上顧及法令、制度與組織等全面性的配合與協調，這點值得吾人參考。

至於美國，早在1967年即已制訂「禁止年齡歧視雇用法」(Age Discrimination in Employment Act)，本法規定強制退休年齡不得低於65歲。而美國國會在八〇年代中期通過一項法案，放寬私部門的退休年齡至七十歲(1986年時，這個上限也解除了)，同時廢除聯邦政府受雇者強制性退休的年齡規定。總之，反年齡歧視法是朝著將年齡平等看待視為一項民權的方向走，使政策在分配公共資源時，不把年齡當成決定性的考慮因素(Pifer & Bronte, 1986: 39-41)。(註四)事實上，取消限齡強制退休制，實質上對退休行為的影響不大，這其中的原因是私人部門內部設有許多鼓勵提早退休的年金方案。

美國的中高齡就業促進方案，基本上是為低收入之中高齡者提供。目前由聯邦政府提供的二項工作方案是：職業訓練伙伴法方案(Job Training Partnership Act Program)及高齡社區服務雇用方案(Senior Community Service Employment Program)。前者對象雖是各年齡層之勞工，但主要是年輕成人，不過該法也特別規定，該伙伴基金須撥出一小部份資金供55歲以上的貧戶者接受職業訓練、諮商、及工作介紹的協助。而高齡社區服務雇用方案則類似日本銀髮人才中心，但其服務對象限於低收入者，且不介紹私人部門的工作。

四、我國高齡就業的現況

前曾述及，我國中高齡受雇勞動者表示，退休後仍想繼續工作的約在五成左右，這些中高齡者的再就業需求不應被漠視。在勞動人口逐漸老化的現實下，預料將有更多的高齡者

註四：美國和其他西歐先進國家在過去二、三十年來所見到的是提早退休的現象，而此現象也因各國正為高居不下之失業率所苦而有所鼓勵。美國近年來因年金長期的財政危機而有新規定，預備在2003年時將支給年金的年齡提高至六十歲。

，會面臨再就業的種種問題。然而我國高齡就業的法令、制度、組織與措施在那呢？本節將就此問題進行檢討，而後提出一初步性的政策思考。

1.法 令

目前國內有關促進高齡就業之相關規定散見於憲法、老人福利法、就業福利法，第三期加強推動職業訓練工作方案、促進中高齡就業措施，及負擔家計婦女、中高齡者、殘障者及原住民參加職業訓練期間生活津貼補助試辦要點暨作業須知。雖然憲法雖在第15條及18條有規定國民之工作權應予保障，但對高齡就業並無直接的規定，故此處不談。老人福利法第18條表示：「老人志願以其知識、經驗貢獻社會者，社會服務機構應予以介紹或協助」；而在其施行細則第22條中表示：「老人志願以其知識、經驗貢獻社會者，得向當地主管機關登記，由該主管機關提供資料，並予以協助或介紹。」上述條文透露出，政府機構在高齡就業一事上屬消極與被動的角色定位。僅以此條文的規定如何能達成促進高齡就業的目標？

至於就業服務法中，第24條和25條有高齡就業促進的規定。主管機關對中高齡自願就業者，應訂定計劃，致力促其就業，而公立就業服務機關應主動爭取中高齡者之就業機會。唯就業服務法第五條：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所雇用之員工，不得以種族、宗教、階級、語言、思想、黨派、籍貫、性別、容貌、殘障或以往工會會員身份為由，予以歧視。」其中對年齡歧視並未明文禁止，顯見就業法對中高齡勞動者的就業安全保護仍有缺失。

而第二期加強就業服務方案及第三期加強推動職業訓練工作方案，均責成有關機關規劃處理特定人口群的職業訓練與就業促進，中高齡者乃其中指定對象之一。但此項政策方案在缺乏組織制度的配合下，實難達成高齡就業促進的目標。

至於促進中高齡就業措施，及負擔家計婦女、中高齡者、殘障者及原住民參加職業訓練期間生活津貼補助試辦要點暨作業須知，雖然旨意甚佳，不過目前在對中高齡就業政策不明的情況下，具體就業促進措施所需的人力、物力與預算也隨之不明確。譬如我國的職業訓練法並不以中高齡者為其職訓對象（如養成訓練、進修訓練、或轉業訓練），如此一來，職業

訓練機構在「名不正言不順」的情況下，要將中高齡者視為其「責任」範圍勢必相當為難。

2.行政機關

由上述法條規定觀之，我國負責促進高齡就業的行政體系大約可分為：(1)內政部及省（市）政府社會局（處），以老人福利業務為主，就業服務的提供相當被動有限；(2)勞工行政單位，在中央為行政院勞工委員會，在省（市）為省（市）政府，縣（市）為縣市政府。上述負責單位間不相連繫，甚至同一單位下的不同次級單位亦缺乏連繫。

此種各自為政的現象不僅出現在平行單位間，也出現在有上下隸屬關係的行政單位裡，如職訓局及其所屬之勞委會，曾經針對中高齡就業一事，出現過勞委會和職訓局各自提出的二套措施，資源之浪費可以想見，遑論若彼此間產生歧見該如何處理？

另外，目前促進中高齡就業之行政體系，其政策制定和執行間有嚴重落差現象。以台北市為例，實際執行單位是北市勞工局，但預算卻操控於市政府而非政策制訂單位，因此勞工局能否有效執行中央政策，實為可疑。

3.現階段的高齡就業促進現況

中央主管機關職訓局雖然在過去一年來積極致力於相關促進措施的訂定，但因此項工作牽涉甚廣，凡舉工作機會之維持（包括各種安定現任工作的企業內措施與相關法令的配合）、再就業的促進（企業內具體協助計畫，及倡導彈性的工作型態）、就業服務的提供（如積極爭取適合中高齡之就業機會、強化職業介紹及諮詢功能）、與其他相關配合工作（如加強高齡者之生涯規畫輔導、及開發適合中高齡者之就業機會等）均屬之，而目前負責推動該工作的人員編置嚴重不足，因此在落實該項工作大有問題。而地方之主管機關如台北市政府，則將規劃與執行工作授權給就業輔導中心等，然北市就輔中心礙於資源有限，但業務卻持續擴大的情況下，能否有效執行是個問題，以目前人力而言，現階段我國中高齡就業服務工作仍處於被動角色，若要擴展其積極促進就業的功能，行政資源的調整與配合乃首要

工作，否則在人力及預算不足的情況下，如何有效推動實在是個大問題。

在職訓方面，職訓局並無專門針對中高齡提供職訓課程，而北市職訓中心，則依現有設備、人力來開設職類，依此開設的職類訓練是否能符合中高齡需要，實值懷疑。事實上，北市職訓中心對中高齡者提供的「廣式點心製作和評鑑」，與其說在促進就業，勿寧說是發揮興趣。更有甚者，職訓中心所提供的養成訓練卻明顯限制中高齡者的參與。此項做法亦發突顯我國職訓政策的模糊與搖擺（經濟性考量vs.社會性考量的矛盾）！可以說，職訓單位此種個體考量，本末倒置的做法（遷就現有資源），未能考慮市場需求、產業未來發展及中高齡就業需求的職訓取向，如何能擔負中高齡就業促進的目標？

上述可知，促進中高齡就業的法令欠缺明確具體的條文規定，而其主管機關的不同責任隸屬之模糊或重疊，致使彼此間的協調合作難以進行，其結果是我國高齡就業促進仍在宣示性階段，缺乏具體有效的政策措施予以落實。

伍、展望與結語

由以上簡短的回顧可知，雖然政府及民間迭有重視高齡人力資源運用的呼聲，但，很明顯地，既有的法令僅做出象徵性地、條文式地宣示；組織制度上，高齡就業促進的責任，隸屬各不同層級行政機構，而這些機構往往不相連繫協調；當然，法令及制度的嚴重缺失，其實反映的是政策的不明。面對人口高齡化的事實，政府該如何看待高齡人力資源的運用？

本文從新基本人權，福利典範的變遷，與高齡社會學學理的討論，來說明高齡就業促進對高齡者的正面積極作用，工作權的保障所帶來的正面效應不僅是高齡者經濟安全的增進，也有助高齡者自尊自主的維護，更可減少結構性依賴的弊病。惟，高齡就業促進的目的，在不引起勞動力市場排擠效應的前題下，有效運用可利用高齡人力資源，故在政策上宜兼顧效率（人力最佳的使用）、公平（禁止高齡歧視）、自由（多重方案的選擇）與安全（自由性的促進）的原則。

日本在高齡就業促進上，法令的訂定及制度的設置顯現日本政府極大的誠意，若干具體促進的做法值得吾人借鏡。

高齡人力資源利用在人口老化之各工業先進國已成人力資源政策上不能忽視的議題，各國亦在這個議題上尋求有效的政策。其中，退休制度是其重新檢討的重點。歐美各國趨勢是採取較為彈性的做法，如階段性退休、多重彈性工作安排及職務重設計、部分工時受雇、契約性受雇、再訓練等等。這種做法乃補限齡強制性退休的缺失。現階段我國的做法，宜應在退休政策上重做評估，使得高齡勞動者在面對就業市場進退的當頭，能有更多的選擇。當然，要能使高齡者及整體社會從中獲利，法令及制度上的充實與妥善規劃乃當務之急。

在政策方向上，謹提出個人在這方面的初步思考供參考。

1.長期且正規的政策規劃

在態度上不應將高齡就業視為勞動力市場供需的安全活塞，在制度上需將高齡就業視為一正規且長期性的促進目標，具體做法上，需對高齡勞動者的人力特質、就業市場的短、中、長程狀況及人力缺乏的職行業進行調查，研究出適合高齡者就業的工作，並在制度上適當地引導其就業。

2.組織權責的明確化

目前國內因政策不明，故在高齡就業促進一事上，組織架構凌亂，且不相協調統整，權責分配不明確，致使在促進就業工作上，產生脫節甚或矛盾的情況，從而無法有效達成促進的目標。

3.職訓機構在人力媒合及職訓的功能須加強

目前職訓機構在各地就服中心的電腦連線系統，並未將高齡求職者的人力資源基本資料建檔，以供企業之需；而職訓類科的開設以遷就現有資源（師資、人力、經費）的做法實無法滿足高齡職訓的需求，這兩方面均有待加強，使更符高齡者之需。

4.鼓勵企業實施在職高齡訓練及雇用安定措施

高齡就業促進最經濟且最有效的途徑，莫過於對企業內在職高齡者施以適當的職業與教育訓練以便繼續雇用，但因人力訓練投資報酬率隨年齡漸增而遞減的趨勢，一般企業對於提供此種訓練的意願低，故政府宜以優惠獎勵措施來獎勵企業的這項做法。

5.企業內高齡人力資源管理與運用的設計

高齡人力的使用牽涉到事業單位的人力資源策略，如何在雇用高齡勞動者之同時，不會

對年輕勞動力的雇用造成妨礙，並保持預期的生產力，是事業單位人力策略上的最大挑戰。（註五）政府及民間組織在此事上可扮演重要的諮商角色，協助事業單位人事制度必要的變革以便對中高齡人力資源進行開發與有效運用。

6. 退休制度的彈性化

限齡退休制度對高齡勞動者工作權的限制是當今人力政策議題上應予重視的主題之一。歐美各國因應人口高齡化現實，而紛紛採彈性退休做法（請參見王麗容，民80年）以滿足不同的勞動需求（提早或延後退休）。

註 五：不少學者對開發高齡人力資源是否會對年輕勞動力之就業造成妨礙提出質疑。事實上，高齡人力資源開發之呼聲是在人口老化且年輕勞動力短缺的社會背景下產生的。但是，即便是在這樣的社會裡，若失業率很高，國家的職訓工作仍以年輕勞工為對象，換言之，高齡化的社會雖然重視高齡人力資源，但以防礙年輕勞動力之就業機會為主。因此，筆者認為，今天提倡中高齡人力資源重要性的同時，政府及民間更應在年輕勞動力的養成、訓練、輔導及使用上投注更多的心力。而今天提倡中高齡人力之議題主要有二種意義：使勞動力市場有更多的選擇（配合彈性雇用制的逐漸普及）；同時，保障有工作意願且有能力之中高齡勞動者的工作權。

國內參考文獻

王麗容（民80年）

「老年退休制度相關理論與國外制度之探討」，內政部舉辦之「老年收入安全問題研討會」。

江豐富（民83）

「由勞力短缺及引進外勞探討我國潛在人力資源之開發」，中央研究院經濟研究所舉辦之「人力動態問題」研討會。

林萬億（民82）

「福利國問答之一」，福利社會(2)：19-23。

林顯宗（民81）

高齡者再就業之意願調查研究，行政院勞委會專題計劃委託研究。

徐麗君，蔡文輝（民74）

老年社會學——理論與實務，巨流。

許慶雄（民80）

社會權論，眾文。

許濱松及施能傑（民81）

台北市政府退休公務人員生活之研究，台北市政府研究發展考核委員會委託之市政建設專題研究報告第236輯。

傅立業（民82）

「從政治經濟學的觀點看社會福利」，社會福利(2)：1-4。

詹火生（民78年）

「英國的老人福利和措施」，社會福利，74期。

劉梅君（民82）

職業生涯與高齡人力資源供給之研究，國科會專題研究。

鄧學良（民79）

「看日本中高齡勞工的雇用保障及生活保護」，行政院勞工委員會與國立中山大學合辦之「中老年人力運用與企業發展研討會」

蔡青龍、莊慧玲、黃芳玫（民83）

「人力動態研究——國內的課題與國外的經驗」，中央研究院經濟研究所舉辦之「人力動態問題」研討會。

行政院勞工委員會（民81）

中華民國八十年台灣地區中高年勞工統計。

中華民國八十年台灣地區勞工統計年鑑。

職訓局（民79）

a，「日本高齡化社會的雇用問題」。

b, 「日本職業能力開發的新趨勢」。

國外參考文獻

菅野和夫, 勞動法(二年補正版), 成文堂, 平成二年。

- Cohen, L.H. (1988) *Life Events and Psychological Functioning: Theoretical and Methodological Issues*, Sage.
- Barr, N. (1987) *The Economics of the Welfare State*. Stanford Univ. Press.
- Birren, J.E. & Bengtson, V.L. (eds.), (1988) *Emergent Theories of Aging*. NY: Springer.
- Birren, J.E. & Schaie, K.W. (eds.), (1990) *Handbook of The Psychology of Aging*. (3rd ed.) Academic Press, Inc.
- Denhart, R., (1984) *theories of Public Organization*. C.A.:Brooks/Cole Publishing Company.
- Harvey, P., (1989) *Securing the Rights to Employment: Social Welfare Policy and the Unemployed in the United States*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Morrison, M.H., (1986) "Work and Retirement in an Older Society", in A. Pifer & L. Bronte, (eds.), *Our Aging Society: Paradox and Promises*. NY: W.W. Norton & Company.
- Neugarten, B.L. & Negarten, D.A. (1986) "Changing Meaning of Age in the Aging Society", in A. Pifer & L. Bronte, (eds), *Our Aging Society: Paradox and Promise*. NY: W. W. Norton & Company.
- Panek, P.E.; Barrett, G.V.; Alexander, R.A. & Sterns, H.L. (1979) "Age & sub-selected Performance Pace a Visual Monitoring Task", *Aging and Work*, 2:187-191.
- Parmelee, P.A. & Lawton, M.P. (1990) "The Design of Social Environments for the Aged", in *Handbook of the Psychology of Aging*, (3rd ed.) (eds.) by J.E. Birren and K.W. Schaie. Academic Press, Inc.
- Passuth, P.M. & Bengtson, V.L. (1988) "Sociological theories of Aging: Current Perspectives and Future Directions", in J.e. Birren & V.L. Bengtson (eds.), *Emergent theories of Aging*. NY:Springer Publish Company.
- Pifer, A. & Bronte, L., (eds) (1986) *Our Aging Society: Paradox and Promises*. NY: Norton.
- Polanyi, K. (1944) *The Great Transformation*. NY: Rinehart.
- Rosen, S. (1993) *The Right to Employment*. An Independent Socialist Magazine.
- Schwab, D.P. & Herman, (1977) "Age and Satisfaction with dimensions of Work", *Journal of Vocational Behavior*, 20:212-222.
- Seligman, M.E.P. (1975) *Helplessness*. San Francisco: Freeman.
- Stagner, R. (1990) "Aging and Industry", in J.E. Birren & K.W. Schair, (eds.) *Handbook of the Psychology of Aging* (2nd ed.) NY: Van Nostrand Reinhold Co.

高齡就業及其政策省思

- Stone, D. A. (1988) *Policy Paradox and Political Reason*, Harper Collins.
- Titterton, M.. (1992) "Managing Threats to Welfare: The Search for a New Paradigm of Welfare", in *Journal of Social Policy*. Vol: 21, 1-23.
- Townsend, P. (1981) *The Structured Dependency of the Elderly: A Creation of Social Policy in the 20th Century*. *Aging & Society*. 1:5-28.
- Walker, A. (1987) "The Social Construction of Dependency in Old Age", in M. Loney, (ed.), *The State or the Market*. Sage.
- Wenger, G.C. (1984) *The Supportive Network – Coping with Old Age*. London: Allen and Unwin.
- Wilensky, H. & Lebeaux, C.N. (1965) *Industrial Society and Social Welfare*. NY: The Free Press.
- Zacher, H.F. (1988) *Social Law*, Max-Planck-Institute for Foreign and International. Munich.