

第六章 職場年齡歧視—日本與台灣

日本近年來面臨嚴重少子高齡化現象之趨勢，政府開始苦思相關對策。其中最為重要者即在於中高齡者之就業與勞動環境問題。年齡歧視亦為其中一項廣被討論之議題。但目前仍無進行如同美國職場年齡歧視法之立法，但已有學者提出多項政策建議，相當值得我國參考。而同為年齡歧視立法後進國之台灣，隨著網路之發達，媒體之蓬勃發展，社會中一些偏見或刻板印象漸漸被『製造』為一般之用語，值得吾人憂心，尤其是一些基於年齡而產生之歧視用語或偏見，更可能使勞動者於職場中面臨來自雇主或人事主管的歧視行為；年齡歧視除了將影響到勞動者的經濟生活外，對心理層面以及社會中各群體間之連帶關係之分化更是吾人所應注意並思考解決方法者，因此本章將先敘述日本對於本項議題之政策發展以及學界建議，其後則簡述台灣社會目前所展現出的一些年齡歧視狀況，並提出個人之建議。

第一節 日本

一 概說

目前日本年齡歧視相關之政策規範係歸屬於高齡者就業政策體系之內，該體系係以高齡者就業安定法為基礎，前三項係為日本高齡者就業政策之三大支柱，而有關消除年齡歧視者則係近年來漸漸受到社會重視之議題¹。今簡要說明如下：

1、65歲前持續就業之推動

¹ 岩田克彥·牧野利香，前揭，頁99。

- 未滿60退休之禁止。
- 促進退休年齡之提高、繼續雇用制度之導入等政策。
 - (1) 針對雇主之指導、說明以及支援；
 - (2) 針對實施提高退休年齡、導入繼續雇用制度之雇主的助成措施（繼續雇用促進助成金）。
- 其他之援助（針對高齡者改善其工作環境之援助）。

2、中高齡者再就業之支援、促進

- 針對實施對已退休或非自願離職之中高齡者之再就業援助的雇主之指導、支援。
 - (1) 再就業支援計畫制度之普及、活用以及促進
 - (2) 藉由針對實施中高齡者再就業支援之雇主的助成措施（在職者求職活動支援助成金），進行在職求職活動之支援。
- 於公共職業介紹機構中進行職業諮商、職業介紹。

3、因應就業意願或體力多樣化之就業機會的確保

- 銀髮人才中心事業之擴充。
- 年長者工作計畫事業（在雇主團體之參加策劃下，提供技能講習、面試之場地）。
- 定期契約、自營作業（高齡者等共同就業機會創出支援事業）之推動。

4、推動邁向無年齡歧視之工作環境與社會之政策

- 招募、任用時年齡限制之放寬。

2001年，日本『雇用對策法』修正，對雇主課以於招募、任用中放寬年齡限制之積極義務。且制訂確保該法實施效果之『年齡指針』，經由宣傳周知活動、

於公共職業安定所窗口進行放寬求才年齡指導，而以消除招募人員、任用時之年齡限制為其政策目標。具體之目標係為，政府於公共職業介紹機構所受理之無年齡限制求才之比例由2002年11月的12.8%提高至2005年度之30%²。

而在2004年6月5日，國會通過『高齡者等就業安定相關法律之部分修正案』。其中規定『要求將退休年齡提高至65歲以及導入繼續雇用制度』，並規定以下之內容：

(1) 團體協約中係可規定繼續雇用制度所適用之勞動者標準，無規定須以全體勞動者為適用對象。且2006年4月該法施行後，不僅可於團體協約中規定，亦可於工作規則中訂定之。

(2) 對象年齡係與年金給付開始年齡相同，且至2013年度之前，進行階段性之提升。

(3) 招募、任用勞動者時，如設有年齡上限，則必須說明理由。

(4) 因企業經營關係而離職之高齡者，雇主必須交付記載其職務經歷或能力之書面。

有關高齡者就業政策，學者岩田克彥提出三個改革之契機：第一係為2004年公共年金法與高齡者就業安定法修正通過，基礎年金部分之開始受領年齡提高至62歲。第二則為2007年。於該年，戰後出生之團塊世代將到達60歲，而EU諸國有關就業歧視禁止立法亦將在2006年底制訂完成。第三則為2013年。公共年金之報酬比例部分受領給付年齡將開始階段性提高，該年則提高至61歲³。

因此，公共年金的開始給付年齡之提高已成為政策之預定時程，60歲退休與年金給付年齡間之空窗期對應政策即成為相當大之課題。有關該政策之選擇，大致上可有以下五種：

1、（無上限，或是到65歲的）age free。

² 厚生労働省，「今後の高齡者雇用対策に関する研究会 報告書」，2003。

³ 経済企画庁「雇用における年齢差別禁止に関する研究会 中間報告」労働法律旬報 1493 号 頁 57，2000。

- 2、延後退休年齡。
- 3、對雇主進行指導援助，使其針對未滿65歲（受領年金給付前）但以退休之勞動者再雇用、工作延長之推進或再就職之圓滑化。
- 4、延長失業給付、或以其他針對高齡者之給付措施進行應對。
- 5、市場機制之對應（以生活保障為前提）。

第五之市場機制顯然較難實施，第四亦同。故較為可能者為前三項。但為了實施該三項政策，必須針對年資工資、待遇制度進行大幅度之調整，但該政策應需思考者，在於如撤除年齡限制，則高齡者之職務與工資必須慎重考量，且企業亦需改變對高齡者之低下評價。

二 歐盟一般均等架構指令與日本

2000年11月歐盟一般就業均等指令已獲批准，歐盟各國對該指令之對應亦甚受矚目。如前所示，於該指令中，對於以年齡為理由之差別待遇於內國法之規定中，係可由包含合法的就業政策或勞動市場以及職業訓練之目的等適法目的進而客觀且合理正當化，且如達成該目的之手段係為適當且必要者，亦不構成歧視。歐盟各國政府如何判斷針對長期以來之職場慣例與年齡歧視禁止進行調和，進而獲取一均衡點，日本政府對其抱有相當之注意⁴。

於日本，制訂職場年齡歧視禁止法之主張係首次出現。但於各國中，邁向一個無年齡障礙之工作環境的政策，並非單只依靠年齡歧視禁止法，而是必須與解雇規範、失業保險制度等其他就業政策、年金制度等進行統整之評價。

日本於近年來開始針對無年齡歧視之工作環境進行各種政策。在2001年修訂就業對策法，對雇主課以於招募、任用中放寬年齡限制之積極義務。且制訂確保該法實施效果之『年齡指針』，經由宣傳周知活動、於公共職業安定所窗口進行放寬求才年齡指導，而以消除招募人員、任用時之年齡限制為其政策目標。

⁴ 岩田克彦・牧野利香，前掲，頁 105。

但其中亦有許多例外措施：

- 1、為藉由長期持續工作進而形成員工之職涯發展，而以甫由學校畢業之新鮮人等特定年齡層之勞動者為招募、任用之對象。
- 2、由企業之業務活動之持續或技能、營業秘密之繼承的觀點，在維持勞動者之年齡構成之目的下，以特定年齡層為雇用對象之招募或任用行為。
- 3、由退休年齡或繼續雇用之最高雇用年齡與使勞動者具有發揮所需能力之必要訓練期間，或與該當業務有關之職業能力的形成之必要期間之關係，招募或任用特定年齡以下之勞動者之行為。

而2004年6月於高齡者就業安定法之修正中，規定於招募、任用勞動者時，雇主如有設定年齡上限（65歲以下）時，必須對求職者出示其理由，將原本之積極義務修訂為義務規定。該修正規定之效果亦頗受注目。學者岩田克彥認為，日本制訂如歐盟一般就業均等架構」指令之職場年齡歧視禁止法之相關問題如下：

- （1） 人事管理中之年齡基準甚為堅固，重視能力之工資、人事待遇制度尚未確立。故工資、職種、就業型態於60歲前後經常產生較大之變化。
- （2） 針對職場中年齡多樣性之政策可以說是完全沒有。這是因為一般通常將整體年齡層所應共同面對之狀況視為只有高齡者會遭遇之問題。
- （3） 目前並無設置針對歧視行為之獨立且專門的救濟機關。
- （4） 目前並無建立即使職涯中斷，於任何年齡層皆可再就業之多線型人生設計的社會保障制度以及外部勞動市場。
- （5） 於日本，人民之人權意識仍相當微弱。性別、身心障礙、全職工作與部分工時勞動者之均等待遇雖有一定之進展，但於年齡層面之均等待遇仍無相當之發展。

而日本厚生勞動省（相當於我國勞委會）舉辦之『有關無年齡歧視工作環境社會之學者會議』係於2003年1月提出『邁向一個人人皆可在無關年齡之狀況下

發揮所長貢獻勞力之社會』報告書。其中提出四項建言：

- (1) 職務明確化以及社會能力評價系統之建立。
- (2) 重視職務能力之工資、人事待遇制度之建立以及修正。
- (3) 實現活用能力之多樣化勞動方式之工作環境的建立。
- (4) 有關任用與退休條件之建立（於招募、任用時年齡限制之導正，以及提高退休年齡或繼續雇用制度之導入、改善等）。

而學者岩田克彥則於厚生勞動省所委託之報告書中，提出八項政策提案。

(一) 『創造無關年齡而可提供勞務之社會戰略』中，充分參考美國以及歐洲之範例。

如觀察歐洲各國之政策，可知65歲退休制度係與上述目標之時限並無矛盾之處。建立於65歲前之時期，使任用、能力評價、待遇、工作條件、退休等不以年齡為評斷標準之職場，且不以年齡為基準，而以持續工作年數為標準之就業保障、社會保障等，係為歐洲所追求之『age free』社會。該作者認為，再參考歐美政策後，需建立一符合日本國情之『日本模型』，其認為日本模型就是在就業保障與年齡障壁之消除中取得平衡，且具有漸進式退休措施之平均退休年齡較高之社會。

(二) 以建構『高齡者就業戰略日本模型』為目標，進行階段性改革

如前所述支三項改革契機，人口高齡化、公共年金給付年齡之提高時程、歐盟諸國對於高齡化之對應（尤其是各國對於職場年齡歧視禁止法之具體內容以及歐盟平均於2010年之前將55~64歲之就業率提高至50%的目標之實施狀況），以建立日本模型為目標，作者係提出相關之行動計畫提案。如下所示：

第一階段：就業與年金接續結構之建立

確保就業與年金給付之連接；於年金給付年齡前，不可以年齡為理由進行解雇等規定之建立。

第二階段：60歲至70歲間之漸進式退休架構之建立

對雇主之繼續雇用關連助成金之適用對象年齡提高至70歲。又，針對勞動、社會保障制度進行全盤修正，以確保60歲左右之勞動者之多樣化就業機會。

第三階段：將65歲前之持續就業一般化架構之建立

針對雇主禁止其於招募、任用時設置年齡限制以及盡快實施年齡限制理由說明義務。

(三) 以多樣之形式推動延長雇用

針對企業推動高齡者之再雇用，以及促進部分工時工作、世代間工作共享（work sharing），擴大工作機會。有關世代間工作共享，作者認為其因縮短青壯年世代之工作時間，故可同時達到勞動、教育、家事、休閒共存之生活，以及經由短時間之職務改善高齡者之就業環境，可說是維持、提升高齡者就業率之良策。（還有）

(四) 採取綜合性政策實施途徑

近年來，EU為實現活力高齡化之社會，故強調就業與健康、社會保障、教育、住宅等綜合性政策之必要性。如英國於2000年內閣報告『贏得世代競爭』（Winning the generation game）中，對50～65歲者進行問卷調查分析後，對政府提出四項目標。

(五) 與年輕者就業政策之關係之積極考量

因近年來年輕者之失業率節節升高，故在考量高齡者之就業保障時，亦不可忽視其可能造成對年輕者就業狀況之排擠⁵。因此，岩田氏認為，應採取年輕、中高齡一併考量之整體職涯就業促進政策。

(六) 優良事例（good practice）之開發與普及化

於日本，經由高齡者就業顧問之高齡者就業狀況改善政策將與高齡者僱用優良事例之作成採取相同架構進行。且，應參考歐洲之政策，並將符合日本國情之

⁵ 櫻庭涼子，高齡者の雇用対策——若年者との利害調整の観点から，日本労働研究雑誌 534 号，頁 17，2004。

企業僱用優良事例於社會進行宣傳並使其普及。

(七) 謀求於國民間形成廣泛之意見

於歐洲高齡者僱用政策相當完善之國家，皆具有廣泛聽取國民意見之機制，例如以關係者身份參加之審議會或委員會，並廣泛交換高齡者政策之相關意見。因此，岩田氏認為，欲達成無年齡障礙之職場以及社會，對日本而言，於政策及立法上雖有一定之困難度，但於形成國民整體意識而言，更是一大難題。

(八) 積極實施相關政策之評價

相關政策之有效性、效率性必須進行定期之政策評價，以使政策之效果明朗化。岩田氏認為，此處可參考前述英國針對年齡歧視禁止法制所作的事前效益與成本分析，以使可利用之預算以及政策之效果可相互對照，進而獲得較佳之政策實施效果。

簡而言之，目前日本政府因應年齡歧視之政策仍屬於其高齡者積極就業政策中之一環，其政策思考仍未脫離促進中高齡者就業之範疇，並未出現前述國際勞工組織所謂『尊嚴工作』，或是目前歐盟所強調的職場多樣性之政策目標，甚為可惜。但日本政府為此政策思考可能與其人口高齡化之程度加速有關，日本目前為世界高齡化較為嚴重之國家，因此，高齡化問題顯然為日本勞動政策中不可不重視之一環。但由前述各學者對日本政府之建言，可知學者亦認同職場多樣性之提倡，且認為年齡歧視之因應政策應提昇至處理各年齡層之年齡歧視問題，而非只侷限在中高齡或甚至是完全針對高齡者之歧視行為，由此可知，打擊工作中之年齡歧視應為目前勞動者處於就業不安定狀態下，先進諸國之勞動政策中一項相當重要之項目。

第二節 台灣

近年來，隨著網路以及各種資訊更為容易取得之情況下，原本即充斥著各種

歧視、偏見的台灣社會，情況更為嚴重。在台灣，不論是性別、年齡、政治取向、省籍，都可成為揶揄對方或差別待遇的題材。從早些年針對中高齡者之『LKK』到最近於網路及媒體上層出不窮的『台客』等，在在表現出一個無法接受不同個人特質的社會情境。而最近，歧視年輕者之情形，卻成為各種論述中廣被引用之名詞。所謂的『草莓族』、『七年級』、『八年級』等等之稱謂，都是一種年少者禁不起考驗、能力不足之烙印 (stigma) 或標籤 (label)⁶。且這些標籤或偏見顯然不是一些個人之想法或刻板印象，而是媒體對大眾所建構出來的。諸如：各類商業雜誌，及各式平面、電視媒體，以及個人以為最為嚴重之網路一經由大型入口網站之廣告等，建構出一幅現在的年輕勞動者之圖像。創意有餘、能力不足或是不能吃苦，這種言詞幾乎每天都可在侵入個人日常生活場域之各種媒體中見到或聽到，造就出目前台灣整體社會對於年少者之偏見與歧視。又，當然不只是年輕勞動者，『LKK』這個符碼亦塑造了台灣社會對於中高齡者，不論是時序年齡或是認知年齡之偏見：死板、不知變通、過時的。而這些符碼的使用或塑造雖然不是在工作場域中產生，但當它成為一種根深蒂固之想法，對於求職者、求才者皆會產生影響。

如前所述，所謂的年齡歧視係為一種基於實際或所認知的時序年齡所產生之不公平偏見，進而導致歧視行為之發生。當一個體之年齡於某些原因或目的被錯誤地認為不適合或不適當時，即產生年齡歧視。而它可能傷害任何年齡之個體。如由此定義來觀察台灣的社會，發現目前各式傳播媒體、網際網路的各項用語，或其所形塑的特定年齡層圖像，皆相當吻合該項定義。例如，所謂的『年級』之分別，網路上常常將所謂的『五年級生』、『六年級生』⁷歸類為較為保守的、穩重的、可靠的，而『七年級生』、『八年級生』則多被認為是飛揚跳脫的、不

⁶ 有關這些名詞之使用可於各種媒體中發現，尤其在某些影響企業僱用習慣之雜誌中更為可見，如：天下雜誌、商業週刊，具體事例如：李盈穎，「光鮮草莓族眼高手低不耐操」，商業週刊，民國 87 年 9 月第 563 期，頁 74~76。陳慧婷，「草莓族另類小本創業」，天下雜誌，民國 91 年 12 月，第 264 期，頁 168~173。

⁷ 泛指民國 50 以及 60 年次出生者。

可靠的、思想先進的等等。但顯然這是一種基於生理年齡的一種刻板印象，而這種刻板印象的產生亦將導致歧視行為之產生。今日許多大學畢業初入社會者薪水如此之低可為一明證。且更為嚴重的是，這些刻板印象是被創造出來的，且大量的向社會中各年齡層的行動者傳遞進而灌輸，當這些用語成為一般人的口頭禪時，這些積極製造該類偏見的媒體或網絡，不管有心或無心，其顯然達到一種使社會正當化這些用語的目的，且在勞動生活的範疇中，這些偏見影響者係為企業對勞動者的僱用政策，以及勞動者對自身之評價，甚為嚴重，因為這將導致受歧視者陷入就業不安定之狀態。

舉例而言，目前台灣年少者失業率雖不如歐、美、日般高，但企業基於這些偏見，迫使年輕勞動者背負這些烙印，而導致其薪資處於較低之水準，且工時確與薪水高出數倍者一樣甚至更長，形成了對於年輕勞動者之剝削。如同第二章所示，這將對勞動者的經濟生活以及心理狀態產生極為不良之影響。經濟生活之影響在於勞動條件因遭受歧視而降低，使勞動者無法獲得足夠生活所需之工資；心理狀態之影響在於，因遭受歧視所帶來的挫折感，工資減少後，無法滿足一般人的社交生活之屈辱感，以及對社會的不信任感，問題不可謂不嚴重。因此，今日台灣社會充斥著如此多的歧視符號，可能影響社會價值觀之建立，而其中影響層面最為廣大者，係為網際網路上這些不當資訊的傳播。例如，以目前最大的網路搜尋引擎『Google』⁸進行關鍵字『草莓族』的搜尋，註冊為台灣的網頁竟有 100000 筆搜尋結果，以關鍵字『台客』進行搜尋，更有 245000 筆結果。由此可知這些用語在網路上出現的頻率實在相當之高。且目前網路係為資訊取得最為方便之工具，對年輕人的影響亦最大，有心人士如以該工具操弄這些刻板印象，則將產生一種世代間的嚴重分化。整體而言，目前台灣社會滿是偏見意味用語之狀況，多數係由商業媒體所製造，這種文化製造影響社會價值觀甚鉅，未來政府如何因應，如何導正，可能是比如何提昇勞動者就業率更為艱難的問題。

⁸ 網址：www.google.com.tw。

再者，有關中高齡者方面，日前媒體常有報導中高齡者失業與再就業困難之問題。目前台灣中高齡者失業應多是結構性失業下之犧牲者，因無接受職業訓練之機會而無高階之技術，不會操作電腦，再訓練成本較年少勞動者為高，所要求之薪資以及風險（例如：職業保險與職災發生率可能較年輕勞動者高）等因素，都使得這些中年失業者再就業困難，而這不正暴露出前述目前政府促進中高齡者就業政策之忽略之處。雖然政府對於雇主進行補貼，鼓勵僱用中高齡者，但，退休與職災之風險都會讓雇主卻步。因此，政府是否應該將這些經費用在中高齡勞工之技術訓練上？與其鼓勵或強迫雇主僱用這些人，不如讓他們學習技術，再度投入勞動市場。目前台灣並沒有相關之禁止年齡歧視政策，因此，中高齡失業之問題如何解決？雖然目前此問題不若先進國家般嚴重，但隨著經濟轉型，這些人會越來越多，不知政府將如何處理？如同前述，職場中之年齡歧視具有相當之普遍性，人人都可能遭遇，但很可惜，台灣目前恐怕沒有注意到這個問題。

且於勞退新制實施後，年齡歧視產生之可能性是否較實施之前為高，值得吾人加以注意。尤其對於中高齡者，為了使提撥金額減少，雇主可能迫其離職或將其轉為部份工時工作，或減薪等，而這顯然是一種所謂的『制度或機構之歧視』。歧視行為者或許並沒有抱持對於年齡之刻板印象或者偏見，但由於制度或機構中之規定，即產生對於其成員之一種歧視行為。這種歧視傷害顯然更甚於個人所為之歧視行為。而再沒有年齡歧視禁止立法之台灣，雇主大可用年輕勞動者能力不足、中高齡者體力不足或技術過時之藉口，對其進行有關勞動條件上之不利行為，政府不知要如何因應？

第三節 小結

由上述可知，台灣目前社會中所存在的一些偏見或歧視現象，多經由各式媒體以及網際網路進行深入各個角落的傳播，這可能造成社會整體價值觀正當化這

些偏見的結果，並導致勞動者在勞動市場中更無議價之能力，因為工資之高低，升遷或訓練之標準並非經由個人之績效或表現，而是與年齡這個個人生理特質有關，歐盟國家以及國際勞工組織已有先見之明，瞭解在未來這個對勞動者而言相當不利的全球化社會中，建立一個強調職場多樣性社會的重要性，而日本則因其高齡化程度甚為嚴重，故近年來亦引進職場多樣性之觀念，並持續努力落實，以確保勞動者在老年時仍保有基本的所得以及延續其社會生活，但可惜的是，日本政府目前之政策仍將年齡歧視之規範置於中高齡者就業促進措施中，如可將層次提高至與其他積極勞動市場等量以觀，或可對改變社會價值觀較有廣泛的影響作用，或建立一套完整的就業歧視規範，並宣示多樣性以及尊嚴工作之理念，應較目前之政策具有廣度以及可深入社會之功能。

反觀我國，近年來對於就業歧視之規範仍僅止於兩性工作平等法，其他相關之就業歧視立法卻停滯不前，甚為可惜，雖然我國目前似乎仍未面臨如同日本一般之高齡化困境，但社會中所存在的各種歧視現象所造成之影響不可謂不小，但該項議題甚少獲得當局重視，實為遺憾。誠如前述，台灣處於國際分工社會中，各企業莫不致力於提昇本身之競爭力，對勞動者之素質要求日趨升高，但其僱用行為、人事政策卻深受前述之歧視及偏見所影響，對勞動者而言，顯然極為不利，但於目前即使勞動者遭受年齡歧視行為，亦無救濟之管道，只能自求多福，政府是否應該正視此一問題之嚴重性？經濟水準之提昇係有助於國民生活水準之提高，但勞動者出賣本身唯有的勞動力，不似企業主擁有龐大的資本可供依靠，當在工作環境中遭受歧視而被解雇或減薪，勞動者將馬上面臨生活困境，且其社會生活亦將受其影響，這也是國際勞工組織提倡『尊嚴工作』之原因。如前所述，歐盟各國將於 2006 年底完成年齡歧視之立法，希冀政府密切注意其立法趨勢，並引進可為我國所用之立法或其他規範，以早日消弭目前台灣社會中之歧視亂象。