

RDEC-RES-098-020（委託研究報告）

## 退休人力資源活化策略

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 99 年 6 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-098-020 (委託研究報告)

## 退休人力資源活化策略

受委託單位：台灣社會福利學會

研究主持人：呂副教授建德

協同主持人：葉副教授秀珍、魏副教授書娥

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 99 年 6 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

# 目次

目次.....	i
表次.....	iii
圖次.....	vii
提要.....	1
<b>第一章 緒論</b> .....	<b>9</b>
第一節 前言 .....	9
第二節 研究方法和過程.....	13
<b>第二章 文獻討論</b> .....	<b>19</b>
第一節 退休—生命歷程觀點的應用 .....	19
第二節 台灣人口結構老化與勞動市場結構趨勢 .....	24
第三節 勞動參與 .....	33
第四節 社會參與：老年學研究觀點的發展與台灣實證研究 .....	36
第五節 台灣退休人力活化政策回顧與統計分析 .....	40
第六節 後工作社會的興起 .....	58
<b>第三章 國外經驗與政策比較分析</b> .....	<b>60</b>
第一節 各國退休人力勞動參與活化政策.....	60
第二節 各國促進退休人力社會參與政策與措施 .....	104
第三節 各國退休人力活化政策比較分析.....	115
<b>第四章 電訪調查統計分析</b> .....	<b>121</b>
第一節 電訪調查統計分析—基本社會人口特質 .....	121
第二節 電訪調查統計分析—勞動參與.....	125
第三節 電訪調查統計分析—社會參與.....	151
<b>第五章 結論與政策建議</b> .....	<b>180</b>
第一節 結論 - 工作與老化的重新再詮釋 .....	180

第二節 政策建議 .....	184
參考文獻 .....	192
附錄一 第一次焦點座談會會議記錄 .....	202
附錄二 第二次焦點座談會會議記錄 .....	230
附錄三 第三次焦點座談會會議記錄 .....	240
附錄四 第四次焦點座談會會議記錄 .....	248
附錄五 退休人力資源活化策略電訪問卷 .....	261
附錄六 期中報告審查意見修改對照表 .....	271
附錄七 期末報告審查意見修改對照表 .....	275

## 表次

表 2.1 未來高齡人口趨勢（中推計）.....	26
表 2.2 所選國家人口高齡化及超高齡社會所需時間比較 .....	28
表 2.3 2005 年就業者之行業按年齡分 .....	44
表 2.4 2008 年就業者之行業按年齡分 .....	46
表 2.5 國內目前相關高齡勞動參與之相關規定 .....	48
表 2.6 志工特性 .....	51
表 2.7 各縣市志工人數、服務時數 .....	52
表 2.8 各年度志願服務隊員年齡 .....	54
表 2.9 目前國內相關老年志願服務參與之法令規定 .....	56
表 3.1 瑞典高齡勞動者的勞動力參與率—性別區分 .....	64
表 3.2 男性 55-64 歲和整體勞動者工時比例 .....	66
表 3.3 女性 55-64 歲和整體勞動者工時比例 .....	67
表 3.4 美國勞動力參與率-按照性別和年齡分（1975-2004 年） .....	74
表 3.5 日本 50 歲以上男性各年齡層的勞動力參與率 .....	80
表 3.6 日本 50 歲以上女性各年齡層的勞動力參與 .....	81
表 3.7 高齡勞動者的比例，產業別和事業所規模區分 .....	83
表 3.8 2004 年日本 60 歲以上回到勞動市場的比例，事業所規模 和產業別區分 .....	86
表 3.9 韓國人口預估 .....	96
表 3.10 瑞典 2005 年 15-84 歲參與各種不同組織的比例 .....	106
表 3.11 日本老人社會參與的目的 .....	112

表 4.1 樣本的社會人口基本特質次數分配表 .....	122
表 4.2 樣本的經濟狀況與退休特質 .....	124
表 4.3 台灣退休人力再就業狀況相關特質之次數分配 .....	126
表 4.4 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依性別區 分 .....	128
表 4.5 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依年齡區 分 .....	129
表 4.6 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依婚姻狀況區 分 .....	130
表 4.7 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依教育程度區 分 .....	131
表 4.8 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依健康狀況區 分 .....	132
表 4.9 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依居住地區區 分 .....	133
表 4.10 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依主要經濟來 源區分 .....	133
表 4.11 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依是否需要提 供經濟支援給親人區分 .....	134
表 4.12 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依每月收入水 準區分 .....	135
表 4.13 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依每月生活費 區分 .....	136
表 4.14 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依生活費是否 足夠區分 .....	137

表 4.15 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依退休原因區分.....	138
表 4.16 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依退休時工作年資區分.....	139
表 4.17 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依退休金請領方式區分.....	140
表 4.18 台灣退休人力之再就業者與再就業意願者之特質比較.....	142
表 4.19 台灣退休人力再就業狀況之邏輯迴歸分析.....	147
表 4.20 台灣退休人力再就業意願之邏輯迴歸分析.....	149
表 4.21 台灣退休人力社會參與狀況相關特質之次數分配.....	152
表 4.22 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依性別區分.....	155
表 4.23 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依年齡區分.....	156
表 4.24 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依婚姻狀況區分.....	157
表 4.25 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依教育程度區分.....	158
表 4.26 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依健康狀況區分.....	159
表 4.27 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依退休原因區分.....	161
表 4.28 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依退休金請領方式區分.....	162

表 4.29 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依居住地區 區分 .....	163
表 4.30 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依主要經濟 來源分 .....	164
表 4.31 台灣退休人力社會參與狀況暨參與意願：依是否需要提 供經濟支援給親人區分 .....	165
表 4.32 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依每月收入水 準區分 .....	166
表 4.33 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依每月生活費 區分 .....	167
表 4.34 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依生活費是否 足夠區分 .....	168
表 4.35 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依退休時工作 年資區分 .....	169
表 4.36 台灣退休人力的社會參與者與社會參與意願者之特質比 較： .....	171
表 4.37 台灣退休人力社會參與狀況之邏輯迴歸分析 .....	174
表 4.38 台灣退休人力社會參與意願之邏輯迴歸分析 .....	177



## 圖 次

圖 1.1 研究程序架構圖 .....	15
圖 2.1 臺灣地區三階段人口年齡結構變動趨勢－中推計 .....	27
圖 2.2 所選國家 65 歲以上人口占總人口比率 .....	29
圖 2.3 未來依賴人口扶養比（依中推計） .....	30
圖 2.4 台灣不同年齡層的勞動力參與率 .....	31
圖 2.5 各國 55-64 歲勞動力參與率 .....	32
圖 2.6 各國 65 歲以上勞動力參與率 .....	33
圖 2.7 45 歲以上勞動力參與率，五歲年齡組區分 .....	42
圖 2.8 45 歲以上勞動力參與率。五歲年齡組與性別區分 .....	43
圖 3.1 美國 55-64 歲和 65 歲以上勞動力參與率（1950-2004 年） .....	73
圖 3.2 勞動力參與率的年齡結構 .....	80
圖 3.3 韓國 1996-2008 年 55-64 歲和 65 歲以上的勞動力參與率－ 性別區分 .....	98



## 提 要

### 一、研究緣起

目前台灣老年勞動力參與率或是參與志願服務的比例相對較低。再者人口結構轉變趨勢，使勞動力人口與老年依賴人口的比例逐漸的失衡，國家的財務負擔和社會所必須承擔的成本亦逐漸的增加，進而可能損及國家競爭力和經濟基礎。因此，如何提升老年勞動參與或者促進退休人力能夠透過不同的方式參與市民社會，如社會服務、志願服務等，已經成為世界各國的目標，同時也是台灣急切改變的政策目標。

如同上述，本研究主要目標在於研擬促進老年人口勞動參與和社會參與的相關政策，希望能夠藉此提升台灣老年人口的勞動力參與率以及社會參與。因此，本研究的主要研究目標，可分為五點，分述如下：

- (一)、分析我國退休人力資源運用現況、再投入勞動市場或社會服務工作影響因素及再就業情況。
- (二)、我國現行相關政策與制度運作機制檢討。
- (三)、蒐集分析 OECD、歐盟及主要高齡化國家對退休人力資源運用之經驗、相關法令規範與具體推動成效，並評估應用於我國之可行性。
- (四)、蒐集分析日本、韓國及美國與瑞典，因應高齡社會、高齡化社會退休人力資源活化之具體策略及政策。
- (五)、研提我國退休人力資源活化之具體策略與配套措施。

### 二、研究過程及方法

#### (一) 研究過程

本研究計畫針對研究目的，分別就問題現況描述、影響分析及研擬解決對策等數個階段進行研究，茲分述如下：1.我國退休人力資源運用問題分析：主要對目前台灣人口結構老化和勞動市

## 退休人力資源活化策略

場結構變遷，以及目前已存在之退休人力資源運用問題進行相關的統計描述分析。2.其他國家退休人力資源運用政策之法制規劃及執行與改革經驗探討：蒐集日本、韓國、美國及瑞典等主要國家退休人力資源運用之法制規劃及改革相關資料。3.研究結果整合：整合不同研究方法所得出之研究結果與資料，作為研擬建議措施的基礎。4.提出具體建議措施。

### **（二）研究方法**

本研究採取次級資料分析、焦點團體、比較分析和調查研究等四項研究方法，進行分析與成效評估問題之研究，各類方法及其內容如下：

#### **1.次級資料分析**

蒐集我國高齡人力活化法制及瑞典、美國、日本和韓國等國之高齡人力活化等法制之政策規劃相關資料，包括退休人力資源運用問題分析、各類社會保險給付形成提早退休資料、勞動市場參與率（含年齡別）資料、退休人力參與志願服務的相關措施，以及各國政府規劃與立法經驗與因應執行困難採取之改革措施。

#### **2.焦點團體法**

本研究於研究過程中總計舉行四次焦點團體。分別就勞動參與、社會參與綜合討論等進行焦點座談。

#### **3.調查研究**

為瞭解影響退休人力之態度以及意願等等，本研究透過大規模的調查研究方式，蒐集相關之統計資料。並進一步以統計分析釐清影響退休人力資源的各種因素，個人意願因素、動機因素、外在環境脈絡因素等等。作為擬定促進退休人力活化策略的基礎。

#### **4.比較分析法**

本研究比較日本、韓國、美國、瑞典之退休人力資源活化策略的相關政策立法經驗與法制體系。

### 三、重要發現

從第四章調查研究部份發現，台灣目前退休人力重新參與勞動市場或是社會參與的影響因素：

第一，大多數退休後再進入勞動市場的受訪者，都是因為經濟問題，不論是支援自己生活所需或者是提供經濟支援給予其他家人。不過，在本次調查中，發現大多數退休後再進入勞動市場的受訪者有相當高的比例，是透過親人或是朋友的介紹，或者是自行創業或幫助家庭事業，換句話說，也就是有很高的比例是透過自身所累積的社會資本重新回到勞動市場。因此在有意願重新回到勞動市場的先決條件下，社會資本就目前看來，是協助退休人力重新回到勞動市場的重要條件之一。退休後再進入勞動市場有相當高的比例是藉由非典型就業，部分工時或者是打零工等等方式。整體來看，台灣退休人力再就業狀況與再就業意願與其主要經濟來源，每月收入水準有高度顯著的統計關聯性，其他相當顯著的因素包括年齡、退休金請領方式、退休原因、退休時工作年資、健康狀況以及生活費是否足夠。因此，退休者是否再就業或是否有就業意願，與退休者本身的老年經濟安全狀況以及其人力資本條件（如年齡與健康狀況），具有非常密切的關聯性，未來勞政主管機關宜針對退休者不同特質的次群體，考量其個別的異質性，研擬適合不同次群體的退休人力活化策略。

第二，影響個人參與社會參與志願服務的影響因素，我們發現時間資源、個人健康狀況以及經濟資源等，是影響個人參與志願服務的主要因素。特別是對女性而言，雖然在過去的文獻中，都指出女性比起男性相對願意投入志願服務或是相關的社會參與活動，但是，實際上，我們的調查研究中，顯示女性必須負擔更多的家庭照護責任，使得其可運用的時間遭到壓縮，而無法參與或是投入志願服務的時間有限。當社會資本在個人生命歷程累積越豐富時，越容易能夠接觸相關的資訊與資源，而影響他們個人參與志願服務的意願，以及他們能夠接近志願服務的機會。

第三，應該要超脫經濟優先的思考，不再總體經濟成長為首要目標，而是重新創造一個可持續發展的積極性和生產性社會。此並非是強調工作的生產性價值，而是我們應該要承認不同具有積極性以及生產性的公民工作，或志願服務。透過公民工作與志願服務，重新詮釋工作的意涵，不僅可以促進積極性與生產性社會的發現，重新活化退休老人，而且更重要的是可以創造個人自我成長的機會，退休人力或者是個人可以在社會中透過不同的方式，包括工作、公民工作、重新被整合進社會，被社會承認其價值而達到個人自我實現的目標。

#### **四、主要建議意見**

##### **(一) 立即可行建議**

1. 政府部門可以透過公共就業的方式雇用退休人力於非營利組織部門，並且以部分工時的形態為主（主辦機關：行政院勞工委員會）

利用公共就業政策的相關方案當中，政府除了可以作為一個規範者角色之外，利用政策導引鼓勵民間企業創造更多的就業機會；抑或也可利用直接性的政策，政府本身作為一個就業機會創造的能動者。行政院勞工委員會目前相關透過補貼的方式加以創造就業機會的方案，大多是針對失業弱勢或是中高齡或者是青年勞動者，而且所創造之就業機會多是在政府部門或是私人企業當中。

2. 彈性化與多元化的工作生涯與職務設計（主辦機關：行政院勞工委員會）

鼓勵雇主能夠積極在持續僱用體系或是再僱用體系體系中，重新設計符合高齡勞動者的的職務以及工作生涯。

3. 利用社區大學或是相關教育體系，提供社區服務相關的技能與知識訓練（主辦機關：內政部社會司、教育部及行政院勞工委員會）

志願服務與社區學習可以結合。在退休後，很多人願意學習新事物，特別是以前想要嘗試學習，卻沒有時間能夠體驗的事物。因此，可以藉由社區大學、或其他相關的社區型組織、或者是高中職，開辦相關的技術訓練課程，並且結合相關的志願服務方案，一方面，鼓勵退休人力學習新事物，另一方面，則是促進他們參與相關的志願服務活動。

4. 利用同心圓招募方式招募老年志工，解決老年參與志願服務資訊不足之問題（主辦機關：內政部社會司）

同心圓招募係指，招募方式形似滾雪球，透過既定團體中的個人網絡關係來尋求潛在志工，此招募方法可節省機構招募志工的コスト，及找到可信與穩定的成員。

#### （一）中長期政策建議

1. 提高退休年齡減少提早退休（主辦機關：行政院勞工委員會、銓敘部、人事局、教育部、國防部）

未來台灣應該思考進一步提高退休年齡的可能性。未來可能面對的問題，不僅是退休人力活化的問題，且可能更要面對人口老化對台灣社會政策體系所帶來的財務負擔，不單只是年金體系，甚至是健康保險體系都將會面臨嚴峻的財務挑戰。

2. 設計適合高齡勞動者的工作場所（主辦機關：行政院勞工委員會）

藉由立法規範企業或是雇主設計對老年人友善的工作環境，藉由行政院勞工委員會的監督與視察，勢必能夠在此項有所改進，進而增加老年人回到勞動市場的機會。

3. 透過學校部門積極鼓勵志願服務文化（主辦機關：內政部社會司、教育部）

許多老人參與志願服務並非是退休之後才參與志願

## 退休人力資源活化策略

服務的，而是退休之前即已經參與相關的社會與志願服務活動，因此退休之後延續其志願服務的角色。台灣應該積極培養國人的志願服務精神，特別是利他的精神。應該在中小學時，即積極鼓勵青少年投入相關的志願服務組織活動，譬如社會服務型或是社區型的組織活動，培養其志願服務的精神。

4. 透過老人志願服務方案的實施鼓勵老人參與志願服務（主辦機關：內政部社會司）

特定專門為高齡者所制訂的志願服務法案與方案時，即可促進政府相關部門必須進行相關的方案與活動，進而鼓勵老年參與志願服務，提高老年社會參與的比率，並且活化退休人力，以促進社會和諧與生產性。

5. 提供經濟誘因促進社會參與意願（主辦機關：內政部社會司）

美國將志願服務視作一種生產性的活動，而非單純的利他精神的表現，即是希望能夠透過生產性經濟活動鼓勵志願服務的利他行爲，並且同時希望解決貧窮問題。此種經濟誘因實際上對提高個人參與志願服務的意願絕對有其效果存在。

關鍵字：高齡社會、退休人力資源、社會參與、勞動參與、老年活化

## **Abstract**

Taiwan is expected to enter an aged society according to



various demographic simulations. The dependence ratio between elderly and productive population will be worsen and result in many social problems: the elderly caring, deteriorating national economic competitiveness, financial burdens for families and government. Compared to other advanced industrial countries in terms of elderly labor market and social participation rate, Taiwan still ranks low and demands governmental policy reform to address such social problems in aged society. This paper aims to study and evaluate policies for enhancing the elderly labor market and social participation rates.

Tracing back to the ‘active society’ idea proposed by crucial international/global organizations such as OECD, EU, UN and ILO, we analyzed various effective activation policies of elderly. The analysis starts from a comparison of elderly activation policies in four advanced industrial countries: Sweden, United States of America, Japan and Korea. Based on the international comparison, policy convergences and divergences in this policy field have been highlighted. We then examine the current policy and legislation development for promoting labor market and social participation in Taiwan. Thirdly, an empirical analysis has been conducted to understand the policy demands of the retired citizens. Based on a comprehensive questionnaire developed by the research team, 1068 labor insurance pension recipients were asked about their current labor market and social participation. The respondents were also

## 退休人力資源活化策略

asked about their evaluation to the governmental policies and their actual demands.

Based on the results of empirical analysis described above, this paper makes some policy recommendations. In the short term, some flexible labor market measures and models should be developed. It include the redesign of contends of work feasible for mid-aged workers, flexible working time. The idea is to develop an elderly-friendly working environment. It also demands innovative working training programs. The community colleges and organizations are suggested as focal points for social participation networking. In the long-term, the pension system should be reformed to accommodate the demands in aging and aged society. The retirements aged should be prolonged to 67 years old and a more flexible pension scheme for accommodating the flexible life course is also recommended. Some active labor market policies are also recommended.

Key words: aging society, activation of retired manpower, labor market participation, social participation

## 第一章 緒論

### 第一節 前言

隨著人類壽命平均延長，人口結構老化已是全球化現象，由於其不可逆轉性，故關注的焦點不在於成因之探究，而是側重在人口老化對社會經濟所造成的衝擊，其中老人扶養造成社會高負擔之預測，更引發政策制定者之重視。此種趨勢不僅出現在 OECD 先進國家，如日本、瑞典、德國等等，也逐漸地衝擊非 OECD 或者是 OECD 中的新興工業國家，如台灣、南韓和東歐國家等等。而且隨著各國爲了因應失業危機而開辦的各種提早退休制度，勞動人口與老人依賴人口的比例更是逐漸的失衡。1970 年代第一次石油危機之後，此種提早退休的趨勢更是重擊歐洲許多利用提早退休制度因應失業的國家，如荷蘭（呂建德，2003）。福利國家的財務負擔也隨之增加，使得福利國家必須透過各種方式降低財務上升的壓力，或者是透過增加稅收或是保費的方式增加財務來源。然而，兩種方式都面臨許多政治、與社會經濟上的壓力，使得福利國家最後面臨了左支右絀的困境，更甚者加遽了福利國家所面臨的困境（Leibfried and Obinger, 2004）。

一般而言，此種人口快速老化和勞動人口與老人依賴人口的比例失衡，對國家的挑戰主要來自四個因素：一是預期壽命的延長；二是社會人口結構的改變；三是家庭關係與結構的變遷；四是對政府期待與責任的改變

（Bengtson et al., 2005）。同樣地，這些因素也逐漸的成爲台灣目前正在面對的問題。台灣近年來老年人口快速增加，至 1993 年，老人人口數有 149 萬，占總人口 7.09%，正式進入老人國。至 2006 年，老人人口有 228 萬餘人，約占總人口的 10%。另外根據行政院經濟建設委員會（2006）<sup>1</sup>的推計，顯示 2006 年至 2051 年台灣的人口狀況，在不同生育水準假設下（採中推估值），2026 年增爲 475 萬餘人，占 20.6%；2051 年將有近 686 萬人，占總人口 37.0%。（底下有更爲詳盡的數據說明）

---

<sup>1</sup> 資料來源：行政院經濟建設委員會，[www.cepd.gov.tw](http://www.cepd.gov.tw)。

然而，在人口結構逐漸老化的過程中，對台灣社會更為嚴厲的挑戰並不是人口老化，而在於勞動人口與老年依賴人口比例的失衡，而此亦即所謂的福利國家真正的危機（Castle, 2004）。台灣生育率逐年下降，且提早退休或是中高齡失業，也就是中高齡生產性人口越來越少，在此兩種趨勢的同時作用下，台灣所面臨的是勞動力人口與老年依賴人口比例的失衡，相較以往，使得平均每個勞動力人口必須供養更多的老年人口。在此情況下，國家所要承擔的財務成本和其他社會成本<sup>2</sup>，將會逐漸的增加，甚至影響到國家執政的基礎。

在行政院勞工委員會職業訓練局所進行的「95-99年國家職訓中程策略規劃專案」中，也建議在高齡化與少子化並存的時代，原本應該充分運用的中高齡人力卻呈現提早退休的趨勢，但某種程度，卻似乎更增加人力補充來源的困難。因此，如何使中高齡人力、尤其是中高齡專業人力再運用，以提升國民生產毛額，實有其重要性。

為了解決此福利國家危機，OECD 各國已經逐漸著重如何改變此一勞動力人口與老年依賴人口比例失衡的問題，以及隨之而來的問題與困境。各重要國際組織，如 OECD 和歐盟（European Union, EU）也都積極地希望能夠透過減少退休誘因和促進老年就業兩種方式改變或是解決此一困境。特別是歐盟意識到歐陸國家過度利用提早退休體系作為因應經濟與失業危機的工具，使得中高齡人口就業的比例大幅減少，特別是 55-65 歲之間的勞動人口群。因此，歐盟希望能夠透過許多不同的方式，譬如要求歐盟會員國減少赤字預算或是透過政策學習的方式，以便減少歐盟會員國中過度利用提早退休的情況，特別是歐陸保守主義福利國家（Hantrais, 2000: 146-147）。另一方面，歐盟更進一步發佈許多政策指令或政策建議等方式，希望能夠透過軟性規範或是硬性法令的強制性，能夠促使會員國進一步活化老年勞動與社會參與（Reday-Mulvey, 2000: 51）。如在 1999 年時，為了對聯合國「國際老人年」的宣示做出反應，歐盟執委會發佈一份通報：「Towards a Europe for all ages」，確立其政策策略與方針來處理人口老化問題。這份報告內容著重在四個重

---

<sup>2</sup> 例如，就國家社會保障體系中以隨收隨付制的財務設計為主的年金體系而言，目前正在繳費的勞動力人口可能會考量到目前國家的財務負擔和人口結構的變遷，而擔心未來無法領取到年金給付，因此會考慮不繳納保費。這也就會破化壞傳統年金體系所建立的世代契約，進而影響國家與國家公民之間信任感與社會連帶。

點：第一，維持勞工的工作能力，並且促進終生學習和加強工時彈性的安排；第二，扭轉提早退休的趨勢，發展新的逐漸退休的方式，並且使年金體系能夠更具有持存性和彈性；第三，在健康和老年照顧領域方面，研究必須對健康照顧的需求發展出適當的回應；第四，執委會將會在條約規定範圍之內採取適當的行動，來對抗對老年人的歧視、失業和社會排除（Hantrais, 2000: 147）。

同樣的，OECD 也在 2006 年發表了《Live Longer, Work Longer》報告，闡述目前 OECD 國家所面臨的人口老化、老年勞動力參與率低落、勞動力人口與老年依賴人口比賴失衡的狀況作一檢討與政策建議。其中除了總報告之外，更對 OECD 主要國家的個別國家發表了各自的相關研究報告。由此可以看出 OECD 對老年就業和社會參與問題的重視。

基本上，不論是 OECD 或是 EU，都已經開始強調活化（activation）的意義，不單只是強調透過國家政策與制度促進個人積極參與勞動市場。同時，活化所強調的也涉及到社會參與的層次（王永慈，2005），包括社區活動、公民社會、或者社會福利機構的志願服務等等。非經濟性活動的社會參與或者是第三部門的角色，也在近來的福利國家研究中，被指出其對回應福利國家危機的重要性。Pestoff 在（2009）研究北歐福利國家的改革時，即指出第三部門以及社會參與對重建福利國家的重要性所在。在此種脈絡底下，活化所指涉的除了勞動參與之外，更進一步涉及促進社會參與的層次。

在以往資本主義體系下，基於對退休概念的社會與文化建構，退休人力經常被視作是一種多餘的消費性勞動預備軍。然而，在現今福利國家危機的脈絡底下，退休人力的重新定義以及角色再定位似乎已經成為目前國家的重要任務之一，特別是更積極地強調退休人力的經濟與非經濟性活動參與對國家與社群的貢獻與重要性。此一理念的轉變，不僅反映了國家與社會大眾對積極性「活化政策」的重視之外，更標示了個人生活意義與傳統生命歷程劃分與界定的改變，特別是重新開始反省社會退卻理論中「退休」的意義。此一轉變也就如 Schirrmacher（2006）的著作所點出的，老年人或是退休的概念是一種資本主義對於人力資源經濟性利用的社會建構，對於以往的人們來說，退休成爲一種社會性與經濟性的負擔，而不再是一種人力資源。然而，他提醒我們必須重新思考老年人或是退休的社會意義，利用《聖經》中活的

最久的人瑪士撒拉做爲比擬，他企圖重新建構一套高齡化社會中的新年齡文化典範：不論在藝術、生活或科學上，老年是一種變化，而不是一種災難或是負擔。此種年齡文化的轉變所隱含的不是只有重新理解或是描繪老年人的意義，更爲重要的是如何透過政策或是其它的方式將老年視作是生命歷程必經的階段，而能有效地重新將被資本主義淘汰的人力資源帶回勞動市場或是志願服務領域。這個觀念典範的轉變預期將會帶來某些轉變：從國家總體面而言，則可以減少依賴人口；從個人微觀面而言，可以促進個人成功老化。

然而，綜觀台灣目前的中高齡勞動力參與率或是參與志願服務的比例，相較於 OECD 等先進國家而言，仍是相對較低。若只比較就業率或是勞動力參與率，其水準甚至低於許多過度利用提早退休體系的歐陸保守主義福利國家。老年勞動力參與率或是就業率低落的問題，更進一步被人口結構轉變趨勢（人口老化與低生育率）所惡化，勞動力人口與老年依賴人口的比例逐漸失衡，國家的財務負擔和社會所必須承擔的成本亦逐漸的增加，進而可能損及國家競爭力 and 經濟基礎。因此，如何提升老年勞動力參與率、就業率，或是進一步促進退休人力能夠透過不同的方式參與公民社會，如社會服務、志願服務等，已經成爲世界各先進國家的目標，同時也是台灣急切改變的政策目標。

如同上述，本研究主要目標在於研擬促進老年人口勞動參與和社會參與的相關政策，希望能夠藉此提升台灣老年人口的勞動力參與率以及社會參與。因此，本研究的主要研究目標，可分爲五點，茲分述如下：

- 一、 分析我國退休人力資源運用現況、再投入勞動市場或社會服務工作影響因素及再就業情況。
- 二、 我國現行相關政策與制度運作機制檢討。
- 三、 蒐集分析 OECD、歐盟及主要高齡化國家對退休人力資源運用之經驗、相關法令規範與具體推動成效，另評估應用於我國之可行性。
- 四、 蒐集分析日本、韓國及美國與瑞典，因應高齡社會、高齡化社會退休人力資源活化之具體策略及政策。
- 五、 研提我國退休人力資源活化之具體策略與配套措施。

## 第二節 研究方法和過程

基於上述研究目的，本研究透過不同的研究方式，描述、探索以及解釋退休人力資源活化政策背後的相關因素以及動力，並且希望透過相關的政策評估方式了解與檢討國外政策實施狀況。最後，希望藉此研擬相關的退休人力資源活化政策。本節的部分，首先，敘述本研究的研究程序；接著進一步陳述本研究所採用的各種研究方法。

### 壹、研究程序

本研究計畫針對研究目的，就問題現況描述、影響分析及研擬解決對策等數個階段進行研究，茲分述如下：

#### 1.我國退休人力資源運用問題分析

先就目前台灣人口結構老化和勞動市場結構變遷，以及目前已存在之退休人力資源運用問題進行相關的統計描述分析，包括：(1) 我國退休人力資源運用現況（以統計數據說明）；(2) 再投入勞動市場的影響因素分析；(3) 投入社會服務及非營利部門從事社會公益情形；(4) 各類施政中關於「降低高齡人力勞動歧視」原則之檢討，含中央、地方各級政府執行原則之可行性分析；(5) 其他。

#### 2.其他國家退休人力資源運用政策之法制規劃及執行與改革經驗探討

蒐集日本、韓國、美國及瑞典等主要國家退休人力資源運用之法制規劃及改革相關資料，並從其不同政治經濟體制，如分屬社會民主制（瑞典）、自由主義體制（美國）或亞洲發展主義體制（日本與韓國），分別從高齡人力運用現況、法令規範及因應對策，了解其退休人力資源活化政策在勞動參與和社會參與的成效和執行狀況。同時由因應推動過程期間所採行之改革措施、推動方式與成效評估等，研析其變革經驗。

#### 3.研究結果整合

本研究計畫於研究過程中邀請相關領域的學者與專家，舉行焦點座談會，提供研究相關之意見與政策建議等。並從台灣家庭與人口型態、企業需求面、高齡勞動力市場現況，以及政府執行機構等面向進行評估。進而整合

## 退休人力資源活化策略

研究過程中所採取的相關研究方法所得出之研究結果與資料，作為研擬建議措施的基礎。

### 4.提出具體建議措施

為使政策相關團體代表更深入參與，本研究將在最後一場焦點團體，邀請各界專家學者與社會團體共同參與政策研擬之討論，以期能夠使研提之政策建議更為適切台灣之實際情形，進而期望落實政策，改善退休人力資源之活化問題。



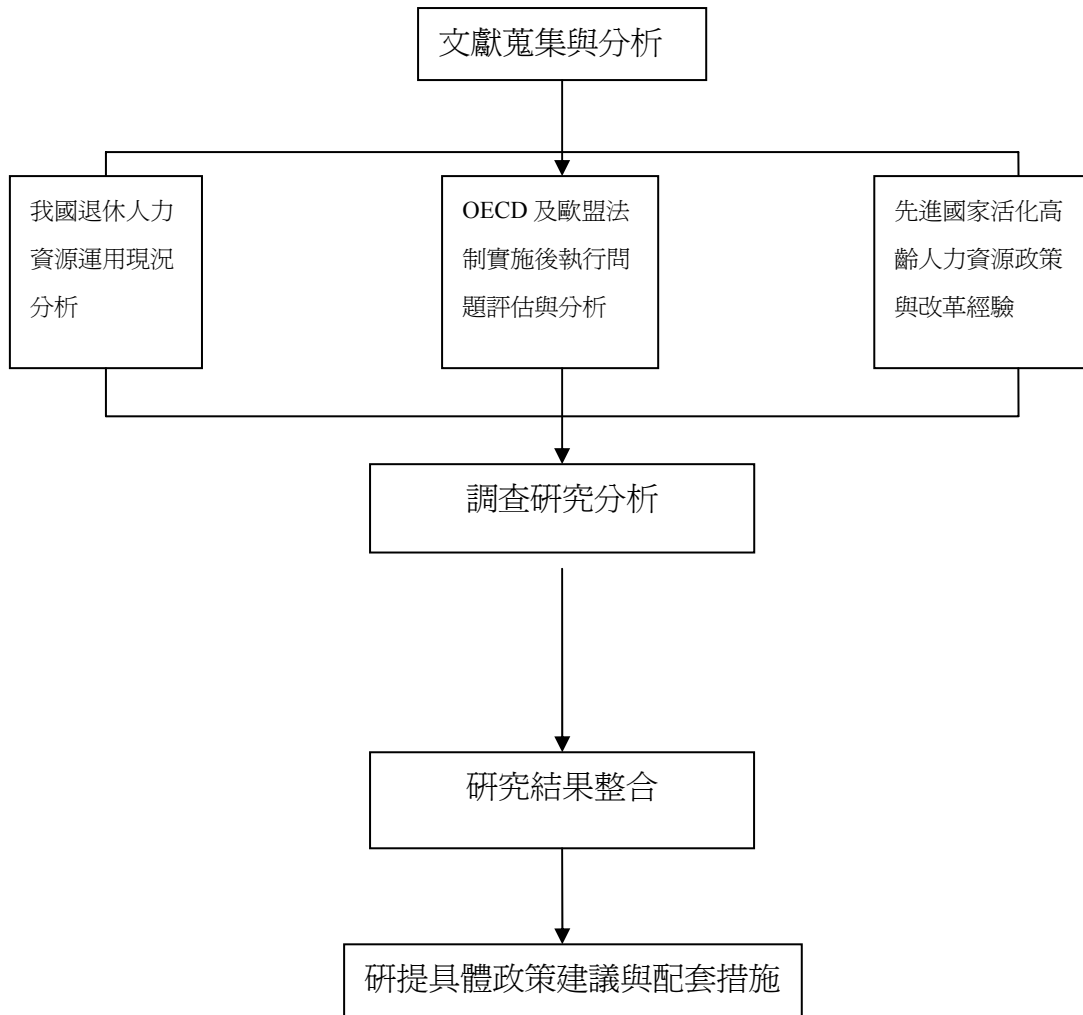


圖 1.1 研究程序架構圖

## 貳、研究方法

本團隊計畫採取文獻分析、焦點團體、比較分析暨調查研究等四項研究方法，進行分析與成效評估問題之研究，各類方法及其內容如下：

### 一、次級資料分析

主要透過蒐集我國高齡人力活化法制及瑞典、美國、日本和韓國等國之高齡人力活化等法制之政策規劃相關資料，包括退休人力資源運用問題分析、各類社會保險給付形成提早退休資料、勞動市場參與率（含年齡別）資料、退休人力參與志願服務的相關措施，以及各國政府規劃與立法經驗與因應執行困難採取之改革措施。相關資料將包括行政院勞工委員會、內政部、主計處（國內）、OECD、ILO 及預計研究各主要國家高齡人力研究部門等政府網頁、相關書籍和期刊等。

### 二、焦點團體法

焦點團體的實施主要是為了瞭解退休人力資源運用之政策與相關議題。本計畫於研究過程中舉行四次焦點團體。四次焦點團體的主題分別設定為，第一次的問卷研擬與形成的討論，希望能夠藉此設計適合研究主題之問卷。第二次與第三次則分別邀請社會福利機構以及企業相關人員分別進行討論，從中瞭解社會福利機構對運用退休人力資源的情形、未來發展之可能性；同時，瞭解企業對退休人力資源的態度以及運用情形，並進一步瞭解企業未來在運用退休人力資源的可能性與發展。最後，第四場次的焦點團體則是聚焦於台灣與國際社會高度關懷之政策議題與政策建議。希望能夠藉此瞭解未來台灣在追求活化老年勞動力與社會的議題上，未來努力的方向與可能的政策回應方式為何。

### 三、調查研究

本研究為瞭解影響退休人力資源的因素，進一步聚焦退休人力資源參與相關志願服務的影響因素。因此，本研究過大規模的調查研究方式，蒐集相關之統計資料，透過統計分析釐清影響退休人力資源的各種因素，個人意願因素、動機因素、外在環境脈絡因素等等，進而瞭解所有退休人口的目前狀況（current status），包括其再就業狀況、意願以及再就業需求的評估。

#### 1. 資料蒐集

在資料蒐集上，本研究採取電腦輔助電話訪問（CATI）進行研究調查，原計劃以台灣地區退休人力研究對象，退休人力界定為既有社會保險架構下的退休人口，包括以下三類退休人口：（1）公保退休條件：年齡門檻加上工作年資門檻；（2）勞保退休條件：年齡門檻加上工作年資門檻；（3）農保退休條件：年齡門檻加上務農年資門檻。不過礙於實際操作的困難，最後母群體部分僅以領取勞保退休給付的人口群為主。以分層隨機抽樣方式抽出適足之受訪者，進行電話訪問。此部分委託「全國公信力電訪中心」進行。調查樣本個數為 1068 個左右。

本研究採自擬問卷，依據研究目的及參考相關文獻擬訂問項。除基本資料外，主要包含退休人力活化相關議題各面向，並將問卷題數設定在 30 題以內，以免過於冗長造成拒填答之反效果。問卷初稿完成後，參考第 1 場焦點團體之專家建議，以提升專家效度；最後，依各方意見或試測結果修改問卷，通過期中審查後便進行全面調查。而調查方式：將採用電腦輔助電話調查 CATI 設備以及 25 條電話線進行調查工作，同時透過監控室設置（包含主機及監聽設備）管控電訪效率及品質。❶若有人接聽，但應答者家中當時並無定義之退休人力時，即停止訪談，擇時段再撥打；❷對於無人接聽者，至少在不同時段撥打 3 次，並記錄其接觸狀況；❸對於資料錯誤、無法回答、拒答者等無法成功電訪之個案，將分別記錄其原因。

## 2.資料處理與分析

建置調查登鍵系統：在本研究調查期間，建置調查登鍵系統以提供每日調查進度及調查成果。

複查：回收問卷需經審核、複查，對於問卷內容有錯漏或矛盾之處，則以電話補問或更正。另以系統抽樣法自電話訪問之回收問卷中抽出 1%進行複查工作。

程式檢誤：經由審查、複查之問卷進行整理後鍵入電腦；完成鍵入後，執行程式檢誤；對於資料有錯漏或不符邏輯之問卷，若為人為輸入錯誤則更正之、若為問卷填答錯誤則以電訪更正。資料力求正確，俾便於後續分析及詮釋。

分析工具：SPSS 17.0 for windows 統計軟體。

## 退休人力資源活化策略

分析重點：分別以描述統計說明受訪者基本人口屬性、以及對於性別平等相關議題之態度及經驗的分佈情形；另以適當之檢定方式比較不同人口屬性在退休人力資源活化相關議題之態度及經驗方面是否具有差異。

### 四、比較分析法

本研究強調跨國經驗的比較分析。就日本、韓國、美國、瑞典之退休人力資源活化策略的相關政策立法經驗與法制體系進行對照，作為我國促進老年勞動與社會參與目標之借鏡。而此部分在研究過程中，參考不同的比較分析模式，進一步建構比較分析的範疇。此一部分在研究過程中透過文獻的檢閱，進而瞭解與建構研究範疇，以期能夠符合研究主題之所需。

## 第二章 文獻討論

### 第一節 退休—生命歷程觀點的應用

本研究所著重的是如何透過調查研究和其他質性之研究研擬退休人力資源活化策略。因此，如何定義目標團體，也就是退休人口群，也就成為研究先決條件之一。「退休 (retirement)」本身即是一個模糊的概念，涉及到不同的制度條件與社會意識。

一般而言，退休在相關的研究中常常被用來指涉勞動力退出勞動市場的法定時間，也是個人生命歷程退出勞動市場的時間。不過退休所指涉的定義並不清楚，而且亦因實際參與勞動市場狀況而有所誤差。舉例而言，目前退休所指涉的意涵多是以請領老年年金為主，例如歐陸國家可以透過失業給付、身心障礙者年金或是老年年金的給付而退出勞動市場；然而，實務上，許多退休後的勞工依然可以藉由不同的方式重新進入勞動市場。最為明顯的例子即是日本，雖然依規定日本勞工可以在 60 歲時請領厚生年金或是國民年金給付，但是依然可以在請領年金之後藉由企業再就業方式或是自營業的方式再度進入勞動市場 (Naschold et al., 1994)。此外，領取年金給付並不必然就是完全退出勞動市場，勞動者可以領取部分年金，並且能夠結合部分工作，來獲取足夠的生活所得 (Ebbinghaus, 2002: 143)，換句話說，也就是部分年金體系。透過此種方式，雖領取年金給付，依然可以留在勞動市場中。就此而言，退休年齡就目前國際比較中並沒有實際的通用指標。

而荷蘭研究提早退休的社會學家 de Vroom (2004: 8-12) 就指出退休是社會意識、文化與制度條件和行動者之間策略互動所共同形塑出來的產物。換句話說，退休是一種社會建構的產物 (Atchley, 1982)，或是資本主義歷史進程中被形塑出來的社會產物 (Kohli, 1986; 1987; Lazear, 1979)。在資本主義歷史進展過程中，個人生命歷程被劃分為三個階段，將勞動階段（一般被界定為 15-64 歲）視作生命歷程的核心階段，並且向前延伸受教育階段和向後延伸強制退休階段。此種資本主義體系對個人生命歷程階段的劃分即是為了經濟產業體系準備充足的勞動力人口，並且透過教育體系和退休體系，提供具

有技術能力的勞動力人口和排除勞動能力已耗盡的人口群。因此，就如同 Lazear (1979) 對資本主義退休體系的研究所顯示，退休成爲強制性的生命歷程階段，希望能夠透過此一制度安排爲資本主義經濟維持一定的活力。

生命歷程研究嘗試將鉅視面的社會歷史結構和微視面的個人生命歷程互相扣連，認爲不同的社會結構和歷史階段會對當代的人口產生不同的影響 (Elder, 1999; Hareven, 1986; 1982)<sup>3</sup>。所有人都在歷史洪流中出生、生活和消逝，因此個人的生命歷程會受到當代的社會結構、歷史事件等鉅觀力量來模塑。人們對他們所遭遇的歷史時間中所做出的回應，是被個人生存的時空條件，和他們早期的生活經驗所形塑 (Hareven, 1982: 355)。而此模塑的力量是透過家庭或其他社會制度 (如社會網絡) 來進行形塑個人生命歷程的過程。換句話說，個人的生命歷程是「個人時間 (individual time)」、「家庭時間 (family time)」和「歷史時間 (historical time)」三者間的互動所模塑出來的 (Hareven, 1986: 171)。個人時間係指個人角色在生命歷程當中的變化，生命歷程階段的轉化會因爲家庭適應社會環境而有所不同；而家庭時間則指家庭在特定的歷史情境下，會因爲其不同的因應方式而有不同的模式出現；歷史時間則是指稱不同的歷史情境 (如農業社會、工業社會) 或是特定的社會經濟狀況 (如戰爭、大蕭條)。

Kohli (1986) 提出了「三階段式生命歷程」和工作社會間的關係。工作社會主要是指稱在工業社會中，工作在個人生命歷程經驗中具有優先的主導性。因此，生命歷程可以簡單地區辨出三個階段，分別是工作前 (教育)、就業和退休。這樣的觀念是來自於馬克思主義 (pseudo-Marxist) 或是功能主義 (functionalism)，認爲生命歷程模式是受到鉅觀層次—經濟組織的模塑和調控。順此研究命題下，Kohli (1986: 272-273) 進一步提出了五個基本命題。首先是時間化 (temporalization)，生命歷程中的相對關係被視作社會制度逐漸增加的結果。從只有年齡被視作分類地位的體制，轉而以生命時間作爲核心結構特色的體制。其次是紀年化 (chronologization)，生命歷程的時間化對

---

<sup>3</sup> Elder (1999) 主要是研究 1920-1922 年出生的世代，在大蕭條時家庭如何回應社會經濟脈絡的改變。以瞭解此種生活經驗如何影響研究對象在未來的生命歷程的走向。而 Hareven (1982) 則是研究美國新英格蘭地區移民城市中居民的生活經驗。發現不同的世代在面臨不同的歷史條件時，會根據個人生活經驗和家庭成員之間的互動而做出調整。個人對生命歷程所規劃的生活計畫 (life plan)，會因爲與其他家庭成員之間的關係和爲了回應新的挑戰、危機與不同的歷史情況而不斷的調整，以適應目前的歷史時空。

紀年化年齡是重要的基本標準，促使生命歷程朝向有順序的「常態生命歷程（normal life course）」。第三是個人化（individualization），由於新社會方案將個人視作是社會生活中最基本的單位，使得生命歷程的紀年化被視為是一種個人脫離社會地位、家庭等連帶關係的過程。個人生命歷程在個別家庭所經歷的事件或是時間點逐漸趨於一致，從而使家庭生活形態成為個人生命歷程中可以預期的階段。第四，生命歷程是組織化地環繞在勞動系統，因此生命歷程可以有順序地被區分為三個階段。國家藉由法律的規定設立了個人參與社會組織的年齡界線，以及相對應的權利和義務。最後，規範模式在模塑生命歷程的過程中，可以發現二種不同層次的社會事實。一是個人在生命歷程中的動態是隨著個人社會位置的變換進行；另一是個人生涯的（主觀）觀點與行動，這將促使主觀的生命時間浮現，因此生命歷程的制度化同時是行動者本身的意識內化過程。藉著外力的強制規範，個人逐漸對此習以為常，可以預期未來生命歷程動態的可能性，而會主動依照社會時間來規劃自己的生命歷程動態。因此，生命歷程不僅僅是單純時間的秩序過程，也將生命歷程視為社會結構中被社會的規範系統所形塑的社會事實。在這樣理解脈絡下，生命歷程被概念化為社會制度，不是社會集體的行為而已，而是能夠序列化個人生命的社會制度規範模式。

因此，生命歷程是鑲嵌於社會脈絡中，而且被外在社會脈絡強力的規範和限制，不同的社會經濟脈絡就會形塑出不同的生命歷程模式。當然生命歷程模式亦會受到歷史特殊情境的影響。隨著社會經濟的進展，從農業社會、工業社會到後工業社會都對生命歷程有著隱藏性的形塑效果，尤其是當工作成為生命的核心價值時，生命歷程被社會脈絡所形塑的力量也就愈加強烈。在農業社會中，或稱前工業社會，生活的重心環繞在家庭和生存延續。在生命歷程的教育或訓練階段中，主要是由家庭作為社會化的核心制度，在家庭中接受訓練，或者是在非正式的學校接受教育，在此時期中，並沒有正式、廣泛的教育制度的產生。進入就業階段之後，「風險」來自於大自然，風災、水災、大規模的疾病傳染或是生育都可能導致某種程度的災害，甚至死亡。因此，不可預期性高。現代社會生命歷程的最後階段—退休，對農業社會的個人而言，卻係指身體已經無法從事勞動行為，國家並無明確的客觀限定退休年齡，而是在於個人對於自己行使勞動行為的主觀認定。在農業社會中，

由於缺乏國家制度廣泛的介入，因此並無明確的劃分出年齡規範（age norm），生命歷程中階段與階段的轉化並沒有明確的年齡界定。個人生命歷程的動態決定於個人如何應對社會環境的變遷。其中，家庭是形塑個人生活計畫或是生命決定的重要機制。透過個人與家庭其他成員的連結，個人的生命歷程會受到家庭的經濟條件和家庭成員的組成和各自的生命歷程（Elder, 1999; Hareven, 1986; 1982）。然而，由於個人生命歷程強烈地受到非人為因素的調控和限制，和個人主觀意識對個人生命歷程階段劃分和軌跡趨勢的形塑力量。不可預期性即為此時期生命歷程模式的重大特色。

在 19 世紀末、20 世紀初，產業結構轉變成以工業為主。鑲嵌在此時期的社會經濟脈絡下的生命歷程，逐漸圍繞著工作為中心，因而，此時期被稱做「工作社會」（Offe, 1985）。在此時期的生命歷程，一方面，福利國家開始逐漸介入：社會安全制度逐步建立、禁止使用童工、和強制性義務教育制度等國家干預方式的出現，國家的規制力逐漸滲入個人生命歷程中，生命歷程的階段被福利國家的制度清楚地劃分開來。另一方面，由於泰勒主義（Taylorism）式生產方式的出現，藉由將工作過程標準化以提高生產效率，而產生大量就業。然而，薪資協商制度卻是零碎的，且是互相競爭的。此種社會結構可能會使得失業成為生命歷程的主要風險體驗。在早期工業時代中的生命歷程模式，逐漸受到福利國家制度的形塑作用力，而且整個職業結構和新興的工業關係讓個人生命歷程的可預期性提高。換言之，生命歷程已經逐漸開始制度化。而此種傾向在進入所謂的工業化社會或是福特主義式社會時，就更加明確。

戰後生產方式從泰勒主義轉型到福特主義（Fordism）。福特主義早先起源於福特汽車工廠中的生產方式，其結合移動式裝配線、專門化機器、高工資以及低成本的产品。藉由持續流動或裝配線生產所依賴的基礎，使得產品能夠標準化和單一，並且使用零件可以互換功能的裝備，以及熟練勞工的減少。這個過程也被馬克斯主義學者批評是勞工「去技術化」的過程（Braverman, 1974），不利於勞動者的技術養成。使得福特主義式的工業社會，相較於早期工業社會被視為一種專為大眾市場生產大量及標準化產品的時代，而大眾市場的創造，是由於國家賦予勞工的消費能力，而使得大量消費成為可能。此時期是大量生產、大量消費的時代。此外，在 Keynes 式的總體需求管理的加



乘下，充分就業的目標被達成（呂建德，2001）。另一方面，Beveridge 式的福利國家在戰後被充分的實踐，福利國家的制度結構隨著制度化的過程逐漸深植個人生命歷程當中。福利-生產制度將個人生命歷程明顯地切割成三個主要的階段。其中教育制度形塑個人生命歷程早期的經歷，並且切割了生命歷程中教育階段和工作階段的區別，某種程度上也制約了個人未來生命歷程。而個人生命歷程的工作期間，則是因為建立在國家對充分就業的承諾之上，促使國家創造大量的工作機會，並且能夠適時地補償遭受失業時所損失的經濟所得，且更進一步地促使失業者能夠在最短的時間之內回到勞動市場。至於切割工作時期和退休時期的主要制度是年金保險，藉由強制退休年齡的界定，切割出生命歷程中工作時期和退休時期的界線，並且將此社會制度轉化成社會規範深植於個人主觀意識之中，強化了個人生命歷程階段的明顯區分。簡言之，在福特主義下的工業社會中，社會政策制訂的本身就隱涵或是預設了某種程度的「標準化生命歷程（normal life course）」，且這種「標準化生命歷程」更進一步被福利國家所制度化（Kohli, 1986）。

根據 Kohli (1986) 的命題，我們可以發現，隨著外在規範以及內化的時間感使得現代社會出現一種標準化的「常態生命史（normal biography）」：生命歷程的階段被社會種種制度清楚的界定和組織，使得個人在主觀意識和客觀條件上都會遵循一定的準則。而此生命歷程制度化的概念，除了環繞在「工作」的道德內化價值與勞動系統的定型外，福利國家的歷史發展亦是其中的關鍵。在福利國家發展中，由於公民資格的擴張，促使個人成為法律或政策執行的主體對象。而且正是因為國家政策指涉對象的確立，才有可能對個人的生命歷程加以規範，並在時間流程上加以序列化，個體的出現以及個人生命歷程的制度化事實上是配合資本主義發展出的工作組織型態的結果（Meyer, 1986）。「國家」在制度化生命歷程中，具有不可或缺的角色（Mayer and Schoepflin, 1989; Mayer and Müller, 1986; Leisering, 2003; Leisering and Schumann, 2003）。

因此福利國家的歷史發展被視為是形塑生命歷程的主要力量，藉由國家政策介入所建立起來的制度和社會規範來形塑生命歷程，在個人生涯發展中的教育、就業軌跡、退休、家庭生活等等都會受到福利國家制度的影響。第一，相較於以往，福利國家藉由控制和擴張教育、規範勞動市場、家庭生活

的轉化等，可以更清楚地定義和劃分出生命歷程中的活動、事件、和轉化等。因此勞動市場和企業可以在福利國家之中被聯繫，而其社會保障體系可以進一步制度化和標準化個人生命歷程。第二，福利國家不僅可以藉由法律的規範對生命歷程產生影響，亦能藉由對給付資格的年齡限制來形塑個人生命歷程，和劃分生命歷程的階段。第三，福利國家規範生命歷程就如雇主與勞工之間的契約一樣，必須比市場有著更普及和安全的規範，讓個人的生命歷程階段的轉化或是軌跡的移動，有著高度的確定性。第四，除了福利國家對於生命歷程的形塑性作用外，也可瞭解其規範對於行動者的方向和動機的影響，行動者會根據國家所提供的機制，而有不同的誘因和動機去避免社會風險（Mayer and Müller, 1986）。

生命歷程潛意識的「年齡文化（age culture）」，即所謂的「年齡規範（age norm）」。這係指個人的生命歷程在社會文化的規範下會有特定的年齡規範來主導個人生命歷程的轉化，如何時結婚、何時退休。其次是「年齡方案（age-programmes）」，即是所謂的正式制度，強調社會政策（主要以社會保障制度為主）和生產體制（主要以勞動市場為主）的互動如何影響退出勞動市場的模式和轉化時機。最後則是強調「行動者的互動結構（actor constellation）」，由於提早退休不僅被（工會）視作一種社會權的擴張形式，也被（企業）視作調整勞動市場的方式之一。因此提早退休的政策不僅被視作「政治對抗市場（politics against market）」，亦被視作「因應市場需要的政治（politics of market）」（Ebbinghaus, 2002: 11），強調企業和工會之間（當然包括國家）的策略性互動如何影響提早退出勞動市場的政策結構（de Vroom, 2004: 8-12）。換句話說，年齡文化典範本身就是一種社會建構的產物，或者是一種社會建構的過程。因此，當社會將領取社會保障制度退休給付的人定義為退休時，即是延續所謂西方福利資本主義世界的定義，那麼退休即是被制度所建構。那麼領取退休給付的人口群即是退休人口，這也就是本研究對退休人力的主要定義。

## 第二節 台灣人口結構老化與勞動市場結構趨勢

### 一、人口結構老化

隨著人類壽命平均延長，人口結構老化已是全球化現象，由於其不可逆

轉性，故關注的焦點不在於成因之探究，而是側重在人口老化對社會經濟所造成的衝擊。特別是如對福利國家各層面的影響，從就業面、財務面到社會服務供給與品質，多成為老年社會中的研究焦點。其中，人口結構老化的速度與人口結構的變遷、勞動市場人口結構的變化等都成為研究的基礎背景，希望能夠藉此更進一步釐清背後研究問題的嚴重性與概況。因此，除了上述對退休或是退出勞動市場的定義有一清楚的描繪與解釋之外，在接下來的將會對台灣人口結構變遷和退休趨勢作一簡單的量化描述。我們主要利用目前政府的各類次級統計為主，包括經建會的人口統計推估和行政院勞工委員會各類次級統計為主。本節主要集中在台灣人口結構老化的描述，因此多以經建會的人口統計推估為主。

一般而言，人口結構老化的趨勢多是利用 65 歲以上人口的比例作為基本指標。由於出生率降低及國民平均壽命延長，台灣地區 65 歲以上老年人口數量及比例已顯著增加，如民國 38 年老年人口僅 184,622 人，占總人口 2.50%；民國 82 年，老年人口的數量已超過總人口數量 7% 以上，台灣也正式邁入人口老化國家。民國 94 年，老年人口數量更高達 2216804 人，占總人口數 9.74%。民國 97 時，甚至已經高達 10.4%（表 2.1）（經建會，2008）。其中，65-74 歲的人口，也估計將從民國 97 年的 136.5 萬，增加至民國 145 年的 306.9 萬人口，但是從表 2.1 發現，此一人口群佔 65 歲以上的人口比例是逐漸下降的。此一比例的減少，反映了台灣人口的平均壽命增加與「老」老人的比例增加。根據經建會（2008）的人口推估，所謂的老老人（也就是 75 歲的人口）將從民國 97 年的 103.2 萬人，增加到民國 145 年 454.7 萬人，佔 65 歲以上人口的比例將從 43.1% 增加 59.7%。

表 2.1 未來高齡人口趨勢（中推計）

年別 (民國)	65歲以上人口					65-74歲人口 (中推計)		75歲以上人口 (中推計)		
	人數 (中推計) (萬人)	占總人口 (%)					人數 (萬人)	占65歲 以上 人口 (%)	人數 (萬人)	占65歲 以上 人口 (%)
		長期	理想	高	中	低				
97	239.7	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	136.5	57.0	103.2	43.1
107	348.0	14.4	14.6	14.7	14.7	14.8	202.8	58.3	145.2	41.7
117	536.1	21.3	22.2	22.3	22.5	22.7	314.7	58.7	221.5	41.3
145	761.6	30.8	35.0	36.0	37.5	39.5	306.9	40.3	454.7	59.7

（資料來源：行政院經濟建設委員會，2008）

圖 2.1 清楚的顯示了台灣人口結構逐漸從高齡化的階段、到高齡社會再到超高齡社會的變化階段。由於少子化的因素，將使得 14 以下的幼年人口逐漸的減少；同時，15-64 歲的工作年齡人口也逐漸呈現下降的趨勢，在民國 145 年時，其比例將會下降至 52%。而 65 歲以上的高齡人口將升至 38%。換句話說，台灣人口結構將從目前的「子彈形」轉變成為「倒三角形」。此一結構性的轉變將不利於目前福利國家與經濟體系的永續發展。

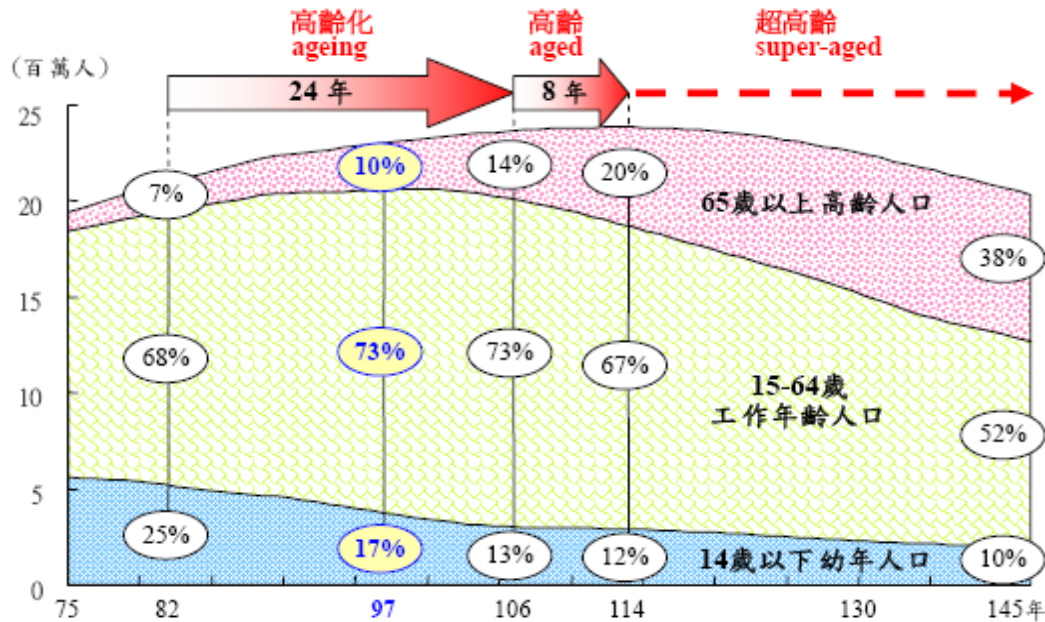


圖 2.1 臺灣地區三階段人口年齡結構變動趨勢—中推計

(資料來源：行政院經濟建設委員會，2008)

然而，台灣與其他西方先進國家在人口結構老化過程中，相對較為特殊的是台灣人口結構老化的速度上遠快於西方先進國家。日本及西歐國家 65 歲以上人口占總人口比率已超過 15% 以上，雖然台灣老年人口比率仍低於其他國家，但根據行政院經濟建設委員會人口的中推計（表 2.2），未來台灣人口老化速度將加快，65 歲以上人口比率將由 97 年 10.4%，至 107 年增為 14.7%，之後快速上升至 145 年達 37.5%。其中，75 歲以上屬老老人口將由 97 年的 103 萬人，升至 145 年的 455 萬人，其占 65 歲以上人口比率，由 97 年的 43.1% 增至 145 年的 59.7%（經建會，2008）。從表 2.2 可以發現老年人口占總人口 7% 至 15% 的時間，法國須時 115 年、瑞典 85 年、美國 73 年、英國 46 年、德國 40 年、日本 24 年，而我國為 24 年，顯示我國人口老化速度非常快。而老年人口比例從 10% 增至 20% 所需時間長短，得知不同國家老化速度：瑞典完成此一老化階段需費 67 年；相對地，日本僅需 20 年。由上可知，台灣地區人口轉型的起步，雖較西方國家晚，但人口老化速度卻迎頭

趕上，甚至大幅領先。

表 2.2 選樣國家人口高齡化及超高齡社會所需時間比較

國別	到達65歲以上人口比率之年次					倍化期間 (年數)		
	7%	10%	14%	20%	30%	7%→14%	10%→20%	20%→30%
台灣	1993	2005	2017	2025	2040	24	20	15
新加坡	2000	2010	2016	2023	2034	16	13	11
南韓	2000	2007	2017	2026	2040	17	19	14
日本	1970	1985	1994	2005	2024	24	20	19
中國	2001	2016	2026	2036	-	25	20	-
美國	1942	1972	2015	2034	-	73	62	-
德國	1932	1952	1972	2009	2036	40	57	27
英國	1929	1946	1975	2026	-	46	80	-
義大利	1927	1966	1988	2007	2036	61	41	29
瑞典	1887	1948	1972	2015	-	85	67	-
法國	1864	1943	1979	2020	-	115	77	-

資料來源：行政院經濟建設委員會，2008。

圖 2.2 則是主要國家的 65 歲人口佔總人口的比例。我們可以清楚的觀察到，日本人口老化的速度最快，且在 2050 年時，其老年人口比例亦是最高的。其次則是台灣與南韓，兩個東亞新興工業國家，其人口老化的速度相對較快，且在 2050 年時，老年人口的比例也都將超過歐美國家。反倒是美國和英國，其人口老化的速度已經逐漸緩慢下來，特別是在 2030 年之後，這可能是因為戰後嬰兒潮所帶來對人口結構的衝擊效應逐漸減弱的影響。

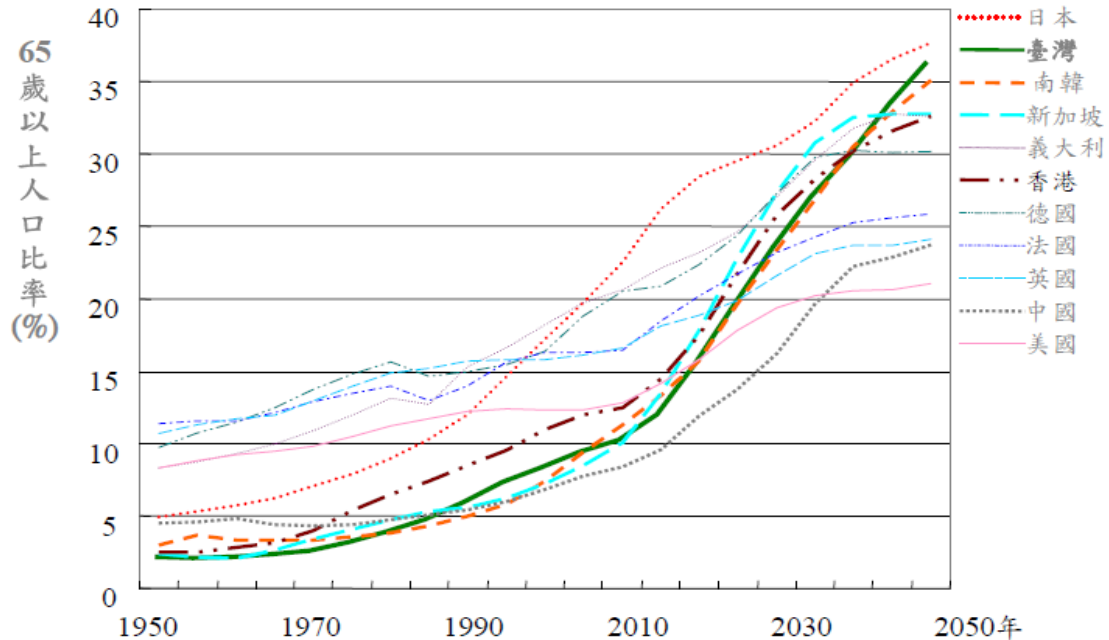


圖 2.2 所選國家 65 歲以上人口占總人口比率

資料來源：行政院經濟建設委員會，2008。

除了老年人口比例之外，對國家財政或是勞動市場結構更為重要的指標則是撫養比。根據經建會的人口推估，以中估計為主，可以發現在過去 50 年來，台灣不論是老年人口或是 15 歲以上的幼年人口，其撫養比都呈現逐漸減少的趨勢，從 90% 以上的撫養比到 2008 年的 37.8% 和 23.5%。但是 65 歲以上人口的撫養比將會在未來 50 年內逐漸的增加，從最低 36.4%，增加到 145 年的 91.2%。換句話說，將由 2008 年每 7.0 個青壯人口扶養 1 個老年人口，減少至民國 115 年每 3.2 個青壯人口扶養 1 個老年人口，到了 2056 年則僅剩 1.4 個青壯人口扶養 1 個老年人口，顯見未來青壯人口的負擔將會加重。如果家庭成員數量逐年減少，家庭將不易承擔老年人的照顧及支持，屆時勢必需要依賴政府建立完善的社會安全體系來維持。

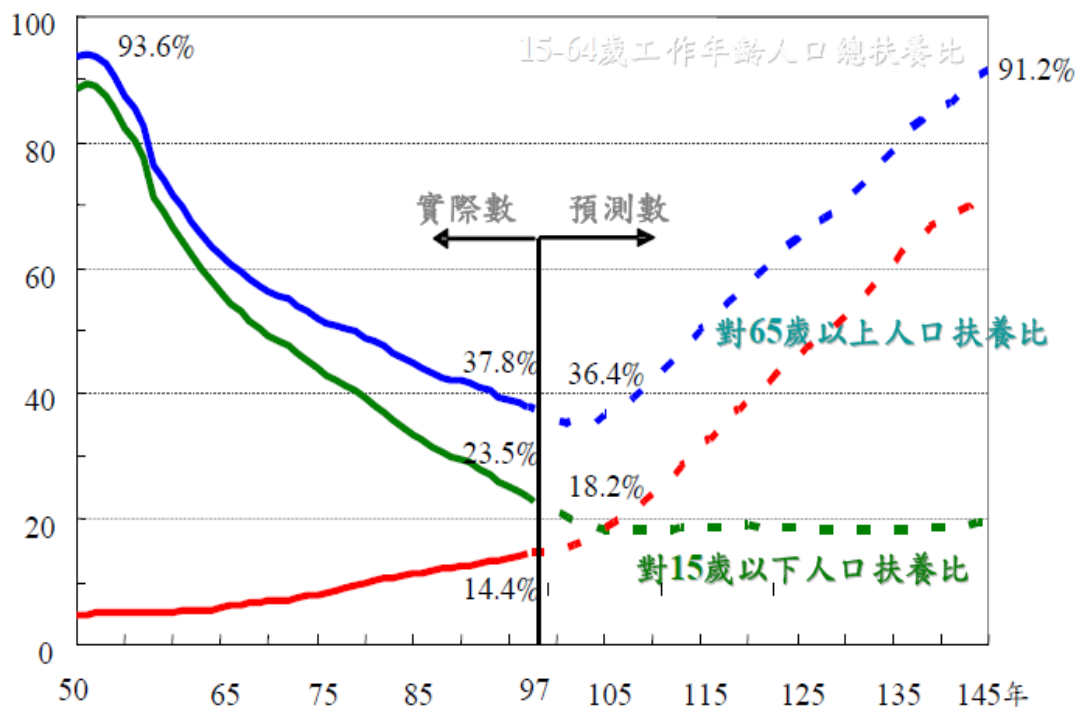


圖 2.3 未來依賴人口扶養比（依中推計）

資料來源：行政院經濟建設委員會，2008。

## 二、勞動市場結構

除了人口結構老化之外，台灣的勞動市場年齡結構也呈現相對高齡勞動者比例減少的趨勢。可以從圖 2.4 可以看出來。15-24 歲的人口群，勞動力參與率明顯的減少，主要是因為台灣高等教育的擴張，使得個人生命歷程進入勞動市場的時程逐漸延長。其次在 25-44 歲的人口群，則是呈現明顯增加的趨勢，由於 15-24 歲勞動力參與率的減少，使得其他年齡層的勞動力必須彌補此一流失。45-64 歲的勞動力參與率卻沒有明顯的增加，雖然有些許的增加。65 歲以上的勞動力參與率更是呈現些微減少的趨勢。且從勞動力統計調查中可以發現，65 歲以上的從業人口多數是以一級產業為主。



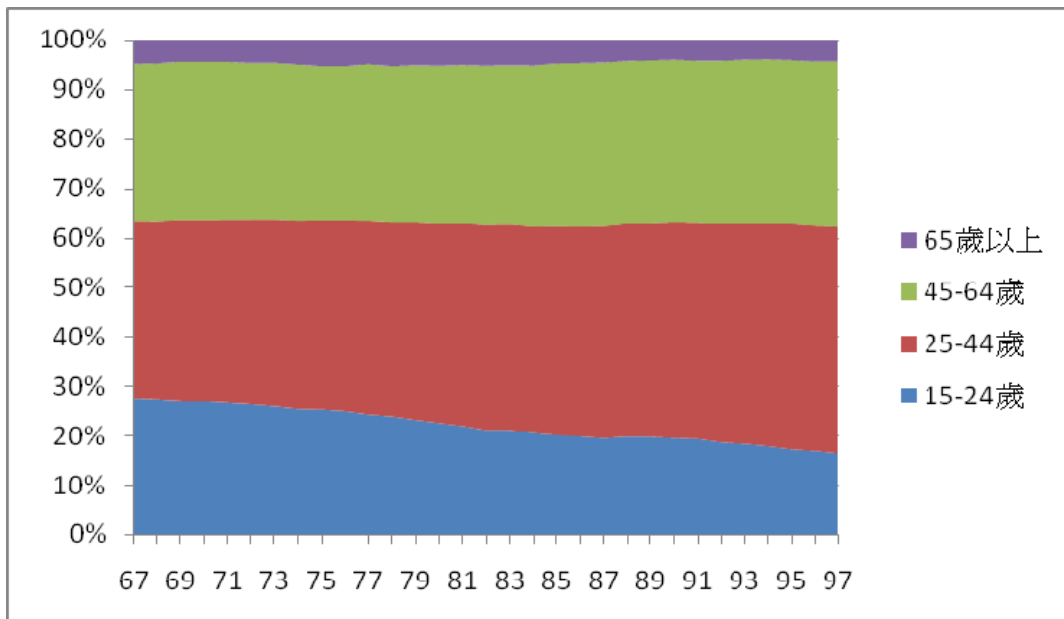


圖 2.4 台灣不同年齡層的勞動力參與率

資料來源：台灣主計處

如果比較台灣與各國高齡勞動者的勞動力參與率，可以發現台灣的高齡勞動者勞動力參與率都相對較低。圖 2.5 是台灣與各國 55-64 歲的勞動力參與率比較，台灣的資料主要是取自主計處，其他國家的部分則是取自 OECD 統計資料。不過因為台灣的資料欠缺 55-64 歲年齡組資料，因此，我們利用五歲年齡層的資料，重新計算過，以便進行與其他國家比較。從圖 2.5 可以發現，55-64 歲的勞動力參與率，瑞典一直是最高的國家，其次則是日本，再來則是美國和韓國。以上幾個國家即是本研究比較的選樣國家，另外德國與荷蘭則是排名於英國之後，但是可以觀察到的是 1990 年之後，這兩個國家呈現快速增長的趨勢。其成長趨勢的分析與原因值得未來更進一步研究。

而台灣的部分，則是排名於最後，其勞動力參與率根據我們的計算，大約在 26-27% 左右。其趨勢相對而言穩定，但是與其他國家相比較卻相對較低。

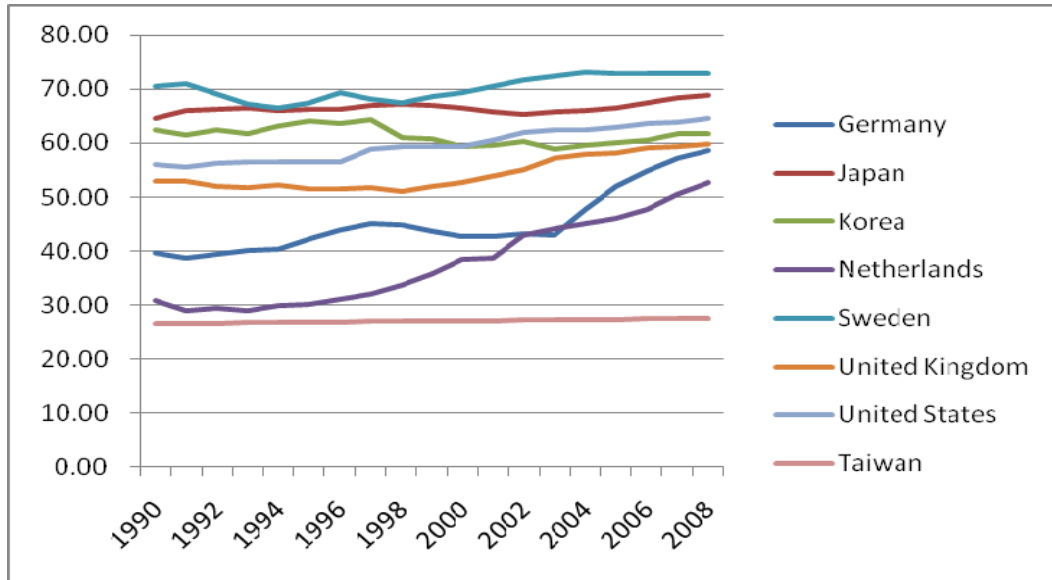


圖 2.5 各國 55-64 歲勞動力參與率

資料來源：台灣主計處和 OECD。

如果進一步比較各國 65 歲以上人口的勞動力參與率，可以發現韓國的比例是最高的。分析而言，主要是因為韓國的社會安全體系並無法提供足夠的經濟安全保障，南韓的國民年金體系一直要到 1988 年才開始上路，不過其保障範圍主要是那些有工作的人口，而且要 20 年後才能夠領取年金給付，換句話說，2008 年前南韓尚無人可以領取國民年金體系的老年給付。由於社會安全體系的保障不足，使得南韓 65 歲以上的人口必須持續的待在勞動市場中，賺取足夠的薪資所得。其次是日本。第三和第四分別是美國與瑞典。前四名即是本研究所選擇的比較國家，不過次序不同。台灣 65 歲以上的勞動力參與率則是提升到第五名，第六名之後，分別為英國、荷蘭和德國。一般先進國家如德國、荷蘭和英國等，其社會安全體系都相對較為完備，因此勞動者到達退休年齡之後，即無須再進入勞動市場獲取生活所得，因此勞動力參與率都相對較低。

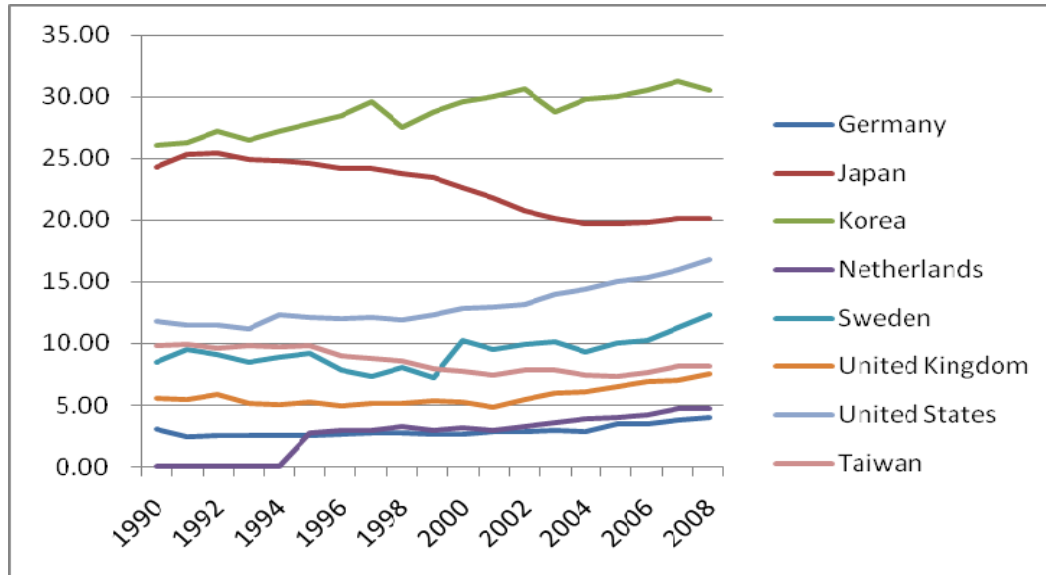


圖 2.6 各國 65 歲以上勞動力參與率

資料來源：台灣主計處和 OECD。

基本上，我們呈現了台灣人口結構老化的趨勢和國際比較，同時也呈現台灣勞動市場的年齡結構以及各國高齡勞動者的勞動力參與率趨勢。從上述分析可以發現，台灣雖然目前屬於相對較為年輕的人口結構，但是其人口老化的速度卻遠比先進國家來的還要快，且其勞動市場年齡結構呈現高齡勞動者勞動參與相對較低的趨勢。簡單地說，台灣 55-64 歲和 65 歲以上的退休人口有相當顯著的一部份是處於非勞動力人口的地位，其活化程度相對較低，形成人力資源的浪費，同時也構成社會保險財務的壓力。

### 第三節 勞動參與

#### 一、國際組織之相關原則與建議

##### 1. 國際勞工組織 (ILO) 關於中、高齡者就業的原則與建議：

國際勞工組織 (ILO) 最早於 1930 年代即關切中、高齡人口的就業議題，其歷年有關勞工基本權利的相關公約均考量到對各年齡層的適用性。1980 年

第 66 屆的國際勞工會議中，更頒佈了「第 162 號中、高齡工作者建議書」(R162 Older Workers Recommendation)，這份文件針對中、高齡人口就業最早制訂的國際標準 (ILO, 2003)。ILO 並曾針對中、高齡勞動者的退休制度，提出四點建議。首先，建議全額年金的領取資格，應該從原先依據勞工的年齡改為依據其年金的繳費年資。其次，將年金領取的時點限制在勞工完全自勞動市場退休後，此項調整必須同時將勞工年金額度適度提升以作為鼓勵勞工遵行的誘因。再者，鼓勵中、高齡者採行部分就業 (partial employment) 與階段性退休 (phased retirement)，如此能同時減緩大規模中、高齡者退休現象對勞動市場的健全運作，以及社會安全的財政體系造成重大衝擊。最後，ILO 建議透過加強技能訓練、改善工作條件、以及調整工作環境來提升中、高齡勞動者的生產力與可僱用力 (Samorodov, 1999)。

## 2. 聯合國 (UN) 關於中、高齡者就業的原則與建議：

聯合國 (UN) 在 1991 年曾針對中、高齡者頒佈五大原則 (United Nations Principles for Older Persons)，其中的自立原則 (independence) 特別強調中、高齡者取得工作機會、工作所得的權利，以及享有勞動市場參與在進出時點與進出方式上的自由度。近期的 2002 年第二屆世界高齡問題大會 (the Second World Assembly on Ageing)，並通過「馬德里政策宣言與國際行動計畫」

(Madrid Political Declaration and International Plan of Action)，強調必須確保中、高齡者在老化過程中享有應得的人身保障與尊嚴，並持續維持其社會參與的機會與管道 (UN, 2008)。

## 3. 經濟合作發展組織 (OECD) 關於中、高齡者就業的原則與建議：

經濟合作發展組織 (OECD) 中的「就業、勞工與社會事務委員會」(The OECD Employment, Labor and Social Affairs Committee, ELSAC) 在 2001 年公佈了「高齡化與就業政策」報告書 (Ageing and Employment Policies)，其中提出了五項具體建議，包括：(1) 提高勞動力在勞動市場內的流動性；(2) 除鼓勵高齡者持續就業外，並同時提供勞工多元的退休選擇方案；(3) 降低高齡者持續就業與再就業所面臨的障礙；(4) 加強雇主在僱用高齡者上的意願；(5) 增強高齡者的可僱用能力 (經建會，2005)。此外，為解決過去因為年金申請資格過度寬鬆，造成勞動者提早退休的趨勢，連帶加重國家財政的負擔，OECD 國家近年來逐漸採行延後退休的措施，以提高中、高齡者的勞

動力參與率。目前 OECD 國家主要係透過四種方法來延緩勞動者的退休年齡：(1)提高年金領取的法定年齡；(2)降低年金的所得替代率；(3)增加延緩退休的誘因與提早退休的處罰；(4) 提高勞動者申請提早退休的資格門檻（周玖琪、蔡瑞明，2006）。

## 二、台灣有關中、高齡者勞動參與以及退休後再就業意願的實證研究

梁鍾廷（2009）分析了 2003 年的國健局「台灣地區中高年身心社會生活狀況長期追蹤調查」，分別從 50-56 歲，57-64 歲，以及 65 歲以上三個人口群體，探討中、高齡人口勞動市場參與以及退休後再就業意願的決定因素，其中勞動市場參與的依變項為中、高齡者的目前就業狀況（有、無工作），再就業意願係就回答無工作者日後再就業的意願。梁鍾廷（2009）的分析結果發現，台灣中、高齡人口中目前有工作的比例達 30.8%，因此有將近七成比例的中、高齡人口目前並未工作。進一步將工作狀況與再就業意願進行交叉分析則發現，目前有工作的中、高齡者，其退休後的再就業意願約達一成（21.1%），至於目前未工作的中、高齡者，其退休後的再就業意願亦只有 8.5%。整體而言，台灣中、高齡人口的勞動參與比例確實偏低，而且其未來再就業的意願亦同樣偏低。

至於梁鍾廷（2009）在多變項的邏輯迴歸分析部分，就三個人口群體而言，影響中、高齡者勞動市場參與可能性最重要的因素均為經濟壓力（是否為家計負擔者）與工作壓力，其次為健康狀況、性別與教育程度。此外，影響中、高齡者再就業意願的因素，對 50-56 歲與 57-64 歲的人口群而言，主要影響因素為健康狀況與工作行業別，而對於 65 歲以上的人口群，則是以經濟壓力與居住地都市化程度為主要影響因素。令人訝異而值得一提的發現是，是否領過退休金對於目前並未工作的中、高齡者的再就業意願，並未產生顯著的效果。

蘇妙如（2009）同樣亦使用國健局「台灣地區中高年身心社會生活狀況長期追蹤調查」，她分析 1996、1999、2003 年共三波調查資料，檢視中老年人人口在勞動參與以及再就業意願上是否存在顯著的世代差異。其分析包括三個世代：1922-1931 年出生（1996 年時為 65-74 歲），1932-1938 年出生（1996 年時為 58-64 歲），以及 1939-1946 年出生（1996 年時為 50-57 歲）。蘇妙如（2009）係就分析樣本中受訪者的工作狀況區分有無勞動參與，檢視影響中

老年人勞動參與的決定因素。另外，再就目前無工作者的中老年人口中，分析其再就業意願的影響因素，其分析結果發現，中老年人的勞動參與呈現顯著的世代差異，愈晚出生的世代，其勞動參與的可能性愈高。至於中老年人的再就業意願亦呈現顯著的世代差異，愈晚出生的世代其再就業的意願愈高。

此外，控制世代因素後，個人經濟狀況對中老年人勞動參與的可能性則具有顯著效果；具體而言，相同世代的中老年人年收入愈高，愈可能投入勞動市場，但若中老年人擁有家庭內的移轉收入（即擁有子女或其它親戚給的收入），其勞動參與可能性則較沒有移轉收入者來得低。同樣的，在控制世代因素後，個人健康狀況也對中老年人的勞動參與可能性具有顯著效果，相同世代的中老年人在工具性日常生活活動量表上（Instrumental Activities Daily Living Scale, IADL）表現愈佳（功能愈正常），則其勞動參與可能性愈高。另一方面，在控制住世代因素後，經濟狀況仍對中老年人的再就業意願產生顯著效果，擁有家庭內移轉收入的中老年人，其再就業的意願較沒有者來得低，但是控制世代因素後，個人健康狀況對中老年人的再就業意願並未產生顯著效果，此點則與勞動參與的影響模式不同。

#### 第四節 社會參與：老年學研究觀點的發展與台灣實證研究

##### 一、相關理論之討論

關於社會參與的現象分析向來是社會老年學研究傳統的重要課題。早在1970年代老年學學者就開始關心參與社會活動可能帶來的老年福祉（well-being in old age），Marshall Graney（1975）曾經訪問六十位健康狀況良好、能自理家宅而且獨居的老年女性（62~89歲），藉由使用媒體（media use）、人際互動（interpersonal interaction）以及參與志願組織（participation in voluntary associations）等三大面向測量她們的社會參與類型與強度（低、中、高），並且觀察老年階段的社會活動跟幸福（happiness）的相關，結果確實發現兩者之間具有明顯的關聯。其中值得本研究計畫注意的社會參與活動，屬於參與志願組織面向的參與宗教服務（religious services）、有加入志願組織成員（membership in voluntary associations）以及出席志願組織聚會（attendance at meeting of voluntary associations）等三項目均呈現統計顯著。

基本上，上述這三個項目當時的涵義比較貼近 1980 年代老年學研究傳統聚焦的老年休閒活動 (leisure) 範圍，再加上生產性活動 (productive activities) 和生活自理能力 (ADLs and IADLs) 等另外兩個焦點。根據 Lois Verbrugge, Ann Gruberu Baldini 和 James Lozard (1996) 的觀察，這是老年學的研究特色是對象多半以老年人為主，不甚關心不同老年團體的歷時性差異，研究論題因而會侷限在特定範圍。也因為這樣，關於老年的社會參與活動類型與面向直到 1990 年代以後才出現比較細緻，也比較廣義的分析，社會參與的學術研究定義也才具體浮現。根據 Aleksej Bukov, Ineke Maas 和 Thomas Lampert 的分析，社會參與概念的核心意義在於分享的概念 (share)。也就是說社會參與行動是一種「個人與他人分享其所屬資源的行動」(social participation occurs in the conduct of actions in which individuals share (a part of) their resources with others)。所謂分享的行動具有雙層意涵：一方面，透過社會導向的分享 (socially oriented sharing)，資源對社會環境有幫助；另一方面，自利導向的分享 (self-oriented sharing) 則會促使資源從環境回返。對前述三人的研究而言，「社會導向的分享」才是真正的社會參與 (Bukovetal, 2002: 510)。

這三位學者進一步將社會參與區分成三大面向，包括集體參與 (collective participation)、生產性參與 (productive participation) 以及政治參與 (political participation)。集體參與涉及的是團體成員的共同活動，團體成員會凝聚共享的目標，對團體投入的主要資源就是個人的時間，除此無他，所以比較傾向是休閒活動型態；生產性參與是指對他人提供服務、財貨 (goods) 和幫助 (benefits)，對他人提供的資源就是時間、特殊才能 (special abilities) 與技能 (competencies)，例如照護、志願工作或是有酬工作…等；政治參與則是涉及社會團體和資源分配的決策制定行動，並非僅止於狹義的政黨參與活動，可能投入社會團體的資源除了時間與特殊才能之外，還包括社會知識 (social knowledge) 和社會技能 (social competence) 等 (2002: 510-511)。由此可見，老年學研究傳統下的社會參與概念隨著研究論題的發展，已經從狹義的休閒內涵擴張到廣義的分享內涵，也從休閒參與的效益逐漸轉移關心到社會參與活動內部的分類。也由於這樣的發展，使得關注社會參與的老年學研究可能將老年階段的人力運用放在有酬工作與志願服務關聯的觀點下探

討。

## 二、台灣高齡人口社會參與之實證研究

然而，環視目前台灣相關的研究依然相對處於起步的階段，有關志願服務的討論雖然已經累積相當多的文獻，但是對老年志願服務或者是社會參與的部分，卻依然相對薄弱。台灣目前雖然已經通過制度性的立法，如志願服務法，不過台灣退休人力從事志願服務的人口比例依然相對較低。台灣近年來志願服務的人數比例與參與時間逐年的增加，不過退休人力，特別是 65 歲以上的老年人口參與志願服務的比例依然相對較低。根據內政部網頁上的統計資料<sup>4</sup>，也顯示了台灣目前 65 歲以上老人參與社會福利志願服務人數呈現成長的趨勢，但總人數仍屬偏低。在 2006 年時，僅有 9,741 人（僅占老人總人口數的 0.4%），其中男性有 3,702 人，女性有 6,039 人。女性參與社會福利志願服務之人數大幅高於男性。事實上，許多中央部會、地方政府、以及非營利組織，都各有不同之志願服務方案，故實際上有參與志願服務之老人人數，應高於上述統計之人數。呂朝賢與鄭清霞（2005a；2005b）的研究，不單單只是針對一般民眾參與志願服務及其投入時間的影響因素作一瞭解之外，她們更進一步將此應用在中老年人參與志願服務的影響因素分析上。首先，她們利用「台灣地區社會發展趨勢調查」資料，瞭解台灣民眾參與志願服務的長期趨勢，顯示台灣從 1988 年的 5.05%，增加到 2000 年的 13.66%。不過他們在此研究中主要是利用 1999 年度的調查，其主題為「社會參與、捐獻與義務服務」。她們進一步利用邏輯迴歸分析影響個人參與志願服務意願和投入時間的影響因素，發現：1. 影響台灣民眾志願服務參與的因素包括—性別、世代、婚姻狀況、教育程度、工作情形、個人全年收入、是否參與社團、是否捐錢、是否捐衣與捐血。其中男性、未曾有婚約者、教育程度愈高者、部分工時者、所得愈低者、有參與社團者、有捐錢者、有捐衣與捐血者，相較其它類屬者有較高的志願服務參與傾向。2. 影響台灣民眾志願服務時間投入多寡的因素包括—世代、教育程度、工作情形、是否參與社團、是否捐錢、是否捐衣與捐血。其中青壯世代（40-59 歲）、教育程度愈高者、部分工時者、有參與社團者、有捐錢者、有捐衣與捐血者，投入志願服務的時間較其它類屬者長（呂朝賢和鄭清霞，2005a）。此發現顯示這些變項所表示的含意為—

---

<sup>4</sup> 資料來源：內政部網頁，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y04-22.xls>。



參與機會與訊息、慈善認知、家庭照護責任、補充效應等因素與人們志願服務參與及投入有密切的關連性存在。不過，她們此研究主要是利用「台灣地區社會發展趨勢調查」，其調查對象主要是本國籍 15 歲及以上之民間人口，而非特別針對本研究所感到興趣的「退休人力」。

退休人力與一般民眾在志願服務參與的模式與投入的方式，以及動機和影響因素皆有所差異。因此，她們在另外一篇文章中，更進一步利用「台閩地區老人狀況調查」作為分析資料的來源。其主要調查對象為老年人，因此相對於其它相關的調查統計資料而言，此一調查至少能夠排除掉非退休人力。從初步的描述統計中指出 50-64 歲的國民中，未來有從事志願服務規劃者，約佔 11.7%。而她們進一步從個人意願因素、能力因素、和機會因素及外在脈絡與控制因素等面向建構邏輯迴歸模型。研究發現，1.老人志願服務的參與深受個人的意願、所擁有的能力，及可接觸志願服務機會的多寡所影響。個人意願愈高、所擁有的能力愈強、可接觸的志願服務機會愈多者，志願服務參與機率愈高。2.50-64 歲人口的未來志願服務參與意願，則受到世代、工作收入、教育程度、志工經驗、團體活動參與、宗教活動參與，及性別等因素的影響。研究發現參與社團與宗教活動的老人有較高的志願服務參與率，其緣由係因社團與宗教活動的參與，可增進被徵詢的機會，進而有更高志願服務參與率。運用至志工管理上，若非營利組織想徵募老人志工，則可以同心圓招募（concentric circles recruitment）的方式來進行。所謂同心圓招募係指，招募方式形似滾雪球，透過既定團體中的個人網絡關係來尋求潛在志工，此招募方法可節省機構招募志工的成成本，及找到可信與穩定的成員。換言之，根據他的研究顯示，參與社團與宗教活動代表被徵詢參與志工的機會提高，而有更高的志願服務參與率，那麼從另一個方向來看，機構在招募志工時，可以利用原有志工的人際網絡來滾出潛在志工。該研究亦發現個人能力的多寡會影響其志願服務參與的可能性，但若志願服務是講求人人參與的精神，那麼志工運用單位宜設計較適宜老人身體與能力的志願工作類型，減低工作技術門檻，或排除老年人從事志願工作的相關障礙，體貼老年人參與志願工作的限制，使老人們能參與志願服務並發揮所長（呂朝賢和鄭清霞，2005b）。

就如同英文「活化（activation）」的意義所言，所涉及的不單只是勞動參

與，亦有社會參與。而社會參與對於退休人力而言，已非單純利用經濟壓力所能解釋，亦非資本主義架構下的自利精神能夠解釋。社會參與對於退休人力而言，已經變成一種尋求個人生存意義與發展意義的途徑，甚至是個人是否能夠順利擺脫老化所帶來的負面印象的機會。就如同林麗惠（2006）針對高齡者參與志願服務的研究，顯示了高齡者參與志願服務，強調獲得心靈滿足與精神快樂，並且有助於彰顯其晚年生活的意義與價值，並且協助其邁向成功老化。

的確，從上述研究中可以歸納影響退休人力從事志願服務的影響因素，但是這類研究依然相對缺乏，而且亦多利用次級統計資料分析，無法直接從事調查研究，這是比較可惜的。這也是本研究的主要目的之一，希望能夠透過大規模或者至少是有系統性的調查方式，對台灣退休人力的社會參與和勞動參與能有著系統性的瞭解與分析，以便做為未來政策研擬之用。

本節主要針對 OECD 主要國家和台灣勞動市場結構與人口結構、和退休人力活化的理論與文獻作一初步的回顧。可以發現台灣不論在退休人力社會參與或是勞動參與的研究皆處於剛剛起步的狀態，特別是有關社會參與的部分，相關的研究論述更是付之闕如。本研究即是希望能夠從退休人力的勞動參與及社會參與兩大面向，進行對台灣目前退休人力活化政策的反省與討論，特別是希望能夠透過直接的調查研究，了解影響退休人力活化（勞動參與及社會參與）的因素。

## 第五節 台灣退休人力活化政策回顧與統計分析

本章第一節透過生命歷程理論的回顧，強調定義退休的意義。隨之則是呈現台灣與其他 OECD 國家人口老化與勞動市場參與狀況。並且進而透過國際組織對相關退休人力活化政策，以及國內相關文獻的回顧，作為研究與問卷設計的基礎。緊接著的部分，則是著重於對於台灣目前有關退休人力活化政策的回顧。因此，本節的部分，將會區分為勞動參與以及社會參與兩個部分，分別透過統計以及政策分析瞭解目前台灣的問題。

### 壹、 勞動參與

勞動參與的部分，在之前的各國的比較當中，即可清楚的發現，台灣在

許多部分並不如其他國家，如 55 歲之後的勞動力參與率相對較低以及退休年齡也相對較低。在此部分中，我們進一步分析台灣的中高齡勞動參與情形。

下圖，呈現了 45 歲之後勞動力參與率的狀況，以五歲為一組區分，可以明顯的發現到勞動力參與率的情況呈現下降的趨勢，年紀越大，其勞動力參與率越低。45-49 歲的勞動力參與率依然維持在 70% 以上，不過 50-54 歲的勞動力參與率就已經低於 70%，且 55-59 歲的勞動力參與率亦已經低於 60%，且在近年來甚至少於 50%。60-64 歲更是呈現逐年下降的趨勢，目前已經低於 40%。65 歲以上更是低於 10%，且這 10% 當中，可能絕大多數的勞動者皆是來自於一級產業部門。

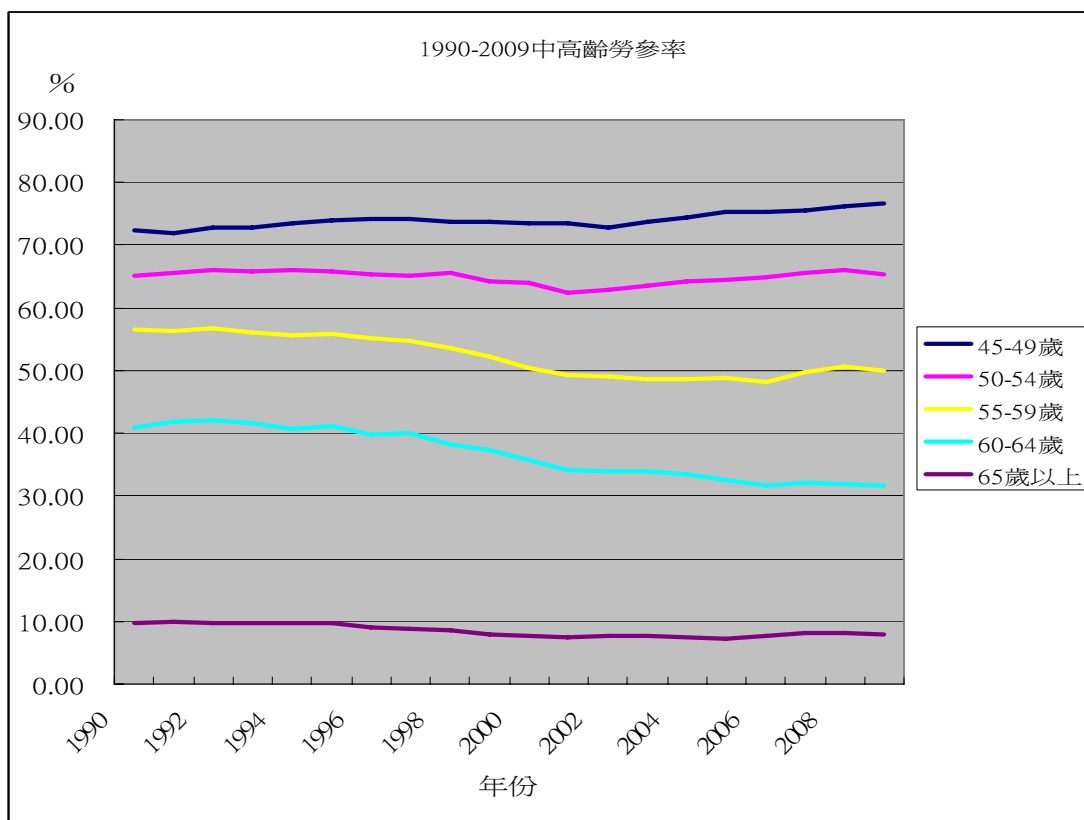


圖 2.7 45 歲以上勞動力參與率，五歲年齡組區分

資料來源：行政院勞工委員會，2010。網址：  
<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100>

基本上，根據台灣目前的相關退休規定，參考表 2.5，羅列的參加勞工保險與公保兩大類的相關規定。可以發現，基本上強制退休年齡之後，勞動力參與率會大幅的減少，特別是 65 歲以後。

圖 2.8 我們更進一步比較性別之間的差異。可以清楚的看到男性與女性之間的差異頗大，45-49 歲的男性勞動力參與率大多維持在 80% 左右，但是相對之下，女性的勞動力參與率卻僅有 50% 左右。50-54 歲的男性勞動力參與率則是大概 80% 以上，女性則是在 50% 以下。55-59 歲的女性勞動力參

與率則是低到 40% 以下，不過男性卻依然 70% 上下。60-64 歲的男性勞動力參與率則是從 1995 年的 60% 下降到 2008 年的 50% 以下。同樣地，65 歲以上的年齡組，其勞動力參與率不管男性或女性大多低於 20% 以下，甚至 65 歲以上的女性其勞動力參與率更是低於 10%。

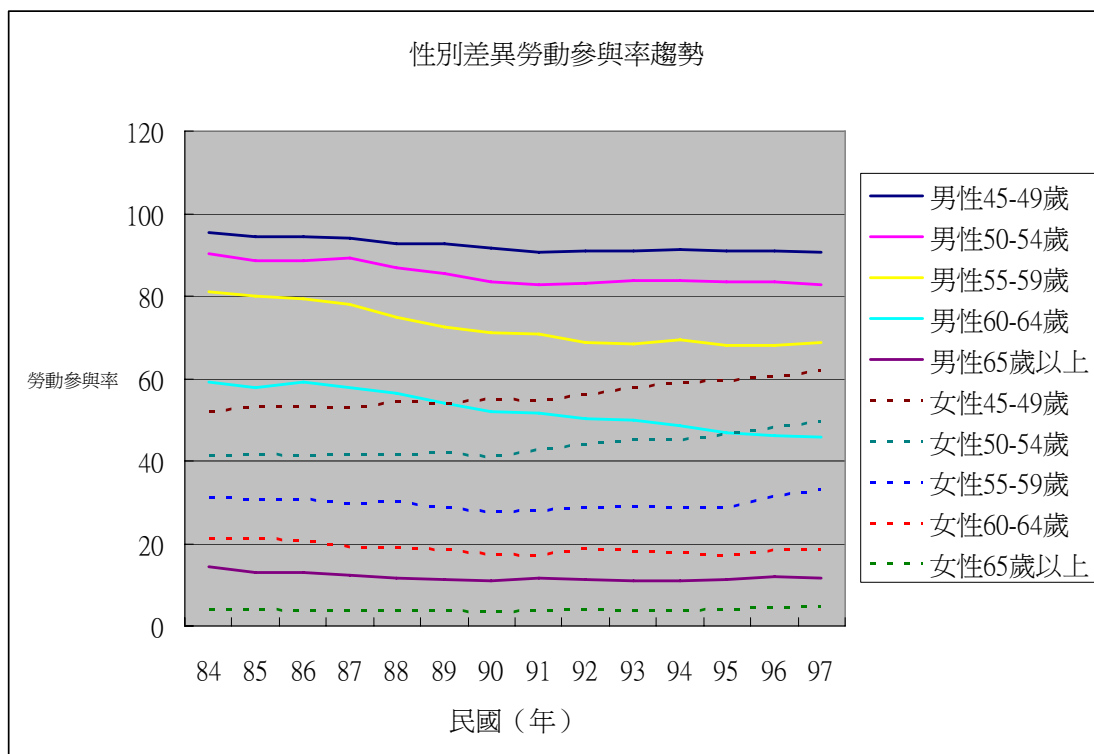


圖 2.8 45 歲以上勞動力參與率，五歲年齡組與性別區分

資料來源：行政院勞工委員會，2010。網址：

<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100>

不過圖 2.8 值得注意的是男性的勞動力參與率從 1990 年中期之後，就呈現逐年遞減的趨勢，而且在 2000 年之後，其下降幅度更為明顯。相反地，女性 45 歲之後的各年齡組，其勞動力參與率都呈現上升的趨勢，此點基本上符合國際現況的趨勢。主要是因為後工業社會的興起，大量的工作機會讓女性

能夠進入勞動市場，使得女性在勞動市場轉型過程中，能夠得以提升勞動力參與率。不過這樣的趨勢存在著產業別的差異，從下面兩個表格中，即可發現男性與女性之間的就業人數的差異，2005 和 2008 年不同產業別就業人數的性別差異。

**表 2.3 2005 年就業者之行業按年齡分(單位:千人)**

項目別 Item	45~64 歲					65 歲 及以上
	Years					Years & over
	計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	
	Subtotal	Years	Years	Years	Years	
總計 Both sexes	3005	1300	980	472	252	157
農、林、漁、牧業	330	71	91	82	87	81
工業 Goods-producing industries	983	483	327	131	43	12
服務業	1692	746	563	260	123	64
男 Male	1929	787	632	329	181	115
農、林、漁、牧業	227	48	61	57	60	61
工業 Goods-producing industries	716	335	242	104	34	10
服務業	986	403	328	168	86	44
女 Female	1076	513	349	143	72	42
農、林、漁、牧業	103	22	30	25	26	20
工業 Goods-producing industries	267	147	85	27	9	2
服務業	705	343	234	92	37	19

資料來源：行政院勞工委員會，2010。網址：

<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100>

在 2005 年時，45 歲以上的總就業人數約有 300 萬人左右，其中大多集中在 45-49 歲和 50-54 歲兩個年齡組別當中，不過 55 歲以上，就業人數呈現

急速的下降，大約減少到 47 萬人左右。且 60 歲以上更減少至 25 萬人左右。而且如果觀察產業別的話，可以發現工業與服務減少的速度最快，也最為明顯。大約到 55 歲之後，就業者人數即會呈現急遽減少的現象。而且減少幅度都超過 50%。不過相對之下，一級產業的部分卻呈現穩定的狀況，即便 60-64 歲的年齡組，依舊維持在 87000 左右。換句話說，一級產業比較容易留住勞動人口，甚至 65 歲以上依舊維持一定的就業人數。

如果進一步觀察性別差異的話，那麼可以發現，55-59 歲的女性就業人數減少幅度最大，也就是說女性大多在這個年齡別退出勞動市場。男性亦是如此，不過其退出勞動市場的比例並不如女性那麼高。此種現象，特別出現在工業部門的部分。基本上，處於工業部門的勞動者比較容易退出勞動市場，一級產業部門則是退出勞動市場的速度相對較為和緩。

**表 2.4 2008 年就業者之行業按年齡分 (單位: 千人)**

項 目 別 Item	45~64 歲					65 歲 及以上
	Years					
	計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	Years & over
	Subtotal	Years	Years	Years	Years	
總 計 Both Sexes	3392	1385	1078	677	253	191
農、林、漁、牧業	303	69	79	91	63	91
工 業 Goods-Producing Industries	1159	518	378	210	54	18
服務業	1930	798	621	376	136	82
男 Male	2114	819	667	451	177	134
農、林、漁、牧業	205	46	53	62	43	66
工 業 Goods-Producing Industries	841	361	275	161	44	15
服務業	1068	412	339	227	90	53
女 Female	1279	566	411	225	76	56
農、林、漁、牧業	98	23	26	28	20	25
工 業 Goods-Producing Industries	319	157	103	49	10	3
服務業	862	386	282	148	46	28

資料來源：行政院勞工委員會，2010。網址：  
<http://statdb.cla.gov.tw/statis/stmain.jsp?sys=100>

同樣的，在 2008 年 45 歲以上的就業者人數，比較起 2005 年呈現明顯的增加，總共有 339 萬人。其中 45-49 歲和 50-54 歲的就業人數最多，不過 54-59 歲的退出勞動市場的比例卻不如 2005 年那麼快。反倒是 60-64 歲退出勞動市場的速度最快。此一趨勢，並無性別之差異。

其中值得注意的是一級產業的部分，65 歲以上從事一級產業的比例明顯高於 60-64 歲的年齡組，換句話說，可能有部分人口群在退休之後，藉由一級產業重新回到勞動市場。其他部分，則與 2005 年類似。基本上，此種現象符合一般的期待的，一級產業部分可以延長退休時間，或者做為吸納退休人



力的空間。

目前台灣針對退出勞動市場的研究並不多，其中比較值得注意的是林萬億所主導有關高齡人口活化政策體系的研究，其中包括的勞動市場參與和志願服務參與的部分。其中勞動參與的部分，根據周玫琪（2008）所參與國科會高齡社會研究團隊所進行的全國性機率調查「不同世代對於老年生活的需求、服務提供以及價值偏好的調查研究」結果顯示，針對 771 份 45 歲以上就業者資料分析，可發現民眾對未來完全退休不要工作的退休年齡，僅有 16.1% 選擇 60 歲以下即完全退休，有超過一半以下受訪者表示完全退休不要工作的年齡為大於 60 歲；亦有將近三分之一的民眾表示希望能依據工作性質與健康情況而定。另外亦發現當未來屆齡退休之際有 45.8% 的受訪者希望完全退休不要再工作；但有 46.7% 的受訪者表示希望退休後繼續工作；有 7.5% 尚未決定，顯示我國民眾雖然屆齡退休，仍有將近一半的民眾希望退休後仍能繼續工作。

表 2.5 的部分，可以發現目前台灣有關退休的相關規定，主要勞保以及軍公教保險的部分。可以發現目前退休年齡規定大多為 60 歲或是 65 歲，不過有其提早退休的相關規範。基本上，可以發現，勞工保險所實施之部門，如私人之工業與服務業部門，大多需要一定程度的技術與勞力，因此無法有效地吸納退休人力。此種現象部分原因也顯示了當代資本主義對個人生命歷程的界定。

表 2.5 國內目前相關高齡勞動參與之相關規定

項目	現行政策與措施
<p>勞工保險老年給付</p>	<p>請領資格：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 參加保險之年資合計滿 1 年，年滿 60 歲或女性被保險人年滿 55 歲退職者。</li> <li>➤ 參加保險之年資合計滿 15 年，年滿 55 歲退職者。</li> <li>➤ 在同一投保單位參加保險之年資合計滿 25 年退職者。</li> <li>➤ 參加保險之年資合計滿 25 年，年滿 50 歲退職者。</li> <li>➤ 擔任經中央主管機關核定具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿 5 年，年滿 55 歲退職者。（勞工保險條例第 58 條）</li> </ul> <p>給付形式：年滿六十歲有保險年資者，得依下列規定請領老年給付：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 保險年資合計滿十五年者，請領老年年金給付。</li> <li>➤ 保險年資合計未滿十五年者，請領老年一次金給付。（勞工保險條例第 58 條）</li> </ul> <p>給付水準：</p> <p>[舊制]：勞保被保險人請領老年給付者，其保險年資合計每滿 1 年按其平均月投保薪資，發給 1 個月老年給付；其保險年資合計超過 15 年者，其超過部分，每滿 1 年發給 2 個月老年給付。但最高以 45 個月為限。被保險人年逾 60 歲繼續工作者，其逾 60 歲以後之保險年資最多以 5 年計，合併 60 歲以前之老年給付，最高以 50 個月為限。（勞工保險條例第 61 條，已刪除）。</p> <p>[新制]：老年年金給付，依下列方式擇優發給：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之零點七五計算，並加計新臺幣三千元。</li> <li>➤ 保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之百分之一點五五計算。（勞工保險條例第 58-1 條）</li> </ul>
<p>勞工退休金</p>	<p>請領資格：勞工年滿 60 歲，工作年資滿 15 年以上者，得請領月退休金。但工作年資未滿 15 年者，應請領一次退休金。（勞工退休金條例第 24 條）</p>

表 2.5 國內目前相關高齡勞動參與之相關規定(續頁)

	<p>退休金給付領取方式與水準：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 月退休金：勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。</li> <li>➤ 一次退休金：一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。依本條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。（勞工退休金條例第 23 條）</li> </ul>
公務人員退休法	<p>請領資格：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 公務人員任職 5 年以上年滿 60 歲或任職滿 25 年者，應准其自願退休。（公務人員退休法第四條）。</li> <li>➤ 公務人員任職 5 年以上年滿 65 歲者，應命令退休。（公務人員退休法第五條）</li> </ul>
	<p>退休金形式：</p> <p>一、 任職五年以上未滿十五年者，給與一次退休金。</p> <p>二、 任職十五年以上者，由退休人員就左列退休給與，擇一支領之：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 一次退休金。</li> <li>(2) 月退休金。</li> <li>(3) 兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金。</li> <li>(4) 兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金。</li> <li>(5) 兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。（公務人員退休法第六條）</li> </ol>

表 2.5 國內目前相關高齡勞動參與之相關規定(續頁)

	<p>退休給付水準：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 一次退休金，以退休生效日在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年給與一個半基數，最高三十五年給與五十三個基數。尾數不滿六個月者，給與一個基數，滿六個月以上者，以一年計。公務人員於年滿五十五歲時得自願提前退休，並一次加發五個基數之一次退休金。</li><li>➤ 月退休金，以在職同等級人員之本俸加一倍為基數，每任職一年，照基數百分之二給與，最高三十五年，給與百分之七十為限。尾數不滿半年者，加發百分之一，滿半年以上未滿一年者，以一年計。公務人員年齡未滿五十歲具有工作能力而自願退休者，或年滿六十五歲而延長服務者，不得擇領月退休金或兼領月退休金。</li></ul>
--	---

## 貳、社會參與

目前台灣就如同大多數的國家一樣，並沒有針對高齡者制訂老人志願服務法或是特殊的志願服務社會方案，而是以一般志願服務概之。因此，目前最重要的鼓勵退休人力社會參與的法案即是志願服務法。而目前主要現有相關高齡志願服務或是退休人力社會參與的次級統計資料主要是來自於內政部的社會福利志願服務統計。因此，我們底下就利用此一次級統計資料為主，描繪目前台灣相關高齡志願服務的圖像，並且補以目前的相關研究作一補充與佐證。

目前以內政部的社會福利志願服務統計而言，可以發現截至 96 年底各直轄市及縣(市)政府社會局主管之志工團隊，計有 1,880 隊，較 95 年底增加 20.2%，隊員有 10 萬 8,869 人，較 95 年底增加 13.1%；其中女性約占 7 成，仍遠高於男性；年齡別以 30-49 歲者占 34.2% 居多；職業以家庭管理占 28.9% 最多；教育程度以高中(職)者占 36.3% 最多。

表 2.6 志工特性

性別	1. 志工人數按年齡分 (人)						
	合計	未滿12歲	12~17歲	18~29歲	30~49歲	50~64歲	65歲以上
計	<b>108,869</b>	<b>597</b>	<b>5,929</b>	<b>18,080</b>	<b>37,269</b>	<b>35,163</b>	<b>11,831</b>
男	34,539	275	2,499	6,530	10,908	9,712	4,615
女	74,330	322	3,430	11,550	26,361	25,451	7,216
性別	2. 志工人數按職業分 (人)						
	合計	工商界人士	公教員工	退休人員	家庭管理	學生	其他
計	<b>108,869</b>	<b>28,778</b>	<b>8,241</b>	<b>12,074</b>	<b>31,483</b>	<b>15,538</b>	<b>12,755</b>
男	34,539	12,942	3,547	5,856	831	6,019	5,344
女	74,330	15,836	4,694	6,218	30,652	9,519	7,411
性別	3. 志工人數按教育程度分 (人)						
	合計	研究所	大專	高中(職)	國中及以下		
計	<b>108,869</b>	<b>3,736</b>	<b>32,722</b>	<b>39,484</b>	<b>32,927</b>		
男	34,539	1,584	11,250	12,824	8,881		
女	74,330	2,152	21,472	26,660	24,046		

資料來源：各直轄市、縣(市)政府社會局。

其中，男性在 50-64 歲的以上參與志願服務的人數約有九千人，不過相對之下，女性卻相對有 25000 人之多，將近男性的三倍。不過 65 歲以上的男性減少了一半，約有 4600 之多，不過 65 歲以上的女性參加志願服務的人數卻驟降到 7200 人左右，下降幅度大幅超越男性。

如果以職業區分的話，可以發現，退休人員的比例相對較低，僅有 12000 人左右，男性依舊低於女性，分別為 5856 人和 6218 人。

其中以區域來區分的話，可以發現 96 年底各縣市社會局主管之志工人數，以臺北縣 1 萬 2,564 人最多；平均每萬人口參與志願服務之人數以臺東縣 223.2 人最高；平均每位志工每週服務時數以高雄縣 4.4 小時最多。

表 2.7 各縣市志工人數、服務時數

縣市別	志工隊數 [年底數] (隊)	志工人數(年底數)(人)			全年志工服 務時數 (小時)	每萬人口 志工人數 [年底數] (人)	平均每位 志工每週 服務時數
		計	男	女			
總計	1,880	108,869	34,539	74,330	12,139,962	47.42	2.14
臺北縣	161	12,564	2,866	9,698	1,183,695	33.08	1.81
宜蘭縣	79	3,956	1,834	2,122	299,350	85.93	1.46
桃園縣	178	7,147	2,079	5,068	588,732	36.94	1.58
新竹縣	38	1,504	595	909	284,434	30.33	3.64
苗栗縣	29	1,044	409	635	108,782	18.64	2.00
臺中縣	64	5,055	1,735	3,320	762,538	32.59	2.90
彰化縣	41	3,076	1,200	1,876	319,538	23.40	2.00
南投縣	79	4,597	1,895	2,702	209,539	86.13	0.88
雲林縣	43	4,131	1,846	2,285	335,756	56.93	1.56
嘉義縣	80	3,447	1,437	2,010	608,662	62.52	3.40
臺南縣	38	1,990	552	1,438	203,130	18.00	1.96
高雄縣	162	8,256	2,696	5,560	1,896,055	66.35	4.42
屏東縣	164	4,347	1,246	3,101	330,157	48.87	1.46
臺東縣	89	5,215	2,089	3,126	164,897	223.19	0.61
花蓮縣	82	6,154	1,893	4,261	856,477	179.26	2.68
澎湖縣	11	571	118	453	56,378	61.80	1.90
基隆市	27	1,615	411	1,204	279,797	41.37	3.33
新竹市	51	1,493	726	767	135,608	37.42	1.75
臺中市	106	5,358	1,458	3,900	679,270	50.74	2.44
嘉義市	19	1,353	518	835	110,581	49.55	1.57
臺南市	107	5,290	1,689	3,601	897,905	69.18	3.26
臺北市	118	12,476	3,037	9,439	869,137	47.45	1.34
高雄市	89	7,308	1,902	5,406	936,536	48.06	2.46
金門縣	24	886	296	590	23,008	108.65	0.50
連江縣	1	36	12	24	-	36.20	-

資料來源：各直轄市、縣(市)政府社會局。

根據內政部所發佈的資料，目前「廣結志工拓展社會福利工作－祥和計畫」組成之志工團隊及由社會局主管之其他綜合類團隊，服務項目類別包含身心障礙、老人、婦女、少年、兒童福利服務及諮商輔導服務、家庭福利服務、社區福利服務、綜合福利服務等。截至 96 年底止計有 1,880 隊，隊員計有 10 萬 8,869 人（其中社會福利類團隊有 1,618 隊、志工 9 萬 3,247 人，綜合類團隊有 262 隊、志工 1 萬 5,622 人），分別較 95 年底增加 316 隊、1 萬 2,644 人，或增 20.20% 及 13.14%。而其志工隊員之組成：

按性別分：男性 3 萬 4,539 人占全部隊員 31.73%，女性 7 萬 4,330 人占 68.27%。與 95 年底比較，男性增加 13.36%，女性增加 13.04%。

按年齡分：30~49 歲者 3 萬 7,269 人占全部隊員之 34.23%，50~64 歲者 3 萬 5,163 人占 32.30%，18~29 歲者 1 萬 8,080 人占 16.61%。與 95 年底比較，增加幅度以 12 歲以下兒童達 35.99% 最高，65 歲以上者增加 28.36% 次之，50-64 歲者則增加 20.31% 居第三。

按職業分：以家庭管理 3 萬 1,483 人占全部隊員 28.92% 最多，工商界人士 2 萬 8,778 人占 26.43% 次之，學生 1 萬 5,538 人占 14.27% 居第三；與 95 年底比較，僅公教員工略減 3.76%，其餘皆呈增加之趨勢，其中以退休人員增加 23.43% 最多，家庭管理者增加 17.90% 次之，其他者增加 16.16% 居第三。

志願服務工作成果，96 年全年各縣市社會局所轄志工總計服務 1,459 萬人次，較 95 年增加 18.13%；服務總時數為 1,214 萬小時，較 95 年增加 40.36%；平均每位志工每週服務 2.58 人次，每週貢獻 2.14 小時，與 95 年相較，呈微幅增加之勢。貢獻總時數按服務項目分，以老人福利服務占 25.18% 最多，綜合福利服務占 24.45% 次之，社區福利服務占 16.20% 居第三。

如果觀察貫時性的資料，可以發現從民國 85 年開始，到民國 97 年為止，高齡勞動者的參與志願服務的人數是呈現逐年增加的趨勢，包括了 50-64 歲以及 65 歲以上兩個年齡組。1996 年時，55-64 歲的參與志願服務的人數僅有 5,551 人，不過到了 2008 年時已經增加到 45,144 人了。而 65 歲以上參與志願服務的人數也是呈現逐年增加的趨勢，從 1996 年的 3,233 人，增加到 2008 年的 15,659 人。

**表 2.8 各年度志願服務對員年齡**

年度	隊員按年齡分 By Age					
	未滿 12 歲	12-17 歲	18-29 歲	30-49 歲	50-64 歲	65 歲以上
	Under 12 Years	Years	Years	Years	Years	Years & Over
八十五年 1996	134	1,117	9,391	15,846	5,551	3,233
八十六年 1997	114	932	8,364	15,041	6,657	3,068
八十七年 1998	99	1,170	8,469	17,105	7,672	4,086
八十八年 1999	99	1,267	8,340	21,246	9,737	4,340
八十九年 2000	96	2,386	9,098	26,145	13,718	5,233
九十年 2001	147	2,905	9,380	26,171	14,954	5,177
九十一年 2002	93	2,494	8,790	21,906	12,497	4,486
九十二年 2003	144	3,322	10,462	24,773	15,112	4,858
九十三年 2004	306	3,320	11,488	25,596	18,432	5,680
九十四年 2005	378	4,444	13,303	30,297	23,059	7,047
九十五年 2006	439	5,048	16,782	35,513	29,226	9,217
九十六年 2007	597	5,929	18,069	37,233	35,119	11,798
<b>九十七年 2008</b>	<b>704</b>	<b>6,711</b>	<b>20,975</b>	<b>42,045</b>	<b>45,144</b>	<b>15,659</b>

此一結果與目前其他相關統計類似，如行政院主計處（2000）調查結果則顯示，志願服務參與率與年齡的關係，大約呈現鐘型右偏的趨勢，其中 45-54 歲人口之志工參與率最高，其次依序為 35-44 歲、55-64 歲、25-34 歲、65 歲以上及 15-24 歲。但就志願服務投入的平均時數分析，65 歲以上人口持續投入志願服務的比重最高一達 43%，平均每週投入時間亦是所有年齡組最高的一達 6.39 小時（引自呂朝賢和鄭清霞 2005b）。

另外，其他的研究，包括呂朝賢與鄭清霞（2005b）所做的研究也呈現類似的結果，他們指出中華民國 50 歲以上國民約有 13.6%參加志願服務，男



性、非閩南人、愈年輕的世代、教育程度愈高者、有偶或同居者、有宗教信仰者、未與子女同住者、健康程度愈佳者、有工作收入者、有宗教信仰者、參與社團活動愈頻繁者、參與宗教活動愈頻繁者的志願服務參與率皆較高(呂朝賢和鄭清霞 2005b : 23)。

此外，目前台灣的相關研究都依然處於比較起步的狀態，且多以描述性或是探索性的研究為主，或以質性研究做為主要的研究方法，目前比較缺乏量化研究和解釋性研究。周玟琪和林萬億（2008）所做的研究則是提供了一個很好的起點。他們的研究主要是在2007年所進行的全國性面訪「不同世代對於老年生活的需求、服務提供以及價值偏好的調查研究」問卷調查。此計畫的總主持人為台灣大學社會工作學系林萬億老師，王永慈老師負責調查組的協調，調查工作的執行主要委託中央研究院調查工作室完成。他們初步資料分析發現在2,453份45歲以上有效樣本，扣除未答者等之有效樣本為2,369份，有擔任志工的比例為14.5%。在776份有效回收的45歲以上就業者中，擔任志工的比例為16.8%；而在658份有效回收的45歲以上退休者擔任志工的比例為14.5%，並未比目前仍就業者高。以上結果顯示，我國整體45歲以上民眾參與志願服務的比例與其他國家相比，相對比較低，有開發空間；其中退休者的志願服務人力資源運用，亦值得深入探討與開發

**表 2.9 目前國內相關老年志願服務參與之法令規定**

項目	現行政策與措施
老人福利法	第二十八條 主管機關應協調各目的事業主管機關鼓勵老人參與志願服務。 第二十九條 雇主對於老人員工不得予以就業歧視。
行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點	立法依據：2001 年志願服務法 志工資格條件：係指經機關自行遴選，不占機關職缺，不以獲取報酬為目的，秉持誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等，志願協助機關辦理指定工作者。 服務範圍：以政府各機關為主要範圍 招募方式： (1) 運用媒體公開招募。 (2) 定期編印志願服務簡訊。 (3) 協洽地區志願服務協會，建立志工人力供需管道，受理各機關、團體之求才登記，及有志參與志願服務之社會熱心人士登記，將資料建檔，並作媒合、轉介工作。 (4) 其他適當方法。 為加強推動退休公教人員從事志願服務，得採下列方式招募之： (5) 各機關應主動調查屆齡或自願退休公教人員擔任志工之意願，並蒐集需用志工機關之工作需求，建立資料提供資訊交換。 (6) 各機關應將依前款建立之資料，送該地區退休公教人員協會予以轉介，或送請需用機關參考選用。 (7) 各直轄市政府及縣（市）政府應積極輔導退休公教人員協會建立退休公教人員人事資料，形成退休人員人力銀行，強化其媒合、轉介之功能。

項目	現行政策與措施
	<p>為激勵志工參與志願服務，各機關得視經費情形，擇採下列鼓勵措施：</p> <p>(1) 視工作需要製發服裝、徽章。</p> <p>(2) 酌予補助交通費、誤餐費。</p> <p>(3) 志工服務期間遇有婚喪喜慶，以適當方式致意。</p> <p>(4) 其他適當方式。</p>
祥和計畫—廣	<p>依據：志願服務法及社會福利政策綱領辦理。</p>
結志工拓展社	<p>招募對象：願運用餘暇參與志願服務之社會大眾，確具服務熱忱與興趣者，即可參加志願服務隊。志願服務運用單位招募志工之方式及志工資格依志願服務法規及各單位規定辦理。</p>
會福利工作	<p>獎勵措施：</p> <p>(一) 個人獎勵：</p> <p>1. 參與志願服務一千五百小時以上之志工，得依內政業務志願服務獎勵辦法申請獎勵。</p> <p>2. 參與志願服務三千小時以上之志工，得依志願服務獎勵辦法申請獎勵。</p> <p>3. 舉辦志願服務楷模選拔及表揚：積極參與志願服務之志工或協助推展志願服務之熱心人士，得由各志願服務隊所屬單位推薦，參加志願服務楷模之選拔活動，其實施計畫另定之。</p> <p>(二) 團體獎勵：積極推動志願服務工作著有績效之志願服務隊，經評鑑成績優良者，得由內政部予以獎勵，並公開表揚，其評鑑計畫另定之。</p> <p>(三) 直轄市、縣（市）主管機關獎勵：積極推動社會福利類志願服務工作著有績效之直轄市、縣（市）主管機關，經評鑑成績優良者，得由內政部予以獎勵，並公開表揚，其評鑑計畫另定之。</p>

基本上，目前台灣的高齡志願服務尚處於初始的階段，許多法令與相關的規範尚未完臻，需要進一步的改善。而且並沒有直接針對高齡志願服務者的相關法令規定，使得高齡志願服務參與者被等同於其他年齡層的志願服務者，不過就相關的研究中，就已經指出高齡志願服務參與者與其他年齡層的志願服務參與者之間的差異。而且志願服務做為成功老化的一環，使得高齡志願服務不同於其他的志願服務者。

## 第六節 後工作社會的興起

「活化政策」於當代成為社會政策的主要口號與意識型態，特別是在 1990 年代第三條路興起之後，活化政策被視作是西方福利國家主要的福利改革方向與目標。當活動化政策被視作是一種積極促進的口號或政策時，其背後的目的即是希望能夠將失業人口，或者是具有生產性的非勞動力人口重新整合進入勞動市場之中，從事資本主義中具有生產性的經濟性活動。如何有效地將那些具有生產性的非勞動力人口整合進入勞動市場成為體系的重要指標之一（Moreira, 2008）。

然而，活化政策過度著重「權利和責任」以及「公平與效率」之間的二分法，忽略社會政策的實質意涵，特別是其過度著重於對生產性活動的經濟意涵，而導致其對個人自主的忽略以及限制。因此，在本研究當中，我們認為勞動參與與社會參與的活化政策，必須建立在個人自主發展的基礎上，而非單純地將退休人力重新活化，而且也不應將個人自主性置於生產性的經濟活動底下，而是更須廣泛重新解釋工作的定義，或者是重新詮釋所謂的生產性經濟活動。

因此，Moreira（2008）建議重新詮釋所謂工作責任以及社會福利權利之間的關係，或者是生產性經濟活動的意涵，必須沿著本體論框架的脈絡，重新思考個人發展的權利，同時承認其社會基礎和責任。因此，對於他而言，傳統社群主義，認為社會政策的角色是用來維持公共秩序，個人除了消極服從之外，亦必須積極的滿足社群或國家對個人責任的期待（諸如勞動者、盡責任的父母等社會角色）。過度重視國家與市場對公共秩序的維持，忽略了

個人角色和個體發展的重要性，使得社群主義無法承認其他非勞動工作的價值，忽略了其他能夠滿足社會功能的活動。

因此，社會政策體系本身必須透過國家權利的賦予加以促進個人發展、或自我實現（self-realization）。在此所談的個人發展或自我實現的權利，其實類似 Goodin（2001）所論及的自主性，也就是 van Parijs（1995）所稱的真正的自由，指涉個人能夠依照自己的意願從事各種活動，發展其天賦，以達成自我實現的目的。因此，Durkheim 的社會正義理論可以有效地捍衛此一扣連關係，他指出有機社會中的社會凝聚必須依賴個人能夠發展其天賦的能力。藉著個人可以透過個人發展，從事符合自己天賦的活動，不論是經濟性或是非經濟性的活動，達成滿足社會責任。因此，對作者而言，個人責任不單指涉就業（如積極尋找工作、參與職業訓練），而是包含更廣泛的公民勞動（civil labor），包括如從事志願服務、養育小孩、提供照顧、或是就學、職業訓練等等多樣性、且可以滿足「社會功能」的經濟性或是非經濟性活動。

「就業」作為經濟性活動，被視作社會責任主要內涵，已經逐漸地在後工作社會（post-work society）面臨挑戰，特別是當就業或工作型態和內涵已經逐漸脫離以往我們所想像的模式，傳統所想像的就業或工作等同於社會責任的思考模式值得我們重新深思。當我們能夠重新思考不同勞動工作和型態的價值時，也許就能如作者所言般，脫離活化政策的兩難，也就能脫離傳統社會政策中將「福利與就業」視作權利與責任分立的思考方式，並且更進一步思考社會政策的實質內涵以及目的。

本研究在此討論工作意涵目的，也就是希望能夠跳脫傳統對工作的詮釋與意涵的界定，不再將工作視作是資本主義體系下的有酬薪資勞務工作。而是德國社會學大師，Beck（2000）所稱的市民勞動（civil labour），強調所謂的個人自我實現（Strasser, 2004），而非汲汲營利於對薪資的賺取。

因此，本研究認為除了對退休人力的相關研究之外，特別是對其重新回到勞動市場或是投入志願服務參與的影響因素之外，應該更著重於重新對工作或者是對活化政策的重新詮釋，特別是對所謂的生產性經濟活動的再詮釋與界定。

### 第三章 國外經驗與政策比較分析

從前述的統計分析當中，即可發現在退休人力活化的情形下，有著明顯的差異，其原因不外乎來自於國家制度與政策體系的差異，以及其制度與政策企圖回應的外在脈絡差異（Ebbinghaus, 2006; de Vroom, 2004; Taylor, 2008 Kohli and Rein, 1991; de Vroom and Guillemard, 2002）。所謂的外在脈絡指涉的是人口老化的速度、少子化的程度、全球化等等，這些外在脈絡的差異也連帶的影響個別國家在制度與政策回應上的不同，而使得其退休人力資源活化的程度也呈現明顯上的差異。

本研究選取的四個國家：瑞典、日本、美國與韓國，在退休人力資源活化統計資料中皆位列前茅。瑞典與日本在一般中高齡（55-64 歲）勞動力參與率與就業率的國際比較上皆表現良好，兩國所採取的方式卻有著莫大的差異，這一點值得我們進一步深論。韓國與美國亦是如此，特別是美國除了積極的促進退休人力回到勞動市場之外，更進一步地鼓勵退休人力投入志願服務行列，積極的參與公民社會的活動。本章即是希望能夠透過對上述四個國家的比較分析，進而提供相關的政策思考以供政策研擬。

#### 第一節 各國退休人力勞動參與活化政策

如前所述，人口老化所帶來的沈重財務壓力已經造成福利國家的危機（Mishra, 1990），迫使先進國家、甚至國際組織必須有所回應。綜觀西方先進國家，以及日本除了對既有的年金體系進行重整，以解決其沈重的財務壓力之外（葉崇揚和施世駿，2009; Ebbinghaus, 2006），更積極地鼓勵或是限制勞工延緩退休，投入勞動市場，減少工作人口與退休依賴人口的比例。此種趨勢已成爲西方先進福利國家與日本的主要政策走向。同樣的，對於人口老化速度和程度逐漸加遽的台灣與韓國，雖然年金體系尙處於未成熟的階段，但是同樣得面臨即將到來的問題。

除了個別國家之外，國際組織亦開始重視人口老化與退休人口活化的議

題，特別是 OECD 和歐盟。歐盟在經濟整合到一定程度之後，也開始在 1990 年代準備貨幣整合，如在 1992 年所通過的馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）<sup>5</sup>即是為了進行貨幣整合所訂定的條約，此一條約的通過意味著各國的社會支出必須被壓抑在一定的水準之下，因此，佔了高社會支出比例的年金體系即成爲改革的主要目標。在此一情況底下，如何減少提早退休趨勢、年金支出，或甚至鼓勵延緩退休、積極鼓勵中高齡人口參與勞動市場即成爲歐盟的主要目標之一。歐盟將 1993 年訂爲歐洲老人與世代凝聚年，希望能夠藉此增進全社會對人口老化的認識、引發社會各界的討論，並且促進老年人能夠被社會接受。而在 1995-1999 年，歐盟則是更加重視積極性老年政策，歐盟執委會提出了「對老人有利的行動」，行動確定四個重點領域，包括改善老年婦女的生活狀況、加強對老年勞動力的管理、重視從工作轉化到退休的過程、改善對需要照顧老人的社會照顧體系。雖然最後行動方案並沒有通過，但是卻確立了歐盟朝向積極性老年政策的走向（Hantrais, 2000: 146-147）。在 1999 年時，爲了對聯合國「國際老人年」做出反應，歐盟執委會發佈一份名爲「Towards a Europe for all ages」的通報，確立其政策策略來處理人口老化問題。其著重在四個重點，第一，維持勞工的工作能力，並且促進終生學習和加強工時彈性的安排；第二，扭轉提早退休的趨勢，發展新的逐漸退休的方式，並且使年金體系更具有持存性和彈性；第三，在健康和老年照顧領域方面，研究必須對健康照顧的需求發展出適當的回應；第四，執委會在條約規定範圍之內採取適當的行動，來對抗對老年人的歧視、失業和社會排除問題（ibid: 147）。

不過歐盟最爲重要的則是 2000 年的「歐洲同等待遇指令（European Equal Treatment Directive）」，以及之後的 Barcelona 和 Stockholm 目標。前者主要是希望能夠透過相關硬性或是軟性的規定，促進歐盟會員國能夠在對抗年齡歧視問題上有所作爲。後者則是會員國達成共識，希望能夠在 2010 年將高齡勞

---

<sup>5</sup> 其中馬斯垂克條約主要包括下列幾點：（1）（消費者）物價上漲率：門檻值規定不得大於前一年三個物價上漲率最低會員國平均值加上 1.5%；（2）名目長期利率（以十年期政府債券平均年利率表示）：門檻值規定不得高於前一年三個物價上漲率最低會員國的名目長期利率平均值加上 2%；（3）預算赤字對國內生產毛額（GDP）比率：不得超過會員國 GDP 的 3%；（4）累積政府債務餘額對 GDP 的比率：不得超過會員國 GDP 的 60%；（5）是否參加歐洲匯率機制二年以上：即參與國對其他會員國匯率調整在規定的幅度內波動，具有穩定匯率的經驗。這些規定在於維護共同貨幣政策操作的成功。

動者的勞動力參與率提升到 50%以上；2002 年的 Barcelona 會議則更進一步希望能達到延後平均退休年齡 5 歲的共同目標（Taylor, 2008）。

爲了促進歐盟會員國之間相互的政策學習以及提高會員國促進高齡勞動者勞動力參與率的政策成效，歐盟執委會更在 2004 年 3 月提出「積極老化（active ageing）」的政策報告。除了希望督促歐盟會員國在 2010 年達成上述相關的政策目標，並要求歐盟會員國以更積極的作爲以鼓勵高齡勞動者繼續工作，或再次投入勞動市場，並且希望將此列爲各會員國的優先政策。其中歐盟執委會所提出的對策，包括五大項：

- (1) 提供延後退休的給付誘因；
- (2) 強化健康及安全的工作環境；
- (3) 調整工作型態彈性化；
- (4) 持續訓練；
- (5) 推動積極的勞動政策。

不僅是歐盟，其他國際組織諸如 OECD 或是 ILO，也都提出了類似的建議。不過 OECD 和 ILO 並無法像歐盟一樣，透過超國家組織的硬性規定或是軟性規範，以促進會員國的政策或相關的措施。然而，歐盟會員國礙於個別會員國之間的制度脈絡差異，在短期內並無法有效地達到所規定的政策目標，但是亦有會員國能夠輕易或是透過政策改革的方式達成相關的目標，如瑞典即是歐盟國家中在相關的表現中最好的；德國則是在經過 20 世紀末和 21 世紀初的社會保障體系改革，使得其高齡勞動者的勞動力參與率在過去十年之間呈現逐漸上揚的趨勢，甚至也已經超過歐盟所設定的 50%目標。

底下，我們會進一步比較瑞典、美國、日本和韓國的退休人力活化策略中勞動參與的部分。首先，透過相關統計指標的呈現，瞭解四個國家在相關樓棟統計上的表現。之後會根據各國制度脈絡與實際狀況的差異，分別就社會安全體系改革、年齡歧視措施、積極勞動市場政策等方面瞭解各國在促進退休人力回到勞動市場或是延長高齡勞動者工作生涯的努力。



## 壹、瑞典

瑞典在高齡勞動者勞動力參與率或是就業率的表現，向來都是 OECD 或是歐盟會員國爭相取法的典範。最主要的原因是，相較於其他國家，瑞典的薪資勞動者相對而言較晚退出勞動市場。在 80 年代時，瑞典的失業率相對較低，因此不需要太多的中高齡的薪資勞動者提早退出勞動市場騰出職缺以利年輕的勞動者進入勞動市場。而且瑞典福利國家的特色是社會政策和勞動市場政策是立基於工作原則（work principle），而非如大部分的歐陸社會保險國家依賴現金補助原則（cash support principle），因此瑞典相當積極的鼓勵就業，而非利用提早退出勞動市場來解決失業問題（Rueda, 2007）。從 30 年代開始瑞典就相當支持積極性勞動市場政策作為其政策的主要支柱之一，因此不論是年輕或是高齡的勞動者，國家都盡量以積極性勞動市場政策將其含括進勞動市場當中。最重要的是，瑞典年金制度相當鼓勵老年勞工從事部分工時的工作，此種體系讓老年勞工可以逐漸減少其工時，並且能夠領取部分年金。這也解釋了瑞典中高齡人口高勞動力參與率的原因（Wadensjö, 1991: 284）。

就我們已經初步比較過各國高齡勞動者的勞動力參與率與就業率的資料，即可發現瑞典在相關的統計表現上，都有令人印象深刻的成績。甚至其 65 歲以上人口的勞動力參與率，在社會安全體系完備的先進福利國家中，依然屬名列前茅。在此，將會更進一步檢視瑞典的勞動市場結構狀況，特別是性別差異。

首先是表 3.1 呈現的瑞典 55 歲以上人口的勞動力參與率，分別以年齡和性別作為區分標準。我們可以發現，1965 年時瑞典 55-59 歲的男性勞動力參與率高達 92.82%，60-64 歲的男性勞動力參與率達 83.05%，65 歲以上的男性勞動力參與率也是 37.72% 的水準。不過此一水準呈現逐年下降的趨勢，1995 到 2000 年之間到達最低點，不過依然維持在一定的水準表現，甚至也仍然是 OECD 國家中表現最為良好的國家。即使在 2008 年時，55-64 歲的男性勞動力參與率也高達 76.73%，65 歲以上的男性勞動力參與率也高達 16.59%。

表 3.1 瑞典高齡勞動者的勞動力參與率—性別區分

Age	Men				Women			
	55 to 59	55 to 64	60 to 64	65+	55 to 59	55 to 64	60 to 64	65+
1965	92.828364	88.361409	83.054093	37.727429	46.600791	39.216097	30.879072	11.59292
1970	90.769231	85.408079	79.542512	28.906009	52.7897	44.511098	35.808039	8.7370929
1975	89.726865	81.987964	73.964497	19.899944	60.74579	49.597261	38.349515	6.0751017
1980	87.72	78.814969	69.177489	14.285714	68.79845	55.409182	41.193416	3.8202247
1985	87.39726	75.98234	65.299145	11.168831	74.449339	60	46.88	2.9082774
1990	87.378641	75.485437	63.592233	12.596401	78.773585	65.819861	53.393665	5.0884956
1995	82.743363	70.921986	57.360406	13.903743	77.973568	63.908046	48.557692	5.2752294
2000	84.536082	72.637795	56.682028	14.985591	79.5053	65.940594	48.648649	6.2656642
2001	83.81877	73.545966	59.375	13.544669	80.13245	67.362429	50.222222	6.0759494
2002	84.782609	74.774775	60.944206	14.613181	79.68254	68.67031	53.846154	5.8375635
2003	83.742331	75.43554	64.516129	14.772727	79.439252	69.488536	56.504065	6.1068702
2004	84.290123	76.044143	65.962264	12.699301	79.683623	70.204362	58.445556	6.2152602
2005	85.901435	76.397206	65.538133	14.625478	79.741651	69.212651	57.148014	5.925
2006	85.485421	76.157748	66.421405	14.052025	80.445305	69.768595	58.556422	6.8452381
2007	85.148515	76.377568	67.815722	15.15544	80.179283	69.60736	59.252033	7.630814
2008	86.662176	76.732026	67.375436	16.592483	80.624364	69.273743	58.617394	8.317757

資料來源：OECD。

另一方面，女性高齡勞動者的趨勢則是呈現完全不一樣的方向。女性在 1965 年時，55-59 歲以上的勞動力參與率有 46.6%，60-64 歲的女性勞動力參與率達 30.87%，65 歲以上的女性勞動力參與率亦只有 11.59%。不過隨著後工業化的趨勢，和瑞典政府鼓勵大量女性進入勞動市場，使得女性勞動力參與率和就業率大幅的增加，同時高齡女性勞動者勞動力參與率和就業率也隨之增加。從資料中我們可以發現 55-64 歲以上的女性勞動力參與率從 1965 年

的 39.21%，增加到 2008 年的 69.27%，足足增加將近一倍。不過，65 歲以上的女性勞動力參與率卻呈現減少的趨勢，從 11.59% 下降到 2008 年的 8.31%，但其幅度有限。

瑞典高齡勞動者勞動力參與率相對於其他國家較高的因素，一般歸因於其部分工時體系與社會安全體系之間的配合，使得瑞典高齡勞動者可以逐漸減少工時退出勞動市場，而非一次性的完全退出勞動市場。因此，許多高齡勞動者有相對較高的比例會從事部分工時的工作，逐漸地減少工時、慢慢地退出勞動市場（Wadensjö, 2002）。從下面兩個表格中，可以發現瑞典高齡勞動者的工時的確相對比較少，特別是 20-29 小時的比例是高於整體平均的，不論是女性或是男性皆是如此。主要是因為其部分工時年金體系的規定，規定每週必須高於五小時，因此，高齡勞動者的工作時數 20-29 小時的比例相對較高的因素即是如此。

不過，高齡勞動者每個月工作時數低於 40 小時的比例是呈現逐漸成長的趨勢，雖然成長的趨勢有限。此一趨勢在女性高齡勞動者中，更能清楚的發現。瑞典女性在過去幾十年來，因為後工業社會轉型的因素，勞動市場提供大量的就業機會給予女性勞動者，因此，瑞典女性勞動力參與率也隨之快速增加。不過與此同時，女性從事部分工時的比例相對於男性也較高，且女性高齡勞動者利用部分工時年金退出勞動市場的比例也相對較高。從下面兩個表格即可發現瑞典女性勞動者的工時相對較少，每個月 40 小時以下的比例遠高於男性。且工時在 40 小時以下的女性高齡勞動者比例更是遠高於男性高齡勞動者。

表 3.2 男性 55-64 歲和整體勞動者工時比例

Hour bands		1 to 19 hours	20 to 29 hours	30 to 34 hours	35 to 39 hours	40 hours or more
1998	55 to 64	1.9472523	6.9021416	4.0765733	9.5330247	77.541008
	Total	3.0379983	3.5740859	3.0752597	12.46272	77.849936
1999	55 to 64	2.0094749	7.0904066	3.9636794	11.255428	75.681011
	Total	3.1927844	3.6194112	3.148517	13.368194	76.671093
2000	55 to 64	2.2304833	5.9479554	3.7174721	11.524164	76.579926
	Total	3.3495408	3.4035656	3.1334414	13.560238	76.553214
2001	55 to 64	2.448587	6.5448444	4.7892768	11.311817	74.905475
	Total	3.2103118	3.5930871	3.2869383	13.785754	76.123909
2002	55 to 64	2.4577083	6.3517395	4.2770508	11.777849	75.135653
	Total	3.3844358	3.5966262	3.3260835	14.100048	75.592807
2003	55 to 64	1.8948655	6.4792176	4.1259169	11.246944	76.253056
	Total	3.4019743	3.922089	3.6354952	14.22885	74.811591
2004	55 to 64	2.220222	6.5406541	4.140414	11.731173	75.367537
	Total	3.7508015	4.2103013	3.8202607	14.319299	73.899337
2005	55 to 64	2.2944828	8.0379416	4.1538551	15.124442	70.389279
	Total	3.6463921	4.7442868	3.9922969	17.68092	69.936104
2006	55 to 64	2.3563218	7.5574713	4.5114943	14.913793	70.66092
	Total	3.5202956	4.5568841	4.2130651	17.596346	70.113409
2007	55 to 64	2.6248411	7.1860899	4.8264128	15.342436	70.02022
	Total	4.1063493	4.5041297	4.4325838	17.674819	69.282118
2008	55 to 64	2.4437699	6.8167192	5.293517	16.483411	68.962583
	Total	4.2272922	4.4179877	4.400613	17.908916	69.045191

資料來源：OECD。

表 3.3 女性 55-64 歲和整體勞動者工時比例

Hour bands		1 to 19 hours	20 to 29 hours	30 to 34 hours	35 to 39 hours	40 hours or more
1998	55 to 64	5.6206708	22.291737	16.66564	13.574143	41.84781
	Total	6.631833	16.776691	16.369559	15.227113	44.994804
1999	55 to 64	4.7048445	20.734397	16.555172	14.401235	43.604352
	Total	6.5073288	15.783745	16.286918	15.875629	45.546379
2000	55 to 64	5.1369863	19.863014	15.753425	15.753425	43.493151
	Total	6.5031983	14.765458	16.044776	16.84435	45.842217
2001	55 to 64	5.1714124	19.100386	15.91012	16.297452	43.52063
	Total	6.774127	14.012106	15.65771	17.735091	45.820966
2002	55 to 64	5.1744886	18.501805	15.974729	15.884477	44.464501
	Total	6.63909	13.650465	16.132368	17.838676	45.7394
2003	55 to 64	5.3306727	17.132269	15.507412	16.790194	45.239453
	Total	7.09594	13.29713	15.919317	17.770882	45.916731
2004	55 to 64	5.230011	16.730559	16.566265	16.429354	45.043812
	Total	7.3180895	13.25069	16.297724	17.646752	45.486744
2005	55 to 64	3.9772265	16.510777	19.219195	16.391487	43.901315
	Total	6.6308346	12.103699	19.808458	19.081613	42.375396
2006	55 to 64	4.0648247	17.003188	19.500531	17.587673	41.843783
	Total	6.5847414	12.068612	19.590374	19.231951	42.524322
2007	55 to 64	4.3342633	16.753131	18.651207	17.949603	42.311796
	Total	7.2293525	12.046496	19.374474	19.006273	42.343404
2008	55 to 64	3.9188116	15.454212	20.178999	18.164671	42.283306
	Total	7.6680667	11.499248	19.204698	19.168172	42.459815

資料來源：OECD。

基本上，瑞典高齡勞動者勞動力參與率比例高的原因在於其強調工作原則（Wadensjö, 2002, Huber and Stephens, 2001; Ebbinghaus, 2006），其中工作

原則的精神充分體現於其社會保障體系、和相關的積極勞動市場政策上。底下我們將更進一步說明相關的改革與措施。

### 一、社會安全體系改革

瑞典社會福利制度建構與英國相似，都是從解決貧窮問題開始。其年金制度的規劃早在 1884 年即已開始，研究相關社會保險的委員會，提出以德國 Bismark 的社會保險構想為架構提出一普及式、繳費制的老年年金的建議。曾經數度闖關，但因種種因素而無法通過立法，直到 1907 年瑞典保守黨政府重新召集委員會研究相關議題，於 1913 年社會民主黨執政時通過正式立法（林萬億，1994；Palme and Svensson, 1999）。這個法案的通過意味了所有瑞典公民都被含括在老年年金制度下，這是世界第一個包含全國公民的年金制度，而且領取資格無關乎工作成就地位（Palme and Svensson，1999）。

其中戰後經歷許多改革，包括職業年金的興起等等。而與本研究相關的改革則是 1976 年時將 67 歲的退休年齡提前為 65 歲，提早退休年齡由 63 歲提前至 60 歲。在 1980 年代甚至改變原有全時工作型態到部分時間工作型態者所設立的部分年金制度。另外，在此階段的年金改革還包括基本年金金額計算方式的改變。此外還有『男女均等法案』、『父母保險方案』和『假期法案』等的通過，在此階段改革偏重性別與婚姻方面的差別待遇的改善（楊瑩，2000）。

其中，對瑞典年金改革最為重要的是 1994 年的年金改革。將原本的基礎年金改為保證年金，這是屬於資產調查式體系，而原本與所得相關年金則由第二層轉變為第一層年金，而這一部份還包括保險費年金，這是確定提撥制的年金制度。『個人責任的加重，國家角色的減輕』成為這一階段改革的主要特色，這是因為全球化的影響所造成的改革，Maastricht 條約的條件限制，自由放任主義的入侵，再加上經濟成長的停滯，讓社會民主黨不得不與布爾喬亞階級妥協，而對於社會安全制度做出讓步。

目前瑞典新制年金的發給是立基於『終生所得原則』。換言之，在新制下，每一個人得享領的『年金權』，將以個人全部工作生涯薪資的 18.5% 為基礎。是以，個人可領之年金將與其所繳納的年金保險費相關，民眾在其工作期間所繳納的所有保險費用都可在其成為老年年金領受者時領回。

年金保險在 2000 年時由被保險人與雇主各負擔薪資的 9.25%，總共 18.5%，其中 16% 將用於支應當年可領取年金者的年金支出，這部分的年金制度即通常所稱之隨收隨付年金制。每一個人終其一生所繳納的保險費也會登記在其個人年金名下。此方式累積的年金保險費將可由個人日後申領，而且其可領年金將依每年綜合所得趨勢調整。給付條件以被保險人年滿 16 歲以後就業生涯期間所有收入為基礎，其年資需以收入超過基本額的 24% 才予以採計。

此部分則是以 18.5% 其中的 2.5% 為主要保險費用，將 2.5% 的保險費存入個人帳戶中，在 1995 年時瑞典已經開始將 2% 的可支領年金所得轉移至『個人事先繳費的年金帳戶』中。而在 1999 年將此提撥率提升至 2.5%。在此制度下個人所能領取的年金額僅是個人繳納之保險費加上利息，此為確定提撥制 (Define-contribution)。這個帳戶即是後來被稱做名目確定帳戶 (notional defined-contribution, NDC) 的制度，是用來作為調節或是解決人口老化對年金體系所帶來的財務問題。

基本上，1994 年的年金改革依然是建立在瑞典福利國家長期依賴的工作原則之上，希望能夠透過社會安全體系的改革，積極地促進高齡勞動者的活化，或是延長個人工作生涯 (Wadensjö, 2002)。

## 二、部分年金體系

部分年金體系於 1976 年引進，或者可以稱之為部分工時年金 (part-time pension)。一般而言，瑞典的薪資勞動者可以藉由三種制度以結合部分工時的工作，第一種主要是在年滿 60 歲時可以領取一半的老年年金 (old-age pension)，並且可以工作正常工時的一半。這種年金給付只有相同年齡但是完全退休的勞工的一半。第二種則是結合身心障礙年金 (disability pension) 和工作。在 1963 年三種不同給付水準的身心障礙年金被引進，包括全額年金、三分之二年金、和三分之一年金，後兩者則是提供給那些還有部分工作能力的勞動者。在 1970 年三種給付水準改變成全額、三分之二和二分之一年金，而此種路徑的最大特色是沒有年齡限制。第三種則是領取在 1976 年 7 月開始的部分年金。這和其他的年金制度不一樣，因為其財務是由特殊的薪資稅來支應，但是行政上依然是由國民社會保險委員會和地區社會保險協會

來辦理。而部分年金不能與身心障礙年金或是老年年金同時領取。領取部分年金的條件，年齡必須在 60-64 歲之間，每週工時必須在 5-17 小時之間。且在 45 歲之後，必須工作十年以上、在工時降低之後，所得不能超過基本數額的 7.5 倍、還要居住在瑞典（Wadensjö, 1991: 297）。

而領取部分年金的薪資勞動者，其所得替代率隨著制度變革而有所差異，基本上，工作所得和部分年金總額可以達到 80-90% 的所得替代率。與身心障礙年金和老年年金相比較（退休年齡為 60 歲時），領取身心障礙者年金，並結合部分工時的勞工所得替代率最高，其次是領取部分年金的勞動者，最後是領取老年年金的勞動者（ibid: 297）。不過領取老年年金和身心障礙年金的分工時勞動者在某些情況下還可以在結合其他的職業年金來作為補充，因此所得替代率會相當的高。

不過 1994 年時，瑞典國會希望能夠改革部分年金體系，將其納入新的老年年金體系當中。改革從 1994 年 7 月開始生效，其中最重要的改革是將可以請領部分年金體系的資格年齡從 60 歲提高到 61 歲，且所得替代率從 65% 降低到 55%，不過減少的部分，則是利用增加 10 小時工時來加以彌補。因此，可以預期的是利用新部分年金體系的人數將會快速的減少。在 1998 年，決定不再有任何新型態的部分年金體系，這意味著部分年金體系的領受者將會更進一步的減少，最後只剩下分工時提早老年年金體系（part-time early old age pension）和分工時身心障礙年金（part-time disability pension）。不過這兩個體系都不如以往的部分工時年金體系來得吸引人（Wadensjö, 2002）。

### 三、積極勞動市場政策

許多關於福利國家的比較研究中都會指出北歐福利國家特別強調積極勞動市場政策，主要是因為北歐福利國家慷慨的社會福利體系，使得其財務體系必須依賴大量的工作人口，作為國家財政的基礎，因此如何積極地整合國家公民進入勞動市場成為其國家政策目標之一（Huo et al., 2008）。瑞典政府在促進高齡勞動者或是退休人力亦是將積極勞動市場政策視作重要的環節之一，其中包括活動保障方案體系、學習支持系統體系和公共就業等方案等等。

#### 1. 活動保障方案體系（activity guarantee）

這是在 2000 年八月所推出的方案，主要是提高與加強各年齡階層中



劣勢群體整合到勞動市場。該方案主要提供全時的活動，直到案主找到新工作或是已登記職業訓練為止。在 2002 年時，總計約有 49,200 為失業者參與此項方案，其中有 9,500 位是屬於 55 歲以上的高齡勞動者。

## 2. 學習支持系統 (study support system)

北歐福利國家在積極勞動市場政策中，特別強調人力資本的累積，因此被稱為人力資本取向。人力資本取向主張個人之所以無法進入勞動市場，與個人的不利條件有關，例如缺乏專業技術等。因此，個人一旦缺乏相關的專業技能可能即會被排除在勞動市場之外，而形成長期的社會排除歷程或是經歷長期失業。為解決此一問題，在政策回應上便採行職業訓練或教育方案等能夠改善個人專業技能的政策，並且利用補貼方式，積極鼓勵個人參與這些政策方案，以改善其專業技能。同時國家也能夠透過工作機會創造的政策，提供給有意參與職業訓練與教育方案的勞動者

(Daguerra, 2007: 4-10)。學習支持系統即是為了讓高齡者可以透過終生學習的方案增強高齡者的學習誘因和持續的提升其技術等級，以累積人力資本延長工作生涯或是重新回到勞動市場。

一般而言，終生學習相關的方案都是由社會伙伴和政府共同合作，雇主與勞工都需負擔部分的費用。且此類訓練體系都是根據個人的需求來加以規劃或是經過評估之後，得以以個人化的方式加以實施。

## 3. 公共就業方案

1990 年時，瑞典政府推出針對高齡勞動者的三個公共就業方案，分別是公共臨時工作 (public temporary work)，該方案主要針對 55 歲以上且失業超過兩年的高齡勞動者。此方案的目標不是提供正式且長期穩定的工作，而是希望能夠提供有意義的工作，以促進政府單位的服務品質。不過此方案的缺點是方案參與者僅領取等同於失業給付的薪資，因此許多方案的參與者在之後仍然無法找到工作。此一方案於 2001 年被終止。

其次是短暫退出津貼 (casual withdrawal benefit)。同樣，此方案的目標主要是希望降低高齡勞動者的失業率，不過其對象是 60-64 歲的長期失業者，且資格符合領取失業給付，並即將符合年屆 65 歲法定退休年齡而不找新工作者。不過此一方案主要是提供經濟補助維持其生活水準，而

非協助這些人重新回到勞動市場。

另外，特定的就業補助於 2001 年 11 月開始實施，主要是爲了協助 57 歲以上且失業兩年以上的高齡勞動者可以藉此找到合適工作。一方面除了協助高齡勞動者找尋工作或是媒合相關的職業訊息和訓練之外；另一方面，亦對雇主提供薪資上的補貼。

## 貳、美國

美國與其他先進國家同樣面臨人口老化的問題，不過美國與其最大的差異是其出生率依然能夠維持在一定的水準，且透過移民政策的開放，大量的移民人口也使得其人口呈現增長的趨勢，而勞動市場中的年齡結構亦能夠維持相對較爲年輕。因此，在此結構脈絡底下，美國相對於其他歐陸國家而言，就缺乏延長工作年限的急迫性。

從歷史統計資料來看，可以發現美國 55-64 歲的勞動力參與率都維持一定水準，且輕易的超過歐盟所訂出的 50% 的水準。不過依然可以發現其歷史趨勢主要在 1950 年之後逐漸地升高，直到 1970 年之後才逐漸的下降。1985 年時呈現低點，之後逐步往上升。我們可以發現 1985 年是一個分水嶺，其中的原因相當的多，也眾說紛紜，而無定見。不過其中可以歸納出兩個原因，一是對老年就業歧視的法律規範制訂；另一則是政府政策和立法降低強制退休 (Toosi, 2005: 37)。無論如何，美國在相關的統計資料上，呈現了一定程度的水準表現。

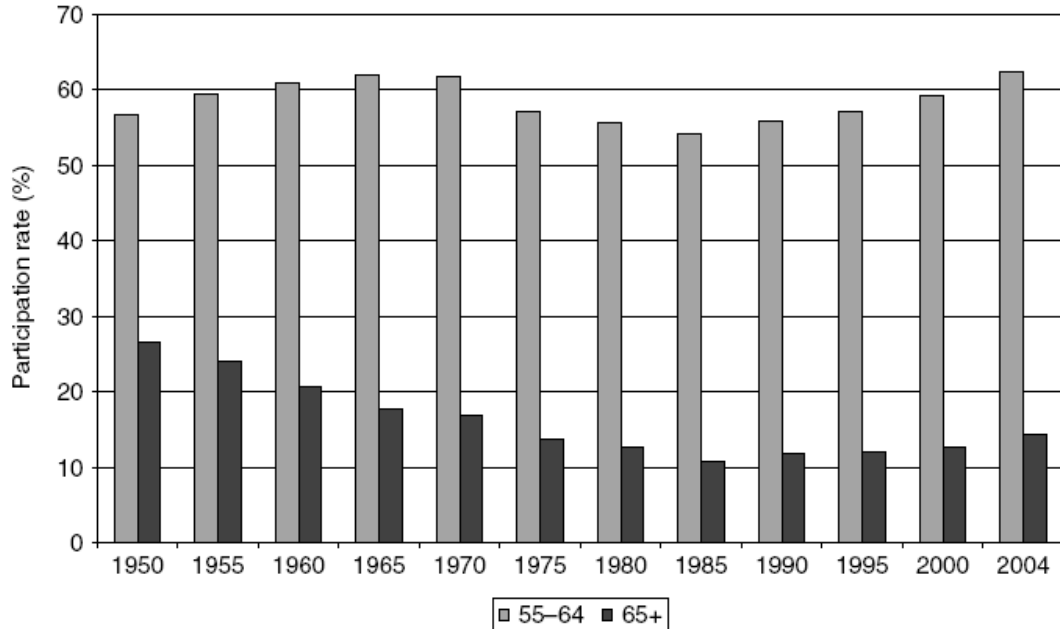


圖 3.1 美國 55-64 歲和 65 歲以上勞動力參與率（1950-2004 年）

資料來源：Rix（2008）。

另一方面，觀察美國性別與年齡組的勞動力參與率可以發現美國的性別差異並不大，特別是在 2000 年之後。1975 年的時候，男性的 55-64 歲勞動參與為 75.8%，女性則僅有 41%；而且如果比較 55-59 歲和 60-64 歲兩個年齡組時，性別的差異更進一步被突顯出來，男性分別為 88.4%和 65.7%，女性則僅為 47.9%和 33.3%。但是這種性別之間的差異卻逐年的縮減，部分原因可能來自於女性參與勞動市場的比例逐年升高所致。可以觀察到在 2004 年時，男性 55-64 歲的勞動力參與率為 68.7%，與之前相較是呈現減少的趨勢，但是女性 55-64 歲的勞動力參與率則是從 1975 年的 41%增加至 2004 年的 56.3%，性別之間的勞動力參與率差距明顯的減少。如果單純只比較 55-59 歲和 60-64 歲兩個年齡組時，男性 55-59 歲的勞動力參與率，在 2004 年時約為 77.6%，而女性的 55-59 歲勞動力參與率則是高達 65%，比例是呈現減少的趨勢。同樣的，60-64 歲的男性勞動力參與率和女性勞動力參與率分別為 57%和 45.4%。

表 3.4 美國勞動力參與率-按照性別和年齡分（1975-2004 年）

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
<b>Both sexes</b>							
50-4	70.9	72.9	74.2	77.5	78.3	80.3	79.8
55-64	57.4	56.0	54.2	55.9	57.2	59.2	62.3
55-9	65.3	64.4	64.2	67.0	68.1	68.8	71.1
60-4	48.4	46.3	43.8	44.9	45.1	47.1	50.9
65+	13.8	12.6	10.8	11.9	12.1	12.8	14.4
<b>Men</b>							
50-4	90.0	89.1	88.6	88.8	86.4	86.8	85.4
55-64	75.8	72.3	67.9	67.7	66.0	67.3	68.7
55-9	84.4	81.8	79.6	79.8	77.4	77.1	77.6
60-4	65.7	61.0	55.6	55.5	53.2	54.8	57.0
65+	21.7	19.1	15.8	16.4	16.8	17.5	19.0
<b>Women</b>							
50-4	53.3	57.8	60.8	66.9	70.7	74.1	74.5
55-64	41.0	41.5	42.0	45.5	49.2	51.8	56.3
55-9	47.9	48.6	50.3	55.3	59.5	61.2	65.0
60-4	33.3	33.3	33.4	35.5	38.0	40.1	45.4
65+	8.3	8.1	7.3	8.7	8.8	9.4	11.1

資料來源：Rix（2008）。

此種性別之間差距減少的因素主要是因為在後工業社會中，提供了大量的工作機會給女性，譬如服務業，因而整體提高了女性的勞動力參與率（Esping-Andersen, 1999; de Vroom, 2004a）。另一方面，後工業社會則是大量提供了部分工時的工作或是其他高度彈性化的工作，使得高齡工作者或是退休勞工可以透過彈性化的工作重新進入勞動市場（Ebbinghaus, 2006）。美國高度彈性化的勞動市場剛好提供了退休勞工再次進入勞動市場的機會（Rix, 2008）。

基本上，美國能夠維持一定的勞動力參與率主要因為是其對社會安全體

系的改革、加強就業能力以及減少再次僱用障礙等措施奏效所致（OECD, 2005）。這些政策方向的實際措施包括了減少私人年金稅賦上的優惠、延長退休年齡、改變雇主對高齡工作者的態度、在工作場所建立對老年友善（age-friendly）的工作環境等等。以下更詳盡敘述之。

### 一、 社會安全體系改革

在以往的文獻當中都指出社會安全體系中的提早退休誘因會促進勞動者提早退休，特別是當社會安全體系中的所得替代率偏高，且退休年齡低時，更會進一步誘使勞動者提早退休出勞動市場。不過美國社會安全體系在此方面的顧慮比起歐陸國家（如德國、法國或是荷蘭等）是相對較少的。因此，其社會安全體系的改革幅度並不如歐陸國家般，而是局部的調整其退休年齡，其老年年金給付請領的年齡將從 65 歲逐年升至 67 歲。不過亦可以從 62 歲開始請領，不過其年金給付的水準則是按照比例減少（減額年金的設計）；同時，則是利用給付水準增加來鼓勵勞工延長工作年限，最高可到 70 歲退休（增額年金的設計）。

其次，增加領取全額年金的繳費年限，將從既有的 35 年提升至 38 年。第三則是對超過一定水準的年金給付以一定的稅額。第四則是改革消費者物價指數跟年金給付之間的連動計算關係，此一改變將會降低年金給付的水準。

基本上，美國社會安全體系的改革並不如歐陸國家或是北歐國家一般，進行大幅度甚至典範轉移的改革，最重要的僅是逐漸提高退休年齡，及個人退休帳戶的引進，與本研究最為相關僅為前者。不過在 OECD（2005a）的報告中，也指出隨著預期壽命的增加，其退休年齡也應該進行相對應的調整，以符合外在脈絡的變遷。

### 二、 加強就業能力

加強就業能力主要是透過積極性的就業方案促進高齡者就業，主要包括職業訓練方案和相關的職業服務方案。其中經常被提到的則是勞動力投資法方案（Workforce Investment Act Programmes, WIA）、協助職業調整方案（Trade Adjustment Assistance, TAA）、和高齡社區服務就業方案（Senior Community Service Employment Program, SCSEP）三類。

### 1. 勞動力投資法方案 (Workforce Investment Act Programmes, WIA)

此方案主要是協助成年人與遭受解雇的勞工，其中包括三種服務模式，核心服務 (core services)、強化協助 (intensive assistance) 以及訓練 (Training service)。在核心服務中包括工作的搜尋與職業的介紹；強化協助則主要在於協助尋職者解決就業障礙，其次，才是協助其媒合適當的職位。最後藉由訓練服務訓練成人與高齡工作者有資格勝任高技術、高薪資的工作。聯邦法案 WIA 透過政府與當地組織發展提供全面性勞動發展活動，當地社區的勞動力發展部門則提供尋職者、遭解雇者、年輕者、在職工作者、社會新鮮人、熟練工作者、失能者，使如同上述服務對象獲得適當的服務再度投入就業市場。

本方案的目標在於促進各年齡屬勞動力參與率、並且加強維持勞工人能持續的工作、順利謀職、職業技巧的增進等各項活動，使方案參與者透過活動的參與提升其就業能力。並依序提升其勞動力之品質、減少社會福利的依賴、增進國家整體生產力與競爭力。

在服務項目中，WIA 提供三項基本就業服務與訓練服務，針對不同服務對象提供不同的服務項目，以滿足其要求。年滿 18 歲以上與高齡者主要適用於核心服務。其中包括提供勞動市場資訊，如工作職缺、提供相關的工作訓練服務，就業生涯諮詢與職業協助等服務。

強化協助則是提供失業且無法透過核心服務找到工作者已受雇但缺乏職業訓練者，透過額外訓練來達到自我要求以及企業要求。該方案主要是透過全面性的評估服務協助個人擬定個人化的就業服務方案，並且提供相關的團體與個人諮詢，以便透過個案管理的方式達成其強化個人就業能力的目標。

訓練服務則是針對已接受誘因服務的參與者，仍然無法透過其他服務找到工作者。這個方案主要提供各類的職業訓練方案，包括職業技術、在職工作等訓練，同時也包括合作型式的教育和民間訓練方案。

### 2. 協助職業調整方案 (Trade Adjustment Assistance, TAA)

協助對象為因公司、工廠轉移至國外而遭到解雇之工作者，此方案將提供所得津貼 (Income Support)，或者補助尋職者津貼直到找到合適工作為止。不過此一方案主要是協助那些因為全球化（例如北美自由貿易協定區，NAFTA 的簽訂）而失業的人口群，也就是那些因為國外低價產品不斷輸入國

內，造成相關產業的勞工失業或是因企業倒閉而失業之勞工。這些勞工經過官方的認定除了可以獲得 TAA 的所得補助之外，同時也可透過相關的訓練服務再次投入就業市場。

TAA 的服務項目主要包括了職業訓練服務的部分：①「立即回應的協助 (Rapid Response Assistance)」，主要是由失業勞工單位 (dislocated Worker Unit) 協助參與者於申請過程中能夠順利符合方案資格。②「再就業服務 (reemployment services)」則是提供重新尋職的相關服務。會透過單一窗口就業服務提供就業諮詢、就業生涯評估、工作生涯發展、尋職方案和介紹工作等服務，重新協助案主回到勞動市場。③「訓練」：此一服務方案主要是協助缺乏職業技術的勞工透過適當的訓練方案，使其能夠提升就業能力和增加其就業機會，以縮短勞工重返勞動市場的時間。其中訓練形式包括以下四種分別是：課程式的訓練、在職訓練、為雇主特定需求而量身定作的訓練計畫、加強教育式的訓練。

另外，也有相關津貼的補助，其中包括：①「尋職津貼 (Job search allowances)」，則是支付尋職者到外地尋職所需之費用，此津貼是支付至外地旅費與生活基本費兩者所需費用的 90%；②「搬遷津貼 (Relocation allowances)」，主要補貼至外地工作的勞，不過金額不得超過美金 1250 元；③「貿易調整津貼 (Trade readjustment allowances)」主要提供參與全天訓練的勞工所得補助。最後，則是④有「健康涵蓋的稅收補貼 (Health coverage Tax Credit)」，主要支應每月健康保險金額的 65% 的稅制優惠。

### 3. 高齡社區服務就業方案 (Senior Community Service Employment Program, SCSEP)

此一方案主要是針對高齡工作者，特別是超過 55 歲的貧窮高齡工作者。方案目標主要在於協助他們獲得部分工時的工作並給予補助，或者是協助高齡工作者找到合適的工作，此方案主要是由聯邦政府和各州政府允許下設定的。一般而言，高齡勞工可以透過此方案獲得相關的職業訓練、就業諮詢、指派以社區為基礎的工作，且社區將優先僱用社區內的高齡勞工。

上述這幾種訓練和就業服務方案，主要目標在於提高勞工的就業能力。在既有的觀念底下，就業能力將會隨著年齡老化而逐漸地降低，因此高齡工

作者或是老人往往被視作是低生產力的，而被僱主辭退或者必須利用相關的就業訓練方案提升其生產力。美國相關訓練方案明顯地反映了此一理論假設。希望能透過就業訓練和就業服務等方式提高高齡工作者的就業能力，促進高齡工作者能夠回到勞動市場工作。

### 三、 減少再次僱用的阻礙

除了社會安全體系改革減少退出勞動市場的誘因和促進個人就業能力之外，同時也必須減少退休勞動者回到勞動市場的阻礙因素，典型的因素是年齡歧視。一般而言，僱主對於僱用高齡工作者傾向負向的看法，主要因為高齡工作者的勞動成本相對較高，包括其薪資和社會保障體系的非薪資勞動成本等等。其次，則是因為在技術快速變遷的脈絡底下，高齡工作者被認為比較不容易適應技術快速變遷的環境，而無法更新其自身的技術。

因此，除了上述改革之外，美國也積極地創造一個對老年人友善的勞動環境，讓老年人能夠順利的回到勞動市場或者持續的待在勞動市場。其中最為重要的即是「年齡歧視就業法案 (Age discrimination in Employment Act)」，是聯邦政府針對年齡歧視的立法。此法案於 1967 年時立法，分別修訂。此一法案的通過與執行被認為是改善美國 55-64 歲勞動力參與率的主要因素之一 (Rix, 2008: 114-117)。

其次，則是透過國家職業安全與健康中心 (National Intitute for Occupational Safety and Health) 和美國勞工部門 (Department of Labor) 共同合作，發展就業服務和提供就業訊息的方式，協助個人能夠在單一窗口中獲得相關的資訊或是就業服務，促進個人的就業。另外即是利用相關網頁的設置，希望能夠鼓勵和表揚在相關工作上表現良好的僱主或是企業。

### 參、日本

日本在高齡勞動者的勞動力參與率和就業率的表現，在 OECD 國家中都呈現相對高水準的數據表現。對於這個現象，社會科學界有相當多的討論和爭論，包括其就業政策的表現 (Oka, 2008)，從企業方面瞭解他們對高齡勞動者的態度 (Kimura et al., 1994)、或者從生產體制與福利體制之間制度互補的結構性條件解釋日本的高就業率 (陳盈方和葉崇揚, 2006) 等。這些研究雖然從不同的角度切入日本高齡勞動者的高勞動力參與率和高就業率，卻共



同指出其高齡勞動者的高勞動力參與率和高就業率主要是來自於其特殊的就業體系，也就是再就業模式。底下我們會對日本人口老化和勞動市場結構作一簡述，緊接著再從社會安全改革和再就業政策切入，對日本退休人力活化政策作一總體的描繪。

日本人口老化的現象幾乎是全世界最為嚴重的國家。從第二章對世界各國人口老化趨勢的分析時，就已相關的資料呈現此一現象。表 2.2 顯示日本從 1970 年開始就已經進入高齡社會，也就是 65 歲以上的人口比例已經達到 7%。其中日本僅僅花了 24 年的時間，65 歲以上的人口比例成長將近一倍。此一現象在日本「團塊世代<sup>6</sup>」進入退休年齡之後，其人口老化的速度將更為驚人。在 2005 年時，65 歲以上的人口更高達 20%。換句話說，日本目前人口比例中，每五個人就有一個 65 歲以上的高齡人口。且預計到 2024 年時，其 65 歲以上的人口比例將高達 30%（亦可參考圖 2.1）。

雖然日本人口老化程度嚴重，但是日本相較之下，卻能夠維持相當高的高齡勞動者勞動參與和就業率。從日本厚生勞動省對勞動市場年齡結構所做的推估（圖 3.2）顯示，65 歲以上、60-64 歲以上和 55-59 歲的高齡勞動者在勞動市場結構的比例逐漸的增加，特別是 65 歲以上的高齡勞動者比例幅度相對較大。而此一推估的另一涵意即是，15-54 歲的勞動者比例逐漸下降，顯示勞動市場需要高齡勞動者的投入，換句話說，也就是勞動人口比例逐漸的下降（Oka, 2008: 40-41）。

---

<sup>6</sup> 主要指生於一九四七年到一九五一年之間第二次大戰後嬰兒潮的人口。

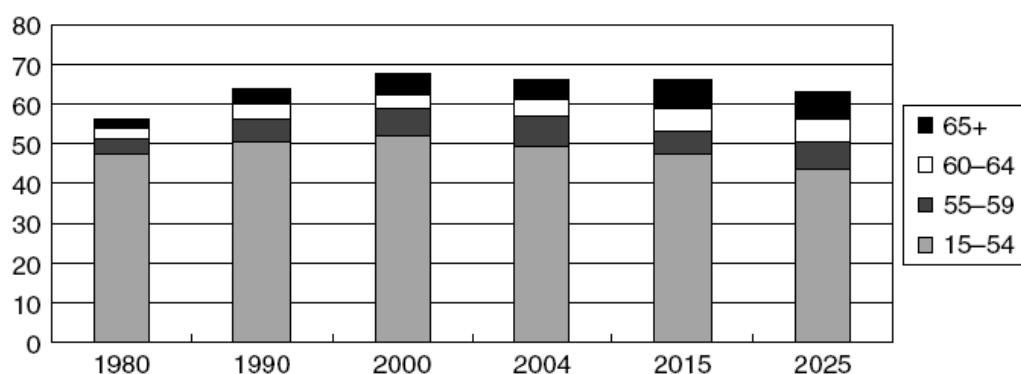


圖 3.2 勞動力參與率的年齡結構

資料來源：Oka (2008: 40)

如果我們更進一步分析 50 歲以上勞動者的性別差異，可以發現 50-54 歲的人口群，其勞動參與都維持在一定的水準，甚至高達 95% 以上。55-59 歲的男性勞動參與也高達 90% 以上，不過 60 歲以後，其勞動力參與率就急遽下降到 70% 左右，這主要是因為日本企業內部本身即有相關的職業年金體系，也就是所謂「定年制 (Teinen)<sup>7</sup>」的設計。早期定年制，大多數企業都是訂定在 58-60 歲之間，不過日本政府開始鼓勵企業將定年制的年齡逐漸的提升到 60 歲甚至是 65 歲以上。65 歲以上的人口群，其勞動力參與率即呈現明顯的下降趨勢。1990 年時 65 歲以上的勞動力參與率約為 36%，而 2004 年時「更只有」29%。不過此一水準相對於其他 OECD 國家而言已是相對較高的了。

表 3.5 日本 50 歲以上男性各年齡層的勞動力參與率

Year	1990	1995	2000	2004
50-4	96.3	97.3	96.7	95.7
55-9	92.1	94.1	94.2	93.2
60-4	72.9	74.9	72.6	70.7
65+	36.5	37.3	34.1	29.2
All	77.2	77.6	76.4	73.4

<sup>7</sup> 定年制係指在勞動者達到一定的年齡之後，即與原僱用企業停止勞雇關係，由企業提供相關的退休給付給予勞動者，使其退出勞動市場。

資料來源：資料來源：Oka（2008：41）

相較之下，日本女性在 50 歲以後，其勞動力參與率比起男性就相對較低了。50-54 歲的女性勞動力參與率約在 65-68% 之間。而其勞動力參與率的水準隨著年齡逐漸減少的趨勢相對明顯。55-59 歲的女性勞動力參與率僅剩 53-59% 之間，60-64 歲的女性勞動參與則只剩不到 40%。65 歲以上的女性勞動力參與率更低至 15% 上下。不過隨著後工業社會化，使得女性勞動力參與率逐漸提高的情形，也可以從表 3.6 中看出來。1990 年與 2004 年相比較，女性的勞動參與都呈現逐漸提升的趨勢，除了 65 歲以上的人口之外。這部分反映了日本勞動市場趨勢結構的較不變，以及經濟情況的變化。

**表 3.6 日本 50 歲以上女性各年齡層的勞動力參與率**

Year	1990	1995	2000	2004
50-4	65.5	67.1	68.2	68.4
55-9	53.9	57	58.7	59.6
60-4	39.5	39.7	39.5	39.7
65+	16.2	15.6	14.4	12.9
All	50.1	50	49.3	48.3

資料來源：Oka（2008：42）

表 3.7 是日本厚生勞動省所做的《高年齡者就業實態調查》<sup>8</sup>，該資料顯示高齡勞動者在不同產業中，和不同事業所規模中高齡勞動者的比例。其中，55 歲以上的勞動者佔了全體勞動者的 21.4%，55-59 歲和 60 歲以上的勞動者分別各據 11.4% 和 10%。首先，從產業別區分來看，可以發現在礦業中，有

<sup>8</sup> 此為每四年所做一次的調查，此次調查是平成二十年，也就是西元 2008 年。上次調查則是平成十六年，亦即 2004 年。

## 退休人力資源活化策略

將近 3 分之 1 的勞動者是 55 歲以上的勞工；比例居次的則有運輸業和不動產業。相較之下，情報通信業的勞動者中，僅有不到 10 分之 1 的勞動者是屬於高齡勞動者。這部分也反映出情報通信業所需要的專業技術可能是阻礙高齡勞動者進入的主要原因。進一步比較 55-59 歲和 60-64 歲兩個年齡組的比例，可以發現建設業、運輸業、不動產業、教育、學習支援業和其他服務業，在兩者之間都沒有太大的差異，甚至有增加的趨勢。這個現象部分反映了產業技術的獲得門檻對高齡勞動者而言是相對較低的，特別是不動產業和其他服務業。不過另一方面，也可能反映了在這些產業中的企業比較多採用「繼續僱用制度」<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup> 繼續僱用制度，包括勤務延長制度和再僱用制度。

表 3.7 高齡勞動者的比例，產業別和事業所規模區分

(單位：%)

區分	勞動者 總數	55 歲 以上	55 歲~ 59 歲	60 歲 以上	60~	65~	70 歲
					60~ 64 歲	65~ 69 歲	以上
總數	100.0	21.4	11.4	10.0	6.5	2.5	1.0
前回 (平成 16 年)	(100.0)	(18.1)	(10.5)	(7.6)	(4.9)	(1.9)	(0.8)
產業							
鑛業	100.0	31.1	17.4	13.7	9.2	2.9	1.6
建設業	100.0	26.9	13.7	13.2	8.6	3.1	1.4
製造業	100.0	22.0	12.9	9.1	6.3	2.0	0.9
電器、瓦斯、熱供給、水道業	100.0	10.6	7.5	3.2	2.7	0.4	0.0
情報通信業	100.0	9.0	5.7	3.3	2.6	0.5	0.2
運輸業	100.0	29.6	14.8	14.9	9.8	3.9	1.2
零售業	100.0	19.5	11.2	8.3	5.7	1.9	0.7
金融、保險業	100.0	13.6	9.4	4.2	3.3	0.7	0.1
不動產業	100.0	29.6	11.5	18.1	10.7	5.4	2.1
飲食業、宿泊業	100.0	19.2	9.6	9.7	6.0	2.5	1.1
醫療、福祉	100.0	17.6	8.5	9.1	5.0	2.6	1.6
教育、學習支援業	100.0	22.0	9.7	12.4	7.4	3.3	1.7
複合服務業	100.0	15.6	10.7	4.9	3.5	1.0	0.4
服務業	100.0	25.7	12.1	13.6	8.3	3.8	1.6
事業所規模							
1,000 人以上	100.0	13.2	9.8	3.4	2.9	0.5	0.1
300~999 人	100.0	16.3	10.2	6.1	4.4	1.3	0.3
100~299 人	100.0	21.3	12.1	9.2	6.3	2.2	0.7
30~99 人	100.0	22.0	11.8	10.2	6.9	2.5	0.9
5~29 人	100.0	23.3	11.3	12.0	7.3	3.2	1.6

資料來源：厚生勞動省 (2008)

其次，則是事業所（企業）規模的部分。我們可以發現大事業所規模的勞動者，55歲以上的高齡勞動者比例相對較低，1000人以上的事業所只有13.2%的勞動者是55歲以上的高齡勞動者。不過此一比例隨著事業所規模縮小而增加，事業所規模300人以下的勞動者，大概都有超過20%的比例是屬於55歲以上的高齡勞動者。如果比較55-59歲和60以上的比例，可以發現事業所的規模超過30人者，都呈現減少的趨勢。反倒是5-29人的事業所中的勞動者，有大約11.3%的比例為55-59歲勞動者，而約12%的勞動者為60-64歲勞動者。此種現象也部分反映了日本特殊的生產體制，企業之間形成一個整合性的系統結構體系，而使得高齡者可以透過再僱用體系重新回到勞動市場，重新在衛星企業中獲得勞動市場的位置（Kimura et al., 1994; 陳盈方和葉崇揚，2006）。規模較小事業的高齡勞動者比例卻相對較高，可能即是反映出日本此一特殊的勞動者再僱用體系。

表 3.8 則是呈現達到定年制規定年齡的勞動者繼續回到勞動市場的比例。根據表 3.8 顯示，達到定年制的勞動者有 75.6% 利用「繼續僱用勞動體系」回到勞動市場，其中有 19.6% 的高齡勞動者利用勤務延長制度延續勞動生涯，而約有 56% 的人利用再僱用制度回到勞動市場。在 60-64 歲的勞動者達到定年制度所規定的年齡，有 75% 的人會利用「繼續僱用勞動體系」，其中只有 17.4% 的勞動者是利用勤務延長制度，而利用再僱用制度的勞動者約有 57.6%。如果觀察產業別的差異時，可以看出來飲食和住宿業比較多的比例是採用勤務延長制度，相對之下，利用再僱用制度回到勞動市場的比例就相對偏低。而其他服務業，利用再僱用制度回到勞動市場的高齡勞動者，即相對較高。其中電力、瓦斯、熱供給和水道業、情報通信業、金融保險業、複合服務業利用勤務延長制度僱用達到定年制的高齡勞動者比例相對較低，再僱用制度的比例則是高出許多，主要是因為利用再僱用制度可以重新調整高齡勞動者的職務內容。

觀察事業所規模的差異，則可以發現事業所規模越小，利用繼續僱用體系的比如果我們例就越高，且利用勤務延長制度的比例也就越高，不過利用再僱用制度的比例卻相去不遠。1000 人以上的事業所，53.5% 的高齡勞動者利用繼續僱用體系，其中只有 1.9% 的人是利用勤務延長制度，其他 51.6% 的高齡勞動者則是利用再僱用體系。不過 5-29 人的事業所，卻有高達 82.1% 的

人利用繼續僱用體系，其中有 30.7%的是利用勤務延長制度，51.5%的是利用再僱用制度。

退休人力資源活化策略

表 3.8 2004 年日本 60 歲以上回到勞動市場的比例，事業所規模和產業別區分

(單位：%)

區 分	60 歲以上計				60~64 歲			
	定年 到達者	繼續僱用 勞動者	勤務 延長者	再僱用者	定年 到達者	繼續僱用 勞動者	勤務 延長者	再僱用者
總 數	100.0	75.6	19.6	56.0	100.0	75.0	17.4	57.6
前回 (平成 16 年)	(100.0)	--	(26.4)	(41.8)	(100.0)	--	(24.5)	(42.9)
產業								
鑛 業	100.0	87.4	19.2	68.2	100.0	86.3	12.5	73.8
建 設 業	100.0	79.5	25.1	54.4	100.0	79.6	18.7	60.9
製 造 業	100.0	71.1	15.7	55.4	100.0	70.4	14.5	55.9
電器、瓦斯、熱供給、水道業	100.0	53.1	2.2	50.8	100.0	53.1	2.2	50.8
情 報 通 信 業	100.0	67.1	3.2	63.9	100.0	66.7	3.3	63.4
運 輸 業	100.0	79.6	21.2	58.5	100.0	78.3	17.8	60.4
零 售 業	100.0	79.2	24.6	54.6	100.0	78.8	24.9	53.9
金 融、保 險 業	100.0	65.7	9.1	56.6	100.0	65.4	8.8	56.6
不 動 產 業	100.0	85.3	29.5	55.7	100.0	79.1	15.1	64.0
飲 食 業、宿 泊 業	100.0	77.0	38.6	38.4	100.0	72.3	26.4	46.0
醫 療、福 祉	100.0	72.5	18.7	53.8	100.0	72.0	17.2	54.8
教 育、學 習 支 援 業	100.0	65.9	24.1	41.8	100.0	76.2	25.4	47.3
複 合 服 務 業	100.0	46.1	2.6	43.5	100.0	45.8	2.4	43.4
服 務 業	100.0	79.5	12.9	66.6	100.0	80.0	10.2	69.7
事業所規模								
1,000 人以上	100.0	53.5	1.9	51.6	100.0	53.9	1.3	52.6
300~999 人	100.0	59.7	5.3	54.4	100.0	61.3	4.5	56.7
100~299 人	100.0	71.5	13.4	58.2	100.0	71.3	11.2	60.1
30~99 人	100.0	78.4	16.2	62.1	100.0	77.8	14.6	63.2
5~29 人	100.0	82.1	30.7	51.5	100.0	81.2	28.1	53.1

資料來源：厚生勞動省 (2008)



從上面的分析中，我們可以發現日本主要是透過繼續僱用體系，包括勤務延長制度和再僱用制度提升高齡勞動者的勞動力參與率和就業率。不過這些利用繼續僱用體系的高齡勞動者，會改變其職務內容，特別是利用再僱用體系的高齡勞動者。由於其體力和技術更新速度上有所顧慮，因此高齡勞動者的工作可能是屬於部分工時或是技術層次較低、較易獲得的職務工作。因此，可能會朝向以下三個趨勢，第一，從大企業轉移到小企業；第二，從製造業轉移到服務業；從全職工作轉移到部分工時工作。因此很明顯的工作型態在高齡勞動者會逐漸的趨於多樣化（Oka, 2008: 42）。

基本上，日本提升高齡勞動者主要有兩個層次，第一是對社會安全體系的改革，包括企業強制退休體系的定年制，以及公共年金體系的退休規定。其次，則是公共就業政策與繼續僱用體系的改革。下面就分別敘述之。

#### 一、 社會安全體系的改革

基本上，日本的社會安全體系可以分為兩大部分，一是公共年金的部分，也就是厚生年金和國民年金的部分。其次則是企業年金的部分，主要是企業提供的退休給付（葉崇揚和呂建德，2009; Shinkawa, 2005; Katsumata, 2004）。

##### （一）公共年金的改革

日本公共年金的改革在過去幾十年來包括許多大大小小的改革，在此我們僅侷限於與本研究相關的改革以及重要的年金改革。為了因應人口老化所帶來的問題，1989 年和 1994 年分別嘗試著要提高退休年齡，不過 1989 年受到反對黨的反對而失敗，1994 年的改革方案卻通過了。一方面是因為在 1994 年厚生年金改革除了提高退休年齡，還同時包含了許多不同的改革措施，諸如補償性津貼、取消 60-64 歲受雇者繳納年金和失業保險的雙重保費、修正勞動派遣法（讓派遣公司僱用中高齡者更為彈性）等等。其中關於提高退休年齡的部分，主要是將基礎年金的退休年齡從 2001 年開始，逐漸地在 2013 年之前提高到 65 歲。不過女性退休年齡提高的時程會比較慢也比較晚，預計從 2006 年開始，逐漸地從 55 歲提高 2018 年的 60 歲。

不過從 1993 年開始，日本經濟就陷入長期的停滯，甚至是衰退的困境。因此，日本終生就業制度逐漸地受到挑戰，可能使得許多勞工在企業年金的部分無法獲得給付。同時，企業的財務也逐漸出現問題，日本會計制度也隨

之國際化，其會計基準的推廣，使日本企業所負擔的中長期年金負債問題表面化（Katsumata, 2004: 56）。對於大多是採用適格年金體系的中小企業，此一問題尤其嚴重（Shinakawa, 2005: 172-173）。因此，日本在 2001 年，通過兩個法案，一是確定給付企業年金法，另一為確定提撥企業年金法。確定給付企業年金主要分為兩種方案，分別是契約型和基金型，前者與原本的適格年金類似，用來取代適格年金，也無須最低參加人數；而後者則是與厚生年金基金類似，但是卻需要最低 300 人的規模。確定給付企業年金基本上依然是確定給付模式，不過卻透過混和／現金平衡模式，來減少年金管理的責任與風險。未來年金給付的水準則視年金基金投資的情況而有所不同，但是企業必須保障最低的給付水準（Katsumata, 2004: 69）。不過契約型卻很少被採用，主要是因為制度上風險和責任比起適格年金更為重大。因此，許多企業為了避免更多的財務責任，紛紛在適格年金失效之前轉向以確定提撥企業年金為主（Shinkawa, 2005: 174）。2001 年的改革改變了日本傳統的僱用關係，日本的企業逐漸走向彈性化管理。逐漸地將風險與責任轉移到受雇者，並且透過年金可攜帶性，促進勞工流動和解離傳統家族型態的工業關係（ibid: 174）。

基本上，日本公共年金的改革朝向三個方向，第一是強化基礎年金保障。面臨勞動市場結構的改變，再加上國民年金體系的財務問題，使其出現均一給付的基礎年金保障體系，包括國民年金體系和厚生年金的基礎年金部分。第二是財務上的改革。主要 2004 年的改革，改變了日本年金體系的內涵，將人口因素以及總體經濟因素納入給付水準計算的考量中，從以往的隨收隨付制變革為名目確定提撥制。第三則為私有化的趨勢。2001 年的年金改革改變了日本企業年金的模式。且在 1991 年時成立了國民年金基金，讓第一類被保險人可以獲得第二層年金的保障，同時 2001 年的改革，更允許第一類被保險人可以同時擁有國民年金基金和個人型確定提撥企業年金。這三個改革方向，強化了基本保障層次，同時也強化了個人在保費與給付之間的連結。換句話說，除了將老年經濟安全的責任轉移到個人之外，更鼓勵個人繼續留在勞動市場之內，其年金體系的財務準備模式也隨之改變。

## (二) 定年制的改革

定年制係指勞動者與企業之間勞動契約自動終止的「既定年齡」，通常這個既定年齡都會以勞動者的生日為主。達到此一既定年齡的勞動者就被視為「退休」(成台生，2006; Oka, 2008: 44)。定年制最早出現在 19 世紀末期時的日本，主要考量是爲了維持或是延長技術勞工的服務年限，因此規定強制性的退休年齡。因此，結合定年制、勞工福利和企業福利等可以維持勞工對企業的忠誠。

定年制在 20 世紀初期多是由大企業所採用，其規定的退休年齡也介於 50-55 歲之間。不過在二次戰後，中小企業也紛紛採用定年制，特別是在 1970 年代之後。由於日本政府考慮到中高齡勞工失業和人口老化的問題，不僅在公共年金上積極的進行改革，主要是退休年齡的提高，同時也希望能夠透過對定年制的改革，延長定年制所規範的退休年齡。然而，針對延長退休應該思考的問題是，對於已臻退休年齡的高齡勞動者，企業實際上要如何繼續僱用，是否要保障僱用機會。像是如何透過勤務延長制度或是再僱用制度提高高齡勞動者的就業率。因此，對定年制的改革除了積極鼓勵定年制提高退休年齡之外，也積極的透過補貼或是其他方式鼓勵企業利用勤務延長制度和再僱用制度提高高齡勞動者的勞動力參與率和就業率。

一般而言，有關定年制的改革，可以分爲兩段改革時期，第一段時期是從 1971 年到 1986 年；第二段時期則是從 1980 年中期開始至今。

1971 年到 1981 年主要希望將定年制的退休年齡從 55 歲提升到 60 歲。日本政府爲準備迎接高齡化社會的到來，於昭和 46 年（1971 年）制訂「高齡者僱用安定法」，稍後於昭和 51 年（1976 年）10 月 1 日依據「中高年齡者等僱用促進特別措置法」設定「僱用 55 歲以上高齡者之比率要達全從業員之 6% 以上」之僱用率目標，以落實僱用高齡者政策，此一政策即是希望能夠提升高齡勞動者的勞動力參與率與就業率。因此從 1970 年代開始，即希望能夠將定年制的退休年齡從 55 歲提升到 60 歲，日本政府主要的作法則是透過補貼、或是如 1976 年時的定額進用規定，希望達到「僱用 55 歲以上高齡者之比率要達全從業員之 6% 以上」的目標，1986 年所通過的「高齡者僱用安定法」修正即被稱爲「60 歲定年制法案」。不過到 1998 年，定年制的

退休年齡低於 60 歲才嚴格的被法令所禁止 (Oka, 2008)。

1986 年之後則是更進一步希望能夠將就業年限延後到 65 歲，也就是將定年制的退休年齡提高到 65 歲。此一考量主要是為了配合公共年金退休年齡的改革，預計將公共年金的退休年齡提高到 65 歲。因此，1990 年、1994 年和 2000 年都進行「高齡者僱用安定法」的改革。其中 1990 年 6 月再次修正高齡者僱用安定法，整備必要措施。修正要點如下：①制訂「高年齡者等職業安定對策基本方針」；②已屆退休年齡之員工，如有意願再受僱用時，要求雇主應盡力再僱用至 65 歲之「努力義務」(指將退休年齡延長至 65 歲之義務，但非法律上嚴格的義務)(成台生，2006：294)。

由於日本年長者普遍的就業意願相當高，中小企業的人才來源供給亦需要確保，因此日本政府在 2008 年推動「延後退休年齡獎勵辦法」(又稱為延長退休年齡至 70 歲之企業獎勵金)，並分成以下 3 個方向加以推動：

1. 中小企業退休年齡延後獎勵金：

在就業保險法中，經常被保險人為 300 人以下之企業主，除實施年長者僱用安定法第 9 條第 1 項規定之年長者僱用確保措施，並同時導入 65 歲以上之退休年齡延後制度，對有意願者給予至僱用至 70 歲之持續僱用制度或是廢止退休年齡，將依其導入的制度，給付一定的獎勵金額。

2. 70 歲以上退休年齡延後制度模範企業獎勵金：

企業必須是就業保險法的適用單位，向獨立行政法人年長者與障礙者僱用支援機構提出計畫書，說明如何給予 70 歲以上高齡者工作機會，且擴大對年長者職務範圍改善的計畫，如獲得肯定，將可獲得相關補助。其中如何擴大職務範圍之措施，包含以下不同類型：

- (1) 因開拓新業務而使職務領域擴大：如異業經營或是設置分公司。
- (2) 因職務再設計使職務領域擴大：考量年齡進行職務分析與再設計。
- (3) 機械設備、作業方式、或是作業環境的導入或改善：如導入機器，降低體能負擔；或是調整作業方式，使其簡單易懂，以確保作業安全，並充分發揮工作能力。

(4) 實施相當於前述作法，並獲認可為有助於年長者就業穩定之必要措施。

3. 中小企業年長者僱用確保實現獎勵金：

適用範圍主要為適用就業保險法的業界，且該集團所組成的企業需超過 30 家，而中小型企業需占三分之二以上。如實施以下事項，將予以補助：

- (1) 確保延後退休措施之導入與僱用環境的準備調查；
- (2) 確保延後退休措施之導入與僱用環境準備的相關廣告；
- (3) 舉辦確保措施導入與僱用環境準備的說明會；
- (4) 制訂確保措施導入與僱用環境準備的相關制度改善與尋求協助指導。

在平成 20 年（2008）年，除了新推出「延後退休年齡獎勵辦法」，亦推出「中高齡者共同就業機會創造獎勵金」。該措施補助 3 人以上的 45 歲以上年長者，藉由活用自身職業經驗而共同創業，成立法人，在申請補助之前，已營運超過 6 個月以上，僱用 45-65 歲符合就業保險被保險人資格的員工 1 人以上，年收入低於 103 萬日圓，並持續僱用。補助經費最高為 500 萬日圓，補助金給付以一次為限。

雖然論及定年制的改革，不過上述這些有關定年制的改革，其法源都是主要大多是來自於「高齡者僱用安定法」的改革。而此一公共就業政策改革除了關於定年制之外，還包括其他部分，留待下面繼續陳述。

## 二、 公共就業政策

### （一）高齡者僱用安定法

日本政府為準備迎接高齡化社會的到來，在其僱用政策中，於高度經成長時期即已強調中高齡勞工對策為重點策略之一。此對策肇始於 1968 年的職業安定法部份修正的「對於中高齡失業者的就業促進措施」，該方案主要是針對 35 歲到 60 歲的失業者。

不過日本政府於 1971 年制訂「高齡者僱用安定法」，也使得僱用安定法正式法制化。立法的基本原則明訂年長者、雇主與國家三方面不同的角色與

責任。第 3 條指出整個法律的基本原則應考量年長者的意願與能力，創造出多元化的工作機會，以使其工作生活能更加豐富化；而年長者也應透過個人工作生活的計畫與安排，提升個人能力與維持個人健康，以使其工作生活豐富化得以落實（周玫琪，2008）。第 4 條指出，雇主應依據年長者的意願與能力，透過工作能力的開發與提升，工作設備的改善與其他有助於再僱用年長者的相關措施，以確保年長者的就業機會。第 4 條第 2 項則指出，雇主應對年長者後續工作生活安排計畫提供必要協助，以使其工作生活豐富化得以落實。第 5 條明定國家與地方公共法人團體的角色，他們有義務致力於提供全面、有效的措施以確保就業機會與多樣化的工作機會，以滿足年長者的工作意願與能力（周玫琪，2008）。

於 1976 年日本政府依據「中高年齡者等僱用促進特別措置法」設定「僱用 55 歲以上高齡者之比率要達全從業員之 6% 以上」之僱用率目標，以落實僱用高齡者政策。

此一措施於 1986 年因 60~64 歲為中心之高齡化急速進展，大幅度修正高齡者僱用安定法，欲達到①促進繼續僱用到 65 歲；②促進高年齡者的再就職；③確保退休後再就職的場所等三項立法。為達此目的，對企業主與國家應為之措施亦予以明示，且規定多項獎勵辦法。然而高齡者之僱用情形依然不理想，明確顯示進入二十一世紀後的日本，在二次大戰結束後嬰兒潮出生者，此時將進入高年齡者階層，將發生勞動力人口的大半屬高年齡者之艱困情形（成台生，2006：293）。

1986 年之後，高齡勞動者失業的狀況越來越惡化，且由於「團塊世代」逐漸邁入中高齡，勢必導致勞動市場年齡結構的變化，使得青壯年勞動人口比例的減少甚至不足以滿足勞動市場需求。因此，日本政府除了 1990 年進一步規範定年制的退休年齡之外，在 1994 年對「高齡者僱用安定法」更進一步進行改革，其中要點主要包括：①60 歲退休的義務化：企業規定退休年齡不得低於 60 歲。在 1990 年時對「高齡者僱用安定法」的修正僅是將退休年齡 60 歲以上之規定，視作只是屬於努力義務，亦即道德上之勸告而已。1994 年的修正則是進一步將明文予以法律義務化。②員工如有意願工作至 65 歲，企業須有詳細的制度規劃，其規劃之作成及變更，由厚生勞動省予以指導。③有關勞動者派遣事業的特例：為促進年齡超過 60 歲勞工，基於親自選擇或

裁量之就業，特設勞動者派遣法之特例。所有該事業的派遣勞工都屬 60 歲以上時，除特定事業外(例如港灣運送業務、建設業務、保全業務等及勞動省指定業務)，得從事勞動者派遣事業，派遣期間原則上限定一年內。④設置高齡者職業經驗活用中心：為提供 60 歲以上的高齡者，能活用透過其職業經驗獲得之知識、技能的短期僱用機會為目的，設置公益法人「高齡者職業經驗活用中心」與謀求上述中心的健全發展，設置公益法人「全國高齡者職業經濟中心」。⑤基於在職中的中高齡者自動設計高齡期職業生涯理念，追加規定為確保上述理念之執行，雇主與公共職業安定所應予以協助、指導。

隨着少子化高齡化的急速進展，預測今後勞動人口將減少，為維持日本經濟社會之活力，須有高意願就勞及勞動能力的高齡者，繼續貢獻其知識、經驗支持社會之必要，於 2004 年再次修正高齡者僱用安定法，修正要點如下（成台生，2006：294-295）：

1.訂有退休制度的雇主，為確保受僱高齡員工能服務至 65 歲，須自下列三項措施中任選一項納入工作規則中（第 9 條）：①退休年齡提升為 65 歲：為配合年金給付開始年齡之延後計劃，要提升為 65 歲退休年齡，自 2006 年 4 月 1 日起至 2013 年 4 月 1 日止，分段完成退休年齡為 65 歲。②引迎繼續僱用體系：指目前僱用之高齡員工，如有意願，於退休後繼續僱用之制度。③廢除退休年齡制度。

2.因雇主之理由（例如歇業、業務緊縮等）離職之高年齡員工（45 歲以上未滿 65 歲）要求時，雇主應聽取員工之意見，作成記載員工之職務經歷、職業能力等事項或再就職援助措施等文件交付員工。（第 17 條）

3.募集或採用勞工時，因不得已須為年齡上限之限制時（限於 65 歲未滿），須對求職者提示其理由。（第 18 條第 2 項）

2009 年日本厚生勞動省公告新的高齡者職業安定對策基本方針。一樣是為了因應少子高齡化對勞動力結構的衝擊，希望能夠積極的提高高齡勞動者的勞動力參與率和就業率。其中在公告法案的第二部分即明訂相關的目標，希望能夠在 2010 年的時候，定年制的退休年齡為 65 歲的企業能夠達到 50%以上，且 2013 年 3 月時，希望所有的企業皆能夠將定年制的退休年齡提高到 65 歲。更進一步希望能夠在 2010 年年底，有 20%以上的企業能夠以 70

歲為目標。最後希望能夠在 2012 年時，60-64 歲的就業率能夠達到 56-57%，65-69 歲的就業率則是 37%。

第三部分則是包括對雇主和高齡勞動者、在就職支援、和職業生涯設計協助等等相關的措施。對企業的部分，包括：(1)招募或是僱用時，禁止年齡限制；(2)職業能力的開發與提升；(3)作業設施的改善；(4)增加高齡勞動者所能參與的職業範圍（希望企業能夠針對勞動者的年齡結構逐漸高齡化的趨勢，以職務再設計的方式來加以應對）；(5)加強利用高齡勞動者的知識、經驗；(6)工作時間彈性化；(7)雇主共同組成團體推展相關的工作和分享經驗。

針對高齡勞動者個人的部分則包括：(1)確保高齡勞動者繼續僱用措施的實行；(2)明訂貸款和人事處遇制度，其中包括了隔日勤務制度的實施、貸款的制度、職業能力評估等等措施；(3)有效活用高齡勞動者僱用顧問。

另外，如果高齡勞動者有再就職意願的話，那麼在基本方針中也針對相關的援助訂出措施：(1)對象：包括定年制退休的人、被解雇的勞動者、繼續僱用制度離職的勞動者；(2)相關的措施：包括針對(1)中的離職預定高齡勞動者提供教育訓練相關的演講和資格評估測試等等求職活動、相關的貸款和教育訓練費等經濟支援、企業徵人的情報提供和收集、再就職教育訓練、諮商等等的資助、和雇主之間連帶的再就職支援體系的整合。(3)求職活動支援報告：依據「高齡者僱用安定法」第 17 條規定，高齡勞動者有繳交求職活動支援報告的義務，因此針對那些有繳交意願的預定離職預定高齡勞動者，可以協助他們在求職活動中，根據他們所繳交的求職活動支援報告來協助他們。(4)公共職業安定所等積極的支援和活用；(5)針對僱用保險制度中的助成制度有效的活用。

最後，則是有關高齡勞動者職業生涯設計的相關協助措施：(1)相關職業生涯規劃的資訊和諮商；(2)相關職業生涯形成的支援；(3)高齡期僱用就業支援中心等積極活用。

基本上，在歷次的改革中，所要傳達的不外乎下列幾點：調整在招募與僱用上的年齡限制；工作能力的開發與提升；作業設施的改善；職務範圍的擴大；知識、經驗得以活用的配套與措施；工作時間的彈性化；雇主之間的協力推動（周玟琪，2008）。



## (二) 年長者、障礙者僱用支援機構

在日本除了行政機關外，亦有獨立行政法人的設置。高齡者僱用安定法第 49 條第 2 項即規定厚生勞動省，將有關高齡者就業安定對策基本方針所提到的相關援助措施，不論是對於高齡勞動者勞工或是對雇主，以全部或是部分委託的方式，委由獨立行政法人高齡者、障礙者僱用支援機構來執行；並立法授權獨立行政法人年長者與障礙者僱用支援機構可要求事業單位提出必要的報告。

獨立行政法人高齡者、障礙者僱用支援機構 (Japan Organization for Employment of Elderly and Persons with Disabilities, 簡稱 JEED) 在 2003 年 10 月 1 日才更名設立。其前身包括財團法人高齡者僱用開發協會與障礙者僱用促進協會，而此獨立行政法人係依據 2002 年法律第 165 號獨立行政法人年長者與障礙者僱用支援機構法所設置，其主要的業務執掌包括(周玟琪, 2008)：

- 一、年長者僱用促進的相關給付金的支給；
- 二、僱用年長勞工雇主的相談與協助；
- 三、年長勞工工作生活安排的指導與協助；
- 四、身心障礙者工作能力開發的設置與營運；
- 五、身心障礙者相關補助業務；
- 六、其他相關業務。

因此，我們可發現日本各項與年長者就業促進相關的獎助與津貼（包含職務再設計）皆由獨立行政法人年長者與障礙者僱用支援機構負責，而行政法人的性質基本上屬於政府組織的代理人。

## 肆、韓國

目前韓國人口與台灣一樣仍是一個年輕的結構。2005 年相較於先進國家老人佔總人口百分之十五的平均值，韓國老人僅佔百分之九的人口。但由於出生率下降、平均餘命延長，以及其他因素，使得韓國人口急遽老化。到了二十一世紀中期，韓國將成為 OECD 中僅次於日本、義大利、人口最老化的國家。到了 2050 年，韓國六十五歲以上人口將會占總人口數的三分之一左

右，五十歲以上人口甚至會超過總人口一半比例(Auer and Fortuny, 2000; Hanam, 2003)。表一顯示韓國到 2050 為止所做的人口及年齡結構估計，在 1960 年，有 18 個 20 歲年輕人撫養一名韓國 65 歲以上的老年人；到了 2050 年，則將只有三個 20 歲的韓國人要撫養 65 歲以上的老人。

但隨著預期壽命上升，出生率的紀錄達到低點，韓國即將經歷相當大的人口變化。據韓國政府最新的預測，2050 年的老人人口 38% 的韓國將與日本，義大利和西班牙等南歐國家相互爭鋒。高齡化的人口將帶來韓國生活產生深刻的變化：政府的養老金支出和保健預算將受到極大的壓力。企業將不得不應付剛進入的工作者和年輕消費者的赤字，而家庭要應付為體弱長者的各項支出。除非韓國充分和及時的注意並提昇準備，否則它可能面臨未來在經濟增長放緩和停滯不前的生活水平。這個人口結構發展趨勢將會嚴重影響到韓國未來的經濟發展以及勞動力參與。因此適當的改變老年勞動力人口的工作型態，特別是維持工作意願，改善老年工作者的工作品質，對於韓國社會經濟的永續發展而言是相當重要的。

表 3.9 韓國人口預估

(Unit : %)

	Age Composition of the Total Population			Age Composition of the Productive Population		
	0-14	15-64	>=65	15-24	25-49	50-64
2000	21.1	71.7	7.2	22.8	58.8	18.4
2010	17.2	72.1	10.7	18.3	56.8	25.0
2020	13.9	71.0	15.1	16.4	50.8	32.9
2030	12.4	64.6	23.1	14.8	49.1	36.0
2040	11.5	58.4	30.1	14.7	49.4	35.9
2050	10.5	55.1	34.4	15.4	47.0	37.6

資料來源：OECD (2000)

未來的勞動力大小將不僅取決於人口結構變化，也是特定年齡的參與率。特別重要的將是影響老年參與率做為這個年齡組將日益顯著的相對和絕對大小。圖 3.3 是韓國 1996 年到 2008 年 55-64 歲和 65 歲以上的勞動力參與

率。在之前第二章的國際比較中，我們就已經發現韓國的高齡勞動者勞動力參與率都相對比較高，特別是 65 歲以上的人口。在這邊我們更進一步利用 OECD 勞動統計資料庫的數據呈現韓國性別之間的差異。可以觀察到的是，55-64 歲的男性勞動力參與率在過去十餘年都維持在 70-80% 左右。唯有在 1997 年金融風暴之後，勞動力參與率逐漸的下降，但是在 21 世紀開始之後，其勞動力參與率也逐漸的回升。同樣的，55-64 歲女性勞動力參與率也都很穩定，約為 50%。不過在最近幾年數值則是稍微呈現下降的趨勢，不過幅度相當有限。

在韓國的統計數據中，令人驚訝的是其 65 歲以上的高勞動力參與率。65 歲以上的男性勞動力參與率過去十餘年皆維持在 40% 以上，而 65 歲以上的女性勞動力參與率也維持在 20% 以上。換句話說，65 歲以上的男性中，十個人當中就有四個人有意願或是參與勞動市場；65 歲以上的女性中，十個人約有超過兩個人的比例，有意願或是正在參與勞動市場。這個比例對於西方先進福利國家而言是不可思議的，大多數的西方先進福利國家，如瑞典、德國、英國、荷蘭和法國等等，大多建立起穩定且完善的社會保障體系，能夠有效地保障老年經濟安全和生活水準，因此法定退休年齡以上的勞動力參與率往往不高。

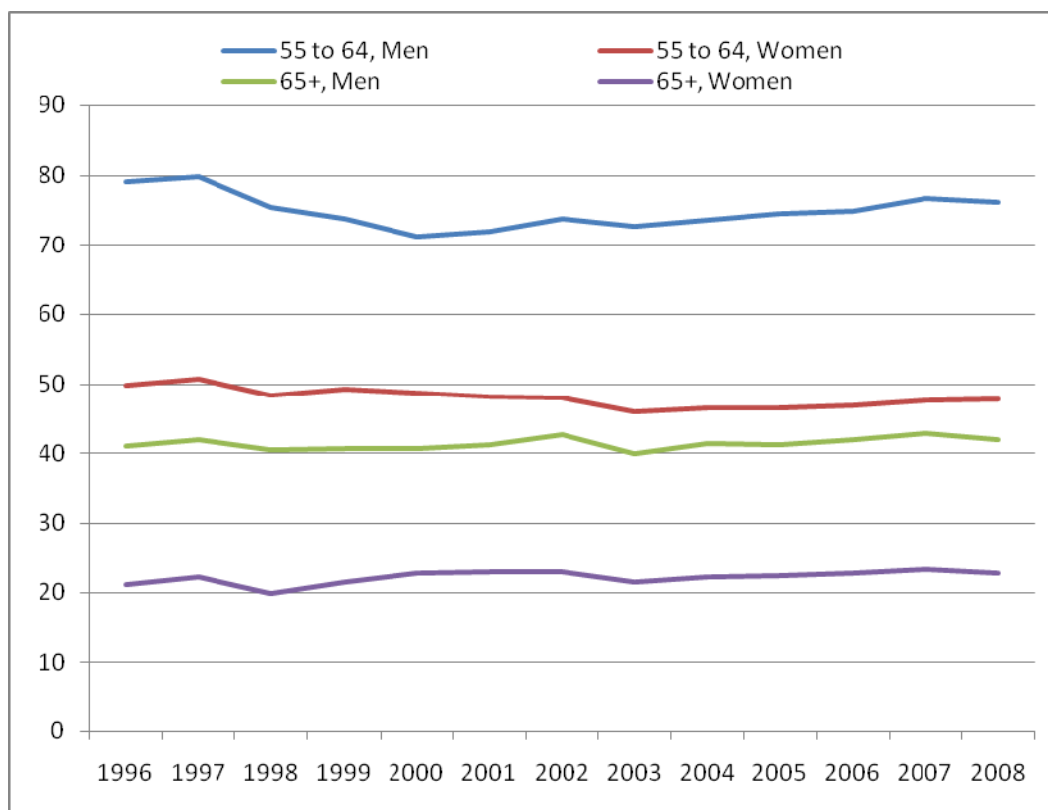


圖 3.3 韓國 1996-2008 年 55-64 歲和 65 歲以上的勞動力參與率—依性別區分

資料來源：OECD。

從相關文獻中可以發現韓國勞動市場中的特殊性在於勞動力參與率高的高齡勞動者往往是自營業者：在 OECD 國家，最大的自營部門（包括農業）在 40% 左右。其中老年工作者（55-64 歲）約 60% 的男性和女性不是自僱就是雇主。

韓國學者 Lee（2007）粗估韓國從 1955 年至 2005 年勞動力參與率的年長男性，分析了高齡勞工幾個對於勞動力參與決策的影響因素。他發現，從 60 年代中期到 90 年代末，韓國老年男性勞動力參與率大幅上升，這種模式

形成了與 OECD 國家鮮明的對比。在過去二十年，大多數 OECD 國家老年男性的勞動力參與率是迅速下降的。在韓國 1965 年至 1995 年老年男性勞動力參與率的上升，主要解釋了急劇增加的勞動力市場活動的農村老年人口。他所進行的迴歸分析顯示，人口的加速外流使農村老齡化，由於向外移民的年輕的人是主要的事業急劇增加的老年男性勞動力參與率，這很可能相對減少農村經濟在工業化過程中變得日益困難的農村老年人口的退休。

就韓國整體勞動力市場而言，其特點在於勞動者相對較晚進入（特別是男性與受過高等教育者）和較晚退出勞動力市場。其中有很多原因，不過歸納起來主要是在於其社會安全體系並不完善所致。

### 一、 社會安全體系

一般而言，社會安全體系所影響所及的不僅是總體經濟層次，亦影響個人生命歷程層次，特別是對個人退休的決定等等。因此，將韓國社會安全體系，特別是年金體系作一描述。

#### 1. 退休年齡的影響因素

在韓國，公共年金體系的發展較慢，同時其所得替代率也相對偏低，但是退休津貼的給付卻是相對優渥。不過，退休津貼僅提供給大企業的部門，因此對於自營業者而言，退休津貼對其根本無所助益。另一方面，韓國的國民年金（推出於 1988 年）並沒有進入全面成熟階段。全額年金的條件是必須有 40 年的保費繳納期，因而能領取全額年金者是在 2028 年以後退休者。退休金的給付年限與替代率高低，這兩個因素相當程度地影響了目前工作者何時退休的決定。

在不同就業部門方面，退休機會成本不同也是影響韓國勞工考慮退休因素之一。低薪工作者不穩定就業的職業生涯與偏低所得，可能迫使他們必須繼續維持在勞動力市場，直到他們已經在體力上無法負荷的時候方才停止工作。由於低薪工作者並沒有足夠的儲蓄來支持自己退休後的生活所需；即使有部分儲蓄，家庭其他成員有無工作也會是考慮是否退休的因素之一。相較之下，高所得地位者較會選擇提前退休。

另一方面，則是工作機會需求面部分。由於老年人往往會因為年齡因素被視作生產力相對低落的勞工，因此雇主往往不願意聘請高齡勞動者。特別

是因為快速的技術變化和技能升級，勞動市場也可能會加劇年紀較大的工作者就業問題以慢慢地適應新技能和技術變化。所以在需求面，勞動契約（包括強制性退休政策）應逐步改變，以適應人口老齡化和勞動力老化的趨勢；在供給面，工作者的積極性和選擇方向應該是降低成本的長期持續時間的僱用契約（如工齡工資和退休津貼），以長的任期（正常退休）與生產力為基礎的工資制度，可以實現代替短暫任期（提前退休）的工資。

與日本類似，在大企業工作的私部門勞工，相對於其他部門的勞工而言，他們能夠在非自願性退休後，亦即達到法定年齡退休後，能夠尋求不同的替代性的就業機會，重新回到勞動市場。譬如，許多高齡勞動者在退休之後，或是退出勞動市場之後，可以利用以往所累積的存款或者企業年金的退休給付，以自營業的方式再進入勞動市場。

## 2. 年金改革

年金改革可以改變繼續工作的動機，以及影響工作者退休時間點的選擇。改革的措施包含了降低年金的替代率，增加官方規定的退休年限，以及確認提早退休和較晚退休老年年金的高低。在年金與工作之間做取捨，更多的彈性可以幫助增加高齡者的勞動市場參與率。年金的改革已經在許多 OECD 國家展開，但也遭遇到許多在年金與工作之間的平衡困難的議題，一方面政策鼓勵延後退休，但另外一方面又增加工作退休選擇的彈性。

韓國的國民年金體系是架構在低保費和高給付水準的結構體系上，財務體系穩定性的問題很快地就在 1997 年金融危機之後成為社會議題，也開啓了第一波國民年金體系的改革（Kim, 2006）。1997 年所成立的國民年金改革委員會（National Pension Reform Board）即涵蓋了兩種不同的建議，第一種主要是由 MHS 和工會等所支持，主要是希望能夠維持既有國民年金體系的結構，並且擴張涵蓋範圍到農村地區。第二種建議則是由新自由主義者所支持，一方面希望能夠減少給付，而且將國民年金體系結構改為多柱模型（Kim and Kim, 2005: 215-218）。最後因為受到工會以及非政府組織的反對，1998 年在國會通過的國民年金改革法案，採取了折衷的方式，將所得替代率降到 60%，而非原先規劃的 55%；且維持既有的年金體系結構。最值得注意的是保費結構的改變，原先規劃的 9% 是由勞工、雇主和雇主繳納 RA 的支出平均分擔，而將雇主繳納 RA 的支出轉移給雇主和勞工平均分擔，換句話說勞工

與雇主變成都要繳納 4.5%。但實際上，由於雇主繳納給 RA 的支出比例並沒有減少，依然為 8.3%，使得受僱勞工的負擔依然維持既有的 3%，雇主的負擔變成 6%。這個措施增加了雇主額外的負擔，卻沒有讓所有勞工受益，因為 RA 僅涵蓋了受雇者，因而被排除於 RA 之外的非典型勞工成為減少給付水準的最大受害者 (ibid: 218)。

然而，1999 年的國民年金改革依然沒有完全解決其國民年金體系所隱藏的問題，例如人口老化可能帶來的財務問題 (Kim and Kim, 2005)。另外，和勞動彈性化的影響也使得邊緣勞動者面臨保費繳納上的困難 (Choi, 2006)。人口老化問題在世界銀行 (World Bank) 的呼籲之下，很快的就引起了南韓社會各界普遍的重視，促使南韓年金體系必須進行另外一波的改革，特別是針對人口老化所引起的年金體系財務問題<sup>10</sup>。在 1997 年面臨金融風暴之後，使得南韓勞動市場必須去管制化<sup>11</sup>，讓許多沒有穩定工作紀錄的邊緣勞動者無法透過國民年金體系或是其它年金體系有效地的累積退休後的經濟資源。如何保障這些邊緣勞動者的年金權也成為第二波年金改革的重點之一 (Choi, 2006)。

在國民年金體系未成熟和受薪階級去制度化的雙重因素下，使得南韓國民年金體系無法提供足夠的所得保障給予退休者。因此，從 2003 年被送進國會的國民年金改革法案隨即被社會各界與國會熱烈討論，其中最重要的改革即是希望透過建立基礎老年年金 (Basic Old-Age Pension) 體系，保障被排除於勞動市場之外和邊緣勞動者。其中最大的爭議是如何架構此一基礎老年年金體系，當時的反對黨 (也就是現在的執政黨) 大國黨 (Grand National Party) 希望能夠建立一個類似津貼制度的基礎年金體系，也就是以稅收來加以支應。不過當時的執政黨考量到其它公共年金體系所承擔的財務負擔，也擔心此一規模龐大且以稅收為主要財務來源的基礎年金體系會給政府帶來龐大的財務負擔，因此提出以稅收為基礎的「基礎老年年金」，不過這個方案僅涵蓋 45% 的老年人口 (Yun, 2008)。

---

<sup>10</sup> 事實上，南韓在 1999 年的年金改革之後，已經針對國民年金財務問題做出回應。不過世界銀行依然以人口老化的因素積極推動南韓的第二次改革。然而，南韓學者的觀點認為人口老化並非當時最重要的議題，畢竟在 1999 年的改革之後，估計在 2030 年之前財務都不會出現太大的問題 (Kim and Kim, 2005)。

<sup>11</sup> 金融危機時，南韓向 IMF 借貸的其中一個條件即是勞動市場的去管制化。

在政治妥協下，最後在 2007 年四月通過的基礎老年年金法案，預計涵蓋 60%65 歲以上人口，並且給付全體國民年金被保險人的平均薪資 5%。不過這個法案在七月的時候，馬上修正為涵蓋人口群從 60%增至 70%（從 2008 年到 2009 年之內），且給付水準預計在 2028 年時升至全體國民年金被保險人平均薪資的 10%。

除了提供基本所得安全保障之外，南韓 2007 年的國民年金改革另外一項重點即是財政穩定的措施。以往國民年金體系在財務負擔上的考量，依然不脫經濟發展第一的考量，因此形成所謂的低保費與高給付水準的國民年金體系，而對國民年金體系的財務造成嚴峻的挑戰。尤其在世界銀行推波助瀾之下，財務問題成為南韓第二波改革的重點之一。1999 年的國民年金改革已經將所得替代率從原本的 70%減少為 60%，而 2007 年的改革原本預計更進一步將所得替代率降至 40%，且保費費率從原本的 9%升為 12.8%。不過，因為南韓社會各界對於所得替代率和保費費率的爭議，使得原本的法案最後通過時，僅通過了降低所得替代率的部分。也就是說，2007 年的國民年金改革將會維持原本的低保費政策，也就是保費費率維持於 9%；所得替代率的部分則從 60%降低至 50%，且預計每年降低 0.5%，預計在 2028 年時降至 40%。

基本上，韓國社會安全體系雖然在 1980 年代即已經建立起大致的雛形，但是由受到金融危機和人口老化的影響，國家在年金制度尚未成熟之前即已經進行多次的改革，特別是針對年金給付水準。然而，雖然年金給付水準降低，但是其基本年金的興起也適時提供了相對應的保障。其年金改革的目標除了穩定國家財政之外，也希望能將高齡勞動者維持在勞動市場之中，使其能夠積極地參與勞動市場。因此，除了社會安全體系的改革之外，尚有許多公共就業政策的興起。

## 二、 公共就業政策

當生命力邁向高齡，於就業市場中多少面臨一定程度的職業倦怠以及與雇主的衝突。起因於，在於福利系統以及老年津貼等政策下，對於僱用高齡勞工，過多的規範法條，過少的獎勵。其次，雇主一般並不樂意僱用或續聘高齡工作者，並且會以各種理由或方式要求高齡勞動者自行離職；此外高



齡工作者本身也發現，無論是留在原工作崗位或找尋新工作，都是非常困難的事情。

OECD (2006) 的報告分析了幾個高齡工作者繼續工作以及退休的主要決定因素。主要分為「拉力」以及「推力」因素，拉力主要是指政府對於高齡者所提供的福利，使得高齡工作者產生退休的意願。推力是指限制高齡工作者尋求具「吸引力」工作的機會，進而使得高齡工作者被迫離開勞動市場，選擇退休。

基本上，韓國在解決中高齡者就業問題，主要呈現在對改變企業僱用高齡勞動者的態度和相關津貼體系的開辦。另外，則是由國家以公共就業的方式，提供大量的工作給高齡勞動者或是有意願回到勞動市場的退休者或是高齡失業人口。

#### 1. 對企業相關的政策

然而，無論是選擇高齡勞動者退休，或選擇繼續就業來維持勞動力，雇主皆在其中扮演著決定性因素 (OECD, 2006: Ch. 5)。因為對於高齡者的負面態度與觀念，會促使它們讓員工選擇提早退休方案或者為了緩和退休而離職的高齡者。因此如何改變雇主或是企業的態度即是公共就業政策重要的一環。

就改變雇主態度的作法，主要有兩種類型：一是建立高齡人力運用資訊系統與指導方針，如英國、紐西蘭即是採用此種類型；另一則是通過禁止年齡歧視立法，這主要是歐洲與美國採用。

韓國政府鼓勵雇主與工會運用薪資高峰系統(peak-wage system)來調整就業者年老後的薪資以替代較大的就業安全。因此，韓國政府開辦許多津貼體系，作為企業僱用高齡勞動者或是賦予高齡勞動者相對較為完備的經濟安全體系。其中包括：(1)高齡工作者促進就業的津貼；(2)促進高齡工作者新就業的津貼；(3)促進高齡工作者再就業的津貼；(4)針對中高齡工作者完整就業訓練的津貼。

#### 2. 保障高齡就業者

對韓國與美國來說，公部門就業機會創造方案提供老年人的就業機

會，在韓國，大型公共就業方案在 1997 年廣泛的被使用在高齡就業者身上。許多國家透過就業保障立法來保障高齡就業者，但是韓國則是運用部分或全部替代成本的給付形式來幫助就業者發現新工作。換句話說，也就是補貼薪資的方式。

## 第二節 各國促進退休人力社會參與政策與措施

社會參與，或者更精確的指稱是志願服務，與之前討論的勞動市場參與有著相當大的差異。一方面因為「勞動」被視作普遍或者是理所當然的現象，特別是在經濟學領域之中，勞動可以被精確加以的定義，使得勞動參與可以利用就業率或者是勞動力參與率精確的表達，也因此可以透過國際組織的整合或者是從各國的勞動統計資料中取得相關的比較性資料。然而，社會參與卻沒有精確的定義，各國所指涉的社會參與差異甚大，因此，在統計上的比較較為困難。

### 壹、 瑞典—社會參與作為民主參與

瑞典規劃的退休人力社會參與方案類似日本，並非特別標舉的單一方案，而是放在追求經濟、社會與環境「永續發展的策略」(A Swedish Strategy for Sustainable Development-Economic, Social and Environmental)此一總體願景 (vision) 之下提到的。在此願景中包括十二項原則，與社會參與有關的原則有二。首先，所有瑞典的公共政策都必須說明其在經濟、社會與環境層面所涉及的長期發展意涵。其次，永續發展的社會必須充滿民主價值，公民應該享有參與決策制定過程的知覺，感受到對社會發展有發言的義務，並且願意為永續發展負責 (2003: 4)。永續發展策略包括八大核心行動領域，其中第四項是關於社會凝聚、福利與安全 (social cohesion, welfare and security) 的行動領域。目的是 2010 年能達到明顯降低社會與經濟的弱勢人口數，也就是減少藥物濫用、貧窮和社會排除等不利永續發展的因素，因而強調社會凝聚與參與、性別平等、兒童與年輕人發展、生機盎然的文化以及遠離犯罪的安全是永續發展的基本前提 (2003: 14)。

在瑞典「永續發展的策略」的規範下，社會參與雖然被視為是瑞典民主社會銜接福利與安全的重要環節，但是瑞典的官方政策尚未直接給予實踐社

會參與的私部門明確的政策與法律定位，而是因勢利導藉由積極的公民參與傳統，以及國家強勢制定福利與教育地方分權事務。二次世界大戰以後，瑞典政府以建立福利國的服務提供方式接收了許多傳統慈善組織的活動領域，但是民間社會的非營利組織並未因而消聲匿跡，反而繼續維護著既有的自助原則，形成豐沛的民主參與力量。基本上，在瑞典社會參與是一種民主參與的社會活動，瑞典老年人的社會參與也是民主參與的一部分。雖然，這些社會活動是無償的志願工作，但是大多數仍會獲得國家或是地方政府來自稅收規劃項目以及彩券收益的補助，補助方式並非直接採用金錢給付，而是以實物、設備與教育方式回饋。志願服務活動透過兩大系統加以組織，並且媒合服務提供，一是全國共 68 個地方志工中心（regional volunteer centers），另一是國家志工中心（national volunteer center, Volontärbyrå）。

根據瑞典政府 2005 年的人口調查，全國大約有 50% 的總人口投入志願工作，與美國、挪威和荷蘭社會的經驗類似。瑞典人參與的志願工作部門以體育為最大宗，佔志願服務人口的 20%；其次是涉及日常生活事務的部門，包括親職工作、居家工作、戶外活動等。最少見的是從事與女性、和平與環境事務等相關的工作，約低於 1% 的志願服務人口（參見表 3）。根據國家健康與福利委員會（National Board of Health and Welfare）2006 年的抽樣調查（Socialstyrelsen, 2006），透過地方志工中心媒介的志願服務工作中，超過 60 歲以上的老年人是投入志願工作的最大來源，而且年齡越大越積極參與志願工作，其中以領有年金的老年人口社會參與最明顯。同時，老年人投入志願服務的時數也高於其他年齡團體的服務時數。老年人志願服務的工作主要以協助其自身所屬組織成員的日常生活相關活動最多，多半屬於消耗時間的實務工作，例如清掃、鏟雪、烘培等。相較於此，透過國家志工中心所媒合的志願服務工作者普遍比較年輕，以 15 歲到 35 歲人口為大宗，最年輕的小到 13 歲，最老的則是 79 歲，服務工作的項目也大多傾向創新類型。另外相關的有趣現象是年輕人較傾向提供直接服務，對其所屬服務組織的幹部職務服務類型缺乏興趣。不論是經由地方志工中心或是國家志工中心媒介，在瑞典志願服務的對象主要是以老年人為首，其次還包括身障者以及有心理健康困擾者。除了這三大目標團體以外，志願工作者也服務物質濫用者，以及被標示為非主流範疇中的兒童、青少年、政治難民及其親屬等人群。

表 3.10 瑞典 2005 年 15-84 歲參與各種不同組織的比例

志願服務領域VOLUNTEERING (FIELDS)	總數 %	男性 %	女性 %
1) 人文關懷協助(Humanitarian aid)	2	2	3
2) 父母(Parents)	5	4	5
3) 身心障礙者(Disabled)	1	1	2
4) 移民(Immigrants)	1	1	1
5) 女性(Women)	0	0	1
6) 老人(Pensioner)	2	2	2
7) 瑞典社區的教堂(CHurch of Sweden community)	3	2	5
8) 其他教堂/基督教社區(Other Church/ Christian community)	3	2	4
9) 其他宗教社區 (Other religious community)	0	0	0
10) 禁酒/禁煙(Temperance/ Anti-drugs)	1	1	0
11) 社會議題的地區活動 (Local activity for social issue)	1	1	1
12) 國際的議題(International issues)	0	0	0
13) 秩序社會(Order society)	1	2	1
14) 公部門的志工(Voluntary efforts in public sector)	3	2	4
15) 人文關懷/社會議題(Humanitarian/ Social Issues)	1	0	1
16) 運動(Sports)	20	23	18
17) 戶外活動(Outdoor activities)	4	6	2
18) 環境(Environment)	0	0	0
19) 文化/音樂/舞蹈/戲劇(Culture/Music/Dance/Theatre)	5	5	5
20) 其他興趣(Other hobbies)	3	3	2
21) 和平(Peace)	0	0	0
22) 汽車運動 (Motor sport)	2	4	1
23) 生活(Living)	8	9	7
24) 股東(Shareholder)	0	1	0
25) 自願防禦(Voluntary defense)	2	2	1
26) 消費者合作社(Consumers cooperative)	0	0	0
27) 其他的合作(Other cooperative)	3	3	2
28) 地方行動(Local actions)	1	1	0
29) 工會(Trade union)	4	4	4
30) 政黨(Political party)	2	2	2
31) 學生(Student)	2	2	1
32) 其他(Other)	2	1	3

資料來源：Socialstyrelsen (2006)。

整體而言，即使瑞典的社會參與不是單一特定的政策方案，瑞典的志願服務工作並沒有明確的法律地位與政策定位，但是基於瑞典社會民主參與的積極傳統，瑞典的老年社會參與是屬於瑞典社會民主參與整體的一部份。隨著高齡化社會的來臨與發展，瑞典的社會參與不僅得力於老年人的充分支持，老年人自身實際上也是這些方案最大的受益者。

## 貳、 美國—社會參與作為生產性勞動

美國政府運用老年志工制度可以追溯到 1971 年。而以目前在美國境內推動退休志工服務的計畫中，其具有聯邦層級法令授權，並全面性實施者為例，首推國家及社區服務法人組織（Corporation for National and Community Service, CNCS）所資助和監督控管的「退休和年長者志工」（Retired and Senior Volunteer Program, RSVP）、「祖父母扶育者」（Foster Grandparent）、「年長者友好」（Senior Companions）等三大計畫。這三大計畫分別開始於 1960 和 1970 年代，特別是後兩者被視作美國「大社會」（The Great Society）與「向貧窮宣戰」（War on Poverty）兩大計畫的一環（Baldock, 1999: 585）。除了這三大針對老年人的志願服務計畫之外，尚有其他由私人組織所形成的志願服務計畫。

這三大計畫主要是由國家與社區服務法人組織所監管的，而國家及社區服務法人組織係於 1994 年由柯林頓總統所提出的整合性國家政策建構而成，其組織的主要法令依據為「國家及社區服務信託法」（National and Community Service Trust Act）及「公民服務原則及改革法」（Principle and Reform for Citizen Service Act）。該法人組織籌設的目的，在於透過全國性的立法與組體系統，提供國民以志願的方式來回饋自己的社區與國家。同時，在近年來為響應 Bush 總統每個人均需奉獻二年義工時光回饋與服務國家的呼籲，國家及社區服務法人組織更整合以往分散於各處的計畫，並形成三個主要的志工政策來服務國家與社區。

年長者法人團體（Senior Corp）主要目的係針對五十五歲以上的美國人，給予其回饋國家與社區的機會。而其中包括三個主要計畫，分別是：「退休與年長者志工」（Retired and Senior Volunteer Program, RSVP）、「祖父母扶育者」（Foster Grandparent Program, FGP）與「友伴式年長者計畫」（Senior

Companions Program, SCP) , 皆是在 1973 年國內志願服務法 (Domestic Volunteer Service Act) 的授權下推動的, 共同的信念皆認為年長者對於他們的社區是一項有價值的資源。主要目的係針對 55 歲以上的美國人, 給予其回饋國家與社區的機會, 希望能夠透過年長者志工計畫促使年長者投入社區各形各色的公益活動。例如「退休與年長者志工計畫」企圖透過有經驗的年長志工協助非營利組織的運作, 「祖父母扶育者計畫」希望年長者以面對面的方式提供幼兒一對一的指導照護; 至於「友伴式年長者計畫」則鼓勵年長者協助其他不便長者或成年人獨立生活。底下就三個計畫分別說明之 (孫本初和蔡志恆, 2006; 林世忠, 2007) 。

#### 一、 退休與年長者志工 (Retired and Senior Volunteer Program, RSVP)

「退休與年長者志工計畫」一開始是由私人團體及政府機構一起發展而成的計畫, 是 1965 年, 紐約社區服務協會 (the Community Service Society of New York) 的先遣計畫。由於該計畫相當成功, 進而對相關的法案進行改革, 且於於 1969 年時將「退休與年長者志工計畫」變成全國性的計畫。

從相關文獻中可以發現其計畫的財務主要是來自於聯邦政府的補助以及聯合勸募。根據 2004 會計年度的財務報告顯示, 由聯邦政府補助「退休與年長者志工計畫」的金額約為 5,590 萬美金, 非聯邦政府的金額則為 4,840 萬美金, 故由聯邦政府補助的金額仍為多數, 約佔了 53.2%。其次則是美國聯合勸募 (United Way) 組織, 其經由對美國志工 (Volunteers of America) 組織的贊助, 分配提供給「退休與年長者志工計畫」補助 (林世忠, 2007) 。

在有關志工福利方面, 此計畫的志工雖然多半屬於志願性質而不支領薪資, 但仍然享有部份福利, 例如汽車與醫療 (意外) 保險、壽險、交通費用、通訊等等), 以及參與全國性年長志工組織的機會等等, 這些都是加入年長者志工計畫後可享有的福利。

另外, 「退休與年長者志工計畫」雖然可以協助政府單位進行社區服務, 但其服務的項目不僅限於政府行政作業。事實上, 「退休與年長者志工計畫」服務的組織或機關非常廣泛, 可以包括醫院、老人活動中心、救濟品發放中心 (food bank)、博物館、學校、動物保育中心.....等等。

#### 二、 祖父母扶育者 (Foster Grandparent Program, FGP)

1965 年時，美國則是開辦「祖父母扶育者計畫」。起初是希望能夠招募超過六十歲以上，但是收入有限的志工積極地投入社區服務。這是與貧窮作戰計畫的一環。不過隨著計畫的蓬勃發展及深化影響，協助幼兒達成特定目標或特別需求的高齡人口也越來越多。

「祖父母扶育者計畫」主要為了收入一定水準以下的家庭，提供適合的年長志工服務家庭幼兒的機會。因此，「祖父母扶育者計畫」的目標即是希望能夠連結六十歲以上的志願服務者和具有特殊需求的兒童或青少年。一方面，由志工協助自願接受輔助的家庭和幼童；另一方面，則是進一步希望高齡志願服務者能夠成為青少年或年輕母親的支持者，並且協助他們能夠照護早產兒，或幫助其他遭受虐待或無人照料兒童的日常生活。

「祖父母扶育者計畫」為借重高齡志願服務者的經驗，因此設定六十歲為志工的下限，同時，本計畫被視作與貧窮作戰的一環，因此參與該計畫的志工也必須符合有限收入的資格條件。而擔任此計畫的志願服務者，每週服務時數則由 15 小時到 40 小時，而每小時的津貼約為 2.65 元美金。此外，志工的福利給付亦包括職前訓練、交通費用、誤餐費、每年實施的身體檢查、執行職務時的意外人身保險、和合格志工可獲得的免稅津貼等等。

### 三、 友伴式年長者計畫 (Senior Companions Program, SCP)

1968 年時實施的「友伴式年長者計畫」，是屬於衛生、教育與福利部及老人行政部門共同計畫的一部份。在 1973 年，美國總統，Richard Nixon 要求國會擴大低收入戶年長者的角色，提供一對一及面對面的志願服務，提出相關法案，於是在七個月後「祖父母扶育者計畫」即被簽署成法案。

此計畫的主要對象是各個社區中希望獨立居住，並且期盼擁有自我生活的年長者。因此此計畫主要在於可以協助他們增進生活品質，也希望協助他們維持獨立生活。最後希望能夠讓老年人可以相互扶助，維持生活獨立的家庭與安全的社區。特別是針對孤獨的或需要照護的老人，透過同理心與傾聽等等的方式，讓需要協助的老人們開放心靈。同時也提供照護者喘息照護，並預先警告醫生和家庭成員年長者可能產生的問題。

而此計畫的志願服務者，同樣的，必須收入在一定水準以下，且年齡也必須超過 60 歲。除此之外，加入此計畫之後，必須能夠提供每週 15 小時到

40 小時不等的服務時數。平均每位志工約會協助二至四名獨立居住的年長者。志工所得到的福利包括每小時約 2.65 元的津貼，其餘福利則和祖父母扶養計畫大致相同（林世忠，2007）。

「年長者友好計畫」的服務地點為各個社區或當事人家中，計畫志工會對身體不適的老年人，殘障的年長者、末期重症年長病患提供服務，同時也對前述年長者的照顧人提供情緒紓緩的協助。志工們以下列方式進行服務：對獨居或身體虛弱的老年人提供所需要的陪伴；且協助老年人處理簡單的生活事務；並且提供行動不便的老人相關的交通服務；為個案增加其生活樂趣。

當然，除了上述三大計畫之外，也有私人團體或是組織所形成的計畫，如時間銀行（Time Dollar）計畫、SCORE（Service Corps of Retired Executives）和 NRVC（National Retiree Volunteer Coalition）、VITA（Volunteer in Tax Assistance）。SCORE 和 NRVC 主要希望志願服務者能夠提供他們管理上的經驗給小企業和社區組織。而 VITA 則是希望能年長者志工能夠提供稅務上的知識和實務操作，並協助那些在稅務實作上有所困難的人（Baldock, 1999: 586）。

### 參、日本—社會參與作為公民責任

面對高齡化與少子/女化人口結構變遷的全球發展趨勢，日本規劃的退休人力社會參與方案並非特別標舉的單一方案，而是分別放在建立「任何人都可以工作的社會」（a society where everyone can work）目標（White paper on the Labour Economy（2005）: 45）之下重新界定勞動政策的觀點之下，以及促進「活力的社會參與」（active social participation）目標（Direction of Health and Welfare Policies for the Elderly over the Next Five Years—Gold Plan 21（1999））之下重新界定健康與福利政策的觀點之下提到的。

為了維持永續的經濟發展，一個社會的勞動人口不能隨著出生率下降、健康衰退以及性別歧視的現象任其減少。為了穩定既有的勞動市場的供給，必須調整舊的勞動結構，創造新的工作型態，並且增加工作機會。基於上述考慮，日本政府提出建立「任何人都可以工作的社會」的勞動政策新思維，從提升高齡者、年輕人與女性等多元勞動參與角度著手，重新思考廣納健康的老年勞動人力、自我信賴（self-reliance among young people）的年輕人力



與符合女性勞工專業需求等可能的條件，同時強調結構性的調整必須兼及勞工、雇主與政府等三方面並進的具體作為。

首先，鼓勵老者、年輕人和女性回到社區勞動，藉著從事增進社區內部相互支持的勞動方式，在社區裡一方面尋求能夠同時平衡個人勞動的生活與私人生活的勞動風格 (working styles)，另一方面又可以創造互相幫助的社會支持體系。

其次，藉由引進有效的就業管理系統與辦公室溝通 (office communication)，倡導公司主動規劃人力資源發展方案 (human resource development programs)，政府部門則是提供強化就業動機與增進職業技能的社會基礎結構以及多教育訓練方案，以利勞工完成自我發展，充實多元施展的人力資源。相對地，也要從穩定就業和人員發展的考量改寫過去長期僱用觀點的就業機制，轉而創造包容更多以多元勞動型態彈性就業的系統 (employment system)。

由於這項政策的推動，既有退休人力被重新定義，只要有工作意願就會也應該有工作機會。老年人口的社會參與因而隨著勞動型態多元化、增加就業技能的教育學習以及勞動系統的包容得以增加與社會連結的方式，間接提高舊有退休人力的社會參與能量。

高齡化社會與少子化社會除了可能面臨勞動力短缺，以致衝擊老年經濟安全，同時引發關注的是老年人參與社會的活力表現。在二十一世紀邁入「老年世紀」(Century of Elderly)之際，老年人的社會參與程度與其身心健康狀態密切相關。為了維持老年人穩定的健康與照護問題，尤其長期照護問題將是一項重要議題。因此，日本政府把促進老年人社會參與的規劃也放置在健康與福利政策的範圍考量，曾經提出從 2000 年到 2004 年執行的「黃金計畫 21」(Gold Plan 21)，設定了是四項基本目標，分別是：「活化老年意象」(revitalize the image of the elderly)、「確保與支持老年獨立生活的尊嚴」(ensuring and supporting independent living with dignity for the elderly)、「發展互助的地方社區」(developing mutually supportive local communities)、「設置可以信任的長期照護服務」(establishing long-term care services users can trust)。在此計劃下，這四項基本目標必須藉由六項特別措施推動，分別是改

## 退休人力資源活化策略

善長期照護服務基礎、促進年邁老者的支持措施（promoting support measures for the senior elderly）、促進活化老者的措施、發展社區的支持系統、發展保護與受使用者信任的長期照護服務、設置支持老年健康與福祉的社會基礎等，共同達成老年人表現出活力的社會參與的最終目標。

**表 3.11 日本老人社會參與的目的**

（單位：%）

參與的目的	比例分配
老年照顧與生活支持（包含食物輸送）	26.4
對於失能者（身心障礙者）的可近性服務與生活支持	9.5
自然和環境保護、街景、資源回收	8.9
兒童福利與教育	7.3
社會教育的提升，包含文化活動和終生學習	6.3
國際合作、人權保障、性別平等、促進和平	3.9
當地商店街的提升、社區更新、觀光活動	3.6
支持性的社會參與和當地交流活動	2.6
運動範疇的活動	2.4
健康促進（包含健身房）	2.0
餐廳	2.0
醫療與健康諮詢、醫療相關的服務（如看護）	2.0
媒介服務支持	1.6
職業發展、支持性的職業訓練	1.6
安全活動、災害補助	0.8
當地農業、林業和漁業產品的生產與販售	0.7
消費者保護	0.6
當地農業、林業和漁業產品加工品的生產與販售	0.3
其他服務	7.6
其他產業的生產與販售	7.4
無回應	2.4

資料來源：厚生勞動省（2005）

總而言之，日本的退休人力社會參與促進規劃並非單一標舉的特定政策，而是經由修訂勞動政策以及健康與福利政策，間接促成活力的社會參與。修訂勞動政策部分主要包括：放寬退休人力的界定，促進勞動多元化，創造地方社區（local community）型事業。預期透過以上策略方案修定健康與福利政策部份主要包括，放大支持老年的長期照護，建立社區支持的老年生活照護，倡導非營利組織更加投入社區服務，帶動社會貢獻的公共意識等政策，共同達成地方經濟成長，同時社會成員心理健全的富裕社會。

#### 肆、 韓國

南韓志願服務組織的開始主要是來自於西方基督教組織開始將志願服務的概念與理念，甚至相關的活動帶入韓國。這些理念與活動，以及歷史所形成的互助合作、慈善救助活動相結合，成為韓國志願服務的主要核心事業。從 20 世紀 70 年代之後，各種社會志願團體紛紛成立，志願服務宣傳的教育活動也逐漸的普及成為社會大眾所認同的活動。特別是在 1986 年合 1988 年分別舉辦了亞運會以及奧運會期間，大批的志願服務者參與了相關的服務活動。

根據統計，1998 年時，韓國 15-19 歲的青少年參與志願服務的比例高達 76.8%，平均每人每年服務時間為 18 小時。1999 年時，將近 390 萬名志願服務者奉獻了大約 4.51 億小時的志願服務。換句話說，韓國志願服務已經成為相當重要的一項經濟活動和社會活動。韓國志願服務的人數呈現不斷增加的趨勢，其服務的領域也不斷地拓展，涉及了社會福利、環境保護、社區公益活動、維護交通秩序等等。

而韓國的志願服務主要著重在培養青少年的志願服務精神。韓國教育部特別設立了學生服務活動信息指導中心，負責推動和規範青少年的志願服務活動。且政府相關部門規定，中學生一年要參加志願服務 40 小時以上，學校要記錄學生參加志願服務活動的內容和時間以及成績，做為升學的重要依據。大學則勢將志願服務做為主要的科目之一。韓國甚至在 1972 年時成立了韓國大學社會服務委員會，目前有 201 所大學為其會員。其目標在於提供有效的途徑和方法推動大學生參與志願服務，激勵他們的志願服務精神。

其次，韓國政府組織大力支持志願服務。如政府的衛生福利部每年都有

相關的志願服務預算，並開設社會福利志願服務指導中心以及志願服務介紹中心。同時，地方政府也對志願服務團體提供資助。再者，志願服務組織對志願服務者的素質都有嚴格要求。

韓國老人志願服務方面亦與其他大多數國家類似，並沒有特別針對高齡者志願服務的相關立法。其中有關高齡者志願服務的法令基礎，主要是志願服務法、老人福利法第二十三條、低生育率和人口老化法第十四條、女性發展法第二十八條、社會福利服務法第九條、社會安全法第二十六條、健康家庭法第二十八條、災難和安全管理法第七十條和分權促進法第十四條等等。換句話說，其相關高齡者或是老年志願服務的相關法案並沒有特別設立出來專門規範老年志願服務者。因此，其負責的行政單位也分散於不同的部會，包括公共行政與安全部、性別平等部、和健康福利和家庭事務部。

公共行政與安全部所負責的志願服務事務是根據志願服務法的規範而來，其中主要負責志願服務人員的補充和配置。而性別平等部則是依據女性發展法的規定，執行有關女性參與志願服務的事務，最主要的工作即是積極鼓勵和支持女性參與志願服務。而健康福利和家庭事務部，則是根據社會福利服務法的相關規定，支持社會福利服務志願服務的事務。

而韓國老年志願服務的問題，可以分為幾個部分來敘述。第一，人力補充，大多數的老年志願服務者並沒有太多的經驗。訊息的缺乏、經濟壓力和時間限制，讓老年無法充分參與志願服務。其次，人力配置上，也無充分的利用老年志願服務者的技術、知識、和相關的經驗於志願服務上。第三，相關補償措施並不完備，還有許多老年志願服務者並沒有辦法享受到完善的保險措施，保障其發生意外時的損失。

不過根據，Kim et al. (2007) 所做的研究，顯示韓國老年志願服務大約在 14% 左右，顯示目前韓國老年人口群在志願服務參與上，處於低度發展的情況，相較於美國。但是，韓國的志願服務雖然有開始針對退休者提出相關的志願服務方法，但是其主要的志願服務發展，就如同上述，主要是集中對市民志願服務精神的培養，因此許多志願服務的方案都是針對青少年。從 Kim et al. (2007) 的研究上，也可以發現韓國志願服務精神是透過持續理論的，也就是研究指出大多數的老年志願服務者都是在退休前即已經參與相關的志

願服務組織或是活動，因此，在退休後，持續的參與志願服務組織與活動。此點是韓國在退休人力社會參與上與其他國家相對不同之處。

### 第三節 各國退休人力活化政策比較分析

本節整理各國退休人力活化政策的比較，希望能夠透過此一整理將國外的相關政策作一概略性的歸納，以便能夠清楚概略地捕捉到各國相關政策的重點。

#### 壹、退休人力活化政策—勞動參與部分

基本上，瑞典本身擁有相當完善的社會安全體系，其 65 歲以上的人口多數會退出勞動市場，而非像是本研究的另外三個國家：日本、韓國和美國，其法定退休年齡以上的人口群依然有一定的勞動力參與率水準。但是對高齡勞動者活化政策主要是集中在如何降低其失業率，並且希望能夠透過社會安全體系吸收這些高齡勞動者。不過，瑞典同時也有相關的積極勞動市場政策，主要是希望透過人力資本的累積強化個人的就業能力。但是，相反地，在年齡歧視上的相關政策卻相對缺乏，部分原因可能是來自於其政治經濟制度脈絡即相對有利於高齡勞動者。

美國從三次戰後，其 55-64 歲勞動力參與率或是 65 歲以上的勞動力參與率與歐陸國家相比較而言，即是表現相對較為良好的國家。且其人口老化在移民因素、和出生率相對較高的影響因素影響下，並不如歐陸國家或是東亞國家來得這麼嚴峻。對美國來說，人口老化或是退休人力再次重新回到勞動市場以提高競爭力的論述並不熱烈，至少不如歐陸福利國家或是歐盟那麼重視，其相關的政策與立法因而即相對並不那麼迫切。但是，我們依然可以觀察到從 1985 年之後，美國一度下降的 55-64 歲勞動力參與率也逐漸的上升，而且 55-64 歲的女性勞動力參與率其上升的幅度更大。部分原因歸功於其社會安全體系的改革，同時相關的年齡歧視立法也發揮了一部份的作用。特別是女性大量進入勞動市場之後，再加上其勞動市場呈現高度彈性化，使得高齡工作者，特別是女性可以透過彈性化的工作型態持續或是再次進入勞動市場 (Ebbinghaus, 2006)。基本上，除了政策與立法的規範之外，國家的勞動

市場結構亦是影響中高齡勞動力參與率重要的因素之一。同時，國家的政策與立法除了規範個人退休行為與提高其就業能力之外，也肩負著改變個人對退休（休閒）認知的功能，促使個人於退休後更積極的參與勞動市場或是志願服務，或者能夠嘗試從事部分工作、部分退休或是部分參與志願服務的生活型態。此種認知的改變，即是「積極老年（Active Ageing）」的意涵。

日本在促進高齡勞動者延長其工作生涯或是退休勞動者重新回到勞動市場的努力，主要是基於其特殊的經濟制度與企業結構環境，特別是其垂直的企業網絡結構，使得勞動者可以透過繼續僱用體系或是再僱用體系留在勞動市場或是重新回到勞動市場。國家除了規範繼續僱用體系制度外，另一方面，也積極協助企業或是個人在延長其勞動生涯或是重新回到勞動市場之際，能夠適當的調整其職務內容以符合其年齡和能力，或者是協助個人透過訓練或是教育的方式增強其就業能力。總體而言，日本並非僅是繼續僱用體系促進高齡勞動者的高勞動力參與率，更重要的是，日本政府能夠適當的調整或是規範企業與協助個人能夠重新回到勞動市場，國家積極介入的角色在日本的例子中顯露無遺。

韓國在國際比較中 55-64 歲和 65 歲以上年齡組的勞動力參與率都相對較高。當然其中有許多的因素，不過一般歸納韓國在此方面表現較好的因素在於韓國的社會安全體系並不完善，而使得高齡勞動者必須依賴回到勞動市場的方式，以維持其退休後或是老年起碼的經濟安全。而且，相較之下，韓國高齡勞動者有相當一部份人口會利用自營業的方式重新回到勞動市場。因此，韓國可以被視作以「市場」作為促進高齡勞動者的國家。這又與日本有著莫大的差異。

上述針對瑞典、美國、日本和韓國各國部分作一初步的結論，不過仍可歸納幾項重點政策：

#### 一、 社會安全制度的改革

- (一) 延長退休年齡：在人口持續高齡化的發展下，延後領取老年年金的年齡，是近年來 OECD 國家普遍的趨勢。這樣做的目的，除了是要減低年金方案的系統依賴比（領年金者對繳保費者之比），舒緩年金方案之財務壓力，另一個重要的原因，就是要延長老人留在勞動市場的

時間。OECD 國家由於經濟發展成熟，生活條件佳，老人重視休閒與生活品質，故長期以來提早退休相當普及。為因應人口高齡化之趨勢，OECD 許多政府以透過社會立法改革的強制手段，改變就業者之提早退休行為，延後老人退休之年齡。

- (二) 給付縮減：除了改革老年年金相關規定之外，在 OECD 國家，由於失業給付、失能給付、疾病給付等社會安全給付的期間較長，許多中高齡者藉由領取這些給付，而達到提前退出勞動市場的目的。因此，許多國家也同時對相關的社會安全方案進行改革，防堵各種提前退休的可能路徑，也由此可以看出 OECD 國家想改變國民退休行為的決心。而且除了失業或是失能給付之外，更重要的是對老年給付的減少，主要是希望一方面減少財務支出平衡人口老化對年金體系所帶來的財務衝擊；另一方面，則是希望能夠強化個人參與勞動市場的誘因。
- (三) 私有年金的興起：除了許多國家修法強制延後退休年齡和減少給付之外，亦積極促進私人年金體系的出現與立法。一方面，希望能夠利用職業年金和私人年金體系，讓退休後的所得來源較為多元，以彌補公共年金給付減少所引起所得不足的部分。另一方面，則是希望進一步鼓勵個人能夠積極的參與勞動市場，累積退休後的經濟資源，不致影響到老年的經濟安全。

## 二、 公共就業與政策

- (一) 公共就業：可以分為企業方和勞工方兩方面。
  1. 企業方：一般而言，可以分為薪資補貼的方式促進就業，如南韓即是透過補貼的方式來鼓勵企業僱用老年人口或是減少老年歧視；或者是透過補貼的方式讓那些已經完成職業訓練的中高齡人口群能夠順利進入勞動市場。瑞典、丹麥等都有相關的規範。或者像是芬蘭，則是透過社會安全保費減少的方式，減少企業僱用老年勞動力的成本，增加老年人口進入勞動市場的機會。至於日本則是利用繼續僱用體系促進高齡勞動者延長其勞動生涯或是重新回到勞動市場。不過日本繼續僱用體系是建立在其特殊的企業垂直整合的結構之上，且政府明訂相關的規範與法令，促使企業僱用高齡勞動者或

是協助高齡勞動者轉型。

2. 勞工方：從上述的比較中，我們可以發現高齡勞動者或是退休人力回到勞動市場繼續勞動生涯時，面臨著工作內容適當與否的挑戰。因此，例如日本、韓國或是美國等，一方面皆是積極地改善個人的就業能力，主要是透過職業訓練或是教育訓練體系來達成。另一方面，則是適當的調整工作內容使其能夠從事相關適合的工作內容，並且能夠適當的發揮高齡勞動者的優勢。當然，這些公共就業措施訊息或是措施，尚包括職業媒合、提供相關就職資訊或是辦理相關就職活動等等，能夠進一步使得上述的措施與方法更具效率。

(四) 年齡歧視：最後是減少老年歧視的部分。人力資本理論認為投資老年人口並不符合理性的成本考量，因此認為老年勞動力常為投資報酬率低落的主要因素。因此在 OECD 國家中，有不少國家都提出了許多相關的規範與立法，減少老年歧視。而就實證上，也證實了如果能投資教育訓練於老年勞動力上，所能獲得的投資報酬率並不見得低於青壯勞動力，亦能有效提高老年勞動力參與率（Fouarge and Schils, 2009）。

## 貳、退休人力活化政策—社會參與部分

志願服務或是社會參與的部分，與勞動參與比較之下，差異相當大。主要是各國對社會參與與志願服務的定義有所差異，其制度與環境脈絡也有一定程度上的差異。特別是瑞典、韓國與日本，與美國相較之下，並沒有發展出高度的志願服務組織。以下對各國的經驗作初步的歸納與整理。

首先，瑞典的社會參與並沒有類似美國有著特定的政策。瑞典的志願服務工作沒有明確的法律地位與政策定位，但是基於瑞典社會的民主參與的積極傳統，瑞典的老年社會參與是屬於瑞典社會民主參與整體的一部份。

美國與其他國家比較，最大的特點是政府透過「國家及社區服務法人組織」作為協助促進美國志願服務的代理組織，並協調或是辦理各類的志願服務計畫和方案。其中，在美國國家及社區服務法人組織支持下的年長者團體政策下的三大計畫已是全國性網絡的方案。該政策已可連結將近五十萬名年齡在五十五歲以上的志工，以提供社區多元的服務與需求。方案的數目有



1,320 個、志工站有 65,000 處，年長者志工已奉獻了約十一億個小時等等。其中包括幾項重點：1.政府立法的配合與資源的支持；2.政府另設整合性志願服務之中心法人組織；3. 串連社區組織形成全國性年長者志願服務的網絡；4. 志工服務項目及角色的多元化；5.資訊及參與管道的公開化及透明化（林世忠，2007：72-75）。

另一方面，如果觀察日本退休人力社會參與的部分，可以發現日本的退休人力社會參與促進規劃並非單一標舉的特定政策，這一點與瑞典類似。不過與瑞典不同的是，日本是經由修訂勞動政策以及健康與福利政策，間接促成活力的社會參與，而非促進個人對民主社會的參與。而且從 Haddad (2007) 的研究中，更可以發現日本參與志願服務的人口，並不是單單爲了自我的成長而已，更重要的是他們認爲志願服務是一種公民責任。換句話說，日本志願服務是建立在個人對社會與組織的貢獻和責任，這是一種社會性凝聚精神的表現。這在文化上與瑞典和美國強調個人主義式的個人心理上的滿足與成長是有所差異，譬如有關美國老年志願服務的研究中，就指出美國老年人參與志願服務事實上是基於能夠成功老化的個人動機 (Baldock, 1999: 587)。

韓國的退休人力志願服務最大的特點是在於處於初始的階段，雖然在 1980 年代，隨著舉辦世界性的運動會，而使得其志願服務的活動逐漸成爲韓國政府的主要政策之一。不過其老年志願服務的比例依然相對較低。不過韓國志願服務的目標在於培養其志願服務的精神，而不單只是促進整體志願服務參與的增加，因此，根據其持續理論，未來韓國老年志願服務的比例應會隨之有所成長。此點值得我們學習。就長期而言，退休人力社會參與不只是目前增加其志願服務參與的實質比例

我們可以發現，各國有關退休人力或是高齡人口社會參與的政策與措施差別甚大。就目前我們所檢視的文獻與所能搜尋到的資訊而言，瑞典與日本皆無特定專爲退休人力或是高齡人口社會參與與志願服務的法案。美國則是除了相關特定的法案與措施之外，同時也透過國家及社區服務法人組織進行相關政策與措施的協調與開展，更重要的是美國聯邦政府對志願服務的鼓勵與實質的財務補助。如過去兩任總統皆在任內通過或是改革相關的措施與政策，且更進一步宣示志願服務的精神與重要性 (Baldock, 1999: 584-585)。美國與瑞典、日本最大的差異在於，美國許多年長者志願服務計畫是作爲一

### 退休人力資源活化策略

種工作方案，主要是為了解決老年就業和做為向貧窮宣戰方案的一環，這使得美國老年人將志願服務視作「勞動」—可獲利且具生產性的工作（ibid: 588）。

上述這些共同點，不僅是上述四個國家的共同點，同時也是許多 OECD 或是先進國家目前正在採用或者是考慮採用的政策。雖然在制度脈絡或是文化脈絡，台灣與其他國家並無法直接的採用相關的建議。但是這些所摘錄出來的是方向，並非是直接的政策。因此，台灣本身應該從其制度與文化脈絡本身，考慮相關相關之政策方向，從而制定適合於台灣之政策。

## 第四章 電訪調查統計分析

本章的部分，將會針對台灣目前高齡勞動參與以及社會參與做一描述統計分析，並且利用目前現存之文獻與研究做一佐證，希望能夠粗略的描繪目前台灣退休人力勞動參與與社會參與的狀況。

其次，則是以電話調查的方式調查領取勞保老年給付共1068位，其中有334位受訪者為女性，男性受訪者則有734位。本研究針對勞動參與與社會參與分別詢問了相關的題目，此一部份將會在第二節與第三節分別呈現之。

本節分析重點著重於勞動參與部分，其中包括受訪者的社會人口基本特質，以及受訪者目前是否有工作與相關問題、未來是否有意願繼續投入勞動市場等問題。其中受訪者的基本特質，將於本節呈現，因此下節有關社會參與之部分並不再重複。

### 第一節電訪調查統計分析—基本社會人口特質

表 4.1 為此次研究樣本的社會人口基本特質部份，性別分配比例部份，男性的比例將近七成（68.7%），女性則約佔三成左右(31.8%)。在台灣的退休人力年齡分配上，「40-55 歲」的年齡組約佔 20.5%，「56-60 歲」組的比例為 34.1%，「61-65 歲」組為 29.5%，「66 歲以上」組有 15.9%的比例。台灣退休人力之婚姻狀況上，高達七成(69.7%)的比例為「有偶」的情形，兩成左右(19.8%)為「未婚與離婚」的狀態，「喪偶」的部份約佔 10.5%。台灣退休人力的自評健康狀況中，自評健康「還算好」者為最多，佔樣本數 45.2%，其次為「非常好」(21.3%)，再者才為「普通」(16.6%)與「差」(16.8%)。在樣本的居住地區分佈上，退休人力居住於「北部」為最多，約 52.4%的人居住於北部地區，其次依序為居住於「南部」佔 23.6%，「中部」19.7%，樣本分佈於「東部與離島」地區最少，只佔所有退休人力的 3.4%。退休人力中，只有 35.6%的樣本，其配偶有在工作，64.4%退休者之配偶是沒在工作的。

表 4.1 樣本的社會人口基本特質次數分配表

名稱	樣本數 (人)	百分比 (%)
<b><u>性別</u></b>		
男性	734	68.7
女性	334	31.8
總數	1068	100.0
<b><u>年齡</u></b>		
40-55 歲	219	20.5
56-60 歲	364	34.1
61-65 歲	315	29.5
66 歲以上	170	15.9
總數	1068	100.0
<b><u>婚姻狀態</u></b>		
有偶	735	69.7
未婚與離婚	209	19.8
喪偶	111	10.5
總數	1055	100.0
<b><u>健康狀況</u></b>		
非常好	227	21.3
還算好	481	45.2
普通	177	16.6
差	179	16.8
總數	1064	100.0
<b><u>居住地區</u></b>		
北部	502	52.4
中部 (苗中彰投雲)	207	19.7

表 4.1 樣本的社會人口基本特質次數分配表 (續頁)

南部 (嘉南高屏)	248	23.6
東部與離島	36	3.4
總數	1053	100.0
<b><u>配偶有沒有在工作</u></b>		
有	291	35.6
無	527	64.4
總數	818	100.0

表 4.2 為樣本經濟狀況與退休特質之分配，在退休者本身經濟來源部份，退休者其經濟來源主要來自本身的「退休金」有 43.1%，其次為經濟來源來自「工作儲蓄與自身收入」佔 36.1%，最後則為「子女、政府與他人幫助」，佔 20.8%的樣本數。樣本之月收入情況，有 56.7%的樣本其月收入為「三萬元以上」，月收入「一萬元至未滿三萬元」者佔 18.4%，而「不到一萬元」的樣本佔全部退休人力樣本的 24.9%；生活費用水準的次數分配呈現上，「一萬元至未滿三萬元」的樣本數最多，佔 57.3%，其次為「三萬元以上」，佔 26.3%的比例，最後則為「不到一萬元」者，為 16.4%。進一步檢視，分析樣本中約六成退休者在生活費用上是夠用的，另有近四成比例退休者表示其生活費用不夠用。退休人力樣本中，是否需要經濟支援給親友部份，有 73.6%的退休人力是「不需要」經濟支援給親友的，有 18.1%的退休人力「需要經常支援」，「不定期支援」約佔 8.3%的比例為最少。退休人力其申請退休之因素，最多為「法定退休」之因素，佔 55.8%，其次依序分別為「公司裁員或關廠歇業」16.5%、「其他」15.9%，以及「健康問題」11.8%。退休人力在退休時工作年資的分配上，有將近四成的比例(38.9%)其工作年資在「21 到 30 年」，三成左右(28.4%)工作年資為「11 到 20 年」，其次為「31 到 40 年」有 16.5%，最後工作年資在「1 到 10 年」佔 16.3%。在此調查樣本中，退休金請領方式，最多退休者係選擇「老年年金」，高達 77.2%，選擇「一次金」的退休人力有 17.5%，選擇「一次請領」者佔 15.3%。

表 4.2 樣本的經濟狀況與退休特質

名稱	樣本數 (人)	百分比 (%)
<b><u>經濟來源</u></b>		
工作儲蓄與自身收入	376	36.1
退休金	450	43.1
子女、政府與他人幫助	217	20.8
總數	1043	100.0
<b><u>月收入</u></b>		
不到一萬元	233	24.9
一萬元至未滿三萬元	172	18.4
三萬元以上	531	56.7
總數	936	100.0
<b><u>生活費用水準</u></b>		
不到一萬元	152	16.4
一萬元至未滿三萬元	531	57.3
三萬元以上	244	26.3
總數	927	100.0
<b><u>生活費用是否夠</u></b>		
夠用	629	60.5
不夠用	411	39.5
總數	1040	100.0
<b><u>經濟支援給親友</u></b>		
需要經常支援	192	18.1
不定期支援	88	8.3
不需要	780	73.6
總數	1060	100.0

表 4.2 樣本的經濟狀況與退休特質（續頁）

<b><u>申請退休因素</u></b>		
法定退休	581	55.8
健康問題	123	11.8
公司裁員關廠歇業	172	16.5
其他	166	15.9
總數	1042	100.0
<b><u>退休時工作年資</u></b>		
1 到 10 年	174	16.3
11 到 20 年	303	28.4
21 到 30 年	415	38.9
31 到 40 年	176	16.5
總數	1068	100.0
<b><u>退休金請領方式</u></b>		
老年年金	713	77.2
一次請領	163	15.3
一次金	187	17.5
總數	1068	100.0

## 第二節 電訪調查統計分析—勞動參與

### 壹、台灣退休人力勞動參與狀況之描述性分析

表 4.3 呈現退休再就業者相關特質之次數分配，關於再就業狀況與再就業意願的比例分配，有 19.5%的退休者目前是「有工作」的狀態，而有 80.5%比例的退休者目前無工作，其中「無工作有工作意願」的退休者，佔全部受

訪者的 39.1%，此外，「無工作且無工作意願」的退休者佔最多數，達 41.4% 的比例。在目前已有的工作的退休再就業樣本中(207 個有效樣本)，找到目前工作的管道係以「透過親朋好友介紹」者比例最高，超過五成(50.2%)的比例，其次有 35.3%的再就業者係「自行創業」，而工作覓得管道來自「外部環境求職資源」者佔再就業者中的 14.5%。退休人力樣本中，在目前為沒有工作狀態者當中(852 個有效樣本數)，有 63.8%比例表示其沒有工作的原因為「個人因素」，其次為「家庭因素」佔樣本數的 18.3%，相較之下較少為「外在結構因素」，只佔 17.8%的比例。目前無工作但有意願工作的退休人力當中，大多數認為找工作最大困難為「年齡限制」此因素，有超過七成(73.4%)的人如此認為，認為是「景氣不好」之因素者佔 19.2%，認為是「個人條件」之因素則為最低的比例，只有 7.4%。在無工作但有意願工作者當中，其可接受每月最低薪資的分配狀況如下，以「2 萬元至未滿 3 萬元」佔最多數，將近五成(46.5%)的比例，其次為「未滿 2 萬元」佔樣本數的 32.3%，最後為「3 萬元以上」佔樣本數的 22.5%。

**表 4.3 台灣退休人力再就業狀況相關特質之次數分配**

名稱	樣本數 (人)	百分比 (%)
<b>再就業狀態與意願</b>		
有工作	208	19.5
無工作	860	80.5
無工作有工作意願	418	39.1
無工作無工作意願	442	41.4
總數	1068	100.0
<b>找工作的管道*</b>		
親朋好友介紹	104	50.2
自行創業	73	35.3
外部環境求職資源	30	14.5
總數	207	100.0



表 4.3 台灣退休人力再就業狀況相關特質之次數分配 (續頁)

<b><u>沒有工作的原因**</u></b>		
外在結構因素	152	17.8
家庭因素	156	18.3
個人因素	544	63.8
總數	852	100.0
<b><u>找工作的最大困難***</u></b>		
年齡限制	290	73.4
景氣不好	76	19.2
個人條件	29	7.4
總數	395	100.0
<b><u>可接受每月最低薪資</u></b>		
未滿 2 萬元	114	32.3
2 萬元至未滿 3 萬元	164	46.5
3 萬元以上	85	22.5
總數	353	100.0

\***找工作的管道**合併分類後為：將「向公、私立就業服務機構登記求職；應徵報紙或雜誌廣告、招貼；網站；國家考試；公職選舉」這幾類合併為外部環境求職資源，剩下兩類別「親朋好友介紹」和「自行創業」維持原類別。

\*\***沒有工作的原因**合併分類後為：將「公司關閉／裁員；待遇太低；工作地點不理想；工作時間不適合；不景氣職缺太少」這幾類合併為外在結構因素。將「需要照顧家裡；家裡不需要您出去工作」這兩類合併為家庭因素。將「個人因素（例如健康問題）」維持原類別。

\*\*\***找工作的最大困難**合併分類後為：將「年齡限制」、「景氣不好」兩項維持原類別。「技術不合；教育程度不合；健康狀況無法負荷」這幾類合併為「個人條件」。

表 4.4 呈現台灣勞工保險退休人力依性別區分的再就業狀況與再就業意願，由此表可以看出男性退休人力中，再就業的比例幾乎是女性的兩倍（22.9% 相對於 12.0%）。此外。雖然女性退休人力無工作且無意願工作的比例遠高於男性（52.7%相對於 36.2%），但是值得注意的是，退休女性有意願再就業的比例（35.3%）與退休男性的比例（40.9%）亦相當接近，以上這些再就業狀況的性別差異在統計上亦相當顯著（P 值=0.000）。

**表 4.4 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依性別區分**

再就業狀況		再就業狀況			合計
		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	
男性	個數	168	300	266	734
	百分比	22.9%	40.9%	36.2%	100.0%
女性	個數	40	118	176	334
	百分比	12.0%	35.3%	52.7%	100.0%
合計	個數	208	418	442	1068
	百分比	19.5%	39.1%	41.4%	100.0%
$\chi^2 = 30.854, df=2, P=0.000$					

表 4.5 的分析結果顯示，退休人力再就業的比例大致上隨著年齡層的上升，逐漸下降，其中以 40 至 55 歲年齡組再就業的比例最高，達 24.2%，而以最老的 66 歲以上年齡組比例最低（14.1%）。退休人力再就業意願比例的年齡分佈與再就業比例的模式相近，亦隨著年齡層的上升，逐漸下降，此點顯示退休人口若仍屬中高齡（40 至 55 歲及 56 至 60 歲），其再就業意願仍相當高（將近五成比例），此也意味著勞動市場在中高齡勞動力上呈現供過於求的現象，未來相關政策宜研擬如何提升中高齡人口的就業機會。退休人力中無就業意願的比例則如預期，隨著年齡層的上升，而顯著增加，表 4.5 數據顯示 66 歲以上退休人口中，有近七成比例（69.4%）既未工作亦無意願再就業，以上再就業狀況的年齡差異亦相當顯著（ $\chi^2 = 90.492, P 值 = 0.000$ ）。

表 4.5 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依年齡區分

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
40-55 歲	個數	53	103	63	219
	百分比	24.2%	47.0%	28.8%	100.0%
56-60 歲	個數	68	178	118	364
	百分比	18.7%	48.9%	32.4%	100.0%
61-65 歲	個數	63	109	143	315
	百分比	20.0%	34.6%	45.4%	100.0%
66 歲以上	個數	24	28	118	170
	百分比	14.1%	16.5%	69.4%	100.0%
合計	個數	208	418	442	1068
	百分比	19.5%	39.1%	41.4%	100.0%

$\chi^2 = 90.492, df=6, P=0.000$

表 4.6 呈現退休人力依婚姻狀況區分的再就業狀況與再就業意願，由此表可以看出，有偶的退休人力再就業比例較未婚與離婚或是喪偶者來得高（21.4%），未婚與離婚者的再就業意願超過五成以上（53.6%），遠遠超過其他婚姻類組的比例；至於喪偶的退休人力其無就業意願的比例最高，達五成以上（54.1%），以上呈現的婚姻狀況差異達到統計上的顯著水準（ $\chi^2 = 29.101, P 值=0.000$ ）。

**表 4.6 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依婚姻狀況區分**

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
有偶	個數	157	265	313	735
	百分比	21.4%	36.1%	42.6%	100.0%
未婚與離婚	個數	31	112	66	209
	百分比	14.8%	53.6%	31.6%	100.0%
喪偶	個數	16	35	60	111
	百分比	14.4%	31.5%	54.1%	100.0%
合計	個數	204	412	439	1055
	百分比	19.3%	39.1%	41.6%	100.0%
$\chi^2 = 29.101, df=4, P=0.000$					

表 4.7 呈現退休人力依教育程度區分的再就業狀況與再就業意願。顯示出教育程度與退休人力之再就業狀況與再就業意願存在非常顯著的關聯性 ( $\chi^2 = 44.524, P \text{ 值} = 0.000$ )。退休人力再就業比例與教育程度呈現正向關聯，大學以上的退休者，其再就業的比例最高，將近三成（29.3%），而以國小以下退休者再就業的比例最低（13.3%）；相反的，退休人力未工作者，亦無就業意願的比例則與教育程度呈現負向關聯，以國小以下退休者缺乏再就業意願的比例最高，超過五成以上（52.6%），而以大學以上退休者的比例最低（31.9%），此點是否與不同教育程度退休者所從事的職業階級有關，值得進一步探究。另一方面，表 4.7 也顯示退休者未工作但有再就業意願的比例以國中程度（42.3%），高中程度者（45.4%）比例相對較高。

表 4.7 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依教育程度區分

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
國小以下	個數	48	123	190	361
	百分比	13.3%	34.1%	52.6%	100.0%
國中	個數	30	69	64	163
	百分比	18.4%	42.3%	39.3%	100.0%
高中	個數	50	122	97	269
	百分比	18.6%	45.4%	36.1%	100.0%
大學以上	個數	77	102	84	263
	百分比	29.3%	38.8%	31.9%	100.0%
合計	個數	205	416	435	1056
	百分比	19.4%	39.4%	41.2%	100.0%
$\chi^2 = 44.524, df=6, P=0.000$					

表 4.8 的分析結果顯示，退休者當中以健康狀況「非常好」（22.0%）與「還算好」（23.1%）者的再就業比例最高，而以健康狀況「差」者的再就業比例最低（10.6%）；進一步言之，健康狀況愈好的退休者相較於健康狀況差者，其再就業的意願較高，舉例來看，健康狀況非常好的退休者，其再就業意願的比例將近五成（48.0%），遠高於其他類組的退休者；另外，健康狀況差者缺乏再就業意願的比例也最高，達六成四。此表分析結果顯示，退休者是否再就業或是否有就業意願，與其健康狀況有密切關聯，健康狀況愈好的退休者，愈可能再就業，也愈有再就業意願，這種差異在統計上亦相當顯著（ $\chi^2 = 64.269, P \text{ 值} = 0.000$ ）。

**表 4.8 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依健康狀況區分**

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
非常好	個數	50	109	68	227
	百分比	22.0%	48.0%	30.0%	100.0%
還算好	個數	111	193	177	481
	百分比	23.1%	40.1%	36.8%	100.0%
普通	個數	28	71	78	177
	百分比	15.8%	40.1%	44.1%	100.0%
差	個數	19	42	118	179
	百分比	10.6%	23.5%	65.9%	100.0%
合計	個數	208	415	441	1064
	百分比	19.5%	39.0%	41.4%	100.0%
$\chi^2 = 64.269, df=6, P=0.000$					

表 4.9 顯示，退休者是否再就業以及是否有再就業意願，與其居住地區並未存在顯著性差異 ( $\chi^2 = 4.828$ )。表 4.10 呈現退休者依主要經濟來源區分再就業狀況與再就業意願的比例，此表顯示退休者是否再就業或是否有再就業意願與其主要經濟來源存在極為顯著的關聯性 ( $\chi^2 = 263.820, P$  值 = 0.000)。退休者以工作儲蓄與自身收入為主要經濟來源者，其再就業比例遠遠超出其他類組，高達 45.7%，主要經濟來源為退休金者，其再就業意願相對高於其他類組，至於主要經濟來源來自子女、政府與他人幫助者，其缺乏再就業意願的比例則較其他類組來的高，高達六成。

表 4.9 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依居住地區區分

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
居住地區	個數				
	百分比				
北部（宜北桃 竹）	個數	121	224	217	562
	百分比	21.5%	39.9%	38.6%	100.0%
中部（苗中彰 投雲）	個數	33	82	92	207
	百分比	15.9%	39.6%	44.4%	100.0%
南部（嘉南高 屏）	個數	45	95	108	248
	百分比	18.1%	38.3%	43.5%	100.0%
外島離島	個數	7	13	16	36
	百分比	19.4%	36.1%	44.4%	100.0%
合計	個數	205	416	435	1056
	百分比	19.4%	39.4%	41.2%	100.0%
$\chi^2 = 4.828, df=6, P=0.566$					

表 4.10 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依主要經濟來源區分

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
主要經濟來源	個數				
	百分比				
工作儲蓄與自 身收入	個數	172	115	89	376
	百分比	45.7%	30.6%	23.7%	100.0%
退休金	個數	30	211	209	450
	百分比	6.7%	46.9%	46.4%	100.0%
子女、政府與 他人幫助	個數	5	82	130	217
	百分比	2.3%	37.8%	59.9%	100.0%
合計	個數	207	408	428	1043
	百分比	19.8%	39.1%	41.0%	100.0%
$\chi^2 = 263.820, df=4, P=0.000$					

表4.11的分析數據顯示退休者需要經常提供經濟支援給親人（26.6%）或需不定期支援者（25.0%），其再就業的比例相對高於不需要支援親人者（17.2%），而且這種差異亦反映於再就業意願的比例上；換言之，不需要提供經濟支援給親人的退休者，其再就業意願的比例遠低於其他類組；同樣的，其缺乏就業意願的比例也相對較高（48.5%）。

**表 4.11 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依是否需要提供經濟支援給親人區分**

再就業狀況 提供經濟 支援給親人之狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
需要經常支援	個數	51	100	41	192
	百分比	26.6%	52.1%	21.4%	100.0%
不定期支援	個數	22	45	21	88
	百分比	25.0%	51.1%	23.9%	100.0%
不需要	個數	134	268	378	780
	百分比	17.2%	34.4%	48.5%	100.0%
合計	個數	207	413	440	1060
	百分比	19.5%	39.0%	41.5%	100.0%
$\chi^2=58.964, df=4, P=0.000$					

退休者，依每月收入水準區分的再就業比例與就業意願比例，結果顯示退休者是否再就業與是否有就業意願，與其個人每月收入存在極為顯著的統計關聯性（ $\chi^2=104.669, P$  值=0.000）。具體來看，表 4.12 顯示每月收入水準在三萬元以上的退休者，相對於其他收入類組，具有極高的再就業比例（29.4%），將近三成。從另一方面來看，每月收入在一萬元以下與介乎一萬元與三萬元之間的退休者，其未工作但有意願工作的比例均遠高於每月收入在三萬元以上的退休者；但是，此表也同時顯示收入較低的兩個類組在缺



乏再就業意願的比例上，亦遠高於最高的收入類組。以上的研究發現反映兩種並存的現象，即每月收入較高的退休者，雖然相較於其他類組有較高的再就業比例，但是如果他們並未再就業，其就業意願則遠低於其他收入類組的退休者。而在收入較低的兩個類組退休者，絕大多數並未再就業，而其就業意願的比例上則呈現兩極化分佈，有意願與無意願的比例相近。

**表 4.12 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依每月收入水準區分**

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
每月收入水準					
不到一萬元	個數	4	119	110	233
	百分比	1.7%	51.1%	47.2%	100.0%
一萬元至未滿 三萬元	個數	11	87	74	172
	百分比	6.4%	50.6%	43.0%	100.0%
三萬元以上	個數	156	181	194	531
	百分比	29.4%	34.1%	36.5%	100.0%
合計	個數	171	387	378	936
	百分比	18.3%	41.3%	40.4%	100.0%
$\chi^2=104.669, df=4, P=0.000$					

表 4.12 係從收入面檢視退休者的再就業與就業意願，表 4.13 則從支出面探討退休者，依每月生活費區分的再就業與就業意願比例，結果顯示每月生活費愈高的退休者，其再就業的比例愈高，其中三萬元以上退休者再就業的比例為其他類組的兩倍以上（34.8%）。再就業意願的比例則以一萬元至三萬元類組最高（46.7%），而每月生活費最低類組（不到一萬元）其再就業意願的比例遠低於其他類組（50.0%）。

**表 4.13 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依每月生活費區分**

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
每月生活費 不到一萬元	個數	17	59	76	152
	百分比	11.2%	38.8%	50.0%	100.0%
一萬元至未滿 三萬元	個數	80	248	203	531
	百分比	15.1%	46.7%	38.2%	100.0%
三萬元以上	個數	85	74	85	244
	百分比	34.8%	30.3%	34.8%	100.0%
合計	個數	182	381	364	927
	百分比	19.6%	41.1%	39.3%	100.0%
$\chi^2=56.857, df=4, P=0.000$					

表 4.14 係依據退休者主觀評估生活費是否足夠，來區分其再就業與就業意願的比例，此表顯示退休者認為其生活費足夠者，其再就業的比例為其對照類組（生活費不夠用）的兩倍（24.0%），退休者認為其生活費不夠用者，其再就業意願的比例（53.8%）遠超出認為生活費夠用的退休者，這項發現在統計顯著上亦相當顯著（ $\chi^2 = 62.361$ ，P 值=0.000）。

表 4.14 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依生活費是否足夠區分

生活費 是否足夠		再就業狀況		合計	
		有工作	無工作， 有意願工作		無工作， 無意願工作
夠用	個數	151	188	290	629
	百分比	24.0%	29.9%	46.1%	100.0%
不夠用	個數	51	221	139	411
	百分比	12.4%	53.8%	33.8%	100.0%
合計	個數	202	409	429	1040
	百分比	19.4%	39.3%	41.3%	100.0%
$\chi^2 = 62.361, df=2, P=0.000$					

表 4.15 呈現依退休原因區分退休者再就業狀況與就業意願的比例分佈，分析結果顯示退休者是否再就業與就業意願的比例分佈，分析結果顯示退休者是否再就業或是否有就業意願與其退休原因具有高度統計關聯性（ $\chi^2 = 84.590, P \text{ 值} = 0.000$ ）。具體而言，此表顯示因達到法定退休年齡而退休者，其再就業比例最高，達 24.8%，而這個類組退休者，若未工作，其無意願工作的比例仍高於有意願者。其次，因健康問題而退休者，其再就業的比例最低（8.9%），而且也是所有類組中無就業意願比例最高者，高達 62.6%，此點反映出健康因素是阻礙退休者再就業最主要的因素。

最後，極具政策意涵的發現是，因為公司裁員或關廠歇業被遣散而被迫退休者，其再就業比例偏低（9.9%），與因健康因素退休者的比例相近，而這個類組的退休者其再就業意願的比例遠遠超出其他類組，高達六成五，這項發現也凸顯出台灣當前中高齡失業問題的嚴重性，值得相關決策機構加以重視。

**表 4.15 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依退休原因區分**

再就業狀況		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
達到法定退休 年齡而退休	個數	144	201	236	581
	百分比	24.8%	34.6%	40.6%	100.0%
健康的問題， 不能繼續工作	個數	11	35	77	123
	百分比	8.9%	28.5%	62.6%	100.0%
公司裁員或關 廠歇業等，被 遣散	個數	17	112	43	172
	百分比	9.9%	65.1%	25.0%	100.0%
其他	個數	31	63	72	166
	百分比	18.7%	38.0%	43.4%	100.0%
合計	個數	203	411	428	1042
	百分比	19.5%	39.4%	41.1%	100.0%
$\chi^2 = 84.590, df=6, P=0.000$					

表 4.16 呈現依退休時工作年資區分退休者再就業與就業意願的比例分佈，此表顯示退休年資最低的類組（1 年至 10 年）其再就業比例為所有類組中最低者（7.5%），而且其無就業意願的比例高達七成，遠遠超過其他年資類組，此點與研究者的預期相反，因為退休年資愈短者，應該有更長的工作年齡範疇（working age range），未來值得進一步探究。退休工作年資在 11 年至 20 年的退休者，其再就業比例為第二低者，但其再就業意願則為所有類組中最高者（46.2%），而退休年資最長者（31 年到 40 年）其再就業比例為所有類組中最高者（25.0%），以上這種退休年資上的差異在統計上相當顯著（ $\chi^2 = 79.724, P 值 = 0.000$ ）。

表 4.16 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依退休時工作年資區分

再就業狀況 退休時 工作年資		有工作	無工作， 有意願工作	無工作， 無意願工作	合計
		年資1到10年	個數	13	39
	百分比	7.5%	22.4%	70.1%	100.0%
年資11到20年	個數	51	140	112	303
	百分比	16.8%	46.2%	37.0%	100.0%
年資21到30年	個數	100	171	144	415
	百分比	24.1%	41.2%	34.7%	100.0%
年資31到40年	個數	44	68	64	176
	百分比	25.0%	38.6%	36.4%	100.0%
合計	個數	208	418	442	1068
	百分比	19.5%	39.1%	41.4%	100.0%
$\chi^2 = 79.724, df=6, P=0.000$					

表 4.17 呈現退休者依退休金請領方式區分的再就業與就業意願比例，分析結果顯示，以領取老年年金與一次請領退休金者，其再就業的比例均較高，分別為 21.2%與 25.2%，而再就業意願比例，在各類組的差異與再就業狀況相似，亦是以領取「老年年金」與「一次請領」者的就業意願偏高，均在四成以上。相對的，領取「一次金」的退休者，其再就業意願的比例最高，高達七成一，遠遠超出其他類組，以上這種請領方式的差異，在統計上亦極為顯著（ $\chi^2 = 90.534, P \text{ 值} = 0.000$ ）。

**表 4.17 台灣退休人力之再就業狀況與再就業意願：依退休金請領方式區分**

退休金 請領方式		再就業狀況		合計	
		有工作	無工作， 有意願工作		無工作， 無意願工作
老年年金	個數	152	303	263	718
	百分比	21.2%	42.2%	36.6%	100.0%
一次請領	個數	41	77	45	163
	百分比	25.2%	47.2%	27.6%	100.0%
一次金	個數	15	38	134	187
	百分比	8.0%	20.3%	71.7%	100.0%
合計	個數	208	418	442	1068
	百分比	19.5%	39.1%	41.4%	100.0%
$\chi^2 = 90.534, df=4, P=0.000$					

表 4.18 係將退休者之再就業者與未工作但有再就業意願者的相關特質進行對照與比較，由此表可以看出退休者再就業的主要理由，為退休金不夠自己晚年生活所需，比例達四成六，而退休者未工作但有意願工作者，其主要原因仍然以退休金不夠生活所需的比例最高，高達五成八，此點顯示退休者是否再就業或是否有就業意願，主要是基於經濟因素考量。其次，此表也顯示退休者再就業人力中，為能貢獻過去所長的比例居次，達 25.4%，但在有就業意願的退休者當中，貢獻過去所長的比例相對較低（9.0%）。

此表顯示，再就業的退休者當中，其平均每週工作時數以 41 小時以上佔最大多數（41.3%），而有就業意願的退休者，其期望平均每週工作時數則是以 21 至 40 小時佔最大多數（67.3%）。此外，再就業的退休者當中，以從事社會與公共行政業的比例最高（37.2%），居次行業為商業與金融業（30.4%）；相對來看，未工作但有就業意願的退休者，其最期望從事工作的行業以製造業、營造業比例最高（34.1%），其次則為社會與公共行政業（32.5%）。表 15 的分析結果顯示，再就業的退休者以從事管理專業人員的職業比例最高（33.7%），其次分別為服務人員（25.9%）與農林及低技術人

員（20.5%）。相對來看，未工作但有就業意願的退休者，其最期望從事工作的職業以農林及低技術人員（25.7%）比例最高，其次分別為非技術勞工（23.1%）與服務人員（21.9%）。以上這些行業與職業比例分佈的特性值得勞政當局加以重視。

表 4.18 台灣退休人力之再就業者與再就業意願者之特質比較

有工作			無工作者		
工作主要原因			有意願工作之原因		
	個數	%		個數	%
退休金不夠	96	46.8%	退休金不夠	233	58.1%
子女的經濟需求大	14	6.8%	子女的經濟需求大	31	7.7%
貢獻過去所長	52	25.4%	貢獻過去所長	36	9.0%
其它	43	21.0%	其它	101	25.2%
合計	205	100.0%	合計	401	100.0%
平均每週工作時數			期望平均每週工作時數		
	個數	%		個數	%
20 小時以下	41	21.7%	20 小時以下	40	11.1%
21~40 小時	70	37.0%	21~40 小時	243	67.3%
41 小時以上	78	41.3%	41 小時以上	78	21.6%
合計	189	100.0%	合計	361	100.0%
目前行業			期望行業		
	個數	%		個數	%
農林礦業	16	7.7%	農林礦業	12	3.8%
製造業、營造業	51	24.6%	製造業、營造業	108	34.1%
商業、金融業等	63	30.4%	商業、金融業等	94	29.7%
社會與公共行政業等	77	37.2%	社會與公共行政業等	103	32.5%
合計	207	100.0%	合計	317	100.0%
目前職業			期望職業		
	個數	%		個數	%
管理專業人員	69	33.7%	管理專業人員	49	14.3%
助理與事務人員	16	7.8%	助理與事務人員	51	14.9%
服務人員	53	25.9%	服務人員	75	21.9%
農林與低技術人員	42	20.5%	農林與低技術人員	88	25.7%
非技術勞工	25	12.2%	非技術勞工	79	23.1%
合計	205	100.0%	合計	342	100.0%



整體來看，台灣退休人力再就業狀況與再就業意願與其主要經濟來源，每月收入水準有高度顯著的統計關聯性，其他相當顯著的因素包括年齡、退休金請領方式、退休原因、退休時工作年資、健康狀況以及生活費是否足夠。因此，退休者是否再就業或是否有就業意願，與退休者本身的老年經濟安全狀況以及其人力資本條件（如年齡與健康狀況），具有非常密切的關聯性，未來勞政主管機關宜針對退休者不同特質的次群體，考量其個別的異質性，研擬適合不同次群體的退休人力活化策略。

## 貳、台灣退休人力再就業狀況與再就業意願之邏輯迴歸分析

### 一、再就業狀況

表 4.19 呈現台灣退休人力再就業狀況之邏輯迴歸分析，表 4.19 分析模型的依變項為退休人力的再就業狀況，其中受訪者若目前有再就業，則轉錄為 1，未再就業則轉錄為 0。表 4.19 的完整模型（模型 1A）納入十五個自變項，分別為社會人口變項（性別、年齡、教育、健康狀況、居住地區）、家庭狀況變項（婚姻狀況、配偶是否工作、是否需要經濟支援親友）、家庭經濟狀況（經濟來源、月收入、生活費用水準、生活費是否夠用）以及退休特質（工作年資、申請退休因素、退休金請領方式）。

表 4.19 的完整模型中，達到統計上的顯著水準分別為性別、經濟來源與月收入三個變項，其餘變項均未達到顯著水準。模型 1A 的結果顯示，女性退休人口再就業的可能性顯著低於男性退休人員（ $\beta = -0.750$ ），而經濟來源為退休金的退休者（ $\beta = -2.405$ ）以及經濟來源為子女、政府與他人幫助的退休者（ $\beta = -2.116$ ），其再就業的可能性也遠低於經濟來源為工作儲蓄與自身收入的退休者。此外，退休者的月收入越高，越可能於退休後再就業，例如月收入為三萬元以上的退休者，其再就業的可能性遠高於月收入不到一萬元的退休者（ $\beta = 3.270$ ）。

表 4.19 中模型 1A 的其他自變項均未達顯著水準，以下茲簡要探討各變項係數的結果，在社會人口變項中，66 歲以上退休者再就業的可能性相對較高，此點與本研究的預期較不符合，教育程度越高的退休者亦有較高的再就業可能性（大學以上退休者  $\beta = 0.193$ ），健康狀況越差的退休者，越不可能再就業（ $\beta = -0.607$ ），以上教育程度以及健康狀況對再就業可能性的影

響效果，與本研究預期較為一致。至於居住地區的影響效果顯示，居住在東部與離島的退休者，其再就業的可能性遠低於居住在台灣其他地區的退休者 ( $\beta = -0.374$ )。

在家庭狀況變項部分，未婚與離婚的退休者，其再就業的可能性低於有偶的退休者 ( $\beta = -0.407$ )，而退休者配偶未在工作，其再就業的可能性也較低，退休者不需要經濟支援其親友者，其再就業可能性最低 ( $\beta = -0.568$ )。在家庭經濟狀況部分，退休者個人生活費用為三萬元以上者，其再就業的可能性最高 ( $\beta = 0.398$ )，而個人生活費不夠用的退休者，反而再就業的可能性較低，此點或許未來研究需進一步檢視退休者再就業能力與再就業意願的差距。

在退休特質變項部分，退休時工作年資越長，越可能再就業 (31 至 40 年之  $\beta = 0.406$ )，而申請退休因素為公司裁員或關廠歇業的退休者，其再就業的可能性最低 ( $\beta = -0.895$ )，這項係數雖未達顯著，但其政策意涵值得未來研究進一步探討。另外，退休金請領方式為一次金的退休者，其再就業的可能性最低 ( $\beta = -1.352$ )。

表 4.19 的簡約模型 (模型 1B) 係納入較顯著的三個自變項，包括性別、經濟來源以及個人月收入，其係數與模型 1A 對照，大致上係數絕對值略增，顯著性亦相對提高，模型 1B 相對優於模型 1A，因為其有效樣本數大為提高 ( $n=634$  相對於  $n=924$ )。

## 二、再就業意願

表 4.20 呈現台灣退休人力再就業意願之邏輯迴歸分析，表 4.20 分析模型的分析對象為退休者未再就業的人口，其中受訪者若有再就業意願，則轉錄為 1，若沒有再就業意願則轉錄為 0。表 4.20 的完整模型 (模型 2A) 亦納入十五個自變項，同表 4.19 的完整模型 (模型 1A)。表 4.20 的完整模型中，達到統計上的顯著水準分別為申請退休因素、健康狀況、是否經濟支援親友以及生活費是否夠用四個變項，其餘變項均未達顯著性。

模型 2B 的結果顯示，申請退休因素為公司裁員或關廠歇業的退休者，其再就業的意願最高 ( $\beta = 0.837$ )，至於退休因素為健康問題的退休者，其再就業的意願最低 ( $\beta = -0.950$ )，退休因素為其他者，其再就業的意願亦較低

( $\beta=-0.606$ )，值得一提的是，退休因素為影響退休者再就業意願最重要的影響變項，此變項的三個類別參數均在統計上相當顯著。

退休者的健康狀況越差，其再就業的意願越低，表 4.20 模型 2A 顯示，健康狀況差的退休者，其再就業意願最低( $\beta=-1.356$ )，此係數在統計上極為顯著。另外，退休者不需要經濟支援其親友者，其再就業意願最低( $\beta=-0.847$ )，此點發現與本研究預期相符合。進一步言之，退休者生活費不夠用者，其再就業意願顯著偏高( $\beta=1.239$ )，此係數在統計上極為顯著(P 值=0.000)。

表 4.20 中模型 2A 的其他自變項均未達顯著水準，以下茲簡要探討各變項係數的結果，在社會人口變項中，女性退休者再就業意願低於男性退休者( $\beta=-0.342$ )，在年齡差異上，退休者年齡越高，再就業意願越低。退休者教育程度越高，大致上其再就業意願越高。在居住地區差異上，退休者居住地除居住地區在北部者，其他居住地區的退休者，其再就業意願均偏低，尤其以南部( $\beta=-0.276$ )以及東部離島( $\beta=-0.203$ )相對較低。

在家庭狀況變項部分，未婚與離婚的退休者，其再就業意願較高( $\beta=0.729$ )，退休者配偶若未工作，其本人再就業意願亦較低( $\beta=-0.340$ )。在家庭經濟狀況部分，退休者經濟來源為子女、政府與他人幫助者，其再就業意願最高( $\beta=0.237$ )，高於經濟來源為退休金者( $\beta=0.165$ )，此變項雖未達顯著，但極具政策意涵，因為經濟來源為子女、政府與其他人幫助的退休者，很可能是經濟弱勢者，急需經濟支援，故再就業意願最高。退休者月收入在三萬元以上者，其再就業意願最低( $\beta=-0.246$ )，退休者生活費用在三萬元以上者，其再就業的意願亦最低( $\beta=-0.479$ )。

在退休特質變項部分，退休時工作年資在 11 到 20 年者，其再就業意願最高( $\beta=0.705$ )，其後工作年資越長，再就業意願則越低。而退休金請領方式為一次請領者，其再就業意願最高( $\beta=0.329$ )；相反的，請領一次金的退休者，其再就業意願最低( $\beta=-0.263$ )。表 4.19 的簡約模型(模型 2B)係納入較顯著的四個自變項，包括申請退休因素、健康狀況、是否經濟支援親友以及生活費是否夠用。值得一提的是，模型 2B 中申請退休因素中的公司裁員或關廠歇業係數絕對值增大，也變得極為顯著；相對的，健康因素以及其他因素變得不顯著。其次是模型 2B 中健康狀況的三個係數均變為顯著，係數絕對值也

### 退休人力資源活化策略

都增大。至於是否經濟支援親友以及生活費是否夠用，大致上，其係數變化不大。整體而言，模型 2B 相對優於模型 2A，因為其有效樣本數大為提高 (n=496 相對於 n=788)。

表 4.19 台灣退休人力再就業狀況之邏輯迴歸分析

解釋變項		完整模型 (模型 1A)			簡約模型 (模型 1B)		
		$\beta$	Exp ( $\beta$ )	P 值	$\beta$	Exp ( $\beta$ )	P 值
性別	(男性=0)						
	女性	-.750	.472	.047	-.595	.552	.021
年齡	(40-55 歲=0)						
	56-60 歲	-.242	.785	.547			
	61-65 歲	-.024	.976	.956			
	66 歲以上	.173	1.189	.786			
教育程度	(國小以下=0)						
	國中	-.505	.603	.276			
	高中	-.143	.866	.707			
	大學以上	.193	1.213	.611			
健康狀況	(非常好=0)						
	還算好	.170	1.185	.597			
	普通	-.038	.962	.934			
	差	-.607	.545	.250			
居住地區	(北部=0)						
	中部 (苗中彰投雲)	-.086	.918	.813			
	南部 (嘉南高屏)	.179	1.196	.596			
	東部與離島	-.374	.688	.610			
婚姻狀況	(有偶=0)						
	未婚與離婚	-.407	.665	.429			
配偶有沒有在工作	(有=0)						
	無	-.034	.966	.906			
經濟支援給親友	(需要經常支援=0)						
	不定期支援	-.206	.814	.675			
	不需要	-.568	.567	.082			

表 4.19 台灣退休人力再就業狀況之邏輯迴歸分析 (續頁)

經濟來源	(工作儲蓄與自身收入=0)						
	退休金	-2.405	.090	.000	-2.576	.076	.000
	子女、政府與他人幫助	-2.116	.121	.000	-2.962	.052	.000
月收入	(不到一萬元=0)						
	一萬元至未滿三萬元	2.224	9.240	.015	2.040	7.690	.003
	三萬元以上	3.270	26.305	.000	3.422	30.640	.000
生活費用水準	(不到一萬元=0)						
	一萬元至未滿三萬元	-.040	.961	.930			
	三萬元以上	.398	1.489	.394			
生活費用是否 夠	(夠用=0) 不夠用	-.589	.555	.066			
退休時工作年 資	(1 到 10 年=0)						
	11 到 20 年	-.228	.796	.841			
	21 到 30 年	.228	1.255	.841			
	31 到 40 年	.406	1.500	.727			
申請退休因素	(法定退休=0)						
	健康問題	-.451	.637	.388			
	公司裁員或關廠歇業	-.895	.409	.035			
	其他	-.848	.428	.048			
退休金請領方 式	(老年年金=0)						
	一次請領	-.064	.938	.886			
	一次金	-1.352	.259	.232			
概似值			386.772			573.434	
常數			-2.138			-2.985	
有效樣本數			634			924	

表 4.20 台灣退休人力再就業意願之邏輯迴歸分析

解釋變項		完整模型 (模型 2A)			簡約模型 (模型 2B)		
		$\beta$	Exp ( $\beta$ )	P 值	$\beta$	Exp ( $\beta$ )	P 值
性別	(男性=0)						
	女性	-.342	.710	.214			
年齡	(40-55 歲=0)						
	56-60 歲	.313	1.367	.370			
	61-65 歲	-.417	.659	.267			
	66 歲以上	-.575	.563	.222			
教育程度	(國小以下=0)						
	國中	.435	1.545	.209			
	高中	.369	1.446	.226			
	大學以上	.602	1.827	.072			
健康狀況	(非常好=0)						
	還算好	-.279	.757	.334	-.487	.615	.020
	普通	-.435	.648	.249	-.520	.595	.046
	差	-1.356	.258	.000	-1.536	.215	.000
居住地區	(北部=0)						
	中部 (苗中彰投雲)	-.126	.882	.671			
	南部 (嘉南高屏)	-.276	.759	.332			
	東部與離島	-.203	.816	.735			
婚姻狀況	(有偶=0)						
	未婚與離婚	.729	2.072	.068			
配偶有沒有在工作	(有=0)						
	無	-.340	.711	.186			
經濟支援給親友	(需要經常支援=0)						
	不定期支援	.138	1.148	.772	-.037	.964	.920
	不需要	-.847	.429	.005	-.986	.373	.000

表 4.20 台灣退休人力再就業意願之邏輯迴歸分析 (續頁)

經濟來源 (工作儲蓄/自身收入=0)						
退休金	.165	1.179	.550			
子女、政府與他人幫助	.237	1.267	.526			
月收入 (不到一萬元=0)						
一萬元至未滿三萬元	.015	1.016	.965			
三萬元以上	-.246	.782	.355			
生活費用水準 (不到一萬元=0)						
一萬元至未滿三萬元	.113	1.120	.721			
三萬元以上	-.479	.619	.200			
生活費是否夠 (夠用=0)						
不夠用	1.239	3.451	.000	1.056	2.875	.000
退休時工作年資 (1 到 10 年=0)						
11 到 20 年	.705	2.024	.292			
21 到 30 年	.474	1.606	.489			
31 到 40 年	.148	1.160	.833			
申請退休因素 (法定退休=0)						
健康問題	-.950	.387	.013	-.420	.657	.100
公司裁員或關廠歇業	.837	2.310	.013	.992	2.698	.000
其他	-.606	.546	.057	-.273	.761	.219
退休金請領方式 (老年年金=0)						
一次請領	.329	1.389	.418			
一次金	-.263	.768	.687			
概似值		520.461			935.583	
常數		0.591			0.862	
有效樣本數		496			788	



### 第三節 電訪調查統計分析—社會參與

除了重新再投入勞動市場之外，志願服務或是其他形式的社會參與也被視作具有生產性的活動，像是美國積極鼓勵老人參與志願服務組織，即是將老人視作生產性的人力。因此，在本節我們進一步分析本次調查所得出有關社會參與的部分。

#### 壹、台灣退休人力社會參與狀況之描述性分析

表4.21呈現台灣退休人力社會參與狀況之相關特質，就這次的電訪結果來看，1068位受訪者當中有參與任何一種社團活動者共有352人，佔全部受訪者的33%，相對而言，沒有參與任何一種社團活動者則有716人，佔全部受訪者的67%，無社會參與者約是有社會參與者的兩倍。進一步檢視，在無社會參與的退休者當中，有社會參與意願佔總樣本(1068人)的25.3%，而無社會參與意願者，則佔總樣本的最高比例41.7%。這個參與比例相較於內政部的統計數據、呂朝賢和鄭清霞(2005b)(50歲以上13.6%)，以及周玫琪和林萬億(2008)(45歲以上14.5%)等兩篇文獻的統計數據都高，而且高很多，約有兩倍之多，勞保退休人力的社會參與率明顯高於既有文獻的研究結果是很值得注意的事實。表面上看雖然是本研究計畫的電訪受訪者的年齡分佈較廣所致，最年輕的受訪者為40歲，而最年長的受訪者為84歲，平均年齡為60.63歲。但是，占比率最高的兩群年齡分別卻是55~60歲(32.7%)和61~65歲(32.4%)，因此可能跟勞保退休年齡的法定下限比較相關。另外，本研究電訪問卷的社會參與定義較廣，並不限於志願服務的活動而已，除了社會性服務等志工活動以外，還包括情感性交誼團體、宗教團體等活動，因而使得勞保退休人力呈現相當明顯的社會參與。

表 4.21 台灣退休人力社會參與狀況相關特質之次數分配

名稱	樣本數 (人)	百分比 (%)
<b><u>社會參與狀況與意願</u></b>		
有社會參與	352	33.0
無社會參與	716	67.0
有社會參與意願	271	25.3
無社會參與意願	445	41.7
總數	1068	100.0
<b><u>社會參與時間 (每週)</u></b>		
8 小時以下	206	76.6
9-16 小時	42	15.6
17 小時以上	21	7.8
總數	269	100.0
<b><u>社會參與類型</u></b>		
情感交誼團體	171	42.9
宗教團體	126	21.6
農漁會公會暨政治團體	21	5.3
社會服務團體	81	20.3
總數	399	100.0
<b><u>社會參與頻率</u></b>		
非常頻繁	194	48.7
偶爾參與	153	38.3
很少參與	52	13.0
總數	399	100.0

表 4.21 台灣退休人力社會參與狀況相關特質之次數分配 (續頁)

<b><u>擔任社團幹部狀況(人)</u></b>		
有擔任幹部	97	27.6
無擔任幹部	255	72.4
總數	352	100.0
<b><u>未參與社團原因</u></b>		
沒時間	155	21.8
身體狀況不允許	116	16.3
沒興趣	193	27.2
要帶孫和照顧家人	73	10.3
不知如何加入	91	12.8
有經濟問題	82	11.5
總數	710	100.0

表4.21顯示所有參與社團活動者其參與社團時間的總時數為每週269小時，最少的是不到1小時，最多的是60小時，主要都集中在每週8小時以下，佔四成三以上（76.6%），每週參與社團時數超過17小時以上者最少，已低於一成（7.8%）。在表4.21中，本研究將所有參與社團活動者其參與社團的類型歸併成四類，第一類情感交誼團體包括有社區交誼團體、老人團體、老人學習活動、同鄉會、宗親會等；第二類只有宗教團體活動；第三類農漁公會暨政治團體包括有農會、漁會或其他工商行業團體的公會、獅子會等社團以及政黨的會員或參與政黨活動等；第四類則是一般通稱的志願性服務活動，在本研究計畫的電訪問卷裡定義為社會服務社團，例如生命線、救濟會、功德會等的活動。此項問題是複選題，分析結果總參與次數399的次數分配呈現明顯集中在第一類情感交誼團體活動（42.9%）和第二類宗教性活動（31.6%），共佔去所有參與社團類型超過七成；第四類社會性服務活動佔兩成（20.3%）；佔比例最少的是第三類農、漁、工商會和政黨活動只有一成的一半（5.3%）。

此外，接續前項同一複選題，本研究電訪調查又續問「參與頻率」以及

「有否擔任幹部」。在參與頻率部分，有參與社團活動者明顯呈現高參與頻率的現象，所有參與社團活動者的參與頻率區分成非常頻繁、偶爾參與、很少參與三級，主要集中在參與非常頻繁（48.7%）和偶爾參與（38.3%）兩級，很少參與的最少（13.0%）。另外，在有否擔任幹部部分，有參與社團活動者卻呈現較少擔任幹部的現象，在所有參與社團活動總數399次當中，無擔任幹部的次數是有擔任幹部次數的2.8倍。換算回有參與社團活動人數來看，在所有參與社團活動的352人當中有擔任幹部者有97人，佔所有參與社團活動者的27.6%，相較而言，無擔任幹部者約是有擔任者的2.6倍。

表4.21的結果亦顯示，相較於有參與社團活動的退休者而言，沒有參與任何社團活動的退休者為數更多，與既有文獻的相關研究近似。他們沒有參與社團活動的原因很明顯地跟感興趣與否以及時間考量有關，經濟因素反而不是最主要的原因。在沒有參與任何社團活動的原因當中，以沒興趣(27.2%)為首，沒時間(21.8%)居次，前兩項原因比例相加就幾近五成，接著是身體狀況不允許(16.3%)，最後三項原因比例接近，分別是不知如何加入(12.8%)、有經濟問題(11.5%)、要帶孫和照顧家人(10.3%)，三者比例共佔三成四，這三項原因雖然排序偏後，但都超過一成顯示仍是值得注意的「未參與社團原因」。值得注意的是排名第四的原因「不知如何加入」有將近一成三的比例，後續可以深入探討，如果只是涉及資訊平台的問題，則可能透過資訊有效提供的方案加以克服。

台灣退休人力的社會參與狀況呈現性別差異（詳見表4.22），一如既有文獻的研究結果，女性「有社會參與」(35.6%)的比例明顯高於男性(31.7%)。再進一步看，在無社會參與的部份可以區分成未來有機會則有意願參與和無意願參與兩部分，在無社會參與但有參與意願者的男性比例(25.6%)卻略高於女性(24.9%)，顯示若有機會，女性雖有意願參與，但可能遭遇條件限制而無法如願，值得深入討論。最後，在無社會參與部分，若有機會也無意願參與者男性的比例(42.6%)則是明顯比女性(39.5%)高。不過，以上的分析結果顯示，退休者是否有社會參與以及是否有社會參與意願與性別之間的統計關聯都未達到顯著水準（ $\chi^2 = 1.641, P = 0.440$ ）。

表 4.22 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依性別區分

性別		社會參與狀況	有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
		男性	個數	233	188	313
	百分比	31.7%	25.6%	42.6%	100.0%	
女性	個數	119	83	132	334	
	百分比	35.6%	24.9%	39.5%	100.0%	
合計	個數	352	271	445	1068	
	百分比	33.0%	25.4%	41.7%	100.0%	
$\chi^2 = 1.641, df=2, P=0.440$						

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的年齡差異部份（詳見表 4.23），有社會參與者佔所有受訪者三成多(33.0%)，「無社會參與也無參與意願者」比例(41.7)明顯高於「有社會參與者」，更高於「無社會參與但有參與意願者」的比例(25.4)。有社會參與者在四個年齡分組的參與比例都超過三成，相當穩定，其中以 61-65 歲組的比例明顯高出其他三組(36.2%)；相對而言，無社會參與與但有參與意願者的比例佔所有受訪者比例(25.4%)最低，且集中在 56-60 歲(29.4%)和 61-65 歲(26.0%)兩組，尤其是 56-60 歲組；66 歲以上組不僅在無社會參與與但有參與意願者的比例最低，而且在無社會參與也無參與意願者的比例也是最高的(49.4%)，接著是 40-55 歲組(45.7%)，明顯顯示年紀越大則無社會參與，也無參與意願者的比例越高。不過，以上的分析結果顯示，退休者是否有社會參與以及是否有社會參與意願與年齡之間的統計關聯都未達到顯著水準（ $\chi^2 = 12.270, P=0.056$ ）。

**表4. 23 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依年齡區分**

年齡		社會參與狀況	有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
40-55 歲	個數		69	50	100	219
	百分比		31.5%	22.8%	45.7%	100.0%
56-60 歲	個數		115	107	142	364
	百分比		31.6%	29.4%	39.0%	100.0%
61-65 歲	個數		114	82	119	315
	百分比		36.2%	26.0%	37.8%	100.0%
66 歲以上	個數		54	32	84	170
	百分比		31.8%	18.8%	49.4%	100.0%
合計	個數		352	271	445	1068
	百分比		33.0%	25.4%	41.7%	100.0%
$\chi^2 = 12.270, df=6, P=0.056$						

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的婚姻差異部份(詳見表 4.24),「有社會參與」者(32.6%)佔所有回答者三成多,「無社會參與但有參與意願」者比例最低(25.6%),而「無社會參與也無參與意願」者比例(41.8%)超過四成,明顯高於前兩組。在有社會參與部分,喪偶的退休人力(40.5%)比有偶者,甚至較未婚與離婚者都要更高,;相對而言,在「無社會參與但有參與意願」部份,未婚與離婚的退休人力比例(31.1%)卻比有偶者和喪偶者還要高;未婚與離婚者不僅在社會參與狀況的比例最低,而且在「無社會參與也無參與意願」部分也是最高,未婚與離婚的退休人力比例(47.4%)比有偶者和喪偶者高,尤其是比喪偶者(34.2%)明顯高得多。以上退休人力的社會參與狀況暨參與意願在所有婚姻差異都達到統計上的顯著水準 ( $\chi^2 = 17.107, P 值 = 0.002$ )。

表4.24 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依婚姻狀況區分

社會參與狀況		有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
有偶	個數	254	177	304	735
	百分比	34.6%	24.1%	41.4%	100.0%
未婚與離婚	個數	45	65	99	209
	百分比	21.5%	31.1%	47.4%	100.0%
喪偶	個數	45	28	38	111
	百分比	40.5%	25.2%	34.2%	100.0%
合計	個數	344	270	441	1055
	百分比	32.6%	25.6%	41.8%	100.0%
$\chi^2 = 17.107, df=4, P=0.002$					

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的教育程度差異部份（詳見表4.25），「有社會參與」者(33.0%)佔所有回答者三成多，「無社會參與但有參與意願」者比例最低(25.6%)，而「無社會參與也無參與意願」者比例(41.5%)超過四成，明顯高於前兩組。在有社會參與部分，隨著教育程度增加比例也提高，以大學以上組的參與比例最高(39.5%)，幾近四成，國小以下組的參與程度最低(25.5%)，只超過兩成；在「無社會參與但有參與意願」部分，也是隨著教育程度增加比例跟著提高，以大學以上組的參與意願比例最高(29.3%)，幾近三成，國小以下組的參與意願最低(22.2%)；在「無社會參與也無參與意願」部分，則是隨著教育程度增加而降低比例，以大學以上組的比例最低(31.2%)，約是三成，國小以下組的比例最高(52.4%)，明顯超過五成。以上退休人力的社會參與狀況暨參與意願在所有教育程度差異都達到統計上非常顯著的水準（ $\chi^2 = 32.918, P \text{ 值} = 0.000$ ），和前項婚姻差異一樣值得重視，而且退休人力的社會參與狀況跟教育程度之間呈現明顯地正相關；相對地，退休人力的社會參與意願跟教育程度之間呈現明顯地負相關。

表4. 25 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依教育程度區分

社會參與狀況		有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
國小以下	個數	92	80	189	361
	百分比	25.5%	22.2%	52.4%	100.0%
國中	個數	52	42	69	163
	百分比	31.9%	25.8%	42.3%	100.0%
高中	個數	100	71	98	269
	百分比	37.2%	26.4%	36.4%	100.0%
大學以上	個數	104	77	82	263
	百分比	39.5%	29.3%	31.2%	100.0%
合計	個數	348	270	438	1056
	百分比	33.0%	25.6%	41.5%	100.0%
$\chi^2 = 32.918, df=6, P=0.000$					

退休人力社會參與狀況暨參與意願在健康狀況差異部份（參見表 4.26）達到統計上非常顯著的水準（ $\chi^2 = 52.169$ ，P 值=0.000），比前項婚姻差異以及教育程度更明顯，是退休人力的社會參與部份很值得重視的現象。另外，退休人力的社會參與狀況和意願參與跟健康程度之間呈現明顯地正相關。「有社會參與」者(32.9%)佔所有回答者三成多，「無社會參與但有參與意願」者比例最低(25.4%)，而「無社會參與也無參與意願」者比例(41.7%)超過四成，明顯高於前兩組。在有社會參與部分，隨著健康程度增強而提高比例，健康狀況還算好組(38.5%)略高於非常好組(37.9%)都趨近四成，健康狀況差組的社會參與程度最低(16.2%)，已經低於兩成；在「無社會參與但有參與意願」部分，也是隨著健康程度增強而提高比例，雖然四組都超過兩成，但是健康狀況非常好組(28.2%)比例最高，健康狀況差組的比例(22.9%)最低；相對地，在「無社會參與也無參與意願」者部份，則隨著健康狀況增強而降低比例，都超過三成到六成比例不等，健康狀況非常好組(28.2%)比例最低(33.9%)，健康



狀況差組的比例(60.9%)最高。

**表 4.26 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依健康狀況區分**

社會參與 狀況		有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
非常好	個數	86	64	77	227
	百分比	37.9%	28.2%	33.9%	100.0%
還算好	個數	185	127	169	481
	百分比	38.5%	26.4%	35.1%	100.0%
普通	個數	50	38	89	177
	百分比	28.2%	21.5%	50.3%	100.0%
差	個數	29	41	109	179
	百分比	16.2%	22.9%	60.9%	100.0%
合計	個數	350	270	444	1064
	百分比	32.9%	25.4%	41.7%	100.0%
$\chi^2 = 52.169, df=6, P=0.000$					

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的退休原因差異部份（參見表 4.27），依然是「有社會參與」者(33.4%)佔所有回答者三成多，「無社會參與但有參與意願」者比例最低(25.2%)，而「無社會參與也無參與意願」者比例(41.4%)超過四成，明顯高於前兩組。在有社會參與部分，以「達到法定退休年齡」(38.7%)和「公司裁員或關廠歇業等，被遣散」(32.0%)兩項原因的比例較高，分別是幾近四成或是超過三成，相較而言，「健康的問題，不能繼續工作」以及包括「工作不適應，想換工作」、「收入不滿意，想賺更多錢」、「家庭因素（結婚或家庭照顧）、想要拿到退休金、無法負擔勞保的自付額、想投入有興趣的活動」等「其他」兩項原因則各有兩成多不等；在「無社會參與但有參與意願」部分，以「達到法定退休年齡」(23.2%)原因的比例最低，「其他」(29.5%)原因的比例最高，顯示欲改變現狀者雖尚無社會參與，但參

## 退休人力資源活化策略

與意願不低值得重視，而「健康的問題，不能繼續工作」和「公司裁員或關廠歇業等，被遣散」等兩項原因則比例接近都超過兩成六。

在「無社會參與也無參與意願」部分，以「健康的問題，不能繼續工作」者的無參與意願比例最高(49.6%)，他們也是既有社會參與狀況比例最低者，相對地，以「達到法定退休年齡」者的無參與意願比例最低(38.0%)，他們則是既有社會參與狀況比例最高者，這顯示因健康因素而退休可能妨礙社會參與狀況以及社會參與意願，和表 4.26 的分析結果相呼應，而隨法定退休年齡而退休者在有社會參與比例以及無參與意願比例相當，顯示法定退休年齡因素不致限制退休者社會參與狀況和參與意願。另外，「公司裁員或關廠歇業等，被遣散」(41.9%)和欲改變現狀者的「其他」(46.4%)者比例雖然居中但都超過四成。以上退休原因差異部份的分析結果，顯示退休者是否有社會參與或是否有參與意願與其退休原因的統計關聯性都達到顯著水準 ( $\chi^2 = 20.566$ ，P 值=0.002)。

表 4.27 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依退休原因區分

社會參與狀況		有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
退休原因					
達到法定退休 年齡	個數	225	135	221	581
	百分比	38.7%	23.2%	38.0%	100.0%
健康的問題， 不能繼續工作	個數	28	34	61	123
	百分比	22.8%	27.6%	49.6%	100.0%
公司裁員或關 廠歇業等，被 遣散	個數	55	45	72	172
	百分比	32.0%	26.2%	41.9%	100.0%
其他	個數	40	49	77	166
	百分比	24.1%	29.5%	46.4%	100.0%
合計	個數	348	263	431	1042
	百分比	33.4%	25.2%	41.4%	100.0%
$\chi^2 = 20.566, df=6, P=0.002$					

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的退休金請領方式差異部份（參見表 4.28），還是「有社會參與」者(33.0%)佔所有受訪者三成多，「無社會參與但有參與意願」者比例最低(25.4%)，而「無社會參與也無參與意願」者比例(41.7%)超過四成，明顯高於前兩組。在有社會參與部分，以請領「老年年金」者(34.8%)比例最高，依次是請領「一次金」者(30.5%)，比例最低的是「一次請領」者(27.6%)，已低於三成；在「無社會參與但有參與意願」部分，以請領請領「老年年金」者(27.3%)比例最高，但「一次請領」者(26.4%)的比例幾近前者，請領「一次金」者(17.1%)比例最低；相對地，在「無社會參與也無參與意願」部分，則是請領「老年年金」者(37.9%)比例最低，不到四成，依次是「一次請領」者 (46.0%)，比例最高的是請領「一次金」者 (52.4%)，已經超過五成。具體而言，請領「老年年金」者社會參與狀況以及參與意願的比例都是最高的，相對而言，請領「一次金」者即使社會參與比例居中，但卻是若有機會，則參與意願者比例最低的。以上各項退休人員請領方式的

差異，在統計上均達顯著水準（ $\chi^2 = 17.043$ ，P 值=0.002）。

**表 4.28 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依退休金請領方式區分**

退休金請領方式		社會參與狀況		合計	
		有社會參與	無社會參與，有參與意願	無社會參與，無參與意願	
老年年金	個數	250	196	272	718
	百分比	34.8%	27.3%	37.9%	100.0%
一次請領	個數	45	43	75	163
	百分比	27.6%	26.4%	46.0%	100.0%
一次金	個數	57	32	98	187
	百分比	30.5%	17.1%	52.4%	100.0%
合計	個數	352	271	445	1068
	百分比	33.0%	25.4%	41.7%	100.0%
$\chi^2 = 17.043$ , df=4, <b>P=0.002</b>					

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的居住地區差異部份（參見表 4.29），有社會參與者佔所有回答者三成多(33.1%)，「無社會參與也無參與意願者」比例(41.4%)明顯高於「有社會參與者」，更高於「無社會參與但有參與意願者」的比例(25.5%)。在有社會參與部分，居住中部的回答者比例最高；在無社會參與但有參與意願部份，若有機會，有參與意願者比例都超兩成，其中比例最高的居住在北部；在無社會參與也無參與意願部分，除了居住北部者接近四成以外，其他都超過四成，其中最無參與意願者居住在南部。不過，以上的分析結果顯示，退休者是否有社會參與以及是否有社會參與意願與其居住地區之間的統計關聯都未達到顯著水準（ $\chi^2 = 6.213$ , P=0.400）。

表 4.29 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依居住地區區分

社會參與狀況		有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
北部（宜北桃 竹）	個數	183	156	223	562
	百分比	32.6%	27.8%	39.7%	100.0%
中部（苗中彰 投雲）	個數	78	46	83	207
	百分比	37.7%	22.2%	40.1%	100.0%
南部（嘉南高 屏）	個數	76	58	114	248
	百分比	30.6%	23.4%	46.0%	100.0%
東部與離島	個數	12	8	16	36
	百分比	33.3%	22.2%	44.4%	100.0%
合計	個數	349	268	435	1053
	百分比	33.1%	25.5%	41.4%	100.0%
$\chi^2 = 6.213, df=6, P=0.400$					

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的主要經濟來源差異部份（參見表 4.30），有社會參與者佔所有回答者三成多(33.3%)，「無社會參與也無參與意願者」比例(41.2%)明顯高於「有社會參與者」，更高於「無社會參與但有參與意願者」的比例(25.5%)。對照退休者是否再就業或是否有再就業意願與其  
主要經濟來源之間，顯示極為顯著的統計關聯性（參見表 4.30），退休人力社會參與狀況暨參與意願與其  
主要經濟來源之間的關聯，則未達到統計上的顯著水準（ $\chi^2 = 8.803, P=0.066$ ）。在有社會參與部分，三組的比例接近，或是幾近三成，抑或超出三成，其中以退休金為主要經濟來源者的比例(34.9%)最高；在無社會參與但有參與意願部分，雖然三組比例都超過兩成，但仍是以退休金組的比例(28.2%)最高，而且遠高過工作儲蓄與自身收入為主要經濟來源者(23.9%)以及主要經濟來源來自子女、政府與他人幫助者(22.6%)；在無社會參與也無參與意願者部份，則是主要經濟來源來自子女、政府與他人幫助者的參與意願最低(48.4%)，而且明顯高出以工作儲蓄與自身收入為主要經

濟來源者(42.3%)和以退休金為主要經濟來源(36.9 %)者兩組。具體而言，顯示出主要經濟來源越是仰賴他人者，若有機會其社會參與意願越低。主要經濟來源越是憑藉自己者，若有機會其社會參與以及社會參與意願越高。

**表 4.30 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依主要經濟來源分**

社會參與狀況		有社會參與	無社會參與，有參與意願	無社會參與，無參與意願	合計
主要經濟來源					
工作儲蓄與自身收入	個數	127	90	159	376
	百分比	33.8%	23.9%	42.3%	100.0%
退休金	個數	157	127	166	450
	百分比	34.9%	28.2%	36.9%	100.0%
子女、政府與他人幫助	個數	63	49	105	217
	百分比	29.0%	22.6%	48.4%	100.0%
合計	個數	347	266	430	1043
	百分比	33.3%	25.5%	41.2%	100.0%
$\chi^2 = 8.803, df=4, P=0.066$					

在退休人力社會參與狀況暨參與意願就是否需要提供經濟支援給親人的差異部份（參見表 4.31），有社會參與者佔所有回答者三成多(32.9%)，「無社會參與也無參與意願者」比例(41.7%)明顯高於「有社會參與者」，更高於「無社會參與但有參與意願者」的比例(25.4%)。在有社會參與部分，以需要不定期提供經濟支援給親人者佔比例(44.2%)最高，超過四成，明顯高過需要經常提供經濟支援給親人者(33.3%)以及不需要提供經濟支援給親人者(31.5%)；在無社會參與但有參與意願部份，三組比例都超過兩成，但以需要經常提供經濟支援給親人者的比例(29.2%)明顯高出不需要提供經濟支援給親人者(25.0%)以及需要不定期提供經濟支援給親人者(20.5%)；在無社會參與也無參與意願部份，不需要提供經濟支援給親人者比例(43.5%)明顯高出需要經常提供經濟支援給親人者(37.5%)以及需要不定期提供經濟支援給親人者

(35.2%)，具體而言，不需要提供經濟支援給親人者的社會參與以及參與意願都是最低的。

**表 4.31 台灣退休人力社會參與狀況暨參與意願：依是否需要提供經濟支援給親人區分**

社會參與狀況 提供經濟 支援給親人之狀況		有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
需要經常支援	個數	64	56	72	192
	百分比	33.3%	29.2%	37.5%	100.0%
不定期支援	個數	39	18	31	88
	百分比	44.3%	20.5%	35.2%	100.0%
不需要	個數	246	195	339	780
	百分比	31.5%	25.0%	43.5%	100.0%
合計	個數	349	269	442	1060
	百分比	32.9%	25.4%	41.7%	100.0%
$\chi^2=8.182, df=4, P=0.085$					

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的每月收入差異部份（參見表 4.32），有社會參與者佔所有回答者三成多(33.0%)，「無社會參與也無參與意願者」比例(40.9%)明顯高於「有社會參與者」，更高於「無社會參與但有參與意願者」的比例(26.1%)。對照退休者是否再就業或是否有再就業意願與其每月收入水準之間，顯示極為顯著的統計關聯性（參見表 ），退休人力社會參與狀況暨參與意願與其每月收入水準之間的關聯，也是達到統計上相當顯著的水準（ $\chi^2=13.233, P=0.010$ ）。

在有社會參與部分，每月收入水準在三萬元以上的退休者，相對於其他收入類組，具有非常高的社會參與比例（35.6%），超過三成五；同時，在無社會參與但有參與意願部分，每月收入水準在三萬元以上的退休者（28.2%），其參與意願還是遠高於其他兩組；在無社會參與也無參與意願者部

分，卻是以每月收入在一萬元與三萬元之間的退休者無參與意願的比例最高(50.0%)，相反地，每月收入在三萬元以上的退休者(36.2%)，其無參與意願的比例最低，顯示每月收入水準越高的退休者其社會參與相應地越高，而且社會參與意願也不低。

**表 4.32 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依每月收入水準區分**

每月 收入水準		社會參與 狀況	有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合 計
不到一萬元	個數		75	53	105	233
	百分比		32.2%	22.7%	45.1%	100.0%
一萬元至未滿 三萬元	個數		45	41	86	172
	百分比		26.2%	23.8%	50.0%	100.0%
三萬元以上	個數		189	150	192	531
	百分比		35.6%	28.2%	36.2%	100.0%
合計	個數		309	244	383	936
	百分比		33.0%	26.1%	40.9%	100.0%
$\chi^2=13.233, df=4, P=0.010$						

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的每月生活費差異部份（參見表 4.33），有社會參與者佔所有回答者三成多(33.5%)，「無社會參與也無參與意願者」比例(40.3%)明顯高於「有社會參與者」，更高於「無社會參與但有參與意願者」的比例(26.1%)。在有社會參與部分，每月生活費在三萬元以上的退休者，相對於其他每月花費的退休者，具有非常高的社會參與比例（38.5%），超過三成八；在無社會參與但有參與意願部分，三組比例接近，都超過兩成四，但以每月生活費在一萬元至三萬元的退休者比例（26.5%）最高；在無社會參與也無參與意願部分，則是每月生活費在每月生活費在三萬元以上的退休者，相對於其他每月花費的退休者，其無參與意願的比例最



低(35.7%)，相反地，每月花費不到一萬元的退休者，若有機會則參與意願最低(47.4%)。具體而言，分析結果與前項每月收入水準一致，每月花費不到一萬元的退休者社會參與意願最低，但是每月生活費越高的退休者其社會參與相應地提高，而且社會參與意願也不低。

**表 4.33 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依每月生活費區分**

社會參與狀況		有社會參與	無社會參與，有參與意願	無社會參與，無參與意願	合計
每月生活費	不到一萬元				
	個數	43	37	72	152
	百分比	28.3%	24.3%	47.4%	100.0%
一萬元至未滿三萬元	個數	174	142	215	531
	百分比	32.8%	26.7%	40.5%	100.0%
三萬元以上	個數	94	63	87	244
	百分比	38.5%	25.8%	35.7%	100.0%
合計	個數	311	242	374	927
	百分比	33.5%	26.1%	40.3%	100.0%
$\chi^2 = 6.612, df=4, P=0.158$					

在退休人力社會參與狀況暨參與意願的每月生活費夠用與否部份(參見表 4.34)，有社會參與者佔所有回答者三成多(33.1%)，「無社會參與也無參與意願者」比例(41.3%)明顯高於「有社會參與者」，更高於「無社會參與但有參與意願者」的比例(25.6%)。對照退休者是否再就業或是否有再就業意願與其每月生活費夠用與否之間，顯示極為顯著的統計關聯性(參見表 )，退休人力社會參與狀況暨參與意願與其每月生活費夠用與否之間的關聯，亦達到統計關聯上相當顯著的水準 ( $\chi^2 = 8.407, P=0.015$ )。

在有社會參與部分，回答夠用的退休者比例(36.4%)明顯高於不夠用者(28.0%)；在無社會參與但有參與意願部分，兩組比例都超過兩成五，而回答不夠用的退休者比例(26.5%)略高於回答夠用的退休者；在無社會參與也無參與意願者部分，回答不夠用的退休者比例(45.5%)遠高於回答夠用的退休者

(38.6%)，還是跟每月收入以及每月花費的分析結果一致，就退休者的主觀評估而言，回答夠用的退休者其社會參與以及參與意願都勝於回答不夠用的退休者，反之亦然。

**表 4.34 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依生活費是否足夠區分**

生活費 是否足夠		社會參與 狀況		有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
		有社會參與	無社會參與， 有參與意願				
夠用	個數			229	157	243	629
	百分比			36.4%	25.0%	38.6%	100.0%
不夠用	個數			115	109	187	411
	百分比			28.0%	26.5%	45.5%	100.0%
合計	個數			344	266	430	1040
	百分比			33.1%	25.6%	41.3%	100.0%

$\chi^2 = 8.407, df=2, P=0.015$

在退休人力社會參與狀況暨參與意願就其退休時工作年資的部份（參見表 4.35），有社會參與者佔所有回答者三成多(33.0%)，「無社會參與也無參與意願者」比例(41.7%)明顯高於「有社會參與者」，更高於「無社會參與但有參與意願者」的比例(25.4%)。對照退休者是否再就業或是否有再就業意願與其退休時工作年資之間，顯示極為顯著的統計關聯性（參見表 ），退休人力社會參與狀況暨參與意願與其退休時工作年資之間的關聯，也達到統計關聯上相當顯著的水準（ $\chi^2 = 16.111, P=0.013$ ）。

在有社會參與部分，退休時工作年資越長者其社會參與比例越高，尤其在 31 到 40 年的退休者其社會參與比例(38.6%)遠高於其他工作年資的退休者；在無社會參與但有參與意願部份，卻是工作年資在 11 到 20 年的退休者(29.7%)參與意願最高，而工作年資在 1 到 10 年的退休者(17.8%)參與意願最低；在「無社會參與也無參與意願者部份，則是工作年資最短的退休者，其參與意願的比例最低(52.9%)，而工作年資最長的退休者，其無參與意願的比

例最低(35.8%)。具體來說，退休時工作年資越長者社會參與率越高，其參與意願也不低，而退休時工作年資越短者其社會參與意願也偏低。

**表 4.35 台灣退休人力之社會參與狀況暨參與意願：依退休時工作年資區分**

退休時 工作年資		社會參與 狀況	有社會參與	無社會參與， 有參與意願	無社會參與， 無參與意願	合計
年資1到10年	個數		51	31	92	174
	百分比		29.3%	17.8%	52.9%	100.0%
年資11到20年	個數		96	90	117	303
	百分比		31.7%	29.7%	38.6%	100.0%
年資21到30年	個數		137	105	173	415
	百分比		33.0%	25.3%	41.7%	100.0%
年資31到40年	個數		68	45	63	176
	百分比		38.6%	25.6%	35.8%	100.0%
合計	個數		352	271	445	1068
	百分比		33.0%	25.4%	41.7%	100.0%
$\chi^2 = 16.111, df=6, P=0.013$						

最後，就有社會參與的退休者和無社會參與但有參與意願的退休者兩者的相關特質（參見表 4.36），在參與社團類型、平均每週參與時數，參與社團活動之主要原因以及參與社團之管道等四項類別加以對照，經比較分析可以發現，在參與社團類型方面，台灣勞保退休人力參與的社團類型明顯集中在情感交誼團體(42.9%)，其次是宗教團體，再者是參與社會服務團體(20.3%)的活動，而且其參與比例比既有文獻的研究結果高，未來最有意願參與的社團類型，則是主要集中在社會服務團體(42.5%)以及情感交誼團體(40.3%)，參與宗教團體活動的意願反而不及前兩者，這個傾向值得將來要促進退休人力的相關政策研擬者加以重視；在平均每週參與時數方面，既有社會參

與者明顯集中在每週 8 小時以下(76.6%)，相較而言，未來有意願參與者的平均每週參與時數，雖然仍傾向集中在每週 8 小時以下(63.1%)，但有明顯下降，顯示大部分的社會參與者以及未來有意願參與社團活動者每週願意投入的平均時數依然有限，值得深入探究。

在參與社團活動之主要原因方面，既有社會參與者最傾向選擇的原因是幫助他人快樂(24.1%)，接著在拓展人際關係(21.5%)、宗教信仰(20.3%)和無聊打發時間 (19.8%)等三項原因的比例接近，相對而言，未來有參與社團活動之主要原因則是幫助他人快樂(31.3%)和無聊打發時間 (31.3%)兩項原因的比例最高，接著是拓展人際關係(19.1%)，宗教信仰原因反而不重要，顯示提供滿足幫助他人快樂、無聊打發時間以及拓展人際關係等需求的社團活動，是勞保退休人力影響社會參與的主要原因，未來可以進一步促進勞保退休人力的社會參與，以及擴大其他保險團體社會參與的參考。

在參與社團之管道方面，絕大部分既有社會參與者是透過人際網絡的介紹參與社團活動，其中最集中在組織內成員或本身是發起人的介紹(74.7%)，然後是非組織之親友介紹(12.6%)，兩者合計比例高達 87.3%，相較之下，非人際管道的介面，例如從傳單或海報得知、媒體宣傳或網站得知比例明顯較低。對未來有意願參與社團的退休者而言，參與管道的選擇傾向也跟既有參與者一致，相當仰賴各種人際網絡，合計比例也有 69.8%。不過值得注意的是，從媒體宣傳或網站得知(17.8%)相當接近非組織之親友介紹(19.5%)，可以作為後續探討的參考（參見表 4.36）。

表 4.36 台灣退休人力的社會參與者與社會參與意願者之特質比較：

有社會參與者			無社會參與者		
目前參與社團類型(複選)			未來最有意願參與社團類型(單選)		
	個數	%		個數	%
情感交誼團體	171	42.9%	情感交誼團體	94	40.3%
宗教團體	126	31.6%	宗教團體	27	11.6%
社會服務團體	81	20.3%	社會服務團體	99	42.5%
農漁公會暨政治團體	21	5.3%	農漁公會暨政治團體	13	5.6%
合計	399	100.0%	合計	233	100.0%
目前平均每週參與時數			未來有意願平均每週參與時數		
	個數	%		個數	%
8 小時以下	206	76.6%	8 小時以下	104	63.1%
9~16 小時	42	15.6%	9~16 小時	37	22.4%
17 小時以上	21	7.8%	17 小時以上	24	14.5%
合計	269	100.0%	合計	165	100.0%
參與社團活動之主要原因			未來有意願參與社團活動之主要原因		
	個數	%		個數	%
無聊打發時間	69	19.8%	無聊打發時間	80	31.3%
拓展人際關係	75	21.5%	拓展人際關係	49	19.1%
宗教信仰	71	20.3%	宗教信仰	13	5.0%
幫助他人快樂	84	24.1%	幫助他人快樂	80	31.3%
其他*	50	14.3%	其他*	34	13.3%
合計	349	100.0%	合計	256	100.0%
目前參與社團之管道			未來有意願參與社團之管道		
	個數	%		個數	%
組織內成員介紹 或本身是發起人	260	74.7%	組織內成員介紹 或本身是發起人	93	50.3%
非組織之親友介紹	44	12.6%	非組織之親友介紹	36	19.5%
傳單或海報得知	31	8.9%	傳單或海報得知	23	12.4%
媒體宣傳或網站得知	13	3.7%	媒體宣傳或網站得知	33	17.8%
合計	348	100.0%	合計	185	100.0%

\*其他：貢獻專長、做志工有福利、保持健康、有興趣、學習新事物等。

整體來看，台灣退休人力的社會參與狀況以及參與意願與其每月收入水準、生活費是否足夠、退休時工作年資、健康狀況和教育程度有非常顯著的統計關聯性。至於婚姻狀況、退休原因和退休金請領方式等因素也都具有顯著影響，不過，以上因素與退休者是否再就業或是否有就業意願之間的顯著關聯強度有出入；相對而言，主要經濟來源這項因素雖然對退休者是否再就業或是否有就業意願的影響顯著，但在社會參與狀況以及參與意願的影響並未呈現統計上的顯著關聯。因此，跟在退休者再就業或有就業意願的政策制定可以著重經濟相關因素的考量近似之外，在社會參與狀況以及參與意願的次團體特質部分，還要特別針對健康狀況、教育程度和婚姻狀況的差異擬定適合不同次群體的退休人力活化策略。

## 貳、台灣退休人力社會參與狀況暨社會參與之邏輯迴歸分析

### 一、社會參與狀況

接下來本研究針對台灣退休人力的社會參與狀況（詳見表 4.37），以及社會參與意願（詳見表 4.38）分別進行了完整模型與簡約模型的邏輯迴歸分析。在社會參與狀況部分，首先依完整模型（模型 3A）分析了總共 15 個自變項社會參與狀況的機率，並且僅挑選達到顯著性的 3 個自變項製作簡約模型分析其社會參與狀況的可能性。根據社會參與狀況的完整模型分析結果，只有居住地區、婚姻、教育程度和健康狀況四個自變項達到顯著水準，分別是居住在中部的退休人力比居住在北部者有較多的社會參與；未婚與離婚的退休人力比有偶者有較少的社會參與；大學以上教育程度的退休人力比國小以下者有最多的社會參與；自評健康狀況差的退休人力比自評健康狀況非常好者有最少的社會參與。

根據簡約模型（模型 3B）的分析結果，未婚與離婚的退休人力比有偶者有較少的社會參與，但是喪偶的退休人力卻比有偶者有相當多的社會參與，和表 4.24 的社會參與狀況接近顯示未曾經由婚姻管道或是曾經中斷婚姻管道產生社會連結的退休人力和因死亡事件喪失婚姻管道產生社會連結的退休人力兩者之間的社會參與狀況呈現極大反差；在教育程度方面，大學以上教育程度和高中程度的退休人力都比國小以下者有較多的社會參與，而且非常顯著；在健康狀況方面，自評健康狀況差的退休人力也是顯著比自評健康狀況非常好者有最少的社會參與（參見表 4.37）。顯見婚姻、教育程度和健康狀

況一如相關文獻的研究結果是重要的社會連結管道，對社會參與的影響重大。

## 二、社會參與意願

在社會參與意願部分，首先依完整模型（模型 4A）分析了總共 15 個自變項社會參與意願的機率，並且僅以達到顯著性的 3 個自變項製作簡約模型分析其社會參與意願的可能性。根據社會參與意願的完整模型分析結果，和社會參與狀況分析結果互有差異，除了教育程度和健康狀況之外，年齡和配偶就業等變項也達到顯著水準。大學以上教育程度和高中程度的退休人力都比國小以下者有較高的社會參與意願；61 到 65 歲的退休人力比 40 到 55 歲者的社會參與意願來得高；自評健康狀況差的以及普通的退休人力則比自評健康狀況非常好者有較低的社會參與意願；配偶沒有就業的退休人力也顯著比配偶有就業者的社會參與意願低。

由於完整模型中年齡變項只有 61 到 65 歲一項類別達到顯著水準，而且接近臨界值，所以在社會參與意願的簡約模型（模型 4B）中被剔除，只分析教育程度、健康狀況和配偶就業等 3 個自變項，分析結果是大學以上教育程度的退休人力比國小以下者有最高的社會參與意願，而且非常顯著；自評健康狀況差的以及普通的退休人力還是比自評健康狀況非常好者有較低的社會參與意願；配偶沒有就業的退休人力也還是顯著比配偶有就業者的社會參與意願（參見表 四）。顯見跟婚姻、教育程度、健康狀況等因素對社會參與狀況的影響不同，在社會參與意願部份，教育程度、健康狀況和配偶就業等因素的影響重大。特別值得注意的是，無論是在社會參與狀況，或是在社會參與意願，教育程度和健康狀況兩項因素都呈現關鍵影響，而這兩項因素都是形成社會連結網絡的重要管道，而配偶就業保障退休階段的經濟水準也明顯左右了退休人力的社會參與意願等，都是未來提升退休人力社會參與，制定相關福利政策的重要參照。

表 4.37 台灣退休人力社會參與狀況之邏輯迴歸分析

解釋變項		完整模型 (模型 3A)			簡約模型 (模型 3B)		
		$\beta$	Exp( $\beta$ )	P 值	$\beta$	Exp( $\beta$ )	P 值
性別	(男性=0)						
	女性	.418	1.519	.072			
年齡	(40-55歲=0)						
	56-60歲	-.077	.926	.796			
	61-65歲	.231	1.260	.463			
	66歲以上	-.116	.891	.779			
教育程度	(國小以下=0)						
	國中	.389	1.475	.193	.326	1.385	.133
	高中	.461	1.586	.080	.539	1.714	.004
	大學以上	.639	1.895	.020	.572	1.772	.003
健康狀況	(非常好=0)						
	還算好	.373	1.451	.098	.092	1.096	.591
	普通	-.260	.771	.401	-.321	.726	.154
	差	-.903	.405	.013	-.987	.373	.000
居住地區	(北部=0)						
	中部 (苗中彰投雲)	.549	1.732	.021			
	南部 (嘉南高屏)	.186	1.204	.426			
	東部與離島	-.407	.666	.477			
婚姻狀況	(有偶=0)						
	未婚與離婚	-1.004	.366	.006	-.616	.540	.001
	喪偶				.557	1.746	.013
配偶是否工作	(有=0)						
	無	.265	1.303	.204			



表4.37 台灣退休人力社會參與狀況之邏輯迴歸分析 (續頁)

經濟支援給親友 (需要經常支援=0)			
不定期支援	.658	1.931	.065
不需要	-.063	.938	.791
經濟來源 (工作儲蓄與自身收入=0)			
退休金	.111	1.117	.600
子女、政府與他人幫助	.255	1.291	.420
月收入 (不到一萬元=0)			
一萬元至未滿三萬元	-.488	.614	.142
三萬元以上	-.178	.837	.439
生活費用水準 (不到一萬元=0)	.304	1.355	.283
一萬元至未滿三萬元	.264	1.302	.403
三萬元以上			
生活費是否夠 (夠用=0)			
不夠用	-.226	.798	.287
退休時工作年資 (1到10年=0)			
11到20年	.726	2.066	.203
21到30年	.856	2.355	.143
31到40年	.921	2.513	.124
申請退休因素 (達到法定退休年齡而退休=0)			
健康的問題，不能繼續工作	-.135	.874	.697
公司裁員或關廠歇業等，被遣散	-.349	.705	.184
其他	-.473	.623	.092
退休金請領方式 (老年年金=0)			
一次請領	-.195	.823	.561

表4.37 台灣退休人力社會參與狀況之邏輯迴歸分析（續頁）

一次金	.559	1.749	.315	
概似值		733.529		1251.978
常數		-2.173		-.879
有效樣本數		634		1044

表 4.38 台灣退休人力社會參與意願之邏輯迴歸分析

解釋變項		完整模型 (模型 4A)			簡約模型 (模型 4B)		
		$\beta$	Exp( $\beta$ )	P 值	$\beta$	Exp( $\beta$ )	P 值
性別	(男性=0)						
	女性	.385		.187			
年齡	(40-55歲=0)						
	56-60歲	.475	1.608	.164			
	61-65歲	.752	2.121	.042			
	66歲以上	.322	1.380	.497			
教育程度	(國小以下=0)						
	國中	.415	1.515	.237	.122	1.130	.671
	高中	.696	2.005	.024	.305	1.357	.213
	大學以上	.821	2.273	.014	.697	2.007	.005
健康狀況	(非常好=0)						
	還算好	-.016	.985	.955	-.019	.981	.935
	普通	-.825	.438	.027	-.674	.509	.026
	差	-.894	.409	.018	-.714	.490	.018
居住地區	(北部=0)						
	中部 (苗中彰投雲)	-.076	.927	.802			
	南部 (嘉南高屏)	-.222	.801	.426			
	東部與離島	-.245	.783	.692			
婚姻狀況	(有偶=0)						
	未婚與離婚	.253	1.288	.442			
配偶是否工作	(有=0)						
	無	-.667	.514	.006	-.530	.589	.005

表4. 38 台灣退休人力社會參與意願之邏輯迴歸分析 (續頁)

經濟支援給親友 (需要經常支援=0)			
不定期支援	-.726	.484	.156
不需要	-.077	.926	.787
經濟來源 (工作儲蓄與自身收入=0)			
退休金	.360	1.433	.160
子女、政府與他人幫助	.364	1.439	.324
月收入 (不到一萬元=0)			
一萬元至未滿三萬元	-.023	.977	.951
三萬元以上	.515	1.673	.078
生活費用水準 (不到一萬元=0)			
一萬元至未滿三萬元	-.392	.676	.225
三萬元以上	-.523	.593	.161
生活費用是否夠 (夠用=0)			
不夠用	.126	1.134	.618
申請退休因素 (達到法定退休年齡而退休=0)			
健康問題	.602	1.826	.105
公司裁員或關廠歇業	.038	1.039	.905
其他	-.375	.687	.244
退休時工作年資 (1到10年=0)			
11到20年	.815	2.259	.265
21到30年	.530	1.699	.483
31到40年	.665	1.945	.392
退休金請領方式 (老年年金=0)			
一次請領	.022	1.023	.953
一次金	.215	1.240	.765

表4.38 台灣退休人力社會參與意願之邏輯迴歸分析（續頁）

概似值	505.126	679.380
常數	-1.405	-.188
有效樣本數	421	540

## 第五章 結論與政策建議

本研究中，我們利用比較研究進行了韓國、日本、美國與瑞典退休人力活化政策的比較，並且從社會參與和勞動參與兩個部分分析四個國家退休人力活化政策的特色以及其背後的制度與背景脈絡。隨之，本研究則是透過電話調查的方式，以領取勞工保險老年給付的退休者，作為調查樣本，瞭解目前台灣退休者對社會參與以及勞動參與的態度以及期望。而在此部分，則是希望能夠統整上面所得之資訊，進一步提出相關的政策建議。

### 第一節 結論 - 工作與老化的重新再詮釋

本研究中，我們透過不同的研究方法進行相關的研究，包括了透過比較日本、瑞典、韓國和美國的退休人力活化政策，包括對其勞動參與與社會參與進行了相關的比較。另一方面，我們亦透過焦點座談的方式收集對問題的分析以及相關的政策建議。最後，我們更進一步透過電話調查的方式，以統計分析的方式，了解目前退休人力重新進入勞動市場或是參與相關志願服務活動的相關的因素。歸納上述分析之後，我們發現：

第一，大多數退休後再進入勞動市場的受訪者，都是因為經濟問題，不論是支援自己生活所需或者是提供經濟支援給予其他家人。不過，在本次調查中，發現大多數退休後再進入勞動市場的受訪者有相當高的比例，是透過親人或是朋友的介紹，或者是自行創業或幫助家庭事業，換句話說，也就是有很高的比例是透過自身所累積的社會資本重新回到勞動市場。因此在有意願重新回到勞動市場的先決條件下，社會資本就目前看來，是協助退休人力重新回到勞動市場的重要條件之一。退休後再進入勞動市場有相當高的比例是藉由非典型就業，部分工時或者是打零工等等方式。整體來看，台灣退休人力再就業狀況與再就業意願與其主要經濟來源，每月收入水準有高度顯著的統計關聯性，其他相當顯著的因素包括年齡、退休金請領方式、退休原因、退休時工作年資、健康狀況以及生活費是否足夠。因此，退休者是否再就業或是否有就業意願，與退休者本身的老年經濟安全狀況以及其人力資本條件

（如年齡與健康狀況），具有非常密切的關聯性，未來勞政主管機關宜針對退休者不同特質的次群體，考量其個別的異質性，研擬適合不同次群體的退休人力活化策略。

第二，影響個人參與社會參與志願服務的影響因素，我們發現時間資源、個人健康狀況以及經濟資源等，是影響個人參與志願服務的主要因素。特別是對女性而言，雖然在過去的文獻中，都指出女性比起男性相對願意投入志願服務或是相關的社會參與活動，但是，實際上，我們的調查研究中，顯示女性必須負擔更多的家庭照護責任，使得其可運用的時間遭到壓縮，而無法參與或是投入志願服務的時間有限。當社會資本在個人生命歷程累積越豐富時，越容易能夠接觸相關的資訊與資源，而影響他們個人參與志願服務的意願，以及他們能夠接近志願服務的機會。

基本上，從上述的分析可以看到國內目前的公共政策，就有關於老年生命機會或是其他面向的政策，或多或少，都隱藏著對老年人歧視的資本主義體系底下所建構出來的傳統年齡文化典範，消極地將老人視作社會的負擔或是成本。因此，最核心的問題並非在於如何增加或是促進退休人力的活化而已，更重要的是如何扭轉此種傳統年齡文化典範，突破資本主義底下，三階段式的生命歷程典範。並且藉此重新思考老年的社會與文化意義，破除老年或是老人是社會負擔或成本的先見，重新將老化視作一種個人生命歷程必經的階段，以積極性思考模式重新定義老年人。

特別是人口老化的議題已經成爲世界各先進國家，包括台灣、南韓和香港等東亞國家，不得不面對的主要議題之一。不同福利國家體制也開啓了不同的回應方式，包括透過積極勞動市場政策重新活化高齡者回到勞動市場，或者是消極的提高退休年齡延緩退休等等措施。然而，在這些措施當中，所形成的共識是不再將老人視作衰弱性的動物，不論生物性或是社會性的衰弱，或甚至社會的成本，而非資產。

此點轉變在德國哲學家 Frank Schirrmacher 的著作中有著鮮明的描述。當代社會中，由於資本主義所建構出來的三階段生命歷程，使得退休被視作是資本主義體系的成本，因此，許多隨之的社會與文化建構出來的老年印象或是年齡文化典範，將老年人視作衰弱的動物，社會性的衰弱和生物性的衰弱。

然而，這種年齡文化典範在當今老化社會中，將逐漸地受到挑戰。老年人，或者是傳統被視作老年人的人口群，也就是 65 歲以上的人口群，將逐漸地成為社會中最多的人口群，因此，建構新的年齡文化典範，是當今社會中的主要課題之一，特別是如何重新定義老年的價值。

特別是在老年卓越理論興起之後，必須開始重新思考年齡的社會與文化建構意義，特別是對老人重新定義，以老年再投資的觀點，從問題、累贅的偏見轉向老年是一種機會的思維模式（邱天助，2007: 266）。此種轉向已經導致英、美社會政策呈現一種社會民主的轉折（Biggs, 2001: 306）。

此種轉折所代表的不僅是重新對老人或是年齡文化典範的思考與建構，同時意味個人生命歷程在老化過程中的重新詮釋。不論是從我們的研究中，或者是其他的研究，如國內學者林麗惠（2006）的研究，都指出活化政策積極的促進或是改善個人生命歷程中老化的意義，進而能夠成功老化。成功老化不單只是表現在個人健康程度上，同時也表現在個人心理層次的改善。此種成功老化的過程或是個人生命歷程老化的再詮釋，代表的是社會文化對新年齡文化典範的再建構。

然而，環顧個人生命歷程的各個面向，傳統年齡文化典範正形塑著我們生命歷程的每一個階段以及限制生命歷程的開拓的可能性。包括了國家政策與制度、工作場所上的歧視、家庭文化等等。

雖然，在本研究中，我們意識到目前公共政策所存在的年齡文化典範，是不利於老年人的。就如同邱天助（2007: 248）所指出的：「在目前老人等同於社會問題的先見下，當前台灣老年政策，不管是理論的探討或是政策的擬定，大都遵循醫療養護和社會福利的典範，以病理導向或救助導向的思維模式，將老年視為是失能、衰竭、貧窮、疾病、孤獨、喪亡的同義詞。一旦步入老年，不管個體的能力與意願，即被預設成為醫療機構的客體或福利體系的案主，因此老年人口增加當然是社會累贅和國家負荷的加重。在這樣的思維下，台灣的老年政策擬定，其實根據的是把老年／人視為問題的理論預設，不但缺乏政策的積極面，甚至壓縮老年／人的生活空間與生命機會，充分的顯示憐憫的年齡歧視的意識型態。」這一段話呼應德國哲學家 Frank Schirrmacher 對新年齡文化典範的呼喚。



國內目前的公共政策，在有關於老年生命機會或是其他面向的政策，或多或少，都隱藏著對老年人歧視的資本主義體系底下所建構出來的傳統年齡文化典範，消極地將老人視作社會的負擔或是成本。因此，最核心的問題並非在於如何增加或是促進退休人力的活化而已，更重要的是如何扭轉此種傳統年齡文化典範，突破資本主義底下，三階段式的生命歷程典範。並且藉此重新思考老年的社會與文化意義，破除老年或是老人是社會負擔或成本的先見，重新將老化視作一種個人生命歷程必經的階段，以積極性思考模式重新定義老年人。這過程所需要的是整體社會共同來重新詮釋、定義或者是重新瞭解個人生命歷程的老年階段的人類。

特別是重新詮釋工作的意義。科技逐漸進步以及其所帶動的工作組織的轉型，已經使得工作的意涵不再全然相同於承襲於工業社會的工作意識。大量的非典型就業型態，以及其他隨著科技進步而出現的工作型態，開始成為當代社會的一部分，深植於我們所處的社會中。這些工作組織型態與本質的改變，所帶來的不僅是對社會各鉅觀層面的影響，包括像是對福利國家、就業與失業型態、或者是對總體經濟的影響，更為根本的是工作本質的轉變衝擊了個人對工作的認知與意識。當代許多學者都開始指出因為在當代社會中，由於全球化以及後工業化的衝擊，開始使得國家與經濟體系之間無法再創造大量的、且安全穩定的工作機會，各種不同於以往的工作組織與型態的出現，將會改變個人的生活模式與自我成長的歷程。德國社會學家，Beck（2000）在其著作中，就強調工作本質改變，以及所謂的市民工作（civic work）的出現，鼓勵個人可以透過從事所謂的市民工作達到自我成長，而此自願服務即是市民工作的一種類型。

因此，在此對工作意義的重新認知下，活化才具有「現代」意義。目前志願服務法中將志願服務視作無酬的志願性服務工作，限縮了志願服務工作的多種可能性，並且將志願服務與工作以有酬或是無酬加以劃分，或者是利用金錢衡量其兩者的差異與其生產性，其實就是低估了志願服務或是社會參與，或者是用 Beck（2000）的詞彙來講就是市民工作對社會與國家的價值與生產性。

志願服務或是市民工作雖然不是所謂全然的傳統工業社會下的工作意涵，但是其對社會的生產性或是價值並不亞於其傳統工作對總體經濟的貢

獻。我們應該要超脫經濟優先的思考，不再總體經濟成長為首要目標，而是重新創造一個可以被維持的積極性和生產性社會。此並非是強調工作的生產性價值，而是我們應該要承認不同具有積極性以及生產性的市民工作，或志願服務。透過市民工作與志願服務，重新詮釋工作的意涵，不僅可以促進積極性與生產性社會的發現，重新活化退休老人，而且更重要的是可以創造個人自我成長的機會，退休人力或者是個人可以在社會中透過不同的方式，包括工作、市民工作、重新被整合進社會，被社會承認其價值而達到個人自我實現的目標。

## 第二節 政策建議

在本節將會分別針對勞動參與和社會與志願服務兩類分別提出政策建議。促進退休人力勞動參與，或者是積極性老人（active ageing）已經成為世界各國的首要目標，特別是 OECD 或者是歐盟都已經發佈相關的研究甚至政策目標，作為會員國的政策基準。我們根據研究中所得之資料與相關研究發現研擬相關建議，並進一步將其區分為立即可行建議，以及需要中長期規劃的政策建議。

### 壹、立即可行建議

1. 政府部門可以透過公共就業的方式雇用退休人力於非營利組織部門，並且以部分工時的形態為主（主辦機關：行政院勞工委員會）

利用公共就業政策的相關方案當中，政府除了可以作為一個規範者角色之外，利用政策導引鼓勵民間企業創造更多的就業機會；抑或也可利用直接性的政策，政府本身作為一個就業機會創造的能動者。行政院勞工委員會目前相關透過補貼的方式加以創造就業機會的方案，大多是針對失業弱勢或是中高齡或者是青年勞動者，而且所創造之就業機會多是在政府部門或是私人企業當中。

在我們的研究發現中，就提到不同的人口群可以提供不同的就業方案，退休後，其經濟安全並無疑慮的話，大多沒有再次進入勞動市場。而經濟安全有所疑慮的人口群則是傾向再度回到勞動市場，繼續賺取其工作所得。因此，我們認為這類方案應該提高給那些經濟安全

有所疑慮或是相對不足的退休人力人口群。而且就如同我們上述所言，可以透過政府公共就業的方案，透過政府補貼非營利組織或是直接雇用退休人力於相關非營利組織之中，加以創造就業機會。之所以選擇非營利組織，是因為透過非營利組織的性質創造所謂的市民工作，藉此能夠讓退休者重新回到勞動市場的同時，也能使其重新詮釋自己的工作生活，而非完全再度進入勞動市場。

此一政策方案，應配合部分工時的工作，而非全時的工作。在本次的研究中，不論是統計調查或是焦點座談中，或者是國外的經驗中，中高齡勞動力有著一定的比例都希望能夠逐漸的退出勞動市場，而非一次性的完全退出勞動市場；或者是退休人力也希望能夠透過部分工時的工作重新回到勞動市場，而非全時的工作。

且建議工作組織型態應該盡量彈性化與多元化。彈性化的職務內容，或者是多元化的工作生涯，可以避免私部門中對效率以及營利的計較，而是著重於高齡勞動力經驗的再傳承以及分享。換句話說，我們所要強調的除了退休者的再度活化之外，更重要的是希望退休者能夠藉此達成其自我實現與成長。

## 2. 彈性化與多元化的工作生涯與職務設計（主辦機關：行政院勞工委員會）

日本在持續僱用與再僱用體系中，逐漸地鼓勵雇主能夠設計多元化與彈性化的工作生涯與職務設計，符合老年勞動者的工作能力與狀況。基本上，人口老化的趨勢已經是不可避免的人口趨勢，僱用老年人將逐漸會是勞動市場的常態。而且，另一方面，由於後工業社會化對勞動市場的影響，使得勞動市場逐漸傾向勞動彈性化與多元化的狀況。日本的終生僱用體系，本是建立在特定的經濟體系與勞動市場體系之下，但是面臨著勞動市場彈性化與多元化的挑戰之下，日本政府鼓勵雇主能夠積極在持續僱用體系或是再僱用體系體系中，重新設計符合高齡勞動者的職務以及工作生涯。

一般而言，高齡勞動者與一般勞動者的確存在差異，因此，像是日本或是其他先進國家，在政策實務上，往往規範或是鼓勵雇主能夠在職務設計上能夠符合高齡勞動者的實際生活情況，特別是能夠讓高

## 退休人力資源活化策略

齡勞動者自由運用其時間，如彈性化工時。這一點在促進勞動市場再參與上，有其重要性存在。

3. 利用社區大學或是相關教育體系，提供社區服務相關的技能與知識訓練（主辦機關：內政部社會司、教育部及行政院勞工委員會）

志願服務與社區學習可以結合。在退休後，很多人願意學習新事物，特別是以前想要嘗試學習，卻沒有時間能夠體驗的事物。因此，可以藉由社區大學、或其他相關的社區型組織、或者是高中職，開辦相關的技術訓練課程，並且結合相關的志願服務方案，一方面，鼓勵退休人力學習新事物，另一方面，則是促進他們參與相關的志願服務活動。

且我們更進一步建議，希望能夠藉由對退休人力的特長與特質加以區分，讓退休人力可以盡其所長。譬如屬於產業專業及管理的提前退休人力，可以借重其豐富的專業能力與工作經驗，為社區大學、社區型組織或高中職，擔任授課師資及（或）參與課程規劃；若是一般白領，有意願而無經濟壓力者，鼓勵其參與志願服務組織活動，給與非經濟性激勵；若是屬於藍領退休人力，若有意願但礙於經濟條件不佳者，則可藉由制度規畫其參與志願服務組織活動，給與經濟誘因補助，藉以引導上述人力的再運用。

因此，建議相關單位可以與社區大學或是社區中技職學校等等合作研擬與辦理相關之方案，可以藉由社區之非營利組織來加以協調並且做為社區服務方案的組織者。此種方式一方面可以讓退休者重新學習，貫徹活到老、學到老的精神；另一方面，則是讓退休者可以藉此能夠從事相關的志願或是社區服務，而達成活化的目標。

4. 利用同心圓招募方式招募老年志工，解決老年參與志願服務資訊不足之問題（主辦機關：內政部社會司）

呂朝賢與鄭清霞（2005b）的研究發現參與社團與宗教活動的老人有較高的志願服務參與率，其緣由係因社團與宗教活動的參與，可增進被徵詢的機會，進而有更高志願服務參與率。運用至志工管理上，若非營利組織想徵募老人志工，則可以心圓招募（concentric circles

recruitment) 的方式來進行。所謂同心圓招募係指，招募方式形似滾雪球，透過既定團體中的個人網絡關係來尋求潛在志工，此招募方法可節省機構招募志工的コスト，及找到可信與穩定的成員。換言之，根據我們的研究顯示，參與社團與宗教活動代表被徵詢參與志工的機會提高，而有更高的志願服務參與率，那麼從另一個方向來看，機構在招募志工時，可以利用原有志工的人際網絡來滾出潛在志工。另外，本研究亦發現個人能力的多寡會影響其志願服務參與的可能性，但若志願服務是講求人人參與的精神，那麼志工運用單位宜設計較適宜老人身體與能力的志願工作類型，減低工作技術門檻，或排除老年人從事志願工作的相關障礙，體貼老年人參與志願工作的限制，使老人們能參與志願服務並發揮所長。

事實上，從本次的調查研究中，也可以發現有一定比例是透過朋友或是以前所參與的志願服務組織，而獲得志願服務的訊息以及參與機會。我們將其歸納為所謂的社會資本，在呂朝賢和鄭清霞（2005b）的研究中，則是被視作機會結構。當生命歷程過程中，所累積的社會資本越豐富，那麼個人就有相對較為多元的管道可以參與志願服務組織，而且也會影響個人參與志願服務的組織。特別是過去參與宗教性組織活動的人。換句話說，可以透過人際關係網路加以協助退休者獲得相關的資訊。

## 貳、 中長期政策建議

### 1. 提高退休年齡減少提早退休（主辦機關：行政院勞工委員會、銓敘部、人事局、教育部、國防部）

社會安全體系的改革是目前世界先進國家的主要任務之一，其中即是因為早期提早退休措施的實施，使得其老年就業率大幅的減少。1970 年代時，西方福利國家由於石油危機而造成大量的失業問題，許多國家為了解決失業問題，逐漸以提早退休作為因應的策略，一方面能夠讓老年的失業勞工退出勞動市場，以年金制度來涵蓋這群人的所得損失，並且能夠藉此隱藏失業率；另一方面，讓老年勞動者能夠提早退出勞動市場，讓年輕的失業勞工能夠重新進入勞動市場，並且準

備工作機會給即將進入勞動市場的年輕人，藉此來進行勞動市場的汰換。此時，雇主、工會和政府都將提早退出勞動市場，視作解決經濟和社會困境的主要解答之一。此會形成消極勞動場政策的惡性循環：提早退出勞動市場政策常常被捍衛為是爲了提供和開創就業機會給年輕勞動者和失業者。不過實際上，15-25 歲勞動者的失業率亦沒有下降。這主要的原因在於提早退出勞動市場政策開創許多提早退出勞動市場的路徑，讓老年勞動者能夠提早退出勞動市場，不過這麼一來，也就意味著社會保障體系的依賴人口逐漸上升。社會保障體系依賴人口的上升，促使社會支出的增加，而使得保費和稅收必須增加以支應相對的社會支出。而保費的上升讓非薪資勞動成本上升，直接稅的上升會影響就業率的下降，而形成社會保障依賴人口越多，繳納保費和稅收的就業人口越少的惡性循環。

退休年齡在大多數的國家都是以 65 歲爲主，不過因爲人口老化的因素，以及其對社會安全體系財務的沈重負擔，在國際組織的倡導下，已經逐漸的將退休年齡逐漸地提高到 65 歲以上。台灣在最近一次的勞工保險修正條例中，也指出將在未來逐漸提升領取勞工保險老年給付的最低年齡。

根據我們所做的研究，目前各國退休年齡已經逐漸的提升到高於 65 歲，如美國或是瑞典。而調查研究的部分則並沒有針對此做一深入調查研究。不過就台灣而言，由於其人口結構變遷快速，由於少子化程度嚴重，可能使得人口結構老化的情況相對較爲嚴重。目前雖然在社會安全體系尚未成熟之際，對社會安全體系財務並無嚴重之影響，但是潛在債務相對嚴重。提高老年勞動力參與率是解決的主要方法。未來台灣應該思考進一步提高退休年齡的可能性。未來可能面對的問題，不僅是退休人力活化的問題，且可能更要面對人口老化對台灣社會政策體系所帶來的財務負擔，不單只是年金體系，甚至是健康保險體系都將會面臨嚴峻的財務挑戰。

## 2. 設計適合高齡勞動者的工作場所（主辦機關：行政院勞工委員會）

雇主在相關的政策措施中，佔有相當重要的比例與地位，不過對於雇主而言，在退休人力活化政策中，最主要的考量是成本。成本主

要是與對老年工作者的邊際生產力遞減的印象有關，而且不少雇主都會擔心高齡勞動者的訓練成本無法回收的情況出現。因此，對於雇主而言，短期性的狀況可能即會出現，而不希望老年勞動者，而強化了老年勞動者的消極性。

高齡勞動者的身體狀況，並不如一般的勞動者，譬如他們在體力上並不如一般年輕的勞動者，或者是在視力或是聽覺上有其劣勢之處。因此，日本政府就積極鼓勵雇主與企業能夠在工作場所的設計上，能夠對老年人友善，即友善的工作環境。讓老年人能夠盡情貢獻其專長，而非一味阻礙其老年人的貢獻。

基本上，此點可以藉由立法規範企業或是雇主設計對老年人友善的工作環境，藉由行政院勞工委員會的監督與視察，勢必能夠在此項有所改進，進而增加老年人回到勞動市場的機會。事實上，目前行政院勞工委員會針對身心障礙勞動者或是相關職業場所檢查已經實施了相當長的一段的時間了，未來針對老年勞動者的友善工作環境，勢必能夠得心應手。

3. 透過學校部門積極鼓勵志願服務文化（主辦機關：內政部社會司、教育部）

事實上，在許多研究上，都指出老人社會與志願服務參與不見得是建立在活化的概念上，而是角色的延續。許多老人參與志願服務並非是退休之後才參與志願服務的，而是退休之前即已經參與相關的社會與志願服務活動，因此退休之後延續其志願服務的角色。

南韓是明顯的例子。南韓並不僅鼓勵老人參與志願服務組織活動，而且更重要的是，鼓勵青少年參與志願服務組織活動。不論是在中小學，或甚至大學，都鼓勵青少年積極的參與相關社會事務，並且規定相關的課程與學分，促進他們志願服務的參與比率。志願服務精神是從小就被扎根於生活的每一個面向，因此，在他們的研究就顯示老人從事志願服務有很大的比例就是從以前就已經有參與相關的志願服務組織活動，因此累積的社會資本，以及其培養的志願服務精神，使得他們在退休後依然願意繼續從事志願服務組織活動。

因此，我們認為除了短期內的措施之外，台灣應該積極培養國人的志願服務精神，特別是利他的精神。應該在中小學時，即積極鼓勵青少年投入相關的志願服務組織活動，譬如社會服務型或是社區型的組織活動，培養其志願服務的精神。當志願服務的精神成爲國人生活的核心時，老年社會參與的比例也會隨之增加。

4. 透過老人志願服務方案的實施鼓勵老人參與志願服務（主辦機關：內政部社會司）

環視目前所檢閱的國家，除了美國之外，其他國家都將高齡志願服務方案置於一般脈絡之下，而非特定爲高齡者制訂特定的志願服務法案與方案。當有特定專門爲高齡者所制訂的志願服務法案與方案時，即可促進政府相關部門必須進行相關的方案與活動，進而鼓勵老年參與志願服務，提高老年社會參與的比率，並且活化退休人力，以促進社會和諧與生產性。

5. 提供經濟誘因促進社會參與意願（主辦機關：內政部社會司）

美國相對較高的高齡志願參與率，主要可以歸功於三點，第一即是有特定的高齡志願服務方案；第二，即是高齡志願服務方案是做爲抗貧政策的一環，也就是促進高齡志願服務參與的同時，同時解決貧窮問題。第三則是政府對高齡志願服務的鼓勵以及文化上的認知。因此，對美國而言，志願服務不只是志願服務而已，而且同時也被視作一種生產性活動。參與志願服務的高齡者或是退休者，在參與志願服務過程中，都可以領取到一定程度的經濟補貼，做爲其退休後經濟生活所需。因此其高齡志願服務參與相對較高，即是因爲其提供了經濟誘因。

基本上，就目前台灣的情況而言，在失業率惡化的情況下，在加上其制度與文化脈絡上的錯置，可能無法有效地提供大量的勞動市場就業機會給於高齡勞動者。因此，如何透過志願服務將高齡者或是退休者重新活化即成爲相對重要的政策方向。

美國的例子提供台灣，可以藉由經濟誘因的方式促進高齡志願服務的參與率，同時也可以提供經濟補助給於高齡者，彌補其所得的不



足。不論是其他人的研究，周玟琪和林萬億（2008）或呂朝賢和鄭清霞（2005b），或是本次的調查研究，結果都顯示經濟狀況的確會影響個人參與志願服務的意願。美國將志願服務視作一種生產性的活動，而非單純的利他精神的表現，即是希望能夠透過生產性經濟活動鼓勵志願服務的利他行爲，並且同時希望解決貧窮問題。此種經濟誘因實際上對提高個人參與志願服務的意願絕對有其效果存在。

本研究在此所提出來的建議主要是針對創造一個積極參與和生產性社會，而此一政策理念是建立在一個重新思考或是詮釋工作本質的前提之下。如果依然過度重視傳統工作所帶來的經濟效益或是生產力，就會忽略志願服務以及其他具有生產性的社會參與與工作形式。志願服務的概念不應該僅是一種自願參與社會服務工作的活動型態，在現代社會中，志願服務更是一種新型態的市民工作。如果將志願服務視作無酬的社會服務即會喪失其志願服務的深層意義，或者是忽略了志願服務作為市民工作的可能性。

## 參考文獻

- 王永慈(2007)。「積極促進」概念的解析。《東吳社會工作學報》，16：151-173。
- 成之約、林國榮、鍾琳惠(2007)。《中高齡人力再運用政策的探討》。台北。
- 成台生(2006)。〈日本社會保障制度之探討—以退休後國民年金及高齡者工作安定為例〉。《人文與社會學報》，第一卷，第九期，頁 267-299。
- 行政院勞工委員會(2006)。《高齡化時代的來臨—中高齡者及高齡者的就業問題與因應策略》。台灣勞工(15)。
- 行政院勞工委員會職業訓練局(2008)。《韓日婦女就業促進相關措施考察報告》。台北。
- 行政院經建會(2005)。〈OECD 對部分會員國之高齡化及就業政策之建議〉。《中華民國台灣地區就業市場情勢月報》，5，22-26。
- 行政院經濟建設委員會(2008)。《中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計報告》。台北：行政院經濟建設委員會。
- 呂朝賢和鄭清霞(2005a)。「民眾參與志願服務及其投入時間的影響因素」。《東吳社會工作學報》，13：121-163。
- 呂朝賢和鄭清霞(2005b)。「中老年人參與志願服務的影響因素分析」。《台大社工學刊》，12：1-50。
- 辛炳隆(2008)。《臺灣高齡社會就業促進專法制定必要性之研究》。台北：行政院勞委會職訓局委託。
- 周玟琪(2008)。「從新批判老年學觀點初探台灣民眾對未來退休年齡與退休後再就業意願、型態與影響因素」。  
<http://140.112.20.30/Aging2025/images/b/b7/413.pdf>。
- 周玟琪(2008)。「從確保中高齡者就業機會與提升工作能力探討日本職務再設計的立法變革與作法」。《就業安全半年刊》，第二期，取自  
[http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half\\_year\\_display.asp?menu\\_id=3&submenu\\_id=470&ap\\_id=718](http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=470&ap_id=718)

- 周玫琪、蔡瑞明（2006）。〈延後退休年齡與促進高齡就業〉。《台灣勞工雙月刊》，3，76-88。
- 周玫琪和林萬億（2008）。〈從成功、活力與生產的老化觀點初探我國志願服務社會參與〉。發表於行政院國家科學發展委員會高齡社會研究團隊主辦「高齡社會的來臨」成果發表暨學術研討會。（2008年4月19日）
- 林世忠（2007）。《年長者志願服務規劃之比較研究~以台、美、英、加四國為例》。台北：銘傳大學公共事務學系碩士論文。
- 林麗惠（2006）。〈高齡者參與志願服務與成功老化之研究〉。《生死學研究》，4：1-36。
- 邱天助（2007）。《社會老年學：年齡、世代與生命風格的探究》。台北：桂冠。
- 厚生労働省（2005）。《労働經濟白書》。東京：厚生労働省。
- 厚生労働省（2008）。《高年齢者就業実態調査》。東京：厚生労働省。
- 香港特別行政區立法會（2004）。《研究韓國創造就業機會及培訓勞動人口的措施的職務訪問報告》。香港。
- 孫本初和蔡志恒（2006）。《世界各主要國家推動退休公教人員參與志工之現況相關資料》。台北：行政院人事行政局。
- 梁鍾廷（2009）。《台灣中、高齡者勞動市場參與及退休後再就業意願影響因素之探討》。嘉義：國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 陳盈方和葉崇揚（2006）。〈日本與德國退出勞動市場制度—生產體制與福利體制的制度互補性〉，發表於2006年台灣社會學年會，東海大學。
- 葉崇揚和呂建德（2009）。〈制度變遷的依變項問題—東亞年金體系的比較〉。發表於玄奘大學會議。
- 鄧茜蓉、陳柏霖（2008）。〈因應知識經濟時代中高齡人力資源現況、問題與策略〉。《淡江人文社會學刊》（34）。
- 蘇妙如（2009）。《不同世代中老年人勞動參與意向與勞動參與之縱貫性研究》。台北：國立陽明大學衛生福利研究所碩士論文。
- Atchley, R. C. (1982). 'Retirement as a Social Institution'. *Annual Review of*

*Sociology*, 8: 263-287.

Auer, P. & Fortuny M. (2000). **Ageing of the Labour Force in OECD Countries: Economic and Social Consequences**. *International Labour Office Geneva*.

Baldock, C. V. (1999). 'Senior as Volunteers: An International Perspective on Policy'. *Ageing and Society*, 19: 581-602.

Biggs, S. (2001). 'Toward Critical Narratively: Story of Ageing in Contemporary Social Policy'. *Journal of Ageing Studies*, 15: 303-316.

Bonoli, G. (2005). 'The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States'. *Policy and Politics*, 33(3): 431-449.

Braverman, H. (1974). *Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review Press.

Bukov, A. Maas, I. & Lampert, T. (2002) *Journal of Gerontology: Psychological Science*, 57B(6): 510-517.

Caro, F. G. and Bass, S. A. (1995). 'Increasing Volunteering among Older People', in Bass, S. A. (1995)(ed.), *Older and Active: How Americans over 55 are contributing to Society*, pp. 71-96. New Haven and London: Yale University Press.

Caro, F. G. and Bass, S. A. (1997). 'Receptivity to Volunteering in the Immediate Postretirement Period'. *Journal of Applied Gerontology*, 16(4): 427-441.

Cho, N. (2000). *Policy Responses to Population Ageing and Population Decline in Korea*. Department of Economic and Social Affairs.

Choi, Sung-Jae (2002). 'AGEING AND LONG-TERM CARE Chapter 3: National Policies on Ageing in Korea' , (pp.5-9). Retrieved from [http://www.idrc.ca/fr/ev-28475-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/fr/ev-28475-201-1-DO_TOPIC.html)

Choi, Y. J. (2006). 'Transformations in Economic Security during Old Age in Korea: The implications for Public-Pension Reform'. *Ageing and Society*,

- 26(4): 549-565.
- de Vroom, B. (2004). 'Age-arrangement, Age-culture and Social Citizenship: A Conceptual Framework for an Institutional and Social Analysis,' in Maltby, T., de Vroom, B., Mirabile, M. L. and Øverbye, E. (2004)(ed.), *Aging and the Transition to Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, pp. 6-17. Aldershot: Ashgate.
- de Vroom, B. (2004a). 'The Shift from Early to Late Exit: Changing Institutional Conditions and Individual Preferences: The Case of The Netherlands,' in Maltby, T., de Vroom, B., Mirabile, M. L. and Øverbye, E. (2004)(ed.), *Aging and the Transition to Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States*, pp. 120-153. Aldershot: Ashgate.
- de Vroom, B. and Guillemard, A.-M. (2002). 'From Externalisation to Integration of older Workers: Institutional Change at the End of the Work Life,' in Andersen, J. G. and Jensen, P. H. (2002)(ed.), *Changing Labour Market, Welfare Policies and Citizenship*, pp. 183-207. Bristol: The Policy Press.
- Del Boca, D. and Locatelli, M. (2007). 'Motherhood and Participation', in Del Boca, D. and Wetzels, C. (2007)(eds), *Social Policies, Labour Markets and Motherhood: A Comparative Analysis of European Countries*, pp. 155-181. New York: Cambridge University Press.
- Duguerre, A. (2007). *Active Labour Market Policies and Welfare Reform: Europe and the US in Comparative Perspective*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Ebbinghaus, B. (2002). *Exit from Labor: Reforming Early Retirement and Social Partnership in Europe, Japan, and the USA*. Habilitation Thesis, University of Cologne.
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*.

New York: Oxford University Press.

European Volunteer Center (CEV) (2007). *Volunteering in Sweden: Facts and Figures Report*. Retrieved Sep. 08. 2009, from <http://www.cev.be>.

Fouarge, D. and Schils, T. (2009). 'The Effect of Early Retirement Incentives on the Training Participation of Older Workers'. *Labor*, 23(special issue): 85-109.

Gordon, B., Dar, A., Luinstra, A. and Ogawa, M. (2000). *Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia*. Social Protection Unit Human Development Network: The World Bank.

Graney, M. J. (1975). 'Happiness and Social Participation in Aging'. *Journal of Gerontology: Social Science*, 30(6): 701-706.

Gutiérrez-Domènech, M. (2006). 'The Employment of Older Workers'. *Working Paper Series*, 4: 1-33.

Haddad, M. A. (2007). *Politics and Volunteering in Japan: A Global Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Hanam S. P. (2003). 'Rapid Ageing and Labor Force Changes in Korea'. International Seminar on Low Fertility and Rapid Ageing Organized by Korean National Statistics Office and Korean Association of Population.

Hantrais, L. (2000). *Social Policy in the European Union*. 2<sup>nd</sup> edition. Hampshire: Macmillan Press Ltd.

Hartlapp, M and Schmid, G. (2008). 'Labour Market Policy for 'Active Ageing' in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions'. *Journal of Social Policy*, 37(3): 409-431.

Howe, N., Jackson, R. and Nakashima, K. (2007). *THE AGING OF KOREA: Demographics and Retirement Policy in the Land of the Morning Calm*. Center for Strategic and International Studies.

Huo, J.-J., Nelson, M. and Stephens, J. D. (2008). 'Decommodificaiton and Activation in Social Democratic Policy: Resolving the Paradox'. *Journal of*

- European Social Policy*, 18(1): 5-20.
- ILO (2003). 'International Labour Office Governing Body: 288<sup>th</sup> Session'. Retrieved 11-12-2008, from <http://ilo.law.cornell.edu/public/English/standards/reim/gb/docs/gb288/pdf/gb-2-2.pdf>.
- Katsumata, Y. M. (2004). 'The Relationship between the Role of the Corporate Pension and the Public Pension Plan in Japan', in M. Rein and W. Schmähl (eds), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, pp. 56-80. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kemmerling, A. (2005). 'Tax Mix, Welfare States and Employment: Tracking Diverging Vulnerabilities.' *Journal of European Public Policy*, 12(1): 1-22.
- Kim, J., Kang, J.-H., Lee, M.-A., and Lee, Y. (2007). 'Volunteering Among Older People in Korea'. *Journal of Gerontology: SOCIAL SCIENCES*, 62B(1): 69-73.
- Kim, S.-Y. (2006). 'Towards a Better understanding of Welfare Policy Development in Developing Nations: A Case Study of South Korea's Pension System'. *International Journal of Social Welfare*, 15(1): 75-83.
- Kim, Y.-M. and Kim, K.-S. (2005). 'Pension Reform in Korea: Conflict between Social Solidarity and Long-Term Financial Sustainability', in Bonoli, G. and Shinkawa, T. (2005)(ed.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, pp. 208-229. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kimura, T., Takagi, I., Oka, M. and Omori, M. (1994). 'Japan: Shukko, Teinen and Re-Employment', in Naschold, F. and de Vroom, B. (1994)(ed.), *Regulating Employment and Welfare: Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries*, pp. 247-307. Berlin: Walter de Gruyter.
- Kohli, M (1986). 'The World We Forgot: A Historical Review of the Life Course' in Marshall, V. W. (1986)(ed.), *Later Life: The Social Psychology of Aging*,

pp. 271-303. London: Sage.

- Kohli, M. (1987). 'Retirement and the Moral Economy: An Historical Interpretation of the German Case'. *Journal of Ageing Studies*, 1(2): 125-144.
- Kohli, M. and Rein, M. (1991). 'The Changing Balance of Work and Retirement,' in Kohli, M., Rein, M., Guillemand, A. -M. and Van Gunsteren, H. (1991)(ed.), *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force*, pp. 1-35. New York: Cambridge University Press.
- Lazear, E. (1979). 'Why is There Mandatory Retirement?.' *Journal of Political Economy*, 87(6): 1261-1284.
- Lee, C. (2009). 'LABOR FORCE PARTICIPATION OF OLDER MALES IN KOREA: 1955-2005'. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w14800>
- Li, Ming-Fu (2007). 'Active Labor Market Policies in China and the Republic of Korea-----A Comparison and Proposals for China's Future Reform'. Research Fellow Institute for International Labor Studies, MOLSS, China.
- Macnicol, J. (2007). 'The American Experience of Age Discrimination Legislation', in Loretto, W. Vickerstaff, S and White, P. (2007)(ed.), *The Future for Older Workers: New Perspective*, pp.27-42. Bristol: Policy Press.
- Manow, P. and Seils, E. (2000). 'Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy,' in Scharpf, F. W. and Schmidt, V. A. (2000)(ed.), *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges, Vol. 2*, pp. 264-307. New York: Oxford University Press.
- Mares, I. (2006). *Taxation, Wage Bargaining, and Unemployment*. New York: Cambridge University Press.
- McCALLUM, J. (1992). 'Asia Pacific retirement: Models for Australia, Fiji, Malaysia, Philippines and Republic of Korea'. *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, 7: 25-43.



- Ministry of Labor Republic of Korea (2007). *Employment and Labor Policy in Korea*.
- Ministry of the Environment (2003). 'A Swedish Strategy for Sustainable Development-economical, social and environmental'. Retrieved Sep. 08. 2009, from <http://www.sweden.gov.se/environment>.
- OECD (2000). *Pushing Ahead with Reform in Korea*. Paris: OECD
- OECD (2006). *Live Longer, Work Longer*. Paris: OECD.
- OECD(2005). *Ageing and Employment Policies – Korea*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Oka, M. (2008). 'Japan: Towards Employment Extension for Older Workers', in Taylor, P. (2008)(ed.), *Ageing Labour Forces, Promises and Prospects*, pp.40-61. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pestoff, V. A. (2009). *A Democratic Architecture for the Welfare State*. London: Routledge.
- Rix, S. (2008). 'Age and Work in the United States of America', in Taylor, P. (2008)(ed.), *Ageing Labour Forces, Promises and Prospects*, pp.111-140. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rueda, D. (2007). *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Industrialized Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Samorodov, A. (1999). 'Employment and Training Papers 33: Age-ing and Labour Markets for Older Workers'. Geneva: ILO.
- Scharpf, F. W. (2000). 'Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities,' in Scharpf, F. W. and Schmidt, V. A. (2000)(ed.), *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness. Volume 1*, pp. 21-124 .New York: Oxford University Press.
- Schirrmacher, F. (2006). *Das Methusalem-Komplott*. Verlag: Blessing Karl

Verlag. (吳信如 譯。《瑪土撒拉的密謀：顛覆高齡化社會的迷思》。台北：商務。)

Shinkawa, T. (2005). 'The Politics of Pension Reform in Japan: Institutional Legacies, credit-claiming and Blame Avoidance', in Bonoli, G. and Shinkawa, T. (2005)(ed.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*, pp. 157-181. Cheltenham: Edward Elgar.

Taylor, P. (2008). 'Introduction: The Promosie of Ageing Labour Forces', in Taylor, P. (2008)(ed.), *Ageing Labour Forces, Promises and Prospects*, pp.1-21. Cheltenham: Edward Elgar.

Taylor-Gooby, P. (2004). 'New Risks and Social Change,' in Taylor-Gooby, P. (2004)(ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, pp. 1-28. New York: Oxford University Press.

Toosi, M. (2005). 'Labor Forceprojections to 2014: Retiring Boomers'. *Monthly Labor Review*, 128(11): 25-44.

UN (2008). 'Programme on Ageing'. Retrieved 17-12-2008, from <http://www.un.org/ageing>.

Verbrugge, L. M., Gruberu-Baldini, A. L. & Lozard, J. L. (1996). 'Age Differences and Age Changes in Activities: Baltimore Longitudinal Study of Aging'. *Journal of Gerontology: Social Science*, 51B(1): 30-41.

Vickerstaff, S., Loretto, W. and White, P. (2007). 'The Future for Older Workers: Opportunities and Constraints', in Loretto, W. Vickerstaff, S and White, P. (2007)(ed.), *The Future for Older Workers: New Perspective*, pp.203-226. Bristol: Policy Press.

Wadensjö, E. (1991). 'Swenden: Partial Exit,' in Kohli, M., Rein, M., Guillemand, A. -M. and Van Gunsteren, H. (1991)(ed.), *Time for Retirement: Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force*, pp. 284-323. New York: Cambridge University Press.

Wadensjö, E. (2002). 'Active Strategies for Older Workers in Sweden', in Jespen,

- M., Foden, D. and Hutsebaut, M. (2002)(eds.), *Active Strategies for Older Workers*, pp. 381–402. Brussels: ETUI.
- Yun, S.-M. (2008). ‘Old-Age Income Security in Korea: Balancing Social Insurance and Public Assistance’. Paper presented at “International Symposium on Fighting Old-Age Poverty, July 16-17, 2008, Seoul, Korea.
- Moreira, A. (2008). *The Activation Dilemma: Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Goodin, R. (2001). ‘Work and Welfare: Toward a Post-productivist Welfare Regime’. *British Journal of Political Science*, 31: 13-39.
- van Parijs, P. (1995). *Real Freedom For All: What (If Anything) Can Justify Capitalism*. New York: Clarendon Press.
- Beck, U. (2000). *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.
- Strasser, J. (原著)，吳信如 (譯) (2004)。《生活或生存—反對人類成爲市場要素》。台北：商務。

## 附錄一 第一次焦點座談會會議記錄

時間：98年9月1日(星期二) 14:30分~16:30分

地點：中正大學社科院一館361教室

與談者：

亞洲大學社會工作學系 李美玲副教授

南華大學非營利研究所 呂朝賢副教授、系主任

嘉義縣生命線 謝孟潔主任

玄奘大學成人教育與人力發展學系 林麗惠副教授、系主任

中正大學社會福利學系 鄭清霞副教授

銓敘部退撫司 林文益簡任視察

討論題綱（NPO 組織在退休人力活化策略所扮演的角色與功能）：

1. 退休人力資源的活化可以透過勞動市場參與或是社會參與，而 NPO 組織是目前促進社會參與或是市民社會參與的主要途徑之一。因此，台灣 NPO 組織在有關退休人力活化策略中的可能性為何？其角色和功能？
2. NPO 組織在有關老年志工管理的相關措施為何，如招募或是事後工作安排、督導等等？以及所遭遇的困難為何？是法令上的規範？或者是組織執行面上的問題呢？
3. 就你們所參與的實務經驗以及學術知識所觀察，積極促進退休人力志願服務對他們個人心理層次的正向與負向影響為何？例如是否如正向心理學所言，能夠促進個人心裡幸福感或是生活品質的改善呢？
4. 另外，則是積極促進退休人力志願服務對市民社會、家庭或是國家等層次

的正向與負向影響可能為何？如促進民主意識的深化？

5. 積極促進國內退休人力參與志願服務之建議為何？國家政策上的改善，以及 NPO 組織管理方式的改善等等。

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
謝孟潔主任	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 近兩三年，由於嘉大輔諮系學生的加入，志工群的學歷有上升。</li> <li>2. 服務項目增添外籍配偶、高風險家庭等等。</li> <li>3. 曾遭遇志工的個人特質與機構屬性不相符。因此在日後篩選志工上，如有遇到類似問題，便會跟對方言明。</li> <li>4. 志工除了要被尊重外，也是需要被獎勵。獎勵志工的方法，如過年過節的慰問、慶生會、旅遊、保險等等。</li> <li>5. 近年來自願性服務團體增加，加上機構本身受訓時間長，還有人為因素自然淘汰，導致機構志工招募的人數減少。</li> <li>6. 機構內部 45 歲到</li> </ol>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	64 歲的志工，是在本身就有工作的情況下加入志工團隊，而非等到退休後才踏入生命線。			
李美玲 副教授	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 宗教類型及資訊運用本身特殊技能較易投入志工。</li> <li>2. 個人對本身職業有認同，退休後與原先職業有聯繫或一群人帶領擔任志工熱情較高。</li> <li>3. NPO 應主動關切釋出的志工人力，成立資訊平台。</li> <li>4. 「所得」就是因為自身的自由和時間被剝奪所得的一種補償。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. 以家戶內外、有無所得兩條軸線，劃分成四個象限。以在這四個象限內的活動來取代退休概念，也就是說在這四個象限裡面還有哪些工作。</li> <li>6. 退休的這個字眼不應該再存在。</li> <li>7. 退休在過去是從有</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. 假若退休前沒有規劃退休後的生活、或是開始從事退休後想要達到的理想；則退休之後也不會去實現。</li> <li>9. 想要運用這一群「不必為了生活而工作、</li> </ol>	

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
		<p>所得的工作當中停止，而且這個有所得的工作還必須是一個有例行性、規律性、甚至是強迫性的勞動型態。</p>	<p>比較多時間的人」，需要有人力積極的去發掘，而非被動的等對方。</p> <p>10. 延伸的問題：如何提高「有所得、家戶內，例如農林漁業」、「無所得、家戶內，例如家庭主婦/夫」這兩群人再勞動</p>	



與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
			意願及社會參與意願。	
呂朝賢 副教授	<p>1. 其實我在看題綱的時候,覺得有四點概念要先界定,第一個是NPO,第二個是活化,第三個是社會參與,第四個是自願服務志,那個其實剛才李主任講的.....活化概念就是說,聯合國的概念其實活化老人就包過社會參與還有勞動參與的型態。志願服務法裡面規定的志工,那其實我們在社會裡面,有關社會參與的定義,我覺得我們可以參考行政院主計處在 2003 年停做的社會趨</p>		<p>1. 可將社會參與的形式多元化,如空中大學、社區大學,可創造資訊的流通。</p> <p>2. 社會參與的定義,可以參考行政院主計處在 2003 年停做的社會趨勢變遷調查。裡</p>	<p>1. 統一名詞,志工還有義工。</p> <p>2. 19 和 20 題,志工運用單位及志願服務的類型有差異,可參考行政院主計處資料。</p> <p>3. 第 10 題,一個月所得不需細分。</p> <p>4. 問卷可增加一些待退</p>

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>勢變遷調查,我覺得他定義的很好,我覺得他把社會參與分成好幾個層次,營利的參與,志願服務的參與。我順便講後面的問卷,他這部份其實界定的蠻不錯的,他自願服務部份,他整個社會參與是有設計過的,我覺得他這部份層次很明確,所以說我建議可以參考那個部份。第二個部份就是說有關於非營利組織。非營利組織,其實依照我所知,公務人員退休裡面如果有參與志願服務,大部份都還是在原機構,那你今天要定義成那個,像我去</p>		<p>面將社會參與分成好幾個層次,有營利的參與、志願服務的參與等等。</p> <p>3. 社會參與未來以非面對面的服務會成為趨勢,如醫療諮詢。</p> <p>4. 很多退休公務人員如果有參與志願服務,大部份都待在</p>	<p>人員。</p>

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>做自願服務評鑑,比如說文化局戶政,大部分志工還有社會局大部分,都是原來退休的人員,那個衛生所其實也都是一樣,那你如果定義在 NPO 裡面,那會不會限縮你們的研究範圍。第三,其實那個數字,內政部的數據有些偏低,因為他是加入祥和的計畫,妳也知道祥和計畫是蠻奇怪的,就是說他很奇怪,有一些規定很奇怪,有一些草根性的團體根本沒有加入,另外還有一部分像慈濟根本不用他。所以慈濟至少有百萬志工,百萬志工好你不</p>		<p>原機構。因此只定義在 NPO 裡面,會限縮研究範圍。</p>	

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>要說全部都有參加志工,那其實至少二分之一以上或是四分之一以上參加。所以目前所有的調查都是義務志,比如說因為我去看過慈濟的內部報告,他們志工一年奉獻的時數是幾千萬小時計,都是在台灣,幾千萬小時計,那個數據我們沒有帶來,就是說他志工的數據。其實應該是去看他組成和組成的變化,就是他活動的變遷。成功老化,其實這個基本概念這個部份,有的人再就業的方式,另外有一些奇特形特,比如說有一些公務人員他可</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>能退休之後他投入還是工作,但他的工作是無酬的工作,他就是當宗教的那個,奉獻的那個宗教傳道士,但是那個是正式的工作,我們在很多基金會裡面看到,很多退休公務人員但是他支薪,但是他是正式人員,每週上班五天這個樣子,還是有這樣,那你這個到底是要算就業還是志工?</p> <p>2. 個人生活型態的差異,如宗教信仰或職業屬性成爲影響其投入志願服務的因素。</p> <p>3. 不管是勞保單位、私營單位還是公家單位,在就職期間可提供</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>個人社會參與誘因。</p> <p>4. 研究計畫書中有四點概念要先界定，第一個是NPO；第二個是活化；第三個是社會參與；第四個是自願服務志工。</p> <p>5. 計畫書中呈現的內政部數據有些偏低，原因是加入祥和計畫，有一些草根性的團體根本沒有納入；此外慈濟也沒有被納入。</p> <p>6. 退休的公務人員投入無酬但為正式的工作，例如基金會裡的員工或是宗教傳道士，那應該歸類為再就業或是志工。</p> <p>7. 成功老化或是老人活化有一個觀</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>念：退休前的規劃退休後的投入，還有投入之後的成果對他的持續的影響。</p> <p>8. 不同世代的退休者，會影響退休後的社會參與。當前社會趨勢是迫使年輕世代往社會參與的部份前進。</p>			
鄭清霞 副教授	<p>1. 就勞動者的觀點來看，領了退休金，不用擔心生活經濟來源時，才有時間去參與所謂無酬的工作或是志願服務。</p> <p>2. 把障礙這個觀點納入研究計畫中。所謂障礙就是指阻擋退休人員參與無酬工作或是志願服務的因素。</p> <p>3. 希望 NPO 在人力</p>	6. 退休就是領退休給付的年齡。		1. 因此問卷設計可問到他的障礙。障礙也有分法，像是對方什麼都沒有參與，可以問怎麼沒有參與？而有時候是問

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>開發上，能有獎勵或是誘因，將參與低之人力開發出來。</p> <p>4. 勞保、農保、公保等不同族群之間的異質性，可藉由其他研究資料來佐證。</p> <p>5. 受世代的影響，活化策略應該也要有世代的策略。</p>			<p>說，在怎麼樣的情況下會願意出來參與。</p>
<p>林麗惠 副教授</p>	<p>1. 跳脫政府由上而下的指揮，民間組織應有一套鼓勵的方法或是配套措施。</p> <p>2. 賦權 (empowerment) 的概念，民間組織藉由政府 empowerment 培育自發性進而籌組組織、服務群眾。</p> <p>3. 針對世代特質以界定其從事志願服務的定位。</p>			



與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>4. 建議未來研究案可以教師進修制度做為方向，成立學分銀行、鼓勵教師從事社會服務。</p> <p>5. 根據個人行為的延續理論，具體的從政策上成立一配套措施，可成為活化公教退休人員政策。</p> <p>6. 可與人力銀行做一聯結，服務團體可更有效主動建立網絡。</p>			
林文益 簡任視察	<p>1. 這裡有談到一個退休人力，就想到，因為我們退休有一定的條件，叫年資年齡，就算成不了退休，也不能離開啊。離開我們公司部門，我們叫做辭職，廣義的叫離職，那也有可能主動的叫</p>	<p>1. 公教人員：退休；</p> <p>2. 政務官、政務人員、校工友、技工工友：退輔；</p> <p>3. 勞工：退休；</p> <p>4. 軍人：退</p>		

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>辭職。那也有被動的啊，有可能有違規的啊，或者是有負面的一個新聞或事件，叫免職。所以可能再來退休人力可能要去查那個定義，是不是那個老師講的，領了一筆退休金、退輔金、退役金，或者退職金以後，才做為我們研究的一個範圍。那關於這第一個退休人力可能要去定義。再來剛剛看到老師 show powerpoint 的畫面，我希望裡面引用的法令跟數據，不曉得能不能再去更新，就是用最新的資料來給現代的人在看。沒有錯，來</p>	<p>伍或退役。</p>		

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>之前有上網去抓一下，志願服務法的法令，內政部主管的，那再來我們公部門人事行政局它就有一個，推動公教志工志願服務要點，那這個剛才畫面有 show 出來了，那剛好這裡面有志工的部分內容，那志工大概工作就分類到督導啊。那像人事行政局還有另外一個銀髮公教志工人力銀行網站，既然叫銀髮大概也是一個年齡以上，指 65 歲以上，那這裡面它開放有包括有政府機關、全國各機關學校，還有一些非營利組織。那它銀髮公教志工人力網</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>站的系統，這個在我們行政人事局的網站都可以去搜尋。再報告兩點，第一個是就考試院原來從考試會考績報告退休，最後可能後面有一個算養老，那養老在憲法退休條文刪除，那一個論點就是說公務人員退休下來，跟一般國民沒有差別，面臨的就是養老的問題，那是屬於社會福利工作範圍，所以也就歸於行政院來主管，爲了這個統籌，因爲退休下來就是國民，國民都會有這個生老病死問題，這個是社會福利工作範圍。所以我們目</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>前就是到最後一站退休，如果不幸的撫卹，我們就發張證明，那這個是我們業務指導的關係，那現在這個重心的移轉到人事行政局那邊。剛才提到一些數據，我想這邊有帶一個比較新的，我們主管單位經常愛用比較新的，有一些數據報告給大家聽，若以軍公教平均退休年齡統計來看，我們以 95、96、97 三年來看，公務人員平均退休年齡是成長，就是越來越大，比如說 95 年是 55.21 歲，96 年是 55.47，這是小數點的差別，97 年是 55.3，就是</p>			

退休人力資源活化策略

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>大家退休年齡在成長，沒有提早在退休啦，有再稍微延緩一點。那教育人員就是教師身分啦，這個三年裡面看不出有正向或負向，95 年是 53.77，那 96 是 53.76，去年是 53.95，這看不出有什麼樣正向。那軍職人員他的退休人員大概平均非常低，95 年的平均年齡是 30.92，那 96 年是 33.2，97 年是 30.75，跟老師一樣沒有什麼正向，倒是他的平均年齡都 30 點多，因為軍人他是那個官階的問題，他比方說上尉中尉少尉到了一個獨立的年限</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>度，比如再升一等高不上去的話，就一定要退伍，所以他們平均退休年齡很低。那以公教人員平均自願退休年齡統計來看，我們公務人員平均退休年齡是 54.41 歲，教育人員教師工作更低一點 53.73，那我們以平均任職年資來統計，如果以公務人員 95 年是 29.35，96 年是 29.23，97 年是 29.15，工作年資越來越短；教育人員都在 29 點多，那軍職人員平均的任職年資才 13，如果以 96 年是 13.12，那去年是 10.49，他工作年資非常短。那最</p>			

退休人力資源活化策略

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>後來看我們退休公務人員平均壽命，以 97 年來看公務人員平均壽命是 75.62，剛剛那個數據我有一個納悶的地方，內政部國民的平均餘命 78.38，那所以公務人員是更不愁後半輩子啊，那怎麼會平均餘命反而更短，不過我們有歷年的統計我想應該誤差也不大。那這個數據來告訴我們就是說，平均壽命是 75.62，以 97 年來看，那以剛才平均退休年齡 55.3 歲來算的話，來扣減的話，等於說退休以後，還要再等 20 年，平均還有 20 年的光陰，應</p>			



與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>該不算短，那這 20 年怎麼去運用，就是我們研考會要委託學術界來幫我們出力的地方，55 歲左右退下來，那還有 20 年的風景，經濟生活一般來講應該沒有顧慮，我們也看到這個趨勢，所以我們在今年還有一個立法院審議退休法修正案，就是我們退休的人員現在開始退休的年齡是 50 歲，因為我們任職滿 25 年就可以退休，那我們這個修正法案延到 65 歲。</p> <p>2. 軍公教平均退休年齡統計：公務人員平均退休年齡是成長；教育人員與軍職人員</p>			

退休人力資源活化策略

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>無正負向；公務人員平均退休年齡是 54.41 歲，教育人員 53.73；任職年資公務人員工作年資越來越短；教育人員都在 29 點多，軍職人員平均為 13；平均壽命 97 年公務人員是 75.62。</p>			
呂建德 副教授	<p>1. 勞保勞工領完退休金後往往會於 4 至 5 年後因經濟因素再重新投入就業市場；公保退休人員因衣食無虞較易投入 NPO，導致勞保退休人員跟公教退休人員時間分配具有差異。</p>			
葉秀珍 副教授	<p>1. NPO 應主動出擊招募志工：我們要去給志工人員的招募不能夠說 NPO 你在那邊</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>坐著：欸你來            叻，其實他要主動出擊的，因為台灣這種環境，雖然我們很早就有那種利他主義的文化傳統，畢竟這種精神不是台灣本土長出來的，至少曾經有過但它沒有一直長、長出來。所以我們的策略跟國外不一定是能夠完全。我現在分享一個概念就是行銷的概念，志願服務的組織當你要去把這些人找來，真的要            有那種行銷的概念。</p> <p>2. 我最近在研究防災，看一些風險的認知，我後來發現你要看一個人的行為，要研究他的思維。我</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>認為說 NPO 的這種觀念，我有一個朋友他其實是在世界展望會台灣的總會工作，他有時沒時就會傳一些 powerpoint 給我，看這樣，他就提到一個檔，我覺得那個滿不錯，一天就是一生，我們常常都是像剛剛李老師有提到的概念，就是說我們對於一生當中我們的 life course 生命歷程，他說我幾歲到幾歲就應該怎麼樣，可是事實上常常等到你退休之後你已經都沒力氣了，過去用命換來的錢到現在你用錢去換你的健康，跑到醫院去，就像竹</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>科的新貴一樣，很多人甚至包括我們學術界很多也都是這樣。那他是提到說其實一天就是一生，你每天早上起來就是你獲得重生的開始，然後中間 8 小時就是你做你的工作</p> <p>working career 的，就是你的 time age 的時間，等到你下班之後你真的就像是 retire，當你退休之後你想做什麼就是在你下班之後你就開始去做你要做的事，那回饋到剛剛所提到的就是說志工的投入不是等到你退休之後再來培養已經來不及，就像你管教小孩，男女的平</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>權，你從小都不叫小男生去洗碗、對媽媽要好一點、做家事，他長大怎麼會是一個體貼的先生呢？</p> <p>3. 研考會可多研究協助資料的取得：剛剛李老師有提到說勞保的退休人員，沒有把握這個 data 能不能拿得到。那要我們要寫公文看能不能要的到，如果要不到的話我們做了這樣的一個動作，那我們可能到最後就是國建局的 data，其實我們已經有抓，大概如果我們研考會的建議大概有 600 到 700 個左右，要年輕的老人跟老老人將近</p>			

與會人員	提出內容與意見	退休人力類型、定義	社會參與類型、定義	問卷修改意見
	<p>有 700 個，但是我們希望說 data 的取得其實是一個研究上的困難，那希望未來研考會更有 power 能夠拿到我們要的 data，我們才能夠真正知道說這些人在做什麼，真正拿到退休的人去做的調查是最好的。</p>			

## 附錄二 第二次焦點座談會會議記錄

時間：98年10月30日 14:00~16:00

地點：台灣大學國發所

與談者：

台灣大學社工系 王麗容教授

中央大學人力資源管理學系 黃同圳教授

文化大學勞工關係學系 徐廣正副教授

政治大學勞工系 劉梅君副教授

台灣大學社工系 王雲東副教授

行政院研考會研究發展處 莊明芬簡任視察

討論題綱（促進退休人力之勞動參與）：

1. 退休人力資源的活化很大一部分是透過勞動市場的參與，特別是在人口依賴比逐漸失衡之際，提高高齡勞動者或是退休人力的勞動參與成爲各國政策目標之一。請問，就你們的觀察，台灣促進退休人力參與勞動市場上面臨什麼樣的問題？勞動市場結構、社會結構、或者是社會態度或是企業態度等等呢？

2. 企業態度是提高退休人力重新回到勞動市場的重要因素之一，那麼就你們的觀察台灣企業結構和勞動市場結構是否適合退休人力重新回到勞動市場呢？台灣企業是否有相關有利於退休人力回到勞動市場的的人力資源管理措施？



3. 年齡歧視已經成爲美國勞動市場政策中重要的一環，那麼台灣勞動市場中是否存在所謂的年齡歧視的問題？台灣政府回應年齡歧視的問題，是否有具體的措施呢？政府應該如何規範年齡歧視呢？
4. 勞動是個人成就滿足感和所得的來源之一。因此，是否積極促進退休人力回到勞動市場，能夠促進個人成功老化呢？對他們心理與生理上有什麼影響呢？是否能夠有效地賺取生活所需所得呢？
5. 未來。台灣政府在相關的政策與措施上，應該如何制訂與進行相關的配套措施呢？社會安全體系的改革（如提高退休年齡）？年齡歧視的相關政策？對企業補貼？等等。

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
王麗容教授	<p>4.自行創業。</p> <p>5.怎麼考慮國家在人口與勞動力的評估或預測。</p> <p>6.國家角色很重要，應該需要一個團隊長期來做，相關長期制度的思考。會不會排除青年就業，但是如果鎖定老年的價值或是只關懷老年的話，那麼就應該集中對老年人口的肯定做為出發點。</p> <p>7.國外研究，如日本推動一些誘因型的措施，是否在台灣有效？應該多思考國外與台灣之間的差異。</p>	<p>1. 問題面：應該以生理年齡之外的標準來談老年活化政策。應該重視年齡歧視的部分。老年人的基本人權的問題，國外倡導social inclusion。人力資本的問題。</p> <p>2. 制度面：1.倡導多元的退休制度：延遲退休、彈性退休、提早退休。2.更完善的工作環境：職務再設計。3.彈性上班設計：如部分工時。4.非正式勞動市場的開拓：如社區型的方案。5.人力培養。</p> <p>3. productive ageing (生產性老年)。</p> <p>8. Productive</p>	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
		ageing，包括 volunteer和economic 等等。老人不太想要就業，這是否是因為以前的就業經驗所造成的呢？如果有選擇的話，老年是否想要就業呢？是否跟勞動市場有否衝突？必須要有一個立足點。	
黃同	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 勞動參與爭議在於可能會侵蝕年輕人的就業機會，會不會影響？還是可以補足人力不足的部分？</li> <li>2. 法制上比較有問題，最低投保薪資額有問題，對雇用中高齡者的企業有成本上的問題。</li> <li>3. 社會對中高齡勞工有刻板印象。</li> <li>4. 鼓勵退休人力回到勞動市場，政府可以鼓勵職場的再設</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. 針對軍公教，那一般社會服務業就被排除，那這些族群就要做比例抽樣，因為需求不見一樣。</li> <li>6. 加入成功活化的案例，例如以前有銀髮人力銀行。</li> </ol>	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	計，對中高齡勞工比較友善。		
徐廣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強迫退休的情況嚴重。35到45歲的失業人口最多。企業沒有投資，人力資本不足，同時社會資本也不足。</li> <li>2. 新增人口減少，但是工作機會卻已經移到外面去。生命歷程中，沒有替自己做一些規範。</li> <li>3. 退休人力的profile，不同的退休人力有不同的回去方式。</li> <li>4. 企業在社會保險中有固定成本，因此雇用中高齡者有著固定的人力成本在。</li> <li>7.老人就業問題現在是非常態的，且為人力調整的波動期。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5.中高齡就業還有社會脈絡、社會資本、文化資本、精神資本的問題。</li> <li>6.老人退休人力特色為在地，日本有在地老人組成地震守護隊。</li> <li>8.日本社會安全制度適足性夠，再者有適合老人做的工作。</li> </ol>	
劉梅	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. priority的問題，中高齡活化是前瞻性研究。環境尚未成熟。</li> <li>2. 退休人力勞動參與</li> </ol>		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>有著競合的問題存在。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 退休制度應該是多元的。</li> <li>4. 韓國的作法，減少社會保險保費。</li> <li>5. 成功老化(successful ageing)，國家應該規劃和導引個人從事一些社區服務。前提是身體和心理健康，在工作期間中職場安全衛生的提升；</li> <li>6. 工時要合理。</li> <li>7. 活化政策，應該對退休人口區別target，要區別退休人口的profile；不同的人要有不同的活化政策。</li> <li>8. 檢討目前現行的軍公教退休制度，也關乎社會正義問題。</li> <li>9. 部分工時保費，只要對職災的給付做一些修正即可。</li> <li>10. 退休活化是很重要的政策，希望變成常態性的。</li> </ol>		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. social network是雙面刃，網絡是以同質性為主，因此國家介入變重要，打破弱勢者資源不足的困境。</li> <li>12. 台灣職場異化程度太高，造成不想繼續工作。</li> <li>13. 日本70歲以上勞參率高，值得研究，是否和社會期待、社會支持力量及社會價值觀、性別角色期待有關。</li> </ol>		
王雲	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1.2005年的老人生活狀況調查中，指出高達81%不需要就業，一方面，代表個人的狀態，另一方面，也反映了社會的價值與觀念。</li> <li>2. 就業對老人而言，是多一個選擇。就業服務法中，中高齡者，定義為45-64歲，是否應該做一些修正。</li> <li>3. 老人福利法中，有對老年歧視做一些規</li> </ol>		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>定，但是沒有相關的罰則，不過就業服務法裡面有相關的罰則。</p> <p>4. 不過法令上的判定比較困難。彈性工時或是彈性退休金是未來必然的發展方向。延遲退休，退休年齡會逐漸的提高。</p> <p>5. 日本有一些協會或是團體，合作標一些案子，來雇用老年人。</p>		
葉秀			<p>不能一廂情願的認為每個人都想活化，必須考量異質性。台灣高階主管觀點是解決未來五年內的問題，而歐洲是未來二十年，提供讓老年人有更多選擇的社會。</p>
魏書	<p>2.日本勞動政策基本精神為鼓勵終生留在勞動市場。國家政策規劃是否與社會文化價值符合。</p>		<p>1. 研究設計規劃 survey 只能從明確的界線找，成功個案回頭來追。</p>

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
呂建	<p>1. 對象範圍為已經領取各種社會保險得領取者，並讓他們二度就業。</p> <p>4.台灣勞保退休時間太早，社會沒有提供適當的類總給勞工，希望開發更多元的，像一些在地和社區結合的型式。</p> <p>5.國際情勢是live longer，因此基本上鼓勵job first，有酬工作原先退休制度替代率不足，用part time方式，用薪資來彌補，例如荷蘭。no pay的部分以NPO方式，針對領取軍公教的被保險人。</p> <p>6.強調job or work first，如何界定work contents。</p> <p>7.對象範圍為已經領取各種社會保險得領取者，並讓他們二度就業。</p>	<p>2. 日本推力為社會安全制度完善。</p> <p>3. 瑞典和德國為範例，瑞典老人參與和民族價值有關，反面案例為韓國。</p>	
莊明芬視察			<p>必須替未來做規劃，後續如有延伸值得研究的議題，我們很願意support前瞻性的議題，國家再做制度規畫時</p>



與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
			能更有時間做些更週邊的配套措施。

### 附錄三 第三次焦點座談會會議記錄

時間：98年11月27日 14:00~16:00

地點：台中亞洲大學管理學院M19教室

與談者：

弘道老人福利基金會 林依瑩 執行秘書

福特汽車 張偉昌 副總經理

行政院勞工委員會職訓局 郭振昌 副局長

台積電 連詩敏 資深工程師

科技公司 鄭全佑 工程師

討論題綱：

1. 退休人力活化已經成為各國政策目標之一。請問，就你們的觀察，台灣促進退休人力活化上面臨什麼樣的問題？可否就妳瞭解國家的經驗做一參考呢？
2. 促進退休人力回到勞動市場，是否會影響到年輕人的就業機會？此兩者之間的競合關係如何調適呢？
3. 企業的規模或是型態是否會影響企業雇用高齡勞動者的意願？或者會影響他們運用高齡企業志工的意願呢？
4. 就你們的觀察，高齡人口回到勞動市場或是參與企業志願服務，對個人的影響為何呢？包括個人的心理和生理上的層次。
5. 台灣政府應該如何鼓勵或是促進退休人力活化呢？國外的政策為何？在企業層次上，應該如何做調整呢？

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
郭副局長	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2009 年的失業率有略微下降，這可能是基於政府的各項補貼措施，不過在結構上長期來講失業狀況並無改善，明年更將有 45,000 人會因短期就業方案結束而面臨立即失業的風險。</li> <li>2. 退休人力勢必影響到工作人口的就業率，所謂的「競合」一定會出現，可預見的是兼職工作（part-time job）佔各總工作類型的份額將會大幅提昇，這是因為原有的工作將被迫採取 job-share 的方式解離成兼任性質的工作。</li> <li>3. 根據觀察這些退休人力如果未從事任何型式的工作則將容易發生身心退化的問題。</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 考量到平均餘命的延長，可以考慮將退休年齡延後，以緩和年金的支付壓力，以及保持退休人力活化。</li> </ol>

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>4. 在此建議研究團隊在國際比較部分，可以參考加入日本的銀髮人才就業中心，以及其相關單位：職業安定所（類似於台灣的就業服務站）。</p> <p>5. 對於目前法令上在討論，是否應將中高齡就業者類比身心障礙者以法律規定雇用率的方式，基本上應該從職業設計（job design）來具體改善中高齡的生產力，而非從津貼（pension）、補助的角度出發。</p> <p>6. 其實原本的母法中就已有禁止年齡歧視的規定，但並無細則，應從此著手使其完善，即便真的要採用補助措施，在策略上也該因人而異。</p>		
張副總經理	1. 在福特汽車，當面試新的工作者時，應徵	1. 退休本身不是問題，問題出在	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>者的履歷上不會而且不能填寫上性別、年齡甚至是性取向，希望藉此能夠徹底排除掉各種歧視的存在。</p> <p>2. 而關於退休員工的部分，由於汽車業有許多工作有賴經驗傳承，才能夠上緊每一支螺絲釘，因此，福特很歡迎退休員工能夠留下來指導新進人員，因為這些經驗傳承能夠減緩許多跌跌撞撞的摸索過程，省下許多成本。</p> <p>3. 退休的問題在於「之後」要做什麼，許多退休者因為離開工作的狀態，而開始有變「鈍」的狀況，終日抑鬱寡歡，喪失了對生活的活力與未來的期待。</p> <p>4. 美國 Ford 的高階主管退休後平均餘命</p>	<p>要退而全休、退而不休還是退而半休。</p> <p>2. 應該把大專院校的教育資源，部分轉移到長青教育、終身學習，使這些退休者能夠一面繼續學習、另一面不管是從事有給職的工作或者是無薪的志工事業。</p> <p>3. 而關於角色調整的部分，應該多多以名人做為宣傳標的，台灣的民眾很容易受到明星效應所帶來的正面影響，進而學習。</p> <p>4. 而在社會價值觀的部分也該多多提倡志願服務的重要性。</p>	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>由前幾年的2年降到18個月，就是一個很好的反例寫照。</p> <p>5. 在補貼就業的方面，應朝正確的方向前進。補貼對中小企業而言，也許是個很大的誘因，但是大企業其實要的是「面子」，希望政府能夠給予形式上的嘉獎等等，協助其建立良好的企業形象。</p> <p>6. 另一方面而言，短期的補貼過後，如果還得擔心新一代的未來，那麼不如將這些資源用於拓展年輕人的國際視野，協助他們出走到世界各地進行一年或者半年的工讀遊學之類的方式，讓他們看看世界，也許更能提升其競爭力。</p> <p>7. 台灣應建立起中高齡人力資料庫，專責媒合中高齡再就業</p>		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	的勞工。		
林執行秘書	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 而許多的中高齡服務者都因技能不足，以致於無法開創事業的第二春。</li> <li>2. 而之所以來當志工，許多的原因都是因為不景氣所導致的失業、無事可做、難以回到職場，而不得已到基金會來當志工。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 弘道基金會目前的社工人員，主要都是年輕族群，而照顧者則多是中高齡的服務員。</li> <li>2. 然而這部分的退休人力形成的志工，卻對基金會日常運作上有很大的貢獻。</li> <li>3. 關於退休，在北歐有所謂的退休準備學校，以一年的教育來協助你規劃與習慣未來的退休生活。</li> <li>4. 弘道基金會也有類似的課程，但是只有幾天而已。</li> <li>5. 此外發現不快樂的老人多半社經地位也比較高，也較難對</li> </ol>	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
		其實施關懷，通常得多費心思以及手段來促其打開心房。	
鄭全佑 工程師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 一如前兩位所提，高技術者沒有退休的問題，反觀高勞力投入者的消耗及退休才是問題，因此問題出在能力而非年齡。</li> <li>2. 而如果要做到「退而半休」除了高技術外，更要衡量有無外移的能力，是否能夠走出台灣到其他國家去開創事業第二春。</li> <li>3. 而在此要特別提出的是，老年人的經濟安全問題需要得到重視，很多人之所以要再度投入就業市場，是受限於所得替代的不足，才被動的投入勞動市場中。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. NPO 常有人力青黃不接的情況，這是因為少有年輕的社工員將其視為終身的志業。</li> </ol>	
連詩敏 工程師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 履歷，代表著在科技產業的陣亡率，因此，與汽車業不同的</li> </ol>		



與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>是必須鉅細靡遺的瞭解細節。</p> <p>2. 有時基於給予中高齡勞工試試看的立場，會嘗試讓他們進入職場之中，但很快就容易因工作量太大而難以負荷，下場只有辭職一途。</p> <p>3. 因此，中低技術者要嘗試再就業，得先衡量產業別，也因此科技業不是不願配合政策，而是確實有施行上的困難。</p>		

## 附錄四 第四次焦點座談會會議記錄

時間：99年1月7日 14:30~16:30

地點：台灣大學社會工作學系 教室423

與談者：

臺灣大學社會工作學系 古允文 教授

職場達人管理顧問公司 吳睿穎 執行長

臺灣大學生物產業傳播暨發展學系 陳玉華 副教授

聯新國際醫療集團 劉慧音 院長室特助

經建會人力處

內政部社會司社會發展科 蔡麗華 專員

行政院研考會研究發展處 許智閔專員

討論題綱：

1. 退休人力活化已經成為各國政策目標之一。請問，就你們的觀察，台灣促進退休人力活化上面臨什麼樣的問題？可否就妳瞭解國家的經驗做一參考呢？
2. 退休人力資源的活化可以透過勞動市場參與或是社會參與，而 NPO 組織是目前促進社會參與或是市民社會參與的主要途徑之一。因此，台灣 NPO 組織在有關退休人力活化策略中的可能性為何？其角色和功能？
3. 退休人力資源的活化很大一部分是透過勞動市場的參與，特別是在人口依賴比逐漸失衡之際，提高高齡勞動者或是退休人力的勞動參與成為各國政策目標之一。請問，就你們的觀察，台灣促進退休人力參與勞動市場上面臨什

麼樣的問題？勞動市場結構、社會結構、或者是社會態度或是企業態度等等呢？

4. 台灣政府在相關的政策與措施上，應該如何制訂與進行相關的配套措施呢？目前報告初步所設定的政策建議是否能夠有效回應問題？其他建議的可能性？

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
吳執行長:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 個人認為應該成立「人力資源部」，而不是只有單純的「人力資源處」，而不是把業務分散到各個部門。而退休老年勞動力參與率困難的原因，最近中高齡失業率增加 66%，比平均值多了 39%。</li> <li>2. 以韓國為例，台灣與韓國的最大差異，即是韓國沒有磁吸效應，而且香港、台灣和澳門面臨中國磁吸效應。譬如香港的貧民人口數已經逼近 135 萬人，是目前亞洲貧富差距最明顯的地區。而在年輕一輩的人口當中，以去年畢業的大學生為例，到年底為止，約莫有超過六成的大學生還未找到工作。因此是否先建構一個良好的「被迫退休」的年金制度，才是目前優先做的事情，不然在台灣這樣一個「被迫退休」或非志願性退休的工作體系之下，遑論促進退休人力的活化，相對地公務人員的福利比</li> </ol>	<p>2. 中高齡回到勞動市場的機率是低的。退休後社會參與是比較可行的路，且中高齡勞動者如果不是中高階的話，就很容易失業，中高齡的勞動參與權利已經被剝削了。</p>	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>較好，才有可能從事志工以及社會參與，而這樣的情形有可能會直接地衝擊到整體的就業市場。</p> <p>4. 關於中國的磁吸效應，大陸工作量增加，台灣的工作量減少。週刊的調查 2005 年有 51%，社會新鮮人希望到大陸工作，2009 年 73% 的人想要過去，但其實已經沒有太多的機會，因為中國的高等教育也愈來愈多了，因此現在比較可行的就是創業，譬如 85 度 c 的咖啡，都到中國投資。因此在 ECFA 簽訂之後，是否會影響就業機會，而那些產業的根必須留在台灣，政府是否是有把企業保護好，因為台灣跟中國是同文同種的關係，磁吸的效應是更明顯的。台灣人口老化的問題，應該從政府做起，譬如內閣的官員，都在 60 歲以上的人員，在這民間的企業是很少見的，事實上應該要把老人當作資產，把人才、經驗留下來，政府的宣導很重要。基本上 2 個建議就是年金制度的改變，以及用部分工時</p>		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	的方式活化人力。		
劉社工員	對於人力銀行可以分為勞動市場以及志願服務的部份，讓這些退休的人力有所選擇，可能可以用 PAET-TIME 的方式，回來協助年輕的職員，做技術指導的部份，或者只是單純的志願服務。	1. 在目前軍公教福利相對較健全的體制之下，有許多軍公教部門的人力很想要退休，相對的，對於一般的勞工階級而言，他們卻是不太想退休，在現今高失業率的情形，如果沒有解決年輕一輩的失業問題，但卻幫助老人活化，事實上感覺是比較不公平的。個人認為對於這些退休的人力，其實不盡然要讓這些人回到就業市場，也許可以讓他們發揮自己的專長，專化從事一些志願服務的工作。而這一部份企業的社會責任就相對的重要，以日本山葉的企業為例，對退休人力成立工會，利用退休人力從事志願服務，或是企業志工，	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
		<p>因此是否可以將退休的人力，將其運用到企業志工來做運用。因此，一味推動退休人力活化是否會增加國家經濟。就聯新醫院而言，志工在各種年齡層都有，因此醫院醫用人唯才為主，以自己的專長，做各種不同的服務，例如退休的老師，可以讓他們教導外籍配偶語言的部分。而醫院中高齡的社會參與人力，目前規劃是做簡單的衛教工作，例如老人關懷，關懷據點，量血壓等。</p> <p>2. 也許可以引進代間學習的制度</p>	
經建會人力處	目前人力處是沒有跟行政院勞工委員會做合併，因為在目前的氛圍中，還是把整個全國的人力規劃與勞工政策是分開的，而人力規劃處是跟著產業，不論軍公教。目前勞工的		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>退休部分也有個人的攜帶式個人帳戶，效果是漸進式的，但是在目前勞工的退休制度當中，的確是無法支應提早退休後的生活所需，由於軍公教的福利比較好，如果往後是以長照的方向，軍公教的人口比較不能接受，因此鼓勵參與社會參與是比較好的部分，運用其所長，也可以協助弱勢團體。由於軍公教的福利制度較為完善，因此也不應將政府有限的資源在投入到這裡，而應該放在這些領取勞保的族群當中。譬如作一些基礎性的工作，可以按件計酬。另外就是輔導創業部份，例如網路行銷、虛擬店面等，或者培養第二專長、轉業等訓練。政府可以就這方面的資源培育。</p>		
<p>社會司蔡專員</p>	<p>1. 在報告當中可以討論連結的部份，特別是技職體系學校的連結，尤其目前台灣主要都在培養白領層級的教育，但不可能會有這麼多的白領職缺，所以是否可以讓技職教育做產學合作，另外讓即將退休</p>	<p>1. 內政部一直是把老人的重心放在社會參與，譬如早期有老人志工和長青學院，以及社區照顧關懷據點的部份，這方面的目標是透過老</p>	



與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>的人進入技職體系，當做人生的第二春。讓老人可以利用技職體系學到技能，重新回到勞動市場。</p>	<p>人的參與，能夠達到老人家可以照顧老人家。而這一部份是一些社經背景比較好的老人，走得出戶外的，才能出去參與志願服務，比較需要協助的就是無法出家門的老人。而在老人長期照顧十年的計畫，希望可以開拓需求，但這當中都會遇到困難，但是事實上都會遇到一些瓶頸，如外籍看護工的部分，而排擠到本國的婦女看護工。家庭托護的部分，因為民情觀念，一些創新的照顧服務無法開展。在家的照顧卻依賴家庭看護工。同樣的如果剛剛所談到的，如果政府要延長退休的年齡，那麼年輕人的失業無法解決，又在談中高齡失業，是比較不實際</p>	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
		<p>的。</p> <p>2. 內政部是推動進入志願服務的部分，不是勞動職場，讓勞動人口回到職場的部分。</p> <p>政府各事業單位協助退休人員重新回到事業單位從事志願服務，補足人力不足的部分。目前退休的公務人員，主要的志工服務有：社區、醫院或者是回到原單位當服務人員，目前在 NGO 組織當中的志工很多都是以帶活動為主。而目前是希望政府在這一方面可以再多做努力，以補強人力不足的部分。</p> <p>份。很多人在 50 多歲退休，公務人員會從事私人企業顧問的部分。退休公務人員的活化，因為推修的福利比較優渥，所以希望可以做一些社會工作的</p>	

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
		部份，做一些專業志工的工作，繼續發揮專長。	
古允文教授	<p>1.關於是否將老人趕出勞動市場，讓年輕人進來的議題，其實牽涉到的層面很多，譬如產業的型態等等，因此在談論世代的問題時，並不是單純地將老年人趕出就業市場即可解決的。</p> <p>2. 在政策面上，關於人力資源規劃的部份，沒有一個比較好的整合，各行其事的結果，導致了許多的問題，這方面在報告上也許可以呈現出來讓政府做個參考，而目前台灣有許多的高學歷份子，在國外拿到學位之後，很多都選擇不回來台灣，可能就直接在國外工作，這對整體而言是一個大問題，所以面對全球的競爭，如果沒有一個好的整合政策，這對台灣而言是一個損失。第二部分，假設退休人力資源並不活化，所以才要推動活化的計畫，但是是否真的不活化，因為很多人可能有自己的安</p>		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>排，只是我們以為他們不活化。第三個部分是退休的意義，退休是過程，不是一刀兩切的斷點，以香港的教授退休制度而言是慢慢退，而不是到某個年紀之後都做一個斷點，所以香港的制度可以在這過程當中，指導新進的老師，也因為台灣一刀兩切的制度，使得代間的學習變得比較困難。第四，工作機會有跟無的問題，常常會將分為非生產性以及生產性，但有時非生產性的工作會變成生產性的工作，譬如照顧產業的部份。另一個是活化的部份，要如何定義活化，我認為是有意義的參與，譬如生產力的提高、為了信仰等，因此對於這樣概念，體系的整合以及政府的宣傳都是很重要的。</p>		
陳玉華教授	<p>北歐部分退休可以應用在軍公教人員上的人力規劃上，不是給全職的工作，而是部分工時。而在勞工的部份完全就牽涉到產業結構以及工作機會上的提供。而創業的部份是比較複雜，應該要輔導從事什麼</p>		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>樣的工作是很重要的，而在虛擬創業的部份中高齡的意願是最低的，整體上，工作的選擇並沒有比較合適的部分。在口結構而言，台灣可能會面臨比其他國家更為嚴苛的問題，根據研究社會發展地方發展程度高的國家，才有可能比較避免金融危機的衝擊。同時，發展程度最高的地方，高齡人口與女性勞動參與都比較高。亞洲國家都受到中國的影響，在日本女性的影響較大，在台灣則是男女性都是一樣。在未來人力規劃上，需要跟教育結合，並結合地區的特性。</p>		
研考會許專員	<p>1. 在全球化的環境下，人才是流動的，很多的人都跑到中國以及先進的國家，就業市場的萎縮，是令人滿擔憂的，而在這個計畫當中，是爲了讓人力有效的參與，但是沒有提到參與之後會達到何種國家的整體效益發展。</p> <p>2. 公務人員系統以及一般的勞工制度應該要分開，公務人員可能就是延後退休或者是</p>		

與會人員	勞動參與議題	社會參與議題	其他相關議題
	<p>縮減年金，而在勞工部門可能就要放到市場部門做市場反應，而不是只是單純的做拼裝的政策，軍公教的改革是必須要馬上做的，公部門以及私部門是必須分開做的。</p>		
<p>葉秀珍教授</p>	<p>未來的計畫是異質性的，不是每個人都想要再退休之後再繼續工作，公保與勞保性質是不同的，公保是基於財政赤字的必要性，而要求延長退休，勞保是基於經濟安全不足的經濟必要性，不能太早退休。對於前者而言是比較有社會參與的能力，政府的功能就是能夠提供這樣的管道讓他們能夠參與，對於勞保的區塊就是如何創造新型態的工作型態創造，把握的原則就是善用本身自有的特質，不然可能會太過吃力學第二專長，使得每份職業都有其尊嚴。</p>		

## 附錄五 退休人力資源活化策略電訪問卷<sup>12</sup>

### 「退休人力資源活化策略」電訪問卷（2010/02/05 電訪版）

先生／小姐您好，我是中正大社會福利系呂建德老師的助理，我們的老師接受勞保局的委託，正在做一項有關民眾退休生活規劃的研究，想要跟\_\_\_\_\_女士／先生，做個簡單的訪問，請問她在家嗎？【依電腦顯示之姓名進行樣本接觸】

- ◎受訪者本人→我想開始請教您一些問題，如果我們的問題您覺得不方便回答的，請您告訴我，我們就跳過去。
- ◎受訪者不在→【詢問受訪者何時回家以利進行約訪】

### 壹、工作狀況

1.請問您現在有沒有工作？（單選題）【有工作者，請追問是第1至第6選項的哪一類】

- 1.有全職工作【請續答第2至6題】
- 2.定期契約人員（含約聘、約雇、特約、委任）【請續答第2至6題】
- 3.臨時人員（含暫雇、代班、代課等）【請續答第2至6題】
- 4.人力派遣人員【請續答第2至6題】
- 5.外包（或承包）人員（含外包商或承包商）【請續答第2至6題】
- 6.自己是老闆或為家庭事業工作【請續答第2至6題】
- 7.不固定（打零工）或暫時沒有工作【請跳答第7題】
- 8.沒有工作【請跳答第7題】
- 9.家庭主婦且沒有工作【請跳答第7題】
- 10.身心障礙、生病不能工作【請跳答第7題】
- 90.其他，請說明\_\_\_\_\_【請跳答第7題】
- 95.拒答【請跳答第7至8題】

<sup>12</sup> 本問卷預擬題項經政治大學選舉研究中心研究員游清鑫教授針對問項提供寶貴修正意見，特此感謝。

退休人力資源活化策略

2.請問您每週（台語：禮拜）工作幾小時？\_\_\_\_\_小時【若無法回答出明確之時數，請以每週平均工作幾小時追問】

95.拒答

3.請問您會繼續工作的最主要原因是：（單選題）

1.退休金不夠自己晚年生活所需

2.幫助解決子女的經濟問題

3.貢獻過去工作的專長（經驗可以傳遞）

4.可學些新事物、可結交朋友

90.其他，請說明\_\_\_\_\_

95.拒答

4.請問您主要是透過哪些管道找到目前的工作？（單選題）

1.親戚、朋友、同事、鄰居等的介紹

2.向公、私立就業服務機構登記求職

3.就業媒合活動，如就業博覽會的推介

4.應徵報紙或雜誌廣告、招貼

5.自行獨資創業、親朋投資創業或為家裡工作

6.其他，請說明\_\_\_\_\_

95.拒答

5.請問您目前這個工作是屬於哪一個行業？（單選題）

1.農林漁牧狩獵業

2.礦業及土石採取業

3.製造業

4.水電燃氣業

5.營造業

6.商業

7.運輸倉儲及通信業

8.金融保險不動產及工商服務業

9.社會服務及個人服務業

90.其他(請說明)

95.拒答

6.請問您目前從事（台語：做）的職業，是擔任哪一種職務？（單選題）（請跳答第 16 題）



- 1.管理人員：主管、監督
- 2.專業人員(含工程師)
- 3.助理(半)專業人員(含技術員)
- 4.事務工作人員與其它類似技術層級者
- 5.服務工作人員及售貨員
- 6.農林漁牧工作人員
- 7.技術工及有關工作人員
- 8.機械設備操作工及組裝
- 9.非技術工
- 90.其他(請說明)
- 95.拒答

【第7至第15題為目前無工作者必問】

7. 請問您目前沒有在工作的最主要原因是什麼？(單選題)

1. 公司關閉／裁員
2. 待遇太低
3. 工作地點不理想
4. 工作時間不適合
5. 需要照顧家裏
6. 家裡不需要您出去工作
7. 個人因素(例如健康問題)
- 90.其他,請說明\_\_\_\_\_
- 95.拒答

8.請問您有意願再工作嗎?

- 1.有意願(請續答第9至15題)
- 2.無意願(請跳答第16題)
- 95.拒答(請跳答第16題)
- 96.看情形、很難說(請跳答第16題)

9.請問您希望每週(台語：禮拜)工作幾小時?\_\_\_\_\_小時。【訪員注意：提醒受訪者，此處工作指的是固定酬勞性質之工作，不含任何志工或不固定之工作】

- 95.拒答
- 96.看情形、很難說

10.如果您有意願再工作，請問您可以接受的每月最低待遇(台語：薪水)是多少？

1. 不到1萬5千元
2. 1萬5千元至未滿2萬元

退休人力資源活化策略

3. 2萬元至未滿3萬元    4. 3萬元至未滿4萬元  
5. 4萬元至未滿5萬元    6. 5萬元至未滿6萬元  
7. 6萬元以上  
95.拒答    96.看情形、很難說

11.請問您最想從事(台語:做)的工作,是屬於哪方面的行業?(單選題)

- 1.農林漁牧狩獵業                      2.礦業及土石採取業                      3.製造業  
4.水電燃氣業                              5.營造業                                      6.商業  
7.運輸倉儲及通信業                      8.金融保險不動產及工商服務業  
9.社會服務及個人服務業                90.其他,請說明\_\_\_\_\_
- 95.拒答    96.看情形、很難說    98.不知道

12. 那您最希望擔任哪一種職務?(單選題)

- 1.管理人員:主管、監督                      2.專業人員(含工程師)  
3.助理(半)專業人員(含技術員)            4.事務工作人員與其它類似技術層級者  
5.服務工作人員及售貨員                      6.農林漁牧工作人員  
7.技術工及有關工作人員                      8.機械設備操作工及組裝  
9.非技術工                                      90.其他,請說明

- \_\_\_\_\_
- 95.拒答    96.看情形、很難說    98.不知道

13.請問您目前最想找(或可能做)的是什麼樣的工作?(單選題)

1. 傳授專業知能,或指導、顧問性工作  
2. 非專業的服務工作,如管理員、褓姆、幫農、幫傭等  
3. 辦公室內事務工作,如文書管理、記帳等  
4. 開發新事業,或做小生意等  
5. 只要有酬勞,能賺錢的事均可  
90. 其他,請說明\_\_\_\_\_
- 95.拒答    96.看情形、很難說    98.不知道

14. 請問您考慮再就業的原因是什麼：（單選題）

1. 退休金不夠自己晚年生活所需  
2. 幫助解決子女的經濟問題  
3. 貢獻過去工作的專長（經驗可以傳遞）  
4. 可學些新事物、可結交朋友  
90. 其他，請說明\_\_\_\_\_
95. 拒答

15. 你認為現在找工作最大的困難是什麼原因？（單選題）（請續答第 16 題）

1. 年齡限制 2. 性別限制 3. 技術不合 4. 教育程度不合  
5. 景氣不好 90. 其他，請說明\_\_\_\_\_
95. 拒答 96. 看情形、很難說 98. 不知道

## 貳、社會參與狀況

16. 請問您目前有沒有參與什麼社團活動？例如：社區團體、老人團體、同鄉會、宗教活動、教會、法會、農漁會、獅子會、政黨、社會服務性社團、志工或是其他社團的活動？【若有者，請追問一週投入時間】

1. 有→一週（台語：禮拜）投入幾\_\_\_\_\_小時（請續答第 17 題）  
2. 沒有（請跳答第 18 至 19 題）

17. 請問您參與哪一類型的社團活動？（複選題）（請跳答第 22 至 23 題）

- 17\_1 參加社區交誼團體、老人團體、老人學習活動、同鄉會、宗親會。

17\_1a 參與的程度是非常頻繁、偶爾參加還是很少參加？

- 非常頻繁 偶爾 很少

17\_1b 請問您有沒有擔任社團幹部 有 沒有

- 17\_2. 參與宗教性活動

17\_2a 參與的程度是非常頻繁、偶爾參加還是很少參加？

- 非常頻繁 偶爾 很少

17\_2b 請問您有沒有擔任社團幹部 有 沒有

退休人力資源活化策略

17\_3. 農會或漁會或其他工商行業團體的公會、獅子會等社團的會員

17\_1a參與的程度是非常頻繁、偶爾參加還是很少參加？

非常頻繁 偶爾 很少

17\_1b請問您有沒有擔任社團幹部有 沒有

17\_4. 政黨的會員或參與政黨活動

17\_1a參與的程度是非常頻繁、偶爾參加還是很少參加？

非常頻繁 偶爾 很少

17\_1b請問您有沒有擔任社團幹部有 沒有

17\_5. 參與社會服務性社團，如生命線、救濟會、功德會等的活動

17\_1a參與的程度是非常頻繁、偶爾參加還是很少參加？

非常頻繁 偶爾 很少

17\_1b請問您有沒有擔任社團幹部有 沒有

17\_6. 其它\_\_\_\_\_【訪員請記錄】

17\_1a參與的程度是非常頻繁、偶爾參加還是很少參加？

非常頻繁 偶爾 很少

17\_1b請問您有沒有擔任社團幹部有 沒有

18. 請問您沒有參與任何社團活動的主要原因是什麼？(單選題)

1. 沒時間

2. 身體狀況不允許

3. 沒興趣

4. 需帶孫、照顧家人

5. 不知如何加入

6. 有經濟問題

90.其他，請說明\_\_\_\_\_

95.拒答

19. 如果有機會，您願意參與任何社團活動嗎？

1.願意 (請續答第 20 至 23 題)

2.不願意 (請跳答第 24 至 34 題)

20. 請問您願意一週（台語：禮拜）投入幾小時參與社團活動？\_\_\_\_\_小時。

95. 拒答 96. 看情形、很難說 98. 不知道

21. 如果有機會，請問您最有意願參與哪一類型的社團活動？(單選題)

1. 參加社區交誼團體、老人團體、老人學習活動、同鄉會、宗親會。

2. 參與宗教性活動

3. 農會或漁會或其他工商行業團體的公會、獅子會等社團的會員

4. 政黨的會員或參與政黨活動

5. 參與社會服務性社團，如生命線、救濟會、功德會等的活動

22. 請問您會參與任何社團活動的最主要原因是什麼？(單選題)1. 貢獻過去工作的專長

2. 無聊，打發時間

3. 做志工有其他福利，可以一兼二顧

4. 可以認識其他人，拓展人際關係

5. 宗教信仰的影響

6. 幫助他人很快樂

90. 其他，請說明\_\_\_\_\_

95. 拒答

23. 請問您是透過哪些管道參與任何社團活動？(單選題)(請續答第 24 至 34 題)【目前沒參加社團者請追問：請問您「會」透過哪些管道參與任何社團活動】

1. 組織內成員介紹

2. 非組織內之親友介紹

3. 從宣傳單或海報得知

4. 從媒體宣傳得知

90. 其他，請說明\_\_\_\_\_

95. 拒答

\*\*\*最後，我們想請教您一些個人的問題\*\*\*

### 參、基本資料

24. 請問您目前的居住地區是在哪一個縣市？\_\_\_\_\_ 哪一個鄉鎮市區？\_\_\_\_\_。

95. 拒答

25. 請問您目前的婚姻狀況是：【訪員請提示選項】(未婚、喪偶者不問第 29 題)

1. 未婚 2. 已婚 3. 同居 4. 已離婚或分居

5. 配偶去世(台語：另一半不在) 90. 其他，請說明

\_\_\_\_\_

95. 拒答

26. 請問您的最高學歷是？

1. 不識字 2. 小學 3. 國(初)中 4. 高中(職)

5. 大學(專) 6. 研究所以上

95. 拒答

27. 請問您是什麼原因申請退休？(單選題，請追問主要原因)

1. 達到法定退休年齡而退休

2. 健康的問題，不能繼續工作

3. 工作不適應，想換工作

4. 公司裁員或關廠歇業等，被遣散

5. 收入不滿意，想賺更多錢

6. 家庭因素(結婚或家庭照顧)

90. 其他，請說明\_\_\_\_\_

95. 拒答

28. 一般而言，您認為您的健康情況好不好？【訪員請追問強弱度】

1. 非常好 2. 還算好 3. 普通、還可以 4. 不太好 5. 非常差  
95. 拒答

29. 請問您的配偶（台語：另一半）有沒有在工作？ 有 無  
95. 拒答

30. 請問您目前需不需要提供經濟支援給其他親人？【需要者，請追問是經常還是不定期】

1. 需要經常支援 2. 不定期支援 3. 不需要  
95. 拒答

31. 請問您目前最主要的經濟來源是什麼？（單選題）

1. 工作收入（含配偶收入） 2. 儲蓄、利息、租金或投資所得  
3. 子女奉養（含媳婦、女婿） 4. 退休金、撫卹金或保險給付  
5. 社會或親友救助 6. 政府救助或津貼  
90. 其他，請說明\_\_\_\_\_

95. 拒答

32. 請問您目前日常生活中所需的費用夠不夠用？

1. 非常足夠 2. 還算夠 3. 不太夠 4. 非常不夠  
95. 拒答 98. 不知道

33. 請問您平均每個月所需要的生活費大約多少？

1. 不到1萬元 2. 1萬元至未滿3萬元  
3. 3萬元至未滿5萬元 4. 5萬元至未滿7萬元  
5. 7萬元至未滿10萬元 6. 10萬元至未滿20萬元  
7. 20萬元以上  
95. 拒答 98. 不知道

34. 請問您目前每個月的收入大概有多少？

退休人力資源活化策略

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1. 無收入         | <input type="checkbox"/> 2. 不到1萬元      |
| <input type="checkbox"/> 3. 1萬元至未滿3萬元   | <input type="checkbox"/> 4. 3萬元至未滿5萬元  |
| <input type="checkbox"/> 5. 5萬元至未滿7萬元   | <input type="checkbox"/> 6. 7萬元至未滿10萬元 |
| <input type="checkbox"/> 7. 10萬元至未滿20萬元 | <input type="checkbox"/> 8. 20萬元以上     |
| <input type="checkbox"/> 95.拒答          | <input type="checkbox"/> 98.不知道        |

\*\*\*\*我們的訪問到這裡結束，謝謝您接受我的訪問\*\*\*\*



## 附錄六 期中報告審查意見修改對照表

審查意見	修改情形與回應
<p>一、為提高本計畫研究之可行性，宜先清楚界定「退休人力」之範圍，本研究僅於頁 32 提及台灣 55 至 64 歲和 65 歲以上的退休人口活化程度比較低，係本研究主要探討之處，惟是否表示「55-64 歲和 65 歲以上的退休人口」即為界定之退休人力？「退休人力」定義宜再詳加界定。</p>	<p>本研究根據焦點座談會與談者的意見，將退休界定為「領取退休給付的人口群」。在此可參見 p.18-23。</p>
<p>二、文獻分析主要探討瑞典、美國、日本、韓國（部分尚未完成），惟應考量瑞典、美國及日本社會安全體系及其對老年經濟安全之影響，實不同於我國，各國社會政策脈絡與發展差異不小，爰比較分析國外經驗時，建議先釐清國內的問題之後，再針對問題內容蒐集各國作法，如此較能聚焦，且其經驗亦較具參考性，另應留意台灣與上述國家之明顯差異處，評估其相關推動方案是否適用於我國。</p>	<p>因各國經驗在研究中，不僅是為了提供台灣相關經驗之反省，同時也是為了檢視台灣目前退休人力活化政策之問題，因此，依然將各國經驗置於台灣實證研究之前。</p> <p>感謝審查人的意見。因此，本研究在提出各國建議時，有特別考量各國制度脈絡之差異，譬如日本的再就業體系，即不納入本研究的政策建議之中。可參見 p.94-99，以及政策建議部分。</p>

<p>三、本研究各國經驗的蒐集較偏重退休金（含社會保險老年給付）制度改革，惟此等改革係延後退休年齡，而本計畫主旨係如何使已經退休人力活化起來，二者並不相同；目前進度尚未進行有關台灣部分的系統性分析，例如台灣中高齡勞參率偏低的制度及環境性因素為何，應於研究時多加著墨。另建議研究小組可再多蒐集分析其他政府機關所做的問卷調查結果，尤其是針對中高齡生活狀況與就業狀況的調查，以釐清目前退休人力資源活化的問題真相，以及政府已經實施的各項措施的成效，進而建構更清楚的問題焦點。</p>	<p>已經加強退休人力社會參與部分，可參見 p.82-94。有關台灣部分，亦於補齊。可參考第四章部分。</p>
<p>四、研究小組在頁 10 提到我國老年勞動力參與率低於 OECD 先進國家，但在頁 31 卻又指出我國 65 歲以上勞動力參與率高於英國、荷蘭和德國，二者顯有矛盾，請予以修正或補充；圖 2-4 若表示不同年齡層的勞動力參與率，其表達方式較難瞭解，又本報告因採黑白印刷，圖 2-5 與圖 2-6 的標示建議改以不同符號來表示各國的差異，較為清楚明白。另在頁 85 「美國--社會參與作為生產性勞動」一節，若干計畫方案內的志工，雖有工資，惟更類似津貼，能否定位為生產性勞工，仍有待商榷，請研究小組審酌。</p>	<p>已經修改文字說明，請參考 p.11 和 p.31。 圖 2.4 表示各年齡層在整體勞動力參與率的佔有率。 圖 2.5 和 2.6，因改成不同符號依然不甚清楚。因此研究團隊建議以彩色列印此兩圖為主。 根據我們所引用的文獻，因美國老年社會參與方案，主要是作為「與貧窮作戰」的一環，因此其津貼主要是用來對抗老年貧窮，同時協助貧窮家庭的兒童發展等等。因此，此一津貼體系接近所謂的工資。研究團對會根據更多的資料與文獻，參酌生產性勞工</p>

	一詞是否適當。
<p>五、問卷調查為本研究之重點，相關建議說明如下：</p> <p>(一) 本問卷調查內容與國內既有相關調查相似，部分問卷題項的語意或問題的適當性有待商榷，例如問題6詢問受訪者開始退休、停止工作、領勞保老年給付的年份，試問如果這三種同事件開始的時間不同，則受測者該如何回答？又如問題9a詢問退休金、資遣費（或離職金）的領取方式，若受訪者同時領取這二項，而領取方式不同，則又該如何填答？由於問卷調查直接關係到本計畫的研究品質，故建議研究小組應清楚說明問卷設計架構（包含各問項未來會應用於分析哪些問題等），並重新考量每一個問項的適切性。</p> <p>(二) 問卷應符合電訪問卷的標準，如口語化題目用語精簡，難度應由易而難，由淺入深，題數不宜過多；明確註明問卷跳題邏輯；注意選項是否窮盡，是否互斥等；建議應進行問卷測試，俾利問卷之執行。</p> <p>(三) 建議在問卷中加入受訪對政府相關政策措施的使用情形、滿意度、改進意見、以及未來的需求。</p> <p>(四) 本研究問卷調查係以已領取勞保退休給付者為對象，惟勞保只有「老年給付」，並無「退休給付」。鑑於目前</p>	<p>已於研究過程，多次與委託單位討論，並且參酌焦點座談會與談者，以及電話調查受委託單位之意見，進行相關之修改。</p>

退休人力資源活化策略

<p>國內公部門提早退休或提早請領退休金的現象較為嚴重，故不宜將調查對象限為領取勞保老年給付者。</p>	
--	--

## 附錄七 期末報告審查意見修改對照表

審查意見	修改情形與回應
劉副教授坤億（臺北大學）	
1、本報告研究方法部分，第四章是量化的實證調查，在本章起始應該增加研究設計一節；另焦點團體訪談的質性研究，卻未見有專章或專節撰述其研究設計，以及質性資料分析，請補充。	研究設計部分已於之前說明。
2、報告中之表格，不宜用掃描或剪貼方式處理，應重新製作，而表格、圖，應全部中文化，必要時可附上原文；另報告中之曲線圖，因分析的類別較多，宜以彩色或更明顯不同的線條表示，以利閱讀。	已修正。
3、研究結論之研究發現，應分別說明文獻探討、問卷調查及焦點團體等調查結果之發現，最後再提出綜合發現，請補充。	已修正。
4、目前政策建議中，標題似乎提出具體之建議，但說明部分卻相當模糊，較缺乏具體、可行之操作性建議，請研究團隊依據本研究之目標及研究發現，提出可操作性的政策建議；另，政策建議之內容不宜再引註論述，請修正。建議研究團隊應再檢視政策建議是否回應我國之現況問題。	已修正。
5、報告各章的起始頁，建議應以“奇數頁”為起始。研究報告之標題不宜出現新聞性標題，例如 P.73 中「韓國－無法退休的國度？」請修正。	已刪除。
6、本報告研究內容應加強部分，包括第二章文獻討論應增加一節，整合分析文獻探討。另建議加強問卷調查的統計分析，目前僅有次數分配等描述性統計，建議增加 t-test、多變量分析等統計項目，此外，統計分析的撰寫應該更有層次，請補充、修正。	已修正，t-test 是兩個平均數的差異考驗，並不適用於本研究。亦已經加入其他相

	關統計分析，可參考第四章修改內容。
蘇總經理宏文（104 人力銀行）：	
7、本研究案政策建議，請參照「行政院勞工委員會職業訓練局 95-99 年國家職訓中程策略規劃專案」建議「在高齡化與少子化並存的時代，原本應該充分運用的中高齡人力卻呈現提早退休的趨勢，但某種程度，卻似乎更增加人力補充來源的困難。因此，如何使中高齡人力、尤其是中高齡專業人力再運用，以提升國民生產毛額，實有其重要性。」，納入本研究對照與參考。	見未來五年之展望與預測期中驗收報告書 P.17，另已納入對照與參考，p.8。
8、本研究案有關台灣現況分析與調查，是以電話調查方式，調查領取勞保老年給付對象，受訪對象的平均年齡為 60.63 歲（見 P.116）。但「因退休而成為非勞動力者之年齡分布則有提前趨勢，由 76 年 57.79 歲逐漸提前至 1998 年 56.44 歲，而現年 30 歲級以下者未來欲退休年齡亦較現年 55 歲及以上者降低 8 歲左右。」（見未來五年之展望與預測期中驗收報告書 P.36）。若僅依此一世代族群（已經退休人口）的調查結果，做為本研究案勞動參與和社會參與政策建議的參考根據之一，而缺乏不同世代的下一個退休年齡者的意見回饋，對於政府擬定未來勞動參與和社會參與政策，是否符合於實際，值得探究。建議未來就此一議題，繼續延伸至下一代者的研究，以資對照（見 P.205 鄭清霞副教授第 5 點、林麗惠副教授第 3 點）。	本研究以目前退休人力為主，下一世代的議題，並非是本研究主要研究對象。
9、有關退休人力重回勞動市場的政策建議部分，涉及職場現實問題，雖然就業服務法已針對「年齡」有不得歧視的規定（就業服務法第 5 條第 1 項），但雇主是否有意願僱用，在心態上，本不利於中高年齡之退休人力。建議參照「身心障礙者權益保護法」或「原住民	定額雇用制度是一種積極性歧視政策，因此需要進行多方評估，才能形成相關建

族工作權保障法」，以法律規範企業雇主進用一定比例之中高齡者或退休人力，並給與一定的誘因激勵（日本已制定「高齡者僱用安定法」，見 P.67）	議。
10、有關退休人力社會參與的政策建議部分，可依退休人力的屬性，規劃相應的對策。例如：屬於產業專業及管理的提前退休人力，可以借重其豐富的專業能力與工作經驗，為社區大學、社區型組織或高中職，擔任授課師資及（或）參與課程規劃；若是一般白領，有意願而無經濟壓力者，鼓勵其參與志願服務組織活動，給與非經濟性激勵；若是屬於藍領退休人力，若有意願但礙於經濟條件不佳者，則可藉由制度規畫其參與志願服務組織活動，給與經濟誘因補助，藉以引導上述人力的再運用。	已參考修正。
11、建議成立「全國離退休人力銀行」資訊平台，便於退休人力與企業或志願服務組織之資訊對稱與交流溝通，以提高雙方的媒合機會。美國 <a href="http://www.yourencore.com">www.yourencore.com</a> 網站經營模式可資參考。	相關建議需要進一步研究才能形成政策建議。
12、有關中長期政策建議「年齡歧視政策的立法」一節，就業服務法第 5 條第 1 項規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。」其立法理由亦提到「參考先進國家禁止年齡歧視之立法趨勢，增列「年齡」為禁止就業歧視事由。」。本研究案所建議的「年齡歧視政策的立法」與上述就業服務法增列「年齡」為禁止就業歧視的規定，建議補充說明二者的差異。	已刪除相關建議。
辛副教授炳隆（臺灣大學）	
13、本研究問題意識不明確，未能清楚說明活化退休人力	於結論部分，已

退休人力資源活化策略

資源究竟是要解決怎麼問題？立即問題或未來問題？請補充說明。	加強說明。
14、國外經驗與政策比較分析部分過於空泛，對於我國問題解決之參考價值不大，請補充。	已補充。
15、文獻討論部分過於側重國內中高齡勞動參與與社會參與的實況瞭解，欠缺對退休資源人力若不活化所引發經濟、社會問題之分析，請補充。另請補充對國內相關政策與民間團體在此議題的作為欠缺分析。	前言已述。相關政策也與第二章部分已述。
16、對問卷調查結果的解讀不夠嚴謹，甚至出現專業報告不應出現的錯誤，也未將座談內容融入報告中，請修正。	已修正。
17、有關勞動參與之次等資料為何選擇 94 年與 97 年（見 P.102），而不選擇其他年份？另目前已有 98 年資料，為使研究結果更貼近現況，建議資料應予更新。	98 年應有其特殊性，因不以此為主。
18、問卷調查對象限於領取勞保老年給付者，可能會與母體不一致，恐會有樣本選擇偏誤的問題，應再確認或於研究限制中補充說明。	已補充。
19、研究結論未能完全回應研究目的，例如對「我國現行相關政策與制度運作機制核對」欠缺分析，亦未提出具體、深入的結論，請補充。部分研究結論與前面分析的關聯性不明確，請再補充、修正。	第二章第五節的部分，利用政策與統計分析台灣目前相關政策的執行成果。
20、本報告未針對主要研究結論且未提出具體可行的政策建議，多數研究建議過於冗統，而且會引發其他問題，例如提高退休年齡可能會排擠青年人就業機會；又如提倡部份工時工作是否會排擠全時工作機會，以及是否會使工作貧窮問題更為嚴重？在未對這些問題進行分析之前，研究團隊不宜輕易提出政策建議，請再酌。另有些政策建議是政府目前已經在做的，除非研究團隊能針對現行政策措施提出檢討建議，否則相關政府	已修正。青年就業機會並非本研究重點。



單位很難對這些建議有所因應，請加以修正。	
21、建請調整報告架構，先利用次級資料分析、問卷調查、焦點團體座談，釐清我國在退休人力資源活化方面有哪些問題？政府與民間團體所推動的政策措施有哪些不足或欠妥之處？再針對這些問題去參考其他國家經驗，最後再提出具體的政策建議，請補充、修正。亦即研究內容與研究結論應緊扣研究目的，尤其應補充現行相關政策與制度運作機制的檢討；政策建議宜緊扣研究結論，並且要具體可行。	已修正，調整章節架構。
劉教授梅君（政治大學）書面審查意見	
22、研究報告第三章提供了幾個國家的豐富經驗，這些經驗如何反饋到第五章「結論與政策建議」，建議加強目前第五章「結論與政策建議」的第一節「結論」僅就台灣調查資料及相關理論或文化典範的反省，但缺少他國經驗的連結討論。	已補強於政策建議部分。
23、在「立即可行建議」的部分，研究團隊羅列了4點建議，其中的前2點，政府這些年已經有若干行動，但效果有限，因此政策建議上不妨提出如何突破目前行動的困境；第4點建議偏向社會參與的執行面（招募，這是How的問題），但對許多高齡者而言，更大的疑問是，哪裡有哪些社會參與的機會（這是What的問題），能讓其貢獻。這部份是需要各部會正視其重要性並共同討論，如何引導創造出高齡者能夠參與的社會服務。	在長期建議部分亦有建議透過政府機制增加社會參與機會的建議。
24、在「中長期政策建議」部分，第4點「年齡歧視政策的立法」，台灣雖然沒有「年齡歧視法」，但在「就業服務法」第5條有將「年齡」列為禁止就業歧視的項目，實務上也有一些申訴案是因年齡而起的歧視爭議案。因此就法律面而言，台灣並非完全沒有年齡歧視的法律規範，或許團隊不妨強調現行規範方式的不周延與滋生的若干疑義，從而對未來立法或修法提供一	已刪除相關建議。

<p>些必要的指點。第7點美國的經驗，對台灣很具省思意義，過去談論高齡人力問題時，經常落入二元架構中，志願性服務或市場有酬勞動，沒有中間的類別，但美國例子顯示，部分高齡人力可以從事介於兩者之間的服務，這點對於台灣眾多有經濟壓力的高齡退休者而言非常務實。當然這需要國家妥為規劃引導，這部分是大有可為。</p>	
<p>25、中長期政策建議的每一點建議，團隊均有明確列出主辦機關，不過，這裡似乎也出現掛一漏萬的情況，如「提高退休年齡」及「減少提早退休的誘因」這兩點政策建議，列出了內政部及勞保局為主辦機關，但事實上，掌管公務人員退休的銓敘部主管公務人員的退休年齡及優渥的優退方案，一直是有識者詬病最多的部分，因此退休制度改革上，公務機關更是重點。另有關「年齡歧視政策的立法」，除了內政部之外，行政院勞工委員會應該也是主政機關。至於「積極勞動市場政策的實施」，其實牽涉的不僅是行政院勞工委員會，其他經濟部或經建會亦應納入。總之，許多高齡事務實際上是跨部會的性質，需要若干部會共同研商，共同負責。</p>	<p>已修正。</p>
<p>26、本研究所列計有三大項建議，但第一、二大項建議比較像是研究發現，宜予以調整修改；第三大項即派遣人員方面較為具體，然而在建立爭議處理機制和機關應積極監督派遣公司履約等兩項，應提出更具可行、可操作性的具體建議；最後一項建議，研究團隊僅建議機關應盡量減少派遣人力的使用，但並未提出配套建議（機關如何解決人力短缺問題），請予以補充</p>	<p>已修正。</p>
<p>行政院經濟建設委員會</p>	
<p>27、文字用語請再予確認或修正，如：「僱」用為動詞，「雇」員為名詞；勞動「力」參與率。</p>	<p>已修正。</p>

<p>28、建議增列每年勞保、勞退、公保、軍保等之退休人數分析，及個別之特質。</p>	<p>台灣並無相關之統計。</p>
<p>29、退休人力不等於老年人力，請再予確認或修正。</p>	<p>退休人力定義已於第二章第一節說明，請參考。</p>
<p>30、P.100 中退休人力勞動參與及社會參與電話調查為何只選領取勞保老年給付者為調查對象？1068 位樣本是否有代表性，以及性別比例是否恰當等問題。請補充說明。</p>	<p>因銓敘部無法提供資料。另外，1068 位樣本，則為一般全國性統計樣本之基礎，亦是委託單位之要求。性別比例，則是依照行政院勞工委員會所提供樣本進行性別比例之區分。</p>
<p>31、P.100，65 歲以後勞動力參與率低，「主要是因為會被統計排除於勞動參與之外」之部分文字，請再予確認。</p>	<p>已修正。</p>
<p>32、P.105，說明屆齡退休者，仍有一半希望繼續工作，此結果可能與調查時間點有關，請再確認及說明。</p>	<p>為文獻引用。並非是我們研究結果。</p>
<p>33、P.135，表 4.3.23 沒有工作的主要原因，目前之分項有些是失業原因，有些是未參與勞動市場原因，建議參考主計處之分項並進行修正。</p>	<p>主計處分類適合運用於一般失業者，而非本研究之研究對象。此調查問卷內容經委託單位建議修正，並由委託單位同意執行。</p>

退休人力資源活化策略

34、P.184，政府做為雇主促進老年就業一節，有關促進退休人力再就業，建議宜再詳列內容；另建議補充我國可行作法或制度、法規等之具體建議。	已修正。
35、P.186，提高退休年齡之主管機關應包含：行政院勞工委員會、銓敘部、人事局、教育部、國防部等，請補充、修正。	已按照建議修正。
36、P.188，年齡歧視之禁止已於就業服務法中規範，請補充、修正。	已刪除相關建議。
37、P.190，如何協助屆退勞動者累積其人力與社會資本，請補充說明。	已刪除。
內政部	
38、研究資料分析各國退休人力活化政策，包括勞動參與及社會參與面向，又進一步分析台灣現況並提出具體建議，資料十分詳盡，惟若能進一步推估各項政策建議能帶來之成效，將更有助於作為施政參考之依據。	推估並非此研究重點。
39、雖然研究發現經濟問題是退休後再進入勞動市場者的主要考量因素，但能否成功回到就業市場，退休者的「社會資本」才是關鍵，包括教育、資金、技能及人脈等，針對「社會資本」，建議可再進一步分析探討，並轉化為具體政策建議。	已刪除相關建議。
40、老人福利法第3條針對各目的事業主管機關權責劃分，有明確規定，有關政策建議之主辦機關為何，建議參考該法之規定。	已參考修正。
41、有關政策建議「社區服務與教育體系技術及技能訓練相結合」乙節，建議將教育部及行政院勞工委員會皆納為主辦機關，因為調查研究發現，多數屆退休年齡者或已退休者缺乏退休生涯規劃，且本研究也指出退休者之「社會資本」，亦為能否成功再投入就業市場之關鍵，以上種種皆顯示職涯訓練、教育宣導及高齡者	已修正。

教育等之重要性。	
42、有關政策建議「提供退休年齡」乙節，主辦機關建請修正為銓敘部、行政院勞工委員會及行政院人事行政局。	已修正。
43、有關政策建議「減少提早退休的誘因」乙節，涉及社會經濟安全體系及各項年金制度，建請將主辦機關修正為銓敘部、行政院勞工委員會及行政院農業委員會。	已修正。
44、有關政策建議「年齡歧視政策的立法」乙節，老人福利法第 29 條業已明訂雇主對於老人員工不得予以就業歧視，查行政院勞工委員會亦於 96 年 5 月 23 日修正就業服務法，將「年齡」納為就業歧視禁止項目，雇主招募或僱用員工時不得違反本項規定，違者將依同法第 65 條規定處新台幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰；倘需再針對中高齡者就業問題訂定相關法律規範，建請依老人福利法第 3 條有關目的事業主管機關權責之規定，將主辦機關修正為行政院勞工委員會。	已刪除相關建議。
45、有關政策建議「提供經濟誘因促進社會參與意願」乙節，由法制面考量，志願服務法第 3 條定義志願服務：「民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的」，故以經濟誘因提升志願服務參與率之做法是否適當，應與立法精神合併考慮；再者，研究報告已指出美國係以高齡志願服務方案做為解決貧窮問題之政策一環，因為對美國而言，志願服務同時被視為一種生產性活動；反觀臺灣，針對高齡者經濟問題，已有國民年金等社會經濟安全制度協助維繫，經濟誘因設計是否一體適用，尚有考慮空間。基此，建議將經濟誘因與志願服務分開考量，針對志願服務仍以鼓勵、協助參與，充實所需能力等為主；至經濟誘因，則回歸勞動參與部分，從充實退休者社會	此一建議並不影響志願服務之本質。因此，加以保留不予刪除或是修正。

退休人力資源活化策略

<p>資本、避免就業年齡歧視，規劃推動積極性勞動市場政策等策略，由增加退休者在就業之機會與能力方面著手進行。因此，有關政策建議「提供經濟誘因促進社會參與意願」乙節，建議修正或刪除。</p>	
<p>46、有關政策建議「社區服務與教育體系技術及技能訓練相結合」乙節，建議將教育部及行政院勞工委員會亦納為主辦機關</p>	<p>已修正。</p>
<p>47、有關政策建議「年齡歧視政策的立法」乙節，建請將主辦機關修正為行政院勞工委員會。</p>	<p>已刪除相關建議。</p>
<p>行政院勞工委員會</p>	
<p>48、有關政策建議「提高退休年齡」乙節，本會意見如下：            (1) 勞動基準法第 54 條強制退休之規定，係為兼顧憲法有關勞工工作權之保障及事業單位人事之新陳代謝而制定，限制雇主除勞工有符合該條規定之情形者，雇主不得強制勞工退休，並非限制勞工工作年齡或勞工符合強制退休年齡應即退休，先予釐清。            (2) 另，查勞動基準法第 54 條有關強制退休年齡修正案業於 97 年 5 月 14 日經總統公布，同年 5 月 16 日正式生效施行，已將強制退休年齡由原 60 歲延長至 65 歲，且該條文自修正施行以來，本會屢接獲民眾陳情，為避免影響青年就業、促進企業人力新陳代謝，期能將該條文強制退休年齡調回至 60 歲，基於為維護法律安定性及信賴保護原則，現階段暫不宜再行調整強制退休年齡。            (3) 現行勞工保險條例已規定被保險人請領老年年金的年齡將逐步延到 65 歲，查同條例第 58 條第 1 項規定，年滿 60 歲，保險年資合計滿 15 年者，得請領老年年金給付；保險年資合計未滿 15 年者，請領老年一次金給付。同條第 5 項規定，第 1 項老年給付之請領年齡，於本條例施行之日起，第 10 年提高 1 歲，其後每 2 年</p>	<p>就長期建議而言，必須提高退休年齡，尤其是台灣人口結構老化快速的先決條件下，提高退休年齡是未來必須且一定要實施的政策。</p>

提高 1 歲，以提高至 65 歲為限。	
49、有關政策建議「減少提早退休的誘因」乙節，現有勞工保險條例已有減給老年年金規定，查同條例第 58 條之 2 第 2 項規定，被保險人保險年資滿 15 年，未符合第 58 條第 1 項及第 5 項所定請領年齡者，得提前 5 年請領老年年金給付，每提前 1 年，依前條規定計算之給付金額減給 4%，最多減給 20%。	台灣提早退休的趨勢並沒有因此改變。因此我們認為需要有進一步的作為。
研考會意見	
50、本研究重點之一為蒐集分析主要國家對退休人力資源運用經驗、相關法令規範與具體推動成效，但報告中有關相關法令規範部份似乎較少著墨，請補充（如：美國之年齡歧視就業法案）；另亦請補充評估國外經驗應用於我國之可行性或對於政策之啟發。	已經於第三章和結論部分加強補充。
51、第一章 P.15 有關研究方法之焦點團體法，提及各次焦點團體之主題設計，是否與實際執行情形相同，請再確認；另 P.16-17 多處文字係以未來式口吻敘述所採用之研究方法，惟相關研究過程均已完成，請依實際執行情形加以修正。	已修正。
52、本研究第四章台灣現況分析與調查，主要內容係為電話訪問 1068 份問卷之結果分析，請補充說明研究設計與過程、資料取得方式等；由於實證調查結果及分析是本研究非常重要的一個部份，建議在統計分析與各變項交叉比對上可再多加以充實，並請針對問卷調查結果補充主要研究發現與綜合性分析意見，以凸顯出本研究之價值所在。	已於研究設計和第四章研究發現部分加以補充。
53、第五章研究發現與政策建議，請再補充藉由國外制度文獻分析比較，以及透過本研究問卷調查所得結果之關連性，相關建議具體執行方式或策略應再予以充實，俾利後續各主管機關進一步研議、參採。	已補充，請參考第五章建議部分。
54、本研究共舉行 4 次學者專家座談會，座談紀錄並已附	已修正。

退休人力資源活化策略

<p>於附錄中，但部份紀錄稍顯簡略、文意不夠完整，無法瞭解發言者所表達之確實意見為何，請予以修正；另請於各場次紀錄中補附各場次之座談會題綱。</p>	
<p>55、本報告中許多圖、表不甚清楚（如 P.28-32、P.44-47、P.62、P.64、P.76、P.91-92、P.101-102 等，而第四章統計分析表應略加整理及說明，而非直接以統計軟體所產生之結果呈現），請加以修正，必要時應以彩色頁印刷，並應凸顯出重點或重要發現，刪除不必要資訊或欄位，以利於閱讀。</p>	<p>已修正，並將以彩色影印這些部分。</p>
<p>56、文中仍有部分漏（冗）字、錯字（如：P.38 第 6 行、P.184 倒數第 3 行），仍請研究團隊謹慎檢視後修正，另請依規定於報告內文奇數頁之頁首註明章節名稱。</p>	<p>已訂正。</p>