

迎向人盡其才與年齡融合的 超高齡社會：因應臺灣勞動力 已銀灰化的未來

周玟琪 國立中正大學勞工關係學系教授

摘要

臺灣銀灰化的勞動力與世代差異已來，我們需要新的改革思維與行動。目前 45 歲以上人口占 15 歲以上總人口的比率已超過 50%；如果以 15-64 歲傳統工作年齡人口計算，可發現 45-64 歲的比率已達到 41.2%，而 15-29 歲的青年所占的比率為 26.1%；30-44 歲壯年的比率為 32.6%，很明顯的我們已形成勞動力銀灰化的結構。傳統上將 15-64 歲定義為工作年齡人口，可能需要被翻轉，因為臺灣目前初入職場的平均年齡大約已來到 21.6 歲，而 65 歲以上的人口也不盡然全是依賴人口。政府必須透過積極差別待遇原則，改善歧視與正視差異化需求，對於偏低的 55 歲以上高齡就業率，透過在地老化、社區化與多樣化就業機會開發，結合重視性別平等與世代差異與互助團結的原則，都是目前非常重要的努力方向，如此才能創造出依據每位勞動者個人意願與能力，而非年齡與性別區分的平等與融合的機會結構與人盡其才的就業環境。

關鍵詞：超高齡社會、高齡就業、活力老化、世代合作、高齡友善城市

壹、臺灣銀灰化的勞動力與世代 差異結構已來：當前需要新的 改革思維

目前世界各國政府除了面臨地球生態暖化與全球及區域經濟政治的挑戰，人口老化與新科技及人工智慧所形成的智慧生產與消費模式，也正衝擊著我們國家的勞動市場與人民的生活與勞動經驗。為了因應新經濟與

新社會趨勢，我們需要更即時、有效與靈活的勞動結構調整與準備。例如：因應人口結構的壽命延長與財政永續，我們需要處理年金制度與退休金制度；為了支持全民健康保險的永續與長期照顧支持體系的形成，我們必須更加重視健康促進、延緩失能與支持勞動者能兼顧家庭照顧需求；因應勞動力的少子女化與老化、資本主義勞動力不足與效率至上的挑戰，我們必須創造更為友善年齡與促進年齡融合的工作環境，讓每個有工作意

願與能力的勞動者，都能有合適與尊嚴的勞動條件，讓每個人不同的才能都有機會被充分發展與發揮，進而服務與貢獻社會。為了讓更多人有機會結合新科技與家庭需求，我們也應該檢討既有僵化的勞動條件規定，保留應有的勞動保障，但同時結合新科技優勢創造更多適當的彈性，讓更多數的人有機會平等的參與勞動市場與兼顧家庭需求的期待。

國家必須透過支持積極差別待遇原則，才能有助於改善歧視與不平等的社會經濟結構，建立更為友善與正義的國家制度支持，讓多數的國民與勞動者受到國家的基本權益維護與照顧，因為從臺灣長期的社會改革方向，我們已陸續從軍公教福利國，走向促進生產的福利國，現在更應該朝向重視全民福

祉的福利國，因為當代國家的正當性，除了促進資本積累，更要維護政權的正當性，一個無法照顧多數人民福祉的國家，終將失去民心，更遑論失去政權。

臺灣在去年（2018）年3月65歲以上人口數331萬人，超過總人口數的14.1%，相較於1993年年底進入高齡化社會7%，65歲以上人口數增加182萬7千人，正式跨入高齡社會，而且我們也即將可能以全世界相對最短的時程7-8年（如日本為11年，德國為36年），從高齡社會跨入超高齡社會，並在2025年之後65歲以上人口比率超過20%。從2018年到2030年，我國總人口數將約減少16萬人，但老年人口增加216萬人，平均每年增加18萬人；14歲以下人口將減少37萬人，15-64歲傳統工作年齡人口在2015年

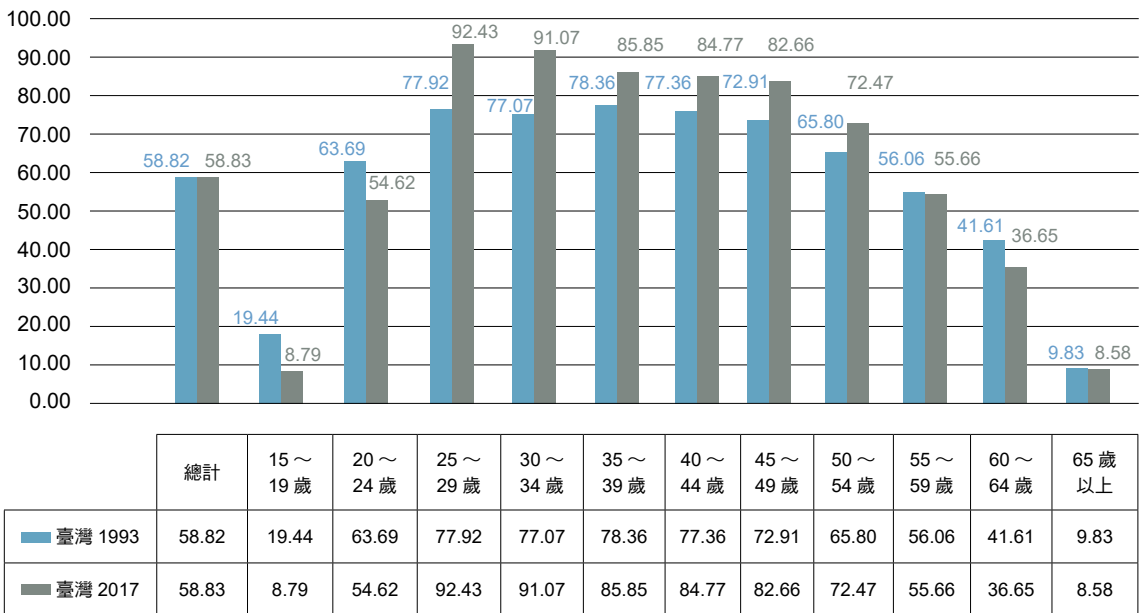


圖 1 臺灣進入高齡化社會與高齡社會的勞動參與率按年齡層分

資料來源：2017年國際勞動統計 P.2-14，本研究製圖

達到 1,737 萬高峰後，開始下降，並在 2018-2030 年間減少 196 萬人，每年平均減少約 16 萬人（國家發展委員會，2018）。

但我們如進一步分析與觀察我國隨著人口與勞動力老化的趨勢，在勞動市場的結構並沒有與時俱進的調整，因此我們可以發現 1993 年的高齡化社會到 2018 年的高齡社會期間，55 歲及以上的勞動參與率，並沒有同步的成長，反而有下降的趨勢，顯示我國的勞動市場對於 55 歲及以上的勞動者可能的確存在著結構性的障礙物，有待我們加以移除，否則快速增長的年長人口將可能被剝奪其平等參與勞動市場的機會，對國家的勞動力供給而言，也將形成損失。

另外，我們目前的勞動力結構，也正面臨銀灰化的趨勢，如表 1 可發現，臺灣目前 45 歲以上占 15 歲以上總人口的比率已超過 50%；如果以 15-64 歲傳統工作年齡人口計算，可發現 45-64 歲已達到 41.2%，而 15-29 歲的青年所占的比率為 26.1%；30-44 歲壯年的比率為 32.6%，很明顯的我們已形成勞動力銀灰化的結構。我們可進一步觀察我國勞動者受僱的比率達到 79.6%，有將近 911 萬 8 千位的勞動者都是受僱者身份，但是依據行政院主計總處 2016 年受僱員工動向調查，可發現受僱者的年齡層為 25-44 歲達到 59.6%，而 45-64 歲中高齡受僱者僅有 32%，受僱者平均年齡為 39.8 歲，同時大專及以上教育程度也占了 61.6%。顯示我國勞

表 1 我國勞動市場銀灰化的結構與趨勢（自 2018 年推估至 2065 年）（單位 %）

項目	2018 年				2065 年			
	人數 (萬人)	占總人口 比率 (%)	占工作年 齡人口比 率 (%)	45 至 65 歲中高齡 者 / 15 歲以上人 口比例	人數 (萬人)	占總人口 比率 (%)	占工作年 齡人口比 率 (%)	45 至 65 歲中高齡 者 / 15 歲以上人 口比例
合計	1,711	72.5	100.0	50.2	862	49.7	100.0	58.3
0-14 歲	305	12.9			159	9.1		
15 歲以上	1406	87.1			703	90.9		
65 歲以上	343	14.5			715	41.2		
15-29 歲	447	19.0	26.1		194	11.2	22.5	
30-44 歲	558	23.7	32.6		258	14.8	29.9	
45-64 歲	706	29.9	41.2		410	23.6	47.6	

註：工作年齡人口數係指 15-64 歲人口數，非指實際有工作（就業）之人數

資料來源：國家發展委員會，中華民國人口推估（2018 至 2065 年）

動市場的確存在明顯的年齡與教育程度偏好，而其背後更重要的因素是生產力的差異，較為年輕與教育程度較高，被認為擁有較高的生產力，因此也有較大的受僱機會。

但過去勞動行政部門，主要將行政施力的重點放在我國偏高的青年失業率。的確2018年15-24歲青年失業率為11.6%，而45-64歲中高齡為2%，兩者差距六倍，但因應人口快速老化，期待勞動福利相關機關，需要將政策關注的焦點除了降低年輕人高失業，亦要重視勞動人口減少時代下，我國年長勞動者的就業支持與協助。如在發展進階版本的勞動政策之際，不需出現顧此失彼的窘境，我們宜更有智慧的透過促進世代合作與年齡融合，讓不同的年齡層、不同的專業特性、不同的工作年資都能透過團隊形成，在一般的勞動市場或是社區新增的工作機會中，創造新的工作平台以彼此互相學習與提升。因此，為了因應勞動力市場銀灰化的趨

勢，政府必須積極因應以下幾個問題：如勞動市場的年齡歧視結構，所形成的排除性而非包容性的勞動市場，受到影響的除了中高齡者與高齡者，其實年輕勞動者，也面臨困境；高齡勞動率明顯的偏低且性別之間的差距相當大的問題；勞工提前退休但退休後再就業的機會不足的問題；也包括老年人落入最低所得組的比率是所有年齡層最高的老年貧窮問題；而女性的平均餘命雖然較長但是因為勞動參與偏低，因此相對的老年女性貧窮化的問題相對也比較大。因此2017年世界人口高齡化報告（World Population Ageing 2017）指出，隨著人口的平均年齡持續增長，政府應該實施政策解決高齡者的需求，包括住宅、就業、醫療保健、社會保障、和世代團結議題，各國應通過人口變化估算制定的人口高齡化政策，並履行2030年的「沒有人會被放棄」（No One Will be Left Behind）之目標（United Nations 2017）。

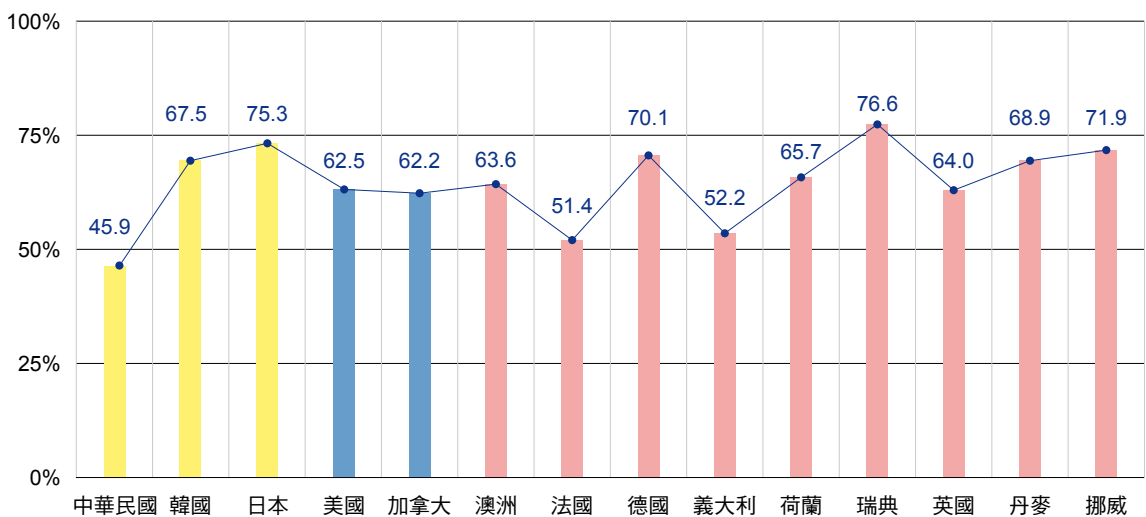


圖 2 2017 年各國 55-64 歲就業率

資料來源：2017 年國際勞動統計

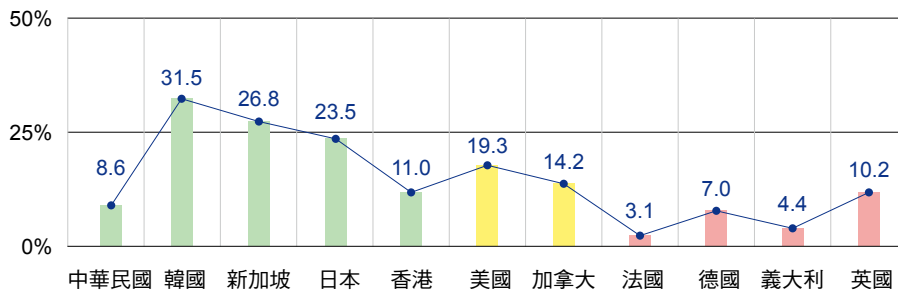


圖 3 2017 年 65 歲以上老年人口勞動力參與率

資料來源：2017 年國際勞動統計

貳、年齡、性別與世代結構差異： 促進年齡、性別平等與世代正義

目前臺灣在 2018 年 11 月最新的就業人數為 1147.5 萬人（男性為 636.2 萬人，女性為 511.3 萬人），65 歲以上的就業者人數為 28 萬 3 千人。全體平均勞動參與率為 59.11%（男性為 61.3%，女性為 51.3%）。而 45-64 歲中高齡勞動參與率為 63.4%；65 歲以上勞動參與率為 8.4%（勞動部勞動統計月報，2018 年 12 月）。從圖 2 可發現我國從 55-59 歲開始，就業率就開始低於平均值，且年齡層越高，與韓國、日本、新加坡的比率的差距越大。圖 3 可發現 65 歲以上的勞參率，更僅有 8.6%，在東亞國家中屬於最低的，如低於香港的 11.0%、新加坡的 26.8%、南韓的 31.5% 與日本的 23.5%。

周玟琪（2008）所發表的論文，根據科技部全國代表性樣本的隨機抽樣調查結果（林萬億、周玟琪等，2008）顯示，目前已退休者，有 23.3% 想再就業從事有給職工作；對於目前仍在職者，亦有 10.0% 是實際辦理退休但又再就業者。問到目前已退休者，但

希望再找有薪工作，他們所希望的工作型態分配，兼職、不固定工作共占了 43.6%。問到目前仍就業者，但未來屆齡退休想再就業者，希望的工作型態兼職、不固定工作占了 47.9%，想創業者有 20.8%，想繼續從事全時工作者有 31.3%。再進一步詢問，如果未來退休金不足之時，是否會考慮退休後再就業，結果發現有 74.5% 表示會考慮。這份調查結果所反映出的重要意義為，我國人口老化之際，年長者想繼續從事參與勞動市場貢獻社會的動機很高，但是我們如何為高齡者進行就業與生涯發展的諮詢，進行滿足與提升長者生活品質的就業媒合服務，進而提供與創造合適高齡者的工作機會，都將攸關長者的生命圓滿、健康與自在。而勞動市場對於長者的就業年齡歧視結構，仍然根深蒂固。

聯合國 17 項國家永續發展目標亦非常著重的性別平等議題，我們可從圖 4 發現臺灣男性與女性的勞動參與率之差距，非常明顯，且有隨著年齡增長而擴大趨勢，一方面沒有出現因為結婚生育離開職場，待孩子就學後返回職場的二度就業趨勢；另一方面，在 55-59 歲年齡層兩性的勞動參與率的差距超過 30%，是差距最大的年齡層，背後可能反映

的除了年長女性重返職場不易，同時也可能因為需要照顧家中長者，因而無法外出就業。而女性的中斷型就業，對於女性老年經濟安全的確保非常不利，再加上其平均餘命較長，導致其女性老年貧窮化的問題更形嚴重，宜提早加以預防（周玟琪，2016）。

最後我們再進一步以不同世代的出生人口數，觀察到臺灣不同世代所要面對的人口結構特性的挑戰，絕對不僅止於少子女化鼓勵生育的問題而已。年輕世代或是中高齡世代照顧家中長輩的需求差異，因為家中子女數目的下降，可以承擔與分擔的能力下降，無法像上一代有眾多子女共同分擔；同時，我們現在的青年世代與中高齡世代，父母親的平均餘命又比過去大幅延長，照顧所需的

時間也可能因此延長，因此照顧的壓力將與日遽增，凸顯我國制訂勞動者家庭照顧假、家庭照顧留職停薪、甚至發展家庭照顧者留職停薪照顧津貼、彈性與減少工時等政策需求，都是未來需要積極因應的重點。另外，身為戰後嬰兒潮、人數較多、教育程度較高的年長者，都是未來可以活用的人力資源。傳統的社會制度設計為，大約為 25 歲以前為受教育期，就業後大約為 25 年的工作年資可達最低退休門檻，因此，大約在 55-60 歲之後，陸續可進入退休期，但如果我們傳統的學習、工作與退休制度，未能隨著人口壽命可能有機會延長到百歲的挑戰而有適時的調整，我們的確就會面臨「食之者眾，生之者寡」的窘境，而整個社會制度與結構，除了

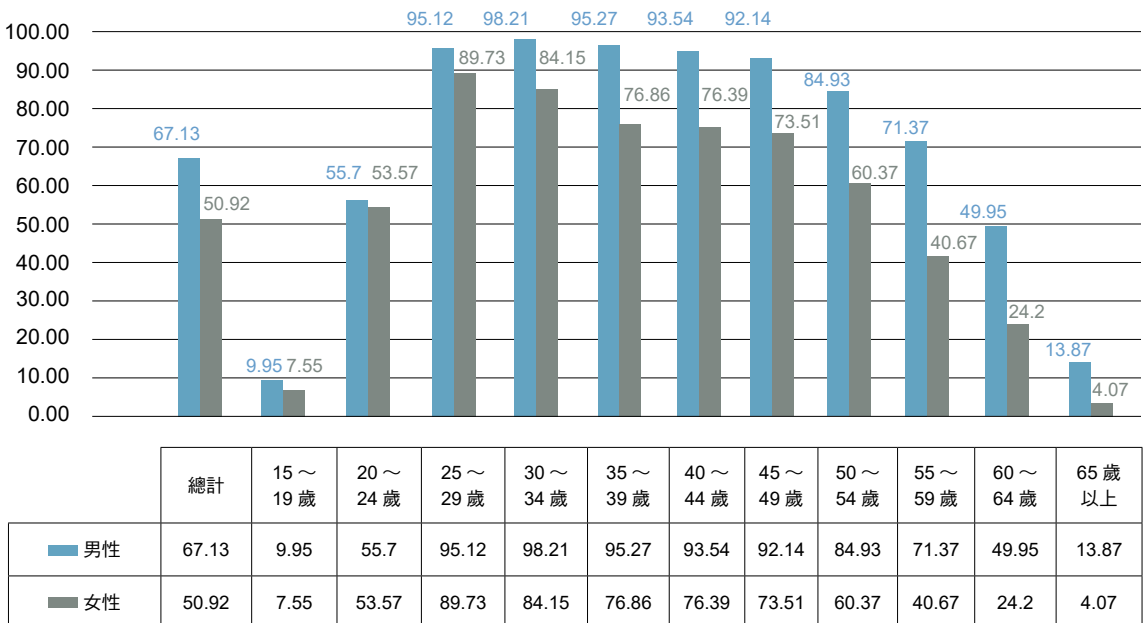


圖 4 2017 年臺灣勞動力參與率－按性別分

資料來源：2017 年國際勞動統計 P.2-15

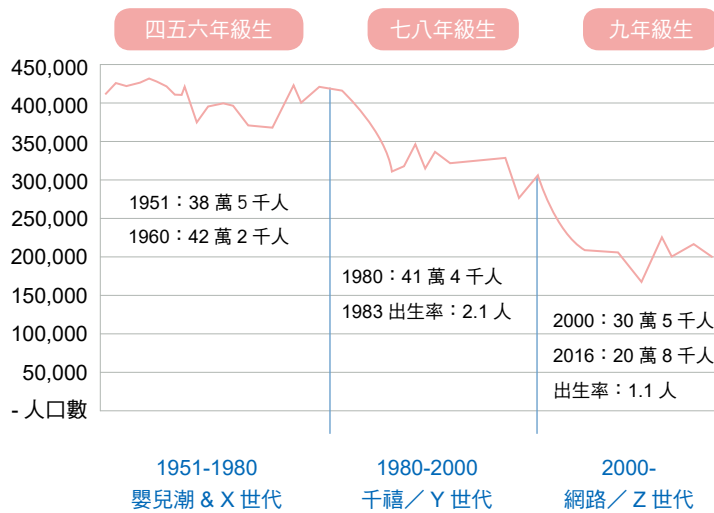


圖 5 臺灣不同世代出生人口數目與人口發展趨勢：1951-2016

資料來源：內政部戶政資料，黃麗孖助教製圖，周玟琪教授提供

得面對過時的退休制度，也要面對嚴重的「社會結構調整落後又失調」的瓶頸（Dilemma in Structural Lag and Imbalance）。

臺灣目前在性別工作平等法第 20 條，受僱者於家庭成員預防接種、發生嚴重疾病或其他重大事故，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以 7 日為限，家庭照顧假薪資之計算，依各該事項規定辦理。依據勞工請假規則第 7 條事假不給薪，受僱者如請求，雇主不得拒絕，且不得視為缺勤而影響全勤、考績或其他不利之處分。一般勞工家庭照顧假，其請假日數併入事假計算，全年以 7 日為限，家庭照顧假併入事假不給薪，勞工全年事假為 14 天。公務員有 5 天給予薪資的家庭照顧假，超過 5 天就沒有給薪。目前公務員請假規則參考教師請假規則，擬將 5 天事假不扣薪的天數上調為 7 天，而且請假單位也將可能由半日改以小時為單位，以增加請假彈性。教師請假規則、志願役軍

官、士官每年都有 7 天家庭照顧假併入事假不扣薪。公務員更有 1 年公務人員除了育嬰之外的留職停薪事由，包括侍親與進修，侍親指的是本人或配偶之直系血親尊親屬或重大傷病需侍奉者期間以 2 年為限，必要時得延長 1 年。但勞工僅有傷病的留職停薪事由，並無法如公務員有 1 至 3 年的侍親假作為留職停薪事由。

參、國際上的因應趨勢：永續發展、活力老化、世代團結與打造高齡友善城市

聯合國 2015 年 17 項永續發展目標 SDGs，目前亦是我國國家發展計畫所致力努力的目標，其中第 8 項指出「促進包容且永續經濟成長，達到全面有生產力的就業，讓每一個人都有一份好工作」；第 5 項亦指出：「實現性別平等，並賦予婦女權力」。國際

表 2 我國不同身份別的勞動者家庭照顧支持措施的差異

身分 家庭照顧 支持措施	勞工	公務員	教師	志願役軍官、士官
家庭照顧假	併入 5 天事 假不給薪	併入 5 天事假 不扣薪	有 7 天給薪的 家庭照顧假並 併入事假	有 7 天家庭照 顧假併入事假 不扣薪
留職停薪、事由	僅有傷病、 育嬰，目前 沒有包括家 庭照顧安排 也沒有進修	有傷病、育嬰、 另有侍親與進 修事由	有傷病、育 嬰、另有侍親 與進修事由	有傷病、育 嬰、另有侍親 與進修事由
照顧留停的期間	目前沒有	有 1 至 3 年 家庭照顧留停	有 1 至 3 年 家庭照顧留停	有 1 至 3 年 家庭照顧留停

勞工組織 2013 年亦將尊嚴勞動的基本要素，條列如下：1、提供就業機會；2、提供適宜薪資與生產力工作；3、提供合適的工作時間；4、支持工作、家庭與個人生活的平衡；5、禁止強制勞動行為；6、提供穩定的就業機會；7、提供平等的就業機會與對待；8、提供安全與健康工作環境；9、提供完善的社會安全網；10、建構具備代表性的勞資社會對話平台。在國際勞工組織第 162 號建議書，有以下幾個建議：一、從工作到退休宜採用漸進的方式；二、退休宜採用自願的原則；三、年金領取年齡宜符合彈性的原則。少子高齡化所帶來的影響與衝擊，包括勞動力減少影響經濟成長、老年經濟安全保障挑戰國家財政永續、社會安全制度改革以確保長者權益、世代公平正義與世代團結共同面對挑戰等議題。基本上，綜合世界主要國家處理經驗，可歸納為以下幾個核心處理方向：包括終生學習、就業延長、較晚退休、退休後仍有活力，並致力於維持健康。如此，不只是壽命

延長的長者能繼續擁有具品質的生活；對社會整體而言，也因為持續有勞動力投入、較低的撫養比、並節省年金與健康支出，而形成雙贏的局面（win-win strategies for people of all ages）（周玟琪，2007）。

聯合國在 2002 年提出的活力老化的政策架構，其定義主要為：「活力的老化是一段對於健康、參與及安全等 3 大面向的最適化發展的過程，以提升老化過程的生活品質。主要有 3 個核心價值：支持長者自立、自理與尊嚴的生活，而且很重要如何落實活力老化，需要考慮到 8 大面向，除了個人、行為、社會因素，亦包括健康與社會服務因素、物理環境因素，經濟因素、性別因素與文化因素等。歐盟更將 2012 年訂為促進活力老化與世代團結年（Year of Active Ageing and Solidarity between Generations, EY 2012），並在 2011 年在國立新加坡大學舉辦歐洲與亞洲的 8 國國際論壇，研究者代表臺灣參與該會議，並報告科技

部社區行動研究的成果，分享臺南西港的老人社區就業創新實驗計畫（Chou 2011）。歐盟為了實質推展活力老化，更研擬活力老化的指標（Active Ageing Index, AAI），其中主要包括就業、社會參與及獨立、健康與安全生活等 3 大面向及創造有利於實現的環境。在就業部分，主要的 4 項指標，包括 55-59 歲的就業率；60-64 歲的就業率；65-69 歲的就業率；70-74 歲的就業率，我國在就業指標，表現相對落後非常多，值得重視。

世界衛生組織 2007 所提出的高齡友善城市（Age Friendly Cities, AFC），亦是提到 8 大面向，3 大方向：包括（一）物理環境：住宅、交通、空間；（二）社會與經濟環境：社會參與、尊重與社會融合、市民參與及就業；（三）社會與健康服務：資訊與溝通；社區支持與健康服務等。臺灣衛福部國民健康署則在 2010 年開始推動高齡友善城市計畫，其中市民參與及就業是 8 大項目之一。但目前主要呈現的成果多屬老人志工參與，相對缺乏對於老人就業的推動成果。但 2015 年衛福部國民健康署召開記者會，發佈 2014 年 7-8 月針對全國 22 縣市 22,755 位 60 歲以上長者，進行「對居住城市高齡友善滿意度調查」滿意度最低的 3 項則為「對國內提供給老人工作的機會」（2.45 分）、「經常走動的人行道及騎樓的平整性」（2.60 分）、「打電話詢問事情或打電話聯絡辦事時，對單位或是機關的電話自動語音服務系統」（2.66 分）。顯示提供給老人工作機會不足是臺灣老人最不滿意的事項。目前高齡友善城市雖由衛福部推動，未來宜有跨部會進行協調，才能落實；另外，人口政策白皮書中亦有關於老人經濟安全及高齡勞動人力資源的運用，跨部

會整合推動人口政策與高齡社會對策，是未來趨勢。

肆、超高齡社會的日本政府因應與改革：打造終身可勞動之友善就業環境

日本大約在 2005 年進入超高齡社會人口發展，超前臺灣大約 20 年的日本，目前在安倍首相「一億人口總活躍的目標」與「工作方式改革實行計畫」，他們已進一步朝向建構人人只要有工作意願都可不分年齡的繼續工作之終身勞動的社會。因此他們除了確保可以被僱用到 65 歲之外，亦透過相關補助與支持措施，支持 65 歲以上仍可繼續被僱用。同時在 2017 年起，也開始將僱用保險適用於 65 歲以上受僱者，並重點辦理支援 65 歲以上高齡者再就業的「終身勞動支援窗口」，辦理高齡預定退休人員的職涯人才銀行與提供創造中高齡者僱用機會的創業雇主相關補助；最後，日本在 2016 年也修訂高年齡僱用安定法，強化地方政府參與提案擴大高齡者多元僱用與就業機會確保的事業，並修法將銀髮人才中心的工作時數從每週 20 小時鬆綁提高到 40 小時，同時提供照顧零離職的就業支持措施。另外，2018 年 6 月 13 日召開人生 100 年時代構想會議，2018 年 6 月 15 日亦召開克服少子高齡化實現持續成長路徑會議，目標就是要打造建立持續僱用到 65 歲以上的就業環境，因為在日本有將近 7 成的 65 歲以上高齡者希望 65 歲以後繼續工作，但只有 2 成的高齡者實際上有工作，因此提供多元友善的就業機會就顯得特別重要（秋山伸一，2018）。

2018年臺北大學法律學院侯岳宏教授等召開高齡自主相關研討會，會中邀請日本全國銀髮人才中心事業協會專務理事村木太郎來臺，研究者亦曾受邀擔任該場的與談人，會中再次確認日本整體高齡就業對策，主要包括3大方向：一是再就業的充實與強化；二是確保高齡者在企業及企業集團僱用至65歲；三則是擴大在地區的工作場域或能夠從事社會活動的場域（以提高人生價值為目的之工作）。

日本從1975年設立東京都江戶川區高齡者事業團，並在1980年建立國家的補助制度（中央一半，基層地方政府一半），在1982設立全國銀髮人才中心事業協會；並在1986年透過高年齡僱用安定法，將銀髮人才中心設置法制化。臺灣目前正值研擬「中高齡者與高齡者就業法」草案之際，日本的發展經驗可加以參考。比較不同的可能是，日本在2003年開始銀髮族派遣事業，甚至在2016年限定地區、業種的情形下，每週工時可達40小時。而日本長達將近40多年的發展經驗，歸納出銀髮人才中心的設置2大方向：一、因應高齡者的就業意願與社區經濟的多元化開展；二、展開對社區有貢獻的事業：包括（一）對於需要支援的高齡者之事業，如長照預防生活支援的綜合性事業，以及社會福利、家事協助服務事業、派遣至照顧、社會福利設施；（二）支援現在正進行育兒的世代或兒童，如至托兒所、安親班工作，以及派遣至托兒所、支援家事服務；（三）派遣銀髮族至人手不足的地方型企業，如物流、長照、社會相關的企業等；（四）因應地區需求的事業，如空地、墳地的管理事業，活用閒置土地進行農業、加工、販賣，以及促進商店街活化與活用閒置店面等。

目前日本銀髮人才會員的平均年齡為72.2歲，就業率為88.7%，每月平均就業日數為9日，每月的平均收入為35,000日幣，折合臺幣約8,000-10,000元，會員人數男性為67%，女性為33%，每個團體平均會員數為543人（最小8人，最大11,939人）。總會員人數在2016年為71萬8,375人，總團體數達到1,323個，女性會員比率為33%，來自民間契約比率為68.4%，一年的總契約金額為3,137億，主要的工作類型包括：一、專門型工作：如講師、翻譯與口譯；二、事務型工作：如一般事務、會計事務、櫃臺、打字、文書謄寫；三、服務業：如管理建築業、社會福利業、長照服務、支援育嬰；四、農林漁牧業：如修剪花木、農作業；五、生產型工作：如食品加工、生產工程、磨刀；六、運輸：駕駛自動車輛等；七、清掃、除草類：房屋內外的清掃、除草等。

如果我們進一步觀察銀髮人才中心設置的社會投資效果，以2016年每名會員的每年金額計算，可發現來自中央政府補助為17,000日圓，來自地方政府的補助亦為17,000日圓，來自事業契約金為428,000日圓，加上會員年度可獲得的分配金達到368,000日圓，也就是對照來自中央與地方政府補助金，透過銀髮人才中心的設置所創造的效益，是原來沒有這個中心設置的23倍效益（事業契約金加上會員分配金除以來自中央政府補助金與地方政府補助金的倍數），其社會投資的效果的確非常明顯，而且這些都仍只是現金價值，尚未包括對會員參與所節省下的醫療支出費用與生活品質提升的質化效果等。對照2006年研究者隨同林萬億政務委員至日本進行科技部高齡社會實地參訪所獲得的資料，可發現日本銀髮人才中心會

員的醫療費用為 1 年 22 萬日幣；而日本銀髮俱樂部為 38 萬日幣；而其他未參加的銀髮族的醫療費用為 64 萬，據此可發現日本銀髮人才中心會員的醫療費用僅為一般的三分之一。

日本政府作為一個前導的超高齡社會發展持續在推動的主要工作項目，包括如何有效創造多元的就業機會管道，從擴充專門化的政府就業服務單位的與民間銀髮人才中心的功能強化，到地方政府對於多樣化就業機會開發的參與及投入。2018 年日本 65 歲以上人口數已超過 28.1%，達到 3,557 萬人，高齡人口就業人數達到 807 萬人，占總就業人數的 12.4%，其中將近四分之三的高齡受僱人口為非典型的勞動者，再次顯示我國在因應高齡就業需求上，亦要能滿足高齡者本身對就業機會型態與其他年齡層可能有所差異，回應差異才是真正促進實質平等的思維。

伍、共同努力創造幸福、年齡融合與人盡其才的臺灣

愛因斯坦指出：「我們其實是透過我們的思考模式在建構世界，因此，如果未能改變我們的思維模式，將難以帶來改變。」而且更重要的是，如果一直做相同的事，是不可能帶來新的結果。

臺灣在經歷全球化所帶來的將近 20 年的凍薪與低薪困境，科技機器人與人工智慧已開始在勞動市場替代勞動力，經濟成長明顯趨緩，薪資成長面臨極大困境與工作機會減少，開始提醒大家從追求大量消費往前走向小而美的永續成長模式，並進而從僅重視物質的經濟成長，要重視國民生活品質與幸福感的國民幸福創造，也就是臺灣政府部門除

了在經濟、所得與收入面向追求提升，也需要同時重視人民的主觀幸福感（Subjective Happiness or Well-Being）。而政府所推動的 5+2 產業創新研發計畫，其內涵除了「創新、就業與分配」等經濟生產邏輯之外，亦要能兼顧民眾主觀社會福祉提升為宜，包括公共住宅、公共照顧、日常消費支出與其他政府移轉性支付等。

政府有責任創造帶來希望與機會的社會結構，而不是我們目前所處於越來越高比率的所得流向少數人，卻讓大多數人處於低薪困境。當一個人擁有房屋財產並透過高額租金打壓辛勤勞動者的付出，或是透過虛構的金融資產，獲取不對等的暴利，也同樣打擊踏實的勞動者。當民怨加速沸騰，國家如無章法與全民共識，將可能不幸導致民粹型的政治人員從中操弄人民的恐懼，因而會出現許多理性難以理解的結果。

周玟琪（2018）在接受芥菜種會社區力傳播網採訪亦曾經指出，如佛洛伊德所言，工作與愛是人生的兩大基本需求。但這裡的工作絕不是想像中侷限在資本主義下的工作而已，而是生命的一種表達、一種創造、一種參與、一種生命的自我實現與能力充分發揮。因此協助長者擁有「3P 的工作」，才能擁有更美的晚年生活：一、生命目標 Purpose：幫助長者找到他的生命目標。他不會只在家裡看電視，打發時間，而是知道社區有很多有意義的活動，就會有動力走出來，進而找到生命目標。二、熱情 Passion：每位長者都有不同的興趣跟熱情，幫助長者找到他喜歡做、擅長做的事情。三、收入 Paycheck：除了有意義、有價值，且長者喜歡做、擅長做之外，也能在工作當中有收入。

因應高齡議題，有一個很重要的概念就是「在地老化」（aging in place），長者傾向在熟悉的生活環境中活動，因此社區對長者的生活而言，是一個非常重要的支持體系。此外，因國家財政吃緊，過往依賴政府補助的模式逐漸式微，培力（empower）社區長出自己的力量，透過鄰里互助照顧自己的老人家，是一個重要且必要的方向。而提到照顧與社會參與，就必須先瞭解需求。對長者來說，有三個重要需求，一是健康促進及維持；二是經濟穩定與安全；三是社會人際連結。

市場導向的全球資本主義環境，經濟上的不確定性造成民眾的不安全感，而且傳統的各项社會保險可能已無法來合適因應。越來越多處於相對貧窮與經濟不安全感狀態的人沒有能力脫離窘境，就算怎麼努力工作也無濟於事，即使持續提高的免稅額及扣除額與法定最低薪資，也未能抑制這個趨勢，整個所得分配與貧富差距仍有待改善，因此世界有許多國家開始實驗「無條件基本收入制度」（Unconditional Basic Income, UBI），實有其社經趨勢與需求回應的價值。固然自動化、機器人與人工智慧的發展將大幅度取代勞動可能會言過其實，但就業機會的本質終究已面臨改變，智慧型生產與服務及科技創新可能造成就業市場的兩極化發展，貧富不均更加嚴重，對於社會長期的穩定發展與人民基本經濟安全保障仍有待改善與強化。

一個負責任且能因應社會與人口趨勢變遷的政府，必須要能夠為每位有工作意願與

能力的國民確保他們有適當的發展與就業機會。因為當勞動者自願或非自願的提早退休，對國家、社會整體而言，都可能形成人力資源的損失、年金財務的壓力、社會參與不足、與世代關係的不正義。因此協助有就業意願與需求的年長者順利就業，是政府責無旁貸的任務。透過就業參與，增加所得來源，消極面可防止老人陷入貧窮，積極面將可促進身體健康、增進經濟安全、增進社會參與、提高生活品質、落實世代正義等5大目標（周玟琪，2007）。而臺灣社會的實際發展需求與經驗，從報章媒體諸多報導也都反映出民間的高度期待相關議題，包括：活用社區在地銀髮人力促進社區經濟發展議題（聯合報，2014）、對於中高齡職務再設計與退休後再就業的議題調查（中國時報，2014）、對於創造銀髮人才精彩的第二人生（慈濟人文講堂大愛二台，2016）、創造宜居家園之養老新定義為工作（經典雜誌，2017）、為了促進長者身心健康推動支持高齡者就業（康健雜誌，2017）、顛覆年齡歧視與支持高齡者就業（熟年誌，2018）、對於銀髮人才社區就業議題的重視（自由時報，2018）等。最後希望政府在推動地方創生的政策之餘，對於臺灣戰後嬰兒潮社區銀髮與退休人力的活用，亦能有因應超高齡社會的具體思維與即時行動，以及大數據、人工智慧、機器人與物聯網等新科技趨勢所可能形成的就業機會減少與新增的衝擊，透過更即時與有效的制度支持，如此才能化解民眾恐懼，讓大家都安居樂業！

參考文獻

1. 中國時報專題調查報導。2014。職務再設計 活用銀髮人力；逾 5 成願退休後繼續工作，*中國時報*（12 月 15 日），專題調查報導。
2. 村木太郎。2018。日本銀髮人才中心的現狀與課題。*臺北大學法律學院主辦高齡自主研討會*。
3. 李雅雯。2018。超高齡社會將至，學者：輔導銀髮人才社區就業，*自由時報*（5 月 1 日）。
4. 周玖琪。2006。高齡社會時代下我國高齡者就業對策。*就業安全*，5（2）：1-17。
5. 周玖琪。2007。*2007 高齡社會勞動政策白皮書研究報告*（行政院勞工委員會委託研究）。
6. 周玖琪。2008。從新批判老年學觀點初探臺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。*2008 年行政院國科會高齡社會研究成果學術研討會*。主辦單位：行政院國家科學委員會、高齡社會整合型研究團隊。臺北：國立臺灣大學。
7. 周玖琪。2016。臺灣勞動高齡化、性別與貧窮議題之挑戰與因應。*第二十屆亞洲社會論壇*。日本：東京。
8. 周玖琪。2018。不僅在地老化長者更要在地活躍：社區健康促進與創造友善就業機會。*基督教芥菜種會社區力傳播網*。「長者社區力專題」胡善慧總編輯採訪。
9. 周玖琪。2016。銀領精彩第二人生，慈濟人文講堂演講邀請。大愛二台電視。<<https://www.youtube.com/watch?v=w7YLdcUoAuY>>
10. 周玖琪。2017。打造宜居家園，養老新定義：工作，慈濟經典雜誌邀請，大愛二台電視錄影。<https://www.youtube.com/watch?v=Hz_nb3FSpOc>
11. 林萬億、周玖琪等。2008。*高齡社會的來臨：為 2025 的臺灣社會規劃之整合研究—總計畫（第 2 年），研究成果報告（完整版）*。
12. 秋山伸一。2018。高齡者雇用的現況與對策。銀向就業新挑戰。*臺北國際論壇專題演講*。台北市政府勞動局承辦。
13. 師靜茹。2014。「穀倉餐廳」長青當家皺手炒嫩菜樂無窮；年齡歧視就業的天花板該拆了；日韓有老人銀行 臺灣今年起試辦，*聯合報*（2 月 17 日），活躍系列採訪報導。
14. 陳俊辰。2016。老了還是愛工作 再一次發光發熱。*康健雜誌* 217。
15. 國家發展委員會。2018。中華民國人口推估（2018 至 2065 年）。
16. 勞動部。2008。*高齡社會勞動政策白皮書*。
17. 勞動部。2017。*國際勞動統計報告*。
18. 賴麗秋。2018。封面主題：顛覆年齡，高齡就業好處多。*熟年誌* 5 月。
19. Chou, Wen-Chi Grace. 2011. Active Aging and the Employment of Senior People in Taiwan : Problems, Current Policy and Community-Based Action Research, presented at Europe and Asia Forum on Active aging and Intergenerational Solidarity. *In Commemoration of 2012 Europe Year of Active Aging and Solidarity between Generations*, Coordinated by European Union and Singapore University, University Hall Auditorium.
20. United Nations. 2017. World Population Ageing: Highlights. <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2017_Highlights.pdf>
21. WHO. 2002. Active Ageing: A Policy Framework. <https://www.who.int/ageing/publications/active_ageing/en/>
22. WHO. 2007. Age-Friendly Cities: A Guide. <https://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf>