

主題論文

日本與英國的中高齡就業政策

林沛瑾¹

全球人口平均壽命延長與生育率下跌使得勞動力的老化不可避免，公共政策與就業方針的設立，除了表明國家執政者的立場，也同時也建立就業市場的框架，影響勞動力市場中各利益族群的預期與期盼，形塑勞動關係的樣貌（Guillemard, 2003）。有的國家積極地藉由立法、計畫的訂定來明示其對中高齡人力資源的重視，英國與日本即為一例。日本與英國皆為積極運用中高齡人力的國家，也是他國面臨勞動力老化時借鏡的對象（Oka& Kimura, 2003; van Dalen, Henkens& Schippers, 2009），以下將各就日本與英國的人口高齡化情形及其效應、中高齡勞工就業政策作介紹，且就日本、英國各舉一企業為例。

一、日本經驗

(一)、日本人口高齡化情形及其效應

在二十一世紀之初，日本已是世界高齡化國家的一員，截至目前為止，其高齡人口仍以極快的速度向上攀升，其國人平均餘命也是名列世界前茅，男女性分別已達 78.53 歲與 85.49 歲（Ministry of Health, Labour and Welfare, 2005; 劉修慈

¹ 國立成功大學老年學研究所碩士，中華民國老人福利推動聯盟研究員。

譯，1990)。根據日本總務省統計局的統計 (Statistics Bureau, 2010)，日本 1970 年老年人口比例達到 7%，達到高齡化社會的門檻，於九零年代間提高到 14%；截至 2005 年 10 月，已正式成為一個超高齡社會 (老年人口比例達到 20%)。總體來說，日本總人口自 2007 年開始減少，迄 2050 年高齡者佔總人口比例將達 39.6%(表 1)。

表 1：日本人口發展

| 年度 | 人口 (千人) | 年齡結構 (%) | | | 平均年增加率 (%) |
|------|---------|----------|---------|--------|------------|
| | | 0-14 歲 | 15-64 歲 | 65 歲以上 | |
| 1920 | 55,963 | 36.5 | 58.3 | 5.3 | 1.30 |
| 1930 | 64,450 | 36.6 | 58.7 | 4.8 | 1.42 |
| 1940 | 71,933 | 36.7 | 58.5 | 4.8 | 1.10 |
| 1950 | 84,115 | 35.4 | 59.6 | 4.9 | 1.58 |
| 1960 | 94,302 | 30.2 | 64.1 | 5.7 | 0.92 |
| 1970 | 104,665 | 24.0 | 68.9 | 7.1 | 1.08 |
| 1980 | 117,060 | 23.5 | 67.3 | 9.1 | 0.90 |
| 1990 | 123,611 | 18.2 | 69.5 | 12.0 | 0.42 |
| 2000 | 126,926 | 14.6 | 67.9 | 17.3 | 0.21 |
| 2004 | 127,787 | 13.9 | 66.6 | 19.5 | 0.17 |
| 2005 | 127,768 | 13.7 | 65.8 | 20.1 | -0.01 |
| 2006 | 127,770 | 13.6 | 65.8 | 20.8 | 0.00 |
| 2007 | 127,771 | 13.5 | 65.0 | 21.5 | 0.00 |
| 2008 | 127,692 | 13.5 | 64.5 | 22.1 | -0.06 |
| 2009 | 127,510 | 13.3 | 63.9 | 22.7 | -0.14 |
| 2010 | 127,176 | 13.0 | 63.9 | 23.1 | -0.26 |
| 2020 | 122,735 | 10.8 | 60.0 | 29.2 | -0.35 |
| 2030 | 115,224 | 9.7 | 58.5 | 31.8 | -0.63 |
| 2040 | 105,695 | 9.3 | 54.2 | 36.5 | -0.86 |
| 2050 | 95,152 | 8.6 | 51.8 | 39.6 | -1.05 |

資料來源：Population (p. 10), by Statistics Bureau, 2010, *Statistical Handbook of Japan 2010*, Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.

註：1920 年至 2009 年之數據來自該年的 10 月 1 日；2010 年至 2050 年之數據來自於 2006 年 12 月的推估。

隨著人口高齡化的影響，勞動力人口的構成亦發生高齡化現象。在日本，55 歲及以上的高齡勞動者，在 1975 年所佔比例不過 15.1%，1990 年已達 20%，2000 年更達 24%，預估於 2010 年的勞動人口中，每 3.3 人將有 1 人是 55 歲以上的高齡勞動者 (劉修慈譯，1990)。另一方面，根據 1997 年至 2002 年間平均計算，兩性實際退休年齡分別為男性 69.6 歲、女性 65.7 歲，超過法定 60 歲之退休年齡，從日本總務省統計局的資料顯示 (如表 2)，在 1990 年至 2004 年間，男性在五十幾歲的勞動參與率高達九成五，同齡女性則在五成至六成五間徘徊，但無論性別為

何，勞動參與率皆於六十歲之後急遽下降，即便如此，在厚生勞動省 2005 年問世的勞動經濟白皮書（Ministry of Health, Labour and Welfare, 2005, pp. 30）中，與美國、德國、法國、南韓及瑞士等國比較之下，日本 60 歲至 64 歲的勞動參與結構比為男性 71.2%、女性 39.2%，65 歲及以上為男性 31.1%、女性 13.2%，勝過美國、德國、法國（其中僅以 60 歲至 64 歲女性勞動參與結構比略低於美國），可知日本勞工退休年齡不僅高，其中高齡者參與勞動工作的比例也極高。

表 2：日本 1990 年至 2004 年之 50 歲以上各年齡組勞工參與率（以性別分）（%）

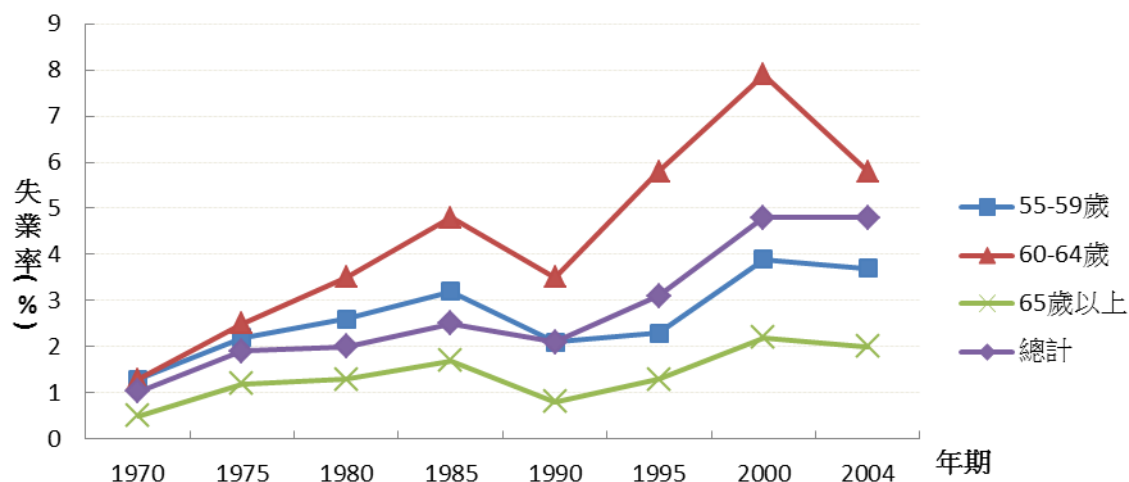
| 年齡層 | 1990 | | 1995 | | 2000 | | 2004 | |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 50-54 歲 | 96.3 | 65.5 | 97.3 | 67.1 | 96.7 | 68.2 | 95.7 | 68.4 |
| 55-59 歲 | 92.1 | 53.9 | 94.1 | 57.0 | 94.2 | 58.7 | 93.2 | 59.6 |
| 60-64 歲 | 72.9 | 39.5 | 74.9 | 39.7 | 72.6 | 39.5 | 70.7 | 39.7 |
| 65 歲以上 | 36.5 | 16.2 | 37.3 | 15.6 | 34.1 | 14.4 | 29.2 | 12.9 |
| 總計 | 77.2 | 50.1 | 77.6 | 50.0 | 76.4 | 49.3 | 73.4 | 48.3 |

資料來源：Rodo-ryoku Chosa (Labour Force Survey), by Statistics Bureau, various, Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications, accessed at www.stat.go.jp/data/roudou/3.htm, as cited in Oka, M. (2008). Japan: Towards employment extension for older workers. In P. Taylor (Ed.), *Ageing labour forces: Promises and prospects* (pp. 40-61). Cheltenham: Edward Elgar.

在各年齡層勞動率不變、又人口高齡化的交互作用下，勞動人口呈老化現象，不僅造成勞動力弱化，亦在政府社會福利支出、中高齡者生存品質等面向造成影響（易永嘉，2007；劉修慈譯，1990）。同時，2007 年面臨戰後嬰兒強制退休潮，面臨技術與經驗雙重損失的隱憂，在勞動力老化的同時，勞動力短缺的問題更顯雪上加霜，被稱為「2007 年的問題（Year 2007 problem）」，引起廣泛討論（Higuchi, & the Ministry of Finance Policy Research Institute, 2004, as cited in Oka, 2008）。

據日本總務省統計局在 1970 年至 2004 年間的統計，55 歲以上勞工失業率一直以「60-64 歲」為最高（如圖 1），並在九零年代攀升至最高點，至千禧年後才有降低的走向，但其失業率曾居各年齡層之冠；然即便如此，無論男女，過半數的失業勞工仍有繼續透入勞動市場的意願。從上述的資料可知，不管是從就業或失業面向切入，60 歲至 64 歲前後，對於勞工來說可都是個關鍵時刻，而這段時期的工作特色有三，分別為「從大企業轉職於中小企業」、「從製造業轉任服務業」、「從

全職工作轉為兼職工作或自雇工作」(Ministry of Health, Labour and Welfare, 2000, as cited in Oka, 2008)。



資料來源：Rodo-ryoku Chosa (Labour Force Survey), by Statistics Bureau, various, Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications, accessed at www.stat.go.jp/data/roudou/3.htm, as cited in Oka, M. (2008). Japan: Towards employment extension for older workers. In P. Taylor (Ed.), Ageing labour forces: Promises and prospects (pp. 40-61). Cheltenham: Edward Elgar.

圖 1：日本 1970 年至 2004 年 55 歲以上各年齡組之失業率 (%)

(二)、日本中高齡勞工就業政策沿革與促進就業措施

根據勞動省職業安定局的說法，日本的退休制度是「在事業主所制定的就業規則或勞資間所締結的團體協約中，當勞動者達到某一規定年齡時，該勞動者與資方之間的雇用關係就自動結束」，也就是所謂的「定年制 (Teinen)」，多見於大型企業，對二十世紀初期的大部分勞工來說，此一規定年齡為 50 歲或 55 歲，目前則是 60 歲 (Oka, 2008)。這種退休制度的起始時點已不可考，但於大戰期間就已出現，是因應日本的雇用特色—「終身雇用」與「年功薪資」而產生的制度；就意識上來看，這種特色來自於日本傳統家族主義的思想、共同命運體與長幼有序的意識所普及發展而成；就實際雇用狀況來看，日本的企業係以大企業為主，在工業化發展過程中，易獲經驗不足的勞動力，需由公司提供職業訓練與勞工長期服務的機會才能累積經驗值，為了確保勞動力品質、穩定有品質的勞動力供給、

獎勵員工長期服務，也就產生保障終身雇用的慣例，員工更會隨著年資的增加而提高其薪資與退休金額度；正因著如此的雇用特色，為避免薪資無限上綱、謀求人事的代謝，日本也才發展出這套世界特有的退休制度，並自 1970 年間始普遍適用於中小企業（Hagiwara, 1988, as cited in Oka, 2008；Oka& Kimura, 2003；劉修慈譯，1990）。

高齡者的就業困難始於二次大戰，但直到六零年代時，煤礦業大部分離職者皆為中高年齡者、年輕與高齡者間勞動供給呈現不均之際，才強化了中高齡者就業困難的意識，也因此日本勞動省在 1959 年始就「關於促進中高年齡層的雇用」與各地政府、雇主進行商討對策（劉修慈譯，1990），於 1967 年修訂「雇用安定法」中關於中高齡者失業勞工促進就業的規定，是日本有史以來第一個與中高齡者勞工就業議題相關的法律規定（周玟琪，2006）。根據 Oka（2008）的整理，日本政府自 1970 年代發展促進中高齡就業之政策至今，可分為兩段時期：

(1) 1971 年至 1986 年

此一時期的改革目標係希望藉由法制化的方式，正式將退休年齡從 55 歲提升至 60 歲，以繼續雇用方式、再雇用制度、勤務延長制度等方式導入，除確保、促進高齡者及退休人員雇用之安定及增進其他福祉，亦劃分長者、雇主、國家三方的角色與責任。1971 年，為了鼓勵雇用 45 歲及以上的勞工，日本政府制定《高齡者雇用安定法(Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons)》(Oka, 2008；行政院研究發展考核委員會，2010)；從 1970 年代中期開始，政策改革持續朝向延長雇用年齡，除繼續雇用 55 歲至 60 歲勞工於原服務公司分行或周邊企業外，於 1976 年修正的「關於促進雇用中高年齡者等的特別措置法」，更設置高齡者雇用率制度，要求企業盡可能雇用一定比例之上(6%)的 55 歲及以上勞工(Oka, 2008；劉修慈譯，1990)；1986 年則再大幅度修正《高齡者雇用安定法》，將退休年齡延至 60 歲，使得該法素有「60 歲定年制法案 (Age 60 Teinen Act)」的稱號，同次修法亦達到促進高齡者再就職、確保退休後再就職等立法，並規定多項獎勵辦法，不過高齡者雇用情形仍不甚理想（Oka, 2008；成台生，2006）。

(2) 1986 年後至今

1986 年後，為配合 1985 年基本年金領取年齡的改革，則是希望更進一步能將退休年齡延後至 65 歲，因此繼續就《高齡者雇用安定法》進行改革。1990 年的修正目標有二，除制定「高年齡者等職業安定對策基本方針」外，亦要求雇主應盡力雇用屆齡退休但仍有工作意願的員工至 65 歲。1994 年的修正要點包含：(1)強制規定企業之定年年齡不得低於 60 歲；(2)若員工有意願工作至 65 歲，企業須依厚生勞動省的指導，發展相關的因應制度與規劃；(3)特設勞動者派遣法：除港灣運送業務、建設業務、保全業務及勞動省指定業務等特定事業外，當所有事業派遣勞工皆屬 60 歲以上時，勞工派遣期間以一年為限；(4)設置公益法人「高齡者職業經驗活用中心」，提供 60 歲以上高齡者短期雇用機會，以活用之職業經驗知識、技能，並於其上設置公益法人「全國高齡者職業經濟中心」以求中心的健全發展；(5)為確保在職中高齡者就其未來高齡期職業生涯理念的規畫與實踐，雇主與公共職業安定所應從旁予以指導及協助（成台生，2006）。在 2000 年的改革中，政府要求企業延後強制退休年齡，並提出「持續雇用（continued employment）」，要求雇主必須保證勞工可以工作到 65 歲（周玟琪，2006）。

2004 年修正、2006 年實施的《高齡者雇用安定法》，其修正內涵分為三個層次，包含確保勞工可工作至 65 歲、協助高齡者再就業與確保多元化的就業機會。第一層次是為此次修法的主軸，而為確保受雇高齡員工能服務至 65 歲，雇主須針對下列三項措施擇一辦理，分別為：提高退休年齡至 65 歲、引進定年後繼續雇用制度、廢除定年制度；其中為配合年金給付年齡的延後規劃，採取第一項措施之企業的退休年齡可隨之調整，自 2006 年 4 月至 2007 年 3 月間提高至 62 歲，2007 年 4 月至 2010 年 3 月提至 63 歲，2010 年 4 月至 2013 年 3 月為 64 歲，2013 年 4 月始為 65 歲（Oka, 2008；三浦文夫編，2007：84，轉引自林淑萱，2009；成台生，2006）。

有鑑於將近 70% 的高齡失業者求職時遭受年齡歧視，2001 年修正《就業措施法（Employment Measures Law）》，要求雇主在進行雇用或招募活動時不得提及年

齡需求，但僅限於柔性強制，並無相對應的罰則，直至 2004 年《高齡者雇用安定法》修法時，才更進一步要求那些招募一定年齡員工的雇主陳述理由，而當 45 歲至 64 歲遭解雇的員工，若其有再就業之意願，雇主需盡一切可能協助其就業；此為 2004 年修正案的第二個層次 (Oka, 2008)。至於第三個層次，則是藉著強化「銀髮人力資源中心 (Silver Human Resources Centres, SHRC)」的功能，提供 60 歲以上高齡勞工一些暫時、短期的工作機會。「銀髮人力資源中心 (Silver Human Resources Centres, SHRC)」成立於 1970 年代中期，起初只是一種社區性有給薪的志工人力平台，為其中的工作機會有別於一般勞動市場的職缺，但在九十年代經濟蕭條的影響之下，兩者的界線也就逐漸模糊了起來，1980 年會員僅有 46,448 人，截至 2009 年，全國會員已多達 791,859 人 (社團法人全国シルバー人材センター事業協会，網頁)，在此次修法中，擴張資源中心業務範圍，納入法定的特殊職業工作機會，或許在不久的將來，這裡將會成為全面性高齡者就業媒合中心 (Oka, 2008)。

(三)、以 Toyota Motor Corporation (後稱 Toyota) 為例 (Oka & Kimura, 2003)

Toyota 的中高齡員工聘僱特色為「拒絕與續聘 (reject and retain)」，即辭退年滿五十五至六十歲的員工，並續聘於子公司或周邊企業直至六十五歲的行為，以作為因應人口結構老化、擔負社會責任的勞動策略。

Toyota 的員工多為終身任用，即從完成學業、入企業工作到六十歲間，都在同一企業任職，其間公司會提供在職訓練或定期執行職務輪調或工作地點調動的安排；僱員職層可分技術、文書兩類十三層級，個人從基礎人員升遷至最高管理階級，最少需要 25 年的時間，期間薪資將隨年齡 (或年資) 的增加而成長，最後以五十歲為分水嶺，一旦過了五十歲，便很難有加薪或升遷的機會，直至六十歲時適用「定年退職 (Teinen Tiashoku)」退休。退休後，Toyota 也提供健康、有能力之退休者「一年一聘」的工作機會，所得為其退休時月薪之 60% 至 70% 間，同時亦包含公司及公共在職年金，然而基於六十歲之後工作能力變異性極大的考

量，只能續聘退休者至六十五歲。

值得注意的是，在適用「定年退職（Teinen² Tiashoku）」之前，員工在其五十五歲時須參加「約定定年（Yakushoku-Teinen）」；在特定職層之下的員工，需轉任為技術專員或無下屬的顧問，而擔任較高階管理層級的員工，則會被分派至子公司或相關企業任職，這樣的制度一方面提供中高齡者的工作空間，同時也解決了前輩擔任後輩下屬的尷尬情境。有人稱這種職務變動方式為「初次定年（the first Teinen）」，是常見於日本大型企業的人事制度。

然而，由於 1992 年之後的經濟衰退及近年來激烈競爭的環境，公司的擴張程度不若以往，無法容納、吸收過剩的中高齡人力，無法完全因應退休者繼續工作的請求，因此在 1996 年之後便提出類似提早退休的人事機制，並發展更為彈性、多樣的雇用契約內容，伴隨著職業訓練以及轉介至 Toyota 之外企業工作的策略；換言之，原有的「拒絕與續聘（reject and retain）」機制已逐漸瓦解。

二、英國經驗

(一)、英國人口高齡化情形及其效應

在工業革命背景下的歐陸國家中，除法國之外，英國是較早面臨人口老化現象的工業化國家，目前老年人口已占全英 16.5% 左右（表 3）。英國 1929 年 65 歲以上人口即達 7%，正式邁入高齡化社會，並於 1976 年左右攀至 14%，歷時約 47 年才踏入高齡社會，而根據 Office for National Statistics（簡稱 ONS）的推估，約於 2020 年即達到超高齡社會的標準。整體來說，雖然英國總人口仍逐年增加，但自 1980 年代開始，15 至 29 歲（younger-age）的人口即開始下降，據 Government Actuary's Department 的估算，從 2005 年開始，30 歲至 49 歲的人口群將開始減少，相反地，50 歲至 64 歲者則會從 2000 年的 27% 上升至 2020 年的 32%，換言之，50

² Teinen 是指強制退休年齡。

歲以上勞動者將占 2020 年總勞動人口近三分之一 (Dixon, 2003)。

表 3：英國人口發展

| 年度 | 人口 (千人) | 年齡結構 (%) | | |
|----------------------|---------|---------------------------|----------------------------|--------|
| | | 15/16 歲以下 ^(註一) | 15/16-64 歲 ^(註一) | 65 歲以上 |
| 1901 | 38,237 | 33.6 | 62.2 | 4.3 |
| 1931 | 46,038 | 25.6 | 67.8 | 6.7 |
| 1961 | 52,807 | 24.8 | 66.0 | 9.4 |
| 1971 | 55,928 | 25.5 | 48.1 | 13.2 |
| 1981 | 56,357 | 22.3 | 48.4 | 15.0 |
| 1991 | 57,439 | 20.3 | 50.8 | 15.8 |
| 2001 | 59,113 | 20.1 | 53.1 | 15.9 |
| 2008 ^(註二) | 61,393 | 17.5 | 66.3 | 16.2 |
| 2009 | 61,794 | 17.5 | 66.2 | 16.3 |
| 2010 | 62,222 | 17.4 | 66.1 | 16.5 |
| 2011 | 62,649 | 17.4 | 65.9 | 16.7 |
| 2021 | 66,958 | 17.6 | 63.1 | 19.3 |
| 2031 | 70,933 | 16.9 | 60.8 | 22.3 |
| 2041 | 74,165 | 16.3 | 59.9 | 23.9 |
| 2051 | 77,073 | 16.3 | 59.3 | 24.4 |

資料來源：Office for National Statistics；1901年至1961年之年齡結構資料來自Active strategies for older workers in the UK(p.404), by Walker, 2002, Active strategies for older workers, Brussels: ETUI；作者自行整理。

註一：1971年至2001年之年齡分組為「16歲以下」、「16-64歲」、「65歲以上」；2008年後之年齡分組為「15歲以下」、「15-64歲」、「65歲以上」。

註二：2008年至2051年之數據來自於2008年的推估。

年輕族群減少、老年人口增加之人口結構的轉變，對勞動力人口多寡與勞動力均齡皆有影響，甚至改變了勞動參與的形式 (Dixon, 2003)。據 Labour Force Survey 的統計，自 1991 年往後的十年間，勞動力平均年齡已從 37.5 歲上升至 39.0 歲，勞動力已開始呈現老化的趨勢。自 1980 年代開始，中高齡者的就業率前所未見地上升，與年輕族群間的就業落差減少；從 1995 年至 2010 年之各年齡組勞動參與率來看，16 歲至 49 歲的比例呈現下降的走勢，而且下降的幅度與年齡多寡成反比，反觀 50 歲以上的高齡勞動者的比例則是逐年增加 (表 4)，甚至達到斯德哥爾摩歐盟會議 (Stockholm European Council) 所設定—在 2010 年將 55 歲至 64 歲勞參率修正為 50% 之目標 (Dixon, 2003; Stockholm European Council, 2001)。

表 4：英國 1995 年至 2010 年之各年齡組勞動參與率（以性別分）（%）

| 年齡層 | 1995 | | 2000 | | 2005 | | 2010 | |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 16-17 歲 | 58.4 | 56.8 | 57.0 | 56.9 | 45.2 | 49.4 | 36.7 | 39.0 |
| 18-24 歲 | 82.8 | 70.6 | 80.2 | 70.1 | 77.8 | 68.9 | 75.3 | 67.0 |
| 25-34 歲 | 93.7 | 72.2 | 93.5 | 75.2 | 93.0 | 75.7 | 93.2 | 76.9 |
| 35-49 歲 | 92.9 | 77.2 | 92.3 | 78.2 | 91.6 | 78.8 | 91.9 | 79.7 |
| 50-59 歲 | 71.5 | 63.4 | 72.7 | 66.0 | 75.1 | 69.5 | 75.7 | 74.1 |
| 60 歲以上 | 7.6 | 8.2 | 7.2 | 8.5 | 9.6 | 11.1 | 12.2 | 14.0 |
| 總計 | 72.1 | 53.9 | 71.2 | 55.2 | 70.7 | 56.3 | 70.1 | 56.9 |

資料來源：Office for National Statistics；作者自行整理。

其中，自 1990 年代開始，30 歲至 49 歲 (primed-age)、50 歲至 64 歲 (older-age) 的女性勞動人口即明顯增加，對於勞動力老化的「貢獻」更甚於男性，除歸因於社會變遷、經濟成長茁壯、穩固的勞動環境外，根據 Hotopp (2005) 的推測，這可能跟此年齡世代之少數族群增加勞動參與的行為有關。不過根據 ONS 與 OECD 的一致估計，2000 年至 2030 年間英國勞動力老化的速度應不若 1990 年代般快速據長，將呈現趨緩、穩定成長的狀態，而這段緩衝時間，將能讓勞動市場中之參與者、組織有更多適應勞動力老化現象的空間 (Dixon, 2003)。

(二)、英國中高齡勞工就業議題與政策

在遊說團體對中高齡者就業權的強力訴求、有工作才有福利 (welfare to work) 的意識形態、未來年金機制的穩定性、勞動力短缺的背景之下，目前英國政府正致力於延後退休時程，是所有工業化國家中最早意識中高齡就業議題的國家，其因應措施層面廣泛，包含年金改革、就業方案、藉社會教育喚醒就業意識以及立法等等，英國之所以能夠如此彈性的回應，某種程度上是因為從未大規模發展提早退休的機制，所以此股風潮並不若其他歐陸國家般盛行，雖然如此，並不代表中高齡人力在勞動市場的歷史地位全然不變，而且在政策推行之際，黨與黨間、政府與民間團體間、政府與企業主間的矛盾與爭論至今「仍興未艾」(Taylor, 2008)；接下來將簡短介紹二次戰後至今對中高齡就業議題的態度與因應。

二次戰後的 1950 年代，英國的經濟繁榮、國家前景一片光明，在這樣的氛圍下，鼓勵中高齡者繼續投入勞動工作，但在 1970 年代中期至 1980 年代初期間，遭逢經濟衰退、青年失業率居高不下，原本頗受重用的中高齡勞動者頓時如棄之敝屣 (Walker, 2002)，在執政者、職業工會、企業主欲保障年輕勞工工作機會的背景之下，前勞工行政組織即於 1977 年提出了「職位讓出計劃 (Job Release Scheme, JRS)」，提供提早退休的津貼誘因促使人們主動縮短工作壽命，以釋出職缺予年輕勞工，此舉無意間合法化了中高齡勞工工作權的犧牲；在 1984 年與 1985 年間的高峰期，大約有九萬名中高齡者(含失業者)領有提早退休津貼 (Taylor, 2008; Taylor & Walker, 1996)。然而值得一提的是，根據美國國家經濟研究局 (National Bureau of Economic Research) (Gruber, Milligan & Wise, 2010) 所主持之十二國跨國大型勞工經濟研究結果指出，過去十幾年來，無論是採取提早退休誘因 (如英國) 或降低法定退休年齡 (如法國) 之途徑的國家經驗，皆無法證明增加中高齡者的就業將導致年輕人工作機會減少或增加年輕人的失業率，英國亦不例外 (Banks, Blundell, Bozio & Emmerson, 2010)；而「職位讓出計劃」也已於 1980 年代早期廢止了。

異於 1980 年代及 1990 年代初期，目前英國對於中高齡勞動力的態度相當正向。有鑑於 1980 年代的年輕勞動資源開始減少，1990 年代間的執政者轉而歌頌中高齡者的智慧與經驗，甚至認為這群人是促成未來經濟繁榮的要角而重新啟用之，鼓勵中高齡者延後退休或再返勞動市場，而當地雇主也順勢回應，如服務業中的 DIY 業者 B&Q 及超市連鎖店 Tesco 皆為一例 (Hogarth & Barth, 1991; Walker, 2002)，而勞動處亦提出了「訓練老年員工 (Training Older Workers)」的指導規劃 (Employment Department, 1991 as cited in Taylor, 2008)，不過由於 1990 年代初期經濟衰退使然，使得這群「重(新)裝上陣」的中高齡者英雄無用武之地；同時也於 1990 年提出「50 歲上工津貼 (the 50 Plus Job Start Allowance Scheme)」，協助長年失業的中高齡者以兼職工作的姿態重返勞動市場，最後轉以全職工作型態，然由於使用率過低，業已 1991 年終止。

自 1997 年勞工黨走馬上任後，開啟一連串的積極性勞動政策，如「新政 (New Deal)」、現代學徒制、國家培訓制、「上工計畫 (Job Start)」、就業訓練等等 (Walker, 2002)，雖非專惠於中高齡者的措施，中高齡者的參與狀況也不普遍，但在同一時期，不管是官方組織、半官方組織或民間獨立單位，其對於重新運用中高齡與因應勞動力市場中之年齡障礙的重要性等議題所發展的相關研究，皆成為國家往後發展中高齡勞動政策的參考對象與強力後盾；而自此學術界也開始出現探討年齡與勞動力市場間關係的諸多研究 (Taylor, 2008)。為了降低年齡歧視的影響程度，英國政府甚至為原有的「就業及年金部 (the Secretary of State for work and pensions)」注入「捍衛中高齡者權益」的使命，成立工作與年金部門 (Department for Work and Pensions, DWP)，專責處理中高齡議題 (Taylor, 2008)。同時，從 2001 年工黨競選連任的政見中，可以窺見其在社會與經濟政策中以就業議題為核心的意圖，包含：將就業率自 50% 提升至 70%、因應歧視議題、延展「新政 (New Deal) (或稱 the New Deal 50 Plus)」的適用年齡範圍至 50 歲以上者、尋求兼職工作間之職業年金的合計方式以求彈性退休路徑等等，此舉被視為是對「2001 年歐洲就業指導原則 (the 2001 European Employment Guidelines)」中之「發展活力老化政策 (Developing a Policy for Active Ageing)」所做的回應 (Walker, 2002)。

2000 年，英國前布萊爾首相上任不久後，即針對人口老化所帶來的問題與解決方向，由內閣辦公室績效與創新小組出版” *Winning the generation game: improving opportunity for people aged 50-65 in work and community activity*”(Cabinet Office Performance and Innovation Unit, 2000)，是為英國官方相關研究的首要研究報告書；由政府內外的專家如企業主、學者與社會運動者所主導，針對將近 100 個組織單位及超過 60 位政府官員進行實際訪談，最終提出十個建議，其中政府所需要的作為包含：1) 從政府的角度來設置一套中高齡者在社會中之角色與價值的發展策略；2) 對於領有傷病給付與殘障津貼者，除與之增加互動外，亦應協助其尋職；3) 優先為非自願性失業之中高齡者提供職業資訊或建議；4) 自 2010 年至 2020 年間，階段性地提高領取年金的最低年齡門檻；5) 可藉在企業帳戶內展現此一退休行

為的成本，增加職業年金機制的透明度，讓管理者、股東及其他可能影響年金機制運作之人士了解提早退休與代價；6)將公務員退休年齡提升至 65 歲，而在繼續就業的同時，也應評估其工作內容是否有足夠的貢獻與意義而有繼續從事的價值；7)鼓吹工作多樣化與彈性化的好處，尤其是強調企業應讓工作者在職業生涯後期有個工作緩衝期、漸進式退休，而非就業與退休的截然二分等等。據此，布萊爾政府於 2003 年提出「年金綠皮報告書 (Pensions Green Paper)」，除表明其對中高齡勞動者的看法，亦是英國正視拓展工作生涯、支持失能者重回勞動市場、年金給付之外的工作收入對於中高齡者的重要性、漸進式退休等需求的證明(DWP, 2003)。

另外，DWP 在 2005 年所出版的“Opportunity age: meeting the challenge of ageing in the 21st century”中，更明確指出因應高齡社會的策略從促進就業開始，而促進就業亦是英國政府因應人口高齡化的最重要支柱與策略，設定幾個具體努力目標 (Dutton, Flynn & McNair, 2007; DWP, 2005:18)，除了提供重返職場的技能訓練或是生涯規劃、退休的充分資訊；改革失能津貼，鼓勵返回勞動市場；協助失業者順利返回職場之外，還包括：

(1) 將整體就業率提高至 80%，包括一百萬以上的中高齡勞工，而 2006 年的勞動參與率的高升是來自於重返勞動市場的法定退休年齡者；

(2) 在人權平等委員會 (Commission for Equality and Human Rights, CEHR) 的帶領之下，於 2006 年推動就業上年齡平等之立法，頒布「就業 (年齡) 平等條例 (Employment Equality (Age) Regulations)」，除將強制退休年齡提高至 65 歲，亦要求雇主須就各自企業的條件 (business case)，對退休者 65 歲之後的就業意願積極回應 (Flynn, 2010; Taylor, 2008)；

(3) 由 DWP 主導，持續推動「年齡加值運動 (Age Positive Campaign)」³，鼓勵職場的年齡多樣化，以改變雇主態度；

³ Age Positive Campaign，隸屬於英國工作與年金部門之下，透過刊物出版、研究、報章雜誌、活動或獎勵措施，以鼓勵雇主不因年齡而影響其招募、訓練及續用中高齡員工的行為。

(4) 在年金改革上提供誘因，鼓勵中高齡勞工持續工作，如 2004 年的財政法案 (Finance Act 2004) 中，允許雇主續用已屆正式退休年齡之員工，且予以累積年金的資格；另外在 2005 年 4 月起適用之年金法案 (Pensions Act 2004)，更進一步表示，延遲領取老年給付者將可獲得更優渥的報酬；

(5) 提供持續學習的機會，讓中高齡者得以累積就業能力，進而繼續工作，對於那些缺乏基礎技能或遭受社會排除的中高齡者來說尤其是重要；

除育嬰者、身負照顧之責的成年人有休假喘息的權力，此權力的適用對象亦於 2007 年延伸至中高齡照顧者，雇主不得因此而拒絕雇用之。

(三)、以英國 B&Q 為例 (Hogarth & Barth, 1991)

在 1980 年代，英國面臨人口結構變遷、勞動力短缺的現象，失業率居高不下；同時購物中心、房地產業、連鎖零售業正在興起，B&Q 趁著這一波潮流迅速擴張，而為了確實回應勞動力的需求，這個 DIY (Do-It-Yourself) 的零售商轉求非主流之勞動力—回歸職場的婦女以及中高齡勞工；其中，有鑑於中高齡者含有豐富的生活技能與居家 DIY 經驗，因而洞見這群勞動力的價值所在，成為英國企業界招募中高齡族群先驅 (KS, 2008)。

為了進一步了解中高齡者的勞動特色與發展潛力，B&Q 於創業 20 年後於 1989 年開設了一家專門雇用中高齡人力的分店，地點選在中高齡勞動力充足、失業率低於國家平均值的 Macclesfield，提供了 55 個沒有年齡上限、每兩年一簽的彈性兼職機會。經過兩年的營運後，出乎意料地，中高齡僱員的體力與電腦系統的操作並不成為問題，反而其顧客服務滿意度、短期勤缺、員工流動率以及銷售利潤等的表現卻是優於其他分店，由此可見，只要能彈性地配置人力，其管理方法與工作效能與年輕人無異，由此可知，中高齡勞力也是可運用的人力資源之一。

目前 B&Q 係以彈性工時、僱員多樣化著稱。企業中有六成以上為兼職員工，同時也本著尊重顧客、服務至上的熱忱，運用中高齡者、婦女、身障者到弱勢族群的等的勞動資源，其中中高齡者的任用超過全英 B&Q 僱員的四分之一，且無雇

用年齡上限（目前最年長的員工為 95 歲的 Sydney Prior），達到年齡、種族、性別多樣化的願景。

三、結語：國家政策與企業勞動策略的互動

英國是積極運用中高齡人力的國家之一；不僅國家對於中高齡人力的價值有所認知，民間企業也同樣扮演著主動運用的角色。英國在 2006 年頒布「就業（年齡）平等條例（Employment Equality (Age) Regulations）」，除將強制退休年齡提高至 65 歲，亦要求雇主須就各自企業的條件（business case），對退休者 65 歲之後的就業意願積極回應。根據 Flynn（2010）的研究指出，英國企業雖受此條例的影響不大，各企業也傾向保持原有的勞動策略，不過 65 歲以上的高齡勞工仍有工作的機會，只是多由內部部門主管個別安排任用，並非依循整體企業的運用策略罷了；因此可以確知的是，即便無法依循政策規範，英國雇主們仍會續用高齡勞工，且將之視為寶貴的人力資源。

另外，世界上人口老化最快速的日本，其國家政策本著「活躍老化」的態度，著力於延展工作年限，重新整合勞動市場、延長人們的工作年數、降低中高齡者的依賴程度，以維持國家經濟的穩定發展，形成中高齡者高就業率的盛況，成為其他各國取經之處。日本勞工在其 55 歲時適用「約定定年（Yakushoku-Teinen）」，就職務內容做些微調整，並於 60 歲依法退休，其後可與原公司的分行或周邊企業維持一年一聘的工作關係，如此即是 Oka 與 Kimura（2003）所謂之「拒絕與續聘（reject and retain）」勞動策略。然而，這樣的行為卻受著 1992 年後的經濟衰退及近年來激烈的競爭環境影響，企業面臨版圖擴張的困境，以致無力容納、吸收過剩的中高齡人力，甚至到了需轉向其他各國學習討教的局面（Casey, 2005; Oka & Kimura, 2003）。

各國發展中高齡勞工相關運用政策的速度不一，且政策內容也同時存在著分歧（Taylor, 2003）。除上述積極發展中高齡就業的國家之外，德國與荷蘭則是明顯

地偏好運用年輕勞工，鼓勵企業縮編人力；德國提出過度慷慨的誘因促使中高齡員工提早退休，使得「提早退休」隱約變成一種個人權利的象徵，因此即便是在年金改革、提倡彈性退休的新制度下，仍無法逆轉提早離開勞動市場的風氣（Schmähl, 2003）；至於荷蘭則是提出多元、溫和、漸進的中高齡勞動力退場機制，以確保年輕人工作的機會（Remery, Henkens, Schippers & Ekamper, 2003）。

另一方面，從加拿大的例子來看，其國家政策則是極少針對中高齡勞工議題進行著墨，因而給予企業雇主自由發展中高齡勞動力因應方式的空間；根據 Marshall 與 Marshall（2003）的研究指出，加拿大企業在失業率高、經濟成長緩慢的環境下，一則端出提早退休之優惠做為誘因，二則透過直接或間接的方式削弱員工與公司的連接關係，使得過去那種長期任職、積極工作、升遷管道顯見的就業模式已逐漸動搖。

總結以上，各國政府針對勞動政策的積極程度不一，即便是對於勞動力、技術短缺有所認知，進而興起了續用中高齡勞工的需求，然卻又因經濟因素而造成低招募、低參與、甚至鼓勵提早退休的因應行為，使得各國中高齡勞工相關政策與企業的實務作為間存在著差距，人力的運用行為與意圖在再與人口結構之傾向背道而馳，而這些差距並非一朝一夕的努力就可消失殆盡；此外，過去傳統穩定的就業模式已不復存在，取而代之的是能迅速反應經濟變化、以個人為本的彈性就業。

參考文獻

一、中文部分

- 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, 1(9), 267-299。
- 行政院研究發展考核委員會 (2010)。《退休人力資源活化策略》。台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 周玟琪 (2007)。中高齡者與老年人年齡層界定問題之探討, 「就業安全」半年刊, 7(2), 66-72。
- 易永嘉 (2007)。美國、澳大利亞、日本因應高齡化社會之就業策略及借鏡。*臺灣勞工雙月刊*, 7, 107-120。
- 林孟儀、黃漢華 (2007)。政府因應不老 1》實施勞動力搶救計畫：鎖定四大族群，十年搶回 300 萬勞動力。*遠見雜誌*, 248。
- 林淑萱 (2009)。從少子女高齡化社會探討我國老人的生產性活動。*社區發展季刊*, 125, 91-100。
- 劉修慈 (譯) (1990)。《日本高齡化社會的雇用問題》。台北市：行政院勞工委員會職業訓練局。(原著出版年：1987 年)

二、日文部分

- 三浦文夫 (編) (2007)。《*図説高齡者白書 2006 年度版*》。東京：全国社会福祉協議會，轉引自林淑萱 (2009)。從少子女高齡化社會探討我國老人的生產性活動。*社區發展季刊*, 125, 91-100。
- 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 (2009)。平成 21 年度全国統計。2011 年 3 月 7 日，取自 <http://www.zsjc.or.jp/index>

三、英文部分

- Banks, J., Blundell, R., Bozio, A., & Emmerson, C. (2010). Releasing jobs for the young? Early retirement and youth unemployment in the United Kingdom. In J. Gruber & D. A. Wise (Eds.), *Social security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cabinet Office Performance and Innovation Unit (2000). *Winning the Generation Game: improving opportunities for people aged 50-65 in work and community activity*. London, Her Majesty's Stationery Office.
- Casey, B. H. (2005). The employment of older people: Can we learn from Japan? *The Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice*, 30(4), 620-637.
- Department for Work and Pensions (DWP) (2003). *Simplicity, security and choice: working and saving for retirement. Action on occupational pensions*. Government Green Paper,

London.

- DWP (2005). Opportunity age: meeting the challenge of ageing in the 21st century. Retrieved May, 9, 2011, from <http://www.dwp.gov.uk/docs/opportunity-age-volume1.pdf>
- Dixon, S. (2003). Implications of population ageing for the labour market. *Labour Market Trends, February*, 67-76.
- Dutton, N., Flynn, M., & McNair, S. (2007). *Employer responses to an ageing workforce: A qualitative study*. London: Department for Work and Pensions.
- Employment Department (1991). *Training older workers*. Sheffield, as cited in Taylor, P. (2008). Sing if you're glad to be grey. Working towards a happier older age in the United Kingdom. In P. Taylor (Ed.), *Ageing labour forces: Promises and prospects* (pp. 84-110). Cheltenham: Edward Elgar.
- Flynn, M. (2010). The United Kingdom government's "business case" approach to the regulation of retirement. *Ageing and Society*, 30(3), 421-443.
- Gruber, J., Milligan, K., & Wise, D. A. (2010). Introduction and summary. In J. Gruber & D. A. Wise (Eds.), *Social security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment*. Chicago: University of Chicago Press.
- Guillemard, A.-M. (2003). Concluding remarks: Company practices and public policies regarding age- lessons drawn from comparisons. *Geneva Papers on Risk & Insurance - Issues & Practice*, 28(4), 673-676.
- Hagiwara, M. (1988). *Teinensei no rekishi (History of the Teinen system)*. Tokyo: Nihon Rodo Kyokai, as cited in Oka, M. (2008). Japan: Towards employment extension for older workers. In P. Taylor (Ed.), *Ageing labour forces: Promises and prospects* (pp. 40-61). Cheltenham: Edward Elgar.
- Higuchi, Y. & the Ministry of Finance Policy Research Institute (Ed.). (2004). *Dankai Sedai no Teinen to Nihon Keizai (Retirement of the baby-boomer generation and the Japanese economy)*. Tokyo: Nihon-Hyoron-Sha, as cited in Oka, M. (2008). Japan: Towards employment extension for older workers. In P. Taylor (Ed.), *Ageing labour forces: Promises and prospects* (pp. 40-61). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hogarth, T., & Barth, M. C. (1991). Costs and benefits of hiring older workers: A case study of B&Q. *International Journal of Manpower*, 12(8), 5-17.
- Hotopp, U. (2005). The employment rate of older workers. *Labour Market Trends, February*, 73-88.
- KS. (2008). *B&Q Older Worker Policy*. Retrieved May, 15, 2011, from http://www.thematuremarket.com/SeniorStrategic/B&Q_older_worker_policy-10301-5.html
- Marshall, V. W., & Marshall, J. G. (2003). Ageing and work in Canada: Firm policies. *Geneva Papers on Risk & Insurance - Issues & Practice*, 28(4), 625-639.
- Ministry of Health, Labour and Welfare. (2000). *Heisei 12 Nen Konenreisha Shugyo Jittai Chosa Hokoku (Survey report on the reality of employment of older persons, conducted*

- in 2000). Tokyo: Ministry of Health, Labour and Welfare, as cited in Oka, M. (2008). Japan: Towards employment extension for older workers. In P. Taylor (Ed.), *Ageing labour forces: Promises and prospects* (pp. 40-61). Cheltenham: Edward Elgar.
- Ministry of Health, Labour and Welfare. (2005). *White paper on the labour economy 2005 summary*. Tokyo: Ministry of Health, Labour and Welfare.
- Oka, M. (2008). Japan: Towards employment extension for older workers. In P. Taylor (Ed.), *Ageing labour forces: Promises and prospects* (pp. 40-61). Cheltenham: Edward Elgar.
- Oka, M., & Kimura, T. (2003). Managing an ageing labour force: The interplay between public policies and the firm's logic of action - The case of Japan. *Geneva Papers on Risk & Insurance - Issues & Practice*, 28(4), 596-611.
- Remery, C., Henkens, K., Schippers, J., & Ekamper, P. (2003). Managing an aging workforce and a tight labor market: Views held by Dutch employers *Population Research and Policy Review*, 22(1), 21-40.
- Schmähl, W. (2003). Ageing workforce: Firm strategies and public policy in Germany. *Geneva Papers on Risk & Insurance - Issues & Practice*, 28(4), 575-595.
- Stockholm European Council (2001).
- Statistics Bureau. (2010). Population. In Statistics Bureau (Ed.), *Statistical Handbook of Japan 2010*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.
- Taylor, P. (2003). Older workers, employer behaviour and public policy. *Geneva Papers on Risk & Insurance - Issues & Practice*, 28(4), 553-557.
- Taylor, P. (2008). Sing if you're glad to be grey. Working towards a happier older age in the United Kingdom. In P. Taylor (Ed.), *Ageing labour forces: Promises and prospects* (pp. 84-110). Cheltenham: Edward Elgar.
- Taylor, P., & Walker, A. (1996). Intergenerational relations in employment. In A. Walker (Ed.), *The new generational contract: intergenerational relations, old age and welfare* (pp. 159-186). London: UCL Press.
- van Dalen, H. P., Henkens, K., & Schippers, J. (2009). Dealing with older workers in Europe: A comparative survey of employers' attitudes and actions. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 47-60.
- Walker, A. (2002). Active strategies for older workers in the UK. In European Trade Union Institute (Ed.), *Active strategies for older workers* (pp. 403-435). Brussels: ETUI.