

# 工作與退休

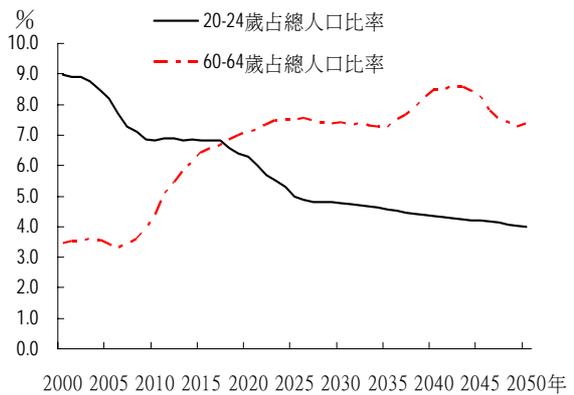
少子化、高齡化為當前許多國家面臨之共同問題，為減緩其對勞動人口縮減的衝擊，除引進海外勞動力外，增加女性就業及維繫年長者繼續就業也是常見的因應措施之一。本文主要檢視我國中高齡者就業概況、雇用阻力及就業能力提升等概況。

隨著人口及勞動力老化現象加速，OECD<sup>3</sup>呼籲各國須重新檢視退休及雇用制度，以免隨著平均餘命延長及年輕階層勞動力縮減，影響經濟成長動力及加重社會安全經費之負擔。

## 一、中高齡者就業概況

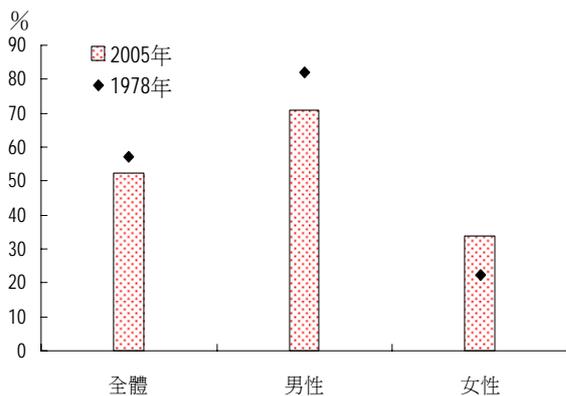
2005 年我國 50 至 64 歲中高齡勞動力參與率(簡稱勞參率)為 52%，較 1978 年減少 5 個百分點，主要因中高齡男性縮減 11 個百分點所致；反之，中高齡女性則持續上升 11 個百分點。此發展趨勢與大部分 OECD 國家相似，據其 2006 年初出版之報告<sup>1</sup>顯示，該組織 30 個會員國中，50 至 64 歲男性勞參率與 1970 年相較，僅南韓及捷克略為成長外，餘 28 個國家約減少 0-30 個百分點不等，而女性除波蘭、希臘及土耳其減少外，餘則分別增加 5-40 個百分點。

## 我國 20-24 歲及 60-64 歲之人口推計



資料來源：內政部、經建會。

## 我國 50-64 歲勞動力參與率

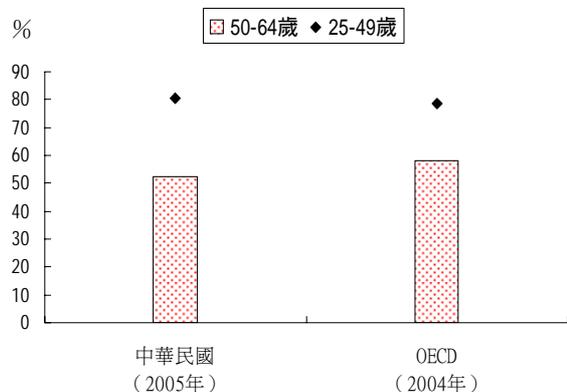


資料來源：行政院主計處<sup>2</sup>。

未來受少子化、高齡化影響的國家，勞動力人口勢必逐漸縮減，我國預計於 2018 年 20-24 歲族群人口數會低於 60-64 歲人口數；美、英會發生於 2020 年；法、加則提前於 2010、2015 年發生，而日本、德國、義大利則已面臨此一問題的考驗。

2005 年我國 50 至 64 歲的勞參率為 52%，比 25 至 49 歲族群低 28 個百分點，OECD 國家平均也低 20 個百分點，在人類零歲平均餘命每 10 年延長 2 歲的趨勢下，大多數 60-64 歲的前高齡者身體機能與活動能力依然良好，增加年長就業人口已成為各國積極籌劃的政策因應之道。

## 25-49 歲及 50-64 歲之勞動力參與率



資料來源：OECD、行政院主計處。

## 二、中高齡者就業阻力

OECD 國家中除北歐國家、紐、澳、美、日、韓等 13 個國家之 50-64 歲中高齡勞參率超過六成外，餘 17 個國家與我國均未達六成，若欲提高年長者勞參率，OECD 建議針對影響提前離退職場的因素，包括退休制度、雇用阻力及就業能力等展開制度面的檢討與調整。

### (一) 提早退休趨勢

依據 OECD 調查，其會員國僅土耳其、希臘、日、南韓...等 8 個國家實際退休年齡高於法定退休年齡，而日本、南韓、冰島、瑞士、葡萄牙、丹麥及愛爾蘭的實際退休年齡均超過 65 歲，墨西哥因退休保障制度覆蓋率低，65 歲以上男性近一半仍在工作<sup>4</sup>，而我國的公教人員及勞工目前之實際平均退休年齡與法國等 7 個國家都低於 60 歲。

OECD 國家與我國退休年齡彙整表

(1999-2004 年)

國別	實際退休年齡	法定退休年齡
斯洛伐克、法國、比利時、奧地利、盧森堡、匈牙利、中華民國	退休年齡 ≤ 60 歲	斯洛伐克、匈牙利 62 歲；法國、中華民國 60 歲；其他 65 歲
芬蘭、紐西蘭、美、瑞典、土耳其、挪威、加、澳、英、希臘、捷克、西班牙、荷蘭、德、波蘭、義大利	60 歲 < 退休年齡 ≤ 65 歲	挪威 67 歲；美國 65.5 歲；捷克 61.5 歲；土耳其 60 歲；希臘 58 歲；其他 65 歲
日本、南韓、冰島、瑞士、葡萄牙、丹麥、愛爾蘭	65 歲 < 退休年齡 ≤ 70 歲	日本、南韓 60 歲；丹麥、瑞士、葡萄牙 65 歲；愛爾蘭 66 歲；冰島 67 歲
墨西哥	退休年齡 > 70 歲	65 歲

附註：紅字為實際退休年齡高於法定退休年齡的國家。

資料來源：OECD、勞委會、行政院主計處

#### 名詞解釋：

實際退休年齡 (effective retirement age)：係 OECD 依據各國勞動力或相關調查，計算 40 歲以上自勞動市場退休之平均年齡，我國為受雇員工動向調查，計算範圍為 30 歲以上退休者。

法定退休年齡：大部分國家為規定可全額領取年金的

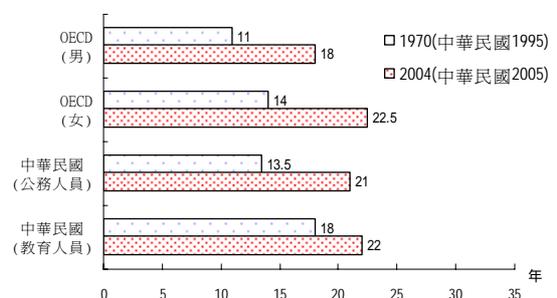
齡，我國勞動基準法強制退休年齡及勞退新制得領月退休年齡為 60 歲；公務人員 65 歲為強制退休年齡，50 歲得領月退休金。

預期退休年數：為實際退休年齡與零歲平均餘命的差距。

與 1970 年比較，除日、韓外，大部分國家之實際退休年齡均顯著下降，若再加上平均壽命的延長，OECD 國家中平均男性預期退休年數已由 1970 年的 11 年增加至 2004 年的 18 年，女性則由 14 年延長為 22.5 年，年金財務負擔隨之上升。

我國勞工退休制度在 2005 年改制時才納增按月支領制度，之前均屬 1 次全部提領；至於公教人員部分，我國預期退休年數由 10 年前之 13.5 年上升至 2005 年之 21 年，教育人員也由 18 年增加至 22 年，除 1.8 年為平均壽命延長原因外，餘均屬提早退休年數增加部分，對公務人員退休撫卹基金分期支付的財務壓力相形加重。

OECD 及我國公教人員預期退休年數



資料來源：OECD；公務人員退休撫卹基金管理委員會。

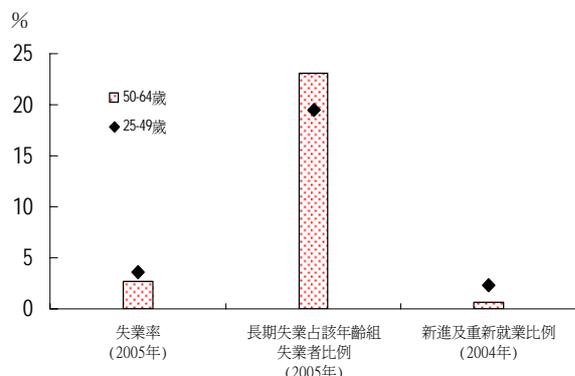
### (二) 雇用阻力

縱使導正提早退休趨勢，若不能有效提升中高齡勞參率，也無助於提振經濟成長目標。

2005 年我國 50-64 歲失業率平均較 25-49 歲約低 1 個百分點，此現象並不意味中高齡面臨失業的威脅較低，反有可能因其尋職受挫而退出勞動市場，此可由超過 1 年之長期失業者所占比例高於年輕族群的現象略見端倪。加上雇用高齡者成本較年輕者為重，以我國為例，2004 年 55-59 歲主要工作

收入為 25-29 歲的 1.5 倍，而 50-64 歲屬新進及重新就業比例僅為 0.7%，遠低於 25-49 歲族群的 2.3%。

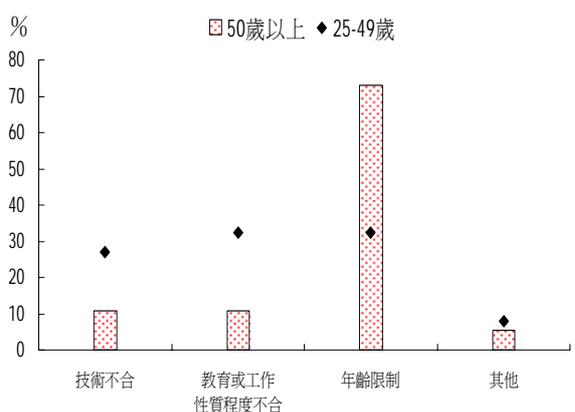
### 中高齡者相關之人力運用指標



資料來源：行政院主計處「94年人力運用調查報告」。

在失業者尋職過程所遭遇之困難，50 歲以上者，有七成主要面臨「年齡限制」，不似 25-49 歲族群因「技術」、「教育或工作性質」及「年齡限制」等因素平分秋色；顯示中高齡者因年齡較長，在體力、反應及生產成本等限制下，雇主僱用意願相對較低。

### 2004 年失業者尋職遭遇之困難



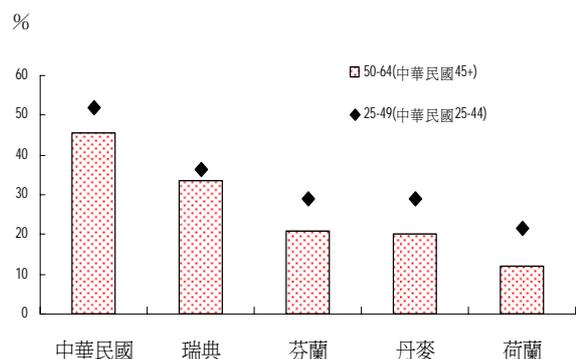
資料來源：行政院主計處「94年人力運用調查報告」。

### (三) 就業能力提升

接受教育訓練為提升就業能力的重要途徑。瑞典、芬蘭、丹麥、荷蘭及其他 OECD 國家之中高齡就業者，過去一年接受與工作相關訓練課程比率明

顯低於 25-49 歲族群。在我國若將訓練課程擴展到專業技術、外語、電腦、職業安全、銷售或顧客服務、領導統御、人際溝通及一般行政業務，則中高齡族群受訓比例也低於年輕族群，顯示不管是雇主或就業者本身，對中高齡者之就業能力培訓均不及年輕族群積極。

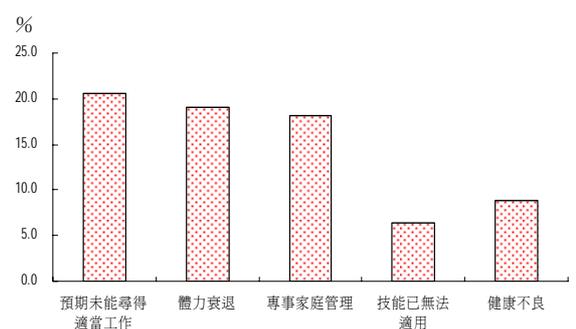
### 勞工最近一年參與教育訓練比率



資料來源：勞委會<sup>5</sup>。

據勞委會對退休後不再就業者的調查顯示，尚有近一半係顧忌體力、技能或預期未能尋得適當工作等原因而退出勞動市場，未來可將工作時數及僱用條件調整更彈性化，俾適合中高齡身心狀況，並加強中高齡就業媒合服務。

### 中高齡勞工退休後不再就業之主要原因



資料來源：勞委會<sup>6</sup>。

### 三、OECD 對提升中高齡就業之政策建議

為適應人口及勞動力老化現象，OECD 於今年年初對各國就擴大高齡者就業政策提供 3 項具體建議，並分赴會員國之國會或行政機關報告，重點包括

## (一) 激發高齡者就業動機

1. 逐步淘汰鼓勵提早退休政策：退休後所得替代率（退休後所領取退休金占退休前薪資所得之比率）越高，越鼓勵提早退休熱潮。根據 OECD 調查，盧森堡所得替代率最高約 110%，土耳其、希臘、奧地利、匈牙利也都超過 90%，而低於 50% 者有英、墨西哥、紐西蘭及愛爾蘭，全體 OECD 國家平均約 70%，此與經建會建議之理想所得替代率相同。為紓緩 OECD 國家普遍存在之提早退休潮流，OECD 建議各國須檢視各類退休制度及相關救助津貼，以防範變相成為鼓勵提早退休的源頭。
2. 提高法定退休年齡：使其配合人類壽命平均每 10 年延長 2 歲的趨勢，提高法定退休及領月退年齡，以提升高齡者勞參率及紓緩退休金財務壓力。
3. 增加延長工作年資權益政策，以吸引高齡者繼續工作誘因。

## (二) 增加雇主僱用及持續僱用高齡者意願

包括制定反年齡歧視的宣示性立法、放寬過於嚴苛之就業保障法、提升高齡者生產力及勞動成本之連動關係，以提高雇主僱用高齡者意願。

## (三) 提高勞動者受僱能力

配合高齡者身心狀況，調整工作時數限制、工作條件、訓練課程及工作媒合服務。

金或慰問金之計算基礎，則所得替代率又降低 5 至 7 個百分點。

此外，學習歐美國家將全領月退休給付年齡延後及對退休再就職或提早退休者增設減額條件，亦有助於公務人員退休撫卹基金財務之長期穩健。

我國勞工退休所得替代率若併計勞退新制及勞保老年給付，尚不及 50%，勞工提早退休趨勢主要受勞動市場供需影響，因此要增加勞工中高齡就業仍須從雇主意願及勞工受僱能力之提升措施著手。

## 參考資料：

1. OECD, 2006, Live Longer, Work Longer.
2. 行政院主計處，2005 年，人力資源統計年報。
3. OECD, 2006, News letter Issue 2- Older Workers.
4. 中國老齡協會，2006，全球高齡化負擔越來越重，<http://www.cnca.org.cn>.
5. 勞委會，2005 年，勞工生活及就業狀況調查。
6. 勞委會，2004 年，93 年中高年齡勞工統計。
7. 銓敘部，2005 年，「公務人員退休所得合理化改革方案」說明會宣導資料，<http://www.sinica.edu.tw/as/law/personnel/retire-20051117.ppt#1>。
8. 行政院主計處，2005 年，人力運用調查報告。
9. 經建會，2005 年，轉載就業市場情勢月報第 5 期。
10. 勞委會，2005 年，台灣地區勞工生活及就業狀況調查。
11. 公務人員退休撫卹基金管理委員會，2005 年，公務人員退休撫卹基金統計年報。

## 四、結論

我國公務員退休所得因包含公保養老給付優惠存款利息，致 2005 年前退休所得替代率高達 103%-115%（以 30 年年資之非主管全領月退者為例；計算基礎不含年終獎金及慰問金）<sup>7</sup>，無形中成為鼓勵提早退休的源頭，目前已將改革方案送請立法院審議，擬將所得替代率降至 94%，若含年終獎