

高齡社會的勞動力運用策略

政治大學勞工研究所名譽教授 成之約 博士

壹、前言

與許多中高所得與高所得國家一般，我國已經邁入高齡社會，並即將邁入超高齡社會。在「高齡化」與「少子女化」等因素的影響下，政府甚至個別企業都會面臨新生勞動力供給來源減少的困境與壓力。一般而言，企業可以藉由跨國性投資、要求政府開放移民或移工引進或自動化生產等方式來因應勞動力短缺的問題。然而，不論是哪種因應方式，基於「少子女化」幾乎已經成為許多國家共同的問題，再基於移民或移工不可能會無限制開放引進的前提下，政府與企業似乎應該審慎思考是否應

該要「順勢操作」，也就是順應「高齡化」趨勢，將「中高齡與其他潛在勞動力的開發與運用」列為企業與政府因應對策的重點方向。

相較於其他亞洲國家勞動參與率而言，我國男性中高齡勞動力在50~54歲間就逐漸退出勞動市場，形成一「早出」的現象。（見表1）導致男性中高齡勞動力提早退出勞動市場的原因有許多，個人意願、雇主意願或市場景氣等都可能是因素。無論如何，男性中高齡勞動力的「早出」對我國因應人口和勞動力高齡化都不是樂於見到的一個現象。因此，如何能協助中高齡勞動力能續留職場，應該有其重要和必要性。

表1 亞洲主要國家男性勞動力參與率（單位：%）：2023（注1）

項目別	中華民國	韓國	新加坡	日本
總計	67.1	73.3	74.9	71.4
15~19歲	10.5	6.3	16.3	19.1
20~24歲	59.7	43.0	55.4	74.5
25~29歲	93.8	75.6	86.4	94.0
30~34歲	96.9	89.8	96.1	95.4
35~39歲	97.2	92.5	97.1	96.1
40~44歲	95.5	92.3	97.1	95.9
45~49歲	94.3	92.6	96.7	95.7
50~54歲	88.7	90.5	93.7	94.8
55~59歲	75.1	87.1	88.2	93.9
60~64歲	53.9	76.0	78.6	86.8
65歲以上	14.2	48.2	41.0	34.8

表2 亞洲主要國家女性勞動力參與率（單位：%）：2023（注1）

項目別	中華民國	韓國	新加坡	日本
總計	51.8	55.6	62.6	54.8
15~19歲	7.4	9.1	15.1	22.8
20~24歲	58.4	53.4	56.5	76.6
25~29歲	89.0	78.3	90.7	88.2
30~34歲	88.1	73.4	90.8	82.6
35~39歲	84.4	66.5	87.9	80.1
40~44歲	79.3	66.0	84.6	82.1
45~49歲	77.0	68.7	82.3	83.2
50~54歲	66.3	70.3	75.5	80.7
55~59歲	47.7	67.8	66.6	76.4
60~64歲	28.1	55.2	55.2	65.3
65歲以上	6.4	30.6	23.2	18.7

除此之外，根據行政院主計總處人力資源調查統計資料顯示，15歲以上的民間人口，女性人數是多於男性。儘管如此，根據歷年勞動力參與率來分析，歷年男性的勞動力參與率一直是高於女性的勞動力參與率，大約是高於十五個百分點之多。若進一步來分析，在青年時期（15~24歲之間），男、女性的勞動參與情況差異不大，約略存在著一個百分點的差異。然而，隨著年齡的增長，男、女性的勞動力參與率的差距也隨之擴大。在青壯年時期（25~44歲之間），男、女性的勞動力參與率呈現10幾個百分點的差距；到了中高齡時期（45~64歲之間），男、女性的勞動力參與率呈現20幾個百分點的差距；而到了高齡（65歲及以上）時期，由於我國高齡的勞參率原本就不高，所以男、女性的勞動力參與率的差距就相當有限。（注2）若中高齡與高齡勞動力的開發與運用是我國因應少子化所衍生的勞動力不足的重要策略之一，無疑地，女性勞動力的開發與運用應該更是重中之重。

儘管中高齡、高齡與女性勞動力的開發和運用是有關政策的重點，綜觀近年來我國有關政策與立法方向，由於我國的政策多著重於協助中高齡等勞動力重返勞動市場，對於協助中高齡等勞動力續留職場等相對著力甚少。據此，在因應高齡社會對於

我國勞動力供給上所產生的影響，本文重點將著重於如何協助中高齡與女性勞動力續留職場有關政策與策略的討論。

貳、協助勞動力續留職場有關策略

根據前述討論，為協助中高齡、高齡與女性勞動力續留職場，我國尚可借鏡他國經驗者還包括下列各項政策或措施：

一、漸進式退休措施

所謂「漸進式退休」（Phased retirement）係指勞工於完全退休之前，以減少工時或調整職務的方式，逐漸由全職工作轉為部份退休同時部分工作的模式，故漸進式退休基本上可同時領取薪資以及部分的年金，因此，這種制度又稱為部分年金制度（Partial pension system, PPS）。廣義來說，若勞工於完全退休並領取年金之後，選擇再度進入職場就業者，亦歸屬於漸進式退休模式的範疇。瑞典於1976年實施部分年金制度（Partial pension system, PPS），提供勞工從全職工作逐步轉變成完全退休者的一種轉換方式。該制度在工時上有所規定，採取部分年金的勞工，其每週工作時數至少需比之前尚未領取部份年金時減少10個小時，但每週總工作時數仍需達到17小時以上。（注3）

二、女性就業穩定措施：韓國經驗

為加強工作和家庭的相容性，進而有助於人民幸福和國家發展的良性循環，南韓性別平等與家庭部（MOGEF）協同教育部，策略和財政部，衛生福利部和就業和勞動部於2016年提出達成「人民幸福」（The Happiness of the People）目標的配套政策方案，包括：（注4）

- 1.加強對弱勢群體工作和家庭相容性的支持，使「工作與家庭相容性」得以落實；透過公私協力監督機制進行檢查，解決工作和家庭共存的盲點。
- 2.提供父親客製化資訊，例如「即將為人父親指導」（Daddy-to-be Guide），以鼓勵父親參與育兒；並透過育兒父親的會議活動，加強對於工作與家庭共生的支持。
- 3.自2016年開始，提供小型企業彈性工時、在家工作或電傳工作經費補助，每人20萬~30萬的補助，以達到工作與家庭兼顧的目的。
- 4.提供誘因，鼓勵企業獲得友善家庭認證，並透過持續地輔導與監督，協助企業提升友善家庭管理能力。（獲得友善家庭認證企業家數的誘因包括優惠貸款利率、額外的研發經費補助）
- 5.與經濟組織和相關部會合作推動「改善企業與組織文化」方案，以落實「工作與家庭兼容性」的企業文化。
- 6.鼓勵企業引進的優質彈性時間（Flextime）制度，以減輕雙薪家庭的育兒負擔和避免產假後離職情況的發生。

根據以上的敘述可知，為提升女性勞動參與率，韓國政府不僅著重於友善職場的推動，更重視所謂「友善家庭」措施與方案的規劃與落實。同時，除了建構家庭照顧的支持網絡外，「友善家庭」的措施與方案更著力於家務的分擔，以期使男性成為女性參與勞動市場的助力而非阻力。

三、工作分享模式：歐美國家經驗

首先，若以中文來表示，job sharing與work sharing多被譯為「工作分享」，然而兩者所代表

的意涵卻不盡相同。國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）於2014年指出，job sharing與work sharing雖然都是將一份全職工作拆解由兩位部分工時者來進行分擔，但兩者所代表的內涵不同，差異主要在於施行的目的與動機。（注5）

工作分享（job sharing）於實際運作上，是將工作分享者間的工作量均勻或不均勻的進行拆分（splitting）；工作分享常見的拆分方式有三：職責重疊模式（twin model）、職責拆分模式（job split model）和混合模式（hybrid model）。（注6；注7）

工作分享（job sharing）與部分時間工作（Part-time work）雖同為彈性工作的一環，且工作分享多被視為部分工時的特殊形態；但基於工作分享得替勞資雙方帶來與部分時間工作不同的效益，於實務上多將兩者進行區隔。（注8）

對企業而言，工作分享帶來的效益主要包含：人力運用的彈性、關鍵人才的保留、生產力與顧客滿意度的提升、員工缺勤狀態的改善，和組織內部知識與經驗的傳承等。從工作分享者的角度進行觀察，工作分享不但能促進特殊族群就業、激發受僱者的思考與成長，更能使受僱者享有工作與生活平衡、獲取職涯發展等效益等。實務上，工作分享以女性受僱者為主，（注9）且普遍應用於女性背負家庭照顧責任的時期，（注10）因此被視為協助女性穩定就業與續留職場的對策，進而提升女性升任管理階層的機會。（注11）

參、結論與建議

由於生育率下降和壽命延長，在經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）國家，兩年之內，離開勞動力市場的人數將超過進入勞動力市場的人數，這將增加對國家老年年金和福利制度的壓力。（注12）

根據聯合國歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe, UNECE）的研究指出，在高齡化社會中，工作年齡人口的比率正在下降，法定退休年齡以上人口的比率正在上升，因

此需要所有可用的勞動力能力。年長員工是滿足這項需求的重要來源，因為他們中的許多人都是經驗豐富、知識淵博的員工。（注13）

在充分運用中高齡與高齡勞動力的前提上，UNECE提出許許多具體建議與主張；其中，中高齡就業促進政策尤其不能忽略女性需求的重要性。UNECE認為，促進婦女的勞動參與是增強婦女經濟保障和中高齡就業的關鍵措施。（注13）

證諸他國經驗，我國在穩定中高齡、高齡與女性勞動力就業部分，還可以補強之處包括下列策略的規劃與推動：

- 1.漸進式退休措施的推動；不過，不損及勞工退休給付保障是漸進式退休措施成敗的關鍵因素。
- 2.為因應高齡社會的影響，提升女性勞參率已經成為許多國家重要的因應策略。韓國許多有關「友善家庭」的措施與方案或許值得我國參採。
- 3.工作分享是眾多促進中高齡和女性參與勞動市場的策略之一，考量到工作分享對於留任中高齡與女性勞動力所產生的效益，值得政府與企業努力推動。然而，相較於歐洲各國與澳洲，我國並未有單獨針對工作分享的勞動政策或法令，凸顯有關工作分享的推廣與有關政策或法令的制定仍有待努力。■

參考文獻

- 注1：勞動部（2023），*國際勞動統計*，下載自：
<https://www.mol.gov.tw/1607/71771/72772/72797/statisticalReportList>。
- 注2：行政院主計總處（2024），*人力資源運用調查*。
- 注3：詹火生、辛炳隆、黃麗璿、黃玟娟（2015），*延後退休可行性方案之研究*，勞動部委託研究。
- 注4：Ministry of Gender Equality and Family, Korea (MOGEF) (2016), *2016 Business Plan*, available at: www.mogef.go.kr。
- 注5：ILO (2004), *Work-sharing and job-sharing, Information Sheet No. WT-17*, Conditions of Work and Employment Programme(Geneva),

retrieved from: https://www.ilo.org/travail/info/fs/WCMS_169673/lang--en/index.htm.

- 注6：Daniels, L. (2011), *The job share project- job sharing at senior level: making it work, Capability Jane research report*, retrieved from: <https://workingfamilies.org.uk/wp-content/uploads/2014/09/jobsharekeyfindings.pdf>
- 注7：Monash University (2021), *Flexible work guidelines*, retrieved from: https://www.monash.edu/_data/assets/pdf_file/0004/1437331/FWA-Guidelines.pdf.
- 注8：ILO (2019), *Policies-initiatives and tools to promote women's economic empowerment in the world of work in Canada*, retrieved from: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/%40multi/documents/briefingnote/wcms_724855.pdf
- 注9：Pickering, C. (2022), *Australian Job Sharing Surged During Pandemic Lockdowns*, retrieved from: <https://www.hiringlab.org/au/blog/2022/03/08/job-sharing-surged-during-lockdowns/>, last visited: October. 28, 2022.
- 注10：Dizaho, E. K., Salleh, R.& Abdullah, A, (2017), *Achieving Work Life Balance Through Flexible Work Schedules and Arrangements*. Global Business & Management Research, 9(1), 455-465.
- 注11：Dixon, R., Zhang, J.& Vassel, R. (2020), *Reimagining Job Sharing*, University of New South Wales, retrieved from: <https://apo.org.au/node/277446>, last visited: October. 28, 2022.
- 注12：OECD (2015), *Promoting Active Ageing in the Digital Economy: Inclusion, Adaptation and Innovation*, available at: www.oecd.org.
- 注13：United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2011), *Policy Brief: Age-friendly employment: policies and practices*, available at: unece.org.