

延長中高齡工作壽命及增加退休儲蓄之公共政策：

對選定之國家進行評論及對臺灣進行分析和建議
由 Demogera 及 Partners in Change 公司負責為新光人壽撰寫

前言	2
國家案例研究.....	6
澳洲	6
背景.....	6
相關公共政策.....	7
現行政策.....	7
德國	10
背景.....	10
相關的公共政策.....	10
現行政策.....	11
日本	13
背景.....	13
相關公共政策.....	13
現行政策.....	14
紐西蘭	16
背景.....	16
相關公共政策.....	16
現行政策.....	17
英國	19
背景.....	19
相關公共政策.....	19
現行政策.....	20
美國	22
背景.....	22
相關公共政策.....	22
現行政策.....	23
台灣的分析 and 建議.....	25
本報告之作者	31

■ 前言

要使就業市場適應「超高齡」現象，我們需要認知到「壽命更長，孩子更少」的這種新常態。對決策者而言，第一個最合乎邏輯的步驟就是去了解這個重大的人口結構轉變如何影響國家經濟。決策者一旦了解這種變化後，就可以提高因應挑戰的能力，進而利用國家人口和勞動力的動態變遷所帶來的機會。最重要的是，決策者應努力透過各種彈性政策和方案創造出有利環境，鼓勵企業投資高齡勞動者(older worker)及延長其工作壽命。

必須注意的是，涉及高齡勞動者之公共政策並不一定總能帶來正面的效果。但好的公共政策總會創造一個正面有利的環境，使公司可以做出好的決定，尤其是在招募和留住高齡勞動者的這個面向。好的公共政策亦可以創造一個環境，增進個人認知繼續留在工作崗位的重要性，尤其是涉及個人的長期財務穩健規劃。

例如，面對人口老年化和勞動年齡人口減少，許多政府已經推出一系列政策和法規，旨在促使人們繼續留在工作崗位。但簡單的提高退休年齡等方法，已被視為是種愚鈍的工具(blunt tool)，無法解決個人一生所面臨的社會經濟差距，包括性別和所得。

相較於前幾個世代，現今實際情況是有更多人超過 60 歲還繼續留在職場上，而且超過 70、80 甚至 90 歲還在工作的也大有人在。預期壽命延長不僅成為機會，亦衍生出其對應的財務需求。這也表示延後工作的退休時間、參與過渡性工作、兼職工作或自僱、甚至創業都將成為廣泛的現象。事實證明，現今從「完全退出有薪勞動力」的角度來看，退休的高齡勞動者者越來越少，所謂「重返工作(unretirement)」的現象也越來越普及，也就是說人們退休一段時間後又重新投入有薪勞動力。

這幾十年來，世界各地平均有效退休年齡(人們離開有薪工作的時間點)持續提高。根據經濟合作暨發展組織(OECD)的資料顯示，2017 年英國的平均退休年齡為男性 65 歲(高於 1998 年的 61.7 歲)和女性 63.9 歲，高於法國和德國，但低於美國和日本。在韓國，女性平均有效退休年齡已經超過 73 歲。如本報告所示，一系列因素正在這些轉變中發揮作用。世界上大多數已開發國家現正值 20 多歲的年輕人，未來可能需要工作到 80 歲或以上，才會離開有薪勞動市場。

2018 年勞動參與率(按年齡分)

	勞動力參與率		OECD 排名	
	55-64 歲	65 歲+	55-64 歲	65 歲+
澳洲	66.7%	14.0%	18	17
德國	73.6%	7.5%	7	29
日本	77.0%	24.7%	4	6
紐西蘭	79.9%	24.2%	3	8
英國	67.3%	10.6%	17	23
美國	65.0%	19.6%	22	11
OECD 平均值	63.9%	15.3%		

資料來源：經濟合作暨發展組織(OECD)

如同將在國家案例研究中的討論，日本和紐西蘭的高齡勞動參與率更高，而這兩國高勞參率的原因相當不同且具有啟發性，我們會在以下報告中說明。

現在僅有少數國家保留全面性強制退休年齡的規定，大多數政府承認這種作法可能被視為歧視，亦涉及反經濟生產力和反社會生產力，許多政府亦提高政府國民年金(state-funded pension)的給付年齡，以抵消財政負擔。

另外，有一項議題在經濟合作暨發展組織(OECD)中被提及，其實大多數受雇者特別是高齡受雇者是有興趣在其角色中發展及學習並得到新角色的技能，但高齡勞動者在“取得再就業”及“工作晉升”方面普遍受到歧視。很多時候，高齡勞動者並不一定要保持相同的職業發展軌跡，他們越來越傾向採取逐步退休的方式，透過兼職、退出管理職位、遠距工作、或在公司內部轉而擔任內部諮詢角色的方式而逐步退休。

高齡勞動者參與率提高的結果，可能類似於 20 世紀大量婦女進入勞動力市場的年代，刺激經濟成長和擴張。本質上，經濟體系人口越多，經濟成長率就越高，而退休制度和退休儲蓄亦是如此。這樣的情況讓人期待，各國也才剛要開始探索這個新領域。

舉例來說，日本一直在努力透過讓高齡者和婦女積極參與勞動力市場，並將其作為國民經濟策略之一部分，用以達到經濟成長的目的。在中國，「銀髮時代行動法案(Silver Age Action Initiative)」是利用中國較老城市之中產階級的知識和專長，促進農村地區的社會和經濟發展。在英國，高齡者正在延長或重新進入新職場領域，另外，高齡者約占新企業津貼(New Enterprise Allowance, NEA)受益者的四分之一，而 NEA 是一項透過貸款和指導方式，支持企業家精神(創業)的新興計畫，本

報告稍後將對此進行討論。而紐西蘭隨著 65 歲以上人口不斷參與勞動力，有薪和無薪工作所產生的經濟價值，估計將從 2016 年的 65 億美元增至 2061 年的 310 億美元，預計對稅收的貢獻將增加，消費者支出亦將增加。

普華永道會計師事務所(PwC)預測，若經濟合作暨發展組織(OECD)的會員國能增加其國內 55 歲以上人口的就業率，而且達到與紐西蘭一樣的水平，則會員國的國內生產毛額(GDP)總數可以增加高達 3.5 兆美元，但各國就業率提高所帶動的潛在國內生產毛額成長率差異也很大，從韓國的 2% 到希臘的 23%。

普華永道會計師事務所(PwC) - 黃金年齡指數 2018 年	
若達到紐西蘭的參與率，則 GDP 的變化 (以 2016 年美元為基礎)	
澳洲	+990 億美元
德國	+3,510 億美元
日本	+1,230 億美元
紐西蘭	基本線
英國	+2,450 億美元
美國	+8,150 億美元

資料來源：2018 年普華永道會計師事務所(PwC)黃金年齡指數

長期以來，研究人員一直認為，只有受過良好教育者和較健康者，才能在一定年齡後受益於工作。然而，近期學者們一直在探索一個有趣的問題：高齡者隨著年齡增長繼續留在工作崗位，是否可以保持身心健康？若果真如此，這將影響潛在勞動者，亦會影響決策者的政策制訂方向。

退休金支出成長的主要驅動力是人口老年化，長期的預測攸關公共政策之規劃，因為制定政策的時間與影響政府支出的時間，兩者存在時間落差。到 2050 年，經濟合作暨發展組織(OECD)各會員國之政府國民年金支出占國內生產毛額(GDP)，將從平均 8.9% 增至 9.5%。

政府國民年金支出占國內生產毛額之百分比預測值		
	2013-2015	2050
澳洲	4.0%	3.7% (2055)
德國	10.0%	12.5%
日本	10.2%	9.5%
紐西蘭	4.7%	7.2%
英國	7.7%	8.1%
美國	4.9%	5.9%
OECD 平均值	8.9%	9.5%

資料來源：2017 年經濟合作暨發展組織(OECD)退休金概覽

2016 年，經濟合作暨發展組織(OECD)的 35 個會員國中，有 17 個會員國除了實施政府國民年金 (state-funded pension)外，亦實施其他形式的強制性或半強制性私人退休金制度，從而確保工作年齡人口的高覆蓋率。

這些私人儲蓄工具通常由私人投資基金管理，並由政府監管。臺灣將保險產品視為儲蓄工具，政府亦應該考慮將保險公司納入其監管框架中。

私人退休金計制度 - 15-64 歲人口覆蓋率				
	強制性、半強制性制度	自願制度		
		職業	個人	合計
澳洲	75.9%	-	-	-
德國	-	57.0%	33.8%	-
日本	-	45.4%	13.4%	-
紐西蘭	-	6.8%	74.8%	-
英國	-	-	-	43.0%
美國	-	40.8%	19.3%	-

資料來源：2017 年經濟合作暨發展組織(OECD)退休金概覽

義大利、紐西蘭、土耳其及英國引進退休金儲蓄自動加入(automatic enrolment)制度，若是人們想退出，須提出申請。紐西蘭就是一個成功的例子，其職業退休金自動加入(KiwiSaver)制度已經覆蓋 75% 以上的 15-64 歲人口。

- 國家案例研究
- 澳洲
- 背景

2010 年，澳洲的第一份《跨世代報告(Intergenerational Report)》中，全面分析澳洲未來 40 年將面臨的挑戰。特別強調其中兩個挑戰：人口老年化和氣候變遷。

2010 年的報告主張，將高齡勞動者參與率從 2008 年的 59% 提高到 2050 年的 67% 的兩個主要推動力是：

- 需要評估各個政策對社會福利制度的可能影響，以抵消人口老年化的成本
- 勞動市場預測需基於出生率下降而修正

政治家們亦意識到，澳洲 55 歲以上勞動參與率，在經濟合作暨發展組織(OECD)會員國中排名第 12。德勤經濟研究所(Deloitte Access Economics)在 2012 年的報告中亦表示，若澳洲提高 55 歲以上人口勞動參與率 3%，會帶動國內生產毛額增加 330 億美元，或大約 1.6% 的國民所得。

自該報告出版以來，澳洲高齡者勞動參與率一直呈現上升趨勢。但在經濟合作暨發展組織(OECD)的會員國中，只維持在中等偏高的排名。

高齡勞動者參與率和人數成長，可歸因於澳洲高齡人口增加及高齡者勞動力參與率提高。2019 年 55-59 歲人口勞動力參與率為 75%，高於 2009 年的 70% 和 1999 年的 60%。2019 年 60-64 歲人口勞動力參與率為 59%，高於 2009 年的 50% 和 1999 年的 33%。這些年齡層的男性和女性參與率都有所提高，但男性參與率仍然明顯高於同齡女性。

65 歲以上勞動參與率則急劇下降，部分原因是澳洲的政府國民年金(age pension)開始支付年齡為 65 歲，直到最近才做修改。儘管如此，截至 2019 年 6 月，65-69 歲人口仍有近三分之一留在勞動市場中，遠高於 1999 年的 12%。70-74 歲人口中，勞動參與率則在 2019 年 6 月達到歷史新高紀錄 15%。

■ 相關公共政策

澳洲退休所得制度沿革之源頭主要聚焦在透過政府國民年金減輕貧困，該制度現在由三個面向組成，確保所有澳洲人在老年時能夠獲得某種形式的所得支持。

第一面向，1909 年首度推出政府**國民年金**。時至今日，國民年金的領取資格為年齡、居住權及用以評估需求的資產調查(means tested)。給付年齡目前正在逐步提高，從 65 歲提高到 2023 年的 67 歲。根據所得調查準則，2017 年 65 歲(含)以上的年齡層中，66%有資格領取全額或部分國民年金。不論個人薪資歷史如何，政府國民年金有一個最高單一保費費率，這個制度不同於許多國際制度，許多國際制度給付金額的財源是來自薪資稅收(例如在美國、挪威及瑞士)，這亦是資產調查(means tested)的意思(不同於紐西蘭向所有合格公民支付普及型年金)。

第二面向，1992 年澳洲推出強制性**超級年金(superannuation)**。直到 2017 年，澳洲的私人退休金資產占國內生產毛額的比率，在經濟合作暨發展組織(OECD)會員國中排名第 7。

第三面向，對於許多澳洲人來說，家庭住宅是**自願儲蓄**的最重要形式。與其他國家相比，澳洲退休人員歷來擁有較高的房屋所有權。

自 1990 年代以來，澳洲沒有設定強制退休年齡，僅有某些特定職業仍保留強制退休年齡。澳洲設定人民在 55-60 歲間可領取超級年金。未來，澳洲人可以申請政府國民年金的年齡將從 65 歲提高到 67 歲。但上述沒有強制退休年齡及延後領取國民年金的相關規定，所以這些都不會阻礙人們繼續參與勞動市場。

最近公共政策關注在年齡歧視及年齡歧視對高齡勞動者就業前景的影響。2011 年任命一名**反年齡歧視委員(Age Discrimination Commissioner)**。首位被任命的**反年齡歧視委員**成為熟齡受雇者(Mature Aged Employees)大使，並調查全國高齡勞動者及身心障礙勞動者之就業情況。

在過去十年中，勞動力參與日漸成為決策者關注的問題。因應措施包括立法禁止就業年齡歧視、任命反年齡歧視委員、提高個人國民年金起支年齡、修訂所得和資產調查以決定個人請領國民年金的比率、向雇主發送最佳做法指南、政府支持訓練、及把以前藉由在職訓練開發的技能，透過雇主轉變成為正式資格，以及對高齡勞動者持續就業進行工資補貼。

■ 現行政策

在本節中，我們將聚焦於提升勞動參與的三種政策，並詳加描述澳洲強制性超級年金制度。

企業贊助方案(Corporate Champions Program)(2012 - 2015)。本方案旨在建立雇主於「年齡管理」領域的能力，並宣傳優良楷模，且大型雇主有資格取得由產業專家量身訂做、價值高達 10,000 澳元(6,636 美元)的協助方案，其內容為：產業專家針對其組織勞動人口統計及人才招募和留任做法進行專業評估，並指定優先改進的領域，所協助制定一項改善計畫。

本方案已擴大涵蓋中小企業，符合資格者亦可申請到 2,500 澳幣(1,659 美元)的顧問費。其一要求是改造案例將被撰寫為案例研究範本，並分享給澳洲各地雇主。後由於聯邦政府改變作法，遂於 2015 年終止本方案。雖然相關研究案例已從政府網站上刪除，但許多雇主現仍持續遵守支持招募和留住高齡勞動者的政策和方案。

重返職場(Restart)(2014 年 - 迄今)。本方案為一項工資補貼制度，旨在激勵雇主僱用失業的高齡勞動者。在澳洲，許多高齡勞動者面臨的挑戰是，一旦退出勞動市場就很難再進入職場。重返職場方案於 2014 年推出，主要內容為：若企業僱用 50 歲(含)以上且已經失業半年以上的求職者，政府會對該企業提供財務獎勵，獎勵金額最高可達 10,000 澳幣(6,636 美元)。條件是提供全職、兼職或臨時工作給符合條件之高齡勞動者，但每週工時必須達至少 20 小時，且被僱用者不能取代現有受雇者。

技能檢查點(Skills Checkpoint)(2019 年 - 迄今)。技能檢查點方案旨在支持 45 至 70 歲有工作不穩定風險的高齡澳洲勞動者，對這些人提供針對性的支持，幫助他們留在勞動市場。高齡勞動者的技能和知識，很大程度是反映其人生早期的教育及投資決定，但這些卻異於當前的經濟環境。

本方案的對象是已就業或剛失業且對進入收入補貼體系有風險者。

該方案針對勞動參與者現職工作技能提升、在目前行業中轉換至新角色或進入新職業的途徑，包括相關教育和培訓的選項，提供個人化建議及指導。這個方案可以幫助高齡勞動者回答以下問題：「我的下一個職涯走向在哪？」

符合資格的參加者還可能有資格獲得高達 2,200 澳幣(1,461 美元)的資金，用以資助合適的培訓，此費用由參加者或其雇主媒合政府撥款。

該設計以英國和澳洲的研究為基礎，在 2015-2016 年進行先行試驗(pilot)，試驗期間發現參加者和服務提供商廣泛支持本方案。但現在判斷本方案之長期影響還太早，因為本方案直到 2019 年才全面實施。

證據顯示，本方案屬於有效的早期干預措施，在因應勞參者面臨行業技術中斷、勞動力需求不斷變化及需要再充實技能時最有效。

澳洲超級年金(Australian Superannuation)。澳洲擁有全球最大的私人管理基金之一，1992 年實施強制性超級年金儲蓄制度。最初，雇主的提撥金額是受雇者正規薪資的 3%，後來提撥率已提高到 9.5%，預計於 2025 年達到 12%。截至 2018 年 6 月，有 1,560 萬澳洲人擁有超級年金帳戶，2016-2017 年接近退休年齡者 (60-64 歲) 超級年金餘額中位數，女性為 122,848 澳幣(81,559 美元)，男性為 154,453 澳幣(102,542 美元)。女性相較之下處於不利地位，主因為女性從事無薪工作(例如：照顧工作)或自僱工作的比例較高。

- 德國
- 背景

德國高齡勞動參與率仍低，但已在快速增加中。德國的「嬰兒潮」世代已於 2019 年開始達 65 歲的可退休年齡，這似乎也標記著 2019 年為其勞動力縮減的加速點。為了解決這個問題，德國政府在過去二十年中進行多次勞動力和退休儲蓄改革，包括提高退休金領取年齡和引進彈性工作選擇等。德國已經制定各種方案，提供就業機會、教育及培訓，並改善高齡受雇者的工作條件。

2019 年是德國勞動者中，60 歲以上人口數超過 30 歲以下人口數的第一年。德國人口的平均年齡已達 46 歲，遠高於 2000 年的 40 歲和 1970 年的 34 歲。貝塔斯曼基金會(Bertelsmann Foundation)最近有一篇研究報告指出，到 2020 年每三個勞動者將承擔一個 65 歲以上人口，到 2035 年，這個比例將是一比一。

勞動力減少造成一些公司很難找到合適的人才。預計到 2030 年，德國將面臨技術勞動力短缺達 300 萬人的困境。根據 IW 德國經濟研究所(IW German Economic Institute)在 2018 年的計算，勞動力短缺使德國每年損失高達 0.9%的經濟產出。

- **相關的公共政策**

德國逐年提高給付聯邦退休金的年齡，從 2012 年的 65 歲提高到 2029 年的 67 歲，透過提高聯邦退休金的給付年齡持續鼓勵高齡者繼續留在工作崗位，最近的就業政策與退休金制度及其改革密切相關。最近德國政府企圖將給付退休金年齡提高到 69 歲，但由於全國大選之因素，這個做法暫時被擱置。

有吸引力的工作條件加上以受雇者為本的現代企業文化，是公司創新及成功的關鍵。這種作法特別適用於擁有高技能的勞動力，且因人口老年化(population aging)已經面臨勞動力短缺的國家，例如德國。

德國聯邦勞動及社會事務部(Federal Ministry of Labor and Social Affairs, BMAS)於 2002 年推出**新工作品質法案(New Quality of Work Initiative, INQA)**。這是德國聯邦政府、州政府、社會保險合作夥伴、基金會及企業等的共同合作事項(joint undertaking)。

新工作品質法案(INQA)與各家公司合作，充分開發和利用人力資源以滿足高齡者的需求。策略包括促進公司內部的前瞻性培訓需求、建立終身學習活動、鼓勵不同世代勞動者間知識交流、及促

進多元管理和包容性，其目標是有效幫助 4,000 名雇主和 200 萬受雇者。事實證明，本方案對中小企業確實有幫助，且德國企業中有 99.5%是中小企業。

從 2005 年到 2015 年，德國政府「**透視 50+ (Perspective 50+)**」方案，提供補貼給願意優先考慮高齡求職者的當地組織和雇主。本方案透過與專案參與者的區域性研討會，以高齡工作者為職場帶來的優勢說服當地公司及高齡申請者本人，在區域範圍內找出解決方案，並為申請者安排在公司內實習或參與其他職業介紹活動。

德國政府於 2014 年決定啟動「透視 50+」方案的後續行動：減少長期失業方案。這項工作聚焦在失業至少兩年者，並且優先考慮 50 歲(含)以上失業至少五年者。共有 333 個就業中心參加本方案，目標是幫助 23,000 名長期失業的高齡勞動者，在 2015 年至 2020 年間重新找到工作。

德國於 2006 年推出《**一般平等待遇法(General Equal Treatment Act)**》。法律允許那些認為自己面臨年齡歧視(不論其年齡如何)者，提起民事訴訟或由就業法法院審理其案件。這個方法很獨特，允許對反年齡歧視採取更積極的方法。

德國是全球第一個在 1889 年推出「**普及型國民年金**」的國家。如今，德國的退休儲蓄制度包含三個面向：第一是法定的「隨收隨付」公共計畫，涵蓋所有受雇者及某些特定類別自僱者，公務員則依國家直接挹注的指定制度。第二為包含自願性職業退休金制度。第三則涉及各種自願提撥的老年儲蓄制度。其中一些被稱為**李斯特退休金(Riester Pension)**，其命名來自德國聯邦勞動及社會事務部(BMAS)前部長華特李斯特(Walter Riester)之名，亦稱為**呂魯普退休金(Rürup Pension)**，其命名來自其發明人亦是著名經濟學家貝爾特呂魯普(Burt Rürup)之名。

李斯特退休金為自願制，但這個退休金是可以得到大量補貼的私人退休金制度。這些老年儲蓄制度被設計為相對確定提撥制，用以填補由於人口老年化所產生的「退休金缺口」。

呂魯普退休金(Rürup Pension)亦是自願性制度，是一種終身年金計畫，比李斯特退休金(Riester Pension)更有彈性。呂魯普退休金(Rürup Pension)適用於可能不符合法定退休金制度的自僱者和自由業者。

■ 現行政策

德國經濟體具有韌性，在因應人口老年化產生的人口壓力方面一直表現不錯。實際上，當許多國家在 20 年前才開始思考勞動力老化問題時，德國企業和政府已經在創造務實的公共政策，並考慮

到壽命延長及和出生率降低的現實。德國政府致力於提高人們對其產業人口結構變化的認知，並創造鼓勵勞動者繼續留在工作崗位的環境，成績斐然。

總體而言，**透視 50+** 和 **減少長期失業方案** 都已經增加高齡勞動者的勞動參與率。但是，幾乎沒有證據能夠證明，這些方案有助於推動高齡勞動市場產生任何長期或系統性的變化。

反年齡歧視法 遭遇的第一個重大考驗，是在聯邦勞工法院禁止根據公務員年齡比例計算休假天數時。當時情況是，在法院判決前，規定 30 歲以下受雇者每年有 26 天休假，30 至 40 歲受雇者每年有 29 天休假，40 歲以上受雇者每年有 30 天休假，但現在規定公家單位必須給每位受雇者每年 30 天休假。對於高齡受雇者，法院亦裁定強制退休年齡僅以飛行員等職業為限，其他職業不應限制。

2011 年，超過 70% 的 25-64 歲受雇者，有權獲得補充性職業退休金，即 **李斯特退休金(Riester Pension)** 或 **呂魯普退休金(Rürup Pension)**，而工作場所是鼓勵退休儲蓄的主要管道。但是，根據《荷蘭全球人壽全球居民退休準備調查》(AEGON's Retirement Readiness Survey)，僅 34% 的德國勞動者認為自己的雇主提供足夠資訊和支持，來幫助自己做退休規劃。

德國雇主在提供服務幫助勞動者準備退休方面也顯得不足。在同一調查中，很少有勞動者有收到年度退休計畫表(22%)或教育材料(21%)，顯示資訊的補充將是向前邁出的重要一步。輕鬆取得簡單清楚的資訊，是持續參加退休儲蓄的關鍵因素，儘管這對於大多數勞動者而言是數十年以後的事。

- 日本
- 背景

作為世界第三大經濟體的日本，正在經歷前所未有的人口老化問題。2019年6月發表的《全球人口展望(World Population Prospects)》修訂版預測，至2050年，日本65歲及以上人口的比例，將從目前的28%增加到38%。

日本通常被稱為「礦坑裡的金絲雀」，隱喻日本人口老年化可能帶來的影響，亦是其他經濟體的警惕。要進一步提高生活水準，同時確保公共社會支出的財務永續性及支持經濟發展，人口快速老化加上勞動力萎縮是主要挑戰。最近有研究指出，到2030年，日本將面臨644萬勞動力短缺的問題。日本人口目前每年大約減少50萬人。

在高齡勞動者參與率方面，日本在經濟合作暨發展組織(OECD)會員國中排名第4，其中55-64歲人口中有77.6%仍在工作中(女性65.7%、男性88.5%)。在65歲(含)以上人口中，日本2018年參與率為24.7%(女性為16.6%、男性為33.9%)。

以下五個因素影響了日本高齡勞動者的勞動參與率：經濟需求、提供的就業類型、文化價值、政策因素、及個人健康。例如，對於男性而言，日本文化非常重視在人生過程中保持生產力的時間越長越好，然而日本文化有時與個人退休期望背道而馳。

日本前首相安倍晉三在2019年世界經濟論壇演講中指出，儘管日本的總勞動力在過去六年中減少450萬人，但婦女和高齡者的就業人數分別增加了200萬人。對於日本來說，提高高齡者勞動參與率是無法避免的議題。

根據統計，要創造一個永續的勞動市場，到2030年，日本除了採用能夠提高效率和促進永續成長的新興技術外，還需要鼓勵163萬高齡者、102萬婦女及8.1萬外國人加入勞動力市場。

- 相關公共政策

強制退休是日本傳統人力資源政策中的關鍵要素，亦是「終身僱用」文化的重要組成部分，大多數公司仍然要求其受雇者在特定年齡退休。在過去10年中，日本政府推出許多政策和做法，來延長工作壽命並延後退休，政府以勸誡、獎勵方案及立法等動作，取消了60歲之前的強制退休規定。這些努力是為了要聚焦在改革強制退休年齡和年功薪資制(seniority-wage system)上。

多年來，《**高齡者雇用安定法(Act Concerning Stabilization of Employment of Older Persons)**》對公司的續聘機制產生重大影響。政府已用這個法案來延後高齡勞動者退休，並要求雇主重新僱用希

望在 60 歲以後繼續工作的高齡勞動者，並將強制退休年齡延長至 65 歲或直接廢除強制退休制度。2012 年，政府修訂這項法案，規定雇主必須為 65 歲以上受雇者提供某種形式的工作。

本法案的影響在統計數字中已顯而易見，數據顯示，60 至 64 歲勞動參與率下降趨勢已經反轉。該年齡層勞動參與率從 2000 年的 55.5% 上升到 2018 年的 70.6%。但是，現在有義務為 65 歲以下受雇者提供工作保障的雇主，傾向使用再就業制度來提供工作保障。根據最近一項調查顯示，有 81% 雇主在受雇者達到退休年齡 60 歲時，再重新僱用這些退休受雇者，從而將其身份從正式全職受雇者更改為非正式受雇者，這通常伴隨著大幅減薪。

政府當時考慮在 2019 年立法，鼓勵公司廢除退休年齡並採取其他措施，讓 70 歲以上人口保持有薪工作。政府當時亦考慮允許勞動者起始支付退休金年齡延後到 75 歲這個選項。但是，對於某些高齡勞動者而言，這些變化仍無法解決長期以來的工作品質問題，因為這些高齡勞動者可能會長期陷入低品質工作，從而離開勞動市場。

經濟合作暨發展組織(OECD)觀察到，有許多結構性問題持續破壞著為了延長有生產力和高品質的工作壽命所做的各項努力。其中包括持續使用傳統人事管理和工資政策，這導致了許多公司保留較低的強制退休年齡。另外像是操作雙層勞動市場，從而在群體間造成不平等以及高齡勞工工作品質相對較差。

■ 現行政策

經濟合作暨發展組織(OECD)指出，與其他會員國相比，日本在促進年齡管理政策方面受到限制。一項長期舉措為公私部門共同合作的銀髮人力資源中心，這可以幫助退休人員找到兼職工作。1974 年在東京成立了第一家**銀髮人力資源中心**，這是日本獨有的。

銀髮人力資源中心為在地經營，並為高齡者在公部門或私部門安排短期就業機會。這些服務的關鍵是銀髮人力資源中心充當工作中心經紀人，開發其客戶的技能和經驗檔案，並使其與企業需求匹配。銀髮人力資源中心亦部署具有公民意識的高齡者提供社區服務，例如照顧老人或幫助城市再生(urban regeneration)。這是種三贏的作法，一是企業贏得學養俱佳的受雇者，二是幫助高齡求職者重新贏得工作，三是國庫因擴大稅基贏得稅收。

即便高齡勞動者確實受惠於一些輔助措施，能夠將自身的技能和經驗重新部署到新工作中，但銀髮人力資源中心的客戶卻很少能成功地找到與之前相同的工作。許多工作是在低薪和低技能領域中，一位評論家指出：「這種做法是對高齡者實行再就業安置，不是讓高齡者在同一家公司繼續留在工作崗位上，而是試圖讓高齡者從事另一個工作和做其他事情。」

退休金。日本的公共退休金制度包括固定費率的國家退休金制度(National Pension System, NPP)，以及針對公共和私人部門受雇者的就業相關退休金 (employment-related pensions, EPI)，這兩個要素構成公共退休金制度。就業相關退休金 (EPI)是與工資相關的給付，退休人員在 60 歲退休時，通常可從本來源獲得全額給付。

相比之下，國家退休金制度(NPP)是固定提撥率，勞動者在 65 歲時有資格開始領取全額給付。國家退休金制度旨在為日本所有居民提供共同的「基本退休金(basic pension)」，基本退休金分為三種：身心障礙者基本退休金、遺屬基本退休金及老年基本退休金。但是，人民仍然可以選擇在 60 歲以後的任何年齡起始支付退休金，而退休金金額根據開始領取退休金的年齡進行調整。

- 紐西蘭
- 背景

長期以來，紐西蘭一直被認為是 55 歲以上人口勞動市場參與率很高的經濟體。在經濟合作暨發展組織(OECD)的會員國中，紐西蘭在 55 歲-64 歲的人口勞參率中排名第二，在 65 歲及以上的人口中排名第四。

紐西蘭取得此項成就的主要驅動力是：1992 年至 2001 年間，紐西蘭超級年金(**New Zealand Superannuation**)(政府國民年金)起始支付年齡一次性地從 60 歲提高到 65 歲；僅根據年齡和居住權即有權利領取國民年金；政府於 1999 年取消強制退休年齡；訂定反年齡歧視法；且男女參與率均高於經濟合作暨發展組織(OECD)中的其他會員國。2014 年，紐西蘭勞動力中女男比為 0.9 比 1，在 65 歲以下的人口中，較高齡女性留在勞動市場中的人數與男性人數相差不多。

2018 年紐西蘭的勞動市場統計顯示，55-64 歲人口中有 80%，65-69 歲人口中有 44%，70 歲以上人口中有 12%，從事有薪工作。預計到 2036 年，65 歲及以上人口勞動參與率將增加 26%(男性 32%、女性 22%)。最近有分析發現，65-69 歲人口中，有薪就業者中有 57%為全職工作者，而 70 歲(含)以上則降至 35%。

有趣的是，紐西蘭政府自 1980 年以來，就沒有制訂提升高齡勞動者參與率的政策或方案，這點不同於經濟合作暨發展組織(OECD)的其他會員國。1980 年，紐西蘭經濟結構重組，取消所有形式的補貼，歷屆政府繼續避免採取可被視為公司福利的措施。

- 相關公共政策

紐西蘭與其他已開發國家類似，同樣擁有重要的公共退休金制度。但不同的地方是，紐西蘭制度完全依賴稅收挹注(稅收制年金)並且聚焦在全民給付。

紐西蘭的退休所得制度起源於 1898 年通過的《**提供國民年金法案**》，當時退休金的起始支付條件是要對所得及資產做嚴格的調查。1898 年的退休金結構持續了四十年，並很大程度地影響了 1938 年的福利改革。1938 年退休金領取制度的主要特徵為提供一種增強型、免稅但需資產調查的退休金，稱為老年給付，直到 1977 年才取消對國民年金做資產調查。

從 1977 年開始修訂《**國家超級年金制度**》後，政府宣布將在 60 歲時提供應課稅的普及型年金。新制度將一對夫妻退休金水準定為平均工資的 80%，將單身人士退休金水準定為已婚人士退休金的 60%。僅需在紐西蘭居住 10 年即可取得資格，無需對所得或資產做調查，亦無實際退休才能領取退休金的要求。

1991 年，當時首相成立私人工作小組，除了規避法定強制性私人儲蓄制度外，這項審查的結果之一是於 1993 年成立獨立退休委員會。

獨立退休委員會須向紐西蘭國會報告，委員負責帶領和協調國家的財政能力策略，每三年審查退休所得政策並向政府報告，以及監督退休社區立法的影響。三年一次的年度審查逐漸建立起公眾和政治信心，以及增加對國家退休所得政策架構的信任。直到 2019 年的最新審查仍然點出一個長期以來不斷被提出的問題，也就是退休金起始支付年齡是否應提高到 65 歲以上。

紐西蘭已發展出突出且獨特的退休金制度，這個制度有三個特徵：一是拒絕執行強制性儲蓄的政策，二是全民僅根據年齡和居留權作為領取國民年金的資格，三是國民年金的支付率。

各國政府從未試圖以個人工作期間的所得為基礎去複製其退休所得，而是將個人退休所得視為個人責任。然而，政府國民年金為低收入者提供了退休後足夠的替代所得；為非工作者在退休後提供獨立所得來源；及為所有退休者提供基本所得，這些退休者可以加上自己準備的退休金。

目前，65 歲(含)以上的紐西蘭人約有 94%有領取政府國民年金或其他社會保險給付。

這個創新、備受推崇及國際讚賞的**職業退休金制度或稱全國退休儲蓄制度(KiwiSaver)**始於 2007 年，是紐西蘭自願性的長期儲蓄制度，人們可以選擇提撥總工資的 3%至 10%，而雇主提撥 3%。職業退休金(KiwiSaver)會員退休後可以領取帳戶中的存款購買第一間房產或遇財務困難時可使用。一般來說，剛開始加入的人帳戶餘額不多，這對人們在選擇退休時間上未產生重大影響。之後會看到一個有趣的現象，就是隨著投資帳戶中金額的增加，是否會導致個人更早退出有薪工作市場。

2007 年，政府亦推出**超級金卡(SuperGold Card)**，為政府管理的折扣和優惠卡。所有 65 歲(含)以上的紐西蘭人均可免費使用，超級金卡持有人可以獲得許多優惠和業務折扣，包括非尖峰時間免費搭乘公共運輸工具，促進高齡者更方便及輕鬆地享受政府賦予人民的權利(entitlements)。

■ 現行政策

退休所得政策(Retirement Income Policy)。在過去 28 年中，共進行了七次對退休所得政策的定期審查，其中始終有個一致性表述：退休收入最好由公有和私人來源一起提供，自願、私人儲蓄及投資可滿足各種個人所需的靈活性。大部分政策辯論都集中在應該如何採取適當的公共/私人組合。在沒有大型私人部門退休儲蓄制度(其目標是使基金最大化)的情況下，紐西蘭尚未制訂出強而有力的退休表述。這與其鄰國澳洲形成鮮明對比，澳洲的大型超級年金在很大程度上定義退休表述。

紐西蘭的退休儲蓄和國民年金制度的核心元素相對簡單而且運作良好，特別是與其他國家的公共退休金相比。

高齡勞動者參與倡議(Older Worker Participation Initiatives)。由於勞動參與率很高，紐西蘭政府尚未制訂旨在留住或實際招募高齡勞動者的具體政策或方案。這種做法通常與避免企業福利主義而傾向創造有利環境的意識形態背道而馳。2019 年，當時的政府首次在失業率低於 4%的勞動市場上，把勞動市場計畫列入施政議程：青年、身心障礙者、毛利人、太平洋民族(Pacific People)、高齡勞動者、難民及移民。

職業退休金(KiwiSaver)。職業退休金(KiwiSaver)制度最重要的設計功能中，有一個功能是利用慣性使人們更容易開始儲蓄，並自動將個人薪資扣除這筆儲蓄後再存入銀行。每個人在開始新工作時都會自動註冊加入，然後他們必須主動選擇退出。

有鑑於有些人的退休生活無法與退休前相當，職業退休金(KiwiSaver)之目的是鼓勵這些人養成長期儲蓄習慣和累積資產。自本方案實施以來，儘管有進行一些微小修改去完善整個機制，但該方案之目標仍然保持不變。

- 英國
- 背景

在過去的 15 年中，英國 50-64 歲人口的勞動市場參與率有所增加，尤其是婦女，65 歲(含)以上勞動者的百分比在過去十年倍增。過去十年，平均退休年齡穩定提高，目前男性為 64.5 歲、女性為 62 歲。

政府資料顯示，50 至 60 歲勞動者與 50 歲以下勞動者之間，就業率差距已大幅縮小至 25 年來的最低點。50 至 64 歲人口就業率從 1992 年的僅 56% 增至 2018 年的 72%，相比之下，過去 25 年，16 至 49 歲人口就業率僅增加 5%，時至今日達到 78%。

當然，地域上也存在差異，受工業衰退影響的地區，高齡勞動者的失業率很高。此外，高齡勞動者在態度、技能、志向、健康、家庭職責及財務等背景條件差異很大，反映出各人執行續留職場選擇權的能力大不相同。

有趣的是，高齡者成為了英國自僱和創業成長的最大推手，倫敦金融時報 100 指數(Financial Times Stock Exchange Index, FTSE 100)的 100 家公司中，年齡超過 60 歲的執行長人數甚至是 20 年前的兩倍。

在過去的十年中，雖然 50 歲(含)以上勞動者總數有所增加，但這主要是由於嬰兒潮世代進入這個年齡層，而且工作婦女人數亦有所增加。這掩蓋 55 歲以後勞動參與率急劇下降及所得稅收和儲蓄相應減少的問題。在英國，50-64 歲失業人口中，有將近 100 萬人表示願意工作。

▪ 相關公共政策

英國政府在 2010 年《平等法案》中宣布反年齡歧視的規定，同時廢除退休年齡(default retirement age)，並在 2011 年禁止雇主執行強制退休。英國現在允許那些延後退休者在將來可以請領比較多的政府國民年金，及在達到政府國民年金開始支付年齡後繼續工作者，不必支付國家保險金。

英國亦透過一系列措施，逐步提高男性和女性政府國民年金起始支付年齡，預計到 2037 年將達到 68 歲。

新企業津貼(New Enterprise Allowance, NEA) 於 2011 年推出，旨在幫助失業者、低收入者或身心障礙者自行創業。在新企業津貼(NEA)制度下，符合條件者將匹配一位自願的企業導師，該自願企業導師將幫助這些自行創業者制定業務計畫。

在新企業津貼(NEA)制度的支持下，已有超過 105,000 家企業成立，其中 24%(即 25,000 多家)是由 50 歲以上勞動者成立的。依存活率統計數據顯示，新企業津貼(NEA)所資助的新創公司，其存活率已達到全英國新公司的平均存活率，大約十分之九的企業成立十二個月後仍在營運。

英國更是全球第一個要求私部門所有公司，都要將其受雇者納入**確定提撥制退休計畫(Defined Contribution Retirement Plan)**中的國家。這個過程自 2012 年起逐漸開展，相較於未被納入而得靠自己主動去註冊帳戶的勞動者，此制度已在公民為自己的未來所儲蓄的金額上呈現顯著提高的情形。

英國職業年金自動加入(auto-enrolment)機制，即「**國家就業儲蓄信託**」(**National Employment Savings Trust, NEST**)，則是另外架構於國家退休金制度之上，類似於美國的社會保險。根據英國退休金管理局(UK Pensions Regulator)要求，截至 2019 年 4 月，受雇者必須提撥至少 5%的薪資，雇主必須提撥至少 3%，合計最低總提撥率至少為 8%，最低要求總提撥率會逐年緩步增加。從最大型雇主開始，各公司都被逐步納入這項機制中。

■ 現行政策

在大多數經濟體中，高齡求職者尋找工作所花費的時間，要比其他年齡層的人要長得多，而其中許多高齡者都是被迫進入退休狀態，英國亦復如此。根據老年扶助中心(Centre for Ageing Better)的說法，若被迫離開職場是因為被認定為冗員，許多高齡勞動者將會因此缺乏信心，並經歷與失業相關的嚴重心理健康問題，這些可能成為尋找新工作的主要障礙。

自僱雖然通常不被高齡者考慮，但其實是個可行的選項。仍在工作的 50 歲(含)以上人口中，幾乎有 18%是自僱者。對於接近傳統退休年齡的男性，這個比例增加到近 30%。在英國和美國，高齡創業者的企業存活率已經顯示出高於年輕人新創公司的企業存活率。對於許多人而言，自僱也能提供更好的工作環境和工作時間的選擇。

新企業津貼(NEA)能帶給通常處於勞動力邊緣的高齡者和 50 歲(含)以上者受惠，新企業津貼(NEA)制度的受益人中，有 22%以上是高齡者：50 歲(含)以上人口中，約有 38,300 人得到協助，其中將近 22,300 人已開始自己經營的生意。

實施英國職業年金自動加入(auto-enrolment)機制後，中型及大型公司受雇者的退休儲蓄參與率躍升了 37%，較小型的企業更是增加了 44%。較低收入者、40 歲以下受雇者及在公司未滿四年的員工，從自動加入(auto-enrolment)機制中受益最大。因此，私部門的退休儲蓄已可清楚預見將呈現長期性的成長。

- 美國
- 背景

在過去的幾十年中，美國高齡者的勞動參與率急劇上升。在 2000 年至 2017 年期間，這個數字躍升了 50% 以上，而在此期間裡，高齡婦女的參與率更是成長了 70% 以上。至 2024 年，男女勞動力參與率預計將成長至 21.7%。

這種上升趨勢是集合多種因素交互作用的結果，這些因素包括：十年前大蕭條期間對退休帳戶產生不利影響的經濟衝擊，再者是福利計畫轉向以員工為導向的趨勢，以及越來越多高齡者選擇留在勞動市場。美國人的壽命也越來越長，同時越來越多的高齡者尋求延長工作壽命，俾便有額外的所得、社會參與及其他目的。

美國聯邦政府課責審計署(Government Accountability Office, GAO)2015 年的報告顯示，55 至 64 歲家庭中，超過半數家庭的退休儲蓄很少或根本沒有。美國國家退休安全研究所(National Institute on Retirement Security)在 2015 年進行的調查亦發現，超過一半的受訪者，會在退休後基於財務安全目的而尋找工作。事實上，那些在財務上尚未做好退休準備的人，往往會繼續留在工作崗位。在體力足夠繼續工作的人當中，發現自己仍受迫於財務考量者，期望的平均退休年齡延後到 73 歲，相較於相信自己做好財務準備者，期望退休的平均年齡為 66 歲。

眾所周知，退休意向調查並不可靠，許多人在之後都會延後原本所規劃的退出有薪工作的時間點。

- 相關公共政策

1967 年美國推出《反就業年齡歧視法》(Age Discrimination in Employment Act of 1967, ADEA)，在僱用的任何條款、條件或特權(包括僱用、解僱、晉升、調動、裁員、薪酬、福利、工作分配及培訓)方面，給予 40 歲以上受雇者保護。年齡歧視的例子可能包括：偏好僱用年輕勞動者、在裁員或組織重組期間留下年輕勞動者、為年輕勞動者提供更好的就業條款/條件、僅給予年輕勞動者擁有工作分配的選擇，且不將高齡勞動者納入新培訓計畫中。

實務上，這代表雇主不能在招募廣告和招募材料中提及年齡或說出偏好某個年齡，亦不能為培訓課程設定年齡限制，若有受雇者提出年齡歧視指控或協助政府調查指控，雇主不得對這些指控者或協助調查者進行報復，亦不能強迫個人在特定年齡退休(但少數例外不在此限)。

僅**高齡社區服務就業方案(Senior Community Service Employment Program, SCSEP)**和很小的**再就業貿易調整協助(Reemployment Trade Adjustment Assistance, RTAA)**，是專門針對高齡勞動者所設計的方案。

高齡社區服務就業方案(SCSEP)制訂於1965年，是美國在幫助55歲(含)以上的低收入失業者找到工作的歷史最悠久的方案。高齡社區服務就業方案(SCSEP)將合格高齡者與非營利組織的兼職培訓任務配對，讓參加者能在建立技能和自信心的同時獲得適度收入。對於大多數人來說，高齡社區服務就業方案(SCSEP)的經驗可以帶來永續的就業。高齡社區服務就業方案(SCSEP)是由美國勞工部(US Department of Labor)資助，服務對象幾乎遍及美國的每個郡，並由美國退休人員協會(American Association of Retired Persons, AARP)和全國高齡委員會(National Council on Aging, NCOA)等非營利組織合夥經營。

再就業貿易調整協助(Reemployment Trade Adjustment Assistance)是一種工資補助，係針對50歲(含)以上被貿易影響到就業的符合條件勞動者，當其再就業之薪資較低時，再就業貿易調整協助計畫最高可向該勞動者補助與原本(受貿易影響就業)工作薪資差額的50%。

透過美國公共年金計畫得到的**社會安全給付(Social Security benefits)**反映35年最高收入的平均值，雖然最早可自62歲請領，但會被扣減而無法收到全額，須至67歲才可請領全部給付。

對於選擇提前退休者，每月給付的扣減幅度最多可達30%。但是另一方面，若選擇延後退休時間(即使少到僅一個月)者，便可以增加其社會安全給付。例如，若某人在70歲或以後退休，他(她)將能獲得其原本每月給付的132%。

1974年《**美國受雇者退休所得安全法案(Employee Retirement Income Security Act, ERISA)**》是美國的一項稅收和勞工法，為民營企業的退休金計畫制定了最低標準。該法案包含了受雇者福利計畫因執行交易而對聯邦所得稅造成影響時的規則。該法案旨在透過以下方式保護受雇者福利計畫參加者及其受益人的利益：要求向受益人揭露與該計畫有關的財務資訊和其他資訊、為計畫受託人建立行為標準，以及提供適當的補救辦法及與聯邦法院的聯繫管道。

2006年《**退休金保護法(Pension Protection Act)**》對《**美國受雇者退休所得安全法案(ERISA)**》進行了多處變更，包括能更容易取得提供給401(k)型計畫和個人退休帳戶(IRAs)參加者的信託投資建議，

透過適格預設投資方案(Qualified Default Investment Alternatives, QDIAs) 掃除自動加入退休金方案的障礙，以及增加退休金計畫資金的透明度。

■ 現行政策

社會安全給付已經成功的讓數百萬高齡美國人擺脫貧困，但是，這個方案仍充滿年齡歧視、性別歧視及種族歧視政策。根據社會安全局(Social Security Administration)的資料，典型職業婦女退休後每月可獲得 800 至 900 美元的給付，而典型男性每月卻可獲得 1,500 美元的給付。

1983 年《社會安全修正案》納入了將退休年齡延長至 67 歲的規定，但是，本政策並未考慮到一些預期壽命較短的高齡者，特別是少數民族和平均所得較低的高齡者。

許多高齡勞動者在工作場所上都遇到年齡歧視的問題。聯邦平等僱用機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission)每年處理歧視案件數量最多的類別中，年齡歧視是其中一類，幾乎占案件總數的 25%。有些人雖在就業中，但卻未被提供即時的專業進階培訓，亦被視為年齡歧視的受害者，就如同那些仍希望就業但卻無法找到工作的人一樣。美國退休人員協會(AARP)最近的一項研究顯示，在經濟大蕭條和復甦期間，高齡勞動者的失業時間最長，並且當他們重新找到工作時，薪資卻往往低得多。

還能夠工作的那些人，往往也是退休計畫的積極儲蓄者，一項針對美國主要雇主的調查指出，受雇者中 90%以上的人擁有參加其雇主的確定提撥計畫資格，這點至關重要，因為 81%的公司僅為新員工提供確定提撥計畫。

根據先鋒集團(Vanguard)有關 401(k)計畫的資料，2018 年平均 401(k)提撥金額占工資的 6.9%，但若包括雇主提撥金額，則躍升至 10.6%。然而，僅 21%的 401(k)參加者，提撥超過薪資的 10%，作為退休用途的儲蓄。

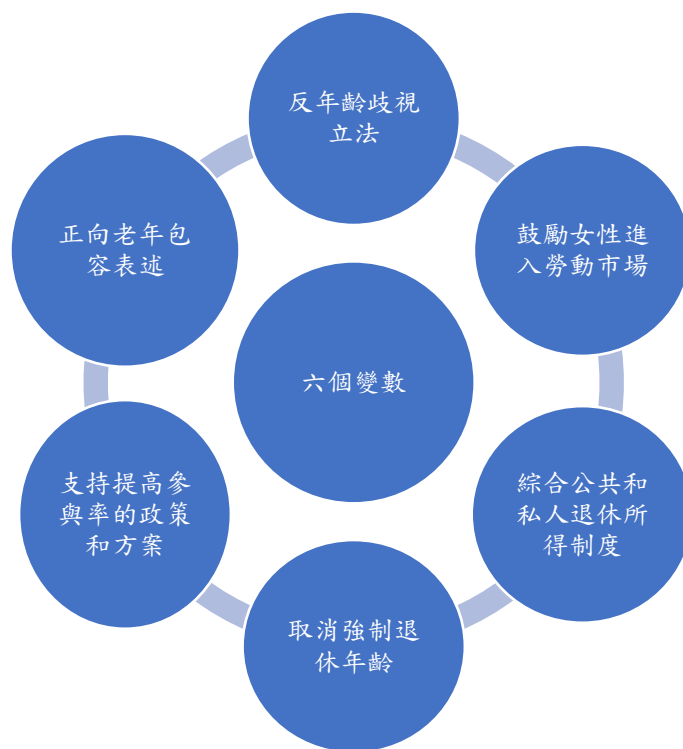
■ 台灣的分析 and 建議

決策者應該考慮各種獎勵方式鼓勵大家延長工作壽命，而不僅僅是修改退休金法和退休金起始支付年齡。決策者更應考慮採用「全社會」或「全勞動力」的方法，其中包括讓個人能夠繼續留在工作崗位的措施、創造年齡友善的工作場所、處理工作場所(以及社會)中的年齡歧視、通盤考量整個生命過程中的健康和福祉，支持有家庭照顧需求的勞動者，並促進老年和老年化的正面形象。

決策者應該了解到，儘管沒有完美的制度，但本報告中涵蓋的每個國家都提供了寶貴的借鏡。無論如何，決策者應該理解這些政策及解決方案都不應該採用其中一部分或照單全收，並且應該以台灣獨特的社會、歷史、政治背景及現實為基礎。

六個變數

茲以六個國家案例研究及其他研究報告，找出六個可能影響高齡勞動者晚年勞動參與率的變數。每個國家都有自己獨特的組合，沒有哪個制度堪稱完美，亦沒辦法證明哪個制度做法比較高明。



1. 反年齡歧視立法

美國擁有歷史最悠久的反年齡歧視法，這亦使其成為現今最不合時宜且問題最多的法律。該法律僅保護工作場所 40 歲以上的人，而眾所周知的是，人們往往很難證明確實發生年齡歧視。

另一方面，德國的反年齡歧視法律，躋身世界上最新、最先進的法律之列，涵蓋所有年齡層。

紐西蘭也強力立法，禁止年齡歧視。紐西蘭的資料顯示，大多數投訴案件是來自年輕勞動者。澳洲同樣有一個適用於所有年齡的強力法規，且已進入下一階段，即在人權委員會內任命反年齡歧視委員。澳洲將高齡勞動者的參與率較低，歸因於存在年齡歧視，特別是在招募員工方面。

涵蓋所有年齡的政策允許雇主採取更平等的做法，並創造更有包容性的工作環境。

2. 女性勞動參與率

在高齡勞動者參與率較高的國家中，女性所占的勞動力比例也往往較高。這是讓紐西蘭不同於日本的因素之一，日本現在認知到這是必須要處理的地方，且應可以顯著地提高總體勞動參與率。

3. 退休所得制度

多數制度都在「退休所得三大支柱」之間尋求平衡，分別是政府國民年金、職業或雇主超級年金、及私人投資。六個國家的退休所得制度都有不同組合，最簡單的國家是紐西蘭，全民根據居住權和年齡兩大準則作為領取政府國民年金的資格，全國一致。

經濟合作暨發展組織(OECD)指出，強制實施私人退休金未必是每個國家的最終答案。該行動對低薪資者可能會有不公平的影響，並被視為額外稅收。建議採取退休金提撥自動加入(auto-enrolment)制度作為適當的替代方案，亦即人們是被自動加入此方案的，也可以在特定時間範圍內選擇退出，這就是職業退休金(KiwiSaver)方案成功的地方。

4. 強制退休年齡

多數司法管轄區都已經取消人們必須從有薪工作退休的法定年齡限制。本報告中唯一仍具有強制退休年齡的國家是日本，這個制度會產生一些結果，其中一個結果是創造出一個雙層勞動市場，隨著人們退休，重新從事技術水準較低薪資較低的工作，使人力資本大量流失。

美國雖然在取消強制退休的問題上取得進步，但對於某些職業，例如軍人或飛機飛行員，仍然有強制退休的問題。

5. 增加高齡勞動者參與之方案

澳洲、德國及美國擁有政府資助方案，旨在留住高齡勞動者或對高齡勞動者進行技能再訓練。一種變通做法是聚焦於雇主，支持雇主創造具有年齡包容性的工作場所，其他則為針對招募所提供的激勵方案。

英國和澳洲提供的方案是針對工作受到威脅的 40 多歲中年人，給予職業生涯諮詢及再培訓。

紐西蘭雖然在 1980 年代制訂各項方案，支持經濟動盪期間流離失所的高齡勞動者，但在過去 25 年間，紐西蘭採取擴大勞動力市場、反年齡歧視立法、推動性別平等及創造職場年齡包容性等措施，以達到更高的高齡勞動參與水準。

學者指出，將高齡勞動者的管理結合其他年齡層的管理，而非單獨考慮高齡勞動者的就業問題，有助於政策和方案的設計，同時亦指出一些宣傳和政策，無意間都是以高齡勞動者相對於青年勞動者的年齡歧視假設為基礎。

6. 正向老年、老年化及退休表述

老年化及長壽表述雖然不常被確認為變數，但本報告作者認為是個重要因素。本文所檢視的六個國家，其社會思考及談論社會大眾的主要方式大相逕庭，包括社會大眾的老年、高齡勞動者、退休及所謂的老年化，從而影響各國的勞動參與率。這點在比較紐西蘭和澳洲的制度時最為明確。澳洲的退休表述非常明確，主要由超級年金制度，鼓勵公民將退休視為其應得的待遇和報酬，這亦是勞動參與率相對較低的部分原因，因為人們渴望儘早退出有薪工作，退休後享受應有的退休待遇。但紐西蘭則沒有這樣的表述。

更廣泛地說，政府經常掉入使用類似「銀色海嘯」之類的用語破壞人口老年化的陷阱。儘管有相反的證據，但政府仍聚焦在醫療保健和退休金成本不斷高漲的不利影響。

長壽不僅僅是高齡者壽命更長，我們也正在了解正在進行的生命階段新藍圖，需要有一個正向表述，拒絕年齡歧視的觀念、假設及固有的陳腔濫調。

透過檢視本報告介紹的六個國家，我們發現一些變數有助於改善及延長未來的工作壽命。本報告找出六個變數，我們必須了解各自的社會政治背景，並充分了解該國的歷史、文化及經濟基礎。

政策比較

	澳洲	德國	日本	紐西蘭	英國	美國	臺灣
反年齡歧視立法	<ul style="list-style-type: none"> - 立法適用於所有年齡 - 反年齡歧視審查委員 	立法適用於所有年齡	無全面反年齡歧視法律	立法適用於所有年齡	立法適用於所有年齡	立法適用於 40 歲及以上者	立法適用於 45 歲及以上者
鼓勵高齡勞動者參與的政府政策	政策聚焦於激勵雇主僱用高齡勞動者，或對高齡勞動者進行再技能化	政策聚焦於激勵雇主僱用高齡勞動者，或對高齡勞動者進行再技能化	<ul style="list-style-type: none"> - 政策旨在讓高齡勞動者退休後留在勞動力市場內 - 鼓勵雇主延長退休年齡 	無具體政策	政策聚焦於激勵雇主僱用高齡勞動者，或對高齡勞動者進行再技能化	政策聚焦於激勵雇主僱用高齡勞動者，或對高齡勞動者進行再技能化	政策聚焦於激勵雇主僱用 45 歲以上勞動者，並對其進行再技能化，繼續僱用 65 歲以上勞動者，並促進世代間的合作
公共財源之退休金	<ul style="list-style-type: none"> - 國民年金資產調查 - 起始支付年齡由目前的 66 歲提高至 67 歲 	<ul style="list-style-type: none"> - 隨收隨付制普及型「老年」年金 - 起始支付年齡由目前的 66 歲提高致 67 歲 	<ul style="list-style-type: none"> - 國民年金制度 - 單一提撥率 - 全額給付起始支付年齡為 65 歲 	<ul style="list-style-type: none"> - 超級年金 - 起始支付年齡為 65 歲 	<ul style="list-style-type: none"> - 英國職業年金 - 起始支付資格至少工作十年，工作 35 年可領取全額給付 	<ul style="list-style-type: none"> - 普及型年金，亦稱為社會安全 - 起始支付年齡為 67 歲 	<ul style="list-style-type: none"> - 國民年金制度 - 單一費率 - 全額給付起始支付年齡為 65 歲
雇主財源之退休金	超級年金財源來自雇主提撥	私人儲蓄財源來自僱主提撥及受雇者自己提撥	<ul style="list-style-type: none"> - 公部門受雇者及私部門受雇者之就業相關退休金(EPI) - 起始支付年齡為 60 歲 	財源來自僱主提撥及個人提撥之獨立退休儲蓄制度	國家、自動加入(auto-enrolment)確定提撥制	私人儲蓄財源來自僱主提撥及受雇者自己提撥	<ul style="list-style-type: none"> - 私人儲蓄財源來自僱主提撥及受雇者自己提撥 - 雇主為強制，受雇者自願
強制退休年齡	非法，但在不同州有一些職業(警察、軍人)例外	非法	<ul style="list-style-type: none"> - 有強制退休年齡 - 鼓勵退休後再就業 	非法，但一個職業(法官)例外	非法	非法，但少數職業(軍人、飛行員)例外	<ul style="list-style-type: none"> - 有強制退休年齡為 65 歲 - 鼓勵退休後再就業

更好的政策與作業準則

政府

1. 透過確保國民年金制度鼓勵和獎勵延後退休與預期壽命提高相符，以獎勵高齡工作者。
2. 鼓勵雇主採取適當的年齡管理措施，並透過公共教育、政策及其他方案，配合高齡受雇者適時調整工作場所以留住這些高齡受雇者。提供優良範例讓雇主在管理不同年齡勞動力時有所參考和依據。
3. 對勞動力市場和技能開發採取終身法。在整個生命週期中，增加獲得終身學習和技能認可的機會。決策者亦應該考慮以整體勞動力的角度達到這種作法，避免創造出像美國這樣的拼湊式制度，這樣不但讓企業工作繁重而且讓勞動者困惑。
4. 透過強而有力的反年齡歧視法和無意識偏見的教育，消除男女參與勞動市場的所有障礙，進行公共再教育方案，從立法和就業協議及使用公共財源的提前退休制度著手，淘汰強制退休制度。
5. 宣傳重視高齡者之公開表述。
6. 鼓勵雇主留住並招募高齡勞動者，確保高齡勞動者在選擇或需要繼續留在工作崗位時，能夠從事有意義的工作。避免創造雙層勞動市場，避免透過課稅或硬性延後起始支付制度，懲罰選擇或需要繼續留在工作崗位者。
7. 確保福利給付用途，提供所得支持予因健康、照顧或其他原因而無法繼續留在工作崗位者。這些方案不應該成為實際上的提前退休制度。

雇主

1. 追求年齡包容並認識到多世代勞動力的龐大價值。
2. 採用終身法規劃勞動力、開發技能和留人。確保當代健康和福祉方案，能夠滿足人們於高齡工作時而產生的需要和關注。在工作及退休的過渡期中提供更大彈性。
3. 人們於高齡工作時，為其提供改變職業或職能的機會。考慮彈性工作選項，如有需要，可以提供受雇者過渡性工作。

勞動者

1. 以生命歷程法看待你的工作壽命，辨識職業生涯中再技能化的需要。
 2. 鼓勵私部門儲蓄，可用於在整個生命歷程中的重大事件(例如購屋、退休)。為確保高品質加入和應對慣性，個人必須主動選擇退出制度，從而創造自動加入(auto-enrolment)制度。
-

■ **本報告之作者**

布拉德利·舒曼(Bradley Schurman)

布拉德利·舒曼(Bradley Schurman)是 Demogera 公司的創辦人兼執行長，該公司專門幫助組織了解人口變化之挑戰與機會，並聚焦人口老年化相關議題。

在經濟合作暨發展組織(OECD)和世界經濟論壇(WEF)上，布拉德利曾協助老年化和長壽的主題，並協助美國退休人員協會(AARP)與外交政策組之間的《老年化準備和競爭力報告》，負責提出展望觀點和執行。

美國全國廣播公司(NBC)的「今日秀」(TODAY Show)特別報導布拉德利，《紐約時報》、《赫芬頓郵報》、《今日美國》及世界各地的當地和國家媒體中都加以引用。布拉德利目前正在為哈珀柯林斯(HarperCollins)出版社，撰寫有關全球人口老年化的書籍。

傑夫·皮爾曼 MNZM (Geoff Pearman MNZM)

傑夫(Geoff)是變革合夥公司(Partners in Change)的常務董事兼首席顧問，該公司是一家跨紐西蘭及澳洲的組織暨勞動力發展的顧問公司，專精於老年和工作。在過去的 8 年中，傑夫(Geoff)與澳洲和紐西蘭的各家公司合作，這些公司的規模從自營業者到擁有 34,000 名員工的大型集團，傑夫協助這些公司處理長壽的挑戰和機會。最近，傑夫(Geoff)擔任紐西蘭政府的獨立顧問，負責制定紐西蘭人口老年化策略及審查退休所得政策。

傑夫是高級企業家紐西蘭(Senior Entrepreneurs New Zealand)的創辦人，目前正在領導一個多年研究專案「奧特亞羅瓦紐西蘭的高級企業家(Senior Entrepreneurs in Aotearoa New Zealand)」。

他是老年工作議題的演講者和評論員，且頗負盛名。第一本書《做不同的事情——50 歲後的生活和工作(Doing It Differently - life and work after 50)》於 2016 年出版。

傑夫具有組織變革、社會工作及學習發展的社會學資格。他的技能是透過在大學、政府及公共服務部門擔任領導角色發展而來的。傑夫的職業生涯從而能夠在紐西蘭和澳洲兩地工作。