

## 南韓中高齡者勞動力發展政策 重點與對臺灣的啟發

郭振昌

### 壹、南韓中高齡者勞動力發展政策背景

2006 年 7 月 14 日，南韓勞動部(MOL)展開促進中高齡者就業基本計畫，從 2007 年實施到 2011 年，政府的目標，是從長遠的角度為解決在生產中可能的勞動力短缺，促進中高齡者就業，並提高中高齡者的就業保障。

根據該項計畫，各項政策將生效，以保證提高退休年齡，並透過旨在禁止工作年齡歧視的立法，支持中高齡者就業。

#### 一、中高齡者就業政策的醞釀

2000 年，當 65 歲以上人口佔總人口的 7.2%，南韓進入高齡化社會(ageing society)。中高齡者人口在南韓的比例預計到 2018 年將達到 14.3%，就變成了高齡社會(aged society)，2026 年的比例達到 20.8%，就變成了超高齡社會(super aged society)。(Statistics Korea, 2011)

南韓預計將經歷在世界上人口高齡化

以前所未有的速度。據預測，南韓採取 26 年成為超高齡社會，相對於日本的 36 年和法國的 155 年。日本已經在 2006 年進入超高齡社會，和法國預計 2015 年成為超高齡社會，南韓快節奏的人口轉變，主要是由於低生育率，2005 年為 1.08，是經合組織(OECD)成員國家最低者(KDI, 2014)。更長的預期壽命，也為加速人口高齡化扮演重大的角色。

為準備高齡社會，南韓勞動部於 2005 年 12 月成立了一個專責小組，研擬出促進中高齡者就業基本計畫(Basic Plan to Promote Employment of the Aged)。該計畫透過與各部會協商，並從勞動部內部和出席會議的專家學者收集意見後制定。透過該舉措，政府的政策目標，是要制度化、全面提升和有效運用中高齡者。

#### 二、南韓中高齡者勞動力市場狀況

南韓的總人口預計將從 2020 年開始下降，生產力人口(productive population)，指的是從 2016 年，年齡介乎 15 至 64 歲

者，和從 2009 年，來自南韓的 25 歲和 54 歲之間的經濟活動人口(economically active population)，因此，需要應付這樣工作不安全的短期挑戰，包括提前退休，和未來與長期政策，如就業延長，以解決高齡社會勞力短缺的問題。

雖然中高齡者的經濟參與高，失業總人口的比例較低。但是，卻有相當大數量的怯志求職者(discouraged job seekers—即想工作而未找工作者)。此外，人口結構快速變化，中高齡者已有較高的教育程度。到 2020 年，中高齡者人口預計將有 24% 專上學歷，而 2005 年，僅有 9.6%。(KDI, 2014)

中高齡者中永久性全職勞工的比例偏低，而有高比例的自僱者，農民和非技術性工作的勞工。資歷為基礎的薪資支付方案(Seniority based payment scheme)，與硬性規定就業保護，成為雇主僱用中高齡者的絆腳石。

1997 年至 1998 年的金融危機後，有工作能力與意願的中高齡者，被迫離開自己的工作崗位。這樣一來，那些年齡介乎 55 至 64 歲的南韓就業者一直在下降，而在主要已開發國家則是在走上坡。在南韓，人們一般退出他們的主要職業生涯的平均年齡是 54 歲，而另外 13 至 14 年的新工作，則是在惡劣工作條件的工作場所，直到 68 歲。(KDI, 2014)

中高齡者和女性的經濟參與比例保持在目前的水平，預計會有勞動力短缺問題，如沒有採取強有力的行動，鼓勵中高齡者和女性經濟參與，低出生率和人口高

齡化，最有可能破壞經濟和社會的活力和成長潛力。

## 貳、南韓中高齡者勞動力發展政策歷程

南韓政府自 2007 年開始，將每 5 年設立策略目標與計畫，直到 2021 年，爭取透過政策促進中高齡者就業，以應對低出生率和人口高齡化，實現積極高齡社會(an active aged society)(KDI, 2014)。擴大銀髮就業、增加老人福利以及推動健康促進，是韓國政府截斷社會快速老化的政策主軸。(黃惠如，2013)

### 一、第一期中高齡者促進就業基本計畫(2007-2011)

在第一階段(2007-2011 年)，以奠定中高齡者更長參與體面工作為基礎。策略制定和政策重點任務的實施，將積極配合在長期，預期勞動力絕對數量的下降。其目標是中高齡者的就業率，從 2005 年的 58.7%，增加到至少 2004 年日本水平的 63%。

#### (一)保證和提高退休年齡

薪資制度將消除可能雇主不願提高退休年齡限制的合理化因素。

作為支持計畫的一部分，以保證以及提升退休年齡，政府考慮解決提前退休的做法，引起中高齡者工作不穩定的問題。具體而言，勞動部將鼓勵公部門和大型企業透過提高「薪資高峰制度補償」(“補償”

)「Compensation Allowance for Wage Peak System」(“Compensation”)，到 2008 年補償期滿後，勞動部透過引入「補充個人所得稅扣除額」(「補充」) (「Supplement to individual income deduction」“Supplement”)，當雇主接受建議的提高退休年齡，就有資格獲得政府補助。

為鼓勵共用中高齡者或年輕員工，與雇主訂定“多年齡工作契約”(multi-year work contract)。為促進中高齡者就業，允許基於定期契約，或派遣勞工契約的彈性就業模式。

為提供中高齡員工的安全和健康，政府支持提供給雇主建立相關設施所需的經費，以減輕中高齡者的生理和心理負擔(即職務再設計)。此外，勞動部建立一項基金，以鼓勵引進提高退休年齡和僱用因年齡限制已退休者。支持該基金的數額將有所不同，取決於服務的延長期限，受益人數和公司規模。勞工強制的法定退休年齡，要基於勞動力市場的靈活性研究，並與法定符合養老金領取年齡密切相關。

## (二) 促進中高齡者再就業

為方便雇主開發中高齡者職業能力的投資，政府在 2009 年引進中高齡者就業保險和職業培訓費優先退款的制度。從 2008 年開始，政府支持企業開發中高齡者友善的培訓計畫(the aged friendly training program)。

要加強中高齡員工自我激勵能力開發，從 2008 年，政府提供全面的職涯諮詢計畫，他們的服務涵蓋了個人能力，性向

和個性(individual capability, aptitude and personality)。

至於退休人員被迫辭去工作，將年齡限制和解僱列為理由，已列為退休人員再就業支持計畫(Re-employment Support Program for Retirees)的一部分，雇主進行再就業扶持措施，與就業支持中心(the Employment Support Center)密切合作所需費用，勞動部將提供經費支持。

雇主支付員工求職的勞動成本，政府將提供部分支持。政府也為員工被裁 3 個月內順利再就業的雇主提供補貼。政府也將為開展再就業援助活動，如經營再就業支援中心(re-employment support center)和招聘輔導員的雇主，提供補貼一半的投資成本。

此外，勞動部也計劃擴展工作轉移支援補助金(Job Transfer Support Subsidy)的資格，從就業調整公司(employment adjustment companies)擴大到所有公司，也將補貼受益者對象，從被裁就業調整和退休年齡原因等，擴大到在 2 年內預計退休的員工。

## (三) 創建中高齡者友善工作環境

倡導禁止就業年齡歧視，會從預計 2007 年立法強制有關規定執行之前，就開始發展和實施。該指導方針將最終改變僱用中高齡者的刻板看法變成積極正面，而且，積極鼓勵企業自願參與。

該禁令將在公部門透過放寬招聘年齡限制和僱用先推出。具體而言，僱用員工有特殊的專業知識和能力時，不分年齡。

同時，為提高中高齡者的就業條件，勞動部將「中高齡者就業促進法」(Act on Employment Promotion of the Aged)修訂為「中高齡者就業促進和禁止年齡歧視法」(Act on Employment Promotion of the Aged and Ban on Age Discrimination)，以期立法禁止年齡歧視。這項禁令將分幾個階段實施：首先是從 2008 年在招聘，僱用和培訓的反歧視，繼而從 2010 年開始，並進一步擴大到包括在晉升和解僱的反歧視。(KDI, 2014)

此外，南韓勞動部為加強其就業政策管理功能，於 2010 年 7 月 5 日將勞動部(Ministry of Labor, MOL)改組為就業勞動部(Ministry of Employment and Labor, MOEL)。其下分為三個辦公室，分別是規劃與協調辦公室(Planning and Coordination Office)、就業政策辦公室(Employment Policy Office)，及勞動政策辦公室(Labor Policy Office)。共分 11 局，其中就業政策辦公室即下轄五局，分別是：(1)勞動市場政策局—主管勞動市場政策、勞動市場分析、就業政策協調；(2)人力政策局—主管人力政策、社會企業、青年就業、外籍勞動力政策；(3)技能發展政策局—主管技能發展政策、技能發展評估、人力資源發展；(4)高齡社會人力資源政策局—主管高齡社會人力資源政策、婦女就業政策、身心障礙者就業；(5)就業服務政策局—主管就業服務政策、就業保險規劃、就業協助與失業給付。之後，對於就業政策即不斷推陳出新。(MOEL, 2014b)

#### (四)第一期政策執行績效與檢討

南韓 2007 年至 2011 年實施「第一期中高齡者就業促進基本計畫」期間，中高齡者就業率增加了 4.5%，而中高齡者僱用促進制度與改善基礎設施也有一定的成果。2008 年實施中高齡者僱用延長補助津貼制度，2009 年實施禁止僱用年齡歧視制度，並擴大辦理中中高齡者再就業與協助轉業等方案，大幅改善勞動力不足的問題。

但從調查資料顯示，南韓 300 人以上的企業平均退休年齡為 57 歲，顯然仍不喜愛僱用中高齡者，係為美中不足之處(OECD, 2013)。尤其 2010 年以後隨著嬰兒潮世代，大量退休後，南韓政府除了加強宣導企業實施高峰薪資制，善用延長僱用補貼，激發企業自動自發延長僱用中高齡者，並利用優先選擇職類與明日學習卡等，分階段推動在職、轉業、失業中高齡者之職業能力開發。此外依失業者之類型，擴大僱用服務範圍，並強化中高齡者與年輕世代間工作分享，改善國民認知，創造融合型工作分享，並予以擴散，以改善勞動市場。(蔡美華，2014)

#### 二、第二期中高齡者促進就業基本計畫(2012-2016)

2010 年以來嬰兒潮時期出生的優秀技術人才大量退休後，不僅技術斷層，降低生育率的結果，也造成人口快速老化，預估 2018 年南韓將進入高齡社會。隨著全球經濟狀況惡化，就業條件不佳情況下，維持中高齡者工作及創造工作機會，顯然

更為困難，因此禁止就業年齡歧視及完備中高齡者就業促進相關法令等，以利中高齡者就業環境，為此政府規劃並推動第二期中高齡者就業促進基本計畫。

2011 年 12 月 27 日由總統主持內閣會議，宣布「第二期中高齡者僱用促進基本計畫」，計畫期程為 2012 年至 2016 年，並宣布推動六大政策，其目的在於創造更多的高齡者工作更長久的條件與機會，該六大政策：包括 1.加強支持世代間工作分享、2.擴大支持中高齡者繼續留在主要工作、3.加強退休準備和技能開發等協助、4.擴大支持為提前再就業作準備、5.促進中高齡者對社會之貢獻及技能分享、6.完善制度和基礎設施，以因應高齡社會的來臨。其主要內容分述如下：(MOEL, 2011)

### (一)代際工作分享

南韓預計在未來十年，青年和中高齡者之間的工作競爭在所難免，因此政府決定加強代際雙贏(an intergenerational win-win)工作的促進。從 2012 年開始，在 300 家中小型企業，熟練的中高齡退休者將作為年輕員工導師和教練(mentors and instructors)，1600 位退休專家如工匠大師和工匠，將擔任「現場教授」(on-site professors)。此外，工作分享計畫(the job-sharing program)規定，如果雇主僱用青少年來填補中中高齡者縮短的工時，該計畫每年可提供雇主 720 萬韓元的補貼。

此計畫希望利用經驗豐富及技術熟練之中高齡員工傳授予年輕員工，並促使二者間一起工作，形成社會勞資和諧之氛

圍。執行策略分述如下：

#### 1.促進經驗豐富、技術之傳承

(1)為防止製造業熟練技術之斷層，2012 年起加強利用技術純熟中高齡者作為新進員工之導師及教練，促進技術之傳承。並於同年補助 300 家中小企業利用現場訓練方式培養企業內部講師、職務分析及研發訓練計畫等(總經費約 21 億韓元、每家企業最高補助 7 百萬韓元)。

(2)活用產業教師：建置名匠、技能見長等產業現場技術專家資料庫，2012 年建置 1,600 人名單。以大學為主要場域，由傳授專業知識及活用產業現場的業界教師負責現場實習指導、師徒制訓練、短期授課、製作熟練技術手冊等

#### 2.加強補助代際工作分享

世代間工作分享：2012 年南韓政府針對中高齡者僱用促進法修正，除適用勞工請求權外，並籌劃縮短工時等相關規定。訂立辦法補助以漸進方式縮短中高齡者工作時間，而進用技術不足新進人力之人事費。

(1)針對 50 歲以上勞工鼓勵縮短工時，以培養其第二專長，並以漸進方式轉為部分工時制勞工。

(2)針對僱用不同世代一起工作促進業務：連結縮短工時、教育訓練、按時休假等，凡增聘勞工由政府每人每年最高補助 720 萬韓元。

#### 3.補助世代融合型創業

(1)運用技術熟練中高齡者之經驗、資產結合年輕人的想法(構想)，發揮展現創業模型之效用，2012 年補助 50 家企業，

補助每家企業 500 萬韓元。

(2)補助年長者與年輕人融合型業務：利用年長者商業廣場共同設置 1 人創業工作室，2012 年已設置 10 家，並持續擴大中。

4.營造社會氛圍及加強勞資和諧

(1)改善國民認知：中高齡者與年輕人一起工作可分享彼此間之工作經驗，因此政府展開『2050 年一起工作遊說』(the 2050 Work Together Campaign)

--積極宣導青年與中高齡者僱用非競爭關係而是融合、共生之關係。

--針對工作分享之模範企業，除表揚優秀企業對中高齡者之禮遇與宣導外，並加強遊說企業對國民認知之改善。

--針對加強遊說項目之預算約為 3 億韓元，利用電視、廣播、新聞媒體、海報等大肆宣導遊說“世代間一起工作”的好處及利多。

(2)加強勞資和諧：每年年初勞資雙方對於薪資以締結團體協約方式探討世代間工作分級可能方案。

--導入高峰薪資制，藉由薪資與績效結合，改變薪資體系等，以減少僱用中高齡員工人事費之負擔，並與進用年輕人連結。

--社會對話：針對勞資定位設置“代際共生委員會”討論世代間工作分享模式與勞資定位角色等問題。

--結合中高齡者之資歷（包括資產、經驗等）與年輕人熱情，發掘新模式並予以擴散，並採用世代間薪資分級制、改善勞動時間、進用等人事管理系統方案等。

## (二)強化留任中高齡員工的補貼措施

延長退休年齡或重新僱用中高齡者的補貼，將根據就業期限的延長而增加，以鼓勵公司保留一段較長的僱用時間給中高齡者。原則上，每名員工每月補貼 30 萬韓元。從 2012 年開始，如果延長就業時間不到三年，補貼持續時間將是一年；如果延長三年以上，補貼持續時間將是兩年。而之前則不論延長就業時間幾年，補貼都僅有一年的時期。

## (三)加強退休準備和技能發展

政府將加強對退休準備和職業技能的開發，使潛在的退休人員可以順利過渡到第二職涯。由於潛在的退休人員沒有適當的準備或培訓，難以建立自己的企業，而他們即將退休，重新受僱也遇到相當大的困難。因此政府規定大企業員工如果是非志願性離開自己的工作崗位，雇主必須提供一定時期（如一個月）的中高齡者退休前再就業培訓。2016 年開始，具一定年資的中高齡員工，將有權要求為期一年的留職停薪教育假。

## (四)增加中高齡者的重新工作機會

政府為確保失業或被迫退休的中高齡者可以儘快找到工作，乃為中高齡者量身定制就業支持方案，從而提供了涵蓋 3,000 多個社會企業的 22 萬個中高齡者工作機會。對那些來自低收入家庭的中高齡者，政府提供就業成功套裝方案(the Employment Success Package)(7,000 人)--也就是

諮詢，職業培訓和就業三合一的方案，並接受在中小型企業的在職培訓（2,000人）。對退休專業人士重新就業或創業則提供相關培訓和資助，創業方案將提供 2,000 人的培訓機會，每年並提供每人資金達 50 萬韓元。對希望從事農業或返回農村的中高齡者，也提供了 1,200 人的培訓機會，每年並提供年利率 3% 的 240 萬韓元之貸款額度。

#### (五) 促進中高齡者對社會的貢獻和人才交流活動

除了繼續提供就業機會，政府也強調退休中高齡者可以分享他們的技術、知識與經驗，為社會作出貢獻。因此南韓社會企業促進會(Korea Social Enterprise Promotion Agency)於 2011 年底前，結合志願服務中心和其他非營利組織(volunteer centers and other non-profit organizations)，起帶頭作用地挖掘和傳播「對社會有貢獻的工作」(socially contributive jobs)。

#### (六) 完善制度和基礎設施

最後，政府將強化基礎設施，並建置完整體系，以因應高齡社會。因應百歲預期壽命時代的到來，「中高齡者」的年齡標準應該改變；雇主招募或僱用中高齡者時，將允許表明年齡期望（一般為避免年齡歧視，徵才啟事不得限制年齡範圍）；改善就業保險制度，包括延長失業給付期間。

### 三、2014 年為中高齡者推出全面就業措施

2014 年 9 月 24 日舉行的經濟相關部長會議中，政府宣布為中高齡者（熟齡者）全面就業措施(comprehensive employment measures for older people (mature-age people))，其目的是幫助中高齡者留在工作和創造積極和有意義的晚年，包括在其整個生命週期中有針對性的支持，按計畫進行，將積極幫助企業引進薪資高峰制，主動調整他們的薪資制度，按照法定退休年齡到 60 歲。(Lee, 2015)

#### (一) 背景

由於是世界低生育與人口高齡化最迅速的國家，南韓的勞動年齡人口預計在 2017 年開始下降，也害怕失去其成長動力，因為嬰兒潮世代大量退出勞動力，造成了勞動力短缺和技能落差。

然而，在這種情況下，南韓未能充分運用其優異的中高齡員工，無異對個人和國家整體，這是一個很大的損失。

此外，南韓人是為他們的中高齡者準備不足，尤其中高齡者貧困率(poverty rate)高居 OECD 之冠（2013 年，南韓中高齡者的貧困率為 45.7%，而 OECD 平均為 12.7%）(Statistics Korea, 2013)，就證明該項事實。還有關於支持中高齡者，如醫療保健，福利和中高齡者養老金成本，代際衝突的經濟負擔等的擔憂。

特別是熟齡者都是最高的消費年齡群，因為他們需要贍養父母和教育自己的孩子。因此，也迫切需要有為他們的生活保障和家庭幸福，針對這一群人的工作措施。

## (二) 中高齡者的就業狀況

1. 南韓整體就業率最近有所改善，就業成長主要由中高齡者帶動。然而，仔細觀察，可以發現他們所面臨的困難。

(1) 就業率(%)：(15~64 歲的工作年齡人口) 2011 年的 63.8 至 2012 年的 64.2、2013 年的 64.4、2014 年上半年的 65.0，逐年提升；(年齡 50~64 歲的中高齡者) 2011 年的 67.6 至 2012 年的 68.3、2013 年的 69.3、在 2014 年上半年的 69.9 等，也同樣逐年提升。

(2) 50 歲以上就業人口比例(%)：2011 年的 32.9 至 2012 年的 34.3、2013 年的 35.5、在 2014 年上半年的 36.0 等，也同樣逐年提升。

2. 南韓人從他們的主要工作退休的平均年齡為 53 歲（其中男性 55 歲，女性 52 歲）。在許多情況下，他們退休沒有適當的準備，所以即使他們退休後再就業，他們的就業往往是低品質的，有 45.6% 從事臨時或日傭工作，和 26.7% 為勉強維持生活的自僱工作。

3. 提前退休的做法在某種程度上依然存在，由於資歷為基礎的薪酬制度中，薪資不斷地隨工作任期增加。在此背景下，從他們的主要工作退休，毫無準備其終身職業，缺乏就業資訊，此為中高齡者低品質就業的主要原因。

4. 這是因為公眾的看法和勞動力市場的做法，未能跟上快速上升的預期壽命，還因為工作生活的舊模式中，人們在 60 歲完全退休，離開工作，仍保持不變。

## (三) 主要内容

南韓政府這次宣布的措施，主要集中於解決三個問題，即：就業無保障，低品質的再就業，和擔憂中高齡者的養老收入等。2014 年的中高齡者全面就業措施，包括提供量身定制的工作生活，如就業，再就業和退休的每個階段專門的支持，將結合其他相關的措施，如養老金和自僱者的措施等。

1. 缺乏準備未來的因應措施：為人們終身保持活躍於勞動市場作準備

(1) 為中高齡員工提供系統性支持，從終身的職涯規劃和技能升級到退休前職業介紹服務，使他們能夠規劃自己終身的職業生涯，並為他們的下半年生活，針對提高壽命做好準備。一項新計畫，姑且稱之為“中高齡員工指南針計畫”(compass project for older workers)，將引入給 50 歲的員工，已經投保就業保險在一定時間內（如 10 年），以規劃自己一生職業生涯的機會。每年的計畫手冊，描述計畫的內容，如何參與等，都將發送到符合條件的員工。中高齡員工如願意接受終身職涯規劃服務，可以在一個專門的機構（中高齡者就業中心），在指定的每個區域參加相關的計畫。如果雇主進行終身職涯規劃方案，其成本（培訓費）也將由政府補貼。

〈終身職涯規劃方案示例（3~5 天的課程）〉，包括以下數項內容：①透過個人或團體輔導等，診斷個人的職業生涯；②設計職涯發展路徑（職涯發展，職業生涯第二個職位，就業或創業的資訊，社會貢獻活動等）；③制定個人職涯規劃（未來



的職涯路徑，培訓及其他必要事項)；④中高齡準備(包括健康・財務・休閒・人際關係等)。

(2)設置網上“終身職涯卡”(An online 'lifelong career card')，提供各種個人終身職涯資訊，包括工作經驗，培訓紀錄，資歷和學歷，會在50歲之後創建，為中高齡者退休後求職，提供量身定制的就業服務。

(3)“第二職涯補貼”(每人10萬韓元)，這將提供給雇主提供職業介紹服務，如培訓和就業安置，準退休人員，將推出讓廣大勞動者為自己退休後，甚至在退休前的職業生涯做準備。

(4)為了使企業更負責提供再就業服務，政府將採取一項修正案，將責成企業超過一定規模(如有300名以上受僱員工的公司)，提供職業介紹服務。

(5)禁止就業年齡歧視和中高齡者就業促進法修正案(The amendment to the Act on Age Discrimination Prohibition in Employment and Aged Employment Promotion)，將在2015年制定，並於2017年生效。

(6)政府也將考慮採取措施，為中高齡者提供學費和生活費貸款，透過專科契約為基礎的課程，接受職業培訓。

2.就業無保障的因應措施：幫助中高齡者在他們的主要工作時間更長

(1)中高齡者往往從他們的主要工作退休後，被重新受僱於低品質的工作。鑑於這一現實，政府將提供更有力的支持，使他們能夠在他們目前的主要工作時間

間更長。

①首先，政府將積極支持薪資和人力資源系統的重組，以確保法定退休年齡60歲以上，從2016年將適用於大型企業和公共機構，從2017年，擴大到所有企業。其中，如果是引入了薪資高峰期計畫(a wage peak scheme)，將提供政府補貼的金額上限，從目前的840萬韓元，提高到1,080萬韓元。政府將積極提供諮詢，旨在改革薪資制度為求職或基於績效(wage systems into job- or performance-based ones)(2015年340個工作場所)和發展特定行業的薪資模式(2015年為三產業)。此外，設計系統，接受諮詢，提供教育和基準的最佳做法的成本將得到補貼，高達每家公司3,000萬韓元，以幫助企業開發適合中高齡者的工作，建構他們年齡友好的人力資源系統，如職級和升遷系統。

②政府將創建一個使人們在他們的主要工作時間更長，再透過多樣化的工作安排(職務再設計)，和支持公司的高效運用中高齡者人力資源的條件。

(2)將引入一項新計畫，以支持大企業和中小企業之間人才交流活動，以大型企業員工的經驗和技能，提供業務和技術支持，在中小企業幫助工作。大公司的工作人員將在中小企業工作過一段時間後，回到自己的公司。該計畫預計將透過從大型企業轉移業務和技術訣竅，幫助中小企業緩解專業員工短缺，和提升競爭力。業務組織和行業協會將確定公司參與人才交流的意願，並積極提供需要的配套服務。

〔大公司和中小企業之間人才交流計

畫示例]

1. (合格的員工): 曾在大公司 5 年或更長時間的工作, 並同意人才交流的任何員工。

2. (交換條件): 小企業和大企業的交換工作人員, 應該有其的勞動契約。員工應該在中小企業交換期間工作結束後, 能夠返回到他/她的公司。其薪資、工作交換員工的條件等, 應根據當事人之間的契約確定。同時, 政府提供了一個標準僱用合約形式等 (大公司和中小企業應該進入到一個單獨的人才交流協議。)

3. (政府支持要項): 如果大公司, 事先支付交換員工薪資 40% 以上, 應當由中小企業承擔的薪資成本部分 (如每月 90 萬韓元), 由政府支持兩年。(例如): 如果一個大公司的員工平均每月薪資 500 萬韓元, 中小企業在人才交流計畫, 由大公司, 中小企業和政府會分別負擔他/她的薪資成本, 即各分擔 200 萬韓元 (40%), 210 萬韓元 (42%), 及 90 萬韓元 (18%)。

(3) 政府也將推出一個系統, 允許 50 歲以上的員工, 可要求縮短工作時間來從事個人發展目的的活動, 如教育/培訓, 醫療保健等。Lee & Choi(2012)的研究指出: 有完成進修課程的中高齡者, 其自尊, 抑鬱, 社交網絡均有顯著正向變化。相關法律將於 2015 年修改。補貼雇主與緩解企業的人力資源管理負擔。薪資補貼: 50% (最高可達每月 50 萬韓元), 超過員工工時, 由用人單位支付的薪資, 按薪資比例的基礎, 資助一年; 人力資源管理補助: 每人每月補助員工 20 萬韓元

3. 低品質再就業的因應措施: 考慮中高齡求職者的特點, 提供量身定制的就業服務

(1) 政府將繼續為中高齡年求職者和在找工作有困難的退休專業人士, 擴大就業機會。

(2) 對於找工作有困難的中高齡者, 將透過大公司的培訓設施, 專校和培訓機構提供就業掛鉤的培訓, 將推出主要集中在幾個特定職業領域, 如型塑, 焊接等, 這是因為經歷了年輕員工勞動力短缺, 供不應求的職業領域。

(3) 2014 年, 政府已拿出措施, 提供支持, 即如果中高齡者完成培訓後, 並受僱在填補空缺的中小企業, 可提供促進就業補助金, 結合實習的中高齡員工。

(4) 政府也將支持中高齡員工參與只有不到 5 名員工的創投/創業公司 (目前僅適用於具有 5 個或更多員工的公司), 擴大實習計畫, 以促進中高齡者參與就業成功包 (the Employment Success Package)。公司如僱用 50 歲以上的失業人員當實習生, 將由政府提供相當於補貼 50% 薪資 (最高一個月 80 萬韓元), 最長四個月。如果實習生轉換為正規就業, 將提供半年每月 65 萬韓元的補貼。

(5) 預算為當地量身定制的工作方案的一部分, 將分配給中高齡者 (2015 年為 100 億韓元), 以提高地方政府的努力, 為中高齡者專門開發當地的就業機會。

(6) 為了支持再就業的有經驗的專業人士, 政府將設立行業別中高齡者就業中心 (在 2015 年有 2 個這樣的中心), 從而

為各行業退休職工，建立就業服務體系。

(7)補貼的工作方案(Subsidized jobs programs)，旨在轉移退休專業人才的經驗和技能給年輕人或中小企業，並依階段將擴大（從 2014 年的 3,100 人→到 2015 年增為 5,000 人）。（例如）為中小企業的現場諮詢團隊，和支持中小企業招聘專業人才（就業勞動部 MOEL 負責），支持運用具有豐富經驗的科學家和工程師（科學資通訊未來規劃部 MSIP 負責）等等。

(8)此外，另一計畫將提供企業關廠諮詢，就業成功包和債務結算服務等一體的包裝，以幫助自僱小企業主關閉他們的業務，穩定、順利地變成受僱者（結合自僱者措施）。

4. 養老收入的擔憂⇒擴大社會貢獻/補貼的就業機會，及改善養老金制度

(1)政府將繼續擴大社會貢獻活動，讓中高齡者分享他們的知識和經驗給青年和被邊緣化的人（在 2014 年為 3,000 人→到 2015 年為 5,500 人）。（例如）退休中學教師教英語的夢想支持者(Dream Supporters)，一個提供教育邊緣化者組織。為了提供養老收入支持，政府也將分階段擴大補貼弱勢中高齡者就業計畫，而在同一時間使之更有效率，例如，大幅修正放寬參與者資格要求。

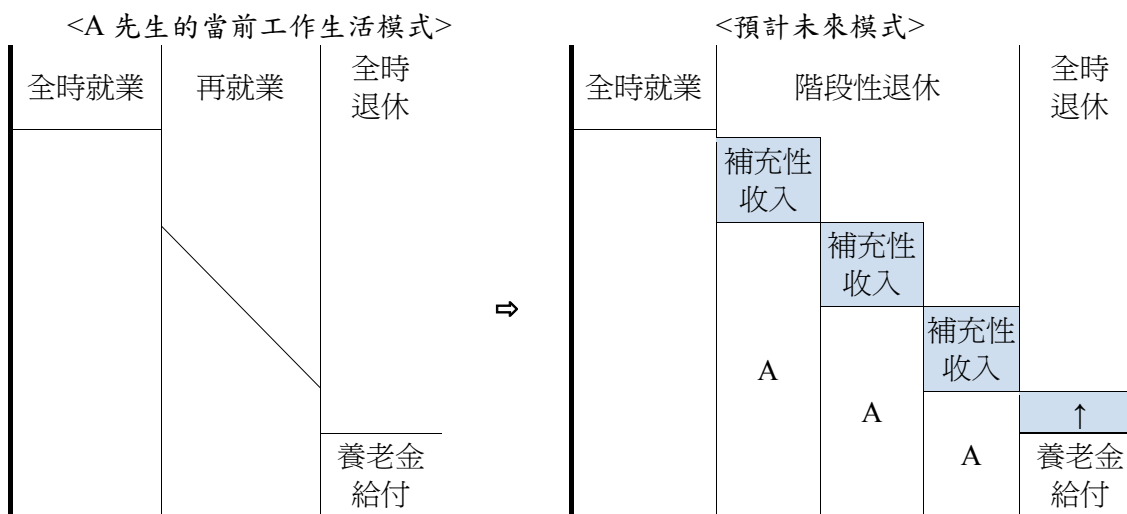
(2)政府也在 2014 年完成對有關的修訂工作，逐步強制工作場所參加養老保障制度，並允許退休金用作中高齡者固定收入的重要手段(2014 年 8 月 27 日已宣布“私人養老金的激活措施” private pension activation measures)。政府也將採取一項修正案，國民年金法(the National Pension Act)引入讓人們推遲或更早汲取他們的養老金的一部分(有關法案在國民大會等候審議)制度。

(3)如果所有這些措施的落實以及和高齡人做充分準備，以保持活躍的勞動力，未來他們的工作生活變化如何將？

①首先，60 歲以上的強制性退休年齡能在各行各業生根，人們將能夠在他們目前的工作有更長的工作時間。

②他們會經歷一個階段性退休期間(a phased retirement period)，他們將感謝同時享受收入保障與以前工作經驗相結合的再就業，支持工作時間減少，就業崗位補貼等，並允許部分養老金被延遲或更早支付的制度。

③由公共和私人養老金組成的多層次中高齡收入保障體系，將透過退休年金制度的改善，創造了一個預計在退休期間穩定的養老收入。（如下圖示）



\*從主要工作退休後沒有足夠的養老收入 \*再就業與以前的工作經驗相關，延長就業，縮短工作時間等。  
 \*補充性收入：延遲或提前支付國民年金的一部分  
 \*養老金：多層次保障，包括國民年金  
 +企業養老金+私人養老金

資料來源：MOEL(2014c)

由南韓 2006 年以來多年努力迄今，中高齡者就業促進措施的多元性、完整性，又不斷動態性持續調整與補強修正(李慧珠、曾秀梅，2014)，顯見對此議題的重視。

## 參、南韓中高齡者勞動力發展政策對臺灣的啟發

南韓跟臺灣都將在 2018 年成為高齡社會，但令人憂心的是，現階段南韓 65 歲以上就業率為 30.9%，在經濟合作暨發展組織(OECD)國家中名列第二，僅次於冰島；反觀臺灣，高齡者就業率只有 8.3%，女性更低為 4.4%；而中高齡者就業率僅 52.4%，亦低於南韓的 69.3%甚多，詳如下附表。(勞動部，2014)

本文研究了南韓政府的中高齡者勞動

力發展政策，發現南韓中高齡者的勞動力發展與運用之所以優於臺灣，主因有幾個：

1.政府投入的資源比臺灣多出數倍。從 2012 年開始，輔導 300 家中小型企業當中熟練的中高齡退休者，成為年輕員工導師和教練；提升 1,600 名退休專業者（如工匠）成為「現場教授」。

2.在就業勞動部之下設置「高齡社會人力資源政策局」，其層級比臺灣的高出許多。

3.自 2012 年開始，積極宣導青年與中高齡者僱用並非競爭而是融合、共生關係，利用電視、廣播、新聞媒體、海報建立中高齡就業者的地位。

附表 2013 年南韓與我國中高齡者相關數據比較表

項 目	南韓	中華民國	備註
65 歲以上人口占總人口比率%	12.2	11.5	
65 歲以上人口勞動力參與率%	31.4	8.3	
65 歲以上人口就業率%	30.9	8.3	
50-64 歲就業率%	69.29	52.40	
婦女總生育率	1.17	1.07	
高齡化社會到達年	2000	1993	
高齡社會到達年	2018	2018	
超高齡社會到達年	2026	2025	
工作年齡人口占總人口比率%	72.9	74.2	
工作年齡人口占總人口最高比率年	2015	2012	
扶養比%	36.99	35.08	
扶老比%	15.2	15.6	
老化指數	80.00	85.70	

資料來源：作者自行整理繪製

4. 要求員工規模達 300 人以上的雇主，需聘用一定名額的中高齡者，每年的就業和退休狀態也需回報給政府機關。並強制規定雇主設定最低退休年齡為 60 歲以上，相應改革其以績效代替年資本位的薪資制度。

5. 針對潛在退休人員，提供一定期間的教育訓練，包括就業媒合、求才資訊、創業資訊及其他退休前準備等課程。

因應高齡社會伴隨的勞動力下降，南韓早在 2006 年就起步規劃，迄今已看見成效，值得嬰兒潮世代退出勞動市場與人力逐漸老化與短缺的臺灣借鏡。

歸納而言，對臺灣地區中高齡者勞動力發展政策的未來發展建議如下：

## 一、法令規範方面

顧及臺灣青年失業率仍高於平均失業率 3.2 倍（行政院主計總處，2015），高於 OECD 國家平均的 2.2 倍(OECD, 2014)，立法規範階段性退休結合彈性工作安排、代際共生似乎較倡議延後退休實際。惟就業服務法有關禁止年齡歧視與年齡友善職場之規範宜更具體。臺灣地區就業歧視案件中，年齡歧視仍高占第二位；失業者沒有信心找到合適工作之最主要原因，以「年齡因素」最多，占 58.34%；未曾遇有工作機會，尋職時所遭遇之困難以「年齡限制」占 52.04%居多，年齡問題是中高齡失業者尋職的最大障礙（勞動部，2013）。顯然建構年齡友善職場仍有極大的改善空間，須

切實執行。

## 二、措施作為方面

將階段性退休結合彈性工作安排、代際工作分享列為施政主軸—具體做法包括：1.仿南韓於勞動部建立高齡社會人力資源政策專屬部門；2.編訂政府與企業專屬網站與作業手冊，政府手冊強調跨部會的作業；企業手冊強調多世代員工管理模式與實例；3.增辦代際工作分享職務再設計模式競賽，並加強宣導；4.參考南韓基

於不同行業特性，訂不同比率的僱用年長者獎助措施。

另附帶建議：行政院主計總處宜建立「就業率」之人力資源統計指標，俾能與國際接軌。

（本文作者為國立臺灣大學法學博士、臺北海洋技術學院健康照顧社會工作系副教授兼系主任）

**關鍵詞：**階段性退休、彈性工作安排、代際工作分享、薪資高峰/績效本位薪資制度

## 參考文獻

- 行政院主計總處（2015）。103 年 12 月暨全年人力資源調查統計結果新聞稿，  
<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=36968&ctNode=519&mp=4>，Date visited: January 23, 2015.
- 李慧珠、曾秀梅（2014），「韓國因應少子化支援措施之研究(A Study on South Korea's Countermeasures against the Falling Birth Rate)」，*韓國學報*，25，47-80。
- 勞動部（2013）。102 年中高齡（45～64 歲）人力資源統計提要分析，  
<http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/35e53f4fe1a618dbc1884748c1a10e7a.doc>，  
Date visited: October 6, 2014.
- 勞動部（2014）。國際勞動統計（102 年），<http://statdb.mol.gov.tw/html/nat/0328menu.htm>，  
Date visited: October 5, 2014.
- 黃惠如（2013）。支持中高齡者就業就是韓國抗老政策，*康健雜誌*，177，  
<http://www.commonhealth.com.tw/article/article.action?nid=67462>，Date visited: September 16, 2014.
- 蔡美華（2014）。韓國第二期中高齡者僱用促進基本計畫(2012-2016)，郭振昌委託整理，未出版。
- Korea Development Institute (KDI) (2014). “Government Initiative to Promote Employment of the Aged”，  
[http://www.kdi.re.kr/kdi\\_eng/trends/policy\\_issue\\_view.jsp?num=286&yearmonth=200608&code=2](http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/trends/policy_issue_view.jsp?num=286&yearmonth=200608&code=2)，Date visited: January 01, 2015.

- Lee, Ki-Kweon (2015). “New Year's Address” ,  
[http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews\\_view.jsp?idx=1081](http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1081), Date visited:  
January 24, 2015.
- Lee, Minhong , Choi, Jae-Sung(2012). “Positive Side Effects of a Job-Related Training Program for Older Adults in South Korea”, *Educational Gerontology*. 38(1), 1-9.
- Ministry of Employment and Labor (MOEL) (2011). Government announces 2nd basic plan (2012-2016) to promote employment of aged people,  
[http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews\\_view.jsp?idx=888](http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=888) , Date visited: August 20, 2014.
- MOEL (2014a). 2013 Employment and Labor Policy in Korea,  
[http://www.moel.go.kr/english/pas/pasPubli\\_view.jsp?idx=1045](http://www.moel.go.kr/english/pas/pasPubli_view.jsp?idx=1045). Date visited: August 20, 2014.
- MOEL (2014b). 2014 Ministry of Employment and Labor,  
[http://www.moel.go.kr/english/pas/pasPubli\\_view.jsp?idx=1076](http://www.moel.go.kr/english/pas/pasPubli_view.jsp?idx=1076), Date visited: December 20, 2014.
- MOEL (2014c). “MOEL unveils comprehensive employment measures for older people”,  
[http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews\\_view.jsp?idx=1077](http://www.moel.go.kr/english/poli/poliNewsnews_view.jsp?idx=1077), Date visited: December 20, 2014.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013), OECD THEMATIC FOLLOW-UP REVIEW OF POLICIES TO IMPROVE LABOUR MARKET PROSPECTS FOR OLDER WORKERS KOREA (situation mid-2012),  
<http://www.oecd.org/employment/ageingandemploymentpolicies.htm> , Date visited: August 20, 2014.
- OECD (2014). OECD Employment Outlook 2014 , Paris: OECD.
- Statistics Korea (2011). Population Projections for Korea: 2010-2060,  
<http://kostat.go.kr/portal/english/news/1/17/6/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=273109&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=> , Date visited: October 11, 2014.
- Statistics Korea (2013). 2013 Statistics on the Aged,  
<http://kostat.go.kr/portal/english/news/1/23/2/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=309840&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&sTarget=title&sTxt=>, Date visited: October 11, 2014.