

老人人力資源之規畫與老人人力銀行

楊孝榮

一、高齡化社會與老人人力資源規畫的必要性

從民國八十二年開始，台灣地區六十五歲以上人口已佔總人口的百分之七以上，而進入實質的高齡社會，尤其我國人口老化指數十分高，高齡人口增加速率更十分驚人，根據行政院經濟建設委員會人力規畫處在民國八十二年發表「中華民國台灣地區民國八十一年至一二五年人口推計」資料顯示如表一。

從表一資料顯示，在民國八十六年，台灣地區總人口為二千二百七十六萬人，而六十五歲以上人口佔百分之八·〇三，老年人

口扶養比為一一·六二，人口老化指數三五·二〇，至民國九十年，總人口為二千二百五十五萬人，六十五歲以上人口佔百分之八·六五，老年人人口扶養比為一二·四一，人口老化指數為三九·九五，而到民國二〇〇年，台灣地區總人口已高達二千四百四十七萬人，六十五歲以上人口佔百分之一〇·一六，老年人人口扶養比為一四·七三，而人口老化指數更高達四八·七。充分顯示，台灣地區不僅已進入高齡社會，由於人口老化快速。使老年人人口不斷提昇，不僅老人福利問題必須妥善規畫，而日益龐大的高齡人口如果均列入依賴人口，成為家庭和社會的扶

養人口，自然造成家庭和社會的重大負擔，如表一在民國二〇〇八年，不僅二千五百八十三萬六千人中有百分之二三·五二為六十五歲以上人口，共有三百四十九萬三千人，多，而扶養比更高達百分之二〇·二五，社會是否能負擔這些高齡人口，老人人力資源之系統規畫，使高齡人口不致於完全變成依賴人口，成為家庭和社會扶養對象應有其必要性。

而老年人人口由於健康狀況的改進，醫療的進步，以及高齡者對本身健康的重視，老年人口實在應該重新劃分為初老、中老和老老三個階層，以現況來分析，將初老認定為

表一 台灣地區總人口，六十五歲以上人口，老年人口扶養比，人口老化指數

年 度	總人口 (千人)	六十五歲以上 人口比	老年人口 扶養比	人口老化 指數
八十五	二一五六三	七·八三	一一·三七	三三·六六
八十六	二一七六〇	八·〇三	一一·六二	三五·二〇
八十七	二一九五七	八·二〇	一一·八三	三六·五四
八十八	二二一五五	八·三五	一二·〇二	三七·七三
八十九	二二三三三	八·五〇	一二·二一	三八·八五
九十	二二五五〇	八·六五	一二·四一	三九·九五
九十一	二二七四七	八·八一	一二·六四	四一·一〇
九十二	二二九四四	九·〇〇	一二·九一	四二·二九
九十三	二三一四〇	九·一九	一三·二〇	四三·四五
九十四	二三三三六	九·三八	一三·四九	四四·四四
九十五	二三五三一	九·五四	一三·七五	四五·一四
九十六	二三七二五	九·六六	一三·九五	四五·五二
九十七	二三九一六	九·七六	一四·一〇	四六·三八
九十八	二四一〇四	九·八五	一四·二五	四六·九五
九十九	二四二八九	九·九八	一四·四四	四七·六八
一〇〇	二四四七〇	一〇·一六	一四·七三	四八·七〇
一〇一	二四六四五	一〇·四〇	一五·一二	五〇·〇五
一〇二	二四八一	一〇·七〇	一五·五九	五一·七三
一〇三	二四九六九	一一·五〇	一六·一七	五三·七五
一〇四	二五一一八	一一·四六	一六·八三	五六·〇九
一〇五	二五二五七	一一·九二	一七·五七	五八·七六
一〇六	二五三八八	一二·四一	一八·四〇	六一·七四
一〇七	二五五一〇	一二·九五	一九·三〇	六五·〇一
一〇八	二五八三六	一三·五二	二〇·二五	六八·五七

從六十五歲至七十四歲這一個階段，在這個階段是老人人力資源有效運用之黃金階段，應從老人再就業的規畫方式，使老人人力資源與社會實質需求相結合，而中老是從七十五歲至八十四歲，此一階段老人的體力略差，可從事非體力性、休閒性的公益性、非經濟性的活動。而老老則為八十五歲以上，此一階段則以扶養和療養為主體工作，使老人安享餘年，當然這種年齡分類可隨實質健康狀況重新加以分類，如初老可提高至八十歲，中老可提高至八十九歲，而老老為九十歲以上，而不將老年人口以六十五歲作絕對畫分，老人人力資源之有效運用才能積極運作。

而從我國產業結構來分析，從民國七十七年開始，我國產業中之服務業已超過百分之五十，顯示以服務業為主體的產業結構逐漸來臨，民國八十年為百分之五五·一四，民國八十三年為五九·一五，而現況已有百分之六十以上為服務業，充分顯示資訊社會來臨後，以資訊和專業為主體的服務業為工作的主要型態，人力資源的運用應與體力無關，與工作場所無關，甚至於無固定工作場所和固定工作時數，完全與專業知識和技術，資訊掌握和服務效率有關，對於工作的觀念應該澈底改變，自然不能限制六十五歲以上老年人參與工作，行政院主計處「中華民國台灣地區社會指標統計民國八十三年」資料顯示如表一。

表二 產業結構、勞動力參與率、老年人口勞動參與率

年	國內生產毛額		農 業	工 業 (%)		服 務 業 (%)		勞動力參與率 (%)	男 (%)	女 (%)	老年人口勞 動力參與率 (%)
	新台幣百萬元 (%)			製 造 業	商 業						
七十六年	3,237,051	100.00	5.30	46.68	38.89	48.02	12.90	60.93	75.24	46.54	10.59
七十七年	3,523,193	100.00	5.04	44.83	37.15	50.13	13.26	60.21	74.83	45.56	9.64
七十八年	3,938,826	100.00	4.90	42.31	34.55	52.79	13.51	60.12	74.84	45.35	10.34
七十九年	4,307,043	100.00	4.18	41.23	33.31	54.59	14.21	59.24	73.96	44.50	9.77
八十年	4,810,705	100.00	3.79	41.07	33.34	55.14	14.61	59.11	73.80	44.39	9.93
八十一年	5,337,693	100.00	3.60	39.87	31.70	56.53	14.98	59.34	73.78	44.83	9.69
八十二年	5,874,513	100.00	3.66	38.99	30.48	57.35	15.13	58.82	72.67	44.89	9.83
八十三年	6,376,498	100.00	3.57	37.28	29.00	59.15	15.35	58.96	72.44	45.40	9.68

表三 台灣地區六十五歲以上人口勞動力 and 就業者佔總勞動力或就業人口之比率

地 區	勞 動 力	就 業 者
	65歲以上 (%)	65歲以上 (%)
臺灣地區	1.62	1.64
臺北市	1.41	1.43
高雄市	0.60	0.61
臺灣省	1.73	1.76
臺北縣	0.85	0.86
宜蘭縣	2.64	2.68
桃園縣	1.41	1.44
新竹縣	2.10	2.12
苗栗縣	2.48	2.51
臺中縣	1.40	1.42
彰化縣	1.91	1.93
南投縣	1.92	1.95
雲林縣	2.62	2.65
嘉義縣	3.10	3.14
臺南縣	3.65	3.71
高雄縣	1.89	1.92
屏東縣	0.81	0.82
臺東縣	2.51	2.55
花蓮縣	2.45	2.47
澎湖縣	0.89	0.90
基隆市	1.44	1.47
新竹市	1.68	1.69
臺中市	0.90	0.92
嘉義市	1.30	1.32
臺南市	1.17	1.20

從表二資料顯示，台灣地區勞動力參與率在民國七十六年為百分之六〇・九三，而民國八十年為百分之五九・一一，而至民國八十三年更降至百分之五八・九六，顯示勞動力參與率有下降之趨勢，而男性和女性勞動力參與率仍有差異，在七十六年男性為百分之七五・二四，女性為較少之百分之四六・五四，至民國八十年男性為七三・八，而女性為四四・三九，均有下降之趨勢，到

民國八十三年男性勞動力參與率更降至百分之七二・四四，但女性勞動力參與率略有提昇為百分之四五・四，仍顯示女性人力資源有進一步規畫之空間，而表二老年人口勞動力參與率在民國七十六年為百分之一〇・五九，而民國八十年為九・九三，至民國八十三年老年人口勞動力參與率為百分之九・六八，充分顯示，有百分之九十以上的老人，在六十五歲以上就退出勞動市場。

表三顯示台灣地區省市、縣市勞動力

和就業者年齡在六十五歲以上人口佔總就業人口的比率，在勞動力而言，台灣地區為百分之一·六二，台北市為較小之百分之一·四一，高雄市更低，為百分之〇·六，而台灣省最高為百分之一·七三，而在台灣省各縣市中，以台南縣最高，六十五歲以上勞動力佔台南縣總勞動力之百分之三·六五，其次為嘉義縣為百分之三·一，最低的為屏東縣為百分之〇·八一，台北縣為百分之〇·八五，資料顯示，六十五歲以上老人在各縣市、省市勞動力之比率均不高。就業者年齡分配與勞動力相類似，最高仍為台南縣，六十五歲以上就業者佔總就業人口之百分之三·七一，其次為嘉義縣，為百分之三·一四，而最低為屏東縣之百分之〇·八二，其次為台北縣之百分之〇·八六。從以上資料充分顯示，台灣地區高齡社會已經來臨，高齡化的速率使得系統規畫老人福利體制成為必要，無論從產業結構，勞動力參與率，年老人口勞動力參與率，老年人口勞動力和老

年人口就業者之比率分析，均顯示老人人力資源規畫的必要性，方能降低老年人口對家庭和對社會的依賴，而成為促進社會發展，老人人力資源有效運用有利於整體社會。

而實質上，一些社會福利較為先進的國家，已逐漸建立反年齡歧視的社會運動，亦即是以年齡為唯一依據作為強制性退休的條件，老人再就業成為老人福利主要工作內涵，李臨鳳（民七十九年）在「各國老人再就業福利服務措施介紹」專文中介紹美國、日本和荷蘭三國的老人再就業福利服務措施：

在美國方面有美國老人法……其規定的「退休後有適當收入，維持美國生活標準」及「就業機會不因年齡而受歧視」……「美國老人志願工作方案」，鼓勵退休老人從事志願工作，擔任寄養兒童之祖父母工作，期使老人利用餘年，有所貢獻於社會：「社區服務就業方案」……老人，利用部分時間，在所居住的社區中從事服務活動，並給予生活津貼。……禁止歧視老人法……旨在防止歧

視老人就業，一切僱用條件，應憑個人工作能力而定，不得因年齡而有所不同……以確保老人的工作權利。

在日本，……高年齡者雇用安定法……促進與確保高年齡者退休後的雇用安定。……對企業主所雇用的勞動者中高年齡者所佔比例超過勞工部所規定的比例（六%），則對企業主可以提供獎助。……對退休者確保其多標性的就業機會……成立長春人才中心。

在荷蘭，……成立老人工作中心，老人訓練課程……鼓勵老人申請工作，並協助就業，對老年人的照顧和指導工作，功效顯著。（李臨鳳，民八十四年，頁二六四—二七四）

從以上資料充分顯示，美國、日本和荷蘭等國，已建立反年齡歧視的共識，不僅透過立法保障老人的工作權，也有完整的行政措施加強對老人的訓練和輔導，不僅使老人能夠再就業，亦建構多樣性就業型態，或參與志願工作或社區志願工作，亦配合民間的力量，使老人再就業和工作權得以確保，像

日本營造獎勵措施，使企業主僱用年齡工作者爲更積極有效的措施，他山之石實可作爲我們國家規畫我國老人人力資源之運用建構之參考。

二、我國老人人力資源與老人人力銀行之規畫與設計

(一)建構積極性老人福利法，將老人工作權之維護納入老人福利立法宗旨，並制定明確保護老人工作權之條文，其條文如下：

1. 第一條：(老人之生存權與生活尊嚴)老人退休後應有適當收入，維持中國人生活應有之標準，維護老人生存權和生活尊嚴。

第二條：(老人工作權和反年齡歧視)
2. 就業機會不因年齡而受歧視，除非老人自願退休，無明確生理與心理障礙者不得強迫其退休。不得歧視老人就業，一切僱用條件，應憑個人工作能力而定，不得因年齡而有所不同。

3. 第三條：(僱用老人獎勵措施)企業之僱用六十五歲老人所佔比例超過百分之三(從表三資料六十五歲以上勞動力和就業人口省市和縣市以台南縣最高爲百分之三·六五及三·七一，其他大多在百分之三及百分之二以下，因此以百分之三作爲標準)，政府應予以獎勵。

4. 第四條：(老人人力銀行之建構)爲妥善規畫老人人力資源之運用，應成立省市老人人力資源運用中心之組織，以老人人力銀行爲名稱，依老人生理、心理及經濟、社會需求參與老人人力資源之登記，並由中心社會工作人員依老人實質需求作妥善之安排，爲建構老人人力資源運用網絡；依實質需求成立各縣市老人人力銀行或以分區成立之。老人人力銀行之組織架構由主管機關訂定之。

5. 第五條：(老人志願工作之規畫)爲鼓勵老人參與志願工作，應獎勵民間機構與社區組織聘請高齡志工，並給予專業訓練，得由主管機構支援車馬費或生活津貼。

從以上各項積極性老人福利法的法律條文，不僅具有實質鼓勵老人人力資源參與再就業之積極性運用，亦使老人參與社會公益活動和推展社區志願工作，透過對社會服務工作之實質參與，不僅使老人更具自信和自尊，退休後生活亦更爲充實，亦能得到社會尊重，老年人口不再是社會依賴人口，不僅有利於老人，更有利於整體社會發展，老人福利法從積極及發展性角度來規畫應有其必要性。

(二)建構全國性老人人力銀行之組織：在省市政府或由省政府依實質需求成立各縣市或分北中南東四區分別成立老人人力資源運用中心，並在中心成立「老人人力銀行」，除通告所有接近退休年齡的公教、工商及自由業，在退休前一年主動到各地老人人力資源運用中心連繫，將個人資料納入該中心「老人人力銀行」之資料庫，該中心更積極與公私立機構人事資料連線，充分掌握將退休人力資源的資訊。在該中心掌握資訊後，將每一個近六十五歲之老人以及其未工作之

配偶，均列入中心服務之對象。

由該中心專業老人社會工作人員與這些服務對象連繫，至中心填寫資料，而能充分掌握其生理和心理狀況，並與全民健保體系配合，作一次較仔細之身體健康檢查，以確定老人生理和心理健康程度。在填寫資料亦應包括老人的經濟狀況，本身生涯規畫，本身專長、本身需求、興趣和期望擔任之工作，期望的收入，工作時數，工作地點和工作興趣各項資料均詳細填列，以作為「老人人力銀行」資料庫之建構，並作為轉介和輔導就業或參與志願工作之依據。

依據老人所填寫之資料予以詳細分類，如果老人本身經濟狀況仍然不佳，需要全職之再就業輔導，如無特殊技術仍應給予短期訓練，再作就業輔導和職業轉介，才能發揮實質之功能。而實質上，由於資訊社會的來臨，每一個人作生涯規畫時，切不可僅以單一專長的生涯規畫模式，尤其是非技術性、粗放性勞力密集的工作作為專長，更容易被社會所淘汰，而在退休成為老人後，如缺乏

家庭支持，社會支持無法周全的型態下，必然成為社會的依賴人口，無法自主自立，生活尊嚴和社會尊重亦較難獲得，成為社會裡的老年邊緣人，晚景必然悲慘。尤其是無任何工作經驗完全依賴丈夫的家庭主婦，這種類型女性在年輕時相夫教子，作全職家庭主長，倍極辛苦，但並未得到家庭應有的地位和社會尊重，而年齡較長子女長大成入又生子女後，還要近老之歲月為孫輩老苦，或高齡長輩仍在，無論是翁婆或自己的父母，此種女性又負擔奉養和教養之職，更為艱苦，亦未得到家庭地位和社會尊重，不僅不具老人福利的周全保護，而女性生命餘年本來就高於男性，丈夫先數年逝世之後，此種類型女性老人更需積極輔導。第二專長的培育，社會高度參與實有其必要性。該中心應設計各種課程，給予專長訓練，方能發揮再就業功能。

(三)建構全國老人志願工作網絡：由於高齡化社會的來臨，民衆社會福利的需求日益擴充，政府投資在全民健康權維護的全民健

康保險體制和維護民衆生存和經濟安全的國民年金制度必然佔據政府社會福利經費最大的比率，但民衆福利服務需求的滿足，仍是政府主要的職責，透過民營化，公設民營或其他獎勵民間參與福利服務，不僅能提昇福利服務專業水準，亦可結合民間人力和財力資源，使社會福利服務更落實在社會基礎上，尤其是建構以家庭和社區為中心的福利服務體制，公權力有效運作，民間和社區資源的充分運用，家庭功能有效建構，為未來社會福利必然發展之型態，而最關鍵的因素除專業社會工作體制之建構外，志願工作體制之規畫也有其必要性。

在一項「迎向二十一世紀志願服務會議」認為推動志願服務資訊網絡和建立完善的教育訓練課程是推展未來志願服務工作的必要條件，也就是一面鼓勵民衆積極參與志願工作，一方面以教育訓練提昇志願工作的專業性和服務成效，志願工作才能發揮實質之福利服務效能。尤其六十五歲以上老年人口，在生理和心理均為健康的型態，參與志

願工作應為老人人力資源較佳使用的方式，一方面不會與年輕人爭工作機會，造成更多年輕人口的失業率，而另一方面參與社會公益活動或參與實質的福利服務，對老人個人和社會均有所助益。台北市政府社會局強化台北市市民志願服務工作頗為盡力，但六十五歲以上志工佔百分之九，雖較表三資料的勞動力和就業者百分之一·六及百分之一·

六四為高，但仍有強化規畫之必要性。陳武雄（民八十五年）在前述研討會閉幕式中作成以下幾項重點：

1. 在如何激勵民衆參與，擴大志願服務範疇方面：

(1) 運用各種傳播媒體加強宣導，帶動全民參與熱潮。

(2) 加強志願服務組織之聯繫配合與健全發展，凝聚團體成員向心力，減少志工流動。

(3) 借重教育，從小培養量力而為，自助助人的觀念，養成參與志願服務的優良習性。

(4) 編印志願服務宣導簡介，將溫馨感人的事蹟，製作成宣傳短片，有計畫、有系統的宣揚報導。

2. 在如何整合民間資源，建立志願服務網絡方面：

(1) 儘速建立志工電腦檔案——成立志工人力銀行，以為供需聯繫樞紐，因應服務之需。

(2) 結合各類志願服務團體，共同發起募集基金及推展志願服務運動。

(3) 建立以服務案主為導向的正式網絡，並以網絡中成員為核心相互配合，最後建立一個多層次的立體服務網絡。

(4) 建立志願服務聯繫會報制度，以聯繫情誼，交換經濟，建構完善服務網絡。

3. 在如何落實政策推展，研討志願服務法規方面：

(1) 研討志願服務工作守則與服務倫理，以提昇服務品質。

(2) 儘速完成志願服務法，明訂志願服務者的角色和職責，建立志願服務訓用合一制

度等要項。

(3) 統一獎勵表揚標準，運用進階表揚方式，對服務績效優良之個人或團體適時表揚。

(4) 釐清志願服務與專業服務之間功能分工，並充分發揮相輔相成之效。

4. 在如何塑造服務文化，健全志願服務制度方面：

(1) 研訂志願服務訓練準則，編印志願服務訓練教材，儲備志願服務訓練的師資，開發志願服務訓練的評量，以利志工訓練之有效達成。

(2) 逐步建立志願服務證照制度，先行籌組志願服務證照審查委員會，規畫志願服務證明類別，並施予相關訓練，定期授證，以掌握志工動態。

(3) 開發志願服務的識別系統，加強志願服務象徵符號的推廣及定期辦理志工的交流活動。

(4) 加強志願服務理論知識的宣導，將其列入學校活動，並列入德育成績，以收向下

扎根之效。(陳武雄·民八十五年，一八五至一八七頁)

將老人人力資源亦納入整體性志願服務網絡，並以初老服務中老或老老，以老人服務老人的方式，不僅年齡、觀念和生活習慣，自然較易發揮服務之績效。老人志願服務亦能以兒童、少年為對象，具有祖父母輩的慈祥和親切服務之效果必然較佳。志願服務網絡有效建構，必然成爲未來推動福利服務工作的主體力量。

(四)老人自主性人力規畫模式之建構，在老人人力資源之中，有一些老人在進入高齡階段或退休前，就是屬於社會高智慧的精英分子，或爲政府官員，或爲企業管理階層，或爲學有專精的知識份子，或爲藝文界國寶級的人士，基於經驗傳承的目標，對於這些社會上特殊人才，應建構特殊的人才庫加以運用，應有特殊機構使這些社會上才俊之士，使其能做好自主性人力運用模式，使其經驗傳承，甚至於口述歷史方式保存，或成爲智庫或成爲特別顧問，繼續對社會發揮積

極之影響力。

總之，老人人力資源之有效運用，不僅對社會發展有利，亦有降低老人對家庭和社會的依賴性，使老人更受社會之尊重，對老人亦有所助益。高齡化社會之來臨有其必要性，規畫老人人力資源運用策略，建構老人人力資源運作之法條納入老人福利法，建構老人人力銀行和建構志願工作體系以及社會特殊才能老人的運用均有系統規畫之必要性。

(本文作者現任東吳大學社會系教授)

主要參考資料：

- 一、李臨鳳 各國老人再就業福利服務措施介紹 老人福利服務專輯 台北市社會局 民七十九年 頁二六四—二七七
- 二、行政院主計處 中華民國台灣地區社會指標統計 民國八十三年 民國八十四年 頁七六—七七 頁三〇四—三〇七

三、行政院經濟建設委員會人力規畫處

中華民國台灣地區民國八十一年至一

二五年人口推計 民八十二年 頁二

六一—二七

四、陳武雄 迎向二十一世紀志願服務會

議閉幕式致詞 迎向二十一世紀志願

服務會議實錄 民八十五年 頁一八

五一—一八六