

譯著

美國勞工退休制度的探討

黃迪安譯

今日處理美國老年人的福利與生活保障諸問題，僅瑣碎的修改退休政策已不足以竟其全功，需要大家改變對工作與退休概念的看法才行。可是一般人對社會保障新趨勢的感受，以及潛伏於此項趨勢背後的諒解力量，明顯的都不够積極。

當前蛻變中的人口學對政治上與社會經濟實體的影響，雖在作廣泛性的討論，但緩和這些衝擊的可行措施，却都是拖延性的規避與敷衍。舉例來講，美國養老金制度需作徹底改革，純粹是基於更公平與更切合實用而已，可是就很少作過探討。國會好幾個委員會所投入的努力與總統專為這些問題而委派的特別小組，到目前為止，甚少獲致實際的進展。

多數學者專家都很瞭解，如果沒有政府的若干支持，不可能達成必需的改革。任何權宜之計或草率併湊的改革方式，都不能圓滿解決退休方面發生的這些錯綜與相互牽連的問題，似乎也同樣明顯。繼續鼓勵提早退休，經濟上雖認為可取，但實際大有商榷的餘地，為老年人設想的很多主張，以及增加養老基金作為處理退休問題的最佳手段，都很少

獲得共鳴。

權衡利弊得失

一個值得關切的問題，即權衡若干普通就業辦法的短期利益——諸如強制退休制度，他們的長遠利弊如何？舉例來講，目前為確保年輕人達到全部就業的目標，不願前些年生育率陡降而可能在不久將來造成的嚴重勞工短缺，這種強迫退休制度是否適宜？如果合格而有經驗的最年長勞力都退出勞工市場，由誰來填補這些空缺？對他們的社會生活保障姑且不談，但工商業界對這些需要保留，而他們自己也願意再繼續工作下去的年長工人，能任憑離去而不顧嗎？這批較年長的工人能否繼續工作下去而不危及年輕人的就業機會？

卡特執政時期，國會曾就這些棘手問題謀求答案，結果還是紛歧不一。不過其中有一項研究報告建議：退休工人的豐富經驗，現在都被荒廢，却是往昔增加美國生產力的關鍵。其他研究結果也都提出類似確切論斷。

當然，今日美國大眾也不再毫不猶疑的接受這種說法，認為退休就是一種純粹的幸福，是挽救我

們社會與經濟毛病的萬靈丹。雖然如此，依照勞工部的一項調查數字顯示，美國勞工繼續選擇提前退休的人數，還是在日益增加。這種矛盾很難解釋，也許是傳播媒體不够普遍，一般大眾還沒有反應過來所產生的時差原因。

國際退休政策之比較

在歐洲國家，願意提前退休的趨勢甚至更為顯著。美國「社會生活保障局」的賀辛克（Max Hattick）敘述這種反常情況時說：「為緩延支出巨額退休金並獲得豐富經驗勞工更長時期的貢獻，各國的長程計畫家們都認為有延長工作年限的必要。這種趨勢，因而加速現職勞工提早退休的念頭。」

儘管多方面提出警告，降低退休年齡會因老年社團的人口增多而增加更多問題。但來自社會與政治上的壓力，却使這些警告置諸腦後。歐洲國家的計畫家們，似乎全然瞭解這些矛盾，但甚至也更加重視老年人在今日政治上日增的影響力。

有相當多的歐洲國家，包括資本主義與共黨國

家兩個集團，為減少與控制失業，遂利用各種財務手段以鼓勵較年長的勞工退休。西德於一九六八年將退休年齡自六十五歲降低至六十三歲，在某些條件下，再准許以津貼方式兼職。丹麥於一九六五年開始准許以健康為理由提早退休，與挪威的「早衰」原因有異曲同工之妙。挪威與瑞典都是一九七四年開始，退休年齡自七十降低至六十七，一九七九年再降低到六十五歲。

上述這些國家，他們以最人道與公平的態度來考慮這些問題，已充分反應到老年公民真正的需要。他們謹慎的採取包括部分退休、部分年金及其他創新的選擇諸計畫，以平息社會上對強迫退休政策的酷評。總之，他們已提供彈性的選擇方案，但規定退出就業時若干條件，却也是得到政府利益所需資格的先決條件。

在英國，有關老年人退休的社會保障與經濟問題，甚至比美國所面臨的更為麻煩。長久以來認為協助老年與窮苦人民是政府理所當然的基本責任，現在也面臨最嚴重的挑戰。甚至這種以前視為神聖的義務，即使實施上還有諸多的限制，目前也開始引起激烈爭辯，這還是幾十年以來的第一次。英國的情形與美國一樣，窮苦家庭、老年與低收入者，是減少社會福利與津貼最大的受害者。

無可諱言，今日在全球眾多的失業人口中，即使保留補助最低限度的生活水準，也演變成一眾矢之的問題。甚至像瑞典這樣的國家，向來採取前進的社會福利政策，但選民們對於由公家無限制支持社會福利計劃的可行性，也會有憤思熱慮的意見。

已有越來越多的人看得很清楚，如果由日漸減少中的就業人數來支持以養老金為生的人數反而越來越多，這種沉重的負擔，終久會無法忍受。

西方世界幾個主要國家的政經系統，處理現在過剩的勞工問題，不啻是肆應老年問題一樣，也是毫無成效。他們企圖恢復一九三〇年大不景氣時代的解決手段，相信鼓勵年長勞工退休，將有效解決大規模失業的所有問題。他們似乎已忘記，這種如意算盤，只是暫時性的見效，而且必須付出更昂貴的代價。

法國在密特朗掌管下的社會主義型政府，也曾經試圖鼓勵提前退休，以重新「分配」全國的工作，藉以遏止失業的浪潮。英國、比利時、西德、義大利、荷蘭也都實行過類似政策，甚至好些個共產黨國家，如南斯拉夫、保加利亞、捷克斯拉夫、匈牙利與蘇俄也都羣起效法，結果同歸失敗一途。

東方國家的情況略異，根本原因是這一地區人口太多。以日本為例，無論在工業與科技發展上，都是以出現奇蹟著稱，却也深陷於敬老的傳統與現代科技新需求的夾縫中為苦。但年輕的工人漸漸次興起，而根深蒂固的老年人圈也開始動搖，還有其他許多文化因素，也都產生不同程度的影響。別的亞洲國家也有大同小異的蛻變。儘管擁有廉價與充裕的勞工，但也無法完全擺脫全球性普增的老年人對政經的影響。

退休對未來的含義

忽視未來老年勞力對政經、文化與社會層面的含義，這種趨勢的形成，並非全由政府機構所引起。事實上，為緩和老年給付與退休制度的壓力，若干國家政府已採取嚴厲措施，以鼓勵延後退休。以蘇俄為例，莫斯科領導階層若干重要頭目，反對讓豐富經驗的年老工人永遠退出勞力市場，他們所持的理由是：這種措施近乎浪費，不符經濟原則與違反生產力。

美國似乎陷於兩個同等重要的問題：一方面，大家日益關切老年人口明顯的增加，而現行退休政策既不合邏輯，也有欠公正。另一方面，也憂懼改變現行退休政策後，是否對年輕工人的就業遠景帶來可能影響。政府部門對這兩方面的關切都甚重要，却不能以單一的藥方而適宜於醫治經濟上所有的毛病。

一九七九年，勞工部完成的一項研究顯示，大部分提前退休的決定，都是基於衰退的健康原因，絕非有意退休工作。由此可見，決心提前退休的勞工，受強制退休政策的影響甚為有限。但同年由哈里斯所作的調查報告，却反對這種結論。他的資料中顯示，大部分的退休人員，都懊悔一時受鼓勵政策引誘而貿然離開工作，如情形許可，他們願意再回到原來崗位。卡特執政時期的老年問題顧問雪派德 (Harold Sheppard) 曾表示：已有甚多跡象顯示，朝向於提前退休的趨勢正在明確的逆轉。

最近由若干學術性機構舉行的研究，對現行退休政策的替代手段提出詳盡的建議，其中對延長工作時間的可行性，也列舉若干新方案。另外就是對

已在實施中的辦法，也提供若干較為適宜的計畫。

退休趨勢的演變

現在已有衆多跡象顯示，覺悟的大衆已瞭解過早退休的浪費，同時都願意再考慮與再構想退休一辭的概念。由公民營機構舉辦的革新示範性計畫，其目的就在給現職工人或已屆退休年齡的工人提供有意義的就業輔導，最突出的有下列幾項：

(一) 巴爾的摩 WMAR 電視公司的人事政策，專門配合老年就業人員而提供適宜的新工作機會。

(二) 「旅行保險公司」與其關係企業「美國老年人合股公司」，將提供老年就業人員一連串再訓練計畫。

(三) 八十年代老年全國諮商會議退休計畫。

針對全面退休問題而構想的各種可行手段，現在都已齊備。現行較具彈性或部分退休辦法合併實施的包括延遲或暫緩退休、退休後仍在公司兼職或臨時性僱用。現在對全部退休人員也提供「分批退休」或「漸次消失」等多項辦法。

有若干公司對退休人員提供按年繼續增加養老給付額的辦法。也有些公司按比例扣減、抵補或延付，直到辦理全部退休。也有極少數情況下，提供在職訓練計畫，使年長的工人具備再任用的資格。若干公司甚至還仿效丹麥已實施的自願降薪辦法，他們發現對不願退休的人員，還是很受歡迎。但無論採用何種辦法，如果沒有聯邦政府的命令或規定，員工們的福利還是倚靠老板們的善心與慷慨與否而定。

即使這種極具希望的新趨勢，發展成全面性規模而演變成美國的退休模式，但若干關鍵性問題，還是要澄清。從實際觀點而言，其中最具有可行性的，當然是退休以後的養老給付，仍繼續按年增加；以及增加享受社會生活保障資格的年齡，在政治上能否通得過。

一般人對現行退休政策的情緒，從一九七八年國會通過有關就職年齡歧視的修正案即可見一斑。廢除強迫退休運動，最近又由眾議員提出；而雷根總統個人反對強制退休的意念，更強化這一運動。而且，也獲得輿論堅強的支持。但多數工會仍處於矛盾心理，主要原因入是他們的領導階層認為，此一爭端將是勞工管理協商會議上大可利用的武器。各學術性機構也基於本身的特殊利益，仍反對改變；其他特殊利益團體，也堅持保留傳統的退休政策。

在美國，企業界對退休制度的反應依然紛歧不一。但反對現行退休辦法的聲浪，有日益增加的明顯證據。加上他們敵視社會與經濟後果的陳舊看法，越來越多的企業界人士開始看出，快速擴增的失業與失去生產力的退休人員，對年輕的工人、對社會保障、對整個經濟，都構成無法容忍的壓力。蛻變中的人口學、職業的演變、努力的形成，以及就業問題的全部歷程，對影響全國經濟的健全或癱瘓，承擔一交互作用的任務。

退休政策需要的修正

若干美國人士嚴肅的質問，員工替一家公司老闆學生奉獻，當他退休以後，應該有權要求公司給他餘年生活上若干形式的支持。至於是否以養老金方式抑或生活保障方式給付，都無關緊要，而是他一生服務應得的報酬。但如何能不迫使他太早退休或太晚退休的前提下，而確保所有退休者享有舒適的餘年，這才是問題的中心。

從公家或民營退休俸中得到的所得，是否仍能適宜的使退休的員工確保他和他的家庭享有退休前的生活水準？由於尚無人對退休生活的適宜標準提出滿意的評估，這仍將是懸而未決的疑問。

雖然如此，但以廠商的支付合併政府的補助，係保障退休人員不受通貨膨脹與窮困威脅的必要手段，似乎無人提出異議。因此，政府如何就這種退休基金作實質的改進，甚屬必要。但如何確使有關修正部分，不被公司廠商利用作為藉口而激發加速中的退休，欺騙那些健康狀況許可，同時也願意繼續以全職或兼職為基礎再工作下去的年長勞工，也同樣相當重要。事實上，若干機構主張對太多勞工提供更慷慨的養老金給付，無異對提早退休人員給予極大的金錢鼓勵。

從一廣泛面來看，我們可使老年工人被浪費的豐富經驗，做比現在更有效的利用，發揮良好的社會與經濟意義。創造一羣新型與無法生產的閑暇級寄生老人，無疑是今日全世界任何國家難之駕馭的社會病態，這是不能接受的療法。也沒有任何逼使我們盲從的法律，非蹈別的國家一錯再錯的覆轍不可。我們沒有這種義務一定要利用外國的社會生活

保障計畫，作為我們的絕對模式。尤其當我們認定他們的作法錯誤時，更不應東施效顰。

美國政策釐訂者現在承認，退休後的利弊都有，並非樣樣都有吸引力。若干員工現在甚至已開始重新考慮他們當初的退休念頭。這種領悟，可能最後想到未來無所事事的漫長歲月，權衡其得失以後，開始有失落之感。

退休制度能否適應未來的需求

現在美國構成的老年人「少數」，都是二次大戰以前出生，現年六十五歲以上的一羣。而現在的成年人，也就是大戰以後「嬰兒盛產期」所出生。按現行的退休制度，他們也將在二〇一〇年至二〇三〇年時退出就業而進入老年社會。

今日這批成年人擁有的教育程度，比現年五十五歲至七十五歲以前的人都要高。一九五〇年時，六十五歲以上的美國人平均完成八·一年的中等教育；一九七〇年受教育的時間已增加到八·七年；到一九九〇年時，每人的平均受教育時間將達一一·九年。一九五五年出生的四百一十二萬八千美國人，每三人中即有一人完成專科教育。這種史無前例的高教育水準，無疑會擴展他們的思想領域，開拓他們一生的美好事業。

事實上，今日相當數目的成年人，就是從事「知識性工人」，從純粹生產物質為主的社會，日漸轉移至資訊與服務性項目，這也是工作本質上一項戲劇性的蛻變。特別是這羣「知識性工人」，他們具備技術、專業、經理與行政各方面的才能，他們個人也能接受挑戰，解決問題。即使在退休以後，他們還能在這些類似的行業滿足他們個人的慾望。

但經濟學家與教育家戴魯克 (Peter Drucker) 在其「間斷的年代」一書中提出警告：「知識性工人不能輕易退休，如果退下來無所事事，他將很快瓦解！」

現在美國正快速的邁入資訊年代，至公元兩千年時，勞工市場的百分之八十，都從事資訊工作。待「嬰兒盛產期」這一代自知識性工作退休以後，他們還有別的工作計畫。正如一位青年工人忠告說：「你總不能整天坐在家裏，想著真空管發呆，這樣你會變得瘋狂，所以你必须保持活動。」

至於健康問題，今日成年人似乎都享有較佳的健康狀況與較長的壽命。往日認為七十五歲已是高壽，但現在都能合理的期望再多活十年。這種健康與特別長壽係兩大因素促成：第一、醫學上的研究，提供人們合宜的飲食、適當的運動，戒絕抽煙，節制飲酒，促使我們保持健康而增加壽命。第二、知識性的工作，已不像往年工作方式那般勞力。由於容易獲取保健的知識，保持身心免於精疲力竭，且能遠離危及生命的工作場所，「嬰兒盛產期」的這一代年輕工人，將比上一代有再多活十年的可能。

今日這批年輕工人的事業，也得受一九三五年社會生活保障制度所架構的退休計畫約束。在這以前，大部分工人只有在生病而無法再工作時才退休。但他們中的大多數，經濟上的支援都沒有保障，大都倚靠家裏人生活，有時候也許獲得當時稀有的社會福利救助。

一九三五年通過的社會生活保障法案，年屆六十五歲的工人不管體力是否能繼續工作，都可申請退休。支領的養老金與福利，對退休工人餘年生活的財務支持，的確貢獻至鉅，尤以二次世界大戰以

後最為突出。

美國社會生活保障制度實施初期，約每一百五十個工人支持一個退休工人。但至一九八〇年時，每三個工人就得支持一個退休工人。待本世紀結束，「嬰兒盛產期」的一代進入五十歲、六十歲與七十歲時，支持的比例將降到每兩個負責一個。醫療費用也是一樣嚴重，過去十年的支出，即已增加一倍。美國的社會生活保障制度是否還有能力支持這種日增的龐大比例，的確已是重新檢討的時候。

結論

由於老年人數比例日增，而支持他們的工人越來越少，目前推行的退休制度，從經濟上來講，顯然難以支持。因此，我們必須重新檢討現行退休制度的可行性。

西歐若干國家現在採行逐次退休或分階段退休辦法，似甚為可行。逐次退休係以各種不同方式行，工人可在全部退休前先行離職一到五年時間，也可漸次減少工作時數從每日數小時至每週數日均可。歐洲各國的資方都滿意分階段退休辦法，願意以此一方式替代行之有年的一次退休制度。

分階段退休辦法，也可作為年輕人轉業的過渡。舉例來講，如果某一個工人計畫以兼職或全薪轉入另一行業去發展時，他可利用從現職分階段退休的期間，開始作另一項事業的準備。

當然，基於各國的人口情況與經濟規模不同，工業的發展型態也有異，故勞工的分布與退休的安排也未必一致。但如何使就業中的勞工發揮最高生產力，使退休後的勞工獲致安定的生活保障；此項基本目標，應該全球一致，舉國使然。

摘譯自「未來派雜誌」一九八四年六月號