發佈：2018-02-01, 週四 10:55
點擊數：20898



## 壹、前 言

為因應人口老化，銓敘部草擬「漸進式退休人力再運用制度」，規劃公務員在65歲可請領全額月退休金的前幾年，以減少工時、薪水打折的方式上班，例如每天工時4小時，但期間不採計退休年資等，此議一出引發部分公務員反彈，質疑是減薪責任制，銓敘部則急忙滅火，指尚未形成政策，還在蒐集意見階段。

銓敘部政次曾澄清，漸進式退休制度目前「不是政策」，跟年改方案完全沒關係，僅是研究案，在其他國家不是新鮮東西，且立意良善，對於有意退休的優秀公僕，盼能留下來「經驗傳承」，而非「經費節省或減薪」，若調查多數人有意願，未來規劃也會給予公務員「自願性」選擇，呼籲基層不要造成恐慌。



Phoca PDF

發佈：2018-02-01, 週四 10:55
點擊數：20898

日前經濟學人報導：當世界愈來愈老，人們得充分利用更長的人生，在這樣的時代，需要新的專有名詞—耐皮族（Nyppies）和夜梟族（Owls）也許很適合。前者是「還沒過氣」（Not Yet Past It）的縮寫，後者則是「Older, Working Less, Still Earning」的簡稱，形容此族群年紀較長但仍有收入，且樂於有彈性地工作，也可是彈性退休的寫照。

平均餘命延長讓全球很頭痛，因為老人對年輕人的依賴增加了，加重負擔。根據聯合國定義及國家發展委員會2016年推估，我國自1993年起邁入高齡化社會(老年人口比率超過7%)，2018年將邁入高齡社會(老年人口比率超過14%)，預計2026年老年人口將超過20%，進入超高齡社會；再13年55-64歲銀髮工作年齡人口占最高比率。內政部統計處2016年育齡婦女總生育率1.17，即使最近龍年2012年的總生育率也才1.27，均不及人口替代水準的2.1。國家發展委員會2016年人口推計，工作年齡人口占總人口比率由2012年之74.2%最高峰，持續下降至2060
年之50.7%，預期會有勞力短缺。

當世界愈來愈老，整體成長、稅收和勞動力都會減少，花在退撫與健康照護的金額當隨之增加。實際上，這些部分延長的壽命是健康的，並非衰老。太多政府和公司沒有認清這個事實，把六十五歲以上的人，跟糟糕、無用的類型混為一談。這種「過了退休年齡就無用」的思惟，不但和現實脫鉤，也產生了沒有想像力的政策，譬如讓退休年齡跟著平均餘命一延再延。台灣不敢談延後退休這是因為青年的失業率太高，而且中高齡退休之後的再就業意願不強，但年金改革後應該會有變化，即退休之後無法維生即會出來打零工。

重新定義退休後到衰老這個階段，可能也有類似效果，刺激雇主和政策制定者思考，如何讓這群年輕的老人活得更有活力。更根本的做法，就是承認大部份的老人是有活力的。這群人想要更有彈性的工作，也想要消費。

麥肯錫顧問公司報告指出，2030年全球都會消費的成長將會有近六成來自於六十歲以上人口消費。當生命變得更長，六十五歲不代表筋疲力盡，也不像「退休」這個詞，字面上代表的「從工作崗位或世俗的位置上離開」，只是準退休。


Phoca PDF

發佈：2018-02-01, 週四 10:55
點擊數：20898

## 貳、漸進式退休定義與背景

漸進退休(gradual retirement)與分階段退休(phased retirement)有何不同？漸進退休是指全面性的界定解釋員工不停止工作，但是逐漸減少工作時間或在最後工作的幾年減少任務的需求；而分階段退休是指在同一項工作與在同一個雇主減少工作時間而已，顯示漸進式退休意義較寬廣。

為因應高齡化社會之所需，先進國家多年來已推動漸進式退休制度，提供勞動者多元化的生涯發展選擇與所得來源，以適度增加勞動人口，維繫經濟與社會發展之動能。

行政院國發會曾表示，漸進式退休的起源，可回溯至1970年代，歐洲各國為因應兩次石油危機，以實施提早退休及部分退休制度等，回應當時的大量失業問題。1980年代世界人口結構走向高齡化，各國政府一方面面臨年金財務壓力，另一方面則由原本解決失業問題的政策導向，改變為因應工作年齡人口老化、勞動力不足，提升中高齡就業的議題方向；同時，產業型態隨著服務業及知識經濟發展的改變，(中)高齡者仍可繼續工作，提供漸進式退休另一個發展契機。

綜觀各主要國家實施經驗，多以結合年金制度、延後退休年齡，以及獎助僱用高齡者等政策為之，如瑞典、德國以及日本等。故不宜將年金改革與漸進退休切割。。

經歸納相關文獻與部分國家發展經驗，漸進式退休的優缺點整理如下表：

漸進式退休優缺點比較

| 影響對象 | 優點 | 缺點 |
| --- | --- | --- |
| 員工方面 | 減少烙印、歧視、社會排除、工作負荷密度與壓力、避免失業經濟衝擊； | 減薪、確定給付年金短少年資、通勤成本增加、職涯發展不明 |



Phoca PDF

| | | |
|---|---|---|
| | 自主決定自由進出勞動市場、增加職涯可能性、社會互動、更健康、維持體能、發展新興趣活動、保有健保津貼權利、退休後不見得全然不工作，有部分退休給付又能持續工作 | |
| 企業雇主方面 | 有利知識技能順利移轉傳承、提高生產力、增加人力調度緩衝期、調整工時維持周期運轉、改善員工士氣，減少缺席；白領高生產力者較不需監督 | 增加招募、訓練、保險、健康照護等固定成本、影響生產技能延續、團隊合作成品不易處理、新僱用關係、改變年齡結構、新增管理成本、特殊技能工作少有兼職工作 |
| 政府/社會勞動市場方面 | 減輕失能、老年年金負擔，年金可永續、紓緩高技能短缺、提高勞參率、改善勞力短缺、以工作誘因取代高成本提早斷然全退 | 新增年金管理成本、浪費人力投資、擠壓全時工作 |

資料來源：郭振昌整理

從上表可見，漸進式退休優缺點都有，只是看決策者的決策價值與取向而定，但當人口結構同時高齡化與少子化，工作年齡人口逐漸減少，漸進式退休或可當人力運用的適當選項。

## 參、臺灣地區人力運用情勢與問題意識

2017
年2月底臺灣地區戶籍登記人口為2,354萬4,189人；其中老年(65歲以上)人口313萬9,397人(占13.33%)，首次較幼年 (0-14歲)
人口313萬3,699人(占13.31%)為多，15-64歲工作年齡人口為1,727萬1,093人(占73.36%)。

根據聯合國定義及行政院國家發展委員會2016年推估，我國自1993年起邁入高齡化社會(老年人口比率超過7%)，2018年將邁入高齡社會(老年人口比率超過14%)，預計2026年老年人口將超過2


Phoca PDF

0%，進入超高齡社會；再13年55-64歲銀髮工作年齡人口占最高比率。內政部統計處2016年育齡婦女總生育率1.17，即使最近龍年2012年的總生育率也才1.27，均不及人口替代水準的2.1。 國家發展委員會2016年人口推計，工作年齡人口占總人口比率由2012年之74.2%最高峰，持續下降，2016年為73.4%，至2060 年之50.7%，預期會有勞力短缺。

行政院主計總處受僱員工動向調查統計，我國2015年工業及服務業受僱員工退休 齡平均為 58.1歲，由於退休後，部分勞工並未從此離開勞動市場，仍有二度就業可能；目前OECD運用各年齡組世代勞動力參與率之變動，推計平均實際退休年齡。若依此計算方法推估，我國國民實際退休年齡男性62.8歲、女性60.7歲，較其他主要國家早，但預期壽命80歲。意味著自退休後尚有平均17至20年的餘命。

勞動部統計處中高齡(45～64歲)人力資源統計，2015年我國中高齡各年齡層勞參率均低於韓、日、美等國，年齡愈高愈明顯、差距也愈大，我國55～59歲與60～64歲之勞參率分別為55.1%、35.8%，而韓、日、美等國則分別在7成與5成5以上。應與許多事業單位(尤其是國營事業)辦理優退與年金制度有關，另外也與高齡轉業困難有關，顯示臺灣地區就業市場仍明顯對高齡勞工不友善，包括逼退、年齡歧視、工作彈性不足等；另我國無工作中高齡者未來會工作者僅占11.08%，60~64歲者已降至3.45%
(勞保老年給付平均61歲、勞退新制退休給付平均63歲)；非勞動力中有就業意願者僅占3.39% (不就業原因做家事34.28%；年紀較大23.79%；經濟尚可20.50%；照顧家屬7.72%)；45歲以上曾退休者於2015年勞動狀況，以非勞動力占94.63%為主，就業者占5.20%次之，顯示45歲以上曾退休者勞動參與情況漸呈減少，退休後再就業意願不高。勞動部統計處2017 7月底外籍勞工近65萬8千人已占就業人口5.79%；持續依賴外勞，國內勞工難接受；另外勞的輸出國也逐漸有高齡少子化與勞力短缺的問題，也逐漸思考減少或停止勞工輸出。

關於中高齡員工續留職場的問題，就不能不提年齡歧視，其占就業歧視第二位；工業及服務業缺工廠商各職缺均不考慮僱用45 歲以上中高齡者，主要原因以「體力、反應較差」占60.6%最多，其次為「不符所需職類技能」占32.5%，再次為「不易溝通管理」占28.0%，「學習事務較慢」亦占26.0%，「人事成本較高」占19.1%，「創新能力較差」占16.8%(可複選)，但似可透過職業訓


Phoca PDF

練與職務再設計處理；中高齡失業者未曾遇有工作機會，尋職時所遭遇之困難以「年齡限制」占54.99%居多；「工作場所對中高齡員工不友善」占中高齡受僱就業者擔心失業情形第二位的24.67%；2015年高齡友善城市調查公布，滿意度最低的為「對國內提供給老人(60歲以上)工作的機會」(2.45分)；我國勞動彈性不足，2015年5月中高齡就業者從事部分時間、臨時性、人力派遣等非典型工作者有29 萬9 千人，占7.19%，OECD平均占21.5%；但目前無工作但未來會工作的中高齡者認為政府應提供之就業協助，以「修訂工時相關規定，提高彈性，使廠商願意多僱用中高齡勞工」高占69.50%居多(可複選)。在在顯示年齡友善職場有極大的改善空間。

## 肆、國際漸進式退休發展經驗內容與啟發

經歸納相關文獻與部分已辦理漸進式退休國家的發展經驗，漸進式退休風貌整理如下：

一、適用年齡：通常為退休前的五年，在台灣因為逐漸修正至65歲才可申請年金保險給付，或可從61歲開始；

二、辦理的條件：通常需有多久的工作經驗，或交了幾年的保險費；在台灣可規定比照如領取年金需15年年資的規範；

三、須透過勞雇協商的機制，許多國家漸進退休是用立法的方式，但是在還沒有共識之前先透過團體協商大家普遍比較能接受，之後再透過立法規範，如比利時、荷蘭、挪威等就是採取這樣的模式；

四、減少多少工時：一般來講是原來工作時間的一半，即50%；

五、要搭配相關的補償措施：做得最徹底的是瑞典，其補償是提供一半的退休金，另一半的話就是薪資的一半，以致參與率比較高，但是因為部分年金給付負擔滿重，所以現在給付內容已經有縮減；


Phoca PDF

發佈：2018-02-01, 週四 10:55
點擊數：20898

六、補償性的僱用：也就說用部分僱用來取代資遣或者是全然退休；

七、工作的地點：可以是原來同樣雇主的部分繼續僱用，或改成不同的雇主，或改成自行僱用；一般在原來的雇主持續僱用大家經驗比較良好，所以接納度也比較高，因工作內容與性質較習慣了；

八、工作內涵方面：通常是在原工作再重新分配，工作的負擔會比較輕，或者改成自營作業，勞資雙方做很好的協商；

九、薪資的部分：當然是減薪，因為工作時間減少了，要雙方都能夠協商同意；

十、改成漸進退休的時間點：可以是接續原來的生涯部分時間工作，稱為銜接式工作，或直接轉換另外雇主，或是退休之後重新開始，或稱為這叫逆向的退休，或改為自營作業者。

在規劃與執行的步驟上：

第一個先界定分析當前與預估提供哪一些員工來進行，接近退休員工人數及對組織可能的影響？是何種年齡層？是何種職務內容？

第二個要做何種經驗傳承？關鍵性的知識與技能是哪一些？如何做好移轉？

第三個有哪一些法規和補償措施必須要重新議定？哪一些可能歧視需避免？

第四個要與權益關係人如員工、主管、法制、財務規劃人員溝通討論，強調自願性質、可能的社會保險與福利、退休金等權益？

企業需具有相關的配合措施，比如說不能有就業年齡歧視，需要有靈活的彈性的兼職的部分時間


Phoca PDF

工作，要有年齡友善就業環境，要能為他們做一些教育訓練，他們的生產力跟薪資有一定的關係，部分年金比亦能算所得的一部分，做漸進式退休不能夠降低年金的給付額等。

依過去經驗，通常年齡越大、受教育程度越高、身體越健康、收入越高的居民更易於接受漸進式延遲退休年齡政策；身處管理職的主管要比非管理職的員工更易於接受該政策；與民營、私營企業員工相比，政府機關、事業單位、國營企業、外資企業單位的員工更易於接受該政策。

瑞典是國際上較成功的漸進退休制度推動國家，其60到65歲之間有辦理漸進退休的約4成，它成功的因素包括：一、提供部分工時工作彈性的制度；二、政府與企業成為合作夥伴的關係，積極推動；三、部分漸進退休所得替代率極高；四、企業少有就業年齡歧視；五、持續的教育訓練；六、敘薪制度是與生產力連動的而非依年資等。頗值得台灣地區擬推動漸進式退休時作參考。

## 伍、結語

所有跡象顯示，隨著臺灣地區嬰兒潮一代的老化，更多的老年人將可以上班。此外，社會保險和私人養老金的變化，如確定納費養老金的成長，正在增加對工作的經濟激勵。那麼在未來幾年中，年金改革提高提撥率、延後支領年齡、調降退休所得等，有可能越來越多的老年人想要工作，其中許多人會想要兼職工作。漸進式退休可能是適應這種慾望的一個很好的方式。

中高齡者持續工作意願的影響因素，主要包括健康與勞動條件的狀況、工作是否有自主性、工作時間與職務的內容是否有彈性？自僱者與高所得者則比較著重工作的品質與承諾。

依照統計在澳洲、荷蘭跟美國約有三分之一的西方國家他們有提供漸進退休制度，在一般的研究報告顯示，從中程的觀點，管理漸進退休的功用在於知識的維持、生涯的可能性、與合理化的勞動條件。為了探討這樣的效果，勞僱雙方協議嘗試這種制度的理由，包括1、確保知識順利移轉；2、員工更健康；3、銀髮讓位促進青年員工生涯途徑；4、獲得合理化的勞動條件；5、促進工作誘因以取代高成本的提早全然退休。部分雇主反對漸進分階段退休的理由主要包括雇主已經有固定的成本，部分退休影響生產技術的延續、經營團隊合作的產品有人部分退休而無法處理等問


Phoca PDF

題，另一方面健康問題，尤其是慢性疾病健康的問題會影響健康保險的支付。

漸進退休計畫是可以成功管理的，在漸進式退休的管理上，其中最大的重點無非是對於資深或擬退休員工知識與技能成功移轉的規劃與行動，這裏邊整理的管理策略應該要包括：首先是何種知識與技能要做移轉？通常是包括企業的關係網絡、組織的系統知識技能體系的知識管理；其次這樣的移轉過程要如何進行？第三、必須整合相關有用的知識技能建構成功的知識管理系統，之後回饋給組織；最後，對員工來說，員工年金給付額的調降、員工的工作與福祉生活平衡、工作的滿意度、健康管理等權益等，也必須列入考量。

中華人力資源管理協會2016年經訪談業界專家彙集勞動力相關議題後，編成問卷對全國百家企業進行量化調查，面對高齡化與少子化的可能勞動力不足處，針對企業目前推動對策與期望政府支援的措施分別進行問卷調查與訪談後，針對漸進式/階段性退休制度的可行性方面，受訪對象中有高達54.9%的人認為適用漸進式退休年齡者，因工時逐步縮短，所以工時應該開放彈性，由勞資雙方在一定條件下議定，而企業則應輔導漸進式退休之資深同仁，轉成導師職（mentor）或資深講師，在離開職場前，將知識及技能傳承給後繼員工；新北市今(106)年度中高齡與高齡人口就業議題公民意見報告書亦倡議漸進式退休，並希由政府率先試辦，來促成中高齡與高齡者的職場續航與再就業，改善銀髮勞參率。

很多國家政策跟企業實務上，都在討論漸進式退休的機制，並透過回聘或導師制作為配套，中央或可研議分階段/漸進性彈性退休法規。其最大障礙在確定給付年金(defined benefit pensions)下，退休人員的退休金有時將取決於退休前幾年的收入，如南韓、我國公保。在這種情況下，在退休前選擇半年金半工資的銀髮族可能會失去所有未來養老金給付的一半。事實上，據估計，在這樣一個體系中，年收益下降10%可能會轉化為終身財富損失的年收入的150%。沒有理性的員工會選擇這樣的退休金的兼職工作。如採確定納費年金(defined contribution pensions)不會產生同樣的問題，因為給付是以個人賬戶中的金額為基礎的。在這種情況下，在退休前的最後幾年工作半年的人對個人賬戶的貢獻較少，從而獲得較低的給付。但是我國勞工老年保險平均投保薪資採計期間目前採最高60個月，行政院2017年3月版年金改革草案，於草案實施第1年仍維持現制按最高60個月平均計算，自實施第2年起每年延長12個月，至實施第11年調整為按加保期間最高180個


Phoca PDF

發佈：2018-02-01, 週四 10:55
點擊數：20898

月平均計算；但公保則平均俸(薪)額計算區間，均從最後在職往前推算，較為不利，有礙漸進式退休的推動，宜比照勞工保險重新修正。

本文的結論是：退休年金所得保障與人力運用可以一起考量，也就是說年金改革應該也可以把漸進退休列入考量，因為漸進式退休兼具退休保障與人力彈性運用的功能，均有利於中高齡者與青年的就業與人力運用，只是在試辦初期，宜由勞雇雙方協商有意願者再辦理，而非立法強制規範；另外彈性退休年資應該也要納入計算，才會增加勞工參與誘因與意願。至於雇主所擔心的增加管理與健康福利給付的成本，可思考由擴大職務再設計適用範圍的經費予以支應，以開拓職務再設計的多元性，而不是侷限於工作環境與就業輔具的改善費用。

作者 郭振昌 為台北海洋科技大學退休副教授/社會工作師



Phoca PDF