發佈：2022-05-27, 週五 10:04
點擊數：11481



壹、前言

北歐國家的大多數年長者在 55 歲以後繼續從事有報酬的工作。與歐洲大多數其他國家相比，這導致年長勞工的就業率很高，其中冰島與瑞典分別為經濟合作暨發展組織OECD國家的最高一、

Phoca PDF

二名。大多數年長者從 60 歲出頭就可以靈活地就業或退休。。此外，隨著時間的推移，年長勞工的就業率正在顯著增加。這在很大程度上，是由於新一批年長者的壽命一直更長，擁有更好的健康和教育，而且與前幾代年長勞工相比，他們中的許多人從事體力勞動和健康風險較低的工作生活。

北歐國家年長勞工就業率居高不下，在一定程度上也可以用重點領域的政策來解釋。在某些情況下，有人談論經濟、工作生活、社會保障和福利的“北歐模式”“Nordic model”。在談到年長勞工的就業和退休時也是如此。在積極和包容的勞動市場政策、提前退休和養老金改革方面已經做了很多工作。然而，透過促進雇主留任和僱用年長勞工，並透過在整個工作生涯中提高他們的就業能力，可以做更多的事情。

本文描述並分析北歐國家年長者高就業率模式的五個成功要素如下：(Halvorsen, 2021)

- 以高就業率和低失業率為目標的經濟政策

- 積極和包容的勞動市場政策並抑制提前退休

- 養老金和退休改革

- 鼓勵雇主留任和僱用年長勞工

- 年長者在整個工作生涯中提高就業能力

Phoca PDF

本文重點關注國家重大策略、改革和運動，而不是個別企業和工作場所的地方措施。

貳、年長者就業率高且不斷上升，但仍有改善的空間

2020年北歐國家中的冰島55-64 歲年長勞工的就業率79.3%，為經濟合作暨發展組織(以下簡稱為經合組織或是OECD)最高，其次是瑞典77.6%，再次依序為挪威72.8%、丹麥71.4%，和芬蘭67.5%為較低；而經合組織總計平均僅為60.4%。

北歐國家男女就業率均較高，性別差異較小。在芬蘭，該年齡組（55-64 歲）的女性就業率甚至略高於男性。2019年該年齡段男女就業率（%）分別為：丹麥76/68、芬蘭65/69、冰島87/75、挪威77/69、瑞典80/76。所有經合組織國家的平均就業率在55-64歲的男性和女性中分別為71%和54%。

經合組織報告“隨著年齡的增長而工作得更好”（2019 年）對經合組織國家年長勞工的狀況和發展進行了廣泛的分析。該報告印證了北歐國家相對較好的形勢和發展。結論仍然是所有國家，包括北歐國家，都應該採取進一步行動來增加年長者的就業機會。經合組織建議各國政府在三大領域採取進一步行動：

1、獎勵年長者持續工作；

2、鼓勵雇主留任和僱用年長員工；

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:04
點擊數：11481

3、提升年長勞工在整個工作生涯中的就業能力。

大多數政策重點和改革都在第一個領域，主要是透過更好的工作激勵、養老金改革和提前退休改革。然而，經合組織表示，尤其是在其他兩個領域，還可以做得更多。在第二個領域，透過解決招聘、晉升和留用方面的消極年齡歧視者態度和年齡歧視，並鼓勵雇主和領導者在管理年齡多樣化的勞動力方面採取良好做法。在第三個領域，透過改善終身學習和技能認可，改善所有年齡段的工作條件和工作品質，以及為面臨失業或希望找到另一份工作的年長勞工，提供有效的就業援助。這些也是北歐國家的重要挑戰和需要改進的領域。

參、以高就業率和低失業率為目標的經濟政策

北歐國家年長勞工的高就業率和不斷上升的背後，一個重要的潛在因素是：所奉行的積極、穩定和包容的經濟政策。這導致各國經濟穩定增長，就業率高而穩定，失業率低。

與大多數其他國家一樣，北歐在 2008-2010 年全球金融危機期間經濟突然下滑，但此後經濟發展較快穩定。金融危機對大多數其他經合組織西方國家的經濟影響大於北歐國家。原因與北歐國家的經濟政策和勞動市場體係有關。北歐國家的重要優勢包括：

穩定、可預測的制度框架條件

穩定的財務政策和貨幣政策

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:04
點擊數：11481

- 在薪酬、就業和社會福利方面的勞雇政三方合作

- 積極的勞動市場政策

- 人口整體教育水準相對較高

- 透過普遍且相對良好的社會保險計畫，為所有人提供社會保障

這既是人與人之間、人與政府機構之間的共同責任和互信的前提，也包含著共同的責任和互信。

肆、積極和包容的勞動市場政策，並遏制提前退休

在良好的法規和制度的基礎上，所有北歐國家都奉行積極和包容的勞動市場政策和工作環境政策。大多數政策和工具都是通用設計的，主要為每個人提供平等的個人權利和義務，無論其年齡、性別和其他特徵如何。與其他人一樣，年長勞工也受通用工具的保護。還有許多措施和計畫，特別針對年長受僱者和求職者。因此，必須根據普遍計畫和更有針對性的特定計畫，來考慮北歐國家勞動市場上年長者的情況。茲以就業率較高的冰島與瑞典說明如下：

冰島：冰島的勞動市場非常靈活。 2008-2010 年金融崩潰之後，發生了巨大變化。在整個經合組織地區，冰島的就業率最高，失業率最低。冰島主要沒有實施新型廣泛的積極勞動市場措施。然而，政府最近制定了一項政策，以幫助更多的年長勞工在勞動力中停留更長時間。在相互了解自

Phoca PDF

己和公司的偏好的情況下，年長的員工可以逐漸轉向對體力要求不那麼高的工作，也許責任會稍微減輕一點，節奏也會變慢。

瑞典：

很少有專門針對瑞典年長者的積極勞動市場政策計畫。然而，它們的實施、規模和實踐方式通常可以針對特定群體進行調整，例如年長勞工和長期失業者。瑞典透過使用積極的經濟激勵措施，來促進勞動市場上，年齡較大的求職者和其他弱勢群體的就業，取得了良好的效果。瑞典也有良好的傳統和良好的成就，系統地管理組織重組和企業和工作生活中的裁員，以最好的方式為受影響的雇主和受僱者提供服務。瑞典以前病假和身心障礙退休比率很高。引入對疾病津貼期限的指導方針和積極的康復鍊是遏制這一趨勢的關鍵改革要素。結果是病假減少了，領取傷殘撫卹金的人數也減少了。

伍、養老金和退休改革

所有北歐國家都已經並將繼續實施廣泛的養老金改革。主要目標是使養老金制度在長期內更具可持續性，並具有良好的代際收益和成本平衡。鼓勵延長工作壽命和提高工作和退休之間過渡靈活性的激勵措施和機制是核心。茲以就業率較高的冰島與瑞典說明如下：

冰島：一般退休年齡為67歲，需要居住40年才能獲得全額基本養老金，並且需要積累40年的養老金儲蓄才能獲得全額補充養老金。強制性補充養老金（職業養老金）法於 1998 年生效，因此尚未有人獲得全額補充養老金。賺取的補充養老金，可以從 60 歲開始提取或延遲到 72 歲，分別從或添加到年度養老金中。從 2018 年開始，可以根據相應減少

Phoca PDF

的工作時間，提取一半的補充養老金。政府的目標是將一般退休年齡從 67 歲逐步提高到 70 歲。

瑞典：大約 20 年前進行的瑞典養老金改革，已成為許多其他國家養老金改革的範本。改革的核心是結合確定給付制defined-benefit system和確定提撥制defined-contribution system的優良特性。改革的主要內容是：

從“確定給付制”向“確定提撥制”的過渡。在個人整個工作生涯中，每年將年收入的16%的養老金保費累積在個人養老金賬戶中，該賬戶將在預期退休年限內分配--普通養老金 (The General Pension ,AP)。

個人的養老金收入與其年收入成正比，在整個工作生涯中支付保費，而以前的制度基於30年中最高的15年收入。

從61歲起可以靈活地提取全額或部分養老金。個人等待開始領取養老金的時間越長，他們獲得的年度養老金就越高。

引入了基於基金的個人保費養老金。年收入的2.5%將投入到具有個人投資選擇的投資基金中。

從 65 歲起為普通養老金 (AP) 計畫中收入較低或沒有收入的人，提供有保證的最低養老金。

未來有關退休年齡和年齡限制的規則將透過“目標年齡”“target age”系統與平均預期壽命的發展相關聯。這意味著養老金體系和其他社會保障體系中的所有年齡限制，都將與預期壽命掛鉤。人們

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:04
點擊數：11481

開始領取普通養老金（AP）的最低年齡將從61歲逐步提高到64歲。最低保障養老金的領取年齡，將從65歲逐步提高到66歲，最終達到未來新的“目標年齡”。

陸、鼓勵雇主留任和僱用年長勞工

雇主透過為年長勞工提供良好的就業機會，在促進更長的工作壽命方面發揮著關鍵作用。然而，由於僱用年長勞工的成本與其生產力之間的實際或認知的差距，他們可能會猶豫是否留任和僱用年長勞工。他們也可能對年長勞工缺乏適應性和靈活性有成見。經合組織國家的公共政策以三種主要方式應對這些挑戰：1.禁止年齡歧視的行動；2.促進留任和僱用的措施；3.鼓勵使用年齡管理做法，來提高年長勞工的就業能力和生產力。

迄今為止，大多數旨在提高年長勞工勞動市場參與度的措施和改革，都是在勞動市場的供給面實施。特別是透過加強養老金改革和積極的勞動市場措施中的工作激勵措施。勞動市場需求方面的措施越來越少，也越來越弱。即鼓勵雇主留任和僱用年長的勞工。雇主通常更願意留任而不是僱用年長的勞工。在北歐國家，年長勞工的留任率相當高，新招聘率相當低。

北歐國家的法律禁止勞動市場中的年齡歧視，但存在年齡陳規定型的態度和行為。這在招聘流程中最為常見。雇主和直屬主管通常會欣賞他們的年長員工，因為他們有工作經驗、忠誠度、穩定性和責任感。但他們更不願意僱用年長員工：主要原因是實際或認知到渠等的能力過時和生產力下降。茲以就業率較高的瑞典說明如下：

瑞典政府設立了國家和勞雇政三方錨定機構national and tripartite anchored

Phoca PDF

institutions，以提供有關此類問題的知識訊息、建議和提高認識：

瑞典：年長勞工代表團Delegation for Senior Labour。該代表團由政府於 2018 年設立，旨在促進年長勞工、消除年齡歧視，並尋找機會更好地利用年長勞工的經驗和能力。目標是為更具包容性和年齡中立的工作生活而努力。

瑞典年長者勞工代表團，發表了許多關於與年長者勞工有關的不同類型問題的論文和報告。代表團還對勞動市場組織和企業進行了研究和合作訪問，以了解和提供有關當前年長者政策問題和計畫的訊息。 “代表團大使” delegation ambassadors 在大眾媒體上，發表了關於此類問題的文章和演講，並積極參與公開辯論。該代表團的主要最終考慮是：(1)應更好地承認、欣賞和利用年長勞工的能力和經驗，(2)更長的工作壽命，以終身學習為前提，以及(3)正式的年齡限制和規定會影響工作壽命的長短。他們的主要建議是繼續和發展有關年長者和工作的知識和訊息，並永久影響態度和行為。

柒、年長勞工在整個工作生涯中提高就業能力

經合組織報告“隨著年齡的增長而工作得更好”（2019
年）指出，技能發展和終身學習是進一步發展和改善年長勞工未來就業的重要領域：

加強年長者就業能力和就業機會的最佳做法是：為勞工提供平等機會，不斷提高他們的技能，認可他們在整個工作生涯中獲得的技能，並改善所有年齡階段的工作條件。 這種預防策略應該成

Phoca PDF

為促進更長和更好工作生活文化的座右銘。

以下是就業率較高的冰島與瑞典近期國家措施和計畫的一些示例：

冰島於 2010 年透過了一項關於成人教育的新法律。目標是提高成年人口的教育水準，尤其是在沒有受過正規教育的人群中。原則是每個人都應該有機會接受教育，並在一生中發展自己的能力。

瑞典有系統地處理和管理企業和工作場所必要的重組和縮小規模的良好傳統，以對受影響的雇主和受僱者來說最好的方式。安全理事會 (The Security Council, TRR) 作為長期諮詢機構和合作夥伴，在重大重組或裁員過程中，為管理人員、員工和當地工會提供專業諮詢、指導和支持。就業過渡基金 (The Employment Transition Fund, TSL) 是另一個類似的機構，比 TRR 更針對藍領勞工。TRR和TSL服務的成果相當不錯：10名受影響的勞工中有7-9名透過與TRR或TSL的合作獲得了新工作或職業轉移。為促進勞動市場的持續重組，政府為員工提供了在整個工作生涯中，發展和提高能力或學習新技能的機會。將提供長達一年的個人專業發展有償期。

在所有北歐國家，作為政府"新冠狀病毒大流行策略"的組成部分，2020年推出了幾套針對以工作為導向的成人培訓、學習和繼續教育的擴展財務支持。

捌、結語--對臺灣的啟發

一、北歐國家年長勞工的高就業率和不斷上升的背後，一個重要的潛在因素是所奉行的穩定和包

Phoca PDF

容性經濟政策。這導致各國經濟穩定增長，整體就業高而穩定，失業率低。

二、在良好的法規和制度的基礎上，所有北歐國家都奉行積極和包容的勞動市場政策和工作環境政策。政府和社會夥伴之間的三方(勞工、雇主、政府)合作是必不可少的。大多數計畫和措施都是普遍設計的，主要是每個人都享有平等的個人權利和義務，不分年齡和性別等。與其他人一樣，年長勞工也受到普遍措施的保護。還有一些措施和計畫更有針對性，更適合年長員工和求職者。

三、一個巨大的挑戰是勞動市場正在進行和未來的嚴重結構轉型。在持續的全球新冠肺炎病毒疫情大流行危機期間，這種情況大大加速。在企業縮小規模後，年長勞工在找到新工作方面存在很大問題，其中許多人離開勞動市場進入（太）提前退休。在瑞典某種程度上，他們有很好的計畫，並透過對面臨嚴重重組和裁員的企業、雇主和受僱者的系統和積極的支持，而取得了良好的成果。臺灣可以從他們的經驗中學習。

四、所有北歐國家都已經並正在實施廣泛的養老金改革。主要目標是使養老金制度在長期內更具可持續性，並在利益和成本之間實現良好的代際平衡。實施的養老金改革的核心要素是改進激勵措施和機制，以刺激更長的工作壽命，遏制提前退休計畫，並在工作和退休之間的過渡中提供更大的靈活性。臺灣宜認真思考階段性退休或漸進式退休制度。

五、鼓勵雇主留任和僱用年長勞工。在北歐國家，年長勞工的留任率相當高，而新招聘率相當低。冰島雇主聯合會the Confederation of Icelandic Employers鼓勵雇主儘可能長時間地留住員工，無論他們的年齡如何，研究也支持冰島雇主非常欣賞和高度重視年長的員工。臺灣更需要增加

Phoca PDF

留任率，避免勸退甚至逼退年長勞工，當然必須配合前述的實施彈性退休制度。

六、北歐國家的法律禁止勞動市場中的年齡歧視，瑞典政府設立了國家和勞雇政三方錨定機構，以提供有關此類問題的知識訊息、建議和提高認識，值得臺灣參採。

七、年長勞工在整個工作生涯中促進就業能力一些具體的政策和實踐措施，其中最值得參考者為瑞典對年長員工長達一年的有給轉業訓練，臺灣

Phoca PDF

發佈：2022-05-27, 週五 10:04
點擊數：11481

訓練多為三個月至六個月，宜作深切檢討。

作者 郭振昌 為台北海洋科技大學退休副教授

Phoca PDF