



追求有活力能貢獻的老年：我國年長者 合宜勞動的多年期研究與社會實踐之旅

周玟琪*

一、高齡社會研究的重要性與國際研究趨勢

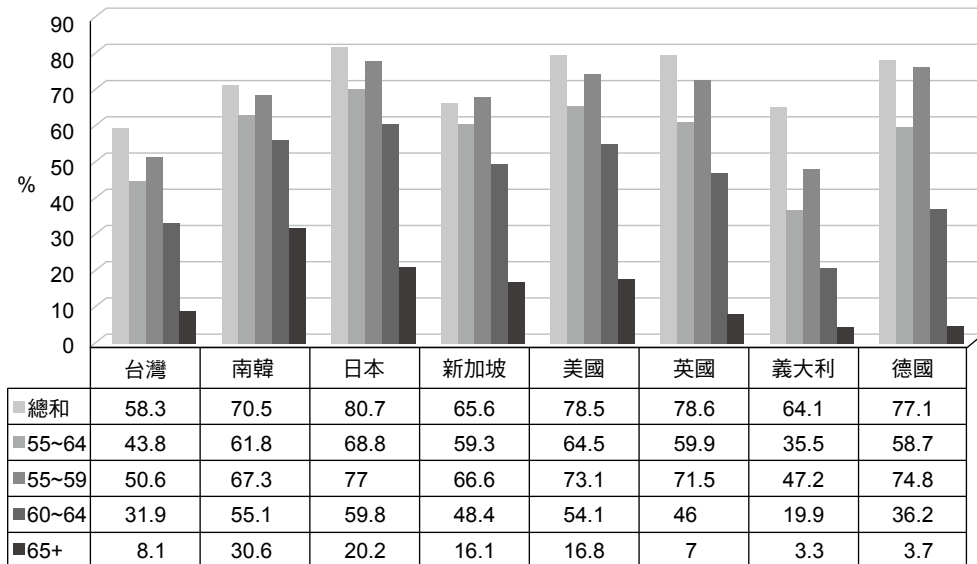
臺灣人口快速老化已漸成爲不爭的事實，電視媒體亦陸續多次報導，再過 5-6 年（2017 年），臺灣 65 歲以上人口的比例將超過 14%，達到聯合國所稱的高齡社會（Aged Society）；2011 年隨著我國少子女化趨勢仍然難以扭轉，目前 65 歲以上人口已超過 10%，並可能在 2025 年，65 歲以上人口比例將超過 20%，達到聯合國所稱的超高齡社會（Super Aged Society）。觀察臺灣的變遷速度，從高齡化社會進入高齡社會估計約 25 年左右，與日本相當；但高齡社會到超高齡社會只有 8 年的時間，比日本的時間還短，僅次於韓國的 7 年。而歐美其他先進國家從高齡化社會到超高齡社會都至少經過約 75-150 年的時間，其因應人口老化的時間相對較長，至少爲臺灣的 2-4 倍。這顯示臺灣人口老化速度快，相對應可準備因應的時間較短，且在不久的未來將與日本、義大利、韓國等國並列全世界人口最爲老化的國家。

1982 年聯合國（United Nations）首度在奧地利的維也納召開第一屆因應高齡化的國際行動方案（Vienna International Plan of Action on Ageing）；九年之後，提出處理年長者議題的五大基本原則，包括：自主（Independence）、參與（Participation）、照顧（Care）、自我滿足（Self-fulfillment）及尊嚴（Dignity），並將 1999 年訂爲「國際老人年」（International Year of Older Persons）。第二屆的世界大會於 2002 年在西班牙的馬德里舉辦，該次會議中指出年長者議題已不再只是已開發國家的問題，發展中國家也面臨類似的挑戰。

* 國立中正大學勞工關係學系副教授

今年國際老人聯盟 (International Federation of Aging, IFA) 將在五月於捷克布拉格舉辦第十一屆高齡化議題全球研討會 (Global Conference on Aging)，其中的四大主題依序為：一、年長者與發展 (Older Persons and Development)：包括勞動與老化的勞動力 (work and the aging labor force)；取得知識、教育與訓練的機會 (access to knowledge, education and training)；所得保障、社會保障、預防貧窮 (income security, social protection, prevention on poverty)。二、促進健康與年長者生活福祉 (Advancing Health and Well-Being into Old Age)；三、促進年長者的能力並提供支持性環境 (Ensuring Enabling and Supportive Environments)，包括合適的住宅與照顧；四、促成人文與科技的連結 (Connected Technologies)。而前三項的主題，正是延續與因應 2002 年第二屆在西班牙所倡議核心政策的推動方向，也呼應歐洲對於活力老化與促成世代團結的呼籲，以及世界衛生組織對於健康促進的訴求。

特別一提，臺灣人口持續老化，我國年長者的勞動參與比例卻未隨之成長。經過本研究之資料分析，可發現臺灣 2008 年 55-64 歲勞工勞動參與率，平均值僅為 43.8%，低於總勞動參與率平均值 58.3%。而經濟發展水平較為接近的韓國，55-64 歲勞工勞動參與率為 61.8%，雖亦低於該國總平均值



圖一：2008年各國55歲以上勞動參與率

資料來源：行政院主計處 (2010) (本研究重新整理分析)



70.5%，但幅度比臺灣小。根據韓國學者的研究指出，韓國因為年金制度發展較晚，年金的保障程度較低，韓國長者為了維持生活，勞動市場參與的比率因此相對較高（Phang 2010）。但臺灣與韓國情況類似，勞動參與的比率卻明顯的低，其中的原因與差異，值得後續深入探討（Chou 2010）。

二、高齡社會研究六年期計畫的推動與個人參與過程

2005年4月參與由臺灣大學社會工作學系林萬億教授所主持的高齡社會規劃型研究案，經過多次的討論，在6月時提出研究計畫書，也展開個人學術生涯對於高齡社會研究的投入、探索與實踐之旅。第一年的規劃型研究案報告（共約245頁）包括對國內外就業與退休相關研究的初步文獻分析及主要研究議題與發展趨勢的介紹；完成對於美國、日本與臺灣相關制度與政策的介紹及目前的改革趨勢；亦完成九天的日本實地參訪：包含實地參訪日本東京都新宿區銀髮人才中心；拜訪獨立行政法人勞動政策研究及研修機構、國立社會保障及人口問題研究所、東京都老人綜合研究所等研究單位；也實地拜訪東京都廳（都會型）與長野縣（農村型）等地方政府；最後拜訪了厚生勞動省負責的相關部門，包括職業安定局下設高齡、障害者雇用對策部下設的高齡者雇用對策課。在日本經驗的部分，研究者亦特別深入介紹日本勞動經濟白皮書與就業及人力資源相關的報告內容。第二、三年進行臺灣全國性調查，回收有效樣本共2,368份，45-64歲問卷共1,130份，65歲以上問卷共1,238份。

根據周玟琪（2008）所發表的論文，發現根據全國性資料調查結果，目前已退休者，有23.3%想再就業從事有給職工作；對於目前仍在職者，亦有10.0%是實際辦理退休，但又再就業者。問到目前已退休、但希望再找有薪工作者所期待的工作型態分配，兼職、不固定工作共佔了43.6%。問到目前仍就業者，但未來屆齡退休想再就業者，希望有薪者的比率為92.1%，希望的工作型態為兼職者佔47.9%，想創業者有20.8%，想繼續從事全時工作者有31.3%。再進一步詢問，如果未來退休金不足之時，是否會考慮退休後再就業，結果發現有74.5%表示會考慮；45歲以上就業者認為老人經濟不足最好的準備方式是靠自己的比率亦高達73.5%。這份調查結果所反映出的重要意義為，我國人口老化之際，年長者想繼續從事參與勞動市場貢獻社會的動機很高，但是我們如何為長者進行就業與生涯發展的諮詢、進行滿足與提升

長者生活品質的就業媒合服務，進而提供、創造長者合適的工作機會，都將攸關長者的生命圓滿、健康與自在。而勞動市場對於長者的就業年齡歧視結構，仍然根深蒂固，為我國中、高齡就業者的主要尋職障礙。

因此，在 2008-2011 年，研究者所參與的整合性研究團隊，以社區行動研究為主軸，在原臺北縣（新北市）與臺南縣（大臺南市），進行社區行動研究，對兩個地點進行各自約 200 份 65 歲以上長者的問卷調查。在臺南西港鄉共 205 份問卷中，目前仍在工作的比率為 15.6%，工作的類型主要屬於農業與自營作業者，受雇比率很低，此與相關全國性調查結果趨勢一致；如果有機會，希望從事有薪工作的比率為 16.6%，主要原因為希望有收入，其次依序為維持健康活力、打發時間。而在臺北縣板橋市 201 份的問卷中，目前仍在工作的比率為 4.0%（有明顯的城鄉差距，低於鄉村，因為鄉村提供農業機會）。但如果有機會，希望從事有薪工作的比率提高為 23.4%，明顯高於鄉村的調查，顯示都市老人就業意願是存在，且比率並不低。希望有工作的主要原因為希望有收入；其次為維持健康活力；再其次是認識新朋友與社會參與。由於都市的關係容易疏離，此次調查亦反映出除了希望有收入，交朋友與社會參與是都市老人外出工作的主要原因。

三、研究與本土社區行動研究的推動

本研究另外在臺南縣政府的補助下（有七個子計畫提出，共通過四件），在西港鄉進行了「西港銀髮人才與世代合作中心實驗計畫」，為社區行動研究計畫的擴充案，這也可能是全國第一家銀髮人才與世代合作中心。鑑於長者的社會參與及就業需求，臺南縣政府提供額外配合款，經費主要補助銀髮族短時間就業的回饋金。而研究者鑑於西港之麻油雖為全國最豐富、品質最優良之在地特色產業（亦是農委會百大特色農產品），卻無一家麻油餐廳，因此，研究者在社區行動研究的需求之餘，運用在地農會閒置的穀倉，與多位社區熱心成員一同草創了西港穀倉餐廳。在 2010 年前半年的籌備、2010 年 8 月至 12 月執行四個半月的社區行動研究期間，創造四十位年滿 55 歲以上的方案參與者，平均年齡為 65.2 歲，最長者的年齡達到 77 歲。這項實驗計畫一共推出四項工作項目，包括：穀倉餐廳、麻油手工肥皂、在地特色皮雕、文史工作紀錄與傳承。

由於在地多位熱心、積極人才的投入，大家共同希望延續計畫成果，故



研究者在 2010 年 8 月 9 日以其中兩項子計畫整併與修正成「西港鄉麻油香：穀倉特色餐廳營運計畫」，並向勞委會職訓局雲嘉南區就業服務中心申請三年期「多元就業方案」經濟型計畫的補助，希望可透過延續 65 歲長者的努力，創造出更多的就業機會，來協助在地 45-65 歲失業的中高齡者。研究者則在國科會結束之後，繼續以志工的角色投入，期能圓滿自己對於社區行動研究倫理的考量，目前已逐步致力於在地自主營運的方向。而穀倉餐廳所在的區域，亦在當地西港區陳區長與農會陳總幹事等核心人物的共同推動下，目前逐步朝向西港麻油文化觀光休閒與福利綜合園區的願景邁進。

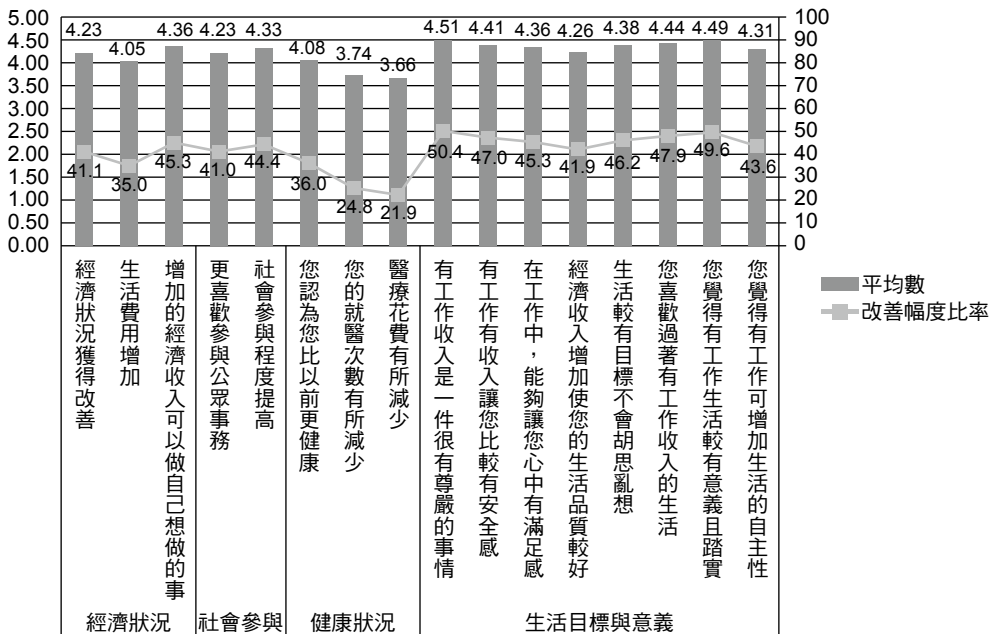
研究者深信，唯有能創造結合產業特色的就業機會，才能使老化的農村有社區再生與人力活化發展的機會，而社區的長者、婦女與年輕人亦才能有貢獻與連結鄉里發展的機會。就此，自由時報在餐廳開幕時曾以「銀髮族當家，農會穀倉變餐廳」進行報導（自由時報 2010/08/21）。大約一年之後，聯合報亦曾以「穀倉餐廳阿嬤當主廚，盈餘做公益」為主題進行報導（聯合報 2011/07/28）。在 2011 年九月馬英九總統辦公室青年軍辦公室（ROC Bike Taiwan Bravo 土豆人系列），在全國各地選出具有地方特色與地方真感情的據



圖二：西港銀髮人才與世代合作中心實地拍攝（2010）照片

點，進行青年軍環島旅程的安排，結果本餐廳受推選為青年軍造訪的首站與終站。馬總統最後雖因行程臨時需要無法前來，但其親手簽名與青年軍的來訪，對於本餐廳的實際粉刷協助，以及本餐廳提供的世代交流機會與管道，亦讓青年軍實際感受到長者想要貢獻社會的活力與能力。

本研究將社區行動研究實驗計畫效果分為四個面向：經濟狀況、社會參與、健康狀況、生活目標與意義，請參與者自我評估計畫參與前後改善的程度。由以下圖三可看出，實驗組參與本計畫後，在經濟狀況、社會參與、健康狀況、生活目標與意義都有感受到正面的改善效果。其中，改善幅度較多的是心理狀態，參與者在參加計畫後，更感受到有工作及收入對其個人尊嚴、安全感、自主性、滿足感等心理層面的影響是正面的。改善幅度較少的是健康狀況中的就醫次數和醫療花費。畢竟，本研究的介入方案並非醫療介入，因此對實驗組參與者在就醫次數和醫療花費的影響與其他層面相比相對較小。但如果實驗時間較長，可持續觀察這群方案參與者的醫療費用變化。以日本經驗而言，他們曾對銀髮人才中心的參與者進行醫療費用支出研究，結果發現參與者的醫療費用減少至少三分之一。但是若詢問參與者在計畫參



圖三：西港銀髮人才實驗效果重點摘要



與期間對於自身健康的主觀感受 (self-report)，則得到有感改善的正面回應。(改善幅度的計算方法： $(\text{平均得分} - 3) / 3 * 100\%$ ；計畫實驗效果採用五等量表，3 為沒感覺、4 為改善一點、5 為改善很多、2 為變差一點、1 為變差很多。)

本次社區介入方案——銀髮人才與世代合作中心實驗計畫——的四個子計畫中，共計創造了 20 個每週工時 10 小時與 20 個每週工時 40 小時的職缺。穀倉餐廳在計畫結束後持續營運，目前已申請成為多元就業開發方案的經濟型計畫。多元就業開發方案第一年提供計畫 2 個全職職缺（主要工作項目為文史工作與導覽）、6 個每週 20 小時的部分工時職缺，以及 1 個專案經理職缺。第二年提供 2 個全職文史，3 個專任餐廳與 1 名專案經理的補助。餐廳的營運宗旨，秉持社會企業營運精神，全數盈餘回饋公益。我們目前已陸續用餐廳的盈餘，以部分工時的方式，繼續聘請想在地就業的銀髮族，提供其適當的就業機會。其中有幾位長者長期都在餐廳幫忙，研究者希望能持續追蹤記錄他們的改變。

四、政策規劃及應用

基於過去多年的研究經驗，研究者個人深深感受到臺灣社會對於高齡社會的議題，除了長期照護與老人（農）津貼的補救式福利思考之外，對於整體高齡社會的趨勢、挑戰、認識相當有限與不足，進而導致從總統府、行政院內閣、各地方政府等，主要忙得焦頭爛額的問題是搶救失業，但對於臺灣人口快速老化的挑戰及擴大中的貧富差距相對因應不足。目前相關的政策白皮書包括：內政部的人口政策白皮書；勞委會的高齡社會勞動政策白皮書；教育部的高齡社會與終身教育白皮書等，以上白皮書立意雖佳，但我們期待能有更佳落實的行動策略與實踐方案。

研究者個人在 2007 年 6 月接受勞委會邀請，協助草擬臺灣「高齡化社會勞動政策白皮書」，目標在於將國科會研究成果，轉化為政策應用價值。勞委會之後便將 245 頁的研究報告初稿，化為 44 頁的政策白皮書，並通過行政院核定，目前在勞委會網站，可直接下載與瀏覽。白皮書公佈（2008 年 2 月）之前後，相關的改革，尤其是在法律修正的層次，已陸續逐步推動。對照我國的高齡社會政策白皮書架構，我們可發現目前已展開制度環境改革，但其他面向顯然仍有不足。我們仍須有效結合其他的行動策略與配套措施，才能有效因應人口老化對於勞動與人力運用的挑戰。



圖四：高齡社會來臨與就業政策因應研討會綜合論壇（中國時報 2008.12.09）

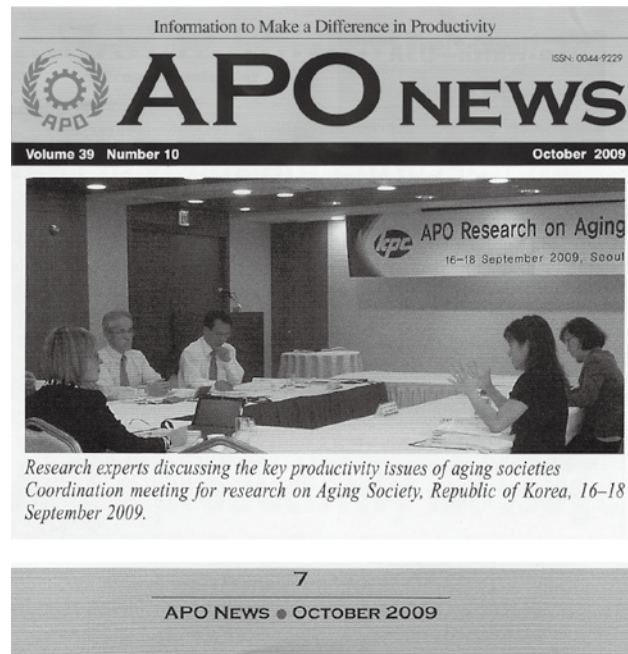
為了更加推廣民眾對於高齡社會勞動議題的認識，研究者也曾接受行政院勞委會之邀請，在「高齡社會來臨與就業政策因應研討會」進行專題演講「從活力老化、生產老化與社會參與觀點論我國銀髮人才中心籌設的意義與可能模式」（2008.11.28），分享研究成果，並在中國時報刊出半版的專題報導。

五、國際合作研究的參與

研究者也因為參與國科會高齡社會研究的因緣，受邀擔任代表臺灣參加亞洲生產力中心（Asian Productivity Organization，總部位於日本，臺灣為正式會員國）進行的跨國研究計畫（Research on the Aging Society, Project Code: 09-RP-37-GE-RES-B）國家研究代表（National Expert）。此研究計畫長達一年多，除了平常保持聯繫與討論之外，亦在韓國首爾及臺灣臺北召開兩次面對面的研究會議。目前該研究成果已正式出版成書，書名為 *Population Ageing and Productivity in Asian Countries* (ISBN: 978-92-833-2420-1)，並在亞洲生產力中心官方網站提供下載。

六、結語、致謝與心得

研究者有幸於過去曾負責執行國科會多年期高齡社會就業研究議題、政



圖五：研究者所參與亞洲生產力中心有關高齡社會研究的通訊報導照片（2009）

策規劃、全國調查與社區行動研究，目前已有許多具體的研究成果與貢獻，本人相當珍惜此次學習與成長的機會，也特別感謝國科會人文處與林萬億教授所領導的所有團隊夥伴。未來個人將繼續針對老化的理論，進行更進一步的討論，主要希冀檢討與反思生產的老化（productive ageing）所面對的文化與社會價值觀的矛盾與衝突，進行化解，並進一步提出意識進化型的老化（conscious ageing），包括促成年長者的身心靈整體健康與生命的圓滿，將合宜勞動作為相關促成的途徑，而不是終極目標。研究者基於過去的研究經驗與發現，已可確認，年長者適度的勞動參與，將有助於年長者的經濟安全、協助脫離貧窮；亦能促進年長者的社會參與及健康狀況。要注意的是，僅關照老人的長期照護問題，雖有必要，但是不夠，因為需要被長期照護的長者，大約佔總老年人口的 10-15%，而對於大多數相對健康的老人，隨著平均餘命持續延長，如加上提早退休，則退休生涯的活化，將成為現階段非常重要、必須關切的問題。我們可從當代許多長者退休，皆繼續從事第二、第三職涯相關的工作，發現長者是可以繼續貢獻社會的（Seniors can work and contribute.），且對他們自己也有所助益（Work is beneficial to themselves.）。

人口老化的來臨，如我們選擇讓年長者提早退休並依賴社會，則人口老化對社會帶來的是挑戰（challenge）、危機（crisis）與負擔（burden）；但讓老人覺得自己有用，對其個人生命意義的發展將有重大的影響。因此，有生產與能貢獻的老年生活採取不同的典範（paradigm），認為人口老化如伴隨著延後退休並促成自主，則人口老化對社會所帶來的將是機會（opportunities）、轉機（turning point）與人力資源（human resource）。而長者參與及貢獻社會的內容與形式非常多元，至少包括就業、志工、照顧參與、健康的促進、教育訓練的投入、社會與宗教活動的參與。這些不同類型的活動，對於社會與經濟發展能產生直接與間接效益：直接的將對於國家經濟發展有貢獻，間接的也將減少國家的相關健康與福利支出。對於社會整體而言，亦可改善勞動力不足的問題、惡化的政府債務結構，同時有助於促進世代間的公平，降低世代衝突。