



新北市106年度
中高齡與高齡人口就業議題審議計畫

可閱讀資料



主辦單位：
新北市就業服務處

執行單位：
台北大學社會系

目錄

導言	3
前言	9
現階段中高齡與高齡人口就業狀況	13
中高齡與高齡就業面臨的問題與新契機	21
現有國家相關政策、問題與政策建議	37
參考書目	58

導言

「中高齡與高齡人口就業議題公民審議」 計畫簡介

由於人口老化的趨勢，中高齡與高齡人口的就業問題逐漸浮上檯面，成為迫切需要處理的議題，為了有效地對於此一議題提出因應方案，新北市就業服務處特別委託台北大學社會學系根據審議民主(deliberative democracy)的理念，設計與執行「中高齡與高齡人口就業議題公民審議」計畫，希望透過從下到上的方式，邀請中高齡與高齡的民眾透過公民審議的方式，不僅討論他們在就業上所遭遇的問題，也透過討論找出解決這些問題的最適合方式。

我們習慣以投票與多數決的方式讓民眾決定政府首長與民意代表，然而，代議民主的運作往往造成公民參與的程度降低，民眾只有投票的當下才能參與公共事務，在剩下的時間中，對於公共事務的討論多半發生於行政與立法部門，而與一般民眾的日常生活離得很遠。此外，即便民眾可以透過公民投票來決定公共

政策，一來公民投票的次數有限，二來民眾無法對於公共政策的內容做詳細的討論，使得公民參與仍受到很大的限制。

審議民主則代表另外一種對於民主運作的想像，審議民主認為，當我們對於公共事務有不同的意見時，我們應該透過審議來做決定，所謂的審議，就是論理、包容、開放、平等與追求共善和共識的討論，換句話說，審議民主希望讓更多的民眾參與，共同找尋一個符合社會整體利益的決定，而非只是區分贏家與輸家。相較於過去的政策制定方式，公民審議的方式能夠彌補政府與學者專家的盲點，同時從民眾角度提供更切實與更創新的政策觀點，做出對大家都好的決定。本次公民審議的結果將作為新北市政府施政參考，新北市政府也允諾，未來必定對於本次公民審議的結論做出最認真的回應。



「中高齡與高齡人口就業議題公民審議」 計畫說明

本次的公共審議由台北大學社會學系規劃與執行，計畫主持人葉欣怡（台北大學社會學系助理教授）、戴翠莪（台北大學社會學系助理教授）與林祐聖（清華大學社會學系助理教授），三位對於公民審議的操作與就業問題都有所專長。為了讓本次公民審議圓滿而周延，我們也邀請相關的勞工、雇主、銀髮與學者代表，組成執行委員會，一方面對於計畫的運作提供建議，另一方面也確保計畫進行的公正性。此外，本計畫也針對本次的公民審議訓練討論的小組主持人，協助參與民眾進行有品質的討論。透過適當的過程設計、完善與公正的監督以及維持討論品質的主持人，參與民眾可以在本次的公民審議中進行充分的討論與意見交換，形成對於中高齡與高齡就業議題的共同看法，對於政策制定作出最有價值的貢獻。



「中高齡與高齡人口就業議題公民審議」 計畫安排

由於本次的討論主題是中高齡與高齡人口的就業議題，本次公民審議的參與對象限制在 45 歲以上的民眾，只要是設籍、實住或就業於新北市的民眾都歡迎報名參加，一同討論在就業上遭遇的困難。

本次公共審議的進行可區分為兩個步驟，第一個步驟是「區域會議」，這個階段的目的是讓參與民眾對於他們所遭遇的就業困難進行廣泛的討論，並且形成與選出幾個他們認為最為迫切的就業問題。第二個步驟則稱為「代表會議」，在區域會議所形成的共同問題，將在這個階段作詳細的討論，並且形成結論報告，交由新北市政府作為施政參考。為了擴大參與的數量，本次公共審議在七月於汐止、新店與三重召開三場的區域會議，每次有六十位 45 歲以上的民眾參加；而為了提升參與的品質，本次公共審議則於八月召開一場為期兩天的代表會議，共有 20 位民眾參與，在代表會

議中不僅根據區域會議所形成的議題提供可閱讀資料與邀請專家學者與談，更希望讓代表們透過反覆的思量，對於區域會議所產生的議題做出整體的意見。

代表會議的代表則是從區域會議的參與者遴選產生，執行委員會將考量相關的因素（例如性別與年齡），遴選參加代表會議的區域代表，確保代表會議的參與者組成是異質而具有一定的代表性。區域代表將帶著他們在區域會議中所形成的問題到代表會議上，與其他的區域代表討論，最後形成對於新北市中高齡與高齡人口的就業政策的整體建議。

本手冊的使用方式

公民審議不僅希望民眾有更多機會參與公共政策的討論，也期待民眾的討論是立基於對於議題具有一定認識的基礎上，讓民眾的參與兼顧量與質。因此，本計畫特別製作本手冊，讓您對於本次公共審議的進行有基本的認識，我們將依序介紹中高齡與高齡的就業的現況、困難與展望，我們相信這些資訊對於您思考相關的問題是有幫助的，也希望您能撥冗將手冊閱讀完畢，若有任何問題，歡迎您於會議中詢問與會的講師及專家。

前言

前陣子的電影《高年級實習生》贏得觀影者的好評，劇情主要是描述一位年長者重新返回職場工作的故事。這位年長者一開始的確遭遇到諸多困難，比方說與年輕同事缺乏互動、對新穎科技與技術的不熟悉、行事作風與主流不同等；然而最終仍因為過往所累積的工作經驗、明快的判斷力與洞察力等贏得了上司的信賴與器重。儘管如此，我們都知道現實世界總是無法如同電影情節如此美好，現在讓我們來聽聽秀蘭與阿明的故事吧！

秀蘭目前 62 歲，以前年輕時自己開了家小麵店，手工麵與獨道的口味，吸引了很多老客戶，後來年紀長了些，加上先生中風，需要有較多的彈性時間來照料另一半，於是改賣手工饅頭，這麼一來在備料的準備工作上也輕鬆點。在 55 歲時，秀蘭把生意收掉了，決定和另一半靠著積蓄與一些政府的津貼過日子。沒過幾年，秀蘭覺得自己還身強力壯，平時的空閒時間也很多，先生的中風雖然沒全好，但也不至於需

要旁人整日照料、而有一些基本的自理能力。於是閒不下來的秀蘭開始幫自己找點事情做，她曾經幫忙上山下海的助選、也經常訪視與關懷老人。最近幾年則是萌生了重新投入就業市場的想法，儘管不是有賺錢的迫切性，秀蘭還是頗為懷念過往工作的成就感，於是陸續找了幾份工作。

然而，她此番的尋職與就業經驗卻是意想不到地充滿挫折。秀蘭一開始是到一家超商擔任店員，然而在初步的實習與受訓過程中，秀蘭便從言談與互動中感受到店長與其他店員的不信任。的確，因為現在超商中所提供的服務與商品五花八門，又必須學會操作多種不同的機器，對機器與科技掌握度低的秀蘭深感吃不消；消費者看到秀蘭有點年紀，甚至在結帳或者詢問時，刻意選擇其它店員，幾天後，為了不拖累整家店的運作，秀蘭便自行遞出辭呈了。接著，在友人的介紹下，秀蘭來到一家包裝工廠擔任作業員，秀蘭原本興致勃勃，認為這回任務單純，自己必然能夠



輕鬆勝任，但作業員鎮日必須保持特定姿勢才能完成任務的情形，不出兩日，秀蘭就因為腰酸背痛而難以繼續這個工作。後來，她聽說附近的一家糖果工廠正在招募員工，興沖沖的想去應徵，接觸之後，廠方表示，不考慮秀蘭這樣年紀的員工。換言之，直接讓秀蘭吃了閉門羹，這讓她只能暗自搖頭！

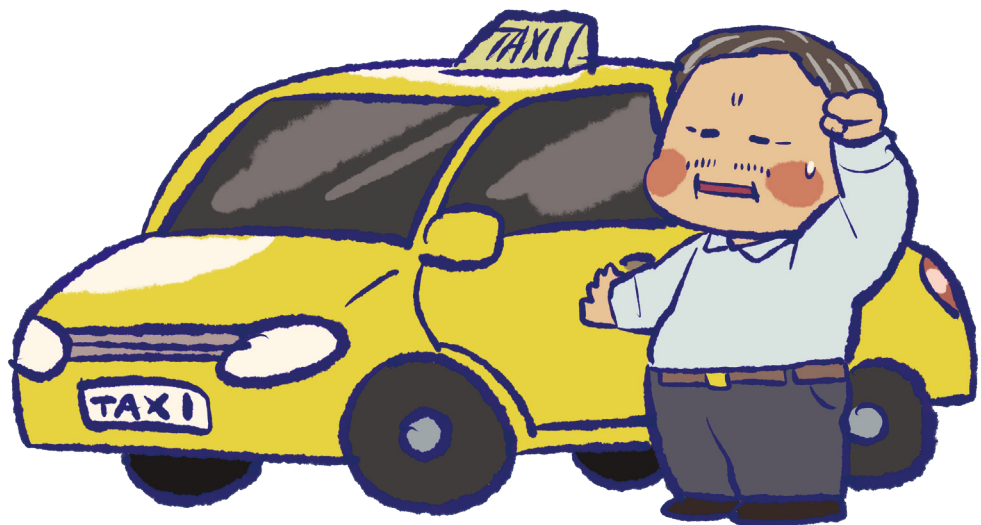
最後，秀蘭選擇到對街的廟宇擔任志工，雖然時薪很低，但至少在這樣的環境中，她能夠透過協助他人、完成任務覓得過往由工作中得到的成就感。而偶爾也到廟宇擔任志工的阿明現在六十四歲，過去幾十年來都是靠著開計程車謀生，最近也因為覺得體力有些吃不消、考慮到自己的年紀和身體狀況，開始自己調整出外開車的時間，每日都是八點出門、五點回家，希望透過這樣的自律調節，能夠繼續待在這個行業。

在現實生活中，秀蘭與阿明的故事其實是極為尋常的狀況，中高齡與高齡者在尋職與就業時，經常會面對類似的窘境，



這些職場上的不友善、年齡歧視、對於較為年長勞動者的不信任與不夠尊重，都是台灣社會層出不窮的狀況。甚至社會中對於「再就業」的高齡者以及在「職場中續航」的中高齡者，也經常會貼上「是有這麼缺錢嗎？」的負面標籤，也時常讓人們對此卻步。而過往職業與職位的光環，有時也有讓再就業、但必須尋覓另職的中高齡與高齡者難以調適自身心態等情況產生。

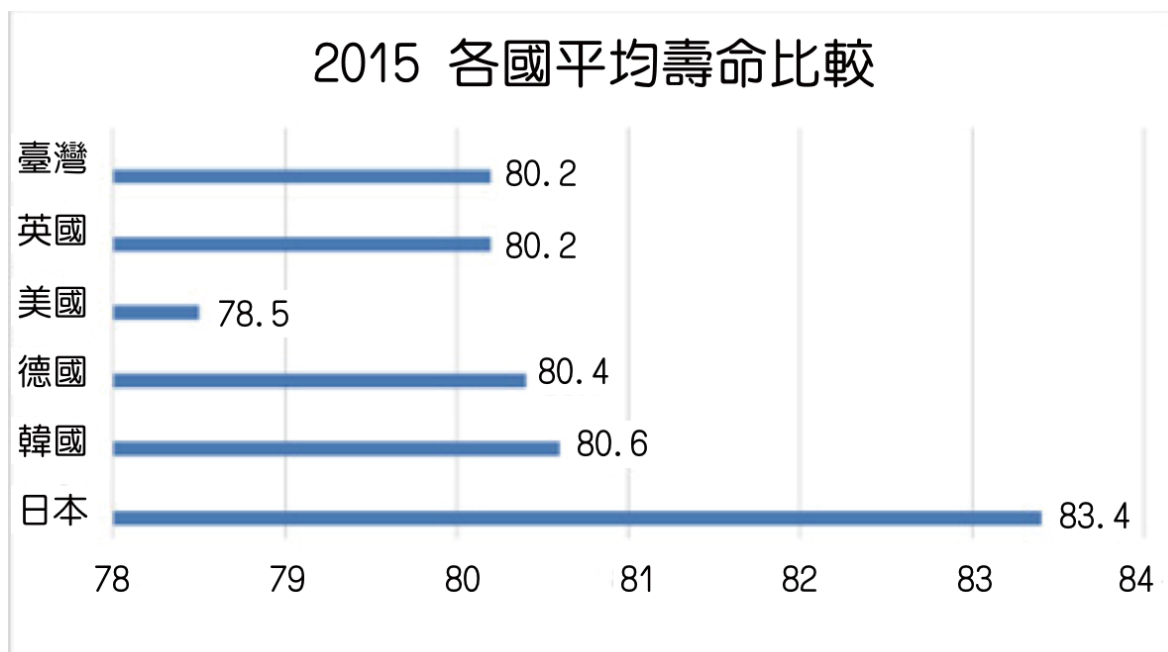
那麼，台灣社會目前中高齡與高齡者的就業情況究竟如何？哪些行業特別排斥僱用中高齡與高齡就業者？哪些行業又其實很歡迎中高齡與高齡就業者？企業主的立場為何？政府端出哪些政策來協助中高齡與高齡者的就業議題？其所面對的困境為何？我們還可以做些什麼？如今台灣正要邁入高齡化社會，甚至很快便將成為超高齡社會了，讓我們一起來關心中高齡與高齡就業的相關議題吧！



現階段中高齡與高齡人口就業狀況

台灣在未來 50 年內將成為老化速度最快的國家

這幾年來，因為出生率及死亡率下降，全球的人口結構有老化的傾向。我國的人口老化雖然發生時間比較晚，速度卻很驚人。台灣人口專家評估台灣未來 50 年會成為全世界老化速度最快的國家（郭振昌，2013），並且在 2017 年正式進入高齡社會。到了 2060 年，青壯年人口將只剩下 960 萬人左右，比例只占全體人口的一半。換句話說，台灣即將面臨青壯年勞動力嚴重短缺、老幼人口扶養負擔增加的問題。再加上醫



資料來源：世界衛生組織 (2016)

療技術的進步，中老年人的健康狀態獲得改善後，平均壽命便會延長，專家甚至預估未來中高齡與高齡人口將超過 700 萬人。在青年人口急速減少的情況下，原先較被忽略的中高齡與高齡人口，也將成為主要勞動力之一。面對人口快速老化的問題，政府現在的努力方向是如何發揮中高齡與高齡勞動力，延後退休年齡、並提升中高齡與高齡人口的就業品質。



什麼是高齡社會？

根據聯合國世界衛生組織定義，65 歲以上老年人口占總人口比例達到 7% 時稱為「高齡化社會」；達到 14% 是「高齡社會」；若達 20% 則稱為「超高齡社會」。



怎麼判斷人口老化的速度？

一個國家人口老化速度的判斷標準，是以 65 歲的人口比率從 7% 增加到 14% 的「年數」：瑞典花了 85 年，美國 73 年。台灣在 1993 年 2 月正式進入「高齡化社會」；在 2017 年達到 14%，成為「高齡社會」，老化速度年數約為 24 年，遠比歐美國家快得多。（資料來源：外交部 NGO 國際事務會）

台灣中高齡人口特質與就業概況

首先，需要先了解中高齡與高齡人口的定義。依照台灣政府提出的人口年齡層劃分，中高齡通常是指年齡在 45-64 歲間的人口；高齡則為 65 歲以上的年齡層。

目前台灣中高齡人力的分布情形大致如下：在所有 45 歲以上人口中，性別的分布是女性比男性多，而教育程度大部分是國中畢業及國中以下，大概占了這個年齡層的一半。就工作情形來看，中高齡族群的（45~64）勞動力參與率大約是六成。這 10 年來，中高齡就業人口數逐漸上升，而女性的增加的幅度是男性的 2 倍（勞動部，2016）。在職業類別上，中高齡者比較傾向選擇的職業是技術員、生產操作工及勞力工，這部分占了大約六成，而第二多的則是獨立經營的自營作業者，大約占二成。

除了職業類別外，從工作型式來看，大約有 7% 的中高齡就業者屬於非典型工作者，這些非典型工作者近幾年逐年增加，他們大多只有部分時間有工作，或者工作性質為臨時性。在

中高齡的整體人口裡，最多人從事非典型工作的是 55~59 歲的族群，而在這之中，又有性別上的差異，女性有 10% 是非典型勞工最作，高於男性的 5.8%。



什麼是非典型勞動？

所謂的非典型工作，是指勞資雙方的僱用關係是暫時性的，並沒有期待長期的合作。非典型工作的工作時數不固定，工作時間的變動性也很大。非典型勞動有以下工作型態：派遣、勞務承攬、業務外包、部分工時、電傳勞工等（參考就業安全半年刊）。

「晚進早出」的勞動市場趨勢

過去的 20 年以來，台灣整體的勞動力不但持續下降，而且出現「晚進早出」的現象。這個現象指的是年輕族群較晚進入勞動市場，而中高齡者較早退出勞動市場的趨勢（根據調查顯示，55-59 歲是退休的關鍵時刻）。青年族群之所以「晚進」

的可能原因，其中一個是台灣高等教育越來越普及，要受高等教育已經不是少數人能享有的。年輕人常常因為求學年數變長，進入職場的時間就越晚。根據勞動部 102 年青年勞工就業狀況調查，15-24 歲青年進入勞動市場的平均年齡是 21 歲，在勞動參與比例上比歐美同年齡青年為低（國家發展委員會，104）。



什麼是勞參率？

勞參率的全名是勞動力參與率，指的是 15 歲以上民間人口中，有參與勞動的比率。勞動力包含就業者與失業者，所以無論是就業者或失業者的增減，都會影響勞參率的升降。

勞參率之計算方法如下：

$$\text{勞參率 (\%)} = \frac{\text{勞動力}}{\text{15 歲以上民間人口}} \times 100\%$$

（資料來源：行政院主計處）

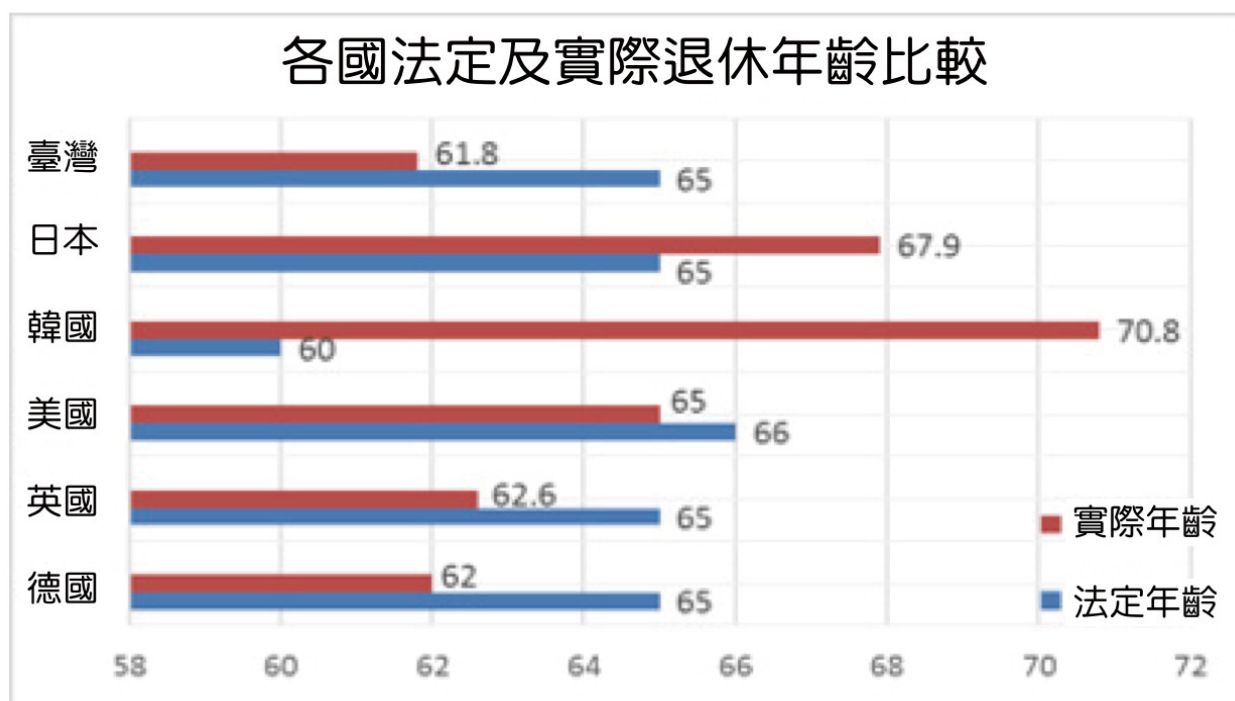


另外，台灣「早出」的現象（勞動力提早退出勞動市場）也是相當明顯。雖然台灣的法定退休年是 65 歲，和日本、英國、德國等國家都相同，但是台灣男性實際退休年齡大約是 63 歲，女性則是 61 歲，比韓國男女實際退休年齡早了 9 年，也比日本早了 6 年（參見圖二與圖三）。

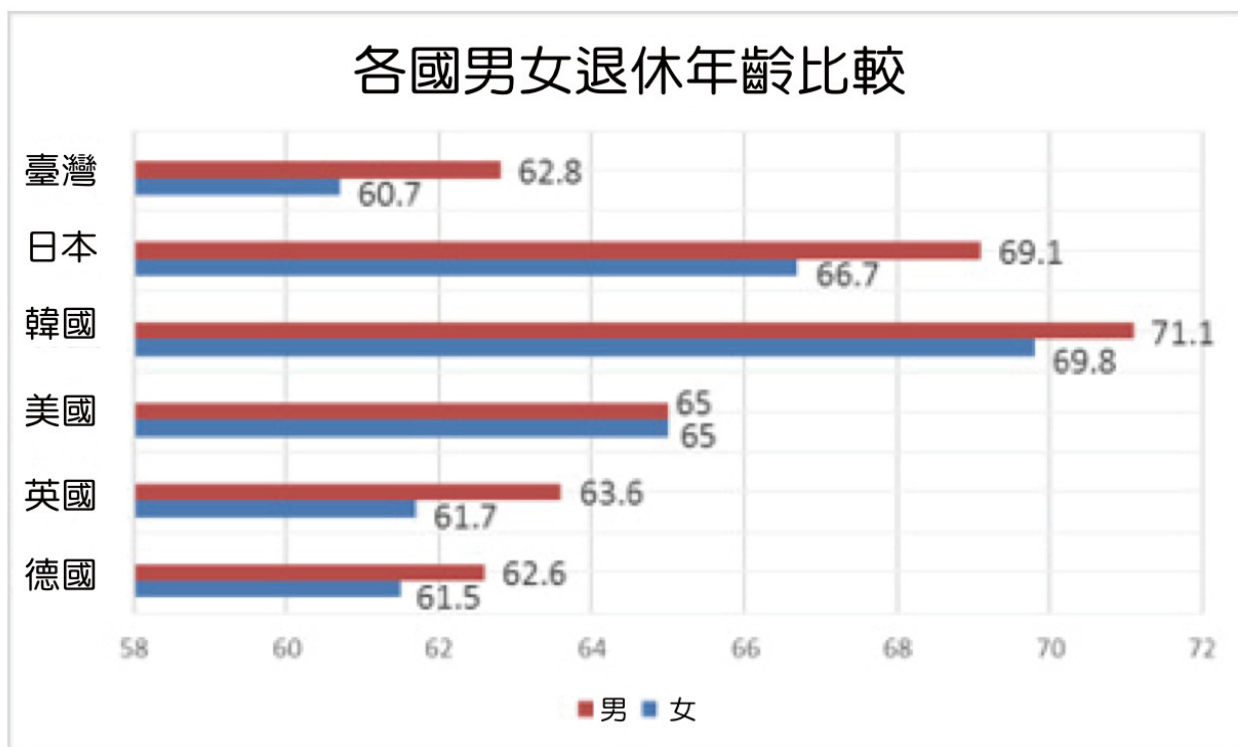


至於中高齡者為什麼提早退休，則有很多種原因，可以大致上分為環境因素及個人因素。以環境因素來看，例如產業結構的改變，著重在特定產業所造成的失衡、現今產品的市場壽命越來越短，導致過去的技術無法跟進。或是如台灣的經濟體大多是中

小型企業，平均存活年數短，這些原因都進而使得中高齡勞工「被迫」提早退休。從制度層面看，我國的退休制度也是主要原因之一。在過去的幾年，政府為了讓更多年輕人投入



圖二：台灣與其他五國的法定與實際退休年齡比較（2015 年）。資料來源：勞動部



圖三：台灣與其他五國的男女退休年齡比較（2015），資料來源：勞動部

工作，設計出鼓勵提早退休的制度。《勞動基準法》中的退休 45 個基數上限的設計，這使得許多勞工在工作年滿 30 年即選擇離開工作崗位。早退的個人因素則可能是考量到年齡、性別、教育程度、家庭、工作性質及健康情況等因素，自願選擇離開職場。

小結

雖然台灣比起許多國家較晚進入人口老化的行列，卻會在未來成為全世界人口老化最為快速的國家。正當台灣人口快速老化、勞動力減少的同時，台灣勞動力出現「晚進早出」的現象，年輕人因為教育延長而延後進入職場；另一方面，中高齡與高齡人力又提早離開職場，這樣「晚進早出」的勞動趨勢，不但造成台灣青壯年人的扶養負擔更加沉重，也帶來經濟生產力不足、勞動力短缺的危機。專家預估未來中高齡與高齡人口高達 700 萬以上。在青年人口急速減少的同時，中高齡與高齡人口將成為主要勞動力之一。接下來的章節會分析中高齡與高齡人力的優勢與劣勢，並且討論中高齡與高齡帶來的新產業契機。

中高齡與高齡就業面臨的問題與新契機

中高齡及高齡就業面臨的問題



台灣勞動力早退趨勢是許多因素共同造成的。

從退休制度面看來，比起其他國家，台灣年金領取對年資規定相對寬鬆，再加上過去舊制《勞動基準法》中的退休 45 個基數上限的設計（詳見右方表格說明），這使得許多勞工在工作年滿 30 年即選擇離開工作崗位。

舊制：《勞動基準法》		新制：《勞工退休金新制》
	說明	民國 94 年 7 月 1 日（含）以後到職之勞工一律適用。
舊制必須一次請領，須在同一事業單位、工作年資滿 25 年，或工作滿 15 年、年齡達 55 歲需退休，又或工作 10 年以上年滿 60 歲者。	年資計算方式	勞退新制為個人帳戶制，每月請領金額為歷年每月實際提撥之退休金金額加上累積運用收益，除以平均餘命計算。
符合以下其一條件者即可請領： 1. 工作年資滿 25 年 2. 工作滿 15 年，年齡達 55 歲者 3. 工作 10 年以上，年滿 60 歲者	請領條件	年滿 60 歲，無論退休與否皆可但未滿 60 歲死亡，由遺屬一次領完。
以退休前 6 個月平均月工資計算，按其工作年資，每滿 1 年給與 2 個基數。但超過 15 年之工作年資，每滿 1 年給與 1 個基數，最高總數以 45 個基數為限。	給付標準	歷年每月實際提撥之退休金金額【即：每月工資 ×（雇主提繳率 + 勞工自願提繳率）】 + 累積運用收益 * * 勞工請領退休金時，由開始提繳之日起至依法領取退休金之日止期間之平均每年之年收益率如低於此期間當地銀行 2 年定期存款利率之平均數，則以依該 2 年定期存款利率之平均數計算收益給付。
退休金一次付清（雇主如無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付）	給付方式	年資滿 15 年者採月退制或一次退 年資未滿 15 年則採一次退

從產業結構面來說，一方面是，台灣過去以傳統製造、農業與農產加工等產業為主，中高齡與高齡人力長年累積的工作經驗與專業技術也以這些傳統產業為主。而隨著知識產業快速替代傳統產業興起，傳統產業大量外移、外包，再加上現今產品週期變動十分快速，導致中高齡與高齡勞工的專業知識與技能無法符合現在新興產業的要求，因而中高齡勞工「被迫」提早退休，且不容易二度就業。另一方面，根據行政院主計總處公布之受僱員工動向調查，自 104 年度起首度詢問廠商會考慮聘用哪個年齡層的員工填補空缺，發現僅有 53% 的職缺會考慮聘用 45 歲以上員工，相當於近半職缺不歡迎中高齡者，主因以「體力、反應較差」最多，這也反映出中高齡的求職者就業相當不易。

事實上，台灣職場沒有提供適合高齡者的工作環境，缺乏統一的就業媒合平台，也是造成中高齡與高齡就業率低的原因。

一般公營單位與私人企業較少提供彈性工時工作，在工作環境與設備上也很少針對中高齡與高齡需求（如：人體工學工

作站)進行改善。更不用說職場上普遍存在「年齡歧視」與對中高齡與高齡者的刻板印象了。



什麼是年齡歧視？

從文義上來看，所謂「年齡歧視」是指「雇主在招募、甄試、勞動條件、陞遷、調職、獎懲、訓練、福利或解僱等方面，因為求職人或受僱人的年齡而直接或間接地給予不同的待遇」。

換句話說，「年齡歧視」是指雇主在作成相關僱用決定時，不求職人或受僱人的能力、條件或表現為判斷，而是以與執行該工作能力無關的「年齡」因素作為考量的標準，因而造成某個年齡層的人無法和其他年齡層的人公平競爭之結果。



小故事：

看德國 BMW 如何留住公司重要資產－老員工

汽車業巨擘 BMW (Bayerische Motoren Werke AG) 於 2011 年 2 月 16 日啟用位於德國南部丁格芬鎮（被暱稱為老鎮，Altstadt），花費新台幣 8.56 億元所蓋的一座全新的工廠，負責裝配汽車底盤與後軸齒輪箱組件，其所有員工的年齡都逾 50 歲；並宣稱這

個計畫是該公司專為因應德國技術工人短缺和低生育率而造成人口老化的社會問題所提出的解決方案。其運作重點如下：

- 全面採用人體工學設計的工作站。
- 為每位員工提供額外的護背、更明亮的照明、安全鞋、防滑木質軟地板與橡膠鋪墊等高齡友善的工作環境。
- 比其他工廠更為輕鬆的工作步調。
- 採用符合人體工學的扳手和座椅、活動式工具推車（員工在取用工具時，不需大幅伸展手臂或身體）等。
- 為這些眼力大不如前的資深員工，加強照明並提供工作用放大鏡之輔助。
- 聘請醫師與復健師指導員工在上班空檔做放鬆肌肉運動。
- 在生產線上設置移動式健身房，並提供健康營養膳食的餐廳。

BMW 表示，這座以資深勞工為主體的工廠是世界首例，廠內大都僱用高齡層員工，因為他們特別強調的是為了留住公司的重要資產——老員工，不僅可同時實現 BMW 汽車公司所提出的：「為明天而設計 (Today for Tomorrow)」以因應人口變遷，BMW 董事會更表示，有鑒於技術工人荒，這個老人工廠計畫顯得更為重要；同時也強調，不應該讓這些老員工們多年來所累積的寶貴經驗白白流失掉。

許多典型的偏見是建立在年齡上的，認為高齡勞動力的生產力不如青壯年。或是，站在人力資源的角度上，雇主可能認為中高齡人力的貢獻時日不多，不僅訓練投資特別昂貴，往

後實際上提升公司效益的機會更不如年輕人。又或者僱用中高齡及高齡就業者會增加雇主健康保險與其他福利的負擔，因為他們年事已高，相較青壯年族群更易發生工作意外。另外，中高齡失業者尤其受到更深的歧視，如：以「低技術」、「失敗者」標籤化中高齡失業者。

年齡歧視 謬誤與解答



謬誤	解答
人過了60歲就失去競爭力，該退休	在歐洲，70%的60歲男性和60歲女性還在工作。
年長者不退休，等於搶年輕人的飯碗	越多年長者工作，國家減少福利支出，市場越繁榮，創造更多就業機會
銀髮族都需要有人照顧，65歲以上都可視為扶養人口	格帶教養、啃老族是現代社會新現象。許多銀髮族為年輕人付房貸，教養孩子。
老人只適合在公園打太極拳 不適合上健身房做激烈運動	美國去年55歲以上的健身房會員成長 343%
老人不喜歡出門，喜歡在家中獨居	城市空間設計和設備對老人不友善，他們只好哪兒也不去。
老人對電腦等高科技產品無知又無能，也缺乏學習熱誠	英國四成老人視上網為最愛嗜好，老人將取代年輕人成為主流網友。

除了年齡歧視外，性別歧視也是職場常見的現象，這對於中高齡女性的影響尤其嚴重。中高齡與高齡女性的平均教育程度較男性低，本來就容易受到結構性及循環性失業的影響，

另一方面，高階女性員工在職場上容易遇到「玻璃天花板」，升遷的機會較男性少，而且往往在考量家庭因素後，選擇提早退出勞動市場。

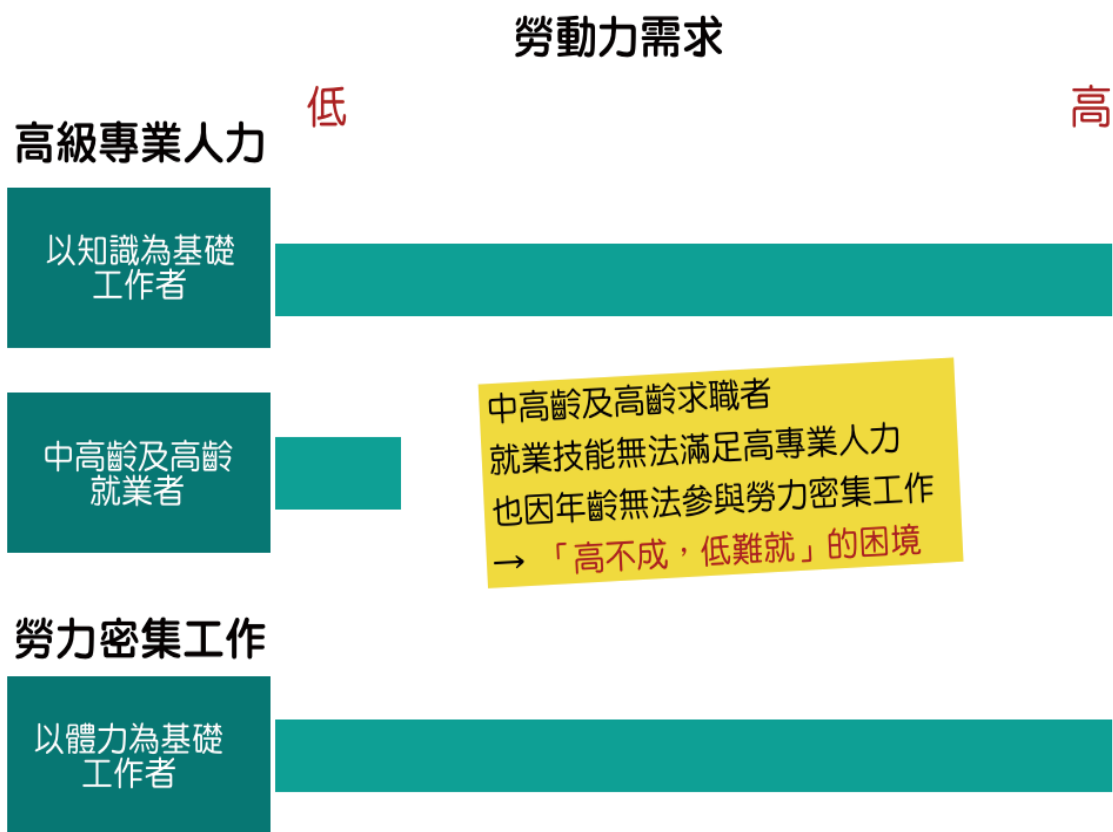
綜前所述，職場與企業雇主的年齡歧視，常常是勞動力早退的主要原因之一。下列的表格簡要地總結了一般企業雇主對聘僱中高齡與高齡員工的意願。

		中高齡	高齡
基層人員		有意願僱用略大於無意願。 (53:46)%	約80%無意願聘僱高齡基層或專業人員。 不聘僱的高齡勞動力的原因：體力不足、生產力不足、年紀太大
	類別	資訊、通訊傳播業、金融保險	
	聘僱原因	經驗豐富、工作態度佳	
	不聘僱原因	專業、科學、技術服務為主 原因包括健康因素、無適合工作內容	
專業人員		有聘僱意願為多數	
	類別	運輸、倉儲業，且50人以上之事業單位比較最高	
	聘僱原因	經驗與人脈對公司有益	
	不聘僱原因	資訊、通訊傳播、製造業為主 原因包括沒有適合的工作、無法長時間工作	

資料來源：廖文志 (2014)

整體來說，針對基層人力，多達 46% 的雇主基於工作專業或勞工健康因素，表達沒有意願聘僱中高齡勞工。65 歲以上的高齡人力所面臨的年齡歧視尤其嚴重，高達 80% 的雇主表示無意願僱用高齡人力，他們普遍認為高齡人員會因體力不足、生產力不足而無法勝任工作。

根據廖文志 (2014) 的研究指出，高齡人力資源再運用的考量主要是取決於他們所擁有之技能是否符合企業需求。但是在台灣產業逐步轉型的過程中，國家多傾向將資源挹注於「產業」的升級與發展，而較少挹注於人力資本的培養與投資。這讓本來就較具有能力、資源或資本的工作者更能夠透過自我投資的方式提升自己的教育程度或工作技能，成為「以知識為基礎」的工作者，而其他較無能力、資源、資本的工作者則較可能成為「以體力為基礎」的工作者，進而使得勞動力供給與需求也呈現「M 型」現象。而中高齡及高齡求職者便在這過程中被犧牲，他們所擁有的就業技能往往無法滿足高級專業人力的需求面、為企業所用，同時卻又因年齡和體力的限制無法參與勞力密集的工作，形成「高不成、低難就」的窘境。



中高齡與高齡勞動力優勢劣勢比一比

事實上，不論任何年齡層的勞工在就業市場上都有他們的優勢與可能劣勢，重點是如何讓不同年齡層的優勢在工作上得以妥善發揮。比起年輕人，部分中高齡與高齡就業者可能因

年齡增加而產生身心理的退化或負擔，包括視力退化、工作壓力增加、體力及記憶力變差、對新科技適應能力低，或者因為生理機能退化而導致體力、耐力變差等。此外，中高齡與高齡也常被認為觀念保守、固著、一板一眼等而趕不上職場新變化。

在此同時，他們也可能擁有年輕族群沒有的優勢，如長期累積的豐富經驗、專業知識和技能，並且也往往是傳承技術的絕佳人選。在工作態度上，他們也展現出勤奮、努力、珍惜工作機會、待人處事圓融成熟等優勢。另外，不少研究亦指出，中高齡與高齡者對於其所服事之單位也比年輕人更有忠誠度、穩定性。

優勢	劣勢
1. 中高齡者及高齡者處於發展解決問題能力的高峰期－有豐富的經驗、專業知識和技能具決策力 2. 待人處事圓融、成熟度高 3. 對事業單位忠誠、工作動機強、穩定性高 4. 據研究數據顯示，高齡勞動者相較於青壯勞動者較少有意外或受傷發生。	1. 資訊取得與更新較慢 2. 資源應用能力較弱 3. 反應較慢、單調；生理機能退化致體力耐力較差 4. 觀念保守、具有固著性、刻板性等。



小故事 1： 《高齡員工的秘密武器》

在許多行業，有一些古老技藝是只有「老師傅」才擁有的。例如，有次瑞典家具公司，想訂做一款長達 20 公分，釘在家具上的螺絲，這訂單很急，一開始客戶先向大陸的螺絲廠下單，沒想到中國製造商卻需要半個月的時間。瑞典公司因而轉而來台求救，有數十年製造螺絲經驗阿明，屬於老師傅級，就明瞭只要將機台參數和模具寬度稍做調整就好了，半小時內請來鄰近的模具和機器老師傅前來微調設備，當天就立即生產了。成功獲得跨國公司的信賴。



小故事 2： 《扭轉僱用高齡者工時少的偏見》

許多企業拒絕僱用高齡者，因為認為其健康條件不佳，在排定工作時數上會受到許多限制，產量低。但根據一家已有多年的聘用銀髮員工制度的連鎖企業統計，相對於 29 歲以下員工的 58% 離職率，50 歲以上員工的流動率只有 1%。原本清晨 5 點要上工的早班時段，年輕人相當排斥，但自從大舉進用銀髮員工，問題迎刃而解。甚至遇到關鍵節日，如情人節、聖誕節，甚至大型演唱會，年輕人就紛紛請假，但這些長者都很願意配合調度。

適合中高齡與高齡的工作

相較於青壯年勞動力，中高齡與高齡就業者最大的優勢就是他們本身累積的工作經驗、產業經驗，及對未來產業發展的前瞻看法。對他們來說，最適宜的工作也正是利用過去知識與經驗，不需要再大量重新學習即可投入職場之工作；對雇主來說，也無須投注太高的訓練成本。因此企業經營顧問、技術指導顧問、產業問題診斷師、企業人力培訓講師等都很適合退休的中高齡與高齡者。

中高齡與高齡適合的職業別與範例工作	
管理類	主管、經理人員、企業經營顧問、技術指導顧問、訪廠問題診斷師、企業負責人，如董監事
專業技術類	機械技師、教師、建築設計師、會計師、工程師、醫生、技藝有關工作人員、各類專業人員、諮詢顧問
一般事務類	銷售員、事務員
基層服務類	技術員、服務員、機械設備操作工、組裝工、農林漁牧工人

台灣產業結構以中小企業最為多，相較於大企業，國內中小企業資金和人力較不充足，若中小企業能有一個良善的管道有效利用屆臨退休的中高齡就業者或退休人員的專業知識，將有利於公司的長程治理和策略規劃。對退休人員來說，也

不會耗費太多的體力或時間，每週只須到公司一至兩天擔任顧問諮詢的角色即可。

其次，金管會為強化公司治理，規定獨立董監事名額須佔四分之一的員額，目前國內多傾向邀請學者擔任獨立董監事的職務。然而國內企業家眾多，學者並不如企業家多，擁有豐富產業經驗的中高齡就業者與退休人員便能擔任這類職務。多數的退休人員都很樂於分享他們過去累積的經驗與對產業的想法、展望，對他們而言，經驗知識的傳承帶有一種神聖的使命感，不僅對國家、社會有所貢獻，也能將過去累積的經驗傳承、接棒給下一代。

新型高齡產業帶來新工作契機

除了之前討論的現有可配合的產業工作外，中高齡與高齡族也可依照自身需要開創新產業與創造自身的就業機會。過去傳統的銀髮產業如醫療保健、居家照護和殯儀服務存在社會許久，但現代的高齡長者除了這些基本需求，更希望發展多元健康的退休後生活，進而改變了他們的消費與生活模式。

以日本為例，日本千葉柏市的豐四季台團地（國民住宅）自2011年起開始推動「長壽社會造鎮計畫」，協助高齡者再就業，吸引了許多退休銀髮族響應。他們來自各行各業，相同的是，再就業使他們變年輕且充滿朝氣，也從工作中創造了人生的第二春。對高齡人口來說，找到合適的工作並不容易，因此該計畫特別針對他們的需求來規劃工作機會，包括農業、餐飲、保育、生活支援、福祉五大項，將這些高齡人力分配到當地的老人院、幼稚園、補習班等欠缺人手的機構，從事助理性質的工作（黃菁菁，2012，中國時報）。

豐四季台團地去年十月成立的「小羊會」老人院，特別僱用了36名再就業老人，負責清掃、洗衣、送餐、整理花園、菜園等。每五人一組分工做一份工作，有人臨時有事即可由其他成員替補。

八十歲的上岡禮子說，她是在兒女的推薦下報名參加，現在她在老人院的餐廳送餐，每周二、三次，每次二個半小時，工作後接觸許多人，覺得自己變得比以前有精神，下班後跟同事去喝茶、聊天也成了生活的一大樂趣。

豐四季台團地內的「胡桃幼稚園」也僱用了六名再就業老人，幼稚園老師人手有限，有些家長無法按時接送小朋友，因此現在都仰仗高齡人力在學校迎送、照顧提早到校和晚歸的學童，上課時也協助老師替小朋友換衣服或講故事等。

這個高齡再就業計畫的初期因工作機會不多，每個月工作時間不長，薪水平均只有二、三萬日圓（近一萬台幣），不過對領年金度日的退休者而言，錢並不是那麼重要，更重要的是再就業讓他們找到興趣、朋友和健康、快樂。

這個例子也顯示出在工作內容的安排上，配合高齡族的特性，彈性化、多元化的職務設計如非典型勞動較符合中高齡、高齡勞動之可行方向。新型高齡產業不僅能讓高齡就業者重拾自信、建立健全人際網絡，高齡經濟也跨產業、跨國性地展現無限「錢」能。根據世界衛生組織的推估，2025 年全球 65 歲以上銀髮族可望將近有 6.9 億人，日本產經省以此估算，將會食衣住行娛樂產業帶來 37.38 兆美元商機，是



21 世紀最具發展潛力的 5 大產業之一。根據工業技術研究院的報告，台灣銀髮產業市場在 2025 年也可望有 3.6 兆元的產值，且配合台灣在醫療、科技業的優勢，除可開發國內銀髮經濟外，一面亦可進軍國際市場，展現無限「錢」力。

小結

台灣現有的退休制度設計鼓勵勞工提早離開勞動市場，產業結構正在快速轉移，職場上普遍存在年齡歧視，工時規定與工作環境也不利於中高齡與高齡者就業，這些種種都是造成台灣人力提早退休的重要因素。其實，中高齡與高齡者在職場中長期累積的專業技能與工作經驗，他們展現的勤奮努力、待人處事圓融成熟等特質、以及對於事業單位的高度忠誠度，都是中高齡與高齡勞動力的優勢。因此，如何延後中高齡退休、善用中高齡與高齡勞動優勢、維持台灣經濟生產力，是台灣政府與企業需要共同努力的目標。

現有國家相關政策、問題與政策建議

雖然台灣人口快速老化、勞動力急遽縮減，如果能善用中高齡與高齡勞動力，必然可以提升勞動生產、幫助經濟發展。因此，台灣政府需要制定有效且全面的政策法令，除了保障中高齡與高齡勞動權利，也鼓勵企業僱用中高齡與高齡員工。為了促進中高齡與高齡就業，首要課題是了解現在的相關法令規定，檢討這些法令能否配合支持這樣的目標。

現有退休年齡、年金領取規定

根據目前的勞基法退休年齡規定，在勞工年滿 65 歲前，雇主不得強制他們退休，這個立法用意在於保障中高齡就業權利。不過，很多雇主反而變相利用這項規定，拒絕僱用 65 歲以上的勞工，甚至連國營事業單位招考都以 65 歲作為年齡限制。雖然勞動部指出，以 65 歲為退休年齡是一種「退休機制」，與「就業年齡」無關，並強調若有企業廠商拒絕僱用 65 歲以上勞工，就違反了就業服務法中「年齡歧視」的規定，依法

可處 30 萬元到 150 萬元罰鍰。即使如此，仍有許多企業廠商拒絕聘僱 65 歲以上勞工。因此，勞工行政主管機關有必要針對目前的「退休機制」與「就業年齡」規定，進行更清楚的宣導與說明，並且制定更明確的規定辦法，避免員工因年滿 65 歲而遭到解聘，幫助勞工維護就業的權利。

由於強制退休年齡延到 65 歲，《勞工保險條例》也把勞保強制加保年齡由 60 歲延後到 65 歲，60 到 65 歲才進職場或二度就業者，也都必須參加勞保，超過 65 歲則可自願加保。另外，年滿 65 歲以上但從未加入勞保的勞工、或是已經領取過各種職業保險老年給付而再次就業的勞工（例如：公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付、老年農民福利津貼或國民年金保險老年年金給付），也都必須加入職災保險，保費則由雇主負擔。

現有中高齡與高齡再就業之相關政策

為了鼓勵中高齡與高齡就業，政府也端出各項中高齡就業與再就業促進措施辦法，下面的表格整理說明現在施行的各項措施辦法。

現行中高齡與高齡就業促進政策與措施

規定 / 辦法	申請資格	補助內容	限制
僱用獎助津貼	雇主，必須僱用公立就業服務機構或受託單位推介並開立僱用獎助卡的失業勞工。	依僱用人數每人每月發給雇主新台幣 1 萬 3,000 元或每人每小時 70 元。	僱用年滿 45 歲至 65 歲失業者、身心障礙者及長期失業者；最長補助 12 個月。
職場學習及再適應計畫	雇主，必須僱用年滿 40 歲至 65 歲者、身心障礙者、原住民等 14 類員工。	個案職場學習及再適應津貼：每人每月按中央主管機關公告之每月基本工資核給（正常工時或部分工時）。 用人單位工作教練輔導費：若是正常工時，每人每月 5000 元；若是部分工時，每人每小時 25 元。	最長補助 3 個月；若為身心障礙個案，補助可為 6 個月
臨時工作津貼	由用人單位（政府機關（構）或合法立案之非營利團體）向公立就業服務機構提出申請，必須僱用非自願性離職者、負擔家計婦女、中高齡者等員工。	每小時基本工資核給，每月最高發給 176 小時，最長補助 6 個月。	求職登記日起 14 日內未能就業；有正當理由無法接受推介工作。
失業給付	非自願離職者方可申請，申請人離職辦理就業保險退保時須年滿 45 歲。	按前 6 個月平均月投保薪資 60% 發給，最長 9 個月。	受領失業給付期間另有工作者，若該月收入高於基本工資，必須自失業給付中扣除一定金額。
缺工就業獎勵	雇主，必須設有特定製程或特殊時程之行業或照護機構。 勞工，條件是失業達 30 日以上及非自願離職中高齡者，受僱特定製程或特殊時程行業及從事機構照護服務工作。	獎勵津貼最長 18 個月，最高可領 10 萬 8 千元（第 1 個月至第 6 個月，每月核發新臺幣 5,000 元；第 7 個月至第 12 個月，每月核發 6,000 元；第 13 個月至第 18 個月，每月核發 7,000 元）。	失業勞工經公立就業服務機構推介予雇主，並於推介之翌日起 7 日內，將就業與否回覆卡送達公立就業服務機構，且於同一事業單位連續就業滿 30 日以上、平均每週工時達 35 小時者，於受僱期間得領取津貼。
鼓勵失業勞工從事照顧服務工作作業要點	雇主，受政府機關委託辦理居家式照顧服務或社區式日間照顧服務之團體。 勞工，失業連續 30 日以上或非自願離職中高齡，受僱於符合規定的居家照顧服務或日間照顧團體。		

現行中高齡與高齡就業促進政策與措施（續）

規定 / 辦法	申請資格	補助內容	限制
多元就業開發方案	民間團體及各部會、直轄市或縣（市）政府及其所屬機構，必須僱用獨立負擔家計者、中高齡、身心障礙、原住民等。	進用人員：每人每小時補助基本工資時薪，每月以工作20小時至176小時為原則。	符合留用獎勵計畫規定滿六個月，每一名額補助新臺幣三萬元，之後依實際留用期間每滿一個月補助新臺幣五千元，每一名額合計補助最長一年。
職業訓練生活津貼	1. 非自願離職之勞工 2. 一般中高齡離職者	1. 每月按離職辦理退保當月前6個月平均薪資x60% 2. 現行基本工資60%計算	最長補助6個月；不得與失業補助同時請領。
微型創業鳳凰貸款	20~65歲婦女、45~65歲中高齡者。	低利免擔保的創業貸款，辦有貸款金額最高新臺幣100萬元，為期7年，免保人、免擔保品且前2年免息	3年內參與政府創業研習課程，所經營事業員工未滿5人，依法辦理登記未超過5年
中高年齡者職務再設計	雇主，必須有意願提供中高齡及高齡者就業機會、或協助在職中高齡及高齡者勞工，減緩工作障礙，提升工作效能	雇主提出每一申請案，依雇主將進用或已僱用之中高齡及高齡勞工，每人每年補助金額最高以新臺幣10萬元為限	
幸福創業微利貸款方案	中低收入中高齡者，申貸對象須設籍新北市4個月以上	最高額度100萬元，最長7年（含寬限期1年，寬限期只繳付利息不攤還本金）	
高風險短期就業安置計畫	符合就業服務法第24條之特定對象，經就服站評估求職困難者	採公法救助關係辦理，提供3至6個月公部門短期就業機會，每人每小時以基本工資補助，每月工作以176小時為原則	
公立就業服務機構與服務站		透過個別化之就業服務，提供就業媒合、就業諮詢、求職津貼、各項促進方案、創業貸款及職業訓練等資訊	

對於中高齡及高齡人力的運用，各縣市政府都提出許多促進辦法。以新北市政府為例，所屬的就業服務站提供許多方案，包括中高年齡職務再設計、僱用獎助津貼及職場學習及再適應計畫等等，這些方案的目的是在於鼓勵企業留用、回聘及新聘中高齡及高齡員工。

此外，新北市政府在 106 年辦理中高齡者職場續航輔導計畫，希望藉此計畫更深入瞭解中高齡提早退休的原因，才能有效地發展可行的配套措施，幫助中高齡延緩退休、繼續留在職場，也能減緩新北市勞動力供給的缺口。所以，續航計畫主要內容是一方面協助企業擬訂彈性薪資、盤點增加彈性工作機會、中高齡在職訓練、職務再設計、回聘已退休中高齡員工，讓企業內部人力的運作與配套作法更加完善；另一方面，透過個案管理服務，釐清中高齡提早退休原因，聯結各項資源網絡，協助中高齡繼續留在職場工作。

中高齡與高齡就業促進措施成效

政府致力於中高齡延後退休與就業促進，在 2006 與 2013 年間，實際退休年齡從 55.2 歲延到 57.4 歲（詹火生等，

2015)。也有越來越多中高齡透過各種政府管道得到求職協助。根據行政院「人力運用調查」研究，從 2001 年到 2010 年間，中高齡失業者向公立就業服務機構尋求協助的比例，從 5% 提高到 20% 左右。

中高齡職務再設計方案的執行上，根據勞動部的資料，從 2012 到 2014 年，一共有 2760 件個案受到政府補助，可是企業方面的看法是補助金額有限，也就是說，政府提供的誘因不足，不易鼓勵更多企業投入職務再設計的行列（勞動部，2016；詹火生等，2015）。

其他就業促進辦法的執行也有進展，如中高齡與高齡參加職前訓練人數在 2011-2014 年間達到 97,000 左右，參訓後的平均就職率在 50%-60% 左右。



另一份研究（楊靜利等，2014）則是調查中高齡人士對就業政策的看法，約有 400 位中高齡人士接受訪

問，他們認為最重要政策的是創造就業機會、提供職業訓練、協助就業媒合。關於政府提供的求職途徑，受訪者最常使用的是就業服務站、臺灣就業通、職訓中心，不過，也有三成左右沒有使用過任何途徑。三成受訪的中高齡在參加就業促進方案後順利找到工作，將近三成覺得求職技巧增加，不過，也有三成左右沒有順利找到工作。他們也指出最常遭遇的問題，包括開放名額不足、申請手續繁複、適用門檻過高等。

從這些研究來看，這些政府措施鼓勵了一些企業進行職務再設計，也幫助了許多中高齡勞工找到工作、增加求職技巧，這些政策卻也面臨一些問題，如補助企業職務再設計的經費有限，仍有不少中高齡不知道或沒有使用這些途徑，使用時也面臨名額不足、手續繁複等問題。所以，政府需要加強宣導且擴大就業促進措施的規模，增加企業投入職務再設計、僱用中高齡員工的誘因，讓更多中高齡與高齡勞工知道且使用這些途徑；政府也需要簡化申請程序或降低申請門檻，讓尋求協助過程更加簡易。

其他國家的政策

許多國家面臨人口老化問題，如日本、德國比台灣更早出現人口老化現象，這些國家為了因應這樣的人口問題，也比台灣更早制定出中高齡與高齡勞動力運用的法令規定。他山之石，可以攻錯，許多國家提出的有效政策，可以作為我們的參考。接下來我們簡要討論其日本、南韓、德國的作法，並且在表五中列出台灣與其他四個國家的相關政策規定。

日本

日本在多年前就訂定實施《高齡者僱用安定法》。在延長退休年齡的部分，法令明訂公司企業必須確保員工可以工作到 65 歲，甚至計畫未來延長到 70 歲；其次，禁止年齡歧視，如果招聘員工設有年齡限制，雇主必須說明限定年齡的理由；再者，為了協助高齡再就業與開發多元就業機會，日本政府強化「銀髮人才中心」的功能，提供職務再設計、職能開發、友善工作環境設計等諮詢，也建立更全面的高齡人才資料庫，

幫助高齡工作媒合。

除了前面討論的高齡僱用辦法，日本政府也進行年金改革，厚生年金的請領年齡延到 65 歲，若被保險人在 60 到 64 歲間提早請領，只能領取部分年金，至於減少的額度是依據提早年數來決定，減少的比例在 6% 至 30% 間；相反的，如果延後到 66-70 歲請領年金，則依照延後年數增加年金給付額度，增加的額度在 8.4%--42% 左右。



日本「銀髮人才中心」

「日本銀髮中心」在 1970 中期成立，之後在日本各地普設中心，一半經費來自政府，另一半來自高齡者自主經營的公益法人，會員人數從不到 5 萬人，成長到 80 萬人以上，會員平均年齡是 71 歲。中心提供的工作機會通常是短期的，而且具有高度彈性，主要工作內容可分為幾大類：一般工作（如：公園打掃）、管理類（停車場管理）、事務類（接待工作）、技術類（如修屏風）、專業技能（如翻譯）、外務類（如催繳電話費）、服務類（如家事）。這些工作內容多元，而且工時具有高度彈性，不但提供高齡者許多工作機會，還可以滿足地方生活需求（張雲翔, 2015; 詹火生, 2015）。

南韓

韓國提供多種誘因來吸引高齡就業。雖然目前的年金請領年齡是 60 歲，但未來每 5 年將提高 1 歲，直到提高為 65 歲。韓國政府還分期進行「中高齡就業促進基本計畫」，內容包括打造中高齡友善工作環境、禁止年齡歧視、建立工作媒合平台、加強不同世代工作分享等。例如，韓國政府在 2011 年推出的「雙獲」計畫，主要目的是促進世代間的經驗傳承合作，讓中高齡勞工將經驗技能傳授給年輕員工，如果企業廠商將中高齡員工（55 歲以上）的工時減半，並且僱用青壯員工來填補縮減的工時，這些企業廠商就能得到政府的補貼。此外，從 2006 年起，如果雇主願意改善內部工作環境設施和設備，例如自動化的工作流程，讓中高齡及高齡者有更合宜的工作環境，政府也會提供資金協助。



南韓的世代工作分享

南韓政府積極推動世代經驗傳承與工作分享。例如從 2012 年開始，已經補助數百家的中小企業，由這些企業將經驗豐富的資深員工培育為內部講師，作為年輕員工的導師。南韓政府除了針對產業現場技術建立人才資料庫，邀請這些資深技術人才到大學或其他地方傳授知識或現場指導。此外，如果中高齡資深員工縮減工時，由年輕員工填補所差工時，政府會提供補助中高齡減少的薪資。如果中高齡與年輕人一起創業，著重技能經驗傳承，南韓政府也有補助，這些作法都能鼓勵世代合作、經驗傳承，避免兩個世代的工作競爭。

德國

德國近 10 年來鼓勵中高齡就業的成效頗佳，55-64 歲的德國人口勞動率從 2005 年的 45% 提升到 2014 年的 66%。此外，德國進行年金改革，除了降低所得替代率，還將法定領取年金年齡延至 65 歲，且計畫逐步調高到 67 歲。為了促進高齡就業，德國政府與企業合作，協助三成高齡勞工獲得工作，除了對僱用高齡勞動力的企業提供優渥且較長期（12-36 個月）的薪資補助，也對願意接受較低薪工作的高齡勞工給予原有薪資的差額補助、還外加 50% 在職津貼。德國企業也配合政策，積極投入職務再設計，例如 BMW 與賓士汽車製造商、Bosch 家電、漢莎航空 (Lufthansa) 等大型公司都針對年齡漸增的員工提供各種協助方案。



德國 Bosch 家電公司回聘退休員工

Bosch 公司重視資深員工的知識技能，尤其是保有關鍵技術的員工，他們建立完整的人才資料庫。在經驗技能豐富的員工年屆退休時，協助退休員工投入公司的專案計畫，據估計，在 2013 年 BOSCH 回聘了 1600 名員工。

以上均為其他國家的成功案例，我們也可以透過看看其他國家的例子來反思是否能適用於台灣？

表五：台灣與其他主要國家推行延後退休相關配套

項目 \ 國別	台灣	日本	韓國	瑞典	德國
中高齡專法	目前無，但勞動部正在研擬中	《高齡者僱用安定法》	《高齡者就業促進法》	--	--
法定退休年齡	65 歲，規範於〈勞動基準法〉	65 歲	2013 年起為 61 歲，以後每五年增加一歲至 65 歲為止。	61 歲	2007 年規定為 65 歲，並逐步調整至 2009 年的 67 歲。
反年齡歧視	禁止年齡歧視	禁止年齡歧視，若招募一定年齡員工，必須陳述理由	禁止年齡歧視	明訂「後進先出」之企業裁員慣例於法律中，以保護資深員工。	--
年金制修正	目前正研擬新年金領取辦法，包括減低替代率等	65 至 69 歲仍在職之勞工，同樣要繳納厚生年金之保費，若月薪與厚生年金之月給付額合計超過 37 萬日圓，只能領取半數之超額年金。	提高延後退休勞工之年金數額。	2003 年改為 61 歲符合年金請領資格後，並可繼續工作。	延後領取公共年金的法定退休年齡，從 65 歲逐步調整 67 歲。
中高齡聘僱補助	僱用獎助措施：雇主如僱用經公立就業服務機構推介之高齡者，依僱用人數之中高齡者，依僱用人數每人月發給雇主新臺幣 1 萬 3,000 元或每人小時 70 元，最長以 12 個月為限	延長退休年齡獎勵、僱用多高齡者褒獎金、高齡者僱用確保補助金	補助企業包括：大量僱用高齡者、新聘高齡者、僱用退休者	1. 減免雇主僱用高齡（超過 65 歲）勞工的特別薪資稅；2. 提高高齡勞工薪資免稅額；3. 給予僱用 55 歲以上失業勞工之雇主稅賦減免	1. 提供僱用補助。 2. 對於接受公共就業服務機構安排之較低薪工作者，可以得到薪資差額補貼

表五：台灣與其他主要國家推行延後退休相關配套（續）

項目 \ 國別	台灣	日本	韓國	瑞典	德國
鼓勵職務再設計	每案最高補助新臺幣 10 萬元，包含改善職場工作環境、改善工作設備或機具、提供就業輔具、改善工作條件、調整工作方法及流程	成立「中高齡者僱用安定中心」提供企業薪資計算、退休金制度、職務再設計、職域和能力的開發、環境改善等管理諮詢，輔導企業整備中高齡的僱用條件。	針對改善適宜中高齡者的工作環境，政府提供資金貸款	調整工作時間、提供中需作業環境	企業自 1990 年代興起「年齡管理」，意即根據高齡員工不同的生理狀況，調整職務或工作條件，或者針對員工的健康及工作環境之安全衛生進行管理投資。
專屬中高齡之就服、職訓、創業輔導措施	1. 提供多元職業訓練：針對中高齡失業者提供就技能訓練，費用全免，並，能提供訓練生活津貼； 2. 「微型創業鳳凰貸款」：低利免擔保創貸款，最高貸款金額為 100 萬元	1. 設置「銀髮人才中心」協助高齡者再就業； 2. 中高齡者共同創業獎勵，補助 3 人以上之中高齡者創業	1. 成立中高齡人力銀行，提供工作媒合服務與職業建議； 2. 對低收入家庭的中高齡者提供諮詢，職業培訓和就業三合一方案； 3. 提供社會企業工作機會； 4. 自 2007 年起展開促進中高齡者就業基本計畫，每 5 年一期，直到 2016 年止；	--	施行 Perspective 50plus 就業促進措施
健康促進	長照服務法 2.0	長照保險減輕中高齡者之照顧負擔。	--	--	提倡「經驗即是未來」，認為政府的老年健康與疾病研究，及企業的員工健康管理計畫，不僅是投資未來的人力，亦可帶動健康產業的發展。

資料來源：整理自廖文志、成之約、王滢婷 (2014)、詹火生、辛炳隆、黃麗璇、黃玟娟 (2015)

學者對於中高齡與高齡就業促進政策的建議

最後，綜合台灣的中高齡與高齡就業趨勢，並且參考其他國家的作法，我們歸納專家學者提出的重要政策建議，本部份僅作為參考資料，我們也可以藉此機會討論與反思台灣是否適用於這些做法。

A. 針對政府相關部門、法制、組織的建議

首先，關於促進中高齡與高齡就業法令的部分：

◇制定中高齡就業促進專法與設立專責單位

由專責單位負責規劃與執行相關政策，並且由此單位整合跨部會資源。例如，現有的政策法令與資源，都著重在 45-65 歲的中高齡人口，對於 65 歲以上的高齡人口的就業保障相關保障及資源有限，建議針對兩個不同年齡層的不同需要，制定完善法規保障與資源提供。

◇年齡歧視法令的規定、執行、宣導

更清楚定義年齡歧視的對象與行為，例如針對工作招募、僱用、升遷、調職、勞動條件、福利、解僱等，都要更具體的宣導禁止年齡歧視的規範，並且有效執行法令規定。



◇採用階梯式年金給付率、調整年金給付差異

具體來說，就是將延後領取的給付金額提高（提高替代率）；相反的，如果提早退休領取年金，就減少給付金額（減低替代率），也就是說，愈提早領取年金，減少比例越高，越延後年金領取，增加比例越高。

◇鬆綁非典型工作法令限制，增加非典型就業運用

有些中高齡與高齡者因為健康或照顧家庭等因素，希望工時有彈性或調整為部分工時。政府可以提升非典型工作的保障，

給予中高齡與高齡人口較多非典型就業機會的選擇。

除了強化各項法令來促進中高齡與高齡就業，也須制訂配套措施來協助法令執行。

◇降低中高齡與青年就業之間可能的排擠效應

台灣或他國的研究都沒有發現增聘中高齡工作會排擠青年就業。根據楊靜利等 (2013) 的研究，青年與中高齡的工作技能與專業訓練不同，例如，中高齡較常從事的行業是「營造業」和「農林漁牧業」，年輕人則偏好「服務及銷售人員」及「住宿及餐飲業」，所以不同年齡層有職業的隔離。因此，了解不同年齡層的專業訓練差異與工作需求，減少競爭關係，增加兩者互補，才能幫助青年與中高齡就業。

◇健全照顧服務系統

關於延後退休的政策制定，應該考量性別差異。女性通常是家庭主要的照顧者，因此，健全照顧服務體系，才能減低女性家庭照顧負擔，提高年輕與高齡女性的就業率。

◇評估外勞政策與中高齡就業促進政策的競合

外籍勞工的薪資較低，企業為了節省生產成本，可能選擇僱用外勞。所以政府在推動延後退休政策時，必須考量中高齡與外籍勞工之間的可能競合關係。

B. 針對企業雇主的可行方案

◇加強禁止年齡歧視的宣導

政府提供多項補助獎勵措施，促進企業僱用中高齡與高齡勞動力、職務再設計等方案，但是仍有不少企業雇主不願留用或僱用中高齡與高齡勞工。因此，政府應該著力於宣導中高齡與高齡勞動力的優勢，也加強各項補助措施。

◇協助職場中職務再設計方案，以更優惠的補助措施來鼓勵企業雇主進行下列方案：

● **打造中高齡友善職場**：改善職場工作環境與工作設備；改善工作條件，提供彈性工作或縮短工時等；打破職場

年齡歧視。尤其，許多中高齡與高齡者因健康或照顧家庭等因素，希望保有彈性或部分工時工作，因此，可以針對中高齡與高齡人力，增加非典型工作的機會。

- **回聘或留用退休員工、鼓勵經驗傳承、代間合作：**因為資深、高齡員工累積多年工作經驗，可以回聘高齡員工擔任顧問或講師，提供工作技能經驗傳承。

- **職能培養：**安排中高齡與高齡員工職能再培訓等課程

◇津貼補助或租稅優惠

政府可以提供各項津貼補助或租稅優惠，鼓勵企業僱用高齡員工。例如，可以減少社會保險費雇主提撥比例、或依據雇主僱用退休勞工人數來提供補貼。

C. 針對中高齡與高齡勞工的可行方案

◇加強中高齡與高齡工作的宣導

台灣不少民眾認為，到了 50、60 歲就該退休，對中高齡或高

齡活動的想法，往往只限於志工服務等。政府應該加強宣導，讓民眾了解中高齡與高齡仍能從事許多類型的工作，也讓民眾知道可以運用的就業協助資源。

◇建立中高齡與高齡人才資料庫

現在台灣中高齡高階人力、專業人才嚴重外流，在此同時，許多中高齡與高齡人口卻找不到工作，政府可以結合民間資源，建立退休人才資料庫。

◇成立媒合平台、提供就業資訊

成立網路就業平台，整合各項求才、求職資訊，並提供媒合服務。舉例來說，可能有些高齡農產經營者可能因體力下降，無法從事較粗重工作，透過媒合的方式，可讓中高齡者來經營維護，而由高齡者提供資金及技術輔導。

◇普設就業服務站

雖然政府在各地設有 352 處就業服務站，仍有許多住在偏鄉地區的中高齡、高齡者無法前往服務站獲得協助。因此，應

該於各鄉鎮設立更多就業服務站，提供求職者便捷的服務。

◇規劃更多元務實的中高齡專業與技術人員訓練課程

現有的職業訓練課程內容十分侷限，無法連結更多元就業機會。建議以下幾點調整：首先，增加更多元的專業與技術職業訓練，例如人力資源管理、照護、社會服務等，也包含職場觀摩、求職面試技巧等；其次，加入職涯規劃的內容；並且，加強職場問題認知等訓練，例如提供職場年齡、性別等歧視問題的諮詢與協助。

◇創造適於中高齡者的就業機會

首先，政府部門需要先調查哪些產業及職務缺乏勞動力，而且適合中高齡勞工從事，政府可提供補助，讓企業願意釋出工作機會，僱用中高齡勞工。其次，政府可以發展適合高齡人口就業的產業，例如，龐大中高齡與高齡人口的衣食住行育樂產業與健康照顧產業，就很適合中高齡與高齡人員來提供服務。再者，長期以來許多退休人口從事志工服務，政府可以鼓勵民間社團發展成為社會企業組織，取代無酬的志工服務，提高中高齡與高齡的勞動參與率。

◇搭配必要之津貼補助或租稅優惠

為了提高勞工留在勞動市場的誘因，政府可以提供中高齡與高齡勞工更多津貼補助或租稅優惠，如職業訓練生活津貼、跨域就業交通津貼、搬遷津貼等。

小結

面對人口老化、青壯勞動力下降，許多國家為了鼓勵中高齡與高齡繼續工作與再就業，積極修改退休制度與年金領取規定，制定多項促進中高齡與高齡就業的措施。日本、德國等國家比台灣還早面臨人口老化問題，他們也比台灣更早制定延後退休的相關制度，並且成效斐然。例如德國成功的幫助將近 30% 的中高齡失業勞工重新進入職場。台灣的實際退休年齡比韓國早了 9-10 年，也比日本早了 6-7 年，本章討論其他國家的作法，可以做為台灣政府與企業的借鏡。



參考書目

- 勞動部 (2016) 勞動統計資料。https://www.mol.gov.tw/statistics/
- 勞動部 (2017) 勞動統計資料。https://www.mol.gov.tw/statistics/
- 新北市政府 (2016) 新北市政府促進中高齡與高齡者就業座談會。新北市政府。
- 新北市政府 (2017) 新北市政府辦理 106 年度中高齡者職場續航輔導計畫。新北市政府。
- 郭振昌 (2013) 銀髮勞動力發展政策與現況研析—以英國、韓國、新加坡等國為例。台北市：勞動部。
- 廖文志、成之約、王滢婷 (2014) 都會區銀髮人才資源適任工作類別。台北市：勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署：銀髮人才發展與就業整合計畫業務委外計畫。
- 楊靜利、翟本瑞、郭振昌 (2013) 我國青年與中高齡勞動力就業問題之探討。台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 詹火生、辛炳隆、黃麗璇、黃玟娟 (2015) 延後退休可行方案之研究。台北市：勞動部。
- 台灣就業通 (2017) 中高齡者專區：政府措施。https://www.taiwanjobs.gov.tw/internet/special/bredge.aspx?uid=76
- 理財網新聞 (2013) 《輕鬆理財》中高齡二度就業 政府補助幫你一把。https://www.moneydj.com/KMDJ/News/NewsViewer.aspx?a=8df3ce58-51bc-49b3-a682-4c3b51b831e2
- 轉載自中國時報 (2012) 日本銀髮族再就業 自創人生第二春
http://ewpg.insight.ntu.edu.tw/l22608526412375043966226063208772360126989-33258211092015429983315322010826149.html