

2017-12-12

新北領航，中高齡職場續航

郭振昌/台北海洋技術學院健康照顧社會工作系副教授兼系主任

摘要

106年2月底我國老年（65歲以上）人口首次較幼年（0-14歲）人口為多，現今職場大量的嬰兒潮世代逐漸退休，台灣地區2012年工作年齡人口佔比達到最高點之後，已在下降，面臨高齡化、早退與少子化同時衝擊，依經濟合作暨發展組織(OECD)2015年倡議高齡化就業政策三項建議：加強對員工建立更長期職涯服務與繼續工作的激勵措施、鼓勵雇主留任和僱用年長員工，及提升員工的就業能力，以期加強年長者的就業機會等。爰此，新北市政府於今年3月在臺灣地區首創「中高齡者職場續航輔導計畫」，擬透過對企業及勞工問卷調查方式，瞭解並研議中高齡者提早退休因素，並藉以發展多項可行性配套措施，輔導中高齡者延緩退休，並鼓勵企業回聘已退休中高齡員工，提升其續留或重返職場意願，並視其需求提供轉職或再就業服務，期有效提升中高齡者勞動力參與率，減緩新北市勞動力供給的缺口。

壹、臺灣地區中高齡者勞動力運用的問題意識

106年2月底我國戶籍登記人口為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%）。

根據聯合國定義及國家發展委員會105年推估，我國自82年起邁入高齡化社會（老年人口比率超過7%），明（107）年將邁入高齡社會（老年人口比率超過14%），預計115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2015年育齡婦女總生育率1.175，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105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。

行政院主計總處年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年齡平均為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10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104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年2月底外籍勞工已超過63萬人，已占就業人口5.59%；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）；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。

貳、經濟合作發展組織(OECD)高齡化就業政策的啟發

2015年12月經濟合作暨發展組織(OECD)就業勞動和社會事務委員會的高齡化和就業政策三項主軸建議，頗具啟發性：

一、加強對員工建立更長期職涯並繼續在較高年齡工作的激勵措施：

- (一) 透過確保養老保險制度根據預期壽命的增長退休金，同時確保養老金的充足性和可持續性；和
- (二) 透過更多的工作和退休過渡的靈活性，鼓勵更長期和更令人滿意的職業，包括透過促進階段性退休(phased retirement)，更好地平衡工作和照顧，並允許養老金與工作收入相結合。

二、鼓勵雇主留任和僱用年長員工：

- (一) 透過防止年齡歧視和公眾宣傳運動的措施，消除招聘、晉升和培訓過程中的歧視，以及與雇主和員工代表合作和協商就業留任措施；
- (二) 採取平衡的就業保護方法，確保年齡不是確定就業保障的標準，同時促進更好地獲得年長員工的優質就業機會；
- (三) 在與雇主和員工代表進行密切磋商和合作的同時，設法勸阻或進一步限制雇主的強制性退休；
- (四) 鼓勵雇主和員工代表確定機制，以促進所有年長員工，甚至是處於脆弱狀態的年長員工，包括審查其製定薪酬的做法，以反映生產力和能力，而不是年齡；
- (五) 鼓勵雇主透過公共和私人舉措來管理年齡多樣化的勞動力的良好做法，為諸如促進不同年齡組別的知識和經驗交流等問題提供指導，並調整工作責任和工作時間安排，以適應不斷變化的能力的工作人員及其家庭責任，並考慮到年長員工的教育、健康和身體能力的提高。

三、提升員工的就業能力，以期加強年長者的就業機會：

- (一) 透過提供指導服務，加強員工培訓，並確保對培訓進行調整，以反映不同年齡的員工的經驗和學習需要，包括加強非標準形式的就業培訓，透過適應教學和學習方法和內容，來滿足他們的需要，鼓勵在職業生涯中增加對技能發展的投入，提高培訓的吸引力；
- (二) 向求職者提供有效的就業援助，不論其年齡如何，但針對那些最具有長期失業風險的群體，同時確保年齡較大的求職者與年輕求職者在積極尋找工作方面獲得失業給付金有相同的義務，而且在獲得有針對性的再就業服務方面也享有同樣的權利；
- (三) 透過廣泛的策略來改善工作條件，提高各年齡段員工的就業品質，加強工作場所的安全和身心健康，減少危險和艱苦的工作的發生，平衡職業和家庭責任，基於員工的工作經驗和能力變化，促進其工作流動性。

行政院主計總處104年2月企業空缺統計及103年調薪情形提要分析指出：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)。職是之故，讓企業願意僱用或留用中高齡者的誘因，可以透過職務再設計處理

「體力、反應較差」、「人事成本較高」(如試行薪資高峰/調整制度[i]，或以年資敘薪改以生產力或績效敘薪)；以職業訓練強化學習處理「不符所需職類技能」、「不易溝通管理」、「學習事務較慢」、「創新能力較差」等。因此，一定要有企業願意留任中高齡員工，並願意推動彈性工作安排與嘗試創新職務再設計作為前提要件之下才能有效執行年長者就業政策。

103年中高齡工作歷程調查統計結果綜合分析說明：就前兩次離職原因觀察，第一次離職最主要原因屬自願性因素者計106萬9千人或占54.13%，其中以「料理家務(含照顧家屬)」、「年紀大不想再做工作」、「另有生活規劃(進修、旅行等)」與「健康不良」者各約占1成居多；屬非自願性因素者(不含屆齡退休)計75萬9千人或占38.43%，其中以「工作場所歇業或遷移海外」與「體力不再勝任原有工作」分占18.70%與9.37%居多；屬「屆齡退休及其他」者計14萬7千人或占7.44%；第二次離職最主要原因屬自願性因素者計16萬3千人或占53.93%，非自願性因素者(不含屆齡退休)者計13萬1千人或占43.27%，與第一次離職原因相較，非自願離職者之比率上升4.84個百分點。其中非法解僱或調整職務、工作地點等在勞基法已有相關規範；體力的部分可以透過職務再設計因應。

參、新北市政府首創「中高齡者職場續航輔導計畫」

在以上的臺灣地區勞動市場特性下，新北市政府擬透過對企業及勞工問卷調查方式，瞭解並研議中高齡者提早退休因素，並藉以發展多項可行性配套措施，輔導中高齡者延緩退休，並鼓勵企業回聘已退休中高齡員工，提升其續留或重返職場意願，並視其需求提供轉職或再就業服務，期有效提升中高齡者勞動力參與率，減緩新北市勞動力供給的缺口。

依行政院主計總處調查45歲以後中高齡者退離職場的原因，評估其離職是否可以政府措施或企業管理的改善來排除繼續工作的障礙，並參酌經濟合作暨發展組織與先進國家已經辦理較具成效的延退措施，作為問卷設計的參考基礎。問卷調查結果之後再撰寫分析報告，作為落實發展多項可行性配套措施，輔導中高齡者延緩退休，並鼓勵企業回聘已退休中高齡員工，提升其續留或重返職場意願。