

我國人力資源問題分析與對策

—寫在「台灣經濟永續發展會議」之前

李應元

壹、前言

由於全球經濟結構變化帶動我國經濟情勢的大變動，為凝聚如何有效改善經濟環境之社會各界共識，行政院特邀集立法院民意代表、政府部門代表、以及包括學術界、工商團體、勞工團體、環保團體、社福團體在內的社會各界代表將於近期召開「台灣經濟永續發展會議」。本次會議包括「社會安全組」、「產業競爭組」、「財政金融組」、「全球與兩岸組」及「政府效能組」等五個分組，勞委會負責「產業競爭組」中「勞動市場及人力資源規劃」議題之討論。本文即針對我國人力資源議題所涉及的相關層面問題作分析，藉以拋磚引玉，期盼能引起社會各界的共鳴，共同為改善台灣經濟而努力。

人力資源是產業發展的根本，影響國家競爭力至鉅，所牽涉的層面極為廣泛，舉凡人口政策、勞動政策、教育政策、就業安全制度、長期照護及托育政策、移民政策及外勞引進均息息相關。全球化經濟的今日，人才流動已打破國家的界限，更凸顯出人力資源規劃的重要性。尤其，我國在2002年加入世界貿易組織（WTO），國內勞動力市場受到產業結構調整及產業外移的衝擊，呈現高級及初級人力不足現象。加上我國已於1993年達到聯合國所訂的高齡化國家標準，近年

來人口出生率急遽下降等問題，均嚴重衝擊國內產業發展所需的人力資源。

探究人力資源議題，明顯的可以發現，它既是經濟問題也是社會問題，牽涉面既深且廣。在人力資源方面，牽涉到高齡化、少子化的人口與移民政策的調整、婦女勞動參與率提升、退休制度變革、長期照顧體系及托育等問題；在產業結構調整方面，牽涉到教育培育方向與產業需求配合問題、海外優質高級人力延攬問題、賦稅優惠及移民措施問題、高級人力培訓問題、補充性藍領外勞引進問題；在促進就業解決失業方面，涉及減輕婦女家庭照顧負擔之托兒、托老、托育責任、健全就業安全體系、鼓勵彈性雇用之勞動法制鬆綁。凡此種種問題，皆須相互配合，深入檢討，從根本結構改善，始能達到預期的目標。

貳、當前勞動情勢

依據主計處2006年5月資料顯示，臺灣地區勞動力人數為1,046萬6千人，就業人數1,006萬4千人。勞動力參與率為57.72%，其中男性勞參率為67.36%，女性勞參率為48.14%。失業人數為40萬2千人；失業率為3.84%，係近6年同月最低水準，非勞動力人數為767萬7千人。

引進海外人力方面，藍領外籍工作者部



分，截至2006年5月底止，人數為33萬3,477人。依行業別區分，產業外勞為18萬4,723人，占55%，社服外勞14萬8,754人，占45%。

白領專業人士引進方面，由於高級專業人力已成為國家經濟發展的重要要素，我國自1998年起對於專業技術人力之引進逐年遞增，每年平均引進人數介於1萬至1萬5千人之間（不含科學園區）。就職類分析，學校教師及補習班之語文教師約占三分之一，且學歷方面碩士以上學歷者僅占八分之一，顯示現階段引進之白領專案人士，其專業度明顯不足，與國家人力資源政策不符。

退休年齡分布方面，依主計處2004年針對工業及服務業退休員工所作之統計，60歲以上退休者占全體退休人數之比率呈逐年減少，由1991年之74.12%，降至2004年之32.13%；50至59歲者，由1991年之21.77%，

逐年增至2004年之51.73%；另近年企業因併購與組織調整趨勢，採行優退措施，致40至49歲退休者占15.19%，明顯高於2003年之10.55%；倘由我國領取勞工保險老年給付平均年齡觀察，2004年領取老年給付者平均為58.9



歲，低於2000年之60歲，顯示申領老年給付之年齡亦呈現下降趨勢，低於我國勞動基準法規定法制退休年齡60歲，也就是說目前我國勞工在60歲以後退休之人數比率僅占32.13%，超過三分之二之勞工在60歲以前即退出職場，退休員工年齡有提早現象，與世界各國因應人口老化延後退休年齡的潮流趨勢背道而馳。

勞動力參與率方面，截至2006年4月止，臺灣地區勞動力參與率為57.65%，其中男性勞參率為67.35%，女性勞參率為48.14%，與世界各主要國家比較，我國勞動力參與率之水準稍為偏低。

若按年齡層觀察我國勞動力參與率在40歲至64歲之各年齡組間均有相對偏低現象。男性勞動力因公教人員及勞工退休制度設計，鼓勵提早退休及兼受產業結構轉型、低教育程度低技術人力需求降低，轉換工作後求職不易等因素，導致55歲以後勞參率急遽下降。

女性勞動力因女性薪資及職位較男性偏低且受傳統觀念影響，家庭照顧責任多落於女性身上及婚後生育復出職場比率較低等因素，導致45歲以上之勞參率急劇下降，明顯不如韓、日等國，且不像韓、日女性有「二度就業」之趨勢。

人力供需方面，依據行政院經建會2005年推估，不論是近程或是中程，我國人力產出在「高級專業及管理人力」及「基層人力」之供給面均有不足。

失業率方面，台灣過去失業問題並不嚴重，因此失業問題較少受到重視，但台灣地區的失業率自1995年來即不斷攀升，2003年達到最高峰的4.99%，後因促進就業等相關措施持續推動在2005年下降至4.13%，2006年5月已降至3.84%，失業人數約40萬2000人，因此如何再降低國內失業率，更須加緊腳步，免得步上歐美國家1980年代高失業率的後塵。

人才培育方面，根據主計處統計，2004年我國大學以上畢業生的失業率為4.23%，其中20歲至24歲年齡組之失業率更高達12.36%，似乎國內大學以上高等教育人才的產出，除了「質」的因素外，培育方向與產業需求是否一致，不無疑問。

參、我國人力資源焦點問題分析

一、勞動法令未適時修訂

現行勞動法制有其時代背景意義，但因應全球經濟變化，包括「職業訓練法」、「勞動基準法」中之勞動契約、工資及工時相關基準、「職工福利金條例」及「工會法」、「團體協約法」與「勞資爭議處理法」等所謂「勞動三法」之集體協商法制，多已無法因應新經濟時代，勞動彈性化的需求，有賴建立新的勞動法制，協助企業順暢運作並保障國人就業。尤其，「勞動基準法」在87年底擴大適用於一切勞僱關係後，在勞動契約的種類、勞動關係的存續、工資、工時

等相關規定過於僵化，勞工權益之保障雖然得以確保，但相對的企業在人力資源的運用上顯得沒有彈性空間。為了因應新興產業的需求，須有新的勞動關係，部分工時法制化、家內勞動法及「派遣勞工保護法」亦有待早日立法，明確界定勞僱三方關係，以保障被派遣勞工之權益，使我國企業在面臨全球化競爭下保有其競爭力。

二、青壯人力嚴重不足

截至2005年底止，台灣地區老人人口已達9.7%，計有220萬8727人，近年來國內更因受少子化之影響，未來人口推估將成為負成長。依據經建會85年6月出版「中華民國台灣地區84年至125年人口推計」之推計，國內25歲至44歲各年齡組之青壯人力占總人口之百分比，從85年34.3%，95年32.4%降至105年28.6%，影響所及，勞動力供給問題將成為我國經濟發展之一大隱憂。

三、高級專業及初級人力嚴重不足

依據經建會2005年「科技人力中長期供需趨勢推估」報告顯示，不論是近程或是中程，我國人力產出在「高級專業及管理人力」及「基層人力」之供給面均不敷產業發展所需。基層人力不足問題涉及人口結構改變，如高齡化、少子化社會之形成以及勞動力人口受提早退休風氣、升學主義、女性負擔家庭照顧等因素影響，惟仍可透過調整移民政策、引進外籍勞動力、修正人口政策等方式解決。然而高級專業管理人力是未來延續我國經濟競爭之關鍵原動力，雖然國內平均每年引進約1萬餘名國外專技人力，但仍不能滿足國內需求，對於我國欲突破經濟發展的

瓶頸，強化國際競爭力，高級專業及初級人力供給不足問題必需妥善規劃，儘早解決。

四、女性及中高齡勞動力參與率偏低

與世界各主要國家比較，國人勞參率之水準相對偏低，

仔細觀察，我國勞動力參與率在女性及45歲至64歲之中高齡年齡組均有相對偏低現象。就女性而言，25歲至44歲間青壯年之勞參率與他國大致相當，但45歲至64歲之各年齡組則較其他國家明顯偏低，且未曾出現如日、韓等亞洲諸國「二度就業」之情形，有賴及早建立健全之托育及長期照顧體系，並藉由改革現行退休制度，以提高女性及中高齡者勞動參與率。

五、勞動者過早離開職場，不利於人力資本的累積

由於國人勞參率在45歲至64歲之中高齡階段較各主要國家有明顯偏低現象，探究其中原因，與現行公、教、勞工退休制度及保險制度鼓勵國人形成早退風氣有關。國人過早離開職場，除了不利於人力資本的累積，影響國家競爭力外，也因社會福利的支出，形成社會負擔。有待仿效先進國家提高退休年齡之作法，修正現行「勞動基準法」、「勞工退休金條例」、「勞工保險條例」、「公務人員退休法」等相關法律之退休規定。

六、結構性失業人口待紓解

分析國內近年來失業率居高不下的原因，主要因素是國際競爭壓力，使國內傳統產業萎縮所致，而且國內產業結構調整迅速，但人力結構的調適卻相對地遲鈍緩。雖然台灣

產業結構由工業朝服務業在轉型，但台灣的服務業多屬內需導向的發展，因國內市場狹小，易於飽和；如果金融保險、不動產業和工商服務業不能發展國際競爭力，則未來服務業的成長空間仍然有限。

目前國內失業率雖已下降至3.84%，如加計「想找工作而未找工作」的隱藏性失業人口，廣義失業人數恐超過表面數據。如何讓六十五歲以下，有工作能力之國人獲得應有的就業機會，是國家促進社會充分就業的職責。從失業救助，職業訓練，到完成就業服務，應予有效的串連。如何經由職業訓練，輔導失業勞工再就業，並協助再就業困難的勞工渡過失業的生活壓力，誠為政府部門應努力的方向。

七、人才培育政策未盡符合產業發展需求

近年來因教育政策因素及國內專科學校改制為技術學院數增加，學士人力供給大幅上升，然而，由於產業界面臨嚴苛的國際競爭壓力，對於人力素質的要求相對提高，加上面對全球分工、競爭環境影響，國內產業已由專業代工朝向自創品牌策略發展，高級人力的培育日趨重要。但是，根據主計處統計，2004年我國大學以上畢業生的失業率高達4.23%，其中20歲至24歲年齡組之失業率更高達12.36%，似乎國內大學以上高等教育人才的產出，尤其是部份科技大學的畢業生就業率偏低，除了「質」的因素外，當然也有工作意願低的因素，然而國內培育方向與產業需求是否一致，不無疑問。為因應產業朝知識創新、國際化以及前瞻科技發展，培養學術基礎扎實、創新能力突出和跨領域整合以及具國際視野的專業勞動力，實刻不容緩。

八、公共職訓經費投入嚴重不足

近年來由於公共職訓政策方向調整，職業訓練在未開發新職類項目，又大幅減縮既有職業訓練種類之情況下，導致大量公共職訓機構之職業訓練師流失，並因為公共職訓經費之投入萎縮，導致國內相關產業所需技術人力嚴重不足。以我國與各國政府職業訓練支出占GDP的比例來看，大部分國家政府職業訓練支出占GDP的比例均高於我國，顯示我國的整體資源投入在公共職業訓練經費偏低。在技術變革日新月異的今日，企業員工隨時可能面臨結構性的失業問題，也造成企業相互惡性挖角、專業高級技術人力不足、缺乏創新、技術升級所需動能等不足的結果。政府部門實有必要增加公共職業訓練經費的投入。

九、產業界對於人力資源培訓參與意願不高

人力資源的投資是產業發展的基礎，長久以來，我國產業界對於培訓人力資源所作的投入嚴重不足。在知識經濟競爭的今日，將產業界導入人才培訓體系是促成專業人力供需自然調節的重要作法。此外，產業界與教育體系配合，共同培育出產業界所需的專業人力也是其他國家採行的措施。根據調查顯示，各主要國家大學研發經費來自企業提供經費之比重約5.5%。以1998至2003年為例，美國、加拿大、德國、芬蘭、瑞典、南韓等國家大學研發經費直接來自企業支持的比重，至少都在5.5%以上的基礎，南韓甚至維持在13%至14%的比重，國內大學研發經費大都來自政府部門的支持，其比重約85%至86%，來自企業支持者僅3%至4%，相

對偏低，造成此一現象之原因可能是基於：

（一）缺乏賦稅誘因；（二）過度仰賴政府；（三）自行培訓人才觀念不足等因素所致。由於企業所需人力為何，只有企業本身最清楚，而公訓部門及教育產出往往僅能針對一般需求，較難滿足企業的特殊需求，尤其，企業欠缺自行培訓人才的觀念，將助長惡性挖角的歪風，長久如此將形成惡性循環。若能從賦稅方面提供更大誘因，將有助於高級人力的培訓及培育。

十、長期照顧資源嚴重不足，過度依賴外籍看護工

隨醫藥發達及衛生條件改善，國人平均壽命逐漸延長，2004年國人男性平均壽命為73.6歲，女性為79.4歲，已達先進國家水準，65歲以上老年人口占9.5%，其中65歲至74歲高齡人口為128萬3000人。解決老人安養問題刻不容緩。根據行政院主計處2000年戶口及住宅普查資料顯示，國內極重度失能需要長期照顧人數為5萬1913人，其中除了少部分已進住老人長期照顧機構、護理之家接受24小時機構式照顧外，其餘絕大部分都是由家人照顧，照顧負擔極重。另外，截至2005年2月止，台灣地區有長期照顧需求老人人口數為19萬2,898人，而台閩地區機構式長期照顧資源總計有1,178家，總床位供給數為7萬1,590床，每百個有長期照顧需求之老人僅可分得37床，明顯供給不足；環顧老人的生活照顧並非完全仰賴「機構式」為唯一的途徑，如何強化居家照顧、社區照顧之功能，建立適切的照顧體系，是責無旁貸。

長期照顧資源嚴重缺乏的後果就是對於

外籍看護工的引進日漸迫切，導致我國外籍看護工之人數不斷成長，國內過度依賴外籍看護工的結果，除了嚴重扭曲國內勞動市場人力結構外，更延宕國內長期照顧體系的建立。此外，由於婦女家庭照護負擔問題無法解決，連帶影響我國女性之勞動力參與率的提升，國內長期照顧資源不足問題，影響至為深遠。

肆、我國人力資源問題的解決對策

為根本解決我國人力資源問題，建立台灣經濟成長可長可遠的基石，有賴從以下面向著手改善：

一、勞動法令鬆綁，促進就業，去除人力資源運用障礙

- (一) 修訂勞動基準法勞動契約、工資、工時之相關規定，活絡非典型僱用樣態。
- (二) 部分工時法制化。
- (三) 研訂「派遣勞工保護法」，明確界定勞僱三方關係，保障被派遣勞工之權益。
- (四) 推廣部分工時及彈性工時制度。

二、解決人力資源嚴重不足現象

- (一) 建立短期及中長期勞動力供需預測統計調查機制。
- (二) 全面檢討外勞政策（包括：核配比例及重新招募等），建立外勞引進動態總量管理機制。
- (三) 全面檢討人口政策及移民政策，並營造有利生育環境，開發人力資源。
- (四) 培育產業所需人才，強化就業諮詢及媒合。
- (五) 配合產業需求，調整職業訓練方向，並



提高公共職訓經費之投入。

三、提昇女性勞動力參與率

- (一) 建立完善長期照顧體系，減輕婦女家庭照顧負擔。
- (二) 加強辦理托育服務，促進婦女就業。
- (三) 落實「兩性工作平等法」，排除婦女就業障礙。
- (四) 發放育嬰留職停薪津貼，穩定婦女就業。
- (五) 推動促進婦女創業貸款。
- (六) 配合人口政策綱領，營造有利生育的環境。

四、提昇中高齡勞動力參與率及改善勞動者過早退出職場之現象

- (一) 排除中高齡者持續就業及就業的障礙。
- (二) 提昇中高齡勞動力之就業能力。
- (三) 提供僱用中高齡勞動力之獎勵措施。
- (四) 降低企業主僱用中高齡者就業之負擔。
- (五) 研訂禁止歧視僱用中高齡者法案。
- (六) 修正現行相關退休制度，提高退休年齡下限之規定。
- (七) 鼓勵企業開發部分工時及彈性工時工作等非典型工作機會，以利中高齡者就

業。

- (八) 推動企業辦理員工在職訓練及第二專長訓練。

五、調整高等及技職教育培育政策

- (一) 配合產業發展方向，定期檢討大學及技職教育培育政策。
- (二) 落實評鑑制度並推動系所及學程調整機制，提昇教育品質，並追蹤輔導畢業生就業情形。
- (三) 寬列預算鼓勵留學，設立「高級人力培育獎學金」。
- (四) 建立產學合作之人才培育機制。
- (五) 推動技職教育與區域性產業結合之產學合作策略。
- (六) 加強推動回流教育，鼓勵師生與產業界交流。
- (七) 加強教育體系與研究部門合作，強化教育體系對於研發人才之培育。

六、提供足夠誘因鼓勵個人、企業參與人力資源培訓

- (一) 提供賦稅誘因，鼓勵個人投資進修及企業參與人力資源培訓工作。
- (二) 提供獎勵或補助，鼓勵企業參與人力資源培訓。
- (三) 定期表揚重視人力資源培訓之績優企業。
- (四) 全面檢討修正「職業訓練法」。
- (五) 整合訓練資源並規劃符合產業需求之訓練課程。

七、有效延攬海外高級專業人力

- (一) 建構吸引海外高級專業人力之有利環境。
- (二) 配合經濟發展需求彈性調整吸引海外高級專業人力之移民措施。

- (三) 檢討延攬海外高級專業人力之相關法制。

- (四) 提供賦稅誘因及彈性調整移民措施，延攬海外高級專業人力。

- (五) 建構吸引外國留學生來台留學及就業之鼓勵措施。

八、建立人口老化社會所需的長期照顧體系

- (一) 推動長期照顧體系。
- (二) 加強因應人口老化社會之調查研究工作。
- (三) 結合社政與衛政資源並強化照顧管理與服務輸送體系。
- (四) 充實本國照顧服務人力，並適度調整外籍看護工之引進。
- (五) 落實老人教育政策之完善配套措施。

伍、結語

全球化經濟與資訊化的今日，產業發展已由傳統的勞力與資金投入轉為知識經濟競爭。各國在追求全球經濟利益誘因下，積極融入國際經貿體系，企業全球佈局加速發展，國內勞動市場面臨調整壓力。惟有有效掌握關鍵性人力資源才能主導國際市場與發展。因此，人力資源可說是維繫台灣經濟發展的命脈，更是攸關國家競爭力強弱的重要因素。面對更為嚴苛的國際競爭環境，台灣可仰賴的競爭利器或許是優秀的人力資源，但如何有效解決人力資源問題誠為當前刻不容緩的議題，期盼各界能踴躍參與台灣經濟永續發展會議之討論，共同努力於建立台灣經濟發展可長可遠的基石。

(本文作者 行政院勞工委員會主任委員)

高齡化社會產生之勞動問題及因應政策初探

王雅芬

壹、高齡化社會中高齡勞動者背景分析

一、台灣人口老化及少子代

目前日本及西歐國家65歲以上人口占總人口比例已經超過15%以上，我國65歲以上人口佔總人口比例9%，已達聯合國所訂人口高齡化之標準（65歲以上人口佔總人口比例達7%），依經建會推估我國西元2011年將超過10%，到西元2021年將超過16%。而總生育平均人口數在西元1991年平均為1.72人，至西元2005年下降至1.1人，人口自然增加率則由西元1991年的1.1%至西元2005年降為0.4%，預估西元2022年以後我國人口將開始減少，顯示人口老化及少子化現象已是我們必須面對的問題，而衍生的勞動力供給問題也將成為我國未來經濟發展之一大隱憂。

二、台灣中高齡勞動力參與率逐漸下降

我國中高齡勞動力參與率近10年呈現微幅下降趨勢，隨著年齡層的提高勞動力參與率逐漸下降，至65歲以上之年齡層勞動力參與率已低於10%。與工業先進國家比較，日、韓在65歲以上的勞動力參與率仍能維持將近20%甚至高達29.8%，但我國只有7.42%，顯見美、日、韓等國高齡二度就業情況十分普

遍，美、日、韓等國的老年經驗值得進一步探討。

三、中高齡者就業情勢分析

（一）中高齡勞工工作意願

依據內政部2002年台閩地區老人狀況調查結果顯示，65歲以上國民主要經濟來源之主要度，以子女奉養(含媳婦、女婿)者最多占51.72%；50至64歲國民主要經濟來源之主要度，以自己工作或營業收入者最多占47.61%。50歲以上國民對未來生活上最擔心的問題19.35%是經濟來源問題。另，50~64歲國民未來老年的生涯規劃情形有8.12%繼續工作，0.76%從事專業知識或才藝的傳授，6.45%從事志願服務工作。50歲以上對於提供就業輔導服務之需求很需要及需要者占28.9%。由以上資料顯示，中高齡人口仍有很強的經濟壓力及就業需求，維持自己與家人的經濟生活是中高齡勞工就業的主要原因。

（二）中高齡就業者從事之行職業及身分別

若以行業大類別來看，中高齡就業者不分年齡層，皆以從事服務業為最大比例，超過50%，其次是工業。但60~64歲之年齡層從事農林漁牧業者36.53%，占相當大之比例。如果再細分類，則以製造業和批發零售業佔比

例最高。45~59歲之中高齡就業者從事之職業皆以服務工作人員及售貨員為最高比例，60~64歲之就業者則以農林漁牧工作人員占36.16%最高。再者，以就業者從事之身分別分，46.85% 60~64歲的就業者是自營作業，12.84%則為無酬家屬工作者，兩者總計超過6成，相較45~59歲之就業者50%以上是受雇者有相當大的差異，顯見我國有一定比例的勞工會隨著年齡老化由受僱者轉換成自營作業。

（三）中高齡就業者每週工作時間

在尋職的中高齡者中，仍有高達97%以上希望是全時工作，而依統計數據顯示，中高齡就業者有高達99%是從事全時工作，以40~49小時為最大比例，平均每週工作時間達43~45小時。

（四）中高齡就業者工作收入概況

45~49歲的中高齡就業者薪資以5萬元以上者佔最大比例，60~64歲之中高齡薪資則是以未滿15,840元比例最高，達30.49%，最有可能的情形是中高齡者退休後，以最低薪資再就業者或是以部分工作時間型態再就業。以整體平均水準，中高齡的平均薪資38,190元，高於全體就業者平均收入34,212元。但另一方面也顯示高齡就業者仍能接受低薪的工作。

（五）中高齡就業者離開上次工作之原因分析

依勞委會93年中高齡勞工統計資料顯示中高齡就業者離開上次工作之原因分析，有55.77%是自願離職，44.23%是非自願離職。

不同年齡層自願離職原因不同，而非自願離職之原因不同年齡層並無太大差異，大部份皆為工作場所歇業或業務緊縮。45~49歲之中高齡者有38.84%是經濟因素（工廠歇業或業務緊縮、季節性或臨時性工作結束）而非自願離職，50~54歲年齡層則有33.92%因經濟因素而非自願離職，55~59歲年齡層則高達42.35%是因經濟因素而非自願離職，高達20.58%想自行創業而自願離職，60~64歲年齡層則只有17.34%是因經濟因素被迫離職，37.26%是自願辦理退休。值得注意的是，在非自願離職原因中，因屆齡退休而退出勞動市場者占0.84%，在自願離職原因中，自願辦理退休而退出勞動市場者占5.05%，這群人力在中高齡勞動人口中佔了近6%，顯見仍有一定比例的中高齡退休者，退休後仍因各種因素必須再投入勞動市場。

四、台灣中高齡失業者之就業情勢分析

（一）我國中高齡失業率發展趨勢

我國中高齡失業率10年來變化極速，由86年的1點多至92年為失業率高峰，近幾年則又呈下降趨勢。但與國際比較，我國中高齡失業率並未較高，但近年我國處於產業結構改變之際，造成中高齡的結構性失業嚴重問題仍不可忽視。

（二）我國中高齡失業者之失業週數分析

依勞委會93年中高齡勞工統計資料顯示，中高齡失業週數平均35.2週，與同期全體失業者平均失業週數29.40週比較高出甚多。若以教育程度分，教育程度愈高，平均失業週數愈長，以50-54歲年齡層的36.3週最高。若以性別分，中高齡男性的38.7週高於

中高齡女性的25.5週，中高齡女性的平均失業週數則低於全體平均失業週數，顯見在經濟不景氣的時候，中高齡女性較不易失業，其中原因值得深入探討。

（三）中高齡尋找工作遇到困難的原因

從勞委會93年中高齡勞工統計資料顯示，中高齡尋找工作遇到困難的原因，最大比例是年齡限制，且比例都超過50%，60~64歲年齡層甚至高達87.24%，其次是技術不合及工作性質不合。

（四）中高齡失業者最希望找尋之職業

在中高齡失業者中最希望找尋之職業有近50%為生產設備操作工及體力工，其次為技術員及助理專業人員。顯示失業者中仍以生產設備操作工及體力工為最大比例，而此職業之就業者轉業不易，失業後仍以原有之職業型態為尋職之目標。

五、我國勞工退休年齡及國際比較

近5年來，我國退休勞工年齡有提早現象，根據行政院主計處「受僱員工動向調查」，2004年工業及服務業受僱員工平均退休年齡為54.9歲，較2003年之55.7歲降低。

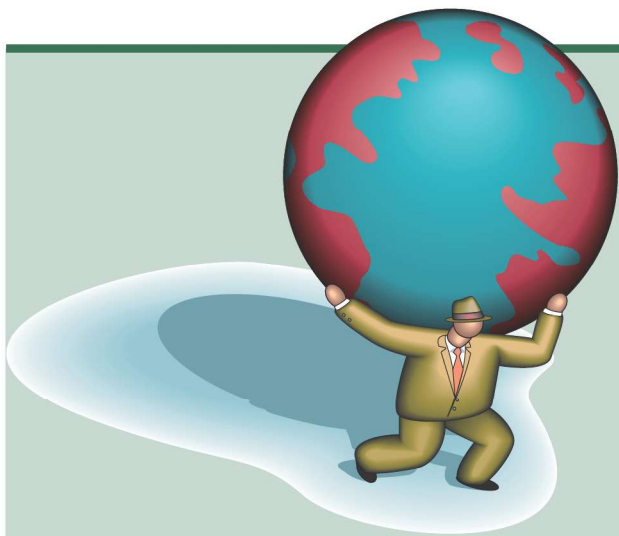
另依據我國領取勞工保險老年給付平均年齡觀察，2004年領取老年給付者平均為58.9歲，低於2000年之60歲，顯示申領老年給付之年齡亦呈下降趨勢，低於我國勞動基準法規定強制退休年齡60歲。

日本於2004年通過法令將於2006年至2013年間逐步實施將強制退休年齡從60歲逐漸提高到65歲。韓國領取老年年金的年齡為60

歲，但透過不課稅的方法鼓勵勞工工作到64歲退休。美國並無明文規定公私部門勞工法定退休年齡，僅在「社會安全法」列有老年退休給付年齡的適用條文，並在聯邦「就業年齡歧視法」明訂禁止年齡歧視的條文，包括強制退休規定。而英國將從2010年到2046年逐步將退休年齡延至68歲。

六、雇主缺工職類僱用條件分析

由「事業人力僱用狀況調查」結果顯示，工業及服務業廠商遇有短缺員工時，僅22.1%廠商願意僱用中高齡(50~64歲)勞工，另77.9%廠商不願意僱用中高齡勞工之主要原因，係以其「體力狀況不良」、「生產技術不符所需」及「工作效率較差」等因素居多，分占49.1%、28.8%及28.0%，至於考慮「退休金成本負擔較高」者占14.0%、「社會保險費用之考量」者占8.5%。此外，勞委會1996年曾進行有關「民營事業單位僱用中高齡勞工及派遣人力調查」，調查結果發現企業不願意僱用中高齡者的原因有「缺乏活力」、「觀念老舊不易溝通」、「健康狀況差」、「不易輪調」等四項，願意僱用的原因則有「經驗豐富即可任用」、「處世成熟圓融」、「遵守規範」、「工作專心」、「經驗純熟不易犯錯」及「工作穩定不易跳槽」等六項。再依「中華民國85年台灣地區事業單位退休人力運用暨員工申訴制度」調查顯示，有高達98.66%之事業單位不願僱用高齡勞工，原因以「沒有適合工作」、「現僱人員已足夠」、「效率不高」、「訓練不易」、「沒有僱用管道」、「僱用成本較高」為前六項。但有學者曾敏傑與李漢雄（1999:188）研究指出，中高齡員工的健康情形與一般員工並無顯著不同，中高齡員工也



比較不常請假、不較常遲到早退、工作效率不較差、也不較容易發生工作意外事故。可見工作場所普遍存在對中高齡者有一些偏見。

貳、高齡化社會將面臨的勞動問題

一、中高齡勞動力運用問題

（一）勞動力人口高齡化

根據統計，我國2005年15-24歲勞動力1,055千人占總人口的10.17%，較85年減少3.72%；45歲至64歲勞動力3,091千人占29.80%，卻較85年增加6.55%。經建會推估，至2015年左右15-64歲工作人口將由2014年的73.3%降至65.4%，65歲以上工作人口則佔24.1%，至2051年，15-64歲工作人口比例降至56.9%，65歲以上工作人口增加為34.7%，顯示我國勞動力逐漸萎縮與老化。至西元2051年，平均每一工作人口將扶養近一名非工作人口，與2004年平均每2.5名工作人口扶養1名非工作人口比較，未來勞工負擔相形增加許多，負擔沉重。

（二）國內人力供需不平衡，持續呈現人力不足現象

依據經建會人力供需推估，西元2005年至西元2008年平均每年高級專業及管理人力將短缺5萬人，基層人力不足達31萬8千人，而中級人力則略過剩1萬1千人。西元2009年至西元2015年平均每年高級及專業管理人力短缺將降為4萬1千人，基層人力不足則增加為33萬5千人。西元2005年至西元2015年平均每年高級人力短缺4萬5千人，基層人力不足數則為33萬人。高級及基層人力每年持續不足，但統計資料顯示我國中高齡就業意願非常高，退休後願意再投入勞動市場的比例也不低，且依統計，失業的中高齡最希望尋找的工作大多為基層人力，但雇主僱用意願卻非常低，願意僱用的雇主則反應「沒有僱用管道」，以致產生我國中高齡勞動參與率偏低的情形，此皆顯示中高齡人力運用情形須再加強，以解決部份人力不足的問題。

此外，高齡化社會產業結構勢必有所調整，許多與老齡人口有關之新興產業將隨之產生，目前勞動力是否足以因應未來所需，也是必須重視的問題。

（三）中高齡勞動者失業率上揚速度快，再就業困難

依統計數據觀察，中高齡失業人數雖不多，但失業率增加幅度卻是最大，以工廠歇業或業務緊縮對中高齡勞工的衝擊最大，顯見中高齡之失業係以結構性失業為主。此外，中高齡勞工在就業市場上面臨「多數雇主限制應徵者年齡」、「技能不足致無法順利轉業」及「生產效能不如青壯年」等因素，使中高齡者再就業困難或受到嚴格的僱用限制，平均失業週數也比全體失業者平均

週數高出甚多。另依主計處93年「人力資源運用」統計資料顯示，尋職時所遭遇之困難係以「年齡限制」占65.4%居多，年齡是中高齡失業者尋職的最大障礙。

二、未來老年經濟生活安全保障問題

（一）退休制度的問題

由於科技、醫療方面的進步，國民的平均壽命不斷延長；勞工於老年時，由於內在（身體老化）及外在（社會環境、老年歧視等）因素之限制，導致無法繼續留在勞動市場，喪失所得收入來源；另一方面又有維持生活及醫療需求逐漸增加之消費支出，如沒有相當的儲蓄及退休制度支持，勞工即面臨老年經濟不安全之問題。我國於94年7月1日「勞工退休金條例」正式施行，採確定提撥制，勞工退休生活獲得基本保障。惟，目前大部分勞工仍同時存在舊制年資與新制年資，尚須面對如何確保勞工退休時可領取舊制年資之退休金，或其轉換雇主時舊制年資喪失，新制退休金不足以保障其退休生活的問題。

（二）勞工保險老年給付制度的問題

台灣已進入高齡化社會，現行勞工保險老年給付係以一次給付提供老年退休生活保障，惟一次給付具有容易受到經濟變動、通貨膨脹等因素之影響及投資不當而耗盡之風險。因此，未來勞工保險老年給付保障政策亦將面臨新的挑戰，勞委會已著手規畫研議修法將勞工保險老年給付改為年金制。

（三）勞工退休金及勞工保險給付所得替代率不足的問題

勞工退休金制度自94年7月1日起實施，據

統計勞退新制所得替代率24%，規劃中的勞工保險年金制為30%，二者合計54%，與美、法、德等先進國家約達70%-75%差距尚遠，似不足支應勞工退休生活之所需。

三、勞保財務長期面臨窘境的危機

社會保險之財務處理有世代間轉移之效果，當代人之保險費率如偏低，恐隱藏鉅額向後代預收費用之情形，形成債留後代子孫之不利影響。因我國生育率下降，少子化的結果，未來加入保險行列繳交保費之人口卻日益遞減，而領取老年給付人口日益遞增，依據精算所需僅老年給付之費率即為15.5%，而目前計收之勞保費率為5.5%顯有不足，勞保財務長期而言顯有面臨窘境之危機。

參、促進高齡就業與人力運用的政策趨勢

目前歐、美、日等高齡化國家，政府多已採取相關因應措施。OECD亦選定21個會員國家研提「高齡化及就業政策」的報告，包括對各國造成老年勞工就業障礙原因進行調查、處理並擬訂措施提供各國建議。針對我國高齡化產生的各項問題，勞委會應研提相關因應對策，以「促進中高齡就業與人力運用」作為進行中高齡勞動政策規劃主軸，初擬對策建議如下：

一、創造適合中高齡的職場環境，鼓勵高齡人口持續就業

（一）協助中高齡勞工建立職業新觀念：

藉由就業諮詢、就業促進研習等活動，協

助中高齡者隨著社會環境與個人狀況之變遷，建立新的職業觀念。提升中高齡者工作意願，輔導其就業準備及就業適應。推動「促進中高齡者就業試辦計畫」，透過行政委託民間團體，以辦理中高齡失業個案深度諮商及就業問題分析以及個案管理等方式，協助中高齡失業者提升工作能力與工作意願，及就業準備與就業適應。

（二）規劃適合中高齡者就業的工作機會：

提倡終身教育，回流教育。生產型員工在45歲起逐步規劃，轉入低體力的服務型工作；發展老年養護產業，大量僱用中高齡人口從事社會服務工作；設立目標訓練計畫，如英、美等國設有針對中高齡員工的職訓計畫，協助中高齡員工維持即時的生產知識與技能；開發老年人與年輕人非替代的職業結構，開創年輕人與高齡人口互補而非互替的工作環境（如超商、社區服務、社區總體營造等非全時之工作）。

（三）研議推動中高齡者職務、工作再設計：

包括改善工作環境或設備、工作條件及調整工作內容等（例如透過生產流程資訊化，再針對中高齡勞工職業再訓練，協助其逐漸轉為非體力勞動），以期透過提高企業補助金額，將職務再設計推廣至企業單位，進而提升雇主僱用意願，提高中高齡者就業機會。

（四）建立彈性化的工時制度及工作內容：

在國際化與自由化趨勢下，服務業將更蓬勃發展，人力需求將逐漸增加。服務產業

工作時間深具彈性，老齡人口恰可填補服務業及新興產業勞動不足的部份。為增加勞動力的供給，應逐步建立部分工時及彈性工時制度，鼓勵退休後仍有工作能力就業之中高齡人口持續就業，以解決部分勞動力供需失衡之問題。

（五）以創業輔導替代部分就業輔導：

辦理「創業諮詢服務計畫」，提供中高齡失業者創業前、創業中及創業後之輔導；辦理「微型企業創業貸款」，輔導中高齡其創業並給予利息補貼，目的為減低創業成本負擔，期使創業成功，以留住「預計未來工作已無發展，擬退出勞動市場」及長期轉業不易的中高齡人力。

二、排除高齡者持續就業及再就業的障礙

（一）減少對非典型僱用的限制：包括部分工時勞動、定期契約勞動、派遣勞動等勞動彈性化措施，勞動基準法、勞工保險法令並配合研擬修正。

（二）檢討勞工退休相關制度：為因應老年化社會之來臨，以及充分利用高齡勞動力，研議修法漸進延後或刪除勞工強制退休年齡之規定、延長領取退休金的年齡或設計，如延遲退休，每月領取金額可增加，以增加延遲退休的誘因。或推動彈性退休、階段性退休制度以鼓勵企業採取彈性減時、減薪、減量等漸進式退休制度，讓屆齡退休但仍有工作意願的勞工，透過兼職工作、暫時工作或部分工時吸引高齡勞工延後退休。如此雇主能減低重

新訓練接替勞工的成本，對勞工來說，這樣的退休計畫對原來的生活不致造成太大的衝擊，政府可提供雇主實施方式說明指引以取代強迫退休制度。勞工退休金條例、勞工保險條例應配合檢討修正。



(三) 縮減高級人力提早退休規模：依據統計，我國未來缺工最嚴重者為高級管理人力，未來應增進公務人力、學術機關與民間人力相互交流機會，以培養高級專業人才，藉此鼓勵有能力、有經驗之高級人力延後退出就業市場，以縮減高級人力提早退休的規模。公務人員相關規定應配合檢討修正。

(四) 禁止「年齡」歧視：短期研議修正就業服務法中有關年齡歧視條款，中期研議併入「工作平等法」立法，主要目標針對改變雇主負面的刻板印象，鼓勵僱用、提供訓練、升遷、解僱、工作調度、給付薪資時應依據能力而非年齡，把重心放在實際經營的成本及勞工的生產力。

三、增加雇主僱用及持續僱用老年人的意願

(一) 建立健全的中高齡人力資料庫：中高齡人力資料庫可區分兩個區塊，一個是

「就業的人力資料庫」，一個是「志工資料庫」。中高齡人力吸引雇主者在於其累積的工作經驗，雇主可節省訓練成本，建立健全的中高齡人力資料庫能讓雇主迅速取得所需人力以替補人力缺口，並積極主動將資料定期提供雇主作為聘僱之參考，以提高雇主與中高齡之人力媒合效果。而「志工資料庫」則是勞委會利用各地就業服務站成立志工服務中心，鼓勵退休的老年人口投入社會服務工作，豐富、充實退休生活。

(二) 提供雇主相關補助及僱用誘因：

1. 提供雇主訓練津貼，雇主可視情況藉由教育、在職訓練等途徑提升勞工的就業能力，讓有能力的勞工持續就業。
2. 獎勵雇主提出為其勞工規劃「高齡的職業生涯計畫」，包括提供更完善的機器設備、協助轉職、工作內容再設計、延長退休或彈性退休計畫等，補

助雇主必要費用及部份薪資，以吸引雇主重視老年人力。

3.提供獎勵僱用津貼：獎勵企業僱用高齡勞工填補非正式工作的人力缺口，解決僱主產假期間、育嬰留職停薪期間、受訓期間的人力替代問題。

4.獎勵雇主開發高齡就業機會：為提供高齡勞工更多的工作機會，鼓勵雇主開發屬於高齡就業的創新產業或工作機會，並提供僱用津貼或獎金或成立公司之資金，但前提為不排擠年輕人的就業機會。

四、提高中高齡者的受僱能力

（一）建立勞動供需預測機制：

面對全球產品及人力需求日異多樣化，職訓課程必須隨之作動態適時的回應。首先勞委會應建立勞動供需預測機制，持續追蹤各業勞動供需最新狀況，提供開設職業訓練職種政策參考，以正確掌握中高齡之訓練課程。

（二）創造勞資雙方終身學習的環境：

知識經濟的來臨，商品與專業技能的生命週期將極為短暫，勞動市場將更具彈性、變化，行職業間的轉移頻率也會因而加速、增加，因此政府應創造一個勞資雙方共同的「終身學習」環境，讓資深的中高齡勞工技能能隨時因應市場的需要而提升，適時調整其職場的生涯規劃，免於失業的威脅。

（三）建立彈性、多樣化、區域性的職業訓練課程：

中高齡職業訓練內容的規劃及安排，必須因應經濟情勢與產業結構的瞬息變遷，做適時的調整。例如因應老人人口急速增加，未來有關老人之產業勢必因應而生，其中將產生許多適合老年人的就業機會，但大規模的職業訓練體系無法適時回應轉業、失業及人才短缺的問題。故，可研議由產業公會、地方性的專業民間團體或學術機構參與中高齡之職業訓練，以發展出多樣化、具彈性的職業訓練課程，並符合企業所需。

（四）積極開拓屬於高齡勞工的就業職種與訓練課程，建立對高齡勞工訓練目標的量化監測，避免訓練資源被閒置或浪費，以確實達成提高高齡者就業能力之目標。

五、開發女性潛在勞動力、提供工作家庭平衡之工作環境，提高生育意願，以減緩少子化帶來的衝擊

高齡社會伴隨著少子化的趨勢，勞動人口急速下降，開發女性潛在的勞動力與鼓勵生育必須雙管齊下，相關政策如下：

（一）在母性保護方面，檢討勞動基準法產假日數及雇主給薪之規定，研議產假薪資、育嬰津貼由勞工保險、就業保險給付或由政府補助部分薪資之可行性，並加強防範雇主懷孕歧視及懷孕期間不當解僱之情事發生，以保障懷孕婦女之工作權。

（二）具體落實兩性工作平等法禁止歧視之規定，整合勞委會相關資源及措施，研擬「家庭與工作平衡促進方案」檢

討規劃職場托育政策、育嬰留職停薪、復職、留職停薪期間人力替代（含育嬰津貼發放）等措施並積極促進婦女二度就業，營造一個有利於工作生涯發展與育兒兼顧的環境，提高婦女勞動參與率及生育意願，以減少婦女勞動人口的流失並防止少子化現象持續惡化。

（三）發展老人照護及托嬰服務產業，創造就業機會

我國40~59歲的中高齡婦女，尚有55%以上未投入勞動市場，這些婦女有很大部分年輕時因家庭因素（育兒或照顧父母）而退出勞動市場。在家庭因素負擔解除後，因長期離開勞動市場而從此無法進入勞動市場的比例相當高，此勞動力若閒置相當可惜。根據研究，托育托老設施之健全否，影響婦女的就業意願，故如果老人照護及托育服務產業發達將可激發女性投入勞動市場之意願，女性投入勞動市場又可增加該產業的需求，增加就業機會，而此就業機會非常適合中高齡婦女投入，達到一箭雙鵰的效果。

六、建構健全的老年經濟保障制度

（一）建立老年退休金給付制度：在實施社會保險的先進國家，對於老人生活之保障多以年金給付以提供其長期生活保障，爰為因應高齡化，解決現行勞工保險老年一次給付所存在的問題，並增進勞工退休權益，實施活到老領到老的勞工保險老年給付改採年金制已為勞委會重要勞動保障政策，且為鼓勵高齡勞工能繼續工作，並有增給老年年金之設計，亦能促進勞動人力資源之運用。

（二）建立勞工保險費率調整機制：為避免重蹈若干歐洲國家社會保險制度瀕臨財政破產之窘境，宜考量勞資雙方保費負擔能力及勞保財務實際需求，於勞保條例修正草案內研議建立合理穩定之費率調整機制，以紓緩我國人口高齡化趨勢對未來勞保老年給付支出之壓力，確保勞工保險制度永續發展。

（三）積極規劃勞工財產形成制度：為因應現行「勞工退休新制」及規劃中「勞保年金制」不足勞工退休生活之需要，勞委會積極規劃實施「勞工財產形成制度」有其必要性及迫切性，透過建立完善的勞工退休照護網，形成勞工安養的黃金三角，形塑銀髮族人口不等同於依賴人口的願景。

（四）排除中高齡參加職業訓練之障礙：提供中高齡失業者訓練期間生活津貼，降低其經濟負擔，減少參訓障礙以保障訓練期間之基本生活。

（五）研議不同年齡的失業給付週數機制：依統計數據顯示，中高齡之失業期間較一般勞工為長，中高齡勞工又恰是一個家庭經濟維繫的一群，故保障中高齡失業者失業期間的生活所需是一個社會安定的重要力量，宜設計一套不同年齡層而有不同給付週數的制度。

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處
編審）