



高齡化時代的來臨——

中高齡者及高齡者 的就業問題與因應策略

勞工委員會 職業訓練局

前言

根據美國人口資料局（Population Reference Bureau）的估算，2004 年全球 65 歲以上人口佔總人口之比重已達 7%，目前全球人口中，每 10 人中就有一個人在 60 歲以上，這個比例到了 2050 年將增加到 5 比 1，而亞洲高齡人口比例雖不高，但老化速度卻相當驚人。然，人口是一個國家國力強弱之關鍵，其數量之多寡與品質的優劣，密切關係著整個國家政治、經濟、文化及社會的發展。

因此，人口老化是近幾年來大多數國家面臨的主要課題，而我國在 1993 年 65 歲以上老年人口佔總人口比率正式超過 7%，成為聯合國所定義的「高齡化社會」（Ageing），2007 年比例已達 10.21%，雖比美國 12%、瑞典 17%、英國 16%、法國 16%、德國 19%、荷蘭 14%、日本 20% 為低，但高齡化社會已是不可避免的趨勢。預計老年人口比例在 2018 年間突破 14%，正式邁入「高齡社會」，至 2026 年間突破 20%，到了 2050 年，比例將達到 37%。台灣從高齡化國家到高齡國家，所經歷的時間僅有 25 年，顯示

台灣人口老化的速度相對比較快速，因此，隨著老年人口數快速增長，及生育率降低造成少子女化現象，未來勢將衍生勞動力減少、扶老比率持續增加、扶養負擔加重、家庭結構及照顧式微等問題，嚴重衝擊勞動、經濟、教育及社會福利體系，再加上目前我國國人退休年齡普遍偏低，且多數國人對於高齡化社會來臨所會產生的問題，普遍危機意識不足，故政府需要扮演更積極的角色，包括人口老化意識有待普及、高齡產業有待發展、中高齡人力資源的開發、友善高齡者職場、居住與交通運輸之相關制度有待建構等多重面向問題的因應與及早規劃，提高中高齡者及高齡者之生產力，以活化中高齡及高齡之人力資源。

現況分析

一、人口高齡化造成扶老比¹提高

當一個國家人口老化指數²不斷上升，反映其「高齡化且少子化」的情形愈來愈明顯，也象徵一個國家勞動階層扶養高齡者的負擔愈重。隨著高齡化的社會趨勢，我國勞動人口年齡、扶老

比及老化指數呈現逐年遞增現象。根據行政院經濟建設委員會「中華民國臺灣 95 年至 140 年人口推計」，至 2051 年時，我國老化指數達 474.4%，約為 1971 年的 70 倍；人口結構將由 2006 年每 7.2 個青壯人口扶養 1 個老年人口，至 2026 年每 3.3 個青壯人口扶養 1 個老年人口，而 2051 年則每 1.5 個青壯人口扶養 1 個老年人口（表一），將造成社會極為沉重的負擔。當家庭成員數減少，老年人口的照顧及扶養，已難全然由家庭承擔。人口及勞動力高齡化勢將導致創造力與生產力降低等負面效應，造成國家競爭力降低及社會福利

支出加重，因此有必要提升中高齡者及高齡者的勞動參與。

二、中高齡者勞動人口增加失業減少

(一) 我國總勞動人口（15 歲以上）由 2001 年平均 9,832 千人增加至 2008 年 1~6 月平均 10,808 千人，同期間中高齡（45~64 歲）及高齡（65 歲以上）勞動人口由 2001 年的 2,747 千人增加至 2008 年 1~6 月的 3,642 千人，顯示台灣中高齡及高齡勞動人口呈逐年增加之趨勢（表二）。

表一 我國人口結構比例

單位：‰

年別	0~14 歲	15~64 歲	65 歲以上	老化指數	青壯年與老年人比例
1990	27.1	66.7	6.2	22.9	10.7 : 1
1993	25.1	67.8	7.1	28.3	9.6 : 1
2000	21.1	70.3	8.6	40.8	8.2 : 1
2006	18.1	71.9	10.0	55.2	7.2 : 1
2026	11.3	68.1	20.6	182.3	3.3 : 1
2051	7.8	55.2	37.0	474.4	1.5 : 1

資料來源：行政院經建會「中華民國臺灣95年至140年人口推計」，2006年6月。

表二 台灣地區勞動人口概況

年(月)	總勞動人口 (千人)	45~64 歲		65 歲以上	
		人數(千人)	比重(%)	人數(千人)	比重(%)
2001	9,832	2,604	26.5	143	1.5
2002	9,969	2,705	27.1	155	1.6
2003	10,076	2,835	28.1	160	1.6
2004	10,240	2,968	29.0	156	1.5
2005	10,371	3,091	29.8	158	1.5
2006	10,522	3,189	30.3	170	1.6
2007	10,713	3,339	31.2	187	1.7
2008(1~6)	10,808	3,453	31.9	189	1.7

資料來源：行政院主計處。

[註釋]

1. 扶老比係指 65 歲以上人口占 15 歲至 64 歲勞動人口之比率。
2. 老化指數係指 65 歲以上人口數除以 14 歲以下人口數之比率。

(二) 我國失業人口數由 2001 年 450 千人降至 2007 年的 419 千人，2008 年 1~6 月再降至 418 千人，同期間中高齡失業人數亦從 77 千人降至 74 千人，惟 2008 年 1~6 月再提高為 83 千人（表三）。

三、退休年齡偏低

我國高齡勞動人口（65 歲以上）雖亦逐年提高，但由於過往為解決高失業率，因而鼓勵提早退休，以增加年輕勞動力的就業機會，導致我國國人近年來退休年齡普遍偏低（表四），造成人力資源的浪費，形成勞動人口高齡化及退休年齡偏低的反差。

表三 台灣地區失業人口概況

年 (月)	失業人口 (千人)	45~64 歲		65 歲以上
		人數 (千人)	比重 (%)	人數 (千人)
2001	450	77	17.1	0
2002	515	91	17.7	0
2003	503	106	21.1	0
2004	454	95	20.9	0
2005	428	86	20.1	1
2006	411	73	17.8	0
2007	419	74	17.7	0
2008(1~6 月)	418	83	19.8	0

資料來源：行政院主計處。

表四 近來台灣人口退休數據

年	年齡 (歲)	人數 (千人)
2002	55.5	63
2003	55.7	63
2004	54.9	63
2005	54.9	71
2006	55.2	70

資料來源：行政院主計處。

綜上，對比台灣人口老化的速度，勞動人口增加的速度似乎不足以解決高齡化社會所帶來的勞動力短缺的問題。因此，中高齡者及高齡者人力的開發與運用隨著高齡化社會的來臨日趨重要，以舒緩扶老比率持續增加及青壯者扶養負擔加重之衝擊。

就業問題分析

- 一、失業週期長：雖然我國中高齡及高齡勞動人口佔總勞動人口約 3 分之 1，其失業人數佔總失業人數約 5 分之 1，但中高齡者失業週期較一般失業者長（2007 年中高齡者為 28.21 週，一般失業者 24.24 週），顯示其再就業不易及轉業困難。
- 二、心理調適問題：往往受限於自己過往的經驗與年紀，不易放下姿態，導致心理適應問題。
- 三、全球化衝擊造成結構性失業：全球化致產業朝向高科技發展、資金進行全球重新佈局之際，富者與權勢者獨占利益漸次提升，勞工和中產階級地位相對下降，形成貧富兩極化的所謂「M 型」社會。從近年來人力資源統計顯示，受全球化之影響，在勞動力需求面之部分，亦呈現「M 型」現象，亦即高級專業人力及藍領階級的人力需求增加。然而，中高齡者及高齡者的就業技能常常無法滿足高級專業人力之需求面；勞動人口高齡化，年齡及體力之限制，亦無法參與藍領階級，如低就業技能或無需就技能之體力工，造成供需兩端的失衡，致衍生勞動力短缺、中高齡者及高齡者勞動參與率卻偏低的問題。



- 四、就業政策法規面的限制：依據就業服務法第 24 條，主管機關對於自願就業之中高齡者應訂定計畫，致力促進其就業，必要時，得發給相關津貼或補助金，另就業服務法第 2 條對於中高齡者之用詞定義為「指年滿 45 歲至 65 歲之國民」，茲因現行相關津貼、補助辦法，例如「就業促進津貼實施辦法」等之法源即為依據就業服務法第 24 條所訂定，至其他相關補助要點，例如「職場學習及再適應計畫補助作業要點」等亦直接援引就業服務法 24 條之對象來訂定可領取津貼之資格條件等，因此，針對高齡者（65 歲以上）並無訂定相關之就業促進津貼之補助工具及相關之就業促進措施。



五、雇主及社會大眾之刻板印象：我國雖於 96 年 5 月 4 日立法院三讀通過，同年 5 月 23 日總統令公布施行，將「年齡」納入就業服務法第 5 條就業歧視禁止項目。雇主若違反本項規定，將依就業服務法第 65 條規定處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰等，惟目前雇主仍普遍存在歧視及刻板印象，認為中高齡者因受限於年紀而致工作能力的退化及工作效率低，因此僱用意願通常不高。而社會大眾的刻板印象來自對「年齡」認知，以年齡作為其生理功能之唯一指標，但卻忽略其「功能年齡」，在醫學及科學不斷進步的情況下，年長且健康及生理功能狀況良好者，其所具有專業知識、技能與經驗等是非常寶貴之人力資源。

政府目前促進中高齡者就業之相關措施

一、多元媒合就業途徑及三合一就業服務

(一) 普設就業服務據點

於各鄉鎮市設立就業服務站及就業服務台，便捷求職者就近利用資源；設置就業多媽媽，實施外展式走動服務，主動深入地方及基層，提供就業資訊與就業媒合，開發潛在欲就業之失業者。

(二) 24 小時提供就業資訊

1. 建構全國就業 e 網

(1) 建置全年無休 24 小時全國就業 e 網，整合提供政府及民間求職、求才資訊及各類職業訓練、創業等資訊。設置專業客服人員提供線上即時服務，減少求職求才障礙、傳送最新媒合資訊，實施客製化關係管理之便民服務措施。

(2) 開闢「中高齡」就業服務專區。

(3) 定期發布公立就業服務機構求職求才統計等相關就業市場調查分析。

2. 設立 0800-777-888 免付費 24 小時就業服務諮詢專線，受理民衆電話求職登記。

(三) 辦理就業博覽會或徵才活動，統整工作職缺，加速就業媒合。



二、提供個案管理就業服務以協助其就業準備與就業適應

- (一) 設置個案就業服務員：評估中高齡者就業需求、障礙、特質與潛能，以運用各項資源，提供專業化、深度化與客製化就業服務，達穩定就業目標。並視個案情形，擬訂專屬的「就業協助行動計畫」，強化以就業為目標導向之策略與執行方式，避免渠等成為長期失業之怯志工作者。
- (二) 增強求職技巧及就業準備：針對需加強就業技能或求職技巧者，協助安排職業訓練或就業促進研習活動（如團體成長活動、職場觀摩、角色扮演、個別訓練等），協助進行就業準備、掌握就業市場資訊、導正職業觀念、增進自我認知與求職面試技巧等。
- (三) 持續追蹤輔導，協助職場適應，掌握就業狀況，促其穩定就業。

三、宣導就業機會平等觀念以防制就業歧視

- (一) 推動並補助直轄市及縣市政府辦理防制就業歧視宣導及研習會等相關業務，促進職場就業機會平等，消除就業歧視，促使事業單位及民眾瞭解法規。
- (二) 運用平面報章、電視等大衆傳播媒體、印製防制就業歧視宣導品，加強宣導，並辦理就業歧視禁止項目法制業務研習會及防制就業歧視研討會等，以避免就業歧視。

四、提供各項津貼補助措施，降低求職障礙

- (一) 就業促進津貼實施辦法
為協助中高齡者儘速就業，運用求職交通補助金及職業訓練生活津貼，以增進就業意願及機會，並鼓勵渠等人員學習一技之長。

1. 求職交通補助金

補助經公立就業服務機構推介前往應徵工作時，其應徵地點與日常居住處所距離 30 公里以上或經濟能力薄弱之中高齡者。每人每次新臺幣 500 元。但情形特殊者，得核實發給，每次不得超過新台幣 1,250 元，每年 4 次為限。

2. 職業訓練生活津貼

協助安定失業中高齡者於參加職業訓練期間之基本生活，使其能安心參訓並促其迅速就業。每月按基本工資百分之六十發給（新臺幣 10,368 元），最長 6 個月為限。

(二) 雇主僱用失業勞工獎助辦法

鼓勵雇主僱用由公立就業服務機構推介之中高齡者。雇主得向原推介轄區之公立就業服務機構申請僱用獎助，依勞工人數每人每月發給雇主新臺幣 10,000 元或每人每小時新臺幣 10 元，最長 12 個月為限。

五、提供職場體驗機會，協助強化就業準備與就業適應

透過事業單位或團體提供職場學習及再適應之機會，協助中高齡者就業準備及就業適應，使其重返職場。提供中高齡者之職場學習及再適應津貼，每人每月新臺幣 17,280 元，補助期間最長 3 個月，並補助用人單位管理訓練津貼，每人每月新臺幣 5,000 元。

六、辦理「多元就業開發方案」，直接提供中高齡者就業機會

透過民間團體或各部會、直轄市、縣（市）政府所提具有產業發展前景，或增進社會公益，且具有就業促進效益之臨時性工作機會，協力創造在地就業機會。同時引導中高齡者在參與計畫過程中重建工作自信心，培養再就業能力。進用人員每人每日補助新臺幣 800 元~1000 元，每月最高以工作 22 天為原則，最長 12 個月。

七、運用臨時工作津貼，提供緊急性安置就業機會

由政府機關（構）或合法立案之非營利團體，透過臨時性工作，提供中高齡者緊急性就業安置機會。於擔任臨時工作人員期間，輔以公立就業服務機構所提供之推介就業服務，並給予每週 4 至 8 小時之有給求職假，以協助儘速回歸一般職場。津貼發給標準為每小時新臺幣 100 元，每月最高發給 176 小時，最長以 6 個月為限。

八、優先保留公共服務就業機會予就業弱勢者

辦理「擴大公部門進用就業弱勢者計畫」，加強宣導各部會開放工作機會（含各部會自行招募之人力、勞務及人力委外業務），優先進用中高齡者。

九、建立完善之轉介機制

由各公立就業服務機構成立單一轉介窗口，結合各部會及社政、民政、醫療、民間團體等相關單位，運用多元聯繫管道及資源，提供個案連續且完整服務，協助排除就業障礙。

十、結合民間資源

運用「促進特對象就業補助作業要點」，透過直接補助民間團體辦理就業促進相關事項，共同合作協助中高齡者就業。

未來努力方向

一、法規及制度面的改革

（一）研議高齡社會就業促進專法制定之可行性：面對高齡化社會，日本訂有「高齡者僱用安定法」、韓國訂有「高齡者僱用促進法」等專法以保障及協助高齡者就業，另美國訂有「就業年齡歧視法」，鼓勵雇主於僱用高齡者就業時須依據能力而非年齡等，反觀我國，僅將「年齡」納入就業服務法第 5 條就業禁止歧視項目、實施勞退新制降低中高齡者就業障礙及修改勞動基準法延長法定退休年齡尚無訂定專法，然而，為讓我國在未來邁入高齡國家的衝擊降低，可研議制定專法之可行性。

（二）將 65 歲以上之高齡者納入政府就業促進之服務對象：

目前運用於中高齡者之相關就業促進措施及就業促進津貼補助工具之適用對象能將高齡者納入為適用對象。

二、著重供需兩端的平衡

（一）營造多元的工作環境，透過短期職務替代與工作分享，提高中高齡及高齡者的生產力，進而增加就業機會。

（二）依據中高齡及高齡失業者本身的特性及因年齡而產生的工作侷限，開發適性且符合產業需求的工作機會。

（三）建構多面向的職業訓練系統，結合民間資源及產業的需求，依據渠等特性規劃就業導向且適合從事之工作型態，達到訓用合一的目的。

（四）鼓勵雇主加強辦理各類在職勞工進修教育訓練，建置企業的人力資本，並鼓勵在職勞工取得專業證照，加強自身未來的競爭力。



三、建立友善職場環境

- (一) 委託辦理「中高齡者職務再設計之研究案」，運用職務再設計及工作流程的改造，開發適合中高齡者從事的工作項目，及讓工作更適合中高齡者，並藉此協助中高齡者穩定並延長就業。
- (二) 強化社會立法與社會倡導，消除職場對中高齡及高齡就業者的就業歧視。

四、加強辦理政策行銷，消除雇主及社會大眾之刻板印象

- (一) 政策倡導：將高齡化社會的實質內涵及未來面對的問題，透過短片、新聞專題報導、公關活動等宣導方式，利用媒體通路，漸進式讓大眾認識高齡化社會的問題及困境，進而推廣相關政策，以達宣導之效果。
- (二) 政策對話：透過與雇主和高齡者進行「社會對話」，或利用民意調查的方式，開發適合雙方的工作機會或產業，並將民意匯整以便日後政策修改之需要。可透過辦理研討會、相關論壇，消除社會大眾對於高齡者的歧視，並建立正確的高齡化社會的知識觀。
- (三) 顧客服務：高齡社會來臨，高齡者勢必成為未來重要人力資源，因此，建構以「高齡者導向」的公共組織，並針對其需求產製適性的政策，強化高齡者的人力資源服務，進而解決高齡化社會來臨所造成勞動力短缺的困境。

五、國外經驗之借鏡

日本與美國都比我國更早面臨高齡化社會之衝擊，有關活化中高齡者及高齡者人力資源之作法，日本可參考者為「銀髮人才資源中心」之做法，運用現有公立就業服務機構空間的方式，結合民間資源於各地設置「中高齡與高齡者人才運用中心」，提供各項就業服務、職業訓練服務，與退休準備規劃的諮詢服務等；透過人才運用中心，一方面協助中高齡者進行退休前準備、退休後生涯規劃、職業能力的維持與促進、短期及部分工時就業媒合及向企業推廣漸進式或延長退休之觀念。美國之部分則為「老人社區服務就業計畫」，針對 55 歲及以上的失業低收入者及就業前景不良者，協助渠等參與以部分工時工作機會為主的社區服務工作中，促使這些人在經濟上能自給自足，無須依賴政府的社會福利資源，促使政府的資源分配更公平且更有效能。

結語

為因應高齡化社會來臨，近年來各國開始針對國內人口老化的現象，提出促進中高齡者及高齡者之就業機會的方案，以提升中高齡者及高齡者之勞動參與率，避免勞動市場出現衰退。依據行政院經濟建設委員會台灣地區就業市場情勢及經濟合作發展組織（OECD）對主要會員國家如英國、法國、日本及南韓等調查報告所提有關高齡化及就業政策之分析及建議，對於因應高齡化社會就業潮流，未來我國政府施政應朝向鼓勵中高齡人口持續就業並提供更多退休的選擇，且排除其持續就業及再就業的障礙、製造誘因增加雇主僱用及持續僱用高齡勞工的意願方向來努力，希冀能降低我國面對高齡化社會的衝擊。❖