



# 高齡化趨勢對我國勞動市場的影響

林國榮 | 致理科技大學商貿外語學院 院長

## ◎ 壹、前言

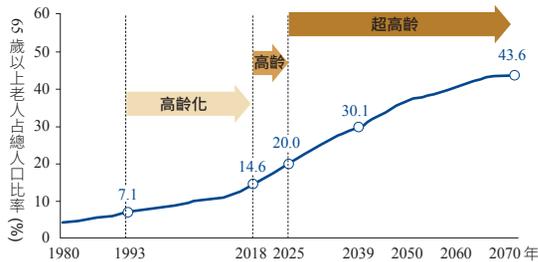
在醫療快速進步、平均壽命延長的當下，「高齡化」(ageing) 已成了各國最熱門的國安議題之一。聯合國近日所發布的《2023年世界社會報告》(World Social Report 2023) 中預測 (UN DESA<sup>1</sup>[1])，2021年全球65歲及以上人口為7億6,100萬人，預計到2050年將增加到16億人，數量預計增加一倍以上，其中80歲及以上的人口增長速度更快。該報告預估，從

全球來看，2021年出生的嬰兒有望平均活到71歲，且女性會比男性更加長壽，與1950年出生的嬰兒相比，平均壽命預期將增長近25年。

我國於1993年邁入世界衛生組織 (World Health Organization，簡稱WHO) 定義之「高齡化社會」(ageing society)，65歲以上的高齡人口(149萬人)占全國人口之比重業已超過7%，2018年65歲

1. 聯合國經濟和社會事務部 (Department of Economic and Social Affairs)。

以上高齡者人口占比超過 14%（343 萬人），正式邁入高齡社會 (aged society)，根據推估，我國高齡者人口 2022 年占總人口比率為 17.5%，預估於 2025 年此比率將超過 20%，正式邁入 WHO 所定義的超高齡社會 (super-aged society)；至 2070 年，此比率將再續增為 43.6%（如圖 1 所示）。



▲ 圖 1：我國高齡化時程—中推估  
資料來源：國家發展委員會 [2]。

國家發展委員會 [2] 預測，2027 年台灣的人口紅利<sup>2</sup> 即將結束，屆時的缺工議題將愈形嚴峻，且 2022 台灣人口年齡中位數已達 43.8 歲，因此，企業若不趁人

口紅利結束前學習如何展開青銀共創共融的企業文化，2027 年後，企業人力資源將面臨人口紅利斷點後的勞動市場重整，防範未然的措施就是現在就要開始，將聘用中高齡及高齡者視為極重要的人力發展策略之一。

## ◎ 貳、高齡化對經濟及人力永續發展之影響

高齡化下，我國核心勞動力年齡持續向後遞延，2010 年勞動力年齡集中在 25~34 歲（占 29.7%），2020 年提升至 35~44 歲（占 28.0%），預估至 2030 年將遞延至 45~54 歲（占 26.3%）（如表 2-1 所示）。未來若跨國勞動力政策未有大幅鬆綁，則 45 歲以上之熟齡者人力資源勢將成為勞動市場的主力。近年來，隨著台灣人口高齡化進展，對我國勞動力、就業及失業影響分析如下：

表 2-1 台灣各年齡層勞動力變遷

單位：千人、%

年齡別	勞動力人數				平均每年變動人數		年齡結構比		
	2010	2020	2022	2030 <sup>f</sup>	2011-2020	2021-2030 <sup>f</sup>	2010	2020	2030 <sup>f</sup>
總計	11,070	11,964	11,853	12,232	90	26	100.0	100.0	100.0
15~24 歲	873	924	876	760	5	-16	7.9	7.7	6.2
15~19 歲	141	99	95	124	-4	3	1.3	0.8	1.0
20~24 歲	732	825	781	636	9	-19	6.6	6.9	5.2
25~44 歲	8,913	6,207	6,025	5,341	-9	-87	80.5	51.9	43.7
25~34 歲	3,290	2,853	2,806	2,494	-44	-36	29.7	23.8	20.4
35~44 歲	3,009	3,354	3,219	2,847	35	-51	27.2	28.0	23.3
45~65 歲	3,699	4,472	4,570	5,322	78	86	33.4	37.4	43.5
45~54 歲	2,614	2,809	2,853	3,214	20	41	23.6	23.5	26.3
55~64 歲	1,085	1,663	1,717	2,108	58	45	9.8	13.9	17.2
65 歲以上	199	323	382	809	12	49	1.8	2.7	6.6

資料來源：2010~2022 年資料為本文整理自「人力資源調查統計」，2030 年資料引用自國家發展委員會 [3]。

2. 人口紅利時期係指工作年齡人口相對其他年齡層較充沛，對經濟發展較為有利之時期；一般以工作年齡人口占總人口比率大於三分之二（約 66.7%）作為衡量標準（國家發展委員會 [2]）。

### 一、熟齡勞動力參與率偏低，加深台灣勞動力短缺現象，進而減緩經濟成長力道

2022年我國45~49歲者勞參率為85.1%，低於日本及新加坡（均為89.1%），高於美國（82.6%）、香港（81.2%）、南韓（80.3%），然50歲以上各年齡組勞參率均則低於各國，且差距隨年齡增長而擴大，我國65歲以上者勞參率僅為9.6%，遠低於香港、美、日、星、韓之13.3%~37.3%。其中高齡女性勞參率相較於其他國家差距更劇（如表2-2所示）。

Nagarajan et al.[4]的研究即發現，在美國，60歲以上人口比率增加10%，人均GDP成長率將下降5.5%，根據中央銀行[5]的研究，近年來台灣經濟成長動能減緩，除受國際景氣波動之循環性（cyclical）

因素影響外，主要與台灣勞動投入、資本投入及總要素生產力（total factor productivity，簡稱TFP）成長貢獻減少之供給面結構性因素有關。爰此，少子化已造成工作年齡人口的縮減，若在高齡化進程中，未能積極有效提升我國熟齡者的勞動參與率，勢將使得勞動力短缺的現象益形嚴重，在要素生產力未能顯著進步的情況下，未來人口高齡化勢將減緩台灣永續發展中之經濟成長力道。



表2-2 2022年主要國家／地區熟齡者勞動力參與率

單位：%

項目別	性別	中華民國	韓國	新加坡	香港	日本	美國
45~49歲	總計	85.1	80.3	89.1	81.2	89.1	82.6
	男性	94.8	92.6	96.1	92.4	95.9	89.1
	女性	75.9	67.6	82.7	73.3	81.9	76.2
50~54歲	總計	76.3	80.3	84.2	78.7	87.7	79.8
	男性	87.9	90.5	93.8	89.8	94.5	85.3
	女性	65.3	70.0	75.2	70.7	80.7	74.3
55~59歲	總計	59.6	76.4	78.0	68.6	84.8	73.1
	男性	73.4	87.2	88.6	81.0	93.5	78.7
	女性	46.6	65.6	67.1	58.5	75.8	67.6
60~64歲	總計	39.6	64.3	67.5	48.7	75.1	57.4
	男性	53.6	75.3	79.2	61.2	86.6	63.4
	女性	26.5	53.7	56.1	37.0	64.0	51.7
65歲以上	總計	9.6	37.3	32.1	13.3	25.6	19.2
	男性	14.1	48.0	41.5	19.3	34.9	23.7
	女性	5.9	29.0	24.0	7.9	18.4	15.5

資料來源：勞動部[6]。

## 二、農業、營造業、支援服務業熟齡就業人口已逾半數，基層缺工、管理技術斷層問題加速惡化

2022年45歲以上熟齡就業人數以製造業115萬7千人，占23.9%最多，批發及零售業79萬3千人，占16.4%次之，營建工程業46萬人，占9.5%居第三，三者合占近5成(如表2-3所示)。另熟齡就業人數占全體就業者比率為42.5%，各行

業占比以農林漁牧業逾7成最高，支援服務業58.3%次之；營建工程業為50.6%居第三；製造業占比為38.4%。與2012年相較，金融及保險業占比增加11.7個百分點居冠，教育業增加9.8個百分點居次。

2022年熟齡就業者從事之職業以生產操作及勞力工161萬4千人，占33.3%最多，服務及銷售工作人員92萬1千人，占19%次之，技術員及助理專業人員80

表 2-3 我國 45 歲以上熟齡就業人數－按行業分

單位：千人、%、百分點

行業別	2012 年		2022 年				較 2012 年增減百分點	占該行業全體	
	人數	結構比	人數	結構比	男	女		就業者比率	較 2012 年增減百分點
總計	4,060	100.0	4,847	100.0	100.0	100.0	-	42.5	5.1
農、林、漁、牧業	400	9.9	395	8.2	9.9	5.7	-1.7	74.6	1.1
工業	1,359	33.5	1,672	34.5	41.4	24.9	1.0	41.4	6.8
礦業及土石採取業	2	0.1	2	0.0	0.1	0.0	-0.0	48.0	0.1
製造業	906	22.3	1,157	23.9	25.7	21.4	1.6	38.4	8.0
電力及燃氣供應業	19	0.5	12	0.2	0.3	0.1	-0.2	35.3	-30.9
用水供應及污染整治業	43	1.1	41	0.9	1.1	0.5	-0.2	49.0	-3.6
營建工程業	389	9.6	460	9.5	14.2	2.9	-0.1	50.6	4.6
服務業	2,301	56.7	2,780	57.4	48.8	69.4	0.7	40.6	4.5
批發及零售業	654	16.1	793	16.4	14.3	19.2	0.2	42.8	6.5
運輸及倉儲業	194	4.8	206	4.3	6.0	1.8	-0.5	43.5	-3.3
住宿及餐飲業	277	6.8	303	6.3	4.5	8.8	-0.6	36.0	-1.0
出版、影音製作、傳播及資訊服務業	52	1.3	72	1.5	1.7	1.2	0.2	26.5	3.8
金融及保險業	127	3.1	179	3.7	2.4	5.5	0.6	41.6	11.7
不動產業	29	0.7	39	0.8	0.7	0.9	0.1	37.0	4.4
專業、科學及技術服務業	100	2.5	130	2.7	2.4	3.1	0.2	33.2	3.9
支援服務業	128	3.1	172	3.6	3.6	3.5	0.4	58.3	9.2
公共行政及國防；強制性社會安全	177	4.4	169	3.5	3.2	3.9	-0.9	45.4	-0.8
教育業	204	5.0	269	5.5	3.2	8.8	0.5	42.1	9.8
醫療保健及社會工作服務業	111	2.7	159	3.3	1.6	5.6	0.6	31.5	5.2
藝術、娛樂及休閒服務業	32	0.8	32	0.7	0.5	0.9	-0.1	28.2	-6.0
其他服務業	216	5.3	258	5.3	4.6	6.3	-0.0	46.1	6.0

資料來源：勞動部[7]。

萬3千人，占16.6%居第三（如表2-4所示）。而各職業之中高齡及高齡就業人數占全體就業者比率，以農林漁牧業生產人員占76.5%最高，民意代表、主管及經理人員占71.2%次之，生產操作及勞力工占46.8%第三。與2012年相較，各熟齡者職業占比均呈增加，以民意代表、主管及經理人員占比增加9.1個百分點最多，技術員及助理專業人員增加7.9個百分點次之。

比起傳統製造業，台灣新世代青年更嚮往服務業就職，使得製造、營造等工業部門雪上加霜，主管及經理人員、技術員及助理專業人員高齡化速度加劇，將使得部分亟需專業技術或技能之傳統行業，面臨管理及技能傳承斷層。熟齡就業人口逾半數之農林漁牧業、支援服務業、營造業均屬於內需型與勞動力密集產業，職業別分析亦發現基層中高齡勞工即將退休，再加上基層勞工從事的多屬於3K工作<sup>3</sup>的

特性，青年就業意願普遍較低，因此隨著高齡化的進展，未來台灣基層缺工、技術斷層問題將可能持續惡化，對產業發展將產生嚴肅的挑戰。

### 三、熟齡者面對年齡歧視及結構性失業壓力，失業週數及長期失業者比率較高

熟齡者因年齡增加而產生的身心理改變，包括視力退化、體力及記憶力變差、新的資訊難以記住、學習新技能能力較差，速度慢，學習的過程需要較多的協助等，均影響中高齡及高齡者就業。雇主也常因刻板印象認為中高齡者健康狀況不佳、文化適應的問題，及工作能力退化之疑慮，進而影響雇主聘僱意願 [8]。

此外，全球化導致產業朝向高科技發展、資金進行全球重新佈局之際，勞動力需求面呈現M型現象，高階專業人力及藍領階級的人力需求增加，勞動人口高齡化，熟齡者的就業技能常常無法滿足高

表2-4 我國熟齡就業人數－按職業分

單位：千人、%、百分點

行業別	2012年		2022年				較2012年增減百分點	占該行業全體就業者比率	較2012年增減百分點
	人數	結構比	結構比	男	女				
總計	4,060	100.0	4,847	100.0	100.0	100.0	-	42.5	5.1
民意代表、主管及經理人員	262	6.5	259	5.4	6.6	3.6	-1.1	71.2	9.1
專業人員	283	7.0	445	9.2	8.3	10.4	2.2	29.9	7.1
技術員及助理專業人員	611	15.0	803	16.6	16.3	16.9	1.5	39.3	7.9
事務支援人員	314	7.7	443	9.1	3.0	17.7	1.4	33.4	7.8
服務及銷售工作人員	812	20.0	921	19.0	15.1	24.5	-1.0	40.5	2.2
農、林、漁、牧業生產人員	373	9.2	362	7.5	9.3	5.0	-1.7	76.5	1.0
生產操作及勞力工	1,406	34.6	1,614	33.3	41.5	21.9	-1.3	46.8	5.6

資料來源：勞動部 [7]。

3. 意指工作性質中有「骯髒」（汚い, Kitanai）、「危險」（危険, Kiken）及「辛苦」（きつい, Kitsui）這三個要素的工作。

階專業人力的需求，同時受限於年齡及體力的限制，亦無法參與藍領階級（如體力工），造成供需失衡，產生較嚴重性的結構性失業問題，進而延長熟齡者求職媒合成功的時間 [9]。

我國2022年45歲以上熟齡失業者失業週數平均為22.6週，高於全體失業者之21.3週（如表2-5所示）；較2021年19.1週延長3.5週，較2012年27.8週縮減5.2週。按年齡觀察，65歲以上失業者為8.3週最短，45~49歲者達26.2週，各年齡別相較2021年，除65歲以上外均呈增加，熟齡長期失業者比率（長期失業者人數占總失業者比率）亦由2021年9.6%增加至2022年15.8%，大幅增加6.2個百分點。

顯現熟齡者面對年齡歧視及結構性失業等壓力，失業週數及長期失業者比率較一般民眾為高。

## ► 參、高齡化下我國勞動力開發之困境與阻礙

### 一、小家庭戶數持續成長，家事工作為羈絆熟齡者勞動參與之主要原因

根據內政部統計資料顯示，今（2023）年9月底全國平均家戶人數（戶量）為2.54人，而觀察近年來家庭結構發展趨勢可以發現，在人口結構高齡化進程中，核心家庭以降之小家庭組成，近10年來加速深化發展（如表3-1所示），且根據楊文山[10]、

表2-5 我國熟齡失業者失業週數

單位：週

年	全體失業者平均	熟齡失業者平均	性別		年齡別					熟齡長期失業者比率(%)	
			男	女	中高齡				高齡		
					45~49歲	50~54歲	55~59歲	60~64歲			
2012	26.0	27.8	28.6	25.7	27.9	28.1	27.8	27.6	27.6	13.6	19.6
2018	22.8	24.1	25.3	21.9	24.1	23.8	24.8	24.7	22.5	28.5	16.9
2019	22.9	24.6	24.3	25.1	24.7	25.1	27.1	21.8	22.2	15.9	19.5
2020	22.6	23.7	25.3	20.4	23.8	26.6	24.6	20.7	20.4	12.6	14.0
2021	20.2	19.1	20.5	16.8	19.3	22.0	19.9	16.8	14.9	9.2	9.6
2022	21.3	22.6	22.1	23.4	22.9	26.2	24.7	19.2	15.6	8.3	15.8

資料來源：全體就業者平均資料整理自「人力資源調查統計」，熟齡失業者平均資料引用自勞動部[7]。

表3-1 我國家庭組成型態

單位：戶、%、百分點

年		總計	單人	夫婦	單親	核心	祖孫	三代	其他
2012	戶數	8,077,323	889,740	1,354,483	788,576	3,148,846	103,655	1,192,850	599,174
	結構比	100.0	11.0	16.8	9.8	39.0	1.3	14.8	7.4
2018	戶數	8,643,140	1,107,095	1,622,177	830,683	2,997,838	114,337	1,211,717	759,293
	結構比	100.0	12.8	18.8	9.6	34.7	1.3	14.0	8.8
2019	戶數	8,734,576	1,071,148	1,685,305	891,757	3,008,148	97,969	1,174,586	805,663
	結構比	100.0	12.3	19.3	10.2	34.4	1.1	13.4	9.2
2020	戶數	8,829,466	1,269,063	1,788,353	877,698	2,918,440	80,684	1,089,856	805,372
	結構比	100.0	14.4	20.3	9.9	33.1	0.9	12.3	9.1
2021	戶數	8,919,896	1,244,633	1,813,282	963,983	2,944,951	85,576	1,038,783	828,687
	結構比	100.0	14.0	20.3	10.8	33.0	1.0	11.6	9.3
2022	戶數	8,968,428	1,358,993	1,855,349	928,564	2,940,645	89,111	937,427	858,340
	結構比	100.0	15.2	20.7	10.4	32.8	1.0	10.5	9.6

資料來源：行政院主計總處，「家庭收支調查報告」，歷年。

陳信木、林佳瑩[11]的研究，近年來我國戶長年齡皆有增加趨勢，並以夫婦家庭、單親家庭與單人家家庭的熟齡戶長增加趨勢最為明顯，這些類型家庭由於家庭照顧人力短缺，具有高齡照護的需求；此外，由於喪偶而成為獨居老人的女性，面臨照護與經濟的雙重弱勢，而隔代家庭，尤其是女性戶長的隔代家庭則同時面臨祖父母的高齡照護需求，以及孫子女的托育需求。

是故，家事工作的羈絆，即成為我國中高齡勞動者未有尋職意願的重要原因。2022年5月我國熟齡者非勞動力計有598萬5千人，其中有就業意願（無尋職行動）者13萬5千人占2.2%，無就業意願者585萬人占97.8%；45~64歲中高齡者，無就業意願原因多以「做家事」的比例居首，「照顧家人」亦為60歲以下

民間人口提早離開職場的主要原因（如表3-2所示），顯現我國要開發熟齡者之勞動參與，積極建構更完善的家務工作支持系統或提供更廣泛的彈性工作（flexible work arrangements）機會已刻不容緩。

## 二、熟齡者部分工時就業比率遠低於 OECD 國家，彈性工作機會亟待創新開發

「彈性工作」是許多 OECD 國家在勞工面臨工作、家庭平衡兩難時的職涯發展方式；彈性工作也是企業在聘用人才、提升競爭力、或降低成本時的解決方案，它是一個工作者、企業雙贏的工作形態[12]。而郭振昌[13]也認為，彈性或兼職工作可以成為退休的良好橋樑，可以幫助就業者以更漸進的方式進行職涯調整，或者花更多的時間可以做其他事情（例如興趣或家庭照顧責任）。彈性工作有許多形式，它

表3-2 我國熟齡非勞動力無就業意願原因

單位：%

項目	非勞動力											
	人數 (千人)	無就業 意願 (千人)	總計	家庭經 濟尚可 ，不需 外出 工作	照顧 家人	做家事	身心 障礙	健康不 良或傷 病（不 含身心 障礙）	求學及 準備 升學	在自家 事業 幫忙	年紀較 大（含 退休， 須達50 歲）	其他
總計	5,985	5,850	100.00	9.73	3.52	24.12	0.80	4.14	0.27	0.07	56.87	0.50
性別												
男	2,304	2,226	100.00	10.56	2.68	0.36	0.93	6.70	0.70	-	77.89	0.18
女	3,681	3,624	100.00	9.21	4.03	38.71	0.72	2.57	-	0.11	43.96	0.70
年齡別												
45~49 歲	265	237	100.00	20.70	15.42	50.04	2.06	7.79	3.33	0.06	-	0.59
50~54 歲	422	376	100.00	23.17	10.60	44.52	1.09	7.78	2.06	0.73	9.34	0.70
55~59 歲	714	683	100.00	21.33	7.41	40.04	1.30	7.37	-	0.02	21.49	1.05
60~64 歲	1,011	990	100.00	17.35	3.22	37.05	1.04	6.04	-	0.06	34.22	1.00
65 歲以上	3,573	3,565	100.00	3.24	1.31	13.60	0.52	2.37	-	0.01	78.73	0.23

資料來源：勞動部 [7]。

可以彈性工作場所，例如居家工作；或契約類型，例如臨時契約；其他常見的勞動選擇尚包括：兼職工作，彈性工作時間，工作分擔和輪班工作等等。

然以部分工時就業率（部分時間工作者占全體就業者比率）為例，透過跨國比較得以發現，2021年我國55~64歲部分工時就業率為5.1%，然當年度OECD國家55~64歲部分工時平均就業率為17.1%，鄰近我國的日本55~64歲之銀髮高齡者部分工時平均就業率更高達25.3%，韓國則

為17.4%（如表3-3所示），顯現台灣未來若要營造成為工作、家庭平衡的熟齡者友善職場，彈性工作的機會亟待創新開發。

## ► 肆、高齡化下我國高齡者經濟安全之財務負擔

我國現行高齡者經濟安全保障制度，包括第零層之社會救助制度（老年福利津貼）、第一層社會保險制度、第二層職業別退休金制度，及第三層屬個人自願之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障，以建

表 3-3 OECD 國家 55~64 歲就業者從事部分工時工作情形

單位：%

國家	性別	2010	2015	2018	2019	2020	2021
中華民國	總計	4.5	4.2	3.8	4.1	4.4	5.1
	男	3.0	3.2	2.9	3.3	2.9	3.8
	女	7.7	5.9	5.7	5.6	6.8	7.3
日本	總計	23.2	24.5	24.2	25.2	25.8	25.3
	男	11.3	11.6	9.9	11.1	11.7	11.3
	女	40.5	42.5	43.2	43.6	44.1	43.3
韓國	總計	12.6	11.8	12.9	14.4	16.9	17.4
	男	9.8	8.3	8.9	10.0	12.8	13.2
	女	16.8	16.7	18.6	20.5	22.7	23.2
德國	總計	23.2	24.3	23.7	23.5	23.9	23.3
	男	8.1	9.2	8.5	8.4	8.8	8.1
	女	42.0	41.1	40.6	40.2	40.4	40.2
英國	總計	28.5	27.3	28.4	28.8	27.1	..
	男	14.2	14.1	14.7	15.1	14.3	..
	女	46.6	42.9	43.6	43.9	41.0	..
美國	總計	11.5	10.4	9.9	9.4	8.8	9.0
	男	6.9	5.6	5.6	5.3	4.9	5.1
	女	15.9	15.2	14.5	13.5	12.8	13.0
OECD 國家平均	總計	18.4	17.7	17.2	17.3	17.4	17.1
	男	10.0	9.3	8.8	8.9	9.3	9.1
	女	29.2	28.0	27.6	27.4	27.3	26.9

資料來源：本文整理及行政院主計總處「人力運用調查」及 OECD.Stat 統計資料庫，<https://reurl.cc/kaQVYn>，瀏覽日期：2023年10月25日。

構多層次高齡者經濟保障[14]。整體架構及2022年12月投保人數如圖4-1所示。

### 一、扶老比持續惡化，勞工保險財務負擔逐漸沉重

就我國第一層社會保險被保險人數觀察（如圖4-2所示），隨著人口少子女化、高齡化發展，我國2013年至2022年各保

萬5,200人更大幅增加120萬5,150人（增幅2.7倍）（如表4-1所示）。

前揭統計可以發現，我國隨著高齡化的進展，工作年齡人口逐年減少，2022年「勞工保險」被保險人數首見減少現象，顯現繳交保費的工作人口減少，但退休月領年金的人數卻大幅增多，加上平均餘命

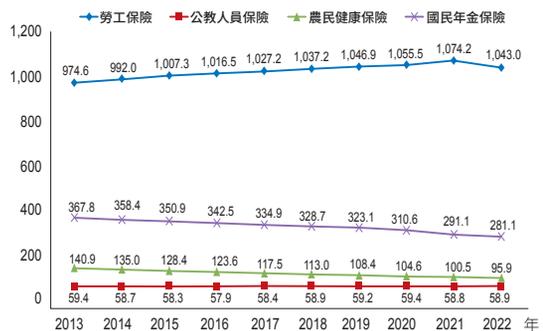
身分保障層次	軍職人員	公教人員	勞工	農民	未就業國民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助				
第二層 職業退休金	軍公教人員退撫制度 (DB/年金) (66.6 萬人)	國營事業退撫制度	私校教職員退撫儲金新制 (DC) (4.7 萬人)	勞工退休金 (DC) (新/741.3 萬人) (DB) (舊/66.6 萬人)	農民退休儲金 (DC) (9.1 萬人)
第一層 社會保險	軍人保險 (DB) (20.5 萬人)	公教人員保險 (DB) (58.9 萬人)	勞工保險 (DB/年金) (1,043 萬人)	農民健康保險 (95.9 萬人)	國民年金保險 (DB/年金) (281.1 萬人)
第零層 福利津貼	榮民就養給付 (2.9 萬人)、中低收入老人生活津貼 (19.6 萬人)、老年基本保證年金 (42.1 萬人)、原住民給付 (4.4 萬人)、老年農民福利津貼 (54.7 萬人)				

▲ 圖4-1：我國多層次高齡者經濟安全保障制度架構（2022年12月）

資料來源：國家發展委員會[14]。

險之被保險人人數，原「勞工保險」均呈現逐年緩步上揚趨勢，然自2022年則產生反轉下降現象；「農民健康保險」與「國民年金保險」呈現逐年下滑趨勢，「公教人員保險」則相對穩定。2022年「勞工保險」被保險人達1,043萬人，「國民年金保險」281萬1千人、「農民健康保險」95萬9千人、「公教人員保險」則有58萬9千人。

以勞工保險制度為例，2022年請領勞工保險老年給付人數計有166萬350人，較2021年156萬1,739人增9萬8,611人（增幅6.3%），較10年前2012年45



▲ 圖4-2：我國社會保險被保險人人數

資料來源：國家發展委員會[14]。

延長，因此年金領取期間亦增長，未來可預見勞保財務負擔將漸趨沉重。

## 二、過早退休，勞保財務穩健性面臨沉重壓力

依據勞工保險條例第58條第5項規定，目前勞工必須滿63歲才能請領勞保老年年金，明年（113年）又會調高1歲，逐步提到65歲。然2022年底我國勞工平均請領老年年金年齡為61.28歲（如表4-2所示），其中過半請領年齡在「60至64歲」，另有二成六請領年齡在「55至59歲」，低於60歲，反映我國勞工退休年齡

有過早的現象，另2022年勞工領取老年年金平均投保年資為29.46年，也代表著熟齡人口勞參率仍有提高的空間。

在少子化人口結構下，因為延後退休已是全球趨勢，如美國請領老年年金年齡已延到67歲，德國更計畫由67歲延到70歲，相較之下，目前我國勞工太早退休，將加深勞保財務壓力。

表4-1 我國勞保老年給付核付人數

單位：人

年	總計	一次給付	年金給付
2012	455,200	136,227	318,973
2013	621,219	123,846	497,373
2014	691,675	76,715	614,960
2015	810,660	79,232	731,428
2016	971,721	87,240	884,481
2017	1,145,515	103,642	1,041,873
2018	1,251,488	85,722	1,165,766
2019	1,355,318	81,931	1,273,387
2020	1,481,472	84,170	1,397,302
2021	1,561,739	69,089	1,492,650
2022	1,660,350	62,788	1,597,562

資料來源：勞動部勞工保險局。

表4-2 我國2022年勞保老年年金請領年齡級距及平均數

單位：件

年齡	全體		男		女	
		%		%		%
總計	1,597,562	100.0	735,321	100.0	862,241	100.0
55~59歲	413,051	25.9	179,103	24.4	233,948	27.1
60~64歲	838,915	52.5	379,165	51.6	459,750	53.3
65~69歲	328,640	20.6	169,113	23.0	159,527	18.5
70~74歲	11,737	0.7	5,839	0.8	5,898	0.7
75~79歲	3,681	0.2	1,543	0.2	2,138	0.2
80~84歲	1,173	0.1	430	0.1	743	0.1
85~89歲	303	0.0	103	0.0	200	0.0
90歲以上	62	0.0	25	0.0	37	0.0
平均請領年齡	61.28		61.46		61.13	
平均投保年資	29.46		29.97		29.03	

註：以2022年12月底老年年金核付人數統計。

資料來源：勞動部勞工保險局。

## ► 伍、結論與建議

本文研究發現，隨著人口高齡化，由於熟齡勞動力參與率偏低，勢將減緩台灣永續發展中之經濟成長力道；而農林漁牧業、支援服務業、營造業等內需型與勞動力密集產業熟齡就業人口已逾半數，職業別分析亦發現基層中高齡勞工即將退休，經理人員、技術員及助理專業人員加速高齡化，預期未來台灣基層缺工、技術斷層問題將持續惡化。另由於熟齡者的就業技能常常無法及時掌握科技前瞻技術；而年齡及體力之限制，亦無法參與低就業技能或無須就技能之體力工，致使我國熟齡者結構性失業問題加速惡化，失業期間及長期失業者比率持續增加。

此外，我國勞工退休年齡過早的現象，對於我國勞保財務的影響也應持續關注。

我國於2019年11月經立法院三讀通過「中高齡者及高齡者就業促進法」，2023年5月勞動部亦頒訂「中高齡者及高齡者就業促進計畫（2023～2025年）」。  
未來如何透過「延後退休」、「二度就業」、「漸進式退休」讓企業再運用熟齡人力，並透過強化職務再設計、建立銀髮人才庫、促進代間合作、增加彈性就業的運用以及協助中高齡者創業等多元方式，協助中高齡者及高齡者續留職場，進而完善熟齡者永續健康與安全的職涯發展環境，當為面對我國高齡化趨勢對勞動市場的影響所須更加積極重視的重要課題。

## 參考文獻

1. UN DESA (2023). World Social Report 2023: Leaving No One Behind In An Ageing World, New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations.
2. 國家發展委員會 (2022)，《中華民國人口推估（2022年至2070年）》，台北：國家發展委員會。
3. 國家發展委員會 (2019)，《2030年整體人力需求推估》，台北：國家發展委員會。
4. Nagarajan, N.R., A.A Teixeira, & S.T.Silva (2016). "The Impact of an Ageing Population on Economic Growth: an Exploratory Review of the Main Mechanisms." *Análise Social*, 51(218):4-35.
5. 中央銀行 (2019)，「台灣勞動市場之結構性問題及改革」，貨幣金融知識專區 <https://reurl.cc/8N7NV0>，瀏覽日期：2023年10月15日。
6. 勞動部 (2023b)，《2022年國際勞動統計》，台北：勞動部。
7. 勞動部 (2023a)，《2022年中高齡及高齡（45歲以上）勞動狀況》，台北：勞動部。
8. 黃春長、鄭淑芳 (2019)，《中高齡及高齡失業勞工再就業的影響因素分析研究 運用勞工行政資料與人工智慧技術分析》，勞動部勞動及職業安全衛生研究所 2018年度研究計畫 107ILOSH07-M309，新北市：勞動部勞動及職業安全衛生研究所。
9. 馬財專、林淑慧 (2016)，「促進中高齡勞動參與及就業整備之整合性服務」，《國土及公共治理專刊》，4(1)：53-62。
10. 楊文山 (2016)，《我國家庭型態變遷趨勢—政策與法制調適之規劃》，國家發展委員會委託研究計畫，台北：國家發展委員會。
11. 陳信木、林佳瑩 (2017)，《我國家庭結構發展推計（106年至115年）》，國家發展委員會委託研究計畫，台北：國家發展委員會。
12. OECD (2023). The Midcareer Opportunity: Meeting the Challenges of an Ageing Workforce, Paris: OECD Publishing.
13. 郭振昌 (2022)，「多元共融、彈性工作與年長員工就業」，台灣新社會智庫社會安全政策報告，<https://is.gd/doUgeX>，瀏覽日期：2023年10月15日。
14. 國家發展委員會 (2023)，「我國老年經濟安全制度概況」，老年經濟安全資訊網 <https://reurl.cc/q00IA3>，瀏覽日期：2023年10月15日。

# 高齡就業與年齡歧視之認定 — 以德國法為借鏡

洪瑩容 | 中興大學法律專業學院 助理教授



## ► 壹、前言

相較於年輕的勞動力，高齡者在勞動市場中常面臨求職、就業的困難，在社會上對於中高齡勞工常見之刻板印象包含：生產力退化、體力與學習力不佳、不易溝通管理、工作心態消極、工作容易受傷等；此外，企業亦可能考量到僱用中高齡勞工之成本過高，且礙於中高齡者之工作年限不長，若對之為職業訓練，雇主有無法回收其投資成本之擔憂<sup>2</sup>，基於前開原因，企業可能更傾向僱用年輕之勞動力，

「年齡」成為中高齡勞工在就業時之障礙。為能提升中高齡者勞動參與，促進高齡者再就業，維護中高齡者與高齡者之就業權益，政府於2019年底通過「中高齡者及高齡者就業促進法」（以下簡稱中高齡就促法），本法所稱之中高齡者為年滿45歲至65歲之人，而高齡者則指逾65歲之人，其內容除了有相關就業促進措施之規定外，亦明文禁止雇主對中高齡及高齡之求職者或受僱者，以年齡為由而予以歧視。

1. 關於中高齡勞工就業困境之分析請參見萬峻璋，我國中高齡者及高齡者就業促進法制之研究，國立中正大學法律系研究所碩士論文，2020年10月，頁26-27。

## ► 貳、我國年齡歧視禁止規範概述

就業服務法第5條第1項設有禁止就業歧視之一般性規定，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由，予以歧視。此為原則性之規範，若其他法律有明文規定者，從其規定。

就服法第5條第1項雖已將「年齡」列為法律所禁止之歧視指標，惟依其文義，應指涉所有之年齡段，並非專門針對「中高齡」，且就服法並未針對各項指標建立具體之判斷標準，導致是否構成就業年齡歧視存在判斷上之困難。就此而言，中高齡就促法明文禁止雇主對中高齡與高齡之求職者或受僱者以年齡為由予以差別待遇，該法所稱之中高齡者為年滿45歲至65歲之人，而高齡者則指逾65歲之人，故就業年齡歧視將出現兩種樣態，就45歲以上之中高齡勞工適用中高齡就促法之規定，至於其他非中高齡勞工遭遇到年齡歧視則回歸就服法之規定。

中高齡就促法第12條第1項明文規定：「雇主對求職或受僱之中高齡者及高齡者，不得以年齡為由予以差別待遇。」至於何為「差別待遇」，依照同條第2項之規定，指雇主因年齡因素對求職者或受僱者為下列事項之直接或間接不利對待：

一、招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等；二、教育、訓練或其他類似活動；三、薪資之給付或各項福利措施；四、退休、資遣、離職及解僱。然而，縱雇主係因「年齡（中高齡、高齡）」之指標而對於求職者或受僱者予以差別待遇，若符合本法第13條所定「正當事由」之規定，則雇主所為之差別待遇仍屬合法。其事由包含：「一、基於職務需求或特性，而對年齡為特定之限制或規定；二、薪資之給付，係基於年資、獎懲、績效或其他非因年齡因素之正當理由；三、依其他法規規定任用或退休年齡所為之限制；四、依本法或其他法令規定，為促進特定年齡者就業之相關僱用或協助措施。」為了落實就業歧視防治之目的，中高齡就促法除了如同性工法規範雇主之損害賠償責任外（中高齡就促法第17條規定參照），針對違反者設有處罰規定，以行政制裁作為手段，敦促雇主確實踐行其法定義務<sup>2</sup>。

相較於其他歧視類型（例如性別）之判斷，於是否構成「年齡（中高齡）」歧視之判斷可能更為困難，蓋此涉及到國家勞動力市場、社會政策等各項考量，除此之外，其判斷尚應注意到與其他法規之整合（例如法定退休年齡）。就此而言，中高齡就促法第13條關於正當事由之規定即具有重要性，惟立法理由中僅提及本條之制定係：「為避免過度限制雇主僱用受僱者，爰於各款定明得合理差別待遇之事由，排除前條第一項不得以年齡為由予以差別待

2. 參見中高齡就促法第41條、第42條之規定。

遇之限制。」至於如何適用本條之規定？是否有更為具體之審查體系與判斷標準？似仍有討論之空間。本文擬介紹德國法制之規範，以及法院在處理具體案例時所援用之標準，希望成為我國處理相關問題時之參考。

### ► 參、德國一般平等待遇法關於就業年齡歧視禁止之規範

在德國法制下，有關勞動法中歧視禁止之保護主要係規定在一般平等待遇法（Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz）中，該法第1條開宗明義表明本法之立法目的，旨在避免或排除因種族或由於血統來源、性別、宗教或世界觀、身心障礙、年齡或性傾向所生之不利對待。本條宣示禁止歧視的法律原則，並透過本法的規範來達到保護與預防之功能。其中，立法者將「年齡」列為法律所禁止歧視之特徵，其將對於內國法律之制定有很大的影響<sup>3</sup>。依據立法理由，「年齡」係指生理年齡，而本法所保護者為與具體年齡段所連結之不合法的差別待遇<sup>4</sup>，因此，從文義觀之，其應包含所有年齡階層，「年齡歧視」之禁止應不僅只保護「較年長」之受僱者，惟不可否認者為，中高齡與高齡受僱者為一般平等待遇法所要保護之重點對

象<sup>5</sup>。相較於其他一般平等待遇法所禁止歧視之要素（如性別），如何判定基於年齡而生之差別待遇合法與否則相對困難。所有受僱者在職業生涯中皆會經歷所謂「不受歡迎年齡」之階段，其不僅可能出現在高齡時期，亦有可能發生在受僱者剛進入職場或者是實習階段，此將依據不同之行業特性而有差異，例如某些行業可能會注重年輕員工對於工作所具備較強的負荷能力；在其他不同的行業或是主管層級的職位上，則可能較重視職員所具有豐富的生活與職業經驗，在此等複雜的樣態中，立法者無從找到一般性通用的解決方案<sup>6</sup>，基於此一原因，本法對於是否構成年齡歧視之判斷，在法條結構上採取例示之規範體系，最後仍須依據個案情況而為具體之衡量判斷<sup>7</sup>。



3. Preis, Verbot der Altersdiskriminierung als Gemeinschaftsgrundrecht - Der Fall "Mangold" und die Folgen, NZA 2006, 401, 410.

4. BT-Drs. 16/1780, S. 31.

5. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 1 AGG Rn. 4.

6. BT-Drs. 16/1780, S. 36.

7. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 3.

本文擬在一般平等待遇法之架構下，依照一般的審查順序，就其如何處理因年齡而生之就業歧視問題加以闡述，尤其是針對年齡歧視的正當化事由，加以分析。

## 一、適用範圍

依據一般平等待遇法第 6 條第 1 項第 1 句之規定，其適用對象包含雇主與受僱者，受僱者為被保護的對象，而雇主則須遵守歧視禁止義務。關於「受僱者」之概念，除了勞工外，尚包含基於職業訓練關係之受僱者、類似勞工，家內勞動者等；此外，同條第 1 項第 2 句之規定，亦將「求職者」納入在受僱者之概念下，將本法之適用範圍擴及至勞動契約締結前之準備階段<sup>8</sup>，依據一般平等待遇法第 2 條第 1 項之規定，從申請、選擇、僱用之標準，到包含工資與解僱之勞動條件，甚至是僱用關係消除後之法律效果，皆在本法之適用範圍內。

## 二、年齡歧視之認定

一般平等待遇法第 7 條第 1 項則明文規定，受僱人不得因為本法第 1 條所定之特徵（種族、血統來源、性別、宗教或世界觀、身心障礙、年齡或性傾向）而遭受不利待遇。前開條文旨在保護受僱者不因無法改變之特徵而受到歧視，使其人格權遭受侵害，其不僅是要求雇主不得對於勞工為恣意之差別對待，而是禁止雇主因



「法律所禁止之指標」而對於受僱者為差別對待。

對於受僱者或求職者之「不利對待」，依其形態可區分為「直接之不利對待」與「間接之不利對待」，一般平等待遇法第 3 條對此設有立法定義，相關問題，茲分述如下：

所謂「直接之不利對待」，當一個人基於第 1 條所列之事由，相較於其他相類似情況之人，遭受較差之待遇，此構成直接之不利對待（一般平等待遇法第 3 條第 1 項規定參照）。據此，受僱者不因年紀之不同而遭受較差之對待。由於「年齡」之特徵為相對之概念，其特徵非屬具體明確，所以在德國聯邦勞動法院的判決中提及，為了確定雇主之行為、措施是否構成一般平等待遇法下「不利對待」，需要在不同年齡間找到一組特定年齡群族，進而確認該族群因雇主之差別待遇明顯遭受到不利之影響<sup>9</sup>。而基於年齡之「直接不利對

8. Preis, Arbeitsrecht Individualarbeitsrecht Lehrbuch für Studium und Praxis, 6 Aufl., 2020, Rn. 1555.

9. Vgl. BAG, Urteil vom 25. 02. 2010 - 6 AZR 911/08, NZA 2010, 561.

待」係指，雇主以具體的「年齡」或某一「年齡區段」成為適用特定措施之基礎。

除了直接與「年齡」連結之相關規範或措施外，在實務上「年齡歧視」亦常以「間接之不利對待」之樣態出現，當其非直接連結於「年齡」這一特徵，而是使用形式上看似客觀、中立之標準如「企業年資」、「對企業之忠誠」或者「工作經驗」<sup>10</sup>，但此可能造成年輕的受僱者以某種特定之方式遭受到較為不利之對待，此即可能構成間接之不利對待；然而，若系爭規定、標準或程序，若係為了達成合法目的而合理正當，且其手段對於目的之達成為適當且必要者，不在此限。（一般平等待遇法第3條第2項規定參照）

在招聘廣告中，雇主尤應注意避免使用有「年齡歧視」疑慮之文字，以下為幾個發生過之爭議案例以及德國實務判決之見解：

- 招聘廣告中若限制求職者在一定年齡區段，例如在廣告中之描述「你的年齡為 18 ~ 35 歲，具備良好的德文能力且在尋找一個全職工作嗎？」，依據德國聯邦勞動法院之見解，此構成直接之年齡歧視<sup>11</sup>。
- 當雇主於招聘啟事出現「年輕積極的團隊」字眼時，是否會構成年齡歧視，不無疑問。對此問題，實

務見解認為，對於「年輕積極的團隊」在字面上可能有不同之理解，並非可直接推導出其對於高齡求職者有年齡歧視之結論。除了可將此一描述理解為團隊之年齡外，其同時也可能指涉團隊成立之時間，若是後者，則無關乎對於求職者之年齡歧視<sup>12</sup>。

- 招聘廣告中常可見到徵求「初級顧問」（Junior Consultant）、「資深顧問」（Senior Consultant）之職位，依據德國法院實務見解，其不構成年齡歧視，雖然「junior」、「senior」在英文的語意上與年齡有關，但如果此用於職位之描述則是涉及到企業內之不同階層，而非直指生理年齡<sup>13</sup>。

### 三、正當事由

若求職者或受僱者因年齡而遭受不利對待，其可能構成年齡歧視，然而，不可否認的是，許多基於年齡而生之差別待遇在勞動生活中是合理而有必要的，舉例言之，應該沒有人會質疑對於「童工之禁止」會構成年齡歧視，因此，對於「年齡歧視」之認定應著重在基於「年齡」所為之差別待遇是否具有正當事由，而得「正當化」差別待遇<sup>14</sup>。換言之，基於年齡而生之差別待遇是否合法，則須視有無正當事由，

10. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn.18.

11. BAG, Urteil vom 21.06.2012 – 8 AZR 188/11, NZA 2012, 1211.

12. LAG Baden-Württemberg, Urteil vom 15. 01. 2016 - 19 Sa 27/15, BeckRS 2016, 67158.

13. LAG Baden-Württemberg, Urteil vom 19. 11. 2015 - 6 Sa 68/14, BeckRS 2015, 73486.

14. Preis, Arbeitsrecht Individualarbeitsrecht Lehrbuch für Studium und Praxis, 6 Aufl., 2020, Rn. 1539.

若無正當事由，因年齡而為之差別待遇即構成違法之年齡歧視。

在一般平等待遇法中，立法者於第8條設有正當化差別待遇之一般性規定，當「年齡」這項特徵對於所執行之職務或者履行職務的條件構成「重要」且「關鍵」的職業要求時，只要是「目的合法」且「要求適當」者，屬於合法之差別待遇。此外，針對基於「年齡」而生之差別待遇，本法於第10條另設有「正當事由」之特別規範。無論是第8條或者第10條之適用範圍主要是針對第3條第1項所規範之「直接之不利對待」，若為「間接之不利對待」，如徵「職場新鮮人」，此間接與年齡連結，此非第8、10條所要適用之範圍，而是第3條第2項在構成要件的層次上去審酌<sup>15</sup>。

比較一般平等待遇法第8條與第10條之條文內容可以得知，相較於第8條之規定，德國立法者針對「年齡歧視」之判斷上，採取較為寬容之態度，而降低了對於正當事由之審查強度，若從結果言之，針對基於年齡而生之差別待遇是否能通過正當化之審查，僅第10條具有重要性<sup>16</sup>，蓋其若無法符合第10條較寬鬆之標準，更遑論能通過第8條更嚴格之審查。總結以上論述，在德國法制中，雇主所為之差別待遇合法與否之判斷，一般平等待遇法第10條之規定扮演相當重要之角色，其條文內容如下：

「儘管有第8條之規定，基於年齡所為之差別待遇亦屬合法，當差別待遇客觀、適當且能透過合法之目的而被正當化（第1句）。為達目的所使用之手段須為適當（*angemessen*）且必要（第2句）。前開合法之差別待遇特別係指以下之情況（第3句）：

1. 為了促進及保護青少年、年長以及負有撫養義務之受僱者之職業上整合而針對僱用、職業訓練制定特別條件以及包含工資、僱用關係之消滅之勞動條件；
2. 針對僱用或者與其僱用所連結之特定利益，而制定針對年齡、職業經驗或者年資之最低要求；
3. 基於特定職務之特別培訓資格，或因退休前設置適當僱用期間之必要，而制定最高年齡者；
4. 為取得享有資格、請領退休金或喪失勞動能力時之給付，就企業社會安全體系訂定年齡限制者，包括於該體系之範圍內，就特定受僱者或受僱人群體，以及就保險大數法則之計算而使用年齡標準，訂定年齡限制者；
5. 內容為「僱用關係於受僱者於年齡符合申請退休金給付時，無須終止僱用關係消滅」之約定；社會法典第6編第41條之規定仍有適用。
6. 關於企業組織法下依社會計畫之給付之差別待遇，若當事人依據年齡或者企業

15. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 33.

16. Vgl. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 13.

年資而創設依等級劃分之補償規範，而該規範明確地將受僱者因年齡因素使其在勞動市場上的就業機會大幅受限之情況納入考量；或者因受僱者於請領失業給付後取得請領退休金之資格致其經濟上獲得保障，而將之排除於社會計畫之給付外。

觀察第10條之條文結構，第10條第1句與第2句為得依年齡為差別待遇之一般正當事由之規定，此涉及到利益衡量而須經由個案判斷。而第3句則為具體正當事由之六款「例示」，以下即針對第10條之條文內容為簡要說明。

(一) 一般正當事由（第10條第1句與第2句）

1. 目的之設定

依據第10條第1句之規定，於判斷有無正當事由首應確定系爭措施、規範之目的為何，在目的之設定上必須合法、客觀且適當，德國立法者直接採用歐盟指令第6條（RL 2000/78/EG）之用語，在立法理由中並未再對「合法」、「客觀」、「適當」加以說明與定義。

在立法理由中指出，該目的之設定應與公共利益相關，例如僱用政策、勞動



市場、或者職業訓練等<sup>17</sup>。對此，歐洲法院在其判決中認為，對於目的之設定應僅能與社會政策、勞動市場、或職業訓練有關<sup>18</sup>，除此之外，職業安全或基於維護特定群體之權益，亦被歐洲法院認為是合法之目的<sup>19</sup>；相較於此，若基於年齡所為之差別待遇僅是為了企業私人之利益，例如對於人員安排之合理規劃或是獲得專業知識等，則非第10條第1句意義下足以正當化差別待遇之合法目的<sup>20</sup>。至於「客觀」要素，則應審查所追求之利益須基於事實且為謹慎之考量，而非僅是推測或者主觀之臆測<sup>21</sup>。對於目的之設定而言，「適當」這個特徵較無重要性，申言之，差別待遇是否「適當」之審查重點應為選擇採用之手段是否能達成目的，請見本文以下之論述。

17. BT-Druck. 16/1780, S. 36; Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 20.

18. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 13. 9. 2011, – C-447/09(Reinhard Prigge, Michael Fromm, Volker Lambach/Deutsche Lufthansa AG), NJW 2011, 3209.

19. EuGH, Urt. v. 8. 9. 2011 – C-297/10, C-298/10 (Sabine Hennigs/Eisenbahn-Bundesamt und Land Berlin/Alexander Mai), NZA 2011, 1100.

20. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 13.

21. BAG, Urteil vom 13. 10. 2009 - 9 AZR 722/08, NZA 2010, 327.

## 2. 手段選擇

差別待遇是否具備正當事由，依據第 10 條第 2 句所規範之要件，其所採用之手段對於目的之達成為適當且必要，換言之，系爭差別待遇所欲追求之目的之達成，不會對勞工之合法利益造成過度侵害，且該措施不會超出為達成目的之必要性。

該法所用之「angemessen」在德國法下傳統之理解應為比例原則下第三個審查標準，亦即「狹義的比例原則」或者「相當性原則」，但文獻上認為，本法條文直接援用歐盟指令之文字，若對照其英文及法文之版本，此處之「angemessen」應為適當、有用、合目的之義，換言之，此一造成差別待遇所選用之手段應為適合達成其所追求之目的<sup>22</sup>，對此，歐洲法院在其判決中提及，其手段不得為不理性或者明顯不適合目的之達成<sup>23</sup>。至於「必要性」，若依照歐洲法院之見解，應是著重在利益衡量之判斷<sup>24</sup>，以下之標準可作為參考<sup>25</sup>：

- 單純「中高齡受僱者之生活與工作經驗較豐富」並不能作為基於年齡而為差別待遇之正當理由，因年齡或職業經驗之增加而獲取較高資格

者，須具體且可衡量，不能僅以年齡作為標準<sup>26</sup>。

- 以「為了保護中高齡受僱者，使其不因工作而危害自身之健康」，不應作為對高齡受僱者為差別待遇之正當理由<sup>27</sup>。
- 僅是因為特定年齡段面臨較重的財務負擔（例如年輕家庭的負擔較重），其本身並無法構成對於年齡為差別待遇之正當事由<sup>28</sup>。

### （二）法律對於因年齡合法差別待遇之例示（第 10 條第 3 句）

相較於第 10 條第 1 句、第 2 句之一般性規範，第 10 條第 3 句則分別在第 1 至第 6 款明文規定「得作為正當化因年齡而為差別待遇之事由」。第 1 款至第 4 款主要是承襲歐盟指令（RL 2000/78/EG）之規範而來；第 5 款及第 6 款則是德國立法者所自行創設之規定<sup>29</sup>。

若發生爭議案件，其無法被歸入第 10 條第 3 句之各款規定時，關於基於年齡而生之差別待遇是否合法之判斷，則應依第 10 條第 1、2 句加以審視其是否具備正當事由。而第 10 條第 3 句所規定之正當事

22. EuGH, Urteil vom 19. 6. 2014 – C-501/12, C-502/12, C-503/12, C-504/12, C-505/12, C-506/12, C-540/12, C-541/12 (Specht ua/Land Berlin), NZA 2014, 831.

23. EuGH, Urteil vom 5. 3. 2009 - C-388/07, NZA 2009, 305.

24. 文獻指出在德國法制中，在比例原則下之「必要性 (Erforderlichkeit)」係指選擇侵害最小之手段，與歐盟法對於「必要性」之理解有所不同。Vgl. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 22b.

25. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 24.

26. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 24.

27. Vgl. BAG, Urteil vom 01. 11. 1995 - 5 AZR 880/94, NZA 1996, 816.

28. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 24.

29. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 24.

由共有六款之規定，以下為各款規定之簡要說明：

首先，若雇主為了促進及保護青少年、年長以及負有撫養義務之受僱者之職業上整合，而針對工資、僱用關係之消滅等勞動條件以年齡作為標準而為差別待遇，依據第10條第3句第1款之規定，此等差別待遇可被評價為具有正當事由。本款明確規範了「合法之目的」，其旨在促進在較弱勢之群體融入勞動市場中，其包含青少年、較年長以及負有撫養義務之受僱者，在此所謂「撫養義務」之受僱者與「年齡」並無直接關聯，蓋扶養義務不僅是適用於照顧子女（通常是在較年輕之階段），其亦適用於照顧父母（中年階段）或者是伴侶（較高齡階段）。至於何為「較年長」之受僱者，須以規範之保護目的而決定之，受僱者僅是在比較群體中年齡較大者，尚不能認為符合此一要件<sup>30</sup>，此尚須依據個別之情況判定，當其涉及到體力負荷較大之工作，對於五十歲以上之受僱者而言，其休息及恢復之需求提高<sup>31</sup>，若為達到促進年長者之保護目的，則包含減輕特定工作負擔之規定<sup>32</sup>。從歐盟指令之規範可知，若涉及到勞動力市場政策，指令賦予各會員國有很大之裁量權，為了實現合法之目的，各國政府得自行決定達成目標之具體措施<sup>33</sup>。

依據第10條第3句第2款，可作為基於年齡所為之差別待遇之正當事由則為：針對僱用或者與其僱用所連結之特定利益，而制定針對年齡、職業經驗或者年資之最低要求。本款本身並未如同第1款針對「目的」而為規定，而僅是說明一種可能正當化差別待遇之情況，故並非所有於招聘或就業條件中任意使用設定年齡之最低要求皆可被評價為合法，其仍須具備追求合法目的、手段為適當、必要為要件，此類最低要求之設定必須取決於具體的工作職位、內容，例如對於管理職位而言，其受僱者須有更多之工作經驗始能勝任<sup>34</sup>。



第10條第3句第3款則是涉及僱用最高年齡之限制，在實務上，本款事由於招聘廣告內容之描述上具有重要性，例如企業徵「實習生、儲備幹部不得超過35歲」、「長途客運司機不得超過40歲」即有構成直接年齡歧視之疑慮。實務上亦曾發生航

30. BAG, Urteil vom 12. 04. 2016 – 9 AZR 659/14, NZA-RR 2016, 438.

31. BAG, Urteil vom 21. 10. 2014 – 9 AZR 956/12 NZA 2015, 297.

32. OVG Bremen, Beschluss vom 15. 07. 2013 – 2 B 101/13, NZA-RR 2013, 611.

33. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 22. 11. 2005 - C 144/04, NZA 2005, 1345.

34. ErfK/Schlachter, 23. Aufl. 2023, AGG § 10 Rn. 2.

航空公司招聘飛行員時，將僱用最高年齡設為32歲又364天內，此一年齡限制應屬年齡歧視，蓋依目前法令，飛行員一般工作年齡之限制為60歲或65歲，高於33歲的受僱者仍有足夠時間可貢獻其能力，故將最高年齡設定為未滿33歲，應屬不合法<sup>35</sup>。

第10條第3句第4款為與企業內退休金相關之特殊規定，其允許雇主就參與企業內退休金計畫或領取退休金之資格，制定年齡限制之規定，其目的涉及到公共利益，藉此與確保企業內社會安全體系之正常運作<sup>36</sup>，此一體系須以保險大數法則為基礎，以確定其負擔能力，其中包含設定請領給付之最低繳費期間之計算基礎，藉此排除妨礙體系運作之障礙，以達成企業內退休金計畫能持續普及之目的<sup>37</sup>。

若勞動契約或團體協約中規定，勞工達法定退休年齡時，勞動契約無須經由終止而自動消滅。此類約定依據第10條第3句第5款應為有效。其目的在於勞動市場之流動，若要让年輕的勞動力進入勞動市場，則高齡工作者勢必要退出勞動市場<sup>38</sup>。此外，雇主與受僱者於整個工作期間均繳納社會保險之保費，以為將來之退出勞動市場而做好準備。歐洲法院對此亦採取較為寬鬆之態度，在契約中為年齡範圍

之約定，只要其係基於僱用與勞動市場政策之合法目的，且其手段具備適當性、必要性，此一年齡範圍之規範即可能被認定為合法<sup>39</sup>，換言之，為了將勞動市場開放給年輕的勞工，而為年老的勞工設下退休年齡而使勞動關係消滅應屬合法。

第10條第3句第6款允許社會計畫（Sozialplan）之給付在特定之條件下可以依據受僱者之年齡而有差別待遇。於企業組織變動（Betriebsänderung）時（例如部門裁撤、歇業、遷廠），依據企業組織法第112條之規定，雇主有義務與員工代表會進行「社會計畫」之協商，以補償或減輕勞工因企業組織變動所產生之經濟上之不利益，雇主依據社會計畫所給予之金錢給付，在性質上並非屬於對於過去所提供勞務之額外工資，而是具有與將來有關之補償與連接過渡期間之功能<sup>40</sup>。在符合公益與社會政策之目的下，立法者允許雇主與員工代表會得依據年齡或年資制定補償標準，尤其是考慮到較年長的勞工一旦失去工作後，其在勞動市場上所面臨之困境通常會比年輕的勞工更加艱難，因而肯認本款規定所追求之目的符合公益與社會政策，而被評價為合法<sup>41</sup>。同樣地，將符合請領退休金資格之勞工排除於社會計畫之

35. LAG Hessen, Beschluss vom 17. 03. 2009 – 4 TaBV 156/08, BeckRS 2011, 71390.

36. BAG, Urteil vom 11. 08. 2009 – 3 AZR 23/08, NZA 2010, 408.

37. BAG, Urteil vom 21. 10. 2014 – 9 AZR 956/12 NZA 2015, 297.

38. Bauer/Krieger/Günther, AGG EntgTranspG, 5 Aufl., § 10 AGG Rn. 39; Bauer, Europäische Antidiskriminierungsrichtlinien und ihr Einfluss auf das deutsche Arbeitsrecht, NJW 2001, 2672, 2674.

39. Vgl. EuGH, Urteil vom 12. 10. 2010 – C-45/09, NZA 2010, 1167.

40. BAG, Urteil vom 09. 12. 2014 – 1 AZR 102/13, NZA 2015, 365.

41. BAG, Urteil vom 26. 05. 2009 – 1 AZR 198/08, NZA 2009, 849.

給付之外，若該勞工因可領取失業給付與退休金，致其經濟上已獲有一定程度之保障，在符合合法之社會政策目的下，此一基於年齡而為之差別待遇亦可被認為具有正當事由。

## ► 肆、結論與啟示

相較於德國反歧視法制之立法方式，其係將立法者所禁止之歧視指標（種族、血統來源、性別、宗教或世界觀、身心障礙、年齡或性傾向）統一規範在「一般平等待遇法」中，我國歧視禁止之規範因分散規定於個別法規中，致生適用上之疑義，以受歧視者之損害賠償請求權為例，中高齡就促法並未如性工法於第29條設有非財產上損害賠償之依據，在此所產生之疑問在於：遭受到年齡歧視之中高齡或高齡者，可否向請求非財產上損害之賠償？此外，除了「年齡（中高齡、高齡）」與「性別、性傾向」歧視外，立法者在就服法第5條中尚規範了其他法律所禁止之歧視指標，包含種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分等事項。在個別法律間法條用語、規範密度不盡相同之情況下，除了可能產生適用上的疑義外，其在結果上可能導致求職者或受僱者僅因「被歧視之原因」不同，而實際影響到對雇主流求償之難易度，除非立法者能說明何以因「性別、性傾向」、「年齡（中高齡、高齡）」而受歧視之求職

者或受僱者有更值得保護之理由，否則在立法政策上似有再行思考之空間<sup>42</sup>。

針對是否構成「高齡就業歧視」，在認定上須先判斷雇主是否基於「年齡（中高齡）」而對求職者為「不利對待」（中高齡就促法第12條），若存在前開差別待遇，則應進一步檢視是否具備第13條所規範之「正當事由」。由於中高齡就促法自2020年底開始施行至今時間並不長，實務上如何適用第12、13條之規定尚有待觀察，是否有更為具體之判斷標準？第13條所規範之四款事由是否為列舉之規定？尚有討論之空間。就基於年齡之直接歧視而言，審查順序與德國一般平等待遇法之規範相似，一般平等待遇法第10條設有「正當事由」之規定，該條除了一般原則之闡述外，另明文規範了六款正當事由，作為法律之例示。該條規定所揭櫫之原則為：雇主所欲因「年齡」而對於求職者、受僱者予以差別待遇，其先須確認該措施所要達成之目的為何？目的是否合法？再者，須審查且所採用之手段對於目的之達成為適當且必要者，此涉及到在個案中對於勞雇雙方當事人之個案衡量。德國法制之相關討論或可提供一較為具體之標準，以供我國於處理「年齡歧視」之爭議案例之參考。



42. 對於我國法制之檢討，請參見洪瑩容，企業使用人工智慧之聘僱歧視問題研究 兼論對於現行反歧視法制之檢討，預計刊登於興大法學第34期，2023年11月。

# 中高齡及高齡勞工就業對工作 職場安全衛生之影響與因應

陳美蓮 | 陽明交通大學環境與職業衛生研究所 特聘教授



## ► 壹、前言

研究顯示，人體到達45歲以上時，無論體能或認知能力就會開始出現與老化有關的改變，因此，世界衛生組織將45歲(含)以上者稱為年紀較大的勞工(older workers)。我國在「中高齡者及高齡者就業促進法」(以下簡稱中高齡就促法)中，將年滿45歲至65歲者稱為中高齡，而高齡則是指超過65歲以上長者[1]。當高齡人口分別達到7%、14%、20%時，分別稱為高齡化、高齡及超高齡社會[2]，我國於1993年進入高齡化社會之後，分別僅花25年(2018年)及8年(預計2026年)

即邁入高齡及超高齡社會，為了因應我國快速高齡化的問題，政府於2019年底推出中高齡就促法，希冀提升中高齡者勞動參與力，並促進高齡者再就業，以穩定經濟發展。

然而，中高齡和高齡勞工可能面臨身體機能下降和對工作環境的特殊需求。歐美日等國家比我國更早面臨人口老化問題，因此更早出現勞工隨著年紀增長而降低繼續就業意願或被迫退出就業市場的困境。為了維持職場工作能力，歐美國家已轉向全生命週期的年齡管理，強調年輕時

就應注重職業安全衛生的落實、暴露風險預防，並加強職場健康管理，以延長工作年限和保持工作能力。

本文簡述高齡勞工面臨的職業健康問題，並介紹他國因應的相關職業安全衛生指引及政策，期做為我國面臨勞動力高齡化所帶來的職場安全衛生風險管理之參考。

## ► 貳、勞動力高齡化與職業安全衛生

我國的國家發展委員會推估，2022年到2070年間，45至64歲年齡層的人口占工作年齡人口之比率將從43.3%推升到48.8%，亦即未來中高年齡者將占我國工作年齡人口近五成，勞動力將更趨於高齡化[3]，對未來的職場安全衛生將是重大的挑戰。

### 一、中高齡及高齡人口就業與職場限制

近年來，已邁向高齡化的國家均開始考慮將退休年齡延長，例如：日本厚生勞動省於2021年4月正式開始實施《高齡勞工僱傭安定法（修正版）》，表明禁止未滿60歲之勞工提前退休，保障60歲至65歲的勞工能繼續被僱用，以及確保65歲至70歲的高齡勞工之就業機會[4]；2022年7月美國退休者協會（American Association of Retired Persons, AARP）發布，美國將延後1960年後出生的勞工之完全退休年齡（Full Retirement Age, FRA）從65歲延至67歲，若勞工在完全退休年齡之前退休，將減少社會保險金的領取[5]；歐洲

改善生活和工作條件基金會 [European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound, 2022年)] 指出，部分歐洲國家開始提高國家養老金的提領年齡，包含愛爾蘭將於2028年將其提高到68歲，德國則將於2031年提高到67歲。上述這些國家皆是希望透過延長退休年齡以鼓勵勞工延長在工作崗位的時間[6]。

臺北市就業服務處針對45歲以上的台北市居民及企業進行電話訪問[7]，結果發現，民眾對於延長我國勞動基準法所訂退休年齡（65歲）[8]的看法，僅有10%的中高齡及高齡在職者支持延長到68歲、13%願意延長到70歲，而企業亦僅3%支持退休年齡延長至68歲。受訪者認為，中高齡及高齡者求職過程中最大的阻力是被雇主認為年齡太大；而對企業而言，若政府提供獎勵或補助，則至少有30%以上的企業會提高僱用中高齡及高齡勞工的意願[7,9]。值得關注的是，不論是在職或已退休的中高齡及高齡者，對於未來是要續留或重返職場，最擔心的問題是健康狀況不佳、體力不好，以及家中照護問題[7]。

### 二、中高齡及高齡就業者面臨的職場安全衛生問題

人體機能會隨著年齡的增長而改變，進而影響健康與工作安全，包括慢性疾病的發生以及發生職業傷害的作業安全疑慮。年長勞工伴隨老化過程可能發生的身體機能退化與職場面臨的風險有[10]：

(一) 慢性病及較長潛伏期的職業病

美國NIOSH (2015年)表示,關節炎和高血壓是影響高齡勞工健康狀況的兩種最常見因素,分別影響47%及44%之55歲以上的美國勞工[11]。有些職業病如石棉造成的間皮瘤,從暴露到發病,平均潛伏期長達35年,可能在勞工工作生涯的晚期或甚至離開工作後才發病。

(二) 工作安全

中高齡及高齡勞工擁有豐富工作經驗,能更有效地避免職業傷害。但當事故發生時,年長勞工通常需花更長的時間康復[10]。圖1列出中高齡及高齡勞工與工作安全有關的身體機能變化。

(三) 學習認知差異

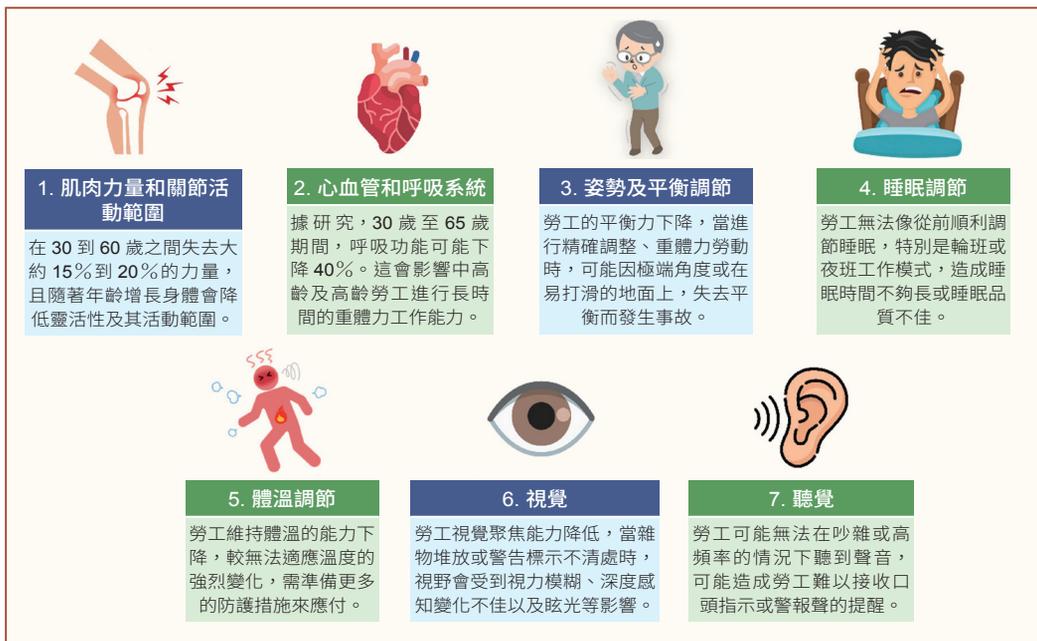
年長勞工可能無法像從前一樣快速和清晰地思考[10],且學習新技能可能需要

更長的時間。他們較難執行需要快速完成的工作或同時處理許多不同任務。另外,在資通訊科技發達的時代下,除了部分行業漸漸轉型為數位及平台化之外,大部分企業也將其工作樣態進行調整。而年長勞工在資通訊等數位應用方面可能會需要花更多時間去學習及理解技術的操作。

參、他國之中高齡及高齡勞工安全衛生政策

一、日本

日本厚生勞動省從2009年開始就推出一系列預防高齡勞工發生職業傷害的指引,以下介紹其中兩項近年的指引,分別是2018年的《高齡活動100》[12],與2020年的《確保高齡勞工安全與健康的準則》[13]。



▲ 圖1: 中高齡及高齡勞工身體機能的變化

### （一）《高齡活動 100》

此指引是一份「職場安全衛生改善工具」，它是內含 100 題標準化檢核項目的「確保高齡勞動者安全與健康的確認表」（如表 1），提供雇主作為診斷改善事項與擬定改善策略之參考。100 題的確認表涵蓋了 9 大項目，包含將高齡勞動者視為戰力加以活用、高齡勞動者安全衛生整體管理、高齡勞動者常見之職業災害預防對策、高齡勞動者的工作管理、工作環境管理、健康管理、安全衛生教育、工作條件、以及從青壯年期就開始準備打造健康安全地工作的高齡生活。這份指引的特點在於透過確認表評估高齡勞工的工作狀況，辨識職場問題，並針對因年齡增長出現的健康或精神影響，發展

降低職災風險的對策。最後，根據檢視結果，優先處理與職災關聯性最高的項目，同時參考他國執行指南，並使用循環式管理策略（Plan-Do-Check-Act）進行持續改善。

### （二）《確保高齡勞工安全與健康準則》

根據日本厚生勞動省統計，2018 年 60 至 65 歲的男性及女性勞工相較於 25 至 29 歲的年輕勞工發生職業事故之比例分別高出 2 倍及 4.9 倍。因此，於《確保高齡勞工安全與健康準則》[13] 列出政府及相關組織目前已給予的資源，並提供雇主及勞工建議以及需要注意的事項，目的在點出並防止高齡勞工的職業事故發生，並可利用相關資源支持措施持續執行（如表 2）。

表 1 「確保高齡勞動者安全與健康的確認表」紀錄範例 [12]

編號	確認項目（100 項「高齡活動」）	結果	優先順序
<b>1. 將高齡勞動者視為戰力加以活用</b>			
1.	活用高齡勞動者所累積的知識與經驗，將其視為戰力並加以活用	○	
<b>2. 高齡勞動者的安全衛生整體管理</b> 先確認目前職場現況 			
(1) 說明基本方針			
2.	說明安全衛生對策的基本方針以及針對高齡勞動者的對策。	○	
(2) 建構高齡勞動者的安全衛生對策實施體制			
3.	制定安全衛生對策實施計畫以及針對高齡勞動者的對策。	○	
4.	針對年齡增長伴隨而來的身體及精神狀況不良影響，考量造成職業災害的風險，檢討高齡勞動者的安全衛生對策。	○	
5.	若認為具有造成高齡勞動者職業災害的風險，則需具備便於諮詢的體制，因應必要進行工作內容或工作方式的變更、縮短作業時間等等。	×	2
<b>3. 高齡勞動者常見之職業災害預防對策</b> 標記「×」的項目需決定改善之優先順序 			
(1) 預防跌倒			
① 絆倒、踩空、滑倒等預防措施			
6.	確保道路寬敞，進行整理以避免將物品堆放於道路、階梯、出入口，妥善處理腳下的電纜線路。	×	1

表2 《確保高齡勞工安全與健康準則》之重點內容

項目	內容
 <p>政府及相關組織的支持</p>	<p>A. 厚生勞動省網站上不同企業類型商業機構的表列。</p> <p>B. 為個體企業（如小型企業）所提供之諮詢服務；厚生勞動省提供高齡友好補貼等制度以支持中小型企業改善工作環境。</p> <p>C. 厚生勞動省舉辦有關預防職業事故的表揚和良好作法競賽，以積極促進業界擬定預防高齡勞工職業事故的措施。</p> <p>D. 設置區域職業合作促進委員會，加強職業衛生與社區衛生之間的合作，並鼓勵與健康保險公司合作，以提供與企業支援措施有關的訊息。</p>
 <p>對雇主的要求</p>	<p>A. 建立安全衛生管理體系：雇主透過指定負責人並參考國內職業安全衛生政策擬定管理措施，並且雇主應提供勞工發表意見之機會，就專門議題（高齡事故預防）進行管理討論。</p> <p>B. 改善工作環境：改善職場設施及設備，及採取必要的措施，以便即使身體機能受損的高齡勞工也可以繼續安全地工作。改善措施可根據工作場所的實際狀況決定施行的優先順序。</p> <p>C. 掌握高齡勞工健康狀況及提供應對措施：應依照《職業安全與健康法》[14]的規定進行定期的勞工健康檢查，高齡勞工可依檢查結果諮詢職業醫師。雇主應根據勞工潛在疾病的罹病率，採取縮短工作時間、減少深夜工作次數或更換工作等措施。</p> <p>D. 實行安全衛生教育：根據《職業安全與健康法》的規定，在進行某些危險工作的僱用、技能培訓和特殊教育時，務必提供安全和健康教育的資訊，並且以足夠的時間利用照片、數字和影片等非單純文字訊息，來促進勞工對工作內容及其風險的理解。</p>
 <p>勞工需要注意的事項</p>	<p>A. 掌握自己的身體狀況，時常進行伸展運動，增加以腿部或腰部為中心的柔軟性及肌力，並保持基本體力及改善生活方式及飲食習慣。</p> <p>B. 接受雇主給予的定期健康檢查。</p> <p>C. 積極參與雇主提供之教育訓練或防止跌倒演習等，並時常於通勤或休息時進行簡單的訓練。</p> <p>D. 保持對新健康知識的興趣，並盡力提高吸收、評估及利用相關健康訊息的能力。</p>

## 二、澳洲

西澳州政府（Western Australia Government）於2010年頒布《了解工作場所的安全和健康需求：高齡勞工和安全指引》[15]，旨在提高雇主對與高齡勞工相關的職業安全健康的認知，且特別提

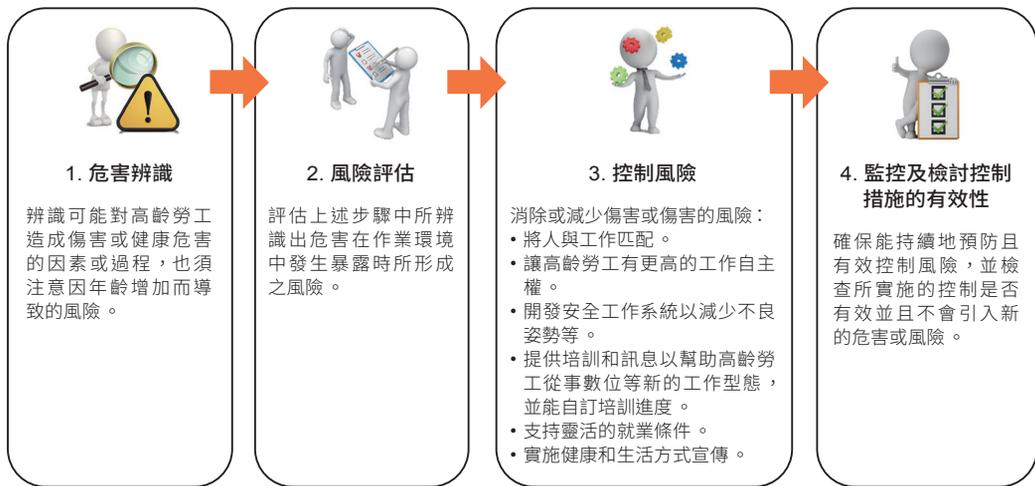
及與高齡化相關之建議措施，其中涵蓋：應瞭解與年齡相關的勞工體力變化及勞工團隊的需求，透過辨識工作場所危害並進行適合工作場所年齡人口的風險評估，理解職場中與年齡相關的因素，並利用這些因素制定策略，須持續的諮詢、溝通、監

督以及審查，且針對更複雜的問題尋求醫療建議。雇主應能掌握高齡勞工所面臨的風險，進而執行風險管理的四步驟，分別是危害辨識、風險評估、控制風險及控制措施的監控和審查（如圖2）。

### 三、加拿大

加拿大艾伯塔省於2016年發佈《管理高齡化勞動力指引》(A Guide to Managing an Aging Workforce) [16]，該

指引的目的在改變職場對高齡勞工之錯誤偏見，讓雇主了解只須對職場進行小幅度調整即可減少經驗豐富的勞工之短缺。他們針對如何維持職場健康安全提出建議，包含採取防護措施以避免與年齡增長有關的傷害（如圖3）。主管可藉由代際溝通理解勞工因衰老而面臨的困境，以幫助高齡勞工學習控制和管理壓力，鼓勵勞工保持精神活躍，憑藉過往累積的經驗可以提高對工作內容的理解和效率。



▲ 圖2：掌握高齡勞工的風險及風險管理步驟



▲ 圖3：與年齡增長有關的風險因子及建議改善措施

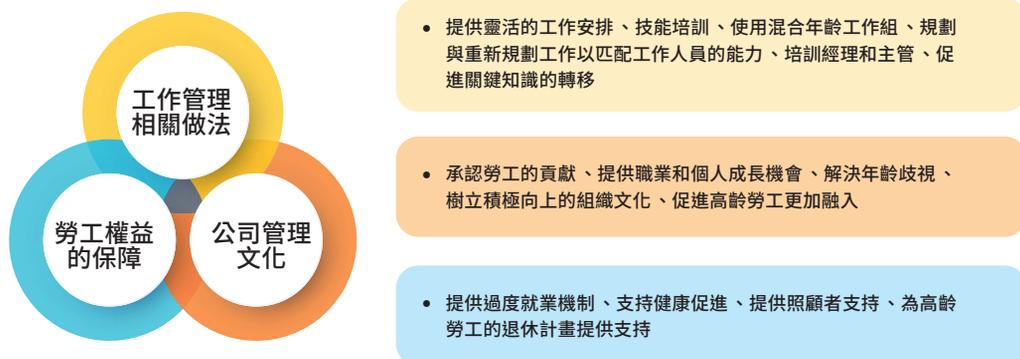
#### 四、歐盟

在歐盟，勞工離開勞動力市場的平均年齡為 61 歲，低於官方正式退休年齡 [17]。《基本權利憲章》(Charter of Fundamental Rights of the European Union) [18] 和《歐盟條約》(Treaty of the European Union) [19] 中有多項條款的意旨在於防止年齡歧視和確保歐盟高齡相關政策與立法的活躍及健康。此外，歐洲職業安全衛生署於 2017 年發表《邁向年齡友好的工作：歐盟機構對工作和高齡化的終身觀點》 [17]，由歐盟不同機構結合各自領域的專業知識，提出應對勞動力高齡化的政策和解決方案，包括：(1) Eurofound 建議以部分退休的方式鼓勵高齡勞工繼續工作，透過縮短工作時間或建立部分退休計畫降低工作的負擔。(2) EU-OSHA 建議各國政府不應再將高齡勞工視為需要特殊保護的族群，而應以生命週期角度為核心，制定更全面的高齡勞動力政策。這種方法旨在預防所有年齡層的勞工未來可能發生的失能或慢性病，並廣泛推動有效的

風險預防、健康促進和早期介入。具體措施包括在工作場所實施年齡管理，促進可持續工作，並針對高齡化挑戰，採取綜合的職業安全與衛生策略，包括適當風險管理、健康促進措施，以及設計完善的重返工作和配合康復的職業安全與衛生規劃。(3) 除了強調高齡勞動力及其在國家職業安全與衛生策略中的重要性之外，歐盟會員國還著重於一般就業策略的架構內，使工作條件順應高齡勞動力的需求與能力。

#### 五、美國

根據美國人力資源管理協會 (Society for Human Resource Management, SHRM) 於 2014 年發布之《高齡化勞動力：利用高齡勞工的才能》 [20]，雇主可利用以下的 15 項策略作為公司留住高齡勞動力的手段 (如圖 4)。此外，美國 NIOSH 於其官網公布適合高齡勞工的工作場所條件，強調工作靈活性、能力匹配、管理與改善危險因子及新技術的適應，同時對主管進行高齡化勞動力管理技能之培訓。善



▲ 圖 4：雇主留住高齡勞動力的 15 項策略建議

用團隊合作策略，包含舉辦高齡勞工參與體育活動、健康膳食選擇、戒菸援助等，以解決與高齡化相關的健康問題[11]。

## ◎ 肆、我國中高齡與高齡勞工之安全衛生政策

### 一、就業相關法規

我國勞動部於 2019 年公布「中高齡就促法」，並於 2020 年 12 月開始實施。該法為我國首度禁止雇主年齡歧視並保障中高齡及高齡者就業權益之法律，期望透過該法之訂定建立友善之就業環境，並呼籲企業珍惜並善加運用中高齡及高齡人才[1]。

### 二、安全衛生政策

為因應中高齡及高齡勞工再入職場工作之趨勢及可能引發之危害，勞動部職業安全衛生署於 2020 年訂定《中高齡及高齡工作者安全衛生指引》，目的確保中高齡及高齡勞工的安全和健康，同時保障就業權益，提高他們的勞動參與意願[21]。指

引揭示這些勞工可能面臨的主要風險，並提供相應的風險評估方式及改善措施建議。雇主於訂定相關管理計畫時可參考此指引內容，推動實施相關安全及健康之設備與管理措施，以防止職業災害之發生。流程主要包含三部分：

#### (一) 危害辨識及評估

##### 1. 工作場所風險評估

雇主應優先進行工作場所風險評估，辨識及評估開工前工作環境，包含噪音、振動、高低溫、人因性危害、跌倒或墜落等危害，並採取必要之控制措施。

##### 2. 個人健康風險評估

除一般及特殊勞工體格或健康檢查外，可透過下列方式進行健康評估：

- (1) 肌肉骨骼疾病風險評估：可參考勞動部發布之《人因性危害預防計畫指引》，及勞動部職業安全衛生署取得授權開發之「人因危害風險評估工具 (KIM) 中文版」辦理。



(2) 心血管疾病風險評估：可參考勞動部發布之《異常工作負荷促發疾病預防指引》，及勞動部職業安全衛生署開發之風險評估與個案管理工具「企業健康管理工具 weCare」辦理。

(3) 工作適能評估：建議採用芬蘭職業衛生研究所 (Finnish Institute of Occupational Health) 所提出工作能力指數 (Work Ability Index) 作為評估工具，並運用勞動部勞動及職業安全衛生研究所建置之「工作適能指數評估系統」評估。

## (二) 預防及改善措施

### 1. 作業環境改善

指南包括防護、照明、噪音、人因危害、環境溫度等風險。建議使用視覺警報，警示燈閃爍提醒高齡勞工，減少依賴聽覺信號。規劃工作區域和逃生路線應考慮高齡勞工的速度和逃生時間，應增加緊急應變訓練時間，確保勞工明瞭逃生動線，減少逃生時的負擔。

### 2. 健康保護

依中高齡及高齡工作者健康風險評估結果，由相關人員執行健康管理，且推動健康促進措施，並定期實施健康體適能量測驗。

### 3. 教育訓練

建議採用小團體制度，並將過往實務經驗與新事物結合，以提升訓練成效。訓練時應減少對記憶的要求，以圖像或步驟

取代文字敘述。訓練內容應著重於強化專業技能訓練，以循序漸進的方式執行，將教育訓練時間增加 1.5 至 2 倍、建立友善學習環境並提供支援。

## (三) 成效評估及改進

雇主須檢視所採取之措施是否有效，並檢討執行過程中之相關缺失，做為未來改進之參考。該指引建議可透過滿意度調查、專人評估環境或個人風險因子等評估改善情形。

## ◎ 伍、結論與建議

### 一、結論

隨著年齡增加，高齡者會出現健康狀況走下坡的現象，然而年齡與工作表現之間存在複雜的關係。可持續性的就業能力 (sustainable employability) 取決於工作能力、工作動機和健康。其中工作能力是指員工能夠充分完成工作的能力，此與個人的專業技能與持續專業成長有關；工作動機則受個人動機和職場氛圍影響，如需求感、友好環境、公平性；而健康可透過職場健康促進和個人管理延緩生理衰退。

我國勞動部勞動力發展署於 2019 年 12 月公告促進中高齡及高齡者就業之專法，同時編寫《中高齡及高齡人力運用指引手冊》(企業版) 及《中高齡及高齡者職場指引手冊》(勞工版) 等工具書，鼓勵企業提高高齡者的僱用機會及協助穩定就業，同時透過鼓勵跨代學習，傳承職場經驗。在中高齡及高齡者的安全衛生維護方

面，則由職安署另訂《中高齡及高齡者安全衛生指引》，此指引中強調對於中高齡及高齡勞工的個人健康風險評估（肌肉骨骼、心血管疾病）及工作適能評估，以及針對評估後的風險提供作業環境改善及健康保護。

由於我國的法規及相關行政指導與規範均於近兩年才上路，如何有效執行，可參考日本及歐盟等先進國家之作法與經驗。這些國家面臨早期人口老化，已採取應對勞動力減損和經濟風險的措施。例如：歐盟強調職業安全衛生策略應著重於永續工作（Sustainable work）的經營，消除對高齡勞工的消極刻板印象導致的年齡歧視，並促進工作壽命的延長。1999年出版的第一本年齡管理歐洲指南[22]，目的即是在讓勞工在退休年齡之前持續保持工作能力和意願、預防失能、強化年齡管理培訓。Eurofound則是定期職場調查蒐集事業單位中高齡就業人口的工作條件、工作時間及安全衛生需求，提供制定高齡勞動安全衛生政策的參考資訊。日本使用

「確保高齡勞動者安全與健康確認表」等文件，做為推動中高齡及高齡安全就業的參考依據。此外，對於快速高齡化的我國，促進永續工作的就業環境將有利於高齡人口的成功老化，因此，歐盟可持續性工作的政策，對我國有重要的參考價值。

## 二、建議

為促進我國中高齡與高齡勞工職場安全衛生、維持國家整體勞動生產力，建議事業單位與研究單位可採取以下作為：

### （一）事業單位

#### 1. 雇主管理方針

- （1）由職業安全衛生與人力資源部門合作，積極推動年齡管理和職場健康促進計畫，以增強員工健康、工作動機，以及技能與知識，並營造友善與活躍的中高齡與高齡就業環境。
- （2）針對高齡長者工作環境，必要時，建議可引入科技監控系統，例如：主動式無線射頻識別系統(Radio



Frequency Identification, RFID)，讓相關管理人員確實掌握勞工作業實態與程序，使安全衛生管理科技化與行動化[23]。

(3) 改善中高齡及高齡勞工的工作樣態，包括提供過渡就業機制和轉型為經驗傳承角色。推動混合年齡工作編組，並盤點未來的人力需求，以實現代際學習和充分利用高齡勞工的知識和經驗。

(4) 進行作業環境評估和改進，尤其工作場所的溫溼度、照度、噪音與工作台設計、走道坡度及防滑設計等，營造年齡友善工作環境，避免勞工因年齡增長帶來之不便。

## 2. 勞工權益保障及義務

(1) 建議給予有家庭責任之中高齡勞工進一步相關支持，除了提高工作彈性外，亦可訂定員工關懷計畫（如提供短期照護幫助或帶薪休假）以及給予就業保障等。

(2) 勞工應強化自主健康管理意識，以減緩身體機能衰退速度，維持就業生涯晚期的工作動機，並且有能力持續工作。

## (二) 研究單位

1. 建議定期研究調查企業對聘用中高齡及高齡勞動力的意願、以及中高齡及高齡勞工延長就業意願、工作時間和需求等，以提供事業單位規劃與勞工與組織需求相匹配的方案，包括：勞工可持續性就業能力、促進易適應的工作場所、工作時間安排、工作與生活的平衡、重返工作崗位（職業康復、疾病缺席的管理）等的規劃。

2. 可利用健康檢查資料庫分析不同產業工作年齡與健康狀態之關聯，以指導事業單位實施年齡管理和安全衛生措施，並透過雇主與勞工的培訓和教育訓練，提升雇主及勞工接受延長退休意願，並減少因年齡隔閡所造成的溝通問題。

---

## 參考文獻

1. 勞動部，中高齡者及高齡者就業促進法，來源：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090056>
2. 行政院主計總處，國情統計通報，第 133 號；2019，來源：<https://www.dgbas.gov.tw/public/Data/9717160105LGQ42NT.pdf>
3. 國家發展委員會，中華民國人口推估（2022 至 2070 年）報告，來源：[https://www.ndc.gov.tw/nc\\_14813\\_36128](https://www.ndc.gov.tw/nc_14813_36128)
4. 日本厚生勞動省，高年齡者雇用安定法改正の概要～70 歳までの就業機会の確保のために事業主が講ずべき措置（努力義務）等について～(2020)，來源：<https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000694689.pdf>
5. AARP, Is the Social Security retirement age going up? (2022)，來源：<https://www.aarp.org/retirement/social-security/questions-answers/is-the-full-retirement-age-going-up.html>
6. Eurofound, Retirement (2022)，來源：<https://www.eurofound.europa.eu/topic/retirement>
7. 臺北市就業服務處，109 年度中高齡者及高齡者就業促進調查計畫調查報告（2021），來源：<https://www-ws.gov.taipei/001/Upload/452/refile/22218/3452062/848bfaf-db55-4cae-8c20-81a277953da5.pdf>

8. 勞動部，勞動基準法，來源：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=N0030001>
9. 臺北市就業服務處，110 年度就業與僱用意向調查案調查報告（2021），來源：<https://www-ws.gov.taipei/001/Upload/452/refile/22218/3452062/70896632-944f-488f-9f46-6615752c9c4b.pdf>
10. CCOHS，OSH Answers Fact Sheets（2022），來源：[https://www.ccohs.ca/oshanswers/psychosocial/aging\\_workers.html](https://www.ccohs.ca/oshanswers/psychosocial/aging_workers.html)
11. NIOSH，Safety and Health Outcomes（2015），來源：<https://www.cdc.gov/niosh/topics/productiveaging/safetyandhealth.html>
12. 日本厚生勞動省，エイジアクション 100～生涯現役社会の実現につながる高年齢労働者の安全と健康確保のための職場改善に向けて～概要版（2018），來源：<https://www.mhlw.go.jp/content/000364584.pdf>
13. 日本厚生勞動省，「高年齢労働者の安全と健康確保のためのガイドライン」の策定について（2020），來源：<https://www.mhlw.go.jp/content/11302000/000609494.pdf>
14. 昭和四十七年法律第五十七号労働安全衛生法，來源：<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=347AC0000000057>
15. WA Department of Commerce，Understanding the safety and health needs of your workplace Older workers and safety（2010），來源：[https://www.commerce.wa.gov.au/sites/default/files/atoms/files/older\\_workers\\_guide\\_.pdf](https://www.commerce.wa.gov.au/sites/default/files/atoms/files/older_workers_guide_.pdf)
16. Government of Alberta Canada，A Guide to Managing an Aging Workforce（2016），來源：<https://open.alberta.ca/publications/9781460119914>
17. EU-OSHA，Towards age-friendly work in Europe: a life-course perspective on work and ageing from EU Agencies（2017），來源：<https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/towards-age-friendly-work-europe-life-course-perspective-work-and-ageing-eu>
18. European Union，Charter of Fundamental Rights of the European Union，來源：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>
19. European Union，Treaty of the European Union，來源：<https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>
20. SHRM，The Aging Workforce Leveraging the Talents of Mature Employees（2014），來源：[https://www.researchgate.net/publication/274707176\\_The\\_Aging\\_Workforce\\_Leveraging\\_the\\_Talents\\_of\\_Mature\\_Employees](https://www.researchgate.net/publication/274707176_The_Aging_Workforce_Leveraging_the_Talents_of_Mature_Employees)
21. 勞動部職業安全衛生署，中高齡及高齡工作者安全衛生指引（修正版）（2022），來源：<https://www.osha.gov.tw/48110/48417/48423/130456/>
22. Eurofound，Managing an Ageing Workforce A Guide to Good Practice（1999），來源：<https://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/ef/98/ef9865en.pdf>
23. 勞動部，勞工安全的新利器，RFID 保護您；（2021），來源：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/16875/>

# 提升中高齡者及高齡者就業 促進工具之實效

林淑慧 | 國立中正大學勞工關係學系 副教授



## ◎ 壹、前言

中高齡者及高齡者就業促進法（以下簡稱中高齡專法）於 2020 年 12 月 4 日開始實施，除了母法與施行細則，另訂定「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」、「失業中高齡者及高齡者就業促進辦法」、「退休中高齡者及高齡者再就業補助辦法」、「地方政府成立銀髮人才服務據點補助辦法」及「促進中高齡者及高齡者就業獎勵辦法」等子法；依據各項子法而制訂的就業

促進方案至今已陸續在中央附屬機構以及縣市政府展開施行。各項就業促進工具之目的主要在於增進中高齡及高齡勞動者可以再次取得勞動參與機會，或者在既有工作崗位中穩定就業，並可透過實質之補助激勵企業，招募、留用，以及發展優質中高齡與高齡人力。

本文從企業組織人力資源管理的概念，說明企業如何從人力資源管理功能的

強化過程，運用中高齡專法各項工具將政府資源有效轉化，並讓效果擴散。最後，簡要說明包含日本、南韓、加拿大、瑞士等幾個先進國家近幾年推動中高齡者及高齡者就業及世代合作的創新做法，借鏡這些方案，闡述我國企業、中高齡者、高齡者運用政府推動之工具提升競爭力應有的努力方向。

## ◎ 貳、就業促進工具運用的轉化機制及其效益

### 一、多元人力規劃與政府資源的運用

台灣勞動力高齡化、出生人口逐年下降已是各界普遍認知的趨勢，當留在職場的勞動力比例分布往壯年與中高齡人口傾斜，企業員工自然難以大量招募年輕族群為生產或服務主力，加上國人不同年齡層擇業習性以及各行業吸引不同世代員工受聘的勞僱樣態下，造成特定產業早發缺工且有日漸嚴峻的現象。依據行政院主計總處發佈2022年8月各業職缺數據，工業職缺（含短期職缺）人數為99,086人，缺工率為2.8%；服務業職缺（含短期職缺）人數為99,972人，缺工率為2.69% [1]，這些數據只有更多而未見趨緩。這些現象若企業未能調整人力運用策略，僅依賴外國工作者引進或者等待需要大量資本投入高度自動化所衍生的少人化實為緩不濟急。

（一）中高齡勞動力再就業意向與企業用人習性落差的現象

幾項近期全國或區域中高齡者及高齡

者就業意向調查均顯示 [2][3]，不論仍在職場的就業者或者目前未就業但可能重返者，多有較高比例期待未來以兼職、部分時間之工作型態再就業。然而，現階段企業人力規劃方式過於僵化，未能洞悉勞動力再就業工作型態的偏好，實為形塑企業內部人力規劃與配置的外部環境因素，對於多數可用的中高齡人力仍不考慮配置部分工時的工作崗位 [4]。

（二）人力資本觀點的人力規劃類型

企業競爭的優勢除了創新技術、高端設備，使用這些技術與設備以及能夠在企業組織的管理流程將其績效優化的，即是擁有具備競爭力的人力資本，人力資本是企業個別員工與群體能力的總合 [5]。

在科技快速發展的時代中，企業所面對環境因素之複雜性與變動性越來越明顯，強調競爭策略的企業，會因應不同外在環境因素之變化強化其動態能力，動態能力（dynamic capabilities）是組織透過資源改變，達到適應環境的能力 [6]。而此具體動態能力其中之一，在於能彈性地依照生產與服務流程所配置工作崗位及其需具備之功能運用人力。如圖1所示，當人力的性質對企業功能發揮越重要而具高價值性，那麼企業越需要透過穩定聘僱與訓練長期培育這類人力，例如核心人力；而企業有時需要具高度專業能力但勞動市場不容易取得（因具備專業能力之獨特性）、執行任務時又能快速對組織深入了解，例如合作人力，又或者因應環境多變的臨時需求僱用暫時人力。

國內許多企業長期重視僱用年輕勞動力在其組織中並期望可以穩定任職，著眼的多是圖1的擁有技術與專業的核心人力與勞動市場容易取得的輔助人力，但隨著勞動市場近20年來工作型態發展愈多元，顯示人力環境已改變，消極者仍依企業舊有制度用人，積極者則會順應大環境快速的變化布局，甚至尋求資源並以管理機制轉化環境為有利因素，例如改成「運用僱用獎助以穩定中高齡人力」，或者職場學習再適應，達成新聘人力的社會化歷程。



▲ 圖1：組織的人力資本結構與人力資源管理類型圖  
資料來源：Lepak & Snell (1999).[7]

### （三）來自中高齡者及高齡者就業促進法給予的彈性用人機制

依照勞動基準法第9條規定，只有臨時性、短期性、季節性及特定性等4類工作才得與受聘者簽訂定期契約，且這4類工作皆有其一定僱用期程限制和特定之目標，並非企業單方面自行認定即可為定期契約。

中高齡專法為實現支持勞動者退休後再就業的政策，於第28條明訂：「六十五歲以上勞工，雇主得以定期勞動契約僱用之。」，此項放寬雇主於高齡者的彈性僱用

方式，從勞動者和企業雙方所促使的效益如下：[8]

#### 1. 從勞動者的視角

- (1) 因為皆可在不定期和定期契約僱用狀態適用，促使高齡者可依個人需求取得更多工作媒合機會。
- (2) 如前述所提，高齡勞動者多傾向以兼職或部分工時工作再投入勞動市場，具彈性之定期工作，能夠符合其再就業之意願，提高勞動參與之可能。

#### 2. 從企業的視角

- (1) 65歲勞工符合請領退休金者可先行辦理退休，再以定期契約方式僱用，並重新約定勞動條件擔任新職，例如以部分時間工作；舊有員工退休後再任職，休職年資可能重新起算或者薪資重新議訂，增加企業設計薪資結構的彈性。
- (2) 企業讓現有符合退休資格的高齡員工先辦理退休，再針對富有豐富經驗及技術之退休者再回聘，並以不同的工作形態重新安排其參與企業生產與服務的運作流程，例如僅需要其技術重點投入或者需要轉為專案參與，彈性而多元規劃人力之運用，可達人力資源活化及經

驗傳承之目的，並同時能符合雙方需求。

## 二、穩定中高齡者及高齡者就業之效益

依據「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」第2條，當前針對仍在企業中任職的中高齡者及高齡者，提出了四項具體的穩定就業措施，包括：(1) 職業訓練之補助；(2) 職務再設計與就業輔具之輔導及補助；(3) 世代合作之輔導及獎勵；(4) 繼續僱用之補助。

### (一) 職業訓練之補助彌補技能缺口

2022年的「中彰投區中高齡者及高齡者勞動市場供需概況調查及未來趨勢」報告顯示，企業不考慮聘用55歲以上人員擔任專業員工原因中，高達55.2%企業認為是職缺不適合。造成中高齡以上勞動者無法在企業專業員工之間轉換，在於台灣高達90%以上的中小企業經濟規模不大、設備不足、人力資源功能不佳致使員工流動頻繁[9]，台灣大量的中高齡勞動者從青年進入職場，在長期缺乏資金可精進員工技能的中小企業環境及至中高齡階段，極易在轉業過程因技能過時被拒絕。



呼應在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法第2條對企業與在企業任職之中高齡以上勞動力所給予之技能訓練，可藉由產業人才投資方案、勞工自主學習、以及針對企業的小型企業人力資源提升計畫（包含企業員工之內訓與外訓）等補助，企業員工得以持續發展與時俱進的技能而減少與勞動市場脫節之可能。

### (二) 職務再設計與就業輔具之輔導及補助克服體能之不足

中高齡者及高齡者體能不足為企業聘用此類人力顧慮的因素之一，也多是這類勞動者欲早退的因素，為降低勞動力再以體力投入生產過程而增加職業傷害風險，或者彌補已有體能不足缺點，職務再設計也是近年就業促進工具被積極倡導之政策方案，其補助範圍包括下列各項改善項目或方法所需費用：[10]

1. 改善工作設備或機具：透過工作設備或機具之改善，用來提高勞動者工作效能，增進生產力。
2. 提供就業輔具：提供可做為排除勞動者工作障礙，增加、維持或改善勞動者就業能力之輔助器具。
3. 改善工作條件：為改善個案工作狀況，提供必要之工作協助，如職場適應輔導、彈性工作安排等。
4. 調整工作方法：透過對個別勞動者就業能力評量、分析及訓練，依照其工作特性適當分派其職務內容，具體方式例如工作重組、調派其他員工與其共同合作、簡

化工作流程、調整工作場所等之措施。

5. 改善職場工作環境：透過工作場所環境有關之改善後能夠做為穩定企業員工就業，補助其所進行之改善設施。

### (三) 世代合作之促進效益

中高齡以上的勞動者在職場經調查雇主僱用印象中，認為他們的責任感最被肯定，這些被稱為沉默世代和嬰兒潮世代的勞動者願意付出的努力總是比任何老闆明確要求的要來得多 [11][12]。相較之下，千禧世代則更習慣將自己的努力限制在滿足主管要求的最低限度。但學者認為這些被認知到的努力差異可能基於千禧世代工作方式不斷透過科技與工作聯結在一起，這是中高齡世代勞動者比較不熟悉的工作方式，因而沒有意識到千禧世代的努力。近年來有學者提出多元世代共事的管理方

式，只有透過不同世代的合作，才能讓年輕世代學習及融入年長世代的工作群中 [13]。

呼應「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」第 17 條定義之世代合作，為促進企業內中高齡者及高齡者智慧、經驗與技術之傳承，企業可聘僱已退休之 65 歲以上員工傳承專業技術及經驗，提供實務技術指導或擔任教育訓練講師，補助費用包含講師鐘點費、訓練場地費（非自有場地、雇主自有場地皆可）、其他有必要編列之項目費用。受聘僱之講師每小時最高補助新台幣（以下同）1,000 元，每位受僱用之高齡者每年最高補助雇主 10 萬元，每位雇主每年最高補助 50 萬元。

而勞動部考量國人退休年齡較早，為活化人力資本及技術經驗，於 2023 年 5 月 24 日修正「僱用退休中高齡者及高齡者傳承專業技術及經驗補助計畫」，擴大適



用對象至45歲以上的退休中高齡者，鼓勵雇主進用。

#### （四）繼續留任的補助的效益與轉化機制

人力資源管理功能中留才與激勵員工最常用的工具為薪資福利，台灣占90%以上的中小企業因為不擅長建立完善人力資源管理功能，員工薪資結構多以固定薪資為之，而對於隨著企業營運良窳調整給予員工之變動薪資設計甚為陌生。

企業進行策略性薪資的設計以用來激勵員工發揮期望工作表現，通常在以固定薪資做為基本薪之外，另以績效薪資做為一種變動薪資的內容。變動薪資的優點在於其對員工產生激勵效用而增加生產力、減少生產成本及增加員工的薪資[14]。實務上常見變動薪資的項目為：(1) 依員工績效設計：包含績效獎金、銷售獎金、年終獎金、現金(股票)分紅；(2) 依員工貢獻設計：包含專案獎金、提案獎金、專利獎金等；(3) 依員工出勤設計：全勤獎金。企業若能妥善運用，將可用來成就企業經營目的，例如實現公司人才戰略、人才的職務與能力發展、對應的組織績效等等[15]。

在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法第五章繼續僱用之補助第20條規定，雇主繼續僱用符合勞動基準法第五十四條第一項第一款規定之受僱者，達其所僱用符合該規定總人數之30%，可提出申請次一年度繼續僱用補助。補助繼續僱用員工工作型態包含以月薪和時薪支付者；補助月數最長可達18個月，其中前6個月受僱人數

每人每月補助1萬3千元，採一次發給6個月僱用補助；逾6個月，自第7個月起依受僱人數每人每月補助1萬5千元，按月核發，最高補助12個月；以月薪以外方式給付薪資者，核發額度及期程亦相同。

企業內許多即將年滿65歲的員工，長期在企業內累積技能並有豐富經驗，此類人才之退離等同於企業資源的流失，因而為協助企業將高齡員工的知識與技能延續在企業組織內，在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法提出前述之補助方案。此項補助若僅將其視為節省了企業繼續僱用高齡員工人力成本顯得狹隘，從策略性的思維而言，企業運用人力資源管理機制，可將政府資源挹注從消極的成本節省轉化為更積極的員工效能提升，例如，獲取補助的企業可將最長1人18個月的補助，提撥一部分做為具有激勵作用之績效獎金、年終獎金，或者具有留才作用之留任獎金。

## ► 參、他國創新做法

### 一、日本高齡者回聘新做法

日本的三谷企業對回聘員工設置以前沒有的加薪制度，近年以每年更新勞動契約聘任65歲以上員工，且取消回聘年齡上限，並新設了「分紅制度」，如果員工利用自己的專業知識和人脈，在企業內外的技術指導及開拓客戶等本職以外的工作中做出貢獻，將會另外支付報酬。擁有實力的老年員工將能夠獲得與在職員工相近的報酬[16]。

## 二、韓國企業、政府、非營利組織三方攜手促進銀髮就業

韓國在2018年推出「好棒5060方案（Good Job 5060 program, GJ5060）」[17]，5060的意思在於韓國社會中50～60歲的中高齡面臨嚴峻的就業安全挑戰，時常被迫在離職後難以在之後的就業維持穩定而較好的勞動條件，此方案乃集中資源為50～60歲中高齡者以整合模式給予再就業機會。其創始由現代汽車集團串連，結合一般企業（現代汽車）、社會團體（首爾市50 Plus基金會）、政府部門（韓國就業和勞動部）、社會企業（韓國Sangsang Woori）等多方跨部門合作，初期計畫培訓1,000名中高齡者，以協助其中一半的人實現再就業之目的。

## 三、世代合作之國際做法

為推動企業世代合作之輔導及獎勵，在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法第17條定義世代合作之方式如下：1. 人才培育型：由中高齡者或高齡者教導跨世代員工，傳承知識、技術及實務經驗；2. 工作分享型：由不同世代共同合作，發展職務互補或時間分工，且雙方應有共同工作時段；3. 互為導師型：結合不同世代專長，雙方互為導師，共同提升營運效率；4. 能力互補型：依不同世代職務能力進行工作重組、工作規劃或績效調整。

目前國際上已在推動與我國所定義世代合作方式可對應之具體做法如下：[18]

### （一）人才培育型



代表性國家為韓國，其做法為由技術純熟中高齡者作為新進員工之導師及教練，促進技術之傳承。

### （二）工作分享型

日本已大力推動世代間技術繼承型僱用促進，俗稱「世代間配對共事」，基於人才育成、能力互補、配合不同世代間所希望工作之時段的差異，令雙方的職務互補。

### （三）互為導師型

加拿大的企業推動互為導師的世代合作：在時代的遷移下，資深員工能夠提供年輕員工更貼切實務的工作經驗，而新近員工可以提供從學校、社會帶來的新技術，分享給資深員工。

### （四）能力互補型

代表性國家為瑞士，其企業透過作業分割，其中一個作業被分成多個獨立的角色，而員工間是互補的。

## ► 肆、結語

台灣出生率在2022年又再度創下新低，依據內政部統計資料顯示，台灣出生

人口數 2022 年全年僅 13 萬 8,986 人 [19]，創下歷史新低，勞動力高齡化趨勢未來數十年已無法改變，面對如此的人口環境樣態，企業必須及早因應。當前政策釋出有

益企業運用人力的工具皆給予企業多元的資源，政策釋出之方案看似多僅有簡單的經費補助，但巧妙運用在於企業能否搭配其管理機制讓這些資源發揮加乘效果。

---

## 參考文獻

1. 行政院主計總處 (2023)，中華民國統計資訊網。[https://www.stat.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3106&s=230495](https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=3106&s=230495)，擷取時間：2023 年 10 月 5 日。
2. 林淑慧、馬財專 (2022)，銀髮族就業需求意向調查報告，勞動部勞動力發展署委託。
3. 畢肯市場研究股份有限公司 (2022)，中彰投區中高齡者及高齡者勞動市場供需概況調查及未來趨勢報告，勞動部勞動力發展署中彰投分署委託。
4. 畢肯市場研究股份有限公司 (2021)，適合銀髮勞動力從事部分工時工作職缺類型調查報告，勞動部勞動力發展署中彰投分署委託。
5. 黃良志、黃家齊、溫金豐、廖文志、韓志翔 (2010)，人力資源管理 華泰文化。
6. Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
7. Lepak, D.P., & Snell, S. A. (1999). The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development. *Academy of Management Review*, 24(1), 31-48.
8. 勞動部勞動力發展署 (2023a)，中高齡者及高齡者就業促進法總說明。勞動部全球資訊網，<https://www.mol.gov.tw/>，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。
9. 戴肇洋 (2023)，中小企業，台灣綜合研究院網站，<https://www.tri.org.tw/ceo/>，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。
10. 勞動部勞動力發展署 (2023b)，職務再設計專區。勞動部全球資訊網，[https://jobacmd.wda.gov.tw/DJOB\\_WEB/PwdEld/EldServices](https://jobacmd.wda.gov.tw/DJOB_WEB/PwdEld/EldServices)，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。
11. Stewart, J.S., Oliver, E. G., Cravens, K. S., & Oishi, S. (2017). Managing millennials: Embracing generational differences. *Business Horizons*, 60(1), 45-54.
12. Yes123 (2020)，銀髮勞工職場危機與退休規劃調查。[https://www.yes123.com.tw/admin/white\\_paper/article.asp?id=20201023121851](https://www.yes123.com.tw/admin/white_paper/article.asp?id=20201023121851)，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。
13. Beckner, K. (2018). Managing millennial workers: A multigenerational approach. *Emerging Writers: Vol. 1, Article 12*.
14. 勞動部勞動力發展署 (2014)，人力資源管理 進階篇第四章薪資管理。TTQS 教材。
15. MAYO (2023)，搶人留人少不了現實考量！吸引留任關鍵人才，薪資結構該如何設計才能強化競爭優勢？<https://www.mayohr.com.tw/blog/detail/Salary-Design>，擷取時間：2023 年 10 月 5 日。
16. 日本經濟新聞社 (2021)，沒有退休？日企人力評價體系面臨變革。《日本企業研究》，<https://zh.cn.nikkei.com/career/humanresource/44484-2021-04-28-05-00-20.html>，擷取時間：2023 年 10 月 7 日。
17. Seoul Metropolitan Government(2018). Seoul launches the so-called “ Good Job 5060” project to support the 50+ generations. <https://english.seoul.go.kr/seoul-launches-the-so-called-good-job-5060-project-to-support-the-50-generations/>, retrieved: 2023/10/09.
18. 郭振昌 (2017)，跨世代間工作分享的可能模式與展望。新社會政策，50 期，26 – 31。
19. 內政部戶政司 (2023)，內政部戶政司全球資訊網，<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。