



人生轉彎處 迎向新希望

～中高齡失業因應對策～

台灣社會趨向「高齡化、少子化」，因此中高齡工作者雖是就業市場中的弱勢團體，也是重要的勞動力。如何在瞬息萬變的經濟環境下延長其就業年限、強化其長期就業力，是個很大的挑戰，及早因應，才有機會將影響降低。

在這一期我們看到，《就業服務法》第5條修正後，將推動職場的同工同酬，而推動「終身學習」的觀念和環境，都是可改善中高齡就業環境、延長其就業期間、促其重返職場，企業、政府和民間，都必須一齊進行的努力。



頭條大話題

勞工內心話

法規面面觀

國際瞭望台

活動搶鮮看

本期人物誌





銀髮生涯，退而不休

台灣中高齡勞動情勢

勞委會統計處 科長 譚文玲
科員 陳淑秋

根據行政院經建會 97 年 9 月發布的台灣人口推計，我國 45 ~ 64 歲中高齡人口所占比率將於 127 年超過 50%；65 歲以上高齡人口所占比率在 107 年增為 14.7%、145 年增至 37.5%；扶老比則由 97 年的 14.4% 增至 145 年的 71.8%，亦即大約從每七位工作年齡者負擔一位高齡者，降為不到二位工作年齡者負擔一位高齡者，足見其經濟穩定、安全與獨立的重要性。

為了解中高齡勞動情勢，以利整體勞動政策的研擬及制定，本文應用行政院主計處人力資源調查、人力運用調查、中老年狀況調查之最新資料¹檢視中高齡就業者、失業者及非勞動力等族群的各種特徵，包括目前沒有工作者的經濟來源、尋找工作的動機及先前的工作經驗等，並擇要比較中高齡和年輕族群的就業狀況。

1. 人力資源調查資料時間為 98 年 8 月、人力運用調查資料時間為 97 年 5 月、中老年狀況調查資料時間為 97 年 10 月。

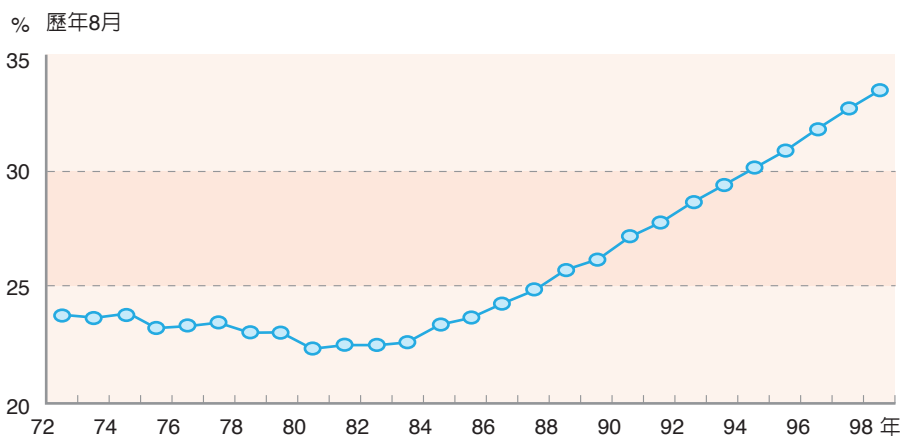


中高齡人力資源狀況

一、就業者

98年8月我國中高齡民間人口中有343.77萬人為就業者，占整體就業者的32.66%，人數和比重均為新高，尤以戰後嬰兒潮（民國35～53年出生）前段班逐漸步入中高齡階段的最近十餘年間最為明顯；由於人口持續老化、戰後嬰兒潮後段班也陸續成為中高齡、年輕人就學年限或待業時間延長，預期中高齡就業者增加的趨勢仍將維持一段時間。

圖1 中高齡就業者占全體就業者之比率

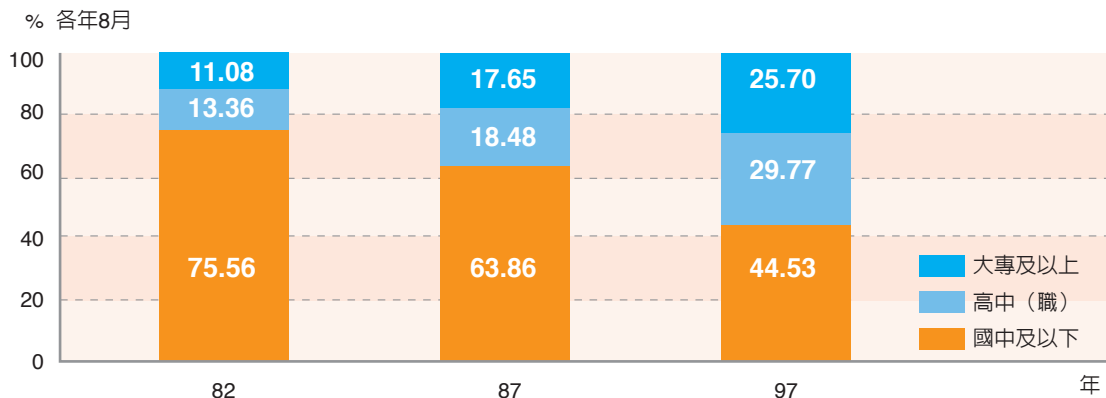


資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。

(一) 近年中高齡就業者的整體教育程度明顯改善

隨著近年接受高等教育的機會逐漸增加，中高齡就業者的整體教育程度明顯改善許多，82年8月中高齡就業者中僅有11.08%具有大專以上學歷，97年8月該比率已提升到25.70%，同期間教育程度為國中及以下者所占比率則由75.56%降至44.53%。

圖2 近年中高齡就業者教育程度



資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。



(二) 男性就業者所占比重隨著年齡提高而遞增

由於女性易因婚育而提早退離勞動市場，98年8月中高齡就業者中有大約六成為男性（212.42萬人約占61.79%）、四成為女性（131.35萬人約占38.21%），男性就業者所占比重隨著年齡提高而遞增，15～44歲年齡層之男、女性分占52.69%和47.31%，65歲以上之高齡族群則分占71.03%和28.97%（表1）。

(三) 從業身分為自僱型態之比率隨著年齡提高而遞增，且絕大部分從事全日工作

有些中高齡者因年齡限制而尋職不易，有些則已經在工作場域累積相當的人脈、經驗、能力與經濟基礎，且自僱型態（包括雇主、自營作業者、無酬家屬工作者）通常在工時、工作內容、進入門檻等各種勞動條件的自主性和彈性較高，因而成為中高齡就業人口另一個選項。98年8月分別有37.35%、81.53%的中高齡和高齡就業者屬自僱身分，明顯高於15～44歲的14.23%；中高齡和高齡自僱者均以自營作業為主（分別占其就業者之22.22%、58.37%），其次才是雇主或無酬家屬工作者（表2）。

表1 就業者分布情形

單位：%

| 項目別 | 45~64歲以上 | | | 65歲以上 | | | 15~44歲 |
|---------------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 全體 | 男性 | 女性 | 全體 | 男性 | 女性 | |
| 總計 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| 性別（98年8月） | | | | | | | |
| 男 | 61.79 | 100.00 | - | 71.03 | 100.00 | - | 52.69 |
| 女 | 38.21 | - | 100.00 | 28.97 | - | 100.00 | 47.31 |
| 從業身分別（98年8月） | | | | | | | |
| 雇主 | 7.85 | 10.55 | 3.50 | 9.05 | 11.54 | 2.97 | 2.75 |
| 自營作業者 | 22.22 | 27.65 | 13.44 | 58.37 | 67.58 | 35.78 | 6.86 |
| 受僱者 | 62.65 | 60.30 | 66.45 | 18.47 | 17.67 | 20.43 | 85.77 |
| 無酬家屬工作者 | 7.28 | 1.51 | 16.61 | 14.11 | 3.22 | 40.83 | 4.62 |
| 工作時間性質（97年5月） | | | | | | | |
| 全日工作 | 97.43 | 98.36 | 95.89 | 93.92 | 93.94 | 93.87 | 96.89 |
| 部分工時工作 | 2.57 | 1.64 | 4.11 | 6.08 | 6.06 | 6.13 | 3.11 |

資料來源：行政院主計處「人力資源調查」、「人力運用調查」。

表2 中高齡就業者—按職業分

98年8月

| 職業別 | 人數 | 結構比（%） | 占各該業就業人數比率（%） |
|-------------|-----------|--------|---------------|
| 總計 | 3,437,709 | 100.00 | 32.66 |
| 企業主管及經理人員 | 247,818 | 7.21 | 56.10 |
| 專業人員 | 212,785 | 6.19 | 23.22 |
| 技術員及助理專業人員 | 580,834 | 16.90 | 26.24 |
| 事務工作人員 | 262,634 | 7.64 | 22.38 |
| 服務工作人員及售貨員 | 645,693 | 18.78 | 33.15 |
| 農林漁牧工作人員 | 292,855 | 8.52 | 55.09 |
| 技術工及有關工作人員 | 401,591 | 11.68 | 38.86 |
| 機械設備操作工及組裝工 | 528,406 | 15.37 | 32.36 |
| 非技術工及體力工 | 265,093 | 7.71 | 49.64 |

備註：藍色部分乃中高齡就業人數占該職業就業人數比率高於整體平均者。

資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。



根據行政院主計處 97 年「人力運用調查」，絕大部分中高齡就業者從事全日工作 (97.43%)，但仍有 2.57% 從事部分工時工作，低於 15 ~ 44 歲的 3.11%、65 歲以上的 6.08%，顯示其多為家庭主要經濟支柱，部分工時型態在中高齡就業者中較不普遍。

(四) 多數從事低階職業，惟企業主管及經理人員之中高齡就業者占其整體就業人數比率最高

由於中高齡就業者中 44.53% 之教育程度為國中及以下，致近七成從事低技術層次職業，包括事務工作人員 (占 7.64%)、服務工作人員及售貨員 (占 18.78%)、農林漁牧工作人員 (占 8.52%)、技術工及有關工作人員 (占 11.68%)、機械設備操作工及組裝工 (占 15.37%)、非技術工及體力工 (占 7.71%)。惟就各職業中高齡就業者占其整體就業人數之比率來看，則以企業主管及經理人員 (56.10%)、農林漁牧工作人員 (55.09%)、非技術工及體力工 (49.64%) 較高，事務工作人員 (22.38%)、專業人員 (23.22%)、技術員及助理專業人員 (26.24%) 較低。

(五) 過半從事服務業，各行業中高齡就業者占其就業人數之比率以電力及燃氣供應業最高、資訊及通訊傳播業最低

按行業別觀察，98 年 8 月有 57.53% 中高齡就業者從事服務業、33.79% 從事工業、8.68% 從事農林漁牧業，各大行業中以製造業 22.56%、批發及零售業 16.76% 所占比率較高，其次則為營造業 9.56%、住宿及餐飲業 6.34%、其他服務業 5.41%、教育服務業 5.34%。

表 3 中高齡就業者—按行業分

98 年 8 月

| 行業別 | 人數 | 結構比 (%) | 占各該業就業人數比率 (%) |
|--------------|-----------|---------|----------------|
| 總計 | 3,437,709 | 100.00 | 32.66 |
| 農林漁牧業 | 298,556 | 8.68 | 54.36 |
| 工業 | 1,161,502 | 33.79 | 31.03 |
| 礦業及土石採取業 | 1,686 | 0.05 | 39.67 |
| 製造業 | 775,697 | 22.56 | 27.26 |
| 電力及燃氣供應業 | 17,588 | 0.51 | 58.77 |
| 用水供應及污染整治業 | 38,001 | 1.11 | 49.55 |
| 營造業 | 328,530 | 9.56 | 41.38 |
| 服務業 | 1,977,651 | 57.53 | 31.79 |
| 批發及零售業 | 576,143 | 16.76 | 32.48 |
| 運輸及倉儲業 | 181,303 | 5.27 | 44.32 |
| 住宿及餐飲業 | 217,976 | 6.34 | 30.33 |
| 資訊及通訊傳播業 | 40,334 | 1.17 | 19.53 |
| 金融及保險業 | 118,466 | 3.45 | 27.35 |
| 不動產業 | 29,178 | 0.85 | 40.57 |
| 專業、科學及技術服務業 | 81,791 | 2.38 | 24.69 |
| 支援服務業 | 90,892 | 2.64 | 38.07 |
| 公共行政及國防 | 153,913 | 4.48 | 39.77 |
| 教育服務業 | 183,467 | 5.34 | 29.20 |
| 醫療保健及社會工作服務業 | 90,985 | 2.65 | 24.21 |
| 藝術、娛樂及休閒服務業 | 27,069 | 0.79 | 26.33 |
| 其他服務業 | 186,134 | 5.41 | 34.21 |

備註：藍色部分乃中高齡就業人數占該行業就業人數比率高於整體平均者。

資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。



就各行業中高齡就業者占其整體就業人數之比率來看，以工作環境對中高齡相對友善的公部門和技術層次偏低的私部門較高，其中以電力及燃氣供應業 58.77%、農林漁牧業 54.36% 較高，其他用水供應及污染整治業、運輸及倉儲業、營造業、不動產業之中高齡就業者亦占四成以上；至於該項比率偏低者，則以專業技術層次較高的資訊及通訊傳播業（19.53%）、醫療保健及社會工作服務業（24.21%）、專業科學及技術服務業（24.69%）為主（表 3）。

（六）轉職率較年輕族群為低

隨工作年資之累積，中高齡就業者業已找到符合其期望、技能及經驗的工作；另外，中高齡者再尋職期間通常較長、工資報酬（伴隨著專業技術、經驗及年資一起累積下來）可能因為轉職而大打折扣等因素，都可能會影響其轉換工作的意願。根據 97 年人力運用調查資料，45 ~ 64 歲就業者有 3.05% 曾經在 96 年間轉換工作，明顯低於 25 ~ 44 歲的 7.22% 和 15 ~ 24 歲的 12.96%。

（七）薪資兩極化的情形較年輕族群嚴重

中高齡就業者已累積相當年資或正值事業巔峰，致薪資兩極化的情形較年輕族群明顯（圖 4），其全時工作者有近三成月薪不低於五萬元，薪資中位數（median）約為三萬五千元；15 ~ 44 歲就業者月薪不低於五萬元者所占比率則不到一成五，薪資中位數約為三萬元。但另一方面，也有超過一成的中高齡全時就業者因為教育程度和技術層次偏低，月薪未達二萬元。

圖 3 轉職率

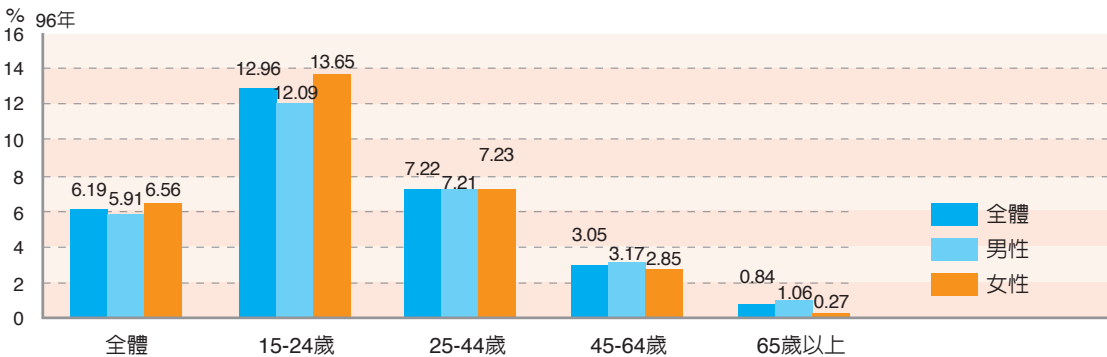
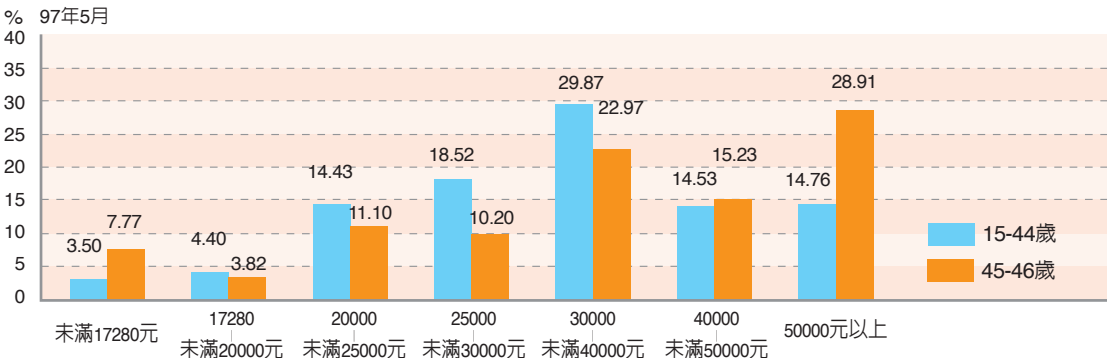


圖 4 全時就業者薪資分布



資料來源：行政院主計處「人力運用調查」。



二、失業者

98年8月中高齡失業人數為14.10萬人，占整體失業者之20.99%；失業率為3.94%，低於15～24歲年齡層的15.77%、25～44歲年齡層的6.19%，主要係因為年輕人剛進入勞動市場、第一次找工作，或是剛開始工作且轉職頻率較高，而中高齡者就業狀況較為穩定（表4）。

（一）中高齡失業期間比較長，容易陷入長期失業的困境

中年者通常正好是「三明治世代」，一旦失業，多會連帶影響到家中老小的生活品質；但其失業期間往往比較長，因而容易陷入長期失業的困境。98年8月中高齡失業者平均失業週數為29.73週，較全體失業者之27.66週高出2.07週，顯示中年失業確實比較難找到適合的工作。

根據行政院主計處97年「人力運用調查」，在尋職過程曾遇有工作機會的中高齡失業者中有55.08%因待遇太低而未去就業，其餘未曾遇有工作機會者則以年齡限制（占60.66%）、技術不合（占18.78%）為主要尋職障礙。

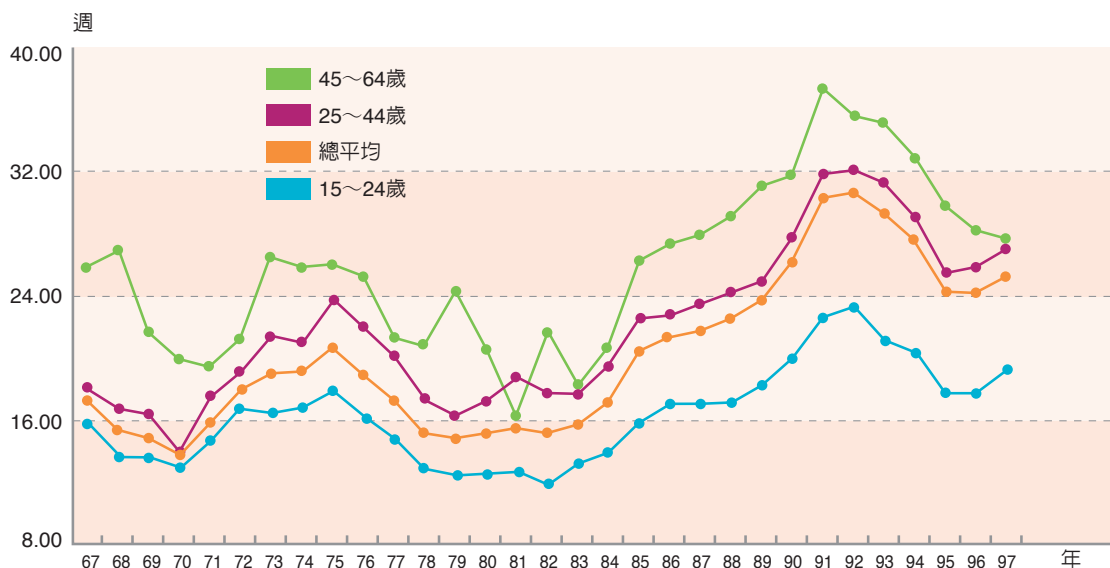
表4 失業者概況

98年8月

| 年齡別 | 人數 | 失業率 | 結構比(%) |
|--------|---------|-------|--------|
| 總計 | 671,662 | 6.13 | 100.00 |
| 15~24歲 | 139,988 | 15.77 | 20.84 |
| 25~44歲 | 389,977 | 6.19 | 58.06 |
| 45~64歲 | 140,995 | 3.94 | 20.99 |
| 65歲以上 | 702 | 0.36 | 0.10 |

資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。

圖5 失業者平均失業週數



資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。



(二) 多有工作經驗，前職主要從事非監督專技職務

98年8月，幾乎所有的中高齡失業者都曾經工作過(99.18%)，但因教育程度偏低，失業前的工作多是從事非監督專技職務，諸如：技術工及有關工作人員(占25.71%)、機械設備操作工及組裝工(占25.43%)、服務工作人員及售貨員(占12.88%)；只有少數是專業人員(占2.22%)、企業主管及經理人員(占4.19%) (表5)。

曾經工作過的中高齡失業者分別有3.38%、57.38%、39.25%前職是從事農林漁牧業、工業、服務業，主要行業為製造業(占33.45%)、營造業(占22.62%)、批發及零售業(占10.37%)、住宿及餐飲業(占6.60%)。

表5 曾有工作中高齡失業者之前職－按行業分 曾有工作中高齡失業者之前職－按職業分

| 行業別 | 人數 | 結構比 (%) |
|--------------|---------|---------|
| 總計 | 139,840 | 100.00 |
| 農林漁牧業 | 4,720 | 3.38 |
| 工業 | 80,236 | 57.38 |
| 礦業及土石採取業 | 773 | 0.55 |
| 製造業 | 46,777 | 33.45 |
| 電力及燃氣供應業 | 68 | 0.05 |
| 用水供應及污染整治業 | 987 | 0.71 |
| 營造業 | 31,631 | 22.62 |
| 服務業 | 54,884 | 39.25 |
| 批發及零售業 | 14,499 | 10.37 |
| 運輸及倉儲業 | 6,636 | 4.75 |
| 住宿及餐飲業 | 9,223 | 6.60 |
| 資訊及通訊傳播業 | 3,283 | 2.35 |
| 金融及保險業 | 2,525 | 1.81 |
| 不動產業 | 1,571 | 1.12 |
| 專業、科學及技術服務業 | 1,759 | 1.26 |
| 支援服務業 | 5,183 | 3.71 |
| 公共行政及國防 | 3,638 | 2.60 |
| 教育服務業 | 1,882 | 1.35 |
| 醫療保健及社會工作服務業 | 1,823 | 1.30 |
| 藝術、娛樂及休閒服務業 | 361 | 0.26 |
| 其他服務業 | 2,501 | 1.79 |

| 職業別 | 人數 | 結構比 (%) |
|-------------|---------|---------|
| 總計 | 139,840 | 100.00 |
| 企業主管及經理人員 | 5,856 | 4.19 |
| 專業人員 | 3,111 | 2.22 |
| 技術員及助理專業人員 | 17,170 | 12.28 |
| 事務工作人員 | 6,242 | 4.46 |
| 服務工作人員及售貨員 | 18,012 | 12.88 |
| 農林漁牧工作人員 | 4,472 | 3.20 |
| 技術工及有關工作人員 | 35,953 | 25.71 |
| 機械設備操作工及組裝工 | 35,562 | 25.43 |
| 非技術工及體力工 | 13,462 | 9.63 |

資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。



(三) 主要係出於經濟上的考量而尋職，大部分要找全日工作及低技術層次、非監督專技職務

就失業者所希望的工時型態加以觀察，98年8月絕大部分（99.83%）中高齡失業者都要尋找全日工作，顯示其所真正想要的是能夠帶來穩定、足夠收入的全日工作，而不是薪資難以支應全家開銷的部分工時工作。

根據行政院主計處「中老年狀況調查」，大部分中高齡失業者主要係出於經濟上的考量而找工作，97年整體中高齡失業者有96.74%的尋職主因是維持家計（或增加收入），只有少數是基於非經濟性因素，諸如：打發時間（占2.51%）、實現自我（占0.75%）等。

按教育程度別觀察，國中及以下、高中（職）程度者希望從事之職業均以生產操作人員為主，分別占79.07%、47.98%；具有大專及以上程度而希望從事生產操作、技術人員職務者各占38.46%、31.36%，其中大學及以上程度者所想要找的工作以技術人員占62.12%最高，專業人員占16.99%次之（表6）。

表6 中高齡失業者希望找尋之職業

97年10月 單位：%

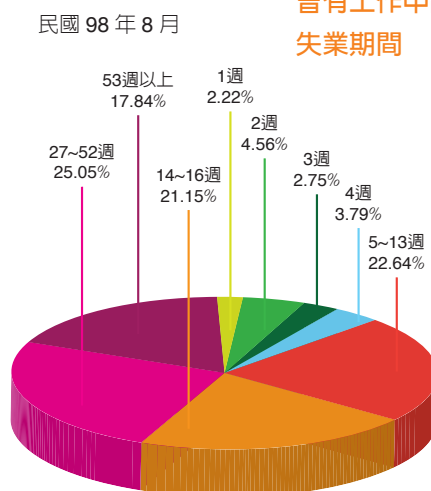
| 教育程度別 | 總計 | 民意代表及主管人員 | 專業人員 | 技術人員 | 事務工作人員 | 服務工作人員 | 農事工作人員 | 生產操作人員 |
|-------|--------|-----------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 總計 | 100.00 | 1.25 | 1.91 | 14.37 | 4.89 | 14.43 | 1.71 | 61.45 |
| 國中及以下 | 100.00 | - | 0.47 | 1.94 | 2.39 | 12.89 | 3.23 | 79.07 |
| 高中（職） | 100.00 | 0.69 | 2.14 | 23.42 | 7.82 | 17.58 | 0.37 | 47.98 |
| 大專及以上 | 100.00 | 5.46 | 5.24 | 31.36 | 6.41 | 13.08 | - | 38.46 |
| 大學及以上 | 100.00 | 5.27 | 16.99 | 62.12 | 5.03 | 5.45 | - | 5.13 |

資料來源：行政院主計處「中老年狀況調查」。

(四) 曾經工作過的中高齡失業者有近二成已失業超過一年

大部分（82.16%）曾有工作經驗的中高齡失業者過往一年內仍在就業狀態，98年8月有57.11%離開前職未超過半年（26週）、25.05%離開前職的時間介於半年到一年之間；此外，還有將近二成（17.84%）已經失業超過一年。為幫助中高齡失業者重返職場，提升其技能以強化就業力就變得非常重要；但根據行政院勞工委員會職業訓練局「職業訓練概況調查報告」，97年曾接受職業訓練之45歲以上勞工僅34.20萬人次，未達同年齡層勞動力之一成。

圖6 曾有工作中高齡失業者之失業期間



資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。



(五) 失業期間主要以原有儲蓄作為經濟來源

根據行政院主計處 97 年「人力運用調查」，大約六成五（65.72%）中高齡失業者係以原有儲蓄作為失業期間的主要經濟來源，另有 31.86% 係由家庭支持；相對上，15～44 歲的失業者則主要由家庭支持（56.20%）、儲蓄反而是次要來源（43.10%）。按性別觀察，男性失業者在經濟上的獨立性略高於女性，45～64 歲男、女性分別有 71.57%、55.03% 以儲蓄作為失業期間的主要經濟來源（表 7）。

由於高教育程度者通常收入較高、容易累積財富，因而失業期間的生活開銷也就比較不需要仰賴家人，大專及以上中高齡失業者有 74.59% 以儲蓄作為失業期間的主要經濟來源，高於高中（職）的 65.45%、國中及以下的 63.31%；反過來，靠家庭支持的大專及以上中高齡失業者占 23.84%，低於高中（職）的 29.74%、國中及以下的 35.39%。

表 7 失業者失業期間之經濟來源

97 年 5 月 單位：%

| 項目別 | 總計 | | 靠原有儲蓄 | 由家庭支持 | 靠資遣費退休金 | 靠失業給付或其他政府失業輔助津貼 | 靠借債或其他 |
|---------|---------|--------|-------|-------|---------|------------------|--------|
| | 人數 | 百分比 | | | | | |
| 15-44 歲 | 333,899 | 100.00 | 43.10 | 56.20 | - | 0.52 | 0.18 |
| 45-64 歲 | 81,359 | 100.00 | 65.72 | 31.86 | 1.62 | 0.68 | 0.13 |
| 性別 | | | | | | | |
| 男 | 52,553 | 100.00 | 71.57 | 25.92 | 1.25 | 1.05 | 0.21 |
| 女 | 28,806 | 100.00 | 55.03 | 42.68 | 2.29 | - | - |
| 教育程度別 | | | | | | | |
| 國中及以下 | 43,586 | 100.00 | 63.31 | 35.39 | 1.05 | - | 0.25 |
| 中（職） | 25,190 | 100.00 | 65.45 | 29.74 | 2.62 | 2.20 | - |
| 大專及以上 | 12,583 | 100.00 | 74.59 | 23.84 | 1.57 | - | - |
| 65 歲以上 | 428 | 100.00 | 73.60 | - | - | - | 26.40 |

資料來源：行政院主計處「人力運用調查」。

三、勞動力參與率 $(= \frac{\text{勞動力人數}}{\text{15 歲以上民間人口數}} \times 100\%)$ ，以下簡稱勞參率)

(一) 98 年 8 月中高齡人口勞參率為 60.20%，男性為 75.84%、女性為 44.87%，兩性相差 30.97 個百分點（參見圖 7）

98 年 8 月中高齡人口勞參率為 60.20%，高於 15～24 歲的 29.03%、低於 25～44 歲的 84.43%；近 10 年變動幅度小於 2 個百分點，惟今年因為金融海嘯導致的經濟衰退，迫使部分中高齡者退出勞動市場，使其勞參率略為下降。

勞動力參與率通常在主要工作年齡之後就會隨著年歲增長而逐漸降低下來，98 年 8 月台灣地區男性勞參率在 25～49 歲達到 90% 以上的高峰之後，50～54 歲降為 82.45%，55～59 歲再



降為 66.12%，60～64 歲已跌破 50%（46.22%）；女性勞參率在 25～29 歲達到 82.80% 之後，部分由於婚育因素而退出職場，且並未隨著子女年齡增長而重返勞動市場，導致 55～59 歲女性勞參率只有 33.71%，60～64 歲更降至 17.99%。

（二）十年來之中高齡勞參率變動不大

乍看，近十年的中高齡勞參率變動不大，45～54 歲年齡層因女性勞參率提高而微增，55～64 歲年齡層則因為男性勞參率降低而微減。

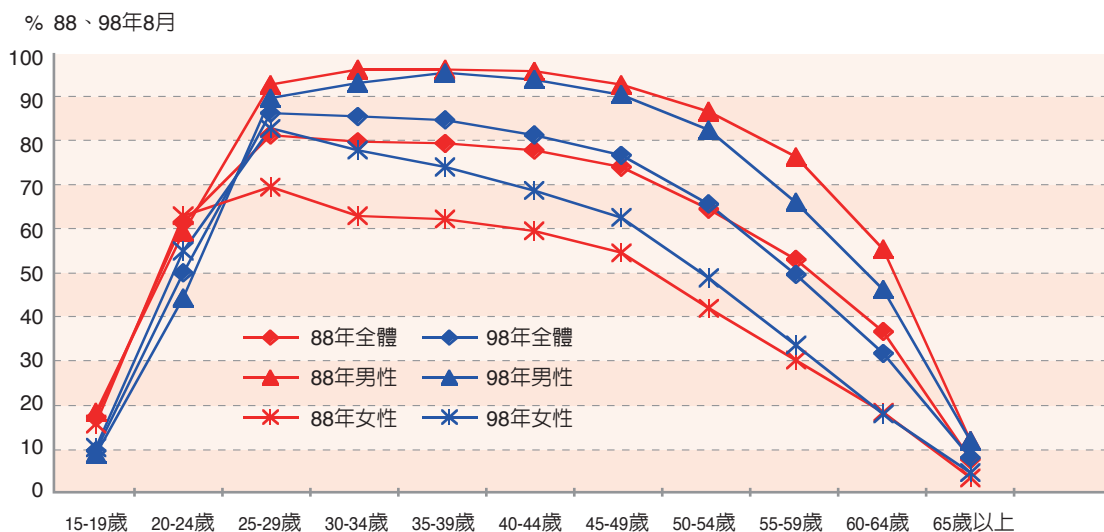
近年我國整體女性勞參率已有明顯提升，但主要改善部分集中在較年輕族群；相較於十年前，因受教育機會與經濟獨立程度明顯提升、服務業蓬勃發展、媒體與資訊接觸管道普及、相關社會支持體系日趨完善，致使 30～34 歲女性勞參率增加超過 15 個百分點，惟 45～49 歲年齡層提高程度不及 8 個百分點，且增幅隨著年齡提高而逐漸縮減，至 60 歲以上則幾乎沒有明顯差異。中高齡女性由於教育程度和專業技能偏低、工作經驗較少、社群網絡較狹隘等因素，使其加入勞動市場的客觀條件、主觀意願都受到有形或無形的各種限制。

至於男性部分，同期間幾乎所有年齡層的勞參率都在下降，除 20～24 歲年齡層減少將近 15 個百分點之外，比較顯著的還有 15～19 歲、55～64 歲等年齡層，減幅約莫是 10 個百分點左右。

四、非勞動力

98 年 8 月 45 歲以上民間人口有超過一半是非勞動力（459.2 萬人），其中 45～64 歲者有 236.6 萬人（男性 71.1 萬人、女性 165.6 萬人）。

圖 7 十年間勞動力參與率之比較



資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。



(一) 家庭是女性成為非勞動力的主要原因

女性向來扮演主要持家及照護者角色，45～64歲女性非勞動力中有近九成為了家庭（包括料理家務、照顧孩童／高齡及生病的家屬等）而成為非勞動力（表8）。

(二) 經濟上主要依賴家人支持，女性和低教育程度者尤為明顯

根據行政院主計處97年「中老年狀況調查」，中高齡非勞動力在經濟上主要依賴家中其他成員支持（占64.98%），其次才是儲蓄或利息收入（占17.15%），再次為資遣費、退休金（占12.65%）。

這種現象在女性和低學歷族群中尤其明顯，女性有76.88%、國中及以下教育程度者有72.59%在經濟上需要依賴家人，高於高中（職）的64.62%、大專及以上的38.02%；相反地，具有大專及以上學歷者的最主要經濟來源則為退休金、資遣費，儲蓄或利息收入則居於第三位（16.17%）（表9）。

(三) 男性曾有工作經驗的比率和停止工作的年齡均高於女性

由於男性在傳統上多是主要的家計負擔者，中高齡男性非勞動力大多有過工作經驗（97.02%），平均在51.3歲時停止工作；同年齡層女性非勞動力則有82.20%曾經工作過（主要是因為低教育程度者該比重偏低所致），平均在42.9歲時離開職場（表10）。

表8 中高齡未參與勞動之原因

98年8月 單位：千人

| 未參與勞動原因 | 總計 | 男性 | 女性 |
|--------------------|-------|-----|-------|
| 總計 | 2,366 | 711 | 1,656 |
| 想工作而未找工作，且隨時可以開始工作 | 54 | 44 | 10 |
| 求學及準備升學 | 1 | 0 | 0 |
| 料理家務 | 1,483 | 10 | 1,473 |
| 高齡、身心障礙 | 117 | 81 | 37 |
| 其他 | 710 | 574 | 136 |

資料來源：行政院主計處「人力資源調查」。

表9 45歲以上非勞動力目前最主要之經濟來源

97年10月 單位：%

| 項目別 | 總計 | | 儲蓄 (含利息) | 家人支持 | 資遣費 & 退休金 | 投資所得 | 政府救助 (津貼) | 其他 |
|--------|-------|--------|-------------|-------|--------------|------|--------------|------|
| | 人數 | 百分比 | | | | | | |
| 總計 | 4,434 | 100.00 | 16.24 | 58.47 | 14.58 | 1.85 | 8.51 | 0.35 |
| 45-64歲 | 2,258 | 100.00 | 17.15 | 64.98 | 12.65 | 2.13 | 2.51 | 0.58 |
| 男 | 678 | 100.00 | 26.66 | 37.27 | 26.43 | 3.40 | 5.01 | 1.23 |
| 女 | 1,580 | 100.00 | 13.07 | 76.88 | 6.73 | 1.59 | 1.43 | 0.30 |
| 國中及以下 | 1,354 | 100.00 | 17.10 | 72.59 | 4.95 | 1.07 | 3.58 | 0.71 |
| 高中（職） | 528 | 100.00 | 17.99 | 64.62 | 12.71 | 3.35 | 0.90 | 0.44 |
| 大專及以上 | 375 | 100.00 | 16.17 | 38.02 | 40.34 | 4.24 | 0.91 | 0.32 |
| 65歲以上 | 2,177 | 100.00 | 15.30 | 51.72 | 16.58 | 1.55 | 14.74 | 0.11 |

資料來源：行政院主計處「中老年狀況調查」。



(四) 女性非勞動力有六成已離開職場超過 10 年或根本不曾工作過

曾有工作經驗的中高齡男性非勞動力中有 20.23% 離開前一個工作未滿 2 年、37.15% 已滿 2 年而未滿 5 年，另有 27.63%（約 18.18 萬人）離開職場已經 5 ~ 10 年，但同年齡層曾有工作經驗的女性非勞動力則有 45.23%（58.75 萬人）離開前職已經超過 10 年。整體上，中高齡女性非勞動力大約有 63.03%（81.88 萬人）已經離開職場超過 10 年或根本不曾工作過；由於經濟情勢和勞動需求變動太快，這個族群極可能缺乏目前勞動市場所需要的技能和知識（表 11）。

表 10 中高齡非勞動力曾有工作經驗之情形

97 年 10 月

| 項目別 | 總計 | 男性 | 女性 |
|------------|-------|-------|-------|
| 人數（千人） | 1,957 | 658 | 1,299 |
| 曾有工作之比率（%） | 86.65 | 97.02 | 82.20 |
| 國中及以下 | 83.83 | 95.66 | 79.50 |
| 高中（職） | 89.21 | 98.32 | 85.50 |
| 大專及以上 | 93.25 | 98.83 | 88.99 |
| 停止工作年齡（歲） | 45.7 | 51.3 | 42.9 |

資料來源：行政院主計處「中老年狀況調查」。

表 11 45 歲以上曾有工作經驗之非勞動力離開前職期間

97 年 10 月 單位：千人、%

| 項目別 | 總計 | | 未滿 1 年 | 滿 1 年，未滿 2 年 | 滿 2 年，未滿 5 年 | 滿 5 年，未滿 10 年 | 10 年及以上 |
|-----------|-------|--------|--------|--------------|--------------|---------------|---------|
| | 人數 | 百分比 | | | | | |
| 總計 | 3,794 | 100.00 | 2.91 | 5.52 | 17.79 | 23.71 | 50.07 |
| 45 ~ 64 歲 | 1,957 | 100.00 | 4.89 | 8.62 | 26.52 | 24.91 | 35.06 |
| 男 | 658 | 100.00 | 7.94 | 12.29 | 37.15 | 27.63 | 14.98 |
| 女 | 1,299 | 100.00 | 3.35 | 6.76 | 21.14 | 23.53 | 45.23 |
| 國中及以下 | 1,135 | 100.00 | 3.62 | 7.70 | 25.08 | 25.44 | 38.16 |
| 高中（職） | 471 | 100.00 | 4.66 | 9.56 | 26.05 | 22.81 | 36.91 |
| 大專及以上 | 350 | 100.00 | 9.34 | 10.33 | 31.83 | 26.01 | 22.49 |
| 65 歲以上 | 1,837 | 100.00 | 0.80 | 2.22 | 8.49 | 22.44 | 66.06 |

資料來源：行政院主計處「中老年狀況調查」。



(五) 非勞動力中有一成未來會找工作，人數隨年齡和教育程度的提高而減少

中高齡非勞動力中有 10.16% 未來會再找工作，相當於 22.94 萬人，其中男性約 9 萬人、女性約 13.94 萬人；按年齡別觀察，未來會再找工作的比率隨著年齡增加而遞減，45～49 歲、50～54 歲非勞動力分別有 19.60% 和 12.67% 會在未來再投入勞動市場，至 60～64 歲年齡層則降為 3.07%（表 12）。

表 12 45 歲以上非勞動力未來找工作情形

97 年 10 月 單位：千人、%

| 項目別 | 總計 | | 會找工作 | | | 不一定會找工作 | 不會找工作 |
|---------------------|-------|--------|-------|----------|-----------|---------|-------|
| | 人數 | 百分比 | 計 | 可接受非典型工作 | 不可接受非典型工作 | | |
| 總計 | 4,434 | 100.00 | 5.41 | 4.62 | 0.79 | 4.76 | 89.83 |
| 45~64 歲 | 2,258 | 100.00 | 10.16 | 8.65 | 1.51 | 9.09 | 80.75 |
| 性別 | | | | | | | |
| 男 | 678 | 100.00 | 13.28 | 11.73 | 1.55 | 11.51 | 75.21 |
| 女 | 1,580 | 100.00 | 8.82 | 7.33 | 1.49 | 8.05 | 83.13 |
| 年齡 | | | | | | | |
| 45~49 歲 | 435 | 100.00 | 19.60 | 16.02 | 3.58 | 17.38 | 63.02 |
| 50~54 歲 | 573 | 100.00 | 12.67 | 11.19 | 1.47 | 11.99 | 75.35 |
| 55~59 歲 | 695 | 100.00 | 7.83 | 6.57 | 1.26 | 6.60 | 85.57 |
| 60~64 歲 | 554 | 100.00 | 3.07 | 2.85 | 0.22 | 2.71 | 94.22 |
| 教育程度 | | | | | | | |
| 國中及以下 | 1,354 | 100.00 | 9.59 | 8.38 | 1.21 | 8.01 | 82.40 |
| 高中（職） | 528 | 100.00 | 11.81 | 9.67 | 2.14 | 11.27 | 76.92 |
| 大專及以上 | 375 | 100.00 | 9.87 | 8.20 | 1.68 | 9.94 | 80.18 |
| 工作經驗 | | | | | | | |
| 從未工作過 | 301 | 100.00 | 1.47 | 0.84 | 0.62 | 3.21 | 95.32 |
| 離開前職期間未滿 1 年 | 96 | 100.00 | 25.66 | 22.66 | 3.00 | 14.82 | 59.53 |
| 離開前職期間滿 1 年，未滿 2 年 | 169 | 100.00 | 20.00 | 17.66 | 2.35 | 14.72 | 65.28 |
| 離開前職期間滿 2 年，未滿 5 年 | 519 | 100.00 | 12.62 | 10.86 | 1.76 | 12.62 | 74.77 |
| 離開前職期間滿 5 年，未滿 10 年 | 487 | 100.00 | 11.40 | 9.43 | 1.97 | 9.45 | 79.14 |
| 離開前職期間達 10 年及以上 | 686 | 100.00 | 6.65 | 5.69 | 0.96 | 6.56 | 86.78 |
| 65 歲以上 | 2,177 | 100.00 | 0.48 | 0.43 | 0.05 | 0.27 | 99.25 |

備註：非典型工作包括部分工時、臨時性或人力派遣工作。

資料來源：行政院主計處「中老年狀況調查」。



我國 45 到 60 歲的平均失業人數為 13 萬 7 千人，居各年齡之冠，而中高齡的勞動參與率也低於日、韓、美等各國。

會再找工作的人數隨教育程度提高而減少，45～64 歲會再找工作的非勞動力中有 59.96%（135.4 萬人）學歷為國中及以下，是占比最高的族群，大專及以上學歷者則只占 16.61%，主要係因為前者人數眾多、是金字塔底端的主要構成，而且後者也比較沒有經濟壓力。


一般來說，離職不久的中高齡非勞動力比離開職場很久或從未工作者更有可能重新投入職場；會再找工作的中高齡男、女性非勞動力均有超過八成能夠接受部分工時、臨時性或人力派遣工作。

家庭功能式微，賴國民年金提供保障

根據行政院主計處 97 年「中老年狀況調查」，中高齡者中有 387.9 萬人已規劃好未來養老時的固定經濟來源，尚未規劃者計 190.2 萬人（占 32.90%），其中 107.8 萬人為就業者、6.1 萬人為失業者、76.2 萬人為非勞動力；除失業者眼前就已經面臨立即的經濟壓力之外，低教育程度的就業者即便現在有工作，也有可能未來遭遇無以為繼的困境。

最近剛成為中高齡人口的四年級後段班和五年級前段班教育程度較高，就業前景相對樂觀；然而，早就已經步入中高齡的世代則由於教育程度偏低，大部分只能從事低技術層次的工作，很難不淪為低工資就業。中高齡者失去工作後陷入長期失業的風險本來就比較高，在瞬息萬變的經濟環境下要強化其長期就業力雖是個很大的挑戰，但也是不得不面對的問題，及早因應反而有機會將影響儘可能降低。對於有工作意願或能力的中高齡人口，分別針對其需求妥善規劃就業政策，包括職務再設計、部分工時和彈性工作安排、相關法規制 / 修訂、技能提升和職前訓練課程等，都是為改善中高齡就業環境、延長其就業期間或促其重返職場所必須作的努力。

目前，家庭仍是中高齡非勞動力最主要的經濟資助來源，尤其對於那些長年以來辛苦持家、相夫教子的女性，以及低教育程度、難以累積足夠養老本的老人家而言更是重要；但少子化所導致家庭成員越來越少的趨勢、非典型就業盛行所引發工作貧窮的困窘，都可能使這項功能逐漸式微。所幸我國自 97 年開辦「國民年金」，為沒有工作能力的經濟弱勢提供基本老年生活經濟安全保障，一方面肯定家庭主婦的付出對社會穩定具有不可抹滅的價值，同時更落實政府照顧全民的理念。🔗

A black and white photograph of a person's hands clasped together, supporting their head. The person appears to be resting or stressed. The background is a bright, hazy outdoor scene.

中場休息， 下一步何處去？

中高齡人力資源運用與因應政策

國立政治大學勞研所教授 成之約



根據行政院主計處的調查顯示，2009年1至9月的平均失業人數為63萬7千人，較上年同期增加20萬7千人，其中45至64歲年齡者平均失業人數為13萬9千人，較上年同期增加5萬7千人或增加70.31%，增加的幅度居各年齡層之冠（見表1）。

表1 台灣失業狀況：按教育程度、年齡分別

| 年 月 別 | 失業率按教育程度分 (%) | | | | 失業者按年齡分 (千人) | | |
|-------------------------|---------------|---------|---------|---------|--------------|---------|---------|
| | 國中及以下 | 高中 (職) | 大專及以上 | 大學及以上 | 15~24 歲 | 25~44 歲 | 45~64 歲 |
| 2005 年平均 | 3.76 | 4.54 | 4.01 | 4.23 | 112 | 230 | 86 |
| 2006 年平均 | 3.21 | 4.36 | 3.98 | 4.36 | 104 | 233 | 74 |
| 2007 年平均 | 3.22 | 4.31 | 4.00 | 4.51 | 104 | 240 | 75 |
| 2008 年平均 | 3.76 | 4.34 | 4.21 | 4.78 | 110 | 251 | 88 |
| 8 月 | 3.38 | 4.29 | 4.47 | 5.26 | 130 | 246 | 75 |
| 9 月 | 3.74 | 4.54 | 4.35 | 4.94 | 125 | 254 | 85 |
| 10 月 | 3.76 | 4.72 | 4.43 | 4.93 | 118 | 260 | 98 |
| 11 月 | 4.17 | 4.92 | 4.69 | 5.25 | 118 | 280 | 108 |
| 12 月 | 4.92 | 5.31 | 4.87 | 5.28 | 119 | 311 | 118 |
| 2009 年 1 至 9 月 | 5.92 | 6.19 | 5.52 | 5.85 | 127 | 370 | 139 |
| 1 月 | 5.10 | 5.84 | 4.99 | 5.26 | 122 | 331 | 125 |
| 2 月 | 5.84 | 6.19 | 5.33 | 5.52 | 128 | 358 | 138 |
| 3 月 | 5.97 | 6.16 | 5.42 | 5.62 | 125 | 364 | 141 |
| 4 月 | 5.97 | 6.05 | 5.39 | 5.62 | 117 | 365 | 142 |
| 5 月 | 6.15 | 6.13 | 5.38 | 5.63 | 116 | 374 | 143 |
| 6 月 | 6.14 | 6.27 | 5.54 | 5.86 | 128 | 375 | |
| 7 月 | 6.21 | 6.33 | 5.79 | 6.22 | 136 | 385 | 143 |
| 8 月 | 6.11 | 6.39 | 5.93 | 6.41 | 140 | 390 | 141 |
| 9 月 | 5.82 | 6.37 | 5.89 | 6.46 | 135 | 388 | 137 |
| 當月較上月 增減 (%) | (-0.29) | (-0.02) | (-0.04) | (0.05) | -3.34 | -0.59 | -2.70 |
| 當月較上年 同月增減 (%) | (2.08) | (1.83) | (1.54) | (1.52) | 8.60 | 52.58 | 60.55 |
| 本年累計較 上年同期增 減 (%) | (2.33) | (2.07) | (1.46) | (1.20) | 18.93 | 53.99 | 70.31 |

資料來源：行政院主計處，2009年10月22日發布，「2009年9月人力資源調查統計結果」新聞稿，參見 www.dgbas.gov.tw。



中高齡失業問題，應積極面對

若從不同的年齡層來探討失業者無法就業或求職困難原因，由表 2 與表 3 的資料不難發現，中高齡者（年齡在 45 歲及以上者）有工作機會而未能就業的主要原因，依序為「待遇太低」、「地點不理想」、「工時不合」和「工作環境不良」等；至於失業者求職困難的原因，就中高齡者而言，依序為「年齡限制」、「技術不合」和「工作性質不合」等原因。

據上而論，由於中高齡勞工多是家計的主要負擔者，在中高齡勞工的失業問題日益嚴重的情形下，就業安全政策應如何加以因應與規劃，有其必要性與重要性。而根據調查資料顯示，為解決中高齡勞工失業問題，大體上，應該就以下的面向加以思考：

- 一、如何解決「待遇太低」和「工作環境不良」等問題？
- 二、如何克服「技術不合」對於中高齡勞工就業的障礙？
- 三、如何降低「年齡」因素所產生的就業限制？

表 2 失業者不願就業原因

| 項目 | 有工作機會但未去就業原因 | | | | | | | | | 沒有工作機會 |
|---------|--------------|-------|-------|--------|------|------|------|------|------|--------|
| | 計 | 待遇太低 | 地點不理想 | 工作環境不良 | 工時不合 | 學非所用 | 遠景不佳 | 興趣不合 | 其他 | |
| 男 | 53.27 | 30.78 | 7.32 | 3.08 | 1.87 | 1.42 | 1.82 | 6.47 | 0.52 | 46.73 |
| 女 | 57.97 | 28.30 | 9.85 | 6.30 | 5.37 | 3.23 | 1.92 | 2.45 | 0.56 | 42.03 |
| 15~24 歲 | 59.49 | 27.96 | 9.44 | 6.31 | 3.19 | 3.30 | 1.84 | 6.72 | 0.72 | 40.51 |
| 25~44 歲 | 59.25 | 33.38 | 8.73 | 3.87 | 3.18 | 2.12 | 2.24 | 5.17 | 0.56 | 40.75 |
| 45 歲及以上 | 38.48 | 21.19 | 6.07 | 3.79 | 3.86 | 1.03 | 0.78 | 1.52 | 0.23 | 61.52 |

表 3 失業者求職困難原因

| 項目 | 技術不合 | 教育程度不合 | 年齡限制 | 性別限制 | 語言限制 | 婚姻狀況限制 | 工作性質不合 | 其他 |
|---------|-------|--------|-------|------|------|--------|--------|------|
| 男 | 38.16 | 6.63 | 22.50 | 0.38 | - | - | 30.90 | 1.43 |
| 女 | 31.40 | 9.85 | 25.23 | 0.24 | 0.15 | 2.66 | 25.90 | 4.57 |
| 15~24 歲 | 44.25 | 9.90 | 2.65 | 0.41 | - | 1.51 | 39.03 | 2.25 |
| 25~44 歲 | 40.84 | 10.60 | 12.46 | 0.28 | 0.11 | 0.43 | 32.85 | 2.42 |
| 45 歲及以上 | 18.62 | 1.07 | 60.99 | 0.34 | - | 1.84 | 13.74 | 3.40 |



嚴格地說，以上所思考者固然重要，卻也只是就消極面來看待問題和解決問題。如果考量到我國「高齡化與少子女化」的發展趨勢，對於中高齡人力資源的運用，應該就更積極面來加以思考與規劃；譬如說，如何鼓勵企業願意留用與重用中高齡人力，進而避免中高齡提早退出勞動市場，應該也是值得思考的議題。

據此，以下將根據前述光譜的概念來分析我國現行的政策作為與可以努力的方向。

勞動調整與就業安全政策與策略

▶ 留任原工作場所 (Stay)

- 直接薪資補貼 (Direct wage subsidies)
- 產出補貼 (Output subsidies)
- 企業內訓練補貼 (In-house training subsidies)
- 工時縮減補貼 (Short-time work)
- 受雇者購入企業 (Employee buy-outs)

▶ 離開原工作場所 (Exit)

- 失業補助 (Unemployment compensation)
- 其它特別補助 (Enhanced compensation)
- 就業資訊與輔導服務 (Information and placement services)
- 關廠法規 (Plant closing laws)
- 訓練協助 (Training assistance)
- 搬遷協助 (Mobility assistance)
- 提早退休 (Early retirement)
- 新職薪資補貼 (wage subsidies for new private sector jobs)
- 公部門就業 (Public sector employment)

▶ 就任新職



針對中高齡失業的政策方案

近年來，針對中高齡失業勞工或求職者，政府主管機關推出許多的政策方案來加以因應，大體上包括以下重大政策方案：

一 立即上工計畫

針對「連續失業至少達三個月以上的本國籍失業勞工」或是「經公立就業服務中心認定為非自願性離職者（不受失業至少三個月以上之限制）」、「初次尋職者」、「符合就業服務法第二十四條第一項規定之特定對象失業者」或「持有受災證明之災區失業者」，只要雇主每增聘一名，行政院勞工委員會即補助雇主每人每月至少新臺幣一萬元，補助僱用期間最長為六個月。¹ 尤其若雇主僱用符合特定對象資格之中高齡者，含訓練津貼補助，補助金額可高達 17,000 元。

二 多元就業開發計畫

為促進就業，行政院勞工委員會提出了「民間團體多元開發就業計畫」、「政府部門協力促進就業計畫」。其中「民間團體多元開發就業計畫」，由行政院勞工委員會補助民間團體提出具有在地產業發展或增進社會公益之促進失業者就業計畫，針對特定對象及就業弱勢族群補助 12 個月。「政府部門協力促進就業計畫」則是由行政院勞工委員會補助各直轄市暨縣（市）政府提出觀光發展、社區服務、文化教育及重大施政相關計畫，補助 6 個月。²

三 延長中高齡失業勞工失業給付期間

第十六條第一項規定：失業給付按申請人離職辦理本保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資 60% 按月發給，最長發給六個月。但申請人離職辦理本保險退保時已年滿 45 歲或領有社政主管機關核發之身心障礙證明者，最長發給九個月。

四 研提「僱用安定」措施

根據報載，行政院勞工委員會最近完成「就業保險促進就業措施實施辦法」草案，擬將「薪資補貼」法制化，未來只要失業情勢嚴峻，致連續三個月「就保失業率」達到 2.2% 以上，或是因天災事變、不可抗力之情事（如颱風、SARS），致企業實施「無薪假」，政府就可啟動補貼薪資制度，原則上補薪資差額的一半，勞工若接受訓練，最高可補助七成。草案規定企業減少薪資幅度必須在 20%～60% 之間，

1. 2009 年 10 月 3 日下載自行政院勞工委員會職業訓練局網站，網址：www.evta.gov.tw。

2. 2009 年 10 月 3 日下載自行政院勞工委員會職業訓練局網站，網址：www.evta.gov.tw。



針對中高齡失業，政府提出許多政策方案加以因應，多加瞭解、利用，協助自己度過難關，迎向下一波挑戰。

才可申請薪資補貼，而且是以投保薪資為基準。因此，若以勞工投保薪資為最高的 4 萬 3,900 元為例，勞工可補助金額最少 4,390 元，最多可達 1 萬 8,438 元。³事實上，這項「僱用安定」措施規劃的目的，係將前述「充電加值計畫」予以常態化與法制化，以備日後不時之需。

儘管這項措施不盡然是針對中高齡勞工而設計，一旦「僱用安定」措施啟動，中高齡勞工也能因此受惠。

政策規劃方向

無可否認地，為提供中高齡勞工必要的協助，政府主管機關確實規劃與執行了許多的政策方案。然而，考量到影響中高齡勞工求職與就業的困難與障礙，或許政府主管機關還必須進一步深思如何因應或解決「待遇太低」和「工作環境不良」、「技能不合」與「年齡限制」等因素對於中高齡勞工所產生的就業障礙與限制。除此之外，誠如前述，如何鼓勵企業願意留用中高齡勞工，以因應「高齡化與少子女化」的衝擊與影響，也必須納入政策規劃的考量範圍。據此，參考其他國家的經驗與作法，提出以下的政策建議。

促進中高齡勞工就業，各國經驗

儘管人口高齡化已經成為多數國家所面臨的問題，可是就中高齡人口所占的勞動力比率，以及不同年齡層退休人口所占的比率，多數國家的中高齡人口至少在 70 歲或 65 歲以前，依舊活躍於勞動市場中。但是，相對地，我國不僅面臨高齡化與少子女化的問題，更同時存在著高齡勞動人口勞動參與率不高，和退休年齡層下降的現象與問題。再加上受訪企業認為政府應提供企業運用中高齡人力的誘因，因此，參考他國如何促進中高齡勞動人口就業或再就業的經驗與作法，或許有助於我國因應「高齡化與少子女化」所可能產生的衝擊。⁴

3. 陳素玲，2009，「企業薪資補貼擬法制化」，聯合晚報，9 月 25 日。

4. 成之約，民 97，「中高齡人力運用之影響因素分析：企業需求面的探討」論文發表於開南大學主辦「2008 國際人力資源管理與實務研討會」，桃園，10 月 15 日。



一、新加坡的得利方案

針對中高齡勞工，新加坡勞動力發展局（Workforce Development Agency，WDA）推動所謂「得利方案」（ADVANTAGE! Scheme）；其目的係為鼓勵雇主僱用年齡超過 40 歲以上的勞工，或是再僱用年齡超過 62 歲以上的勞工。「得利方案」主要可提供企業「工作職務再設計補助」（Job Redesign Grant）、「訓練補助」（Training Grant）、「工作安置服務」（Job Placement Services）和「再僱用協助方案」（Re-Employment Support Scheme）等四個部份之協助（參見表 4）⁵。

「得利方案」主要是由新加坡政府提供企業界財務上的誘因和激勵，以鼓勵企業能僱用中高齡勞工，甚至是年齡超過 62 歲以上的勞工。新加坡政府提供兩年共計美金 3,000 萬元的補助，在滿足特定目標的前提下，每一企業能夠申請的最高補助金額為美金 30 萬元；如留用或再僱用中高齡勞工、改善工作環境和福利等有助於中高齡勞工就業等目標的達成。

1 工作職務再設計補助：

每一企業最高可申請美金 12 萬元的補助，但是對於這些補助費用的用途，新加坡政府相對的有所要求或限制。例如，補助費用占智慧財產購置所需成本，最高不得超過 70%；補助費用占設備購買所需成本，最高不得超過 70%；工作職務重新設計需要僱用顧問等費用，補助費用占所需成本最高不得超過 70%，若企業涵蓋範圍較廣，最高也不得超過 90%；其他項目的補助，如工作嘗試（work trials）等事前安置協助或服務（pre-placement support or services）、如改善工作環境中對中高齡勞工態度等事後安置協助（post-placement support）等。

2 「訓練補助」：

僱用每一位中高齡勞工，企業最高可以申請到美金 5,000 元，或訓練成本最高不得超過 90% 的訓練補助。

5. WORKFORCE DEVELOPMENT AGENCY, SINGAPORE, 2006A, "FACT SHEET ON ADVANTAGE! SCHEME", RETRIEVED ON APRIL 13, 2006 FROM WEBSITE: APP.WDA.GOV.SG.。新加坡勞動力發展局指出，具有下列資格的企業，則比較適合申請「得利方案」：在招募措施（Recruitment practices）上，沒有年齡的限制；在薪資結構（Wage structure）上，執行職務本位或績效本位薪資制度；在福利制度（Benefit structure）上，執行可攜式（portable）醫療福利制度；提供年齡超過 62 歲勞工工作機會；再訓練中高齡勞工以適應新的工作；提供中高齡勞工較彈性的工作（make flexi-work available）；投資自動化的設備以適應中高齡勞工（Automation/Use of equipment）；創造中高齡勞工新的職務與角色（new job roles）。



表4 「工作職務再設計」的作法

| 再設計 | 範例 |
|--------------------|---|
| 提升工作價值和生產力，獲致更高的薪資 | <ul style="list-style-type: none"> ● 透過自動化和機械化改進生產力 ● 機械化也促使高齡勞工更便於工作 ● 改善工作流程，提升勞工工作效率和薪資水準例如： 清潔工作（使用滾輪式掃帚、自動洗刷器、高壓噴水器等等） 景觀設計（新制服、使用推車） |
| 提升工作形象與工作條件 | <ul style="list-style-type: none"> ● 更彈性的工作時間，例如，清潔工作： 工作再設計前：上午 5 時 ~ 中午 12 時 工作再設計後：上午 8 時 ~ 下午 5 時（如果勞工提早完成工作，可以在下午 3 時就下班） |
| 提升訓練和職涯前景 | <ul style="list-style-type: none"> ● 小販中心清潔工作的新制服和福利的建立 ● 更清晰的職涯發展路徑，例如：紡織業（經理的助理商業人員）、健康照護（病患看護助理的健康照護助理） |

二、南韓實施補貼政策

南韓對中高齡勞工僱用實施所謂補貼政策，內容包括：

1 僱用新進高齡勞工者：

僱用年齡層在 50 歲至 64 歲、且失業期間在三個月以上的失業勞工的企業，補貼金額前六個月每人每月 30 萬韓元，後六個月則是每人每月 15 萬韓元。

2 維持高齡勞工的僱用者：

僱用 55 歲以上勞工且超過員工總人數一定比率的企業（製造業需達 4%、不動產業 42%、工商服務業 17%、其他行業則是 7%），可得到每季每人 15 萬韓元金額的補貼。

3 高齡勞工再僱用者：

再僱用已經離職 3 個月至 2 年的 45 歲至 60 歲勞工者，補貼金額每人每月 30 萬韓元，可持續補貼達六個月。

4 超過退休年齡仍繼續僱用者：

繼續僱用超過雇主訂定最低退休年齡 57 歲以上的勞工超過 18 個月，或是在勞工退休後三個月內再僱用者，補貼金額每人每月 30 萬韓元，可持續補貼達六個月（見表 5）。



表5 韓國鼓勵僱用高齡勞工薪資補助政策：2004年

| 補助目的 | 條件 | 每位補助金額 (韓元) | 補助勞工 人次 |
|-----------------|---|---|------------|
| 僱用新進高齡勞工 | 失業期間在三個月以上的 50~64 歲勞工 | 前 6 個月 30 萬 / 月 / 人， 後 6 個月 15 萬 / 月 / 人 | 664 |
| 維持高齡勞工之僱用 | 55 歲以上勞工占員工總數 4~42%不等 | 五年內，15 萬 / 季 / 人 | 265,150 |
| 高齡勞工再僱用 | 再僱用已經離職 3 個月至 2 年的 45~60 歲勞工 | 補助 6 個月，30 萬 / 月 / 人 | 56 |
| 超過退休年齡 仍持續僱用 | 達退休年齡仍繼續僱用超過 18 個月或在退休後 3 個月內 再僱用 | 補助 6 個月，30 萬 / 月 / 人 | n.a. |

此外，根據韓國勞動部於 2006 年 7 月所公佈的「中高齡勞工僱用促進基本方案」(Basic Plan to Promote Recruitment of Aged Workers)，針對新進高齡勞工僱用的補貼金額，將從現行的 15 萬到 30 萬韓元增加到 30 萬到 60 萬韓元。此外，於 2008 年開始，凡是將退休年齡延長的企業也將會適用「超過退休年齡仍持續僱用補貼方案」。⁶

大體上，透過這些政策方案獲許可因應或解決「待遇太低」、「工作環境不良」和「年齡限制」對於中高齡勞工就業所可能產生的限制與影響。

職業訓練，應考量中高齡勞工特性

即便是提供了各項政策誘因或補助方案，如何解決因為「技能不合」而產生的就業障礙，可能才是最根本和最重要的。針對中高齡勞工的職業訓練，國內甚至有所謂「職訓無用」的論點。這種論點所考量者無外乎，就業市場存在著「年齡歧視」的問題或就業市場工作機會不多，中高齡勞工即便是接受完職業訓練之後依然無法就業。因此，是否要提供中高齡勞工職業訓練，值得深入探討。儘管如此，個人認為，針對中高齡勞工的職業訓練，首先要考量到的是職業訓練是否已經考量到中高齡勞工的特性；之後，才能來進一步來探究為何中高齡勞工訓後無法就業的其他原因。

6. Korea International Labor Foundation (KOILAF), 2006b, "Sharp Increase in Subsidy for Recruiting the Elderly in the 1st half of this year", Labor Today, No. 373, Aug. 2.



根據政府主管機關於 2006 年的委託研究報告顯示，中高齡勞工對於職業訓練所反映的重要意見包括：⁷

- 1 中高齡勞工對於職業訓練獲知的管道及相關資訊並不清楚，而且坊間打著職訓名義的單位很多，擔心受騙。
- 2 職訓受訓時間太短，在受訓時教導很多內容，不夠深入，且無法吸收；再加上地區的職訓單位開班有限，很難選擇適合自己或有興趣的課程。
- 3 在實作機會方面，實際操作的機會很少，也沒有實習的機會。中高年齡學習速度較慢、反應較慢，需要實作的機會應該要比同班年紀較輕的學員多。否則，很容易遺忘。

換言之，若職業訓練無法解決這些中高齡勞工所反映的問題與需求，要排除中高齡勞工因為「技能不合」而產生的就業障礙，或許不是一件容易的事。

需求和政策都應調整

在未來 10 年，中高齡人力資源將成為我國勞動市場的主流。但是，中高齡勞動參與率偏低和失業問題的嚴重，卻是不爭的事實。結果，勢必會對我國產業發展與人力資源的運用產生影響。

無疑地，影響中高齡人力資源運用的因素有許多，在不考量中高齡個人因素的情形下，產業結構轉變和企業的意願與態度，都是影響中高齡勞工轉業和再就業的重要因素。毫無疑問地，需求面因素係影響勞工就業的重要因素。換言之，就某種程度而言，中高齡人力能否充分運用，需求面因素的考量勢必要加以重視。此外，關係中高齡人力資源的另一項因素在於政府政策是否對於中高齡人力資源給予應有的重視。

無論是就政府政策或企業策略的角度觀察，中高齡人力的運用大致上要考量到幾個因素，包括「技能是否符合需求」、「供需雙方是否能夠銜接」和「是否提供再僱用或運用的獎助方案」等。各國在促進中高齡人力運用時，各項政策也多會將這些因素加以考量在內。當然，在政府政策的鼓勵之下，企業自然而然傾向於運用政府政策所提供的各種誘因。

儘管中高齡人力資源的運用應該成為政府與企業人力資源政策規劃的重點，為何中高齡人力資源運用並未形成普遍趨勢呢？對中高齡人力存在著偏見或許主要原因之一；對此，也需要政府主管機關採取更積極作為來加以面對與解決。🌱

7. 全國意向顧問股份有限公司，民 95，《2006-2010 年國家職訓中程策略規劃專案：特定族群意見徵詢會報告》，行政院勞工委員會職業訓練局委託。



中高齡者失業 問題分析與因應策略

職業訓練局科長 丁玉珍

在金融風暴後所引發的失業潮，除波及至年輕及高學歷族群之情況外，中高齡的失業率尤其嚴峻，較去年增加60.55%，高居各年齡層之冠。





中高齡就業概況

依據行政院主計處 98 年 9 月人力資源調查統計結果顯示，98 年 9 月就業人數為 1,027 萬 8 千人、失業人數為 66 萬 1 千人、失業率為 6.04%，45 至 64 歲年齡者勞動力參與率 60.02%，其中 45 至 64 歲年齡者平均失業人數為 13 萬 7 千人，較上年同期增加 5 萬 2 千人或 60.55%，增幅居各年齡層之冠。按年齡層觀察，15 至 24 歲年齡者失業率 15.53%；25 至 44 歲年齡者失業率 6.16%；45 至 64 歲年齡者失業率 3.83%。

我國中高齡之勞動參與率均低於韓、日、美等國，尤以 55～59 歲組與 60～64 歲組較為明顯（參見表 1）。

國內失業率從 97 年下半年以來逐步上升，從 97 年 8 月 4.14%，至 98 年 9 月的 6.04%，若取 97 年 8 月至 98 年 9 月之時間區間進一步分析各年齡層平均失業人數增加之幅度比較，15～24 歲之增加幅度為 4%、25～44 歲為 58%、45～64 歲為 83%；因此，在這一波金融風暴所引發的失業潮，除波及至年輕及高學歷族群之情況外，中高齡的失業情勢仍然嚴峻。

失業特性與原因分析

一 失業週期長

97 年中高齡失業者平均失業週數為 27.6 週，較全體失業者之 25.3 週高出 2.3 週。主要是因中高齡者因待遇、體力、技能可能難以符合事業單位的要求，另一個值得注意的是，中高齡者長期找不到工作後很容易放棄，進而退離勞動市場。

表 1 世界各主要國家中高齡勞動力參與率

97 年 單位：%

| 年齡別 | 中華民國 | 韓國 | 日本 | 美國 |
|---------|------|------|------|----------|
| 45～49 歲 | 76.2 | 79.6 | 86.1 | 83.383.3 |
| 50～54 歲 | 65.9 | 75.4 | 83.7 | 80.4 |
| 55～59 歲 | 50.6 | 67.3 | 77.0 | 73.1 |
| 60～64 歲 | 31.9 | 55.1 | 59.8 | 54.1 |



二 年齡歧視與限制

(一) 尋職困難主要原因是「年齡限制」

97年5月中高齡失業者在尋職過程中未曾遇有工作機會所遭遇之困難以「年齡限制」占60.66%居多、「技術不合」占18.78%居次；2007年45歲以上國民，平均有超過10%的人在過去的工作經驗中曾受到歧視，其中失業者遇到年齡歧視的比例達到50.6%；就業者比例低一些，但仍有41.2%。顯示年齡是中高齡失業者尋職的最大障礙。

(二) 已就業者擔心服務單位有年齡限制

97年10月45歲以上想繼續從事目前主要工作之就業者，會擔心失業者占31.69%，最主要原因為擔心「工作場所可能緊縮業務或歇業」、其次為「服務單位有年齡限制」，占7.86%。因此，就中高齡就業者主觀認定，年齡限制為阻礙其個人職涯發展的重要因素。

三 教育程度愈低之中高齡勞工，失業率較高

97年中高齡大專以上失業率(1.65%)明顯低於高中職、國中以下者(分別為2.54%和3.04%)，顯示在科技進步及產業升級之下，學歷較高、具有專業知識、技能者較不會有失業之虞。

四 對就業市場期待及認知的落差

(一) 薪資與職位期待的落差

97年5月中高齡有酬就業者平均每人主要工作收入為4.12萬元，較全體有酬就業者之3.64萬元高出近5千元，主要係中高齡者在職場之年資與經歷使薪資逐步升高。另一方面，97年5月中高齡失業者在尋職過程中曾遇有工作機會但未去就業者約占38.68%，探究其未去就業之原因，主要是「待遇太低」，占未去就業者之55.08%。中高齡失業者受限於過往之薪資水準或職位，造成即使有工作機會，但卻又選擇放棄的矛盾現象。

(二) 就業技能是否符合就業市場需求認知的落差

97年5月，中高齡就業者想繼續從事目前主要工作者中，會擔心失業者占31.69%，最主要原因為擔心「工作場所可能緊縮業務或歇業」，占83.43%，依序為「服務單位有年齡限制」，占7.86%、「健康因素」占4.55%、「本身技能已無法配合工作需要」占3.41%等。但對照中高齡失業者找尋工作過程中遭遇困難之最主要原因以「年齡限制」60.66%、「技術不合」18.78%、「工作性質不合」13.86%、「婚姻狀況限制」1.86%、「教育程度不合」1.07%等，「技術不合」在中高齡就業者的認知所佔之



我國 45 到 60 歲的平均失業人數為 13 萬 7 千人，居各年齡之冠，而中高齡的勞動參與率也低於日、韓、美等各國。

比例並不高（3.41%），但在找尋工作過程中卻是遭遇困難的主要原因，除年齡限制外，佔第二順位（18.78%）。

五 全球化衝擊造成結構性失業

受全球化之影響，產業持續朝向資本及技術密集發展，近年來在勞動力需求面之部分，呈現「M型」現象，也就是高級專業人力及藍領階級的人力需求增加。然而，中高齡者的就業技能常常已過時，無法滿足高級專業人力之需求面；另一方面中高齡受限於體力之限制，亦多無法參與藍領階級，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。

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 就業諮詢服務

- (一) 指提供選擇職業、轉業或職業訓練之資訊與服務、就業促進研習活動或協助工作適應之專業服務等，使中高齡者能掌握就業市場資訊，增進自我認知及建立正確職業觀念。

- (二) 設置個案就業服務員，提供個案管理就業服務，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；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等，以協助職場適應，後續並持續追蹤輔導，達穩定就業目標，避免成為長期失業之怯志工作者。

三 提供各項津貼補助措施

- (一) 運用「就業促進津貼實施辦法」，降低求職障礙

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 NT\$ 500 元。但情形特殊者，得核實發給，每次不得超過 NT\$ 1,250 元，每年 4 次為限。



教育程度較低的中高齡勞工，失業率高而且最容易受大環境淘汰，治本之道還是要提倡勞資雙方創造「終身學習」的環境。



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 60% 發給（NT\$10,368 元），最長 6 個月為限。

3. 臨時工作津貼

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 NT\$100 元，每月最高發給 176 小時，最長以 6 個月為限。

（二）運用「雇主僱用失業勞工獎助辦法」，鼓勵雇主僱用

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 NT\$10,000 元或每人每小時 NT\$10 元，最長 12 個月為限。

（三）運用「職場學習及再適應計畫」，提供職場體驗機會

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 NT\$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 NT\$5,000 元。

（四）辦理「多元就業開發方案」，提供在地化就業機會

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 NT\$800 元～1000 元，每月最高以工作 22 天為原則，最長 12 個月。

四 防制年齡歧視

（一）直接立法，將年齡歧視納入就業歧視之禁止項目

96 年 5 月 23 日將「年齡」納入《就業服務法》第 5 條就業歧視禁止項目。不論是雇主是招募或僱用員工，不得違反本項規定，否則將依《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。

（二）97 年 5 月 14 日修正《勞動基準法》第 54 條，將強制退休年齡延長至 65 歲。



(三) 宣導就業機會平等觀念

運用平面報章、電視等大眾傳播媒體、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。另一方面，亦透過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，促使事業單位及民眾瞭解法規，以避免就業歧視。

五 整合轄區資源，建立完善之轉介機制，提供整合性服務

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。

六 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。

因應金融海嘯，本會協助中高齡者的就業服務措施

為因應全球性的長期失業潮、國內循環性失業迅速惡化的衝擊，本會除協助中高齡者排除其就業障礙、運用各項津貼補助工具增加雇主僱用及持續僱用中高齡者之意願外，基於這一波的金融海嘯，對中高齡的影響嚴峻，進一步提供補強措施，包括直接協助中高齡者就業及保障中高齡者失業者失業期間的生活二個面向：

一 直接協助中高齡者就業

(一) 配合行政院推動振興經濟方案

辦理「擴大公共建設投資計畫」、「擴大大陸人士來臺觀光專案」、發放「振興經濟消費券」、「工作所得補助方案」、「97-98 年短期促進就業措施」及「98-101 年促進就業方案」等計畫。其中振興經濟方案直接促進就業措施，包括中長期就業促進措施及因應失業率上升之短期救急措施，藉以協助受此波金融風暴衝擊而失業之中高齡者迅速就業，舒緩中高齡者於失業期間之生活壓力，使其暫時免於因失業所致之生活困頓，並於短期就業安置或訓練期間培養其再就業之能力，進而協助其重回一般職場。中長期措施之「98-101 年促進就業方案」：98 年提供 5.8



萬個就業機會，勞委會配合推動為「多元就業開發計畫」、「臨時工作津貼」、「僱用獎助津貼」等多項計畫；其中「多元就業開發計畫」進用人員 80% 以上均為中高齡者。短期措之「97-98 年短期促進就業措施」：98 年提供 7.3 萬個就業機會，勞委會配合推動「公部門短期就業專案」等計畫，「公部門短期就業專案」中 87% 是中高齡者。

(二) 擴大辦理立即上工計畫

本會為增加失業者之就業機會，於 97 年 10 月 22 日發布辦理「立即上工計畫」之短期就業促進措施，意在鼓勵民營事業單位或民間團體，提供工作機會增聘失業者，透過薪資補貼及僱用訓練津貼，以促各用人單位釋放更多職缺，增聘失業者就業。但由於 98 年 7 月中高齡者平均失業人數為 14 萬 3 千人，較上年同期增加 6 萬 7 千人或 87.86%，增幅居各年齡層之冠，又中高齡者又多为家庭經濟主要來源者，為提高雇主僱用中高齡者之誘因，促使各企業或民間團體釋放更多職缺，增聘中高齡者，於 98 年 9 月 22 日修正計畫，提高中高齡者之補助額度，由每月補助 1 萬元提高至每月 1 萬 2 千元，最長補助期間皆為 6 個月，另外，鼓勵用人單位提報僱用訓練計畫，本會另提供僱用單位僱用訓練津貼 5 千元，期強化中高齡者就業技能及提升就業穩定度。



透過職場學習及進修必要技能，可以有效協助中高齡者準備就業，重返職場。

二 保障中高齡者失業者失業期間的生活

中高齡失業者，其再就業相對困難，平均失業週期較長，為加強保障中高齡失業者失業期間生活之迫切性，在衡酌其平均失業週期數及考量就業保險基金財務負擔，參考國外立法例，於 98 年 4 月 24 日修正《就業服務法》第 16 條，並於 98 年 5 月 1 日施行，將中高齡失業者現行失業給付請領期間最長為 6 個月延長至 9 個月。



未來展望與建議

一 增設專責機構及專責人力辦理防制就業歧視業務

我國雖透過直接立法及各項宣導避免年齡歧視，惟目前雇主仍普遍存在歧視及刻板印象，即使受限於法令，於徵才廣告中避免限制年齡，惟於實際招募、甄試、進用過程中予以技術性的篩選等。以美國為例，於 1967 年制訂就業年齡歧視法，並設置專責執行機構：隸屬於聯邦政府的獨立機關的平等就業機會委員會，該委員會在中央設有一總部，全國則共計有 53 個地方辦公室。除了隸屬於聯邦的 EEOC 處理就業歧視案件外，訂有就業歧視法令的州政府亦設有 FEPA (Fair Employment Practice Agencies) 相關機構，透過契約方式與 EEOC 合作等。

我國就業歧視項目有 16 項之多，年齡歧視僅為其中的一個項目，但從中央到地方皆屬於人力短缺之情形，在中央勞委會職業訓練局僅有 1 名專責人力；在地方，部分縣市最多僅有 1 名專責人力，部分縣市則是兼辦人力，對於包辦教育宣導、歧視案件的調查等，確有困難。又相較於美國賦予調查員充分調查權力，並強調調查員對於歧視案件的詳細面談，目前台灣各縣市成立的就業歧視評議委員會多僅係於收到申訴案件後進行書面審理作業。因此提升辦理防制就業歧視業務人員的數量與品質，是法規是否能落實之重要因素。

二 創造勞資雙方終生學習之環境

針對教育程度愈低之中高齡勞工，失業率不但較高且易受大環境變化波動影響，在救急之情況下，為保障中高齡等失業勞工的經濟安全並減少社會成本，必須由政府主動釋出一些公共服務之工作機會，例如 91 年及 92 年「公共服務擴大就業計畫」，及這一波金融海嘯所推動的「97-98 年短期促進就業措施」，但是長遠治標的方式，還是應該回歸到創造勞資雙方共同的「終身學習」環境，讓資深的中高齡員工的技能隨時因應市場的需要而提升。尤其知識經濟的來臨，商品與專業技能的生命週期將極為短暫，勞動市場將更有彈性、變化性，行、職業間的移轉頻率也會因而加速，中高齡勞工必須一直使自己保有就業競爭力，才有能力因應經濟發展的瓶頸，從而免於失業的威脅。

一直以來，政府也是朝「終身學習」的政策邏輯推動各項職業訓練措施，只是提供服務者，也需要企業與勞工能多加參與和運用，從前面的分析可以看到，部分勞工對本身就業技能是否符合就業市場需求有認知上的落差，因此建議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；而勞工應培養危機意識，善用職業訓練資源，並保有就業競爭力，才能免於失業的威脅。



三 創造適合中高齡者就業之就業機會

(一) 開發部分工時、或透過工作分享或短期職務替代，增加就業機會

97年10月，45歲以上失業者，可以接受部分時間、臨時性或人力派遣工作者高達82%，實務上，中高齡者受限於體力，若縮短工作時間，有時候反而可以提高生產力。另一方面，分析各主要國家2007年「部分工時就業者人數比率」，我國為3.6%、韓國為8.9%、日本為18.9%、美國為12.6%、加拿大為18.2%、荷蘭為36.1%、愛爾蘭為20.3%、英國為23.3%、紐西蘭為22.0%，而上述該等國國家中高齡者之就業率（就業者占民間人口比率）亦明顯高於我國，建議可開發部分工時的工作機會，增加中高齡者的就業機會。

(二) 開發符合中高齡者就業之產業

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」，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，將造成社會極為沈重的負擔。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，未來勢必有大量照顧服務之需求，照顧服務產業是一個需直接人力投入之提供服務的產業，且經過適度職業訓練後即可立即投入，因此建議發展照顧服務產業，以創造相當的就業機會量，增加中高齡者的工作機會。





- (三) 檢視現有工作機會，開發適合中高齡者就業之工作機會
- 行政院於 96 年及 97 年間推動「擴大公部門進用就業弱勢者計畫」，主要協助各機關改變觀念，利用檢視整體就業市場，有哪些工作可以放寬進用條件（如高速公路或停車場收費員），亦即各部會除依公務人員任用法所進用之公務人員及其工作項目外，針對可提供就業弱勢者（例如中高齡者等）從事之工作機會，優先進用就業弱勢者，以提高就業弱勢者在公部門之工作項目及人數。

希望透過公部門率先執行，進而擴大推廣至整體就業市場。經過各部會各自檢討工作內容及流程後，在不增加政府預算之情況下，96 年進用了 4 萬餘個、97 年進用了 5 萬餘個就業弱勢者，在經過政府單位的試辦後，希望能夠推廣到民間企業，在不增加企業人事成本的情況下，增加進用中高齡員工，或是以職務調整之方式，協助資深中高齡員工穩定就業。

四 鼓勵雇主僱用或持續僱用中高齡者的分階段就業政策

- (一) 短期內，薪資補助以增加企業僱用誘因仍有必要性

另依據 2007 年調查報告，如果政府提供部分比例的薪資補助，有 63.98% 的事業單位會考慮僱用 45 歲以上者，36.02% 表示不會考慮，因此，短期內政府提供新補助誘因，鼓勵雇主僱用中高齡者仍有其必要性。

- (二) 長期而言，仍應大力倡導高齡化社會之議題、鼓勵雇主實施中高齡者職務再設計，為開發中高齡者勞動力作準備

職務再設計性質基本上屬於工具性，透過工作分析、工作流程、工作方法與工作職務等改變，使中高齡者在工作安全、健康與滿意等面向獲得改善與助益；同時可以促進中高齡者生產力的提升及得以順利繼續就業，達成勞資雙贏。依據 2007 年調查結果，目前有 10.6% 的事業單位有進行對於中高齡者工作量的調整；有 12.1% 的事業單位將中高齡轉任合適的職位，並進行工作量的調整；7.4% 的事業單位為中高齡者縮短勞動時間或將工作時間彈性化；僅有 3.2% 進行職務再設計



我國在 2018 年將正式邁入「高齡社會」，未來勢必衍生勞動力短缺的問題，輔導中高齡就業也可舒緩此困境。



與職務的開發；亦僅有 1.8% 事業單位提供中高齡者在家工作與引進至相關公司工作。提供中高齡教育訓練的比率为 8.1%。我國中高齡者勞動參與率明顯偏低，可以考慮運用中高齡者職務再設計。具體的作法，在企業端之部分，鼓勵雇用中高齡者之事業單位，以職務再設計為輔助措施，如調整工作方法和職務內容（轉任合適的職位、工作責任的調整、工作量的調整、縮短勞動時間、工作時間彈性化）、改善勞動條件（安全衛生、健康管理方面的關懷、定期提供勞工健康檢查）、內部教育訓練。在政府部門，可以「發掘、彙整、研究有助於中高齡職場改善之職務再設計的成功案例」、「鎖定幾個迫切需要的產業或企業，提供職務再設計之諮詢輔導服務」、「提供企業辦理職務再設計之經費補助」、「職務再設計之宣導及觀念之普及化」等。

中高齡者是未來重要人資

2007 年調查指出，事業單位僱用 45 歲以上員工較重視的能力以「專門性知識或技能」最多，有 81.90%，其次依序為「理解力判斷力」（70.84%）、「協調性與人際關係」（69.65%）及「規劃力」（66.10%）。另外針對願意者僱用中高齡者的事業單位調查，原因依序為「希望運用中高齡者的經驗與能力」（30.65%）、「中高齡者的流動率較低」（25.22%）、「有適合中高齡者的工作、與年齡無關」（22.82%）。表示不願意者的依序為「沒有適合的工作」（39.79%）、「訓練不易」（17.50%）、「效率不高」（14.93%）。所以，中高齡者的特質和經驗仍有其優勢，建議中高齡者應隨時盤點自己的就業技能，及補足不足部分，以提高競爭力。

我國在 1993 年成為聯合國所定義的「高齡化社會」，預計 2018 年間突破 14%，正式邁入「高齡社會」，隨著老年人口數快速增長、生育率降低造成少子女化現象、我國退休年齡偏低及中高齡者轉業困難，未來勢將衍生勞動力短缺的問題，中高齡者勢必成為未來人力資源重要來源之一。雖然現在面臨金融海嘯，失業率攀升的這個時間點，談開發中高齡者的人力資源似乎不是一個好的時間點，促進失業者儘速就業仍然是當務之急，但是短期救急措施及人力運用長期規劃仍須同時並進，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，但是我們著實應正視這個議題，透過社會倡導、消除年齡歧視、開發及善用中高齡者之勞動力，提早因應，短期內，可以舒緩中高齡者的失業問題，長期而言，可以因應高齡化社會所造成勞動力短缺的困境。🌀



受僱者多半因為「年齡」而在職場中受到差別待遇，「年齡歧視」成為我國職場中一個普遍存在的現象。《就業服務法》第五條修正後，任何年齡層工作者都應享有同工同酬的待遇。

年長並不等於能力差 就業年齡歧視之防治

國立中正大學法律系教授 鄭津津



中高齡工作者不乏優秀表現，每年優秀勞工中都有許多中高齡勞工受到表揚。

年齡的增長是人類共同的命運，儘管大多數人都能理解年齡增長是無法避免的，且與工作能力並不必然有關連，仍有許多雇主在決定僱用措施時會將年齡視為一個重要的考量因素。

近年來，我國人口老化問題日益嚴重¹，經濟又不景氣，再加上許多雇主對求職者與受僱者之「年齡」普遍存有刻板印象，職場中的年齡歧視問題相當嚴重。為保障中高齡者就業之權益，並符合先進國家禁止就業年齡歧視之趨勢，《就業服務法》於 2007 年修正，修正後之《就業服務法》第 5 條第 1 項在就業歧視禁止項目中增加了「出生地、性傾向與年齡」。

在《就業服務法》中增加年齡歧視禁止的項目雖無法提供雇主僱用中高齡者的誘因，但可據此處罰因求職者或受僱者之年齡而給予差別待遇的雇主，對就業年齡歧視的防治而言是一項重要的里程碑。

《就業服務法》第 5 條的修正雖在就業年齡歧視防治上踏出了一大步，但就業年齡歧視的禁止並不是在就業歧視禁止項目中加入「年齡」即可落實。我國就業年齡歧視防治目前所面臨的最大難題是欠缺具體明確之就業年齡歧視判定與處理機制。本文從外國之就業年齡歧視防治機制出發，來觀察我國欠缺就業年齡歧視判定機制可能產生之問題，最後提出強化我國就業年齡歧視判定機制之建議。

1. 根據內政部的台灣地區人口統計資料顯示，我國 65 歲以上老年人口在民國 87 年老年人口總數為 1,810,231 人，佔總人口數的 8.26%，到 97 年底 65 歲以上的老年人口總數為 2,402,220 人，已佔總人口數的 10.43%，相關資料參見內政部網站之內政統計年報 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>（最後瀏覽日：2009 年 9 月 17 日）。



外國就業年齡歧視防治法制之探討

就業年齡歧視防治已是全球趨勢，不僅國際勞工組織建議各國立法保護高齡勞工，許多國家亦相當重視就業年齡歧視的問題²。限於篇幅，本文在美國、愛爾蘭與澳大利亞相關法制的探討上，將以我國就業年齡歧視防治法制目前最迫切需要之判定標準作為主要内容。

美國

在美國，就業年齡歧視分為「直接年齡歧視」與「間接年齡歧視」，其涵蓋之範圍包括僱用、升遷、勞動條件、調職、退休與解僱等階段。「就業年齡歧視法」所保障的對象為 40 歲以上之個人，雇主對未滿 40 歲之個人在就業上因其年齡給予差別待遇並不會違反「就業年齡歧視法」之規定，反之，雇主如果對 40 歲以上的個人在就業上因其年齡給予差別待遇即會違反「就業年齡歧視法」。雖然「就業年齡歧視法」禁止雇主在招募過程中為直接或間接的年齡歧視，但並不禁止雇主在招募文件中詢問求職者之年齡³，只是禁止雇主依其所取得之年齡資訊作為後續僱用決定或措施之基礎。

在「就業年齡歧視法」的規範下，雇主並非絕對被禁止以求職者或受僱者的年齡作為相關僱用決定或措施之條件或限制，雇主可以透過「真實職業資格」(bona fide occupational qualification, 簡稱 BFOQ)⁴、「除了年齡以外的合理因素」(reasonable factors other than age exception, 簡稱 RFOA) 以及「正當事由」(good cause) 等抗辯來正當化其基於求職者或受僱者之年齡所作成之僱用決定或措施。



2. XVth Meeting of European Labour Court Judges, Spet. 3-4, 2007, General Report on Age Discrimination, 2, available at http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/judges07/age_discr_gen_nat_reports.pdf (last visited Sept. 14, 2009).

3. BARBARA T. LINDEMANN & DAVID D. KADUE, AGE DISCRIMINATION IN EMPLOYMENT LAW 124 (2003).

4. 在美國被許可「真實職業資格」抗辯者多為與公眾安全相關的職業，如機師、警察、消防員與航管人員等工作，皆得適用強制退休之規定。參見吳宏翔，主要國家就業年齡歧視禁止作法介紹，《台灣勞工》，第 6 期，2007 年，頁 125。



澳大利亞

澳大利亞規範就業年齡歧視的法律有《1996年職場關係法》(The Workplace Relations Act 1996)與《2004年年齡歧視法》(Age Discrimination Act 2004)。⁵《1996年職場關係法》與《2004年年齡歧視法》並未特別規定保障對象之年齡層，故所有年齡層者皆在保障範圍內；年齡歧視可分為「直接歧視」與「間接歧視」，並涵蓋僱用與其他勞動條件⁵。在上述法律的規範下，就業年齡歧視的判定機制大致可歸納如下：



一、判斷雇主是否在法律禁止之情況下進行直接或間接的就業年齡歧視行為

(一) 在僱用事項方面

雇主或雇主的代理人是否在決定僱用人選、作成僱用決定或在僱用條件的要求上有因為求職者的年齡因素而給予差別待遇，或雖未直接以年齡作為考量之因素，但雇主或雇主代理人所提出之條件、需求或措施是不合理的，且會對與受害人相同年齡者造成不利之影響。

(二) 在其他勞動條件方面

雇主或雇主的代理人是否在給予受僱者之勞動條件上，其中包括升遷、調動、訓練或其他有利於受僱者之機會，因為受僱者的年齡因素而給予不利對待，或雖未直接因受僱者之年齡給予差別待遇，但雇主或雇主代理人所提出之條件、需求或措施是不合理的，且會對與受害人相同年齡者造成不利之影響。

二、判斷雇主的就業歧視行為是否構成就業年齡歧視的例外

(一) 在青少年的工資給付率方面，基於求職者或受僱者之年齡所產生之差別待遇；

(二) 基於特定工作之固有要求⁶所產生之差別待遇；

(三) 以誠信或符合某一機構中特殊信念或教條的方式，而對該機構中受僱者所產生的差別待遇；

(四) 在家事勞動者之僱用與其他勞動條件方面，基於求職者或受僱者之年齡所產生之差別待遇；

(五) 就業年齡歧視行為若係基於「特殊保障或協助措施」⁷時，該項年齡歧視行為亦不違法。

5. Age Discrimination Act, 2004, sect. 18 (Austl.), available at HYPERLINK "http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ada2004174/" http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ada2004174/ (last visited Oct. 7th, 2009).

6. 在決定一個人是否可以有效地執行特定工作之固有要求時，下列因素會被考量：(1) 該個人與該特定工作有關之訓練、條件與經驗；(2) 如果該個人已被該雇主所僱用，其工作表現如何；(3) 其他應被考量之合理因素。關於此點，參見 Age Discrimination Act, 2004, sect. 18 (5) (Austl.), available at http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ada2004174/ (last visited Oct. 7th, 2009)。

7. 例如政府為協助中高齡者或年輕勞動者就業所提供之特別措施。



愛爾蘭

在愛爾蘭，就業平等相關法律的訂定始於 1970 年代，第一個相關的制定法是「同酬與平等待遇法」(the Equal Pay and Equal Treatment Act)，《1998 年就業平等法》(the Employment Equality Act, 1998) 與《2000 年平等地位法》(the Equal Status Act, 2000) 隨後被制定；這兩部法律之後被《2004 年平等法》(the Equality Act 2004) 所修正⁸。在上述法律的規範下，職場中基於年齡因素的歧視行為皆是被禁止的。

《1998 年就業平等法》所適用之對象限於接受義務教育之最高年齡(18 歲)以上至 65 歲之年齡層者，但 65 歲之年齡保障上限在《2004 年平等法》修正《1998 年就業平等法》時被刪除。

在《1998 年就業平等法》、《2000 年平等地位法》與《2004 年平等法》的規範下，年齡歧視可分為「直接歧視」、「間接歧視」以及「因聯合行為所產生的歧視」(discrimination by association)⁹，其涵蓋之範圍包括：(1) 招募廣告；(2) 僱用；(3) 勞動條件；(4) 就業訓練；(5) 升遷；(6) 職位的分級；(7) 騷擾；(8) 相似工作相同報酬。

在《1998 年就業平等法》與《2004 年平等法》的規範下，就業年齡歧視的例外有下列幾項¹⁰：(1) 工作能力；(2) 教育、技能或專業條件；(3) 基於受僱者家庭之利益；(4) 特定違反刑法之行為；(5) 退休；(6) 特定招募條件；(7) 基於年資的安排；(8) 特定住所所在地、公民身分或語言要求；(9) 求職者或受僱者是家事勞動者；(10) 最低招募年齡；(11) 定期契約。

欠缺就業年齡歧視判定機制可能產生之問題

2007 年《就業服務法》修正之前，我國並無任何直接規範就業年齡歧視的法律，就業年齡歧視行為也因此並非違法行為，雇主於是多直接且明白地以「年齡」作為相關僱用措施的條件或限制，求職者或受僱者因其年齡在職場中受到差別待遇亦難以救濟，年齡歧視因而成為我國職場中一個普遍存在的現象。

8. THE EQUALITY AUTHORITY, THE EMPLOYMENT EQUALITY ACTS 1998 AND 2004, at 1, http://www.equality.ie/getFile.asp?FC_ID=209&docID=52, (last visited Oct. 7th, 2009); THE EQUALITY AUTHORITY, THE EQUAL STATUS ACTS 2000 To 2004, at 1, HYPERLINK "http://www.equality.ie/getFile.asp?FC_ID=162&docID=226" http://www.equality.ie/getFile.asp?FC_ID=162&docID=226 (last visited Oct. 7th, 2009)。

9. 「因聯合行為所產生之歧視」係指「當一個人因與另一個人(屬於某特定年齡層者)的聯合或聯結行為，而受到較不利待遇」的情形。關於此點，參見 THE EQUALITY AUTHORITY, THE EMPLOYMENT EQUALITY ACTS 1998 AND 2004, at 1, http://www.equality.ie/getFile.asp?FC_ID=209&docID=52 (last visited Oct. 7th, 2009); THE EQUALITY AUTHORITY,



就業年齡歧視防治已經是全球趨勢，為保障中高齡者就業之權益，《就業服務法》修正後，在就業歧視禁止項目中增加了「出生地、性傾向與年齡」。

隨著 2007 年《就業服務法》第 5 條的修正，就業年齡歧視行為已被禁止，但由於此次《就業服務法》第 5 條的修正僅是在就業歧視禁止項目中增加「出生地、性傾向與年齡」，在就業年齡歧視禁止的保護對象、就業年齡歧視的內涵、就業年齡歧視的例外與舉證責任等方面則無規範。

缺乏明確具體之規定，就業年齡歧視的判斷會產生許多困難，且會阻礙就業年齡歧視防治的落實。以下僅將欠缺相關規範可能產生之問題歸納如下：

一、保護對象不明

《就業服務法》第 5 條第 1 項僅禁止雇主對求職者或其所僱用之員工，因其「年齡」予以歧視，但「年齡」係指「所有年齡層」或是「特定年齡層」並不明確。就業服務法第 5 條第 1 項所禁止之年齡歧視若是指「對所有不同年齡層者的歧視行為」，則所有求職者與受僱者皆是被保護之對象；但若該條項所禁止之年齡歧視係指「對特定年齡層者的歧視行為」，如「對中高齡者（45 歲 65 歲者）的歧視行為」，則只有該特定年齡層的求職者與受僱者方可受到保護。

10. THE EQUAL STATUS ACTS 2000 To 2004, at 1, HYPERLINK "http://www.equality.ie/getFile.asp?FC_ID=162&docID=226" http://www.equality.ie/getFile.asp?FC_ID=162&docID=226 (last visited Oct. 7th, 2009)。



《就業服務法》在 2007 年修法時將「年齡」加入就業歧視禁止之項目，其原因與中高齡者就業困難有相當密切之關係，但由於就業服務法並未針對「年齡」作定義性的規定，就業年齡歧視之保護對象究竟是針對「所有年齡層者」或是「中高齡者」並不明確。就業年齡歧視之保護對象是針對「所有年齡層者」或是「特定年齡層者」，並無好壞對錯，但仍宜做明確規範，以杜爭議¹¹。

二、年齡歧視之定義不明

就業服務法並未對「年齡歧視」的構成要件做規範，故在認定雇主何種行為或措施構成「年齡歧視」時缺乏具體明確的判斷標準。雇主若是直接且明白地以求職者或受僱者的「年齡」作為僱用相關措施的條件，要認定此種雇主措施係一種年齡歧視行為較無困難與爭議，但如果雇主的僱用措施表面上是中性客觀的，未以年齡作為條件或考量，但實施的結果卻會對特定年齡層的求職者或受僱者造成不利影響，則此種雇主措施或行為是否應被視為「年齡歧視」，就業服務法並未明訂。

三、欠缺就業年齡歧視的例外規定

就業年齡歧視行為原則上應被禁止，但此並不代表所有雇主以求職者或受僱者的「年齡」作為僱用措施或決定的條件皆是違法的，畢竟有些工作的「有效安全執行」與執行者的年齡有密切之關係，若不在求職者或受僱者的年齡上設限，有些工作可能無法安全且有效率地執行。現行就業服務法僅單純地禁止年齡歧視，未針對年齡歧視的例外做任何的規範，可能會造成雇主即使有正當合理事由欲在求職者或受僱者的年齡上設限，仍會被視為違法之就業年齡歧視行為。

四、舉證責任規定的欠缺

當求職者或受僱者主張其受到雇主就業年齡歧視時，舉證責任應由誰負擔或應如何配置，就業服務法皆未規定。舉證責任規定的欠缺會造成實際上處理就業年齡歧視案件時，雙方當事人無法確知其應負擔何種舉證責任，受理申訴案件之行政主管機關在判斷處理上亦會產生許多困難。

11. 鄭津津，《建立就業年齡歧視判定標準制度》研究計畫報告，行政院勞委會職訓局委託研究計畫，2009年，頁27。



結論與建議

《就業服務法》在 2007 年的修正增加了就業年齡歧視的禁止，對解決目前我國職場中嚴重的年齡歧視問題應有一定之效果，但由於《就業服務法》第 5 條第 1 項僅在文字上禁止「雇主對求職者或受僱者以其年齡為由予以歧視」，而未進一步制定其他相關規範，此種宣示性的禁止規定造成實務上處理就業年齡歧視案件時的種種疑義與困難。為有效落實就業年齡歧視的防治，現階段宜盡快建立完備有效之配套機制，如制定「就業年齡歧視判定標準」，並在該判定標準中明確詳細地提供如何判定與評議就業年齡歧視案件的原則，以協助勞資雙方瞭解其在就業年齡歧視防治上的權利與義務，並提供主管機關在判定就業年齡歧視案件時之具體依據。以下僅針對建立我國就業年齡歧視判定機制提出具體建議：

保護對象方面

雖然我國職場中因年齡受到差別待遇者多為中高齡者，但理論上任何一個年齡層者皆有可能因其年齡受到雇主的差別待遇，因此若逕以就業服務法所定義之「中高齡者」作為就業年齡歧視防治之保護對象，會造成在職場中許多因年齡因素受到雇主差別待遇之求職者或受僱者無法受到保障；且《就業服務法》並未針對就業年齡歧視禁止之保障對象有任何限制，因此若在實際適用或解釋上逕行切割特定年齡層作為就業年齡歧視防治之保障對象，並不妥當。



中高齡工作者中又有三成是自營商或雇主，社會歷練和專業經驗豐富，就業穩定度高，如能善用，就是職場的中堅份子。



結論與建議

本文建議現階段在解釋上將「所有年齡層者」作為就業年齡歧視禁止之保護對象，亦即雇主不得因求職者或受僱者的「年齡」（不論是哪一個年齡層）給予差別待遇。然而，由於《勞動基準法》原則上禁止 15 歲以下者從事工作，故如果雇主在招募階段限制求職者必須年滿 15 歲，應不構成就業年齡歧視，但雇主若已僱用 15 歲以下者從事工作，仍不得在其他僱用措施或勞動條件上因其年齡而給予其差別待遇。

在強制退休方面，由於《勞基法》有 65 歲強制退休年齡的規定，雇主若強制年滿 65 歲者退休，並不構成就業年齡歧視，但雇主對年滿 65 歲者之合法差別待遇僅止於「強制退休」方面，雇主對年滿 65 歲者仍不得在招募、僱用、升遷、勞動條件、調職、懲戒、訓練、福利等方面給予其差別待遇。

規範內容方面

《就業服務法》第 5 條第 1 項僅禁止「雇主對求職者或受僱者以其年齡為由予以歧視」，但該法對就業年齡歧視行為的內涵並無規定，雇主因求職者或受僱者的年齡予以歧視的行為與措施林林總總，很難在法條中逐一列舉。然而，若缺乏明確具體的規定，相關主管機關在判定就業年齡歧視時，即有可能因規範不明而有不同的判斷結果。

大多數有建立就業年齡歧視防治法制之國家在就業年齡歧視的禁止上皆涵蓋了直接歧視與間接歧視，涵蓋之範圍亦多包括招募、僱用、升遷、勞動條件、培訓、調職、退休與解僱等項目。因此，我國在制訂相關判定標準時，亦應將可能發生就業年齡歧視的各個面向（包括招募、僱用、勞動條件、調職、升遷、懲戒、訓練、福利與解僱等）涵蓋在判定標準中，並以舉例的方式說明在各個面向可能發生的直接歧視與間接歧視。

雇主抗辯方面

雇主對求職者或受僱者的就業年齡歧視行為雖為就業服務法所禁止，但雇主因求職者或受僱者的年齡給予差別待遇不應完全被禁止，因為有些雇主的差別待遇行為確有其必要性與合理性，因此《就業服務法》應在就業年齡歧視的例外情形上有所規定方才合理。目前大多數有建立就業年齡歧視防治法制之國家皆有針對就業年齡歧視制訂例外規定，本文建議未來我國制訂相關判定標準時可採用之例外情形如下：



(一)「真實職業資格」抗辯

「真實職業資格」抗辯主要是針對雇主的就業年齡直接歧視行為，當雇主因求職者或受僱者年齡所設定之差別待遇係一種真實職業資格，且對其事業的正常經營是合理需要時，雇主以年齡作為僱用措施之標準或限制即是合法的。

(二)「營運需要」抗辯

「營運需要」抗辯主要是在雇主被指控有「間接歧視」行為時所主張的一種抗辯，當雇主採取表面中性的僱用措施，而該項措施會對特定年齡層者的就業機會或僱用造成不利影響時，雇主若欲提出合法抗辯，必須證明該項措施對雇主的營運是「合理需要」的，否則即構成就業年齡歧視。

(三)「與年齡無關的合理因素」抗辯

「與年齡無關的合理因素」是雇主可以主張的另一種抗辯，當雇主所採用的措施具有差別待遇效果，只要雇主能舉證說明此項措施是基於「與年齡無關的合理因素」，且該項因素是有合理基礎的，該項措施即不會構成就業年齡歧視。

(四)「正當事由」抗辯

「正當事由」抗辯通常是用在懲戒與解僱的情況上，雇主只要能舉證說明其解僱或懲戒某受僱者是基於正當事由；是基於受僱者工作上的能力與表現，而不是因為受僱者的年齡而將之解僱或懲戒。此外，雇主在主張「正當事由」抗辯時不得採取雙重標準，否則該項行為仍會構成就業年齡歧視。

舉證責任方面

《就業服務法》在就業年齡歧視申訴案件的舉證責任上並無規定，若由申訴人負擔舉證責任，基於申訴人難以取得雇主做成相關決定時是否考量求職者或受僱者年齡之證據，申訴人若須負擔舉證責任，大多數就業年齡歧視案件恐難成案。

反之，若由雇主負擔舉證責任，亦有可能造成求職者或受僱者濫用申訴制度，致使雇主不堪其擾，進而影響其在台投資經營之意願。舉證責任的不同配置會產生不同之利弊，然基於勞資雙方在經濟實力與資訊上的不對等，現階段仍宜由申訴人負擔釋明責任，雇主負擔舉證責任，較能落實就業年齡歧視之防治。🌀



你被騙了嗎？ 沒工作不能參加勞保！

常見勞保
國保問題釋疑

勞工保險局承保處 吳雅青





哪些人可以加勞保，哪些人又應該參加國民年金保險呢？ 你分得清楚嗎？

有工作加勞保 沒有工作加國保

依照規定，有工作的勞工朋友才能參加勞保，而目前沒有實際從事工作的民衆，是不能參加勞保的，但是，只要符合參加國民年金保險的規定，在沒有工作的時候，勞保局也會比對相關資料，主動納保，並寄發國民年金繳款單至戶籍地址，民衆不需要再另外申請參加國民年金保險。

哪些人應該參加勞保？

- 15 歲以上、未滿 60 歲，尚未領取勞保老年給付之下列勞工：
- (1) 受僱於僱用員工 5 人以上的公司、行號等事業單位之員工。
 - (2) 依法不得參加公教人員保險之政府機關及公、私立學校之員工。
 - (3) 受僱從事漁業生產之勞動者。
 - (4) 在政府登記有案之職業訓練機構接受訓練者。
 - (5) 無一定雇主或自營作業而參加職業工會者。
 - (6) 無一定雇主或自營作業而參加漁會之甲類會員。

哪些人應該參加國保？

1. 年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內設有戶籍，未領取勞保老年給付、公教保養老給付或軍保退伍給付者，在未參加勞保、農保、公教保、軍保期間，均應參加國民年金。
2. 未滿 65 歲的退休勞工，在國內設有戶籍，未領取公教保養老給付或軍保退伍給付：
 - (1) 勞保年金實施 (98 / 1 / 1) 前已領取勞保老年給付者。
 - (2) 勞保年金實施 (98 / 1 / 1) 後領取勞保老年給付，且勞保年資未達 15 年者。

註 1：

1. 60 歲以前曾參加過勞保，尚未領取勞保老年給付者，再受僱從事工作仍得參加勞保。
2. 僱用員工 5 人以下的公司、行號等事業單位，也能自願參加勞保。
3. 勞保投保年資滿 15 年，被裁減資遣的勞工，尚未符合領取老年給付條件者，於裁減資遣 2 年內，仍得申請繼續參加勞工保險普通事故保險，至符合領取老年給付之日止。

註 2：法令依據：勞工保險條例第 6 條、第 8 條、第 9 條之 1 規定。

註 3：國保開辦 15 年 (112 / 10 / 1) 後領取勞保老年給付者，領取後即不得再加入國保。

註 4：法令依據：國民年金法第 7 條規定。

勞保與國保
納保對象

勞保、國保，讓退休生活更有保障

有工作的期間參加勞保，累積勞保年資，在沒有工作的期間參加國保，累積國保年資，等到老年退休時，既可領取勞保老年給付，又可領取國保老年年金給付，退休生活將更有保障。

受到全球經濟不景氣的影響，中高齡勞工的失業問題日益增加，為了保障中高齡勞工朋友，勞工保險條例第 9 條之 1 規定，勞保投保年資滿 15 年以上，因為公司關廠、歇業或被公司資遣等非自願性離職的勞工朋友，但年齡或保險年資尚未符合領取勞保老年給付的條件，可以在被裁



減資遣的 2 年內，申請參加勞保普通事故保險，直到符合一次請領老年給付之日為止；亦可選擇不參加勞保，勞保局會主動將符合參加國保規定的失業勞工納入國民年金保險。關於裁減資遣人員繼續參加勞保相關規定，可至勞保局全球資訊網 (<http://www.bli.gov.tw>) 分眾導覽中之「失業勞工 被單位裁減資遣得辦理繼續參加勞保」查詢參閱。

勞保老年給付 及國保老年年金 給付領取條件

勞保老年給付

國保老年年金給付

請領條件

98 年 1 月 1 日勞保年金施行後，老年給付分三種給付方式：

1. 老年年金給付；2. 老年一次金給付；3. 一次請領老年給付。

97 年 12 月 31 日之前有勞保年資者，才能選擇一次請領老年給付；98 年 1 月 1 日勞保年金施行後，才初次參加勞工保險，不可選擇一次請領老年給付。上述給付經勞保局核付後，不得變更。

① 老年年金給付

被保險人符合下列條件，得申請老年年金給付：

- (1) 年滿 60 歲，保險年資合計滿 15 年，並辦理離職退保者。
- (2) 擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿 15 年，年滿 55 歲，並辦理離職退保者。

② 老年一次金給付

被保險人年滿 60 歲，保險年資合計，未滿 15 年，並辦理離職退保者。

註 1：老年年金給付及老年一次金給付之請領年齡自 98 年至 106 年為 60 歲，107 年提高為 61 歲，109 年提高為 62 歲，111 年提高為 63 歲，113 年提高為 64 歲，115 年以後為 65 歲。

③ 一次請領老年給付

被保險人在 98 年 1 月 1 日勞工保險條例施行前，即有保險年資者，符合下列規定之一時，可以選擇一次請領老年給付：

- (1) 參加保險之年資合計滿 1 年，年滿 60 歲或女性被保險人年滿 55 歲退職者。
- (2) 參加保險之年資合計滿 15 年，年滿 55 歲退職者。
- (3) 在同一投保單位參加保險之年資合計滿 25 年退職者。
- (4) 參加保險之年資合計滿 25 年，年滿 50 歲退職者。
- (5) 擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿 5 年，年滿 55 歲退職者。

國民年金保險被保險人、或曾參加國民年金保險者，年滿 65 歲時，不論國保年資有幾年，均得請領老年年金給付。自符合條件（即年滿 65 歲）之當月起按月發給至死亡當月止。

註 2：法令依據：勞保條例第 58 條。

註 3：法令依據：國民年金法第 29 條。

註 4：勞保老年給付及國保老年年金給付詳細規定，可至勞保局全球資訊網 (<http://www.bli.gov.tw>) 之「首頁 / 勞工保險 / 給付業務 / 老年給付」及「首頁 / 國民年金 / 給付業務 / 老年年金給付」專區查詢參閱。另外「首頁 / 便民服務 / 給付金額試算」專區，可試算勞保老年給付及國民年金金額。



不實謠言 大破解

謠言 1

隔壁王媽媽說：「沒有工作可以去職業工會加勞保，這樣就不用繳國民年金了。」這是真的嗎？



依照規定，沒有一定雇主或自營作業而參加職業工會的勞工，才能夠在其本業職業工會加保，因此沒有工作的民衆，是不能加保在職業工會的。勞保局針對加保在職業工會的被保險人，有相關的查核機制，一旦查到沒有工作事實，輕則取消勞保投保資格，已經繳納的勞保費不會退還，還需要補繳國民年金保險費，重則移送法辦。

謠言 2

如果因為沒有工作，而改保國民年金保險，過去的勞保年資會不見嗎？



勞保年資不會因為勞保中斷投保而消失，勞工朋友在有工作期間累積的勞保年資，勞保局會予以保留。在沒有工作的期間，應該參加國民年金保險，等到老年退休時，除了能夠享有勞保老年給付的權益外，年滿 65 歲時，還能領取國保老年年金給付，讓民衆老年生活沒煩惱。

「勞保」加「國保」，人人有保障

勞保及國保都是為了保障民衆的生活所設計的保險制度，勞保的保障對象是有工作的勞工朋友，國保的保障對象則是沒有軍保、公教人員保險、勞保及農保身分的民衆。在有工作的期間參加勞保，在沒有工作的期間參加國保，依實際有無工作身分正確加保，老年退休生活沒煩惱。🔗





專業掌舵領航

勞工退休基金巨輪啓航 駛向樂活自主的退休港灣

勞委會勞工退休基金監理會專門委員 李麗霞

對於自己的退休生活，你是否已在腦海中勾勒出美好的藍圖，是養花蒔草、雲遊四海、還是飲茶閒談？現代人壽命延長，退休後仍有長達約20年的平均壽命，如何為未來打造一個安穩、樂活的退休歲月，便成為一門重要且流行的課題。

為實現退休後擁有財富自主、生活自主及健康自主的生活，規劃籌措退休金的行動越早開始越好！



退休金規劃三面向

退休金的規劃，可分為政府主導建構的社會安全制度、企業提撥的員工退休金，以及個人儲蓄理財三個面向，三個支柱必須相輔相成，其中政府推動建置的社會安全制度，扮演著引領趨勢及穩固安全的重要角色。

政府建置勞工退休安全制度，責成企業提撥退休金始於 73 年實行的勞動基準法，彼時，企業應每月為其勞工提撥退休準備金，並以事業單位勞工退休準備金監督委員會名義專戶儲存，而勞工須在同一企業工作年滿 15 年以上才能領到這筆錢，但多數台灣中小企業平均壽命不到 15 年，因此舊制勞退基金最令勞工詬病的就是「看得到，吃不到！」。

近年來，政府不遺餘力地推動勞工退休制度的創新與改革，94 年 6 月勞工退休金條例上路，96 年 7 月 2 日在社會各界殷殷企盼下，勞工退休基金監理會正式掛牌，開啓了我國勞工退休史上嶄新的一頁。新上路的勞退新制是個人帳戶制，除了企業每月需提撥勞工薪資的 6% 在勞工個人退休帳戶外，勞工也可以在新資的 6% 內自願提存退休金，轉換工作時，帳戶可隨同移轉，如此保證勞工一定可以領得到這筆養老金。

匯集退休資金 專業保管運用

勞工退休基金監理會在 96 年 7 月啓動運作後，從組織建構、法令規章、團隊專業知能、投資管理資訊系統、風險控管機制等面向，盡一切的努力讓所有業務在短期內能夠步上軌道。由於勞退基金收支保管的安全性向來為各界所關注，基金的營運績效也攸關著每位勞工的退休生活，監理會在肩負統籌監理新舊制基金的重責大任下，自是兢兢業業、不敢稍有懈怠！

勞退新制的實施，有助保障勞工權益。





「勞工退休金」分為新、舊二種制度，舊制勞工退休金依勞動基準法規定辦理，雇主並應按月提撥勞工退休準備金，該準備金帳戶係以個別企業名稱為之；而新制勞工退休金則依「勞工退休金條例」規定雇主應按月為勞工提繳每月薪資的 6%，儲存設在勞保局的個人專戶。勞退新、舊制之收支情形及規模如下。

勞退舊制收支情形

由於舊制是責成事業單位應按月在薪資總額 2% 至 15% 內為其勞工提撥退休準備金，然因其開戶及收繳方式不若新制基金係由勞保局主動開單計收，而是由事業單位自行於台灣銀行開戶儲存，故自舊制 75 年 11 月開辦以來，至 98 年 9 月底止開戶事業單位數約 14 萬 5 千戶，其家數提存率為 28.43%，所涵蓋之勞工人數約 350 萬人，其受益員工率為 62.53%。

但其中值得一提的是舊制的提存戶數，從新制 93 年 6 月立法通過時的 6 萬戶，到新制 94 年 7 月開辦時，增加至 14 萬 2 千戶，意即一年間戶數成長量是過去 18 年的 1.36 倍，新制的影響力可見一般。

勞退新制收支情形

為解決舊制勞工受限轉換工作無法累計年資，以致無法符合請領退休金條件的困境，勞工退休金條例在 93 年完成立法，94 年 7 月勞退新制正式上路，勞工退休金可累積帶著走，不因勞工轉換工作或事業單位關廠、歇業而受影響。

新制勞工退休金之收支、保管業務委由勞保局辦理，由於開辦之初係採「勞保、健保、退休金」三者合併申報，並直接開單收繳方式辦理，故 94 年 7 月開辦至該年底，僅半年期間提繳人數即達近 4 百萬人。而截至 98 年 9 月底止，新制累計開單之各業提繳單位數有 394,426 個，提繳率高達 91.01%，提繳人數則增加至 463 萬餘人，其比率為 82.87%。

勞工退休基金規模穩定成長

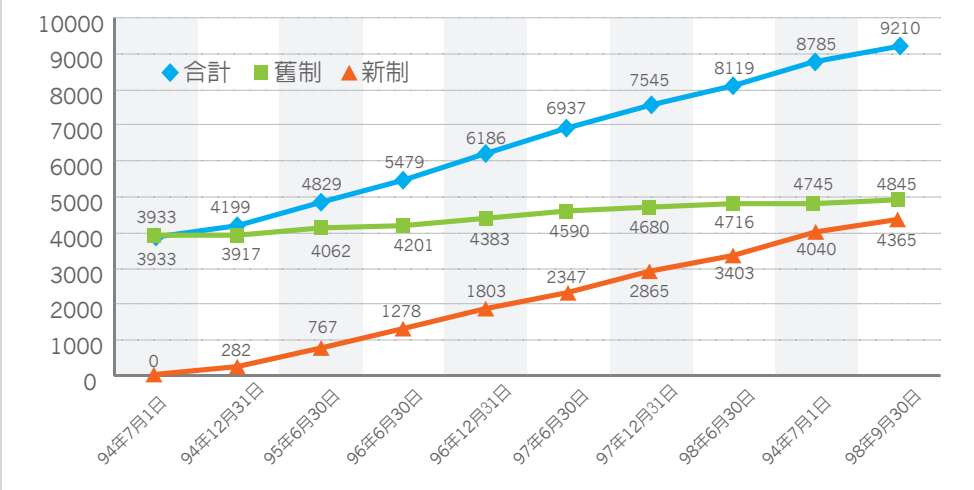
舊制基金在 94 年 7 月勞退新制開辦時已累積至 3,933 億餘元，並受新制開辦時政府加強稽查的影響，提撥事業單位家數驟增，至 96 年 7 月監理會成立時，舊制基金規模已成長至 4,383 億元。

勞退新制因屬勞工個人專戶制，促使勞工更加注重自身的權益，且因開辦初期給付金額尚低，基金快速累積，至 96 年 7 月監理會成立時，新制基金規模已達 1,803 億元。



截至 98 年 9 月底止，新、舊制勞退基金規模已逐步拉近，舊制基金規模達 4,845 億元，新制基金則為 4,365 億，整體運用餘額合計達 9,210 億元。也就是說，舊制基金至監理會成立迄至 98 年 9 月，規模自 4,383 億元成長到 4,845 億元，增加金額 462 億元，成長率為 10.54%；而新制基金自監理會成立後至 98 年 9 月約二年期間，基金規模大幅增長 2,562 億元，成長率高達 142.10%。目前新制基金仍以每月約 90 億元的速度增加，呈現穩定成長態勢。

新、舊制勞工退休基金規模成長圖



善用投資策略 首重資產配置

「資產配置」是決定投資運用能否獲利的核心關鍵。監理會成立前，新制勞退基金委由勞保局代管，整體基金運用在定期存款比例即占總資產的 95%，收益率僅貼近大額定存利率，難以達成按小額定存利率計算的保證收益率。

新制勞退基金每年以約一千億元的速度成長，龐大的金融資產投資運用，有賴於建構最適的資產配置。監理會成立後，透過嚴謹的決策流程，深入研究全球景氣、金融市場及投資商品，並密切關注各國貨幣政策與總經情勢變化，在年度開始前即審慎研訂下年度資產配置計畫，設定各投資項目的配置比例及預期收益目標。

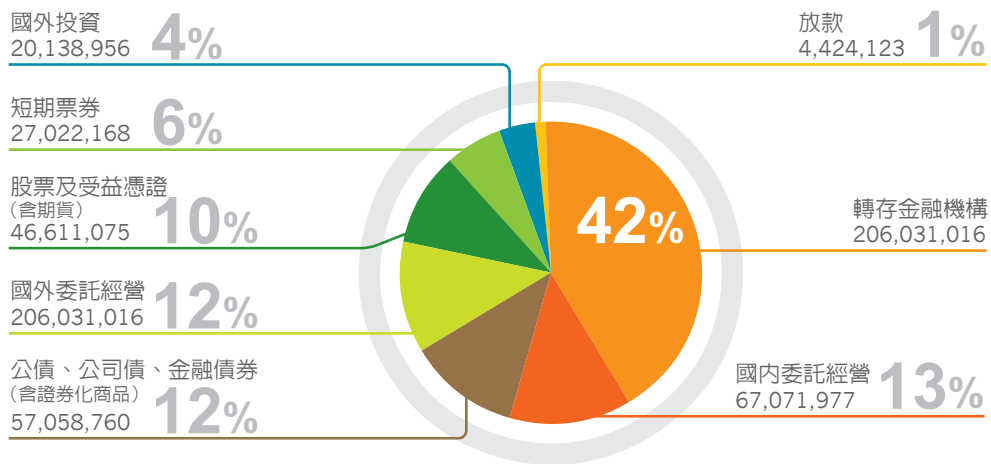
除資金調度所需外，監理會著手調降定存部位，至 98 年 9 月底止，新制基金存放銀行部位已調降至 32%，並以委託經營方式將資金布建於國內、外資本市場。目前新、舊制基金已完成國內外委託經營各 6 梯次。



同時，考量分散風險，採國內、外股債平衡原則進行配置。隨基金規模成長，系統建制完備，監理會進行資產配置動態調整模型之研議，模擬管理系統的建置，藉以協助投資決策的執行，達到成長期穩健的收益目標。

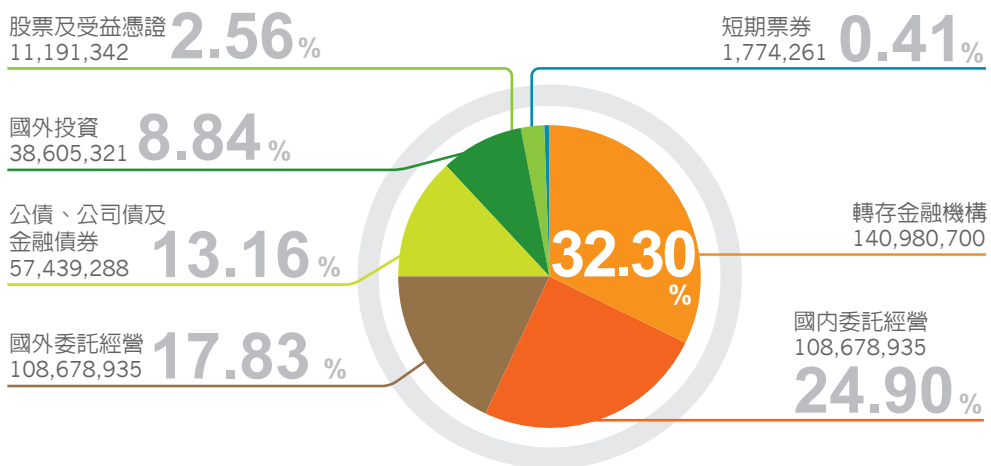
舊制勞退基金運用情形 (截至 98 年 9 月)

單位：新台幣千元



新制勞退基金運用情形 (截至 98 年 9 月)

單位：新台幣千元





展現穩健報酬 不負勞工所託

97年9月發生雷曼兄弟事件，全球各大政府基金都受到相當衝擊，台股跌幅也高達48.03%。面對金融海嘯的風暴衝擊，監理會謹慎選擇投資標的，適時調整資產布局期程，追蹤控管各項投資績效，致力於規避資產的減損。97年底基金整體報酬率雖為負7.8%，然相較國內外多數退休基金二位數以上的資產減損程度，表現相對平穩。

98年在各國政府推出各項經濟振興方案後，全球景氣逐步落底，並有緩步回升跡象，監理會秉持穩健經營、積極投資的策略，亦逐漸展現成果。隨著全球經濟回穩，今年新、舊制基金的運用收益大幅地成長，98年截至9月底止，新、舊制基金合計收益數達923億9,367萬元，評價後報酬率達10.7248%，遠遠超越最低保證收益率，除弭平97年全年虧損的604億元外，再為基金挹注319億元的收益，顯現穩健資產配置的重要性。有關新、舊制勞退基金報酬率可見下表。

新、舊制勞退基金規模及報酬率一覽表

| 項目 | 規模 (截至98年9月底) | 收益數 (截至98年9月底) | 報酬率 (截至98年9月底) | 平均保證收益率 |
|----|------------------|-------------------|-------------------|---------|
| 舊制 | 4,844億7,089萬 | 547億2,660萬 | 11.5530% | 0.6739% |
| 新制 | 4,364億9,783萬 | 376億6,707萬 | 9.7131% | 0.9172% |
| 合併 | 9,209億6,872萬 | 923億9,367萬 | 10.7248% | - |

資訊揭露透明 發揮監督功能

為促進資訊透明化，監理會在入口網站 (<http://www.lpsc.gov.tw/>) 設置各項專區，包括組織簡介、新聞公佈欄、勞工專區、政府公開資訊、財務公開資訊、統計資訊、社會責任投資、廉政園地及服務資訊等，供大眾隨時查詢。

資訊揭露內容包括：在政府公開資訊專區公布年度會計預決算書、每月公布基金規模與運用情形；在財務公開資訊專區每日公布前一營業日國內委託經營淨值、每半年終了後兩個月內公布自營股票已出清之投資標的、每半年終了後四個月內公布前十大持股與債券名稱及比例；另外，在統計資訊專區每月10日前公告前2月底資料，涵蓋舊制基金的提撥與給付、新制基金的提繳與請領、新舊制基金經營與收支情形，以及國內主要經濟指標等。

監理會率先其他政府基金，於每月公布當年度基金運用收益數及收益率，讓勞工朋友充分瞭解資訊，發揮監督功能。至於偶發的事件，監理會也會密切觀察，適時地在網站公布基金運作情形，以降低社會大眾的疑慮。



掌握潮流脈動、採行社會責任投資

勞工退休基金係匯集社會大眾之資產，社會責任投資的議題自不容被忽視，監理會成立後即掌握這股潮流、脈動，密切關注這項議題，而且具體化成行動力，採行各項社會責任投資措施。

監理會實施的措施有：

(一) 訂定社會責任投資策略：

97 年間監理會訂定「勞工退休基金監理會之社會責任投資策略」，在兼顧勞工權益及國內發展趨勢下，擬定社會責任投資長短期措施。

(二) 採行股東行動主義：

監理會對基金持有發行股份達 3% 以上或投資股票總淨值達 1% 以上的國內公司，密切觀察是否發生勞工權益、環境保護及公司治理等社會矚目案件，並派員出席股東會表達立場。

勞工退休基金資訊公告網頁





勞工退休基金主要資訊公告頻率及內容

| | |
|-----|--|
| 每日 | 前一營業日國內委託經營淨值 |
| 每月 | 1 基金規模與收益 2 資產配置 3 投資股票類別比重（如電子股、金融股…等） 4 國內外委託經營績效 5 勞工退休基金統計月報（內容涵蓋舊制勞工退休準備金之提撥與給付、新制勞工退休金之提繳與請領；新制、舊制勞工退休基金經營概況及收支情形，以及國內主要經濟指標等） |
| 每半年 | 1 每半年終了後 2 個月內公布自營投資股票已處分出清標的 2 每半年終了後 4 個月內公布前十大持有股票與債券名稱及比例 |
| 每年 | 公布年度預、決算書 |

（三）積極參與相關研討會：

監理會參加金管會 97 年 11 月 6 日主辦的「第五屆台北公司治理論壇」、中華公司治理協會 97 年 11 月 28 日辦理的「創造企業社會責任（CSR）誘因與投資基金座談會」等活動，掌握社會責任投資議題的發展趨向。

為進一步展現重視社會責任投資的決心，監理會在近期採行以下措施，包括：

（一）將社會責任投資納入投資政策書：

監理會研議的「投資政策書」草案，業將社會責任投資納入，促使利害關係人瞭解勞退基金的政策方向。

（二）要求受託經營業者納入選股策略：

在國內投資委託經營部分，監理會要求受託業者將公司治理理念納入選股策略，並規劃在未來辦理委外評選時，要求業者將社會責任投資納入選股策略中。

迎向挑戰 展望未來

監理會成立後，在短短的二年時間內，完成相關法規的訂定及各項投資管理機制的建構，展現專業團隊的合作力。然而全球經濟詭譎多變，金融市場更是瞬息萬變，未來監理會的挑戰勢必相當艱鉅，但監理會有著十足的把握與信心迎向挑戰，將秉持團隊作戰的精神，持續深入觀察全球經濟環境，專研國內外金融市場，規劃穩健多元的資產配置計畫，在年度資產配置區間內，審慎控制投資風險，積極進行各項投資運用。

創造基金長期穩健的收益是監理會責無旁貸的職志，展望未來，監理會將發揮團隊戰鬥力，竭盡所能地為勞工打造一個富足的退休生活，期盼落實保障勞工退休後經濟安全的願景，以不辜負社會各界及廣大勞工朋友的託負。🌟