

# 中高齡者及高齡者 就業困境與因應策略之研究

郝鳳鳴<sup>1</sup>、崔曉倩<sup>2</sup>、藍科正<sup>3</sup>、陳毓雯<sup>4</sup>、徐雅媛<sup>4</sup>、陳冠良<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 國立中正大學法律學系

<sup>2</sup> 國立中正大學經濟學系

<sup>3</sup> 國立中正大學勞工學系

<sup>4</sup> 勞動部勞動及職業安全衛生研究所

<sup>5</sup> 國立中正大學高齡跨域創新研究中心

## 摘要

我國政府為促進中高齡者就業，已於2019年通過《中高齡者及高齡者就業促進法》且自2020年12月4日起實施，期望建構友善就業環境並活化中高齡者及高齡者人力之運用。本研究主要是探討中高齡者及高齡者就業困境及其因應策略，係透過文獻分析及焦點座談法進行資料的蒐集與分析，針對中高齡者在勞動市場中所存在的困境進行檢視，並提出協助中高齡者重返職場的相關建議。研究發現包含：中高齡者及高齡者再就業的困境與優勢、瞭解供給端與需求端的需求、政府津貼補助與教育訓練、建立人力資源平台進行就業媒合、中高齡者及高齡者再就業的多元化工作模式、政府的角色與定位等六個面向。最後，本研究針對中高齡者及高齡者個人、企業組織與政府政策等層面提出相關建議。

**關鍵詞：**中高齡者、就業困境、因應策略

民國110年3月31日投稿，民國110年5月12日修改，民國110年5月26日接受。

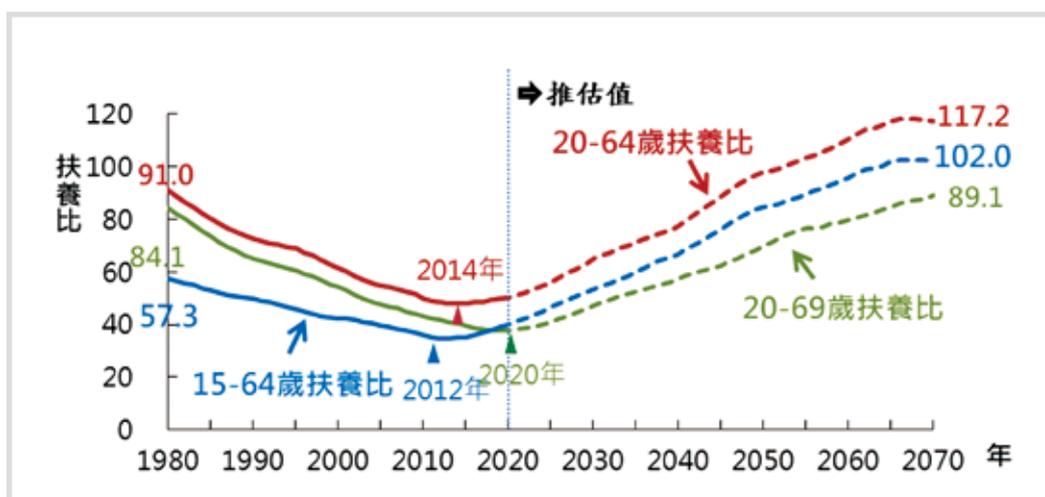
通訊作者：姓名：陳冠良，國立中正大學高齡跨域創新研究中心，621301 嘉義縣民雄鄉大學路一段168號，電子郵件信箱：guliangch@gmail.com

## 緒論

隨著人口結構老化，我國勢必將面對社會扶養負擔加重之挑戰。國家發展委員會在《中華民國人口推估（2020至2070年）報告》[1]中指出，若將15-64歲工作年齡人口定義為具生產能力者，而其他年齡者定義為無生產能力者或依賴人口，以中推估來看（如圖1），總扶養比已於2012年達最低點34.7，到2020年增加為40.1，之後受到高齡人口逐年上升之影響，將再增加至2070年的102.0，是2020年的2.5倍。此外，觀察生產者與高齡人口之比，2020年每4.5位生產者負擔1位高齡人口，但到2070年減少為每1.2位生產者需負擔1位高齡人口。換言之，未來扶養比將持續升高，社會負擔將日益加重。

近一點來看，高齡少子化首當其衝就是勞動市場。特別是當戰後嬰兒潮族群自2015年左右開始大量進入退休年齡，使得高齡化的社會以及經濟問題益趨嚴峻<sup>1</sup>。勞動部統計處（2020）的《108年中高齡及高齡者（45歲以上）勞動參與狀況》[2]指出，2019年中高齡及高齡勞動力人數為472.9萬人，較2018年增加4.0萬人或0.86%；勞動力參與率則為45.09%，其中45～64歲為63.49%，較2018年上升0.28個百分點；而65歲以上勞參率為8.32%，則下降0.11%個百分點。近年中高齡年齡層之勞動力參與率雖些微上升，但我國平均退休年齡仍遠遠低於法定退休年齡。

相較於亞洲其他工業先進國，我國的勞動力參與率亦較低。根據勞動部統計處（2019）的《2019年國際勞



資料來源：國家發展委員會（2020）。《中華民國人口推估（2020至2070年）報告》。

圖1 各年齡層扶養比趨勢（2020-2070年）

<sup>1</sup>戰後嬰兒潮為西方社會泛指在1946到1964年間，出生率很高的時期所出生之人。雖然臺灣於戰爭結束前、後的出生率都相當高，並無很明顯之嬰兒潮，但一般仍將戰後到1970年間出生率較高之期間，稱做嬰兒潮。



動統計》[3] 報告指出，臺灣與亞洲其他工業先進國在勞動力參與年齡別及性別之比較，如表 1。首先，從整體的數據觀之，臺灣男性的平均勞動力參與率為 67.3%，為五國之中最低。其次，與其他國家相比，臺灣在 25-49 歲的勞動力參與率的表現上，雖然在性別上略有不同，但和其他國家的差異並不明顯；但 50 歲以上的勞動力參與率卻不分男女都呈現急遽下降，也明顯低於亞洲鄰近國家，前述臺灣平均退休年齡偏低的現象，從表 1 中也可略窺一二。最後，從統計資料也可發現，我國在 15～24 歲這個年齡層的勞動力參與率除了略高於韓國之外，亦皆低於新加坡、香港與日本，顯示臺灣的年輕族群較晚進入勞動市場。由此可知，除了高齡少子化之外，我國勞動市場中「晚進早出」的現象，也是亟須正視的問題。

臺灣工作年齡人口在勞動市場中有「晚入早退」的現象。「晚入」主要受到少子女化及高等教育普及的影響，使我國青年平均初入職場年齡愈來愈高。而「早退」的成因複雜，與工作者個人的財務、健康、生涯規劃、勞動市場的僱用偏好、我國退休制度等

均有相關 [4]。臺灣的強制退休年齡自 2008 年修法後，已獲得基本的保障至 65 歲。與現行促進中高齡者及高齡者就業相關措施相較，《中高齡者及高齡者就業促進法》訂定禁止年齡歧視專章，確保中高齡者及高齡者享有平等就業權益。將就業促進工具補貼對象擴及 65 歲以上高齡者，獎勵雇主繼續僱用或回聘退休高齡者；並由中央及地方主管機關協力推動銀髮人才服務，鼓勵銀髮人才及退休者重返職場傳承經驗。

然而即便法源有據，中高齡者與高齡者再就業的問題，大致可以從「個人層面」和「環境層面」進行剖析。首先是「個人層面」，除了因年齡導致體耐力下降之外，技能落差、欠缺合適的職缺以及退休後再就業的意願不高等，皆為影響中高齡者與高齡者再就業的個人層面之因素。其次是「環境層面」，除社會觀念對於長者在年齡上的刻板印象之外，就業資源尚待開發、非典型就業機會較少，以及照顧服務資源尚待建置等限制，往往也影響了中高齡者與高齡者再就業的機會與意願。

表 1 臺灣與亞洲其他國家勞動力參與率之比較

	臺灣		韓國		新加坡		香港		日本	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
總計	67.3	51.4	73.5	53.5	75.4	61.1	67.5	55.0	71.4	53.3
45-49 歲	95.1	74.8	93.0	68.8	96.0	80.3	92.8	72.2	95.5	81.4
50-54 歲	87.9	61.5	90.5	69.7	93.9	71.3	90.1	68.4	95.1	80.0
55-59 歲	70.4	42.4	86.6	62.9	87.3	63.3	81.0	56.3	93.2	74.7
60-64 歲	50.2	24.1	74.3	50.2	76.7	50.8	60.5	34.7	84.4	59.9
65 歲以上	12.9	4.5	43.7	26.7	38.7	20.2	18.3	7.2	34.8	18.0

資料來源：勞動部統計處（2019b），《2019 年國際勞動統計》。



面對高齡社會，今勞動部將「促進中高齡者及高齡者就業」列為施政重點，積極推動各項協助措施，更積極推動中高齡者及高齡者就業促進法，期建構友善就業環境，活化中高齡者及高齡者人力運用。2020年12月4日正式實施的《中高齡者及高齡者就業促進法》法案共計9章45條，主要精神希望面對高齡化社會如何實踐「禁止年齡歧視」、「穩定就業措施」、「促進失業者就業」、「支持退休後再就業」、「推動銀髮人才服務」以及「開發就業機會」等目的。

然而實際上，諸如退休制度鼓勵提早退休、產業結構不利於高齡者就業、職場環境不友善、社會觀念對於長者外出工作存有負面觀感、以及個人觀念與家人反對等種種複雜因素，仍不利高齡者就業。因此，本文主要是探討中高齡者及高齡者的就業困境與因應策略，藉由焦點團體訪談方式的辦理，邀請業界與學界代表，針對中高齡與高齡者就業之現況、困境及因應策略進行訪談，最後提出本研究之結論與建議。

## 文獻探討

### 1. 中高齡者及高齡者之勞動參與概況

內政部統計月報(2020)[5]指出，臺灣2020年9月底65歲以上人口數為373萬人，已達到總人口數的15.86%，正式跨入高齡社會。事實上，國家發展委員會(2020)[6]也預估我國高齡人口占比將於2025年超過20%，成為「超高齡」社會，其中高齡化速度較歐、美、日等國為快。

仔細觀察相關資料可發現，臺灣中高齡與高齡者的勞動參與率(簡稱勞參率)近10年來的改變並不明顯。表2為「2009年至2019年之中高齡及高齡勞動力參與率」[2]，整體數據顯示，2009年中高齡及高齡勞動力參與率為45.13%、2019年為45.09%，10年來稍微下降0.04%。從性別層面觀之，2019年45~64歲男、女性勞參率分別為76.46%與51.13%，兩性差距為25.33%，顯示在中高齡層級上的男性勞參率高於女性。惟從2009年至2019年，45~64歲女性勞參率提高5.96%，由此可見中高齡女性逐漸回到勞動市場的趨勢，相信這也是未來推動中高齡再就業之際，必須關注的議題之一。

此外，從年齡分布上觀之，2009-2019年間45~64歲中高齡勞參率增加3.24%、65歲以上之高齡者之增幅為0.27%，顯示達法定退休年齡後之就業(再就業)的比率相對較緩。值得注意的是，45~64歲各年齡層之勞參率以及變化趨勢不盡相同，以五歲為一級距所顯示出的增幅從最高的9.0%(50~54歲)，到最低的4.95%(60~64歲)，顯示即便同屬「中高齡」之分類層級，其勞參率之分布狀態以及趨勢變化仍不盡相同，在資料統計與數據分析上尤須注意。

除勞動部統計處之資料外，衛生福利部(2018)[7]提出的《2017年老人狀況調查報告》，也可看出類似的趨勢，如表3所示。資料顯示55-64歲有工作者占49.19%，其中男性有工作之比例為61.03%，較女性37.94%



表 2 中高齡及高齡勞動力參與率之變化

單位：%

年度	總計	性別				年齡					65 歲以上
		男		女		45-64 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	
		45-64 歲	65 歲以上	45-64 歲	65 歲以上						
2009	45.13	75.65	11.95	45.17	4.40	60.25	76.62	65.43	49.95	31.75	8.05
2015	46.28	75.32	13.58	48.96	4.64	61.89	80.92	70.34	55.08	35.77	8.78
2016	46.14	75.48	13.66	49.88	4.28	62.42	81.68	71.44	55.67	36.35	8.61
2017	45.83	75.63	13.87	50.57	4.07	62.82	82.66	72.47	55.66	36.65	8.58
2018	45.50	76.24	13.15	50.77	4.43	63.21	83.96	73.54	55.63	36.70	8.43
2019	45.09	76.46	12.85	51.13	4.50	63.49	84.71	74.43	56.08	36.70	8.32
2009-2019 增減	-0.04	0.81	0.90	5.96	0.10	3.24	8.09	9.00	6.13	4.95	0.27

資料來源：勞動部統計處（2020）。108 年中高齡及高齡者（45 歲以上）勞動參與狀況。

表 3 55 ~ 64 歲及 65 歲以上工作情形

單位：人、%

項目別	55-64 歲				65 歲以上			
	總計		沒工作	有工作	總計		沒工作	有工作
	人數	百分比			人數	百分比		
男	1,636,909	100	38.97	61.03	1,480,556	100	80.97	19.03
女	1,722,964	100	62.06	37.94	1,738,325	100	90.88	9.12
合計	3,359,873	100	50.81	49.19	3,218,881	100	86.32	13.68

資料來源：衛生福利部（2018）。《2017 年老人狀況調查報告》。

表 4 中高齡及高齡就業者主要工作每週平均經常工時

單位：%

項目	性別				年齡					65 歲以上
	男		女		45-64 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	
	45-64 歲	65 歲以上	45-64 歲	65 歲以上						
未滿 20 小時	0.77	3.12	1.76	3.00	1.19	0.90	1.18	1.48	1.42	3.09
20-29 小時	1.60	4.58	3.29	6.6	2.31	1.68	1.82	2.96	3.74	5.09
30-34 小時	2.38	4.43	2.03	5.68	2.23	1.80	1.92	2.65	3.24	4.74
35-39 小時	5.32	15.34	5.22	18.45	5.28	4.01	4.26	6.00	9.31	11.62
40-44 小時	64.08	44.33	69.67	41.68	66.44	70.48	67.89	64.96	56.18	43.67
45-49 小時	15.35	15.63	10.49	10.51	13.30	12.51	13.65	12.74	15.36	14.35
50-59 小時	8.65	9.29	6.12	11.70	7.58	7.50	7.56	7.26	8.36	9.89
60 小時以上	1.84	3.27	1.41	2.39	1.66	1.12	1.68	1.96	2.40	3.05

資料來源：行政院主計總處，《109 年人力運用調查報告》。

來得高。而 65 歲以上有工作者占 13.68%，其中男性有工作的比率為 19.03%，也較女性 9.12% 為高。值得一提的是，相較於 55～64 歲之層級，65 歲以上者仍有工作之下降幅度，男性為 68.8%、女性為 75.96%，顯示出女性在 65 歲之後退出勞動市場之比例較男性為高。

若從工作時數來一窺中高齡與高齡者之勞動狀況。根據行政院主計總處（2020）的《人力運用調查報告》中（如表 4 所示）[8]。不論男女或年齡層之平均工時落在 40～44 小時此一範圍之比例最高，但此一比例隨著年齡變化似有所改變。不過值得關注的是，65 歲以上就業者之平均工作時數落在每週平均 45 小時以上之比例，也較 45～64 歲之年齡族群，有增加之趨勢。其中平均工作 50～59 小時者，由 7.58 增至 9.89、工作時數 60 小時以上者，則從 1.66 增加到 3.05。而女性就業者超過 65 歲以上之後，平均每週工時在 50-59 小時之增幅，亦高於男性就業者。因此，不論從勞動力參與率或經常工時上，都顯示就業市場存在性別差異之樣貌，對於推動中高齡與高齡者就業促進之際，是尤須注意的現象。

## 2. 臺灣對中高齡者及高齡者就業促進政策措施

面對高齡化社會，政府各部會也提出相關政策方案，以下分別耙梳歷年來有關中高齡者及高齡者就業促進政策的方案內容。其就業政策內容架構最完善的是 1999 年的《促進中高齡者就業措施》，主要是協助有工作能力及工作意願之中高齡者就業能力再開

發、轉業，及退休後再就業，並排除其就業障礙。同時配合經濟發展之需要，充分運用我國人力資源。《促進中高齡者就業措施》之主要措施分為工作機會之維持、就業能力之培養、就業服務之提供等三大類。

而《就業促進津貼實施辦法》於 2002 年頒訂，當時其措施包含臨時工作津貼、求職交通補助金、職業訓練生活津貼、創業貸款利息補貼等，是為協助特定對象失業者與非自願離職再就業的重要措施。其適用對象包含非自願離職者、與就業服務法第 24 條所列特定對象失業者（包含獨力負擔家計者、年滿 45 歲至 65 歲之中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、長期失業者、更生受保護人、外籍配偶及大陸地區配偶、受家庭暴力及受性侵害被害人），對於中高齡者於再就業的過渡期間，有相當之助益。

2007 年發布的《職場學習再適應計畫》，適用個案包含僱用年滿 40 歲失業者的用人單位。補助用人單位管理訓練津貼每人每月 5,000 元，及職場學習及再適應津貼每人每月按中央主管機關公告之每月基本工資核給，最長 3 個月，協助長期失業且弱勢之中高齡者就業準備及就業適應，進而協助其重返職場。

2010 年發布《就業保險促進就業實施辦法》，提供僱用獎勵措施以提升企業競爭力，降低人事成本，有僱用就業服務中心推介之失業者的雇主，每個月可獲得政府獎助；同時，也提升弱勢失業者就業率及穩定就業，達到勞雇雙贏之目標。在 2011 年發布《缺

工獎勵計畫》，辦理鼓勵失業勞工受僱特定行業的津貼補助，其目的為鼓勵失業勞工受僱特定行業從事工作，紓緩特定行業缺工情形，並兼顧穩定失業勞工就業以及降低國內聘僱外籍勞工之目的。

2013年推出《跨域就業津貼》，其目的為增加失業者到外地就業的機會，減少因距離所導致的就業障礙，盼能積極協助跨區域就業意願低的弱勢失業者重回勞動市場就業。同樣也啟動的《明師高徒計畫》，其計畫目的雖是培訓且年滿15歲以上29歲以下，非在學之未就業青年，但透過師徒制的訓練方式，也達到了代間經驗交流與知識融合。其運用訓練自主化、彈性化、個別化及長期訓練機制等特色，將隱藏於民間之師徒教導學習管道予以制度化，並跳脫正規教育方式，透過嚴謹之適性評估，提供客制化之訓練，由師徒間自主議定訓練內容，做為技術與經驗傳承之訓練管道，並促進青年就業。

而在2015年訂定《中高齡者職務再設計計畫》（該計畫已於2020年3月26日廢止，改為《推動職務再設計服務計畫》），其理念是為了因應中高齡者及高齡者在勞動市場競爭力較為弱勢，期能協助事業單位建構一個人性化、友善及安全的職場環境，並得以協助中高齡者突破生理及心理上之限制，獲得適性及穩定的工作，以發揮中高齡者的職場優勢。該方案的適用對象是經濟部依「因應貿易自由化產業調整支援方案」認定加強輔導型產業、可能受貿易自由化影響產業或受貿易自由化影響產業事業單位之

年滿45歲至65歲中高齡在職勞工，與其他在職勞工經評估後，認定需要協助者。中高齡者職務再設計計畫將提供事業單位專業的職務再設計諮詢服務、給予補助及獎勵措施，也會培訓專業的中高齡職務再設計人員，以提供須協助者穩定的服務。

勞動部為了再促進中高齡者就業列為施政重點，積極推動各項協助措施，並推動中高齡者及高齡者就業促進法，期建構友善就業環境，活化中高齡者及高齡者人力運用。勞動部研訂《中高齡者及高齡者就業促進法》，自2016年10月成立立法小組，並廣納各界意見，邀集民眾、勞資團體、專家學者、地方政府及各部會召開數場座談會、專家學者及相關諮詢會議完成法案初稿，於2020年12月4日施行，該法案共計9章45條，重點內容如下（許致軒，2019）[9]：

- (1) 禁止年齡歧視：規範雇主不得年齡歧視、雇主合法抗辯理由、對申訴員工不得為不利處分及雇主賠償責任等事項。
- (2) 穩定就業措施：提供職務再設計、在職訓練等措施協助續留職場，獎勵雇主繼續僱用中高齡者及高齡者、鼓勵雇主透過工作分享促進世代合作。
- (3) 促進失業者就業：鼓勵雇主依人力需求辦理職前訓練，並獎勵進用失業之中高齡者及高齡者；提供創業輔導、研習課程及貸款利息補貼，協助中高齡及高齡者與青年共同創業。
- (4) 支持退休後再就業：鼓勵退休者貢獻專長及所學，傳承經驗予青年，進行世代交流，規劃提供退休再就

業準備，建置退休人才資料庫，並放寬雇主得以定期契約僱用 65 歲以上者。

- (5) 推動銀髮人才服務：中央推動銀髮人才服務，開發適合中高齡及高齡之就業機會，倡議推廣中高齡及高齡人力運用議題；地方政府得成立銀髮人才服務據點，開發臨時性、季節性、短期性、部分工時、社區服務等就業機會。
- (6) 開發就業機會：規劃開發職缺、表揚進用中高齡及高齡者績優單位、提供雇主人力運用指引等措施。

與現行促進中高齡者及高齡者就業相關措施相較，《中高齡者及高齡者就業促進法》訂定禁止年齡歧視專章，確保中高齡者及高齡者享有平等就業權益；將就業促進工具補貼對象擴及 65 歲以上高齡者，獎勵雇主繼續僱用或回聘退休高齡者；並由中央及地方主管機關協力推動銀髮人才服務，鼓勵銀髮人才及退休者重返職場傳承經驗。

郝鳳鳴 (2017) [10] 在「高齡社會勞動與社會法之挑戰與因應研究」一文中，針對勞動法及就業促進方面提出建議。高齡社會的勞動參與不應該排除中高齡者及高齡者，由於工作亦為中高齡者及高齡者之基本權利，不僅不應該排斥或歧視，更應該放寬規範管制，彈性規範勞動條件、退休條件與年金給付等事項，以利於引導改變工作型態或鼓勵調整職務，以適中高齡者及高齡者就業。

綜上所述，政府各部會也提出相關政策方案，從 1999 年開始《促進中高齡者就業措施》至 2019 年通過的《中高齡者及高齡者就業促進法》，皆是中高齡者及高齡者就業促進的政策方案。協助有工作能力及工作意願之中高齡者及高齡者就業能力再開發、轉業，及退休後再就業，並排除其就業障礙。

## 研究設計

本研究先由研究團隊蒐集並檢視中高齡者及高齡者就業促進相關研究報告與文獻，據以編製半結構式討論題綱進行專家訪談會議。其訪談題綱主題聚焦在兩個面向，其一為「針對「初階基層人力」與「高階專業人才」之中高齡者與高齡者，如何增加雇主的僱用意願？如何協助他們順利轉業或重返職場？」（相關政策的實施成效、職務再設計的成效、現況難題、業界的經驗分享）；其二為「如何具體落實《中高齡者及高齡者就業促進法》？」（中高齡就業者需具備的專業職能、如何開發適合的職缺、政策方案執行之穩健性及亮點）。

本研究希望藉由產業界與學術界觀點，共同探討中高齡者及高齡者就業促進相關議題，針對此議題共辦理 2 場次焦點座談，焦點座談採立意取樣，共邀請專家學者 2 位及業界代表 9 位，合計 11 位進行焦點焦點座談，座談對象如表 5 所示，研究者分析完成資料整理，並再次請與會專家確認內容。



表 5 焦點座談訪談對象一覽表

場次－編號	身份別	服務單位	職稱
1-A	專家學者	大學勞工關係學系	副教授
1-B	專家學者	大學社會福利學系	教授
1-C	業界代表	勞動力服務職業工會	理事長
1-D	業界代表	勞工福利保護協會	理事長
1-E	業界代表	科技工業區廠商協進會	理事長
1-F	業界代表	廠商協進會	創會理事長
2-A	業界代表	人力銀行	副總經理
2-B	業界代表	人力銀行	經理
2-C	業界代表	臺灣勞工陣線協會	主任
2-D	業界代表	人力資源管理協會	秘書長
2-E	業界代表	全國總工會	處長

## 研究結果

根據與會專家與實務工作者的討論，本文針對「中高齡者及高齡者再就業的困境與優勢」、「瞭解供給端與需求端的需求」、「政府津貼補助與教育訓練」、「建立人力資源平台進行就業媒合」、「中高齡者及高齡者再就業的多元化工作模式」、「政府的角色與定位」等六個面向之分析與說明。

### 1. 中高齡者及高齡者再就業的困境與優勢

與會者提到，在企業組織的實務現場上，對於 65 歲以上高齡者就業的困境，將面臨到體能衰退、年齡歧視、溝通困難、適應不容易、企業增加成本

等因素；就中高齡者的困境，可能包含職場轉換問題、科技數位工具的使用…等適應問題，這將會導致企業老闆僱用中高齡者及高齡者降低。另一方面，女性就業議題需要持續關心，由於女性因養育子女而離開職場，當兒女長大後，也可以協助女性重返職場。

…既然覺得那個中高齡就業者撐不了八小時，那他做四小時就好，把工作拆成上午一場、下午一場。但成本就會大大的提高，…。此外，中高齡又很難溝通，而且中高齡的身體確實比較可能比較容易有問題，…。(2-B)

依資料顯示，勞參率不到 60%，可是從更細部產業別來看會有差異性的，另外一個是從性別的比例來看女性的勞參率是遠低於男性，這是個非常重要議題。(1-A)

他們遇到的一個困境，剛剛提到的年齡、體力，還有另外一端其實我覺得性別也是一個問題，台灣的就業市場裡面就是女性的勞參率跟其實很多人會生產後就被離職了…。(2-C)

然而，與會者也從不同面向提到中高齡者及高齡者再就業的優勢，例如：他們工作經驗非常豐富、能力也比剛出社會的年輕人好，因此企業組織可以利用他們的優勢，協助企業組織發展。

中高齡跟高齡他有三個特色，我稱為「三力」：第一力為「能力」，第二力為「體力」，第三為「精力」。也就是說在中高齡的這個部分是有這個三力，但我們也必須要考慮他的這個特色背後所帶來的我們會影響企業在僱用，或者是這些中高齡他在投入就業市場的一些考量點。(2-D)



## 2. 瞭解供給端與需求端的需求

科技日新月異、產業結構也在調整與改變。因此，我們需要從供給端與需求端的各自需求，探討中高齡者及高齡者再就業的議題。例如：勞基法可以有更大的彈性，讓勞資間可以自主協商。產業結構性改變，企業對於勞動力也必須進行調整。

另關於勞動市場的勞動僵硬的僵化，我們我知道很多時候去談勞基法，在某一個部分，它的彈性是必要的，勞基法的最低基準，其實是設定一個框架，可是在很多的產業的細節的部分，應該是要讓勞資間去自主協商的，去創造一個更大的一個彈性的空間。(1-A)

在營造業綁鐵工或模板工 3 個人加起來都超過 200 歲，一人工資 5000 元不一定請的到人，目前應該從產業的結構面在勞動力部分要做一些調整。(1-F)

缺工最多的數量其實是什麼？技術跟設備操作員，平均缺工的時間長達將近 5 個多月，一個職缺 5 個多月…。其實確實這樣的職缺對於很多相對年齡偏高的，剛剛有提到的體力或者是他的一個反應能力確實可能是沒辦法媒合到的。(2-C)

## 3. 政府津貼補助與教育訓練

政府為鼓勵中高齡者及高齡者再就業，對於企業提供需多的津貼與補助，協助企業能提高僱用中高齡者的意願。此外，針對中高齡者與高齡者提供教育訓練的機會與補助，幫助他們學習第二、三專長，提升他們的專業能力，亦或是幫助他們進行微型創業，讓他們在經濟上有最低的保障。此外與會者有提到，關於培訓費用可以由政府、企業組織與勞工三方面共同負擔，大家共同承擔責任。

政府現在要鼓勵中高年的創新計劃如第二專長、第三專長、第四專長，那我想誘因是補助。另外一個要讓他適應，要讓他微型創業，這個就是靠 education。絕對不贊成罰則而希望用正向表列，如公司僱用 5% 的中高齡，就給一個特別補助，或是稅務方面減免，我想這樣動力會非常強。(1-E)

我們整個產業界對於大家談到的說有關於技能的需求，可是問題是這個技能的需求的訓練，該不該由國家來完全 cover，我覺得這就是有需要討論，…可能也要去思考到底是誰，或者是國家或者是企業或者是勞工，這三方到底要怎麼樣來相互承擔這樣子的一個責任，唯有技能提升，就業機會才會創造出來(2-C)

## 4. 建立人力資源平台進行就業媒合

《中高齡者及高齡者就業促進法》通過後，各縣市要設立銀髮人才資源中心，協助業界與勞工的就業媒合。一方面需要請業界開發適合中高齡者及高齡者的職缺，一方面也要瞭解中高齡者及高齡者的就業需求。因此，可以建立人力資源平台，進行供給端與需求端就業媒合與機制。

因應超高齡社會適合中高齡者及高齡者的職缺上待開發，只要我們工作再設計做得夠好，應該可以有很多職缺，也有很多這樣的需求，供給跟需求應該都在的，只是他少掉一個中間的一個媒合平台。(2-E)

## 5. 中高齡者及高齡者再就業的多元化工作模式

與會者對於中高齡者及高齡者再就業的方式提供了多元的思考面向，例如：經驗傳承、貢獻服務模式、彈性工時、由下而上工作模式、退休重聘模式、自



行創業模式等多元化工作模式。

#### (1) 經驗傳承、貢獻服務模式：

我覺得技術工最難就是技術傳承，政府應該把這些老師傅整合起來，然後協助企業那些新進的員工去用。(1-C)

我們第一步是先找簡單的，比如說先從導覽員，還有像書法、藝術、插花、烹飪，這幾個比較休閒性不是那麼跟工作直接連接職場的，這個實驗三年來算是成功的，…大概全國的導覽員幾乎都在 104 已經登入了。(2-A)

我們在實驗要慢慢讓中高齡再就業者願意出來分享，然後我們想把他們引薦到企業，實際上確實還有一定的難度，他們都是不可一世的高階主管，他們不計較薪水，因為他們以前就已經賺很多了，那他們願意的就是說，貢獻他的智慧跟結晶跟經驗就好，那薪水不是他的考量重點，那當然這是屬於高階專業人才，我們遇到的都是這樣。(2-A)

#### (2) 多元選擇、彈性工時模式：

在未來可能工作類型 part-time 或 full-time 的工作都要考量，除了公私部門外 NonProfit Organization 的部分其實是一個重點，因為退休的人其實異質性非常的大，有所謂退休前是高端的退休或退休前是一個較低階工作退休，那其實就要有不同的裁剪不同的這個方案，有些是要考量他的工作是有經濟需要，有些是要自我發展的，所以 NonProfit Organization 是一條未來可以加強的一個路線。(1-B)

因為現在的工作型態也不像以往很傳統，可能就是終身僱用，現在時代的變化很大了，像我們有一點年紀比較難有那種，就是說現在的自由工作者的族群那麼多，網紅都是一份很好的工作待遇，所以現在工作是很有彈性。(2-E)

…我有這種多元的就業的選擇，或工作與生活上面平衡的種種的企業鼓勵措

施，讓他有多元技能可以持續工作。(1-A)

全家超商目前正在推動「碎片式的工時」，他們非常歡迎二度就業婦女，因為一天能夠貢獻兩個到四個小時，他們就很滿意了，那他的工時也會可以比較高，全家已經在做這件事了，…可以會發現零售服務業跟餐飲這兩個是可以做的。(2-A)

#### 由下而上的工作模式

…把一群中高齡者集結起來，讓他們自己去討論出工序、工時的調整，彼此之間去相互填補那種需求，他能夠創造的一個勞動條件相對是更符合他們自己的需要…(2-C)

#### (3) 退休重聘模式

…日本在退休制度跟那個退休重聘的制度上面真的很棒，我以前在 hitachi 的時候實習，他們對於退休的人員，重複聘請成為顧問、教練或講師。以前在信義房屋跟歐力士合作，第一次跟他合作的時候我就帶信義房屋的幹部去日本去上課，那其實歐力士派出來的講師他就是退休重聘，他們叫總教官或總講師…，因為他以前在歐力士任職時，絕大部分的工作都歷經過，所以任何的房仲上面的，從上游、中游、下游他都懂，所以他就是被聘為總講師總教練…。(2-A)

#### (4) 創業模式：集體創業優於個人創業

…個人式的創業的風險就是失敗率非常高，然後個人承擔很多的風險。如果協助他們整合成為集體創業，也許他們可以共同解決問題。第一個，個人思考不足的問題，如果三、五個集合起來的影響是非常大的；第二個，其實是這些人可以進行一個風險的分攤，因為共同創業就是理論上是不在一個受雇跟勞動框架下，他們如果是合夥關係，彼此之間是可以非常平靜的方式去因應市場需求，甚至彼此可以討論更多彈性的問題，這個其實會是一個

符合他們需求的狀態。(2-C)

由某人或單位召集身懷絕技的中高齡者，例如他在清潔方面是很專業的，或者是說在廚藝方面很專業，找到一個共通性並協助他們一群人創業。(2-D)

## 6. 政府的角色與定位

與會者提到政府的角色應有三方面的投資：對人的投資、勞動制度的投資、尊嚴勞動的投資。透過這三方面的投資，協助企業與中高齡者在勞資雙方取得雙贏的優勢。

國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 有很多論文討論政府的角色，可以有三方面的投資，第一個是「對人的投資」，人的投資就是怎麼樣去創造學習技能與技術性的便利。第二個投資是「勞動制度的投資」，在勞動制度裡面去思考，有沒有可能去創造一個全民的勞動保障，包括在不危及健康跟生存的狀況之下，讓勞動者可以去選擇合適的工時。第三個投資是談到一個尊嚴勞動概念，尊嚴勞動是什麼，中高齡的尊嚴勞動到底希望他們從中得到什麼...。(2-C)

## 結論與建議

### 1. 結論

中高齡者與高齡者就業促進問題複雜的基本原因，在於其涉及不同公共政策體系，而各體系之側重與重點內容又因概念架構之不同而有所差異。第一是總體經濟、市場與商業發展現況，決定了所需要的勞動數量、品質與條件；第二是教育體系所側重之人力資源發展資源配置，特別是職業教育訓練之架構、項目與實施；第三是勞工關係，尋求勞工、雇主、政府等關係和諧之條件，以及職場環境：第

四是社會福利，以就業相關社會問題之解決與協助為中心。

因此，除了應從更宏觀的角度來發掘與辨析中高齡者及高齡者就業促進問題，如何更有效利用不同政策體系現有之相關機制，進一步完善與擴大中高齡與高齡者就業促進政策，值得思考。本研究針對文獻探討以及焦點訪談等分析結果，提出以下綜合性結論：

### (1) 推動中高齡者及高齡者就業促進時，應顧及供給面、需求面與媒合等面向

政府的協助作為方向包括勞動供給面（或稱個人層面）、勞動需求面（或稱環境層面）、勞動供需媒合面等。勞動供給面可倡議「以勞工取代志工」、「以再就業來落實社會參與」；中高齡者及高齡者由於身心特性的變化，可以透過需要職涯諮商、教育訓練、職務再設計等方式，來規劃適當的「第三春」之就業。

勞動需求面可依據企業的用人階段提供諮詢或其他協助、開創更多適合的非典型工作。勞動供需媒合面應與經濟部中小企業處等單位尋求合作，以利所建立之人才資料庫能更符合產業動態、現時需求，以及後續之人才分類、就業媒合，以及鼓勵中、高齡者的就業促進。

### (2) 建構友善高齡就業環境

勞動部可推動「友善職場」認證，鼓勵社會大眾多多消費有此認證的店家，可鼓勵事業單位在提供職工福利時（不論是否依據職工福利金條例而實施者），增加性別、各年齡層（含中、高齡者及青年）、身心障礙者偏好的福

利項目，以供其選擇；而政府相關法人與國營事業單位應率先作為全方位友善就業環境之表率、標竿。雇主透過定期的員工健康檢查，建立每位員工的健康手冊；定期舉辦健康座談/講座、開辦健康教室，降低員工的健康風險。

此外，要加強職災預防，包括通勤和職場職災（還可區分行業別來因應）的預防分流處理、教育訓練、定期回訓、及時的職務再設計、充分知道並及時申請輔具使用等。若不幸發生職災，除依法辦理職災補償之外，應強化職業重建機制的執行、鼓勵在原職場進行職業重建。科技賦予中、高齡者更多的職業可能性，前提是必須將科技設施、輔具，與職場環境、勞工三者結合以推動所需要的制度與條件。

### **(3) 掌握中高齡者及高齡者就業之優劣勢，開創更多元的就業機會**

當前市場與產業經濟環境變動快速，也意味著中、高齡者之人力資本將擁更多的可能，如本研究結果中，提到經驗傳承、貢獻服務模式、彈性工時、由下而上工作模式、退休重聘模式、自行創業模式等多元的就業機會，是可以協助他們進入職場中。

另外，政府和雇主透過大數據資料的分析結果，開創更多適合中、高齡者從事的非典型工作。事業單位自辦或委外提供職工福利項目時，可考慮僱用中、高齡者（含退休後再就業）或提供中、高齡者參與就業的機會。

在雇主責任與受僱者權益方面，可以加強倡議遵守法規的行為、企業雇主責任等，鼓勵擴充對中、高齡者友善職場的各項設施或措施。鼓勵雇

主將「招募無齡化」納入企業社會責任中，逐步去除強制退休年齡（優於法律）；勞工則應該強化相關權益的意識和知識，追求雙贏的結果。

## **2. 研究建議**

依據上述研究結論，本研究從「個人」、「企業」與「政府」等三個層面，針對中高齡者及高齡者就業促進提出相關建議。

### **(1) 中高齡者及高齡者個人層面**

求職者與其身邊人士都應理解社會支持對於求職動機與工作意願的正面效果。心理層面的強化與賦權可以減少中高齡者及高齡者「應該退出職場」、「不會再被老闆重用」、「能力不受肯定」等負面想法，是建立其自信與提高求職動機的第一步。中高齡者及高齡者求職者應強化對於新興科技的應用能力，透過自我學習、參與培訓課程提高之於資訊通訊科技工具或雲端技術的學習與應用，可以縮短數位差距、提高求職成功的機會與工作效率。

### **(2) 企業組織層面**

改變「中高齡員工特別措施會影響公平性」的觀念，朝「針對年齡調整教育訓練與管理措施是為了獲得更高的生產力」方向調整。將人力資源發展應用策略與企業社會責任結合，營造更有利於中高齡及高齡勞工的工作環境與條件，不僅可以提升企業形象、更可以有更多人力資源運用的選擇和彈性，達到受僱者、企業、政府（創造受僱機會）的三贏。

「非典型僱用」、「彈性工作設計」等多樣化選擇，可以在全職、全時就

業模式之外增加中高齡者受僱機會。青銀共創的工作環境與人際互動方式，不僅是中高齡者受僱機會促進的配套措施，也是企業提升員工積極型與生產力的途徑之一，特別是經驗傳承與教育訓練方面有效果。

### (3) 政府政策推動層面

在就業促進政策方面，應以「中高齡者及高齡者人力價值創新與再造」為願景、以「活躍服務」翻轉老化觀念核為心，以鼓勵中高齡者及高齡者透過不斷學習、再工作、再奉獻建立自主尊嚴的角色定位。除了增加雇主僱/留用中高齡者的誘因與減少障礙，職場環境改善搭配教育訓練的強化可以使中高齡者及高齡者就業促進政策更具包容性 (inclusive) 與綜合性，並創造更多實質的高齡就業機會。

### 誌謝

本稿件是出自 ILOSH109\_M312 「中高齡者及高齡者就業促進研究」之經費支應。感謝教育部高等教育深耕計畫特色領域研究中心計畫以及國立中正大學高齡跨域創新研究中心的支持。

### 參考文獻

- [1] 國家發展委員會，中華民國人口推估（2020至2070年）報告；2020，<https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70>。
- [2] 勞動部統計處，108年中高齡及高齡者（45歲以上）勞動參與狀況；2020，<https://www.mol.gov.tw/media/5762280/%e4%b8%ad%e9%ab%98%e9%bd%a1%e5%8f%8a%e9%ab%98%e9%bd%a1%e5%8b%9e%e5%8b%95%e7%b5%b1%e8%a8%88108.pdf>。
- [3] 勞動部統計處，2019年國際勞動統計；2019，<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2457/#>。
- [4] 詹火生、辛炳隆、黃麗璇、黃玟娟：延後退休可行性方案之研究。台北市：勞動部；2015。
- [5] 內政部統計處，現住人口按三段、六歲年齡組分；2020，[https://www.moi.gov.tw/files/site\\_stuff/321/1/month/month.html](https://www.moi.gov.tw/files/site_stuff/321/1/month/month.html)。
- [6] 國家發展委員會，中華民國人口推估（2020至2070）報告；2018，<https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70>。
- [7] 衛生福利部，2017年老人狀況調查報告；2018。
- [8] 行政院主計總處，109年人力運用調查報告；2020，<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=44926&ctNode=3579&mp=4>。
- [9] 許致軒：中高齡者及高齡者就業促進法推動情形。勞動及職業安全衛生研究季刊 2019；27(4)：4-5。
- [10] 郝鳳鳴：高齡社會勞動與社會法之挑戰與因應。全國律師月刊 2017；2：21-30。



# A Study of Middle-aged and Elderly Employment Obstacles and Coping Strategies

Feng-Ming Hao<sup>1</sup> Hsiao-Chien Tsui<sup>2</sup> Ke-Jeng Lan<sup>3</sup> Yu-Wun Chen<sup>4</sup> Ya-Yuarn Hsu<sup>4</sup>  
Guan-Liang Chen<sup>5</sup>

<sup>1</sup>Department of Law, National Chung Cheng University

<sup>2</sup>Department of Economics, National Chung Cheng University

<sup>3</sup>Department of Labor Relations, National Chung Cheng University

<sup>4</sup>Institute of Labor, Occupational Safety and Health, Ministry of Labor

<sup>5</sup>Center for Innovative Research on Aging Society, National Chung Cheng University

## Abstract

To enhance the employment environment and to encourage the manpower utilization of the middle-aged and the elderly in Taiwan, the Middle-aged and Elderly Employment Promotion Act was enacted in 2019 and has been implemented since Dec. 4, 2020. The purpose of the study is to discover the employment difficulties and coping strategies of middle-aged and senior individuals. The methods of focused interview and literature review were adopted for data collection and analyzation. The study not only gathers and examines the difficulties in labor market in details, also provides the suggestions for supporting reemployment of the middle-aged. Findings are including difficulties and advantages of employment, demands for reemployment, financial subsidies and pre-employment training for competitiveness, talent service centers established for job matching services, and diversity and flexibility in working modes. Finally, the research puts forward the relevant suggestions for the middle-aged and the senior, enterprise employers, concerned government units, and future researchers.

**Keywords:** Middle-aged and elderly, Employment obstacles, Coping strategies

---

Accepted 26 May, 2021

Correspondence to: Guan-Liang Chen. Center for Innovative Research on Aging Society, National Chung Cheng University, No. 168, Sec. 1, University Road, Minxiong Township, Chiayi County 621301, Taiwan (R.O.C.), E-mail: guliangch@gmail.com