

促進我國中高齡就業之因應對策研究*

林逸凡**

壹、研究緣起及目的	伍、由國際經驗檢視我國提升雇主僱用意願之做法
貳、研究方法與研究過程	陸、結論與建議
參、我國中高齡勞動力概況	
肆、中高齡就業-企業進(留)用中高齡勞工意願較低之原因	

摘要

本研究參考相關文獻及國外做法，從影響雇主僱用、留用中高齡勞工意願之面向分析。主要發現如下：我國工作場所年齡歧視情況較其他國家嚴重；在雇主對於薪資與勞動生產力考量上，年功制薪資盛行的國家，於勞工邁入中高齡時，其薪資相對於其勞動生產力為高，影響雇主留用意願，本報告發現我國年齡薪資分布呈高原型，故就本因素而言，我國相對不明顯。

未來建議如下：建議強化落實我國年齡歧視法令；在促進雇主僱用中高齡族群方面，建議評估放寬我國僱用獎助等措施所設定之 65 歲上限。在促進雇主留用中高齡勞工方面，建議政府應關注強制退休年齡提高後的相關影響、調動 5 原則是否造成雇主調動中高齡之困難，以評估是否介入協助中高齡勞工持續就業。

* 本文參加國家發展委員會 106 年度研究發展作品評選，榮獲產業及人力政策類優等獎。

** 作者為人力發展處科員。

壹、研究緣起及目的

本報告以促進中高齡就業之因應對策研究做為研究議題之主要原因有二：第一、促進中高齡就業有其必要性：我國人口高齡化進程快速¹，依據國家發展委員會推估，我國將於 2018 年進入高齡社會，2026 年進入超高齡社會。由於人口老化會造成政府財政負擔增加、經濟成長趨緩等影響，藉由促進中高齡族群就業，能減輕人口老化帶來的相關衝擊(OECD, 2006)；第二、我國中高齡投入勞動市場的情形並不踴躍：除與其他年齡族群勞動參與率較低外，與國際相比，亦低於其他主要國家如日本、新加坡等，仍有開發空間。

然而，考量影響中高齡就業因素與相關因應對策相當地多，本研究僅針對影響雇主僱用、留用中高齡意願的面向分析，具體而言，分析使雇主不願僱用、留用中高齡者的因素，於我國情形如何。本研究主要目的有二：第一、瞭解使雇主僱用、留用中高齡意願不高之因素，於我國而言是否嚴重；第二、檢視我國目前現行措施並參考國外經驗，試圖研提強化建議。

貳、研究方法與研究過程

本報告的研究方式係運用文獻分析法，藉由文獻、資料的蒐集以進行研究。關於本報告之研究過程，首先，本報告將簡要分析我國中高齡勞動力概況；其次，檢視相關文獻提及的影響雇主僱用中高齡的因素，並分析我國的情況；最後，檢視我國因應做法，並參考國際經驗，試圖提供相關政策建議。

參、我國中高齡勞動力概況

關於中高齡之定義，依據我國就業服務法第 2 條規定，係指 45-65 歲者，而勞動部中高齡人力資源統計、主計總處中高齡工作歷程調查係以 45-64 歲為對象，

¹依照聯合國定義，高齡社會是指 65 歲以上人口達 14%，超高齡社會是指 65 歲以上人口達 20%。

本研究沿用 45-64 歲為中高齡定義。此外，考量 65 歲以上之族群²亦能是促進就業對象，在此一併分析。

一、15 歲以上民間人口組成

105 年我國中高齡人口占 15 歲以上民間人口比率為 34.7%(詳表 1)，65 歲以上為 15.0%，兩者合計約占 5 成。就近 10 年觀察，我國 105 年 45-64 歲民間人口較 95 年增加 5.4 個百分點；65 歲以內增加 2.7 個百分點，15 歲以上民間人口逐漸老化。

表 1 15 歲以上民間人口組成-按年齡別分

單位：%、百分點

年	項目 總計 (人數)	15-24 歲	25-44 歲	45-64 歲					65 歲+
					45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	
95 年(1)	18,166	17.6	40.9	29.3	9.9	8.9	6.3	4.2	12.3
105 年(2)	19,962	14.8	35.5	34.7	9.1	9.3	8.7	7.7	15.0
(3)=(2)-(1)	1,796	-2.8	-5.4	5.4	-0.8	0.4	2.4	3.5	2.7

資料來源：行政院主計總處「就業、失業統計」查詢系統。

二、勞動力概況

105 年我國整體勞動力參與率(以下簡稱勞參率)為 58.8%(詳表 2)，中高齡勞參率為 62.4%，其中 45-49 歲達 81.7%，然而隨年齡組越高、勞參率越低，至 65 歲以上之勞參率僅 8.6%。就近 10 年觀察，105 年 45-64 歲勞參率較 95 年增加 2.4 個百分點，65 歲以上亦增加 1.0 個百分點。

表 2 勞動力參與率-按年齡別分

單位：%、百分點

年	項目 總計	15-24 歲	25-44 歲	45-64 歲					65 歲+
					45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	
95 年(1)	57.9	31.5	83.0	60.0	75.2	64.9	48.2	31.6	7.6
105 年(2)	58.8	31.4	87.8	62.4	81.7	71.4	55.7	36.4	8.6
(3)=(2)-(1)	0.8	-0.1	4.8	2.4	6.5	6.6	7.5	4.8	1.0

資料來源：同表 1。

²沿用內政部內政統計之定義。

與國際相比，可發現我國自 50-54 歲年齡組起，明顯低於其他主要國家(詳表 3)。主要國家 65 歲以上勞參率仍落在 19.3~31.5%之間，我國僅 8.6%。

表 3 2016 年主要國家勞動力參與率-按年齡別分

單位：%

年齡別	我國	日本	韓國	美國	新加坡
總計	58.8	60.0	62.8	62.8	68.0
15-19 歲	8.6	17.3	8.9	35.2	15.3
20-24 歲	53.5	71.0	51.6	70.5	62.3
25-29 歲	92.2	88.0	76.7	81.3	90.3
30-34 歲	90.2	84.5	77.7	81.9	90.8
35-39 歲	84.7	84.1	76.5	82.3	89.7
40-44 歲	85.2	86.2	79.9	82.6	88.2
45-49 歲	81.7	87.3	82.0	81.7	86.3
50-54 歲	71.4	86.1	79.4	78.4	81.4
55-59 歲	55.7	82.0	72.8	71.5	75.8
60-64 歲	36.4	65.8	61.5	55.8	62.8
65 歲+	8.6	22.8	31.5	19.3	26.5

資料來源：OECD. Stat、新加坡統計局。

三、就業情勢

105 年我國整體就業率為 56.4%(詳表 4)，中高齡就業率為 58.6%，其中 45-49 歲達 79.6%，然而隨年齡組越高、就業率越低，65 歲以上年齡組僅 8.6%。就近 10 年觀察，105 年 45-64 歲就業率較 95 年增加 2.5 個百分點，65 歲以上亦增加 1.0 個百分點。

表 4 就業率-按年齡別分

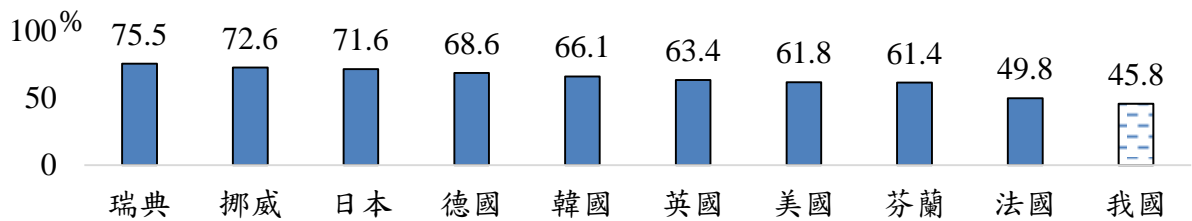
單位：%、百分點

項目 年	總計	15-24 歲	25-44 歲	45-64 歲					65 歲+
					45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	
95 年(1)	55.7	28.2	79.8	58.6	73.5	63.2	47.1	31.1	7.6
105 年(2)	56.4	27.6	84.2	61.1	79.6	69.9	54.6	35.8	8.6
(3)=(2)-(1)	0.8	-0.7	4.4	2.5	6.2	6.7	7.5	4.7	1.0

註：就業率 = 各類就業人數 ÷ 15 歲以上各類民間人口數 × 100。

資料來源：勞動部統計處。

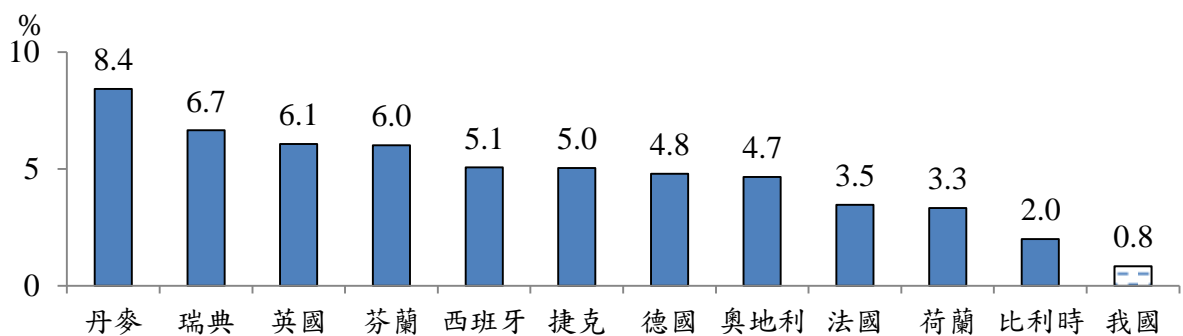
與國際相比，2016 年我國 55-64 歲就業率為 45.8%(詳圖 1)，遠低於其他主要國家，足見我國促進中高齡就業仍有提升空間。



資料來源：勞動部統計處、OECD. Stat。

圖 1 2016 年主要國家 55-64 歲就業率

在中高齡受僱者進入情形上，與國際相比，我國 2013 年之進入率(詳圖 2)，低於其他主要國家，可能係中高齡就業較穩定，但亦可能係中高齡缺乏工作誘因或轉換工作較為困難，目前尚缺乏相關資料佐證。



註：我國計算上係當年該年齡組進入之受僱人數估計數/當年該年齡組受僱員工人數估計數；其餘國家計算上係年資小於 1 年之 55-64 歲受僱者占 1 年前 54-63 歲受僱者比率。

資料來源：我國：行政院主計總處；其他國家：OECD。

圖 2 2013 年主要國家 55-64 歲進入率

四、失業情勢

2016 年我國整體失業率為 3.9%(詳表 5)，按年齡別觀察，中高齡失業率約落在 1.6-2.5% 間，低於整體平均，65 歲以上之失業率僅 0.2%。與國際相比，主要國家與我國相近，中高齡、65 歲以上失業率皆低於整體平均。然而，值得注意的是，我國 65 歲以上失業率遠低於其他國家，是由於該年齡組就業較為容易，或係因該年齡組於失業或退休後因較難找到工作，直接退出勞動市場所致？由於無相關數據可判斷，故不得而知。

表 5 2016 年主要國家失業率-按年齡別分

單位：%

年齡別	我國	日本	韓國	美國	新加坡
總計	3.9	3.1	3.7	4.9	4.1
15-19 歲	8.9	3.9	10.0	15.7	7.1
20-24 歲	12.6	5.4	10.8	8.4	
25-29 歲	6.8	4.6	9.2	5.6	
30-34 歲	3.8	3.8	3.8	4.5	3.4
35-39 歲	3.4	3.1	2.5	4.0	
40-44 歲	2.7	2.8	2.3	3.7	3.2
45-49 歲	2.5	2.5	2.0	3.6	
50-54 歲	2.2	2.5	2.1	3.4	3.4
55-59 歲	1.9	2.6	2.6	3.5	
60-64 歲	1.6	3.4	3.1	3.6	
65 歲以上	0.2	2.0	2.3	3.8	

資料來源：OECD. Stat、新加坡統計局。

肆、中高齡就業-企業進(留)用中高齡勞工意願較低之原因

OECD(2006)文獻中綜整影響中高齡受僱者就業之相關因素(詳表 6)，本研究主要針對「使雇主較不願意僱用、留用中高齡受僱者之因素」部分，檢視我國情形(表 6 虛線處)，並以「年齡歧視」、「雇主對於不同年齡層的勞動成本相對於其生產力之考量」以及「勞動保護法規」做為主要探討標的。

表 6 影響中高齡受僱者就業之因素

拉力	推力
主要為財物誘因： 公共年金、其他正式或非正式之提早退休之制度扮演重要角色，例如失能給付制度等。受僱者退休與否的決定會考量初次符合年金請領年齡、年金替代率多寡等。	使雇主較不願意僱用、留用中高齡受僱者之因素： 一、雇主對中高齡受僱者能力抱持負面看法及年齡歧視。 二、雇主對於不同年齡層的勞動成本相對於其生產力之考量。 三、由於勞動保護法規使得雇主調整人力運用有困難。
	中高齡受僱者本身面臨之困難： 一、因為勞動需求之科技或結構性變遷，中高齡受僱者經歷人力資本退化或技術遭受取代。 二、中高齡較少獲得來自勞動政策協助(如訓練或媒合就業等)。 三、基於健康與勞動條件等原因。

資料來源：引用自 OECD(2006). Living Longer, Work Longer. Ageing and Employment Policies.

一、年齡歧視

年齡歧視易使中高齡就業面臨阻礙，依據 David Neumark, Ian Burn, and Patrick Button(2017)之研究指出，年齡歧視使得中高齡較難被僱用，尤其是中高齡婦女。此外，S. Deakin(2004)指出³，歧視會使資源分配扭曲，無法充分利用，造成效率損失，如果中高齡者缺乏禁止歧視法律保護，將會使中高齡者難以就業、或藉由訓練獲得職涯發展。

2016 年我國 15-64 歲受僱者遭受就業歧視之比率為 6.8%⁴，與國際相比(Eurofound 於 2010 年調查之資料)，我國年齡歧視的情形僅低於奧地利(8.5%)、德國(7.7%)(詳圖 3)，並高於歐盟(4.4%)近 2.4 個百分點。然而，基於以下原因，我國受僱者年齡歧視可能更為嚴重：第一、資料對象年齡不同：我國係 15-64 歲，其他國家(含歐盟)係針對 50 歲以上，若年齡歧視通常發生在年紀較長之論述成立⁵，我國若同以 50 歲以上為對象，則比重將會更高；第二、年齡歧視涵蓋範圍：我國係受訪者自身是否於職場上「遭受」年齡歧視，其他國家(含歐盟)係涵蓋於工作場所中「目睹他人」或「遭受」年齡歧視，涵蓋範圍更廣。

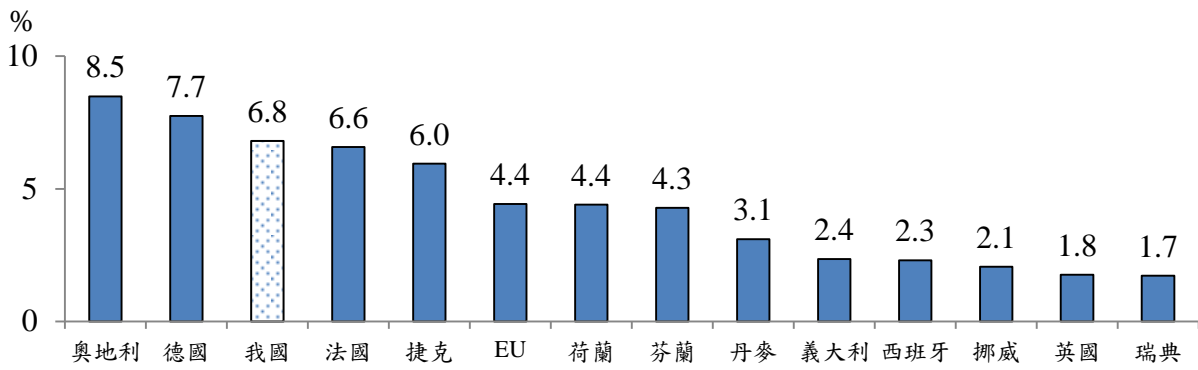
我國受僱者遭遇年齡歧視的比率，亦較去年惡化，由 104 年男性之 3.6%、女性之 2.5%，提升至 105 年男性之 7.4%、女性之 6.2%，係受僱者權利意識提高？抑或年齡歧視更加嚴重？應審慎對待此問題。

考量有時受年齡歧視者並不知情，未來進行就業年齡歧視之調查時，若能加上「目睹他人」遭受年齡歧視，應較更能反映真實情形。此外，目前政府統計僅能得知不同年齡組之女性受僱者遭受就業歧視之比率，未來宜進一步統計整體及男性，以掌握中高齡受僱者的年齡歧視情況。

³轉引自 Naj Ghosheh(2008)。

⁴勞動部僅分別公布男性(7.4%)與女性(6.2%)遭受就業歧視比率，由於男、女受僱者母體數比例(約 53:47)約為 1:1，此處以兩者平均估計：即： $(7.4\%+6.2\%)/2=6.8\%$ 。

⁵例如以日本內閣府 2003 年發布之調查，是否有因為年齡而未能就職的經驗，20-29 歲約 7.4% 有前揭經驗、40-49 歲為 21.3%、50-59 歲為 25.1%。另依據勞動部 105 年「工作場所就業平等概況調查」，12.4% 之 55-64 歲女性受僱者於最近一年(104 年 10 月至 105 年 9 月)遭受就業歧視、45-54 歲為 10.0%、35-44 歲為 6.0%、25-34 歲為 2.0%。



註 1：我國資料為 2016 年，其餘國家為 2010 年。

註 2：勞動部僅分別公布男性(7.4%)與女性(6.2%)受僱者遭受年齡歧視比率，由於男、女母體數比例(約 53:47)約為 1:1，此處以兩者平均估計：即： $(7.4\%+6.2\%)/2=6.8\%$ 。

註 3：我國與 Eurofound 資料主要差異：對象：我國為 15-64 歲受僱者，Eurofound 為 50 歲以上就業者；年齡歧視：我國係「最近 1 年求職或在工作職場上有没有因下列因素而遭受就業歧視？(其中一項為年齡)」，Eurofound 係「最近 1 年是否有在工作場所目睹年齡歧視或遭受年齡歧視」

資料來源：我國：勞動部 105 年「工作場所就業平等概況調查」；其他國家：Eurofound2010 年歐洲勞動條件調查(European Survey of Working Conditions)，間接引用自 OECD。

圖 3 工作場所年齡歧視情形

二、雇主對於不同年齡層的勞動成本相對於其生產力之考量

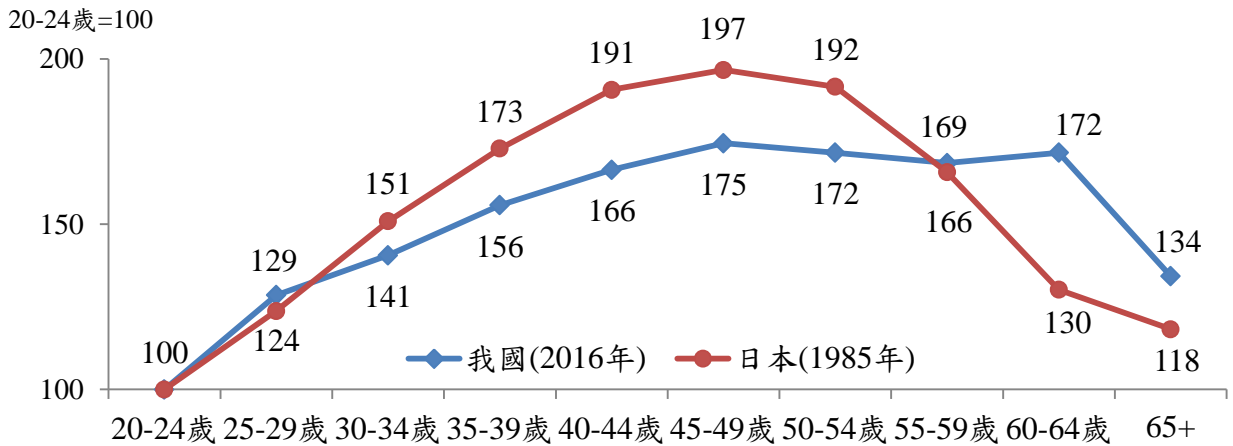
中高齡受僱者的薪資與生產力的一致(incongruity)，是中高齡投入市場面臨障礙的主要原因之一，由於中高齡勞工的薪資相對於其生產力高，使雇主在縮減人力時，會優先解聘中高齡受僱者(Robert Lindley, 2006)。OECD(2006)亦指出，過去年功制薪資(seniority wages)盛行的日本、韓國，雇主通常設定較低之退休年齡加以因應，OECD(2006)亦發現對男性而言，青年與中高齡薪資差距與中高齡就業率存在負相關。

按年齡別觀察薪資的方式，可做為薪資是否屬於年功薪資等參考指標之一，然而值得注意的是，年齡較高之族群薪資較高，亦可能係受其他因素影響，例如經驗較豐富等，此外，不同年齡族群的教育程度等並不相同，亦會影響不同年齡的薪資情況(OECD, 2006)，但本指標仍不失為一種參考。

故以下以傳統上年功制薪資制度盛行的日本做為對照，由於 1990 年代經濟泡沫前日本僱用以終身僱用、年功制薪資為主，故日本的薪資數據以 1985 年為代表。此外，考量過往日本終身僱用以男性為主，且女性薪資影響因素較男性更

複雜，無論日本與我國皆然(例如過往女性被賦予育兒責任等)，以下以男性為分析。

我國年齡別薪資與日本相較，我國呈現高原型，薪資最高峰時為 45-49 歲，是 20-24 歲的 1.75 倍(詳圖 4)；日本年齡別薪資分布呈現陡升後下降的型態，於 45-49 歲達到高峰，是 20-24 歲的 1.92 倍，於 50-54 歲年齡組後薪資大幅下跌，與當時退休年齡較早有關⁶，雇主得以避免持續僱用而須負擔較高的人事成本。



資料來源：我國：行政院主計總處「人力運用調查報告」；日本：總務省統計局。

圖 4 日本、我國男性年齡別薪資差距

綜上，整體而言，我國不同年齡組的薪資差距，呈現高原型，與年功制薪資盛行的日本相比，更可看出明顯差異，故在薪資與生產力不一致致影響雇主留用意願上，我國應相對輕微。

三、嚴格勞動保護法規

OECD(2006)指出，在勞動法規對於就業的影響上，因提高雇主解僱勞工的成本，將使雇主較願意留用勞工，然而亦可能衝擊雇主僱用新的勞工，故一正一反之淨影響仍未明確。例如：依據 Luc Behaghel(2005)實證指出，1987 年法國實施 Delalande tax⁷，該措施對雇主僱用中高齡產生負面影響。OECD(2015)發布之中高齡就業政策建議提及，為鼓勵雇主僱用或留用勞工，應確保不以年齡做為決定勞動法規保護程度的標準。以我國而言，我國目前無類似法國特別提高雇主解僱中

⁶1986 年日本制定「高年法」，當時的強制退休年齡(至少 60 歲)規定仍非強制性。

⁷該措施要求解僱 50 歲以上受僱者的雇主，需額外繳交稅金挹注於失業保險金。

高齡勞工成本之勞動保護法規，應較無影響。

伍、由國際經驗檢視我國提升雇主僱用意願之做法

本節將參考國際經驗、檢視我國現行做法，尋求是否有加以改善之處，由於我國勞動法規無特別針對中高齡加強保護，應較無影響，以下主要探討「改善年齡歧視」、「確保中高齡勞工之薪資與生產力一致」

一、改善年齡歧視

OECD(2015)曾建議藉由年齡歧視立法、舉辦喚起公共意識活動等方式消除年齡歧視，以下以年齡歧視立法作為討論核心：對於我國而言，我國就業服務法第5條明定：「為保障國民就業機會平等，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、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。」

參照 Naj Ghosheh(2008)文獻之年齡歧視立法分類(詳表 7)，我國立法模式較類似於整體性歧視立法(Comprehensive discrimination legislation)，也就是除了年齡之外，尚羅列其他如性別、種族的特徵。Naj Ghosheh(2008)指出，該立法模式好處在於能全面掌握所有的歧視類型，然而，該立法模式可能使年齡歧視相較於其他原因的歧視獲得較少之關注及因應，在部分社會中，年齡歧視相較於種族歧視、性別歧視可能被視為不是那麼嚴重的，特別是政府在監督或執法集中在其他類型的歧視或是政府資源有限的時候，這會使改善年齡歧視的效果受到限制。

表 7 年齡歧視立法模式

立法模式	項目	概述	國家 (例子)	優點	缺點
憲法 (Constitutional provisions)		大多以年齡平等(age equality)角度切入	南非、墨西哥	適用所有公民，做為年齡就業歧視法規立法之堅實基礎	如年齡歧視僅規定於憲法，適用個案複雜、耗時
整體性歧視立法 (Comprehensive discrimination legislation)		除基於年齡因素歧視外，尚包含其他特徵	南非、墨西哥、紐西蘭	所有的歧視類型可一目瞭然	年齡歧視可能相較於其他因素導致的歧視、或政府資源有限下的情況下被忽略
年齡歧視專法 (Specific age discrimination legislation)		單獨針對年齡歧視立法	英國、美國	為遵守法定的責任或義務，雇主與受僱者較能瞭解年齡歧視規定	在缺乏處理年齡歧視的國家，立法原則須借鏡其他類型歧視的處理原則
法律與就業政策 (Law and employment policy approach)		前幾種模式中主要基於保障個人權利，本模式與促進就業較相關 具備 3 大要素： 1.政府積極介入，勞、資、政 3 方互負義務 2.藉由財物誘因鼓勵雇主僱用中高齡者 3.協助中高齡於退休前能持續就業	日本、韓國	有利於促進就業	對於年齡歧視的處理方式與補救措施著墨較少

註：Naj Ghosheh 年齡歧視立法分類尚包含人權性質立法(Human rights legislation)，本表未置入。

資料來源：內容引自 Naj Ghosheh(2008)。

此外，若將目前就業服務法之年齡歧視規範與性別工作平等法之性別歧視規範比較，可發現以下主要差異：

第一、性別工作平等法規定之性別歧視內涵較詳細：性別工作平等法第 7-11 條完整規範求職至解僱階段之性別歧視之禁止，包含：招募、甄試、教育訓練、各項福利措施、退休、資遣等。

第二、申訴、救濟程序另設置性別工作平等會之管道，由具備相關專業之人士參與：性別工作平等法 34 條規定在對於地方主管機關所為之處分有異議時，除訴願外，可選擇先向中央主管機關性別工作平等會申請審議。同法第 5 條規定，性別工作平等會委員由具備勞工事務性別問題之相關學識經驗或法律專業人士

擔任之。

第三、保障較為充分：例如：性別工作平等法 31 條規定雇主就差別待遇之非性別、性傾向因素，或該受僱者或求職者所從事工作之特定性別因素負擔舉證責任；性別工作平等法 36 條規定雇主不得因受僱者提出該法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱等不利處分。

惟依據勞動部刻正研擬之中高齡就業專法⁸，擬將「防高齡歧視」入法，未來或可加以改善目前年齡歧視法規之侷限。

二、確保中高齡勞工之薪資可反映其勞動生產力

在鼓勵僱主僱用中高齡部分，許多國家如日本、新加坡皆提供僱用中高齡受僱者之薪資補貼(詳表 8)，以提高僱主僱用誘因，我國「就業保險促進就業實施辦法」之僱用獎助措施，亦提供用人費用補助。此外，「多元就業開發方案」⁹之「經濟型」計畫、「社會型」計畫¹⁰，政府亦提供用人費用的補貼，依工作性質及各職務工作需求，每人每小時補助 102 元至 125 元，每月以工作 20 小時至 176 小時為原則，並補助其勞健保費之僱主負擔部分。

與鄰近國家相比，我國補助相對優渥，然而我國僱用獎助措施的補助資格訂定 65 歲的限制，「多元就業開發方案」之補貼對象亦不包含超過 65 歲者(或超過 65 歲非屬優先推介對象)，與其他國家針對年齡越高越加強補助的設計截然不同，將使超過 65 歲者無法獲得政府相關之協助措施。鑑於前文曾提及我國 65 歲以上僅 8.6% 就業，建議放寬以加強促進就業之力道。

⁸資料來源：<http://news.cts.com.tw/cts/life/201709/201709041887536.html#.Wc3iGVuCyUk>

⁹依據多元就業開發方案要點 1 規定，勞動部為建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，透過具創意性、地方性及發展性之計畫，如文化保存、工藝推廣、照顧服務或環境保護等，改善地方之整體居住環境及生活條件，促成在地產業發展，帶動其他工作機會，以引導失業者參與計畫工作，重建工作自信心，培養再就業能力，特訂定本方案。

¹⁰依據多元就業開發方案要點 2 規定，「經濟型」計畫係指民間團體所提具有產業發展前景，而能提供或促進失業者就業之計畫。「社會型」計畫係指各部會、直轄市、縣市政府或民間團體所提為增進社會公益，且具有就業促進效益之計畫。

表 8 鄰近國家補助事業單位僱用中高齡人事費用

項目	日本		新加坡	我國
計畫名稱	特定求職者補助	高齡者僱用開發特別獎勵金	特殊就業補助 (special employment credit)	僱用獎助措施
補助資格	僱用業服務機構推介之 60 歲以上未滿 65 歲失業者	僱用 65 歲以上失業者	受僱者 55 歲以上、受正規僱用、月薪未滿 4,000 元新幣	僱用公立就業服務機構推介之年滿 45 歲至 65 歲失業者
補助期間	1 年	1 年	目前計畫補助至 2019 年底	最長 1 年
補助金額 (或比率) ※各國貨幣	中小企業： 1 年 40-60 萬/人 非中小企業： 30-50 萬/人	中小企業： 1 年 50-70 萬/人 非中小企業： 1 年 40-60 萬/人	視年齡 3-8% 不等，年齡越大越多	每月 9,000 元至 13,000 元/人或每小時 50 元至 70 元/人

資料來源：新加坡：<https://www.sec.gov.sg/Pages/More-Information-on-SEC.aspx>；日本：厚生勞動省；我國：臺灣就業通、勞動力發展署暨雲嘉南分署。

在促進雇主留用中高齡受僱者部分，參考日本、韓國、新加坡經驗，該類做法主要係藉由提升僱用彈性(勞資雙方重新締結勞動契約、調整薪資等)、政府提供協助的方式，分述如下：

(一)日本

日本於「高齡僱用安定法」(高年齢者等の雇用の安定等に関する法律)明定，雇主如於工作規則規定員工強制退休年齡低於 65 歲時(依據該法規定，雇主如果有規定強制退休年齡，不得低於 60 歲)，須採取以下任一之僱用確保措施，以確保希望繼續工作之員工，繼續工作至 65 歲：第一、延長強制退休年齡至 65 歲；第二、廢除強制退休年齡規定(亦即不論受僱者年齡，只要受僱者希望繼續工作，企業都會繼續僱用)；第三、繼續僱用制度：勞資雙方可依據該制度重新締結契約，調整工作內容、薪資等，促進僱用安定。依據厚生勞動省 Q&A¹¹，當勞資雙方無法就薪資等勞動條件達成合意時，只要雇主提供的條件合理，勞工即便拒絕，亦不違反本法。

導入該措施後，如勞工薪資縮減甚鉅，「僱用保險」(僱用保險の高年齢雇用継続給付)亦提供差額之部分補貼，視目前薪資(60 歲後)占 60 歲當時薪資的比率，

¹¹資料來源：Q1-9，<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/qa/>

對應不同的補助程度，但當目前薪資超過 357,864 日圓¹²(折合新臺幣約 9.5 萬元¹³)時，則不給予補助。

依據厚生勞動省 2015 年調查，關於僱用確保措施的實施情形，99.2%企業已實施僱用確保措施，其中 15.7%企業延長強制退休年齡至 65 歲、2.6%廢止強制退休年齡、81.7%實施繼續僱用制度。

(二)韓國

韓國與我國類似，高齡化進程相當快速，預計於 2026 年進入超高齡社會，韓國在 2013 年於「中高齡年齡就業歧視禁止與就業促進法」訂定強制退休年齡至少為 60 歲，並於 2017 年全面實施。為協助該規定順利實施，政府鼓勵實施「薪資遞減制度」(韓國勞動部，2016)。此外，韓國同時擔心強制退休年齡的提高致雇主人事成本增加，將使青年失業問題惡化，故導入該制度(向山英彥，2015)。

「薪資遞減制度」藉由勞資雙方協商¹⁴，採勞工退休前逐年減少薪資之方式，使雇主持續留用中高齡受僱者；政府同時補貼勞工薪資縮減前後之部分差額，以配套保障中高齡勞工權益，以 2016 年補助措施為例，受僱者薪資較薪資高峰時減少 10%以上，最高每年補助 1,080 萬韓元(折合新臺幣約 28.6 萬元¹⁵)(韓國勞動部，2016)。

關於該制度之實施成果，依據 2014 年韓國勞動部調查 9,034 家事業單位薪資遞減制度實施情況，9.4%事業單位有採取該制度(僱用 300 人以上事業單位為 13.4%，未滿 300 人事業單位為 7.9%)；韓國依據同調查分析採取本制度之事業單位，得出兩項主要結果：第一、中高齡就業更為安定：在未採用該制度的情形下，50 歲以上退休比率為 23.1%，有採用者為 18.3%；第二、創造更多工作機會：未採用該制度者，有較多退休人員，有採用者則有較多新僱用者¹⁶。

(三)新加坡

依據新加坡之「退休及再僱用法」(Retirement and Re-employment Act)規定，

¹²本金額會根據日本厚生勞動省發布之勞動統計(每月勤勞統計)中的薪資數值，每年 8 月 1 日有所調整。

¹³匯率換算之資料來源為鉅亨網(最後查詢時間：2017 年 12 月)。

¹⁴依據韓國「就業年齡歧視與中高齡就業促進法」，第 19-2 規定，依據本法將強制退休年齡延長至 60 歲的雇主或事業單位，需與工會採取必要的因應措施，例如調整薪資結構等。

¹⁵匯率換算之資料來源為鉅亨網。

¹⁶資料來源：http://www.moel.go.kr/english/poli/poliLaw_view.jsp?idx=1112

強制退休年齡為 62 歲，雇主於受僱者滿 62 歲之後，須提供符合一定資格之受僱者再僱用之機會直到受僱者滿 67 歲，勞資雙方可依據該制度重新締結契約，調整工作內容、薪資等，政府之特殊就業補助(special employment credit)亦提供雇主薪資補貼¹⁷。同法亦規定，如果雇主找不到合適的職缺以再僱用該受僱者，雇主有兩個選擇：第一、須提供受僱者就業協助金(employment assistance payment)；第二、經由該受僱者同意，將再僱用的義務轉移給其他的雇主。

新加坡認為再僱用之方式較提高強制退休年齡更有彈性，且有助於雇主留下具有經驗的中高齡受僱者並維持成本競爭力，對於受僱者而言，可以調整不同的職務或是勞動條件¹⁸。

參考日本、韓國、新加坡經驗，主要以提升僱用彈性、政府提供協助之方式，就提升僱用彈性部分，日本、韓國的實施有其歷史背景，與其年功制薪資盛行有關，雖然新加坡認為提高僱用彈性較有彈性，但我國是否適仍須進一步評估。

然而，我國 97 年立法院 3 讀通過將強制年齡提高至 65 歲，對照其他國家促進雇主留用之經驗看來，我國之做法相較之下對於雇主的協助較少，延長僱用年限的人事成本都由雇主負擔，該制度對於雇主人事成本上升的影響，缺乏關注與討論，例如是否排擠僱用新人的預算¹⁹等，尤其是我國 2016 年 20-24 歲青年失業率已達 12.62%，高於日本(5.4%)與韓國(10.8%)²⁰許多；此外，104 年勞動基準法新增第 10-1 條之調動 5 原則²¹，其中規定調動勞工工作不得違反勞動契約之約定，並應符合未不利變更勞工之工資及其他勞動條件，該項規定對於雇主重新安排中高齡受僱者職務、以留用中高齡受僱者時，是否可能造成調度上的困難，也欠缺相關評估。

¹⁷詳表 10。

¹⁸資料來源：Tripartite Guidelines on Re-employment of Older Employees

¹⁹除韓國延長強制退休年齡時論及對青年就業之影響外，日本亦有相關之討論：森戶英幸(2014)指出，2004 年日本將僱用確保措施改為雇主強制義務之前，厚生勞動省曾召開關於今後高齡者的僱用對策研究會，亦有論及僱用確保措施強制實施後對於青年就業情勢的評估(正反意見皆有)，但在立法過程中並無產生相當大的討論。

²⁰資料來源：17. OECD Stat(Accessed on Sep. 2017)

²¹依據該條規定：雇主調動勞工工作，不得違反勞動契約之約定，並應符合下列原則：

- 一、基於企業經營上所必須，且不得有不當動機及目的。但法律另有規定者，從其規定。
- 二、對勞工之工資及其他勞動條件，未作不利之變更。
- 三、調動後工作為勞工體能及技術可勝任。
- 四、調動工作地點過遠，雇主應予以必要之協助。
- 五、考量勞工及其家庭之生活利益。

建議未來政府宜持續關注延長強制退休年齡及調動 5 原則對於勞動市場的影響，例如：企業人事成本增加是否產生排擠僱用新人預算的情形、調動 5 原則是否造成中高齡人力調度的困難，藉以評估政府是否介入協助。

陸、結論與建議

本文首先分析我國目前中高齡及 65 歲以上者之人力運用情形，其次，檢視相關文獻提及之影響雇主僱用意願的因素，於我國之情形，最後，檢視我國就改善雇主端之僱用障礙之因應做法，並參考國際經驗評估是否有精進之處，結論與建議依序說明如下：

一、結論

(一)我國中高齡人力資源仍有開發空間

在 15 歲以上民間人口部分，65 歲以上比重逐漸增加；在勞動力部分，45 歲以上者，隨年齡組越高、勞參率越低，與國際相比，我國自 50-54 歲年齡組起，勞參率明顯偏低；在就業情勢部分，我國中高齡就業率明顯低於日、美、韓，有待提升。除上述整體情形外，另有兩個數據值得關注：

1.我國進入率偏低

我國 2013 年 55-64 歲受僱者進入率為 0.8%，與國際相比偏低，可能係我國中高齡就業較穩定，但亦可能係中高齡缺乏工作誘因或轉換工作較為困難，尚需其他資料加以驗證。

2.我國 65 歲以上失業率遠低於其他國家

與國際相比，我國 65 歲以上失業率為 0.2%，與國際相比偏低，是由於該年齡組就業較為容易，或係因該年齡組於失業或退休後因較難找到工作，直接退出勞動市場所致？尚需其他資料加以驗證。

(二)影響企業僱(留)用中高齡勞工意願之因素，以年齡歧視較嚴重

1.我國年齡歧視較其他國家嚴重

105年我國15-64歲受僱者就業時遭受年齡歧視之比率為6.8%，與國際相比，我國年齡歧視的情形僅低於奧地利(2010年，8.5%)、德國(2010年，7.7%)，並高於歐盟(2010年，4.4%)近2.4個百分點。然而，基於資料對象年齡、年齡歧視涵蓋範圍，我國受僱者年齡歧視可能更為嚴重²²。

2.薪資與生產力不一致致影響雇主留用意願上，我國相對不明顯

我國不同年齡組的薪資差距，呈現高原型，與年功制薪資盛行的日本相比，更可看出明顯差異，故於勞工邁入中高齡時，其薪資相對於其勞動生產力為高，影響雇主留用意願之面向上，我國應較輕微。

3.勞動保護法規面向應較無影響

OECD(2006)指出，提高雇主解僱勞工的成本，將使雇主較願意留用勞工，然而亦可能衝擊雇主僱用新的勞工，故一正一反之淨影響仍未明確。以我國而言，我國目前無類似法國特別針對提高雇主解僱中高齡勞工成本之勞動保護法規，應較無影響。

(三)各國因應做法中值得我國參採部分

1.改善年齡歧視部分

就年齡歧視立法而言，我國立法模式較類似於整體性歧視立法(Comprehensive discrimination legislation)，也就是除了年齡之外，尚羅列其他如性別、種族的特徵。該立法模式可能使年齡歧視相較於其他原因的歧視獲得較少之關注及因應。

此外，若將我國就業服務法之年齡歧視規範與性別工作平等法之禁止性別歧視規範比較，可發現性別歧視規範詳細、有特設的救濟程序(具備相關專業之人士參與)、保障較充分。

²²一、資料對象年齡不同：我國係15-64歲，其他國家(含歐盟)係針對50歲以上，若年齡歧視通常發生在年紀較長之論述成立，我國若同以50歲以上為對象，則比重將會更高；第二、年齡歧視涵蓋範圍：我國係受訪者自身是否於職場上「遭受」年齡歧視，其他國家(含歐盟)係涵蓋於工作場所中「目睹他人」或「遭受」年齡歧視，涵蓋範圍更廣。

2.確保中高齡勞工之薪資與生產力一致部分

在鼓勵僱主僱用中高齡部分，許多國家如日本、新加坡皆提供僱用中高齡受僱者之薪資補貼，以提高僱主僱用意願，我國亦然，例如：「就業保險促進就業實施辦法」之僱用獎助措施、「多元就業開發方案」。然而我國在前揭措施之補助對象年齡上，設定 65 歲之門檻，與日本、新加坡持續強化補助設計截然不同。

在促進僱主留用中高齡受僱者部分，參考日本、韓國、新加坡經驗，主要以提升僱用彈性、政府提供協助之方式，就提升僱用彈性部分，日本、韓國的實施有其歷史背景，與其年功制薪資盛行有關，雖然新加坡認為提高僱用彈性較有彈性，但我國是否適仍須進一步評估。

二、建議

綜上，本研究提出之建議如下：

(一)改善年齡歧視部分

1.關於勞動部「工作場所就業平等概況調查」

該調查僅呈現不同年齡組之女性受僱者遭受就業歧視之比率，未來宜進一步統計不同年齡組之整體及男性受僱者遭受就業歧視情況，此外，考量許多受年齡歧視者並不一定知情，參考國外調查經驗，建議可新增「目睹」他人受年齡歧視之選項。

2.關於年齡歧視立法

我國採整體性歧視立法，年齡歧視可能被忽略，此外，與性別工作平等法規定之性別歧視禁止相比，規範完整度存在明顯差距，惟勞動部刻正研擬之中高齡就業專法，擬將「防高齡歧視」入法，未來或可改善目前年齡歧視法規之侷限，本報告建議強化年齡歧視法規保障並加以落實。

(二)確保中高齡勞工之薪資與生產力一致部分

1.在鼓勵僱主僱用中高齡部分

我國「就業保險促進就業實施辦法」之僱用獎助措施、「多元就業開發方

案」補助對象年齡上，不包含超過 65 歲者(或超過 65 歲非屬優先推介對象)，與日本、新加坡持續強化補助設計截然不同。鑒於我國 65 歲以上僅 8.6% 就業，建議放寬 65 歲之上限以加強促進就業之力道。

2.在促進雇主留用中高齡受僱者部分

我國 97 年立法院 3 讀通過將強制年齡提高至 65 歲，對照其他國家協助雇主因應的精神，我國做法對於雇主的協助較少，提升強制退休年齡對於雇主人事成本的影響，亦缺乏關注與討論，例如是否排擠僱用新人的預算等，尤其是我國青年失業率已相對偏高；此外，104 年勞動基準法新增第 10-1 條之調動 5 原則，相關規定是否可能造成調度上的困難，也欠缺相關評估。

建議未來政府宜持續關注延長強制退休年齡及調動 5 原則對於勞動市場的影響，例如：企業人事成本增加是否產生排擠僱用新人預算的情形、調動 5 原則相關規範是否造成中高齡人力調度的困難，藉以評估政府是否介入協助。

參考文獻

1. 日本內閣府 http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h15_kenkyu/gaiyou.html
2. 日本厚生勞動省 <http://www.mhlw.go.jp/>
3. 行政院主計總處 <https://www.dgbas.gov.tw/mp.html>
4. 向山英彦(2015)。なぜ今韓国で労働市場改革なのか—60歳以上定年制を控え、導入を図る賃金ピーク制。日本総合研究所。pp. 1-6
5. 吳惠林(2014)。改善我國中高齡與者勞動參之因應對策。勞動部，頁 18-26。
6. 新加坡人力運用部 <http://www.mom.gov.sg/employment-practices/re-employment>
7. 勞動部勞動力發展署雲嘉南分署勞動力資源網 <https://goo.gl/97Ajop>
8. 勞動部統計處「勞動統計專網」<http://www.mol.gov.tw/statistics/19111/>
9. 森戶英幸(2014)。高年齢者雇用安定法-2004年改正の意味するもの。日本労働研究雑誌、56。pp. 6-9
10. 韓國勞動部 <http://www.moel.go.kr/english/main.jsp>
11. David Neumark, Ian Burn, and Patrick Button(2017). Age Discrimination and Hiring of Older Workers. Research from the Federal Reserve Bank of San Francisco. pp. 1-4
12. European Working Conditions Surveys (EWCS) | Eurofound
<https://www.google.com.tw/search?q=EURO+CONDITION+SURVEY&oq=EURO+E3%80%80CONDITION+SURVEY&aqs=chrome..69i57j69i60l3.9590j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
13. Korea(2016). 2016 Employment and Labor Policy in Korea. pp. 31-32
14. Luc Behaghel, Bruno Crépon, Béatrice Sédillot(2005). The Perverse Effects of Partial Employment Protection Reform: Experience Rating and French Older Workers. IZA. IZA DP No. 1679. p. 16
15. Naj Ghosheh(2008). Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context. International Labour Office. pp. 17-21
16. OECD(2006). Living Longer, Work Longer. Ageing and Employment policies. pp. 63-72、103-115.
17. OECD(2015). Recommendation of the Council on Ageing and Employment Policies. OECD. pp. 1-2
18. OECD Stat <http://stats.oecd.org/>(Accessed on Sep. 2017).

19. Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick Economix
Research & Consulting , Munich(2006). AGEING AND EMPLOYMENT:
IDENTIFICATION OF GOOD PRACTICE TO INCREASE JOB
OPPORTUNITIES AND MAINTAIN OLDER WORKERS IN EMPLOYMENT
FINAL REPORT. pp. 67-84