

人口結構老化下之 我國高齡者就業政策探討

國發會人力發展處 黃舜卿

壹、前言

貳、全球人口結構老化與勞動力高齡化趨勢

參、人口結構老化下之我國高齡者就業政策探討

肆、結論與建議

摘要

我國於 1993 年邁入高齡化社會，由於我國高齡化轉變速度較快，未來我國勞動力相對應短缺且高齡化，但高齡勞動力教育程度提升。面對此一變化，如何有效運用與活化高齡勞動力，以減緩我國勞動力減少的衝擊，並維持國家經濟永續發展，至為重要。

由於我國 55 歲以上高齡者勞參率相對較低，且明顯較早退離勞動市場，為有效利用高齡人力資源，應強化「活躍老化」就業政策，以促進世代間共濟為主軸，增加高齡者勞動供給與提高其生產力，可考量的做法有：

一、評估調整「高齡者」定義的可行性。

二、營造更友善的高齡者就業政策，以有效運用與活化高齡人力，包括：

註：本研究為個人觀點，不代表本會意見。

- (一) 檢討放寬《勞動基準法》對 65 歲以上高齡者工作的限制
 - (二) 強調終身學習
 - (三) 推動彈性就業策略，對高齡者提供遠距工作、彈性工作時間、同職分工等彈性工作條件
 - (四) 提高高齡婦女勞參率
 - (五) 積極成立「銀髮人才資源中心」
- 三、開發符合高齡者就業的產業，如：照顧服務業、健康照護資訊服務業、諮詢服務業等。
- 四、評估延後退休或漸進式退休的可行性。

壹、前言

全球人口結構老化，各國都正在面臨不同程度人口老化的挑戰。人口結構老化，將使勞動力相對應短缺，影響一國經社發展，各國政府莫不將其列為優先關注的政策議題之一。

我國於 1993 年邁入高齡化社會¹，由於我國高齡化轉變速度較快，人口結構將產生很大的變化，包括：我國 15～64 歲工作年齡人口占總人口比率將自 2015 年起逐步下降、2016 年扶老比²將高過扶幼比、「戰後嬰兒潮」世代（1949～1964 年）陸續年滿 65 歲，以及「人口紅利」³期間將約於 13 年內結束等，我國勞動力供給將呈緊縮與老化，社會負擔相對較重，衝擊我國經濟發展。

本文參考日、韓等國界定高齡者年齡為 55 歲以上，並配合國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）勞參率推估資料至 2020 年的年限，分析我國未來高齡勞動力變化情形，再參酌國際間高齡者就業政策的做法，據以提出政策建議。

¹ 國際上將 65 歲以上人口占總人口比率達到 7%、14% 及 20%，分別稱為高齡化（ageing）社會、高齡（aged）社會及超高齡（super-aged）社會。

² 扶老比 = $(65 \text{ 歲以上人口} \div 15 \sim 64 \text{ 歲人口}) \times 100$ ；扶幼比 = $(0 \sim 14 \text{ 歲人口} \div 15 \sim 64 \text{ 歲人口}) \times 100$ 。

³ 一般定義扶養比小於 50% 為「人口紅利」時期。

貳、全球人口結構老化與勞動力高齡化趨勢

一、全球人口結構老化與工作年齡人口占比下降

2013 年聯合國「世界人口展望報告— 2012 年修訂版」(World Population Prospects : The 2012 Revision) 指出：

- (一) 全球 14 歲以下幼年人口與 65 歲以上高齡人口占總人口比率，預估 2020 年分別達 25.37% 與 9.28%，全球人口結構老化，主係因少子女化與醫療技術水準進步所致。
- (二) 15 ～ 64 歲工作年齡人口占比預估 2020 年將降至 65.35%。(詳表 1)

表1 2000～2020年全球人口結構變化

年齡 (歲)	各年齡層人口數 / 總人口數 (%)			
	2000 年	2010 年	2015 年	2020 年
0～14	30.14	26.64	26.00	25.37
15～64	62.97	65.69	65.76	65.35
65+	6.90	7.67	8.25	9.28
總計	100.00	100.00	100.00	100.00

資料來源：United Nations (2013) , World Population Prospects : The 2012 Revision.

二、全球勞動力增幅趨緩且高齡化

- (一) 全球勞動力持續增加，但增加速度下降且呈高齡化趨勢

根據 ILO 資料，全球勞動力持續增加，預估 2020 年將達 36.43 億人，但增幅減緩。勞動力呈現高齡化趨勢，55 歲以上高齡勞動力占總勞動力的比率，預估 2020 年達 15.56%，其中 55 ～ 59 歲勞動力占比增幅最大。(詳表 2)

- (二) 未來女性高齡勞動力占比與勞參率增幅均大於男性高齡勞動力占比與勞參率
- 勞動力規模受到人口趨勢與各年齡層勞參率的影響。全球 55 歲以上男性高齡勞動力占男性總勞動力的比率，預估至 2020 年為 16.17%，較 2000 年增加 4.37 個百分點；55 歲以上女性高齡勞動力占比則為 14.64%，較 2000 年

增加 5.39 個百分點，女性增幅大於男性增幅。此外，55 歲以上各 5 齡組女性高齡者的勞參率增幅，均高於男性高齡者的勞參率增幅，女性高齡勞動力的開發，為未來因應勞動力高齡化的重要議題。

表2 全球55歲以上高齡勞動力占比與勞參率變化情形

單位：%

	2000 年	2010 年	2015 年	2020 年
	勞動力占比			
55～59歲占比	4.76	6.27	6.48	6.93
男性	5.05	6.51	6.67	7.07
女性	4.32	5.90	6.20	6.72
60～64歲占比	3.01	3.49	4.13	4.41
男性	3.30	3.68	4.34	4.56
女性	2.57	3.20	3.81	4.17
65+ 歲占比	3.01	3.36	3.68	4.22
男性	3.45	3.68	3.97	4.54
女性	2.36	2.89	3.22	3.75
	勞參率			
55～59歲占比	63.6	65.6	66.4	67.1
男性	82.0	82.7	83.2	83.7
女性	45.7	48.8	50.1	51.0
60～64歲占比	44.8	48.0	49.1	50.5
男性	60.9	62.7	63.7	64.7
女性	29.7	34.1	35.2	37.0
65+ 歲占比	20.0	20.8	21.2	21.6
男性	31.4	31.0	31.0	31.2
女性	11.1	12.7	13.3	13.7

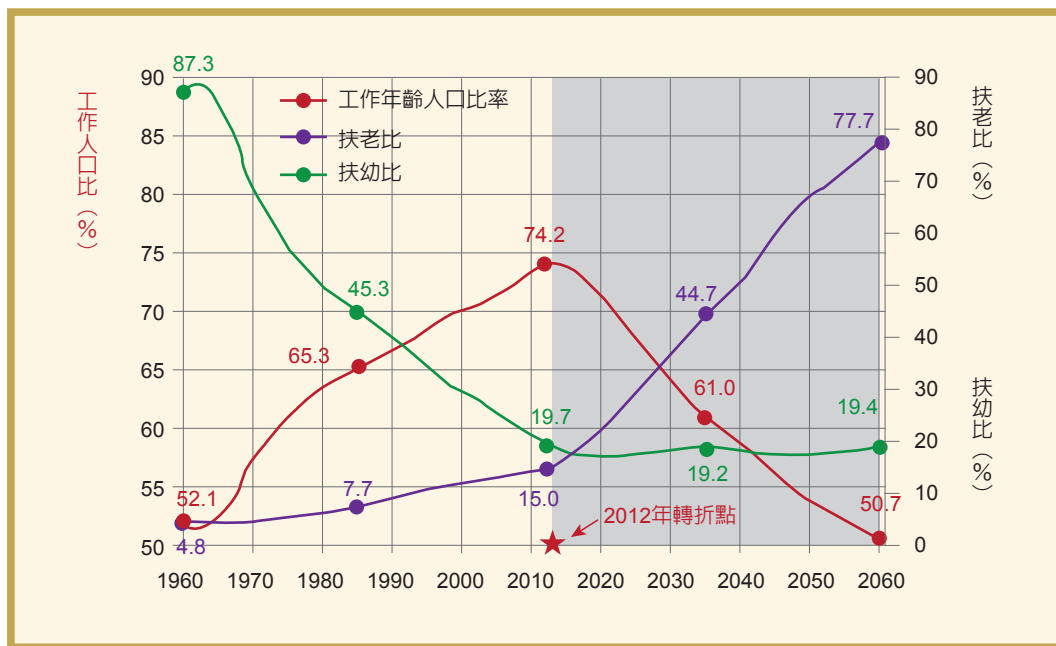
資料來源：國際勞工組織資料庫及自行計算。

叁、人口結構老化下之我國高齡者就業政策探討

一、我國人口結構變遷與對勞動力結構的意涵

(一) 我國人口結構已產生結構性變化，15～64 歲工作年齡人口占比已達最高點，2016 年開始扶老比將高過扶幼比，近年來我國人口結構主要變化有：

1. 我國 15～64 歲工作年齡人口占總人口比率於 2012 年達最高點，之後，將自 2015 年起逐步下降，未來我國勞動市場人力將愈來愈少。
2. 隨著扶幼比的逐漸降低及扶老比的逐漸上升，總扶養比於 2012 年為最低點，2016 年扶老比將高過扶幼比。(詳圖 1)
3. 「戰後嬰兒潮」世代（1949～1964 年）將陸續年滿 65 歲，依現行規定強迫退休。



資料來源：行政院經濟建設委員會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告。

圖1 我國人口結構變動情形

4. 根據經建會推估，我國約將於 2033 年以後邁入「人口負債」時期⁴，意謂著勞動力供給緊縮，社會負擔相對較重，是政府未來亟需重視的課題。

(二) 未來我國勞動力將減少，且呈現高齡化趨勢，惟高齡勞動力教育程度提升

根據經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告，並簡單假設 55 歲以上高年齡組別勞參率維持於 2012 年各該 5 齡組總勞參率與男、女性勞參率的水準（2005 年以來最高水準），推估未來我國高齡勞動力得知：

1. 我國 55 歲以上高齡勞動力占總勞動力的比率於 2020 年將達 15.87%，其中 55～59 歲勞動力占比增幅最大，勞動力老化是未來我國勞動市場最關鍵的變化。（詳表 3）
2. 2012 年我國高齡勞動力之教育程度，以國中及以下者最多，其中，65 歲以上年齡組更高達 8 成以上（詳表 4）；男、女性高齡勞動力教育程度亦然，以國中及以下者居多。惟隨著國人受高等教育之比率增加，現在 45 歲年齡組與 35 歲年齡組將分別成為 10 年與 20 年後之高齡勞動力，屆時，高齡勞動力教育程度將分別轉以高中（職）與大專以上居多，未來我國高齡勞動力素質相對提升。

表3 我國高齡勞動力占比變化情形

單位：%

年	55～59 歲占比			60～64 歲占比			65 + 歲占比		
	合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女
2000	4.28	5.10	3.09	2.76	3.37	1.84	1.48	1.91	0.84
2010	7.00	8.14	5.53	2.80	3.43	1.97	1.80	2.27	1.18
2015	7.87	8.91	6.48	4.26	5.25	2.94	2.04	2.57	1.33
2020	8.41	9.47	6.99	4.80	5.88	3.34	2.66	3.32	1.78

資料來源：1. 行政院主計總處，人力資源調查統計年報。

2. 行政院經濟建設委員會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告自行計算。

⁴ 扶養比超過 60%稱為「人口負債」時期。

表4 2012年我國55歲以上年齡組勞動力比重——依教育程度分

單位：％

年齡（歲）	國中及以下			高中（職）			大專及以上		
	合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女
總計	20.73	24.34	16.11	33.83	34.20	33.34	45.44	41.46	50.55
55～59	49.47	49.15	49.73	27.14	25.69	30.12	23.39	25.16	20.16
60～64	62.18	60.64	65.89	17.70	17.94	17.13	20.12	21.43	16.98
65+	80.60	77.36	89.30	10.67	11.33	8.92	9.21	11.31	3.57

註：因四捨五入關係，加總數值不一定等於 100。

資料來源：行政院主計總處，人力資源調查統計年報。

二、我國人口結構高齡化對經濟成長的影響

2011 年亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）「人口結構高齡化對亞洲未來經濟成長的影響」（Impact of Population Aging on Asia's Future Growth）研究報告指出，現階段我國人口結構變化尚未對經濟成長產生負面影響，惟至 2021～2030 年時，我國扶老比對人均 GDP 成長率負面影響大於扶幼比對人均 GDP 成長率正面影響，扶幼比與扶老比各變動 1 個百分點時，將使人均 GDP 成長率總計減少 1.53 個百分點。（詳表 5）

表5 台灣人口結構高齡化對人均GDP成長率影響

單位：百分點

因變數 自變數	勞動力 / 總人口	總要素生產力	資本 / 勞動		對人均 GDP 成長率影響
			間接 (透過儲蓄率)	直接	
	1981~1990年				
扶幼比	0.204	0.789	0.170	0.265	1.428
扶老比	-0.142	-0.142	-0.082	0.060	-0.306
	2011~2020年				
扶幼比	0.140	0.539	0.116	0.181	0.976
扶老比	-0.323	-0.321	-0.187	0.137	-0.694
	2021~2030年				
扶幼比	0.032	0.123	0.026	0.041	0.222
扶老比	-0.815	-0.812	-0.472	0.346	-1.753

註：儲蓄率對資本累積具正面影響效果，而扶幼比或扶老比影響儲蓄率，是以間接影響資本累積。

資料來源：Donghyun Park and Kwanho Shin（2011），"Impact of Population Aging on Asia's Future Growth", Asian Development Bank.

三、我國高齡勞動力概況

(一) 失業方面——我國近年整體失業率呈下降趨勢，高齡者失業率低於整體失業率水準，但其尋職相對困難

1. 我國失業率已由 2009 年之 5.85% 下降至 2012 年的 4.24%。(詳表 6)

2. 高齡者失業率低於整體失業率水準，但其尋職相對困難

(1) 55 ～ 59 歲、60 ～ 64 歲與 65 歲以上等高齡者失業率，均低於整體失業率。惟各族群失業率變化情形，並不一致，如：55 ～ 59 歲失業率及其男、女性失業率自 2009 年後呈逐年下降情勢，惟 60 ～ 64 歲失業率及其男性失業率呈先降後升，女性失業率則持續下降。

(2) 行政院主計總處「100 年中老年就業狀況調查統計結果綜合分析」報告指出，55 ～ 59 歲與 60 ～ 64 歲因工作場所業務緊縮或歇業而失業者所占比率分別為 52.29% 與 35.59%，比率相當高；其次，2011 年 55 ～ 59 歲與 60 ～ 64 歲失業者平均失業週數分別為 30.35 週與 21.90 週，前者高於全體失業者平均失業週數之 27.67 週，顯示部分高齡失業者找尋工作較為困難。

表6 歷年我國高齡者失業率

單位：%

年	整體			55 ～ 59 歲			60 ～ 64 歲			65 + 歲		
	合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女
2008	4.14	4.39	3.83	2.33	2.60	1.78	1.38	1.68	0.67	0.17	0.22	0.07
2009	5.85	6.53	4.96	3.54	4.43	1.82	2.00	2.30	1.31	0.13	0.18	-
2010	5.21	5.80	4.45	3.06	3.83	1.60	1.50	1.73	0.99	0.19	0.19	0.19
2011	4.39	4.71	3.96	2.44	3.05	1.31	1.57	1.83	0.94	0.15	0.18	0.09
2012	4.24	4.49	3.92	2.14	2.69	1.13	1.69	2.06	0.80	0.17	0.19	0.13

資料來源：行政院主計總處，人力資源調查統計年報。

（二）就業方面

1. 我國現階段勞動市場就業人口主力群已移往較高年齡層，由 1990 年 20 至 39 歲主力群，移至 2012 年 25 ～ 54 歲族群；高齡就業者占全體就業者的比重呈上升趨勢，顯示高齡就業者在勞動市場扮演的角色日趨重要。
2. 我國近年整體勞參率呈上升趨勢，高齡者勞參率或有增加
 - （1）我國近年整體勞參率與男、女性勞參率均呈上升趨勢。（詳表 7）
 - （2）2010 ～ 2012 年高齡者勞參率或有增加，顯示相當的高齡人力離開勞動市場
 - － 55 ～ 59 歲之整體勞參率與男、女性勞參率均呈上升情勢。
 - － 60 ～ 64 歲整體勞參率與男性勞參率呈上升情勢，但女性勞參率呈下降情勢。
 - － 65 歲以上之整體勞參率呈穩定狀態，男勞參率呈先降後升情勢，女性勞參率則呈下降情勢。
 - － 依行政院主計總處「100 年中老年就業狀況調查統計結果綜合分析」報告指出，55 ～ 64 歲高齡非勞動力未參與勞動之最主要原因為料理家務；至於 65 歲以上則以「高齡」因素居多。未來若能積極開發高齡人口參與勞動市場，將有助於提升總勞參率。

表7 歷年我國高齡者勞參率

單位：%

年	總計			55 ～ 59 歲			60 ～ 64 歲			65 + 歲		
	合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女	合計	男	女
1990	59.24	73.96	44.50	56.43	79.73	29.95	40.90	56.38	19.06	9.77	14.80	4.02
2000	57.68	69.42	46.02	50.54	72.59	28.84	35.68	53.92	18.42	7.71	11.25	3.73
2010	58.07	66.51	49.89	50.67	67.59	34.33	32.20	45.73	19.32	8.09	12.07	4.43
2011	58.17	66.67	49.97	51.66	68.62	35.31	32.01	46.37	18.38	7.93	12.00	4.23
2012	58.35	66.83	50.19	52.52	69.32	36.36	32.56	47.24	18.67	8.10	12.46	4.20

資料來源：行政院主計總處，人力資源調查統計年報。

3. 高齡者行職業就業結構

55 ～ 59 歲與 60 ～ 64 歲就業者以服務業為主，其所占比重均超過 50%，且女性就業者所占比重均高於男性就業者所占比重。服務業中又以批發及零售業為主要從事的行業。65 歲以上就業者則以農業為主，惟女性就業者以從事服務業居多。至於職業結構方面，55 ～ 64 歲者以藍領人員較多，65 歲以上則以農事工作人員為主。

四、我國高齡者就業面臨的問題與挑戰

（一）我國高齡人力資源運用仍有補強的空間

1. 我國男、女性高齡者勞參率均較亞洲主要國家為低

我國近年男、女性高齡者勞參率或有提高，但仍較日本、南韓與新加坡等國為低，特別是 60 ～ 64 歲高齡者，顯示我國高齡者勞參率仍有很大改善的空間。（詳表 8）

表8 2012年亞洲主要國家55歲以上男女性勞參率

單位：%

年齡別 (歲)	男 性				女 性			
	中華民國	南韓	日本	新加坡 *	中華民國	南韓	日本	新加坡 *
總 計	66.8	73.3	70.8	76.0	50.2	49.9	48.2	57.7
55～59	69.3	84.7	92.2	88.5	36.4	54.8	64.6	56.2
60～64	47.2	72.3	75.4	74.6	18.7	43.9	45.8	41.7
65+	12.5	41.6	28.7	32.4	4.2	23.0	13.4	13.7

註：新加坡為定居居民勞動力參與率。

資料來源：行政院勞工委員會，102 年國際勞動統計。

2. 我國高齡勞動力明顯較早離開勞動市場，加上國人平均餘命延長，形成人力資源的浪費與增加政府財政負擔

我國 2006 ～ 2011 年平均實際退休年齡為 61 歲，男性平均實際退休年齡為 61.9 歲，女性為 59.3 歲，女性較男性提早 2.6 歲。相較韓、日、美、英等國，我國勞動力較早退離勞動市場。若與年金制度可領取之年齡相比，我國女性，以及美、法與英國男性均於官方退休年齡之前退離勞動市場。（詳表 9）

鑒於國人 60 歲兩性平均餘命⁵ 為 23.2 歲，加上平均壽命提高，若退休人力如未再投入勞動市場，將處於 20 餘年人力閒置狀態，形成人力資源的浪費，且增加政府財政負擔。如何有效利用這部分的人力資源，對於老化快速的我國相當重要。

表9 2006～2011年平均實際退休及2010年官方退休年齡

單位：歲

男性			女性		
國 家	實際	官方	國 家	實際	官方
南 韓	71.4	60	南 韓	69.9	60
日 本	69.3	64	日 本	66.7	62
美 國	65.2	66	美 國	64.8	66
英 國	63.6	65	英 國	62.3	60.7
法 國	59.1	60	法 國	59.5	60
中華民國	61.9	60	中華民國	59.3	60

註：1. 平均實際退休年齡係指退離勞動力之平均年齡，依 5 年期間，40 歲及以世代勞動力參與率變動情形計算。

2. 官方退休年齡為可領取年金年齡。我國勞動基準法規定勞工年滿 65 歲雇主始得強制其退休，勞退新制得領月退休年齡則為 60 歲。

資料來源：1. OECD 網頁。

2. 行政院勞工委員會統計處（2012），「勞工退休年齡分析」。

（二）高齡者與青年就業競合疑慮

高齡者就業究竟會不會影響青年就業，至今仍無定論。以經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）國家為例，2010 年 20 ～ 24 歲青年勞動者與 55 ～ 59 歲高齡勞動者的就業率⁶ 相關係數為 0.53，呈明顯的正相關，也即增加高齡者的就業機會與是否影響青年就業並不存在必然關係。

⁵ 假設一出生嬰兒遭受到某一時期之每一年齡組所經驗的死亡風險後，所能活存的預期壽命而言，即到達 x 歲以後平均尚可期待生存之年數稱為 x 歲之平均餘命。零歲之平均餘命特稱「平均壽命」。

⁶ 就業率 = 15 ～ 64 歲就業者占該年齡層民間人口之比率。

我國亦然，以 1978 ～ 2012 年期間，20 ～ 24 歲青年勞動者與 55 ～ 59 歲高齡勞動者的就業率或 15 ～ 24 歲青年勞動者與 55 ～ 64 歲高齡勞動者的就業率，計算其相關係數，分別為 0.91 與 0.87，亦呈現明顯正相關。

（三）企業對高齡勞動者生產力下降之顧慮

一般認為，隨著勞動者年齡增大，其生產力下降，但企業僱用勞動成本增加，特別是依工作年齡計算的薪資制度。我國企業界對於僱用高齡者也存有類似想法。行政院主計總處 2000 年「台灣地區事業人力僱用狀況調查報告」指出，約 78% 企業表示當有員工短缺時，不願意僱用中高齡勞工。

事實上，企業對高齡勞動者生產力的想法，仍有討論的空間。老齡化對勞動生產力的影響也可能取決於工作的屬性，如管理性的工作，高齡者的表現可能不輸於青年人。

五、我國現行中高齡者促進就業措施

我國目前並未對「高齡者」年齡有明確的定義，僅《就業服務法》第 2 條將「年滿 45 歲至 65 歲之國民」定義為「中高齡者」，並將中高齡者列為優先促進就業的對象，提供相關津貼或補助等，其主要相關措施與成效如下：

（一）主要相關措施

1. 法制方面

- （1）2005 年實施《勞工退休金條例》，使雇主的僱用成本不因受僱者年齡不同而有所差異。
- （2）2007 年《就業服務法》第 5 條規定禁止年齡歧視。
- （3）2008 年修正《勞動基準法》第 54 條，將強制退休年齡延長至 65 歲，保障中高齡者之工作權益。
- （4）2009 年修正《就業保險法》第 16 條，將中高齡者失業給付請領期間從最長 6 個月延長至 9 個月，以保障中高齡者失業期間的生活。

- (5) 2013 年修正通過「就業促進津貼實施辦法」12 個條文，以協助已依《勞動基準法》領取退休金的特定對象重返勞動市場，並協助中高齡者創業。

2. 就業促進措施方面

- (1) 雇主僱用失業勞工獎助措施，最長以 12 個月為限，增加雇主僱用之誘因，協助中高齡者順利就業。
- (2) 職場學習及再適應計畫，補助用人單位管理訓練津貼與職場學習及再適應津貼，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。
- (3) 提供臨時工作津貼，最長 6 個月，紓緩中高齡者於失業期間之生活壓力，進而協助其重回一般職場。
- (4) 推動「多元就業開發方案」，提供中高齡者在地就業機會。
- (5) 推動「微型創業鳳凰計畫」，協助 20 ～ 65 歲婦女及 45 ～ 65 歲中高齡者取得低利免擔保的創業貸款，並推動全方位的創業諮詢輔導陪伴服務計畫。
- (6) 推動「中高齡者職務再設計中程計畫」：針對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在職勞工（含中高齡在職勞工），提供職務再設計計畫，每案最高補助新台幣 10 萬元，協助其獲得適性及穩定就業。
- (7) 提供多元職業訓練，以加強中高齡失業者就業技能。

(二) 成效

1. 2012 年求職 23 萬 309 人次，推介就業 10 萬 7,957 人次，2012 年中高齡整體就業率為 59.08%；2013 年截至 8 月底止，求職 13 萬 7,793 人次，推介就業 6 萬 6,997 人次。
2. 2012 年訓練 1.8 萬餘人，訓後就業率為 58.62%。

肆、結論與建議

我國人口結構老化有自己的特色，與國際間比較，最顯著的差異是「老得晚，卻老得快」。亞洲開發銀行研究報告已指出，未來我國勞動力不足對經濟成長產生相當程度的負面影響，政府亟須妥為因應。

鑒於我國高齡者勞參率相對較低、較早離開勞動市場等，參酌國際間的做法，主要包括：延長高齡者僱用年限、獎勵延後退休年齡、促進高齡者退休後再就業、提供持續職業教育與訓練、成立高齡人力資源中心或就業服務機構，以及強調經驗傳承等，未來對 55 歲以上高齡者的促進就業政策，應以促進世代間共濟為主軸，增加高齡者勞動供給與提高其生產力，可考量的做法有：

一、評估調整「高齡者」定義

隨著國人平均餘命延長，年輕勞動力人口不足，對於高齡勞動力的需求將有可能增加，宜重新檢視「老年人」與「中高齡者」定義，以有效運用有工作能力與有意願工作的 65 歲以上高齡者。

建議可參考日本設定不同層次之「高齡者」認定標準，或者仿照南韓調高「高齡者」年齡至 70 歲等做法，評估我國調整「高齡者」定義的可行性，以利緩和我國勞動力減少的速度，降低不利經濟成長的衝擊。

二、營造更友善的高齡者就業政策，以有效運用與活化高齡人力

（一）鬆綁法規

未來 65 歲以上人口將逐漸成為我國勞動市場的重要人力來源之一，建議勞委會檢討放寬《勞動基準法》等相關法令規定，以排除 65 歲以上高齡者參與勞動時之就業障礙。

（二）強調終身學習，促進高齡者就業能力

鑒於現階段我國高齡者教育程度以「國中及以下」居多，處在知識經濟的時代，政府有必要及早安排高齡者納入終身學習的進程，透過教育與培訓，適時提升其技能與生產力。

經建會刻正規劃「人力加值培訓產業」草案，建議或可將高齡者納入培訓對象，並提供補助，以鼓勵企業針對高齡者建構終身學習環境。

（三）推動彈性就業策略

為提高吸引高齡勞動力工作的誘因，可提供工作場所彈性工作條件，如：遠距工作、彈性工作時間、同職分工（job sharing）等，以滿足高齡者多樣化的就業型態，提升高齡者勞參率。

（四）提高高齡婦女勞參率

我國高齡婦女勞參率較亞洲主要國家為低，可能是勞動意願不足，也可能是失業後再就業困難而停止尋找工作，建議除了提高高齡婦女就業能力外，也可以參考 OECD 建議南韓提高女性勞參率的做法，包括：改善女性就業環境，提供更具彈性的工作時間與內容等，以提高我國高齡婦女勞參率，亦有利於達成我國「黃金十年 國家願景」提高女性勞參率至 53% 目標。

（五）積極成立「銀髮人才資源中心」

日本於 1980 年即廣泛於全國各地設置「銀髮人才資源中心」服務據點，有助於促進高齡者退休後再就業。勞委會規劃於 2014 年就建立「高齡者人才資料庫」或於就業服務站或地區設立 1 所「銀髮人才中心」擇一辦理，建議政府及早積極推動，可強化高齡人才就業媒合與社會參與。

三、開發符合高齡者就業的產業

目前國內發展的銀髮產業多為服務「高齡者」的產業，缺乏從運用高齡人才的角度，規劃適合高齡者就業之產業，或是以高齡者做為「生產」主體的產業。未來除積極發展照顧服務業與健康照護資訊服務業外，也可評估發展諮詢服務業之可行性，以有效運用高齡人力資源。

四、評估延後退休或漸進式退休的可行性

我國目前對退休年齡的規定，仍屬強制性，也沒有提供漸進式退休的機會；在制度上也缺乏協助繼續僱用或是退休後再就業的配套措施。建議可就是否取消或延後強制退休年齡，併同以年資與年齡為基礎的新資設計進一步加以評估，俾利未來我國高齡化社會人力資源的有效運用。🌀

參考文獻

中文

1. 行政院研究發展考核委員會（2013），「我國青年與中高齡勞動力就業問題之探討」委託研究報告。
2. 行政院勞工委員會統計處（2005），「民營事業單位僱用中高齡勞工及派遣人力調查」報告。
3. 行政院勞工委員會統計處（2012），「勞工退休年齡分析」。
4. 行政院經濟建設委員會（2012），韓國發表「因應老齡化社會之中長期人口方案」。
5. 行政院經濟建設委員會（2012），「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告。
6. 行政院經濟建設委員會（2013），「歐盟通過活躍老化政策指導原則」，行政院經濟建設委員會新聞稿。
7. 林沛瑾（2012），「日本與英國的中高齡就業政策」，台灣老年學論壇，第 13 期。
8. 周玟琪（2007），「中高齡者與老年人年齡層界定問題之探討」，「就業安全」半年刊，行政院勞工委員會。
9. 薛承泰（2000），「當前中高齡就業困境與因應」，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會。

英文

1. ADB (2011), "Outlook 2011 Update" , Asian Development Bank.
2. Donghyun Park and Kwanho Shin (2011), "Impact of Population Aging on Asia's Future Growth" , Asian Development Bank.
3. Eurofound (2013), "Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market".
4. International Labour Conference, 102nd Session (2013), "Employment and Social Protection in the New Demographic Context" , International Labour Office.
5. OECD (2013), "Labour Market Policies to Promote Growth and Social Cohesion in Korea" , OECD Economics Department Working Papers No. 1068.
6. United Nations (2007), World Economic and Social Survey 2007 : Development in an Ageing World, United Nations.