

## 消失勞動力-中高齡就業的困境

黃琬婷

☐ 高中生組

☐ 大學生組

☒ 研究生組

國立成功大學公共衛生研究所

主辦單位：財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心

中華民國 108 年 12 月

## 壹、前言

隨著全球少子化高齡化來臨、勞動力減少是近年各國最重要勞動議題。為了解決勞動力短缺問題，開始將勞動資源轉向中高齡龐大的人口。

依據台灣勞動部統計，台灣在少子化及高齡化的人口結構發展下，15 歲至 64 歲工作年齡人口已於 104 年達最高峰後逐步下降，105 年工作年齡人口 1,729.2 萬人，較 104 年減少 7.6 萬人；106 年 1,721.1 萬人，較 105 年減少 8.1 萬人，加上國人退休年齡早，中高齡者與高齡者勞動參與低於日本、韓國、美國等主要國家。

臺灣於 2019 年通過《中高齡者及高齡者就業法》草案，除鼓勵中高齡或高齡返回職場，也希望能減緩未來勞動力短缺問題。然而中高齡就業離開職場因素有很多如職場環境、社會文化、健康因素等。想提高中高齡勞工返回勞動市場是否改善就業環境就足夠？還是需要其他相關政策一起介入改善？

本文目的想針對臺灣目前中高齡就業困境和不願再就業原因來一一探討，如何拾回消失勞動力。

## 貳、中高齡就業的問題

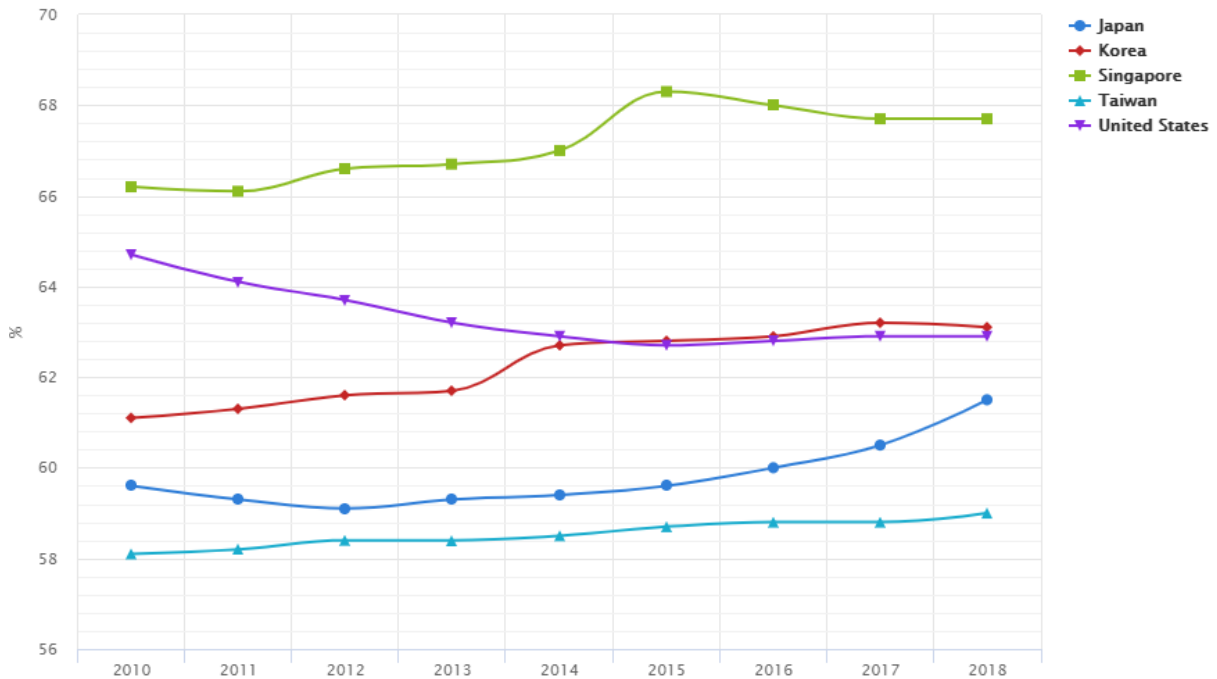
勞動部所定義之勞動人口為 15 歲以上可以工作之民間人口，包括就業者及失業者。為了解勞動市場的勞動力變化，常藉由計算 15 歲以上人口的勞動力之比率來比較各國的勞動狀態，其中所計算的比率則稱為勞動參與率。

臺灣近年勞動市場整體的勞動參與率<sup>1</sup>不到六成（圖一），低於其他各國如新加坡 67.7%、南韓 63.1%、美國 62.9%、日本 61.5%。然而造成我國勞動參與率低迷的原因，主要是因為我國中高齡勞動者的勞參率極低，根據勞動部統計我國 45-64 歲勞動參與率僅只六成左右遠低於其他國家。

---

<sup>1</sup> 勞動參與率=(就業人口+失業人口)/(15-64 歲人口)\*100%

## 「2019 Win the PRIDE：用指標說故事」競賽文稿

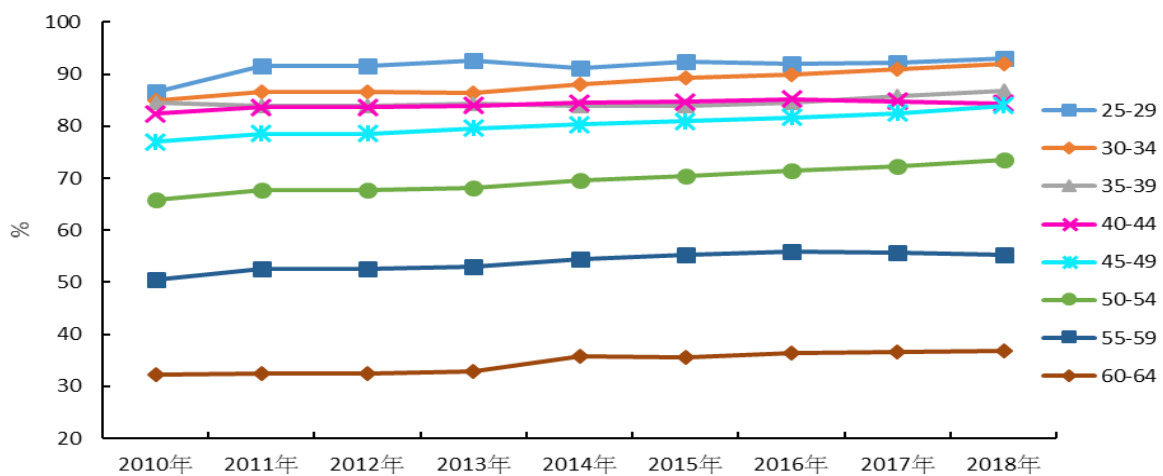


資料來源：勞動部

系統編號：ML10304-0591

圖一、各國勞動參與率

若近一步將勞動參與率依年齡分層(圖二)，發現我國 25-44 歲勞動參與率維持在 80% 以上，隨年齡增加勞動參與率逐漸下降，在 45-49 歲則勞動參與率還可維持在 76.9% 以上，到 50 歲以上勞動參與率下降幅度開始增加，尤其到 60 歲以上勞動參與率不到 40% 遠低於其他國家，各國 60 歲以上勞動參與率南韓為 61.4%、日本 70.6%、美國 57.1%(表一)。顯示臺灣 50 歲以上勞動人口勞動參與率不佳問題，然而為何我國中高齡勞動參與率不高？中高齡者有甚麼因素不願回到勞動市場呢？



資料來源：人力運用調查<sup>(1)</sup>

圖二、我國年齡別勞動參與率

表一、2018 年各國中高齡勞動參與率

	台灣	南韓	日本	美國
45-49 歲	84	82.2	87.7	82.3
50-54 歲	73.5	79.7	87.1	79.3
55-59 歲	55.6	74.7	83.4	72.3
60-64 歲	36.7	61.4	70.6	57.1

資料來源：人力運用調查<sup>(1)</sup>；OECD

系統編號：OE10507-0026；OE10507-0025；OE10507-0024；OE10507-0023

### 一、中高齡就業歧視

依定義可將勞動人口分為就業者 and 失業者兩種。根據統計，我國中高齡者的勞動參與率低但相對失業率<sup>2</sup>也是低，約在 1.7-2.2% 低於美日韓(表二)。這是否代表我國就業市場對中高齡友善？這答案是否定。

表二、2018 年各國中高齡失業率

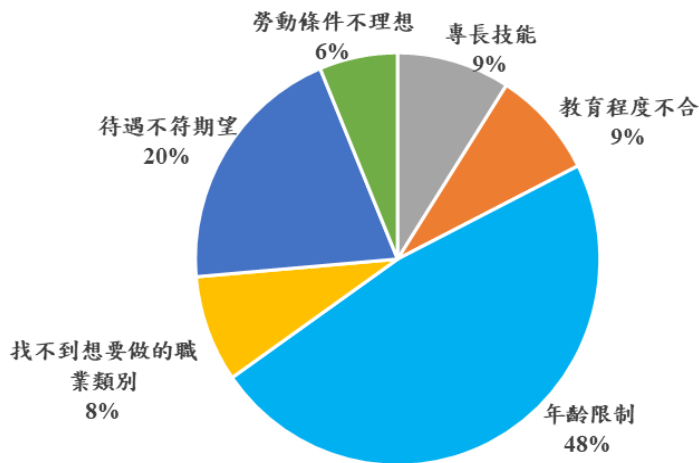
	台灣	南韓	日本	美國
45-49 歲	2.2	2.2	2.1	2.7
50-54 歲	2.0	2.4	1.9	2.9
55-59 歲	1.7	2.6	2.0	2.9
60-64 歲	2.0	3.3	2.6	2.9

資料來源：勞動部

系統編號：ML10305-0048；ML10305-0049；ML10305-0050；ML10305-0051

中高齡勞動者失業率低的原因，有部分原因是因為中高齡勞工相較於年輕人而言，中高齡勞工穩定性高、具抗壓性加上高忠誠度，較不會隨意轉換工作。另一個原因是勞動市場對於中高齡就業較不友善，一旦中高齡勞工失業就不容易找尋新工作，而使中高齡勞動者選擇離開勞動市場。根據 2018 年人力運用調查資料<sup>(1)</sup>，發現中高齡勞工尋找工作時面臨最主要問題(圖三)是「年齡限制」(48%)，其次是「待遇不符合期待」(20%)，使得中高齡勞動者不易尋找到合適工作，因此經濟許可之下中高齡勞工會傾向選擇提早離開勞動市場轉變成非勞動人口，因而造成我國中高齡者的勞動參與率低但失業率也是低的現象。

<sup>2</sup> 失業率(%) = 失業者 / (失業者 + 就業者) \* 100%



資料來源：人力運用調查<sup>(1)</sup>

圖三、中高齡失業者找尋工作過程主要遭遇

這不僅在數據上看到的問題，這也是現實社會中真實面貌。TVBS 新聞訪問：中高齡失業者周先生：「運輸啦、還有管這個油(料)，對不對，所以這個方面我很懂，可是現在你要去找這種工作，他就嫌我們年紀大了，說你體力不行了，你要爬到船上去，你萬一怎麼樣就不行了。」明明很懂船務工作，卻只能洗碗、做做清潔打掃，到處打零工<sup>(2)</sup>。另外，yes123 求職網發言人楊宗斌表示，中高齡勞工重回職場，不僅工作難尋，薪資也不如以往，有 62.1%重回職場的中高齡勞工表示薪資低於過去水準，33.3%獲得持平薪資，僅 4.6%獲得加薪。不公平的薪資待遇和年齡限制，也是降低中高齡勞工重返職場的意願因素之一<sup>(3)</sup>。

然而，中高齡就業不公平問題不僅發生於國內，在國外研究也發現雇主對中高齡勞工的聘僱與否，會依勞動力市場勞動力狀態、勞工教育水平和勞工持續學習、勞工健康成本和年齡是有相關<sup>(17)</sup>。勞動力市場勞動力面臨短缺時，可為中高齡者提供更多就業機會，再加上中高齡者具有豐富經驗、良好的技能和工作態度、高出勤率和忠誠度等優點，使得雇主願意聘僱。但因全球化的產業結構、科技發展和跨國貿易合作等環境改變<sup>(18)</sup>，中高齡者能否持續學習和訓練並且跟上時代變遷，是雇主對中高齡勞工產生疑慮的地方。另一方面，中高齡勞動者特別容易有健康問題或是較高職場意外事故風險，雇主必須承擔更高的健康風險<sup>(18)</sup>，也造成雇主不願僱用中高齡勞動者的原因之一。

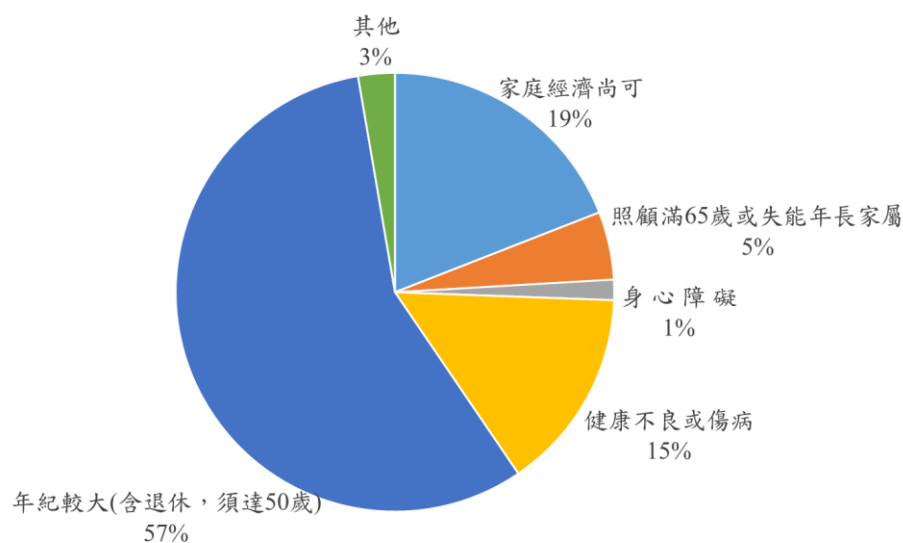
年齡歧視問題不僅出現於國內，而存在世界各國的社會氛圍中。儘管知道中高齡的勞動者不一定比年輕勞動者更不健康或低教育程度，但潛在文化觀念和社會結構不公平，導致中高齡勞工容易有年齡歧視問題<sup>(20)</sup>。

## 二、只增不減的健康及照護問題

## 「2019 Win the PRIDE：用指標說故事」競賽文稿

除了勞動市場就業環境的問題外，個人健康因素和照顧高齡失能的家人也是另一個中高齡勞動者面臨的問題。根據勞動部推估，全台灣 1,153 萬勞動人口中，目前約 231 萬人受照顧失能家人問題所苦，每五位上班族就有一個受長期照顧問題困擾，每年約 18.7 萬人「因照顧失能家人而減少工時、請假或轉換工作」，約 13.3 萬人「因照顧而離職」，其中以中高齡勞動人口為最多。

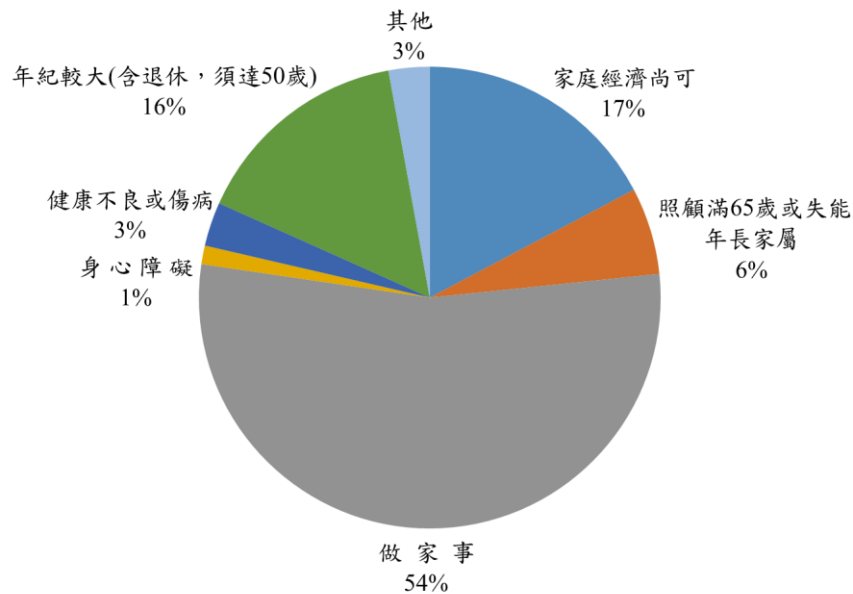
2018 年調查男性中高齡非勞動者不願回勞動市場原因(圖四)，除「提早退休」(57%)和「經濟許可」(19%)外，「健康因素」(15%)和「照顧高齡和失能家人」(5%)也是造成男性中高齡不願返回職場的重要原因之一。



資料來源：人力運用調查<sup>(1)</sup>

圖四、中高齡男性非勞動者不願就業原因

女性中高齡非勞動者不願回勞動市場原因(圖五)，以「做家務事」(54%)為主要因素，其次「經濟許可」(17%)、「提早退休」(16%)也是造成女性中高齡不願返回職場的重要原因之一。其中，發現女性與男性最大差異是「健康因素」，男性較容易因健康問題離開勞動市場。



資料來源：人力運用調查<sup>(1)</sup>

圖五、中高齡女性非勞動者不願就業原因

根據 2018 年人口資料統計，45-64 歲男、女性人口各為 345.2 萬、359.2 萬人。估算受健康不良而無法工作者，男女各有 8.3 萬、5.3 萬，共 13.7 萬。說明高齡化社會的健康問題是我國中高齡勞動參與不佳的重要因素。

### 參、國內外改善中高齡就業之措施

全球高齡化社會來臨，中高齡勞動力流失問題只會隨著時間而增加，面臨青壯年勞動力不足，中高齡勞動力流失，我們又該如何拾回這些勞動力？事實上仍有許多雇主願意僱用中高齡勞工，主要是因為中高齡勞工優勢在於：「穩定性高」、「實務經驗豐富」、「有責任感」、「具抗壓性」、「配合度高」等<sup>(4)</sup>。不可否認，中高齡在生理功能方面開始有漸進式退化情形，但相對來說工作經驗、工作熟練度方面，表現卻不輸年輕或中壯年勞動者，而且年紀越大，工作動機越強，工作穩定性比較高，工作缺席機率及流動率都比年輕/中壯年勞動者來的低，工作品質及可靠程度是值得雇主信賴及投資的<sup>(5、6)</sup>。因此，中高齡的勞動力若未能妥善利用，就不能將其豐富的人生經驗及智慧繼續發揮及傳承，無疑是勞動力的嚴重損失。

面對眾多因素所造成的勞動力減少的問題該如何解決，是否有辦法達到勞資雙贏的局面。下面將分享國內外政府如何強化和改善中高齡就業問題。

#### 一、強化職場職務再設計

為了減少中高齡勞動者就業障礙，可藉由職場環境改造、調整工作內容等方式，協助中高齡勞動者持續留職場，即便因年齡或體力限制也能妥善運用。此外若因健康

## 「2019 Win the PRIDE：用指標說故事」競賽文稿

因素離開職場也能藉由職務再設計協助職災勞工或重大疾病之勞工來調整職務。

根據勞動部推動中高齡者職務再設計之計畫，其職務再設計包含<sup>(12)</sup>：

- 1.改善工作設備或機具：促進勞工提高生產力，進行工作設備或機具之改善。
- 2.提供就業輔具：排除勞工工作障礙，增加、維持、改善中高齡勞工就業能力之輔助器具。
- 3.改善工作條件：指為改善勞工安全衛生、改善勞動條件等。
- 4.調整工作方法：依勞工特性，分派適當工作，調整工作流程、工作方法。
- 5.改善職場工作環境：為穩定勞工就業，所進行與工作場所環境有關之改善。

中高齡勞工職務再設計例子<sup>(7)</sup>：

一位 50 多歲的客戶，任職於桃園某家精密工業工廠，工作內容是品管，需要很好的眼力去檢查細小零件，挑出瑕疵品，降低產品不良率。原本是得心應手的工作，但可能年紀漸長，眼睛容易疲勞、模糊，導致工作愈來愈吃力，雖有使用檯燈型放大鏡，但也漸漸不敷使用。後來透過中高齡者職務再設計計畫，申請桌上型擴視機 Acrobat HD，可依個人需求放大倍數、改變亮度，透過螢幕可看清楚零件的細節，減緩眼睛疲勞，使工作得到很大的改善。

## 二、持續職能教育

日本內閣 2018 年發布的《高齡社會白皮書》，將高齡社會對策的實施項目分為六大構面：(一)就業、年金；(二)健康、照護、醫療；(三)社會參與、學習；(四)生活環境；(五)因應高齡社會之市場活性化及調查研究。其中社會參與、學習包含：設立完整高齡教育體系<sup>(8)</sup>。

日本於 1975 年即成立「銀髮人力資源中心(Silver Human Resources Centers, SHRC)」，早期僅為社區型的志工人力平台，提供高齡者一些短期的工作機會；現在則可讓高齡者共同參與企劃提案，且在當地業者及「公共職業安定所」的安排下，提供技能講習、面試模擬、後續追蹤等服務措施<sup>(8)</sup>。此外，為鼓勵高齡者終身學習，政府正積極推動高齡者進修教育的相關制度，如給予教育訓練假、提供教育訓練給付等，並結合家庭、學校、社區，配合相關職業訓練及自我潛能開發課程等，設定完整的高齡教育體系。

## 三、調整合理的工作型態

為了讓中高齡人口積極投入勞動市場，職場與社會應該推動職能開發和多樣化的工作方式措施，例如適合的彈性工時或部分工時職能等措施。職場給予中高齡/高齡者的勞動彈性，將有助相對健康的高齡勞動者留在勞動市場。以下列舉一些職場因應措施提供參考。

美國佛羅里達州曾制訂「延遲退休選擇計畫」，高齡勞動者可於法定退休年齡之後，透過延緩年金支領、繼續工作<sup>(9)</sup>。



## 「2019 Win the PRIDE：用指標說故事」競賽文稿

瑞典則是曾經發展部分年金方案，60-64 歲勞工可以自願減少工時，並請領部分年金<sup>(9)</sup>。

張瑞雄引用日本學者山田篤裕的研究報告<sup>(10)</sup>，有 85% 的日本企業採行 60 歲退休制度，過了 60 歲之後，採取減薪的方式繼續聘僱，因此高齡受雇者的薪資較年輕就業者低，企業的勞動成本降低，也提高高齡者就業率；過了 60 歲之後，薪資調降幅度和緩、正社員比例較高的企業，延長退休及繼續僱用的比例都比較高。

英國 B&Q 在 1989 年開設了一家專門僱用中高齡人力的分店，僱用年齡沒有上限，並且是兩年一簽的彈性兼職方案，經過兩年的營運，中高齡雇員的體力與電腦系統操作並沒有太大問題，而且顧客滿意度、短期勤缺、員工流動率及銷售利潤的表現都優於其他分店<sup>(11)</sup>。

### 四、增加勞工彈性工時

日本於 2016 年提出「零照顧離職」<sup>(15)</sup>。鼓勵使用照顧假，分次使用照顧留職停薪制度，最高可申請 93 天，可分三次使用。此外，提高照顧留職停薪津貼給付制度，給付由薪水 40% 提升為 67%。工作時間長，無法兼顧照顧家人，推出彈性工時，免加班制度，提高繼續就業的可能性。

### 五、強化長照功能

日本「零照顧離職」<sup>(15)</sup>政策中除增加勞工工時彈性化，長照服務上，確保與培育長照人才，強化「社區整合照顧中心」的功能。對家庭照顧者方面，營造支持與友善的家庭照顧者環境。

臺灣部分 2014 年政府提長照 2.0，建立社區整合型服務中心（A 級長照旗艦店）、擴充複合型服務中心（B 級長照專賣店）、廣設巷弄長照站（C 級長照柑仔店），實現在地老化，提供從支持家庭、居家、社區到住宿式照顧之多元連續服務，普及照顧服務體系，建立以社區為基礎的照顧型社區，降低勞動者的照顧負擔。

## 伍、結論

高齡的人口問題對於勞動市場帶來嚴重的衝擊，如：勞動力減少、中高齡就業困境、因健康和照護問題離開勞動市場等都是目前迫在眉睫的重要課題。近年來政府也開始注意到這些問題，同時提出相關政策來改善這些問題。然而要改善這些問題不僅僅是政府單方面執行就可解決，仍需要雇主的配合、調整現有法規、強化社會資源等。

結合國內外文獻，發現目前台灣針對中高齡就業改善措施仍有不足，我國長期缺少保障中高齡勞動者工作權利措施，許多國家藉由政府訂定法案保障中高齡者的工作權，或是採取獎勵措施鼓勵企業繼續留任中高齡勞動者。而我國於 2019 年已通過「中高齡者及高齡者就業促進法」<sup>(14)</sup>，該法重點包括禁止就業年齡歧視、協助在職者穩定就業、協助失業者就業、推動銀髮人才服務、支持退休後再就業、開發就業機會等，藉由政策推行以降低我國中高齡就業的困境。政策推行固然重要，然而更重要的是政

## 「2019 Win the PRIDE：用指標說故事」競賽文稿

府相關配套措施。其中，中高齡勞工如何尋找合適工作為重要問題。目前網路上有許多提供中高齡勞動者就業平台，但多數職缺並非適合中高齡勞動者，其原因是許多工作釋出都是因應政策所致而非實際人力需求，因此要是能將就業條件以「職能區分取代年齡區分」<sup>(16)</sup>，來消除年齡的限制，只要能力與職務可以對應，健康狀況對工作內容也沒有影響，就會是適合的工作。讓不同社經地位、不同族群的中高齡勞動者能夠繼續留在社會，發揮其專長。另外，持續教育和終身學習是增進中高齡者對經濟、健康和自我認同的一種方式。隨著網路化的世代來臨，許多中高齡勞工常會因為無法跟上世代變化而離開職場，因此持續教育和終身學習是中高齡就業所面臨重要課題<sup>(16)</sup>。除了針對勞動者教育外，也應該提供業者/雇主教育。其原因是，目前勞動市場普遍未認知到年輕勞動力將會加速短缺的問題<sup>(16)</sup>，許多企業仍傾向尋找年輕勞動力。

在健康方面，有許多健康因素都與職場環境和不良工作方式有關<sup>(13)</sup>。然而，我國勞工職場健康促進不普及。我國目前健康歸健康、勞動歸勞動，勞工健檢的後續疾病控制與追蹤不受到重視，而長期職場的壓力與不良習慣都會加劇健康問題的發生，為了減少中高齡時期健康問題應該加強職場健康促進，並且由年輕開始累積健康資本<sup>(16)</sup>。

許多人擔憂提高中高齡就業率是否會降低年輕人就業機會。事實上在推動中高齡就業甚至是高齡就業時，優先考慮應該是避免造成年輕人的就業競爭，並且考慮世代間就業合作。年輕人創業沒基金，但中高齡族群有經驗與財力，可以進行社會投資，同時政府提供中高齡投資者減稅福利來達到雙贏<sup>(16)</sup>。

最後，造成中高齡勞動就業問題不僅是勞動市場環境不友善，有一部分是社會價值觀差異。在現今社會中仍有許多潛在的社會價值是無法短時間內改變，像是年齡歧視、不親自照顧家人就是子女的不孝等傳統社會價值觀，這仍需要時間慢慢改變。

## 參考文獻

1. 行政院統計處人力資源調查(2017)。上網日期：2019 年 11 月 2 日。取自 <https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=42117&ctNode=4987&mp=1>
2. TVBS 新聞報導(2017)。中高齡再就業大不易平均待業期逾半年。上網日期：2019 年 11 月 3 日。取自：<https://news.tvbs.com.tw/local/735204>
3. 自由時報報導(2019)。40 歲以上勞工近 8 成曾遇職場歧視。上網日期：2019 年 11 月 3 日。取自：<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1323364>
4. 草根影響力新視野(2015)。逾 7 成企業認為-中高齡員工穩定度高。上網日期：2019 年 11 月 3 日。取自：[http://grinews.com/news/逾 7 成企業認為-中高齡員工穩定度高 /](http://grinews.com/news/逾7成企業認為-中高齡員工穩定度高/)。
5. 蔡岡廷、蘇世斌、翁子傑（2011）。高齡勞工的健康與工作能力。《中華職業醫學雜誌》，18（4），頁 239-246。
6. 謝依純（2012）。影響台灣中高齡者退休年齡之因素。《台灣老年學論壇》，14。
7. 龍泰視覺輔具中心(2019)。分享中高齡者職務再設計計畫。上網日期：2019 年 11 月 3 日。取自：<http://www.shinemed.com.tw/msg/msg19.html>
8. 翁毓秀（2009）。日本、韓國少子女高齡化社會之因應策略-台灣做了甚麼？未來可以做甚麼？。《社區發展季刊》，125，頁 240-255。
9. 陳政寬（2015）。台灣中高齡勞工漸進式退休的影響因素。《人力資源管理學報》，15 卷 1 期，P87 – 108
10. 張瑞雄（2010）。日本高齡者就業的現象與問題。《臺灣勞工季刊》，78，頁 78-83。
11. 林沛瑾（2012）。日本與英國的中高齡就業政策。《台灣老年學論壇》，13。
12. 勞動部(2015)。「推動中高齡者職務再設計計畫」。中華民國 104 年 6 月 17 日勞動發特字第 1040507438 號令訂定發布。
13. 葉婉榆（2013）。邁向高齡社會工作者安全健康與就業品質之初探：國際議題發展和對我國之啟示。《福祉科技與服務管理學刊》，1（3），頁 23-34。
14. 勞動部新聞稿(2019)。「中高齡者及高齡者就業法」草案。上網日期：2019 年 11 月 4 日，取自：<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/37264/>

「2019 Win the PRIDE：用指標說故事」競賽文稿

15. 魏聰哲 (2017) 日本推動長照產業發展經驗及對臺灣之啟示。《經濟前瞻》，173，頁124－128
16. 王亮懿 (2019) 運用大數據進行高齡社會勞動健康對策研究。勞動部勞動及職業安全衛生研究所，委託研究計畫。
17. Vodopivec, M., & Dolenc, P. (2008). Live longer, work longer: Making it happen in the labor market. *Financial Theory and Practice* 32 (1) 65-81
18. M., S. U., & ., B. C. E. (2011 ). A systemic approach to aging in the work context . *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 44(4), 295-306.
19. Munnell, A. H., & Sass, S. A. (2008). *Working longer: The solution to the retirement income challenge*, Brookings Institution Press.
20. Hardy, M. (2006). *Handbook of aging and the social sciences* .6th Edition. Academic Press.