

推動中高齡者及高齡者就業促進法的時代意義

許致軒

壹、推動背景

《就業服務法》於81年制定初期，考量中高齡者就業特性及需要，已將45-65歲中高齡者列為主管機關應致力協助就業之對象，並規範公立就業服務機構應定期公告適合之就業機會。從法規面將中高齡者定義為需要政策協助之特定對象，相較於一般求職者，政府需提供專屬中高齡者就業服務與協助措施。依內政部統計，當年中高齡者人數為323萬6千人（內政部，2021）但時至109年，中高齡者人數已成長至698萬9千人；當年高齡者136萬6千人，109年已成長至367萬5千人，近20年間中高齡者人數翻倍成長，65歲以上高齡者人數大幅成長，也正突顯我們和日本及韓國一樣，正面臨國內人口快速老化之衝擊。

此外，我國亦面臨少子化及人口紅利逐漸消失影響，依內政部統計，我國歷

年出生人數逐年下降，從96年20萬3,711人，109年出生人數僅剩16萬1,288人，110年1月死亡人數首次高於出生人數，正式邁入人口負成長時代。另依國家發展委員會「中華民國人口推估（2020至2070年）」報告（國家發展委員會，2020），推估119年總人口將較109年減少近37萬人，其中15-64歲工作年齡人口將減少約170萬人，但65歲以上的高齡者將成長近5成，整體推估結果呈現我國人口高齡少子化的情形將越來越嚴重。報告中也指出，109年每4.5位青壯年扶養1位高齡者，至159年降為每1.2位青壯年人口即需扶養1位高齡者，對未來青壯年而言，需兼負的照顧與扶養責任也越來越大。

在勞動狀況部分，我國55-59歲、60-64歲及65歲以上勞動力參與率分別為56.1%、36.7%及8.3%（勞動部，2021），仍低於日、韓、美國等主要國家，平均退離勞動市場年齡男性為64.6歲、女性為61

歲（勞動部，2020），亦低於該等國家，呈現勞動力晚進早出的趨勢，亟需提早預為因應。

貳、立法過程

鑑於我國現在面臨上述少子化及高齡化之人口結構變遷，為建構友善就業環境之勞動政見，故勞動部推動制定「中高齡者及高齡者就業促進法」，參考各國作法，自105年成立立法小組，邀請勞動法及勞動政策專家學者，召開9次立法小組會議規劃條文，於全臺辦理6場次座談會廣納事業單位、中高齡者及高齡者建議與想法，及2場各部會及地方政府諮詢會議完成草案內容，並參採下列專家學者與會民眾建言事項：

一、禁止直接或間接年齡歧視，公布違法企業及負責人

《就業服務法》第5條雖有禁止年齡歧視相關規定，但實務上中高齡者及高齡者仍有因年齡遭受直接或間接歧視之情形，宜立法明文禁止，且應參考性別工作平等法罰則公布違法之事業單位，以達立法實益。

二、針對在職、失業、退休之中高齡者及高齡者應有不同之協助作法與策略 考量在職、失業、退休之中高齡者及

高齡者有不同就業需求，在職者應著重於協助其穩定就業，排除就業障礙；失業者應協助強化其就業知能，促進儘速重返職場；而退休者應強化其再度就業之動機，並鼓勵雇主進用退休者，促進專業技術與經驗之傳承。另於勞工退休前，亦應鼓勵雇主辦理退休調適或再就業準備協助措施，鼓勵退休後仍能持續參與社會，達成活躍老化之目標。

三、強化現行就業促進措施，高齡者亦得適用

因高齡者無法適用部分就業促進措施，造成雇主僱用中高齡者得適用就業促進措施，然進用更年長高齡者反而並無相關措施之適用，建議評估放寬，以提高高齡者就業動機與雇主僱用之意願。

四、建議鼓勵措施多於強制罰則，以提高雇主進用意願

訂定《中高齡者及高齡者就業促進法》立意良好，但建議政策施行初期應以鼓勵代替懲罰，方可提高雇主進用意願，如強制規範事業單位應負相關義務恐產生負面效果，促使事業單位避免進用中高齡者及高齡者。

五、放寬雇主以定期契約進用高齡者

實務上事業單位多於受僱者退休後，改以定期契約進用退休員工擔任顧問協助

事業單位經驗傳承，且部分高齡者因年齡增長或已工作多年，從事部分工時或彈性工作意願較高，建議放寬定期契約雇主高齡者可同時兼顧勞資雙方需求。

六、結合部會資源共同開發工作機會

中高齡者及高齡者就業促進，除有賴勞動部積極運用各項協助就業措施外，相關就業機會之開發仍有賴於各部會通力協助，並配合當前國家重要產業發展政策，與相關目的事業主管機關合作，鼓勵相關事業單位開發及釋出適合中高齡者及高齡者就業機會，方可建構友善中高齡者及高齡者就業環境。

七、參考日本銀髮人才資源中心作法 規劃推動銀髮人才服務

日本為協助銀髮族持續就業，補助民間單位成立銀髮人才中心，開發適合銀髮族之彈性工作機會，以促進銀髮族在地持續就業，建議應參考其運作模式於《中高齡者及高齡者就業促進法》規劃相關協助措施，並可與地方政府合作協力推動。因日本銀髮人才中心主要以推介臨時性、季節性、短期性、部分工時、社區服務等彈性工作機會以促進銀髮者在地就業，爰專法銀髮人才服務據點參考其主要服務內容，於第34條規範據點應開發前開工作機會。

八、建立退休人才資料庫便利事業單位 查詢退休人才

部分事業單位因業務推動需求，亟需借重領域內具專業技術之中高齡者或高齡者傳承或指導，但不知如何尋找專業人才，僅能透過口耳相傳或親友推薦，宜建立銀髮人才資料庫，便利事業單位查詢運用，亦可有效活化退休人力。

《中高齡者及高齡者就業促進法》草案108年4月19日經行政院審查完竣，108年11月15日經立法院三讀通過，並經總統108年12月4日公布，全文共計9章45條，包含禁止年齡歧視、協助在職者穩定就業、促進失業者就業、支持退休後再就業、推動銀髮人才服務、開發工作機會等重要內涵：

（一）禁止年齡歧視

規範雇主不得以年齡為由差別待遇，如招募、升遷、考績、訓練、薪資或退休等，須保障平等工作機會，違者處30萬元以上150萬元以下罰鍰。亦規定雇主對非年齡因素的差別待遇負舉證責任，同時對申訴員工不得為解僱、調職等不利處分。

在《中高齡者及高齡者就業促進法》立法前，檢舉就業歧視須由勞方提出遭受歧視之樣態或事證，向地方政府提出檢舉，課予其舉證的責任，但事業單位於徵

才時亦會避免有歧視文字，或有間接歧視之情事致中高齡者及高齡者勞工權益受損。基此，《中高齡者及高齡者就業促進法》新增課予雇主舉證責任，並禁止因年齡因素而有直接或間接歧視，以保障中高齡者及高齡者享有均等的工作機會。

（二）協助在職者穩定就業

主管機關得予補助或獎勵雇主採取在職訓練、職務再設計或提供就業輔具，也鼓勵雇主繼續僱用符合勞動基準法第54條第1項第1款強制退休規定之員工，協助中高齡者及高齡者穩定工作，傳承其技術及經驗，並促進世代合作。

專法立法前勞動部雖推動各項協助措施協助中高齡者及高齡者續留職場，穩定就業，但實務上當受僱勞工達勞動基準法第54條第1項第1款所定強制退休年齡時，仍有雇主會強制其退休，為協助延緩高齡者退休年齡，故本次立法新增繼續僱用高齡者補助，鼓勵雇主持續留用屆齡強制退休年齡之高齡者，續留職場傳承其經驗予不同世代。

（三）促進失業者就業

對中高齡及高齡失業者，除政府發給相關津貼、補助或獎勵雇主進用外，並推動職前訓練提升工作能力，增加就業競爭力，亦提供就業媒合、創業輔導與創業貸款利息補貼，協助重返職場或創業。

專法立法前勞動部雖已推動各項獎勵措施協助失業者強化職能，促進重返職場，但仍有部分措施高齡者無法適用，爰立法放寬將高齡者納入，以保障更多想工作高齡者；此外，專法鼓勵中高齡者及高齡者與不同世代合作創業，借重中高齡者及高齡者經驗與智慧，並結合青年創意思維共同創業，並提供最長7年、最高200萬元之貸款利息補貼，期透過世代合作激盪出不同的火花。

（四）支持退休後再就業

彈性放寬雇主可用定期契約僱用高齡者，不受《勞動基準法》第9條第1項及第2項規定限制，同時補助雇主僱用依法退休之高齡者，並建置退休人才資料庫，活化及充分運用中高齡者及高齡者人力資源，傳承其知識、專業技術及經驗。

專法立法前，勞動部推動各項中高齡者及高齡者協助措施聚焦於穩定在職者就業，並促進失業者儘速重返職場，然考量國人平均餘命已達80歲，為協助中高齡者及高齡者於退休前培養第二專長，支持其於退休後再就業或轉業，新增補助雇主辦理退休調適及再就業準備等協助措施，鼓勵中高齡者及高齡者開創第二人生。

（五）推動銀髮人才服務

中央與地方政府合作倡議延後退休、世代合作，並設置銀髮人才服務據點，由

政府自辦或委託民間辦理開發全時、短期性、臨時性、部分工時等適合銀髮族就業機會及就業媒合等，協助依法退休或年滿55歲之中高齡者及高齡者就業。

參考日本銀髮人才資源中心促進中高齡者及高齡者之成功經驗，為活化國內銀髮勞動力，並開發適合中高齡者及高齡者之彈性工作機會，促進在地就業，勞動部補助地方政府設置銀髮人才服務據點，期藉由據點之推展，鼓勵事業單位積極應用，整合中央及地方資源擴展銀髮人才服務範圍。

(六) 開發就業機會

透過公開表揚進用中高齡及高齡者績優單位、運用僱用獎助獎勵雇主進用及提供雇主中高齡及高齡人力運用手冊等措施，鼓勵雇主釋出職缺，開發適合中高齡及高齡者的工作機會。由公立就業服務機關定期蒐集轄內中高齡者及高齡者勞動現況、就業情形及勞動市場供需等就業資料，並公告各類工作型態之職缺。

參、配套作法

《中高齡者及高齡者就業促進法》經總統三讀通過後，已明定應推動各項措施內容，但部分獎補助措施之資格條件、項目、期間等相關執行事項，授權由勞動部另行訂定，為利該法能順利推動與落實，

勞動部於109年12月3日完成訂定《中高齡者及高齡者就業促進法施行細則》、《在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法》、《失業中高齡者及高齡者就業促進辦法》、《退休中高齡者及高齡者再就業補助辦法》、《地方政府成立銀髮人才服務據點補助辦法》、《促進中高齡者及高齡者就業獎勵辦法》等6部子法，並與母法同步於109年12月4日施行。勞動部也陸續於109年12月至110年2月間修訂相關補助計畫，相關內涵如下：

一、中高齡者及高齡者就業促進法施行細則

就《中高齡者及高齡者就業促進法》相關事項予以補充，包含中央主管機關應至少每3年公布中高齡者及高齡者相關調查或研究成果、每3年會商相關部會訂定之中高齡者及高齡者就業計畫應含括之內涵、提供中高齡者及高齡者了解就業市場趨勢、法令及就業措施之職場指引手冊內容、國際交流定義、職務再設計定義、與65歲以上高齡者簽訂定期契約不受勞動基準法第9條限制、高齡者於定期契約屆滿3年後得終止契約、公立就業服務機構應定期訂定中高齡者及高齡者工作機會之開發計畫內容、鼓勵雇主進用中高齡者及高齡者之人力運用指引內容、中央主管機關得委任就業服務或職業訓練機構、委辦地方政府或委託相關機關（構）及團體辦理。

二、《在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法》

為落實《中高齡者及高齡者就業促進法》第3章穩定就業措施而訂定，各項措施重點如下：

（一）職業訓練之補助

1. 補助雇主指派所僱用之中高齡者及高齡者參與職業訓練課程，並以國內訓練單位公開招訓之訓練課程為限，最高補助70%之訓練費用，每一雇主每年最高以30萬元為限。相關訓練計畫需先經勞動部審定始得辦理，並需遵守辦法所定之各項作業期程。
2. 相關申請書表、文件及相關規範，勞動部已明定於《在職中高齡者及高齡者穩定就業訓練補助實施計畫》中，雇主得於每一年度12月1日起至12月31日止檢具計畫申請表件向雇主所在地之勞動力發展署各分署申請下一年度訓練計畫，補助課程範圍以國內訓練單位公開招訓之訓練課程為限，且須依雇主經營發展及所僱用之中高齡及高齡者穩定留任之需要規劃。

（二）職務再設計與就業輔具之輔導及補助

1. 補助雇主為所僱之中高齡者及高齡

者提供就業輔具、改善工作設備或機具、改善職場工作環境、改善工作條件、調整工作方法等項目，補助金額每人每年以新臺幣10萬元為限。

2. 欲申請職務再設計之雇主，得至職務再設計官網線上申請（https://jobacmd.wda.gov.tw/DJOB_WEB/），或親自各地公立就業服務機構書面申請，相關職務再設計之申請表件與作業流程，勞動部已訂定於《推動職務再設計計畫》中。

（三）世代合作之輔導及獎勵

鼓勵雇主為所僱用之中高齡者及高齡者與不同世代間辦理世代合作，促進知識、技術與經驗傳承，主管機關亦得遴聘專家學者或顧問輔導雇主辦理。

（四）繼續僱用之補助

1. 為鼓勵雇主繼續留用屆齡強制退休年齡之高齡者續留職場傳承經驗，凡雇主繼續僱用符合勞動基準法第54條第1項第1款規定之受僱者，達其所僱用符合該規定總人數之30%、繼續僱用期間達6個月以上、繼續僱用期間之薪資不低於原有薪資，得向公立就業服務機構申請繼續僱用補助。
2. 雇主繼續僱用期間滿6個月，依受

僱人數每人每月補助1萬3千元（非按月計酬者每人每小時70元），一次發給6個月補助，繼續僱用期間逾6個月，自第7個月起依受僱人數每人每月補助1萬5千元（非按月計酬者每人每小時80元），按季核發，最高補助12個月。

3. 勞動部已訂定《繼續僱用高齡者補助計畫》規範相關申請書表、文件與相關應符合之事項，雇主得於繼續僱用勞工屆齡強制退休年齡前一年9月至10月，填寫並檢具相關申請表件向公立就業服務機構提出申請。

三、《失業中高齡者及高齡者就業促進辦法》

為落實《中高齡者及高齡者就業促進法》第4章促進失業者就業而訂定，各項措施重點如下：

（一）職業訓練之補助

1. 補助失業中高齡者及高齡者免費參加勞動部自辦、委託或補助辦理之訓練課程，並依高齡者身心特性及需求開辦高齡者職業訓練專班。
2. 補助雇主依僱用人力需求，自辦或委託失業之中高齡者及高齡者職業訓練，由雇主自行辦理訓練者補助訓練費用70%，委託辦理訓練者補

助訓練費用85%，辦理訓練最低開班人數應達5人，且訓練時數不得低於80小時。

（二）創業貸款利息補貼

1. 失業中高齡者及高齡者如符合本辦法及《失業中高齡者及高齡者創業貸款及利息補貼要點》規定，得具相關文件及資料，經勞動部同意核貸，得向金融機構辦理創業貸款，利息補貼額度最高200萬元，如為商業登記法第5條規定得免辦理登記之小規模商業，最高貸款額度50萬元，前2年利息由勞動部補貼。
2. 另為鼓勵中高齡者及高齡者與29歲以下青年共同創業，凡中高齡者及高齡者與29歲以下青年共同創業，貸款期間前3年之利息，由勞動部全額補貼，結合中高齡者及高齡者經驗與智慧，並運用青年創意，促成不同世代合作。

（三）跨域就業補助

鼓勵失業之中高齡者及高齡者跨域謀職，發給求職交通補助金、異地就業交通補助金、搬遷補助金及租屋補助金等獎助津貼，鼓勵前往異地就業，相關申請程序、應備文件、資料、核發標準、補助期間及不予核發或撤銷等事項，準

用《就業保險促進就業實施辦法》相關規定。

（四）臨時工作津貼

提供短期性臨時工作機會，協助失業中高齡者及高齡者短期就業安置，按每小時基本工資核給臨時工作津貼，最長6個月，相關應備文件、資料、撤銷、廢止、停止或不予給付津貼情事，準用《就業促進津貼實施辦法》相關規定。

（五）職場學習及再適應津貼

加強失業之中高齡者及高齡者就業準備，並鼓勵用人單位釋出學習機會，補助用人單位行政管理及輔導費，按發給之職場學習及再適應津貼之30%發給。並發給失業之中高齡者及高齡者最長3個月職場學習津貼，按每小時基本工資發給，高齡者經公立就業服務機構評估後得延長至6個月。

（六）僱用獎助

為提高雇主進用失業中高齡者及高齡者之誘因，雇主僱用由公立就業服務機構推介之中高齡者及高齡者滿30日，得檢具相關文件資料向原推介轄區之公立就業服務機構申請僱用獎助，中高齡者每人每月發給1萬3千元，高齡者每人每月發給1萬5千元，最長12個月。

四、《退休中高齡者及高齡者再就業補助辦法》

為落實《中高齡者及高齡者就業促進法》第5章支持退休後再就業而訂定，各項措施重點如下：

（一）補助雇主辦理退休準備與調適

為鼓勵雇主於受僱勞工65歲退休前1年辦理退休準備，促進其適應退休後生活，勞動部修訂《推動工作與生活平衡補助計畫》，補助雇主辦理退休準備與調適之課程、團體活動、個別諮詢、資訊及文宣，補助同一雇主每年最高補助50萬元。

（二）補助雇主辦理退休再就業相關協助措施

為鼓勵雇主於受僱勞工65歲退休前1年辦理再就業訓練與準備，促進延緩退休，勞動部訂定《中高齡者退休後再就業準備訓練補助實施計畫》及《中高齡者退休後再就業準備協助措施補助計畫》，補助雇主辦理退休再就業之職涯發展、就業諮詢、創業諮詢及職業訓練，同一雇主每年最高補助50萬元。

五、《地方政府成立銀髮人才服務據點補助辦法》

為落實《中高齡者及高齡者就業促進法》第6章推動銀髮人才服務而訂定，參

考日本銀髮人才中心作法，補助地方政府成立據點所需開辦之設施設備費、設施設備汰換費、房屋租金、人事費、業務費，勞動部並訂定《補助地方政府成立銀髮人才服務據點計畫》，規範各項補助費用標準、申請、審核及核銷作業事項。

六、《促進中高齡者及高齡者就業獎勵辦法》

為落實《中高齡者及高齡者就業促進法》第40條規定而訂定，規範主管機關得獎勵促進中高齡者及高齡者就業有卓越貢獻之事業單位及從業人員，成立評選小組每2年辦理1次評選，以宣導及倡議事業單位及從業人員成功作法，促進更多事業單位複製成功經驗，共同營造友善就業環境。

肆、未來願景

中高齡者及高齡者就業促進法相關措施的推動，除了因應我國人口快速高齡化外，在日、韓、美及歐洲國家經驗也可以發現勞工退休年齡越來越晚、企業進用中高齡者及高齡者將是未來難以避免的趨勢，對勞動部而言，專法推動即為鼓勵企業提早預為因應，學習績優事業單位運用中高齡及高齡人力之成功作法，從中高齡者及高齡者身上發現優點，將具備的智慧、技術及經驗傳承與不同世代，促進世代溝通、合作與交流，達成勞資雙贏，共同營造友善中高齡者及高齡者就業環境。

（本文作者為勞動部勞動力發展署身心障礙者及特定對象就業組科長）

關鍵詞：中高齡者、高齡者、就業促進

參考文獻

- 內政部戶政司（2021）。〈人口統計資料〉，檢索自<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>。
- 國家發展委員會（2020）。〈中華民國2020年至2070年人口推估〉。
- 勞動部（2021）。〈109年國際勞動統計〉，檢索自<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2457/>。
- 勞動部（2020）。〈108年勞工生活及就業狀況調查〉，檢索自<https://statdb.mol.gov.tw/html/svy08/0823menu.htm>。
- 勞動部（2020）。〈108年勞動統計情勢要覽〉，檢索自<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2458/45979/>。