

國內中高齡者及高齡者 就業法制與政策之探索

馬財專、余珮瑩

壹、全球趨勢與發展

全球在年齡的共同規劃及趨勢上皆將退休年齡區分階段進行延展。在亞洲區域，日本於2020年修正《高齡僱用安定法》，要求企業自2021年必須採取三項重要措施，分別為：（一）將員工退休年齡延至70歲或廢除屆齡退休制度；（二）導入至70歲前持續僱用制度；（三）企業對65~70歲高齡員工，有轉介其他公司、給予自由業者業務、支持創業、提供參加非營利機構資金等，必須有擇一執行之義務（陳劍賢，2023）。從國際趨勢之發展而言，南韓則是自2013年起，分階段提高法定之退休年齡，將國民養老金給付年齡，從60歲分階段提高至65歲。而新加坡則於2020年將法定退休年齡從62歲提高至65歲，退休後在原服務機構接受雇主回聘年齡之上限規定，則從67歲提高至70歲，並規劃階段再進行延展。在歐洲，德

國政府預計於2029年將退休年齡從65歲提高到67歲，再進行二階段延展之設計。英國自2020年起將法定退休年齡調高到66歲，並預定於2044年提高到68歲。上述有關「延後退休」及「穩定僱用」之整理規劃，儼然是已開發國家重要人力運用政策之規劃方向（江睿智，2023）。

國內於2008年通過《勞動基準法》第54條修正案，將勞工強制退休年齡從60歲延後至65歲，對於擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作者，得由事業單位報請中央主管機關予以調整，但不得少於55歲。雖然強制退休年齡是65歲，不過多數勞工皆未達65歲便已積極安排其退休生涯之規劃。根據勞動部統計，2023年國內勞工平均退休年齡為61.3歲，65歲以上持續工作的勞動參與比率，遠低於歐美、日、韓等主要國家。因此，隨著超高齡社會來臨，衝擊國家政治經濟活動，多元彈性勞動參與政策，終將成為各國面對人口

紅利轉向的重要因應策略，而隨之而來的是如何有效運用中高齡及高齡人力、解決就業年齡歧視、勞動市場「世代公平」與「樂齡就業」等問題，亟待政府提出前瞻性、務實穩健及合理公平的對應及改革政策（林宗弘、林文正，2020）。

從國家發展委員會（2021）指出，除了國際地緣政治的影響外，因新冠肺炎（COVID-19）疫情更促使美中對峙加劇，科技戰持續延燒提升了全球經貿發展之不確定性。而此不確定性不僅直接與間接地影響全球經濟發展，更加速全球產業供應鏈的重組，形成「在地生產及短鏈革命」之生產鏈結與趨勢。報告中更嚴重指出產業結構變革業已快速進入了後工業社會與時代的進程與脈絡，諸如在AI及5G等創新技術發展，加速智慧化、數位化進

程，生產由過往的追求標準及規模化，轉變為追求客製及特色化，數位創新成為各國鞏固經濟成長的關鍵力量。該報告在國內整體之觀測上則透過行政院主計總處（2021）之預測，國內因疫情控制得宜，促使整體生產製造活動未受明顯衝擊，加上5G及高效能運算等新興應用科技，以及在疫情催化下所蘊生之遠距工作或在家工作及跨國或跨區之遠距商機。

MdEditor（2021）的報告指出，前年國家發展委員會（2021）考量政府積極以數位創新，啟動經濟發展新模式，在相關政策的推動加持下，初步預估我國2021～2030 年均經濟成長率可望提升至3.0%。國家發展委員會所整理的具體變化圖像如下圖一所示：

在相關國內外中高齡者及高齡者相關

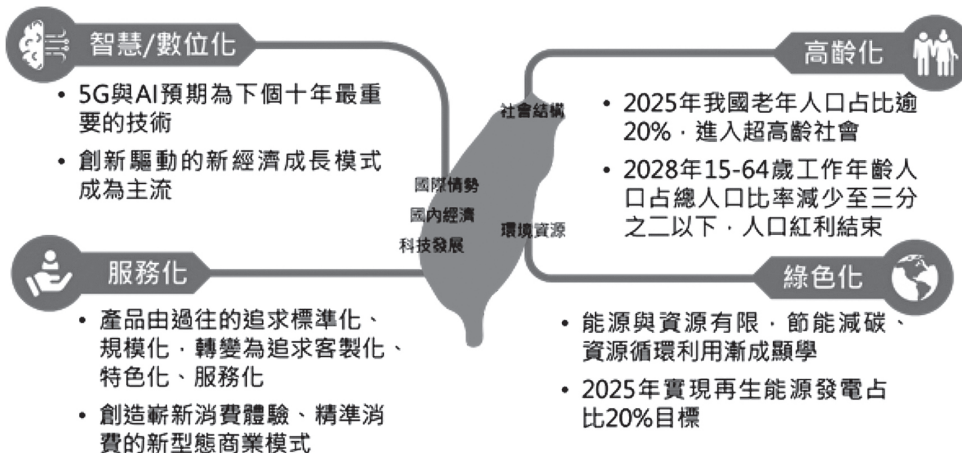


圖 1 未來產業發展趨勢

資料來源：國家發展委員會（2021）。

表 1 臺灣、日本及韓國高齡化轉變速度

國別	65歲以上人口所占比率到達年度 (年)			轉變所需時間 (年)	
	高齡化社會7%	高齡社會14%	超高齡社會20%	7%→14%	14%→20%
臺灣	1993	2018	2026*	25	8*
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	1999	2018	2026*	19	8*

資料來源：國家發展委員會（2020）。

註：*表示為各國中推估結果，其他無*表示為實際值。

勞動力政策之討論上，少子女化及高齡化對於勞動市場人力供需之影響是目前世界諸多國家都須面臨的問題。若從國家發展委員會（2020）的報告有關高齡化的進展觀察，臺灣（33年）與日本（35年）、韓國（27年）均在40年內將發展至超高齡社會與國家。其中日本在1970年便進入高齡化社會，更是全球高齡化情況最嚴峻的國家之一，而韓國雖然於1999年才進入高齡化社會，但受到低生育率影響，加上更長的預期壽命，亦將對人口高齡化造成巨大之影響與衝擊。

此外，有鑑於經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）向來致力於各會員國的經濟與社會發展，並為其提供相關政策建議，以因應所遭遇之困境。下列彙整軸線將針對OECD與日本於近年相關

推動中高齡者及高齡者就業促進措施之說明。

一、OECD

OECD素有世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）智庫之稱，其主要工作為研究分析，並強調尊重市場機制、減少政府之干預；以及透過政策對話方式達到跨國政府間的經濟合作與發展。由於受到全球人口高齡化影響，OECD會員國的高齡化人口情形嚴重，成為維持經濟成長與社會福祉的最大挑戰。因此促使OECD近年則持續關注國際間中高齡者及高齡者就業問題，並致力於提供相關建議給各國進行參採。

根據陳冠良（2020）指出，OECD的就業、勞動暨社會事務委員會（The OECD Directorate for Employment, Labor

and Social Affairs, DELSA) 於2006年研提「活得越長、工作越久」的政策報告書，期許各國制定政策，鼓勵中高齡就業者持續就業。該報告書指出，全球中高齡就業者在競爭性勞動市場中，主要面臨三個複雜的就業障礙為「財政的不利誘因」、「雇主僱用的障礙」及「缺乏就業能力」，為此各國除盡力推動社會安全制度強化保障之外，也應延後退休年齡並促進中高齡以上者就業；其所推展的主要對策包括：減少提早退休之反誘因、去除雇主不合宜態度、採取多元就業方式，以及提升中高齡以上者就業能力等。再者，DELSA更進一步於2015年提出高齡化與就業政策建議(OECD, 2015, 轉引自陳冠良, 2020)，以及於2019年提出「中高齡者的最佳工作：高齡化與就業政策 (*Working Better with Age: Ageing and Employment Policies*)」等報告書(OECD, 2019, 轉引自陳冠良, 2020)，對於中高齡者就業促進政策，建構三項主軸發展之建議：

(一) 加強對中高齡者建立更長期的職業生涯並提供相關的獎勵措施：(1) 確保退休金制度及保險制度的充足性和可持續性。(2) 鼓勵中高齡者保持工作與退休的靈活性，如透過促進階段性退休 (*phased retirement*)，讓生活與工作保持平衡，並允許退休金與工作收入能相結合。(3) 禁止雇主強制中高齡者退休或

無故資遣。(4) 減少仍具有工作能力的中高齡工作者提早退休的動機。

(二) 鼓勵雇主留任和僱用中高齡工作者：(1) 防止年齡歧視的發生，消除招聘、晉升和培訓過程中的歧視。(2) 在與雇主和員工代表進行密切磋商和合作的同時，設法勸阻或進一步限制雇主的強制性退休。(3) 鼓勵雇主透過公共和私人舉措來管理年齡多樣化的勞動力的良好做法，以促進不同年齡之間的知識與經驗交流等。

(三) 提升員工的就業能力，以期加強中高齡者的就業機會：(1) 透過提供指導服務，加強中高齡工作者的培訓，並確保對培訓進行調整，以反映不同年齡的員工的經驗和學習需要。(2) 向中高齡求職者提供有效的就業援助。(3) 透過職務再設計策略，來改善工作條件，提高各年齡段員工的就業品質，加強工作場所的安全和身心健康，減少危險和艱苦工作的發生。

二、日本

日本是人口高齡化問題相當嚴重的國家，在2008年進入超高齡社會後，持續受到少子女化和高齡化影響，導致日本65歲以上人口占總人口比率持續攀高，。日本國立社會保障／人口問題研究所(2023)之研究指出，日本於2020年達29.2%，預測2050年更上升至39.6%。至2055年時75

歲以上的超高老年人口將達26.5%，國內人口老化問題使得日本政府必須不斷致力於推動健康高齡者繼續就業，以確保有足夠的勞動人口支撐社會福利。為因應新型態的人口結構，日本已推動諸多中高齡者及高齡者就業之相關政策與措施，藉此強化中高齡者及高齡者的勞動參與，諸如包括在《雇用對策法》中明訂消除年齡歧視、延後退休年齡、推動職務再設計進行工作流程調整、制定《高齡者雇用安定法》保障高齡者就業權益、提供企業降低僱用中高齡以上勞工成本之相關計畫方案，以及推動銀髮人才資源中心等。近年日本政府為能更進一步強化高齡勞動力的運用，並於2019年的「全世代型社會保障檢討會」中提議，將「確保員工能工作到70歲」的規定法制化。因此，於2021年推動《高齡者雇用安定法》修法，規定企業有義務以回聘等方式，僱用有意願工作的高齡者直到70歲，正式迎接70歲在職的時代，但該新規範僅要求企業為相關目標努力，仍不具強制性。

（一）《改正高齡者雇用安定法》主要修 法內容

係為保障65至70歲高齡者就業機會，除了原本必須保障65歲以下之就業權益外，為保障高齡工作者，可延長工作年限從原本的65歲，延長至70歲，事業單位應持續致力於以下措施（厚生勞動省，

2021）：

1. 將退休年限提高至70歲，或廢止退休年限制度。
2. 導入70歲前續聘制度（例如再聘用、或職務延長制度）。
3. 導入70歲前持續職務承攬契約。
4. 導入勞工可在事業單位之社會貢獻單位、事業主委託或出資之團體進行社會貢獻單位續聘至70歲之制度。

（二）給予高齡者就業保障措施

對於該法之修法內容係規定事業單位「應持續致力」，非強制規定，因此事業單位制定詳細措施時，勞資雙方應先充分協議後進行，資方應聽取高齡工作者之期望，充分尊重勞方意見後再行實施。而資方訂定相關措施時，應照顧高齡者工作上的各樣需要，例如調換工作前應給予充分的研習訓練以及工安教育；亦須針對高齡工作者之健康與體力考量，致力改善工作環境；資方應考量高齡者就業現況與生活穩定等要素，支付與工作內容相應之薪資。

（三）70歲前繼續僱用制度

係指勞工65歲以後，可以在特殊關係事業單位以外的其他公司繼續就業。特殊關係事業，係指該事業單位之「子公司、母公司、母公司之其他子公司、相關法

人、母公司等之相關法人」。其適用範圍包括：

1. 60歲以上，未滿65歲之勞工於自身公司、特殊關係事業單位進行續聘。
2. 65歲以上，未滿70歲之勞工可於自身公司、特殊關係事業單位、與特殊關係事業單位之其他公司進行續聘。若安排高齡勞工於特殊關係事業單位或其他公司進行續聘，應盡可能以該勞工之需求或知識、經驗、能力安排適合的工作。

(四) 支援創業等措施

係指確保高齡就業者於70歲前就業保障之前提下，非僱用之措施。例如導入70歲前持續簽訂業務承攬契約之制度；或導入勞方70歲前可從事社會貢獻事業制度（勞方可於事業單位成立的，或事業單位出資、委託之團體進行社會貢獻事業），欲進行支援創業相關措施訂立，需制定計畫，取得工會同意，並將該措施向勞方廣宣。

(五) 提供高齡者離職之協助

高齡勞工因公司解僱等原因離職者，若希望再就職時，事業單位應盡力予以下列再就職援助措施：

1. 對其求職活動予以經濟上之援助。
2. 提供求才資訊、協助再就職。

3. 協助離職者參與再就職之教育訓練與講座。再就職援助對象原為60歲以上，未滿65歲者，修法後擴大至65歲以上，未滿70歲者。

若同一事業單位於一個月內發生五名以上高齡者因解僱等原因離職之情況，事業單位必須提交離職者相關資訊給厚生勞動省的公共職業安定所（Hello Work）。此外，因解僱等原因離職之高齡勞工若提出要求，事業單位必須於確定離職後盡快製作求職活動支援書，支援書上須記載勞工資料、職務經歷、具備資格證書或相關能力、知識、技術等可供再就業求職之事項。

貳、數位轉型及相關發展趨勢

世界經濟論壇（2020）在《2020年未來工作趨勢報告》一文指出，因整體新冠疫情全球肆虐所導致之經濟衰退和不斷加速的自動化，將促使就業市場的變革速度遠遠超過人類所預期之狀態。上述報告書進一步指出，當遠距工作成為未來趨勢，估計全球44%的工作人力會轉成遠距工作。此外，線上學習及培訓正在崛起，但對不同勞動族群可能有不同的衝擊與挑戰，尤其是在中高齡及高齡勞工的參與區塊，唯有透過不斷增進技能才能持續在競爭式就業市場取得工作之機會。報告指出其預估到2025年以前，現有職位需要的核

心能力有40%將會改變，面對核心職能快速轉變，在此連結之考量上，中高齡及高齡勞工更需要重新學習新的工作技能。更因全球疫情加速科技自動化的到來，除了持續新技能的學習之外，職業技能的再訓練也將會是技能持續更新與發展下的常態現象。

在國內年齡層社會結構的轉化分析上，人口高齡化影響層面實際相當廣泛，其中較為重要之處包括勞動及金融市場、政府財政、交通與醫療照護等商品與服務的需求。因應上述需求所帶動的轉變，在高齡少子化下，將加速各型產業界積極導入自動化及智慧化等科技，藉以減緩高度缺工及人力不足的壓力。同時，高齡化的人口轉化亦將加速高齡社會中亟需醫療服務的數位轉型，透過以智慧科技，推動高齡者生活及健康照護的革新正在全球產生積極的轉型與變化。

在檢視國內中高齡及高齡者參與問題，首先必須面對兩個相當重要的討論層面，一為必須注意國內目前及未來產業發展之圖像為何？另一則必須持續觀測在這些產業結構的變動下，國內中高齡及高齡者的就業空間可以產生那些相關的就業連結與鑲嵌？在部分職業訓練補助系統中，透過針對5+N產業（包含智慧機械、生技醫藥、亞洲·矽谷、綠能科技、國防及循環經濟等之界定）所開拓出來產業政策課程比例正在逐漸提高中，應針對部分課程

納入固定比例之中高齡及高齡或高齡勞工之參與，藉以提升及協助其與相關的政策產生就業上的連結，逐步透過課程參與提升其因應未來產業變動之勞動參與上，能確切提升其新工作機會所需之就業技能。

參、彈性化工作機會之連結

勞動彈性化是後工業化社會中工作安排上的重要發展趨勢，職場中人力運用方式透過工作時間及型態的彈性化可具體回應弱勢族群就業的參與困境，以及例如中高齡及高齡勞工高齡者勞動參與之特殊需求。勞動彈性化是指企業在聘用及管理員工時所使用的彈性制度，透過此舉藉以應對勞動市場的複雜變化。透過彈性化制度之設計，在企業端點可以進一步調整勞動者之工作時段、內容、雇傭形式及時數等，來因應本身與勞動市場的需求變化。勞動彈性化可以提高企業生產力、應對市場變化，以及調整勞動力規模，但其相對缺失在於推展過程可能進一步會引發對員工造成不穩定的工作環境及薪資壓抑等重要問題。

對國家經濟社會穩健發展而言，除了彈性化之外，勞動市場的「彈性與安全」皆是相當重要的層面。例如丹麥及荷蘭等北西歐國家採行「彈性且安全」的勞動市場政策的成功經驗，歐盟更早於2007年便開始針對勞動市場的缺工狀態，在

人力運用政策上逐步提出彈性 / 安全的勞動運用策略。勞動市場的彈性化涵蓋「內部及外部」多個面向的彈性化積極主張，Schmidt（2016）認為主要有以下幾種彈性化發展之設計：（一）工時彈性：企業可以根據內部生產情況和工時需求，彈性調整員工的工作時間，例如增加或減少工作日或工作時數；（二）工作地點彈性：企業可以讓員工在不同的工作地點上班，例如在辦公室、衛星公司或在家中工作等多元化勞動地點之選擇；（三）工作內容彈性：企業可以在員工的工作內容方面進行參與上的調整，促使員工能夠運用更多的技能和經驗於工作執行脈絡；（四）契約彈性：企業可以根據工作需要，使用不同類型的雇傭契約關係，例如透過臨時工或兼職工來適應勞動市場所需之人力需求。勞動彈性化可以增加企業的適應能力和彈性，但也需要如同前述所談及更應在安全介面進一步因應彈性化發展，強化注意因勞動彈性化之後的所產生權益和福利之變動，在平衡權利與義務下藉以達到勞資雙贏的效果。

有關各國勞動彈性化之發展脈絡，尤其是中高齡及高齡勞工在工作參與時間及型態的彈性化，是指企業可以針對不同中高齡及高齡勞工的員工需求和工作性質。馬財專（2021）研究指出，其多數是透過內部彈性化的機制，透過「調整工作時間和型態」以達到更好的工作平衡和

生活品質。下述之分類是目前全球勞動職場中常見的工作時間及型態的彈性化方式：（一）彈性工時（flexible time）建置：彈性工時是指在中高齡及高齡勞工參與上可以在一定的時間範圍內自由安排工作時間，讓他們更好地適應工作與生活的平衡。例如，彈性工時可以允許中高齡及高齡勞工每天選擇自己的上下班時間，或者在一定的週期內累積工作時間，彈性調整工作日的長度；（二）遠距及在家工作（work remotely and work at home）之推動：遠距工作是指若中高齡及高齡勞工擁有可以在家中或遠距工作之能力，通常是透過電子郵件、即時通訊、遠距會議等互聯網技術進行溝通和協作來完成工作；（三）工作分享（works sharing）模式之建構：工作分享是指中高齡及高齡勞工因為體力上的問題，企業在人力運用上可以透過多人輪流擔任同一工作內容，藉以平衡其工作量和強度。這種方式可以讓員工彼此之間互相學習和分享經驗，同時也可以提高員工參與意願和專業技能；（四）休假工時之安排（arrangement of work on vacation）：長假安排是指企業安排中高齡及高齡勞工的休假時間可以彈性化，例如部分較具規模之企業可以在公共假日或淡季期間給予員工較常之長假，達成其工作與生活之平衡與增益。

在彈性工時方案中則是呈現個人，組織與社會關係連結點之探究，中高齡及

高齡勞工在的彈性化參與脈絡主要由三個方面構成：（一）個人層面：中高齡及高齡勞工在退休後可能感到空虛孤獨，在彈性工時方案中可以提供與同事交流和社交的機會，讓中高齡及高齡勞工感到自身的價值且受到重視之狀態，這樣可以增加他們的生活滿意度和參與意願；（二）組織層面：組織在設計和實施彈性工時方案時應注重中高齡及高齡勞工的需求，並積極與中高齡及高齡勞工進行溝通和互動，讓他們了解方案內容和參與方式，並針對其特殊需求進行個性化的安排，增強他們參與的信心和動機；（三）社會層面：彈性工時的實施需要引起社會各界的重視和支持，需要政府、社區和其他組織的參與和協作，藉以創造出良好的工作環境和氛圍，讓中高齡及高齡勞工得以在工作和生活的建構過程產生平衡之發展（馬財專，2021）。

中高齡及高齡勞工在職場上多擁有豐富的人生歷練，以及具備勞動市場中一般或專業知識和技能。為提升臺灣中高齡及高齡者之勞動參與率，在勞動部多年就業促進及工作機會開發政策資源導入下，持續推動雇主推行彈性工時安排或提供就業輔具等職務再設計，藉以使銀髮勞動者得以在再發揮其職場優勢。在工作彈性化的連結上，有關中高齡及高齡勞工工作機會之開發，在國內目前多以部分工時之開發為主。國內的旅宿服務業在疫情之後產生

高度的反彈復甦，導致國內缺工浪潮日益嚴峻，除了正職之外，在製程或勞動過程中，亦有高度部分工時之勞動需求所制定及創造出來的職位。若是透過國內相關產業推動部分工作時間（或微量部分工時）及型態的彈性化方式來進行工作連結之導入，這些方式皆可協助企業更良善的方式進行工作安排，藉以適應員工需求和維持工作平衡和彈性。企業更需在制定和實施上述彈性化工時設計方案之時，更應慎重考慮員工們的需求和工作特性，同時也需要注意彈性化設計在執行過程中有關其公平性和合理性之需求及要求（馬財專，2021）。

行政院主計總處（2023）的勞動數據充分告知，過往職場勞動者多數以選擇全時正職工作為主，甚少會選擇部分工時，但最近幾年來各產業，尤其是服務業及製造業在部分工時的參與卻產生高度成長之現象。顯示現今勞動市場在人力需求的層面業已從單一雇主、全時僱用慢慢轉化成為多元化部分工時參與之模態。國內外有關彈性工時方案對於中高齡及高齡勞工的勞動參與介面之擴張和連結安全之滿意度，以及其制度之設計皆具有相當重要的意義。在勞動參與脈絡方面，檢視在個人、組織和社會三個層面的因素都會進一步影響中高齡及高齡勞工在職場的參與意願和參與程度。在職場中，有關彈性工時方案的設計和實施過程中，更需要貼近與

適應中高齡及高齡勞工的工作內容及時間勞動參與需求，確保其參與連結與方式的多樣性和個別化皆得以兼顧，藉以提高其工作參與度和滿意度，是促進中高齡及高齡勞工在職場中就業穩定性的良方。

肆、政策與法令之建議

我國於2019年底通過《中高齡及高齡者就業促進法》，政府對中高齡及高齡勞工勞動權之轉變，是為提早因應國內持續延後退休年齡趨勢，未來政府推動中高齡及高齡者就業、提高其與未來新興產業發展脈絡結合之勞動參與規劃政策，必須立即產生即時性的回應與規劃。隨著彈性安全介面的推展，職場中透過非典型僱用、彈性工時、異地工作與電傳勞動等多元化管理，增進彈性就業模式增加高齡者受僱機會（郭政隆，2021）。在中高齡及高齡者及高齡者就業促進法中，有關彈性上的制定，雇主可透過彈性方式，以定期契約來僱用來聘僱高齡者重返職場；透過彈性工時之安置，促使企業組織聘用更多高齡者就業（馬財專、林淑慧，2021）。馬財專等人（2019）指出，由於不同行業別、個別就業者的狀況與條件不同，並非人人都能持續就業到更高年齡，故提高退休年齡同時，需有其他政策配套措施，才不至於造成高齡就業者的痛苦。

因應國家發展委員會（2021）在未來

2030年的新興產業政策規劃下，本文建議必須重新思考中高齡及高齡者工作參與脈絡得以與未來規劃新興產業鏈連結端點之思考，如何透過政策輔助建構其媒合連結方式，以及如何推展或推廣在不同產業釋出部分的工作鑲嵌與連結三個層面的突破與推展。本文中高齡及高齡就業法制與政策，初步建議下列幾點政策與法令層面在後續規劃上的思考方向。

一、年齡差異在制度設計及資源導入之差異性思考

從勞動部統計處歷年中高齡及高齡勞工在勞動市場的勞動參與脈絡之觀測，可得知中高齡及高齡勞工在55歲之後的階段，卻產生懸崖式往下滑落的現象。因此在制定中高齡及高齡勞工勞動參與的法令及政策誘因上，不可忽略在更為細部的年齡細層分類上所可能產生的差異化，進行更為多元的討論與制度規劃上的思構。例如在政策研究之思考上，可進一步在不同55~64歲或65歲以上之年齡細層可以規劃與國家產業發展走向的搭配，以及所屬之政策資源進行就業連結及導引。尋找到產業正確的就業對應缺口，進行強化的政策輔助與就業連結，才能具體彰顯出其效果。

二、非典型就業作為就業連結的踏腳石

從整體職場人力運用的勞動參與型

態區分，早期Handy（1996）便指出現代企業人力運用的酢漿草組織，其組織人力的配置包括核心人員、外包工作及彈性員工三個主要的勞動區塊。因此，目前各先進國家對於彈性僱用與非典型工作的運用已形成另一種新的思考趨勢，未來更可能成為臺灣勞動市場中的常態僱用型態（馬財專、林淑慧，2016；鄭津津，2014）。在競爭式勞動市場上，事業單位所持有的刻板印象，容易在中高齡及高齡勞工之勞動參與上構築出就業障礙。隨著就業障礙的生成，非典型勞動參與型態之成長應可透過國家干預的制度規劃，例如透過僱用獎助或薪資補貼之規劃來建立雇主願意開放就業彈性之空間，也就是彈性工作的創造與雇用，來協助突破中高齡及高齡勞工之勞參困境。從各國就業促進的安排路徑上，非典型就業的參與路徑經常被各國視為是解決及創造弱勢就業族群工作機會的最佳途徑。然因各國在非典型就業的勞動制度保障上差異甚巨，使得在臺灣有關中高齡及高齡勞工與非典型就業連結上的政策思考實有其「就業促進及經濟安全危機」之雙面刃效應。因此本文建議，透過「就服分流機制」之檢視，針對經濟因素需求壓力較高之中高及高齡勞工應以全職工作作為就業媒合之促進之主要思考，對於經濟壓力較少者則可推介部分時間工作之就業連結與推介為主，然仍需以勞動者所需之專業評估做為最終之思考。

三、區域產業脈絡下工作機會之盤點

有關區域工作機會的連結安排上是相當重要及直接的思考，而調查結果也顯示，中高齡及高齡勞工勞動參與有較強的地域固著與限制。國內各區域的產業發展的類別及聚落差異性甚高，因此所有中高齡及高齡勞工就業連結必須搭建在區域產業內謹慎的盤點其所能提供需求的工作機會，唯有透過因應產業需求所設計的技能訓練，才能促使這群銀髮缺工取得有效及穩定區域工作機會之就業連結。除了繼續僱用中高齡及高齡勞工補助，協助續留職場，促進世代傳承與交流，並輔導及補助地方政府設置銀髮人才服務據點，依轄區產業特性開發全時及彈性工作機會，促進在地銀髮就業空間。

四、就業促進法令政策資源之積極宣導

國內中高齡及高齡就業促進法業已施行超過兩年，然而其母法及施行細則相關內容，以及法令內所提供的政策資源及深度協助仍有其需執行強化之空間。其實截至目前為止，職場中有關就業促進法令所規劃「政策資源類別及申請方式」，部分的中高齡及高齡勞工勞動者及企業端，尤其負責企業人力運用的人力資源管理部門的人員，實仍缺乏詳細的了解，導致企業端點之使用效率並未如預期。因此在近期更需透過積極多元管道進行場外及入場之宣導，透過多元輔導機制在政策資源的積

極導入上，積極協助中高齡及高齡勞工有更多的就業參與空間。

五、從性別角度思考建構差異化輔助制度

性別對勞動參與開啟了不同的參與路徑，路徑上也存在著不同區別、隔離與結構上的障礙。馬財專與林淑慧（2016）的研究指出，當女性被賦予天生自然的照顧責任時，其實就是一種「女性化」的建構；這種結構上的區分促使女性在性別角色分工中屈從於從屬的位置。由於國內托育工作多由婦女在私領域完成，這些工作是無償的且缺乏社會認定的工作價值，托育工作強化了女性地從屬位置。如同日本及新加坡的經驗，唯有透過托育責任外部化之實踐，國內才能有效地將中高齡及高齡勞工婦女勞動人力導引參與市場，才能進一步將中高齡及高齡勞工婦女與照護體系（所謂的隔代教養）產生鬆綁或脫離，促成其擁有更多勞動選擇及參與之空間。

六、職業訓練課程的中高齡及高齡勞工勞動市場之就業對應

針對中高齡及高齡勞工所需的勞動專業技能，透過職業訓練的安排亦是良好的建構過程，例如銀髮職訓專班的設計與推動，而其訓練內容亦應與企業工作重設計的概念，規劃適切的職訓單元課程。此外，中高齡及高齡勞工職訓重點必須聚焦

於訓練課程的專長訓練是否得以協助中高齡及高齡勞工在訓練之後，使其在日益競爭的勞動市場中尋找到穩定的工作機會。從數位、自動及智能化科技技術之發展，其實得以協助企業發展人力的服務或生產模式精簡化之發展，以及創造「不因受雇者體能而有差異」及「更加安全且具效率」的職場環境。上述的就業空間之創造亦即從科技賦能的角度，來進一步思考不同產業在擴張中高齡及高齡勞工的工作範疇與機會之重新思考。在就業安全體系當中，透過職業訓練提升其勞動技能，並在積極的就業服務系統與勞動職場之位置產生連結。讓有勞動意願的中高齡及高齡勞工得以藉此厚植其人力資本，應積極在就業服務系統中排除中高齡及高齡勞工職業訓練是浪費國家資源之錯誤概念，持續建構與勞動市場的互動與穩定就業。

七、就業服務單一窗口的建置及資訊科技資源整合對應

國內有關弱勢族群經常在就業服務歷程上，需要較為複雜及積極的協助過程，若能在制度設計上如於就業服務系統中對於中高齡及高齡勞工的就業服務及轉銜能有更為靈活的機制與窗口之建立，對於這群中高齡及高齡勞工勞動者而言，是相當重要的積極性協助。就業媒合專人服務朝向更為完整的「單一窗口」及「固定專人」的客製化、個別化服務模式，並因應

資訊科技之導入，中高齡及高齡勞工可靈活運用政府e化系統，強化服務的深度與及時性。

八、銀髮資料庫之建立及就業轉銜

在高齡化發展趨勢下，中高齡及高齡勞工二度求職時，抱持著積極開放的心胸能為自己帶來更多的機會。而銀髮中心則透過「一案到底」的服務模式可以幫助分析個案狀況，提供生涯規劃諮詢，職缺媒合有政府把關也更有保障。建議法令所規劃各區域能建置銀髮人才中心提供人力及就業相關資訊之落實，並在各區域發展階段上，充分盤點各區域之產業脈絡及供需機會，由銀髮人才中心逐步建置完整的銀髮人才資料庫。除此之外，主掌勞工保險之主管機關亦能擘劃在受理勞動者辦理退休金申領階段，考量同時依個人意願在其退休時，建置完整之退休人才庫。

九、建構中大型企業實施退休階段多元彈性調整上的規劃

全球在漸進式退休（gradual retirement）之規劃上是指個人在完全離開勞動市場過程中逐漸減少工作時間，或在最後工作幾年減少任務的需求。在此部分彈性之處有五個面向，包括在工作場所及內容、工時、薪資與從事時間點之彈性規劃。若以工作場所來區分，又可分為階段式退休（phased retirement）和部分

退休（partial retirement）。前者是在工作場所所以彈性工作形式繼續工作，例如：減少工作及更改工作內容；後者是離開原工作場所尋找新工作，或是自我僱用（Kantarci & Van Soest, 2008）。多數國家因高齡化社會高度發展而造成勞動力不足的原因，希望即將退休的勞工，採用逐步減少工作的方式，慢慢退出職場，因而提出階段式退休（Phased Retirement）及部分退休（Partial Retirement）兩種方法。階段式退休是不離開原工作崗位，與雇主協商逐步減少工時、工作量，而薪資當然也依比例縮減；部分退休是離開原工作，換成工作時數較低、體能較能負擔的工作，例如兼職工作、創業、自雇、過渡性工作等。國內長期以來常因企業規模及我國勞動者及企業雇主缺乏觀念之影響，導致事業單位對於此部分的人力規劃長久有來，皆未能具體的規劃及建置在國內因應中高齡及高齡勞工的階段勞動調整與對應上，有關中高齡及高齡勞工的就業促進之下，亦應慢慢地試圖去思考多元退休方案在國內大型或較具規模之中型企業推展的可能性。

十、持續建構友善銀髮的職場

在職場中有關不利於中高齡及高齡者就業之法令保障甚多，例如在招募過程於《就業服務法》第5條中嚴格規定職場中不得以年齡作為身分為由予以歧視。但在

職場中仍有因年齡遭受直接或間接歧視之情形，更應立法明文禁止並嚴格進行勞動檢查；此外，是否應參考《性別工作平等法》罰則公布違法之事業單位，以達政策立法上之執行實益。國內企業單位對於中高齡及高齡勞工的年齡歧視，仍舊在國內勞動市場中事業單位之聘任與招募過程中可見，為鼓勵高齡者退休後再就業，在中高齡及高齡者及高齡者就業促進法也放寬雇主以定期契約僱用65歲以上高齡者。並明令不受《勞動基準法》第9條定期契約以臨時性、短期性、季節性及特定性工作為限及定期契約屆滿後視為不定期契約之規定，藉以創造勞雇雙方彈性之空間。

但為保障中高齡及高齡勞工就業權益，也規範定期契約期間不適用《勞動基準法》第54條年滿65歲雇主得強制退休規定，並明定定期契約勞工履約屆滿3年後仍得終止契約之規定。另外除了宣導外，使方案可讓企業直接觸及為有效之途徑之一。建議各分署在成立銀髮人才資源中心的任務中，可推動企業輔導團的機制，協助願意聘任中高齡及高齡勞工的企業，幫助企業提升人力資源運用，導入友善銀髮員工之方案，輔導其開發職場世代合作模式，樹立和建構友善中高齡及高齡勞工的職場標竿。

十一、建構更為積極的產業趨勢發展之工作參與及連結

透過下述之方向進行與未來趨勢發展之連結：（一）強化產業人才發展趨勢與需求之評估，掌握中高齡及高齡者新興產業工作連結之盤點及發展政策與目標；（二）引導企業積極協助參與人力資本之訓練及產學訓練合作，建立良好的中高齡及高齡者的在職人才供給管道；（三）建構整合政府未來新興產業製程的工作機會分析，運作未來新興產業人才的培訓（強化產業人投資方案之整體對應）及在職訓練之整合機制，將中高齡及高齡者納入整體訓練的人力規劃系統之內；（四）推動新興產業人才培訓資源的彙集，支援產業升級或轉型時擴張中高齡及高齡者的勞動參與空間。

（本文作者：馬財專為國立中正大學勞工關係學系教授；余珮瑩為國立中正大學成人及繼續教育學系博士生）

關鍵詞：中高齡、彈性勞動、人口紅利、產學訓合作

📖 參考文獻

- MdEditor (2021年3月18日)。〈世界各國的退休年齡和福利〉。2021年08月21日，取自<https://www.gushiciku.cn/dl/12HXQ/zh-tw>
- 世界經濟論壇 (2020)。《2020年未來工作趨勢報告》。2021年10月04日，取自<http://www.lynnajie.com/2020/12/2020.html?m=1>
- 江睿智 (2023年12月17日)。〈勞動部解缺工招手退休族〉。聯合報。<https://udn.com/news/story/7238/7646032>
- 行政院主計總處 (2021)。〈國情統計通報 (第195號)〉，2021年08月29日，取自：<https://www.dgbas.gov.tw/public/Data/01014154453KI9NIEKP.pdf>。
- 行政院主計總處 (2023) 〈人力資源調查資料〉。https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=4000&s=231196
- 林宗弘、林文正 (2020)。〈臺灣邁向超高齡社會的「世代公平」與「樂齡就業」〉。《國土及公共治理季刊》，8 (1)，8-19。
- 厚生勞動省 (2021)。《高齡者雇用安定法》。
- 馬財專 (2021)。〈國內中高齡暨高齡勞動人力與未來產業發展趨勢之鑲嵌與結合〉。《就業安全》，20 (2)，47-57。
- 馬財專、林淑慧 (2016)。〈促進中高齡及高齡勞動參與及就業整備之整合性服務〉。《國土及公共治理季刊》，4 (1)，53-62。
- 馬財專、林淑慧 (2021)。〈中高齡婦女就業與技能提升〉。《就業安全半年刊》，20 (1)，34-43。
- 馬財專、藍科正、吳啟新、林淑慧、林晉昺、黃春長、鄭淑芳、劉又升、陳威穎 (2019)。〈中高齡及高齡者重返職場之探索〉。《勞動及職業安全衛生研究季刊》，27 (2)，133-148。
- 國立社會保障 / 人口問題研究所 (2023)。〈日本的將來人口推估〉。https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp_zenkoku2023.asp
- 國家發展委員會 (2020)。《中華民國人口推估 (105至150年)》。<https://ppws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDY0L3JlbGZpbGUvMTAzNDcvNDMvMDJkM2U4YjctY2ExMC00NDk2LTkzYjMtZDVIMzVhMDZkNWl0LmRvY3g%3d&n=5Lit6I%2bv5rCR5ZyL5Lq65Y%2bj5o6o5LywKDEwNeiHszE1MOW5tCnloLHlkYouZG9jeA%3d%3d&icon=.docx>
- 國家發展委員會 (2021)。〈未來產經發展趨勢與圖像〉。https://theme.ndc.gov.tw/manpower/Content_List.aspx?n=315869EEDF0D4401
- 郭政隆 (2021年6月25日)。〈培育科技產業新尖兵投入 下世代生活照護職場〉。2021年9月

11日，取自<https://m.life.tw/?app=view&no=1315449>

陳冠良（2020年11月13日）。〈OECD中高齡就業政策推動策略給台灣的幾則啟發〉。 https://ccurc.com/knowledge_content.php?kid=K_20201113145045_5fae2cc5406ae

陳劍賢（2023年11月2日）。〈自由廣場〉中高齡 在職延長重於再就業〉。自由評論網。
<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1613205>

鄭津津（2014）。〈勞動派遣與工作權〉。《臺北大學法學論叢》，90，50-82。

Handy, C. (1996). *Gods of management: The changing work of organizations*. Oxford University.

Kantarci, T., & Van Soest, A. (2008). Gradual retirement: Preferences and limitations. *De Economist*, 156(2), 113-144. <https://doi.org/10.1007/s10645-008-9086-1>

Schmidt, D. A. (2016, March 16). Labor market flexibility. In D. Majerčáková (Ed.), *Management in theory and practice* (pp. 97-105). Faculty of Management at Comenius University in Bratislava.