

台灣高齡者 就業的現況與展望

王雲東



摘要

本研究使用文獻法及後設分析法，探討台灣高齡者就業的現況與未來發展趨勢。研究結論指出：台灣未來有就業意願和需求的高齡長者可能愈來愈多，但目前尚無明顯的高齡者就業政策、法令與相關措施。因此建議應修改老人福利法與就業服務法的相關條文，並透過獎勵或稅負減免措施鼓勵企業採取彈性工時制度，以提昇高齡者的就業機會與保障其就業權益。

關鍵詞：高齡者、老人、就業

Abstract

This study examines the current situation and future development for senior citizens' employment in Taiwan by literature review and meta analysis. In general, this study concludes that it is more likely that more and more senior citizens have the willingness and demand for employment in Taiwan in the near future. However, there are not clear employment policy, legislation, and measures for senior citizens yet. Therefore, the author suggests amending Senior Citizens' Welfare Act and Employment Service Act, and encouraging enterprises to institute flexible working-hour system by reward or tax deduction to increase the working opportunity and protect the employment rights for senior citizens.

Key Words: senior citizen, elderly, employment

壹、問題背景

根據內政部統計，截至民國 97 年 12 月，台灣 65 歲以上的老年人口總數已達 240 萬人，占總人口比例的 10.4%（內政部，2008）；雖然在目前全世界高齡化的趨勢之下並不突顯，但值得注意的是，台灣高齡者人數的成長速度極快。依照行政院經濟建設委員會(2008)的推估，台灣老年人口比例由總人口的 7%(高齡化社會標準，aging society) 上升到 14%（高齡社會標準，aged society）僅約需 25 年，比起全世界的國家，僅略慢於日本的 24 年，而高居世界第二位(Hsuch & Wang, 2008a, 2008b)。

在此快速高齡化的台灣社會，大部分政府相關部門與學者多把重心放在對高齡長者的福利提供方面，但對於協助高齡者就業方面著墨的就比較少。但事實上，根據統計（見表一），高齡長者的主要經濟來源為子女（含媳婦與女婿）奉養的比例逐年下降，而由自己（含配偶）的工作所得支付的比例逐年緩步上升（內政部，1989-2005）。也就是說，對於有就業意願或需求的高齡長者，在可預見的未來可能愈來愈多，其工作所得也可能占其未來主要經濟來源愈高的比重；政府相關部門實應及早規劃、並採取具體的作法加以因應。

表 1：台灣 65 歲以上老人主要經濟來源（1989-2005）（%）

主要經濟來源	1989	1991	1993	1996	2000	2002	2005
自己（含配偶）工作所得	11.0	10.8	10.9	11.6	13.7	13.4	14.5
退休金/撫卹金/保險給付	11.9	16.1	14.8	17.6	15.9	16.5	13.0
儲蓄/利息/租金/投資所得	16.1	17.4	19.2	15.2	9.3	10.3	9.2
子女（含媳婦與女婿）奉養	58.4	52.4	52.3	48.3	47.1	44.1	46.5
社會或親友救助	0.9	1.1	0.9	0.4	0.5	0.3	0.5
政府救助或津貼	1.2	1.6	1.6	6.4	12.3	14.8	16.0

資料來源：內政部(1989-2005)：1989-2005 老人狀況調查。

因此本研究即以文獻法及後設分析（meta analysis）法，探討影響高齡者就業的相關因素、台灣高齡者就業的現況與發展趨勢、以及未來展望。

貳、影響高齡者就業的相關因素

影響高齡者是否能就業（或是持續留在職場）的因素很多，實證研究顯示：在個人因素方面，教育程度愈高與健康狀況愈好的高齡長者，留在職場的時間也愈長(Haider & Loughran, 2001; Parnes & Sommers, 1994)；教育程度高代表著高人力資

本(human capital)，因此有利於掌握資訊並抓住就業機會；而健康狀況對高齡就業者的影響在 70 歲以上時更為突顯(Ozawa & Lum, 2005)。此外在個人經濟狀況對於高齡者是否會留在職場方面，有兩大可能的面向：經濟狀況較不佳會使得部分高齡者有動機與意願繼續工作，但也有部分高齡者就業是考慮如“自我實現”等非經濟因素，因此經濟因素就不構成是否會留在職場的關鍵因素(Ozawa & Lum, 2005; Parnes & Sommers, 1994)。

除了個人因素之外，就業市場也具有重要影響力。因為高齡者的體力可能相對較弱，因此兼職(part-time)工作或是有彈性的工作方式可能對於高齡者的就業會比較適合。也就是說，服務業就比工業或製造業對於高齡就業者來說較為適合(Haider & Loudhran, 2001; Henretta, 2000)。所以一個服務業較發達的社會，對於高齡長者的工作機會就會相對較多。此外職場中可能有一種不利於（或歧視）高齡者的意識型態(Ageism)，認為高齡者的工作表現一定不如年輕人，因此在篩選員工時可能就直接不予考慮，或是對於員工進行在職訓練等人力資本投資時，會優先考慮將此機會給年輕員工(Perdue & Gurtman, 1990; Rupp et al., 2006; Pienta et al., 1994)。

至於整體大環境與福利制度也會影響高齡者就業。例如經濟不景氣時，工作機會減少、或是公司要裁員，高齡者都首當

其衝。而一個國家若高齡者福利制度（特別是年金與退休保障制度）非常好，也會減少高齡者的就業意願(OECD, 2006)。

參、台灣高齡者就業的現況與發展趨勢

由於台灣過去高齡者的人數比例（相較於其他已開發國家）與就業需求尚不十分突顯，因此台灣的就業促進政策與措施多以中高齡者為主。例如在就業服務法第 24 條中規定：「主管機關對下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業，必要時，得發給相關津貼或補助金：一、負擔家計婦女。二、中高齡者。三、身心障礙者。四、原住民。五、生活扶助戶中有工作能力者。六、其他經中央主管機關認為有必要者。」而在同法第 2 條中更明確指出：「中高齡者：指年滿四十五歲至六十五歲之國民。」因此在下面的數據表格中，研究者同時將近 20-30 年的中高齡者與高齡者的相關數據一起呈現，以有助於後續的比較分析討論。

表二顯示出所有 15 歲以上（註 1）、中高齡與高齡人口的勞動參與率（註 2）在近 30 年來大致都維持不變；但若考慮性別因素，則男性勞動參與率呈下降趨勢、而女性勞動參與率呈上升趨勢。在 2007 年時，高齡長者的勞動參與率為 8.13%。

表 2：勞動參與率依年齡與性別列表（1980-2007）（%）

年度	15 歲以上			45-64 歲			65 歲以上		
	總和	男性	女性	總和	男性	女性	總和	男性	女性
1980	58.26	77.11	39.25	60.55	84.94	28.62	8.48	15.27	1.78
1985	59.49	75.47	43.46	60.55	81.98	34.51	9.74	15.72	3.36
1990	59.24	73.96	44.50	59.65	81.08	35.62	9.77	14.80	4.02
1995	58.71	72.03	45.34	60.83	82.96	38.11	9.79	14.39	4.24
2000	57.68	69.42	46.02	59.80	80.12	39.62	7.71	11.25	3.73
2005	57.78	67.62	48.12	60.24	78.12	42.59	7.27	10.66	3.86
2007	58.25	67.24	49.44	60.55	77.25	44.13	8.13	11.95	4.45

資料來源：行政院主計處(2007a)：民國 96 年人力資源調查統計。

表三顯示出所有 15 歲以上、中高齡與高齡人口在近 30 年來的失業率（註 3）。對於這三個年齡層來說，失業率都是 2000 年代高於 1990 年代、再高於 1980 年代。在 2007 年時，高齡長者的失業率為 0.16%。

表 3：失業率依年齡與性別列表（1980-2007）（%）

年度	15 歲以上			45-64 歲			65 歲以上		
	總和	男性	女性	總和	男性	女性	總和	男性	女性
1980	1.23	1.11	1.47	0.37	0.46	0.02	-	-	-
1985	2.91	2.90	2.92	1.06	1.36	0.22	0.20	0.23	-
1990	1.67	1.68	1.64	0.48	0.61	0.15	0.03	0.04	-
1995	1.79	1.79	1.80	0.61	0.78	0.24	0.12	0.13	0.09
2000	2.99	3.36	2.44	1.75	2.28	0.68	0.24	0.28	0.09
2005	4.13	4.31	3.88	2.79	3.13	2.17	0.43	0.53	0.17
2007	3.91	4.05	3.72	2.24	2.56	1.69	0.16	0.16	0.15

資料來源：行政院主計處(2007 a)：民國 96 年人力資源調查統計。

表四顯示出所有 15 歲以上、中高齡與高齡就業人口在 2007 年的主要行業別。值得注意的是，高齡就業人口的主要行業別是農林漁牧業、而非服務業。可能的主要

原因是：在台灣從事農林漁牧業的人口不必需要“退休”（註 4），這是與其他行業非常不同的地方。而在表五顯示出高齡

就業人口在 2007 年的詳細行業別，其中在服務業部分，以「批發及零售業」人數與比例均最高。

表 4：2007 年就業人口的主要行業別依年齡與性別列表（單位：千人；%）

主要行業	15 歲以上			45-64 歲			65 歲以上		
	總和	男性	女性	總和	男性	女性	總和	男性	女性
	10294 (100.0)	5868 (100.0)	4426 (100.0)	3264 (100.0)	2058 (100.0)	1207 (100.0)	187 (100.0)	135 (100.0)	52 (100.0)
農林漁牧業	543 (5.3)	378 (6.4)	165 (3.7)	303 (9.3)	204 (9.9)	99 (8.2)	96 (51.3)	71 (52.6)	26 (50.0)
工業	3788 (36.8)	2592 (44.2)	1197 (27.0)	1123 (34.4)	822 (39.9)	302 (25.0)	16 (8.6)	13 (9.6)	3 (5.8)
服務業	5962 (57.9)	2899 (49.4)	3063 (69.2)	1838 (56.3)	1032 (50.1)	806 (66.8)	74 (39.6)	51 (37.8)	23 (44.2)

資料來源：行政院主計處(2007 a)：民國 96 年人力資源調查統計。

表 5：2007 年高齡就業人口的行業別依性別列表（單位：千人；%）

行 業	總和	男性	女性
	187 (100.0)	135 (100.0)	52 (100.0)
農林漁牧業	96 (51.3)	71 (52.6)	26 (50.0)
工業	16 (8.6)	13 (9.6)	3 (5.8)
礦業及土石採取業	0	0	0
製 造 業	12	9	3
電力及燃氣供應業	0	0	-
用水供應及污染整治業	0	0	0
營 造 業	4	4	0
服務業	74 (39.6)	51 (37.8)	23 (44.2)
批發及零售業	38	24	14
運輸及倉儲業	2	2	0
住宿及餐飲業	9	5	3
資訊及通信傳播業	0	0	0
金融及保險業	1	0	0

不動產業	1	0	0
專業、科學及技術服務業	2	2	0
支援服務業	3	2	1
公共行政及國防；強制性社會安全	2	2	0
教育服務業	2	2	1
醫療保健及社會工作服務業	4	3	0
藝術、娛樂及休閒服務業	0	0	0
其他服務業	10	7	3

資料來源：行政院主計處(2007 a)：民國 96 年人力資源調查統計。

表六呈現出所有 15 歲以上、中高齡與高齡就業人口在 2007 年的職業。從其中可看出，高齡就業者的職業別前三名依序為：(1)農林漁牧工作人員、(2)服務工作人員及售貨員、與(3)生產有關工人、機械設

備操作工及體力工。此與中高齡就業者或所有就業者的職業別前三名排序有相當程度的差別。由此亦可看出：高齡就業者受限於退休制度與體力，工作還是相對以農林漁牧業與服務業為主。

表 6：2007 年就業人口的職業別依年齡與性別列表

(單位：千人)

職 業	15 歲以上			45-64 歲			65 歲以上		
	總和	男性	女性	總和	男性	女性	總和	男性	女性
民意代表、企業主管及經理人員	10294	5868	4426	3264	2058	1207	187	135	52
專業人員	462	381	81	242	207	35	10	9	1
技術員及助理專業人員	866	452	414	182	116	66	6	5	1
事務工作人員	2020	1094	926	497	311	185	6	5	1
服務工作人員及售貨員	1133	256	876	236	72	164	2	1	1
農林漁牧工作人員	1964	849	1115	648	306	342	42	26	16
生產有關工人、機械設備操作工及體力工	531	373	158	298	202	96	96	71	25
	3319	2464	855	1162	844	318	24	18	7

資料來源：行政院主計處(2007 a)：民國 96 年人力資源調查統計。

表七呈現出所有 15 歲以上、中高齡與高齡就業人口在 2007 年的從業身分。從其中可看出：隨著就業者年齡的上升，自營作業者的比例也隨之上升，但受雇者的比

例則隨之下降。也就是說，隨著就業者年齡的上升，受雇的“障礙”也持續增加，特別是從中高齡邁入高齡就業時尤為明顯。

表 7：2007 年就業人口的從業身分依年齡與性別列表 (單位：千人；%)

從業身分	15 歲以上			45-64 歲			65 歲以上		
	總和	男性	女性	總和	男性	女性	總和	男性	女性
雇主	10294 (100.0)	5868	4426	3264 (100.0)	2058	1207	187 (100.0)	135	52
	523 (5.1)	430	93	280 (8.6)	236	44	12 (6.4)	11	1
自營作業者	1396 (13.6)	1046	350	760 (23.3)	584	176	115 (61.5)	96	19
無酬家屬工作者	641 (6.2)	147	493	263 (8.1)	33	230	29 (15.5)	6	24
受雇者	7735 (75.1)	4246	3489	1961 (60.1)	1204	757	30 (16.0)	22	8
受私人雇用者	6803 (66.1)	3760	3043	1591 (48.7)	983	607	26 (13.9)	18	8
受政府雇用者	932 (9.1)	485	446	371 (11.4)	221	150	4 (2.1)	3	1

資料來源：行政院主計處(2007 a)：民國 96 年人力資源調查統計。

表八呈現出所有 15 歲以上與高齡受雇者在 1996、2001 與 2007 年的平均每月所得。2007 年 15 歲以上所有受雇者的平均月薪為\$34,595，其中男性\$38,658、女性\$29,674；而 2007 年 65 歲以上所有受雇者的平均月薪為\$30,184（是 15 歲以上所有

受雇者平均月薪的 87.2%），其中男性\$34,452（是 15 歲以上所有男性受雇者平均月薪的 89.1%），而女性\$15,726（是 15 歲以上所有女性受雇者平均月薪的 53.0%）。由此可以看出：女性高齡受雇者在薪資報酬方面仍屬相對弱勢。

表 8：受雇者平均每月所得依年齡與性別列表（1996，2001，2007）（NT\$）

項目	平均每月所得（NT\$）	占同樣性別 15 歲以上所有受雇者平均每月所得的比例
1996 年		
65 歲以上所有受雇者	26,137	83.2%
2001 年		
65 歲以上所有受雇者	29,614	88.2%
2007 年		
15 歲以上所有受雇者	34,595	--
65 歲以上所有受雇者	30,184	87.2%
15 歲以上男性受雇者	38,658	--
65 歲以上男性受雇者	34,452	89.1%
15 歲以上女性受雇者	29,674	--
65 歲以上女性受雇者	15,726	53.0%

資料來源：行政院主計處(1996, 2001, 2007b)：民國 85, 90, 96 年人力運用調查報告。

肆、台灣高齡者就業的未來展望

如前所述，台灣至今仍無明顯的高齡者就業政策、法令與相關措施；只有在老人福利法第 29 條中提到：「雇主對於老人員工不得予以就業歧視。」但無任何罰則；因此在目前高齡者就業的成效方面就顯得相當不足。舉目前台灣最主要協助弱勢者就業的「多元就業開發方案」為例，在 2007 年共協助 14,181 位進用人員就業，其中 69.6% 為中高齡者，但只有 0.9% 為高齡者。不過雖然如此，但比起 2004 年的數據（進用人員中 61.5% 為中高齡者，只有 0.2% 為高齡者），已有進步（王雲東等，2008；林怡君、王雲東，2009）。

此外，提早退休的狀況也是另一個令人擔心的問題。根據「1991 與 2005 年受僱員工動向調查報告」顯示：60 歲以上的受僱者退休占全體退休者的人數比例已由 1991 年的 74.1% 降到 2005 年的 32.7%；而 50-59 歲的受僱者退休占全體退休者的人數比例更由 1991 年的 21.8% 上升到 2005 年的 50.0%；甚至 40-49 歲的受僱者退休占全體退休者的人數比例也由 1991 年的 3.9% 上升到 2005 年的 16.9%。過度提早退休反映的是人力資源的浪費；當然如果處於經濟不景氣的時代，企業為節省人事費用的開支，透過各種優退制度鼓勵員工退休或許是一個不得已的因應措施，但對於社會生產力與競爭力的負面影響，仍是我

們必須重視與正視的課題。

總結來說，站在傳統華人孝道的觀點會覺得：讓年長父母外出工作是不孝的行為；而如果能讓屆退休年齡的雙親在家含飴弄孫、頤養天年，如此才是孝順的最高表現(Chan & Wang, 2008; Chiu & Ngan, 1999)。但隨著社會的快速變遷，很多價值觀念也有了很大的轉變；在強調個人獨立自主的今天，或許讓高齡長者能有自己決定是否要外出工作的空間才是最大的孝順與幸福。

而對於政府官員與民意代表部分，研究者建議應修改一些法令，例如：針對老人福利法第 29 條「雇主對於老人員工不得予以就業歧視」訂定明確罰則並切實執行。此外，隨著戰後嬰兒潮(baby boomers)即將成為老人，65 歲以上的高齡長者人數將快速增加，因此應將就業服務法第 24

條中所規定「政府相關主管機關應全力協助欲就業的對象」加以放寬，也就是說應將高齡者也包括進去。另外在可行的配套作法上，可考慮修改老人福利法，增訂如「身心障礙者權益保障法」第 69 條(註 5)的類似條文，鼓勵有就業意願與需求的老人可透過老人福利機構或團體，來生產物品或提供服務。同時亦可制訂如「優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法」的法規，規範各公私立機關、學校、團體應優先採購至一定比率，如：百分之五。

此外，政府相關主管機關也可採取一些獎勵或稅負減免措施，鼓勵企業採取彈性工時制度，以有利於高齡者的就業。

(本文作者王雲東現為台大社工系助理教授)

註釋

註 1：根據勞動基準法規定，15 歲以上始得算勞動人口（勞工）。

註 2：根據行政院勞委會規定，勞動參與率的計算是該年齡層的勞動人口數除以該年齡層的總人口數，唯外國人、軍人、入獄服刑者與失蹤人口不得列於其中。

註 3：根據行政院勞委會規定，失業人口是指目前沒有工作，但是有就業意願與能力、且目前正在找工作的人。而失業率的計算是指該年齡層的失業人口數除以該年齡層的勞動人口數。

註 4：在台灣從事農林漁牧業者是投保農民健康保險、而非勞保。而在農保中並無退休（金）的相關規定。

註 5：身心障礙者權益保障法第 69 條規定：「身心障礙福利機構或團體、庇護工場，所生產之物品及其提供之服務，於合理價格及一定金額以下者，各級政府機關、公立學校、公營事業機構及接受政府補助之機構、團體、私立學校應優先採購。各級主管機關應定期公告或發函各義務採購單位，告知前項物品及服務，各義務採

購單位應依相關法令規定，採購該物品及服務至一定比率。
前二項物品及服務項目、比率、一定金額、合理價格、優先採購之方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

📖 參考文獻

- 王雲東、李安妮、林怡君(2008)。Effects of Multi-Employment Promotion Program and their Predictors: An Example of 2004 Multi-Employment Promotion Program. 發表於「2008 第八屆台灣社會福利學會年會暨『新世紀社會保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較』學術研討會」。2008 年 5 月 23、24 日。嘉義：國立中正大學。
- 內政部(1989-2005)。1989-2005 老人狀況調查。
- 內政部(2008)。內政統計月報。<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/ml-06.xls>
- 行政院主計處(1991, 2005)。民國 80 與 94 年受僱員工動向調查報告。
- 行政院主計處(2007a)。民國 96 年人力資源調查統計。
- 行政院主計處(1996, 2001, 2007b)。民國 85，90，96 年人力運用調查報告。
- 行政院經濟建設委員會(2008)。中華民國台灣 97 年至 145 年人口推計。
- 林怡君、王雲東(2009)。多元就業開發方案 96 年度整體實施效益評估計畫。行政院勞工委員會職業訓練局委託研究（進行中）。
- Chan, R.K.H. and Wang, Y.T. (2008). Elderly Employment and its Promotion: A Comparison of Taiwan and Hong Kong. Presented in “The 5th International Conference of East Asian Social Policy” in National Taiwan University, Taipei, Taiwan. Nov. 3-4.
- Chiu, S. & Ngan, R. (1999). “Employment of Chinese Older Workers in Hong Kong: Cultural Myths, Discrimination and Opportunities.” *Ageing International*, Winter: pp. 14-30.
- Haider, S. & Loughran, D. (2001). *Elderly Labor Supply: Work or Play?* Santa Monica, CA: RAND.
- Henretta, J.C. (2000). “The Future of Age Integration in Employment.” *The Gerontologist*, 40(3): pp. 286-292.
- Hsueh, C.T. & Wang, Y.T. (2008a). Population Changes and Aging Trend in Taiwan. Presented in “International Conference: Multi-facetal Aspects of Aging and Aging Diseases” in Peking University Health Science Center, Beijing, China. Oct. 28-31..
- Hsueh, C.T. & Wang, Y.T. (2008b). Living Arrangement and the Well-being of the Elderly in Taiwan. Presented in “The 5th International Conference of East Asian Social Policy” in National Taiwan University, Taipei, Taiwan. Nov. 3-4.

- OECD. (2006). *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer*. Paris: OECD.
- Ozawa, M.N. & Lum, T.Y. (2005). "Men Who Work at Age 70 or Older." *Journal of Gerontological Social Work*, 45(4): pp. 41-63.
- Parnes, H.S. & Sommers, D.G. (1994). "Shunning retirement: Work experiences of men in their seventies and early eighties." *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 49: pp. S117-S124.
- Perdue, C.W. & Gurtman, M.B. (1990). "Evidence for the automaticity of ageism." *Journal of Experimental and Social Psychology*, 26: pp. 199-216.
- Pienta, A., Burr, J., & Mutchler, J. (1994). "Women's Labor Force Participation in Later Life: The Effects of Early Work and Family Experiences." *Journal of Gerontology*, 49(5): pp. S231-S239.
- Rupp, D.E., Vodanovich, S.J., & Crede, M. (2006). "Age Bias in the Workplace: The Impact of Ageism and Causal Attributions." *Journal of Applied Social Psychology*, 36(6): pp. 1337-1364.