

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

中高齡人力運用之影響因素分析：企業需求與政策法制面的探討 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-024-
執行期間：96年08月01日至97年10月31日
執行單位：國立政治大學勞工研究所

計畫主持人：成之約

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：陳宗祺、李思嫻

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 97年10月25日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫
成果報告

中高齡人力運用之影響因素分析：
企業需求與政策法制面的探討

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號： NSC 96-2414-H-004-024

執行期間： 民國九十六年八月一日至九十七年十月三十一日

計畫主持人： 成之約 教授

本成果報告包括以下應繳之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位： 國立政治大學勞工研究所

中華民國九十七年十月三十一日

摘要

如同許多國家一般，台灣已經進入一「高齡化、少子化」的時代。在此情形下，政府與企業都將會面臨新生人力資源供給來源減少的困境與壓力。一般而言，企業可以藉由跨國性投資、要求政府開放移民人力引進或自動化生產等方式來因應人力資源短缺的問題。然而，不論是哪種因應方式，基於「少子化」幾乎已經成為許多國家共同的問題，再基於移民人力不可能會無限制開放引進的前提下，政府與企業似乎應該審慎思考將「中高齡人力資源的開發與運用」列為企業人力資源政策考量的重點。

無疑地，影響中高齡人力資源運用的因素有許多，在不考量中高齡個人因素的情形下，企業的意願與態度都是影響中高齡人力運用的重要因素。因此，對於企業需求面的掌握確實為本研究所考量的重點。

此外，關係中高齡人力資源的另一項因素在於政府政策是否對於中高齡人力資源給予應有的重視。因此，時值政策規劃階段，參考其他國家經驗都其重要性與必要性，而此也正是本研究的重點之一。

綜合而論，本研究的目的是包括：

- 一、瞭解企業對於中高齡人力運用或再運用的看法和意見，並探討企業是否對於中高齡人力的運用存在著「年齡歧視」問題，以及政策法制面是否對於中高齡人力的運用存在著障礙？
- 二、探討各主要國家在政策與法制面如何提供企業運用或再運用中高齡人力的環境？
- 三、提出政策方案規劃與建議，以促進企業運用或再運用中高齡人力的意願。

關鍵詞：高齡化社會、中高齡人力、提早退休、人力資源政策

ABSTRACT

Like many other countries, Taiwan has marched into an era of “more old-age people and less kids”. Under this circumstance, both the government and enterprises have undoubtedly faced the problem and pressure of labor shortage. Of course, enterprises can solve the problem of labor shortage by means of either overseas investment, importing foreign contract-based workers, or automation of production. However, because “low fertility rate” has become a common problem to many countries, and also because foreign contract-based workers can not be imported without any quantity limitation, both the government and enterprises should seriously take into account of the employment of old-age workforce.

There is no doubt that many factors are influential to the employment of old-age workforce. Among them, the attitude and willingness of enterprises toward the employment of old-age workforce are truly critical. Therefore, one of the objectives of this research is intended to explore the attitude and willingness of enterprises toward old-age workforce. In addition, the other critical factor influential to the employment of old-age workforce is whether the government has put into effect of any policy program conducive to the employment of old-age workforce. Accordingly, at the stage of formulating policy conducive to the employment of old-age workforce, the other objective of this research is to collect and analyze policy programs undertaken by other countries.

To sum up, objectives of this research include:

1. Exploring the attitude and willingness of enterprises toward the employment of old-age workforce, and also exploring are there any government policy or legislative obstacles to the employment of old-age workforce?
2. Exploring how other countries create a friendly policy environment conducive to the employment of old-age workforce?
3. Based on the above findings, proposing or suggesting policy program encouraging enterprises to employ old-age workforce.

Keywords: Aging Society, Old-age Workforce, Early Retirement, Human Resource Policy

目 錄

| | |
|--------------------|-----|
| 中文摘要..... | II |
| 英文摘要..... | III |
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 壹、研究背景與目的..... | 1 |
| 貳、國內外研究情況..... | 10 |
| 參、研究方法與限制..... | 13 |
| 第二章 問卷調查發現與分析..... | 15 |
| 壹、分析架構..... | 16 |
| 貳、調查與問卷設計..... | 17 |
| 參、樣本分析..... | 19 |
| 肆、敘述性統計與分析..... | 25 |
| 伍、各變項間相關分析..... | 31 |
| 陸、小結..... | 47 |
| 第三章 結論..... | 50 |
| 參考文獻..... | 52 |
| 附件 「派遣勞工」調查問卷..... | |

壹、前言

根據政府調查統計資料顯示，我國 0~14 歲的人口呈現比率逐年下降的趨勢，而 65 歲以上的人口比率則相對呈現一逐年增加的趨勢。結果，很顯然地，不僅老年人口比率逐年增加，我國人口的平均年齡也呈現一逐年增加的趨勢。(見表 1)除了人口平均年齡和老年人口比率逐漸增加之外，事實上，根據經建會所做的推估資料顯示，(見表 2)由於少子女化因素的影響，出生人數將不斷減少；甚至到 2019 年(民國 108 年)，出生人數將少於死亡人數，進一步對我國的人口數量產生一定程度的影響與衝擊。

綜上所述，若以「高齡化與少子女化並存」來形容我國現階段與未來人口變動的趨勢，應該是一個十分貼切的描述。

表 1 我國人口分佈情形：按年齡分

| 年 份 | 年齡分配 (%) | | | 老年人口比率 (%) | 平均年齡 (歲) |
|--------|----------|---------|--------|---------------|-------------|
| | 0~14 歲 | 15~64 歲 | 65 歲以上 | | |
| 1996 | 23.1 | 69.0 | 7.9 | 7.9 | 32.11 |
| 1997 | 22.6 | 69.3 | 8.1 | 8.1 | 32.42 |
| 1998 | 22.0 | 69.8 | 8.3 | 8.3 | 32.83 |
| 1999 | 21.4 | 70.1 | 8.4 | 8.4 | 33.21 |
| 2000 | 21.1 | 70.3 | 8.6 | 8.6 | 33.55 |
| 2001 | 20.8 | 70.4 | 8.8 | 8.8 | 33.96 |
| 2002 | 20.4 | 70.6 | 9.0 | 9.0 | 34.37 |
| 2003 | 19.8 | 70.9 | 9.2 | 9.2 | 34.82 |
| 2004 | 19.3 | 71.2 | 9.5 | 9.5 | 35.28 |
| 2005 | 18.7 | 71.6 | 9.7 | 9.7 | 35.76 |
| 2006 | 18.1 | 71.9 | 10.0 | 10.0 | 36.25 |

資料來源：行政院主計處，民 96 年 12 月 15 日下載自行政院主計處網站。

表 2 臺閩地區人口變動數：中推估

單位：千人

| 年別 | 男 | 女 | 出生數 | 死亡數 | 自然增加數 | 社會增加數 |
|------|--------|--------|-----|-----|-------|-------|
| 2006 | 11,536 | 11,234 | 202 | 142 | 61 | 8 |
| 2007 | 11,546 | 11,289 | 202 | 144 | 58 | 8 |
| 2008 | 11,555 | 11,342 | 201 | 147 | 55 | 7 |
| 2009 | 11,562 | 11,393 | 200 | 149 | 51 | 7 |
| 2010 | 11,568 | 11,441 | 199 | 152 | 47 | 6 |
| 2011 | 11,572 | 11,485 | 196 | 154 | 42 | 6 |
| 2012 | 11,573 | 11,526 | 193 | 157 | 37 | 6 |
| 2013 | 11,573 | 11,563 | 191 | 160 | 31 | 5 |
| 2014 | 11,570 | 11,597 | 188 | 162 | 26 | 5 |
| 2015 | 11,564 | 11,627 | 185 | 165 | 20 | 4 |
| 2016 | 11,557 | 11,653 | 183 | 168 | 15 | 4 |
| 2017 | 11,546 | 11,676 | 180 | 171 | 9 | 4 |
| 2018 | 11,533 | 11,694 | 177 | 174 | 3 | 3 |
| 2019 | 11,518 | 11,709 | 173 | 177 | -4 | 3 |

資料來源：行政院經建會，2007，中華民國臺灣 95 年（2006 年）至 140 年人口推計，下載自行政院經建會網站，網址：www.cepd.gov.tw。

事實上，「高齡化」與「少子女化」並存的現象幾乎成為多數國家共同的問題。譬如說，日本目前的人口替代率為 1.32 人，人口平均年齡為四十一歲。但是，到公元二〇五〇年，日本的人口數量將減少一千七百萬，成為一億一千萬人，人口平均年齡將超過五十三歲。雖然，美國目前的人口替代率維持在 2.13 人，人口平均年齡卻也在逐漸增加。據估計，到公元二〇五〇年，美國人口的平均年齡將達到四十歲。即便是中國大陸也面臨著出生率銳減的情形，中國大陸的人口替代率已低於法國的 1.8

人，而且到公元二〇五〇年，中國大陸人口的平均年齡還會高於美國的平均年齡，達四十四歲。至於南韓，其人口替代率也僅有 1.17 人。(聯合新聞網，2005 年 3 月 10 日；經濟日報，2005 年 7 月 24 日)

在「高齡化」與「少子女化」雙重因素的影響下，政府甚至個別企業都將會面臨新生人力資源供給來源減少的困境與壓力。一般而言，企業可以藉由跨國性投資、要求政府開放移民人力引進或自動化生產等方式來因應人力資源短缺的問題。然而，不論是哪種因應方式，基於「少子女化」幾乎已經成為許多國家共同的問題，再基於移民人力不可能會無限制開放引進的前提下，政府與企業似乎應該審慎思考是否應該要「順勢操作」，也就是順應「高齡化」趨勢，將「中高齡人力資源的開發與運用」列為企業人力資源政策考量的重點。

儘管我國面臨「高齡化」與「少子女化」並存的問題，但是，中高齡人力卻有「提早退休」的態勢。根據政府統計調查資料顯示，我國平均退休（含優退）的年齡有逐年下降的態勢。究其因，在 40~49 歲和 50~59 歲年齡層就退休的比率逐年增加應該是導致「提早退休」產生的重要原因。(見表 3)

表 3 台灣退休勞工年齡結構

| 項 目 | 平均退休（含優退）年齡（歲） | | | | | | 領取 老年 給付 平均 年齡 |
|--------|----------------|---------|---------|---------|------------|-------|----------------------------|
| | 年齡結構（%） | | | | | | |
| | 總計 | 30~39 歲 | 40~49 歲 | 50~59 歲 | 60 歲以 上 | | |
| 2000 | 56.5 | 100.00 | 0.51 | 7.98 | 42.68 | 48.79 | 60.2 |
| 2001 | 56.1 | 100.00 | 0.79 | 9.59 | 44.86 | 44.68 | 59.8 |
| 2002 | 55.5 | 100.00 | 1.36 | 12.20 | 45.75 | 40.69 | 58.5 |
| 2003 | 55.7 | 100.00 | 0.95 | 10.55 | 49.18 | 39.25 | 58.8 |
| 2004 | 54.9 | 100.00 | 0.95 | 15.19 | 51.73 | 32.13 | 58.9 |

資料來源：行政院勞委會，民 96，「勞工退休年齡分析」，6 月 23 日發布，民 96 年 12 月 15 日下載自行政院勞委會網站，網址：www.cla.gov.tw。

綜合以上的敘述，就我國而言，在「高齡化」與「少子女化」並存的時代，原本應該充分運用的中高齡人力卻呈現提早退休的趨勢。結果，就某種程度而言，似乎更增加人力補充來源的困難。因此，如何使中高齡人力運用以增加國民生產毛額，實有其重要性。

然而，基於「成本效益」的考量，企業在運用中高齡人力時必然有需要衡量的因素。例如，企業是否會因為僱用成本太過昂貴，而不願意運用中高齡人力？此外，企業是否會因為政府法令規定的限制，而失去運用中高齡人力的意願？當然，中高齡人力本身欠缺興趣或意願，也可能是影響企業運用中高齡人力的障礙。不過，在不考慮中高齡人力本身是否有意願的前提下，本文著重於企業需求端的瞭解與掌握，以探討中高齡人力運用的障礙與問題。

綜合而論，本文企圖達成以下的目的：

- 一、瞭解企業對於中高齡人力運用的看法和意見，以瞭解企業需求面對於中高齡人力運用的影響為何？
- 二、探討各主要國家在政策與法制面如何提供企業運用中高齡人力的誘因？
- 三、提出政策方案規劃與建議，以促進企業運用中高齡人力的意願。

貳、研究方法

為達成上述研究目的，本文採取以下的研究方法：

一、文獻分析

蒐集、整理和分析國外主要國家有關促進中高齡人力運用的政策法制資料，以做為我國規劃相關政策法制的參考。

二、問卷調查

選定科技產業與非科技產業兩類產業的企業進行問卷調查，以掌握企業對於中高齡人力運用的看法、意見和問題。

參、調查發現與分析

一、調查對象

本文問卷調查對象包括科技產業與非科技產業公司兩類，分別包括上市（櫃）科技公司 478 家，以及 95 年申請行政院勞工委員會職訓局「協助企業人力資源計畫」中小企業 1,196 家。共計發放問卷數 1,774 份，回收有效問卷 241 份，回收率為 13.6%。

二、受訪企業基本資料

根據受訪企業所屬行業分析，其中科技產業 111 家，非科技產業 130 家。高科技產業中，電子製造業有 23 家、占 9.5%；而電腦週邊與電腦系統有 26 家、占 10.8%；光學通信有 14 家、占 5.8%；光學和其他精密工業有 12 家、占 5%；半導體業有 16 家、占 6.6%；網際網路相關產業則有 12 家、占 5%。非科技產業包括有傳統製造業¹，代理經銷業和管理顧問業；其中，91 家為傳統製造業、占 37.8%，代理經銷公司有 6 家、占 2.5%，管顧公司則有 33 家、占 13.7%。依據員工人數規模來看，多數受訪企業仍係以中小企業為主。而以企業所處地區而言，超過半數達 57.5% 是位於桃竹苗以北，13.6% 是位於雲嘉南及高屏地區。（見表 4）

此外，根據受訪企業不同年齡層受僱員工分布比率觀察，一般公司仍傾向僱用 25~45 歲的青壯年人力。

表 4 受訪企業基本資料

| 項目 | 類別 | 企業家數 | 百分比 |
|-----|-------------|------|-------|
| 產業別 | 電子製造 | 23 | 9.5% |
| | 科 電腦週邊/電腦系統 | 26 | 10.8% |
| | 技 光電通信 | 14 | 5.8% |
| | 產 光學其他精密工業 | 12 | 5.0% |
| | 業 半導體 | 16 | 6.6% |
| | MIS及軟體 | 8 | 3.3% |
| | 網際網路 | 12 | 5.0% |
| 非科 | 傳統製造 | 91 | 37.8% |

¹ 包括塑化相關、金屬加工、電機電工、自動控制、機械相關、汽機車、紡織成衣、食品飲料等。

| | | | | |
|-------------|---------|-----------|-----|-------|
| | 技產 業 | 代理經銷 | 6 | 2.5% |
| | | 管顧公司 | 33 | 13.7% |
| | | 合計 | 241 | 100% |
| 員工人數 (1) | | 9人以下 | 19 | 8.2% |
| | | 10~29人 | 36 | 15.5% |
| | | 30~49人 | 45 | 19.3% |
| | | 50~99人 | 48 | 20.6% |
| | | 100~299人 | 47 | 20.2% |
| | | 300人以上 | 38 | 16.3% |
| | | 合計 | 233 | 100% |
| 地區別(2) | | 台北縣市(含基隆) | 73 | 31.1% |
| | | 桃竹苗 | 62 | 26.4% |
| | | 中彰投 | 68 | 28.9% |
| | | 雲嘉南 | 13 | 5.5% |
| | | 高屏 | 19 | 8.1% |
| | | 合計 | 235 | 100% |

資料來源：本文整理。

註：(1) 缺失值為 8；(2) 缺失值為 6。

二、人力資源運用態度分析

(一) 企業對高齡化及少子女化發展的看法

高齡化與少子女化的發展趨勢是否對企業人力資源的運用上產生影響？共計有159家、占66.8%的受訪企業認為高齡化及少子女化會對其造成影響，有79家、占33.2%的受訪企業則不認為高齡化及少子女化會對其人力資源政策造成影響。(見表5)換言之，過半數的受訪企業皆已感受到高齡化與少子女化會對人力資源的運用產

生影響。

高齡化和少子女化會在哪些方面會產生影響？認為會造成內部人力中高齡化的受訪企業占57%，僱用成本增加者占36%，生產力下降者占33%，減少青壯人力運用者占28%，增加對中高齡人力資源運用者占18%。(見表5)換言之，企業認為，「內部人力中高齡化」係高齡化及少子女化對人力資源運用最重要的影響，其次則為僱用成本增加和生產力下降。

表 5 高齡化及少子女化的影響及因應

| 問 項 | 選 項 | 企 業家數 | 百 分 比 (%) |
|-------------------------|------------------|----------|--------------------|
| 對人力資源的運用上是否 會造成影響 | 是 | 159 | 66.8 |
| | 否 | 79 | 33.2 |
| | 合計 | 238 | 100 |
| 高齡化及少子女化可能帶 來的影響 (1) | 減少青壯人力的運用 | 44 | 28% |
| | 內部人力中高齡化 | 91 | 57% |
| | 僱用成本增加 | 58 | 36% |
| | 生產力下降 | 53 | 33% |
| | 增加中高齡人力資源的運 用 | 28 | 18% |
| | 其他 | 3 | 2% |
| 如何因應少子女 化的影響 (2) | 企業外移 | 28 | 17% |
| | 引進外來人力 | 47 | 29% |
| | 結束營業 | 4 | 2% |
| | 增加自動化投資 | 51 | 31% |

| | | |
|-----------|----|-----|
| 將勞務或業務外包 | 66 | 41% |
| 增加運用中高齡人力 | 46 | 28% |
| 調整管理流程 | 36 | 22% |
| 其他 | 5 | 3% |

資料來源:本文整理。

註：(1) 本題為複選，有作答的企業家數共 160 家，因此百分比為選擇企業家數 /160*100%。

(2) 本題為複選，有作答之企業共 162 家。因此百分比為選擇之企業家數 /162*100%。

受訪企業將如何因應高齡化和少子女化對人力資源運用的影響？選擇將勞務或業務外包者占41%、比率最高，其次為表示會增加自動化投資者占31%，29%認為應引進外來人力，28%表示將會增加運用中高齡人力，將調整管理流程者占22%，認為應將企業外移者占17%，2%表示會選擇結束營業。(見表4)依據調查結果發現，將勞務或業務外包是企業最有可能用來因應高齡化和少子女化社會的方式，而選擇引進外來人力和增加運用中高齡人力的比率則相對較低。

(二)企業運用中高齡人力的態度

對於運用中高齡人力的態度，62.5%的受訪企業表示沒有意見，而支持者的比率為 24.6%，表示反對的比率則為 12.5%。(見表 5)

至於企業會採取哪一種方式來運用中高齡人力，調查結果發現，採取顧問諮詢之方式運用中高齡人力的比率最高，共有56家、占33.1%；其次則是採用正職全時方式，計有54家、占32%；採用兼職 (Part-time) 方式運用者有37家、占21.9%；使用人才派遣方式則有22家、占13%。調查結果顯示，企業傾向以顧問諮詢及正職全時方式運用或僱用中高齡人力的比率最高。(見表5)

表 5 企業運用中高齡人力的態度與方式

| 問 項 | 選 項 | 企業家數 | 百分比 |
|-----|-----|------|-----|
|-----|-----|------|-----|

| | | | |
|-------------------------|--------|-----|-------|
| 僱用或運用已退休的中高齡專業人才的態度 (1) | 排斥 | 29 | 12.5% |
| | 沒意見 | 145 | 62.5% |
| | 支持 | 57 | 24.6% |
| | 合計 | 231 | 100% |
| 以何種方式僱用中高齡專業人才 (2) | 兼職方式 | 37 | 21.9% |
| | 人才派遣方式 | 22 | 13.0% |
| | 正職全時方式 | 54 | 32.0% |
| | 顧問諮詢 | 56 | 33.1% |
| | 合計 | 169 | 100% |

資料來源:本文整理。

註：(1) 缺失值為 10；(2) 缺失值為 72。

(四)鼓勵企業運用中高齡人力的政策建議

受訪企業認為運用中高齡人力所面臨的最大困難與挑戰是中高齡人力觀念與企業文化不合、占37.2%，其次則為僱用成本高者、比率為34.4%，而認為中高齡人力不易尋覓與再工作意願不高者占12.6%。(見表6)

基於哪些條件或前提下，企業才會考慮運用中高齡人力？受訪企業認為，只有在中高齡人力技術與專業符合企業需要時才會考慮運用者共 154 家、比率為 71%，其次為需要政府提供協助或誘因者有 33 家、占 15.2%，認為在一般青壯人才短缺時才會考慮運用中高齡人力者有 25 家、占 11.5%，只有 5 家受訪企業認為在無法引進外來人力時才會考慮運用中高齡人力。顯示多數的受訪企業在考量是否運用中高齡人力時，仍以技術與專業是否符合企業需要為最重要的考量。(見表 6)

在認為需要政府提供哪些協助或誘因，才會考慮運用中高齡人力時，認為政府應提供實質獎補助的企業有 75 家、占 46.9%，免除雇主法定投保責任者有 30 家、占 18.8%，認為政府應提供人才資料者有 29 家、占 18.1%，協助人力招募與進用者則有 23 家、占 14.4%。(見表 6)

在對於政府的政策的期待調查中，認為政府應獎補助中高齡人力的運用或僱用占33.7%、共有132家，其次是增加教育訓練投資者共有122家、占31.1%，認為應鬆綁勞動法規促進僱用彈性化者有79家、占20.2%，應大幅開放引進外來人力及協助企業將勞務或業務進行跨國性外包的比率則不到10%。(見表6)

表6 鼓勵企業運用中高齡人力的政策建議

| 問 項 | 選 項 | 企 業家數 | 百分比 (%) |
|----------------------------------|------------------|----------|------------|
| 僱用中高齡 專業人才之挑 戰與困難 | 不易尋覓 | 27 | 12.6% |
| | 再工作意願不高 | 27 | 12.6% |
| | 價值觀念與企業文化 不合 | 80 | 37.2% |
| | 僱用成本高 | 74 | 34.4% |
| | 其他 | 7 | 3.3% |
| | 合計 | 215 | 100% |
| 考慮僱用或 運用已退休中 高齡專業人才 之前提 | 一般青壯人才短缺 | 25 | 11.5% |
| | 技術與專業符合企業 需要 | 154 | 71% |
| | 無法引進外來專業人 士 | 5 | 2.3% |
| | 需要政府提供協助或 誘因 | 33 | 15.2% |
| | 合計 | 217 | 100% |
| 需要政府 提供之協助或 誘因 | 提供實質獎補助 降低 成本 | 75 | 46.9% |
| | 提供人才資料 | 29 | 18.1% |
| | 免除雇主法定投保責 任 | 30 | 18.8% |
| | 協助人才招募與進用 | 23 | 14.4% |
| | 其他 | 3 | 1.9% |
| | 合計 | 160 | 100.0% |

| | | | |
|---------------|-----------------------|-----|-----|
| 對政府政策之 期待* | 大幅開放引進專業人 才 | 26 | 12% |
| | 獎補助中高齡人才的 運用或僱用 | 132 | 60% |
| | 增加教育訓練投資 | 122 | 55% |
| | 協助企業將勞務或業 務進行跨國性外包 | 32 | 14% |
| | 鬆綁勞動法規 促進僱 用彈性化 | 79 | 36% |
| | 其他 | 1 | 0% |

資源來源:本文整理。

註：*本題為複選，有作答企業為221家，百分比計算為選擇之企業家數/221*100%。

綜合而論，根據調查結果發現，受訪企業已經有超過半數表示高齡化及少子女化會對其人力資源運用產生影響，而最大的影響是內部人力的中高齡化。儘管如此，多數企業卻並未將中高齡人力運用列入優先選項，反而考慮將勞務或業務進行跨國性外包，以解決人力不足的問題。

雖然，調查結果顯示企業對於運用中高齡人力的態度多數認為「沒意見」，但是也同時表示在未五年內會選擇運用中高齡人力，並且選擇將中高齡人力運用於顧問諮詢或兼職工作上。

企業考慮運用中高齡人力的前提為技術與專業符合企業需要，顯示企業能搜尋到適合本身需求的人才，包括技術與專業，方會考慮運用中高齡人力。而且調查結果顯示，關於鼓勵運用中高齡人力，受訪企業認為需要政府提供實質的補助以降低成本的比率最高。因此，如何設計適宜的獎補助制度或措施顯然係一重要的議題。

肆、主要國家政策作為

「高齡化與少子女化並存」的問題並非是我國獨有者，多數國家也面臨同樣的問題。根據表 7 的數據資料顯示，就決定人口變動的出生率和死亡率兩大自然因素而言，多數國家都是呈現死亡率長期趨勢變動不大，而出生率則是存在著相當顯著的變動情形。換言之，在死亡率維持穩定且出生率銳減的情形下，人口結構顯然已經產生顯著的變化。再加上表 8 的資料顯示多數國家老年人口不斷增加的趨勢，很顯然地，多數國家也同樣必須要面對「高齡化與少子女化並存」的問題。

表 7 主要國家人口出生率與死亡率變動情形

| 國家 | 出生率 (‰) | | 死亡率 (‰) | |
|-----|---------|-------------------|---------|-------------------|
| | 1975 年 | 2001 年 | 1975 年 | 2001 年 |
| 日本 | 17.2 | 9.4 ^e | 6.5 | 7.8 ^e |
| 美國 | 14.6 | 14.1 | 8.8 | 8.6 |
| 德國 | 9.7 | 8.9 ^a | 12.1 | 10.1 ^a |
| 法國 | 14.1 | 12.8 | 10.6 | 9.1 |
| 英國 | 12.4 | 12.1 ^d | 11.8 | 10.1 ^d |
| 義大利 | 15.2 | 9.4 ^a | 10 | 9.7 ^a |
| 加拿大 | 15.5 | 12.8 ^c | 7.2 | 7.1 ^c |
| 奧地利 | 12.4 | 9.4 ^f | 12.7 | 9.3 ^f |
| 比利時 | 12.1 | 11.1 ^f | 12.1 | 10.1 ^f |
| 丹麥 | 14.2 | 11.9 | 10.1 | 11 |
| 芬蘭 | 14 | 10.6 | 9.3 | 9.4 |
| 希臘 | 15.7 | 9.7 ^e | 8.8 | 9.8 ^e |
| 冰島 | 20.2 | 14.1 | 6.4 | 6.3 |
| 愛爾蘭 | 21 | 14.2 ^a | 10.3 | 8.2 ^a |
| 盧森堡 | 11.1 | 12 | 12.3 | 8.4 |
| 荷蘭 | 13 | 12.6 | 8.3 | 8.9 |
| 挪威 | 14 | 12.1 | 10 | 9.7 |
| 葡萄牙 | 19.8 | 11.3 ^d | 10.8 | 10.6 ^d |
| 西班牙 | 12.7 | 10.3 | 10.7 | 9 |
| 瑞典 | 12.7 | 10.8 | 10.7 | 10.6 |

| | | | | |
|------|------|-------------------|------|------------------|
| 瑞士 | 12.3 | 9.9 | 10.2 | 8.4 |
| 土耳其 | 33.7 | 22.0 ^b | 11 | 6.4 ^b |
| 韓國 | 23.9 | 13.3 | 6.5 | 5.3 |
| 中國 | 23 | 15.1 | 7.3 | 6.4 ^f |
| 澳大利亞 | 16.8 | 12.7 | 7.8 | 6.6 |
| 紐西蘭 | 18.3 | 13.7 | 8 | 7.1 |

資料來源：日本厚生勞動省統計資料，下載自日本厚生勞動省網站，網址：
<http://www.dbtk.mhlw.go.jp>，下載日期：2006年6月26日。

註：(1)出生率及死亡率以千分之一計算。

(2)德國為東德和西德合併計算值。

(3) a 是 2000 年、b 是 1996 年、c 是 1995 年、d 是 1998 年、e 是 1999 年、
 f 是 2001 年。

表 8 主要國家老年人口變動比率

單位：%

| 年次 | 日本 | 美國 | 英國 | 德國 | 法國 | 瑞典 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1900 | 5.49 | 4.07 | 4.69 | 4.88 | 8.20 | 8.37 |
| 1910 | 5.25 | 4.30 | 5.22 | 5.04 | 8.36 | 8.44 |
| 1920 | 5.26 | 4.67 | 6.03 | 5.77 | 9.05 | 8.40 |
| 1930 | 4.75 | 5.41 | 7.40 | 7.36 | 9.35 | 9.20 |
| 1940 | 4.80 | 6.85 | 8.97 | 8.86 | 11.42 | 9.41 |
| 1950 | 4.94 | 8.26 | 10.73 | 9.72 | 11.38 | 10.25 |
| 1960 | 5.73 | 9.19 | 11.68 | 11.52 | 11.64 | 11.97 |
| 1970 | 7.07 | 9.84 | 12.94 | 13.69 | 12.87 | 13.67 |
| 1980 | 9.10 | 11.19 | 15.07 | 15.6 | 13.97 | 16.29 |
| 1990 | 12.05 | 12.39 | 15.72 | 14.96 | 13.99 | 17.78 |
| 2000 | 17.34 | 12.30 | 15.75 | 16.40 | 15.97 | 17.43 |
| 2005 | 19.88 | 12.29 | 16.12 | 18.73 | 16.37 | 17.95 |
| 2010 | 22.54 | 12.89 | 16.95 | 20.19 | 16.62 | 19.80 |
| 2020 | 27.85 | 16.29 | 20.21 | 22.51 | 20.45 | 23.95 |
| 2030 | 29.57 | 20.17 | 24.34 | 27.7 | 23.85 | 27.03 |
| 2040 | 33.23 | 21.00 | 27.24 | 30.92 | 26.16 | 29.93 |
| 2050 | 35.55 | 21.09 | 27.31 | 30.97 | 26.73 | 30.36 |

資料來源：同表 7。

儘管人口高齡化已經成為多數國家所面臨的問題，可是就高齡人口所占的勞動力比率，以及不同年齡層退休人口所占的比率，多數國家的高齡人口至少在七十歲或六十五歲以前，依舊活躍於勞動市場中。(見表 9 與表 10) 但是，相對地，根據前面的討論與說明，我國不僅面臨高齡化與少子女化的問題，更同時存在著高齡勞動人口勞動參與率不高和退休年齡層下降的現象與問題。再加上受訪企業認為政府應提供企業運用中高齡人力的誘因，因此，參考他國如何促進中高齡勞動人口就業或再就業的經驗與作法，或許有助於我國因應「高齡化與少子女化」所可能產生的衝擊。

表 9 主要國家勞動力所占比率：按年齡層與性別分 (2002 年)

單位：%

| 年齡層 | 日本 | | 美國 | | 英國 | | 德國 | | 法國 | |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 計 | 84.8 | 59.7 | 83 | 70.1 | 83.7 | 69.3 | 78.5 | 64.4 | 74.5 | 62.1 |
| 15~19 歲 | 18.1 | 16.4 | 47.5 | 72.1 | 60.8 | 58.5 | 33.2 | 28.2 | 11.6 | 5.6 |
| 20~24 | 71.6 | 70.3 | 80.7 | 72.1 | 81.7 | 69.8 | 73.6 | 67.3 | 56.1 | 47 |
| 25~34 | 95.7 | 66 | 92.4 | 75.1 | 92.9 | 75.3 | 91.1 | 76.1 | 93.5 | 78.6 |
| 35~44 | 97.4 | 66 | 92.1 | 76.4 | 92.3 | 77.7 | 95.2 | 80.2 | 95.8 | 80.5 |
| 45~54 | 96.6 | 69.8 | 88.5 | 76 | 88.1 | 77 | 92.1 | 77.7 | 92.4 | 77.7 |
| 55~59 | 93.8 | 58.1 | 78 | 63.8 | 76.1 | 59.6 | 76.1 | 57.4 | 69.3 | 53.3 |
| 60~64 | 70.9 | 39.2 | 57.6 | 44.1 | 50.8 | 28.5 | 33.3 | 16.3 | 17.3 | 15.1 |
| 65 歲以上 | 31.2 | 13.2 | 17.9 | 9.8 | 7.9 | 3.7 | 4.4 | 1.9 | 1.8 | 0.9 |
| 年齡層 | 加拿大 | | 義大利 | | 丹麥 | | 韓國 | | 澳大利亞 | |
| | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 計 | 82.9 | 71.9 | 74.5 | 47.9 | 80.9 | 77.1 | 77.7 | 53.4 | 81.6 | 66.1 |
| 15~19 歲 | 54.2 | 54.7 | 18.5 | 12.4 | 32.1 | 39.7 | 9.4 | 11.7 | 55.8 | 57.3 |
| 20~24 | 81.1 | 74.8 | 61.5 | 46.9 | 70 | 64.9 | 51.9 | 62.4 | 84 | 76.5 |
| 25~34 | 92.1 | 80.3 | 82.4 | 64.4 | 89.1 | 82.1 | 89.2 | 54.4 | 91.5 | 70.7 |
| 35~44 | 92.8 | 82 | 94.3 | 65 | 91.2 | 87.8 | 94.8 | 61.6 | 90.7 | 71.4 |
| 45~54 | 89.8 | 78 | 94.9 | 60.2 | 89.7 | 88.9 | 91 | 61.4 | 87.9 | 73.4 |
| 55~59 | 73.9 | 54.2 | 71.4 | 37.1 | 74.7 | 68.6 | 80.1 | 49.5 | 72.1 | 50.5 |
| 60~64 | 50.9 | 30.4 | 30.9 | 9.2 | — | — | 66.5 | 46.4 | 46.7 | 23.6 |
| 65 歲以上 | 10.5 | 3.7 | 6.1 | 1.6 | 14.7 | 5.7 | 42.8 | 23 | 9.3 | 3 |

資料來源：同表 7。

表 10 主要國家退休年齡調查：2000 年

單位：%

| 性別、 年齡層 | 日 本 | 美 國 | 英 國 | 德 國 | 瑞 典 | 韓 國 |
|------------|------|------|------|------|------|------|
| 男性 | | | | | | |
| 40 歲以前 | 0.1 | 0.1 | 0 | 0 | 0 | 0.3 |
| 50-54 歲 | 0.1 | 1.2 | 1 | 0.5 | 0.4 | 1.4 |
| 55-59 歲 | 0.3 | 5 | 4.7 | 4 | 2.3 | 1.8 |
| 60-64 歲 | 11.1 | 16.2 | 48.1 | 47 | 45.8 | 12.8 |
| 65-69 歲 | 40.3 | 45.3 | 24.4 | 42.2 | 42.3 | 29.6 |
| 70-74 歲 | 31.3 | 15.5 | 5.3 | 2.2 | 3.4 | 32.1 |
| 75-79 歲 | 7.7 | 2.5 | 0.7 | 1.5 | 0.4 | 8.7 |
| 80-84 歲 | 2.8 | 0.8 | 0.8 | 0.3 | 0 | 5.9 |
| 其他 | 5.8 | 8.1 | 12.5 | 2.3 | 5.5 | 7.5 |
| 未回答 | 0.5 | 5.3 | 2.5 | 0 | 0 | 0 |
| 女性 | | | | | | |
| 40 歲以前 | 1.6 | 0.7 | 0.3 | 0.9 | 0.2 | 4.5 |
| 50-54 歲 | 3.5 | 2.6 | 3.5 | 3.6 | 1.1 | 6.5 |
| 55-59 歲 | 5.4 | 7.4 | 10.6 | 25.9 | 5 | 8.3 |
| 60-64 歲 | 29.9 | 23.6 | 55.1 | 57.2 | 52.6 | 27.4 |
| 65-69 歲 | 34.9 | 37.2 | 11.4 | 8 | 33.2 | 22 |
| 70-74 歲 | 14.2 | 12 | 2.3 | 2 | 2.4 | 17 |
| 75-79 歲 | 3.3 | 2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 4.3 |
| 80-84 歲 | 1 | 0.9 | 0.6 | 0.1 | 0 | 4 |

| | | | | | | |
|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| 其他 | 5.3 | 7.8 | 13.1 | 2.2 | 5.4 | 6.2 |
| 未回答 | 0.9 | 5.8 | 2.6 | 0 | 0 | 0 |

資料來源：同表 7。

註：以各國 60 歲以上的男女約 1,000 人為調查對象。

綜合而論，相較於我國而言，多數國家儘管也存在著高齡化與少子女化的問題，中高齡勞動人口的勞動參與率卻仍維持在一高水準的狀況，再加上多數國家退休年齡仍維持在六十到七十歲之間，其他國家如何提供企業運用中高齡人力的誘因，以因應「高齡化與少子女化」的問題，應該足以供我國借鏡與參考。

一、新加坡

新加坡於 1982 年便開始成立相關的單位，以專職處理人口老化的問題；這些單位分別是「人口老化問題委員會」(Committee on the Problems of the Aged, 1982~1984)、「人口老化諮詢會議」(Advisory Council on the Aged, 1988~1989)、「全國家庭與人口老化諮詢會議」(National Advisory Council on the Family and the Aged, 1989~1998)、「跨部會老年人健康照護委員會」(Inter-Ministerial Committee on Health Care for the Elderly, 1998~1999)等。1988 年 10 月，在面對人口老化的社會、經濟挑戰下，新加坡政府成立了「跨部會委員會」(Inter-Ministerial Committee, IMC)，任務是在面對快速老化的人口問題時，提供必要的政策方向與建議等；「跨部會委員會」的成員有閣員、國會議員、資深文官和公立、私立與人民團體等非政府組織的代表。另外，「跨部會委員會」在 1999 年 4 月進一步成立了六個工作團隊，分別對於不同主題檢視目前政策與提出建議：包括對於中高齡者的歧視、健康照護、經濟安全、就業與就業能力、房屋使用政策和高齡化社會中的凝聚與衝突等六個議題。(Vasoo, Ngiam and Cheung, 2000: 178~179)

Vasoo、Ngiam 與 Cheung (2000:178~179)進一步指出，新加坡處理人口老化問題有兩項成功之處；一是跨部門委員會的組成，二是儘管委員會經經常討論與處理許多具有爭議性的議題，不過，藉由爭議性議題的討論，不僅委員會的功能會受到公眾重視，高齡化的議題也會因而受到重視。

(一) 最低退休年齡的修正

針對人口老化問題，新加坡政府早已於 1988 年便鼓勵企業自願地將退休年齡從法定最低的 55 歲延長至 60 歲。更進一步的，新加坡修正【退休年齡法】(Retirement Age Act)，於 1999 年 1 月開始調整最低退休年齡 (minimum retirement age)，將強制退休年齡延長至 62 歲。²同時，為了減輕留用高齡員工的成本壓力，修正後的【退休年齡法】允許雇主可以對僱用年齡在 60 歲的受僱者減少 10% 的工資給付。不過，在勞工年滿 60 歲之際，雇主必須要以書面通知勞工減少的工資數額與生效日期，而且還必須要給予勞工至少一星期的考慮時間。(Vasoo, Ngiam and Cheung, 2000: 178~179) 在這樣的政策鼓勵之下，根據新加坡統計部的資料顯示，到 2004 年年齡層 55 歲~59 歲勞工的僱用率已達 55.6%，年齡層 60 歲~64 歲勞工的僱用率也已達 33.3%。(Singapore Department of Statistics, 2004)

很顯然地，新加坡政府配合延長強制退休年齡法令規定的實施，同時也規劃提供一些所謂成本降低 (cost-cutting) 的誘因；例如，減少雇主對於「中央公積金」(Central Provident Fund, CPF) 的提繳費率，60 歲以上受僱者的提繳費率最高可減少 10%。

事實上，早在 1995 年 11 月，新加坡「三方委員會」(Tripartite Committee) 便對中高齡者的就業問題提出了企業界的看法，尤其對於退休年齡、再訓練成本的考量、延長退休的成本與工資結構改變等議題提出許多的問題與看法。這些問題不僅突顯企業界對於僱用中高齡者勞工員工的看法，更突顯中高齡勞工就業促進政策所可能遭遇到的成本問題。(Vasoo, Ngiam and Cheung, 2000)

經由 1995 年新加坡「三方委員會」的建言，新加坡對於中高齡勞工的僱用獲得以下的共識：

- (1) 從 1999 年 1 月開始，將退休年齡從 60 歲延長到 62 歲。
- (2) 僱用超過 60 歲以上的勞動者，雇主最多可以減少 10% 的工資給付。
- (3) 僱用 60 歲到 65 歲勞工的雇主，其中央公積金的提繳費率從 7.5% 降低至 4%。

² 甚至有學者認為，應該將強制退休年齡延長至 67 歲。(Vasoo, Ngiam and Cheung, 2000:174)

- (4) 勞工的服務年限定為 25 年，對於年滿 60 歲的勞工，雇主可以限縮相關福利。
- (5) 以績效工資制度取代年資工資制度。
- (6) 減少雇主所負擔的勞工醫療福利成本。
- (7) 協助再僱用中高齡勞工至較為適當的職位。

面對人力的短缺與緩慢的成長，新加坡「國家工資審議會議」(National Wage Council)則是指出，僱用中高齡勞工比起新進勞工從事相同的工作職位，成本高出許多；但激勵雇主僱用或是留用中高齡者，政府已減少雇主支付中高齡者的中央公積金的提繳費率。另外，為了更為增加中高齡者的僱用機會，「國家工資審議會議」主張薪資制度應做根本性的改變，應採取績效工資制度，以及透過紅利獎助而非增加工資做為激勵措施，並鼓勵雇主提供部份彈性工時工作或在家工作。另外，人力資源部則是設置特別的單位給予中高齡勞工就業協助。(Vasoo, Ngiam and Cheung, 2000:186)

(二)促進中高齡勞工就業方案

一) 工作安置與搜尋等方案：(Geok, Pok and Noi, 2002)

新加坡人力資源部(Ministry of Manpower, MOM)在 2001 年 6 月實施「工作見習方案」(Job Traineeship Program)，以鼓勵雇主僱用 40 歲以上的勞工。同時，為鼓勵企業參與這項方案，對提供見習機會的企業可以獲得政府的財務補助；企業每提供一位年齡超過 40 歲以上勞工見習者，便可以得到工資 50%的補助或是每月 2,000 新加坡幣的補助，以較低者為主。另外，從 2002 年 1 月起，僱用年齡超過 50 歲以上勞工的企業，每僱用一位可以獲得政府經費補助：三個月內總工資的 25%、或是美金 1,000 元，以較低者為主。

二)「得利方案」的執行 (WDA, 2006a)

「得利方案」(ADVANTAGE! Scheme) 由新加坡勞動力發展局(Workforce Development Agency, WDA)負責執行，其目的係為鼓勵雇主僱用年齡超過 40 歲以上的勞工，或是再僱用年齡超過 62 歲以上的勞工。「得利方案」主要可提供企業「工作職務再設計補助」(Job Redesign Grant)、「訓練補助」(Training Grant)、「工作安置

服務」(Job Placement Services)和「再僱用協助方案」(Re-Employment Support Scheme)等四個部份之協助。³

「得利方案」主要是由新加坡政府提供企業界財務上的誘因和激勵，以鼓勵企業能僱用中高齡勞工，甚至是年齡超過 62 歲以上的勞工。新加坡政府提供兩年共計美金三千萬元的補助，在滿足特定目標的前提下，每一企業能夠申請的最高補助金額為美金 30 萬元；如留用或再僱用中高齡勞工、改善工作環境和福利等有助於中高齡勞工就業等目標的達成。

- (1) 「工作職務再設計補助」：每一企業最高可申請美金十二萬元的補助，但是對於這些補助費用的用途，新加坡政府相對的有所要求或限制。例如，補助費用占智慧財產購置所需成本，最高不得超過 70%；補助費用占設備購買所需成本，最高不得超過 70%；工作職務重新設計需要僱用顧問等費用，補助費用占所需成本最高不得超過 70%，若企業涵蓋範圍較廣，最高也不得超過 90%；其他項目的補助，如工作嘗試 (work trials) 等事前安置協助或服務(pre-placement support or services)、如改善工作環境中對中高齡勞工態度等事後安置協助 (post-placement support) 等。
- (2) 「訓練補助」：僱用每一位中高齡勞工，企業最高可以申請到美金 5,000 元，或訓練成本最高不得超過 90% 的訓練補助。
- (3) 「工作安置服務」：企業可以向新加坡勞動力發展局尋求「工作安置服務」，以協助僱用中高齡勞工，同時，企業可以透過求才求職資訊網路系統(Distributed CareerLink Network)進行媒合。
- (4) 「再僱用協助方案」：藉由一年約美金 1,200 元或是一年半美金 1,800 的補助，鼓勵企業留用現行員工，但對象以低教育程度的中高齡員工為限。

三) 中小企業人力方案 (WDA, 2006b)

³新加坡勞動力發展局指出，具有下列資格的企業，則比較適合申請「得利方案」；在招募措施 (Recruitment practices) 上，沒有年齡的限制；在薪資結構(Wage structure)上，執行職務本位或績效本位薪資制度；在福利制度(Benefit structure)上，執行可攜式(portable)醫療福利制度；提供年齡超過 62 歲勞工工作機會；再訓練中高齡勞工以適應新的工作；提供中高齡勞工較彈性的工作(make flexi-work available)；投資自動化的設備以適應中高齡勞工(Automation/Use of equipment)；創造中高齡勞工新的職務與角色(new job roles)。

新加坡於 2005 年 3 月召開「中高齡勞工運用三方委員會」(Tripartite Committee on Employment of Older Workers)，對增加中高齡勞工就業機會、加強成本競爭性、提高技能和塑造對中高齡勞工積極態度等四個議題分別提出建議。在此次會議中，所討論的主要焦點對象不單只限於低技能的中高齡勞工，對中高齡專業人員、經理和管理人員(professionals, managers and executives, PMEs)轉業可能產生的問題，也提出應該注意這些人員技能培養，並提出所謂的「中小企業人力方案」(SME Manpower Scheme)來加以因應。

「中小企業人力方案」於 2005 年 12 月開始實行，方案的核心目的係為鼓勵中小企業僱用經驗豐富的專業人員、經理和管理人員等；其中，專業人員、經理和管理人員應該符合的資格與條件，包括：最少需有於多國籍公司(Multi National Companies,MNCs)服務五年的工作經驗、新加坡公民或永久居民和必須具有特定領域的專業能力等三項資格與條件。另外，申請此補助的中小企業必須符合一些資格與條件，包括：屬於製造業者固定資產不得超過美金一千五百萬元整，屬於服務業者則員工人數不得超過 200 位員工；此外，每項補助費用用於招募者不得超過補助費用的 10%，其餘的 90%則必須用於訓練費用。

四) 訓練協助 (NTUC, 2005)

針對年齡在 40 歲以上的中高齡勞工提供訓練協助，所實施的訓練協助計畫包括「技能發展方案」(Skills Redevelopment Program)與「人事合一方案」(People for Jobs Program)兩種。⁴

「技能發展方案」主要是由新加坡「全國總工會」(National Trade Unions Congress, NTUC)負責執行，方案的主要目標在於使中高齡勞工獲得經過認證的技能(certifiable skills)；新加坡政府透過如課程費用、缺勤補助或工資補助等費用補助或優惠等方式，鼓勵雇主讓中高齡勞工有機會能夠接受訓練。「人事合一方案」則是政府透過工資補助的方式，鼓勵雇主提供工作機會給年滿 40 歲以上的勞工，或是提供年滿 40 歲以上的勞工轉職的機會。「人事合一方案」於 2004 年底告一段落，而接續該方案則分別是「再僱用協助方案」(Reemployment Assistance Program)；「再僱用協助方案」包括「工作再創造方案」(Job Re-creation Program)與「再僱用協助方案」

⁴ 嚴格地說，「技能發展方案」並不單單只對年滿 40 歲以上勞工，只是該族群較容易得到政府的補助。

(Re-employment Support Schemes)等兩項。

五) 提供中高齡勞工學習機會 (Geok, Pok and Noi,2002)

新加坡人力資源部結合雇主和非政府組織，針對受雇勞工和失業勞工提供一套訓練計畫和財務支助，目標在於提升勞動力長期的就業能力，其中包括中高齡勞工。另外，還有提供企業稅收減免的方式，支付教育訓練的成本。目前，共有十一項國家訓練方案在推動中，而這十一項國家可被歸納成以下三種訓練層級、模式：

- (1) 基本技能訓練，包括「基本技能訓練方案」(Basic education for skills training program)、「工作技能訓練方案」(Work skills training program)、「國家 IT 能力學習方案」(National IT literacy program)和「資訊通訊職能方案」(Info-comm competency program)等訓練計畫。
- (2) 特殊的工作技能，包括「基本技能訓練方案」等訓練計畫。
- (3) 針對專業者與執行者的特別技能訓練，包括「策略性人力轉換方案」(Strategic manpower conversion program)和「重要資訊通訊技術資源方案」(Critical info-comm technology resource program)等。

其中，針對中高齡者想要進修者，若需要財務協助可以向雇主或是向政府組織（例如，新加坡資訊通訊發展局，Info-comm Development Authority of Singapore）申請。另外，中高齡失業者則可以透過社區組織，如「新加坡印度人發展協會」(Singapore Indian Development Association)或「華人發展協助協會」(The Chinese Development Assistance Council)等尋求支助。另外，「社區發展協會聯合會」(Community Development Councils)也與新加坡人力資源部、「全國總工會」與「新加坡全國雇主聯盟」(Singapore National Employers' Federation)等合作，推動社區民眾的再就業；前述的主要協助對象皆為年滿 40 歲以上者。另外，這些非政府組織是一種企業與個人間提供生涯規劃服務的樞紐；他們在提供訓練、諮詢時，也會提供就業媒合的服務。

最後，2006 年初，「高齡勞工就業能力三方委員會」(The tripartite committee on employability of older worker)建議設立「公平就業三方聯盟」(Tripartite Alliance for Fair Employment Practices)，以追求雇主、員工和社會大眾間推動僱用公平為目的。

據此，新加坡政府於 2006 年 5 月與「全國總工會」與「新加坡全國雇主聯盟」共同成立「公平就業三方聯盟」。「公平就業三方聯盟」在 2006 年 5 月 22 日召開第一次會議，其中對於僱用歧視、透過政府部門間合作以促進公平僱用、透過相關機構網絡發展產業的就業能力、透過訓練課程宣導公平僱用觀念與作法、以個案方式分享成功經驗和表彰已實踐雇主等獲得共識。另外，「公平就業三方聯盟」將會繼續對幾個主題給予關注，包括：因應快速企業變遷下瞭解勞雇雙方的需求、減少僱用歧視現象、提升雇主和社會大眾等對公平僱用議題的重視，以期持續注入新加坡經濟的活力。(MOP, 2006)

二、南韓

(一) 延長強制退休年齡

事實上，1998 年 4 月，韓國在【中高齡穩定僱用法】(Stabilization of Employment of Older Persons Act) 中便建議，應該將最低退休年齡延長到 60 歲。2002 年修正後的【中高齡就業促進法】(The Aged Employment Promotion Act) 中，依舊持續以往建議，希望雇主應該將強制退休年齡延長到 60 歲。(Jones, 2005) 或許因為是非強制性規定，根據韓國勞動部的調查，2005 年韓國企業平均退休年齡為 56.8 歲。事實上，自 2001 年以來平均退休年齡並沒有太大的變動，比起 2000 年，反而呈現下降的趨勢。根據韓國勞動部的調查，2000 年的平均退休年齡為 57.2 歲，2001 年為 56.7 歲、2002 年 56.6 歲、2003 年 56.7 歲、2004 年則為 56.8 歲。(KOILAF, 2006a) 與以往不同者，針對中高齡就業促進，2002 年的【中高齡就業促進法】，韓國政府提出非常具體的政策，包括薪資補貼政策，希望鼓勵企業能增加中高齡勞工的僱用人數。不過，或許因為「退休年齡延長到 60 歲」非強制性規定，導致效果不彰。南韓最近修訂「中高齡就業促進法」(Aged Employment Promotion Act)，⁵預定在 2008 年 7 月禁止有關召募與僱用的年齡歧視，並預定在 2010 年禁止所有涉及年齡歧視的規定，包括薪資、福利、退休、解雇、升遷、教育和訓練等。此外，其他任何無正當理由所採行的年齡限制規定，也都將視為違反法律規定，雇主當將受到懲罰。⁶不過，對於企業採行漸進式薪資或退休計畫的企業，將視個案予以排除。(KOILAF, 2007)

⁵ 「中高齡就業促進法」的名稱將一併修訂為「年齡歧視禁止暨中高齡就業促進法」(Prohibition of Age Discrimination and Aged Employment Promotion Act)，以彰顯南韓政府「反歧視」的企圖與決心。

⁶ 根據南韓法律規定，若勞工認為受到年齡歧視，將可向勞資關係委員會 (Labor Relations Commission) 尋求救濟，勞資關係委員會將根據年齡歧視法進行研究、調查和發布救濟命令等程序，而程序進行過程中，雇主負有舉證責任。

(二) 對高齡勞工僱用的補貼政策

- 一) 僱用新進高齡勞工者：僱用年齡層在 50 歲~64 歲且失業期間在三個月以上的失業勞工的企業，補貼金額前六個月每人每月 30 萬韓元，後六個月則是每人每月 15 萬韓元。
- 二) 維持高齡勞工的僱用者：僱用 55 歲以上勞工且超過員工總人數一定比率的企業（製造業需達 4%、不動產業 42%、工商服務業 17%、其他行業則是 7%），可得到每季每人 15 萬韓元金額的補貼。
- 三) 高齡勞工再僱用者：再僱用已經離職 3 個月~2 年的 45 歲~60 歲勞工者，補貼金額每人每月 30 萬韓元，可持續補貼達六個月。
- 四) 超過退休年齡仍繼續僱用者：繼續僱用超過雇主訂定最低退休年齡 57 歲以上的勞工超過 18 個月，或是在勞工退休後三個月內再僱用者，補貼金額每人每月 30 萬韓元，可持續補貼達六個月。（見表 11）

表11 韓國鼓勵僱用高齡勞工薪資補助政策：2004年

| 補助目的 | 條件 | 每位補助金額 (韓元) | 補助勞工人次 |
|-----------|-----------------------|-------------------------|---------|
| 僱用新進高齡勞工 | 失業期間在三個月以上的 50~64 歲勞工 | 前6個月30萬/月/人，後6個月15萬/月/人 | 664 |
| 維持高齡勞工之僱用 | 55歲以上勞工占員工總數4~42%不等 | 五年內，15萬/季/人 | 265,150 |
| 高齡勞工再僱用 | 再僱用已經離職3個月 | 補助6個月，30萬/月/人 | 56 |

~2 年的 45~60
歲勞工

| | | | |
|---------------------|--|---------------------------|------|
| 超過退休 年齡仍持續僱 用 | 達退休年 齡仍繼續僱用 超過18個月或 在退休後3個 月內再僱用 | 補助 6 個 月， 30 萬/月/ 人 | n.a. |
|---------------------|--|---------------------------|------|

資料來源：陳玉芳，2006，「高齡化社會二度就業的國際潮流」，台灣勞工，第二期，頁 108。

根據韓國勞動部所公佈的資料顯示，無論是「僱用新進高齡勞工補貼方案」或「超過退休年齡仍持續僱用補貼方案」，也無論是在「企業家數」、「受補貼人數」或「補貼金額」，不僅 2005 年較 2004 年有著顯著的成長，2006 年前半前也較 2005 年整年有著顯著的成長。(見表 12)同時，根據韓國勞動部於 2006 年 7 月所公佈的「中高齡勞工僱用促進基本方案」(Basic Plan to Promote Recruitment of Aged Workers)，針對新進高齡勞工僱用的補貼金額，將從現行的 15 萬到 30 萬韓元增加到 30 萬到 60 萬韓元。此外，於 2008 年開始，凡是將退休年齡延長的企業也將會適用「超過退休年齡仍持續僱用補貼方案」。(KOILAF, 2006b)

表 12 韓國高齡勞工薪資補貼狀況

單位：企業家數、人、百萬韓元

| 項目 | 僱用新進高齡勞工補貼 | | | 超過退休年齡仍持續僱用補貼 | | |
|-----------|------------|-------|-------|---------------|-------|-------|
| | 企業家數 | 受補貼人數 | 補貼金額 | 企業家數 | 受補貼人數 | 補貼金額 |
| 2004 | 331 | 441 | 422 | 129 | 169 | 161 |
| 2005 | 616 | 816 | 1,132 | 419 | 776 | 1,223 |
| Jun. 2005 | 363 | 464 | 494 | 254 | 445 | 533 |
| Jun. 2006 | 771 | 1,197 | 1,145 | 334 | 649 | 785 |

資料來源：Korea International Labor Foundation (KOILAF), 2006, “Sharp Increase in Subsidy for Recruiting the Elderly in the 1st half of this year”, Labor Today, No. 373, Aug. 2.

伍、我國的政策規劃

政府政策對於人力資源的運用經常扮演著重要因素，例如，為創造工作機會和促進就業，政府主管機關於是有所謂十二項重點服務業的發展等方案的提出與執行。據此，若中高齡人力資源的運用受到重視，應該會反映在政府有關的政策規劃與執行上。

事實上，根據有關資料的整理，長期以來，我國對於中高齡人力資源運用的有關政策相當有限，反映我國對於中高齡人力資源運用並未予以應有的重視。或許係因為近年來高齡化和少子女化的問題受到重視，政府有關的政策討論與規劃才逐漸開始增溫。例如，民國 93 年行政院經建會主辦「人口老化相關問題及因應對策」研討會，在討論人口老化與人力運用之原因與問題時，達成多數意見，認為高級專業人力不足和中高齡勞工再就業不易是影響未來產業發展的重要因素。因此，其中為因應「中高齡勞工再就業不易」問題的解決，必須就以下的政策加以規劃，包括：

- (一) 重塑就業職場倫理，去除對中高齡之歧視使就業意願者，有更公平的就業機會。
- (二) 重視終身職能訓練，開辦適合中高齡就業領域的職業訓練課程，增加中高齡者就業能力。
- (三) 提供個別化、專業化的就業諮詢服務，開發中高齡適合之就業機會，如服務業、觀光餐飲業與中高齡創業。
- (四) 建立中高齡者職業能力資料庫，並鼓勵企業僱用、以利中高齡者再就業。
- (五) 積極推動彈性退休制度與增進公務人力與民間人力交流，以鼓勵有能力有專業的中高齡人力，延後退出勞動市場。

(六) 參考國際潮流及我國人口發展趨勢重新界定法定退休年齡於中高齡就業順暢後，延後法定退休年齡。

(七) 重視民間老人大學之學習資源與空間，充實老人之生活品質。(行政院經建會，2004)

除此之外，為因應產業結構變化及人力資源有效運用，行政院於民國94年2952次行政院會議核定「新世紀第二期人力發展計畫：民國94年到97年」。由於少子女化影響，勞動市場青少年的就業也就相對下降，也預估中高齡就業者由89年的27.2%至97年將占就業人數至之34.7%，可見中高齡就業成為經濟發展的重大挑戰。

根據「新世紀第二期人力發展計畫：民國94年到97年」，針對社會高齡化的人力發展政策重點包括：

- (一) 因應高齡化社會需要，建構綜合性與連續性長期照護體系，發展照護產業，減輕家庭照顧負擔。
- (二) 增加提升職業能力的投資，以配合知識經濟發展培訓優質人才、生活品質產業發展培訓專業人力，以及兼顧社會公義強化弱勢國民的就業能力。
- (三) 推動促進特定對象（包含原住民等）就業相關措施，宣導多元化就業訊息，協助排除就業障礙並促進就業。
- (四) 落實勞工退休金制度，降低中高齡就業障礙。
- (五) 推動勞工保險老年給付改採年金制度，保障退休勞工長期生活安全。
- (六) 將低中高齡勞工就業障礙，增修「就業服務法」第五條有關禁止年齡歧視規定。(行政院，民94)

事實上，行政院勞委會曾於民國92年就業服務法修正時就建議加入「年齡」歧視禁止的規定。雖然，【就業服務法】已於民國96年經過修正，「年齡歧視」已經成為就業歧視禁止的項目之一。然而，就業服務法增列有關「年齡歧視禁止」規定是否已經足夠，值得進一步探討。

除上述的一些政策的規劃外，有關促進中高齡就業比較具體的政策應該要屬行政院勞工委員會的「僱用獎助津貼」有關辦法與方案。為鼓勵雇主進用中高齡勞工，政府藉由各項津貼及僱用獎助措施，以安定中高齡失業者失業期間之基本生活、提高雇主僱用意願，勞委會進一步於民國 94 年修訂「雇主僱用失業勞工獎助辦法」，放寬部分資格條件，以擴大中高齡勞工之適用，增加雇主僱用中高齡者之意願。再者，為結合政府及民間資源，並公布「促進特定對象就業補助作業要點」，鼓勵民間團體提出申請補助計畫，辦理中高齡者等特定對象就業促進相關事項。

為瞭解各主要國家運用或再運用中高齡人力的策略和方法，本文就政府政策與來進行討論。就政府政策角度觀察，中高齡人力的運用大致上要考量到幾個因素，包括：技能是否符合需求、供需雙方是否能夠銜接和是否提供再僱用或運用的獎助方案等。毫無疑問地，各國在促進中高齡人力運用時，各項政策也多會將這些因素加以考量在內。相對地，根據討論的結果，對於如何運用中高齡人力資源，我國尚處於一規劃的階段，並未將所規劃的政策完全付諸執行。

陸、結論

在未來十年，中高齡人力資源將成為我國勞動市場的主流。但是，中高齡勞動參與率的偏低，卻是不爭的事實。結果，勢必會對我國產業發展與人力資源的運用產生影響。

無疑地，影響中高齡人力資源運用的因素有許多，在不考量中高齡個人因素的情形下，產業結構轉變、法制的限制和企業的意願與態度都是影響中高齡勞工轉業和再就業的重要因素。毫無疑問地，需求面因素係影響勞工就業的重要因素。換言之，就某種程度而言，中高齡人力能否充分運用，需求面因素的考量勢必要加以重視。

此外，關係中高齡人力資源的另一項因素在於政府政策是否對於中高齡人力資源給予應有的重視。根據討論的結果，對於如何運用中高齡人力資源，我國尚處於一規劃的階段，並未將所規劃的政策完全付諸執行。

無論是根據跨國性資料或各國資料來判斷，多數已開發國家都已邁入「高齡化

與少子女化」並存的階段。在面對高齡化社會、勞動力供給來源減少的情形，如何充分運用中高齡人力顯然已經成為許多國家的重要政策和方案。

無論是就政府政策或企業策略的角度觀察，中高齡人力的運用大致上要考量到幾個因素，包括：「技能是否符合需求」、「供需雙方是否能夠銜接」和「是否提供再僱用或運用的獎助方案」等。毫無疑問地，各國在促進中高齡人力運用時，各項政策也多會將這些因素加以考量在內。當然，在政府政策的鼓勵之下，企業自然而然傾向於運用政府政策所提供的各種誘因。不過，這是否意味著，在沒有政府政策的鼓勵下，企業就不願意僱用或運用中高齡人力呢？答案不盡然是肯定的，畢竟從日本企業的經驗來看，運用中高齡人力確實已經成為企業必須審慎的議題，而且許多企業已經將中高齡人力運用付諸實踐。此外，根據日本企業的經驗，在運用中高齡人力時，由中高齡組成企業來提供中高齡者服務，以及透過人力派遣方式來運用中高齡人才，都是值得學習的作法。（日本獨立行政法人高齡障害者雇用支援機構，2005）

針對我國企業的調查結果發現，受訪企業已經有超過半數表示高齡化及少子女化對人力資源運用會對其人力資源運用產生影響，所帶來最大的影響便是內部人力的中高齡化。雖然，調查結果顯示企業對於運用中高齡人力的態度，多數認為「沒意見」，但是也同時表示在未五年內會選擇運用中高齡人力，並且選擇將中高齡人力運用於顧問諮詢或兼職的工作上。

企業考慮運用中高齡人力的前提為技術與專業符合企業需要，亦顯示出企業能搜尋到適合本身需求的人才，包括技術與專業，才會考慮僱用或運用中高齡人力。而調查結果顯示，關於鼓勵運用中高齡人力，認為需要政府提供實質之獎補助降低成本的比率最高。因此，如何設計適宜的獎補助制度是最重要的課題。

根據前述討論，針對如何鼓勵企業運用中高齡人力，本文提出以下的建議：

一、鬆綁勞動法規、降低僱用成本

為鼓勵運用中高齡人力，應考量放寬勞動法規之限制，包括：勞基法關於定期契約之限制，大量解僱勞工之門檻應針對此類已退休之人力再考量，另外對於已退休人員再僱用是否有給予退休金之必要也可以討論。

二、為中高齡工作者進行職務再設計

由於中高齡工作者的身體狀況與一般青壯年勞工有差異，是而若為鼓勵中高齡專業人才有意願再回歸到職場，貢獻本身的專長，便有必要針對他們的狀況與需求進行職務再設計。而為推動職務再設計可以學習新加坡的作法，給予願意因應中高齡人力的需求而將內部職務與硬體設施而進行再設計之企業補助，例如，增加減緩視力退化之設備。

三、參考新加坡的經驗，成立跨部會單位因應與處理「高齡化與少子化」議題，刻不容緩。

四、根據新加坡經驗，中高齡人力會面臨技能不足的問題。因此，提供必要誘因，鼓勵中高齡人力的教育訓練投資，也是一項相當重要的議題。

五、為鼓勵企業再運用或僱用中高齡人力，政府提供必要的誘因與獎勵不可或缺。例如，南韓在每一階段都提供企業運用中高齡人力誘因的作法，就值得參考。

參考文獻

- 日本厚生勞動省，2001，日本 2000 年（平成 12 年）厚生白書，2006 年 9 月 25 日
下載自 <http://www1.mhlw.go.jp/wp/index.html>。
- 日本厚生勞動省，2005，日本 2004 年（平成 16 年）厚生白皮書，2006 年 9 月 25
日下載自 <http://www1.mhlw.go.jp/wp/index.html>。
- 日本厚生勞動省，2006，「改正高齡法に基づく高年齢者雇用確保措置の実施状況に
ついて」，労働厚生省報告，10 月 13 日，2006 年 10 月 20 日下載自
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/10/h1013-3.html>。
- 日本厚生勞動省國立社會保障人口問題研究所，2002，「日本人口推估，平成 14 年
1 月推估」。
- 日本独立行政法人高齡障害者雇用支援機構，2005，「高齡者雇用の企業事例ベス
トシリーズ」，6 月，2006 年 6 月 26 日下載自
<http://www.jeed.or.jp/data/elderly/elderly01.html#09>，
- 行政院，民 94，「新世紀第二期人力發展計劃」，2952 次會議，8 月 10 日。
- 行政院主計處，2000，「失業狀況調查結果提要附帶調查統計摘要分析」
- 行政院主計處，2004，〈93 年台灣地區人力運用週查統計結果綜合分析〉，上網
日期：2006 年 2 月 10 日，下載自行政院主計處網站：<http://www.dgbas.gov.tw>
- 行政院主計處，民 93，九十二年就業及失業統計結果提要分析。
- 行政院主計處，民 95，93 年受雇員工動向調查統計結果綜合分析。
- 行政院主計處，民 95，94 年人力資源調查提要分析。
- 行政院主計處，民 95，人力資源調查提要分析。
- 行政院勞工委員會，2003，勞工生活與就業狀況調查，台北：勞委會。
- 行政院勞委會，1999，「88 年中高年勞工就業狀況調查報告」，上網日期：2006 年 2
月 12 日，下載自：行政院勞委會網站：<http://statdb.cla.gov.tw>。
- 行政院勞委會，2005，「93 年中高齡人力資源統計提要分析(94 年版)」，上網日期：
2006 年 2 月 10 日，下載自行政院勞委會網站：<http://statdb.cla.gov.tw>。
- 行政院勞委會，2005，「94 年事業人力僱用狀況調查結果綜合分析」，上網日期：2006

- 年 6 月 15 日，下載自行政院勞委會網站：<http://www.dgbas.gov.tw>。
- 行政院經建會，2004，「人口老化相關問題及因應對策」研討會資料，8 月 30 日，下載自行政院經建會網站。
- 陳玉芳，2006，「高齡化社會二度就業的國際潮流」，*台灣勞工*，第二期，頁 108。
- 勞保局統計年報，「就業保險各種實計給付—按性別及年齡組別分」（無日期），上網日期：2006 年 7 月 10 日，下載自勞保局網站：<http://www.bli.gov.tw>。
- 聯合新聞網，「台灣社會老化快、亞洲第 3」，2005 年 3 月 10 日。
- 經濟日報，「人口老化、威脅亞洲經濟強國」，2005 年 7 月 24 日。
- European Foundation for the improvement of living and working conditions, 1999, Combating age barriers in employment : Research summary, retrieved May 21 2006 from:<http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF9718EN.pdf>
- Geok, Wee Beng, Pok, Chung Sang & Noi, Quek Pek, 2002, The Employment of Mature and Older Worker: Strategy for Managing Work and Career Transitions , A Joint Ministry of Manpower-Asian Business Case Centre Case Study Project in 2002.9.13 , retrieved from world wide web : http://www.asiacase.com/Industry_Proj/MOM_report.pdf
- Jones, Randall S., 2005, The Labour Market in Korea: Enhancing flexibility and raising participation, Economics department working papers NO,469, retrieved May 29 2006, [http://www.oalis.oecd.org/oalis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c08f3036c1790349c12570de00320640/\\$FILE/JT00196106.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c08f3036c1790349c12570de00320640/$FILE/JT00196106.PDF)
- Korea International Labor Foundation (KOILAF), 2006a, “Retirement Age at Enterprises with 300 or more Employees Last Year Found at 56.8 on Average”, *Labor Today*, No. 373, Aug. 25.
- Korea International Labor Foundation (KOILAF), 2006b, “Sharp Increase in Subsidy for Recruiting the Elderly in the 1st half of this year”, *Labor Today*, No. 373, Aug. 2.
- Korea International Labor Foundation (KOILAF), 2007, “Age Discrimination will be Banned in Recruiting Starting the Second Half of 2008”, *Labor Today*, No. 446, March 30.
- Ministry of Manpower (MOP), Singapore, 2006, “Press release: Tripartite Alliance for

Fair Employment Practices”, May 29, retrieved on June 1, 2006 from website: www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/press_room.

National Trade Unions Congress (NTUC), 2005, “NTUC News”, July 05, retrieved on April 10, 2006 from website: www.ntucworld.org.sg/ntucunions.

OECD, 2004, Ageing and Employment Policies: Japan, retrieved on May 1, 2006 from website: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/14/35050460.pdf>

OECD, 2004, Aging and Employment Policies: Korea, OECD Report, retrieved on May 1, 2006 from website: www.oecd.org.

Singapore Department of Statistics, 2004, Singapore’s Demographic Trend in 2003, retrieved on May 20, 2006 from www.singstat.gov.sg/ssn/feat

U.S. Census Bureau, 2003, Global Population Profile: 2002, retrieved May 6 2006 from: <http://www.census.gov/ipc/prod/wp02/appA.html>

U.S. Census Bureau, State Interim Population Projections by Age and Sex: 2004 – 2030, retrieved May 6 2006 from: <http://www.census.gov/population/www/projections/projectionsagesex.html>

United States General Accounting Office, Demographic trends pose challenge for employers and workers 2001 November, retrieved March 11 2006 from website:<http://www.gao.gov/new.items/d0285.pdf>

US Office of personnel Management, 2006, *Federal Wrokforce Overview: 1994~2004* ; 2006 年 4 月 下载自 US Office of personnel Management 网站，网址：<http://www.opm.gov/feddata/retire/index.asp> °

Vasoo, S. Ngiam, Tee-Liang and Cheung, Paul, 2000, “Singapore’s Aging Population”, Phillips, David R. ed. Ageing in the Asia-Pacific Region: Issues, Policies and Future Trends, (N.Y.: Roulledge).

Workforce Development Agency, Singapore, 2006a, “Fact Sheet on ADVANTGE! Scheme”, retrieved on April 13, 2006 from website: app.wda.gov.sg.

Workforce Development Agency, Singapore, 2006b, “Fact Sheet on SME Manpower Scheme”, retrieved on April 13, 2006 from website: app.wda.gov.sg.