

# 中高齡勞動者的就業問題

口述作者 ■陳鎮洲 / 國立政治大學經濟學系副教授

文字整理 ■廖子萱 / 國立政治大學經濟學系

台灣早在 1993 年便進入「高齡化社會」，65 歲以上老年人口佔總人口比率達 7%。而在 2018 年三月，台灣正式成為「高齡社會」，並預計在 2026 年邁入「超高齡社會」。「高齡社會」意指老年人口佔總比達 14%，「超高齡社會」則是老年人口佔比達 20%，也就是說在短短的八年內，台灣老年人口將成長超過 6%。目前距離 2026 年僅有五年，然而，台灣的勞動市場準備好迎接「高齡社會」了嗎？

台灣的中高齡人口定義是 45 歲以上，與世界各國相比我們的勞動參與率相對較低，也就是 45 歲以上還在勞動市場工作的人較少。這有許多可能原因，有些學者認為可能是台灣的法律制度不是那麼鼓勵中高齡者留在勞動市場，甚至有歧視的可能；也有些學者提出可能是國內外雇主、工作環境的差異所導致的；又或是我們的家庭互助系統相較不完備。國外許多年老者會到安養機構，但在台灣，很多八、九十歲的父母是由六十歲退休的子女

來照顧。尤其是到了退休年齡的女性，更會被期待回歸家庭身分去照顧年邁的父母，或是家中的新生兒。還有一個說法是，會不會是剛好在台灣過去二、三十年經濟成長過程中，現在五六十歲的民眾剛好享受到經濟成長的果實？因此賺的錢足夠在退休年齡到時便退休。也有些人是說健康因素，但筆者認為健康可能不是關鍵原因，因為國內外健康條件不會有太大差異，所以應是其他因素所主導。

## 政府應不應該因此介入勞動市場？

當我們從公共政策和經濟學來看見中高齡勞動率較低時，如果政府要去鼓勵雇主，多雇用一些中高齡員工，必須有一些合理的理由來解釋為什麼雇主自己的決策錯了。

學者提出的理由主要有以下幾個。一是因為長期來說，較早退休的話可能健康會衰退得較快。如果透過鼓勵的方式讓中高齡勞動者在勞動市場待久一點的話，可能於健康有益，將來花在健康醫療的資源會較少一些，而且比較快樂。二是勞工相關的法律問題。目

前在勞工保險、退休等勞動相關法律上，有一些是對勞工比較不利的規定，改善這部分的問題本屬政府職責。以上主要是從健康、法律層面考量的理由，重要的是，要先想出來為什麼政府應該介入，才應該去介入。

### 中高齡及高齡勞動者的工作優劣勢

從競爭的角度來看的話，中高齡勞工競爭力相對較弱的部分之一是身體上的限制，可能體力較年輕勞動者差；優勢則是工時彈性相對年輕勞動者較大，例如有些行業早上剛開始營業的時候需要多一些能夠彈性雇用的勞工。中高齡勞動者需要，且能夠提供工時彈性。特別是已經離開勞動市場的退休人員，通常較有彈性，且不願意做全職工作。但目前的話雇主不願意用的原因是，通常中高齡勞動者的薪資可能因為年資累積而相對較高，生產力卻是較低的。因此，若政府能有適當措施，或許可以部份改善雇主不願意聘用中高齡勞動者的局勢，並鼓勵退休人員重返勞動市場。

### 《中高齡者及高齡者就業促進法》之實施

政府為提升中高齡（年滿 45 歲至 65 歲者）及高齡者（超過 65 歲者）的勞動參與率，已於 2020 年 12 月 4 日正式實施《中高齡者及高齡者就業促進法》，希望能以專法保障中高齡者與高齡者的就業權益，鼓勵其投入勞

動市場。

《中高齡者及高齡者就業促進法》的主要措施為以下六點：（1）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，違者處以罰鍰。

（2）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強制退休規定之員工。（3）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雇主進用外，並推動職前訓練提升工作能力。（4）支持退休者再就業：彈性放寬雇主可用定期契約僱用高齡者，不受《勞動基準法》規定限制，同時補助雇主僱用依法退休之高齡者。（5）推動銀髮人才服務：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。（6）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開發適合中高齡及高齡者的工作機會。

### 專法實施之效果為何？

這個法令的通過到底是不是真的會對中高齡的就業有幫助？因目前僅實施一月有餘，尚未有長期數據與資料可分析，後續我們就可以看到學者專家或政府部門之相關研究來判斷它的影響力。

然而從條文來看，筆者認為條文中沒有

---

特別提到政府要如何改善勞保規定，此舉可能會讓效果打折扣。目前勞保規定，若是部分工時的勞工，像是在校生打工，雇主至少要幫忙投保 11,000 元的薪資，這樣的彈性並不大夠。也就是說雇主可能一個月只聘該員工五天，該員工薪水實際沒那麼多，雇主卻必須投保到 11,000 元，所以對雇主而言可能成本太高，更不願意聘請短工時的員工。因此筆者認為類似這樣的法令，應該要更有彈性一些。例如根據該員工薪資來計算雇主須投保薪資，可能更能減輕中高齡者在勞動市場被歧視的現象。

目前該專法也尚未有針對不同產業別的配套措施，政府對所有產業一視同仁。但如此一來，可能會發現在某些產業上補助效果不彰，例如勞力密集的建築業，那政府可能也不應該補助，因為中高齡勞動者在該產業本來就沒有相對優勢。然而一視同仁也有其優點。當由政府統一固定補助，如果該產業適合，他們可能就會主動提出相關的改進措施，調整聘僱方式來享受政府的補貼，而政府也能將接受補貼的公司、行業別，作為後續法規是否需調整的參考資訊。

另外，政府可以透過適當配套政策，讓待在職場的選擇對中高齡與退休者更具拉力。首先，中高齡勞動者很難轉換跑道，退休者大多會選擇重返原職場。雖然政府有提供對所

有勞動者開放，或是針對中高齡、退休者的職能訓練，中高齡勞動者意願可能不會太高。多數四、五十歲的人是不大願意學習新事物的，或是說該年齡段學習的成本較高。再以經濟學角度來看，五十歲學習新技能能享受到的效益相對二十歲時是少很多的。因此，政府除了既有的職能訓練管道外，還需要多一些誘因。例如接受職訓時除了免訓練費外還有一些補助，或是透過職訓找到新工作能有補助。

其次是家庭原因，比如說撫養長輩，這就與政府有沒有提供足夠的長照資源，或是其他的公共政策有關。當我們在理論上想像一個人，要不要去照顧自己父母時，最關鍵的是經濟考量。如果他在勞動市場上的報酬相對低，無法支付照顧父母親的長照費用，他可能會傾向自己照顧家庭以節省照顧成本。因此，若政府能提供適當長照政策，不管是免費或是受補助的長照費用或機構，選擇待在職場的比例會高一點。

專法的實施只是台灣在面對未來少子化嚴重、高齡社會以及勞動力缺乏的第一步，如何透過法律落實社會、政府對於中高齡勞動者重新進入勞動市場的期待，政府後續的配套措施將是關鍵。並且未來還需要政府部門的監督、企業的社會責任等多方努力，一同創造友善的工作環境，方能保持台灣的經濟競爭力。



### 作者簡介

陳鎮洲副教授為美國康乃爾大學經濟學博士，目前為國立政治大學經濟學系副教授。

陳副教授曾多次獲頒校級與院級教學優良教師獎之殊榮，而其主要的研究領域為勞動經濟與教育經濟，並發表了多篇學術文章，相關的著作可見於《Economics Bulletin》、《Asian Pacific Journal of Health Economics and Policy》、《Journal of Family and Economic Issues》等諸多專業學術期刊。