

Employment Security

# 就業安全

6

月號

第二十卷 第一期

JUN. 2021

● 本期主題

## 超高齡社會的 勞動力發展





## 編者序

隨著醫療衛生的進步與生育率下降，高齡化社會幾乎成了大多數國家在發展歷程中難以避免的問題。根據國家發展委員會的分析指出，近年來由於高齡化及少子化的趨勢，我國人口在去(2020)年開始呈現負成長，預估將在2025年進入超高齡社會(65歲以上人口占總人口比率超過20%)。此外，我國的工作年齡人口也逐年減少，去(2020)年我國的工作年齡人口占總人口比率為71.3%，推估2028年我國工作年齡人口占總人口比率將低於三分之二，人口紅利即將消失。<sup>1</sup>面對即將來臨的超高齡社會，及可預見的勞動力規模縮減，如何充分開發人力資源、提升勞動力的質及運用以為因應，是當前重要的課題。

有鑑於此，本期主題訂為「超高齡社會的勞動力發展」，邀約各專家學者論述超高齡社會對勞動力的影響與挑戰，分別從勞動力市場與職能開發政策、青年勞動力發展、中高齡婦女就業、青銀合作、高齡者退休後再就(創)業、外籍人才延攬，以及超高齡社會照顧服務人力資源管理的因應與發展等面向，提供多方的論析與見解。

本期專題方面共有10篇專題發表，包括淡江大學產業經濟學系兼任助理教授吳忠育與中華經濟研究院第三研究所分析師林嘉慧「超高齡社會下勞動市場的影響與挑戰」探討高齡化對勞動市場可能面臨的影響與挑戰，並試圖從青銀合作與優化高齡勞動環境找出因應之道；國立政治大學法學院暨社會科學學院勞工研究所特聘副教授林良榮「超高齡社會之勞動力市場與職能開發政策—以中高齡勞動者職業安定的法政策形成為中心」，以日本的職訓政策形成與內容為鑑，剖析我國中高齡勞工職訓的政策方向與期待。

從人力資源與職能開發角度，有國立中正大學勞工關係學系副教授藍科正「『超高齡社會』環境下之『青年勞動力發展』」解析青年勞動力發展的挑戰，以及協助與因應對策；國立中正大學勞工關係學系教授馬財專與副教授林淑慧「中高齡婦女就業及技能提升」檢視我國中高齡婦女人力資源現況及投入勞動市場的阻礙，探究提升中高齡婦女技能與勞參率的可能因應對策；實踐大學企業管理學系教授張文龍「從競爭力

觀點分析疫情後勞動力職場發展之機會與挑戰—併淺談對中高齡勞動模式影響」分析疫情後中高齡勞動模式的發展趨勢，提出企業及政府應透過各種協助作法，來延長與吸引中高齡勞動力續留職場；亞洲高齡健康整合協會理事長彭臺臨「開發中高齡人力資源，促進銀色經濟發展」提出人口老化是全球經濟與社會挑戰，開發中高齡人力資源是當前刻不容緩的課題；國立中正大學經濟學系教授兼系主任、高齡跨域創新研究中心產學組組長崔曉倩「中高齡者與高齡者退休再就業之現況與課題」論述中高齡者與高齡者退休再就業的現況，強調活化銀髮人力，以延續中高齡勞動力停留在就業市場的時程。

另外，還有伊特佩國際企業有限公司執行董事董希玲「高齡創業者的優勢與風險」探討高齡者創業，其具有的優勢與可能的風險，鼓勵並協助高齡者創業，不但能增加市場的競爭力與活力，亦能創造更多的就業機會；國家發展委員會人力發展處科員廖怡婷「延攬外籍人才，促進產業質變及升級」介紹我國延攬國際人才的政策措施及未來強化的精進作法；經國管理暨健康學院高齡照顧福祉系系主任陳雪芬「超高齡社會—照顧服務及管理人力培育之因應與發展」論述超高齡社會長期照顧資源的需求，我國應對的政策發展與規劃，以及專業人力的培育。

在業務專欄方面，有東南科技大學企業管理系專任助理教授葉俊偉剖析「推動世代合作，創造青銀共榮」；勞動部勞動力發展署跨國勞動力管理組視察林癸伶淺談「疫情下的跨國勞動力因應措施」及勞動部勞動力發展署跨國勞動力事務中心科員陳思螢分析「就業安定費繳納方式—從持單繳款邁向以行動支付之多元選擇」；還有勞動部勞動力發展署勞動力發展創新中心助理研究員程官駿「淺談高齡者就業故事—以香港銀杏館與澳洲WOWT為例」。

我國邁入超高齡社會已是不可逆的現象，面對這樣的人口發展趨勢，以及可能影響就業人口組合，對整體社會生產力產生衝擊等課題，創造老有所為、智慧傳承及社會融合的環境，需要政府、企業甚至個人的前瞻規劃與積極推動。

<sup>1</sup> 參考資料：國家發展委員會(2021)。政府推動四大策略方向，迎戰人口負成長時代。

# CONTENTS

## 就業安全

Employment Security

JUN. 2021

# 6

月號

中華民國 110 年 6 月



### 本期主題

### 超高齡社會的勞動力發展

- 005 超高齡社會下勞動市場的影響與挑戰
- 018 超高齡社會之勞動力市場與職能開發政策—以中高齡勞動者職業安定的法政策形成為中心
- 029 「超高齡社會」環境下之「青年勞動力發展」
- 034 中高齡婦女就業及技能提升
- 043 從競爭力觀點分析疫情後勞動力職場發展之機會與挑戰—併淺談對中高齡勞動模式影響
- 053 開發中高齡人力資源，促進銀色經濟發展
- 060 中高齡者與高齡者退休再就業之現況與課題
- 068 高齡創業者的優勢與風險
- 074 延攬外籍人才，促進產業質變及升級
- 079 超高齡社會—照顧服務及管理人力培育之因應與發展

### 身心障礙者及特定對象就業

- 091 推動世代合作，創造青銀共榮



## 跨國勞動力

- 101 疫情下的跨國勞動力因應措施
- 104 就業安定費繳納方式—從持單繳款邁向以行動支付之多元選擇

## 勞動力發展創新

- 109 淺談高齡者就業故事—以香港銀杏館與澳洲 WOWT 為例

刊名：就業安全半年刊

發行人：施貞仰

出版機關：勞動部勞動力發展署

地址：242 新北市新莊區中平路 439 號南棟 4 樓

電話：02-8995-6000

總編輯：侯松延

編輯委員：吳敏華、楊明傳、黃巧婷、李慧芬、黃俐文、  
胡欣野、周麗貞、鄧仔珊

執行編輯：楊靜宜、劉榮和

出版日期：中華民國 110 年 6 月

創刊日期：中華民國 91 年 7 月

出刊頻率：半年 1 期 訂價：220 元

展售處：

1. 五南文化廣場臺中總店 / 臺中市臺灣大道二段 85 號

04-2226-0330 / [www.wunan.com.tw](http://www.wunan.com.tw)

2. 國家書店 / 臺北市松江路 209 號 1 樓

02-2518-0207 / [www.govbooks.com.tw](http://www.govbooks.com.tw)

委製單位：種子發多元化廣告有限公司

電話：02-2377-3689

GPN：2009102107 ISSN：20702833

本刊同時刊登於勞動力發展署網站：[www.wda.gov.tw](http://www.wda.gov.tw)

### 著作權利管理資訊

勞動部勞動力發展署保留對本刊物依法所享有之所有著作權利，欲重製、改作、編輯或公開口述本書全部或部分內容者，須先徵得財產權管理機關之同意授權（洽詢電話 02-89956000）。



Employment Security



# 本期主題

# 超高齡社會下勞動市場的影響與挑戰

吳忠育 淡江大學產業經濟學系兼任助理教授

林嘉慧 中華經濟研究院第三研究所分析師



## 壹、前言

人口高齡化浪潮，正成為世界各國無法等閒視之的重大社經議題。雖然我國因應高齡化社會，自 2019 年底公布「中高齡者及高齡者就業促進法」，希冀有效提高中高齡者之勞動力參與率，但延後退休亦帶來排擠青年求職機會之疑慮。由勞動部(2021)「109 年勞工生活及就業狀況調查」發現，2015 年後勞工預計退休年齡層的高峰由 56~60 歲提高至 61 歲以上，且近年已占逾半比例，同時平均退休年齡亦隨時間呈現出延後趨勢(請參見圖 1)。

根據國家發展委員會(以下簡稱國發會)(2020)統計，我國「15~64 歲工作年齡人口」以及「總人口數」分別於 2015 年、2019 年已達最高峰，同時 2020 年時因著死亡人數超過出生數，致總人口開始負成長。未來隨著人口

高齡化將持續帶來整體勞動力短缺之隱憂，外籍移工與專業人員引進成為其中一項解方。但是在嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情影響下，我國因應世界各國疫情發展，適時且適切地調控外籍人士入境措施，其中自 2020 年底規定暫時停止引進印尼移工。此措施對我國部分產業營運與長照需求帶來無法忽視之影響，亦提前顯現缺工之社經衝擊，正視此課題刻不容緩。

本文透過各主要行業青壯年與中高齡就業人口變化趨勢，以及外籍勞動力來源國分布，一窺未來高齡化勞動市場可能之影響與挑戰。同時，透過過去文獻研究，以及高齡化程度較高之歐美等國家案例探討，試圖由青銀合作(共創)及優化高齡勞動環境來為臺灣找出因應解方。

圖 1 勞工預計退休年齡



資料來源：勞動部 (2021)。109 年勞工生活及就業狀況調查；本文繪製。

## 貳、我國中高齡化勞動市場分析

萬寶華企業管理顧問公司 (Manpower-Group) 於 2020 年初發布之「全球人才短缺調查報告」指出，全球均陷入人才短缺之困境，嚴峻情勢創 13 年調查以來新高。<sup>1</sup>2019 年全球超過一半的受訪企業表示人才難尋，我國更高達 77%，高居全球第 3 名。醫療保健專業人員擠進最難填補的前 10 大職位排名之列，充分反映人口高齡化對特定職務之需求。近年我國徵才難度最高職類更以「業務代表及行銷」、「工程師」、「資訊技術人員」等高居榜單，反映數位轉型與新興科技時代之勞動市場需求。全球各地人口高齡化現象將愈加凸顯缺工的窘迫與青銀合作之必然趨勢。以下透過人口結構與勞動市場高齡化現象，以及我國近年外籍勞動力市場

之變化趨勢，一窺未來缺工可能性，以及優先迎向青銀合作之可能行業。

### 一、我國正迎向超高齡社會

在世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 對一國人口老化程度之定義中，將 65 歲以上人口占總人口比率達到 7%、14% 及 20%，分別稱為高齡化 (ageing) 社會、高齡 (aged) 社會及超高齡 (super-aged) 社會。依據我國國發會 (2020) 發布之「中華民國人口推估 (2020 至 2070 年)」報告指出，我國於 1993 年及 2018 年已分別成為高齡化社會與高齡社會，預估 4 年後 (2025 年) 將正式邁入超高齡社會。經推估可知，我國 65 歲以上老年人口占總人口比率，於 2015 至 2070 年間將由原先低於歐美主要國家 (義法德英美)，快速增長並逐一超越他們，甚至 2060 年時將可能

<sup>1</sup> 資料參考出處：萬寶華企業管理顧問公司 (2020)。

超過鄰國日本。此趨勢顯示我國將更快迎向人口高齡化衝擊，卻只有較短之應對時程。

## 二、我國勞動市場正邁向中高齡化

世界各國對於中高齡勞工的年齡層定義不盡相同，我國「就業服務法」第 2 條定義，中高齡者為年滿 45~65 歲之國民；依據「中高齡者及高齡者就業促進法」第 3 條所述，中高齡者是指年滿 45~65 歲之人，高齡者則為逾 65 歲之人。

以下透過整體就業勞工年齡分布結構比，觀察我國勞動市場中高齡化趨勢。表 1 顯示，

近 15 年勞工年齡分布結構之高峰由 2005 年的 25~29 歲級距移至 2010、2015 年的 30~34 歲級距。2019 年統計時，年齡層高峰則又向上一個級距達到 35~39 歲，呈現出勞工年齡結構逐步邁向中高齡化的趨勢。針對三大行業觀察可知，工業部門勞工年齡分布的高峰移動較服務業為快，2015 年時即邁入 35~39 歲之級距。農業高齡化現象為三者中最为嚴峻者，此亦體現出產業結構的轉型變化，農業 GDP 占比早已遠低於工業與服務業（2016 年後，農業部門實質 GDP 占比低於 2%），願意投身農業之青壯年人數不若以往。

表 1 我國就業勞工年齡分布結構比

單位：千人、%

項目別	人數	15~24 歲	25~29 歲	30~34 歲	35~39 歲	40~44 歲	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	65 歲及以上
<b>總計</b>											
2005	9,942	9.5%	<b>15.1%</b>	14.1%	14.7%	14.8%	13.1%	9.9%	4.7%	2.5%	1.6%
2010	10,493	7.2%	14.1%	<b>15.1%</b>	13.7%	13.9%	13.4%	10.6%	7.2%	2.9%	1.9%
2015	11,198	7.1%	11.7%	<b>14.5%</b>	14.3%	13.0%	12.8%	11.4%	8.3%	4.7%	2.2%
2019	11,500	7.6%	11.6%	12.3%	<b>14.6%</b>	13.5%	12.7%	11.4%	8.6%	5.1%	2.5%
<b>農業</b>											
2005	591	1.9%	3.6%	5.2%	8.5%	11.2%	12.0%	<b>15.4%</b>	13.9%	14.7%	13.7%
2010	550	1.8%	3.6%	5.1%	7.3%	9.8%	12.4%	13.5%	16.5%	13.1%	<b>16.9%</b>
2015	555	2.0%	3.6%	5.0%	6.8%	7.7%	11.2%	14.8%	15.7%	15.7%	<b>17.3%</b>
2019	559	3.4%	3.8%	4.7%	6.6%	8.2%	10.9%	13.4%	15.9%	15.9%	<b>17.5%</b>
<b>工業</b>											
2005	3,558	9.4%	<b>17.0%</b>	15.0%	15.1%	15.5%	13.6%	9.2%	3.7%	1.2%	0.3%
2010	3,769	6.2%	15.6%	<b>17.4%</b>	14.4%	13.8%	13.7%	10.5%	6.1%	1.8%	0.5%
2015	4,035	5.7%	11.7%	16.3%	<b>16.4%</b>	13.6%	12.6%	11.2%	7.9%	3.7%	0.8%
2019	4,092	5.5%	10.7%	13.1%	<b>16.3%</b>	15.4%	13.3%	11.4%	8.4%	4.5%	1.2%
<b>服務業</b>											
2005	5,793	10.3%	<b>15.14%</b>	14.4%	15.12%	14.7%	12.9%	9.7%	4.5%	2.1%	1.1%
2010	6,174	8.3%	14.2%	<b>14.7%</b>	13.8%	14.3%	13.2%	10.4%	7.0%	2.7%	1.4%
2015	6,609	8.4%	12.4%	<b>14.1%</b>	13.6%	13.1%	13.1%	11.2%	7.9%	4.3%	1.8%
2019	6,849	9.2%	12.8%	12.5%	<b>14.2%</b>	12.8%	12.5%	11.2%	8.2%	4.5%	2.1%

說明：藍底色處為當年度年齡層高峰。  
資料來源：勞動部。勞動統計查詢網。

接著，我們可透過學界分析，一窺未來高峰又會落於何處。相較國發會主要以年輪組成法(cohort component method)之人口模型進行我國未來人口變動趨勢推估，林幸君等(2015)使用之模型則更同時考量人口與總體經濟之交互關係。經此交互模型預估發現，2035年工作年齡人口(15~65歲)中的高峰值將落於51~56歲，但到2060年時則會大幅提高至63~65歲左右，帶來勞動力嚴重高齡化與不足之嚴峻考驗。

### 三、經濟貢獻度高之行業呈現加速老化態勢

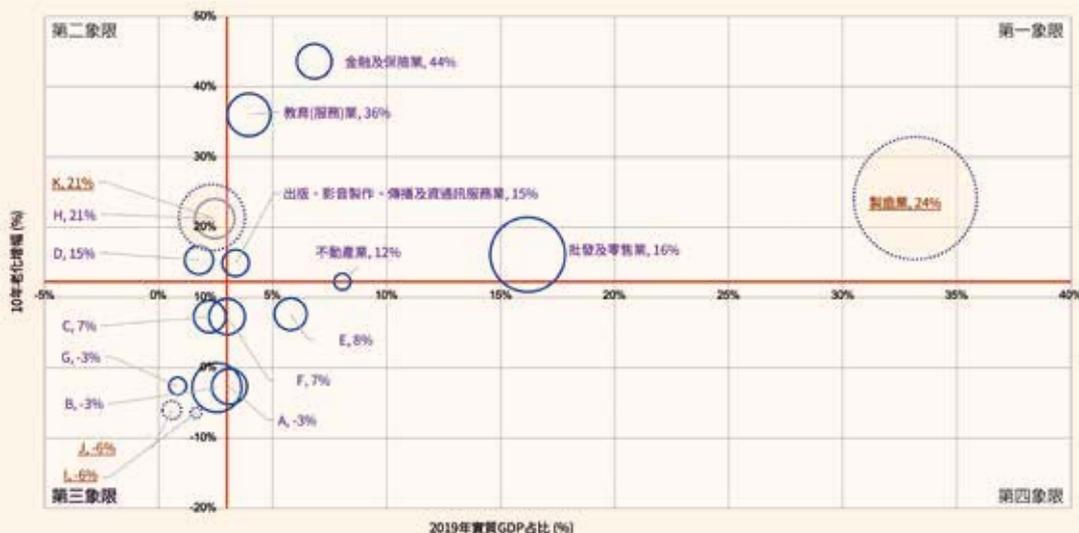
我們進一步透過各行業2019年國內實質生產毛額(實質GDP)之中位數，以及2009至2019年之10年間高齡化增加幅度(簡稱老化增幅)中位數作為四象限圖之象限判斷標準，來

觀察各行業中高齡化趨勢。此外，圖2內圓圈相對大小為2019年各行業就業人口占比。透過上述指標可發現，工業中「礦業及土石採取業」於2019年之實質GDP與就業人數占比均低於0.1%，故去除此極端值後再進行後續分析。

透過四象限圖分析，可判斷哪些行業屬於對我國總體經濟貢獻程度相對較大，且老化增幅相對較高者，建議應作為相關政策施行之優先考量對象。由圖2的「45歲以上中高齡就業人口占比」四象限分析可知，工業中僅有「製造業」落於第一象限，屬於高產值高老化之行業；服務業中則有「金融及保險業」、「教育(服務)業」、「出版、影音製作、傳播及資訊服務業」、「批發及零售業」、「不動產業」等5個行業。

若指標由前述「中高齡者占比」換為「勞動青銀指標」(定義為青壯年(15~44歲)與中高

圖 2 產值與高齡化四象限圖：45歲以上就業者占比



說明：圓圈相對大小為2019年各行業就業人口占比；行業別代碼：A：運輸及倉儲業、B：住宿及餐飲業、C：專業、科學及技術服務業、D：支援服務業、E：公共行政及國防；強制性社會安全、F：醫療保健及社會工作服務業、G：藝術、娛樂及休閒服務業、H：其他服務業、I：電力及燃氣供應業、J：用水供應及污染整治業、K：營建工程業(營造業)；行業別對應%為老化增幅。

資料來源：勞動部。勞動統計查詢網；中華民國統計資訊網。本文繪製。

齡(45歲以上)就業人數之相對比例)，則各象限分析結果一致。由此可知，呼應產業結構之轉變，服務業中存在更多對經濟貢獻較多之行業，但其老化增幅亦相對較高，亟需優先正視。

接著細究行業遭遇之挑戰，首先眾多行業中老化增幅最高者為服務業中的「金融及保險業」與「教育服務業」。經由吳惠林等(2014)問卷調研發現，受訪之金融保險業中逾七成具有聘僱中高齡專業人員意願，顯示此行業老化現象可能始於對中高齡者聘僱較友善，亦代表工作內容中「認知型」職務多於「勞動型」，因而較不受年齡之生理限制。青銀合作於此，將可能帶來新的發展契機，譬如金融科技的發展。教育服務業的老化則可能導因於近年少子化浪潮，使新進人員被聘僱機會減少，使得青銀合作之經驗傳承於此「百年樹人」行業扮演更關鍵角色。

若由產值觀察，各行業中貢獻最高者為工業中的「製造業」，以及服務業中的「批發及零售業」。在現今時代，比起傳統製造業，青年更嚮往服務業，使得高齡化加劇之製造業雪上加霜，更使得部分亟需專業技術或技能之傳統行業，面臨技能傳承斷層。「批發及零售業」之就業人數相對較多，亦不容忽視高齡化帶來之衝擊。因此，該行業中指標性企業「全聯福利中心」、「統一超商」與「家樂福」均對於聘僱中高齡者、二度就業婦女，以及職場友善化投入許多心力。<sup>2</sup>近年，我國政府政策除鼓勵業者聘僱中高齡者，同時亦提供職務再設計等相關協助。

<sup>2</sup>資料參考出處：楊雅民(2019)。

## 參、我國運用外籍勞動力之近況

面對高齡化、產業結構轉變，以及就業者之價值觀偏好選擇，使得部分行業需要仰賴外籍移工(產業移工與社福移工)補充勞動缺口。此外，隨著全球經貿發展，許多跨國企業來臺設立分公司，部分產業在業務及發展上亦有國際合作空間，故有外國專業人員引進需求。以下分別針對產業移工、社福移工，以及外國專業人員三大類勞動力之統計數據進行研析。

### 一、各類外籍勞動力分別集中於特定產業領域

由下表 2 可知，各類外籍勞動力之進用人數(人次)均各別集中於特定產業。首先，產業移工常年高度集中於製造業；社福移工早年有一小部分為家庭幫傭，但近年因應超高齡社會的到來，幾乎均為看護工；最後，外國專業人員主要投身於服務業，少部分為工業相關企業所進用。

長期而言，三類型外籍勞動力引進人數(人次)均呈現上漲趨勢，顯示我國經濟結構對外籍勞動力依賴度逐漸攀升(請參見表 3、表 4)。其中，社福移工成長率高於產業移工，顯示人口高齡化下我國對長照之人力需求日趨增加。

### 二、外籍勞動力引進國別呈集中現象

細究國籍分布，產業移工早年以泰國為主要引進國，近年轉變為越南；社福移工方面主

**表 2 外籍勞動力進用人數(次)之產業別占比**

年份	產業別	(1) 產業移工			(2) 社福移工		(3) 外國專業人員		
		農林漁牧業	製造業	營建工程業	看護工	家庭幫傭	農林漁牧業	工業	服務業
2000		0.54%	82.66%	16.80%	92.64%	7.36%	—	—	—
2010		4.00%	94.13%	1.86%	98.77%	1.23%	—	—	—
2017		2.89%	95.91%	1.20%	99.22%	0.78%	0.07%	25.35%	74.58%
2018		2.82%	96.27%	0.91%	99.25%	0.75%	0.09%	11.02%	88.89%
2019		2.74%	96.30%	0.97%	99.31%	0.69%	0.12%	11.58%	88.30%
2020		2.56%	96.09%	1.36%	99.34%	0.66%	0.14%	27.23%	72.63%

說明：產業別分類主要依循勞動統計查詢網之統計項目；外國專業人員統計始於 2017 年；各類勞動力各年產業別占比加總為 100%。  
資料來源：勞動部。勞動統計查詢網。

要引進國長年以印尼居冠(請參見表 3)。由表 4 之近 4 年調查可發現，外國專業人員有效聘僱來源國呈現出高度集中之態勢。近年前三大均為日本、美國及馬來西亞，前三大占比已囊括近半，2020 年仍高達 46.86%；前八大來源國占比，長年則約維持於 3 / 4 水準。

此外，表 3 中顯示馬來西亞引進人數明顯較低，且與泰國人數一樣均為負成長，其中一項影響因素為其以購買力平價計算之人均國內生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)分別達臺灣逾半及 1/3 水準，遠超過其他引進國，因而較無經濟誘因至我國工作。未來若他國經濟發展越發成長，外籍勞動力至我國工作意願將降低，進而迫使我國人力供需缺口擴大。

綜上分析，引進人數無論類別，均呈現明顯產業別或國籍集中現象，使得未來若單一國家引進受阻(如政策轉變、疫情衝擊、經濟誘因降低等)，我國特定產業甚或整體勞動市場之人力供給勢將受到明顯衝擊。爰此，我國面對超高齡化下的國內勞動市場缺工議題時，除了仰賴引進外籍勞動力外，也應參酌國際間標竿作法，藉以籌劃其他因應對策。

## 肆、超高齡化勞動市場之新課題及因應

由前述分析可知，整體人口結構變化趨勢與勞動市場變化一致，因此超高齡化社會將促使勞動市場亦呈現超高齡化。透過各組織單位等調查可知，現今及未來職場必然屬於跨代共處之環境，新興數位科技發展可能帶來跨代競爭之替代性，亦可能打開青銀合作之契機。

### 一、跨代勞動力間屬於替代還是互補？

Cheers 雜誌與萬寶華企業管理顧問公司(ManpowerGroup)共同進行之「多世代職場調查」顯示，若以每十年為一個世代進行定義，員工年齡結構橫跨四個世代以上之受訪企業已達 67%。<sup>3</sup> 在此跨世代職場中，企業多嘗試透過「職場導師(Mentor)」制度以面對跨世代共事之課題。

此外，當勞動市場呈現出跨代共處局面，其中之競合關係又為何？Kalwij, Kapteyn & De Vos(2010)以 OECD 資料分析證明，中高齡者之就業與青年或其他年齡組間並非存在替

<sup>3</sup>資料參考出處：潘乃欣(2018)。

表 3 外籍移工引進人數與其經濟表現—前五大來源國

單位：人、%

國別	移工類別	移工引進人數				與臺灣人均 GDP 相對比值		
		2000 年	2009 年	2019 年	2000 年~2019 年成長率	2000 年	2009 年	2019 年
馬來西亞	產業	107	10	1	-99%	60%	56%	54%
	社福	6	0	0	-100%			
泰國	產業	137,309	60,137	59,013	-57%	34%	35%	36%
	社福	5,356	1,295	432	-92%			
印尼	產業	14,267	18,346	74,764	424%	22%	24%	23%
	社福	63,563	121,058	201,647	217%			
菲律賓	產業	63,389	49,401	126,661	100%	16%	15%	18%
	社福	34,772	22,676	30,826	-11%			
越南	產業	5,112	48,179	196,162	3737%	16%	15%	18%
	社福	2,634	29,914	28,551	984%			
合計	產業	220,184	176,073	456,601	107%			
	社福	106,331	174,943	261,457	146%			

說明：人均國內生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)以購買力平價計算，且臺灣標準化為 100%。

資料來源：勞動部。勞動統計查詢網；國際貨幣基金組織(IMF)。

表 4 外國專業人員有效聘僱許可人次占比—前八大來源國

單位：%、人次

排名		2017 年		2018 年		2019 年		2020 年	
1	日本	26.88%	日本	25.43%	日本	23.53%	日本	22.36%	
2	美國	13.44%	美國	12.66%	馬來西亞	13.51%	馬來西亞	14.21%	
3	馬來西亞	10.81%	馬來西亞	11.89%	美國	11.80%	美國	10.29%	
4	其他	6.27%	其他	6.39%	其他	6.57%	其他	6.89%	
5	印度	5.20%	印度	5.48%	印度	5.82%	香港	6.00%	
6	菲律賓	4.89%	菲律賓	4.69%	香港	5.12%	印度	5.64%	
7	韓國	3.97%	香港	4.29%	菲律賓	4.25%	韓國	4.90%	
8	香港	3.71%	韓國	4.04%	韓國	4.20%	印尼	3.82%	
前三大占比		51.14%		49.98%		48.84%		46.86%	
前八大占比		75.18%		74.86%		74.80%		74.12%	
全年總人次		28,563		30,497		31,125		36,852	

說明：全年總人次為當年度所有來源國加總；本表占比數據為四捨五入至小數點後 2 位，因此使前三大與前八大占比的加總統計與各國加總數據略有出入。

資料來源：勞動部。勞動統計查詢網。

代性，反而呈現些微之互補性。Munnell & Wu (2013) 研究提及，無證據顯示美國中高齡者之就業率會對青年就業率或薪資水準造成負面影響。Nguyen (2019) 針對越南研究發現，改善高齡者就業率，並不會影響青年就業率。

ILO (2012) 以及 Chłoń-Domińczak, Chybalski & Rutkowski (2021) 研究則指出，勞動市場的工作崗位總數並非固定，因此中高齡者提前退休並不代表會釋放出更多工作機會予青年人。

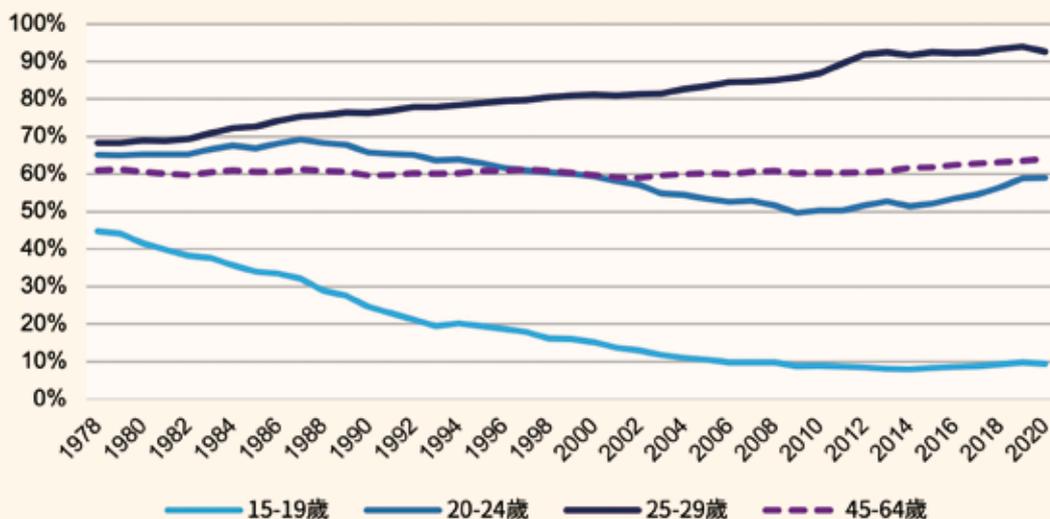
藉由勞動部勞動統計查詢網資料計算可發現，在 1978~2020 年期間，各年齡層勞動力參與率之趨勢多為提高或維持特定水準，惟 15~24 歲區間呈現下滑趨勢，顯示出我國高等教育普及，青年晚入職場之現象（請參見圖 3）。就業率方面，25~29 歲青年就業率在 1978~2020 年間，呈現明顯地增加態勢（請參見圖 4）；且 15~19 歲、20~24 歲青年分別與 45~64 歲中高齡者就業率之相關係數為 0.235、0.303，25~29 歲則更降為 0.177。由此顯示，我國跨世代之就業表現並非呈現負相關之排擠效果。

綜上研究分析發現，跨代之就業表現並非具有替代關係，究其導因除了工作崗位總數並非固定外，勞動市場之區隔現象亦為原因之一。ILO (2012) 提及，青年人並無法直接取代已在勞動市場累積多年豐富經驗之中高齡勞工。此外，企業在新興數位時代面臨數位轉型之挑戰，中高齡者若無法具備與時俱進之數位

技能，將無法如熟悉數位工具之青年一般滿足企業數位發展所需。吳惠林等 (2014) 問卷調研指出，影響受訪廠商聘僱中高齡專業人員之主要因素中，排名前三分別為「經驗與人脈對公司有所助益」、「有專業技術」，以及「工作態度佳」。綜上可知，由工作能力而言，跨代之勞工可視為分屬不同之勞動市場，各具不同專長與特色，亦將帶來不同面向之貢獻，並非單純之替代關係。

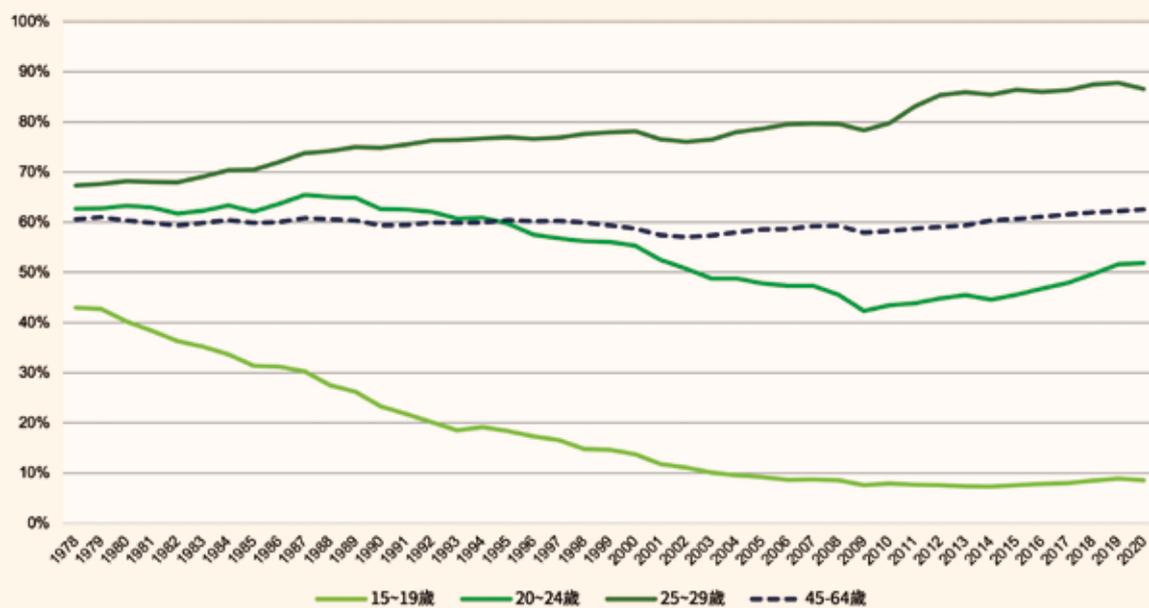
最後，在世代平均薪資方面，對於企業雇主而言，青年與中高齡兩者在勞動成本考量上，的確存在替換可能性。此替代效果在景氣不好時更可能顯現，使得中高齡者被迫失業，但青年則獲得薪資較低或職涯發展不穩定之非典型工作。除了薪資差異帶來之替代關係，在當今數位轉型時代中，特定行業或是企業若對數位技能要求逐漸提高，數位接受度較低之部分中高齡者將可能被青年所取代。

圖 3 我國青銀世代勞動力參與率變化趨勢



資料來源：勞動部。勞動統計查詢網。本文繪製。

圖 4 我國青銀世代就業率變化趨勢



資料來源：勞動部。勞動統計查詢網。本文繪製。

## 二、面對超高齡世代之國際經驗

### (一) 青銀合作

在現今跨世代職場上，不同世代具備不同之特質與專長。譬如，青年的數位技能普及率較高且更勇於挑戰，中高齡者的忠誠度、抗壓性，以及豐富之工作經驗都普遍優於青年。跨世代共處於一個職場之中，如何合作並共創更勝以往之榮景，是現今應該思考之課題。

一般而言，不同世代間往往存在一些刻板印象，如何消弭這些刻板印象將是促進跨代合作的第一步。德國軟體公司思愛普(SAP)推出「跨代指導計畫」(Cross-Generation Mentoring Program)，嘗試透過增進合作與溝通機會，以打破不同世代間對其他世代之刻板

印象。此試行計畫收到良好回饋，其中87%參與者將願意參與下一次試行計畫，或推薦他人參加。<sup>4</sup>

若企業無推行如前述SAP的計畫，企業主管亦可參考目前世界各國的人力顧問公司或專業雜誌，針對不同世代之特質所作之分析報告，藉此思考新時代下有效之人力資源管理與獎勵措施。譬如：哈佛大學商學院出版之哈佛商業評論(Harvard Business Review)針對跨世代合作議題綜整，並提出世代間的特質差異與合作建議。<sup>5</sup>

跨出溝通了解之第一步後，如何建立合作模式則是下一步關鍵。譬如：美國矽谷知名新創設計公司IDEO認為，超高齡化社會需要不同以往之中高齡的銀髮相關服務。<sup>6</sup>因而持續

<sup>4</sup> 資料參考出處：SAP(2018)。

<sup>5</sup> 資料參考出處：艾瑞克森(2016)。

<sup>6</sup> 資料參考出處：楊寧茵(2016)。

聘僱超高齡者(逾 80 歲者)，落實中高齡設計理念：「要與銀髮族共同設計，而非為他們設計」，此般作法亦讓 IDEO 內的年輕設計師們因著與中高齡者透過彼此了解及合作的過程，而使該公司之銀髮服務設計具備更貼近使用需求，帶有同理心之特色。IDEO 刻正結合美歐日多國設計團隊，並不斷尋求透過產官界、新創圈以及非營利組織間的合作，來達到青銀合作或青銀共創的美好未來。

除了民間主導之合作模式，國外政府亦有相關措施。譬如：南韓政府為推動青銀雙贏(an intergenerational win-win)之局面，同時為消弭製造業技術傳承之斷層，透過補助方式鼓勵中小企業挑選並培養深富經驗之中高齡勞工轉型為職場導師，並引導熟悉產業之產業教師踏入校園，傳授專業且務實之知識。在青年聘僱端，則透過補貼中高齡勞工縮減工時後，進而增聘之青年的人事成本。此外，政府除了補助青銀共創型之創業計畫，亦同步營造社會氛圍及試圖加強勞資和諧，譬如：利用多元之視聽媒體廣宣「青銀合作」的優點與魅力。<sup>7</sup>

### (二) 職場環境友善化及人機協作

ILO(2015) 針對年齡與勞動力間存在之關係進行討論，其提及就總體面而言，隨著整體勞動力中高齡化，經濟表現的確有可能放緩。但是單就個體面觀察可知，中高齡勞工可就其豐富的工作經驗帶來更高之生產效率，進而對經濟發展帶來正面助益。為達到高齡者具備之高生產效率之前提，政府或企業必須了解中高齡者在職場中適合扮演之角色，小心別陷入技能無效配置之景況。譬如：中高齡者應該以「認

知型」職務(cognitive tasks) 逐漸取代「勞力型」職務(physically demanding jobs)，以體現出工作經驗之正面效益。在科技時代，人機協作方式亦可協助中高齡者保有高的生產效率。

德國知名汽車製造商 BMW 在奧地利施泰爾市(Steyr) 推動「Today for Tomorrow」試行計畫，透過集結 50 歲以上且具備豐富經驗之員工進行生產，並依據其身心狀況輔以科技偵測系統與專家(醫生、物理治療師、人體工程學家、職業安全衛生官員等) 意見來考量人體工學之最佳效益，藉以將工廠環境大幅友善化，同時結合人機協作來彌補體能遞減的問題。<sup>8</sup> 半年後，此示範工廠之生產效率，不亞於一般其他工廠。此試行計畫顯示，職務再設計與新興科技時代之人機協作等，均可保障中高齡者之生產力及工作機會，亦為勞動市場中高齡化隱憂帶來一道曙光。

## 伍、小結與政策建議

### 一、小結

全球正面對不可逆之人口高齡化趨勢，國發會(2020) 人口結構推估更顯示我國高齡化特色相對他國屬於「老的晚，卻老的快」，同時總人口將從 2020 年開始轉為負成長，4 年後(2025 年) 將正式邁入超高齡社會，但因著中高齡者與女性勞參率之持續提升，因此勞動力負成長之大限將出現於約 10 年後的 2031 年。

<sup>7</sup> 詳細介紹可參考吳惠林等(2014)，第 51~52 頁。

<sup>8</sup> 資料參考出處：Stöckl-Pexa(2017)、Kast(2018)。

面對高齡化產生的缺工以及產業轉型所需之外來助益，外籍移工與專業人員分別扮演不同之角色。知名的瑞士洛桑管理學院(IMD)於2020年底發布「2020年IMD世界人才排名報告」(IMD World Talent Ranking 2020)指出，我國於63個受評調國家中，名列亞洲第3名。其中，在「吸引與留住人才」項目的全球排名不斷提升，顯示我國在引才留才方面的努力正持續發揮效果。但是值得注意的是，我國外籍勞動力來源國呈現高度集中現象，隨著他國經濟表現不斷成長，未來其對我國勞動需求缺口之挹注力道勢將減緩。

隨著超高齡化社會到來，人人勢必身處於一個多世代勞動市場中。透過以往研究可知，跨代勞動力間不見得存在明顯替代關係，科技對青銀合作亦將帶來正負不定之影響，一切取決於我們如何面對此新課題。在超高齡化的跨代職場下，職務再設計、工作環境優化，以及青銀合作(共創)將成為無法迴避之重要課題以及經濟發展契機。

## 二、政策建議

### (一) 循序提高數位接受度與推動人機協作

中高齡者之體能表現的確會隨著年齡下滑，但是其長年累積之工作經驗以及相對堅毅之心理素質與忠誠度，卻可能為企業或我國整體經濟表現帶來助益。雖然新興科技技術可能帶來青銀跨代間的競爭與替代關係，但是若能改善中高齡者的數位接受度，不但可能如BMW試行工廠一般，藉由科技帶動之人機協作，以及結合專家意見與科技偵測之職場優化方案，而保有其不遜以往之生產效率。

但是我國企業規模多屬於中小企業，部分企業的數位轉型亦只處於進程中或發展初期，並無法如BMW一般有足夠資金或先備知識來運用科技技術進行職場優化或推動人機協作、智慧製造。

建議政府未來可針對運用科技輔助中高齡者的數位轉型方案，思考提高補助額度或是租稅抵減額度，增強企業誘因。在中高齡化程度較高且數位轉型推動尚未踏上軌道之中小企業，建議可以藉由目前行動通訊裝置(手機或平板)已在各年齡層間高度普及的利基上，推動運用開發工作所需之簡易手機App(如打卡、交班日誌的進度下拉選單與簽到功能等)方式，讓中高齡者能逐漸降低對數位轉型之抗拒，好為未來數位轉型之人機協作及智慧製造打好基礎。

### (二) 多元廣宣延伸青銀合作觸角

綜前分析可知，部分行業(如：金融保險業、批發零售業等)存在青銀合作機會，但少數行業(如：製造業)之高齡化趨勢隱含缺工及技能傳承斷層課題，顯示青銀合作之機會在各行業間並不對等。

我國目前已有「青年就業旗艦計畫」與「青年就業領航計畫」等工作崗位之師徒制訓練暨就業計畫，可帶來青銀合作機會；行政院2020年為推動高科技研發中心，亦將啟動「領航企業研發深耕計畫」，其中包括接軌國際舞臺加速青年創業。同時，因著多年來政府推動之產業數位轉型及智慧化之政策成果，使得製造業不再如刻板印象中都為3K(危險、辛苦、骯髒)行業。

未來建議可持續透過產學合作及數位廣宣方式，加強建立新時代製造業之智慧化及現代化之工作環境形象。同時，結合其他多元廣宣渠道加強力度，譬如透過持續鼓勵業師踏入大學授課、擴大國際合作，以及仰賴多元媒體管道廣宣各行業之職涯發展願景，適切地引導青年投入各自適合之優質領域，使得青銀合作模式得以拓及更多行業別。

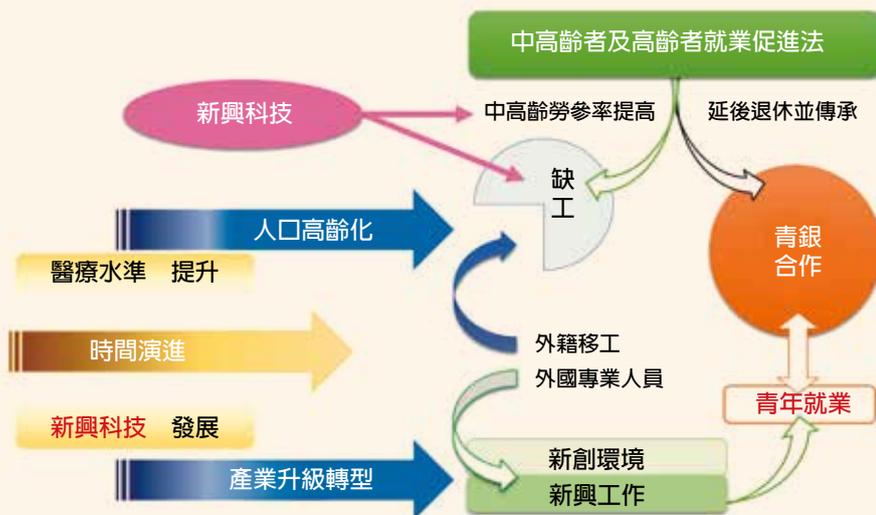
### (三) 科技及青銀合作串聯職場新氣象

隨著時間演進，醫療技術與其他新興科技發展日新月異，使得人均餘命得以增加，但適逢少子化浪潮，使得社經環境面臨高齡化衝擊。但科技亦使得生活便利性及產業發展迎來結構性之轉變。我國「中高齡者及高齡者就業促進法」第 25 條明訂主管機關得提供青銀共創相關協助措施，此法令規範串聯起跨世代職場的各

年齡層優勢。新興科技帶來的新創機會、新興工作類型以及科技輔助之人機協作，均為不同年齡層之勞動市場帶來新的機運。前述新興科技助益下，輔以青銀（共創）合作串聯起跨世代勞動市場之新興互動模式，如圖 5 所示。

目前我國之引才留才政策、各項勞動法規、政府統計分析等均已透過創新、務實與回應變遷之角度，來看待超高齡化社會的到來。但是，外籍勞動力之正面助益在未來可能有所減緩，建議可透過青銀合作模式相關政策研究與試行計畫之推動，並輔以數位科技的補助支持，達成延緩中高齡勞動力退出並強化青年就業優勢之目標。為中高齡者人生與工作帶來新的週期起點，而非邁向職涯終點；同時，讓青壯年職涯發展於第一個週期起點即帶來相較以往更寬廣的可能，並為整體經濟發展帶來向上動力。

圖 5 超高齡化社會下跨世代之就業互動與科技助益



資料來源：本文繪製。

## 參考文獻

- 艾瑞克森 (2016)。跟著哈佛修練職場好關係－跨世代合作，2021年4月3日，取自：[https://www.hbrtaiwan.com/article\\_content\\_AR0003729.html](https://www.hbrtaiwan.com/article_content_AR0003729.html)。
- 吳惠林、杜英儀、彭素玲、王怡修 (2014)。改善我國中高齡與高齡者勞動參與之因應對策 (編號：PG10401-0347)。勞動部。
- 林幸君、李慧琳、許聖民、林國榮、李篤華、張靜貞、徐世勳 (2015)。少子化與高齡化下的臺灣人口預測與經濟分析。《臺灣經濟預測與政策》，46 (1)，113-156。
- 國家發展委員會 (2020)。中華民國人口推估 (2020 年至 2070 年) 報告。國家發展委員會。
- 勞動部 (2021)。109 年勞工生活及就業狀況調查。勞動部。
- 楊雅民 (2019)。麥當勞桂圓奶奶 76 歲還在上班 (自由時報 2019-7-25 之報導)，2021 年 4 月 20 日，取自：<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1305795>。
- 楊寧茵 (2016)。「台灣有不老騎士，美國有不老設計師」：她翻轉社會既定成見，雇用高齡設計師，欲掀起銀色浪潮，2021 年 4 月 5 日，取自：<https://www.seinsights.asia/article/3290/3324/4349>。
- 瑞士洛桑管理學院 (2020)。2020 年 IMD 世界人才排名報告 (IMD World Talent Ranking 2020)。瑞士洛桑管理學院。
- 萬寶華企業管理顧問公司 (2020)。萬寶華調查：全球人才短缺再創歷史新高 台灣人才荒 雇主盼求行銷、技術、工程、IT 及白領專業等五類人才，2021 年 3 月 29 日，取自：[https://www.manpowergrc.tw/index.php?route=newsblog/article&article\\_id=483](https://www.manpowergrc.tw/index.php?route=newsblog/article&article_id=483)。
- 潘乃欣 (2018)。爺奶 CEO 對上孫子員工，跨世代管理難題如何解？(Cheers 雜誌第 213 期)，2021 年 4 月 1 日，取自：<https://www.cheers.com.tw/article/article.action?id=5090417>。
- Ch oń-Domińczak, A., F. Chybalski, & M. Rutkowski (2021) . The retirement age and the pension system, the labor market and the economy (Wiek emerytalny a system emerytalny, rynek pracy i gospodarka) . *CASE Research Paper*, 167, 1-43.
- ILO (2012) . *Young and older workers, two sides of the same coin*. Retrieved April 3, 2021, from [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_190891/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_190891/lang--en/index.htm).
- ILO (2015) . *What age means for the labour force*. Retrieved April 3, 2021, from [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/audio/WCMS\\_358943/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/audio/WCMS_358943/lang--en/index.htm).
- Kalwij, A., A. Kapteyn, & K. De Vos (2010) . Retirement of older workers and employment of the young. *De Economist*, 158 (4) , 341-359.
- Kast, R. (2018) . *Mit Vollgas in die letzten Berufsjahre*. Retrieved April 11, 2021, from <https://faktor-a.arbeitsagentur.de/mitarbeiter-qualifizieren/silverpreneure-mit-vollgas-in-die-letzten-berufsjahre/>.
- Munnell, A. H., & A. Wu (2013) . Do older workers squeeze out younger workers? *Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper, No.13-011*, 1-59.
- Nguyen, C. (2019) . Simulation of the costs and benefits of delayed retirement : Evidence from Vietnam. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper, No. 106180*, 1-29.
- SAP (2018) . *Five Generations at SAP : Breaking Down Stereotypes*. Retrieved April 3, 2021, from <https://news.sap.com/2018/05/five-generations-sap-breaking-stereotypes/>.
- Stöckl-Pexa, R. (2017) . *BMW : Vorsorge“heute für morgen”*. Retrieved April 6, 2021, from [http://www.sicherearbeit.at/cms/X04/X04\\_1.8.6.a/1342585867168/archiv/html-archiv-2017/sichere-arbeit-6-2017/bmw-vorsorge-heute-fuer-morgen](http://www.sicherearbeit.at/cms/X04/X04_1.8.6.a/1342585867168/archiv/html-archiv-2017/sichere-arbeit-6-2017/bmw-vorsorge-heute-fuer-morgen).

# 超高齡社會之勞動力市場與 職能開發政策—— 以中高齡勞動者職業安定的 法政策形成為中心

林良榮 國立政治大學法學院暨社會科學學院勞工研究所合聘副教授



## 壹、中高齡勞動者職能開發制度的政策思維與建構途徑

眾所周知，早在 2018 年始，我國社會老年人口比率已超過 14%，不但正式邁入高齡化社會，且依政府相關統計資料推估，我國更將於不久後（2025 年）成為超高齡社會（即老年人口比率超過 20%）。為因應此一高齡化社會的到來，政府不得不面對將來人口結構的變遷，以及對於勞動力市場所產生的影響；其中包括中高齡勞工勞參率偏低以及就業困難、減少工作年齡人口，甚至高齡勞工受到職場之就

業歧視等相關問題。無疑地，一個邁向高齡化社會的發展政策，對於人數逐漸增加的中高齡勞工，如何協助其解決職場或工作上產生的問題，乃至如何定位其在整體勞動市場的位置，自屬高齡化社會政策之重要方向與內涵。

基此，政府於 2019 年 11 月經立法院三讀通過「中高齡者及高齡者就業促進法」，以期強化協助中高齡勞工建構職業安定等相關勞動行政功能。該立法規範內容主要包括禁止就業年齡歧視、協助在職者穩定就業、協助失業者就業、推動銀髮人才服務、支持退休後再就業、開發就業機會等。其中，特別是有關「協助在職者穩定就業」、「協助失業者就業」之規

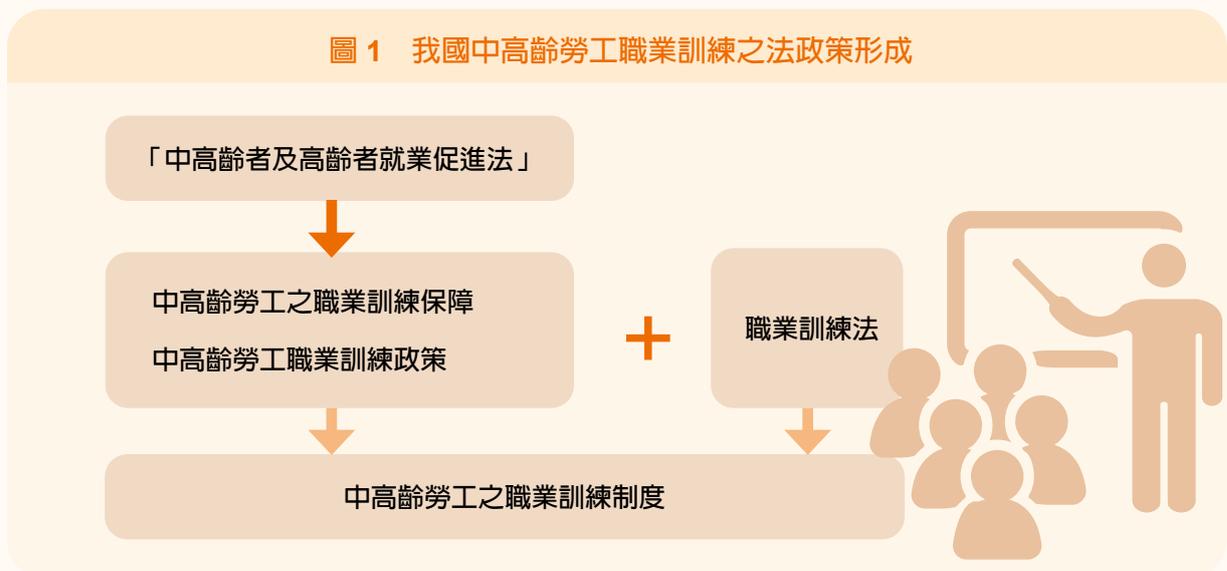
範內容乃作為促進中高齡就業行政措施的重要指導原則；包括：現行職業訓練制度的內容如何充實，以及如何提升制度運用的便利、效率等之內容。

具體而言，無論是雇主或政府，都負有積極使勞工接受適合其職涯規劃之職業訓練機會。根據「中高齡者及高齡者就業促進法」相關規定，該法第 18 條明定，「(第 1 項) 雇主依經營發展及穩定留任之需要，得自行或委託辦理所僱用之中高齡者及高齡者在職訓練，或指派其參加相關職業訓練。(第 2 項) 雇主依前項規定辦理在職訓練，中央主管機關得予訓練費用補助，並提供訓練輔導協助。」；第 24 條「(第 1 項) 中央主管機關為提升中高齡者及高齡者工作技能，促進就業，應辦理職業訓練。(第 2 項) 雇主依僱用人力需求，得自行或委託辦理失業之中高齡者及高齡者職業訓練。(第 3 項) 雇主依前項規定辦理職業訓練，中央主管機關得予訓練費用補助。」

但必須注意的是，「中高齡者及高齡者就業促進法」是以中高齡勞工的職業安定為其立法目的，並非屬於中高齡勞工職業訓練的專法；有關中高齡勞工的職業訓練制度仍以我國現行「職業訓練法」所定之相關規範為其制度功能與運用之基礎。是以，就法政策建構之立場，中高齡勞工的職業訓練自應整合「中高齡者及高齡者就業促進法」之中，有關職業訓練之立法目標與行政措施指導，並以現行職業訓練法作為其制度之實踐與運作方式；包括職業訓練之機構、型態、課程、職能基準、能力鑑定、職訓專業人員（職訓教師）之培養等。<sup>1</sup>

然而，「中高齡者及高齡者就業促進法」作為中高齡勞工職業訓練制度之政策藍圖，有關職業訓練的規範、內涵，與現行職訓制度的連結，自屬中高齡勞工職業訓練政策發展的重要課題。職是，本文以鄰國日本之職訓政策形成與內容為鑑，蓋其與我國之相關立法過程與型態相當接近，足資他山之石。

圖 1 我國中高齡勞工職業訓練之法政策形成



<sup>1</sup> 鎌田耕一 (2017)。概說労働市場法。三省堂。P.152~160。

# 貳、日本高齡勞動者職能開發政策與制度發展

## 一、高齡勞動者職能開發政策之形成背景與發展

首先，就日本現行有關職業能力開發與訓練的法制體系，該國政府並未針對中高齡勞工之適用對象建立專法；根據現行「職業能力開發促進法」（平成9年 / 1997年最終改正版本；該法於1985年之前稱「職業訓練法」）僅於第1章總則（職業能力開發促進之基本理念）的相關規定中特別強調「青少年」與「身心障礙者」的保護。但根據同法第2章（職業能力開發計畫）第5條規定，厚生勞動大臣必須就職業能力的開發提出「職業能力開發基本計畫」。惟，就此等對職能開發政策具有指導地位的基本計畫，乃於同條第1項第3款明確規範其內容之形成「必須考慮到長期的經濟動向、勞動市場的發展，以及與技能勞動力相關之產業別、職種別、企業規模別、年齡別等供需狀況，以及勞動者的勞動條件、勞動效率的狀態等之情形」。換言之，上述所謂應考慮「年齡別」之因素，致使該計畫之內容亦有可能包括對高齡勞工之對象予以特別考慮。<sup>2</sup>

實際上，就厚生勞動省公布最新的「職業能力開發基本計畫」（第11次職業能力開發基本計畫；令和3年度～令和7年度 / 2021年度～2025

年度），於「今後政策方向性」即提到有關「推動勞動者自主的職涯規劃」時，應注意今後「職業人生的長期化與多樣化發展」的情況。而就該政策推動的具體內涵，則更進一步提到「確保高齡期職涯的最後受僱機會、提供以中小企業的中高齡勞工為對象的各項訓練課程」。

換言之，從職業能力開發與訓練的政策視角而言，勞動力市場中的中高齡勞工顯然已是日本面臨高齡化社會所不可忽視之對象；整體的職訓行政制度必須有階段性地加以調整，以期強化對中高齡勞工的職業服務功能。因此，從高齡化社會的勞動市場發展趨勢而言，如何定位與充實高齡勞工的僱用政策就顯得十分重要；就政策上，一方面必須有效且適當地連結高齡勞工的職業能力開發與僱用機會的確保，否則將難以落實高齡勞工僱用安定的政策目的，但另一方面也必須確認高齡勞工僱用政策的目的與內涵，以期適當地作為高齡勞工於職業生活設計、職能開發與訓練等制度之建構及運作上之指導方針。

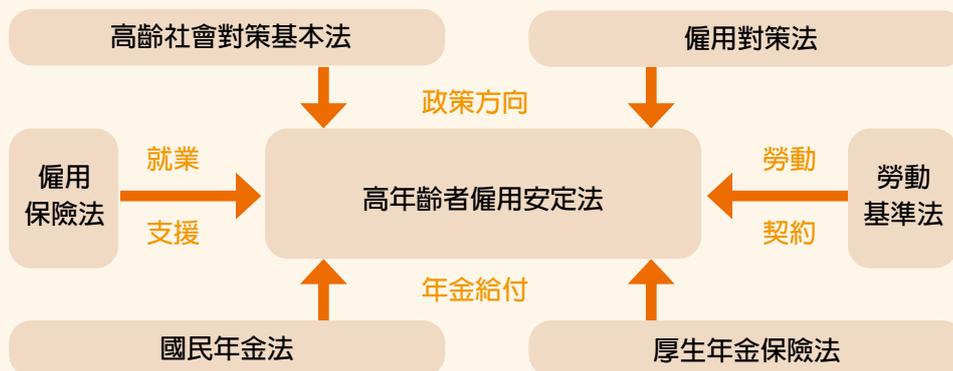
另一方面，從法政策學的立場論之，個別的政策不能忽略居於總體架構或上位性政策的方向與意義，甚至必須更有結構性地理解與創造政策意涵。則，雖以高齡者僱用安定政策作為職業能力開發促進政策之指導，但也不能忽略高齡者僱用安定政策的目的乃承接「高齡社會」與「僱用保障」的發展方向，而必須與其他相關政策或制度進行有意義以及有效率的整

<sup>2</sup> 相關資料參考高年齡者等職業安定対策基本方針，平成24年11月9日厚生労働省告示第559号。引自日本內閣厚生労働省官方網站：[https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-559.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-559.pdf)。

合。具體而言，「高齡社會對策基本法」乃因應高齡社會的基礎政策方針，其內容並特別提及高齡者之就業應予保障；「僱用對策法」係對於勞動就業市場提出基礎性（根本性）的政策方針，其中亦特別提及高齡者之就業應予保障。<sup>3</sup>

惟，限於篇幅，本文以下僅從日本現行「高年齡者僱用安定法」之政策形成、主要規範內容，說明有關「職業能力開發與訓練」的具體政策方向與制度內涵。

圖 2 日本高齡者就業促進相關法規：以高齡者僱用安定政策為中心



資料來源：林良榮 (2020)。「中高齡者及高齡者就業促進法」之立法政策評議—兼論日本高齡勞工僱用安定之實踐經驗。月旦法學雜誌，No.301，104。

圖 3 高齡者僱用安定法與職業能力開發促進法之政策關聯



資料來源：作者自行根據日本相關法制規範與行政措施整理製作。

<sup>3</sup> 諏訪康雄 (2012)。職業能力開發をめぐる法的課題—「職業生活」をどう位置づけるか。日本労働研究雑誌，No. 618，4-9。

### 二、高年齡者僱用安定法之制度內涵與運作：以職業能力開發與訓練為中心

日本最早對於高齡者之就業立法，乃 1966 年之僱用對策法；其第 6 章即規定：「中高年齡者之僱用促進」，爾後，並於 1971 年 5 月 19 日通過「中高年齡者僱用促進特別措施法」；後來於 1986 年改名為「高年齡者僱用安定法」。再者，2004 年日本為了因應團塊世代（1947 年至 1949 年的戰後嬰兒潮）的來臨，必須提早面對高齡化社會所帶來勞動力人口大幅減少之危機，因此該國內閣對於高年齡者僱用安定法進行大幅度的改革，其中之主要修法內容，包括將「高年齡者僱用確保措施」提升為雇主的法定義務。

又，至 2012 年，日本政府為解決就業與年金的斷層問題，以及修正 2004 年法的部分缺失，乃再度進行相關修法。除了廢止原本舊法以勞資協定來設置繼續僱用人選之挑選基準的制度，而使雇主必須以有意願持續工作之勞工全體為繼續僱用的對象外，並擴大了適用繼續僱用的企業範圍，雇主令勞工至關係企業等符合一定條件的企業繼續工作，亦屬合法的繼續僱用制度（高年齡者僱用安定法第 9 條第 2 款）。

總的來說，在當前少子高齡化帶來之勞動力減少傾向中，日本政府於 2008 年作為成長戰略，採取包含提升女性、青年、高齡者就業率之「全員參加型社會」勞動力政策。又 2010 年初超越九成的企業採取至 65 歲的僱用確保措施，另自 1994 年開始，階段性進行之公共

年金給付年齡提升至 65 歲之措施，於 2013 年 4 月亦達到一段落。2012 年 3 月政府為了課予企業確保全員至 65 歲得持續受僱用之義務，於國會提出高年齡者僱用安定法之修正案，並於同年 8 月 29 日通過施行。更進一步，政府以高年齡者作為中長期社會之支援，有實現無關年齡之「生涯現役社會」之必要，而進行相關環境之整備。<sup>4</sup>

必須注意的是，該法中亦對追求高年齡者等之再就業促進措施有不同之規定，由厚生勞動大臣策劃訂定應作為與高年齡者等職業安定相關之基本對策方針（「高年齡者等職業安定對策基本方針」），法所規定之責任主體，則可區分為國家及雇主。

因此，於 2012 年高年齡者僱用安定法修正通過後，厚生勞動省隨即公告「高年齡者等職業安定對策基本方針」（平成 24 年 11 月 9 日告示第 559 號；內含 6 大指針；其中 3 項屬於雇主）及「關於高齡者僱用確保措施的實施及運用之指針」（平成 24 年 11 月 9 日告示第 560 號），對於如何促成高齡者就業之安定給予相當具體的指示，其主要架構根據「高年齡者僱用安定法」第 4 條（事業主之責任義務）與第 5 條（中央及地方政府之責任義務）之規定係區分為雇主及國家兩方各自應有作為（負應注意義務）之事項，其中並包括職業能力開發與訓練等相關重要事項內容。

再者，根據上述兩項政策實施運用指針（即類似政策指導方針）之內容，有關「雇主」應注意之事項，其主要政策方向有三，包括：

<sup>4</sup> 菅野和夫（2019 年）。労働法。弘文堂。P.43~80。

高齡者的就業條件、高齡勞工再就業的支援及高齡勞工職業生活設計的支援。另，有關「政府」應注意之事項，其主要政策方向有三，包括：高齡者職業安定之基本施政事項、促進高齡者再就職之基本施政事項及其他相關事項。

本文以下分別就雇主及國家兩方，關於「職業能力開發與訓練」應注意的事項內容，說明如下：<sup>5</sup>

### (一) 就「雇主」應注意之事項內容(職業能力開發與訓練)<sup>6</sup>

#### 1. 有關於高齡者的就業條件 (主要根據 559 號指針)

- (1) 雇主應實施必要的職業訓練，以開發及提升高齡勞工的職業能力。
- (2) 雇主應改善職場設施、導入輔助器材、強化照明等，積極利用「獨立行政法人高齡、障害、求職者僱用支援機構」所提供的情報，讓身體機能衰退的高齡勞工依舊可於職場發揮其能力。
- (3) 雇主應重新設計其業務，減少高齡勞工身體機能衰退所帶來的影響，擴大可讓高齡勞工充分發揮其能力、知識及經驗等的職務範圍。
- (4) 雇主應推動可利用高齡勞工之知識經驗的人事調度及待遇，將重視年齡的薪資及人事制度轉變為重視能力與職務等要素的制度。同時，在繼續僱用時應考量高齡勞工的就業實態、生活安定等因素，給予適當的新資。

- (5) 同一產業或同一地區的雇主應分享僱用高齡勞工的相關經驗，共同推進勞工職業能力的開發，建立起能適當評價勞工職業能力的制度，並改善人事管理制度。

#### 2. 有關於高齡勞工再就業的支援 (主要根據 559 號指針)

雇主對於 45 歲以上未滿 65 歲且因解僱(不包含可歸責於勞工者)、繼續僱用之挑選基準合法存在，而未能受到繼續僱用及其他因雇主之因素而離職的勞工(以下簡稱預定離職的高齡勞工)，應根據勞工的職業能力與其對於再就業的意願，給予必要的支援，例如：

- (1) 給予休假使其得以接受教育訓練、參加檢定考試等求職活動。
- (2) 提供支付前項假日之工資、教育訓練的費用等經濟上之支援。
- (3) 與其他機構斡旋，而提供實施有助於再就業的教育訓練或諮詢。

#### 3. 有關於職業生活設計的支援 (主要根據 559 號指針)

為使勞工能夠充實職業生活持續至高齡期，雇主應透過實施以下事項，盡力在高齡期的職業生活設計上，給予有效的支援：

- (1) 必要情報的提供及諮詢：雇主應提供有關職業生活設計的必要情報，給予職業能力之開發等相關詳細的諮詢，並讓勞工能夠透過自己的判斷選擇，職業生涯設計。又勞工為設計職業生活而參加企

<sup>5</sup> 濱口桂一郎(2018)。日本の労働法政策。獨立行政法人勞動政策研究研修機構。P.275~312。

<sup>6</sup> 林良榮(2020)。「中高齡者及高齡者就業促進法」之立法政策評議—兼論日本高齡勞工僱用安定之實踐經驗。月旦法學雜誌，No.301，P.105~108。

業外的講習或其他活動時，雇主應在工作時間等方面為必要的調整。

- (2) 支援以職業生活設計為基礎的職業生涯能力養成：雇主必要時應掌握勞工的職業生活設計之內容，透過支援勞工職業能力的開發等方式，配合該勞工的希望及適性協助養成職業生涯能力。

### (二) 就「政府」應注意之事項內容(職業能力開發與訓練)

#### 1. 有關於高齡者職業安定之基本施政事項(主要根據 559 號指針)

政府應與高齡者僱用顧問之間採取密切的合作，公共職業安定所應在適當的職務分配下與「獨立行政法人高齡、障害、求職者僱用支援機構」緊密合作，使企業在要建立「高年齡者僱用確保措施」之時，就開發及提升高齡勞工的職業能力、改善職場設施、重新設計職務、改善人事管理制度等事項得以有效取得設置於「獨立行政法人高齡、障害、求職者僱用支援機構」之高齡者僱用顧問其專業且技術性的支援。

#### 2. 有關於促進高齡者再就職之基本施政事項(主要根據 559 號指針)

公共職業安定所在收到勞工提出的求職支援活動書時，應充分審酌其內容，且為使勞工能儘早再就職，應採取協助製作職務履歷書、確實的職務指導與職業介紹、個別的求人開發等措施。對於尚未尋得新工作即已失業的高齡

者，應掌握其原因，必要時採取支援職業生活的再設計、專職人員提供的一對一就業支援、有效的職務指導與職業介紹，促使其能儘早再就職。就上述其中再就職之支援內容，自應就勞工之職業能力實施相關的評估，以及提出適當有關職業訓練措施的建議。

#### 3. 有關於其他促成高齡者職業安定之施政的基本事項(主要根據 559 號指針)

- (1) 提供必要支援，提早規劃高齡期職業訓練課程：為使勞工得提早規劃、檢視自己於高齡期的職涯、職業生活設計，政府應推薦勞工有效利用公共職業安定所提供諮詢與支援，並同時促進雇主亦能有效支援勞工實施高齡期職業生活之設計；提高勞工提早確認自己於高齡期職業生涯應有職務能力的意識，並規劃相關訓練課程。

- (2) 確保高齡勞工於自身所在企業內的多樣化職業能力開發之機會：政府對於有實施教育訓練或長期教育訓練休假制度等措施的雇主應給予必要的支援，積極確保高齡勞工於企業內取得適合其能力與期待的職業機會。

- (3) 加強宣導並善於利用各項教育訓練給付制度：為支援高齡者自行開發職業能力以及促進高齡者的繼續就業，應宣導並活用僱用保險的「教育訓練給付制度」<sup>7</sup>與「高齡僱用繼續給付制度」。

<sup>7</sup> 教育訓練給付制度，網址：[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/shokugyouounouryoku/career\\_formation/kyouiku/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/shokugyouounouryoku/career_formation/kyouiku/index.html)。

## 參、日本高齡勞工專門職訓學校介紹：「東京都立中央・城北職業能力開發中心附設高齡學校」<sup>8</sup>

根據日本現行「職業能力開發促進法」之規定，該法第3章「職業能力開發之促進」乃有關職業能力開發及職業訓練業務之重要規定，主要內容包括：事業主等所實施職業能力開發之促進措施、中央及都道府縣所實施職業能力開發之促進措施、中央及都道府縣所實施之職業訓練、事業主等所實施職業訓練之認定、職業能力開發綜合大學及職業訓練指導員等。

就該訓練制度之體系而言，從中央至地方（都道府縣），有相當多層次的各項職訓機構，

單就其中由都道府縣所成立的「職業能力開發（學）校」就有166所（平成21年度版厚生勞動白書；該「校」之用語非法令用語，乃依各地而名稱有異）。比較特別的是，位於東京地區有1所名為「東京都立中央・城北職業能力開發中心（中央・城北職業能力開發センター）」的「職業能力開發（學）校」其轄下即有4所訓練學校，其中有1所位於新宿的開發學校是極為少見的「高齡者學校（東京都立中央・城北職業能力開發中心附設高齡學校）」，主要是以招募高齡勞工為主的訓練學校。

根據該校網站之介紹，其講習課程規劃，主要是以學員將來受僱於中小企業為目標；有包括公費補助以及私人自費之訓練課程，此外，也有一些不限年齡的訓練課程。

圖4 東京都立中央・城北職業能力開發中心附設高齡學校課程項目與費用規劃（舉例）

科目	訓練期間	學員對象	課程性質與費用	入校時期
和裝技術科	1年	無年齡限制	普通（須負擔上課費用）	4月
內部裝修施工科	6個月	無年齡限制	短期（不須負擔上課費用）	4・10月
大樓管理科	6個月	大概50歲以上	短期（不須負擔上課費用）	7・1月
旅館、餐廳服務科	6個月	大概50歲以上	短期（不須負擔上課費用）	4・10月

資料來源：高齡者學校（東京都立中央・城北職業能力開發中心附設高齡學校）網站。

<sup>8</sup> 相關資料引自東京都立中央・城北職業能力開發中心附設高齡學校官方網址：<https://www.hataraku.metro.tokyo.lg.jp/vsdc/chuo/index.html>。

# 肆、我國現行制度之介紹： 以「中高齡者及高齡者 就業促進法」為中心

## 一、「中高齡者及高齡者就業促進法」 立法前之相關法制規範

我國現行「職業訓練法」(2015年最後修正)雖然未就中高齡勞工之職業訓練有所特別規範,但同法第4-1條則明文規定,「中央主管機關應協調、整合各中央目的事業主管機關所定之職能基準、訓練課程、能力鑑定規範與辦理職業訓練等服務資訊,以推動『國民就業所需』之職業訓練及技能檢定。」則,仍得依該法推動相關中高齡勞工之職訓制度。

再者,根據我國現行「就業服務法」第24條第1項<sup>9</sup>規定,中高齡者即為政府應予協助促進就業之特定對象,具體措施得包括職涯輔導、就業諮詢、推介媒合津貼等個別化就業服務,以及運用職務再設計及獎勵雇主進用中高齡勞工等。據此,長期以來,中央(勞動部)或地方政府於就業行政制度之運作上,亦得根據在職中高齡者於延後退休或於退休後重返職場所需之協助,實施多項由行政機關研訂之就業方案或計畫,例如,包括相關以下之現行措施或計畫:企業人力資源提升計畫、推動中高

齡者職務再設計計畫、僱用獎助措施、職場學習與再適應計畫、失業者職前訓練計畫等。

## 二、中高齡者及高齡者就業促進法之 主要規範內容

### (一) 協助在職者穩定就業

根據「中高齡者及高齡者就業促進法」第3章(穩定就業措施)之規範,主要內容(第18條至第22條)在於規定雇主與政府應如何協助在職者穩定就業之相關措施:

1. 雇主辦理在職訓練,協助提升職能:雇主如依規定辦理在職訓練時,中央主管機關得予訓練費用補助,並提供訓練輔導協助。
2. 獎勵雇主繼續僱用,推動世代合作:為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,雇主得採取在職訓練、職務再設計或提供就業輔具及同一工作分工合作等方式為之,主管機關得予補助或獎勵。

### (二) 促進失業者就業

根據「中高齡者及高齡者就業促進法」第4章(促進失業者就業)之規範,主要內容(第23條至第27條)在於規定政府應如何促進失業者再就業之相關措施:

<sup>9</sup> 就業服務法第24條規定:

「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、獨力負擔家計者。二、中高齡者。……

前項計畫應定期檢討,落實其成效。

主管機關對具照顧服務員資格且自願就業者,應提供相關協助措施。

第一項津貼或補助金之申請資格、金額、期間、經費來源及其他相關事項之辦法,由主管機關定之。」

1. 中央主管機關或雇主，辦理職前訓練，獎勵進用失業者：雇主如依規定辦理職業訓練，中央主管機關得予訓練費用補助。
2. 主管機關應協助失業之中高齡（高齡）勞工創業輔導與貸款利息補貼，並鼓勵青銀共同創業（「與青年共同創業」），包括提供創業諮詢輔導、「創業研習課程」及創業貸款利息補貼等措施；前述之「創業研習課程」應得視為廣義之職訓課程。

### （三）支持退休者再就業

根據「中高齡者及高齡者就業促進法」第 5 章（支持退休後再就業）之規範，主要內容（第 28 條至第 32 條）在於規定政府應如何支持退休後之中高齡失業勞工再就業之相關措施，包括雇主如於勞工達強制退休年齡前一年，「提供退休準備、調適及再就業之相關協助措施」，中央主管機關得予補助；前述之「調適及再就業之相關協助措施」自包括雇主提供相關職訓課程。

### （四）中央與地方推動銀髮人才服務

根據「中高齡者及高齡者就業促進法」第 6 章（推動銀髮人才服務）之規範，主要內容（第 33 條至第 35 條）在於規定中央與地方政府應如何推動銀髮人才服務之相關措施，包括地方設置銀髮服務據點，應開發臨時性、季節性、短期性、部分工時、社區服務等就業機會及就業媒合，並辦理職涯發展諮詢服務、「訓練研習課程」，或者促進雇主聘僱專業銀髮人才傳承技術及經驗，以及推廣世代交流及合作等事項。如地方主管機關辦理前項之服務，中央主管機關得予補助。

## 三、實施中高齡者及高齡者就業促進法相關之子法（實施計畫）

現階段因實施「中高齡者及高齡者就業促進法」，而公布與職訓相關之子法主要有二。其一是，「在職中高齡者及高齡者穩定就業訓練補助實施計畫」，主要在於協助在職者就業，其中包括繼續僱用、職業訓練、職務再設計等相關措施。其二是，「中高齡者退休後再就業準備訓練補助實施計畫」，其目的主要在於協助退休者再就業（在職 64 歲、聘僱 65 歲以上傳承經驗），補助雇主對於已達勞動基準法第 54 條第 1 項第 1 款所定得強制退休前一年之中高齡者，提供退休準備、調適及再就業之相關協助措施；其中包含課程、團體活動、個別諮詢、資訊文宣，以及其他有助於中高齡勞工退休準備、調適等之措施。

## 伍、未來我國中高齡勞工職訓之政策方向與期待

無論是從全球經濟與產業變化的觀點，或者是從勞動市場發展的趨勢來說，當代各國勞工行政的治理已越顯其重要性與複雜性，其中尤其是勞動市場的政策與法制建立。傳統勞動市場行政內涵強調就業媒合、職業訓練與失業保險等相關制度的建立與發展，越來越需要與其他領域之行政治理整合與接軌；不僅是產業發展或職業教育體系，並擴大至包括以特殊勞動者身分為保護目的的跨領域政策整合，例如高齡社會政策、外國人勞動（移工）保護政策、

非典型勞動保護政策等，其中，當然也包括以職業安定為目的而對於傳統職業訓練制度的充實與功能強化，並期待以職能開發、職業生活設計乃至職涯規劃作為當代新職訓制度建構的政策核心。

是以，從高齡勞工的勞動特性與保護觀點而言，相對於促進高齡失業者之就業，顯然必須更著重於如何協助高齡在職者穩定就業；然而，如何協助在職高齡勞工取得其於原本就職企業的繼續受僱機會？

如果以政府規劃與辦理職業訓練制度的行政立場而言，包括在職高齡勞工之自我專業培力與雇主僱用意願之提升，同時，更重要的，就兩者之間，其自身之需求與意願如何透過政府職訓行政的協力而使其緊密連結。由於高齡勞工的職業特性（職業力弱化的可能）與就業

意願（原僱用環境的習慣與再求職之不易），相對於國家自辦職業訓練課程（公辦訓練），政府於勞動行政上如何實質且有效地以經費補助雇主自辦訓練課程或協助甚至代辦雇主辦理職業訓練，以及協助在職勞工進行有意義且必要之職涯諮商，適切地診斷職業能力的程度與提升建議，自屬當前不能輕忽之政策課題。

另一方面，就促進失業者之就業而言，其職訓行政自應即時協助有意願再就業的高齡失業勞工實施相關職業力的諮商與認定，提出再就業的適切方案與實施做法，並於行政建制上有效整合包括民間機構（或設施）在內之在地職訓與就業媒合等相關資源，結合以地方產業特性、僱用習慣等的在地要素，進而逐步地打開失業高齡勞工的再就職之路。

---

### 參考文獻

- 大木栄一（2019）。高齡期（60歳以上）に求められる能力と企業の中高年社員の教育訓練の特質と課題—一定年制に注目して。（季刊）個人金融，2019 秋季號，77-86。
- 日本内閣厚生労働省。高年齢者等職業安定対策基本方針（高年齢者等職業安定対策基本方針）。取自：[https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-559.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-559.pdf)。
- 労働政策研究・研修機構。労働政策研究報告書（第5章 高年齢者継続雇用の実態と課題）「高年齢者の就業実態に関する研究—高年齢者の就労促進に関する研究中間報告—」，No.100，2008，頁129以下。
- 林良榮（2020）。「中高年齢者及高年齢者就業促進法」之立法政策評議—兼論日本高年齢勞工雇用安定之實踐經驗。月旦法學雜誌，No.301，188-207。
- 東京都（都立中央・城北職業能力開發中心附設高年齢學校）。中央・城北職業能力開發センター版の「入校案内2021」，取自：<https://www.hataraku.metro.tokyo.lg.jp/vsdc/chuo/index.html>。
- 菅野和夫（2019）。労働法。弘文堂。
- 諏訪康雄（2012）。職業能力開發をめぐる法的課題—「職業生活」をどう位置づけるか。日本労働研究雑誌，No. 618，4-9。
- 鎌田耕一（2017）。概説労働市場法。三省堂。
- 濱口桂一郎（2018）。日本の労働法政策。獨立行政法人労働政策研究研修機構。

# 「超高齡社會」環境下之 「青年勞動力發展」

藍科正 國立中正大學勞工關係學系副教授



## 壹、青年勞動力發展的挑戰

面對我國人口快速高齡化、即將進入「超高齡社會」的趨勢，以及 2020 年 12 月 4 日起實施「中高齡者及高齡者就業促進法」的環境（即使其中列有鼓勵「青銀共創／合作」的手段），難免讓民眾的注意力相對較為聚焦在中高齡及高齡者的就業。再者，這兩年來，台積電大量招募員工、平臺經濟興盛發展，以及多個行業和地區的明顯缺工現象，讓大家或許會疏忽青年長期以來所面對的勞動力發展之挑戰。「勞動力發展」的定義可區分為勞動力開發（如失業或非勞動力期間的尋職激勵）、勞動力運用（如就業服務、轉業服務）、勞動力提升（如技能提升）等構面。若青年勞動力得以充分開發，則失業或非勞動力人數或比率就可以降低，遂可能減少人力資源的浪費程度；若青年

勞動力運用得宜，則就業青年的職務配置較能切合其能力與專長，也可以降低不必要的轉業行為和流動率、增加就業的績效；若青年的工作技能得以提升，則工作選擇空間擴大，遂較可能減少失業的機率或失業期間、增加就業的機率和期間、脫離低薪和工作貧窮的狀態。

考量 1996 年是我國高等教育迅速擴充的分界點，2008 年至 2009 年有金融海嘯的衝擊，2020 年有武漢肺炎 (COVID-19) 的衝擊；因此，本文先選取 1995 年（高教迅速擴充之前一年）、2007 年（景氣之年）、2020 年（最近之年）的數據，來呈現青年勞參率、就業人數、失業率等的特色；又為了探討兩性青年數據的變動，以及 2015 年 6 月 17 日起，大專院校校內學生兼任助理開始被教育部和勞動部認定為僱傭關係的可能影響，遂再補充選取 2014 年至 2016 年的數據。針對「青年」的年齡來說，勞動部相

關調查設定為 15~29 歲，但主計總處的統計資料設定為 15~24 歲，考量資料的可獲性，本文將「青年」的年齡設定為 15~24 歲。

### 一、青年勞參率偏低

1995 年至 2020 年間，15~24 歲青年的勞參率遠低於社會整體的勞參率，前者是後者占比的 50.15% (2014 年) 到 65.51% (1995 年)；且 15~24 歲青年勞參率明顯先降後升，1995 年是高點的 38.46%、2014 年是低點的 29.36%、2020 年回升至 36.53% (社會整體的勞參率也是先降後升，1995 年是 58.71%、2007 年是低點的 58.25%、2020 年回升至高點的 59.14%) (參表 1)。

兩性青年之間，1995 年和 2007 年青年勞參率是女性高於男性 (1995 年是 38.93% > 37.93%，2007 年是 33.96% > 28.13%，2007 年兩性間的差距還較 1995 年兩性間的差距擴大)，2015 年起則反轉 (變成女性低於男性，2015 年是 30.12% < 30.36%，2020 年是 34.98% < 38.00%) (參表 1)。

### 二、青年就業人數趨降

15~24 歲青年 1995 年至 2020 年間的就業人數絕對值大幅趨降至 2014 年，2015 年反轉趨增 (2020 年是 850 千人，但還是遠低於 1995 年的 1,256 千人)；青年 1995 年至 2014 年間就業人數絕對值大幅趨降假使可以解讀或是呼應少子女化現象，那 2015 年反轉趨增的主因為何，亦仍有待未來進一步探究。不過，1995 年至 2020 年間的社會整體就業人數絕對值則一直在趨增 (1995 年是 9,045 千人，2020 年是 11,504 千人)，不受少子女化現象的影響 (參表 2)。

而 15~24 歲青年就業人數占社會整體就業人數的比率從 1995 年的 13.89% 降到 2014 年的 6.99%，再反轉上升，到 2020 年是 7.39%；此與社會整體的就業人數絕對值明顯一直趨增不一致。15~24 歲青年兩性之間的就業人數，1995 年至 2014 年是女性多於男性 (1995 年是 677 千人 > 580 千人，2007 年是 487 千人 > 383 千人，2014 年是 390 千人 > 384 千人，兩性間的差距 2007 年還較 1995 年的

表 1 15~24 歲青年和社會整體的勞參率

年別	15~24 歲青年的勞參率			社會整體的勞參率
	合計 (占社會整體勞參率的比率)	男性	女性	
1995	38.46% (65.51%)	37.93%	38.93%	58.71%
2007	31.10% (53.39%)	28.13%	33.96%	<b>58.25%</b>
2014	29.36% ( <b>50.15%</b> )	29.04%	29.70%	58.54%
2015	30.24% (51.56%)	<b>30.36%</b>	<b>30.12%</b>	58.65%
2016	31.37% (53.40%)	32.64%	30.07%	58.75%
2020	36.53% (61.77%)	38.00%	34.98%	59.14%

資料來源：主計總處網站。

表 2 15~24 歲青年和社會整體的就業人數

年別	15~24 歲青年的就業人數			社會整體的就業人數
	合計 (占社會整體就業人數的比率)	男性	女性	
1995	1,256 千人 (13.89%)	580 千人	677 千人	9,045 千人
2007	870 千人 (8.45%)	383 千人	487 千人	10,294 千人
2014	774 千人 (6.99%)	384 千人	390 千人	11,079 千人
2015	796 千人 (7.11%)	402 千人	393 千人	11,198 千人
2016	814 千人 (7.22%)	430 千人	384 千人	11,267 千人
2020	850 千人 (7.39%)	456 千人	394 千人	11,504 千人

資料來源：主計總處網站。

差距增多)，2015 年起則反轉為女性少於男性（2015 年是 393 千人 < 402 千人，2020 年是 394 千人 < 456 千人，2020 年的差距還超過 2015 年的差距）（參表 2）。

### 三、青年失業率一直都很嚴重

1995 年至 2020 年間，15~24 歲青年的失業率遠高於社會整體的失業率，前者是後者占比的 2.72 倍（2007 年）到 3.19 倍（2014 年），2020 年是 3.02 倍。且 15~24 歲青年失業率明顯趨增，1995 年是 5.28%，2014 年為高點的

12.63%，2020 年略降至 11.61%；值得注意的是，為何 2015 年以後，有趨降之勢？

兩性青年之間的失業率，1995 年至 2015 年間是女性低於男性（1995 年是 5.20% < 5.38%，2015 年是 11.66% < 12.42%，而 2007 年的差距還較 1995 年的差距為多），2016 年起則反轉為女性青年高於男性青年（2016 年是 12.54% > 11.75%，2020 年是 12.07% > 11.21%）（參表 3）。

表 3 15~24 歲青年和社會整體的失業率

年別	15~24 歲青年的失業率			社會整體的失業率
	合計 (占社會整體失業率的比率)	男性	女性	
1995	5.28% (294.97%)	5.38%	5.20%	1.79%
2007	10.65% (272.38%)	11.41%	10.04%	3.91%
2014	12.63% (318.94%)	13.04%	12.23%	3.96%
2015	12.05% (318.78%)	12.42%	11.66%	3.78%
2016	12.12% (309.18%)	11.75%	12.54%	3.92%
2020	11.61% (301.56%)	11.21%	12.07%	3.85%

資料來源：主計總處網站。

綜上，1995年至2014年間青年失業率趨增，而青年勞參率趨降；2015年至2020年間青年失業率趨降，而青年勞參率趨增。兩性青年勞參率的高低在2015年反轉為女性低於男性，兩性青年之間就業人數的差距在2015年起反轉為女性少於男性。而兩性青年之間的失業率自2016年起反轉為女性高於男性，顯示部分青年可能屬於怯志勞動者（因失業率增加而降低勞參率），以及大專院校校內學生兼任助理開始被認定為僱傭關係的時間點（2015年6月17日）可能扮演重要角色—這可能混雜著市場工資水準的吸引、時間配置（對工資和休閒）的偏好、非典型工作樣態增多，最終反應為學生勞動者增加從「不勞參」變成「勞參」，而其中男性較女性的反應更為強烈。

再者，政府的調查或媒體報導都曾經提到，部分青年的勞參意願和擇業偏好會受到家長態度、自身的價值觀、同儕或社會觀感等的影響，從而影響到其勞動力發展；部分青年有學用落差的處境，離校後的職業訓練不一定來得及補足該差距，終身學習的手段也會面臨資訊過多不知道如何精準抉擇的矛盾；從事平臺經濟的工作者（如Uber司機、美食平臺外送員、直播主等）係以青年為多數，但他們的勞動權益保障往往不足夠；部分青年為了職涯發展或較高的工資，選擇到海外就業；部分青年雖然承受長工時的環境，卻可能對工作的滿意度較高（乍看似乎不合理，真正原因是，該些青年會因為高收入而提高工作滿意度、卻忽略過勞的威脅）；部分青年可能因為人力資本的

市場價值或學歷低，而從事非典型工作，也因此面對低薪、甚至工作貧窮的挑戰；而部分青年失業時可能因為不符合請領失業給付的資格或申請失業救助措施的資格，以致形成長期失業導致退出勞動市場。

換言之，青年勞動力發展所面臨挑戰之影響因素包括：第一，總體環境，包括景氣好壞、產業結構特徵、職務別對人力的需求、職場環境（如工資、工時、員工福利、雇主態度和行為、其他）、就業樣態（受僱或非受僱、專職或兼職、遠距工作與否）等。第二，勞動力本身及其家庭的價值觀，包括對勞動條件的偏好內容、擇業偏好、在地或移動就業、國內或海外就業等。第三，教育的效用，包括學士以上者的職業選擇偏好（特別是會不會排斥基層藍領工作）、高等教育是不是符合市場工作技能的需求、青年是不是足以自行終身學習（來掌握產業發展的脈動、釐清自己的職涯方向等）。第四，政府／雇主／青年自己迄今採取的補救手段及其效果，包括就業促進政策（含中高齡者及高齡者就業促進法的實施會不會不利或也有利青年勞動力的發展）、青年職訓協助、青年就服協助、社會保險扮演的角色、社會福利的功能等。

依此，政府的青年勞動力發展政策應該參考青年勞動力發展面臨的挑戰之差異性質，而差別因應之；也應該根據這些挑戰之影響因素，而採取適當的差異對策。

## 貳、青年勞動力發展的挑戰之因應及協助

針對青年勞動力發展的挑戰之因應及協助，可以從多個方面來思考：

- 一、協助來源上，應包括政府的協助、企業的協助、社會的協助、青年自身的配合，尤其要強調青年自身的配合，如青年勞動力發展的挑戰認知、態度、行動等。
- 二、從對象上來說，應包括女或男性青年勞動力發展需求上的差異之因應協助；在學期間，以及離校後的協助；離校後又可區分為全職就業、兼職就業、失業或非勞動力等身分別的協助。
- 三、政府的協助也可區分勞動供給面，以及勞動需求面的協助。也可區分為積極性，以及消極性。積極性協助措施可增加為更多元，含在學期間的協助（如職場體驗、培訓工作技能）；在學期間的協助又可區分學生家庭背景（特別是中低&低收入戶的

子女與否）來差異化協助；對離校後的青年提供支持性的就業服務（把弱勢青年當作身心障礙者來協助）、就業期間提供培訓或能夠作中學、強化青年的人力資本（含教育、訓練、時間運用、健康促進等）、鼓勵中高齡及高齡者與青年職場合作（青銀共創／青銀合作）的各種創新模式、對有需要者儘量提供彈性工作安排（如在地工作、工作與生活的平衡）的選擇空間。

- 四、可倡議「創業安全保障」，以鼓勵青年勇敢追夢。例如，鼓勵天使投資人（Angel Investor或Business Angel，是指提供創業資金以換取可轉換債券或所有者權益的富裕個人投資者）出現；亦可多辦理「青年就業論壇」，來協助青年創業的廣度（如，不侷限於傳統店面的創業、可鼓勵網路或電商創業樣態；不侷限於個人創業、可鼓勵團隊創業或集群創業後採團隊合作模式）、深度（如以成為獨角獸公司為高端目標）、以及成功機率；應鼓勵集體創業，以提高成功機率。

---

### 參考文獻

- 張芳全（2011）。臺灣的大學類科之教育收益研究：擴充會減少收益嗎？。《教育研究與發展期刊》，7（4），165-100。
- 崔曉倩、郝鳳鳴、藍科正（2021）。中高齡者及高齡者就業促進影響因素蒐集與分析（編號：ILOSH109-H999）。勞動部勞動及職業安全衛生研究所。
- 藍科正、吳啓新、林志興（2014）。全球勞動力發展之趨勢、挑戰與對策。《台灣勞工季刊》，40，12-19。

# 中高齡婦女就業及技能提升

馬財專 國立中正大學勞工關係學系教授

林淑慧 國立中正大學勞工關係學系副教授



## 壹、緒論

經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 的就業、勞動暨社會事務委員會 (Directorate for Employment, Labor and Social Affairs, DELSA) 早於 2006 年的政策報告書，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，中高齡就業者面臨之三個主要就業障礙為「財政的不利誘因」、「雇主僱用的障礙」，以及「缺乏就業能力」，為此，各國除應盡力推動社會安全制度外，亦應延後退休年齡，並促進中高齡者及高齡者就業。其主要對策包括：減少提早退休之誘因、去除雇主不合宜態度、採取多元就業方式，以及提升中高齡者就業能力。

DELSA 於 2019 年的「中高齡者的最佳工作：高齡化與就業政策」報告書 (OECD,

2019) 中，對於中高齡者就業促進政策，有三項建議：一、建立中高齡者更長期的職業生涯，並提供相關的獎勵措施：確保退休金制度及保險制度的充足性和可持續性。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，禁止雇主強制中高齡者退休或無故資遣，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：防止年齡歧視，消除招聘、晉升和培訓過程中的歧視；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；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，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：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，以符合不同年齡員工的學

習需要，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。

早期Balleer, Gómez-Salvador & Turunen (2009) 在歐盟勞動力參與率(以下簡稱勞參率)的研究報告中指出，因應高齡社會來臨，雖然自 1970 年代起，歐盟地區各國的勞參率呈現持續上升的趨勢，但未來人口高齡化將負向影響歐盟各國的整體勞參率。在國內，依據國家發展委員會(2020)調查推估指出，相較於美國、日本、韓國及歐盟國家，我國 2014 年至 2060 年人口老化，將導致工作年齡人口不符產業所需，開拓各年齡層勞動力為當務之急。長期以來，我國婦女因婚育退出職場及過早退休，導致整體中高齡婦女就業人數偏低，相較於美國，或同為亞洲國家之日本及韓國的中高齡女性勞參率，我國中高齡婦女的參與率顯得更為不足。黃鈴翔(2013)的研究指出，婦女勞動參與的相關議題備受國際關注，2013 年在印尼舉行的 APEC「婦女經濟論壇」，宣示國際社會應努力的方向，如下：一、強化女性就業及友善就業環境措施，使婦女能夠持續參與勞動，成為生產動力，並提升婦女社會與經濟地位；二、協助婦女創業及拓展國內外市場，並促進婦女企業產品行銷，建立品牌知名度，打進國際市場；三、協助創業婦女之資金取得；四、運用資訊科技為女性建構能力及創造經濟機會；五、加強政策制定與性別統計分

析結果之連結，並針對性別差距提出執行政策之改善方案，才能有效提升女性經濟力，並縮減性別落差。可見，建構女性友善就業環境，讓女性透過勞動參與實現性別平等，為國際潮流趨勢之一。

因此，為增長國內人力資源有效運用，以厚實國家整體競爭力，本文將檢視我國中高齡婦女人力資源狀態，及釐清其參與勞動過程之阻礙，以及探究可能之技能提升路徑與參與型態，據以規劃我國提升女性勞參率之政策參考。

## 貳、婦女勞動參與現況

從下表 1 顯示，我國婦女的勞參率至 2012 年突破 50%，從總體比例趨勢觀察，婦女勞參率之增長是相當緩慢的；但男性的勞參率呈現急遽下滑之趨勢，致使總體勞參率逐年下滑。國內 2020 年中高齡及高齡民間人口為 1,048.9 萬人，較 2019 年增加 214.9 萬人(25.77%)，其中勞動力為 472.9 萬人，增加 96.5 萬人(25.64%)，男、女性分別增加 19.33%與 36.21%，女性增加較快；非勞動力 576 萬人，增加 118.4 萬人。2020 年 45 歲以上勞動力人數較 2019 年增加 4 萬人(0.86%)，其中男性增加 1.4 萬人，女性增加 2.6 萬人。

**表 1 近 20 年我國婦女勞參率與總體和男性之趨勢比較**

單位：%

年份	勞參率		
	總計	男性	女性
2001	57.23	68.47	46.10
2002	57.34	68.22	46.59
2003	57.34	67.69	47.14
2004	57.44	67.50	47.53
2005	57.78	67.62	48.12
2006	57.92	67.35	48.68
2007	58.25	67.24	49.44
2008	58.28	67.09	49.67
2009	57.90	66.40	49.62
2010	58.07	66.51	49.89
2011	58.17	66.67	49.97
2012	58.35	66.83	50.19
2013	58.43	66.74	50.46
2014	58.54	66.78	50.64
2015	58.56	66.91	50.74
2016	58.75	67.05	50.80
2017	58.83	67.13	50.92
2018	58.99	67.24	51.14
2019	59.17	67.34	51.39
2020	59.14	67.24	51.41

資料來源：行政院主計總處（2020）。

另依據行政院主計總處揭露 2017 年至 2020 年臺灣地區中高齡勞參率，表 2 可看出，55 歲之後勞參率急遽下降，且女性勞參率下

降趨勢遠高於男性，如係受我國退休年齡（55 歲）政策影響，則此政策影響女性勞參率情形更甚於男性。

**表 2 臺灣地區中高齡勞參率最近 4 年之比例**

單位：%

項目別	2017 年			2018 年			2019 年			2020 年		
	總計	男	女									
總計	58.83	67.13	50.92	58.99	67.24	51.14	59.17	67.34	51.39	59.14	67.24	51.41
45~64 歲	60.31	75.36	45.61	60.36	75.54	45.59	60.48	75.39	46.01	60.73	74.82	47.08
45~49 歲	77.20	90.53	63.97	77.84	91.22	64.63	78.70	91.49	66.09	79.56	91.32	68.00
50~54 歲	65.93	81.67	50.49	67.14	82.74	51.85	67.73	82.89	52.89	68.27	82.30	54.53
55~59 歲	50.67	67.59	34.33	51.66	68.62	35.31	52.52	69.32	36.36	53.21	68.64	38.40
60~64 歲	32.20	45.73	19.32	32.01	46.37	18.38	32.56	47.24	18.67	33.42	48.57	19.09
65 歲以上	8.09	12.07	4.43	7.93	12.00	4.23	8.10	12.46	4.20	8.34	12.82	4.38

資料來源：行政院主計總處（2020）。

從早期勞動部的勞參率統計來看，我國 65 歲以上高齡者勞參率從 2001 年 7.39% 至 2010 年 8.09%，10 年期間勞參率變化不大，僅增加 0.7%，到 2011 年我國高齡者的勞參率不增反減，只有 7.93%。我國的勞參率相對低於國際上其他主流國家，特別是與重視工作與勞動以及勤儉文化的亞洲國家相比，差距甚遠，如韓國 (29.4%)、日本 (19.9%)、新加坡 (17.6%) 等；歐美國家的美國 (17.4%)、加拿大 (11.4%)、英國 (8.6%) 也都高於我國，顯然在高齡勞參率方面，我國仍有很大的發展空間 (楊培珊，2013)。以 2012 年資料，表 3 顯示我國與其他國家婦女勞參率的差異，依年齡層分類結果，45 歲以下之婦女與其他國家差異不大，但 45 歲以上，我國中高齡婦女未投入勞動市場的人力顯然高於其他國家甚多，與女性平權先進之歐美國家比較，甚至高達兩倍以上之差距。

歐洲部分國家因應人口老化以及延緩退休年齡的政策，針對婦女的著力程度比男性要來

得大 (Bould, 2011)。從表 3 的數據可以看出，歐洲國家的婦女勞參率高於亞洲國家，然而 Vandenberghe (2011) 的研究指出，歐洲國家仍須擴大中高齡就業市場，尤其是中高齡女性之就業，研究顯示，想要提升中高齡婦女的就業率，關鍵問題還是在於雇主是否願意僱用更多的中高齡勞工，特別是中高齡婦女勞工。然而 Vandenberghe 透過一項比利時數據資料卻發現，雇主僱用中高齡婦女勞工的支出成本，似乎無法在生產力上得到滿意的結果。

Bould & Gavray (2008) 研究指出，在西歐的工業社會中，家庭婦女的勞動薪資仍被視為其先生收入的一部分，她們並未具有收入的自主支配權。在傳統男性養家一婦女操持家務的家庭模式中，一個參與勞動的職業婦女，即為先生失敗的象徵。因此，單純從婦女支薪的工作無法窺探婦女勞動市場全貌，婦女無酬工作對於女性勞動力參與仍具有一定的功能，若將婦女用在照顧和家務工作的時間皆列入，所呈現的婦女勞動參與將會有極大的不同 (Bould & Gavray, 2008)。

表 3 2012 年我國與各國婦女勞參率比較—依年齡層分類

單位：%

年齡別	中華民國	韓國	日本	新加坡	美國	德國
總計	50.2	49.9	48.2	57.7	57.7	54.1
15~19 歲	8.2	9.1	14.6	10.9	34.6	25.9
20~24 歲	54.7	53.5	68.7	62.6	67.4	66.9
25~29 歲	89.2	71.6	77.6	86.8	74.4	78.8
30~34 歲	78.1	56.4	68.6	83.3	73.7	79.7
35~39 歲	74.0	55.5	67.7	78.9	73.7	80.9
40~44 歲	73.2	64.3	71.7	74.8	75.8	84.9
45~49 歲	66.1	67.7	75.7	73.4	75.6	85.3
50~54 歲	52.9	62.5	73.4	65.6	73.7	81.8
55~59 歲	36.4	54.8	64.6	56.2	67.3	73.3
60~64 歲	18.7	43.9	45.8	41.7	50.4	41.1
65 歲以上	4.2	23.0	13.2	13.7	14.4	—

資料來源：黃鈴翔 (2013)。提升婦女勞參率之政策探討—以新加坡為例。台灣經濟論衡，9，32~40。

至於婦女就業生涯阻礙分析，婦女能否自主選擇就業，依據 Swanson & Tokar (2013) 對婦女生涯阻礙的因素研究，可劃分為下列四大因素：一、因素一：自我概念，包括：(一) 缺乏自信；(二) 不足的經驗和訓練；(三) 對未來的不確定；(四) 不確定如何找到工作。二、因素二：家庭工作角色衝突，包括：(一) 多元角色衝突；(二) 孩子的干擾；(三) 性別角色衝突；(四) 搬遷。三、因素三：就業歧視：(一) 性別歧視；(二) 年齡歧視。四、因素四：他人的不贊同和不支持，包含：(一) 缺乏配偶支持；(二) 不被支持進入非傳統領域；(三) 身心障礙。綜合上述考察所進行比對分析，以上的職場生涯阻礙，也具體的反映在國內的勞動職場中。

## 參、主要國家促進中高齡婦女勞動參與政策內容

針對缺工及提升婦女職場就業平等概念，各國都提供中高齡婦女相當多元的輔助政策，以促進中高齡婦女就業及二度就業。本文彙整各國中高齡婦女就業輔助政策及具體措施如下表 4。

從上述資料，可清楚得知面對中高齡婦女之低度就業現象，各國多從強化及提升中高齡婦女之自我技能與資本的職業訓練、提高雇主僱用意願，以及避免職場就業歧視，與創造更為彈性的勞動工作等層面著手。而我國針對中高齡

表 4 各國中高齡婦女就業政策與措施

國家	政策方向	具體措施
歐盟	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 技能培育</li> <li>2. 彈性工作創造</li> <li>3. 財務誘因</li> <li>4. 提高雇主僱用誘因</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 制定限制提早退休方案</li> <li>2. 促進中高齡重返職場措施之制定</li> <li>3. 每年扣抵稅額</li> </ol>
美國	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 彈性工作機會之創造</li> <li>2. 公部門、非營利組織及營利組織工作機會提供</li> <li>3. 積極推展中高齡婦女就業促進</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高度開發與創造週工時 20 小時以下，月工作日約為 10 日之工作機會</li> <li>2. 計畫性技能培育</li> <li>3. 減少職場對中高齡婦女就業歧視</li> </ol>
英國	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 去除職場對中高齡婦女的就業歧視</li> <li>2. 積極導入工作福利的就業促進政策</li> <li>3. 積極鼓勵延後退休或重返勞動市場</li> <li>4. 工作多樣化安排及建置漸進式退休</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動年齡加值運動，鼓勵年齡多樣化之勞動參與，提升中高齡婦女勞動參與空間</li> <li>2. 具體推動年金法案，延展持續工作者在老年給付報酬上的提升</li> <li>3. 零工時勞動契約的推動，期待讓中高齡婦女有更多勞動參與空間</li> </ol>
日本	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 積極推動婦女的勞動參與</li> <li>2. 減少婦女的就業歧視及促進性別平等</li> <li>3. 強化托育政策對婦女之協助</li> <li>4. 彈性工作機會創造及導入</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動媽媽角落，充實保育制度</li> <li>2. 工作卡制度的推動</li> <li>3. 僱用及委託雙軌訓練的推動</li> <li>4. 成立銀髮人力資源中心，提升中高齡婦女之勞動參與</li> <li>5. 以非營利組織建立平臺，讓中高齡婦女提供其技能與經驗之傳承</li> </ol>

國家	政策方向	具體措施
韓國	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動婦女動能計畫</li> <li>2. 專業技能與就業力培育之推動</li> <li>3. 促進就業津貼的輔助</li> <li>4. 建立高齡就業，包括中高齡婦女的整合性就業</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 連結婦女中斷式的勞動參與生涯</li> <li>2. 各區域成立婦女再就業中心</li> <li>3. 強制企業任用比例之推動</li> </ol>
新加坡	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 彈性工作創造</li> <li>2. 強化托育與工作及生活平衡</li> <li>3. 職業訓練</li> <li>4. 僱用獎助或薪資補貼促進僱用與就業</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 積極鼓勵私部門提出托育計畫，協助婦女穩定就業</li> <li>2. 積極推動退休及二度就業法案之婦女就業博覽會，傳遞就業訊息</li> </ol>

資料來源：行政院性別平等會（2015）。中高齡婦女勞動與就業。

婦女技能提升，亦多有著墨。職業訓練的人力資本厚植，在透過就業服務系統中業已產生積極連結，在有關積極性勞動政策的協助上，針對中高齡婦女雖較少專案性政策，但在策略方案中多已將中高齡婦女納入策略方案之輔助對象。

而從與各國經驗比對亦發現，我國雇主端工作機會仍相當缺乏，必須輔以適當之僱用獎助，提升雇主的僱用及工作機會創造。此外在就業歧視的推動上，雖然我國已將中高齡婦女就業列為尊嚴勞動的重要推動層面，但在職場中的就業歧視現象及問題仍未見減少。在職場彈性工作的開發上，與其他國家相距甚多，須再持續推動。最後托育政策及方案輔助上，在機構密度及托育津貼部分，仍有待加強。至於零工時勞動契約與工作卡制度的推動、成立銀髮人力資源中心，提升中高齡婦女之勞動參與、導入非營利組織建立平臺，讓中高齡婦女提供技能與經驗之傳承、積極訂定有關延後退休及二度就業法案等作法，則提供我國思考未來中高齡婦女政策之重要規劃方向。

## 肆、結論與建議

綜上，本文針對促進中高齡婦女就業及技能提升之政策建議如下：

### 一、彈性/安全介面的建置

全球各先進工業化國家致力於推展勞動市場彈性化，以及弱勢勞動族群與彈性工作連結。我國非典型勞動力盛行，女性從事部分工時者比例為 4.86%、派遣及臨時工作 5.49%，均比美國與荷蘭低，惟我國從事非典型工作女性比率仍遠高於男性（勞動部綜合規劃司，2020）。Kalleberg（2011）指出，各國因應非典型彈性化的發展，皆必須更加注意這些工作所產生的不安全，更須得到雇主更多的關懷與保障。全球性的人口老化現象是已發展國家共通現象，因此，各先進工業化國家紛紛轉求婦女、弱勢種族、身心障礙者、中高齡者等相對之替代性人力，藉以舒緩國家整體勞動力短缺之困境（Dalen, Henkens & Schippers, 2009）。未來，我國將與其他先進工業化國家一樣，有越來越多的彈性化工作機會，中高齡

婦女將有更多勞動參與空間，因此，應建構更為完整安全連結之勞動保障。此外，中高齡婦女勞動參與不僅要思考參與工作機會的創造及連結的問題，更需要評估其他輔助機制與方案之建置。面對我國彈性工作的參與特質及其勞動條件等諸多問題之下，也要進一步思索可能引發的低薪、低度勞動保障及工作高度缺乏穩定性的相關問題。

### 二、積極性勞動市場政策的導入

政府提供區隔性的積極性勞動政策輔助方案，特別是針對中高齡婦女的專案政策，其主要目標在於預防失業風險的發生，以及協助失業者透過公共就業裝備其技能，重新返回勞動市場；ALMPs 的政策工具約可分為三類；創造工作機會、職業訓練與就業服務。例如多元就業方案的推廣便提供給許多中高齡婦女的參與空間，但有些產業類別跨越門檻較高，需要較長的學習時間，導致中高齡婦女專業技能的內化與積累上產生問題。透過多元就業開發方案所產生在地化工作機會，對在地中高齡婦女提供工作機會創發之效能，但其發揮中高齡婦女永續就業的效能，仍須透過方案的改善予以提升。

### 三、提升托育與居家養育的照護輔助

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，女性就在這種性別角色分工中屈居從屬位置（王淑英與張盈堃，1998）。托育工作多由婦女在私領域完成，這些工作既是無償的，其工作價值又

得不到社會的認定，所以托育工作強化了女性的從屬位置。然，托育除了是家庭責任之外，更是國家及雇主之共同責任。參考日本及新加坡的經驗，唯有透過托育責任外部化，國內才能有效的將中高齡婦女勞動人力導引到就業市場，中高齡婦女才能擁有更多勞動選擇及參與之空間。

### 四、企業應加強僱用彈性之制度設計

#### （一）彈性工作的設計

企業容易受景氣波動及訂單短期或長期，而影響人力運用策略。積極開發彈性工時工作，目的是協助婦女平衡生活與工作，配合彈性工時的提供，發展出雇主獎勵方案，鼓勵雇主釋出符合中高齡婦女彈性工時之工作機會。

#### （二）企業兼職性勞動工作的開發

職場中若能因應勞動者的需求，開發適度的兼職性工作，應能為中高齡婦女提供更為多元的就業選擇空間，亦能增加企業人力的運用。國內未來在開發兼職性勞動工作之時，亦應建構兼職性工作勞動參與之勞動保障問題。

#### （三）強化跨域就業津貼

失業勞工只要到外地就業，便可望獲得「交通、搬遷與租屋」等三項津貼補助。就業保險促進就業實施辦法所建置的跨域就業津貼，其目的在減低失業勞工異地就業障礙，藉以有更為寬廣的尋職範疇，而能儘速重回勞動市場工作。

## 五、中高齡婦女重返職場的準備與支持性協助

從人力資本累積的觀點，仍有許多中高齡婦女並未在重返勞動市場前做足準備，然而教育、勞動市場學習經驗、參與或累積有利的社會資源都是在勞動市場站穩腳步的重要因素。故本文建議政府運用培力資源及措施，讓中高齡婦女於重返職場前，給予職前指導，鼓勵企業配置指導員（coach）協助二度就業的婦女勞動者適應職場技能。

## 六、鼓勵推動職務再設計

中高齡婦女多從事依靠勞力的服務產業工作，或是製造底層工作，容易受到體能的限制，因此，政府鼓勵企業推動職務再設計，以及結合研究單位協助企業職務再設計，才能使中高齡續留職場，解決缺工與人才斷層的問題。

## 七、創業之開拓與輔導

創業是中高齡婦女職場參與的另一出路，在創業過程必須要有相當清楚的規劃與訓練，才得以在創業市場中取得良好的定位，並穩定發展。根據勞動部（2014）早期的統計資料顯示，目前創業成功的比例甚微，僅有 5% 的創業得以持續維繫並穩定發展，更凸顯創業制度協助的重要性，包含創業貸款協助之改良、跨部會資源整合及友善平臺等相關機制的建置，如勞動部推動的「微型創業鳳凰」。此外，為持續增加女性自營者比例與參與空間，應提供完整的專家諮詢服務，一對一的創業志工協助，儘量減少創業路程所面臨的課題，降低創業困難。

## 八、強化建置可運用中高齡婦女之人才庫

建議針對有生產技術的中高齡婦女建立人力資料庫，未來透過物聯網系統，可以即時提供予廠商，強化中高齡婦女參與勞動的機制建構。此外，為提升中高齡婦女的勞動參與，可仿倣新加坡，針對勞參率低之婦女舉辦就業博覽會，凸顯我國對於中高齡婦女重返職場的重視。

## 九、強化中高齡婦女資訊科技能力

韓國面臨中高齡婦女就業的困境，已推動婦女加強學習資訊科技的計畫。從行政院性別平等會 2015 年的調查資料顯示，我國企業對中高齡婦女就業力評價最弱的即是應用資訊科技的能力。未來許多低階勞動可能被大量機器人取代，勞動者需要學習與機器人共事，中高齡婦女勞動能力的開發需要長遠考量，因此，應積極提升婦女在資訊科技應用的能力。

## 十、漸進式退休的規劃

退休後再就業已成為國際發展趨勢，退休並不代表已退出勞動市場（Purcell, 2010）。在歐洲國家，漸進退休已討論多時，允許雇主將中高齡勞工轉為部分工時，並允許中高齡勞工領取一部分退休金。「漸進退休」政策有很多考量層面，一方面解決雇主惡意辭退中高齡婦女勞工的問題，二方面高齡化社會需要補充人力，持續留任中高齡婦女，並且將部分職務轉換給年輕人，提高青年就業。

在南韓，雇主惡意辭退中高齡勞工情況嚴重，南韓政府同意雇主可對中高齡勞工減薪，並鼓勵僱用中高齡勞工至 65 歲退休，其中減少的薪資由政府補助。

畢竟中高齡婦女處於即將退休的階段，因此漸進式退休的規劃，逐步減低其勞動工時，對於勞動人力的運用亦有助益。

---

### 參考文獻

- 王淑英、張盈瑩 (1998)。多元文化與托育服務：政體中心觀點的探討。臺灣社會福利年會，國立臺灣大學。
- 行政院主計總處網站。人力資源調查資料庫，2021 年 4 月 8 日，取自：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=35717&ctNode=3246&mp=1>。
- 行政院國家發展委員會 (2020)。日本提升女性、中高齡及高齡者勞參率之策略。2014 年 5 月 13 日新聞稿。
- 行政院性別處 (2015)。中高齡婦女勞動與就業。行政院性平處。
- 行政院國家發展委員會 (2013)。102 年國家發展計畫執行檢討。
- 陳德華 (1999)。我國高等教育改革之趨勢。教育研究資訊，7 (3)，1-12。
- 勞動部 (2012)。中高齡者職務再設計中程計畫。勞動部。
- 勞動部 (2014)。部分工時勞工就業實況調查。勞動部。
- 勞動部 (2020)。中高齡者職務再設計計畫。勞動部。
- 黃鈴翔 (2013)。提升婦女勞參率之政策探討—以新加坡為例。台灣經濟論衡，9，32-40。
- 楊培珊 (2013)。老有所為：高齡者勞動與就業之國際趨勢及我國現況探討。臺灣因應高齡社會來臨的政策研討會，國立臺灣大學。
- Balleer, Almut & Gómez-Salvador, Ramón & Turunen, Jarkko, (2009) . *Labour force participation in the euro area: a cohort based analysis*. Working Paper Series 1049, European Central Bank.
- Bould, S. (2011) . Older women's employment: the pension crisis and the crisis of care. *Social Cohesion and Development*, 6 (2), 117-131.
- Bould, S., & Gavray, C (2008) . Women's work: the measurement and the meaning. *ExAequo Journal*, 18, 57-83.
- Dalen, H.P. van, Henkens, C.J.I.M. & Schippers, J. (2009) . Dealing with older workers in Europe: a comparative survey of employers' attitudes and actions. *Journal of European Social Policy*, 19 (1) : 48-60.
- Eurofound (2013) . *Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*. Retrieved from [http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/pubdocs/2013/23/en/1/EF1323EN.pdf](http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2013/23/en/1/EF1323EN.pdf).
- Kalleberg, A. L. (2011) . *Good jobs, bad jobs: the rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s to 2000s*, New York: Russell Sage Foundation.
- OECD (2019) . *Working better with age: ageing and employment policies*. OECD Publishing, Paris.
- Purcell, J. (2010) . *Building employee engagement*. Acas Policy Discussion Paper January, London.
- Swanson, J. L., & Tokar, D. M. (2013) . Development and initial validation of the career barriers inventory. *Journal of Vocational Behavior*, 39, 344-361.
- Vandenberghe, V. (2011) . *Boosting the employment rate of older men and women*. Discussion Paper 2011-10.
- Van Dalen, H. P., Henkens, K., & Schippers, J. (2009) . Dealing with Older Workers in Europe: A Comparative Survey of Employers' Attitudes and Actions. *Journal of European Social Policy*, 19 (1) , 47-60.
- Women's Bureau (2015) . *Older women and work*. Retrieved April 10, 2021, from [http://www.dol.gov/wb/media/reports/WB\\_OlderWomen\\_v10%20WEB.pdf](http://www.dol.gov/wb/media/reports/WB_OlderWomen_v10%20WEB.pdf).

# 從競爭力觀點分析疫情後勞動力 職場發展之機會與挑戰— 併淺談對中高齡勞動模式影響

張文龍 實踐大學企業管理學系教授



## 壹、前言

競爭力是評價與比較對象在競爭過程中體現的能力，它反映在國家、產業、企業，以及勞動力的整體實力展現。臺灣整體國家競爭力在2020年有相當傑出的表現，這主要歸功於防疫能力備受國際的肯定。瑞士世界經濟論壇（World Economic Forum，簡稱WEF）於全球競爭力報告（The Global Competitiveness Report）中指出，2020年臺灣在防疫期間提供企業紓困貸款，協助企業度過難關，讓勞工免於失業，體現金融體系挺產業度過難關的具體成效。

再者，臺灣過去有對抗SARS的經驗，加上完善的健保體系，阻止新冠肺炎（COVID-19）

病毒的傳播，有效控制嚴峻的疫情。WEF因為疫情關係暫停發布全球競爭力報告，改為公布「2020年全球競爭力報告特別版—各國應如何邁向通往復甦之路」報告，提供各國作為後疫情時代推動經濟復甦與轉型參考之用。關於疫情後新經濟體系的建立，WEF提出必須重視環境便利性（Enabling Environment）、人力資本（Human Capital）、市場（Markets），以及創新生態體系（Innovation Ecosystem）建構等四大面向的建議。

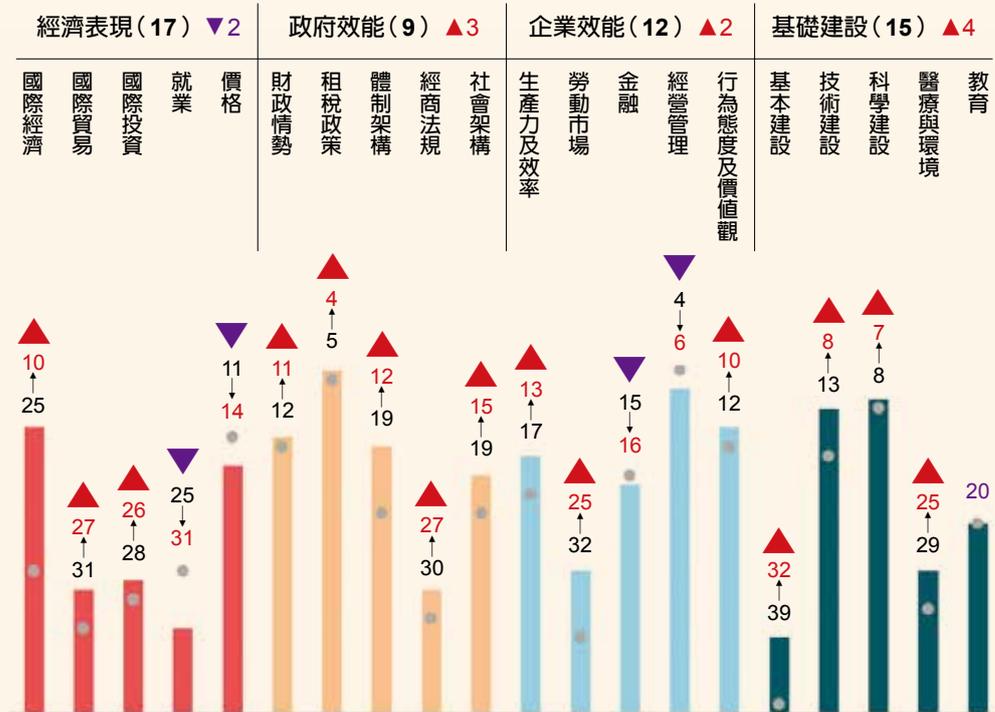
在人力資本運用部分，WEF認為各國應該要強化未來勞動力工作所需的關鍵技能，除既有正規教育的支援，還應該擴大推廣終身學習作為，以促進勞動力強化未來市場所需要的關鍵技能。為因應新經濟型態，必須重新審視

遠距工作、勞動法規，以及社會安全網建立等議題；必須重視與養老、幼教，以及醫療體系的完整建構，以因應未來勞動環境與勞動條件改變之挑戰。

另一項重要的國際競爭力報告，瑞士洛桑管理學院公布的「2020年IMD世界競爭力年報 (IMD World Competitiveness Yearbook)」，臺灣的國際競爭力排名上升至第11名，相較於2019年大幅進步5名，是2016年以來最佳的名次。在20個中項的評比中，臺灣有15個項目較去年進步。在企業效能構面中的「勞動市場」評比分數更是大幅進步7名，反映臺灣勞動力在工作動機、員工關懷與勞工培育等指標的排名均有所改善 (國發會，2020)。

臺灣2020年因防疫得宜，在國家競爭力的表現相對傑出。但是，疫情後企業及工作者如何持續維持競爭優勢？關乎國家整體經濟實力的永續發展。特別在這波疫情過程中數位技術與工具不斷的推陳出新，顛覆過去工作者習慣的工作型態與生活方式。尤其當數位化與智慧化技術為人們帶來便利的同時，相對的對於支撐國內勞動力重要骨幹的中高齡工作者也帶來挑戰與壓力。許多勞動模式的改變，可能為他們帶來更多職場的孤單與挫折感，讓這群夥伴無法在職場上安心就業，甚或思考能否重新進入職場。為此，如何協助中高齡勞動力適應疫情後的工作型態，將是各界持續關注的課題，也是本文探討之重點。

圖 1 IMD 世界競爭力評比—我國 2020 年各中項評比排名表現



說明：●表示 2019 年排名  
資料來源：國家發展委員會 (2020)。

## 貳、疫情後中高齡勞動模式的發展趨勢

臺灣將中高齡定義為年滿 45 歲至 65 歲之人，事實上根據內政部 2018 年的資料顯示，臺灣 65 歲以上老年人口占總人口比率在 2018 年 3 月底已達到 14.05%，達到世界衛生組織定義的「高齡社會」，也就是說在臺灣每 7 人當中就有 1 位老人，高齡化在臺灣已是不爭事實。預估到 2065 年，老人占總人口比率將增加至 41.2%，屆時扶老比率激增，將嚴重造成社會養育的沉重負擔（內政部，2018）。

疫情後中高齡勞動模式將產生許多的變化，疫情期間帶動遠距的工作模式，促使企業必須重新思考組織未來人才發展的需求。職場中高齡工作者若想要繼續維持傳統的工作觀念，不願意接受與運用新技能與新工具，勢將無法完全適應人才市場環境的改變及挑戰。

整體而言，疫情後中高齡的勞動模式將朝以下六個趨勢發展：

### 一、遠距工作成為常態

因應疫情發展，傳統實體辦公的工作樣態將會減少，取而代之的是更多的遠距工作或居家上班模式；此外為降低人際接觸，遠距協作與虛實整合的工作模式將會持續增加。Ozimek (2020) 針對疫情期間美國經理人的意見調查發現，2019 年美國企業僅有 13.2% 的企業使用遠距模式工作，高達 67.1% 的企業使用辦公室或是定點辦公模式。但是，多數經理人認為疫情後 5 年內，美國企業完全使用遠距工作的比率將達 21.8%，成長率高達 65%；過去實體辦公的模式將由 67.1%，降為疫情後的 41.7%，比過去減少了 38%。

因 2020 年疫情控制得宜，國內許多中小企業在數位轉型的速度仍然緩慢。蔡孟宗 (2021) 指出因為疫情嚴重，全球企業以近兩倍速成長速度進行數位轉型，但臺灣的增速僅約三成。但是，隨著疫情後全球客戶數位化程度的加速，以及產業當中數位轉型領先者大多已經超越客戶的要求，此時落後競爭者的壓力會遠勝於來自於客戶的壓力，若要爭取全球訂單，就必須加快數位轉型，而此時遠距工作與居家辦公都將成為企業運作的常態。

表 1 疫情前與疫情後美國企業使用遠距工作之變化率

	2019 年 11 月使用情形	未來 5 年預估變化率		5 年成長率	
		疫情前	疫情後	疫情前推估	疫情後推估
完全使用遠距完成日常工作	13.2%	17.2%	21.8%	30%	65%
超過一半時間利用遠距完成工作	10.2%	13.7%	17.7%	33%	73%
部分使用遠距工作（低於一半時間）	9.5%	15.0%	18.8%	57%	98%
固定場所辦公	67.1%	54.2%	41.7%	-19%	-38%

資料來源：Ozimek (2020)。

### 二、資訊運用技能提高

如何提高顧客滿意度？是企業數位化過程必須審慎思考的重點。根據Baig, Hall, Jenkins, Lamarre and McCarthy (2021) 的調查發現，疫情期間美國消費者正加速對於數位科技的運用，此項趨勢也正蔓延至全球各個產業之中。在各個產業中，第一次使用數位工具者的比率均較疫情前大幅增加。綜此觀之，企業疫情後將更重視如何從客戶的角度思考，迅速回應客戶的期望，為其創造更高附加價值的商品及服務。未來，包括國內的物流、採購與供應鏈規劃，甚或是國際的物流、生產外包、行銷等都會擴大對相關資訊的大數據分析，此時對應而生的技術與應用也會持續更新，屆時企業對中高齡工作者的資訊應用能力要求也將大幅增加。

### 三、跨域人才需求增加

隨著數位科技快速更迭與被應用，疫情後終身學習將成為職場工作者日常不可或缺的生活歷程。職涯發展過程中，工作者必須以考量個人長期的職涯發展，強化跨領域學習的心態經營職涯，與不同領域專長夥伴合作，激盪出更多的創新思維。此外，中高齡工作者更須藉由自我導向學習觀念培養不同的專長，將不同領域的專業知識與過去的能力及經驗結合，發

展出組織需要與自身成長所需的關鍵能力，為組織績效做出貢獻，方能成為職場中不被取代的關鍵人才。

### 四、工作人性化被關注

數位化與智慧化為組織與工作者帶來許多的好處，但也意味著企業未來對勞動力需求的減少，取得代之的是人事精簡及失業率高漲等嚴肅課題。國內傳統中小企業對於遠距工作的績效管理思維多是植基於對於勞工的不信任，普遍認為現場工作或熬夜加班才是全心投入工作的積極表現。

嚴格而論，企業對於遠距工作的接受度如何？仍有待時間的觀察。隨著數位化浪潮的興起，企業如何在管理過程當中明確了解管理者與被管理者的人格特質與行為特徵，觀察被管理者心中反映在實務工作中的真實想法，從而順利為組織創造高成長的績效，將是企業領導者必須關注的議題。為此，在未來數位技術不斷創新的過程，如何兼顧技術創新與人性關懷，都將持續考驗企業與勞工的智慧。

### 五、工作效率與彈性兼顧

企業的天職是不斷追求更高的效率與效能，科學管理的好處是其利用精準與成文的規範從事組織的分工與合作，產生的行動效率不

表 2 疫情期間美國消費者對於數位科技應用情形之調查結果

	金融	娛樂	雜貨	成衣	日用品	電信	旅遊	保險
第一次使用 (%)	21	24	31	13	9	11	6	8
正常使用 (%)	51	40	30	31	30	27	31	27
增加 %	41.1	60	103.3	41.9	30	40.7	19.3	29.6

資料來源：Baig, Hall, Jenkins, Lamarre, and McCarthy (2021)。

僅快速而且確實，但其缺點是當組織如果是處於快速變化的環境當中，彈性應變能力相對就顯得不足。疫情趨緩後，企業必須展現更靈活的彈性優勢，在危機來臨前做好完全的準備。

疫情期間許多企業都面臨斷鏈危機，此時必須重新思考即時庫存與採購策略，在最短時間內修復斷鏈，讓企業迅速恢復正常運作。未來當企業思考效率時，將會同步思考如何融入更多的彈性做法。中高齡工作者必須面對因彈性所帶來的新工作模式，必須具備因效率與彈性而衍生的不同工作能力，以幫助企業達成營運目標。

## 六、更趨複雜的工作設計

因應新冠肺炎衝擊，許多企業的營運模式已經產生改變，傳統透過實體會議而產生的決策模式，將逐漸被轉化為以專業導向為主的快速決策模式。企業將重新思考組織的經營策略、流程管理、生產技術與人力資源管理等功能性任務，以為企業創造更高的價值。未來，企業內部由上而下的決策模式將大幅降低，取而代之的是漸趨扁平的決策模式。

扁平化的決策模式將會對工作完成方式與完成工作所需任務進行重新界定，工作內容、工作職責與工作關係等都將隨之改變。過去經常使用的工作設計方法，像工作輪調、工作豐富化、工作專業化，以及彈性工作設計等都將會調整，勞動力的工作設計將比過去來的複雜且具挑戰。

## 參、提升中高齡職場競爭力之契機

中高齡工作者在職場累積的經驗與能力是社會與企業的重要資產。面對上述發展趨勢，企業應積極透過具體行動為中高齡工作者打造適合職涯發展的工作環境，共同創造與發展嶄新的工作契機。大灣秀雄與黑田祥子(2021)針對日本企業為因應疫情推行遠距工作後對組織生產力的影響進行調查後發現，日本勞工利用遠距工作後的生產力比平常的實體辦公為低，這當中的關鍵原因是目前多數企業的資訊基礎建設與設備的準備不足，建議企業必須改善目前遠距辦公的環境。

該項調查也發現參與遠距工作人員的心理健康程度與對工作的積極參與度在這段時間均有所提升。員工普遍感受到工作壓力變小，反映出企業未來如果能夠提供更好的資訊環境，並且充分了解員工的需求，遠距工作並不會對員工的生產率產生巨大的影響，目前遠距工作儼然已經成為日本工作模式中的一個重要環節。

IMD(2020)出版的國家數位競爭力報告中指出，臺灣在國際數位競爭的排名僅次於美國與韓國(附註：2千萬人口以上國家)，凸顯臺灣政府與企業擁有極佳的數位化實力，反映出臺灣相當有機會能在疫情後規劃與設計出協助中高齡工作者適應未來職場發展的數位環境與做法，而這些做法可以綜整為以下五個重點：

### 一、營造適合中高齡職場發展的資訊環境

在可預見的未來，正職員工將持續下降，多元型態的工作者將快速增加。隨著科技日新月異，網際網路早已為人們工作與生活帶來極大的便利性。中高齡工作者更早已成為使用資訊科技增長最為快速的族群，因為資訊科技具有多樣性，被廣泛利用於蒐集資訊、社交網絡，以及人際的溝通與互動。

疫情驅動企業數位化速度與數位人才的超前部署，因應疫情，企業快速提升本身的數位化應變能力，持續推動營運數位化，增加數位設備投資，甚至加強數位人才的招募。為因應疫情而調整的遠距辦公或異地辦公，在疫情後，這些多元且彈性的工作模式將成為常態。此時企業必須配合需求，營造適合中高齡職場發展的資訊環境，讓他們能夠透過學習，適應日後工作環境所產生的變化，能夠獲得與年輕人相似的能力，持續保持生產力，使其能在變動的工作環境中，仍然達到工作與生活平衡的目標。

### 二、強化中高齡對新工作模式的真實體驗

未來組織將持續擴大對人才大數據的蒐集與分析，多元彈性工作模式與多元工作者投入職場的現象將日益增加。有了大數據的協助，企業就能運用數據分析，協助員工參與因新工作模式而衍生的職場工作體驗。員工體驗是員工在工作過程中接觸到實際場域與情境而產生的整體認知，當中包括經營團隊的願景領導，有意義的工作內容，學習與成長機會，以及員工健康福祉與友善工作環境等。

員工體驗越來越受到企業的重視，因為良好設計的員工體驗活動可以為企業與員工發掘可以改善的地方。尤其，跨世代員工共存是未來職場的趨勢，由於每個世代都有其獨特的優點，鼓勵世代間的熱情分享，誘發團隊的創新與智慧，促進團隊的合作與信任，進而創造老中青多元包容與跨世代的團隊，這些元素對企業未來的發展至為關鍵。所以企業應該透過設計體驗藍圖（**experience blueprint**），協助員工實際體驗新的工作模式，透過良好體驗激發員工的潛能，為企業創造傑出的工作績效。

### 三、規劃提升中高齡工作績效的彈性作為

企業追求績效的時候必須思考如何藉由彈性提高工作者的生產力。從今日中高齡工作者的職涯發展角度觀察，許多工作者為避免退休後帶來日常活動急遽轉變所產生的影響，許多達到退休年齡的中高齡夥伴仍有一定比率考慮續留職場，企業如能儘早為中高齡工作者規劃提升工作效率的各種彈性做法，將有助於勞動力的填補，以及企業內部的經驗傳承。

現今，企業常用的彈性做法包括部分工時或是各種再僱用方案，這些做法可以讓退休後仍想在公司服務的工作者擔任臨時性的兼職工作。由於這群員工熟悉公司文化，心智成熟，且能夠承擔責任，相較於新進員工更能迅速為組織創造績效。有鑑於此，在兼顧組織績效的當下，必須正視如何規劃與設計提升中高齡工作績效的各種彈性作法，讓這群員工為組織帶來更多的效益。

#### 四、開發中高齡因應數位發展趨勢的職缺

越來越多的數位工具使用與大數據分析技術，使企業工作環境逐漸改變，過往許多必須利用人力完成的工作轉而利用數位工具來加以完成。例如，過去資深體操教練必須不斷運用實作的肢體動作來進行授課展示，但現在許多動作已能透過擴增實境 (Augmented Reality, AR) 或是虛擬實境 (Virtual Reality, VR) 科技，讓選手能夠輕鬆的透過影像，了解並練習各種不同的肢體動作，目前這些技術也被廣泛的運用於製造業或其他部門。

數位科技為中高齡工作者帶來挑戰，反之也為其帶來機會。這些工作者具有嫻熟的工作技巧與能力，了解組織文化，相當適合作為年輕員工的導師或教練，他們能將自己的寶貴經驗與技能傳承給年輕人，促進世代合作。隨著數位科技不斷進步，企業應該思考如何開發具潛力價值的工作職缺，透過科技協助，讓這些有價值的智慧運用於工作場域之中，為組織帶來最佳的效益。

#### 五、協助中高齡發展數位時代所需的技能

疫情期間企業為縮減支出，一方面減少新職缺的招募，對內裁員與精簡人力；另一方面則不斷加速數位化時程，引進資訊系統或是人工智慧的應用，取代許多日常的例行性工作。此舉對中高齡員工而言並不全是壞處，因為中高齡員工的工作內容原本就不宜太消耗體力。其最大資產是來自於其具有豐富的工作經驗，如果能夠藉由資訊化與智慧化將其經驗與新工具加以整合，應能為企業帶來更多的好處。

以過去臺灣推動智慧製造經驗為例，臺灣中小企業普遍面臨一個共同現象，那就是員工老化程度比重偏高，這些人對數字的敏感度較低，要導入資訊數位化時常因對基礎的知識不足，使得人機協作導入困難。但這些老師傅擁有豐富的實戰經驗，透過知識管理機制能夠協助他們掌握與運用數據的能力，將經驗與知識充分的數位化，這些作為對老師傅產生極高的成就感，大幅促進其支持組織改革的動力，對企業與員工而言是雙贏的做法。

### 肆、提升職場競爭力必須具備的能力

森川正之(2020)針對日本企業使用遠距工作的情形進行調查後發現，員工利用遠距工作的生產力約為辦公室的60%~70%，在新冠疫情後才使用遠距辦公者的生產力又比平常就已經使用遠距辦公者低得多，雖然經過一段時間的適應，員工的生產力有所提升，但是企業仍然關心遠距工作可能為組織績效帶來的衝擊。

企業「績效」至上的管理模式在疫情後將會持續，過往員工產出的價值，像是出勤時間或工作地點等將逐漸被忽略，績效衡量將會打破過往的地區限制，新工作型態改變讓工作者的日常工作活動不再被綁定在公司內部，員工能透過數位工具與全球的合作夥伴協同工作，達成工作與生活兼具的目標。

面對企業績效至上與遠距工作等工作模式改變所帶來的挑戰，中高齡工作者應該持續提

升以下五項關鍵能力，為企業與個人帶來更多具體的貢獻：

### 一、資訊運用能力

員工數位能力涵蓋的範圍相當廣泛，從基本日常的電腦使用、利用數位工具進行協作，以及數位資料管理，到編成電腦系統、設定電腦系統、與電腦共同協作、處理數位影像、利用數位工具控制機器、使用繪圖軟體，以及保護資訊通訊技術裝置等都屬於其範疇。然而，這些能力通常在 5 年內就會有所改變。如何協助工作者培養資訊運用能力，使其認識資訊科技的範疇與內涵，有效使用電腦與相關工具，進行資訊搜尋、處理及傳遞作業，並能將其應用於工作及學習中，這些都有助於其工作效能的提升。未來勞動者的工作行為與生活習慣都將產生連動，過去具備的技能都將隨著時間而必須有所調整，中高齡工作者必須不斷精進現有技術，並學習因應環境變化所需的技能。

### 二、團隊溝通能力

在傳統的工作情境中，最重要的是彼此互助與合作，建立信任機制，在合作前充分溝通，缺少溝通目標就會被誤解，由於每個成員對於事物的解釋力與執行力不同，具體產出就會產生落差，最終無法為組織帶來實質的貢獻。

Ozimek (2020) 針對美國的經理人調查發現，疫情前美國企業內部高達 46% 沒有執行過遠距工作模式；有完整遠距工作團隊經驗者僅占 2.3%；能夠透過遠距分享資訊的團隊只有 13.2%，但是這些數字在疫情後大幅提升。企業發生危機時更需要團體共同作戰，有優秀的團隊支持，領導決策才能貫徹。

遠端工作溝通是最重要的環節，有良好的溝通才能夠順利與同事合作達成任務。團隊必須主動溝通，有不清楚或不確定之處必須詢問與確認，充分了解上司與同事的意思，方能作出正確的決策，才不會因為沒有實體團隊的互動，讓虛擬團隊陷於混亂之中，確保在執行遠端工作時，能夠更有效率的達成組織與部門的目標。未來，傳統工業化的垂直組織架構已逐漸被水平的團隊溝通所取代，不僅組織反應更為迅速敏捷，員工也能參與組織決策。因此，溝通力是職場必備，從基層同事到主管都需要訓練這些技巧與能力。

### 三、跨域整合能力

數位時代擁有多元技能的工作者即可依據本身條件選擇勞動市場上的工作，不但能夠滿足自我的成就與提升技能，更能開拓自己的工作舞臺。未來企業將持續重視以績效為基礎的薪資與獎勵制度，遠距工作與智慧製造技術將

表 3 疫情前後美國企業團隊使用遠距工作之情形

	疫情前 Pre-COVID	疫情後 Post-COVID
團隊中沒有遠距工作者	46%	6%
具有完整的遠距工作團隊	2.3%	20%
遠距工作團隊能夠分享資訊	13.2%	56% to 74%

資料來源：Ozimek (2020)。

持續融入職場，專精單一領域人才很容易被機器取代。以智慧工廠而言，其運作涵蓋系統整合、機電整合，以及設備製造領域，擁有跨領域整合能力的工作者，將比其他人有機會透過整合不同領域知識與技能，為企業做出更多的貢獻。中高齡勞動者必須不斷強化創新思維，以開放溝通心態，嘗試創新的做法，在未來持續強化跨域整合能力，方能在以達成組織目標為導向前提下發揮職場競爭力。

#### 四、虛擬移動能力

遠距工作意味著未來跨域協作與國際協作的工作趨勢增加，工作者除須具備跨文化所需具備的能力與態度，還必須積極透過自我導向學習心態培養專業素養。臺灣是典型的出口導向國家，業務溝通對象常會涉及與外國人士溝通。具備國際素養是員工必備的基本要件，但語言只是工具，更重要的是工作者必須具備開闊的視野，擁有包容文化的素養。未來虛擬工作環境日趨成熟，工作過程常需與不同種族與語言的人一起共事，強化虛擬移動能力，能讓工作者在學習與思考中認識數位科技的運用與限制，進而增強與全世界工作夥伴的連結。

#### 五、因應變革能力

企業為因應疫情衝擊除調整營運模式與組織規劃外，在人才管理思維也將有所改變。遠距工作使得出勤制度改變，企業亦將調整現行的人事制度，由沒有限定職務內容，改為限定工作內容的僱用，用人模式將會是重視與培養員工成為全方位的人才，使其能對應公司內部的職務；同時，會重視員工的專業能力，根據執行能力決定是否僱用及其待遇的高低。

面對數位浪潮的衝擊，以及因應未來產業結構的快速變化，企業變革將會持續的進行，雖然大多數人都不喜歡在不確定性高的環境中生活，但是疫情已對全球經濟帶來巨大的衝擊，企業為面對衝擊將持續推動各種改變，此時工作者唯有不斷強化預應變革的能力，方能在職場中生存。

#### 伍、結論

中高齡勞動力是國家人力資源發展的重要骨幹，隨著國內人口結構改變，勞動力不足早已成為產業的隱憂，對國家經濟發展造成極大的壓力。疫情後工作模式改變，促使企業重新思考組織經營策略與內部人才管理制度的調整，未來企業如何透過各種協助方案，延長與吸引中高齡勞動力願意續留職場，對國家競爭力有著關鍵性的影響。

臺灣於 2020 年受到疫情影響經濟的狀況並不嚴重，造成企業推動遠距上班或導入相關數位系統的脚步因此而趨緩。但是，數位轉型已經勢在必行，像是遠距工作的推行，促使企業必須要能夠建立完善的資訊標準化流程，讓每個工作者都能有與現場或虛擬夥伴共同互動與社交的機會，不會因為數位化讓這群夥伴產生孤立與焦慮感，進而影響到其在職場上的意願與表現。

未來工作者將可能因為逐漸熟悉而喜歡這種根據個人需求而調整的遠距工作方式，企業人力資源部門應該妥善規劃適當的流程與措施，讓員工有機會實踐遠距工作的需求。在疫

情結束後，更應思考設計新的團隊管理模式，讓團隊的工作更具彈性，以因應必要時更換成員或是工作地點所帶來的各種挑戰。有鑑於此，未來不論政府、企業，或中高齡工作者都

應該積極投入數位轉型活動之中，才不會因為落後轉型，導致無法提升競爭力，進而影響社會與國家經濟的進步與發展。

---

### 參考文獻

- 大灣秀雄與黑田祥子 (2021)。ポストコロナ時代の新しい 工作方式～在宅勤務は果たして普及するのか。取自：[https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s21\\_0013.html](https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s21_0013.html)。
- 內政部 (2018)。內政統計通報，107 年第 15 周。內政部統計處。
- 國家發展委員會 (2020)。WEF 呼籲各國推動經濟轉型並肯定臺灣優異的疫情因應能力。國發會 109 年 12 月 16 日新聞稿。
- 森川正之 (2020)。コロナ危機下の在宅勤務の生産性：就労者へのサーベイによる分析。RIETI ディスカッションペーパー、20-J-034，經濟産業研究所。
- 蘇孟宗 (2021)。臺灣在全球科技產業發展趨勢下的機會與挑戰。財團法人工業技術研究院，2021 年 3 月 24 日。
- Baig, A., Hall, B., Jenkins, P., Lamarre, E., and McCarthy, B., (2020) . *The Covid-19 recovery will be digital: A plan for the first 90 days*. Retrieved from <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/the-covid-19-recovery-will-be-digital-a-plan-for-the-first-90-days>.
- IMD (2020) . *IMD World Digital Competitiveness Ranking 2020*. Retrieved from <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-digital-competitiveness-rankings-2020/>.
- Ozimek, A., (2020) . *The Future of Remote Work*. Retrieved from [https://content-static.upwork.com/blog/uploads/sites/6/2020/05/26131624/Upwork\\_EconomistReport\\_FWR\\_052020.pdf](https://content-static.upwork.com/blog/uploads/sites/6/2020/05/26131624/Upwork_EconomistReport_FWR_052020.pdf).



# 開發中高齡人力資源， 促進銀色經濟發展

彭臺臨 亞洲高齡健康整合協會理事長



## 壹、前言

我國在 2020 年死亡率高於出生率，人口進入負成長時代，總人口數開始減少，預估將會造成缺工趨勢。而國家發展委員會人口推估報告顯示，我國在 2025 年就會邁入超高齡社會，65 歲以上老年人口將超過 20%，而因為缺工，企業更要搶人才，個人薪資可望提高，而退休年齡也可能因此延後。超高齡社會必定對社會安全、經濟結構與國家整體發展，產生巨大的影響。因此，開發中高齡人力資源是當前刻不容緩的重要課題。

## 貳、中高齡化的銀色海嘯危機

聯合國的報告指出，人口老化已是影響世界的大趨勢，全球 11 億銀髮族更將改寫全球經濟版圖。許多專家紛紛以「老化海嘯」形容世界高齡化的趨勢。

人口老化確實是全球經濟與社會的挑戰，但是，銀髮族也逐漸成為成長中的消費市場。在 2010 年，全世界有 23 個國家，其老年人口的消費市場遠超過青少年。而究竟 11 億銀髮族，將導致經濟停滯，抑或點燃銀色經濟商機呢？經濟學人主張；答案決定在以下三個因素：一、勞動規模結構的變化、二、生產力成長的變化及三、儲蓄模式的變化。



美國和德國高齡勞工持續工作的比例明顯上升，原因是政策上支持中高齡者的教育和訓練，生產力水準的提升，將促進中高齡者就業。隨著自動化發展，中高齡者的技術與管理經驗將可提升生產力。臺灣教育普及經濟發展，讓我國銀髮族具有三高的優勢特質：高齡、高儲蓄及高教育水準。現在是臺灣有史以來經濟條件和知識水準最好的銀髮世代。如何讓臺灣擁有這「三高」的銀髮族群可以持續活躍，將可讓銀髮海嘯危機轉化為銀色經濟的契機。如果臺灣能善用銀髮族的人力資本：健康、教育與訓練，善用銀髮族的知識技能與工作經驗，並有效將銀髮族就業能力結合電子科技與人工智慧，將成為臺灣經濟成長的新動力。

### 參、銀色經濟的大商機

如能掌握人口老化的問題，創新商業模式，將可有效開發銀髮經濟商機。臺灣具有高水準的電子科技是有助於銀髮經濟發展。我國的許多科技廠商，已經針對高齡者的健康與生活需求，開發出相關產品。

目前，臺灣的科技產業正以智慧型手錶搶攻 3 兆元的銀髮商機。如智慧手錶，具有通話、求援、提醒吃藥、偵測摔倒及追蹤配戴者所在地等功能。以臺灣的科技產業與北部某大型醫院的合作案為例，已獲得日本最大雲端服務廠商 NTT Data、西班牙和大陸的肯定，此商品更進軍國內外遠距居家照護市場。臺灣的科技產業串聯起多家設備廠商、醫院成立「銀雲照護聯盟」。臺灣的科技產業更與生產血糖、血

壓計的醫療器材大廠合作，開發出智慧型照護手錶，增設血壓計數據，透過 App 平臺，讓家屬隨時掌握醫療數據。如今已串起 10 多家廠商，約 20 個醫療設備，成立了 24 小時的呼叫中心，也拉進醫療系統，隨時掌握病人醫療數據，即時提醒回診、調整用藥等。

掌握高齡社會的需求，有助於產業轉型。以日本為例，日本的學研公司原屬傳統出版業，因為少子化、無紙科技化衝擊，傳統出版事業嚴重衰退，原高峰時期年營業約 1,700 多億日圓，營收萎縮不到原來的一半，一度陷入經營困境，而在業務員登門推銷時，卻意外找到老年商機。學研公司順勢轉型開始拓展老年事業，如與醫療機構合作，為老人提供住宅，每月約 15 萬元日圓就能入住適合老人居住的住宅。學研公司以其原來的教育強項，開發成人教室，並且進一步與和東北大學共同研發，以激發大腦內容為基礎，開設預防失智症的相關課程。學研公司在醫療和福利領域的營收大幅成長，老人事業貢獻集團營收 42%，創造全新商業模式。學研公司成功轉型的關鍵在於重新配置人才善用內部資源整合。

銀髮經濟具有極大的規模。根據新加坡第一家銀髮市場諮詢社會企業 Aging Asia 的總經理 Slywin Angdrew 指出，根據 15 個國家老年人占比和 65 歲家庭儲蓄金額等數據，算出 2020 年高齡市場產值高達 3.3 兆美元，而臺灣的產值大約有 670 億美元。

臺灣高齡化政策暨產業發展協會理事長楊志良指出，參照日本銀髮產業的發展，再以臺灣人口計算預估將產生 3.6 兆元的商機，銀髮族將成為未來的消費主力。

每個人的人生發展過程中，都不免經歷衰老病死，老化過程中個人與社會必定遭遇到因老化而導致健康體能衰退，生產力降低，醫療照顧負擔加重，進一步造成社會的承重壓力及負擔。而日本是第一波遇到高齡浪潮衝擊，但也因此將銀髮族商機發展成極具活力與市場前景的產業。

日本中央區佃高齡者介護福祉服務株式會社總經理衫山誠指出，銀髮產業包括以下幾項：老年住宿（收費型老人公寓、老人集體住宅、晝夜看護服務旅館等），家政服務（家務、保健護理、到宅沐浴服務等），醫療生活輔助用品（醫療床、輪椅、拐杖、多功能馬桶等），文化生活服務（老人旅行、老人大學、老人運動健康休閒等），其他（老人生活用品開發、銷售）等。

臺灣若能善用資訊科技的優勢，配合高齡社會的需求發展，必可創造銀髮族經濟的大商機。目前工業技術研究院已整合 20 多家電子科技和長照相關產業成立智慧長照大聯盟，透過整合不同領域，發展可運用在長照領域的技術，提供系統整合、場域應用、跨業投入、指導諮詢等全方位解決方案，打造智慧長照產業鏈，更期望未來能以創新的商業模式整體輸出至海外；讓臺灣從製造大國轉型為服務大國，不僅可滿足中高齡社會的需求，更可以配合國際高齡人口發展趨勢，開發銀髮族商機。

## 肆、無退休時代的來臨

退休，對很多人都覺得是開始享受沒有工作壓力、安逸生活的時候。但是，越來越多的研究認為，較早退休可能換來提早死亡與失智。退休安逸的感覺會讓人停止鍛鍊大腦的功能，導致大腦功能加速退化。

根據美國的研究結果，延後退休將降低死亡率。將退休的人分為「退休時健康」以及「健康已出狀況」兩組對照，追蹤 18 年後發現，多工作一年，「退休時健康組」的總死亡率降低了 12%，「健康已出狀況組」的死亡率降低 11%。希臘與荷蘭的研究也顯示，多工作幾年可以降低總人口的死亡率。晚退休的人罹患失智者症的比率顯著下降。這是因為退休者不健康的生活方式容易提早死亡的降臨。晚退休的人可以在工作中學習成長，生活中有目標有成就感，可以享受活力的老化過程。

根據佛倫斯大學對老人做了重新的定義，現在 75 歲的老人與過去 65 歲的老人族群比較，心智與健康程度是同一水準。過去將人生三階段：青少年 (Teenage)、中年 (Adult) 與老年 (Elderly)，現改為五階段性：少年 (Youth)、青少年 (Teenager)、中年 (Adult)、中高齡、(Preretirement) 及老年 (Elder)。

在 2002 年，世界衛生組織即提出「活躍老化」的觀念，其定義為「提升民眾老年期生活品質並達到適宜健康、社會參與的過程」，活躍老化必須要有成功老化為基礎。還有下列三項要素：一、降低疾病與因疾病而發生失能的危險，二、維持高認知與身體功能，三、主動參與社會。所以，晚退休者必須要有健康的

身體並積極參與社會，工作中將有利於健康老化過程。

世界衛生組織針對老年生活方針的建議，唯有打造一個適宜晚年生活的社會環境，才能讓人們健康參與。因此，臺灣應致力於推廣「活力老化」的生活規劃延展到中高齡人口的政策。

現在人生三階段：學習階段、工作階段、退休階段（圖 1），在長壽趨勢下，將發展為更彈性的多階段人生。

### 伍、智慧科技進步有利中高齡工作者創造力與生產力的提升

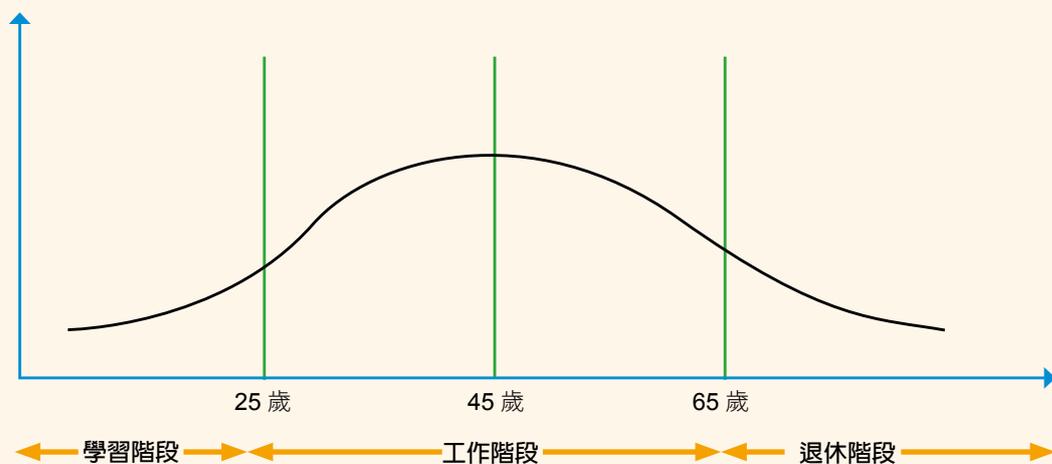
科技的發展有利於中高齡者就業，不但提高其生產力，搭配中高齡者的經驗與創意，更可創造出令人驚艷的成果。

2017 年蘋果全球軟體開發者大會中，出現了一位高齡 82 歲的日本高齡奶奶，她 60 歲退休才買了人生第一部電腦，自學上網，用電腦畫畫，80 歲時學寫程式，81 歲開發出第一款專為老人所設計、鍛鍊記憶的遊戲軟體；82 歲登上開發者大會。她在 83 歲時受邀到聯合國演講。蘋果執行長讚揚她的學習態度及行為足以「激勵人心」。

運用電子科技有利於中高齡者的身心健康。美國密西根大學研究指出：年長者常使用電子郵件、臉書、通訊軟體與他人互動，能夠降低老人的孤獨感，降低憂鬱症、高血壓、糖尿病等慢性病。

德國在 2009 年就邁入超高齡社會，面對人口及勞動力結構老化的逆勢發展。德國政府將人口老化及就業列為政策的重點，在 2000 年公布「高齡化社會下的創新力」報告指出：人的生產力與創意不再以生理年齡決定，而是視教育程度、就業及職業環境是否可以促進生產力與創意的能

圖 1 人生三階段圖



資料來源：彭臺臨。

力發展。也就是雖然老化降低反應能力與體力負荷，但是累積的社會與專業知識可透過環境的塑造，持續增加知識與能力及提升生產力，就可以平衡老化發生的生產力下降與人口的結構老化造成經濟發展的負面影響。

在進入老年時期，仍然保持年輕時的生活態度，在人生的後半場重建「活力老化」的生活態度和生活方式，就能跳脫出傳統老衰病史的框架，享受不受年齡限制的快樂滿足生活。

## 陸、德國將人口高齡化的危機轉為契機

德國政府結合民間企業與社會團體研商「經驗及未來」的計畫，確立五大主軸，以達到善用高齡人口與維持永續競爭力的目的。

- 一、訓練中高齡者IT專業能力創造就業機會—推動「IT50Plus」訓練資深員工的專業能力與就業能力。發展IT專業訓練體系，為失業者發展設置「虛擬職場」，經由訓練機構和專家顧問線上平臺的資源，協助他們取得專業證照與就業機會。
- 二、鼓勵中高齡人口創業。德國各地工商協會皆提供中高齡人口的創業諮詢與相關終身教育課程，提高創業成功的機率；同時引入具有專業能力可分擔風險，以及必要時可獨立承接工作的共同創業夥伴。
- 三、提供終身學習機會。協助中高齡人口學習使用新媒體科技、鼓勵進入大學或訓練機構與企業提供在職教育。

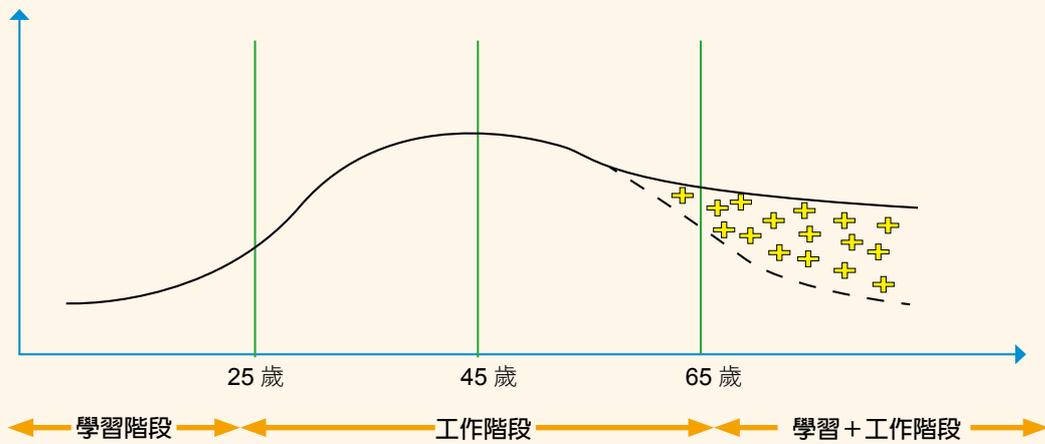
四、鼓勵參與志工創造社會效益。退休工人相關協會提供工作坊或實地授課，提供中高齡學生實習機會，培養其創造與手工製作能力。

五、強化高齡人口的健康照護。政府推動相關老年健康與疾病研究計畫，以及企業的健康管理計畫的機制與措施，不但有利於高齡者健康，並可帶動相關健康產業的發展商機。

## 柒、開發中高齡人力資源的策略

長壽已經是世界發展的趨勢，人類的預期生命穩定成長，每十年就增加兩歲以上。臺灣將步入超高齡社會。我們習慣思維人生三階段：學習、工作、退休三部曲該是再見的時刻。在科技以十倍速進步，經濟變動會改變工作，生活與職場就業模式的轉型。現代人更長的壽命，人生會出現多次轉換，終身教育學習和工作與生活休閒的人生不退休階段，呈現多重階段人生。學習、休閒與工作的分隔線會消失，多數人的知識與技能不足以適應高齡的工作與生活，必須充電，改變生活方式，重新打造銀髮人生。進一步投資人力資本的健康、教育、工作經驗更是需要。其實臺灣已進入工作不退休的老年階段，高齡者投入工作的行列已成為必要的趨勢；在這樣的情形下，應對的策略應是高齡者不再以退休為依歸，而是要再投入健康、教育及學習的新領域中（圖2）。

### 圖 2 高齡延長工作人生



資料來源：彭臺臨。

- 一、活躍老化與成功老化是促進中高齡人力資源就業的基礎。當中高齡者步入老化過程，身體機能逐漸衰退，透過正確的營養運動將可有效延緩老化。要達到成功老化的要素有三：避免疾病、維持高度認知與身體功能、生活積極參與與投入。世界衛生組織於 2002 年提出「活躍老化」的觀念，並定義為「提升民眾老年期生活品質，並達到最適當的健康社會參與及安全的過程」，為當前開發中高齡人力資源最重要的工作。
- 二、加強教育與職業訓練，提升中高齡人力專業能力與就業能力—以汽車製造業龍頭 BMW 為人津津樂道的「今天為明天 (Heute für Morgen)」計畫為例，計畫先由 50 歲以上員工組成一條生產線，並為其打造合乎需求的工時及環境，例如員工可坐在高腳椅上工作以取代久站，其置放工具的工具箱則是調整成伸手可取的高度，員工便不用怕再閃到腰。計畫經過半年後測試發現，該中高齡員工組成的生產線創造的生產效益，毫不輸給年青員工。
- 三、鼓勵延後退休，支持中高齡勞工續留職場—世界各國面臨高齡化的社會，勞動力規模縮減，大多採取鼓勵中高齡勞力續留職場。將職務重新設計以降低門檻，使再度投入就業市場的機會增加；建立銀髮人才資源中心以有效運用其勞動力。
- 四、整合銀髮族經濟與中高齡就業—影響銀髮族經濟有消費與生產兩個層面。在消費層面，銀髮族的醫療照護以及投資購買的高消費能力是一大商機；在生產層面，銀髮族生產力提升及心理社會互動的價值具有經濟與社會的效益。臺灣電子科技的優勢和高素質人力的結合可以創造銀髮產業在世界上的競爭力。
- 五、加強推動「青銀共創」的計畫—高齡者與青年一起合作創業，高齡者可以開發出新

事業，以豐富的知識經驗和青年的活力與創意作結合，共同打造「青銀共享」的高齡社會。成功大學推動青銀共創的「Oh Old !」市集，不但創造高齡者的就業機會，更重新找出其自信的活力。

## 捌、結語

步入 70 歲的階段，作者本人正是超高齡族群。幸運的是，作者沒有身體三高的「高血

壓、高血糖、高血脂」問題，而是具有成功老化「高齡、高教育、高儲蓄」的特質。作者 65 歲從公職退休後，在創投公司鼓勵創辦了威爾力斯 (Wellness) 運動管理顧問公司，和志同道合的青年朋友共同創業。在青銀共同創業過程中的學習和成長，享受人生多樣化的老年生活方式帶來的幸福感。

衰老病死過程還是需要老年照護。在人生的餘生路上，只有往前走沒有回頭路的可能。未來無論是環境和身體都可能遇到不可預期的變化，只有開放心胸、繼續學習、繼續工作、享受生活，以達到「活力老化」的理想。

---

## 參考文獻

- 王寶苑，傅靖萍 (2014)。德國如何將人口高齡的危機轉契機。工研院。
- 白詩瑜 (2013)。智慧手錶搶攻三兆銀髮商機，2013 年 4 月 17 日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5048503>。
- 吳欣盈 (2019)。共創超高齡世代的銀髮經濟。勤業眾信。
- 周文祺 (2019)。迎向人盡其才與年齡融合的超高齡社會：因應台灣勞動力已銀灰化的未來。國土及公共治理季刊，(7) 1。
- 財團法人聯新文教基金會 (2015)。2015-2017 中國大陸養老服務業前景預測。聯新國際文化。
- 陳豐偉 (2019)。越來越研究認為太早退休，可能換來提升死亡與大腦變慢，2019 年 12 月 21 日，取自：<https://www.thenewslens.com/article/129012>。
- 許恬寧 (譯) (2020)。100 歲的人生大挑戰。城邦文化事業股份有限公司。
- 黃雅筠 (譯) (2021)。日本國民雜誌 轉戰高齡宅回春。商業周刊，17397，90-92。
- 葉懿德 (2019)。2019 高齡論壇銀髮產業高達 3.3 兆美金，該怎麼搶攻這塊大餅，2019 年 9 月 26 日，取自：<https://www.commonhealth.com.tw/article/80208>。
- 管嫻媛 (2020)。銀髮族也做得到！80 歲老奶奶學程式，登上蘋果舞台，2020 年 7 月 16 日，取自：<https://www.businessweekly.com.tw/archive/Article?StrId=7002033>。
- 蕭裕民 (2010)。智慧成就商機 響叮噹，2020 年 8 月 30 日，取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200830000150-260204?chdtv>。
- 魏忻忻 (2021)。退休財務規劃先問自己要不要再工作，2021 年 4 月 4 日，取自聯合報。

# 中高齡者與高齡者退休再就業之現況與課題

崔曉倩 國立中正大學經濟學系教授兼系主任、高齡跨域創新研究中心產學組組長



## 壹、臺灣中高齡者與高齡者勞參率低於亞洲其他先進國

誠如所知，臺灣社會因少子化與高齡化的關係，勞動人口下降的速度過於快速、就業市場的供需狀況日趨失衡，為了改善勞動市場人力不足的問題，如何活化銀髮人力成為重要的政策方向，這也讓中高齡者與高齡者的就業議題受到重視。事實上，除了人口結構的逐漸傾斜造成勞動供給發生斷裂之外，臺灣工作年齡人口在勞動市場中「晚入早退」的現象，也是影響勞動供給不足的重要因素（詹火生等，2015）。首先，其中的「晚入」意指進入市場普遍較晚，主要受到少子化及高等教育普及的影

響，使臺灣青年平均初入職場年齡愈來愈高；而「早退」則是中高齡者較早退出勞動市場，其成因也較複雜，與工作者個人的財務、健康、生涯規劃、勞動市場的僱用偏好、退休制度等均有關係。

表 1 為臺灣與亞洲其他各國在年齡層 45 歲以上者之勞動力參與率。首先，從全體平均來看，新加坡的勞動力參與率最高，男性為 75.4%、女性為 61.1%；韓國居次，再來是日本。臺灣男性的勞參率為 67.3%、女性為 51.4%，不論男女皆低於亞洲的其他地區。其次，由不同年齡層的參與率也顯示出，雖然各國皆呈現隨著年齡增加而勞動力參與率遞減，但相較於其他地區，臺灣遞減速度最快，尤其 60 歲之後的降幅甚是明顯，臺灣勞動市場的「早退」現象確實相當嚴重。

表 1 臺灣與亞洲其他國家中高齡者與高齡者勞動力參與率

單位：%

	臺灣		韓國		新加坡		日本	
	男	女	男	女	男	女	男	女
全體	67.3	51.4	73.5	53.5	75.4	61.1	71.4	53.3
45~49 歲	95.1	74.8	93.0	68.8	96.0	80.3	95.5	81.4
50~54 歲	87.9	61.5	90.5	69.7	93.9	71.3	95.1	80.0
55~59 歲	70.4	42.4	86.6	62.9	87.3	63.3	93.2	74.7
60~64 歲	50.2	24.1	74.3	50.2	76.7	50.8	84.4	59.9
65 歲以上	12.9	4.5	43.7	26.7	38.7	20.2	34.8	18.0

資料來源：勞動部（2020）。2019 年勞動情勢統計要覽，國際勞動統計。http://statdb.mol.gov.tw/html/trend/108/50001.pdf。

中高齡者提早退出勞動市場，與退休制度、財務狀況有很大的關係。相較於其他國家，臺灣中高齡者與高齡者就業比例不高，原因大致可分為「環境層面」和「個人層面」。環境層面包括對於長者在年齡上的刻板印象、就業資源尚待開發、非典型就業機會較少，以及照顧服務資源尚待建置等；個人層面部分，除了因年齡導致體耐力下降之外，技能落差、欠缺合適的職缺以及退休後再就業的意願不高，皆為重要因素。2020 年 12 月 4 日正式啟動的「中高齡者及高齡者就業促進法」，立基於建構友善就業環境、活化中高齡者及高齡者人力運用，並具體實踐「支持退休後再就業」。若「早退」是影響臺灣勞動市場的重要因素，那麼能清楚一探「退休後再就業者」之樣貌，對於推動中高齡者與高齡者重返職場之際，就更能提供貼近現實之視角及解方。<sup>1</sup>

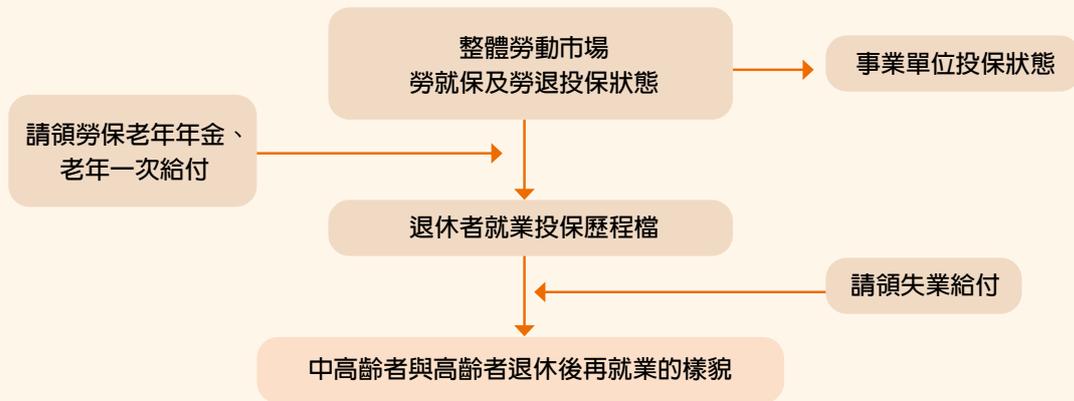
## 貳、退休後再就業人數與比例的變化

由於資料上的限制及見解上的差異，有關中高齡者與高齡者退休後再就業的研究並不多，鑑此，在呈現統計數據之前，首先說明本文所援用的資料與處理過程。相對於過往對於退休者重返職場因素之研究，或多為質性研究、或自行做問卷調查，或使用主計總處的中高齡工作歷程調查、衛生福利部老人狀況調查等政府公開資料等，進行彙整。本文乃是透過大數據資料型態，追蹤個人長期工作歷程樣貌，若請領勞保老年年金後有就業投保紀錄者，即視為退休再就業。圖 1 為本文所使用的資料內容與處理架構，包含勞保老年一次給付檔，以及勞就保單位被保險人檔、勞退單位提繳對象檔、事業單位檔、就保職訓津貼檔等資料。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 除「支持退休後再就業」之外，「禁止年齡歧視」、「穩定就業措施」、「促進失業者就業」、「推動銀髮人才服務」以及「開發就業機會」等項目，皆為「中高齡者及高齡者就業促進法」之目標。

<sup>2</sup> 資料串聯 2008 年至 2019 年，請領勞保老年一次給付的退休者中，退休前 12 個月以及退休後 24 個月（含）之投保狀況統計而成的退休者就業分析，樣本數共 133 萬 2,658 人，藉此分析退休後再就業的概況。值得說明的是，由於考量請領勞保老年年金後 24 個月內具就業投保紀錄者為退休後再就業，因此本文圖表所顯示之年度僅至 2017 年。

圖 1 資料內容與處理架構



資料來源：本研究整理。

圖 2 為 2008 年至 2017 年間退休後再就業之趨勢一覽，數據顯示，2008 年退休後再就業人數高達 3 萬 8 千多人，推測乃因受到金融海嘯的影響導致重返職場的人數激增，翌年退休後再就業之人數則明顯下降。此外，這段期間退休再就業人數雖有所起伏，但比例則呈現逐年微幅攀升。大致來說，退休勞工中再就業者占比呈現逐年增加，顯示勞動市場中即便存在「早退」現象，再就業人口比例的增加有助於彌補早退的缺口。換句話說，

社會目前對於退休後再就業已有一定的共識，也有愈來愈多退休者選擇重返職場。在此一趨勢下，「中高齡者及高齡者就業促進法」的施行，相信對於一些退休者或準退休者在評估是否再就業之際，定能發揮相當的推力。

此外，退休後再就業之際，有多少比例會回到原事業單位，是值得關注的方向。圖 3 為退休後有再業者中，首次再就業是回原事業單位的人數與比例。結果顯示，近年來回原事業單位再就業的比例的確有上升趨勢。事實

圖 2 退休再就業之人數與比例



資料來源：本研究整理。

上，2008年、2012年、2013年請領勞保老年一次給付的人數特別多，除了退休後再就業人數較高之外，圖3顯示退休後回原事業單位再就業的比例也較往年高。此結果似乎隱含，若勞工尚未達預計退休年齡便因各種因素先請領退休給付，有相當大的可能是，原本就預計請領給付後繼續在原事業單位任職。

至於退休後再就業的比例，本文發現會因性別而有所差異。圖4為退休後再就業依性別

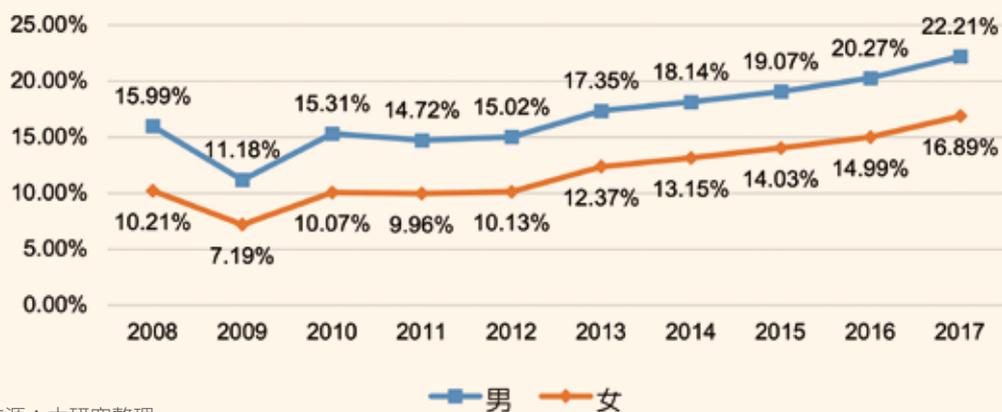
所呈現之比例一覽，數據顯示，不論男女都呈現逐年增加的趨勢，基本上男性退休後再就業比例都高於女性，惟兩者之間的差距並沒有隨著時間產生明顯的變化。值得一提的是，本文也針對退休後再就業是否回原事業單位與性別之關係，如圖5。結果顯示，男女之間的差異並不大，2008年至2014年間，女性回原事業單位再就業的比例較男性高，但2015年之後，男性已略高於女性。

圖3 退休後回原事業單位再就業之人數與比例



資料來源：本研究整理。

圖4 退休後再就業男女別之比例



資料來源：本研究整理。

圖 5 退休後再就業回原事業單位之男女比例



資料來源：本研究整理。

### 參、退休後再就業者與不再就業者之差異

從前一小節可知，近年退休後再就業的人數或比例，都呈現逐年遞增的趨勢。這個趨勢，不論對於減緩因高齡社會所帶來的經濟財務壓力，或是為達活躍老化所積極倡議的老有所用，皆具正面的意義。本文為了進一步了解退休再就業者的樣貌，續以「退休後無再就業者」做為比較對象，透過退休前的「平均年資」與「平均薪資」進行刻畫，來比較退休後再就業者與無再就業者的差異。

首先是平均年資。表 2 為退休後無再就業、有再就業（含回原事業單位及非原事業單位），以及回原事業單位再就業之退休前平均年資。表 2 的數據顯示，相較於退休後不再繼續工作者，再就業者的平均年資皆較長；換句話說，會選擇退休後再就業者，都比退休後離開職場者更為資深。此外，相較於再就業者，無再就業者的標準差都較大，這表示退休後不再繼續工作者，其在職年資的差異也較大。值得一提的是，退休後回原事業單位者的平均年資最長，幾乎都介於 26~28 年之間。

表 2 退休後有無再就業者之退休前平均年資

單位：年

		2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
無再就業	平均年資	24.46	15.47	19.78	20.07	23.27	22.83	21.31	21.04	21.03	21.49
	標準差	5.88	10.14	9.77	9.90	9.00	9.25	10.21	10.63	10.88	11.01
有再就業	平均年資	26.83	24.25	24.88	25.17	26.74	26.57	25.93	26.23	26.44	27.09
	標準差	5.45	7.25	6.84	7.00	6.47	6.60	7.36	7.45	7.62	7.35
原事業單位	平均年資	27.61	25.98	26.37	26.67	28.04	27.77	26.49	27.63	27.06	27.90
	標準差	5.06	5.99	5.84	6.02	5.35	5.60	6.27	6.90	6.40	6.30

資料來源：本研究整理。

表 3 退休後有無再就業者之退休前平均薪資

單位：元

		2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
無再就業	平均薪資	30,478	20,224	25,783	26,565	30,534	29,940	28,649	28,502	28,430	29,066
	標準差	9,262	13,134	12,592	12,552	11,663	11,625	12,550	12,912	13,076	13,058
有再就業	平均薪資	33,868	31,332	32,021	32,338	33,940	33,651	33,397	34,196	34,352	35,232
	標準差	9,135	10,459	10,113	10,049	9,601	9,522	9,998	10,022	9,997	9,699
原事業單位	平均薪資	35,112	33,671	34,099	34,198	35,453	34,955	34,914	35,832	36,140	36,711
	標準差	8,752	9,653	9,485	9,496	9,004	9,022	9,328	9,198	9,025	8,927

資料來源：本研究整理。

說明：本文所指的「薪資」，為被保人的勞就保投保薪資或勞退提薪資。若被保人同時有勞就保及勞退提薪資，因勞退提薪資級距較勞就保薪資大，故優先採用勞退提薪資。

其次是平均薪資。表 3 為退休後無再就業、有再就業（含回原事業單位及非原事業單位），以及再就業回原事業單位就業之退休前平均薪資。結果顯示，退休後回原事業單位者的退休前平均薪資為最高，其次為有再就業者，退休前平均薪資最低的為無再就業者。從標準差來看，無再就業者的平均薪資之標準差最大，有再就業者（不論是否為原單位再就業）的平均薪資之標準差較小。該結果隱含，退休後沒有再就業之族群中，原平均薪資高低差異較大，顯示相較於退休後再就業者，無再就業之族群（如不同薪資階級、職務類別）較為多元。

綜整以上結果可發現，退休後再就業者似乎隱含著過去工作薪資較高、工作順逐年資無中斷等人力資本較高的退休者，比較有能力再就業。無再就業者不再就業的原因除了無經濟需求外，另一可能原因為受限於人力資本條件，不受勞動需求端的青睞，不足以再就業。

## 肆、支援服務業為退休後再就業占比最高之行業

除了平均年資與平均薪資之外，退休後再就業的行業別差異也是值得關注的方向。表 4 為 2010 年與 2019 年退休後再就業者占中高齡就業者之比例，首先可發現，不論哪一種行業，退休後再就業占中高齡就業者的比重皆呈現成長趨勢。比較後發現，其中占比增加幅度最大者為支援服務業，從 2010 年的 4.92%，增加至 2019 年的 11.38%，顯示支援服務業在接受中高齡者退休後再就業的程度，遠高於其他行業。其次，不論是 2010 年或 2019 年，礦業及土石、用水供應及汙染、支援服務業等，是中高齡就業者占總就業人次之比例較高的三個行業，也是退休後再就業占比也較高的行業。不過，隨著產業環境的改變，2019 年中高齡者再就業增加幅度較大且原中高齡者就業占比較高的行業，除了上述三個行業之外，還增加了營建工程業、運輸及倉儲業與不動產業。

換句話說，從整體來看，目前支援服務業、礦業及土石業、用水供應及汙染業、營建工程業、不動產業以及運輸及倉儲業等六大行業，不僅退休後再就業比例高，亦屬中高齡與高齡就業者占比較高的行業。顯示原本中高齡者占比較高的行業和退休後再就業占比較大的行業之間，存在相當高的關聯性。最後，資料也顯示，金融及保險業的中高齡者就業

占比從2010年的28.62%上升至2019年的40.92%，是十九大行業中增加幅度最大的行業。雖然2019年該行業退休後再就業之占比僅1.64%，但由於中高齡者就業占比上升幅度頗大，顯示該行業對於中高齡勞動者的接受程度高於其他行業，只要誘因足夠、制度得宜，相信企業端在推動中高齡與高齡者退休後再就業的意願也會較高，該行業退休後再就業比例的變化趨勢，後續值得關注。

**表 4 中高齡者占總就業比以及退休後再就業者占中高齡就業比**

中高齡者與高齡者就業占比與再就業占比 (十九大行業別)					
2010年			2019年		
行業	中高齡者占比	退休後再就業占比	行業	中高齡者占比	退休後再就業占比
農林漁牧業	49.89%	0.12%	農林漁牧業	53.37%	0.77%
礦業及土石	60.49%	4.08%	礦業及土石	53.86%	8.76%
製造業	36.17%	1.32%	製造業	36.53%	2.97%
電力及燃氣	63.14%	0.48%	電力及燃氣	52.34%	0.90%
用水供應及汙染	53.71%	4.09%	用水供應及汙染	52.22%	7.86%
營建工程業	53.88%	1.16%	營建工程業	51.42%	4.09%
批發及零售業	27.99%	1.08%	批發及零售業	33.27%	2.78%
運輸及倉儲業	52.62%	1.32%	運輸及倉儲業	49.32%	3.76%
住宿及餐飲業	37.65%	0.86%	住宿及餐飲業	28.44%	2.05%
出版影音製作	25.01%	0.47%	出版影音製作	27.96%	0.70%
金融及保險業	28.62%	0.56%	金融及保險業	40.92%	1.64%
不動產業	40.94%	2.66%	不動產業	48.34%	6.65%
專業科學及技術	28.15%	0.94%	專業科學及技術	33.44%	2.28%
支援服務業	40.24%	4.92%	支援服務業	48.97%	11.38%
公共行政及國防	55.74%	2.63%	公共行政及國防	57.41%	2.89%
教育業	27.39%	1.83%	教育業	34.76%	3.30%
醫療保健	24.27%	1.06%	醫療保健	31.02%	2.86%
藝術娛樂及休閒	44.85%	0.70%	藝術娛樂及休閒	37.44%	1.94%
其他服務業	49.97%	0.47%	其他服務業	51.35%	2.49%

資料來源：本研究整理。

說明：「中高齡者占比」為45歲以上中高齡就業者占該行業總就業人次之比例、「退休後再就業占比」為45歲以上退休後再就業者占該行業中高齡就業人次之比例。

## 伍、結語與課題

「中高齡者及高齡者就業促進法」於 2020 年底正式上路，不論是政府部門或是民間企業，面對中高齡者與高齡者的就業政策與配套措施，都需要更前瞻的規劃與做法。本文透過 2008 年至 2019 年的勞工行政資料，串接事業單位以及退休者就業投保歷程檔等資料，針對退休後再就業者的樣貌進行了初步的比較與說明，並出示相關的統計趨勢，謹此提供若干見解以供參考。

首先，中高齡者退休後重回勞動市場的人數或比例逐年上升，顯示臺灣社會已經慢慢能接受「退休」並非不再工作。重返職場的目的雖因人而異，但社會氛圍已經漸漸不再流於退休後（尤其是屆齡退休者）就該怎樣，或退休後就不應該如此的刻板印象。事實上，影響退休後是否再就業的因素很多，很難透過單一因素來判斷退休後再就業與不再就業之優劣，有相關研究便指出，早退對於勞動市場不一定是損失，晚退也不一定代表勞工貢獻了較多的勞動價值（劉煥郁，2020）。換句話說，退休族群依舊是就業市場的潛在勞動力，當社會上對於退休後重返職場的見解不再僅侷限於經濟因素，而對於工作的價值與意義有不同的詮釋時，中高齡與高齡者的勞動力參與率必能有所提升。因此，觀念的建立頗為重要，但絕非一蹴可幾。

其次，從統計結果來看，相較於退休後不再投入職場者，會選擇退休後再就業的人多為年資較長，且所屬行業多為勞力密集產業。換句話說，退休之後會選擇再就業者，除了待在家就業市場的時間較長之外，在行業屬性上，支援服務業、礦工及土石、用水供應及汙染等退休後再就業且回到原事業單位再就業的比重也是逐年增加。因此，為了鼓勵退休後再就業，相關政策諸如職務再設計、非典型僱用、彈性工作設計等多樣化選擇，建議可針對這些行業優先進行，並考慮在全職全時就業模式之外，增加中高齡者受僱機會。

最後，「活躍老化」是高齡社會下全民訴求的核心精神，強調健康、參與以及安全，退休後只要「健康」狀況良好能夠重返職場再就業，不僅能達到活躍老化中「參與」的一環，具體實踐活躍老化，也能彌補高齡者的經濟「安全」。事實上，健康狀況和經濟條件是影響中高齡者勞動市場參與及退休後再就業意願的重要因素，胡夢鯨、王怡分（2016）一文便指出，退休者若無經濟需求，退休後較可能從事非經濟報酬之活動；而若有經濟需求，則較可能從事經濟報酬之活動。因此，如何適切地將無經濟壓力的中高齡族群續留勞動市場，是值得著眼之處。或許透過「部分退休」（partial retirement）與「階段性退休」（phased retirement）等所謂的漸進式退休制度，延續中高齡勞動力停留在就業市場的時程，是可思考的方向。

---

### 參考文獻

- 胡夢鯨、王怡分（2016）。從生產老化觀點分析退休者的貢獻經驗及障礙：以樂齡工作中心為例。《人文社會學報》，12（2），85-113。
- 詹火生、辛炳隆、黃麗璇、黃玟娟（2015）。延後退休可行性方案之研究。勞動部委託研究案 PG10409-0042。
- 劉煥郁（2020）。退休者再就業因素的分析：以 2007-2014 年勞工保險行政資料為範圍。中正大學勞動關係研究所碩士論文。

# 高齡創業者的優勢與風險

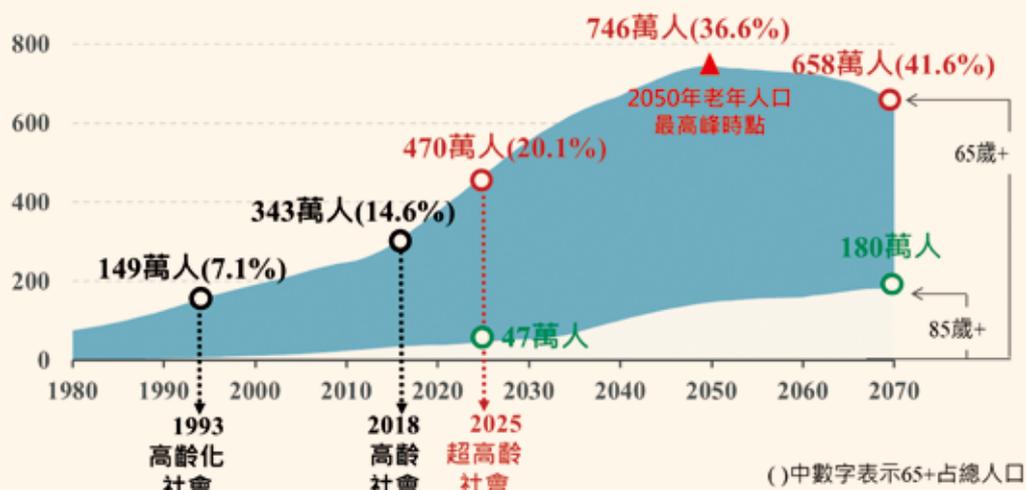
董希玲 伊特佩國際企業有限公司執行董事



全球先進國家老年化的現象，帶動了高齡社會的來臨，人類壽命的延長，事實上是過去千百年來所有人類共同追尋的目標，一般人對生活與生命的嚮往，不外乎是過得好以及活得久。而現今人類壽命的延長，正是所有人類追求的生命意義體現。但是人口的老化，就不是人們所期待的結果了，近幾十年以來，臺灣地區因為公共衛生、醫療技術、通訊及網路快速發展與進步的成果，讓民眾的平均壽命一再延長，加上生育率明顯下滑，使得社會人口結構快速老化，2018年3月底臺灣65歲以上老年人口占總人口比率14.05%，達到世界衛生組織定義的「高齡社會」標準，並預計在2025年左右，65歲以上人口將占總人口數20%以上，臺灣將正式成為「超高齡社會」。如果說未來幾十年甚至百年間大家都將身處於高齡或超高齡社會，當活得長久不再是一種嚮往，也不再遙不可及之後，如何讓高齡者都能活得好、活得自在、活得有尊嚴，是政府、民間與社會各個階層需積極正視與面對的課題。

要活得好、活得自在、活得有尊嚴，個人的財務必須能自由支配，想要達到這樣的目標，第一就是要身體健康，除了自己平時保健、運動及注意飲食讓自己健康的走完全程外，打造一個適宜晚年生活的社會環境，讓人們健康地變老，也非常重要；第二就是要有錢並且敢花錢，中央銀行總裁楊金龍曾在公開場合提及臺灣人口老化帶來的經濟隱憂，他指出，臺灣長期有儲蓄率偏高、投資率不足的問題，這使得國內有效需求不足，而儲蓄率升高的主因，便是老年人口比較不愛花錢，同時楊金龍也分析，年輕人及中高齡者的消費與儲蓄行為並不相同，年輕人比較敢花錢，屬於「淨消費者」，老人則多半是「淨儲蓄者」，當會花錢的年輕人占總人口比重持續下滑，不愛花錢的高齡者越來越多時，這樣的人口結構便會持續推升民間儲蓄率；當會花錢的年輕人扶養負擔加重，也是影響嚴重的因素之一，根據統計2016年時每5.6個青壯年扶養1位老年人口，但來到2061年時，將會加重為每1.3個青壯年扶

### 高齡化時程



- ◇ 國際上將 65 歲以上人口占總人口比率達到 7%、14% 及 20%，分別稱為高齡化社會、高齡社會及超高齡社會。
- ◇ 我國已於 2018 年成為高齡社會，推估將於 2025 年邁入超高齡社會。
- ◇ 老年人口年齡結構快速高齡化，2020 年超高齡（85 歲以上）人口占老年人口 10.3%，2070 年增長至 27.4%。
- ◇ 資料來源：國家發展委員會（2020）。中華民國人口推估（2020 至 2070 年）。2020 年 8 月。

養 1 位老年人口，扶養比持續升高，意謂著各種成本也逐年加重，屆時除了醫療資源嚴重不足外，同時將面臨因勞動力短缺、生產力下降所導致的經濟成長趨緩（如果高齡化加速，則經濟成長將會接近停滯狀態）等各種問題；雖然臺灣社會存在著以上各種考驗，但同時也擁有眾多高齡者的商機，這些現象不只在我國出現，在其他國家的官方與民間媒體上，也都可以找到相關的資訊，這表示全世界都開始意識到高齡者商機的價值，相關資訊如下：

- ◇ Government of Canada：“銀髮商機正在老化的亞洲裡興起”
- ◇ Forbes：“今日最佳商業機會：全球人口老化”
- ◇ The Straits Times：“亞洲人口老化中：一個無比商機”

以上訊息在在都指出高齡者的各項商機，在創業面，目前只有少數主題，可算是未開發

的領域。高齡者如果有創業意願，要面對的會是來自全齡者的競爭，甚至還有來自世界各地的企業，因此高齡創業要懂得持續學習，更要保持時時「創新」的思維，才能在強大的競爭壓力下取得優勢。

根據國家發展委員會的資料，臺灣人口在 2020 年步入負成長、2025 年將進入超高齡社會，雖然具有龐大商機，但是人力缺口以及生產力下降等問題，同時在快速發酵中。國家發展委員會副主委高仙桂認為，邁入超高齡社會是考驗社會整體轉型能力的機會，不見得要用負面的概念來看待這些問題，臺灣若能加速邁入數位化時代、促進產業轉型升級，甚至能化危機為轉機。另外高仙桂也說，人口減少的確會影響臺灣的經濟成長動能，如果人均產值能夠提升，就能夠以效率戰勝人口減少的問題。筆者認為鼓勵並協助高齡者創業就是一個正面迎擊的機會，高齡創業不但能增加市場的競爭

與活力，亦能創造更多的就業機會，甚或達到提升人均產值的目標。

但是創業真的是一段辛苦又孤獨的過程，一般來說創業的動機都不會是單一因素，而高齡者的創業決定，更是被多重的因素層層牽絆，大多數要考慮良久，加上再三地確認，才能下定決心走上創業之路，那有哪些因素能吸引高齡者的創業意念呢？應可大略歸納為以下幾項：

- 1. 時間自由：**創業主要是為滿足經濟面的需求，如果可依據自己的狀況來制定營業時程，生活作息安排較自由，這對高齡者來說是很重要的因素。
- 2. 專業取勝：**很多高齡者初次創業，或是二度創業，主要是為了滿足小眾市場需求，或為了發揚過去的手藝、經歷，甚至是新生的創意，最終希望能建立自己的名氣。
- 3. 進入門檻低：**現在隨著網路的發達，許多微型創業可透過網際網路服務客戶，另外政府各部門舉辦各種免費創業育成課程，高齡創業者還可以接受創業輔導與諮詢，申請相關創業補助或貸款的挹注，在創業之前就能夠對行業特性、通路狀況、風險及成本有基本的熟悉與掌握度。
- 4. 資本額不高：**高齡者初次創業大多數以微型企業為主，微型企業的資本額不高，對於高齡創業者來說降低了風險，比較有機會能成功踏出創業的第一步。
- 5. 營運規模小：**因為一般高齡者所創企業的規模都比較小，在面對快速變動的政經情勢與產業環境下，小規模企業反應比較快速、靈活且有彈性，存活機會就比較高。

**6. 家庭(族)事業：**高齡者創業很多屬於社區型或是自由服務業，這類微小型企業往往需要付出較長的服务時間，來建立長久且緊密的客戶關係，這樣會耗費很多的體力與精神，因此大多數會有家庭成員的支持，同時為了能夠就近照顧與扶持，比較願意參與，投入時間甚至金錢並提供全程的協助。

了解吸引高齡者創業的一般性因素後，再來看看下列高齡者創業前的評估面向，依據筆者輔導諮詢的經驗，中高齡以上的創業者，事前評估越是謹慎及精確，就能夠大幅減少執行面的曲折與難度，創業成功的機率也隨之提升：

### 1. 適性評估

每個人都有屬於自己的特質，在決定創業前，先透過「適性量表」確認自己是否具有創業的基本條件，評量的內容通常包括專業能力、資金準備、人脈累積與人格特質等四個面向，最後會有評估結果(評分)及說明，經與創業顧問諮詢後，再來決定是否要創業，高齡者創業前通常會採用前述的方式進行，這也是比較謹慎的作法。

### 2. 行業別選擇

高齡者創業選擇的行業，多數都會結合個人興趣、專長或過去的工作經驗，來決定所要投入的行業或產業別，過去幾年創業行業選擇的前幾名從小吃攤車、中西式餐飲、火鍋店、飲料、咖啡店到早餐店，大部分都與「吃」有關，雖然有生活用品、美容美髮及其他零售服務業等行業類別，然而占比都不高。但值得注意的是，近年創業後同時上網經營電商的占比有快速上升的趨勢。

### 3. 營運及獲利模式

從商品／服務項目、目標客群、顧客關係、通路、貨源、成本收益結構以及損益平衡點等方面，來確認創業後是否能獲得足夠的利潤，並從專業技術、資金、資源合作夥伴等項目來評估整體規模或營運模式，例如：獨資或合股創業設立，走加盟體系或獨立運作，還是計畫自創品牌，以及以個人工作室、實體店面、網路電商等方式營運，以上幾個大項及細項都是創業者會運用來評估的重點。

由以上三項可知創業前評估的審慎程度，也許比選結婚對象更謹慎，未來在協助高齡者創業時應該重視並確實執行，以降低創業失敗機率。

經過嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19) 肆虐，全球經貿受影響甚巨，產業也經歷一次大洗牌，因此只靠前述創業動機以及創業前評估，要讓高齡長者願意主動出擊，可能需要更多具有說服力的項目，因此讓我們來看看高齡者如果投入創業行列，是具有哪些優勢可以為創業者加分，以及有那些風險對新創事業具有威脅性？

#### ◆ 高齡者創業的優勢：

##### 1. 豐富的人生歷練

高齡者選擇創業就是對創業抱持著一定的熱情與興趣，但更多的部分會是高齡者根據自己的人生歷練來判斷：是否適合創業，對投入資金的型態與成分，還有營運規模，都自有一套獨特的看法，會用成熟的方式來應對，因為經過人生的大風大浪，對很多事物都會冷眼以待，但是創業（不論是第幾次創業）都是一種新嘗試，很多創業的過程可以運用過去的歷練評估或處理，但這也同時是為創業者增添人生風采。

##### 2. 工作經驗的靈活運用

雖然過去很多中高齡者是跨產業創業，但不論是否要跨產業創業，只要能將過去工作經驗中與現在創業有相關的部分帶入，將是成本最低廉且效果最佳的轉化，可有效提高創業成功的機率。

##### 3. 充足的資金

創業如果能夠有足夠的資金挹注，對創業者來說是一股強力的支援，讓創業者可以專注在產品服務面、營運規劃的執行面，增加創業成功的機率，資金充裕更可以讓創業者無後顧之憂。很多時候資金來源不見得是自己準備，而是準備創業的發想傳出後，親友們自然的願意加入，也是高齡者創業資金充裕的因素之一。

##### 4. 人脈縱橫

人脈是創業者的好朋友，而高齡者在人脈部分比起年輕人具有時間累積的優勢，很多年輕創業者往往感嘆，一旦創業投入企業經營，有時候連過去的人脈都沒有時間經營，更何況是建立新的人脈關係，但是高齡者的優勢在這部分真的是完全展現，套句過去的廣告詞：活得越久、不只領得越多、人脈累積也越見深廣。創業做生意，有時運用人脈動用關係，就可以少走很多冤枉路。

##### 5. 各項資源的綜合運用

這是高齡長者獨有的優勢，擁有豐富的人生閱歷、人脈及專業知能等，可以綜合運用在創業的前、中、後期，建立新創企業獨特的企業文化與魅力，這是需要時間與智慧慢慢醞釀而成，也是完全屬於高齡及超高齡社會獨特的風格與情懷；很多人都認為現在臺灣社會太功利，完全向錢看齊，那麼協助高齡長者運用

獨有的優勢來創業，讓長者的醇厚氣息帶領風潮，這才是真正屬於高齡創業者的優勢。

### ◆ 高齡者創業的風險：

#### 1. 現況不可控與不知改變

這是過去大多數中高齡創業者會產生的狀況，而隨著年齡的增長，高齡創業者也會產生同樣的問題，有時問題的產生不見得是因為創業者不願改變，有時候是不知道應該何時及如何改變，因此這部分的問題會產生相當大的營運風險，不可不預防，讓高齡創業者持續學習，也就是保持良好的閱讀與學習的態度，可能是解開此一狀況或問題的關鍵，同時商業經營中唯一不變的就是「變動」，因此透過閱讀與學習時時與外界保持聯繫，是降低風險的方法之一。

#### 2. 身體狀況無法負荷

當人類經過童、少、青、壯年四階段後，到了老年時期，因生理機能已經過幾十年的使用，會自然產生退化、疲乏、受傷等狀況，這時老年人要維持生理和心理的健康，而生病、退化等無法控制的變數，對高齡者是一個考驗，對於企業營運來說也會產生很大的影響，但企業的營運不能有空窗期，因此身體狀況不佳的高齡者，可能無法維持企業營運，對企業而言這是另一種難解的風險課題。

#### 3. 資金風險

(1) 資金不足致無以為繼：創業從頭到尾都需要錢，一般來說，除了自備資金外，通常創業者還會申請政府專案的貸款，例如，勞動部為協助失業中高齡者及高齡者微型創業，於2021年1月18日起提供之「失業中高齡者及高齡者創業貸款」，具有低

利率及前2年利息補貼等優惠保證，可大幅減輕高齡創業者的資金籌措壓力。

(2) 資金充裕致無法聚焦：有些時候對高齡者來說，創業不難，難在選擇，最怕的就是高齡長者對所接觸的每一個項目，都很歡喜也都很有投入的興趣，但是常常是力有未逮，最後會因為主題太發散無法聚焦及專注，而功敗垂成，這是風險非常高的創業規劃，不只是一個創業計畫的失敗，也是一筆資金的損耗，更是人力資源實質上的浪費。

#### 4. 訊息不對稱致反應不及

這是很典型創業者會碰到的問題，這樣的風險，只能透過大量資訊的傳遞，讓高齡創業者能夠使用平臺的資訊，抵銷訊息不對稱的負面狀況。例如高齡長者想創業，卻因為對於各種社群媒體（FB、IG及Twitter等）的運用不熟悉，以及還沒有完全接受雲端服務，反而產生了對於網路訊息掌握度不足，或是對虛擬市場的變化無法及時反應，因此而形成一種創業評估或是營運的風險。針對這種狀況，只要有足夠的學習與練習時間，要克服並改善並不困難。

#### 5. 才華洋溢致財管失控

很多具有文創與設計才華的長者在離開職場後，想要重新投入新創產業，但是過去並沒有基本的財務規劃與管理的概念，不了解如何計算損益，對帳務紀錄與稅務申報也沒有相關經驗，因此常常不知道錢到底跑到哪裡去了？這類型的風險，比前述其他各項更麻煩也更無解，因為做生意就是要營利，如果創業者本身不懂財務，就是企業經營很大的致命傷，會讓

企業直接暴露在極高的營運風險之下，隨時可能會因為財務風險而面臨損失或倒閉的危機，這是高齡長者創業時常常會忽略的一個風險。

以上列舉高齡創業者所具有的優勢以及會面臨到的風險，雖然這些優勢與風險，會因為高齡創業者本身的人格特質、素養以及態度而改變，但不論是優勢或風險，對高齡創業者來說，創業就是人生舞臺上賣力演出的一場華麗而刺激的冒險；當然除了上述的優勢與風險外，企業經營還會有其他深具影響力的變數，例如：天災、人禍與經濟景氣等，都是影響高齡創業的因素，但也因為這些不可控的變數，讓高齡創業者在人生舞臺謝幕前，能夠優雅轉身留下一抹燦爛光影的機會。

人口老化是新世紀人類最大的挑戰之一，當亞洲已正式超越其它各洲成為高齡及超高齡社會最為嚴重的區域之時，身處其中的臺灣唯有透過持續不斷的熱情和永續發展，才有可能

以同理心為出發點，去面對錯綜複雜的高齡與超高齡社會議題。高齡者除了創立一般企業外，還可以以高齡者為客群主體，了解高齡者消費商機所產生的產值，並投入相關產業。現代高齡者的需求與過往觀念有所不同，會追求自己的生活品質與品味，但是只要活著就脫不開「食、衣、住、行、育、樂」等六大類範疇的產品與服務，看到高齡者的需求和消費能力，進而滿足高齡者在生活面與特殊福利的需求，是非常有挑戰性的創業課題，畢竟獨居的高齡者越來越多，相應的需求也會越來越蓬勃，老人經濟的商機與發展未來可期，而本身就是高齡族群的創業者，會更了解市場供給需求的現況與未來發展，有利於開拓藍海商機，賺得利潤並創業成功。

---

## 參考文獻

- 中華民國成人及終身教育學會主編 (2004)。高齡社會與高齡教育。師大書苑。
- 老伴兒 Crew Taiwan (2018)。當老年化社會已成事實－淺談長照銀髮商機之前應具備的認知，2018年，取自：<https://www.crew.com.tw/2018/must-know-statistics-before-turning-aging-world/>。
- 郭振昌 (2013)。臺灣地區中高齡者低勞參率及其人力充分運用之展望。國家與社會 (15)，37-61。
- 陳中萱 (2019)。打造銀髮生活烏托邦！高齡社會銀髮產業資源整合策略之研究－以力麗集團為例。臺灣師範大學運動休閒與餐旅管理研究所碩士論文。
- 潘姿羽 (2020)。台灣人口提前進入負成長 2025年邁向超高齡社會，2020年8月18日，取自：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202008180215.aspx>。
- 時評財經主筆室 (2021)。2025年超高齡社會將臨 台灣老人經濟商機抓到沒？，2021年2月24日，取自：<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/4134273>。
- 黃志鴻 (2004)。青年與中高齡人士創業模式差異性之研究。大葉大學事業經營研究所碩士論文。
- 王秋絨、陳儒晰 (2006)。運用靈性智慧支持中高齡者就業之可行策略。育達科大學報 (43)，41-62。
- Thompson/ Strickland, A. J. (1997) .*Strategic Management Concepts and Cases*. McGraw-Hill Professional; Internat.

# 延攬外籍人才， 促進產業質變及升級

廖怡婷 國家發展委員會人力發展處科員



## 壹、前言

海外人才的延攬，可引入創新知識與國際觀，有助於國家數位發展與產業升級。為建構我國完善攬才環境，以爭取外國專業人才，國家發展委員會（下稱國發會）近年持續積極協調相關部會，推動各項攬才法規鬆綁及配套措施，打造友善外國人的工作及居住環境，以提高外國人才來臺及留臺工作誘因。

## 貳、延攬及留用國際人才之政策措施

一、2018年2月推動「外國專業人才延攬及僱用法」（下稱外國人才專法）施行，建構友善工作及生活環境，成功延攬外國專業人才來臺發展

為爭取國際優秀人才，國發會近年持續協調各部會進行攬才法規鬆綁，以及推動各項留才攬才配套措施，包括2014年「強化優秀僑外生留臺工作行動計畫」、2015年「全球競才方案」、2016年「完善我國留才環境方案」、2017年產業五缺一缺人才案之「攬才七大策略」等。



為通盤解決法面上外國專業人才來臺工作及生活遭遇的問題，國發會協同相關部會於2018年2月正式推動外國人才專法施行，以專法形式鬆綁外國專業人才簽證、工作、居留等相關規定，並優化保險、租稅、退休等待遇，以提高國際優秀人才來臺動機，讓渠等「進得來」、「留得住」。該法實施至今成效顯著，吸引國際人才持續湧入，外國專業人才來臺人數屢創新高，相關成果說明如下：

#### **(一) 針對高階的外國特定專業人才核發就業金卡，截至2021年4月底計核發2,607張**

外國人才專法針對高階的外國特定專業人才，核發四證合一（包括工作許可、居留簽證、外僑居留證及重入國許可）之就業金卡，持卡者在臺可自由尋職、工作或創業等，截至2021年4月底計核發2,607張，成功吸引我國所需各領域的高階關鍵人才來臺發展。就業金卡領域別、國別分析如下：

- 1. 領域別：**以經濟領域人數為最多1,744人次，占總核發數的66.9%；其次依序為科技領域308人（11.8%）、金融領域194人（7.4%）、文化藝術領域192人（7.4%）、教育領域160人（6.1%）、建築設計領域8人（0.3%）及體育領域1人（0.1%）。
- 2. 國別：**以美國籍人數最多1,004人，占總核發數的38.5%，其次依序香港361人（13.8%）、英國164人（6.3%）、加拿大121人（4.6%）、新加坡90人（3.5%）、德國86人（3.3%）、馬來西亞86人（3.3%）等。

#### **(二) 2020年度就業金卡核發張數1,399張，較前二年呈現大幅躍升現象，成功吸引全球關鍵人才來臺發展**

因武漢肺炎（COVID-19）衝擊及美中貿易戰下國際大廠相繼來臺，三大投資方案已破兆元，2020年至今的就業金卡核發張數大幅成長，單單2020年度即核發1,399張，為外國人才專法實施至2019年底（23個月）累計核發546張之2.6倍，2021年持續躍升，1~4月已核發662張，目前尚有1千多人申請中。就業金卡制度成功吸引矽谷重量級新創家，以及資通訊、資安、生醫、航太及文化等產業頂尖關鍵人才來臺，有助帶動我國產業的質變及升級。

#### **(三) 外國專業人才在臺人數亦有顯著成長，截至2021年4月底為4萬2,520人次**

自外國人才專法施行後，外國專業人員有效聘僱許可人次呈現顯著增長，截至2021年4月底為4萬2,520人次，較2017年底該法施行前的3萬927人次，增加1萬1,593人次，成長37.5%。外國專業人才來臺人數成長主要為專門性或技術性工作者、履約人員及僑外資主管。

## **二、2021年1月「外來人口新式統一證號」正式上路，立下嶄新里程碑**

為利外國人在臺網路購物、訂票等日常生活事物，國發會協調內政部移民署比照國民身分證的編碼格式，修正「外來人口統一證號」，以根本解決因證號格式與國人不一致所帶來的困擾。未來外國人將可便利在臺申辦各項日常生活業務，如交通購票、網路購物、申辦證件等。

新式統一證號已比照國人的身分證號編碼，保留第一個英文字作為地區別，第二碼從英文字改為代表性別碼的數字 8 或 9，後面接身分碼及流水號，改版之後將讓在臺居留的外國朋友生活更便利，為打造友善外來人口生活環境立下一個嶄新的里程碑。

## 參、未來強化延攬國際關鍵人才之精進做法

考量現階段正值國家經濟發展與產業轉型的關鍵時刻，5+2 及六大核心戰略產業人才需求孔急，加以後 COVID-19 時期全球產業供應鏈的重組，牽動國際人才流動板塊的變動，提供我國人才延攬的有利契機，政府將掌握此次契機，強化國際人才延攬力道。

### 一、完善攬才法規

為建構優質攬才、留才環境，並進一步強化攬才力道，國發會刻正著手推動外國人才專法修法作業，以強化延攬國際優秀專業人才，讓渠等可以「來臺」、願意「留臺」。修正草案已送立法院二讀，修正重點如下：

#### (一) 放寬工作條件

1. 鬆綁世界頂尖大學之畢業生來臺工作所需之 2 年工作經驗限制，以爭取國際優秀青年學子來臺。
2. 放寬教育部核定招收外國人才子女專班得聘僱外國學科教師，以因應海外人才回國其子女之教育需求。

#### (二) 鬆綁居留及依親規定

1. 縮短國際優秀人才取得永居年限，外國特定專業人才由 5 年降至 3 年；外籍學生取得本國博、碩士學位後留臺工作，可折抵、縮減取得永居年限 1~2 年等。
2. 放寬外國專業人才及其眷屬以免簽或停簽入境者，得免換簽，逕申請居留證，以簡化外國專業人才及其眷屬來臺申辦流程。

#### (三) 強化租稅優惠及社會保障

1. 外國特定專業人才租稅減免由 3 年延長至 5 年。
2. 外國特定專業及高級專業人才屬雇主或自營業主，免除其本人及依親親屬納入健保 6 個月等待期等。

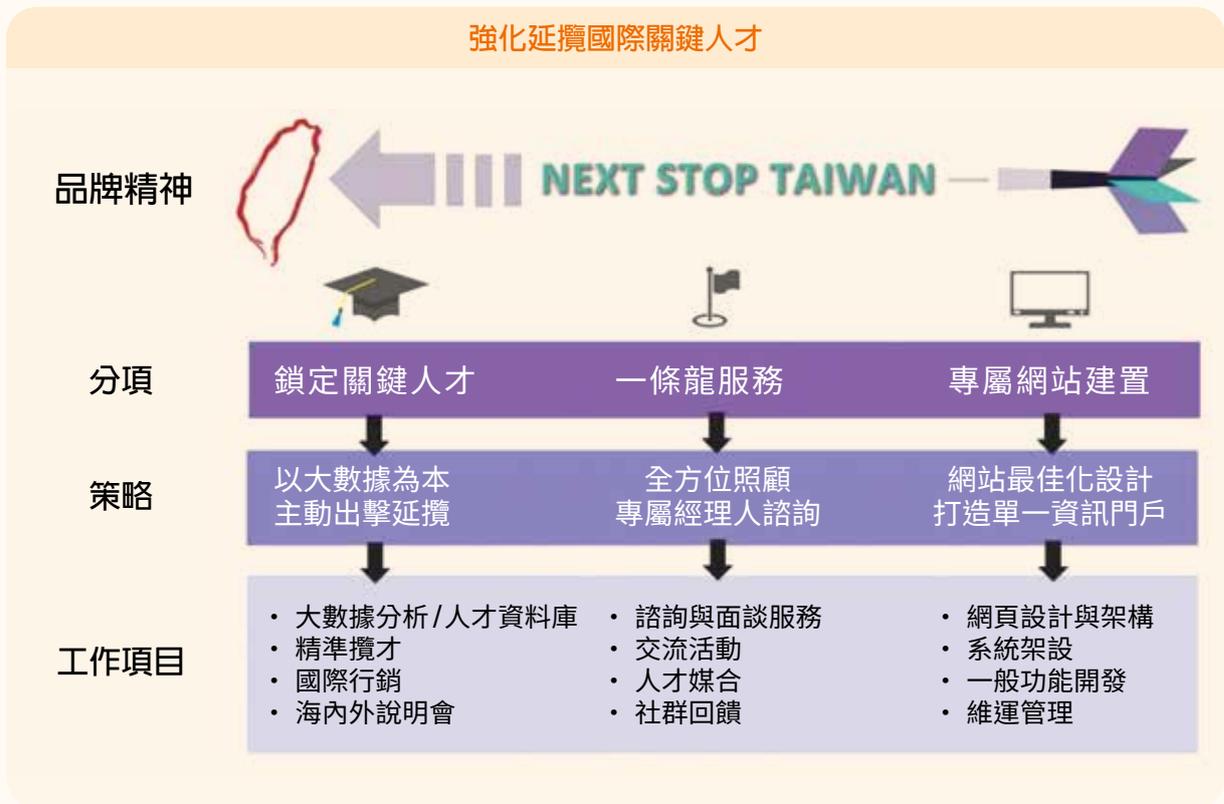
## 二、強化攬才措施

### (一) 延攬國際關鍵人才來臺

國發會於 2020 年 10 月委託專業團隊，設立就業金卡辦公室，以強化向國際推廣就業金卡，為臺灣吸納高階之外國特定專業人才，同時協助渠等在臺建立連結、落地深耕，以驅動我國產業升級及轉型。就業金卡辦公室重點業務說明如下：

1. 針對重點產業所需人才，精準進行全球攬才：盤點 5+2 及六大核心戰略產業人才需求，利用大數據分析我國所需關鍵人才全球流動情形，並掌握擬延攬海外人才之全球布局圖像，建置人才資料庫，主動聯繫發送攬才訊息，開展全球攬才行動。另針對已與臺灣有所連結之人，參與渠等出入之相關國外

強化延攬國際關鍵人才



活動、社團及平臺，拓展海外人脈網絡，以利鎖定人才主動推廣就業金卡。

2. 優化提供從工作到生活全方位一條龍服務：擴充具備專精英語之專案經理人，提供申辦就業金卡之海外人才來臺相關諮詢服務，並提供就業金卡持卡人在臺工作、創業、居留、住屋及子女教育等一條龍協助，使其能快速來臺、輕易融入臺灣社會。
3. 加強對接在臺就業、創業所需相關資源，提高渠等留臺服務之機會：盤點持卡人就業情況及專業背景，透過跨國獵才公司，以及與國內商會建立合作關係，掌握業界需求與職缺，適時推介持卡人；並針對有意在臺創業之持卡人，協助渠等對接在臺創業所需相關資源，提升渠等在臺創業成功機率。

(二) 延攬國際學生來臺

1. 針對重點領域科系，擴大招收新南向學生、港澳生、僑生及外國學生來臺就讀：針對重點產業所需之人才，開設碩、博士班，或採與當地國學研機構共同開設專班，積極招收國際學生就讀，並研議透過G2G合作管道辦理，以及增加來臺誘因等。另針對5+2產業創新計畫，鼓勵新南向及先進國家優秀外國青年學子來臺進行專題研究、產學合作實習，以及華語研習、文化活動。
2. 擴大招收國際學生來臺就讀重點領域相關科系雙聯學制、產碩、產博專班：針對重點領域相關科系，鼓勵大學院校擴大招收新南向學生、港澳生及外國學生來臺就讀重點領域相關科系之產業碩士專班，以及雙聯學制，並提供相關獎學金等補助措施。

### 三、優化攬才環境

- 1. 優化單一線上申辦服務，簡化來臺申辦程序：**「外國專業人才線上申辦窗口平臺」除原有申辦「就業金卡」之功能外，2021年將整合納入「就業PASS卡」及「創業家簽證」之申辦，大幅簡化來臺申辦作業程序。
- 2. 建構充足及完善教育環境，滿足海外人才來臺子女教育需求：**檢討鬆綁外籍人士子女在臺就學相關法規，包括外國學生來臺就學辦法、僑生回國就學及輔導辦法等，且持續增設各類雙語班(部)，並建立單一窗口服務，以協助海外人才解決其子女在臺教育問題。
- 3. 優化國際化新創生態，吸引新創人才來臺發展：**建置國際新創聚落、國際青創基地，辦理國際創業交流活動及招募國際創業人才來臺發展，並協助渠等申辦來臺之各項程序，提供創業所需相關資源，以及後續生活服務之諮詢。

### 肆、結語

我國面對本國人才外流及各國對國際人才激烈競逐的現況，為保持經濟動能，加強留才、攬才工作刻不容緩；國發會將持續協同相關部會，積極推動強化延攬及留用國際人才之政策與措施，以近年實施之攬才政策與成效為基石，延續開展推動更具誘因之攬才及留才行動，匯聚全球各領域菁英，為我國產業注入轉型升級及國際化發展的新動力，打造臺灣成為亞太人才匯聚中心、名符其實的「亞洲矽谷」，驅動國家經濟持續發展。



# 超高齡社會—照顧服務及管理 人力培育之因應與發展

陳雪芬 經國管理暨健康學院高齡照顧福祉系系主任



## 壹、人口結構變遷下之超高齡社會的來臨

### 一、人口超高齡化趨勢

「高齡化、少子化、勞動力不足」為現今全球人口結構所面臨的三大情況，隨著醫療衛

生的進步，平均餘命的延長及出生率的下降，老年人口數和比率均呈現顯著的成長趨勢，其中出生率下降是導致人口快速老化的主要原因。隨著老化速度的加快、高齡人口的增多，因此就業人口與勞動人力的結構也隨之發生改變（圖 1）。

圖 1 人口、勞動力與勞動力參與率之變動趨勢



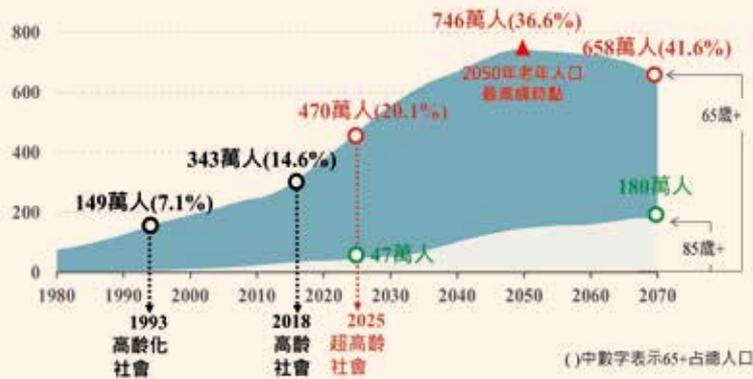
資料來源：國家發展委員會 (2016)。我國「工作年齡人口」雖自今年起減少，但短期內「勞動力」仍增加。

根據國家發展委員會 2020 年 8 月公告之「中華民國人口推估(2020 至 2070 年)」指出臺灣 65 歲以上人口於 1993 年超過 7%，成為「高齡化社會」，2018 年達到 14.6%，正式邁入「高齡社會」，預估到 2025 年，老年人口將達 470 萬人左右，占總人口數的 20.1%，也就是每 5 人中將有 1 位老人，而成為「超高齡社會」(圖 2)。在此同時，老年人口的年齡結構也正快速超高齡化，預估於 2025 年超高齡(85 歲以上)人口數將占老年人口的 10.3%(約 47 萬人)，2070 年將增長至 27.4%(約

180 萬人)。在少子高齡化的趨勢下，臺灣總人口數於 2020 年 1 月達到最高峰的 2,360 萬人後，死亡數開始超過出生數，自然增加率由正轉負，總人口開始負成長。

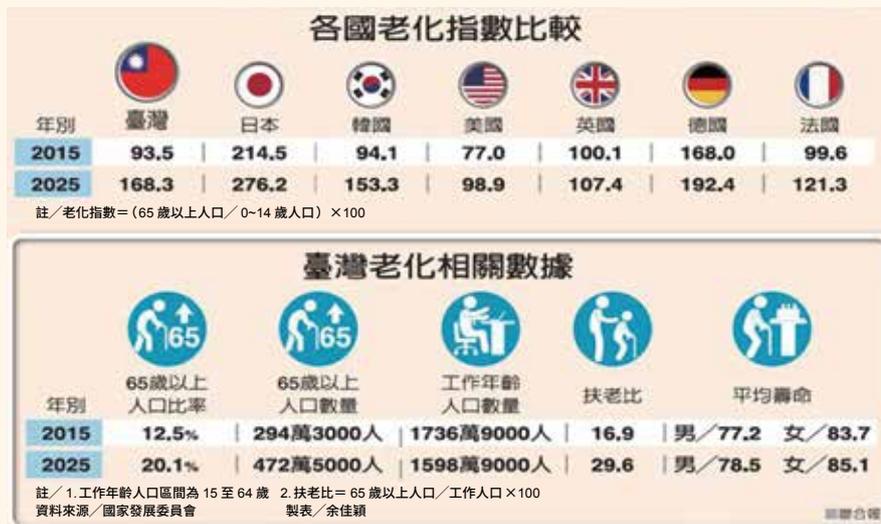
將 2015 與 2025 年 10 年間各國老化指數進行比較分析(圖 3)，顯示臺灣「老化」得比其他國家快，再從臺灣老化相關數據資料顯示，預估到了 2025 年臺灣 65 歲以上老年人口數量將達 472.5 萬人，相較於 2015 年的老年人口數，10 年間將增加 178.2 萬人，男女的平均餘命也將分別延長至 78.5 歲及 85.1 歲。

圖 2 高齡化時程及老年人口之變動趨勢



資料來源：國家發展委員會(2020)。「中華民國人口推估(2020 至 2070 年)」。

圖 3 臺灣與各國老化指數比較及老化相關數據



資料來源：聯合報(2015)。銀髮照護 社企進社區活躍老化。

面對上述之現象，國家發展委員會表示政府將從提升生育率、強化勞動力結構、高齡化調適等三大面向著手來因應整體人口結構變遷的趨勢，其中包含落實「0至6歲國家一起養」政策，並由青年薪資、就業、住宅等多面向協助建構完善生養環境；以及強化育才與攬才，鼓勵中高齡就業，以充裕勞動力，並提升整體生產力；最後，為因應高齡者的多元需求，將建構共融自主的高齡社會。

於檢視人口結構變遷的趨勢分析顯示，在面對超高齡社會的來臨，衛生福利部指出臺灣高齡社會呈現出下列特質：

- (一) **壽命長**：老人的平均餘命持續延長，預估至 2025 年男女的壽命將分別延長至 78.5 歲及 85.1 歲。
- (二) **長者多**：預估至 2025 年 65 歲以上老年人口數將超過 470 萬人，其中 85 歲以上的超高齡人口也達 47 萬人以上。
- (三) **程度高**：於戰後嬰兒潮出生之 65 歲以上的老人，其教育程度、科技使用能力及獨立自主性均越來越高。
- (四) **來得快**：相較於歐美先進國家從高齡社會到超高齡社會的轉變有 15~50 年左右的時間來準備，但臺灣只有短短的 7 年時間。
- (五) **孩子少**：少子化現象的持續惡化，使家庭成員人數逐年漸少，家庭內原有的相互支持及照護功能也隨之漸弱。

## 二、超高齡社會與長期照顧需求的增加

雖然人口老化是人口轉型的必然結果，但相較於荷蘭從高齡化社會（1940 年）到高齡

社會（2005 年）及超高齡社會（2021 年），分別經歷了 65 年及 16 年，而臺灣則被壓縮到 25 年及 7 年之間，因此，臺灣老年人口的生活與照護之相關議題必須受到相當重視與儘速因應。人口高齡化的結果，使得家庭照顧的對象不僅止於兒童，也包括人數日漸增多的高齡者，就日常照顧需求而言，隨著生育率下降與壽命延長，年幼子女的照顧需求雖然降低，但是年老家人的照顧需求則逐漸增加，再加上晚婚及生育年齡的延後，需要同時照顧年幼兒女與年老家人的三明治世代亦同樣增加。

臺灣人口老化速度在亞洲國家僅次於韓國及新加坡，在此人口快速老化的過程中，需要特別留意人口老化快速可能導致的問題，例如：高齡者身體器官退化情況普遍且較為嚴重，此將衍生出失能照顧的需求；認知功能隨著年齡增長，也會隨之下降，失智的可能性亦會增加，此將衍生出失智照顧的需求。因此，政府以及民間企業相繼推出長期照顧和醫療健康相關的政策與服務，以因應臺灣人口老化所衍生的相關問題及照顧需求。隨著老年人口的快速成長，慢性病與功能障礙的盛行率也將急遽上升，相對的失能失智人口也將大幅增加，功能障礙者與缺乏自我照顧能力者，除健康服務與醫療照護外，亦需要多元的長期照顧服務，因此所衍生的長期照顧需求與負擔也將隨之遽增。

長期照顧係指對先天或後天失能者，提供長期性、綜合性與連續性的服務，服務內容包含支持性的個人照顧和維護性的社會性服務，以及護理、復健、醫療等系列的健康照護措施。各年齡層的人口均有發生長期照顧需求的風險，但由於身心功能的退化使得老年人成為

長期照顧服務需求的主要人口群，尤其是 85 歲以上的超高齡老人，功能障礙盛行率明顯增高，因此對長期照顧的需求更加殷切。長期照顧的服務內容與急性醫療不同，主要是面對生活自理功能喪失，且無法恢復的狀況提供專業服務，上述狀況的發生率雖較一般疾病為低，但一旦發生此狀況則會延續至生命終止，其所需之費用較一般疾病高，且所需之照護專業及管理制度與一般醫療體系也不相同。

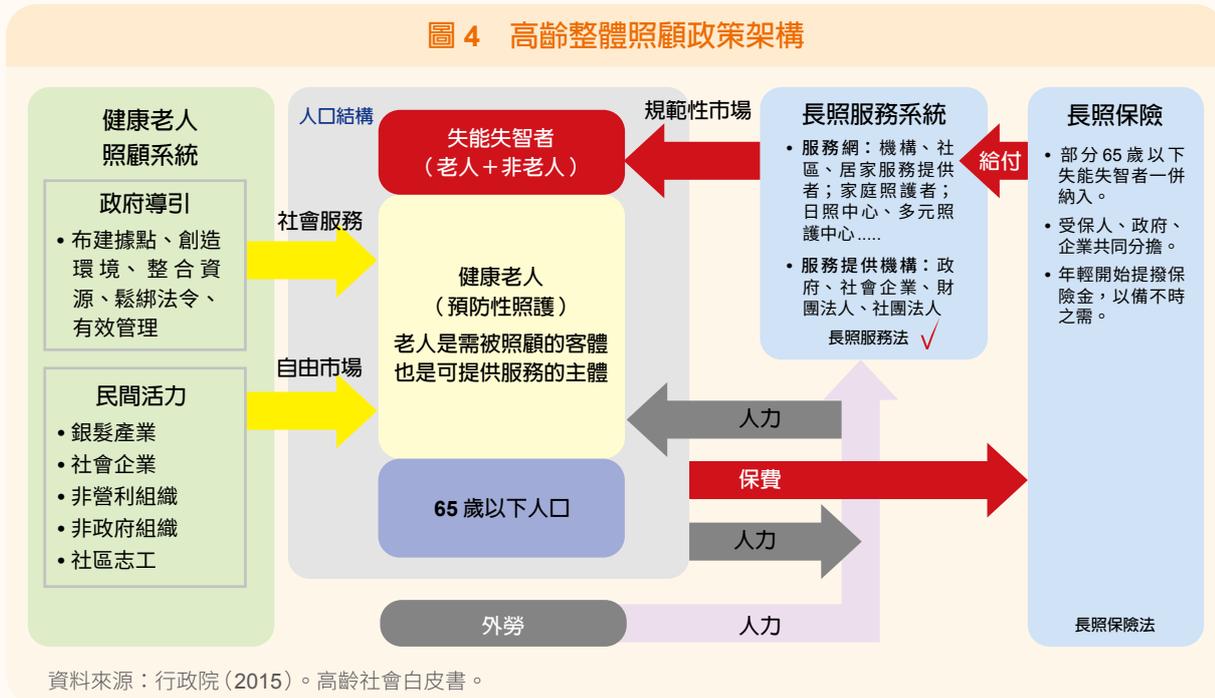
整體而言，長期照顧是提供多元性、持續性的健康及社會服務給需要協助的個人，服務提供的場域可能是在家庭裡、社區裡或機構裡，服務的提供者可以是家人或朋友所提供的非正式服務，以及由專業人員所提供的正式服務。超高齡社會的來臨，代表著越來越多的老年長者需要接受照顧服務，因此如何透過相關政策的規劃及推動，積極培育長期照顧相關的專業人力，並強化家庭社區及健康照顧體系的功能，藉以滿足高齡人口的照顧需求，是亟需因應及長期發展的課題。

## 貳、臺灣應對高齡社會之長期照顧政策發展與規劃

### 一、高齡社會白皮書—老人全照顧體系

為因應這來得又快又多的老年人口增加趨勢，行政院於 2015 年提出「高齡社會白皮書」，以建構「健康、幸福、活力、友善」的高齡社會新圖像做為願景。臺灣從高齡化社會到高齡社會花了 25 年時間，但預估約 7 年時間就會到達超高齡社會，行政院在「高齡社會白皮書」，提出「高齡社會全照顧」的概念(圖 4)，希望打造一個「減少失能人數、增加健康年數」的高齡社會，以「老人全照顧」體系為出發點，規劃民眾所需要的照顧服務，服務內容不僅包括醫療照護及失能者所需的長照服務，更包括生活照顧等多元需求。

圖 4 高齡整體照顧政策架構



## 二、2025 衛生福利政策白皮書—建置優質長期照顧服務體系

衛生福利部為強化衛生福利施政之前瞻性，與展望未來健康醫療、預防保健、社會福利等需求，於 2016 年制定「2025 衛生福利政策白皮書」，做為 2025 全民健康平等的施政藍圖，以及追求「共享生活幸福平等，全人全程安心健康」為目標。

於白皮書中之第 4 篇第 9 章提出了「建置優質長期照顧服務體系」專章，於此專章中指出為因應高齡化所導致的長期照顧需求，提供失能者適切的長照服務，臺灣長照制度已分三階段逐步加以建置：第一階段長期照顧十年計畫，奠定基礎服務模式；第二階段長期照顧服務法及長照服務網計畫，為健全體系與普及網絡；第三階段規劃推動長期照顧保險。於此專章中分別從「建構長期照顧體系」、「發展長期照顧人力」及「提升長期照顧品質」等三個面向提出了相對應的達成目標、執行策略及衡量指標，以整合長期照顧十年計畫及長照服務網計畫為長期照顧服務量能計畫，持續提供民眾既有長期照顧服務、投入長期照顧人力充實與培訓、建立連續照顧體系，更運用長期照顧基金布建長照資源，增進並兼顧臺灣長期照顧服務的質與量。

## 三、長期照顧十年計畫 2.0—全方位服務體系

衛生福利部在配合長期照顧政策下，為了提供良好的長期照顧服務，著手推動社區照護體系及機制的建立，積極規劃以社區為基礎所建構的健康照護體系，此體系整合了預防保

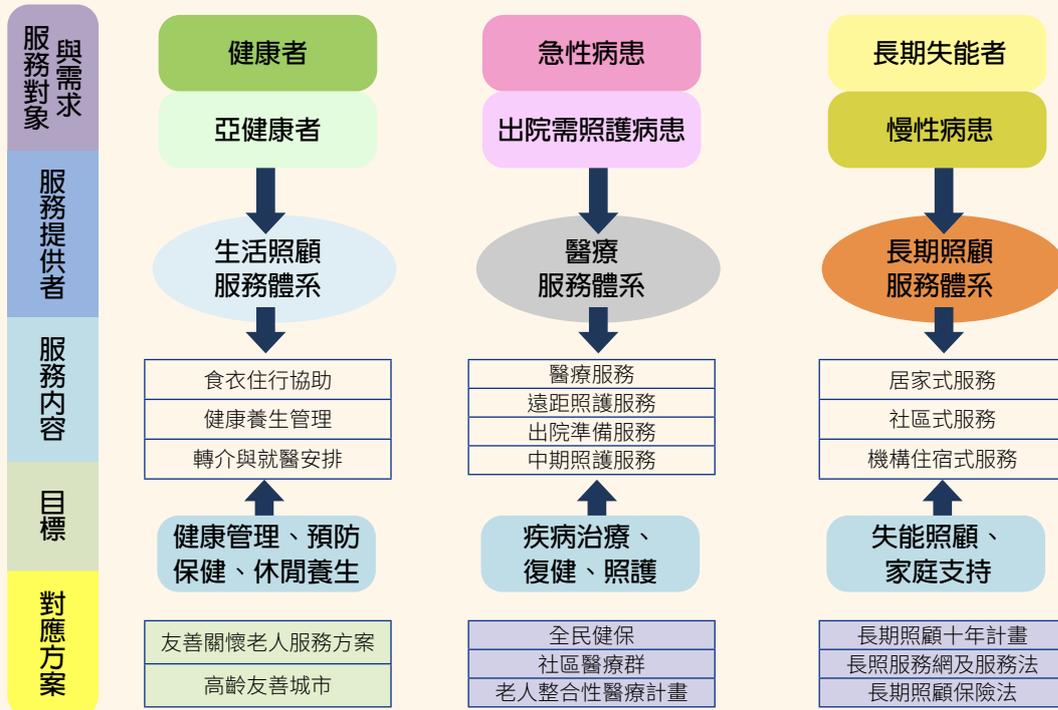
健、醫療服務及長期照顧等資源在內，同時將服務對象擴大，服務項目與服務時數提高，更提供創新服務內容，發展經濟實惠且普及化的社區型長期照顧服務體系，以積極回應民眾的需求。並於 2017 年開始推動「長期照顧十年計畫 2.0」（長照 2.0）來建立全方位服務體系（下頁圖 5），於社區中布建綿密的照顧服務網，為實現在地老化目標，提供了從支持家庭、居家、社區到住宿式機構照顧之多元連續服務，以普及照顧服務體系，並建立以社區為基礎的照顧型社區，來回應高齡社會的長照需求，希望能提升具有長期照顧需求者與照顧者的生活品質。

## 參、超高齡社會之長期照顧資源需求

### 一、長期照顧資源之需求類別

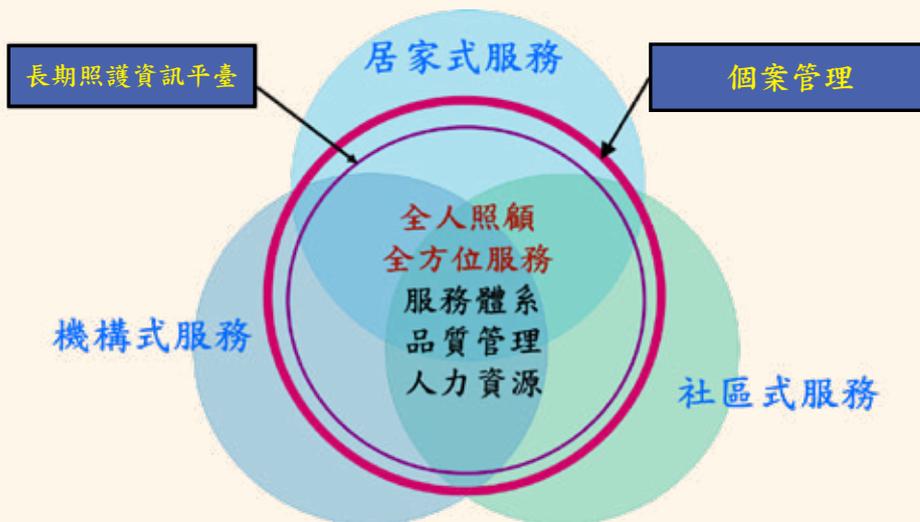
長期照顧服務之內容範圍相當廣，所需之長期照顧資源可概分為服務資源及人力資源兩大部分（下頁圖 6）。服務資源類型可區分為居家式、社區式及機構式三類，其中居家式及社區式服務包括照顧服務（含居家服務、日間照顧、家庭托顧服務）、居家護理、社區及居家復健、喘息服務、營養餐飲服務、交通接送服務及輔具服務等，機構式服務則依立案法源及主管機關之不同可分為衛政、社政及退輔體系之長期照護機構；人力資源部分包括醫事人力、社工人力、照顧服務人力及照顧管理人力等，照顧服務人力又可再區分為：照顧服務

圖 5 全方位服務體系



資料來源：衛生福利部 (2016)。長期照顧十年計畫 2.0 (106~115 年)。

圖 6 長期照顧服務體系



資料來源：衛生福利部 (2016)。長期照顧十年計畫 2.0 (106~115 年)。

員、居家服務督導員、外籍看護工、教保員及生活服務員等，照顧管理人力可再分為：照顧管理專員及照顧管理督導。

## 二、跨部會協力之長期照顧專業人力

長期照顧服務所需之專業人力資源相當多元，可約分為「照顧管理人力」及「照顧服務人力」兩大類。在服務提供上由「照顧管理人力」進行長期照顧需求評估，管理人力依據長期照顧管理中心之照顧管理專員及督導進用資格，可分為照管專員及照管督導；在「照顧服務人力」部分由照顧服務員提供基本照顧服務，另由社會工作、護理、物理治療、職能治療等人力提供專業照顧服務，需整合多元的專業人力方能提供服務使用者完整、連續且具有品質之照顧服務，以滿足服務使用者之照顧需求（圖 7）。

在「2025 衛生福利政策白皮書」及「長期照顧十年計畫 2.0」中均指出為促進長期照顧服務人力的發展，充實長照服務人力，建立了跨

部會之業務協商溝通平臺，從整合「學、訓、用」機制、專業定位、培訓制度及建立人力資訊管理系統等各個面向多管齊下，以強化充實人力資源。以照顧服務員之跨部會協力事項為例：

在「學」的部分以教育部為主責部會，負責：(一) 鼓勵學校針對產學界需求開設長照相關課程；(二) 深化學生至長照機構實習；(三) 建置健康照護產學合作中心；(四) 發展長照課程模組及建立長照發展職涯地圖；(五) 建置長照產學實習媒合平臺。

在「訓」的部分以勞動部為主責部會，負責：(一) 照顧服務員培訓新增用人單位自訓自用模式；(二) 辦理就業獎勵措施，包含提供從事機構住宿式服務之照顧服務員，提供照護機構或居家服務單位僱用獎金；(三) 規劃運用就業安定基金，擴大勞工就業獎勵措施適用範圍。

在「用」的部分以衛生福利部為主責部會，負責：(一) 研議不同照顧場域（居家、社區或機構式服務）所需專業知能與薪資待遇；(二)

圖 7 長期照顧服務人力分類



資料來源：衛生福利部（2016）。長期照顧十年計畫 2.0（106~115 年）。

適度提高居家照顧服務員薪資待遇，提升投入職場誘因；(三) 利用科技輔具及多元宣導管道，提升社會大眾對照顧服務員之認知與職業尊榮感。

## 肆、超高齡社會之長期照顧服務及管理人力之培育

### 一、長期照顧專業人力培育之因應策略

長期照顧服務提供所需之各項服務均以「人」作為服務提供之主體，因此專業服務人力是長期照顧服務輸送體系中之重要關鍵因素。在人口老化的過程，首當其衝的問題即是老年照顧需求人口的增加，由此將延伸出照顧勞動力不足的問題，根據衛生福利部估算，2026年臺灣將有 77 萬人需要依靠長期照顧系統來維持健康生活，此顯示對長期照護專業人力需求的迫切性。

以下茲就「學、訓、用」三方面來探討相關部會在長期照顧專業人力培育之因應策略：

#### (一) 在「學」的方面

教育部為有利於長期照顧服務之長遠發展，已將培育長照服務人力工作向下扎根至高中(職)教育階段，並持續試辦高中(職)階段之照顧服務科迄今。此目的為希望配合國家整體長期照顧的需求及照顧服務產業發展，規劃從核心課程設計到未來正式設立照顧服務科，以擴大照顧服務人才供給，並結合高等教育學涯

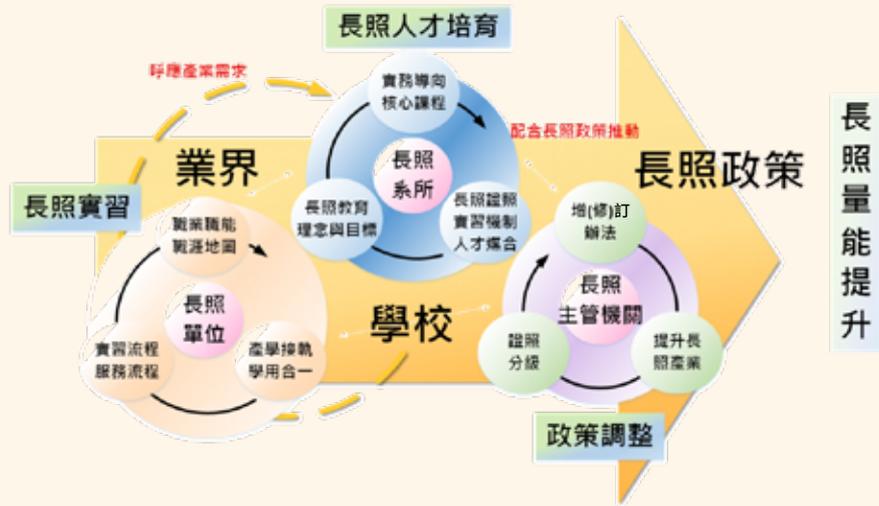
進路，建立從高級中等學校到大專院校一貫性的人力培育管道。

另為因應高齡化之趨勢，教育部已推動整合各大專院校長期照顧之定位方向、長期照顧各類人才需求之課程內涵，並推動產學聯盟發展，了解產業所需職能，來發展實務導向課程，並已設計出照顧服務員、居家服務督導員、照顧管理專員、經營管理等四大課程模組，以因應不同學制的長照相關學生都能依個人志向與職涯發展規劃來選擇修讀。有鑑於長照產業機構的專業性與特殊性質，為培育國家優質長照事業人才與產學共同攜手，建立學生就業無縫接軌之模式與管道，於 2015 年由教育部主導，委由國立臺北護理健康大學執行推動「全國大專院校之長照科系課程規劃與產學實習媒合平臺建構計畫」(圖 8)，來整合國內大專院校開設長照科系所之定位與課程內涵，推動產學聯盟發展，以提供學術交流平臺與實習產學合作機會。

#### (二) 在「訓」的方面

在面對長照專業人力短缺之問題時，除了從養成教育的長程目標著手外，勞動部也積極配合衛生福利部的用人需求規劃共同培植長照專業人力。於本國照護人力部分，勞動部以照顧服務員之實際職缺為辦訓基礎，落實「訓用合一」，依照衛生福利部所提供用人單位之實際職缺，推動訓練單位結合用人單位開辦專班，訓後即可推薦介紹結訓學員至用人單位就業；或由用人單位依據自身(或結合同業)照顧服務員之實際職缺需求，提出訓練計畫，辦理照顧服務員職業訓練，以達自訓自用。此外，為鼓勵失業勞工投入照顧服務工作，協助充實

圖 8 長期照顧服務人力培育



資料來源：健康照護產學合作中心。https://elderhealthcare.ntunhs.edu.tw/tab/525。

照顧服務人力，勞動部提供「照顧服務就業獎勵」補助津貼，凡失業者、非自願離職者只要經公立就業服務機構推介從事照顧服務工作者均可提出申請，以進一步紓解照顧服務員人力不足的問題。

於外籍照護人力部分，臺灣從 1992 年開放外籍人力進入長照領域，原本是將外籍照護人力定位為補充角色，但歷經多年後卻成為長期照顧工作極度仰賴之人力資源之一，目前實際上已成為居家照護類型中之主要服務人力。在不影響本國勞工就業及國內長照發展之前提下，勞動部開放引進外籍看護工從事本國照顧服務員較不願從事的重度身心障礙或失能照顧工作，勞動部並依法向雇主收取就業安定費，用於本國勞工職業訓練及就業促進。

### (三) 在「用」的方面

在「2025 衛生福利政策白皮書」於發展長期照顧人力部分，分別就照顧服務員、社會工作人員、醫事專業人力、照顧管理人力及外籍

看護工等進行現況檢討及提出因應策略，於專業人力培育方面包括：整合考訓用機制，充實照顧服務人力；長期照護的社會工作及醫事人力採三階段課程培訓，建立長照共通性培訓課程的數位學習與認證制度。

於「長期照顧十年計畫 2.0」中指出長照服務目前最為缺乏從事第一線服務之照顧服務員，依地方政府確實推估照顧服務員供給與需求，以利勞動部及教育部訂定適當之培訓及培育目標。於照顧服務人力方面提出之培育策略有：加強及培訓人力來源，訓練對象納入新移民，並鼓勵中高齡及二度就業人口投入；將大專院校老人服務、長期照顧等科系所學生納入長期照顧人力一併規劃，期使學、訓、用能有效銜接。於社會工作人力方面提出之培育策略有：積極辦理長期照顧專業人力培訓課程，供社工人員參加，增進社工人員專業知能。於醫事專業人力方面提出之培育策略有：完成長照醫事專業三階段培育課程培訓；規劃符合在地

需求之培育課程；建立數位化課程學習模式；失智症照護專業人員培育。

## 二、長期照顧專業人力之留任與職涯發展

對於投入長期照顧服務之就業人力而言，其未來之留任與職涯發展，已是長期照顧服務產業能否健全發展與永續經營的重要環節，於「2025 衛生福利政策白皮書」及「長期照顧十年計畫 2.0」中針對此部分均提出了相關的發展策略：

### (一) 照顧服務員

1. **保障勞動條件與人身安全：**針對居家服務提供單位(僱主)應為其照顧服務員投保勞健保費、職災保費、提撥勞退準備金等，按照照顧服務員投保薪資等級提供補助，強化照顧服務員勞動權益。
2. **提升工作待遇，提高投入誘因：**目前照顧服務員的薪資主要來自於政府補助的照顧服務費，為強化留任誘因，惟為有效提升照顧服務員的實質所得，鼓勵投入長期照顧工作，提高服務補助額度。
3. **專業定位，提高專業形象：**長期照顧服務法已明定長照專業人員的定位，並授予專業資格證明。積極提升長期照顧服務的職業價值，建立照顧服務員形象識別及職業價值與意義，增進社會大眾對居家服務內容與照顧服務員角色之正確認知。
4. **增加職涯發展機會與多元發展管道：**建立照顧服務員晉升、分級及月薪制，在居家服務督導之上新增「照管專員」、「照管督導」

等職級，並加強失智照顧的技術訓練，增列專業加給，讓從事第一線服務的照顧服務員有多元晉升管道，強化照顧服務員職涯發展。

(二) **社會工作人力：**改善長期照顧領域社工人員薪資待遇及勞動環境之可行方式。

(三) **醫事專業人力：**廣續培育醫事公費生，適量補足護理及其他醫事人員，強化當地醫療及長期照顧之量能；研議離島及資源不足地區薪資加給制度或薪資待遇，鼓勵人才投入。

### (四) 照顧管理人力

1. 調整照管專員薪資等級，並創造「管理人員」職務協助行政庶務性業務，讓照管人員回歸專業，減少工作服務能量負荷，提升人才留任。
2. 辦理照管人員專業訓練課程時，亦規劃將特殊疾病(如失智等)需求，納入課程內容，以提供確實所需服務。
3. 聘用多元族群(如原住民、客家人、新住民等)擔任照管人員，且照管業務依專業分工，如失智症、精神障礙、身心障礙者之評估。

## 伍、結語

因人口老化趨勢所導致之超高齡社會的來臨，進而促成對長期照顧服務需求的增加，也衍生長期照顧專業人力不足的情況。本文自「高齡社會白皮書」、「2025 衛生福利政策白

皮書」及「長期照顧十年計畫 2.0」中，統整出政府在面對臺灣超高齡社會即將來臨前之相關長期照顧服務政策，也從「學、訓、用」三方面來探討教育部、勞動部及衛生福利部在長期

照顧專業人力培育之因應與發展策略，期盼在 2025 年超高齡社會來臨時，已完成「高齡社會白皮書」所預定達成之「健康、幸福、活力、友善」高齡社會的建構。

## 參考文獻

- 行政院 (2015)。高齡社會白皮書，2021 年 4 月 5 日，取自：[https://www.hpa.gov.tw/File/Attach/10767/File\\_12355.pdf](https://www.hpa.gov.tw/File/Attach/10767/File_12355.pdf)。
- 余佳穎 (2015)。銀髮照護 社企進社區活躍老化，2021 年 4 月 8 日，取自：<https://www.seinsights.asia/article/3289/3324/3337>。
- 國家發展委員會 (2016)。我國「工作年齡人口」雖自今年起減少，但短期內「勞動力」仍增加，2021 年 4 月 8 日，取自：[https://www.ndc.gov.tw/nc\\_8456\\_26247](https://www.ndc.gov.tw/nc_8456_26247)。
- 國家發展委員會 (2020)。中華民國人口推估 (2020 至 2070 年)，2021 年 4 月 8 日，取自：<https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70>。
- 健康照護產學合作中心 (2016)。高齡健康與長期照顧知識網，2021 年 4 月 16 日，取自：<https://elderhealthcare.ntunhs.edu.tw/tab/525>。
- 勞動部 (2015)。推動長照，勞動部將積極配合衛福部共同培植本國長照人力，2021 年 4 月 16 日，取自：<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/24287/>。
- 勞動部 (2020)。照顧服務就業獎勵，2021 年 4 月 16 日，取自：<https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=A25A31DE8D66F1C6&s=8507FC2FF000528B>。
- 衛生福利部 (2016)。2025 衛生福利政策白皮書，2021 年 4 月 6 日，取自：<https://www.slideshare.net/ROC-MOHW/2025-56985435>。
- 衛生福利部 (2016)。長期照顧十年計畫 2.0 (106~115 年)，2021 年 4 月 8 日，取自：<https://www.mohw.gov.tw/dl-46355-2d5102fb-23c8-49c8-9462-c4bfeb376d92.html>。





Employment Security



# 身心障礙者及 特定對象就業

# 推動世代合作，創造青銀共榮

葉俊偉 東南科技大學企業管理系專任助理教授



## 摘要

依據「中高齡者及高齡者就業促進法」第 22 條所訂定的「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」中，涵蓋了世代合作的定義與說明，但許多企業主或銀髮族對於世代合作的定義與內容並不清楚。研究者首先從我國人口發展的趨勢以及世界各國與我國勞動力參與率的比較，闡述世代合作的必然性；再探討世界各主要國家的世代合作推動作法，並進一步說明我國在世代合作方面的法令內容，以及現今企業常見的世代合作執行作法；接著探討在世代合作的過程中，企業主及中高齡與高齡工作者應該扮演什麼樣的角色，應該要如何調整心態；最後提出研究者實際的世代合作執行經驗，並說明勞動部每 2 年舉辦的世代合作提案與績優獎勵活動，期待未來的勞動力結構能夠廣納不同年齡層、不同經驗、不同能力的多元人才，協助企業在競爭中保持優勢、獲得成功。

## 壹、從人口與勞動力參與率的發展趨勢看世代合作的必然性

根據國家發展委員會(2020)的「中華民國人口推估(2020至2070年)」資料指出，我國已於 1993 年邁入高齡化社會(65 歲以上老年人口占總人口比率超過 7%)，並於 2018 年成為高齡社會(超過 14%)，預估將於 2025 年成為超高齡社會(超過 20%)。若以幼年(0~14 歲)、青壯年(15~64 歲)及老年(65 歲以上)等三階段年齡人口變動趨勢來看，依中推估結果，15~64 歲青壯年人口(又稱工作年齡人口)自 2015 年達到最高峰 1,737 萬人後即開始下降，預估 2070 年將降至 783 萬人，較 2020 年人數減少 900 萬人(減少 53.5%)；0~14 歲幼年人口自 1984 年起逐漸下滑，預估 2070 年將持續減少至 141 萬人，較 2020 年減少 155 萬人(減少 52.4%)；65 歲以上老年人口

## 身心障礙者及特定對象就業

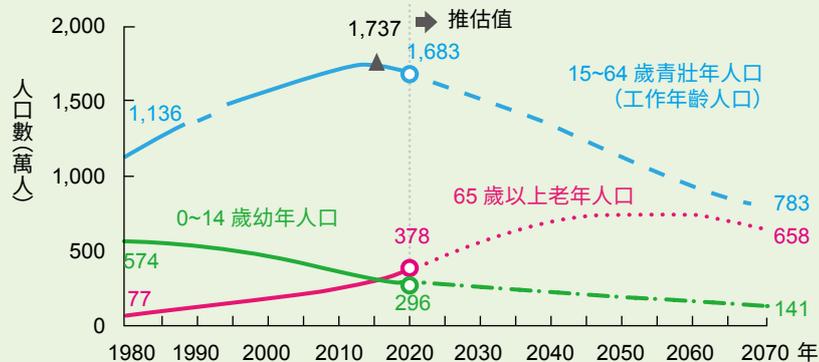
則因生活水準及醫療技術、公共衛生等持續進步，國人健康養生觀念逐漸盛行、國人平均壽命延長而增加，2017年已經超越幼年人口，且隨戰後嬰兒潮世代陸續邁入老年階段，預估將持續攀升至2050年以後始微幅下滑，2070年預估老年人口約為658萬人，較2020年增加280萬人（增加74.1%）。三階段人口之變動趨勢中推估如圖1（國家發展委員會，2020），由這樣的變動趨勢可以看出，我國面臨出生率降低導致的勞動力減少情況相當嚴峻。

此外，根據勞動部2019年的國際勞動統計資料顯示，我國45~64歲人口的勞動力參與率（以下簡稱勞參率）為63.5%，在世界各主要國家及地區（包括亞洲四小龍與世界七大

工業國家）中排名最低（如圖2）；65歲以上人口的勞參率則為8.3%，僅高於德國、義大利與法國，且在亞洲地區低於韓國的34%、日本的25.3%以及新加坡的28.7%甚多（如圖3）。（勞動部，2020）

從人口發展趨勢及國際勞參率比較的資料可以看出，在無法立竿見影地增加出生率的狀況下，提高青壯年及老年人口的勞參率，讓青壯年人口得以在工作上保持高貢獻度，並鼓勵老年人口在退休後持續投入勞動力市場，是解決勞動力缺乏的重要方向之一。為推動青壯年持續穩定就業及鼓勵老年人續留職場，不同世代的員工在同一職場中共同工作，已經是一種不可避免的自然現象，事實上以往在企業組織

圖1 我國三階段人口趨勢統計（中推估結果）



資料來源：國家發展委員會（2020）。

圖2 2019年世界主要國家45~64歲勞動力參與率



資料來源：勞動部（2020）。

圖 3 2019 年世界主要國家 65 歲以上勞動力參與率



資料來源：勞動部 (2020)。

裡，一直都有世代合作的現象，往往都是由年紀較長的資深主管或員工，擔任新進年輕員工的指導者，這樣的師徒制已經行之有年，也頗具成效，但近年來由於科技、經濟與社會的進步與變化，不同世代間的職場態度及工作價值觀產生了很大的差異與衝突，導致生產力下降的可能，因此世界各主要國家都在積極推行職場中的世代合作，期望減少世代衝突，增進世代合作，以確保組織的生產力。

## 貳、世界各主要國家世代合作推動作法

日本面對少子化與高齡化的現象比臺灣早得多，為了鼓勵高齡者持續就業，於 1995 年制定「高齡社會對策基本法」，2001 年制定「高齡社會對策大綱」，更於 2006 年 4 月立法實施「改正高年齡者僱用安定法」，規定企業必須對高齡者實施延長退休年齡、延長僱用、廢止退休制度等三者擇一的措施，以確保高齡者的僱用。其中「改正高年齡者僱用安定法」的四

個重要目標之一，就是要「加強不同世代間互助連帶關係」（張瑞雄，2010）。就日本的執行狀況來說，主要的作法是大力推動世代間技術繼承型僱用促進，稱為「世代間配對共事」（郭振昌，2017）；尊重不同世代的意願，配合不同世代希望工作時段的差異，令雙方的職務互補，但為了傳承技術與經驗，雙方的工作時段仍有一定程度的重疊（郭振昌，2018）。

南韓採取的世代合作方式是請技術純熟的中高齡工作者，擔任新進員工的導師及教練，促進技術的傳承；透過就業保險經費的補助，一方面以漸進方式縮短中高齡者工作時間，一方面進用技術不足的新進青年人力，運用技術熟練中高齡者之經驗，結合年輕人的想法，展現創業模型之效用（郭振昌，2017）；此外在獎酬制度上做調整，當年長員工的生產力或績效降低時，其薪資就不能成長甚至減少，或改成部分工時的方式，年長者空出來的工作項目就交給青年員工來辦理，藉由薪資與績效結合，改變以年資敘薪制度，以減少僱用中高齡員工人事費之負擔（郭振昌，2018）。

新加坡則允許員工與自己的親人或好友成為工作分享的夥伴，共同合作擔任同一項職

務或同一個工作項目，顧客滿意度因此提高了20%(郭振昌，2018)。

澳洲是以一個退休工作者來取代一個要從育嬰假返回到職場的父母，達到雙贏的局面；年長的工作者可以得到更大的彈性和退休配套措施，而父母親則可得到更多天假期，得以調節工作與照護幼兒(郭振昌，2017)。

加拿大透過四種方式來促進世代間的合作：一是工作分享，將原先一人份的工作，拆成兩位兼職或是退休年齡者，共同執行同一份工作；二是互為導師，資深員工提供年輕員工更貼切實務的工作經驗，而新進員工可以提供從學校、社會帶來的新技術，分享給資深員工；三是階段性退休，讓員工以半退休狀態繼續工作，減少資深員工的工作量，保持他們對年輕員工知識的傳遞，並且透過改為兼職、減少工作天數、以任務、項目為核心，或共同完成一份工作的方式，留住即將退休的人員；四是重新啟用退休人員，與退休人員保持聯繫，並建立退休人員資料庫，在公司需要支援的高峰期時，將其找回支援公司(郭振昌，2017)。

瑞士的作法是由兩個或兩個以上的員工共享一個全職的位置，並且在任務上相互依存，同時負有連帶責任。而工作分享又可分為下面兩種：一為作業分割，也就是工作中分割出多個獨立的角色，而員工間是互補的；二是作業配對，當工作不容易被分割時，員工則可以依據不同時段進行互換(郭振昌，2017)。

英國的作法是以師徒制為主，強調知識的移轉，透過建立不同世代的團隊，由資深員工帶領年輕員工共同完成任務，以傳承其實貴的經驗(郭振昌，2017)。

## 參、我國世代合作相關法令及推動作法

為維護中高齡者及高齡者就業權益，建構友善就業環境，並促進人力資源運用，總統於2019年12月4日公布「中高齡者及高齡者就業促進法」(以下簡稱本法)，並自2020年12月4日施行。從世代合作的角度來看，我們想要了解的是，中高齡與高齡者的定義以及法規中所提到世代合作的定義為何？如果世代合作已經入法，我們要用什麼方式來進行與推動？

本法中首先針對中高齡及高齡者訂出明確的定義：中高齡為年滿45歲至65歲之人，高齡者為逾65歲之人；再者本法中對於世代合作明確提到為了「鼓勵世代合作與經驗傳承」、中央及地方主管機關均應「推廣世代交流，支持雇主推動世代合作」(全國法規資料庫，2020)。另依據本法第22條，勞動部於2020年12月3日公布「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」，其中第4章即為「世代合作之輔導及獎勵」的說明，將「世代合作」定義為：「雇主透過同一工作分工合作、調整內容及其他方法，使所僱用之中高齡者及高齡者與差距年齡達15歲以上之受僱者共同工作之方式」，因此大專畢業20多歲的青年學子與邁入中高齡的勞工，或是接近中高齡年齡下限的青年勞工與60出頭歲數的勞工，都屬於世代合作的範疇。「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」中也明確提出世代合作的四種方式：

一、人才培育型：係運用中高齡或高齡資深員工的高度知識、技術及實務經驗，引領青年或不同世代員工從做中學、學中做，以

傳授專業知識，及活用工作現場技術指導、師徒制訓練等，培養潛力人才。

二、工作分享型：由中高齡或高齡資深員工與青年或不同世代員工兩人或兩人以上共同負責一項工作任務，透過兩人工作時間分割、或業務內容分割完成工作，在任務上兩人是互補依存和共同承擔的工作夥伴。然為強化知識與技術傳承，兩人工作時間有一定程度的重疊與交接。

三、互為導師型：指運用中高齡或高齡資深員工的知識與實務經驗，結合青年或不同世代員工新構想、意見甚至新技術，雙方互為導師，幫助提升事業單位營運效率或績效。

四、能力互補型：指運用不同世代特質、能力與經驗，協調世代間能力上的搭配，在工作職場中配合默契，相互補充，以完成工作任務。

根據郭振昌(2017)在國內4家企業(製造業與服務業各2家)的行動研究顯示，臺灣常見的世代合作方法包括如下七種：

- 一、銀髮主管讓位給青年員工：銀髮主管／資深員工讓位給青年員工後，自己改任顧問、主管特助等職位或轉調企業其他部門。
- 二、跨世代互為導師：不同世代員工專長互補、互相學習與交流，或建置世代知識管理系統(資深員工將經驗發布在企業內部網路)，供後進參考學習。
- 三、階段式退休搭配部分時間工作：資深員工逐步減少工時，兼領減額退休金與部分時間工作薪資。
- 四、退休之後再回聘：改成部分時間工作顧問，不限定同一職場。

五、接班人計畫：由資深員工帶領將要接棒其職位的後進。

六、跨世代工作專長重組互補：依不同世代專長工作重組、工作規劃或績效調整。

七、跨世代親友分擔：允許員工與自身的親人或友人成為工作分享夥伴，共同搭配擔任同一項職務或同一個工作項目。

根據臺北市就業服務處2019年所做的調查資料，綜合出企業世代合作的九種工作模式如下(臺北市就業服務處，2019)：

- 一、銀髮員工與青年員工從事相同工作內容，不因年齡有所差異，也具備相同的績效考核標準。
- 二、青年員工與銀髮員工工作內容重組、互補，依據兩種不同年齡層員工的工作能力差異，分別安排工作內容。
- 三、銀髮員工轉任企業內技術教育、監督職，或擔任青年員工的指導者。
- 四、銀髮員工與青年員工工作時間互補，但兩者間仍有部分工作時間重疊，以交流各項知識與技術。
- 五、已有退休規劃的銀髮員工可與企業協調，透過逐步減少薪資的方式，降低銀髮員工的工作時間、工作內容，轉由青年員工逐步承接銀髮員工的工作。
- 六、銀髮員工和青年員工組成工作團隊或相互導師，彼此傳授工作技能。
- 七、銀髮員工退休後，重回職場擔任原任職企業或其他企業的外聘技術指導、顧問等兼職性質的員工，以提供各種諮詢。

**表 1 臺灣地區世代合作模式對照表**

在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法	郭振昌 (2017)	臺北市就業服務處 (2019)
一、人才培育型	● 銀髮主管讓位給青年員工	● 降低銀髮員工的工作時間、工作內容，轉由青年員工逐步承接銀髮員工的工作
	● 銀髮族退休之後再回聘，以傳承技術與經驗	● 退休後，重回職場擔任原任職企業或其他企業的外聘技術指導、顧問等兼職性質的員工，以提供各種諮詢
	● 接班人計畫	● 銀髮員工轉任企業內技術教育、監督職，或擔任青年員工的指導者
二、工作分享型	● 階段式退休搭配部分時間工作	● 工作時間互補，但兩者間仍有部分工作時間重疊
三、互為導師型	● 跨世代互為導師	● 組成工作團隊或相互導師
四、能力互補型	● 跨世代工作專長重組互補	● 工作內容重組、互補

註：研究者整理時已將無法對應「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」四種類型的世代合作作法去除，例如：「跨世代親友分擔」、「銀髮員工與青年員工從事相同工作內容」、「銀髮員工退休後，轉任自由工作者，承接原公司或其他公司的專案活動」、「由企業輔導已屆退休銀髮員工創業或轉業」等。

八、銀髮員工退休後，轉任自由工作者，承接原公司或其他公司的專案活動。

九、由企業輔導已屆退休銀髮員工創業或轉業。

研究者將上述不同的世代合作模式，整理如表 1，企業主在面對世代合作的議題時，可以參考表 1 中不同案例與作法，根據企業的現況與需求，選擇最適當的方式施行。

## 肆、企業主在世代合作中扮演的角色

想要做好世代合作，企業主是成敗的關鍵。若想要順利達成上述的世代合作模式，企業主應該扮演的角色包括以下四種：

一、雙方工作時間、場地、內容等的重新規劃者；不論是要進行哪一種世代合作的形式，企業主都應該針對現有的工作環境與各種勞動條件，進行全盤的檢視，在促使雙方

合作之前，必須對工作時間的安排、場地的設計與調整、工作內容等進行重新檢視，並且在對雙方都公開透明的情境下重新規劃與調整，這樣才能獲得雙方的支持。

二、現有人事制度與各種獎懲辦法的調整修正者；好的組織會有各種成熟的規章制度辦法，在推動世代合作時，企業主應該要檢討現有的各項人事制度及獎懲辦法，除了因應不同年齡層、不同合作方式、不同努力與付出等給予激勵與支持，對於各項制度與辦法作適當的修正之外，也應該針對世代合作的參與者給予鼓勵。

三、促進雙方以不同方式共同合作的協助推動者；企業主在制度變革的過程中，有時要扮演啦啦隊的角色，組織內部不同世代的員工間，常有許多刻板印象，想要促成世代合作，就有賴企業主的協助與推動；公司內部在規劃各種世代合作方式時，企業主應該要站上第一線，向員工宣達執行的決心與希望達成的各項標準，並以實際

的行動（如上述的調整規劃與制度檢視修正）表達支持。

四、激勵雙方互相學習、互相教導的知識促進者；資深的員工往往具有豐富的知識，但這些知識多半內化在他們心裡，對企業來說，這些寶貴的知識（又稱為訣竅或是 Know-how），正是公司最重要的資產，因此企業主必須在世代合作的過程中，引導訣竅的擁有者（不論是年輕或資深）將他們的知識透過社會化的過程外化出來，以累積公司的知識庫，保有競爭的優勢。

二、要認清知識與技能傳承的重要性，透過知識管理的方式，將具備的知識與技能外化出來，傳承給年輕員工，為企業組織保持永續的競爭力。

三、要放下傳統觀念，轉換角度去看待青年員工，多方面了解他們的特性，進一步欣賞他們的優點，並且從青年員工身上學習。

四、要逐步調整自己，從職場中的主要角色，轉換成輔助的角色，竭力協助年輕員工或與他們合作，共同達成企業的目標。

## 伍、銀髮族在世代合作中應有的表現

中高齡與高齡員工累積多年的工作經驗，是青年員工值得學習的對象，但不可否認，部分中高齡與高齡員工在面對世代合作的過程中，仍有許多放不下的包袱，例如根據調查（臺北市就業服務處，2019）指出，銀髮員工有時會比較固執己見，難以接受青年主管或同儕的建議；有時會因為擔心被取代，因此非常敏感，可能對同事抱持敵意；再加上生理機能的衰退，視力、聽力、記憶力、體力等都受到影響，這些衰退也直接影響到工作表現，甚至形成與年輕員工間的相處障礙。研究者建議銀髮族在世代合作的過程中，應該要有以下四點準備：

一、接受自己進入中高齡或高齡的事實，面對各種生理機能衰退的狀況，要運用各種輔具解決工作困境，並確實讓企業主了解工作時遭遇的困難，以便獲得協助。

## 陸、世代合作經驗與成果

勞動部為了推動中高齡者與高齡者再就業，在 2014 年 10 月，成立銀髮人才資源中心（以下簡稱銀髮中心），積極推動各類就業服務與媒合勞雇雙方，希望藉此讓銀髮人才發揮所長，提升其對社會參與及自我價值感；並藉由銀髮多元化資訊平臺提供世代間經驗傳承，創造資源交流與互動，以補足勞動市場需求（銀髮人才資源中心，2019）。因此，銀髮中心與以往常見的銀髮族專屬身體照護、休閒娛樂、人際社交等機構不同，重點轉為協助銀髮族培養職業專長，加強就業媒合，並輔導其重新進入職場工作。

有鑒於銀髮中心的任務不同，加上目前的中高齡者與高齡者往往在資訊科技的運用上存在困難，所能獲得的資源又少，因此研究者於 2015 年 10 月起，開始與銀髮中心合作，推動銀髮族 3C 教學課程，運用學校的專業課程，帶領學生前往銀髮中心，由學生擔任銀髮族的

老師，指導銀髮族們使用手機與平板電腦，學習生活中常用的各種操作技能。推動這項教學活動至今，除 2020 年因疫情之故曾經停辦之外，共辦理 10 期課程（每期課程為期 10 週，每週 1.5 到 2 小時），學生投入超過 1,000 人次，參與的銀髮族成員總計超過 500 人次。此項活動具有以下幾項特色：

- 一、顛覆師生與年齡之間的關聯性。由青年學生擔任教師，銀髮族擔任學生，雙方的年齡差距往往超過 40 歲以上甚至更多，甚至有一些銀髮族與學生之間已經隔了兩代。
- 二、翻轉傳統學經歷與社經地位的差異。現有參與銀髮中心活動的銀髮族成員，多半為公教人員退休，具有一定水準的學經歷、社經地位與經濟水準，但學生的學業成就未必優秀，讓害羞且並未具有社會真實工作經驗的學生來擔任教導者，具有豐富工作經驗的銀髮族則擔任學習者。
- 三、進行的過程具有一定的模式，從排拒到接受，從陌生到熟悉。剛開始學生們在知道這個任務時，對於現場直接指導銀髮族，有很多不安、擔憂甚至是排拒，他們對自己沒有信心，也擔心銀髮族的接受能力，但銀髮族們卻躍躍欲試，充分表現出好學上進的精神，透過課程的安排以及老師的指導，最後學生都能與銀髮族建立良好的溝通關係，甚至成為好友。
- 四、兩個族群，各自鍛鍊出不同的能力。學生透過這樣的過程，除了提升自己在指導他人的信心之外，更重要的是體會到如何與銀髮族進行良好的溝通，學生的回饋中都提到，他們在家裡面，面對長輩們對於手機操作的詢問，多半都是不耐煩的、拒絕

的、惡聲惡氣的，但在這個活動中因為有特定的任務與角色，因此會耐著性子與銀髮族溝通，最終多能夠理解銀髮族詢問的心態以及對待的方式，銀髮族們也回饋說，由於子女都很忙碌，他們不敢打擾，因此他們在家裡是不敢詢問子女的，加上每次詢問後，得到的口氣對待往往不是很友善，因此乾脆就不問了，但在這個活動中，他們的疑問得以解決，並且學習到生活中真正可用的內容，覺得非常寶貴。

這樣的活動是「互為導師」的方式，學生擔任銀髮族的手機教學老師，銀髮族則在教學過程中與學生分享各種人生經驗與生活態度。從這樣的活動可以看出，世代合作並不如想像中的困難及衝突，反而具有多樣性與驚喜，只要好好安排活動的過程與內容，適當的進行人員的組合以及能力的訓練，在活動中受益的絕不只是年輕人或銀髮族單一方面，而是共同獲益、共同成長；而且獲得的不再僅是知識與技能本身，更包括了相互的理解以及相處的態度，這也是世代合作中最重要的部分。

## 柒、勞動部舉辦的世代合作提案獎勵活動

為鼓勵社會大眾對世代合作做深入的探究，勞動部勞動力發展署於 2019 年辦理了世代合作提案競賽，讓青年與銀髮族組隊以「中高齡與各世代族群合作」為議題進行提案，希望能夠透過競賽過程達到世代間相互溝通與理解（勞動部新聞聯絡室，2019）。

在本次提案中，有參賽團隊看到所謂的「黑手產業」逐年沒落，因此透過不同世代間的合作，讓資深員工將車床操作技能傳承給年輕員工，並以影像做成紀錄，期待能讓企業永續經營；也有將資深照服員的工作細節利用影音方式記錄，順利傳授給年輕的照服員；上述這兩個提案可說是人才培育與知識管理的最佳典範。有讓青年、中年及銀髮世代共同合作，討論銀髮族所需的輔具設計，或讓不同世代共同討論如何改良青銀共居的模式，以增加彼此的相互交流與了解；上述這兩個提案可說是建立世代合作的重要基礎。有參賽團隊透過青銀之間職務互換的方式，達到相互交流目的，並使其互為指導，互相學習與成長；或是建立混齡訓練制度，在企業共同價值觀的帶領之下，讓青銀之間互為導師，增加雙方理解，解決溝通障礙，創造共好共學的職場環境；這些提案設計都是體現互為導師、工作分享以及能力互補的最佳案例。因此企業組織只要用心規劃，在企業主的帶領之下，必定能找出一套適合該企業的最佳世代合作模式，不僅能留住優秀的中高齡及高齡人才，也可讓雙方都充分發揮專長，共同合作，達成企業目標。

勞動部在 2021 年的下半年度也會舉行「110 年世代合作績優單位表揚及提案競賽獎勵活動」，活動相關資訊都會在勞動部的網站揭露，歡迎民營事業機構與依法設立的非營利機構或團體參與，共同為傳承中高齡者與高齡者智慧經驗，以及營造世代和諧、推動世代合作並擴大工作效益而努力。

## 捌、結語

世代合作是必然的，面對這樣的趨勢，企業應該要視其為轉機，透過這個過程，全面檢視公司的組織文化、規章制度辦法、工作環境與條件等，進行適當的調整，讓青年員工與銀髮員工都能從中獲益；銀髮員工也應該要放下傳統的心態，配合公司的政策，調整自己的角色，這樣才能協助公司做好知識管理與經驗傳承，讓組織可以永續發展下去。

## 參考文獻

- 內政部戶政司 (2020)。戶籍人口統計速報，2021 年 3 月 27 日，取自：<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>。
- 全國法規資料庫 (2019)。中高齡者及高齡者就業促進法，2021 年 3 月 27 日，取自：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090055>。
- 國家發展委員會 (2020)。中華民國人口推估 (2020 至 2070 年)，2021 年 4 月 23 日，取自：<https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?uid=70&pid=70>。
- 郭振昌 (2017)。跨世代間工作分享的可能模式與展望，2021 年 4 月 23 日，取自：<http://www.taiwansig.tw/index.php/> 政策報告 / 社會安全 /7940- 跨世代間工作分享的可能模式與展望。
- 郭振昌 (2018)。老手加新手等於高手：跨世代人力運用的可能模式，2021 年 4 月 23 日，取自：<https://www.italent.org.tw/ePaperD/9/ePaper20180600004>。
- 勞動部 (2020)。2019 國際勞動統計報告，2021 年 4 月 23 日，取自：<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2457/>。
- 勞動部勞動力發展署 (2019)。青銀合作世代共融 108 年世代合作提案競賽成果紀實手冊。
- 勞動部新聞聯絡室 (2019)。青銀合作、世代共融～ 歡迎參加「世代合作國際論壇暨提案競賽頒獎典禮」，2021 年 3 月 27 日，取自：<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/42028/>。
- 張瑞雄 (2010)。日本高齡者就業的現象與問題，*台灣勞工季刊* (24)，78-83。
- 臺北市就業服務處 (2019)。108 年度青銀共事職務分析調查計畫結案報告，2021 年 3 月 27 日，取自：<https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDUyL3JlbGZpbGUvMjlyMTgvODE2MjU0MC81MzcyYTQyYS01YjhmLTQ2ZDUtYjkN1iIN2Q4MmRhYjAwNjUucGRm&n=MTA45bm05bq m6Z2S6YqA5YWx5LqL57WQ5qGI5aCx5ZGkLnBkZg%3D%3D&icon=.pdf>。
- 銀髮人才資源中心 (2019)。銀髮資源網－關於我們，2021 年 3 月 27 日，取自：<https://swd.wda.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=103>。



Employment Security



# 跨國勞動力

# 疫情下的跨國勞動力因應措施

林癸伶 勞動部勞動力發展署跨國勞動力管理組視察



## 壹、前言

2020年嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）肆虐全球，為避免國際人流移動所造成的防疫破口，勞動部配合嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心（以下簡稱疫情指揮中心）整體防疫政策，推動相關聘僱移工防疫措施，使入境移工均可落實國內相關檢疫或隔離措施。另鑑於鄰近之新加坡移工宿舍爆發大規模群聚感染，為避免疫情對雇主及防疫條件與獲取資訊能力不足之移工造成影響與衝擊，勞動部視疫情變化啟動因應作為及推動移工強化防疫管理措施，使在臺移工等同國民可取得防疫資源。



## 貳、超前部署防疫機制

### 一、多元管道宣導防疫資訊

為使移工可即時掌握正確之防疫資訊，勞動部自2020年1月20日起透過移工機場服務站、多國語廣播、1955勞工諮詢申訴專線發送防疫簡訊、跨國勞動力權益維護資訊網站及社群平臺等多元管道辦理宣導，並於2020年3月13日於跨國勞動力權益維護資訊網站建置多國語版防疫資訊專區，加強對移工及雇主宣導防疫資訊及通報諮詢專線。

### 二、防疫管理措施

為減少人員跨境流動及落實防疫、檢疫，勞動部推動「鼓勵移工期滿續聘、國內承接、暫不返國」措施，並依據「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」第7條報請指揮官同意採取必要措施，以免移工入出境造成國內防疫破口。

### (一) 入境移工－落實入國檢疫

1. **入境檢疫分流：**依疫情指揮中心指示，移工自 2020 年 3 月 17 日 16 時以後登機入境均須居家檢疫，並自 2020 年 3 月 27 日起修正為社福類新引進及不限業別返鄉休假移工採集中檢疫；產業類新引進移工維持居家檢疫，但地點須經地方政府實地查核，嗣後於移工入境居家檢疫 14 日期間，地方政府將派員關懷移工及確認居家檢疫是否落實，並進行防疫宣導。

2. **因應疫情發展，滾動修正檢疫規定：**因應移工來源國疫情發展、航班情形與入境人數，依疫情指揮中心指示，滾動修正移工檢疫相關規定：

- (1) 自 2020 年 8 月 12 日起，菲律賓籍移工不論工作業別，入境一律集中檢疫。
- (2) 自 2020 年 8 月 5 日起，非防疫旅館之一般旅宿業不得再向地方政府申請居家檢疫實地查核；2020 年 8 月 4 日以前申請且嗣經查核合格者，於 2020 年 9 月 9 日前仍得入住一般旅宿業。另自 2020 年 9 月 10 日起，移工均不得在一般旅宿業居家檢疫。
- (3) 因應移工來源國疫情發展及我國防疫旅館政策調整，印尼籍移工自 2020 年 11 月 20 日起採集中檢疫。另針對居家檢疫地點將進行適度限縮，並加強後端管理機制。
- (4) 為強化疫情管制，自 2020 年 12 月 1 日起入境移工於搭機前應檢附 3 日內核酸檢驗報告。

### (二) 在臺移工－維護勞工工作權並兼顧雇主人權益

1. **雇主得申請聘僱在臺屆滿工作年限之移工：**針對勞動部同意延長工作年限累計已達 14 年之家庭看護工，以及在臺工作年限累計已達 12 年之其他業別移工，訂有彈性措施，雇主得向勞動部申請延長移工聘僱許可，於防疫期間繼續留臺工作。
2. **疫情期間留用滯留在臺移工：**因應聘僱許可期滿之移工，因疫情因素無法出國滯留在臺，勞動部先同意自 2020 年 3 月 17 日至同年 9 月 17 日期間，聘僱許可期滿且未辦理期滿續聘或期滿轉換之移工，原雇主得為其申請 3 個月或 6 個月之短期聘僱許可。復考量國際疫情久未趨緩，勞動部爰於 2020 年 11 月 23 日發布上述之移工，得向勞動部申請同意轉換雇主或工作，嗣再由原雇主或由其他雇主申請承接，使滯留在臺移工重新留臺工作，以兼顧移工經濟生活及雇主人需求。
3. **製造業雇主轉出移工名額不予管制：**為鼓勵暫無聘僱移工需求之雇主釋出移工，供其他雇主國內承接，勞動部令釋，防疫期間製造業雇主轉換移工，將視為不可歸責於雇主，不予管制原雇主聘僱外國人名額之暫時性措施，並滾動式修正實施期間。
4. **鼓勵雇主與移工協商暫不返鄉休假：**2020 年 4 月 30 日訂定「受聘僱外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作之外國人延後或取消請假返國之交通必要費用補償作業規範」，補償移工因配合防疫延後或取消請假返國之交通必要費用之損失。

5. **訂定雇主聘僱移工防疫指引：**考量移工居住特性及假日生活型態，避免移工發生群聚感染情事，2020年4月24日訂定及5月7日修正「因應嚴重特殊傳染性肺炎雇主聘僱移工指引：移工工作、生活及外出管理注意事項」，建議雇主實施彈性上下班、移工用餐與盥洗時間彈性交錯及協調安排請(休)假事宜，並提醒雇主不得限制移工外出及休假。
6. **實施職場防疫措施及移工分流管理專案輔導：**為強化移工住宿之防疫作為，降低移工社區感染風險，實施職場防疫措施及移工分流管理專案輔導，由勞動部職業安全衛生署及地方政府針對移工事業單位進行輔導訪視。
7. **移工相關醫療費用：**移工入境後，於隔離檢疫期間或開始工作時，如為肺炎確診個案，移工於隔離治療期間之醫療費用(含膳食費、收治住院醫院通報隔離當日與法定傳染病相關之門急診的診察與治療等相關費用)，由衛生福利部疾病管制署編列預算支應之。
8. **移工薪資給付與防疫補償金等規定：**移工配合防疫措施而無法出勤工作，因不可歸責於勞雇雙方，依法未強制雇主應給付薪資，由勞雇雙方自行協議是否給薪，惟如檢疫期間遇有勞動基準法規定之例假、休息日及國定假日或勞動契約約定之休假日，因勞工本無出勤義務並得受領薪資，故雇主仍應照付薪資。另按「嚴重特殊傳染性肺炎隔離及檢疫期間防疫補償辦法」第3條規定，移工於檢疫期間無受領薪資之日，得於受隔離或檢疫結束日之次日起2年內，向衛生福利部申

請防疫補償每日1,000元，如有受領薪資之日，則不得重複領取防疫補償。勞動部已函知各地方政府於關懷訪視時，向移工宣導請領防疫補償之相關規定。

### (三) 失聯移工－防疫資源平等取得

1. **發放口罩防疫措施：**為強化醫療院所防疫安全，依疫情指揮中心指示，於2020年2月10日起，醫療院所優先提供就醫或陪病者醫用口罩，無論移工身分，陪同被看護者至醫院就醫時，均得向醫院領取口罩。另因應疫情動態，勞動部於2020年4月30日至5月20日期間推動協請各移工來源國駐臺辦事處辦理「發放口罩防疫措施」，避免失聯移工無法取得防疫資源。
2. **鼓勵失聯移工主動到案：**2020年3月20日勞動部配合內政部移民署啟動擴大自行到案專案，專案實施期間為期3個月，以「不收容、不管制、低罰鍰」的措施，鼓勵失聯移工主動到案。

## 參、結語

面對嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情，勞動部積極配合疫情指揮中心整體防疫政策，與部會、地方政府、移工來源國駐臺機構及非政府組織跨部會協調與合作，適時調整強化移工防疫管理措施，以維護國人及移工之健康權益。

# 就業安定費繳納方式—— 從持單繳款邁向以行動支付之 多元選擇

陳思螢 勞動部勞動力發展署跨國勞動力事務中心科員



## 壹、前言

為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定，為就業服務法第 42 條所明定。又就業服務法第 55 條規定，雇主聘僱外國人從事海洋漁撈工作、家庭幫傭、看護工作、製造工作、外展製造工作、營造工作、屠宰工作、外展農務工作及農林牧或魚塭養殖工作等應繳納就業安定費，作為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務之用。而就業安定費的繳交數額，由勞動部考量國家經濟發展、勞動供需及相關勞動條件並依行業別及工作性質，會商相關機關定之。

勞動部係於每年 2 月、5 月、8 月、11 月中旬寄送就業安定費繳款通知單，通知雇主於該月 25 日前繳納當期的就業安定費。雇主未依規定期限繳納者，得寬限 30 日，如雇主於寬限期滿仍未繳納者，自寬限期滿之翌日起至完納前 1 日止，每逾 1 日加徵其未繳就業安定費 0.3% 滯納金，但以其未繳之就業安定費 30% 為限。另為減輕經濟弱勢民眾的負擔，聘僱外籍家庭看護工的雇主或被看護者如符合低收入戶、中低收入戶、領取中低收入老人生活津貼或領取身心障礙者生活補助費的資格，可免繳納就業安定費。勞動部會主動勾稽雇主及被看護者的社會福利資格，符合資格者無須申請即可免繳就業安定費。

## 貳、就業安定費繳納方式的演進

為便利雇主繳納就業安定費，勞動部陸續增加就業安定費多元的繳納管道，從持繳納通知單至四大超商（7-ELEVEN、全家、萊爾富、OK）、美廉社、全國農漁會信用部、郵局、台新銀行繳納，郵局填寫劃撥單、網頁補印繳款單繳款、7-ELEVEN ibon 補單繳納外，亦授權金融帳戶或郵局帳戶自動扣繳，讓雇主不必出門即可自動完成繳費，扣款繳費成功時，勞動部也會主動寄發繳納證明方便雇主查對。

另自 2017 年 2 月起，為提供雇主更快速的繳費方式，雇主僅須使用晶片金融卡即可至「e-Bill 全國繳費網 (<https://ebill.ba.org.tw/>)」線上繳納就業安定費，雇主免出門，即可一指搞定。又於 2017 年 8 月起，再增加開辦透過「全國繳費網」以雇主本人活期性存款帳戶繳

納就業安定費，無須使用晶片金融卡，隨時即可使用行動裝置輕鬆完成繳費事宜。

又為讓所有聘僱外國人的雇主更加快速簡便繳納就業安定費，並順應數位化科技趨勢，勞動部自 2019 年 2 月起推出行動支付繳納就業安定費服務，雇主可透過「台灣 Pay」及「嗶嗶繳」等行動支付工具繳納就業安定費，並於 2021 年 1 月新增開放「LINE Pay Money」行動支付繳費管道。

## 參、行動支付為繳費趨勢

### 一、什麼是行動支付

行動支付指的是消費者透過手機、平板電腦等行動上網裝置，取代傳統用實體貨幣、信用

圖 1 勞動部推出行動支付繳納就業安定費服務



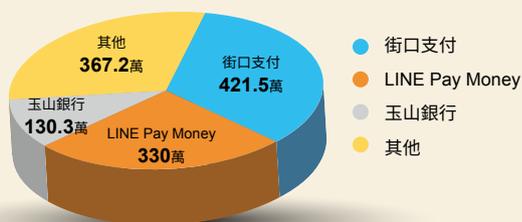
卡支付的型態。由於現在行動網路環境已經成熟，消費者可透過 NFC(近場無線通訊)、RFID(無線射頻辨識)等感測技術，直接或間接向銀行發送支付指令，完成線上金流移轉。例如，消費者在商店購物，只要拿出智慧型手機或平板電腦，選取要支付的那張信用卡，然後接觸商店內的讀卡機，「嗶」一聲便完成交易，Apple Pay、LINE Pay Money 等都是行動支付的實例。

行動支付的特點在於移動性、即時性與快捷性，由於行動裝置具有攜帶便利以及容易操作的特質，作為消費終端可使消費者擺脫地域、時間的限制；此外，在消費當下，付款也同步完成，消費者無須兌付零錢，且消費紀錄一目了然，也有助於消費者做收支規劃。

依據金管會所公布的國內電子支付機構業務市場最新現況，截至 2021 年 2 月底的數據顯示，電子支付總使用者共計約 1,249 萬人，使用者人數最高的工具為街口支付(421.5 萬人)，第二名為 LINE Pay Money(330 萬人)，玉山銀行兼營的電子支付(130.3 萬人)則名列第三。

圖 2 截至 2021 年 2 月底電子支付使用人數

截至 2021 年 2 月底電子支付總使用人數約 1,249 萬人



資料來源：金融監督管理委員會(2021)，110 年 2 月份信用卡、現金卡、電子票證及電子支付機構業務資訊。

## 二、以行動支付繳納就業安定費逐年攀升

行動支付均為隨掃即繳方式，不用攜帶卡片出門繳費，可避免遺失實體卡及被盜刷的風險，方便快速又免收手續費，繳費紀錄亦保存在所使用的 App 中，可供雇主隨時查詢。

勞動部自 2019 年 2 月推出「台灣 Pay」及「嗶嗶繳」等行動支付工具管道繳納就業安定費，2021 年 1 月新增開放「LINE Pay Money」，自 2019 年至 2021 年 4 月底，行動支付繳納逐年攀升。依圖 3 所示，金融機構轉帳(含「台灣 Pay」) 2018 年繳納的筆數 5 萬 3,045 筆，2019 年 6 萬 4,952 筆，2020 年 8 萬 3,978 筆。以 2018 年與 2019 年比較，2019 年增加 1 萬 1,907 筆，而以 2019 年與 2020 年比較，2020 年更增加了 1 萬 9,026 筆，又截至 2021 年 4 月底，金融機構轉帳(含「台灣 Pay」)的繳納筆數已達 2 萬 3,529 筆。另依圖 4 所示，「嗶嗶繳」及「LINE Pay Money」於 2019 年繳納的筆數 278 筆，2020 年上升至 523 筆，但截至 2021 年 4 月底，繳納筆數已達 934 筆，遠高於 2020 年的全年度筆數，故可預期於 2021 年度，以行動支付繳納的筆數會再創新高。

## 肆、結語

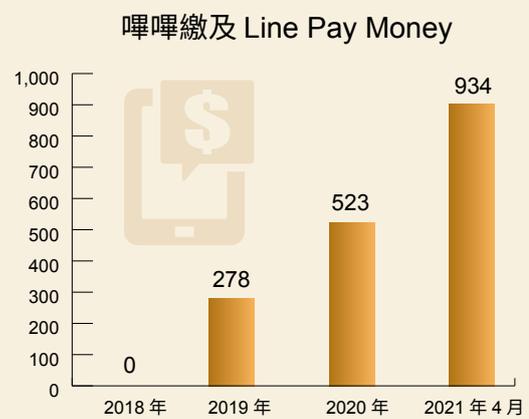
隨著智慧型手機的普及，配合國人使用行動支付繳費方式逐漸普遍，勞動部近 2 年開放讓雇主透過行動支付方式繳納就業安定費，

圖 3 2018 年至 2021 年 4 月以金融機構轉帳(含台灣 Pay)繳納就業安定費筆數



資料來源：勞動部勞動力發展署跨國勞動力事務中心。

圖 4 2018 年至 2021 年 4 月以嗶嗶繳及 LINE Pay Money 繳納就業安定費筆數



資料來源：勞動部勞動力發展署跨國勞動力事務中心。

雇主不但可隨時隨地繳納，且具有無須攜帶錢包、免找零、不使用卡片及快速完成付款等優點。又根據國家發展委員會的資料顯示，老年人口年齡結構快速高齡化，2020 年超高齡（85 歲以上）人口占老年人口 10.3%，2070 年將增長至 27.4%，故建置簡易、友善的就業安定費繳納方式，勞動部責無旁貸。

現行因嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）蔓延，人與人之間必須減少不必要的接觸，尤其是老年人因為生理機能逐漸退化，更應避免外出減少染疫的風險。目前勞動部除已開

放的行動支付（台灣 Pay、嗶嗶繳及 LINE Pay Money）可繳納就業安定費外，雇主亦可申請帳戶自動扣繳或使用全國繳費網在家繳費，減少外出繳費的機會，確保防疫安全不打折。

行動設備之發展與應用日益蓬勃，「行動支付」已蔚為潮流且勢不可擋，勞動部為順應趨勢並提供雇主繳納就業安定費之多元性，將持續規劃更多元、便利性的行動支付繳款方式，讓各年齡層的雇主繳納就業安定費暢行無阻。

## 參考文獻

- 自由時報（2015）。〈小辭典〉什麼是行動支付，2015 年 4 月 27 日，取自：<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/875324>。
- 金融監督管理委員會（2021）。110 年 2 月份信用卡、現金卡、電子票證及電子支付機構業務資訊，2021 年 4 月 8 日，取自：[https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=202104080002&toolsflag=Y&dttable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202104080002&toolsflag=Y&dttable=News)。
- 國家發展委員會（2020）。人口推估 5. 高齡化時程，2020 年 8 月，取自：[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=695E69E28C6AC7F3](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=695E69E28C6AC7F3)。



Employment Security



# 勞動力 發展創新

# 淺談高齡者就業故事—以香港銀杏館與澳洲 WOWT 為例

程官駿 勞動部勞動力發展署勞動力發展创新中心助理研究員



依國家發展委員會 2020 年公布最新人口推估報告，預估 2025 年臺灣就會進入超高齡社會，意即 65 歲以上的人口占比超過 20%。到了 2034 年，全國一半以上人口超過 50 歲。面對未來高齡化趨勢，如何運用高齡者投入勞動市場，對臺灣而言是項重要議題。

勞動部特別蒐集國外關於高齡者就業的社會創新案例以饗讀者，本篇將介紹香港銀杏館與澳洲 War on Wasted Talent（簡稱 WOWT）的社會創新案例，分析如何運用高齡者的專長，讓其職涯延續的故事（全文可至勞動部社會經濟入口網瀏覽 <https://se.wda.gov.tw/>）。



## 平均員工年齡 68 歲的香港卓越社企「銀杏館」

香港「銀杏館」是一家為提供長者就業而成立的社會企業，憑藉餐飲美味和服務實力而獲獎無數，從「卓越企業」、「微笑企業」，領到「卓越企業品牌」、「香港傑出社企」；它還曾和匯豐銀行、國泰航空並列「服務第一」大獎；和香港迪士尼樂園、萬豪酒店同獲「環保卓越計畫優異獎」。最特別的是，「銀杏館」總共約 3,000 名員工，其中 80% 以上都是銀髮族，員工平均年齡高達 68 歲，堪稱香港最年長。

「銀杏館除了取銀杏樹堅毅幹練的寓意，『銀』字代表銀髮一族，『杏』代表良醫，『館』即由長者自己掌管。」行政總裁麥敏媚說明，讓年長者也能有公平的就業機會，是銀杏館最



銀杏館 80% 員工為年長者，但服務更溫暖貼心。(銀杏館提供，攝影於 2017 年)

重視的價值。一份公平的工作機會，對長者而言，不單是為餬口，更代表一份尊嚴。銀杏館首要招募的員工是有經濟需求的長者，其次是心理上需要工作，或仍有心力繼續貢獻社會的長者。

雖然是社會企業，銀杏館仍堅持以企業精神來經營，而非僅利用消費者的包容心而降低標準。銀杏館大部分管理階層及主廚均取得相關專業證照，且多次獲得「最優秀法國菜餐廳」、「消費者最愛西餐廳」等殊榮，足以證明其廚藝和服務的專業水準，不只寶刀未老，更技壓年輕人。

銀杏館經營的 6 家社企餐廳，包括港式、中菜和歐陸餐廳，還有素食和越南菜餐廳。不只如此，還往上游擴展到有機農莊、食品製造，並且發展餐飲外燴，還經營銷售健康食品及日

用品的網路平臺「銀杏士多」(store)，甚至建立了一支銀髮樂團 **Wonderful Band**，讓他們進駐餐廳表演。最後，還擁有一家高齡就業中介服務平臺「薦仁館」，串接成非常完整的銀髮職場供應鏈體系，提供數量更多且更多元的工作機會，以滿足各類專長的長者。

麥敏媚認為，年長工作者在職場上最大的優勢就是「穩定」，因為年長者的自律性和責任心都比年輕人更強，他們也更敬業樂業，甚至比年輕員工更少請病假。經驗也是一大優勢，例如，發生突發狀況時，長者便能以其豐富的閱歷和智慧，更圓融的服務客戶。

銀杏館不因員工是長者而降低專業水準，讓客人不是因為做善事而光顧，而是為了美味和服務。故銀杏館講求工作配適，讓任職者能發揮經驗及所長，例如退休的保安，其實很適



WOWT 目標在打破資深工作者的職場藩籬，推動職場年齡多樣化。(Haley Phelps on Unsplash 提供，攝影於 2017 年)

合從事客戶服務等與人打交道的工作。前提是長者有能力、有意願，完全符合工作所需而勝任，也讓員工能賺取比照市場行情的薪資。

當然，為了遷就長者的身體狀況，長者們一般工作時間僅約 4 到 5 小時；在設備方面，餐廳會採用不碎餐具，還配備手推車方便他們遞送食物。雖然銀杏館不是為了要打造一個長者樂園而成立，但在這裡工作的員工，卻每位臉上都堆滿了笑容。

### 澳洲 War on Wasted Talent 協助資深人士創業與再就業

一般人對於職場中 45 歲以上人士，既定的刻板印象是難以接受新事物和新觀念，但其實資深工作者卻有著年輕人最欠缺的東西——經驗。在澳洲，有一批 45 歲以上專業人士於

2014 年成立了 War on Wasted Talent (簡稱 WOWT)，主張「經驗是寶貴的，我們不該浪費」。目標在打破資深工作者的職場藩籬，致力於推動職場年齡多樣化的革新，讓資深人士的經驗和長才，能重新被重視與利用。

「因為年齡歧視所導致的人才失業，每年造成澳洲企業超過 100 億澳元的損失！」WOWT 創辦人芭比·普萊斯 (Bambi Price) 指出。WOWT 官網上特別彰顯：「研究指出，具有年齡多樣性的公司，更具創新力且更容易成功。擁有多樣化員工的公司，不僅是更好的工作場域，而且工作效率更高。這就是為什麼我們要對浪費人才發動一場戰爭！」WOWT 主要工作目標分成兩大塊，一是讓資深專業工作者回到職場服務。另一塊是協助資深工作者創業，主要由同集團的另一個組織「資深創業家

基金會」(SeniorPreneurs Foundation) 負責推動。

在協助資深人士重回職場方面，WOWT 找到了一種創新的模式，即由政府、企業、學生、WOWT 合作。在澳洲東南角的維多利亞省，2019 年 6 月起，由地方政府資助一項促進該省 10 家企業發展的計畫，同時為經驗豐富的專業人士和應屆畢業生提供工作機會。方法是由資深顧問督導一組業務或技術性的學生或學生團隊，共同進行申請輔導企業的某個小型專案，幫他們開發或設計解決方案；專案期間為 6~12 週。累計到 2019 年 11 月為止，他們已經攜手完成了 250 個專案，有 3,294 位專家和 1,100 名學生參與，讓他們各自得到了發揮和學習的舞臺。

案例之一是由一對年輕夫妻創辦的小公司，他們向地方政府勞動局申請到 5 萬美元的專案補助，由 WOWT 的一位顧問搭配一位學生，協助這家公司建立數位行銷策略。在 3 個月的密集工作後，這個小老闆表示，這個過程讓他在市場洞察方面「大開眼界」，如今公司已經成長到 4 個人的規模，並且希望未來能接受更多協助。

面對超高齡社會來臨，世界各國均開始思考如何打造適合高齡者的友善職場，臺灣 2020 年 12 月正式實施「中高齡者及高齡者就業促進法」，亦宣示提高中高齡勞動參與率，上述成功案例或許可以提供我們一些方向，持續活化中高齡者的職業生涯。

---

### 參考文獻

- 勞動部勞動力發展署 (2020)。力挺高年級實習生對浪費人才宣戰！澳洲 War on Wasted Talent 協助資深人士創業與再就業，2020 年 9 月 24 日，取自：<https://se.wda.gov.tw/Keyword/Details/257?keywordid=32>。
- 勞動部勞動力發展署 (2021)。平均員工年齡 68 歲的香港卓越社企「銀杏館」，2021 年 1 月 5 日，取自：<https://se.wda.gov.tw/Article/Details/293?articletype=4&menuseq=11>。



Employment Security

# 就業安全

6  
月號  
JUN. 2021



勞動部勞動力發展署  
WORKFORCE DEVELOPMENT AGENCY, MINISTRY OF LABOR

地址：24219 新北市新莊區中平路 439 號南棟 4 樓  
電話：(02) 8995-6000



ISSN 2070-2833



9 772070 283003

GPN: 2009102107 定價：220 元