

調查報告

壹、案由：審計部106年度中央政府總決算審核報告提出，我國中高齡勞動力參與率逐年提升，惟尚有逾2百萬之中高齡非勞動力人口可資開發；又中高齡在職勞工參訓比率及失業勞工訓後就業情形有待改善；另銀髮人才資源中心之功能與定位允宜釐清等情案。

貳、調查意見：

臺灣與先進國家一樣歷經人口轉型，由高出生率、高死亡率，轉為低出生率、低死亡率；國家發展委員會（下稱國發會）「中華民國人口推估（2018年至2065年）」¹指出，2025年我國人口平均年齡將超過45歲，屆時有一半以上人口屬於中高齡者，至2050年時，我國65歲以上人口占比將達35.7%，老化速度較歐美國家要快許多。但由於總體生育率降低，老化速度急遽，國家社會準備不及，已對社會及家庭造成衝擊。

聯合國2017年世界人口高齡化報告（World Population Ageing 2017）指出，隨著人口的平均年齡持續增長，政府應該採取解決高齡者需求的政策，包括住宅、就業、醫療保健、社會保障，和世代團結議題，各國應通過人口變化估算制定人口高齡化政策，並履行2030年的「沒有人會被放棄（No One Will be Left Behind）」之目標²。而本院過去就曾針對長

¹ 國發會每2年根據最新人口、出生、死亡及遷徙等相關統計資料，修正未來人口推估值。目前更新日期為107年8月30日；下次更新日期為109年8月底前。

² 聯合國於2015年提出「永續發展目標（Sustainable Development Goals, 簡稱SDGs）」，提出17項永續發展目標，以15年的時間因應2030年到來，期許所有國家能在全球夥伴關係中採取行動，進而達到永續發展的可能。其中，第8項建議包括「促進包容且永續的經濟成長，達到全面且有生產力的就業，讓每一個人都有一份好工作（Decent work and economic growth）」。

期照顧人力、老人居住問題、高齡教育、老人照顧機制等進行調查³。本案係審計部民國（下同）106年度中央政府總決算審核報告對「勞動部促進中高齡勞動力開發、運用及提升等核有缺失」，本院為瞭解勞動部推動中高齡就業相關政策措施之綜合規劃、政府資源整合、預算編列及執行成效，爰派陳小紅及楊芳婉二委員立案調查。

本案經調閱審計部、勞動部、衛生福利部（下稱衛福部）、國發會、行政院主計總處（下稱主計總處）相關卷證資料，於108年（下同）5月10日履勘彰化縣銀髮人才資源中心、勞動部南區銀髮人才資源中心，5月17日履勘五花馬國際行銷股份有限公司、臺北市銀髮人才就業諮詢站，6月4日諮詢中華民國工業總會何語常務理事、中正大學勞工關係學系周玫琪教授、中正大學成人及繼續教育學系林麗惠教授、臺北大學法律系郭玲惠教授；復於6月12日履勘新北市中高齡職場續航中心，並於7月18日約詢勞動部勞動力發展署施貞仰副署長、勞動部勞動福祉退休司楊玫瑩專門委員、勞動保險司吳品霏專門委員、勞動條件及就業平等司王雅芬專門委員等人員到院說明，業已調查完畢，茲提出調查意見如下：

- 一、我國由高齡社會邁向超高齡社會的時間僅8年，預估將較日本、美國、法國、英國快速，而與韓國及新加坡等之預估時程相當；惟相較於其他國家對人口老化早有因應，我國於老人照顧議題關注雖早，然在如何更積極協助中高齡及高齡者的社會及勞動

³ 103年調查有關老年人口快速成長，對健康及醫療服務需求日漸提升（103年財調0049）、104年調查有關高齡化社會，老人住宅需求及生活環境（104內調0017）及高齡教育（104教調0016）、107年調查有關政府總體長照人力之具體規劃（107內調0028）。

參與，顯得準備不足。另，我國自82年跨入高齡化社會已近26載，人口危機早有警訊，行政院「人口會報」成立經年，官方的「人口政策白皮書」固亦指出問題，惟未提出具體行動方案，各主責機關之著力仍頗有限；行政院允應督飭掌理國家發展政策綜合性規畫、協調之國家發展委員會儘速研提宏觀、全盤暨積極的人口議題對策。

(一)82年我國老年人口占總人口比率超過7%，正式進入高齡化社會，107年該比率增加一倍至14%，而成為高齡社會，預計於115年時，65歲以上老年人口將逾20%，而邁向超高齡社會⁴；另自73年起我國平均每位婦女生育數少於2.1人，已低於維持穩定人口結構的替代生育水準(2.1人)，復加近年持續降低的生育率，92年總生育率降至1.3人以下之超低生育率水準，107年總生育率更僅有1.06人，持續探底。隨著少子化及高齡化之雙重人口結構變遷，工作人口供給量快速萎縮，我國15至64歲工作年齡人口已自104年達最高峰後開始逐年減少，依據國發會的推估，至115年時，工作年齡人口將較107年減少一半，且近半數係由45至64歲者所組成(47.6%)。

(二)又，我國工作年齡人口面臨就學年齡延長、就業年齡延後，以及普遍提早退休離開職場的「晚入早出」現象，進一步惡化勞動力的供給。且隨著醫療水準提升，國人平均壽命長期呈現上升趨勢，太早退出勞動市場不只會讓國內出現勞

⁴ 根據聯合國世界衛生組織的定義，65歲以上老年人口占總人口比率達7%，稱為「高齡化社會」(Ageing Society)；達14%稱為「高齡社會」(Aged Society)；達20%稱為「超高齡社會」(Super Aged Society)。

動力短缺問題，還會加重政府財政負擔。

- 1、對應我國大學教育高度普及的獨特性，青年大多選擇升學，進而延後進入就業市場時間。依勞動部統計，107年青年勞工平均初次就業年齡為21.4歲；復依主計總處107年人力資源統計調查年報發現，我國15至24歲勞動力參與率為34.3%，僅高於韓國的29.3%，低於新加坡的38.1%及日本的47.6%。又，因早期公務人員得請領退休金及勞工得請領勞工保險老年給付年齡較早，國人普遍很早就退休。依勞動部統計，我國101年至106年平均離退勞動市場年齡，男性為63.5歲、女性為61.4歲。依公務人員退休撫卹基金會管理委員會統計資料顯示，參加公務人員退休撫卹基金之公務人員、教育人員、軍職人員，98年度平均退休(軍職人員以領取退休俸計)年齡為55.19歲、54.17歲及43.76歲；107年度為57.11歲、54.53歲及42.58歲⁵。
- 2、我國勞動力因前述較早離退市場，以致中高齡及高齡者之勞動參與率遜於其他主要國家，亦因國人受中華文化影響，認為老後繼續工作是命不好的象徵⁶。根據勞動部的資料，我國和美、日、韓三國中高齡與高齡勞參率的相比，除了在45至49歲的比例高於南韓及美國外，在其他年齡層的勞參率都是4個國家中最低者，而在55至59歲和60至64歲這兩個年齡層都比其他國家少20個百分點，在65歲以上高齡勞參率則

⁵ 資料來源：公務人員退休撫卹基金會管理委員會107年度基金統計年報之「表32 最近10年公務人員退休、資遣之平均年齡」、「表33 最近10年教育人員退休、資遣之平均年齡」、「表34 最近10年軍職人員退伍之平均年齡」。

⁶ 中央社，108年7月2日，「老了還工作是晚景淒涼？翻轉美好老年的想像」，資料來源：<https://www.cna.com.tw/topic/newsworld/122/201812280004.aspx>。

僅有南韓的四分之一。

- 3、此外，依內政部最新統計數據，107年國人平均餘命為80.69歲，其中男性77.5歲、女性84歲，不僅創下歷史新高，也都高於全球平均水準⁷。以65歲退休為例，女性退休後還有19年、男性還有12.5年，且很有可能出現退休比工作的日子還多；如果退休後的經濟僅靠政府給付年金，年金又因政府財政困難改革而打折扣，若無其他具收入的工作人口提供經濟支援，自己又沒有能力或意願再投入勞動市場，極可能因生病或有照護需求而面臨並陷入貧窮；一旦落入貧窮，情況通常只會越來越惡化。高齡貧窮，可能成為所謂的「下流老人」⁸，對社會帶來深遠的影響與衝擊。

(三)瑞士洛桑管理學院公布「2018世界人才報告」，台灣全球排名第27名，下降4名⁹，顯示國內人才外流嚴重及難吸引外籍人才；另因國人對於基層工作就業意願低，基層不足勞動力常須仰賴外籍勞工補充，而總移入人力又以婚姻移民及補充性勞力為主，呈現「高出低進」的人口移動現象。

⁷ 中央社，108年9月11日，「台灣人平均壽命80.7歲創新高 北市最長壽」，資料來源：
<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E4%BA%BA%E5%B9%B3%E5%9D%87%E5%A3%BD%E5%91%BD80-7%E6%AD%B2%E5%89%B5%E6%96%B0%E9%AB%98-%E5%8C%97%E5%B8%82%E6%9C%80%E9%95%B7%E5%A3%BD-024530052.html>。

⁸ 「下流老人」意指「難以過著國家訂定的『最低限度的健康且有文化生活』的高齡者」，有「收入極低」、「沒有足夠的存款」、「沒有可以依賴的人(社會性孤立)」等三個特點；引自如果出版社105年，藤田孝典所著「下流老人：即使月薪5萬，我們仍將又老又窮又孤獨。」同出版社再於107年出版「續·下流老人：政府養不起你、家人養不起你、你也養不起你自己，除非，我們能夠轉變。」

⁹ 瑞士洛桑管理學院(IMD)最新公布2018IMD世界人才報告(IMD World Talent Report 2018)，台灣在評比的63國或地區中排名第27名，較去年下降4名。該人才報告分3大指標，台灣在「投資與發展人才」排名全球第25名、「吸引與留住人才」第32名、「人才準備度」第27名。其中除「投資與發展人才」排名與去年相同外，另2項全球排名分別下滑6名及5名。

- 1、主計總處統計，106年國人赴海外工作人數計73萬6千人，較105年增加8千人或1.1%；98年至106年，赴海外工作者增7萬4千人，平均年增率1.3%。106年赴海外工作者中，依年齡別分，以30~49歲之35萬8千人（占48.6%）最多，教育程度則以大專及以上程度者之54萬6千人（占74.2%）為最多；透露不僅在海外研究和完成教育之國人未返國就業，受過較高教育或具專門技術人才，為追求更高薪資或更好機會遷移至其他更具經濟優勢的國外地區，形成新一波的人才外流。另勞動部資料顯示，107年底在臺藍領外籍勞工人數為70萬6,850人，較105年增加8萬2千餘人；98年至107年，在臺藍領外籍勞工增加35萬5千餘人；至108年8月底，在臺藍領外籍勞工人數更已逾71萬人¹⁰，形成「高出低進」的明顯反差，成為我國勞動市場結構失衡之前兆。
- 2、又有鑒於近年來政府及公營事業對重大公共建設的投資呈現負成長，行政院冀藉由「前瞻基礎建設計畫」來帶動國內經濟，因而需要大量工程人力，預期將大幅增加營造業外籍勞工人數；另近來受中美貿易戰影響，台商回流規模擴大，然人力成本及「缺工」議題一直是回臺台商最現實待解的問題之一；行政院推動「歡迎台商回台投資行動方案」即是以企業需求為導向之鼓勵方案，台商若需聘僱外籍勞工，可適用外籍勞工預先核配、1年內免定期查核，以及Extra制再提高15%等友善雇主措施。

¹⁰ 依勞動部統計之在臺外籍勞工人數，98年底為351,016人、105年底為624,768人、106年底為676142人、107年底為706,850人；108年8月底為711,001人。

3、惟若面臨長期缺工問題未解的3K產業未能因應經濟情勢及產業發展需要進行轉型升級，藍領外籍勞工在臺人數勢必繼續增加。面對勞動力的短缺，納入藍領人力補充的規劃本即是健全整體勞動市場結構重要的一環；但我國提供外籍勞工之薪資水準相較鄰近國家不具優勢¹¹，復加鄰近我國的日本於近年宣布擴大引進外籍勞工，面臨各國亦正積極競逐勞動力資源的同時，我國所面對人力資源問題的挑戰勢將更為嚴峻。

(四)比起西方國家，我國出現「少子女化」及「高齡化」的時間雖然比較晚，但速度卻相當快：這點跟鄰近的日本、韓國極為相似¹²，但日本、韓國早在10年前就已經立法促進中高齡者續留職場，如：

1、日本的少子高齡化因應對策起步甚早且傾向長期性規劃，算是亞洲各國的先驅；日本在1973年正式邁入高齡化社會，由於意識到建構少子高齡化因應對策的必要性，早在1963年就已制定「老人福利法」，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」，2006年實施「改正高年齡者僱用安定法」；而為達上述立法宗旨，日本政府也於2009年共編列17兆1,847億日圓的推動預算¹³；觀乎日本2017年的中高齡勞動力參與率，在50至54歲、55至59歲、60至64歲及65歲以上年齡層分別為

¹¹ 徐秀燕、劉玉雯(106)，外勞來源國輸出政策走向及我國因應對策，勞動部勞動力發展署106年度委託研究計畫結案報告。

¹² 從7%（高齡化社會）成長至14%（高齡社會）：我國費時25年，日本24年，南韓17年；從14%（高齡社會）成長至20%（超高齡社會）：我國預估為8年，日本為11年，南韓為7年。

¹³ 張瑞雄（99），日本高齡者就業的現象與問題，*台灣勞工季刊*，第24期，頁78-83。

86.5%、83.0%、68.1%及23.5%，不僅高於鄰近的韓國、我國、新加坡，也高於美國、加拿大、法國、義大利等國¹⁴。同時，日本也於1997年通過「介護保險法」並於2000年正式實施，2006年進行檢討修正，為亞洲最早推動長期照護保險¹⁵的國家。

2、韓國老化速度更快，韓國政府因此很早就為因應勞動高齡化制定了相關法律以及研擬相關政策，例如於1991年制定「高齡者僱用促進法」，2008年修訂並更名為「僱用時禁止年齡歧視及高齡者僱用促進法」，同時修訂了「僱用保險法」、「低出生與高齡社會基本法」，並在2005年成立專責小組研擬「促進中高齡者就業基本計畫」等；即便如此，韓國部分學者專家認為主政當局對於韓國未來人口結構之發展趨勢，仍過於樂觀，且有評估過高之嫌，呼籲韓國政府當務之急應儘速針對韓國人口結構減少之趨勢，就經濟、社會、福祉及生活品質等層面，進行廣泛及深入之探討，並研擬有效之因應對策¹⁶；2017年，韓國首爾市政府成立「50 Plus基金會」，提供整合平台，執行「50 Plus人才復興計畫」，重新活化熟年的職場貢獻；以韓國2017年的中高齡參與率來看，在50至54歲、55至59歲、60至64歲及65歲以上分別為79.8%、

¹⁴ 勞動部國際勞動統計，2017年勞動力參與率—按年齡分，資料來源：<http://statdb.mol.gov.tw/html/nat/%e8%a1%a81-5.pdf>。

¹⁵ 行政院經濟建設委員會，98年台日技術合作計畫「日本介護保險制度之研究」出國報告（C09804021）。

¹⁶ 姚鴻成（108），韓國未來人口結構成長及衰退趨勢之評估分析，中華經濟研究院WTO及RTA中心，資料來源：<https://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?pid=325453&nid=83>。

74.2%、62.5%及31.5%，各年齡分組的勞動參與率均高於我國¹⁷。

- 3、檢視我國與高齡人口相關的政策，從「中華民國人口政策綱領」、「社會福利政策綱領」、「人口政策白皮書」到「老人福利法」等，其精神內涵均以強調保障高齡者基本生活無虞為先，另有健全社會安全網，透過提升健康及生活照顧品質，完備友善高齡生活環境，提升高齡者社會參與及強化社會支持等原則，作為各部會制定或推動高齡政策措施之重要依據¹⁸。行政院經濟建設委員會（現改制為國發會）於95年就已針對人口結構老化所產生的影響、我國因應人口老化福利政策供需之檢視，及主要國家因應人口老化福利政策現況與經驗借鏡等，委託學者進行研究，最後從福利需求、供給、財政與社會公平等理念切入，針對我國人口結構高齡化所衍生的社會福利問題，研擬規劃相關因應策略¹⁹，顯示我國極早即也已關注老人照顧議題。

(五)惟相較於其他國家有計畫、階段性促進有效的高齡者僱用政策，我國卻遲至近幾年才開始研議法案²⁰、成立銀髮人才資源中心²¹等；且如同

¹⁷ 勞動部國際勞動統計，「2017年勞動力參與率—按年齡分」。資料來源：
<http://statdb.mol.gov.tw/html/nat/%e8%a1%a81-5.pdf>。

¹⁸ 資料來源：行政院104年10月13日核定，「高齡社會白皮書」。

¹⁹ 詹火生、李安妮、戴肇洋、蔡貞慧（95），**主要國家因應人口老化福利政策之研究**，行政院經濟建設委員會委託研究報告，（編號：(95)060.809）。

²⁰ 依勞動部查復表示：「自105年成立立法小組，歷經數次立法小組會議、座談會及相關部會與地方政府諮詢會議廣泛徵詢各界意見完成草案，草案業經108年7月25日行政院第3661次院會審議通過，行政院於108年7月26日函送立法院審議。」

²¹ 依勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署網頁資料，勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署受命於103年10月2日成立全國首座「銀髮人才資源中心」。資料來源：
https://tkyhkm.wda.gov.tw/News_Content.aspx?n=70BFA54CEA821391&sms=6329BAE96EDFDC60&s=59D676656328DE01。

本案履勘臺北市銀髮就業服務處時，臺北市政府表示：「本市就業服務處7個就業服務站均辦理銀髮就業業務，『頂好暨銀髮人才就業諮詢站』係『宣示』性質；本市就業服務處自104年開辦銀髮就業服務，105年發現能見度並不高，故於106年設立銀髮人才就業諮詢站，藉以提升能見度，進而擴大宣傳，而求職人數確實在107年有顯著的提升。」勞動部接受本案約詢時亦表示：「勞動部對於『中高齡就業專法』有比較大的期待，因為從103年設立北區銀髮人才資源中心之後，覺得總是要有個倡議的點，……，我們期待透過專法的通過所產生的後續效應，來規劃更深入、精進的措施。」目前我國對於促進中高齡及高齡者之就業政策，大多僅止於政令式宣示和宣導，並未積極制定具體之階段性目標，即使連勞動部（勞動力發展署）係為勞動力開發、提升、運用及發展業務之主管機關，亦僅能期待俟「中高齡者及高齡者就業促進法」草案通過後之效益，進而促使勞雇雙方及社會大眾對中高齡及高齡勞動力重新認識。

- (六)另為緩和我國少子女化、人口老化及移入人口所產生的相關社會問題，行政院於97年核定「人口政策白皮書」、100年修正核定「中華民國人口政策綱領」，明定8項基本理念及34項政策內涵，並請相關部會確實依照綱領，研訂各項具體措施，滾動檢討修正人口政策白皮書；102年核定修正之「人口政策白皮書」，期程起訖皆為102至105年，計有18項對策，107項具體措施，232項績效指標。政府各相關單位雖已努力推動，如為挽救少子女化提出「擴大發放育兒津

貼」等各項政策利多，但對於生育率的提振卻是緩不濟急；為簡化外國人申請永久居留程序，放寬外國人於合法連續居留5年期間，每次出國在3個月以內者，申請永久居留時，得免附健康檢查合格證明及本國刑事紀錄證明²²，雖更友善於外國人，但卻非更實際的整體產業升級及轉型，致使目前延攬外國人才仍集中在教育業、服務業等個別企業；「外國專業人才延攬及僱用法」自107年2月8日施行以來，針對我國各領域所需之外國特定專業人才，已核發就業金卡超過400張²³。

(七)綜上，我國由高齡社會邁向超高齡社會的時間僅8年，預估將較日本、美國、法國、英國快速，而與韓國及新加坡等之預估時程相當；惟相較於其他國家對人口老化早有因應，我國於老人照顧議題關注雖早，然在如何更積極協助中高齡及高齡者的社會及勞動參與，顯得準備不足。另，我國自82年跨入高齡化社會已近26載，人口危機早有警訊，行政院「人口會報」成立經年，官方的「人口政策白皮書」固亦指出問題，惟未落實具體行動方案，各主責機關之著力仍頗有限；行政院允應督飭掌理國家發展政策綜合性規畫、協調之國家發展委員會儘速研提宏觀、全盤暨積極的人口議題對

²² 「外國人停留居留及永久居留辦法」第11條。

²³ 國家發展委員會108年9月9日新聞稿，「『外國專業人才延攬及僱用法』上路迄今，就業金卡核發已突破400張」，資料來源：

https://foreigntalentact.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=88EDAE1D4C3C77D7&s=BC099C5147FFCDCF。

策。

二、108年7月25日行政院第3661次會議院會通過勞動部研提之「中高齡者及高齡者就業促進法」草案，明定若有職場年齡歧視，最高可罰新臺幣150萬元，對於中高齡及高齡者就業之促進與保障，固值肯定，惟雇主及勞工若未改變既有觀念，任何形式的薪資補貼均將無濟於事。法案刻正交由立法院審查，勞動部允應儘早擬妥相關說帖，提供完整資訊，闡明法案政策目標，俾及早完成法制作業。又，勞動部除祭出政策誘因並落實法制外，允應更積極倡議及宣導，並持續追蹤法案衍生之正面效應及負面後遺症。

(一)我國面臨少子化及高齡化的人口結構變化，55歲以上勞動力參與率明顯偏低，且較其他國家中高齡者早由勞動市場離退。

1、依據國發會的人口推計資料，107年3月底我國65歲以上人口已達14%，正式邁入高齡社會，人口老化速度相對歐美先進國家快速，115年時，65歲以上的人口將逾20%，達「超高齡社會」的標準。

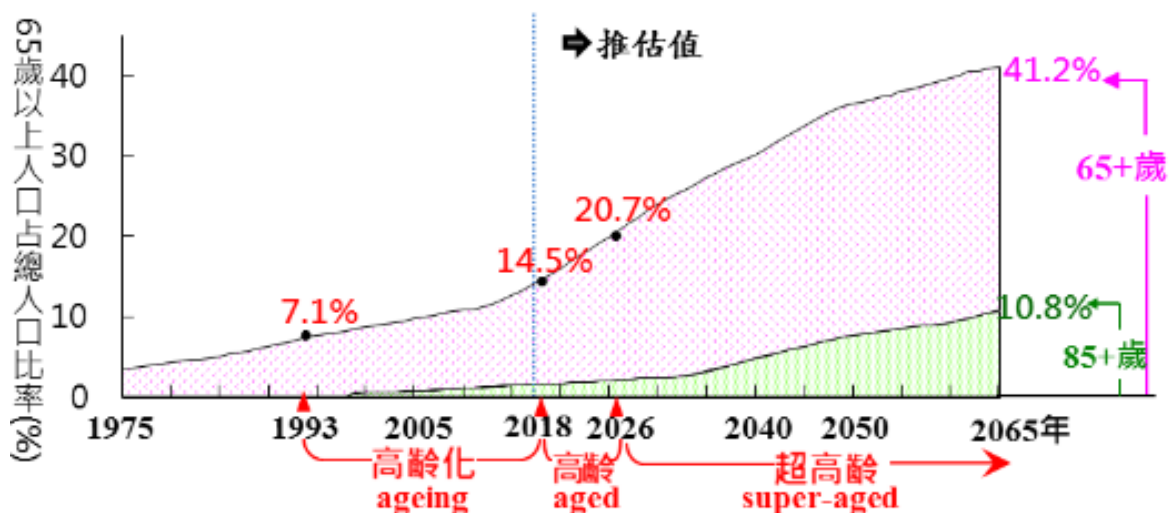


圖1 高齡化時程(中推估)

資料來源：國發會，中華民國人口推計（2018至2065年）

2、隨人口結構的高齡化及少子女化，15至64歲工作人口自104年達到最高峰後開始逐年降低，未來中高齡勞動力占比將逐漸增加；然依107年勞動部國際勞動統計資料，與其他各國相比，我國55歲以上勞動力參與率明顯偏低。勞動參與率是勞動結構的指標之一，勞動參與率的降低意味著有意願且有能力的勞工退出勞動市場，亦標示著經濟成長的動能逐漸消失。

表1 107年主要國家中高齡及高齡者勞動力參與率比較

單位：%

年齡別	中華民國	韓國	日本	美國
45~49歲	84.0	82.2	87.7	82.3
50~54歲	73.5	79.7	87.1	79.3
55~59歲	55.6	74.7	83.4	72.3
60~64歲	36.7	61.4	70.6	57.1
65歲以上	8.4	32.2	24.7	19.6

資料來源：勞動部。

3、依現行「勞動基準法」規定，「勞工非年滿65歲，雇主不得強制退休。」且即使勞工年滿65歲，雇主如未要求勞工退休，仍可繼續工作。惟我國勞工實際退出職場平均年齡，男性為63.1歲、女性為61.4歲，仍低於日本、韓國、瑞士、美國及加拿大等主要國家。

表2 100至105年主要國家平均離退勞動市場年齡

單位：歲

國家別	離退勞動市場年齡
-----	----------

	男性	女性
中華民國	63.1	61.4
韓國	72.0	72.2
日本	70.2	68.8
美國	66.8	65.4
瑞士	66.0	64.3
加拿大	65.9	63.1

資料來源：本調查整理自勞動部提供資料²⁴。

(二)「勞動基準法」97年修正第54條規定，將勞工強制退休年齡由原本60歲延至65歲，讓擁有勞動力且有意願繼續投入職場的勞工得以更有保障的在職場中貢獻自己的能力；「就業服務法」第5條亦明定「雇主對求職人或所僱用員工，不得以年齡為由，予以歧視；……」。即使在法令上已有日趨完備的條件限制，保障員工不因為與工作能力無關的個人條件而影響工作權利，但實務上是否仍舊存在著無法突破的玻璃天花板，間接使中高齡勞工成為相對弱勢的就業族群，或因年齡影響各項人力資源活動？都是歷來許多研究關注的焦點。惟主計總處107年人力運用調查報告顯示，45歲以上失業者找尋工作過程中遭遇之最主要困難為「年齡限制」(49.85%)；勞動部107年僱用管理及工作場所就業平等概況調查亦指，受僱者在職場上遭受就業歧視情形，兩性均以「年齡」最多(男性占5.5%，女性占6.5%)²⁵，進一步就年齡層分析，

²⁴ 整理自勞動部「106年國際勞動統計」，本調查於108年9月13日至勞動部網頁查詢目前公布最新資料為106年。

²⁵ 「就業服務法」第5條規定略以：「雇主對求職人或所僱員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由，予以歧視；……」。依勞動部107年僱用管理

更可發現55歲至64歲受僱者因「年齡」遭受歧視比率較其他年齡層高，甚至為25至34歲受僱者之3倍有餘。

表3 107年9月受僱者於求職或在職場上因「年齡」遭受歧視情形

單位：%

項目別		有遭受就業歧視
性別	男性	5.5
	女性	6.5
年齡層	15~24歲	5.1
	25~34歲	3.5
	35~44歲	6.9
	45~54歲	9.0
	55~64歲	10.4

資料來源：本調查整理自勞動部提供資料²⁶。

(三)為建構友善中高齡就業環境，協助在職者穩定就業、促進失業者就業及支持退休者再就業，勞動部研擬「中高齡者及高齡者就業促進法」草案，業由行政院於108年7月26日函送立法院審議。

1、勞動部表示，為落實總統支持中高齡者及高齡者就業，建構友善環境之勞動政策，該部研訂「中高齡者及高齡者就業促進法」(下稱「中高齡就業專法」)，自105年成立立法小組，歷經數

及工作場所就業平等概況調查結果，受僱者最近一年在職場上遭受就業歧視情形，兩性均以「年齡」之因素居多，男女性分別占5.5%、6.5%，其次為「階級」，男女性分別占3.4%、2.7%，再其次男性為「思想」占2.2%、女性為「語言」、「容貌」各占2.0%。

²⁶ 整理自勞動部「107年僱用管理及工作場所就業平等概況調查」，該調查於108年9月13日至勞動部網頁查詢目前公布最新資料為107年。

次會議、座談及相關部會與地方政府諮詢會議廣泛徵詢各界意見完成草案，期間亦有立法委員提出草案版本²⁷，最終經108年7月25日行政院第3661次院會審議通過，行政院業於108年7月26日函送立法院審議。

2、依據行政院新聞稿，審議通過之草案版本共9章45條，內容分別為禁止年齡歧視、協助在職者穩定就業、促進失業者就業、支持退休者再就業、推動銀髮人才服務、開發就業機會等六大重點。

3、勞動部接受採訪時則指出，「中高齡就業專法」有5個重心：「1彈、1禁、3補貼」：「1彈」是雇主可以用定期契約僱用中高齡勞工，增加雙方彈性；「1禁」是禁止企業對高齡者、銀髮人才有差別對待；「3補貼」是指政府對失業的中高齡者有相關失業救濟、對在職中高齡或高齡者有職務再設計補助，對原雇主繼續聘用65歲以上勞工有獎助辦法²⁸。

(四)目前「中高齡就業專法」主要以「促進」及「保障」中高齡者及高齡者就業為主，具重要的政策宣示意義，勞動部允應持續關注外界反應與後續發展，並對專法內容研擬完整的配套機制，以改變社會大眾對中高齡者的刻板印象，並善用中高齡者的優勢和經驗。

1、「中高齡就業專法」草案於107年7月12日至9

²⁷ 依立法院公報第108卷第22期院會紀錄，立法院委員吳玉琴、陳靜敏、蔣潔安等19人於108年3月15日亦提出「中高齡者及高齡者就業促進法」草案，分為總則、就業保護、協助在職者穩定就業、促進失業者就業、支持退休者再就業、銀髮人才中心、開發就業機會、罰則及附則9章，共計71條，經立法院程序委員會意見提院會交社會福利及環境委員會審查。

²⁸ 聯合新聞網，108年7月25日，「政院通過中高齡及高齡就業專法：1彈1禁3補助」，資料來源：<https://udn.com/news/story/6656/3951082>。

月11日預告期間，各界踴躍於公共政策參與平臺中對草案提供意見或修正建議；民眾留言反映出各界對於中高齡就業議題之關注及對專法的疑慮，摘述如下：

- (1) 廠商都是營利事業單位，並非慈善機構。如果付出成本一樣包括勞健保費用相同，基本薪資相同，獎金計算制度相同，公司福利相同，而產能卻不同，古人有云：「殺頭生意有人做，賠錢生意沒人做。」
- (2) 與其請廠商參加表揚大會活動，倒不如在勞、健保優惠當中釋出利多，臺灣中小企業比例很高，10人以下公司良心廠商更是大有人在，參加政府的活動需要文筆相當良好的人員來協助填寫，對於廠商來說反而是只能遠觀。
- (3) 具體而言，哪些職業能開放給中高齡就業呢？請問中高齡真的就業的話，工作時間和薪資等等是否需要和「勞動基準法」相符？
- (4) 草案的目的是為了讓中高齡勞動人力持續留在就業市場，目前僅是從立法角度來思考如何保護、保障勞工權益，是否也該探討中高齡勞動人力繼續留在職場的動機為何？如果動機沒有消失，自然就會繼續留在職場。

2、外界普遍肯定「中高齡就業專法」的宣示效果，但也認為善用中、高齡者的優勢和經驗，培養對中高齡友善的職場文化，方為根本。「關鍵還是在於企業願不願意接受，唯有透過案例

累積、改變社會大眾對中高齡者的刻板印象，讓企業重視年長員工的價值，方能有效扭轉他們的職場劣勢」、「讓社會更樂意接受『高年級同學』，重塑新時代的職場倫理是不可忽視的一環。近來不少企業面臨二代接班，新一代領導人基於尊重長輩的傳統文化，多不願晉用比自己年長的部屬²⁹。」

3、本案於108年5月10日、17日及6月12日與雇主及勞工代表座談，不僅雇主代表分享其僱用中高齡勞工心得，中高齡勞工也分享其認為在求職及再就業時希望得到的協助，略以：

(1) 在雇主僱用中高齡勞工經驗部分

〈1〉 雇主代表周女士：「公司花最多心力的就是在建立步驟『使他們快速上手』；但因為中高齡的記憶力及反應較不如年輕人，所以會需要比年輕人更多次重複的培訓」、「聘僱中高齡者的優勢是他們穩定度高，但遭遇的困難是他們普遍不具電腦能力、體力較差。公司就曾遇過中高齡勞工不願意按照SOP用量杯計量分量，而是堅持照自己的經驗做。中高齡勞工的自我意識強，較難管理。」

〈2〉 雇主代表蔡先生：「中高齡勞工多對如何操作電腦不熟悉」、「中高齡勞工擁有豐富的人生歷練，他們的人格特質卻是不易改的，對於公司營

²⁹ 天下雜誌，107年7月16日，「SOS！搶救大齡勞工 設專法就夠了嗎？」，資料來源：<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5091111>。

運需要的要求常常是『虛心接受，決心不改』。」

〈3〉 雇主代表鍾先生：「雖然公司有向政府申請補助及產官學輔導，但仍認為聘用中高齡者大多有職能不足的問題，也會擔心遇到的是『求職蟑螂³⁰』。」

〈4〉 雇主代表陳女士：「希望政府能夠先對求職者提供測驗及訓練類的服務，強化求職者的心理素質及建設，認為這對於中高齡者尤為重要」、「中高齡者也會因為原本從事的工作（經驗），影響對事情的標準」、「實務上也發現，中高齡也會排擠其他中高齡者，覺得自己沒有辦法駕馭（管理）中高齡者。」

〈5〉 雇主代表陳女士：「因為公司目前需要的是外場工作人員，但中高齡者過去可能是從事內勤工作，可能沒辦法一下子適應，所以需要特別在職前教育訓練部分加強」、「中高齡者的應徵心態，包括抗壓性、態度及身心健康；建議政府可以提供中高齡勞工定期健康檢查的服務。」

(2) 在中高齡勞工求職及再就業經驗部分

〈1〉 勞工代表張女士：「認為中高齡求職

³⁰ 聯合新聞網，108年3月8日，「求職蟑螂？三不五時就請假 被辭退還要資遣費」略以「這位求職者從2月18日報到開始，上班將近三個星期只有5天到班，請假理由五花八門，從生理假、送奶奶急診、身體不舒服，到「家裡有事」需請事假，讓原PO忍無可忍，決定辭退這位誇張的員工，然而更扯的狀況是，對方竟要求他給付資遣費，讓他相當無奈。」，資料來源：<https://udn.com/news/story/7269/3685722>。

最需要的是媒合，勞工自己也要不斷充實自己，像我自己也還需要加強電腦能力」。

〈2〉勞工代表施女士：「以前是在學校煮飯，但因為少子化的關係，被減薪，就覺得那不如不要做了；現在已經60歲了，不知道要做甚麼。」

〈3〉勞工代表陳先生：「認為政府應該要因材施教，給年長者工作機會，如果有意願工作的人就應該要幫助他們去工作。」

〈4〉勞工代表宋女士：「覺得社會還是對中高齡者有刻板印象，很多公司在我求職時先問我年齡之後就謝謝再聯絡了，所以我不喜歡大家說我中高齡，因為我認為自己身體還是很好，還是很有能力。」

4、對此，勞動部於約詢時表示：「勞動部對於『中高齡就業專法』有比較大的期待，整個案子推動最困難的地方是『改變雇主的觀念』跟『提高民眾再出來就業的意願』。推動『中高齡就業專法』時就發現，要讓雇主願意僱用中高齡是困難的，事業單位不一定會要政府提供的僱用獎助，但希望有穩定的勞動力；而我們認為中高齡是相對穩定的勞動力，但僱用中高齡會產生另一個問題，即職場中的青銀如何共存，對雇主管理會產生困擾，當然也就降低了雇主僱用的意願。」

(五)此外，對於外界擔心事業單位是否會因為聘用外籍勞工之成本較低，而選擇聘僱外籍勞工，

進而排擠了中高齡勞工再就業機會，在尚未能透過相關調查研究證實前，勞動部仍應積極蒐整各方意見，並對有意願僱用中高齡勞工之雇主提供協助。

- 1、我國為因應國家建設六年計畫，自78年開始正式引進營造業外籍勞工，為我國合法開放外籍勞工之濫觴。後為補充國內產業勞動力之不足，80年至84年以「配額制」引進製造業外籍勞工；83年至96年以「重大投資案」核配外籍勞工；95年後則以「3K3班³¹」核配外籍勞工。截至108年7月底，在臺外籍勞工人數已達70萬9,643人。
- 2、「就業服務法」第42條規定：「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。」勞動部強調，我國政策係將外籍勞工定位為補充性勞力，雇主必須完成國內招募程序³²才能申請外籍勞工。但由於外籍勞工大部分受領基本工資³³，勞動成本相對低廉，使得我國基層勞工之競爭力大為降低，連帶加速惡化基層勞工的失業問題，衝擊包括從事基層工作的中高

³¹ 3K3班(製造業)即工作環境骯髒、危險、辛勞，以及需要24小時輪班的產業，又稱缺工製造業，主要包括電子製造業、光學材料、玻璃、鋼鐵、印染、塑化等。

³² 「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」第12條第1項規定：「雇主申請聘僱第二類外國人，應以合理勞動條件向工作場所所在地之公立就業服務機構辦理求才登記後次日起，在中央主管機關依本法第22條所建立全國性之就業資訊網登載求才廣告，並自登載之次日起至少21日辦理招募本國勞工。但同時於中央主管機關指定之國內新聞紙中選定一家連續刊登3日者，自刊登期滿之次日起至少14日辦理招募本國勞工。」第12條之1條規定：「雇主有聘僱家庭看護工意願者，應向中央主管機關公告之醫療機構申請被看護者之專業評估。被看護者經專業評估認定具備中央主管機關規定聘僱外國人從事家庭看護工作之條件，由直轄市及縣（市）政府之長期照護管理中心推介本國籍照顧服務員，有正當理由無法滿足照顧需求而未能推介成功者，雇主得向中央主管機關申請聘僱外國籍家庭看護工。……。」

³³ 適用「勞動基準法」之外籍勞工每月工資不得低於法定每月基本工資（108年1月1日起每月基本工資為23,100元）；不適用「勞動基準法」之外籍看護工基本工資17,000元。

齡者之失業及再就業。雖然亦有研究從不同角度指出，「擴大引進外籍勞工可以降低雇主之勞動成本，使得處於缺工狀態或即將產業外移之事業單位繼續留在國內，反而有助降低中高齡及弱勢勞工之失業率³⁴」，但透過研究，勞動部亦發現「在目前政策規劃下，外籍勞工的引進與本國籍勞工就業的確息息相關。……但由於各研究所建構的實證模型、資料來源與期間、以及樣本組合不同，所導致的結論亦有所差異，故無法據此研判引進外籍勞工的整體影響是正面或負面³⁵。」

- 3、「中高齡就業專法」草案於107年7月12日至9月11日預告期間蒐集之各界意見中亦提及：「台灣多數的雇主，仍然處於壓低人事成本提高產量，以公司利益最大化作為主要營運目標。因此招募容易使喚的年青人，甚至外籍勞工都合乎雇主的優先考慮。中長期應該以減少外籍勞工進入台灣職場，取締逾期滯留的外勞的政策配套，才能適度刺激產業創新轉型，轉向以知識密集多用腦力，而不是現況的代工型薄利多銷，低附加價值的勞力血汗產業。」
- 4、本案於108年5月10日履勘彰化縣銀髮人才資源中心時與雇主代表對於現行外勞政策是否影響僱用中高齡者意願一事交換意見，雇主代表周女士表示：「公司目前是有請外勞的，但公司其實還是想請本勞，因為外勞期滿就會離開，

³⁴ 吳惠林、鄭凱方（89），「中高齡失業與政府政策」，台灣勞動市場相關問題研討會，台北：中央研究院經濟研究所。

³⁵ 鄭乃云、李聯雄、李淑媛（103），*外勞引進政策對國人就業之衝擊評估研究*，勞動部勞動及職業安全衛生研究所102年度研究計畫（IOSH 102-A324）。

而且聘僱本勞不必管理吃、住，也不必支付就業安定費。」雇主代表蘇先生也表示：「縱然公司的待遇在同業間算佼佼者，但與其他產業相比時就會是屬於3K、高工時的工作。本勞不願意到傳統產業工作，公司就只好聘僱外籍勞工」，「可以增聘外勞的extra制度對公司所要支付的成本來說並不划算，如果可以，當然還是希望聘僱本勞。」可見部分雇主於精算外籍勞工引進及管理成本與考量企業永續經營後，仍然希望以聘僱本國勞動力為主，且不排除僱用中高齡者。

- 5、惟前述雇主代表所稱引進外籍勞工後之成本偏高部分，主要是指聘僱製造業外籍勞工（包括適用「勞動基準法」之加班費、休假及需集中管理之生活照顧事宜等）；對於家庭看護工部分，雇主所支付之成本則相對低廉。普及照顧政策聯盟就曾表示：「目前從事照顧老人、家事服務或家庭托育的女性勞工，多屬中高齡者。以台北市社區服務人員職業工會為例，會員皆為居家服務員、家事服務員與保母等二度就業的女性勞工，其中50歲以上者占七成，45歲以上者占九成。……勞動部放寬85歲以上輕度失能開放外籍看護工，將嚴重影響本國從事照顧工作之中高齡女性就業機會³⁶。」

（六）立法院第9屆第8會期已於108年9月17日開議，惟立法或修法從「提案」到「三讀通過」常須經過重重審查，包括委員會及朝野協商。勞動部長許銘春接受媒體聯訪時即表示：「勞動部的優

³⁶ 普及照顧政策聯盟，104年7月28日，「勞動部變『失業部』?! --輕度失能用外勞弱勢女性沒工作」，資料來源：<https://www.pwr.org.tw/discourse/898>。

先法案是『中高齡就業專法』，對中高齡者就業有很大助益，期望能在這個會期中通過³⁷。」

(七)綜上，108年7月25日行政院第3661次會議院會通過勞動部研提之「中高齡者及高齡者就業促進法」草案，明定若有職場年齡歧視，最高可罰新臺幣150萬元，對於中高齡及高齡者就業之促進與保障，固值肯定，惟雇主及勞工若未改變既有觀念，任何形式的薪資補貼均將無濟於事。法案刻正交由立法院審查，勞動部允應儘早擬妥相關說帖，提供完整資訊，闡明法案政策目標，俾及早完成法制作業。又，勞動部除祭出政策誘因並落實法制外，應更積極倡議及宣導，並持續追蹤法案衍生之正面效應及負面後遺症。

三、綜觀我國現行退休制度之各項作法，退休年齡規定仍帶強制性；亦未普遍建構彈性工作型態，惟於人口快速老齡化趨勢下，世界各國大多傾向廢除強制退休年齡規定，並透過勞資協商調整作業模式以實現漸進式退休；另，我國勞工保險老年給付則採行展延年金以吸引退休者延後領取給付，卻未考慮勞保倒閉傳聞甚囂塵上，民眾入袋為安的心理不利延退效果，而相關部會，如勞動部鮮有針對漸進式退休之相關研究，為掌握我國於此方面對策處遇之適切性，相關部會允應借鏡國外經驗，積極持續研議，並檢視各類工具之可行性及效果，俾切實際。

(一)國際勞工組織³⁸1980年第66屆國際勞工會議，訂

³⁷ 聯合新聞網，108年9月2日，「中高齡就業專法勞動部盼立院本會期通過」，資料來源：<https://udn.com/news/story/7238/4024404>。

³⁸ 國際勞工組織（英語：International Labor Organization，縮寫：ILO）係為一以追

頒第162號有關中高齡及高齡勞工建議書，其中對於退休相關建議如下：1. 從工作到退休宜採用漸進的方式；2. 退休宜採用自願的原則；3. 年金領取年齡宜符合彈性的原則。漸進式退休（Phased retirement）主要是透過工作內容的調整、工作的轉換、間歇工作、部分工時工作等，使勞動者過渡到完全退休的一種半退休狀態的狀態。於此期間，有些國家為了避免勞動者為領取退休金而退出職場，乃允許勞動者可以同時領有勞動所得（薪資）與部分退休金。

(二) 審計部前於審核行政院勞工委員會（改制後勞動部）103年度主管預算時，即建議勞動部應審酌我國人口結構變遷趨勢及勞動力短缺與老化問題，建構友善中高齡者之勞動職場環境（如取消退休年齡限制），以提升中高齡者之勞動參與率。勞動部針對研議「取消退休年齡限制」部份聲復以：

- 1、 「勞動基準法」第54條規定勞工強制退休年齡為65歲，係在兼顧事業單位人員新陳代謝及勞工工作權衡平之前提下所為之規範，其原意係為保障勞工工作權，並非限制勞工工作年齡，勞工年滿65歲後，雇主如未要求勞工退休，本可繼續工作，並無勞工達到強制退休年齡即須退出勞動市場之意。又「勞動基準法」係規定勞動條件最低標準之法律，事業單位如欲延後或取消強制退休年齡，並無不可。
- 2、 延後強制退休年齡攸關勞雇權益，各國均以審

求社會正義為目標的聯合國專門機構。制定國際勞動公約以規範勞動關係以及勞動相關問題。該組織總部設於瑞士日內瓦，ILO每年6月會在日內瓦舉行國際勞工大會會議，並進行公約和建議書的編撰和採納。

慎態度應對。縱有提高之共識，亦非一次到位調整，如新加坡「退休與再僱用法」規定法定退休年齡為62歲、日本「高齡者僱傭促進法」規定強制退休年齡逐步調升至65歲。而我國勞工強制退休年齡於97年5月14日由原規定之60歲，調整為65歲。

3、至於未來是否再調高或取消退休年齡，將規劃辦理「延後退休可行性方案研究」，再予審慎研議。

(三)我國目前對退休年齡的規定仍帶強制性，與世界各國大多傾向廢除強制退休年齡制度不同：

1、我國：

(1) 強制退休年齡規定於「勞動基準法」第54條：「勞工非有下列情形之一，雇主不得強制其退休：一、年滿65歲者。二、心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。前項第1款所規定之年齡，對於擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作者，得由事業單位報請中央主管機關予以調整。但不得少於55歲。」

(2) 勞動部表示我國2012~2017年平均退離勞動市場年齡，男性為63.5歲、女性為61.4歲，尚未達現行65歲之強制退休年齡，將持續掌握勞動市場平均退離職場年齡之狀況，適時檢討，目前尚無延後強制退休年齡之規劃。

(3) 104年「延後退休可行性方案之研究」之研究結果透露：國內勞工已有延後退休的趨勢，加上勞保老年給付也

有增減額年金之設計，已具延後退休之誘因，故現階段不宜再延後強制退休年齡，以免衝擊弱勢勞工的就業困境。

2、歐美及亞洲鄰近國家－美國、日本、英國等國皆廢除了強制退休年齡制度：

(1) 美國：在1986年修正「就業年齡歧視法」(Age Discrimination in Employment Act - ADEA)以設置強制退休年齡恐有違憲法基本工作權，而廢除強制退休。

(2) 日本：依「高年齡者僱用安定法」規定，所謂高年齡者係指55歲，而企業主所訂之退休年齡不得低於60歲，另須確保勞工達退休年齡後，仍可提供工作至65歲。故事業主有三種選項，一是主動將退休年齡調至65歲以上；二是不訂上限；三是目前較為普遍的繼續僱用制度。並區分為兩種方案，一是勞工達退休年齡後重新簽約的再僱用制度，二是在不終止目前契約下繼續僱用的勤務延長制度；前者可為正職或兼職、定期或不定期，後者若變更，則須經協議。並持續輔導企業持續僱用65歲以上之勞工³⁹。

(3) 英國：從2011年4月開始逐步取消65歲強制退休的規定。按照新規定，2011

³⁹ 自由評論網，108年7月31日，「日本經驗談中高齡就業促進法」。資料來源：
<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1307185>。

年10月1日以後，雇主將不能援引法定退休年齡條例強制員工退休。英國就業部表示，取消強制退休制度，解決了就業市場年齡歧視問題，有助於提升老年人對社會的貢獻⁴⁰。

3、綜上可知，各國陸續在強制退休年齡規定上進行調整，我國現行雖無延後強制退休年齡之規劃，惟參考各國作法，退休年齡多採原則性訂定以利勞工自行決定或採勞資共同協議訂定，以保有彈性空間。

(四)復據國家發展委員會發布「國際推動漸進式退休之經驗與作法」新聞稿資料⁴¹及勞動部「延後退休可行性方案之研究」，部分國家已採行工作者及雇主支持彈性工作型態之作法：

1、我國：

(1) 按勞動部查復我國推動漸進式退休措施，包括訂定勞工保險老年給付增、減額年金、延後「勞動基準法」強制退休年齡、實施勞退新制，及推動積極勞動市場政策，目前我國尚無調整作業型態之選擇模式。

(2) 106年銓敘部曾草擬「漸進式退休人力再運用制度」，銓敘部研議方向係針對未達法定年齡而提前退休者，除了可

⁴⁰ 英國就業部，100年1月13日，”Default Retirement Age to end this year”。資料來源：
<https://www.gov.uk/government/news/default-retirement-age-to-end-this-year>;
<https://www.mol.gov.tw/media/英-外108>。

⁴¹ 國家發展委員會，104年4月30日，「國際推動漸進式退休之經驗與作法」。資料來源：
https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=6FDC603ACC3D414D&sms=DF717169EA26F1A3&s=29918CA6F991BB12。

選擇支領展期或減額月退休金外，亦可採取在期間內減少工時或擔任部分工時工作，該部分工時退休人力投入因應促進工作與家庭照顧政策之短期替代或輔助性人力需求，並准許領取全額月退或部分退休金⁴²。

2、部分國家已採行工作者及雇主支持彈性工作型態之作法：

(1) 德國：BMW(Bayerische Motoren Werke AG)公司，2012年即提出因應人口變遷人力因應方案⁴³，如允許員工於退休前6年，可同時搭配彈性化之作業型態，譬如：部分工時工作、居家電子通勤、擴大彈性上班時間等。

(2) 美國：「大學漸進式退休方案」，大學為美國發展漸進式退休之先驅，美國部分大學允許終身職教員在完全退休前減少教學、研究及行政等工作(適用於55歲以上，並至少於該校任全職達10年)，可選擇同時請領退休金，校方亦持續依其工時提撥退休金，並提供健保及人身保險。

(3) 日本：1988年推動「日本式工作分攤方案」，以促進高齡者僱用。其施行要點，包括：縮短工時、推行彈性上班制，與實施帶薪之長期學習假期等。

3、揆諸上述，我國漸進式退休方式偏重延後退休

⁴² 銓敘部106年5月23日部退一字第10642294681號書函。

⁴³ BMW, Today for Tomorrow-BMW Group Response to Demographic Change, Oct, 2012. BMW “Sustainable Value Report 2013”, www.bmwgroup.com。

年齡及續留職場等措施，採典型就業模式，國外則可選擇勞資共同協議訂定作業型態，偏屬非典型就業樣態，強化「漸進式」退休力度，亦能減緩退休生活適應上之衝擊。

(五)據勞動部約詢前查復資料，為因應我國高齡化態勢，經參酌其他年金國家之成例（老年年金請領年齡多為65歲），依98年1月1日修正施行之「勞工保險條例」第58條規定，勞工保險老年年金給付之法定請領年齡定為60歲；上開請領年齡，於民國107年提高1歲為61歲，其後每2年提高1歲至上限65歲，並搭配展延及減額年金給付規定，於展延年金部分，每延後1年請領，增給年金金額4%，最多增給20%；減額年金為每提前1年請領，減給年金金額4%，最多可提前5年共計減給20%。此外，為保障領取老年給付後再就業者之工作安全，得由投保單位辦理參加職業災害保險，且不因再就業獲取薪資報酬予以扣減或停發老年年金。

(六)又依「勞工保險條例施行細則」第26條之1規定，勞工保險局應每三年辦理財務精算，以預測保險收支的未來變化，今年(108年)年初所發布的報告已指出，勞保潛藏負債增加至9.11兆元，勞保基金破產時間為115年，較105年的精算報告提前1年，意謂7年後勞保難逃破產的命運，針對破產危機，勞動部部長表示明年預計挹注200億元以彌補缺口，惟今年5月勞保老年年金給付5月單月支出就高達209.5億元，若加上1次給付支出金額112.6億元合計達322.1億元，遠超過行政院撥補額度。勞保倒閉傳聞頻仍且預估時間不斷提前，種種負面消息不僅影響民眾

信心，進而產生入袋為安的想法並提高選擇一次請領老年給付人次⁴⁴，對於勞動部以展延年金作為延退工具效果亦將大打折扣。

(七)另有關勞動部針對延後退休可行性方案，除104年曾委外研究外，後續並無相關研究規劃，然世界各國皆需因應勞工銀灰化未來，漸進式退休、延後退休的實施已成為全球性議題，應透過持續性研究，與其他國家進行比較，了解我國於此方面處遇之適切性，且勞動部對於部分延退作法如延後或取消退休年齡，於本案約詢時稱就仍需持續掌握情況並適時檢討等語，同樣顯示滾動式、長期性針對延後退休可行性方案之研究不可或缺。

(八)綜上，綜觀我國現行退休制度之各項作法，退休年齡規定仍帶強制性；亦未普遍建構彈性工作型態，惟於人口快速老齡化趨勢下，世界各國大多傾向廢除強制退休年齡規定，並透過勞資協商調整作業模式以實現漸進式退休；另，我國勞工保險老年給付則採行展延年金以吸引退休者延後領取給付，卻未考慮勞保倒閉傳聞甚囂塵上，民眾入袋為安的心理不利延退效果，而相關部會，如勞動部鮮有針對漸進式退休之相關研究，為掌握我國於此方面對策處遇之適切性，相關部會允應借鏡國外經驗，積極持續研議，並檢視各類工具之可行性及效果，俾切實際。

⁴⁴ 商業周刊財富網，108年7月17日「勞保快破產，民眾傾向一次提領，政府更加應付不及…5月支出已超明年預算」，資料來源：
<https://wealth.businessweekly.com.tw/GArticle.aspx?id=ARTL000145716>

四、「就業保險法」實施以來，雖在解決中高齡失業者暨其家屬的經濟困境方面達成若干效果，並從法制面強化了「積極促進就業」的制度規範，然仍有符合領取失業給付資格或正在領取給付者的再就業意願低落，導致「就業成效不彰」，甚至招來道德風險等批評，本調查履勘過程中發現部分受訪單位與勞工咸認應嚴格限制給付辦法以提升包含中高齡者在內之整體就業率，勞動部允應積極蒐集並瞭解失業給付究提供了正面的勞動參與或負面的勞動供給誘因，通盤檢討失業保險制度對失業率之影響。另，勞動部亦應盤點已推行之各項政策間是否出現矛盾或扞格，如提供銀髮就業服務資源之佈點不足，是否間接鼓勵中高齡失業勞工依賴失業給付而消極以對「再就業」。

(一)我國於92年將「就業保險法」單獨立法，並將失業給付、職業訓練、就業服務整合為三合一就業服務流程，以強化失業給付乃為配合「促進就業」的政策手段之一。

1、我國勞工保險失業給付制度於88年開辦，並於92年變革為就業保險制度⁴⁵。就業保險制度改變了原本勞工保險失業給付制度單純的「所得安全」功能，擴充為「促進就業」與「所得安全」功能並存，甚至在強化「促進就業」的政策目標下，就業保險制度已將失業給付、職業訓練、就業服務制度，整合為「三合一就業服務流程」的模式，並且以「單一窗口」受理申

⁴⁵ 87年12月28日行政院台勞字第63669號令訂定發布「勞工保險失業給付實施辦法」(訂自88年1月1日施行)，92年2月12日行政院院臺勞字第0920003714號令廢止。91年5月15日總統華總一義字第09100095600號令公布「就業保險法」(訂自92年1月1日施行)。

請，以促使失業者在請領失業給付時，能積極參與職業訓練與推介尋職⁴⁶。

2、現行失業給付依「就業保險法」等相關規定之請領資格及給付內容如下：

(1) 請領資格：「就業保險法」第11條規定，被保險人於非自願離職辦理退保當日前3年內，保險年資合計滿1年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起14日內仍無法推介就業或安排職業訓練者。

(2) 給付期間：「就業保險法」第16條規定，失業給付最長發給6個月。但申請人離職辦理本保險退保時已年滿45歲或領有社政主管機關核發之身心障礙證明者，最長發給9個月。

(3) 給付標準：「就業保險法」第16條規定，失業給付每月按申請人離職辦理退保之當月起前6個月平均月投保薪資60%計算發給。依「就業保險法」第19條之1規定，勞工領取失業給付期間，如有扶養無工作收入之配偶、未成年子女或身心障礙子女，每1人按申請人離職辦理該保險退保之當月起前6個月平均月投保薪資10%加給給付，最多計至20%。

(4) 其他規定：

〈1〉「就業保險法」第15條規定，無正

⁴⁶ 李健鴻(101)，工作福利體制下就業保險制度對失業者權利與義務之影響研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告(編號：NSC100-2410-H-034-018)，未出版。

當理由不接受公立就業服務機構推介之工作⁴⁷、安排參加之就業諮詢或職業訓練⁴⁸，公立就業服務機構應拒絕受理失業給付之申請。

〈2〉「就業保險法」第24條規定，領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因二年間不行使而消滅。

3、勞動部於本案約詢時表示：「失業給付的請領是有必須符合的資格條件的，也就是『就業保險法』第11條所規定的；若沒有積極就業或尋職，第一關受理的公立就業服務機構就會做審核及把關」、「針對外界關心符合失業給付請領條件者可能會拒絕就業部分，除非有『就業保險法』第13條規定情事可以拒絕推介就業之外，申請人都應配合公立就業服務機構之求職登記及推介，這是失業給付以促進就業為主要目的的法制設計。」

(二)依勞動部統計，103年起就業保險失業給付件數及金額逐年成長，其中，中高齡者（45至64歲）增加之給付件數明顯較其他年齡組別多，惟其勞動參與率卻無顯著變化。

1、勞動部公開資料顯示，近3年辦理失業給付件數與金額皆呈上升趨勢：失業給付件數從105年的32萬4,946件、106年的34萬9,338件，至107年的35萬7,603件；給付金額從105年的73億餘

⁴⁷ 「就業保險法」第13條規定：「申請人對公立就業服務機構推介之工作，有下列各款情事之一而不接受者，仍得請領失業給付：一、工資低於其每月得請領之失業給付數額。二、工作地點距離申請人日常居住處所30公里以上。」

⁴⁸ 「就業保險法」第14條規定：「申請人對公立就業服務機構安排之就業諮詢或職業訓練，有下列情事之一而不接受者，仍得請領失業給付：一、因傷病診療，持有證明而無法參加者。二、為參加職業訓練，需要變更現在住所，經公立就業服務機構認定顯有困難者。……。」

元、106年的79億餘元，至107年的82億元。

表4 近3年就業保險失業給付件數及金額(按年齡組別)

項目	105年		106年		107年	
	件數	金額	件數	金額	件數	金額
15至44歲	198,137	4,337,290,124	206,624	4,527,686,491	208,357	4,616,658,988
45至64歲	126,809	2,997,987,502	142,714	3,427,493,163	149,246	3,591,446,882
合計	324,946	7,335,277,626	349,338	7,955,179,654	357,603	8,208,105,870

資料來源：勞動部勞工保險局。

- 2、按年齡組別分，在15至44歲的給付件數部分，107年為208,357件，較105年198,137件增加10,220件；但在45至64歲部分，107年為149,246件，較105年126,809件增加了22,439件，整整是15至44歲所增加人數的一倍。
- 3、惟對照近3年之勞動參與率，雖然在整體、15至24歲、25至44歲的勞動參與率逐年均略有成長，但45至64歲及65歲以上的勞動參與率卻未隨受領失業給付並接受政府促進就業服務而有顯著變化。

表5 近3年勞動參與率(按年齡組別)

單位：%

年度	總計	15至24歲	25至44歲	45至64歲	65歲以上
105年	58.75	31.37	87.82	64.42	8.61
106年	58.83	32.68	88.26	62.82	8.58
107年	58.99	34.34	88.85	63.21	8.43

資料來源：勞動部。

(三)縱使就業保險之失業給付確實緩解許多失業者的經濟負擔，卻始終存有「就業成效不彰」的批評聲浪，其中又以「道德風險」最常被提及，認為失業給付反而會使失業率更惡化。

- 1、不具名的公立就業服務機構從業人員就曾於探討「以公共職業訓練促進中高齡失業者再就業」第二次座談會中提出：「依求職、求才及推介就業人數分析發現，雇主對中高齡求才比例偏低、雇主願意透過就服中心僱用中高齡對象多為藍領階級（清潔工、守衛、保姆、看護工、廚師等）；依發放失業給付人數發現，申請人數呈遞增現象，其中多數又為中高齡者，但多數申請者在失業認定期間都存有『不領白不領』之心態，亦難推介就業⁴⁹。」學者亦曾於期刊中論述實施失業認定遭遇之困難並歸因為「道德瑕疵」，略以：「一、失業給付請領條件缺乏客觀標準：申請失業給付者到公立就業服務機構大多表現出有工作能力及工作意願之態度，但至產業界應徵或面試時，卻表現出令雇主無法僱用之行為。二、求職紀錄認定困難：部分公司不願意確認求職者相關求職紀錄，亦有失業給付申請者私下商請熟識廠商重複開立求職紀錄，致求職紀錄失真。這些行為雖未達道德風險之程度，但有道德上的瑕疵。⁵⁰」
- 2、前揭情事至近年來仍然未見減少，新聞就曾報導「遇過好幾次這種的，還有跟我們說他是要領補助的，麻煩有接到電話詢問說公司不適合所以沒錄取」、「現在有些人就這樣，單純只想領到政府補助，有的只到3天也只為了有個紀錄」、「其實很多是有工作，鑽漏洞賺補助的」、「我知道還有人在工作，只是他沒加入勞健

⁴⁹ 蔣震夷(100)，以「公共職業訓練」促進中高齡失業者再就業之研究，中山大學人力資源管理研究所碩士論文，未出版，高雄市。

⁵⁰ 郭振昌(97)，台灣就業保險法制實施與討論，*月旦法學雜誌*，154，頁50-65。

保」，一個月工作薪資5~6萬以上，還跑去申請失業給付」⁵¹。

- 3、而本案於5月10日履勘彰化縣銀髮人才資源中心時，雇主代表也確有反映類似意見，如雇主代表蘇先生表示：「現在到就業服務站會發現很多人在領失業給付，他們寧可領取失業給付也不願意來就業」、「紡織業與其他產業相比，本勞不願意從事，中高齡如果去領失業給付還可以領得更多，也就更不願意來就業了。」雇主代表周女士亦表示：「同意其他雇主代表分享失業給付影響本勞就業，公司就曾遇過不少正在領取失業給付之本勞，因公立就業服務站推介至公司就業，但因為他們是想領取失業給付的，並不是真的想來工作的，所以來公司工作的時候也非常的浮躁。」
- 4、勞工代表施女士則提及：「已經60歲了，不知道要做甚麼工作。因為以前做過縫紉，所以剛剛聽到富雨洋傘老闆說想要請有縫紉經驗的人，覺得很羨慕，但離我住的地方太遠了（所以沒辦法再度就業）。」後經彰化縣政府勞工處補充說明：「施女士居住彰化縣埤頭鄉，地理位置屬南彰化，富雨洋傘及彰化縣銀髮人才資源中心分別位於彰化縣秀水鄉及彰化市，地理位置屬北彰化。」對照前述雇主代表反映失業給付所衍生之亂象，發現勞工可能會因為「無法從鄰近之就業服務機構或銀髮人才資源中心獲得足量之職缺資訊及就業服務，支持其再就業」，所以轉而選擇將失業給付「領好領滿」或

⁵¹ 聯合新聞網，107年12月14日，「鑽漏洞賺補助？面試只為了『失業給付』網友罵翻」，資料來源：<https://oops.udn.com/oops/story/6766/3537641>。

是繼續在家待業等；突顯政府機關未通盤考量所推行政策間是否出現矛盾或扞格，如前述勞動部、彰化縣政府於地理位置南彰化地區似有未能適足提供民眾求職、求才服務或職訓課程等情，使有就業意願民眾無法順利再就業，而出現對特定政策（如：失業給付）依賴現象。

- 5、綜上，實務上確已出現失業給付對政府資源及勞動參與產生的負面影響，主管機關不可不慎。包括我國失業給付期限雖短，但因現行規定可能存有漏洞，形成符合資格失業者「不領白不領」的福利依賴心理；又前述失業者多數欠缺就業意願，公立就業服務機構服務這類求職者時，無法精準推介、媒合工作，失業認定變成例行性工作，也因為失業者只希望雇主幫忙蓋章，並非真正想就業，浪費雇主許多時間，破壞公立就業服務機構與雇主間關係等。

（四）對此，勞動部接受約詢時表示：「『就業保險法』從立法到現在也有一段時間，各界對於『就業保險法』的各項給付都有一些聲音及反映，目前本部已在蒐集資料及進行相關研究；將盤點目前實務上執行的狀況，瞭解國際上對於促進就業更好的工具或方式，以在我國法制上有進一步規劃；將在明年度啟動修法機制」、「據統計，失業給付約占保險給付的四成。而前述民眾可能以取巧方式領取給付部分，本部已開始對此進行相關研究，委託教授蒐集並瞭解第一線公立就業服務機構所接觸的狀況，目前正在委託研究調查中」、「其實外界有不同的聲音，部分認為目前要求再就業困難的勞工，必須要經過這麼多層關卡，太嚴苛了，或是認為等待期太

長了，各方面意見都有，這部分我們都會納入修法的評估。」

(五)此外，有鑑於中高齡及弱勢勞工有相當比例係從事臨時性、短期性、無固定事業單位、多雇主之工作型態；又勞動市場中無一定雇主之受僱者其實最有可能遭遇失業風險，目前之就業安全制度及失業給付是否能涵蓋這群極為弱勢之勞工，亦是政府在後續檢討與精進就業安全制度時應併予考量的。

(六)綜上，「就業保險法」實施以來，雖在解決中高齡失業者暨其家屬的經濟困境方面達成若干效果，並從法制面強化了「積極促進就業」的制度規範，然仍有符合領取失業給付資格或正在領取給付者的再就業意願低落，導致「就業成效不彰」，甚至招來道德風險等批評，本調查履勘過程中發現部分受訪單位與勞工咸認應嚴格限制給付辦法以提升包含中高齡者在內之整體就業率，勞動部允應積極蒐集並瞭解失業給付究提供了正面的勞動參與或負面的勞動供給誘因，通盤檢討失業保險制度對失業率之影響。另，勞動部亦應盤點已推行之各項政策間是否出現矛盾或扞格，如提供銀髮就業服務資源之佈點不足，是否間接鼓勵中高齡失業勞工依賴失業給付而消極以對「再就業」。

五、勞動部近年辦理特定對象就業促進業務經費支出均以中高齡者為最高，其次為身心障礙者，合計占特定對象預算之7~8成，遠高於其他對象；復加各地方政府亦透過申請就業安定基金補助，辦理促進中高齡者就業計畫，如臺北市之「銀髮人才就業諮

詢」、新北市之「中高齡者職場續航輔導」、彰化縣之「銀髮人才與就業服務整合」等，足見中央及地方政府皆重視且積極面對高齡社會及轄區內人口老化所帶來之影響與衝擊。惟中央與地方各自成立銀髮人才資源中心類同機構，部分與目前公立就業服務機構同樣提供求職求才等就業服務，是否產生因資源功能重疊而生浪費情事；及與青年、二度就業婦女等其他族群於促進就業資源之競合疑慮，均有待勞動部謹慎應處。

- (一) 勞動部為加強辦理促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務，設置「就業安定基金」⁵²；據勞動部新聞稿稱：「推動就業服務、職業訓練等相關措施預算，更是占基金用途8成以上⁵³」。依勞動部查復近5年(104至108年，下同)為「促進就業」所編列預算及補助經費數，及與各該年度總預算及總補助經費之占比資料發現：勞動部近年每年約編列或投入新臺幣(下同)17億元於「推動促進中高齡者就業措施」及「補助地方政府辦理以中高齡為對象之計畫」，約占就業安定基金促進國民就業總預算之11%。

表6 近5年以推動促進中高齡就業之經費及占比

單位：千元

年度	就業安定基金促進國民就業總預算	中高齡者就業預算	占比
104年	14,698,125	1,935,707	13.17%

⁵² 「就業安定基金收支保管及運用辦法」第1條規定；第4條規定本基金之來源包括就業安定費收入、本基金之孳息收入、勞工權益基金收入及其他有關收入。

⁵³ 勞動部106年8月31日新聞稿，「【澄清稿】就業安定基金運用已有外部監督機制，並無疑慮。」，資料來源：<https://www.mol.gov.tw/announcement/33702/27128/>。

年度	就業安定基金促進國民就業總預算	中高齡者就業預算	占比
105年	13,878,109	1,657,403	11.94%
106年	16,464,695	1,664,431	10.1%
107年	13,526,619	1,624,106	12.01%
108年	14,447,903	1,737,472	12.03%

資料來源：勞動部。

(二)另為積極促進國民就業，符合平等原則，特別是針對處於弱或劣勢的民眾，於「就業服務法」第24條規定勞動部對於有意願就業之特定對象(獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、長期失業者、其他經主管機關認為有必要者)應訂定計畫，致力促進其就業⁵⁴。

- 1、依勞動部查復近5年對「就業服務法」第24條規定之特定對象，所編列預算及補助經費數，及與各該年度總預算及總補助經費之占比資料發現：在特定對象中，預算占比最高為中高齡者，與次之的身心障礙者，兩者合計占預算之7~8成。以108年度預算為例，以中高齡者編列預算17億餘元(46.6%)為最多，其次為身心障礙者的11億餘元(30.6%)，再次為原住民的3億餘元(9.2%)、長期失業者、低收入或中低收入戶中有工作能力者、二度就業婦女等各1億餘元(4.5%、3.1%、2.8%)，及未達6千萬元的獨

⁵⁴ 「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。三、身心障礙者。四、原住民。五、低收入戶或中低收入戶中有工作能力者。六、長期失業者。七、二度就業婦女。八、家庭暴力被害人。九、更生受保護人。十、其他經中央主管機關認為有必要者。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1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。」

立負擔家計者、更生受保護人、家庭暴力被害人（1.4%、1.3%、0.3%）。

- 2、另於運用就業安定基金統籌及獎勵補助地方政府辦理促進國民就業計畫部分，自104年至108年止，以就業安定基金補助地方政府推動以中高齡及高齡者為對象之就業服務相關計畫計有40案，執行案量與補助經費逐年增加，可見大部分地方政府已主動就其轄區人口特性研擬相關計畫以積極因應。

表7 近5年推動促進中高齡就業之經費及占比

單位：元

年度	計畫數	以中高齡者及高齡者為對象就業服務計畫補助經費	補助地方政府總經費	補助占比(%)
104年	3	913,452	1,253,741,000	0.07
105年	6	8,852,862	1,305,595,112	0.68
106年	7	18,358,708	1,365,277,645	1.34
107年	10	27,360,209	1,590,255,936	1.72
108年	14	31,770,818	1,701,407,412	1.87
合計	40	87,256,049	7,216,277,105	1.21

資料來源：勞動部。

表8 近5年以就業安定基金補助地方政府推動中高齡及高齡者為對象之就業服務相關計畫

單位：元

縣市別	年度	計畫名稱	核定金額
臺北市	105	促進中高齡及高齡者就業服務計畫	7,632,191
	106	臺北市銀髮人才資源中心實施計畫	1,424,103
	106	促進中高齡者就業服務計畫	7,915,870
	107	2018銀髮勞動新典範國際論壇實施計畫	2,513,500
	107	臺北市銀髮人才就業諮詢實施計畫	1,985,143

縣市別	年度	計畫名稱	核定金額
	107	臺北市促進中高齡就業服務計畫	7,974,606
	108	臺北市促進中高齡者就業服務計畫	10,999,403
	108	臺北市銀髮人才就業諮詢實施計畫	1,982,278
	108	108年度「青銀共事」職務分析調查計畫	799,999
新北市	106	106年度中高齡與高齡人口就業議題之公民審議計畫	1,826,785
	106	106年度中高齡者職場續航輔導計畫	3,320,685
	107	新北市政府辦理107年度中高齡職場續航輔導計畫	5,812,611
	108	108年度中高齡者職場續航輔導計畫	7,196,655
台中市	104	樂齡就業宣導計畫	352,852
	107	臺中市政府107年度不老高手領航企業前導計畫	2,951,649
	108	臺中市政府108年度不老高手領航企業前導計畫	4,285,665
	108	臺中市政府108年度促進中高齡就業職務再設計推廣計畫	486,000
	108	協助中高齡者及特定對象職場適應計畫	1,195,568
新竹市	108	新竹市108年度促進中高齡與婦女異業結盟行動計畫	953,784
新竹縣	105	105年度辦理中高齡人口就業促進宣導活動計畫	82,600
苗栗縣	105	苗栗縣政府105年度中、高齡就業促進宣導計畫	528,800
彰化縣	105	樂活長青職場續航實施計畫	490,000
	106	彰化縣銀髮人才資料庫與就業服務整合計畫	3,701,670
	107	彰化縣銀髮人才與就業服務整合計畫	5,800,000
	108	彰化縣銀髮人才就業服務整合計畫	2,999,000
南投縣	105	促進中高齡人口就業計畫	21,235
	106	106年度促進中高齡就業講座計畫	82,695
	108	南投縣政府108年度促進中高齡及高齡人口就業服務計畫	51,900
雲林縣	107	促進中高齡及中低收入戶就業宣導講座計畫	26,860
	108	促進中高齡及中低收入戶就業宣導講座計畫	26,860

縣市別	年度	計畫名稱	核定金額
嘉義市	106	嘉義市政府106年度協助中高齡者就業服務活動計畫	86,900
	107	定額進用及高齡友善職場講堂	83,500
嘉義縣	104	開發高齡勞動力計畫	486,000
	105	高齡就業狀況調查研究計畫	98,036
	108	108年度中高齡(高齡者)就業促進服務計畫	36,106
花蓮縣	107	花蓮縣107年度促進婦女、中高齡及高齡就業計畫	99,200
	108	促進婦女、中高齡及高齡者就業計畫	110,800
台東縣	104	促進中高齡者就業服務計畫-職場就業趨勢及企業參訪活動	74,600
屏東縣	107	高年級生同學會~青銀共創 職人體驗計畫	113,140
澎湖縣	108	澎湖縣108年度中高齡者求職取向及需求委託調查報告實施計畫	646,800

資料來源：勞動部。

3、惟部分地方政府雖然透過就業安定基金補助辦理促進中高齡者就業促進計畫，但已執行完畢之年度有核定補助金額執行率偏低情形，勞動部查復執行率未達80%之落後原因如下：

(1) 臺北市107年「2018銀髮勞動新典範國際論壇實施計畫」(執行率78.62%)：活動參與人數超過預期目標，因該計畫邀請國外專家學者來台，相關旅運費及工作日支報酬係採覈實支付，其中部分講者為國外官方代表未支領工作日支報酬，致本計畫經費執行未達80%。

(2) 彰化縣107年「彰化縣銀髮人才就業服務整合計畫」(執行率75.75%)：辦理課程場次、參與人數等均達預期效

益，惟因研習課程等活動延宕至4月始執行，致影響計畫經費執行未達80%。

- (3) 雲林縣107年度「促進中高齡及中低收入戶就業宣導講座計畫」(執行率62.78%)：該計畫因活動報名情形不如預期，致經費執行數及預期效益未達80%。
- (4) 嘉義市107年度「定額進用及高齡友善職場講堂」(執行率27.07%)：該計畫因活動報名情形不如預期，致經費執行數及預期效益未達80%。
- (5) 宜蘭縣104年度「開發高齡勞動力計畫」(執行率68.07%)：該計畫包含「宜蘭縣高齡就業力加值計畫」及「宜蘭縣高齡就業狀況調查研究」兩項子計畫，其中「宜蘭縣高齡就業狀況調查研究」考量執行期間過短故未予辦理，致經費執行數及預期效益未達80%。
- (6) 屏東縣107年度「高年級生同學會～青銀共創職人體驗計畫」(執行率61.91%)：該計畫因活動報名情形不如預期，致經費執行數及預期效益未達80%。

(三)我國經參採日本「銀髮人才中心」為高齡者提供有別於一般勞動市場之職缺(如短期具高度彈性、具地區特色之職缺等)⁵⁵，及參照新加坡強

⁵⁵ 依勞動部查復資料表示：根據日本高齡者雇用安定政策相關法律，及日本都道府縣政府

調雇主責任，鼓勵雇主繼續僱用中高齡者之作法⁵⁶，勞動部於103年及105年在新北市及高雄市成立銀髮人才資源中心；經審計部審核及勞動部查復顯示：「目前僅中央政府於新北市及高雄市、地方政府僅臺北市、新北市及彰化縣設有銀髮人才資源中心或類同機構（如下表）。」審計部審核意見指出：「大部分市縣缺乏類同機構，銀髮人才資源服務之地理分布不均，恐影響部分地區高齡者就業機會；且銀髮人才資源中心之功能與定位亟待釐清。」

表9 各銀髮人才資源中心或地方政府設置類同機構提供服務一覽表

銀髮人才資源中心名稱	成立時間	提供服務內容
勞動部北區銀髮人才資源中心	103年10月2日	求職服務、求才服務、倡議宣導、資源連結。
勞動部南區銀髮人才資源中心	105年4月15日	職涯規劃與探索、多元化學習資源、創業諮詢服務、倡議銀髮勞動價值、促進世代共融、建置銀髮資源服務網絡。
彰化縣銀髮人才資源中心	106年8月1日	就促活動、就業研習課程、就業服務等。
臺北市銀髮人才就業諮詢站	106年10月30日	就促活動、就業研習課程、就業服務等。
新北市中高齡職場續航中心	107年5月11日	企業輔導顧問、職務再設計等資源整合。

資料來源：勞動部。

1、勞動部由勞動力發展署北基宜花金馬分署103年10月2日於新北市永和區成立「銀髮人才就業

補助維運的公益法人，主要以已退休或60歲以上地方居民為會員，提供短期性工作及志願服務等社會參與機會。銀髮人才中心是透過承接企業、家庭或公務機關等各種工作委託，指派會員到委託單位工作，並從獲取的工作報酬，將一定比例金額(配分金)交付給被指派的會員，所媒合的職缺有別於一般勞動市場，多數為暫時性或短期的工作機會，其不保證會員每月有固定收入，且銀髮人才中心與會員、會員與委託單位之間均不具勞僱關係。

⁵⁶ 依勞動部查復資料表示：新加坡鼓勵繼續僱用中高齡之作法：根據新加坡「退休與重新僱用法」，規定只要年長員工的健康狀況良好，工作紀錄令人滿意，雇主就有責任繼續聘用，直到員工滿65歲甚或67歲為止，其重新僱用的精神為僱傭雙方在職務範圍和工作條件方面提供了靈活性。對雇主而言，重新僱用政策不僅幫助公司保持成本競爭力，也繼續從年長員工的豐富經驗中受益。對員工來說，可以繼續留守工作崗位或不同僱用條件下轉調其他職務，這為員工提供持續就業的機會，賺取固定收入，增加退休儲蓄。

資源中心」(後更名為「銀髮人才資源中心」)，高屏澎東分署105年4月15日於高雄市成立「南區銀髮人才資源中心」，服務對象為高齡者(包括55歲以上有就業需求者，及其他已領取軍公教養老給付、勞保老年給付、公民營事業退休金、「勞動基準法」退休金或勞工退休金條例退休金者)，主要服務項目有求職服務、求才服務、倡議宣導、資源連結等。

(1) 依據內政部108年5月人口統計資料，總人口數計2,358萬9,870人，其中老人(65歲以上)人口計350萬4,269人(14.85%)。以勞動部勞動力發展署各分署轄區觀之，總人口數以北基宜花金馬區為最多，其次為中彰投區；而55歲以上人口占比則是以雲嘉南區的31.64%為最多，其次是高屏澎東區的30.90%及北基宜花金馬區的30.74%。與目前設置北(南)區銀髮人才資源中心之地區不盡相符。

表10 勞動力發展屬各分署轄區總人口數與老年人口數

單位：人

區域別	總人口數	55-59歲	60-64歲	65歲以上	55歲以上合計	55歲以上占總人口數占比
北基宜花金馬區	7,965,865	630,976	589,664	1,227,706	2,448,346	30.74%
桃竹苗區	3,786,058	267,070	228,539	474,496	970,105	25.62%
中彰投區	4,580,202	341,873	299,761	635,299	1,276,933	27.88%
雲嘉南區	3,339,762	268,523	237,168	550,852	1,056,543	31.64%
高屏澎東區	3,917,983	309,606	285,002	615,916	1,210,524	30.90%
合計	23,589,870	1,818,048	1,640,134	3,504,269	6,962,451	-

資料來源：內政部。

(2) 勞動部就其選擇北(南)區銀髮人才資源中心設立地點原因說明如下：

〈1〉北區銀髮人才資源中心：考量雙和地區55歲以上銀髮人口居雙北市之冠，又為方便民眾前往，以擇定交通便利地點為優先考量，故於鄰近臺北捷運永安市場站、永和四號公園、天主教永和耕莘醫院及多個社區發展協會等銀髮族群聚集據點設立，又該地點位於中和遠東工業園區等公司行號與企業密集處，可連結鄰近永和就業服務臺資源。

〈2〉南區銀髮人才資源中心：經評估55歲以上銀髮人口於高屏澎東地區以高雄市最為眾多，又以建構銀髮人才資源平台為主要目標，爰設立地點以銀髮族群多數使用大眾運輸交通工具為考量，擇定鄰近高雄捷運文化中心站之地點設立。

2、勞動部於106、107年度補助彰化縣銀髮人才資源中心(106年8月1日成立)、臺北市銀髮人才就業諮詢站(106年10月30日成立)、新北市中高齡者職場續航中心(107年5月11日成立)。

(1) 依審計部整理資料，彰化縣銀髮人才資源中心提供服務內容為就業促進活動、就業研習課程、就業服務等；臺北市銀髮人才就業諮詢站提供服務內容為職涯諮詢、工作職缺開發及宣導、就創業協助、職業體驗與訓練等；新北市中高齡者職場續航中心則是以

仍在職場中的中高齡勞工為服務對象，提供企業輔導顧問、職務再設計等資源整合。

- (2) 經本案實地履勘並請各類同機構說明迄今服務對象之性別、年齡及至中心求職登記時身分屬已領取退休金之占比，發現勞動部北區銀髮人才資源中心成立最早，提供之統計資料相對完整，惟與南區銀髮人才資源中心相同，均欠缺進一步更具意義之分析。
- (3) 其他地方政府依地方自治發展需要而設計之類同機構，因目的及需求不盡相同故尚無一致性的統計資料可提供；新北市中高齡職場續航中心因目的及對象不同，未直接提供求職服務及推介就業，如有需求則是轉介該轄就業服務機構提供協助。

表11 各銀髮人才資源中心類同機構迄今服務對象之性別、年齡統計

單位	統計期間	成效	性別		年齡			
			男	女	未滿55歲 (已退休)	55-59歲	60歲-64歲	65歲以上
勞動部 北區銀髮 人才資源 中心	103年10月 -108年6月	求職登記 7,180人	2,946 (41%)	4,234 (59%)	702 (9.8%)	2,397 (33.3%)	2,189 (30.5%)	1,892 (26.4%)
勞動部 南區銀髮 人才資源 中心	105年4月 -108年6月	求職登記 5,062人	2,174 (43%)	2,888 (57%)	829 (16.4%)	4,233 (83.6%)		
臺北市 銀髮人才 就業	106年6月 -108年6月	求職登記 3,112人	1,505 (48%)	1,607 (52%)	-	1,216 (39.1%)	1,113 (35.8%)	783 (25.1%)

單位	統計期間	成效	性別		年齡			
			男	女	未滿55歲 (已退休)	55-59歲	60歲-64歲	65歲以上
諮詢站								
新北市 中高齡 職場續航 中心	107年5月 -108年6月	個案管理 服務(開案 輔導) 657人	262 (40%)	395 (60%)	381 (58%)	169 (25.7%)	80 (12.2%)	27 (4.1%)
		職場關懷 服務(追蹤 在職中高齡 勞工穩定就 業情形) 1190人	512 (43%)	678 (57%)	822 (69.%)	238 (20%)	109 (9.2%)	21 (1.8%)
備註：新北市中高齡者職場續航中心成立目的為使中高齡在職勞工能在原單位穩定就業及延緩退休，未提供求職服務及推介就業。								
彰化縣 銀髮人才 資源中心	107年4月 -108年6月	求職登記 2,396人	453 (19%)	1,943 (81%)	-	833 (34.8%)	644 (26.9%)	749 (31.3%)
	備註： 1. 彰化縣銀髮人才資源中心於106年8月成立後，以辦理就業促進課程為主，自107年4月正式揭牌後始提供就業媒合服務。 2. 有關年齡統計部分，計有170人未提供個人資料，爰未計入年齡統計。							

資料來源：勞動部。

表12 各銀髮人才資源中心類同機構之服務對象至中心求職登記時身分屬已領取退休金之占比暨相關統計

單位	統計期間	總人數	已領退休金
勞動部北區銀髮人才資源中心	103年10月-108年6月	7,180	3,562 (49.6%)
勞動部南區銀髮人才資源中心	105年4月-108年6月	5,062	3,798 (75.0%)
臺北市銀髮人才 就業諮詢站	108年1月-108年6月	未提供	318
	備註： 臺北市政府107年12月3日通過「臺北市政府加強照護關懷退休人員推動方案實施計畫」，自108年始統計銀髮人才就業諮詢站服務之退休人員數。		

單位	統計期間	總人數	已領退休金
新北市中高齡職場續航中心	說明： 新北市中高齡者職場續航中心成立目的為使中高齡在職勞工能在原單位穩定就業及延緩退休，未提供求職服務及推介就業，故無相關統計數據。		
彰化縣銀髮人才資源中心	108年1月-108年6月	480	229 (47.7%)
	備註： 彰化縣銀髮人才資源中心於107年4月中心揭牌成立後，提供銀髮民眾填寫相關資料表單，其中未有是否已領取退休金欄位，爰無法掌握求職民眾是否已請領退休金。		

資料來源：勞動部。

3、對於在新北市、高雄市設置銀髮人才資源中心，或同意補助臺北市、彰化縣及新北市設置類同機構時，是否曾就轄區產業發展情形及供需進行設置評估？一節，勞動部表示：

(1) 勞動部所屬北區(新北市)及南區(高雄市)銀髮人才資源中心曾就轄區銀髮人口，或銀髮與已退休人員就業意願與工作需求進行過評估分析，以有效提供銀髮就業服務；臺北市、彰化縣及新北市政府設置銀髮人才相關單位，係依地方自治發展需要而設立，勞動部僅針對辦理促進銀髮就業相關活動或課程等給予部分補助。

(2) 勞動部所屬銀髮人才資源中心進行相關議題研究發展，倡議推廣銀髮人力再運用等為主要服務內容，銀髮者相關求職求才就業服務，係透過全國各地300多個就業服務據點，採「一案到底」或「單一窗口」作業模式提供55

歲以上及已退休有就業需求者求職服務，並運用職務再設計等各項就業促進措施，強化銀髮人才之就業媒合。

4、審計部審核意見亦指出，「銀髮人才資源服務中心是否提供求職、求才直接服務等，仍未有定論，請勞動部督促檢討改善，及早形成共識，俾妥適擘劃適合我國之銀髮人才資源中心運作模式，以達協助銀髮人才再就業之目標。」而本案亦發現，目前北（南）區銀髮人才資源中心與其他公立就業服務站在求職、求才及職訓業務之分工或區隔情形似不明確。

(1) 臺北市就業服務處於本案履勘臺北市銀髮人才就業諮詢站時即說明該市未來將按區設置不同目標之專責據點，略以：「本市就業服務處7個就服站均辦理銀髮就業業務；而未來將規劃於臺北市東、南、西、北四區各設置一個專責服務的就業服務據點，並依據不同區域的特性訂定據點之服務目標。如今(108)年底即在東明公宅設置東區據點，並以當地人口分佈特色辦理『青銀共事』的模式。」

(2) 勞動部就與公立就業服務站之業務分工一節表示：「該部成立北區、南區銀髮人才資源中心功能以倡議、議題研究、服務模式研發及資源整合等服務為主，並輔導企業僱用銀髮者，提供相關諮詢及支援服務。全國各公立就業服務據點係針對有就業需求之中高齡及高齡者提供個別化之就業諮詢及

推介就業服務，同時運用各項就業促進工具提升雇主僱用意願，主要辦理就業媒合、職缺開發及提供職業訓練資訊等服務。」

- 5、勞動部於106年12月8日召開「銀髮人才資源中心成效訪視暨未來發展研商會議」，會中就「銀髮人才資源中心成立之必要性」、「是否提供一般求職、求才等直接服務」、「是否普遍設立」及「中心業務辦理方向」等進行討論，於「是否普遍設立」部分，適時討論重點摘要略以：「目前兩中心作業有其區域性，全國性議題倡議辦理尚有難度，建議全國性議題回歸中央，應由署成立中央的推動小組，辦理全國性業務。另考量部分就業中心委由直轄市辦理，直轄市部分，可考量以設置專案來推動銀髮業務，而其餘即可運用本署原有就業中心提供在地服務。」
- 6、而於108年7月25日行政院第3661次會議通過之「中高齡者及高齡者就業促進法」草案中，已明定中央及地方主管機關得推動銀髮人才服務；地方主管機關應定期向中央主管機關提送執行成果報告，並接受中央主管機關之監督及考核。
 - (1) 草案第33條：「中央主管機關為促進依法退休或年滿55歲之中高齡及高齡者就業，應辦理下列事項，必要時得指定或委託相關機關（構）、團體推動之：一、區域銀髮市場供需之調查。二、銀髮人力資源運用創新服務模式之試辦及推廣。三、友善職場與世代合作之倡議及輔導。四、就業促進之

服務人員專業知能培訓。五、銀髮人才服務據點工作事項之輔導及協助。」

(2) 草案第34條：「地方主管機關得成立銀髮人才服務據點，辦理下列事項：一、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。二、提供勞動法令諮詢服務。三、辦理就業促進活動及訓練研習課程。四、促進雇主聘僱專業銀髮人才傳承技術及經驗。五、推廣世代交流及合作。地方主管機關辦理前項服務，中央主管機關得予補助，其申請資格條件、項目、方式、期間、廢止、經費來源及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

(3) 草案第35條：「地方主管機關應定期向中央主管機關提送銀髮人才服務據點執行成果報告。中央主管機關對地方主管機關推動銀髮人才服務據點應予監督及考核。」

(四)另，OECD前於94年3月底所召開的「社會事務部長會議」即指出，隨著平均壽命的延長，各國有必要處理老年貧窮的問題，並鼓勵更長的工作生涯，以「減少跨代間資源競爭的衝突」⁵⁷。勞動部104年委託研究「延後退休可行性方案之研究」亦建議可結合韓國雙穫方案⁵⁸的作法，運用

⁵⁷ 資料來源：中正大學勞工關係學系周玖琪教授提供書面資料。

⁵⁸ 韓國政府在100年推動「雙穫」(double-cropping)方案，該方案係指企業對年滿55歲員工減少工作時間少於最高工時的一半時，政府將提供工資補貼，額度為「延遲退休最

工作分享計畫，讓青壯年人力填補中高齡人力的工時縮短，同時促進中高齡與青年的就業，減低促進中高齡者就業就會排擠青年就業的疑慮。在在都提醒政府於推動或分配促進就業資源時應考量與其他族群如青壯年或身心障礙者等是否產生競合或排擠效應。

1、對於規劃促進中高齡及高齡者就業相關政策時，是否曾考量青年與中高齡者在勞動市場上之競合關係，不致於產生排擠效果一節，勞動部查復表示：

- (1) 勞動市場是動態且多元的，隨著國家整體經濟成長、政策推動、產業結構及人口結構不斷變遷，連帶影響企業用人思維，雇主對於勞動力的需求取決於職務內容及求職者本身所具備的知識、技能與工作態度，雇用與否主要以能力為導向，年齡非為關鍵因素。
- (2) 依國發會102年委託研究「我國青年與中高齡勞動力就業問題之探討」指出，青年與中高齡就業機會間競合的情形並不明顯，且依Calwijn et.al (2010) 收集22個OECD國家年齡別就業率等資料分析結果，老年就業對於青年與中年並沒有替代的關係，反而有微弱的正向互補關係。
- (3) 中高齡與青年在勞動市場各有不同價值，青年人善於運用科技及創新，而

高工資」的50%。而中高齡員工所縮短的工時，可運用「工作分享計畫」，填補青壯年人力，不僅企業可獲得政府補助，也可促進不同世代的經驗傳承與合作。

中高齡擁有豐富的人生歷練、人脈與經驗，兩者不是競爭關係，且青年、中高齡者及高齡者皆為勞動部致力促進就業對象，為促成世代交流與對話，勞動部積極辦理各項相關活動、座談會、工作坊倡議青銀世代合作交流，期望借重中高齡者及高齡者專才經驗，作為青年世代學習典範，進行世代間經驗傳承及共創共榮。

2、縱勞動部依據對勞動市場的觀察及相關研究認為不致於有資源排擠及競合情形，惟社會仍對此存有許多疑慮，亟待勞動部正視並積極處理。

(1) 新聞媒體就曾報導略以：「中高齡就業發展，對於台灣的整體經濟必然是一件好事，但是如何在市場上產生差異化、調整職務與環境，甚至政府的規劃都是重點。若只是讓中高齡就業，跟其他身分就業支持，在原有量體上搶食同一塊餅，甚至造成世代對立，反而可惜了美意。⁵⁹」

(2) 「中高齡就業專法」草案於107年7月12日至9月11日預告期間蒐集之各界意見中亦提及：「『就業服務法』已規定16種禁止歧視之態樣，顯見16種差別的就業者都應該受到保護，如果中高齡身分單獨立法，是否代表其他身分『相對』比較不重要？」、「本法案

⁵⁹ 聯合報，108年7月18日，「中高齡就業 世代對立成隱憂」，資料來源：<https://udn.com/news/story/7339/3935145>。

不維護『青年』或『壯年』就業權益，在年齡上採取差別待遇，僅針對特定身分訂定專法即為差別待遇，是否能通過平等權的違憲審查？」

- (3) 亦有部分學者對於「中高齡者及高齡者就業促進法」草案將通過開放65歲高齡勞工可簽訂定期契約，憂心可能會排擠其他族群的就業機會；指出：「『這是相當大的改變』，但也引發外界質疑若成為常態，像服務業優先以高齡者作為臨時人力，或企業以回聘方式聘用高齡勞工，可能排擠了其他人的就業機會。⁶⁰」
- (4) 另勞動部規劃之各項就業促進工具及資源各有其不同之政策目的與效果，其中有明確專用於中高齡及高齡者，如「中高齡職務再設計」、「銀髮人才資源中心」；他如「臨時工作津貼」、「職場學習再適應」、「求職交通補助金」、「多元就業開發方案及培力就業計畫」、「僱用獎助補助」、「多元職前訓練措施」、「微型創業鳳凰貸款利息補貼及創業協助」、「缺工就業獎勵」及「跨域就業補助」等，均為不分對象之就業服務。

表13 近5年推動各項以中高齡及高齡者為對象之就業服務及預算

推動措施	編列預算(千元)	中高齡及高齡者執行數占比
------	----------	--------------

⁶⁰ 聯合報108年7月25日報導，「學者憂：高齡定期契約 恐現就業排擠效應」，資料來源：<https://udn.com/news/story/7238/3949476>。

推動措施	編列預算(千元)	中高齡及高齡者執行數占比
中高齡職務再設計	104年：21,457	本項措施經費專用於中高齡者，故使用比例為100%
	105年：22,117	
	106年：24,821	
	107年：25,770	
	108年：26,586	
	小計：120,751	
銀髮人才資源中心	104年：16,765	銀髮人才資源中心服務對象包含55歲以上或已領取退休金有就業需求之中高齡者及高齡者，故使用比例為100%。
	105年：59,079	
	106年：55,912	
	107年：41,224	
	108年：49,697	
	小計：222,677	
臨時工作津貼	104年：235,800	70.96%
	105年：256,296	70.72%
	106年：256,296	73.03%
	107年：295,191	73.19%
	108年：309,176	108年1-5月：74.34%
	小計：1,352,759	
職場學習再適應	104年：150,378	46.44%
	105年：171,607	55.36%
	106年：162,821	54.45%
	107年：159,872	57.85%
	108年：158,031	59.83%
	小計：802,709	
求職交通補助金	104年：186	50.01%
	105年：160	52.04%
	106年：160	60.77%
	107年：160	45.73%
	108年：160	108年1-5月：42.73%
	小計：826	

推動措施	編列預算(千元)	中高齡及高齡者執行數占比
多元就業開發方案及 培力就業計畫	104年：1,319,132	59%
	105年：1,010,107	52%
	106年：988,107	48%
	107年：841,252	49%
	108年：831,863	50%
	小計：4,990,461	
僱用獎助補助	104年：206,190	46.87%
	105年：169,804	45.48%
	106年：169,450	48.61%
	107年：172,060	50.21%
	108年：221,220	108年1-5月：53.06%
	小計：938,724	
多元職前訓練措施	104年：1,688,674	45%
	105年：1,643,492	43%
	106年：1,654,821	45%
	107年：1,607,508	46%
	108年：1,628,971	108年1-5月：31%
	小計：8,223,466	
微型創業鳳凰貸款 利息補貼及創業協助	104年：111,376	45%
	105年：59,098	42%
	106年：54,348	43%
	107年：55,001	42%
	108年：55,838	47%
	小計：335,661	
缺工就業獎勵	104年：69,272	18.95%
	105年：124,956	28.1%
	106年：211,178	27.33%
	107年：260,221	33.87%
	108年：256,820	108年1-5月：44.88%
	小計：922,447	

推動措施	編列預算（千元）	中高齡及高齡者執行數占比
跨域就業補助	104年：24,267	11.57%
	105年：24,405	11.73%
	106年：22,815	11.59%
	107年：17,981	10.4%
	108年：18,454	108年1-5月：11.14%
	小計：107,922	
合計：18,018,403		

資料來源：勞動部。

(5) 勞動部雖表示，公立就業服務機構之專業人員透過專業諮詢與諮商服務，了解求職中高齡者、高齡者及廠商需求，並依其需求提供適切之就業促進工具，尚無因就業促進工具之運用先後順序不同，而有損及中高齡及高齡求職者領取補助資格之情事。惟若因同時有政策推行需要青年就業促進之績效，如行政院日前拍板通過將投入95億元推行「投資青年就業方案」或新北市推行「斜槓青年職能培訓計畫」等，地方政府或公立就業服務機構於有限的人力、經費及資源下，會否出現前述報導指出「在原有量體上搶食同一塊餅，反而造成世代對立」或是加劇某些特定對象或族群資源不足情形，勞動部宜謹慎看待。

(五) 綜上，勞動部近年辦理特定對象就業促進業務經費支出均以中高齡者為最高，其次為身心障礙者，合計占特定對象預算之7~8成，遠高於其他對象；復加各

地方政府亦透過申請就業安定基金補助，辦理促進中高齡者就業計畫，如臺北市之「銀髮人才就業諮詢」、新北市之「中高齡者職場續航輔導」、彰化縣之「銀髮人才與就業服務整合」等，足見中央及地方政府皆重視且積極面對高齡社會及轄區內人口老化所帶來之影響與衝擊。惟中央與地方各自成立銀髮人才資源中心類同機構，部分與目前公立就業服務機構同樣提供求職求才等就業服務，是否產生因資源功能重疊而生浪費情事；及與青年、二度就業婦女等其他族群於促進就業資源之競合疑慮，均有待勞動部謹慎應處。

六、目前開辦予中高齡失業者職前訓練課程，於職種方面，似偏重照顧、托育服務領域，此與部分縣市依轄區特性推介就業之工作類型卻未臻一致且訓後就業率不等同進入市場後的穩定就業，國內銀髮產業發展缺乏從運用高齡人才的角度切入，亦未建立銀髮人才資源庫，過度強調「服務」高齡者的產業設計思維似亦限縮了中高齡者的就業選擇，勞動部允應會同經濟部、衛生福利部通盤瞭解及掌握勞動市場供需，據以適切開發符合中高齡及高齡人力資源特性之職訓職類及就業機會。

(一)目前政府提供職業訓練課程主要分為「職前訓練」及「在職訓練」兩種型態，審計部查核勞動部近年中高齡在職勞工參與在職訓練情形，及以105年度參加失業者職前訓練結訓學員資料與勞工保險資料勾稽結果發現：

1、中高齡在職勞工參訓比率仍有提升空間。

(1) 101至106年度中高齡在職勞工參加勞動部辦理之在職訓練情形，每年參訓人數約介於67,806人至82,404人間，占總參訓人數比率的19.98%至32.99%間，且呈上升趨勢。

(2) 依106年6月出刊之「就業安全半年刊」中「在職訓練如何促進中高齡勞工穩定就業之初探」一文載述，勞動部協助在職勞工職業訓練做法及參訓之中高齡勞工比率，中高齡勞工自主學習（指參與「產業人才投資方案」⁶¹）比率較高，占總參訓人數的45%，至由事業單位辦訓（指參與「企業人力資源提升計畫」及「小型企業人力資源提升計畫」⁶²）時，中高齡勞工參訓比率則較低，不及20%，各類在職訓練參訓率與主計總處106年人力資源調查統計年報載列，45至65歲中高齡勞動力占整體勞動力37.02%相較，中高齡在職勞工參訓比率仍有提升空間。

表14 106年中高齡與整體人力資源占比

單位：千人、%

⁶¹ 「產業人才投資方案」係結合民間訓練單位辦理多元化實務導向訓練課程，並補助參訓勞工80%或100%訓練費用，每人3年內最高補助7萬元，以激發勞工自主學習，加強專業知識或技能，提高職場競爭力；勞動部統計，45歲以上在職勞工參加「產業人才投資方案」占總參訓人數的45%。

⁶² 「企業人力資源提升計畫」係提供事業單位辦理訓練課程之部分訓練費用補助，以協助事業單位辦理員工訓練，有效投資人力資本；勞動部統計，45歲以上在職勞工參加「企業人力資源提升計畫」佔總參訓人數的17%。「小型企業人力資源提升計畫」則係為協助僱用員工人數50人以下小型企業強化健全人才培訓發展，透過政府支付費用提供輔導諮詢及訓練執行等措施，有效投資人力資本；勞動部統計，45歲以上在職勞工參加「小型企業人力資源提升計畫」佔總參訓人數的19%。

年齡別	合計	勞動力	非勞動力
15歲以上民間人口	20,049	11,795	8,254
中高齡(45至64歲)	6,950	4,366	2,584
中高齡占15歲以上 民間人口比率	34.67	37.02	31.31

資料來源：主計總處，106年人力資源調查統計年報。

2、年齡較長者，結訓後就業率上升幅度及穩定就業情形較不理想。

- (1) 105年度參加失業者職前訓練共40,536人結訓，其中45歲以下者占22,851人，45歲以上者為17,685人，結訓後3個月，45歲以上中高齡失業勞工就業率為20.88%，與45歲以下青壯年失業勞工40.41%的就業率，相差19.53個百分點。
- (2) 106年12月底，參加訓練結訓學員中，於45歲以上中高齡失業勞工就業率占49.95%，與45歲以下青壯年失業勞工就業率占59.46%，差距大幅縮小，僅相差9.51個百分點，且該等中高齡學員於106年12月底之就業率已由結訓後3個月之20.88%，大幅提升至49.95%，顯示失業者職前訓練初見成效。
- (3) 惟再以中高齡失業勞工年齡層區分，結訓後至106年底，55至64歲就業率為36.65%，與45至54歲之就業率57.20%，差距達20.55個百分點，顯示年齡較長者，結訓後就業率上升幅度及穩定就業情形較不理想。

表15 105年失業者職前訓練參訓學員結訓後就業情形

單位：人、%

項目	總計		45歲以下受訓 過之失業勞工		年齡層					
					合計		45至54歲		55至64歲	
	人數 A=B+D+E	就業率	人數 B	就業率	人數 C=D+E	就業率	人數 D	就業率	人數 E	就業率
結訓人數	40,356	-	22,851	-	17,685	-	11,442	-	6,243	-
結訓後3個月 就業情形	12,926	31.89	9,234	40.41	3,692	20.88	-	-	-	-
106.12.31 就業情形	22,420	55.31	13,587	59.46	8,833	49.95	6,545	57.20	2,288	36.65

資料來源：勞動部。

(二)審計部查核發現，有關「在職訓練」部分，勞動部查復略以：「為協助事業單位改善中高齡在職勞工之就業環境、減緩工作障礙，提升工作效能以及延後退休，自104年起推動中高齡職務再設計，亦積極推動產業人才投資方案激發在職勞工自主學習，鼓勵參加在職訓練，提升知識、技能及態度。辦理方式主要透過結合優質訓練單位，辦理多元、實務導向訓練課程，提供在職勞工具一定品質訓練課程供選擇參訓，一般對象補助80%，而中高齡者則補助100%訓練費用，以鼓勵中高齡在職者參加訓練，培養符合產業發展之技能，以延後退出職場。107年度產業人才投資方案計83,969人次參加訓練，其中中高齡者計33,904人次，占40.37%。」另有關「職前訓練」部分，勞動部表示，「針對不分年齡層及中高齡者職前訓練，依近5年訓後就業率平均數，分別訂出預期目標數（106年不分年齡層為75%、中高齡者為70%），實際執行皆已達成預期目標（不分年齡層為80%、中高齡者為

78%)」；至於年齡較長者結訓後就業情形較不理想部分，勞動部分析原因為中高齡年事已高，在體力、記憶、反應、學習力及退休條件等方面，於訓後求職時均較不利，故尋找工作較為困難；改善措施如下：

- 1、公立就業服務機構協助提供職業訓練諮詢服務，評量中高齡失業者個人職業能力、興趣偏好及職業適應能力等，使中高齡失業者依個人情況選擇適性訓練課程參訓。
- 2、依轄區產業及就業市場需求，辦理適合中高齡者參訓且易於重返職場之訓練職類，並結合各項就業促進資源，以提高中高齡失業者訓後就業媒合之成功機率。

(三)依勞動部查復就業促進工具補助中高齡及高齡者人數統計亦發現，107年以中高齡勞工為補助對象之就業促進措施以「職前訓練」的4,137人次為最多，其次為「臨時工作津貼」的1,360人次、「職場學習再適應」的1,195人次⁶³；勞動部援引主計總處「103年中高齡工作歷程」調查結果之中高齡離退職場非自願因素中以「工作場所歇業或遷移海外」(10.5%)及「體力不再勝任原有工作」(8.67%)為主要原因；指出為提升中高齡勞工轉業所需專業知能，經公立就業服務機構人員諮詢評估後，提供職業訓練協助渠等培養轉業知能，期使順利重返職場。

- 1、為辦理適合中高齡者參訓且易於重返職場之訓練職類，勞動部指稱係透過辦理職訓供需調

⁶³ 「職場學習再適應」補助對象為雇主及勞工，勞動部查復之人數統計並未就該1,195人次作區分；另依「臨時工作津貼」與「職場學習再適應」進用人員於進用期間與用人單位屬於公法救助關係，非屬一般勞雇關係，故不適用「勞動基準法」。

查、掌握公立就業服務機構求職求才登記資訊、邀集勞工、雇主、政府之代表及學者專家，召開相關會議等管道，蒐集區域產業發展、勞動市場及職業訓練需求等資料，並參考相關部會對所主管之目的事業所做之人才供需調查及推估結果等，掌握各轄區人力需求及供給情況。

- 2、又，人口老化、平均餘命延長等情意謂長期照顧（下稱長照）需求人數也同步增加，衛福部雖自96年起即推動長照計畫，然照顧人力短絀情勢至今仍未解決，根據本院107年完成之調查報告，推估109年照顧服務員人力短缺恐逾8,000人⁶⁴。另97年3月行政院核定之人口政策白皮書，其中少子女化對策的基本思維在於透過建構完善的育兒政策，讓國民能夠在家務與工作間取得平衡，以降低家庭養兒育女的各項負擔，故托育人力需求大增。因此，讓中高齡在經過培訓認證後，照顧高齡者或可補充幼保人力不足，不但能讓人力有所發揮，也可填補就業市場的缺口。
- 3、勞動部據以為中高齡者規劃之訓練職類如照顧服務人員、托育(保母)人員、物流、現場管理、商業庶務、餐旅服務、醫事美容等，各該職類近3年開班數、結訓人數及訓後就業率之變化情形如表15。

表16 中高齡者各訓練職類近3年開班數、結訓人數及訓後就業率統計

年度	項目	訓練職類						
		照服人員	托育人員	物流	現場管理	商業庶務	餐旅服務	美容

⁶⁴ 107年調查有關國內照顧服務員之實際發展概況暨政府總體長照人力之具體規劃等情案(107內調0028)。

年度	項目	訓練職類						
		照服人員	托育人員	物流	現場管理	商業庶務	餐旅服務	美容
105年	開班數	198	83	32	37	79	208	85
	中高齡結訓人數	2,742	1,890	246	504	795	2,790	801
	中高齡就業率	78.60%	68.12%	72.36%	83.33%	75.72%	80.11%	83.65%
106年	開班數	261	82	32	33	99	242	112
	中高齡結訓人數	3,524	1,930	175	507	1,038	3,495	1,002
	中高齡就業率	76.08%	75.54%	77.71%	83.83%	75.92%	79.54%	82.83%
107年	開班數	301	86	22	37	74	227	132
	中高齡結訓人數	4,019	1,891	153	611	626	2,983	1,024
	中高齡就業率	81.21%	77.09%	80.39%	86.74%	77.32%	79.28%	84.57%

備註：本表「現場管理」係指「居家現場家事管理」，其訓練課程包含家務管理人員培訓班、居家服務人員班等。

資料來源：勞動部。

- (1) 依勞動部提供近3年各該類職訓課程開班數，106年、107年均以照顧服務人員為首位，另107年照顧服務人員結訓人數達4,019人，高於第二位餐旅服務類別逾千人，另由我國自106年1月起實施長期照顧十年計劃2.0可見，近年為回應長照需求，107年照顧服務人員開班數亦突破301班，相較於105的198班，增幅達1.5倍，顯見為配合政府政策，中高齡者照顧服務人員之訓練投資比重高。
- (2) 另由中高齡者訓後就業率可見，托育人員相較於其他職類近3年來皆居末位，且均未超過80%，105年更僅有

68.12%之訓後就業率，相較於每年近2,000人屬第三高之結訓人數，顯示該類別之訓練效果及訓練後媒合有待加強。

4、基此，為配合國家政策，勞動部將照顧服務人員、托育人員列為中高齡失業者職前訓練之重點開設課程，近3年之開班數、中高齡結訓人數均呈穩定成長。惟訓後就業率不等同進入市場後的穩定就業，勞動部應會同衛生福利部持續追蹤勞動市場趨勢，並注意是否因此限縮中高齡者之就業選擇。

(四)另由勞動部提供截至108年6月底止各銀髮人才資源中心推介就業類型分析發現：由於勞動部北區銀髮人才資源中心成立較早，推介就業3,741人次為最多，其次依成立時間順序為勞動部南區銀髮人才資源中心2,277人次及彰化縣銀髮人才資源中心1,161人次；推介工作部分，勞動部北區及南區銀髮人才資源中心皆是以白領工作為大宗（76.1%、76.7%），但北區推介工作以全時工作較多（60.2%）、南區則是部分工時工作為多（65.4%）。

表17 北區、南區及彰化銀髮人才資源中心推介就業類型

單位	統計期間	就業人次	部分工時	全時	藍領工作	白領工作
北區銀髮人才資源中心	103年10月 ~108年6月	3,741	1,489 (39.8%)	2,252 (60.2%)	893 (23.9%)	2,848 (76.1%)
南區銀髮人才資源中心	105年4月 ~108年6月	2,277	1,489 (65.4%)	788 (34.6%)	530 (23.3%)	1,747 (76.7%)
彰化縣銀髮人才資源中心	107年4月 ~108年6月	1,161	19 (1.6%)	1,142 (98.4%)	1,102 (94.9%)	59 (5.1%)
臺北市銀髮人才就業諮詢站	未針對推介就業全時或部分工時、職缺藍領或白領之比例進行統計。					
新北市中高齡	成立目的為使中高齡在職勞工能在原單位穩定就業及延緩退休，未提供求職服務					

單位	統計期間	就業人次	部分工時	全時	藍領工作	白領工作
職場續航中心	及推介就業，故無相關統計資料。					

備註：藍領定義係參考中華民國職業標準分類第8大類「機械設備操作及組裝人員」及第9大類「基層技術工及勞力工」，其他職類列為白領。

資料來源：勞動部。

(五)對照勞動部對中高齡者近3年開辦職類、班數、結訓人數及訓後就業率之變化情形(如表15)及銀髮人才資源中心推介就業類型(如表16)發現：

- 1、勞動部為中高齡者開辦之職訓職類偏重助理專業、服務類型工作，但彰化縣銀髮人才資源中心推介就業以藍領工作為多(94.9%)，且絕大部分是全時工作(98.4%)。
- 2、本案履勘彰化縣銀髮人才資源中心時，彰化縣政府就該區域工作供需差異表示：

(1)製造業勞動力需求高：107年該縣在一級產業之農林牧業占比為9.47%，二級產業占46.6%，包括機械加工、衛浴銅器、玻璃、車輛零配件產業及各式五金零配件，形成完整的產業鏈，三級產業占43.93%，以批發及零售業為主。彰化縣目前合法登記的工廠約有10,236家，所需要的勞動力相對較多。

(2)依目前彰化縣產業需求，製造業屬勞力密集缺工，職缺大多以現場作業員及技術員較多，少數工廠需要包裝員、司機、守衛、清潔人員等。

(3)中高齡工作需求立基於過去經驗：在中高齡勞力供給端部分，選擇性就較

單一。中高齡勞工一般會接受與以往工作經驗相類似的工作項目（如過去在製造業服務，再就業時意願也較偏向選擇製造業）等語。

- 3、勞動部選擇適合中高齡者參訓且易於重返職場之訓練職類，以照顧服務人員、托育(保母)人員、物流、現場管理、商業庶務、餐旅服務、醫事美容等為主，偏重助理專業、服務類型工作，顯與勞動部勞動力發展署中彰投分署所轄彰化地區以製造業勞力密集型職缺未臻一致。
- 4、又本案於108年5月10日、17日履勘彰化縣銀髮人才資源中心、南區銀髮人才資源中心及臺北市銀髮人才就業諮詢站，邀請雇主代表及中高齡勞工代表分享其對於公立就業服務機構於中高齡者工作職缺開發之看法，大多希望政府可以開發更多的職缺並強化媒合，略以：
 - (1) 勞工代表張女士：「認為中高齡求職最需要的是媒合，勞工自己也要不斷充實自己，像我自己也還需要加強電腦能力」。
 - (2) 勞工代表施女士：「不知道要做甚麼。有老花眼，但自己以前做過縫紉，剛剛聽雇主代表說想要請有縫紉經驗的人覺得很羨慕，但離我住的地方太遠了」。
 - (3) 勞工代表宋女士：「曾經因公立就業服務站的登記資料到新公司去面試外銷業務，但新公司開在就業服務站的薪資只有新臺幣3萬元，遠不及我原有工

作薪資的一半」、「經由艋舺就業服務站的訓練與媒合，我目前是在高等法院服務，用英文面試，之後有繼續在高等法院工作的機會」、「認為銀髮人才就業諮詢站是有存在的必要，但建議可以再多開拓不一樣的工作」。

(4) 勞工代表魏先生：「之前在大學兼課，現在是接案老師」、「小兒子帶我來銀髮人才資源中心登錄資料，透過測驗知道自己的性向、專長，銀髮人才資源中心有請老師幫我們上課，從課程中我發現自己喜歡桌遊，所以考了桌遊專業師的證照」。

5、為促進中高齡及高齡者就業，勞動部應與民間團體、事業單位及中高齡勞工共同合作，依據中高齡及高齡人力資源特性進行工作型態調整、增加不同職場選擇，包括對傳統全職全時工作模式的解構（如前述勞動部南區銀髮人才資源中心推介就業類型已有超過半數為部分工時工作），及依中高齡及高齡者生理條件，創造或開發新職稱、新職種（如本案訪談之勞工代表魏先生，目前從事桌遊相關工作），讓中高齡及高齡就業者有更多選擇。

(六)此外，銀髮服務業與周邊產業蓬勃發展，形成深具發展潛力之「銀色商機」，惟探討其人力資源運用，未能發掘中高齡及高齡者之族群潛力並轉化價值，也忽略其兼具服務者與被服務者雙重身分，更具同理顧客需求之優勢：

1、我國銀髮服務產業範疇包括服務產業（如送餐

服務、交通服務)、銀髮產品產業(如健康保健、醫療器材)、設施供應(如建築住宅設計、無障礙環境設施與修繕)、管理經營(如安養照護中心、物業保全管理)等。推估銀髮服務產業之產值，包括自然成長之產值將從100年的約711億元，擴大至109年時的2,712億元，而推動銀髮服務核心產業所促進之產值則將從100年的約711億元，增加至109年的7,181億元。預計因推動銀髮服務核心產業，將帶動銀髮服務市場約4,409億元的產值⁶⁵。

2、惟亦有針對銀色產業之人力運用於探討的論述中高齡及高齡者就業政策時提出建議：「目前國內發展的銀髮產業多為服務『高齡者』的產業，缺乏從運用高齡人才的角度，規劃適合高齡者就業之產業，或是以高齡者做為『生產』主體的產業。未來除積極發展照顧服務業與健康照護資訊服務業外，也可評估發展諮詢服務業之可行性，以有效運用高齡人力資源。⁶⁶」可作為勞動部為中高齡及高齡者開發就業藍海之參考；相關意見亦可見於：

(1) 立法院委員吳玉琴等19人擬具之「中高齡者及高齡者就業促進法」草案第38條：「雇主得回聘或僱用符合『勞動基準法』第53條及第54條第1項第1款規定退休之中高齡者與高齡者，以從事工作或擔任業師、專家及顧問，傳承專業技術及經驗。」第51條規定：「求職之高齡者有擔任專門性、管理性、

⁶⁵ 張慈映(104)，「銀髮服務業與周邊產業發展策略」，國發會委託研究報告。

⁶⁶ 黃舜卿(103)。「人口結構老化下之我國高齡者就業政策探討」，*臺灣經濟論衡*，頁123。

技術性之經歷，銀髮人才中心應促進事業單位聘僱以擔任業師、專家及顧問，傳承專業技術及經驗。⁶⁷」

(2) 勞動部勞動及職業安全衛生研究所前曾就我國中高齡者就業模式進行分析，在工作類型部分提出：「因老化產生的生理退化的確限制了中高齡就業者的發展，因此他們不適合從事耗費體力、工作步調快速的工作，諮詢類、支援類的工作類型體能負擔較輕，是較合宜的選擇。若考量職能因素，中高階專業知識人員退休後可擔任諮詢顧問、新人導師等角色，傳遞職場經驗；中低階技術人員則可協助基本的支援性活動。⁶⁸」

(3) 本案約詢時針對高齡者創業面向，勞動部表示：「很多長者創業的面向是銀色商機，因為他本身既是服務者也是被服務者，最能了解需求。」顯示高齡者於銀色產業發展中係以擔任管理者角色，並且因同理顧客需求，能發展以高齡者做為「生產」主體產業之思維。

(七)再據國際勞工組織(ILO)1980年訂頒之第162號有關中高齡及高齡勞工建議書中之理念，「希望能促成『根據個人的技

⁶⁷ 立法院108年3月15日院總第1053號委員提案第23002號，資料來源：立法院第9屆第7會期第5次會議議案關係文書。

⁶⁸ 勞動部勞動及職業安全衛生研究所103年度研究計畫，「台灣中高齡勞動力分析之研究」。(ILOSH103-M304)。

能、經驗與資歷，取得合適的工作機會』目標的達成」，並借鏡國內外經驗創建銀髮人才庫以協助熟齡世代之就業媒合，期待透過持續工作與社會參與進而達成活躍老化目標：

1、韓國「50+人才復興計畫」(50+ Renaissance Project)⁶⁹：

- (1) 目標對象為50至64歲者(下稱50+世代)，由於50+世代被排除在各種高齡社會福利政策之外而漸趨貧窮化，且即將邁入退休之際最主要問題是：對未來沒有安全感、想繼續工作、沒有地方社交等，故「50+人才復興計畫」期望創造「老」的新文化，政策的制定著重於「學習與探索」、「工作與社會參與」、「文化與基礎設施」等構面，結合社會福利、就業與終身學習等服務，讓50+世代能保持身心活躍、持續工作與參與社會。
- (2) 首爾市政府依計畫設立「50 Plus 基金會」，負責整體的政策制定與資源連結、調動，並統籌管理計畫中學習與諮詢平臺「50+學校」及社區交流平臺「50+中心」。
- (3) 計畫內容規劃了免費及付費課程，內容涵蓋自我規劃、職業發展、生活設計、創業等，除了課程，「50+學校」也提供一對一的諮詢服務及創業輔

⁶⁹ 公益交流站，107年10月26日，「年過半百開始邁入貧窮？借鑑南韓『50+高齡人才復興計畫』」，資料來源：<https://npost.tw/archives/author/silver-linings-global>。

導，並訓練退休人士成為諮詢師，協助 50+ 世代設計退休後的第二人生。同時計畫也導入了「人才銀行」的概念，讓 50+ 世代可以在官網上註冊成為人才資料庫，由基金會進行企業與人才的媒合，協助再就業，官網上也可以瀏覽各種招募資訊。同時提倡「安可就業⁷⁰」，協助 50+ 世代尋找同時具有「社會影響力」、「持續盈利」、「人生意義與成就感」的工作，讓其在擁有收入的同時，能對社會有所貢獻和回饋，例如 50+ 諮詢師即為代表性的安可就業方案。

- 2、我國政府機構多有專業人才資料庫建構，如科技部的學術研發網，提供研究人才查詢；教育部全國大專教師人才網，使用者可在職缺通知設定建立篩選條件，系統自動通知使用者符合條件之職缺；另行政院公共工程委員會設有採購評選委員會專家學者建議名單資料庫，特訂定專家學者建議名單資料庫建置及除名作業要點，有利各界推薦或自薦為專家學者，並提升政府採購評選委員會專家學者建議名單資料庫之專業性及公正性。

(八)綜上，目前開辦予中高齡失業者職前訓練課程，於職種方面，似偏重照顧、托育服務領域，此與部分縣市依轄區特性推介就業之工作類型卻未臻一致且訓後就業率不等同進入市場後的穩定就業，

⁷⁰ Encore Career 音譯而得，意指再一次就業。

國內銀髮產業發展缺乏從運用高齡人才的角度切入，亦未建立銀髮人才資源庫，過度強調「服務」高齡者的產業設計思維似亦限縮了中高齡者的就業選擇，勞動部允應會同經濟部、衛生福利部通盤瞭解及掌握勞動市場供需，據以適切開發符合中高齡及高齡人力資源特性之職訓職類及就業機會。

七、勞動部104年令頒「推動中高齡者職務再設計計畫」，面臨參與人數偏少、偏向基層工作、大多為相同事業單位重複申請補助等問題，質與量之成效皆不彰；另於推介中高齡勞工參加「職業訓練」與鼓勵雇主為中高齡勞工申請「職務再設計」等推動政策之優先順序未臻明確，突顯勞動部有就中高齡者職務再設計為更周延之規劃並積極推動之必要。

(一)依國發會107年8月公布之中華民國人口推計(2018至2065年)報告之推估結果，我國將於未來8年內進入超高齡社會，高齡化速度超過歐、美、日等先進國家；又我國工作年齡人口已自105年開始減少⁷¹，雖國人勞動參與意願仍維持上升趨勢，短期內勞動人力固仍見成長，然生育率的持續下降，使得我國仍然面臨未來人力供給來源減少之威脅。

(二)我國關於中高齡者之職務再設計方案，主要係根據行政院於99年所核定之「因應貿易自由化產業調整支援方案」所擬訂，勞動部則於101年針對其中的協助特定對象計畫進行中高齡職務再

⁷¹ 依人口推計結果，116年15至64歲工作年齡人口占總人口比率將低於三分之二；至129年時，65歲以上老年人口占比突破3成，15至64歲青壯人口占比跌破6成。

設計之補助；另外協助排除中高齡及高齡者因老化過程導致身體與心智能力下降之工作障礙，增進其工作效能，開拓其就業機會，勞動部於104年訂定「推動中高齡職務再設計計畫」⁷²，受益對象不再侷限於受貿易自由化影響產業所僱用之中高齡勞工。計畫重點略以：

- 1、第3點規定：本計畫所稱職務再設計，指為協助中高齡及高齡者排除工作障礙，以提升工作效能促進就業，所進行改善工作設備及工作條件，提供就業所需輔具及調整工作方法之措施，且非屬「職業安全衛生法」之雇主法定責任⁷³。
- 2、第8點規定：雇主有意願提供中高齡及高齡者就業機會，進行招募僱用，或為協助在職中高齡及高齡者勞工，減緩工作障礙，提升工作效能，且未就同一個案申請政府機關身心障礙者職務再設計或因應貿易自由化就業協助措施補助要點之職務再設計相同性質之補助，得向雇主所在之公立就業服務機構申請職務再設計補助。
- 3、第9點規定：本計畫補助範圍包括下列改善項目或方法所需費用；雇主提出每一申請案，依雇主將進用或已僱用之中高齡及高齡勞工，每人每年補助金額最高以10萬元為限。
 - (1) 改善工作設備或機具：促進勞工提高生產力，進行工作設備或機具之改善。
 - (2) 提供就業輔具：排除勞工工作障礙，

⁷² 104年6月17日勞特字第1043000546號令訂定。

⁷³ 「職業安全衛生法」第5條第1項規定：「雇主使勞工從事工作，應在合理可行範圍內，採取必要之預防設備或措施，使勞工免於發生職業災害」。

增加中高齡勞工就業能力之輔助器具。

(3) 改善工作條件：指為改善勞工安全衛生、改善勞動條件等。

(4) 調整工作方法：依勞工特性，分派適當工作，調整工作流程、工作方法。

(5) 改善職場工作環境：為穩定勞工就業，所進行與工作場所環境有關之改善。

(三)依勞動部統計，「推動中高齡職務再設計計畫」執行迄今，核定補助占雇主提出申請案之比率為92.20%；其中以提供「就業輔具」案件占7成為最多，其次為「改善工作設備或機具」(16.83%)。

1、依勞動部提供勞動力發展署各分署申請案件統計，104年至107年申請中高齡職務再設計之勞工人數分別為1,279人、1,525人、1,672人、2,057人，呈逐年上升趨勢；以申請補助類別來看，歷年均係以申請「就業輔具」案件最多，「改善工作設備或機具」次之。

表18 「推動中高齡職務再設計計畫」歷年申請案件統計

勞動部勞動力發展署各分署		北分署	桃分署	中分署	南分署	高分署	合計	
104 年 略 分 析	申請家數	31	129	49	17	26	252	
	申請人數	192	527	328	47	185	1,279	
	改善策略	提供就業輔具	55	352	166	65	188	826
	改善工作設備或機具	136	11	55	26	10	238	
	改善工作環境	10	0	0	18	137	165	
	改善工作條件	0	0	0	0	0	0	
	調整工作方法	0	0	9	1	0	10	
	其他	0	0	0	0	0	0	
105	申請家數	77	112	51	31	56	327	

勞動部勞動力發展署各分署		北分署	桃分署	中分署	南分署	高分署	合計	
年	申請人數	322	407	332	162	302	1,525	
	改善策略分析	提供就業輔具	106	250	329	181	459	1,325
		改善工作設備或機具	234	2	37	83	41	397
		改善工作環境	38	0	4	14	20	76
		改善工作條件	0	0	2	12	0	14
		調整工作方法	4	8	0	1	0	13
		其他	0	0	0	0	0	0
106年	申請家數	114	118	52	33	58	375	
	申請人數	328	536	290	157	361	1,672	
	改善策略分析	提供就業輔具	110	343	152	86	386	1,077
		改善工作設備或機具	127	1	226	34	230	618
		改善工作環境	49	28	2	1	57	137
		改善工作條件	0	0	0	0	0	0
		調整工作方法	10	0	0	0	1	11
其他		0	0	0	0	0	0	
107年	申請家數	96	109	81	63	71	420	
	申請人數	309	401	372	338	637	2,057	
	改善策略分析	提供就業輔具	81	300	131	82	638	1,232
		改善工作設備或機具	121	0	79	129	406	735
		改善工作環境	23	0	0	0	1	24
		改善工作條件	0	0	29	0	0	29
		調整工作方法	46	2	0	0	0	48
其他		68	0	0	0	0	68	

資料來源：本調查整理自勞動部提供資料。

- 2、經統計核定補助案件占總申請案件比例，自104年至107年止分別為88.55%、88.95%、96.01%及92.87%，104年至106年核定補助比率逐年升高，107年則略降；平均核定補助案占申請案的92.20%。
- 3、勞動部統計，各核定案件依其補助項目（可複選）進行統計可知，其中改善工作設備或機具計1,877件（16.83%）、提供就業輔具計7,862件（70.51%）、改善工作條件計33件（0.30%）、調整工作方法計283件（2.54%）及改善職場工作環境計1,095件（9.82%）。

4、勞動部以核定案件最多之「就業輔具」舉例說明：「個案於工作職場需以目視檢查物品尺寸，因眼力不如以往，判讀時較為吃力，核定補助放大鏡LED 10倍，使用手持式放大鏡後，增加檢查物品的清晰度與判讀的準確性」；又以核定案件居次之「改善工作設備或機具」說明：「個案工作時需彎腰排列塑膠地磚半成品，長期工作造成腰部、肩膀、頸部等部位皆感到痠痛不適，提供『客製化彈簧升降裝置』，使作業檯面維持在合適高度，以舒適省力的姿勢進行作業，營造友善員工之工作環境。」

(四)部分研究及學者專家均認為「推動中高齡職務再設計計畫」有助於促進或穩定中高齡勞工之就業，惟實施迄今亦發現有參與人數偏少、偏向基層工作、大多為相同事業單位重複申請補助等問題。

1、勞動部104年之「延後退休可行性方案之研究」指出「職務再設計」為有助於中高齡者留在職場或促進其就業的措施，惟參與人數相對偏低；此外，不論是職務再設計或政府提供的職業訓練大都針對從事基層工作的中高齡勞工，並不適合原本從事專業技術工作的中高齡者，對渠等也較欠缺吸引力，建議應強化職務再設計方案的內涵⁷⁴。

2、另本案於108年6月12日履勘新北市中高齡職場續航中心時，與會之陽明大學ICF暨輔助科技研究中心王智仁督導亦分享經驗表示：「從申請職務再設計的案件發現多是『高勞力密集工

⁷⁴ 詹火生、辛炳隆、黃麗璇、黃玟娟(104)，延後退休可行性方案之研究，勞動部委託研究計畫(GRB系統編號：PG10409-0042)。

作』，是所謂的『低階工作』、偏向操作面能力的部分，這些工作的特性就是流動率、重複性高；也是目前『職務再設計』的案件不管是申請端或是資源面大多偏向以硬體為主的原因」、「對於中高齡者的職務再設計應不能只是『輔具』，因為人會繼續退化，現有的輔具就需要持續改進、去追；所以希望未來職務再設計可以更著重在中高齡者的經驗傳承部分」。

- 3、對此，勞動部表示：「『中高齡職務再設計計畫』推動初期，改善工作設備或機具、提供就業輔具等硬體方面的措施，較易為雇主瞭解與接受，惟職務再設計除改善硬體外，『改善工作條件』、『調整工作方法』等非硬體措施亦相當重要，已於106年職務再設計聯繫會報，請勞動力發展署各分署協助輔導及鼓勵事業單位運用職務再設計各種措施，有關『改善工作條件』、『調整工作方法』等非硬體措施補助件數，自104年12件(0.92%)逐年增加至107年286件(5.32%)。」

(五)「推動中高齡職務再設計計畫」受益對象包括中高齡在職勞工及將進用之中高齡勞工，惟現行規定並未對申請補助中高齡勞工之進用期間設限；公立就業服務機構亦未對應訪查補助款使用情形、追蹤持續就業後續狀況及滿意度調查等事項說明具體辦理情形。是以現行計畫是否確實對中高齡勞工之穩定就業發揮實際效用，尚待勞動部積極檢討改進。

- 1、「推動中高齡職務再設計計畫」第8點規定略以，「雇主有意願提供中高齡及高齡者就業機會，進行招募僱用，或為協助在職中高齡者勞

工減緩工作障礙及提升工作效能，得向雇主所在之公立就業服務機構申請職務再設計補助。」可見該計畫之受益對象除在職之中高齡勞工外，尚包含雇主將進用之中高齡勞工。對於事業單位以在職或將進用之中高齡勞工名義向勞動部申請職務再設計補助，是否應繼續僱用該中高齡勞工一段時間，以確實發揮職務再設計希望協助中高齡勞工穩定就業之政策目標部分，勞動部表示，「該計畫之目的係確保運用本計畫職務再設計之中高齡勞工的就業權益，而一旦經雇主僱用，雇主與該中高齡勞工核屬僱傭關係，相關規範即須依『勞動基準法』規定辦理，故並無規範運用『推動中高齡職務再設計計畫』之雇主應僱用勞工時間之限制規定。」另「推動中高齡職務再設計計畫」第18點規定略以，「公立就業服務機構應定期督導查核申請單位之執行情形，並建立完整補助案件檔案備查」。惟本案經請勞動部查復公立就業服務機構如何於核定補助後，確認雇主將申請之『就業輔具』、『改善工作設備或機具』等確實用於促進或穩定中高齡及高齡者之就業」；對此，勞動部則未回復具體辦理情形。

(六)此外，「推動中高齡職務再設計計畫」第7點規定略以，「職務再設計專案單位⁷⁵之任務包括依中高齡者在職場上所遭遇之問題，進行職務再

⁷⁵ 「推動中高齡職務再設計計畫」之專案單位係由勞動部勞動力發展署所屬各分署依「政府採購法」辦理委託事宜，108年共有5個委託單位，分別是陽明大學(北基宜花金馬區)、社團法人臺灣職能治療學會(桃竹苗區)、財團法人彰化縣私立基督教喜樂保育院(中彰投區)、雲林縣輔助科技服務協會(雲嘉南區)、國立高雄師範大學(高屏澎東區)。

設計之改善、輔具使用與後續追蹤輔導工作，及統計分析申請案件相關數據資料」。其中在「統計分析申請案件相關數據資料」部分，據勞動部查復資料僅係依北基宜花金馬區、桃竹苗區、中彰投區、雲嘉南區、高屏澎東區統計各該年度之申請家數、申請人數及補助項目之件數而已，未見對統計資料有進一步分析及應用，至為可惜。

(七) 勞動部統計資料顯示，依補助對象之不同，107年補助人次最多之就業促進工具分別為「職前訓練」(補助對象為勞工，4,137人次)，及「中高齡者職務再設計」(補助對象為雇主，2,088人次)。勞動部稱：「本部所規劃之各項中高齡者及高齡就業促進工具各有其不同之政策目的與效果，如提升失業者職場適應、強化專業知能、排除職場障礙、鼓勵雇主釋出適合中高齡者及高齡者工作機會、鼓勵創業……等。期望透過該等就業促進工具之推動，促進失業之中高齡者儘速重返職場、在職者續留職場穩定就業及支持退休後再就業。」等語，目前不同就業促進工具間並無推介之優先順序，而是依就業服務人員透過專業諮詢與諮商服務，了解求職中高齡者、高齡者及廠商需求，並依其需求提供適切之就業促進工具，尚無因就業促進工具之運用先後順序不同，而有損及求職者領取補助資格之情事。惟政府資源有限，且勞動力短缺問題已是燃眉之急，若能依各就業促進工具之政策目的及效果，妥適安排推介順序，或更能發揮政策最大效益。

(八) 綜上，勞動部104年令頒「推動中高齡者職務再

設計計畫」，面臨參與人數偏少、偏向基層工作、大多為相同事業單位重複申請補助等問題，質與量之成效皆不彰；另於推介中高齡勞工參加「職業訓練」與鼓勵雇主為中高齡勞工申請「職務再設計」等推動政策之優先順序未臻明確，突顯勞動部有就中高齡者職務再設計為更周延之規劃並積極推動之必要。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一、三，函請行政院積極檢討並督飭所屬改進見復。
- 二、抄調查意見二、四、五、七，函請勞動部檢討改進見復。
- 三、抄調查意見六，函請勞動部會同經濟部、衛生福利部檢討改進見復。
- 四、抄調查意見及處理辦法，函審計部參考。
- 五、調查報告之案由、調查意見及處理辦法(不含附錄)上網公布。

調查委員：陳小紅

楊芳婉