國立政治大學勞工研究所

碩士學位論文

我國中高齡勞動者就業促進政策之影響及評估

A Study on the Employment Promotion Policy for middle and old-aged workers in Taiwan

國立政治大學
National Chengchi University

指導教授:成之約 博士

研究生:黃郁晴 撰

中 華 民 國 109 年 1 月

DOI:10.6814/NCCU202000219

摘要

世界先進國家皆面臨著人口高齡化的課題，而臺灣也不例外，於 2018 年臺灣也邁入高齡社會。勞動力日益老化，隨之而來的即是勞動力運用的問題。惟中高齡勞動者就業與再就業皆會面臨一些困境，主要有退休制度、產業結構改變、技能不足、年齡歧視，以及社會對於退休的價值觀等問題。

對於中高齡者勞動力運用的問題，各國皆希望透過有效的政策措施來鼓勵中高齡勞動者就業與再就業，本論文針對英國、美國及日本的中高齡就業促進措施探討，接著對臺灣中高齡就業促進措施中的職場學習及再適應計畫、僱用獎助措施，與臨時工作津貼作為研究主要的計畫別，分別針對各支計畫的參與者與就服員進行訪談，藉此了解此三項就業促進措施對於中高齡就業促進是否有正向的影響力，另外藉以得知政府就業促進措施能改進的方向。

研究結果發現，中高齡民眾對於獲知中高齡就業促進措施的管道不足，實際參與計畫的勞動過程也與計畫當初預期的執行情形有落差，參與計畫結束後，再就業的技能提升程度低，參與者對於計畫的立意不夠清楚，都是在參與計畫前與執行中出現的問題，另外，參與後受訪者對於計畫的評價不一，且制度上對於計畫參與者後續的追蹤輔導不夠足夠與完善。

最後，本研究針對職場學習及再適應計畫、僱用獎助措施、臨時工作津貼此三項就業促進措施提出相關建議，可加強政策措施的宣傳管道，並且落實施政理念的佈達，並且詳細確認中高齡失業者參與計畫的主要動機，以提供最合適的措施方案。同時建立就業績效的指標，能及時檢視計畫的效益，最後是加強參與計畫的後續追蹤輔導，讓中高齡失業者的就業服務流程更加完備，也能有效得知，民眾參與計畫後的動向，以利未來修正計畫時可供參酌的依據。

關鍵詞: 就業促進政策、中高齡就業、中高齡失業

DOI:10.6814/NCCU202000219

Abstract

All the developed countries in the world are facing the problem of aging population, and Taiwan is no exception. With the aging workforce, then comes the problem of labor utilization. However, both employment and re-employment of middle and old-aged workers will face some difficulties. The main issues are the retirement system, changes in the industrial structure, insufficient skills, age discrimination, and society's values for retirement.

Regarding the use of the labor force of middle and old- aged people, all countries aim to bring the middle and old -aged workers into employment through effective policy measures. This thesis discusses the employment promotion measures for middle and old-aged workers in the United Kingdom, the United States and Japan. Next, it will move on to the workplace learning and re-adaptation programs and employment incentive measures and temporary work allowances for middle and old -aged citizens in Taiwan.

By interviewing the participants and employment specialists of each project to understand whether these three employment promotion measures have a positive influence on the employment of middle and old-aged workers, and to know what the employment promotion measures can be improved.

The results of the study found that middle and old-aged workers have insufficient channels to learn about employment promotion measures for them, and that the implementation of these policies is not as expected. Besides, participants didn't have great progress in work skill elevation, and the participants didn't fully understand the legislative purposes. Moreover, when these projects finished, the government didn't keep tracking the employment status of those participants and provide the subsequent counseling services.

Finally, the following recommendations are provided to these three employment promotion measures mentioned above: the publicity channels of policy measures can be strengthened, the implementation of the political concept need to be conveyed clearly to everyone, and make sure to provide the most appropriate measures to the middle and old- aged workers. At the same time, employment performance indicators could be established to monitor the effects of the policies. In addition, strengthen the follow-up coaching for the participants, providing better employment services to the middle and old-aged workers.

Keywords: Employment promotion policies, middle and old-aged employment, middle and old-aged unemployment

DOI:10.6814/NCCU202000219

目次

第一章　緒論 1
第一節　研究動機與目的 1
第二節　研究方法 6
第三節　研究範圍與限制 6
第四節　研究流程與章節安排 7
第二章　中高齡者就業概況與促進政策 9
第一節　國際勞工組織中高齡者就業促進政策 9
第二節　經濟合作發展組織中高齡就業政策 16
第三節　主要國家之中高齡者勞動概況及就業促進政策 21
第四節　本章小結 46
第三章　我國中高齡者就業概況及促進政策 48
第一節　我國中高齡者就業概況 48
第二節　中高齡者面臨的就業困境 51
第三節　我國中高齡就業促進政策 61
第四節　本章小結 69
第四章　訪談研究與分析 71
第一節　研究設計與對象 71
第二節　中高齡就業促進政策影響分析 73
第三節　中高齡就業促進政策比較分析 94
第四節　本章小結 101
第五章　結論與建議 103
第一節　結論 103
第二節　建議 106
參考文獻 110
附錄一　訪談大綱 114
附錄二　訪談紀錄 117

DOI:10.6814/NCCU202000219

表目次

表 2- 1 1976 年至 2046 年（預估）英國人口的年齡分佈 22
表 2- 3 美國老人口及性別組成預估..... 29
表 2- 6 美國領取全額退休金年齡 32
表 2- 5 2017 年勞動力參與率－按年齡分..... 39
表 3- 1 中高齡者失業率 48
表 3- 2 中高齡失業人數 48
表 3- 3 中高齡勞動參與率 49
表 3- 4 中高齡就業者人數 49
表 3- 5 世界各主要國家中高齡勞動力參與率 50
表 3- 6 45 歲以上曾退休者目前勞動力狀況 51
表 3- 7 45 歲以上曾退休者目前勞動力狀況(按特性別分).....51
表 3- 8 45~64 歲會擔心失業之受僱就業者擔心失業最主要原因 52
表 3- 9 失業原因按年齡別分 54
表 3- 10 失業者之失業週數－按年齡分 54
表 3- 11 勞工預計退休年齡.....56
表 3- 12 2016 年工業及服務業退休員工年齡分布概況 57
表 4- 1 參與就業促進計畫之中高齡者基本資料 72
表 4- 2 就業促進計畫之承辦就服員基本資料 72
表 4-3 與各國中高齡就業促進政策比較.....100

DOI:10.6814/NCCU202000219

圖目次

圖 1- 1 研究流程圖 8
圖 3- 1 近 10 年中高齡勞動力參與率變動趨勢-按年齡別 50
圖 3- 2 OECD 國家平均實際退休年齡.....59
圖 3- 3 平均實際退休年齡與法定退休年齡對照.....61

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

第一章　緒論

第一節研究動機與目的

一、 研究動機

內政部的統計資料顯示，臺灣 65 歲以上老年人口占總人口比例在 2018 年 3 月底達到 14.05%，也就是說臺灣社會的人口結構正式的邁入高齡社會。依世界衛生組織的定義，65 歲以上老年人口占總人口比率達到 7%時為高齡化社會，達到 14%是高齡社會，若達 20%則稱為超高齡社會。臺灣在 1993 年進入高齡化社會後，國家發展委員會預估台灣將於 2026 年邁入「超高齡社會」。

根據國發會(2018)出生及死亡趨勢預估可以看出，臺灣的出生率呈現逐年下降的趨勢，若排除國際淨遷徙的因素，臺灣粗出生率與粗死亡率曲線於 2019 年交叉，人口由自然增加轉為自然減少，也就是臺灣粗出生率約等於粗死亡率，隨後呈現粗出生率低於粗死亡率的趨勢。

2018 年勞動部勞動統計通報顯示，臺灣 2017 年中高齡勞動力參與率為 62.82%，較 2016 年上升 0.40 個百分點，比 10 年前上升 2.27 個百分點。受提早退出職場影響，男性勞參率於 2001 年降至 80%以下，近年來有上升趨勢，由 2013 年 74.82%提升至 106 年之 75.63%，惟仍較 10 年前下降 1.62 個百分點。

而由工作年齡人口觀之，臺灣 15-64 歲工作年齡人口占總人口比率，根據國發會統計顯示，目前雖尚處於高峰期，惟至 2065 年，將迅速降至 50%以下，與美國、英國、法國、德國、義大利、日本及韓國等國家相比，僅高於韓國。

快速的人口老化加上少子化的趨勢，可以預見未來勞動力將出現缺口，為避免勞動力短缺，同時也為了保障勞工權益，我國勞動基準法第 54 條修正後，強制退休年齡已延長至 65 歲。

DOI:10.6814/NCCU202000219

但如何有效運用中高齡勞動力仍是一大重要的課題。

就業服務法修法已在多年前修法明定「年齡」為第 5 條就業歧視之禁止項目，期望能協助降低中高齡者在職場中遭遇到的就業困境，且中高齡就業者也因屬於勞動市場中較弱勢的族群，而被列為是就業服務法第 24 條中的特定對象，以法明文規定主管機關要致力促進其就業，於必要時，得發給相關津貼或補助金。

因此依據就業服務法第 24 條規定，而訂定出的相關實施辦法中，有多樣的就業促進措施，希望能達成法規目的，有效協助中高齡者就業。針對中高齡就業促進主要有以下幾項就業促進措施，其中就業保險促進就業實施辦法中的僱用獎助措施鼓勵雇主優先僱用弱勢失業員工、就業促進津貼實施法及就業保險促進就業實施辦法中的「臨時工作津貼」給予中高齡失業者短期就業機會。

為了協助長期失業且弱勢之中高齡者就業準備及就業適應，進而協助其重返職場，勞動部訂定「職場學習及再適應計畫」。也推動「多元就業開發方案」，提供中高齡者在地就業機會，為加強中高齡失業者就業技能，政府也推出多元職業訓練，除了免費的訓練外，還提供訓練生活津貼，創業貸款利息補貼提供中高齡者低利率且無須擔保的創業貸款，而為能充分再運用中高齡者勞動力，針對中高齡者的特性，辦理中高齡者職務再設計，以上就業促進措施皆提供中高齡勞動者不同的就業協助。

本文將探討就業促進措施對中高齡勞動者就業及再就業是否有幫助，相關政策措施主要的內容如下:

(一)僱用獎助措施

依照不同適用的對象別，每人每月發給雇主新臺幣 9,000 至 1 萬 3,000 元不等，補助期間最長 12 個月，希望用提升雇主僱用中高齡勞動者的誘因，以協助中高齡者就業及再就業。

(二)職場學習及再適應計畫

DOI:10.6814/NCCU202000219

補助事業單位或民間團體，發給工作教練輔導費每一個案每月新臺幣5,000 元，與每人每月職場學習及再適應津貼，依照中央主管機關公告的每月基本工資核給，最長 3 個月，協助長期失業且弱勢之中高齡者就業準備及就業適應，進而協助其重返職場。

(三)臨時工作津貼

津貼發給標準按照中央主管機關公告的每小時基本工資核給，每月最高176 小時，期間最長為 6 個月，津貼的發放目的是在於舒緩中高齡失業者於失業期間的生活壓力，可以暫時不用受到失業所帶來的經濟及生活壓力，並藉著短期的就業安置，培養其再就業的能力，進一步的協助中高齡失業者重新回到一般的職場中就業。

(四)多元就業開發方案

此方案提供了中高齡失業者可以於社區、鄰近區域的就業機會，透過與民間團體合作提供具發展性之計畫，分為社會型及經濟型兩種，中高齡者由用人單位透過公立就業服務機構推介而進用。

(五)多元的職業訓練

為了增加中高齡失業者的就業技能，政府提供了免費的職業訓練，並提供訓練生活津貼，津貼的發放標準以每個月基本工資的 60%為標準發給，津貼期間最長為 6 個月，藉此提高中高齡失業者在職場中的就業力，使其能順利回到勞動市場、或是發展薪的職業生涯。

(六)微型創業鳳凰貸款

為鼓勵同時也協助中高齡失業者創業，政府辦有貸款額度最高新臺幣 100萬元，期間至多 7 年，不須要保證人、也無須擔保品，前面兩年免利息的優惠方案微型創業鳳凰貸款。另外業並提供免費創業研習課程，藉著邀請不同行職業別的創業專家擔任創業顧問，提供創業各方面的輔導機制。

(七)中高齡者職務再設計

DOI:10.6814/NCCU202000219

是經由專業的評估方式，找出中高齡者在工作中，因為老化而產生的就業障礙與困難，利用職務的調整、工作環境的改善、提供合適的輔具、安排適合的工作流程，以減緩因為年齡所增添於其身上的工作的困難跟壓力，排除其工作障礙，每一年每一個案補助的最高額度最多為新臺幣 10 萬元。

上述多樣化的就業促進措施是否真的有效協助促進中高齡者就業，並能舒緩臺灣勞動力老化的問題，為本文的研究動機。

二、研究目的

基於臺灣針對中高齡者制定許多促進就業促進政策，期望能使中高齡者就業及再就業更加順利，也能使我國的勞動力被更妥善的運用。因此本文將探討中高齡者的就業困境，以及臺灣相關的就業促進政策，探討中高齡就業促進政策的優缺點，透過深度訪談參與計畫的中高齡者、執行此政策措施的就服員，了解參與者對此計畫之看法，例如計畫是否有助於中高齡者工作技能的提升？參與計畫者是否大多於計畫結束後重返一般職場？找尋到的工作大多為哪一職業、行業類別？而執行單位對於各計畫的看法又是如何，中高齡者在該單位參與計畫期間，是否有甚麼在行政上、法規上有不足之處，以致會影響計畫成效？期望藉由訪談法能得到參與者對各就業促進措施的看法，並歸結出結論，以作為此政策改進之參考方向。

希望藉由本論文的研究，探討中高齡就業促進措施是否真的能對中高齡就業促進有助益，筆者歸納中高齡就業促措施立法意旨，其主要欲達成之目標為以下幾點:

(一)鼓勵雇主新增工作機會：提供薪資補貼誘因

創造就業機會，藉著讓景氣復甦，整體經濟環境變佳，才是從根本解決失業問題的方法，除了政府開創新的就業機會之外，透過民間的勞動市場機制其較佳的容納量、發展性及塑造性，共同加入提供更多就業機會。另一方面，面對經濟不景氣及經濟前景不明之情況下，雇主用人政策趨向保守，不敢多僱用

DOI:10.6814/NCCU202000219

人。相關就業促進措施，提供薪資補貼之誘因，降低雇主僱用成本及經營風險，以鼓勵雇主適度釋出新增之工作機會。

(二)協助勞工穩定就業

透過相關就業促進措施，協助中高齡勞工投入勞動市場就業，例如運用僱用獎助措施，臨時工作津貼等，使失業之中高齡勞動者可以有工作機會，保持其在職場之就業能力(勞動部，2017)。

(三)協助弱勢之長期失業中高齡者預作就業的準備及適應，期望能重新回到一般職場

為了增加失業之中高齡的就業技能，增強其未來和就業市場接軌的能力，勞動部藉由訂定中高齡的就業促進措施可以提供其一個學習適應職場的機會，例如職場學習及再適應計畫，補助用人單位工作教練輔導費與職場學習及再適應的個案津貼，期望能使中高齡勞動者，藉著在事業單位或民間團體所提供的職場學習及再適應機會，使中高齡失業者重能順利在進入一般職場。

(四)減低中高齡失業者在失業期間的生活經濟壓力

許多中高齡失業者仍是家中重要的經濟生活來源，中高齡就業促進措施提供短期工作機會的同時，也給予基本的工作津貼，使其家庭經濟生活可以暫時無虞，能減少部分生活壓力，進而有更多心力能投入職場，安心的尋職，以臨時工作津貼而言，每小時按照公告之最低時薪發給，期間最多 6 個月，舒緩中高齡失業者在尚未找到工作期間的經濟壓力，從而進一步幫助個案返回一般的職場，職場學習再適應津貼則是發給最長 3 個月之津貼補助，使其參與期間可以獲得短期性的補助。

本研究欲探討中高齡就業促進措施對中高齡就業的影響，透過是否有達成上述幾點目標，評估其政策之影響，雖然各措施計畫之規定不相同，但其背後政策目的皆為促進中高齡失業者者就業及再就業，協助增加其職場技能、再適應職場環境的同時也提供短期生活上的經濟幫助，最終期望參與計畫者能重返

DOI:10.6814/NCCU202000219

勞動市場。

第二節研究方法

本研究將用個案研究法輔以文獻分析法作為主要的研究方法。透過文獻了解當前社會人口老化的現象、中高齡者在勞動市場上會遇到的困難，以及針對中高齡人口有關的勞動政策及促進就業措施。

藉由個案研究法以訪談方式訪問參與各個不同措施、計畫的中高齡者，了解中高齡就業促進措施對其的幫助，並探討計畫規定的不足之處。主要訪問對象為在公部門及非營利團體中參與就業促進措施的中高齡勞工，藉以得知在參與計畫前後，參與計畫的中高齡勞動者的改變，相關就業促進措施對中高齡失業者的技能提升是否有幫助、津貼的發放是否有效舒緩了其生活的經濟壓力，參與過就業促進措施之後，是否有助於其日後尋職，也可以藉此觀察到大多數日後有成功進入職場的中高齡勞動者，其參與計畫的工作內容和未來就業的職業別的關聯。

另外也對僱用中高齡失業者的計畫單位的雇主進行訪談，以了解在計畫執行中，單位有沒有遭遇執行上的困難，或有無相關建議。透過訪談了解參與計畫的中高齡者大多被安排從事何種工作內容，對他們工作表現的看法，會不會視其表現而有作工作上的調整，或因其表現優秀而有留用之考慮。

若有留用中高齡者的單位，也希望透過訪談了解雇主留用該中高齡勞動者的主要原因為何，透過計畫的執行期間，是否有助於消除對中高勞動者的歧見。也訪問參與就業促進措施的中高齡重返職場後的新雇主，了解其對於有參與過政府就業促進措施的中高齡者的看法，僱用的主要原因，以及其工作的表現是否符合當初的期望。

第三節研究範圍與限制

運用個案研究法對桃竹苗轄區內參與僱用獎助計畫、職場學習及再適應計畫及臨時工作津貼的中高齡者，以及執行這些計畫的就業服務員抽取受訪者為

DOI:10.6814/NCCU202000219

主要的訪談對象，共計 11 位。惟參與此類就業促進措施的中高齡者大多為透過公立就業服務中心尋職之民眾，不能代表整體之中高齡者，為本研究上的限制，訪談的樣本僅能推論就業促進措施對於參與這些計畫的中高齡者的助益為何，且以個案研究的方式，由於個案本身存在性質的差異，在不同的情境下，政策對於不同個體所帶來的效益不同，故不一定能類推適用到所有中高齡的群體。另外，在受訪的對象中，年齡層尚未達到退休的年齡，故未能呼應與探討 OECD 為了解決提早退休問題而提出有關年金改革的政策，也是本文研究上的限制之一。

而中高齡就業促進政策與青年就業的競合，文獻中各方說法，中高齡與青年就業之競合存在正反意見，非本文探討之面向，故文中將聚焦於臺灣中高齡就業措施對於參與計畫之中高齡者是否有實際的助益。

藉由訪談就業促進措施執行、參與的相關者，期望得知各措施對於中高齡勞動者就業促進的成效，並也藉此得出政策的影響以及造成這些影響的最主要的原因。

第四節研究流程與章節安排

一、 研究流程

本文欲探討參與政府中高齡就業促進措施的中高齡者，政府的相關措施對其就業及再就業之影響及評估，故研究流程首先確定研究主題與目的，接著進行文獻探討，蒐集與整理目前國際上對於人口高齡化及中高齡就業促進的關注，接著探討臺灣中高齡勞動現況以及中高齡就業促進相關政策。針對上述主題，擬定訪談大綱，進行訪談，整理訪談資料分析後，提出本研究之結論及對於未來執行相關政策的建議。研究流程如下圖所示:

DOI:10.6814/NCCU202000219

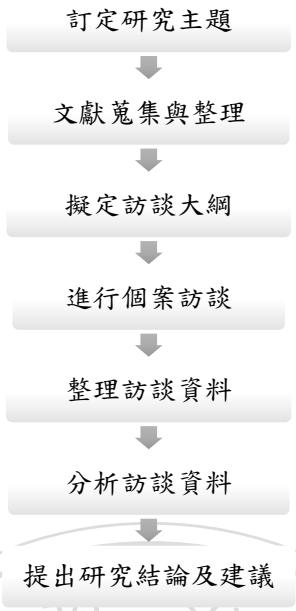


圖 1-1 研究流程圖

資料來源:作者自行繪製

二、 章節安排

全球先進國家接續邁入高齡化社會，緊接而來即是高齡社會，人口老化的問題是國際間皆需面對的議題，因此首先於第二章探討國際間中高齡勞動問題的關注，包括相關國際公約的制定，主要國家中高齡勞動力現況以及中高齡就業促進政策。

第三章則是關注於臺灣中高齡者的勞動問題，包含了中高齡勞動力現況，以及臺灣現行的中高齡就業促進政策。第四章說明研究設計，並對訪談結果進行分析，最後的第五章提出結論，同時呼應第二及第三章節，最後對於臺灣中高齡就業促進提出建議，期望提供政策未來發展更多改進的方向。

DOI:10.6814/NCCU202000219

第二章　中高齡者就業概況與促進政策

第一節國際勞工組織中高齡者就業促進政策

國際勞工組織(International Labor Organization，ILO)成立於 1919 年，致力於建立勞動基準、提倡尊嚴勞動，在勞工、資方及政府皆共同成長、繁榮的狀況下，使全球更重視勞動人權，並實現社會正義。其成立後所頒布的公約及建議書，不乏對於勞工失業與就業問題之關注，其中，也包含了中高齡勞工此一群體。

國際勞工組織成立至今已 100 年，國際勞動基準經過長期的發展，涉及的面向也十分多元，於 1998 年提出的四項「核心勞動基準」中，包含了禁止出於有關宗教、種族、國籍、年齡、性別、身心障礙、政治意識等的就業歧視，例外情況為這些歧視是出於法律所允許的，有別於以往傳統上最為重視的「工資」、「工時」等勞動基準，反映出國際間所重視的共同勞動問題，在重要性與可行性上，是其他國際基準沒辦法與之相比較的(鄭津津，2004)。

ILO 提出了禁止年齡歧視的核心勞動基準，延續一直以來對於就業歧視的關注，早在 1958 年即通過了就業歧視公約。

一、第 111 號歧視(就業與職業)公約

於 1958 年 6 月 4 日國際勞工組織在第 42 屆大會通過本公約，決議採取國際公約的方式，針對會議議事有關職業和僱用方面的各項建議。先前的費城宣言揭示了不論信仰、種族或性別，全部的人在尊嚴、自由、經濟安定與機會均等的條件下追求享有物質生活上與精神發展的權利，提倡拒絕歧視的理念。

公約第 1 條中說明「歧視」一詞所包含之範圍:

(一)　有關膚色、種族、血統、宗教、性別、政治主張、或社會門閥之原因而造成侵害，使於僱傭和職業上的機會均等，或平等待遇有所區別、或者因而被排擠等不公平情事。

(二)　但如果是因為工作本身必要條件而為的區隔，則不被算在歧視範圍

DOI:10.6814/NCCU202000219

內。

第 5 條規定國際勞工大會通過的相關公約或是建議書所規定特別的保護或相關辦法可不被視為歧視。會員國在諮商具代表性的雇主團體與工人團體之後，可以確認並訂定特別的辦法給予需要保護或協助的對象，此等協助的相關辦法，同樣也不可以歸類為歧視(ILO，1958)。

二、第 162 號老年勞工建議書

本號建議書於 1980 年通過，因前述第 111 號公約並未於條文中將年齡列為歧視理由，但為可以增加之項目。故本建議書適用的勞工意指「高齡勞工」，並指出應使高齡勞工能充分就業，此問題須被所有人關注，而非只是讓就業問題從某群體轉到另一個群體。

各個會員國也應該在制定國家政策方針時，不論勞工年齡多寡，要促進勞動者工作待遇和機會的平等；運用制定法律上的規定，並確實執法，用以遏止對中高齡勞工的職業和就業歧視的發生。

第 162 號建議書第 5 條提到高齡勞工應與一般勞動市場中的勞工一樣同等享有之平等機會與待遇。

包含以下:

(一) 能接受到的職業介紹與輔導。

(二) 依照個人的技能評估，可為其提供以下就業服務及優惠

1. 在公私立機構就業的選擇：因應不同就業型態的特別要求、規定或條件，提供其沒有年齡限制的就業選擇。
2. 提供再訓練的職業訓練設施。
3. 以訓練及工會教育為目的給予的帶薪教育假。
4. 擁有被選舉資格以及能參與任務的分工。

(三) 有關於終止僱用，在國家法律內的規範，及本建議書第二十二條就業安全內的相關規範。

DOI:10.6814/NCCU202000219

(四) 同值同酬為基準，給予合理酬勞。

(五) 福利給付與社會安全制度。

(六) 符合職業安全與衛生措施的工作場所。

(七)能享有與就業有關的住宅、社會服務與衛生機構之服務(ILO，1980)。

在對高齡者的保護措施部分，本建議書第 13 條提出，中高齡勞動者遭遇適應困難，主要的原因皆來自於高齡，所以應採取措施以消除在工作條件與工作環境上，加快老化速度的可能因素，也要去除會造成勞動者工作壓力與工作過勞的工作組織運作方式與工作時間模式，尤其是關於過度加班。

藉著採用各種可行的方式，例如運用職務再設計的概念，調整適適合中高齡勞動者的工作方式及環境，讓他對工作產生滿意感，同時也使其保持健康的狀態，同時避免工作上的意外事件發生，也維持工作相關就業上的能力。同時也要確實有效的監督中高齡勞工的身體狀況與監督、指導勞工在安全健康的環境下工作。

本號建議書也提及應該要積極實施訓練以及輔導的措施，如 1975 年人力資源發展建議書所建議者，可以作為解決高齡勞工在工作上遇到困難的解決管道。有關薪給制度的部分則規範於第 16 條，在雇主與勞工代表組織的共識之下，應該要盡力採取高齡勞工適合並且能符合其需要的薪資制度。包括下列措施:

(一) 考量其技術與經驗的給薪制度，而不是只以工作速度為給薪的基準。

(二)讓高齡從事按時計酬工作，而非案件計酬工作(ILO，1980)。

本建議書也提及可以採取適當的鼓勵措施，讓中高齡勞工可以在職場上發揮、運用其本身智能與經驗或者是從事以往沒有從事過的就業機會，並盡可能不喪失其薪資。

在某些衰退的行業中，於工作力能力減少時，應該要對於協助高齡勞工而

DOI:10.6814/NCCU202000219

設立提供其轉業協助有關的再就業、轉職的訓練相關的必要措施，提供必需的協助與輔導，幫助他重新尋職就業，抑或是在財務上適當的給予補償及所得安全上的保護。

應特別致力於促進早年因為家庭因素退出職場的中高齡勞動者，若有二度就業的需求，能再順利找尋到就業機會。

有關於退休準備的部分，建議書中第 21 條列出應儘可能採取以下列各項目為宗旨而定的措施:

(一) 在確保中高齡者是自願退休的前提下，讓其從工作生活循序漸進的傳轉換到活動自由的階段。

(二) 應促使有彈性的領取老年年金之年齡資格(ILO，1980)。

而有關特殊給付的政策，各個會員國應在達到規定標準的前提下，去確保高齡勞工的工作時間是逐漸減少，或者是轉換為從事部分工時的工作，並且在中高齡勞工符合領取老年給付領取資格的年齡前，可以請領部分的特殊給付，或對於其減少的報酬給予全額的補償。

以往從事被國家法律或依照實際情勢判斷為艱困或有害於健康之職業的高齡勞工，被認為不再適合於該種工作，或是為了領取了年給付的目的。在符合領取正常老年給付資格年齡前的規定期間內，可申請提前老年給付；給付的額度方面，不應該減少或抵銷勞工可獲得更長的給付期，對於未來將有資格請領正常老年給付的勞工而言，為了計算這種給付的金額，給付期間要將實際年齡與不包括在合格期內領取老正常合格給付的年齡分開。

有關於退休準備，於建議書第 29 條中提到，在雇主、勞工組織以其他有關團體的共同參與之下，應執行退休準備方案，在勞工退休的前幾年，預作準備。這樣的方案措施，要特別促進中高齡勞工為其退休作規劃，且藉著提供以下的資訊，幫助中高齡勞動者調整適應到未來的退休後的狀況:

(一)使他們有足夠的所得，例如預期的老年給付，及中高齡者可以享有、

DOI:10.6814/NCCU202000219

運用的社會照護服務、醫療資源，以及各種在使用公共服務上費用的減免或優惠等。

(二)提供相關續留職場的資訊與可提供的就業機會，特別是部分工時的工作，還有成為自營作業者的可能性。

(三)提供健康檢查、身體保健及適當營養等醫療保健資訊，與減緩老化有關的過程與措施。

(四)如何利用休閒時間。

(五)伴隨退休而生的問題或、維持或發展興趣與第二專長的成人教育設施(ILO，1980)。

此號建議書顯示對於促進中高齡就業之重視，認為建立法條作為促進就業之基本要件。而於 1995 年哥本哈根社會發展高峰會所作出的建議書，也能使國際勞工組織所作之勞動基準內容更加準確與詳細，可以作為制定政策的指南。

高峰會所作成了十大宣言，在此十大目標下，會議通過了五大工作綱領，第三章即為「減少失業、擴充就業」為工作綱領的主要部分，規定事項大多屬於國際勞工組織的工作領域，其中包含五節，第一節為增加就業減少失業的一般原則，第二節為職業訓練、就業資訊的編制與供應，第三節則是關於工作品質的提升與就業的推廣，接著第四節是對於特殊工人(例如長期失業者、知識低微工人、原住民、身心障礙者等)，最後一節則是有關無酬工作的納入考慮。

因此，高峰會重申支持勞工積極參與工作、社會生活各方面而不受到年齡的限制，會議中有關對於勞工的年齡之貢獻有:

1. 鼓勵人們不分年齡皆作出平等的貢獻，對建構和諧社會至關重要，並促進社會上不同世代間的對話。
2. 促進和實現公平獲得優質教育的機會，及可達到的最高的身心健康標

DOI:10.6814/NCCU202000219

準，以及所有人獲得初級保健的機會，特別努力糾正與社會條件有關的不平等現象，不分年齡、障礙…等。

3. 將充分就業的目標作為我們經濟和社會政策的基本優先事項，並使所有男女都能自由地選擇生產性就業和工作，以獲得安全和可持續的生計。

4. 在促進和保護所有人權以及不歧視的基礎上，透過培育穩定，安全和公正的社會來促進社會融合，寬容，尊重多樣性，機會平等，團結，安全和參與所有人，包括弱勢族群。

5. 制定或加強旨在消除歧視的政策和戰略，各種形式和基於平等和對於人的尊嚴的社會融合。

三、第 122 號就業政策公約與第 169 號同名建議書

國勞組織倡議全球各國，有促進勞工獲得充分就業和提高生活水準的綱領的義務，與依照國際勞工組織中預防失業、提供足以維持生活的的充足工資，現行與就業政策直接相關的國際勞工公約和建議書的公約規定，包含有 1948 年的職業介紹所公約和建議書、1949 年的職業指導建議書、1962 年的職業培訓建議書，以及 1958 年就業與職業歧視公約和建議書，也因為經過決議確認這些提議應以國際公約的形式規範，故也在日後通過了就業政策公約。

本公約第 1 條揭櫫了公約的主旨，為了促進經濟成長及發展，同時也提高生活水準，並且因應人力的需求，也解決失業及未充分就業的問題，各國皆應宣佈並依循以促進充分的、生產的及自由選擇為宗旨的就業政策，成為設立政策主要的宗旨。

政策的目標設定於要確保：

（一） 所有正在尋職且有意願工作者均有工作。

（二） 應力求工作有生產的價值。

（三） 不分種族、宗教、性別、膚色、政治主張、血統或社會門閥，每

DOI:10.6814/NCCU202000219

個工作者，皆有職業選擇的自由且有充分機會使具有適當資格且於其適任之處工作。

（四） 設立政策時應考量經濟發展與就業目標其他經濟社會目標相互間的關係，同時也依照各國不同的民風與習慣的方法執行(ILO，1964)。

第 169 號建議書主要有十個章節，主要用意在於補充就業政策公約不足的部分，內容分為十個章節，分別為就業政策總則、人口政策、青年貧窮團體與人民的就業、工技政策、非正式階層、小型企業、區域發展政策、公共投資與特殊公共建設計畫、國際經濟合作與就業，以及國際移民與就業。

本建議書第 15 條以下關注了青年、弱勢團體的就業。對於就業政策來說，各會員國要致力於創立有效的措施，可呼應常常難以獲致長期工作機會的各類勞工的需求，其中也包含老年勞工、長期失業者。

這些措施應該要符合國際勞工公約與建議書對於此類群體的就業規範，也要依照國家的法律、慣例去訂定就業條件。

本建議書中所提及的措施包括以下：

(一)應隨時提供其所需之服務，改善該類群體的收入與工作機會，給予多樣職業輔導與職業訓練規畫，以協助此類人員獲得工作。

(二)建立兼具教育與職場技能學習的訓練制度。

(三)提供將要踏入就業市場的民眾就業諮詢的服務，藉以令其找到合乎其職能的適當工作。

(四)推行有利於特殊地域，以及不同社會階層中，提供有給薪的職缺。

(五)提倡因應產業結構變遷的對策。

(六)施行再訓練與延續訓練的政策。

(七)給予職業重建的計畫。

(八)幫助自願調動職務的勞動者。

(九)運用合理措施，鼓勵自僱者與受雇者的合作機會(ILO，1984)。

DOI:10.6814/NCCU202000219

四、第 142 號有關人力資源發展中之職業指導與職業訓練公約

1975 年通過此號公約，當中第 1 條即說明各會員國應該要開創與就業有關，特別是關乎公共就業服務相關的職業訓練與就業指導的措施。相關措施與政策內容應考量到：

（一） 全國及區域性的就業需求及機會，與其伴隨的議題。

（二） 社會、經濟與文化發展的程度。

（三） 經濟、社會、及文化和人力資源發展之間的交互關係(ILO，1970)。

有關的政策和措施應以合乎各國不同民情的方法，政策的宗旨應設定在提升個人或團體間的了解，進而培養出改變社會環境與工作的能力。並應該宣導，使全體勞動者能在平等不被歧視的職場環境中，遵照以自身最大受益的情況下，且同時能兼顧社會的需要之條件下，發揮其所擅長的專業技能。

而在本公約第 3 條則說明，各會員國應該要逐步擴大職業指導的制度，包括再就業的相關資訊，藉以保證所有人皆有享用多元與充足的就業資訊與就業輔導服務。

上述就業資訊與輔導應含有不同就業機會的選擇、職業培訓機會與教育機會、工作職務內容與職涯規劃前景，甚至於工作與生活的不同面向。

此類資訊與輔導應利用訂立勞工相關法，確保的全體勞動者所享有的責任及權益，並搭配有團體協約，使法規未規範之處得以補足，更加完善保護勞工的權益；上述資料的提供宜依照國家法律及慣例，同時將有關雇主與工會的各種功能與任務列入考量的範圍之中。

第二節經濟合作發展組織中高齡就業政策

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）在 1960 年 12 月 14 日成立，其設立在法國巴黎的總部，各個已開發國家的政府於總部所在地，討論有關經濟事務的論壇。OECD 的宗

DOI:10.6814/NCCU202000219

旨是給予會員國制定合宜政策的指導，希望能促進會員國的經濟與社會福祉，同時也集結會員國的不同力量，期望能幫助開發中國家發展。

為達成各成員國的經濟環境可持續性增長和有充分的就業機會，並且使成員國生活水準上升，在此同時也讓會員國中的金融穩健等目標，其針對各國就業問題也提出政策性的建議，因此，在各國面對高齡化人口的挑戰下，OECD 也提出解決勞動力老化的因應之道。

一、 年金政策改革

在人口高齡化的趨勢下，日漸減少的工作人口，卻必須要支應日益增多的高齡人口的年金支出。為避免入不敷出可能帶來的年金財務危機，OECD 國家近年來致力於相關改革工作，其重要做法足堪臺灣借鏡。有關年金政策的改革如下(蔡宜縉，2014):

(一) 完整健全年金體系的財務

OECD 國家在年金收入面採逐步調升保費費率以挹注年金財源，在支出面則是改變現有的給付計算方式來達到控管給付金額的上升。以往的年金給付額度，大多以個人職業生涯中某一區間最高的年資的平均薪資與繳費的年資為基準，會因為年度物價或薪資成長的幅度等因素進行調整，大多數的歐洲國家，以漸進的方式，使年金給付金額和平均餘命連動調整。

(二) 增強延後退休、繼續工作的誘因

在人口高齡化及少子化的現象之下，為因應此問題，有適度延後退休之必要，大多數 OECD 國家使用延長支領全額年金所需繳費的年資，或修正法規規定延後退休的年紀，使民眾有更多續留職場、延後退休之誘因。

以法國說，逐步調升申領全額年金的繳費年資資格；而目前挪威和冰島已將退休年齡延至 67 歲，其餘法國、德國、西班牙等國也接續將退休年齡延長到 67 歲。提早退休者可以申請領取減額年金之減少的幅度會擴大，而延後退休的勞工，則用增額年金或其他財稅優惠的方式，用來鼓勵高齡工作者繼續留

DOI:10.6814/NCCU202000219

在勞動市場中工作，以累積繳費年資換取將來較佳的年金給付。

(三)提高公部門及私部門年金的涵蓋率

除了修改確定給付公共年金給付標準，許多國家也藉由保費補助與免稅的方法，以提倡宣導的方式，或強制雇主與勞工參加私部門的年金儲蓄，個人也可以委託投資公司代為處理及運用基金投資等事宜。

異言之，目前的趨勢是以建構公私混合之複合型保障體系，來補充公共年金的不足之處，同時也提高老年經濟安全的保障。

(四)提供適當足夠的保障

雖然私人年金的的代入，對於退休者之收入保障有幫助，但是原先就屬低所得的人往往因無法支付私人年金保費，仍然只能依賴公共年金，屆時仍可能會因為公共年金給付額偏低而落入年金貧窮（pension poverty），雖然有公共年金的支應，但仍不足以提供適當的生活水準。

有鑒於此，許多 OECD 國家在刪減公共年金給付時，也透過保障低所得者年金所得替代率和最低給付額度等方式，希望能減少年金改革對其之衝擊。

(五) 關注老年貧窮和分配不均

OECD 亦指出，年金改革中，老年貧窮和分配不均的問題，是各國須持續面對的挑戰。上述內容中，很多的國家運用有關的政策來保障所得較低者的年金水準；而現金給付以外長期照護等的公共服務，服務的對象大多是高齡者，也因為其價格昂貴，如果能建立完善的公共服務體系，也可以大幅降低高齡者在長照方面的支出，也就能避免中低所得民眾陷入老年貧窮的處境，並減緩現今給付分配不均的狀況，可以為年金改革在解決財務危機和維持社會公平的困境中的一道處方。

OECD 估計，到了 2050 年，全球至少 60 歲以上的人口將超過 20 億人，人口數將是 2017 年的 2 倍多，但專家警告，許多經濟體尚未更新其養老金和就業體系，以適應不斷變化的人口結構。OECD 秘書長古瑞亞（Angel Gurria）

DOI:10.6814/NCCU202000219

警示，這已給國家和個人帶來財政和債務風險。同時 OECD 也指出，人口老化的現象並不只侷限於富裕國家，像是巴西、中國等新興國家，也面臨著「迅速人口變化」。

二、 經濟合作發展組織對改善中高齡就業選擇和機會工作的政策進程

經濟合作暨發展組織(OECD)就業勞動和社會事務委員會於 2015 年 12 月時，對於的高齡化和就業政策提出三項建議的進程，訂定透過政府、雇主團體及社會共同協力達成的目標，供各會員國參考，以因應高齡化勞動人口的時代來臨(郭振昌，2018)：

(一) 加強對員工建立更長期職涯並延後退休的激勵措施

為了確保養老保險制度根據預期壽命的增長退休金，同時也讓養老金具充足性及可持續性，藉著增加工作和退休之間轉換的靈活性，鼓勵更長期的職業生涯規劃與中高齡持續就業，包括透過促進漸進式的退休方式，讓工作和照顧之間，取得更好的平衡，也讓退休金能和工作的收入作結合。

(二) 鼓勵雇主留任和僱用年長員工

有關於使雇主有意願留用及僱用中高齡勞工，可透過防止年齡歧視和公眾宣傳運動的措施，消除招聘、晉升和培訓過程中的歧視，以及與雇主和員工代表合和協商就業留任措施，可確保年齡不是僱用的標準，同時促進更好地獲得年長員工的優質就業機會。

在與雇主和員工代表進行密切磋商和合作的同時，應限制雇主設定強制性退休的規定，鼓勵雇主和員工代表確定機制，以促進中高齡員工各項權利的保障，例如訂定薪酬的方法，應以能反映生產力和能力的方式呈現，而不是以年齡作為完全的基準。

另外，也應鼓勵雇主運用適當的管理措施來管理年齡多樣化的勞動力，促進不同年齡組別的知識和經驗交流等問題提供指導，並調整工作責任和工作時

DOI:10.6814/NCCU202000219

間安排，以適應不斷變化的能力的工作人員及其家庭責任，並同時能兼顧中高齡員工的教育、健康和身體能力。

(三) 提升員工的就業能力，以期加強年長者的就業機會

透過提供員工教育訓練，並確保對訓練內容定期進行調整，以反映不同年齡層員工的經驗和學習需要，包括加強非標準形式的在職訓練，透過適應教學和學習方法和內容，來滿足他們的需要，鼓勵在職業生涯中增加對技能發展的投入，提高培訓的吸引力。並且提供求職者有效的就業援助，不論其年齡如何，但針對那些最具有長期失業風險的群體，同時確保年齡較大的求職者與年輕求職者在積極尋找工作方面獲得失業給付金有相同的義務，而且在獲得有特定再就業服務方面也享有同樣的權利。

另外也運用廣泛的策略來改善工作條件，提高各年齡層員工的就業品質，加強工作場所的安全和身心健康，減少危險和艱苦的工作的發生，平衡職業和家庭責任，同時也依據員工的工作經驗和能力變化，促進其工作流動性。

三、 OECD 與中高齡勞動有關之研究

除了前述有關中高齡就業政策的建議，先前經濟合作暨發展組織就業展望對於青少年與中高齡者就業競合的研究(OECD,2013)也說明，OECD 各國青少年與中高齡者在長期就業情形的研究顯示，中高齡勞動者在就業市場上的有較好的職業選擇，並非建立於傷害年輕人權益的情形下。

各國政府曾經透過鼓勵中高齡的勞工提早退休，為了協助年輕世代在勞動市場立足的政策是一個錯誤且代價甚高的決策，此研究又驗證了此說法。也可以呼應上述政策建議，延後退休可以為人口高齡化下，勞動力老化的問題提供的解決方向。

要推動延後退休，首先要面對過早退出職場的現象，經濟合作發展組織中的某些歐洲國家即提供延後退休的給付誘因，以鼓勵年長者繼續就業；若是因為技能不足的方面，則可透過自我進修，或者政府單位與企業合作，開設專為中高

DOI:10.6814/NCCU202000219

齡設計且符合企業所需之職訓課程。(郭佳容，2016)。

鼓勵延後退休執行面上會遇到另一個面向的問題，也就是雇主的僱用意願。雖然臺灣已於就業服務法立法禁止年齡歧視，但雇主聘用年長人才仍有所疑慮，可能是受到兩項因素的影響，年長勞工的薪資通常較高與技能不足的問題。

OECD 建議採用產能敘薪，並減少年資的薪資增幅，來解決中高齡勞工大多薪資較高的問題。並由政府或企業提供訓練，處理關於中高齡勞工就業上技能缺口的問題，但除了依賴雇主及政府端提供措施，55 歲以上的中高齡勞工，也應該主動跟上科技變動的腳步，因為這可能是維持生計的關鍵。

第三節主要國家之中高齡者勞動概況及就業促進政策

人口高齡化是全世界都將面對的議題，從工業化國家開始觀察到此現象以來，過去近數十年，這個趨勢延伸到諸多新興工業化的國家。亞洲國家如臺灣、新加坡及韓國等國，也於過去的幾年之間，將陸續地邁入高齡化社會。

推估將在這個世紀的末期，目前仍是低度開發的多數國家也將進入高齡化的社會。21 世紀高齡化的人口結構趨勢，是人類變遷發展下出現的不可回復的現象，這樣的現象對於全人類的社會結構及生活也會帶來影響與改變，而人口高齡化發展過程迅速，形成了未來世界生活該如何調整的艱難課題。

世界各國的勞動人力陸續地增加，不過增加速度卻開始降低，且呈現出高齡化的趨勢，ILO 預估，2020 年全世界勞動力將達到 36.43 億人，但增加的幅度將趨緩。勞動力高齡化的趨勢，預估 2020 年，55 歲以上的老年勞動人口占總勞動人口的比率為 15.56%。

在未來，女性高齡勞動人口所佔的比例與高齡女性的勞動參與率增幅皆大於男性高齡勞動人口所佔的比例，而勞動參與率及勞動力規模受到人口趨勢與各年齡層勞參率的影響。世界各國 55 歲以上男性高齡勞動人口占男性總勞動人口

DOI:10.6814/NCCU202000219

的比率，推估到 2020 年為 16.17%，55 歲以上女性高齡勞動人口占總勞動人口的比例則是 14.64%，女性增幅大於男性增幅。

女性高齡勞動者的勞動參與率增加的幅度，高於男性高齡勞動者的勞動參與率的增加幅度，由相關數據觀之，可以得知如何善用女性高齡勞動人口的人力資源，也是未來在因應勞動力高齡化的一大課題(黃舜卿，2014)。

全球皆須面對的高齡化問題，透過探討其他先進國家的中高齡勞動現況及相關就業促進政策，以了解目前中高齡勞動力問題的重要性與如何因應當前勞動力老化問題，以下分別就英國、美國及日本中高齡勞動力的現況探討。

一、 英國

(一) 英國中高齡勞動力現況

英國於 1929 年到達 65 歲以上人口所占總人口數比率 7%的高齡化社會，1976 年到達高齡社會，預計於 2026 年到達老年人口所占比例為 20%的超高齡社會。轉變所經的時間，從 7%~14%為 47 年；14%~20%為 51 年(參見表 2-1)。

表 2- 1 1976 年至 2046 年（預估）英國人口的年齡分佈

	0~15 歲(%)	16~24 歲(%)	65 歲以上(%)	英國人口
1976 年	24.5	61.2	14.2	56,216,121
1986 年	20.5	64.1	15.4	56,683,835
1996 年	20.7	63.5	15.9	58,164,374
2006 年	19.2	64.9	15.9	60,827,067
2016 年	18.9	63.1	18.0	65,648,054
2026 年	18.8	60.7	20.5	69,843,515
2036 年	18.0	58.2	23.9	73,360,907
2046 年	17.7	57.7	24.7	76,342,235

資料來源:英國國家統計局。

英國在中高齡勞動參與率的部分，根據勞動部 2017 年的國際統計資料顯示，45~49 歲為 87.3%，50~54 歲為 85.1%，55~59 歲為 77.0%，60~64 歲為 54.1%，65 歲以上為 10.2%。可以看出在中高齡的勞動參與率上，同樣面對著人口老化問題，但臺灣中高齡的勞動參與率是低於英國的(參見表 2-4)。

DOI:10.6814/NCCU202000219

(二) 英國中高齡就業促進政策

英國將高齡勞動者定義在年齡 50~64 歲，其中高齡就業政策歷經多次改革，是世界工業化國家中最早開始重視中高齡就業議題的國家，其因應措施涉及了廣泛的面向，除了致力於延後退休時程，還有關於就業促進、年金改革、運用教育來拉抬社會中的全體工作者的就業意識，同時也以立法的方式因應高齡人口議題。

（三） 英國中高齡就業促進政策演進時程

1950 年代，英國的經濟繁榮，政府因此鼓勵中高齡者繼續投入勞動工作，繼續留在職場中，但到了 1970 年代中期至 1980 年代初期間，因為經濟衰退的因素、青年的失業率高。在這樣的考量下，政府、工會與企業雇主為了保障年輕人的工作職缺，前勞工行政機關便在 1977 年施行職位讓出計劃（Job Release Scheme, JRS），也就是提前退休方案，允許了年紀較長的勞工提早退休並領取津貼，直到它們有資格領取政府的退休金為止(孫清山、李增祿，1994)，藉著讓出工作機會給年輕的勞動者，這樣的作法使得中高齡勞動者的工作權被犧牲，最終計畫於 1980 年代早期被廢止了。

也因為 1980 年代的年輕勞動資源開始減少，1990 年代間的為政者開始認為中高齡者是促成未來經濟繁榮的要角，鼓勵中高齡勞動者延後退休或再返勞動市場，而勞動處也提出了訓練老年員工（Training Older Workers）的計畫方案。

隨著 1990 年代初期經濟衰退，政府便提出 50 歲上工津貼（the 50 Plus Job Start Allowance Scheme），幫助長期失業的中高齡勞動者以兼差的工作形式重新返回就業市場中，日後在轉換為全職的工作型態，不過由於被運用的頻率不高，此計畫已在 1991 年終止。

自 1997 年後，開始推行積極性勞動政策，諸多新政（New Deal）、現代學徒制、國家培訓制、上工計畫（Job Start）、就業訓練等計畫，雖然計畫不全然都是專為中高齡勞動者打造的措施，惟中高齡勞動者也並未善加利用這些計畫措施

DOI:10.6814/NCCU202000219

(黃春長、王維旎，2014)。

（四） 英國中高齡就業政策內容

英國內閣辦公室績效與創新小組首先於 2000 年出版”Winning the generation game: improving opportunity for people aged 50-65 in work and community activity”，這是英國官方相關研究的最主要的研究報告書，內容關乎於對人口老化所衍生的問題與可行的解決管道。其中提出政府所需要作為的十個建議包含：

1. 在政府的立場中的設立中高齡勞動者在社會中所應扮演的角色與可以創造的價值。
2. 應協助請領傷病給付與身心障礙津貼的勞動者尋職，並強化與其的關懷。
3. 優先提供非自願性失業的中高齡者就業資訊輔導。
4. 漸進提高申請退休金、老年給付資格的年齡。
5. 藉著讓企業的股東、管理者及其他可能影響年金機制運作的人，可在企業帳戶內得知退休行為的成本，讓有關的人都能清楚明白提早退休會有的影響。
6. 提升公務員的退休年紀到 65 歲，也評估其職務的重要性和貢獻度以及繼續從事的價值。
7. 倡導工作的多樣與彈性的優點，強化宣導企業應讓員工在職業生涯後期有個工作緩衝調整期、可以運用漸進式的退休，而非只能在就業與退休的中做選擇。

英國後續在 2001 年時，於內閣中成立工作與年金部門（Department for Work and Pensions,DWP），其從 1916 年歷經 14 次組織改組及更名，至今專責處理中高齡議題，有著「捍衛中高齡者權益」的使命。

2002 年時提出「年金綠皮報告書（Pensions Green Paper）」，除表明其對中

DOI:10.6814/NCCU202000219

高齡勞動者的看法，亦是英國正視年金給付之外的工作收入對於中高齡勞動者的重要性、證實有漸進式退休的需求，其改革的內容目標主要有:

1. 鼓勵民眾延後退休。
2. 提倡民眾儲蓄觀念，為退休生活作好準備，強調勞動者在退休後維持經濟安全上的任務。
3. 政府訂定有效且彈性的監督管理制度對於金融保險業的管理，鼓勵金融保險業提供簡易的私人年金方案。(DWP,2002)

在此次的改革中，綠皮書中主要內容為，未來年金改革的重點，將逐步改革現有各種公共、私人年金與個人年金保險等。把課稅的簡化、更廣泛的資訊提供、簡潔明瞭的年金、更穩健的保障以及有彈性的退休作為努力的方向，使得民眾能在退休時作出適合自己的退休規畫。

英國政府的工作與年金部門在 2005 年所出版的"Opportunity age: meeting the challenge of ageing in the 21st century"中，提出了促進就業為因應高齡社會的重要策略，不僅是在就業技能與職業訓練的提供，或輔導生涯的規畫、提供有關退休生活各方面充足的資訊之外，且失能津貼的變革也有鼓勵失業者返回就業市場、幫助失業者尋職的功能，還包含：

1. 整體就業率的升高，中高齡勞動力亦同，來自於已超過法定退休年齡者重返勞動市場的因素。
2. 人權平等委員會（Commission for Equality and Human Rights,CEHR）於 2006 年致力推行就業年齡平等的立法，頒布就業（年齡）平等條例（Employment Equality (Age) Regulations），要求雇主須要評估企業本身的狀況外，也提升強制退休年紀到 65 歲，對於 65 歲以後有就業意願的高齡者也給予輔導和諮詢。
3. 由英國工作與年金部門持續推動年齡加值運動（Age Positive Campaign），希望達到職場年齡的多樣化，也改善雇主對於僱用中高齡

DOI:10.6814/NCCU202000219

者的態度。

4. 運用年金改革作為鼓勵中高齡勞動者續留職場的誘因。英國財政法案（Finance Act 2004）中，雇主可以繼續用已到達正式退休年齡的員工，且可以給予勞工累積年金年資；另外在年金法案（Pensions Act 2004）中，更規範了延遲領取老年給付的勞工，將可獲得較佳的報酬。

5. 中高齡者藉著政府提供持續學習的教育與訓練，可以累積相關的就業能力，以繼續留在就業市場中工作，並貢獻自身的才能。這樣的就業協助，將對於缺乏專業技能的高齡者有顯著的幫助。另外有關照護假的權利，除了育嬰者，若勞工屬於肩負照顧責任的成年人享有休假的權利，此權利的適用對象也擴大適用到中高齡身分的照顧者，雇主不可以因為勞工需要請假照護為由，而作為拒絕雇用的原因。

英國在年金改革上，分別是在公共國民年金(state pension)、公部門員工年金保險(pension for public sector workers)與私部門的企業年金保險的三方面著手進行有關的改革。

於 2011 年底已修正年金保險法相關改革措施，諸如加速延後退休給付年齡的規定、取消舊法規定中，英國女性可以較男性勞工更早領取公共年金的規定，在 2018 時也修正了，退休年齡不論性別，都要達 65 歲才可領取，不因性別而有差別，到 2020 年 10 月將變成 66 歲才能申領，該法同時訂有政府得視不同的時期，以當時情勢判斷，可在 2034 年到 2036 年再調整到 67 歲、2044 年到 2046 年再次調高到 68 歲才能申請公共年金。

考量到實際情況的發展，英國工作及年金部已經著手開始進行，刪除了稱為虛擬領取年金年齡（default retirement age），此舉意味著，勞工到了原本可以退休的年齡後的年紀，只要勞工仍表示有工作能力及工作的意願，雇主就不可以強制其退休。同時也宣布將在 2026 年到 2028 年之間，得請領公共年金的年

DOI:10.6814/NCCU202000219

齡延到 67 歲，並提供試算退休金的公式給民眾參酌運用。

在修改法規部分，英國原有就業(年齡)均等的行政法規，另外關於年齡(高齡就業)的歧視禁止的規範，囊括入 2010 年所修改的機會均等法中，並規定了與年齡有關，或是因為對年齡而生的偏見，致產生各項歧視的禁止條款。此次增修規定中也通過了領取老人年金給付的年齡，另外若雇主要強制勞工退休，需要說明合理的等新規定。

英國進行的改革是就業促進與其社會福利互相連動的改革，因此有關的就業促進措施，目的在於希望國民能脫離貧窮、以能到職場中工作，再從工作中得到收入的救助方式，使其可以再從所得中給與相對應的社會福利給付，提出以促進就業為導向的給付配套措施(謝青雲，2014):

1. 統一福利救濟金

   在 2017 年全面施行的津貼補助，以收入作為為計算基準，包含了找尋工作津貼、就職及工作支持津貼、工作所得稅免稅補助、所得補貼、扶養兒童免稅額度及住房補貼等項目。

   藉著讓失業者回到一般勞動市場中工作為方法，不論年紀的多寡，依照所得的數額，去決定如何核給單一的補助津貼，以更加公平的方式去給付。就業中心(Job centers)的申領協作員（claimant commitment）會提供民眾有關就業諮詢及輔導，提供職涯規劃的建議，以及就業能力的診斷，最後為民眾安排就業，在這樣的推介就業的流程中，將社會福利原本給付項目整合為單一項之給付，給予符合資格的民眾申請。

2. 福利總額上限

   2013 年施行，對於經過計算後的給付總額，給與本來為六項社福給付整合為一的單一給付，設有最高的給付額度，希望民眾皆能回到就業市場中就業，避免對政府公共救助產生依賴性，把資源能更有效的運用分配，因此修改了社會福利給付隨著相關指數調整機制最高上限的

DOI:10.6814/NCCU202000219

規定。

3. 積極年齡活動計畫

這項措施為英國政府用以鼓勵企業僱用中高齡勞工，給予雇主相關的資源，像是諮詢服務與輔導措施，也指導雇主如何挑選到適合自己公司的員工，以網路及電話等通訊的方式為雇主提供此項服務。

4. 賦稅優惠

英國所得稅優惠措施並未對中高齡勞工的勞動參與有太大的激勵作用，雖然以高齡就業的比例觀之，其數值高於歐盟的平均數，惟其延後退休的計算是以 65 歲延遲領取年金者超過 2 年者，才得以享有比提早退休或沒有延退領取年金者較多的所得稅減免額度。

二、 美國

(一) 美國中高齡勞動現況

美國於 1942 年時即步入高齡化社會，因為美國移民政策的關係，直到 2013 年才達 14.14%，加入高齡社會的行列。從 2016 年老化指數看，日本是全球老化程度最高的國家，達 219.2%，義大利次之，為 165.3%，台灣 98.9%，南韓 101.1%，美國為 80.8%(參見表 2-2)。

表 2- 2 主要國家老化指數

單位:%

國別	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
台灣	68.6	72.2	76.2	80.5	85.7	92.2	98.9
日本	174.0	178.1	186.1	194.6	203.3	210.6	219.2
南韓	68.4	72.8	77.9	83.3	88.7	94.1 1	101.1
美國	66.1	67.6	70.6	73.2	75.7	78.3	80.8
義大利	145.7	148.6	151.4	154.1	157.7	161.4	165.3

資料來源:內政部統計處。

DOI:10.6814/NCCU202000219

美國很大一部分是 55 歲以上或者即將變成 55 歲的勞動力，也就是為人所知的「嬰兒潮世代」。預計於 2030 年到達老年人口所占比例為 20%的超高齡社會(參見表 2-3)。轉變所經的時間，從 7%~14%為 72 年；14%~20%為 20 年。

表 2- 2 美國老人口及性別組成預估

單位:%

	2016	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Total										
65 歲以上	15.24	16.85	18.95	20.60	21.38	21.64	21.72	22.03	22.60	23.41
85 歲以上	1.97	2.01	2.16	2.56	3.23	3.86	4.45	4.77	4.77	4.70
100 歲以上	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.07	0.10	0.12	0.15
Male										
65 歲以上	6.74	7.52	8.51	9.27	9.62	9.72	9.77	9.96	10.31	10.79
85 歲以上	0.69	0.73	0.81	0.98	1.25	1.50	1.73	1.86	1.87	1.85
100 歲以上	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.03	0.03	0.04
Female										
65 歲以上	8.50	9.33	10.44	11.33	11.76	11.91	11.95	12.07	12.29	12.61
85 歲以上	1.29	1.29	1.36	1.58	1.98	2.37	2.71	2.91	2.90	2.85
100 歲以上	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.05	0.07	0.09	0.10

資料來源:整理自美國人口普查局，American Community Survey (ACS)。

美國中高齡人口的勞動參與率，2017 年的統計資料顯示，除了在 45~49 歲，此一年齡層略低於臺灣以外，在 50 歲以上每五歲的年齡組中，皆高於臺灣同年齡組中的勞動參與率。

(二) 美國中高齡就業促進政策

美國政府高度關注各種高齡相關議題，1995 年在白宮召開人口老化對公共政策與社會工作挑戰研討會，在此研討會中宣告三大政策的方向：自立、機會、尊嚴，並且同時兼顧調和世代關係。因此政府積極設計與制定相應政策及福利措施、方針和政策，著力解決人口高齡化問題。

從 1935 年開始的社會安全保障到 1983 年社會保障修正案，正常退休年齡為 65 歲。但是，退休的勞工可以獲得全額社會給付的年齡從 1937 年出生的人

DOI:10.6814/NCCU202000219

的 65 歲，逐漸增加到 1960 年或以後出生的人須達到 67 歲。因此，隨著退休年齡的延長，許多老年工人都會考慮更長時間地留在勞動力市場(Charlotte M. Irby,2018)，因此雖然美國老化指數不低，但 65 歲以上的高齡者卻活躍於勞動市場中。

為了避免中高齡勞動者提前退出勞動市場，從而增加在職勞工的負擔，與其他 OECD 國家相同，美國也在推動延後退休方面多所著墨。透過延後可以申領國家全額退休金的年齡、藉由法規加強對於就業年齡歧視禁止的作法之外，也給予民眾職業訓練與就業服務相關資源，在企業中大力推廣運用職務再設計的概念調整工作方法、改善工作環境等，配合中高齡勞動者在工作、職場上的需要，政策細節說明如下。

1. 調整退休金給付制度，提倡中高齡勞動者延後退休

美國的退休養老制度可分為政府負責、公私部門雇主提供的退休金體系三類。首先，由國家法案中訂定的退休金，財源來自於各個工作者工資一定比率內所提撥的社會安全捐（Social Security Tax），由勞工與雇主一起負擔，部分的行政費用以及特殊補助則是由政府來負擔。

接著第二種是政府公部門，屬於公務員的退休金體系，採行確定給付制（defined benefit）。最後一種則為是受雇於私人企業，民間部門的退休制度，由企業的雇主和勞工共同出資投資退休基金，最廣為人知的是 401（K）計畫，創建於 1978 年的延後課稅退休金帳戶，採確定提撥制（defined contribution）的方式。(詹火生、辛炳隆、黃麗璇、黃玟娟，2015)

401k 制度雇主會無條件提撥一定比例或金額至員工帳戶。若是員工自願提撥，雇主將再依員工的提撥比例或金額作搭配性的提撥，搭配提撥率由雇主決定。每月可提撥工資中一定的數額（比例在工資的 1%至 15%）到勞工的個人退休金帳戶，由雇主挑選合適的基金投資方案，員工則是可以自選投資組合。

2007 年時規定員工能提撥的最高額度為每年 1 萬 5,500 美元，每年會視情

DOI:10.6814/NCCU202000219

況調整，惟 50 歲以上員工，每年最多可再多存入 5,000 美元。但若在 59.5 歲前提領該帳戶金額，且未存入其他適格的年金帳戶，將繳納罰款，提領的金額並須計入當年所得(陳淑惠，2013)。

退休金制度的變革，目標在於延後可以申領法定領取全額社會安全金的年齡，也希望民間企業可以多採行確定提撥的退休金制度來因應人口結構高齡化。由於政府所提供的退休金僅佔全部退休金的四成，且並非所有的企業都有提供勞工退休金的相關方案，且確定提撥制可領取的數額計算方式不同於確定給付可以拿到一筆固定的數額，因此如果有合適的工作，許多中高齡勞動者仍然有意願繼續在職場中貢獻，為了延續老年經濟安全與健康狀態。

退休相關措施改革內容說明：

(1) 提高領取全額政府退休金的年齡資格

因為人口高齡化的趨勢，隨之而來領取給付人數、給付項目也隨之增加、給付水準也跟著調升，社會安全捐也逐漸將稅率提高，從 1930 年起，在 60 年間調升了 5.7 個百分比，呈現持續上升的趨勢。關於設定減額年金與延後領取全額社會安全金的年齡，美國老年及遺族保險（Old-Age and Survivors Insurance，簡稱 OASI）中規定，最早的提前退休年齡為 62 歲，但所領取的退休金額會永久性地減少。

1983 年修法後，領取全額政府的退休金的年齡由 65 歲提高至 67 歲。為降低民眾對於此政策的反彈，並非一次就延後年齡至 67 歲，而是循序的按照出生年份設定延後的時間，此措施不分男女的退休年齡皆相同(參見表 2-6)。

如果是 1938 年以前出生的，領全額退休金的年齡是 65 歲，1938 年以後出生的人，領取全額退休金的年齡將會每年遞增，至 1960 年以後出生者將增到 67 歲。如到了可領全額退休金的年齡仍不申請福利，每延後一月則有延遲退休金的優惠計算，此優惠計算到 70 歲為

DOI:10.6814/NCCU202000219

止(廖碧英、李瑞珠，2003)。除此之外，也提高減額年金的比例，62歲退休者只能領取全額的 70%，但延後退休的勞工可以獲得高於 100%的政府退休金。

表 2- 3 美國領取全額退休金年齡

出生年	退休年齡
1937以前	65 歲
1938年	65 歲又 2 個月
1939年	65 歲又 4 個月
1940年	65 歲又 6 個月
1941年	65 歲又 8 個月
1942年	65 歲又 10 個月
1943-1954 年	66 歲
1955 年	66 歲又 2 個月
1956 年	66 歲又 4 個月
1957 年	66 歲又 6 個月
1958 年	66 歲又 8 個月
1959 年	66 歲又 10 個月
1960 年以後	67 歲

資料來源:美國社會安全署。

(2) 提倡民間企業採用確定提撥的退休金制度

美國企業以何種方式提供退休金，不是由法律去作強制性的規定，而是出於自願的行為，許多企業將確定提撥制的退休金制度當作吸引人才加入與留下優秀人才的誘因。

過去為數不少的私部門採取確定給付制的退休金計畫，尤其是有工會組織的企業，但確定提撥制相較於確定給付制，可以降低企業成本，因而提高了企業提供退休金措施的意願，又加上美國政府運用稅賦優惠，使企業較少繼續用確定給付制當作企業的退休金制度。

為了讓勞工除了退休金的給付之外，能有更多其他有關的保障，美國政府同意雇主與受雇者得以將退休金提撥的數額於稅前收入（pre-tax income）中扣除，以及減少退休金投資收益所得稅，等到日

DOI:10.6814/NCCU202000219

後領取退休金時，才繳納個人所得稅的方式鼓勵 401（k）退休制度的推展。

採取確定提撥制的退休金計算方式，因為提撥率交由勞資雙方共同商議，且因為計算的方式緣故，因此每人的專戶數額不相同，不僅是降低企業的退休給付成本，也讓雇主將退休基金的投資風險，從本身轉嫁到受雇者的身上，401（k）計畫，已經成為美國企業中最常被運用的退休金制度。

待 59 歲半後才能提領、動用個人退休帳戶裡的金額，最晚可以延後到 70 歲半提領。若法令允許、且剛好無其他經費來源可供支應的緊急型之下，才得以在年齡未達 59 歲半時支領，但同時也需支付所得稅 10%的罰款與所得稅。

2006 年開始，401(k)採取自動加入的機制，受雇者如果未主動提出申請，雇主也會讓受雇者加入 401(k)的計畫，為了增加參與率。截至 2016 年底資料，401（k）計劃中近 60％使用自動加入機制，高於 2007 年的 35.6％。而公司的平均提撥率佔工資的百分比由 2007 年的 2.9％上升至 2016 年的 4.6％(Greg Iacurci,2018)。

對於採取什麼樣因應高齡化的退休制度，在美國仍有眾多的討論，大致上有兩種說法，一種為保留當前的體制，並且只做微幅的變更，第二種是進行重大的改革，諸如加入資產調查項目作為請領社會安全金的條件之一，或將現今以隨收隨付制（pay as you go）做為社會安全金財務原則的方式，更改為參照 401（k）退休方案和個人帳戶的形式，又或者持續延後社會安全金請領的法定退休年齡、並減少提早退休者的退休金稅務優惠等。不論用哪種方法，目標都是希望中高齡勞動者不要提早規劃退休

2. 改善雇主對於中高齡勞工的歧見

雖然美國的雇主大多能欣賞中高齡勞工有忠心，且具較多工作的經歷的優

DOI:10.6814/NCCU202000219

點，不過隨著年齡上升，僱用的成本增加速度高於其創造出的生產效益，於健康醫療與退休金的方面，甚至缺勤的狀況相較於年輕勞工也較多，中高齡勞動者在學習力、自我提升方面，也可以從參與訓練，或是配合調整技能因應新的生產技術的表現中觀察到，其學習的積極度不足。

為了解決與防止年齡歧視對中高齡勞工的就業權益造成損害，聯邦政府 1967 年通過就業年齡歧視法（Age Discrimination in Employment Act，簡稱 ADEA），此法意旨主要保障對象為 40 歲以上的個人，而適用僱用 20 名以上員工的教育機構、事業單位、公私立就服機構、勞工組織、學徒計畫，修正後適用範圍也擴大至公部門，甚至於聯邦政府。

美國分權的體制下，州政府還能依據轄區的企業規模，訂定地方有關反歧視的相關法規範，希望藉此呼籲企業招募時不要單以年齡作為僱用標準，需要多加考慮勞工的能力，也藉由專責的機關執行本項法律，以達到落實法令的意旨。

該法自 1967 年施行以來歷經數次修正有關強制退休的規定，1978 年時將退休年齡由 65 歲修正到至少為 70 歲，除了像是機師、警察等有關大眾安全的行業外，其餘行業皆有適用，在 1986 年則廢止了強制退休規定。

不得在求職廣告上揭示關於年齡的不合理的要求、禁止限制中高齡勞工參與各種訓練方案計畫，或是未提供其可享有的津貼等，同時不允許各種因為年齡產生的歧視，以上所述皆為禁止年齡歧視所包含的範疇。

在就業年齡歧視法的保障下，包括僱用、解僱、薪資、調動、工作分配、復職、升遷、退休或其他就業條件等各方面的歧視都屬於違法的行為。惟雇主若能提出舉證作抗辯，則可以求職者的年齡為由，在招募與決定是否僱用或相關措施上有差別待遇，雇主可提出的幾種抗辯理由包括：

(1) 年齡是在於某職業中必要的考慮因素

需要由雇主提出舉證說明，年齡的區隔對於企業的營運是必要的。

DOI:10.6814/NCCU202000219

(2) 其他合理因素

雇主須要說明採取的差別待遇措施，是基於非年齡之外的其他合理因素。

(3) 正當的理由

雇主要說明是因為正當理由，才施以解僱或懲戒措施。

(4) 禁止報復的行為

ADEA 規範之下，如果雇主對於提出控告或參與控告歧視調查者進行各種懲戒之類的報復，即構成違法的行為。即便在提出控告、年齡歧視案件不成立之情形下，若該控告者提出遭受到報復行為，主管的獨立機構平等就業機會委員會亦將就此展開調查(丁玉珍、黃巧婷、賀端蕃，1998)。

近 20 年 55 至 64 歲者的就業率持續上升，雖然可得知該法對於已經有效降低了年齡歧視發生的頻率，不過在增加僱用中高齡的成效則是不明確。不論是從美國退休協會（American Association of Retired Persons，AARP）在 2002 年所做的調查，或者是近期研究都顯示，年齡歧視始終為中高齡勞工就業障礙之中的大宗。

AARP 的觀察表示，中高齡勞動者不太容易遭逢失業，但一旦失去飯碗，就可能陷入長期失業的困境。由於中高齡勞工，在現代工作技能及應用上較為弱勢，但若要展現出自身的價值、特別的專長與經驗，需要運用較長的時間來證明，年輕人找到適合的工作的速度，相形之下較為迅速。

美國就業機會平等委員會（Equal Employment Opportunity Commission，簡稱 EEOC）運用調解、訴訟作為解決職場上年齡歧視的方式外，也用宣導與提供就業平等、避免年齡歧視有關資訊的方式，也配合勞動部辦理的中高齡獎勵進用的政策，藉著說明高齡勞動者的勞動參與對國家勞動力供給有很大的助益，希望能改善大多數雇主對於僱用中高齡者所抱持的刻板印象。

3. 提升中高齡勞動者的就業意願

雖然美國的人口老化速度不若大多數歐洲地區和日本如此的快速，惟推估

DOI:10.6814/NCCU202000219

至 2050 年時，65 歲及以上的人口相較於現在，將再增加近一倍的數量。面對老年化社會，如何有效運用為數眾多的中高齡勞動力，以舒緩社會福利廣大的支出，同時也使經濟有所發展。

美國退休協會（AARP）2015 年 5 月曾為戰後嬰兒潮的世代設立了一個網站，有助於規劃它們的老年生活，能在網站上找到退休後的工作，也因應現代網路的普及，透過社群網站的形式，讓會員之間也能輕鬆互動。同樣也為了促進中高齡者就業，另一個非營利組織 Encore.org 的主要工作，就是媒合嬰兒潮世代的退休人口重新進入就業市場，使中高齡勞動者藉從勞動中獲得成就感。

除此，為提升中高齡者加入就業市場的意願，政府方面所運用的方式，有鼓勵雇主進行工作方法的調整、加強就業服務與職業訓練等措施，分別敘述如下(詹火生、辛炳隆、黃麗璇、黃玟娟，2015):

(1) 鼓勵雇主運用職務再設計

中高齡勞動者由於可能有體能上的考量以及家庭照顧的需求，沒辦法長時間的工作，為數眾多的中高齡勞工，希望在退休前的階段能減少工作的時數。為了輔導雇主多加使用職務再設計的相關方法，使中高齡勞工能有更友善的職場環境，利於他們就業，美國退休協會在 2001 年起頒發給僱用 50 歲以上勞工的雇主最佳企業獎，加強宣傳僱用高齡勞工的實際案例，而勞動部也辦理僱用高齡勞工週的活動，同時宣導「資深公民社區服務就業計畫」(Senior Community Service Employment Program)，與高齡的勞動人口供給的重要性，對於勞動市場有很大的幫助，嘗試改善企業主對於中高齡勞動者的觀感。

(2) 加強對於中高齡勞工的就業服務及職業訓練

根據非營利組織美國經濟研究所（National Bureau of Economic Research： NBER）的年長員工的新職業報告顯示，年齡大於 50 歲的受僱者中，有 82%希望繼續工作而未有退休的念頭，47%比原先的規畫更晚退

DOI:10.6814/NCCU202000219

休。過去很多人選擇用兼差或打工做為退休前過渡期間的工作，現在則是趨向於重新謀職，不管選擇哪一種職涯規劃，學習新的職業技能仍為是否能成功轉職的關鍵。

美國勞動部依據美國老人法（Older Americans Act）編列的經費所推動的老人社區服務就業計畫（Senior Community Service Employment Program：SCSEP），年齡超過 55 歲的低收者入（low-income）及就業弱勢者（poor employment prospect）為適用的對象，提供部分工時性質的社區服務工作，希望在個案經濟上能自給自足的同時，也能再經由此訓練幫助其銜接到無需依靠政府的就業僱用（葉至誠，2011）。

該計畫每年約可提供 6 萬個部分工時工作，大約每年有 10 萬名高齡者參加，在期間的規定上，起先 SCSEP 並無參加的上限規定，不過也因為沒有強制性規定，導致參與者習慣性地依賴政府的救助方案，產生一直待在此計畫的現象，所以後來增加規定，訂定參與計畫的時間最長為 4 年。而受補助單位除了需要研擬計畫、公平徵選參與者外，也要主動開發沒有政府補助的就業機會，以幫助參與計畫者重新回到一般職場。

(3) 就業補助

貿易調整協助計畫（Trade Adjustment Assistance Program：TAAP）也是美國對於中高齡就業之補助方案，年滿 50 歲符合資格的勞工，由申請者自行證明本身因受到貿易自由化的影響而離開前一份工作，同時在失業後 26 週內找到全時的正職工作，所有資格皆符合下，可領取新舊工作薪資差距 50 %的補助，金額最高上限為 10,000 美元，為期兩年。

4. 鼓勵階段性退休

若中高齡勞動者採工時的減少的工作調整方式，收入也會減少，所以採階段性退休者可以在退休之前就可以開始提領部分退休金，也能繼續維持在勞動市場中工作。

DOI:10.6814/NCCU202000219

美國退休人員協會(AARP)也推動階段性退休準備計畫(Phased Retirement Arrangements)。內涵是允許員工逐漸減少工作量，同時可領有相同薪資與福利;但 2003 年社會部門人力資源管理調查卻顯示，僅十分之一的企業組織採納此計畫，究其原因為階段性退休準備計畫與聯邦政府 401k 退休金計劃彼此矛盾，而使普及率降低。

政府部門意識到此問題後，隨即提出改善建議，包括:

(1) 59.5 歲始可使用階段性退休準備計畫，同時可撤 401k 計畫，並得免罰。

(2) 使用階段性退休準備計畫者，至少必須減少 20%的工作時數。

(3) 除一次領回全額退休金者，使用該計畫者完全退休時可隨意選擇福利津貼。

(4) 必要時，雇主可監控階段性退休者的工作時數，並做必要的福利津貼調整(謝依純，2010)。

前述內容可知，美國政府實施的中高齡職業訓練或就業補助，以及非營利組織提供銀髮族之就業服務，透過改善工作條件，提供就業媒合及職業訓練，以幫助中高齡者面對就業市場的變化，是提升中高齡勞工延後退出職場的意願、促進銀髮族就業的主要管道。

三、日本

(一)日本中高齡勞動現況

日本於 1970 年即到達 65 歲以上人口所占總人口數比率 7%的高齡化社會，1994 年到達高齡社會，並且已於 2005 年到達老年人口所占比例為 20%的超高齡社會。轉變所經的時間，從 7%~14%為 24 年；14%~20%為 11 年。日本也依照目前的人口數推估，預計未來的的高齡人口佔總人口的比例會持續提升。

表 2-4 日本高齡人口佔總人口數比例變化及預估

單位:%

年度	高齡人口佔總人口數比例			
	65 歲以上	70 歲以上	75 歲以上	80 歲以上

DOI:10.6814/NCCU202000219

1950 年	4.9	2.8	1.3	0.4
1970 年	7.1	4.2	2.1	0.9
1995 年	14.6	9.5	5.7	3.1
2005 年	20.2	14.3	9.1	5.0
2015 年	26.8	19.1	13.0	8.0
2025 年	30.3	24.5	18.1	11.1
2035 年	33.4	26.3	20.0	14.5

資料來源:整理自日本統計局。

至於中高齡勞動參與率，日本相較於臺灣及其他先進國家，45 歲以上各年齡分層的勞參率皆較高，在因應高齡化社會的勞動政策上，值得我們探討及學習可以適用於臺灣之處，以利提升中高齡勞動參與率。

表 2- 4 2017 年勞動力參與率－按年齡分

單位:%

	台灣	英國	美國	日本
45~49 歲	82.7	87.3	81.9	87.7
50~54 歲	72.5	85.1	78.8	86.5
55~59 歲	55.7	77.0	71.9	83.0
60~64 歲	36.7	54.1	56.5	68.1
65 歲以上	8.6	10.2	19.3	23.5

資料來源:勞動部國際統計。

(二) 日本中高齡勞動政策

日本勞動省在 1970 年邁入高齡化社會之前,即開始研擬高齡人力僱用對策。二戰後,大多數中高齡勞動者開始出現就業困難,但也是在青年勞動力與中高齡勞動者之間勞動供給開始有差距出現之際，才讓中高齡就業的議題浮現於檯面上。

日本也因為中高齡的就業問題而開始建構「不分年齡、性別的勞動制度」，鼓勵女性和高齡者就業，以當作勞動人口減少的因應對策，於 1959 年開始，日

DOI:10.6814/NCCU202000219

本政府邀請企業雇主共同研擬有關於中高齡勞工的相關僱用對策。

1. 延長退休年齡

藉著逐年修正法規以延長中高齡勞動者的退休年齡，逐漸調升至 65 歲，以下為日本因應中高齡就業立法及修法的過程。

(1) 1967 年修訂「僱用安定法」

日本首次在法律中，明文規定了有關中高齡勞工就業的議題，修正的內容主要分為兩個方向進行，除了訂定更高的退休年齡，從 55 歲提高到 65 歲；另外一個改革的方式是延長僱用，此方法運用繼續僱用、再僱用、勤務延長等方式執行，為了同時確保與促進高齡者及退休人員的僱用與福祉。

(2) 1971 年制定高齡者雇用安定法（Law Concerning Stabilization of Employment of Older Persons）

運用此法明文規定提高退休年齡、推動繼續僱用，讓快到達到退休年齡者有繼續工作的機會，希望能提升中高齡的相關保障，也帶動經濟與社會的發展。此法也鼓勵僱用 45 歲以上的勞工續留於原本任職公司的分公司及關係企業中工作，並給予 45 到 65 歲中高齡者再就業協助。

1976 年進一步頒布「中高年齡者等雇用促進特別措置法」，設定目標為僱用 55 歲以上中高齡者的比例要佔全體員工的 6%以上的僱用率，確實執行促進僱用高齡者的政策。

爾後又於 1986 年再次大幅修正高齡者雇用安定法，將退休年齡延後至 60 歲，使得該法又稱「60 歲定年制法案（Age 60 Teinen Act）」的；此次修法以立法方式促進高齡者再就業、保障退休後再就業等，也配搭訂有多項的獎勵辦法。

1971 年至 1986 年此一時期的改革目標，是將退休年齡由法制化的方式從 55 歲提升至 60 歲，以延長僱用作為改革的方向，除了確保、促進高齡者與退休的勞工雇用的安定與提升其他的福祉，亦劃分出中高齡勞動者、雇主、國家三方的

DOI:10.6814/NCCU202000219

角色與責任(林沛瑾，2012)。

1990 年再度修正高齡者雇用安定法，訂頒高年齡者等職業安定對策基本方針，法案制定的目標是，雇主應僱用屆齡退休但仍有工作意願的員工至 65 歲，並盡其最大的可能僱用。

1994 年則再次修訂該法，其要點包含:

(1)企業的強制退休年齡需大於 60 歲

公司必須依照厚生勞動省的指導，建立出因應的機制和計畫，為有意願工作到 65 歲的員工作準備。

(2)特別設立勞動者派遣法

除了中央主管機關勞動省指定業務等特定事業外，當所有事業派遣勞工年齡皆大於 60 歲時，勞工派遣的期間以一年為期限。

(3)設置公益法人高齡者職業經驗活用中心

為了可以提供 60 歲以上的高齡者短期僱用的機會，使他們的經驗、技能有能發揮的機會，並在此組織之上設置了公益法人「全國高齡者職業經濟中心」，用以穩健中心的發展。

除了上述的有關作法之外，日本的公立就服機構，也就是職業安定所，也應與雇主共同提供資源輔導及就業的相關協助，共同為在職的中高齡者提早規劃其未來邁入高齡時的職業生涯理念。

2000 年時的修法，政府要求企業將強制退休年齡延至 65 歲，並提倡「持續僱用(continued employment)」，要求雇主務必要讓勞工可以工作到 65 歲。2006 年 4 月立法實施改正高年齡者雇用安定，此法修法的重點在於保障勞工可以工作到 65 歲、幫助再就業以及提供多樣化的工作職缺等三個面向。

雇主可透過三項措施來進行，分別是:

(1)延後退休年齡到 65 歲

此措施也是配合著延後退休年金給付規定，將退休年齡提升至 65 歲。

DOI:10.6814/NCCU202000219

(2)施行定年後繼續雇用制度

可以繼續僱用退休後仍有工作意願的高齡勞動者。

(3)廢除定年制度[1]

近期內高齡雇用安定法最後一次修正，在 2013 年 4 月 1 日起正式施行，刪除原本事業單位需要藉由勞資協商後，才訂定的高齡繼續僱用基準的規定。

接著是增加繼續僱用制度適用的企業範圍，也公布未善盡推動高齡僱用保障措施的企業名單與厚生年金給付年齡的搭配措施。修正後的高齡者雇用安定法為了確保企業能穩定僱用高齡者，特別訂定辦法與準則，提供企業落實推動該法的方針(黃春長、王維旋，2014)。

至於未來日本修法的發向，相關研究說明，有很大的可能會採取逐步退休制，也鼓勵中高齡勞動者以兼職的工作型態，繼續工作到 70 歲，或是直接廢止退休年齡限制也是可能的作法。

除了私部門相關的改革政策制定與推行，日本政府也研議將公部門中公務員的退休年齡延後到 65 歲，不分在中央或是地方政府的公務員皆同，日本政府希望這樣的改革，可以有效對抗少子化以及人口高齡化對於勞動市場帶來的衝擊，藉著公部門以身作則，作為私部門勞工延後退休年齡的榜樣。

延後退休已經成為日本面對高齡化社會來臨的一種趨勢，配合退休年齡的延後，日本將從 2019 年起以階段性的調整推後公務員領取退休金的年紀。

延後退休的年紀，也同時牽動了公務員的整體人數，將會有增加的現象，也因此，總人事費用也跟著提升。用以解決這樣的情形，日本將制定降低公務員人事支出的對策，以減少中高齡員工薪資的方式，來降低整體中高齡員工薪資支出等費用(潘姵儒，2018)。

2018 年日本政府發布的「高齡社會白皮書」中，指出了推動高齡勞動力政

[1]在事業主所制定的就業規則或勞資間所締結的團體協約中，當勞動者達到某一規定年齡時，該勞動者與資方之間的雇用關係就自動結束。

DOI:10.6814/NCCU202000219

策之方針，修正後的「僱用保險法」，更將 65 歲以上的勞動者納入該法的適用對象，以法律規定來保護高齡勞工的工作權(日本內閣府，2018)。

2. 延後退休年齡獎勵

日本多項中高齡者就業促進相關的獎勵津貼，皆由獨立行政法人年長者與障礙者僱用支援機構（Japan Organization for Employment of Elderly and Persons with Disability,簡稱 JEED）負責。發放津貼的目的在改善中高齡者勞動環境、鼓勵僱用中高齡找以及鼓勵企業延長僱用中高齡員工的年限。

相關津貼如下(吳惠林、杜英儀，2014)：

(1) 延長退休年齡獎勵

發給獎勵的目的在於希望能鼓勵企業同推動延長退休年齡的政策，也鼓勵企業繼續僱用有工作意願的中高齡 70 歲，日也因此獎勵金也稱之為延長退休年齡至 70 歲之企業獎勵金。相同類型的獎勵金還有，針對日本就保法中經常被保險人在 300 人以下的中小企業退休年齡延後獎勵金。針對 70 歲以上退休年齡延後制度，也設有模範企業獎勵金，用以鼓勵有達成此政策的企業，同時也可成為其公司的表率。

(2) 中小企業年長者僱用確保實現獎勵金

公司對於僱用中高齡勞動者時，提供改善其工作環境、因中高齡勞動者調整適合的新職務，或因為考量中高齡勞工的身體狀況而進行職務再設計所花費的成本給予相關津貼，補助的同時也獎勵企業對於僱用中高齡勞工的用心。

(3) 中高齡者創業獎勵

補助 3 人以上之 45 歲以上中高齡者，可以依循自己過往的經驗，共同創業設立公司行號，即可依照相關規定申請補助，惟補助金額最多為 500 萬日圓，補助的次數有一次的限制。

除了共同創業補助，高齡社會白皮書中推動的重點政策還包括優惠利

DOI:10.6814/NCCU202000219

率給予高齡者創業資源，相關經費由支持與扶植日本中小企業發展的金融機構，日本政策金融公庫提供。此外，日本經濟產業省所設的高齡者等共同就業機會創出助成金以及厚生勞動省創設的生涯現役創業支援補助金，也同樣是針對高齡創業者的補助(潘姵儒，2018)。

(4) 過去曾辦理的獎勵

過去日本曾辦理的獎勵津貼有，持續僱用安全津貼、補助被轉職的中高齡勞工尋職津貼，同樣也補助協助尋職的企業主，給予中高齡勞工求職假津貼，給予雇主僱用中高齡的津貼，中小企業在企業內設立再就業諮詢機制的費用補助。

3. 成立中高齡者僱用安定中心

此中心主要針對於雇主端給予諮詢及協助，關於企業在人事管理上會遇到的各項問題提供諮詢，也包含對於中高齡職務再設計的輔導，希望經由此中心可以幫助消除對於僱用中高齡勞動者會遇到問題，並使雇主在了解僱用中高齡並非如同其所想像的複雜後，進而提升僱用該群體的意願，同時中心也直接專門負責輔導企業準備僱用中高齡者的勞動條件(厚生勞働省，2019)。

4. 僱用多數高齡者褒獎金取代高齡者僱用率制度

日本政府設立高齡者僱用率制度，目的是在要求企業盡可能僱用 6%以上超過 55 歲的中高齡勞工。立法的主要功能是類似於定額進用概念，以法定比例要求企業達成，惟此項規定並為無罰則，僅作為推廣及宣導雇主，促進僱用中高齡勞工的比例，惟實施多年後成效仍然不彰，許多企業未達成法定僱用率的要求(郭振昌，2017)。也因此修正為制訂僱用多數高齡者褒獎金取代高齡者僱用率制度，希望藉著企業出於本身意願、積極地主動僱用中高齡勞動者，而非以強制性的規範去要求企業達成僱用中高齡勞工。

5. 強化社區媒合服務平台（銀髮人才資源中心）

日本於 1970 年代中期成立「銀髮人才資源中心（Silver Human Resources

DOI:10.6814/NCCU202000219

Centers, SHRC），設立之初的發想即是日本高齡化社會的現象，1973 年開始陸續於東京成立相關的研究單位。爾後國家開始於 1980 年起補助設立社團法人化的「銀髮人才資源中心」。

中心一開始僅是社區性有給薪的志工人力平台，在平台中工作機會不同於一般勞動市場的職缺，但後來受到經濟不景氣的影響，平台中工作職缺類別的界線也就慢慢消失。直至高齡者僱用安定法於 2004 年修法，提供 60 歲以上高齡勞動者一些短暫、臨時的工作機會，讓中高齡勞動者有適當的工作機會的同時也保有在職場中的就業力，修法後增加了銀髮人力資源中心的功能。

欲獲得該中心有關的服務，需加入其會員，資格為滿 60 歲、有就業意願者，同時是居住在各中心所轄的區域內。各地區中心會依據會員之期望與能力，透過承攬或委任之形式委派工作。中心所提供的工作機會特色為短暫且具有高度彈性，也會依據各地區中心的特色提供不同的職缺，工作內容主要歸類為七大類：室內、外的一般性工作、事務類、技術性、專業技能、外務類與服務類。對於有工作的高齡者，可以獲得「配分金」，此金額是中心會由發案者支付的委託費用中，分配一定比例的金額給該會員。

截至 2018 年，全國會員已多達 713,746 人，相較 1980 年成長許多(社団法人全国シルバー人材センター事業協会，2018)，銀髮人才資源中心可為日本中高齡者就業重要的媒合平台，成為高齡者就業的管道之一。

6. 教育訓練及補助

日本許多中高齡就業者從事的是非典型的工作型態，此現象說明其較難靠自身的條件使其獲得一份長期且穩定的工作改善此情形的有效方法之一，就是提升中高齡勞工被雇用的可能性，增強中高齡的就業相關技能，而主要的方法就是透過訓練。

針對教育訓練部分，日本政府於 1998 年開始利用來自職業保險的經費，提供教育與訓練津貼，補助個人參與指定課程的學費，藉著這個津貼補助讓就

DOI:10.6814/NCCU202000219

業弱勢的族群也能得到訓練。

雖然，2016 年的統計顯示，55 歲以上僅佔所有請領津貼人數的 9%，45-54 歲則佔 23%;而津貼申請的對象主要為女性(OECD，2018)。相較於其他 OECD 的國家來說，日本的中高齡者使用職訓津貼的比例較高。

7. 禁止年齡歧視

防止年齡歧視的部分，日本修正「就業措施法(Employment Measures Law)」，以柔性地的勸導，要求雇用公司在雇用或招聘時不得因為年齡而有歧視的情事發生，不過並未規範有的罰則，陸續修正「高齡者雇用安定法」後，才以一定年齡為僱用招募條件的雇主，應該要陳述理由，同時雇主也要盡力協助 45 歲至 64 歲遭解雇且有意願繼續再就業的員工(林沛瑾，2012)。

第四節本章小結

本章從與中高齡勞動力、就業有關的國際公約、相關研究建議說明中高齡勞動力議題的重要性以及人口老化的趨勢下，中高齡勞動力在勞動力運用上所要面對的問題。首先是今年成立邁入第 100 年的國際勞工組織，除了一直以來對於勞動領域的關注，同時也致力於勞動基準的建立，一直是會員國在規範勞動條件時的參考準則，國勞公約中第 111 條歧視(就業與職業)公約，顯示出有別於以往所重視的工資、工時等勞動基準，就業歧視的重要性不亞於傳統所重視的基準。而在 111 號歧視公約中，並未將年齡列入歧視項目中，因此有日後第 162 號老年勞工建議書，將老年人也享有職訓、就業服務等公平的機會做闡述，並且對於薪資、退休準備等項目列出具體措施，以供世界各國在訂定老年勞工的勞動條件時參考。

國勞組織第 122 號就業政策公約與第 169 號同名建議書，則是規範了促進就業的積極政策，對於社會上的各類人員，會員國應採取有效的措施，滿足各類人員的需要，其中也包含了老年人。第 142 號職業指導、職訓公約，則是有關促進就業，會員國應使社會上的成員皆能享有到廣泛、綜合性可能之輔導。

DOI:10.6814/NCCU202000219

除了國際勞工組織之外，經濟合作發展組織對於國際上的勞工事務也不遺餘力，對於因應勞動力高齡化也提出給會員國的相關政策建議的方向。除了年金改革政策之外，也提出給會員國參考的改善中高齡就業選擇和機會工作的政策進程，相關做法可以讓會員國在研議中高齡就業對策時能有依循的方向。

相關的國際條約顯示出人口高齡化下，勞動力老化議題的重要性，而要使眾多老年人在生活上及社會參與上，都能有好的發展，提供友善的勞動環境便是重要的一環，本章第一、二節則分別說明國勞公約及經濟合作發展組織對於中高齡就業促進及相關問題的建議，接著透過第三節探討主要國家目前中高齡勞動力概況及如何因應伴隨而來的勞動力老化的問題，而推行的各項政策。

先進國家中，英國預計於 2026 年邁入超高齡社會，在中高齡勞動參與率上大於臺灣，面對勞動力高齡化，英國進行年金改革、修改歧視法規(不得強制中高齡勞工退休)，以及制訂就業導向的給付配套措施，並且也提供重返職場、退休相關的充分資訊。

美國雖然 1942 年即邁入高齡化社會，但由於接受移民的關係，直到 2013 年才再次進入高齡化的社會，預估將於 2030 年才會進入超高齡化的社會。但美國除了在 45~50 歲年齡層的勞動參與率略低於臺灣外，其他年齡層的中高齡勞動參與率皆高於臺灣。透過修正退休年齡、致力延後退休、改革退休金制度，及就業年齡歧視法的訂定，同時也鼓勵中高齡勞動者階段性的退休，並提高銀髮族就業意願，美國透過上述的作法，希望能有效因應，勞動力高齡化所帶來的影響。

日本則是於 2005 年就邁入超高齡社會，但其 45 歲以上的勞動參與率皆較臺灣以及其他國家高。日本透過修法延長退休年齡、禁止年齡歧視、成立中高齡者雇用安定中心、發放僱用多數高齡者褒獎金，成立銀髮人才中心，並提供教育訓練及補助等，提供眾多中高齡勞工在勞動市場中更多協助。

DOI:10.6814/NCCU202000219

第三章　我國中高齡者就業概況及促進政策

第一節我國中高齡者就業概況

2018 年臺灣 45 歲以上中高齡就業人口平均為 460 萬人，45 到 64 歲失業率 2%;65 歲以上失業率則為 0.14%(參見表 3-1)。按年齡層觀察，各年齡層均較上年下降，45~64 歲者 2017 年為 1.99%，也下降 0.16%。失業率的下降可能受到勞動人口數增多的影響，惟以失業人數觀之，中高齡失業者有下降的趨勢。

表 3- 1 中高齡者失業率

單位:%

年齡 年度	45~64 歲					65 歲 及以上
	合計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	
2012 年度	2.31	2.55	2.35	2.14	1.69	0.17
2013 年度	2.25	2.59	2.26	2.15	1.32	0.14
2014 年度	2.09	2.37	2.12	2.04	1.23	0.10
2015 年度	1.99	2.36	2.06	1.76	1.16	0.14
2016 年度	2.15	2.51	2.15	1.92	1.63	0.17
2017 年度	1.99	2.26	2.05	1.65	1.71	0.12
2018 年度	2.00	2.20	2.03	1.68	1.97	0.14

資料來源:行政院主計總處。

失業者的人數按年齡分別，從 2012 年 45 到 64 歲的失業人數為 9 萬 1 千人至 2018 年的 8 萬 8 千人，人數略有下降(參見表 3-2)，中高齡者在 45 到 49 歲的失業人數最多。

表 3- 2 中高齡失業人數

單位:千人

年齡 年度	45~64 歲					65 歲 及以上
	合計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	
2012 年	91	38	29	18	7	0
2013 年	91	38	28	19	6	0
2014 年	87	35	27	19	6	0
2015 年	84	35	27	17	6	0
2016 年	93	37	28	18	9	0
2017 年	87	34	27	16	10	0
2018 年	88	33	27	17	11	0

DOI:10.6814/NCCU202000219

資料來源:行政院主計總處。

而中高齡的勞動參與率，從 2012 年至 2018 年略為上升，勞參率從 60.48% 上升至 63.21%，其中以 45~49 歲的中高齡者的勞參率最高(參見表 3-3)。

表 3- 3 中高齡勞動參與率

單位:%

年齡 年度	45~64 歲					65 歲 及以上
	合計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	
2012 年	60.48	78.70	67.73	52.52	32.56	8.10
2013 年	60.73	79.56	68.27	53.21	33.42	8.34
2014 年	61.65	80.21	69.63	54.41	35.61	8.68
2015 年	61.89	80.92	70.34	55.08	35.77	8.78
2016 年	62.42	81.68	71.44	55.67	36.35	8.61
2017 年	62.82	82.66	72.47	55.66	36.65	8.58
2018 年	63.21	83.96	73.54	55.63	36.70	8.43

資料來源:行政院主計總處。

中高齡的就業者人數從 2012 年到 2018 年也呈現小幅度的上升，從各年齡分層以及 65 歲以上的年齡層觀之，皆為上升的趨勢(參見表 3-4)，顯示在人口高齡化的社會之下，越來越多中高齡勞動者繼續留在職場中。

表 3- 4 中高齡就業者人數

單位:千人

年齡 年度	45~64 歲					65 歲 及以上
	合計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	
2012 年	3854	1434	1197	829	394	206
2013 年	3954	1430	1230	855	438	219
2014 年	4083	1431	1262	898	493	237
2015 年	4162	1436	1278	925	523	250
2016 年	4227	1441	1295	944	547	258
2017 年	4279	1453	1302	963	561	272
2018 年	4320	1464	1305	979	572	280

資料來源:行政院主計總處。

中高齡勞參率隨年紀的增長而下降，2017 年 45～49 歲與 50～54 歲者均逾 70%，55～59 歲為 55.66%，60～64 歲下降至 36.65%。如下圖發現近 10 年中

DOI:10.6814/NCCU202000219

高齡各年齡層勞參率，均上升逾 4 個百分點(參見圖 3-1)。

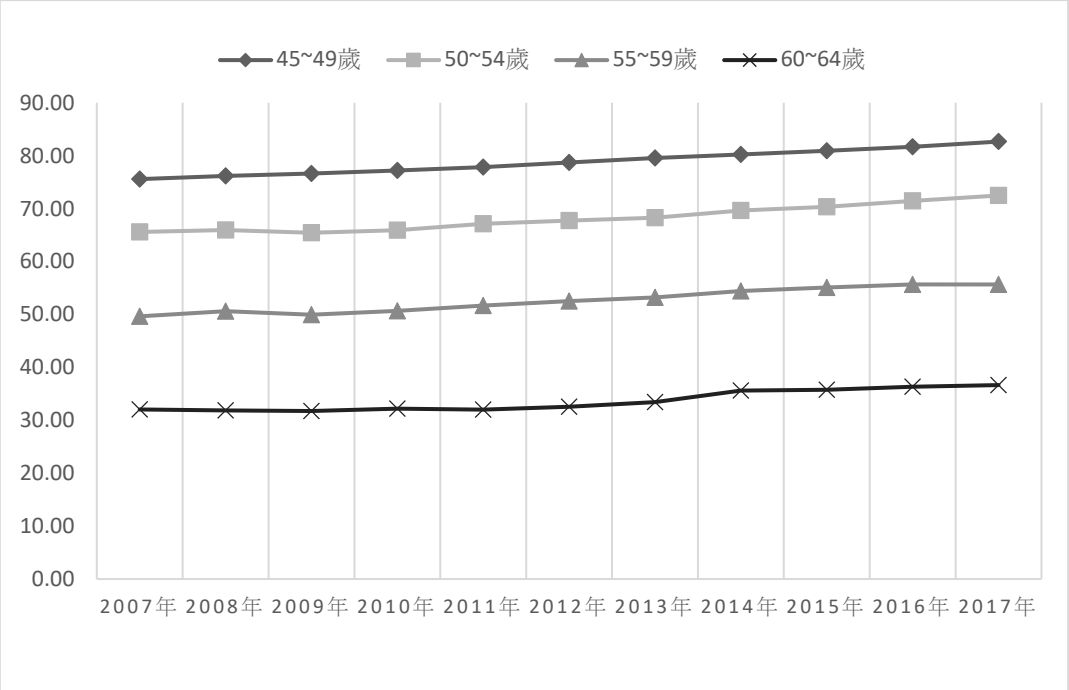


圖 3- 1 近 10 年中高齡勞動力參與率變動趨勢-按年齡別

資料來源:行政院主計總處「人力資源調查」。

與南韓、日本及美國比較，2017 年臺灣 45～49 歲中高齡勞參率為 82.7％，與美國 81.9%、南韓 82.7%相當，但卻低於日本 87.7%。隨年紀增加，台灣的勞動參與率卻與各國差距有越來越大的趨勢，臺灣 55～59 歲與 60～64 歲之勞參率分別為 55.7%、36.7%，美國、南韓、日本則分別都超過 70%與 56%。

表 3- 5 世界各主要國家中高齡勞動力參與率

單位%

	中華民國	南韓	日本	美國
45~49 歲	82.7	82.7	87.7 81.9	81.9
50~54 歲	72.5	79.8	86.5	78.8
55~59 歲	55.7	74.2	83.0	71.9
60~64 歲	36.7	62.5	68.1	56.5

資料來源:勞動部 2107 年中高齡勞工統計。

統計 2007~2017 年，年紀在 45 歲以上曾退休者其勞動力狀況如下表，非勞動力占 95.69%，較 2007 年上升 3.63 個百分點；就業者占 4.23%，則下降

DOI:10.6814/NCCU202000219

3.31 個百分點；失業者僅占 0.08%，表示 45 歲以上曾退休者勞動參與逐漸呈現減少的情形。

表 3- 6 45 歲以上曾退休者目前勞動力狀況

單位:%

年度	總計	就業	失業	非勞動力
2007 年	100.00	7.54	0.40	92.06
2008 年	100.00	8.58	0.41	91.01
2009 年	100.00	7.81	0.51	91.68
2010 年	100.00	6.72	0.48	92.79
2011 年	100.00	6.62	0.40	92.98
2012 年	100.00	6.02	0.28	93.70
2013 年	100.00	5.48	0.23	94.29
2014 年	100.00	5.44	0.23	94.33
2015 年	100.00	5.20	0.17	94.63
2016 年	100.00	4.72	0.13	95.16
2017 年	100.00	4.23	0.08	95.69

資料來源:行政院主計總處。

45 歲以上曾退休而 2017 年為就業者之比率以男性、45~54 歲與高中（職）程度者較高。依年齡顯示，45~54 歲的就業占 21.4%，65 歲以上只占了 1.80%。若以教育程度來看，高中(職)畢業的占 4.73%相較於國中及以下、大專及以上來說，高了那麼一點點。而依照性別觀察，2017 年為就業人口中男性占 5.63%，女性占 2.19%。(參見表 3-7)。

表 3- 7 45 歲以上曾退休者目前勞動力狀況(按特性別分)

單位:%

特性別	年齡			教育程度			性別	
	45~54 歲	54~64 歲	65 歲以上	國中及以下	高中（職）	大專及以上	男	女
總計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
就業	21.40	5.89	1.80	4.11	4.73	4.05	5.63	2.19
失業	0.67	0.12	0.01	0.02	0.10	0.10	0.11	0.04
非勞動力	77.92	93.99	98.20	95.86	95.17	95.85	94.26	97.78

資料來源:行政院主計總處。

第二節 中高齡者面臨的就業困境

DOI:10.6814/NCCU202000219

藉著了解中高齡勞動者為何選擇離開職場，或是在失業後難以再進入職場的原因，有何種阻礙或是困難，以致於造成其就業及再就業的困難。中高齡勞工職場就業阻礙相當多元，除包含有雇主僱用意願之外也與中高齡勞動者自身在工作技能、體力的弱化等問題有關。因此，中高齡勞動者在職場上面臨許多層面的衝擊亟需改善，如果企業的雇主對中高齡勞工抱持著刻板印象，如雇主認為中高齡勞工在生產量能的退化，不易管理、溝通及訓練、僱用的成本過高等，上述刻板印象皆會導致雇主降低僱用的意願(馬財專、林淑慧，2016)。

此外，近年來不管是在公私部門的離職分析，被企業資遣的勞動者亦以中高齡勞工為主。因而中高齡勞工面對穩定就業及再就業的歷程，在競爭性勞動市場所存在的弱勢勞動情境除更需透過各種制度安全加以維繫外，勞動型態的發展亦為勞動人力之運用直指出部分的出路。以下分別從幾個面向探討中高齡就業困境的原因為何:

一、 舊有退休制度設計

臺灣退休金的制度經歷修法後，從原先依照勞基法規定的退休金，即為大家所熟知的「勞退舊制」，以及後來勞工退休金條例所定之個人退休金專戶，也就是「勞退新制」。另外除了廣大勞工的退休金制度外，尚有公務人員的公教人員險所訂的退休金，不同制度下，請領金額的不同，也對於勞工就業、續留職場與否的選擇有一定的影響程度。

(一)勞工退休金與勞保老年給付

臺灣有關於退休年齡的規定，主要依據勞動基準法及勞工退休金條例，若員工有意自願退休，可以依照勞基法請領舊制退休金，或是依照勞工退休金條例領取勞工退休金專戶中的退休金。

而勞工保險條例中的老年給付，屬於社會保險的一環，領取給付的要件與勞退舊制不同，因為希望被保險人能拉長其投保的年資，所以在老年給付的設計前 15 年年資每年一個基數，後 15 年年資每年兩個基數，合計不超過 45 個

DOI:10.6814/NCCU202000219

基數為準，勞退舊制則是反過來的計算基數方式。

這種領取退休金的計算方式，一方面使雇主降低了勞動的僱用成本，增加雇主願意繼續聘僱中高齡者的意願，但也讓中高齡勞動者缺乏屆齡或是延後退休的誘因。

(二) 公教人員保險

公教人員的數量雖然沒有勞工朋友來的多，但對於整體社會的風氣也或多或少有影響，許多公教人員會考量到國家財政情況及退休制度的改革下，在年資滿 25 年後即自願申請退休。

同樣的，公教人員的保險制度也同樣設有 36 個基數的限制，中高齡的公務員缺乏屆齡、延後退休的誘因，降低了年資已滿的公教人員持續工作的意願。

另一方面，早期的公教人員在屆齡退休者眾多，近年來公務員也多半提早退休，或多或少影響了整個勞動市場參與的價值觀，勞動市場中提早退休成為了常見的現象，甚至是大家期望達到的目標。

二、 產業結構改變造成結構性的失業

現代科技發達，生產製程的技術日益更新，日新月異的科技發展下，產業轉型的過程快速，中高齡者相較於其他的年齡群的勞動人員更容易遭遇結構性失業的問題，若更逢循環性失業，在交互作用之下，將使中高齡的就業更加艱困。

除了貧富不均的現象呈現出 M 型社會，從最近幾年來人力資源統計的資料顯示，因在全世界的發展下，在勞動人力的需求部分，同樣也出現了 M 型現象，也就是說藍領階級的人力與擁有高級專業的人力需求在上升。

但以中高齡者及高齡者就業的工作技能來觀之，大多數中高齡勞動者，因為本身條件、技能，無法達到高級專業人力之需求條件；勞動人員的高齡化，年齡及體力的限制，使其也沒辦法參與低技術勞工等藍領階級，最後將會使供

DOI:10.6814/NCCU202000219

應與需求兩端失去平衡，因而產生勞動力缺少、但從勞參率來看，中高齡者及高齡者呈現偏低的勞動參與率(勞工委員會職業訓練局，2008)。

2014 年中高齡工作歷程調查結果，45~64 歲屬於被僱用身分的就業者總計 274 萬 1 千人，其中有 98 萬 8 千人會擔心失業，其比例占 36.05%。然而會擔心失業的受僱就業者當中，有 30.35%認為公司業務不振或是國內（外）經濟的不景氣可能導致「工作場所將歇業或遷移海外」而失業(參見表 3-8)。

表 3- 8 45~64 歲會擔心失業之受僱就業者擔心失業最主要原因

單位:%

	總計		工作場所將歇業或遷移海外	工作場所對中高齡員工不友善	職位低易被淘汰	從事臨時性或人力派遣工作	工作部門(將)被裁撤	其他
	千人	%						
總計	988	100.00	30.35	24.67	18.10	9.96	6.58	10.36
男	604	100.00	30.56	25.28	16.72	10.25	6.95	10.24
女	384	100.00	30.02	23.69	20.26	9.50	5.99	10.54

資料來源: 中高齡工作歷程調查。

而依據勞動部的統計資料顯示，2017 年失業人數為 44 萬 3 千人，失業原因最多人是對原本的工作不滿意，共計 16 萬 3 千人。45~64 歲的中高齡者，則以工作場所歇業或關廠而導致失業的比率最高，共計 45 萬人(參見表 3-9)。

表 3- 9 失業原因按年齡別分

單位:千人

項目別	總計	初次尋職者	非初次尋職者					
			小計	工作場所業務緊縮或歇業	對原有工作不滿意	季節性或臨時性工作結束	健康不良	其他
2017 年	443	104	339	114	163	46	7	9
15~24 歲	112	70	42	7	28	5	1	1
25~44 歲	244	34	210	62	118	22	4	5
45~64 歲	87	0	86	45	18	18	2	3

資料來源:勞動部 2017 年人力資源統計。

顯見中高齡勞工心中最擔心的失業原因，以及失業的主要原因皆為工作場

DOI:10.6814/NCCU202000219

所業務不振或歇業此因素佔居第一。

而統計資料也顯示出，這些中高齡失業者其再次就業都將會面臨到兩個問題：

1. 找工作(或失業)週數較長，2017 年 3 月 45 歲以上正在找工作者最近一次領取失業給付後找工作週數平均為 25.4 週，相較於總平均 21.7 週來得較久(參見表 3-10)。

表 3- 10 失業者之失業週數－按年齡分

單位:千人

項目別	總計	失業期間						平均失業週數(週)
		1~2 週	3~4 週	5~13 週	14~26 週	27~52 週	53 週以上	
2017 年	443	51	43	131	74	81	63	24.22
15~24 歲	112	14	14	36	19	21	9	19.92
25~44 歲	244	25	21	75	43	39	41	25.47
45~64 歲	87	13	8	20	12	20	14	26.32

資料來源:勞動部 2017 年人力資源統計。

2. 薪資可能較低

2018 年主計總處的統計資料顯示，45 歲以上中高齡者再就業平均每月經常性薪資或收入為 3 萬 9 千多元相較於失業前平均每月經常性薪資的 4 萬 4 千多元，再就業前後平均的月薪差了 4 千多元。而中高齡再就業後的低受限於以往的工作資歷與年紀，中高齡可能面臨到再就業後薪資較低的問題。另外，中高齡者對某些工作的條件可能難以接受，或是待遇低於預期，這樣他們可能會選擇主動退出勞動市場，或者被迫成為「怯志工作者」。

高齡者因為容易遭受產業結構改變或景氣因素所產生就業風險，所以需要藉由更有效率的媒合與訓練機制以尋求此問題解決的方法；為數眾多從事臨時性工作的中高齡勞動者，容易遭到季節性失業或摩擦性失業的影響，這亦需仰賴妥適的工作安排來減短中高齡者的失業時間。

DOI:10.6814/NCCU202000219

三、 被迫提早退休

臺灣的產業大多是平均經營年限不長的中小企業，也因為這樣的產業結構，更容易面臨提早退休的問題。工商普查的資料發現，臺灣企業的平均經營存活年數約 13 年左右。因此，中小企業經營年限不長，可能使中高齡勞動者面臨被迫提早退休的處境。

因為企業結束營業而被迫提早退休者，並不見得沒有工作意願，經濟安全是其一大考量。根據勞動部 2017 年勞動者的生活及就業情況調查統計，結果顯示台灣勞工預計的退休平均年齡是 61.1 歲(參見表 3-11)，勞工心中預計的退休年齡有逐年升高的趨勢。

表 3- 11 勞工預計退休年齡

單位:%

項目別	總計	未滿 50 歲	50 歲	51~54 歲	55 歲	56~60 歲	61 歲以上	平均年齡(歲)
105 年	100.0	2.1	6.6	0.5	14.8	35.3	40.6	60.2
106 年	100.0	2.1	7.0	0.4	10.7	30.7	49.2	61.0
107 年	100.0	1.9	6.5	0.3	11.0	33.4	46.9	61.1
男	100.0	1.3	5.0	0.3	9.6	31.3	52.5	61.7
女	100.0	2.5	7.9	0.3	12.4	35.5	41.5	60.4

資料來源:勞動部 2018 年勞工及就業狀況調查統計。

而退休實際年齡，2016 年受僱員工動向調查統計結果，隨人口高齡化，勞工退休年齡平均為 58.6 歲，相較於 2015 年續增 0.5 歲(參見表 3-11)。服務業及工業退休員工人數以 2008 年勞保年金改制，以及 2012 年、2013 年爆發請領潮時較多，隨著勞保、勞退新制等政策實施漸近成熟期，近 3 年呈現穩定的增加。2016 年退休人口數 9 萬 8 千人，占總退休人口數的 5.1%，較 2015 年增加 0.3%，其中以 55 至 64 歲退休者占 56.0%最多。

上述統計可以得知，若已規劃退休的中高齡者，大多希望退休年齡平均為 61.1 歲，而希望在 61 歲以上退休者更佔了大多數比例，然而實際平均退休年齡僅有 58.6 歲(參見表 3-12)，這明顯指出了中高齡者就業風險的存在，許多人

DOI:10.6814/NCCU202000219

被迫提早退休，或是從原本職位上退休後轉換其他工作。

表 3- 12 2016 年工業及服務業退休員工年齡分布概況

單位:人;%

	總計	35~44 歲	45~54 歲	55~64 歲	65 歲以上
工業及服務業	98495(100.0)	948(1.0)	23238(23.6)	5571(56.0)	19138(19.4)
工業部門	54294(100.0)	518(1.0)	12392(22.8)	32493(59.8)	8891(16.4)
服務業部門	44201(100.0)	430(1.0)	10846(24.5)	22678(51.3)	10247(23.2)

資料來源:2016 年受僱員工動向調查統計結果綜合分析

根據行政院主計總處 2011 年「中老年就業狀況調查」，中高齡失業者找尋工作的原因主要是以「維持家計或增加收入」者占 95.94%最高，較 2008 年下降 0.80 個百分點，「想打發時間」者占 2.82%次之，則較 2008 年上升 0.31 個百分點。由此可見，許多人需要一份穩定工作來支持家庭經濟、維持經濟安全。

四、技能未與時俱進

依據 2011 年「中老年就業狀況調查」，中高齡者想接受的技能訓練課程，以「電腦相關課程」為最大需求，占 45.08%，其次是「銷售或顧客服務訓練」，占 16.68%。可以推斷，電腦方面的技術不足是中高齡者求職面臨的最大困難之一，而轉換到其他行職業的中高齡勞工，因為轉換到新的領域，也需要充實全新的職場知能。

且根據勞動部 2017 年 5 月中高齡失業者計 8.3 萬人，未曾遇有工作機會者計 5.2 萬人或占 61.77%，尋職時所遭遇之困難，其中以「專長技能（含證照資格）不符合」占 9.04%居第三。

由此可知，技能不足為中高齡失業者再就業時，欲加強的面向，同時也是尋職時遇到的困難之一。

五、年齡歧視

在臺灣，年齡歧視的存在顯而易見，雖然在 2007 年就業服務法修正增列

DOI:10.6814/NCCU202000219

禁止就業歧視「出生地、性傾向、年齡」，再加上原有就服法第 24 條對於中高齡者的就業促進規定，似乎已可給「年滿 45 歲至 65 歲之國民」（就服法第 2 條第 4 款定義）一定程度的保障。

然而就業市場中對於中高齡的失業者，公司在僱用時可能或多或少會針對低技術者、能力、體能不足者，在招募或僱用的過程中給予中高齡者差別化的待遇。

對於缺乏專業技術知能的中高齡者來說，在職場中會遇到的競爭對手有外籍移工，與青年人，中高齡者常因為年齡而受到歧視，最後造成勞動市場的區隔，沒有專業技能的中高齡勞動者，最後大多從事清潔工或洗碗工等勞力密集且低技術服務業中。造成此現象的來源大多是因為偏見形成的刻板印象，進而對特定族群貼標籤，演變而成歧視的問題。

2017 年 5 月中高齡勞動參與狀況的統計中，未曾遇有工作機會者，尋找工作時所面臨之困難以「年齡限制」占 47.73%最多。根據 2014 年中高齡工作歷程調查結果，中高齡勞動者擔心失業的原因中，「工作場所對中高齡員工不友善」為 24 萬 4 千人，位居第二大原因(參見表 3-8)，顯示在就業市場中，對中高齡者的歧視還是存在。

就業年齡歧視牽涉到勞動者從接受職業訓練、求職、而到退休的每一個職涯歷程，而年齡歧視認定卻又有相當的難度或至少有其特殊性。相較於性別或種族等屬於固定不變的因素，年齡則是朝向固定方向不斷變動的因素(年紀逐漸增長)。在與工作能力的牽動上，性別或種族因素通常沒有關連，但年齡因素卻通常具有關連性。

因此，雇主在選任勞工時，表面上是以經驗與技術、或者體力與精神為標準，但是，實質上均會回歸到以年齡作為判斷的基礎。尤其是特定的工作一向由年輕勞工或中高齡勞工擔任時，要求雇主接受別的年齡層的勞工，更會增加年齡歧視判斷的困難。其中，年齡間接歧視的認定尤其不容易(楊通軒，

DOI:10.6814/NCCU202000219

2016)。

過去研究曾調查雇主對於聘僱中高齡基層勞動力進行探討，發現雇用公司在僱用的決策上還是多少有年齡因素的考量，各行各業對於僱用 45 歲以上的中高齡者，以資訊、通訊傳播業、金融保險業的聘雇意願較高，聘僱意願比例較低者為專業、科學與技術服務業，這顯示了因為年齡歧視的存在，最後造成了勞動市場上某種程度的年齡區隔(吳惠林、杜英儀，2014)。

六、社會價值觀與風氣

社會對於退休的想法也會影響高齡者繼續就業或是再就業的意願。現代人較以前講究生活品質，因此「提早退休」也形成一種趨勢，整體社會的氛圍對於年滿 65 歲的高齡勞其態度就是應該要退休。大多數 65 歲仍持續在職場中工作的勞工大多是自營作業者，或是自由業者，一般的受雇勞工大多期望較快擁有退休的生活。

OECD 的調查顯示，實際退休年齡自 1970 年開始至 2015 年間，呈現下降的趨勢，但在 2000 年以後有開始小幅度回升的現象，然而仍未上升至 1970 年代時的年齡(參見圖 3-2)。

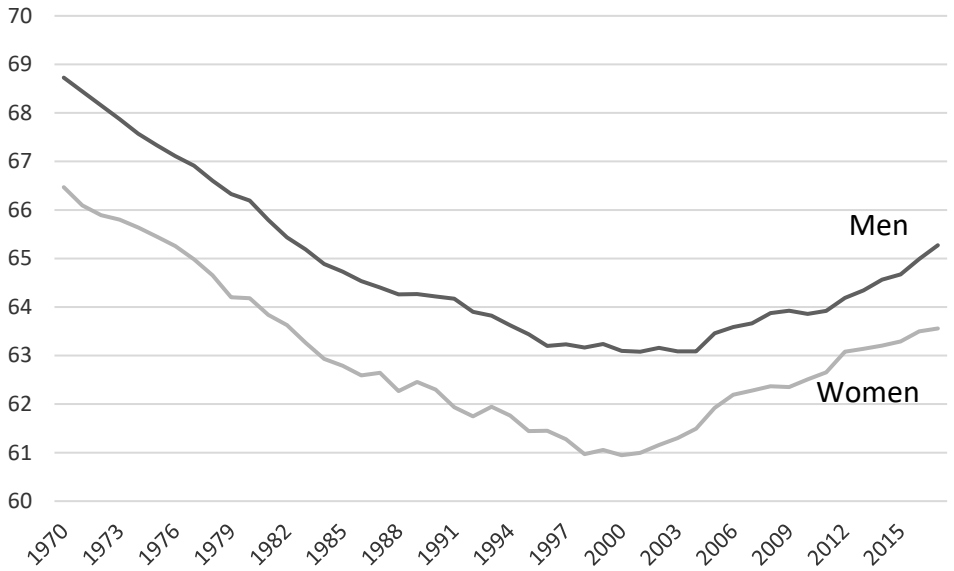


圖 3- 2 OECD 國家平均實際退休年齡

資料來源: OECD Database on Average Effective Retirement Age.

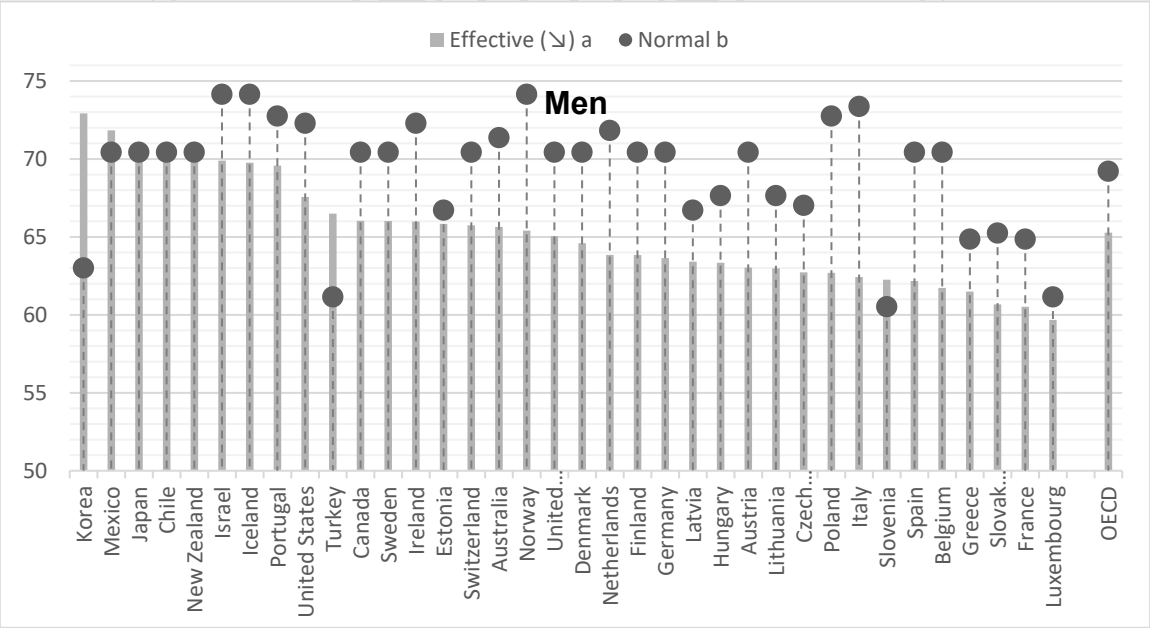
DOI:10.6814/NCCU202000219

社會的價值觀，對於中高齡者甚至高齡者之勞動參與狀況有很深的影響。我們社會中，理所當然的聯想到高齡者應該已經能享受無工作負擔的退休生活，或是從事志工工作來豐富退休生活，但這樣的觀念風氣，將使還有生產力的中高齡勞動力成為一種閒置的人力資源。

在 OECD 對於退休年齡的統計中可以看出，法定退休年齡與實際退休年齡並沒有一定的正相關聯性，但是社會價值觀可能會是一個有影響力的因素。

美國、英國、加拿大等國，實際平均退休年齡與法定年齡最相符；法國、義大利等國則是有提早退休的傾向；日本、韓國法定退休年齡只有 62 歲及 60 歲，但實際平均退休年齡接近 70 歲(參見圖 3-3)，上述的數據可看出不同社會風氣與價值觀之下，對於實際退休年齡的影響。

臺灣在退休金請領制度的設計之下，以及社會觀念風氣推崇提早退休，享受退休生活的影響下，社會大眾已經不再認為工作到 65 歲退休是一種榮耀，現在已經不如以往容易找尋到久任於企業之中的員工了。



DOI:10.6814/NCCU202000219

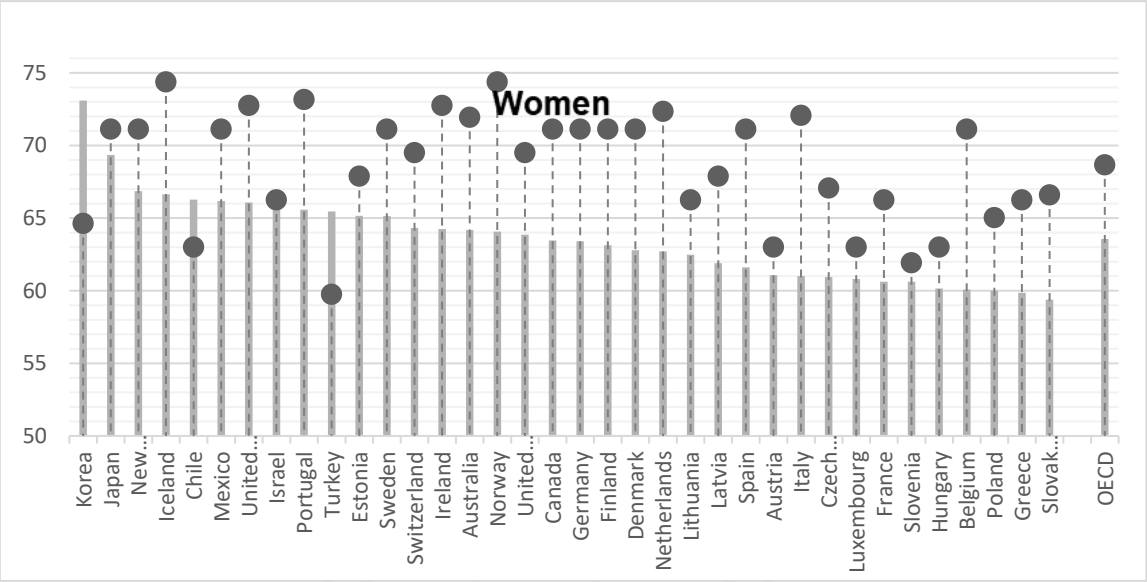


圖 3- 3 平均實際退休年齡與法定退休年齡對照

資料來源:OECD。

許多 OECD 國家開始著手投入研究模擬相關的對應政策，來提升高齡者的勞動參與、勞動力總數量，在人口快速老化的現況下，使國家的競爭力不產生落後問題。以德國為範例，因為其高齡者的勞參率較低，目前已透過法律規定退休年齡延後至 67 歲，並希望未來可以延長到 70 歲，提升國家生產力的同時也舒緩嬰兒潮世代退休潮帶來的各種壓力，「在工作中老化」（aging and working）將可能成為未來的趨勢。

現今大多數勞動者視提早退休對個人是有利的安排，但在高齡化人口的議題之下，對於整體社會將是一種負擔。隨著醫療的進步，身體健康管理更加容易、自我實現管道更多元，延後退休可以成為對個人及社會雙贏的選擇。如何透過政策的宣導及社會價值觀的重塑，在潛移默化當中讓人們以工作到老為榮，實為整體社會必需花心思努力的方向(吳惠林、杜英儀，2014)。

第三節我國中高齡就業促進政策

2011 年經濟合作暨發展組織在第四期養老金概覽(OECD Publishing,2011)對各國提出養老金制度改革政策組合建議中指出，針對各國高齡勞動力政策之激勵措施應著重在鼓勵高齡者繼續工作而不是鼓勵退休。

DOI:10.6814/NCCU202000219

針對於降低勞動市場缺陷以及預防弱勢族群失業情形的惡化的相關政策方案，為解決失業問題而提出的促進就業和再就業諸多方案，統稱積極勞動市場政策。藉著積極勞動市場政策的推動可以有效提升尋職者和工作職缺間成功媒合的可能性，以及將怯志工作者和社會排除者重新納入勞動市場，藉著此兩種方法達到降低結構性失業的政策目的。

一、 主要國家對於就業促進政策的啟示

依據英國、日笨等主要國家的經驗，其就業促進或薪資補貼政策的啟示在於(劉宜君、辛炳隆、馬財專，2012)，制度設計有無權衡受惠者條件與補助金額、補助期限之間的關係。

在制度設計上必須注意下列幾點，為能更達政策目標、增加薪資補貼的有效性：

(一) 謹慎挑選標的對象

國外一般以弱勢族群或失業率較高的族群為政策主要對象，例如青年、中高齡者等。為了避免雇主為了進用方案對象卻排除（解僱或不聘用）就業條件及能力較好的勞工，在規劃時會特別考量公平原則。此外，在金融危機之際，會將受到重挫的產業列入考量，針對雇主的聘用條件設定較為嚴格，以減少替代效果(displacement effects)。

(二) 補助金額的設計

一般的作法是每名勞工補助金額設定上限，但此舉亦導引雇主傾向於僱用低技術勞工及部份工時勞工。若改採每家企業補助總金額設定上限，則較有利於小型企業。

(三) 根據不同失業問題，研擬出符合需求的合適方案

大部分國家的政策都是依照不同失業人口群的特性去提供符合所需的方案，由於人口老化的影響，各國都有針對中高齡勞工，透過政策措施來鼓勵雇主僱用或鼓勵勞工增加自身的工作技能。

DOI:10.6814/NCCU202000219

另外，薪資補貼運用在創造公部門中就業機會上，在方案的成效上可能被質疑之處，一方面可能是降低了這些參與者另謀他職的動力與意願，另一方面則是公部門的管理者也缺乏提供其後續就業服務的動機。

創造就業機會的促進就業方案經常在經濟衰退時被擴大規模辦理，其優點是讓失去工作的勞工暫時不會與職場脫節，惟持續辦理將無法避免鎖定效果（lock-in effects），使參與者會陷入各種公共就業方案的轉換之中，而未進入一般的勞動市場中。因此，此種方案應視為臨時性質，為了避免變成永久性失業補助，在景氣復甦時要減少此種方案的辦理。並且在薪資補貼或創造公部門就業機會結合就業服務及訓練計畫，才能真正的有助於失業者未來的就業前景。

薪資補貼政策必須搭配就業服務或是職業訓練兩類型政策共同進行才可發揮成效，至於此類政策的效果，在學術界有著正反兩極評價。正面好處為補助金能作為提供失業者進入或重返職場的誘因，協助勞工建立相關經驗與能力，進而解決失業問題、穩定就業市場，甚至產生促進工作等。

此外，如日本自 1999 年開始僱用獎助津貼措施，從日本中高齡的工資補貼措施得以發現，即使是針對同一特殊勞動族群與對象，依然會設計不同目的之僱用獎助彈性措施，藉以促進或是保障中高齡勞動者的就業。(馬財專、林淑慧，2016)。

台灣在就業政策法規範上，最主要的依據就業服務法第 24 條，政府主管機關針對有自願就業的中高齡者應訂定輔助計畫，盡力幫助其就業，若有需要時，必須發給其相關的津貼或補助金，另就業服務法第 2 條對於中高齡者之用詞定義為「指年滿 45 歲至 65 歲之國民」，茲因現行相關津貼、補助辦法，例如「就業促進津貼實施辦法」等之法源即為依據就業服務法第 24 條所訂定，至其他相關補助要點，例如「職場學習及再適應計畫補助作業要點」等亦直接援引就業服務法 24 條之對象來訂定可領取津貼之資格條件等，因此，針對高齡者（65 歲以上）並無訂定相關之就業促進津貼之補助工具及相關之就業促進

DOI:10.6814/NCCU202000219

措施(勞工委員會職業訓練局，2008)。

二、 臺灣就業促進措施概述

臺灣多項中高齡就業促進措施，本文將探討其中的職場學習再適應計畫、就業促進津貼實施辦法中的僱用獎助津貼、臨時工作津貼。

(一) 職場學習再適應計畫

為幫助弱勢者就業準備與就業適應，透過事業單位或團體，提供職場學習及再適應之機會，協助就業弱勢者做好就業準備及就業適應，使其重返職場，再創職涯契機。凡依法取得設立許可之民間團體、合法登記或立案之事業單位，可向所在地之辦理機構提出申請。

計畫依職場學習及再適應之時數與中央主管機關公告之每月(或每小時)基本工資辦理：

1. 就業弱勢者：比照正常工時者，每人每月基本工資核給。比照部分工時者，每人每小時基本工資核給，每週不逾 35 小時。
2. 用人單位管理訓練津貼：比照正常工時者，每人每月 5,000 元；比照部份工時者每小時 25 元，每週不逾 35 小時。

透過此措施，雇主可以提供職場學習及再適應之機會，協助就業準備及適應，同時，弱勢者可從中更了解自身之職場可能性與適應情形，開啟職涯的另一樂章。

積極性勞動市場政策最主要精神即是「以工作代替福利」，不僅是提供工作機會給失業者，且強調地域與職業別間的流動，以維持勞動力。因此作為一項重要政策工具，雖然被期望能降低失業率，但更重要的意涵是取代消極性失業給付支出，積極協助失業者順利再就業，讓處於勞動市場邊緣者重返就業市場，擁有正常的社交生活，達成社會整合的目標。總括來說，此政策工具可略分為三大類：提升勞動素質（職業訓練）、提升勞動需求（創造工作機會）、改善勞工與工作間的媒合（就業服務）。

DOI:10.6814/NCCU202000219

關於職場學習的定義，包含了正式及非正式學習，前者相對於正規學習又可稱為非正規學習，意指透過正式的課程，提供員工有組織、有系統的學習活動，包括組織內部提供之教育訓練、或組織外的繼續教育活動;非正式學習的意義為非由組織設計或提供的學習活動，無明確的目標及具體的進行程序，學習活動方式包括:團隊合作、良師指導、顧客服務等。

非正式學習是不太受重視的領域，因為大部分的成人教育研究都著重在結構性的、以及有意的學習。然而隨著時間發展，非正式學習逐漸獲得重視，研究者也開始關心非正式學習這個領域，此現象在職場中特別明顯。為了適應外在的變遷、提升競爭力，組織必須探尋除了教室內學習之外的新學習方式。非正式學習是相對於正式學習而來。

正式學習是指組織所決定或設計的學習活動，不管是為了個人或為了組織，正式學習比較有一個明確的目標。職場中或工作中之非正式學習則是指發生在職場，但學習過程並非由組織所決定或設計的任何學習。非正式學習可能是主動的、立即的，並與具體工作任務有關的。人們在工作上的知識除了過去受教育及組織所提供的教育訓練，透過工作任務的執行、做新的嘗試、與人交談等非正式的方式亦有助員工發展技能及建構知識。因而，非正式學習不應再被視為正式學習的附屬品，他必須被視為是基本的、必須的且有其自身的價值(李藹慈，2006)。

職場學習及再適應計畫可歸類在職業訓練類別的就業促進政策之一，除了由公立職訓機構所提供的訓練課程外，也包括對企業與勞工訓練期間生活費用和職業訓練費用的補助。論及職業訓練的成效，對經濟情勢改善的國家而言，職業訓練對長期失業者有幫助，小規模並針對婦女、老人等特定對象時反應最好。但此類方案正面效果產生的機會很小，在尋找新工作及提升工資上的成就不如協尋工作，成本為協尋工作的二至四倍。然而，協尋工作畢竟無法取代訓練，因其不能滿足特定族群的特殊需求(陳怡如，2005)。

DOI:10.6814/NCCU202000219

而文獻中有關先進國家就業促進政策分析中也提及，不論是薪資補貼或創造公部門就業機會都需要結合就業服務與訓練計畫，才能真正的幫助到失業者未來的就業前景(劉宜君、辛炳隆、馬財專，2011)。

（二）僱用獎助津貼

針對雇主的僱用獎助措施，補貼可以讓雇主聘用特定性群體，很明顯的是期待增加企業招募的誘因，補助雇主給付給勞工薪資的一部分，方案鎖定的參與者多為長期失業者，或是勞動市場中的相對弱勢人口群。政策也希望在補助結束之後，能夠得到雇主留用的機會，或是經由補貼期間所得到的工作經驗與技能，增加後續再就業的比率。

大部分國家比較喜歡經由提供給資方補貼的方式，來以吸引資方聘僱長期失業者以及特定群體，主要是因為私部門的薪資補貼政策可以提供更多常態的（regular）工作，就幫助失業者重返開放的勞動市場來說，多數的評估研究一直認為是比公部門直接創造公共服務工作來得更具成效，公部門的短時間的就業機會較無法獲得工作經驗，方案結束後並沒有太大的幫助轉換到私部門的正規（normal）工作(劉梅君、劉侑學，2011)。

對工資補貼政策此類政策的討論中，在正向效果的分析上，工資補貼政策對於維持瀕臨失業者的就業和促進特定對象失業者的就業有積極的意義。正向效果的整理如下(李誠，2003):

1. 降低傳統工業資遣員工的機率

   當傳統產業因創新不足或競爭力喪失，而必須遣散員工時，將會造成員工的心理和金錢成本，因此就業補助可以減少遣散事件的發生。

2. 就業補助方案會較調降工資的方法佳

   調降勞工薪水可能會造成勞工無法維持原本的生活水準，而就業補助則可同時促使員工就業和取得適當工資水準。

3. 就業補助讓部分低生產力或勞力需求較密集的企業能得以生存。

DOI:10.6814/NCCU202000219

4. 就業補助可作為促進就業弱勢族群就業機會的工具。

5. 就業補助可產生長期就業效果

相對於其他模式的失業補助方案僅能造成短暫的效果，就業補助可產生長期的就業效果。

工資補貼政策的成效亦常產生其負面的影響，諸如無謂損失(deadweight losses)、替代效果(substitution effect)錯置效果(displacement effect)依賴效果和對於參與者的烙痕效果(stigma effect)。

如要避免無謂損失及錯置效果，於政策規劃上要嚴格劃界適用對象的，才可能減少資源投注在不需要幫助的勞工或方案補助的機率，不至於因產生資源錯置下的「絕對損失」而有浪費資源的狀況，才可能促進失業者就業，提高整體「淨就業」效果。

但短期性的補貼方案是否能有足夠的誘因吸引雇主聘用就業弱勢者；另外，嚴格限制的審查參與者資格必將產生極大的烙印化缺點。所以在嚴格制定適用對象的時候，「誘因不足」與「烙印化」的問題也會隨之產生。過去有文獻資料指出，因為再次就業人員在參與補助期間，其所得到的工作經驗或許還不足以提高就業能力，當參加政府方案期間結束後，轉換到其他工作崗位就業的機率並不是很高，致使人員無法順利在職缺中找到適合的工作。所以，有些國家在提出薪資補貼政策的時候，都會特別要求參與此補貼政策的雇主必須提出或遵守官方制定的訓練計畫，以解決伴隨方案而來的問題(劉梅君、劉侑學，2011)。

另外，受補助方案而再次就業者所獲得的工作機會，可能引發另一個未受到補助者的工作機會的損失，進而產生「替代性效應」，而且雇主很可能將受僱者當成廉價勞工，並在得到政府補助結束後就停止僱用關係，反而會對受僱者造成二度傷害(李健鴻，2006)。

(三) 臨時工作津貼

DOI:10.6814/NCCU202000219

臨時工作津貼係屬現行「就業促進津貼實施辦法」所規定之數種就業促進津貼其中一項。此措施適用對象為就業服務法第 24 條規定的就業弱勢者：獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、低收入戶或中低收入戶中有工作能力者、長期失業者、二度就業婦女、家庭暴力被害人、更生受保護人及其他經中央主管機關認為有必要者。

另外依「就業保險促進就業實施辦法」也有臨時工作津貼的規定，但受理的對象為失業被保險人。依據此兩個辦法的臨時工作津貼，公立就業服務機構受理辦法所適用的對象的求職登記，經就業諮詢並推介就業後，如於求職登記日起 14 日內未能推介就業或有正當理由無法接受推介工作時，公立就業服務機構得指派其至用人單位從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。臨時工作津貼的發給規定，按中央主管機關公告之每小時基本工資核給，每月最高核給 176 小時，最長以 6 個月為限。

不管依據哪一個法規，臨時工作津貼的立法意旨希望藉由短期的就業安置，進而達成促進就業的目的，本文主要探討臨時工作津貼對中高齡者就業促進的成效。

臨時工作津貼是由政府所提供的工作津貼，提供中高齡者公部門或非營利團體短期性的臨時工作機會，故可被歸類為公共就業的一種。根據 OECD 的分類標準，公共就業屬積極性勞動市場政策的一環，而為避免產生福利依賴，並且能提高失業者再就業能力，OECD 國家大都以積極性勞動市場政策做為解決失業問題的政策主軸。

雖然積極性勞動市場政策是國際上大部分國家的主流，但臺灣的公共就業方案在實行上仍有二點可待改進之處(劉宜君、辛炳隆、馬財專，2011)：

1. 過度依賴公共就業方案來減少失業率，導致盲目衝量，進而使部分方案未能與社會資本投資相結合，減少了公共就業的政策價值。公共就業的主要政策價值在於利用進用人員所提供的勞務，來提高政府行政

DOI:10.6814/NCCU202000219

效率，改善服務品質，或者是改善民眾生活環境與生活品質，亦即將公共就業與社會資本投資結合。

2. 積極型勞動市場政策的正面價值可分成兩方面來探討。一方面是在於可避免失業者因福利依賴而失去工作動機，另一方面可透過工作經驗累積與教育訓練來增加失業者再就業的能力。雖然目前國內尚無文獻來比較參與公共就業計畫的失業者在計畫期滿之後進入一般職場的比例，是否高於失業給付期滿之失業者，但過去的相關研究確實發現有些進用人員在計畫期滿之後不會轉向一般職場求職，而是等待下一個公共就業計畫。探討其可能原因之一是許多計畫在事先未能有效篩選出真正有意願工作的人員，導致有些進用人員原本是非勞動力，其參與公共就業的目的只是「不想錯過政府給的好處」。另一可能原因是有些計畫的勞務設計與督導管理不夠周延，造成工作比外面民間職場的工作輕鬆，待遇反而比較高的現象。如此不僅無法有效提升進用人員的再就業能力，甚至會降低其計畫期滿之後進入一般職場工作的意願。

第四節本章小結

本章針對臺灣中高齡勞動現況探討，臺灣於 2018 年邁入高齡社會，第一節先就臺灣中高齡勞動者的失業率、失業人數、中高齡勞動參與率，以及就業人數等項目，觀察其變動的趨勢，並且與其他國家相比較。

第二節對於中高齡的就業、再就業困境探討，從退休制度的設計、產業結構與結構性失業交互作用、中高齡勞動者被迫提早退休，技能未能與時俱進、年齡歧視，與社會價值觀的形塑等幾大面向說明，造成中高齡者就業不易最常見的問題。

本章最後探討臺灣就業促進措施中的職場學習及再適應計畫、僱用獎助津貼、臨時工津貼，透過學者對於此三類不同就業促進措施的看法意見。此三類

DOI:10.6814/NCCU202000219

雖同為針對就業弱勢者發給津貼補助，以促進就業的政策措施，但其著重的內涵卻不盡相同。職學及僱獎希望藉由補助、及獎勵雇主端，藉由提供就業弱勢者職場學習、工作職缺，來促進就業弱勢者就業，惟職學需要雇主先行向主管機關申請計畫，僱獎則是鼓勵雇主僱用就業中心所推介的個案，不同的執行方式，卻同樣希望個案能有於職場學習、工作的機會。

臨時工作津貼則是提供短期就業安置，給予參與計畫之個案臨時工作津貼，計畫目的同是為了希望計畫結束後，個案能再順利進到一般職場就業，但其執行的方式不同於上述另外兩種計畫是鼓勵雇主端，而是透過公部門及非營利團體來申請計畫，以提供臨時工作津貼職缺以協助中高齡再就業。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

第四章　訪談研究與分析

本研究依循研究架構並運用訪談法針對參加就業促進政策的中高齡者及就業服務員之訪談內容進行分析。首先是研究設計及對象，接著研究內容分析主要分為兩大部分，首先分析職場學習及再適應計畫、僱用獎助計畫及臨時工作津貼計畫的制度面，關於得知計畫之管道、行政流程、計畫期間規定及津貼給付面；下一節則是有關參與計畫期間工作內容、對於執行期間雇主及用人單位的看法，以及對於未來尋職的規劃影響，最後是參與者及就服員認為政策措施對於中高齡失業者的助益為何。

第一節研究設計與對象

一、　研究設計

本研究以桃竹苗地區承辦職場學習及再適應計畫、僱用獎助方案及臨時工作津貼的就業服務員以及參與計畫的民眾為對象，以個案訪談的方式，了解他們對於政府就業促進政策措施的看法，得知他們參與的動機、參與的過程及對於就業尋職的影響為何。以觀察出就業促進方案對於中高齡這類的就業弱勢者，是否有使其提升就業力，為未來再次投入職場做準備，讓中高齡就業者更順利就業。

就業促進政策的影響為何，透過訪問參與者再參與計畫前、參與計畫的過程中以及參與計畫後對未來職涯的看法，作為就業促進政策的評估項目。採開放式的訪談方式，讓受訪者可以不受限制地說出對於參與各項就業促進方案的心得、想法。

二、　研究對象

本研究針對職場學習及再適應計畫、僱用獎助津貼及臨時工作津貼之影響及評估探討，研究的對象主要為透過就業中心尋職之中高齡者，由於研究之限

DOI:10.6814/NCCU202000219

制未能擴及至全台灣不同地區的中高齡失業者，做促進中高齡就業之探討，因此僅針對至桃竹苗轄區就業中心求職後參與就業促進措施的中高齡民眾，未能探討所有失業的中高齡後續就業。

透過公立就業服務機構尋職的中高齡失業者，大多是自行求職未果，難以藉由其他管道謀得職業的中高齡，可能是因為本身就業技能較為不足或缺乏就業資訊，多方嘗試後，來到就業中心尋求協助，因此雖然同屬於中高齡的失業族群，但就業中心的中高齡尋職者可能相較於其他能運用自己的能力找到工作的中高齡失業者更為弱勢一些。

因此本研究選擇的是運用政府就業促進方案的中高齡失業者為研究對象，探討方案對於其在失業期間的助益，以及未來求職上的影響，以得知臺灣中高齡就業進政策中，職場學習及再適應計畫、僱用獎助方案，及臨時工作津貼的政策尚有哪些可以改進之處。

參與政府就業促進措施的中高齡者以代號 P 作為代表，依序編為 P1、P2、P3、P4;承辦各計畫的就業服務員以代號 E 為代表，依序為 E1、E2、E3 為代表。研究對象詳細背景資料，參考表 4-1 及 4-2。

表 4- 1 參與就業促進計畫之中高齡者基本資料

編號	性別	年齡	參與之就業促進計畫
P1	女	45-50	臨時工作津貼計畫
P2	女	45-50	臨時工作津貼計畫
P3	男	51-55	臨時工作津貼計畫
P4	女	45-50	僱用獎助計畫
P5	女	45-50	職場學習及再適應計畫

表 4- 2 就業促進計畫之承辦就服員基本資料

編號	性別	年資	負責計畫別
E1	女	15 年	僱用獎助計畫
E2	女	10 年	臨時工作津貼計畫

DOI:10.6814/NCCU202000219

E3	男	8 年	臨時工作津貼計畫
E4	女	5 年	僱用獎助計畫
E5	男	18 年	職場學習及再適應計畫
E6	男	6 年	職場學習及再適應計畫

第二節 中高齡就業促進政策影響分析

一、 制度面分析

(一) 職場學習及再適應計畫

1. 參與計畫之管道

民眾得知計畫的管道大多從就業中心由就服員推介至經審核通過的單位參與此計畫。

「大多民眾不知道政府就促工具有哪些，所以就服員評估後，會推介符合資格的對象，運用此措施，協助民眾就業。」(E6)

「得這樣自己一直找不當工作，所以才到就業中心問看看，後來才參加這個方案。」(P5)

大多民眾藉由就業中心的櫃台協助，經諮詢推介之後，參與該計畫，除了至就業中心之外，外展業務的同仁也會去各個據點宣導此計畫，讓民眾及廠商皆能知悉該計畫，以使有需要之民眾能多加利用。

「求職櫃台會推介外，外展的同仁也會去推廣這個計畫，並協助找到適合的個案。」(E5)

2. 行政流程

推介的過程，以及媒合的時間上，受訪者皆認為推介的過程上沒有問題，但是在剛好沒有符合資格且適合參與計畫的民眾時，過了推介期後，廠商送件申請通過的名額將無法累計，會浪費了申請上的時間跟資源。

「程序上都還好，沒有什麼太大的問題。推介民眾跟廠商申請的流程都沒有什麼問題。」(E6)

DOI:10.6814/NCCU202000219

「推介的過程中，是沒有什麼問題。不過廠商要先申請，申請完後推介期只有兩個月，所以這段期間如果沒有適合的個案，這個職缺就會自動消失。這是我覺得對計畫來說比較不好的地方。」(E5)

3. 計畫期規定及津貼給付面

有關職場學習及再適應計畫，受訪者皆認為計畫期間三個月太過短暫，對於職場學習的效果會降低，也因為時間短，所以連帶可能影響雇主對於這個計畫的重視程度，可能不會投入太多的心力在個案上。

「期間短的話，真正有雇主會去訓練學習的比較少啦。」(E6)

「以計畫期間來說，是比較短暫，對於職場學習的來說，可能剛適應，或是剛學習到相關技能的時候，期限可能就到了。」(E5)

「我覺得期間是有點短，三個月轉眼間也要到了，好像才剛開始工作上手，步入一個軌道，好像計畫就要結束了」(P5)

有關計畫其他規定方面，職場學習及再適應計畫雖然也是到公司行號實地藉由執行工作來學習職場技能及再適應職場環境，但參與計畫者並未有就業保險、勞工保險也未能與日後就業的年資併計，且也未提撥 6%的勞工退休金，對於參與之中高齡者來說，是相較於其他計畫下，此計畫中比較大的缺點。

「主要是職學也只有三個月，而且沒有就保、沒有提撥 6%退休金，對下個工作來說，什麼都沒有累計，這是比較不好的地方，也有雇主會比較去濫用的問題。」(E6)

計畫規定在 2019 年有作修改，提高了單位能申請的人數，但更容易申請的情況下，會有單位不夠重視計畫名額的問題產生，會對於計畫的效果有影響;另一方面，計畫修改也增加了更多適用對象，則是對計畫有更正向的加分。

「修改規定之後，有些單位，我覺得會不夠珍惜這個名額。因為比以前好

DOI:10.6814/NCCU202000219

申請很多，同家廠商一年可以申請的名額變多。」(E6)

「今年 1 月 14 日有修正計畫，增加更多對象，我覺得這個計畫幫助蠻大的，效果是蠻正向的。」(E5)

另外有關於津貼補助方面，職場學習及再適應計畫規定給予津貼及工作教練輔導費，對於提升企業來申請計畫有足夠的誘因，但也可能會有被濫用的疑慮。

「沒有這個計畫的話，就業弱勢者大多比較少被主動進用，但有這個計畫補助，廠商就會比較有誘因。」(E5)

「有的雇主就是拿來當一個政府補助的人力，也不見得會真的派一個工作教練輔導他。」(E6)

（二） 僱用獎助計畫

1. 參與計畫之管道

僱用獎助是鼓勵雇主雇用就業弱勢的對象，中高齡者也是屬於特定對象之一，要由就服員開推介卡，廠商僱用後才能申請。

「是雇主方要申請僱用獎助，所以都由就服員開推介卡將符合的對象推介至公司，也要公司僱用後，才能申請僱用獎助。」(E4)

「…因為計畫的獎助不是由失業民眾主動去申請，所以跟大多數其他計畫一樣，大多由就服員判斷、推介後，再去獎勵雇主運用。」(E1)

2. 行政流程

受訪者認為行政流程上就如同一般推介就業之流程，只有對象上的不同而已。以行政流程上來說，受訪者表示未有太大的問題。

「基本上就如同一般推介就業，一樣會開卡，差別是會多跟廠商說明僱用獎助計畫。如果符合資格，個案為失業期間連續達 3 個月以上，或者失業期間連續達 30 日以上之特定對象，我們會先運用僱用獎助方案，有配合過的廠商如果系統上有刊登職缺，那我們就會開推介卡。那也有一些廠商是沒有申請過僱用獎助的，我就會用電話先事先說明，也會把獎助的額度

DOI:10.6814/NCCU202000219

註明在推介卡上。」(E1)

就服員也會藉著電話，親自與廠商說明，以提高廠商運用僱用獎助的意願，也能讓廠商日後於計畫執行期間，能對個案有更多的協助。

「新的廠商都會先說明過，怕他們不夠了解這個計畫。他們有比較清楚地了解後，通常會願意僱用推介過去的個案。你看我也會在這個推介卡上面標註補助的金額，算是有點提醒他們這樣。」(E1)

3. 計畫規定及津貼給付面

在計畫執行期間，雇主需要送資料至就業中心核銷，以完成領取補助金額的流程，受訪者認為除了要送的核銷資料繁多，其他關於規定的部分，沒有遇到很大的問題。

「大部分都還好耶，只是核銷要送的資料會比較多一點點，手續上面比較麻煩而已。」(E4)

對於政府補助的部分，受訪者認為，僱用獎助計畫所補助的金額及期間可說是現有就業促進計畫中，對於個案及雇主來說補助最多的項目計畫別。

「我覺得這個計畫是所有中心就業促進業務中，對個案及雇主都是優惠最大的了。因為最多可以補助一年，如果是特定對象的話，一個月就能補助到一萬三，幾乎就是一個人薪水的一半了，所以對雇主來說已經是很有利、很有幫助了。」(E4)

(三) 臨時工作津貼計畫

1. 參與計畫之管道

受訪者在參與臨時工作計畫前，大多不知道有此計畫，大多是到就業中心後，透過就服員才得知此計畫。

「這是第一次參與政府計畫。我是去就業中心想找工作，才知道有這個計畫。之前領了失業給付也 9 個月了，其實也算很久沒找到工作了。就服員有提到有這個臨時工作計畫，所以就想說可以來參加這個計畫，因為其實你看我去年也是找不到工作，領那個錢(失業給付)很久了，都沒有找到工

DOI:10.6814/NCCU202000219

作。」(P1)

「第一次參加，以前有做過三個月的多元。原本是要來看看有沒有多元，到就業中心就服員就告知我有這個計畫。」(P2)

「第一次參與臨時工作計畫，也是第一次到就業中心，之前找工作一直被拒絕，也是很灰心。」(P3)

2. 行政流程

臨時工作津貼計畫在性質上，屬於由非營利團體提出計畫申請，待審核通過後，即可有臨時工作津貼的名額，程序上及用人單位上，不同於前兩個計畫，相較之下，受訪者認為此計畫較簡單、容易運用。

「臨工計畫的話，就比較好推。剛好單位有空缺的話，又正好有符合資格的民眾，就會運用這個計畫。」(E2)

「大概的計畫規定就是我們單位來申請計畫，我們審核計畫內容是符合臨工計畫的精神之後，就會核給名額，基本上同單位不會給到超過三個名額。避免資源的重複，也讓更多不同單位的職缺能申請。我們是以直接推介的方式，不是讓單位可以挑選民眾，畢竟是就業促進的政策，希望用人單位都能給予中高齡機會，所以都是直接推介民眾到單位，除非個案有甚麼狀況無法至該用人單位工作，我們才會考慮將個案換至其他單位。」(E3)

在推介方面，除了主動至就業中心求職的中高齡之外，也會透過外展業務的同仁去找尋到適合的中高齡，為了讓此計畫能被需要的民眾妥善運用。

「有職缺就會請外展同仁幫忙找適合的個案。不過通常我們都會優先運用其他方案，臨工津貼算是最後才會去運用的方案。」(E3)

3. 計畫規定及津貼給付面

臨時工作津貼計畫，比較屬於短期性質，有些單位會把臨時工作津貼的人力當成是單位的補充人力，這是在計畫規定上比較常被用人單位違反的問題點，也是需要特別對單位提醒的地方。

DOI:10.6814/NCCU202000219

「其實有些鄉公所這樣的小單位，有時候還是會有叫認識的附近民眾來做這個計畫，但基於我們就業服務的精神，還是會一再地說明我們計畫的規定，計畫的精神是短期就業的安置，也只請臨工做協助性的工作，不是給單位一個正職人力，會一再跟來申請的單位強調，而我們也是都按照一般正常推介流程來執行。就不會讓單位直接指定他們想要的人選，以避免政府的就業促進工具變成地方選舉的工具。」(E3)

「如果真的要說應該會是一些小問題而已，例如叫臨工去做一些原本不是計畫工作內容規範的事情，有點像是被單位叫去做原本他們正職員工應該負責的事情。」(E2)

有些單位一次申請大量名額，但並未有足夠的工作可以給臨工做，會有資源沒有充分運用的問題，但目前的經過審核後核給的名額，已經未有臨時工作津貼計畫剛開辦時的前身臨工專案大開缺額的現象。

「計畫規定上是都還好，沒有什麼要改的地方。但有遇過來大量申請的，是同一個機關以不同小單位來申請。申請到之後，其實並不是真的有那麼多事情給這些臨工做，就會有點浪費資源的感覺，把一大堆人擺在一個辦公室中，其實就不太需要這些臨工。不過現在計畫已經比以前早期的方案好很多了，剛開始民國 100 年的時候有臨工專案，專門給當時景氣不好而失業的人，那時候開了很多職缺。」(E2)

關於臨時工作津貼補助的額度，受訪者認為，以津貼數額對照工作內容來說，待遇相當不錯，工作壓力不大之下，也能短期舒緩參與臨時工作計畫個案的經濟壓力。

「其實以津貼的數額來說，如果一個月都有做滿時數，因為按照基本工資的時薪去計算，每個月最高可以做滿 176 小時，所以算起來如果有做滿 176 小時的話，待遇甚至還會比單位裡面的其他約僱人員還要好，但相對來說臨工的工作內容就沒有正職人力來的多，這也是有時候在單位內比較尷尬一點的問題。」(E2)

二、 政策內容面分析

(一) 職場學習及再適應計畫

1. 工作內容

DOI:10.6814/NCCU202000219

工作內容依據申請的廠商產業別而有不同，有工廠操作員，也有傳統產業生產線上作業員。

「有些鐵工廠呀，還有像是我們就業中心附近的雄獅鉛筆也有申請過。」(E6)

依照產業的區位特性，市中心或科學園區等較多科技產業的地區，就會提供較多科技業的缺額，而影響職缺的工作性質。

「當然如果科學園區附近的話，科技業的廠商數就會佔比較多。…像是科技公司的話就會有一些文書管理員這類的工作，如果是服務業的話，也會有一些會計人員這類的工作。或者是一些公司的助理工作。」(E5)

除了工廠的現場作業，也有行政類的職缺，提供民眾行政工作、內勤業務的學習機會。

「我是在當業務助理，內、外部的工作都有負責，有內部行政的工作，也有跟同事一起出去看業務的工作，要怎麼行銷阿、推薦」(P5)

2. 未來職涯規劃

由於職場學習及再適應計畫最多就是三個月的期間，在計畫規定上就已經較短暫，但仍有參與計畫之個案未能珍惜此資源，導致有雇主常反映找不到個案，因而未做到計畫期滿，而影響計畫成效;雖然個案未做滿三個月期間，後續也會針對個案持續追蹤給予輔導。

「有的做一天就跑不見，雇主就抱怨找不到人了，這個也是都有啦。雖然個案沒有繼續再參與，但都還是會有後續的追蹤跟聯絡個案。」(E6)

也因為職場學習的計畫期間較短暫，有些個案於計畫結束後，會再參與僱用獎助方案。

「有的職學之後會續用僱獎。」(E6)

DOI:10.6814/NCCU202000219

也有個案會被參與計畫的雇主繼續留用於公司，如果有過類似的工作經歷，廠商也會覺得個案蠻適合留用的;而對於沒有從事過相關工作的個案，也有廠商用心教導後留用個案，但這大種情形大多發生於中小企業。

「個案如果有被留用，大概可以分為兩種，第一種是他失業很久所以來參加計畫，但之前有過相似的工作經歷，再回到職場，那廠商就覺得可以留用；另一種是轉行，廠商對個案友善，並且用心讓他學習及適應這個職場，然後教導他。這樣的比較多會是中小企業。」(E5)

有個案參與計畫後，很感謝雇主提供此機會，並藉由實際學習接觸過工作後，對相關工作產生興趣，進而希望未來有機會也能找到相同性質的工作。

「有這個機會來公司工作後，發覺自己對這類型的工作也不排斥，未來有機會的話也能找看看這類型的行業。」(P5)

3. 計畫的助益

受訪者認為由於計畫期間的短暫，且雇主端的教練輔導也可能不夠落實，影響計畫施行的效果。

「這個計畫的幫助比較少，這個也才三個月。期間短的話，真正有雇主會去訓練學習的比較少啦。」(E6)

「期間增長的話，這樣能比較充分的學習到完整的職場技能。」(E5)

另外，因為職場學習再適應的政策目標是希望協助就業弱勢者就業準備及就業適應，透過事業單位或團體，提供職場學習及再適應之機會，使其重返職場，因此計畫實施有一部分關乎雇主端，但雇主端的態度與給予的教導、訓練不盡相同，因此計畫對個案的幫助也會有所差異。

「職學幫助不大，成效會因為雇主的態度而受到影響，有的雇主就會用新的教導，但有的直接當員工來用的話，要達到原本政策目的就會比較困難，以整個就業促進政策來說，我覺得缺工近期還反而比較有話題性。」(E6)

DOI:10.6814/NCCU202000219

（二） 僱用獎助計畫

1. 工作內容

由於申請僱用獎助的公司行業繁多，工作內容舉凡作業員、倉管人員到公司品保人員皆有之，雖然可能會有重複的廠商來申請，但基本上提供的職缺十分多元。

「很多不同行業別，就會有不同工作內容，比如說有日用品工廠的品管員，也有公司的倉管員、工廠作業員等等的工作。」(E2)

參與僱用獎助計畫的公司規模也不同，大企業至中小企業皆有過參與申請計畫的例子。

「(參與計畫的廠商)都有喔，有一萬多人的企業，也有大概六千多人的公司。我們也都會去開發新的廠商。」(E4)

2. 未來職涯規劃

參與計畫期間結束後，被留用的比率未有相關精確的統計，但以大概的數量而言，未被留用的比例多過於被留用的人數;有領滿 12 個月的中高齡個案，很多會被雇主留用。

「我們沒有特別做統計，你可能要問我們主管，但依我所知道應該是沒有統計相關的資料。相較之下的話，沒有留用的比較多。」(E1)

「有領滿 12 個月的很多都會留用。有持續在該公司就業的話就會成為他們的員工。」(E4)

而參與計畫結束後之中高齡者，會自行再尋職，以工作內容較簡單、離家近，能就近照顧家庭為考量。

「(返回一般職場)比例是不清楚，但很多中高齡者會就近選擇離自己家比較近的工作，例如早餐店之類的。他們會自己再去找。他們還是會想以家附近的工作，上下班方便。工作內容也相對簡單，比較方便照顧家庭。」(E1)

DOI:10.6814/NCCU202000219

參與計畫的個案，大多希望能順利再就業，但也有部份個案會因為個人因素，而在計畫期間屆滿前退出。

「大概三成左右沒有做滿吧，但幾乎沒有被雇主資遣的，大部分都是個案自己退出。」(E4)

3. 計畫的助益

對於參與僱用獎助計畫的中高齡個案而言，受訪者認為，計畫的幫助多寡，一部分取決於個案本身態度積極與否，個案態度良好積極的話，雇主會給予用心教導。除了個案本身態度之外，遇到的雇主則是影響成效的另一個因素。總的來說，受訪者認為計畫的幫助因人而異，有遇過很多種不同的情況。

「如果個案表現得較為積極、認真的話，那雇主就會有比較大的回饋。但這也是有點看運氣而定。也會因為遇到不同的雇主而有不同。」(E1)

有受訪者對僱用獎助計畫正向評價，認為對中高齡者日後求職之職場技能及適應有幫助，來自於計畫規定較為友善，對於參與之個案能給予較多的幫助。

「我覺得這是最人性化、最友善，幾乎是大家都搶著用的計畫了。大部分雇主的包容性都蠻高的，因為知道計畫參與的人本來就是比較弱勢的族群，而且我們也不接受回推，所以都是由我們這邊去推介民眾。」(E4)

(三) 臨時工作津貼計畫

1. 工作內容

臨時工作津貼計畫的核給工作內容，需要為協助性質的工作，大多參與臨時工作津貼計畫的個案工作皆為簡單的登打資料，幫忙寄送郵件，或者協助接待，幫忙單位內支援性質的工作。

「我們都會告知因為性質是補充、協助的人力，不是給單位當正職人力去

DOI:10.6814/NCCU202000219

運用的。…臨工計畫的性質比較短暫，工作內容也比較簡單。」(E2)

「大部分都是簡單的協助工作，社區用人單位的話，就是幫忙整理環境，或是協助一些活動辦理，公部門用人單位，大部分就是幫忙遞送公文、接聽電話，或是登打資料，協會的部份也是大概如此，不會是正職人員的工作，但也是如同一般職員的上班規範。」(E3)

「(目前於單位中)在幫忙 key 一些申請案件的資料，大部分就是幫忙打打字、用電腦輸入資料的工作。」(P1)

「就幫忙各個業務遞送公文。大概下午的時候開始準備要寄出的信件，約四點左右會去郵局寄信，就是收發信件這些工作。」(P2)

「幫忙打資料、送文件，也要接待民眾，大致詢問他們有沒有需要協助的地方，也會幫忙同仁，看他們哪裡有需要協助的事。」(P3)

2. 未來職涯規劃

參與計畫後，返回一般職場就業之中高齡個案較多，因為臨時工作津貼屬於短期就業安置性質，有些個案本身就積極尋找長期穩定的工作，有在六個月期間屆滿前即離職之個案。

「有的可能還沒做滿六個月就找到工作的。臨工計畫也是屬於短期的性質，所以有意願繼續工作的人，也會運用這段期間再去積極的找工作。」(E2)

有的受訪者則表示因為臨時工作計畫，使他們能有一個短期就業的工作之外，還能體驗一個以前可能沒有經歷過得工作性質，也因為這樣的經歷，提供了一個未來找工作時的方向。

「因為以前做業務，工作沒有底薪，都要靠賺獎金，所以其實薪水會不太固定。來這裡工作之後，現在就會覺得做文書性質的工作蠻好的，如果這裡有內部考試的機會的話，之後也會想留下來試試看。會比較想要做這種辦公室的行政工作，比較穩定，工作也單純一點，之前跑業務就比較辛苦。」(P1)

DOI:10.6814/NCCU202000219

「會(參加計畫後會影響未來求職意向)。以後可以的話，會想找行政類型的工作，不過競爭好像都會比較大，公司好像都會比較優先錄取年輕人感覺。」(P2)

但也有受訪者表示，工作內容屬於協助性質，讓其常常協助他人業務，未有一個完整的業務，會無法對於自己每天的工作有清楚的概念，因此參與臨時工作計畫，受訪者表示未來尋職並不會因為計畫從事之工作內容，而找尋相似工作。

「有時候會思考說，這份工作(臨時工作)的意義在哪，未來不會特別想說一定要找行政類型工作。」(P3)

3. 計畫的助益

受訪者認為，臨時工作津貼計畫，在就業上及對於個案的經濟生活上，皆有所幫助，且也因為有就服員的定期訪視，有任何問題臨工都能有管道即時反應，且若需要就業資訊，也能透過就服員給予協助。

「還是有幫助，對於失業者來說，能給予短期的就業安置，讓他們能逐漸熟悉職場。在經濟生活上也是有些幫助，至少在失業期間能維持一定的收入，再找工作之際，不至於還要為經濟生活煩惱。在就業技能上，也是提供她一個不同學習的機會，也許在他們找工作時能多帶給他們一些思考的方向。計畫有求職假的規定，也是為了鼓勵在計畫期間，臨工就可以找尋一般職場的工作，鼓勵它們早日再就業，回到一般職場。而且就業中心的同仁都會定期去訪視，關心臨工在計畫期間的工作情形，基本上有任何問題，臨工都能很快速地向就服員反映，尋求協助。」(E2)

除了經濟上有幫助，對於不同失業原因的中高齡也都能有不同的幫助，在經濟及就業服務等不同層面上都有幫助。

「…所以對於中高齡來說，做為一個短期就業的安置，為後續找工作做準備的話，其實算是還蠻好的。在維持基本的經濟生活無虞之下，比較有能好好準備下一個工作的心力，畢竟就業弱勢的中高齡者，他們很多也會有養育照顧家庭的責任，有些中高齡失業以前，其實薪水也不低，或者是學經歷不差，我們都會鼓勵他去一般職場求職，一方面覺得他有能力能找到更一般職場的工作，一方面也是希望能把資源留給更需要協助的中高齡

DOI:10.6814/NCCU202000219

者，但因為個案都會表達經濟上的壓力，所以也希望能參與臨時工作計畫，以維持就業的狀態。所以中高齡來參與這個計畫的人背景來源也不盡相同，當然計畫對於他們在各層面上有不同助益。」(E3)

也有受訪者認為雖然臨工是短期的方案，但也提供一個不同的工作經歷，是體驗不同性質工作的一個好機會。

「藉著這個方案，也可以多了一項不同的職場經歷。」(P1)

「是可以多學習，因為以前沒有這樣的工作性質。」(P2)

也有受訪者表示，計畫內容對其來說，並沒有幫助，成效不如職業訓練有系統性的學習來的有用。

「職場技能比較、比較沒有什麼幫助，因為工作要求不多，也沒什麼專業性。感覺上，以我知道的，這份工作就是政府的津貼補助，相較於職業訓練的有系統性的學習。…職業訓練就是一段期間可以好好學習技能，為了未來就業做準備，但我們這個工作也沒辦法好好學什麼，沒有什麼系統性的學習。」(P3)

三、 計畫意旨與國際公約及研究提倡之精神之對照

(一) 消除對中高齡就業歧視

國際勞工組織的公約致力於消除社會上對於中高齡勞動者的就業歧視，而本研究所探討的三項就業促進措施對於消除中高齡就業歧視，皆有幫助。

1. 職場學習及再適應計畫

職學透過補助包含中高齡身分特定對象，使中高齡勞動者能有在職場學習的機會，在計畫執行期間，除了讓中高齡者有職場學習的機會，也可以讓參與計畫的雇主有機會能消除對於中高齡勞動者的歧見，進而於計畫結束後留用，創造就業機會給中高齡者。

透過參與此計畫使勞工及雇主皆能獲得不同的收穫，同時兼具技能的學習

DOI:10.6814/NCCU202000219

及有助於消除社會上的錯誤觀念，故對於消除國勞公約中提倡的觀念有所助益。

「個案如果有被留用，大概可以分為兩種，第一種是他失業很久所以來參加計畫，但之前有過相似的工作經歷，再回到職場，那廠商就覺得可以留用；另一種是轉行，廠商對個案友善，並且用心讓他學習及適應這個職場，然後教導他。」(E6)

2. 僱用獎助計畫

補助雇主雇用中高齡勞動者有較高金額的補助，藉著提升僱用中高齡勞動者的誘因，鼓勵雇主僱用的同時也有助於達到消除對於中高齡勞動者歧視的作用，透過雇主執行僱用獎助期間，有機會使其更加認識中高齡勞動者的優點，讓雇主或一同工作的同事，能消除對於中高齡勞動者的歧視及刻板印象。

「…有領滿 12 個月的很多都會留用…」(E4)

3. 臨時工作津貼

臨時工作津貼申請單位為公部門及非營利團體，中高齡參與的過程中，也有許多用人單位對其工作表現十分認同，以及讚賞，故雖然僅是短暫的就業安置，也有助於社會對於中高齡在職場表現會較不佳的歧見，讓大家有更多機會認識中高齡勞動者的特質，進而考慮計畫結束後自行僱用。

「但有些中高齡者其實工作態度本身就蠻積極的，用人單位也是有對於臨工給予讚賞的個案。」(E3)

（二） 創造人人皆有工作的機會

國勞組織第 122 號就業政策公約中揭櫫了，凡是能工作者皆能找到工作的理念，而中高齡勞動力面臨很大的問題正是也工作意願，卻缺乏就業機會。本文探討之三項就業促進措施，皆有助於創造人人皆有工作的機會之目標達成。

1. 職場學習及再適應計畫

職場學習及再適應計畫能幫助促進中高齡者有獲得職場學習及適應的機

DOI:10.6814/NCCU202000219

會，但對於計畫三個月期間結束後的工作機會，幫助不大，但透過補助能提高雇主僱用中高齡的意願，不過只能說是較短期的職場體驗及學習，不同於僱用獎助與臨時工作津貼計畫是直接提供工作機會給中高齡個案。

「沒有這個計畫的話，就業弱勢者大多比較少被主動進用，但有這個計畫補助，廠商就會比較有誘因。」(E5)

「相較之下，僱獎會按照一般程序加保，但職學就甚麼都沒有。」(E6)

2. 僱用獎助計畫

僱用獎助透過補助中高齡的薪資給雇主的方式來鼓勵僱用，因此直接能使中高齡勞動者有機會能進入一般職場工作，對於經濟合作發展組織為因應中高齡勞動力時代來臨，所提倡創造工作機會的建議是相呼應的，有效透過補助創造僱用工作機會給中高齡勞動者，同時也提供多元的就業機會。

「有一萬多人的企業，也有大概六千多人的公司(申請計畫)。我們(就服員)也都會去開發新的廠商。」(E4)

「很多不同行業別，就會有不同工作內容，比如說有日用品工廠的品管員，也有公司的倉管員、工廠作業員等等的工作。」(E1)

3. 臨時工作津貼

臨時工作津貼雖然屬於短期就業安置的性質，但也是透過創造短期工作機會給中高齡勞動者，從事臨時工作計畫期間能培養工作正確態度，也能為未來就業做準備，藉著融入職場，提升中高齡者們再就業的信心。

「臨工計畫的性質比較短暫，工作內容也比較簡單。對於提供給勞工短期就業還算有效。」(E2)

DOI:10.6814/NCCU202000219

「…能帶給他一些職場的經驗，適應那種有在工作的狀態，對他未來就業也會有幫助，不至於和工作脫離太久，也學習如何遵守工作上的一些規範，還有跟同事相處，就是不至於和職場環境脫節太久，算是回到一般職場之前的一個過渡期，讓他慢慢去適應。…」(E3)

（三） 給予職業指導及訓練

在國勞公約第 142 號中，有關人力資源發展中之職業指導與職業訓練公約，提到有關職業指導及訓練，使各個群體的成員皆能享有到職業指導及充分的就業資訊，讓各個群體的人都能掌握相關資源，加以利用並助其順利就業。

1. 職場學習及再適應計畫

職場學習及再適應計畫本意是希望提供中高齡個案，一個職場見習及再適應職場的機會，藉由短暫的職場體驗，能夠學習到該行業的相關技能，有助於個案未來就業準備，除了學習技能之外，也能獲得一般職場中較多的就業資訊，有助於計畫結束後的就業準備與規劃，惟受訪者對於計畫是否有達成，看法不一，部分受訪者認為對於給予職業指導與訓練的效果會受到雇主的態度而有影響。另外也有認為，受計畫期間影響，雖然可以學習到相關技能，但因惟期間短暫，未能完整的習得該技能。

「職學幫助不大，成效會因為雇主的態度而受到影響，有的雇主就會用新的教導，但有的直接當員工來用的話，要達到原本政策目的就會比較困難。」(E6)

「以計畫期間來說，是比較短暫，對於職場學習的來說，可能剛適應，或是剛學習到相關技能的時候，期限可能就到了。」(E5)

2. 僱用獎助計畫

僱用獎助計畫在提供中高齡勞動者職業指導及訓練方面，一方面取決於雇

DOI:10.6814/NCCU202000219

主的態度，另一方面也要看個案本身的狀況，例如是否積極、認真學習等。

「…(對於提升就業技能)也是會有幫助，也有雇主會認真教個案。」(E1)

「…大部分雇主的包容性都蠻高的，因為知道計畫參與的人本來就是比較弱勢的族群，會給予工作所需的技能指導。」(E4)

3. 臨時工作津貼

對於給予職業指導及訓練方面，受訪者認為臨時工作津貼提供職業訓練方面較為薄弱，但對於提供就業資訊相關資訊是有幫助的，可以提供中高齡勞動者藉由在職場工作期間，透過與同事及就服員接觸，以獲取更多就業市場中的資訊，同時也增加不同於過往工作經驗的職場體驗，以做為未來尋職規劃及相關就業準備的參考。

「…所以也有多學習到東西，比較知道做辦公室的行政工作是怎麼樣。」(P1)

「…(優點)可以多學習，因為以前沒有這樣的工作性質。」(P2)

「職場技能比較、比較沒有什麼幫助，因為工作要求不多，也沒什麼專業性。」(P3)

（四） 加強員工更長期職涯規劃並延後退休的措施

經濟合作發展組織針對因應高齡化時代來臨，所提出的相關政策建議中提到，為了確保養老金的支付足夠且可以延續，透過鼓勵勞工更長期的生涯規劃有助於達成此目標，以下針對本文探討的就業促進措施與 OECD 所提出之建議，是否相符作對照。

DOI:10.6814/NCCU202000219

1. 職場學習及再適應計畫

職場學習及再適應計畫因為期間短暫，僅三個月的計畫期間，因此許多參與計畫之中高齡者，會有後續的職涯規劃，就服員也會在計畫結束後，給予後續的追蹤關心;但此計畫為公法救助性質，未幫參與者加保勞健保，不屬於一般的就業，因此計畫對於延後退休未能有所助益。

「有的職學之後會續用僱獎。」(E6)

「我們就服員也會對他做持續的關心。還是都會聯繫關心他們的尋職狀況。」(E5)

2. 僱用獎助計畫

僱用獎助措施透過補助使中高齡勞動者能進入一般職場就業，因此有助於在計畫結束後，使員工會思考再計畫結束後是否能繼續就業，但對於延後退休未設有相關獎勵，或促進延後退休的相關辦法，計畫未有促進延後退休的功能。

「…但幾乎沒有被雇主資遣的，大部分都是個案自己退出。」(E4)

「…他們會自己再去找(自行尋職)。」(E1)

3. 臨時工作津貼

臨時工作津貼因為只是短期就業安置，每人兩年內限制只能擔任六個月的臨工，因此大部分的臨工都會有在去尋職的規劃，同時設立有薪求職假的規定，對於建構臨工在職場中更長期的職涯規劃是有幫助的，但也因為屬於公法救助性質的計畫，雖有加保勞保，惟其不適用就業保險，也未有退休金提撥，且臨工計畫不屬於一般職場，假使個案有意續留原職位，也不能使其擔任臨工超過六個月，計畫面上的規定對於延後退休的鼓勵性質不大。

DOI:10.6814/NCCU202000219

「因為計畫也有規定兩年內只能做六個月的臨工，也是在避免民眾依賴政府的就業津貼。」(E2)

「臨工計畫也是屬於短期的性質，所以有意願繼續工作的人，也會運用這段期間再去積極的找工作。」(E3)

（五） 鼓勵雇主留用及僱用

鼓勵雇主留用及消除雇主對中高齡勞工的歧視，進而僱用中高齡勞動者，也是經濟合作發展組織所建議會員國可以達成促進中高齡就業的政策方針建議之一，透過相關就業促進津貼計畫，不同計畫規定，是不是能有助於達成此建議所宣導的精神，以下分述之。

1. 職場學習及再適應計畫

職場學習及再適應計畫在規定上並無留用的獎勵措施，但計畫的精神即為透過津貼補助增加雇主僱用中高齡勞動者的意願，有助於提升僱用的意願，但於留用方面的鼓勵效果並不大，有的個案於計畫期間未滿即自己退出，是否被留用，主要還是取決於本身的個人因素。

「沒留用就是兩種情況，第一個它本質就是不適合這個職業，那另個就是計畫期滿結束。」(E5)

「…有的做一天就跑不見，雇主就抱怨找不到人了。」(E6)

2. 僱用獎助計畫

僱用獎助計畫的本意即是為了增加雇主的僱用意願，提升雇主對中高齡勞動者的了解與認識，並消除對此類族群的錯誤偏見，藉由就服員向雇主說明計畫本意及相關優惠補助規定，對於提升雇主意願是有幫助的，許多中高齡藉由

DOI:10.6814/NCCU202000219

此計畫的相關優惠，得以找到一份可以維持家計的工作，相較於本文其他兩種計畫而言，在獎勵僱用的效果上是較為明顯的。但在留用的部分，因無相關的措施鼓勵雇主留用，因此受訪者認為留用的比例上不算高，惟會被留用的中高齡者大多為有做滿 12 個月的人。

「…依我所知道應該是沒有統計相關的資料…，相較之下的話，沒有留用的比較多。」(E1)

「…有領滿 12 個月的很多都會留用。有持續在該公司就業的話就會成為他們的員工。」(E1)

3. 臨時工作津貼

臨時工作津貼畫補助了一位臨工六個月全額的津貼，用人單位可以完全不用負擔臨工的工作津貼相關事項，只需要盡到管理與指導臨工正確的工作態度與價值觀，因此對於用人單位來說，有助於提升他們申請計畫的意願，且用人單位不得拒絕公立就服機構所推介的中高齡個案，對於鼓勵僱用有所幫助，但在留用的情形，要視單位是否有經費可以留用，以及個案在臨工計畫執行期間的表現而定。

「…有的單位如果覺得個案不錯，也有自己開缺的，會運用自己的經費繼續聘用這個個案。…」(E3)

「…前提是單位要有經費也要看個案的表現是不是用人單位認可。」(E2)

（六） 提升員工就業力，增加年長者就業機會

中高齡勞工就業及再就業上所面臨的困境之一，便是就業技能的不足，受科技日新月異的影響，許多工作方法產生改變，若中高齡勞動者未能與時俱進，學習新的工作技能，將在工作上遇到瓶頸，或是雇主將因為技能不符合而

DOI:10.6814/NCCU202000219

降低僱用中高齡勞動者的意願，因此 OECD 也提出了提升就業力的建議，希望能有效增強中高齡勞動者就業與再就業的技能。

1. 職場學習及再適應計畫

職場學習及再適應計畫希望透過相關獎勵讓中高齡有機會在職場中習得新技能，也能在學習新技能的過程中，順帶適應職場環境，因此不限制產業別，皆能申請，因而能同時提供不同產業別多元的職場學習機會，在計畫的規定上與 OECD 所提倡的精神是相同的，但實際執行的成效仍有賴雇主共同努力，以免使個案淪為申請單位的補充人力來使用而非學習到新的新的就業技能，進而提升未來的就業力。

「(申請的廠商)有些鐵工廠呀，還有像是我們就業中心附近的雄獅鉛筆也有申請過。」(E6)

「…(申請廠商)跟地理位置也有關係，我們這裡有科技業、傳產、cnc 車床、玻璃、文教業也都有。」(E5)

2. 僱用獎助計畫

僱用獎助也如同職場學習及再適應計畫，不限行業別皆能申請，可以鼓勵不同的職業、產業別的職缺來申請計畫，提供中高齡個案更多樣化的職缺機會，藉著參與計畫期間累積在該行/職業工作的歷練，進而使中高齡能提升就業力。

「都有喔，有一萬多人的企業，也有大概六千多人的公司。我們也都會去開發新的廠商。」(E4)

「很多不同行業別，就會有不同工作內容，比如說有日用品工廠的品管員，也有公司的倉管員、工廠作業員等等的工作。」(E1)

DOI:10.6814/NCCU202000219

3. 臨時工作津貼

臨時工作津貼不同於前述兩個計畫，申請用人單位僅限於非營利團體及公部門，因此缺乏職缺的多元性，且大多為行政庶務類的工作內容，雖可以增加在文書行政的工作經驗，但對於希望有增強專業技能的民眾而言，在就業力方面的提升是較為不足的。

「會想找行政類型的工作，不過競爭好像都會比較大，公司好像都會比較優先錄取年輕人感覺。現在行政類的職務好像蠻多年輕人都會去應徵的，就是比較怕年紀大會找不到，不知道公司願不願意錄用。」(P2)

「跟以前做的工作很不一樣，沒有接觸過。…比較知道做辦公室的行政工作是怎麼樣。」(P1)

「…有些東西以前沒處理過要問一下，像現在影印機也還不是很會用…。因為以前沒做過辦公室的工作，而且我也不太會中文打字，但工作需要會用中文打字。…因為工作要求不多，也沒什麼專業性。」(P3)

第三節中高齡就業促進政策比較分析

一、 計畫規定差異分析

三個計畫雖然都是就業促進措施，也都是運用補助的方式，目的希望促進中高齡就業、並提升再就業能力，但在計畫規定上仍有些微差異，以下就計畫差異部分分析。

(一) 適用對象

三個計畫別都是針對就業弱勢者，提供不同的就業機會，其中就業弱勢者包含本研究欲探討之中高齡勞動者。惟職場學習及再適應對象在年齡上與其他兩個計畫不同，只要年滿 40 歲的失業者就可以參與，其他兩個計畫所稱中高

DOI:10.6814/NCCU202000219

齡失業者則是與就業服務法第 2 條所定義之年滿 45 歲至 65 歲者相同。

(二)　計畫期間

此三個計畫由執行期間短至長，分別為職場學習及再適應，補助三個月的期間，但僱用身心障礙個案可以延長至 6 個月。接著是臨時工作津貼，不論身分別，皆補助 6 個月。最後為計畫執行期間最長的僱用獎助措施，補助以 12 個月為限。

(三)　補助對象、方式

此三個計畫別主要可以分為兩大方式，獎勵僱用以及津貼補助，職場學習及再適應計畫與僱用獎助措施屬於前者，透過補助雇主的方式，以增加其僱用中高齡的意願。職場學習及再適應補助依法登記或立案的事業單位、依法獲得設立許可的民間團體，按照僱用個案的方式，分別為按月薪及按時薪給予雇主個案津貼及工作教練輔導費。

僱用獎助措施則是補助僱用中高齡的雇主每月 1,3000 元的補助，若是非按月計酬者，則為每小時 70 元的補助方式，提高雇主僱用的意願。不同於其他兩個計畫，臨時工作津貼則是以津貼補助的方式，按照中央主管機關公告每小時基本工資核給，每月最高 176 小時，直接發給參與計畫的中高齡個案。

二、　計畫優劣分析

各支計畫所強調的特色不同，藉由設計不同的補助方式、額度，希望能達到促進中高齡就業的目標，各計畫也因不同的規定，而有各自的優勢與劣勢，分述如下:

(一)　職場學習及再適應計畫

職場學習及再適應計畫的優點為，補助雇主個案津貼再加上工作教練輔導費，對於雇主僱用中高齡個案是一大誘因，且計畫執行期間能讓個案透過邊工作也邊學習的方式，能更有效兼顧工作技能的學習與適應一般職場的生活；但此計畫的劣勢在於，補助期間僅有三個月，對雇主而言，能交給中高齡個案的

DOI:10.6814/NCCU202000219

技能不多，三個月的期間也還不夠完整的教導個案一項職業的技能，相對來說，個案可能才剛適應了職場環境，計畫期間就將結束，可能使其尚未完整學習到這份工作所需要的核心技能，隨即計畫就結束了，況且參與職學計畫者，雇主不會為其提撥勞工退休金，也是相較於僱用獎助較為劣勢之處。

(二)　僱用獎助措施

僱用獎助措施，在鼓勵雇主僱用中高齡勞動者方面，相較於職場學習及再適應計畫，是較為被廣泛運用的，因為其補助期間長達一年，且個案可以成為一般員工，能享有一般正職員工的相關保障，且計畫期間表現優秀，於結束後有被留用的話，相關的年資都能夠併計。

此計畫劣勢在於雇主僱用中高齡者後需要多一些的包容性，中高齡勞動者可能在某些方面的技能或者是體力不如年輕人，惟一旦僱用後，僱用的中高齡個案就如同正職員工一樣，不得有任意解雇等情事發生，且計畫規定須連續僱用滿 30 日或僱用滿 3 個月，始能請領僱用獎助津貼，雖對於個案來說是有利的計畫，但若雇主未能有較大的理解與包容，仍會影響參與計畫的意願。

(三)　臨時工作津貼計畫

臨時工作津貼的優點在於提供短期的就業安置，以每小時的基本工資計算，一位臨時工作津貼人員若工作時數達每月最高時數規定，也就是上工 176 小時，依照明年度基本工資每小時 158 元計算，最高每月可領 27,808 元的臨時工作津貼，相較於每月基本工資來的高，因申請計畫的流程也不複雜，且用人單位也無須負擔任何成本即可有一位協助的人力可以運用，而個案也能在 6 個月期間紓解失業期間的壓力及規畫下一份工作，計畫本身規定對於個案本身與用人單位來說都是有利的。

劣勢在於因為計畫規定未要求用人單位提供個案職業技能的訓練，僅希望單位給予相關職場正確價值觀指導，將中高齡個案參與計畫期間視為短期的就業安置，在用人單位從事協助性質的工作，對於就業技能不足的個案來說，幫

DOI:10.6814/NCCU202000219

助不大。

另外，雖然就業促進津貼實施辦法規定有兩年內僅能請領合計 6 個月的臨時工作津貼，但仍採取嚴謹並專業的審核機制，並審慎評估個案的工作能力及就業情形，以降低津貼領取者可能養成的依賴，不然容易產生重複依賴津貼補助者，或是無就業意願，卻申請擔任臨時工作津貼人員，而浪費了就業服務資源的情事。

三、 計畫成效分析

本文整理受訪者資料後發現，同一計畫對於不同的受訪者而言，對於計畫所帶來的成效評價不盡相同，以下針對三個計畫別，不同的成效分析。

(一) 職場學習再適應計畫

對於執行計畫的就服員而言，認為計畫過於短暫，要達到政策的本意效果不佳，要使個案三個月結束後，即學會一項新的技能，時間過於短暫，對於個案在職場學習方面，幫助不大，若雇主的對於個案給予的輔導也不多的話，對於計畫成效也會大打折扣。

相較於就服員，參與計畫的中高齡者給予計畫較正向的評價，認為因為有了政府的就業促進措施協助，才得以順利找到一份工作，解決求職不易的困境，同時也增加了再就業的信心，藉著計畫讓雇主有意願僱用後，透過認真的工作讓雇主能認同並繼續僱用為正職員工，對個案來說是有幫助的。

(二) 僱用獎助措施

本研究發現，僱用獎助措施參與者大多給予正向的評價，對於雇主來說於企業正好需要人力時，有政府提供的僱用獎助措施，不但同時解決企業的用人需求也同時降低了僱用人力的成本。

對於中高齡個案來說，雇主因為僱用獎助的補助，而願意僱用、提供就業機會，是很難得的機會，而且期間可以長達 12 個月，在這段期間工作表現優良的話也能有被繼續僱用為正職員工的機會。而且經歷過 12 個月的工作後，

DOI:10.6814/NCCU202000219

也對工作的各方面有所熟悉，能繼續留任的話也可以免除在找工作不易的過程，成功的再就業。

（三） 臨時工作津貼

臨時工作津貼在政策成效上的短期就業安置成效佳，可以有效舒緩中高齡失業期間的經濟壓力，且計畫期間可以運用有薪求職假，預做再就業的準備，同時在擔任臨時工作津貼人員期間，也能學習適應職場環境，培養工作的正確價值觀，且用人單位大多為公部門或非營利團體，也提供參與計畫的中高齡有不同職場經歷，或許能從中找到適合自己的工作性質。

另一方面而言，雖然臨時工作津貼對於短期就業促進有幫助，但針對因技能不足而尋職困難的中高齡者而言，此計畫對於技能提升的幫助有限，無法給予專業的技能訓練，是此計畫於再就業方面上，成效不佳的地方。

（四） 綜合分析

本文所探討的三支計畫各有優缺點與其特色，目的皆是欲達成促進中高齡就業，但在計畫規定與執行期間上有所不同，綜觀而言，以僱用獎助計畫對於中高齡就業及再就業的促進最有正向的成效，可以讓中高齡勞動者直接進入到一般職場工作，相較於其他計畫給予短暫的職場學習或是短期的就業安置而言，僱用獎助在就業促進上的效果較佳，能使民眾直接被雇主僱用，並可學習職場技能與適應職場環境。

四、 與主要國就業促進政策比較

（一） 美國就業補助期間較臺灣長，且補助方式不同

美國貿易調整協助計畫同樣是對於中高齡就業的補助方案，與臺灣的就業促進措施相同處為，提供中高齡補助，以鼓勵中高齡就業。但本文所探討的三項就業促進計畫皆是透過就業中心推介工作機會，分別補助給雇主或是中高齡本人;惟美國此計畫是補助中高齡失業後，再尋得全時工作後，給予新舊工作薪資差距的補助，補助期間長達兩年。

DOI:10.6814/NCCU202000219

補助方式的差距，可以看出同樣是促進就業政策，但臺灣以短期職場學習、提供臨時工作的方式，或者是獎勵雇主僱用，相較於美國的方案直接鼓勵中高齡從事全時工作，並給予較長期的薪資補助，對於鼓勵中高齡勞工就業意願及動機方面有較佳的效果，也藉由長期的補助以鼓勵其續留職場，而不是從事短暫的臨時性工作後，旋即又就面臨失業的可能。

本文所研究之三個計畫，許多參與者會參與完整個計畫期間在去尋職、規劃下一份工作，心態上較不積極，因此臺灣就業促進措施，在對於獎勵勞工盡快投入職場方面，稍嫌薄弱，鼓勵勞工積極投入市場的誘因不足。

(二)　英國對失業者補助之津貼以回歸勞動市場為手段

英國的給付配套措施是以就業為導向的，將多元的給付項目，諸如尋職津貼、所得補貼、免稅補助等整合為依照薪資數額決定核給多少，且不論年齡多寡，以回到職場為目標的就業補助。

臺灣的就業促進措施則是依照補助的對象、補助期間，補助額度不同，而有各種就業促進補貼，與英國一樣，政策的出發點皆是為了促進中高齡就業，再次投入就業市場，不同的是英國用回歸勞動市場為手段，希望對失業者的相關救濟是以能接受工作，再從工作中給予相對的社會福利支付。

相較之下，英國的就業促進補助，能使失業者有動機去尋職，且於進入一般職場後才將社會福利給付項目整合為單一津貼給個案的做法，按照所得的數額去計算的方式也能具公平性，也較不容易像臺灣計畫規定下，而衍生有民眾過於依賴政府就業促進相關補助的問題。將多種給付項目整合為單一項目，也能較清楚的讓民眾知道自身有何項權利，讓民眾獲得且和自身的需要的補助內容。

(三)　建立媒合平台推動政策，提供中高齡者更多就業管道

臺灣的就業促進措施大致上由公立就業服務機構執行，從民眾至就業中心求職起，藉由一案到底的方式，為民眾就業諮詢並推介適合的就業機或就業促

DOI:10.6814/NCCU202000219

進方案。

日本則是以強化社區媒合服務平台的作法，在 1970 年代成立銀髮人才資源中心，起出作為一個社區型有給薪的志工平台，工作機會與一般職場不同，隨著時間推移，這樣不同於一般職場的界線也逐漸消失，因此在後續修法時，強化了此中心的功能，讓 60 歲以上的勞工能有暫時、短期性的工作，保持中高齡勞動者的生產力。

中心可以提供的工作多元具有彈性，會依據中高齡者的意願，用委任及承攬的方式提供各行各業不同的職缺，以供中高齡者選擇。雖然臺灣也已成立銀髮人才資源中心，但尚未大規模的發展，大多數就業促進津貼補助及執行，皆由公立就業服務機構負責，故在推介臨時性的就業促進方案的機構管道而言，日本增加了銀髮人才中心的平台，能專為中高齡者提供更專業且有彈性的選擇。

(四) 鼓勵高齡者持續就業

日本銀髮人才中心的會員資格為 60 歲以上的民眾，而臺灣的相關就業促進措施皆是年滿 45 歲的中高齡者，職場學習及再適應計畫則是年滿 40 歲以上民眾即可參加，相對於臺灣，日本針對高齡者留用職場的部分提供較多專屬於 60 歲以上高齡者的選擇，加入銀髮人才中心的會員後，當高齡者藉由平台覓得工作後，將會從發案者支付的委託費用中，分配一定比例當作高齡者的報酬。

以日本的作法觀之，對於高齡者持續維持就業能力較臺灣更為有效果，藉著短期性的工作，並發給配分金的方式，此種針對高齡者而定的政策，更能有效達到促進高齡者就業的目標，可以做為因應勞動力高齡化的一個方法，讓勞動力能更充分被運用，也提升高齡者繼續就業的誘因，同時也讓有就業意願者獲得補助，使資源能被善加分配。

表 4-3 與各國中高齡就業促進政策比較

國別	政策內容差異

DOI:10.6814/NCCU202000219

美國	1. 美國就業補助期間 2 年，較臺灣長 2. 補助金額:給予新舊工作薪資差距的補助 3. 於獎勵勞工盡快投入職場方面，台灣相較之下，稍嫌薄弱，鼓勵勞工積極投入市場的誘因不足
英國	1. 以就業為導向的給付配套措施 2. 失業者較有尋職的動機，且於進入一般職場後才將社會福利給付項目整合為單一津貼給個案的做法 3. 按照所得的數額去計算的方式較具公平性 4. 臺灣計畫規定下，較易衍生民眾過於依賴政府就業促進相關補助的問題
日本	1. 強化社區媒合服務平台 2. 提供多元具有彈性的工作，依據中高齡者的意願，用委任及承攬的方式提供不同的職缺 3. 臺灣也已成立銀髮人才資源中心，惟大多數就業促進津貼補助及執行，仍由公立就業服務機構負責

資料來源:作者自行整理。

第四節本章小結

本章說明研究設計，研究對象為桃竹苗轄區，參與職場學習及再適應計畫、僱用獎助計畫以及臨時工作津貼的中高齡者與執行上述就業促進措施的就業服務員，以訪談的方式，歸納出研究分析。

主要分為兩大部分來評估此三項就業促進措施之優劣，首先是制度面及就業促進措施對於中高齡就業促進的影響分析，從個案參與的管道、對於參與以及執行計畫中，所會遇到的相關行政流程的看法、到計畫規定及津貼給付面的相關意見，並透過受訪者對於在參與計畫期間對於工作內容的心得、個案對於計畫結束後未來的職涯規劃，以及受訪者認為計畫的助益為何，透過訪談的分析，得知此就業促進措施對於中高齡勞動者的影響。同時也對照前面章節中，國際公約及研究中所提出，因應勞動力老化，對於各國面對中高齡就業問題的政策規劃建議，於臺灣的就業促進政策中是否有被實踐。

另一部分，則是本文所探討的三個計畫之比較分析，分析三個計畫別規定、優劣、成效的差異，以及對照了主要國家，英國、美國及日本與臺灣性質

DOI:10.6814/NCCU202000219

相近的就業促進政策，比較臺灣在政策上與其不同之處，並向其借鏡，分析主要國家的政策中，於臺灣規定中尚未規範，且是臺灣能善加改進、學習之處，進而作出整理。

藉由整理本研究訪談資料所得結果，並與主要國家就業促進政策對照，以得知本文所研究之三項中高齡就業促進政策尚待加強之處與未來政策可努力方向。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

第五章　結論與建議

第一節結論

隨著人口老化的趨勢，而產生勞動力老化的現象，世界各國都亟需思考各項方案以因應伴隨而來的問題，更顯此議題之重要性，本研究藉由分析次級資料以及訪談結果整理，以得研究結果發現。藉由探討中高齡本身的就業困境，是否有因相關就業促進措施，而能有效協助其就業，由於臺灣就業促進措施眾多，鑒於篇幅而未逐一討論，本文僅就職場學習及再適應計畫、僱用獎助計畫與臨時工作津貼探討就業促進政策對於藉由透過就業中心尋職的中高齡者，參與就業促進計畫後的影響。

本文希望研究的問題為，參與就業促進措施的中高齡失業者，參與計畫前，如何得知計畫的管道，到參與計畫期間對於計畫內容的想法，以及最後對整個計畫的回饋，同時也透過就業中心第一線的就服員，得知對於計畫規定以及執行上的優劣，惟因研究限制，故本文訪談桃竹苗轄區，參與計畫的中高齡者及負責職場學習再適應計畫、僱用獎助計畫及臨時工作津貼業務的民眾與就業服務員，整理後結論如下：

一、　中高齡失業者得知相關就業促進措施的管道單一

訪談發現，大多數參與計畫的中高齡者，是因為希望透過就業中心的協助尋職，至就業中心後，經由就業服務員諮詢、評估後，才推介至相關的就業促進計畫，因此不論職場學習及再適應計畫、僱用獎助計畫，或是臨時工作津貼計畫，中高齡的失業者較少聽聞此計畫，大多由就業服務員主動告知並推介。

二、　預期的計畫內容與實際勞動過程之落差

三個計畫本身的計畫內容，皆有受訪者表示實際參與計畫期間未能與計畫規劃的工作內容完全相符。首先是職場學習再適應計畫，工作的內容不限產業別，除了政治團體，民間團體或是事業單位，只要雇主提出計畫並經過審核通

DOI:10.6814/NCCU202000219

過，即可成為計畫的用人單位，雖然計畫期間只有短暫的三個月，但計畫提供不僅是個案的津貼，還有用人單位的工作教練輔導費，所以有雇主於申請後，未按照計畫申請的規定給予個案在職場上的指導，而有濫用職缺的情形。

僱用獎助計畫在勞動過程上，與計畫規定較無太大的差異，工作時可以如同一般正職員工，藉由給予雇主僱用個案的薪資補助，來提供個案一般工作機會，而在實際勞動過程中，最常見的問題大多是雇主的態度不佳，或是個案本身的因素而造成的。

臨時工作津貼畫為短期就業安置的就業促進方案，申請計畫的用人單位須為非營利團體，因此大多為公部門及民間團體申請臨時工作計畫，預定的工作內容與實際的勞動過程落差不大，但因為臨時工作計畫是為了使個案能有短期的工作機會，故不會給予太多的工作業務，因此受訪者大多認為工作負擔不大，也有受訪者認為有些單位申請了過多名額，實際上能賦予臨工的任務並不多。

三、 再就業技能提升程度低

就業促進方案無非是希望能促進中高齡再就業，同時也藉參與計畫提升再就業的技能。本研究探討的三個就業促進計畫中，職場學習及再適應計畫較著重於職場技能的學習，惟計畫期間的短暫，會使得計能學習的效果不佳，無法藉由短暫的三個月期間，完整習得一項新的職技能;另外，用人單位是否真的有依循計畫意旨，給予個案工作輔導，除了透過定期的訪查以及用人單位回傳執行情形報告，未有其他規範能掌握用人單位實際執行狀況，也因而有受訪者表示，實際上有雇主會將個案視為一般正職員工，不會真的有工作教練去指導個案。

僱用獎助計畫在規定上即是希望雇主僱用就業弱勢者，會參與計畫的雇主對於僱用獎助計畫所推介之個案，較能有包容性，也會給予個案較多在職場上的協助，但也有個案因為雇主過於嚴厲而自動退出計畫，此計畫對於個案再就

DOI:10.6814/NCCU202000219

業技能提升的程度需視個案的表現和態度以及雇主對於個案的回饋程度而異。

受訪者表示，臨時工作計畫由於定位為單位協助性質的人力，並非提供一個正職人力給用人單位，大多來申請臨時工作計畫的單位所提出的工作計畫內容都是較為簡單的登打資料、協助收發郵件…等較為庶務性質，非專業性質的工作，在對於個案提升就業技能方面的幫助較為薄弱，並未於法規層面要求雇主提供職場技能的訓練，故能給予個案技能提升方面的幫助不大。

四、 參與者對於計畫立意不夠清楚

三個方案中，受訪者都有反映出，計畫參與者對於計畫意旨不夠了解的情況，用人單位可能未能清楚明白政府提供給單位補助的用意為何，以及與達成的政策目標;而參與的個案本身可能也對於本身所參與的計畫性質不甚了解，因而有錯誤的期待，不同計畫別所要達成的目標雖然同為促進中高齡再就業，但所運用的就業促進工具不同，其所提供的協助方式也有所不同。

職場學習及僱用獎助計畫都是透過補助雇主端來達成就業促進目標，計畫能否達到預期的成效有賴雇主對於計畫的認知及投入程度，但經由訪談發現，仍有用人單位並未好好珍惜或者運用此資源給予中高齡個案用心的教導，顯見有些用人單位僅希望能有政府的補貼，而非想與政府共同協力合作，共同達成促進中高齡就業的目的。

研究發現，參與臨時工作計畫的期間，有參與者認為在參與計畫後，對於就業技能的幫助不如職業訓練有效，可以顯示出，在參與計畫之前，受訪者未清楚明白自己所需要的協助，也只透過就服員得知有臨時工作計畫可以提供個案就業機會，舒緩他失業已久的壓力，短期性的提供他就業的安置，但未能符合個案期望的再就業能力提升的作用。

五、 對於計畫效益之評價不一

職場學習及再適應計畫，於 2019 年修正，擴大了適用對象以及放寬名額的限制，有人認為增加適用對象對計畫有正向的影響，但也有人認為計畫放寬

DOI:10.6814/NCCU202000219

了申請的名額，會造成濫用的問題，而未能達到當初立法的用意，對於此計畫的評價不一。

僱用獎助津貼的立意希望鼓勵雇主雇用就業弱勢者，受訪者皆表示此計畫對雇主而言，非常有誘因，也可以說就業促進措施中，優惠性最高的計畫，透過僱用就業弱勢者，政府的補助將近該員工薪資的一半，對雇主來說有幫助，對參與之中高齡也很有幫助，能有進入一般職場工作的機會，同時也有如一般員工之勞健保及退休金相關權益，大多受訪者皆對此計畫給予正向評價。

臨時工作津貼計畫的目的希望透過短期的就業安置，提供中高齡短期就業機會之外，也能提供再就業的技能，大部分參與計畫之受訪者認為對於再就業的準備有幫助，惟仍有受訪者認為工作性質簡易，對於日後再就業的實質幫助不大。

六、　缺乏參與計畫後續就業輔導

受訪者表示職場學習再適應計畫時間較為短暫，因此有些個案可能參與完會再搭配其他就業促進方案，會再持續聯絡個案，給予適當協助。而僱用獎助的部分，因未有明確的統計數字，研究反彈資料發現，被公司留用的比例上較未被公司留用的比例高，而有做滿計畫期間 12 個月者，大多較能被公司再計畫結束後繼續留用。

臨時工作計畫的用人單位較多為非營利組織，如果單位有職缺或是有額外的經費，就可能會留用臨時工作津貼人員成為單位專職人力。但研究發現，參與計畫結束後，大多會繼續自行去尋職，顯示在計畫結束後對個案未有後續的輔導及追蹤。

第二節建議

隨著人口老化，中高齡就業及再就業成為一個重要的課題，政府透過就業服務、職業訓練等各方面的就業促進措施以及相關立法規範，希望能有效解決中高齡者於勞動市場中面臨的就業困境，本文所探討的職場學習再適應計畫自

DOI:10.6814/NCCU202000219

2007 年發布至今已逾十年，僱用獎助計畫所依循之就業保險促進就業實施法公布至今也將屆滿十年，而臨時工作津貼則是在就業促進津貼實施辦法於 2002 年發布施行至今，雖計畫規定也曾經歷修正，惟勞動市場的變化快速，相關就業促進政策對於中高齡者的就業協助，資源仍有未被善盡利用的現象，降低了計畫的效益。本文透過訪談三個不同的就業促進政策支參與者及執行政策人員，所得之訪談資料，輔以自身的觀察，提出以下建議，作為未來政府檢討政策規定之參考。

一、加強政策宣導管道，善用當前網路工具推播

大多數的民眾運用這些就促工具，皆是透過就業中心就服員的諮詢後才得知，可見政府提供的資源，未能被需要協助的民眾知悉。有鑑於當前網路的普及，人人皆有智慧型手機，因此建議可以於常用的通訊軟體平台建立帳號推播政府政策，並運用淺顯易懂的圖像文字傳遞資訊給民眾。另外也可印製紙本宣傳資料，加強於各地的外展服務，以提供給不會使用網路的民眾，能就近到鄰里的集會所取得所需的資料，並於各大型活動現場提供資料，增加政策宣傳的曝光度。

二、落實施政理念的佈達，使計畫執行過程能符合政策立意

研究發現計畫執行期間的勞動過程與預期的內容有落差，造成此原因的來源可能是雇主對於立法意旨未有清楚了解。因參與計畫的用人單位，通常會有把中高齡個案當作單位的補充人力來運用，忽略用人單位需負擔起一些輔導協助中高齡就案的責任，僅著重於政府所給予之補貼資源，而未確實落實政策意旨，當用人單位對於計畫目標沒有共同體認之下，將會使執行成果大打折扣。

為解決此問題，減少實際執行情形與政策立意的落差，建議政府機關在審查用人單位是否符合資格，以及其所提計畫內容是否妥適之餘，也應該要詳細告知用人單位計畫的目的、用意，確認用人單位能妥善配合計畫的執行、共同協作之下，才能使政策能更有效率地進行，也使中高齡個案在參與計畫過後能

DOI:10.6814/NCCU202000219

更有收穫。

三、提升再就業技能輔導，加強計畫執行期間的查核督導並提供職業訓練資訊

職場學習及再適應計畫，相較其他兩個計畫而言，計畫本身就是為了要提升參與個案的職場技能，因此在技能提升方面，僅需要加強對雇主的查核，確保雇主有確實依照計畫規定執行。

僱用獎助於就業技能提升的方面，計畫目的即為鼓勵雇主雇用中高齡勞動者，使其能進入一般職場從事工作，在計畫期間，個案應能從工作中獲得工作技能的增長，惟技能提升的程度，仍有賴雇主端共同努力，透過定期查核檢視計畫執行情形，使政策意旨能落實。

臨時工作津貼計畫因個案計畫期間所執行的工作簡易，再就業技能提升程度低，計畫主要是希望能提供中高齡失業者短期就業安置，許多中高齡雖可因參與計畫而有短期工作機會，解決當下經濟、生活的問題，但中高齡失業者若是因為技能不足而導致的就業困難，則無法透過參與臨工計畫而解決，因此在計畫執行期間，仍要提供個案足夠的就業服務、職業訓練相關資訊，以利其預先為再就業規畫及準備。

四、確認失業之中高齡者的工作動機，提升就業服務對於民眾的適切度

不同的就業促進計畫，其用意最終都是促進就業，但是運用的手段不同，能給予的補助及效益也有所差異，就業服務人員在評估中高齡失業者運用就業促進工具時，除了檢視其是否符合適用對象身分別的規定之外，也要更加清楚的釐清，對於個案目前最需要的就業服務為何，才不會造成個案進入某計畫後，對於政策期待的落差。也能避免無心再進入一般職場尋職的民眾，運用政府資源而排擠了真正有需要的人。

DOI:10.6814/NCCU202000219

五、建立促進就業績效指標

本研究認為相同計畫對於不同對象別而言，成效也會有所差異，惟政府尚未對參與計畫的民眾進行意見調查，故未有量化指標能檢視各計畫執行成效，故建議政府應該要建立績效指標，來加強對於政策執行方向的管控，例如運用就業率指標，可以知道參與計畫方案的個案就業轉銜的情形。

運用留任率指標，可以得知計畫是否能有效促進個案就業，創造出更多就業機會，建立再就業率指標，可以追蹤受雇者於計畫措施結束後，是否有成功再就業。

或運用重複率指標，檢視持續運用政府相關就業促進政策的中高齡個案數，若指標愈高顯示民眾對於就業促進工具的依賴，應避免民眾過度依賴相關就業服務資源。透過建立相關指標，提供就業促進政策的執行參考依據，使就業服務人員在執行業務時，能了解計畫執行須改善，以及力行原有的政策意涵。

六、加強個案後續追蹤輔導建立資料庫

建議對於參與完計畫的個案建立後續輔導追蹤的機制，用意不僅是提供個案更完整的就業服務，也能作為其他尚未參與計畫者參考的案例。透過給予個案輔導，可以及時提供民眾更有效的就業服務，例如個案參與計畫期間，若是期望能再加強自身技能，可以引導參加職業訓練，結合不同就業服務資源，讓個案在參與計畫期間能有相關配套措施，使中高齡個案參與計畫完之後能順利就業或者轉職。

透過後續輔導追蹤建立料庫後，也能運用統計資料去分析，運用就業促進工具的中高齡大多於何種領域覓得再就業機會，或是何種計畫結束後，中高齡再就業的狀況是不好的，可以得知實務上中高齡者參與計畫後仍遇到的就業困境，在相關政策規畫、修正上也能做為參考。

DOI:10.6814/NCCU202000219

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

李誠(2003)。後充分就業時代的來臨。載於李誠(主編)，**誰偷走我的工作-1996年以來台灣的失業問題**(3-39 頁)。臺北市:天下遠見。

葉至誠(2011)。**老人福利國際借鑑**。臺北市:秀威資訊科技。

林珊如(2004)。迎接高齡化社會的來臨：對圖書館「老年服務」之思考。**圖書資訊學刊，第 2 卷第 3/4 期**，24。

(二) 期刊論文

李藹慈(2006)。大學圖書館員職場學習之研究。**師大學報:教育類，第 51 卷第 2 期**，45-65。

李健鴻(2006)。僱用獎助方案的診斷與分析。**就業安全半年刊，2006 年第 2 期**。

林沛瑾(2012)。日本與英國的中高齡就業政策。**台灣老年學論壇，第 13 期**，5。

馬財專、林淑慧(2016)。促進中高齡勞動參與及就業整備之整合性服務。**國土及公共治理季刊，第 4 卷第 1 期**，55-56。

陳怡如(2005)。積極性勞動市場政策之檢視—以臺灣公共職業訓練為例。**弘光人文社會學報，第 5 期**，109。

郭振昌(2018)。活躍老化理念下年長者人力運用芻議。**就業安全半年刊，2018 年第 2 期**。

勞工委員會職業訓練局(2008)。高齡化時代的來臨—中高齡者及高齡者的就業問題與因應策略。**臺灣勞工，第 15 期**，7。

張天開(1995)。社會發展世界高峰會議成果剖視。**勞工之友，第 540 期**，6-10。

黃舜卿(2014)。人口結構老化下之臺灣高齡者就業政策探討。**台灣經濟論衡，第 12 卷第 7 期**，111。

楊通軒(2016)。就業年齡歧視法制之探討。**東海大學法學研究，第 48 期**，5。

鄭津津(2004)。國際勞動基準之研究-以就業歧視為中心。勞工研究，第 4 卷第 2 期，4。

劉梅君、劉侑學(2011)。運用雇主端薪資補貼政策提升促進就業效能。**就業安全半年刊，100 年第 2 期**。

謝青雲(2014)。從歐洲高齡勞動政策初探臺灣未來中高齡勞動力之運用。**就業安全半年刊，第 13 卷第 2 期**。

DOI:10.6814/NCCU202000219

(三) 研究報告

吳惠林、杜英儀(2014)。改善臺灣中高齡與高齡者勞動參與之因應對策。勞動部委託之專題研究報告(編號:PG10401-0347)。臺北市:勞動部。

孫清山、李增祿(1994)。就業輔導體系與功能評估。臺北市:行政院研究發展考核委員會。

郭振昌(2014)。銀髮勞動力發展政策與現況研析—以英國、韓國、新加坡等國為例。銀髮人才發展與就業服務整合計畫業務委外計畫。新北市: 勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署。

黃春長、王維旎(2014)。台灣中高齡勞動力分析之研究。勞動部勞動及職業安全衛生研究所委託之專題報告(編號:ILOSH103-M304)。臺北市:勞動部勞動及職業安全衛生研究所。

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。勞動部委託之專題研究報告(編號：PG10409-0042)。臺北市:勞動部。

劉宜君、辛炳隆、馬財專(2011)。促進就業計畫效益評估。行政院研究發展考核委員會委託之專題研究報告(編號:RDEC-RES-099-027)。臺北市:行政院研究發展考核委員會。

(四) 學位論文

陳淑惠(2013)。探討勞退基金管理機制自選平台與其對商業年金保險發展之影響(碩士論文)。取自臺灣博碩士論文系統。

謝依純(2010)。台灣中高齡人口的退休年齡(碩士論文)。取自臺灣博碩士論文系統。

(五) 其他資料

勞動部。勞動部 106 年度施政目標與重點。取自 file:///C:/Users/user/Downloads/201703131532351.pdf。

廖碧英、李瑞珠(2003 年 11 月)。考察美國社會保險老年年金制度及運用實務作業。取自 https://report.nat.gov.tw/ReportFront/ReportDetail/detail?sysId=C09203209。

丁玉珍、黃巧婷、賀端蕃(1998 年 8 月 8 日)。美國中高齡就業促進及防制年齡就業歧視等相關措施暨參加 IAWP（國際勞動專業人員協會）年會考察報告。取自 https://report.nat.gov.tw/ReportFront/ReportDetail/detail?sysId=C09701184。

潘姵儒(2018 年 6 月 8 日)。日本高齡勞動力政策：致力於實現「終生勞動制」【經濟部產業人才發展網】。取自 https://www.italent.org.tw/ePaperD/7/ePaper20180600011。

日本內閣府(2018)。平成 30 年版高齡社会白書。取自 https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/zenbun/30pdf_index.html。

DOI:10.6814/NCCU202000219

郭振昌(2017 年 3 月 2 日)。日本與南韓中高齡者定額僱用率制度評估與啟示【台灣新社會智庫】。取自 http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E5%AE%89%E5%85%A8/7784-%E6%97%A5%E6%9C%AC%E8%88%87%E5%8D%97%E9%9F%93%E4%B8%AD%E9%AB%98%E9%BD%A1%E8%80%85%E5%AE%9A%E9%A1%8D%E5%83%B1%E7%94%A8%E7%8E%87%E5%88%B6%E5%BA%A6%E8%A9%95%E4%BC%B0%E8%88%87%E5%95%9F%E7%A4%BA。

郭佳容（2016 年 8 月）。全球化的不景氣現象，打趴許多國家的青年就業率，在此環境之下，臺灣如何借鏡各國案例，創造屬於自己的青年就業方案呢？**勞動及職業安全衛生研究所電子期刊**。取自 http://smartpeople.career.com.tw/CareerGuide/FrontShow/paper_display.aspx?apmenu_id=1269&menu_id=2&submenu_id=412

OECD 國家年金改革之重要議題（2014 年 2 月 5 日）。國發會人力發展處。取自 https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=53A533BACE28BBA5

二、外文部分

Alexander Samorodov(1999). Ageing and labour markets for older workers.*Employment and Training Papers, 33*, 26.

Charlotte M. Irby(2018).Older workers—are they aging successfully. Monthly Labor Review, May 2018,1. Retrieved from https://www.bls.gov/opub/mlr/2018/beyond-bls/pdf/older-workers-are-they-aging-successfully.pdf.

Greg Iacurci(2018).10 401(k) plan stats advisers need to know【online news comment】. Retrieved from https://www.investmentnews.com/gallery/20180827/FREE/827009999/PH/10-401-k-plan-stats-advisers-need-to-know

AARP real possibilities(2019). http://lifereimagined.aarp.org/

Encore.org(2019).https://encore.org/

ILO(2019).https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:::NO:::

OECD(2018). Ageing and Employment Policies Working Better with Age: Japan.

Cabinet Office Performance & Innovation(2000). *Unit Winning the generation game: Kimproving opportunity for people aged 50-65 in work and community activity.*UK: Stationery Office Books.

DOI:10.6814/NCCU202000219

Department for Work and Pensions(2002).*Pensions Green Paper*.
Department for Work and Pensions(2005).*Opportunity age: meeting the challenge of ageing in the 21st century.* UK: Department for Work and Pensions.
OECD(2013a)，*OECD THEMATIC FOLLOW-UP REVIEW OF POLICIES TO IMPROVE LABOUR MARKET PROSPECTS FOR OLDER WORKERS_UNITED KINGDOM (situation mid-2012)*.Retrieved from https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers%20UK-MOD.pdf
社団法人全国シルバー人材センター事業協会。平成 29 年度全国統計。取自 http://www.zsjc.or.jp/toukei/list_page。
厚生労働省。高年齢者雇用対策の概要。取自 https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000137096.html。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

附錄一 訪談大綱

一、職場學習及再適應計畫

(一)參與計畫的中高齡者

1. 您是否曾經參加過政府就業促進措施或方案計畫?
2. 請問您從何種管道得知該計畫方案?
3. 您在計畫方案申請及媒合的過程中是否有遭遇到問題或困難?
4. 請問您在參與方案計畫的過程中，實際參與情形與您預期的計畫內容是否有落差?
5. 您對於計畫規定的看法為何?(個案津貼是否有助於舒緩失業期間的經濟壓力?補助期間是否適中?)
6. 您在參與計畫的過程中，是否有發生甚麼問題或困難?工作內容是否能夠勝任?
7. 參與此計畫後是否有助於提升自身的職場技能?或者有助於未來尋職及適應新的就業環境?
8. 日後會告知有此需求的中高齡者參與政府的相關措施、計畫嗎?
9. 參與此計畫後是否影響日後尋職的職業或行業類別?(會尋找與計畫工作內容相近的行/職業)
10. 整體而言，對計畫之評價?優點及缺點以及尚待改進之處?

(二)就業服務員

1. 媒合中高齡個案至此計畫前，如何評估此個案適合參與職場學習及再適應計畫?
2. 媒合的過程中，遇到的困難為何?
3. 在個案開始至用人單位後，執行計劃期間最常發生什麼問題?個案或雇主最常反應何問題?
4. 從公立就服機構的角度，計畫規定上是否有可改善之處?
5. 您認為此計畫對於中高齡者之就業能力提升及日後職場適應或未來尋職是否有幫助?
6. 您認為此計畫是否有足夠的誘因吸引企業參與?

二、僱用獎助計畫

(一)參與計畫的中高齡者

1. 您是否曾經參加過政府就業促進措施或方案計畫?
2. 請問您從何種管道得知該計畫方案?您在計畫方案申請及媒合的過程中是否有遭遇到問題或困難?
3. 請問您在參與方案計畫的過程中，實際參與情形與您預期的計畫內容

DOI:10.6814/NCCU202000219

是否有落差?

4. 您對於計畫規定的看法為何?(計畫期間是否適中?)
5. 您在參與計畫的過程中，是否有發生甚麼問題或困難?工作內容是否能夠勝任?
6. 參與此計畫後是否有助於提升自身的職場技能?或者有助於未來尋職及適應新的就業環境?
7. 日後會告知有此需求的中高齡者參與政府的相關措施、計畫嗎?
8. 參與此計畫後是否影響日後尋職的職業或行業類別?(會尋找與計畫工作內容相近的行/職業)
9. 整體而言，對計畫之評價?優點及缺點以及尚待改進之處?

(二)就業服務員

1. 媒合中高齡個案至此計畫前，如何評估此個案適合參與僱用獎助計畫?
2. 媒合的過程中，遇到的困難為何?
3. 在個案開始至用人單位後，執行計劃期間最常發生什麼問題?個案或雇主最常反應何問題?
4. 從公立就服機構的角度，計畫規定上是否有可改善之處?
5. 您認為此計畫對於中高齡者之就業能力提升及日後職場適應或未來尋職是否有幫助?
6. 您認為此計畫對於事業單位是否有足夠的誘因，以提升企業參與計畫的意願?

三、臨時工作津貼

(一)參與計畫的中高齡者

1. 您是否曾經參加過政府就業促進措施或方案計畫?
2. 請問您從何種管道得知該計畫方案?您在計畫方案申請及媒合的過程中是否有遭遇到問題或困難?
3. 請問您在參與方案計畫的過程中，實際參與情形與您預期的計畫內容是否有落差?
4. 您對於計畫規定的看法為何?(計畫期間是否適中?工作時數規定?)
5. 您在參與計畫的過程中，是否有發生甚麼問題或困難?工作內容是否能夠勝任?
6. 參與此計畫後是否有助於提升自身的職場技能?或者有助於未來尋職及適應新的就業環境?
7. 日後會告知有此需求的中高齡者參與政府的相關措施、計畫嗎?
8. 參與此計畫後是否影響日後尋職的職業或行業類別?(會尋找與計畫工作內容相近的行/職業)
9. 整體而言，對計畫之評價?優點及缺點以及尚待改進之處?

DOI:10.6814/NCCU202000219

(二)就業服務員

1. 媒合中高齡個案至此計畫前，如何評估此個案適合參與臨時工作津貼計畫?
2. 媒合的過程中，遇到的困難為何?
3. 在個案開始至用人單位後，執行計劃期間最常發生什麼問題?個案或雇主最常反應何問題?
4. 從公立就服機構的角度，計畫規定上是否有可改善之處?
5. 您認為此計畫對於中高齡者之就業能力提升及日後職場適應或未來尋職是否有幫助?
6. 您認為此計畫對於單位是否有足夠的誘因，以提升參與計畫的意願?

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

附錄二 訪談紀錄

訪談紀錄(一)

訪談時間:2019.6.6 訪談地點:中壢就業中心 訪談對象:就業服務員 訪談方式:面訪

問:您好，想請問您有關僱用獎助計畫的相關看法，請問您從事就業服務年資多久了?

答:我已經服務 15 年了，這個年紀也不好再轉換其他工作。可以先跟你說一些關於僱用獎助計畫的規定，我手邊現在就有一個案子一直推不出去，你可以看一下我們的推介卡長這個樣子。有給雇主勾選不錄用的原因，但通常中高齡，為了避免有歧視的感覺，都會勾選一些其他的因素，避免掉因為年齡而拒絕。

問:您覺得在行政流程上面有什麼問題嗎?

答:基本上就如同一般推介就業，一樣會開卡，差別是會多跟廠商說明僱用獎助計畫。

問:所以大部分僱用獎助的計畫都是由就服員去判斷個案適不適合運用此方案?

答:對，因為計畫的獎助不是由失業民眾主動去申請，所以跟大多數其他計畫一樣，大多由就服員判斷、推介後，再去獎勵雇主運用。

問:您通常會怎麼去推介個案適合僱用獎助計畫?

答:如果符合資格，個案為失業期間連續達 3 個月以上，或者失業期間連續達 30 日以上之特定對象，我們會先運用僱用獎助方案，有配合過的廠商如果系統上有刊登職缺，那我們就會開推介卡。那也有一些廠商是沒有申請過僱用獎助的，我就會用電話先事先說明，也會把獎助的額度註明在推介卡上。

問:重複的廠商的多嗎?

答:恩，還是會有重複的啦。不過我們就盡量不要運用到重複的廠商。

問:那沒參與過的廠商接受度高嗎?

答:新的廠商都會先說明過，怕他們不夠了解這個計畫。

問:就是用電話先告知他們嗎?

答:對。會用電話先連絡，詢問他們意願。

問:廠商會因為您先用電話說明，而增加運用僱用獎助方案的意願嗎?

答:會。他們有比較清楚地了解後，通常會願意僱用推介過去的個案。你看我也會在這個推介卡上面標註補助的金額，算是有點提醒他們這樣。

問:僱用獎助計畫大多給予中高齡個案怎麼樣的工作內容？

答:很多不同行業別，就會有不同工作內容，比如說有日用品工廠的品管員，也有公司的倉管員、工廠作業員等等的工作。

問:那麼個案進入到僱用獎助方案後，執行計畫期間最常發生什麼問題?個案或

DOI:10.6814/NCCU202000219

雇主最常反應何問題?
答:很多都是人際問題，有的個案會因為工作的太認真，反而被其他正職同事排擠。
問:就像一般職場中會遇到的與同事相處之間的這類問題嗎?
答:對，因為其他人會是原本的正職員工，就會有點同事之間的比較心理吧。
問:所以最大的問題算是人際關係囉?
答:恩，除此之外的其他方面的問題倒是比較少。
問:那麼在這個僱獎計畫中，雇主會認真的教導個案職場技能所需的技能嗎?您認為對個案未來就業會有幫助嗎?
答:也是會有幫助，也有雇主會認真教個案。
問:所以要看個案本身態度決定?
答:如果個案表現得較為積極、認真的話，那雇主就會有比較大的回饋。但這也是有點看運氣而定。
問:也是要看遇到甚麼樣的雇主嗎?
答:恩，也會因為遇到不同的雇主而有不同。
問:有很多這樣的例子嗎?
答:其實各種例子都有，就很多狀況，因人而異。
問:那關於計畫的期間，大部分的個案會做到期滿嗎?
答:比較多是沒有做滿 12 個月的，很多是中途就走的。
問:離開的原因為何?
答:很多是被雇主罵。
問:是因為個案的工作表現有缺失而被雇主罵嗎?
答:有些雇主，不論遇到怎麼樣的個案都會罵。
問:所以不論個案表現為何都會被雇主罵?
答:對，那個雇主就是不管怎麼樣的個案，也有真的很認真的人被罵到受不了才離開計畫。
問:有點算是雇主本身的問題。
答:對。
問:那麼計畫結束後，留用個案的比例高嗎?
答:這個我很難回答。我們沒有特別做統計，你可能要問我們主管，但依我所知道應該是沒有統計相關的資料。
問:那如果以大概的比例而言呢?
答:相較之下的話，沒有留用的比較多。
問:您認為此計畫對於中高齡者之就業能力提升及日後職場適應或未來尋職是否有幫助?
答:這個很看個人，因為跟態度積極有關。
問:那有參與計畫後有獲得幫助的案例嗎?
答:有，例如說有個中高齡的媽媽，雖然在照顧服務業工作，但他就很認真的

DOI:10.6814/NCCU202000219

在工作，就蠻有收穫的。通常中高齡都會蠻認真的，可能比較刻苦耐勞。
問:所以您的觀察，覺得計畫帶給中高齡的影響要看個案的積極程度?
答:對，應該是會看每個人參與過程的態度而有不同。
問:計畫結束後，返回一般職場的中高齡多嗎?
答:比例是不清楚，但很多中高齡者會就近選擇離自己家比較近的工作，例如早餐店之類的。
所以他們都自行再去尋職?
答:他們會自己再去找。
問:大多會從事什麼樣的工作呢?
答:其實他們還是會想以家附近的工作，上下班方便。工作內容也相對簡單，比較方便照顧家庭。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(二)

訪談時間:2019.6.6 訪談地點:中壢就業中心 訪談對象:就業服務員 訪談方式:面訪

問:您好想訪問您有關臨時工作津貼的看法?

答:臨時工作津貼相對於其他就促方案來說，比較簡單一點。期間比較短，工作內容屬於協助性質，工作期間也比較短，最多就是六個月。非營利組織跟公部門可以來申請用人單位。

問:請問有關臨時工作津貼計畫的運用，如何推介中高齡至此計畫?

答:臨工計畫的話，就比較好推。剛好單位有空缺的話，又正好有符合資格的民眾，就會運用這個計畫。

問:在個案開始至用人單位後，執行計劃期間最常發生什麼問題?個案或雇主最常反應何問題?

答:臨工計畫的問題相對來說，比較少一點。

問:所以沒有什麼比較常被反應的問題嗎?

答:沒有。如果真的要說應該會是一些小問題而已，例如叫臨工去做一些原本不是計畫工作內容規範的事情，有點像是被單位叫去做原本他們正職員工應該負責的事情。

問:計畫結束後，返回一般職場的中高齡多嗎?

答:也是有能順利回到一般職場的，像是我們中心之前在櫃檯協助的臨工，就有找到在他家附近的幼兒園助理。

問:那數量算是多的嗎?

答:對,有的可能還沒做滿六個月就找到工作的。臨工計畫也是屬於短期的性質，所以有意願繼續工作的人，也會運用這段期間再去積極的找工作。

問:單位會有留用臨工成為正職人員嗎?

答:有過這樣的例子，但前提是單位要有經費也要看個案的表現是不是用人單位認可。

問:您認為此計畫對於單位是否有足夠的誘因，以提升參與計畫的意願?

答:很多有申請過的單位都會再來申請，對於單位來說也是一個多出來的補充人力，基本上單位的意願都還蠻高的。

問:所以大多是重複來申請的單位嗎?

答:很多是申請過的單位，也有新的單位會來申請，也可能是幾年前有申請過然後又再來申請。

問:單位運用臨工計畫的看法大多為何?

答:我們都會告知因為性質是補充、協助的人力，不是給單位當正職人力去運用的，所以都會一直提醒他們，避免違反計畫規定。

DOI:10.6814/NCCU202000219

問:整體而言，對計畫之評價?

答:臨工計畫的性質比較短暫，工作內容也比較簡單。對於提供給勞工短期就業還算有效，因為計畫也有規定兩年內只能做六個月的臨工，也是在避免民眾依賴政府的就業津貼。

問:所以整體來說您覺得對中高齡者是有幫助的嗎?

答:還是有幫助，對於失業者來說，能給予短期的就業安置，讓他們能逐漸熟悉職場。在經濟生活上也是有些幫助，至少在失業期間能維持一定的收入，再找工作之際，不至於還要為經濟生活煩惱。在就業技能上，也是提供她一個不同學習的機會，也許在他們找工作時能多帶給他們一些思考的方向。計畫有求職假的規定，也是為了鼓勵在計畫期間，臨工就可以找尋一般職場的工作，鼓勵它們早日再就業，回到一般職場。而且就業中心的同仁都會定期去訪視，關心臨工在計畫期間的工作情形，基本上有任何問題，臨工都能很快速地向就服員反映，尋求協助。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(三)

訪談時間:2019.6.12 訪談地點:楊梅 訪談對象:就業服務員 訪談方式:面訪

問:您好，想請問您有關臨時工作計畫相關問題。

答:好，大概的計畫規定就是我們單位來申請計畫，我們審核計畫內容是符合臨工計畫的精神之後，就會核給名額，基本上同單位不會給到超過三個名額。避免資源的重複，也讓更多不同單位的職缺能申請。我們是以直接推介的方式，不是讓單位可以挑選民眾，畢竟是就業促進的政策，希望用人單位都能給予中高齡機會，所以都是直接推介民眾到單位，除非個案有甚麼狀況無法至該用人單位工作，我們才會考慮將個案換至其他單位。

問:所以來申請的單位都對計畫規定有一定的了解嗎?

答:其實有些鄉公所這樣的小單位，有時候還是會有叫認識的附近民眾來做這個計畫，但基於我們就業服務的精神，還是會一再地說明我們計畫的規定，計畫的精神是短期就業的安置，也只請臨工做協助性的工作，不是給單位一個正職人力，會一再跟來申請的單位強調，而我們也是都按照一般正常推介流程來執行。就不會讓單位直接指定他們想要的人選，以避免政府的就業促進工具變成地方選舉的工具。

問:那麼媒合中高齡個案至此計畫前，如何評估此個案適合參與臨時工作計畫?

答:有職缺就會請外展同仁幫忙找適合的個案。不過通常我們都會優先運用其他方案，臨工津貼算是最後才會去運用的方案。

問:所以在媒合過程中，沒有太多問題?

答:基本上推介民眾沒什麼問題，不會真的有甚麼找不到人的狀況啦。但是也會有人拒絕到臨工計畫的，不是每個人都會接受。

問:在個案開始至用人單位後，執行計畫期間最常發生什麼問題?個案或雇主最常反應何問題?

答:大部分都是人際問題，因為會有點上下隸屬的感覺。接著就是薪水的問題吧，如果單位遲送核銷資料，就會晚發薪水，單位就要自行先墊付，如果臨工有抱怨的話。就是要多提醒單位要按照計畫規定去執行，來避免一些違反規定產生的問題。

問:臨時工作津貼人員大多從事哪些工作內容?

答:大部分都是簡單的協助工作，社區用人單位的話，就是幫忙整理環境，或是協助一些活動辦理，公部門用人單位，大部分就是幫忙遞送公文、接聽電話，或是登打資料，協會的部份也是大概如此，不會是正職人員的工作，但也是如同一般職員的上班規範。

問:從公立就服機構的角度，計畫規定上是否有可改善之處?

DOI:10.6814/NCCU202000219

答:計畫規定上是都還好，沒有什麼要改的地方。但有遇過來大量申請的，是同一個機關以不同小單位來申請。申請到之後，其實並不是真的有那麼多事情給這些臨工做，就會有點浪費資源的感覺，把一大堆人擺在一個辦公室中，其實就不太需要這些臨工。不過現在計畫已經比以前早期的方案好很多了，剛開始民國100 年的時候有臨工專案，專門給當時景氣不好而失業的人，那時候開了很多職缺。

問:100 年臨工專案確實達到政策目標嗎?

答:其實也不一定真的幫助到當初設定要協助的那些勞工，所以我覺得幫助有限。然後開了一大堆的缺額。

問:所以現在的計畫規定相較以前，沒有這麼多問題嗎?

答:對，現在的規定基本上執行起來沒有太大的問題。規定上面比以前好很多，比較不會有資源過度浪費的情形產生，可以協助到真正就業弱勢的人，也就比較能達成立法的目的。

問:您認為此計畫對於中高齡者之就業能力提升及日後職場適應或未來尋職是否有幫助?

答:我覺得在公部門的會比較有學習到新的技能，因為如果不會的東西會比較有人教導。相較於非營利組織，像是一些協會之類的團體，本身會務人員就很少了，就會比較沒有多餘的心力去教導臨工。

問:所以有沒有幫助，會取決於單位?

答:對，不過大部分還是會有學到，有些中高齡本身不太會用電腦，那協助從事一些行政類的工作時，就能多少學習接觸電腦技能，至少學會一些基本的功能。或是也能帶給他一些職場的經驗，適應那種有在工作的狀態，對他未來就業也會有幫助，不至於和工作脫離太久，也學習如何遵守工作上的一些規範，還有跟同事相處，就是不至於和職場環境脫節太久，算是回到一般職場之前的一個過渡期，讓他慢慢去適應。

問:做滿六個月計畫期限的人多嗎?

答:真的要看人也要看單位，有些人被用人單位督導人兇，但也是會待到計畫結束。沒有做滿到六個月的原因很多，有人是自己家庭因素，但也有的會找到工作就不會做到六個月。

問:計畫結束後，會有被留用在原單位的嗎?

答:會有。有的單位如果覺得個案不錯，也有自己開缺的，會運用自己的經費繼續聘用這個個案。沒有留用的，有的也會幫忙介紹到公司去工作，像是工業會常常都會跟雇主有聯絡，如果剛好知道有公司有個職缺，那在單位的臨工本身也還不錯的話，就會介紹到那個公司工作。

問:整體而言，對計畫之評價?

答:是還算不錯，其實以津貼的數額來說，如果一個月都有做滿時數，因為按照基本工資的時薪去計算，每個月最高可以做滿 176 小時，所以算起來如果有做滿 176 小時的話，待遇甚至還會比單位裡面的其他約僱人員還要好，但相對來

DOI:10.6814/NCCU202000219

說臨工的工作內容就沒有正職人力來的多，這也是有時候在單位內比較尷尬一點的問題。不過光是就臨工的工作內容來說，其實壓力不會那麼大，是比較輕鬆有彈性的工作，所以對於中高齡來說，做為一個短期就業的安置，為後續找工作做準備的話，其實算是還蠻好的。在維持基本的經濟生活無虞之下，比較有能好好準備下一個工作的心力，畢竟就業弱勢的中高齡者，他們很多也會有養育照顧家庭的責任，有些中高齡失業以前，其實薪水也不低，或者是學經歷不差，我們都會鼓勵他去一般職場求職，一方面覺得他有能力能找到更一般職場的工作，一方面也是希望能把資源留給更需要協助的中高齡者，但因為個案都會表達經濟上的壓力，所以也希望能參與臨時工作計畫，以維持就業的狀態。所以中高齡來參與這個計畫的人背景來源也不盡相同，當然計畫對於他們在各層面上有不同助益。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(四)

訪談時間:2019.6.14 訪談對象:參與臨時工作計畫中高齡者 性別:女性 訪談方式:電訪

問:請問您曾經參加過政府就業促進方案嗎?

答:沒有。這是第一次參與政府計畫。我是去就業中心想找工作，才知道有這個計畫。

問:那目前在單位從事的工作內容為何?

答:在幫忙 key 一些申請案件的資料，大部分就是幫忙打打字、用電腦輸入資料的工作。

問:怎麼會參與臨時工作計畫?

答:之前領了失業給付也 9 個月了，其實也算很久沒找到工作了。就服員有提到有這個臨時工作計畫，所以就想說可以來參加這個計畫，因為其實你看我去年也是找不到工作，領那個錢(失業給付)很久了，都沒有找到工作。

問:之前沒有找到工作的原因?

答:可能是年紀因素吧。大概都還是會喜歡僱用比較年輕的人。

問:請問您目前年齡?

答:我是 60 年次的，今年就 49 歲了。

問:請問您在參與方案計畫的過程中，實際參與情形與您預期的計畫內容是否有落差?

答:還好耶，工作內容不算太難。我覺得跟當初就服員告訴我的工作情形沒有太大的落差，就是跟原本告知我的大致工作內容一樣。

問:所以您覺得工作內容對您來說是可以勝任的?

答:對，可以。

問:您對於計畫規定的看法為何?(計畫期間是否適中?工作時數規定?)

答:我覺得 6 個月蠻剛好的，不算太短。因為六個月其實你看這樣也是半年啦，所以我覺得剛好。

問:那您會做滿計畫期間六個月嗎?

答:會。

問:您在參與計畫的過程中，是否有發生什麼問題或困難?

答:沒有太大的問題，同事之間、工作上都可以。工作也不算太難，雖然以前比較少運用電腦的工作，但就是多學習。

問:所以在職場適應跟工作上面都沒有問題?

答:恩，對，同事都會幫忙，相處都蠻好的。

問:您覺得參與此計畫後是否有助於提升自身的職場技能?或者有助於未來尋職及適應新的就業環境?

DOI:10.6814/NCCU202000219

答:有幫助阿，以前都是做業務性質工作，比較少文書性質的工作。所以也有多學習到東西，比較知道做辦公室的行政工作是怎麼樣。
問:就是有讓您認識一個不同職業的工作環境。
答:對，跟以前做的工作很不一樣，沒有接觸過。
問:參與此計畫後是否影響您日後尋職的職業或行業類別?(會尋找與計畫工作內容相近的行/職業)
答:因為以前做業務，工作沒有底薪，都要靠賺獎金，所以其實薪水會不太固定。來這裡工作之後，現在就會覺得做文書性質的工作蠻好的，如果這裡有內部考試的機會的話，之後也會想留下來試試看。會比較想要做這種辦公室的行政工作，比較穩定，工作也單純一點，之前跑業務就比較辛苦。
問:整體而言，對計畫之評價?優點及缺點?
答:還不錯阿，藉著這個方案，也可以多了一項不同的職場經歷。
問:所以算是收穫比較多嗎?
答:對阿，有收穫。
問:那有覺得計畫有什麼要改進的地方嗎?
答:改進的地方喔…，應該是沒有。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(五)

訪談時間:2019.6.14 訪談對象:參與臨時工作計畫中高齡者 性別:女性 訪談方式:電訪

問:請問您曾經參加過政府就業促進方案嗎?
答:很久之前了。
問:那麼之前是參與過哪一個就業促進方案?
答:以前有做過三個月的多元。
問:這是第一次參與臨時工作計畫?
答:對，第一次參加。
問:怎麼會想要來參與此計畫?
答:也是透過就業中心，原本是要來看看有沒有多元，到就業中心就服員就告知我有這個計畫。
問:那目前在單位從事的工作內容為何?
答:會送公文，收發信件這一類的工作。
問:送單位內部公文?
答:對，就幫忙各個業務遞送公文。大概下午的時候開始準備要寄出的信件，約四點左右會去郵局寄信，就是收發信件這些工作。
問:您在計畫方案申請及媒合的過程中是否有遭遇到問題或困難?
答:就業服務員也一直都很關心有沒有找到工作，所以就有說臨時工作計畫，就先來參與這個計畫。所以媒合過程沒有遇到什麼問題。
問:您對於計畫規定的看法為何?(計畫期間是否適中?)
答:當然時間久一點會更好，時間可以再長一點。
問:所以您覺得六個月時間太過短暫?
答:對呀，這個六個月可以再長一點。
問:是覺得計畫對您有所幫助嗎?
答:覺得蠻不錯的呀，但時間一下子就會過，像我就快要結束了，六個月很快就結束。
問:您在參與計畫的過程中，是否有發生甚麼問題或困難?
答:有時候送公文會比較不熟，要認識大家，記得不同業務區塊，就剛開始比較複雜、也不熟。
問:工作內容是否能夠勝任?
答:基本上都還好、能勝任。不知道的就多問就好。
問:參與此計畫後是否有助於提升自身的職場技能?或者有助於未來尋職及適應新的就業環境?
答:有學習到，以前沒有這種在辦公室性質的工作經驗，不過希望可以時間再長

DOI:10.6814/NCCU202000219

一點。

問:參加計畫後有影響您未來求職的意向嗎?

答:會。以後可以的話，會想找行政類型的工作，不過競爭好像都會比較大，公司好像都會比較優先錄取年輕人感覺。現在行政類的職務好像蠻多年輕人都會去應徵的，就是比較怕年紀大會找不到，不知道公司願不願意錄用。

問:整體而言，對計畫之評價?優點及缺點以及尚待改進之處?

答:優點喔，是可以多學習，因為以前沒有這樣的工作性質。

問:有覺得計畫哪裡還有可以改進的地方嗎?

答:覺得期間可以再延長一點。除了期間之外，其他都沒什麼問題。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(六)

訪談時間:2019.6.14 訪談對象:就業服務員 訪談方式:電訪

問:請問您對職場學習及再適應計畫規定的行程程序上有什麼看法？
答:程序上都還好，沒有什麼太大的問題。推介民眾跟廠商申請的流程都沒有什麼問題。
問:請問您對職場學習及再適應計畫規定的看法?
答:計畫規定剛好今年有做修改，提高了單位可以運用的人數，你可以看一下規定。
問:覺得計畫有甚麼優點及缺點以及尚待改進之處?
答:就是計畫的修改提高了單位可以申請的人數，我覺得不是很好。
問:修改後反而可能有衍生的問題嗎?
答:修改規定之後，有些單位，我覺得會不夠珍惜這個名額。
問:會有被單位濫用的問題嗎?
答:比較會有，因為比以前好申請很多，同家廠商一年可以申請的名額變多。
問:那在計畫的期間規定方面呢?
答:主要是職學也只有三個月，而且沒有就保、沒有提撥6%退休金，對下個工作來說，什麼都沒有累計，這是比較不好的地方，也有雇主會比較去濫用的問題。
問:您認為此計畫對於中高齡者之就業能力提升及日後職場適應或未來尋職是否有幫助?
答:這個計畫的幫助比較少，這個也才三個月。
問:幫助較少的原因，主要是因為期間比較短嗎?
答:期間短的話，真正有雇主會去訓練學習的比較少啦。
問:訓練少的話，所以大部分都直接當員工去運用?
答:對，有的雇主就是拿來當一個政府補助的人力，也不見得會真的派一個工作教練輔導他。
問:做滿計畫期間的個案多嗎?
答:有的做一天就跑不見，雇主就抱怨找不到人了，這個也是都有啦。
問:大多是什麼樣的產業?
答:都有耶，這個計畫主要還是看雇主要來主動申請。
問:目前有遇過什麼樣的公司?
答:有些鐵工廠呀，還有像是我們就業中心附近的雄獅鉛筆也有申請過。
問:那麼民眾參與計畫的管道呢?
答:大多民眾不知道政府就促工具有哪些，所以就服員評估後，會推介符合資格的對象，運用此措施，協助民眾就業。

DOI:10.6814/NCCU202000219

問:那後續個案繼續就業的情況為何?
答:有的職學之後會續用僱獎。
問:那後續沒有參與政府方案的人大部分的動向為?
答:雖然個案沒有繼續再參與，但都還是會有後續的追蹤跟聯絡個案。
問:整體而言，對計畫的評價為何?
答:相較之下，僱獎會按照一般程序加保，但職學就甚麼都沒有，僱獎如果不到一年就離職的話，還要給資遣費。所以通常個案做不到一年的話，大部分都是個案自己離職。
問:是個案自己想要離開計畫的嗎?
答:有的是自己，如果不是的話，也算是雇主有點叫個案自己離開。
問:那整體而言，職場學習及再適應計畫對於中高齡就業促進有幫助嗎?
答:職學幫助不大，成效會因為雇主的態度而受到影響，有的雇主就會用心的教導，但有的直接當員工來用的話，要達到原本政策目的就會比較困難，以整個就業促進政策來說，我覺得缺工近期還反而比較有話題性。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(七)

訪談時間:2019.6.17 訪談對象:參與臨時工作計畫之中高齡者 性別:男性 訪談方式:電訪

問:請問您曾經參加過政府就業促進方案嗎?

答:沒有，第一次參與臨時工作計畫，也是第一次到就業中心，之前找工作一直被拒絕，也是很灰心。

問:請問您從何種管道得知該計畫方案?

答:透過就業服務員，之前都不知道有這種方案，以前也沒有甚麼意願想參加，但是一直沒找到工作，就服員就關心說要不要參與，就接受了。

問:請問您在參與方案計畫的過程中，實際參與情形與您預期的計畫內容是否有落差?

答:工作上是還好啦。因為本來就沒有對這個計畫有很大的期待，就服員剛開始就有先大概告知這個工作是比較輕鬆的。不過在跟同事相處上，比較有落差，可能是因為年齡問題吧，會比較有距離的，比較要去適應每個人不同的個性，有時候會覺得有點不尊重的感覺。

問:請問您目前的工作內容為何?

答:幫忙打資料、送文件，也要接待民眾，大致詢問他們有沒有需要協助的地方，也會幫忙同仁，看他們哪裡有需要協助的事。

問:所以計畫過程中，比較多遇到人際關係問題嗎?

答:對，大家對於工作的態度也是這樣，所以對待我可能也是一樣的態度，就沒有什麼耐心。

問:請問您目前參與計畫多久了?

答:從 3 月 21 日開始上工到現在。

問:那就是接近三個月了。

答:對，差不多。

問:會做到計畫期間屆滿嗎?

答:會盡量做滿 6 個月啦，不過是因為不想要辜負就服員對自己的期待，所以會把他做滿。

問:不是因為覺得計畫有幫助才想要做滿期間的?

答:不是耶。

問:您對於計畫規定的看法為何?(計畫期間是否適中?工作時數規定?)

答:老實說覺得臨時工作的內容對我來說沒什麼幫助。

問:您在參與計畫的過程中，是否有發生甚麼問題或困難?

答:工作部分就有些東西以前沒處理過要問一下，像現在影印機也還不是很會用，有點不好意思不知道有沒有幫到忙。因為以前沒做過辦公室的工作，而且我也不

DOI:10.6814/NCCU202000219

太會中文打字，但工作需要會用中文打字。
問:工作內容是否能夠勝任?
答:還好啦，沒有覺得負擔很大。我還有總機的工作，要坐在門口的位置，自己是希望每個來的民眾都能服務到他的需要、協助到他。
問:參與此計畫後是否有助於提升自身的職場技能?或者有助於未來尋職及適應新的就業環境?
答:職場技能比較、比較沒有什麼幫助，因為工作要求不多，也沒什麼專業性。感覺上，以我知道的，這份工作就是政府的津貼補助，相較於職業訓練的有系統性的學習，現在的工作，就是很被動的，前一天都不知道明天會被叫去幫忙什麼不同的工作。
問:是覺得效果不如職業訓練嗎?
答:對，職業訓練就是一段期間可以好好學習技能，為了未來就業做準備，但我們這個工作也沒辦法好好學什麼，沒有什麼系統性的學習。
問:參與此計畫後是否影響日後尋職的職業或行業類別?(會尋找與計畫工作內容相近的行/職業嗎)
答:有時候會思考說，這份工作的意義在哪，未來不會特別想說一定要找行政類型工作。6 個月結束之後，如果有人願意僱用我的話，當然還是很願意去工作。
問:請問您之前工作類型?
答:之前是在生產線上工作，做品保的工作。面板、包裝那一類的產品都有接觸過。其實很多工作像是門市人員之類的，我也不會排斥去做，但就是不好找到工作。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(八)

訪談時間:2019.6.18 訪談對象:就業服務員 性別:男性 訪談方式:電訪

問:推介職場學習及再適應的個案過程中，遇到的困難為何?
答:推介的過程中，是沒有什麼問題。不過廠商要先申請，申請完後推介期只有兩個月，所以這段期間如果沒有適合的個案，這個職缺就會自動消失。這是我覺得對計畫來說比較不好的地方。
問:就是廠商可能好不容易都繳交完資料，但因為等不到符合資格的個案，就要重新來過嗎?
答:對，沒有辦法把名額累計住。
問:通常個案的來源大多是來就業中心求職的民眾嗎?
答:求職櫃台會推介外，外展的同仁也會去推廣這個計畫，並協助找到適合的個案。
問:您認為此計畫是否有足夠的誘因吸引廠商參與?
答:有，沒有這個計畫的話，就業弱勢者大多比較少被主動進用，但有這個計畫補助，廠商就會比較有誘因。
問:在個案開始至用人單位後，執行計劃期間最常發生什麼問題?個案或雇主最常反應何問題?
答:廠商在計畫中，比較多反映民眾不穩定，可能有些個案去個一天就消失不見，找不到人之類的。
問:那做期間屆滿的個案算多還是少?
答:三個月做滿的算是蠻高的，十個裡面有八個吧。
問:您覺得職場學習及再適應三個月的期間是否適合?
答:以計畫期間來說，是比較短暫，對於職場學習的來說，可能剛適應，或是剛學習到相關技能的時候，期限可能就到了。
問:所以您覺得期間的規定可以在增長一點嗎?
答:對，期間增長的話，這樣能比較充分的學習到完整的職場技能。
問:大多申請的都是什麼產業居多?
答:跟地理位置也有關係，我們這裡有科技業、傳產、cnc 車床、玻璃、文教業也都有。
問:所以職缺會受到產業區位的影響。
答:當然如果科學園區附近的話，科技業的廠商數就會佔比較多。
問:那職場學習及再適應計畫從事的工作大多是怎麼樣的內容?
答:像是科技公司的話就會有一些文書管理員這類的工作，如果是服務業的話，也會有一些會計人員這類的工作。或者是一些公司的助理工作。

DOI:10.6814/NCCU202000219

問:您認為此計畫對於中高齡者之就業能力提升及日後職場適應或未來尋職是否有幫助?

答:今年 1 月 14 日有修正計畫，增加更多對象，我覺得這個計畫幫助蠻大的，效果是蠻正向的，三個月的期間能夠幫助他再適應職場。

問:雇主在計畫中都會給予個案適當的職場工作學習嗎?

答:會去看個案的能力去做調整。

問:計畫結束後，個案留用的比例高嗎?

答:個案如果有被留用，大概可以分為兩種，第一種是他失業很久所以來參加計畫，但之前有過相似的工作經歷，再回到職場，那廠商就覺得可以留用；另一種是轉行，廠商對個案友善，並且用心讓他學習及適應這個職場，然後教導他。這樣的比較多會是中小企業。

問:對於沒被留用的個案的後續發展?

答:沒留用就是兩種情況，第一個它本質就是不適合這個職業，那另個就是計畫期滿結束。

問:對於沒有繼續留用的個案掌握未來去向?

答:沒被留用的，我們就服員也會對他做持續的關心。還是都會聯繫關心他們的尋職狀況。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(九)

訪談時間:2019.6.18 訪談對象:就業服務員 性別:女性 訪談方式:電訪

問:請問您主要負責的業務?
答:我是僱用獎助核銷的部分，雇主都會送資料來核銷。
問:那在接觸雇主的過程中，有沒有聽到雇主對計畫執行面上有反映什麼問題?
答:大部分都還好耶，只是核銷要送的資料會比較多一點點，手續上面比較麻煩而已。
問:您認為此計畫對於單位是否有足夠的誘因，以提升參與計畫的意願?
答:我覺得這個計畫是所有中心就業促進業務中，對個案及雇主都是優惠最大的了。
問:是因為補助金額嗎?
答:因為最多可以補助一年，如果是特定對象的話，一個月就能補助到一萬三，幾乎就是一個人薪水的一半了，所以對雇主來說已經是很有利、很有幫助了。
問:您對於計畫規定上的看法?個案大多會做滿完整的一年嗎?
答:大概三成左右沒有做滿吧，但幾乎沒有被雇主資遣的，大部分都是個案自己退出。
問:退出的因素是什麼?工作上面的問題嗎?
答:很多因素耶，可能是家庭呀這類的。基本上，大部分的雇主都蠻友善的。
問:所以比較多視個案本身個人因素嗎?
答:對。
問:您認為此計畫對於中高齡者之就業能力提升及日後職場適應或未來尋職是否有幫助?
答:會呀，我覺得這是最人性化、最友善，幾乎是大家都搶著用的計畫了。
問:雇主大多會給予中高齡者指導與協助嗎?
答:大部分雇主的包容性都蠻高的，因為知道計畫參與的人本來就是比較弱勢的族群，而且我們也不接受回推，所以都是由我們這邊去推介民眾。
問:因為有雇主的認知就會比較多包容性嗎?
答:對，大部分雇主知道就業中心的民眾大多是就業弱勢者，所以就會知道要給予多一點的包容，所以計畫執行起來基本上會比較順暢。
問:計畫結束後，會有雇主願意留用中高齡繼續成為正職員工嗎?
答:會，有領滿 12 個月的很多都會留用。有持續在該公司就業的話就會成為他們的員工。
問:大部分都是哪些企業的廠商在參與這個計畫?

DOI:10.6814/NCCU202000219

答:都有喔，有一萬多人的企業，也有大概六千多人的公司。我們也都會去開發新的廠商。

問:媒合中高齡個案至此計畫前，如何評估此個案適合參與僱用獎助計畫?

答:我們也都先推介特定對象，就業比較弱勢的族群，失業三個月以上的對象就比較少推。

問:所以民眾大多至就業中心諮詢後，由就服員推介至僱用獎助方案嗎?

答:對，因為是雇主方要申請僱用獎助，所以都由就服員開推介卡將符合的對象推介至公司，也要公司僱用後，才能申請僱用獎助。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219

訪談紀錄(十)

訪談時間:2019.6.19 訪談對象: 參與僱用獎助計畫之中高齡者 性別:女性 訪談方式:電訪

問:請問您曾經參加過政府就業促進方案嗎?

答:沒有，這是第一次，想說小孩都長大了，所以想出來找一份工作。

問:請問您從何得知僱用獎助計畫？

答:透過就業中心的就服員，也是先到櫃台尋職之後，她說有這樣的計畫，然後工作內容我也可以接受，所以錄取後就到公司上班。

問:那目前在單位從事的工作內容為何?

答:行政助理的工作，主要是登打資料，彙整文件，跟行政庶務的工作。

問:這份工作目前為止都還能適應嗎？

答:可以，不會的地方，也都會去請教同事，但就是還慢慢在學習中。

問:之前沒有找到工作的原因?

答:可能一陣子沒有出來工作，工作的經驗不多，之前都是在家照顧小孩、打理家務，再加上年紀也有了，所以要找的適合的工作也不容易。

問:請問您在參與方案計畫的過程中，實際參與情形與您預期的計畫內容是否有落差?

答:沒有太大的落差耶，因為跟原本就服員說明的情況相距不大，就是一班上班的環境，沒有什麼差異。

問:所以您覺得工作內容對您來說是可以勝任的?

答:對的。

問:您對於計畫規定的看法為何?(計畫期間是否適中?)

答:我覺得期間剛剛好，一年的時間，可以認識這個工作，也可以有一份薪水，之前聽說如果表現好，也有機會可以繼續被僱用。

問:您在參與計畫的過程中，是否有發生什麼問題或困難?

答:沒遇到什麼問題，問題也能透過問同事解決。

問:所以在職場適應跟工作上面都沒有問題?

答:剛開始因為久沒工作會比較不習慣，之後就慢慢適應。

問:您覺得參與此計畫後是否有助於提升自身的職場技能?或者有助於未來尋職及適應新的就業環境?

答:有，多一個進入一般職場的機會，會多一個工作的經歷，未來求職也會有幫助。

問:參與此計畫後是否影響您日後尋職的職業或行業類別?(會尋找與計畫工作內容相近的行/職業)

答:不會限制，但覺得有這樣差不多性質的工作也很不錯，目前還算習慣。

DOI:10.6814/NCCU202000219

問:整體而言，對計畫之評價?優點及缺點?
答:覺得藉著這個方案，可以有個職場工作的機會蠻好的。
問:那有覺得計畫有什麼要改進的地方嗎?
答:目前沒有想到甚麼要改進的地方耶。

訪談紀錄(十一)

訪談時間:2019.11.25 訪談對象: 參與職場學習及再適應計畫之中高齡者 性別:女性 訪談方式:電訪

問:請問您曾經參加過政府就業促進方案嗎?
答:沒有耶，之前因為一些個人因素，所以離開前一份工作，後來不知道是不是因為年紀也有關係，就一直沒有找到自己有興趣的工作，因為失業有一陣子了，也覺得這樣自己一直找不當工作，所以才到就業中心問看看，後來才參加這個方案。
問:請問您從何得知職場學習及再適應計畫？
答:就業中心的就服員跟我介紹的，問我看看有沒有興趣到公司學習一些新的東西，轉換一下心情，也看看自己之後會不會有多一個興趣能發展，也順便能去到職場工作，就是有點不要跟工作脫節太久的意思這樣。
問:那目前在單位從事的工作內容為何?
答:我是在當業務助理，內、外部的工作都有負責，有內部行政的工作，也有跟同事一起出去看業務的工作，要怎麼行銷阿、推薦這樣。
問:這份工作目前為止都還能適應嗎？
答:還不錯，同事都很好，不會的地方都會教我，分享他們的經驗給我聽，但還在學。
問:之前沒有找到工作的原因?
答:想要找一份比較有興趣,工作內容也是自己能勝任的,可能年紀也有關係吧,比較不容易找到工作了。
問:請問您在參與方案計畫的過程中，實際參與情形與您預期的計畫內容是否有落差?
答:目前沒有耶，實際工作跟我來之前得知到的訊息基本上差不多。
問:所以您覺得工作內容對您來說是可以勝任的?
答:恩恩，可以。
問:您對於計畫規定的看法為何?(計畫期間是否適中?)
答:我覺得期間是有點短，三個月轉眼間也要到了，好像才剛開始工作上手，步入一個軌道，好像計畫就要結束了，也來不及在多學一些其他的業務。
問:您在參與計畫的過程中，是否有發生什麼問題或困難?

DOI:10.6814/NCCU202000219

答:問題喔，大部分都是我自己還不熟工作，可能就會動作比較慢。
問:所以在職場適應跟工作上面都沒有問題?
答:對，同事都很親切，也教我很多事情，目前沒有什麼問題。
問:您覺得參與此計畫後是否有助於提升自身的職場技能?或者有助於未來尋職及適應新的就業環境?
答:有，在這裡學到很多，也很謝謝同事對我的幫忙，有工作之後，也增加了自己的信心，之後再出去找工作的時候就不會那麼擔心了，不會覺得自己沒有工作這麼久，會覺得說至少在這段期間有學到新的東西，也有在職場中工作，有跟同事們相處、互動和合作。
問:參與此計畫後是否影響您日後尋職的職業或行業類別?(會尋找與計畫工作內容相近的行/職業)
答: 以前沒有接觸過行銷、業務方面的工作，有這個機會來公司工作後，發覺自己對這類型的工作也不排斥，未來有機會的話也能找看看這類型的行業。
問:整體而言，對計畫之評價?優點及缺點?
答:計畫蠻好的阿，很感謝有公司願意讓我有在這領域學習的機會，給我帶來信心，有很大的幫助，也增加我多一個工作的經歷。
問:那有覺得計畫有什麼要改進的地方嗎?
答:可以說期間有點短嗎，好像還沒到很熟練，計畫就結束了，覺得能到公司學習很難得，也想要再多學一些，更清楚整個公司的業務。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000219