

銀髮世代的勞動挑戰—— 兼評中高齡者 及高齡者就業法

The Labor Challenge of the Silver –
Generation and Evaluation of Employment Law
of Middle-Aged and Elderly People

劉梅君 Mei-Chun Liu*



摘要

臺灣已面臨雙重人口海嘯——少子化及高齡化浪潮的兩面夾擊，鑑於在少子化趨勢難以逆轉的現實下，如何因應勞動人口之高齡化趨勢所帶來的諸多挑戰，必將繫於未雨綢繆的重大政策決定，因而「中高齡者及高齡者就業法」的立法即是為了協助中高齡及高齡者繼續就業或再就業，以滿足其多方面所需，無論是經濟安全、社會參與或精神滿足；同時發揮協助企業開始規劃、調適與有效運用中高齡及高齡勞動力等功能，以符應企業經營所需人力。本文檢視並回顧相關統計與文獻，發現中高齡及高齡者的勞動參與率

*政治大學勞工研究所教授（Professor, Institute for Labour Research, Chengchi University）

關鍵詞：中高齡者及高齡者就業法（Employment Law of Middle-Aged and Elderly People）、友善職場政策（workplace friendly policy）、勞動參與（labor force participation）、就業促進（employment promotion）

DOI：10.3966/241553062019050031002



之低，臺灣與其他發展成熟的國家相比幾乎是敬陪末座，這表示未來在中高齡及高齡勞動力的開發上，台灣仍存在著很大的進步空間。然而深入檢視相關文獻可發現，銀髮族群之所以有低度勞動參與率之情形，阻礙因素不外乎家庭照顧責任、自身健康不佳、職場友善度不足等，也因而立法草案在這三部分都有著力，但據以研擬因應措施的相關論述基礎實為不足，導致目前草案條文多數流於道德宣示，或過度依賴津貼及補助，而未能切中銀髮群族繼續就業及再就業的問題癥結，亦未能深入掌握企業在運用銀髮勞動人力時更迫切待解的挑戰。

Taiwan has faced a double-edge population tsunami: a collision between the declining birthrates and aging society. In view of the reality that the trend of declining birthrate is difficult to reverse, how to successfully deal with the challenges which were brought about by the aging population of labor force will surely depend upon precautionary policies. The legislation for Employment Law of Middle-Aged and Elderly People turns out not only to help middle-aged and elderly people continue to work or reemploy, in order to meet their various needs, whether it is economic security, social participation or spiritual satisfaction, but also assist enterprises in planning, adapting and effectively utilizing the functions of middle-aged and elderly people, and to meet the manpower requirements for business operations. Statistics and research show that labor market participation rate of middle-aged and elderly people is quite low, almost the lowest one compared with other well-developed countries, indicating that there is still room for improvements in the developments of labor force of middle-aged and elderly people in Taiwan. Research suggests that the low labor force participation is closely

Angle

related to family care responsibility, poor health condition and lack of friendly workplace. Therefore, the paper focuses on these three points. However, relevant arguments for the redress measures have been insufficient, most of which being moral declarations, or excessively relying on subsidies, both proving unable to tackle the crux of continuing employment and reemployment of the silver-haired group. It also failed to gain a deeper understanding into the challenges faced by companies who are more eager to solve the problems when silver-haired workers are outnumbered in the workplace.

壹、前言

進入千禧年後，全球面臨的危機不僅是已開發國家一波接著一波的金融風暴，更普遍面臨在人口高齡化下社會與經濟永續發展的大挑戰，因而世界衛生組織（World Health Organization, WHO）早在2002年即提出活力老化（active ageing）的概念，以回應聯合國基本老人人權的主張，即獨立、參與、尊嚴、照顧和自我實現。此處的「活力」一詞並非僅指涉保持良好的生理狀態或參與勞動市場，更主張即使銀髮階段，仍要持續參與社會生活、文化生活、精神生活及公民事務，換言之，即使從就業市場退休了，也不因此即從社會、文化、精神與公民事務等領域全面退縮，自我設限¹。

從整體層面鳥瞰，人口高齡化對社會經濟的重大挑戰包括福利水準的維持、年金的永續、勞動力的高齡化等問題，此等挑戰在生育率逐年衰減的臺灣更為嚴峻，因為低生育率所導致

1 WHO, ACTIVE AGEING: A POLICY FRAMEWORK (2002).

Angle

的人口效應將在本世紀快速成為重大的社會問題。無論是為了維持經濟的活絡，或是因應銀髮族群社會經濟參與的需求及生活品質的提升，甚至是減緩政府對於維繫社會安全的負荷，如何活化銀髮族群的勞動潛能與社會參與，在銀髮世代浪潮來襲的今日，已屬刻不容緩的政策重點！本文限於篇幅，僅就目前最受矚目的高齡勞動參與議題提出討論，因根據勞動統計顯示，與先進國家相比較，臺灣的中高齡勞動參與率乃是敬陪末座²，其中銀髮女性的勞動參與率更是低落³。

以2017年勞動部公布的各主要國家婦女勞動參與率來看⁴，臺灣女性在50歲之前的勞動參與率約和東亞及歐美國家相當，但50歲之後的差距快速拉大，如55~59歲的女性勞參率僅40%，不僅落後韓國及新加坡的61%左右，更落後日本及加拿大的72%左右，甚至遠遠不及丹麥與瑞典的81.8%及86.2%。60歲以上的情況更加嚴重，臺灣僅24.2%，但韓國（49.3%）及新加坡（49.9%）高達半數的女性仍在就業中，其餘歐美國家大多數也都超過50%以上，瑞典甚至高達69.4%。至於65歲以上的女性勞參率，臺灣僅餘4.1%，韓國卻高達24.1%，新加坡也仍有18.2%的高比例，其餘日本、美國及加拿大也分別維持16.5%、15.7%及10.4%。

因而過去主管機關陸續推出中高齡就業政策，並非無的放矢，然而多年推動下來，對於促進中高齡就業似乎成效有限，就此牽涉到兩方面的問題：其一是企業是否存在勞動力短缺之情形；其二是中高齡者有沒有就業意願。本文將從這兩方

2 黃春長、王維旒，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，2016年3月，1-2頁。

3 勞動部統計處，近年女性勞動參與狀況，4頁，<https://www.mol.gov.tw/media/5759086/%E8%BF%91%E5%B9%B4%E5%A5%B3%E6%80%A7%E5%8B%9E%E5%8B%95%E5%8F%83%E8%88%87%E7%8B%80%E6%B3%81.pdf>（瀏覽日期：2019年4月30日）。

4 勞動部，國際勞動統計，人口與勞動力，表1-7，<http://statdb.mol.gov.tw/html/nat/%E8%A1%A81-7.pdf>（瀏覽日期：2019年4月30日）。

Angle

面的因素簡要說明後，再以此背景為基礎，就草擬之中高齡就業法制試予分析，最後提出政策及立法上的建議。

貳、未雨綢繆的中高齡勞動力促進政策

雖然少子化問題在臺灣已是現在進行式，但因戰後嬰兒潮所帶來總人口數的增長，直至今日，無論是總人口或勞動人口仍持續增加。以勞動力而言，2004年的總勞動力為10240千人，2019年1月是11919千人，換言之，15年來增加了將近170萬勞動力人口。根據統計數據推估（如圖1），臺灣預估將於未來3~10年間才開始發生人口負成長，亦即在2021~2028年間，人口總增加率才由正轉負，最高峰人數介於23.6~23.7百萬人，也因此15~64歲的勞動力人口仍持續增長到2019年1月的近1200萬人。相應地，勞動參與率也來到59.09%⁵，其中男性勞動參與率為67.30%，女性為51.28%⁶。檢視過去15年來各年齡別的勞動參與率，除了15~24歲的勞動參與率少了1%外，其餘各年齡別的勞動參與率也都有微幅或不小的增長幅度（45~64歲增加不到3%，65歲以上僅1%，但25~44歲群組的勞動參與率增加達7%）。

若觀察勞動力人數，則除了15~24歲的群組因少子女化而出現人數減少，其餘各年齡群組均增加許多，增加幅度最為驚人的是45~64歲，在過去15年間，約增加了140萬人，其餘25~44歲組增加約20多萬人，65歲以上群組也增加了將近12萬人⁷。換言之，儘管臺灣這些年已明顯感受到少子化的壓力，

5 行政院主計總處，108年1月人力資源調查統計結果，<https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/9318144457SQKUP4R8.pdf>（瀏覽日期：2019年4月18日）。

6 勞動部，勞動力參與率一按教育程度、年齡及性別分，<https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/22030.htm>（瀏覽日期：2019年4月18日）。

7 同前註。