

提升中高齡者及高齡者就業 促進工具之實效

林淑慧 | 國立中正大學勞工關係學系 副教授



壹、前言

中高齡者及高齡者就業促進法（以下簡稱中高齡專法）於 2020 年 12 月 4 日開始實施，除了母法與施行細則，另訂定「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」、「失業中高齡者及高齡者就業促進辦法」、「退休中高齡者及高齡者再就業補助辦法」、「地方政府成立銀髮人才服務據點補助辦法」及「促進中高齡者及高齡者就業獎勵辦法」等子法；依據各項子法而制訂的就業

促進方案至今已陸續在中央附屬機構以及縣市政府展開施行。各項就業促進工具之目的主要在於增進中高齡及高齡勞動者可以再次取得勞動參與機會，或者在既有工作崗位中穩定就業，並可透過實質之補助激勵企業，招募、留用，以及發展優質中高齡與高齡人力。

本文從企業組織人力資源管理的概念，說明企業如何從人力資源管理功能的

強化過程，運用中高齡專法各項工具將政府資源有效轉化，並讓效果擴散。最後，簡要說明包含日本、南韓、加拿大、瑞士等幾個先進國家近幾年推動中高齡者及高齡者就業及世代合作的創新做法，借鏡這些方案，闡述我國企業、中高齡者、高齡者運用政府推動之工具提升競爭力應有的努力方向。

◎ 貳、就業促進工具運用的轉化機制及其效益

一、多元人力規劃與政府資源的運用

台灣勞動力高齡化、出生人口逐年下降已是各界普遍認知的趨勢，當留在職場的勞動力比例分布往壯年與中高齡人口傾斜，企業員工自然難以大量招募年輕族群為生產或服務主力，加上國人不同年齡層擇業習性以及各行業吸引不同世代員工受聘的勞僱樣態下，造成特定產業早發缺工且有日漸嚴峻的現象。依據行政院主計總處發佈2022年8月各業職缺數據，工業職缺（含短期職缺）人數為99,086人，缺工率為2.8%；服務業職缺（含短期職缺）人數為99,972人，缺工率為2.69% [1]，這些數據只有更多而未見趨緩。這些現象若企業未能調整人力運用策略，僅依賴外國工作者引進或者等待需要大量資本投入高度自動化所衍生的少人化實為緩不濟急。

（一）中高齡勞動力再就業意向與企業用人習性落差的現象

幾項近期全國或區域中高齡者及高齡

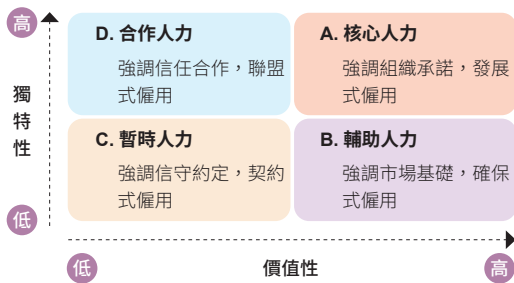
者就業意向調查均顯示 [2][3]，不論仍在職場的就業者或者目前未就業但可能重返者，多有較高比例期待未來以兼職、部分時間之工作型態再就業。然而，現階段企業人力規劃方式過於僵化，未能洞悉勞動力再就業工作型態的偏好，實為形塑企業內部人力規劃與配置的外部環境因素，對於多數可用的中高齡人力仍不考慮配置部分工時的工作崗位 [4]。

（二）人力資本觀點的人力規劃類型

企業競爭的優勢除了創新技術、高端設備，使用這些技術與設備以及能夠在企業組織的管理流程將其績效優化的，即是擁有具備競爭力的人力資本，人力資本是企業個別員工與群體能力的總合 [5]。

在科技快速發展的時代中，企業所面對環境因素之複雜性與變動性越來越明顯，強調競爭策略的企業，會因應不同外在環境因素之變化強化其動態能力，動態能力（dynamic capabilities）是組織透過資源改變，達到適應環境的能力 [6]。而此具體動態能力其中之一，在於能彈性地依照生產與服務流程所配置工作崗位及其需具備之功能運用人力。如圖1所示，當人力的性質對企業功能發揮越重要而具高價值性，那麼企業越需要透過穩定聘僱與訓練長期培育這類人力，例如核心人力；而企業有時需要具高度專業能力但勞動市場不容易取得（因具備專業能力之獨特性）、執行任務時又能快速對組織深入了解，例如合作人力，又或者因應環境多變的臨時需求僱用暫時人力。

國內許多企業長期重視僱用年輕勞動力在其組織中並期望可以穩定任職，著眼的多是圖1的擁有技術與專業的核心人力與勞動市場容易取得的輔助人力，但隨著勞動市場近20年來工作型態發展愈多元，顯示人力環境已改變，消極者仍依企業舊有制度用人，積極者則會順應大環境快速的變化布局，甚至尋求資源並以管理機制轉化環境為有利因素，例如改成「運用僱用獎助以穩定中高齡人力」，或者職場學習再適應，達成新聘人力的社會化歷程。



▲ 圖1：組織的人力資本結構與人力資源管理類型圖
資料來源：Lepak & Snell (1999).[7]

(三) 來自中高齡者及高齡者就業促進法給予的彈性用人機制

依照勞動基準法第9條規定，只有臨時性、短期性、季節性及特定性等4類工作才得與受聘者簽訂定期契約，且這4類工作皆有其一定僱用期程限制和特定之目標，並非企業單方面自行認定即可為定期契約。

中高齡專法為實現支持勞動者退休後再就業的政策，於第28條明訂：「六十五歲以上勞工，雇主得以定期勞動契約僱用之。」，此項放寬雇主於高齡者的彈性僱用

方式，從勞動者和企業雙方所促使的效益如下：[8]

1. 從勞動者的視角

- (1) 因為皆可在不定期和定期契約僱用狀態適用，促使高齡者可依個人需求取得更多工作媒合機會。
- (2) 如前述所提，高齡勞動者多傾向以兼職或部分工時工作再投入勞動市場，具彈性之定期工作，能夠符合其再就業之意願，提高勞動參與之可能。

2. 從企業的視角

- (1) 65歲勞工符合請領退休金者可先行辦理退休，再以定期契約方式僱用，並重新約定勞動條件擔任新職，例如以部分時間工作；舊有員工退休後再任職，休職年資可能重新起算或者薪資重新議訂，增加企業設計薪資結構的彈性。
- (2) 企業讓現有符合退休資格的高齡員工先辦理退休，再針對富有豐富經驗及技術之退休者再回聘，並以不同的工作形態重新安排其參與企業生產與服務的運作流程，例如僅需要其技術重點投入或者需要轉為專案參與，彈性而多元規劃人力之運用，可達人力資源活化及經

驗傳承之目的，並同時能符合雙方需求。

二、穩定中高齡者及高齡者就業之效益

依據「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」第2條，當前針對仍在企業中任職的中高齡者及高齡者，提出了四項具體的穩定就業措施，包括：(1) 職業訓練之補助；(2) 職務再設計與就業輔具之輔導及補助；(3) 世代合作之輔導及獎勵；(4) 繼續僱用之補助。

(一) 職業訓練之補助彌補技能缺口

2022年的「中彰投區中高齡者及高齡者勞動市場供需概況調查及未來趨勢」報告顯示，企業不考慮聘用55歲以上人員擔任專業員工原因中，高達55.2%企業認為是職缺不適合。造成中高齡以上勞動者無法在企業專業員工之間轉換，在於台灣高達90%以上的中小企業經濟規模不大、設備不足、人力資源功能不佳致使員工流動頻繁[9]，台灣大量的中高齡勞動者從青年進入職場，在長期缺乏資金可精進員工技能的中小企業環境及至中高齡階段，極易在轉業過程因技能過時被拒絕。



呼應在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法第2條對企業與在企業任職之中高齡以上勞動力所給予之技能訓練，可藉由產業人才投資方案、勞工自主學習、以及針對企業的小型企業人力資源提升計畫（包含企業員工之內訓與外訓）等補助，企業員工得以持續發展與時俱進的技能而減少與勞動市場脫節之可能。

(二) 職務再設計與就業輔具之輔導及補助克服體能之不足

中高齡者及高齡者體能不足為企業聘用此類人力顧慮的因素之一，也多是這類勞動者欲早退的因素，為降低勞動力再以體力投入生產過程而增加職業傷害風險，或者彌補已有體能不足缺點，職務再設計也是近年就業促進工具被積極倡導之政策方案，其補助範圍包括下列各項改善項目或方法所需費用：[10]

1. 改善工作設備或機具：透過工作設備或機具之改善，用來提高勞動者工作效能，增進生產力。
2. 提供就業輔具：提供可做為排除勞動者工作障礙，增加、維持或改善勞動者就業能力之輔助器具。
3. 改善工作條件：為改善個案工作狀況，提供必要之工作協助，如職場適應輔導、彈性工作安排等。
4. 調整工作方法：透過對個別勞動者就業能力評量、分析及訓練，依照其工作特性適當分派其職務內容，具體方式例如工作重組、調派其他員工與其共同合作、簡

化工作流程、調整工作場所等之措施。

5. 改善職場工作環境：透過工作場所環境有關之改善後能夠做為穩定企業員工就業，補助其所進行之改善設施。

(三) 世代合作之促進效益

中高齡以上的勞動者在職場經調查雇主僱用印象中，認為他們的責任感最被肯定，這些被稱為沉默世代和嬰兒潮世代的勞動者願意付出的努力總是比任何老闆明確要求的要來得多 [11][12]。相較之下，千禧世代則更習慣將自己的努力限制在滿足主管要求的最低限度。但學者認為這些被認知到的努力差異可能基於千禧世代工作方式不斷透過科技與工作聯結在一起，這是中高齡世代勞動者比較不熟悉的工作方式，因而沒有意識到千禧世代的努力。近年來有學者提出多元世代共事的管理方

式，只有透過不同世代的合作，才能讓年輕世代學習及融入年長世代的工作群中 [13]。

呼應「在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法」第 17 條定義之世代合作，為促進企業內中高齡者及高齡者智慧、經驗與技術之傳承，企業可聘僱已退休之 65 歲以上員工傳承專業技術及經驗，提供實務技術指導或擔任教育訓練講師，補助費用包含講師鐘點費、訓練場地費（非自有場地、雇主自有場地皆可）、其他有必要編列之項目費用。受聘僱之講師每小時最高補助新台幣（以下同）1,000 元，每位受僱用之高齡者每年最高補助雇主 10 萬元，每位雇主每年最高補助 50 萬元。

而勞動部考量國人退休年齡較早，為活化人力資本及技術經驗，於 2023 年 5 月 24 日修正「僱用退休中高齡者及高齡者傳承專業技術及經驗補助計畫」，擴大適



用對象至45歲以上的退休中高齡者，鼓勵雇主進用。

（四）繼續留任的補助的效益與轉化機制

人力資源管理功能中留才與激勵員工最常用的工具為薪資福利，台灣占90%以上的中小企業因為不擅長建立完善人力資源管理功能，員工薪資結構多以固定薪資為之，而對於隨著企業營運良窳調整給予員工之變動薪資設計甚為陌生。

企業進行策略性薪資的設計以用來激勵員工發揮期望工作表現，通常在以固定薪資做為基本薪之外，另以績效薪資做為一種變動薪資的內容。變動薪資的優點在於其對員工產生激勵效用而增加生產力、減少生產成本及增加員工的薪資[14]。實務上常見變動薪資的項目為：(1) 依員工績效設計：包含績效獎金、銷售獎金、年終獎金、現金(股票)分紅；(2) 依員工貢獻設計：包含專案獎金、提案獎金、專利獎金等；(3) 依員工出勤設計：全勤獎金。企業若能妥善運用，將可用來成就企業經營目的，例如實現公司人才戰略、人才的職務與能力發展、對應的組織績效等等[15]。

在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法第五章繼續僱用之補助第20條規定，雇主繼續僱用符合勞動基準法第五十四條第一項第一款規定之受僱者，達其所僱用符合該規定總人數之30%，可提出申請次一年度繼續僱用補助。補助繼續僱用員工工作型態包含以月薪和時薪支付者；補助月數最長可達18個月，其中前6個月受僱人數

每人每月補助1萬3千元，採一次發給6個月僱用補助；逾6個月，自第7個月起依受僱人數每人每月補助1萬5千元，按月核發，最高補助12個月；以月薪以外方式給付薪資者，核發額度及期程亦相同。

企業內許多即將年滿65歲的員工，長期在企業內累積技能並有豐富經驗，此類人才之退離等同於企業資源的流失，因而為協助企業將高齡員工的知識與技能延續在企業組織內，在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法提出前述之補助方案。此項補助若僅將其視為節省了企業繼續僱用高齡員工人力成本顯得狹隘，從策略性的思維而言，企業運用人力資源管理機制，可將政府資源挹注從消極的成本節省轉化為更積極的員工效能提升，例如，獲取補助的企業可將最長1人18個月的補助，提撥一部分做為具有激勵作用之績效獎金、年終獎金，或者具有留才作用之留任獎金。

► 參、他國創新做法

一、日本高齡者回聘新做法

日本的三谷企業對回聘員工設置以前沒有的加薪制度，近年以每年更新勞動契約聘任65歲以上員工，且取消回聘年齡上限，並新設了「分紅制度」，如果員工利用自己的專業知識和人脈，在企業內外的技術指導及開拓客戶等本職以外的工作中做出貢獻，將會另外支付報酬。擁有實力的老年員工將能夠獲得與在職員工相近的報酬[16]。

二、韓國企業、政府、非營利組織三方攜手促進銀髮就業

韓國在2018年推出「好棒5060方案（Good Job 5060 program, GJ5060）」[17]，5060的意思在於韓國社會中50～60歲的中高齡面臨嚴峻的就業安全挑戰，時常被迫在離職後難以在之後的就業維持穩定而較好的勞動條件，此方案乃集中資源為50～60歲中高齡者以整合模式給予再就業機會。其創始由現代汽車集團串連，結合一般企業（現代汽車）、社會團體（首爾市50 Plus基金會）、政府部門（韓國就業和勞動部）、社會企業（韓國Sangsang Woori）等多方跨部門合作，初期計畫培訓1,000名中高齡者，以協助其中一半的人實現再就業之目的。

三、世代合作之國際做法

為推動企業世代合作之輔導及獎勵，在職中高齡者及高齡者穩定就業辦法第17條定義世代合作之方式如下：1. 人才培育型：由中高齡者或高齡者教導跨世代員工，傳承知識、技術及實務經驗；2. 工作分享型：由不同世代共同合作，發展職務互補或時間分工，且雙方應有共同工作時段；3. 互為導師型：結合不同世代專長，雙方互為導師，共同提升營運效率；4. 能力互補型：依不同世代職務能力進行工作重組、工作規劃或績效調整。

目前國際上已在推動與我國所定義世代合作方式可對應之具體做法如下：[18]

（一）人才培育型



代表性國家為韓國，其做法為由技術純熟中高齡者作為新進員工之導師及教練，促進技術之傳承。

（二）工作分享型

日本已大力推動世代間技術繼承型僱用促進，俗稱「世代間配對共事」，基於人才育成、能力互補、配合不同世代間所希望工作之時段的差異，令雙方的職務互補。

（三）互為導師型

加拿大的企業推動互為導師的世代合作：在時代的遷移下，資深員工能夠提供年輕員工更貼切實務的工作經驗，而新近員工可以提供從學校、社會帶來的新技術，分享給資深員工。

（四）能力互補型

代表性國家為瑞士，其企業透過作業分割，其中一個作業被分成多個獨立的角色，而員工間是互補的。

► 肆、結語

台灣出生率在2022年又再度創下新低，依據內政部統計資料顯示，台灣出生

人口數 2022 年全年僅 13 萬 8,986 人 [19]，創下歷史新低，勞動力高齡化趨勢未來數十年已無法改變，面對如此的人口環境樣態，企業必須及早因應。當前政策釋出有

益企業運用人力的工具皆給予企業多元的資源，政策釋出之方案看似多僅有簡單的經費補助，但巧妙運用在於企業能否搭配其管理機制讓這些資源發揮加乘效果。

參考文獻

1. 行政院主計總處 (2023)，中華民國統計資訊網。https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=3106&s=230495，擷取時間：2023 年 10 月 5 日。
2. 林淑慧、馬財專 (2022)，銀髮族就業需求意向調查報告，勞動部勞動力發展署委託。
3. 畢肯市場研究股份有限公司 (2022)，中彰投區中高齡者及高齡者勞動市場供需概況調查及未來趨勢報告，勞動部勞動力發展署中彰投分署委託。
4. 畢肯市場研究股份有限公司 (2021)，適合銀髮勞動力從事部分工時工作職缺類型調查報告，勞動部勞動力發展署中彰投分署委託。
5. 黃良志、黃家齊、溫金豐、廖文志、韓志翔 (2010)，人力資源管理 華泰文化。
6. Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
7. Lepak, D.P., & Snell, S. A. (1999). The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development. *Academy of Management Review*, 24(1), 31-48.
8. 勞動部勞動力發展署 (2023a)，中高齡者及高齡者就業促進法總說明。勞動部全球資訊網，<https://www.mol.gov.tw/>，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。
9. 戴肇洋 (2023)，中小企業，台灣綜合研究院網站，<https://www.tri.org.tw/ceo/>，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。
10. 勞動部勞動力發展署 (2023b)，職務再設計專區。勞動部全球資訊網，https://jobacmd.wda.gov.tw/DJOB_WEB/PwdEld/EldServices，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。
11. Stewart, J.S., Oliver, E. G., Cravens, K. S., & Oishi, S. (2017). Managing millennials: Embracing generational differences. *Business Horizons*, 60(1), 45-54.
12. Yes123 (2020)，銀髮勞工職場危機與退休規劃調查。https://www.yes123.com.tw/admin/white_paper/article.asp?id=20201023121851，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。
13. Beckner, K. (2018). Managing millennial workers: A multigenerational approach. *Emerging Writers: Vol. 1, Article 12*.
14. 勞動部勞動力發展署 (2014)，人力資源管理 進階篇第四章薪資管理。TTQS 教材。
15. MAYO (2023)，搶人留人少不了現實考量！吸引留任關鍵人才，薪資結構該如何設計才能強化競爭優勢？<https://www.mayohr.com/tw/blog/detail/Salary-Design>，擷取時間：2023 年 10 月 5 日。
16. 日本經濟新聞社 (2021)，沒有退休？日企人力評價體系面臨變革。《日本企業研究》，<https://zh.cn.nikkei.com/career/humanresource/44484-2021-04-28-05-00-20.html>，擷取時間：2023 年 10 月 7 日。
17. Seoul Metropolitan Government(2018). Seoul launches the so-called “ Good Job 5060” project to support the 50+ generations. <https://english.seoul.go.kr/seoul-launches-the-so-called-good-job-5060-project-to-support-the-50-generations/>, retrieved: 2023/10/09.
18. 郭振昌 (2017)，跨世代間工作分享的可能模式與展望。新社會政策，50 期，26 – 31。
19. 內政部戶政司 (2023)，內政部戶政司全球資訊網，<https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>，擷取時間：2023 年 10 月 9 日。