發佈：2018-11-19, 週一 10:01
點擊數：18252

臺灣地區於今（107）年邁入高齡社會，勞動部適時於日前預告「中高齡者及高齡者就業法」草案，其立法理由除落實蔡總統的政見，中高齡就業在人口老化的趨勢下，越來越重要，推動中高齡就業專法，建構友善中高齡的就業環境是必須推動的勞動政策之一外，並認為目前就業服務法第24條雖已將中高齡者列為致力促進就業的特定對象，勞動部更將協助有意願工作的中高齡者及高齡者就業列為施政重點，積極推動各項協助措施，但多著重在失業後的協助措施，對於退休後重返職場或在職中高齡族群延後退休、持續工作的協助作法，分散於各相關法規或付之闕如，實有制定專責法律、統籌我國中高齡者及高齡者勞動人口就業或聘僱事宜的必要，方能促進國家勞動力發展與再運用，因應臺灣人口逐漸老化的趨勢。

經查該草案內容共8章45條，重點如下：

一、禁止年齡歧視：規定雇主對求職或受僱的中高齡及高齡者，不得因年齡有差別待遇，保障有平等的就業機會，並規定雇主對申訴員工不得有不利處分及負賠償責任等事項。

二、協助在職中高齡及高齡者穩定就業：考量部分中高齡及高齡在職者因年齡漸長致身心功能下降，容易被迫離開職場，規劃提供職務再設計、在職訓練、家庭照顧措施、職場健康等措施，協助續留職場。

三、促進失業中高齡及高齡者就業：對中高齡及高齡失業者，推動職前訓練提升工作能力，增加就業競爭力，提供創業輔導與專業就業服務，協助創業或重返職場。

四、支持退休者再就業：鼓勵退休的中高齡及高齡者貢獻專長，傳承經驗，與青年進行世代交流，提供退休再就業準備，設置銀髮人才資源中心。

五、開發就業機會：透過公開表揚進用中高齡及高齡者績優單位、運用僱用獎助獎勵雇主進用及提供雇主中高齡及高齡的人力運用手冊等措施，鼓勵雇主釋出職缺，開發適合中高齡及高齡者的工作機會。

依中央法規標準法第5條規定，應以法律規定之事項，除設置銀髮人才資源中心之國家機關組織規範外，本文擬以臺灣地區中高齡者及高齡者就業問題意識與待決問題背景、關於人民之權利、義務者，以及前述統籌我國中高齡者及高齡者勞動人口就業或聘僱事宜的必要性，予以依序申論。

Phoca PDF

發佈：2018-11-19, 週一 10:01
點擊數：18252

貳、 臺灣地區中高齡者及高齡者人力情勢

依內政部統計，106年我國出生人口總數19萬3,844人，創近7年來最低紀錄；65歲以上老年人口占總人口比率在107年3月底達到14.05%，每7個人中就有1個是老人，臺灣已正式邁入「高齡社會」，107年6月底最新統計已達到14.18%，預估再8年即邁入「超高齡社會」，即每5個人中就有1個是老人；加之，106年我國育齡婦女總生育率為1.125，即使最近的龍年也才1.270，低於人口替代水準的2.1甚多。在少子化及高齡化的人口結構發展下，我國15歲至64歲工作年齡人口占比，已於101年達最高峰74.22%後逐步下降，107年6月底最新統計為72.79%，目前雖下降幅度不大，但預估邁入「超高齡社會」後即會巨額下降，至2060年僅占52%，將與日本、南韓同列於最低國家之列；而工作年齡人口數已於104年達最高峰後逐步下降，105年工作年齡人口1729.2萬人，較104年減少7.6萬人；106年1721.1萬人，較105年減少8.1萬人，加上國人退休年齡早，中高齡者與高齡者勞動力參與率低於日本、南韓、美國等主要國家。如何活化中高齡者及高齡者勞動力是維持我國勞動力刻不容緩的重要議題。

參、 臺灣地區中高齡者及高齡者就業問題意識與待決問題

就業年齡歧視為目前就業服務法中就業歧視的首位；中高齡者尋職時所遭遇之困難以「年齡限制」占 47.73%最多。

中央大學國鼎講座教授李誠曾示警，台灣已出現男性未滿五十五歲就「急退」的現象，且趨勢持續往下，有違外界認知的「常理」，呼籲政府正視「消失中的中高齡男性勞動力」，勞動部說，經與專家學者初步討論，可能與企業成本考量鼓勵優退或予以資遣有關，但中高齡再找工作不易，因此未再就業，也可能是表面失業但實際有就業，沒有被調查到；俟後，李誠也說：接到很多讀者的來信，他們正在50幾

Phoca PDF

歲的年齡，生涯或職涯正要更上一層樓，負擔也最重，上有父母，下有子女，卻被雇主或人力資源管理部門主管叫進辦公室，說要他們優退，也就是給他們比勞基法更優的一年薪資要他們自動辭退。或許他們是接近了退休年齡，但無法向周圍親友說出「被公司辭退」的話，多數只能說，「生涯另有規劃」、「自動辭職」，實際上是被雇主或人力資源部門逼著辭職。雇主與人資部門認為中高齡員工，年紀大了工作績效下降，體力衰退，反而因較多年資較高薪，貢獻與薪資不成正比，於是把他們辭退，以便聘請更年輕的勞動人口來代替中高勞動人口。此種問題必須正視，並納入立法規範。

肆、「中高齡者及高齡者就業法」草案增修訂建議

一、 適用範圍的討論

草案界定適用範圍為45歲以上的中高齡者及高齡者，本文建議參考日本與南韓的規範，適用對象定義為55歲以上，理由如下：

(一)、依「就業服務法」第2條第4款之規定，中高齡者雖係指45歲以上未滿65歲之國民；但依「勞動基準法」第53 條第1款之規定，勞工工作15年以上年滿55歲者得自請退休，又依同法第54條第1項第1款之規定，若非勞工年滿65歲，雇主不得強制其退休。參考上述規定，所稱「中高齡者」，原則係指已屆得自請退休年齡(55歲)但未達雇主得強制其退休年齡(65歲)之勞工；

(二)、與主要國家相較，我國55歲以上勞參率與就業率，落差較大：與主要國家比較，106 年我國 45～49 歲中高齡勞參率為 82.7%，與美國 81.9%、南韓 82.7%相當，低於日本 87.7%，隨年齡增長，與各國差距愈大，我國 55～59 歲與 60～64 歲之勞參率分別為 55.7%、36.7%，美國、南韓、日本則分別為70%與 56%以上。限定55歲以上者為服務對象，較不會失焦，資源較能集中運用；況且已是高齡社會，也要邁入超高齡社會，54歲以下已算年輕；

Phoca PDF

(三)、目前銀髮人才資源中心也以55歲以上者為服務對象；

(四)、OECD對高齡化與就業政策的國際比較以55歲為起點，訂55歲以上較易與國際接軌與比較。

此外，立法名稱用「中高齡者及高齡者」太冗長累贅，建議參考南韓，統稱「年長者」，故本法全名為「年長者就業法」即可。

二、 友善年齡就業環境的界定

草案第1條與第6條均提出「友善就業環境」，但在第4條用詞定義中付諸闕如，建議參採2011年 聯合國歐洲經濟委員會(The United Nations Economic Commission for Europe，UNECE)友善 齡就業政策架構如下圖示，予以界定。

另參考新加坡的規範，界定雇主續/再僱用年長者的資格判準，係指其健康情況良好及工作表現紀錄令雇主滿意者。

三、 勞動與僱用狀況按時發布與通報

參考日本與南韓的規範，訂定促進年長者就業基本計畫，南韓每五年為一期，我國部份則建議配合總統任期四年為一期，於第3年的時候就該檢討實施成效，並修訂計畫；

參照日本高年齡者雇用安定法第52條，在立法中增設雇主向地方行政主管機關報告年長者之僱用狀況的義務，以便行政機關能及時掌握第一線的年長者僱用狀況之資訊，並於發生變動時，得迅速採取必要的因應措施；行政機關亦得基於雇主的報告

Phoca PDF

，向年長者公告最新的就業機會之資訊。雇主原則上應每年向地方行政主管機關提出一次報告，惟雇主在三年內有就業年齡歧視或其他違規情事者，地方行政主管機關得將報告期間縮短至三個月一次，另可參採雇主未提報僱用年長者狀況列罰則：日本雇主未提報僱用高齡狀況處50萬以下日圓；資遣未通報處10萬以下日圓。

另鑒於國人高齡化趨勢日益顯著，為提供相關單位及早因應未來工作人力短缺情形，行政院主計總處於103年10月創辦「中高齡工作歷程調查」，蒐集45歲以上者人力概況、職場生涯、工作轉折與困境、家庭照顧與負擔及養老經濟來源等資訊，俾供政府規劃中高齡就業促進與退休安養政策之參據。只可惜之後未再調查與發行，無法作變動情勢的了解與比較，既然已進入高齡社會，行政院主計總處宜列入按年定期調查與發行。

此外，增訂「雇主協助中高齡者轉職義務」：參照日本高年齡者雇用安定法第17條 ，雇主應詢問預定離職的年長者是否需要求職活動支援，預定離職的年長者希望求職時應充分考量其希望及職業能力，迅速製作並交付求職活動支援書。在製作求職活動支援書時，應預先就有關再就業的基本事項與代表過半數勞工之工會，無此工會者經過半數勞工之代表充分協商，並聽取勞工本人對於再就業及求職活動的意見，以及關於求職活動支援書的內容及格式，公立就業服務機構應對雇主為必要之協助與合作等。

四、訓練規範宜更具彈性特質

參考南韓的規範，規定為中高齡者提供就業前的適應訓練，包括安全衛生內容，以確保年長者方便適應工作環境；另也應配合特別考慮年長者的身心狀況，提供適當的訓練。

五、增列年齡歧視自由刑罰

參考新加坡退休與再就業法，對於基於年齡因素非法解僱，又不遵守人力部長指導者，處6個月以下刑罰，或科或併科5千新元以下罰金，如累犯則處12個月以下刑罰

Phoca PDF

，或科或併科1萬新元以下罰金，於違反勞動基準法第54條勞工65歲前非法解僱者(逼迫提前退休)，處以刑罰或科或併科罰金等，以增加嚇阻作用。

伍、相關配合與整合措施

為統籌我國中高齡者及高齡者勞動人口就業或聘僱事宜的必要，草案中宜增列或於相關法律增修訂事項：

一、 職業安全衛生法第21條要求雇主應對在職勞工施行健康檢查，復依勞工健康保護規則第11條規定，對年滿六十五歲之勞工應每年檢查一次；對四十歲以上未滿六十五歲者之勞工應每三年檢查一次；對未滿四十歲者之勞工每五年檢查一次，違者依職業安全衛生法第45條應處新臺幣三萬元以上十五萬元以下之罰鍰。然而現實中仍有許多雇主未定期為勞工實施健康檢查，為保障勞工的健康，預防職災發生，並使勞工的生產力能長久維持，減少年長勞工因健康因素而被迫退出職場的情形，應加強勞動檢查，確保雇主履行其義務。參考日本經驗，大量解僱勞工保護法中，需通報的人數，對年長者而言，需降低門檻；

二、 參照日本高年齡者雇用安定法第16條，將大量解僱年長員工作為啟動大量解僱勞工保護程序的一個獨立要件，雇主不僅依大量解僱勞工保護法第4條事先通報行政主管機關，且須遵守其他相關規定；另外須檢視雇主是否刻意選擇年長勞工為解僱而有大量解僱勞工保護法第13條的適用。參考日本經驗，積欠工資期間應優先清償年長者，因年長者通常是主要的家戶所得來源；

三、 刪除勞工保險條例第58條：「被保險人已領取老年給付者，不得再行參加勞工保險。」之規定，及參考日本立法例刪除就業保險法第5條年齡上限之規定，以鼓勵及促進退休者再就業。

Phoca PDF

四、 根據現行我國勞工保險之老年給付制度，由於相關規範對於被保險人得提出申請給付之年齡條件相當寬鬆，因此實務上多數被保險人(包括非受雇關係者)於滿足申請給付之條件而提出申請並受領後仍未真正離開職場；鑑於此，立法機關乃於2008年修正勞工保險條例之相關規範，使得申請給付之年齡條件須逐年延後，藉以與勞基法所定之退休年齡一致。換言之，現實上我國請領老年給付之被保險人(無論是否為受僱關係之勞工)，於請領給付後仍從事相關工作者乃十分普遍。但基於年長勞工繼續就業之保護(尤其是受雇者)，除原本之老年給付以外(無論一次或年金給付)，就勞工保險制度中有關一般(私傷病)與職業傷病之給付乃顯有加以檢討之必要性，特別是未來職災保險單獨立法後，有關年長勞工之職災保險應與老年給付制度之規範脫鉤，甚至應特別考量年長勞工之職災認定的基準，且不僅是生理(身體)上的，亦應包括心理(精神性)上的之職災發生。

五、 由於年長勞工於勞動市場之就業關係型態多屬於部分工時之勞動關係，但就我國現行相關勞動規範，並未有針對部分工時勞工之特別保護法律，因此，就立法政策上，未來於部分工時勞工之立法制度設計上，應同時檢討年長勞工於部分工時勞動關係形態中就有關勞動契約與勞動條件上應予保護之必要性，藉以提高或維持年長勞工繼續投入勞動市場之動機與意願。

六、受僱者家庭照顧之協助措施可更具體實際

草案第24條僅規定：雇主對於其僱用之中高齡者及高齡者，於其家庭成員發生嚴重之疾病或其他重大事故，有長期照顧需求時，得依其意願轉介所在地長期照顧機構或單位，提供必要之協助，或提供支持受僱者家庭照顧之協助措施。其實主管機關也應參考日本與加拿大立法例，宜有相關規範與作為：

(一)日本家庭照顧休業給付替代率67%，並可以用半天請假，每年有三次合計有93天；

(二)加拿大富有同情心的照顧給付，是為必須暫時離開工作的人提供的就業保險（EI）給付，以便為患有嚴重疾病並具有重大死亡風險的家庭成員（包括被保險人和被保險人的配偶或同居伴侶）提供照顧或心理或情感支持，或安排第三方照顧;。符合條件的人最多可享受最長26週的體恤照顧給付。

Phoca PDF

發佈：2018-11-19, 週一 10:01
點擊數：18252

七、 敘薪制度/漸進式退休

日本與南韓等立法例，當中高齡者生產力無法達到薪資的水準之後，就會透過減薪的方式或鼓勵讓位，擬再增加年長者勞動力參與率，能讓薪資與生產力之間達到平衡是關鍵課題。我國受僱就業者績效敘薪制僅占3.03%，可能以生產力/績效敘薪取代目前的年資本位薪資制度嗎？該將此種立法經驗納入嗎？阻力很大，除非勞雇團體真能不斷對話產生共識，倡議薪資高峰制與用就業保險經費的補貼與基於績效而非年資的薪資制度等暫緩立法，或可以鼓勵讓有意願者先行試辦。

OECD早在2006年就倡議，高齡化與少子化的社會如果要鼓勵延退，沒有在敘薪制度上作合理的變更，雇主很難接受，2015年的高齡化和就業政策主軸建議也倡議：透過更多的工作和退休過渡的靈活性，鼓勵更長期和更令人滿意的職業，包括透過促進分階段/漸進性退休(phased retirement)，更好地平衡工作和照顧，並允許養老金與工作收入相結合；鼓勵雇主和員工代表確定機制，以促進所有年長員工，甚至是處於脆弱狀態的年長員工，包括審查其製定薪酬的做法，以反映生產力和能力，而不是年齡。因為我們習慣用年資來敘薪，但是當年長者到某一個年齡之後，因體力眼力受限，生產力或績效無法達到薪資的水平，對雇主來說不划算，我國年齡組別薪資的最高點是45歲-49歲，50歲之後就逐漸下降，所以才會有日前媒體報導：50歲以上中高齡者職場急退現象。年長者薪資調整需有勞資共識；薪資制度重建，將目前以年資敘薪改成以績效或生產力敘薪，立法規範可行性不高，除非勞資雙方不斷對話達成共識再施行。

此外，草案第9條就業權益政策諮詢小組似宜包括失業/退休代表等權益關係人；第10條提供職場指引手冊外，可參考新加坡再加資訊與經驗分享網站，並可發布勞雇政三方指引；第19條健康照顧與第20條職業訓練等補助可增列全部主管機關，而不侷限於僅中央主管機關等。

作者郭振昌為台北市銀髮人才就業諮詢顧問、職場社會工作師

Phoca PDF