

台灣地區中高齡者就業狀況之研析

壹、前言

台灣地區隨著社會、經濟急遽變遷，人口出生率持續下降，且國人平均壽命逐年延長，國內中高齡人口之比率乃逐漸升高。依照聯合國之定義，六十五歲以上之老年人口占總人口之比率超過7%以上者，即稱為高齡化人口社會。台灣地區於民國八十二年九月，即邁入高齡化社會，迨至民國八十八年，六十五歲以上老年人口占總人口之比率高達8.28%，因此高齡化趨勢更為明顯，依據行政院經濟建設委員會估計，未來老年人口之比率，至民國一〇〇年將達9.9%。

我國「就業服務法」第二條第四款定義，「中高齡者」係指年滿四十五歲至六十五歲之國民。就近二十年資料觀察，民國六十八年至七十八年中高齡失業者之平均年增率僅3.00%；而七十八年至八十八年間，其平均年增率已增長至16.50%，居各年齡組之首，其中又以45~49歲失業者成長最速（平均年增率19.08%），遠超過同期總失業者之平均年增率7.95%，顯見中高齡就業問題與人力資源之有效運用，實為當前刻不容緩之重要課題。

表一 年齡別失業人數

單位：千人，%

年別	總計	15~24歲	25~44歲	45~64歲					65歲及以上
				計	45~49歲	50~54歲	55~59歲	60~64歲	
六十八年	83	60	17	7	2	2	2	1	-
七十三年	183	106	62	15	4	5	4	2	0
七十八年	132	71	52	9	4	2	2	1	0
八十三年	142	65	68	10	4	3	2	1	0
八十四年	165	70	82	13	6	4	2	1	0
八十五年	242	90	127	25	12	7	5	2	0
八十六年	256	89	133	34	16	10	6	2	0
八十七年	257	92	131	34	17	9	5	2	0
八十八年	283	95	147	40	21	11	6	2	0
八十九年一至六月	274	83	148	42	21	12	7	2	0
68~78年平均年增率	4.71	1.73	11.81	3.00	7.46	0.51	1.44	-0.14	-
78~88年平均年增率	7.95	2.95	11.01	16.50	19.08	16.08	12.10	12.64	4.64
68~88年平均年增率	6.32	2.34	11.41	9.55	13.12	8.02	6.64	6.06	-

資料來源：八十八年人力資源調查統計年報。

貳、中高齡者就業現況

一、中高齡勞動力參與率因國人退休年齡提前而持續走低

民國八十八年中高齡(45~64歲)平均勞動力參與率為60.35%，其中以45~49歲年齡組之73.64%最高，爾後隨著年齡之增加而遞減至60~64歲之37.24%。若由近二十年資料觀察，中高齡平均勞動力參與率計降0.89百分點，其中除45~49歲年齡組上升3.98百分點外，餘各年齡層均呈下降之趨勢，尤以55~59歲及60~64歲降幅均逾5個百分點最顯著，主要係受國人提早退休觀念所致。

表二 年齡別勞動力參與率

單位：%

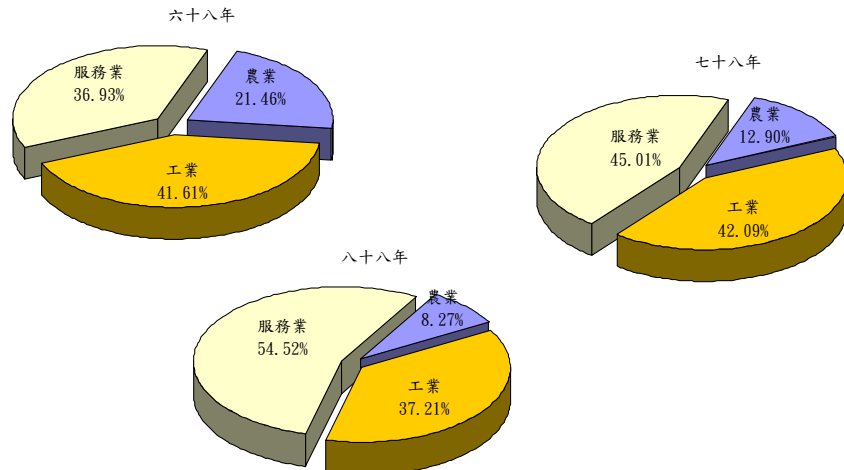
年別	總計	15~24歲	25~44歲	45~64歲					65歲及以上
				計	45~49歲	50~54歲	55~59歲	60~64歲	
六十八年	58.73	53.11	69.69	61.24	69.66	66.01	57.46	42.51	9.26
七十三年	59.72	50.25	73.66	60.98	70.94	66.32	58.82	41.33	9.07
七十八年	60.12	46.29	76.51	60.64	72.73	65.54	58.07	41.98	10.34
八十三年	58.96	39.78	78.15	60.24	73.48	66.11	55.52	40.61	9.68
八十四年	58.71	38.46	78.21	60.83	73.98	65.79	55.75	41.06	9.79
八十五年	58.44	37.40	78.60	60.87	74.20	65.30	55.18	39.79	8.95
八十六年	58.33	36.88	78.80	61.20	74.07	65.09	54.75	40.10	8.76
八十七年	58.04	35.96	79.17	60.81	73.61	65.49	53.52	38.25	8.51
八十八年	57.93	36.56	79.36	60.35	73.64	64.25	52.31	37.24	7.92
八十九年一至六月	57.55	35.53	79.39	60.01	73.23	64.37	50.98	36.48	8.15

資料來源：同表一。

二、產業結構改變對中高齡就業者之衝擊較大

隨產業結構變遷，農業部門就業人口占總就業人口之比率由六十

圖一 就業者之行業結構



八年之 21.46% 持續降至八十八年之 8.27%；工業部門亦由 41.61% 降至 37.21%，其中製造業由 32.39% 降至 27.74%；服務業部門則發展最速，由 36.93% 持續升至 54.52%。就民國八十八年中高齡就業者從事之行業觀察，45~49 歲及 50~54 歲年齡組均以從事製造業較多，分別為 26.25% 及 23.08%，至於 55~59 歲及 60~64 歲年齡組則以從事農業最多，分別為 26.65% 及 44.64%；再就其職業觀察，45~49 歲、50~54 歲及 55~59 歲年齡組均以生產操作人員占多數，分別為 38.16%、36.01% 及 30.68%，而 60~64 歲年齡組則以農事工作人員最多，占 44.30%。由於中高齡就業者有 51.83% 從事農事及生產等基層勞力工作，顯示產業持續朝向資本及技術密集發展下，對其等造成之衝擊相對較大。

表三 年齡別就業者之行業及職業

中華民國八十八年

單位：%

項目別	總計	15~24 歲	25~44 歲	45~64 歲					65 歲及 以上
				計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	
行 業	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
農、林、漁、牧業	8.27	1.85	4.50	17.88	9.35	14.95	26.65	44.64	49.41
礦業及土石採取業	0.12	0.08	0.11	0.15	0.14	0.16	0.23	0.07	0.03
製 造 業	27.74	31.19	29.86	22.16	26.25	23.08	17.69	10.88	8.56
水 電 燃 氣 業	0.38	0.06	0.32	0.69	0.62	0.82	0.94	0.31	0.03
營 造 業	8.98	7.30	9.77	8.38	9.78	8.50	7.25	4.28	2.03
批發、零售及餐飲業	22.70	27.47	22.40	21.11	22.21	20.74	20.28	18.87	21.67
運輸、倉儲及通信業	5.07	2.71	5.16	6.25	6.86	6.85	5.60	3.51	1.33
金融、保險及不動產業	4.33	3.65	5.21	2.78	3.29	2.96	2.03	1.54	0.83
工 商 服 務 業	3.02	3.73	3.37	1.93	2.11	2.10	1.62	1.35	1.67
社會服務及個人服務業	16.01	20.41	15.63	14.86	15.38	15.87	14.03	11.87	13.45
公 共 行 政 業	3.39	1.54	3.67	3.80	4.02	3.97	3.69	2.70	0.97
職 業	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
民代及主管人員	4.42	0.12	4.19	6.98	7.28	7.56	6.47	5.31	6.10
專 業 人 員	6.41	5.13	7.30	5.07	5.27	5.59	4.49	4.05	3.88
技 術 人 員	16.74	13.38	19.75	12.13	14.56	12.31	9.12	6.82	3.12
事務工作人員	10.61	18.58	11.32	5.48	6.87	5.51	3.79	2.55	1.91
服務工作人員	17.76	22.42	16.41	18.50	18.66	18.25	19.01	17.63	19.83
農 事 工 作 人 員	8.14	1.79	4.37	17.70	9.20	14.78	26.44	44.30	49.21
生 產 操 作 人 員	35.94	38.59	36.66	34.13	38.16	36.01	30.68	19.35	15.96

資料來源：同表一。

三、中高齡失業者再就業不易

就民國八十八年失業者之教育程度觀察，中高齡失業者以國中及以下程度者占 72.34% 最多；高中（職）程度者次之，占 18.31%；大專及以上程度者僅占 9.35%。再就失業者希望找尋之職業觀察，35 歲以上者均以找尋生產操作工作為主，比率均逾 56%，其中 45~49 歲及 50 歲以上年齡組更高達 69.54% 及 63.07%，而廠商短缺生產操作工之年齡要求，則集中在 20~39 歲之間，占 74.29%，且隨著年齡增加而有降低現象，40~49 歲年齡組降為 11.22%，50 歲以上年齡組更降至 1.10%，顯示中高齡失業者之就業機會較少致失業與缺工無法媒合。另在失業者找尋工作過程中，未遇有工作機會之比率，以 50 歲及以上之 72.52% 最高，45~49 歲之 61.16% 次之，其遭遇之困難皆以「年齡限制」分占 56.34% 及 48.48% 最多。

表四 年齡別失業者按教育程度分

中華民國八十八年

單位：千人，%

項目別	總計	15~24 歲	25~44 歲	45~64 歲					65 歲及 以上
				計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	
總計	283	95	147	40	21	11	6	2	0
國中及以下	98	19	49	29	13	9	5	2	0
高中（職）	111	48	55	7	5	2	1	0	0
大專及以上	74	27	43	4	2	1	0	0	-
百分比（%）	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
國中及以下	34.57	20.25	33.26	72.34	64.24	76.83	83.80	94.61	92.00
高中（職）	39.22	51.14	37.38	18.31	24.01	14.44	10.66	4.93	8.00
大專及以上	26.21	28.62	29.37	9.35	11.76	8.73	5.54	0.42	-

資料來源：同表一。

表五 失業者希望找尋之職業

中華民國八十八年

單位：%

項目別	15~19 歲	20~24 歲	25~29 歲	30~34 歲	35~39 歲	40~44 歲	45~49 歲	50 歲及 以上
職業	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
民代及主管人員	-	0.32	0.75	1.00	2.80	4.11	2.12	2.04
專業人員	0.63	5.90	5.81	6.12	4.79	0.87	-	2.57
技術人員	8.43	25.66	32.84	35.92	16.47	18.81	11.20	13.29
事務工作人員	17.29	23.91	18.61	17.74	2.09	6.98	2.87	5.76
服務工作人員	37.04	17.17	13.59	9.71	14.71	12.32	13.44	9.72
農事工作人員	-	-	-	0.45	-	-	0.82	3.56
生產操作人員	36.61	27.03	28.40	29.06	59.15	56.91	69.54	63.07

資料來源：八十八年五月人力運用調查。

表六 缺工職類之僱用條件按年齡分

中華民國八十七年

單位：%

項目別	總計	主管及 監督人員	事務 工作人員	專業人員	技術人員	服務 工作人員	生產 操作工
總計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
15~19歲	6.00	-	1.93	0.00	1.26	7.69	12.62
20~29歲	42.84	23.87	43.17	31.82	51.19	42.52	41.16
30~39歲	34.57	51.54	28.22	47.92	32.19	26.58	33.13
40~49歲	11.03	19.30	10.67	13.86	8.24	14.65	11.22
50歲及以上	1.46	2.29	1.23	1.70	0.55	6.85	1.10
不拘	4.10	3.00	14.78	4.70	6.57	1.71	0.77

資料來源：八十七年十月事業人力僱用狀況調查。

表七 失業者找尋工作過程中之工作機會

中華民國八十八年

單位：%

項目別	15~19 歲	20~24 歲	25~29 歲	30~34 歲	35~39 歲	40~44 歲	45~49 歲	50歲及 以上
有工作機會	59.60	58.09	63.18	53.75	48.52	49.40	38.84	27.48
沒有工作機會	40.40	41.91	36.82	46.25	51.48	50.60	61.16	72.52
尋職遭遇之困難	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
技術不合	22.27	29.68	28.67	27.01	15.55	16.65	9.56	8.57
教育程度不合	31.51	16.18	8.94	12.07	8.65	10.23	1.91	4.12
年齡限制	9.71	1.64	-	3.20	24.51	29.55	48.48	56.34
工作性質不合	27.77	39.36	46.16	40.78	32.68	27.36	11.84	17.94
其他	8.74	13.15	16.22	16.94	18.60	16.21	28.22	13.03

註：其他項包括受性別、語言、婚姻狀況等限制。

資料來源：同表五。

由於中高齡者年紀已長，在體力、記憶、反應以及退休條件等方面，均較年輕員工不利，由八十七年事業人力僱用狀況調查結果顯示：工業及服務業廠商遇有短缺員工時，僅 20.47% 廠商願意僱用中高齡(50~64歲)勞工，另 79.53% 廠商不願意僱用中高齡勞工之主要原因，係以其「體力狀況不良」、「生產技術不符所需」及「工作效率較差」等因素居多，分占 46.17%、31.86% 及 31.43%，至於考慮「退休金成本負擔較高」者占 17.46%、「社會保險費用之考量」者占 11.62%。

表八 廠商遇有短缺員工時僱用中高齡勞工之意願

中華民國八十七年

單位：%

項目別	願意	不願意	退休金	生產技	體力狀	工作效	社會保	其 他
			成本負 擔較高	術不符 所需	況不良	率較差	險費用 之考量	
工業及服務業	20.47	79.53	17.46	31.86	46.17	31.43	11.62	2.35
工業	19.83	80.17	21.41	35.49	52.13	31.55	13.90	1.70
礦業及土石採取業	28.46	71.54	15.27	26.26	55.50	22.51	9.44	0.65
製造業	17.09	82.91	24.92	39.11	52.04	34.26	15.01	1.79
水電燃氣業	7.19	92.81	14.95	13.54	70.94	68.12	64.32	9.03
營造業	29.24	70.76	9.71	23.79	52.03	21.81	9.23	1.28
服務業	20.83	79.17	15.20	29.78	42.74	31.36	10.30	2.72
批發、零售及餐飲業	19.42	80.58	15.89	27.33	46.54	34.21	9.91	2.28
運輸、倉儲及通信業	18.66	81.34	9.97	20.16	58.27	39.97	8.42	1.50
金融、保險及不動產業	31.67	68.33	20.51	28.03	24.54	19.43	13.39	8.94
工商服務業	20.46	79.54	15.47	44.80	28.99	21.38	11.49	1.86
社會服務及個人服務業	23.57	76.43	10.10	37.54	35.82	26.22	10.63	2.64

資料來源：同表六。

再就平均失業週數觀察，民國八十八年以 50~54 歲及 45~49 歲年齡組之失業週數為 30 週最長，55~59 歲之 28 週次之，60~64 歲之 25 週亦在平均水準之上，呈現中高齡失業者平均失業週數較其他年齡層失業者為長。若由近五年資料觀察，中高齡失業者之平均失業週數呈逐年遞增之趨勢，且年齡愈高者，增加幅度愈大，顯示近年來台灣地區中高齡失業者尋找工作困難。

表九 年齡別平均失業週數

單位：週

年別	總計	15~24 歲	25~44 歲	45~64 歲					65 歲及 以上
				計	45~49 歲	50~54 歲	55~59 歲	60~64 歲	
八 十 四 年	17.20	13.87	19.51	20.68	23.76	21.05	15.79	8.43	11.20
八 十 五 年	20.45	15.87	22.53	26.25	25.88	28.29	25.56	23.19	19.14
八 十 六 年	21.36	16.99	22.80	27.35	28.47	28.23	27.52	15.42	5.74
八 十 七 年	21.79	17.04	23.58	27.94	28.69	25.67	32.22	19.84	13.46
八 十 八 年	22.52	17.11	24.21	29.18	29.51	30.29	27.55	25.12	7.81
八十九年一至六月	24.17	18.64	25.39	31.07	31.79	30.02	32.48	24.92	11.62

資料來源：同表一。

參、政府因應措施

行政院勞工委員會為促進中高齡者就業，已於八十三年度訂定「促進中高齡者就業措施」乙種，以排除中高齡國民之就業障礙，降低失業率，進而促進中高齡者就業，目前已積極執行項目如下：

- 一、執行「就業促進津貼實施要點」中之僱用獎助津貼，凡經政府機構推介或經政府委託從事就業促進之相關機構、團體推介後，僱用就業服務法第二十四條所規定之中高齡者之雇主，每名每月獎助 5、000 元，最高以一年為限，八十九年一至七月止共獎助 668 人。
- 二、補助「中華民國人力資源發展學會—中高齡者就業諮詢服務中心」辦理「中高齡者就業技巧研討會」一場次計約 50 人參加，以協助中高齡者求職技巧，增加其就業機會。
- 三、辦理「就業券試辦要點」，就業券持有人於獲雇主僱用時，雇主依規定申請僱用獎助津貼，每名每月獎助 5、000 元，最高獎助十二個月，期透過就業券之實施，增加雇主僱用意願，提高中高齡失業者就業機會。八十九年一至七月核發就業券 128 張。。
- 四、將八十九年九月訂為「中高齡者就業促進月」，並辦理宣導、績優廠商表揚、徵才、研討等相關活動，以喚起社會大眾對中高齡者就業問題之重視，進而激發潛在勞動人口投入就業市場，其辦理項目如下：
 - (一) 在宣導活動方面：
 1. 印製及發送促進中高齡者就業宣導資料。
 2. 製作中高齡者職務再設計宣導錄影帶。
 3. 製作宣導短片以加強宣導。
 4. 印製促進中高齡者就業之宣導海報與摺頁式簡介，以排除中高齡者就業障礙。
 5. 於台灣新生報專刊宣導政府促進中高齡者就業措施。
 - (二) 在績優廠商表揚活動方面：辦理「進用中高齡者績優廠商表揚大會暨進用中高齡者績優廠商觀摩會」，以鼓勵雇主僱用中高齡者。
 - (三) 在徵才活動方面：於各區就業服務中心辦理現場徵才活動，提供中高齡者就業媒合機會。
 - (四) 在研討活動方面：
 1. 成立「八十九年度中高齡者職務再設計諮詢服務團」暨辦理「進用中高齡者雇主座談會」，辦理企業巡迴諮詢服務，以開拓中高齡者就業機會，排除中高齡者就業障礙。
 2. 執行「中高齡者再就業或轉業成功案例發表暨辦理促進中高齡者就業技巧」等相關活動，以強化中高齡者求職信心及就業技能。
 3. 推動「中高齡婦女生涯規劃研討會」，協助中高齡婦女就業安

定及充分運用中高齡婦女人力資源。

4. 辦理「婦女、中高齡者就業服務工作人員研討會暨召開相關協調聯繫會報」，整合相關資源，強化中高齡者就業服務工作，增進就業服務工作人員專業知能，並強化就業諮詢服務功能。

5. 成立第四所「中高齡者就業諮詢服務中心」，期由民間資源擴大服務網絡，以增加就業媒合機會。

五、於八十七年六月二十日公告實施，凡已領取老年給付再受僱於勞工保險投保單位（事業單位）之勞工，投保單位自八十七年七月一日起得為其辦理參加職業災害保險，以增加雇主僱用意願。

六、公立就業服務機構八十九年一至七月輔導中高齡者就業人數計 2,263 人。

肆、結語

目前中高齡所面臨之就業問題包括就業機會減少、失業週數較長、轉業困難、雇主僱用意願低落及法令的束縛等不利因素，而隨著人口高齡化進展及國內經濟結構快速調整，未來中高齡失業問題可能影響範圍必將日益擴大，除關係到老年期生活保障受到衝擊外，亦將造成受失業波及之人數增加，相對提高社會成本；在整體經濟方面則將導致勞動市場結構失衡。有鑑於此，政府一方面除應檢討現行相關法規（特別是勞基法退休金制度對中高齡再就業之阻礙尤其嚴重，宜儘速修法落實改採以個人帳戶提撥制度，使企業能明確評估僱用中高齡者之相關成本）及強化中高齡就業措施外，另一方面應積極輔導企業加強辦理中高齡就業者之進修訓練、第二專長訓練，以使中高齡者素質能符合產業升級及就業市場需求，健全中高齡者就業安全體系。