發佈：2017-03-02, 週四 11:19
點擊數：8957

壹、前言

定
額僱
用率是政
府為保障及促進勞
動市場競爭弱勢族群就業，透過立法
強制規範公、私立機關(構)
員工人數達到某種規模，必須僱
用一定比率的弱勢族群。我國於1990年起開始實施此項制度，2007
年再行修正身心
障礙者權益保障法，調整進用門
檻及僱用比率，公部門為「員工34人以上，應進用3%
以上身心障礙者」；私部門為「員工67人以上，應進用1%
以上身
心障礙者」，
未達規定者，應依差額人數
乘以每月基本工資計算繳納差額補助費。2011年2月1
日修正公布「事業機構得與進用身障者
人數達員工總人數20%
以上之關係企業（即特例子公司）合併計算定額進用人數」之規定，鼓勵企業以集體之方式大量進用身心障礙者；我國原住民族工作權保障法亦有類似規定，各級政府機關、公立學校、公營事業機構，除澎湖、金門、連江縣外，其僱用每滿100人應有1
人為原住
民；原住民地區之
各級政府機關、公立學校及公營事業
機構，其僱用員工應有1/3
以上為原住民。未達比例者，每月應繳納代金；對僱用一定人數身心障礙者之僱用單位，以獎勵措施促進之。

全面執政的蔡英文新政府在六大勞動政策中提出要推動「中高齡就業專法」，中高齡者就業專法的內容上，各界關注的焦點，除了如何將就業年齡歧視更細緻化規範與避免因人事成本資遣中高齡員工外，即是不是應該將中高齡定額僱用率納入專法規範？經查國際發展經驗上，有將中高齡定額僱用率納入專法規範的，前有日本，現有南韓，故本文擬先分析日本與南韓該等規範的始末與成效後，再評估我國的中高齡就業專法該不該將中高齡定額僱用率納入專法規範？以作為台灣要推動之參考。

貳、臺灣中高齡者低勞動力參與率的背景

2015
年我
國中高齡
各年齡層勞參率均
低於韓、日、美等國，年齡愈高愈明
顯、差距也愈大，我國55～59歲與60～64歲之勞參率分別為55.1%、35.8%

Phoca PDF

，而韓、日、美等國則分別在7成與5成5以上，如下附表1、2。應與許多事業單位(尤其是國營事業)辦理優退與年金制度有關，另外也與中高齡轉業困難有關，顯示臺灣地區就業市場仍明顯對中高齡勞工不友善，包括逼退、年齡歧視、工作彈性不足等；另我國無工作中高齡者未來會工作者僅占11.08%，60~64歲者已降至3.45%(勞保老年給付平均61歲、勞退新制退休給付平均63歲)；非勞動力中有就業意願者僅占3.39%(不就業原因做家事34.28%,年紀較大23.79%,經濟尚可20.50%,照顧家屬7.72%)；45歲以上曾退休者於104年勞動狀況，以非勞動力占94.63%為主，就業者占5.20%次之，顯示45歲以上曾退休者勞動參與情況漸呈減少，退休後再就業意願不高。

表1、2015年世界各主要國家中高齡勞動力參與率(%)

年齡別	中華民國	南　韓	日　本	美　國
45 ~ 49 歲	80.9	82.1	86.7	81.0
50 ~ 54 歲	70.3	79.4	85.6	78.1
55 ~ 59 歲	55.1	72.6	81.1	71.5
60 ~ 64 歲	35.8	61.1	64.3	35.4

資料來源：勞動部統計處(2016)，104 年中高齡（45 ~ 64 歲）人力資源統計。

表2、 2015年日本、南韓、我國中高齡者勞動力相關數據比較表

國家	日本	南韓	我國
預期壽命	84.7	80.0	80.0
65歲以上人口占總人口比率%	26.8	13.1	12.5
婦女平均總生育率	1.38	1.28	1.18
扶老比	44.2	17.9	16.9
老化指數	214.5	94.1	93.5
工作年齡人口占總人口比率%	60.7	73.0	73.9
65歲以上人口勞動力參與率%	21.2	31.9	8.8
55歲-64歲勞動力參與率%	71.6	66.2	45.4
15歲-24歲青年失業率%	5.8	9.7	12.1

資料來源：郭振昌　　2016.10.30整理

我國勞動彈性不足，2015 年5

Phoca PDF

月中高齡就業者從事部分時間、臨時性、人力派遣等非典型工作者有29 萬9
千人，占7.19%，OECD平均占21.5%
；但目前無工作但未來會工作的中高齡者認為政府應提供之就業協助，以「修訂工時相關規定，提高彈性，使廠商願意多僱用中高齡勞工」高占69.50%居多(可複選)，
足見中高齡者因為眼力與體力或照顧家人的關係，希望工作時間更有彈性化。

臺灣地區年齡歧視一直占就業歧視第二位(勞動部,2016)
；工業及服務業缺工廠商各職缺均不考慮僱用45
歲以上中高齡者，主要原因以「體力、反應
較差」占60.6%最多，其次為「不符所需職類技能」占32.5%
，再次為「不易溝通管理」占28.0%，「學習事務較慢」亦占26.0%
，「人事成本較高」占19.1%，「創新能力較差」占16.8%(可複選)(
行政院主計總處，2015c)
，顯見人事成本較高是廠商即使有職缺也不考慮僱用中高齡者原因之一。

國際上有中高齡者就業專法，並將此種中高齡者定額僱用率制度納入法規的，主要為前有日本，現有南韓，因此本文擬分別探討這兩個國家的相關制度與成果檢討後，再初步評估在台灣這種制度的可行性。

參、日本中高齡者定額僱用率制度始末

日本自1960
年代面臨產業結構轉型開始檢討中高齡者的失業及僱用問題。日本由於長期受限於終身僱用習慣與年功序列制的薪資體系(seniority-based wage
system)
，因此中高年齡勞工一旦被解
僱後，不易再就業。對此，民社黨於1963
年率先提出「中高年齡者僱用促進法案」，但未獲國會通過，此乃僱用率制度立法研議之濫觴。

日本最早對於中高齡者之就業立法，乃1966
年之僱用對策法；其第
六章即規定：「中高年齡者之僱用促進」，其
中第19
條賦予國家應實施一定僱用比率之措施。
基此，日本於1967
年的僱用對策基本計畫
實施中討論中高年齡者的僱用率政策。爾後，
並於1971年5月19
日通過「中高年齡者僱用促進特別措施法」，
同年5月25日公布，10月1日實施
。該立法之主要功能在於法定僱用率制度的確立。亦即，類似身心障礙者法定僱用率之制度設計，當企業在僱用勞工時必須同時僱用
一定比率的中高年齡者(55歲以上)
。就中高年齡者之僱用，乃廢除職種差別並
設定至少6%

Phoca PDF

發佈：2017-03-02, 週四 11:19
點擊數：8957

以上之僱用率，但不同於身心障礙者僱用率之規範，此規定並為無罰則，僅為雇主之「努力目標」。

(單位：%)

企業規模	實際雇用率			未達成法定雇用率之企業的比例		
	1982年	1981年	1977年	1982年	1981年	1977年
合計	6.9	6.6	5.6	48.8	49.4	56.3
1,000人以上	5.4	4.9	3.9	71.4	73.7	82.2
500～999人	6.9	6.7	5.8	64.6	67.2	71.8
300～499人	7.6	7.4	6.6	58.3	59.1	64.3
100～299人	9.4	9.4	8.3	43.4	43.5	50.9

表3、企業中高齡者(55歲以上)實際雇用率與未達法定雇用率之企業的比例

資料來源：日本劳働省(1983)，劳働白書。

就法定僱用率的實施成效而言，觀察上表3
的數字變化確實有些許成效，然而由於只是訓示規定的緣故，不僅實施逾十年後仍有接近半數的企業未達成法定僱用率的要求
，在實際僱用率方面若考量到日本自1975年起55
歲以上中高齡人口比例開始快速上升的背景因素(1971年時55
歲以上中高齡人口數1590萬人，約佔全體人口的15%；至1982年時55
歲以上中高齡人口數2231萬人，約佔全體人口的19%)
，其成效可說是相當有限。故日本在將中高年齡者等之僱用促進特別措施法，修改為中高年齡者僱用安定法時，放棄作為失業對策的法定僱用率制度，而轉變為延長勞工工作期間的方針。

然而綜而觀之，到達退休年齡而受到繼續僱用之勞工顯然在勞動條件上遭受到不甚公允的對待，雖然這與日本傳統在薪資結構等制度上重視年資的年功序列制不無關聯，但是目前日本法令僅強制要求雇主須採取「中高年齡者僱用確保措施」，卻未對中高齡勞工的勞動條件有任何保障，因此如同「中高年齡者等職業安定對策基本方針」(厚生勞動省平成24年11月9日告示第559號)
所云的應促使雇主儘快將重視年齡的薪資及人事制度轉變為重視能力與職務等要素的制度，中高齡勞工的勞動條件變化應與其職務、工作能力及對企業的貢獻有緊密關聯，必要時政府應祭出罰則，遏止雇主僅以到達退休年齡為理由，即調降中高齡勞工的待遇，如此方能真正實現中高齡者的僱用安定。

肆．南韓中高齡者定額僱用率制度始末

南韓1980年和2010年之間平均壽命從65.7歲上升至79.6
歲。然而，員工仍然在53歲離開他們的主要工作，和平均在57
歲完全退休，且嬰兒潮世代（在1955年和1963年之間出生的712

Phoca PDF

萬人）開始成群結隊地退休。在此背景下，2013年5
月修訂
的「禁止就業
年齡歧視與中高齡者就業促
進法」，強制規定雇主的最低退休年齡為60
歲以上。這項修正案是一個先發制人的法案，以應對南韓的人口在世界上最快速度老化的重大現實意義。

南韓為因應即將到來的超高速人口老化議題，於1991
年通過中高齡者僱用促進法，該部法律的沿革歷程大致可分為兩個階段：

第一個階段是1991至2005年的失業對策期，以60
歲退休制的訓示規定及標準僱用率為基礎，並輔以政府的補助來鼓勵雇主超越標準僱用率地大量僱用中高齡者、協助即將離職的中高齡勞工迅速再就業，希望能解決中高齡者的失業問題，不過實施成效不理想，2005年時經常僱用人數300人以上之企業有55.9%
未達到標準僱用率的要求，平均退休年齡僅56.8歲。

第二階段是2006以降的延長僱用政策期，首先是從2005
年起政府每年皆會統計並公布
中高齡者的就業情形以供施政參考；2006
年導入薪資高峰制度，以求確保中高齡者
的僱用機會；2007年開始補助延長退休年齡至56
歲以上或廢除退休制度的雇主；2008
年修法禁止雇主在招募聘用勞工時，為年齡歧視並更改法律名稱為禁止就業之年齡歧視與促進中高齡者之僱用法；2010
年擴大禁止年齡歧視的範圍至勞動關係中
的所有事項；2013年法律直接規定退休年齡不得低於60
歲，此階段之政策顯然是以延長勞工的就業期間為重心。

然而，目前的法律規定：“當雇主設定了
退休的年齡，他/她將盡力在60歲以上。”與300
名以上員工的工作場所，其平均退休年齡為57.2
歲，員
工不得不放棄
工作。鑑於此，本次修訂的
目的是要求各公司建立自己的退休年齡為60
歲以上，並採取必要措施，根據退休年齡的延長，修改其薪資制度等。生效日期將根據工作場所的大小而有所不同：2016年為國營事業與300人以上企業；2017年為政府部門與300
人以下的企業。

南韓中高齡者就業專法及其施行細則規定：300
人以上員工的雇主應依標準僱用率(製造業2%，交通、不動產、租賃業6%，其餘各業3%)
，致力於僱用中高齡者，每年要向就業勞動部長報告僱用情況，未達標準僱用率者，需要提出必要的措施，促進與穩定就業，政府可提供諮商建議，其他必要的合作與支持，超過僱用率的可以減免稅，政府也可以為雇主提供相關的就業補助，包括新僱用、大量僱用，經多數工會或員工同意實施薪資高峰制度、專業機構診斷重整中高齡者的薪資制度與職務再設計等；就業勞動部長在就業政策委員會審議之後，應選定適合高齡者與中高齡者就業的優先職業，舉辦必要的調查研究

Phoca PDF

，促進高齡者與中高齡者優先職業的發展；政府部門須優先僱用篩選優先職業的高齡者與中高齡者，僱用優先職業績效欠佳的雇主必須提出報告說明理由；對於沒有遵守與無正當理由根據優先僱用篩選優先職業的高齡者與中高齡者增加就業要求的人，就業勞動部長可以公開宣布上述細節或暫停由參與就業保障行政部門提供的就業服務，如職業指導和就業服務等。

南韓的中高齡層勞動力參與率極高，特別是65至69
歲高年齡層的勞動力參與率高達44.4%，幾乎是OECD
國家平均值的兩倍，然而與日本同出一轍，這亮麗的表現僅止於量的層面，若進一步探討質的層面，將發現南韓顯然仍有許多課題有待解決。

南韓的中高齡層勞動力參與率雖高，但南韓的中高齡者並非為了追求人生價值或個人興趣而繼續工作，實乃受限於經濟因素而不得不工作。造成此種現象的原因有數個：

首先是南韓勞
工的典型僱用期間短而無法
累積足夠的財產支應老年生活，男性青年(19至29歲)
因為有服兵役的義務，加上為了擠進大企業的窄門而以留學或升學至研究所等方式延長在學期間的現象頗為普遍，因此延後男性進
入勞動市場的時間，造成其19至29
歲年齡層勞動力參與率甚低的結果，同時壓縮男性的就業期間；女性則是在結婚生育後難以重返職場，不僅令30~39歲年齡層的勞動力參與率偏低還中斷女性的職涯發展；

第二個原因是南韓的年金不足以支應老年
生活，南韓自1988年起實施國民年金，須加入保險40
年始可請領全額年金，因此最快也要2028
年始有人可請領全額年金。於2014年的時點，南韓55至79歲的人口中僅45.7%
的人在請領年金，且在年金請領者
中超過八成的人其年金總額(包含公務員年金及私人年金等)低於一個月50
萬韓元，與南韓勞工的平均薪資一個月230萬韓元相去甚遠，僅約占21.74%
；又儘管目前尚
無人可請領全額年金，但國民年
金的所得替代率已從原先預定的60%逐步下修，至2028年時將降低至40%；

第三個原因則是受限於政經環境與少子化，子女扶養長輩的能力已大不如前，故中高齡者必須為自己的生活繼續工作。

再進一步分析南韓高齡者的就業內容，60歲以上勞工有31.3%是勞力工(
勞力工占全年齡勞工中的12.9%)，26.4%從事農林漁業(
農林漁業勞工占全年齡勞工中的5.7%)
，中高齡者從事此兩種業別工作的比例明顯高於其他年齡層的勞工，換言之，眾多高齡者是被迫投入單純的勞力工作，難以發揮所長，且60歲以上勞工的收入僅有40至49
歲勞工收入的61.3%而已；另外南韓65
歲以上高齡者的相對貧窮率高達45.1%，遠遠超過OECD國家平均的15.1%
，南韓中高齡者的艱難處境可由此窺知一二。

為打破此困境可考慮在維持薪資水準的前提下延長勞工的退休年齡，不過經由複雜的政經決策後，南韓選擇採用不會增加企業負擔的薪資高峰制度，讓勞工在到達一定年齡後以削減薪資為代價

Phoca PDF

，獲得延長退休年齡或退休後再僱用的機會，短少的薪資則由政府就業保險給付補助來支應。然而因為南韓的退休金是退休前三年內的平均薪資為計算基礎，該制度對於勞工的退休金數額計算非常不利，勞資間難以達成合意，故2014
年時經常僱用人數三百人以上企業導入
該制度的比率僅有13.4%，經常僱用人數未滿300人的企業更只有9.4%。2015年9月3
日，南韓就業勞動部(MOEL)
作出的修訂施行令和含有這些特徵的員工退休福利保障法的施行細則(the Enforcement Decree and Enforcement Regulations of the Employee Retirement Benefit Security Act)初步公告，並表示這些修正案在2015
年第四季生效，該修訂將加強雇主義務要求，如果實行薪資高峰制或減少員工的契約工作時間可能會導致其退休福利的下降，員工可以要求提前支付他們的退休薪資，用人單位應當告知勞動者，並協商與員工代表有關必要的措施，如設置單獨的標準計算退休福利。另外，該制度對於政府財政的負擔亦是個兩難問題，補助太多則政府財政負擔沉重，補助太少則勞工的勞動條件及生活水準將大幅惡化。總而言之，該制度仍有許多問題有待克服。

伍、臺灣中高齡者定額僱用率制度可行性分析

雖然中高齡者定額僱用率制度，確實可促進企業達到增加僱用中高齡者目的，但僱用品質不見得理想，且南韓員工300
人以上的企業才適用標準僱用率，且依
統計未達成率高達34.08%
；另外日本曾經有立法，未達成率也高達約5
成，後來也取消，改以延後退休取代，顯然不易落實；考量我國以中小企業為主，中高齡者定額僱用率會干預到雇主僱用員工的自由選擇權，我國不適合立法強制規範實施中高齡者定額僱用率，僅適合倡議鼓勵。

促進中高齡者能夠充分參與就業的「有效」政策，
□該基於該國家究竟採用「定額僱用率」還是「反歧視法」，而是國家對於「中高齡者參與就業」的意識型態，如果國家認為促進中高齡者充分就業是整個社會的責任，自然提供 □許多配套的措施，如強力推動因人制宜的職務再設計與職業訓練等，以促進中高齡者「充分就業」的實現；如果國家認為對於僱用單位 □應該過度的介入，
即使有「定額僱用率」的要求，也僅是徒具形式的以「法律」來強制遵守而已，對於促進中高齡者就業沒有太大的幫助。

作者 郭振昌 為 台北海洋技術學院健康照顧社會工作系副教授、社會工作師

Phoca PDF

發佈：2017-03-02, 週四 11:19
點擊數：8957

Phoca PDF