

挑戰與回應

年齡與就業機會的關係

楊靜利¹、林沛瑾²

人口老化是已發展國家所面臨的共通現象，隨著青壯年人口的逐漸減少，勞動力人口也逐漸萎縮；有鑑於此，各國紛紛轉求婦女、弱勢種族、身心障礙者、中高齡者等替代性人力族群，以舒緩勞動力短缺的困境（Flynn, 1997; van Dalen, Henkens & Schippers, 2009；林孟儀、黃漢華，2007）。但即便面臨勞動力短缺，各國提早退休之氛圍瀰漫，造成勞工提早退休以至勞動力長久閒置的情形，因此如何延長勞工工作年數、延後強制退休年齡、維持活躍的經濟生活、修改公共年金給付條件、推行中高齡者與高齡者職務再設計、加強中高齡者與高齡者職業訓練等等，已成為各國執政者、雇主所欲探討、回應的重點議題之一（Buck & Dworschak, 2003; Dutton, Flynn & McNair, 2007; Flynn, 2010; Piktialis & Morgan, 2003）。

隨著人口老化的加速，提升高齡者的勞動參與率是已開發國家的重點政策，高齡者延後退休或再次就業的意願愈來愈高，而企業主對於勞動力短缺的威脅之感知也相當明顯，但雇主的行為在「實然面」與「應然面」間存在明顯差距（Harper et al., 2006）。雖然大部分雇主表達對高齡者的正向態度，也意識到勞動力老化之問題，而認為往後應給予中高齡者更多工作機會、提供更多的管理措施，但在提

¹ 國立成功大學老年學研究所副教授。

² 國立成功大學老年學研究所碩士，中華民國老人福利推動聯盟研究員。

供就業機會方面，「續用」高齡人力但「招募」年輕勞力，是許多企業的人事運用原則。

一、影響高齡勞工就業的因素

長期而言，企業的勞工需求來自於消費者對商品與服務的需求，在特定的技術與資本投入下，即時性的勞工需求量固定，企業接下來的任務就是如何選擇合適的員工來因應需求。有關年齡與就業機會的關係，主要有三種解釋：人力資本（human capital）、遞延報酬（delayed compensation）以及統計歧視（statistical discrimination）。

（一）、年齡、人力資本與生產力

人力資本論（Polachek and Siebert，1993）認為，人的一生由兩個主要時期所構成：一是年輕時候透過教育發展自己的人力資本（包括知識與技能），二是透過有酬工作獲得收入。其同時認為，投資在人力資本能提高生產力，而就業者薪資直接與生產力相關。所以基本上，擁有較高人力資本者（例如：較高的教育程度）可以獲得較高的收入。對多數人而言，生命前期的二、三十年所投資的人力資本相當可觀，這當然不是說後期生命裡不會再進行其它投資，進入勞動力市場所獲得的新知識與新技能將使人們成為富有工作經驗者；但隨著歲月的累積，疲乏、耗損與老化將同時導致人力資本折舊。如果就業者因為逐漸老化而使生產力下降，到一定程度時將被考慮降低薪資，可能是轉任較低職等、較低壓力或較少要求的工作（Schippers，1998）。

人力資本論對於如何避免生產力下降提供了一個答案：那就是透過對員工的職業再訓練。而 Hutchens（1988）認為，在職訓練（包括一般性或特定的在職訓練）會降低高齡勞工的受僱機會。需要一般性在職訓練之工作傾向於聘僱年輕勞工，因為年輕勞工可「攤提」訓練花費成本的時間比較長，使得每年的單位成本較低；需要特定在職訓練的工作也傾向於聘僱年輕勞工，雖然此類工作通常搭配

低起薪、爾後逐年調漲之薪資政策，實際上勞工與雇主共同分擔了訓練成本(Becker, 1964)，但因為訓練成本高，雇主還是希望訓練完成之員工任職夠久，以取得訓練的回報，因此也傾向於聘任年輕勞工。

(二)、遞延報酬

Thurow (1975) 指出，以過去的觀察經驗來看，人力資本理論所預測的因老化而薪資下降的狀況鮮少發生。其認為薪資與生產力的確相關，但並非在勞工的職業生涯中的每個時刻都相關。在人事管理上，許多企業會利用「遞延報酬」(delayed compensation) 的設計來進行員工的監督與管理 (Lazear, 1979; 1981)。「遞延報酬」是指在員工資淺階段，給予低於邊際生產力的薪資，而在資深時期，給予高於邊際生產力的薪資作為補償。當生產力在晚年時期逐漸下降，較高的薪資可鼓勵他們訓練自己的接班人、幫助新人融入工作。

Hutchens (1986; 1988; 1993) 提出的企業模型就指出，由於員工害怕失去遞延報酬，此一薪資政策可以有效嚇阻員工的偷懶、增加生產力並產生長期的僱用關係。從這個觀點來看，公司沒有雇用高齡勞工是因為他們能再工作的年數較短，較不會受遞延報酬激勵，監督管理的成本較高。文獻上相關的實證研究頗為豐富。Hutchens (1986) 討論高齡勞工的雇用機會與「遞延報酬」之間的關係，顯示二者呈負相關；其中的「遞延報酬」制度以企業是否有退休金、年功薪俸以及強制退休方案做為測量。Scott et al.(1995) 認為美國無全民健康保障制度，企業所提供的健康保險也是一種遞延報酬，因此提供健康保險的公司新雇用高齡勞工的比例較低。Hirsch et al. (2000) 的研究則顯示，資深與資淺員工薪資差距大者、有提供企業年金以及需要電腦技術的工作，50 歲以上勞工被僱用的機會較低。Hu (2003) 發現訓練成本與被雇用時的年齡呈現負相關。前述研究都是使用美國的資料，Heywood et al. (1999) 研究香港資料也顯示，當公司提供年金、有發展良好的內部勞動市場、以及員工平均年資較高時，高齡勞工被僱用的機會較小。而 Daniel and Heywood (2007) 使用英國資料，Adams and Heywood (2007) 使用澳洲資料，以及

Heywood et al. (2010) 使用德國資料，也得到相同的結論。

(三)、年齡與歧視

勞動供給具異質性，雇主其實無法確定各就業者未來的生產力。雇主不知道既有員工的健康將如何隨著年齡而變化，也不知道是否能夠跟得上新科技的發展，招募新員工時更是如此。雖然文憑、面試、推薦函與心理測驗等可以作為招募新人的輔助工具，但雇主經常存著 Phelps (1972) 所說的「之前的統計經驗」(previous statistical experience)，也就是對「某類」員工的典型行為與發展潛力有刻板印象，許多雇主運用這些統計數據去判定特定類別員工的未來生產力。以群體員工的平均經驗為基礎來判定個人當然有所偏差，因為不會有兩個員工是一模一樣的；但蒐集各個求職者的潛在生產力資訊是一個昂貴的活動，「統計辨別」(選擇團體員工的平均能力及特性)就經濟多了。而更有研究指出，雇主對求職者的篩選標準經常是一些無法改變的特質，像是性別、年齡與社會背景等(Van Beek et al. 1997)。

雇主在面對高齡勞工時，同時懷抱著正向與負向的態度與認知。根據 Harper, Khan, Saxena 與 Leeson (2006) 的全球性研究指出，正向的態度包含忠心、值得信賴，負向態度則是工作動力較少、工作彈性不佳、生產力低、學習速度慢、技術能力不足等，類似的結果也在其他歐洲國家的研究中證實 (Remery, Henkens, Schippers, & Ekamper, 2003; van Dalen, Henkens & Schippers, 2009)；整體而言，以英國、美國的態度最趨正向，土耳其與沙烏地阿拉伯的態度最為負向。在經濟合作發展組織 (OECD) 就企業界運用中高齡勞動力的研究中 (Casey, 1998)，也提出幾項雇主的普遍疑慮，包含：1)基於年功薪制的考量，中高齡者的雇用成本高；2)健康問題或專業技能不足、落伍，生產力較少；3)不願／不能學習新技能；4)即將要退休，待在公司的時日亦不多，因此似乎不值得再做人力資本上的投資等等。

至於臺灣的經驗，根據行政院勞工委員會職業訓練局的調查 (1996，轉引自曾敏傑、李漢雄，1999)，企業願意雇用中高齡者的原因包含：因經驗豐富而容易

上手、處事圓融、遵守規範、工作專心、經驗純熟不易犯錯、工作穩定不易跳槽，至於不願意雇用的原因則是認為這群人缺乏活力、觀念老舊不易溝通、健康狀況差、不易輪調等等。

二、年齡別職業隔離

由於企業普遍的人事運用原則是「續用」高齡人力但「招募」年輕勞力，隨著產業結構轉型以及新世代的教育程度提升，年輕勞工與高齡勞工就業的行、職業別分布情形也不同。類似於性別與種族別職業隔離的概念，Hutchens(1988;1991)利用隔離曲線(segregation curve)，使用美國1983的Current Population Survey(CPS)資料，討論年輕勞工與高齡勞工(以55歲為分界點)的職業取得差異。研究結果顯示，相對於新獲聘的年輕勞工與舊有的高齡勞工，資淺的高齡勞工的職業分布更為集中，蘊含較少的工作機會。

爾後Hirsch et al.(2000)以相同的方法，利用1980、1987、1991、1996與1998五波的CPS資料(定義高齡勞工為50歲以上者)進行分析，並進一步計算吉尼系數(Gini coefficient)，顯示近20年的期間，年齡別職業隔離的狀況並沒有改變。整體來說，有下列屬性的企業或職業較傾向於招募年輕勞工而非高齡勞工：(1)有年功薪俸制度者，(2)有企業退休金制度者，(3)有工會組織者，(4)電腦使用強度高的工作，(5)需夜間輪班的工作。而可以彈性上班與部分工時的工作，則較願意聘僱高齡勞工。與預期結果不同的是，高風險、高密度與高體力要求的工作，並沒有特別偏好年輕勞工。

三、結語：台灣相關研究之建議

台灣人口老化的速度於世界中名列前茅，人口老化的衝擊比其他國家更大，「高齡就業」議題其實需要更早並更積極的面對與因應。但長期以來，我國對於中高齡人力資源運用並未予以應有的重視，此項意識形態反映在相關國家政策有

限性上，而或許係因近年來國際間人口老化議題互動後的感知，中高齡就業的相關政策與討論也才得以顯現，進而開始有意促進中高齡者就業，提供中高齡人力運用的誘因，企圖提振中高齡者的勞動參與程度。

1992年5月8日公告的《就業服務法》，是推動中高齡就業服務業務的基本法源。根據就業服務法第2條的說明，「中高齡者」係指「年滿45歲至65歲之國民」；第24條載記：「主管機關對於下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業；必要時，得發給相關津貼或補助金：一、獨力負擔家計者。二、中高齡者。三、身心障礙者...」，第25條更追述，殘障者及中高齡者之就業機會應由公立就業服務機構主動爭取並定期公告；其中有關津貼或補助金之申請資格、金額、期間、經費來源及其他相關事項等辦法，由主管機關訂定規畫。為回應該法條之目標，勞委會職業訓練局在1994年訂定「促進中高齡者就業措施」，規劃了多項促進就業措施，如推動中高齡者職務再設計、獎助企業雇用中高齡者、獎助企業建立退休員工再運用制度等等，輔導企業內部進行中高齡勞工之教育訓練、提高工作知能，增加中高齡者的工作機會與能力，可說是政府提供中高齡職業訓練方案中最為詳盡的規定（藍科正，1999）。

就業服務法於2009年修正³，增列「年齡」為禁止就業歧視之事由，並詳細規範中高齡者的年齡與工作資格，期間也提出高齡化社會勞動政策白皮書（行政院勞工委員會，2008）但白皮書的許多重要政策方向卻尚未付諸實行。除了政策優先順序的考量外，另一個重要的原因是我們對中高齡者的就業意願、型態與能力、以及企業的僱用需求等，都所知有限。像是各產業別的高齡勞工招募之開放性、年齡別行、職業隔離情形、以及高齡勞工的退休行為等議題，都有待進一步的研究。這些議題可以幫助我們為失業與再就業的高齡勞工找到樂業之處，同時思考延後退休的可能方式，如部分工時或重新聘僱等，以提升中高齡者的就業機會與勞動參與情況。

³就業服務法（2009年05月13日修正），詳細內容可參考全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>。

參考文獻

- 行政院勞工委員會 (2008), 《高齡化社會勞動政策白皮書》。台北：行政院勞工委員會。
- 林孟儀、黃漢華 (2007)。政府因應不老《1》實施勞動力搶救計畫：鎖定四大族群，十年搶回 300 萬勞動力。遠見雜誌，248。
- 曾敏傑、李漢雄 (1999)。中高齡工作表現與企業職務再設計。載於李漢雄、曾敏傑 (主編)，中高齡勞工就業問題與對策 (167-203 頁)。嘉義縣：國立中正大學勞工研究所。
- 就業服務法 (2009)。
- 藍科正 (1999) <論中高齡就業輔導政策>，李漢雄、曾敏傑編，《中高齡勞工就業問題與對策》，頁 105-131。嘉義：中正大學勞工所。
- Adams SJ, Heywood JS (2007) The age of hiring and deferred compensation: evidence from Australia. *Econ Rec* 83(261):174–190
- Becker G (1964) Human capital. University of Chicago Press, Chicago
- Buck, H., & Dworschak, B. (2003). Ageing and work in Europe: Strategies at company level and public policies in selected European countries. Stuttgart: Federal Ministry of Education and Research.
- Casey, B. (1998). *Incentives and disincentives to early and late retirement*, (AWP 3.3). France, Paris.
- Daniel K, Heywood JS (2007) The determinants of hiring older workers: UK evidence. *Labour Econ* 14(1):237–257.
- Dutton, N., Flynn, M., & McNair, S. (2007). *Employer responses to an ageing workforce: A qualitative study*. London: Department for Work and Pensions.
- Flynn, G. (1997). Making a business case for balance. *Workforce*, 76(3), 68-74.
- Flynn, M. (2010). The United Kingdom government's "business case" approach to the regulation of retirement. *Ageing and Society*, 30(3), 421-443.
- Harper, S., Khan, H. T. A., Saxena, A. & Leeson, G (2006). Attitudes and practices of employers towards ageing workers: Evidence from a global survey on the future of retirement. *Ageing Horizons*, (5), 31-41.
- Heywood JS, Ho LS, Wei X (1999) The determinants of hiring older workers: evidence from Hong Kong. *Ind Labor Rel Rev* 52(3):444–459
- Heywood, John S., Uwe Jirjahn, and Georgi Tsertsvadze. (2010). "Hiring Older Workers and Employing Older Workers: German Evidence." *Journal of Population Economics*, 23(2):595-615.
- Hirsch BT, Macpherson DA, Hardy MA (2000) Occupational age structure and access for older workers. *Ind Labor Relat Rev* 53(3):401–418
- Hu L (2003). The hiring decision and compensation structures of large firms. *Ind Labor Rel Rev* 56(4):663–681.

- Hutchens RM (1986) Delayed payment contracts and a firm's propensity to hire older workers. *J Labor Econ* 4(4):439–457
- Hutchens RM (1988) Do job opportunities decline with age? *Ind Labor Rel Rev* 42(1):89–99
- Hutchens RM (1991) Segregation Curves, Lorenz Curves, and Inequality in the Distribution of People Across Occupations. *Mathematical Social Sciences*, 21, 31-51.
- Hutchens RM (1993). Restricted job opportunities and the older worker. In: Mitchell O (ed) *As the workforce ages*. ILR Press, Ithaca, NY, pp 81–102.
- Lazear EP (1979) Why is there mandatory retirement? *J Polit Econ* 87(6):1261–1284
- Lazear EP (1981) Agency, earnings profiles, productivity, and hours restrictions. *Am Econ Rev* 71(1):6–20
- Phelps, E.S. (1972), The statistical theory of racism and sexism, *American Economic Review* 62: 659–661.
- Piktialis, D., & Morgan, H. (2003). The aging of the U.S. workforce and its implications for employers. *Compensation & Benefits Review*, 35, 57-63.
- Polachek, S.W. & Siebert, W.S. (1993), *The Economics of Earnings*, Cambridge, MA:Cambridge University Press.
- Remery, C., Henkens, K., Schippers, J., & Ekamper, P. (2003). Managing an aging workforce and a tight labor market: Views held by Dutch employers *Population Research and Policy Review*, 22(1), 21-40.
- Schippers, J.J. (1998), Demotie, belonging en productiviteit, *Sociaal Maandblad Arbeid* 53(1): 13–18.
- Scott FM, Berger M, Garen J (1995) Do health insurance and pension costs reduce the job opportunities of older workers? *Ind Labor Relat Rev* 48(4):775–791.
- Thurow, L.C. (1975), *Generating Inequality*, New York: Basic Books.
- van Beek, K.W.H., Koopmans, C. C., & van Praag, B.M.S. (1997). Shopping at the labour market, a real tale of fiction. *European Economic Review*, 41, pp. 295–317.
- van Dalen, H. P., Henkens, K., & Schippers, J. (2009). Dealing with older workers in Europe: A comparative survey of employers' attitudes and actions. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 47-60.