

中高齡就業新思維及ESG永續企業發展：創造融合友善平等的就業職場

周玟琪*

壹、前言

近年台灣面對各方面劇烈的衝擊與挑戰，包括疫情、地震、生成式AI的科技革命，同時在社會層面也包括少子女化、人口快速高齡化、低薪且凍漲、長工時、通膨、所得貧富差距與缺工問題持續擴大，都讓我們必須反思與正視我們所生存的社會環境與地球，出了哪些問題？人類的認知與理解的範圍是否過於侷限、短視與近利，當代的天文物理與宇宙學的發現指出，人類目前所能意識到及與科學所揭露的物質世界，其實僅佔不到5%，暗物質占26.8%，暗能量達到68.3%¹。面對地球的生態與人口危機，我們作為一個社會群體，如何更負責任與更有智慧的因應各項挑戰，使每位個體都能有機會共享經濟

與文明發展的成果，進而更加自立自主，發揮才能服務社會並受到社會支持協助。新的價值理念與公民意識提升，鋪陳出人心冀求翻轉與嚮往一個更為平等更為友善，卻也更尊重個體差異及強化社會韌性（social resilience）的時代來臨。

誠如大家漸漸耳熟能詳，台灣將在2025年正式邁入超高齡社會，每五位人口就有一位是65歲以上，65歲以上人口數預計屆時將超過470萬人，對於年金、退休、長照與健保、勞動與就業、家庭與個人等面向重大衝擊有待因應面對；全球的永續發展浪潮也開始襲捲台灣，台灣金管會也將從2025年起要求20億元以下上市櫃公司也要開始編制永續報告書（ESG Report），以逐步擴大適用範圍²，包括揭露非財務面的資訊（如GRI401-419），如勞雇關係、職業安全衛生、訓練與

*本文作者係國立中正大學勞工關係學系教授，曾任勞動部「中高齡者及高齡者就業促進法立法小組委員」及行政院社會福利委員會委員。

註1：依據郡和範（2022），《大人的宇宙學教室：透過微中子與重力波解密宇宙起源》一書指出，目前人類認知的宇宙構造的大致比重。台灣東販出版。亦可參看泛科學 <https://pansci.asia/archives/352949>（最後瀏覽日2024年6月4日）

註2：金融監督管理委員會（簡稱金管會）自2013年起推動「2013強化我國公司治理藍圖」，2020年推動「公司治理3.0-永續發展藍圖」，其中包括資本額20億元以上之上市櫃公司編製永續報告書等，並在2023年發佈「上市櫃公司永續發展行動方案」，從2025年起為持續強化非財務性之資訊揭露，推動實收資本額20億元以下之上市櫃公司編製永續報告書。

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202303280001&dttable=News（最後瀏覽日：2024年6月6日）

教育、員工多樣化與平等機會、不歧視、人權評估、社區關係、社會經濟法規遵循等。未來透過全球生產供應鍊的契機，對於台灣勞動人權與環境保護的推動或有前進機會。另外台灣所參與的APEC組織（亞太經濟合作發展組織）亦在2024年於秘魯召開的領袖會議中通過「於貿易與投資政策中納入包容性與永續性原則」³，都可看出因應全球化與人口老化趨勢中包容性與永續性價值的重要性。

隨著生育率提升困境與壽命持續延長，加速我國人口老化的進程，卻也同時壓縮我國回應時間，近年民間與國際社會各界對於此議題，都有許多反思性的改革呼籲，包括老年人在法制面上定義為65歲是否仍然適當？⁴包括如何透過銀髮再就業創造活力老化與「銀領精彩第二人生」與「活出高齡精彩人生」⁵，也包括對於雖然進入中高齡但仍然健

康的國民，如何透過「適才適性」且「適量多元」的社會參與及連結管道，包括就業、學習、休閒與志工服務等方式，使其「窮當益堅」與「老當益壯」，透過個人生命價值提升與群體願景實現，做一個「心靈成熟的大人」與成為「壯世代」⁶。

依據衛福部於2024年1月所公布的「老人狀況調查報告」，我們可發現我國目前55-64歲大約是348.7萬，自評身體健康良好的比率達到72.4%；55歲以上總人口於2022年大約是753萬人，其中教育程度為大專及以上共有141萬，大約占了20%左右；高中職有222萬，大約為30%左右；高中職以下者大約為390萬，大約占了50%左右。而65歲以上自評身體健康良好亦仍有55.3%。在同一份調查中亦可發現，我國65歲以上目前仍在工作者，有50.6%是因為經濟上的需要，其次是20.7%為怕無聊及持續與社會互動避免脫節；接著為

註3：參考自李心祺（2024），〈2024年APEC優先領域中的性別議題〉，《國際性別通訊》，4月出刊。

註4：可參看周玟琪（2006），〈高齡社會時代下我國高齡者就業對策〉，《就業安全》，5(2)，第11-17頁。

註5：在2014年2月17日聯合報願景工程曾採訪本文作者並製作兩大版有關活力老化與就業的相關報導，包括如「高齡就業：日韓有老人銀行台灣今年起試辦」；「穀倉餐廳：長青當家皺手炒嫩菜樂無窮；及年齡歧視就業的天花板該拆了」。相關網址為：

<https://visionproject.org.tw/story/3257>;

<https://visionproject.org.tw/story/3255>;

<https://visionproject.org.tw/story/3254>（最後瀏覽日：2024年6月6日）。後來慈濟人文講堂也曾邀請本文作者進行「銀領精彩第二人生」與「活出精彩高齡人生」的分享，相關網址如

<https://www.youtube.com/watch?v=5CPZ649rNGE>（最後瀏覽日：2024年6月6日）。

註6：吳春城先生曾出版「壯世代之春：高齡解放運動9大預測」，並以壯台灣嬰兒潮世代的三、四、五年稱為壯世代（Strong Generation），究其本意旨在以文化與媒體方式翻轉社會對於高齡者的負面意象，並透過多元與正向的社會參與方式推動社會改革。相關網站如：

<https://cdn-news.org/News.aspx?EntityID=News&PK=000000002a2830569738a0d9a8bac64186be6af1e4144f6c>。（最後瀏覽日：2024年6月6日）與本文作者歷年系列研究的初衷可互相呼應與參照，如周玟琪（2012），〈勞動不只可脫貧更可貢獻人群：我國少子高齡化人力運用的新意識〉，《就業安全》，11(1)：23-30；周玟琪（2019），〈迎向人盡其才與年齡融合的超高齡社會：因應台灣勞動力已銀灰化的未來〉，《國土及治理》，第7卷第1期，第45-57頁；周玟琪（2020），〈高齡社會就業、勞動短缺與AI科技時代已經來臨：挑戰與因應〉，《就業安全》，6月號。

17.4%是因為健康因素避免退化；再來是8.25%傳承經驗技術及對社會貢獻；及1.66%因為公司留任等因素。而且55-64歲的主要經濟來源為本人者達到76.4%；65歲以上主要經濟來源為本人者亦達到65%。因此面對持續成長且仍然健康且有經濟等多面向就業理由的55歲以上人口，不論是以「橘世代」或「壯世代」或「銀世代」等稱呼，我們都必須回歸到本質問題的分析。因此，本文將主要說明我國中高齡者及高齡者就業促進法所引入的55歲及以上的「銀髮人才與世代合作」，希望藉由釐清不同世代的差別需求，呼籲回歸「個人生命週期與價值定位」、「重視年長者的個體差異性」與「銀髮就業的多面向價值」，包括權益平等、健康促進、社會參與、經濟安全、世代正義與落實永續發展。除了國際趨勢與台灣目前的問題與挑戰分析之外，亦將討論我國2019年11月15日立法院三讀通過「中高齡者及高齡者就業促進法」的立法沿革、推動過程、與基本精神及定位。

本文作者認為，支持中高齡與高齡就業，不僅是維護其平等工作權之外，更要從其不同的身心狀況與年齡的自然變化進行「合理職務調整與職務再設計」與「在地老化」（Ageing in Place）等理念結合，才能在機會平等權之外，落實其實質平等權，並透過多樣化就業機會與積極的差別待遇，才能有助於工作的持續投入。因應國際「身心障礙權利公約」（CRPD, The Convention on the Rights of Persons with Disabilities）簽訂（2006年聯合國大會通過，台灣在2014年生

效），我們亦可發現這樣的國際趨勢，例如在身權公約第五條平等與不歧視之第三與第四項，即有提到「為促進平等與消除歧視，締約國應採取所有適當之步驟，以確保提供合理之對待」、「為加速或實現身心障礙者事實上之平等而必須採取之具體措施，不得視為本公約所指之歧視」，因此衛福部也依據這些趨勢修訂我國「身心障礙者權益保障法」部分條文，在不造成不成比例或過度負擔情形下，進行必要及適當之合理調整，在2022年已通過行政院並函請立法院審議。

銀髮族工作之多層面價值

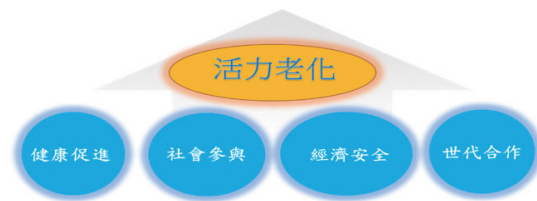


圖1：高齡就業與銀髮就業之多層面價值

圖片來源：周玟琪（2024）自行繪製。

由於本文作者恰好從2005年開始，受邀加入由林萬億教授所主持的科技部「超高齡社會因應」跨領域研究團隊，擔任就業與人力資源組召集人一共六年（包括第一年規劃型研究案；第二至三年：全國性調查；第四至六年：社區行動研究）⁷，並在2007年協助勞動部完成「高齡化社會勞動政策白皮書」，當時即開始倡議台灣制訂「中高齡者及高齡者就業促進法」。後來在2016年起擔任立法

註7：研究者曾於2018-2011因為執行科技部社區行動研究的因緣，在台南市西港區結合在地特色經濟產物麻油與西港農會媽媽教室的閒置空間，打造「西港麻油穀倉餐廳」，在前4年結合科技部、台南市

小組委員，期間經過勞動部的版本內容調整及轉折與行政院社會福利委員會委員任內，衛福部為了擬定跨部會之「高齡社會白皮書」所召開的有關「促進銀髮再就業」的諮詢會議，相關的會議重點亦將在本文分享，或可補充說明我國因應高齡社會在中高齡及高齡者就業法制面上所希望帶動的社會改革及未來仍需要繼續完善法制的努力方向。例如，隨著老年人口持續增加，對於目前在職工作者如何不要因為照顧長輩而中斷就業或離職，是一個當前亦非常重要的問題。因此，我們除了支持育嬰留職與相關津貼制度，接下來如何推動支持在職勞動者穩定就業，提供友善的「家庭照顧支持體系」，包括修「性別工作平等法」、「勞工請假規則」、「就業保險津貼給付規定」等，是下一階段持續要關注的重點，因此本文作者亦將分享目前相關立法院相關的修訂版本。藉由此次的邀稿，作者擬與各位律師先進分享，期能與大家一起努力來守護與創造更為友善、平等與融合的就業環境。

貳、台灣目前超高齡社會的人口特徵與挑戰：缺工將不是一時片刻

以人口面向對於社會的衝擊而言，其實台

灣在1993年就早已進入聯合國所定義的高齡化社會（65歲以上人口數超過7%），在2003年人口生育率1.23人（低於1.3人），就已跨入「超低生育率國家」，並將在2025年進入超高齡社會（65歲以上人口數超過20%），而嘉義縣在2024年1月已達到22.5%、其次是台北市為22.1%、南投縣為20.9%、雲林縣為20.7%、基隆市為20.4%、屏東縣20.2%，表示這些縣市其實已率先進入超高齡社會。近日台灣社會所注意到的缺工問題，其實早在2016年起台灣傳統工作年齡人口數（15-65歲以下）就從歷史高峰開始持續呈現減少趨勢。總人口數也從2020年開始出現負成長，也就是一般所稱的「生不如死」。因此缺工不只是疫後短期的問題，我們將要面對的是隨著勞動力老化但就業率卻偏低，在未來五十年內2022-2070年，我們將減少的傳統工作人口將可能超過854萬，減少幅度達到52%，超過整個大台北地區；15歲以下幼年人口將減少143萬，減少幅度達到51%；相對的65歲以上人口數，將大幅成長302萬，成長幅度達到74%（國發會人口推估報告2022）。

台灣的人口老化現象，並不是獨有，但是台灣從高齡化社會到超高齡社會所能有的因應時間，卻是與南韓並列世界之最。南韓雖然比台灣晚七年進入高齡化社會（2000），

公益彩券補助計畫與勞動部多元就業開發方案經濟型，透過政府四年的社會投資，成為在地獨立經營的社會企業，目前不僅是持續雇用兩名超過60歲與視障員工超過10年，亦協助當時雇用的在地青年，透過支持員工內部創業，在台南善化糖廠，開出結合糖廠特色的「廳舍餐廳」。而在地負責的施綠蓉經理與其夫婿李瀚侯先生亦仍秉持公益互助精神，在研究者的牽線下，幫助嘉義板陶窯餐廳打造新港麻油特色料理，形成公民社會互助團結的案例；相關報導如自由時報：

<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/421254>；聯合報願景工程報導：

<https://visionproject.org.tw/story/3257>等。（最後瀏覽日：2024年6月6日）

但是南韓卻在尚未進入高齡化社會即已提早因應並在1991年即通過「中高齡者及高齡者就業促進法」(Aged Employment Promotion Act)；而日本則是大約在人口進入高齡化社會的階段，大約在1971年通過「中高齡與高齡者就業相關法案」。鄰近國家新加坡，則是在2012年通過「退休與再就業法」，透過勞政資三方協議逐步延後退休年齡的方式，從2012年的62歲到2022年的63歲，並透過再就業使受雇年限從67延後到68歲，同時因為新加坡也面臨少子化困境，因此勞政資三方也已協議在2026年，法定退休年齡從63延後至64歲，再僱用年齡上限從68歲提高到69歲。對於退休後再僱用部分，雇主可與勞工協商出較為彈性的就業計畫，政府也會提供「年長者就業津貼」給僱用60歲以上勞工的雇主⁸。即早與相對有效的因應方式，使得日本、南韓與新加坡等亞洲國家的年長者就業率都明顯的高於台灣。

如果國家與社會被視為一個永續與有機的生命共同體，我們需要面對「食之者眾，生之者寡」的問題，並進而思考如何透過創造就業機會與避免陷入貧窮，來因應挑戰。如果與國際指標相對照，亦可發現台灣55-64歲

就業率明顯的偏低，2020年經濟合作發展組織(OECD) 55-64歲就業率平均值為60.4%，但台灣僅有47%，韓國為66.6%，而日本為76.8%，台灣如與OECD國家對照為倒數第五名(如圖2)。如果此指標是源於台灣老人經濟安全的個人保障與財政永續性較佳所致，我們尚可慶幸，但如果我們不僅老人個人經濟安全有困境，勞保的財務也有問題，我們的年長者就業權益如果再得不到應有的保障，日本與韓國的老年貧窮或下流老人問題，對台灣而言，也是已經浮現的問題，必須儘早加以重視與改善⁹。國際上面對高齡社會挑戰，在就業率的觀察指標，主要即從55歲開始，而台灣從1992年通過就業服務法，就一直以45-65歲作為中高齡就業服務的適用對象。隨著我國人口持續高齡化，我國在中高齡者及高齡者就業促進法通過之前，一直未將55歲以上之就業率(含55-64歲與65歲以上)提高視為因應超高齡社會來臨的公共資源投入之重點方向(如圖2)。而近十年我們可觀察到55-64歲就業率與65歲以上才開始有微幅上升趨勢，需要繼續努力。

究其原因，我們可發現台灣就業市場對於中高齡者僱用，近十年大專以上教育程度者

註8：根據新加坡大公文匯網國際版在2024年3月6日報導指出，新加坡政府2026年7月1日再度調整退休相關的年齡，法定退休年齡從現有的63歲延後至64歲；重新僱用年齡上限則從68歲調整至69歲。

<https://www.tkww.hk/a/202403/06/AP65e7c6b1e4b0eb64da0dfe52.html> (最後瀏覽日：2024年6月6日)

註9：台灣曾出版由藤田孝典(2015)出版的《下流老人》一書，日本的人口高齡程度大約提早台灣20年，如日本大約在2005年進入超高齡社會。本文作者曾依據國際上處理老年貧窮的標準與資料估算，日本在2016年的老人貧窮率大約是19.6%，而台灣大約已是22.6%，南韓則是43.8%，OECD國家平均值為13.5%。詳文可參看周玟琪(2021:177)國發會老年經濟安全專刊第5期。

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=A76B7230ADF29736&s=78D44431464E02FA> (最後瀏覽日2024年6月4日)

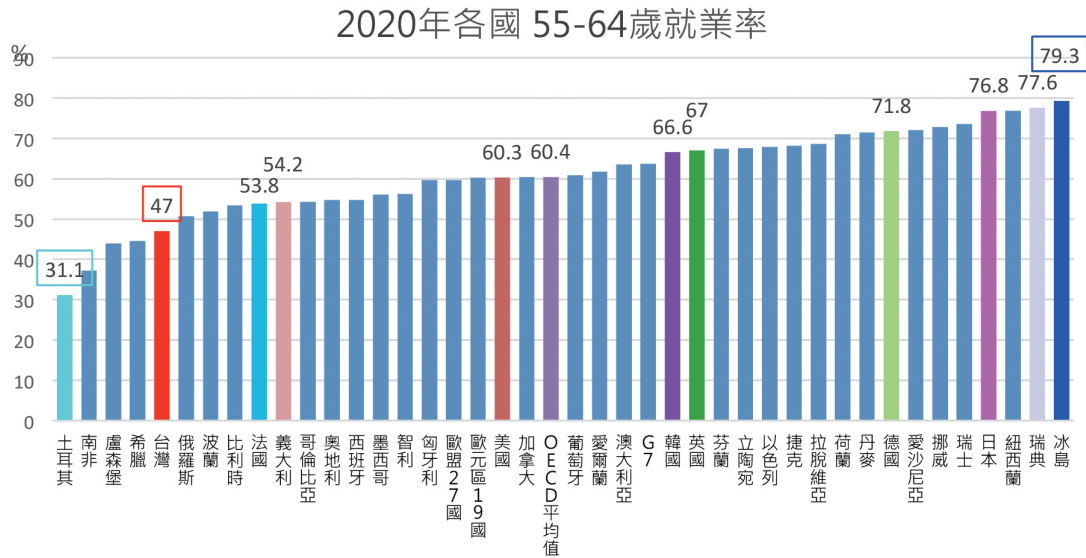


圖2：台灣與OECD國家55-64歲就業率的比較圖，圖表取自周玫琪（2021）國發會經濟安全專刊第五期：全球化與高齡化浪潮下台灣銀髮與高齡就業及老年經濟安全：催生社會團結經濟與融合性就業政策。

圖片來源：勞動部（2023:6）中高齡與高齡統計

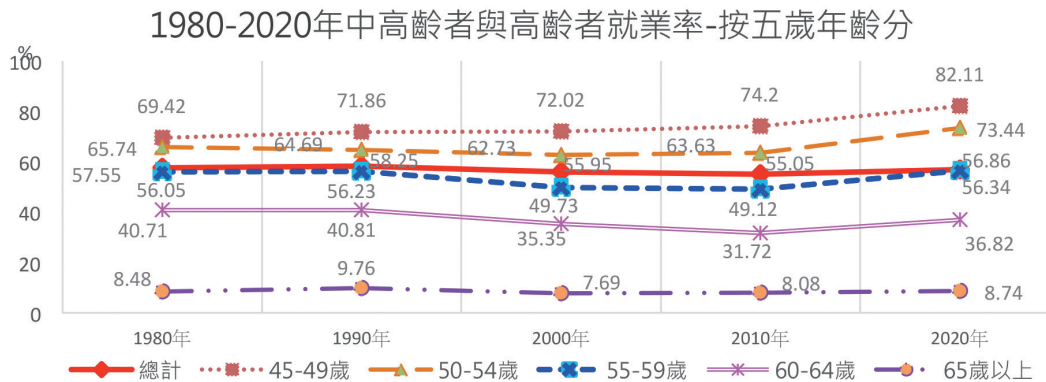


圖3：台灣1980-2020中高齡及高齡就業率的歷史趨勢分佈圖

圖片來源：同上圖

僱用比率持續上升，但是國中及以下逐年下降（如圖4）。但是在選擇退休與否的議題上，我們卻可發現，大專以上教育程度者，較可能選擇在特定年齡選擇退休，但教育程度越低者，越不可能選擇退休，而必須要持續工作才能維生，存在「退休選擇的階層化」及「中低教育程度中高齡與高齡者」所面臨的社

會排除現象（如表1）。換句話說，對於台灣勞動市場，傾向選擇高教育程度的中高齡者，但是中低教育程度的中高齡者卻是相對最需要穩定就業工作者，因此，政府必須將容易被勞動市場排除的中低教育程度中高齡者，提供適當的職業或轉業訓練或提供其他合適其就業的機會；而不僅是補助與獎勵雇主僱用，

提供短期補助，一旦補助結束勞工可能有陷入不穩定就業狀態；滿足行政機關一時片刻的KPI，卻相對難以為勞動者創造穩定就業的結果，換句話說，台灣的人口老化雖然一路從高齡化社會（1993）走到高齡社會（2018）到超高齡社會（2025），但我們可以發現在台灣近十年55-59歲以上就業率雖有成長，但卻僅回到1990年時的水準左右，而60-64歲與65歲以上就業率還不及1990年的水準，顯示

勞動市場因應人口老化的確面臨到結構性的障礙，需要更為根本性與漸進性的改革策略。1990年亦是台灣在美國壓力將新台幣大幅升值，以降低台灣對美出口比率與出口競爭力的一年，台灣的廠商也因此將部分生產移至中國，關廠歇業等勞資問題與就業關係也於1990年代之後出現比較大的動盪與轉變。而近年美中貿易戰與台灣在AI產業發展的趨勢，是否將擴大年長者就業機會的科技排除與科

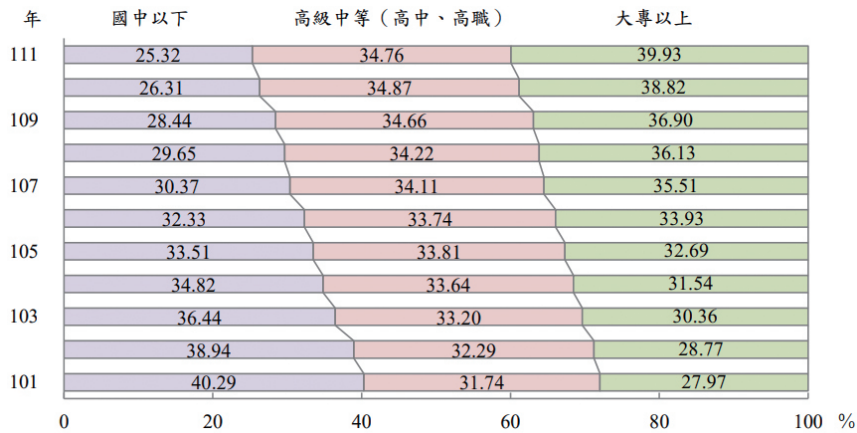


圖4：台灣2012-2022不同教育程度中高齡者與高齡者就業率的變化

圖片來源：勞動部中高齡者及高齡者統計（2023:6）

表1：我國中高齡者不同教育程度不想退休停止工作人數

| | 民國 103 年 10 月 | | | | | | | 不想停止工作 (千人) |
|-------------|---------------|------------------|-------------|---------------|-------------|---------------------|--------------------|----------------|
| | 總計 (千人) | 已規劃職涯退休年齡，距離退休時間 | | | | | 預定職涯 總年數 (年) | |
| | | 計 (千人) | 未滿3年 (%) | 3~未滿5年 (%) | 5年以上 (%) | 職涯退休 平均年齡 (歲) | | |
| 總計 | 4 120 | 2 757 | 6.41 | 9.15 | 84.45 | 62.48 | 37.45 | 1 363 |
| 男 | 2 449 | 1 602 | 6.23 | 8.94 | 84.83 | 63.01 | 38.86 | 846 |
| 女 | 1 671 | 1 155 | 6.65 | 9.44 | 83.91 | 61.75 | 35.50 | 517 |
| 目前年齡 | | | | | | | | |
| 45~49 歲 | 1 436 | 1 021 | 1.10 | 2.32 | 96.58 | 61.27 | 37.03 | 415 |
| 50~54 歲 | 1 268 | 872 | 3.18 | 5.54 | 91.28 | 62.21 | 37.16 | 396 |
| 55~59 歲 | 912 | 583 | 10.79 | 13.67 | 75.54 | 63.52 | 37.87 | 330 |
| 60~64 歲 | 504 | 282 | 26.54 | 35.66 | 37.80 | 65.59 | 39.00 | 222 |
| 教育程度 | | | | | | | | |
| 國中及以下 | 1 386 | 776 | 8.43 | 10.29 | 81.28 | 63.40 | 38.44 | 609 |
| 高中 (職) | 1 440 | 972 | 5.50 | 7.76 | 86.74 | 62.50 | 37.76 | 469 |
| 大專及以上 | 1 294 | 1 009 | 5.73 | 9.60 | 84.67 | 61.75 | 36.39 | 285 |
| 大學及以上 | 654 | 530 | 6.64 | 10.23 | 83.13 | 61.54 | 35.58 | 124 |

註：預定職涯總年數係為45-64歲目前有工作者之當年工作總年資，與按其規劃職涯退休（不再工作）之年齡換算剩餘工作年數後之總和。

表格來源：行政院主計處（2014:7）中高齡就業歷程調查統計結果綜合分析

技落差，是我們必須持續注意的面向。

參、國際發展趨勢與重點：活力老化指數與高齡友善城市的推動與落實

國際上除了在2002年提出活力老化（Active Ageing：A Policy Framework），將健康、參與及安全作為三大政策推動主軸；並在2012年加上世代團結，歐盟將2012年訂為活力老化與世代團結年（European Year of Active Ageing and Intergenerational Solidarity）。在2007年推出高齡友善城市的指引（Age Friendly Cities: A Guide）；2015年年推出17項「2030年永續發展目標」（Sustainable Development Goals, 17 SDGs），其中至少有幾

項與就業與經濟等較有關連，包括第一項為消除一切形式的貧窮；第三項為促進各年齡層的健康、生活與福祉；第四項為優質教育：確保有教無類、公平及高品質的教育以及提倡學習；第五項為實現性別平等，並賦予婦女權利；第八項為促進包容且永續的經濟發展，達到全面且有生產力的就業，讓每一個人都能有一份好工作；第十七項為促進達成永續發展目標的夥伴關係之建立。

國際勞工組織（2015）亦將尊嚴勞動與聯合國的永續發展目標加以連結，強調尊嚴勞動不僅是目標，更是促進永續發展目標的引擎（Decent work is not just a goal—it is a driver of sustainable development）。國際勞工組織2013年亦將尊嚴勞動的基本要素（Decent Work Agenda），包括以下十大面

聯合國永續發展目標與經濟、就業、貧窮、教育福祉有關面向

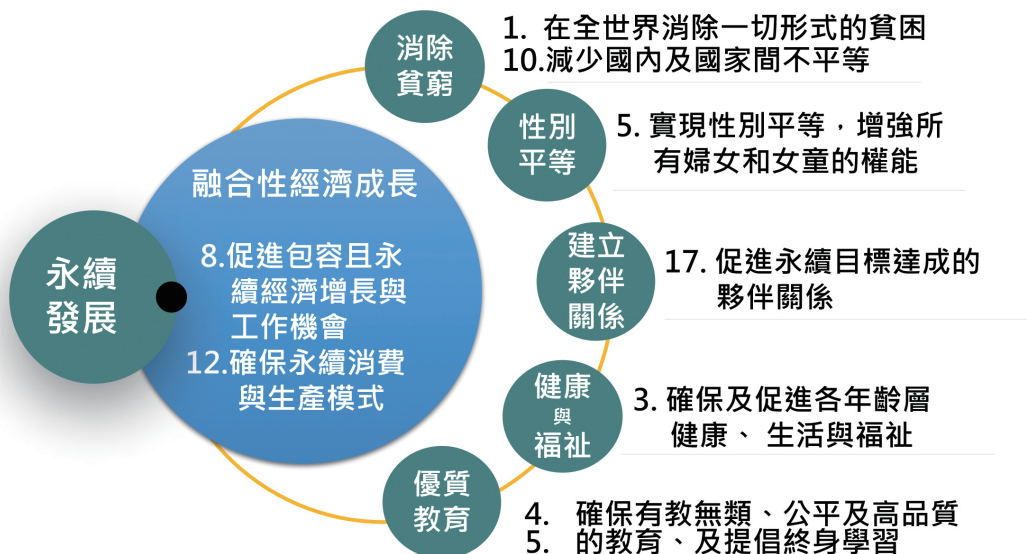


圖5：聯合國永續發展目標與就業、經濟與平等

圖片來源：取自鄭淑芳、周玟琪、郝鳳鳴等（2022）勞動部勞動及職業安全衛生研究所「銀髮人才在地就業措施與做法之探討」研究報告。

向：1、提供就業機會；2、提供適宜薪資與生產力工作；3、提供合適的工作時間；4、支持工作、家庭與個人生活的平衡；5、禁止強制勞動行為；6、提供穩定與就業安全的工作；7、平等的就業機會與對待；8、提供穩定與安全的工作環境；9、提供完善的社會安全網；10、建構具備代表性的勞資社會對話平台。

其中在世界衛生組織（2002:14）有關活力老化政策架構的報告，有一張圖筆者覺得很有啟發性，提醒我們未來面對超高齡社會，必須注意不宜僅以年齡來區別身心功能的差異，因為個體的差異性非常明顯，因此如何維持自立與預防失能，並支持國民的身心健康，使期能有能力與意願持續工作，除了可以為社會補充缺乏的勞動力，亦可以為自己降低長壽所帶來的經濟風險。對於隨著年齡老化而面臨不同程度的失能與障別，社會亦可透過提供職業訓練、職業重建與職務再設計等服務，支持每一位都會變年長的工作者，能得到適當與合理的支持與調整，進而得以延長其工作服務年限，舒緩社會的缺工問題。

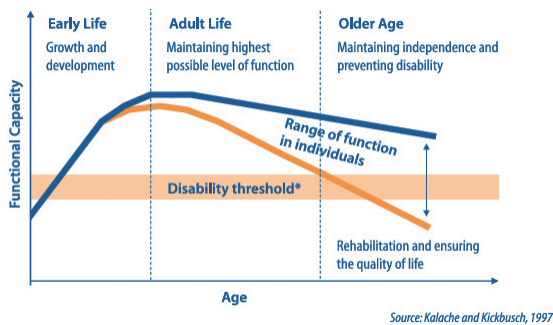


圖6：世界衛生組織報告中有關年齡、身心障礙與個別差異與確保生活品質概念圖

圖片來源：WHO (2002:14) Active Ageing: A Policy Framework

接著就是「活力老化（Active Ageing）」此一概念，在台灣也有被翻譯成「活躍老化」，筆者在此也想呼籲不宜僅停留在參與活動的層次，國際上對於活力老化、高齡友善城市、性別平等、身心障礙平等參與或是永續發展都有其具體落實的指標與行動。我們必須有實際的行動，才能逐步帶來台灣社會的進步。以下一併簡要介紹國際上對於活力老化的指數建構與高齡友善城市的八大面向，其中大家可以發現就業面向，都是一個非常重要的方向。首先，活力老化的指數（Active Ageing Index, AAI）主要包括一、就業；二、社會參與；三、獨立健康安全的生活；四、有助於活力老化實踐的環境。而就業面向，國際上直接參採的即是55-59歲、60-64歲、65-69歲、70-74歲就業率，而這個部分在台灣而言相對可能是相對較為脆弱的。



*包含3項指標：(1) 65歲以上與65歲以下所得中位數比；(2) 沒有落入貧窮的風險；(3) 沒有嚴重的物質匱乏。

圖7：國際上活力老化指數建構（Active Ageing Index, AAI）的四大面向

原始圖片來源：UN (2019:4) 2018 Active Ageing Index: Analytical Report

世界衛生組織（WHO）也在2007年發布「高齡友善城市指南」（Age-Friendly Cities: A Guide），以8大面向為基礎（包括無障礙

與安全的公共空間、大眾運輸、住宅、社會參與、敬老與社會融入、工作與志願服務、通訊與資訊、社區及健康服務），台灣的衛福部由國民健康署負責，於2010年在嘉義市開啟我國第一個高齡友善城市計畫，近年其他各縣市亦陸續展開。而目前在「工作與志願服務」的項目中，可發現各縣市呈現的報告成果，亦多仍以志願服務為主，有關協助年長者就業與社會融入部分，仍有很大的努力空間。

肆、高齡社會勞動政策白皮書到專法推動歷程：期待更為全面的創造友善職場

筆者在2005年因緣際會踏入台灣超高齡社會的科技部研究團隊，因此在2007年一併協助勞動部綜合規劃處完成「高齡化社會勞動政策白皮書研究」（2007），此份研究報告的精簡版，並經由行政院秘書處核定，成為勞動部「高齡化社會勞動政策白皮書」（2008），當時在研究報告中已建議推動中高齡者及高齡者就業促進法的制訂（2007:135），但是隨後歷經政黨輪替，此法的推動也隨之擱置，直到蔡英文總統競選時透過六大勞動政見將此建議納入。但是即使民進黨在2016年重返執政，一開始勞動部在推動此立法仍持保留，並以既有的法規已足夠因應不一定需要另外制定新法為由，延遲部分時間之後，最後以此為總統勞動政見為由，必須加以落實才能回應民意，勞動部才組成立法小組。筆者雖受邀擔任立法小組委員，但也常有力有未逮之感，因為不同的

價值理念與目標影響著來自不同專業背景所組成的委員會。之後經過十多次會議的討論及勞動部兩次的修訂，最終於2019年11月15日經立法院三讀通過，總統並於12月4日公告「中高齡者及高齡者就業促進法」並在2020年12月4日與六個相關子法正式施行。本文將一併與各位律師先進分享勞動部在立法過程中的第一版草案，與之後透過民間勞工團體、獨立媒體發聲到立法院不分區立委吳玉琴委員等大家共同努力下，才得以產出相對可接受但仍有不夠完善的現行版本。

在筆者2007年為勞動部所研擬的高齡化社會勞動政策白皮書，當時即以活力老化與生產力老化，作為兩大政策理想，並以「友善職場」與「多元選擇」作為兩大政策總目標，在個人面向分別有五大基本價值：有活力、能自主、有機會、可參與、得尊嚴；在社會面向亦有五大基本理念：包括促成社會參與、提高社會品質、縮小社會差距、追求永續發展與落實世代正義。如今看來，亦能呼應全球與台灣落實永續發展與因應超高齡社會挑戰的需要（如圖8）。而勞動部也將筆者所研擬的目標、四大策略與十一項計畫，彙整做為我國高齡社會勞動政策的基本架構（如圖9）。筆者擬藉此次邀稿，還原原始規劃與價值理念，對於現行法規的操作面設計，未來期能隨著法規推動效果，進行必要的調整，期能強化我國因應超高齡社會的勞動力發展適應能力。

我國勞工依據勞基法退休年齡目前平均為58-61歲，實際上仍然早於65歲。我國在2008年推動勞保年金化，並制定在十年之後，每隔兩年逐步延後全額年金領取法定年齡，因此從2018年起勞保法定年金領取年齡

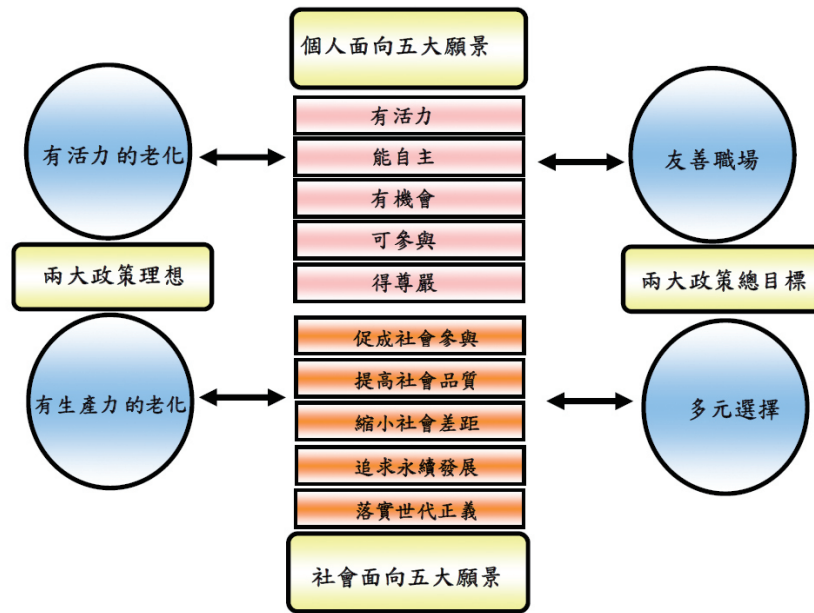


圖8：台灣高齡化社會勞動政策白皮書願景圖

圖片來源：周玟琪（2007）高齡化社會勞動政策白皮書研究報告。



圖9：我國因應高齡社會的發展策略與實施計畫研究建議方向

圖片來源：勞動部（2008）高齡化社會勞動政策白皮書

為61歲，逐步延後為今年2024年為64歲到2026年為65歲；同時制度面上亦設計有展延與提早領取的机会，達到法定年金領取年齡未領取而繼續工作，每延長一年年金增額4%，最長可延至70歲，但如果勞動市場未能有足夠有效的制度支持勞工穩定就業至70歲，或是搭配其他有助於強化老年經濟安全的其他措施，將使勞保展延年金的設計的受益人數有限。甚至，目前坊間亦有從終身可領取年金總額的角度，提出提早領取勞保老年給付對於勞工未必不利，也因而挑戰政府原來希望透過展延年金來延長勞工工作年限的預期效果打了折扣。

因此，政府如要積極支持想繼續留在勞動市場的中高齡者與協助企業主因應高齡人力運用與調整的挑戰，我們宜有「同權不同質」的思考。雇主的確有高齡者的生產力與體力及薪資合理化的考量；而年長高齡者也可能有工作內容與份量是否與身心負擔搭配甚至是工作價值再定位的思維，因此，如何提供不同的可能性或選擇機會，是未來我們要能成功運用與發揮高齡勞動力價值可以思考的做法。例如，以退休選擇行為為例，目前國際上努力的重點，是希望「退休」不僅是以年齡做為分界點，而應以個人的工作意願或能力做為分界點。因此，有別於傳統的退休制度是設計為一定服務年限或是一定年齡條件則完全退休，目前國際上亦有「漸進性退休」(gradual retirement)、「階段性退休」(phased retirement)或是結合部分工時的「退休後再就業」(re-employment after retirement)，都是從勞動市場完全離開(full exit from labor market)光譜中的過渡性做法，

而且這樣的做法也將有助於年長勞工的身心調適與適應。根據行政院主計處(2014)中高齡就業歷程調查，我們亦可發現在當年412萬在職的中高齡者，有高達136萬不打算在特定年齡則選擇退休，比例達到三分之一，因此我們大致可以歸納出生涯工作型態，至少有三大類方向：一、持續工作與不退休，做到不能做為止；二、部分工作與漸進退休，縮減有酬工作比重；三、不持續工作與完全退休，調整生命重心至其他人生目標。

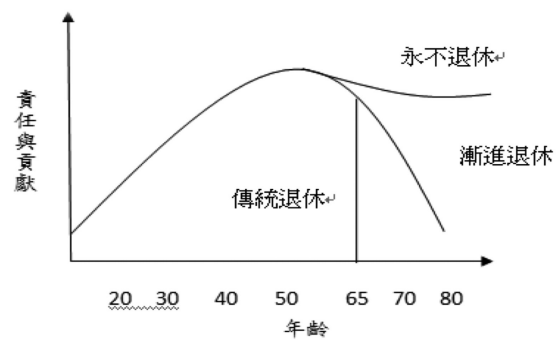


圖10：退休選擇行為的不同類型

圖片來源：周玟琪(2024)自繪。

中高齡者在勞動市場離職、復職與主要遭遇困難，主要包括年齡限制，其次才是其他因素如照顧家屬、健康不良、體力不堪勝任工作、職務條件或工作關係改變、自行創業。如果勞工65歲如果想繼續就業，現行法制保留雇主有權要求其強制退休。但是政府訂有支持與鼓勵65歲繼續就業的措施，如經主管機關評估指定的特定行業，雇主如繼續雇用65歲高齡者，有相關補助措施；或是獎勵雇主雇用退休後想再就業的勞工或軍公教，以利經驗技術智慧傳承。目前保留強制退休的規定，對於雇主人力資源管理，有人

力替換空間，是階段性的衡平作法，但未來仍要有逐步延長退休年齡的準備。另外，相對於65歲以上再就業的支持外，55-64歲就業者穩定其就業動機與能力，亦是我國高齡勞動力開發優先應該致力與維持的目標年齡群。檢討目前相關補助因應機制多從強制退休65歲前一年才能啟動或是達到65歲強制退休年齡後才可起動定期契約；或是補助已退休者傳承經驗與技術所提供的補助；或是提供退休準備教育及再就業等協助，都是直到強制退休前一年才能予以補助，筆者認為都有調整空間。

其次，通盤檢討目前勞保老年給付的設計對於年長者持續就業的效果，可能出現逆向效應，舉例而言，我國目前勞保法定全額年金領取年齡為64歲，到了2026年將延後到65歲，但是在2023年我國目前勞保老年年金男性領取平均年齡落在61.5歲，女性領取平均年齡落在61.2歲，隱含著即使減額領取仍可使終身年金額度不見得有所損失；其次60歲左右而不是65歲強制退休，或許才是政府與高齡勞工與企業雇主應該提早予以協助調整的年數。

參採日本與新加坡的經驗，亦可發現台灣是在2008年一步到位的修改勞動基準法，將強制退休年齡從60歲延後至65歲，雖然滿足當時國營企業工會要求比照公務員退休年齡延後至65歲，但卻使得其他民間企業員工如未能有適當職務再設計或是因各種職場因素被迫提早退休，都使我國實際退離勞動市場年齡早於65歲，如果再就業又不順利，無怪乎我國55-64歲就業率的提升始終有所瓶頸。但是日本、南韓與新加坡的退休年齡皆比台灣早，但其搭配漸進性延後與賦予雇主努力義

務，使其勞動市場調整相對比較務實與可行。例如新加坡在2023年6月進入超高齡社會，而在2012年推動「退休與目前法定退休年齡從2012年的62歲，逐步在2022年調整為63歲並在2026年7月調整為64歲，而其退休後再僱用的年限同時提高到69歲，新加坡政府的補助則是從勞工年齡達到60歲即啟動。而日本則是在2021年修訂「高年齡僱用安定法」，要求企業有努力義務僱用勞工至70歲。

相對於日本、南韓與新加坡的政府因應，台灣相對的因應比較落後。勞動部在2016年一開始，還是有些學者認為不需要立法，最後才在民進黨智庫與勞動部協力下籌組立法小組，筆者亦是立法小組委員，過程中歷經三位政務次長，勞動部第一個版本反映出相對比較保守心態，仍是較為停留在以「因應失業」而非「人口老化挑戰」的積極視野，由於長期以來勞動部多以失業率數字來呈現勞動部的KPI，近年才陸續見到以就業率與勞參率提高作為施政重點。從1999中高齡就業促進措施提出到2019年中高齡及高齡者就業促進專法通過期間，可發現我國的中高齡就業率成長主要集中於45-54歲，對於55歲之後的就業率即開始低於平均值；勞動市場65歲就業者權益也一直沒有相關的主管機關。因為勞動部認為65歲以上為老人，主管機關應為衛福部；而衛福部則認為就業應是勞動部為主管機關。

勞動部對外所公布的第一個版本，與民間團體的期待有所落差，相關立法重點也相對缺乏新意，因此筆者接受台灣勞工陣線邀請參加五一勞動節前夕記者會，籲請蔡英文總統落實六大勞動政見，包括制訂通過中高齡者及高齡者就業促進法。並同時受台灣勞工

陣線邀請於哲學星期五的You tube頻道分享「就業促進的艱難與解方」，並在獨立媒體「報導者」(The Reporter)發表評論文章(2018.4.30)：「中年流沙，高齡社會的勞動政策承諾實現多少？」後來，當時擔任民進黨不分區立法委員吳玉琴委員，非常重視此法之推動，因此在2018年10月19日在立法院召開記者會，提出民間版的中高齡者及高齡者

就業促進法，研究者亦有受邀參與。筆者與一群關心中高齡與高齡就業議題的朋友們，在2019年3月29日以民間團體力量，召開「台灣銀髮人才世代合作協會」(簡稱世合會)對於勞動部第一版本的民間團體討論會議，最後行政院及勞動部在採納公民與各民間團體與立法委員等建議，提出第二版本的修訂內容，以下簡要比較前後兩個版本的差異。

表2：我國中高齡者及高齡者就業促進法草案第一版與第二版之對照表

| 異動重點 | 第一版草案 | 第二版草案 |
|---------------|--|---|
| 立法宗旨 | 第1條 為維護中高齡者及高齡者就業權益，協助在職者穩定就業，促進失業者就業，支持退休者再就業，建構友善就業環境，特制訂本法。 | 為落實尊嚴勞動，提升中高齡者勞動參與，促進高齡者再就業，保障經濟安全，鼓勵世代合作與經驗傳承，維護中高齡者及高齡者就業權益，建構友善就業環境，並促進其人力資源之運用，特制定本法。 |
| 彈性措施 | | 第28條 六十五歲以上勞工，雇主得以定期勞動契約僱用之。 |
| 退休人才資料庫 | | 第32條 中央主管機關為提供退休之中高齡者及高齡者相關資料供查詢，以強化退休人力再運用，應建置退休人才資料庫，並定期更新。 |
| 增列銀髮人才就業服務之專章 | | 第六章 推動銀髮人才服務 |
| | | 第33條 中央主管機關為促進依法退休或年滿五十五歲之中高齡者及高齡者就業，應辦理下列事項，必要時得指定或委託相關機關(構)、團體推動之： 1.區域銀髮就業市場供需之調查。 2.銀髮人力資源運用創新服務模式之試辦及推廣。 3.延緩退休、友善職場與世代合作之倡議及輔導。 4.就業促進之服務人員專業知能培訓。 5.銀髮人才服務據點工作事項之輔導及協助。 第34條 地方主管機關得成立銀髮人才服務據點，辦理下列事項： 1.開發臨時性、季節性、短期性、部分工時、社區服務等就業機會及就業媒合。 2.提供勞動法令及職涯發展諮詢服務。 3.辦理就業促進活動及訓練研習課程。 4.促進雇主聘僱專業銀髮人才傳承技術及經驗。 5.推廣世代交流及合作。 |

目前我國在2020年12月4日所正式施行的 法架構與重點，一併整理如下：
「中高齡者及高齡者就業促進法」相關的立

表3：台灣中高齡者及高齡者就業促進法立法架構與重點提要

| | |
|---------------------|---|
| 立法宗旨 | 第1條 為落實尊嚴勞動，提升中高齡者勞動參與，促進高齡者再就業，保障經濟安全，鼓勵世代合作與經驗傳承，維護中高齡者及高齡者就業權益，建構友善就業環境，並促進其人力資源之運用。 |
| 禁止歧視 | 第12條 不得以年齡為由予以差別待遇。除非有第13條例外情形。 |
| 在職者穩定就業 | |
| 職務再設計 | 第19條 雇主對於所僱用之中高齡者及高齡者有工作障礙或家屬需長期照顧時，得依其需要為職務再設計或提供就業輔具，或轉介適當之長期照顧服務資源。 |
| 世代合作 | 第20條 雇主為使所僱用之中高齡者與高齡者傳承技術及經驗，促進世代合作，得採同一工作分工合作等方式為之。 |
| 職業訓練 | 第18條 雇主依經營發展及穩定留任之需要得自行或委託辦理所僱用之中高齡者及高齡者在職訓練，或指派其參加相關職業訓練。 |
| 繼續雇用獎勵 | 第21條 雇主繼續僱用符合勞動基準法第五十四條第一項第一款所定得強制退休之受僱者達一定比率及期間，中央主管機關得予補助。 |
| 失業者再就業 | 公立就業服務機構為協助中高齡者及高齡者就業，應依其能力及需求，提供職涯輔導、就業諮詢與推介就業等個別化就業服務及相關就業資訊（第23-27條）。 |
| 支持退休後再就業 | |
| 得以定期契約雇用 | 第28條 六十五歲以上勞工，雇主得以定期勞動契約僱用之。 |
| 退休準備與協助 | 第29條 雇主對於所僱用之中高齡者，得於其達勞動基準法第五十四條第一項第一款所定得強制退休前一年，提供退休準備、調適及再就業之相關協助措施。 |
| 傳承經驗與技術 | 第30條 雇主僱用依法退休之高齡者，傳承其專業技術及經驗，中央主管機關得予補助。 |
| 建置退休人才資料庫 | 第32條 中央主管機關為提供退休之中高齡者及高齡者相關資料供查詢，以強化退休人力再運用，應建置退休人才資料庫，並定期更新。 |
| 在地多樣化就業機會提供 | |
| 開發短期臨時部分工時與社區服務就業機會 | 第34條 地方主管機關得成立銀髮人才服務據點開發臨時性、季節性、短期性、部分工時、社區服務等就業機會及就業媒合。促進雇主聘僱專業銀髮人才傳承技術及經驗。推廣世代交流及合作。 |
| 跨部會協力創造就業 | 第36條 中央主管機關為配合國家產業發展需要，得會商中央目的事業主管機關，共同開發中高齡者及高齡者就業機會。 |

在中高齡者及高齡者就業促進法通過之前，在行政院社會福利委員會亦有對於此相關議題之倡議，筆者為了能將高齡者就業推廣至跨部會協力並發展社區就業機會，因此提案建議整合既有分散之國家資源，支持跨部會協力推動「友善高齡與青銀共創一銀髮

人才世代合作社區就業機會與社會參與發展實驗方案」，後來獲得當時林全院長的裁示，持續推動促進中高齡和高齡者勞動參與措施，並研擬如何透過部分工時來引導高齡者再就業，以下簡要整理歷次會議重點記錄供參考。

表4：2016-2020行政院社會福利委員會與中高齡及高齡者就業相關會議記錄

| | | |
|------------------------|--|--|
| <p>105年 12月21日</p> | <p>行政院社會福利推動委員會（下稱社推委員會）第25次委員會第2次協商會議</p> | <p>提案建請政府因應高齡社會來臨，整合既有分散之國家資源，支持跨部會協力推動「友善高齡與青銀共創——銀髮人才世代合作社區就業機會與社會參與發展實驗方案」。</p> |
| <p>105年 12月29日</p> | <p>社推委員會第25次委員會會議</p> | <p>院長裁示與決議： 1.請勞動部參考周委員提案構想，以小規模之實驗方案試辦，並整合相關部會資源，持續推動促進中高齡和高齡者勞動參與措施，研議如何透過部分工時方式來引導高齡者再就業。 2.請勞動部、經濟部及衛福部合作，除開發適合銀髮族回流工作機會及推動青銀互助多元社會企業外，規劃設計高齡者適當回饋與報酬的志願服務工作。</p> |
| <p>107年 8月29日</p> | <p>社推委員會第27次委員會第2次會前協商會議</p> | <p>中高齡者及高齡者就業專法，請勞動部將委員所提符合身心障礙者權利公約（CRPD）合理調整、家庭照顧假、銀髮人力及世代合作理念等建議，一併納入研議。另法規名稱用詞應為一致，中高齡者及高齡者年齡界定應明確，以利國際比較，政策目標與立法背景宜分別說明。</p> |
| <p>107年 10月18日</p> | <p>社推委員會第27次委員會會議</p> | <p>本案持續列管，請權責機關持續積極辦理 107年10月18日行政院社會福利推動委員會第27次委員會會議紀錄指出，台灣面對高齡化及少子女化之雙重挑戰，積極開發運用既有人力並引進國際人才投入我國勞動市場，是相當重要課題。請勞動部參考林政務委員萬億及其他委員建議，納入彈性工時、銀髮人力專章、社會參與之立法目的等意見，再行檢視，力求完善本法，促進國家勞動力之再運用及發展。</p> |
| <p>108年 12月9日</p> | <p>社推委員會第28次委員會會議前會記錄</p> | <p>本案列入委員會報告案。請勞動部依下列原則將報告重行整理： （一）說明當前高齡人口（區分45至54歲、55至64歲、65歲以上）就業情形（含性別統計），就業困境及政府因應作法。 （二）說明「中高齡者及高齡者就業促進法」立法前已推動之事項，以及立法後將推動之事項及規劃作法；針對中高齡就業模式應跳脫傳統思維，從多元性與多樣性納入跨部會合作（例如衛生福利部、文化部、農委會等）機制，並將跨世代合作及創新性作為等重點納入。</p> |

衛福部在2021年10月年對外公佈「高齡社會白皮書」之後，曾就各高齡社會相關重點議題，在行政院社會福利委員會由林萬億政務委員主持，邀請各學家專家與各部會代表集思廣益，其中在行政院社會福利推動委員會高齡社會白皮書專案小組第五次會議記錄中，即有「促進銀髮再就業」會議記錄的相關重點，筆者亦有參與，相關內容未來各部會在推動措施選擇因應上或可參考，以加速我國更為全面的創建有益於台灣超高齡社會與永續發展的方案設計與推動，整理分享如下：1.勞動部應提出具體做法與規劃措施，搭配預算，落實中高齡者及高齡者就業促進法，展現施政成果；2.儘早協助地方政府佈見銀髮人才服務據點，並考量區域就業型態與服務量能差異，以增進使用之人數與效能；3.請各部會考量其職業特定、知能、就業場域與工作環境等因素，提供高齡者於公部門相關部分工時或彈性工時的職缺或職務；4.在考量高齡者異質性高與世代差異的前提下，制定系統性就業模式設計，協助並強化跨世代就業與創業合作機會，推動青銀共作與共創的模式；5.多開發社區型就業機會，就近為高齡者增進就業意願與機會；6.為鼓勵高齡者退休後再就業，樂齡學習中心、社區大學、長青學苑應納入退休準備、再就業適應等活動與課程，並促進高齡者學習、就業與社區型服務相結合，以持續參與勞動市場；7.為保障高齡女性就業權益與經濟安全，更應積極作為與規劃；8.加強辦理企業端營造友善高齡職場環境，破除年齡歧視，以利高齡者續留職場並穩定就業；9.鼓勵企業發展高齡友善環境，延後退休與轉職準

備，除以補助現金獎勵外，應直接入場輔導，提供有效協助；10.將銀髮推介就業成功案例進行分析，並結合勞動部退休人才資料庫，以提供政策制定與服務研擬之分享運用；11.為利政策推動產生實質效益，勞動部應就高齡者再就業面臨之限制，如勞動權益、勞工保險等配套措施進行檢討與調整。

伍、未竟之業：支持照顧不離職的法制尚待繼續努力

台灣目前在老人福利法第一條中，將「維護老人尊嚴與健康，延緩老人失能，保障老人權益，增進老人福利」作為其立法宗旨。在2015年12月9日修訂的老人福利法，首次將老人就業促進及免於歧視，支援員工照顧老人家屬與照顧服務員技能檢定之規劃、推動及監督等事項明訂勞動部為主管機關，將1992年所通過就業服務法第二條中高齡者明訂為45-65歲以下，補上了65歲及以上就業者權益保障與促進之法源依據，也使得我國65歲高齡者就業，首次明訂勞動部為主管機關。

依據衛福部所最新公布的老人生活狀況調查（2024:112-114）目前台灣社會55歲以上需要被照顧的人數達到87萬人，其中有家庭中親屬照顧比率達到66.5%；外籍與本國籍看護為16.2%；住宿機構為10.5%；居家與社區照顧服務6%；換句話說家庭照顧對於仍在工作的家庭成員，的確將造成越來越大的壓力；其中主要家庭照顧者年齡為55歲以上達到70.1%；55歲以下為29.9%。先前的調查曾指出因為家庭照顧因素而離職的中高齡人數

超過13萬人，但加上考量家庭照顧是所有年齡勞動者都可能遇到的需求，因此，當時在行政院社會福利委員會的討論中，即有修訂「性別工作平等法」，才能保障不同年齡層就業者都可能在人生不同階段中遇到兼顧工作與家庭照顧的需求，而中高齡者及高齡者就業促進法僅有轉介長照資源的規定。

台灣目前在性別工作平等法第20條，受雇者於家庭成員預防接種、發生嚴重疾病或其他重大事故，得請家庭照顧假；其請假日數併入事假計算，全年以7日為限，家庭照顧假薪資之計算，依各該事項規定辦理，受雇者如請求，雇主不得拒絕，且不得視為缺勤而影響全勤、考績或其他不利之處分。一般勞工家庭照顧假，其請假日數併入事假計算，全年以7日為限，家庭照顧假併入事假不給薪，勞工全年事假為14天。

公務員有5天給予薪資的家庭照顧假，超過

5天就沒有給薪。目前公務員請假規則參考教師請假規則，擬將5天事假不扣薪的天數上調為7天，而且請假單位也將可能由半日改成以小時為單位，以增加請假彈性。教師請假規則、志願役軍官、士官每年都有7天家庭照顧假併入事假不扣薪。公務員更有1年公務人員除了育嬰之外的留職停薪事由，包括侍親與進修，侍親指的是本人或配偶之直系血親尊親屬或重大傷病需侍奉者期間以兩年為限，必要時得延長1年。但勞工僅有傷病的留職停薪事由，並無法如公務員有1至3年的侍親假作為留職停薪事由。

筆者以為，我國目前應更為積極協助在職者不要因為照顧家中長輩而離職，銜接與使用目前政府所提供的長照2.0之居家照顧服務資源雖有所幫助，但對於長輩在醫療選擇與照顧安排方式等處理，需要在職的子女有適當的請假權益與彈性工作時間安排才得以兼

表5：我國勞動者不同身份別在家庭照顧假權益的比較與對照

| 身分 家庭照顧支持措施 | 勞工 | 公務員 | 教師 | 志願役軍官、士官 |
|----------------|---------------------------|------------------|------------------|------------------|
| 家庭照顧假 | 併入5天事假不給薪 | 併入5天事假不扣薪 | 有7天給薪的家庭照顧假並併入事假 | 有7天家庭照顧假併入事假不扣薪 |
| 留職停薪、事由 | 僅有傷病、育嬰，目前沒有包括家庭照顧安排也沒有進修 | 有傷病、育嬰、另有侍親與進修事由 | 有傷病、育嬰、另有侍親與進修事由 | 有傷病、育嬰、另有侍親與進修事由 |
| 照顧留停的期間 | 目前沒有 | 有1至3年家庭照顧留停 | 有1至3年家庭照顧留停 | 有1至3年家庭照顧留停 |

資料來源：周玟琪（2019：52）迎向人盡其才與年齡融合的超高齡社會：因應台灣勞動力已銀灰化的未來，國土及治理季刊。

顧。因此，縮小不同身份別勞動者的家庭照顧假權益，進而提供更為積極的照顧安排期間未能工作期間的所得安全，透過就業保險法的風險分擔與賦予雇主相關法定與努力義務等原則，才能及時的為我國勞動市場創造

「照顧不離職」的支持環境。表7整理目前民間團體如婦女新知基金會及家庭照顧者總會及北市產業總工會等建議與立法院各黨團所提出的相關修法草案，提供各位律師先進參考。

表6：我國有關支持照顧不離職之相關措施與草案彙整

| | 照顧不離職支持措施 | 請假期間 | 財源 |
|-------------------------|---|--------------------|-------------------------------|
| 婦女新知 / 家總 / 北市產總 (2019) | 直系血親、配偶、兄弟姊妹、家屬因有照顧需求有醫生證明需緊急處理照顧安排受僱者任職滿六個月得申請。 | 最多180天其中至少30天得申請津貼 | 就業保險 |
| 立法院民眾黨提案修法 (2024.4.12) | 家庭照顧假從事假的假別獨立出來 | 從7天增加至14天 | 就業保險 |
| 立法院時代力量黨團 (2021.10.6) | 家庭照顧假提高至14天，比照公務人員照顧前7天薪資全額照給；逾7日之薪資，雇主得向主管機關申請補助。 | 從7天增加到14天 | 前7天雇主給付；其餘部分雇主先行給付，得向中央主管申請補助 |
| 立法院民進黨委員提案 (2021.10.13) | 勞工家庭照顧假全年以7日為限，比照公務人員，請假期間應給予全薪，並刪除相關樣態的規定（如預防接種、發生嚴重疾病或其他重大事故等）。 | 維持7天家庭照顧假 | 由雇主給予全薪 |

資料來源：研究者整理自立法院各黨團與民間團體推動團體等相關資料，自行編制完成。

陸、台灣永續發展 (ESG) 的落實與因應超高齡社會的新契機

為了因應全球對於永續發展與國家淨零碳排之重視，台灣金融監督管理委員會從2020年推動「公司治理3.0永續發展藍圖」，要求資本額20億元以上之上市櫃公司在2023年將過去企業社會責任報告書 (CSR) 更名為「永續報告書」，並透過三大全球編寫準則，分別是一、針對非財務資訊面的全球報告倡議組織 (簡稱GRI準則，Global Reporting

Initiative)；二、SASB準則，以投資人為主要溝通對象，稱為「永續會計準則委員會」，Sustainability Accounting Standards Board」，在2018年公布五大面向，包括社會資源、人力資源、商業模式與創新、領導力及公司治理、環境；三、TCFD準則，也以投資人為主要溝通對象，著重氣候風險，稱為「氣候相關財務揭露工作小組」(Task Force on Climate-related Financial Disclosures)。

GRI的準則，則分別包括ESG的三大面向，分別是經濟面 (GRI201-206)、環境面

(GRI301-308)與社會面(GRI401-419)。在社會面的部分，有幾個部分與本文所倡議的主題非常有關，因此進一步加以闡述，尤其是GRI401：員工面向；GRI402：勞資關係面向；GRI403：職業健康和 safety；GRI404：培訓與教育；GRI405：多樣性與機會平等；GRI406：反歧視；GRI412 人權評估與 GRI413：本地社區；GRI419：社會經濟法規遵循等。

首先在反歧視、人權評估到多樣性與機會平等，此部分在台灣我們除了在就業服務法第5條，有明訂「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。」；在性別工作平等法第二章有禁止性別歧視專章（第7條至第11條），訂有禁止各類性別歧視之規定；在中高齡者及高齡者就業促進法第二章亦訂有禁止年齡歧視專章（第12條至第17條）。而對於員工的多樣性與機會平等與反歧視，在我國的身心障礙者權益促進法第16條，訂有「身心障礙者之人格及合法權益，應受尊重及保障，對其接受教育、應考、進用、就業、居住、遷徙、醫療等權益，不得有歧視之對待。」而衛福部為落實聯合國身心障礙者權利公約（CRPD Convention on the Rights of Persons with Disabilities），亦修正原第16條規定，將不得

有歧視之對待，增訂機關（構）、學校事業機構、法人或團體辦理教育、招考、就業等權益事項，應依身心障礙者個別障礙需求，於不造成不成比例或過度負擔之情形下，進行必要及適當之合理調整，以落實歧視之禁止，此部分於我國推動55歲以上銀髮與65歲以上高齡者就業，在「同權不同質」基礎上，協助進行適當的「職務再設計」或「職務彈性調整」，將有助於我國長者延長其就業年數，同時舒緩我國缺工問題。

另外在GRI404-2-b有提到「提供因退休或終止勞雇關係而結束職涯之員工，以促進繼續就業能力與生涯規劃之過渡協助方案」，相關方案得包括：「有意退休人員的退休前計畫」；「有意繼續工作員工的再訓練計畫」；提供資遣費（考慮計算員工年齡與服務年限）；提供就業服務與協助員工（如提供訓練、諮詢等方式）過渡到無工作的生活形態¹⁰。在我國中高齡者及高齡者就業促進法第29條，我們有「雇主對於所僱用之中高齡者，得於其達勞動基準法第五十四條第一項第一款所定得強制退休前一年，提供退休準備、調適及再就業之相關協助措施。雇主依前項規定辦理時，中央主管機關得予補助。」在第30條則提到「雇主僱用依法退休之高齡者，傳承其專業技術及經驗，中央主管機關得予補助。」

最後在GRI413本地社區部分，台灣的企業雇主亦可透過與目前各地方主管機關所設置的銀髮人才服務據點合作，提供在地臨時

註10：相關內容可參閱謝禎濤於勞動部職業安全衛生署所進行的「永續報告書指標與企業職場健康與安全績效展現策略之探討」之簡報。

性、季節性、短期性、部分工時、社區服務等就業機會給在地長者，或支援在地非營利社區組織的發展，透過提供專業服務與捐款支持在地非營利社區組織提供融合性就業機會，或是透過購買在地非營利社區組織所生產的產品，透過「Buy Social」，來支持在地社區組織的發展或是提供多樣化的就業機會，都是永續企業可以支持在地社區發展的作法。另外，地方主管機關亦可提供勞動法令及職涯發展諮詢服務。或辦理就業促進活動及訓練研習課程及促進雇主聘僱專業銀髮人才傳承技術及經驗或推廣世代交流及合作。以上這些地方主管機關辦理前項服務，中央主管機關得予補助。

最後，筆者認為不論是年齡隔離、性別及性傾向隔離與種族及族群隔離等都是人為的社會排除與社會框架與阻礙，文明進步的社會，宜促進彼此的接納、互助與團結，而不是歧視、對抗與分裂。因此反歧視、促進實質平等與支持多樣性的發展，才是積極面對目前各項隔離與排除的正確方向。結合永續

發展與「融合性就業」與「團結性經濟」，才能使台灣更有底氣的因應來自超高齡社會的挑戰，而對於不論是身心障礙者、年長者與有家庭照顧需求的工作者，雇主宜有進行合理調整的法律義務，對於身心障礙者如此，對於年長者或是家庭照顧者亦如此，國家宜更積極透過與勞工及雇主等利害關係人展開社會對話，並提高勞資調適過程中的必要協助與引導，台灣才能在資本主義分配惡化造成民眾憤怒達到極致前，儘早進行合理調整，尊重個別差異同時給予必要支持協助，讓個體可以在群體中受到支持並同時融入而不是被排除於社會之中。多元共融（Diversity and Inclusion: DI）或是多元平等共融（Diversity, Equality, Inclusion: DEI），亦是目前國際上所提倡的新職場文化，強調在職場上，廣納不同背景的族群，尊重且保有每個人的差異性，提升個人獨特性所能帶來的價值，最終達到職場平權。期待台灣在因應超高齡社會與永續發展挑戰，我們的人權進程也能往前進步一點。