

以 DEI 理念與修正政治系統論檢視我國高齡者就業政策

郭淑華*

摘要

我國已進入超高齡社會，高齡者持續參與勞動市場涉及勞動力供給、退休制度銜接、企業承接與工作權保障。本文以《中高齡者及高齡者就業促進法》為核心，採文獻分析、比較研究與半結構式訪談，訪談企業代表、政府代表、學術研究者及勞工代表共 13 位。本文以多元性、公平性與共融性（DEI）作為政策價值分析架構，並以 Easton 政治系統論及 Roskin 等人之補充觀點分析政策輸入、制度轉換、政策輸出、實務承接與政策回饋；世代正義則作為公平性與共融性之補充規範觀點。研究發現，我國雖已建立專法與多項政策工具，惟高齡者差異需求、隱性年齡排除、薪資與契約保障、政策資源可近性、企業承接、職務再設計及青銀合作仍有改善空間。本文主張，高齡就業政策應由補助與媒合導向，轉向退休前後連續性支持、企業職務調整能力建構、實質公平保障、跨世代協作與銀髮人才價值發揮。

關鍵詞：高齡者就業政策；中高齡者及高齡者就業促進法；DEI 理念；修正政治系統論；年齡歧視

* 中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士候選人，Email: ellenkuo5656@gmail.com。
本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2026/7/18。同意刊登：2026/8/8。

壹、緒論

人口高齡化已成為全球公共治理與勞動政策的重要課題。世界衛生組織（World Health Organization, 以下簡稱 WHO）提出「活躍老化」理念，強調高齡者應在健康、安全與社會參與條件下延續生活品質（2002, p. 12）；經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, 以下簡稱 OECD）亦指出，面對工作年齡人口縮減，各國政策不宜僅以延後退休作為回應，而應同時提升高齡者持續工作的能力、機會與工作品質（2019, pp. 9-10）。因此，高齡就業政策之核心已不只是提高勞動參與率，而是如何使高齡者取得適合、有保障且能被職場接納之工作。

我國人口結構亦快速轉變。國家發展委員會（2024）於《中華民國人口推估（2024年至 2070 年）》指出，我國工作年齡人口將持續下降，老年人口比例則持續上升。內政部戶政司（2026）統計顯示，截至 2025 年底，65 歲以上人口已占總人口 20%以上，正式邁入超高齡社會。在人口高齡化、少子女化與缺工問題交互作用下，高齡者能否依其能力、健康狀況與工作意願持續參與勞動市場，已涉及企業人力運用、退休制度銜接、就業服務體系及勞動權益保障。

為回應此一結構變遷，我國於 2019 年制定《中高齡者及高齡者就業促進法》，並自 2020 年施行（勞動部，2020）。該法納入禁止年齡歧視、穩定就業、退休後再就業、職務再設計、銀髮人才服務及就業機會開發等制度工具，顯示我國高齡就業政策已由一般性就業服務逐步發展為專門法制。然而，專法之建立並不當然代表政策目標已充分落實，政策工具是否能為企業承接、是否能回應高齡者差異需求，並轉化為具穩定性與保障性之工作，仍須進一步檢視。

國內相關研究多從法制建構、退休制度、就業促進措施或年齡歧視等面向分析高齡就業議題（林良榮，2020；許致軒，2021；郝鳳鳴等人，2021）。既有研究已奠定重要基礎，但較少同時處理政策需求如何進入政府決策、制度工具如何轉化為企業承接與就業服務，以及高齡者實際工作經驗如何回饋政策調整。本文因此將 DEI 具體界定為三項可操作面向，而非僅作為概念性標語：多元性檢視高齡者差異需求，公平性檢視資源取得與反歧視保障，共融性檢視職場接納與角色承認；並以 Roskin 等人（2017, pp. 33-35）對政治系統論之補充觀點說明外部需求與政府內部輸入如何共同形成政策行動。

此外，高齡者持續就業亦涉及不同世代間工作機會、組織角色與資源配置。世代正義關注不同世代之權利、機會、負擔與保障是否獲得公平安排；在高齡就業脈絡中，不宜將延後退休或高齡者留任預設為對青年就業的零和排擠，而應同時檢視青年職涯發展、高齡者工作權、企業接班及經驗傳承（Tremmel, 2009, pp. 4-5; Sonnati, 2026, pp. 146-147）。本文將世代正義定位為 DEI 公平性與共融性之補充規範觀點，用以檢視高齡者持續就業過程中，不同世代在工作機會、資源配置、組織角色與權益保障上的關係。

基於上述問題意識，本文之研究目的如下：第一，釐清《中高齡者及高齡者就業促進法》之制度定位及其與相關勞動法制之銜接；第二，分析高齡者就業需求、企業用人需求與政府內部規劃如何形成政策輸入並轉化為政策工具；第三，運用 DEI 檢視制度設計與實務運作之落差，並以世代正義補充觀察跨世代之工作機會、組織角色、資源配置與權益保障；第四，比較日本與美國制度，提出適合我國法制及政策執行之調整方向。

為達成上述目的，本文提出四項研究問題：第一，《中高齡者及高齡者就業促進法》之制度定位及其與相關勞動法制之銜接課題為何？第二，高齡者就業需求、企業用人需求與政府主動規劃如何成為政策輸入，並轉化為政策工具？第三，從 DEI 之多元性、公平性與共融性觀察，並以世代正義作為補充規範觀點，我國高齡就業政策在制度設計與實務運作間存在哪些落差？第四，日本與美國高齡就業制度之經驗，對我國未來制度調整具有何種參照意義？上述四項研究問題分別對應前述四項研究目的。

貳、文獻探討與分析架構

一、高齡就業政策與專法之制度背景

高齡就業政策之發展，反映退休制度、勞動市場與公共治理角色的轉變。高齡者持續工作不再只是個人退休選擇，而是與國家勞動力供給、社會保障支出、企業人力運用及職場平等密切相關。高齡就業政策因此應同時處理就業促進、權利保障與職場支持，而非僅追求就業人數增加。

我國《中高齡者及高齡者就業促進法》將中高齡者定義為年滿 45 歲至 65 歲之人，高齡者則為逾 65 歲之人，顯示其政策對象涵蓋退休前穩定就業、失業後再就業、職涯轉銜與退休後再就業。相關研究指出，該法具有回應人口結構變遷與促進高齡者就業之時代

意義（許致軒，2021，頁 91-92）；另有研究由日本經驗說明，專法雖建立基本架構，但制度能否落實，仍取決於企業內部承接、政策誘因與穩定就業安排（林良榮，2020）。

相關研究顯示，年齡刻板印象、技能落差、職場適應及雇主態度，均可能影響中高齡及高齡者之實際就業機會（郝鳳鳴等人，2021）。由此可知，高齡就業政策若僅停留於法規宣示或一般性職缺媒合，未必足以處理高齡者在勞動市場中所面臨的結構性排除。

此外，高齡就業專法並非孤立制度，其實施效果仍取決於其與既有勞動法制、退休制度、就業服務體系及企業人事實務之互動。專法一方面強調穩定就業、退休後再就業與人力資源再運用；另一方面，既有退休規範、定期契約制度、勞動條件保障及反歧視救濟機制，仍會影響高齡者能否取得穩定且具保障之工作。

近年相關研究已由一般性就業促進，逐步延伸至制度資源、勞動條件、重返職場支持與高齡期生活保障。勞動行政資料串聯與制度盤點呈現中高齡及高齡者在性別、產業及地區上的就業差異，並整理職場指引、補助及就業服務資源（徐雅媛、崔曉倩，2021）；彈性就業研究則使彈性工作是否兼具工資、工時、契約、社會保險與職業安全保障，成為政策檢視重點（郝鳳鳴等人，2024）；各國重返職場措施之比較，則使政策視野由單次媒合擴及退休決策、再就業動機、服務措施與後續支持（高慧珠、彭素玲，2025）。

在社會參與與老年生活面向，「無齡世代」觀點強調高齡者能力、角色及社會參與（陳亮恭、楊惠君，2015）；高齡貧窮研究則指出，部分高齡者持續工作可能不是自我實現或自願參與，而是年金、照護成本、家庭支持及社會保障不足下的生計選擇（藤田孝典〔Fujita〕，2016/2017）。綜合而言，高齡勞動參與率提高並不當然等同政策成功，仍須區分自願延續職涯與因經濟壓力不得不工作，並同時檢視就業機會、勞動條件、企業承接與退休保障。本文據此將權利保障、企業承接、工作品質及退休前後轉銜納入同一分析架構。

二、DEI 理念作為政策價值分析架構

DEI 係指多元性（Diversity）、公平性（Equity）與共融性（Inclusion）。此一理念原多運用於組織管理與人力資源管理領域，主張組織不應僅在形式上納入不同背景之成員，而應進一步辨識成員間的差異、排除制度性障礙，並建立使其得以實質參與的工作環境

(Mor Barak, 2017, pp. 5-10)。其中，多元性著重於承認群體內部在身分、能力、經驗與需求上的差異；公平性強調不同群體未必能在相同條件下取得相同機會，因而須透過差異化支持、資源配置及障礙排除，以達成實質平等；共融性則關注不同成員進入組織後，是否能獲得尊重、參與組織運作並發揮能力，且能感受到歸屬，其個別價值亦獲得承認（Shore et al., 2011, pp. 1264-1265; Mor Barak, 2017, pp. 238-246; Shore et al., 2018, pp. 176-178）。

本文將 DEI 運用於高齡就業政策之分析，係因高齡者並非同質群體，其健康狀況、工作能力、職業經驗、經濟需求、家庭照顧責任、數位能力與勞動參與意願均可能不同。政策若僅以年齡作為分類依據，可能忽略高齡者內部差異；若僅提供形式上的就業機會，卻未處理招募排除、契約保障、教育訓練與資源取得障礙，亦難以實現實質公平；高齡者即使已進入職場，若未獲得組織接納、適當角色與跨世代合作機會，亦不能逕認已實現職場共融。

據此，本文將 DEI 三項構面轉化為訪談資料整理與政策分析之操作性指標。多元性包括「個別差異與需求」、「職涯路徑與工作型態」及「多元職務選擇與個別化支持」；公平性包括「招募與進用機會」、「教育訓練與政策資源可近性」、「薪資福利與契約保障」、「職務調整」及「反年齡歧視救濟」；共融性包括「組織接納與角色承認」、「青銀合作與經驗傳承」、「參與機會與友善溝通」及「持續學習支持」。本文依上述指標整理受訪者陳述，並擇取具代表性的受訪者原句作為分析證據，以檢視政策是否回應高齡者差異、排除制度性障礙及促進職場接納。

此外，本文將世代正義定位為公平性與共融性之補充規範觀點，用以檢視高齡者持續就業過程中，不同世代在工作機會、資源配置、組織角色與權益保障上的關係（Tremmel, 2009, pp. 4-5; Sonnati, 2026, pp. 146-147）。

三、世代正義作為 DEI 公平性與共融性之補充觀點

世代正義原主要關注不同世代之間權利、資源與責任的公平配置，並探討當代制度如何避免將不合理負擔轉嫁給其他世代（Tremmel, 2009, pp. 4-5）。在就業法制脈絡中，此一觀點亦可延伸至同時存在於勞動市場的不同年齡群體，檢視制度在工作機會、勞動條件、權益保障與責任負擔之間是否形成合理平衡（Sonnati, 2026, pp. 146-147）。

就高齡就業而言，世代正義並不同於以青年就業權否定高齡者持續工作的權利，也不宜預設高齡者留任必然排擠青年。較適切的問題在於：延後退休、再僱用、彈性工時、薪資與職務配置、升遷接班及教育訓練等制度安排，是否兼顧不同年齡群體的合理期待；企業能否透過導師制度、跨世代團隊與職務分工，使高齡者的經驗與青年工作者的創新能力形成互補。本文據此將世代正義定位為 DEI 公平性與共融性之補充規範觀點，用以檢視青銀合作、工作機會、組織角色與資源配置是否兼顧不同年齡群體之合理期待。

表 1

DEI 理念之構面與本文操作指標

構面	基本意涵	本文操作指標	對應分析重點
多元性	承認高齡者內部差異	個別差異與需求；職涯路徑與工作型態；多元職務選擇與個別化支持	政策是否辨識高齡者差異，並提供適配之職涯路徑、工作型態及職務選擇
公平性	提供實質平等與權利保障	招募與進用機會；教育訓練與政策資源可近性；薪資福利與契約保障；職務調整；反年齡歧視救濟	政策是否排除直接或間接障礙，使高齡者實際取得工作機會、資源及權利保障
共融性	促進職場接納、角色承認與持續參與	組織接納與角色承認；青銀合作與經驗傳承；參與機會與友善溝通；持續學習支持	政策是否促成跨世代合作、角色互補、持續參與及高齡者經驗價值之發揮

註：世代正義作為公平性與共融性之補充規範觀點，用以檢視不同世代間工作機會、資源配置、組織角色與權益保障之關係。

四、制度承接與服務可近性之分析面向

既有研究與政策文件顯示，專法施行成效除受法律與政策工具設計影響外，也與企業是否願意及有能力運用僱用獎助、職務再設計與就業服務資源有關（林良榮，2020；郝鳳鳴等人，2021；勞動部，2024）。據此，本文將企業承接與服務可近性界定為制度落實之分析面向，並於後續透過訪談資料檢視其實際運作情形。

在企業承接方面，既有研究指出，雇主態度、職務條件、技能適配與管理成本，均可能影響高齡者之進用及留任（林良榮，2020；郝鳳鳴等人，2021）。本文據此檢視職

災風險、工作流程、工時安排與世代管理等因素，是否影響企業聘僱或留用高齡者之意願，以及現行政策工具能否協助企業進行職務調整、工作流程改善與人力管理。

在服務可近性方面，勞動部（2024）已推動銀髮人才就業服務、職務再設計及企業輔導等措施。本文後續分析之重點，在於相關服務能否依高齡者之健康狀況、工作能力、照顧責任、通勤條件與工作期待提供個別化支持，以及不同規模之企業與不同處境之求職者，能否理解、取得並實際使用相關政策資源。

五、政治系統論與本文分析架構

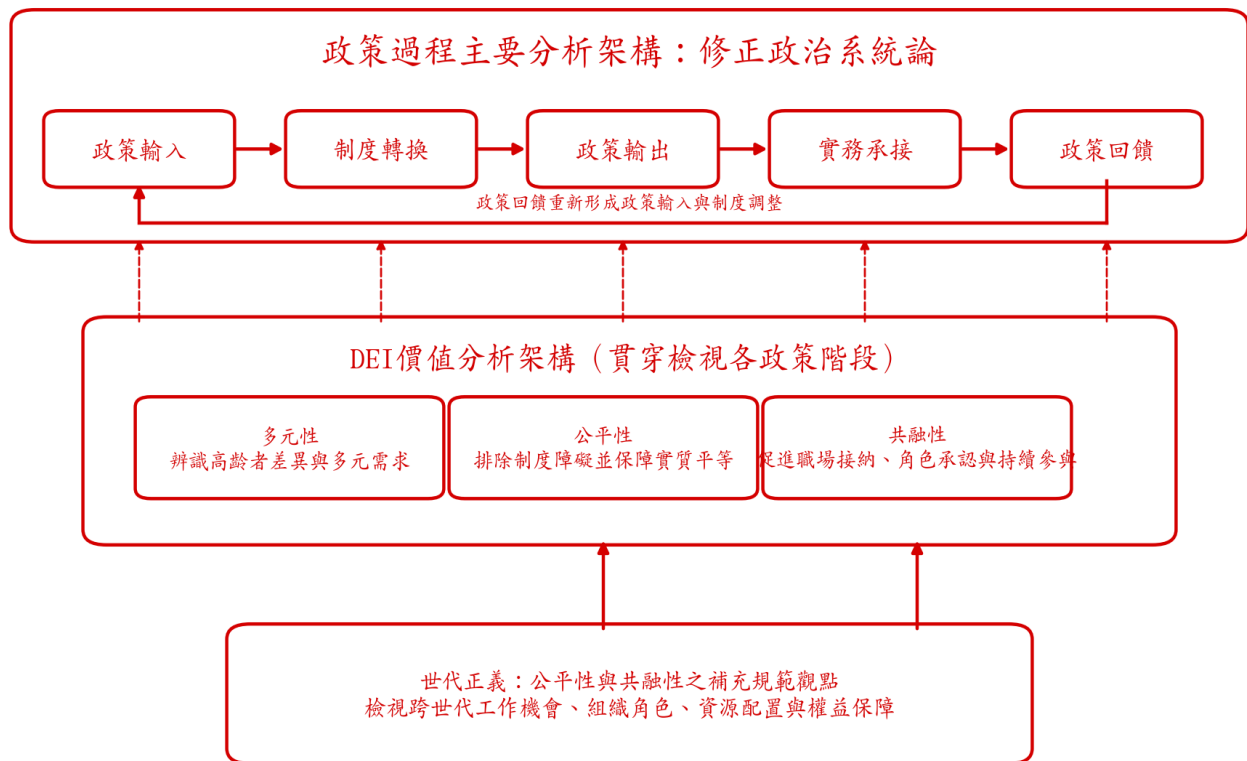
大衛·伊斯頓（David Easton）所提出的政治系統論（Political Systems Theory），主要以「輸入—轉換—輸出—回饋」說明政治系統如何回應環境壓力與社會需求（1965, p. 32）。Roskin 等人（2017, pp. 33-35）對此模型加以補充，指出政府決策並非僅被動回應社會需求，也可能由政府內部基於政策判斷、行政經驗與制度規劃，主動形成政策議程或政策行動，亦即政府內部本身亦可成為政策輸入的來源。本文所稱「修正政治系統論」，係指採用 Roskin 等人對 Easton 模型所作之補充，將政府內部主動形成的政策需求納入輸入來源。

本文將政策輸入區分為四類。第一，人口高齡化、少子女化與勞動力結構變動等外部環境訊號（國家發展委員會，2024；勞動部統計處，2025；內政部戶政司，2026）；第二，高齡者透過求職登記、就業服務、職業訓練需求、勞工團體倡議及個案經驗所呈現之就業需求；第三，企業在人力短缺、經驗傳承、工作適配與用工彈性方面的需求（林良榮，2020；郝鳳鳴等人，2021）；第四，政府依人口推估、行政執行經驗及國際制度學習所形成之內部輸入（Roskin et al., 2017, pp. 33-35）。此一區分用以具體說明不同需求進入決策系統的可能途徑，而非將「社會需要」視為不證自明的政策輸入。

制度轉換係指上述輸入如何進入立法與行政決策，形成《中高齡者及高齡者就業促進法》及其相關政策方案；政策輸出則包括禁止年齡歧視、穩定就業、退休後再就業、僱用獎助、職務再設計與銀髮人才服務等法規及政策工具。本文另將「實務承接」與政策輸出加以區分，前者係指企業、就業服務機構與高齡者是否理解、取得、使用並落實相關政策工具。政策回饋則指政策執行與使用經驗如何反映制度運作情形，並可能重新進入後續制度轉換；本文以申訴與行政執行經驗、就業服務運作、企業使用情形及受訪者評價，作為觀察政策回饋之資料來源。

本文之分析架構具有明確的層次與功能區分，並未將政治系統論、DEI 與世代正義並列為同等性質之理論基礎。首先，本文以 Easton 政治系統論及 Roskin 等人之補充觀點作為政策過程的主要分析架構，用以說明高齡就業需求、企業用人需求與政府內部規劃如何形成政策輸入，並經由制度轉換形成政策輸出，進而觀察政策工具之實務承接及執行經驗所形成的政策回饋。其次，DEI 係本文之政策價值分析架構，貫穿政策輸入、制度設計、政策輸出、實務承接與政策回饋等階段，分別從多元性、公平性與共融性檢視政策是否辨識高齡者內部差異、排除制度性障礙，並促進高齡者之職場參與及角色承認。最後，世代正義並非另一項獨立的理論軸線，而是置於 DEI 公平性與共融性之下的補充規範觀點，用以檢視高齡者持續就業所涉及之跨世代工作機會、組織角色、資源配置與權益保障。三者分別處理政策運作過程、政策價值判準及跨世代規範關係，共同構成本文之分析架構。

圖 1



資料來源：本研究整理。

本文分析架構：修正政治系統論、DEI 與世代正義之定位與關係註：修正政治系統論為政策過程之主要分析架構；DEI 為貫穿各政策階段之價值分析架構；世代正義為置於公平性與共融性之下的補充規範觀點。

參、研究設計

本文採質性研究取徑，研究方法包括文獻分析、比較研究及半結構式訪談。文獻分析用以整理高齡就業政策、年齡歧視、DEI 理念、世代正義、政治系統論及我國高齡就業法制之相關研究；比較研究選取日本與美國作為制度參照，日本制度較重視退休前後銜接、穩定就業與企業承接，美國制度則較重視反年齡歧視與就業平等。

半結構式訪談用以蒐集政策相關參與者對我國高齡就業政策之實務觀察。本文所稱政策相關參與者，係指位於政策制定、執行、承接或使用環節，並具有相關制度經驗者。企業代表為專法所規範之雇主及政策工具承接者；政府代表參與政策規劃、行政執行或第一線就業服務；學術研究者長期研究勞動法制、社會福利或曾參與專法討論，可提供制度及法制評析；勞工代表則為政策適用者，或具有集體勞動經驗及高齡就業權益觀察者。

受訪者採立意取樣，共 13 位。企業代表涵蓋大型金融業、中小型製造業及電子安控產業，分別反映不同企業規模與產業類型對高齡聘僱之考量；政府代表涵蓋中央主管機關及地方或第一線就業服務相關人員；學術研究者涵蓋勞動法、社會福利及曾參與專法制定或政策討論之學者；勞工代表則涵蓋工會幹部、具專業背景之高齡勞工及高齡就業權益倡議者。本文基於研究倫理及去識別化原則，不揭露可直接識別受訪者身分之姓名與服務單位。

訪談前向受訪者說明研究目的、資料使用方式及匿名處理原則；訪談內容整理為逐字稿後，以「企」、「政」、「學」及「勞」搭配序號編碼，並刪除足以直接識別個人或服務單位之資訊。

半結構式訪談之「結構」部分，係指所有受訪者均圍繞共同核心訪綱回答，以利不同類型受訪者間之比較；「半開放」部分，則依其制度位置與實務經驗進行追問。例如，企業代表側重聘僱成本、職務安排與管理風險；政府代表側重政策執行與資源配置；學術研究者側重法制定位與制度銜接；勞工代表側重求職經驗、歧視感受與職場接納。

訪談大綱主要包含五項主題：第一，專法之制度定位及其與退休制度、勞動法制之銜接；第二，政策工具之行政執行、實際使用與企業承接；第三，DEI 所涉及的高齡者差異需求、公平保障、職場接納與跨世代協作；第四，高齡者需求、企業用人需求及行政執行經驗如何形成政策輸入與回饋；第五，日本與美國制度經驗對我國政策調整之參照意義。修法及政策工具調整建議則納入各題組之追問。

資料分析先依表 1 之 DEI 指標整理主題，並以世代正義補充公平性與共融性；再以 Roskin 等人修正之政治系統論定位輸入、轉換、輸出、承接與回饋，並比較各類受訪者原句與法制及政策文獻。

表 2

受訪者類型、政策參與位置與主要觀察面向

受訪者類型	受訪者代碼	政策參與位置與選取理由	主要經驗與觀察面向
企業代表	企 1 至企 3	涵蓋大型金融業、中小型製造業及電子安控產業。企業為高齡者聘僱、職務安排、職務再設計、補助申請與職場管理之直接承接者；考量不同產業特性與企業規模可能影響高齡者之進用、留任及政策工具使用情形，故選取不同規模及產業之企業代表。	企業用人、職務安排、政策承接誘因、管理成本與職場實務
政府代表	政 1 至政 4	涵蓋中央主管機關政策規劃人員，以及地方或第一線就業服務相關人員。政府部門為政策形成、行政執行、資源配置及就業服務之主要行動者；為掌握中央政策設計與地方執行間之差異，故同時選取政策規劃及第一線執行人員。	政策規劃、行政執行、就業服務、資源配置與制度回饋
學術研究者	學 1 至學 3	涵蓋勞動法、社會福利及曾參與專法制定或政策討論之學者。考量其具有高齡就業法制、社會政策及制度設計之專業知識，並能從立法目的、法制銜接及政策效果等面向進行評析，故納入訪談。	法制與政策分析、理論架構、制度銜接與政策建議

受訪者 類型	受訪者代碼	政策參與位置與選取理由	主要經驗與觀察面向
勞工代表	勞 1 至勞 3	涵蓋工會幹部、具專業背景之高齡勞工及高齡就業權益倡議者。勞工代表為政策適用者或高齡就業經驗之直接觀察者，能呈現高齡者在求職、工作適應、資源使用及權益保障方面之實際處境，故予選取。	求職經驗、資源使用、工作期待、契約保障與職場接納

註：本文採立意取樣，依受訪者在高齡就業政策制定、執行、承接或使用過程中的制度位置及實務經驗加以選取，旨在呈現不同制度參與者對高齡就業政策之觀察與評價，研究結果不作統計推論。

表 3

半結構式訪談之共同核心訪綱

題 組	共同核心訪綱	主要追問方向
制度定位與法制銜接	如何評價《中高齡者及高齡者就業促進法》之制度定位，以及其與退休制度及相關勞動法制之銜接情形？	專法功能、退休前後銜接、延後僱用、定期契約、反年齡歧視及法制不足
政策工具與實務承接	現行就業促進、僱用獎助、職務再設計、銀髮人才服務及企業輔導等措施，在執行或使用上有何情形與問題？	行政流程、資源可近性、企業承接、職務調整、地方服務及政策工具使用情形
DEI 構面	現行政策是否回應高齡者的差異需求、提供公平保障，並促進高齡者進入職場後的接納與參與？	個別差異與需求、職涯路徑與工作型態、招募與進用、教育訓練、契約保障、職場接納、角色承認及青銀合作
政策輸入與回饋	高齡者就業需求、企業用人需求及行政執行經驗，如何進入政府決策，並反映於政策調整？	求職與就業服務經驗、勞工團體倡議、企業需求、行政執行經驗、政策工具使用情形及修法建議

題 組	共同核心訪綱	主要追問方向
比較制度與政策調整	日本與美國高齡就業制度對我國未來法制與政策工具調整有何參照意義？	退休銜接、企業承接、反年齡歧視、權利保障、制度移植限制及政策調整方向

註：世代正義並非獨立訪談題組，係於資料分析階段，針對受訪者有關青銀合作、跨世代互動、工作機會及組織角色配置之陳述，作為 DEI 公平性與共融性之補充規範觀點加以分析。

肆、研究發現：DEI 觀點下的制度運作與實務落差

本文不以受訪人數多寡進行統計推論，而係將訪談內容與法制及政策脈絡相互對讀。分析依表 1 所列 DEI 操作性指標進行，並將世代正義作為公平性與共融性之補充規範觀點。受訪者原句用以呈現不同制度位置之經驗，研究判斷則由受訪者原句、不同群組觀點及相關文獻相互參照而形成。

一、多元性

本節對應表 1 多元性之「個別差異與需求」、「職涯路徑與工作型態」及「多元職務選擇與個別化支持」三項操作性指標。考量前兩項在訪談資料中相互關聯，分析時整併為「個別差異與職涯型態」，另以「多元職務選擇與個別化支持」為第二項分析主題，以檢視政策是否辨識高齡者內部差異，並提供符合其能力、需求及職涯階段之工作選擇。

（一）個別差異與職涯型態

高齡者並非同質群體，其健康狀況、工作能力、經濟需求、照顧責任、退休所得、數位能力、通勤條件與勞動參與意願均有差異。若政策僅依年齡分類，或將高齡就業等同於退休後重新求職，容易忽略原職場留任、部分工時、職務轉換、顧問工作及經驗傳承等不同職涯路徑。學術研究者指出：

我覺得不要稱為「再就業」啦，就業就是就業，沒有什麼再就業。他跟原來的就業最好能夠緊密結合，或是說他還是在原來的職場，能夠從事熟悉的，改成部分工時，改成什麼，那是安排的問題。（學 2）

此意見顯示，高齡就業政策若只在勞工退出職場後介入，將忽略退休前後的連續性支持。多元性所要求者，並非對所有高齡者提供相同措施，而是依個人能力、健康與

工作意願配置不同的工作型態。第一線政府代表亦指出，高齡者條件與企業疑慮會同時影響媒合：

目前遇到的就是，他們想要找工作，可是他們的限制又非常多，其實很難幫他們找。再來就是雇主端，他們想要僱用的話其實也會害怕，因為他們可能會怕職災等等之類的問題，所以雇主在要應用高齡者來講，考慮會比較多。（政3）

因此，高齡者的差異需求不能與企業的工作適配及風險考量分開處理。政策若只求求職者調整，卻未協助企業改善工作流程、工時安排與職務內容，仍可能使部分高齡者無法進入或穩定留任。

（二）多元職務選擇與個別化支持

多元性亦反映於就業服務是否能依個別條件提供能力盤點、職涯諮詢與適配職缺。政府代表說明，銀髮人才服務已嘗試由一般職缺推介轉向個別化支持：

個案媒合與求職服務：透過一站式的個別化就業輔導，協助銀髮者盤點優勢、釐清職涯方向，重返職場。（政1）

惟個別化服務若欠缺多元職缺，仍可能受限於勞動市場供給。另一位政府代表指出：

大多為職缺類型受限（實務上目前大多為保全、清潔、餐飲等），加上薪資待遇會與期待有所落差。（政2）

勞工代表亦指出，專業能力與證照會直接影響高齡者可選擇的工作範圍：

個人覺得高齡員工只要有專業能力、專業證照，再就業不是問題。高齡者就業困難，若無專長，找工作相對辛苦，適合的工作可能是保全或是體力工作者（男性：夜班），或是派遣的清潔人員（女性：如夜店凌晨 1-3 點的打掃工作）。（勞3）

保全、清潔與餐飲工作可能符合部分高齡者需求，問題不在於此類工作本身，而在於其是否長期成為高齡者主要甚至唯一的可見選項。對具有專業證照、管理經驗、技術能力或客戶關係者，政策仍須協助開發顧問、講師、行政支援、技術傳承或客戶關係維繫等職務；對體力或健康受限者，則應搭配部分工時、輔具及工作流程調整。

不同群組的觀察亦有差異。學術研究者較關注政策分類是否過於粗略；政府代表著重媒合限制與服務工具；勞工代表關注專業條件與實際工作選擇；企業代表則著重職務內容、管理成本與風險。上述差異顯示，多元性必須同時處理求職者條件、職缺品質與企業承接能力。

二、公平性

本節對應表 1 公平性之五項操作性指標，並依其內容關聯整併為「招募、進用與反年齡歧視保障」、「教育訓練與政策資源可近性」及「薪資福利、契約、職務調整與留任保障」三項分析主題。

（一）招募、進用與反年齡歧視保障

公平性首先涉及高齡者能否在招募與進用階段取得實質平等。專法雖禁止年齡歧視，但企業代表指出，履歷資訊與刻板印象仍可能使高齡者在面試前即被篩除：

《中高齡者及高齡者就業促進法》在法律層面上確實明文禁止職場年齡歧視，但在實務上仍存在落差。雖然法條提供申訴、賠償等保障機制，但履歷表要求填寫出生年月日、雇主的刻板印象等問題，讓法律的效果在現實中打了折扣。（企 2）

勞工代表則由第一線經驗指出，排除可能以看似中立的條件出現：

企業很少會明目張膽違反規定，而是採取「前端篩選」的方式，例如在履歷階段就透過年資、技能標籤或數位能力預設，將中高齡者排除在外，這種情況在法律上很難被認定為歧視。因此，很多中高齡者其實還沒進入職場，就已經被排除，法律自然無法發揮效果。（勞 1）

由此可見，高齡者遭遇的不公平未必表現為明示年齡限制，也可能透過年資、數位能力、體力要求或職務適配標準形成間接不利。反歧視政策若只處理明示條件，而未檢視招募流程、舉證困難及申訴救濟的可使用性，其保障效果仍然有限。

（二）教育訓練與政策資源可近性

公平性亦涉及不同規模企業與不同處境高齡者能否實際取得政策資源及教育訓練機會。補助項目存在，並不代表企業能理解申請條件或負擔行政成本。政府代表建議：

優化鼓勵措施所需行政作業，減少過多的資料查核。（政2）

學術研究者進一步指出，產業與企業規模若未納入政策設計，小型及微型企業較難使用既有工具：

我個人感覺，目前的產業脈絡並沒有納入內部制定法令的相關分析，並反映到就業政策裡。第二個是「企業規模」的部分，如何協助解決小型企業與微型企業在高齡者就業產生的問題？目前的法令與政策資源並沒有明顯產生輔助效應。（學3）

企業代表則由內部人力培育經驗指出，公平性不只在於是否進用，也包括薪資、升遷、績效評估及教育訓練能否避免年齡差別待遇：

另外，在薪資與升遷方面，有制定「業績能力評價與面談實施辦法」，透過公平透明機制不因性別、年齡進行績效評價與調薪。教育訓練方面，公司著重人才發展與培育，其中針對中高齡員工，鼓勵跨界發展及在職進修。（企1）

因此，資源可近性不宜只以補助是否設置判斷，也應檢視資訊是否清楚、申請程序是否合理、第一線人員能否提供諮詢，以及不同規模企業與不同處境高齡者是否實際取得訓練與支持。

（三）薪資福利、契約、職務調整與留任保障

公平性並延伸至高齡者進用後的薪資福利、契約、職務調整及留任保障。企業代表指出，專法允許以定期勞動契約僱用 65 歲以上高齡求職者，雖增加用人彈性，亦可能產生低保障就業的疑慮：

但專法有提到六十五歲以上（高齡）求職者，雇主得以定期勞動契約（臨時性、短期性、季節性）僱用之，恐變相加深高齡者只適合「兼職、打零工」之迷思，其實有許多高齡求職者，願意勝任全職工作，甚至希望是穩定之工作，但此專法在無形之中，恐怕也加深大眾對（高齡）求職者之刻板印象，產生深遠之影響。（企1）

另一方面，職務調整若能依健康狀況與工作能力進行，亦有助於降低高齡者的不利處境。企業代表說明：

制度面上，我們依照職業安全衛生管理系統（ISO45001）明訂「中高齡及高齡工作者健康管理標準」，包括健康管理、醫療建議、轉介就醫、工作適性配工與建議。友善措施上，工作流程簡化、設備優化（自動化）、降低重覆性作業及搬重。（企1）

除契約與職務調整外，高齡者是否獲得合理的訓練與適應期亦會影響實質公平。勞工代表以實際案例說明：

我們當年最起碼有給我們一個禮拜的時間，所謂的實習的時間。在他那邊的話，講句不好聽的話，沒有一個禮拜，不到三天的時間就要給 get out。（勞2）

上述經驗顯示，高齡者即使通過招募，仍可能因適應期不足、訓練機會不均、職務未經合理調整，或績效標準未考量工作熟悉過程而快速退出。公平性因此應涵蓋招募、進用、教育訓練、工作分配、契約續聘、薪資福利、職務調整與申訴救濟等完整就業歷程。

群組差異方面，企業代表較重視成本、職災與管理責任；政府代表關注行政程序及政策工具能否落實；學術研究者著重制度誘因、產業差異與法制一致性；勞工代表則呈現篩選、適應與職場尊嚴的具體經驗。公平政策須在權利保障與企業承接之間建立配套，而非以其中一方取代另一方。

三、共融性

本節對應表1共融性之「組織接納與角色承認」、「青銀合作與經驗傳承」、「參與機會與友善溝通」及「持續學習支持」四項操作性指標。考量跨世代合作、組織溝通、參與機會與持續學習在訪談資料中彼此連動，本文將其整合為四項分析主題：第一，組織接納與角色承認；第二，青銀合作、經驗傳承與友善溝通；第三，世代公平與資源配置；第四，參與機會、持續學習與價值創造。其中，「世代公平與資源配置」並非新增之DEI操作性指標，而係以世代正義作為公平性與共融性之補充規範觀點，檢視跨世代合作過程中的工作分配、組織角色、參與機會及資源配置。

（一）組織接納與角色承認

共融性關注高齡者進入職場後，是否能被組織接納、被賦予合適角色，並參與團隊運作。勞工代表指出，高齡者亦須將經驗轉化為合作資源：

我會刻意讓自己保持開放，避免用「經驗壓人」，而是用合作的方式，讓經驗與創新結合。這其實也是讓自己持續更新的重要方式。（勞1）

企業代表則說明，資深員工能在專案協作中提供組織記憶與問題處理脈絡：

我們基本上在實務上大概兩大面向。一個就是協作，也就是會有所謂跨世代協作。……年資比較長的搞不好他就可以知道過去的故事，他可以知道我系統發生什麼事、未來可以怎麼調整。（企3）

這些意見顯示，高齡者之價值可能體現在判斷力、風險控管、組織記憶、客戶關係及經驗傳承，而非僅以速度、體力或數位操作能力衡量。共融亦不是要求年輕世代單向配合高齡者，而是建立雙向學習與角色清楚的合作關係。

（二）青銀合作、經驗傳承與友善溝通

青銀合作與經驗傳承若僅停留於政策倡議，企業仍可能欠缺具體的職務分工、溝通方式與管理機制。此一分析主題除檢視高齡者經驗能否透過跨世代合作加以傳承，也關注企業是否提供平等參與、雙向溝通及角色協調的制度安排。學術研究者指出：

在修法中，關於如何讓青年、中壯年與中高齡、高齡者產生「跨世代協力合作」，我感覺政策對於公司或雇主推展這區塊的設計，例如不同產業、規模適用的模式，並沒有落實到實作與產業思考的模態設計。（學3）

政府代表則說明，入場輔導可將共融理念轉化為企業可操作的管理措施：

成立包含人力資源、世代合作、職務再設計等各領域的專業顧問團隊，透過入場輔導之方式，提供企業改善建議，以協助企業單位促進世代合作、建置銀髮友善職場、聘僱專業銀髮人才傳承技術。（政1）

此類輔導若能依產業與企業規模提供工作流程、導師制度、職務分工、參與機會及友善溝通機制，較能使青銀合作由倡議轉化為日常管理制度。

（三）世代公平與資源配置

受訪者雖未直接使用「世代正義」一詞，但其對青年員工剝奪感、工作分配、導師制度與接班安排的討論，反映高齡就業政策同時涉及不同世代之工作機會、組織角色與資源配置。政府代表指出：

管理困難常來自世代觀念差異及年輕員工的剝奪感（領一樣薪水，高齡者工作較簡單）。建議補助企業推動「世代共榮工作坊」或「導師制度」，能減少職場摩擦，促進環境友善。（政 1）

此一意見顯示，高齡者留任或彈性工作若欠缺清楚的工作分配、薪資說明與合作機制，可能使青年員工感受機會或負擔分配不均；反之，若以導師制度、跨世代團隊、接班規劃與雙向學習重新配置角色，高齡者經驗便可轉化為組織共同資源。世代正義在此並非限制高齡者工作，而是要求政策與企業同時兼顧高齡者工作權、青年職涯發展及合理資源配置，避免將青銀關係塑造成零和競爭。

（四）參與機會、持續學習與價值創造

高齡者要持續參與組織並發揮經驗價值，仍須配合新工具、新流程與工作角色進行學習。數位工具訓練、工作說明、合理適應期、同儕支持與參與機會，不僅是能力補強，也會影響高齡者能否被組織視為可持續發展的人力。勞工代表指出：

高齡者就業，應其專業方面維持應有水準，專業不足者，應加強專業知識的學習，並且平和看待、自我調適、身份要懂得轉換。（勞 3）

另一位勞工代表則進一步提出，高齡就業政策不宜將高齡者固定定位為被照顧者：

未來高齡者就業，不應再走「弱勢補助」路線，而應轉為「價值創造」。
（勞 1）

上述觀點並非否定補助，而是提醒政策須將持續學習、角色調整與價值發揮相互連結。當企業能辨識高齡者在品質管理、內部教育訓練、技術傳承、顧客關係與風險判斷上的功能，補助方能成為促成制度調整的工具，而非短期進用的唯一理由。

四、產業別、企業規模與制度參與位置之差異

（一）產業別與企業規模對政策承接之影響

本研究之企業受訪者僅涵蓋 3 個案例，以下分析係就個案間所呈現之差異進行探索性比較。大型金融服務業案例顯示，該企業已具備相對完整的績效評估、教育訓練、中高齡健康管理、退休回聘及跨世代協作制度，因而較有條件將反年齡歧視、人才培育、職

涯轉換與經驗傳承納入內部管理。惟大型企業之政策承接仍可能受到既有績效制度、職務階層、接班安排及部門權責之影響，僱用補助本身亦未必構成其最主要的政策誘因。

相較之下，兩個製造業案例之受訪內容較著重成本、風險、管理負擔、體能與健康限制、技能適應及工作流程調整。其中，電機及電子機械器材製造業案例明確提出企業對成本、職業災害風險及管理問題之顧慮；電子安全監控制造業案例則較著重職務再設計、彈性工時、再技能訓練及輔具支持。上述差異顯示，即使企業均面對高齡人力運用問題，其政策需求仍可能因工作內容、組織資源與人力管理制度而有所不同。

據此，高齡就業政策不宜預設所有企業具有相同的承接條件。對組織制度及人力資源較完整之大型企業，政策可著重高齡人才盤點、退休前職涯轉換、內部轉調、接班規劃及跨世代協作；對資源及行政承接能力較有限之中小型企業，則可提供產業別職務再設計範例、工作風險評估、到場輔導、成本分擔及較簡便的申請程序。產業特性與企業規模並非高齡就業政策之外部附帶因素，而可能影響企業理解、取得及實際運用政策工具的方式。

惟上述比較係依 3 個企業案例所作之探索性跨案分析，僅用以呈現不同企業情境可能形成的政策承接差異，尚不能推論為各產業或不同規模企業之普遍情形。後續研究仍須增加不同產業、企業規模與地區之企業案例，並結合政策使用資料或企業人事資料，進一步檢驗產業特性、組織資源與承接成本對政策工具使用及高齡者留任之影響。

（二）不同制度參與位置之觀點差異

企業代表、政府代表、學術研究者與勞工代表對政策問題及制度落差之理解有所不同。企業代表主要從政策承接與組織管理出發，較重視職務風險、管理成本、職業災害責任、工作安排及用人彈性；政府代表則著重專法規範、政策工具、服務量能、資源配置及行政可執行性；學術研究者較關注法制定位、制度銜接、產業差異、政策誘因及規範效果；勞工代表主要從求職與工作經驗出發，反映招募篩選、工作適應、教育訓練、契約保障、權利救濟與職場尊嚴等問題。上述差異並非單純的立場對立，而是反映各類受訪者分別處於政策規劃與執行、企業承接、制度評析及政策使用等不同位置。

此一差異顯示，若政策評估僅依據單一制度位置，可能只能呈現部分政策結果。例如，行政機關所觀察的補助執行情形與服務人次，未必足以反映企業實際承接所面臨的

成本與管理問題；企業所重視的用人彈性與工作效率，亦未必完整呈現高齡者在求職篩選、契約保障及職場接納上的經驗。因此，不同制度參與者之觀點不僅提供相互補充的分析資料，也有助於辨識政策輸出、實務承接與政策使用經驗之間的落差，並構成本文觀察政策回饋的重要基礎。

五、小結

依 DEI 操作性指標分析，現行政策的主要落差可歸納為三項：多元性方面，高齡者差異需求、職涯路徑與職務開發尚未充分連結；公平性方面，隱性年齡排除、政策資源可近性、薪資與契約保障、職務調整及進用後支持仍待強化；共融性方面，角色承認、青銀合作、參與溝通、持續學習及世代間角色與資源配置尚未普遍制度化。三者彼此連動：不適性媒合可能形成實質不公平，保障不足會影響高齡者留任，而組織若未能承認高齡者價值並妥善處理跨世代角色關係，即使媒合成功，亦難以形成共融職場。

伍、政策系統分析與國際制度比較

一、政策系統下的制度落差

（一）政策輸入：多元需求能否進入決策

依 Roskin 等人修正之政治系統論，政策輸入既包括人口高齡化、勞動力短缺等外部訊號，也包括高齡者求職與工作需求、企業用人需求，以及政府依行政資料與政策學習所形成的內部輸入。訪談顯示，各類輸入並非方向完全一致：高齡者關注工作選擇與保障，企業關注成本、風險與適配，政府則須在勞動力供給、就業權益與行政可行性間進行整合。

因此，輸入階段的問題不只是「是否聽見需求」，也包括政府如何辨識需求的差異與衝突。若政策將高齡者需求簡化為重返職場，或將企業需求簡化為缺工補充，便容易忽略原職場續留、專業職務開發、契約保障及組織調整等問題。

（二）制度轉換：專法與既有法制的銜接

制度轉換係將政策需求轉化為立法、行政方案與資源配置。訪談資料指出，專法雖建立制度基礎，但與退休規範、延後僱用及定期契約之間仍可能產生張力。企業代表表示：

我們國家的修法往往都是各修各的。它會是有一個法先突破了某一個點，但可能沒有考慮到其他周邊的一些連帶法條也必須跟著翻修，所以就會出現彼此之間有扞格之處。（企3）

此一意見顯示，制度轉換不能只以專法是否制定判斷，尚須檢視《勞動基準法》退休規範、定期契約、延後僱用與反歧視保障是否形成一致方向。否則，政策可能一方面鼓勵持續就業，另一方面又使高齡者轉入較不穩定的契約安排。

（三）政策輸出與實務承接：政策工具之可用性

政策輸出包括僱用獎助、職務再設計、銀髮人才服務及企業輔導等措施；實務承接則關注企業與高齡者是否能實際使用。學術研究者指出，現行工具對產業與企業規模的差異仍未充分回應：

目前的產業脈絡並沒有納入內部制定法令的相關分析，並反映到就業政策裡。第二個是「企業規模」的部分，如何協助解決小型企業與微型企業在高齡者就業產生的問題？目前的法令與政策資源並沒有明顯產生輔助效應。（學3）

勞工代表亦指出，現有工具的問題未必在數量不足，而在於能否銜接實際需求：

政府目前提供的再就業服務、職訓課程與補助方案，在「量」的部分其實已經不算少，甚至可以說工具是齊全的。因此問題不在「有沒有」，而是在「用得好不好」。（勞1）

由此可見，政策輸出不能只以方案件數或補助金額衡量。對大型企業而言，承接可能涉及內部人力配置與接班制度；對中小及微型企業而言，行政程序、顧問協助與職務再設計範例更為重要；對高齡者而言，則須檢視服務資訊、工作品質與後續留任支持。

（四）政策回饋：由執行數量轉向制度品質

政策回饋應使第一線經驗重新進入制度調整。政府代表說明，部分企業甚至不知道既有補助，顯示政策資訊尚未充分進入企業：

有些企業對於政府補助的部分都還不知道，我們跟企業說明，還被當成詐騙集團，說怎可能有這麼好的補助。事後有些企業聽同業說真的有補助方案，又回來找我們瞭解細節。（政3）

若政策評估僅計算媒合人次、補助件數或服務據點數量，將難以掌握企業是否真正調整工作、求職者是否穩定留任，以及契約、薪資與職場接納是否改善。未來回饋指標宜納入留任期間、工作型態、薪資變動、契約續聘、職務再設計使用情形、企業承接困難、申訴經驗及職場接納程度。

前述分析顯示，我國高齡就業政策的主要課題，一方面在於政策工具能否進入企業內部運作，形成退休銜接、職務調整與穩定就業；另一方面則在於反年齡歧視規範能否有效處理招募、訓練、契約及工作條件中的隱性排除。基於此，日本與美國分別提供企業承接與權利保障兩種制度參照，以下據以比較其對我國政策調整之意義。

二、日本制度：退休銜接與企業承接

日本長期面對人口高齡化與少子化，高齡就業政策與退休年齡、繼續僱用及企業內部人力運用密切相關。《高年齡者雇用安定法》透過定年延長、繼續僱用、高齡者再就職促進及就業機會確保等措施，將企業納入政策核心承接者，而非僅由公共就業服務進行事後媒合（日本電子政府法令檢索系統〔e-Gov 法令檢索〕，未註明；日本厚生勞動省〔厚生労働省〕，未註明 a）。

日本經驗顯示，高齡就業政策可在退休前即安排職涯調整、原職場續留、部分工時、再僱用及經驗傳承。2021 年施行的修法並將 70 歲前就業機會確保列為事業主努力義務，提供定年延長、廢止定年、繼續僱用、業務委託及社會貢獻事業等選項（厚生労働省，未註明 b）。惟日本制度與企業內部勞動市場及長期僱用傳統密切相關，對我國的意義在於強化退休銜接與企業承接，而非直接移植。

三、美國制度：反年齡歧視與就業平等

美國制度以反年齡歧視與就業平等為核心。美國平等就業機會委員會（U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 以下簡稱 EEOC）指出，《就業年齡歧視法》（Age Discrimination in Employment Act, 以下簡稱 ADEA）禁止對 40 歲以上者因年齡而在招募、僱用、解僱、薪資、升遷、訓練、福利及其他就業條件上受到歧視（n.d.-a, n.d.-b）。相關研究亦從法制發展及人口高齡化角度，說明年齡歧視規範對高齡者延後退休與持續參與勞動市場之重要性（焦興鎧，2011；Neumark, 2009）。

美國經驗提醒我國，促進就業不能取代權利保障。履歷篩選、數位能力預設、訓練機會分配、升遷評估及契約安排等隱性排除，仍須透過行政指引、調查與救濟機制處理。

四、國際制度比較對我國政策系統之啟示

日本與美國分別提供企業承接與權利保障兩種互補參照。若僅強調企業承接而未強化反歧視與契約保障，高齡者可能被納入用人安排，卻處於低保障位置；若僅強調形式平等而未建立職務再設計與退休銜接，高齡者仍可能缺乏適合工作。對我國而言，較可行的方向，是將退休前後連續性支持、企業職務調整、反年齡歧視與政策回饋整合為同一制度組合。

若從 DEI 觀察，日本透過繼續僱用、再僱用及多元就業選項，較能回應多元性與共融性；美國以反年齡歧視與救濟制度為核心，則較能回應公平性。若從政治系統論觀察，日本制度凸顯政策輸出如何進入企業內部運作，美國制度則顯示權利救濟與案例累積如何形成政策回饋。兩國經驗之價值不在直接移植，而在於提示我國須同時處理政策工具的可用性與權利保障的實效。

為使兩國制度之比較邏輯及其對我國之操作意義更為清楚，表 4 整理如下。

表 4
日本與美國高齡就業制度重點及其對我國之啟示

比較面向	日本制度	美國制度	對我國之具體啟示
制度核心	退休前後銜接、繼續僱用與企業承接	反年齡歧視、平等就業與權利救濟	形成「企業承接＋權利保障」之雙軸制度
介入時點與工具	退休前即介入，透過延長定年、繼續僱用及其他就業機會確保措施延續就業	涵蓋招募至解僱，運用行政指引、申訴、調查及救濟	建立退休前職涯盤點與原職場續留，並強化招募、訓練、薪資及契約之反歧視檢核

比較面向	日本制度	美國制度	對我國之具體啟示
企業角色	以企業內部之繼續僱用與就業機會確保為主要承接機制	雇主負有不得因年齡差別待遇之法定義務	依產業與企業規模提供分級輔導，強化雇主反年齡歧視義務，並建立職務調整之政策支持與責任規範
政策回饋	透過企業實施情形、行政指導及就業機會確保措施之檢討形成政策回饋	由申訴、行政執法與司法判決累積權利標準	整合留任品質、薪資契約、職務再設計、申訴及救濟結果等指標
制度移植限制	企業內部勞動市場及長期僱用背景與我國不同	訴訟、舉證及救濟體系具有其制度背景	採功能性轉化，不直接移植單一制度

資料來源：本研究整理。

綜合表 4 之比較，我國未來制度調整不宜僅增加補助項目，而應將日本退休前介入與企業承接之制度經驗，轉化為依產業及企業規模提供之分級雇主輔導、原職場續留、職務再設計及穩定僱用誘因；並將美國以反年齡歧視及權利救濟為核心之制度經驗，轉化為招募流程檢核、行政調查指引、舉證協助及申訴與救濟結果之統計公開。惟相關制度仍須與我國《勞動基準法》之退休、定期契約及勞動條件規範相互協調，並依我國企業結構與行政救濟體系進行功能性轉化，始能形成兼具企業承接能力與權利保障之制度組合。

陸、結論與建議

一、研究結論

本文以《中高齡者及高齡者就業促進法》為核心，運用 DEI 理念與 Roskin 等人修正之政治系統論，檢視我國高齡就業政策之價值取向、制度過程與實務承接。研究顯示，我國已建立高齡就業專法及多項政策工具，但制度成效仍取決於專法與既有勞動法制之銜接、企業與就業服務體系之承接能力，以及高齡者能否取得適合且具保障之工作。

DEI 分析顯示，多元性方面，政策須回應高齡者在健康狀況、工作能力、經濟需求、照顧責任、數位能力、工作型態與勞動參與意願上的差異；公平性方面，須處理招募與進用階段的隱性排除、政策資源可近性、薪資福利、契約保障、教育訓練、職務調整及申訴救濟；共融性方面，則須將組織接納、角色承認、青銀合作、經驗傳承、友善溝通與持續學習轉化為具體的組織制度。由此可見，高齡者「取得工作」與「取得適合、公平且能被職場接納的工作」並非同一層次之政策成果。

世代正義分析顯示，高齡者持續就業與青年職涯發展不宜被設定為相互排斥。政策若僅延長高齡者工作期間，卻未同步處理工作分配、升遷接班、薪資安排與跨世代合作，可能引發不同世代對機會與負擔配置不均之疑慮；若能透過明確分工、導師制度、雙向學習與接班規劃，高齡者之經驗則可與青年工作者的創新能力形成互補。

政治系統分析顯示，現行政策的主要問題並非完全缺乏政策工具，而是政策輸入、制度轉換、政策輸出、實務承接與政策回饋之間尚未充分銜接。高齡者及企業之需求未必能充分轉化為差異化政策工具；專法與退休、契約及反年齡歧視規範仍有協調空間；政策資訊、行政程序與服務量能亦影響企業及高齡者之實際使用。日本與美國制度分別凸顯企業承接與權利保障的重要性，二者可作為我國制度調整之互補參照。

整體而言，高齡就業政策之核心，不在於將所有高齡者一律推向勞動市場，而在於使具有工作意願與能力者，能依其健康、能力、家庭責任及職涯期待，取得適合、有保障且受到組織接納之工作。當制度能同時回應差異需求、實質公平與職場共融，高齡人力方能由短期缺工補充，轉化為增進勞動市場韌性與延續組織經驗的重要人力資源。

二、政策建議

第一，建構退休前後連續性與雇主留任、僱用誘因。中央主管機關應整合退休前職涯諮詢、能力盤點、自願延後退休、原職場續留、再僱用與轉職服務，並依新僱、再僱或留任期間、工作品質及職務調整成效設計差異化獎勵，避免補助僅促成短期進用。

第二，完善反年齡歧視及權利救濟制度。除明示年齡限制外，應建立履歷、招募、數位能力、體力條件、訓練、績效及解僱之間接歧視檢核指引，強化申訴諮詢、行政調查、舉證協助與結果公開；並檢討 65 歲以上定期契約之保障，維持薪資、福利及續聘程序之基本標準。

第三，建立長期職涯與訓練政策。職業訓練不宜只在失業後提供短期課程，而應依中高齡及高齡者之學習特性、職涯階段與產業需求，建立持續學習帳戶、數位工具訓練、在職進修及訓練津貼，並將訓後媒合與留任追蹤納入成效評估。

第四，健全彈性就業法制與勞動條件底線。政府可檢討部分工時、彈性工時、工作分享、遠距工作或顧問型工作之法規障礙，使高齡者得依健康與照顧責任選擇工作型態；惟彈性安排不得取代工資、工時、休假、職業安全、社會保險及契約保障。

第五，依產業與企業規模建立分級承接政策，並設置跨部會及勞資政溝通平台。勞動主管機關宜會同經濟、衛生福利及相關產業主管機關，對大型企業推動接班、內部轉調及跨世代人才制度；對中小及微型企業提供簡化申請、到場顧問、職務再設計及風險管理協助，並定期納入企業、工會與第一線就業服務之回饋。

第六，推動世代合作與制度化政策回饋。政策應結合銀髮人才服務據點與產業輔導資源，支持自願延後退休、退休後再參與、導師制度、反向導師制度（reverse mentoring）、跨世代團隊與透明接班規劃，使高齡者經驗與青年創新形成互補；評估指標並應由媒合及補助數量，擴充至留任期間、薪資契約、教育訓練、職務調整、跨世代合作、申訴及救濟結果。

三、研究貢獻與限制

本文之研究貢獻可分為三方面。第一，在分析架構上，本文將 DEI 理念轉化為高齡就業政策之操作性指標，分別從高齡者內部差異、實質公平及職場共融檢視政策成效，並將世代正義作為公平性與共融性之補充規範觀點，使高齡就業政策之評價不侷限於就業人數、媒合件數或補助使用量。

第二，在政策過程分析上，本文運用 Roskin 等人修正之政治系統論，將政策輸入、制度轉換、政策輸出、實務承接與政策回饋納入同一分析脈絡，並特別區分政府所提供之政策工具與企業、就業服務機構及高齡者之實際使用情形，以呈現制度設計與實務運作之間的關係。

第三，在實證與制度比較上，本文透過企業代表、政府代表、學術研究者與勞工代表之訪談，呈現不同制度參與位置對高齡就業政策之觀察，並以日本之退休銜接與企業承接制度，以及美國之反年齡歧視與就業平等制度，作為我國政策調整之互補參照。

本文亦有若干研究限制。首先，13 位受訪者包括企業代表 3 位、政府代表 4 位、學術研究者 3 位及勞工代表 3 位，各類受訪者為 3 至 4 位。本研究採立意取樣，目的在於蒐集不同制度位置參與者之經驗與觀點，而非進行統計推論，亦未以各類群體均已達完整資料飽和為主張。其次，企業樣本僅涵蓋大型金融服務業、中小型製造業及電子安控產業，因此，本文對產業別與企業規模差異之分析屬探索性觀察，尚無法推論至整體產業；勞工樣本所涵蓋之產業、地區與職涯背景亦有其限制。第三，本文主要依據訪談資料、法規及政策文件進行分析，尚未結合行政資料、企業人事紀錄或長期追蹤資料，因而無法進一步驗證不同政策工具對就業、留任及工作品質之實際效果。最後，日本與美國制度分別建立於不同的勞動市場、退休制度及權利救濟體系，本文係就其制度功能與政策取向進行參照，並不主張將相關制度直接移植至我國。

未來研究可擴大不同產業、企業規模、地區及高齡工作者類型之訪談，並結合行政資料、企業個案研究與高齡者長期追蹤，進一步檢視不同政策工具對穩定留任、薪資福利、契約保障、職務調整、跨世代合作與職場共融之實際影響。

參考文獻

- 日本《高年齡者等の雇用の安定等に関する法律》（昭和 46 年法律第 68 號，1971 年 5 月 25 日公布）。e-Gov 法令檢索。<https://laws.e-gov.go.jp/law/346AC0000000068>
- 內政部戶政司（2026）。民國 114 年 12 月戶口統計資料分析。內政部全球資訊網，1 月 9 日。https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=2&s=335870
- 《中高齡者及高齡者就業促進法》（民國 113 年 7 月 31 日修正）。勞動部勞動法令查詢系統。<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT0201.aspx?id=FL092435>
- 林良榮（2020）。「中高齡者及高齡者就業促進法」之立法政策評議——兼論日本高齡勞工雇用安定之實踐經驗。月旦法學雜誌，301，188-207。
<https://doi.org/10.3966/102559312020060301011>
- 厚生労働省（未註明 a）。高年齡者の雇用。檢索日期 2026 年 4 月 30 日。
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/jigyounushi/page09_00001.html
- 厚生労働省（未註明 b）。高年齡者雇用安定法の改正～70 歳までの就業機会確保。檢索日期 2026 年 4 月 30 日。

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koureisha/topics/tp120903-1_00001.html

徐雅媛、崔曉倩（2021）。中高齡者及高齡者就業促進研究。勞動部勞動及職業安全衛生研究所。<https://gpi.culture.tw/books/1011000619>

高慧珠、彭素玲（2025）。各國協助中高齡及高齡者重返職場之措施探討。勞動部勞動及職業安全衛生研究所。<https://gpi.culture.tw/books/1011400516>

許致軒（2021）。推動中高齡者及高齡者就業促進法的時代意義。社區發展季刊，176，91-99。

國家發展委員會（2024）。中華民國人口推估（2024 年至 2070 年）。人口推估查詢系統，10 月 17 日。<https://pop-proj.ndc.gov.tw/News.aspx?n=3&sms=10347>

《勞動基準法》（民國 113 年 7 月 31 日修正）。勞動部勞動法令查詢系統。

<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?id=FL014930>

勞動部（2020）。《中高齡者及高齡者就業促進法》於 109 年 12 月 4 日上路。勞動部全球資訊網，11 月 20 日。<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/46938/>

勞動部（2024）。推動職務再設計服務計畫。勞動法令查詢系統。

<https://laws.mol.gov.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?id=FL093301>

勞動部統計處（2025）。113 年中高齡及高齡（45 歲以上）勞動統計。勞動部全球資訊網，7 月 31 日。<https://www.mol.gov.tw/1607/71771/73009/73011/73014/>

焦興鎧（2011）。美國最高法院與就業上年齡歧視之禁止。歐美研究，41（3），679-762。

郝鳳鳴、崔曉倩、藍科正、陳毓雯、徐雅媛、陳冠良（2021）。中高齡者及高齡者就業困境與因應策略之研究。勞動及職業安全衛生研究季刊，29（2），151-165。

郝鳳鳴、陳美滿、顏雅婷（2024）。中高齡者與高齡者就業彈性之勞動條件探討。勞動部勞動及職業安全衛生研究所。<https://gpi.culture.tw/books/1011300747>

陳亮恭、楊惠君（2015）。2025 無齡世代：迎接你我的超高齡社會。天下生活。

藤田孝典（Fujita, T.）（2017）。續・下流老人：政府養不起你、家人養不起你、你也養不起你自己，除非，我們能夠轉變（吳海青譯）。如果。（原著出版於 2016 年）

Age Discrimination in Employment Act of 1967, Pub. L. No. 90-202, 81 Stat. 602 (1967), as amended, 29 U.S.C. §§ 621-634. <https://www.govinfo.gov/app/details/COMPS-1529>

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons.

- Mor Barak, M. E. (2017). *Managing diversity: Toward a globally inclusive workplace* (4th ed.). SAGE Publications.
- Neumark, D. (2009). The Age Discrimination in Employment Act and the challenge of population aging. *Research on Aging*, 31(1), 41-68.
<https://doi.org/10.1177/0164027508324640>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Working better with age*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en>
- Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A., & Jones, W. S. (2017). *Political science: An introduction* (14th global ed.). Pearson.
- Shore, L. M., Cleveland, J. N., & Sanchez, D. (2018). Inclusive workplaces: A review and model. *Human Resource Management Review*, 28(2), 176-189.
<https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2017.07.003>
- Shore, L. M., Randel, A. E., Chung, B. G., Dean, M. A., Ehrhart, K. H., & Singh, G. (2011). Inclusion and diversity in work groups: A review and model for future research. *Journal of Management*, 37(4), 1262-1289. <https://doi.org/10.1177/0149206310385943>
- Sonnati, S. (2026). Age thresholds and the definition of the ‘older worker’ in EU and Italian employment law: Intergenerational justice from a legal perspective. *European Labour Law Journal*, 17(2), 146-161. <https://doi.org/10.1177/20319525261441188>
- Tremmel, J. C. (2009). *A theory of intergenerational justice*. Earthscan.
<https://doi.org/10.4324/9781849774369>
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission. (n.d.-a). *Age discrimination*. Retrieved April 30, 2026, from <https://www.eeoc.gov/age-discrimination>
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission. (n.d.-b). *Age Discrimination in Employment Act of 1967*. Retrieved April 30, 2026, from <https://www.eeoc.gov/statutes/age-discrimination-employment-act-1967>
- World Health Organization. (2002). *Active ageing: A policy framework*. World Health Organization. <https://iris.who.int/handle/10665/67215>

Examining Taiwan's Employment Policy for Older Persons through DEI Values and a Modified Political Systems Approach

Shu-Hua Kuo*

Abstract

Taiwan has entered a super-aged society, making older persons' continued labor-market participation a matter of labor supply, retirement transition, employer uptake, and employment rights. Focusing on the Middle-aged and Elderly Employment Promotion Act, this study employs documentary analysis, comparative institutional analysis, and semi-structured interviews with 13 representatives from enterprises, government agencies, academia, and labor. Diversity, equity, and inclusion (DEI) provide the evaluative framework, while Easton's political systems theory, as supplemented by Roskin et al., structures the analysis of policy input, institutional conversion, policy output, practical uptake, and feedback. Intergenerational justice is used as a supplementary normative perspective on equity and inclusion. The findings indicate that, despite an established statutory framework and multiple policy instruments, gaps remain in addressing heterogeneous needs, implicit age-based exclusion, pay and contract protection, access to policy resources, employer uptake, job redesign, and intergenerational collaboration. The study argues that policy should move beyond subsidies and job matching toward continuous retirement-transition support, stronger employer capacity for job redesign, substantive equity protection, intergenerational cooperation, and recognition of the value of older workers.

Keywords: older persons' employment policy; Middle-aged and Elderly Employment Promotion Act; DEI values; modified political systems approach; age discrimination

* Ph.D. Candidate, Graduate Institute of National Development and Mainland China Studies, Chinese Culture University, Email: ellenkuo5656@gmail.com °

The paper was published under two double-blind reviews. Received: July 18, 2026. Accepted: August 8, 2026.