

歐盟國家社會投資概念 於活躍老化政策之思維

林宏陽

壹、前言

目前所探討的社會投資（social investment）政策理念與論述，大致上始於Esping-Andersen在2002年發表的《Why We Need A New Welfare State》一書（Esping-Andersen, 2002c）（註1），著重在厚植社會人力資源、關注勞動力技術形成、促進社會永續發展等政策目標，故而進一步探討原先以社會保險及其他社會安全制度所建構的傳統福利國家之社會契約（social contract）概念，在社會投資論述的倡議之下是否應賦予當代社會契約不同的意義，並建構一個新的福利國家形態（Esping-Andersen, 2002a; 2002b）。此外，雖然年輕世代標示著一國社會的未來，但高齡化與少子化的議題不同程度的衝擊各國各個政策領域，且高齡人口在福利服務與現金給付上所投入的社會資源逐步增加，將導致各國資源配置進一步失衡

的可能。對此，Myles（2002）接續探討在諸多當代議題的交織下，即便過去的社會契約規劃了代間的相互連帶與支持，並給予一定程度的適足給付，但在現有的社會資源與社會運作的永續性面臨挑戰之下，是否應發展出對高齡者的新社會契約，並藉此調整資源的規劃與配置，使政策與措施能更為符合當代社會議題並應對之？就整體歐陸社會自二次世界大戰以來的政策論述，由凱因斯式的福利國家到新自由主義，乃至於到1990年代中期以後的第三條路（The Third Way），為因應當代諸多議題而不斷發展、找尋政策的方向，進而來到社會投資概念的倡議，可視為一自然轉化的過程（Hemerijck, 2012）。

隨著社會結構的不斷推演，承前所述，諸如經濟生產模式、經濟產業結構、勞動市場態樣、醫療與衛生環境、家庭組成結構、人口年齡與組成結構、政治體系之模式與組成、社會文化與價值偏好等諸

多元素的轉變，不同的時期必然面臨不同的社會問題，而用以回應的政策與措施亦隨著不同社會的不同要素組成態樣，而有所差異（Kuh et al., 2014）。本文所欲探討的活躍老化議題，大致上隨著經濟、勞動、社會、醫療與衛生、家庭、政治、社會政策等諸多面向的發展與變動所致，世界各國大致經歷死亡率與生育率的相繼下降、後工業社會下非典型的勞動形態、工作貧窮與低薪工作、社會與家庭價值的轉變、傳統社會福利服務與給付無法回應其需求等（Taylor-Gooby 2004）。

就整體而言，社會投資政策應涵蓋諸多政策面向，特別在於不同生命階段的轉銜，包括年輕人口進入工作年齡、當代家庭所面臨的風險與需求、政策中的性別平等元素，乃至於本文所欲介紹的中高齡與高齡工作人口轉銜退休後的生活，亦即活躍老化（active ageing）政策等皆然（Walker, 2002;2009）。對此，Lindh（2012）認為當代社會政策除應著重社會投資策略，亦應廣泛思考如何增進代間資源重分配的政策思維，以及促進社會各人口群間的融合。故而回應活躍老化的社會投資政策，須專注於調整與擴充原有的代間重分配機制：藉由重新盤點當前社會所具備的資源，並思考妥善分配給不同人口群、滿足其需求的策略，同時應考量未來人口結構的可能變化，方能建構一個適當、永續的重分配機制。但要達到此

等目標，則需長期洞察以及整合性的政策觀點。

歐盟社會對於活躍老化的政策思維，主要在2002年舉辦於西班牙馬德里的國際高齡化行動計畫會議（MIPAA, Madrid International Plan for Action on Ageing）達成共識，並藉由歐盟開放協調法（Open Method of Coordination）之下由各國依其國內的情形發展相關的政策並隨之調整等，而有相對多元的政策回應模式。

（註2）再者，亦根據MIPAA所通過之政策指引發展為活躍老化指數（AAI, Active Ageing Index）的指標系統，用以評估各國活躍老化政策與社會成果的進程，並定期性且持續性的探討後續發展。對此，Młóżniak（2016）認為AAI指數系統提供歐盟政府與各會員國瞭解當前活躍老化相關政策的運作情形，以及後續可供調整的面向，使得開放協調法在操作上具有更寬廣的空間。隨著歐盟各國著力於活躍老化政策與融入社會投資思維，AAI指標體系發展團隊指出，**建立一個能讓機會均等的社會**應為整合兩者後的政策主要目標（Zaidi et al., 2018）。

至於歐盟國家在社會投資思維運用在活躍老化政策方面的討論，大致上涵蓋經濟性與社會性的社會參與（Ngan, 2017; Prandini et al., 2016）。所謂的經濟性社會參與，是指透過一些相關政策的協助，使屆齡退休的中高齡者與高齡者

得以持續或重回參與經濟性的有給就業（economically gainful employment）或其他類型的社會參與，而社會性的社會參與則為藉由定期參與其有興趣的活動，以維持一定程度的人際網絡與互動。無論是經濟性或社會性的社會參與，皆須在具有相對完善的各領域政策為基礎，或謂在各領域資源得以充分整合之下。因此，社會安全、教育、勞動等政策領域一方面提供各類福利服務協助與促進其經濟性與社會性的社會參與，另一方面則整合諸多社會保險、社會津貼與社會救助等資源，維持中高齡者與高齡者的經濟安全。

綜合以上的相關論述，本文接續將以MIPAA會議所獲得的歐盟社會共識與AAI指數系統的意涵，由社會投資思維觀點探討活躍老化政策的方向。然而，即便AAI指數系統的內涵已成為歐盟國家在構思活躍老化策略成效的重要參考指標，但其涵蓋範圍仍受到諸多歐陸研究團隊的挑戰。其中，較為重要者，應屬銀髮族工作指標（SWI, Silver Work Index），以及依據建構高齡者友善環境（AFE, Aged-Friendly Environment）精神為主軸所發展出的社經與環境影響工具（SEE-IT, Social-Economic and Environmental Impact Tool）體系兩者。最後，則探討歐盟社會對於以社會投資概念融入活躍老化政策之核心思維。

貳、歐盟活躍老化政策與社會投資之發展^(註3)

歐盟國家將社會投資應用於活躍老化政策上之討論，大致上係依循MIPAA會議所達成的政策共識，並以AAI指數體系定期評估各國活躍老化政策的運作成果，做為後續政策調整的指引。因此，以下將分別探討MIPAA會議所做成的政策共識，以及依據該共識所建構的政策指數體系，亦即AAI指數體系。

一、MIPAA會議所達成之歐盟社會共識

2002年於西班牙馬德里所召開的會議，主要探討人口結構老化所可能面臨的政策環境，以擬定回應高齡化社會所可能面對之議題的策略。經過MIPAA會議的討論，共做成十項高齡化相關政策的共識，作為各個政策領域的主要指引（United Nations, 2002a; 2002b），本文將其整理為七個主要的政策思維。

第一，為回應高齡化議題所做成的活躍老化政策，不應導致其他年齡人口群在各項政策領域上的年齡歧視。由於MIPAA會議所達成的共識，在於建構一個全年齡人口群皆能相互融合、被平等對待的社會，方能充分回應高齡者於社會各個生活面向上的需求。換句話說，政策之間亦應存在恆平性與一致性，不應為了提升高齡者的社會參與以及滿足其各面向的

需求，而給予相對其他年齡人口群較好的對待。

第二，宜同時發展社會性與經濟性的社會參與政策，不應以其一為重，使高齡者得以適性發展。質言之，當提及活躍老化政策時，各國政府多以經濟性參與或勞動市場政策調整為政策的核心考量（Foster & Walker, 2013）。然而，MIPAA所提出的活躍老化思維，並不只著眼於具有生產力的經濟參與，亦涵蓋參加社會與文化面向的活動，展現其貢獻。再者，中高齡者與高齡者在社會參與過程中，對於諸如心理衛生、醫療體系、社會安全制度等的相關機制等，皆須考量其可能的需求，進而建構更適合於高齡化社會、全年齡人口群所使用的政策體系（Walker, 2006）。與此同時，隨著中高齡者與高齡者在社會參與程度的提升，亦應藉由社會教育體系強化代間的相互瞭解，並讓全年齡人口確切瞭解與體認老化的過程，進而減輕社會大眾對於老化的負面觀感，使相關各項社會政策的落實與運作得以更加順遂（Formosa 2013b; 2013a）。

第三，社會安全制度需隨著高齡化社會相關政策之調整而同步規劃其機制，方能確保各年齡人口群在高齡化社會中的經濟安全。換言之，除了社會安全制度應該盡可能涵蓋所有年齡層的人口群並給予經濟安全的保障外，無論中高齡者或高齡者

的社會參與形態為何，皆應保障其一定程度的經濟安全。對此，若欲透過私人年金體系提供老年相關之給付，則應盡可能迴避市場失靈所帶來的後果，方能增進所得安全的保障。

第四，透過落實全年齡人口群的終身學習，以提升高齡者的可雇用性（employability）。無論是哪一年齡人口群，以及無論其偏好從事經濟性、社會性、文化性或其他面向的發展，皆應能獲得充足的教育資源以支持其規劃與想望。就當前對於未來社會的想像，若欲使整體人口群的人力資源得以發展與累積，便應提供全年齡人口相關的教育資源。所以，對於期待能繼續參與有給勞動之屆齡退休者，增進其可雇用性的政策，應著眼於減少高齡者的失業率、提升高齡者的就業可能性、增進勞動參與的性別平等，以及拉近實際退休與法定退休年齡，並使高齡者的就業更為彈性（flexible）且漸進（gradual）。

第五，高齡化社會之下的照顧服務政策，應以全年齡之人口群為服務對象，且政策之範疇應涵蓋諸如長期照顧服務、醫療服務體系、各項社會福利服務等。再者，服務的形式與內容亦應考量不同家戶單位的需求，使家戶成員能在一定程度履行家庭成員間的照顧責任的同時，提供各項所需的福利服務與現金給付，使相關的政策能回應人口結構逐步改變下

的社會與經濟結果（social and economic consequences），例如經濟生產模式與家庭結構的轉變等。

第六，性別主流化的思維，亦為活躍老化政策的重要元素。換言之，針對高齡化所調整與建立的政策，應追求多元性別的全面平等、落實在經濟體系與家庭結構中的確實平等，以及確保取得社會保障與社會安全制度的涵蓋。

最後，除了各國所發展的活躍老化政策外，亦應發展區域性的政策考量。MIPAA對於各國與各區域之國家在成功老化的政策上，認為除了各國設定自己的政策目標並充分執行外，相鄰國家的相關政策亦應一定程度上有所合作、互動與相連。若以臺灣而言，即便國土相對其他國家為小，但不同區域的人口結構、人文特質、產業特性、地理分佈等皆不同。因此，在一定程度上，或需思考政策擬定分散化的措施，以能夠在人力資源發展與累積，乃至於人力資源管理與運用發揮更為顯著的成效。

二、用以衡量與評估歐盟社會活躍老化政策成效之AAI指數體系

歐洲社會福利政策與研究中心（European Centre for Social Welfare Policy and Research）所規劃與發展的AAI指數體系架構，結合來自OECD、歐盟委員會與UNECE的學術工作者、統計工作者以

及各國際組織代表所組成的AAI專家團隊（AAI Expert Group）（Zaidi, 2015）、考量世界衛生組織（WHO）所強調的健康、社會參與及社會安全等三個政策領域（Sidorenko & Zaidi, 2013），並於歐洲代間活躍老化與團結（2012）年（European Year of Active Ageing and Solidarity between Generations）提出（Council of the European Union, 2012）。

AAI指數體系將活躍老化定義為「高齡者能持續參與正式的勞動市場以及參與其他非有給的生產性活動（諸如對家庭成員提供照顧服務與各領域的志願服務等）之狀態」，並據此分為「就業」、「社會參與」、「獨立、健康與安全生活」，以及「有利於活躍老化之環境」等四個指標領域（如表1所示）。前三個指標領域用以反應現行政策的成效，而第四個指標領域則代表一國社會在活躍老化上的能力與品質（Zaidi et al., 2013）。

由於AAI指數體系的設計係以MIPAA所提出的政策指引為基礎，故而政策指引與指數體系（如表1所示）之間緊密相關。表2即呈現個別AAI指標領域與主要政策指引之間的對應關係。其中，「就業」指標領域對應到社會安全制度調整、勞動市場人力高齡化，以及性別主流化等三個政策承諾之內容。另外，例如建立「有利於活躍老化之環境」的指標領域建構，旨在回應四個MIPAA的主要政

表 1 AAI 總和性指標之指標領域與次指標

| 指標領域 | 就業 | 社會參與 | 獨立、健康與安全生活 | 有利於活躍老化之環境 |
|------|------------|----------|------------|------------|
| 次指標 | 55至59歲之就業率 | 志願服務活動 | 體能活動 | 55歲時的平均餘命 |
| | 60至64歲之就業率 | 照顧子女與孫子女 | 使用醫療與牙醫服務 | 55歲時的健康餘命 |
| | 65至69歲之就業率 | 照顧老年家庭成員 | 獨立生活 | 心理福祉 |
| | 70至74歲之就業率 | 政治參與 | 財務安全 | 使用3C產品 |
| | | | 身體安全 | 社會連結 |
| | | | 終身學習 | 教育參與 |

資料來源：引用林宏陽（2020），並整理自Zaidi等人（2013）之研究報告書。

表 2 AAI 指標領域與 MIPAA 主要承諾之相關性

| 主要承諾 | AAI指標領域 | | | |
|---|---------|------|------------|------------|
| | 就業 | 社會參與 | 獨立、健康與安全生活 | 有利於活躍老化之環境 |
| 2. 確保高齡人口完全整合與參與社會活動。 | | ✓ | | |
| 3. 促進公正與永續的經濟成長以回應人口結構的高齡化。 | | | ✓ | |
| 4. 調整現有的社會安全制度以回應人口結構的變化，乃至於後續的社會與經濟結果。 | ✓ | | | |
| 5. 構思如何使勞動市場回應人口高齡化之後的社會與經濟結果。 | ✓ | | | ✓ |
| 6. 促進終身學習與調整教育體系以因應經濟、社會與人口結構條件之轉變。 | | | ✓ | ✓ |
| 7. 確保全年齡人口群有一定的生活品質，且維持在一定的健康與福祉狀態之下獨立生活。 | | | ✓ | ✓ |
| 8. 在高齡化社會下的各項政策，亦應依循性別主流化的思考。 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 9. 支持提供家內照顧的家庭成員，以促進代間與代內的團結。 | | ✓ | | |

資料來源：引用林宏陽（2020），並整理自（United Nations 2019: Table 23）。

策承諾，包含勞動市場人力高齡化、終身學習與教育體系的調整、全年齡人口群的生活品質，以及性別主流化等四個面向。

參、社會投資概念應用於建構高齡化友善社會之政策思維

儘管MIPAA會議所達成的十項共識皆可做為活躍老化政策的重要指引，但AAI指標體系能否確切呼應MIPAA十項共識的精神，並充分呈現各國活躍老化政策的成效，則有待指標的設計、相關統計數據的選取等。有鑒於此，歐盟國家的研究團隊嘗試提出其對高齡化社會的分析與建議，而有如近十年所發展的SWI與SEE-IT兩個體系，或可藉此瞭解歐陸國家關於建構高齡友善社會之思維與策略有何討論。

一、銀髮族工作指標（SWI）

由德國研究所團隊提出的銀髮族工作指標（SWI, Silver Work Index），嘗試探討從事業單位裡的高齡勞動力在銜接至退休階段的過程中，事業單位應具備的高齡者友善思維，及其能夠如何帶動整體社會的調整，進而更為完整的檢視之（Wöhrmann et al., 2018）。所以，應先由企業的組織文化著手，並檢視其中的歧視、機會平等、對於年齡的正面意象，以及以目標團體為導向的溝通與交流等面向

之狀態。緊接著，亦需檢視一國社會對於領導統御的概念為何，應以瞭解與判斷、對個人的回應，以及健康導向等能力為內涵。在確定前述兩項核心概念之樣貌後，則進一步探討在現有的組織文化與領導統御之狀態下，高齡者的工作設計、健康管理、個人發展、知識管理、轉銜進入退休階段與退休年齡期間之就業等六個方面的政策與策略考量（如圖1所示）。

就整體而言，SWI指標體系所指出的建構高齡友善社會，特別在於事業單位端應有的角色，除了和管理階層應有活躍老化的充分認知之外，亦應擬定關於前述六大面向的管理規範，以能夠協助屆齡退休者順利銜接工作與退休這兩個主要的生命歷程。然而，在過程中涉及諸多面向，例如事業單位內換血過程的知識交換與傳遞，乃至於高齡勞動者在屆齡退休前的轉銜規劃等，皆為事業單位所應具備的社會責任，亦為建構高齡者友善社會的必要環節。

二、社經與環境影響工具（SEE-IT）

Bond等人（2015）亦依循MIPAA會議所達成的共識與AAI指數體系所依據之精神，提出欲達成高齡友善環境（AFE, Aged-Friendly Environments），應透過社會（social）、經濟（economics）與環境（environment）等三個面向構

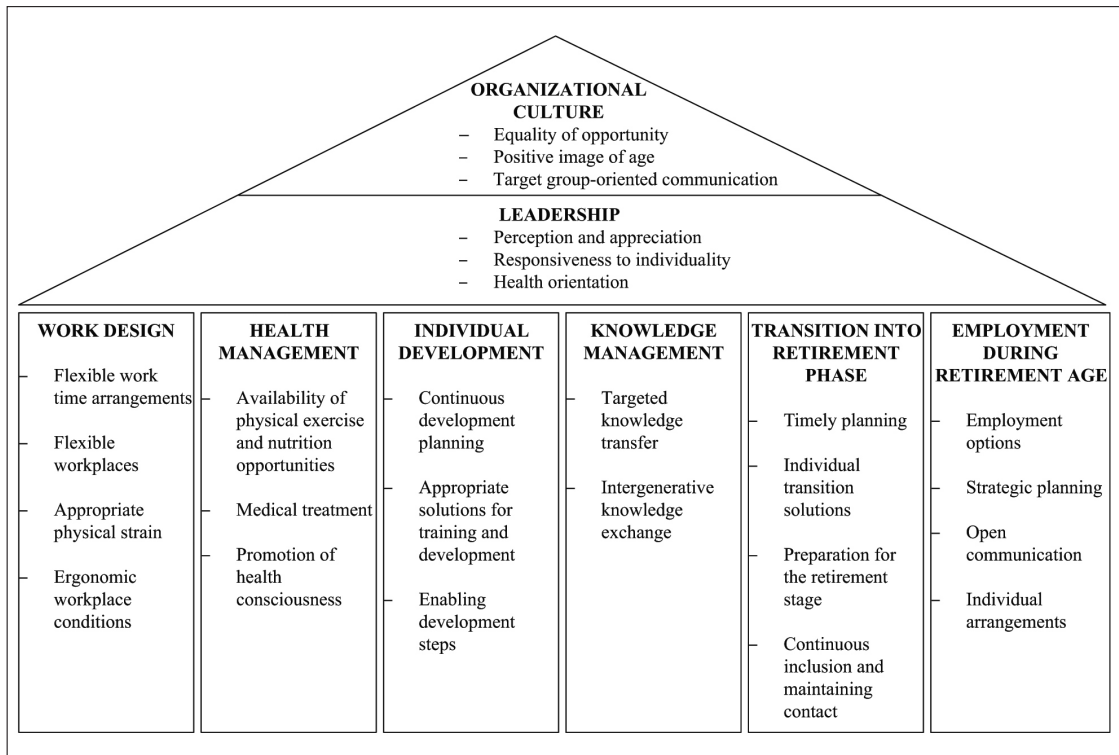


圖 1 銀髮族工作指標 (SWI) 系統之體系建構概念

資料來源：引自 Wöhrmann 等人 (2018) 之研究。

成，並分別對應人群 (people)、繁榮 (prosperity) 與地球 (planet) 之相關政策。其中，社會與經濟面之間，應藉由伙伴關係 (partnership) 促成兩者的團結與永續，而正義 (justice) 則為促成環境與社會和諧的方法，其重點在於促進安全、和平的社會以及強而有力的制度。至於環境與經濟之間的和諧，關鍵則在於消弭貧窮、對抗不平等，以促進整體的尊嚴 (dignity)。

Sanz 等人 (2018) 進一步歸納經濟、社會與環境等三個影響面向所應涵蓋的

政策領域。就表3的內容觀之，標示星號的項目為AAI指標體系亦納入者，呈現其所提出的諸多面向與考量尚未被AAI體系所納入。整體而言，AAI指數體系依循MIPAA會議決議之指引，列入相對主要的指標面向，透過能取得的各國統計資料而發展成綜合性的指標系統。然而，其考量的領域及面向仍有諸多不足之處，而有如後續提出SWI指標體系，以及以AFE概念為基礎的SEE-IT體系，期待能協助各國社會更完整考量高齡化社會在各個政策面向的需求。換句話說，愈趨完善

的政策指標體系，能夠做為高齡化社會需求的政策指引，對於一國資源如何配置在適當的地方，也能更具效率與效益。因此，在如何建構一個符合活躍老化、社

會投資概念的高齡友善社會，AAI、SWI與SEE-IT等指標體系，可充分傳達近年歐盟社會在此等政策領域時的討論與發展方向。

表 3 社經與環境影響評估工具所考量的影響面向及其可能的影響內涵

| 主要影響面向 | 影響之領域 | 可能之影響 |
|--------|-----------|---|
| 經濟影響 | 經濟繁榮 | 區域性的人均GDP、高齡群體之就業率*、各區域之間的差異、高齡家戶的儲蓄等。 |
| | 投資流動 | 跨邊境流動：進口／出口／高齡相關產品與服務的使用可近性 |
| | 公共預算／服務 | 公部門單位的特定預算（例如醫療院所、社區照顧服務、高齡者服務、住宅、交通運輸、福利給付等）、以服務對象為核心的服務品質管理，以及跨部門單位的預算勻支、分享與統籌等。 |
| | 市場機制 | 對於私部門事業單位就業機會之影響、對於中小型事業單位就業單位之影響、對於私人社會企業就業機會與人事結構之影響、公私伙伴間的跨部門平衡與互惠等。 |
| | 創新、研究與發展 | 投入活躍老化與健康老化相關產品之研發、商業化前之智慧財產權與相關的智慧財產權。 |
| | 永續性的消費與生產 | 消費：家戶支出，諸如高齡家戶的結構及其能源使用、汽車自有等的狀況。 生產：有給經濟活動參與者之產業別，例如製造業、專業服務、農業等。 食物之生產與供應：有機耕作、密集型耕作、都市耕作等。 |
| | 財產權 | 住房之產權、個人租屋、社會住宅、護理之家等，以及遺產、所有權移轉、資產轉移等。 |
| 社會影響 | 健康與平均餘命 | 剩餘壽命之長度*、健康餘命之長度*、身體活動*、營養、心理福祉*、死亡原因、慢性疾病之病因、死亡地點、意外受傷或跌落、自立生活*等。 |
| | 安全性 | 犯罪率、社會環境之安全性、保護高齡者免於受虐、保護高齡者免於面臨緊急事件、安全性之感受、身體之安全性*等。 |

| 主要影響面向 | 影響之領域 | 可能之影響 |
|--------|-------------------|--|
| 社會影響 | 從事生產性與具有價值的活動 | 就業機會（亦包含如市場志願服務）、歧視之消弭、勞動條件與工作環境之品質、休閒活動的量、照顧他人（非正式照顧）*等。 |
| | 高齡者生活之標準 | 主要的狀態、個人消費水準、中位數所得*、貧窮與剝奪*、移動性（對失能者亦然）、對於個人居住之安排能夠選擇與控制等。 |
| | 教育／終身學習 | 識字率、使用科技產品*、參與高等教育之機會、教育參與*、終身學習*等。 |
| | 社會互動之品質 | 社會連結*、志願服務之社會參與、遷移、道德、語言、宗教參與、政治參與*等。 |
| | 個人與家庭生活 | 家庭成員、婚姻狀況（配偶或伴侶過世）、單人家戶等。 |
| | 個人資料 | 資料的可近性、對於個人資料與資料共享時的保護等。 |
| | 基本權利與義務 | 歐盟基本權憲章：人性尊嚴、平等、自有、公正、團結、公民權。 |
| 環境影響 | 自然環境 | 在地環境之品質（諸如空氣、水、毒物等）、環境類型（例如都市、郊區與農村）、地景地貌（例如丘陵、山地）、水道、湖泊與海岸、生物多樣性等。 |
| | 文化、遺跡與休閒 | 文化資產的可獲得性與品質（例如音樂、藝術、戲劇、文學等）、遺跡、慶典、參與的機會等。 |
| | 土地使用 | 地理面貌、區域（例如農業、林業、海洋、工業、零售、住宅區、遊藝區、教育區、醫療服務、混合區域等）、保留地（例如自然生態、文物、建築等）。 |
| | 氣候與能源 | 能源保存、替代能源、環境與能源之長空、四季變換、氣候變遷所導致的災害等。 |
| | 都市與農村地帶的再生能源與垃圾處理 | 再使用、減少使用、回收使用、空間規劃、區域／混合使用、密度、公共空間、裝修（例如照明、座位等）。 |
| | 住房 | 家戶型態、住房／停車位／車庫的品質、可近性、花園／寵物、暖氣／水／水管／電力／垃圾、寬頻設備等。 |
| | 永續之交通服務 | 出國旅遊的平均數或眾數、休假／工作時間、旅遊次數、安全性／突發狀況等。 |

備註：「*」號表示與AAI指標體系所採用之指標領域相同。

資料來源：研究者整理自Bond等人（2015）與Sanz等人（2018）之研究報告與專書文章而成。

肆、以「創造機會均等的社會」 為政策之核心概念：代結論

就本文回顧歐盟社會當前檢視與指引其社會投資概念與活躍老化政策方向的三項主要的指標體系，大致可將其經驗歸納如下四點。

一、政府應投入更為廣泛的政策領域以促成高齡友善社會

本文所探討的三個指標體系，皆以MIPAA會議所達成之共識為主要精神，並調整各個政策領域的機制與措施，使歐盟的各個會員國皆能朝向建構高齡友善社會的目的與目標前進。其中，不止於社會福利領域所常見的各項社會安全制度、勞動市場政策、醫療衛生與長期照顧服務等，更需著眼於諸如文化生活、社會生活、經濟生活、家庭生活、政治生活等更為廣泛之面向的思考。因此，建構全面性的高齡友善環境，端賴各國政府的角色與著力，亦為社會投資思維在活躍老化政策中所需投入的諸多領域。

二、SWI與SEE-IT體系提供更為完整的社會投資政策思維

AAI指標體系所涵蓋的次指標領域與內涵，如高齡者之勞動及社會參與、高齡者的健康安全與自立生活能力，以及社會所提供之有利活躍老化的策略等，

皆確切回應MIPAA會議的共識，但所包括的範圍主要限於統計資料的可及性。即便受限於歐盟國家所能取得之統計資料，其指標體系所涵蓋的意義則進一步促使SWI與SEE-IT體系之發展，讓歐盟社會在思考社會投資與活躍老化策略與政策時，能有更為廣泛的討論與思考，而成為後續之學術研究與政策實務上的引導。

三、社會投資概念在經濟性社會參與的政策意涵

有鑑於活躍老化策略之主要目的與目標，多在於促進高齡勞動者的勞動參與率。SWI指標體系的發展，與此等政策脈絡密切相關，並以企業內的人事系統與人力資源管理為核心概念，思考如何在事業單位內建構適合於高齡勞動者持續就業的環境，進而符合高齡友善社會的發展目標。因此，事業單位之雇主與主管的管理思維、企業內部的組織氛圍等，為影響其內部形成與執行活躍老化策略的要素。隨著事業單位裡的領導統御、組織氣氛之調整，使其更有利於活躍老化之脈絡後，接續則應思考在工作設計邏輯、健康管理、個人生命歷程之發展與規劃、知識管理、退休階段的轉銜與退休期間的就業等面向，方能有效展開。所以，SWI指標體系所隱含的活躍老化政策要素大致有兩個層面。

(一) 以持續雇用屆齡退休者為思維而非離職或失業後再雇用

如Krekula與Vickerstaff (2020) 回顧近期相關研究指出，在退休前即面臨失業的勞動力之中，能夠順利持續就業的比例相對較低；若在屆齡退休時能夠妥善規劃其後續的生命階段轉銜，且事業單位亦能有相關的協助與規劃時，該國政府所提供的持續就業誘因、勞動市場彈性化就業措施等的成效，才相對明顯。如此一來，若事業單位對於聘用高齡勞動者或協助規劃高齡勞動者的退休銜接有充分之準備，相關的政策方能獲得成效 (Wainwright et al., 2019)。

(二) 社會安全制度與勞動市場政策之調整亦應以協助高齡者持續就業為主要目的

在考量高齡勞動者所適用的勞動相關制度時，亦多以有利於高齡者使用為目標，諸如獎勵高齡者就業、調整雇主在人事與人力資源管理上的策略，以及提升勞動者的可雇用性 (employability)。但Sonnet等人 (2014) 以2007年以來的高齡者就業趨勢觀之，僅以就業誘因鼓勵高齡者重回勞動市場，並未能有顯著的成效。該研究指出，須進一步著重在雇主的管理策略，以及增進終身學習、發展合適的職業教育與訓練課程等，才有利於促進高齡

者的可雇用性。

因此，所需引導的政策或在於兩個主要面向，且大致已涵蓋於歐盟國家1980年代以來所逐步發展的彈性安全策略 (Flexicurity) 之中 (Bekker & Mailand, 2019; Commission of the European Communities, 2007)。

1. 搭配部分工時工作以協助其平衡工作與生活

對於高齡勞動者的就業措施，應有搭配部分工時的必要，使之能平衡工作與生活，進而平滑工作與退休兩個生命歷程的銜接。自1980年代末期與1990年代初期開始所發展的部分工時與活躍老化策略，係由多名勞動者分配一名全時工作者之工時的工作分享 (job sharing) 機制，或以透過刪減工時以換取就業機會的工時分享機制 (trading hours for jobs) 為方式 (Kalsen, 2016)。此等制度可一方面增加不同世代勞工之互動、瞭解不同的想法與態樣，而有助於消弭年齡歧視。另一方面，則能延緩高齡者身心狀況退化的歷程。

2. 以社會安全制度維繫經濟安全：部分年金制度應為政策選項

此部分的政策思維應在於屆齡退休勞工於延長工作期間的經濟安全保障，例如維持其一定程度的經濟安全水準，並提升其完全進入退休生活後的年金給付金額。目前較為主要的政策與機制，應屬部分

或逐步退休（*partial retirement or gradual retirement*）機制，以及與之搭配的部分年金制度（*partial pension scheme*）。

部分年金制度係建構於各國現有的年金保險制度之中，使屆齡退休者能夠選擇退休轉銜的方式與步調。以最早引進部分年金制度的瑞典而言，係以年金保險制度依據一定的所得替代率，補償減少之薪資。例如在1976年實施時訂為65%的所得替代率，之後隨著法定退休年齡、政策欲賦予的誘因、勞動市場世代交替等考量調整制度的內容。自2000年12月31日之後，改以部分提早退休年金（*partial early old age pension*）取代之，並將縮減工時的規模訂為四分之一、二分之一與四分之三等三種選擇。自該規定實施之後，政策的使用率倍增，多數選擇縮減四分之一工時的方案（Wadensjö, 2006, Vidlund, 2017）。部分退休制度有三個主要的政策成效。

(1) 部分退休制度可一定程度延後完全退休的期程

其目的係使屆齡退休者在原任職的事業單位延續其就業，視之為工作期間的延長，以及工作與退休之間的轉銜。該制度在實務上，確實有助於延長勞動者的工作期間，並透過工作分享制度促進勞動者的代間接續（König & Lindquist, 2016, Kantarci and van Soest, 2017; 林宏陽, 2013）。在世界各國紛紛面臨人口結構老化與少子女化的議題下，部分退休機制能

一定程度緩和和工作人口減少的壓力，亦更加活化整體社會人力資源之運用。

(2) 使高齡者不至於面臨身心功能立即且顯著的退化

自1980年代以來的諸多研究即指出，退休為一立即改變勞動者生活模式，並斷然進入另一生命歷程的重要事件，使其身心功能開始退化，以致於請領老年年金給付往往為身心功能退化的開始（Hausman & Wise, 1985, Midanik et al., 1995, McGarry, 2004, Václav, 2011）。據此，若能夠藉由部分退休制度使屆齡工作者妥善規劃其生命歷程的轉銜，使其持續一定程度參與社會活動，將可延緩其生理與心理功能的衰退。

(3) 部分年金制度並未造成年金保險財務之負擔

Haan與Tolan（2019）的研究指出，部分年金制度的開始年齡建議為過去可提早請領老年年金給付的年齡，以能夠一定程度減少提早退休年金給付之使用。如此一來，一方面將有助於提升整體的勞動力供給，另一方面則可減輕年金給付的財務負荷。再者，其認為部分年金制度往往需搭配相對彈性的勞動市場政策，方能有效提升其使用率（*take-up rate*）。換言之，工作分享機制與部分年金給付制度的搭配運用，將有助於促成活躍老化與社會投資之目標。

四、對於社會投資政策的想像應更為寬廣

政策制訂者對於各個領域的資源整合與相關之觀點應更加全面（Prandini et al., 2016）。如SEE-IT體系所建議涵蓋與思考的政策領域，包含環境、經濟與社會三大領域，並藉由完整盤點與檢視各個政策領域的同時，思考如何使各個年齡人口群之福祉得以提升、使社會的每個成員能夠在這樣的社會中安然老化，並以各種形式充分參與社會活動，且所需的資源亦在此能夠獲得。再者，社會投資的策略不應侷限於活躍老化多所著墨的高齡者就業，而為涵蓋經濟、社會、文化等生活面向的政策整合。如此一來，社會投資政策的內涵與想像，在一定程度上，或可謂充分回應聯合國於1966年所通過的「經濟、社會與文化權利公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）」，我國亦已於2009年簽署與實行。

至於政府的角色，即為建立整合各個領域政策所需的基礎建設，無論是公共

的硬體建設，抑或藉由終身學習體系使人民獲得所需的知識與能力皆然。凡此種種，皆為活躍老化政策所需的社會投資思維。

最後，社會投資概念在活躍老化政策的核心思維，正如本文開始所提及者：「創造一個機會均等的社會」。為了此等發展所投注的資源，皆為社會投資的一環（Zaidi et al., 2018）。在這樣的基礎上，方能促成適合於中高齡者與高齡者生活與老化的社會環境，並建構有利於社會進一步發展的資源重分配體系。然而，要建構一個高齡友善的社會，並無法單靠企業社會責任的號召，甚至於事業單位雇主與管理者的善意便可獲得改善；實有賴社會伙伴，亦即政府、雇主與勞工更多的對話方能促成這個可能。

（本文作者為國立屏東科技大學社會工作系副教授）

關鍵詞：活躍老化、積極勞動市場政策、歐盟、社會投資、社會安全

📖 註 釋

註1：欲特別指出者在於，社會投資政策的精神，其實並非2000年代以後所有。事實上，1930年代以來所逐步建立的瑞典模式，特別在於二次世界大戰之後所推動的Rehn-Meidner Model，運用積極勞動市場政策（ALMP, Active Labour Market Policy）與具有社會投資概念的諸多措施，讓瑞典在戰後福利國家的發展與兩次能源危機之後的福利國家轉型，能夠在國際之間具有政策模式上的標示性（請參照Myrdal Myrdal, G. (1964). *Beyond the*

Welfare State: Economic Planning and Its International Implications. New Haven & London: Yale University Press.關於戰後瑞典在福利國家政策發展的論述，以及Bonoli Bonoli, G. (2012). Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship. In N. Morel, B. Palier & J. Palme eds.. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. pp. 181-204. Bristol, The Policy Press.對於二次世界大戰之後的歐陸國家在諸多社會政策發展上的討論）。

註2：關於歐盟政府開放協調法的發展與運作，請參照施世駿（2005）對此議題之論述。（頁1-50）

註3：此節大致改寫於林宏陽（2020）文章之一部分。

參考文獻

- 林宏陽（2013）。〈由歐盟國家近年來之年金制度修正方向思考台灣退休給付制度之改革〉，*《社區發展季刊》* 144。頁237-262。
- 林宏陽（2020）。〈歐盟國家社會投資概念在活躍老化政策之意義及其對台灣之政策意涵〉，*《人口高齡化與社會福利——社會投資政策轉型研究》*。臺北：財團法人國家衛生研究院（出版中）。
- 施世駿（2005）。〈歐盟新治理模式與社會政策發展：「開放協調法」興起的歷史脈絡與政策意涵〉，*《台灣社會福利學刊》* 4（1）。頁1-50。
- Bekker, S. & Mailand, M. (2019). The European Flexicurity Concept and the Dutch and Danish Flexicurity Models: How Have They Managed the Great Recession? *Social Policy & Administration*, 53(1), 142-155.
- Bond, R., Sanz, M. F., van Staalduinen, W., Ferrer, J. G. & Hinkema, M. (2015). A Protocol for European Regions, Local Authorities, and Communities: Social, Economic and Environmental Impact Tool (SEE-IT), AFE-Innovnet Project funded by the European Commission within the ICT policy Support Programme.
- Bonoli, G. (2012). Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship. In N. Morel, B. Palier & J. Palme eds.. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. pp. 181-204. Bristol, The Policy Press.
- Commission of the European Communities (2007). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Council of the European Union (2012). *Council Declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (2012): The Way Forward*, Council of the European Union, Brussels.

- Esping-Andersen, G. (2002a). A Child-centred Social Investment Strategy. In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles eds.. *Why We Need A New Welfare State*. pp. 26-67. Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002b). Towards the Good Society, Once Again? In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles eds.. *Why We Need A New Welfare State*. pp. 1-25. Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002c). *Why We Need A New Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- Formosa, M. (2013a). Late-Life Learning in the European Union: Implications for Social and Public Policy. In C. Phellas eds.. *Aging in European Societies, New York, Springer*. pp. 255-266.
- Formosa, M. (2013b). Policies for Old Adult Learning: The Case of the European Union. In R. J. Burke, C. Cooper & J. Field eds.. *The SAGE Handbook of Aging, Work and Society, London, SAGE*. pp. 461-476.
- Foster, L. & Walker, A. (2013). Gender and Active Ageing in Europe. *European Journal of Ageing*, 10(1), 3-10.
- Haan, P. & Tolan, S. (2019). Labor Supply and Fiscal Effects of Partial Retirement: The Role of Entry Age and the Timing of Pension Benefits. *The Journal of the Economics of Ageing*, 14(1), 1-15.
- Hausman, J. A. & Wise, D. A. (1985). Social Security, Health Status, and Retirement. In D. A. Wise eds.. *Pensions, Labor, and Individual Choice*. pp. 159-192. Chicago, University of Chicago Press.
- Hemerijck, A. (2012). Two or Three Waves of Welfare State Transformation? In N. Morel, B. Palier & J. Palme eds.. *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. pp. 33-60. Bristol, The Policy Press.
- Kalson, A. (2016). Active Ageing and Supportive Working Time Measures. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 5(2), 1-18.
- Kantarci, T. & van Soest, A. (2017). Full or Partial Retirement? Effects of the Pension Incentives and Increasing Retirement Age in the United States and the Netherlands, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement(NETSPAR), Tilburg, the Netherlands.
- König, S. & Lindquist, G. S. (2016). Sweden: Steeply Rising Older Workers' Employment Rates in a Late-Exit Countries. In D. Hofäcker, M. Hess & S. König eds.. *Delaying Retirement, London, Palgrave Macmillan*. pp. 315-335.
- Krekula, C. & Vickerstaff, S. (2020). The 'Older Worker' and the 'Ideal Worker': Critical Examination of Concepts and Categorisations in the Rhetoric of Extending Working Lives. In Á. N. Léime, J. Ogg, M. Rašticová, D. Street, C. Krekula, M. Bédiová & I. Madero-Cabib eds.. *Extended Working Life Policies: International Gender and Health Perspectives, Cham, Switzerland, Springer Nature*. pp. 29-45.

- Kuh, D., Richards, M., Cooper, R., Hardy, R. & Ben-Shlomo, Y. (2014). Life Course Epidemiology, Ageing Research, and Maturing Cohort Studies: A Dynamic Combination for Understanding Healthy Ageing. In D. Kuh, R. Cooper, R. Hardy, M. Richards & Y. Ben-Shlomo eds.. *A Life Course Approach to Healthy Ageing*. pp. 3-15. Oxford, Oxford University Press.
- Lindh, T. (2012). Social Investment in the Ageing Populations of Europe. In N. Morel, B. Palier & J. Palme eds.. *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. pp. 261-284. Bristol, The Policy Press.
- McGarry, K. (2004). Health and Retirement: Do Changes in Health Affect Retirement Expectations? *Journal of Human Resources*, XXXIX(3), 624-648.
- Midanik, L. T., Soghikian, K., Ransom, L. J. & Tekawa, I. S. (1995). The Effect of Retirement on Mental Health and Health Behaviors: The Kaiser Permanente Retirement Study. *Journal of Gerontology*, 50B(1), S59-61.
- Młóźniak, I. (2016). Active Ageing: The Narratives of Agency and Crisis. *French Journal for Media Research*, 5, 1-17.
- Myles, J. (2002). A New Social Contract for the Elderly? In G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck & J. Myles eds.. *Why We Need A New Welfare State*, Oxford. pp. 130-172. Oxford University Press.
- Myrdal, G. (1964). *Beyond the Welfare State: Economic Planning and Its International Implications*. New Haven & London: Yale University Press.
- Ngan, R. M. H. (2017). Global Ageing, Social Development, and the Well-Being of the World's Elders. In J. Midgley & M. Pawar eds.. *Future Directions in Social Development*. pp. 165-186. New York, Palgrave Macmillan.
- Prandini, R., Orlandini, M. & Guerra, A. (2016). Social Investment in Times of Crisis: A Quiet Revolution or a Shaken Welfare Capitalism? (<http://innosi.eu/wp-content/uploads/2016/03/D3-1-Unibo-100316.pdf>), Innovative Social Investment Strengthening Communities in Europe(INNOSI).
- Sanz, M. F., Ferrer, J. G., van Staalduin, W., Bond, R. & Hinkema, M. (2018). Evaluating Socio-economic Impact of Age-Friendly Environments. In A. Zaidi, S. Harper, K. Howse, G. Lamura & J. Perek-Bialas eds.. *Building Evidence for Active Ageing Policies: Active Ageing Index and Its Potential*, Singapore, Palgrave Macmillian. pp. 117-138.
- Sidorenko, A. & Zaidi, A. (2013). Active Ageing in CIS Countries: Semantics, Challenges, and Responses. *Current Gerontology and Geriatrics Research*, 1-17.
- Sonnet, A., Olsen, H. & Manfredi, T. (2014). Towards More Inclusive Ageing and Employment Policies: The Lessons from France, the Netherlands, Norway and Switzerland. *De Economist*, 162, 315-339.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New Risks and Social Change. In P. Taylor-Gooby eds.. *New Risks, New Welfare:*

- The Transformation of the European Welfare State*. pp. 1-28. Oxford, Oxford University Press.
- United Nations (2002a). *Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*. New York: United Nations.
- United Nations (2002b). Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing. paper presented at the UNECE Ministerial Conference on Ageing, Berlin, 11-13 September.
- United Nations (2019). 2018 Active Ageing Index: Analytical Report, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva.
- Václav, H. (2011). *Poor Health and Early Exit from Labour Force: An Analysis Using Data from Survey of Health, Aging and Retirement in Europe*, Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague.
- Vidlund, M. (2017). *Flexible Retirement - A Model for the Future? Lessons from Sweden, Norway and Finland*, Finnish Centre for Pensions, Eläketurvakeskus, Finland.
- Wadensjö, E. (2006). *Part-time Pensions and Part-time Work in Sweden*(IZA Discussion Papers No. 2273) Institute for the Study of Labor(IZA), Bonn, Germany.
- Wainwright, D., Crawford, J., Loretto, W., Phillipson, C., Robinson, M., Shepherd, S., Vickerstaff, S. & Weyman, A. (2019). *Extending Working Life and the Management of Change. Is the Workplace Ready for the Ageing Worker?* *Ageing and Society*, 39(11), 2397-2419.
- Walker, A. (2002). *A Strategy for Active Ageing*. *International Social Security Review*, 55(1), 121-139.
- Walker, A. (2006). *Active Ageing in Employment: Its Meaning and Potential*. *Asia-Pacific Review*, 13(1), 78-93.
- Walker, A. (2009). *Active Ageing in Europe: Policy Discourses and Initiatives*. In M. Cabrera & N. Malanowski eds.. *Information and Communication Technologies for Active Ageing: Opportunities and Challenges for the European Union*, Amsterdam, The European Community and IOS Press. pp. 35-48.
- Wöhrmann, A. M., Deller, J. & Pundt, L. (2018). *Complementing AAI at the Meso Level: The Silver Work Index*. In A. Zaidi, S. Harper, K. Howse, G. Lamura & J. Perek-Białas eds.. *Building Evidence for Active Ageing Policies: Active Ageing Index and Its Potential*. pp. 75-94. Singapore, Palgrave Macmillan.
- Zaidi, A. (2015). *Active Ageing Index: A Legacy of the European Year 2012 for Active Ageing and Solidarity between Generations*. *Policy Brief*, April 2015, 1-10.
- Zaidi, A., Gasior, K., Hofmarcher, M. M., Lelkes, O., Marin, B., Rodrigues, R., Schmidt, A., Vanhuyse, P. & Zolyomi, E. (2013). *Active Ageing Index 2012: Concept, Methodology and Final Results*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.
- Zaidi, A., Harper, S., Howse, K., Lamura, G. & Perek-Białas, J. (2018). *Towards an Evidence-Based Active Ageing Strategy*. In A. Zaidi, S. Harper, K. Howse, G. Lamura & J. Perek-Białas eds.. *Building Evidence for Active Ageing Policies: Active Ageing Index and Its Potential*. pp. 1-15. Singapore, Palgrave Macmillan.