

中高齡教育政策建議書：邁向精緻的中高齡教育設計

壹、前言

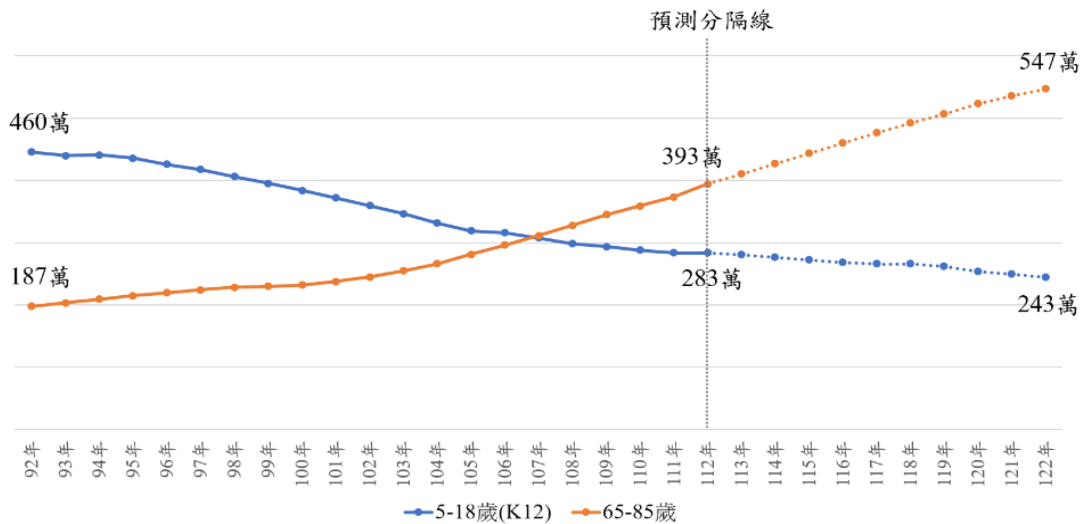
人口老化現象已是世界各國的共同趨勢，依據國家發展委員會推估，臺灣預計 2025 年邁入超高齡社會，意即平均五人之中就有一位是超過 65 歲的長者。人口結構老化對社會可能造成的挑戰，包含醫療與長照需求增加、社會福利負擔沉重、勞動力短缺等。

精緻化的中高齡教育設計有其迫切需要，除了人口老化的現象，另有至少三個原因：

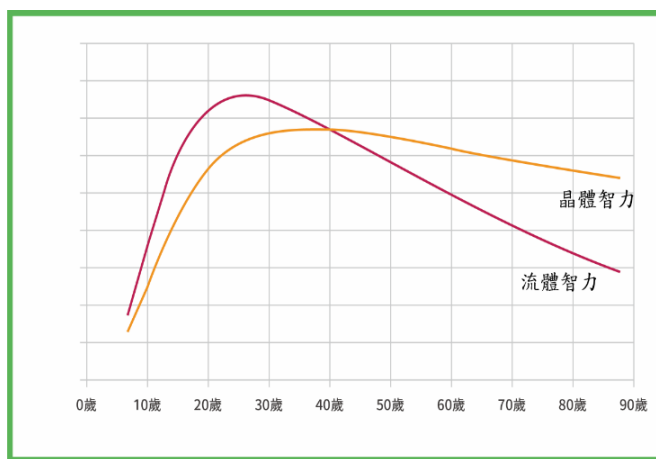
- 一、**重視中高齡教育**。教育市場的需求逐步由 K-12 的學習者，轉換到 65-85 歲的學習者。從圖一可知，臺灣在 K-12 (5-18 歲) 的人口數，從民國 92 年的 460 萬，到 112 年的 283 萬，成長率為-38%；高齡 (65-85 歲) 人口數，從民國 92 年的 187 萬，到 112 年的 393 萬，成長率為 110%，兩者目前的差距已達到 110 萬人。依據國發會的推估，預期到民國 122 年，兩者的差距將更形凸顯，到達 304 萬。無論從市場需求或是個人需求，精緻的教育設計是未來教育發展的重點。
- 二、**強化中高齡教育的重點**。在一般正常的條件下人類能力發展從出生到 30 歲都是快速增長的；到 50 歲以後，能力衰減的趨勢益形明顯¹ (圖二)。相較之下，對於 K-12 的學習者的協助，可以說是「扶強」；對於 65-85 歲的學習者的協助，可以說是「濟弱」。以人口比例變化而言，自民國 107 年以後，需要「濟弱」的比例已經超過「扶強」，以往教育政策以扶強為主，濟弱的教育政策和實務需要加速規劃發展。
- 三、**教育介入是延緩老化的最重要措施**。已有許多研究發現，教育對因年齡成長而造成的大腦退化，有顯著的保護作用，若中高齡者能持續學習，在平時增加適當的學習活動，有助於減緩其認知能力下降的速度² (圖三)，間接降低長期照護的成本及罹患失智症的風險。但目前對中高齡者的教育實務，多數過於粗略，如何進行有效且符合不同需求的教材、教法、評估、平台、師培的措施，是亟待政府正視的議題。

¹ Voelkle, M. C. & Lindenberger, U. (2014). Cognitive Development. Front. Young Minds. 2:1.

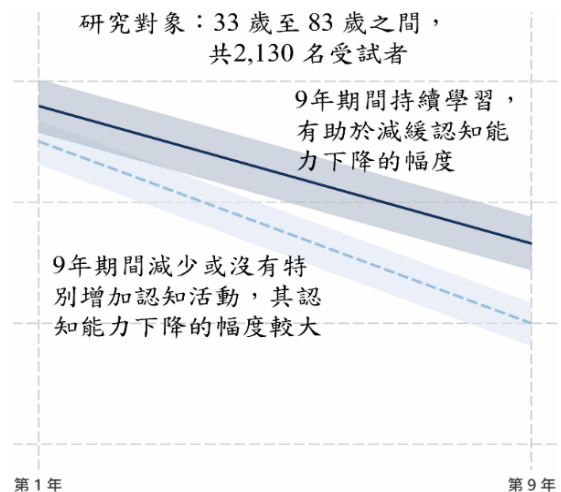
² Stieger, M., & Lachman, M. E. (2021). Increases in Cognitive Activity Reduce Aging-Related Declines in Executive Functioning. Front Psychiatry, 12: 708974.



圖一 近三十年(92-122年)K-12(5-18歲)及高齡(65-85歲)人口數變化³



圖二 人類智力在整個生命週期的演變⁴



圖三 增加認知活動可減緩認知技能下降⁵

有鑑於推動中高齡教育的重要性與必要性，臺師大提出「中高齡教育政策建議書」，呼籲政府應該提出政策，讓學習及早融入中高齡者的生活，幫助中高齡者擁有自主及獨立的能力，維持生理、心理、人際互動及精神方面的健康。小組成員針對臺灣中高齡教育政策議題進行一系列的探討，包含政府資源整合、中高齡者的生涯轉銜、社會連結與代間互動、生活能力與自主、心理健康與生命意義等，成員涵蓋教育心理與輔導學系、社會教育學系、健康促進與衛生教育學系、運動休閒與餐旅管理研究所等教師，希冀研究結果能作為後續相關單位研發中高齡者教材、教法、師資培訓、成效評估等參考。

³ 國家發展委員會人口推估查詢系統 <https://pop-proj.ndc.gov.tw/>

⁴ Voelkle, M. C. & Lindenberger, U. (2014). Cognitive Development. Front. Young Minds. 2:1.

⁵ Stieger, M., & Lachman, M. E. (2021). Increases in Cognitive Activity Reduce Aging-Related Declines in Executive Functioning. Front Psychiatry, 12: 708974.

貳、中高齡之界定與重要素養指標

一、中高齡定義

本建議書所定義之中高齡者泛指年滿 55 歲以上成人。此定義係根據以下幾項法規及緣由界定之。首先，當談及高齡者之定義，台灣《老人福利法》、《中高齡者及高齡者就業促進法》及世界衛生組織（World Health Organization, WHO）皆定義逾 65 歲以上之個體為高齡者。然而考量到高齡者在面臨高齡化社會相關挑戰及教育政策所需擬定之相關資源，應在協助其邁入高齡時之轉銜過程，相關對策與協助需早於個體進入高齡之前，因此本建議書對象涵蓋個體退休前或生涯轉銜前的中高齡階段，以期提供更完整之建議制定。

此外，考量到《勞動基準法》規定工作 15 年以上且年滿 55 歲者始得申請退休，意即個體最低年齡在 55 歲即會面臨到生涯轉換的問題；又《教育部補助及獎勵辦理樂齡學習活動及業務實施要點》之補助對象皆是以 55 歲以上個體，可見個體在逾 55 歲，係面臨生活各方面轉變與挑戰的開始，是為需要額外重視與協助其轉換至第三人生之重要階段，故本建議書因應上述需求與趨勢，將中高齡者定義為 55 歲以上之成人。

二、中高齡教育之關鍵議題與素養

針對中高齡者至關重要的議題及素養能力，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）早在 2002 年即提出活躍老化（Active Aging）之概念⁶，將老化積極定義為一種「健康」、「參與」及「安全」之最適化歷程以促進個體老化時之生活品質。在此定義中，WHO 特別強調活躍（Active）的概念，定義老化不單只是維持生理機能及勞動付出，更是在社會、經濟及文化、精神及公共事務的參與，同時更擁有自主及獨立的能力，以達生理、心理及精神方面的健康。

因此「健康」、「參與」及「安全」三大面向，即是創建維護高齡者身心健康的環境、建立高齡者社會參與的管道，以及確保高齡者之社會、經濟及生命的安全。除此之外，行政院亦於 111 年 11 月 10 日核定《因應超高齡社會對策方案（112-115 年）》，揭示五大發展目標：增進高齡者健康與自主、提升高齡者社會連結、促進世代和諧共融、建構高齡友善及安全環境、強化社會永續發展。

綜合上述概念，本建議書將「健康」與「安全」區分為生活能力、心理健康及精神層面的生命意義，將「參與」細分為生涯就職與世代互動，提出中高

⁶ WHO (2002). Active ageing: A policy framework. <https://iris.who.int/handle/10665/67215>

齡者的四大核心素養及最上層的資源整合議題，希冀作為後續研究依循，以設計相應的教材、教學方法、學習評估，與培育中高齡教育師資（本建議書之架構圖如圖四）。本政策建議書提出之中高齡重要議題及素養如下：

1. 政府資源整合
2. 中高齡生涯教育與生涯轉銜
3. 中高齡社會連結與代間互動
4. 中高齡生活能力與自主
5. 心理健康與生命意義

本建議書將依循此些與中高齡者切身相關的重要議題與素養，闡述目前台灣中高齡者的教育現況、台灣政府的作法及限制。



圖四 政策建議書之中高齡教育架構圖

參、中高齡教育之重要議題與素養

一、政府資源整合

（一）議題的重要性

1. 設置「高齡教育專法」，保障高齡者學習及各項需求的權益

許多已開發國家透過制定高齡教育專法，針對高齡者學習及各項需求，給予全面性的權益保障，並以此提高大眾對高齡者學習的重視。舉例來說：美國於 1965 年頒佈《老人法案（The Older Americans Act）》，立法保護美國老年人的權益，協助高齡者維持獨立自主的生活，在居住環境、身心健康、自由與尊嚴等方面享有公平的機會；法案經過歷次修正，迄今共 765 條條文，內容涵蓋居家服務、健康教育及促進、退休收入保障、住房援助、就業、營養送餐、長期照護、交通服務、職業培訓、防止虐待歧視等。

2. 建立高齡事務專責單位，促成跨部會協調合作，提高資源整合效益

許多已開發國家成立專責單位推動全國高齡事務，以發揮跨部會整合的功能。舉例來說：美國成立聯邦老人事務管理局(Administration on Aging, AOA)，負責規劃、推動和督導各州執行 60 歲以上高齡者事務，其中一項重要的項目為營養服務計畫(Nutrition Services Program)，為提供高齡者送餐服務、營養教育、營養篩檢、營養諮詢，以及舉辦集體用餐的社交活動。由老人事務管理局整合美國農業部、美國衛生及公共服務部、各州高齡辦公室、各州教育廳、國家營養與老化資源中心等單位共同協力完成，一年服務超過 240 萬名長者。

3. 成立「國家級高齡研究機構」，推動各項議題之實證研究，協助政策推展

許多已開發國家成立國家級高齡研究機構，配合政策與國際發展趨勢，針對高齡教育及老化相關議題進行整體性、系統性、長期性的實證研究，提升政府決策之合理性及可行性。舉例來說：挪威成立「國家老化與健康中心(Norwegian National Centre for Ageing and Health)」，進行老化、健康促進教育、心理健康、失智症等相關研究；中心亦建置全國 60 歲以上高齡者大數據資料庫，為政府提供決策依據，並設有國家老化與健康圖書館(Ageing and Health Library)，供民眾與學術單位查詢相關資料。

(二) 臺灣現況與限制

臺灣對於中高齡教育政策的重要宣示，主要源於 2006 年公布的《邁向高齡社會老人教育政策白皮書》；並自 2008 年起於各縣市推動「樂齡學習中心」、「樂齡大學」，針對 55 歲以上的長者推動教育學習課程。2021 年發布第 2 期高齡教育中程發展計畫，強調統整政府與民間資源，建立跨部會合作機制。然實際推動的過程中仍遭遇不少挑戰，茲說明如下：

1. 中高齡教育政策無專屬法源，難以讓中高齡教育有長期且系統性的發展

臺灣目前推動中高齡教育的法源依據，僅呈現於兩個條文中，分別是終身學習法第 14 條：「各級主管機關應訂定樂齡學習推動計畫，編列預算，並鼓勵終身學習機構辦理樂齡學習活動」；以及老人福利法第 3 條第 3 款規定：「教育主管機關：主管老人教育、老人服務之人才培育與高齡化社會教育之規劃、推動及監督等事項」。可看出中高齡教育條文散佈在不同法律中，且對中高齡者的學習僅有概括性的描述，缺乏完整的配套機制，因此有必要訂定專法，讓相關部門推動中高齡者的學習時，給予統一的規範和引導，保障中高齡者的學習機會和權利。

推動措施方面，僅依循不同部會訂定的計畫，如教育部「高齡教育中程發展計畫」、行政院「因應超高齡社會對策方案」等。但上述計畫分屬不同部會，各有不同的目標、期程和作法，恐難以讓中高齡教育有長期且系統性的發展。

2. 公部門各自推動中高齡教育，缺乏橫向聯繫與整合機制

我國中高齡教育的推展，主要由教育部終身教育司「家庭及高齡教育科」負責，除教育部的高齡教育政策外，各部會亦積極提出促進中高齡教育的措施，但因政策各自獨立，缺乏有效的盤點與整合，以致產生資源重疊或政策重複的情形。例如：交通部與教育部皆推動老人交通安全教育、行政院和教育部皆推動高齡者數位學習。

中高齡教育政策涉及機構整合、人力資源、環境設施等，相關措施應立基於國家整體政策架構下運行。惟目前政府推行中高齡教育尚未有跨部會的溝通機制或統合機關，使得各機關事權不一，各項政策缺乏系統盤整與橫向聯繫，恐無法讓有限資源創造更大效益。

3. 中高齡教育經費無法呼應中高齡人口成長速度與學習需求

我國終身教育司每年平均編列中高齡教育的經費約 2.5 億元，以 112 年為例，高齡教育經費 3 億元⁷，佔終身教育司經費的 11.42%，但就整體教育經費來看，僅佔了 0.21%。對照目前 55 歲以上人口已逾 750 萬人，高齡教育經費之編列恐無法呼應中高齡人口成長速度與學習需求。

4. 亟待建立關注中高齡者身心發展與學習的研究體系

我國於 109 年成立首座由中央經費挹注的「高齡醫學暨健康福祉研究中心」，然此研究中心僅聚焦於醫學臨床研究、社會安全福利制度、長照政策之評估等，並未含括中高齡教育。

在學術研究方面，以「高齡教育 (aging education)」為關鍵字，查詢近二十年(2003 年至 2023 年)相關研究的數量。以全球規模最大的資料庫「Scopus」為例，以高齡教育為關鍵字的文章共有 2 萬 5,712 篇文獻，其中美國、英國、澳洲都有上千篇的研究，而台灣被收錄的文章中，僅有 30 篇探討高齡教育。其次，以「臺灣全文資料庫 HyRead Journal」查詢，發現近二十年僅有 290 篇研究與高齡教育相關。

相較於幼兒教育、國民教育、高等教育，探討高齡教育的相關研究實較為缺乏，因此未來亟需建立關注中高齡者身心發展與學習的研究體系，以研發

⁷ 112 年度教育部單位法定預算，取自 <https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/14/refile/9245/88460/ff27a655-3c70-487f-9815-32770cfcde5f.pdf>

合適之教材、教法、師資培育、評估機制等配套措施。

(三) 未來推動方向與建議

1. 確立中高齡教育之政策定位與推動架構，保障中高齡者學習權益

政府目前對於中高齡教育尚未制定全面性的政策及法律，建議政府宜確立中高齡教育之政策定位，重新審視推動中高齡教育的目標，並增加中高齡學習保障條文，讓相關部門推動時能有統一的規範和引導，保障中高齡者學習權益，也提高國人對中高齡教育的重視。

2. 成立「樂齡學習署」，落實跨部會整合，統籌辦理中高齡教育事務

目前國內中高齡人口數已超過 750 萬人，在學習以及其他面向的需求也會越來越多，建議政府成立專責單位「樂齡學習署」，促進事權統一與落實整合跨部會資源的功能，統籌執行中高齡教育相關事務。

3. 增編中高齡教育經費，並與相關機關研議資源共享

我國目前每年投入高齡教育的經費約 2.5 億元，經費雖逐年緩慢上升，然而若以中高齡人口的成長幅度以及教育需求來看，與其他教育階段的經費相比仍極為有限。現正為建構中高齡教育體系之時，建議政府增編中高齡教育經費，並確保經費的穩定與成長，並與其他相關單位研議資源共享，讓有限的學習資源發揮最大化的效益。

4. 成立中高齡教育研究智庫，落實以實證為基礎的精準決策

中高齡教育亟待建構長期且系統性的研究，以促進我國中高齡教育永續發展。建議政府未來成立國家級「中高齡教育研究智庫」，針對臺灣將邁入的超高齡社會現況開展實證性調查與研究，推動學術研究風氣，建構我國中高齡者身心發展與學習的研究體系，及扮演提供教育政策建言之角色，落實以實證為基礎的精準決策。

二、中高齡生涯教育、生涯轉銜

(一) 議題的重要性

我國早已邁入高齡社會，如何維護中高齡者的生活品質與尊嚴，減緩人口老化帶來的衝擊，是維持國家永續發展的關鍵議題。國內雖已制定《中高齡就業促進法》，然仍未推出協助中高齡者就業的生涯教育與轉銜的具體方案。以美國為例，許多已開發國家已透過制定專法、施行具體的專責計畫，來促進中高齡就業。

為因應「高齡化社會」對勞動力市場帶來的衝擊，美國勞動部基於《老人法案》而實施「中高齡者社區服務計畫」(Senior Community Service Employment Program, SCSEP)。該計畫是以 55 歲以上中高齡者為對象，為其提供社區服務的兼職工作機會、以及相關職業訓練課程，旨在促進中高齡者獲得經濟上自給自足、順利過渡到無需政府補助的就業階段⁸。除了勞動部及其所轄屬的機構與組織之外，勞動部亦以補助的方式招募多元的機構組織參與此計畫，包括各州政府、地區機關，公立或私立機構、企業等，以豐富中高齡者參與計畫的資源。為推動該計畫順利實施，美國勞動部就社區服務、職業訓練、支援性服務項目等訂立細則，並定期推動績效評估。此外，鑑於中高齡者再就業面臨不少年齡歧視，故而，美國早於 1967 年就制定《就業年齡歧視法》(Age Discrimination Employment Act, ADEA)，禁止就業市場的年齡歧視，以推動中高齡就業更順暢。由此可見，美國早已成立專責計畫，以此提高中高齡者的就業情況。

基於上述，結合國際政策與發展趨勢，促進中高齡就業、協助中高齡者進行生涯轉銜是值得台灣政府深入關注的生涯教育議題。

(二) 臺灣現況與限制

行政院於 2011 年 12 月 4 日施行《中高齡者就業促進法》，為中高齡再就業提供法律層面的保障。促進法從以下六個面向來推動中高齡再就業：(1) 禁止年齡歧視，企業或機構等雇主不得以年齡為由對中高齡予以差別待遇，包括再招募、進用、分發、考績、訓練、薪資及解僱等面向都不得因年齡歧視而差別待遇；(2) 提供穩定就業措施，應中高齡的能力與需求，提供職涯輔導、就業諮詢、推介就業、在職訓練等豐富、多元的就業服務，以及結合中高齡特性推動職務再設計、就業輔具、傳承分工等優化職場環境的措施；(3) 促進失業者就業，為中高齡失業提供輔導與諮詢，提供各種職業訓練等補助措施；(4) 規範僱傭關係，鼓勵企業與機構建立中高齡者人才庫，推動智慧傳承；(5) 支持退休後再就業，推動銀髮人才服務，開發就業機會；(6) 鼓勵提前做退休規劃，設立退休人才資料庫，調查供需，鼓勵人資運用創新、培訓、開發機會與媒合銀髮人才，定期蒐集、整理與分析市場就業機會，開發適合中高齡再就業的多元工作機會。

儘管目前已有專屬法源推動中高齡就業，然中高齡就業現況仍有以下限

⁸ Senior Community Service Employment Program: <https://www.dol.gov/agencies/eta/seniors>

制：

1. 中高齡者勞參率普遍偏低，缺乏中高齡生涯教育

我國中高齡者勞參率相較於其他亞洲國家呈現普遍偏低之情形。結合行政院主計總處 2022 年統計資料來看⁹，台灣 55 歲到 59 歲者勞參率為 59.64%，60 歲到 64 歲者勞參率為 39.55%，65 歲以上勞參率為 9.62%。相較於往年，中高齡者人口數、以及勞參率都有逐年上升的趨勢，且勞動力口有持續向中高齡者傾斜的趨勢。然若將台灣中高齡者勞參率與美國、日本、南韓、新加坡等國家比較來看，55 歲以上中高齡者勞參率普遍低於各國，65 歲以上勞參率與各國差距最大，遠低於各國之 19.2%~37.3%。由此可見，中高齡者勞參率普遍偏低，有待提升。

此外，我國尚缺乏針對中高齡者展開的生涯教育。近 79% 的中高齡者對退休生涯沒有規劃，缺乏退休準備教育，常對退休感到茫然和無助。換句話說，因缺乏適切的生涯教育指引，大多數中高齡者未對退休後生涯做提前規劃與準備。

2. 中高齡者就業需求大，但就業環境嚴峻、有待優化

儘管促進法已訂定細則禁止年齡歧視、鼓勵為中高齡創造友善環境，然而政策在強化推廣與宣傳上仍有所欠缺，中高齡者仍面臨嚴峻的就業環境，有待優化。

結合勞動部資料來看，因受人口結構變化以及勞動基準法強制退休年齡延長之政策的影響，65 歲就業者在近十年增加近八成，其中 60 歲至 65 歲之間也增加了 65.2%¹⁰。由此可見，中高齡就業人數呈現快速遞增情形，就業需求越來越大，然中高齡就業缺面臨嚴峻的就業環境。

結合行政院主計總處 2022 年資料來看，中高齡就業八成集中在製造業、批發零售業、營建工程業、生產操作及勞力工等藍領階層，中高齡就業者在近一年內專業比率普遍偏低，65 歲以上者轉業比率甚至僅為 0.6%¹¹。據此可知，台灣中高齡者就業環境較為侷限，轉業比率較低。此外，結合中高齡就業所遭遇的困難來看，近九成集中在待遇不符期望、年齡歧視、找不到興趣或價值信念相符的工作機會，其中，失業者表示受到年齡上的差別待遇或

⁹ 行政院主計總處 (2022)。人力資源調查統計年報。

¹⁰ 勞動部 (2024/02/16)。111 年中高齡 (45 歲以上) 勞動狀況。

¹¹ 行政院主計總處 (2022)。人力資源調查統計年報。

找不到想要做的職業類別高達 56.3%¹²。影響中高齡就業環境的因素很多元，例如中高齡者的健康狀況、支持系統、社經地位，以運用科技工具技能不足等造成顯性或隱性的刻板印象。

3. 中高齡就業異質性高，中高齡菁英者的智慧缺乏傳承

中高齡就業異質性高，然而促進中高齡就業的相關政策尚未考量其個別差異，即尚未考量中高齡者的背景、就業需求等個別差異，而這些差異會影響其職涯規劃、再投入職場的動機。最值得注意的是，近年中高齡的教育程度呈現明顯上升的趨勢，以大專以上最多、佔比 39.9%¹³。換句話說，中高齡就業者不乏白領菁英等高潛力者，他們的勞動力素質已較以往大幅提升。推動中高齡就業的生涯教育或轉銜工作若未考量中高齡者的個別差異，將會造成中高齡菁英者的智慧未有效被傳承的情況。

（三）未來推動方向與建議

1. 明確中高齡生涯教育與轉銜的政策，協助橋接生涯、推動就業

我們雖制定《中高齡者就業促進法》且訂定細則，然教育部門尚缺乏中高齡生涯教育與轉銜的相關政策。因此，教育部門應確立中高齡生涯教育與轉銜的政策，加強教育部門與勞動部門的系統合作，推動中高齡橋接生涯、推動其就業。

例如，教育部門可明確政策以加強樂齡大學、終身學習體系，納入生涯教育、生涯轉銜等相關課程。此學習體系不僅有助於培養中高齡者的新知和多元專長，更能協助中高齡者提前做生涯規劃。又如，強調終身學習的生涯教育課程中可鼓勵產學合作，即加強中高齡與企業之間的合作，開發更多學習型服務的工作機會，協助中高齡者了解市場需求、以及其需要增強的就業力。

此外，教育部門應加強生涯教育以協助中高齡者提前做退休規劃，推動退休後就業的職場連結。例如，提早協助中高齡者展開全方位的生涯統整及規劃設計，依不同背景設計創新多元方案，培養中高齡者的多元專長以達成生命任務。又如，橋接職涯（Bridge employment）為近年新興趨勢，教育或輔導部門應協助中高齡者進行適性適齡退休規劃，令其有機會選擇延後退休、彈性退休，甚或發揮其優勢，開闢微型創業機會。再如，生涯教育或輔導者可採用「善用優勢、創造無限、提升生命意義」輔導模式，為中高齡者做退休前的生

¹² 勞動部（2024/02/16）。111 年中高齡（45 歲以上）勞動狀況。

¹³ 勞動部（2024/02/16）。111 年中高齡（45 歲以上）勞動狀況。

涯規劃諮詢，引導高齡者智慧再應用、創造自我價值。此生涯教育或輔導服務旨在協助中高齡者統整生命與生涯，洞察生命意義，聚焦探索優勢、探尋機會並制定行動計畫，共同探索實踐行動計畫，將可協助中高齡者在退休前做充份準備，以橋接退休後職涯。

2. 建構友善之中高齡就業環境，提升中高齡就業品質

促進法雖明令禁止年齡歧視，中高齡者投身職場仍遭遇較高比例的年齡歧視，或是刻板印象，就業環境仍較為嚴峻。因此，教育部門應積極帶領大眾形塑對中高齡友善的認知，增強反年齡歧視的教育宣傳，建構中高齡者就業之友善環境。

例如，教育部門可推行鼓勵大學生與獨居長者同住等跨世代共居活動，藉此強化世代連結、減少對中高齡就業的錯誤認知，或是，透過代間共學、宣導等方式，消弭大眾對中高齡勞工的刻板印象，營造高齡友善產業環境。又如，汲取美國退休協會運作的優點，教育部門可協助設立中高齡者退休人員協會，發行專刊、舉辦例行教育活動，增加中高齡者與社會連結，並透過發揮退休協會之團體力量與影響力來增進社會對中高齡族群的全方位、多元面向了解，以建構尊重與包容的就業環境。再如，鼓勵機關或企業機構設計職場友善政策，鼓勵延後退休、進行職務再設計、開發適齡職位等，或是開發彈性就業策略，如彈性工作時間、分散式工作等更彈性的就業模式，或是開創多元適齡適性的產業。此外，可鼓勵企業開發適合中高齡使用的友善數位服務，開設適齡適性的數位課程、以提升中高齡者的數位技能，或是優化中高齡需要使用數位服務的環境，提升其就業品質。

3. 活用中高齡人才，鼓勵跨世代合作、推動世代傳承

中高齡者相較而言展現更高的情緒穩定度，具有豐富的工作經驗，不少中高齡者更是特定領域的專家或菁英，因此教育部門應加強活用高齡菁英者，積極推動中高齡者的經驗與智慧傳承，推動世代傳承。例如，積極舉辦中高齡再就業博覽會，設立退休人才資料庫，推動中高齡菁英者與企業等組織的媒合，推動中高齡失業再就業，活用退休後中高齡人才。又如，協助仍在就業的中高齡者提前規劃，透過員工協助方案等生涯教育或輔導形式，協助其重視自身優勢與價值，提升其退休後積極參與跨世代合作、傳承經驗與智慧的意識。再如，鼓勵大專院校在產學合作中積極開創微型創業支持方案，包括鼓勵學生與退休後再就業的中高齡菁英者共同創業的合作模式，推動新世代

接班人計畫。

三、中高齡社會連結與代間互動

(一) 議題的重要性

過去研究發現，社會參與、社會支持、與生活品質三者之間具正相關，且中高齡者生活中有他人陪伴能提升基本心理需求滿足，因此，與他人交流互動有助於長者融入社會，與時俱進。

另一方面，中高齡者擁有豐富的知識與智慧，足以成為年輕人的學習典範，帶領年輕人成長，青銀代間交流也可以改善年輕人對老化的負面認知，有效促進世代共榮，創造更友善的社會。

綜合上述研究與發現，透過創締中高齡者和社會之間的緊密連結，與促進代間和諧共融地友善互動，以達活躍老化、知識傳承、世代理解與社會共榮之終極目標。

(二) 臺灣現況與限制

1. 社會連結不足，政府積極設置社區關懷據點，然長輩意願及知情程度低，亟需普及推廣至更多中高齡長輩

聯合報自 2021 年起調查國民退休準備，五力當中「社會連結」最弱，連續三年都不及格（2021 年 50 分；2022 年 52.91 分；2023 年 50.61 分）¹⁴，此外，衛福部 111 年報告也顯示 65 歲以上高齡者過去 1 年「每天」人際互動僅占 32.75%，相較於 55~64 歲族群少了 14 個百分點，且隨著年紀增加，長輩越少有人際互動¹⁵。

目前政府為鼓勵中高齡者與社會連結，設立多處社區照顧關懷據點提供服務，協助中高齡者走入社區以獲得更多社會支持，然而因相關資訊推廣不足，逾半數（56%）的中高齡者¹⁶沒有意願使用，對於關懷機構多有遲疑，其中僅 8.1% 的獨居長者清楚知曉政府的服務資訊¹⁷。

2. 缺乏友善代間互動，政府推動代間共好活動，然而活動間之整合性與延續性尚需努力

¹⁴ 聯合報（2023）。2023 退休力大調查／失能失智 台灣高齡但不健康
<https://udn.com/news/story/7266/7612722>

¹⁵ 衛福部（2024）。中華民國 111 年老人狀況調查報告。<https://dep.mohw.gov.tw/DOS/cp-5095-77509-113.html>

¹⁶ 衛福部（2018）。中華民國 106 年老人狀況調查報告。<https://dep.mohw.gov.tw/dos/lp-5095-113-1-20.html>

¹⁷ 衛福部（2021）。110 年度老人福利服務需求與資源盤整暨服務使用模式分析專案。
<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=581&pid=11697>

當前台灣社會中的年輕族群對於長輩存在刻板印象，認為中高齡者掌握的經濟政治權力高，因而感覺到資源被剝奪，同時也認為長輩是社會負擔、自私且固執；另一方面長輩也認為年輕世代是草莓族不夠努力也經不起考驗，從而使兩個世代之間彼此對立的衝突時有所聞，例如近日沸沸揚揚的博愛座廢除議題乃因世代衝突而生。

政府為推動中高齡者與年輕世代互動交流，鼓勵全台各級學校辦理代間課程與活動，早自 2006 年的《邁向高齡社會老人政策白皮書》就提出透過正規教育體系倡導世代融合的想法，從 2017 年起的兩期《高齡教育中程發展計畫》也隨之推動跨世代的交流與共學。

然而，各縣市學校之間並無連繫，缺乏整合性，此外大多數學校或機構僅為專案性短期辦理，且教案開發指引不足、師資短缺，導致代間教育的成效有限，無法真正延續代間交流的精神。

（三）未來推動方向與建議

1. 提高活動資訊之可近性，以利政策有效觸及中高齡，促進中高齡者的社會連結

有鑑於現況的不完善，建議政府應當積極重視問題並落實資訊推廣，提高中高齡者對於政府提供服務的觸及率，並理解服務內容。具體作法例如各地方政府應加強政策的宣傳媒介，透過文字傳單、簡訊、影片等方式，淺白易懂地介紹服務項目，讓中高齡者清楚認知政府的各項政策及活動，進而消除對未知服務的遲疑並提高參與意願。

2. 建置代間教育系統，開發並完善中高齡教育教案，規劃長久且全面的代間共好模式建立

在代間交流的努力上，建議政府可規劃代間教育系統，完善中高齡教育教案，建立可長期延續的代間交流體系。具體措施例如鼓勵投入代間教育之研究，並將結果回饋於代間教育系統之師培與教案之開發，定期舉辦代間課程或活動評核會議，持續性滾動修正代間教育活動，此外亦需要多方關注現存代間計畫的延續性，鼓勵辦理長期性的代間活動，從而拉近中高齡者與年輕族群之間的距離，消弭世代隔閡。

四、中高齡生活能力與自主

（一）議題的重要性

社交活動、經濟能力與身心健康對於中高齡者的晚年生活扮演著重要角色，這與網路使用能力、理財與經濟安全、獨立生活能力緊密相關。首先，國內外調查及研究皆指出，未上網或網路退用的中高齡者，日常活動較少、身心較不健康、社會網絡也較弱；其次，中高齡者的理財與經濟安全不僅影響個人的經濟狀況，還與其晚年的健康生活品質息息相關。最後，獨立自主生活的能力對於中高齡者也至關重要，不僅能反映其身心健康狀況與日常活動能力，也是其能進行社會參與、維持自我價值及提升生活滿意度的關鍵。據此，積極培養中高齡者的生活能力，應為政府之當務之急。

（二）臺灣現況與限制

1. 臺灣中高齡族群的上網率僅為 56.2%，低於國際先進國家

臺灣 60 歲及以上族群的上網率僅為 56.2%，低於國際上的先進國家，如加拿大（90%）、瑞典（92%）、荷蘭（93%）和美國（75%）；位於亞洲的韓國，則更是有高達 98% 的高齡者使用網路。此外，值得注意的是我國八個縣市（彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市、屏東縣及澎湖縣）的高齡者上網率低於五成，顯示我國中高齡人口的數位使用能力仍有待提升¹⁸。

臺灣政府目前已推動數項中高齡教育計畫，如「數位幫手」計畫，旨在提供即時協助給數位能力較低的高齡人群；加強偏鄉寬頻及涵蓋，以及結合樂齡大學和縣市據點推行數位課程。這些計畫在提高中高齡人群的數位素養和網路普及方面發揮重要作用。然而，這些政策和計畫也面臨限制與可能的挑戰，包括資金分配的不足、多數服務有長期維護的需要，以及數位課程的規劃需要更加貼合中高齡者的具體需求和能力。此外，為了更廣泛及有效地應對人口迅速老化的問題，需要更全面性的政策規劃和資源分配，包括提供較具個人化的培訓計畫，並確保這些計畫能夠持續、穩定地長期運作。

2. 多數民眾未對老年經濟做好規劃及準備

近期的報告顯示，我國有五成民眾未對老年經濟做規劃及準備，僅有 35% 的高齡者有進行金融傳承的規劃¹⁹。此外，在經濟安全方面，高齡詐騙案件近五年增加了 200%，在 2020 年高齡者被詐騙的總金額高達 2 億 8,000 萬元。

關於中高齡理財及防詐騙部分，目前行政院已經推動「普惠金融－樂齡扶弱」的政策，且有金融消費評議中心發展的金融教育宣導教材以及行政院消

¹⁸ 數位發展部（2023）。111 年資深公民數位發展調查報告及摘要。取自：

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9F8C4A8B8D6DDBFD&upn=1F0E25B76D6DDBFD

¹⁹ 南山人壽（2023）。超高齡社會跨世代需求痛點調查報告。

費者保護會出版的防騙守則，但中高齡者若缺乏網路使用能力及合適的管道，可能無法接受到上述教材及政策資訊，且詐騙手法持續進化，可能會超出原防範政策之預期及宣導內容。

3. 國人近 20 年的「不健康餘命」有逐年增加的趨勢

我國 65 歲及以上高齡者失能的比率為 12.7%。進一步推估 2026 年高齡者失能人數接近 62 萬人，平均每年增加 2 萬人。而根據本團隊的研究證據，國人的不健康餘命（需要依賴他人照顧的年數）從 2001 至 2019 年有逐年增高的趨勢。

而我國為提升預防及延緩失能之整體照護品質，國民健康署參考世界衛生組織（WHO）長者健康整合式照護（ICOPE），包括行動能力、營養不良、認知功能、視力、聽力、憂鬱等 6 項功能評估，鼓勵各單位整合 ICOPE 理念，研發出適合全面性照護與改善長者健康之介入計畫。但目前不同地區據點有不同的課程內容、服務品質和師資水準。評估政策的效果也需要長期的追蹤和監測，且相關人員需要大量的培訓和持續教育，以確保其具有必要的知識和技能。

（三）未來推動方向與建議

1. 建構中高齡數位教育平台及發展數位能力自我評估工具

建議可以建構中高齡數位教育平台、提供互動式教學內容及遊戲、諮詢並協助建構中高齡者的數位社群及網絡，發展「數位能力自我評估工具」，讓中高齡者能測試自身的數位技能水準，並獲得相關的學習建議和資源。建構具系統性、漸進式及延續性的數位教學課程供其學習。

2. 開發高齡者理財教育課程

開發高齡者理財教育課程，涵蓋基礎理財知識、退休理財規劃、資產管理、遺產規劃等主題，並透過社區、教育機構、金融機構、平台等管道提供教育服務。並開發財務安全教育課程，幫助高齡者理解其面臨的風險、需注意的詐騙類型，以及如何保護自己，透過面對面的工作坊和可下載的教材，提升高齡者防範財務詐騙的能力。

3. 全面向下紮根地提升失能預防知能

建議應對於現有課程內容進行整合，並累積實證教育研究資料。應全面向下紮根的提升失能預防的知識，並改變全體國民對於失能預防的態度。此外，可向中高齡族群推廣多面向的運動，包含提升平衡力、上下肢力量及行動能

力等，以預防晚年可能發生的事故（如：跌倒），從而降低失能的風險。

五、心理健康與生命意義

（一）議題的重要性

世界衛生組織定義健康為「個人生理、心理與社會適應三方面良好的一種狀態，而不僅是沒有生病或身體虛弱」。因此，全人健康的狀態不只個人的外在表現，例如身體健康、或良好的溝通能力，更包括個人的感受、例如快樂、幸福與意義感。因應全球高齡人口快速增加，關注高齡者心理安適的政策與願景也應運而生。

2002年，世界衛生組織推動「活躍老化」(Active Aging)，以安全、健康、參與為政策架構，提倡心理健康與推動靈性參與的重要性，讓高齡者能持續貢獻社會，享有意義的生活。2013年，制定每年10月10日為「世界心理健康日」，並以「心理健康和高齡者」為主題，呼籲全球共同關注高齡者的心理健康議題。2023年4月，世界衛生組織推動發布「高齡友善城市和社區指引」(National programmes for age-friendly cities and communities: A guide) 強調各國應持續強化高齡友善的支持性環境，始高齡者在晚年能享受自主、尊嚴、健康和幸福的生活品質。

許多研究也支持心理與靈性健康對中高齡者身心安適與生活品質的實證性支持。專家指出心理健康狀況不佳會提高失智症風險 1.04 倍²⁰、增加罹患心血管疾病風險 1.21 倍²¹，提高憂鬱症風險 1.99 倍²²；而高齡者的孤獨感會增進慢性疾病死亡風險 1.26 倍，相當於每日吸 15 支香煙的影響²³，面對中高齡者的心理與靈性需求，更需慎重其事。

我國衛生福利部 2016 年發布「國民心理健康計畫」和「2025 衛生福利政策白皮書」，也論及中高齡心理健康議題，並發展多元心理健康服務方案。然而，相關政策施行仍面臨諸多挑戰。例如，社區推廣憂鬱症篩檢並轉介心理健康服務，仍有眾多高齡者未能取得管道或資源；靈性健康指個人探求生命

²⁰ Shen C, Rolls ET, Cheng W, et al., Feng J. (2022). Associations of Social Isolation and Loneliness With Later Dementia. *Neurology*, 99(2), 164-175.

²¹ Li H, Zheng D, Li Z, (2019). Association of Depressive Symptoms With Incident Cardiovascular Diseases in Middle-Aged and Older Chinese Adults. *JAMA Netw Open*, 2(12), 1916591.

²² Wang S, Zhang C, Xu W. (2023). Mindfulness, mortality, disability rates, physical and mental health among the oldest old. *Health Psychol*, 42(10), 746-755.

²³ Holt-Lunstad J, Smith TB, Baker M, Harris T, (2015). Loneliness and social isolation as risk factors for mortality: a meta-analytic review. *Perspect Psychol Sci*, 10(2), 227-237.

的價值與目的，也未獲政府機關重視。當前，中高齡者面對壽命延長，所衍生的孤獨感及生命價值的探索等需求仍力有未逮。

（二）臺灣現況與限制

1. 獨居長者心理問題備受關注，缺乏整合式的心理健康服務

受到家庭結構變遷，人口老化等因素，台灣社會的獨居比率逐年攀升，又以高齡者族群更為明顯。衛福部調查指出 2022 年高齡者獨居比率 9.11%²⁴，內政部戶政司資料 2023 年為 23.3%²⁵；獨居比率也隨年齡遞增，60-64 歲年齡組的獨居比率 8.10%、65-74 歲年齡組 9.10%、75 歲以上年齡組則增至 11.00%。因女性平均餘命比男性高出 5 至 6 歲，女性長者之獨居人數也顯著高於男性。高齡者獨居的情況愈發嚴重，其可能面臨孤獨、沮喪等心理問題，潛藏後續隱憂。

當前政府與民間設置各式心理健康網站（例如心理健康學習平台、台灣憂鬱症防治協會、老人憂鬱防治網等）和協談專線（例如，1995, 1925, 1980, 1957 等二十餘），及時提供民眾心理健康資訊。但未能聚焦中高齡者的心理特性、或提供更便捷的網頁操作方式供其使用。以 1995 專線為例，超過四成的使用者年齡在 50 歲以上，為所有年齡階段最多者，但由於缺乏資源整合，導致該專線夜間服務人力不足，整體接通率僅 30%。中高齡者未能及時處理心理危機，影響日後生活品質。

2. 憂鬱與自殺死亡率攀升，社區心理健康照護專業人力不足

台灣社會面臨著高齡者憂鬱和自殺死亡率較高的問題。中老年身心社會生活狀況長期追蹤調查指出，憂鬱比例和服用抗憂鬱藥物的高齡者比例逐年增加。2015 年 11.82% 高齡者有憂鬱情形²⁶；2019 年攀升 12.33%；2022 年服用抗憂鬱藥物的高齡者比例也增至 13%，憂鬱問題和相應的治療需求依然存在。此外，每天平均有三位高齡者自殺死亡²⁷，這個數字更令人深感憂慮。

近年來，政府鼓勵縣市招募心理衛生社工，改善社工師待遇，期以吸引更多人才投入，但社工與心理師的人力依然不足，不易建構中高齡者之心理健康防護網路。以 2022 年為例，我國社會工作人員與心理師在高齡者服務比為

²⁴ 衛生福利部統計處（2022）。民國一百一十一年老人狀況調查報告。

²⁵ 中華民國內政部（2024）內政統計通報。民國一百一十三年第 24 週。<https://reurl.cc/ZepbRA>

²⁶ 衛生福利部國民健康署（2015）民國一百零四年中老年身心社會生活狀況長期追蹤調查成果報告。

²⁷ 衛生福利部心理健康司（2023）自殺死亡及自殺通報統計。<https://dep.mohw.gov.tw/domhaoh/cp-4904-8883-107.html>

1：231²⁸和 1：835²⁹，日本則為 1：128³⁰和 1：503³¹。相較之下，政府培育心理健康專業人才力有未逮。當前心理衛生又倚重精神醫療照護，對心理健康促進（一級預防）和康復和社會融入（三級預防）普遍不足，更難以落實心理健康照護品質。

3. 幸福感逐年降低，靈性健康教育需求未獲關注

台灣高齡者的幸福感呈現下降趨勢，衛生福利部 2019 年分析平均得分 15.9 分³²，女性的幸福感得分則低於男性；65-74 歲男性 16.9、女性 16.4，75 歲男性 15.7、女性 14.9。相較其他國家，例如英國的高齡者平均幸福感得分 19.3（2023 年），日本 16.3（2023 年），我國中高齡者的幸福感相對較低，可能加劇情緒問題、感到與社會脫節或增加社會孤立感，進而影響心理健康。

目前健康照護者培訓多聚焦心理疾病和安寧療護的善終課題，缺乏心理健康促進和靈性健康的養成。檢視衛生福利部國民健康署針對從事長照工作人員所編制《高齡照護教育訓練指引》、《高齡友善健康促進社區照護服務手冊》或《高齡友善健康促進線上教材》，均以心理疾病為主，未能全面涵蓋心理或靈性健康；因此，政府應協助社區推動中高齡者參與心理健康或靈性課程，促進其探求正向的生命經驗與價值，從而提升幸福感。

（三）未來推動方向與建議

1. 建置全齡通用之心理健康教育暨諮詢平台

政府應建置全齡通用之心理健康教育平台，提供中高齡者完善的專業資訊與諮詢服務。參考英國國民保健署的家庭心理教育網站（MindEd For Families），透過視覺化資訊，例如互動式圖表，或淺顯易懂的指引，協助各種年齡層的民眾取得合適的心理健康資訊。此外，國內也應整合服務人力即時提供電話或網路協談服務、設置居家求救鈴等設備，或結合科技輔助定位長者外出位置，讓中高齡者擁有更全方位的心理健康服務與支持環境。

2. 推動社區心理健康守門人培訓計畫

建議政府啟動社區心理健康守門人計畫，鼓勵民眾、志工或退休人士共同參與心理健康知能培訓，建置全面性的中高齡者心理支持網絡。此外，參考

²⁸ 衛生福利部社會救助及社工司（2023）。社會工作專職人員數。

²⁹ 衛生福利部統計處（2022）。機構執業醫事人員數及每萬人口執業醫事人員數。

³⁰ 厚生勞動省（2023）。社工/護理員等合格人員註冊狀況。<https://reurl.cc/lQ4KoY>

³¹ 一般財団法人公認心理師試験研修センター（2023）。公認心理師の都道府県別登録者数。

https://www.jccpp.or.jp/toroku.cgi#regist_001_anchor_09

³² 衛生福利部國民健康署（2019）民國一百零八年中老年身心社會生活狀況長期追蹤調查成果報告。

各國推動心理健康急救課程（MHFA, Mental Health First Aid）³³，培訓民眾學習與心理健康有關的專業知識，減少對心理問題的偏見，並能及時識別身旁中高齡者的情緒狀態，包括傾聽中高齡者的心理需求或困擾，或是察覺處於心理危機狀態者，提供即時陪伴與轉介心理專業服務。

3. 推動社區中高齡者靈性健康教育課程

建議政府成立心理與靈性健康之中高齡教育團隊，共同規劃、制訂與推廣中高齡者靈性健康素養，並結合宗教信仰或風俗民情，透過生命故事繪本、音樂、藝術及園藝等形式，發展符合在地人文特色之靈性健康教育課程，並研發創新教學模組與媒材利於推廣。進一步規劃靈性教育種子師資培訓，協助其透過示教與回覆示教增進教學效能，共同促進中高齡者的心理與靈性健康，營造良善的高齡社會氛圍。

肆、結語

隨著我國邁入超高齡社會的腳步將近，積極思考如何透過資源整合為中高齡者建立一套完整的學習體系是政府迫在眉睫的任務，本政策建議書將作為相關部會推動中高齡教育之依循。

在就業方面，建構友善高齡就業環境、提前規劃橋接職涯、支持高齡菁英者進行微型創業；在社會連結方面，增加政策活動宣傳途徑、設置中高齡者專案辦公室與服務電話、開發並完善代間教育系統；在生活能力方面，發展數位能力自我評估工具、開發高齡者理財教育課程、全面向下紮根地提升失能預防知能；在心理健康方面，整合中高齡者心理健康服務諮詢平台、推動社區心理健康守門人與培訓計畫、推動社區中高齡者靈性健康教育課程。多方協助中高齡者透過多元學習活動實現自我及回饋社會，達到成功老化、健康老化及活躍老化的目標。

³³ National Council for Mental Wellbeing (2024) Mental Health First Aid for Older Adults. <https://www.mentalhealthfirstaid.org/population-focused-modules/adults/older-adults/>