

本報告僅供委員參考

促進高齡者社會參與之法制研析—以志願
服務法之修法建議為中心

法制局 黃薇蓉 撰
中華民國 115 年 5 月

促進高齡者社會參與之法制研析—以志願服務法之修法建議為中心

目次

摘要

壹、前言	1
貳、各國推行時間銀行相關制度簡介	3
一、日本：時間銀行制度之起源與互助轉贈機制	3
二、美國：時間貨幣理論與制度化發展	5
三、英國：時間銀行之法制定位與社會福利豁免	7
四、韓國：國家主導之時間銀行制度	8
五、瑞士：政府擔保的時間銀行模式（以聖加侖市為例）	9
六、小結	11
參、我國高齡者社會參與及志願服務法制現況	11
一、超高齡社會中高齡者社會參與之重要性	11
二、現行志願服務制度下之高齡志工現況與侷限	12
三、以時間銀行作為提升高齡參與之創新途徑	13
四、現行公私部門推行時間銀行之限制與困境	14
肆、問題探討與研析	15
一、時間銀行與現行志願服務法制之制度衝突	15
二、制度定位的模糊：另類貨幣與社會福利體系之界線	16
三、體系整合之斷層：志願服務與長期照顧法制之銜接困境	16
四、人口結構與制度困境	17

伍、建議事項.....	18
一、明確時間銀行之法制定位，建立制度性規範（建議修正 志願服務法第 3 條及增訂第 3 條之 1）.....	18
二、建置全國性「互助型志願服務」資訊媒合平臺，改善 「服務多、提領少」現象（建議增訂志願服務法第 4 條之 1）.....	18
三、法制化「社區互助媒合者」之角色與常態性資源挹注 （建議增訂志願服務法第 4 條之 2）.....	18
四、明文授權地方政府因地制宜辦理時間銀行相關措施（建 議增訂志願服務法第 5 條之 2）.....	19
五、強化高齡志工專屬保險理賠與落實資格培訓（建議修正 志願服務法第 16 條）.....	19
六、建立「互助型志願服務」與長照體系之資源轉銜機制..	20
七、擴大時數轉贈對象，推動「青銀共創」之代間融合.....	20
八、訂定「短期試辦、長期入法」之分階段推動藍圖.....	20
九、增訂日出條款，賦予行政機關充裕籌備期（建議修正志 願服務法第 25 條）.....	21
陸、結論.....	22
柒、條文對照表.....	23
參考文獻.....	27
附錄：「促進高齡者社會參與之法制研析—以志願服務法之修法 建議為中心」專題研究報告(初稿)座談會紀錄及參採情形	34

摘 要

面對超高齡社會及人口結構快速老化，高齡者之健康照護與社會支持需求日益增加，依世界衛生組織活躍老化政策框架，社會參與為三大核心支柱之一，而志願服務則是高齡者參與社會之重要途徑，不但有助提升生活品質與身心健康，並可緩解長照體系壓力。

惟我國現行志願服務法本質為無酬服務，缺乏因應高齡志工特性之設計，難以提供穩定長期參與誘因。基此，時間銀行作為結合服務時數累積與互助交換之制度，提供自助與助人之互助新模式，若能予以推廣，將可協助高齡者「緩老」、「懂老」繼而「在地安老」。本報告主要係探討現行志願服務法中，針對以時間銀行概念之互助型志願服務相關法制進行研析後，提出修法方向之建議，俾供本院委員問政之參考。

促進高齡者社會參與之法制研析—以志願服務法之 修法建議為中心

壹、前言

老人福利法第2條規定：「本法所稱老人，指年滿65歲以上之人。」，另中高齡者及高齡者就業促進法第3條規定：「……二、高齡者：指逾65歲之人。……。」，此外，衛生福利部（以下稱衛福部）志願服務資訊網則設有「高齡志工」專區，基此，本報告以下概以「高齡志工」一詞指稱65歲以上之志願服務者，先予敘明。

依據國家發展委員會估計，臺灣已於民國¹（下同）114年正式邁入「超高齡社會」，代表65歲以上人口占總人口比率達20%以上，並將於134年進一步攀升至35.02%²。隨著人口結構快速老化，高齡者之健康照護與社會支持需求日益增加，已成為各國共同面臨之重要課題。

為因應人口老化趨勢，世界衛生組織（WHO）於2002年的「活躍老化政策框架」（Active Ageing: A Policy Framework），揭示「健康（Health）」、「參與（Participation）」與「安全（Security）」為三大核心支柱³。其中，社會參與是促進活躍老化政策的重要支柱，而活動參與及與他人的互動則是社會參與不可或缺的⁴，因此，志願服務無疑是社會參與的最直接方式⁵，於高齡者而言更是參與社會的重要管道，不僅能讓其

¹ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

² 國家發展委員會，強化人口及移民政策之高齡化，網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=2688C8F5935982DC，最後瀏覽日期：115年3月7日。

³ World Health Organization（WHO），Active Ageing: A Policy Framework, 2002，網址：<chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/0418705f-1c82-4fe2-82d6-d4faee89dfa0/content>，最後瀏覽日期：115年1月7日。

⁴ 劉鶴群、陳信光，〈臺灣老人社會活動參與類型對心理健康影響之實證研究〉，《當代社會工作學刊》，110年2月，第11期，頁173。

⁵ 李修慧，志願服務，社會參與的最直接方式，公益交流站，105年8月，網址：<https://npost.tw/archives/26865>，最後瀏覽日期：115年4月3日。

生活更充實，提升自我成就感，更能增進身心健康⁶。

我國志願服務法於民國 90 年制定，立法目的在提昇民眾參與志願服務的意願，推動全民共同關懷社會，提供志工之安全保障，增進志願服務的水準⁷；條文內容多聚焦於規定志願服務者的權利義務和服務倫理，增加要求機構設置督導制度、明文規定志工保險和擴大志願服務運用範圍⁸，對高齡志工並無專章予以特別規範。相較一般志工，高齡志工雖具備豐富經驗與相對充裕時間，惟同時面臨身體機能退化及未來失能照顧不確定性等風險，其制度需求與一般志工有所差異。

參與志願服務可以為高齡者開創充實愉快的晚年生活，高齡者的人力資源更是社會的重要資產⁹，基此，若能引入具備「累積志願服務時數」與「互惠互助」特性之「時間銀行」制度¹⁰，當可補充現行法制之不足及因應超高齡社會之需要。

本報告旨在探討志願服務法引入時間銀行概念之可行性，建構能兼顧服務提供者、受服務者及整體社會利益之法制設計；然「時間銀行」之運作涉及服務價值認定、服務品質控管、跨組織時數移轉以及「幫助」和「功利」之間的模糊界線等複雜議題¹¹；尚待進一步釐清。鑒於

⁶ 高齡民眾參與志願服務的收穫以「增進自己的身心健康」、「生活更充實」，占比較高，分別為 33.2%、30.0%；「認識更多的朋友」、「提高自己的成就感/榮譽感」、「更肯定自己對社會的貢獻」次之，分別為 27.4%、25.1%、23.3%。參見衛福部，110 年志願服務調查研究報告，111 年 8 月 25 日，頁 199。

⁷ 立法院第 4 屆第 3 會期第 17 次會議議案關係文書（院總第 1782 號委員提案第 2982 號），89 年 5 月 17 日印發，

⁸ 曾華源，〈我國志願服務法未來修訂方向的幾個建議〉，《社區發展季刊》，94 年 9 月，第 111 期，頁 208。

⁹ 洪怡芬、陳欣蘭，〈高齡者持續參與志願服務之個案研究〉，《育達科大學報》，110 年 6 月，第 49 期，頁 59。

¹⁰ 行政院智慧國家 2.0 推動小組，最新消息，區塊鏈變身 打造科技化「時間銀行」，107 年 9 月 20 日，網址：<https://digi.nstc.gov.tw/Page/1538F8CF7474AB4E/27b0f965-13e5-4888-aac1-e800d77e7132>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 3 日。該文指出「時間銀行」簡單來說，就是自己付出時間服務他人，服務時數可以被完整記錄下來，就像錢財一樣存進銀行，等將來自己有需要的時候，便可以動用存摺裡的時數，請別人來服務。

¹¹ 陳莞欣，現在照顧人，換取以後被照顧！「時間銀行」立意佳，臺灣為何難實現？50+，108 年 7 月 24 日，網址：<https://www.fiftyplus.com.tw/articles/15428>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 3 日。該文訪問弘道老人福利基金會社工指出時間銀行制度在推行時的問題有：一、時間難以計算，服務無法等價交換；二、志工代勞專業的長照工作之疑慮；三、心態偏差違背時間銀行推行的初衷。

我國目前尚缺乏全國性之制度規範，本報告爰擬借鑑各國相關實踐經驗，期能提出具體修法建議，俾供本院委員問政之參考。

貳、各國推行時間銀行相關制度簡介

一、日本：時間銀行制度之起源與互助轉贈機制

(一) 起源

日本時間銀行概念最早是源自水島照子（Teruko Mizushima）女士，水島女士經由在空閒時間參與社區互助活動，例如：整理家裡、帶小孩等，促使她了解到，時間是比金錢更寶貴的資源，因此她希望透過時間交易，人們可以互相幫助，建立更強大的社區，於是在 1973 年創立名為「志願者勞動銀行」（ボランティア労働銀行／Volunteer Labor Bank）¹²的時間銀行。

水島女士認為在市場經濟的薪資結構中，嚴重忽視以中年女性為主的家務勞動者以及照顧者之價值，她希望透過推動時間銀行，將有助會員形成服務社區之習慣，並於過程中體認自身之價值，有助於強化社區間的互助¹³。而水島女士的行動，啟發了其他人在世界各地創建時間銀行，目前，全世界已經有超過 100 個國家投入，並有 1000 個以上組織參與各種時間銀行機制¹⁴。

(二) SAWAYAKA 福祉財團

繼水島照子提出時間交換理念之後，1990 年代因日本老年人口快速增加，使得互助更顯重要，時間貨幣制度開始在日本快速發展。當時

¹² 戴羽，時間不夠又沒錢請人？這間公司創造「時間幣」，讓你用服務換時間，商周雜誌，112 年 6 月 16 日，網址：<https://www.businessweekly.com.tw/international/blog/3012587>，最後瀏覽日期：114 年 12 月 15 日。

¹³ 房思宏、張聖琳，〈從經濟多樣性探討時間銀行：分析服務交換機制的社會模式〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第 12 卷，第 2 期，111 年 8 月，頁 147。

¹⁴ 同前註，頁 143。

的法務大臣官房長堀田力很認同這種制度，退休後成立 SAWAYAKA 福祉財團¹⁵，30 多年來，截至 2020 年，該組織憑藉捐款已建立了 1000 多個互助組織¹⁶，並推廣「照護門票」(ふれあい切符，意為：親情關懷券)系統，此一系統採取會員制，以時間積分(時分券)作為交換單位，會員提供服務後，即可獲得相應時數的時分券。令人意外的是，在照護門票系統中，最大主力提供服務的會員主要是 60 歲至 70 歲以上的長者，此現象正可體現時間銀行強調的「資產」與「互惠／尊重」，更讓長者志工跳脫被照顧的角色¹⁷。

除了照護門票，從 SAWAYAKA 福祉財團網頁介紹可知，該團體平時即促進互助活動和社會參與，使每個人都能充分發揮自身能力，並且從居民角度提出促進互助與共存的政策建議和社會提案，遇有災難發生，例如 1995 年阪神大地震、2011 年東日本大地震和 2016 年熊本地震，則立即前往災區，組織必要的互助活動，並支持後續的社區重建和城市發展工作，發揮緊急援助功能¹⁸。

(三) NALC (Nippon Active Life Club, 日本活躍生活俱樂部)

除時間交換制度外，成立於 1994 年的 NALC 以「自立、奉獻、互助」(自立、奉仕、助け合い)為宗旨¹⁹，招募對象主要為退休者或接近退休的中年後期人士，並逐漸擴大以年輕和中年族群，期望改變社會對高齡長者的認知，使其從需要幫助的人變為能提供幫助的人，同時為退休人士(特別是男性)提供參與照顧的積極生活方式，並將新

¹⁵ 黃漢華，民間互助不老 用時間存摺 交換勞務與關心，遠見線上讀，96 年 2 月 1 日，網址：<https://www.gvm.com.tw/article/11528>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 4 日。

¹⁶ SAWAYAKA 福祉財團首頁，網址：<https://www.sawayakazaidan.or.jp/>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 5 日。

¹⁷ 郭潔鈴，時間銀行串起社會中的每份力量，讓「舉手之勞」成為另類的存款，眼底城事，107 年 11 月 16 日，網址：<https://eyesonplace.net/2018/11/16/9146/>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 4 日。

¹⁸ SAWAYAKA 福祉財團首頁，同註 16。

¹⁹ Nippon Active Life Club (NALC) 日本活躍生活俱樂部首頁，網址：<https://nalc.jp/>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 6 日。

的勞動資源，即所謂的「活躍退休者」(active retirees) 引入安老服務，並將老年照護視為社區的責任²⁰。

實際運作上，NALC 採取時間點數制度。會員透過提供照顧服務（如陪伴、生活協助等）累積「時間點數」，可儲存以供未來本人及其直系家庭成員（如配偶、父母或未成年子女）需要時使用，亦可轉贈給遠方的親屬，例如家鄉需要照顧的父母，形成跨地區的互助支持網絡，惟所累積之時間點數不得兌換為金錢。另一方面，若有個人希望獲得 NALC 提供的服務但未持有時間點數，亦可依實際接受服務的時數支付費用，此外，會員亦可將其時間點數捐回組織，由時間銀行再分配給有需要的其他成員²¹。

二、美國：時間貨幣理論與制度化發展

（一）起源與發展背景

美國時間銀行（Time Bank）的概念最早可追溯至 1980 年代，由耶魯大學法學博士艾德加·卡恩（Edgar Cahn）提出。當時，卡恩博士因突發心臟病險些喪命，在病床上漫長的復原期間，令他深刻體會到無力感，並促使他反復思考如何將老人、身心障礙者、失業人士等族群與社會議題相結合。為扭轉此一現象，他於病後即回到倫敦政經學院學習經濟學²²，嗣後於 1995 年成立「時間貨幣機構」（Time Dollar Institute），將這種「以服務換取服務」的另類貨幣交換系統制度化，並以時間銀行（Time Bank）之名運作²³，致力於推廣此一互助概念。

²⁰ 盧施羽，淺談時間銀行的理念與各國發展，香港城市大學，112 年 7 月 25 日，網址：chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ciif.gov.hk/tc/sc-resource/CIIF_Talk_Professor_LU_updated.pdf，最後瀏覽日期：115 年 3 月 5 日。

²¹ 同前註。

²² 林宏達，獨家專訪時間銀行創辦人，商業周刊，2009 年 1 月 26 日，第 1105 期，網址：https://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/myproject/case.php?cat_id=148，最後瀏覽日期：115 年 3 月 12 日。

²³ 房思宏、張聖琳，同註 13，頁 148。

(二) 核心價值與社會賦權理念

時間銀行並非單純的勞務交換，其運作體系建立在五大核心價值²⁴之上，其中「資產」和「重新定義工作」之核心理念，對於個體及社區均具備賦能（Empowerment）之效果²⁵。

1. 每個人都是資產（Assets）

強調人是社會當中最重要資產，每個人（即使是弱勢或高齡者）都擁有可貢獻社會的技能與價值，社會應從「資產」的角度看待個人，而非僅關注其「需求」。

2. 重新定義工作（Redefining Work）

工作不是只有金錢的價值，認可照顧、陪伴、社區營造等無法用金錢衡量的無酬勞動，賦予其應有的社會價值。

3. 彼此互助（Reciprocity in helping）

打破單方面的慷慨贈與（例如傳統志願服務中「單向施與受」），轉換成為雙向受益的共同互惠。

4. 建立社會網絡（Social Networks）

透過時間貨幣的交換，藉由互助精神累積親密與信任關係，進而形成社會資本(social capital)，建立「你需要我，我需要你」的信任網絡。

5. 每個人都值得尊敬

尊重任何人在當下的重要性與價值，讓原本被視為沒有具體貢獻的社會邊緣弱勢者，重新建立角色認同、獲得社會接納，並在參與過程中實現自我成長的生活目標。

²⁴ 賴兩陽，〈志願服務、時間銀行與服務學習之比較〉，《社區發展季刊》，第 134 期，100 年 6 月，頁 430。

²⁵ 房思宏、張聖琳，同註 13，頁 149。

三、英國：時間銀行之法制定位與社會福利豁免

(一) 起源與全國性網絡的建立

受到美國時間貨幣運動的啟發，英國的「公平分享組織」(Fair Shares) 於 1998 年在斯通豪斯 (Stonehouse) 成立第一家時間銀行²⁶。隨後在 2001 年，Fair Shares 與新經濟基金會 (New Economics Foundation, NEF) 合作，進一步成立了全國性的統籌組織「英國時間銀行網絡」(Timebanking UK, 以下稱 TBUK)²⁷。TBUK 可謂英國時間銀行運動的國家級傘狀網絡 (Umbrella organization)，採會員制，主要致力於提供技術工具、教育訓練及實務指導，協助各地時間銀行之設立與運作，透過時間和技能的交換以賦能社區，希望為個人和組織提供所需的工具、培訓和知識共享，從而釋放每個人的潛能，讓每個人的貢獻都得到同等的重視²⁸。截至 2025 年 12 月累計交換時數為 6,815,389 小時；會員人數 25,803 人；已完成交換次數 345,646；參與機構 4,428 個²⁹。

(二) 「社會福利豁免」之法制特色

在法制面，英國政府明確釐清了「時間積分」的法律與稅賦性質，英國福利制度的主管機關 DWP (Department for Work and Pensions) 在其官方的《住房福利指導手冊》(Housing Benefit Guidance Manual) 目錄第 P2.107 規定中明文規定，時間積分 (Time Credits) 「並非報酬或收入 (not earnings or income)」³⁰，復依據英國皇家稅務

²⁶ Timebanks uk, , Fair Shares, 網址：https://www.timebanks.co.uk/projects/fairshar.html?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：115 年 3 月 23 日。

²⁷ Fair Shares ,The oldest time bank in the UK, here's how it all started...，網址：<https://www.fairshares.org.uk/fair-shares-history/>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 23 日。

²⁸ Timebanking UK, Our mission, 網址：https://timebanking.org/vision-mission-values/?utm_source=，最後瀏覽日期：115 年 3 月 23 日。

²⁹ Timebanking UK, Autumn Newsletter, 2025 年 12 月 1 日，網址：[timebanking.org/https://timebanking.org/](https://timebanking.org/)，最後瀏覽日期：115 年 3 月 24 日。

³⁰ GOV.UK, Housing Benefit Guidance Manual, P2.107, These time credits cannot be exchanged for goods or converted into an alternative currency used by a LETS. They are not earnings or income and are disregarded w

與海關總署 (His Majesty's Revenue and Customs, HMRC) 之《國家最低工資手冊》與《就業狀態手冊》對志願工作者之認定原則指出，真正的志工服務 (包含時間銀行) 在於參與者並無提供勞務的絕對義務，雙方「不存在具有法律約束力之契約與義務 (no legally binding obligation)」³¹。基此，參與時間銀行不被視為「有報酬的工作」，弱勢或高齡參與者原有的社會福利資格與津貼完全不受影響³²。此一規定為高齡者與弱勢群體投入志願服務提供了強而有力的制度保障。

四、韓國：國家主導之時間銀行制度

(一) 政策背景與點數交換機制

為了補充國家長照資源的不足，並鼓勵社區互助，韓國保健福祉部 (相當於我國衛福部) 委託韓國社會福利理事會 (한국사회복지협의회) 辦理「關懷銀行」(케어뱅크, CareBank)，CareBank 透過社會福利志工認證管理系統 (VMS) 進行互助計畫。VMS 自 2001 至 2016 年 12 月，已有約 744 萬名志工參與，並於全國設置超過 12,938 個管理中心，形成完整之志工服務網絡，志工除可即時查詢個人服務紀錄外，亦可自系統列印「社會福利志願服務紀錄證明」，作為升學或就業之佐證文件，用於申請繼續深造或就業。此外，自 2014 年成立至 2024 年，全國共有 55 個執行機構參與推動 CareBank

hen calculating income.，網址：<chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpglclefindmkaj/https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c431bed915d7d70d1dab0/hbgm-bp2-assessment-of-income.pdf>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 24 日。

³¹ HMRC, National Minimum Wage Manual (NMWM05090 - Volunteers), Employment Status Manual (ESM4120)，網址：<https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/national-minimum-wage-manual/nmwm05090im>，eBanking UK, DWP statement，最後瀏覽日期：115 年 3 月 23 日。

³² Timebanks uk, Time Banking and Benefits, "Our legal advice is that time credits derived from participation in a time bank scheme, such as Fair Shares, does not constitute earnings for income-related benefits. Entitlement to these benefits is therefore unaffected." 網址：https://www.timebanks.co.uk/benefits.html?utm_source，最後瀏覽日期：115 年 3 月 23 日。

業務³³。

(二) 地方政府推動之時間銀行制度：以首爾市為例

在既有中央主導之 CareBank 制度之外，2022 年 5 月 12 日，首爾市政府正式推出新一代共享經濟系統「首爾時間銀行」，在此系統中，市民可以利用自己的時間和技能幫助鄰里 (Everyday help)，例如房屋維修、共乘 (Carpooling)、分享小菜、遛狗，或是由熟悉科技的市民提供「智慧型手機操作教學」等等，所累積的「時間幣」的積分，未來需要幫助時即可兌換積分。市政府在 4 個地點開展試點項目，其中之一乃位於首爾市政廳，並設計出市府員工適用的服務，例如托兒中心及週末提供臨時照顧服務，首爾市政府表示希望透過低門檻的服務媒合機制，提高市民的自願參與度，並重建首爾市民之間的信任³⁴。

五、瑞士：政府擔保的時間銀行模式（以聖加侖市為例）

(一) 政策背景與「時間儲蓄基金會」之設立

有別於英美等國由民間組織發起之時間銀行，瑞士政府聯邦社會保險局 (Federal Social Insurance Office, 簡稱 BSV) 於 2012 年成立瑞士時間銀行基金會 (Stiftung Zeitvorsorge)，正式推動「時間銀行」相關業務³⁵，尋找地方政府合作，並決定由市府提供 340 萬瑞士法郎的財務擔保，確保制度運作之穩定³⁶，最後選定「聖加侖市 (St. Gallen)」作

³³ 한국사회복지협의회, 網址：<https://www.bokji.net/ssn/bin/15.bokji>, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 23 日。所謂關懷銀行專案的執行機構，係指以市/縣/區為單位開展業務，包括確定關懷對象、聯繫和管理關懷志工、招募、培訓和管理志工以及管理關懷點。

³⁴ SEOUL(This is the official e-government website of the Republic of Korea), Help Neighbors and Get Credits Through Seoul Time Bank, 2022 年 5 月 12 日, 網址：<https://english.seoul.go.kr/help-neighbors-and-get-credits-through-seoul-time-bank/>, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 20 日。

³⁵ 張淑卿,《志工時間銀行之探討》, 立法院法制局議題研析報告編號 R00649, 108 年 3 月 5 日, 頁 1。

³⁶ SWI swissinfo.co, Stadt St. Gallen geht mit «Zeitvorsorge» für Rentner neue Wege 2012 年 6 月 13 日, 網址：<https://www.swissinfo.ch/ger/stadt-st-gallen-geht-mit-zeitvorsorge-fuer-rentner-neue-wege/32894092?utm>, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 24 日。

為實驗場域。是以聖加侖市（St. Gallen）於 2014 年推出之「時間儲蓄」（Zeitvorsorge）計畫，遂成為全球少數將時間銀行納入國家政策的制度化案例，截至 2023 年，該制度已提供超過 80,000 小時的社會服務³⁷。瑞士政府面對高齡化人口造成居高不下的長期照顧與財政壓力社會成本，為減輕此項沉重的負擔，因此有意在原有的全國性三大養老支柱（勞保年金、私人儲蓄與私人醫療保險）之上，嘗試發展以時間銀行為概念的「第四支柱」，作為補充性之長照支持機制³⁸。

（二）核心機制：「初老照顧老老」與明確的規範

1. 精準的服務配對：該制度特別的是，參與者須年滿 50 歲³⁹始得申請加入，惟在實際運作上，服務提供者多以 60 歲左右之退休或初老族群為主，而被服務者為 80 歲以上較為年長的老人。服務者的申請條件包含居住在聖加侖市、喜歡與人作伴、身心狀況良好，以及擁有時間。申請人必須與時間銀行人員進行面談，說明服務的動機與目的，通過面試後，才能拿到明訂權利與義務的合約，同時根據專長，選擇欲服務的種類⁴⁰。透過這種「初老照顧老老」的模式，不僅解決了高齡照護人力短缺的問題，也讓 60 多歲的退休者能保持社會參與，維持身心活躍。
2. 服務項目與時數上限：時間銀行的照顧服務分為 7 個項目，包含購物、備餐共餐、休閒陪伴、陪同外出搭車赴約、安寧陪伴、手工、行政服務等。志工每服務 1 小時即可存入 1 小時的時間點數，但為

³⁷ ZEITVORSORGE St.Gallen，網址：https://www.zeitvorsorge.ch/de/Meta/Standorte/St.Gallen?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：115 年 3 月 25 日。

³⁸ 周傳久，獨立特派員，瑞士時間銀行官方發起，108 年 1 月 7 日第 579 集，網址：https://innews.pts.org.tw/zh_tw/topic/issues/%E7%91%9E%E5%A3%AB%E6%99%82%E9%96%93%E9%8A%80%E8%A1%8C-53621527，最後瀏覽日期：115 年 3 月 26 日。

³⁹ 盧施羽，同註 20。

⁴⁰ 陳雅婷，讓 60 歲的照顧 80 歲的，瑞士「時間銀行」怎麼做？天下雜誌，107 年 4 月 26 日，網址：<https://www.cw.com.tw/article/5089573>，最後瀏覽日期：115 年 3 月 25 日。

了避免制度被濫用或過度承諾，該制度設計上對個人帳戶之累積時數設有上限（750 小時），顯示其為補充性支持機制之功能，而非取代正規長照體系⁴¹。

六、小結

綜上可知，在高齡乃至超高齡社會背景下，各國時間銀行制度雖名稱有異，發展路徑不同，惟整體觀察仍呈現若干共通特徵：（一）以時間作為交換單位，重新平等界定「工作」與「價值」，使高齡者由被照顧者轉變為社會資源提供者並獲得尊重；（二）藉由互助機制，強化社區成員之間的信任與連結，建構具支持功能的社區互助網絡，有助在地老化之實現；（三）在制度設計及功能上，多採取補充(非替代)正式社會福利體系之模式。

參、我國高齡者社會參與及志願服務法制現況

一、超高齡社會中高齡者社會參與之重要性

社會參與為聯合國倡議「活躍老化」(Active Ageing)之三大核心之一，高齡者若能積極參與活動，並與身心健康連結，可提升高齡者生活品質，換言之，社會參與程度越高，生活品質會越佳⁴²，而透過發掘個人的獨特技能與資產，以及群體間重新定義有價值的工作，有助於個人及社區的賦權 (empowerment)⁴³。一般而言，高齡者的「社會參與」，包含重返職場 (再就業)、終身學習、休閒社團以及志願服務等多元途

⁴¹ 盧施羽，同註 20。

⁴² 吳舜堂、陳欽雨，〈高齡長者社會支持、社會參與與活躍老化關係之研究〉，《福祉科技與服務管理學刊》，第 5 卷，第 4 期，106 年 12 月，頁 332。

⁴³ 張麗春、李怡娟，〈賦權概念分析〉，《護理雜誌》，51 卷，第 2 期，93 年 4 月，頁 88。該文指出賦權是一個多層次的概念，藉由相互參與，提供所需資源引導自我決策，恢復對影響生活可能因素的掌控感。侯佳惠，〈創見代間共好家庭—增能賦權式長者照顧服務模式之研究〉，《社區發展季刊》，第 159 期，106 年 9 月，頁 328。該文指出賦權增能 (Empowerment)，係指幫助個人，家庭，團體和社區提高個人的，人際的，社會經濟的和政治的能力，從而達到改善自身狀況的目的的過程。

基於一個積極的志願服務環境可以吸引更多的個體參與志願服務⁴⁹，若能協助高齡志工獲得「為老後預作準備」之實質反饋，當能賦予高齡者持續參與社會的強烈誘因，建構完善且永續的在地互助網絡。

三、以時間銀行作為提升高齡參與之創新途徑

(一) 從傳統換工到時間銀行的互惠實踐

臺灣早期農業社會本就存在「換工」或「幫辦」的鄰里互助文化，乃是農忙時期重要之互惠機制⁵⁰。而時間銀行在我國的發展，早於84年即有民間組織創設「志工人力時間銀行」；而後，政府單位或其他民間相關組織也開始運用時間銀行概念，推廣社會服務，包括財團法人老五老基金會透過「長期照護人力時間銀行家員互助制度」建構照顧網絡；新北市新店區花園新城發行「花幣」進行服務提供與交換⁵¹；地方政府推動「佈老時間銀行」（強調「存老本、顧未來」）或「時間銀行服務模式試辦計畫」⁵²；而衛福部自108年起推動「時間銀行多元培力精進補助計畫」，已補助公私協力單位逾30個，包括基隆的「防跌互助工班」、在地青年創辦以時間銀行為概念打造的數位共享平臺⁵³；另有地方議會於113年11月21日針對時間銀行舉行公聽會⁵⁴，會中並建議制定「時間互助自

⁴⁹ 石泐，〈中高齡志工服務困境之研究〉，《福祉科技與服務管理學刊》，第11卷，第4期，112年12月，頁285。

⁵⁰ 吳明儒，〈社區換工的實踐理念與經驗反思〉，《社區發展季刊》，第154期，105年6月，頁236。

⁵¹ 劉宏鈺、吳明儒、林淑容、許秣語，〈鄉鎮型時間銀行多元培力實踐經驗之初步分析〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第12卷，第2期，111年8月，頁9。

⁵² 臺中市政府全球資訊網，市政新聞，打造志工首都 中市府創新推動「時間銀行」試辦計畫，107年10月4日，網址：<https://www.taichung.gov.tw/>，最後瀏覽日期：115年4月2日。

⁵³ 楊孟蓉，時間銀行服務越來越多元！新北、基隆、新竹等各縣市都有特色據點，橘世代，114年2月4日，網址：<https://orange.udn.com/orange/story/121408/8524306>，最後瀏覽日期：115年4月2日。

⁵⁴ 高雄市時間銀行規劃公聽會邀請書，113年11月21日，網址：<chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://cissearch.kcc.gov.tw/Upload/Attachment/PublicHearing/2780/b901d43d-023e-4135-adbb-c3363f0e117e.pdf>，最後瀏覽日期：115年3月12日。

治條例」，希望結合社區資源推動時間銀行計畫的全面發展⁵⁵。

（二）充實長照人力與累積照顧資本之雙重互惠效益

面對超高齡社會嚴峻的照護人力短缺，時間銀行「雙向互惠」的服務模式，被視為長照產業永續運作的可能解決方案之一⁵⁶。有別於傳統單向付出的志願服務，時間銀行賦予了高齡參與者「為自己累積未來照顧資本」的實質誘因與動機。透過系統整合，鼓勵初老或健康的高齡者投入陪伴、運動指導與健康促進等服務，不僅能有效活化社區、補充基層長照人力，志工亦能將服務時數存入個人帳戶，供未來或指定親友提領。同時，藉由持續的外出服務與社會互動，服務提供者與受服務者皆能有效延緩身心退化⁵⁷，換言之，這種兼具「助人」與「自助」功能之制度設計，正可回應高齡社會下長期照顧資源不足之結構性問題。

四、現行公私部門推行時間銀行之限制與困境

（一）法制定位尚不明確

時間銀行在實務推行上面臨諸多挑戰，其核心癥結在於「時數儲存與延遲提領」的互助互利概念，與現行《志願服務法》之「無償性」單向利他原則存在根本差異。這導致時間銀行制度難以納入現行法制體系運作，亦限制其規模化發展之可能。

（二）實務經驗為服務多提領少，跨區管理仍具障礙

審計部 112 年度中央政府總決算審核報告指出「衛福部推動時間銀行多元培力精進補助計畫，……服務多而提領少，或尚乏跨域服務交換

⁵⁵ 李凡，「時間銀行」倡議亮點：社區連結、資源交換，創造正向循環，E 傳媒，113 年 11 月 21 日，網址：<https://e-creative.media/archives/67337>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 2 日。

⁵⁶ 謝孟錡，〈時間銀行 長照產業永續運作之可能解決方案〉，《臺灣經濟研究月刊》，107 年 6 月，第 41 卷，第 6 期，頁 133。

⁵⁷ 王立亭、薛名淳、鄭惠雯、張少熙，〈時間銀行系統與機制在高齡者運動與健康促進人力之應用〉，《運動管理》，第 46 期，108 年 10 月，頁 19。

規劃，與計畫推動目的有間，且有部分執行結果未達預期目標等情事，允宜研議精進時間銀行運作模式，以強化社區互惠網絡⁵⁸」。

（三）制度整合不易與紀錄登載繁瑣

時間銀行的運作高度仰賴社區內部的信任與規範，然而，實務研究明確指出，當服務群體的範圍試圖擴大、跨越單一社區邊界時，人際間的信任度便會隨之下降，從而衍生出跨區媒合與管理的雙重障礙⁵⁹。研究顯示，時間銀行的成效極度依賴少數「媒合者」，部分高齡者受限於健康狀況、資訊落差或交通因素更是如此⁶⁰，因此建制一套易懂、易學且便於使用的整合平臺，將有助於推動時間銀行。

（四）社會認知有限、供需關係失衡

時間銀行在我國仍未能廣泛推動，主因為社會認知有限、供需關係失衡；建議先以建立示範社區為目標，再視推展情形逐步開放時間點數移轉、繼承、捐贈等應用規則⁶¹，以擴大制度彈性與誘因。

肆、問題探討與研析

針對前述實務困境，以下擬進一步研析，以釐清現行志願服務法與創新互助機制間之法理扞格，並探討相關配套措施之整合問題。

一、時間銀行與現行志願服務法制之制度衝突

相較於志願服務強調的是「單向無償的付出」，時間銀行則建立於「雙向互惠」與「時間儲存提領」之機制上，兩者在制度本質上存在顯

⁵⁸ 審計部《112年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表審核報告_非營業部分--各公務機關重要審核意見（第2冊），拾玖、衛福部主管》，頁乙-338。

⁵⁹ 林慧慈、劉弘煌，〈時間銀行在現代社區發展的意義與實踐〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第8卷，第2期，107年10月，頁26。

⁶⁰ 吳明儒、周宇翔，〈臺灣時間銀行實施經驗之探索性研究：社會網絡分析的觀點〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，106年10月，第7卷，第2期，頁77。

⁶¹ 謝孟錡，同註56，頁133。

著差異，致使時間銀行所涉及之「延遲提領權」或「時數兌換」，在現行法制架構下，可能被解釋為具有對價性質之「實質報酬」，違背自願服務的無償精神成為所謂的功利主義⁶²，此種制度間之扞格，使時間銀行之互助行為在法律評價上易產生模糊空間，進而影響其制度推廣之正當性與穩定性。

二、制度定位的模糊：另類貨幣與社會福利體系之界線

時間銀行的核心機制在於發行「時間貨幣」。從經濟多樣性的視角探討，時間貨幣實則為一種與主流市場貨幣運作邏輯不同的「另類貨幣」，其目的在於重塑社會的服務交換與互助關係⁶³。為化解上述「另類貨幣」可能引發之對價性疑慮，並順利將此創新機制銜接至我國既有之法制體系，本報告認為，在推動修法與制度化之過程中，應將社會通俗慣用之「時間銀行」概念，在法律定位上精確轉化為「互助型志願服務」；並將帶有交易色彩之「時間貨幣」，正名為「時間積分」或「服務時數」。俾突顯其「延遲提領之互助行為」本質，並保障高齡者在參與過程中，其勞動屬性不受勞動基準法之規範，亦不影響其原有之社會福利資格。

三、體系整合之斷層：志願服務與長期照顧法制之銜接困境

隨著人口快速老化，世界各國不僅採取減緩老化衝擊之消極作為，更積極建構完善的照顧服務體系以協助長者適應老化⁶⁴，是以我國政策亦應逐漸由傳統的殘補式福利，轉向將84%的健康老人視為「人力資源」而非「社福負擔」，藉此將超高齡危機轉化為韌性社會的契機⁶⁵。而

⁶² 林慧慈、劉弘煌，同註 59，頁 10。

⁶³ 房思宏、張聖琳，同註 13，頁 147-148。

⁶⁴ 石泐，〈成功老化、活躍老化與生產老化對我國老人福利政策的省思〉，《社區發展季刊》，第 132 期，99 年 12 月，頁 234。

⁶⁵ 劉品希，高齡≠負擔 翻轉「社福」思維才是解方，Yahoo 新聞網，105 年 3 月 20 日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E9%AB%98%E9%BD%A1-%E8%B2%A0%E6%93%94-%E7%BF%BB%E8%BD%89-%E7%>

面對長照需求的急遽膨脹，時間銀行因能有效動員志工、退休人員、失業未失能者等初老與健康長者的人力投入支援，可望成為長照產業永續運作的可能解決方案⁶⁶。未來，若能積極建構志願服務與長期照顧體系間的資源轉換機制，將志工時數與法定長照服務接軌，不僅能發揮資源匯聚的綜效，更能具體強化時間銀行「為老後預作準備」的正面意義，賦予高齡者更強烈的社會參與動機。

四、人口結構與制度困境

根據內政部統計114年6月底臺灣65歲以上老年人口計457.3萬人，其中一人戶計118.2 萬人(占 25.8%)、老老照顧計57.2萬人(占12.5%)⁶⁷。這顯示隨著超高齡社會到來，建構多元的互助支持網絡將愈顯重要；復如前述，現行志願服務參與者以中高齡女性為主⁶⁸，結構呈現高度同質化，恐限制服務內容之多元發展，亦不利於時間銀行所強調之代間互助功能之發揮。

此外，由於時間銀行尚未法制化，相關媒合單位或平臺難以獲得穩定且持續之資源挹注，多仰賴政府短期補助計畫維持運作；缺乏穩定之制度支持與專業人力（媒合員 broker）⁶⁹投入，致使媒合服務的效率及規模均受限制。雙重不利因素交互影響，不僅難以吸引青壯族群參與，亦使制度長期發展及永續運作面臨挑戰。

A4%BE%E7%A6%8F-%E6%80%9D%E7%B6%AD%E6%89%8D%E6%98%AF%E8%A7%A3%E6%96%B9-040912052.html，最後瀏覽日期：115 年 4 月 1 日。

⁶⁶ 謝孟錡，同註 56，頁 131-132。

⁶⁷ 內政部，行政公告，114 年第 48 週內政統計通報，114 年 11 月 29 日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=9&sms=9009&s=334815，最後瀏覽日期：115 年 4 月 1 日。

⁶⁸ 衛福部，同註 46。中高齡與高齡者佔我國志願服務人力近 6 成，其中女性占比高達約 71%，男性僅約 29%。

⁶⁹ 林慧慈、劉弘煌，同註 59，頁 33。該文指出媒合員在時間銀行中扮演著關鍵人物的角色，作為媒合平臺，除了連結服務者與需求者，還要負責其他行政事務，如：宣導、招募、管理與監督……。

伍、建議事項

綜上所述，前開問題主要集中於法制定位不明、制度誘因不足、跨體系整合困難及制度支持不足等面向。爰提出相關修法與政策建議：

一、明確時間銀行之法制定位，建立制度性規範（建議修正志願服務法第3條及增訂第3條之1）

現行志願服務法以「無償性」為核心原則，強調服務提供不得具有對價關係，此一制度設計，與時間銀行所採行之「時數累積與未來提領」機制存在本質差異，進而形成法制適用上的限制。因此，建議於修法時適度調整志願服務之定義內涵，將「互助型志願服務」納入，說明志願服務在特定條件下，得容許以服務時數作為未來特定服務之提領依據，並將時間銀行之「點數累積與兌換」定位為介於志願服務與社會支持制度之間的互助機制，而非市場交易或報酬行為，俾助於釐清其法律性質，提升制度推動之正當性與可行性。

二、建置全國性「互助型志願服務」資訊媒合平臺，改善「服務多、提領少」現象（建議增訂志願服務法第4條之1）

為改善前述審計部指出「服務多、提領少」現象，建議中央主管機關主導建置「全國性互助型志願服務資訊媒合平臺」，俾統一各縣市與各機構間的時數計算與認證標準，賦予時間積分（或服務時數）全國流通的公信力。同時，透過友善高齡者的數位介面設計，協助高齡長者更便捷地使用點數進行提領或轉贈，接收晚輩所轉贈的點數，以及跨區或縣市使用，或與點數轉贈跨縣市的服務降低行政作業負擔。

三、法制化「社區互助媒合者」之角色與常態性資源挹注（建議增訂志

願服務法第 4 條之 2)

如前述，「媒合員」是維繫互助網絡成敗的核心，基此，建議未來修法時應將「志願服務互助平臺之營運與媒合人力」納入政府常態性補助與培力的法定範疇中。透過提供穩定的行政津貼或專案經費，鼓勵社區發展協會或非營利組織培育專業的社區媒合人才，確保時間銀行機制的永續營運。

四、明文授權地方政府因地制宜辦理時間銀行相關措施（建議增訂志願服務法第 5 條之 2）

鑒於各縣市人口結構與長照需求不一，且時間銀行之運作高度仰賴在地社區網絡，因此宜明定直轄市、縣（市）主管機關辦理時間銀行相關措施之法源依據。透過法規授權，地方政府不僅可自行辦理，更可以結合民間資源（如社區發展協會或非營利組織等）共同執行（如新北市推動之「佈老時間銀行」），藉由因地制宜的施政，由下而上推行取得更多元的實施經驗。

五、強化高齡志工專屬保險理賠與落實資格培訓（建議修正志願服務法第 16 條）

考量參與互助型志願服務之高齡志工，因身體機能與服務性質（如居家陪伴、代購、共乘等），具備較高之潛在風險。為落實志工之人身安全保障，應將「往返服務地點之通勤交通風險」納入法定意外事故保險之承保範圍；其次，課予運用單位對於高齡志工應落實「體能評估」與「相關專業訓練」（如急救或基本照顧技能）之法定義務，以確保服務品質與雙方安全；最後，授權中央主管機關統一訂定保險理賠之最低金額及實施方式，俾使全國各運用單位之保險規範有一致性之依循標準。

六、建立「互助型志願服務」與長照體系之資源轉銜機制

基於臺灣社會長照需求日益增加，強調資源共享、互助共好精神的「時間銀行」，就成了政府和民間組織思考發揮中介功能，因應超高齡社會問題的對策之一，為落實「為老後預作準備」與在地老化的實質誘因，必須打破志願服務與長期照顧體系各自為政的現況。建議於《志願服務法》或《長期照顧服務法》的相關子法中，明文建立互助時數與長照資源之法定兌換機制，允許志工累積的「互助時數」，除供自身未來提領外，亦可「跨代轉贈」予需要受照顧之親屬，依特定比例兌換長照體系中「非專業醫療性質」之初級預防照護、喘息服務或交通接送服務。不僅能強化高齡者長期參與的動機，亦能有效補充國家長照人力的基層缺口。

七、擴大時數轉贈對象，推動「青銀共創」之代間融合

為促進世代和諧共融，除了促進代間互動、代間學習外，其中發展青銀人力互助之時間銀行，係藉由引導民間自發及永續推動時間銀行方案，結合雲端及數位科技，透過公開徵求及補助辦理相關計畫，以利跨世代非工作人力產生循環互惠的效果⁷⁰。未來若能全面放寬時數提領，一方面提升青年世代投入高齡服務，可將累積的時數直接「轉贈」給遠在其他縣市需要受照顧的年邁父母。另一方面，也能強化高齡志工與青年世代的共創交流，提升長者持續參與志願服務的動機，藉由青銀共創與代間融合的服務達到健康緩老、敬老懂老、在地安老⁷¹的政策目標。

八、訂定「短期試辦、長期入法」之分階段推動藍圖

時間銀行的先驅Cahn博士認為，時間銀行的發展會有三階段。第一

⁷⁰ 衛生福利部，高齡社會白皮書，110年9月27日，頁47。

⁷¹ 林昭文、葉明岱、楊祥鈺，〈專屬高齡者的志願服務—以新北市佈老時間銀行為例〉，《社區發展季刊》，第163期，107年9月，頁21。

階段是鄰里互助、人們相互照顧；第二階段是非營利組織透過時間銀行制度，協助社區高齡者或身心障礙群體。第三階段是將時間銀行概念與社會企業（social enterprise）或社會創投（social venture）做連結；顯然，時間銀行的推動要循序漸進，不宜直接就朝第三階段進行，以免失去其互信、互惠和互助的平等本質⁷²。前衛生署署長楊志良先生則建議，不妨把時間銀行的概念拓寬。不一定要有正式的組織，在自己的朋友圈中就可以實踐互助的理念⁷³。另有社區實驗參與者，對時間銀行的實施效果表示滿意並贊同理念⁷⁴。鑒於實務管理常面臨時數記錄繁瑣、應用不便之挑戰，爰建議政府設計一套符合需求的公版時間銀行 APP，鼓勵運用單位自由使用，以提升效率，增加時間銀行的可近性。

前述各項修法及政策配套建議，係為建構時間銀行永續發展與世代共融之長期目標，然考量時間銀行推行不易，爰建議短期內先由中央挹注資源，參考瑞士聖加侖模式，選定合適之縣市或社區進行試辦；藉此蒐集不同城鄉特性下的媒合問題與執行成效等實務經驗，逐步滾動修正調整政策作法，避免僵化失去彈性，俾作為未來法制化研議之參考依據。

九、增訂日出條款，賦予行政機關充裕籌備期（建議修正志願服務法第 25 條）

鑒於本次修法建議增訂「互助型志願服務」機制，涉及新興型態互助型志願服務相關運作及管理等相关規定，影響甚大，為避免法規驟然施行後，造成志願服務者和志願服務運用單位無從預為因應準備，而影響其權益，爰建議修正《志願服務法》第25條，明定本次修正之第3條第2項、第3條之1、第4條之1、第4條之2、第5條之2及第16條第2項至第

⁷² 劉宏鈺、吳明儒、林淑容、許秣語，同註 51，頁 32。

⁷³ 陳莞欣，現在照顧人，換取以後被照顧！「時間銀行」立意佳，臺灣為何難實現？遠見天下文化 50+，108 年 7 月 24 日，網址：<https://www.fiftyplus.com.tw/>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 2 日。

⁷⁴ 劉宏鈺、吳明儒、林淑容、許秣語，同註 51，頁 18-31。

4項施行日期，由行政院定之。

陸、結論

社會參與為促進老人成功老化的重要策略⁷⁵，志願服務則是社會參與最直接的方式，本報告以「時間銀行」助人自助之互惠精神為核心，探討如何使其成為高齡者參與志願服務之實質誘因，並作為提升高齡社會參與之創新途徑。經分析我國現行及未來推動時間銀行之發展，發現仍面臨參與人口結構高度同質化、營運支持網絡（包括資訊平臺與專業媒合人力）不足，以及志願服務體系與長期照顧體系間銜接不良等問題。為突破上述困境，並賦予時間銀行穩健發展之法源基礎，爰提出相關修法與政策建議供參：

- 一、明確時間銀行之法制定位，建立制度性規範（建議修正志願服務法第3條及增訂第3條之1）。
- 二、建置全國性「互助型志願服務」資訊媒合平臺，改善「服務多、提領少」現象（建議增訂志願服務法第4條之1）。
- 三、法制化「社區互助媒合者」之角色與常態性資源挹注（建議增訂志願服務法第4條之2）。
- 四、明文授權地方政府因地制宜辦理時間銀行相關措施（建議增訂志願服務法第5條之2）。
- 五、強化高齡志工專屬保險理賠與落實資格培訓（建議修正志願服務法第16條）。
- 六、建立「互助型志願服務」與長照體系之資源轉銜機制。
- 七、擴大時數轉贈對象，推動「青銀共創」之代間融合。
- 八、訂定「短期試辦、長期入法」之分階段推動藍圖。
- 九、增訂日出條款，賦予行政機關充裕籌備期（建議修正志願服務法第25條）。

⁷⁵ 蔡文輝、盧豐華、張家銘，《老年學導論》，五南出版社，2015年9月，頁531。

柒、條文對照表

志願服務法部分條文建議修正條文對照表

本報告建議條文	現行條文	說明
<p>第三條 本法之名詞定義如下：</p> <p>一、志願服務：民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。</p> <p>二、志願服務者（以下簡稱志工）：對社會提出志願服務者。</p> <p>三、志願服務運用單位：運用志工之機關、機構、學校、法人或經政府立案團體。</p> <p><u>前項志願服務得以互助型方式為之；其以延遲互惠為目的所累積之時間積分或服務時數，不具對價性，不視為前項之報酬。</u></p>	<p>第三條 本法之名詞定義如下：</p> <p>一、志願服務：民眾出於自由意志，非基於個人義務或法律責任，秉誠心以知識、體能、勞力、經驗、技術、時間等貢獻社會，不以獲取報酬為目的，以提高公共事務效能及增進社會公益所為之各項輔助性服務。</p> <p>二、志願服務者（以下簡稱志工）：對社會提出志願服務者。</p> <p>三、志願服務運用單位：運用志工之機關、機構、學校、法人或經政府立案團體。</p>	<p>一、現行志願服務法之本質定義為單向無酬服務，難以對高齡志工提供長期參與之誘因。</p> <p>二、為提升高齡者社會參與並建構完善之互助網絡，爰增訂第二項，賦予「時間銀行」概念之互助型志願服務明確法源，明定互助型服務累積之時間積分或時數不具勞務對價性，且不視為前項之報酬，旨在確立其屬延遲互惠之社會互助行為，非屬勞動市場之對價交易，並確保參與者之原有社會福利資格不因時數累積而受損。</p>
<p>第三條之一 前條第二項所定互助型志願服務，其所累積之時間積分或服務時數，不具勞務對價性，不適用勞動基準法相關規定。</p> <p>前項時間積分或服</p>		<p>一、<u>本條新增。</u></p> <p>二、為釐清時間積分或服務時數之法律性質，參照美國時間等值原則與英國社會福利豁免經驗，明定互助時數不具勞務對價性，以排除勞</p>

<p>務時數所兌換之各項輔助性服務，不得兌換為現金；其價值不計入志工之實質所得，亦不影響其相關社會福利給付之資格。</p>		<p>動基準法之適用與法規競合。</p> <p>三、確立互惠時數不得兌換現金，且明文給予社會福利與稅賦豁免，避免高齡弱勢志工因參與社會互助而喪失原有之社會福利津貼資格。</p>
<p>第四條之一 中央主管機關應規劃及建置全國互助型志願服務資訊整合平臺，提供多元媒合管道，辦理服務媒合、時數登錄、查詢及提領。</p> <p>前項平臺之建置、運作及相關管理辦法，由中央主管機關定之。</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。</p> <p>二、鑒於時間銀行推動重點在資訊系統之架設，建立供需媒合之電腦媒合機制，遠較僅靠人工媒合運作更加順暢，同時容易達到普及化與規模化目標。然而高昂之研發費用和市場技術並非一般民間非營利組織所能負擔。參酌韓國國家志工系統（VMS）經驗，爰於第一項明定中央主管機關建置全國統一平臺，解決現行各縣市封閉型系統無法跨區流通之困境。</p> <p>三、第二項明定授權中央主管機關就資訊整合平臺之建置、運作及管理技術性、細節性事項訂定辦法，以利實務運作並因應技術變革。</p>
<p>第四條之二 中央主管機關應建立時間積分之價值保障與承接機制；志願服務運用單位停止運作時，其志工累積之積分由中央主管機關承接處理。</p> <p>中央主管機關應定期進行精算，並得視供需狀況調整積分累積上</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。</p> <p>二、第一項明定當志願服務運用單位解散時，志工累積之權益由中央主管機關承接，以建立制度信賴，並宣示政府永續經營之決心。</p> <p>三、借鏡瑞士聖加侖市經驗，爰於第二項授權政府設立互助擔保基金，</p>

<p>限、提領規則及設立志願服務互助擔保基金。</p> <p>前二項之價值保障、精算標準與擔保基金之收支、保管及運用辦法，由中央主管機關定之。</p>		<p>並賦予視供需狀況調整積分累積上限之彈性，以防範制度遭濫用及時數貶值風險。</p> <p>四、第三項明定將價值保障及精算標準之具體範疇與基金管理細節授權中央主管機關訂定，以兼顧法制穩定性與行政執行彈性。</p>
<p>第五條之二 直轄市、縣(市)主管機關得自行或結合民間資源，辦理志願服務時間銀行相關措施。</p>		<p>一、本條新增。</p> <p>二、賦予地方政府因地制宜彈性辦理符合在地需求措施之法源依據，並得結合社區發展協會或非營利組織(Non-profit Organization, NPO)執行。</p>
<p>第十六條 志願服務運用單位應為志工辦理意外事故保險，必要時，並得補助交通、誤餐及特殊保險等經費。</p> <p><u>前項意外事故保險，其承保範圍應包含志工往返服務地點之交通風險。</u></p> <p><u>針對參與互助型志願服務之高齡志工，運用單位應依其服務性質與潛在風險，落實體能評估與相關專業訓練。</u></p> <p><u>第一項及第二項意外事故保險之最低保險金額及實施方式，由中央主管機關定之。</u></p>	<p>第十六條 志願服務運用單位應為志工辦理意外事故保險，必要時，並得補助交通、誤餐及特殊保險等經費。</p>	<p>一、互助型志願服務(如居家陪伴、代購、共乘等)相較於一般行政志工，具備較高之體能與交通風險。為強化高齡志工之人身安全保障，爰增訂第二項，明定將通勤交通風險納入法定強制保險範圍。</p> <p>二、參酌瑞士申請人必須與時間銀行人員進行面談，說明服務的動機與目的，通過面試後，才能拿到明訂權利與義務的合約計畫之經驗再予精進，增訂第三項，課予運用單位應對高齡志工實施體能評估與專業訓練(如急救)之義務，確保服務品質與安全。</p> <p>三、增訂第四項，授權中央訂定統一之保險理賠底</p>

		線。
<p>第二十五條 本法自公布日施行。</p> <p>本法中華民國○年○月○日修正條文施行日期，由行政院定之。</p>	<p>第二十五條 本法自公布日施行。</p>	<p>鑒於修正條文三條第二項、第三條之一、第四條之一、第四條之二、第五條之二及第十六條第二項至第四項，涉及新興型態互助型志願服務相關運作及管理規定，影響甚大，為避免法規驟然施行後，造成志願服務者和志願服務運用單位無從預為因應準備，而影響其權益，並利行政機關整備及執行，爰增訂第二項，定明本法本次修正之條文，其施行日期由行政院定之。</p>

參考文獻

一、政府出版品、書籍、學位論文

- 1.立法院，立法院議案關係文書，院總第 1782 號 委員提案第 2982 號，89 年 5 月 17 日印發。
- 2.衛生福利部，110 年志願服務調查研究報告，111 年 8 月 25 日。
- 3.林姿妘，《中高齡志工幸福感、社會參與對其生活品質之影響-以台中市某區域教學醫院為例》，中臺科技大學醫療暨健康產業管理系碩士論文，114 年 7 月。
- 4.審計部《112 年度中央政府總決算附屬單位決算及綜計表審核報告_非營業部分--各公務機關重要審核意見（第 2 冊），拾玖、衛福部主管》，113 年 7 月，頁乙-338。
- 5.蔡文輝、盧豐華、張家銘，《老年學導論》，五南出版社，104 年 9 月。
- 6.衛生福利部，高齡社會白皮書，110 年 9 月 27 日。

二、期刊論文

- 1.劉鶴群、陳信光，〈臺灣老人社會活動參與類型對心理健康影響之實證研究〉，《當代社會工作學刊》，110 年 2 月，第 11 期，頁 168-205。
- 2.曾華源，〈我國志願服務法未來修訂方向的幾個建議〉，《社區發展季刊》，94 年 9 月，第 111 期，頁 207-214。
- 3.洪怡芬、陳欣蘭，〈高齡者持續參與志願服務之個案研究〉，《育達科大學報》，110 年 6 月，第 49 期，頁 35-61。
- 4.房思宏、張聖琳，〈從經濟多樣性探討時間銀行：分析服務交換機制的社會模式〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第 12 卷，第 2 期，111

- 年 8 月，頁 139-182。
5. 賴兩陽，〈志願服務、時間銀行與服務學習之比較〉，《社區發展季刊》，第 134 期，100 年 6 月，頁 428-440。
 6. 吳舜堂、陳欽雨，〈高齡長者社會支持、社會參與與活躍老化關係之研究〉，《福祉科技與服務管理學刊》，第 5 卷，第 4 期，106 年 12 月，頁 331-352。
 7. 張麗春、李怡娟，〈賦權概念分析〉，《護理雜誌》，51 卷，第 2 期，93 年 4 月，頁 84-90。
 8. 白倩如，〈運用志願服務建構長者復原力：生產老化觀點〉，《東吳社會工作學報》，第 39 期，109 年 12 月，頁 73-95。
 9. 石泐，〈中高齡志工服務困境之研究〉，《福祉科技與服務管理學刊》，第 11 卷，第 4 期，112 年 12 月，頁 284-305。
 10. 吳明儒，〈社區換工的實踐理念與經驗反思〉，《社區發展季刊》，第 154 期，105 年 6 月，頁 236-256。
 11. 劉宏鈺、吳明儒、林淑容、許秣語，〈鄉鎮型時間銀行多元培力實踐經驗之初步分析〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第 12 卷，第 2 期，111 年 8 月，頁 1-44。
 12. 謝孟錡，〈時間銀行 長照產業永續運作之可能解決方案〉，《臺灣經濟研究月刊》，107 年 6 月，第 41 卷第 6 期，頁 130-136。
 13. 王立亭、薛名淳、鄭惠雯、張少熙，〈時間銀行系統與機制在高齡者運動與健康促進人力之應用〉，《運動管理》，第 46 期，108 年 10 月，頁 12-26。
 14. 林慧慈、劉弘煌，〈時間銀行在現代社區發展的意義與實踐〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，第 8 卷，第 2 期，107 年 10 月，頁 1-42。
 15. 吳明儒、周宇翔，〈臺灣時間銀行實施經驗之探索性研究：社會網絡

分析的觀點〉，《臺灣社區工作與社區研究學刊》，106年10月，第7卷，第2期，頁45-96。

16. 石泐，〈成功老化、活躍老化與生產老化對我國老人福利政策的省思〉，《社區發展季刊》，第132期，99年12月，頁234-236。
17. 林昭文、葉明岱、楊祥鈺，〈專屬高齡者的志願服務—以新北市佈老時間銀行為例〉，《社區發展季刊》，第163期，107年9月，頁14-26。
18. 侯佳惠，〈創見代間共好家庭—增能賦權式長者照顧服務模式之研究〉，《社區發展季刊》，第159期，106年9月，頁322-335。

三、網路資源

1. 國家發展委員會，強化人口及移民政策之高齡化，網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=2688C8F5935982DC 最後瀏覽日期：115年3月7日。
2. World Health Organization (WHO), Active Ageing: A Policy Framework, 2002, 網址：<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/0418705f-1c82-4fe2-82d6-d4faee89dfa0/content>，最後瀏覽日期：115年3月7日。
3. 李修慧，志願服務，社會參與的最直接方式，公益交流站，105年8月，網址：<https://npost.tw/archives/26865>，最後瀏覽日期：115年4月3日。
4. 行政院智慧國家2.0推動小組，最新消息，區塊鏈變身 打造科技化「時間銀行」，107年9月20日，網址：<https://digi.nstc.gov.tw/Page/1538F8CF7474AB4E/27b0f965-13e5-4888-aac1-e800d77e7132>，最後瀏覽日期：115年3月3日。
5. 陳莞欣，現在照顧人，換取以後被照顧！「時間銀行」立意佳，臺灣為何難實現？50+, 108年7月24日，網址：<https://www.fiftyplus.com.tw>

- /articles/15428，最後瀏覽日期：115年3月3日。
6. 戴羽，時間不夠又沒錢請人？這間公司創造「時間幣」，讓你用服務換時間，商周雜誌，112年6月16日，網址：<https://www.businessweekly.com.tw/international/blog/3012587>，最後瀏覽日期：115年2月25日。
 7. 黃漢華，民間互助不老 用時間存摺 交換勞務與關心，遠見線上讀，96年2月1日，網址：<https://www.gvm.com.tw/article/11528>，最後瀏覽日期：115年3月4日。
 8. SAWAYAKA 福祉財團首頁，網址：<https://www.sawayakazaidan.or.jp/>，最後瀏覽日期：115年3月5日。
 9. 郭潔鈴，時間銀行串起社會中的每份力量，讓「舉手之勞」成為另類的存款，眼底城事，107年11月16日，網址：<https://eyesonplace.net/2018/11/16/9146/>，最後瀏覽日期：115年3月4日。
 10. Nippon Active Life Club (NALC) 日本活躍生活俱樂部，網址：<https://nalc.jp/>，最後瀏覽日期：115年3月6日。
 11. 盧施羽，淺談時間銀行的理念與各國發展，香港城市大學，112年7月25日，網址：chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ciif.gov.hk/tc/sc-resource/CIIF_Talk_Professor_LU_updated.pdf，最後瀏覽日期：115年3月5日。
 12. 高雄市時間銀行規劃公聽會邀請書，113年11月21日，網址：<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cissearch.kcc.gov.tw/Upload/Attachment/PublicHearing/2780/b901d43d-023e-4135-adbb-c3363f0e117e.pdf>，最後瀏覽日期：115年3月12日。
 13. 林宏達，獨家專訪時間銀行創辦人，商業周刊，2009年1月26日，第1105期，網址：https://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/myproject/case.php?cat_id=148，最後瀏覽日期：115年3月12日。
 14. Timebanks uk, , Fair Shares, 網址：<https://www.timebanks.co.uk/projects>

- /fairshar.html?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：115年3月23日。
15. Fair Shares ,The oldest time bank in the UK, here’ s how it all started…，
網址：https://www.fairshares.org.uk/fair-shares-history/，最後瀏覽日期：115年3月23日。
 16. Timebanking UK, Our mission，網址：https://timebanking.org/vision-mission-values/?utm_source，最後瀏覽日期：115年3月23日。
 17. Timebanking UK, Autumn Newsletter,，2025年12月1日，網址：timebanking.org/https://timebanking.org/，最後瀏覽日期：115年3月24日。
 18. GOV.UK, Housing Benefit Guidance Manual, P2.107, These time credits cannot be exchanged for goods or converted into an alternative currency used by a LETS. They are not earnings or income and are disregarded when calculating income.，網址：chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c431bed915d7d70d1dab0/hbgm-bp2-assessment-of-income.pdf，最後瀏覽日期：115年3月24日。
 19. HMRC, National Minimum Wage Manual (NMWM05090 - Volunteers) ,Employment Status Manual (ESM4120)，網址：https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/national-minimum-wage-manual/nmwm05090imebanking UK, DWP statement，最後瀏覽日期：115年3月23日。
 20. Timebanks uk, Time Banking and Benefits , "Our legal advice is that time credits derived from participation in a time bank scheme, such as Fair Shares, does not constitute earnings for income-related benefits. Entitlement to these benefits is therefore unaffected."網址：https://www.timebanks.co.uk/benefits.html?utm_source，最後瀏覽日期：115年3月23日。
 21. 한국사회복지협의회,，網址：https://www.bokji.net/ssn/bin/15.bokji，

最後瀏覽日期：115 年 3 月 23 日。

22. SEOUL(This is the official e-government website of the Republic of Korea), Help Neighbors and Get Credits Through Seoul Time Bank, 2022 年 5 月 12 日, 網址：<https://english.seoul.go.kr/help-neighbors-and-get-credits-through-seoul-time-bank/>, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 20 日。
23. 張淑卿,《志工時間銀行之探討》,立法院法制局議題研析報告編號 R00649,108 年 3 月 5 日,頁 1。
24. SWI swissinfo.co, Stadt St. Gallen geht mit «Zeitvorsorge» für Rentner neue Wege2012 年 6 月 13 日, 網址：<https://www.swissinfo.ch/ger/stadt-st-gallen-geht-mit-zeitvorsorge-fuer-rentner-neue-wege/32894092?utm>, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 24 日。
25. ZEITVORSORGE St.Gallen, 網址：https://www.zeitvorsorge.ch/de/Meta/Standorte/St.Gallen?utm_source=chatgpt.com, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 25 日。
26. 周傳久,獨立特派員,瑞士時間銀行官方發起,108 年 1 月 7 日第 579 集, 網址：https://innews.pts.org.tw/zh_tw/topic/issues/%E7%91%9E%E5%A3%AB%E6%99%82%E9%96%93%E9%8A%80%E8%A1%8C-53621527, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 26 日。
27. 陳雅婷,讓 60 歲的照顧 80 歲的,瑞士「時間銀行」怎麼做?天下雜誌,107 年 4 月 26 日, 網址：<https://www.cw.com.tw/article/5089573>, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 25 日。
28. 衛生福利部,志願服務資訊網,113 年度志願服務業成果統計表,114 年 4 月 1 日, 網址：<https://vol.mohw.gov.tw/vol2/statistical/show/0azzqg6>, 最後瀏覽日期：115 年 3 月 27 日。
29. 立法院法律系統,老人福利法,法條沿革立法理由, 網址：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00555AE9E5CA0000000000000000000000320000000>

07000000^01126114071500^000000000000，最後瀏覽日期：114年12月15日。

30. 臺中市政府全球資訊網，市政新聞，打造志工首都 中市府創新推動「時間銀行」試辦計畫，107年10月4日，網址：<https://www.taichung.gov.tw/>，最後瀏覽日期：115年4月2日。
31. 楊孟蓉，時間銀行服務越來越多元！新北、基隆、新竹等各縣市都有特色據點，橘世代，114年2月4日，網址：<https://orange.udn.com/orange/story/121408/8524306>，最後瀏覽日期：115年4月2日。
32. 李凡，「時間銀行」倡議亮點：社區連結、資源交換，創造正向循環，E傳媒，113年11月21日，網址：<https://e-creative.media/archives/67337>，最後瀏覽日期：115年4月2日。
33. 劉品希，高齡≠負擔 翻轉「社福」思維才是解方，Yahoo新聞網，105年3月20日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E9%AB%98%E9%BD%A1-%E8%B2%A0%E6%93%94-%E7%BF%BB%E8%BD%89-%E7%A4%BE%E7%A6%8F-%E6%80%9D%E7%B6%AD%E6%89%8D%E6%98%AF%E8%A7%A3%E6%96%B9-040912052.html>，最後瀏覽日期：115年4月1日。
34. 內政部，114年第48週內政統計通報，114年11月29日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=9&sms=9009&s=334815，最後瀏覽日期：115年4月1日。

附錄：「促進高齡者社會參與之法制研析—以志願服務法之修法建議為中心」專題研究報告(初稿)座談會紀錄及參採情形

時間：115年4月28日（星期二）下午2時30分

地點：立法院法制局305會議室

主席：呂組長文玲

紀錄：黃薇蓉

參加人員：

一、學者專家

中正大學社會福利學系 吳教授明儒

二、衛生福利部

社會救助及社工司 科長 陳俊吉

研究助理 孫緯玲

三、本局出席人員

李研究員郁強

蔡研究員琮浩

尤助理研究員月亭

發言要點：

中正大學社會福利學系吳教授明儒：

一、本報告從臺灣超高齡人口發展趨勢出發，引據 WHO(2002)提出的 Active Ageing: A policy Framework 的三大主軸:健康、參與及安

全中「社會參與」的重要性。以此論證民國 90 年所通過的「志願服務法」宜修改納入「時間銀行」，新增「互助型志願服務」，促進國民發揮互助精神，找回農業社會換工的文化，解決長照人力不足。頗具制度創新之理念，值得參考。

- 二、本報告第二部分對於各國推展時間銀行之情況，亦進行資料收集深入分析，包括日本、美國、英國、韓國、瑞士等，內容十分完整，頗具參考價值。
- 三、本報告的第三部分則說明臺灣志願服務實施現況，並指出志願服務單向利他行為的侷限，時間銀行的雙向互惠的精神，可成為提升高齡社會參與的新途徑。
- 四、106 年 11 月 27 日衛福部召開「時間銀行」研議規劃諮詢會議，並從 107 年開始補助民間單位推動「時間銀行多元培力及精進補助計畫」，持續至今。顯見本研究能夠呼應相關政策，並朝建立制度方向提出修法建議。深具前瞻意義，值得肯定。
- 五、衛福部從 107 年補助民間單位推動時間銀行計畫，其推動類型十分多元，已累積將近三十個時間銀行的本土案例，應具參考價值。同時，地方政府亦有相關的補助計畫(例如新竹縣)，若能將這些推動經驗予以分析探討(例如參考衛福部委託台大張聖琳教授所進行的輔導成果)，應能提供法制化的相關參考。
- 六、本報告雖然收集許多國家有關時間銀行的實施經驗，但政府在時間銀行的推動角色及法制化的經驗及做法較缺乏。
- 七、時間銀行在本質上非常重視社會關係網絡的建構，因此較傾向「由下而上」的模式推動，同時時間銀行成功的重要關鍵是「交換關係」的形成。而傳統的志願服務卻是「由上而下」的模式，成員間缺乏自發性互助換工的有機性以滿足需求。因此，志願服務法中

「不求回報」(第3條第1項第1款不以獲取報酬為目的)的理念很難與時間銀行相容。綜此，若要針對時間銀行建立制度性規範仍宜審慎評估。

八、志願服務的後端管理系統較為簡易，個人向組織進行服務時數之累積與統計即可，但時間銀行，不但有個人與組織的交換，亦可以個人對個人的交換(互助)，因此在系統的建立上較為複雜，同時實施時間銀行時，供需媒合員的角色十分重要，志願服務則無此情況。本報告所建議的建置「全國性互助型志願服務資訊媒合平臺」，如何齊一時間銀行的定義、會員資格、累積與兌換便是一項龐大的工程，後端管理人力更是問題。反而設計一套符合需求的公版時間銀行APP，鼓勵運用單位自由使用，以提升效率，增加時間銀行的可近性即可。

九、英國、日本等國外經驗中「時間銀行」有朝「照顧貨幣」的方向發展趨勢，但多以民間推動為主。臺灣是否在相關法規中納入修法，亦可再行研議。

十、時間銀行媒合員角色的常態化及法制化，宜考慮定位、財源及制度永續問題，民間推動時間銀行通常缺乏正確認知及清楚的服務對象，以致媒合員的角色處理行政庶務多，扮演媒合功能的較少，恐失去其真正的意義。

十一、時間銀行是否能夠透過時數轉贈，擴大青年投入，促進代間互動，世代融合確實是一個可行方向，特別年輕人在數位工具的使用上具有優勢，但如何建立「累積」與「轉贈」等機制，仍可開放民間單位投入社會創新加以研發，與志願服務未必衝突。

十二、本報告所提「短期試辦、長期入法」的方向應該是正確的。未來建議朝「去組織化」及「去中心化」推動，應該更能發揮公民社會

的精神，即便以後考慮入法，政府也不應過度干預人民自主自立發展的空間。目前報告中對於時間銀行入法的建議，只有朝修改志願服務法一途，但亦可能朝時間銀行單獨立法或以行政命令方式推動，再進一步比較三者的利弊得失，更為恰當。

參採情形：

- 一、第一點至第四點意見均贊同本報告內容，錄供參考。
- 二、第五點意見，參採修正。
- 三、第六點意見，與本報告研議方向相同，錄供參考。
- 四、第七點及第八點意見，參採修正。
- 五、第九點意見有關臺灣是否在相關法規中納入修法，亦可再行研議一節，與本報告「短期試辦、長期入法」政策建議方向相同，錄供參考。
- 六、第十點至第十二點意見均與本報告建議方向相同，錄供參考。

衛生福利部社會救助及社工司陳科長俊吉：

- 一、明確時間銀行之法制定位，建立制度性規範：研究報告指出，時間銀行的「時數儲存與互助互惠」性質，與現行《志願服務法》強調的「純粹無償利他」原則存在根本差異，為避免法制定位模糊，應審慎評估修法，且時間銀行尚在試辦階段，各方案實施方式有其差異性，且多為社區互助性質，貿然立法恐反致僵化失去彈性，宜累積服務成效後再行討論。
- 二、建置全國性「互助行志願服務」資訊媒合平臺：有關建置全國性「互助型志願服務」資訊媒合平臺，試辦階段各地反應需求服務類型不盡相同，彼此間尚難衡量價值，且時間銀行係以社區互助網絡為主，故跨區域整合尚待研議。

- 三、資源挹注與經費規模評估：目前本部已透過「時間銀行多元培力精進補助計畫」挹注資源（如 114 年運用公益彩券基金補助 17 個團體）並持續掌握各單位辦理情形。若要將執行範圍由目前的試辦點擴大至全國面，建議須針對經費規模進行再評估，以維持體系永續。
- 四、長照體系之資源轉銜機制：因應超高齡社會，本部業推動「互助喘息服務試辦計畫」，鼓勵家庭照顧者經由與專業照顧服務員搭配，透過輪流換工，讓照顧工作從個別家庭責任逐步轉化為社區共同支持的力量。
- 五、推動「青銀共創」之代間融合：因應超高齡社會與勞動力下滑，透過「青銀共創」引導青年投入高齡服務，並放寬時數轉贈對象（如轉贈予外縣市年邁父母）。此種服務交換模式可有效活化社區人力，並藉由預存未來的照顧資本，減輕長期照顧體系的財務與人力負擔。
- 六、採「短期試辦、長期入法」循序推動：時間銀行仰賴社區互助網絡，故需培育社區組織，由點至面推動，目前尚處於補助及試辦階段。期藉由蒐集不同城鄉特性下的媒合問題與執行成效，作為未來法制化研議之參考依據。

參採情形：

- 一、第一點意見，參採修正。
- 二、第二點至第五點意見與本報告研議方向相同，錄供參考。
- 三、第六點意見，參採修正。

李研究員郁強：

- 一、本報告初稿第 21 頁，第 3 條第 1 款係定義志願服務為「無償」之精神，報告建議條文增訂但書，會讓人誤以為志願服務可以有對價。其實本報告所提時間銀行的方式，是志願服務運作的一種模式，建議第 3 條增訂第 2 項「前項志願服務得以互助型方式為之；其以延遲

互惠為目的所累積之時間積分或服務時數，視為前項不獲取報酬。」

- 二、本報告初稿第 22 頁，報告建議條文增訂第 4 條之 1 有關平臺建置之規範，此為硬體與營運層次，規定政府要設置全國統一的銀行（平臺）讓時數可以存進去、查得到、跨區用。然而，時間銀行最大的風險在於「現在存的 1 小時，30 年後是否領得到、是否維持 1 小時」的問題。關於「時數價值貶值」與「制度永續性」的風險控管層次，政府須確保銀行的幣值（積分）穩定，分行（運用單位）若倒閉，總行（中央政府）要概括承受，並透過精算防止通膨。爰建議將報告建議條文第 4 條之 1 第 2 項關於風險控管事項移至第 4 條之 2，並刪除第 3 項「、時數累積上限與擔保基金之收支、保管」等文字。即建議增訂第 4 條之 2 規定：「中央主管機關應建立時間積分之價值穩定與承接機制；運用單位停止運作時，其志工累積之積分由中央主管機關承接處理。（第 1 項）中央主管機關應定期進行系統精算，並依供需狀況動態調整積分累積上限及提領規則。（第 2 項）為確保互助型志願服務之永續運作，中央主管機關得設立志願服務互助擔保基金。（第 3 項）前三項之價值保障、精算標準、基金收支保管及風險控管辦法，由中央主管機關定之。（第 4 項）」

參採情形：

第一點及第二點意見，參採修正。

蔡研究員琮浩：

- 一、誠如本報告初稿多次提及（如初稿頁 14、15、17），時間銀行制度與現行志願服務法之法制衝突。依志願服務法第 3 第 1 款之規定，其要件包括「自由意志」、「不以獲取報酬為目的」、「貢獻社會」等，爰以服務時數做為「未來」對價得提領或兌換之服務（包括內容項

目、時數、指定對象等於不同時間點難以對價等值時，恐生爭議），其行為及計算基準、接收者須承擔償還之法律義務等均不易評價。故於本法納入與本法適用對象、範圍顯不相符之「互助型志願服務」是否妥適？或可再加衡量。基於本報告增訂之「互助型志願服務」其適用之對象、範圍、運用方式、對價關係等均與現行志願服務法之法制明顯不同，為免兩者之框架不同，造成部分條文適用、部分條文又排除之情形，爰建議或可考量採另訂專法或整納本報告初稿相關建議條文採專章呈現之法律框架。以上建議，併供參考。

- 二、 基於推動時間銀行制度之互助機制有利於推動國人志願服務參與之意願，或可將時間銀行制度視為推廣志願服務之方法，建議參酌本報告初稿之建議事項六，現階段以推動時間銀行制度試辦計畫之法制為主，並將推動辦理志願服務時間銀行制度視為本法第五章促進志願服務之措施。以上建議，併供參考。
- 三、 有關本報告初稿條文對照表之建議條文第 3 條第 1 款但書，本報告建議之「互助型志願服務」似須經「主管機關核定」，惟依本法第 7 條第 3 項規定：「志願服務運用者應於運用前，檢具志願服務計畫及立案登記證書影本，送主管機關及該志願服務計畫目的事業主管機關備案……」，現行志願服務運用單位之志願服務計畫並無須經主管機關核定，爰建請再予釐清或補充說明「互助型志願服務」須經主管機關核定之立法理由或授權依據。

參採情形：

- 一、 第一點意見，參採修正。
- 二、 第二點意見與本報告建議方向相同，錄供參考。
- 三、 第三點意見，參採修正。

尤助理研究員月亭：

- 一、本報告初稿建議事項第一點建議將「互助型志願服務」納入制度規範，惟該段僅表示應「適度調整志願服務之定義內涵」，尚未明確指出係建議修正《志願服務法》第 3 條第 1 款，並以但書方式處理，建議可再予補充。又互助型志願服務涉及服務時數累積及日後提領，若直接作為「不以獲取報酬為目的」之例外，可能產生時間積分是否具有報酬性或財產性利益之疑義，建議報告補充界定時間積分或服務時數之法律性質，明定其僅作為向平臺申請媒合相當互助服務之依據，並非工資、報酬或可兌換現金之財產性給付，亦不得作為請求特定人、特定機構或特定專業服務之直接權利。另可提領服務範圍宜限於陪伴、關懷訪視、簡易家務協助、代購、陪同外出等非專業性、輔助性服務，以避免動搖志願服務無償性核心，並避免與專業長照服務混淆。
- 二、本報告初稿建議事項第二點建議建置全國性「互助型志願服務」資訊媒合平臺，以改善「服務多、提領少」及跨區交換困難等問題，方向上值得肯定。惟全國性平臺之運作，除系統建置外，尚涉及中央、地方、志願服務運用單位及民間團體之權責分工，例如服務需求審核、服務者資格確認、時數登錄與認證、跨縣市提領、服務爭議及事故處理等事項，均宜進一步明確。建議報告補充平臺之具體運作架構，並建立統一之時數登錄、審核、更正、異議處理及使用上限等規範，以確保時間積分之公信力及制度可行性，避免未來產生虛報時數、跨區不承認或提領爭議。
- 三、本報告初稿建議事項第五點建議擴大時數轉贈對象，推動「青銀共創」及代間融合，使青年投入高齡服務後，可將累積時數轉贈予異地需要照顧之父母。此一方向有助於促進代間互助，惟若未明確規範轉贈對象、程序及限制，可能使時間積分逐漸具有財產交換價值，

衍生時數買賣、代累積、冒名轉贈或人頭帳戶等問題。建議報告補充規定時數轉贈宜限於本人、配偶、直系血親、一定親屬或經主管機關認定有照顧需求者，並應透過平臺登錄，不得私下移轉、買賣、設質或兌換現金；必要時亦得設置每人轉贈上限及使用範圍，以維持時間銀行之互助性與非交易性。

- 四、本報告初稿第 19 頁最後一行的「讚同」，應該為「贊同」；第 20 頁第二行的瑞士「聖加倫」應該為「聖加侖」，建議修正文字。

參採情形：

- 一、第一點意見，第 3 條第 1 款之「但書」部分，已予修正；其餘有關時數法律性質界定及服務範圍限制，錄供參考。
- 二、第二點意見及第三點意見與本報告建議方向相同，另考量建議條文中所提互助型志願服務實屬創新之立法型態，有關涉及跨部會權責與行政細節部分，錄供參考。
- 三、第四點意見，參採修正。

散會：下午 4 時 10 分