

我國老人福利政策的歷史制度論分析

王國慶

壹、前言

由於環境衛生的大幅改善，醫學科技的日益發達，人類壽命愈來愈長，老年人口也愈來愈多，加上臺灣已逐漸成爲一個工業化（industrialization）與都市化（urbanization）程度相當高的社會型態，這種社會型態所產生的家庭結構的改變，帶來了「出生率」與「死亡率」雙低水平的人口結構，現代老年人所承受的衝擊日益顯著，所遭遇的問題也日趨頻繁和複雜，使得老人對於福利服務的需求也愈趨殷切。

人口老化是世界性共同的趨勢，歐美先進國家從 19 世紀即陸續邁入老化國家之列，許多開發中國家也在快速跟進當中，21 世紀全人類都必須共同面對人口老化的問題。民國 82 年 9 月，臺灣地區 65 歲以上的老年人口有 147 萬餘人，占總人口的百分之七，已經達到聯合國世界衛生組織（WHO）所訂定的高齡化社會指標，臺灣正式進入「高齡化」社會，人口結構的改變和老化現象，代表著未來青壯年的負擔將更爲沉重及相關的服務供給和輸送等制度化進程愈加迫切。另依行政院經濟

建設委員會的推估，我國老年人口將於民國 108 年達總人口數之 14%，正式邁入「高齡社會」，民國 116 年將達總人口數之 20%，國民每五人之中就有一人爲老人，人口老化之速度明顯快於歐美等先進國家。

以目前臺灣 200 多萬老年人口所衍生的醫療保健、居住環境、安養機構、育樂休閒活動、進修學習、經濟安全等一系列問題，中央政府和各地方政府實有必要積極地、主動地、全面地、制度化地擬定一套針對老人福利的政策與措施，藉由政府的福利政策和相關措施的推行，一方面解決老人所遭遇的各項問題，另方面協助老人適應退休後的生活，增進其社會參與的能力，使其能安享晚年。

因此，本文透過文獻分析法，採用歷史事實資料和描述性的評論論述，希望能從臺灣過去福利政策的歷史演進脈絡，理出老人福利政策此一領域的前因與現狀，希冀對往後老人福利歷史路徑依賴的後果，有所啓發和參酌。

貳、臺灣地區老人福利政策演進歷史

觀照臺灣地區老人福利政策演進的歷史，必須將此一議題放在政府遷臺後政治、經濟、社會文化整體發展的脈絡中探究，甚至是外在國際情勢發展的歷史視野中考察，包括老人、兒童、婦女、身心殘障、軍公教等特定領域，社會福利的立法與政策如何在歷史路徑演替中被制定、推動、執行，如此之安排，從整個社會福利政策發展脈絡中才能瞭解老人福利政策的歷史位置及發展歷程，伸言之，由遠而近、由大而小、由鉅觀而微觀的背景知識呈現，方能勾勒出老人福利政策發展之整體、全面且系統性的歷史瞭解。

一、政府遷臺後社會福利的發展

我國社會福利政策向來被描述為「軍公教福利」的殘補模式，或以公、勞、農、漁保等多達十三類別的福利組合，這種組合式社會保險制度，以「工作地位」而非「公民資格」為福利保障的要件，無工作及無酬工作者，要不以「眷屬」身分享有殘餘的給付，要不就尋求慈善或社會救助，因此，這樣的社會保險制度具有「社會控制」的本質（張世雄，1995：184；傅立葉，1993：39）。社會學者詹火生（1995）、林萬億（2000）將臺灣的社會福利發展約略分為三個時期：第一時期是 1945 年到 1970 年間，第二時期是從 1973 年到 1980 年，第三時期的 1980 年代中期以後。

第一時期的社會政策立法目的是在於記取大陸國共內戰的失敗教訓，及為了穩固反攻力量，因此，以軍人、公務員、勞工等職業身分為主的社會保險，是此一時

期的立法特色，主要的社會立法有 1953 年的「陸海空軍人保險條例」、1958 年的「勞工保險條例」、1958 年的「公務人員保險法」。除了這三個社會保險立法外，承襲沿自日據時代的社會救濟是最基本的社會福利措施。進一步而言，臺灣在第一時期的社會福利是以軍公教為主—軍人是政權之重要支柱，公務員則是國家機器運作的關鍵，教員則是進行政治社會化的重要執行者，軍公教人員對政權的穩定有直接、間接的影響，這應是其特別受到重視的主因，除此之外，並沒有任何全國性的社會福利方案（林萬億，1994：183）。

另外，值得注意的是，1965 年提出的「民生主義現階段社會政策」，它是國民黨政府在臺灣第一個社會福利政策綱領，但是，這個政策綱領是一種政治上的「裝飾品」，著重於表面的現象，至於實質的內容，諸如項目、給付、受益人口……等項目，則無明確的規範。社會學者劉脩如（1984）批評此一時期「政策文件多於立法，立法多於實際行政，有了政策不能促其立法，執政黨負有責任，有了社會立法不能施諸實際行政，各級政府要負責任。」

第二時期的社會立法有 1973 年的「兒童福利法」，和 1980 年的社會福利三法—老人福利法、殘障福利法、社會救助法。兒童福利法的制定明顯地回應聯合國兒童基金會（UNICEF）從 1963 年起至 1972 年對我國兒童福利的贊助，此法的通過，國際政治的壓力大於兒童實際的需求壓力（Tsai & Change，1985）。另外，社會福利三法的象徵意義遠大於實質意義，立法的

考量侷限在「政府財政負擔得起」這點上，使得這三項立法很快就遭受社會的批評聲浪，例如，爲了降低經費負擔與避免刺激當時的老人政治，將老人福利法的老人界定爲 70 歲以上；又如，社會救助法大多遷就地方政府舊有社會救濟規定，極少創新；殘障福利法也是保守理念下的產物，充分顯示福利向財經妥協的結果，對於殘障者實質意義不大（張笠雲，1983；蕭新煌，1983）。證據也顯示社會福利三法通過後的兩年內，社會福利人力與經費並未因此而有顯著增加（蔡漢賢、林萬億，1984）。

第二時期的社會政策立法均呈現政治力凌越實際需求的工具性目的。兒童福利法是受到國際政治壓力所致，社會福利三法則是受到 1977 年桃園「中壢事件」、1978 年美國與中華人民共和國建交、及 1979

年高雄的「美麗島事件」等國內外的重大事件影響，此時透過社會政策立法，多少有消音與轉移社會抗爭的效果（林萬億，1994）。換句話說，面對國際情勢的孤立與國內政治的壓力，國民黨政府別無選擇，只能從臺灣人民身上尋找執政的合法性，於是社會福利立法遂成爲安撫社會內部的最佳工具（Tsai & Change，1985）。

第三時期則不論在社會政策的立法或社會福利的預算，均有明顯的增加和進步。從表 1-1 可以看出社會福利支出淨額占政府支出與 GNP 比率、和平均每人社會福利受益淨額的雙成長趨勢。從 1981 年至 1997 年社會福利支出成長近 18 倍及平均每人社會福利受益淨額大幅拉高至近 15 倍，這種成長的速度不可謂不快。

表 1-1 社會福利支出淨額占政府支出與 GNP 之比率（%）

年 度	金 額 (百萬元)	占政府支出比率 (%)	占 GNP 比率 (%)	平均每人社會福利 受益淨額 (元)
1981	165	3.9	1.0	926
1982	269	5.5	1.5	1,478
1983	325	6.6	1.6	1,756
1984	339	6.7	1.5	1,805
1985	343	6.3	1.4	1,798
1986	406	6.6	1.5	2,102
1987	371	5.8	1.2	1,901
1988	552	7.6	1.6	2,797
1989	655	5.4	1.7	3,282
1990	962	8.8	2.3	4,773
1991	1,178	9.2	2.5	5,773

1992	1,350	8.6	2.6	6,553
1993	1,458	8.3	2.5	7,007
1994	1,585	8.7	2.5	7,550
1995	2,318	12.1	3.4	10,944
1996	2,900	15.7	3.9	13,579
1997	2,950	15.7	3.7	13,704
1998	2,828	14.2	3.2	13,005
1999	2,805	13.7	3.0	12,789
1999 下半及 2000	5,318	6.9	3.6	24,026
2001	3,970	17.5	4.1	17,770
2002	3,237	15.1	3.2	14,409

資料來源：財政統計年報（2003 年）、內政部「內政統計月報」（2004 年 10 月）、行政院主計處「國民經濟動向季報」（2004 年）。作者加以整理並計算。

附註：78 年度（含）以前社區發展、環境保護及退休撫卹等均涵蓋於社會福利項目。

民國 79 年度以後修正政事別科目，社會福利僅含社會保險、福利服務、社會救助、國民就業及醫療保健等五項。

在社會立法上，幾個重要的社會福利法都在近 15 年內修正或制定完成，如 1989 年「少年福利法」、1989 年「農民健康保險條例」、1990 年「殘障福利法」修正、1993 年「兒童福利法」修正、1994 年「全民健康保險法」、1995 年「身心障礙者保護法」、1995 年「兒童及少年性交易防治條例」、1996 年「性侵害犯罪防治法」、1997 年「老人福利法」修正、1997 年「社會救助法」修正、1998 年「家庭暴力防治法」、2000 年「兒童及少年性交易防治條例」修正、2002 年「兩性工作平等法」、2002 年「農民健康保險條例」修正、2002 年「老人福利法」再修正、2003 年「兒童及少年

福利法」(廢止兒童福利法、少年福利法)、2003 年「敬老福利生活津貼暫行條例」、2004 年「身心障礙者保護法」修正等，使臺灣逐漸走出「軍公教福利國」的氛圍中。

綜言之，第三時期的社會福利特色不論在經費的成長或立法的數量上，都有具體可觀的成就與突破，擺脫過去被喻為「只有政策的社會福利，而沒有社會福利政策」的譏諷，中央政府並開始全面地檢討社會福利之規劃與整合，已經召開「全國社會福利研討會」兩次（林萬億，2000：74），並在 2002 年 5 月召開第三次會議。

參、社會福利政策的時代脈絡

從上述大略地說明臺灣戰後的社會福利立法和政策的發展過程，可以清楚地瞭解到整個社會福利運動的演進歷史是在整

個大環境的脈絡下，包括政治、經濟、社會等作用力影響的結果。因此，在 1945 年到 1970 年第一階段中，「戒嚴令」的實施、「228 事件」造成的政治肅殺氣氛，臺灣在此後的 20 年間，幾乎無社會福利運動可言，只有執政者基於「反共」目的，推行具有「籠絡」性質的社會保險政策，以穩固軍公教的支持力量；第二階段的兒童福利法和社會福利三法，則是回應國外政治壓力、安撫島內抗爭情緒和尋求執政合法性的產物，此一階段的諸多重大事件也預告了第三階段「社會力」反動，風起雲湧的社會運動序曲；在第三階段的社會福利立法與政策中，有些明顯的是社會抗爭所促成，如 1989 年的少年福利法、1989 年的農民健康保險條例、1990 年的殘障福利法修正等，有些則不是純粹由社會抗爭得到的，而是得力於臺灣政治權力資源重新分配的結果（林萬億，2000：109），正如 Rogers（1974）、Hicks & Misra（1993）所言，政黨（尤其是改革派政黨）以政治民主作為其「基礎資源」（*infra resources*，作透過選票作為其「工具資源」（*instrumental resources*），而達到政治權力資源的重新分配，如老年年金、老人福利法修正、社會工作師法、身心障礙者保護法修正、性侵害犯罪防治法、老年農民福利津貼暫行條例、老兵補償條例等。

因而，第一、二期的社會福利運動發展中，政權的「壓制潛力」及既有的穩定與強而有力的社會控制「制度化」壓抑了社會抗爭的可能性（林萬億，1996）。第三

階段政治控制力的逐步鬆動，社會力有了蓬勃發展的空間（蕭新煌，1989），也降低了挑戰既有政權及參與社會抗爭的成本，讓各項社會運動一度蓬勃發展，但是，社會抗爭的萎縮本來就是宿命，尤其當執政者用社會福利來緩和或消音時，社會抗爭運動常隨之死亡（Piven & Cloward，1977：125）。

然而，參與社會運動的社會團體也逐漸轉型其「促進」、「改造」公共事務的方式，透過「法案研擬」、「政策遊說」、「政策施壓」、「傳遞觀念」取代社會抗爭，甚至，從體制外進入體制內參與決策，此一重大突破，雖不是最後勝利，至少是往前跨進了一大步，因為威權體制時代並不存在制度化的公共參與，在社會福利領域，誰有資格獲得公共權威提供的保障、集體資源分配方式、衝突性的利益如何解決，都是由威權的國家菁英片面來加以決定，而非經由公共討論的政治過程來達成（林國明，2000：137）。

因此，在 1987 年之後的民主化過程中，社會運動的興起、政黨政治及選舉體系的形成、自主多元的民間社團組織與利益團體政治的蓬勃發展，逐漸讓政府必須建構具有代表性的決策體制，以調解特殊性的利益、偏好和價值，此一道理甚明，從臺北市婦權會的設立（王孟甯，2000：539）、各項行政委員會、及以老人福利為標的團體的老人福利促進會都是例證。下表 1-2 整理了我國現階段各項社會福利的政策立法：

表 1—2 我國現階段的社會福利政策立法

常態社會福利法	兒童福利法（1973 定、2003 廢止） 少年福利法（1989 定、2000 修、2003 廢止） 兒童及少年福利法（2003 年定） 老人福利法（1980 定、2002 三修） 兩性工作平等法（2002 定）
特殊境遇社會福利法	兒童及少年性交易防制條例（1995 定、2000 三修） 特殊境遇婦女家庭扶助條例（2000 定） 身心障礙者保護法（1980 定、2004 七修）（原名殘障福利法） 社會救助法（1980 定、2000 年二修） 家庭暴力防治法（1998 定） 性侵害犯罪防治法（1996 定、2002 二修）
特殊對象社會福利法	老年農民福利津貼暫行條例（1995 定、2003 四修） 敬老福利生活津貼暫行條例（2002 定、2003 修）
社會保險社會福利法	全民健康保險法（1994 定、2003 修五修） 農民健康保險條例（1989 定、2002 三修） 軍人保險條例（1953 定、1970 二修）（原名陸海空軍人保險條例） 勞工保險條例（1958 定、2003 九修） 公務員保險條例（1958 定）

資料來源：作者自行整理。

肆、老人福利政策的歷史演替

欲瞭解我國現行老人福利政策的方案及制度時，必須先回顧之前相關社會政策及福利制度的演進，原因在於，先前的政策和制度可能會影響社會結構的變遷，並對後來社會中的政治動員產生形塑作用，正如歷史制度論者強調「政策的歷史」，如何塑造行動者的利益、理念與偏好，而影響後來的政策選擇，也就是「路徑依賴」（path dependence）的概念（Skocpol，1995；Immergut，1992）。因此，這一節將要界定本文所指稱的「老人」、「老人福利

政策」，和描述我國政府遷臺至今的老人福利政策的發展歷程。

一、何謂「老人」？

老年，不同於其他生命週期的是——這是人類生理、心理和社會等方面之功能發展趨於緩慢且逐漸衰退的階段，老年只是一「相對」的名詞，不同的國家、不同的社會文化對於老人的定義都不相同，最常見者就是以「生理年齡」（chronological age）來加以定義，不僅簡單、明確，更可作為各項政策制定及執行的依據（鍾佩珍，1995：6）。而世界各國多以六十五歲

作為「老人」的界定，並以此作為退休和申請各項社會安全給付的標準，因此，一般我們所稱的老人通常是指年滿 65 歲之人。

攸關全國近兩百萬老年人的重要性社會福利立法是 1980 年訂定的「老人福利法」（內政部，1988：80—81），此一法規的制定背景是為了回應國外政治壓力、安撫島內抗爭情緒及尋求執政合法性的產物，並非由人口結構所反映的社會性普遍需求所帶動的政治過程，因此，當時政府基於工具性的立法目的——為了降低經費、財政負擔得起與避免刺激當時的老人政治氛圍，將老人界定為 70 歲以上，而招來社會各界的諸多批判。換言之，老人福利法的立法工作雖已完成，卻無相應的社會行政體系與政策去推動、執行以達到法定目標，以致陳義過高、宣示意義遠大於實質目的。

而後，威權體制轉型的民主化過程，各政黨爭相競逐具有龐大老年人口的選票，導引了 1997 年「老人福利法」的修正，使得老人的界定年齡從 70 歲降為 65 歲，此一社會福利立法的修正動力，一言以蔽之，正是得力於臺灣政治權力資源重新分配的結果。從此之後，我國老人的界定年齡遂與先進各國相同，以「65 歲」作為各項老人福利措施和相關給付的準則。

二、何謂「老人福利政策」

廣義的老人福利，泛指公部門、私部門、和非營利部門對於老人所提供的各項

服務方案和福利措施；狹義的老人福利，是單指由政府的社政或衛政單位對老人所做的各項福利和服務，包括老人安養、照護、醫療保健、教育休閒的老人大學、再就業的老人人力銀行、中低收入戶的補助、免費公車……等項目。

本文的老人福利政策是指狹義的定義內容，指涉的是透過國家公權力的行使，由中央和地方的行政機關所提供針對老年人口的各項物質上、精神上的方案、措施和服務，換言之，本文意涵的的老人福利政策就是要針對退休老年人口的身、心、靈需求、尋求其社會制度面的保障，包括：經濟生活的、健康醫療的、教育休閒的、心理的及社會適應的、居住安養的、家庭關係支持的等面向，構成老年人生涯活動的網路和介面（徐立忠，1996：74）。

三、老人福利政策演變的歷史進程

在特殊的歷史經驗脈絡下，臺灣處於「國家分裂」的狀態，以及曾為日本統治的海外殖民地，殖民國日本為了掌控和榨取豐富的農林業資源，瓦解了當地本土強大的階級勢力，使得臺灣在沒有強大的本土階級勢力干擾下，順利地建立國家機關的統治機制，另外，遷臺後的國民政府組織帶有「外來政權」的色彩，國家菁英與民間社會的既得利益集團間也較少有淵源與牽扯，享有高度的相對自主性（relative autonomy），加上，當時冷戰時期的「國際情勢」，美國為了防止共產主義的蔓延擴大，將臺灣視為圍堵共產主義的橋頭堡，

給予大量的美援，以作為協助推動境內經濟建設和社會改革的費用（龐建國，1997：49—52）。

綜上所言，日本殖民、國家分裂的歷史背景，以及國際冷戰局勢和地緣政治的需要，臺灣的國家機關得以擁有高度的相對自主性，因此，臺灣的政府在經濟發展、國家領導的任何領域內都享有絕對的決策能力，當然也包括社會福利政策的產出上，由此相對地，民間部門的力量則相當薄弱，毫無發展的地位與空間。

而在論述臺灣老人福利政策發展之前，必須提及一項重要的關鍵性因素——儒家文化的社會慈善思想。所謂「儒家文化的社會慈善思想」是一組夾雜著父權、修身、善舉、道德教化、不忍人之心等的儒家仕紳、佛道思想、帝王仁政的行為準則，這種慈善思想注重個人的、志願的、以家族為中心的，及伴隨社會秩序維持為目的的助人行為（蔡沁蓓，2001：19），不過，此一以儒家為道統的文化卻不一定是促成完善社會福利的基礎，在某種程度上，反而是社會福利制度健全發展的絆腳石（林萬億，1994：198—200）。

許錦汶（1993）從歷史分析途徑回顧我國的老人福利政策發展指出，從 1949 至 1989 年間，臺灣的老人福利政策幾乎是乏善可陳，所有的老人福利政策僅是宣告性質、缺乏具體可行的實施方案及行政上的配合。在此一時期受惠的老人對象只限於——以「社會救助」方式提供中低收入戶老人生活津貼給貧困老人，榮民、勞工

和軍公教人員則以「社會保險」方式提供老年退休給付和經濟生活保障，至於其他身分的老人所領受的福利服務等於零，而 1980 年所通過的「老人福利法」，整部法規的內容以「經濟救助」為主，多為消極、救急之措施。

另外，值得關注的是此一時期臺灣的老人福利，隨著身分的不同而有不對等的待遇，例如，對於榮民、退職民意代表予以相對優渥的國家保障，公教人員對政權鞏固、政治社會化有益，勞工對於經濟發展有幫助、給予不工作的退休金給付，至於其他老人，則以傳統的孝道文化、家庭倫理、個人責任等理由來卸除國家照顧的責任，政府不予介入（鍾佩珍，1995：21）。

換言之，從 1949 年至 1989 年間，政府推行的老人福利政策是局部的、零散的、殘補式的、選擇式的社會福利取向，而且是立基於「家庭主義和企業自由主義」的反集體主義的福利政策，保障的對象僅限於軍公教人員為主，對於其他身分別的老人之制度化保障，則主張回歸以家庭為中心的傳統孝道倫理，或許，這段時期可以稱為「軍公教老人國」（盧政春，1995：209—262；傅立葉，1994）。

而國際因素也是探討一國社會福利發展時，所不可忽略的分析面向之一。正如新國際分工論（The New International Division of Labor）所指出的——發展中國家（developing nations）的發展特性，需從國際分工脈絡下來理解。依新國際分工論者 Frobel & Heinrichs & Kreye（1980）的觀

點，對「外銷導向」(臺灣)的發展中國家來說，經濟成長的必要性與國際資本對其廉價溫馴勞工的需求，都將促使這些重視外銷的發展中國家試圖去壓制勞工權利，並設法降低其勞動成本，以強化其國際競爭力，自然地對其勞工福利，以至廣義的社會福利，都會有所限制，這有助於說明老人福利在以外銷導向的發展中國家來說，發展較慢的解釋因素之一(王方，2000：101)，而這個觀點也彌補了傳統老人社會福利理論對於國際因素的未探討和忽視。

另外，從1980年代到1990年代期間，存在著各式各樣的請願抗爭事件，不論是政治權利意圖的，或是以社會福利為目的的，都存在某種程度的抱怨、崩潰、挫折感、不滿、或規範的模糊，以及相對剝奪感(Amenta & Zylan, 1995：205)。這些被壓迫者或受害者因得不到正常管道的抒發或解決問題，而轉變成具有反抗性，當反抗性發作而採取集體行動，就成了如雨後春筍般的社會抗爭運動(林萬億，2000年：106)。其中與社會福利議題有關的只有「殘障者與其他福利弱勢團體運動」與「老兵福利運動」，並無任何與一般老人福利或年金政策相關的請願或抗爭，由此可見，老人福利政策及其相關需要、問題意識在1990年之前，並未受到普遍的重視，更遑論具體有效的政策規劃或福利方案實行，因此，曾有人如此形容臺灣的老人福利政策——「你要不就健康得像年輕人，

要不就失去所有，才有可能享受到臺灣政府的老人福利(王增勇，1992)。」

不過，1990年以後，對老人福利議題冷漠的情況有了改觀和歷史轉折，學者專家、民意代表、報紙媒體、實務界社會工作者都撰文為「高齡化」社會的即將來臨提出呼籲，要求政府提早面對社會人口結構的改變，制定一套完善的老人福利政策，以因應此一新的社會課題，在1993年8月底，臺灣正式成為「高齡化」社會之後，內政部於1993年10月2日擴大舉辦「老人福利研討會」，希望藉以凝聚社會各界的共識、作為日後制定老人福利政策及方案的參考。此外，當年年底選舉引發的攸關老人晚年經濟安全保障的「老人年金」議題，不僅成為我國選舉史上，目前唯一成為政黨競爭選舉主要訴求的社會政策議題，更引發了相當程度的社會動員(傅立葉，2000：232)。

進一步而言，「老人年金」除了成為當年選舉最重要的議題之外，更啟動了攸關人口占全國百分之七、選票占全國百分之十的老人在「經濟安全」和「老人福利」深切的問題意識思考，以及家庭責任／國家義務、社會保險／社會福利(老人年金／老人津貼)、財政負擔／爭取選票等不同福利意識型態、不同保障制度選擇的多方辯證論述。若從內政部老人福利預算的歷年支出，也可以看出政府在社會福利資源的配置上，逐步地增加老人福利預算的趨勢及轉折期，詳見表1—3：

表 1-3 內政部老人福利預算的歷年支出

年度	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82
預算(億元)	0.15	0.18	0.18	0.18	0.2	2	2.23	12.63	10.6	16.3

年度	83	84	85	86	87	88	88 下半及 89	90	91	92	93
預算(億元)	19.6	20.6	18	16	17	20	30	14	12	15	14

資料來源：作者整理自歷年中央政府預算書以及參閱內政部 2003 年社政年報 <http://sowf.moi.gov.tw/17/92/index.htm>

此外，老人福利推動聯盟（以下簡稱「老盟」）的成立，為全國老人的福利運動注入一股重要的推動力量。老盟的籌組目的，就是為了推動老人福利法的修法工作，1980 年通過的「老人福利法」之後，政府在社會福利預算或行政人力上並沒有相對地提升，政策宣示性的意義遠大於福利實質功能，適用對象的老人侷限於年滿 70 歲以上的國民，實質受惠的福利方案僅有搭乘交通運輸工具和使用文康娛樂設施半價優待，由於未指明優待部分是否由政府補助，導致民間單位配合意願低落，對於老年人的經濟安全、醫療照護、社會參與、再就業等需求更未予以因應（王增勇，2000：267-294）。老盟經過五年的政策倡導、立法遊說、折衝協調、施與壓力，老人福利法修正案終於在 1997 年 5 月 31 日三讀通過，包括國民年金、居家服務、老人住宅、社區照顧服務、機構分類等具有高度共識項目，讓老盟名正言順地成為國內老人的代言人，也是老人福利運動的推動者、整合者、促進者。

就社會政策的過程而言，老人福利已由不受重視的邊陲議題，被老人年金論戰

炒作成人人談論的公共議題（public agenda），確立了成為公共政策議題的正當性，因為其發展背後的最大資源是大眾對老人需求的廣泛接受，亦即社會大眾都認知到老人是需要且值得政府幫忙的；其次，老人人口數量的緩步上昇和每戶家庭都有老人的普遍性，使得在各項激烈的政黨選舉中，以老人為標的的各項福利議題，無疑被視為「關鍵性」的影響力量。因此，老盟在臺灣的政治生態中成為各政黨政治人物不能忽視的團體。

在 1998 年 7 月 20、21 日召開的全國社會福利會議中，全面檢討現有福利政策並制定未來社會福利方向，會中也通過了在行政院下設置跨部會的「社會福利推動小組」，邀請民間團體及專家學者參與社會福利政策的擬定，老盟亦是列名受邀參與的五個團體代表之一，此一事實象徵著老盟推動老人福利政策的「代表性」及「合法性」已被行政部門肯定，也意味著老盟角色將從體制外的倡導者轉變為體制內參與決策的制定者。在此，我們要關注的是長期在體制外、站在與政府對立位置的老人福利團體，是否會喪失了當初的獨立

性、自主性、和批判性，而淪為替政府施政背書的工具？

易言之，政府在面對社會福利團體的組織化行動所採取的策略之一，便是採「統合主義」模式（corporatism）將民間團體納入政府決策體系之中，在此一決策委員會或行政組織中，實現若干目標，正如 Offe（1984：173）所說：「透過解決衝突的過程，政治在對社會生活的公義秩序發展出共同的願景——我們要基於什麼目的和經由什麼方式來分配我們的集體資源的共同願景。」雖然，老盟的角色已由體制外進入體制內，不過體制並不代表「原罪」，未來老盟在爭取老人人權、促進老人福利的組織宗旨下，包括有以下幾項工作願景（引自中華民國老人福利推動聯盟網站）：

- (一)督促老人福利法的落實。
- (二)編制老人福利政策白皮書。
- (三)老人團體聯盟及人才培訓。
- (四)老人社區化居家服務推廣。
- (五)失蹤協尋預防工作推廣。

伍、結 語

楊孝濬教授（2003：14—15）認為目前臺灣社會福利政策發展的困境——來自於社會資源分配過於「政治化」、社會福利經費傾向於「消耗性」而非「投資性」，如此批判性的警語和本文從整體性、系統性來關照臺灣社會福利政策的歷史演替下脈絡理解，實為相互呼應此一事實——社會福利目前面臨的舊價值（政治力主導、殘補式的社會福利、是對弱勢族群施捨的慈善事業）和新力量（全球化經濟市場、福利國家的公民權、依據公民身分而有受益

權利的福利制度）的傾軋競逐，也是目前臺灣社會福利政策的發展亦面臨著另一波重要的轉型期。

2002 年 5 月 17、18 日召開的第三次「全國社會福利研討會」，為日後臺灣社會福利政策的整體發展做了定位，包括「社會福利政策之回顧與展望」、「社會福利資源之合理分配及有效運用」、「如何健全社會福利組織體系」、「建構完善之社會經濟安全體系」、「如何建構完整之照顧服務體系」、「如何健全家庭功能提昇生活品質」等六個面向，在此，僅摘要與本文老人福利政策攸關的幾項共同意見如下：

1.各級政府應確保每位國民享有一致的福利水準，不可因其身分、職業或居住地的不同，而使福利供給與保障有所差異。

2.社會福利資源之運用，應揚棄過去殘補式的福利模式，改為「福利服務供給」、「經濟安全保障」、「社會保險奠基的福利機制」。

3.政府應基於「夥伴關係」，重視民間團體的專業、多元、彈性及可近性，使得福利的輸送能真正符合使用者需求。

4.為明權利義務歸屬，社會經濟安全體系之建構，建議以「社會保險」為核心，以「社會津貼」為輔助，以「社會救助」為最後一道防線。

5.國民年金制度之採行以「社會保險」模式為宜，應充分考量政府應保障國民基本生活之職責、世代公平性、風險分擔、整體社會財政承擔能力、基本生活保障水準、人口老化之衝擊等因素，以制度之永續發展為原則。

6.各級政府依據長期照護需求整合各

類長期照護資源，包括行政管理、照顧服務措施及費用的整合。

此外，本文亦根據政府機關匯聚相關社福專家學者、老人團體組織的建議和意見（林萬億，1998年；莊秀美，1998年：191—200；劉邦富，1998：4—10；徐震，2000：191—206），指出臺灣未來的老人福利政策和作法仍有許多必須努力和整合之處，包括：

一、在經濟安全上：缺乏全民一致的普及性老年年金，唯有開辦受到 921 地震而研議已久、被迫延期實施的國民（老年）年金保險，方能保障老人晚年的經濟生活（白秀雄，1996：112）。

二、在居住安養上：全面檢討老人長期照顧機構的服務品質與設置標準，對於不合法之業者，予以輔導立案，對於合法設置的機構，則予以宣傳推廣，希冀達成「在地老化」的目標。其次、希望整合民間人力資源和志願工作者的力量，藉以提供老人營養午餐、居家老人服務、日間托老等完整服務。

三、在心理及社會適應需求上：廣設社區型老人中心，建立志工隊探訪獨居老人，及延續成效卓著的老人專線。

四、在教育及休閒活動上：盼針對不同地位、不同活動力的老人給予不同需求的休閒活動設計（謝高橋，1994），以確保老人在精神層面之滿足。

五、在健康醫療需求上：免費老人健康檢查、老人重病住院看護費用補助、流行性感冒的疫苗注射、醫療費用減半優待與補助、生活輔具的優惠和補助……等，是維護老人生理健康的必要且重要措施；其次，必須有效地分配全國醫療資源和人力，讓偏遠地區、高山地區和離島地區的老年人口可以享受高品質先進的醫療設施和照顧。

唯有如此從老人的身、心、靈需求加以考量，全方位的提供服務，我國的老年人口方能享有一個優質、快樂、無慮的晚年生活。

（本文作者為彰化縣私立大慶商工職業學校人事室副組長）

參考文獻

- 丁仁方（1999）威權統合主義—理論、發展與轉型，臺北：時英。
- 內政部（1989）七十七年社會指標統計，臺北：內政部。
- 王方（2000）國民年金之發展與影響：政治社會學的觀點，社區發展季刊，91，94～107。
- 王孟甯（2000）婦女運動與政府體制的結合？臺北市婦女權益促進委員會的分析，收錄於蕭新煌、林國明主編「臺灣的社會福利運動」，臺北：巨流圖書。
- 王增勇（1992）制定完善的福利政策—讓老人活得更有尊嚴，中國時報，1992年10月26日，第39版。
- 王增勇（2000）誰代表老人發言？臺灣老人社會福利運動的回顧與展望，收錄於蕭新煌、林國明主編「臺灣的社會福利運動」，臺北：巨流圖書。

- 白秀雄（1995）民生主義福利社會之理論與實踐，臺北：正中書局。
- 白秀雄（1996）老人福利，臺北：三民書局。
- 林國明（2000）民主化與社會政策的公共參與：全民健保的政策形成，受錄於蕭新煌、林國明主編「臺灣的社會福利運動」，臺北：巨流圖書。
- 林萬億（1994）福利國家－歷史比較的分析，臺北：巨流圖書。
- 林萬億（1996）自助與衝突－「全民計程車司機聯誼會」的社區行動，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 林萬億（1998）試擬我國老人照顧十年計畫：迎頭趕上，見誰來照顧老人研討會，臺北：臺灣大學社會系。
- 林萬億（2000）社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：1980年代以來的臺灣經驗，收錄於蕭新煌、林國明主編「臺灣的社會福利運動」，臺北：巨流圖書。
- 徐立忠（1996）老人福利政策之探討與建構，社區發展季刊，74，68～78。
- 洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義等編著（2003），社會政策與立法，臺北縣：國立空中大學。
- 徐震等著（2000）社會問題，臺北：學富文化。
- 許錦汶（1993）臺灣海峽兩岸老人福利之比較研究，臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 莊秀美（1998）老人福利政策模型的亞洲各型態之分析，社區發展季刊，83，191～200。
- 詹火生（1995）政府在社會政策中的角色與功能－中美兩國之比較，收錄於鄭麗嬌主編「中西社會福利政策與制度」，臺北：中研院歐美所。
- 張世雄（1995）社會福利政策與現代政府，社區發展季刊，70，172～189。
- 張笠雲（1983）我國殘障福利法與社會救助法執行上規劃與成效評估之研究，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 傅立葉（1993）臺灣社會保險制度的社會控制本質，臺灣社會研究季刊，15，39～64。
- 傅立葉（1994）從老年所得保障看臺灣社會福利體系的階層化，臺北：行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 傅立葉（2000）老年年金、政黨競爭與選舉，收錄於蕭新煌、林國明主編「臺灣的社會福利運動」，臺北：巨流圖書。
- 楊孝滌（2003）精緻人力的投資性社會福利措施，社區發展季刊，102，14～20。
- 蔡沁蓓（2001）老人年金政策之排擠效果，臺南：國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 劉邦富（1998）不分年齡人人共享：談老人福利政策之展望，社區發展季刊，83，4～10。
- 劉脩如（1984）社會政策與社會立法，臺北：五南圖書。

- 蔡漢賢、林萬億（1984）中外社會福利行政比較研究，臺北：中華文化復興運動推行委員會。
- 謝高橋（1994）老人福利需求初步評估報告，臺北：內政部。
- 盧政春（1995）利益團體與社會福利資源－透視我國軍公教福利，收錄於林萬億等著「臺灣的社會福利：民間的觀點」，臺北：五南圖書。
- 鍾佩珍（1995）臺灣老年年金制度政策形成過程研究－政府作為之初探，臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 蕭新煌（1989）臺灣新興社會運動的分析架構，收錄於徐正光、宋文里合編「臺灣新興社會運動」，臺北：巨流圖書。
- 蕭新煌、孫志慧（2000）1980年代以來臺灣社會福利運動的發展：演變與傳承，收錄於蕭新煌、林國明主編「臺灣的社會福利運動」，臺北：巨流圖書。
- 龐建國（1997）國家在東亞經濟轉化中的角色，收錄於羅金義、王章偉編：「解構東亞現代化－奇跡背後」，香港：牛津大學出版社。
- 中華民國老人福利推動聯盟網：<http://www.oldpeople.org.tw/indexc.php>（2004年12月）
- 內政部社會司老人福利網站：<http://sowf.moi.gov.tw/04/new04.asp>（2004年12月）
- Barry, Norman (1990) *Welfare*, Minnesota: University of Minnesota Press.
- Immergut, Ellen M. (1992) *Health Politics: Interest and Institutions in Western Europe*, New York: Cambridge University Press.
- Offe, Claus (1984) *Contradiction of the Welfare State*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Piven, Frances Fox & Cloward, Richard A. (1977) *Poor People's Movements: why they succeed, how they fail*, New York: Vintage Books.
- Skocpol, Theda (1995) *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tsai Wen-hui & Chang Ly-yun (1985) "Politics, Ideology and Social Welfare Programs: a critical evaluation of social welfare legislation in Taiwan," *National Taiwan University of Sociology*, Vol.17, 133~162.