

老人福利與時俱進

林顯宗

壹、序 論

一、老人國到來

少子、高齡化已漸成為現代社會特徵之一，也是人口增加型態轉型的結果。臺灣地區因人口結構變化與醫療衛生進步，使平均餘命不斷延長，老年人口占總人口比率逐年提升，依據內政部人口統計資料發現，1993 年 9 月時，老年人口已有 147 萬餘人，占總人口 7%，已達聯合國世界衛生組織所訂的高齡化社會指標，進入所謂的老人國。

二、爆炸成長、迅速激烈

臺灣地區老人人口增加之快速，全世界數一數二，此與世界先進國家相較更為明顯。十九世紀末，法國名登全世界老化國家榜首，其達到老化水準，花了 125 年，即到了 1990 年才加倍為 14%，瑞典只花了 80 年，德國和英國花 45 年便加倍，而最後達到老化水準的臺灣地區，不到 30 年時間就達到（孫得雄，1999：1）。

另依據行政院經建會的推估，至 2020

年老年人口將達 354 萬餘人，占總人口的 14.08%，而於 2036 年老年人口估計會有 558 萬餘人，占總人口的 21.7%，趕上德國、法國、瑞典等歐洲先進工業國家的水準（行政院，2001：385）。

貳、社會轉型、福利需求甚殷切

一、需求日增、有賴全盤規劃

在老人人口逐漸增加，平均壽命跟著不斷延長之際，需求就更為多樣化。與老人有關需求所涉及內涵，從個人生涯規劃，家庭、社區、經濟結構型態，到住宅、交通、老人教育、健康、居住、基本生活保障及精神生活的滿足等所有問題，均需跟著檢討調整。而這些面向的有效規劃，已經不是單獨解決老人需求而已，事實上已經涉及全體國民福利之提升，為值得重視、解決的課題。

二、子女孝養、最佳選擇

就一般情況，在傳統觀念所存在的「傳宗接代」與「養兒防老」觀念，仍然相當

盛行，許多老人仍視成年為兒子生活照顧主要供應者，老人如能由其子女奉養，當然最為妥適，子女的支持，情緒容易獲得慰藉，有助於老人心理健康，如此，「父慈子孝」「子孝孫賢」，深獲人心，當然人人稱羨。

三、空間擁擠、不喜老人同住

不過，臺灣地區都市化程度甚高，都市生活空間的擁擠，使得年輕人喜好自我發展空間，生活重心以夫妻為主體，個性化的生活方式受到強調，不喜歡與上一代的人共同生活者，有增加的傾向。子女在婚後，大都另外成立新家，生活空間的隔離，使得人際往來趨向於淡薄，傳統大家庭所具有的濃厚關係紐帶鬆弛。而認為當他們（她們）年老時，也有愈來愈多的人不願意和子女同住。

四、力有未逮、有賴有司

近年社會變遷加速，家庭結構趨向於核心家庭化，照顧老人的主要婦女人力，其外出就業比率提昇。在此情況下，老人照顧，出現力有未逮的情況增加，老人福利成為政府必要介入的課題。

參、與時推移、法案日趨完善

在講求孝道的我國社會，老人照顧原本由子女負責最佳，但由於整體社會轉型，使得子女力有未逮者增加，在此況下，臺灣地區的老人福利，隨即因應社會、家庭情事，不地推出新的法案，以利社會之

需。這些法案措施，筆者以為深具意義之處，敘述於下。

一、老人福利付立法案

有關老人政策和法案，首見 1980 年 1 月 26 日所訂頒「老人福利法」，其時，老人福利機構，在社政體系下設有 4 類機構：

(一)扶養機構：以留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人為目的。

(二)療養機構：以療養罹患長期慢性疾病或癱瘓老人為目的。

(三)休養機構：以舉辦老人休閒、康樂及聯誼活動為目的。

(四)服務機構：以提供老人綜合性服務為目的等，這 4 類機構均為公立或非營利的財團法人組織。

此法律之可貴處，在於提供有形的物質資助，包括「公、私立醫療院、所對老人傷、病之醫療費用，予以優待；老人及其扶養義務之親屬無力負擔者，得依法予以醫療補助」以及「老人搭乘國內、公、民營水、路、空公共交通工具，進入康樂場所及參觀文教措施，予以半價優待。」等之外，尚顧及精神需求層面：包括「老人志願以其知識、經驗貢獻於社會者，社會服務機構應予介紹或協助，並妥善照顧」，「有關機關或團體應鼓勵老人參與社會、教育、宗教、學術等活動，以充實老人精神生活」。

以今觀之，當時已經注重老人社會參與以及鼓勵老人奉獻人生充分的經驗，以

達成自我實現。堪稱難能可貴之老人福利法。

二、舉辦托老

1987年在社政體系下，臺灣省政府開始試辦日間托老和老人居家服務，據1990年統計，在日間托老方面，共受托1,200位生活能力較差又乏親人照料的老人；在居家服務方面，共服務1,656人，其中家事服務47,522人次。臺北市則於1983年在中央專款補助下，開始提供在宅服務；高雄市則於1987年開始培訓看護工至重殘老人家中提供照顧服務（臺灣省社會處，1990）。

三、居家服務、大力進展

居家服務在進入90年代的10年中，也大有進展，其中以居家照護增長最為顯著，由於1995年全民健保將居家照護納入給付範圍，衛生體系的居家照護，從1995年的92家，很快的跳到2000年的259家。社政體系下的居家服務，年服務量，很快的從1995年的61,851人次，提昇至2000年的893,173人次。

五、獎助設立扶養機構

就扶養機構言，至1990年底，共獎助設立32所公私立扶養機構（其名稱多稱為仁愛之家），提供8,459床公費安養床位；並輔導22所私立仁愛之家，提供1,816床自費安養床位，提供能自理生活老人安養服務，這些扶養機構之入住條件均為生活

能自理之老人。

療養機構在10年中，有一家獨立型公立老人（臺灣省老人養護中心），於1989年在彰化設立，提供3百床服務。而各公私立扶養機構，基於入住院民老化而發生功能障礙逐漸惡化的導因下，亦只好自行附設養護床位，以因應院內住民所需，這些床位只供應已經住在機構發生功能障礙之住民轉床之用，並不能從社區中直接收案。根據1990年的統計，該類療養床位共計989床，其中378床為公費床位，供低收入戶免費進住，其餘611床為自費養護床位（臺灣省社會處，1990）。

六、1997年6月老人福利法修正

其特徵較為顯著者：

（一）明訂經費來源：規定各級政府老人福利之經費來源包括1.按年專列之老人福利預算；2.社會福利基金；3.私人或團體捐贈。

（二）管理者的專業化：各級政府為提高老人福利專業人員素質，應經常舉辦專業訓練。

（三）服務機構趨於多元：地方政府應視需要設立並獎助私人設立下列各類老人福利機構：

1.長期照護機構：以照顧罹患長期慢性疾病且需要醫護服務之老人為目的。

2.養護機構：以照顧生活自理力缺損且無技術性護理服務需求之老人為目的。

3.安養機構：以安養自費老人或留養無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶

養能力之老人為目的。

4. **文康機構**：以舉辦老人休閒、康樂、文藝、技藝、進修及聯誼活動為目的。

5. **服務機構**：以提供老人日間照顧、臨時照顧、就業資訊、志願服務、在宅服務、餐飲服務、短期保護及安置、退休準備服務、法律諮詢服務等綜合性服務為目的。

(四) **老人機構私人化**：經許可創辦私立老人福利機構者，應於三個月內辦理財團法人登記。但小型設立且不對外募捐、接受補助或享受租稅減免者，得免辦財團法人登記。

(五) **關心住宅安排**

省(市)、縣(市)政府應視實際需要，辦理 1. 政府直接興建之國民住宅，提供符合國民住宅承租條件且與老人同住之三代同堂家庭給予優先承租之權利；2. 專案興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃；3. 鼓勵民間興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。

(六) **提供居家服務**

為協助因身心受損致日常生活功能需他人協助之老人得到所需之持續性照顧，地方政府應提供或結合民間資源提供居家服務：1. 居家護理；2. 居家照顧；3. 家務服務；4. 友善訪視；5. 電話問安；6. 餐飲服務；7. 居家環境改善；8. 其他相關之居家服務。而這些項居家服務之實施辦法，由地方政府訂定。

(七) **提供保護**

對於老人直系血親卑親屬對其有疏於照料、虐待、遺棄等情事致其有生命、身體、健康或自由之危難，直轄市、縣(市)政府及老人福利機構得依職權並徵得老人同意或老人之申請，予以適當短期保護與安置。老人如欲對其直系血親卑親屬提出告訴時，主管機關應協助之。

七、獎勵民間、積極參與

老人福利法於 1997 年 6 月 18 日修正公布，除了修正老人的年齡為年滿 65 歲外，特別是在福利機構專章中，明定地方政府應視需要設立並獎助私人設立長期照護機構、養護機構、安養機構、文康機構及服務機構等 5 類。

並明定小型設立且不對外募捐、接受補助或享受租稅減免者，得免辦財團法人登記，藉以促進民間積極參與老人照顧服務，俾使老人福利本著「社區化、家庭化、民營化、均衡化、專業化」原則，提供長者有尊嚴的服務，自主的選擇，愉悅的生活，是規劃老人安養政策之重要指標。

再者，修法時基於考量進入 90 年代長期照護市場需求暴增，小型未立案養護機構因而鉅量增長，其品質低落，火災頻傳，社會大眾迫切要求及早納管。因此，約束此類機構乃成為新版老人福利法修法的重點，因而訂定兩項和長期照護資源關係至鉅的法條(1)訂定長期照護相關的三類機構為一長期照護機構、養護機構和服務機構(日間照顧、臨時照顧、在宅服務等)。

八、老人福利法機構設立標準

1998年6月17日修正發布「老人福利法機構設立標準」，特別降低49床以下小型機構的設置標準，在一定的衛生安全條件下，提昇小型機構完成立案的可能性；(2)訂定未立案機構負責人的罰則。1998年6月3日發布「中低收入老人生活津貼發給標準」。另根據本法及國軍退除役官兵輔導條例，1998年5月7日行政院第2577次會議通過「加強老人服務安養方案」。

九、1999年10月修正老人福利法

其所顯現的特徵：

(一)家庭擔負責任：老人扶養之責，由其家人承擔，此在第七條所定有法定扶養義務之人，指依民法規定順序定其履行義務之人。

(二)規定適合居住標準：規定適合老人安居之住宅，有其設計應符合之規定。1.提供老人寧靜、安全、合適、衛生、通風採光良好之環境及完善設備與措施；2.建築物之設計、構造及設備與措施，應符合建築法及其有關法令規定，並應具無障礙環境；3.消防安全設備、防火管理、防燬物品等消防安全事項，應符合消防法及其有關法令規定；4.社區規劃及住宅設計，應符合國民住宅條例所定國民住宅社區規劃及住宅設計規則之規定。

(三)明訂服務規則：綜合服務管理，包括1.環境清潔之維護；2.水電器材及房舍之維護、維修；3.門禁安全與緊急呼叫之

受信及聯繫；4.其他必要之住宅管理及服務。

(四)教育輔導之實施：施以家庭教育與輔導之內容，包括家庭倫理、親子溝通、人際關係、老人身心特性與疾病之認識及如何與老人相處等相關課程。而其課程及時數，由直轄市、縣（市）主管機關依需要定之。

此一階段，已經注意到居住安養層面，並著重教育輔導面向，在福利法內容言，有因應整體社會疏離之意味。

十、2000年5月老人福利法修正，其較具體之內容

(一)身心受損之照料：地方政府為協助因身心受損致日常生活功能需他人協助之居家老人得到所需之持續性照顧，地方政府應提供或結合民間資源提供下列居家服務：1.居家護理；2.居家照顧；3.家務服務；4.友善訪視；5.電話問安；6.餐飲服務；7.居家環境改善；8.其他相關之居家服務。

(二)開照老人精神生活：規定有關機關、團體應鼓勵老人參與社會、教育、宗教、學術等活動，以充實老人精神生活。

(三)採保護措施：老人直系血親卑親屬對其有疏於照料、虐待、遺棄等情事致其有生命、身體、健康或自由之危難，直轄市、縣（市）主管機關及老人福利機構得依職權並徵得老人同意或依老人之申請，予以適當短期保護與安置。老人如欲對其直系血親卑親屬提出告訴時，主管機關應

協助之，其告訴費用並由扶養義務人承擔。

(四)無人扶養者之照顧：老人因無人扶養，致有生命、身體之危難或生活陷於困境者，直轄市、縣（市）主管機關應依職權並徵得老人同意或依老人之申請，予以適當安置。

肆、結語

總結以上措施，臺灣地區隨社會轉型，在強調家庭價值，子女孝養倫理的情況下，對於老人福利之提供，可謂與時推移，順應潮流趨勢。而從以上老人福利立法與修法過程中，可看出一些因應趨勢。

一、政府逐漸採取法制化措施，使福利行政有法依循，進入依法行政。

二、廣納民間資金與活力：將民間豐沛之資源與活力，納入老人福利範疇，讓民間參與老人照護體系等福利。

三、由考慮基本需求供應無虞之物質層面，進而兼顧重視老人精神生活，此對

於人至晚境，容易出現心靈上之空虛感、無意義感，增加成就感等，甚具意義。

四、老人福利法中，提起教育輔導之措施，此措施，堪稱政府扮演積極推動福利者之角色。

五、居家服務受到強化：居家服務，已蔚為世界各國潮流，其措施可兼顧人性層面以及方便性，在熟悉的環境中，可維持鄰里、朋友等關係，方向確值得努力。

六、訂定罰則：有鑑於人性疏離之日趨嚴重，對於罔顧人倫，棄親於不顧者，考慮罰則，此對於部分遺棄老人者，繩之以法，堪稱正確。原本社會倫理，不能在道德上得到規範時，法律是最後一條底線。

每個人都會老，展望未來，高齡化現象將日益深化，老人問題涉及多元複雜層面，需要努力之處甚多，我們多關心老人，也等於關心我們自己，也等同關心我們後代子孫之福祉。

（本文作者為政治大學社會系教授）

參考文獻

臺灣省社會處（1990）臺灣老人統計，南投：臺灣省社會處。

孫得雄（1999）臺灣人口老化、家庭變遷與老人問題，胡勝正編「老人問題與政策研討會論文集」，臺北：中央研究院經濟研究所。

老人福利法，民 69 年 1 月 26 日總統令公布。爾後歷經多次修法，社區發展季刊，92。

行政院（2001）「加強老人安養服務方案」，社區發展季刊，92。