

# 老人福利推動聯盟的發展歷史

吳玉琴

## 壹、前言

中華民國老人福利推動聯盟（以下簡稱老盟），立案於民國（以下同）83年2月1日，本文僅以我個人身為老盟秘書長的經驗與觀點，僅就這十年來老盟政策倡導的軌跡，與讀者分享社會福利團體倡導的角色與經驗，希望有助於呈現臺灣社會福利運動發展的面貌。

老盟這十年來從事許多直接服務的經驗，如失蹤老人協尋、預防走失服務、獨居老人服務、921災區服務、老人領導人才訓練、銀髮族槌球賽、老人專業品質的提昇……等寶貴的經驗，因限於篇幅，無法一一呈現老盟的歷史，僅就政策倡導的經驗多所著墨，若有疏漏之處，尚請見諒。

## 貳、老盟的誕生

老盟的成立是為了推動老人福利法的修法，因而老盟的籌備必需追溯老人福利法修法的過程。

老人福利法雖於69年立法通過，但福利預算或行政人力卻未相對提昇，顯示宣示意義遠大於實質福利，故長久以來，民間呼籲修法的要求不斷；直至81年，行政部門開始著手修法，雖曾提出了若干頗具突破性的條文，但由於當時的行政院長郝

柏村，明確表示臺灣不走福利國路線，人民應為自己的生活負責，老人應由家庭照顧，並提出所謂「三代同堂」政策。於是，內政部的老福法修正草案在行政院會遭大幅刪除，僅通過將老人年齡由70歲降低為65歲，而涉及福利發放者仍以70歲以上者為限，因而以行政官僚體制來促進老人福利發展的嘗試遭受重大挫折。（王增勇，民89）

不過，因為當時國會已全面改選，民間意識到推動立法已不僅限於行政管道，還可以透過立委提案進行。當下，一群民間的實務工作者與學者，即決定提出「民間版」的老福法修正案，與行政院版在立法院抗衡；修法小組的成員包括：曾主導當時殘障福利法修法的曹愛蘭女士、長期關注民間倡導的臺大社會系林萬億教授、當時擔任紅心字會秘書長的王增勇先生、專研老人及婦女福利的政大社會系呂寶靜教授、輔仁大學教授老人福利的沈淑芳老師及在政府部門長期關注老人福利的黃春長先生等六人，並由王增勇秘書長擔任召集人。

修法小組在82年2月到5月間，以8次密集的聚會完成了「民間版老福法修正案」，其立法精神，是以「保障老人人權」取代原先的傳統敬老美德的施捨心態，且

範圍涵蓋經濟安全、醫療、照顧、工作、住宅、教育、社會參與及免於恐懼的自由等八大面向，修法重點則包括：老人年齡降低至 65 歲、國民年金之推動、社區照顧體系之建立，家庭照顧者津貼之發放等，相較於原老福法，民間版修正案大幅擴張了政府的責任。

修法小組在草案完成後，分別針對專業學者及老人團體召開兩次諮詢會議，以作為修訂參考，而就在 82 年 5 月 19 日的老人團體諮詢會議，向來少與外界接觸的老人團體出席踴躍，來自全國各地的老人團體擠滿了當時的臺大校友會館，長期無法參與社會政策決策的老人團體，終於找到一個對政府、社會表達老人聲音、證明老人存在的著力點——老福法修正案（王增勇，民 89；老盟 a，民 93）。

之後，全國各地的老人團體開始積極串聯，並鑑於要長期有效推動修法及相關政策的倡導、執行與監督，需要一個常設性的組織，在 38 個老人團體的發起下，「中華民國老人福利推動聯盟」終於在 83 年 2 月 1 日誕生，臺灣老人福利倡導運動也因此展開新頁。

### 參、老盟的宗旨與任務

老盟的組織章程中明列的宗旨與任務如下：

一、老盟的宗旨：結合全國老人團體、推動老人福利、維護老人權益。

#### 二、老盟的任務：

(一)建立國內老人團體之聯繫、合作關係及老人服務資訊網路。

(二)督促民意代表及政府制訂或修正與

老人福利有關之法令。

(三)表達民間老人團體對社會福利經費預算分配及使用之意見。

(四)督促政府積極推動並確保老人年金、醫療保健、住宅、照顧、就業、退休、社會參與、保護及其他有關之老人權益。

(五)督促政府依照需要培育推行老人福利所需之專業人才。

(六)舉辦老人及老人工作者領導人才幹部訓練。

(七)從事老人福利相關之研究發展。

(八)其他表達老人意見，爭取老人人權事項。

從老盟的宗旨及任務中，可以看出老盟自許成為全國老人團體結盟的盟主，推動老人福利政策、捍衛老人權益的倡導團體。這十年來老盟的努力成果，老盟已成為老人政策代言人，引用王增勇助理教授的評語：「老盟最大的貢獻在於它已成功地建立在公共領域做為老人代言人的地位，成為老人發言的管道，使老人政策的論述不再盡是政府官員與專家學者壟斷發言權，而使老人淪為被研究分析對象之局面。這方面的成功表現在當下媒體對老人議題的報導多會邀請老盟的參與，以及政府部門邀請老盟進入決策體制的事實可看出。」（王增勇，民 89，301）十年的歷史，老盟已逐步實現成立當時建構的使命與任務。而這樣的成果是如何建構出來，下面就老盟這十年的歷史發展，選擇幾項重大議題的發展與倡導過程來做分享，藉此了解老盟倡導的軌跡。

### 肆、老盟的發展歷史

從老盟的組織發展過程，大致分為四個階段（見表一）：1.籌備成立期：（82年6月—83年6月）；2.會務停頓期：（83年6月—85年7月）；3.穩定成長期：（85年8月—88年12月）；4.組織成熟期：（89年1月—迄今）。

表一 老盟歷史發展

階段	主要成員	老盟所做的努力	社會背景
籌備成立期 82.6 — 83.6 （註1）	實務工作者： 王增勇、曹愛蘭、 黃春長、曹慶 老人代表： 陳冰榮、陳盛炎、 洪文慶	* 串聯老人團體，作為立法倡導之推動主體，形成領導中心 * 正式立案 * 建立運作模式 * 主辦「1994 臺北國際老人消費展」	81.7 行政院刪除內政部老福 法中部分進步條文 82.9 臺灣老人人口首度超過 7%，進入聯合國所定義「老 人國」 82.12 縣市長選舉，民進黨以 老人年金做為競選主軸
會務停頓期 83.6 — 85.8 （註1）	實務工作者： 曹愛蘭、陳俊良、 王榮璋 老人代表： 陳冰榮	* 維持基本形式的存在 * 舉辦「名人談三代情」演講	84.12 立委選舉，國民黨剛好 過半數，之後成為三黨不過 半，且議事以黨團協商為主 要管道
穩定成長期 85.8—88.12	85.8 吳玉琴擔任秘 書長 85.10 陳冰榮因身 體不適請辭，由陳 盛炎接任理事長 老人代表： 陳盛炎 實務工作者： 吳玉琴、曹愛蘭、 陳正芬 學者： 呂寶靜、林萬億、 吳淑瓊	* 老人福利法修法通過 * 行政監督—控告社會司失職 * 86 年舉辦「縣市長選舉老人暨身 心障礙者需求記者會」 * 全面要求未立案機構立案，成功守 住老福法第 28 條未被修改 * 籌募穩定財源 * 成立失蹤成人協尋中心、推動愛的手 鍊 * 每年舉辦全國老人槌球邀請賽 * 擔任內政部老人福利促進委員會 委員 * 擔任行政院社會福利推動小組委 員 * 與勞工陣線、殘障聯盟、女權會發 起「搶救國民年金聯盟」	86.12 縣市長選舉，民進黨大 勝 87.1 中和慈民老人安養中心 大火，燒死 11 位老人 87.2 獨居老人死亡多時未發 現事件連續發生，引發社會 關切 87.7 全國社會福利會議 1999 聯合國國際老人年 88.6 全國未立案機構有 714 家 88.9.21 大地震 88.11 政府因 921 地震將預定 於 89 年開辦之國民年金延 期
組織成熟期 89.1—迄今	老人代表： 簡錦綠	* 投入 921 災服務，成立竹山鎮家庭 支援中心（91.4.30 全面撤出災區	89.3 陳水扁當選總統。競選 時提出「三三三安家福利專

	<p>實務工作者： 吳玉琴、陳維萍、黃淑芬 學者： 呂寶靜、林萬億、吳淑瓊、王增勇、李瑞金</p>	<p>的服務) * 89 起每年舉辦「全國銀髮族高峰會」 * 爭取老人津貼發放 * 研議相關政策，如：「護理之家、長期照護機構及養護機構三類機構簡併及修法」、「老人住宅政策規劃」、「養護／長期照護定型化契約範本研議」、「老人福利法修法」 * 90 年與內政部合作建置「失蹤老人協尋中心」 * 91 年起針對社會福利預算設算至各縣市政府，考核縣市老人福利執行績效 * 穩定財源—籌備募款活動 * 91 年全國社會福利會議召開，反對國民年金採儲保制 * 92 年抗議臺北市政府違法一剝奪身心障礙老人權益 * 92 年提出老人福利白皮書，做為總統候選人之老人福利政見訴求，陳水扁總統於老盟會員大會中簽署承諾 * 老人專業服務的提昇：設置「老人福利資訊網站」、編撰「老人保護工作手冊」、辦理小型機構主任營、與聯勸合作「老人福利組織團體督導與專業諮詢服務計畫」二年、編撰「迎接老年潮」教材、編撰「居家服務操作手冊」、「老人活動設計帶領手冊」、「老人安養護、長期照護機構社工人員操作手冊」 * 提出反對照顧服務營利化之主張</p>	<p>案」 89.10-92.10 長期照護先導三年計畫（實驗社區） 90 年社會福利預算設算至地方政府 91.1 由於南投縣長更換，對重建中心的政策大轉彎，將重建中心全數納入鄉鎮市公所，取消民間單位承接重建中心的業務。 91.5 召開全國社會福利會議 91.5 經建會提出「照顧服務產業發展方案」 92.2 劉俠女士因外籍看護工的精神狀況不佳而受虐，不幸過世 92.5 臺北市為節省預算支出，要求身心障礙老人不得使用身心障礙者權益，只能使用老人福利，並要求 92 年 7 月起實施 92.8 泛紫聯盟成立 93.3 總統大選，藍綠大對決，陳水扁繼續連任 93.10 行政院社會福利推動委員會下設「長期照顧規劃小組」成立</p>
--	---	---	--

## 一、籌備成立期

第一階段的老盟，從老盟成立大會籌

備紀要：「老人福利推動聯盟和一般老人團體或老人服務機構最大的不同是：一、她

是全國老人團體所組成，以老人為主體，為老人的利益而存在；二、她代表全國老人的聲音，任何老人都可透過她，表達自己的意見；三、她代表全國老人的權益，爭取立法院、行政院、新聞媒體、社會大眾以及企業界對老人的重視，並對老人的需求做出回應。」（老盟，民 83）從這段文字中，可看出老盟尋求的是老人團體的結盟，並成為老人團體的發言人角色的企圖心很強，但因秘書長王增勇於 83 年 6 月離職赴加拿大進修，理事長對於財務的掌控嚴格，且事必躬親，使工作人員感到不受尊重，也於次月離職，老盟也隨著工作人員的離去，停擺了二年。

## 二、會務停頓期

第二階段會務停頓期，隨著工作人員離開，老盟僅剩下決策的理監事會，而沒有執行會務的秘書處，運作模式採維持其基本生存的形式，由社聯工作室代理協助會務運作，「名人談三代情」專案活動則由王榮璋（現任第六屆立委）協助執行，老盟財務僅有二十七萬元存款。

85 年 8 月，我剛離開導航基金會，原預計到臺東從事原住民工作，卻因工作安排出了問題，在社福界好朋友為我送別的惜別會上，曹愛蘭女士、陳俊良先生得知我臺東無法成行，力邀我到老盟擔任秘書長，就在這樣的因緣下，我開始了老盟的工作生涯。同年 10 月理事長陳冰榮先生因身體不適（輕微中風）請辭，由副理事陳盛炎接任理事長，重新展開了老盟的生機。

## 三、穩定成長期

第三階段穩定成長期從 85 年 8 月到 88 年 12 月，是重新奠定老盟代表老人發

言的角色，從推動老人福利法完成修法、要求老人福利法落實的行政監督、輔導未立案機構，並成功守住老人福利法第二十八條不被修改，全面要求未立案機構立案等，逐一奠定了代表老人發言的基礎。

### （一）老人福利法修法

從老人福利法的修法過程中，老盟積極與相關專業團體（長期照護專業人員協會、臺北市律師公會）及學者結盟，提出行政院版的部分條文修正的民間版，並由老盟積極遊說立法院的委員，透過趙永清委員、陳鴻基委員在內政委員會排入審議，將民間版本併案討論，取得修法討論的合法性，並經由陳鴻基召委的同意，老盟得以在內政委員會審議中，參與老福法修法並積極遊說立委，也獲得多位立法委員的支持。此時因老人福利法已擺脫早期老人年金過度政治化的氛圍，老盟將老福法形塑為民生法案，也爭取三黨黨團及委員的支持，在立委遊說過程中非常順利。

倒是行政部門阻礙非常多，因長期衛政與社政的分工，民間版擬將衛生署主管的護理之家與社會司主管的養護機構合併為「長期照護機構」，卻招來行政部門嚴重的抗拒，兩個單位仍堅持各管各的，且以有無技術性護理作劃分，在內政委員會的修法討論中，有技術性護理需求劃歸衛生署管，無技術性護理需求者劃歸社會司管，這樣的決議讓民間團體非常的挫折，因而民間團體積極於三黨協商會議中遊說，希望能將二類機構（長照機構、養護機構）合併一類（長照機構），不以有無技術性護理來劃分，因為老人的身體是變化的，不應讓老人因身體的變化在機構轉換，但這個部分的遊說並沒有成功，僅在

要求事權統一的原則，將長期照護機構的管理權由衛生署主管劃歸到社政管轄的部分遊說成功。

修法過程中另一個阻力是來自未立案機構的阻擾，86 年 5 月 31 日要進行老福法二讀、三讀審查，來自各地上百位未立案機構的業者遊說新黨黨團，阻擾老人福利法的修法，原因是老福法的規定「養護機構只能收無技術性護理需求的老人」，將限制了他們的收住對象，影響他們的生存，且新的老人福利法中規範了未立案老人福利機構罰則，落日條款為一年，一年後他們將被要求全面立案。因此業者遊說新黨黨團，希望老人福利法不要修法通過，並且將落日條款由一年改為三年。新黨黨團接受陳情後，也立即邀請老盟進入協商會議內，由我代表進入協商議場，對於業者欲阻擾老人福利法修法的要求，老盟的主張是：「老人福利法是攸關 179 萬老人權益的法，並不是老人福利機構法，也不是為業者而立的法，老人們期盼老人福利法的修法已很久了，不能再延。」新黨黨團接受老盟的看法，因此由新黨帶著業者與國民黨、民進黨進行緊急協商，由於民進黨（范巽綠）及國民黨（趙永清）代表都主張一年期限，但亦考量子法訂定時間，在與行政部門協商後，將落日條款由一年延為二年。（吳玉琴，民 89）

## **(二)老人福利法落實的行政監督**

從修法中老盟取得對老人政策的發言權，受到立法委員們的肯定，但行政部門社會司對於老盟仍是不友善，老福法後續的子法訂定，仍閉門造車不開放民間團體的參與，且因 88 年度的社會福利預算並未因老人福利法的通過而增加預算，因而在

87 年 3 月，民間 300 多個團體共同發起「搶救 88 年度社會福利預算」，向行政院請命，透過陳鴻基、徐中雄、趙永清等委員的安排，拜會行政院蕭萬長院長，也得到蕭院長的重視，承諾透過全國社會福利會議來討論預算的編列，以符合弱勢者預算的需求。

另外老盟與家庭照顧者關懷總會於 87 年 3 月 19 日至監察院控告社會司失職，理由有三項：(一)長期照護機構遲遲未制定設置辦法，規避職責；(二)窄化「特別照顧津貼」的定義為「中低收入戶的特別照顧津貼」；(三)提高「中低收入戶老人生活津貼」發放辦法之門檻，致使 16 萬老人喪失請領資格，缺乏審慎評估政策的影響性。」老盟從行政監督要求社會司更積極回應民間訴求。後來隨著社會司陳武雄司長下任，由劉邦富司長繼任，老盟與社會司的關係與互動有了新的夥伴關係。

## **(三)推動未立案老人福利機構立案輔導過程**

自 86 年 6 月 18 日公布實施老人福利法，開放小型機構只要不對外募捐、不接受補助或不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記，跟舊的老人福利法全面要求所有的老人福利機構皆要辦理財團法人登記，已有大幅放寬限制，這樣的改變是為了解決當時在社會上未立案小型機構林立問題而做的開放條件。據 86 年當時業者宣稱臺灣未立案老人機構約有 3,000 家，但從未正式清查，難以了解到底有多少家未立案機構，直到 88 年老人福利法最後期限要求所有機構立案登記時，當時政府全面清查並列管未立案機構數統計為 714 家，其服務人數約 13,000 餘人。

在 88 年要求未立案老人福利機構立

案的過程中，老盟以民間社會福利團體的角色，協助內政部社會司一起輔導未立案機構立案工作，從民間社會福利組織與政府既是夥伴關係（合作關係），也是政策倡導（政策施壓）關係，在內政部社會司以開放、信賴民間團體專業的態度下，老盟與政府終於可以一起解決長期存在的未立案機構問題，以下就此經驗做分享：

### 1.一場大火燒出未立案機構問題

87年1月15日的臺北縣中和市未立案之慈民安養中心一場大火，燒死11位老人，引起社會輿論很大的壓力，老盟與陳鴻基立委、徐中雄立委、范巽綠立委立即召開公聽會，要求內政部面對未立案機構的相關問題，如機構設立標準在老人福利法修法通過半年後仍未制定、未能讓民間參與意見等。

### 2.研擬老人福利機構設立標準

由老盟邀請林萬億教授與未立案業者座談，並邀請林萬億教授、呂寶靜教授、吳淑瓊教授等學者參觀未立案老人養護中心，了解未立案業者的實際狀況，依此老盟提出民間老人福利機構設立標準之版本供內政部制訂設立標準之參考，內政部也於87年6月17日發布新的機構設立標準。

### 3.老盟扮演業者與政府間協調的角色

87年10月內政部社會司擬委託老盟辦理「未立案老人安養護機構輔導立案」說明會，積極協助未立案業者立案工作，於北、中、南、東舉辦四場說明會，收集業者立案的困難及問題。對老盟而言，是否介入輔導未立案機構有很大的掙扎，因在86年修法過程與未立案業者有過接觸，了解對這群業者的輔導並不容易，但考量到社會司人力不足，且在行政體系的

層級不高，整合輔導工作有其困難，老盟若能以民間社會福利團體的角色與立場，補內政部社會司之不足，希望能在輔導過程中協助立案法規的釐清，並扮演業者與政府間協調的角色，毅然投入輔導工作。

### 4.協調各相關單位解決立案困難

於88年2月4日由社會司召開「輔導說明會之檢討會議」，將業者立案的相關問題及困難整理，請相關單位如：營建署、消防署、財政部、勞委會、衛生署、地政司協助解決，獲初步回應。

### 5.運用行政院社會福利推動小組影響力

我運用擔任行政院社會福利推動小組委員角色，於會議中提議重視未立案老人安養護機構問題，獲得行政院社會福利推動小組重視，於88年3月9日行政院社會福利推動小組率隊到臺北縣參觀未立案老人養護機構，由內政部林中森次長領隊，回應業者的問題，並促進營建、消防、社政的整合。

### 6.對地方政府之施壓

因輔導立案工作是地方的權限，中央相關法規已全面檢討，能放寬的行政命令大致檢討完成，而是否立案則在地方是否積極輔導，特別需要地方政府組織專業團隊（社政、衛生、工務、消防）一起會勘，協助業者立案。老盟了解各個地方政府的輔導態度不一，且地方首長未重視立案問題，因而88年5月6日老盟召開「22縣市輔導未立案機構認真指標排名」記者會，透過媒體公布業者們認為的最好前五名縣市及最差後五名縣市，並公布輔導未立案機構的績效排名，期待給各縣市政府壓力，朝積極輔導業者的立場努力。

### (四)在立法院成功守住老人福利法第二十八

## 條不被修改

### 1.老人福利法第二十八條的落實

老人福利法的落日條款於 88 年 6 月 18 日到期，要求所有機構應全面立案，但業者一直希望能再緩衝一年、8 個月不等，並遊說立法委員提案修改老人福利法第 28 條。老盟站在捍衛老人權益的立場，於 88 年 6 月 2 日立法院環境衛生及社會福利委員會中，遊說立委們不能再緩衝，要為老人的安全把關，中和市慈民安養中心的大火在緩衝期發生，如再給業者緩衝期，這段期間再發生任何意外，誰可以負責？老盟的主張得到范異綠委員、陳鴻基委員、徐中雄委員、鄭龍水委員的支持，發起「尊重立法，並全力輔導未立案老人福利機構立案」的立委連署，要求執行老人福利法第二十八條，並由各地方政府將該區未立案老人福利機構分級處理，若於 6 月 18 日前提出申請，將給予三個月至六個月不等的改善期限，但未於 6 月 18 日前提出申請的機構，地方政府將於 6 月 19 日起進行取締。在委員會審查的同時，未立案業者則在立法院外進行抗爭、請願，要求再緩衝，但在多位支持委員的把關與發言下，業者要求緩衝的聲音，於情於理皆站不住腳。

### 2.別讓老人成為最大輸家

6 月 2 日已守住第二十八條不被修改，因而 6 月 19 日的執法便已確定，業者不能再有等待修法的心，應積極朝立案著手。但仍可預期有許多根本不可能立案的機構（如違建違害公共安全、土地分區使用不符、機構在山坡地、水源保護區……），仍會繼續做抗爭，因他們已投資下去的成本根本無法回收，只有再緩衝才

能回收成本，各地方政府應積極做好取締後的因應措施，必要時可做好老人妥善安置，我們最不願意看到老人及其家屬成為最大的輸家。

### 3.發起 619 守護老人計畫

老盟邀請全省縣市長連署，擔任老人守護神，展現地方執法的決心及輔導業者的用心，讓地方首長重視機構立案問題。而 6 月 19 日起半年內應是輔導立案的關鍵期，在內政部持續對地方政府監督下，要求地方政府成立輔導團隊，進行業者分級輔導原則，給予業者輔導立案上的協助，讓更多合法立案的老人福利機構提供老人的照顧服務。

在推動未立案機構立案的過程，由老盟以民間團體的角色站在立法院與媒體的火線上發言，勇敢面對未立案機構的抗爭壓力，所堅持的信念只是希望機構內老人人權獲得保障，在合法安全的環境下生活，這點與內政部社會司的立場是相同的。因而老盟義無反顧地投入要求立案工作，反制業者的壓力，並與內政部一起要求地方政府積極輔導機構立案。

### (五)後續機構的輔導工作

內政部社會司經過三年（88 年—91 年）清查與列管輔導 714 家未立案老人福利機構，截至 91 年 11 月已有 401 家許可立案，264 家停業，44 家轉型，未立案機構只剩 5 家。（內政部老人福利促進委員會第七次會議報告）

內政部除了強力要求地方政府取締外，也自 91 年起辦理機構評鑑工作，以提昇機構品質，老盟也參與評鑑指標制定的討論。另外為加強機構照顧品質提昇，確保院民在機構獲得整體性服務，內政部自



91 年、92 年連續二年辦理一系列優質老人福利機構共識營研習活動，老盟也協助負責規劃與辦理小型機構主任營研習活動；另外為了保障老人與其家屬的權益，老盟也在內政部的補助下編印「尋找老人新家——機構如何找」手冊，提供老人與家屬選擇機構時的注意事項；在 92 年 7 月也在內政部的補助合作下完成「老人養護／長期照護構定型化契約範本」草案，提供老人、家屬與機構訂定契約時的權利義務保障。上述工作延續了老盟與內政部在輔導未立案機構時的合作默契，繼續在提昇機構品質上共同努力。

#### 四、組織成熟期（89 年—至今）

此階段的老盟，截至 94 年初，會員團體 128 個，秘書處的工作人員有 10 人，經費收支決算在二千萬元左右；組織的人力與經費在這階段大幅擴展，部分原因來自參與 921 震災的工作，從事直接服務所以工作人員快速擴充，而且專案執行經費高，但隨著竹山生活重建中心結束，老盟總會的工作人員也逐步成長，經費規模也持續維持二千萬的水準，充份顯示老盟的會務運作已較成熟。

這階段的老盟除了投入 921 震災重建工作，也積極推動各項老人福利政策與落實，如爭取老人津貼的發放、推動長期照護先導計畫的實施；與各社福團體、勞工團體橫向連結，推動 91 年全國社會福利會議、社會福利預算設算考核、組成搶救國民年金聯盟……等跨議題的結盟；老人團體的草根工作——高峰會的舉辦、弱勢老人權益的守護等。

另外，這個階段老盟在老人福利政策

上扮演著重要的角色，大量受邀參與行政部門的相關會議，讓老盟的角色已漸從體制外倡導角色轉變為體制內的決策參與者的角色，來自政府的補助款也超過總收入的 50%，這對老盟是一項組織危機。在未來，如何不過於依賴政府的經費補助、持續保有老盟政策倡導的角色，將是老盟未來的挑戰。

僅將老盟這個階段所扮演倡導角色分享如下：

#### （一）銀髮族高峰會的舉辦，聽取老人第一線的聲音

1999 是聯合國所訂的國際老人年，老盟為響應「1999 國際老人年」，特別召集老人福利團體成立籌備會，並要求內政部社會司積極回應聯合國對於「1999 國際老人年」各項具體措施，老盟也在 1999 年配合國際老人年辦理「1999 國際老人年」起跑日活動——為老人而跑、1999 世界盃長青槌球邀請賽、1999 老人生活博覽會及全國銀髮族高峰會等四項活動。

其中，全國銀髮族高峰會的創意來自聯合國所訂的地方性議題中的一項行動：

「建立資深公民顧問團體（銀髮會議），由那些對於地方政府提出社區事務（特別是有關老人事務）建議的老人所組成。」（聯合國公共資訊部，民 88）。為讓老人能對老人自身的政策發聲，自 89 年起老盟每年舉辦，至 93 年已舉辦第五屆，由老盟秘書處設定相關主題，由老盟會員團體或友會承辦，透過分區或縣市分別舉辦區域性的高峰會，長輩可以在地區性的高峰會議上抒發己見，各區承辦單位再將發言記錄送到老盟做彙整，老盟秘書處將長輩的發言做歸納整理，並試圖提出回應長輩問題的

相關政策建議，送交全國銀髮族高峰會上討論，由大會達成共識後做成會議結論，送交相關部會做政策建言。

92 年因應 2004 年總統大選，由秘書處彙整老盟多年的政策建言，形成「老人福利白皮書」(草案)，交付四區銀髮族高峰會討論，在會中長輩們爭相提出建言，也樂見老人福利白皮書的提出，並經第四屆全國銀髮族高峰會的討論形成共識後，由老盟編印「老人福利白皮書」，送全國老人團體參考，並做為要求 2004 年總統候選人簽署承諾的依據。在要求總統候選人簽署之形式上，經老盟理監事會討論，可能採取之形式一是：由老盟發動各縣市老人代表一起拜會候選人，形式二是：在老盟會員大會中邀請候選人簽署，如何操作則交付秘書處全權處理。

秘書處最後決定是在會員大會中邀請總統候選人蒞臨會場簽署，時間訂於 93 年 3 月 3 日，分別邀請國民黨連戰主席及陳水扁總統，在邀請過程中老盟呈顯的是老盟本身的會員團體代表的老人人數及高峰會友會的老人人數，約有十萬老人的實力，我們希望二位總統候選人皆能重視老人的聲音，蒞臨老盟會員大會簽署「老人福利白皮書」的承諾。聯繫的結果，獲得陳水扁總統的重視將親自出席，而連戰主席則因另有行程，請立法院王金平院長代表出席。3 月 3 日陳水扁總統蒞臨簽署：『我承諾當選後，將以「老人福利白皮書」做為老人福利施政藍圖，具體許諾長輩一個圓滿的老年，共創一個不分年齡人人共享的未來。』老人對於政策的聲音獲得陳總統的回應，這對老人是很大鼓舞。

雖然連戰主席未能親自出席會員大會

簽署承諾，我們並不放棄，仍持續與國民黨溝通，強調簽署老人福利白皮書對老人的重要性，而且老盟也將於 3 月 12 日前將候選人簽署之承諾書，寄送給全國老人團體做選舉的參考，終於在最後的時刻聯絡上連戰主席重要幕僚，才完成簽署的動作，也順利將二位候選人簽署的同意書寄送到全國老人團體手中。從這過程，老盟要強調的是希望候選人能重視老人的聲音，而不是支持特定對象，但陳水扁總統親臨現場簽署，連支持國民黨的老人代表都搖頭：「這樣又不知被拉走多少票」，顯見陳水扁總統的親臨現場對老人選票有一定的影響力。

## (二)爭取老人津貼發放

89 年總統大選中，陳水扁喊出「三三三安家福利專案」，其中之一的「三」，是對老人發放敬老津貼三千元，隨著陳水扁總統當選，各政黨對發放對象有歧見，在野黨要求擴大發放對象、不排除富，老人津貼的經費甚至高達 500 億，與行政院版的 160 億的預算差距頗大，老盟與社福團體於 89 年 6 月 28 日召開緊急記者會提出「反對喊價式的老人津貼、要求政策的理性對話」訴求，得到徐中雄、鄭龍水、秦慧珠、朱惠良、簡錫堦等多位委員的支持，並至委員會抗議喊價式的老人津貼，老人津貼也在朝野沒有共識下無法通過。

到了 90 年，老盟在第三屆第二次會員大會上，因陳水扁總統上任近一年，老人津貼仍未兌現，會員大會決議：「到總統府及行政院請願抗議陳水扁總統老人津貼跳票」，為此老盟開始展開爭取老人津貼的一連串行動。老盟採取與勞工團體合作的形式，聯合一起發聲，並透過五一勞動節前

後，以「建立社會安全網」為訴求，向立法院各黨團遊說老人津貼的發放及國民年金的開辦，原預計於 5 月 10 日發動向內政部請願活動，後因張博雅部長要求與老盟見面，說服老盟理監事代表，內政部已將 160 億老人津貼預算編列送立法院，老人津貼的問題是在立法院，不須向內政部施壓，老盟遂取消 510 的遊行請願活動。

但隨後立法院的會期並沒有積極審查老人津貼暫行條例，行政院在政策上也有搖擺，在野黨並不想通過老人津貼，成為兌現陳水扁的選舉政見，因而老盟在 90 年底立法委員將改選前，10 月 23 日積極動員近一千位老人到立法院請願，要求各黨團幹部出面簽署承諾書，支持老盟版老人津貼發放原則，並儘速審查通過老人津貼預算。這次的行動由於政治敏感度高，各政黨各有主張，在野黨不願老人津貼通過成為兌現陳水扁政見，但也不願得罪老人，因而大多數在野黨立委採迴避的方式回應老盟的請願，只有民進黨委員出面相挺，但對老人津貼的通過幫助不大。但老盟仍不死心，在年底立委選完後，由簡錦綠理事長率領多位老人代表至立法院各黨團及衛環委員會繼續遊說立委支持通過老人津貼的預算。立法院也順應民意，於 91 年 1 月 18 日通過老人津貼預算，但要求「必須在立法院審議通過相關法律之後才可動支」，此決議也讓老人津貼發放充滿不確定性，執政黨擔心在野黨將以放寬發放對象，讓老人津貼發放不下去。

敬老福利生活津貼暫行條例終於在 91 年 5 月 22 日由總統公布實施，並追溯至 91 年 1 月起發給，而原先執政黨所擔心的放寬發放對象的部分，僅有原住民的部

分放寬至 55 歲請領。老人津貼終於在 91 年上路。

### (三)與社福團體合縱連橫的倡導策略

老盟本身就是一個由 128 個團體結盟而成的團體，在社福界對於老人議題有絕對的發言權，但社會福利有很多是跨議題，需要大家共同結盟在一起，共同對議題發聲，並彼此分擔工作，從 90 年社會福利設算到地方政府、行政院社會福利推動小組的提案、到全國社會福利會議的籌備，社福團體（主要是老盟、殘盟、智總、婦權會、兒盟、勵馨、社工專協、家總、伊甸）組成「民間社會福利推動小組」，推動 90 年縣市社會福利考核績效評比，透過記者會的發表，對執政的縣市長形成壓力。

另外也為籌備 91 年「全國社會福利會議」的相關議題準備，在籌備過程由老盟負責第五議題：「如何建構完整之照護服務體系」，老盟負責相關說帖及召開民間團體的會前會，以尋求民間團體的共識，做為在「全國社會福利會議」正式會議中的具體主張。在 91 年「全國社會福利會議」舉辦前夕，民間社會福利推動小組連續二天召開記者會，一場是「五分之一的社會正義—反對儲金制」，另一場是「臺灣社會福利的黑洞—過度保障的軍公教福利」，揭穿政府社會福利的問題，爭取在「全國社會福利會議」民間團體發言的正當性，及對於國民年金採儲金制表示憂心。91 年 5 月 17、18 日二天的「全國社會福利會議」，民間社會福利推動小組的主要成員進入大會辯護議題外，由各團體的工作同仁在會議外設置媒體中心，提供必要時之媒體記者會及對於結論的回應，很紮實且有準備地打這場政策辯論。

有關國民年金制度，經建會自從民進黨執政後，政策做了很大的轉變，大力主張儲金制，與過去的社會保險制也很大的差異，也令社福界不解，因而民間社會福利推動小組運用「全國社會福利會議」的第四議題：「建構完善之經濟安全體系」的討論，爭取「國民年金制度之採行以社會保險模式為宜」做為會議的共識，也順利地在大會中通過。但「全國社會福利會議」會後，聽到經建會的說詞中仍強調儲保制也是社會保險模式，但在民間社會福利團體的眼裡那只是五分之一的保險，主要仍是強迫人民儲蓄的方式。因而我們運用了國策顧問劉俠女士的關係，面見陳水扁總統，劉姐於面見過程擬辭去國策顧問，因她覺得擔任國策顧問沒有可以發揮的空間，而我和殘盟王榮璋秘書長、智總林惠芳秘書長則主談國民年金應採社會保險制，以達到風險分擔、保障人民基本生活水準，及國家的角色不能撤退；反對採儲金制，逃避國家應照顧人民的角色。在這場短短不到一小時的見面裡，陳水扁總統最後宣示，國民年金將採社會保險制，也慰留劉姐繼續擔任國策顧問，並答應定期與社福團體聚會聽取建言，劉姐在陳總統善意的回應中打消辭意。國民年金採社會保險制的論戰終於暫時告一段落。但行政院隨之提出的國民年金版本，只是 384 萬沒有任何保險的人之國民年金，是個弱勢者互保的保險，並不是社會福利團體所期待的涵括全體國民的國民年金。因而有關國民年金制度方面，民間與政府部門的理念仍有一段差距，在推動上仍有一段漫長的路要走。

#### (四)對於弱勢老人權益的守護

91 年 1 月年經建會以「建構高齡化社會老人、身心障礙者之照顧支持系統」為內容，提出了「照顧服務產業發展方案」並報院核定，其後更納入「挑戰 2008 國家發展重點計畫」中；但就其方案內容而言，滿足失能老人及其家庭的長期照顧需求並非重點，「降低失業率、引介營利事業加入」才是重點，如發展目標之一為：由非營利團體及民間企業共同投入照顧服務產業，就是一個例子，這也促使老盟極力反制，要求避免將「老人照顧商品化」，而開始了一連串的行动。

92 年開始內政部為擴大營利部門的參與，經常召開相關會議討論，如「老人安養設施列為促進民間參與重大公共建設」會議，老盟與呂寶靜教授都極力反對將老人養護機構、長期照護機構開放營利單位進來，只同意將老人住宅開放營利部門來經營，至少以老人住宅服務對象是健康長輩，具備有消費者的能力，對服務品質也有監督能力。另外內政部也召開「老人福利機構開放營利事業組織經營可行性探討」，不斷對團體、機構、縣市政府及學者遊說，會中大多數學者對於開放營利化採不支持的態度，小型機構態度則有支持及反對的聲音，但大家共同的想法是開放營利化是遲早的事，只有老盟始終持著不同意的態度，特別是對於 24 小時照顧失能長輩的機構服務，要由營利部門來經營，失能老人的權益如何把關？品質如何監督？失能老人不具有消費者的能力，也不能自由選擇要不要這個服務，這些都是從頭到尾老盟無法支持開放營利化的理由。因此每次內政部的相關會議老盟都不敢缺席，一定要在會議中大聲疾呼反對開放營

利化。

但過程中也疲於奔命在相關的論戰，因而邀請社福團體及林萬億教授討論，逐漸發展出「反對照顧服務營利化」的說帖，並於 93 年 9 月 24、25 日民間所舉的「第二屆民間社會福利研討會」—「臺灣的社會福利發展：全球化 vs. 在地化」中，提出老盟的主張：「反對照顧服務營利化一再怎麼野蠻，也不能出賣老人」，希望能扼阻內政部、經建會不斷為營利組織大開便利之門，而不顧失能老人權益的做法。

因此，老盟強烈主張：（老盟 b，民 93 年）

一、照顧服務必須以非營利為基調，政府須承擔照顧人民的基本責任，保證人民皆能享有可負擔及一定品質的照顧服務，且非營利部門的本質在「互助共享」，且照顧服務牽涉到失能者的生存權，因此，政府應結合民間非營利組織，提供平價、高品質、人性化的照顧服務，讓一般人民都能平等享有。

二、在照顧服務體系尚未建立前，停止一切有關開放營利化的行動：政府應先擬訂照顧服務的整體架構，並釐清政府與民間（包括營利組織與非營利組織）的角

色與分工後，再行討論開放營利項目等細節問題，惟與身體功能、生命安危、基本福祉有直接關聯或辦理成效難以測量之項目，絕不可開放營利化。

## 伍、結語

老盟走過十年，在邁向未來，老盟仍有許多努力的目標，如：（老盟 a，民 93）

一、強化老人團體的團結，共同推動修法與政策倡導。

二、為老人的健康權益把關。

三、持續推動長期照顧體系的建構。

四、提昇老人服務的專業品質。

五、加強老人社會參與及人力再運用。

六、加速推展失蹤協尋與預防走失服務。

做為一個老人福利倡導團體，深深感到倡導的道路是辛苦，而且不易立即見到成效，唯有持續堅守倡導崗位，也絕不輕言放棄守護老人的權益，才能向老盟的理想目標邁進，為臺灣『打造一個健康、快樂、有尊嚴的「老人福利國」』繼續努力。

（本文作者為中華民國老人福利推動聯盟秘書長暨行政院社會福利推動委員會委員）

## 註釋

註 1：有關籌備成立期、會務停頓期這二期之相關資料，係參考王增勇所著「誰代表老人發言」，P266，民 89，「表一：老盟發展過程」修改而成。

## 參考文獻

中華民國老人福利推動聯盟（2004）中華民國老人福利推動聯盟十週年特刊，老盟的誕

生、未來展望。

中華民國老人福利推動聯盟(2004)「反對照顧服務營利化—再怎麼野蠻,也不能出賣老人」,「臺灣的社會福利發展:全球化 vs.在地化」研討會。

中華民國老人福利推動聯盟(2003)老人福利白皮書。

中華民國老人福利推動聯盟(1994)成立大會手冊。

王增勇(2000)誰代表老人發言?臺灣的社會福利運動,蕭新煌、林國明主編,258—307。

內政部(2002)老人福利促進委員會第七次委員會會議資料。

吳玉琴(2000)民間推動老人福利政策之倡導角色,研考會雙月刊24(1)。

聯合國公共資訊部發行(1999)內政部編印,「1999 國際老人年—不分年齡人人共享的社會」。



90年6月13日老盟率領老人代表到行政院抗議「要求發放老人津貼,行政院政策不要再搖擺」



93年3月3日陳水扁總統蒞臨老盟第四屆第二次會員大會,簽署「老人福利白皮書」做為老人政策施政藍圖



91年10月3日老盟舉辦第三屆全國銀髮族高峰會,余政憲部長蒞臨聽取長輩建言