

社 論

高齡社會中積極多元老人福利政策

臺灣最近幾年來快速高齡化的社會發展型態，已使得臺灣老人福利政策必須從基礎性和發展性兩種策略傾向作系統性的規劃，才能有效順應高齡化社會和少子化的社會型態。政府已從立法的正式政策規劃方向從速來建制基礎型的國民年金制度，有效維護退休老人和退休職場無工作能力者的基本生活保障，這種基礎性的國民年金制度必須普及於全體國民，在老人基本生存權確保的型態下，才能從更積極性的角度來規劃為發展性和投資性的老人福利政策。當然在建制基礎性國民年金制度，亦必須思考到國民年金制度的公平性以及基本生活需求和所得再分配之功能，不僅可以確保全體國民的基本生存權，以及避免財富分配更加不均以及貧富差距持續擴大的社會問題，基礎性國民年金制度必須建立全民共識，必須在最短期內從速完成立法程序，貫徹和有效地執行。

高齡化社會和少子化社會現象必然造成依賴人口的增加，但從另外一個角度來分析，由於平均壽命的增加，以及醫療體系建制和全民健康保險體制之執行，使得國人健康狀況提高、生命餘年增加、女性 55 歲和男性 60 歲退出勞工職場，以及一般 65 歲退休年齡，造成很多身體健康，工作成熟的人士提早退休，退出工作場所，毫無疑問是一種人力資源的浪費，甚至於是一種年齡歧視的社會現象，而男女性別不同退休年齡，更是一種性別歧視，實在應該從個人的意願、個別健康狀況，以及個人的生涯規劃來確定每一個人最適當的退休年齡，甚至於像在大學教學或是特殊研究和諮詢機構，更應該沒有任何年齡的限制，自然沒有任何退休後的負擔和年金制度之問題，也有相當數量的工業先進國家開始規劃制定反年齡歧視法，不以年齡作為退休之必要和唯一條件，當然臺灣社會還是在工業新興國家之林，人力資源的新陳代謝仍有其重要性，但是面臨高齡化社會的快速成長，以及依賴人口的持續擴充，也應及時從反年齡歧視的政策作為思維，避免人力資源的浪費。尤其對那些有工作能力的老人持續工作和再就業輔導方案有效設計，應該可以減輕高齡人口增加對於家庭、社會和國家所產生之壓力。

由於過去特殊社會型態，對於當時較為弱勢軍公教人員有較為特殊的社會福利政策，但隨著社會變遷以及社會福利政策走向社會正義、社會公正公平和合理的政策導向。軍人退伍後，終身俸亦即是軍人年金制度也逐漸走向合理化，而公教人員優惠利率的制度，也隨著公教人員退休制度之變更，逐漸走入歷史。軍公教退休制度之合理化設計，使社會走

向更公平和合理的境界。老人福利政策走向公平公正，使社會上相對剝削和相對貧窮的現象逐漸消除，使社會正義能夠確保，社會公平和公正能夠有效貫徹，如能在退休後再就業避免重複領取薪金和退休年金之問題有效加以解決，如暫停請領退休年金，或僅領部分薪金的方式，均可使社會公平性落實。

為順應臺灣社會急速高齡化和少子化，建立多元性老人福利政策有其必要性，老人福利政策之規劃要滿足不同社經地位和健康狀況及老人本身生涯規劃的需求，對於那些高社經地位以及本身生涯規劃十分良好的老人，老人社會福利政策亦可以走向投資性的，甚至於是營利性的，一種高經營價值的老人安養、療養和醫療體系的老人福利政策，使老人成為高經濟價值的產業，就像在美國佛羅里達州以其地理和氣候因素成為美國高社經地位老人退休聖地，州政府以其老人產業和老人安養、療養、醫療設施，以及周全的醫療照顧和退休生涯規劃，使佛州高比率之老人人口，不僅不是州政府財政負擔，反而是一種高經濟價值的投資。而臺灣在最近幾年來，由於老人的需求，以及滿足不同健康狀況，妥善生涯規劃之老人，以其高社經地位，已有相當數量的大企業投資高水準所謂六星級的老人安養、療養和醫療機構，以及以養生、長壽為名的造鎮計畫，這種多元化老人福利體制的建立，對於滿足不同老人的需求，有實質上的價值。

政府更應該以積極的作為，以及系統的規劃，使這種投資性和高經濟價值的老人產業能夠更迅速地發展。就像屏東縣以其地理和氣候因素或其他更適當的地方，可以比照美國佛州的例子，能夠吸引大企業投資興建老人社區的造鎮計畫，以其完善周延的社區規劃，以及與醫療體系相互結合，建構完整老人安養、療養和醫療機構，並吸引高社經地位和已有妥善生涯規劃老人到周全規劃老人社區，度過充實而完美的老人退休生活，滿足此一類型老人的需求。這種高經濟價值的老人機構應有其實質去推展和落實執行的價值的。

政府亦可以透過立法或是針對老人需要長期照顧的前瞻發展，將人壽保險—活得愈久，領得愈多的基本理念充分結合，使過去投資於房地產之人壽保險體系與老人社區、老人住宅和老人安養、療養、醫療體系相結合，使更多老人透過長期照顧保險體制的協助，做好本身生涯規劃，使退休後成為高社經地位之老人，甚至於可以享受比退休前更精緻的退休生涯，這種積極經營老人福利政策之規劃，實有賴於政府的推動和政策的支持，以及大企業界，甚至於人壽保險業者共同的支持和發展的。日本針對老人推動長期照顧的法律制度，亦可作為政府規劃積極性、發展性、投資性老人福利政策之參考。

但是對於廣大中產階級，或是中等社經地位，中上或中下階層的老人，落實在地老化政策，應是老人福利政策的新導向，也是順應高齡化社會主軸性的老人福利政策。所謂在地老化（aging in place）就是讓老人在家庭中或社區中老化，一般不必在成為老人後，為接受照顧必須離開老人原本熟悉的家庭，原本能夠順應的社區，而遷移到另外一個社區或是機構接受照顧，這種面對年老的衝擊還要重新適應新的生活、新的環境、新的朋友，以及與過去熟悉的親友們隔離，應是一件十分痛苦之事，在地老化的老人福利政策，更為人

性化。

當然在地老化的老人福利政策，也是從大量老人機構式安養、療養和醫療體系，花費大量的照顧成本，不僅需要有昂貴的硬體設施的投資，也需要有大量專業人力資源的軟體設施，而中上或中等社經地位的老人是否能負擔此種龐大的經費應是十分困難的，而中下社經地位老人更有其困難，如必須有巨額社會福利經費的支援，必然成為政府社會福利的負擔，也必然會帶來對其他社會福利經費的排擠，更成為政府財政的重大負擔。在地老化的老人福利政策的新導向，有其實質需求的必要性。

在政府強力輔導下，老人安養、療養和醫療機構大多均已立案，但是地下和非法的老人機構仍無法完全消弭，尤其是經濟力較低的家庭，自費安養、療養和醫療機構無法負擔時，就很可能影響老人機構的品質，甚至於有棄老、受虐或其他侵害老人權益的事件，老人在機構內無法有尊嚴的生活，這也是老人安療養機構最大的隱憂。當然在地老化，也不是讓老人在家中、在社區中自生自滅，也必須讓老人在家中和在社區中，有尊嚴而能獨立自主地生活。

在地老化的老人福利政策的新導向必須有完善家庭政策的配合、社區政策的配合、社會保險政策之配合以及醫療體系之配合，才能使在地老化真正能落實執行，而不是一項口號，或是政府將老人福利推給家庭負責，推給社區負責的一種消極的政策。

在地老化積極性老人福利政策，首先要從健全家庭功能，使家庭具有使老人在家庭中老化的功能，除了建構基礎性的國民年金制度，使所有老人在年老及退出工作場所後均能維護其基本的生存權，在建構周全性國民年金制度前，政府亦必須透過老人生活津貼的方式，來滿足老人基本生活的需求，勞工保險退休新制以及勞工保險採年金制，亦具有確保退休後基本生活之需求。透過積極宣導，使老人在未退休前做好生涯規劃，養成儲蓄習慣，準備好退休後生活的預備金，均是在地老化的必要條件，當然建構三代同堂或鄰近居住的住宅政策，並健全三代間家庭關係，使在家老化成為具有高度可行的老人福利政策。

透過老人在宅服務、老人營養午餐、老人日托中心以及對於家庭照顧者的支持系統的建立，使家庭功能更為健全，甚至於透過宣導，重新建立現代社會新孝道之觀念，更使得在家庭中老化成為可能。甚至於透過機動性護理和醫療體系，在某些特殊家庭中，可以有專職家庭照顧者如引進外勞，並由機動性護理和醫師人士之參與，使老人同時在家人和專職外勞的協助，引進機動性護理人員和醫師，使老人不離開家庭可以做好在家安養、療養、醫療等，使在家老化更為延伸，自然可以節省醫療設施，使在家老化之功能更為提昇。

在地老化亦可認定為老人在自己熟悉的社區中老化，為落實執行在社區中老化的老人福利政策，必須首先健全社區功能。過去幾年來，政府在推動福利社區化的工作，已逐漸落實在社區的基礎上，社區日托中心、社區老人活動中心、社區老人營養午餐，以及各種社區內老人福利服務工作，如老人運送服務，社區老人緊急救助體系，獨居老人社區服務等工作逐漸落實在社區基礎上。尤其小型社區或家庭式老人安養中心，社區老人護理中

心，均可使在社區中老化老人福利政策，落實在社區的基礎上。這種在地老化政策，必須有政府主導以及經費和專業的支持，社區的充分配合，以及民間資源的整合，才能使在社區中老化成為具體可行的老人福利政策。

高齡化社會來臨的主要原因是生命餘年的持續延伸，自然亦顯示年齡愈大的老人其風險愈大，而傳統的人壽保險已無法滿足一般老人實質的需求，尤其老人對於長期照護的需求風險更大，建構老人長期照護保險體系，使高齡社會長期照顧的風險透過保險體制分擔，對於順應高齡社會長期照護有實質的助益。這種高齡社會特殊保險體制必須在政府、業者和長期照護體制共同配合貫徹執行，才能發揮實效的。

政府對於低社經地位的老人、低收入老人或特殊老人，如獨居老人或遊民老人，均必須建構公設或委託經營的老人安養、療養和醫療機構，由於低收入老人沒有經濟能力負擔自費安養、療養和醫療機構的費用，透過社會福利和社會救助體系的支援以及社會福利基金的支持，才能有效維護低收入老人的生存權和健康權。而高齡社會的衝擊，甚至於中低收入老人也必須納入高風險老人而以公費予以支持，才能確保其生存權和健康權，並維護其尊嚴。

總之，快速高齡化社會已實質衝擊到臺灣的老人福利政策，政府不但仍應扮演老人福利政策主導的角色，並結合民間資源，以更多元化老人福利政策，來滿足不同社經地位老人的實質需求，並以更周延地規劃基礎性和發展性老人福利政策，從速完成國民年金制度之立法程序，貫徹執行國民年金制度以確保整體國民之生存權，並建立多元老人福利體制，並以在地老化的策略，使老人在家庭和在社區中老化，維護其尊嚴以及獨立自主的生活。並透過家庭政策健全家庭功能，透過社區發展策略健全社區功能，使老人在家庭和社區中老化，但是經濟力較低的低收入和中低收入老人，則必須有政府公權力介入，以公費的方式有效解決此一類型老人的生存權和健康權。