

英國老人福利及其評估

詹火生

依據美國人口專家湯普遜 (W.S. Thompson) 之理論，世界各國人口的增長，可依其出生率、死亡率及自然增加率之高低而分為三個不同的階段。當人口結構從第二階段演變發展到第三階段時，其明顯的特徵為出生率逐漸降低，而死亡率原已下降，結果使老年人口所佔之比例增加。在此人口結構轉變時期所帶來的老年人口驟增之問題，可說是大多數社會學者均熱切關注的主要課題。就工業先進國家而言，其老年人口增加的問題在本世紀初葉即已出現，歷經半世紀之努力，目前大部分均已樹立出一套完整的老人福利措施，妥善照顧社會中日漸疏離的老年人生活。英國社會福利措施頗為完備，其歷史發展的經過頗多參考價值。茲於我國老人福利法通過不久之此刻，研討英國老人福利服務的大要，進而尋求老人福利服務的一般模式，希望有助於我國老人福利政策與實施之進一步推展。

壹、英國老人福利服務的歷史發展

英國老人福利措施的歷史，可以追溯到中古世紀教會的慈善濟貧事業，對於年老貧困者由地方教區負責給養（註一），一直到工業革命之前，救濟老人的工作，概由地方政府負責，或採院內收容方式，或採院外救濟方式（註二）；但因救濟事業組織的不健全，院內收容環境的不良，以及消極性的養老措施，故老人的經濟問題仍存。工業革命之後，更因機器代替手工，間接地影響到老人社會地位的低落（註三），乃使老人問題益趨嚴重，於是社會慈善組織乃紛紛舉辦濟貧服務，以解決老年人與其他貧苦或無依者的生活。

當時的濟貧服務，雖亦基於人道的精神與慈善的胸懷，但因為缺乏有系統的福利行政組織，同時對於社會不幸者 (The Deprived) 的背景缺乏深切的瞭解，以致救濟事業的效果不彰，貧窮問題仍無法解決。一直到一八八六年，查爾布斯 (Charles Booth) 在倫敦地區所作的社會調查顯示出，倫敦全人口的三分之一均在貧窮線上下掙扎，其中老年人口佔有極高的比例時，社會大眾才認清傳統的濟貧方式，並未實際解決社會的貧窮問題。數年後，龍垂 (See-ohm Rowntree) 於英格蘭中北部的約克城 (York) 也從事有關貧窮的研究，其發現與布斯倫敦調查之結果相似，在約克城亦有二七·八四%的人口處於

貧窮線下(註四)，乃驗證了布斯所作調查結論的正確性。除事實的發掘外，龍垂在其研究報告中，更進一步地指出致貧的原因與「貧窮週期」(Poverty Cycle)有密切的關聯。而所謂的「貧窮週期」，係指在個人的一生當中，有兩個階段最易陷於貧窮的困境之中：第一個階段是從第一個孩子出生到最後一個孩子獨立自主為止；第二個階段則係從職業退休後，邁入老年開始(註五)。龍垂「貧窮週期」的概念啓發了「貧窮」的新意義。尤其他強調「貧窮」與「老年」、「失業」和「人口衆多」等三個因素息息相關，淪為貧困並非純為個人的錯失，而是社會的影響；基於社會的共同認知，社會應有責任對貧困者提供更積極、且具建設性的福利服務。

布斯與龍垂的社會調查，揭露了社會貧窮的真正原因，並說明了慈善式濟貧措施無法解決的問題。彼時，適逢亨利奧文(Henry Over)的費邊社(The Fabian Society)積極鼓吹社會改造運動，加上慈善組織會社的適時興起，乃益加證明以往地方救濟濟貧事業實有再加以改進的必要。在這些潮流風氣激盪之下，廿世紀初葉，英國政府終於開始負起設立社會福利服務的責任，積極、主動地提供各項福利措施，以保障社會貧困者的最低生活水平。在這些社會福利措施之中，老人福利當然成為極重要的一環。

一九〇八年，英國政府通過「老年人年金法案」(Old-Age Pensions)，使七十歲以上的貧困老者，每星期可獲得五先令之養老金；享領年金者不需繳納任何費用，所以年金的付與被視為貧民應享的權利之一，但有貧民道德條件上的限制：凡一向厭惡工作，對家庭不盡供養之責者，曾為救濟院院民者，或曾在最近十年內犯案者，均無資格領取養老金(註六)。這項因道德原因剝奪養老金享領資格的規定到一九一九年才廢除。其間，一九一一年國會通過的全國社會保險法(National Insurance Act-Health and Unemployment)，亦正式奠定了英國繳費社會保險(Contributory Social Insurance)的制度。一九一五年的「老年人補助年金法案」，更進而擴充社會保險範圍及於六十五歲以上之男子、六十歲以上的女子等。由於一九〇八年老人年金法係一種免繳費用(Non-Contributory)的老年津貼，加以物價上漲的影響，因此政府財政負擔沉重。同時，因為彼時英國老年人口佔總人口的比例日益增加，

老人年金者隨之遞增，遂有一九二五年保守黨的「繳費老人年金保險法案」付諸實施，一者藉以提高享領老人年金年齡的限制，一方面藉以緩和政府的財政壓力。換言之，從一九一五年起，英國社會即同時存在着三種不同的老人年金制度：第一種是屬於一九〇八年免繳費但需接受調查的老人年金，第二種是屬於一九二五年老人年金法對介於六十五歲到七十歲之間老人需繳納保險費的老人年金；第三種是年滿七十歲領取屬於一九二五年法案內繳費老人津貼，同時併領屬於一九〇八年法案之無需接受任何調查之老人年金者(註七)。這些老人年金法案，遂奠定戰後英國老人福利的基礎。

貳、「福利國家」的老人福利推展

一九四二年十二月戰爭期間，貝佛里奇爵士發表其著名的「貝佛里奇報告書」(The Beveridge Report)，強調斯時「社會福利服務上需要革命性的改變」；已施行的社會保險，僅僅是克服人類五害——貧、愚、憐、懶、病——的廣泛社會政策之一而已，而社會安全制度將綜合政府與個人的濟貧功能，但不抑止個人的努力(註八)，此報告同時也為英國政府規劃出社會安全體系的原則與內容。此書出版後，頓時洛陽紙貴。因為當時英國正遭受德軍的攻擊，全國共處患難，而貝佛里奇報告書首先即指出英國政府必須提供家庭津貼和全國醫療制度，並保障全民就業，極為符合民望，這均為其暢銷之主因。

二次大戰結束後，英國是第一個普遍實施「福利國家」(Welfare state)社會福利模式的國家。「福利國家」的服務內容與對象，遠超越十九世紀以前傳統放任的社會福利模式，而邁入另一個新的境界。不僅社會福利服務的模式大大地轉變，同時社會福利的意識型態、價值觀念與社會結構等，也引起鉅大的變遷(註九)，就老人福利服務之各項措施而言，其轉變尤為明顯。

十九世紀以前放任模式的老人福利服務發展到本世紀初，已透過政府權力的擴張與社會對貧窮問題認知的增進，促使英國政府採取更積極的老人年金政策，保障老人晚年的生活。然而，當時享領老人年金的資格僅限於有正當職業的部份工人，尚未擴及全體國民。貝佛里奇報告書遂呼籲擴大老人年金制度至全體國民，以確保所有六十歲以上老年人的生活，不致因年老無依而淪於「貧

窮線」下；換言之，社會福利服務的對象，不再僅限於某些個人或團體，福利服務的方法，更由消極轉為積極。

一九四六年八月英國議會通過的「全國保險法案」(National Health Service Act)，以及一九四八年的「國民救助法案」(National Assistance Act, 1948)，均以貝佛里奇報告書所擬議的社會安全政策中的老人福利服務為基石，分別對於老年人提供所得維持(老人年金)、健康保障(公醫)、以及臨時急難(國民救助)的服務。根據貝佛里奇的構想，這三項社會安全制度，將可構成一個「安全網絡」(Safety Net)，以保障老年人，使不致落在這個社會安全網絡之外。茲將三種老人福利服務內容簡述如下：

一、維持老人所得——老人年金 (Old Age Pension) 措施。所得維持政策(社會保險)為英國戰後社會安全制度最重要的一環，亦為社會安全計畫的主要骨幹。它包括失業、老年、疾病及其他補助賠償，用以解決社會五害中的貧與病的問題。任何人均可參加社會保險，其保險費之繳納，係採統一均等原則(Flat Rate)——凡屆滿退休年齡之被保險人，即可每週領取退休年金，以確保晚年生活之不虞匱乏。「老齡退役軍人年金」(War Pension)係提供給年老退役的軍人，以酬庸其為國辛勞。由於英國採募兵制，為鼓勵年輕人投身軍旅，特設立老齡退役軍人年金制度，以保障軍人退休後的經濟生活。

二、老人健康保障——公醫制度。公醫制度本涵蓋於社會保險之中，但由於健康服務的性質與方法特殊，所以英國政府另定法案成立專門機構負責。一九四六年國民健康服務法案規定任何居住在英國境內的人(包括外國人)，滿三個月以上，均有權享受國民健康服務，毋需繳納保險費。對老人而言，公醫制度解除他們晚年罹患疾病的威脅。

除了免費醫療外，區域衛生組織 (Regional Health Authorities)，也依據不同區域的老人需求成立特別醫院，以收容照料身罹殘疾的老年人。這些特殊醫院包括精神病院、殘障老人之家、以及結核病專門醫院。其收容的對象，除殘障老人之家係專門為老年人提供外，其餘則同時收容非老年人之病患。

三、臨時急難服務——國民救助。根據貝佛里奇的構想，老人年金政

策為老人晚年維持經濟生活的主要來源；但若老年人年金數額不夠維持最低生活水平 (The Minimum Standard of Living = The Poverty Line)，即可向國民救助局 (National Assistance Board, NAB) 申請國民救助金，經由社會工作員調查屬實，則由救助局透過郵局按週發給救助金，直至申請救助原因消失為止。所以，生活救助金與老年人年金最主要不同之處，為前者需經過資產調查的手續，證實申請者所得尚不足維持最低生活水平；而後者毋需任何查證手續，只要有繳納社會保險費的紀錄即可。易言之，國民救助金的救助方式與傳統濟貧的方法極為類似，只是救助金的來源由以前地方濟貧稅收改為由中央政府稅收支付。

除了以上三項主要的老人福利服務係由中央政府負責辦理之外，在各地區亦有由地方政府舉辦的老人福利服務，它可包括下列幾個項目：

一、設立養老院及老人招待所：用以解決孤寡的老年人與其他社會依賴人口的居住問題。居住在內的老年人以自己的儲蓄、老人年金、或其他收入支付食宿費用，不足之數，其差額由國民救助局補助。養老院或招待所則設有社會工作員，對居住的老人進行個案訪視。

二、老人醫療家庭訪視：國民健康保險雖然以免費方式保障老年人的健康，但仍有許多經常臥病床榻或行動不便的老年人需要特別的照顧，此類服務則由地方政府聘請醫護人員，定期赴老人居處訪視診治。

三、其他老人福利措施：大部分地方政府實行老人免費或優待乘車措施，凡持有老人年金的老年人，即可免費或半價搭乘公共汽車。同時娛樂場所、博物館等亦訂有優待老年人辦法。

地方政府亦可視各該區域老人問題的特質而加強或重視不同的老人服務。例如，在倫敦東南地區向為老年人退休之後安享晚年的地區，因之，該地區的老年人之家、或特別為老人設立的區所相當普遍。地方政府對老人福利服務之提供，尤為關切。

除了前述政府所舉辦的老人福利之項目以外，英國民間私人慈善事業在老人福利方面，也扮演一個重要的角色。換言之，在英國，雖然政府積極提供各種不同的福利服務，使老人的民生問題不致有所匱乏，然而政府同時也鼓勵私

人慈善事業，協助老、病、殘廢者，並加以指導。就老人福利方面，私人慈善事業包括左列四項：

一、成立老人俱樂部，提供老人聚會開談之所。地方慈善組織籌設老人俱樂部，或稱享領老人年金者之家（Old-age Pensioner House），並由專門社會工作人員照顧，提供各項適宜老年人身心的服務，或舉辦參觀旅行活動。

二、設立養老院，以收容殘障、或久病不癒的老人，給予妥善的療養或照顧。

三、推展老人家庭訪視工作。此類服務與地方政府所舉辦者頗為雷同，但私人慈善機構的服務，往往可說是更具績效。由志願參與的工作人員按期赴老人住所訪視，並協助收信、寫信、購物、打掃環境等工作，以解決行動不便的孤獨老年人的問題。同時，家庭訪視工作在寒冬期間尤為重要，探視老人手人是否有暖氣而免受凍。

四、「輪上飲食」服務（Meal-on-wheels）：許多老年人無力自炊，此則由地區慈善組織按日將伙食做好，揀家挨戶以汽車運送到老人居所。這種「輪上飲食」的服務，在老年人口密集的地區，如：東倫敦區，尤為普遍。

私人慈善事業的經費來源，絕大多數係由社會捐獻或慈善財團支持，部分則由地方政府有關部門予以貼補。而其工作人員除部分經常性工作人員係聘雇而來，其餘則多為義務性的志願工作人員，其中以青年人佔絕大多數，充任老人服務的工作。這些義務工作人員，不乏具有合格的社會工作員專業資格者，因此，可以維持水準相當齊一的老人福利服務。

以上所討論的老人福利服務，可以根據其政策之目的及解決問題的範圍，而加以歸納圖示如下：

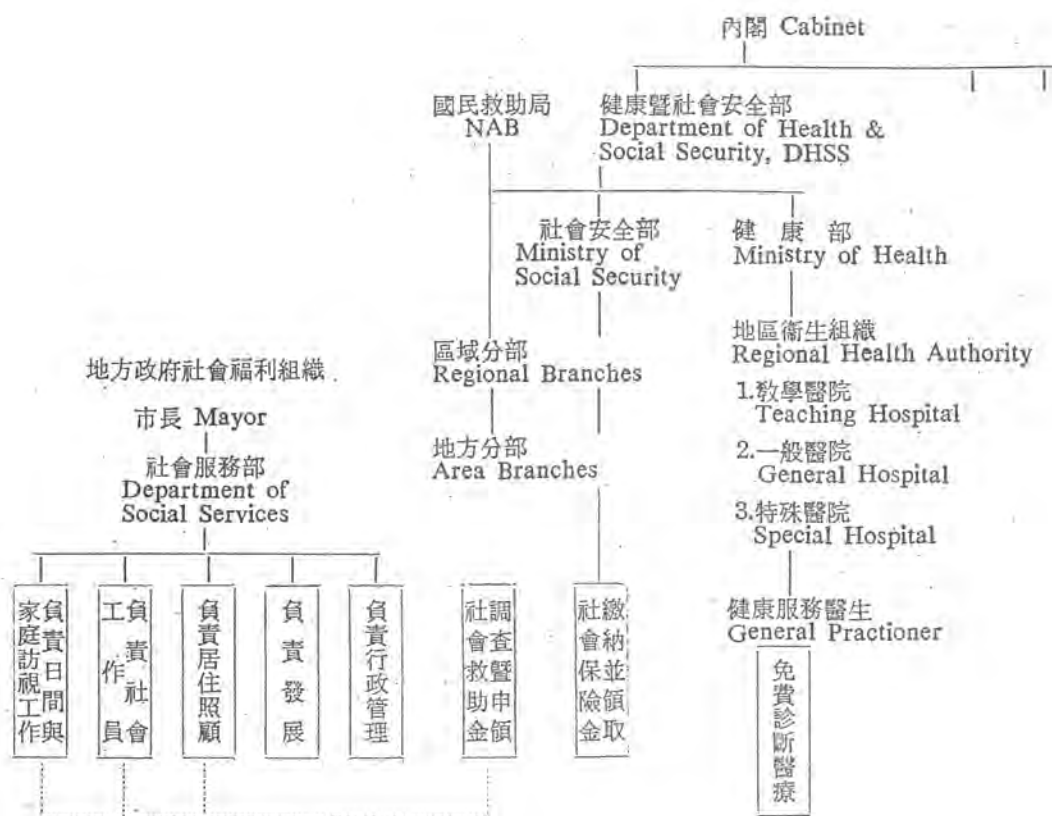
政策方向	老人福利服務項目	提供福利服務機構	解決問題之範圍
積極目的 政策 老人年金 (Old Pension) 老人健康服務 老人免費或優待辦法	中央政府 中央政府及地方政府 地方政府	經濟問題 健康問題 社會適應及休閒問題	

消極目的的政策		
老人經濟救助 （Social Assistance） 老人醫療家庭訪視 （Health Visiting） 老人之家或老人招待所 老人家庭訪視	中央政府 地方政府及民間團體 民間團體	經濟問題 健康問題 居住問題 社會調適問題

英國老人福利的行政組織，在中央採取分權制，由國民救助局（National Assistance Board）、社會安全部（Ministry of Social Security）以及健康部（Ministry of Health）分別負責老人救助、老人年金與健康醫療等老人福利項目，而這三個機構則同隸屬於「健康與社會安全部」（Department of Health and Social Security, DHSS），直接對首相負責，並在區域與地區設有分部。屬於地方政府社會福利的職務，則由地方政府的社會服務部（Department of Social Services）獨立負責，提供上述地方政府老人福利服務工作（註十）。至於在倫敦地區，由於區域廣闊，每個區（Borough）均設有社會服務部門，所有區的社會服務部門則組成「倫敦社會服務議會」（London Council for Social Services）（註十一），負責督導協調大倫敦地區地方性的社會福利工作，其中當然包括老人福利。本文特附列英國公立老人福利服務組織系統圖（請見次頁），俾供讀者參考。

至於志願或慈善老人福利組織，則分佈於全英國各地；但全國有兩個機構負責有關志願或慈善老人福利組織的協調工作。第一個機構為「全國老人福利委員會」（National Old People's Welfare Council），成立於一九四〇年，主要負責對全國慈善福利機構提供有關老人福利服務的消息與建議，並鼓勵成立地方或地區老人福利委員會，以加強老人福利工作，該組織後改名為「關懷老人」（Age Concern）。另一個組織為「全國老人保護公會」（National Corporation for the Centre of Old People），於一九四七年成立，主要係從事有關老人福利和老人需求的實地調查與研究。（註十二）

中央政府、地方政府及民間慈善組織，分別針對老人的不同需求提供各種的福利服務，而構成了全面性的老人福利服務網，實現了貝佛里奇的理想，也



是「福利國家」社會福利體系中最重要的一環。

叁、英國老人福利措施的評估

從一九四〇年代英國建立「福利國家」的社會福利體系發展到現在，英國政府對於社會福利工作的成效曾經加以評鑑，不但福利服務的內涵會予修訂，社會行政組織予以調整，同時社會福利工作也採取新的方式與途徑；再由於老年人口比例逐漸增加——從一九三一年的百分之七增加到一九五一年的百分之十一，然後再到一九六六年的百分之十二（註十三）——老人福利服務也隨之加強；這段期間有關老人福利方面，大致有下述兩項重要的變化：

一、國民救助局於一九六六年改組為「補充給付委員會」（Supplementary Benefit Commission）。因為申請國民救助金者日漸增多，並未符合貝佛里奇的最初構想——將國民救助金列為彌補社會保險不足的政策，因此政府財政負擔沉重。同時根據一項研究指出，約有三分之一以上的老年人在貧窮線之下，而由於害羞或不知申請手續而未向國民救助局申請救助金（註十四），因此，暴露社會貧窮的真相，尤其是顯示老年貧困問題依然存在，社會保險與國民救助政策並未真正解決貧窮問題的嚴重性（註十五）。於是該機構於一九六六年復改組為「補充給付委員會」，鼓勵收入不足最低生活水平的老人前往申請。

二、國民健康服務，由最初的完全免費改變為酌收藥費及其他材料費用。免費健康服務開辦初始需求極大，有許多並非真正有病求治者，同時也有配藥頗多棄而不用者，因而造成醫療資源的浪費。後來為了矯正此弊，於是每箋處方的收費用若干，同時申請配裝眼鏡、假牙者亦需付材料費，以防杜無謂的浪費。

若以福利服務的對象與享受服務資格這兩個標準來分析，英國老人福利服務大致上可以歸納為左列兩種不同的福利模式：

第一種福利模式為「全民性的老人福利服務」（Universal Welfare Services for the Elderly）。所謂全民性的福利服務，係指享受福利服務的資格無需經過選擇的程序，只要具備有英國公民的資格，或是有繳納社會保險

費紀錄者均可享受此項福利。在英國，健康服務、社會保險以及地方政府的老人福利工作，都屬於此種模式。

在英國，任一老年人皆有權利享受健康服務，同時也有權利享領退休之後（或到達老年）的年金。因此，這種模式的特點為老人領取年金或就醫均毋需經過所謂的「經濟能力調查」(Means Test) 的程序，以減少行政上的困擾與煩瑣；但是，相反地，也因而造成社會福利資源的浪費，無法限制那些不是真正需要福利救助的老年人提出申請；國民健康服務的虧累，就是一個很顯明的例子。

另外一項「全民性福利服務」的缺點為：由於服務對象的普遍與無限制，使福利服務的水準有逐漸降低的趨勢。這個缺點在地方政府的老人福利工作尤為明顯。因為需要福利服務的老年人相當多，在社會工作人員十分有限的情况之下，結果使許多老年人得不到適當的照料，或社會工作人員雖按期到老人住宅訪問，但祇協助老年人一些簡便或所需時間不長的工作，而忽略老人的其他需求。這個缺失，社會工作人員不足是原因之一，而其服務對象事前未經過選擇，無法集中有限的福利資源為真正需要者提供服務，也是主要的原因。

第二種福利模式為「選擇性老人福利服務」(Selective Welfare Services for the Elderly)。凡是接受這種服務模式的老年人必須向福利機構提出申請，再經該機構社會工作人員的訪問審查，確定申請者的收入在法定「貧窮線」之下，即可提供福利服務。此類服務模式的性質與傳統教區的福利工作極為類似。國民救助金（後改稱為補充給付）與民間慈善組織的老人福利就是最好的例子。

選擇性老人福利模式的最大特點為：社會福利行政機構可以有效運用有限的資源，集中於符合救助資格老人的福利事業；換言之，選擇性福利服務的對象，並非來者不拒，而是僅限於落在貧窮線以下的老年人。如此，一者可以提高服務的水準與效果，再者可避免福利資源無謂的浪費。

然而，由於申領選擇性的老人福利服務，必須經過社會福利機構的調查與審核，影響申請者個人的尊嚴與地位，進而引起「視申領選擇性福利服務為一種恥辱」的問題。結果，這種心理上的壓力導致許多老年人即使所得未及法定最低水平，也不願意向國民救助局提出申請，而使許多老年人生活無依，晚景

堪憐。國民救助局後雖改組為補充給付委員會，且積極鼓勵合於資格的老年人申請，但成效仍十分有限，其主要的原因在於選擇性的程序。

選擇性老人社會福利的另一個缺點為增加社會行政的負荷。從老人向社會福利機構提出申請之後，再派遣社會工作人員訪問調查，以確定是否合乎資格；如此費時費力，一件申請案往往因此需時甚久才能定案。再者，如審查不合資格者可上訴平議，徒然增加社會工作人員之困擾。所以，在英國社會福利行政機構，舉凡有關選擇性的福利服務，福利機構與社會工作人員輒採取下面的幾個方法——拖延、任意修改資格條件、減少披露、以及降低福利服務水準等，以便直接或間接地不鼓勵合於資格的老年人申請，藉以減少社會行政機構或其工作上可能的困擾（註十六），社會福利服務提供的實際績效，亦因之而降低。

然而，不論全民性或選擇性老人福利服務，均面臨一項共同的難題，就是如何確定所提供的福利服務能够有效滿足老人的需求。例如：一個孤獨而並不缺錢的老年人，他的需求就是期望每週的社會工作人員來訪，以解除其生活上的孤寂；但是，另一位老年人的主要需求可能就大不相同，他可能因收入有限，所以最盼望的與其說是精神上的慰藉，不如說是由補充給付委員會所補助之國民救助金，以解決經濟上的困難。因此，顯而易見的，由於不同老人有不同的需求，此種需求的極大變異性使得如何瞭解其需求，並進而針對需要提供有效服務，乃成為社會福利機構最艱難的任務（註十七），因為若所提供的福利服務不能適合老年人的需要，不僅造成資源的浪費，也易引起行政上的困擾。同時，另一個有關老人福利的問題，是由於各個地方政府財源不一，結果使地方政府所提供的老人福利服務水準各地殊異，例如：在財政健全充裕的地區，能够設立較多、較完善的老人之家，也可聘請較多合於資格的專業社會工作人員，使當地的老年人能够獲得更妥善的照顧與扶助。然而在部份財政資源貧瘠的地區，老人所享受到的福利服務遠不如前者。這種福利服務水準隨地區而異的結果，成為戰後英國推行普遍全民社會福利的一大障礙。

英國老人福利服務第三個缺點為缺乏有系統的老人福利專責機構，以便從事老人問題探究、處理並協調老人福利政策的擬訂、執行與檢討的工作。有關老人福利的職務，目前係分別由內閣中的三個部門，以及地方政府分別執行，其往往流於協調不夠或責任推諉的缺憾。

肆、結論

綜合上述英國老人福利服務的歷史演進、福利內容、組織和模式的討論，對我國欲發展老人福利服務之籌劃，有左列幾點建議可為借鑑。

一、明確確定老人福利服務的對象與服務模式。換句話說，就是要先確定那些老人福利服務的提供必須是全民性的？那些應該是選擇性的？那些措施宜由中央政府機關主辦？那些措施應由地方政府來推展？範圍確定之後，方能使政府或社會所提供的福利措施，最能夠滿足老年人的需求，而不致造成社會資源的浪費；同時也可藉此儘量避免社會行政上可能的困擾。

二、政府必須與志願性或慈善性老人福利機構密切連繫與協調。在福利國家福利體系中，志願性和慈善性的老人福利服務仍扮演相當重要的角色，以英國為例，地方政府的福利服務泰半是與慈善性或志願性團體合作，由前者提供經費上的支援，而由後者來實施。因此，在發展我國老人福利體系的過程中，如何將政府的力量與現有的志願或慈善性老人福利機構相結合，加強彼此間之協調合作，實為一項極重要的課題。

三、成立老人福利政策研究委員會，以廣泛蒐集資料，建立完善福利體制，並經常對現有老人福利措施加以評估，以為修訂或研擬新方案之參考。英國一九四二年戰後社會安全委員會貝佛里奇報告書，為英國近代社會福利的發展掀開了新的一頁，此即為政策研究委員會貢獻的一大顯例。就老人福利政策而言，委員會宜由專家學者和政府有關單位共同組成，針對老人問題的變遷與老人的需求，隨時從事有系統、有計劃的調查研究，提出可行性建議，以供政府施政時之參考。

誠然，英國老人福利服務已臻完善，但缺點仍存；同時，社會福利制度性質特殊，不像工業技術等物質發明可以全盤採納或吸收；就老人福利而言，我國老人福利措施必須與我國的社會結構、文化模式和老人問題密切相關，因此，在建立整體老人福利體系之前，我們必須先深入了解自己老人問題的癥結所在，再調查社會中有效的社會福利資源，參酌福利先進國家的利弊得失，最後建立起一套獨特的老人福利制度，如此方能使我國的社會福利發展，邁向更完整的階段。

註釋

- 一、臺灣地區老年人口所佔總人口的比例，已從民國五十年的百分之二點四，增加到六十三年的百分之三點二。並參閱朱岑樓「我國老人問題產生背景及其對策」，社會建設季刊第二十三期，民國六十四年。
 - 二、參閱劉銘譯，社會福利概論，臺北中華文化事業出版，民國五十五年版，頁九一二。
 - 三、在手工業時代，老人是經驗與權威的象徵，工業革命之後，老人成為社會的依賴者。參閱 Shanas, Ethel et al (1998), *Old People in Three Industrial Societies*, London: RKP.; P.6-7.
 - 四、同註三，頁四〇—四一。
 - 五、參閱 Forder, Anthony (1974), *Concepts in Social Administration*, London: RKP, 66-68.
 - 六、參閱 Marshall, T.H. (1972), *Social Policy*, London: Hutchinson, P.53.
 - 七、參閱 Fraser, Derek (1975), *The Evolution of the British Welfare State*, London: Macmillan; P. 189-190.
 - 八、同註七，頁一九九。
 - 九、參閱 Sleeman, J.F., *The Welfare State; its aims, benefits and costs*, London: Unwin University Books, chapter 2.
 - 十、參閱 Brown, R.G.S., (1975), *The Management of Welfare*, London: Fontana/Collins; 55-59.
 - 十一、參閱 Cooper, Michael H. (ed.) (1973), *Social Policy: a survey of recent developments*, Oxford: Basil Blackwell; chapter 8.
 - 十二、同註十一。
 - 十三、見 Halsey, A.H. (ed.) (1972), *Trends in British Society since 1900*, London: Macmillan, P.34.
 - 十四、參閱 Parker, Julia (1975), *Social Policy and Citizenship*, London: Macmillan, P. 58.
 - 十五、參閱 詹火生「英國社會福利的幾個問題」，社會建設季刊，第二十五期，民國六十四年。
 - 十六、同註六，頁八十。
 - 十七、同註十五，頁二八—二九。
- 附記：本文曾蒙內政部社會司摘要編印於「老人福利措施與立法之研究」一書中，有感於「老人福利法」之頒訂，特修改彙整如前。