

# 不分年齡人人共享的社會

劉邦富

## 談老人福利政策之展望

### 壹、前言

依據內政部人口統計資料發現：我國於民國八十二年九月時，台灣地區六十五歲以上的老年人口已有一四七萬餘人，佔總人口之七%，已達聯合國世界衛生組織所訂的高齡化社會指標；迄民國八十六年底，老年人口（六十五歲以上老人）增加到一七五萬餘人，佔總人口的八·〇五%，另依據行政院經建會的推估，至民國一〇九年老年人口將達三五四萬餘人，佔總人口的一四·〇八%，而於民國一二〇年老年人口估計會有五一七萬餘人，佔總人口的二〇·

〇七%，即每五人中就有一位是老年長者。由此可見，醫療衛生、科技、社會的快速進步，促使國民平均餘命延長，也增進人口老化的速度。再根據內政部八十五年老人生活狀況調查發現：六十五歲以上人口占未滿十五歲人口的人口老化指數民國八十五年為三三·九五%，較民國八十二年之二八·二三%，增加了一一·七二%，而六十五歲以上人口占工作年齡人口的老年人口依賴比民國八十五

年為一一·三九%，較民國八十二年之一〇·四八%，增加了〇·九一%，即平均每八·八位工作年齡人口要負擔一位老年依賴人口。從以上資料顯示高齡化社會之快速變遷，將引發新的需求與問題，已成爲政府及民間關注的焦點，因而也須有相對的規劃、因應對策與措施，乃至法規的修訂，俾使立法、政策、服務合一，有效落實老人福祉。

### 貳、老人福利措施現況

我國因面臨家庭功能的轉型與人口結構的改變，而使老人居家安養問題，應予相當的支持，俾以維繫其功能，或藉由必要的社區資源或福利社區化之措施協助長者仍能在熟悉的社區環境中頤養天年，若因健康問題、生活自理能力退損、乏人照顧者則以機構安養服務；總之無論是居家服務、社區照顧或機構養護均應尊重長者的自主選擇，應予有尊嚴的服務及生活安全的保障。

現行老人福利政策措施可分下列幾項說明：

## 一、居家服務

雖然在高齡化社會中，家庭功能急遽轉變也遭衝擊不小，然而依據內政部八十五年老人生活狀況調查發現：老人認為最理想之養老居住方式為：與子女同住或隔鄰而居者佔七二·五三%為最高，其次為與配偶同住者佔一六·〇七%，認為居住於安養或護理機構者僅有二·八三%，而認為居住在老人公寓者有一·四三%。是以老人仍以期望與子女同住或隔鄰而居或與配偶同住，換言之，老人認為居家是最理想的養老居住方式。因而政府乃針對如何增強家庭照顧能力，提供必要的措施，促使老人得以居家安養，也符我國傳統孝道倫理。茲將主要措施分述如下：

(一) 低收入老人生活補助：為照顧未接受機構安置之低收入老人生活，每月平均補助每人生活費用台北市為新台幣(以下同)七、七五〇元、台灣省及高雄市為六、七〇〇元，金門及連江縣為五、八〇〇元。

(二) 中低收入戶老人生活津貼：為安定老人生活，凡六十五歲以上無扶養義務人或家境清寒之中低收入戶老人，亦未接受機構收容安置者，其家庭總收入平均每人每月未達最低生活費用標準(台北市為七、七五〇元、台灣省及高雄市為六、七〇〇元、金門縣及連江縣為五、八〇〇元)一·五倍至二·五倍者，每人每月發給三、〇〇〇元，而一·五倍以下者，則發給六、〇〇〇元。

(三) 中低收入戶老人住宅設施設備補助改善：為鼓勵老人留養家

中，補助中低收入戶老人改善、修繕其現住自有屋內衛浴、廚房、排水、臥室等硬體設備，俾維護其居家安全，每戶最高補助新台幣十萬元。

(四) 老人居家服務：為使居住在家中老人，仍能享受政府溫情關懷，全省二十一個縣(市)及台北、高雄兩直轄市均有老人居家服務之提供，八十六年度計有一九三、二二一人次受益。另亦委託專業服務團體提供居家服務(如中華民國紅十字會、中華民國紅十字會···等)與獎助辦理居家服務專業訓練，增進照顧者專業知能及心理調適與情緒支持，俾能持續有恆地提供適切的服務。

(五) 中低收入戶老人重病住院看護費補助及重病醫療費補助：自八十四年三月一日實施全民健康保險，提供全民醫療保健服務，對於無力負擔應自行負擔醫療費用者，凡列冊低收入戶全額補助，中低收入戶補助百分之七十，每人每年度以三十萬元為限。

辦理中低收入戶家庭老人重病住院看護費補助，使老人因重病住院無專人看護期間，能獲得妥善照顧並減輕其經濟負擔；對於其家庭總收入平均每月未達最低生活費用標準一·五倍至二·五倍者，每人每日補助五〇〇元，每年度最高補助九萬元，而一·五倍以下者，每人每日補助一、〇〇〇元，每年度最高補助十八萬元。

(六) 為鼓勵子女與老人同住，所得稅法已有增加百分之五十免稅額的規定。

(七) 配合「三代同堂」政策，明定國民住宅優先提供三代同堂家庭承租之規定。

(八)對有扶養義務人未善盡奉養責任而有遺棄、疏忽、虐待者將可依法予以處罰，以保護老人權益。

(九)優待搭乘國內交通工具、進入康樂場所及參觀文教設施：對老人搭乘國內交通工具、進入康樂場所及參觀文教設施予以半價優待，俾鼓勵老人多方參與戶外活動，以利身心健康。

(十)鼓勵參與志願服務：為激勵老人再奉獻學驗專長服務社會，省市及縣市政府均依本部「祥和計畫」鼓勵長者籌組長青志願服務隊，以其知識及經驗再度貢獻社會，並充實生活內涵，添增社會溫馨；目前有五十八隊，二、四九五入參與。

## 一一、社區照顧

社區是居民生活共同圈，它對老年人尤其有其意義與價值，為使老人能在熟悉的環境中得到安養照顧，也能延續老友의 互相關懷慰訪，充實生活情趣。換言之，藉由社區資源協助提供社區需求的滿足，乃推展社會福利社區化主要精神，因此，有計畫、有組織的建構社區福利服務網絡體系，俾能有效落實社區式安養；尤其是對單身或扶養義務人無扶養能力者，更有其需要迫切性。茲將主要措施分述如下：

(一)老人保護：老人遭受家人的疏忽或虐待較不為人所察覺，而其居家安全甚為重要。是以內政部依老人福利法新增老人保護專章規定，加強推動建立各地方政府之老人保護網絡，以落實各項保護措施。

(二)日間照顧：內政部獎勵直轄市、縣(市)政府辦理對日間因需就業而無力照顧老人之子女提供日間照顧服務，使老人日間生活安全及品質得以保障。更獎助老人安養、養護機構辦理外展服務計畫，以利充分發揮機構之設施資源效能，增進社區居民對機構的認識與支持，八十六年計有二十五萬六千一百三十二人次受益。

(三)營養餐食服務：在高齡化社會中國民平均餘命不斷延長，生活自理能力隨年齡增長或健康影響而退損，故須提供營養餐食以減少高齡老人炊食之危險及購物之不便，八十六年計有十九萬五千七百零三人受益。

(四)短期或臨時照顧：當家庭照顧者因病或因故而短期或臨時無法照顧時提供短期或臨時性照顧，以舒緩家庭照顧者之壓力、情緒及增進專業知能。

(五)社區安養設施：台灣省各鄉(鎮、市)公所負責之安養堂二十二所，共可安養六四二人，使老人留養於社區中。

(六)興設老人公寓：為協助老人留住於社區，目前台南市、高雄縣、台北縣政府獲內政部補助興建老人公寓各乙所，共可服務八八〇人，另台北市政府亦已著手籌設老人公寓，完工後可增加服務一九一人。

(七)教育及休閒：目前台閩地區之老人文康中心約二百四十六所，提供各類休閒、育樂服務，有的亦提供諮商、輔導、人力資源仲介等服務。另小型的社區松柏俱樂部、長壽俱樂部等亦有約三四八〇個，遍布各社區，此均為老人休閒、育樂、聚會的最佳場所。

1.長青學苑：為滿足老人求知成長的需求，利用老人文康中心或其他合適場所設立長青學苑，提供老人再充實、再教育機會，並擴大其生活層面。目前計有長青學苑二一九所，開辦二、五八三班次，計有一八八、三九八人次參加。

2.屆齡退休研習活動：補助縣、市政府或指定辦理之民間團體，對於即將退休者提供研習活動，以增強民眾規劃自身銀髮生涯的能力及相關知識的了解。

3.其他休閒育樂活動：省市及縣市政府為增添老人生活情趣，不定期舉辦敬老園遊會、長青運動會、槌球比賽、老人歌唱比賽等。

(八)配合內政部祥和計畫廣結志工推展居家服務——主要提供家事服務、關懷慰訪、陪伴就醫、餐食服務等，改善生活環境，充實生活內涵。內政部訂有獎勵措施，鼓勵號召參與推廣居家服務。

(九)心理及社會適應：各直轄市、縣市政府或民間團體舉辦的長春楷模選拔、重陽敬老、金婚之慶，以及各種尊老、敬老活動，或其設置之長春懇談專線、諮詢服務中心等，均係為長者紓解鬱悶情緒，鼓勵老人及其家屬共同參與各類活動的服務措施，除可提昇老人社會地位外，並能增進家庭親情。

## 二、機構養護

老人福利機構是宏揚老人福利服務的重要核心，也是福利服務輸送的重要據點，是以如何促進機構福利服務功能，樹立專業品質，保障安全之新形象，進而導引協助未立案之老人安養、養護機構，

儘速依規定辦理立案，讓民眾安心託顧，受託長者受助有尊嚴……等，均為重要課題。是以對機構式安養也有下列幾項措施，茲分述如下：

(一)創頒機構標誌，確保服務品質：內政部為呼籲社會大眾選擇優良立案之老人福利機構，並鼓勵合法經營以保障高齡者之福祉與權益，特委託台北縣私立翠柏新村老人安養中心辦理中華民國立案老人福利機構標誌甄選活動，在九六七件候選圖樣中，經由初、複、決審而評定得獎者前三名及佳作十名，並以第一名之標誌為中華民國立案老人福利機構標誌，藉以建立立案老人福利機構之識別系統，俾利民眾之辨識與選擇。

(二)制定安養定型化契約範本，平衡安養者及機構經營者之權益：本部依據消費者保護法第十七條規定制定「安養定型化契約範本」，俟實施適用一段時間取得共識後，再依法公告契約應記載或不應記載事項。是項安養定型化契約範本係本「平等互惠，誠信公平」原則，且經委託學者、專家研究並就其研究報告邀集相關單位研議彙整訂定，俾增進消費者之交易安全，並維護消費者實質之契約自由，以防範定型化契約之濫用。

(三)召開研商協助未立案老人安養、養護機構合法化會議，重申社會福利機構務須絕對維護公共安全：加強推展社會福利固然重要，維護公共安全更不容忽視，也不可要求通融，各老人福利機構應確實依相關法令檢討辦理。目前台灣省非都市土地變更編定執行要點，應再配合新修正之老人福利法做修訂。是以應積極協助未立案老人

安養、養護機構依規定辦理立案，促使合法經營，保障高齡者福祉。

(四)積極研訂(修)老人福利法相關子法，健全福利法制：老人福利法於八十六年六月十八日修正公布施行後，內政部對其相關子法之修訂已編定進度管制，並要求加速進行及早完成修訂法規以增進民眾福祉。上項相關子法應修訂在中央主管機關(含各級政府)者計有：老人福利法施行細則、老人福利促進委員會組織規程、老人福利機構設立許可辦法、老人福利機構設立標準、小型老人福利機構設立標準、老人福利機構接管辦法、老人福利專業人員資格要點、中低收入老人生活津貼發給標準及辦法、老人健康檢查及保健服務項目及方式、老人參加全民健康保險之保險費、部分負擔費用或保險給付未涵蓋之醫療費用補助辦法、民間辦理老人福利機構獎助辦法、績優私立老人福利機構獎勵辦法等。此外，法已明訂要求地方政府應訂定之相關子法，並應訂定期程依規定儘速辦理。

(五)提昇安養設施服務品質：編列預算獎助老人安養機構充實老人生活內涵，補助直接服務人員酬勞費，協助提昇安養設施服務品質。

(六)增建或改善老人安養機構：老人安養機構所提供的床位就現況而言已供過於求，目前進住率只有七成二左右，而進住老人的健康隨年齡增長會有改變，是以協助、獎助安養機構改善設施、設備，鼓勵多元經營、增設養護床位，以滿足社會高齡者之需求，目前公立安養機構計有十六家，可服務六、七一人，其中安養機構經改善可提供養護者有八家，服務一、〇二二人，而私立安養機構計有

三十七家，可服務五、二四九人，其中經改善可提供養護者有十家，可服務一、二一人。另有榮民之家十四所，可服務一萬九千人。

(七)增設老人養護機構或改善老人養護設施設備：養護機構是目前老人較迫切需求，目前公立養護機構一家，可服務四四二人，私立養護機構十八家，可服務一、三三五人。合計公私養護機構十九家及安養機構增設養護設施者有十八家，共計有三十七家，可服務四、〇一〇人。另運用行政院退輔會馬蘭榮家安置台灣省委託養護型老人一〇九人，而台灣省寧園安養院也設有養護痴呆症老人之設施，可服務一一人。

## 參、我國老人福利政策之省思

### 一、居家服務及家庭支持資源體系尚待建立

居家安養是較符合我國老人安養之理想模式，也是老人認為最理想的養老方式，因此，政府應就其意願協助在現代社會中將退化的家庭奉養功能再度發揮，是當前重要課題之一，是以對家庭奉養長輩之可能障礙能予協助克服，是落實居家安養的不二法門。

家庭照顧老人主要困難在於照顧人力不足，經濟壓力負擔重，缺乏照顧知識之訓練，社會支持及情緒調適較弱；等，在在影響照顧者的心力，或勉強為之而不顧品質，只求溫飽而乏品味。總之，要使居家安養模式能落實，建立其支持資源體系是刻不容緩的事。

### 一、社區照顧服務輸送網絡宜再加強

為能補強居家安養不足或需求，社區資源體系的介入是必要的，用以彰顯社區安養與居家安養之相輔相成，相得益彰之效。就以前開辦的日間照顧、短期照顧對子女均在業者或照顧人力不足而短期舒緩壓力或休息均有相當的效益；或對高齡單身老人提供營養餐食，減少炊食之不便或危險……等均有其需求迫切性，但資源網絡之不完整，輸送服務體系未整合，影響社區安養之成效，因此，應加強社區安養服務輸送網絡，俾能落實福祉的增進。

## 二、機構養護品質、安全、經營管理應提昇

早期的機構安養源於宗教家的慈悲博愛，以愛心創辦服務，或熱心人士的興設安養機構而提供住宿膳食服務，少有意服務品質及安全的保障，更遑論經營管理的專業化，是以在生活品質不斷提昇的今天，不僅要有好的頤養環境，也需有好的服務品質與安全的保障，而這均須賴專業方法的運用，才能不斷的提昇安養服務的品質與保障。

另對未立案的安養機構也應積極的輔導立案，對民眾的可近性期待也應予考量，使老人安養與人性尊嚴、安全保障、生活愉悅等面向多能顧及。

機構的經營管理企業化是必要的，如此才能永續經營，進而提供外展服務，加強與社區間之互動情誼，增進民眾的認識、支持而參與，甚或以機構的資源提供社區居民享用，達資源共享互惠之目標。

## 肆、老年安養措施之展望

政府為保障老人經濟生活、維護老人身心健康、提升老人生活品質、充實老人照顧人力設施、落實老人居住安養服務，業經行政院通過實施之「加強老人安養服務方案」，實施期程為三年，主要措施如後：

一、建立老人保護網絡體系：設置緊急通報點，建立完整通報制度；強化緊急醫療系統，建立獨居老人安全網；設置單一窗口，落實老人安養、福利服務各項措施；建立老人福利服務網際網路資訊站。

二、居家服務與家庭支持：全面清查獨居老人，結合資源提供生活所需之各項服務；設置居家服務支援中心，提供居家服務；提供勞務性支援方案；加強家庭照顧者專業訓練與講習；研究辦理就業性支援方案。

三、機構安養：清查立案老人福利機構之進住率，並督導進行全面評估與改善；清查未立案老人福利機構，修訂老人福利機構設立標準，積極輔導立案；釐清長期照顧資源，進行各類機構銜接整合之系統性規劃；加強輔導獎勵安養機構轉型擴大辦理老人養護服務；積極輔導老人福利機構投保公共意外責任險；在徵得需老人保護者同意或依老人保護者之申請優先予以適當安置；針對老人就養需求殷切及就養機構缺乏之地區，優先獎勵興建；清查公有院舍，適合改變用途者應儘速改變或利用公有土地，興建養護中心，並以公設

民營方式委託民間辦理。

四 醫護服務：整合各級機構與資源，推動多層級照顧服務模式；以小型化社區化原則，獎勵增設護理之家；制訂長期照顧需求評估標準，訂定長期照護服務指南，辦理長期照護相關機構督導考核及分級認定；強化老人門診醫療照護服務，輔導從事社區化居家護理服務；鼓勵提供到宅醫療服務。

五 社區照顧及社會參與：整合資源提供老人社區照顧服務；辦理長期照護資源管理中心之示範計畫；結合社區力量支援老人服務老人；鼓勵老人組成社團，參與社會活動，充實生活內涵。

六 教育宣導及人才培訓：加強宣導有法定扶養義務之人應善盡奉養老人之責任；加強宣導居家照護之認識；委託辦理長期照護專業人才培訓計畫；委託辦理病患服務訓練；組訓服務老人志願工作團隊；籌組長期照護人力銀行；開闢老人福利廣播宣導節目。

七 老人住宅：協助低收入在宅老人改善居住環境；規劃提供三代同堂家庭優先承租國民住宅權；研究提高三代同堂家庭購屋利息扣除額；研議租借民屋改設養護中心或社區照顧中心；研議修改法令將都市計畫中加入社會福利公共設施用地，並研究將國民住宅保留一樓建築物作為社會福利設施用地；規劃辦理或獎勵民間興建老人住宅或老人社區，提供綜合性服務；鼓勵民間建商將空餘屋改為老人住宅供老人租賃。

八 老人年金、保險及補助：加強推展補助中低收入老人重病住院看護費及重病醫療費；規劃辦理長期慢性病及生活能力缺損之中

低收入老人特別照顧津貼；鼓勵個人加入商業或志願式團體養老年金保險；規劃實施經濟性支援方案；開辦國民年金；研議附加長期照護保險，普及老人照護。

## 伍、結語

在高齡人口急遽增加之時，老人福利服務益顯其迫切性與重要性，是以更應不斷鑽研相關知能，分享服務經驗，藉以提昇服務品質，因應需求拓展服務項目，使政府機構，社會資源相互為用，以全方位、人性化的需求導向，提供適切的福利服務。

特別是老人福利機構如何轉型經營及管理，強化機構功能，落實社區照顧服務之提供，促進社區民眾的認識了解，進而參與支持推廣老人福利服務；同時亦以老人福利機構為老人福利服務輸送轉介之核心，依照機構資源及特性發展重點特色之福利服務，促使在法制的完備，整體性多元化的福利政策，符合需要的福利措施，號召民眾踴躍參與，相互連結匯聚力量，齊心拓展福祉，為老人福利再締佳績，尤在一九九九年國際老人年之前夕，更應省思以老人為中心，規劃完善及提供全人之老人福利政策。

（本文作者現任內政部社會司司長）