

# 老人需求與老人福利措施

△謝高橋△

比起往昔人類有更多人存活到老年。一直到最近，人口老化只被視為是工業前進國家的一種現象，如今它也變成開發中國家的一種特色。一九八〇年已開發國家的老年人口有一·四%，預估到二〇〇〇年會增加到一三·一%；同期間，開發中國家的老年人口比例從三·九%增加到四·六%。雖然後者的比例變動不大，但其絕對數增加則有很大不同，例如二〇〇〇年世界老年人口將有二二八·七百萬（五八%）住在開發中國家，只有一六七·二百萬（四二%）住在已開發國家。人口老化已成一種世界性現象，嚴重性逐漸在增強，這對已開發與開發中國家都有重要政策含意，而成為大家關心的問題。

人口老化是一種對人口成長各組成發生變遷的直接反應。從事政策的設計，我們不可能改變人口老化過程，所以我們應該將注意指向人口老化所產生的問題（Myers, 1982）。這些問題即是老人需求，以及隨老化過程的發展所衍生的需求變化。人口老化產生的最重要問題之一是，如何為老人提供適當的經濟與社會支持。歷史上有兩種重要支持方式：老人自己工作或就業，以及必要時由孩子或其他親戚提供資源，這兩種方式至今仍在已開發與開發中國家維持有重要地位。年金是當今世界各國為老人提供支持所廣泛使用的一種機能。社會保險、退休方案或私人年金計畫在許多已開發國家普遍存在

，雖然公共與私人年金計畫因國家而不同，但近十多年來有全面的成長。最後，家庭仍在已開發與開發中國家維持老人支持的一種強烈來源，但公共與私人年金方案的發展，使老人減少對家庭的依賴。不論老人支持方式已有多元化發展，為了迎合與分擔新需求與需求改變的責任，政府、家庭與個人之間的繼續連接已被廣泛承認。（Binstock, et al. 1982: iii-iv）

已開發國家如歐洲與北美，為因應快速經濟成長期間帶來的老人需求，所設計的老人特別社會服務，以老人照顧方式的正式化為最重要，它實施會由家庭與親族網絡所實行的任務。福利的正式組織，部分地或全面地，迎合已開發國家老人的所得、健康、生理照護、心理、與社會支持等需求。這些新式的社會供給包括社會安全、退休年金、老人之家、住宅補助、社會服務、與國家健康服務；它們對老人已成爲必需的，因爲老人的勞力角色減少，更多老人年邁體弱，與成人孩子及其他親戚遷移都市工作。工業前進國家設計的老人福利措施是一種財務性質，她們最近也面臨財力負荷的問題。過去二十年，年金是工業前進國家老人經濟地位的主要決定因素，但在支出不斷增加，這些國家也採行了節省措施如課給付稅、增加退休年齡、加強給付資格條件等。

已開發國家的公共救助方式，如實施過多，將會減弱家庭的角色與責任

，因此，援助老人的社會政策要慎重形成，始能免將老人孤立在家之外，以及甚至可能加重老人的失能。許多工業先進國家為照顧有失能老人的家庭，提供專業援助、財務援助、休息照顧、與諮詢服務，也給予減稅鼓勵、津貼與住宅補助。

工業先進國家的老人福利措施是否可應用於發展中國家已有爭論。若後者追隨前者，則必需在未來建立支持老人的廣大基礎設施，但這個工作需要龐大財力，而不是發展中國家所能提供的。由於國家間有巨大的經濟、文化與環境差異，所以每個國家最好能設計適合她們自己老人的政策。

台灣在工業及經濟發展帶來的人口結構變遷，老年人口數及比例快速增加，到一九九三年有一四九萬人占七%，預估到二〇〇〇年會增到一八四萬人占八·四%。我們老年人口的增加，已跨過了所謂「老化社會」門檻，也逐漸成爲大家關心的問題。我們若要在社會及經濟發展中爲老人創造一種幸福生活，需要設計一套適合我們自己老人的政策，這是本文的主要工作。爲達成此目的，我們首先從既存研究文獻了解我們老人需求，然後參照我們的社會、經濟、文化及環境等條件，研擬老人的政策。

## 壹、老人的需求

### 一、經驗調查認明的老人需求面向

我們搜集一九八〇年以來有關老人需求調查或研究論文九篇（江亮濱，一九八一；周惠玲，一九八三；歐陽良裕，一九八三；陳宇嘉，一九八五；徐震，一九八六；白秀雄，一九八七；詹火生，一九八九；陸光，一九八九；行政院主計處，一九九二）。從這些論文探尋老人需求，這些經驗研究顯示老人需求面的重要度沒有一致，不過，我們仍依受訪老人對每項需求的反應百分比或均值大小，確認其重要性。

受分析的經驗調查，所顯示的老人需求，可歸納爲五個重要面向，包括健康醫療、經濟安全、教育及休閒、居住安養、心理及社會適應。一九八六

年以前的四個研究發現，老人感到最重要的需求是健康醫療，其次是經濟安全，教育及休閒再次，然後居住安養，而心理及社會適應最後。有四個研究證明健康醫療是最重要的，也同時證明經濟安全的重要但卻不一致；有三個研究發現教育及休閒、居住安養是重要的，前者比後者較重要，但兩者都低於健康與經濟需求。至於心理及社會適應，只有兩個研究發現其重要，但重要度則在最後。

一九八六年之後的五個研究，發現的老人需求是，健康醫療最重要，經濟安全次之，教育及休閒再次之，而居住安養與心理及社會適應最後。有四個研究證明健康醫療最重要。有一個研究發現其爲次要的；經濟安全被三個研究認明是次要的，二個研究認明其爲再次要的。無論如何，健康醫療與經濟安全仍被老人分別認明爲最重要與次要重要。教育及休閒的重要度在四個研究中有巨大差異，顯示老人對教育及休閒的需求，彼此有很大差別。至於居住安養、心理及社會適應只有三個研究認明其重要度是殿後且相當穩定。

此外，許多相關的其他老人生活調查研究，也發現衆多老人有家庭關係的需求。行政院主計處老人生活調查（一九九二）發現，六十五歲以上老人認爲理想居住方式是以與子女同住，佔七三·〇七%；五十至六十四歲人口表示，將來養老時，希望的居住方式是與子女同住，佔七〇·八三%；二十五歲至四十九歲人口有父母健在且與其兄弟姊妹同住者有八六·七%，只有一二·七一%的父母是獨居。失能老人生活起居的主要照護者絕大多數是家人，包括配偶、兒子、媳婦、女兒、孫子女等，其中以女性即妻子與媳婦爲最重要（吳聖良等，一九九〇；李侃璞，一九九〇）。行政院主計處老人生活調查（一九九二）也發現，六十五歲以上失能老人之生活起居在家由家人照顧者有八七·五九%。林松齡（一九九三：二八三—四）調查滿六十歲老人發現，老人支持來源主要侷限於家庭成員的配偶、兒子、媳婦；配偶提供疾病的服侍、閒聊慰藉、及日常家事的支持；兒子主要提供親情下經濟與生活的功能性責任。由此觀之，我們文化中的家庭關係或倫理特質並未因社會及經濟變遷而消失，仍在我們日常生活中扮演重要角色。不論老人或子女

，它們的反應都反映對家庭關係支持的需求。

總上觀之，在台灣社會及經濟發展中，老人生活需求有幾個特徵：(1)近十年一直為老人視為重要的需求有六個，是健康醫療、經濟安全、教育及休閒、居住安養、心理及社會適應、與家庭關係支持；(2)健康醫療需求與經濟安全需求的重要度在老人心目中最為普遍，分佔第一、二位；(3)教育及休閒需求居第三位，但在老人之間有很大差別；與(4)居住安養需求、心理及社會適應需求殿後，未見增加且趨穩定；與(5)家庭關係則被家庭親屬成員普遍用為支持老人的主要資源。

## 二、老人需求面向的重要項目

(一)健康醫療需求。健康醫療需求包括免費健康檢查、免費醫療、健康醫療服務、醫療費補助或優待、設療養機構或中心、巡迴醫療、保健或復健服務與健康保險等。一九八六年以前的研究認明免費醫療和設置療養中心是最重要，一九六八年以後的研究則認明免費健康檢查，健康醫療服務與設療養機構是較次要的。總之，老人視為健康醫療需求的最重要項目是免費健康檢查，免費醫療，設置療養機構與復健服務。此外，依楊志良等（一九八九）研究顯示，都市老人約有一六%無自我照顧能力（包括吃飯、洗澡、購物等）。

(二)經濟安全需求。經濟安全需求包括增加扶養老人親屬所得稅寬免額、減免稅金、貧困老人家庭補助、經濟救助或扶助、老人生活補助、提供就業與老年年金等。一九八六年以前的研究，較多認明經濟補助與提供就業是重要的，一九八六年以後的研究，較多認明扶養老人親屬所得稅寬免額與貧困老人家庭補助是重要的。對老人而言，獲得經濟安全最感需要的是經濟補助或扶助，特別是對貧困老人家庭，扶養老人親屬所得稅減免額，以及就業。這些需求顯示，老人尋求經濟安全可能經由兩項原則：其一強調家庭是經濟支持的基本單位，因而希望對扶養老人之家庭增加所得稅減免額，同時對貧困老人的家庭給予經濟補助；其二希望經由就業獲取經濟安全。

(三)教育及休閒需求。幾乎所有研究都認明老人對教育及休閒的需求有許多項目，包括休閒娛樂活動、提供或增設活動中心、鼓勵社會參與、旅遊、老人俱樂部、老人體育活動、搭乘公共交通工具優待、老人社團、推廣文教活動（或老人大學）、文藝活動、交誼活動與里鄰服務等。一九八六年以前的研究，較多發現休閒娛樂活動、提供或增設活動中心、鼓勵社會參與，以及旅遊是重要的；總之，老人的教育及休閒需求以休閒娛樂活動及增設活動中心最為重要，其次是鼓勵社會參與，旅遊與推廣文教活動。

目前，政府提供老人許多學習機會，依據黃國彥與林美珍（一九九一）研究，老人參與學習動機主要是休閒娛樂、打發時間與結交朋友，其次是興趣、保健養生與增加新知。國中教育以下老人多強調休閒娛樂與打發時間，高中教育以上老人則多強調增加新知與個人興趣。對學習地點，老人多偏愛活動中心、社區活動中心、學校與廟宇等。至於學習內容，老人多強調老人生理、老人福利與生活適應等，最少人提到個人發展。

(四)居住安養需求。這項需求包括設立自費安養設施、安養服務或提供住屋、提供日托服務、在宅服務及照顧、居家護理與老人公寓等。一九八六年以前的研究，較多強調設自費安養設施與在宅服務或照顧；一九八六年以後的研究，較多強調在宅服務或照顧。老人的居住安養需求是以在宅服務或照顧與設置自費安養設施為主，其次是安養服務或提供住屋、提供日托服務與老人公寓我們老人的居住安養需求有兩個重要方式：其一希望為自立生活老人設置自費安養設施，包括提供住屋與老人公寓；其二希望能為以家庭為居住基礎的老人提供在宅服務或照顧與日托服務。

目前我們老人居住方式如何？江亮演（一九八一）對農村老人研究發現，半數以上老人與配偶、子女及孫子女同住，其次是與配偶及孫子女同住。楊至良等（一九八九）發現，都市老人的居住方式是老人與兒

子及家人同住最多，其次是老人與配偶及子女同住。詹火生（一九九一）調查發現，老人居住型態仍以與子女同住為主，但對居住不滿者比例增加。另據行政院主計處調查（一九九二），老人固定與子女同住者佔多數但比例減少，老人僅與配偶同住者其次，老人獨居者再次，後兩者比例都在增加。至於老人居住在安養機構者非常有限，尤其鄉村地區絕大多數老人甚至獨居者都希望能居住在自己的家（江亮演，一九八一）。

(五)心理及社會適應需求。老人的心理及社會適應需求項目包括：老人諮詢或訪談中心、關懷訪問、情緒慰藉、節慶禮物、受人尊重、友情或受歸屬與自我實現。一九八六年以前的研究，較多認明老人諮詢或訪談中心是重要的；一九八六年以後的研究，較多認明關懷訪問情緒慰藉是重要的。從此觀之，我們老人的心理及社會適應需求有三項特徵：(1)設置老人諮詢或訪談中心，為老人提供人際及心理問題的訊息服務；(2)給予老人關懷訪問，滿足情緒需求；與(3)老人希望受社會或他人的尊重，以及獲得友情。

(六)家庭關係支持需求。在這項需求，老人強調子女的敬重、關懷、與照顧，另一方面子女強調老人對其希望的尊重與重視。

## 貳、老人福利法與福利措施

### 一、老人福利法規定的福利措施特徵

依據民國六十九年公布施行的老人福利法，老人福利措施有下列特徵：

- (1)強調機構化為解決老人生活問題如經濟、疾病、心理及社會適應等的主要方式，為老人提供安養、養護或護理、休閒康樂、諮詢等服務，惟未注意家庭在老人生活上與服務上扮演著更重要的角色。
- (2)重視老人健康與醫療的優先，卻未對老人生活安全（或老本）的基本保障有明確規定。老人只有健康身體而無經濟自主，其尊嚴仍無法落實。

(3)藉由公共交通工具、康樂場所與文教設施的半價優待，鼓勵老人外出活動，鼓勵老人參與各項活動，並以其知識、經驗再貢獻社會。這些措施會使老人的精神生活更為充實，但這項措施較有利都市而非鄉村老人。

(4)各項措施似乎都假定老人是有自行照顧能力，而忽視老人生理機能退化可能需要他人的協助與照顧，因而未提及如何建立老人的社會支持。

(5)未能強調社區服務網絡的建立，以符合老人尋求需求滿足的社區化、地方化之傾向，因為老人活動的範圍與空間愈來愈縮小。

(6)老人福利法基本上仍以救助的考慮為主，並偏重孤苦無依或親屬無扶養能力之老人，未考慮一般老人與家庭中老人的生活問題。

(7)老人福利法規定的福利措施走向多元化且亦增加任務，但如何推動愈來愈重的老人福利工作，則只考慮到政府，很少考慮到民間之參與。老人福利工作需要社會各個部分的分工。

### 二、老人對福利措施的認知、利用與滿意

既存經驗調查涉及老人對福利措施之認知者，有陸光（一九九〇）主持的「我國老人福利法執行成效之評估」，與行政院主計處之「老人狀況調查報告」。依照這兩種調查，大多數老人對政府辦理的大部分老人福利措施都不知道，其中以志願服務工作、住宅服務、文康休閒設施、與老人問題巡迴講座等老人知道者最少；老人知道最多的是敬老優待與醫療保健，其次是各項敬老活動。政府辦理的各項福利措施中，那些提供直接利益或好處而符合老人需求者，或為大多數老人提供的項目如敬老優待與敬老活動，最易為老人知道；那些提供間接利益如學習或僅屬少數老人者如住宅服務、休閒活動、志願服務等，最不易為老人知道。這情形的發生，一方面可能與老人本身的興趣、背景、及教育水準有關，另一方面可能是政府福利機構與老人之間有溝通的困難。

兩項調查都發現敬老優待如公共交通工具半價、免費健康檢查被利用最多，而扶養、養護機構，志願服務，在宅服務，以及文康、休閒設施等被利用的最少。這也顯示，老人利用較多的福利措施，是有直接利益或符合需要

者，而較少被利用的是那些適用範圍較限於少數人或無法產生直接效果者。至於老人在利用後感到的滿意情形，陸光調查發現大多數老人感到滿意，行政院主計處調查則發現多數老人感到滿意。無論如何，老人在利用後多數感到滿意。

### 三、老人需求與福利措施的關係

依前述老人需求項目，政府幾乎都提供了對應的福利措施，老人需求未有適當的對應福利措施者，是健康醫療需求與經濟安全需求。健康需求未有適當福利措施者，是健康醫療服務與保健或復健服務。所謂健康醫療服務可能不只是醫療補助與優待，更可能是全面的老人健康醫療問題；不只是顧及孤苦無依老人或低所得老人的醫療問題，也要重視一般老人的健康醫療問題。此外，老人罹患中風、癱瘓等慢性病涉及的療養與復健，還未有合適的醫療照顧設施，而有待加強。

老人的經濟安全保障可能是現行老人福利措施中的最弱一環，也是在社會變遷中我們重建老人地位的最重要因素。政府目前為老人提供的經濟安全保障只有安養與生活扶助，這可能是為何老人感到有許多經濟需求項目，如增加親屬所得稅減免額、稅金減免、經濟救助、輔導就業、老年年金等。目前老人生活費用主要來源大多數（五二%）仍來自子女的支持，又許多十五—六十四歲者表示將在六十五歲退休後繼續參與勞力的意願，這更顯示老人對經濟安全需求的重視。

關於老人的教育及休閒需求、心理及社會適應需求，政府雖提供許多福利措施，但卻是最少被老人知道與利用。這是一個值得深思的問題：老人真有這些需求或是政府假定老人有此需求？無論如何，這些需求的發生與滿足有賴健康與經濟安全，但目前我們老人對此兩項需求都未獲得適當滿足，確實談不上教育休閒、心理及社會適應的需求。同時，這些需求的發展和滿足與老人本身的興趣、工作、能力與知識水準有關。政府目前辦理的老人教育與休閒福利措施，可能未有效考慮這些因素，因而所生產的效果相當有限。

最後，老人的居住需求有各種型態，雖然大多數老人仍與子女同住，但

單獨或只與配偶同住者有擴大現象。政府為老人提供的居住福利措施，原以機構安養為主，但近來為適應某些老人有離開子女自行居住的需求，以及支持家庭照顧老人，積極推動老人公寓與在宅服務。無論如何，這種最近被推行的老人福利措施仍相當有限，若要迎合老人居住需求的多面發展，仍有待政府提供住宅規畫服務並加強推行。

## 參、老年人口成長的政策含意

### 一、老人需求的潛在趨勢

老人需求的未來趨勢有若干特徵：(1)隨著老年人口數量及比例的擴大，老人的福利需求及其影響範圍，將會繼續增加；同時，老人扶養率也會增加，生產人口相對負擔老人數量，愈來愈重。(2)年輕老人（六十五—七十四歲）與年長老人（七十五歲以上），都會繼續增加，後者的增加會較前者為快。此一趨勢暗示，未來老人中，健康者與不能自願者都會增多，尤其，後者增加之下，可能產生對養護設施的大量需求。(3)老年人口當中，未婚者與已婚有偶者可能還會增加，喪偶者則會相對減少。這種婚姻地位，在家庭結構變遷過程中，將有助老人與配偶共同生活的發展。(4)老年人口中受教育者愈來愈多，特別是受較高教育者的增多，對教育及休閒需求將有重要影響。老人的自覺意識可能增強，因此，會造成更多的老人參與社會的活動。(5)雖然，老人的生活費用主要來源仍來自子女支持者為多，但是，所占比率成逐年降低趨勢，依靠本人或配偶之比率，則是呈逐年上升現象，目前已達四三%，其中，以來自本人退休和保險給付最多。未來，老人本身有收入者會愈多，平均教育亦會提高，這將為付費老人福利事業提供一個潛在需求。(6)固然老人的居住方式仍與子女同住者居多，然而，未來老人選擇自己獨居或只與配偶同住者，將會呈現增強趨勢。這也許會造成老人獨居需求愈來愈殷切。(7)在社會變遷繼續之下，勞動者到達某一定年齡即退休，將會全面建立成為制度，因而，年老退休勞動者需要有一個成功的退休調適，可能會發展。

另一方面，新進勞力愈來愈少，整個勞動力，可能會表現老化趨勢；同時，年輕且健康老人的就業機會將增強，再加上壯年人的退休後繼續工作意願提高，老人再從事工作者，可能增加。此外，退休的專業人員愈來愈多，其中，很可能會有更多人到非就業市場從事志願工作，繼續表現其自我價值。與(8)老人福利受市場機能的影響，是無法避免的。老人的消費服務，不再限於孤苦無依老人的救助工作，事實上，已經逐漸發展成爲一種福利事業，甚至可能是企業，譬如近年來發展的療養院與自費安養機構。所以，民間團體的投入，在有利條件下，乃是可預期的，因而，將會導引老人的相關需求之發展。

此外與老人生活最有密切關係的家庭，遭受激烈變遷，對老人尋求家庭關係支持可能有不良影響。老人的家庭照護工作，在家族人手多且互助關係強，不是問題。但在現代家庭，原是老人主要照護者的婦女也到家庭外工作，且家庭關係支持網縮小，成員照顧老人的責任變重了。婦女外出工作後不是無法照顧老人便是自己加重工作量的負荷；又家庭收入的個人基礎，隨著家庭老人扶養率增加，加重子女對年邁父母消費的負荷。因此，現代家庭給予老人的照顧不再是一種自給自足，而是一種有限的角色，且日益嚴重。若要家庭負起照顧老人的全部責任，可能有困難，反而會陷家庭於危機中。因此，家庭在其照顧老人的有限角色下，若要滿足老人對家庭關係支持的需求，可能需要外部的援助。

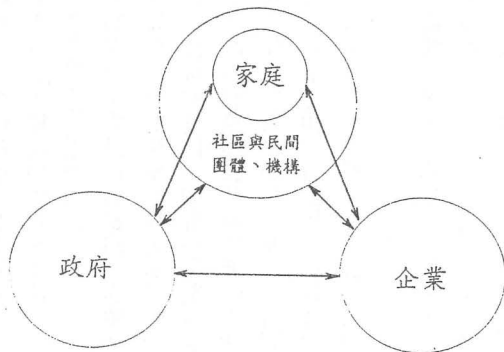
## 二、老人福利法實施的情境

目前，老人福利措施呈現多元化發展，但是，仍較偏重機構式的福利工作。老人福利法發生的效力有限，固然限囿於人力與經費的不足，但是，老人福利法本身，無法適應老人團體性質改變之後所新帶來的問題，可能更爲重要，特別是(1)強調機構化，以作爲解決老人生活問題的主要方式，並未重視家庭在老人生活上與服務上仍扮演的重要角色；(2)重視老人健康醫療，其實施範圍卻是有限，對老人經濟安全則無基本保障；(3)教育及休閒活動，欠缺明確規範，無法迎合社區文化特質的變異及符合老人的真正需求；(4)最近

推行的福利領域，如在宅服務、社會參與、或志願服務，欠缺明確制度規範，以誘導與鼓舞民間團體的參加；(5)偏重孤苦無依老人或親屬無扶養能力老人，但是，未能考慮一般老人或家庭老人；(6)福利機構，過於重視福利觀念的行政經營，未能接納企業經營的服務理念，缺乏誘導民間團體投入的力量，阻礙福利事業的企業發展；與(7)未強調社區服務網的建立，以迎合老人需求社區化與地方化的傾向。

## 三、老人福利運作與分工體系

針對需求多元化，老人福利措施，也必須多元發展。爲適應多元福利事業，老人福利工作或任務的分工，乃是必須的。在此，針對老人福利工作的分工發展，提出一個「老人福利分工體系」，納入考慮家庭、社區、政府、與企業等部門，依據其互動關係，建議合適於我國國情的分工體系。這些涉及老人福利分工的單位（家庭、社區或民間團體、企業、與政府），以及他們之間的相互關係，以圖表示如左：



另茲將圖上單位與老人的關係說明於後：

(1) 老人的生活，係以家庭與社區為中心，亦即，老人居住在家裡而活動於社區。

(2) 任何為老人設置的設施或機構以及活動，必須以社區作為基礎，而且，對於老人和家庭而言，乃是可接近的。

(3) 政府的角色有供給者：為老人提供適合其能力的安養、教育、娛樂等設施；支援者：提供家庭或社區滿足老人需求所需的支助；規範者：訂定制度規章、服務水準、許可與獎勵民間機構或企業辦理老人福利事業；協調者：協調社區、民間機構與團體的工作，促進資源有效使用。

(4) 企業的責任，不僅必須貢獻老人退休後的生活保障，而且，也應該涉入對社區裡老人具有意義（即對社區與老人互利）的方案。

(5) 家庭與社區，必須與老人結合一體，而政府與企業，應為家庭與社區提供支持與補助。

(6) 民間團體是政府與老人間的宣導溝通管道，是協調與組織老人從事活動的媒介，也是從事老人福利事業的單位，對民間團體從事這些工作政府可提供財務及其他支持。

(7) 老人本身是服務的接受者也是提供者，即老人本身是一種資源。

福利一詞原有兩意義：幫助窮人與用金錢解決問題，如今它幾乎應用於所有問題，所以我們要重新考慮福利概念，即我們要有一種福利的新觀念。對老人福利而言，因為家庭關係變小工作關係變大，老人福利的實施基礎不應再限於家庭與機構，而要擴大到工作場所與社區。因此，老人福利服務的提供有四個環境：家庭、機構、社區與工作場所或企業。依此，老人福利方式主要有四種：家庭福利、機構福利、社區福利與企業福利。家庭在照顧老人的起居生活仍須扮演主要角色，不論此一角色是有限的。機構照護對某些老人特別是孤苦無依者仍是一種重要居住安排方式。社區照護係指在社區中醫療保健機構、社會服務機構、慈善機構、或非營利或志願團體，透過多樣服務方式如居家護理、日間照

顧、短期社區療養、休閒活動、醫療服務、在宅服務、支援住在社區中、家庭中之老人族群，協助他們解決生活上的困難。企業應為職工退休生涯提供準備並參與退休後福利工作。

老人福利措施的供給不再是純免費的，也須兼有付費方式，即公費與付費並存。一項老人福利服務的供給宜採公費抑或付費，可能要考慮兩個主要條件：老人的資格與社會的責任，即資格限制愈嚴，社會責任愈重，愈宜採行公費方式。例如限制性服務如孤苦無依老人生活扶助、低收入老人經濟補助，應採公費方式。住戶性服務如自費安養、日間照顧、在宅服務等宜由付費方式辦理。公費服務最好由政府提供，亦可委由民間團體或非營利團體辦理，惟政府應予以補助經費；付費服務可鼓舞或獎勵民間團體或非營利團體辦理。

此外，在老人團體的擴大與購買力的增加，老人龐大消費可能會發展成一個有效市場，吸引企業的投入而發展商業化老人服務。將來，以追求利潤為目的民間企業加入老人事業，將會影響老人福利工作的概念。老人福利不再是指政府給予窮老人金錢而維持其生存，而是為所有老人創造幸福生活的事。因此，老人福利措施的供給可能會在公費與付費之外，出現一種市場機能的經營方式。然而，企業經營老人福利事業，在利潤與市場方向下，可能會背離老人福利而對老人的幸福造成傷害。有鑑於此，為因應老人福利事業的發展，政府應速研訂法律，一方面保護老人的消費行為，另一方面規範與監督經營老人福利事業的企業單位。

## 肆、老人福利政策措施方向建議

基於對老人需求，老人福利問題，與老人潛在特徵的認識，我們在此提出有關老人福利政策方向的建議，並分述於後：

### 一、經濟安全需求

在老年年金未全面實施前，必須先針對老人的不同經濟安全需求採用相

關福利措施，藉以保障老人的經濟生活。老人經濟安全保障，應以生活扶助、家庭補助與老年年金為主軸，對無法維生的老人予以生活扶助或救助，家庭有老人而生活困苦者予以家庭補助，最終由老年年金提供老人生活的基本保障。

政府應寬列經費加強辦理對無法維生老人的生活扶助或救助，或對有老人共同生活之困苦或低所得家庭老人給予家庭補助，並依據生活指數的變動調整補助款額。強化老人生活扶助、家庭補助與老年給付的相互支持。

促進老人繼續參與生產活動，應被視為是老人經濟安全的一個重要部分，政府應擴展老人就業機會，特別是在公共與非正式部門，並探索革新方式協助老人維持所得，如交通補助、住宅補助與減免稅額。此外，鼓勵民間團體或老人組織協助老人就業或參與志願工作。

鼓舞企業單位積極規劃勞工退休生活保障，包括延長勞工退休年齡、健全退休制度、規畫勞工退休後生活、與協助退休勞工的社會參與，以確保勞力老化之際的就業安全。

## 二、健康醫療需求

老人人數的增加只會使老人健康需求逐日增加不會減少，在老人經濟安全未有適當保障之前，給予所需的醫療協助是有必要。因為老人的健康需求是慢性病與長期照護而非急性病，且要求持續照護但常十分非技術性，所以在對付老人健康需求須要強調社區基礎的初期健康照護。

醫療照護的運作責任應放在社區或地方層次，服務要包括促進健康，預防，早期檢出，治療，與重建或復健。提供老人健康服務的目的，在於維持老人在社區，所以要特別強調預防服務。由於社會福利與醫療業務，目前分屬不同行政主管單位，為提高服務老人慢性醫療與長期照護的效果，福利與衛生兩單位必須密切配合與相互支持，即建立醫療、保健與福利一體化。

對照顧嚴重受損老人的家人，要給予某種外來支持，這些措施包括(1)提供家庭幫助服務，(2)為臥病在床老人提供特別裝備，(3)安排在療養院短期停留，(4)建立日間托老中心，(5)提供照顧老人者建屋或修屋低利貸款，與(6)對

支持受損老人的納稅人予以減免稅金。

## 三、居住安養需求

不論老人有多種的居住型態，目前他們大多數仍與子女同住，我們家族關係顯然沒有因家庭變遷而瓦解，家庭仍是老人最重要的居住所。所以老人的居住政策應使老人儘可能留在他們自己的家，這種老人的家庭取向政策應考慮，(1)制訂保護老人權利的法律，(2)為支持年邁父母或祖父母之家庭提供稅金減免，(3)為有老人同住的家提供健康與社會服務，(4)住宅補助與住宅修津貼，與(5)促進家庭生活教育。

當老人無法留在他們目前的家時，要為他們提供住宅，通常是較小居住單位，退休單位與療養院。典型上，這種小規模住宅要整合於既存社區，使老人能積極參與地方活動，不論他們是可走動的或坐輪椅的。老人住宅政策的發展應考慮各年齡老人的需求與各式家戶，確保老人的全面接近，使他們能留在他們自己的家或社區；住宅的修建或興建應考慮老人照護的需求，即設計的目的在增加老人的幸福而減少意外的發生。

老人有只與配偶同住或獨住的傾向，特別是較高教育與白領職業的老人，隨老人教育與白領職業增加，這種老人居住將有擴大趨勢，造成老人對公寓的需求。老人公寓的興建應考慮在同一地點建設各式住宅，以滿足老人通過各種老化階段的需求，並鼓勵民間或企業與辦老人公寓或自費安養社區。必要時，政府可提供老人購屋貸款或國民住宅，以減少老人擁向老人之家，而生活在社區為大眾所關懷與幫助。老人社區的形成要強調「舒適性」的生活空間與「結交朋友」的社會情境。

擴大辦理日間托養服務，其功能應著重照顧、聯誼及娛樂等而不是安養與療養，並鼓舞與獎勵民間團體或老人社團辦理之；擴大辦理居家或在宅服務，服務項目應視社區環境條件及老人需求而定，並誘導或鼓勵健康老人為同儕提供服務，並獎勵或委託民間團體辦理之。

維持老人居家生活及社區活動之環境安全，保護老人的安全與健康。若有必要，政府對老人住宅及其環境之改善，應予以補助。

#### 四、教育及休閒需求

增設社區或文康活動中心，要考慮老人的可及性，並以社區里鄰為基礎。休閒活動場所不一定要大型的，最好能適應社區特質與老人的不同需求，並作多用途設計。也可多利用社區可用場所如廟前廣場、河邊、公園等，規畫小型休閒活動場所，並鼓舞里鄰老人按興趣、愛好自行組合從事活動。

教育及休閒活動是一種主觀需求，而與個人背景有密切關係，所以規劃老人休閒活動，應注意老人對休閒生活的需求及意見，影響老人參與休閒活動的潛在因素，以及了解社區的文化特質。

休閒活動內容的規畫，應注意休閒角色扮演機會及其能力之間的最佳配合，因為休閒活動建立在退休前技術與興趣，最易導致休閒的滿足與適應。娛樂活動不僅要包括那些適合生理狀況不佳老人的慣坐性活動，且也要適合那些身體健康老人的競爭性活動與運用，並以此方式鼓舞老人從事更多社會參與。

透過民間團體或老人組織為社區老人提供各種活動機會，強調老人自助而不只是服務的接受者，政府應對這些團體提供財務與支持。

#### 五、心理及社會適應需求

為老人提供的教育，課程應包括老人心理的調適和因應，社會生活之調適和延伸，老人保健之要領和作法，老人休閒生活和娛樂安排，老人參與社會活動的方式與好處，老人與宗教生活，社區服務的意義及效果等，以促進老人的自主與自尊。

透過社會教育或社團活動倡導社會敬老風氣，提高老人社會地位，這不只是贈禮或關懷訪問，更根本的是由父母做起為子女提供敬老榜樣，同時經由學校教育及社會教育灌輸兒童少年敬老價值與規範。

政府宜鼓勵企業設置勞工退休諮詢人員與退休生涯規劃研習班，協助勞工退休後的生活調適。

老人是一種資源，例如老人的配偶是主要照護者，政府與民間團體宜善用老人這種資源，為老人或其他年齡團體提供協助或指導與道德教育，並鼓

勵老人參與社區為老人服務及設施的規畫與決定，以及創造社區或全國性的文化活動。老人可能未因老化而變質，他們也是常人，應跟其他人一樣過著常態生活，所以我們應在社區照護創造一種福利體系使老人參與他人活動過著一種常態生活。為使老人參與社區的社會生活，行政當局、學界、企業與媒體必須動員可用資源協助社區創造一種滿意的照護。

政府為防止老人的虐待，確保老人的安全如交通安全、防止犯罪與受害，以及促使老人認知對自己福利的權利，應透過宣導啓發老人的安全知識，其方式宜(1)採用宣傳品、宣傳海報送到家，內容設計注意確能獲得老人的喜歡；(2)併合各項社區或民間團體的活動如聯誼辦理，讓老人有興趣參與；與(3)對老人宣導時應採互酬式，即老人是接受者也是服務者。

#### 六、家庭關係支持需求

我們要承認與強調，家庭在維持老人幸福所扮演的角色是重要的與不可避免的，家庭在強化我們生活中敬重老人價值與促進老人的身心健康，佔有重要地位。

孝道在家庭的運作要重新界定，強調的不是老人權威與年輕人服從，而是年輕人對老人的敬重而老人對年輕人希望的重視。家庭成員應設想將老人涉及於家庭的整個生活與活動，如慶祝會、小遊與相似活動。老人可能選擇不與子女同住，但孝順應經由良好家庭關係來維持。

藉由重陽節的慶祝活動協助發展對老人的覺知：老人的社會貢獻與老人的社區需求，並促進年輕人為老人工作及其與老人交往的機會。政府應繼續辦理老人搭乘公共車船與參觀文物設施，甚至娛樂場所的半價優待，因為這可能對老人有教育的新機會。

#### 七、行政協調與效率

老人福利措施的推動，除了應與老人需求有高度相關外，加強政府的可用資源與行政效率也是重要的。為達成這個目的，有下列建議：

(1)政府現在要開始計畫因應未來的老化社會，並著手研擬設立專責單位，監督老人福利方案的實施，辦理老人服務人員的訓練，以及考慮重組預算優

先方式。

(2)政府與民間組織推動老人福利措施應考慮：(1)加強宣導工作，做好與老人的溝通，(2)編印關於老人照顧之組織或團體的全國性目錄，(3)獎勵對老人照顧具有創造性與革新性的思考方法，(4)建立照顧老人人員訓練計畫，與(5)加強「老人節」活動，將焦點置於老人本身，並協助募款。

(3)檢討改進老人福利機構人員編制與經費。因應未來老人成爲社會最重要弱勢團體的需求，必須著手檢討修改老人福利機構業務編制以符實際需求，並成立專責單位辦理。老人福利的社區化發展，將大量增加各級地方政府的工作量而需要經費，中央應設法增加地方政府的老人福利財源。

(本文作者爲政治大學社會學系教授)

## 參考書目

白秀雄(一九八七) 臺北市老人關懷訪視暨需求與人力資源評估報告，臺北市政府社會局。

江亮演(一九八一) 居住老人福利之研究，國彰出版社。

行政院主計處(一九九二) 中華民國臺灣地區老人狀況調查報告，臺北：行政院主計處。

吳盛良(一九八一) 臺灣地區居家照護老人主要照顧者負荷情形及其需求，「公共衛生」第十八卷第三期，二二七—二四八頁，臺灣省公共衛生研究所。

周惠玲(一九八三) 臺北市老人福利需求與生活滿足之研究，臺灣大學社會學研究所碩士論文。

林松齡(一九九二) 老人社會支持來源與老人社會需求：兼論四個社會支持模式，王國羽主編「社會安全問題之探討」，二六五—二八九頁。嘉義：國立中正大學社會福利學系暨研究所。

徐震等(一九八六) 北縣老人福利現況、需求及未來規畫之研究，東吳大學

社會學系。

陳宇嘉(一九八五) 高雄市老人福利問題研究：老年人口、現況、需求與未來趨勢，東海大學社會福利研究中心。

陸光(一九八九) 我國老人福利法執行成效之評估，臺北：行政院研究發展考核委員會。

黃國彥、林美珍(一九九一) 臺灣地區老人學習需求與內涵之研究，國立嘉義師範學院，教育部委託研究報告。

楊志良等(一九八九) 老年民衆居處之現況、醫療需求與健康生活之評估研究——以臺北市延平區及景美區爲例，公共衛生，第十六卷第二期，一四九—一五八頁。

詹火生(一九八九) 臺北都會地區老人福利需求與家庭結構關係之研究，伊慶春、朱瑞玲主編「臺灣社會現象的分析」，五七—七八頁，臺北：中央研究院三民所。

歐陽良裕(一九八三) 臺北市、高雄市、臺灣省之老人福利需求比較，內政部委託之研究。

Meyers, Gergoe C.(1982), 'The Aging of Population,' in Robert H. Binstock et al. eds. International Perspectives on Aging: Population and Policy Challenges. New York: United Nations Fund for Population Activities.

Binstock, Robert et al. eds.(1982) 'Introductory Overview,' in International Perspectives on Aging: Population and Policy Challenges. New York: United Nations Fund for Population Activities.