

# 社區發展與老人福利工作之推展

唐啟明

## 壹、前言

我國自古以農立國，人民安土重遷，對鄉里社區原本就存有一份濃厚的情感。居民自小生於斯、長於斯、終老於斯，農村社會原有的社會結構，賦予年長者一定的身分地位，讓老人們很自然地貢獻其經驗智慧，並得到相當的尊重，老人的問題很自然的在社會結構中獲得解決，因此，攸關老人福利的議題很少受到談論。隨著社會的多元變遷，工商業的繁榮發展，人們生活型態逐漸改變。以往農業社會中人際間的有機聯帶關係已不復存在，加上小家庭的增加、婦女走出廚房等等因素，原本老人由家庭照顧的條件日漸的消失，老人的問題便漸漸的浮顯出來。時至今日，依據統計資料顯示，中華民國台灣地區六十五歲以上的老人人口數佔總人口的比例已超過百分之七，達至聯合國所界定的老人國標準，又隨著人口的轉型，生育和死亡水準逐年的降低，老人人口的絕對和相對數量日益增加；加上新一代生育觀念的改變，未來老人擁有的子女數也將逐漸減少，而人口的平均壽命又隨著醫藥衛生的進步不斷延長，可預見我國未來下一代奉養上一代的負擔必然加重，這些在在都已顯示，老人福利已然成爲我國社政工作相當重要的一環。政府應有怎樣的老人福利政策？已經成爲現今社會上最熱門的話題。本文試圖從社區發展的角度，對老人福利的推展提出個人的看法及若干的建議。

## 貳、社區發展的工作理念

所謂的社區發展，根據聯合國的定義，認爲社區發展是「一種結合人民本身的努力和政府的力量來改善社區的經濟、社會和文化情況，以提高社區人民的生活水準，進而促進國家的發展和進步的方法或過程」。換言之，「社區發展」一詞的界定大致可分爲兩個不同的角度，其一爲「視社區發展爲工作方案」(as a Program)；另一則爲「視社區發展爲工作過程」(as a Process)。前者著重「物」的建設，將社區工作作爲社區建設的各種方案與活動之完成；後者著重社區中「人」的發展，將社區工作作爲引導社區社會關係變遷與居民心理態度轉變的一種方法。前者重視工作的項目與成果，多屬於有形的物質建設；後者重視工作之程序與作法，乃屬於無形的精神建設。(徐震，1989)由這兩個觀點來看，我們可知社區發展一方面可以說是一種地方性的綜合福利建設，另一方面也可作爲推動各項社會福利工作的方法。

我國自民國五十四年四月行政院公布「民生主義現階段社會政策」以後，始將社區發展列爲社會福利的七大項目之一。嗣後並訂頒「社區發展工作綱要」作爲工作推展之依據。台灣省政府爲促進基層民生福利，改善民衆生活，於民國五十八年起即訂頒「台灣省社區發展十年計畫」，明白地提出了基礎工程、生產福利及精神倫理三大建設，作爲社區發展的主要重點。至民國七十年度止，台灣省全省已規畫成立四千零二十四個社區。又鑒於社區發展一種持續性、長遠性的社會福利工作，嗣後又繼續訂定「台灣省社區發展後續第一期五年計畫」和「台灣省社區發展後續第二期五年計畫」以持續發展社區。截至八十年六月底止，全省共計已規畫成立四千二百三十個社區。就社區發展是一種

地方性的綜合福利建設觀而言，台灣省推行社區發展工作已有斐然的成效。

實際上，「社區發展」一詞隱含有在未開發或開發中國家開展各項社區建設的意味，現今我們已邁向「已開發國家」的行列，再使用這個名詞，似不妥。不少學者認為以「社區工作」為名，強調它是一種推動各項社會福利工作的方法似較能切合實際。（曾華源，1981）暫且不論其名詞的適切性，如果我們將社區發展視為是一種推動各項社會福利的方法，社區發展的重點即應擺在如何動員社區民衆力量，配合政府施政以解決社會問題進而促進社區全體民衆的福祉上。作為一種工作方法更應重視社區工作中的組織性、教育性、自助性。依據台灣省政府頒發的「台灣省推行社會工作員制度計畫」中，對全省社工員從事社區工作的指示即側重如下的幾項重點：（一）社區意識之提昇與培養；（二）社區組織之輔導及強化其功能；（三）社區發展概念之灌輸與加強；（四）社區資源之蒐集與運用；（五）社區福利服務與精神倫理建設之協助推動。而要透過社區發展的方法來推展老人福利工作，正需要遵循這幾個工作的重點方向。

### 參、老人福利工作推展的一般方向

一般研究老人社會學的學者大概從二個不同的角度來解釋老化的過程：其一為活動理論。主張這個理論的學者認為老人除了在生理及健康的變化之外，老年人仍然具有與中年人相同的心理及社會需求，所以老年人多半會企圖維持自己在社會角色的領域之內。因此，一個老人如欲成功地步入晚年生活，惟有賴於他是否能維持中年時期的活動和態度；換言之，他必須繼續廣泛參與社會角色並維繫其與社會關係網絡的互動，才能使之有效地適應老人生活。但是由於一般的老年人往往會因為生理和健康的理由而從社會互動中逐漸退縮而降低了其與社會關係的互動力，而這種社會互動的減少卻往往與老年人的期望背道而馳，因而此種背向發展乃引起老年人心理及社會調適的問題。另一為撤離理論，主張這個理論的學者則認為社會角色的喪失乃是老年人老化過程中的自然

結果，老年人對自己角色的認知與對自我概念的模塑是要透過此種撤離的過程而建立的。因此想要成功的邁入老年角色，就必須願意接受「老年生活就是一種逐漸撤離既有生活一切的過程」的事實。因此適量遞減社會互動是達成老人心理社會調適的一個必然途徑。（詹火生，1979）事實上這兩個理論都無法真正地說明老年人社會調適的過程，然而它們都替晚近的老人社會工作內容和目標規畫出兩套老人服務的方式。從活動理論而言，舉凡老人俱樂部之設置，老人職業指導及職業介紹，老人旅行服務，老人教育等均屬於活動理論的範圍，尤其是職業介紹與職業輔導，老人教育等為然。至於老人之家及看護之家的設置，家庭訪視，或是老人飲食服務等則屬於撤離理論的應用；其目的在使老年人逐漸脫離其社會角色，進而達到再適應的目的。

台灣省政府為因應老人福利需求並積極增進老人福祉，特於民國七十六年底，開始策訂台灣省安老長程計畫，藉以強化關懷資深國民福利措施，因應未來社會發展需要，達成安老社會目標。經過一年的策畫，乃於民國七十七年底訂頒了「台灣省安老計畫——關懷資深國民福利措施」並付諸實施。其中明白訂定以肯定資深國民對社會之貢獻，使其能安享老年生活，喚起社會敬愛老人，俾其充滿信心與希望，並繼續服務社會為宗旨。該計畫預定自七十八年度起至八十七年度止十年期間，由省與縣市共同籌措經費一百三十八億三千六百餘萬元，因應本省老年民衆對各項福利設施及福利服務之需求趨勢，分由各主辦單位逐年編列預算逐步擴大規畫推展，以期增進老人健康、志趣、康樂、服務及安養等方面之福祉；是項計畫已揭示本省現階段推行老人福利工作之重點方向及所採行之福利措施，其主要的內容計有如下的廿六個項目：

一、健康方面：（一）辦理免費健康檢查；（二）推行老人疾病防治；（三）辦理醫療補助；（四）籌設並充實養護設施；（五）辦理居家護理服務；（六）充實老人福利機構醫療復健器材；（七）提供老人生活輔助器材；（八）辦理醫療保健巡迴講座；（九）推展老人運動。

二、志趣方面：(一)輔設長青學苑；(二)組設長青志願服務隊；(三)設立老年人力銀行(加強辦理老年人就業服務)；(四)表揚長青楷模。

三、康樂方面：(一)優待老人搭乘交通工具及參觀文教康樂設施；(二)鼓勵老人籌組社團；(三)普設老人休養服務機構；(四)舉辦敬老活動；(五)編印長春叢書。

四、服務方面：(一)辦理日間託老服務；(二)辦理居家老人服務；(三)辦理敬老午餐；(四)辦理老人諮詢服務。

五、安養方面：(一)鼓勵家庭奉養；(二)辦理老人公費安養；(三)辦理老人自費安養；(四)辦理低收入老人諮詢服務。

以上的各個項目，不論從活動理論或從撤離理論的觀點來看，事實上都已有所含括，足以滿足老人們對福利服務的大部分需求。雖然我們尚未能如歐美等福利國家有一套完善的社會安全制度，但在政府現有有限的財源下，可以說已經有了一個足供依循的準則。而未來我們在規畫及推行老人福利服務時仍需掌握幾個基本原則，才能使計畫更為妥適：(李瑞金，1992)

一、普及性：要為所有的老人謀求一般的福利而非僅是部分有困難和需要的老人提供服務。

二、科學性：如何使老人能獲得真正的福利，需做深入的調查研究才能提出適當的服務對策。

三、適合老人的特徵：要盡量按其特殊需要，兼顧老年人個別情況。

四、維持人性尊嚴：應重視服務的方式與態度，不可損及老人的自尊。

五、權責性：基本人權、法定權利和安全保障等老人都應當享有，相對的，老人亦應善盡社會責任，貢獻個人經驗知識，自求多福。

## 肆、運用社區發展的方式推展老人福利

「社區」這個名詞雖然是來自歐美的產物，但我國自古以來既有的鄉里組

織便具有社區的各項特質，「遠親不如近鄰」、「里仁為美」、「守望相助，疾病相扶持」更是古來名訓。基於中國人固有的傳統精神，社區發展在我國應較外國來得更易推展。如何運用社區本身的資源，結合社區本身的力量來解決社區老人的問題，推展老人的福利？是本文討論的重點所在，而要解決此問題，我們必需先了解老人的主要需求是什麼？一般而言，老人的主要需求約略可分為以下的四項：

一、健康需求：如何維持健康的身體？如何在其生病時能夠獲得適當的治療？如何擁有正確的衛生保健知識？罹患慢性病時如何獲得適當的調養？

二、經濟需求：如何在晚年獲得經濟生活的資源，用以維持個人及其家人之最低生活水準？

三、居住需求：如何獲致適當的安養處所？如何求取合適老人生活的環境？

四、心理及社會需求：如何對晚年的生活做適當的規畫？如何獲致心理及社會角色的滿足？如何對晚年的社會關係做適當的調適？

針對這些需求，我們如何以社區為中心，透過社區的服務網絡，來予以滿足？怎樣藉由社區組織的力量，讓老人認同這個社區，參與這個社區，建立與社區一體的感情？基本的作法如下：

一、落實地方醫療體系，健全社區基層醫療網絡以滿足老人健康的需求——伴隨著年齡的增長，生理機能的老化是必然的現象，加上人口結構的日趨高齡化，中、老年人的醫療保健問題，已逐漸成為當前公共衛生的主要課題。如何使人活得健康，似乎比使人活得長壽來得重要。因此，建立一個完善的社區基層醫療網絡，應是社區推展老人福利工作最先要考慮的一項投資。這個基層醫療網，在社區中至少必須先有一個提供居民各項健康服務的健康中心，這個健康中心應有以下幾項功能：(一)可以提供老人各項健康諮詢服務和衛生保健常識；(二)能定期舉辦健康講座，安排各種老人慢性病防治課程，讓老人對其健康有進一步的認知；(三)能定期為社區老人實施健康檢查，注意老人健康；(四)必

須和附近的醫院建立起一套完善的緊急後送系統，以應付緊急的醫療狀況。此外，由於老人慢性病發生的比例很高，一個完善的社區療養中心是相當有必要的。目前台灣省各公私立老人安、療養機構提供之服務，係採取集中收容的方式辦理，本省計有療養機構十一所（其中有五所為安養機構兼辦），預計可收容一、一二四人，截至目前已收容七五七人，尚餘三六七個床位（八十二年八月底資料）。我們可以發現仍有不少的空床位，似與老人人口的成長有些不成比例，更與存在於住宅區中家家客滿的未立案療養處所無法相比。這可能是機構式的療養較不能適應社會需求的原因。有些學者認為機構式的安、療養並非是惟一能解決老人問題的方法，故不宜大量設置，其原因為：（一）不符合經濟原則：機構的收容需花費大筆的行政費用、人事費用、建築費用等，且一個設施完善的機構最多只能收容數百人，無論從個人、家庭或社會的角度而言，均不符合經濟的原則；（二）與我國文化遺產相抵觸：我國傳統文化所提倡的孝道已日漸式微，倘若大量設置機構，不啻給成年子女不照顧其年邁父母一個良好的藉口；（三）機構式收容與原有生活的社會關係相隔離，易造成老人社會疏離，及情緒不安定。（沙依仁，1988）因此，將老人的安、療養落實到社區，將是未來較為可行的作法。以社區為單位提供老人服務之優點：（一）最節省人力、物力；（二）社區既有的資源可以有效的利用；（三）符合國人落葉歸根的傳統觀念；（四）可透過社區組織實施社會工作專業方法。（四）可推展預性及前瞻性的訓練項目。（五）能激發社區居民互助合作。這些優點可能是我們未來在規畫提供老人安、療養服務方案時，所應該優先考量的。

除了以上的規畫，社區組織力量是不容忽視的，應該多透過社區組織，為老人宣導各項政府的政策，諸如中低收入老人醫療補助、老人免費健康檢查、清寒家庭老人重病住院看護費用補助及未來全民健康保險體系的建立等等，並提供老人必要的服務，才能真正滿足老人健康的需求。

二、建立老人年金保險制度，落實發放中低收入老人生活津貼以滿足老人

經濟的需求——老人終其一生對社會貢獻其心力，在其晚年給予一個無虞匱乏的生活本是理所當然的事，在以往農業社會，傳統上年老的父母均由子女來奉養，加上土地的所有權仍掌握在長者手中，老人很少有經濟上的問題。隨著社會結構的變遷，子女已很少再留在家鄉從事傳統的工作，於是老年人在家鄉獨居乏人照料的情形日趨普遍，如果他在年輕時沒有積蓄，經濟問題便隨即產生。省府為落實推動老人福利工作，加強對中低收入戶六十五歲以上老人生活之照顧，於八十二年四月十六日已訂頒「台灣省中低收入戶老人生活津貼實施要點」，並自八十二年七月一日起針對年滿六十五歲設籍本省之民衆，無扶養義務人或家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用標準一點五倍且未接受政府生活補助亦未經收容安置者，每人每月給予新台幣三千元的生生活津貼。八十三年度預估受益老人為二萬零五百七十八人，全年經費估計約需七億四千零八十萬八千元。這項措施雖然仍不能全面照顧所有的老年長者，但對於有經濟困難的中低收入老人已有相當的照顧。目前行政院亦已研議自下個年度起，對收入低於現行最低生活費標準一點五倍的六十五歲以上老人，每人每月生活津貼，由現行的三千元增加為六千元；另外，對收入在最低生活費標準一點五倍至二倍間的六十五歲以上中低收入老人，也將發給每人每月三千元的生生活津貼。受惠老人將從目前的三萬多人（含台北、高雄兩市）增至二十二萬人左右。同時，為使將來老人退休後的生活完全無虞匱乏，中央已參考歐美、日本等國的老人福利措施，著手研議老年年金制度，相信未來實施後定能給予老人經濟上更多的保障。

社區在滿足老人經濟需求上，應該扮演怎樣的角角色呢？不少社區組織，其成員於平日按月繳交少許的費用，一方面充作活動經費，另一方面將部分的費用存作基金，於成員遇有病痛或死亡時，給予相當的補助或撫卹。這樣的組織不但平日可以聯絡社區中成員的情感，也不失為一種經濟互助的好方法。事實上，社區組織在老人經濟上最能發揮的功能就是對政府現有的政策詳細的予以

宣導，讓社區老人皆能了解自己的權益所在，並對有需要的民衆協助其辦理申領事宜。此外，透過社會運動的方式，讓社區老人的聲音表達出來，加速政府政策的形成，也不失為一個很好的服務方式。

三、積極推動社區基礎工程建設，建立更適合老人居住的生活環境以滿足老人居住的需求——老人居住的問題在以往的社會中，由於均與子女同住，所以一直都未受到重視。現代社會中，尤其在都市，由於居住的空間型態改變，住宅的設計都傾向適合小家庭居住的格局，老人生活在其中便有處處不便的感覺。有鑒於此，便有人主張鼓勵三代同堂，多規畫適合三代同堂的居所以解決老人住的問題。姑且不論現代社會是否能再適應三代同堂的生活，與父母同棟而居或同社區而居，似乎在現代社會有愈來愈多的趨勢。因此，如何營造一個適合老年人居住的社區環境？是未來社區發展的主要方向。長久以來，社區的基礎工程建設一直都是政府社區建設的重點，但是多半未能針對老人的需求來規畫設計。適合老人居住的環境至少有下列幾個特點：(一)應有無障礙空間規畫：老年人多半有行的障礙，有此設計才能滿足其行的便利；(二)應有社區老人文康活動場所的興設；(三)應該重視休閒設施的規畫：如社區公園、游泳池、運動場等的興設；除此之外，對於社區中獨居的老人或日間居家乏人照顧的老人亦應有社區安養中心、社區在宅服務和日間託顧中心的規畫設計，以應需求。近年來，政府亦開始鼓勵民間興建老人公寓，相信未來對老人居住的需求，應更能予以滿足。

四、重視社區精神倫理建設，建立社區敬老崇孝的社會意識，發揚敬老倫理以滿足老人社會及心理的需求——敬老崇孝向為我國傳統的美德，透過社區組織的功能，建立社區敬老崇孝的社會意識，發揚敬老倫理，並實施以家庭及社區為主的照顧體系，倡導傳統孝道精神、子女奉養父母的責任，並透過租稅減免、住宅優惠、住宅修繕補助等措施鼓勵子女與父母同住，俾期子女就近照顧父母，是未來社區發展亟待努力的方向。此外，讓老人認同於這個社區，對這個

社區產生歸屬感，進而有良好的社會關係以調適其心理，也是社區工作中不可忽視的。我們可以透過以下的幾個方法：(一)透過社區組織鼓勵成立社區長壽俱樂部及各項老人社團，提供老人活動參與之機會；(二)鼓勵成立老人志願服務團隊，服務社區，參與社區公益活動。不僅自己獲得成就感，更對社區有所貢獻；(三)對有能力再就業的老人亦應提供人力諮詢或仲介的服務，俾利老人再從事非維生計之工作。(四)透過社區組織協助辦理屆齡退休研習營，協助老人做好退休後的生涯規畫，以減少其社會適應的困難；(五)在社區中開辦長青學苑或老人大學提供老人再進修機會。綜而言之，建立老人參與社區活的基點，鼓勵老人參與，充分滿足老人在結構中互動的需求，應是在社區中推展老人福利的首務。

白髮不是歲月的傷痕，而是智慧的象徵；縐紋不是風霜的印記，而是經驗的累積。「老」並不可怕，它只是人生必經的一個階段，重視老人的價值，讓老人活得更有尊嚴，活得更快樂，我想是年輕一代共同的義務與責任。讓我們攜手共同努力，將我們的社區建設成爲老年人理想的家，爲我們的長輩，也爲將來的自己。

### 參考資料

- 詹火生 1979 社區老人社會工作 社會福利季刊 No.7  
曾華源 1981 推動社區工作之途徑與社區工作人員角色之探討 社區發展季刊 No.14  
沙依仁 1986 社區老人服務的新方向 社區發展季刊 No.34  
徐震 1989 我國推展社區發展工作之要項 社會福利月刊 No.75  
李瑞金 1982 老人服務的理論與實務 社會福利雙月刊 No.103  
(本文作者現任台灣省政府社會處處長)