

老人福利政策與社會資本建構

周海娟

壹、前言

無論對於老人、家庭、社區、社會或政府決策者而言，人口老化的確引發一連串的根本問題。譬如說，高齡化社會的到來與老年人數的增加會使我們的醫療保健與社會安全體系崩解或破產嗎？我們如何幫助老人依然獨立且積極的生活？在照顧與滿足老人需求時，國家與公民社會如何取得最佳的平衡？當老人壽命延長時，我們如何改善老人的生活品質？對於老人的寶貴經驗、智慧與才能，我們如何做最佳的利用？我們如何認知並支持老人在照顧他人與志願服務等社會參與的重要貢獻？老人福利政策的規劃，尤其應強調老人需求的滿足與社會參與的貢獻。根據 2000 年臺閩地區老人生活狀況調查報告顯示：我國老人福利需求的三個優先順位是：醫療保健、經濟補助與休閒活動。面對國內人口的日益老化、家庭結構的變遷與扶養比的下降，建構完整的老人福利政策與服務措施實有其必要性與迫切性。因此，除了推動國民年金保險制度確保經濟安全、加強長期照護與安養制度建構以健全醫療保健外，尤應關注老人休閒活動、志願服務和終身學習等社會參與活動的推展。

如果老化是一種積極或正面的經驗，

那麼，壽命的延長也必須要有健全醫療保健、經濟安全保障與社會參與活動的機會。雖然積極老化可在老人需要援助時提供其保障、安全與照顧，但這也讓老人瞭解到：他們終身有生理、精神與社會福祉的可能性，並可依據其需求、願望與能力參與社會活動。積極老化意指持續的參與社會、經濟、文化、精神與市民活動，不僅只是生理活動或參與勞動市場的能力。老人退休後，仍然可以成為其家人、朋友、社區與社會的積極貢獻者。積極老化的目的在擴展老人的健康平均餘命與生活品質，這也包括體弱、身心障礙與需要照顧者。因此，無論對於老人本身或老人福利決策者而言，維持老人獨立與自主是一重要目標。再者，老化往往是在社會互動的脈絡中進行。因此，家人、友人、同事與鄰居等即以老人為中心而形成重要的社會網絡。社會互惠與世代連帶是積極老化的要義，也是維護老人生活品質的保證，更是社會資本建構的基礎（WHO, 2002: 12）。

本文的主要目的在：探討老人福利政策的取向與社會資本建構的可能性，關注焦點則擺在強調老人社會參與的重要。因為它也相對支撐與強化另外兩個老人福利支柱：醫療保健和經濟安全。據此，本文

首先指出人口老化的政策意涵。其次，我們論述老人福利政策的三大支柱或主軸。接著，我們探討老人社會參與的可能領域與活動，包括志願服務、終身學習與休閒活動等。最後，我們則提出社區參與和社會資本建構的可能性，並歸結健康老化或積極老化需利用社會資本建構將老人融入健康、公平與照顧的社會中。

貳、人口老化的政策意涵

人口老化將影響家庭生活、福利需求、政府服務輸送、勞動市場結構、企業決策。但是，對於公共與私人部門，或國家與公民社會而言，它也帶來許多新機會。我們認為：面對高齡化社會的挑戰，各級政府決策者、非營利組織與私人企業部門，均對老人福利政策、計畫方案與服務措施的制定與執行具有共同責任。這種政策取向是一種宏觀的積極老化觀點，並且肯定：藉由各部門的參與，老人的健康生活才可創造與維持。若要進一步達成使老人成為其家人、社區與經濟之社會資本或資源的目標，那麼，老人福利決策者也必須扮演一種主導角色。雖然人口老化為社會帶來衝擊與挑戰，但它也為老人福利政策的制定帶來新契機與新意涵（Warburton & Bartlett, 2004; WHO, 2002）。

一、老人新典範的出現：肯定老人貢獻

傳統的老年觀總是與退休、患病與依賴相關聯。因此，老人福利政策與計畫方案經常牽絆在這種過時的典範中而裹足不前，也無法反映出事實真相。事實上，大

多數的人到了老年，依然是獨立與自主的。雖然老人於非正式工作部門，例如家務工作與小型、自雇型活動往往不被計入勞動市場的統計，但他們確實是積極的從事經濟活動。老人對家庭的無給貢獻，例如照顧孩子與病人，可使年輕家人順利的從事有給工作。尤其是老人志願服務工作，也對社會做出重要的經濟與社會貢獻。老年新典範採取一種世代觀點，肯定家庭成員間與世代間的關係和支持之重要性，它也強調社會各年齡層彼此互惠的可能性。

傳統觀點認為：學習是兒童與年輕人的事、工作是中年人的事，而退休則是老年人的事。新典範則挑戰此種看法，要求福利政策與計畫方案支持終身學習，使老人能順利投入或離開勞動市場，並在生命歷程的不同時間點上擔負照顧提供的角色。在創造一種新的、更積極的老化意象上，老人本身與大眾媒體均扮演著重要角色。政治意識與社會認知必須肯定老人的貢獻，而老年男女主導地位的融入將支持這種新意象，也有助於去除負面的老年刻板印象。教育年輕世代認識老化、重視老年問題，並維護老人權利，將有助於降低或消除老年歧視與老人虐待。

二、老人是異質性團體：肯定權利要求

生命歷程的老化觀點認為：老人並不是同質性團體，個別的差異性往往隨著年齡而增加。由於老人的家庭狀況、社經地位、生活風格與健康情形各有不同，因此，與其將它視為一個同質性團體，毋寧把它看作一個異質性團體來得適切。在一個異

質性的老年團體裡，老人有特殊的需求、興趣、嗜好與意見，因此，需要做特殊的考量。在擬定老人福利政策規劃時，除了要考量老人福利的特殊論題與領域外，更重要的是：還要考慮到老年團體的多樣性。再者，老人福利政策除了考慮老人福利需求外，也要注重其福利權利的維護。老人福利決策者的一個有用與有效的處理方式是：考慮到使能（enablement）或充權（empowerment）的可能性。換言之，它是恢復機能並擴展老人在社會各層面的參與，而非造成障礙或失能，也不是增加老人需求而導致孤立與依賴。

積極老化的福利政策取向是立基於肯定或承認老人的人權，並且遵循聯合國所強調的獨立、參與、尊嚴、照顧與自我實現的原則。老人福利政策與計畫方案應根據老人的權利、需求、偏好與能力做考量。它們也必須採取一種生命歷程觀點，認知老人早年生活經驗對其生活方式的重要影響。這種福利取向將從「需求取向」（needs-based）的策略規劃，轉向「權利導向」（rights-based）的政策發展。因為前者假設：老人是被動的標的，而後者則承認：老人有權利與其他公民一樣，可平等的取得所有生活層面的機會與待遇。權利導向的老人福利政策尤其強調老人的社會參與責任，並支持他們參與和其相關的政治過程與社區生活的其他各層面。

三、老人福利政策規劃：鼓勵社會參與

積極老化的老人福利政策強調：它對老人與與高齡人口均有許多挑戰。倘若醫療、就業、教育與社會政策能支持積極老

化，那麼，可能的情形是：(一)老人較少患有與慢性病有關的身心障礙；(二)更多老人可享有積極的生活品質；(三)更多老人積極參與社會、經濟、文化與政治層面的活動，也較可能參與有給、無給角色，以及家務、家庭與社區生活；(四)降低與醫療處置和照顧服務相關的費用。

積極老化的老人福利政策瞭解到：需要鼓勵與平衡自我照顧的個人責任、創造善待老人的環境，以及跨世代連帶。對於老年，個人與家庭都必須先加規劃與準備，期使個人的努力能在生命的各階段都能過著積極的個人健康生活。同時，為了做出健康與簡易的選舉，支持的環境也是必要的。從增加參與和降低照顧成本的角度來看，積極老化的老人福利政策的落實有其良好的經濟理由。當人們年老時，依然能健康的持續工作。當前，工業化國家的提早退休趨勢大多是公共政策鼓勵人們提早從勞動市場退出的結果。隨著人口老化，這種政策將面臨變遷的日益壓力，尤其是有越來越多的老人身體依然健康。

四、國家與公民社會夥伴關係：社會資本建構

不適當的社會支持網絡或社會資本建構，不僅會增加死亡率、罹病率與心理的緊張壓力，也可能降低個人的整體健康與社會福祉。個人的連帶關係崩解、寂寞與衝突的互動關係是緊張的主要來源，而支持性的社會網絡與親密關係則是維持情感力量的重要來源。譬如說，在日本，較諸有較高社會支持的老人，缺乏社會接觸的老人於未來三年內死亡的可能是它的 1.5 倍（Sugiswawa et al., 1994）。一般而言，

老人較可能失去家人與友人，也較可能覺得寂寞與孤獨，甚至因生活圈變小而可互動的僅是一小群人。事實上，老人的社會孤立與寂寞和老人的生活與精神福祉之下降息息相關。在大多數社會裡，男人比女人較少有支持性的社會網絡。然而，在某些文化裡，老年婦女卻會被有系統的排除於主流社會之外，甚至遭到其社區的拒斥。

善待老人的福利政策（age-friendly welfare policies）需要跨部門的共同努力，因為它們可預防身心障礙，甚至使身心障礙老人充分參與社區生活。譬如說，市政府當局可提供安全的人行道與適當的交通系統，休閒服務單位可提供休閒活動計畫方案幫助老人維持或恢復其行動能力，教育部門可提供終身學習環境與識字班計畫方案，社會服務單位可提供助聽器或教導手語使老人能持續的溝通，而健康部門則可提供復健計畫方案與符合成本效益的疾病預防措施。透過傳統社會、老人團體、志願服務、鄰里互助、同輩互動、家庭照顧提供、世代計畫方案與擴展或延伸服務之支持，老人福利政策決策者、非營利組織、私人企業，以及健康和社會服務專業者可以國家與公民社會的夥伴關係之建立，共同促進老人的社會資本或社會網絡的運作（WHO, 2002: 28）。

參、老人福利政策

人口老化是一種全球化的現象，它需要地方、區域、國家，甚至國際採取必要的福利政策作為回應。老人福利政策的制定取向應考量老人的獨立、照顧、參與、尊嚴與自我實現。有關積極老化的政策架構，我們應針對三個基本支柱或主軸採取

必要的行動策略。這種福利決策的關鍵應考量：積極老化的決定因素如何影響老人個人與老年人口的生活品質或生活方式。從老人福利需求與政策取向的角度觀之，老人福利政策的規劃與執行應鞏固且強調這三大支柱或主軸：

一、經濟安全保障

如果老人福利政策規劃與計畫方案能關注老人的社會、財政與生理安全，並考量老人的需求與權利，那麼，老人的尊嚴、保障與照顧就可獲得支持與確保。家庭與社區的支持性政策措施，目的在幫助它們能盡可能滿足老人的需求。經濟安全保障的目的在確保老人的社會、財政與生理安全能關注老人的安全與尊嚴，並符合老人的需求與權益。社會安全網的服務供給不僅要支持貧窮與獨居老人，社會安全措施也要提供老人穩定與適當的經濟收入。從生命歷程觀點來看，真正經濟安全收入考量的福利政策，也應鼓勵一般人及早為其健康、社會與財政安全做好準備。此外，重視社會正義的老人福利政策也應確保老人照護決策是根據老人權益，並以聯合國的老人福利服務原則為指導。這種支持老人權益的福利政策，是盡可能的促使老人獲得最長時間的獨立與自主。

目前，國內現行老年經濟安全制度，主要有社會保險與社會救助兩大體系。儘管公務人員保險與勞工保險都有老年給付規定，但僅有公務人員保險獲得較佳保障，相對的，勞工保險因給付金額不高或逐年貶值而無法達到社會保險的作用。在社會救助方面，主要為「中低收入老人生活津貼」。以 89 年度的情形來說，發放

低於最低生活水準者（6000元／月）與介於最低生活費標準者（3000元／月）合計約18萬6千人。此一事實說明：目前的社會保險與社會救助體系不足以保障大多數老人的經濟安全。另一方面，未參加任何軍公教與勞保民眾，雖然部分享有各種津貼給付，但津貼金額普遍不高，加上高度依賴政府的移轉性支付，因此，對老人的經濟安全保障猶如杯水車薪。此外，目前老人福利生活津貼既排富又拒貧，產生若干不公平現象，致使大多數弱勢老人族群無法獲得應有的照顧。由此觀之，國民年金保險制的開設有其必要性與迫切性（江清馥、侯穎蕙、林慧芬，2003）。

二、健全醫療保健

當引發慢性病與機能衰退的社會環境與個人行為的風險因素維持在低水準，而健康保障的因素維持在高度狀況下，老人即可享有較長的壽命與較佳的生活品質。換言之，他們將依然表現健康且能維持其生活風格，相對的，需要高成本的醫療與照顧服務費用的情形就變少。對於有需要照顧的老人，福利政策規劃應讓他們有取得完整健康與社會服務的機會，藉以符合老人的需求與權利需要。健全老人醫療保健的目標有四：(一)針對特殊性別或明確標的改善其健康狀況，並預防與減少過多身心障礙、慢性病與過早死亡的負擔；(二)降低引發主要疾病的風險因素，並透過生命歷程方式增加或促進健康的保障因素；(三)建構一種可近的、可負擔的、高品質的與善待老人的健康與社會服務連續體，藉以凸顯並保障老人的需求與權益；以及(四)對於正式與非正式照顧提供者，老人福利政

策應提供必要的訓練與教育。

在宅老化與在地老化是世界各國發展老人照護政策的最主要目標，也是最符合國內老人期望的政策取向。然而，由於現行國內相關長期照顧資源以機構式為主，且存在機構或病床數分配不均的現象，致使無法完全落實在地老化。據此，未來的老人醫療保健應配合長期照顧保險的規劃實施，適度減輕老人及其家屬的經濟負擔，使其可獲得適當的醫療保健照護。具體做法包括：(一)結合社區志願服務團體，提供臨時性的喘息服務，給予家庭照顧者必要的支持；(二)開辦「服務時間人力銀行」，鼓勵社區居民志願參與社區照顧工作；(三)改革公立醫療體系並設法與社區生活結合，除了提供必要的醫療服務外，更應強調社區居民中老年病的預備與控制，共同建構一個健康的生活環境；(四)整合各類長期照顧服務與醫療保健資源，落實在地老化政策，建構一個完整的社區照顧網絡；以及(五)研擬老人長期照顧保險的規劃，提供老人及其家屬適當的長期照顧，並適切減輕其經濟負擔（江清馥、侯穎蕙、林慧芬，2003）。

三、社會參與活動

如果勞動市場、就業、教育、健康與福利政策與計畫方案能支持老人充分參與社會、經濟與精神活動，並符合其基本的人權、能力、需要與偏好，那麼，老人即可以有給和無給方式對社會做出生產性的貢獻。鼓勵老人社會參與的目標有三：(一)提供老人生命歷程的教育與學習機會：譬如說，透過生命歷程的健康教育提供，讓老人有健康促進的知識與理念，也教導老

人如何照顧自己與他人，並透過教育與充權，使老人有效的選擇與使用健康和社區服務；(二)認知並促進老人的社會貢獻：使老人能根據其個人需求、偏好與能力積極的參與經濟發展活動、正式與非正式工作與志願服務活動；以及(三)鼓勵老人充分參與家庭與社區生活：譬如說，在鄉村與都市地區提供可近的、可負擔的公共交通服務，使老人能充分的參與家庭生活與社區活動。

建構適合老人居住的生活環境，除了推動老人在宅老化與在地老化外，更應積極規劃整合性的社會福利與服務網絡，以提供所有老人完善的福利服務。另一方面，政府也應積極規劃且推動社區多元化的老人休閒活動與娛樂設施與服務，結合民間與政府部門資源，建構老人照護網絡與推動銀髮產業。在老人休閒活動與娛樂方面，尤應提供老人充分的社會參與，平等分享社會、教育、文化、宗教與娛樂資源。一般而言，老人社會參與活動的主要類型包括：休閒活動、志願服務與終身學習等。就近程來說，老人社會參與活動應考慮老人的體能限制，並增加老人對各項休閒活動與娛樂設施運用的可近性。在休閒活動硬體建設方面，老人福利政策應改善社區型公園與文化教育等無障礙設施。在休閒活動軟體方面，則應與民間團體合作，針對特殊需求老人，例如低收入老人與身體衰弱老人等，提供必要的休閒活動方案（江清馥、侯穎蕙、林慧芬，2003）。

肆、老年社會參與

對於老人而言，創造適合於老年社會參與的社會環境是相當重要的事。因為社

會支持網絡、終身學習機會，以及保障老人免於暴力與虐待不僅可提升或促進老人健康、社會參與和經濟安全，而且社會孤立、寂寞、缺乏教育與處於衝突情境中往往會增加老人身心障礙與過早死亡的風險。對於老人福利政策來說，社會參與規劃是相當重要的關鍵。它不僅決定老人社會參與活動本身的性質，也連帶影響經濟安全與醫療保健的另外兩個主軸的強度。對於老人來說，社會參與具有四種主要功能：一、滿足老人的適應需要：延續中年時期的社會活動與社會關係。二、滿足老人的表現需要：讓老人參與自己喜歡的活動，表現自己的能力，也覺得生活有樂趣、生命有意義。三、滿足老人貢獻的需要：將寶貴生活經驗貢獻社會，體會生命存在的價值。四、滿足老人發揮影響的需要：讓老人的智慧與專長可發揮影響力量，並獲得他人的肯定與尊重。底下，是老年社會參與的三個主要範疇：

一、志願服務

對於退休老人而言，維持生存意義與維繫家庭和社會關係是生命的基本價值。俗話說：「家有一老，如有一寶」，也反映出老人擔任志工或從事志願服務是體現生命的重要方式。我們參加志願服務，一方面是尊重服務對象的生命價值，另一方面，也肯定自己的生命價值（林勝義，1995）。在本質上，志願服務是一種助人與自助的工作。在志願服務過程中，它不僅使人有機會接觸到各種人、事、物，不致與社會脫節，也因有機會參加各種相關活動，而對自我成長與家庭生活具有正面的意義。國內的研究顯示：老人志願服務與

整體生活適應有關，志願服務的程度愈高，心理、生理、社會與生活適應愈好（賴永和，2001）。

從社會參與的角度來看，志願服務對於老人的意義在於：(一)追求心理需求的滿足：藉由志願服務，老人可獲得自我成長、自我實現與社會肯定的滿足；(二)形成次文化體系：透過協助他人，獲得同輩的扶持、增進自我肯定，並形成老人次文化體系；(三)志願服務化解社會不平等的交換：透過志願服務，老人不僅建立自己的社會地位，也因滿足利他、助他的社會認可，化解老人無交換價值的說法；以及(四)重建角色存在的意義：老人退休後，若無適當的活動填補，容易加速老人的心理老化。因此，志願服務可說是一種新的、有意義的角色追求，不僅可彌補生活的空白、滿足自我實現的心理，也可重建生活角色存在的意義（李瑞金，1996；呂寶靜，1999）。

二、終身學習

面對人口老化或社會高齡化，教育與訓練投資是重要的一種策略。然而，重要的是：此一領域應採取宏觀的視野，並且從終身學習（lifelong learning）的角度來建構。終身學習的目的在：提供成人終身生命歷程能接受教育與提升學習技能。老人的技能也必須促進與提升，才能滿足未來勞動市場競爭的需要。可預期的，科技環境將持續的產生深遠與迅速的變遷。如果我們要對這些持續的變遷加以回應，那麼，我們就需要一種終身學習的文化。對於臺灣社會而言，發展一種終身學習的文化未必會嚴重的損害到我們的經濟成長率，以及我們在全球經濟的競爭力。從長

期的角度來看，終身學習文化的創造也不會降低我們的生活水準。

教育是進入勞動市場或有給就業的一種重要管道，也是社會參與的一種重要形式。從社會凝聚力與公平正義的角度來看，終身學習具有重要的影響與意涵。一個經濟極化或貧富差距很大的社會，往往會帶來負面的影響而毀損社會基礎。終身學習將賦與個人權力以做出建設性的回應，也將有助於臺灣社會的自由與民主傳統。在最低限度上，老人的終身學習應包括幾個基本特徵：(一)就時間、成本與地點而言，終身學習要有高水準的可近性；(二)友善使用者，對於老年學習者應注意適當的速度；(三)調整或調節，應注意教育組成要素間的互動與彼此的連結；(四)終身學習是地方取向的，並認知優先順位的學習；(五)關注特殊勞動市場需求與廣泛的個人和社會利益；(六)強調終身學習取向、管道、方法與內容的多樣性與差異性；以及(七)鼓勵與協助老人適當的使用新科技。

根據聯合國教科文組織的報告指出：老人參加愈多學習活動，愈能融入社區生活，也對健康與福祉有重要的幫助（楊國德，1999）。事實上，老人不只是學習型社區的消費者與享受者，也可以成為共同生產者與規劃者。在此參與過程中，老人也可獲得實質的學習與成長。在學習型社區的工作項目或活動上，老人可參與的類型主要有三（林振春，1999）：(一)組織社區終身學習志工團體：除鼓勵社區老人參與終身學習志工團體外，也應針對老人的學習需求提供相關的服務。(二)培訓社區終身學習推動種子人才：成立社區老人學習種子班，由老人參與籌劃和培訓工作，也使老

人成爲社區終身學習種子人才。(三)創立銀髮族人力銀行：藉由種子人才、社區學苑與志工團體等方案建立人力銀行，透過終身學習資源與資訊中心傳播人力銀行的供需情形，並鼓勵老人參與銀髮族人力銀行的事務推動。

三、休閒活動

與其他年齡團體一樣的，老人也有相同的休閒與娛樂需求。它們的主要的差異在於：休閒活動的服務提供如何滿足這些團體需求，以及滿足這些團體需求的服務供給是什麼？對於老人而言，娛樂與休閒活動可能受到個人的不同生活經驗、教育、環境、技能、健康情形與特殊需求的影響。對於年輕人來說，休閒可能只是工作之餘的一種生活調劑，但對退休的老人而言，則可能是生活的重心，甚至是生活的全部。若是根據休閒活動的性質來劃分，我們可將老人經常參與的休閒型態區分成五種：消遣型休閒、嗜好型休閒、運動型休閒、知識型休閒與服務型休閒。其中，服務型休閒係指盡自己本份、貢獻己力與服務利他的休閒活動，例如照顧孫子女與志願服務等。這種型態的休閒活動不僅讓退休老人享受回饋的樂趣，也使他們獲得自我肯定的價值（林勝義，1993）。

一個良好的娛樂與休閒活動計畫方案必須能提供各種不同的活動，因爲並沒有一個計畫方案能普遍的滿足所有的老人需求、興趣與能力。在促進老人生活品質的方法上，可考慮給予他們參與藝術與文化活動。其實，老人不僅有參與這些活動的機會，也可能在這些藝術與相關文化活動領域上擔任志工。透過藝術、歷史與其他

慈善活動，老人可以貢獻社會。在傳遞社區文化知識與技能上，老人因具有豐富經驗與寶貴智慧而扮演重要角色。對於企業界來說，未來，它們有機會以較符合某種目的與需要的產品來滿足這種日益擴展的市場需求。尤其是在藝術與文化活動上，更存有這樣的一個落差。企業界與社區組織也有機會瞭解到：老人有時間與專門知識與技能以有給或志願服務的方式提供援助，以推動或增進老人的旅遊、娛樂與休閒活動。

伍、社區參與與社會資本建構

一、公民社會與社會資本

公民社會（civil society）是指介於個人與國家間的區域，它往往是由許多彼此糾結的志願團體網絡所組成。雖然這種志願團體所創造出來的網絡可能是微弱的社會連帶，但它們卻是使社會聚集在一起的社會凝聚力。換言之，公民社會是指我們生活的那些團體，而它們的存在又在滿足或回應公民社會的而非國家的需求與創制。公民社會所可能帶來的利益包括：避免個人陷入孤獨、保障個人免於國家侵犯、滿足政府無法提供的需求，以及鼓勵居民更積極參與社區生活，並且維持相當程度的選擇自由（葉肅科，2004：136-137；Kawachi & Berkman，2000：179-181）。

晚近，社會科學界對公民社會論題的興趣遽增，可溯至美國政治學者 Robert Putnam 於 1993 年所出版的一本著作《使民主制度運作》（Making Democracy Work）。在此著作中，Putnam（1993）指出：區域政府的績效表現差異與各地區的

社會資本 (social capital) 程度密切相關。個人與家人和友人的關係、夥伴關係與公民權經常被稱為社會資本建構 (building social capital)。社會資本是一種互動現象，它描繪個人與個人間的互動而帶來網絡、信任與社會規範的建立。社會資本不僅促進互蒙其利的合作與協調，也提供個人目的感與關聯性，它被認為對於健康與福祉具有重要的影響。對於老人的社區活動參與來說，共同利益被認為是最基本的理由。

從社會資本運作的角度來看，社區居民參與活動可使社區居民或社會公民因彼此合作而互蒙其利，並且克服集體行動的可能難題。生活在高度社會資本地區的公民，是較可能信任其公民，並且重視社會連帶與社會平等。反之，社會資本低的地區，其社會關係特徵的描繪即是：「個人自掃門前雪，莫管他人瓦上霜。」在一個社會資本累積大量流失或持續被腐蝕的社區裡，可能會造成社區居民參與市民活動的進一步惡化。譬如說，在某些都市住宅區，由於成功的中產階級家庭漸次的移出，致使該地區很可能變成貧窮、失業、犯罪與不健康的社區。

二、志願服務作為社會資本

志願服務可被視為一種社會人力資源或社會資本建構，也是社會共同創造與成就的無形資產 (劉德勝, 2001)。志願服務的概念，以及構成積極公民權基礎的原則和社會參與，可以激勵潛在的志工。因為對於個人歸屬需求、覺得受重視與發現生命意義，它有可能提供解決問題的方法。在志願服務的過程中，個別公民事實上是

在建構其地方社區。即使在最貧窮的鄰里社區裡，它也是個人與組織展現資源，據此，社區可以是被志願再建構的地方。公民社會使鄰里關係再生，因為當可用的地方資產彼此連結，並增強其權力與有效性時，社區發展因而產生。基本上，這是一種「資產取向的」(assets based) 社區發展。雖然這種努力可能需要加以組織，但它卻是可透過志願服務的努力來達成。

對於許多人而言，個人認同之所繫在於團體或社區內的目的感與歸屬感。生活品質經常是從其關係領域的內部，以及他們覺得作為該團體成員而受到重視與尊重的程度來考量。由此觀之，志願服務的機會不僅為個人成長與發展提供有效的選擇，其實，也有助於社區的成長與發展。邁入 21 世紀，許多影響社會變遷的因素依然會持續的存在。譬如說，持續的科技變遷、頻繁的人口流動、不穩定的就業機會，以及政府、社區、個人與企業部門的變遷。接續的挑戰是：要對社會資本運作方式有更廣泛的瞭解，並且鼓勵跨世代連結，以使老人的豐富經驗能為年輕世代所分享。強勢基礎的社會資本將較有助於未來人口高齡化與社會轉型，為促成此一結果，志願服務可說是很好的一種管道或方法。

陸、結語： 從社會資本到社會融合

整體而言，老人的社會參與或社區活動應被視為一種有生產力的社會貢獻。老人的無給工作包括提供照顧、參與社區活動，以及從事較正式的志願服務工作，它也是社會結構的一種基礎。事實上，這些社區活動的價值是可從經濟角度加以測

量，而且有益於整體社會的經濟安全與醫療保健之強化。再者，如果我們從社會資本建構的角度來看待老人的社會參與，那麼，在更大程度上，老人的社會貢獻是可被肯定的。畢竟，對於老人生活品質而言，一種平順運作與照顧的社會是相當重要的。儘管老人對社區活動參與的社會貢獻是非常重要的，但遺憾的是：他們對社會貢獻的這類方式卻甚少被肯定。強調老人的積極或正式貢獻，將有助於我們重視這些活動可提供老人的機會，而非從較問題取向的角度來看待老化。當然，如此的轉變也需有較積極的老人福利政策配合與反映，藉此，可進一步強調老人對社會資本與公民社會建構的重要貢獻。

消費模式可能隨著老化而變遷，但老人依然是貨物與服務的消費者。不少老人因其投資與其他收入而必須繳納所得稅，無關乎高齡化人口。其實，增加老人休閒

活動可帶來許多貨物與服務的增加使用和增加稅收。同樣的，老人二度就業或重新投入勞動市場將產生附加的稅收歲入。雖然醫療保健成本的增加必須受到監督，但老人的健康改善對其個人與整體經濟的好處卻不應被忽略。創造一種善待老人的生活環境，即是肯定與重視老人的社會貢獻與價值。其實，它並不需要犧牲社會年輕成員的利益即可達成此一目標。總之，老人福利政策與計畫方案的發展應該考慮的基本原則包括：確保高品質的健康與其他服務可取得的機會、維持社會正義與世代公平、援助弱勢老人、認知與重視差異性、社會資本建構、盡可能提供老人福利服務的彈性與選擇性，以及使所有老人都能參與各種社區生活。

（本文作者現任政治作戰學校社會工作學系助理教授）

📖 參考文獻

- 江清馥、侯穎蕙、林慧芬（2003）臺灣老人福利需求與政策方向，國政研究報告，社會（研）092-009 號，2003 年 8 月 28 日。
- 李瑞金（1996）高齡者社會參與需求：以臺北市為例，社會建設季刊，95，7-19。
- 呂寶靜（1999）增進老人社會參與之政策規劃，<http://minho.show.org.tw/vote/new/book1/p199.htm>
- 林振春（1999）銀髮族的社會權與學習權，載於中華民國社區教育學會主編，銀髮族的社會權與學習權，1-24，臺北：師大書苑。
- 林勝義（1993）退休後休閒和社會參與的規劃，成人教育，16，24-27。
- 林勝義（1995）做一個快樂的義工，社教資料雜誌，206，1-2。
- 楊國德（1999）老人學習及社會參與的新契機，成人教育，48，51-52。
- 葉肅科（2004）外籍配偶家庭：社會資本與社會凝聚力初探，社區發展季刊，105，133-149。
- 賴永和（2001）國民中小學退休教師生活適應及其影響因素之研究，國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文。

- 劉德勝 (2001) 文教機構義工之研究：人力資源管理文獻摘要，博物館學，15(1)：25—32。
- Australian Institute of Health and Welfare (2000) SAAP National Data Collection Annual Report 1999-00 Australia. Cat. No. HOU 38. Canberra: AIHW.
- Australian Institute of Health and Welfare (2001) Australia's Welfare 2001: The Fifth Biennial Welfare Report of the Australian Institute of Health and Welfare. Canberra: Australian Institute of Health and Welfare.
- de Vaus, D., Gray, M. and Stanton, D. (2003) Measuring the Value of Unpaid Household, Caring and Voluntary Work of Older Australians. Research Paper No. 34, Australian Institute of Family Studies.
- Kawachi, I. and Berkman, L. (2000) "Social Cohesion, Social Capital, and Health", in L. F. Lisa and I. Kawachi (eds.), Social Epidemiology. New York: Oxford University Press, Inc., pp.174-190.
- Putnam, R. D. (1993) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sugiswawa, S., Liang, L. and Liu, X. (1994) "Social Networks, Social Support and Mortality among Older People in Japan", Journals of Gerontology, 49: 3-13.
- Warburton, J. and Bartlett, H. (2004) Economic Implications of an Ageing Australia: The Productivity Commission. Brisbane: University of Queensland.
- World Health Organization, (2002) Active Ageing: A Policy Framework. Geneva, Switzerland: WHO.