

# 老人福利需求調查與政策意涵

## ——以桃園縣為例

謝登旺・陳芬苓

### 壹、研究背景與目的

高齡化社會的來臨，引發許多新的需求與問題，已成為社會大眾及政府共同關心的議題。臺灣人口老化是人口轉型的趨勢，也反映出近代社會急速變遷的樣貌。自 1993 年起，臺灣老年人口比例以超過聯合國所定之高齡化社會水準，正式跨入高齡社會，且此後臺灣人口老化的速度相較於西方國家以將近十倍的速度在成長，也因此國內近年來愈來愈重視老人福利的發展。由於所有的社會福利都是為了滿足人類的需求而生（Doyal & Gough, 1985），而需求的判斷與掌握是社會福利運作及社會福利制度規劃的基礎（McKillip, 1987；Smith, 1980）。雖然內政部統計處近幾年來均會定期實施老人狀況調查研究，以探討全臺灣老人需求，但全國性的調查工作所討論的議題廣度及深度有限，也無法深入分析到老人間的差異性。因此，我們試以桃園縣中老年人口為對象，深入地調查他們在經濟、居住、安全、健康及休閒生活的現狀及需求，並瞭解他們對各項支持性服務（supportive service）、補充性服務（supplementary service）及替代性服務

（substitutional service）的接受程度，以做為未來福利政策規劃之參考。

本調查研究之個案城市—桃園縣，是一快速發展中的縣市，遷入的人口逐年增加，而新遷入人口又以年輕核心家庭為主，人口老化問題就全國來說尚不嚴重，2003 年全國老年人口比率為 9.24%，桃園縣為 7.56%，為全國第二低，僅高於臺北縣（6.67%），然仍居於高齡化社會之列。由於老人福利之規劃應未雨綢繆，以儘早規劃一套完整且快速連結之福利服務網絡，本調查研究所針對之對象限定桃園縣的 55 歲以上居民（原住民樣本為 50 歲以上者），以便瞭解年輕老人（55 歲至 64 歲）、中老年人（65 歲至 74 歲）及老老人（75 歲以上）之可能有的差異，特別是年輕老人之意見可做為未來十年老人福利政策規劃之參考。

在研究方法上採調查研究方法（survey research），在資料蒐集方面則採結構式問卷方式。在抽樣方法方面分兩種方法進行，第一種方法採集體抽樣，抽樣單位設定在桃園縣各老人組織，依據桃園縣政府社會局的資料顯示，至民國 92 年

底，相關老人組織總計有 32 個，包括桃園縣各鄉（鎮、市）老人會、長青會、松柏會、長松會、老人大學、長青學苑、桃園縣都市原住民老人會、軍眷管理委員會、老人文康中心等，各鄉（鎮、市）平均有 2 至 3 個老人組織。以各鄉（鎮、市）隨機選取一個老人組織作為集體施測對象，加上 4 個特殊族群團體，配合其老人聚會的時間，由多位訪員親自前往老人集會地點進行面訪，總計抽出 17 個老人社團進行團體施測。由於上述方法所訪問到的老人以一般老人為主，謀生乏力或身體殘疾之老人可能未能納入研究中，因此第二種抽樣方法則由桃園縣列冊之中低收入戶老人名單中，以各鄉（鎮、市）高齡人口數比例分配隨機抽取 100 個樣本及 100 個替代樣本進行家戶訪問。

本研究問卷內容主要分為三大項：老人基本資料、目前的生活狀況及使用福利服務情形。老人基本資料包括性別、年齡、婚姻狀況、教育程度、居住地、戶籍地、宗教信仰、個人認同之族群、以及詢問是否具有榮民身分。有關老人生活狀況及需求分類，則參考鄔范萍（1999）、吳玉琴（1998）及桃園縣政府目前工作類別，主要分為六個層面：經濟狀況、居住狀況、老人虐待狀況、健康狀況及休閒生活狀況，每一部分都包含目前現況及需求兩類問項。最後，則詢問受訪者對政府提供之各項老人福利服務之認知度、使用率及滿意度。

## 貳、研究結果

問卷回收情況方面，一般老人方面總計發出問卷 1,004 份，有效樣本比例為

68.6%；中低老人方面總計出訪 140 位，完成比例為 72.1%，共計完成有效樣本份數為 790 份。樣本基本結構而言，男性樣本數為 415 份占 52.5%，女性樣本數為 375 份占 47.5%。婚姻狀況以「已婚（含同居）」的比例最高（75.0%）占七成以上。普遍教育程度不高，教育程度國中以下比例達 85.3%，其中大多數為國小畢業占 43.9%，完全沒接受過正式教育者比例為次高占 26.6%。值得注意的是，受訪者平均居住在現住地點的時間約 41 年，顯示桃園縣的老人在本地居住時間非常長，跨鄉鎮遷移的情況也非常少，多半定居於原鄉鎮，且大多為世居。

### 一、經濟狀況及補助需求

在經濟狀況方面，首先分析調查對象之工作狀況。研究樣本中大部分的調查對象已經沒有在工作（66.8%），23.1%是家管，有工作者僅占 10.1%，而有工作者中有 54.8%屬於長期性的有酬工作，45.2%屬於臨時性的有酬工作；年輕老人中也只有 15.5%仍在工作，主要是農業及服務業人員，顯示許多中年人未到法定退休年齡及沒有固定工作收入的情況嚴重。而無工作者其退休前之主要職業以「農林漁牧業」為最高占 28.8%，「公共行政、社會服務及個人服務業」其次占 27.0%。在請領退休金情形方面，有高達 62.9%的受訪者表示沒有領到任何退休金，而有領到勞（公、軍）保的退休金者占 24.6%，有領到一次給付的勞基法、軍公教退撫金為 6.6%，有領到月退撫金者為 6.5%，有領到後兩者以具榮民身份者為大宗（54%的榮民有領到），顯示高齡者退休後經濟弱勢的情況。

在詢問其目前生活主要經濟來源方面，有 52.0%的受訪者表示主要依賴子女奉養，其次年輕老人表示靠工作收入（16%）或靠配偶及積蓄過日（15%），65歲以上老人則有 36%的受訪者主要依賴政府的經濟補助生活（含敬老津貼），另外靠退休金、撫卹金或保險給付者也有 21.4%，顯示敬老津貼的發放對老年人經濟生活保障有顯著地重要性，也顯示老年人需依賴子女之重可能成為家庭中弱勢的情形。

在主觀經濟需求方面，大部分受訪者認為經濟狀況普通（59.2%），但也有 24.5%認為有點不足，有 5.4%認為非常不足，顯示約有三成左右的受訪者認為目前本身的經濟狀況不佳。另外，對於是否需要政府經濟上的幫助，有 51.7%的受訪者表示需要，13.1%表示非常需要，比例很高。在主觀經濟需求方面，年輕老人與一般老人之間並無顯著差異。

## 二、居住狀況及安養照護需求

在居住狀況方面，此次調查的受訪者中，所居住之房子有絕大多數屬於自己的房子，占 51.2%，其次是子女的房子占 24.3%，年紀愈大失去自宅的比例較高。而在家人成員的組成上，大部分受訪者以「與配偶及子孫同住」者的比例最高占 45.2%，其次是「只與配偶同住」者占 21.7%，「只與子孫同住」者占 20.7%，65歲以上長者獨居或只與配偶同住的比例增高。而在問及其個人理想居住方式方面，亦以「與配偶及子孫同住」的比例最高占 54.0%，「只與子孫同住」為其次占 20.1%，「只與配偶同住」再其次占 15.2%，各種

年齡層的老人希望的居住方式並不隨年紀或世代而有所差異，尤其許多目前雙老家庭對於三代同堂的憧憬仍然存在。

在安養照護的主觀需求方面，機構式安養的接受程度均不高，將近七成的比例（67.9%）表達不願意接受。但當其健康狀況不佳且生活無法自理的情況下，全住型安養護機構的接受度較前述問項提高了十五點二的百分比。對於機構支持性或補充性照顧方面的服務，接受度普遍提高。有 42.6%的受訪者表示可以接受其照顧者因突發事件而暫時將其安置於安養、養護機構之機構內喘息照顧；45.1%受訪者表示可以接受僅白天在安養機構之日託服務。在家庭式支持性照顧方面，有 31.1%表示需要居家服務，其中有 32.4%表不願付費，願付費者平均可以接受的費用為一天 488 元；另有 37.2%的受訪者願意接到問安電話，但整體而言約半數老人並不願意也不需要任何介入家庭的照顧性服務之提供。此外，在老人住宅方面，有三成的老人可以接受，願付費者平均可以接受的費用為一個月 6,987 元。在年齡層的差異上，各項服務年輕老人的可接受度都顯著較高。

## 三、老人虐待狀況及安全需求

對於老人受虐之情況發現，有 4.2%的受訪者表示在最近一年內曾受過身體上的傷害，若以桃園縣老年層人口數進行推算（2004 年 4 月老年層人口為 13 萬 8,842 人）全縣可能受暴老人人數約為 5,831 人，未來也是值得重視之議題。在性別的差異分析上，男女受暴的比例並無顯著差異，顯示老人受暴案件非以女性受害人為主，男性受害者的比例亦逐漸增加中，此為未

來值得重視之議題。施暴者中以「配偶」的比例最高占 48.4%，「兒子」其次占 41.9%，其他施暴者的比例均非常的低；年輕老人表示施暴者以配偶為主，65 至 74 歲者則配偶及兒子各半。施暴原因以溝通不良所產生的衝突為主，其次是因為對方心情不好。在受暴者的求助經驗中，大多數的受暴受訪者從來沒有向外界求助過，比例為 43.3%，向政府機關求助的比例為 23.3% 居次，向兒女孫子求助的比例為 20.0% 再其次，值得注意的是向社工人員及民間機構求助的比例均為零。

在安全需求方面，老人表示需要子女關心（76.1%）及注意生命安全之需求（70.7%）程度最高，裝設緊急救援系統（43.2%）及緊急庇護所的需求（24.4%）則相對較低。因此在安全需求上，子女的關心仍然是最重要的而無法取代，相較於其他需求結果，老人相對非常重視其生命安全，未來縣府可以著重在這部分的工作。

#### 四、健康狀況及健康服務需求

在調查對象的健康狀況方面，主觀健康狀況並不因年齡不同而有差異。在健康服務需求方面，調查結果顯示定期性義診活動的需求「非常需要」及「需要」的比例為 67.0%，而在免費健康檢查方面，表「非常需要」及「需要」的比例為 84.5%，而健康服務需求上並無年齡層差異。

#### 五、休閒生活狀況及需求

對於調查對象平日的休閒生活狀況，最常做的活動以「在家中看電視」的比例最高占 13.9%，其次是「與朋友聚會聊天」占 13.2%，「做運動、跳舞」再其次占 12.9%，「到處旅遊看看風景」占 10.7%，

顯示調查對象的休閒活動以室內活動居多。其中年輕老人日常時間花在「照顧孫子女」及「做家事」相對較高，在「當志工」及「參與宗教活動」上的比例也較一般老人為高。針對受訪者希望政府能提供之文康休閒活動類型，以「戶外郊遊」的比例最高占 24.2%，其次是「歌唱活動」占 14.4%，再其次為「運動比賽」占 13.3%，「養生活動」占 12.9%。其中，年輕老人表達各項活動的需求度都顯著較高，75 歲以上老人表達「都不需要」的比例則顯著較高（22%）。

關於桃園縣老人福利未來工作重點方面，約有五分之一（20.5%）的受訪者表示「提供經濟補助」是目前最重要的工作，另外「提供醫療服務」（17.9%）、「提供文康休閒活動」（12.9%）的比例分別為第二高及第三高，足具經濟問題還是老人家最關心的議題。此三項主觀福利重點與內政部 2000 年臺閩地區老人狀況調查結果相同。

#### 六、使用政府福利服務情形及障礙

目前政府提供之老人福利服務依據經濟狀況可大致區分為一般老人福利及中低收入戶老人福利，這部分主要分析各福利項目之認知率、使用率及滿意度，以了解受訪者使用老人福利服務之情形。

在一般老人福利服務項目之調查方面，受訪者對於「搭乘公車優待」的認知率是最高的，有 90.3% 的比例知道此項福利措施，次高者為「敬老福利生活津貼」，有 69.4% 的認知率，「榮總及長庚醫院之就診專車」有 54.6% 的認知率；而認知率最低者為「老人保護專線（19.0%）」、「問安

電話 (20.3%)」及「居家服務 (25.6%)」，這些認知率不足的服務項目可能是未來政府需要加強宣導的。

在一般老人福利項目中回答知道或有聽過的受訪者進一步詢問其是否有使用該項福利措施。其中，有使用的比例仍以「桃園縣老人搭乘公車優待」最高 (69.4%)，也表示未來政府若考慮變更此項福利時，可能影響的老年人口數是最多的。其次有使用過「老人文康活動中心」占 56.6%，再其次為「敬老福利生活津貼」占 44.5%，「榮總及長庚醫院之就診專車」的使用率有接近四成 (39.5%)，比例很高，未來若考慮廢除，需思考對於原使用者醫療習慣的影響。受訪者反映對政府老人福利服務不滿意的主要原因在「很多福利項目我都不知道 (27.5%)」的比例最高占，其次是「不知道要找誰申請 (18.8%)」。可見資訊的不足是最大的障礙，與過去研究結果相符 (張宏哲，2002)。

在中低收入戶老人之福利項目方面，所有中低收入戶老人對「中低收入老人生活津貼」的認知率最高 (98.2%)，其次是「全民健康保險費減免」(45.0%)，「中低收入老人營養送餐服務」再其次 (14.4%)。在使用率方面亦以「中低收入老人生活津貼」及「全民健康保險費減免」分居最高及次高 (96.3%、88.0%)，第三高者為「中低收入老人特別照顧津貼」(54.5%)。而對老人福利服務項目不滿意最主要的原因，以「很多福利項目我都不知道」的比例最高 (36.2%)，其次為「補助金額太少不夠用」占 25.8%，再其次為「不知道要找誰申請」占 13.6%。至於福利標籤作用之「曾受到異樣的眼光」，及行政障礙中的「承辦

人員態度不好」、「服務速度太慢」之比例都在 1%~2%而已，因此與一般老人相同反映主要的問題在於資訊障礙方面。

### 參、需求調查之政策意涵

本調查結果使我們對於老人目前生活狀況及對各項福利服務的需求程度有進一步的瞭解，本文中也分析年輕老人與一般老人之差異性。雖然本研究的對象是桃園縣的老人，有其地域上的特性，但調查結果所呈現的政策意涵，仍然值得我們討論未來可行之政策方向。

一、與其他非大都會地區老人相同的是，桃園縣老人在原鄉 (鎮、市) 居住的時間非常長，跨鄉鎮遷移的情況也很少，且大多為世居，在政策的意涵可能代表著老人使用在地資源的意願會較高，也較難接受跨鄉鎮安養的安排，也表示著老人可能會受到其原有社會人際脈絡的牽絆，「面子」與「福利烙印效果」可能會阻隔老人使用福利資源的意願。

二、在經濟方面，由本研究可以看出許多老人仍然處於非常弱勢的地位，年輕老人未到退休年齡卻已大多失去固定工作收入而需依賴子女過日。尤其從事農林漁牧業者，未來老年退休之後沒有辦法擁有職場退休金的保障，可以預期這些老人雖然能在老年之後可繼續工作相當長的一段時間，但終究可能會落入貧窮，也因此「經濟問題」才成為老年人最關心的議題。對於目前敬老福利生活津貼的持續發放似有其必要性，但及早實施國民年金制度將是第一要務。

三、各項經濟補助之發放金額應減少波動，避免因新官上任而有所變革；也應

減少地域性差異所產生之比較性需求，如相較於新竹市之老人津貼，桃園縣的津貼項目與金額則顯得較少，民眾也會抱怨。

四、在老人住宅的部分，雖然接受的比例也有三成左右，但是願意負擔的金額偏低，事實上是不足以支付老人在老人住宅的花費。因此未來在開發老人住宅的部分，受利者可能是經濟情況比較好的老人，尤其榮民接受的比例可能會比較高，未來老人住宅服務對象可能為小眾。

五、有許多受訪者表示問安電話常造成其以為是詐騙集團而引起恐慌，所以對於問安電話的需求並不強烈。老人表示：問安電話之去電時間，應配合老人之日常生活作息，以勿打擾其休息時間為原則。在問安電話的部分，接受的程度沒有預期中的高，因此問安電話可能還是可以維持在目前的規模，針對獨居老人進行即可。

六、在居家服務方面，以一般老人接受的程度相對較高，因此未來居家服務可要推廣以收費的方式讓一般的老人亦可申請享用，並加強針對一般老人的相關訊息宣導活動，相信未來會是一個相當大的市場。

七、年輕老人對各種支持性或補充性照顧服務的接受度較高，未來可以考慮辦理這些新型態服務的參觀活動，增加瞭解，將可以增加未來老化過程中的接受度。

八、本研究結果發現還是有部分老人是處於受虐的情況，因此未來在相關議題上是值得相對的重視。同時，建議家暴中心在運作上面，應該將老人保護這一塊分別的運作，相關專業人員的訓練也應加入老人受虐相關的課程。相關的課程亦應針對所有的志工、電話問安的工作人員、居

家服務員、照顧服務員或是安養中心等相關的老人服務工作人員進行，因為他們才可能是第一線接觸老人的人員，能夠適時的發現老人受暴情形，並提出適當的援助。

九、對老人施暴的對象主要是配偶以及兒子，因此未來在這方面的協助或防制工作會相對的困難，因為發生的情況是在個別的家庭內。由於現在家庭暴力的防制協助系統主要著重在婦女的部分，如庇護所主要是針對婦女的受暴者，有些縣市將老人受暴者安置在安養中心中亦不合適。未來如何讓受到家庭暴力的老人能夠暫時有安身之處還要努力。

十、在本研究的結果也可以發現，老人相當在乎其生命安全沒有得到保障，所以未來在生命連線或愛的手鍊的相關措施，可以擴大開放願意自費提出申請者。但「愛的手鍊」材質需再次嚴加考量，部分受訪者表示佩戴愛的手鍊其手腕皮膚有過敏現象而紅腫發癢，因此雖有申請手鍊卻無法佩帶。

十一、本研究的結果也可以發現，老人對子女之依附性相當高而無法取代，因此政府若能加強設計安排子女和老人之間共同活動，提高其相聚時間與互動頻率是很重要的。除此之外，就桃園縣的特性而言，可能許多子女工作地點位於外縣（市），而老人則居住於原居地，如能加強節慶假日的交通便利性，將可提高子女回家探視父母的意願。新型態的照顧系統也是未來可以發展的方面，如視訊居家照顧系統，可以使在外工作的子女可以隨時隨地跟家裡面的老人保持聯繫，這部分都是未來可以努力的方向。

十二、一般老人最常使用的是社區內

公園的設備，做為彼此娛樂及交流場所，因此未來在公園的設計方面，必須要考慮老人使用公共場地的空間分配；在公園的規劃上，可以預留適合老人活動的聚所，並多設座椅，加強無障礙空間之設計，來增加他們使用的方便性。因老年人頻尿之生理特質，也應有便利之廁所設置。

十三、本研究也發現老人在活動場地的使用上有地域性的限制，由於老人處於交通上的弱勢，活動場域會比較傾向於社區型的活動場域。其實，許多社區都擁有老人會館的活動場地，但是由於缺乏管理人員，這些場所平常都是關門的型態，對於一般社區老人而言並沒有任何利用價值，也沒有受惠到。在政府人力有限的情況下，其實可以採取輪流開放的型態，雇用固定員工，每個社區在每週的固定時間

輪流開放給老人進入會館享用設施，才可以增加社區老人活動場所。

十四、有受訪者表示公車司機服務態度不佳及缺乏耐性，造成老人乘車時有極大精神壓力並容易跌倒受傷，且經常有過站不停的情形發生，部分地區則有公車班次太少的問題。由於老人在交通上為弱勢，公共運輸工具的不便將影響其使用福利資源的機會，應加強監督公車服務老人的品質。

致謝：本研究係桃園縣政府委託研究案「桃園縣老人福利需求調查研究」之部分內容，並承研究助理徐菁苹協助整理，特此致謝。

（本文作者：謝登旺為元智大學社會學系副教授；陳芬苓為元智大學社會學系助理教授）

## 參考文獻

- 內政部（2000）臺閩地區老人狀況調查報告，臺北：內政部。
- 吳玉琴（1998）臺灣老人福利服務介紹及問題探討，社工實務，3，2—15。
- 桃園縣議會第15屆第4次定期大會社會局工作報告（92年4月至92年9月）
- 張宏哲（2002）社區老人使用福利服務的情形及其相關因素之探討：以臺北縣為例，東吳社會工作學報，8：183—232。
- 鄔范萍（1999）社會老人學，北京：中國人民大學出版社。
- Doyal, L. and Gough, I (1995) A Theory of Human Needs. Critical Social Policy, 10. 6-38/
- Manning, Nick (2003). Social Needs, Social Problems and Social Welfare. In Alcock, P. et al eds. The Student's Companion to Social Policy. Oxford: Blackwell.