

社區發展與老人福利

◇ 陳秉璋

◇ 詹火生

壹、老人問題面面觀

首先，在未討論到主題之前，對於目前國內老人所面臨或即將面臨的一些問題，先有一個概括性的認識。了解老人所面臨的問題之後，才能够對症下藥，應辦理那些社會福利服務，以便能解決老人的問題。

目前，我國臺灣地區的老人約佔人口總數的百分之三點四左右，與歐美各國平均佔總人口數的百分之十以上相互比較，我國的老人尚未構成一項嚴重的社會問題。然而，隨着社會生活水準的提高，醫藥衛生的突飛猛進，使生命預期 (Life expectancy) 從二十年前的男五十六歲女六十歲提高到現在男六十八歲女七十三歲的高齡，老年人口的比例勢必不斷上升(註一)。再者，隨着工業化的推展，都市化的擴張，以及小家庭的普遍，老年人的社會地位逐漸下降；這些趨勢，在在都足以對老年人的晚年生活發生嚴重的影響。所以，老人問題或老年問題，在可預見的將來，勢必將成爲社會問題中最重要的一部份。

一般而言，老年問題主要包括經濟問題、健康問題、社會調適問題、就業問題與休閒活動問題，今詳加敘述如次：

一、老人經濟問題——在工業先進國家，均舉辦有老年退休金制度，屬於社會保險制度中最重要的一環。其目的即在保障老年人於退休之後仍然能够

維持經濟上的安全，避免受到貧困匱乏的威脅。我國目前尚未採行全面社會保險體系，現行的軍保、公保及勞保，雖然有退休給付的項目，但因數額不高，對於維持退休後的生活，確是大有問題。至於那些未爲公保、軍保及勞保所包括的老年人，更容易遭受到經濟生活不足的困擾。

在我國傳統的社會結構之中，老年人擁有豐富的經驗，所以自然而享有崇高的社會地位；同時社會規範規定年青的子女必須奉養年邁的雙親，因之老年人沒有遭遇到晚年經濟上的困境。然而，隨着都市化與工業化的興起，老年人的社會地位逐漸沒落，同時小家庭制度的普遍使老年人的晚景生活大受影響。

再從老年人的「年齡所得周期 (age-income cycle) (註二) 來看，退休以後的個人所得往往隨着年齡的增加而減少，所以即使老年人在退休繼續工作，其收入大致要比退休之前要來得少。至於從事勞動職業的老年人，年齡的增加也表示其勞動力參與的降低與所得的逐漸減少。所以對於老邁、孤苦無助的老年人，經濟資源的匱乏是最大的問題。

二、老人的健康問題——步入老年的人慢慢有老年病的出現；譬如說高血壓、心臟衰弱、風濕痛、關節炎和白內障等疾病，而且這些疾病均需長久時期的診療。所以毫無疑問地，最困擾着老年人晚年生活的，並非經濟問題，而是老年的健康問題。在日本，曾進行一項調查，發現在六十五歲到七十四歲的老年人，其罹病率是百分之二四點五六，七十五歲以上的罹病率更高(註三)。當然，老年的疾病問題若與經濟問題同時發生，則將使老年人的晚景更爲淒涼，常常發現貧病無依的老年人，經年纏臥病榻，殊爲可憐可嘆。

三、老年人的社會調適問題——許多研究老年學 (或稱老人學 gerontology) 的學者均一致表示，老年人從工作崗位上撤退下來之後，由於脫離了工作的角色，於是成爲社會學家布濟斯 (E. W. Burgess) 所稱的「無角色的角

色] (roleless role) (註四)，因而產生調適老年生活上的問題。

關於老年人扮演「無角色的角色」，另一研究老人學的學者 R. Archley 則認為老年人從工作角色上退休之後，所扮演的是另一個生命的角色——退休的角色 (retirement role) (註五)。他承認任何一個老年人在開始學習扮演退休生活模式的過程之間，都會遭遇到調適的問題，主要的是老年人如何去接受退休後生活模式的這個問題。因為與老人角色相隨而生的是一些行為模式與規範，於是社會期望老年人是柔弱不堪而需要他人扶助的，如果在這個階段，有老年人不服老，於是產生調適失常的問題。同時就老年人本身而言，退休之前對退休後生活的憧憬以及退休後的實際生活兩者之間的差距也極易引起老年人適應失調的問題。

四、老年人的就業問題——許多老人研究報告指出，許多老年人並不願意退休後完全放棄工作，而盼望能有再度工作的機會，理由並非完全是因為經濟的原因，而是盼望能與已熟悉的工作環境繼續維持連繫。然而就社會的職業結構來看，若無強迫的退休制度，則就青壯年而言，缺乏昇遷的機會。所以如何在這個選擇之間，安排老年人在退休之後仍然能夠與原工作環境保持連繫，使老年人的社會關係得以維持，乃是另一個老年人的問題。

五、老年人的休閒問題——老人社會學家 R. Archley 也指示，老人角色發展的第一個階段，是老年人剛從規律固定的工作上退休下來，於是老年人有充裕的時間，安排他的日常生活 (註六)。因之，如何安排退休後積極而有意義的休閒活動，而不使老年人沉緬於無意義的活動，也是必須考慮的一個問題。

貳、如何以社會福利措施消除老人問題

以上謹就老人所可能面臨的一些問題，了解其問題癥結之所在，而如何應

用或配合社會福利服務的方法來消除或減輕老人問題，乃是福利國家所努力的目標之一。

就福利先進國家而言，解決老人問題所採行的社會福利，可分為兩大類。第一類為全國一致推行的社會福利措施，第二類為由各地方或社區所推行的老人福利服務。茲簡略介紹如下：

第一類：全國一致推行的老人福利措施，主要包括老年退休金制度、老年救助及健康醫療保險等三項。如前所述，老年退休金制度為社會保險最重要的一環，我國目前所推行的社會保險也含有退休給付，但其缺點為保險的範圍不夠廣泛，企待普及全體國民；第二個缺點為退休給付的數額偏低，對安定與保障老年人的經濟生活，產生不了大的作用。至於老年救助係社會救助中的一項，凡是生活有困難的老年人，均可申請救助，經調查審查合格之後給於金錢或實物的救助。這兩種老人福利的辦法都是全國一致的，也都是由政府主動積極來推行實施的。很明顯地，老人救助與老年退休金制度都是針對老人晚年的經濟問題而設計的。

尚有一種全國性的老人福利措施，就是老年健康保險，其目的在消除老年人的健康威脅。關於老年健康保險的施行，一般均包含在社會保險的範圍之內，但也有不包括在內者，例如美國的老年健康疾病保險，則非在一般社會保險的範圍之內。

另一類的老人福利，係由地方政府或志願慈善團體來舉辦的；例如由政府成立老人之家，收容獨居無依的老年人；或是成立地區性的老人俱樂部，使老年人有聯誼交談的場所和機會；或是舉辦老人家庭訪視，瞭解老年人的家庭狀況，如發現有任何問題，並可及時給予協助；或是老年人免費或半價乘車優待；或舉辦年節敬老慰問老人的活動等等。這些老人福利服務的目的，主要在使老年人能夠愉快地生活下去，並協助老年人與所生存的社會環境也保持着

密切的社會關係，藉此消除老年人的社會疏離問題。

在上述的兩類老人社會福利措施，第一類係由全國統一實施，因之在本文不擬細予討論；而對於第二類由地方政府或慈善志願團體所推展的老人福利，有詳加討論的必要。因為，就第二類老人福利的服務方法與服務對象，都隱然與目前我國所積極推行的社區發展有密切的關係。

有關社區發展的意義與內容，各家說法略有不同，但是若從社會福利的角度來看，社區發展可以視為一個社會福利綜合性服務的運動與措施。因為社區發展最重要的一個原則是引發社區居民自動自發地參與社區福利建設的熱忱；而其福利服務的項目則從物質建設擴展到心理和精神建設，服務的對象更是包括社區之內所有老幼婦孺及青壯年，其福利服務的措施從托兒所、青少年活動中心到老人俱樂部的成立，所以社區發展可以視為一個綜合性的社會福利措施。

顯然，我國欲發展老人福利，解決老年人的社會適應問題，最有效可行的途徑，似乎可以循社區發展的方法，以社區發展為老人福利服務的基本單位。再者，我國傳統的社會倫理觀念以及家庭制度，雖因社會變遷的結果，而引起老人社會地位和家庭與社會關係的變化；然而，如果能够透過社區發展的方式，以社區集體的力量和資源，培育社區的共同意識，使老年人在現代社會結構之中，仍然可以以社區為中心，保持親密的社會關係，而不致導致適應失調的問題。

叁、發展社區老人福利的幾項原則

欲藉社區發展的途徑，來解決老人問題，必須依據老人問題的特質，以及社區的特殊結構，而採取下述的幾項原則：

一、漸進原則——所謂漸進原則，即指發展社區老人福利服務，除了必須與社區的經濟發展活動密切配合之外，以便供應充裕的資源，來滿足老人的需要，解決老年人的問題。尚需視老年問題重要性的先後次序，以決定何種老人福利推行在前，何者在後。由於社區資源十分有限，若欲同時提出福利服務，以解決問題，殊有困難。所以如何以現有的社區資源，配合老年問題的重要急

緩，乃是發展社區老人福利所應注意的第一個原則。

根據前述老人問題性質與種類，以健康問題最為嚴重，同時解決此問題所需要的社區資源也特別的多；其次是老年人的經濟問題，目前我國傳統敬老扶老的觀念仍未全然式微；兼以尚有公私養老機構為獨居的老年人提供了居住的安全。所以在社區環境中，經濟問題的重要性似乎比健康問題來得緩和。再其次是老人的休閒與社會適應問題；這些問題在目前的社會尚不足以構成很嚴重的老年問題，尤其是在社區環境之中，人際關係還十分親近，這種對老年人「全人格」的瞭解，使老年人在晚年仍然得到社區人們的尊敬。所以社區老人福利工作，似乎可以從老人健康保健方面着手，逐漸推廣。

二、溫和原則——基於這個原則，社區老人福利服務必須考慮到老人問題的變異性，以及不同社區之間的特殊性質。例如在鄉村社區與都市社區之間，欲發展社區老人福利，必須注重不同社區結構的特性；在都市社區中，可能對於維繫老人的社會聯繫必須特別加強，但在鄉村社區中，對於老年人的健康問題特別給予關切和注意。

隨着經濟的快速發展，社區的結構也逐漸在蛻變之中。所以社區老人福利服務也必須考慮與社區的經濟活動相互協調配合，例如運用社區老人願意與其他民衆保持社會關係的心理，舉辦各種職業或技藝講習，請社區中具有經驗的老年人來主持。換言之，欲推展社區老人福利，要把老年人納入社區的生產體系之中，而不使老年人因社區的急驟變遷而有被排斥疏理的心理。

三、自動參與的原則——社區發展的重要意義，就是鼓勵社區居民積極主動地參與社區福利建設；尤其在老人福利方面，更是如此。因為發動社區民衆主動參與社區老人福利服務的工作，不僅可使我國傳統敬老的倫理精神繼續維持，同時也使社區的每個人都能够瞭解社區的老年問題，可以及時提供協助與服務。

自動參與社區老人福利工作，首先要啓發社區民衆的觀念，以「人溺己溺，人饑己饑」的精神，視社區老人所遭遇的困難，都認為是社區自己的問題。同時居民參與社區發展的工作，不是由上而下命令或規定的要求，而是啓發居民從下到上的自動自發的參與工作，而不是推諉責任，使社區老人福利工作徒

具形式，沒有實效。

四、社會化原則——所謂社會化原則，就老人而言，透過社區發展的途徑，讓老年人能夠調適「退休角色」或「老年角色」，而不致產生衝突或失調的問題。再就社區居民而言，使大家能與老年人維持一個理想的社會關係，並保障老年人晚年經濟生活的安全。

無可否認，隨着工業技術的快速成長與社會分工的越趨複雜，使老年人的地位深受打擊，所以退休後的老年人接着馬上扮演一個所謂「無角色的角色」，對於晚年的社會生活有很深的影響。由於社區是一個同質的團體，它的關係是「全人格」的關心，所以如能以社區為單位，推動老人福利，使老人在社區的環境慢慢地再社會化接受「退休角色」的生活規範與行為模式，是社區老人福利所必須注意的第四個原則。

總之，欲推展社區老人福利工作，必須謹記社區發展是一種過程，而非一項目的或目標。在這個過程中，社區居民如何審慎考慮現存社區資源，來滿足社區老人的需要；同時要發動居民秉持着「敬老」的傳統精神，主動地參與社區老人福利服務的工作。使老年人在這樣的環境之下，能夠順利發展老人角色或退休角色；同時也建立起老年人與其他社區居民和諧圓滿的社會關係。因之，社區老人福利必須與社區發展的其他工作與設施緊密配合，以社區整體的力量，建立完整的社區福利體系，使達到「老有所終，壯有所用，幼有所長」的目標。

肆、老人福利與社區發展的關聯性

所以，如何以社區為老人福利服務的基本單位，再配合應用社區的資源，對需要福利服務的老年人，提供實際的福利服務，來滿足老年人的需要。首先，讓我們先來討論何以要以社區為老人福利服務的基本單位。

前已述及，我國近年來，工商業發達，引起職業結構的變遷，都市化的結果使小家庭逐漸普遍，因此老人問題，亦漸趨嚴重，尤其是老年人的社會調適問題，隨着人際關係的逐漸疏遠，使老年人難以適應。近十餘年來，政府與慈善機構在各縣市設有養老院或安老院，來收容孤苦無依或自願住進老人院的老年

人。然而，根據一項研究指出，全省公私立救濟院所，約有百分之十左右的床位是空下來的；換言之，一般老年人不願意到養老院去（註七）。分析其原因，主要是因大多數老年人，尤其是本省籍的老年人，即使孤苦無依，也不願意離開家鄉而住進安老所；因為在老年人生長的环境，有維繫很久的社會關係，鄰里可以照顧老年人的日常生活。這項調查說明了一個事實，就是傳統的社會繫帶在鄰里之間仍然被保留着，這種密切的社會關係，也是推動社區發展最重要的力量。所以老人福利可以配合社區發展的內容，以社區為福利服務的基本單位。

以社區為老人福利服務的基本單位，至少有下列幾項優點：

一、社區發展是社區民眾自動自發來發掘問題，解決問題，所以對於自己社區內的老人的實際需要，該社區的民眾知之最詳也最深切；所提出解決的辦法，也能本着漸進的原則，最能適切地滿足該社區老人的需求。

二、社區是一個同質性的社會組織，社區內的居民存有共同意識，所以對自己社區內所存在的問題，社區民眾也能够以最熱誠的心情自動參與解決問題。所以對於老人所遭遇的困難，社區民眾一定會視為自己的問題，而積極設法解決。

三、我國早期社會工作學者，如柯象峯、朱辛流等人均呼籲老人福利措施，應適合我國的國情風俗，而與其他社會制度相吻合（註八）。換言之，歐美所推行的老人福利服務，偏囿於以院內收容為主。這是因為西方工業社會人際關係的疏淡，使老年人在社會中得不到溫暖，不得不住到老人院去。但在我國，情況大有不同，雖然都市化的興起與小家庭制度的逐漸普遍，但是敬老扶老仍是我國社會傳統的美德之一。尤其是在社區之中，社區居民能够本着「守望相助，疾病相扶持」的精神，彼此仍然相互協助，使傳統美德被保存着。所以老人福利以社區為基本單位，可以不因工業化與都市化的興起，把固有的敬老美德給遺忘掉了。

前已提及，社區民眾對左鄰右舍的老年人的需要或問題，最為瞭解，所提出來解決老人問題的福利服務也最能滿足老年人的需求。這些老年人社區福利措施都必須動員社區的人力、財力或物力；換言之，就是運用該社區的資源來

辦理福利服務，這才能够收到「因時制宜、因地制宜、因人制宜」的最大效果。況且社區老人福利的推行必須採取漸進溫和的方式，所以切勿妥善安排社區有限的資源，乃是必須加以考慮的問題。

事實上，老人福利服務體系不僅要解決老人的生活問題，同時還要解決老人的疾病、社會調適以及休閒活動等問題。目前我國社區發展的方向，就老人福利而言，有在原住社區內設置安養堂，收容無靠的老年人，使他們仍住在所熟悉的社會環境之中，以安渡晚年的生活；並辦理社區老人康樂、休閒活動或老人俱樂部的組成，以及老人的健康保健與醫療服務等措施。從這些已舉辦或待舉辦的例子看來，將來如能以每個社區為單位，提供上述幾項基本的老人福利服務，於是全面性的社區發展，就可以構成一個老人福利服務的體系。

伍、東吳大學臨溪社區的老人福利項目(註九)

以上所討論的，僅是就理論的觀點來探討社區老人福利的可行性與實用性。本節擬以一個實際的例子來說明以社區發展的方式來推動老人福利工作，確有它獨特的意義。

臨溪社區是東吳大學社會學系的實驗社區，在該社區之內，老年人口約佔全社區人口的百分之二，其中男多於女。社區發展計劃經社區理事會決定之後，陸續推動展開，其中一項即為增進社區福利，舉辦敬老活動與成立社區的老人俱樂部。在展開老人福利服務之前，先由社會系的學生對全社區內六十五歲以上的老年人進行家庭訪視，建立個案，以瞭解老年人的問題和需要。緊接着展開敬老老活動，在九九重陽時社區舉辦「敬老會」，以及農曆春節一系列的敬老活動，使老年人覺得在社區之內仍然受到居民的重視和尊敬，而不致有疏離感。同時為了使社區老人有聚會聊天的場所，特地訂製座椅數十張，擺置於社區的中心位置，讓老年人隨時彼此交談。

臨溪為了更進一步推展老人福利工作，鼓勵老人自動參與，遂於本(六六)年十月卅一日經由社區理事會的籌劃，東吳大學的協助，在社區內成立「松柏俱樂部」，凡是社區內年滿六十五歲以上的老年人都是松柏俱樂部的會員。目前該俱樂部已經擬訂一連串的福利服務活動，包括老人健康檢查、聯誼活動

、參觀訪問等。因為開辦未久，其成果尙成遽予評斷。

不過根據臨溪社區推行老人福利工作年餘的經驗，可供檢討參考者有下列數端：

一、行政結構與社區結構經常有不協調的情形。地方行政機構，如村里等單位無法與社區單位相互配合，乃是社區發展所面臨的共同問題。就推動老人福利而言，其弊在於社區資源的蒐集經常無法配合村里的行政單位，社區資源的分配也易於滋生紛擾。

二、社區老人福利工作仍難以避免流於形式的情形。社區理事會對於老人問題的認識不夠，結果老人福利工作偏向於一些不盡完全符合老人實際需要的服務項目，結果使老人福利服務流於形式。

三、新舊社會價值體系之間的衝突。這是指傳統敬老扶老的社會規範與現代社會個人意識發揚兩者之間的不調適，在社區老人服務工作中，可以發現青年的一輩對老年人的忽略，因而對於社區所推行的老人福利服務，其參與的熱誠則遠不如中年人。所以在新舊價值體系的衝突之間，如何謀求一個最圓滿與合理的關係，乃是將來社區老人福利，尤其是在都市社區之中，所必須重視的問題。

陸、結 論

以社區發展的方式來推動老人福利服務，是一項新的嘗試，其主要目的就是應用社區的特質，期以在傳統敬老觀念與現代個人主義之間不調適的問題，透過社區發展的途徑，而得到理想的解決。就理論而言，老人在工業化社會中所面臨的調適與疏離問題，可以運用社區發展的方式，以社區集體的力量和資源，培育社區的共同意識與對老人問題的瞭解，使老年人在現代社會結構之中，仍然可以以社區為中心，保持親密的社會關係，避免老年人面臨適應失調的問題。

同時，在全面社會安全體系尙未建立之前，以社區為老人福利服務的基本單位，積極推動老年人的家庭訪視工作。即使在福利先進國家，老人家庭服務工作仍是老人福利中極為重要的一環。而循社區發展的方向，對社區老年人的

需要，更能提供實際的福利服務。

就實際的經驗看來，由於社區老人福利的成效，無法在短時期之內測知；不過在增進老年人參與社區活動，東吳大學臨溪社區的老人福利服務確已收到預期的效果。當然，欲以社區為老人福利的基本單位，可能出現的缺點或問題仍多，尚有待專家學者共同研究和推展。

附註：

註一：參閱「社會福利指標」，行政院經設會表八——三。

註二：Forder, Anthony (1974), *Concepts in Social Administration*, London: RKP, pp. 65-68.

註三：參閱：周建卿「論老人福利」，在社會建設，第廿九期，頁九七。

註四：Atchley, Robert C. (1975), *The Sociology of Retirement*, New York: John Wiley, pp. 60-64.

註五：同註四，p. 63.

註六：同註四，頁六五——六六。

註七：該研究由政治大學白秀雄教授執行，此點由白教授於六十六年十一月

「老人福利學術座談會」中提出。

註八：參閱柯象峯：社會救濟，正中書局，頁一二七。

註九：參閱楊孝潔：社區發展實例——東吳大學社會服務站，社區發展季刊

第二期，頁一〇九——一一三。

附錄：座談會討論輯要

一、老人問題隨着都市化的迅速發展和小家庭制度的普遍，有益趨嚴重之勢，如何在這個過程之中，使小家庭與年老的父母親的關係理想化？

欲將老年人與其子女間的關係理想化，使彼此維持和諧和愉快，不致有失調或衝突的現象，似可從兩方面着手；其一為從實際生活方式上，年老的雙親可以輪流到子女家中居住，或是由子女按月匯錢給年老的父母親以為生活費用，以解決老年人的經濟問題。再就觀念上看，逐漸改變老年人「養兒防老，積

穀防饑」的觀念，如此才不使老年人與年青一代易起衝突。

某一位老先生的作法，可引為參考；這位先生獨居一處，平素由其子女匯錢接濟。每逢過年節，子女才返家探視，如此彼此關係極為融洽；所謂「代溝」問題，根本不存在。

二、在社區發展的過程中，是否可以將老人福利與兒童福利工作兩者協調配合？

從理論上看，老年人易因孤寂而樂於照顧兒童，乃人之常情，若社區內之兒童能由老年人來照顧，一則可以解除老年人的孤獨和疏離感。再則兒童的父母親也可以安心外出工作。就實際情形分析，似乎頗為可行；在臺灣省社區發展計劃中，有些社區的「媽媽教室」計劃已經嘗試由社區年紀較大的女性來照顧兒童，可以引為參考。

三、老年人的婚姻問題，如何解決？

的確，根據生命預期的資料顯示，女比男的壽命要來得長（相差五、六歲）。傳統的社會規範，認為人到六十歲就可以不惑，七十即可隨心所欲，對於晚年的婚姻生活似不應成為問題。但據研究指出，老年人對於婚姻生活仍有其需要。由於國內尚無老年婚姻諮詢的服務，在未來可以列為老人福利服務的項目之一。

四、一般而言，由於女的知識水準比男的要低，所以就社會調適的觀點看，女的老年問題比男的可能要來得嚴重，如何解決？

毫無疑問地，女的知識水準確比男的要低，所以發展社區老人福利服務時，切不可只是推行文藝性的活動，例如詩詞書畫，因為難以配合知識水準較低的婦女之需求；而應推動一些技藝方面的活動，如剪紙、假花等活動，更能符合老年婦女的需要。

謝誌：本文係由中華民國社區發展協會支助，東吳大學社會學系主辦的「社區發展與老人福利」座談會講稿修改而成，對該協會支助此次座談會，特此申謝。同時對於楊系主任慈春之殷殷鼓勵，系中師長一再指正，亦一併致謝。