

# 瑞典老人福利政策之措施

王秋絨

年老乃是人生必經的過程，自古即有老年問題的發生，只是近幾年來，由於工業革命，政治、經濟、社會、文化的革新，醫藥衛生的進步等因素之交互作用，使得老年人口的迅速增加。以致老年問題演變為日趨嚴重的社會問題。

我們從日常的報章雜誌中，常可發現一些孤苦、貧病交加的老人，死亡多日而無人知曉的事件，這可顯示出在人類急劇進步，迅速變遷的社會中，老年問題實在急需社會、國家來解決。尤其在工業先進國家，如瑞典、美國、日本，老年問題已變得繁複而嚴重其解決方法由傳統非正式的親友及鄰里溫情來扶助而走向社會、國家負起責任，建立了完善的法令、組織，全面推展各項福利措施使老人能樂享天年。

目前在福利先進國家中，諸如瑞典、英國、美國、日本……等都逐漸設立長期而有計畫的老人福利措施，其中尤以瑞典的老人福利最為世人所稱道，因此本文乃希望從瑞典老人福利的現況中，分析其特性及解決途徑，俾能引起我國社會大眾對此問題的重視，以促進我國老人福利法的早日誕生，積極推進解決我國的老人問題。

## 壹 瑞典老人福利發展簡史

瑞典在封建制度時期，絕大多數的老人也都依屬於家庭，至於少數得不到家庭照顧的老人則由教區負責救濟，例如一七五二年，教會團體設立的醫院中，就有養護老人住宅的設立。自工業革命以後，由於社會經濟結構的改變，老人問題乃漸成社會重要問題。因此，自一八五三年救貧法，一八七一年的修正救貧法，以及一八六二年的地方政府法，漸將老人的救濟從教會的手中轉移到政府的手中。尤其一九一三年「年金保險法」實施後，老年年金制度的實施已具規模，而成為政府施政的重大措施，這個國民年金法，是以保險費儲備制度（premium reserve system）為基礎，主要經費乃來自投保人所繳之保險費，而不受政府稅收或補助。不過這年金的給付，乃只能補助老人生活費用的

一部分，事實上，老年人仍須靠公共救助才能維持生活。尤其在第二次世界大戰以前，「當做補助的公共救助給付，却佔最大數額，國民年金反而佔少數」（註一）。但是在這段期間，由於社會民主黨大力推行住宅政策，一九三七年以後，有關老人使用的特別住宅，亦由政府興建配住，此即所謂「養護老人屋」另外，一九四三年通過家庭服務費制度法，也對老人提供服務，此對老人問題的解決，亦不無小補。

一九四六年，國民年金法大幅修正，主要目的在提高年金給付，並提高年金稅，以符需要，而使老人可依年金而維生而不必申請其他救助。同時此項立法，保障年金不受幣值變動的影響——訂定年金與物價自動調整的辦法，同時規定每兩年依據國家收入的增加，調整提高年金（註二）一九五三年政府開始補助一般公寓內設立老人用住宅，以解決老人的住宿問題。一九五〇至一九五五年，向國會提出的有關年金制度改革方案——補助分級年金法（*supplementary graduated pension act*）經在一九五九年通過，乃增列「與薪資相關補助年金（*earnings related supplementary national pension*）」，使得瑞典老人福利措施邁向新的紀元。

「國民年金」與「補助年金」乃是瑞典老人主要的經濟來源。然其給付條件、金額及來源都有差異：（一）從給付條件而言：二者規定領取年金的年齡為六十七歲，但亦可提前提在六十三歲時申請領取，但未滿六十七歲以前，其每月給付金額以折扣百分之零點六發給。年滿六十七歲者亦得延期支領（自六十七至七十歲止），其每月給付金額以增加百分之零點六發給。支領國民年金者，凡國民或居住瑞典境內訂有互惠條約之外籍國民均可得，但支領補助年金者則規定被僱及自僱者收入在美金七二元以上，並投保三年以上，均可支領。（二）老年年金金額：國民年金每人為四千 $k$ ，並隨物價指數調整，有配偶而年滿六十七歲者，加發百分之五十，有子女者加多百分之二十七點八，另有房屋津貼。老人補助年金給付則按保險人在全部保險期間最初十五年的薪資收入，平均薪資之百分之三發給，被保險人之配偶、子女不加發補助，亦無房屋津貼。（三）經費來源：（1）投保人：國民年金投保人，自十六歲起至六十五歲止，繳納其收入的百分之四，補助年金則只有年收入超過五百 $k$ 的目的者須按其收入的百

分之七繳納保險費。（2）僱主：在基本年金制，僱主不須繳納任何保險費。補助年金，僱主按其受僱者薪資的百分之七繳納。（3）政府：國民年金方面，約百分之六十四至六十五的經費由中央及地方政府撥款補助，補助年金則無。（4）行政管理：國民年金與補助年金，一般行政的監督是由社會部負責，至於計畫的執行，則由「社會保險委員會」透過區域及地方的保險機構辦理（註三）

由上述瑞典老人福利的歷史發展及重要立法的說明，可了解其制度的形成乃是漸進改革而成，從非正式的救助措施，慢慢成為國家社會安全制度之一；從年金的稅的支持，慢慢擴及國家撥款補助；從單一國民年金的獲得擴增補助年金，並配合其他社會措施，如住宅、健康保健、教育……等方式，使老人充分得到社會溫暖的照顧而安享天年。

## 貳 瑞典老人人口結構特質

「人口老齡化」（即六十歲或六十五歲以上的老齡人口，在總人口數中有趨增多的情形）。從人口學的研究來看，「它並不只是由於出生率與死亡率兩種自然的人口動態因素之作用，此外，還有入口移動之社會動態因素也夾雜其間」（註四）。這種發展趨勢乃是各國共通的事實，不過在瑞典，老年人在現人口中所佔的比率，已超過十四・二〇%（我國一九七五年才三・四三%）。這種比例是居世界之冠的，所以養老年金的經費、醫療保健服務、住宅配住……等福利措施之積極推展，乃是老年人口之壓力之反應。從瑞典社會安全經費支出情形，老年及殘廢年金的支出總額僅次於疾病的開支，約佔全部經費支出的百分之三十六點三，足見老人問題對國家經濟支出的負擔。

再從瑞典人口結構的分析來看，一九六三年，在七百五十八萬總人口中，百分之二十一・一點三是在十六歲以下的兒童，百分之十・點三是在六十七歲以上的老人，兩者合計，依賴人口佔總人口之百分之三十一・一點六，生產人口與依賴人口的比率為二・一六。又一九七二年，瑞典六十五歲以上的老人為百分之十四點二，一九七五年已增至百分之十九點四，可見瑞典老年人口向聞名於世。（見表一）

這種「人口老齡化」日趨嚴重的事實，加上瑞典老人福利措施的完善，增

長了老人原有的依賴感與從屬性，六十五歲以後的老年人也就很少參與社會生產工作（註五）無形中乃成為潛在人力浪費的現象。這個事實，早在一九三四年瑞典經濟學家麥德爾（G. Myrdal）在其著作「人口問題與危機」一書中就提出老人人口比率漸高對經濟成長與人口壓力的影響，而這幾年來人口老齡化的趨勢更為顯著，確實已成為政府及社會頗為困擾的問題。

由本節分析可知，瑞典由於「人口老齡化」的趨勢愈來愈顯著，它已成為經濟、社會問題中，最令人關心的焦點。為要能解決它所帶來的問題，自須有良好的措施加以妥善的處置，才能使福利措施日臻理想，並使國家導向更安和樂利的境界。

### 叁 瑞典老人福利的重要措施

從上述瑞典老人福利歷史的發展以及人口結構的特質，可知瑞典老人福利措施所以日漸完備可取，係由於以下幾個因素交互作用的成果：

（一）老人問題嚴重性與日俱增，非靠政府全力規劃解決不可。

（二）瑞典高度工業發展，生產力高，生活水準亦高（一九六〇年，其生活水準僅次於美國），有利於福利措施之推行。

（三）瑞典的民族意識及國民共同體意識特別強，這點可從其總人口有百分之六十參與生活消費合作社得到證實（日本僅百分之八）。（註六）。

#### 現就瑞典重要的老人福利措施分別說明於後：

1. 國民老齡年金及補助年金制度：這些年金制度分別於一九一三（一九四六年修訂）及一九六〇年實施。國民老齡年金基本原則為「給予所有人民」、「無關以前收入之多少，一律給予相同之金額」以及「不受有無繳納保險費之限制」，旨在提供年老耆維持其基本生活並發揮生活保障之功能。補助年金制則是針對被僱勞工之設立（並擴及公務人員），使受保者在退休後，仍能維持在職時之生活水準，其支付的原則，受保者需在六十七歲以後，並依繳納期間之長短、金額之多寡，按比例支付的累積方式，這對老齡耆的生活更有保障（至於年金給付的規定、資格、金額、方式及種類，請參閱本文第二節）。

2. 老人住宅制度：瑞典自一九五三年就實施老人住宅補助的政策，一九五八年又修訂使現代化小公寓亦可補助老人住用，並扶助其能自營生活為目標。「其實施的原則為：（1）尊重個別的生活與意識，以代替集中管束的方式，（2）一本老人意願，在年輕時住慣的環境中繼續生活，目前對老人住宅的制訂有如下四種：（註七）

① 住宅津貼：以支領國民年金者為限，至於住宅津貼的數額，依其年收入的經濟情況（或有無配偶、子女）而決定金額或二分之一或三分之一不等，住宅津貼乃依當地物價而斟酌決定。

② 年金受領者專用公寓住宅之興建：政府自一九五三年起積極鼓勵市鄉鎮大量興建老人住宅及一般住宅一起之公寓建築，建築補助費高達八〇%，一九六〇年起又再擴大補助範圍，其主要用意乃避免使老人住宅過分孤立而造成不良的社會適應，以減少老人厭世和自殺的事端。

③ 房租補助：對於符合建築基準及年金受領者使用之公寓住宅或住宅協同合作社所經營之公寓住宅，政府均給予四〇%至七〇%之房屋維護津貼，使老人房租可減少一半以上。

④ 住宅改造補助及貸款：一般性住宅改造補助及貸款辦法，老人有優先核准的條例，補助金額亦較一般高出二·五倍。據估計，利用此一制度的老人佔全部人數三分之一以上，此對老人住宅的改造，並減少老人擁向「老人之家」或「老人醫院」之設施上，收效至大，正符合政府重視扶助而減少消極收容的老人政策。

3. 老人之家：老人之家立法始於一九一八年之「救貧法」，一九五五年之「公共救助法」才使老人之家更符合現代社會之要求。在老人之家的老人均需繳費，但可在老人之家附設之療養工廠工作，獲得少數工作零用金（但非強迫），由於政府當局採取積極扶助的原則，因此，在消極收容上，只限少數設施的改建，不過，希望進「老人之家」的老人亦多，實無法安插，因此，政府當局，乃另設「老人家庭服務費」制度，旨在對老人提供服務，每週由家庭服務員前往一、二次，每次幾小時，替老人購物、打掃、或處理病床。目前差不多，每二千名老人中，有位家庭服務員，這些經費大都由政府負擔。

4. 老人病院：老人病院與慢性病療養所，屬於健康保險的範圍，受州政府的管理。國民年金受領者入院時，雖然免費，但期限為一百八十天，逾期自行負擔每日五元（實際為每日一百元）。其旨在鼓勵病患者作徹底療養和受到良好照顧。

5. 國民健康保險制度：在瑞典不但做到有病醫病，而且做到保障醫病期間生活的地步，一九五五年正式實施，其健康保險包括（1）醫療保障，（2）傷病津貼，從前者而言，包括（1）公立病院的入院及門診，（2）開業醫師的診療，（3）地方醫務官及地方保健婦的診療，（4）部份的齒科治療及醫藥，老人病患若就醫，皆可享受共有的補助和醫療。至於傷病津貼，適用於老人者較少，於此暫略。

6. 老人就業輔導：老齡人口比例的提高（成為依賴人口），對職業生產可說是一潛在的負擔，若能延長就業年限，提高老人就業的意願，並舉辦轉業的職前訓練，實有助於國家經濟的發展，亦可能解決老人部份的問題。瑞典公民規定六十七歲為標準退休年齡，但根據個人健康及需要可延後至七十歲，對老人就業輔導方面實有幫助，同時就業安全機構，正努力於開發高年齡的職業與訓練，同時多方勸導企業單位儘力僱用高年齡勞動人力，這對老人福利及社會的利益，幫助甚大。

7. 老人教育：近年來，由於「成人教育」及「終身教育」的提倡，乃使得老人教育頗受重視，事實上「老人」亦是人生「社會化」的一個「參與」階段，而並非全是「撤離」，所以教育乃有必要，何況「人活到老，學到老」。瑞典對老人教育亦頗關切，茲從如下這點加以說明：

（1）圖書館服務：老人由於閒暇較多，所以在圖書館和博物館中，老人佔人數一半以上。一九六六年以後，圖書館有專任職員，對老人提供服務，如調查其讀書興趣及送書到家。

（2）國民高等學校：主要由合作社工會和宗教團體辦理，部分由鎮公費來辦理。一九七二年已有一〇六校，另有六分校，主要在提供人文及社會科學。

（3）一九七一年起大學開放，有更多老人成為大學生，並透過空中教育網（如廣播、電視教學）作為老人教育之一環。

上述乃就瑞典老人福利措施之現況分析，分從（1）國民老齡年金及補助年金

制度；（2）老人住宅制度；（3）老人之家；（4）老人病院；（5）國民健康保險制度；（6）老人就業輔導；（7）老人教育等七個主要措施加以說明，吾人當可了解瑞典老人福利之普遍性及多樣性，可謂是「老人天堂」之國了。

## 肆 瑞典老人福利措施之評估

根據上述各節所述，瑞典可說是社會安全制度先進國家，也是老人福利措施績效卓著的王國，其與聯合國一九七四年五月發表老人問題專家小組會議所提建議，無論從老人健康上、精神上或經濟上的福利措施來說，幾乎相當一致。茲就所得資料加以分析，歸納其特性如下：

1. 系統性的社會福利制度：瑞典老人的社會福利，不僅在經濟上有國民年金，補助年金，同時又配合社會保險制度，使健康保險，國民年金保險，以及附加年金保險，成為有系統的社會保障制度。此外又與公共救助、教育、勞動保障制度相結合，同時又有各種補助或津貼制度，簡言之，對老人福利的措施，不僅有良善的社會立法保障，同時又透過各種社會制度和組織來推展福利措施，因此可謂是系統性的社會福利制度。

2. 普遍和公平的福利措施：瑞典老人自六十七歲（可提前至六十三歲）起便可普遍接受年金支付，住宅優惠住用、老人病院及老人之家的照顧，同時又有健康保險，就業輔導，教育等福利措施，所以從經濟上、健康上、精神上皆受到普遍而公平地生活照顧，並免於匱乏，真是「從胎內到天國」的良好供應。

3. 積極扶助自立的福利原則：瑞典政府當局已深切了解老人問題給社會及國家帶來的負擔，也覺得老人問題的解決單靠消極性收容（如收容於老人之家）或救助性的補助，並不能徹底解決問題，而必須使老人透過公寓住宅的補助和分配，以及「老人家庭服務員」到家的服務，來建立其良好的社會適應，和諧的人際關係，使老人建立信心自營生活，這種積極性的扶助措施。一方面能尊重老人個別生活，而取替集中管束，另一方面可使老年人繼續以往的生活方式，確實是一良好的解決策略。

4. 事後的補救措施轉為事前有計畫地福利措施：埃隆斯特·密查納克（

Ernst Michanek) 指出社會福利政策有三基本觀念：(1)對於已經處於必要援助狀況者的援助政策；(2)使其不致陷入必要援助狀況的預防性政策；(3)改造社會構造，其中以第二點最爲人注意，事實上，這才是福利政策的真精神。瑞典自第一次世界大戰後，有關福利法令的公佈與實施大都朝向這方面努力，尤其自一九六〇年以後，更爲顯著，無論是住宅制度，就業輔導、醫療措施、受教機會……都是在這方面努力。

5. 爲全體大眾服務，且爲大眾參與服務的精神：「我爲人人，人人爲我」，這個社會本就是互助合作的結合體。瑞典福利政策，採取以平等與正義爲原則，所以不問國民所得如何，皆可受相等福利，其爲提高人民生活水準，建立完善社會安全制度的努力，都是爲大眾服務的寫照。至於對老人的照顧，有老人家家庭服務員、醫療人員、圖書館服務人員，此外尚有許多社會工作人員，和從事慈善事業人士……等可說對老人福利措施的參與皆不遺餘力。

以上乃簡單歸納瑞典老人福利措施的特性，亦即爲其可取之處，其次乃就其實施的困難和缺點歸納幾點如下：

1. 經費負擔過鉅：由於瑞典對老人抱有「補充投資」(replacement investment) 或是一種增長年限維持費的看法，加上老齡人口高達一四·一(一九八〇年達一六·七)，這些依賴人口不僅在經濟生產上無法發揮所長，而且對瑞典人口及勞動力的供應都有不利的影響，同時這種巨額的社會福利，乃使瑞典企業機構帶來重稅，尤其對私人企業影響更大，此外，也增加了納稅人的負擔。

2. 老人就業輔導有待加強：「凡具有勞動意願與體力的人，國家就有責任給予勞動的機會……找出適合老人之工作的職位」(註八)，而瑞典老人因種種福利措施的周全，老人就業的情況似乎並不理想，這對勞動人口以及政府經費負擔都有影響，因此，如何提高老人再就業或專業的意願，以及配合其他訓

練和教育活動，將可使老人在社會實際的生產工作中，發揮更大的功能。

3. 「老人家服務人員」的增訓：瑞典於一九四三年共僱有二百名服務員，一九六八年增爲四千名(約二千人口中有一名)，然而，適當的比例應爲每一千五百人中有一名，因此如要發揮「到家服務」的功能，以及做好服務人員與老人間良好人際關係及相互依賴，以輔導老人自營生活的能力，實有增訓服務人員的必要。

4. 應加強老人精神或心理問題的輔導：瑞典老人福利固然辦得很好，可是老人的自殺比例仍偏高，其主要的原因，係心理問題不能獲致良好的疏導所致，因此如何培養醫療或家庭服務人員有關輔導及心理衛生方面的知識、技巧，亦爲當前急務。此外，如何擴展老人就業的機會——使其更能自我接受；自我肯定，自我實現，心理獲得更大滿足，提高其生活的情趣，培養對社會參與的態度和興趣，再則也可透過「再教育」或「學習團體」(T-Group)的方式，來增長其見聞，建立良好的關係和社會適應。

總之，瑞典老人福利措施，乃是有系統的社會福利制度，能普遍而公平的處理，並以積極扶助的原則來推展有關福利措施，加上事前有計畫的福利措施(預防性)，同時有爲全體大眾服務，並爲大眾參與服務的精神，此乃可作爲各國福利措施的參考。至於其經費負擔過鉅，老人就業輔導，老人心理問題的輔導，以及「家庭服務人員」的增訓，都有其特殊的意義，若能探討這些問題加以研究對策，當可使瑞典老人福利政策或措施日臻於理想。

## 伍 結 論

以上分別就瑞典老人福利發展簡史、瑞典老人人口結構特質、瑞典老人福利的主要措施加以敘述並評估其福利措施，可知瑞典老人福利已由消極的如何救助，如何提供休閒娛樂轉變到積極發掘老人的智慧、經濟能力，其最大的特

色在於能全面推行年金制度的推行，並重視積極性的教育服務，此乃解決今日趨嚴重之老年問題所應努力之正確方向，也就是要從傳統過去使老人有所「養」，有所「安」的消極扶助提昇到有所「為」，有所「用」的積極福利服務上。這點是值得我國推展老年福利之借鏡，也指出了今後我國推展此項福利應努力的方向：

一、在觀念上，發揚我國孝道精神，尊重老人，並進而使其能依自己的能力、需要、興趣參與社會活動，不受社會有意淡忘、疏離。建立積極扶助的福利觀念，使急需安置的老人有所「安」，使有意或需要就業的老人有所「用」。

二、在實際措施上：應積極擬定「老人福利法」，透過有計畫、有組織、有系統的老年保險、老年福利、公共救助，並配合其他社會服務，如社區發展、醫療服務、人力發展計畫、就業輔導等，從事面面俱到的整體性福利。

總之，老人福利已成爲現代民主國家達到社會安全、福利國家的重要工作。如何積極有效地促進老人各得其所，以達到大同禮運篇中的福利社會境界：「幼有所長，壯有所用，老有所終……」，實爲舉世民主國家當務之急啊！

#### 註解：

註一：白秀雄，瑞典社會安全制度，民六一、頁卅四。

註二：同註一，頁一六。

註三：同註一，頁卅三—卅四。

註四：社會建設季刊十五號，民六一年十二月。

註五：從表一，可看出一九七五年，瑞典六十五歲以上的經濟活動人口僅爲百分之七點六，換句話說，有百分之九二點四的老年人沒有參與生產工作。

註六：一番個潮康子，小野寺百合子著，胡鴻增譯，瑞典的社會福祉，臺灣商務，民六四，頁五。

註七：同註六，頁八二—八三。

註八：同註七，頁九七—九八。

表一 1975年瑞典的總人口與經濟活動人口（依性別與年齡組分）

年 齡	男 性			女 性			總 數		
	總 數	經 濟 活 動 人 口		總 數	經 濟 活 動 人 口		總 數	經 濟 活 動 人 口	
		人 數	比 率 (百分比)		人 數	比 率 (百分比)		人 數	比 率 (百分比)
—16	923100			856500			1779700		
16—19	221100	125000	56.5	210100	109700	52.2	431200	234700	54.4
20—24	288000	233100	80.9	277200	197100	71.1	565200	430200	76.1
25—29	339700	314300	92.5	323400	227200	70.3	663100	541500	81.7
30—44	780500	747500	95.8	743000	548100	73.8	1523400	1295600	85.0
45—49	233800	221700		234400	182600	77.9	468200	404300	86.4
50—54	262100	242100	92.4	264100	188000	71.2	526200	430200	81.8
55—59	245300	217900	88.8	249400	150000	60.1	494700	367900	74.4
60—64	236600	171000	72.3	247200	92900	37.6	483800	263900	54.5
65+	544900	68900	12.6	692800	24900	3.6	1237600	93600	7.6
總 計	4075100	2341500	57.5	4098000	1720300	42.0	8173200	4061900	49.7

資料來源：國際勞工局：一九七六年勞工統計年鑑 (Year Book of Labor Statistics 1976)