

我國老人福利措施之

現況與未來展望

張隆順

前言

我國老人福利措施是根據老人福利法及施行細則而定。由於老人福利法及施行細則不夠周全，陸光教授曾於去年三月十二日在東海大學舉行之老人福利研討會中對老人福利法之評析及提出修正辦法（註一），因此福利措施方面就有一些模糊不清之地方，比如負責之單位、服務之項目方面等，而使福利措施無法真正按老人之具體需要而施惠於老人。目前我國老人福利措施可分為機構式、社區式、地區式及家族式之措施。其中以機構式之服務居多，比如公立之廣慈博愛院及仁愛之家以及私立之安老院（所）等。其中大多數是免費收容孤苦無依的老人；去年開始有自費安養的機構，諸如新店屈尺頤苑及松柏廬等。關於社區式之服務，主要是在社區內成立長壽（長青、松柏）俱樂部，目前全省有百分之七十以上社區有俱樂部，有些俱樂部甚至有社團諸如國樂社、早覺會等。關於地區式之服務，

有老人免費乘車、老人活動中心、文康中心之活動。關於家庭式之在宅服務，目前尚未開始。

壹、現況

一、針對老人問題看措施之實施內容：

按照民國六十八年學者專家所做過之研究報告調查得知其所建議之事（註二）。有些目前已做到，有些尚未做到，茲爲了清楚起見，將已做到和未做到做一分析：

1. 已做到之措施

(一)關於安養方面

- (1) 爲願及被安養者自尊心，不宜再用「救濟院」而統稱爲「仁愛之家」。
- (2) 安養措施中供應老人之飲食，並盡量顧及營養需要，應適合老人消化能力，注意清潔衛生。
- (3) 「自費安養」與「免費安養」的設施，以分別辦理爲宜，對自費安養者的條件與標準，應有明確的規定。

(二)醫療保健

- (1) 由體育等有關團體倡導並協助老人舉辦健行會、早覺會、太極拳及郊遊會等活動。
- (2) 發動醫療與宗教團體、財團法人及熱心良醫，爲老人義診。
- (3) 公保、勞保，增加指定醫療院所，並增辦眷屬疾病保險。
- (4) 在安老院中有免費施醫。

(三)就業輔導

- (1) 退休大專院校教長，可兼授數小時課程或擔任論文指導。
- (2) 安養設施中的老人，可作輕易有趣之手工藝品加工工作，以增加收入，調劑生活，同時設施內的洗米菜、洗碗筷、清掃環境、種種蔬果、修剪花草、照顧病友、餵養雞豬等工作，用作雙全方式，以補其零用金之不足。

(四)休閒活動

- (1) 臺灣省社區中，倡設長壽俱樂部，而有固定的

財源與場所。

(2) 退休公教人員組成長春俱樂部，亦已逐漸推廣，並充實內容。

(3) 安老設施中，已加強娛樂活動，像免費的電影欣賞、慶生會、康樂表演、聽收音機、閱讀書報、下棋、座談等，以增老人生趣。

(4) 老人不宜作激烈運動，但已提倡散步、打太極拳、郊遊等活動。

(5) 已提供各社團活動，如聯誼會、敬老會、老人夏令營、演講會、松齡會、同鄉會、宗親會及老人福利協進會等，任由老人自由參與。

(6) 敬老祝壽社會化，其方式，一為集體祝壽——由社區理事會於每年春節或重陽，在社區內用集會方式，作集體祝壽，費用由社區籌措，不收任何壽禮；一為個別祝壽——凡對社會國家有特殊貢獻之耆老，即年滿七十、八十、九十，或百歲者，由有關社團發起，約集社會各界公開為之祝壽，所有禮金除開支外，用作舉辦老人福利事業。

(7) 老人免費乘車。

(8) 在文康中心有康樂器材、運動器材、戶外活動、交誼廳、康樂節目，如電影、電視等，文康活動如講座、圖書館。

(五) 福利服務

(1) 老人機構服務員：凡身體或精神上有障礙而日常生活困難的老人，按其障礙程度和情況，每週前往訪問幾次，像飲食的照料、被服的洗濯修補、打掃清潔、以及其他所需的照顧。

(2) 親善訪問：是到老人住所，閒話家常，傾聽其敘述過去，或報告新的消息，而由志願服務團體去辦理。

(六) 教育研究

(1) 老人補習教育已開始，諸如老人大學之科目有書畫、語文、音樂戲劇、烹飪、工藝等，予以免費或減費。

(2) 醫療衛生機構，經常舉辦老人衛生、保健、疾病預防、及醫治療養之專題演講。

(3) 舉行老人福利會議，以溝通觀念，加強配合，研究對策。

2. 未做到之措施

(一) 安養設施

(1) 護理之家之設立：在歐美有護理之家 (Nursing Home)，日本有特別養護之家，其目的是對於身體上或精神上有顯著缺陷需要經常照顧的老人，其介乎家庭與機構間，便於護理之治療，而不致影響一般正常老人的心理。

(2) 安老院內之經費、設備、與專業人員均欠理想。諸如炊事人員、醫護人員及社工人員等。

(3) 年金制度尚未建立。

(二) 醫療保健

(1) 對長期慢性之老化病患，其有家屬者，以在宅治療為宜，衛生所按期派醫師、護士到家治療，並協助解決有關保健問題。

(2) 設置老人病科之老人醫院，並輔導私立老人療養機構。

(3) 病患老人，予以優待或免費醫療。

(4) 為保持老人體能及預防疾病，應由當地衛生局或指定醫院，對六十五歲以上老人，每年定期作健康檢查一次。如公立醫院人員不足，可開放民間醫院。

(三) 就業輔導

(1) 設立老人免費或低廉之就業介紹所，或對現有就業輔導機構中設置專職人員承辦，以加強輔導老人就業。

(2) 輔導成立「人力(才)銀行」，凡退休人員，可按其經濟、學識、職業、專長、興趣、時間、地區、工作性質、健康情形，預作分類登記，建立完整之個案資料，透過大眾傳播以應各方求才之需，並輔導其就業。如法律顧問、工程之設計與規畫、化工疑問之解決等。

(3) 在社區中或民間志願團體，可向各大廠商接包輕便之工作，分配老人去做，如包裝、釘鈕扣、摺疊、裝訂印刷品、賀卡及文件等。

(4) 外出工作老人，在其所得報酬中，或於該院所從事生產的收益中，酌提適當的比率數額，充作共同的福利金，作為年節加菜金、重病補助、理髮與公共之需，以發揮互助共濟的精神。

(5) 在公司機構行號訂雇用老人之比率，以保障老人工作權。

(6) 院方介紹老人至外工作，予以編組，如養豬組、養魚組、種菜組、花卉組、老人工廠，由老人自由參加，經營所得利潤留於該院院員，如

此可調劑老人情緒，亦可增加老人收入。

四 休閒活動

(1) 倡導組設專業性的俱樂部，如繪圖、集郵、手工、國藝、戲劇等分門別類的組設，以消閒遣趣。

(2) 地區性或社區文康中心多辦一些經常性及季節性之活動，以充實老人生活。

(3) 老人志願服務，應多提倡。此可分老人去為他人服務與老人受人服務二種：前者老人可貢獻其經驗、智慧去家庭、社區、社會、宗教團體、社會福利機構做諮詢、文教活動、娛樂、經濟、代找工作等服務；而後者可鼓勵大專社團或社會社工系組之志願服務團或工商界志願團體為老人服務。(註三)

五 福利服務

(1) 老人家庭護理員：因一時病患需要看護的孤苦老人，便由護理去照料。其日常生活，可由鄰近的家庭主婦或老人俱樂部的會員擔任而先在鄉鎮公所登記，基於老人的要求，隨時調派，最好由衛生所醫師授予簡單之護理常識。

(2) 老人飲食服務——「運送到府服務」：由地方政府撥款補助，民衆團體來辦理，按時分送到老人家中，或委託社區消費合作社辦理。

(3) 電話訪問服務：在每週約定的時間內通電話，與其閒聊，稍解寂寞，並可查詢老人起居情況與發現健康上有何問題。如果老人家裏無電話可由鄰近家中有電話者來轉達。

(4) 家庭助理服務：包括為老人代購物品、代寫書

信、代領款項、代辦手續、代填表格、以及其他困難事項，適時提供服務。

(5) 擴大並強化老人家中服務，試辦「寄養家庭」：使貧困家庭之老人仍能留在自己家中獲得生活上的照顧，由政府有關單位做有計畫之安排，主動洽請老人之親友加以照顧，並給予補助及獎勵，並適時予以制度化。或由健康老人來照顧較虛弱之老人。

六 教育研究

(1) 圖書館，應調查老人閱讀書刊之興趣，並設專櫃陳列；一方面用電話借送老人在家閱讀，盡量供給大字本，或舉辦巡迴老人之庫(瑞典的圖書館，老人幾佔半數)。

(2) 由社會團體與學校合作，為老人舉辦若干專門性的學科，以激勵老人求知興趣。

(3) 老人安老設施內，應酌備書報或代向圖書館借適合老人閱讀之書刊。

(4) 普通大學及研究所，開放老人進修有關學科，或酌設旁聽席次、特別班次。

(5) 採取函授學校方式，酌收教材費與郵票，並定期到校講習，結業時發給證書。

(6) 成立老人資料中心，蒐集各國老人福利之法規、方案、措施等書刊或統計表件，以及我國之人口統計、老人問題、政府措施、民間設施等資料，以供參考研究。

七 老人住宅

(1) 最好能利用公有土地，興建實驗老人社區、新村，或採分散搭配方式，在籌建國民住宅時附

有老人住宅；出售或租賃與生活令人照顧之老人居住，組成服務委員會，照料老人的日常生活與文康活動；或由各縣市選用興建平民住宅材料補助費，以資助社區理事會來興建住宅，安置老人，並以社區的仁愛工作隊，擔任住宅服務，或作為小型安養機構以照顧孤苦老人。不過，既為老人住宅，便得先經特殊設計，以期適合老人需要，減少其生活上的不便與困難，英國房屋與地方政府部，曾經出版了好多冊有關老人住宅設計的專著。

(2) 老人喜歡住在家庭而不喜歡住在機構中，因此盡量使老人住在家庭裏，如不得已，才把他送至機構。目前自費安養機構設備相當好，不妨可以前往一住。

八 敬老方面

(1) 親職及子職教育均不够。

(2) 運用教育機會，使青少年了解老人身心特質，並養成敬老尊賢的風尚，使其能預期未來之老人生活而有所寄託與同情，並可改善老人與青少年間的溝通問題。如在國中健康教育課程中增列老人身心特質之內容、教材或在大專有關科系開設老人學等有關課程。

(3) 由統計資料顯示，臺北市的老人在人際關係上較不適應，與年輕人的溝通顯示困難，他們認為年輕人愈來愈不尊重老人，他們也認為一般人根本就不瞭解老人的需要、想法……等，但他們與他人之互助精神仍極良好。在價值觀念方面，仍趨向傳統，認為養兒待老及宗教信仰

是需要的，而且兒子婚後應與父母同住。在社會適應方面，多數老人對於個人之社會價值及社會地位的評價較趨中立，或許由於農業社會進入工業社會的轉型期社會、傳統價值觀念瓦解，新的價值體系尚未建立而造成他們選擇上的困難。在心理適應方面，情感上孤立者佔了五分之一，他們認為老人一旦生病，很少有人會真心關懷他們，由此可看出敬老之工作尚待加強，比如，每逢假日或空暇時，則回鄉省親，每逢父親節、母親節，遙寄賀卡，均可聊表孝心於萬一。

以上資料是六十八年由內政部社會司、中華民國社區發展研究訓練中心、臺灣省社會處、臺北市政府提供之研究建議，而本人僅把建議分成已做到及未做到二種，關於做到者，盼繼續，而未做到者，盼酌情實施。

二、針對老人問題看福利措施之實施方法：

措施之擬定是由學者專家之研究及討論而成，而措施之實施卻由行政單位去執行。在實施方法上未免會碰到一些困難。諸如：

1. 措施本身不够完整：比如老人福利法上規定只是一些原則之東西，而沒有規定由那一單位來負責，服務項目太籠統，服務對象也無法按實際需要狀況而細分，因此實施起來相當困難。

2. 經費之有限：每一福利措施都需要經費，而社會福利單位之經費是有限的，因此需要鼓勵民間

在經費上之參與。

3. 工作人員之限制：從事老人福利工作人員中認識老人福利者已不多，如要由其中挑出較熱心及有能力者更是稀少，而且目前老人社會工作人員尚未普遍設置，大專院校也尚未普遍開設此課程，因此老人志願服務人員之訓練與培養是相當重要的，有了人員才易於去推動。無足夠工作人員，在措施之實行上，就非常困難。

4. 措施中之設備本身就是一項很大之投資：如果規劃不善，措施之實施也會遭遇到困難，甚至遭遇到使用頻率之問題。

爲了使措施具體實施，需要考慮到計畫之週全，人員之能力及足夠，設備之使用頻率高，經費之足夠，活動節目須針對老人之需要而設，始能恆久，否則將會成爲只有五分鐘熱度之政令口號而已。

5. 在服務方法上：需要重視志願服務人員及專業工作人員，使能達到具體之效果。在初期可多加強志願服務。

三、由中外福利措施比較看其不同點而取他人之長而去他人之短：

1. 外國福利措施中值得我國參考的：

(一)不少外國老人較樂觀。

(二)在高齡化之國家中，他們老人重視休閒中之旅遊活動。

(三)他們重視社會安全制：因此退休金採年金制（按月隨物價指數給）而無後顧之憂。

(四)他們不光是對孤苦無依之老人採機構式之收養服務，也拓展到社區，地區性及家中之老人服務。

(五)老人就業相當多以及延長老人工作期間，英國有老人工作室，就是承包一些輕微工作給老人做。日本及美國有免費職業介紹所。美國統計老人可以做的的工作有四百多種。德國在公司內以一定之比率來雇用老人，英國有不少老人住宅設計之專著。

(六)提供老人閱讀之大字型書刊。

(七)採家庭寄養式，伴侶計畫，老人志願服務。

2. 外國福利措施值得我們警惕的：

(一)荷蘭實施年金制度太早，致使政府財政負荷沉重。

(二)有些國家認爲管老人是政府之責任，因此家庭不關心老人之事。因此使得外國老人精神苦悶。

(三)在日本，政府雖有很好的老人福利措施，但是日本青年對老人冷漠，老人機構服務人員對老人也很冷漠（按照上下班而不按照老人之需要去照顧），有的老人甚至自殺。

由中外老人福利措施看，他們天性較樂觀，而且政府對他們非常好，可是精神相當空虛，因爲機構內之工作人員及社會青年人對他們不關心，這乃是缺乏中國之孝道之故。因此我國若想在老人福利措施上有特色，應重視孝道及親職教育及家庭倫理，同時在機構中服務時需要有心及有專業能力的人來從事，讓家庭、社會上公私機構共同來負責推

動老人福利工作。按照目前情形來看，老人福利措施，究竟何者較好？是以政府為主而民間為輔，或者以家庭為主而政府為輔，更能使老人覺得生活更愉快而安享天年呢？

四、由古今福利措施比較看過去一些好的制度予以加強：

1. 由過去我國尊老傳統看一些好的措施（註四）

(一) 對老人之尊重：

- (1) 給老人特定之稱呼，比如老夫子，長老。
- (2) 給特別之衣著。
- (3) 給予交通優待。(4) 給養老禮。
- (5) 獻鳩。
- (6) 給肉米、羊酒、帽杖、氈袍、住宅、金帶。

(二) 給老人特權

- (1) 工作免除。
- (2) 飲食照顧。
- (3) 給身俸。
- (4) 住所減半租金。
- (5) 讓老人住在學校附近，而皇帝親自來訪問。

(三) 老人有約束社會道德之力量。

老人表現好的事功、風範、才藝、學識、立功、立德、立言等為晚輩所佩服，老人說話有力量。

(四) 老人當皇帝之顧問：

當皇帝有錯時，老人見義直言，規勸皇帝，

而皇帝也敬重老人。

2. 由古今措施可看出一些不同點：

- (1) 古代是農業社會，重視老人之權威，但現在是工業社會，人人講平等。
- (2) 過去給老人特權，現在亦可給，但可能給的方式就不一樣，比如老人喜歡工作，而覺得有感而不喜歡免除工作。
- (3) 過去給老人之尊崇是以物質方面來顯示，如今是否能以精神勝過物質，或者二者兼有？
- (4) 過去中國人很重視倫理道德，如立德、立言、立功，而如今在工業社會大家忙著賺錢糊口，而且社會風氣又壞，道德力量衰微，因此老人也不受重視。老人若願意受到重視，在日常生活中需要注意修養，善待子女親情，發揮真正愛心始可讓青年人懷念你。
- (5) 老人有智慧；過去受到皇帝之厚愛，如今如自己有相當事業亦會受到政府重視而聘為顧問。

由古今措施比較看出其不同點，然而中國人尚須保持孝道，而老人也應該從年輕就應該培養愛心及德行。然而除了家庭重視老人外，社會上亦應重視老人，使我國在福利措施上顯出其特色。

貳、未來展望

一、措施之加強：

1. 年金制度之斟酌國情而實施。
2. 醫療保健之加強：諸如普遍健康定期檢查，

老人醫療保險，設立護理之家；安老院醫療人員之增加；設立老人醫院，病患老人，予以優待或免費治療。雖然精密醫學儀器及優秀醫務人員為少數人服務是需要的，但是為一般大多數的老人更是需要。

3. 輔導就業：成立人力銀行輔導就業，此可由地區性之文康中心或就業輔導處來辦理。在安老機構也強化其就業機會（在院內或院外皆可）。這可與工商界洽商。

4. 休閒活動：強化文康中心或老人中心之功能，給予多彩多姿之節目，各人發展其潛能（按興趣分組）；在活動時注意多變化，讓老人參與計畫及執行，加強彼此互動及溝通。

5. 福利服務：目前較重視機構之安老服務，而少重視社區或地區性及家庭之老人服務。今後要強化社區或地區性及家庭中之老人服務，如訪視，電話服務，而且不光讓老人受人服務，比如設諮詢中心及日間照顧中心，也讓老人為人服務，比如社區設名譽公職計劃：如剪綵等服務。

6. 教育研究：

(一) 要成立老人資料中心，蒐集各國老人福利之法規、方案、措施等書刊或統計表件，以及我國人口統計、老人問題、政府措施、民間設施、老人刊物等資料。

(二) 成立老人顧問團：請資深有學識及有豐富經驗之老人來參與策劃及執行之工作，以滿足老年人之需要。

(三)繼續強化社會福利促進會之功能；使行政單位與學術配合，以達成理論與實際之配合。

(四)辦老人大學：由他們自己來教，為成年長者，他們不大重視記憶式之教學方式，而重視經驗式的溝通與創造力的培養。同時他們也喜歡學一些實際需要的東西，比如語言（英文、國語），保健常識等。

(五)辦理社區教室：藉機會與年輕人溝通，老人提供經驗，年輕人提供服務熱忱與精力。

7. 老人住宅：在建築上應考慮到老人之房子，不要光是注意二個孩子恰恰好而忽略年老之父母親。為那些孩子不在身邊之老人可以住到自費安養中心，以便與其他老人一起活動及照顧，以安享天年。如果願意獨居之老人，盼政府能蓋國民住宅為老人住，以租或售給老人。

8. 敬老方面加強親職教育，老人之修養及愛心，才能使子女想念他們。而在社會上應加強敬老措施。比如讓兒童表演節目給老人看及子女為老年人表示溫存體貼，以及表揚愛孫子或為人服務之老人等。

二、措施實施方法之加強

1. 注意整體規劃、經費、人員、設備、服務方法之考慮（按大多數老人實際需要去規劃，而勿太理想化）。

2. 注重志願服務，同時也不忽略專業老人社工員之培養與訓練。

3. 重視發揮老人之智慧及經驗，給他們服務之機會。

4. 社會制度之完整，讓社會重視老人，家庭成員也重視老人。

5. 重視老人在年輕時之愛心，興趣培養，倫理生活及才幹發揮，才能使中國敬老之特色發揮出來而能讓西方人來向我國學習。

6. 讓一般人了解，老人福利是包括社會之福利措施及家人之關懷與倫理觀念。因此家庭之事應由家人或親人負責。如果能力不足可由政府幫助。而在社區之服務也是應由社區居民負責，而政府為輔。至於地區性及機構性之措施則由政府負責。

7. 注意老人心理：希望受人尊重（讓老人分享經驗，當他們表演時，我們注意聽），聯絡他們的老朋友與他們相聚，或與他們的親人相聚（常寫信問候、訪問，送老人喜歡之東西及賀生日），給予工作（有地位感、覺有用），參與活動（娛樂或服務或與別人建立新關係），讓他們對自己有興趣之哲學、宗教、文學、藝術等加以研究及討論。

8. 透過電視與廣播，使青年人也瞭解老人之心理及福利措施，以便對老人關心。

9. 邀請工商界參與社會福利措施之計畫與執行。

結 論

由於醫學之發達，壽命之延長，加上工業社會中子女之忙於工作而無法照顧老人，而老人退休後

一直到生命之結束又需要度一有意義及快樂的生活，因此需要訂定一些老人福利措施，始能達到目的。至於責任之問題，原則上家庭或社區中之老人由家人親屬及社區居民來負責，而機構及地區性之老人由政府民間團體來負責，然如果有些家人或社區居民有困難則需要政府及民間團體來支援。如此使得我國老人福利措施具有中國倫理之特色，使老人不愁經濟、醫療、就業、休閒、教育、住宅、親情等問題而感覺到中國社會是一充滿中國人情味之社會，雖然這只是一個理想，但相信只要大家一齊來關懷、合作，盡已力付出行動，有一天理想就會實現，而成為有名有實之「老有所終」之社會。

附註：

註一 陸光 評析老人福利法 老人福利研討會

臺灣省政府社會處及東海大學合辦 民國七十一年三月 頁二〇七—二一三

註二 周建卿 老人福利之建議 社會安全第四卷第一期 中國社會安全協進會 六十八年十二月 頁六九—八一

註三 張隆順 老人服務的理論與實際 社會安全第四卷第四期 中國社會安全協進會 七十二年十二月 頁五一—五五

註四 蔡漢賢 從古代崇老敬老措施談今日老人福利的方向 社會安全 第三卷第四期 中國社會安全協進會 民國六十七年十一月 頁二一—二四