

我國老人福利之評估與建議

徐立忠

壹、引言

本社編輯委員陸光敦教授電飭我寫一篇「老人福利之評估」，以作政府修訂老人福利法規及施政之參考。在敘述正題之前，先有兩點說明：

一、所謂評估，係以客觀事實作材料，引導主觀的認識與判斷，作為推估評鑑的基礎；因此事實的調查與資料的蒐集，構成評估的重要依據。由於時間倉促，資料之蒐集採取重點訪問、參加座談、參考學者專家之論著，尤其着重老人自身之意見與實際從事老人社會工作人員之經驗與心得，充作撰述之基礎。

二、老人福利之評估，應指老人福利法之評估，但我覺得老人福利法總共廿一條，實不足以包含老人福利之全部內容用申老人福利之精神，老人福利實應包括老人有關之福利需求與老人社會化運動，就名稱來說，「老人福利法」一詞，本身即限於狹義與消極。故本文採用老人福利之評估，以資概括說明老人福利之真義及開拓老人福利之項目與工作所應努力之方向。

貳、老人福利受社會福利立法影響之檢討

我國老人福利法係整個社會福利立法之一部分，深受我國社會福利立法特

殊性格之影響，故欲明老人福利法產生之背景，必先了解我國社會立法之情況，來反映老人福利之成效。無可否認的，社會福利本是社會進步的反射，例如由於工業化結果，人口集中，城市興起，地價增漲，政府徵收了大量地價稅，作為辦理社會福利的基金；再方面由於國民所得的提高，工商貿易的發達，政府在所得稅及其他方面稅收的增加，用以改善各種人事結構，增加公共投資，以提高社會服務的能力並改善人民生活的品質；同時對於低收入者予以工作上、生活上之輔導與照顧，來縮短國民所得的差距，擠身於福利國家之林。在民主化過程中，人民參政的機會與興趣日益增強，競選成為參政的主要途徑，代表不同立場的競選活動，往往以提高福利的層次作為爭取選票的憑藉，及其獲選則積極透過立法途徑實踐競選諾言。在工業化進程中，正如雷格斯(R. A. Dahlgren)所說，呈現出不同社會結構功能，其所表現的性格有三：(一)異質與異種並存：在同一社會的時間裏，呈現出兩種不同的制度、觀念及其行為模式，既有農業社會因素存在，也有工業社會因素存在，有現代化的摩天大樓，也有古色古香的平房，有最新的科學思想，也有陳腐的多烘先生，有人主張節育，也有人主張多產，有人西裝革履，也有人長袍馬褂；(二)形式主義：理論與實際脫節，制度與法律不容易發生規範性的約束力，即規定與作法仍有些距離；(三)重疊性：結構與組織重疊，傳統與現代重疊。在以上社會背景下所塑造出來的老人福利型態則表現出以下幾點特性：

(一)形式化與口號化：社會福利的構想，存在於學者專家的思想裏，存在於政黨政治的綱領裏，成為文字化的表態與期待。所謂福利，形式的意義多於實際的需求，口號成為競選者的護符，所給予選民的印象只是一種「望梅止渴」的期望。老人福利法的產生，充分地表現出這種特色，形式的架構與具體的福利內容，仍有一些距離。

(二)福利行政與預算受制於財經狀況：儘管我國的經濟發展是開發中國家的模式，財政的穩定成為政治安定的資本；但由於國家地位的特殊性，國防、教育、外交皆為國家求生存尖銳性問題，列為預算優先順序，社會福利只好退居其次，也就是說社會福利的推行不得不受財經狀況的牽制而減失其效果。不僅預算偏低，同時制度上也呈現瑕疵，最顯著的如老人福利法第三條所訂「老人年齡」的下限原為六十五歲，因受財經限制的影響而提昇至七十歲。此外，「貧窮線」的標準認定過低，對於所謂「生活照顧戶」的補助，也略嫌照顧不力，而「老年家庭補助」並未獲至實益。

(三)傳統與現代脫節：目前我國社會辦理社會福利行政最感困擾的就是「觀念溝通」問題，即在工業化的進程中，傳統的觀念與行為模式仍然難以與現代相融和。換言之，我們一方面要跟上時代，引進西歐的福利社會思想與方案，同時又要將就一般人傳統的觀念與作法。例如老人搭乘國內公、民營水、陸、空公共交通工具，予以半價優待。這是一項關於老人「行」的福利，不僅表現了敬老精神，同時也使老人受有實惠；但一般人總以為優待老人乘坐車船無異增加業者負擔，如此失去了敬老的本意，而且省市作法不一，徒致老人內心不安。在另一方面我們儘管引進了有關老人福利新的方案與設施，表現出老人福利工作的突出性，但由於缺乏現代行政管理技術，一些傳統的觀念與作法浪費了管理設施，阻礙了行政上的進步，以致不能發揮預期的效果，而含糊籠統的以為老人福利就是施捨，就是德政。

(四)福利服務的推展缺乏整體統籌規劃方案：例如七十一會計年度行政院撥出新臺幣五千萬元專款加強辦理老人及殘障福利，這是老人福利法頒行後及至一九八二年聯合國宣布以是年為國際老人年以來，所表現一項為加強老人福利工作突破性的作法，但在早先的社會救助法和兒童福利法並沒有如此表現，以

後的會計年度未見再有如此巨額專款撥付繼續加強辦理，難免使人懷疑推行老人福利只表現了一些「應景風光」，而缺乏整體性、計畫性的長期規劃，使老人福利工作難以從根本上建立基礎。

(五)辦理老人福利行政欠缺專責性的主管機構：老人福利法第二條雖明定老人福利之主管機關，在中央為內政部，在省（市）為社會處（局），在縣（市）為縣（市）政府，似乎都嫌太籠統，既沒有專設的老人福利行政機構如老人福利局、科、股之組織，亦未指定由那一機構中附設一個業務單位專責辦理，以致事權不能集中，業務未能專責。今後老年人數愈來愈多，老人問題也日益嚴重，在中央似應成立老人福利局，各地方政府應成立老人福利科、股，中央與地方構成一個連貫的老人福利行政系統，整體規劃老人福利的行政工作。

(六)推行老人福利服務缺乏專業人力：在科層化、專業化的組織體，專業人力的培訓與充實是不可忽視的問題，試觀整個老人福利似未強調這點。我以為關於老人福利行政工作的推行必須依靠人才，主管當局宜協調並獎勵各公私立大專院校設立老人福利學系（科）；各衛生醫療機構應成立老人學會，培植老年醫學的研究和醫療人才；對於老人社會工作人員之鑑定，宜透過國家考試或檢定方式賦予專業證照，使能充實自我全能地為老人服務，這也是我國「敬老崇孝」的社會功能之發揮。

(七)未能針對老人福利之需求，協調有關單位共同策劃老人福利法規之改進事項：老人福利法應包括與老人福利相關的法規，例如改善老人生活應充實老人經濟收入，一方面建立全民保險制度，使各行各業之退休人員皆有養老年金可以支付，老後生活無虞匱乏；同時對於老年人口的運用也有其發展計畫，退休後的再就業可以彌補老後生活之不足。此外對於老年健康的維護，老人健康檢查、老人醫療、慢性病的防治，皆須有統一標準與共同的作法，必須協調有關單位修訂相關法規，以資配合。

(八)對於老年家庭的維護需要更積極的倡導與援助：家庭是老人生活的據點，我國一向以孝、悌為家庭道德的倫理，但老人福利法中並沒有建立家庭倫理的一些具體的規定。例如提高奉養父母的免稅額，倡導鼓勵與建折衷家庭住宅，使老人得與子女共同生活；辦理孝悌楷模與模範家庭的選拔與表揚；規定中

，小學國文或公民課本培養孝道精神，從義務教育中灌輸兒童孝親的美德（應以孝經為主要讀本）；其於貧困的老人家，應提高救助金額；非因經濟因素而乏人照顧的家庭，僱用家庭護理或家庭助手來協助老人解決其生活或健康方面的困難；對於無家可歸的老人，宜由原籍鄉里或社區安養，使左右鄰居皆得就近照顧，不致使其背井離鄉，流離失所。總之，老人的家庭安頓與服務實在太重要了，而老人福利法卻表達得太少。

(4) 充實老人精神，宜倡導老人的社會參與：條文中只規定「有關機關、團體應鼓勵老人參與社會、教育、宗教、學術等活動，以充實老人精神生活。」並沒有規定何機關主辦、何時辦理、如何辦理，既無規定，有關機關及老人本身多持觀望態度。老人的社會參與與最重要的就是老人教育活動，所謂「活到老、學到老」，據了解，老人接受教育的興趣是相當濃厚的，只要我們提倡和積極辦理，老人可透過各種方式熱忱地參與各種教育活動；因此老人教育應受到重視，在條文中宜專列一章，說明老人教育的主辦機關、方式、期間、學位等，以激發老人的參與感與榮譽。

(5) 老人福利法宜修訂為老人法之商榷：一般人的福利概念偏重物質條件和利益施予，仍然似嫌消極。姚榮齡教授以為老人福利法應改為「老人法」，以為老人進一步設定權利，沖淡一般所謂福利的觀念。蓋權利與義務乃是對等關係，我們固須強調老人權利的法律地位，但亦同時賦予老人義務，老人有承先啓後，作後輩之典範，為時代之導師，其匡正社會風氣，扶持倫理道德，實義不容辭，亦責無旁貸。例如美國老人法所涵蓋的範圍即較一般國家的所謂老人福利法為廣闊，不僅設定老人應享之權利，亦強調老人應盡之義務。權利與義務之設定，使老人的生活表態，不是暮色匆忙，而是朝氣蓬勃，老人依然享受着壯年時代一般的充實而有意義的生活。

以上所述十點，雖然評論的觀點着重整體老人福利之規劃，陳述其缺失，並非謂我國老人福利法無所取材。平心而論，民國六十九年所公布的老人福利法是符合我國國情、社會現狀、時代需要所融匯而成的老人福利施政之結晶，為我國專向開發國家福利世紀之林的前驅，其優點甚多，限於篇幅未予詳述，故從略。

叁、當前我國老人所面臨的問題及其基本需求

欲謀求老人福利之發展，必須了解我國老人所面臨的困境及其基本需求，從而制訂因應對策。由於工業化的結果，老人問題成為世界性的趨勢，當此我國老人面臨世界性問題衝擊之際，固有的家庭倫理防線已逐漸失其功能，老人也遭致社會性問題的威脅，因此我們探討老人福利應就其問題本質和老人本身的需求及解決途徑等作合理的思考並選擇有利可行方案，綜合觀察，老人福利所應研究的課題，共有四大問題，三種需要，二個途徑，一個重點。

(一) 四大問題：當前我國老人在時代衝擊中所面臨的社會問題，歸納起來有四點：

1. 社會結構的改變

當前我國社會結構的改變，是由農業社會進入工業社會的轉型期，老人的處境是堪虞的，正如先總統 蔣公所說：「農業社會的大家族，由尊長治理家產，主持家務，老年人在家庭裏有權力，在社會上也各依其家族的地位而受人尊敬。」他指出：「我們古來厚生設施與養老禮典，就是教育一般國民尊敬長輩，必須使老人衣食肉、不飢不寒，造成社會淳厚敦樸的風氣。」這種情況到了工業化社會，老人的處境就大不相同了。他說：「在人口從農村向城市集中的趨勢之下，職業的競爭愈益激烈，職工受僱的年齡必愈益降低，老年職工也就愈易失業……一個社會從農業進入工業的過程中，大家族的瓦解，小家庭的破碎，使一般老年走入窮困的環境，而老年問題便構成民生問題。」顯然的，在社會轉型過程中，老人是整個社會民生問題的一部分，因此我們研擬老人對策應從整個社會民生問題中找答案。

2. 人口結構的改變

我國過去三十餘年及至未來八十年間（從民國卅六年算至民國一五〇年止）老年人口的變化情況列表如下：

表1 臺灣地區歷年人口增長情況及老人扶養比

單位：人

年 份	總 人 口	0~14歲	15~64歲	65歲以上老年人口		老 人 扶養比(%)
		幼年人口	經濟人口	人 數	%	
36	6,497,734	2,750,200	3,583,450	164,084	2.53	4.58
40	7,869,247	3,312,125	4,363,734	193,388	2.46	4.43
45	9,390,381	4,122,681	5,038,532	229,168	2.44	4.54
50	11,149,139	5,111,677	5,759,469	277,993	2.49	4.83
55	12,992,763	5,711,500	6,928,640	352,623	2.71	5.09
60	14,994,823	5,805,182	8,735,778	453,863	3.03	5.20
65	16,508,190	5,722,740	10,185,765	599,685	3.63	5.89
70	17,970,000	5,734,000	11,466,000	781,000	4.30	6.00
75	19,595,000	5,899,000	12,716,000	981,000	5.00	7.00
80	21,984,000	5,949,000	13,752,000	1,282,000	6.10	9.00
85	22,165,000	5,688,000	14,864,000	1,613,000	7.30	10.00
90	23,220,000	5,362,000	16,004,000	1,854,000	8.00	11.00
100	25,123,000	5,350,000	17,581,000	2,193,000	8.70	12.00
110	26,376,000	5,196,000	17,977,000	3,203,000	12.10	17.00
120	26,912,000	4,877,000	17,598,000	4,437,000	16.50	25.00
130	26,659,000	4,842,000	17,113,000	4,704,000	17.60	27.00
140	25,907,000	4,596,000	16,366,000	4,945,000	19.10	30.00
150	25,073,000	4,444,000	15,872,000	4,757,000	19.00	29.00

資料來源：1.拙著「高齡化社會與老人福利」（72年2月商務印書館出版）15頁。

2.經建會人力小組王玲小姐統計推計（原載「人口政策之探討與期望」29頁）。

扶養比＝（老年人口÷經濟人口）×100

上表之統計與推計，可知我國六十五歲以上老年人口的變動情況，由民國三十六年的二·五三%，迄七十年增至四·三〇%，爾後的八十年間，老年人口的變動是直線上升，再過十三年即至八十五年超過七·三%，已達聯合國認定「老年國」的標準；再往後推計八十年至民國一五〇年老年人口數將超過十九%。老年人口的增加所帶來社會的困擾，就是經濟活動人口的扶養比例加重。試以上表為例，經濟活動人口對老人扶養的百分比，從民國三十六年的四·五八%，至一五〇年將增至二九%，如果再加上幼年人口那負擔就更為加重了。從財務的觀點看，正是所謂「生之者寡，食之者衆，則財不足」，經濟的問題是堪虞的，因此我們籌謀老人福利不可不預謀對策。

3. 年齡結構的改變

臺灣地區的死亡率，依據臺灣居民生命表，可以看出六十五歲人口的死亡率，在一九二六年是六七·八九%，到一九七二年降到四〇·三〇%，表2各欄的記載，可知近五十年來國民死亡率降低的情形已普見於各階段。其主要原因是由於醫學內、外科治療技術的進步，藥學的發達，公共衛生與社會福利

的提倡，老人學的研究，改善了人的體質與生存的願望。表中最顯著的改善是五十歲及六十歲以後的年齡，以致老年人的死亡率愈來愈低，老年人口愈來愈多，平均壽命延長。

六十五歲以上老年人的平均壽命（或稱平均餘命），從民國四十年的五十五歲，到七〇年增加到七十一歲，其中女比男平均要多活六歲。以後的年代裏究竟可以延長到幾歲，我們固然難以推計（這是質的改變，不像人口結構可作量的推計），但從西歐國家年齡進化情形看，例如一九八一年冰島人的平均壽命男是七十三・三歲，女為七十九・七歲，二者平均是七十六・五歲。照進化的規律看，若干年後，人類的平均壽命可延長到八十歲當無問題。我國臺灣地區老年平均壽命變遷詳如表3。

表2 臺灣地區居民生命表

單位：每千人死亡率

年 份 年 齡	臺 一 表	臺 二 表	臺 三 表	臺 四 表	1974Tso表
	1926~	1936~ 1940	1956~ 1958	1966~ 1967	1969~ 1972
15歲	3.99	3.27	1.21	0.98	0.88
20歲	6.91	6.09	1.96	1.79	1.60
25歲	9.21	7.57	2.28	2.22	2.06
30歲	11.36	9.37	2.84	2.34	2.50
35歲	14.60	11.26	3.94	2.71	2.83
40歲	18.59	14.57	5.61	3.53	5.05
45歲	23.47	19.69	8.07	5.62	7.04
50歲	29.67	26.69	12.62	9.10	9.68
55歲	37.28	35.13	19.06	15.12	15.76
60歲	49.97	46.88	29.62	24.98	26.04
65歲	67.89	64.19	45.75	38.66	40.30
70歲	91.40	89.41	70.19	59.93	62.47
75歲	126.73	125.50	106.81	90.09	93.90
80歲	174.51	174.20	160.69	133.19	138.82

資料來源：拙著「高齡化社會與老人福利」20頁。

表3 臺灣地區平均壽命變遷表

單位：歲

年 份		40年 (1951)	45年 (1956)	50年 (1961)	55年 (1966)	60年 (1971)	65年 (1976)	67年 (1978)	68年 (1979)	70年 (1981)
平均壽命	男	53.10	59.79	62.26	64.14	66.43	67.88	67.98	68.24	68.6
	女	57.32	65.41	67.72	69.68	71.45	73.07	73.07	73.86	74.13

資料來源：同表2

年齡結構改變所影響於社會和老人本身的，是生產結構人力的老化，尤其在農業社會，年輕勞力外流，老年人體力的衰退，勢必影響到生產力。依據內政部人口資料顯示，五十至五十九年間，每年農業人口的淨外移平均為一七·四%，即每年平均約有十萬農村人口外移，其外移人口結構又以青壯年者居多，其中二十至三十四歲年齡羣外移者達六〇%；即使在工業社會的生產結構裏，由於青壯年勞力徵求不易，影響到整個社會的生產力。因此，我們擬訂老人福利法之同時，也應考慮到整個社會農、工業部門對於青、壯、老年勞力人口的平衡發展，才不致使國家經濟萎縮。

4. 生活結構的改變

由於社會需要新陳代謝，人事上的迎新送舊，是為常情，法令限制了工作年齡，一般國家皆以六十五歲為退休年齡的上限，我國從各國立法法例，亦以六十五歲為命令退休年齡。在農村社會退休本不是問題，對老年人來說，沒有太多生活上的改變，但在工業社會，退休卻使人的生活結構有重大改變，這些改變是：

(1) 由羣體生活進入個人生活：羣體生活而長官、同事、部屬的相聚和往來，日子過得十分有趣而忙碌；個人生活是孤寂的，顯得一切太單調而無聊。

(2) 經濟收入的減少，支出的增加，尤其在醫藥方面的支出，使老人充滿了無力感；生活資料與內容的淡泊，使老人自覺生活空泛而無味。

(3) 精神生活的空寂：老後社會活動減少，隨着人際關係的沒落而對影自憐。

(4) 家庭生活的單調：在許多老年家庭中，子女成年自立門戶，留下來的老兩口兒還相依為命，如果老兩口有一個分離，即使生活無虞，他（她）的命運是很悲慘的。

以上這些退休後的情況，是老人福利施政的重點。我們必須有全盤考慮，整體規劃，依據共同和個別的需要，做有利於老人生活調適的安排。

(二) 三種需要：研擬老人福利方案，首應針對老人本身的需要而作調度，老人的需要有三：

1. 生活上的需要：由於退休後經濟收入的減少，使老人在食、衣、住、行方面感到困難；由於家庭結構的改變使老人對家庭生活需要援手，這是老人福利最基本的需求。

2. 健康上的需要：依據生理學家的研究，六十五歲以後的老人是逐漸走向衰老過程的轉期，體力一天不如一天，生理上的病痛與心理上的挫折交相煎迫。例如維護老人健康，探討老年學與老年醫學上的奧秘，減少高齡期中各種疾病的發生與蔓延，緩和老化的過程，延長生命里程，是老人福利的主要課題。

3. 精神上的需要：退休後生活就是清閒與孤寂，由於老人缺乏時代的適應力，自我功能的喪失，使心理與情緒失去平衡，容易造成精神狀態失常，依據我國精神醫學會的調查，老人患精神病的比例為所有老人總數的廿二%。因此，如何針對老人精神生活需要，預防治療並減少老年精神病患，是為老年人福利服務的重點。

(三) 二個途徑：老人問題與老人需要所牽涉的事項雖多，但解決途徑有二：

1. 老人生活家庭化：依據調查，在我國社會裏雖然約有七十六%的老人仍然過着家庭生活；但由於家庭結構的改變，大家庭的沒落，小家庭興起，折衷家庭又未形成，以致老人家庭生活有愈來愈減少的趨勢，在目前人口老化的比例急速上升，我們可以預期老人對於家庭中成年子女扶養的依賴將愈來愈少；即使折衷家庭的倡導與興起，但是財政的負擔將使人口老化的社會經濟效果逐漸趨向嚴重。由於公共養老設施之增設不易，如地點問題、經費問題、行政管理問題，尤其在成本上均較家庭安養為高，除對患有慢性病或精神病的老人設置療養機構外，其他一般老人均應鼓勵其接受家庭安養。政府亦應及早規劃，大力強化家庭功能政策與措施之擬訂，如對直系血親親屬扶養免稅額大幅度之提高，貸款給予新購或整修房屋之折衷家庭，以利老人居住，亦使子女能奉行孝道。

2. 老人福利社會化：所謂老人福利社會化，就是用社會力量來解決老人問題，其就老年經濟需要言，應推行所有行業退休制度，並設計退休後的老年年金制度；其就老年健康維護言，應開辦全民醫療保險，使老人免費接受健康檢查、門診及住院治療；其於老年才藝之發揮，應舉辦老年才藝活動；其於老年

人力的運用，應開闢老人再就業途徑；其於老人之社會參與，應鼓勵老人參與社會服務；其於老人知識之增進，應與辦老人大學，使老人有再接受教育的機會，並培養其受教育的志趣；其於老人福利事業之興辦，應鼓勵獎勵民間社團共同參與，如私人辦理老人救助安養工作，應舉辦敬老活動等是。於是老人的社會福利在政府推動，民間配合支援之下，必得以見其光輝。

(四)一個重點——敬老崇孝：我們要培養一個富而好禮的社會，就必須養成敬老崇孝的風氣，使全國上下都以養老敬老為尊。在制度上似應做行古「鄉飲酒」之儀，其方式，在地方宜由鄉（鎮）、縣（市）、省（市）之首長舉行「敬老宴」；在中央由行政院院長邀約五院院長共同舉行模範老人及高齡老人之「敬老宴」。敬老宴應隆重而富有教育意義，於是上行下效，影響所及，必是

老人福利法修訂建議表

條目	條文內容摘要	改進意見	建議
第一條	為宏揚敬老美德，安定老人生活，維護老人健康，增進老人福利，特制訂本法。	本條在說明老人福利立法之目的與精神，但未明訂老人應享之基本權利。美國老人法第一條即明白列示老人應享之各項權利。國父地方自治開始實行法亦明訂「老人人有受地方供養之權利」。本條未見其明訂。	應列舉老人應享之基本權利，本條修正：老人有享受社會奉養之權利，各級政府應保障老人生活、維護老人健康、調適老人精神，加強老人福利服務，以宏揚我國傳統社會敬老崇孝之美德。
第二條	老人福利之主管機關，在中央為內政部；在省（市）為社會處（局）；在縣（市）為縣（市）政府。	一、本條只說明老人福利之各級行政主管機關，並未明訂其業務職掌，應辦那些事項？這些業務應由何單位主辦。 二、政府就新制訂之法規增加了新的工作事項，似應設置一個新的組織機構來推動這項業務，否則成為具文。 三、未明訂鄉鎮辦理老人福利工作之主管單位及其應辦事項。	於中央設置老人福利局，制定老人福利局組織條例，確定其主管業務職掌與工作範圍；及與地方執行系統之配合關係。本條修訂：中央於內政部設置老人福利局，省（市）、縣（市）、鄉鎮設置老人福利科、課（股）為老人福利行政之主管機關。

肆、改進及建議

中華文化之再復興，社會道德之再重整，不經由口號與形式，可以垂拱而治。

依據前述老人福利立法之檢討，與老人福利之需求、途徑及重點，我認為改進老人福利工作仍須循立法途徑着手，就下列兩個方案採擇執行：

甲案：將「老人福利法」修訂為「老人法」，以期為老人設定基本權利，並使之貢獻其能力，服務社會。法案之修訂可就現行老人福利法之範圍予以擴大，增列章節，充實內容，並調整前後順序。

乙案：就現行老人福利法條文加以檢討修訂，茲綜合各方面的意見，擬訂修訂建議表如下：

第三條	<p>本法所稱老人，係指七十歲以上之人。</p>	<p>一、年齡不足以代表一個人老化狀態，有人未老先衰，有人老而彌堅，各國立法例亦未嘗訂定老人年齡的下限；何況聯合國及一般國家關於人口統計皆以六十五歲為老人計算標準，我國明訂以七十歲以上之人為老人，民間曠有煩言。</p> <p>二、就老化狀態言，大抵人過四十五歲以後逐漸進入老化狀態，因此各年層老人的需求不一致，又如何能以年齡界定老人福利之標準。</p>	<p>一、本條建議取消。</p> <p>二、有關老人福利按各年層之需求狀況分別於老人福利法或施行細則有關條文中予以規定，如： 老人之就業輔導，宜以五十歲為安置對象。 老人之健康檢查宜以六十歲為準。 老人車船優待宜以六十五歲為準。 老人之免費醫療宜以七十歲以上為準。</p>
第四條	<p>各級政府及公立機構應各本職掌或宗旨，對老人提供服務與福利；並獎助宗教、慈善及公益團體等為之。</p>	<p>本條亦形同空設，沒有一定的施政計畫，不可能提供任何服務與福利，況服務本為達成福利目標之手段，二者實有其連貫性；對於民間宗教、慈善及公益團體辦理老人福利事業不僅需獎助，尤應加以監督。</p>	<p>本條修正： 各級政府及公立機構應各本職掌，擬訂年度施政計畫，加強辦理老人福利服務，並獎助、監督民間宗教、慈善及公益等團體配合辦理。</p>
第六條	<p>各級政府應按年編列老人福利預算；並得動用社會福利基金。</p>	<p>美國老人法頒布之同時，即授權提款，規定某個會計年度可提款若干；日本老人福利法亦明訂老人福利可動用之經費為百分之幾。</p> <p>本條因未規定預算之比例，各級政府於編列年度預算時即無一定之標準；至於可動用社會福利基金，亦須有一定之比例，因為社會福利基金，按現行財政劃分辦法，業已作為地方財政收入，以補地方財政收入之不足，故本條應有明確比例的規定。</p> <p>又地方（尤其是鄉鎮）辦理老人福利恒感經費困難，中央應予適當之補助，以加強地方之老人福利工作。</p>	<p>一、老人福利之年度預算可按上年度六十五歲以上之老年人口佔總人口之比例編列之。例如目前我國六十五歲以上之老年人口約佔總人口的四・三％，因此，下年度編列老人福利預算時，應照四・三％比例劃撥若干可資動用的經費，並擬訂一定之計算方式與標準。</p> <p>二、可以動用之社會福利基金與財政單位協調規定得佔一定之比例。</p> <p>本條修正： 老人福利年度預算應佔總預算百分之×（至少亦應佔社會福利預算的百分之幾）；並得提撥社會福利基金百分</p>

第七條	省（市）、縣（市）主管之機關應視需要設立並獎助私人設立扶養、療養、休養、服務等四種機構，各機構並得就其所提供之設施或服務酌以適當之費用。	<p>一、本條只規定省（市）、縣（市）設置老人機構，排除中央與鄉鎮設置之可行性；就實際言，地方鄉鎮、社區是辦理老人安養、服務之理想處所，應鼓勵地方興辦；而中央亦應設置「國家性」之老人扶養、療養、休養、服務機構。</p> <p>二、各機構設立之標準，由中央主管機關參照國外經驗與我國情況衡訂之；並明訂服務機構之服務項目，至收費標準亦應由中央統一訂定一種計算方式，劃訂公私立機構收費標準，而且此種標準不宜過高。</p>	<p>之幾，由各級政府按年編列之。</p> <p>地方辦理老人福利財政困難時，由中央酌予補助之。</p> <p>一、本條第一項修正為：中央、省（市）、縣（市）、鄉鎮老人福利主管機關依據事實需要設立……。</p> <p>二、第四款、服務機構，以提供地區老人下列服務項目為目的：諮詢輔導、飲食供應或指導、家事服務、衛生保健指導與服務、急難救助、家庭訪問、電話聯繫、才藝展覽、就業輔導、老人之社會服務（指協助他人）、學習進修、法律顧問等項。第三項後段，並得就其所提供之設施或服務酌收必要之費用，其收費標準由中央訂定之。</p>
第九條	創辦私立老人福利機構，其申請書應載明之事項。	<p>內政部七十年十一月頒訂老人福利機構設立標準，其有待改進之事項有：</p> <p>一、名稱宜作彈性規定，依創辦人之心意或以紀念人名命名之。</p> <p>二、收容標準原訂三十人以下，仍宜放寬，以適應鄉鎮、社區安養老人之情況。</p> <p>三、應明訂收容人數與設置工作人員之比例（包括社工、總務、醫護人員）。</p>	<p>建議將「老人福利機構設立標準」依上述理由予以適當之修正；並鼓勵鄉鎮（村里）社區設置小型之安養堂，以十至三十人為原則。</p>
第十一條	老人福利機構之業務，應擇用專業人員辦理之。	<p>所謂專業人員意指何者，語意不明，應有較明確之說明，並規定與其他人員之比例。</p>	<p>本條修正：</p> <p>老人福利機構之業務應選擇受有專業訓練或專業檢定（考試）之社會工作人員擔任，其比例至少應佔總工作人員之百分之五十。</p>

第十三條	<p>省（市）、縣（市）主管機關，得視實際需要，興建或鼓勵民間興建適合於老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式專供老人購置或租賃之需。</p>	<p>一、所謂主管機關指社政單位抑或營建單位？語意不明。循諸法理，應由老人福利主管單位提出需求計畫協調營建（國宅）單位施工辦理。</p> <p>二、照條文函義觀之，所謂綜合服務管理方式，料係指老人集中住宅，形同老人社區，理論上固可，實際上行不通。</p>	<p>本條修正： 中央、省（市）、縣（市）、鄉鎮應依據老人住宅之需求，提出老人住宅計畫，協調營建（國宅）單位於興建國民住宅之同時，興建部分老人住宅，俾供老人或老人家庭（折衷家庭）購置或租賃。</p> <p>前項計畫亦得鼓勵私人興建之。</p>
第十四條	<p>無扶養義務之親屬或扶養義務之親屬無扶養能力之老人死亡時，當地主管機關或福利機構應為其辦理喪葬，所需費用由其遺產負擔之，無遺產者由當地主管機關或福利機構負擔之。</p>	<p>一、所謂主管機關亦語意不明，是社政單位抑或警察單位均不詳；所謂福利機構亦無明確界定，均應予明確規定。</p> <p>二、條文僅云辦理喪葬，似嫌簡陋，與我國慎終追遠之古訓不合。</p> <p>三、所謂費用由其遺產負擔，如其遺產過剩，應如何處理，皆無規定。</p>	<p>本條修正： ……老人死亡時由社政機關或警察機關通知當地老人福利協進會處理其善後，老人福利協進會應通知亡故老人之有關係友及老人福利主管機關組織治喪委員會，依其遺囑為其辦理喪葬，如無遺囑時，依治喪委員會之決議行之。所需費用由遺產支付之，其剩餘遺產依其遺囑處理，如無遺囑，由治喪委員會之決議捐獻老人福利機構作為辦理老人福利事業之用。</p>
第十五、十六條	<p>規定老人可享受免費之健康檢查及保健服務，並接受公、私立醫院傷病醫療費用優待或依法給予醫療補助。</p>	<p>一、目前各地區衛生機構實施老人健康檢查至為積極，但成效並不十分顯著，原因是老人本身對健康檢查沒有信心。</p> <p>二、所指主管機關，應明訂為衛生行政機關，並由其負責辦理老人健康檢查及老人之醫療行政。</p> <p>三、老人醫療優待應劃分優待層次： (一)六十五歲以上傷病老人之醫療予以優待，並由衛生行政單位訂定優待標準。 (二)七十歲以上之傷病老人應免費醫療，並由衛生行政</p>	<p>十五條修正： 六十五歲以上老人之健康檢查由地方衛生行政機關辦理，指定地區公立醫院定期檢查之。並隨時接受老人自願申請檢查，檢查方式、項目由衛生署統一訂定標準。</p> <p>十六條修正： 公、私立醫院對六十五歲以上之傷病老人應予醫療優待；其無力負擔費用者，免費醫療。對於七十歲以上之傷病老人施以免費醫療。</p> <p>前項優待及免費醫療均包括門診及住院，其施行辦法及</p>

第十七條	老人搭乘國內公、民營水、陸、空公共交通工具，進入康樂場所及參觀文教設施，予以半價優待。	政單位訂定免費醫療辦法。 (二)對於無力負擔醫療費用之老人亦應施予免費醫療，以資救助。	所需費用由省(市)、縣(市)衛生行政機關訂定之。
第十八條	老人志願以其知識、經驗貢獻於社會者，社會服務機構應予介紹或協助，並妥善照顧。	目前省(市)、縣(市)作法不一，有予免費搭乘者，有予半價優待者。即使免費，徒致業者許多怨尤，甚至表現態度惡劣，反而失去敬老之本意。實際上老人乘車有問題而需要方便的祇是市內公車，半價優待已屬合理，免費反使老人內心不安。 一、本條亦流於形式，原因是社會服務機構太多，大家都可以辦理，大家都不辦，所謂介紹、協助、照顧，皆屬空泛名詞。 二、老人之再就業無明確規定。	本條修正： 滿六十五歲以上之老人搭乘國內……，均應予半價優待，各級老人福利主管機關對於有影響營運之業者，按其實際情況會商酌予補助。 本條修正： 各級地方政府應設置地區性之老人諮詢服務中心，提供社會各項老人之社會服務，俾使老人之知識、經驗、技藝貢獻於社會。 另加一條：五十歲以上老人之再就業，由各地區之就業輔導機構建立老年人才檔案，施予技藝訓練，輔導其就業。
第十九條	有關機關、團體應鼓勵老人參與社會、教育、宗教、學術等活動，以充實老人之精神生活。	一、本條為概括性、鼓勵性、啓導性之規定自無不可，實際上這些活動皆以老人之志願為前提，有志趣者社會樂為之接納並予鼓勵。 二、老人教育應單列一條，包括五十歲以上老人接受正常教育，予以半價優待，以及退休老人之接受補習、專業、技藝及興趣教育等，優待或免費辦理。 三、老人教育之主管機關，應為各級政府之教育廳、局、科。	本條修正： 將「教育」二字取消，並另列一條：五十歲以上之老人志願接受教育者，應依教育法規有關規定辦理，其學雜費得予平價優待，以示鼓勵。省(市)、縣(市)教育主管機關得依據需要，辦理退休人員之補習、專業、技藝及興趣教育，以調適老年精神生活。

伍、結 語

以上甲、乙二案仍以甲案為優，因為老人法較老人福利法更具有積極性、

啓導性之意義，本文二、三節所述內容，可作為甲案擬訂之參考。而甲案較為費事，但從長遠觀點評估，仍不失為有利之途；乙案較為簡易，就現行法規補充修訂，易於獲致定案。