

論老人福利立法

·周建卿·

老人福利法，在我國爲新創的社會立法，又是「千呼萬喚始出來」，彌覺可貴。茲就其背景、過程、特色、問題及展望，試作簡述，以供參考。

一、背景

(一) 政策

老人福利的政策，主要的有：

禮運大同篇：「使老有所終……矜寡孤獨廢疾者，皆有所養。」這是老人福利的思想淵源。

孟子說：「老吾老，以及人之老。」是儒家仁政的主旨。

國父高瞻遠矚，在「地方自治開始實行法」中，有「地方之人，有能享受權利而不必盡義務者……其二、爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利」。

總統 蔣公的「民生主義育樂兩篇補述」第一章第三節、養育問題、丁、老年問題，分爲一、老年退休問題，二、養老制度，三、養老院。更指示

了問題的重點。

憲法第一五五條：「國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度，人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」這是基本國策。

行政院「當前社會工作改革措施」（六十八年八月、四）、「從速制定老人福利法、殘障福利法、修訂社會救助法；並鼓勵企業機構及社會人士捐款，參與社會福利及救助事業」。

這些具有政策性的提示和規定，是老人福利立法的依據。

(二) 因素

情勢的演變與實際的需要，是促進立法的主要因素。

1 經濟發展的成長

我國的經濟建設，是以民生主義爲目標，發展經濟以求富，公平分配以求均，富與均，同時並進。

中央選臺的初期，以發展農業爲重點；接着，

推行四個梯次的四年經濟建設計畫，是以輕工業爲主；六十五年起，六年經濟建設計畫，進而推展重工業。六十八年底，完成了十大經濟建設。採取成長與穩定並重的策略。因此，(1)國民平均所得，六十年爲四一〇美元，到六十八年增爲一七二美元。(2)國民生產毛額，六十年爲二六二一億元，至六十八年爲一六四五億元。(3)生活水準提高，六十年與六十八年之比：衣由八三九元增至一五一四元；食由七九三六元增爲九九七〇元；住由三四一三元而爲五九七〇元；行的汽車，由每千人七·七輛增爲三二·四輛，還有密如蛛網的公路，便捷電化的火車。亦即經濟發展，趨向工業化和都市化。

一方面，土地改革，由三七五減租，而公地放領，而耕者有其田，而土地重劃，而平均地權；並對農業採取各種有效措施，促進其發展的多角化和經營的現代化。

2 社會建設的推行

行政院於五十四年四月頒布「民生主義現階段社會政策」，分爲社會保險、國民就業、社會救助

、國民住宅、福利服務、社會教育及社區發展七大項目來推行。五十八年三月中央通過「現階段社會建設綱領」，內容分為實踐民生、民權、民族主義的社會建設事項。五十九年四月又通過「現階段加強國民就業輔導工作綱領」，以促進充分就業，提高國民所得。六十五年的臺灣經濟建設計畫中，開始增訂社會建設部門一章，列有社會福利。內政部於六十五年頒行「當前社會福利服務與社會救助業務改進方案」。

在省市方面，臺灣省於六十一年令頒「小康計畫」及「社區發展十年計畫」，臺北市於六十二年頒行「安康計畫」。社會保險有：(1)勞工保險，初由臺灣省政府於三十九年二月訂頒辦法試辦，至四十七年七月公布勞工保險條例。(2)軍人保險，三十九年四月訂頒軍人保險計畫綱要，至五十九年二月公布軍人保險條例。(3)公務人員保險，於四十七年一月公布公務人員保險法。保險業務，繼續擴展，投保人數，逐年增加。

又自五十四年起，規定以實施平均地權所增收的地價稅及土地增值稅之一部分，設置社會福利基金，以供辦理社會政策的福利事業。至社會福利經費，在各級政府歷年的總支出中，其數額及比例，亦漸增多，三十九年度只佔百分之二·八，至六十八年度增為一一·一八。(七十年度為一二·八三)

3 人口結構的趨向

臺灣地區國民的平均壽命，在三十九年男為五二·九〇歲，女為五六·三二歲；到了六十八年增為男六九·三六，女七四·四八(七十年男為六九·七四歲，女為七四·六四歲)。六十五歲以上人口，在三十九年有一八六、六九三人，佔總人口(七、四七五、六六四人)的比率為百分之二·五；至六十八年增為七二三、七六一人(總人口為一七、四七九、三一四人)，又七十一一年有八三八、二八七人，佔百分之四·五四，佔百分之四·一四(七〇歲以上有三八六、六九一人，佔百分之二·二一，又七十一一年有四七四、七二九人，佔百分之二·五七)。

聯合國按老年人口的比率，分為：(1)未滿百分之四者為青年國；(2)百分之四以上未滿百分之七者為成年國；(3)百分之七以上者為老年國。我們自六十八年起，已由青年國邁入成年國。由於營養保健的進步，醫藥衛生的昌明，據行政院經濟建設委員會的推計，到八十年，六十五歲以上人口，將增為一、二四四、〇〇〇人，佔總人口的百分之六·二；至八十九年將高達一、七四三、〇〇〇人，佔百分之七·五，便上昇為老年國家了。

全世界老年人口的增加比率，根據聯合國的統計，自一九七〇年至一九八〇年的十年之間，增加為百分之三二·〇；而其他年齡人口只增百分之二〇。同時，由於經濟社會的發展，農村青壯年，湧向都市，連農業人口也老化了。

4 家庭型態的蛻變

家庭制度，在工業社會裏，由大家庭而逐漸趨向於小家庭。所謂核心家庭，是以夫妻子女為中心，不包括上一代的老人家在內。

根據臺閩地區戶口及住宅普查，在五十八年，每一住宅的平均居住人數為五·八六人；到六十五年已減為五·二五人。又據內政統計概要的統計六十八年平均每戶為四·八六人，顯示出家庭型態是在縮小，縮得老人難以容身。

不僅五代同堂的祖孫同住型，連兒媳同住型，也在遞減；相對的，配偶同住型及單身獨住型，是在增加。至於奉養老親的方式，是有固定式、輪流式、與未婚子女合住式及自行生活式，一切在變，變得多，變得快。

這些因素，使得老人的物質供養與精神生活、兩成問題，需要國家負起更多的責任。而老人福利的政策，須藉立法以推行。同時，輿論的鼓吹，議會的提案，民間的呼籲，於是老人福利法，得以及時制定。

二、過程

敘述老人福利法的訂頒過程，一以明其「成如容易卻艱難」，一可作為社會立法的史料。想分四點來說。

(一) 十載冬眠

記得早在五十八年，我任職於內政部社會司，奉命試擬老人福利法初稿，並曾幾度會商，共為三十條，這是未雨綢繆，隨即冷藏在卷宗裏；六十三年初，刪改為二十九條，邀集學者專家及省市單位代表商討，增為三十一條，因另有重要法案待訂，又進入冬眠狀態；直到六十八年初，時機已臻成熟，行政院令飭內政部從速研訂老人福利法案（同時尚有殘障福利法及社會救助法），限於五月底報院，有如「春雷驚蟄」，幸好有了草案，遂於三月間二度集會，經過整天開會並整理後，分為一、總則，二、福利設施，三、福利措施，四、附則四章，共二十六條，經部務會議通過，提前於四月二十七日送院審核。內政部並編印「老人福利措施與立法之研究」報告（二九二頁），以供參考（曾分送立法院內政委員會。嗣另獲行政院之核獎）。第一算，從五十八年起草到六十八年訂定，剛滿十年，好像「十年樹木」。

(二)、三關低調

所謂三關，是指一般法案，先要闖過第一關的主管部會草擬，第二關的行政院審核，第三關的立法院通過，送請總統公布。

老人福利法的第一關，已如上述。第二關行政院是交由張政務委員豐緒主持的小組審查，開幾次

次會，提到院會討論時，其中尤以老人年齡的界定，究為六十五歲抑為七十歲？最後付諸表決（據說院會很少用表決的方式），修正為七十歲。草案不分章，減為二十二條，並於六十八年六月二十二日函送立法院審議。

第三關先由立法院內政委員會召開審查會，第一次是六十八年七月五日，第二次是七月二十一日，第三次是七月二十三日。其間於七月十四日為集思廣益，博諮周訪，還舉行一次座談的聽證會，受邀參加者有劉脩如、朱岑樓、陸光、詹騰孫、周建卿、許宗德、郝成璞、戴錫餘等。嗣將原草案修正了三條，對老人的界定，也以表決方式，改為六十五歲（共十人，以九票通過）。一讀竣事，於同年十月八日轉送立法院院會討論。

在二讀時，院會開了七次：於六十八年十一月十七日（第十七次院會）、十一月三十日（第十八次）、十二月四日（第十九次）、十二月七日（第二十次）、十二月二十八日（第二十五次）、六十九年一月四日（第二十六次）、一月八日（第二十七次）。多是全天開會的。對年齡的界定，機構的分類，討論頗為熱烈，也曾為第九條私立老人福利機構，應層報中央主管機關「備案」抑以「備查」為妥，辯論了一天。僅刪去原草案的第四條，修正為二十一條。到一月十一日（第二十八次）三讀通過，一月十七日咨送總統並覆行行政院。總統於一月二十六日公布。

從起草、審議、與通過，為顧及國家當前的財政支出，以及尚有傳統的家庭扶養等，會以先行建

立法制，將來繼續充實，再求其完整，因而唱的是低調，也如老人的「大器晚成」。

(三) 四法呼應

日本的社會福祉事業，以社會福祉六法，為其主要依據：(1)兒童福祉法（一九四七年十二月制定），(2)身體殘障者福祉法（一九四九年十二月制定），(3)生活保護法（一九五〇年五月制定，即社會救助法），(4)精神薄弱者福祉法（一九六〇年三月制定），(5)老人福祉法（一九六三年七月制定），(6)母子福祉法（一九六四年七月制定）。我國自六十二年（一九七三年）起至六十九年止（一九八〇年），先後公布了兒童福利法、老人福利法、殘障福利法、及社會救助法，成為社會福利四法，而基礎大立。較之日本六法，只少精神薄弱者福祉法和母子福祉法，因為我們目前尚無此迫切需要而從缺。

老人福利法，除後於兒童福利法外（有人稱兩者為「祖孫法」），與相關密切的社會救助法和殘障福利法，都是六十八年相繼送請立法院，同時作間隔性的審議。所以在研訂及三讀時，法與法之間的關係，條文的斟酌，可避免抵觸重複，且能作適當的調整與呼應，而相輔相成。例如社會救助法第五條：「本法所定救助項目，與其他社會福利法規所定性質相同時，概依本法辦理；但不影響其他各法之福利服務」。第二〇條：「社會救助，除利用各種社會福利設施外……，前項社會福利設施，對

於依法予以救助者所應收之費用，由主管機關，依本法之規定，予以補助或扶助……」。又如老人福利法第十六條，對於醫療費用，「老人及其扶養義務之親屬，無力負擔者，得依法予以醫療補助」。依法者，依社會救助法也。

(四) 一氣呵成

我們的立法，一向牛步化，也有「胎死腹中」的。當今先進國家的制定法律，不僅是效率高，且能隨着社會的變遷和需要，經常加以修訂。我們要修正法條，往往費事費時；創立新法，更是談何容易。

可是，老人福利法則不然，自內政部於六十八年四月九日將草案報院，五月三十一日由院核轉立法院審議，而立法院於七月五日至二十三日一讀竣事，十一月二十七日至六十九年一月八日完成二讀，一月十一日三讀通過，一月二十六日總統令公布。一共不到九個月，便制頒了，真是快馬加鞭。

同時，這福利四法，除兒童福利法先於六十二年二月八日公布外，其他三法：老人福利法於六十九年一月二十六日，殘障福利法於同年六月二日，社會救助法於同年六月十四日公布；亦即在半年以內，通過了三大法規；於一個月之內，制頒了兩種法律，一破社會立法的新紀錄，而一氣呵成。這是否會有點兒草率呢？不見得！立法院有時為了一條一項一款一詞，見仁見智，反覆辯論了一天而未決，還得在休息中會同咬文嚼字，擬提折衷條文，來

力求盡善。

十載多眠，是時機未臻成熟；三關低調，為兼顧國家處境；四法呼應，好在同時審議；一氣呵成，經由協力制法。

三、特色

老人福利法，雖然始作也簡，但亦有其特色。

(一) 法制創新

這是創新的社會立法，也是老人福利的特殊法

過去，對於老人問題的處理，自三十二年起至六十九年初的三十六年之間，一直是包括在社會救濟法（三十二年九月二十九日公布，六十九年一月二十六日廢止）的範圍以內，規定因貧窮而無力生活之「年在六十歲以上，精力衰耗者」為對象。特定設施的「安老所」，多辦在綜合性的救濟院中。而老人福利法，則突破藩籬，自成一家，變為新法，其性質，亦由消極性、局部性的救濟，而為積極性、普遍性的福利。既要一本國情，切合需要，還得參酌各國法案，融會於其中，邁向福利法制的境界。

(二) 主旨完整

老人問題，從大處着眼，不外是生活、健康、

和精神三者。老人福利法的第一條，將這些問題重點，努力目標，歸納為：「宏揚敬老美德，安定老人生活，維護老人健康，增進老人福利」，宗旨是相當的完整。

將「宏揚敬老美德」列為首句，為各國老人福利法規所僅見，也足以反映中華傳統文化的特色，我國自古的仁政，重視「善養老者」，而敬重於養。如果養而不敬，那是「獸畜之也」，希望老人在自尊與承歡中，頤養天年，而老有所終。本來，在草案中，這是最末的一句。但當立法院二讀時，認為這雖是抽象性的原則，但仍有其深遠的意義，能夠顯示本法的特徵，值得承先啓後，經決議提升為開宗明義的第一句，讓「吾道一以貫之」。所謂「增進老人福利」，是包含提供老人休養和休閒等多方面的服務與福利，屬於精神層面者居多。

(三) 機構分工

從前，救濟性的安老所，其所收容的老人，好像「鷄兔同籠」，身體健康與患有慢性疾病或癱瘓者，住在一起，往往損及前者的心理，也影響後者的特殊照顧。在對老人的休養與服務方面，更不易於綜合而同一的設施內，作適切的安排。

老人福利法對機構的分類，記得起草時，一方面根據總統 蔣公「民生主義育樂兩篇補述」中所示老人扶養、療養、與休養的三分法；一方面，參考日本老人福祉法的老人福祉設施，而分為老人安養之家、老人療養之家、老人福祉中心、及老人

俱樂部四種，各有其範圍。後來立法院考慮到這些具體的名稱，是否完美？有無硬性規定的必要？尤以私人創設的機構，該具有彈性，以鼓勵其興辦。所以不如原則上改為扶養、療養、休養、和服務四種機構，明定其目的和範圍，亦得綜合辦理。這些機構，除政府應視需要設立外，並獎勵私人創辦，由中央主管機關訂定各類機構的設立標準，要辦財團法人登記。同時，以前的養老設施，是免費的，新法規定「得就其所提供之設施或服務，酌收必要之費用」，亦即增列了自費安養。留養的對象，已不限於無依老人，因為如今連有家有錢的老人，子女外出工作，或自立門戶，生活上乏人照顧，也成了問題；而自費，足以維持老人的自尊心，提高服務的品質，促進民間的創設。

又在本法施行細則中補充，各級主管機關，應視當地需要扶養、療養、休養之老人人數，依本法第七條規定，就原有公私立福利機構，予以改善、擴充或增設。

(四) 措施兼顧

老人的需要，是多方面的。除了設置機構，作分類的安養外，其他的福利措施，更應兼籌並顧，有所規定，像興建適合於老人安居的住宅，採綜合服務管理的方式，供老人購置或租賃之需（第十三條）。得依意願，接受定期舉辦的健康檢查及提供的保健服務（第十五條）。公私立醫療院所，對老人傷病醫療費用的優待，以及無力負擔者予以醫療

補助（第十六條）。搭乘國內公民營水、陸、空公共交通工具、進入娛樂場所、及參觀文教設施，有半價優待（第十七條）。老人志願以其知識、經驗貢獻於社會者，予以協助、介紹並妥善照顧（第十八條）。有關機關團體，應鼓勵老人參與社會、教育、宗教、學術等活動，以充實精神生活（第十九條）。亦即有關老人住宅的興建、衛生保健的服務、醫療傷病的優待、交通康樂場所的半價、志願工作的協助、團體活動的鼓勵等較為重要的措施，予以增列項目，或重行規劃，或加強辦理，成為獨立的福利服務體系。真所謂「麻雀雖小，肚腸齊全」。

(五) 人、財並列

辦理福利事業，如果缺乏經費與人才，縱使制定良法，也會事倍功半，或無法推展。

照顧老人的費用，原在救濟經費中勾支，無固定的專款；而在老人福利法第六條中，明定「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」。而且獎勵私人設立各類老人福利機構。舉辦的福利事業，得依有關稅法規定免徵稅捐。

關於人員方面，原草案為「老人福利事業，應擇用主管機關選訓之專業人員辦理之」。在立法院一讀時，修正為「老人福利事業，應擇用專業人員辦理之」，刪去「主管機關選訓之」七字。理由是這些人員，需要專業化，始克勝任，更要具備服務的耐心、熱心和愛心，最好是品學兼優，工作才有

績效。由主管機關選訓，是否要有訓練的機構？能否兼備各種所需的人員，先經選訓始能擇用，多一層次，對於私立或規模較小的機構，不無困難。而「專業人員」，亦可概括主管機關的選訓人員以及職前與在職之訓練，本來，他們是要經由考選訓練而產生的。

人員與經費的各列專條，奠立了老人福利事業的基礎，有利於今後的推進。

法制創新、主旨完整、機構分工、措施兼顧、及人財並列，這些，是我國老人福利法的特色，值得一提。

四、問題

我們的老人福利法，果真制訂得够水準了嗎？或是後來居上呢？平心而論，仍有問題。在這裏，我不敢以高格調或新標準來衡量，或因顧國情和事實，而多所吹求。僅就管見所及，有所商榷而已。

(一) 界定偏高

老人的界定，究竟以六十五歲抑或七十歲較為適當呢？

在內政部的原草案，定為六十五歲，行政院改為七十歲，立法院一讀修正為六十五歲，二讀時又恢復為七十歲，兩者各有理由，這是審議中爭論的重點，其間還添上兩次表決的插曲，亦為老人關切的問題。根據我的列席和旁聽，並參閱全部院會的

議事公報，先歸納主張七十歲的理由吧。

行政院的草案總說明：「……近年來國人平均壽命延長，依六十六年之統計，國人平均壽命，男為六八·八二歲，女為七四·一二歲，且有逐漸提高之趨勢。以六十七年底為準，七十歲以上人口，計有三六一、三〇九人，依現有人口狀況推計，其人數勢將逐年增多。又許多國家，如美國，公務人員退休年齡，可延至七十歲，不強迫六十五歲退休，故明定適用對象，以滿七十歲以上之人為限。」立法院院會中，有的委員認為七十歲較宜的說法如下：

「現在，六十五歲至七十五歲的人，大都身強力壯，這些人中，甚至還有人有精力為非作歹，二十年前，便有人將『人生七十古來稀』，改為『人生七十才開始』。同時，男女的預期壽命合計，平均亦為七一·七四歲。」

平均年齡，是與早夭的年齡相平均來算，實際已降低了不少。所以我國男性超過六八·八歲的高齡者，必然很多，今後且有逐漸提高的趨勢，定為七十歲，乃是應事實的需要。

孟子說：「七十者，可以食肉矣。」「斑白者，不負戴於道路矣。」年輕人不飢不寒即可，七十以上就該吃得有一點。禮記有「七十曰老」、「七十杖於國」。立法要根據各國的國情，時代的進步，社會的風俗，倫理的基礎來決定。所謂老人，應該是頭髮斑白的七十歲以上之人。

若定為六十五歲，則到此年齡，便自以為老了，心理影響生理，將來平均年齡可能因而減低。

現行民法總則第八條第二項：「失蹤人為七十歲以上者，得於失蹤滿二年後，為死亡宣告。」，而擬議中的修正條文，將提高到八十歲。此與老人福利法的情形，大致相同。

聯合國統計，以六十五歲為老；但聯合國成立已經三十四年，我們不能落伍到一個世紀以前，應以現在的情況，來定老人的年齡。

日、美和歐洲等先進國家，對老人福利，在五十年前就辦了，當時以六十五歲算老是事實；但如今平均年齡，比以往的高得多了。

軍人退休的年齡，校官五十五歲、少將六十歲、中將六十五歲、上將七十歲。教授退休七十歲。似此多種退休年齡的規定，若要參考，又以何種為標準？公務員的退休，只是社會人羣中的一小部分，缺乏代表性，不能以偏概全；何況規定也可延長到七十歲，而命令退休的年齡，亦有修正的必要。

退休年齡，是為了新陳代謝，並不等於老人。退休人員，正可運用其豐富的經驗，重新開創新事業，何必依賴國家。如果活到百歲，還可讀九個大學學位。

現行的老人救助，是用行政命令，大部分雖以六十五歲為對象；但在法律制定後，效力高於行政命令，且法律不溯既往，亦無影響，更不能以現在的措施，規範以後的立法。

退休與福利，是兩回事，政府辦福利，應視經費的多寡，來決定範圍的大小。

「穿衣吃飯量家當」，我們是開發中的國家，政府財力不充裕，如果定為六十五歲，人數多了一

倍，反而把七十歲以上的老人福利，不是耽擱或剝奪了嗎？同時，大陸光復後，更養不起這麼多的老人。

仁愛之家的收容，以六十歲以上為對象，應屬救濟的範圍，如以救濟的觀點，則五十歲、四十歲亦在救濟之列。本法為福利法，應就老人實際狀況來立法，而六十五歲以上與七十歲以上的人，兩者相差三四萬人，怎能說對政府的財政沒有威脅呢？

有多少錢辦多少事，政府財力能否負擔，應該加以考慮，而且關係着「國民負擔」，今天訂定福利政策，善門一定要謹慎地開。

美國紐約市為何宣佈財政破產，那是被社會福利拖垮的。我們要使人民有福利，政府有負擔能力，才能造成一個安和樂利的社會。辦好了社會福利，將會增加人民賦稅的沉重負擔，也易養成人民的懶惰和倚賴性。

以上的種種宏論，雖言之成理，但仍有商討的餘地。

事實上，聯合國人口年鑑的統計，迄今仍採三分法，以〇至十四歲為幼年，十五至六十四歲以下為青壯年，六十五歲以上為老年。而老人學（Gerontology）的研究，亦以六十五歲為下限標準。

在醫學上所稱老年期，是根據生理與心理的變化，由五十至五十九歲，為初老期；六十至六十九歲，為老年期；八十歲以上，為衰老期。

平均壽命，亦稱「預期生命」，是指某社會某

時期的人口，到達某歲時，此後尚可生存的年數。這種餘存機會，是在「生命表」中，將有關生命函數，如生存率、死亡率、生存數、及死亡數等，用機率原理與函數原理計算出來的。固然，平均壽命是在延長；但是人的自然壽命，正與其他動物的生命一樣（牛為二〇至二五年，最長三〇年。羊為十二至十五年，最長十九年），有其一定的極限。據研究，一般人為一百一十歲左右，超過的，那是極少數的例外。

曲禮：「七十曰老」；但，也有「六十曰耆」

（鄭注：「耆、壽，皆老也。」）管子海王篇：「六十以上為老男」。文獻通考的戶口考中：「晉以六十六為老，隋以六十為老，唐以五十五為老，宋以六十為老。」則七十，恐亦非古代老的唯一界定。

從前在大陸上，俗諺有「六十勿借債，七十勿留宿」，「七十瓦上霜，八十風前燭」。而平均壽命，只有局部的粗率的調查和推計，有以男為三四·八五歲，女為三四·六三歲。又有以二〇歲的平均餘命（一八〇〇至一九四〇年），男為三三·七歲，女為三四·八歲。另有歷代皇帝壽命的統計，自漢高祖到清末的宣統，共有二〇九個皇帝（除去短期篡位、非正統而叛亂以稱王稱帝、及生卒年月無從稽考者，不計在內），平均只有三八歲強。年登八〇以上者，僅梁武帝、宋高宗、元世祖、清高宗，連簪唐自立的武則天在內，不過五人而已。所以，不宜僅憑「七十曰老」一句話，作為從古如斯的老人界定。

據老人學家鮑奴的考據：「當銅鐵器時代，希臘人的平均壽命為二〇歲；基督教元開始時，為二二歲；英格蘭和威爾斯的檔案顯示，在一八五〇年至一八六〇年是四〇歲；二十世紀初，北美人可活到五〇歲，到一九六〇年才增為七〇歲。」現在世界上平均壽命最高的國家是冰島，男為八〇·二歲，女為七四歲（一九七八年）。其次如日本男為七三·五歲，女為七八·九歲（一九八一年），而其法定的老人福利，仍多從六十五歲開始。其他如英、法、德等大多數國家，亦復如此。

至於「人生七十方開始」，那是自慰慰人，自勉勉人的成分居多，使你「人老心不老」。而能鞠躬盡瘁。一般人，縱使幸而闖過了七十大關，畢竟進入老境，開始作最後五分鐘的衝刺也好，開始考慮身後事也好，已經是接近黃昏了。「多壽還須有福人」，缺少福，活著也沒多大意味。報上有兩句打油詩：「人生七十方開始，六五退休胎中死」，亦可想見其感慨之深。

退休，是社會認為你老了，儘管身心如何健康，也得讓出位置。說是「老當益壯」啦，「退而不休」啦；但「人事有代謝」，你想要拼老命再去「重作馮婦」，竟一枝之棲，談何容易。美國提高退休年齡為七十歲，而仍無改於六十五歲便可享受老人福利的規定；我們則適得其反。

退休的年齡，誠然是按職業的性質而有差異，我國的農民和自營業的商人，無所謂退休。軍人是要作戰的，有「鬪力」與「鬪智」的不同，因而將官與士兵的退休有別。勞工保險的老年給付是六

十歲，延期給付為六十五歲。學校教職員的退休，除教授為七十歲外，其他為六十五歲。公務員的命令退休為六十五歲，現在要求延長至七十歲，頗為困難。老人福利，是全面的，固不限於公務人員；而各種退休年齡，遲早不一，他們所定的六十五歲，是在五十五歲到七十歲之間，未始不是一個折中點。在我們的特殊環境下，當代的老人中，尤以隨中央來臺的公教人員，背鄉離井，拋妻別子，又乏恆產，今則垂垂老矣，晚景堪虞，因而，以此作為老人福利界定的參酌（如包括老年給付的勞工，人數也不算少），並不是毫無道理的。

男人平均年齡為六八·八二歲（七十年為六九·七四歲），此一年齡，仍有超過與不及的人。縱使男女平均為七一·四七歲，比法定的七〇歲，只有一年半載的福利可享。男人活不過女人，她們的壽命較長（當時為七四·一二歲，七十年為七四·六四歲），也覺得這是遲來的幸福。難怪有的老人發牢騷：立法者不去修改一般退休法的年齡，卻在老人福利法中提高老人的界定，名為「增進老人福利」，實則減卻老人福利（例如從前六〇至六五歲可進老人安養機構，今則非七〇歲不可）。又有人開玩笑：此法就阿婆來說，有如「婦人福利法」（她們可藉長命享受）；對七〇以下的多數阿公來看，彷彿是「死人福利法」（已超過平均壽命。又七〇歲以上的人數，比六五歲以上的，幾乎要少一半；換言之，半數的老人，已成死人）。同時，本法的施行細則不得不加以補充，例如第三條：「本法施行前，公私立之老人福利機構，對已提供服務

與福利之人，應繼續辦理，不受本法第三條所定年齡（七〇歲）之限制。」第九條：「凡不合本法第七條第一項第一款規定（老人扶養機構）之年滿六十歲以上之人，如願自費留養者，老人扶養機構，視實際情況，接受安養。」這也反映出界定的有問題。

人當退休後的六十五與七十歲之間，無論在生活上、健康上和精神上，是一大轉捩點，對於服務與福利，需要更為殷切，怎可變成真空時期，國家不予照顧，一任他們「殘年自有青天管」？等到超過古稀之年，行動逐漸不便，意興日益闌珊，或已「日薄西山」，或是「行將就木」，便難以及時享受那多彩多姿的社會福利了。

一九七五年盛傳紐約市的財政破產，使我們這裏「先天下之憂而憂」的有心人，「談虎色變」；也作為嚇阻推進社會福利的口頭禪。其實，根據大英百科全書一九七六年的專論分析，這是由於財政的調度失當所致。因為當時的建設經費，隨人口之加多而俱增，而財稅會計人員，在帳面上高估收入，低估支出。市政的稅收少而債務高，以債養債，現金周轉不靈，難以償還債券本息，旋經美國教師協會同意，以其會員養老基金購買公債；一方面，整理稅收，減低債務，並由中央協助等措施，而獲致解決。此後多年來，未再發生類似情事。本來，紐約的社會福利，係美國整個福利政策之一環，且受州立法之約束。其他各州各地，亦復如此，尚未聞因辦福利而致財政破產者。

瑞典、丹麥的社會福利，著稱於世，生產人口

雖納重稅，而在「高福利高負擔」下，「從娘胎到天堂」，可藉以「毋虞匱乏」，而臻於安和樂利；且迄未聞因而使國家經濟，陷於崩潰。

高度的社會福利，是會導致人民有好吃懶做，養成依賴的現象；不過，我們的老人福利，剛在起步，多是「蜻蜓點水」，而老人退休後，應受國家的扶助，人數雖年有增加，但佔總人口的比率（六十八年為百分之三·九八，七十一年為四·五四）尚低，先進國家，有高達百分之一五以上者。六十九年度省市編列的福利預算，是十四億元多，真正用之於老人福利者，不足一億七千萬元。我們未辦年金給付，沒有「社會安全補助金」的支出，在立法之前，對老人福利或多或少的已在舉難，又有家庭親屬的扶養，鼓勵私人的捐資興辦，扶養機構的得酌收費用，似不致於拖垮財政而增益依賴性。這好比，對一個營養缺乏的窮人，你苦口婆心的警告他，千萬不要山珍海味的吃得太多，那是會導致疾病的。同時，社會福利，具有救助性、預防性與發展性的三大功能，有利於經濟發展，並不是把國家的錢財，像「天女散花」的亂飄。

至於說，如果定為六十五歲，等於剝奪了七十老翁的一半福利！以此類推，是否兒童福利法會剝奪了老人福利？還是老人福利法剝奪了兒童福利呢？再看六十二年二月八日公佈的兒童福利法，所稱兒童，謂未滿十二歲之人，加上準用的十二歲以上未滿十八之少年，其人數之多，超過老人的約九倍（例如七十年，六十五歲以上為七九八、九六一人，而兒童共有七、七二八、六〇六人），實施

十年以來，國家的財政，有否大受威脅？在有限度而象徵性的福利措施下，似可不必「杞人憂天」。話又說回來，以七十歲為老人的界定，是基於考慮國家財力者居多，以及報載亦為中央的決策，那是先有題目，後做文章。好在必要時，法是可以修訂的。

（二）法條較簡

在我國的社會福利四法中，老人福利法只有二十一條，亦不分章；比較兒童福利法的五章三十條，要少九條；社會救助法的八章二十七條，少六條；殘障福利法的二十六條，少五條。

再看外國的立法，我們比日本一九六三年制頒的老人福祉法有五章四十一條，要少二十條；美國一九六五年的老人法有六章八十八條（經多次增訂），少六十七條；韓國一九八一年的老人福祉法有二十八條，少了七條。

當然，條文的多寡，不足以衡量所定法律之完善與否；但是，以老人福利之具有多元性，又為創新的立法，倘過於簡略，便易於疏漏；要讓行政命令的施行細則去闡明和補充，亦非立法的常軌。

本法在子法方面，已發佈的有：老人福利法施行細則（二十六條）、老人福利機構設立標準（五章十八條）、老人健康檢查項目及方式（分二項二十目）、老人傷病醫療費用優待準則（為一表，分項目、公私立醫療院所收費標準、及備註）。至私人設立各類老人福利機構獎勵辦法，須與原有幾種

褒揚條例配合，尚待繼續會商擬訂。以內政部社會司承辦老人福利業務的，僅有一人，已屬難能可嘉。

不過較之日本，例如機構方面，「養護老人之家」(扶養性)、「特別養護老人之家」(療養性)之設備及經營基準，內分(1)一般事項、(2)規模及設備、(3)職員、(4)待遇等四項之下，又訂各種細目，相當完整。又如「老人福祉中心」，也訂有設置營運綱要，將目的、種類、建築、人員等，規定甚詳。我有一本一九七八年的日本「老人福祉關係法令通知集」，厚達七三四頁；我們裝印在一起，卻只有一九頁，真是「瞠乎其後」。

(二)名大於實

訂頒老人福利法，不僅是在社會立法中聊備一格，及宣示我們正向福利國家的目標邁進；而且，應該先對這一代多苦多難、青黃不接中的老人，儘可能，及時予以實惠，毋虞困匱，增益生趣。

立法宗旨，那麼宏大。以「宏揚敬老美德」為例，是要承先啓後；但如何達成此一目標的直接而具體之條文，卻看不到。如果說，對安定生活、維護健康、和增進福利有關的條文，都寓有敬老的涵義，那又何必多此具文一句；亦與外國的法規，無甚差別。再看韓國老人福祉法第二條(基本理念)：「一、老人養育後代，建設國家社會，應受尊敬……。」第三條：「國家與國民，應依敬老孝親之

美風良俗，維持家庭制度之健全發展。」第五條(敬老週)：「中央與地方自治團體，為宏揚敬老孝親思想，及提高老人生活意願，定每年五月舉行敬老週。」第九條(敬老優待)：「一、凡六十五歲以上之老人，依總統令，中央及地方自治團體之交通設施、公共設施予以免費或利用費之優待……。」日本老人福祉法第二條(基本理念)：「老人以多年之經驗，貢獻於社會之進展，應受尊敬……。」第五條(敬老之行事)：「中央與地方公共團體，依據國民紀念節日法第二條敬老日(原為老人日)之規定，應廣泛促使國民對老人福利之深切關心與認識，並努力推行有關係老人提高生活意願之行事。」比我們只在施行細則中勉強補上一條，要切實而有效。

一般來說，在條文中，消極的照顧和扶助，多於積極的保障和服務，亦即多少還蘊有救助的色彩；而實際的措施，依然是斷斷續續，枝枝節節，缺乏整體的規劃，與大力的推進。這原因當然很多，舉其要者：(1)觀念的溝通不易，問題的認識不一。(2)經費雖列有專條，但未必有一定或最低的比列；社會福利基金，自劃歸為地方財政後，難以動用。(3)專業人員，有待長期的培訓，且乏適當的待遇。(4)私人或企業之興辦老人福利事業，尚未蔚成風氣等。

「徒法不能以自行」，執行的多困難，推動得未徹底，縱使有完整的立法，也難獲顯著的績效，而名大於實，有待加強辦理。

(四)分而少合

老人福利的主管機關，在中央為內政部，在省(市)為社會處(局)，在縣(市)為縣(市)政府(屬於社政單位)。老人福利的事業內容，則與其他的機關和單位，是有密切的關係，更需要善為配合。

談經費吧，要有財政、主計機關的協助，與民意代表審核預算時的手下留情。凡扶養老人、各種給付、以及興辦事業之減免稅捐，也與財稅單位相關。保健醫療，非有衛生行政機構和公私立醫療院所的配合不可，像健康的檢查、傷病的治療、老人病科或老人醫院之設立、及醫療費用的優待等。

安定生活，牽涉到社會保險機構的醫療給付和養老給付，人事機關對公教人員的退休制度。老人的工作，有賴勞工行政及輔導就業單位的安排和協助。

老人參與康樂、文教和學術等活動，興辦老人教育等，涉及教育、文化機構的職掌。

搭乘水、陸、空交通工具，予老人以便利及優待，有待於交通機構的合作。

老人住宅的設計與興建，以及購買、租賃和管理，是與地政、營建機構相關。

我們依據老人福利法原則性的規定，倘其他有關的機關單位，未瞭解老人福利的意義，或認為是不急之務，或藉口無此前例，或竟留待參辦以搪塞，則主管機關，也無能為力，老人福利自難推展。

尤以各種相關的財稅、衛生、交通、文教、住宅、就業等法規，應該隨着老人福利法之公佈，而有所研商修正，或增列條文，以資因應。事實上，除了主管機關所會訂的子法以外，各有關機關，很少有主動的協力配合。凡事是「衆擎易舉」，而「孤掌難鳴」。

界定偏高、法條較簡、名勝於實、分而少合，這是老人立法上的問題，也影響到提供服務與福利的成效。

五、展望

老人福利法的公布施行，轉瞬三年了，回顧中不無感慨，展望時更為殷切。

(一) 寬定年齡

立法，要根據當前的實際需要，衡酌未來的發展趨向，宏揚中華的文化倫理，參考世界的法制措施。如果老人福利法施行以來，並未使國家的財政，因而困窘，則實惠應即設法普及，更不可讓被摒的多數邊緣老人，以向隅而嘆有煩言。最好不再堅持老人的下限年齡，為七十歲以上。似可仍採折中的六十五歲以上，較合情理。近鄰日、韓先後所定的法制，亦均以六十五歲為主。

另一立法方式，參考日本、美國的成例，即機構安養及一般福利，定為六十五歲以上，醫療免費

為七十歲以上，老人俱樂部等的休閒活動，則自六十歲開始，那是按業務的性質，福利的種類，將應享服務的年齡，作彈性的規定。

(二) 修訂法條

由於社會、經濟不斷而快速的演變，已經制頒的法規，也要多作檢討、評估與改進，來作適度的修正。

首先，將施行細則所補充而重要的規定，變為正式的法律條文。有關子法，加以充實，更為具體。未訂者從速研擬，不足者另行訂頒。

其他各種相關的法規，由行政主管機關協調或由目的事業機構自動地予以修訂。

老人福利經費，將來可否考慮酌定最低的比例，以確保其不移作他用。

老人福利事業，在我國，究以政府為主，民間為輔；民間為主，政府為輔；抑由政府與民間並行推展？以政府的財力，恐不足以因應長期而漸增的老人，今後，必須鼓勵民間來興辦來增設，應即訂定具體法規，予以獎助；一方面，善為輔導、監督與評鑑，以宏實效。

兒童福利法第二條第一項：「家庭應負保育兒童之責任。」第四條：「兒童應使成長於親生家庭……」，並提有家庭寄養等方式。韓國老人福祉法第三條：「國家與國民，應依敬老孝親之美風良俗，維持家庭制度之健全發展。」當此家庭的奉養漸趨式微之際（行政院原草案第四條訂有：「老人應

由其具有扶養義務之親屬奉養……」，在二讀時刪去），是否可考慮參照增列類似提示性的條文。至於有關敬老尊長的條文，比之日韓法規，亦欠具體。

對無依老人死亡的喪葬，本法與社會救助法的規定，繁簡不一。又如在宅老人的服務，社區照顧的方式，亦宜有所增列。

當漢高祖入關之初，約法三章，那是戰亂時期的緊急措施；迨天下既定，他還是「命蕭何次律令，韓信申軍法，張敖定章程，叔孫通制禮儀……」。唐朝杜甫詩：「法令如牛毛」，何況今之為政，管理衆人繁複之事，而民主政治，又是以法為治，只要不重複抵觸，老人福利的法令，為適應時代及事實之需要，不妨增訂與修正，這樣，事業有所依據，工作有其準則。

(三) 研擬計畫

老人福利事業的發展，各類機構的充實，似宜一本立法的宗旨和重點，參酌需要和財力，以及地方社會經濟狀況與發展趨勢，由各級主管機關擬訂近程、中程、及遠程的計畫，來切實推行。

一方面，與其他有關的計畫方案齊一步調，如臺灣省的「小康計畫」、「社區發展後續第一期五年計畫」，臺北市的「安康計畫」、「社區計畫」，又如「社區發展綱領」（原為綱要，甫經行政院於七十二年四月二十八日核定），在其工作項目的附表中，列有「老人福利之推行、敬老尊賢，敦親

睦鄰之宣導、社區長壽俱樂部之組設、社區志願服務之舉辦」。中華民國臺灣經濟建設計畫，內有「社會福利」專節，對於老人之照顧、安養、服務與老年給付之改爲年金制。此外，像衛生醫療、文教康樂、住宅、就業各種計畫，能設法密切配合，便可事半功倍。

立法，有賴行政的貫徹；實施，貴有計畫與步驟；而設計、執行和考核，三者相聯，始克有成。

(四) 協力推進

老人福利法的「安定老人生活」，如何去安定？各國多以年金制度爲主，輔以社會救助。根據美國衛生教育福利部社會安全署一九七七年的統計，全世界有一二九個國家是採年金制，有的再加上撫養妻子的補助金。我們的勞工保險和公務人員保險，最好經精算後，逐漸將老年、殘廢、及遺屬給付，改爲年金給付。並鼓勵民營企業機構，對職工的福利，亦可儘量改採儲金及年金方式。否則，老人靠退休金與一次的老年給付，在通貨膨脹下，殊難維生，最後還是增加政府的社會救助支出。

衛生保健與老人身心的健康，有直接的關係，要協調地方的衛生機關，會訂具體可行的辦法，他如醫療費用的優待和補助，以及療養機構的增設，也有必要。

老人教育，在我國是新名詞新事業。但在日本、韓國和法國等國，早已設有老人大學和研究院、以及普遍的老人教室（或稱老人學級），在不牴觸

現行的教育法規之下，主管機關，可商經教育文化機構的同意和協助，會訂推行的方案。

老人福利的業務，是繁複、新穎、而具綜合性，不是於法有據就行，要從多方面爭取助力，共策進行。非協調難以推展，宏實效必先聯繫。

(五) 研究發展

研究始能發展，發展基於研究。爲了使我們的法規，臻於完美充實，事業更能擴展有效，至少有三點需要加強：

1. 對於老人的目前情況，實際需要，和各種問題，分別作普遍而深入的專案調查，加以統計分析，製成簡明圖表，指出重點所在。如果政府人少事繁，亦可委託機構、學校和社團去辦。

2. 廣蒐先進國家老人福利的法規體制、措施種類、服務方式等，析其異同，辨其得失，並作實地考察。對重要的法案和論著，設法翻譯彙編，以供立法時的參考，兼作業務中的借鏡。

3. 提倡研究，獎助著作，編印資料。我們看，日本有關老人福利的書籍，多達百餘種。蘇聯基輔的老人學研究所，共有研究員四百人，職員一百七十人。美國於一九六一年召開白宮老人會議，此後每十年舉行一次；聯邦政府資助設立了老年學研究所多所，南加州大學所設的研究中心，規模尤大，下置八個研究實驗室；又在老人法中，訂有「研究及發展計畫」的專章。

如果只憑粗淺的常識，主觀的見解，輕率的判斷，根據估計的數字，徒逞口舌的爭辯，來處理問

題，擬訂法案，審議條文，便不易切中肯綮，制定良法。

看了老人福利法制訂過程中的草案審查和議事紀錄，深覺研究的重要，而「學問爲濟世之本」。爲老人解決新問題，增進新福利，需要所見者廣，所思者深，說的切要，做得篤實，能融西以潤中，繼往而開來。

這五點，是常談，也是期望。

以上對我國老人福利的立法，在背景中，分述其政策和因素；在過程中，敘及十載多眠，三關低調，四法呼應和一氣呵成；在特色中，舉出法制創新、主旨完整、機構分工、措施兼顧、人財並列；在問題中，提到界定偏高、法條較簡、名大於實、分而少合；在展望中，深願寬定年齡、修訂法令、研擬計畫、協力推進和研究發展。總之，老人，是中國人，立法，要中國化，促使「老有所安」，更該養之以敬！（七二·五·一四）

參考資料：

立法院公報：六八卷八八、八九、九〇、九五、九六、九七、九八、一〇四期。
。六九卷二、三、四期。

劉脩如等著：中外社會政策比較研究，中央文物供應社，七一、九。

陸光：社會安全與經濟發展，社會安全四卷四期。

周建卿著：老人福利，商務印書館，七二、一。