

台中縣的老人 福利服務

徐立忠

一、老人福利服務的新方向

花開花謝，陰晴圓缺，世態炎涼，是社會變遷的寫照；尤其在今天，工業興盛、經濟發達、科技日新、社會轉型的時代裏，社會組織科層化、人事專業化、工作效率化，人一到了年齡，就得離開一生一世所賴以生活、生存的工作崗位和團體。前此的一切成就和榮耀，頓時化為雲煙，形成所謂「退休的震憾」。

問題的因素並不如此單純，以前的人，雖云「養老」、「敬老」，由於人生七十古來稀，物以稀為貴，老年人數不多，養之常珍，敬之彌篤。而今之人，老則老矣，其老不衰，七十以上老者舉目皆是。例如冰島人口的平均壽命，男為七三·三，女為七九·七，平均為七六·五歲，（註一）；我國人口的平均壽命，男為七〇·〇二，女為七五·一〇，平均為七二·五六歲，而六十五歲退休人口的平均壽命，男十三·九七，女十五·九五，平均也

有十四·七四歲（註二）。這種高壽命的人口結構所呈現社會問題的本質，就是「文化失調」（Cultural lag）。

我國文化是「敬老崇孝」的文化，可以說，自古以來自天子以至庶人，壹是皆以安老為先務。禮記王制篇說：「凡養老，有虞代以燕禮，夏后代以饗禮，殷人以食禮，周人脩而兼用之。」周公定六禮，以「鄉飲酒」之禮為重心，其作用在較長幼、敦人倫、明教化、息閑辯、修文武，崇德義而安社稷者也，故曰：「民知尊長，而后乃能入孝悌；出尊長老，而后成教，成教而后國可安也。」孔子看了「鄉禮」便感嘆的說：「吾觀於鄉，而知王道之易易也。」故孔子一生為繼周公之業而努力不懈，他最大的志願就是「老者安之、朋友信之、少者懷之。」國父繼周公、孔子之後，極力闡揚敬老、安老之傳統，曾說：「社會之人為社會勞心、勞力辛苦數十年而衰老，……社會當有供養之責，遂設公共養老院，收養老人……」先總統蔣公承國父之遺志；肯切的指出「養老育幼，是政治的要務，而政治的出發點，完全在民生。」於是在「民生主義育樂兩篇補述」中，即具體的昭示，指明今日老人問題的癥結，是「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，使一般老人走入窮困的環境，而老年問題便構成民生問題。」因此，他要求和準備解決老人問題的事項有三：一是退休問題，二是建立養老制度，三是設置養老院。他是從民生問題的觀點來解決老人的社會問題，意義至為深遠，方法切實可行。

由上可知，我國社會不僅重視老人，而且老人為社會結構的支架和引導。於是，一般人已不得早點老些，以老為榮，而社會習慣對人的稱呼，亦加上一個「老」字，便成為親切、尊敬、美譽的象徵。

時至今日，大家的腦海裏，仍然沒忘「敬老崇孝」的概念，從政府的施政，到社會的形式，以及家庭的倫理，多數仍不忘「老耆安之」的信念，但是老人問題却日甚一日，其故安在？用社會學的術語說，我國敬老安老的傳統，是一種制度，制度包含兩部份，一是概念（Concept），一是裝備（Equipments），後者得使前者得以實現。因為社會是一個羣體，羣體是個人的集合，個人與羣體之間，常處於對立地位，有時候調和，有時候則相衝突，社會恒以壓制個人使其就範，此即所謂「社會控制」（Social Control）。對老年人來說，社會和個人兩個變數交錯而形成四種情境（Situations）：

- 社會重視老人，個人也重視老人，如我國過去的農業社會；
- 社會不重視老人，個人也不重視老人，如現代西方的工商社會；
- 社會敬老安老，個人不敬老安老；
- 個人敬老安老，社會不敬老安老。

以上四種情境，前兩種由於社會與個人的態度一致，因而老人問題少；後二者則社會與個人的態度不一致，老者不安，問題叢生，目前我國的老人問題，就是這樣形成的。舉其要者如下：

民國六十年鑒於世界老人福利服務方興未艾，

我國亦於民國六十九年制訂了「老人福利法」，大家都知道敬老的重要，此法是以宏揚我國傳統敬老美德為主旨。但却礙於若干實際問題而流於形式，此其一。

近年來，政府推行若干「老人福利」服務的措施，雖嫌消極末節，亦竟表達了政府的願望和社會的心聲。但為個人所否定，反而替老人帶來若干困擾。例如老人免費乘坐公車，政府推行轟轟烈烈，却為司機、車掌一雙冷眼，幾聲謾罵，甚至拒載老年乘客，而使美意全消，徒增老人傷感！

相反的，個人常存「子欲養而親不存」之念，致力於「供養有道」，却為社會環境所阻礙，使敬之而不實，養之而不安。雖多數人雙親猶健，恒思「含飴弄孫」之樂，但在於工業化社會裏，個人收入有限，處於養親與養妻（兒）兩難之間；而都市化住宅，採用小家庭制的西式公寓，有夫妻、子女臥室，沒有老年父母的寢處，杯水車薪奉養父母，使個人經濟負擔至感桎梏，致使心有餘而力不逮之感焉！此其三。

往昔聖賢明君，求忠臣於孝子之門，孝子賢孫可經由「察舉孝廉」而致仕途；今則憑個人能力獲得成就，沾不上祖上光彩。尤其在倡導新陳代謝的人事規章裏，逼着年紀大的人讓位，是所謂「限齡退休」，老人便進入「角色退出」的階段，扮演着「無角色的角色」。老人何去何從？是為社會接納的一羣，抑為社會所遺棄的一體？尚難肯定，此其四。

在我國敬老文化裏，在現代化的衝擊下，價值

多元化，傳統與現代不能融合，社會與個人失其一致，互相矛盾，產生前所未有的「老人社會問題」。其中所產生的問題和所需要解決的方法，就是要在這新舊文化交替中，將失調的文化整合起來。所謂「文化整合」（Cultural integration），係指不同的、相衝突的文化特質，經由調適而形成一個和諧的文化體系。這就是當前我們所極力提倡的「文化復興」運動之主旨。現代以傳統為基礎，注入新的元素，使之銜接而創新，以反應時代挑戰之成功，這就是我們所努力的方向，因此，今天我們談老人的福利服務，一定要把握這個新的方向，才能順理成章而實至名歸。

二、台中縣老人福利服務概況

臺灣省在民國四十五年的總人口共九、三九〇、三八一人，其中六十五歲以上老年人口有二二九、一六八人，迄七十年代總人口增至一四、六三七、〇七一人，其老年人口為六六五、九八四人（不含臺北市、高雄市），二十五年間，總人口增加五、二四六、〇七一人，增加率為五五·八七%；而六十五歲以上老年人口則增加四三六、八一六人，增加率為一九〇·六一%。換言之，總人口僅增加了半倍強，而老年人口却增加幾近二倍，老年人口為總人口的四·五%。臺中縣位於臺灣省中部富庶之區，七十一年底的總人口是一、〇七一、三一〇人，其中六十五歲以上老年人口有四四、三一六人

，占總人口的四·一三%（註三）似乎較臺灣省的成長率略嫌緩慢，但就整個人口發展來說，臺中縣的老年人口到八十五年時亦將隨着整個社會的變遷而超過七%，成為高齡化社會的型態。因此，對於未來老年人口因應對策，不能不及早籌劃。

在目前，臺中縣的老人福利服務之施政，是遵循臺灣省所訂各種社政措施而辦理的。在老人福利法公布以前，臺灣省各縣市即已設置「仁愛之家」，收容無依老人，辦理免費健康檢查和醫療服務，以及家庭補助和各種敬老活動等。迄民國六十九年老人福利法及其施行細則頒布之後，臺灣省政府即據以擬訂「臺灣省加強辦理老人福利業務實施要點」一種，頒發各縣市實施。依據此項規定，目前臺中縣所推行的老人福利服務概況，其重要者有以下幾項：

（一）安定老人生活方面：

由於我國國民所得不斷的提高，人民生活充裕，年老退休人員有退休金（俸）可以養老，加上傳統的孝道觀念，遂使八十%的老人都過着美滿的家庭生活（註四），祇有少數因個人或社會因素而失去家庭安養的貧困老者，需要政府的照顧。臺中縣對於這些需要照顧的老人，分成兩種方式處理：對於無依無靠又無謀生能力的老人，安置在「仁愛之家」安養，計有臺灣省彰化仁愛之家八八人，私立菩提仁愛之家二五人，大肚山安養堂五人；對於家境貧困老人，則給予家庭補助，每一核定有案之老人每月發給八百元，每增一人加發八百元。

（二）維護老人健康方面：

依據臺灣省政府七十一年五月頒發「老人健康檢查及保健服務實施要領」，將老人健康檢查列入年度計畫，經常辦理，期其早日發現疾病及時治療。以七十二年為例，編列七十歲以上老人保健醫療預算九、一〇一、八〇〇元，受診老人計一七、三一四人，其受診率三九%。就全縣老年人數與保健預算分配言，每一老人每年的保健費用約為二〇五元。此項工作自六十九年七月至七十三年三月止，全縣參加醫療門診人數累計共有五九、三五五人。

（三）舉辦敬老服務及充實老人精神生活方面：

1. 老人搭乘公、民營交通工具半價優待：自六十六年四月一日起，凡七十歲以上老人，無分國籍，搭乘鐵路客車或公民營汽車及航空公司國內航線班機或航運班船時不分等級，均予半價優待。
2. 自六十六年六月一日起，凡臺灣省屬之風景遊樂及觀光地區，出售門票一律半價優待，同年十一月一日起影劇院亦比照辦理。
3. 為增強老人休閒生活，發掘老人潛能，配合省府辦理老人人才藝活動，編列預算並補助鄉鎮經費共八、九三一、八〇〇元，以充實老人精神生活。
4. 為調劑居家老人之精神，於各鄉鎮設置長壽俱樂部，並經常舉辦各種休閒活動，參加此項活動的老人至為踴躍，七十三年度共有一二、〇三二人

參加，其參加率為二七·二%。此外，發動鄉鎮組織老人志願服務隊，讓老人來照顧老人。

5. 設置長青學苑，開設國語識字、英語、國畫、書法四班，約有四百餘人參加。

6. 其他敬老活動，如老人人才藝展覽、老人運動會、老人遊園會、老人講座，以及旅遊活動等，有的是配合省政措施共同辦理，有的是由縣單獨辦理，茲不一贅述。

三、對台中縣老人福利服務之建議

今天，我們推行老人福利服務，在觀念上、政策上和作法上，應該把握兩個原則，那就是將傳統與現代相融合，使個人與社會觀念趨一致，這是我們推行社會福利服務的主要任務。因此，依據前述老人福利服務的現況，我們覺得臺中縣政府推行老人福利服務，能秉承政府既定政策，在人少事多的限制下，奮力不懈；但略嫌偏向消極意味，對於老人實際需要，欠缺具體資料與了解，以致老人福利服務的方向難以掌握。為期臺中縣的老人福利服務更具成效，茲作建議如下：

（一）充實老人福利行政工作之編制與人員：臺中縣政府社會科主管全縣社會福利行政事宜，雖然有專業人員辦理老人福利行政工作，如能充實編制，於社會科之下設置「老人福利服務股」，專司其職，對於老人福利行政工作之推行，當更有助益。

(己)舉辦老人生活需求與社會調適問卷調查：針對未來老年人口成長之發展，我們必須了解老年人口在整個社會中扮演的角色，我們希望社會對於老人的尊敬，是發乎誠、止乎禮，而不囿限於口號的呼籲、形式的表彰；而老人也不再是「扮演著無角色的角色」，而是為社會所接納、所尊敬、所需要的一羣。因此，老人的實態調查、需求調查與適應調查，便成為研究老人福利，解決老人問題所不可缺少的方式和資料，此項工作，至少應每二年舉辦一次。

(庚)擬訂老人福利近程、中程、長程計畫：老人福利法施行細則第四條規定：「各級主管機關，應各本職掌，對老人提供服務與福利，應依據地方社會經濟狀況及其發展趨勢，訂定近程、中程、遠程計畫，據以施行。」計畫之基礎除依據社會經濟發展情況外，尤應針對調查事實及所發現的問題作通盤檢討，提出施政重點，分別輕重緩急順序實施。

(辛)充實老人福利經費：預算依據計畫編列，但預算分配太少，徒使計畫落空。老人福利法第六條明訂：「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。」惟此項編列標準未定，各單位作法不一。在中央未作統一規定前，各縣市政府似可按老年人數編列，並研訂應占全縣預算或社會福利預算比率若干。若依個人意見初步估，老人福利預算，每年每人應有一千元，按總人數編訂，如縣預算分配不足，得以「社會福利基金」補足差額。

(壬)老人福利的基礎在促進老人家庭制度之完整

：在以往家庭擔任了主要社會保險的功能，老人在家庭中的地位尤為優越，因此，個人敬老，社會也敬老。今天如欲以傳統與個人的觀念相融合，必須以維護老人的家庭健全為着眼，並發展以老人家庭為中心的社區敬老活動，以下幾點應列入優先考慮：

1. 折衷家庭的提倡與鼓勵：讓祖孫三代同堂居住，老的得到安養，小的得到照顧。

2. 興建折衷家庭住宅：在規劃社區興建國民住宅時，應設計一些適合折衷家庭住宅，其方式可以規劃為上下樓式、雙併式，以及符合老人需要的各種設備及傢俱。此種住宅之申購，可用預約方式登記需求數量，然後依據需求興建，以免形成滯銷現象，並對申購者將予低利貸款（可比照軍公教人員低利貸款辦理），減免契稅及優先承購之方便，於是申購者必然踴躍，老人亦自覺受到了社會的重視，改變他的價值觀念，社會敬老之風氣自然形成。

3. 設置祖父母教室：臺灣省各縣市有「媽媽教室」之設立，各社區亦可比照其方式，設立祖父母教室，一方面運用老人的智慧、經驗、專長，來教導下一代。無論是兒童或成人，均可在祖父母教室中得到教導，諸如語文、書畫、手工藝品之傳授，使老人的絕活得以留傳；再方面也可調劑老人休閒時間，充實其精神生活。

4. 規劃社區老人公園：無論在都市、在鄉村，老人遊憩之處，最好的去處就是社區內的小型公園，尤其在都市裏，居家空間狹窄，室外空間又形擁擠，老人活動無去處。所以規劃社區內老人公園是

有必要的，所謂「老人公園」設置的主要是有一些符合老人實際需要的設備，如坐椅、涼亭、衛生間，以及棋藝、茶藝、運動器材，老人可以在這裏開講、演唱、授藝，表現多功能的活動。

(癸)老人福利的要求在維護老人身心之健康：老人的健康就是老人的資產，目前最需要辦理的事項有以下兩點：

1. 加強健診服務：臺北市政府於七十二年度對六百位樣本老人的訪問中，得知老人最需要政府照顧的就是健診服務。臺灣省辦理老人免費健康檢查，行之有年，頗著成效；但在臺北市受訪之樣本老人中仍有三分之一的人表示不滿意（註五）。他們認為需要改善服務人員的工作態度，以及精密檢查和追蹤檢查的進一步實施，使老人的病源得到有效的發現和治療。因此，健康檢查不僅要求普遍，尤應精密，更需要獲得有效治療。為顧及政府財力能量，不妨擬訂分齡減免辦法，如對六十五歲以上者實施免費健康檢查，對七十歲以上者施以半價醫療優待，對八十歲以上者則予醫療費用全免（包括門診及住院）。

2. 設立老人療養機構：臺灣省曾調查六十至六十九歲老人行動不便者有三一、〇八七人。這些人部份極需要療養機構來安置。老人福利法第七條，列有「療養機構」——以療養罹患長期慢性疾病，或癱瘓之老人為目的，為四大老人福利機構之一，此在日本稱為「特別養護之家」，一九八〇年就有九〇三所。患慢性病而又行動不便的老人，家庭無法安養，醫院又不能久留住，一般救助性的養老機

構又不歡迎，他們真是無處棲身，成為被社會遺落的一羣，造成極嚴重的社會問題。因此，介於家庭與醫院間的中途養護機構之設立，便刻不容緩了。

(4) 老人福利之精神在倡導敬老崇德的社會風習：中國古代社會風氣之淳美，主要在能養成一般人民「敬老」的風氣。可以說，自天子以至庶人，壹是皆以敬老為本務。敬老之風盛，則賢達輩出，德義由生，化民成俗，老者安之。可見敬老成為安定社會的張本。今天我們欲導正社會風俗，捨此非為，首先對待老人的稱呼和態度，要有一定的準則，正如曲禮所云：「年長以倍，則父視之，十年以長，則兄事之，五年以長，則肩隨之，羣居五人，則長者異席。」此種從輩分上，行為上表達敬老精神，實為開導社會風習的起點。其次對於「孝行」楷模的選拔與表揚，仍須更進一步的推廣，不僅由政府倡導，亦希發動社會團體，共同推進。各學術、文化、大眾傳播團體，尤應以各種「媒介」方式，廣為報導、闡揚各種敬老崇德的故事與活動，使深植民心，蔚為風氣。

(5) 老人福利的重點，在照顧貧困老人的生活：很早以前，我國即有居養院、福田院、安濟坊、善堂等之設置，來收容救助孤苦無依的老人。現代的扶養機構，其設備與組織雖屬完善，但其實質與方式，仍須改善之處尚多。就實質來說，我國將於七十年代的短期內，迅速進入開發國家之林。一個開發國家除了國民所得超過美金五千元以上者外，更重要的就是社會安全與社會福利的實施。就社會福利來說，傳統的施捨、救濟或剩餘價值的觀念，已

隨着時代的腳步，成為歷史的陳跡。於是，老人接受社會的安養，乃是社會回饋與再分配的表現。因此，老年人權的尊重與人性尊嚴的維護，是老人福利服務的基本理念，尤其在扶養政策與措施方面，需要重新評估而有所改善；

1. 各縣市政府應調查了解貧困及無依老人之人數與現況，並預估每年增加率，擬訂扶養設施計畫；同時，檢討老人不願進機構式安養設施的原因，謀求若干補救措施。

2. 今後對扶養機構的設置，最好發展社區小型安養堂，並予自由命名如「靜虛」、「逸苑」、「頤園」等名稱。採家庭式建築結構，分家分戶安養，每家留養人數配合服務人員的工作能量，以十五至三十人一家為原則，由地方照顧老人，老人亦可為鄰里服務。

3. 辦理無依老人院外生活，對於不願進住扶養機構的老人，亦可比照扶養機構老人的各項給與發給，使其能在院外生活。

4. 對於貧困老人家庭施以家庭補助，此項補助金應照現行生活照顧戶的標準提高，因為老人的開支通常較一般人的生活開支為高，其中負擔最多的就是醫藥費，因此補助的標準應特予提高，以示敬老。

5. 老人家庭因人手不足（例如夫妻同時工作，乏人照顧父母），可介聘家庭助手或家庭護士（指對病患老人），若因家庭經濟困難，可視其情形予以半價或免費供給，非經濟困難者，其費用自行負擔。

內編印「老人福利手冊」，將老人應享的權益，政府照顧老人的各項福利服務措施，以及老人所需之衛生、保健營養、醫療、休閒旅遊、文康、交通等有關事項，詳為說明，以供老人及其家屬閱覽參考。

以上所舉，係依據現行老人福利措施之評估與延伸，擇其重點與可行必行方案予以適當之建議，使能在點、線、面上作適當之配合與調整，以期個人與社會步調一致，傳統與現代相融合。際此國家將邁入開發國家前刻，社會經濟日趨繁榮，人民安和樂利，各級政府似應依據憲法主旨及老人福利法之精神，多予老人照顧，而養之以敬，施之以禮，不僅老人受福，而文化傳統亦得以光大！（本文作者現任職行政院青輔會）

附註：

註一：七十二年三月二十八日中國時報三版，引一九八一年聯合國人口年鑑。

註二：七十一年底內政部人口統計一〇四二頁。

註三：同右三〇至四十一頁。

註四：「我國老人福利之研究」第一頁，行政院研考會，七十二年六月（研究者：中央研究院蕭新煌等人）。

註五：「臺北市退休老人社會與心理調適之研究」，第一三二頁，臺北市府研考會；七十三年六月（研究者：中國文化大學唐學斌、徐立忠等人）。