

# 我國老年政策幾個重大問題的探討與建議

徐立忠

## 壹、前言

老人之所以在今天被視為問題而引起各方之關切，是因為現在以及未來，人口面臨老化的趨勢，引起社會的震撼。人口老化直接的原因，就是死亡率與出生率的不平衡，使社會的人口狀態，由「多生多死」的人口憂患，變成「少生少死」的人口老化。在古代，社會與個人敬老的觀念一致，老人的日子好過；在現代，社會與個人敬老的觀念矛盾，老人處在社會轉型和思想矛盾夾縫中，進退維谷。

人口老化的世紀，改變了老人的社會地位和社會角色。因為低出生率使每個家庭的子女減少；再由於社會經濟結構的改變，促使核心家庭增多；教育程度與社會觀念的差異，造成代溝問題日益嚴重。凡此皆威脅到老人的家庭權，親情淡薄之時，社會的分離意識多，人與人的感情脆弱，利與力的結合勝於義與情的結合，老人被視為家庭的累贅和社會的包袱，而引起社會的憂慮。有心之士，大力呼籲老年人權的重要，要求老人的生活由「私」的保障變為「公」的保障，社會終必成為老人安養的大搖籃。

鑒於老人的平均餘命愈來愈長，生命的潛能蘊藏豐富，如果我們能重視老人的潛在能力，不侷限「人事制度」的僵化，則老人的利用價值，可以化腐朽為神奇，老人又將成為一個生產者和創造者，不致成為社會重大的包袱，而且具有開發的能力。

以上各點的澄清，使得我們在處理老人問題時，有撥開雲霧見青天之慨，不再沈惑於糾纏不清老人問題的漩渦裏。因此，有關老人問題的對策，也應本着「追求尋源」、「提綱挈領」與「萬流歸宗」的法則，予以紓解；採取積極

作法，以整體規畫，綜合督導，分工執行的原則，達成政策目標。

## 貳、人口政策的修正

許多國家的人口政策，似是混淆不清，一方面沈醉於醫藥給予的「人工長壽」之幻境，不斷的要求提升人類的壽命至八十、九十、一百，甚至奢望於一百五十歲的長壽仙翁的到來；在另一方面又懼於馬爾薩斯「人口爆炸」論的威脅，鼓吹「家庭計畫」，藉以達成「人工節育」之目的。這些違反自然的作法，不僅破壞了社會生態的平衡，也影響人類的倫理規則與關係。長壽以後，許多老妻與老痴症的不能克服，親子關係不能強化，生命意義失其價值，生活得不到滿足和快樂，人類成為機械式的行屍走肉。

在我國，目前的人口政策正執行「人口政策綱領」，有關方面主張仍希望加快生育率之下降，並期望於公元二千年時，促使人口的增加率降低到千分之十以下；在淨繁殖率低於替換水準的條件下，顯然此項主張是在「緩和人口成長」以外新增加的見解。（陳寬政七十六年）不過，照目前事實的演變，家庭計畫所鼓勵的人工節育持續的實施，人口出生率不斷的下降，我們有理由相信生育率會達成上述目標，而使人口老化的情景加劇。如此演進的結果，將導致人口老化的斷層，有礙於家庭制度與倫理精神的健康發展；同時，退休人口的平均餘命愈長，社會的財務支出愈多，財務支出是來自國民的稅收，老年人口的退休制度必成為社會大眾巨大負擔。何況當前我國的退休制度並不普遍也不健全；若盲目追求人口零成長或負成長，那是一種欠缺縝密思考，也是不切實際的觀念和作法。因此，我們的「人口政策綱領」，似有重新檢討、評估和修正的必要，也就是說，人口成長的政策目標，似宜以急進的積極態度趨向緩和

的消極態度，以維持人口生態平衡下的一個健全倫理的「家庭制度」。

執政黨（中國國民黨）中常會於七十七年六月二十二日通過的「政綱政策」，強調今後將不再強調節育，不再降低人口增加率為政策目標；而改為倡導適當的人口增加率。此一決定，即為採納學者專家的意見。惟仍有不少人擔心不倡導避孕會導致「人口爆炸」的再度來臨，使臺灣地區糧食生產無法養活眾多的人口。美國哈得遜研究所出版的「即將來臨之繁榮」一書中指出，富庶對社會優先權的影響，最顯著的是，由一八〇〇年至一九四五年美國婦女平均由生育八個子女降到二·一個，此一現象遠在避孕劑及其他避孕器具發明之前即已形成。促成這項轉變的主要力量是經濟性的，因為兒童在富庶或都市化社會裏是個大消費者，而早先他們則是生產者。因為兒童鉅大消費量，迫使每個家庭都不敢多生小孩；加上傳統「養兒防老」的社會制度已為「退休養老」的經濟制度所取代；同時，在富庶的社會裏，所得豐富的人們寧願為個人及家庭享受多花錢，誰也沒有興趣多生幾個孩子自找罪受。因此，我們大可不必過度緊張擔憂「人口爆炸」問題。

臺灣地區人口淨繁殖率，在四十九年時雖高達二·五，隨即年年下降，七十六年時為〇·七八。所謂淨繁殖率，係指平均每個婦女在一生中生出取代她自己位置的女兒數，淨繁殖為一，即表示有一個婦女來取代她。目前臺灣地區約有〇·七八的淨繁殖率，即表示平均一個婦女已出生不到一個婦女數。如此低繁殖率，是社會經濟及教育發展的結果，促成婦女「避孕」、「少產」的動機，即使政府不再大力推行避孕或鼓勵人工流產，而社會避孕意識仍在，家庭計畫的服務網路仍在。

在未來老化社會到來以前，避免人口斷層，維持家庭理想子女數是必要的。我國婦女的理想子女數是多少？據調查，五十四年為四個，七十四年已降至二·六個，最近調查顯示，二十多歲婦女的理想子女數接近兩個，生男偏好的觀念也在改變；依據臺灣省家庭計畫研究所調查所知，臺灣地區避孕實行率約為八成，扣除不孕、正懷孕、準備生的婦女，可說是一個完全避孕的社會（張明正，七十七年六月）。無論城市與鄉村，高教育與低教育階層間，避孕實行情形已無多大差異，所以臺灣地區一方面由於社會對理想子女數的期望已下降，而避孕服務又普遍方便，人口爆炸的情況不可能再發生。

在歐美、日本等國，政府對家庭計畫的宣導與推行等於沒有，人口成長率隨著社會觀念與風氣的改變自然下降；印度每年投入約五億美元的家庭計畫，南非對黑人的宣導亦做得很多，但成效不彰，人口仍不斷增長，關鍵就在國民欠缺節育的認知，無法形成避孕的動機。臺灣地區的人民有節育的認識與避孕的動機，自然產生人口生育率急速下降的結果。執政黨此時提出前瞻性的政策，是符合國家社會利益的。不過，此一「緩和人口成長」的政策目標，不宜與「人口老化」的福利目標相混同；換言之，老人問題的紓解，仍需要經由「退休制度」、「老人福利服務」與「老年人力開發」等措施，臻於健全合理途徑。這些決策，既可減輕社會的負擔，亦可達成「老者安之」的目的，應為我國今後人口政策的指標。

## 參、老年文化的整合

傳統老年政策所成就之老年文化，使中華民族源遠流長，歷久不衰；但由於近代西方文化之注入，在社會觀念與行為上發生若干衝突，顯現出老年文化的缺失，造成傳統與現代脫節，個人與社會解體。在觀念上，大家都曉得敬老崇孝的美德應繼續發揚，可是缺少一些成就的條件，似有力不從心的感覺。此種表現予人的印象，似有傳統敬老、現代不敬老，個人敬老、社會不敬老或社會敬老、個人不敬老等的誤解。因此，今日社會建設的課題，首需重整老年文化，其要領，在銜接「傳統與現代」、「個人與社會」的兩極虛脫。

中國敬老制度，先有其敬老的概念，復有其實體裝備，而形成一種社會勢力。在今天，敬老的社會勢力，因舊新文化交替衝擊下發生了矛盾，我們的任務是要整理傳統文化遺產，融合西方文化新血。在整理舊文化方面，必須汰蕪存菁，在吸收新文化方面，應該過濾發酵，二者之堅實強壯，形成新的概念和新的裝備，以造就一股新社會勢力，開創國家民族的新運。這就是所謂老年文化的重整。其主要的作法，是要將個人與社會的意識形態，循著世界發展的潮流，順應羣體生活的要求，建立共識，督促共行，舉其要者如下：

（一）在概念上：必須強化個人與社會的敬老意識，共策力行。  
1. 繼續發揚個人敬老、家庭敬老、社會敬老、政府敬老的傳統美德，使年

老人與年輕人相提攜，個人、家庭和社會共和諧。

2.個人和社會敬老崇孝的態度要一致，避免彼此矛盾和衝突，例如公車上的「博愛座」，要做到禮讓老賢的舉措，對於無視於尊卑長幼者，社會大眾態度共伐之，以期個人與社會的行動相一致。又如老人免費乘車，社會、業者、工作人員（司機、車掌）均要共同支持，態度上敬重和善，行動上懇切大方。另如社區興建住宅，應設計有關老人住宅、孝行住宅，讓老人與子女共同生活，噓寒問暖，承歡膝下。社會大眾無論何時何地，遇老者視同家人，共親其親，幫助扶持，不遺餘力。

3.透過各種管道，例如大眾傳播工具、家庭、學校和社會教育，不時宣導，表彰敬老、崇孝事例。同時，家人和社會也要鼓勵並安排老人不斷學習新知，接受新的考驗，趕上時代潮流，放棄過去比現在好的假想，確立今天的努力，就是明天進步的信念，以贏取社會的新評價。

(二)在裝備上：必須調整社會倫理規範，建立社會新秩序，同時更要充實老人生活與健康的條件，讓大家都有信心、熱忱與能力去愛老、敬老、養老、敬之彌尊，養之彌篤，受之彌安。

1.在做入方面：建立新六倫——父子、夫婦、兄弟、人我、群己、勞資關係，彼此權利義務分明，共進和諧。

2.在做事方面：共同遵守新八德——孝悌（以孝為先）、忠恕、仁愛、信義、和平的準則，發揚互助精神。

3.在社會制度方面：健全退休養老制度，保障老人生活；推展全民保險，維護老年健康；推行折衷家庭，安定老人情緒；培養敬老風氣，提高老人社會地位。

## 肆、退休制度與老人經濟保障

依據「消費者均衡」(Consumer Equilibrium)的理論，一個理性的消費者，必須在其總所得等於總效用的條件下從事消費行為，方稱合理，故退休金或養老給付不應視為總所得。(蔡宏昭七十七年)此一觀點，可避免青年人在年輕時過度揮霍導致老後窮困；但在資本主義生產制度下，一方面由於企

業家積極追求利潤的動機，常使勞動者的報酬受到不合理的待遇；再方面由於產業結構不斷革新，技術不斷的突破，促使勞動市場供需關係失調，勞工的工權權棄守，形成結構性的失業；三方面在一個多變化的社會裏，個人的所得和需求是不穩定的，例如儲蓄所遭遇的通貨膨脹，投資帶來的經濟風險，迫使個人經濟缺乏保障；四則勞工到達一定年齡，視為生產能力的解體，迫使退出勞動市場。因此，當一個人無法維持所得與消費均衡，又迫失去工作之同時，心理上的挫折，加速老化的症狀；兼以鉅額的醫藥費用導致老人經濟破產。如此惡性循環，老年人的生活的確可悲，故對於一個長期付出心力，貢獻社會及企業的老人們，政府和社會均有責任也有義務善謀對策，提供老人的經濟保障。這些方案，包括以下各種制度的建立，方能確保老人經濟堡壘之強固。

### 一、公的退休養老制度

勞工在生產過程中，對雇主最基本的要求，就是給生活安定與保障所獲致的利益。這種利益在一個民主自由與法治的社會制度裏，有所謂法定內的利益和法定外的利益，這些利益包括在職所得與退休所得的兼顧。所謂法定內的利益，如依薪資規定獲得的在職給與，及依退休規定所獲之養老年金，在俸給法、退休法、保險法，勞動基準法與工廠法中都有明文規定，政府及企業者均應遵守。法定外的利益，包括各種福利服務，如住宅的貸款或補助，福利互助規定中之生育、傷害、疾病、死亡和退休的給付，以及文康、旅遊的服務等，也皆兼及退休後的需要。建立退休金制度的理則，必須所有雇主均應體認退休給付是工資所得的一部分，提存退休基金，作為將來支付員工退休給付的準備，應視為生產成本或勞工成本的一部分，而非雇主利潤的分配或恩賞，更不是受僱工作者的功績報償。一般對退休支付的計算方式，是以退休時薪資（通常為底薪，不包括工作補助，特支費或獎金）乘以工作年資（通常定名為基數），再加生活實物補助。這個方式在政府編列退休預算或企業者提存退休準備金制度下，自可應付裕餘。但許多家庭企業、中小企業及新創行業未將退休金列入生產成本計算，因而導致企業的退休恐慌。同時以基本工資或平均工資為計算退休金的標準，導致雇主將基本工資壓低，形成勞力給付制度的不合理。因此任何現存企業或即將創業的雇主，於改善企業人事結構之時，必須將退休金

納入生產成本計算，俾建立退休準備制度；而且訂定合理的薪給制度，才能強化生產結構，提升工作士氣。退休金固應納入生產成本由資方自行準備，考慮資方的金融結構風險，為使勞工的權益有所保障，委託企業外的金融機構提存其退休準備金並予管理運用，以確保員工退休制度的安全與正常，是企業組織所必走的道路。如何引導督促企業退休制度的健全與合理，除政府的主管機構的督促外，勞工團體也有責任採取必要的教育和輔導措施；而勞工與雇主的認知和合作尤為重要。

## 二、社會保險老年給付制度

1. 社會保險的意義：社會保險是對於喪失工作的人，提供一定的現金給付以維持其生活的一種社會保障制度。為了促進勞動市場的新陳代謝，保障個人儲蓄安全及維護社會安定，亦對於離開工作崗位的退休者給予老年給付。

2. 老年給付的本質及其重要性：老年給付，在本質上仍屬於雇主生產成本中工資成本的一部分，也是基本工資外的勞動報酬，必須由雇主與勞工共同負擔。所以保險的老年給付，實含有保險與儲蓄的雙重作用。據美國一九八〇年所做的研究，老年給付佔老人所得的百分之四十而成為社會安全的基石，足見其重要性。（徐學陶，七十六）

3. 給付的基本條件：一般而言，各國對於老年給付的規定，必須被保險人繳付一定期間的保費，到達給付年齡等基本要件始可給付。所謂繳付一定期間的保費，各國實例不一，歐洲各國大都為三十五年至四十年始具有全額老年給付之資格，美國為四十個保險季，日本為二十年，若不達此一年限規定，只能改領減額給付。所謂給付年齡，係指在保險關係存續中，規定被保險人須符合受領老年給付的年齡而言，它與退休年齡不盡相同；退休年齡乃指勞工依法停止其有酬活動而退出勞動市場的年齡而言，二者的界定不同，各國實例亦有差異。政府在訂定退休年齡時，首先要考慮保險業務未來的財務負擔，退休年齡低於給付年齡時，退休者的生活發生問題；退休年齡高於給付年齡時，又增加給付成本與財務負擔，二者若趨於一致時，則退休者樂於同時受領老年給付之待遇而免於生活匱乏。

保險的老年給付年齡，各國國情不同，且男女有別。美國、英國、加拿大

、西德、比利時、瑞典等國採六十五歲，日本、法國、意大利、黎巴嫩及我國採六十歲；他如丹麥、挪威亦有採六十七歲者。

4. 給付的內容：給付的內容，有均等給付制與所得比例給付制。前者為對所有給付者，均可領受相同均等的給付，它與被保險人的薪資無關，著重於社會的適應性；後者應視被保險人過去投保薪資的多寡與年資的長短而異，著重於社會的公平性。晚近趨勢，多採所得比例給付制，並訂有最低給付標準與配偶子女加給之規定，使具備公平性之餘亦兼顧社會之適應性。

5. 給付方式：依各國實例有一次給付制與年金制兩種。目前除黎巴嫩與我國係採一次給付者外，其他大多數國家均採年金制度。

所謂年金，英文為 *Annuity or pension*，前者多用於商業保險，後者慣用於社會保險。均係指一種定期性繼續支付的給付金額，通常可按年、半年、季、月、週等期約方式支付，以維持本人及其家屬未來生活所需的一種社會安全制度。

其優點有：

(1) 提供勞工終身收入來源；

(2) 維持退休生活的穩定，不致發生退休金運用不當或投資風險等問題；

(3) 對國家政治經濟具有安定作用，可使員工對雇主增強信心。

其缺點有：

(1) 年金金額給付過低時，難以維持生活；

(2) 給付若按季、月、週支付時，徒增行政開支，反使保險成本提高；

(3) 給付受通貨膨脹影響，勢必依經濟指標變動作適度調整，並增保險成本；甚至造成巨額赤字，導致後代勞工難以負荷。

利弊雖互見，衡諸「兩利相權取其重」及「兩害相權取其輕」的原則，年金制仍不失為一種保障員工老後生活的有效辦法，在一個高所得的開發國家中，尤其值得推行。

6. 給付的比例：給付多少錢，怎樣的標準方算合理？依聯合國國際勞工局（ILO）一九六七年一三一號條約建議，對於養有配偶的被保險人退休時，其給付率應為薪資的百分之五十五。惟此項建議並無強制性，目前歐美國家一般年金給付率，通常在平均薪資的百分之四十至六十之間。所謂薪資如何論定



，有的國家採平均薪資制，即以被保險人退休前幾年的平均薪資為準，但多數國家採最後退休月之薪資為計算標準。（徐學陶，七十六年）

### 三、企業年金補助制度

退休金和保險的老年給付，在實施上有其甚難克服的缺點，如企業組織的不健全，人事制度的不合理，財物負擔造成虧損增加政府財政赤字，工作時程與給付年齡的限制等，以致退休人口無法享受充分的經濟自由。如此情形，若利用企業年金的設置，可以補助老年收入之不足。所謂企業年金，是指由企業組織委託民間保險公司或信託投資公司，長期儲存員工養老基金，以充實老年收入而保障其退休後經濟生活的一種社會安全補助措施。保險或信託公司依據年金給付金額，以合理的年金數理計算保費，以其專業能力加以妥善的管理和充分運用，如購買公債，發行或買賣股票，轉投資他項生產、貿易或建築等，以所獲利息或利潤，在受益人退休時開始行給付。此種制度在第二次世界大戰結束之後，廣受工商業界所重視，成為退休金、社會保險以外的第三種老年支付制度。目前，歐、美、日等國家的許多勞工均享有此項年金的利益。例如日本在一九八一年，推行企業年金的工商業者達百分之四四·七；其中退休金和企業年金併用者占百分之二六·二，僅企業年金一項者占百分之二一·五（日本社會保障年鑑，一九八五），可見其普遍性。

至於企業年金的保險費負擔的準則如何？在理論上說，所有保費均應由業主負擔並納入生產成本計算，不能由勞工所得中扣繳；但若為提高勞工投保的興趣，增進企業年金的社會地位，經徵得勞工同意後，由勞工自行負擔部分保費者，有助於企業年金的健全發展，亦為社會所能接受。不過，企業年金的目的是，固在彌補老年生活資源之不足，其設置之動機，仍然為安定員工工作情緒並提高其士氣，冀期員工能終生為公司效力。倘若員工中途離職或跳槽，則失去企業年金的本意，雇主通常以解除契約方式加以限制之。如此作法，實有損勞工的權益，亦有礙於勞動市場人力之流通與職業之交換；故各國多採「通算年金」(portable pension)方式彌補。通算年金係日本語用詞意指勞工之工作流動時，可通用計算退休年金，保有享受年金之權益。

### 四、社會扶助措施

在農業社會，家庭是老人的庇護所，子女是老人物質和精神生活的支柱，父教其子，子養其父，世世代代，法理所歸；倘有不從者，社會共棄之，王法嚴懲之，然在今日工商社會，個人經濟能力之微弱，子女職業與工作之流動，削弱了子女的家庭孝養責任。自古以來，人們的工作與生活，在山靠山，在水靠水，在商靠商；尤在資本主義的經濟制度下，雇主往往瘋狂的追求投資利潤，忽視勞工合理的報酬；兼以由於市場變化和科技更新，導致勞工結構性及摩擦性失業，或因就業市場擁擠，求職多於求才，以致低度就業高所造成的隱性失業（工時不足，所得偏低、學非所用），皆使勞工無力自保。即使有一份正常收入的個人及家庭，考慮老後生活的需要，及早安排老年計畫，如從收入中提存部分現金存入銀行或信託投資公司，承購股票等經濟活動，但由於投資的風險與通貨膨脹的結果，迫使多年辛苦積蓄化為烏有，而造成老年期的窮困。此外，天災人禍，無時不在發生，基於公共責任和人權要求，社會有義務予失養老人以扶助；何況現代國家，鑒於政治安定與整體經濟發展理由，編列政府預算或採取必要之福利措施以補充之。例如美國採取「所得安全補助」(supplemental security income)，凡老人未參加社會保險或受領退休金，或新移民美國所得在一定標準以下者，均可享有聯邦及州政府的所得安全補助。這種措施，就廣義來說，有現金與實物給付及機構安養，依照老人生活環境由其自行選擇，亦不失為安定老後生活所採必要之補助措施，亦為現代國家不可缺少的社會行政責任。

### 五、改進與建議

鑒於前述各節之敘述與介紹，可以體認在擬訂老年退休政策之時，首先須考慮的就是老年的經濟安定政策，需要建立一個完整且有多層保障的經濟安全體系，始足以當之。於此，我們必須檢討我國退休與保險在制度與方法上的缺失，參考歐美及日本諸國較進步的措施，配合我國的國情與需要，修訂我國老年經濟安全政策，為老人福利的首要課題。倘若老人的經濟生活獲得良善保障

，則老人的健康與精神，社會地位與活動，均不虞而提升，特提出以下各點基本的建議與呼籲共赴之：

1. 改善公務人員的退休制度，政府各部門在編列公務人員待遇預算時，均應包括退休準備金，此項退休準備，應由專責金融機構管理運用，形成資本，以利息及利潤，提高退休給付，並對領取年金給付者若干鼓勵措施，如所得稅的免除和儲蓄利息的優惠。

2. 所有企業組織及事業雇員，均應共同體認勞工權益是開創事業與發展事業的資本，此一資本有其一定預算基準，依政府法令規定，提撥退休準備金，以建立全民老年退休給付制度。

3. 勞動基準法已規定，雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲（五十六條），並頒布退休準備金提撥及管理辦法、事業單位勞工退休準備金監督委員會組織準則、勞工退休準備金收支保管及運用辦法、勞工退休準備金監督委員會組織規章等行政命令以資配合。同時所得稅法亦規定，職工退休金提撥為百分之八（第三十三條）予以免稅優待。但這些法令規章多屬規則性與鼓勵性，而欠缺強制性，對於藐視法令和忽視人權的事業單位需要強而力的法律後盾，如以法令硬性規定，對於未提撥退休準備者，撤銷其營業許可，或施以行政罰鍰或刑事責任等。以及施以適切的宣導和鼓勵措施，以促使雇主醒覺而自發的提出積極性作為，乃為上策。

4. 建立全民保險的社會安全體系，對未訂定老年給付的保險如農民保險，亦應增列養老年金。規定事業單位的保險費額應以生產成本計算，政府主管機構與工會組織定期評鑑企業機構的人事制度與薪給標準，對於不合理的人事制度與薪給，限期改善。保險老年給付採所得比例及年金制度，按季或半年發給，並配合實物津貼與企業福利服務，如免費或減費健康檢查與醫療，購醫貸款的優惠及津貼，在給付公平性之同時亦兼顧社會適應性。

5. 退休老年給付之總和，不應少於在職薪資百分之七十，亦不超過百分之九十。考慮降低自願退休年齡，以便於在工作年齡中的人口仍有機會從事生計轉業；但不影響其原有之養老給付。換言之，退休固可提前，但養老給付仍待到達一定年齡（如過六十五歲）時，方得以受領老年年金給付。同時放寬命令退休標準，不以年齡為唯一因素，參考其體能狀況與工作意願，作為彈性退休

審查之依據。

6. 鼓勵企業組織兼行企業年金制度，以補助退休收入之不足。

7. 對於貧困的老人及其家庭，給予適當之家庭津貼，或所得安全補助，此項補助非救濟措施，而係基於福利眼光所作之施政，政府訂定受給之標準，按年編列社會福利預算或運用社會福利基金以充實之。

## 伍、老人醫療保健對策

### 一、老人醫療保健的重要性

在老人生活需求方面，調查所知，其最迫切需要的前三項依序為健康檢查、醫療半價及巡迴醫療。（陳宇嘉，民七十四年于高雄）足見此三者之需求高於其他社會福利服務。在臺北調查退休老人需要政府那些照顧的問卷發現：辦理老人健康檢查、貧困老人家庭補助、積極設置老人療養機構、提供老人醫療義診、加強殘障老人的復健工作等分別為前項意見。（唐學斌、徐立忠，七十三）這些發自老人內心深處的呼聲，是我們處理老人問題時，首先要考慮的重要因素。

依據公教退休人員保險辦法第二條規定：「公務人員被保險人，依退休法或銓敘部核備有案之退休規則退休時，未領養老給付者，得依本辦法參加退休人員保險。」故凡享有公保而辦理一次退休支領養老給付者即視同退休，因而使許多退休人員失去醫療照顧。迭經反映，銓敘部乃於七十四年五月訂頒「退休公務人員疾病保險辦法」及「退休公務人員配偶疾病保險辦法」，使退休人員得以繼續享有醫療照顧且兼及其配偶之權利。惟勞工保險法第五十八條三項規定，被保險人已領取老年給付者，不得再參加保險，即指退休勞工不得再享有醫療保險的照顧，殊欠合理，此其一；在我國工作人口中享有勞工保險之人數已超過五百五十萬人，這些人口一旦退休後其健康即受到威脅，有違人權精神，此其二；全國人口中除參加公保、勞保、農保等諸種保險者外，約百分之五十強的人口尚無法享受醫療保險的利益，此其三；在退休老人生活費用中開支最多的一項開支就是看病，以老人退休收入言，花錢看病太多，易使老年生活貧困，此其四；又因生育率大幅下降，子女照顧父母的機率銳減，老人一旦

生病甚或成殘，誰來幫助他們，徒增社會困擾，此其五。此五事為老年健康之隱憂，惟有強化老人健康保險與醫療措施，方是正途，其改進發展方向如下：

## 二、老人醫療保健改進要點

1. 老人健康保護型態甚多，除一部分非以公共衛生方法執行不可的預防、保健、教育等措施之外，應以納費制的健康保險為主體，以醫療救助為補救措施，以保障老人身心健康。

2. 老人健康保險不宜單獨辦理，如為受僱者，應以終身保險方式與現職人員納入同一體制，用以分散危險，分擔費用；如為非受僱者，可以家庭為基本保險單位，隨同全家參加地區性保險。

3. 老人健康保險費，應採行預繳制度，即在職時預繳老年醫療給付所需費用，至六十歲或六十五歲退休後停繳保費，開始受益；但就醫時仍應繳付若干自付費用，以免濫用醫療設施及藥品。

4. 為因應老人特殊需要，宜將有關健康檢查、療養設施、保健設施利用、居家護理、復健服務等項目，一併納入保險給付範圍。

5. 為配合保險給付的擴充增加，兼顧保險財務的健全性，醫療費用支付體制應研究由論量計酬制，改行論人計酬制或論件計酬制或二者之混合制。

6. 老年健康保險的推展與醫療供給體制的健全密切相關，故其改革措施，包括全國醫療網的籌建，分級醫療與轉診制度的實施，家庭醫師制度的推廣等，均應配合進行。

7. 老人健康保護，除保險與救助外，公共衛生的加強與社區醫療保健工作的推行，具有相輔相成作用，如何統合其功能，有待衛生與福利主管部門研究策劃，配合實施。

8. 老人健康保險屬於全民健康保險的一環，宜從整體規畫，全盤考量，次第推展，分工執行，以策有效實施；同時，為彌補社會性健康保險之不足，宜設法輔導促進民間保險公司的配合，開發適合國人所需的個人健康保險領域。

（吳凱勳氏，七十七年）

9. 老人中患慢性病及精神病者為數不少，依據老人福利法的規定，由各級政府積極籌辦「老人療養機構」；同時調查輔導各地民營小型療養中心，訂定

辦法，納入正軌管理，均為老人醫療服務之急。

10. 衛生主管機關應研擬成立「老人醫學中心」，並附設老人醫院，對防治衰老症作大幅度投資，是值得的。對於規劃老人醫療體系，應將老年病人分成若干類型，以便施醫和照顧。

(1) 急性病人的門診和住院。

(2) 應有醫師駐診及護士全日照顧的療養院所。

(3) 有護士和服務人員護理、照顧的老人之家或護士全日照顧，醫師則採巡迴診察。

(4) 沒有護士僅有社會工作人員和服務員服務的老人之家。

(5) 以上下班方式將老人接至醫院治療或復健。

(6) 病人住在家中，由醫師或護士每週巡迴出診及護理。

11. 由中央衛生部門統籌規劃中老年人疾病防治工作，及加強執行「中老年人保健醫療服務計畫」，寬列經費，納入年度施政計畫，並定期檢討改進，將上年度工作缺失作下年度改進施政之參據。

12. 社會福利部門爭取動用社會福利基金，對中老年人的保健服務，集中人力、財力作定點深層服務；並對低收入戶老人所需醫療費用作個案處理予以補助之。

13. 老年人的疾病照顧，有生理的、心理的和社會的因素，故對於照顧老人的護士及社工人員，需要特別訓練或講習，使其了解老人各種狀況，作最佳之護理與服務，此皆有利於老人的病況及早康復。

## 陸、結語

傳統的社會觀念，個人必須對自己負責；而現代，國家以計畫發展經濟，透過行政解除人民痛苦和困難，使其分享經濟建設的成果與福利。故現代社會體系之功能，在保障並平衡國民所得，干涉自由經濟預防私有財產過度集中，以社會安全制度分配社會利潤。尤其對老弱殘障者應加特別保護，因此政黨政綱與政府政策均朝此目標為施政之張本，以落實民心，厚植國力，此老年政策釐訂之樞紐也。

〔本文作者現任中華民國高齡學會秘書長〕