

# 老人福利政策

## 當前老人福利政策的取向

蔡漢賢

(內政部社會司長)

## 爲高齡長者活得無憂而規畫

### 壹、引 言

樂觀的人，認爲生命是進取、成長的，容或會有殞落消逝，但活着時，每天都不斷的向巔峯攀登，充滿了成就與歡悅；悲觀的人，認爲從生下那天開始，不管他能活到九十或一百歲，但總覺過一天是少一天，活以待斃的坐困愁城。

同樣的山河、同樣的歲月，從精神面來看，境由心生，可以是山窮水盡，也可以是鳥飛魚躍，靜觀萬物皆自得；但從現實面來看，饑寒困人，富貴迫人，容或修養高、淡薄名利的人可以「文名當科第，儉德當財寶，清閒當壽考」（註一）的移情替代，但畢竟大多數人必然的會受制於物質。縱是古人有「戒之在得」之說，但多數人仍是患得患失，無法掙脫俗世名利泥沼而自拔。

意念的探討是屬於質的方面，問題的分析，宜有量的數據，綜觀世界人口的發展，愈是現代化的國家，愈快到達高齡社會，以美國爲例，一九〇〇

年六十五歲以上人口僅百分之四·一。到了一九九〇年，就躍升爲十二·五（註二），聯合國曾以六十五歲以上人口占總人口逾百分之七以上作爲國家是否邁入高齡化的標準。

根據行政院經建會的推估，到民國八十三年時，六十五歲以上的老年人口將佔總人口數的七·一%，使我國正式邁入高齡化國家之林，至八十九年時六十五歲以上人口佔總人口的比例爲八·四%，民國一百年時提高爲九·九%，至民國一百二十五年人口零成長時，將進一步提高爲二〇·五%。

老人數量的增多，那怕單純從量來考量，就已牽涉到要居住、要生活、要休閒，更重要的是由量會牽涉到質，住和誰住，住那裏，家庭抑機構，二代三代間的代溝如何撫平；要生活，却又因體力弱，知識退化，而造成了如何獲得適度收入，甚且歲月的延增必然的會增多病痛，誰來付醫療費用；閒暇的時間又怎樣善加打發，在天增歲月之餘，如何心有寄、情有托，讓人在增壽中生活充實、悠然自得，擁有幸福。

爲最大多數謀最大幸福是政府的職責。也就是如何本前瞻的體認，以人爲的計畫，透過政府行政力量來排除老人遭遇的生活問題，提昇長者生命意境，至盼長者本人或親人於閒話家常之時，志工於服務老人之際，就參閱本文之後，體察政府本意，爲己利人、善加品味，從而擺脫憂慮，投向歡愉。

### 貳、現況分析與需求考量

——日薄西山或彩霞滿天繫於一念

解決問題，必須先了解問題，期求老人福利內容充實，自是不能一蹴而至。敬老倫理的弘揚、醫療保健的強調、經濟安全的維護、生活情趣的提昇等，沒有一項不可作永無止境的開拓，對症下藥開其端求善、求美、求真的繼之以增續效，他的意境固然要就傳統融舊中創新項目，更要在潮流趨勢中擷引新意念，並將之轉成策略取向，融入法規之中。學理愈深邃，意境愈高；經驗愈累積，服務愈好，是以我們必須先找問題擬對策，訂入法規作劍及履及的開拓。

關心老人福利，先從數字來講，人口的成長是不爭的事實，突增固有措手不及，難以處理，突減亦必會貽患二、三十年之後，屆時生之者寡，食之

者衆，依賴人口增多，亦妨礙了青壯的發展，他增加的情形是：

# 一、從臺灣地區老人人口與二性比例來看：

年 齡 別	六十歲以上		七十歲以上	
	(男 人口)	(女 人口)	(男 人口)	(女 人口)
四〇	七七、六四五	一一五、七四三	三三、七〇九	五九、七三六
五〇	一一七、四二二	一六〇、五七一	五九、二一七	九五、三五四
六〇	二〇六、四五九	二七四、四〇四	一〇〇、六八八	一四〇、九四一
七〇	三九二、七五五	三九七、〇三五	二〇二、二一一	二三七、四八七
七八	六三三、五一八	六四四、五九一	三三三、七一五	三三九、七四八
九十	八、三五〇	八、三五〇	四、八四〇	四、八四〇
	佔總人數 比例		佔總人數 比例	
	四六%		一九%	
	四九%		三九%	
	〇三%		一六%	
	三五%		二二%	
	四五%		四二%	
	九五%		四〇%	
	八、三五〇		四、八四〇	

備註：1.資料來源參考內政部七十九年內政統計提要。

2.九〇年資料六十五歲以上人口佔總人口比例係由七十八年起以每年〇・二%成長率推估，七十歲以上者以〇・一二%成長率推估。

天增歲月人增壽固是可喜的現實，但隨高壽而來的安養與無法避免的病痛問題的接踵而來，古時平均壽命低，但亦已發現鰥、寡、孤、獨人生四大患中，老人占了其中三項，英國人認為老人問題是病、貧、孤、獨，美國認為營養、居養、休養、交通、房舍、保護、收入不問中外，同多而異少（註三）。那時中國古代解決方法，證之史籍孟子盡心

篇有：「所謂西伯善養老者，制其田里，教之樹畜，導其妻子，使其養老，五十非帛不暖，七十非肉不飽，不暖不飽，謂之凍餒，文王之民無凍餒之老者。」老人除了自養之外，也須政府社會供養，在禮記王制篇有：「有虞氏養國老於上庠；養庶老於下庠……周人養國老於東膠，養庶老於虞庠」，這說明了少壯時貢獻成就不一，老年時獲有的安養標

準也不一樣；並且還要鼓勵子弟願養老、敬老，管子入國篇中有「一曰老老，凡國都皆有掌老，年七十以上，一子無征，三月有饋肉；八十以上，二子無征，月有饋肉；九十以上，盡家無征，日有酒肉，死上共棺槨。」從上述文字，可以發現有養、敬及措施三個層次，除了這些外，「九惠之教」中還有養疾、合鰥、問病、通窮、振困等，來面對高齡引發的問題。

現代面對老人問題，首先要看四十年來人口變化，數字的增添，必然會帶來前述的問題，但內涵的更易，則要看爾後經濟狀況的變化，福利必須與國力互為表裏，國民所得低而欲有好的福利品質，不僅是不可能，縱是勉強辦理一、二項，也會造成違背福利倫理的正義性。

## 二、從與家人居住的情形來分析：

老人在數量上固然日益增多，但家庭結構上口數又日減，照顧乏人，從六十四年家庭平均人口從五・二七降至七十八年四・〇四，不止是結構上量的減少，而且也可從事實與推演上證明了老人夫婦獨居的比例由七十六年的百分之二・六四升高到七十八年的一・九〇（註四），可見獨居日有增多。

證之香港、美國情形亦然，據調查所得香港子女願與父母同住比例不高，核心家庭才是普遍現象（註五），美國與子女同住者十年來也遞減了百分之十三，而對七十五歲老人之照顧，以往多係由四十五歲至六十歲之長女為之，目前照顧年齡比例亦有遞增之勢。

基於遭遇到這樣的問題，我們必須考量：

(一)能與子女、願與子女住的應住在家庭中，但必要時須輔以在宅服務、日托中心、居家護理。

(二)不願或沒有子女同住的，必須以機構安養為主；沒有經濟困難的，可採補購住宅（註六）、老人公寓、自費中心，有困難的仁愛之

家，有病痛的要養護機構。

前文只是述及老人多且家人照顧少，本段要探討是老而易病，老而多病，老而久病。易病、多病、久病有其相關性，一是生理的抵抗力弱而發生；另一是體力不足行動遲緩而易有交通意外，或日常生活造成的骨折等病症。

### 三、從病症別來看死亡原因：

臺灣地區六十五歲以上老人十大死亡原因變易

次 序	年	六十六	七十六	七十八
一	衰老	腦血管性疾病	腦血管性疾病	腦血管性疾病
二	腦血管疾病	心臟疾病	惡性腫瘤	惡性腫瘤
三	心臟疾病	惡性腫瘤	心臟疾病	心臟疾病
四	肺炎	高血壓性疾病	糖尿病	糖尿病
五	支氣管炎、肺氣腫及氣喘	糖尿病	高血壓性疾病	高血壓性疾病
六	高血壓性疾病	意外事故及不良影響	意外事件及不良影響	意外事件及不良影響
七	結核病	支氣管炎、肺氣腫及氣喘	肺炎	肺炎
八	腎炎、腎微候羣及腎變性病	肺炎	支氣管炎、肺腫及氣喘	支氣管炎、肺腫及氣喘
九	意外事故及不良影響	腎炎、腎微候羣及腎變性病	腎炎、腎微候羣及腎變性病	腎炎、腎微候羣及腎變性病
十	消化性潰瘍	慢性肝病及肝硬化	慢性肝病及肝硬化	慢性肝病及肝硬化

資料來源：參考六十六年、七十六年及七十八年衛生統計（一）

由病症的排列先後變化看，一面是光榮的顯示富裕的成長，肉食多，而有血管、心臟、過胖等症狀；一面又顯出對保健的無知，半身不遂的症狀，甚或可以擴大解釋為對養生休暇的忽視，長期在工業社會的壓力、緊張狀態下，罹患更多的現代病，更由於醫學的發達增加了可治的病症，美、加老人開心、器官移植、鐳射治療的百分比直線上升（註六），而就對慢性病的診治方式如採日托醫院、療養院、間歇照顧、寄養家庭、在宅服務等竟有三十餘種之多（註七），我們勢必也面臨同樣問題，是以我們必須考量：

(一)身心病症如何採關聯性兼顧的預防療治。

(二)不幸罹患長期住院醫療費用在全民健保未完成何人負擔，現有醫療補助果能為民衆分憂。

(三)居家護理、在宅服務等能否減輕親人照料時間，無損國家生產力。

(四)宗教哲學信仰、器官移植安寧照顧 (Hospice) 等，應如何考量始對垂危病患有更人道，更能充實生命意境。

### 四、從收入多寡來看需求：

老人的收入，大多是少或接近無；也有不少老人是無中又有少，至果能無憂無慮屬富裕類，自當為之祝賀。傳統的人生基本需要是饑有食、寒有衣、病有藥、死有葬，我們不妨再加居有所、遊有友、嗜有物，這些都必要費用的支出，古代老人因為是家庭的主宰，經濟大權的管理支配者，子孫如有別籍遺產視為不孝，惟有老祖宗首肯或謝世始可分

產，長者當家，所以不必仰人鼻息，但歷朝對賡乏老人仍多體卹，除了保息之政，九惠之教整體性的照顧外，歷代對饑寒病葬之需，多有提供，僅就手邊資料擇介一二，絕非僅此而已，流風餘韻至足為今日所仿效，例如：

#### (一)生活費用方面：

漢代對老人生活費用予終身俸，如「賜榮爵關內侯食邑五千戶，三老五更皆以二千石祿養終厥身」，此外清代亦有類似之福利，如大清會典載「順治十八年議准八旗年老致仕者，有奉旨支原俸者，仍照原品支給，其餘年至六十致仕者，給與半俸。」；或給罷袍豐百分之五十終身俸者，如唐代貞觀

十八年，給百歲以上父老氈、被、袍各一，帛十四，粟十石，九十以上物五段、粟五石，八十以上物三段、粟一石，德宗貞元五年肅等歸老特給半祿，仕官並宜准此舊例。

#### (二)免費醫療方面：

有給綿絲米蜜、官爵及免費醫療者，如北魏太和四年詔賜京師耆老綿絲等物，十九年賜高年爵及穀帛，孤寡老疾不能自存者賜以穀帛。

#### (三)飲食或交通方面：

禮記上有「君子耆老不徒行，庶人耆老不徒食」，按徒行謂無乘而行也，徒食謂無饌而食也。

#### (四)喪葬協助方面：

有喪葬入土為安的安排，如宋代有「居養、安濟人之老死、病死或夭折者，概送入漏澤園埋葬之」。

#### (五)甚且還賦予特權：

古今圖書集成載有「六十曰耆，在禮可以指使人矣，七十曰老，而傳八十、九十曰耄，在禮不加刑矣」。又工作的免除，老人體力衰退，對社會亦已有貢獻，故勞役亦得豁免。

今天工業社會，一般人的收入是「由手到口」，除了「有土有財」的老人外，面對的是收入少支出多，從調查資料可以見到的是：

### 臺灣地區老年人口最近三個月生活費用之主要來源

中華民國七十八年十二月

項目別	總計	本人退休及保險給付	本人或配偶的工作收入	本人或配偶的積蓄(含變賣財物)	配偶收入	子女供應	親戚或朋友幫助	社會救助	房租及利息收入	買賣股票房地產所得	其他
總計	一〇〇.〇〇	一一.八七	八.二三	一五.二九	二.七二	五八.三七	〇.八六	一.二三	〇.七五	〇.〇七	〇.六一
國中及以下	一〇〇.〇〇	六.八二	七.七一	一五.四四	二.六二	六三.八九	〇.九六	一.三五	〇.五六	〇.〇八	〇.五七
高中(職)	一〇〇.〇〇	三九.〇九	一〇.三八	一五.四六	四.四八	二五.五〇	〇.二九	〇.八六	二.〇六	—	一.八八
專科及以上	一〇〇.〇〇	五四.八九	一三.三〇	一三.一六	二.四八	一四.一一	—	—	二.〇六	—	—

單位：%

教育程度越高之老人，由於其經濟情況相對較佳，致生活費用多由本人或配偶來負擔，大專及以上程度者由自己或配偶負擔生活費用之比率，高達八三.八三%；高中(職)程度者則降至六九.四

一%；國中及以下程度者更降為三一.五九%。(註八)

這些統計數字，我們須思考：(一)如何讓老人們能擁有固定收入，無虞饑寒。

(二)除社會保險年金以外，是否還該有其他年金。(三)對老人部份時間工作之倡導，以及如何鼓勵以知能來增加收入。

基於上述這些狀況，我們可以發現老人人數多、體力差、收入減、疾病多、親友稀、心情悶等，需要擁有健、享有財、品味知、悠遊樂等來彌補上述問題，是以規劃不宜以苟延殘喘為己足，必須從補救式邁向預防式、發展式，使之成一可運作的體系，始能獲得長者滿意。

### 參、實際運作——融策略於法令

憲政之治，就是依法行事，策略經過認同，就可融入法律，法律須本質誠、立意平、條文明、執行便，唯有立法寬、行法嚴，民衆才可獲實益。我國憲法社會安全章有「人民之老弱殘廢無力生活，及受非常之災害者，國家應予以適當之扶助與救濟」，是以作者願先檢討前面一己的看法，長者需要有多少已融入現行的老人福利法，又修訂中的「老人福利法」，對當前各界的批評的缺失又接納了多少，這樣才是針對問題，衡斟國力所作持平之論。

更何況老人福利法牽涉到的絕不只是一個部會，除了內政部為主管機關外，其中健康屬衛生行政，財源、年金屬財政，就業退休屬勞工，陸海空交通舟車優待屬交通，專業服務人員員額屬人事，甚且進而建國宅屬營建，有無被虐待，可否安樂死屬司法，是以在求新求好之時，一面是就現行老人福利法的缺失來談策略與措施的補強；另一方面是法意本無缺失，但限於條件，是以在執行上遭遇的豎礙能否藉集思廣益來獲解決。

先對現行老人福利法作檢討：

檢討法規，應注意時空關係。六十九年所頒的

老人法自然不符八十年代的需要，古往今來，人們都認為好的法規必須與時俱進，是以如持今天的眼光來評往昔，自是跡近苛責，但力求改進，有無秉誠意與魄力來改善，就成為評斷功過是非關鍵之所在。

試從目標來講，我們的老人法包括了以敬老美德為前提，以安定生活、維護健康、增進福利為重點，如與美國較，則文字中未見「維護個人尊嚴，獨立安排自己生活」等字眼，但未寫並非反對應無大礙，其癥結係在界定老人年齡之高低，我國為滿七十歲，而訂法時老人平均年齡為六十八，女為七十一，是時學界譏評有謂此法聊備一格而已，至服務項目扶養、療養、休養、服務優劣不在文字，而在實際服務績效，例如目前療養機構供求有懸殊之差距，醫療健康保險尚未全面，年金僅及軍公教，勞工為一次，另獎補助款項亦多存留在硬體而未擴及人員與美國法中明定可贈與所需款百分之九十以內予個人、機構從事老人福利；日本政府對民間補助，如老人院可高達百分之八十；韓國與我國均為可用福利基金獎助民間機構，但無上下限之明定；與澳洲或北歐採民間如依設定標準辦老人福利，每投資一元，政府補助二元之作法，不可以道里計。

再以做法而言，民間參與固已由來已久，但欠吸引的誘因，往昔多如蜻蜓點水，似有似無，特別在財力不足縣市更是說多做少，使得本來就已強制惠及老人力量有限的法律，更是着力無處。

### 肆、意念與措施併進 保健

#### 與福利兼採

要把老人福利做好，不是靠喊、遊行與抗議跡近激情的表演所能倖致，如何本着恰宜 (Adequacy) 效率 (Efficiency) 公平 (Equity) 的原則用腦想、用手推行才是正道，於是我們必須面臨不同的挑戰與抉擇。

個人以為福利政策有其變與不變的原則。變就是秉持傳承但不泥古不化，學習西方但要顧及國情，老人需要的考量要以自己的變遷為準，盲目仿效會有副作用（註十），至不變的原則是：

人權尊嚴的維護

個別差異的承認

助人自助的積極

這三項原則有其各別性，但更應體認其連貫性。積極的協助其自助，必須了解不同個體的特性，自力更生的自助尊重，落實的貫徹就顯示出尊嚴的維護。因為維護尊嚴，是以對一些根本與爭議性的問題必須考量，例如扶養的場所政府就須要提供資料給需要民衆，教導如何增加考量選擇（註十一），以免受到損害，例如

#### 一、扶養機構方面：

在家庭化與機構化中能否走向社區式的安養堂

。在個體化與整體化中能否走向小規模式的自助團體。

在助人與自助中能否走向付費式的納費享用。

#### 二、在醫療保健方面：

是否公醫制度或全自費中採權利義務、部份負



擔的社會保險方式；

在正式醫院與民間療養機構中可否多採居家護理方式；

在教學醫院與診所大小之間，是否應建立視病症的輕重與需要來推行轉診制度。

### 三、收入維護方面：

個人自力維持與家庭扶養間是否採納費享有、福利津貼、年金收入安全的方式。

在放任自由 (Laissez-Faire) 擁有財產與社會救濟間採就業安全以工代賑的自助方式。

此外，對高齡婦女亦應特予關懷，依據年統計男性平均壽命為七十一女性為七十七；而通常二性婚姻，女性平均年齡又較男性小六歲左右，也就是概括的說，婦女到高齡平均約有十二年的獨居生活，他們在晚年會遭受到比男性同年齡者更多的問題，證之日，英情形亦然，英國七十五歲以上女性為男性之二倍，而在此年齡中之女性，寡婦占百分之八十以上（註十二），日本活到八十的男性占百分之四十三，女性超過二十個百分點（註十三）。是以整個老人福利策略不是社會主義一致性的僵化；也不是純資本主義的適者生存，而是在助人自助的前提下維護長者權益，揚放生命光輝。

基於前述學理的探認，也參採政黨「加強老人福利服務」、「推展養老制度，協助老人獲得社會服務性之工作」，以及最近為老人需求所作的調查來作政策反映修訂老人福利法草案之依據，其重點有左列各項之更改：

### 四、落實老人福利法修訂方面：

(一) 法定老人年齡的彈性認定——以往是年滿七十歲，時受譏為聊勝於無，此次，擬改降為六十五歲，固係與退休年齡銜接，但又為顧及實際需要與國家財力，是以措施中如營養津貼、保費免費、福利年金等，則法定須達某一較高特定年齡，但對貧窮扶養、文康休

暇等又不妨降至較低之年齡。

(二) 扶養責任的強調——除民法中有規定外，法中特加採獎勵方式，以期家庭應盡奉養老人之責，落實本法宗旨。

(三) 福祉權益的保障——向上規定專設機關，向下則授權鄉鎮，辦理老人服務與措施，將安養、療養、文康服務等機構得普設於基層，安養於社區。

因應需要的項目——跳出仁愛之家救濟的巢臼，將日托、在學、就業、餐飲、營養、文康、服務等予以列入，用求擴增內容、提昇品質。

(四) 納費享用的採行——除採補助、減稅等外，復以公設私營、委託經營、購買服務、民間開辦等不同方式，來獎勵及活絡擴大民間辦理。

(五) 行政制度的建立——專設機構、專業人員、專有財源來達成政策意旨，擴大本法功能。

### 五、具體作法方面：

徒法不自行，還須在作法上的改革來求易行、

可行；其要者又有（註十四）

(一) 政府民衆要併肩——年金保障、全民保險、文康中心、老人大學等的普遍，這些措施絕大多數都仰賴政府機構為主，但並不排除民間輔助的重要性。年金固然重要，倘加上儲蓄、私人保險、公積金、私人機構退職金等必更是充實；全民保險固已治療免費，但如有美國藍十字、藍盾等民間組織，更可享特別護士等照顧；而政府文康中心應採重點式，民間社區松柏俱樂部，依附在寺廟等處的康樂組織，容或設備未盡完美，但人際親切，與前者相較亦不遜色，至老人大學、民間社團服務，深信亦必可較政府所辦者更廣泛深入。

(二) 獎勵與委託並採——政府預算制度謹嚴有餘，迅捷不足。創設機構又恐員額膨脹，於是多方受阻，甚至基於既有體制，事務人員比率偏高，與其因員額而負荷更多人事費，何不仿採美、澳等國由政府對各類老人機構明訂設置標準，凡法人立案機構，願參照政府標準與收費者，均可予以三分之一或二分之一建築補助費，以鼓勵民間設置更多老人相關機構，庶敷實際需要，並為協助其營運不墜，政府亦可將低收入老人委其收養，這種做法看起來似有對民間機構過份偏愛，實則有以部份經費，發揮了整體的功効，也可讓很多願意參與社會服務者，展抱心願。

(三) 自發與競爭的策勵——民主政治，或多或少選票是從，我們不難發現，地方每有重視硬

體建設多於軟體，重視勞工多於重視老殘幼弱，是以中央政府必須對老人福利有重點與策略，例如補助老人文康中心，先從經費貧乏的縣做起，讓財政較好的縣萌生一種你能我更能的意念，如果地方主管部門遲躇不前，民衆就會責以別縣都能，為什麼我們不能的壓力，而促使各縣市間形成良性福利競爭。

四潮流與需要項目的開拓——傳統恩賞而非權益的方式，必須隨着經社狀況改變，響應「維也納高齡問題行動計畫」，以年金來消除經濟匱乏，以全民健康保險來排除疾病恐懼，以休閒活動來提昇生活品質，使得項目真正符合老人需求，達成只見其進，未見其退。

五補助與宣導的並進——政府要和學術界、新聞界結合，將老人切身所須認識的疾病、了解營養、重視心理、滿足需要等，滙聚後研成對策，經由文字、聲音、圖畫、影片等，傳播給廣大民衆，用求認同中支持。

六專業制度與志願服務的提昇——以高素質的工作人員爲核心，透過了有熱誠、具知能、遵守則、擁證照的專業社會工作者，採用研究、計畫、執行、評鑑的程序，循領導管理、方法技巧、激勵獎勵、事務改革、評核追蹤，來作日新又新的改進。福利是成長而又沒有止境的，西方福利專家每有以「適應社區需要」爲福利之標準，往昔「給予健、增派富、提供樂、介紹知」就很完美了，今天

除了維護生活之外，還須提昇生活品質，於是必須強調由專業社員工員總攝其成，相關機關戮力配合，不問物質上熱餐供應、歇息服務、孝親觀光、兼職工作、諮詢專線、老人公寓、副業生產、換屋協助、法律保護、郵電優待、洗衣（浴）服務、友誼訪問、老人在宅服務、日間托養（註十五）、甚且喪葬互助，只要老人有需要，都可不斷的推行開拓。

## 六、強調尊長敬老，精神方面：

承其歡笑，給予情緒的滿足；養口體；衣溫食飽，使物質上不虞匱乏。老人安享餘年，從內在來完美外在，如孝經上言「孝子之事親也，居則致其敬，養則致其樂，病則致其憂，喪則致其哀，祭則致其敬，五者備矣，然後能事親」，具見從居、養、病、喪、祭來崇老敬長方能具體深入，這些崇尊，一面是項目方面，一面又要注意時空，曲禮曾言「冬溫而夏凊，昏定而晨省」。

凡發揚敬老尊長的倫理傳承，除了要來自血緣的家屬親情關係外，還要社會上瀰漫着尊老敬長的傳統美德；從自我子孫到社會人士一致的尊崇，才能形成充份被接受的價值觀，將「老吾老」推演到「及人之老」，它超越了血緣，在理性與正義的前提下邁向地緣與職緣。它立論的基點有二：一是社會連帶，在敬「人老」之餘，來使「吾老」獲更多的尊敬；一是今天我敬人之老，他日我老時也可受人敬。前者因爲老人在經驗方面固是長者，但在生理上必然是弱者，於是需要經由辭讓、尊崇來促成

一種人人敬老的風氣與習尚，從而達成社會的安和；後者則是旨在將敬老形成一種制度，於是自己在青壯時敬老，到了老年時接受青壯的尊敬，在良性的循環中使得人人可品享生命歷程中的融洽。青壯長是正常，但亦間有逆倫，窺爭財產者亦有，是必須有所防範，以遺囑來獎孝戒頑，人的生命本有盡頭，唯有正確認識與接受的人，才有領悟和認識生命的真諦，是以往昔大陸居民，六十以上多有備妥壽材、壽衣之事，但時下老人們對之仍有禁忌，在理智清明時如不先訂妥預囑，雖民法已有順序之規定，但如乏文字存證，消極的會有妻妾爭產、兄弟鬩牆，積極的個人人生理想與期望，親朋無法得知，難以貫徹。觀之殖民地香港政府，却在一九七一年通過「無遺囑遺產執行法令」（註十六），規定如無遺囑者，財物轉由政府所有，一紙公文使得貫徹預立遺囑制。筆者個人原曾言及，人不問老少，要有遺囑之立，且生時絕不公佈，乃曾治法律社團，請擬簡明易填之格式，立後交律師或法院公證，秘密保管，只須酌交手續費，可以隨時修改，而第三者無由得知，其立意不只可杜絕死後之爭議、親友茫然之苦，尤在對賢與不肖之子孫，透過財物之贈與，而有獎善懲惡之實質功能，甚或可誘迫心有忤逆、意存貪婪之子孫，不得不盡人爲之孝思，雖或真純有欠，似亦不失爲方法之一；再加喪葬言，儒家的厚葬久服，早爲墨子等先哲所反對，乃有「一棺之費，累及千金；一壙之幽，藏及百物」之責；再加清儒洪亮吉言：重風水、擇佳日、祈自我與子孫之福多於愛親之心，尤有甚者，延請僧尼誦經，又多解冤釋罪之語，直視其親爲愆尤叢集之身」

理論不曉，法禁不能，寧不浩嘆。筆者曩昔服務北市社會局時，曾致力靈骨塔、納骨堂、臥式墓碑、輪葬花園公墓之設，且又屢倡「羽化而登仙」之火葬，惜以位微言輕，績效不多，但倡化哀憫為積德服務，移炫耀而作公益之舉，則自詡尚有貢獻。又對重視風水有己無人，營廣墓而殃生者，亦多有勸導，倘果能減厚葬服喪之失，與獻金公益，贈捐器官惠人，則其受惠者自不止一家一姓而已，亦為敬老提供有力的因素。

老之所以可敬，乃有其值得敬，但被敬者必須自重，古有「戒之在得」來作為老人誠律，這「得」自然含精神榮譽與物質的錢財二者，是以一面要端然正己，不誘於譽；一面又要鼓勵貢獻參與在受崇敬之餘，運用豐富的經驗、成熟的性格回饋社會，服務參與中證實有被需要的感覺，那怕是舉手之勞，開口之惠，都在關懷別人中跨越出侷限自己的小天地，而受更多的尊重，從傳統所作的施茶、施米、施藥、施棺，到今天的人力銀行、長青服務團，都是採各本所長來參與無所不包的志願服務工作，這樣不求報酬，而報酬自至；不求名，而盛名自顯最值推行，是以政府近年有「塑造服務文化，弘揚助人事業」之設計，一面對民衆「急公好義，兼善天下」胸襟的培養；一面是「呼援有處，貢獻有門」的為施與受搭起橋樑，不在標新立異的建立服務哲學，却在務實求行中激發每個人自我既有的信仰，將心中那份「仁的關懷，義的服務」充分的激發，並採理念、標誌、歌曲、守則、證照、保險、研習、聯合募捐的形成完整的體系，來達成人人可服務，處處要展開，時時生作用，物物可貢獻的廣

度、深度、精度兼有，至盼志工同仁於服務長者時體察「親切勝親熱，多聽勝多說，同理勝同情，態度勝技術，啟發勝代勞」（註十七）。果能如是，雙方皆可獲益。

## 七、求新求變，在前瞻中開拓方面：

老人們每多怨艾，認為人老了沒有用，但青壯們很少研究為什麼沒有用，身心衰頹（Worn out）、衰弱（Decayed）、不中用（Dilapidated）、萎靡（Slabby）、精神不佳（Stale）和意志薄弱（Feeble-minded）等狀態。可以延緩、調適（Gerontology）、這種科際組合的學問，須要在大學中有課程安排，也須老人團體的研究，在國內可得而見的社團有老人福利協進會、高齡學會、資深公民學會、老人育樂協會以及各社區的松柏俱樂部等。探究老人問題，自然也不排除研究與執行機構的參與，這些單位可以環繞着老人就業、休閒、婚姻、表揚、遺囑、喪葬等為研究範疇。因為每一個項目，都會有正反對立的爭議，但經過了研究，就可以開拓新的意境。例如就業，過份強調或延緩退休年齡，不是壓榨老人人力就會阻塞青壯升遷管道，前者涉及人道福利問題，後者涉及整個國家進步的緩速；再就休閒言，倡之不當就會有「玩人喪德，玩物喪志」的偏頗，但用之得當就是真正的提昇生活品質，於是如何致力怡情遣興，身心平衡就成為工作要項；再如老人婚姻言，伴侶近離，在所難免，如果迅即鼓勵尋找第二春，默契不够，易成怨偶，反之一定要強之縛以傳統禮教，而為愁鬱所困

，淪為促膝談心無人，亦決非老人之福，如何引之發乎情、止乎禮，順其自然的讓所有老人都能彰顯滿黃昏，該是當務之急。

## 伍、結語——遠路不須愁日暮

### 老年猶自望河清

瞻望未來對老人福利的扶養，學者大多認為居家照顧才是老人福利主流：美國尼克森總統在一九七一年白宮老人會議演說中曾指出：「對於老人服務最大的需要，是幫助更多的美國老人住在他們自己的家中。」學者專家亦以縱是機構，亦須有家的氣氛（註十八）。此一觀點，不只被公認為美國對老人服務主要的政策目標，亦是世界老人福利潮流之所在，縱是老人不幸淪為貧困或涉及歸類為「引人注意」型（Attention Gaining）、「無能」型（Disablement）、「支配」型（Bossy）、「報復」型（Countertrust）等失調老人須扶養時，也要儘量促使老人獲致充分獨立的生活，盡量減少「機構收容照顧」。

歐洲情形亦然，瑞典社會福利局前局長戴斯壯（A Helge Dahlstrom）說：「瑞典老人福利措施建立在一個基本概念之上，即是讓老年人過自由獨立的生活。他們同其他年齡的國民一樣擁有此種機會。他們所享受的社會親善（Social amities），也同一般人完全相同。為達成此一目的，必須讓他們有經濟的安全，不愁吃、不愁穿，住得很舒服，提供的社會服務，讓他們隨心所欲的生活在自己家裏。此外，再安排一些措施，使之有很多人際交



往機會，讓他們活得很開心，沒有孤立於社會之外。跟外在世界的生活，在各方面都能打成一片。」

#### (註十九)

積極的人生觀，可以將生命視為永無止境的開拓，老人政策就是行政部門基於前瞻性的考量，要以政府的力量來濟造化的不幸，補變遷中的失調。是以服務規劃的準則必須是擴及全體老人，包括經濟匱乏與生活富裕的老人，並針對問題，採洞燭先機的了解問題，防患未然的杜濶問題，功垂久遠的處理問題。

### 一、不分貧富一體適用的：

(一)保健重於治療——十大疾病中，腦血管、心臟、高血壓、慢性病，老人罹患特多，此外糖尿、腫瘤、氣喘，老人亦易罹患。醫界人士有言，如能懂得預防，此種不幸多可防杜於未然，例如社政單位目前已在社區中大力「定期免費健康檢查」，期能防患未然及早治療，以及「健康維護活動」(註二十)，用求生命價值受重視。

(二)休閒與交誼合一——協助老人開放胸襟，結交同儕友朋，補助地方政府籌建綜合性老人文康中心，提高老人休閒、康樂與社交活動，讓住所狹隘老人，遊憩有所，目前臺灣地區已有十餘所此類機構。

(三)培養情趣，增添新知——補助地方政府設立長青學苑，辦理老人生活情趣學習活動，並且兼及語文教育、專門知識等，現已有十三個直轄市或縣市地區正式設立。此項措施日

後應擴而鼓勵至大專院校選習志趣相近之課程，或參加空中大學選修。

(四)將歡樂深植於基層——補助現有利用寺廟場地，社區活動中心等成立的三千多個長青、松柏俱樂部及老人會等團體，逐年改善設施，務求老人無跋扈之苦，而有休閒活動場所，另又刊印品茗、酌酒、摺紙等生活情趣專輯十餘種(註二十一)，供老人參閱。

(五)交通文康優待的加強——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，已有半價優待。臺北市、縣、基隆、臺南、高雄等市搭乘公車且有全免之優待，另又因有參觀文教設施、公園等免費，可以邀約親朋，參觀佳勝，沒拮据之窘，無寂寞之苦。

(六)慢性病的扶持——補助省市籌建或擴充老人療養與生活護理設施，以加強對罹患長期慢性病或癱瘓老人之療養及照顧服務，以免家中一人有病，全家陷入困愁，但此類護理設施，收容量與需求相差仍大，另民間自設者或因未有登記，或因「醫」、「療」界限不清，輔導協助均亟待加強。

(七)倡導予重於取的人生觀——有工作意願之退休老人近百分之五十，如就業可為國家帶來經濟貢獻，如獎助老人團體成立老人志願服務團隊，使得老人經由對於他人之服務，純化自己、美化社會、充實自己之生活內涵，在生理健康促成身心愉快，亦是收穫。自然，老人福利是成長的，絕不以上述各項為

限，例如設立「人力銀行」來輔導就業，籌設「互惠大廈」解決居所問題，提供食物券、熱餐服務來補充營養，經由不同團體撮合婚姻，呼籲器官捐贈、預立遺囑以杜家人糾紛，倡行火葬節省土地，在都是福利自己，惠及他人的可行項目。

### 二、對經濟匱乏的老人：

壽而不富，畢竟是美中不足，提供關懷應從身體的健康到心理的愉快，採取院外扶助為主，院內扶養為輔的做法，是以必須：

(一)恢復健康為先——在全民健康未來之前實施低收入及清寒家庭老人之免費施醫及醫療補助，但貧與病每相連，低收入戶患病時雖可免費醫療，但照料與營養仍是問題，清寒老人雖有醫療費用優待，尚須自付醫療費用亦是負擔，是以不少清寒老人雖罹患疾病，限於財力仍有無法充分就醫者，亟應予以照顧。

(二)推行在宅服務為輔——舉辦在宅老人服務，對貧困而一時乏人照顧者，採老人保健、居家護理、飲食指導、心理衛生輔導、用具贈送、生活照顧、精神支持、老人諮詢服務等福利措施，將關懷服務主動送達，凝塑政府新形象。

(三)提昇院外補助——對低收入同胞生活費用之核放，稍嫌嚴格，實施年金制度固是有效措施，但恐一時尚難如願，目前除對生活津貼之中領酌行放寬外，金額亦已有合理調整，例如縣市核定最低生活費用，中央採相對提

補助法，與省市共同致力提昇，又如同是低收入者，倘申請入救濟院則實際所得必較院外補助為多，如不更改，無形中有鼓勵老人走向機構的負作用，倘果如此，增設機構、加建房屋、增僱人員等，花費必更多，自非政策立意之所在。

四改進院內措施——國內現有公私立老人扶養機構三十八所，共收容一萬餘人。另由退輔會主管之榮民之家十三所，安養七萬餘人。目前社政機構負責之扶養機構，已有改進專案，所採者為：

1. 針對院民之隔閡與爭執，應致力於溫情人際交往——如採寢室自由組合，院民相互扶持，院務擴大參與等，而有「溫馨輔導」方案。

2. 針對院舍之狹窄與髒亂，致力於美化綠化居住環境——院舍牆壁之油漆、房舍空間之佈置、生活環境之綠化等，而有「綠化美化」方案。

3. 針對飲食之貧乏與單調，致力於營養三餐飲食——大眾或（季節）食譜之編印，鄉土小菜之自製，營養常識之宣導等，而有「飲食營養」方案。

4. 針對生活之懶散與呆板，致力於免費充實閒暇時間——才能技藝之傳授，習藝材料之供給，健身體能之推展，習藝種類之開

拓等，而有「休閒工藝」方案。

5. 採行以工代賑——主在不要造成依賴，鼓勵在工作中有收入。老人雖不若青壯一樣有充沛體力，但畢竟可以從事體力少的、部份時間的、論件計酬的，甚且環境清潔，陪伴病友等都可酌支報酬，達成只要沒病都能從事工作，擁有收入。例如美國退休協會就有專設計畫訓練老人就業。（註二二）

此外為了實際需要，如推行家事修理小組，機動洗滌衣物，流動沐浴設備，甚且協助輕度精神病患設立「中途之家」等，都有其可行性。

### 三、對沒有經濟壓力的老人：

老人不因富裕而沒有問題，只是富裕老人的問題是偏向非經濟性的為多，是政府服務宜採自費中心、孝親日托、休假指導等。

（一）自費中心——對非經濟因素老人的居養，提供統籌式服務，採自給自足原則，房舍設計配合年齡，飲食考量腸胃功能，活動安排顧及體力。目前北部有翠柏新村、松柏廬、頤苑等，部份仁愛之家亦有附設，但在政策上，應鼓勵各單位採自給自足。

（二）孝親日托中心——針對單一老人需要，如子媳上班、家中空無一人時，不若伴送尊長至孝親中心與同年者晤敘，參與不同活動，此種中心分健康老人、療養老人，必要時亦可

另設為低收入者予以優待。

（三）敬親旅遊方案——配合觀光部門，洽商風景名勝區，對非假日或旅遊淡季時，如有子女陪同尊長光臨，應給予特優折扣，獎勵孝親，繁榮觀光事業，一舉兩得。

劃分不同需要，並非涇渭分明，我們希望老人能在政府寬列經費，鼓勵基金會參與，增設老人福利循環基金，給各相關機構低利借貸外，尤盼隨心所欲享有更多，而不徘徊觀望，被拒門外。

我們願所有老人克享高壽，更願所有長者們踐履中國「不老歌」歌詞中所說：「起得早、睡得好，七分飽、常跑跑、多笑笑、莫煩惱、天天忙、永不老」和陳老中醫師提示的：「人生病痛，外因易防，七情六慾，內賊難當，健康要道，端在正心，喜怒哀樂於胸懷，榮辱不擾乎方寸，縱遇不治之疾，自有回天之功，毋憂毋慮，即是長生聖藥；笑口常開，便是却病良方」。或是一九八二年在維也納召開的世界老人大會所提出的使用智力、衣食無缺、節制飲食、保持運動、停止吸煙、保護視力、熱衷參與是長壽的要訣。而美國范德華爾特大學以為遵守下列原則，至少可延長壽命十年以上，那就是多活動、要喝水、不偏食、少脂肪、節食、嗜海鮮、吃瘦肉、戒烈酒、喜水果，旨哉斯言，願耆老們篤信。

綜而言之，推展老人福利，要用腦想、用眼看、用手做。今天為長者謀，他日就可自己享。我們

也顧還不是老人的同胞們，少壯辛勤，老有餘裕。

古語云：「導養得理，以盡性命，上獲千歲，下享百年」，往昔的期望，如今已日漸實現。「人生七十古來稀」一變而成「人生七十方開始」，有高壽而享人生，固是可喜，但不幸的鰥寡孤獨廢疾者的不幸，老人遭受特多，如「禮記」王制篇云：「老而無妻謂之鰥，老而無夫爲之寡，老而無子謂之獨」加之老人疾病特多，這些不幸必須要以人爲力量來補救、來扭轉，而更重要的是老人自我的修持，從內心的一份寧靜，在睿智成就中維持祥和，在安詳生活中含飴弄孫，來享受人生、服務社會。中國有「仁者壽」之說，儒家也有溫者、慈者、寬者、默者壽之說，和時人所稱人要有教養、修養、營養、保養方克臻上壽，有老伴、老本、老健、老友、老興才是幸福之說，不謀而合。

我確信老人福利可以做得通，因爲年老的會爲自己當前及身謀福利，少壯的也會爲自己未來的歲月預作綢繆；我也堅信可以辦得好，因爲政府有責任向尊長作崇功報德的敬意，子女有義務爲尊長作飲水思源的感覺，綜結來講，乃是在崇老敬長的文化傳統下，爲自己也爲別人，將「老吾老以及人之老」的倫常，植基於日常生活中。

日出日落，花開花謝，人生的新陳代謝是必然的，重視老人福利是崇功報德應有的措施，今天爲老人謀，就是明日爲自己謀，不須也不會有爭議。我們應該以人爲的努力，來使老者活得別有佳境在

晚年，也必須爲將到來的老人，預作安排。上一代所受的苦痛，不要在這一代重蹈，往昔期盼憧憬的，要在這一代獲實踐。讓人的一生都是懷著追求理想而活，留存貢獻而去，那怕是夕陽黃昏終會到來也必然是彩霞滿天，照樣絢爛不已。

#### 註釋

- 註一：張潮，幽夢影，頁廿一，正中。
- 註二：A Profile of Older American AARP, 1990.
- 註三：State Plan on Aging p. 58-68, Commonwealth of Mass. 1990.
- 註四：老人狀況調查報告，頁七，內政部，七十九年。
- 註五：周永新，香港社會福利政策評析，頁一八六，天地圖書，七十三年。
- 註六：Background Information on Health Care in Canada and the United States, 1990. AHA.
- 註七：Richard Swehiro, Community Service For Elderly in Hawaii, 1991.
- 註八：同註四，頁十五。
- 註九：蔡宏昭，先進國家的老人福利政策，政大社研所，七十八年。
- 註十：七十八年國建會衛生小組會議專集，頁一二九，衛生署，七十八年。
- 註十一：Executive Office on Aging Consumer's Guide to Adult Residential Care Homes in Hawaii 1990.
- 註十二：詹火生，英國老人福利服務概要，松青，七十八年。
- 註十三：日本京都府高齡對策綱要，京都府，七十九年。
- 註十四：蔡漢賢，推廣老人福利的架構與做法，社區中心，七十八年。
- 註十五：徐麗君，老人福利面面觀，福利社會，七十八年。
- 註十六：安老服務精華錄，社聯季刊，頁三十，香港，七十三三年。
- 註十七：關銳煊，老人工作手冊，頁四一，北市社會局，七十三年。
- 註十八：Keren Wilson Beyond Loving Care, Developing a Social Model of Care 1988, OGA.
- 註十九：徐麗君，老人福利的新開拓，頁三十一，北市社會局，七十四年。
- 註二十：社區健康維護專號，社區季刊，社區中心，七十七年。
- 註二十一：請參閱品茗的情趣、酌酒、燈謎、插花等專輯，社會司，七十六年。
- 註二十二：How to Train Older Workers AARP 1988.