

老人福利的再定位 與新方向

本社

我國的傳統文化，講求敬老尊賢；三代時「五十養於鄉，六十養於國，七十養於學」；漢代「三老鎮飲，賜肉賜帛」等記載，更是民間歌誦，史書不斷；將我國古代老年人的生活描繪成一幅美麗幸福的圖畫。

可是真正有制度有規劃的老人福利工作，應自民國六十九年訂頒老人福利法之後，方才開始。該法界定老人年齡，指定主管官署，確定福利內容，規劃福利經費，運用專業人員，獎助民間組織，動員社會資源；促使我國老人福利工作，接近現代國家的需求。

溯自福利法規頒行以來，已逾十載，由於各級政府的努力，並加中央逐年撥補專款協助，各項工作，表現良多。但由於立法內容先天的不週與執行資源後天的不足，推行績效，難如老人期望，前經專家學者評估，亦多批評；究其原因，乃由觀念偏差與忽略事實而起。

在校正觀念偏差方面，應先建立下列四項認知。

一、老化是一種漸進的過程：老人老化，起自不同的年齡，解決老人問題，應該及時，最好能夠預防。老人不是年滿七十歲那一天才算老人才會發生問題。英美各國的老人福利，常提前在五十五歲或六十歲的時候按其需要給予服務，強調預防的功能。許多老人問題，拖到法定年齡七十歲時再予設法解決，常常為時已晚，回天無力。

二、生存是老人天賦的權利：國民都有生存權，老人自亦享有；老人年老體衰，身為弱者，理應多加保護；老人在年壯時已為國家、社會、家庭貢獻了一生的精力，更應獲得生存權的保障，這不只是天賦的權利，也是一種報恩的回饋。我國老人福利水準，不宜訂得太低。

三、退休是人為的差別待遇：許多老人的問題，常由退休而提前引發。退休是一種社會制約，也是一種人為的歧視。它剝奪了老人的工作權，要他讓出工作崗位給年輕人，同時也應該保障他老年的生活，維持社會的公平公正。許多高齡社會的國家，早已修改法規，延緩甚或廢除退休年齡的限制，重新正視老人工作的權利。我國未將退休問題與老人福利結合，將係一大缺失。

四、老人福利形成新興事業：我國近年來服務事業發展快速，經建單位並將社會服務事業訂為策略工業的一種。老人福利的支出，可以促進房舍興建，擴大就業機會，增加勞務生產，加速貨幣流通，提高國民所得；它並不純粹是一種消費，也是一種投資；其產出雖難以金錢衡量，但

却增加了人民的福祉，也促進國內經濟的活動，至於因為福利預防工作的得當，而減少問題的發生及事後的支出，益效更是難以估計。各國並不以增加國庫負擔而藉詞推諉。

在忽視事實方面，也有四點，值得說明。

一、老年人口，加速增加。我國六十五歲以上的老年人口，在民國三十五年只有十五萬餘人，到了六十九年增為七十六萬餘人，七十八年又增為一百一十九萬餘人；老年人口佔總人口的比率也由二·五%而四·三%而六·〇%。老年人口如此加速率的增加，我們不能忽略即將進入高齡國家的事實，也說明了老人福利的重要性，其福利需求大量增加的迫切性。

二、老人需要，種類繁複。老年人口從總體來看是同質的羣體，但從個體來看各有不相同。試從年齡結構分析，六十五至七十歲未滿的幼老、七十至八十未滿的中老與八十歲以上的老老三者的比例，已由六十九年的四六：四四：一〇變為四三：四五：一二；說明老人羣體之間的需求，因年齡變化而發生了重大的差異；如再考慮老人的性別、婚姻、健康、教育、子女、經濟等不同的因素，更說明老人需求的複雜性與多元化，並不是現行立法規範的簡單的內容所可涵蓋。

三、民主參與，老人有權。老年人口佔總人數的比率，逐年提高，已如前述；但如與具有投票權的二十多歲以上的人口相比，所佔比率增加更快；以六十九年為例佔七·六%，七十八年佔九·四%，八十年估計將在一〇·六%以上；在這民主開放的時代，老人參選的權力，日見高漲，國外所稱的「銀色權力」，將會獲得國內政界的重視。

四、老人所得，應再分配。我國經濟發展快速國民所得逐年提升，以常值計算七十八年比六十九年增加一倍；但國民所得的分配差距却逐漸擴大，七十九年高達五·一八。老人收入一向偏低，因此老人生活亦相對的較前陷於更不幸的境地，亟需透過老人福利措施，發揮所得再分配的作用，以維國民晚年生活素質的基本水平。

我國過去的老人福利工作，由於觀念的偏誤，事實的忽略，仍有許多缺憾，現在必須重新定位；確認老人福利工作，是現代社會的產物，政府應負的責任，旨在保障老人的生存，追求晚年的幸福，如能增加政府投資，動員社會資源，運用老人力量，兼採企業經營，可望短期間內，解決問題，達成目的。

今後發展的方向，將依據新的定位，重新出發，基本原則是在既有的基礎上修改法規，履行承諾，研究需要，補充項目，增加投資，改善經營，擴展領域，加強整合。具體而言，所有五大方向：

一、確保老人基本生活，並使福利普遍化：（一）推行全民健康保險，解除老人病痛疾苦。（二）推進全民年金保險，維持老人經常收入。（三）落實老人救助工作；在前兩項辦法未實施前，根據實際需要給予醫療及生活方面之補助，確保老人生存的權益。最後促使老人福利普遍化

，人人均有機會分享。

二、增強福利機構功能引導服務專業化：(一)迅速設立尚未依法設立的療養機構等，完成專業分工；並強化現有公立機構，發揮專業的示範作用。(二)創設調查、研究、規劃及評估機構，瞭解老人實況，以便針對問題，標本兼治。(三)鼓勵民間人士的企業經營方式，設立福利專門機構，並採量能收費辦法，擴增服務能量，提升服務品質，彌補公立機構之不足。(四)強調專業性社區性機構的重要性，鼓勵設立日托、看護、療養、復健、膳食、寄宿、休閒、旅遊、家事等新興的老人福利服務事業，多方輔導贊助，少作消極管制，誘導福利服務事業，追求專精。

三、維護家庭傳統美德，鼓勵生活常態化：(一)繼續發掘孝子賢孫等好人好事，加強表揚。(二)增加扶養年老父母者所得稅的寬減額。(三)凡與年老父母同住之子女，得申請優先配購或配租國民住宅，同住房屋如為子女所有者，得申請減低所住房地之稅捐。(四)老人自有住宅，亦得比照辦理，並准申請協助維修。(五)全面推動在宅服務，按子女負擔能力，給予免費或低費之服務。務使老人均能安居家中，過着正常的生活，並使福利服務常態化，減輕機構負擔。

四、充份運用各方資源，並使經營效率化：(一)各級政府應按當地老人人數及工作計畫，編訂適當之績效預算，克服經費困境。(二)積極鼓勵民間興辦福利事業，給予經費補助，或由官設民營，或准自給自足，對於使用土地房屋具有困難者，並予協助。(三)贊助地方統一勸募及志願服務之組織與活動，合力動員地方人力財力，備供老人福利之用。(四)組織運用老人自助或互助之社團：1.加強老人成人教育，增加老人適應能力；2.爭取工作機會，擔任有酬或無酬工作，發揮高齡人力資源之功用；3.認識老人需要，奉獻老人力量，在同儕的互動下，出錢出力，自助互助；4.運用老人選票，參與民主政治，表達老人期望，爭取老人福利。一面儘量動員資源，一面亦講求經營的企業化、效率化。

五、建立完整服務網絡，促使服務系統化：(一)掌握時間的因素，及時給予老人優先性的服務，例如五十歲職訓，五十五歲轉業，六十歲購屋等，所謂及時一針少補十針。(二)注意空間的關係，宜以家庭安養為本，社區服務為輔，機構照顧最後，相互配合。(三)強調業務的配合，促使老人教育、就業輔導、衛生保健，及休閒育樂等各項服務，在老人福利主管機關的協調下，密切聯繫。(四)正視生命的旅程，將安養、療養、復健、看護、送終、安葬及身後安排等服務，併予考慮提供。最後目的，在使各項老人福利工作，以老人為核心，建立完整的服務網絡與便利的運輸系統。

我國今後老人福利工作，如經重新定位，並朝新的方向發展，相信在不久的將來，當可促使年老的同胞增進身心健康，改善經濟生活，擴大活動空間，安享晚年清福。