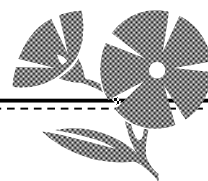




從當前全球老齡核心議題探討 我國老人福利法



李 瑞 金 · 林 鑫 柔

壹、前言——從聯合國老齡權利宣言談起

聯合國在 1992 年第 42 屆大會所通過的『聯合國老齡權利宣言』（Declaration of the rights of the Elderly），其基本精神來自於世界各國對全球人口老化問題的注意。宣言中面對未來全世界老年人口驟增的現象，預期將會造成各國政府及各組織團體政策、方案以及資源的挑戰。宣言中強調針對老人經濟、社會以及文化發展，關懷老人健康、人權、就業、教育、保健、居住、家庭、殘障以及性別平等九大議題，採取行動計畫以提供老齡問題務實的策略。據此發展出國際普遍性原則以及各國獨特性策略原則，前者包含老齡問題行動計畫、聯合國老年人原則之推廣、實現老齡問題指標的務實策略、老齡問題研究訓練與技術合作資訊交流、人口老化問題在各方案中受到足夠的重視及運用合理方式來分配足夠的資源、各單位間夥伴關係的建立與彼此支持、開發中國家支持財

源、將老齡問題納入國家發展方案、各重大活動中突顯老齡問題、鼓勵傳播媒體宣導人口老化問題、區域間的合作交流、縮減軍事支出以提供老齡問題所需等 12 項內容；後者包含國家老人政策方案、各部門功能提升政策、政府組織和非政府組織的合作關係、將老人視為社會貢獻體而不是社會負擔、促使每一個人都能為生命的後期做好準備、強化世代間的合作、制定符合老年婦女特徵的政策和方案、肯定婦女對社會付出的貢獻、鼓勵老年人社會參與、鼓勵融入社區意識及社區參與、鼓勵家庭成員提供老人照顧、各部門間合作探索新的家庭支持與老年人融入社區的新方法、資源的集中及避免浪費、擴大國際合作等 14 項主張。國際間對於人口老齡化議題的主流觀點在宣言中表露無遺。此外，聯合國老齡問題宣言亦將 1999 年定為國際老人年，藉此讓世人認識全球人口老化情況以及老齡化人口在社會、經濟、文化和精神事業方面促進態度和能力成熟所帶來的希望，以及在 21 世紀促進全球和平與發展方面所帶來的遠景。

高齡化社會是未來無可避免的現象，且問題的發展將會十分快速，如何加以因應，預做準備，已是全球關心的議題，在透過對目前聯合國因應的措施有了通盤的了解後，將可以為我國在未來政策規劃及因應上，尋找出更正確有效的途徑。

貳、聯合國馬德里老齡問題行動計畫

聯合國於 2002 年第 2 次老齡問題世界大會報告中，所提出的聯合國馬德里老齡行動計畫（The International Plan of Action on Ageing in Vienna 以下簡稱馬德里老齡行動計畫），主要係針對人口老化情形議題對全球所帶來的問題，擬定一套方針，提供給世界各國作為因應的方法，也提供了對其國內老齡政策規劃及評估的藍圖，其所涵涉的範圍相當廣大，針對人口老齡化主要的三大議題——老年人口與發展，提高老齡健康與福祉及確保有利及支持性的環境，提出具有前瞻性的觀點與策略思維行動策略。依據該計畫內容指出，在本世紀中期，全球不論是已開發國家或者是開發中國家都將面臨人口高齡化的問題。此國際老齡行動計畫在維也納舉行的聯合國第 1 次全球老齡會議中被採用。內容明確指出跨越過去二十年的老齡思維及行動課題，成為重要的政策及發展的倡議。老年人的人權議題則是於 1991 年在聯合國老人政策構想被提出。獨立性、積極參與、關懷、自我實踐及尊嚴等原則，做為未來的指導方針。

本計畫對於全球人口老齡化有詳細的

統計數據說明。內容指出 20 世紀呈現之餘命變革的人口學現象，估計平均壽命相較於 1950 年已增加了 20 歲，為 66 歲，到 2050 年可能再增加 10 年的平均壽命。21 世紀前半世紀人口學呈現的快速成長，意謂著全球超過 60 歲的人口數，估計到 2050 年會從 6 億人口增加到接近 20 億，所占的比率從 10% 提高到 21%；開發中國家成長將會大量而且快速，老人人口預估在之後的 50 年將會增加四倍；在亞洲及拉丁美洲，老人人口比例從 1998 到 2025 年將從 8% 增加到 15%；在非洲，雖然估計成長 5 到 6 個百分比，但到 2050 年仍有 2 倍的成長率。正在與後天免疫缺乏症 AIDS 散播、經濟及社會困境的持續奮戰的薩哈拉以南之非洲地區，也會達到一半的成長水準。在歐洲及北美洲，1998 到 2025 年之間，老人階層的人口比率估計將會從 20% 增加到 28% 以及從 16% 增加到 26%。這樣一個全球人口學的變遷對個人、社區、國家以及國際日常生活每一個層面有具大的影響，所有人類生活的面向，社會的、經濟的、政治的、文化的、精神的以及心理的都涵括在內。

透過上述全球人口老化情況的描述，可以預估未來人口結構潛在的驚人變遷，將會造成本世紀中期老年人口及年輕人口在世界人口呈現出相同的分配。在 2000 年到 2050 年這段期間，全球 60 歲以上的人口比率估計會成長到 2 倍由 10% 到 21%。反過來兒童比率估計會變成第 3 順位，從 30% 到 21%。在已開發國家及經濟轉變國家，老年人口數已經超過兒童且

出生率也已經降到人口替代水準以下。在某些已開發國家，老年人口的數量將於 2050 年 2 倍於兒童數。在性別比率方面，已開發國家性別比率，每一百名女性平均有 71 名男性，估計將增加到 78 名。在低度已開發地區，老年女性的人數則不會達到老年男性在已開發地區所占比率的程度。

在未來全球人口老化情形快速變化的情況下，馬德里老齡行動計畫則在計畫中針對三大議題分別列舉 18 項次要問題之目標與行動，列舉如下：

議題一為老年人口與發展議題：包含 8 個次要問題之目標與行動；

議題二為提高老齡健康與福祉議題包含 6 個次要問題之目標與行動；

議題三為確保有利及支持性的環境議題則包含 4 個次要問題之目標與行動。

此外，馬德里老齡行動計畫對於計畫執行情形，規劃進行了系統性的審查機制，以確保透過本計畫的推行能有效提高老年人的生活品質。因此，在審查機制中，針對三大議題及其次要問題擬定了指導原則，並據以發展出各別的老齡人口評估項目，指導原則及評估項目分別舉例說明如下：

一、指導原則

馬德里老齡行動計畫對於三大議題之次要問題皆定有其審查要點，作為審查指導準則及步驟的依據。以對國家政策及行動重點的審查為例，可歸納為主要的三個項目：

- (一)審查對應老齡問題的國家政策；
- (二)界定老齡問題行動的挑戰和重點；
- (三)以從下而上的做法進行審查。

本計畫從以上三個項目，來審查國家政策符合國際潮流的程度，並進一步審查是否達到國際主流。並由此衍生出指導準則及步驟如下：

- (一)釐清各國本身現行政策的重點；
- (二)對核心政策逐一審查，以確認其目前是否著手解決老齡化人口的需求；
- (三)指出核心政策主要符合「馬德里老齡行動計畫推薦目標」（註 1）；

(四)對每項政策或策略都要注意將老齡問題納入其中。

二、老齡人口政策評估項目

在政策評估項目的擬定部分，依據各指導原則，發展出政策評估項目，來評估各政策施行成效。以預算評估項目為例，計畫中擬定由國家預算在不同年齡層的分配情況，來審查老齡人口政策的優劣，其中部分評估項目舉例說明如下：

- (一)在預算面評估項目包含：

1.在向老年人提供免費保健服務以免除其醫療費用負擔，政府提供及支出多少經費？

2.在支付社區保健工作人員薪資方面，政府提供及支出多少經費？

3.在基礎保健從業人員進行老年醫學和老年疾病培訓方面，政府提供及支出多少經費？

- (二)在成果指標面評估包含：

1.有多少老年人享受免費保健服務，

又有多少人付費？

2.政府雇用多少社區保健工作人員從事老人保健服務？

3.多少基礎保健人員接受老年醫學及老年疾病方面的培訓？

(三)在老人貧窮問題上，該計畫亦定有二點審查指標：

1.生活在貧窮線以下的老年百分比（按年齡和性別區分）

2.生活在國際貧窮線（每日一美元）以下的老年人百分比（按年齡和性別分別）

(四)在老人保健問題上，定有三點審查指標：

1.享有初級保健服務的老年人百分比；2.可使用基本藥物的老年人比例；3.在照料老年人方面受過培訓的保健和社會福利專業人員的平均人數。

由此可知，老齡行動計畫對於各國老齡政策及方案，建立了一套系統性的審查機制，在大力推動高齡化社會問題預防及老人福利的推動上，扮演了聯合國重要的國際倡導者的地位，也代表老年福利及高齡化社會問題在國際間受到重視的程度。

參、國際間老齡問題的主流觀點

從「馬德里老齡問題行動計畫」內容及參考「聯合國老齡權利宣言」的主張，得知國際間老齡問題的主流觀點包含下列幾個面向：

一、政策擬定及預防層面

(一)老年人口驟增的現象，將會造成政

策面、方案以及資源的挑戰：老年政策包含的層面相當廣泛而多元，一旦老年人口驟增，所面臨的挑戰勢必將更為沈重。諸如農村老年人口政策、老年生活保障、老年津貼、年金政策、老年教育、老年就業、老年保健醫療……等，都會隨著老年人口數的增加，而提高了政策推行所需人力、物力、財力的負擔。且因老年人口比例的提高，相對生產人口降低，扶養比的下降，造成青壯人口在維持家計的同時，又必須肩負照顧老年人的責任壓力，相對亦須要有適當的支持服務，才能讓家庭及社區維持良好的機能，因此，人口老化影響所及，是全面性的社會問題，並非單純涉及老年人的福利而已。在經濟方面，如何維護老年人經濟安全，保障其生活所需。

(二)針對老人經濟、社會以及文化發展三方面，採取行動計畫以提供老齡問題務實的策略：在社會方面，促進老人社會參與，排除社會歧視，有效發揮老年人力資源；在文化方面，促使家庭、社區及國家對於老年人口的尊重以及建立和諧的世代關係，都是老齡問題相關政策方案的重點，也是因應老齡問題務實的策略目標。

(三)推動改善老齡問題相關的行動：在與日俱增的人口老化現象下，相關的老齡政策，都應及早規劃推動，以因應人口老化所可能帶來的社會問題，並在推動的過程中，適當的檢討調整政策內容，以符合老齡問題實際的因應需求，確實保障老年人的權利及生活。

(四)推廣聯合國倡導之老年人原則：在聯合國老人宣言中所強調之獨立性、積極

參與的、關懷的、自我實踐及尊嚴領域，應積極推廣，落實於政策及社會政策之中，在此一原則的指導下，推動老人福利，如何將此一原則深植於社會普遍認知與價值之中，是老齡化問題相關政策推動的重要關鍵。因此，老齡化問題的教育及宣導有其相當重要性。

(四)制定符合老年婦女特徵、需求和能力的政策和方案：老年婦女有其特殊的特徵，在不同的文化、社區，有著不同的需求及不同的能力，政策方案的擬定應將其考量納入，避免因性別歧視或差別待遇，造成老年婦女權利遭受損害。

二、合作交流及夥伴關係層面

(一)老齡問題數據的蒐集更新、研究、訓練、技術合作和資訊的交流，讓各種政策更明確：人口老化現象是不能夠憑空臆測的，必須要有精準的研究調查，以獲得更為正確之統計數據及相關資訊，據以發展出符合社會實際現象的理論，以供政府規劃老年福利相關政策參考。

(二)促進區域內和區域間合作以及資源交流，以促進有關老齡問題的方案和項目的落實：在區域間，各區域老年福利政策方案應建立適當的交流管道，透過出版品、學術交流，以及區域間資源的分享互通，來促進老年福利方案的交流及資源共享；在國際間則應吸收各國老齡問題相關政策規劃推行之經驗及知識，以提升老年福利政策方案的品質。

(三)促使政府組織和非政府組織在發展老人初級保健、增進健康和自立方案的合

作：此外，參與國際相關組織，以獲得相關老齡問題所需醫療科技知識，亦為區域間合作及資源交流的重要項目，以因應老年人口所面臨的醫療保健問題。

(四)在各國政府、各種專門機構、非政府組織和營利事業間，建立廣泛和務實的夥伴關係的支持：在民營化的方向上，政府與非政府組織之夥伴關係應更加緊密結合，使二者的資源能有效結合成增進老年人健康和自立的重要支持力量。更重要的是老年福利政策的擬定及推行，不能閉門造車，在全球化的現代，更應加強國際觀的視野，增進國際交流合作，政府、民間良好的夥伴關係的建立，更是世界一家的實現。在遭遇天災及戰爭的的國度，其老年人生命安全及生活保障，更能透過國際的夥伴關係，獲得支持與照顧。

(五)使老人和青年世代能合作，在經濟、社會和文化發展方面共同實現傳統與創新之間的平衡：經濟，社會和文化發展是需要世代合作才能實現，傳統的傳承是透過經驗豐富的老年人交付給年青世代；年輕則是具備著無限的創新動力。社會的發展往往在傳承與創新的交互作用下不斷的演進，因此只有創造世代合作才能讓社會進步與發展。

(六)支持家庭提供老人照顧，鼓勵所有家庭成員合作提供照顧：家庭是老人照顧及支持、情感依附的場所，透過支持家庭提供老人照顧，可以使得老人生活照顧獲得保障，也能減輕照顧者的負擔，在家庭成員合力提供照顧下，也可以增家庭情感，使老年人的情感有所依附，發揮家庭

功能，相對提供社會安定的力量。

三、老齡人口日常生活面臨問題及福利保障層面

(一)健康（醫療）：健康福利方案。

(二)人權：老年人參與決策過程的機會。

(三)就業：增加老年人參與勞動力市場的機會。

(四)教育：老年人的教育方案、識字計畫，以及有關新技術、愛滋病或環境等社會問題資訊。

(五)經濟：包含老年人的養老金或現金發放，急難救助，弱勢老人的資助措施。

(六)殘障：包含殘障給付和健康福利方案。

(七)老年婦女權益。

(八)家庭。

(九)保健：老年預防醫學。

(十)居住：老人住宅興建與修繕。

四、資源分配及運用層面

(一)合理分配足夠的資源：政府對於高齡社會老年人口福利需求應分配合理足夠的人力、財力以及物力等資源，以推動各項老年福利措施。

(二)節省國防費用轉移至老年福利人力及物力資源的供給：在政府預算的分配上，應節省國防費用開支以因應老年福利所需資源。

(三)促使決策人士的焦點及資源集中到務實的機會上，而非浪費在遙不可及的目標上：政府決策人士所擬定的老年福利政策，其目標應該務實，並應隨社會現況的發展，而不斷調整，使資源有效利用，不

致形成浪費。

五、老齡化問題的教育及宣導

(一)在各領域的重大活動及社會發展問題會議中，突顯老齡問題：透過各種重大活動以及會議的宣導，讓高齡問題能讓參與活動及會議的人士了解高齡問題對社會所造成的衝擊，建立正確的認知，進而達到宣導及傳播的功能。

(二)鼓勵新聞及傳播媒體發揮關鍵作用，促進對人口老化及相關問題的認識：在新聞傳播媒體發達的現代，透過其傳播宣導的強大功能，使社會大眾能對人口老化及其相關問題能有所體認，將有助於政府相關政策之推動，以及協助民眾儘早規劃老年生活。

(三)體察人口老化是一種無可避免的人口現象，但也是具備著充滿希望的社會、經濟及文化現象：在傳統及社會普遍的認知，老年歧視普遍存在，如何讓社會大眾了解人口老化是一種無可避免的自然現象，並且不會因為偏見而扭曲了老齡社會的價值，以正向的觀點來看待，導正社會觀感，將高齡化視為是充滿希望的社會、經濟及文化現象。

(四)消除刻板印象對老年人的歧視：刻板印象對老年人的歧視，是將老年視為是能力及功能不足，也將老年視為是家庭及社會的負擔。另一方面，老年人對自己的看法則是容易採取消極的看法，相對形成對老年人的歧視。消除此一歧視，使每一個人都能重視老年的價值，進而發揮老年人的功能，是政策推動成功與否的重要關鍵。

(五)使每一個人能為生命的後期階段作好準備：未來的高齡社會，除了依賴家庭的照顧、支持以及政府政策外，每一個人應該為自己生命的後期階段有所準備，以保障自身經濟安全以及生活安定。惟有透過自己作好準備，才能真正維護個人生命的尊嚴與價值。

透過以上五個主要面向的國際主流觀點，除了可以看到目前全球老齡化問題的概況外，並對其因應的方法及策略發展、評估的模式，可以吸取寶貴的資訊，用以對照我國高齡化人口的社會發展現況，並根據其內容來作為我國老人福利政策及法規的規劃實施參考。

肆、從國際老齡問題主流觀點檢視我國老人政策實施概況

我國老年人口於 1993 年 2 月超過 7%，進入高齡化社會。根據內政部 2007 年底統計，台灣老年人口已達有二百三十四萬三千人，占總人口數 10.2%，行政院經濟建設委員會民國 93 年推估資料預計到 2026 年老年人口比率將突破 20%。而美國人口審計局（Population Reference Bureau）及經建會「臺閩地區人口變動率及 0 歲平均餘命假設——中推計」統計資料顯示，台灣人民平均壽命為 77 歲，男性平均壽命 74 歲，女性則為 80 歲，從各方面數據來看，台灣人口老齡化的問題已成為社會政策極需關注的焦點，而政策及法規是否能夠與國際接軌，進而充份保障高齡國民各方面權益。

現行我國老人福利政策相關法規首推「老人福利法」（民國 69 年 1 月 26 日公布，民國 96 年 1 月 31 日修正公布），其內容主要包括 16 項，整理如下：

- 一、立法目的（第 1 條），
- 二、老人之定義（第 2 條），
- 三、主管機關（第 3 條第 1 項、第 2 項），
- 四、主管機關權責（第 3 條第 3 項，第 4 條，第 5 條，第 10 條），
- 五、經費來源（第 6 條），
- 六、人員訓練（第 7 條至第 9 條），
- 七、老人經濟安全（第 11 條至第 15 條），
- 八、照顧服務（第 16 條至第 20 條），
- 九、健康保健及生活支持（第 21 條至第 23 條），
- 十、喪葬補助（第 24 條），
- 十一、交通文康福利（第 25 條至第 27 條），
- 十二、心理精神及社會參與服務（第 28 條），
- 十三、老人虐待、就業歧視防治及保護（第 29 條至第 31 條；第 41 條至第 44 條），
- 十四、老人住宅之辦理與獎助（第 32 條，第 33 條），
- 十五、老人福利機構規定（第 34 條至第 40 條），
- 十六、罰責（第 45 條至第 52 條）。

將此 16 項內容與國際主流人口老齡化議題觀點（老齡權利宣言、馬德里老齡問題

行動計畫)的五個面向逐一相較,不難發現我國老人福利法內容在各面向中可加以修訂提升的部分,分述如下:

一、政策擬定及預防層面:檢視我國『老人福利法』中對於第5點老年婦女政策的制定項目,未見針對婦女特徵訂定較符合公平合理之規定。換言之,即老年婦女族群之需求,在老人福利法立法過程中,並未納入。依據「行政院婦女政策綱領」(行政院婦女權益促進委員會第18次委員會議,2004)基本原則所提出的觀點,現階段女性在政治參與、勞動、經濟、福利、教育、健康與人身安全等層面仍屬於相對不平等的情況,換言之,即老年女性其特徵在現階段政策擬定及預防層面,必須納入法規保護考量,以避免在父權文化及歧視弱勢族群的社會中,將女性物化,如把女性的視為性愛客體,延續人類生命的生育者,家務、照顧的從事者等。我國女性平均餘命較男性多5.7歲,民國90年女性經濟戶長比率為19.6%,顯示女性負擔家計的比重提高。而民國89年老年需要長期照顧者人數為17萬2千人,女性比率又占六成,顯示出政府對於老年女性照顧政策必須更深入的針對女性特質來加以設計(我國性別統計及婦女生活地位之國際比較研究,行政院主計處,2002)。

二、合作交流及夥伴關係層面:『老人福利法』中有關第5點使老人和青年世代能合作,在經濟、社會和文化發展方面共同實現傳統與創新之間的平衡一項,則未見有相關之規定。依馬德里老齡行動計畫文中所提,世代合作意謂著家庭以及社

區兩個系統,相當重視世代間的合作,提供不同世代的人所能提供的貢獻,彼此保持密切的關聯,例如老年人口可以提供的經濟能力以及照顧孫兒及其他家屬的教育以及照顧功能。世代合作可以透過政府社會部門的努力,使得其中的關聯性能更加緊密。但文中強調必須注意到一點,某些特殊情形下,對老年人而言與年輕人同住,可能反而不是最好的選擇或者與他們個人的意願不符,換言之,世代合作亦必須考量個別差異性。在世代合作中亦強調要將老年人口視為是一種社會資源,避免世代間的疏離,在促進世代合作的過程中提供老人人力資源;對於同時要照顧父母又要照顧兒孫的世代所需要的特殊需求性規劃良好的福利政策。針對不同生活安排的形式,包含對不同文化和背景因素下,家庭共同生活以及獨立生活的優缺點加以深入研究。如此才能在世代合作的重要基礎下,加強促進社會發展。以經濟發展為例,應避免因年齡規範所造成之歧視,造成老人參與社會經濟發展的障礙,阻絕老人和青年世代的合作。例如勞動市場之強制退休機制,中高齡人口創業貸款之限制,公立職訓機構對新式技能教育學習之年齡限制……等。

三、老齡人口日常生活面臨問題及福利保障層面:第3點就業福利保障措施在『老人福利法』中雖有條文規定,但亦僅概括性規定不得有老人就業歧視,面對未來高齡化社會現象的衝擊,目前勞工法規與國際主流觀點相較,則更顯出存在著老人就業歧視,且缺乏積極作為來保障老年

人就業機會及就業安全。換言之，老人就業相關保障措施在現行老人福利法中並未有具體之規定，諸如老年人最高工時、基本工資、工作福利、工作條件、庇護性工作、就業輔導措施……等付之闕如，對老人就業保障無實質保障之功能。依據「行政院主計處國情通報高齡者勞動參與率之國際比較專題」分析資料顯示，我國高齡勞動參與率 60 至 64 歲達 34%，65 歲以上達 7.8%，二者合計達 41.8%，此意謂高齡人口群中，超過四成人口仍繼續就業（行政院主計處，2004），高齡工作者就業時面臨的障礙，主要肇因於老化造成體能上的改變；另一方面則是環境變遷的快速，造成其所擁有的工作技能不符時下所需。除此之外，雇主和高齡工作者本身所抱持的錯誤訊息或者錯誤觀念，也是形成高齡工作者在職場上障礙原因之一（Brewington & Nassar-McMillan, 2000）。因此，在立法不足的情況之下，不難想像老年就業人口其就業權益保障不足之嚴重性；此外，於第 7 點有關老年婦女權益之保障亦如同政策擬定及預防層面，則未見考量老年女性特質所作之相關規定。

四、資源分配及運用層面：高齡化社會老年福利服務政策的推行，勢必因老年人口比例的驟增而需要更多的資源投入。在『老人福利法』中，對於經費來源雖有規定，但第 2 點節省國防（軍事）經費及第 3 點將資源適切使用及不浪費原則，則應落實於行政機關及立法機關年度預算編列審查及行政作為之中，參考我國老年人

口成長趨勢，適當調整年度預算。此外，國永超（2004）指出，在資源適切使用及不浪費原則部分，對於老人無償性現金福利給付，應有完善之財源籌措過注計畫，2002 年我國老農及老人津貼給付占中央福利服務支出超過四成，為避免此施政措施造成排擠其他重大施政計畫，實應依預算法規定另行增籌財源辦理。換言之，老年福利因高齡問題所產生的人力、財力以及物力的需求，所造成的排擠效應，對其他重大施政所需之人力、財力、物力產生分配不當的情形，應有深入的研究與規劃，以避免對國家整體發展造成傷害。除法定預算之分配外，為因應老人福利可能增加的福利支出，財源的開拓則必須增加其他管道以資因應。在常態稅收之外，開拓特定目的稅捐應納入政策規劃中，以預防老人福利所需經費，如免費保健服務以免除其醫療費用、社區保健工作人員薪資、老年醫學和老年疾病基礎保健從業人員培訓……等，可能造成之財政負擔。

五、老齡化問題的教育及宣導：我國目前在各項政策宣導及社會教育顯然與面向中強調的各點仍存有相當的落差，社會對於老年人的歧視及偏見仍處處可見，更遑論第 5 點所強調的使每一個人能為生命的後期階段作好準備的目標。如何鼓勵高齡者社會參與及強化代間教育，並透過社區間提供高齡者適性的各項成長教育研習會；並於各級學校中加強生命階段準備教育，以強化老齡問題觀念。保障國民提升生命品質，擁有能健康活動的老年生活，並透過衛生教育及社區健康服務體系，促

進個人之生活保健；推展各項老年常患疾病及慢性病防治工作，加強其他促進健康措施。

伍、建 議

我國老人福利法自民國 69 年推行迄今已屆 28 年，其中面對 4 次的修訂，在面對全球性快速成長的老人福利議題，如何與世界接軌，加快政策及法規面的週延性是當務之急。縱觀快速老化且出生率急速下降的人口現象，所涉及的層面如此廣大，其所造成的影響更是不可小覷。從最基本的老年人口人性尊嚴及基本人權，以至於其所造成的國家競爭力之影響。當我國人口之生產人力與老年人口達聯合國所預測的相似比率時，國家資源是否能有效分配到不同年齡層的族群，且足以提供安全老化的環境？競爭力是否會因人口老化而產生衝擊？低生育率的家庭結構對於以家庭為主要照顧場域的社會傳統，是否能夠保障老年人口的晚年生活？現階段的生產人口要如何為自己的老年預作準備……等，皆是立法及政策規劃必需納入考量的重要因素。在此，對我國人口老化問題提出幾項建議，期使政府在老齡社會問題上能提出更有效的政策，以防杜老齡社會對國家社會所可能造成的衝擊：

一、高齡人力運用政策的規劃：大多數文獻及觀點，皆以老齡人力投入志願服務是有效的人力運用。然而我國目前老齡人口的實際生活情況，仍有許多高齡人口從事農漁加工及其他非正式經濟生產活動

（在相關法規中無就業保障之經濟行為，如小攤，家庭代工……等），因此需制定符合國情之高齡人力運用政策，以保障老年人口就業安全，有效利用高齡人力，尋求在社會保險及社會救助體系外，另一條解決高齡人口失業及經濟風險問題的途徑。

二、財產信託制度之推廣：加強國人財產信託觀念，尤其對於屆齡老人實施財產信託教育，以降低老年人財產損失風險，保障老年人經濟獨立能力，並鼓勵金融機構推廣老人安養財產信託業務，使老人財產信託商品能夠多樣化、普及化，為自己晚年生活提供安養保障（李瑞金，2006）。此一目標除制度之推廣外，各級政府對於老年民眾財產安全教育，亦應編列一定預算，以提供相關知能教育，促使高齡者對自己經濟風險管控有相關之財務管理觀念，以避免其落入貧窮。相關金融服務，亦應由政府鼓勵開發相關老年財產信託服務，提升國人對經濟風險控管的認知並提高財產信託意願。

三、高齡福利服務專業人員培訓及人力補充：因應高齡人口快速增加，各種老人所需專業人力如護理、老人社會工作服務、看護以及心理諮商人員之培訓及補充，必要時建議增加外籍看護工，以補充快速成長之老年人口需求及青壯人口扶養比過低可能造成之看護人力不足問題。以未來高齡化社會年齡結構的分布來看，未來人口將呈現負成長，而青壯人口扶養比也將隨之下降，隨之而來的看護及照顧問題，勢必造成國家人力相當大的負擔，如

沒有足夠之替代性看護人力，家庭照顧的負擔將隨之大幅增加，影響所及，投入就業市場人力會相對減少，社會照顧成本也會大大提高。因此尋求看護人力的補充，將是一重大社會議題，以目前我國本國籍看護人力養成較慢，成本較高的情況下，訓練及聘僱本國看護將不敷快速成長之看護人力需求，雖然引進外籍勞工政策受到質疑，但其需求的重要性，在人口快速老化的問題下，只會更突顯其不可或缺的地位。

四、高齡婦女權益保障之加強：針對我國高齡社會女性多數的實際情況，提供高齡婦女福利及保障措施，尤其以家庭中擔任主要照顧人力之高齡婦女，提供更符合其需求之相關服務，除現行之喘息服務外，居家服務及訪視關懷、心理諮商應納入高齡婦女之保障中。政府更應加強進行更多高齡婦女權益之相關研究，透過學界專業人士之研究結果，以確實了解其生活需求，藉以擬定符合高齡婦女利益之政策、法規。

五、國家預算對高齡族群分配之合理性：針對快速高齡化問題，國家預算應考量高齡人口成長率，對於高齡族群相關之施政措施，分配合理性之預算。然此一問題亦將造成政府兩難，一方面生產人力因人口老化及出生率的下降，無法有效補充替換，另一方面又要因應快速增加的老年人口福利需求，如何在經濟持續發展以及兼顧老年福利穩定社會機制，將是政府一大考驗。

六、鼓勵民間投資發展高齡產業：對

於老年人之相關產業，如醫療、安養、養護、老人產品、老人服務……等，採取獎勵措施，如免稅、土地提供以及老齡產品研發技術之支援。一方面可以擴大產業型態，提供更多就業機會以解決失業問題，開發新的就業機會；另一方面則可滿足老人生活照顧需求，以及生活輔具提供，降低照顧人力的負擔。

陸、結語

我國並非天然資源豐富的國家，主要的競爭力來自於人力資源，人口老化對我國的衝擊，相較於其他天然資源豐富的國家，其影響力遠超出想像。在我國長期以無償津貼型式進行老人福利的當下，老人福利已隨著人口老化的加速，成為國家沉重卻又無可推卸的負擔與責任。換言之，對我國人力資源長遠性老人福利政策，在未來的老人福利服務中則增加重要的比例。解決高齡化對社會的衝擊，有賴於更具前瞻性之老齡福利觀點，除了上述五點建議外，諸如養兒防老的傳統觀念如何轉化為個人成功之生涯規劃，避免法規流於形式而無助於弱勢老人之保護……等，皆會成為重要的社會議題，也是國家永續發展的重大課題。

（本文作者：李瑞金現為靜宜大學青少年兒童福利學系暨社會福利碩士班副教授；林鑫柔現為社工師，靜宜大學青少年兒童福利學系暨社會福利碩士班學生）。

書註釋

註 1：「馬德里老齡行動計畫推荐目標」在於強調政策或策略是否規定下列項目：

- (一)老年人參與決策過程的機會：老年人參與各級決策過程。
- (二)增加老年人參與勞動力市場的機會：所有想要工作的老年的就業機會。
- (三)老年人的養老金或現金發放：促使老年人享有基本社會保障，包含適當情況下的養老金，殘障給付和健康福利方案。
- (四)老年人的教育方案：（如使其能維持就業而提供的職業訓練）、識字計畫，以及有關新技術、愛滋病或環境等社會問題資訊在繼續教育、訓練和再訓練以及就業指導和安置服務等方面享有終身機會均等。
- (五)將遭受急難事件中的老年人列為保護對象：在自然災害和其他人道主義緊急情況中或之後老年人在獲得食物、庇護、醫療及其他服務方面享有平等的機會。
- (六)對處於弱勢的老人群體：如照顧配偶的窮困老人、易受傷害的兒童或愛滋病患者採取資助措施，為感染愛滋病的老年人及其照料者提供充足的資訊，照料技能方面的培訓、治療、醫療保健和社會資助；促進並表揚老年人照料患有慢性病，包括愛滋病的兒童以及擔任代理親屬所對國家發展的貢獻。

書參考文獻

- 內政部社會司（2007）老人福利法，台北：內政部。
- 行政院主計處（2002）我國性別統計及婦女生活地位之國際比較研究，台北：行政院。
- 行政院婦女權益促進委員會第 18 次委員會議（2004）行政院婦女政策綱領。
- 李瑞金等著（2006）社會政策與社會立法，台北：松慧。
- 第 2 次老齡問題世界大會報告（2002）聯合國馬德里老齡問題行動計畫。
- 聯合國第 42 屆大會（1992）美國人口審計局統計網路資料，聯合國老齡問題宣言。
- http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=170®ion_type=2
- Brewington & Nassar-McMillan (2000) Older adults: work-related issues and implications for counseling. *The Career Development Quarterly*, 49, 2-15.
- Hagestad & Neugarten (1985) Age and the life course. In R. Binstock & E. Shanas (2nd Eds.), *Handbook of aging and the social sciences* (pp 35-61). New York: Van Nostrand Reinhold.