

臺灣老人福利百年軌跡— 老人福利政策及措施之省思與展望

吳玉琴

壹、前言

民國一百年的到來，代表中華民國又邁向下一個新的世紀，在歡欣慶祝之餘，我們如何奠基在過去的基礎，檢視且省思過去的政策及展望未來，是值得國人深思的課題。筆者以從事老人福利政策倡導者的觀點，從回顧過去百年來臺灣的老人福利政策法令發展歷程，並以民間非政府組織的觀點對老人福利政策發展提出省思，及對臺灣老人福利未來發展提出建議，做為建國百年的祝福與期許。

貳、百年來臺灣人口老化的狀況 與未來趨勢

一、臺灣百年人口老化的變遷

臺灣老人人口在民國初年成長速度緩慢，從民國 4 年占總人口的 2.7%，約 9 萬 4 千人左右，臺灣 34 年光復到 50 年代是戰後大批人口移入臺灣，但老人人口占總人口比例盤旋在 2%~3%間，到 60 年代，老人福利法於 69 年制定，當時老人人口才 4.22%，逐步成長到 82 年 9 月達到人口的 7%，進入聯合國所稱的高齡化社會，而從此每五年就以增加 1%的速度成長，至 99 年 7 月，65 歲以上人口數達 247 萬 6230 人，占總人口比例為 10.7%。(見表 1)

表 1：臺灣地區歷年年中人口數三階段年齡百分比及扶養比

年別	老人人口數	三階段年齡之百分比			扶養比
		0 歲~14 歲	15 歲~64 歲	65 歲以上	
4 年	93,958	37.0	55.8	2.7	71.1
9 年	102,349	37.2	60.0	2.8	66.7
14 年	115,809	37.0	60.1	2.9	66.4
19 年	110,221	40.5	57.1	2.4	75.1
24 年	130,310	42.2	55.3	2.5	80.8
36 年	159,644	42.81	54.66	2.54	83
39 年	186,693	41.27	56.24	2.50	78
44 年	218,913	43.24	54.30	2.46	84
49 年	262,057	44.38	53.19	2.43	88
54 年	325,966	44.41	53.01	2.58	89
59 年	416,166	40.08	57.05	2.87	72
64 年	552,700	35.79	60.78	3.44	65
69 年	746,962	32.42	63.36	4.22	58
74 年	951,317	29.89	65.15	4.96	53
79 年	1,234,975	27.29	66.62	6.09	50
84 年	1,596,705	24.09	68.40	7.51	46
89 年	1,893,391	21.27	70.19	8.53	42
94 年	2,183,639	19.02	71.37	9.61	40
99 年	2,476,230	15.97	73.33	10.70	36

資料來源：

- 36 年以前資料，引自中華民國 69 年台閩地區戶口及住宅普查報告，行政院戶口普查處編印，71 年 6 月出版。老人人口是依當年現住人口數中老人比例回推之人數。
- 36 年~94 年資料來自「人口政策資料彙集」，2010 年 10 月，內政部編印。
- 99 年資料來自內政部統計處網站

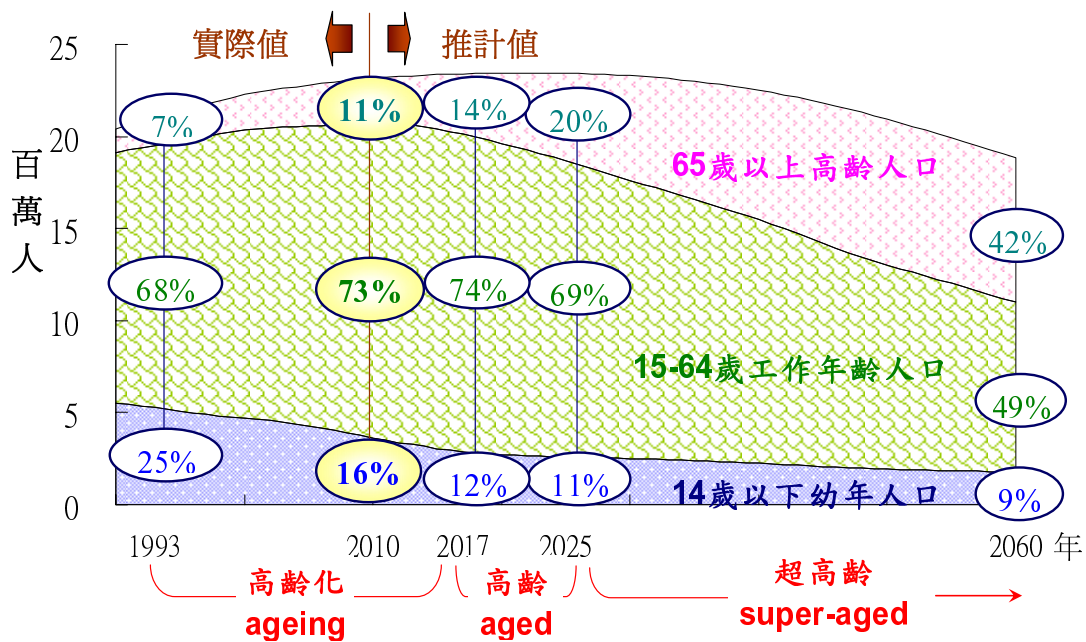
註：1. 三階段年齡，係指幼年人口年齡（0~14 歲）、青壯人口年齡（15~64 歲）、老年人口年齡（65 歲以上）。

2. 扶養比 = $[(0\sim14\text{歲人口}) + (65\text{歲人口})] \div (15\sim64\text{歲人口}) \times 100$

二、未來老人人口比率快速增加

隨著醫療及社會的進步，臺灣老年人口及其比率因國民壽命延長與出生率降低而顯著增加，由於國民壽命持續延長（2010年男性為76.1歲、女性為82.7歲）及生育率下降（2009年總生育率為1.03人），且隨著即將到來的戰後嬰兒潮的老人世代，人口老化速度將更快速，根據行政院經建會中推計（2010年），預估2017年65歲以上人口比例超過14%，達到國際慣例及聯合國等國際機構所稱的高齡社會(Aged Society)；至2025年65歲以上人口比率超過20%，達到超高齡社會(Super Aged Society)。(見圖1)

雖然人口高齡化是全球普遍的現象，目前日本及西歐國家65歲以上人口占總人口比率已超過14%以上的「高齡社會」，惟各國自7%的「高齡化社會」增加至14%「高齡社會」的速度各有差異，以65歲人口比率自7%增加至14%的時間，法國需時115年、瑞典85年、美國73年、英國47年、德國40年，預估我國將與日本歷時24年左右相似；至於由10%到達20%的「超高齡社會」，預估我國與南韓歷時19年左右相似，大約在2025年左右達到，屆時即平均每5個人之中就有1位65歲以上的老人。(表2)



資料來源：行政院經濟建設委員會「2010年至2060年臺灣人口推計」2010年9月。

圖1：我國三階段人口比率變化趨勢

表 2：主要國家到達 65 歲以上人口比率之年次

國 別	65 歲以上人口占總人口比率(到達年次)				倍化年數(年數)	
	7%	10%	14%	20%	7%→14%	10%→20%
我 國	1993	2006	2017	2025	24	19
新加坡	2000	2010	2016	2023	16	13
南 韓	2000	2007	2017	2026	17	19
日 本	1970	1985	1994	2005	24	20
德 國	1932	1952	1972	2009	40	57
英 國	1929	1946	1976	2026	47	80
加拿大	1945	1984	2010	2024	65	40
荷 蘭	1940	1969	2005	2022	65	53
澳 洲	1939	1985	2011	2029	72	44
美 國	1942	1972	2015	2036	73	64
瑞 典	1887	1948	1972	2014	85	66
法 國	1864	1943	1979	2018	115	75

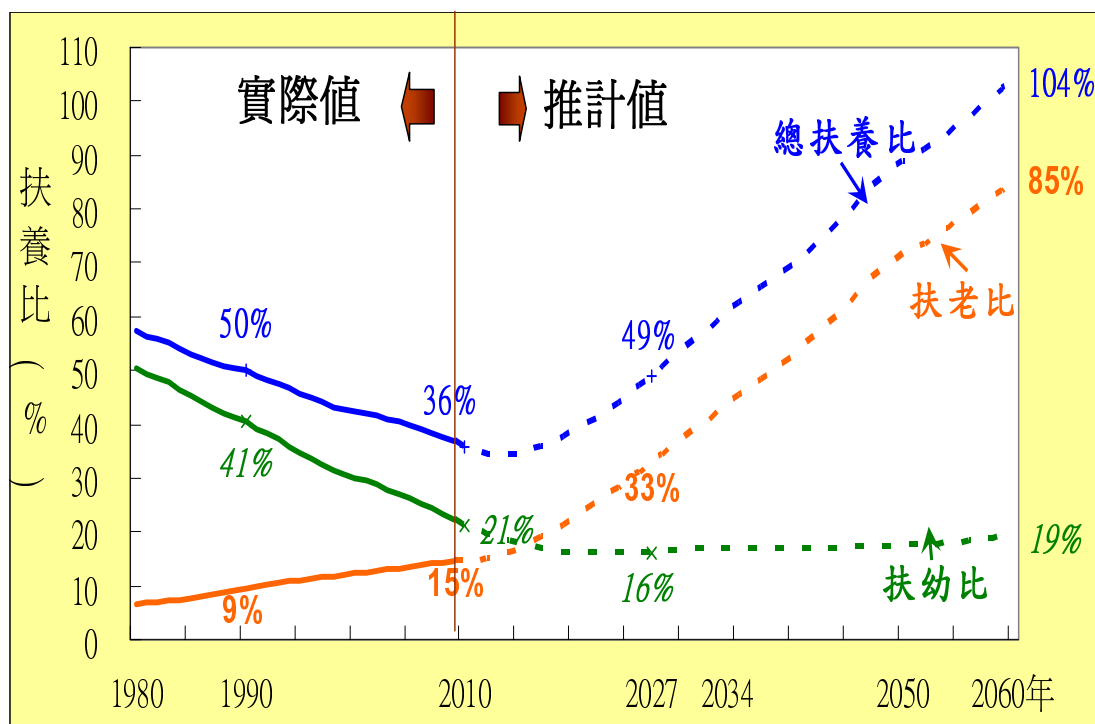
資料來源：1.行政院經濟建設委員會「2010年至2060年臺灣人口推計」，2010年9月。

2. United Nations, World Population Prospects: The 2006 Revision.

三、人口老化指數及扶老比持續增加

我國扶幼比自 60 年代末期開始遞減，扶老比以及老化指數從 1970 年起，呈現逐年遞增的現象，經建會預估每百位工

作年齡人口所需負擔之總依賴人口，將由 2010 年 36 人，2012 至 2015 年間降為 34 人最低點後，逐漸增加至 2060 年為 104 人。(圖 2)



資料來源：行政院經濟建設委員會「2010年至2060年臺灣人口推計」，2010年9月

註：扶老比定義為65歲以上老年人口占15歲至64歲勞動人口比率；扶幼比定義為0~14歲幼年人口占15歲至64歲勞動人口之比率；依賴比(扶養比) = 等於扶幼比+扶老比。

圖 2：我國扶幼比、扶老比與依賴比(扶養比)之變化趨勢

未來人口老化將加速進行著，15~64歲工作年齡的青壯人口扶養65歲以上高齡人口的比率，將自2010年之6.9:1降為2020年之4.4:1，2060年更降為1.2:1，意即人口結構將由2010年每6.9個青壯人口扶養1個老年人口，至2020年每

4.4個青壯人口扶養1個老年人口，而2060年則每1.2個青壯人口扶養1個老年人口，將造成社會極為沈重的扶養負擔。當家庭成員數逐年減少，老年人口的照顧及扶養，已難全然由家庭承擔。(表3)

表 3：我國青壯者與退休者之比例

單位：萬人

項 目	2010 年		2020 年		2030 年		2060 年	
	人口	比率	人口	比率	人口	比率	人口	比率
65 歲以上人口/比率	248.6	10.7%	381.3	16.3%	568.3	24.4%	784.3	41.6%
15-64 歲人口/比率	1704.6	73.6%	1689.8	72.1%	1511.5	64.9%	921.9	48.9%
青壯者與退休者之比例	14.58%	6.9 : 1	22.56%	4.4 : 1	37.60%	2.7 : 1	85.07%	1.2 : 1

資料來源：行政院經濟建設委員會「2010 年至 2060 年臺灣人口推計」，2010 年 9 月。

註：青壯者與退休者之比例由筆者整理而成。

參、臺灣百年來老人福利政策之發展軌跡

一、從貧困救濟到現代社會福利措施初現時代（民國初年～民國 34 年）

民國初年的臺灣還在日據時代，日本人在臺灣統治早期，因臺灣人不斷反抗，故早期日本著重軍事策劃，肅清抗爭，對社會福利並未多加重視，對清代既有之貧困救濟措施或延續或重組（黃彥宜，80 年）。日本人除了繼續辦理清帝國留下來的五大社會救濟事業（貧困救濟、醫療救濟、婦孺救濟、災荒救濟與行旅救濟）之外，統治的後期更引進了現代概念的社會福利，如觀護制度與感化教育（1899 年）、鄰保制度（1916 年）、方面委員會制度（1923 年）、低利貸款（1918 年）、公共住

宅（1907 年）、就業服務（1921 年）、托兒所（1928 年）等（林萬億，91 年）。

其中日本的鄰保事業主要是源於英國湯恩比館，臺灣第一個鄰保事業於 1916 年成立，稱為「人類之家」，以教化大稻埕的窮民為目的，分社會與兒童兩部，提供家庭訪問、職業介紹、失業救助、義塾教化、農園耕作等方案；另於每一地區設「方面委員會」，以地方聲譽隆者為之，用以調查與辦理地區之社會事業，其業務包括相談指導、保健醫療、兒童保護、斡旋介紹、戶籍整理、金錢濟助等項，實相近於今日的社區福利服務中心（黃彥宜，80 年）。由此可知臺灣在日據時代的後期，日本引進西方一些現代化的社會工作方案在臺灣實施，已發展出一些不同於消極慈善救濟的模式，而有更積極的社會服務方案的推動。

而原由清朝或日據時代設立的救濟院

至今仍存在，如臺北仁濟院、私立臺南仁愛之家、私立高雄仁愛之家、愛愛院等機構，從這些機構的演變歷史，大多由當地仕紳設立，專收棄嬰、救濟行旅病人、窮人、乞丐、喪葬、施醫診療、殘障照顧等服務，在臺灣光復後，民間的組織也進行相關的業務整併，逐漸形成目前臺北仁濟院、臺南仁愛之家、高雄仁愛之家、愛愛院等民間私立機構，以服務老人、精神病患、遊民、兒童等多元服務型態。

二、收容照顧措施的時代（民國 35 年～68 年）

光復初期大抵延續了日據時代一些救濟措施，如救濟院、貧民施醫、災荒救濟等，其他如鄰保及方面委員制度則基於政治因素之考慮予以廢除（黃彥宜，80 年）。民國 36 年 6 月 1 日臺灣省政府社會處成立，為統一事權、簡化機構，乃將各縣、市之救濟機構，或予合併，或予撤銷（林萬億，91 年）。並於 37 年分設高雄、花蓮救濟院，同年又於新竹設立省立習藝所，以及在澎湖設立澎湖救濟院，高雄救濟院於 38 年遷至屏東並改為屏東救濟院（江亮演，94 年），是臺灣光復後到政府遷台間較完整的救濟機構。而這些機構隨著社會環境改變，演變為今日內政部各區老人之家。

另外國民政府遷臺，臺灣光復後的國民政府為協助戰後退除役的老弱傷殘戰士，爰於 42 年起陸續成立新竹、臺南、屏東、花蓮四個榮譽國之家，以收養退伍老兵，同時隔年成立「行政院國軍退除役官

兵就業輔導委員會」，負責退除役官兵再就業（林萬億，91 年）。這段期間的政府政策仍以貧苦救濟為主，配合遷臺後退伍傷兵的照顧，分別設置機構以收容照顧為主。

有關法律的制定方面則有 42 年通過「陸海空軍人保險條例」、47 年通過「勞工保險條例」、「公務人員保險法」，提供不同職業別的工作者勞動保障。49 年為照顧退休公務人員而頒訂「退休公務人員退休金優惠存款辦法」，並逐步適用軍人、卸任資深民意代表、縣市長、鄉鎮縣轄市長等公職人員及教育人員等，而優惠存款補貼則自 72 年將最低年息提高為 18%（黃煌雄等，91 年）。此時期政府政策是以軍公教人員照顧為主。

三、老人福利法象徵意義大於實質期（69 年～81 年）

老人福利法於 69 年與社會救助法、殘障福利法同時通過，稱為「福利三法」。社會福利學者多認為，當時通過福利三法的因素是因應 1977 年中壠事件及 1979 年高雄美麗島事件後，島內反對運動對國民黨政權合法性挑戰下所採取的安撫與消音措施（林萬億，83；柯三吉，84，王增勇，89）。但福利三法通過對社會福利的預算及人力並沒有相對提昇，僅具象徵性意義，沒有實質的服務措施，且以當時 65 歲老人人口 746,962 人占 4.22%，但老人的年齡卻設定在 70 歲以上，能服務的老人少之又少，而實質受惠的措施僅有搭乘交通工具及進入康樂場所享有半價優惠，實無實質福利可言。

老人福利需求開始出現，因應老人照顧需求，72年起先後有高雄市、臺北市提供居家服務或在宅服務；77年臺灣省政府推出「臺灣省安老計畫—關懷資深國民福利措施」，推行二十六項老人福利措施，辦理了日間託老服務、居家老人服務、敬老午餐、老人諮詢服務等多服務（陳伶珠，92）。政府看到老人照顧的需求，逐漸發展老人福利服務工作，但仍限於服務低收入戶老人為主。

四、老人福利修法需求浮現期（82年～85年）

80年代老人福利的需求逐漸浮現，82年9月臺灣65歲老人人口達到聯合國定義的7%高齡化社會的門檻，老人福利的議題也一一出現，82年前後在立委選舉及縣市長選舉中，民進黨將老人年金做為重要政見訴求，也引發了一波對老人議題的關注，並於84年通過老年農民福利津貼暫行條例，回應這一波的老人年金訴求，但也開啓了臺灣老人津貼隨著選舉起舞，政治人物每到選舉不斷上演津貼加碼的戲碼，讓國家財政與縣市財政陷入困境。

除了老年年金議題打響老人福利議題，對於老人福利法已無法回應老人福利的需求，也引發民間的社會福利學者及實務工作者的關注。直至81年，行政部門開始著手修法，雖曾提出了若干頗具突破性的條文，但由於當時的行政院長郝柏村，明確表示臺灣不走福利國路線，人民應為自己的生活負責，老人應由家庭照顧，並提出所謂「三代同堂」政策。於是，內政

部的老福法修正草案在行政院會遭大幅刪除，僅通過將老人年齡由70歲降低為65歲，而涉及福利發放者仍以70歲以上者為限，因而以行政官僚體制來促進老人福利發展的嘗試遭受重大挫折。（王增勇，民89；吳玉琴，民94）

這樣的政策氛圍下，行政院提出的老人福利法修法版本顯得落伍，不符民間的期待，因而也引發民間自行推動老人福利法修法草案的力量。由王增勇、曹愛蘭、呂寶靜、林萬億、黃春長、沈淑芳等六人組成修法小組，提出民間版「老人福利法修法」草案，並透過與老人團體的串聯，將法案提交民進黨黨團通過，由黃信介先生提案。而這股民間推動修法的過程，也於82年催生了「中華民國老人福利推動聯盟」的籌備成立，成為第一個為老人福利政策倡導的全國性組織。

五、老人福利服務措施蓬勃發展期（86年～95年）

老人福利法86年第一次修訂，修訂過程中有來自小型機構的阻擾，修改後的老人福利法立即面對著社區林立的小型機構合法立案問題，當時業者號稱有三千多家的小型機構，但經內政部88年清查計有714家未立案機構，內政部87年委託老盟協助輔導小型機構立案，過程突破部份的建管、消防、社政問題，協助機構合法立案。但因小型機構對二年的緩衝期希望修法延長，也希望原地就地合法等想法，導致機構立案輔導工作遭遇困難。老盟88年6月結合多位立法委員在立法院捍衛老

人福利法 28 條不被修改，二年落日條款確定執行，才讓小型機構全面朝向合法立案，也才有條件要求機構提昇品質。

隨著老人社會事件的發生，一是 87 年 1 月中和市未立案的慈民安養中心火災，燒死 11 位老人，而催促了老人機構的設立標準訂定及輔導立案工作的刻不容緩進行；而另一是老榮民死亡多時，被自己養的狗啃事件，也引起行政院的重視，而於 87 年 5 月由台大社工系林萬億教授舉辦「誰來照顧老人？」研討會，隨後行政院核定了「加強老人安養服務方案」，要求各部會全面性提供老人照顧的政策，只可惜加強老人安養服務方案雖有理想的政策目標，但沒有預算經費的支持，僅由各部會依自己的業務自編預算，到最後只是各部份業務的書面彙整，甚為可惜，但政府努力想回應老人問題的用心，是值得肯定。

隨著老人照顧問題的一一浮現，此階段著重於失能老人照顧議題，先後有 89 年底至 92 年底「長期照護先導計畫」三年計畫，提供長期照顧的研究及實驗社區經驗；91 年「照顧服務福利及產業發展方案」、「非中低收入失能老人及身心障礙者補助使用居家服務試辦計畫」，行政院經建會著眼於推動照顧服務產業，增加就業機會，而擴大提供給一般戶使用居家服務，91 年起臺灣老人照顧不再只是針對低收入、中低收入老人提供，擴大一般民眾皆可享有政府的補助，是政策向前跨了一大步。

另外針對健康老人的關懷政策，行政院 94 年推出「臺灣健康社區六星計畫」，

預計三年內設置社區關懷據點 1,600 點，提供老人健康促進、關懷訪視及餐食等服務，建構社區健康老人的照顧網絡。95 年教育部提出「老人教育政策白皮書」，推動樂齡學習中心。93 年內政部推動「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，利用促參條例鼓勵企業投入老人住宅建設，但因企業對於只租不賣的老人住宅政策並不看好，再加上相關配套措施不完善，老人自有房屋率高，及大多數老人經濟安全保障不足，導致政策推動失敗，並於 97 年停辦。

另外，在老人經濟安全保障的議題一直處於混亂的局面，國民年金法自 82 年開始規劃，幾經波折，進出立法院多次，版本也經過最早期的大國民年金（業務分立內涵整合）、91 年經建會提出社會保險制、平衡基金制（稅收制）、儲蓄保險制（個人帳戶制）三種型態，並經 91 年全國社會福利會議決議採社會保險制，但在立法院及行政部門有多種版本同時存在，無法達到共識下，最後 95 年行政院提出小勞保制的國民年金版本，比照勞保模式提供老年年金、身心障礙年金、遺屬年金、喪葬給付等給付內容，但立法院仍存在不同版本，有待溝通。

而這段期間津貼的選舉支票卻不斷上演，89 年總統大選陳水扁先生提出「三三三方案」，承諾發放 3,000 元敬老福利津貼；並於 91 年通過「敬老福利生活津貼暫行條例」；縣市首長選舉時也不斷上演津貼加碼，以新竹縣、新竹市最為嚴重；立委選舉及總統大選，則針對特定對象老農津貼加碼，從 84 年的 3,000 元，93 年調升

到 4,000 元，95 年調升到 5,000 元，到 96 年再調至 6,000 元，政治人物不斷加碼無視國家財政的困境。

六、老人福制度法令逐漸建置完善待落實期（96 年～ ）

可預期的未來，臺灣老人人口老化速度加速，可面對的時間又比先進國家的時間短，引發社會普遍的重視，因此老盟積極推動老人福利法再次修法，從 91 年制訂草案到 95 年積極遊說立法院，終於 96 年 1 月 12 日立法院三讀通過，讓老人福利法的法規更加完善，老福法第十五條也在老盟強力推動下通過，「直轄市、縣（市）政府對於有接受長期照顧服務必要之失能老人，應依老人與其家庭之經濟狀況及老人之失能程度提供經費補助」，代表照顧老人的責任已非由家庭全部負擔，國家應積極扮演協助者的角色。

國年金法也在民間團體及部分立法委員的積極推動下，96 年在立法院臨時會期通過，預計 97 年 10 月上路。制定過程中仍擋不了老農津貼加碼的政治壓力，老農津貼硬生由 5,000 元提升到 6,000 元，但國民年金已將各項津貼整併入，未來讓津貼慢慢落日，民間團體期待老農津貼加碼是最後一次。但 97 年國民黨全面執政，在農民反彈下，表示現在不用繳錢就能領 6,000 元，未來納入國民年金要繳錢又領的少，反對老農津貼納入國民年金，立法院在國民年金尚未上路前，立刻將老農津貼排除於國民年金法的適用範圍，老農津貼繼續循以往由國家編列預算支應，沒有落日的

一天。

另外一項重要法案是勞保年金化的議題，也在 97 年勞工保險條例修法完成，並於 98 年 1 月 1 日起實施，將過去只能選擇一次給付的退休金制度，改成勞工退休時也可以選擇月退，增加勞工老年經濟安全的保障。

因應臺灣社會少子女化、高齡化及移民問題，97 年行政院核定「人口政策白皮書」，其中對於因應高齡化社會對策之目標，在於「建構有利於高齡者健康、安全的友善環境，維持老人的活力、尊嚴和自主」（內政部，97 年），並提出八項對策，內容甚為完整，待一一落實。

而行政院隨著「加強老人安養服務方案」辦理期程屆滿，為因應我國社會型態及家庭結構急劇轉變，所衍生多元複雜之老人照顧需求，除了失能老人之照顧，對於其他約 9 成非失能老人之需求，亦應加以重視，因此如何有效建構並周全整體老人福祉益形重要。98 年內政部研擬「友善關懷老人服務方案」，以「活躍老化」、「友善老人」、「世代融合」為方案主軸，期積極維護老人尊嚴與自主，形塑友善老人的生活環境（內政部，98 年）。此方案參考國際老人福利的趨勢走向，融入活力老化、友善老人、世代融合的概念，我們看得到政府的用心，但此政策一樣未有專款經費挹注，是否會像「加強老人安養服務方案」一樣，僅成為各部會書面數據報告的彙整，而無法落實的困境，仍有待觀察。

值得一提，在民法的修正上也有極大的突破，97 年民法監護制度修正，將過去

無行為能力者的禁治產宣告改為監護宣告，並增設輔助宣告的機制，「對於因精神障礙或其他心智缺陷，致其為意思表示或受意思表示，或辨識其意思表示效果之能力，顯有不足者，法院得因本人、配偶、四等親內之親屬、最近一年有同居事實之其他親屬、檢察官、主管機關或社會福利機構之聲請，為輔助之宣告」，此修法對於智能障礙者及失智症者的權益更加有保障。另外 99 年 1 月民法、刑法同時增訂有關扶養義務減輕或免除之條文，將過去扶養父母視為「絕對義務」的觀念，改為「相對義務」，父母對子女無正當理由未盡其扶養義務持續逾二年，且情節重大者，成為刑法 294-1 條增訂阻卻遺罪成立的條件之一。

95 年行政院舉辦「臺灣經濟永續發展會議」後，行政院院長蘇貞昌立即提出「大溫暖社會福利套案」，並於 96 年 4 月通過「長期照顧十年計畫」，其目標為「建構完整的長期照顧體系，保障身心功能障礙者能獲得適切服務，增進獨立生活能力，提升生活品質，以維持尊嚴自主」(內政部，

97)，並預計於 96 年 10 月上路，但因中央及地方政府的籌備工作並不如預期，真正上路應該是在 97 年初才正式推動。但隨著 97 年政黨的輪替，馬英九總統競選時提出「推動長期照護保險與立法，四年內上路」，行政院院長劉兆玄 97 年底指示經建會儘速提出長期照護保險先期規劃構想，並於 98 年 7 月至 10 月進行 50 場溝通座談會；衛生署也於 98 年 7 月成立長期照護保險籌備小組，負責研擬長照保險法草案與推動長照保險各項籌備工作；另外，行政院也於 98 年 6 月成立「行政院長期照護保險推動小組」，衛生署將部份待決課題提到行政院長期照護保險推動小組會議中討論，推動小組只開過三次會議，衛生署以最快的速度於 98 年底已將長期照護保險法送入行政院審查，民間社福團體在沒看過版本已送入行政院，真令民間社會福利團體錯愕。另外長期照護服務法也由衛生署草擬，幾次與民間社福團體溝通，民間的意見也未被採納，也於 99 年底送入行政院審查中。

表 4：百年來重要老人福利法令政策措施一覽表

年度	老人福利相關法令	重要老人福利政策及措施	備註
5 年		成立鄰保事業「人類之家」	
12 年		推動「方面委員會」制度	
35 年		日據時代，行政長官公署成立「臺灣省救濟院」	「臺灣省救濟院」是臺灣早期重要官方社會福利機構
36 年		成立「臺灣省政府社會處」	
37 年		省政府社會處分別成立高雄救	「臺灣省救濟院」改名

年度	老人福利相關法令	重要老人福利政策及措施	備註
		濟院（內政部南區老人之家前身）、花蓮救濟院（內政部東區老人之家前身）、新竹省立習藝所、澎湖救濟院（內政部澎湖老人之家前身）	為「臺灣省立臺北救濟院」，現名為「內政部北區老人之家」
39年	臺灣省頒訂「勞工保險辦法」		
42年	通過陸海空軍人保險條例	成立新竹、臺南、屏東、花蓮榮譽國民之家	
43年		成立「行政院國軍退除役官兵就業輔導委員會」	
47年	*勞工保險辦法改為「勞工保險條例」 *通過公務人員保險法		
49年	*頒訂「退休公務人員退休金優惠存款辦法」		
53年	*制定國軍退除役官兵輔導條例	臺北市立救濟院創立，58年改組為「臺北市立綜合救濟院」，63年改名為「廣慈博愛院」	
54年		制定「民生主義現階段社會政策」	內容包括：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育與社區發展等七項
65年		*臺灣省政府將各公、私立救濟院改名為「仁愛之家」	
69年	*老人福利法制定 *社會救助法制定 *殘障福利法制定	*高雄市建造全國第一座老人活動中心	
72年	*銓敘部、財政部修正「退休公務人員退休	*高雄市政府最早辦理居家老人服務計畫（由志工協助）	

年度	老人福利相關法令	重要老人福利政策及措施	備註
	金優惠存款辦法」最低年息提高為 18%	*臺北市政府辦理老人在宅服務（雇用給薪人員服務）	
77 年		*臺灣省政府「臺灣省安老計畫－關懷資深國民福利措施」	
79 年	修訂殘障福利法		
80 年	通過護理人員法		
81 年			蘇煥智在臺南縣立委選舉拋出「老人年金」政見
82 年	頒布「中低收入老人生活津貼實施辦法」	*內政部提出「國民年金保險法草案」 *民間提出「老人福利法民間版」修法草案	*臺灣老人人口達總人口的 7%，進入高齡化社會 *縣市長選舉，民進黨以「老人年金」做為共同政見 *老人福利推動聯盟籌備成立
83 年	*通過全民健康保險法	*行政院核定「社會福利政策綱領」 *高雄市首度推行老人保護服務，隨後臺灣省選定四縣市實驗 *第一次全國社會福利會議	*老人福利推動聯盟成立
84 年	*全民健康保險開辦 *通過老年農民福利津貼暫行條例		
86 年	*老人福利法第一次修訂 *社會救助法第一次修訂 *修訂身心障礙者保護法(原殘障福利法)		*老福法修法開放小型機構設立，社區小型機構林立，號稱有三千家

年度	老人福利相關法令	重要老人福利政策及措施	備註
87年		*內政部推動「加強推展居家服務實施方案」 *行政院核定「加強老人安養服務方案」(91年、94年修訂) *衛生署推動「老人長期照護三年計畫」 *第二次全國社會福利會議	*中和市未立案的慈民安養中心火災，燒死11位老人 *老榮民死亡多時被狗啃事件
88年		*老人福利法第28條 88/6/18滿二年實施，要求未立案機構全面立案。	
89年		*行政院推動「建構長期照護先導計畫」三年計畫	陳水扁總統大選承諾發放三千元敬老福利津貼
90年		*90-93年衛生署推動「醫療網第四期—新世紀健康照護計畫」 *中央對直轄市、縣(市)政府執行社會福利績效考核	
91年	*通過敬老福利生活津貼暫行條例	*經建會推動「照顧服務福利及產業發展方案」 *內政部推動「非中低收入失能老人及身心障礙者補助使用居家服務試辦計畫」 *第三次全國社會福利會議	敬老津貼訂有排富條款
92年		*行政院提出「國民年金保險法」草案送立法院未通過。	
93年	*制定勞工退休金條例	*行政院修定「社會福利政策綱領」 *老農津貼由3000元提高為4000元 *敬老津貼發放對象擴大到已領勞工保險老年給付者 *內政部推動「促進民間參與老	

年度	老人福利相關法令	重要老人福利政策及措施	備註
		人住宅建設推動方案」	
94 年		*行政院推出「臺灣健康社區六星計畫」，設置社區關懷據點 *衛生署推動「全人健康照護計畫」	
95 年		*老農津貼由 4000 元提高為 5000 元 *教育部提出「老人教育政策白皮書」 *行政院舉辦「臺灣經濟永續發展會議」 *行政院通過「國民年金法草案」(小勞保制)送立法院。	
96 年	*修訂老人福利法 *制定國民年金法 *修訂身心障礙者權益保障法	*行政院核定「大溫暖社會福利套案之旗艦計畫－建構完整長期照顧體系十年計畫」，96 年 10 月上路 *老農津貼由 5000 元提高為 6000 元 *老人福利機構失智症老人人照顧專區試辦計畫(96 年--98 年) *失智老人團體家屋試辦計畫(96/7/1~98/12/31)	*老人福利推動聯盟積極推動老人福利法修訂 *「搶救國民年金聯盟」於立法院臨時會中，結合立委積極推動國民年金法通過
97 年	*10 月國民年金法實施 *修訂勞工保險條例(勞保年金化) *修訂社會救助法 *修正民法監護制度	*行政院核定「人口政策白皮書」 *內政部停止試辦「促進民間參與老人住宅建設推動方案」 *勞委會提出「高齡化社會勞動政策白皮書」。	*馬英九競選總統時承諾「推動長期照護保險與立法，四年內上路」
98 年	*勞工保險條例之勞保年金化正式實施	*行政院核定「友善關懷老人服務方案」	

年度	老人福利相關法令	重要老人福利政策及措施	備註
		*衛生署將「長期照護保險法草案」送行政院審查	
99年	*行政院組織法修正，成立衛生福利部，101年正式上路 *民法、刑法增訂有關扶養義務減輕或免除之條文	*衛生署將「長期照護服務法草案」送行政院審查	

參考資料：

1. 中華民國老人福利推動聯盟主編，92年，居家服務操作手冊。
2. 中華民國老人福利推動聯盟主編，99年，老人保護案例彙編。
3. 內政部，97年，老人福利法規彙編。
4. 內政部、臺灣社會工作專業人員協會編印，93年，社會福利的軌跡
5. 江亮演，94年，臺灣老人福利之演進與發展。社區發展季刊 109：83--96
6. 林萬億，91年，當代社會工作—理論與方法，第三章，五南圖書公司。
7. 林萬億，96年，我國的國民年金制度推動經過：一頁老年經濟安全滄桑史。
8. 黃煌雄等，91年，我國社會福利制度總體檢調查報告，監察院出版。

肆、百年來老人福利政策的省思

從百年來老人福利政策發展，筆者提出五點觀察及省思：

一、老人照顧從家庭完全負責，到政府分擔照顧責任

民國初年的臺灣還在日據時代，對老人的福利措施，延續了清朝救濟事業，也在後期發展了積極性的社會福利措施，可惜隨著臺灣光復，國民政府接收臺灣，對日本較積極性的措施予以停辦，留下來的仍是慈善救濟事業為主，以消極收容貧苦無人奉養的老人為主的機構式照顧，如各公民營的仁愛之家、榮民之家。政府雖在69年制定老人福利法，但政府在推動老人

福利的意型態上，仍認為家庭負有奉養老人的責任，只有無人奉養或家人無能力奉養老人時，政府採機構收容的消極方式來處理孤苦無依老人照顧問題。一直到96年1月12日老福法重新修正通過，老福法第十五條「直轄市、縣（市）政府對於有接受長期照顧服務必要之失能老人，應依老人與其家庭之經濟狀況及老人之失能程度提供經費補助」，代表照顧老人的責任已非由家庭全部負擔，且透過長照十年計畫的推動，國家扮演起分擔照顧老人的責任。

二、民間參與立法帶動進步的力量

臺灣在82年老人人口進入高齡化社會，81年民進黨開始喊出老人年金的選舉政見，將臺灣老年經濟安全問題突顯出

來，而讓老人福利逐漸受到重視與討論。臺灣老人福利的公共論述也越來越蓬勃，特別是修法工作，不再讓政府完全主導法令的制訂，而是來自民間自發性的起草修法草案，再透過立法委員的提案，讓來自學界及實務界的民間聲音可以納入修法中，當然這樣的結果也是衝撞出來的，80年代初期政府部門對於民間的意見接受度低，甚至不願回應民間的建議，但隨著政治生態的改變，立法院在84年進行老立委退職後第二次改選，在立法院政黨不過半的情形下，再加上部分立法委員關心民生法案及議題，造就了民間與立委結盟推動各項議題的時機，86年老人福利法就是在這樣的契機下修法成功；96年老人福利法的再次大修法，也在民間、政府部門與立法委員的合作下，提出更完善的老人福利法案。

三、老人經濟安全議題成為選票政治的工具

老人經濟安全議題，因國民年金法一直未有共識，讓老農津貼一直上演加碼，形成國家財政治理的困難，雖然96年完成國民年金制，對民間團體而言是一個不得不妥協的結果，因共識形成不易，最後行政部門提出的小國民年金的版本，是行政部門內部協商最可行的做法，而民間則迫於再不通過，老農津貼持續加碼，國民年金就推不出來了，最後妥協將老農津貼納入國民年金讓使其落日，但此期待卻在國民黨成為立法院最大黨、完全執政時，97年國民年金未上路前，將老農津貼排除於

國民年金法外，讓老農津貼持續發放，無視國家財政的困窘，以98年老農津貼的支出為例，高達508億6,023萬元（農委會，100年度預算書），臺灣選舉的政治考量凌駕專業制度的建構，令民間團體感到無奈。

四、不公義的軍公教福利制度

另外，政府長期獨厚軍公教人員的政策，包括軍教人員免稅優惠、福利項目繁多、退休金所得替代率過高、優惠存款等，其中軍教免稅政策在社會輿論壓力下，直至100年1月7日立法院才通過取消免稅優惠，自101年開始課稅；另外軍公教人員退休金優惠存款保障18%，在低利率的時代，政府每年利息補貼以97為例，總計一年利息支出金額便高達768億元，預料98年隨著利率再降，政府貼補的利息總額將可能飆高到八百億，幾乎是政府一次消費券支出的總額（大紀元新聞網，98/1/6），此不公平的現象乃是政府針對特定對象過度保障，無視國家財政長期沉重負擔，對社會其他民眾更是不公義的措施。

五、老人長期照顧政策搖擺，預算不增反減

而老人照顧問題，從過去到80年代是以中低收入戶及低收入戶做為服務的對象，政府的政策定位仍限於對經濟弱勢者的照顧，且服務內容以居家服務或機構安置（僅限低收入戶）為主；從89年長期照顧先導計畫的研究與實驗，開始嘗試提供老人多元的照顧服務內容，實驗社區時間短短二年到92年計畫結束，民間期望政府

應該將實驗的經驗擴充到不同縣市試辦，可惜當時行政院在長照的政策上搖擺，在政策不確定的情況下，又回到委託研究的階段，錯失了長照政策推動的契機。到蘇貞昌先生擔任行政院院長時，提出大溫暖社會福利套案，並由內政部委託政大呂寶靜教授彙整過去長期照顧的研究資料，提出「長期照顧十年計畫」，行政院於 96 年 4 月核定，真正上路在 97 年初，但隨之而來的政黨輪替，國民黨的政策將長期照顧政策由稅收制轉向保險制，由衛生署主導積極推動長照保險法及長照服務法的制定，但與民間社福團體的溝通不足是一大問題，未來在立法院對於衛生署所提出的版本，民間仍秉持政策倡導及監督的立場，提出民間的版本爭取發言空間。

而長照十年計畫的推動也因政黨輪替預算遭刪減，99 年預算較 98 年刪減 6 億元，造成各項長照服務推動受挫，以居家服務為例，部分縣市在 99 年 9 月經費已不足以支應，內政部 9 月報行政院，動用第二預備金支應，但預備金直到 12 月下旬才到達地方政府，叫民間及地方政府如何將居家服務業務推動好呢？而 100 年的預算仍要再上演經費不足的窘境。

伍、邁向百年老人福利之展望

展望一百年的到來，未來人口老化的速度不會減慢，若再加上少子女化的問題嚴重，將加速老化速度，因而未來老人問題更加嚴峻。隨著 99 年行政院組織法修法通過，即將於 101 年將衛生及福利業務合

為「衛生福利部」，目前衛生福利部組織架構草案中，將社會司原有的老人福利、身心障礙福利，加上衛生署原有的護理及健康照護處之長期照護科，組成「社會照顧及發展司」，主管老人、身障及長期照護議題；而另將老人保護、身障者保護之業務歸到「保護服務司」。目前衛生福利部組織架構雖未完全定調，但長期來在中央衛生大（強勢）、福利小（弱勢）的結構並沒有改變，讓民間團體對未來衛生福利部下的各項社會福利服務推動憂心忡忡；但從另一方面來看，長期來衛生與社會福利未整合，產生服務一國多制的現象，而衛福部的成立能將各項服務整合，提供弱勢者有更完善的服務體系，也是一項契機。因此筆者從民間老人福利政策倡導者的角色提出以下幾點期許及展望，期盼衛生福利部對於老人福利政策的推動，能積極建構完善的照顧體系、健康促進體系，使老人活得健康有活力、照顧有尊嚴，營造一個無年齡歧視、對老人友善的世代融合社會，讓臺灣在迎接超高齡社會來臨時有所準備：

一、儘速建構完善老人長期照顧體系

因應高齡化社會與失能人口的增加，長期照顧制度的建構有其迫切性，政府目前提出長期照護保險制度規劃，不管稅收或保險制，對政府最大的考驗應該是如何提供充足及完善的照顧體系，且財務是人民負擔得起，可以永續經營的制度。長照保險的開辦期程未定，需經過立法及與相關民間團體溝通，在未開辦保險前，政府

仍應強化目前長照十年計畫之服務建置的基礎工程，增加長照預算，培植更多照顧服務發展出來，提供需照護者多元且適切的照顧服務。

此外，隨著高齡人口增加，失智症患者的比例未來也將快速增加，如何提供適合失智症者適切的照護服務，支援失智症者像往常一樣繼續生活，且保有其「尊嚴」的生活，也是未來長期照護重要的課題。

二、積極推動健康促進、照顧預防工作

良好的身體健康有助於老年期的生活適應，且老年期的福祉有賴於身體、心理和社會全面的安適，個人健康的生活方式之養成或生活形態的改變，可透過衛生教育計畫及社區健康介入計畫來促成，諸如老人慢性病的防治、預防注射、老人事故傷害之預防、老人憂鬱症、自殺預防及老人口腔保健等，皆是重要的健康促進措施，應及早介入，結合民間及政府部門的力量，整合社區現有的各項資源共同推動，讓老人活得長壽，更要活得健康，延緩失能的發生。

三、支持家庭照顧老人

家庭在照顧服務上常常扮演著主要角色，從服務的提供、財務的支持，乃至於心靈上的寄託等等。然而，由於家庭結構及功能的改變，社會環境的變遷，雙薪家庭與單親家庭的增加，代間居住安排形態轉變，均對於家庭維持其傳統的照顧功能產生一定程度的影響，致使照顧老人不再

是家庭的單一責任，須由政府結合社會整體力量，推動妥適的政策與措施，目前政府推動的各項長期照顧服務，係提供家庭「補充性」的功能；且家庭照顧者大多數為女性擔任，為協助家庭有能力及有意願照顧老人，政府對於家庭照顧者應提供相關的協助，以支持家庭照顧老人。

四、建置完整老人經濟安全保障

臺灣老人經濟安全保障自 97 年 10 月開辦國民年金，提供國內沒有任何保險民眾一個基礎的保障，特別是家庭主婦族群；而 98 年 1 月起，勞保老年年金也上路，提供勞保被保險人多一個選擇，領月退更有保障。這二大體系再加上軍公教保險體系的建構，整體老年經濟安全的保障已具有一定雛型，但臺灣因建構國民年金保險制度時間短，老年年金給付金額保障較不足，且目前國民年金被保險人繳款率 58.05% 仍偏低（自 97 年 10 月至 99 年 9 月止），仍有待加強民眾的宣導，以提高繳款率；政府相對提撥的經費也應實際到位（目前政府因民眾繳款率低只提撥 60%），讓國民年金財務穩健，是當務之急。

另外目前唯一未納入老年年金體系的是農民，每月繼續發放 6,000 元，國家財政負擔依然沈重，未來政府不應再提高津貼給付，避免增加國家負擔。更重要的是政府應推動年金制度改革規劃，整合銜接現行依各身分別舉辦之社會保險，讓各職業別的所得替代率合理化，以完備我國老年經濟安全保障制度。

五、促進高齡者就業及人力資源運用

隨著老人健康情形的改善，以及「非體力」勞動就業之增加，65歲以上的老人仍然可以積極參與勞動市場，成為社會可貴的人力資源。面對社會中高齡和老年人口比率的增加，以及幼童和青年人口比率的逐漸下降，促進高齡就業與人力資源運用，不但可以提高老年人被重視的感受，也增加整體社會的勞動力。

有關高齡者就業議題，政府受限於目前高失業率，對於高齡者就業議題不重視，但隨著人口逐漸老化，再加上一般民眾老年經濟安全的保障仍不足，高齡就業不只是促進老人人力資源的運用，更是部份長者謀生取得生活基本保障的機會，建議政府仍應加強高齡者就業制度面的建構，鼓勵企業雇用高齡者；推動銀髮人才中心的試辦；鼓勵老人從事志工等多面向角度，將老人人力資源再運用。

六、推廣活力老化

社會大眾將老人視為「體弱多病的」、「冷漠不關心社會的」等負面刻板印象，我們需要重新看待老人，他們是一群「有活力的、積極參與社會的公民」，鼓勵老人多參與社團及活動，展現老人活力的一面，改變社會對老人的看法，也有助於老人擁有正面的自我形象和自我認知。

讓健康老人有多元休閒活動可選擇，增加參與休閒活動的樂趣與機會；輔助輕

度失能的老人，藉由改善休閒環境的障礙，並設計適合輕度失能者休閒活動，增加輕度失能者的休閒參與。

七、營造友善老人環境

(一)營造友善老人及世代融合的環境(軟體)

透過正規學校教育及學校活動，安排敬老內容，強化年兒童及青少年認識、尊重老人之生活教育。並加強宣導成功老化之觀念，傳達正確的高齡社會資訊，營造對長者友善、世代融合之社會。

老化教育之施行應從小做起，透過正規學校教育讓學生了解老人進而尊敬老人，同時應透過教育資源的整合，配合研發專業教材與教案，釋出閒置空間提供老人學習活動所需，提供老人再教育及再參與社會的機會，降低老人被社會排斥與隔離的處境，建立一個對老人友善及無年齡歧視的社會環境。

(二)提供友善老人的通用設計環境(硬體)

在公共交通運輸工具，加強設置各項無障礙設施及設備，降低老人行的障礙，並強化人行道安全，改善人行空間，減少老人外出之阻礙，確保行走安全，促進老人自主活動之獨立性，增進其社會參與。

(本文作者吳玉琴現為中華民國老人福利推動聯盟秘書長)

📖 參考文獻

- 大紀元新聞網，98/1/6 報導，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/9/1/6/n2386651.htm>
- 內政部、臺灣社會工作專業人員協會編印，93 年，社會福利的軌跡。
- 內政部，97 年，人口政策白皮書。
- 內政部，97 年，老人福利法規彙編。
- 內政部，98 年，友善關懷老人服務方案核定本。
- 內政部編印，99 年，人口政策資料彙集。
- 內政部統計處網站，99 年，<http://www.moi.gov.tw/stat/>
- 內政部北區老人之家網站：<http://www.nteh.gov.tw/about.php>
- 內政部南區老人之家網站：<http://www.steh.gov.tw/chinese/ch/about.asp?urlbkey=212>
- 內政部東區老人之家網站：<http://www.ete.gov.tw/chinese/ch/about.asp?urlbkey=54>
- 內政部澎湖老人之家網站：<http://www.pheh.gov.tw/child/index.htm>
- 中華民國老人福利推動聯盟主編，99 年，老人保護案例彙編。
- 王增勇，89，誰代表老人發言？收錄於臺灣的社會福利運動第七章，蕭新煌、林國明主編，巨流出版社，89。
- 行政院戶口普查處編印，71 年，中華民國 69 年台閩地區戶口及住宅普查報告。
- 行政院經濟建設委員會，99 年，「2010 年至 2060 年臺灣人口推計」。
- 行政院農業委員會，100 年預算書。
- 江亮演，94 年，臺灣老人福利之演進與發展。社區發展季刊 109：83-96
- 林萬億，83，福利國家，臺北：巨流出版社。
- 林萬億，91 年，當代社會工作－理論與方法，第三章，五南圖書公司。
- 林萬億，96 年，我國的國民年金制度推動經過：一頁老年經濟安全滄桑史。
- 吳玉琴，94 年，老人福利推動聯盟的發展歷史，社區發展季刊 109：279-292。
- 柯三吉，84，我國社會福利政策的政治發展分析，社區發展季刊 70：46-56。
- 財團法人臺灣省私立臺南仁愛之家網站：<http://www.thop.org.tw/modules/tinyd0/>。
- 財團法人臺灣省私立高雄仁愛之家網站：<http://www.khja.org.tw/>。
- 陳伶珠，92，臺灣地區實施居家服務的歷史發展，收錄於居家服務操作手冊第一章，中華民國老人福利推動聯盟主編。
- 黃彥宜，80 年，臺灣社會工作發展：1683-1988，思與言 29：3，p119-p152。
- 黃煌雄、趙昌平、呂溪木，91 年，我國社會福利制度總體檢調查報告，監察院出版。