

臺灣民間百年老人福利組織的 轉變與市場化發展趨勢

陳燕禎

壹、前言

中華民國建國一百年，意義非常深遠，堂堂樹立邁進民主自由一百年的里程碑。只是國步唯艱，回顧當時政府剛播遷來臺時，風雨飄搖，危如累卵，幸好政府勵精圖治，在苦難中成長，經過六十餘年的努力，不論在政治民主、經濟繁榮、社會安定上均有長足的進步，同時在社會福利的成果上也享譽國際。欣逢建國百年之際，我國社會也正邁向長壽國家的一個新領域，在此回顧我國照顧老人的歷史文化，檢視當前的養老政策和作法，更要思考未來如何讓老人福利達到「老者安之」的理想境界。


成功養老政策的建立需要多元部門和民間力量的加入，尤其老人服務定位必須從「全方位」到「一次到位」的服務輸送系統，才能因應急速高齡化的人口需求。因此，高齡化國家必須思考在人口老化和老人福利政策之間，提出多面向、多層次的發展策略和規劃，政策發展必須首先去

除老人歧視(ageing)和對老人社會排除(social exclusion)的做法，賦予長者高度的自主權和充權，建構完整在地生活的便利系統，才能達成在地養老的目標。

今逢建國百年也正是國家人口結構最大轉變之際，在我國重視孝道文化的傳統固有思想之下，要建構智慧的在地服務系統，必須針對「周全性」老人需求調查評估，其服務內容要結合老人福祉科技的力量，提供生活照顧、健康促進、居家環境、交通運輸、養生飲食、銀髮住宅與休閒教育等多元服務構面的選擇。老人的基本權益有選擇權、自主權、生活品質權、保護安全權與隱私權等權益，而要維護這些基本權益，必須重新思考我國歷代養老政策的精神意涵、老人居住模式、老人機構與社區服務如何？老人照顧的情形是否轉變？政府政策和民間組織對照顧老人的思維模式和作法有何改變？長期以來，臺灣的老人照顧大都落在家庭的身上，尤其這些肩負照顧老人的家庭如何面對社會的變遷，並運用福利服務市場的協助？政府與

民間組織在提供老人服務過程有何發展新趨勢，這些都是當前必須探討的重要課題。

貳、我國歷代養老制度之淺探

首先探討中國文化對老人的定義，「老」在中文的象形文字「

中華民族的文化向來有「弘揚敬老美德」的優良傳統，回顧我國歷代之養老制度，在周秦以前的養老制度：以禮運大同篇最為著稱：「大道之行也，...，故人不獨親其親，...，使『老有所終』，...，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」意指要讓社會的長者，安享天年，才能有大和諧的大同思想。周禮司徒篇有「保息六政，養萬民」：一曰慈幼，二曰『養老』...。」將養老與慈幼並重。孟子梁惠王篇更有「老吾老以及人之老」倫理美德的提倡。所以當時以「養老」作為王道之始，仁政之一，故君主有

一套養老、敬老、崇老的具體計畫者，自然受到人民的愛戴。

漢代的敬老方式，在漢文帝詔文中對於老者，不僅要省視訪問，賜以布帛酒肉，還要將養老政策制成法律來推行，即八十以上者，賜米一石，肉二十斤，酒五斗、九十歲以上又賜帛二疋，絮三斤及賜物等。至於南北朝的敬老方式，以仲春行養老之禮，授老人板職和賜黃帽、鳩杖，對老人的尊重可見一斑。隋唐時代的敬老方式是上承漢代迄五代之制度，除講究敬老儀式，對於告老返鄉的仕官發給半俸，讓其可在家裡逍遙自在、頤養天年的一種養老退休制度。

宋元時代的養老制度在敬老禮節雖簡化了，但京師（中央政府）開始設置「居老院」機構，開始收容鰥寡孤獨者，各州縣（地方政府）設置「安濟坊」機構，以收養貧病者，並設置有「福田院」與「漏澤園」的福利機構，以安養老幼殘疾無依者，其資源經費由政府負擔。范仲淹曾創立「義莊、義田」，設置「養老堂、育嬰堂」等機構，讓親族中的鰥寡孤獨貧病者，皆可居住其堂內，帶動民間社會興辦養老福利設施的風氣。

至於明清時代的養老制度，除宮庭之中行養老之禮，並賜八、九十歲的長者酒肉、爵位，讓老人不必為五斗米折腰，以提高老人的社會地位，對於家中有七十歲以上之老人，有子成疾者，政府則給予救助，且養老制度夾帶對身心障礙者的照顧。而明洪武三年，下令天下各府州縣要普設「惠民藥局」，讓老人可以看病治療，

並設置有收容貧困的「棲流所」、「養濟院」等收容機構，每年由政府提供照顧經費(徐立忠，1989)。就此，對老弱傷殘的照顧國家力量已有介入，提供養老機構的照顧經費，讓這些老人機構能有基本的營運資源。

參、我國民間慈善組織的興起與角色功能

臺灣人口的大量移入，乃因滿清入關，異族殘暴搶奪，人們為逃避戰爭、飢荒、災禍和死亡，引起中國大陸人口大規模移入臺灣(潘志奇，1957)。臺灣為一個孤懸的海島，清代政府有限攜眷禁渡之令，致流民眾多，加上天災頻繁、人禍不斷，導致社會呈畸形發展，社會問題嚴重至極，而政府為收容明鄭遺留失依之「老弱部眾」乃創立「養濟院」，此為清代佔領臺灣社會賑恤之肇始。根據梁其姿的研究(1986)，中國的民間慈善機構或活動在16世紀末期已開始普遍化，到17、18世紀，這些民間社會所組成的慈善機構或活動已相當成熟。18世紀各類「善堂」在乾隆中期出現，遍及鄉鎮，是社會福利的擴張期，然而相對也造成許多問題，如冗員過多，已成為「衙門化」的行政機構；善堂已漸失去當初成立之真正意義，也使民間慈善組織性質變得複雜(梁其姿，1988)。清代對一般貧困之救濟活動中，重要福利機構有：1.養濟院；2.普濟堂；3.棲流所或留養局等，其中以「養濟院」為中心，乃為「官設」，收容鰥、寡、孤、獨及殘廢之人，即貧窮無親屬或所依靠者為

自己不能自存者，其所在之官設機構均應收養。十八世紀後，民間慈善的普遍性的發展也具有一個嶄新的意義，就是進入社會教育意義和維持社會安定整合的功能。換言之，民間的慈善機構著實已扮演了政府機構沒辦法扮演的角色，即所謂「互補」的角色和地位。

社會福利事業以近代國家觀之，由「統治作用」轉向「福利功能」(李冀中，1948)。不管是統治作用或福利功能的發揮，除了政府的決心和努力外，民間社會組織正是重要的支柱來源之一。臺灣民間社會所推動的慈善組織模式雖然隨著朝代或時間而有所變化或起伏，然而這股力量確仍在無形中凝結，尤其傳統慈善的百年民間老人組織、機構，如財團法人臺灣省私立臺北仁濟院、財團法人桃園仁愛之家等早已寫著推動社會福利的歷史和精神，是其在背後隱藏著民間社會和國家機制的互動關係下扮演特殊的角色(陳燕禎，2005a，2008)。這些古老的、本土的私立救濟院，具有的非營利組織的重要特質，在收容對象或所提供之福利服務，常是政府或營利組織所「不願做」、「不想做」的，早期所收容照顧的對象均是街頭遊民、精神病或無依殘疾或孤老者，其安置收容工作常是公部門較無力觸及之處。這些本土老人組織的財產較多，組織資源較充足，自主性大，只要組織想推動的方案完全可由機構組織自行操控，政府並不會介入與干涉。

百餘年來，國家依賴著民間社會這股莫之能禦的充沛社會力，兩者之關係卻因外部環境的變遷、政體及政策之轉變，而

必須在不同歷史階段中重新調整。從我國整個歷史發展階段，也從世界史的立場來看，1987年7月，臺灣「解嚴」了，政體由威權統治進入民主化的里程碑，是歷史上巨變的一年。在這個歷史階段，民間組織蓬勃發展如萬馬奔騰之順勢出發，如雨後春筍般林立，此股新興的民間組織嚴重衝擊了傳統民間社會福利機構的慈善性格，即「默默行善」、「為善不欲人知」的本質。解嚴後，新興的民間組織更以行銷、宣導做為爭取政府資源之主軸，而在資源有限下，自然努力爭取曝光及行銷福利賣點，以爭取社會大眾更多的認同及政府的注意，獲取組織生存的資源和競爭力，打破傳統默默行善的運作方式。中國社會福利事業，一直以「地方救濟」為主體，以「民間力量」為社會福利之主力，即使多為「官辦」的，也委由「地方士紳」進行管理、執行，至今則委託民間團體辦理。亦即臺灣於1980年代後因受西方「民營化」思潮的影響，在政府資源有限之下，轉而鼓勵民間擴大參與，社會福利政策趕上民營化之熱潮，也因此公私立老人機構或民間福利事業都面臨轉型的壓力，尤其民間百年老人組織也普遍面臨時代潮流的衝擊，例如在傳統組織的慈善觀念、組織扮演的角色和功能、組織的專業人力培訓等，在法令與實務過程當中呈現兩難的拉鋸，而為增進老人的相關權益，中華民國老人福利推動聯盟（以下簡稱老盟）也於1994年成立，希望透過老人福利法的修法，推動民間老人服務工作。總之，國家與民間組織之間「依存性」日增已是不爭

事實，甚至大部分的社會服務的組織已轉變為官僚化、專業化，甚至政治化。在社會快速變遷下，代表社會力的民間組織之目的、動機和過程似乎已有所變異和調整，然而唯一不變的應是其「使命感」，尤其是從事老人照顧機構的歷史和老人政策的演變，更是社會福利的重要民間組織力量之所在，必須更進一步的探討。

肆、臺灣老人福利政策與老人機構的轉變

據舊志，清代在臺灣各廳縣置養濟院共有七處，清代所設之救濟院雖是為照顧臺灣境內的貧困無依者，然實際目的為「安撫民心」。而依據日人杵淵義房(1981)在《臺灣社會事業史》一書中記載，清代臺灣已設有七處「養濟院」，專以收養及救濟貧困的老人為主。至日治時代臺灣總督府合併清代舊有救濟設施，設立7所公立慈惠院。光復後臺灣省政府於各地設立綜合性的「救濟院」，1976年後救濟院改稱仁愛之家，收容對象仍以無謀生能力、貧苦無依的老人為主（陳燕禎，2005b）。除仁愛之家外，各地另設有安養堂與榮民之家安置無依老人。除了公費安養，由於家庭結構與功能的變遷，部分有經濟能力的老人，也願意自費住在老人安養機構（李誠日，1987）。而我國民間老人機構在1945年到1950年創立數量增加，1980年頒布老人福利法之前與實施之後，老人安養護機構的創立再次顯著的增加。此外業務亦有所改變與發展，原先只收容孤苦無依老

人的公立老人之家，也推展老人「自費」安養服務，收容經濟充裕，無子女照顧或子女不在身旁的老人（楊孝滌、趙碧華、邱慶雄，1996），以因應社會發展的需求。

我國於 1993 進入聯合國定義的高齡化社會之後，民間小型未立案養老機構如雨後春筍般林立，政府為因應社會需求，乃修正老人福利法及相關法規，在兩年內申請立案的緩衝期後，在 1998 年到 1999 年之間，所立案的機構數量仍然快速成長，但大多以前瞻性、保護性、權益性、專業性等維修法立意的重點，來保護老人並提供專業照顧，這是一個跨時代的里程碑。莊秀美(2008)亦指出照顧機構的管理課題是 1997 年老人福利法修法的重點，其目的為了解決小型未立案養護機構的相關問題。陳燕禎(2009a)指出國內的老人機構照顧發展已出現不同照顧專區的老人服務，讓老人獲得安全與舒適的照顧型態。民間老人機構或組織急速攀高之數據，顯示其現象有二，一則來自老年人口大量增加而造成機構照顧的市場化需求，二則也表達家庭照顧人力及資源不足的需求問題。總之，老人機構的變遷和轉型，都是為了因應社會環境與市場競爭的需求，也因而發展出水平形式與垂直整合形式，以及民間老人機構的連鎖經營型態。

其實我國的老人機構早在 1997 年「老人福利法」相關法令制度訂定之前，早已大量出現在市場中（徐立忠，1989；紀金山、林義盛，2007），但隨著社會環境的變遷，社會也逐漸出現營利性組織所經營的集體性老人住宅，以及使用者付費的老人

服務方案。我國老人福利機構的發展數量和使用情形，從 1999 年的 227 所，至 2010 年 6 月已達 1,089 所，可供進住人數達 56,514 人，實際進住者有 41,326 人，使用率為 73.13%，較 2009 年底分別增加 1.75% 及 0.28%（內政部，2010）。若依公立和私立的類型區分，以免辦財團法人登記、不對外募捐、接受補助或享受租稅減免之小型老人機構計 940 所占 86.32% 最多，餘依序為財團法人機構 109 所、公立機構 25 所、公設民營機構 15 所。若依機構類別區分，長期照顧養護型機構 980 所，占最多，有 89.99%，可供進住人數 4 萬 3,222 人，使用率為 75.73%；長期照顧長期照護型機構 52 所次之，可供進住人數 2,806 人，使用率 64.11%；安養機構的 43 所則居第三，可供進住人數 9,296 人，使用率 68.70%（內政部，2010）。而至 2010 年 6 月底止公布的統計資料，我國老人長期照護、安養機構計有 1,089 所，可供進住人數 5 萬 6,514 人，服務人數為 41,326 人，使用率達 73.1%，亦較 2009 年底增加（內政部，2010；見表 1）。

近年來，政府為因應戰後嬰兒潮人口邁入老年期的人口壓力，亦積極推動福利社區化的社區照顧模式，並建構社區生活互助網等補充性和支持性的福利服務，並推展在地養老的長期照顧政策，不過雖然如此，家庭使用機構照顧和外勞照顧的「替代性」照顧方式還是很多。政策已趨向服務供給部門多元化、老人服務事業經營多角化、老人機構發展外展服務等措施，希望協助解決社會一般老人和家庭的龐大需

求，也因此市場上已出現營利性組織所提供的老人集合住宅，以及推展使用者付費

的方案，尤其老人居家服務已漸成為照顧產業市場的新主流、新趨勢。

表 1：老人長期照護歷年機構數量

年代	老年人口數	家庭人口數	機構數量
2005	2, 216, 804	22, 770, 383	944
2006	2, 287, 029	22, 876, 527	977
2007	2, 343, 092	22, 958, 360	1034
2008	2, 402, 220	23, 037, 031	1074
2009	2, 457, 648	23, 119, 772	1066
2010 (10月)	2, 480, 649(10 月)	23, 150, 923(10 月)	1089

資料來源：研究者整理自內政部(2010)。《老人長期照護、養護及安養機構概況》。

伍、誰來照顧我－老人居住與照顧的轉變

從我國孝道文化之精神和歷代養老制度中，可見養老敬老是一種明人倫的教化精神，且具有社會安定的力量，而「老者安之」不但是國家王道、仁政的重要表徵，更是促使家庭幸福的重要基石。歷代王朝對養老之禮都相當尊崇與重視，然而時易境遷隨著社會結構的變遷，家庭功能的轉變，老人的社會地位也受到衝擊，老人的居住照顧和情感依附都面臨改變，許多老人有「時不我予」之感概。而傳統中國社會文化，照顧老人是家庭的責任和美德，政府所提供的老人照顧以「孤苦無依」的貧困老人為主，一般老人的照顧責任則是落在「家庭」的身上，而家庭向來也是老人晚年情感依附的重要支持來源。雖然社會的變遷，傳統價值倫理觀也產生變化，

老人的依附情感對象雖已有轉化，如養寵物、志工或自我安排休閒旅遊等，而平均壽命的一再延長，老人與成年子女相處的時間亦隨之延長，因此如何經營老人與家庭的依附關係和照顧模式，也成為探究老人照顧的新課題。

一、老人居住型態改變了家庭依附期望

臺灣老人照顧的模式在經濟壓力和孝道文化觀念改變下，老人居住的模式也轉變了，同時也呈現老人照顧依附需求問題（陳燕禎，2009a）。依據最近官方公布的「老人居住類型概況」報告，老年人雖有60.36%與子女共同居住，65歲以上老人以三代同住家庭最多，其次為配偶同住和老人獨居（行政院主計處，2006）（見表2），但三代同堂的比例逐年下降，老人獨居的比例逐年升高，這除顯示家庭居住模式的

改變，也透露家庭照顧功能的變遷。今日子女扶養老人價值觀和態度的轉變，已從昔日靠家族相互扶持的情感依附，轉為「付錢請人照顧」的老人安養模式。一直以來，國內各界討論「老人養老問題」的重要焦點多以「三代同堂」為榮，然而老人福利機構的大量興起的事實，除表示高齡化照顧產業市場的需求力之外，也透露家庭照顧人力資源的不足。因此現代流行「三代同鄰」的觀念，且已漸漸成為臺灣的老年人考量居住的一種新方式。從研究受訪的中年人表示，他們對未來老年居住安排，

期待以「三代同鄰」的比例為最高（胡幼慧，1995；陳燕禎，2006）。就兩代之間的互動而言，「同鄰」是獨居與同住之折衷方式，具有兩者之優點，有研究文獻提到「三代同鄰」居住安排優點，認為它具有互相照顧，且老人和子女擁有各自的自由和私密的生活空間（曾瀝儀等，2007）。因為居住模式的轉變，許多老人對子女的依附情感也逐漸轉移至社會活動，甚至養寵物來排解寂寞，日常生活的互動對象也轉變了。

表 2：臺閩地區 65 歲以上人口居住方式

單位：%

年別	獨居	僅與配偶同住	與子女同住	僅與孫子同住	與親朋同住	安療養機構	其他
1986	11.6	14.0	70.2	—	3.0	0.8	0.4
1987	11.5	13.4	71.0	—	3.0	0.6	0.5
1988	13.7	15.0	67.9	—	2.4	0.4	0.6
1989	12.9	18.2	66.7	—	2.2	0.9	0.2
1991	18.7	18.7	62.9	—	2.4	1.2	0.2
1993	18.6	18.6	62.2	—	2.5	1.0	0.1
1996	12.3	20.6	64.3	1.4		0.9	0.5
2002	8.5	19.5	61.7	2.0	0.6	7.5	0.2
2005	13.66	22.2	60.36	—		3.84	

註：與子女同住：含 2 代、3 代、4 代家庭中之子女，或更年長父母同住情形。

資料來源：行政院主計處（2006）。《老人居住安排概況》。

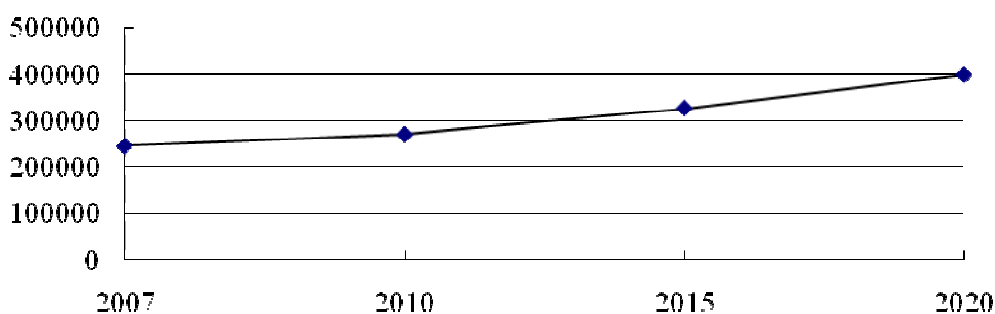
二、現代孝道是將老人委由外勞照顧

所謂孝之真義，在現代的兩代之間有很大的差異，無形之中已有一道很深的鴻溝。依我國需要長期照顧服務的需求人口

數預估，從 2007 年為 245,511 人，2010 年為 270,324 人，2015 年為 327,185 人，2020 年為 398,130 人（長期照顧十年計畫，2007）（見圖 1），急速上升。而中國傳統文化一向崇尚孝道文化，從古至今

在觀念上，都認為奉養年老父母是子女之天職，而奉養父母的層次大致可以分為兩類：一是物質方面的供給，即孟子所謂之「養口體」；另一則是情感和精神方面的支持，孟子謂之「養志」。這放到高齡化國家的長期照顧政策來看，子女要完成「養口體」的任務都已倍感吃力，更遑論養志的提供。孝道就現代而言，就是「誰來照顧我」、「誰來陪伴我」的日常生活需求。上一代「養兒防老」的觀念，在新世代大多以為只是「出錢即了事」、「出錢即盡孝」，因此一旦老人失能了，即花錢申請外勞照顧，或將安排安置於老人機構，或轉為購買老人居家服務的鐘點，認為這些照顧方

式都是等同於「盡孝」。然而這些機構照顧和外勞照顧的品質良莠不齊，因此讓許多老人為自己未來的長壽生活深感到恐慌。故老人生活就當代老人而言，有著「時空轉換，時不我與」之無奈，而對照顧的年輕人而言，新世代也有著無比的沉重負擔與壓力。傳統孝道文化價值的轉型，也導致社會上出現「家有一老，必有一倒」的現象，「棄養」、「虐待」或「忽視」父母的事件層出不窮，老人告子女不孝的案件也越來越多（陳燕禎，2009b）。因此，這些老人照顧的實質問題，國家若不積極面對和提出因應策略，影響社會的層面將愈來愈擴大。



資料來源：作者製作

圖 1：臺灣長期照顧服務需求人口數之成長趨勢

三、居家服務是在地老化的新選擇

長壽社會衍生的老人醫療和長期照護問題，少子化的家庭能付出照顧父母的心力愈來愈薄弱，因此將老人委託民間老人機構照顧和使用居家服務已漸成為在地養

老的常態，理想的老年照顧接受政府政策方案所安排的專業團隊 (Arango and Delgado, 1995)。因此，近年來，民間老人機構和社會福利團體積極加入居家服務（到宅服務）的服務輸送行列，例如提供居家服務、送餐服務、日間照顧、家庭托

顧服務方案都型塑了在家養老的型態。Rowe 和 Kahn 提出「成功老化」理論 (Rowe and Kahn, 1997)，若要排除高齡者在生理、心理與社會上各項衝擊和障礙，社區必須整合老人的生活需求與目標，才能達到成功老化之目的 (陳燕禎, 2009a)。在內政部老人服務項目的績效中，以居家服務的績效成長最為迅速，而居家服務是一項「侵門入戶」服務，是一項相當艱鉅的老人服務，因此，我們必須更審慎檢視，這些非營利的民間組織或機構所提供專業服務或社區外發展方案，其所秉持的理念、作法、模式、目標品質是否能掌握老人內心的需求，提供一套符合老人所想、所願、所希望的本土照顧模式。就此政府當局必須擔負政策規劃的責任，面對老年人口的數量、速度的事實和需求問題，進行結構性的調整，並整合各方的資源，建構有效的服務方案設計。

陸、新興的照顧產業：居家服務興起

老人居家服務的方案是具有多功能的服務效果，它的設計是以「在家養老」模式提供老人養老，而「由在地人服務在地人」的到宅服務模式也順應我國文化照顧老人的需求，雖然許多家庭也受到孝道文化壓力，以及老人表示不習慣由外人照顧的影響，但居家服務逐步受到市場化的接受卻是不爭的事實，居家服務除提供家庭的需求，也確實紓解家庭照顧者的長期壓力 (陳燕禎, 2009b)。就內政部 2006 年 7

月底，曾公布「完全自費」使用的個案量已成長四倍，以及完全自費的時數已成長約六倍的數據資料來看，民眾「自費購買」居家服務鐘點逐年成長的現象，已透露出市場的需求性。所以從居家服務已有消費市場，且社會需求性愈來愈大，加上評估居家服務補助鐘點的長期照顧中心，其評估立場也趨向鼓勵自費購買居家服務，故由民間組織提供老人照顧服務是必然發展的市場。不過老人居家服務雖已具有邁向市場化發展的趨勢和優勢，但這些參與居家服務的民間非營利組織，仍感到方案推展過程的吃力，尚有諸多障礙需要克服，尤其需要政府法令的鬆綁和鼓勵。例如居家服務財務來源主要是仰賴政府補助，而多年來政府並未調整服務費的補助標準，使居服工作被視為是過渡性質的工作，也因此導致居服人力嚴重流失，這是政府必須正視的問題。

從整體的市場供需觀點來看，社會逐漸的高齡化、女性就業比例增加，居家服務雖然是補充性的老人服務，但確實是一個值得開拓的新興福利市場，未來老人照顧市場也勢必朝此市場化的板塊移動。例如 7-11 便利商店在日本發揚光大，日本已有所謂的「便老商店」，專門為熟齡需求而設計，「Lawson Plus」商店就在 2007 年正式推出，由原本的便利商店形式，因應中高齡者需求設計的便老超商，其不僅在商店的陳設、路徑針對行動不便的老人家而調整，也找來更能理解顧客、同是中高齡的店員服務，店內廣列老人重視、喜歡的健康食品，還有種類繁多的生鮮食品及家

常速食等供老人選擇（林冠芬譯，2007；Lawson, 2010），這對高齡的日本而言，「便老超商」的確非常重要，而這家便利商店又於 2008 年，在山坡地居多的鳥取縣，推出一種「移動式」的便利商店，為交通不便又無法親自購物的老人提供另一種新形式的居家服務（Lawson, 2010）。故從照顧產業的市場供給者的發展來看，需要更深入認識老人身心功能的發展和限制，並掌握其特殊需求，尤其照顧服務員需提供服務的專業訓練，且待遇和工作保障都必需有完善的規劃，例如國內居家服務市場蓬勃發展下，政府應協助居家服務員取得照顧服務員的專業證照、充實在職訓練並提高薪資待遇制度，此三者合一規劃，方能有效吸引更多的人力資源投入此行業，讓居家服務的市場品質再提升。目前該服務尚處於較少強勢競爭的市場環境，因此要發展「自費型」的服務產業，不但需強化自我競爭優勢，更需提升貼心的服務內容，老人服務唯有邁向市場化發展，建立組織經營的治理能力，才能脫離長期依賴政府補助的「福利奶嘴」。

柒、老人政策與社區照顧之展望

從檢視臺灣重大老人照顧政策和服務方案的演變歷程發現，已由低收入戶的貧困老人照顧服務，擴大至一般家庭的老人照顧服務；服務的方式也由集體式的機構照顧，轉為「在地化」的社區照顧為主軸；服務部門由政府單一部門的供給發展至多元部門的合作；照顧服務以社會福利導向

轉向照顧產業化發展的政策。整體而言，希望透過多元化的部門（如商業部門、志願部門、政府部門、社區、家庭部門）提供照顧，讓老人服務邁向市場化發展，並結合老人福祉的科技力量，建構完整照顧產業市場，讓老人有更多選擇各型服務方案的機會。為努力朝向此目標，茲提出下列三項建議：

一、建構「以家庭為中心」的老人服務方案

「以家庭為中心」的老人照顧模式，不管在現在或未來都將是大部分老人的需求，因為它能使本身擁有自己獨立的住處和自由外，更希望維持自尊的生活模式。但現代社會多為雙薪家庭，家庭中相對能投入照顧老人的時間和資源減少，子女似乎已不得不選擇居家服務、送餐服務、日間照顧、外籍看護或機構照顧等服務方案來照顧父母（陳燕禎、謝儒賢、施教裕，2005；陳燕禎，2007）。而老人往往在身體失能之後，更希望子女陪在身邊，以住在自己家裡為第一優先的期待和選擇（謝美娥，2002），而子女們也覺得「家」才是照顧老人最佳的場所，但礙於社會現實和照顧壓力，往往難以親自照顧。因此，高齡化社會帶來的家庭照顧壓力問題，是政府必須認真去回應的，不能再將照顧老人的責任完全推給家庭，或又以發揚傳統文化美德做為解決的方式，因為如此將迫使原本有意願照顧老人的家庭，也會發生「力不從心」的困境（陳燕禎，2006）。故政府和民間團體應積極規劃「以家庭為中心」

的老人服務方案，發展照顧專業團隊，讓社區、居家老人擁有可近性又充足性的老人服務方案。

二、考量城鄉資源差異，提供老人居家服務

目前所提供的老人服務並未達到完善成熟的運作機制，除運作系統必須進行市場評估和資源盤整，主管單位也必須關心契約合作夥伴的執行障礙，發展全面性、系統性的規畫，才能滿足市場發展的需求。居家服務是屬於補充性的老人福利服務，目前尚無法取代外籍看護所提供的全天候照顧模式，若居家服務要取代外籍看護的龐大市場，是需要相關法令的鬆綁和支持。政策必須隨時代發展和社會需求調整，非依學理或想像來訂定實施方案，調整必須面對執行困境和傾聽執行者的聲音，符合民意所趨及掌握地方生態和文化需求的差異，必須授權地方政府以及民間組織能夠彈性調整，為老人量身訂作服務方案，才能滿足老人需求市場。政策若未能考慮城鄉資源的差異性，只主張統一性「使用者付費」的目標，除失去政策引導市場發展的機會，也失去國家照顧老人的政策美意。Allen (1983)文獻指出，財力、文化、態度、資訊等問題，都是影響使用意願的重要因素，故老人服務必須因應生態環境，權力確實下放地方，由地方設計因地制宜的老人服務方案，老人才能獲得最適合的居家照顧。

三、規劃老人長期照護制度，有待各

界資源整合

為因應老人人口照顧與安養需求，中央已積極規劃推動長期照顧體系，並希望普遍建立社區照顧關懷據點，推動「行動式」的老人文康休閒巡迴服務，提昇老人養護品質，希望讓社區老人獲得在地化的服務。歐美各國及日本都因人口高齡化所帶來的老人長期照顧需求，積極推展長期照護相關政策。我國行政院也提出「長期照顧十年計畫」，其實施的評估報告認為當前問題還有：民間服務提供單位缺乏經驗、服務人力不足、民眾偏好使用外籍看護工、照顧管理制度尚未完善、服務品質標準尚未建立、社政與衛政未有效整合等。目前中央雖已擬訂長期照護保險法草案，惟法案要得到民眾之支持，尚需積極與社會各界及相關團體進行溝通，政府相關單位正在進行長期照護需要調查、給付項目和給付水準的設計等基礎工作，未來收多少保險費目前尚需前述資料才能精算。但不管如何，高齡國家的老人長期照顧保險和服務問題是迫切且重要的需求，也是高齡國家達成在地老化、健康老化的重要政策。此外，將社區照顧發展確實和長期照護連結，並持續社區關懷照顧據點設置的普及率與涵蓋率，鼓勵各社區擴展服務對象及發展服務項目，並重視社區領袖人才的培養及志工在職教育，也是長期照護資源整合發展的重要關鍵。

捌、結論與省思

人類從沒有這麼長壽過，科技也未如

此發展過，因此及早規畫戰後嬰兒潮即將形成的老人潮人口問題，結合民間組織的資源力量，發展老人福祉科技生活，這都是我國建國百年的重要政策課題，而且必須加快腳步，以全方位思考模式結合和發展永續的資源，否則這一波的人口老化問題，將會形成國家的新社會問題和嚴重的衝擊。近年來，全球科技產業之發展主流，都認同科技發展應以提昇人類生活素質為依歸，並發展「以人為本」的工程科技和「全人」(holistic)社會工程，以提供人類生命週期的生活照護管理平台。而發展「智慧生活科技產業」也是我國當前極力扶植的高經濟價值和低環境負荷的新興產業，該產業的發展目的，在於善用我國具有全球競爭優勢的資訊科技產業，以解決當前人類所面臨的各項課題。高齡化社會的老人愈來愈懂得如何過生活，勢必引發相關銀髮產業的發展，因此必須重新建構「友善」的生活環境，讓老人能擁有便利的在地生活照顧系統，而要建構在地生活的老人智慧生活系統，必須融合「人、環境與科技」三合一的概念，才能讓老人不被社

會排除，讓老人有融入社會主流生活的機會，以增進其社會參與。而要如何建立一個便利的老人在地生活智慧系統，需從多元且廣泛的服務面向思考，最基本的是從食、衣、住、行、育、樂等層面先進行規畫，積極建立「同業整合，異業結合」的資源服務平台，才能達成目標。目前市面上已逐漸轉向以銀髮族群為主要行銷人口，許多老人商品紛紛推出，如醫療保健食品、復健產品、養生食品、商業的長期照護保險、全齡住宅、老人休閒旅遊、long-stay、照顧機器人等，我國也將照顧產業發展方案納入經濟建設，並鼓勵研發老人福祉科技的相關產品(Chen, 2010)，老人照顧的商品和科技產業都將成為市場的新商機，希望老人政策和福祉科技市場結合，以確實因應戰後嬰兒潮的長壽生活需求，讓高齡者融入科技社會的日常生活，獲得人性化、在地化的服務，並擁有一個獨立又有尊嚴的老年友善生活環境，這也正是建國百年全民共同期待的社會福祉。

(本文作者現為元智大學社會暨政策科學學系專任副教授)

參考文獻

- 內政部統計處(2006)。《2005年老人狀況調查報告》。臺北：內政部。
- 內政部統計處(2010)。《九十九年第三十六週內政統計通報—99年6月底我國老人安養及長期照顧概況》。網址：<http://www.moi.gov.tw> 檢索日期：2010.11.18
- 臺灣省文獻委員會(1980)。《臺灣史》。臺北：眾文。
- 臺灣省文獻委員會(1994)。《臺灣史》。南投：臺灣省文獻委員會編印。
- 臺灣省政府社會處(1950)。《社會法令輯要》(第三輯)。南投：臺灣省政府社會處編印。
- 行政院(2007)。《「我國長期照顧十年計畫」背景說明》。檢索日期：2010.11.04。網址：

- <http://info.gio.gov.tw>
- 行政院主計處(2006)。《老人居住安排概況》。網址 <http://www.dgbas.gov.tw> 檢索日期：2010.09.04。
- 李克怡、王榮俊、周勵志(1990)。〈士林、北投、內湖 20 家老人安養中心之評估〉，《公共衛生》，第 16 期第 4 卷，頁 416-423。
- 李誠日(1987)。《老人福利服務》。臺北：臺灣商務印書館。
- 李冀中(1948)。〈如何辦理臺灣社會事業〉，《新社會》，第 1 卷第 1 期，頁 13-14。
- 林冠芬譯(2007)。《搶佔熟齡市場》。博報堂生活綜合研究所、熟齡事業推進室原著。臺北：臉譜出版。
- 杵淵義房(1981)。《臺灣社會事業史》。臺北：南天。
- 紀金山、林義盛(2007)。〈臺北市老人養護機構組織形式與組織績效表現之分析〉，《社區發展季刊》，第 119 期，頁 331-349。
- 胡幼慧(1995)。〈社區化長期照護問題之檢視〉，《社區發展》，第 96 期，頁 125-31。
- 徐立忠(1989)。《老人問題與對策》。臺北：桂冠。
- 梁其姿(1986)。〈明末清初民間慈善活動的興起：以江浙地區為例〉，《食貨》，第 15 卷第 7 期，頁 52-79。
- 梁其姿(1988)。〈清代慈善機構與官僚層的關係〉，《中央研究院民族研究所集刊》，第 66 期，頁 85-108。
- 莊秀美(2008)。《長期照顧機構服務變遷發展之研究－單位照顧(unit care)、團體家屋(group home)的實踐理念及前瞻趨勢之分析》。臺北：松慧有限公司。
- 陳燕禎(2005a)。〈社會資源 VS. 國家權力：臺北仁濟院的歷史研究〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 9 卷第 2 期，頁 95-138。
- 陳燕禎(2005b)。〈臺灣社會福利發展：日治時代社會福利機構的歷史探討〉，《社區發展季刊》，第 109 期，頁 226-244。
- 陳燕禎(2006)。〈家庭政策－老人照顧資源變遷之初探〉，《社區發展季刊》，第 114 期，頁 239-248。
- 陳燕禎(2008)。〈臺灣社會福利非營利組織之研究：以私立仁愛之家為例(1899-1996)〉，《臺灣文獻》，第 59 卷第 3 期，頁 295-338。
- 陳燕禎(2009a)。《老人照顧與社區服務：多元的服務觀點》。臺北：威士曼文化。
- 陳燕禎(2009b)。〈新興的照顧產業：居家服務邁向市場化之探討〉，發表於《「高齡者照護科系與服務管理」學術研討會》。南亞技術學院主辦。
- 陳燕禎、謝儒賢、施教裕(2005)。〈社區照顧：老人餐食服務模式之探討與建構〉，《社會政策與社會工作學刊》，第 9 卷第 1 期，頁 121-161。

- 喬志強編(1998)。《中國近代社會史》。臺北：南天。
- 曾瀝儀、張金鶚、陳淑美(2007)。〈老人居住安排選擇因素分析－代間關係之探討〉，《住宅學報》，第15卷第2期，頁45-64。
- 楊孝滌、趙碧華、邱慶雄(1996)。〈老人扶療養機構對輔導管理與接管之初探〉，《社區發展季刊》，第74期，頁122-138。
- 潘志奇(1957)。《臺灣之社會經驗：日據時代臺灣經驗之特徵》。臺北：臺灣銀行研究室。
- 衛生署(2008)。《遠距照護服務計畫》。網址：<http://doh.telecare.com.tw> 檢索日期：2010.06.30。
- 衛生署(2009)。〈行政院衛生署成立長期照護保險籌備小組〉，《衛生署 RSS 焦點新聞》，報導日期：2009.07.23。
- 謝美娥(2002)。〈失能老人與成年子女照顧者對失能老人遷居的歷程與解釋：從家庭到機構〉，《社會政策與社會工作學刊》，第6期第2卷，頁7-63。
- Allen, J.E. (1999). *Assisted Living Administration: The Knowledge Base*, NY: Springer Publishing Company.
- Arango, J., & Delgado, M. (1995). 'Spain: Family Policies as Social Policies'. In H. Moors and R. Palomba (eds.), *Population, Family and Welfare: A Comparative Survey Of European Attitudes, (I):197-220*. New York: Oxford University Press.
- Chen, Yen-Jen. (2006). 'Study of Elderly Care Model Changes in Taiwan Based on Confucian Filial Piety', *Filial Piety International Conference. Global Impact: Concerns for An Aging Population*. US: San Diego. Chinese Service Center. (11月)
- Chen, Yen-Jen (2010). *A Study of the Acceptance of Technology Products among the Elderly People in Urban Taiwan*. Paper presented at the 'Age-friendly Cities with Cooperation & Participation'. The Asian Pacific Perspective Regional Conference. 2010/11/19-2010/11/20.
- Lawson (2010)。《企業情報》。http://www.lawson.co.jp/index.html?ca=com_glo_101 檢索日期：2010/05/17。
- Rowe, J., & Kahn, R. (1997). Successful Ageing. *The Gerontologist*, 37 (4), 433-440.