

老人福利

The Welfare for Old People

戴章洲、吳正華 | 著 |



书馆



心理出版社

老人福利

The Welfare for Old People

戴章洲、吳正華 著

心理出版社

國家圖書館出版品預行編目資料

老人福利：The welfare for old people / 戴章洲，
吳正華著.-- 初版.-- 臺北市：心理，2009. 01
面；公分.-- （社會工作系列；31030）

ISBN 978-986-191-226-4（平裝）

1. 老人福利

544.85

97025160

社會工作系列 31030

老人福利

作 者：戴章洲、吳正華

責任編輯：郭佳玲

總 編 輯：林敬堯

發 行 人：洪有義

出 版 者：心理出版社股份有限公司

地 址：台北市大安區和平東路一段 180 號 7 樓

電 話：(02) 23671490

傳 真：(02) 23671457

郵撥帳號：19293172 心理出版社股份有限公司

網 址：<http://www.psy.com.tw>

電子信箱：psychoco@ms15.hinet.net

駐美代表：Lisa Wu (Tel: 973 546-5845)

排 版 者：辰皓國際出版製作有限公司

印 刷 者：東瀾彩色印刷有限公司

初版一刷：2009 年 1 月

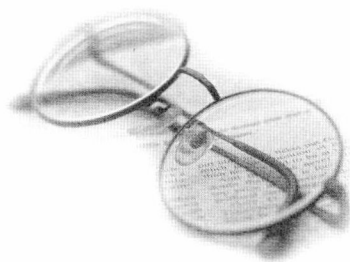
初版二刷：2010 年 9 月

I S B N：978-986-191-226-4

定 價：新台幣 450 元

■有著作權・侵害必究■

作者簡介



戴章洲 (第一～十章、第十三章)

- 學歷：玄奘大學管理學碩士
- 考試：公務人員乙等考試、丙等考試、高等檢定考試及格
- 經歷：地方基層公務人員、曾任里幹事、課員、股長、隊長、專員、秘書、社會局長、參議、民政處長
玄奘大學社會福利發展中心副主任
內政部早療推動委員會委員
明新科技大學、親民技術學院、育達商業科技大學兼任講師
- 著作：社會福利概論、老人服務事業經營與管理、老人福利（以上合著，心理出版社）、老人退休生活規劃（合著，五南出版社）

吳正華 (第十一、十二章)

- 學歷：玄奘大學管理學碩士
- 經歷：中國文化大學學務處輔導員
中山科學研究院人力資源處副組長
- 現任：國立中央大學學務處行政專員
親民技術學院兼任講師

序

佛教中稱「生、老、病、死」是人生四大痛苦，一般年輕人體會不會深刻，總以為距離老年時期還有一段很長的時間，無暇去細思，等到有一天也進入「老人」的行列時，驀然回首才發現，人生真的很短暫。在老年時期，「生、老、病、死」的問題是那麼的貼近；而高齡化的社會裡，老人福利也倍受社會關注和重視。

我們檢視過去傳統的「養兒防老」觀念，發現社會上許多老人已經不再信任「養兒防老」，取而代之的卻是「養老防兒」。家庭結構的改變，也造成老人對於晚年養老的不安全感日深，這是我們從事社會福利工作二十餘年來所發現的轉變，老人福利確實是值得大家一起來探討與關心的。

本書在編寫上，參考一般大學「老人福利」課程的教學目標，儘可能的涵蓋下列內容，亦即：

1. 探討老人需求及國內外老人福利服務發展的現況及趨勢。

Explore the demands and the trend of current development of welfare service for the elders.

2. 增進學生對各類型之老人福利服務及問題的認識。

Enrich the knowledge on a variety of elderly welfares and issues.

3. 學習如何運用老人福利服務。

Learn how to exercise elderly welfare services.

4. 培養國際觀與老人服務熱忱。

Foster global views and passions for elderly services.

在寫作過程中，剛好遇到我高齡的母親因心肌梗塞住院治療，經過心導管手術後，約有一年多的時間，她住院七次，進出 ICU（加護病房）四次，我投注大量精神陪伴她，也不斷的給予她精神上的支持，多次從醫生手中接

到病危通知，然後又搶救回來，轉危為安，因此，我十分感謝國泰醫院黃漢倫醫生和他們的醫護團隊。但這段期間我的寫作工作也只好暫停，以照顧老人家為優先，所以有好長一段時間無力動筆。大約在 2008 年暑假時，我接到林總編輯的電話，他之前不知道母親住院的事情，我告訴他目前進度十分緩慢，他很體諒我，說還是照顧老人家重要，寫書的事可以慢慢來，讓我十分感動，而此時母親的狀況也逐漸穩定下來了，為了讓本書能夠如期出版，於是趕緊調整心情和精神奮力提筆，並商請好友吳正華先生負責兩章，做專題性的介紹，希望讓本書內容更加充實。

本書得以出版，還是要再次感謝心理出版社總編輯林敬堯先生，以及其優質的團隊裡所有參與工作的女士先生們，由於他們的支持與鼓勵，提供我寫作的動能，當然由於著者學識有限，如果有不盡完善之處，尚望諸位先進海涵並不吝指教。

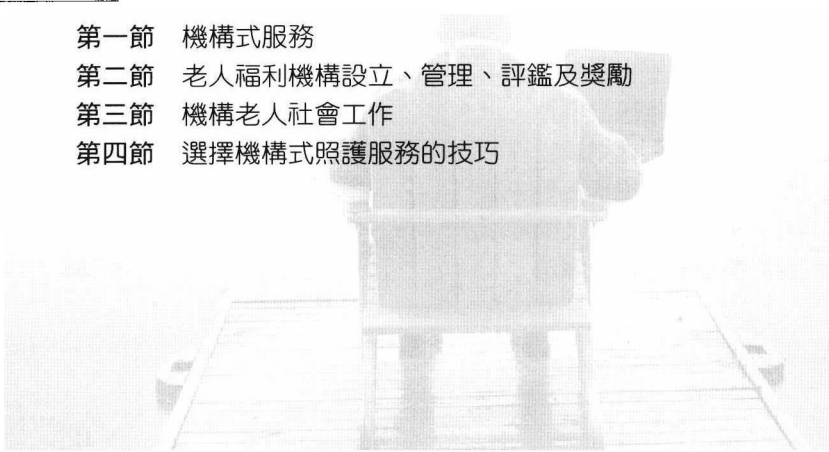
戴章洲 謹識

2009 年 1 月於台灣新竹

Contents

目 錄

第一章	緒 論	1
第一節	老人福利的意義	2
第二節	高齡化社會常見的問題與需求	8
第三節	老人福利服務的類型	12
第四節	老年期的發展工作	15
第二章	與老人相關的理論	21
第一節	生理學方面的老化理論	22
第二節	社會學方面的老化理論	25
第三節	社會心理學方面的老化理論	34
第四節	心理學方面的老化理論	41
第三章	我國老人福利的政策	49
第一節	意識形態對社會政策的影響	50
第二節	《憲法》有關老人福利的主張	54
第三節	「社會福利政策綱領」的規定	55
第四節	馬英九、蕭萬長的老人福利政策	59
第四章	老人福利的相關法規	67
第一節	老人福利法規的意義和功能	68
第二節	認識《老人福利法》	72
第三節	認識《身心障礙者權益保障法》	78



第五章 老人福利行政 97

第一節 中央的老人福利行政 99

第二節 直轄市的老人福利行政 103

第三節 縣市政府的老人福利行政 109

第六章 老人福利的專業化 117

第一節 老人福利人員的專業制度 119

第二節 老人福利專業人員的資格及訓練 123

第三節 老人福利專業人員的考選及任用 132

第七章 居家式的老人福利服務 141

第一節 老人居家服務 142

第二節 居家式的老人福利提供單位及服務內容 156

第三節 居家照（顧）護實例 163

第八章 社區式的老人福利服務及我國長期照顧十年計畫 171

第一節 社區式老人福利服務的意涵 172

第二節 社區式老人福利服務的類別 174

第三節 社區式老人福利服務的方法 180

第四節 台灣的社區發展照護服務 181

第五節 我國長期照顧十年計畫 187

第九章 機構式的老人福利服務 203

第一節 機構式服務 205

第二節 老人福利機構設立、管理、評鑑及獎勵 214

第三節 機構老人社會工作 222

第四節 選擇機構式照護服務的技巧 224

第十章	老人保護	233
第一節	老人虐待與疏忽的定義與形式	236
第二節	受虐待老人的評估指標	238
第三節	老人保護的服務體系	241
第四節	老人保護的未來	251
第十一章	台灣主要的老人年金制度	257
第一節	社會保險——年金保險的意義、功能與目的	258
第二節	我國各類年金保險的執行現況	276
第三節	老人年金保險的未來展望與建議	287
第十二章	獨居老人服務	295
第一節	獨居老人的定義	296
第二節	獨居老人的現況與困境	304
第三節	我國現行對獨居老人所訂定的法令規定及實施現況	312
第四節	獨居老人福利服務的未來發展	318
第十三章	我國老人福利的發展趨向	327
第一節	台灣社會老人的相關議題	328
第二節	台灣老人福利的未來發展	339
附錄		355
附錄一	老人福利法	356
附錄二	老人福利法施行細則	366
附錄三	老人福利機構設立標準	368
附錄四	私立老人福利機構設立許可及管理辦法	376
附錄五	私立老人福利機構接管辦法	383
附錄六	老人福利機構評鑑及獎勵辦法	384
附錄七	身心障礙者權益保障法	386

第一章

緒論

學習目標

學習者在研讀本章之後應能了解：

1. 老人的定義。
2. 老人福利的意義。
3. 老年期常見的問題與需求。
4. 老人福利服務的類型。
5. 老年期的發展工作。



人口老化為先進國家之普遍性問題，為適當因應老化社會之需求，聯合國在 1991 年通過的「聯合國老人綱領」即提出：獨立、參與、照顧、自我實現、尊嚴五要點，以宣示老人基本權益保障之共同目標，做為 1999 年國際老人年後各項觀念與行動之指導原則。在台灣，另依「社會福利政策綱領」有關老人福利服務之目標，政府與民間應積極維護老人的尊嚴與自主，形塑友善老人的生活環境主張，2007 年《老人福利法》的大幅度修法，即是以達到促進長者尊嚴、獨立自主老年生活為主要目標。對於老人照顧服務之需求多元、複雜，且具不可分割性，未來老人福利的推動也應採取全人照顧、在地老化、多元連續服務，做為老人照顧服務之規劃原則。

第一節 老人福利的意義

一、老人的定義

對於老人的定義，學者間從不同的面向探討，各家說法大同小異，江亮濱、余漢儀、葉肅科、黃慶鑽（2008：6-8）在其所著《老人與身心障礙福利》一書中，對於老人的定義曾就下列各面向提出探討。

（一）從生理方面來看

外在有頭髮脫落、眼睛混濁、眼球或眼白變色、身高降低、牙齒脫落、指甲變形、皮膚變粗變黑或皺紋增加，或老人斑（壽斑）出現或毛細孔變小、體重減輕等等現象之特徵。內在有內臟各器官的細胞數減少，感覺器官如耳、眼等的聽力、視力減退或障礙、消化系統如胃、腸、肝臟等消化機能退化或障礙、循環系統如血管有障礙、呼吸系統如肺、氣管等組織硬化或變化、泌尿系統如腎臟萎縮或膀胱鬆大以及攝護腺組織肥大、關節系統如骨骼化學成

分變化或石灰含量減少、神經系統如腦功能退化、內分泌障礙以及體溫功能減退等現象之特徵。

出現上述這些現象時，有人認為老了，但從老化現象來看並非正確，因為有人未老先衰，雖有老人生理現象出現，但實際上還年輕，年齡與生理現象不一致，所以單從此生理現象來作「老人」的判斷不甚合理。

（二）從心理方面來看

一個人有「無求新的慾望」和「無求成就的慾望」，或對機械、電器不感興趣，儘量避免刺激或逃避現實，以及保守、固執、自私等老人心理現象出現時，就認為已經老了，但有些人雖然年輕卻有上述老人心理現象存在，如果有此老人心理現象就判定其已經老了，那也不恰當。

（三）從年齡方面來看

依據《文獻通考·戶口考》：「晉以六十六歲以上者為老，隋以六十歲為老，唐以五十五歲為老，宋以六十歲為老」；《論語》：「君子有三戒……及其老也」句；《皇疏》：「老謂五十以上」。又有人尊稱有社會地位的人為耆老，《爾雅·釋詁》禮田禮「六十為耆」。由上述各項記載，起自 50 歲最高 66 歲，便夠老人資格。但以年齡來判斷也不一定正確，因為有些人老當益壯，雖年過 65 歲仍然很健康，體能不比年輕人差，所以光用年齡來判斷也很難了解是否真的老了。

（四）從法律規定來看

大多數國家在法律上都明文規定：18 歲以下為幼年（青少年兒童），18 到 65 歲為青、壯年（或成年），66 歲以上為老年。從我國《勞動基準法》第 54 條命令退休條文來看：「勞工非有下列情形之一，雇主不得強制其退休：



1.年滿 65 歲者；2.心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。」因此，勞工以 65 歲或未滿 65 歲，但身心已經無法從事勞動者為老人，可退休或雇主可強迫其退休。又現行公教人員 65 歲應予命令退休之規定，在法律上是不考慮老人本身意願與社會上所扮演角色如何，凡達到法定年齡條件者均須退休，表示其已經老或已不適工作了。不過法律規定也不能真正表示其已經老了。

（五）從社會地位或角色來看

真正老人的定義是應從社會地位，和其在社會上所扮演的角色來看。若一個人在社會上的角色或地位改變了，從主要變為次要的，或從重要的變為無足輕重時，才算是真正老人。如日本隱居制度或我國社會把財產分給子女，自己從家庭重要地位或扮演的主要角色變為年齡的「歸屬性地位」，扮演祖父母等次要角色與地位，也就是從經濟性的成就地位轉變為歸屬性地位。

以上從各種面向來探討「老人」的定義，固然各有所本，但是老人的定義如果沒有以法律做一致性規定的話，會影響法律上權益的保障，例如：社會福利輸送給老人時，需對「老人」的定義有明確的標準，才能避免產生無謂的爭端與困擾。因此，我國對於「老人」的定義係以《老人福利法》規定：國民滿 65 歲以上者為老人，不再問其他因素。

現在的社會，高齡老人漸漸增加，雖然 65 歲以上稱為「老人」，百歲人瑞也稱為「老人」，期間年齡可能相差 30 餘歲，不同年齡層次的老人對於服務的需求可能有很大的區別，因此如單純以「老人」一致的對待難免粗糙，是以學者間為研究方便起見，有以年齡的方式將老人再細分為三種：65 至 75 歲為小老人，75 至 85 歲為中老年人，85 歲以上者為老老人。

二、老人福利的意義

老人福利（Elderly Welfare）是為確保老人物質性、精神性、社會性的最基本生活水準，實現老人幸福的公私立之社會性、組織性的活動總稱。

老人福利廣義來說，是指包括年金、醫療保健、住宅、僱用、教育、稅制等，對老人有助益的福利制度或服務。狹義的老人福利，則是指社會福利領域的老人對策，《老人福利法》及其他有關措施制度的各種老人援助政策與服務（江亮演等編著，2008）。

一般國家則採取折衷方式的老人福利，也就是依照國家的財政狀況，不限於社會福利體系，在各目的主管事項也盡量讓所有的老人都能夠享受到政府對於老人的福利措施。

三、老人福利服務的內涵

為滿足老人的福利需求，依據內政部（2007）「老人福利與政策」對於老人福利的內容，主要涵蓋如下。

（一）健康維護

1. 老人預防保健服務：配合全民健康保險成人預防保健服務項目，辦理老人健康檢查。
2. 中低收入老人醫療費用補助：為降低低收入戶就醫時之經濟障礙，對於其應自行負擔的保險費、醫療費用等部分，由政府予以補助（包含老人在內）；中低收入年滿70歲以上老人之保險費亦由政府全額補助。
3. 中低收入老人重病住院看護費補助：為使老人因重病住院無專人看護期間，能獲得妥善照顧並減輕其經濟負擔，對於中低收入老人、低收入戶老人予以補助。



（二）經濟安全

老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施：

1. 低收入戶老人生活補助：未接受機構安置之低收入戶老人，每月平均補助每人生活費用。
2. 中低收入老人生活津貼：中低收入老人未接受收容安置者，得申請發給生活津貼。凡 65 歲以上生活困苦無依或子女無力扶養之中低收入老人，亦未接受政府公費收容安置者，其家庭總收入平均每人每月未達最低生活費用標準者，發給中低收入老人生活津貼。
3. 中低收入老人特別照顧津貼：針對罹患長期慢性病且生活自理能力缺損，需專人照顧，未接受收容安置、居家服務、未請看護之中低收入老人，發給中低收入老人特別照顧津貼，以彌補因照顧家中老人而喪失經濟的來源。

（三）教育及休閒

1. 設立長青學苑：利用老人文康中心或其他合適場所設立長青學苑，提供老人再充實、再教育的機會，並擴大其生活層面。
2. 屆齡退休研習活動：對於即將退休者提供研習活動，以增強民眾規劃自身銀髮生涯的能力及相關知識的了解。
3. 興設老人福利服務（文康活動）中心：興設老人文康活動中心，並逐年補助其充實內部設施設備，以做為辦理各項老人活動暨提供福利服務之場所，提供老人休閒、康樂、文藝、技藝、進修及聯誼活動。配合老人福利服務需求，老人文康活動中心也成為福利服務提供的重要據點，諸如辦理日間照顧、長青學苑、營養餐飲、居家服務支援中心等。

4. 各類老人優待措施：為鼓勵老人多方參與戶外活動，以利身心健康，老人搭乘國內交通工具、進入康樂場所及參觀文教設施，予以半價優待。
5. 其他休閒育樂活動：敬老園遊會、長青運動會、槌球比賽、老人歌唱比賽等。

（四）安定生活

1. 居家照顧服務：就是為增強家庭照顧能力，使高齡者晚年仍能生活在自己所熟悉的環境中並獲得妥善的照顧，而推動老人居家服務，讓長者不需離家便能獲得照顧，在自己家中安享晚年，也符合我國傳統孝道倫理。
2. 社區照顧服務：所謂「社區照顧」是指，動員並整合社區內的人力、物力、財力等資源，針對社區中不同對象的不同需求提供各項福利服務，使其能在所熟悉的環境中就近取得資源，以獲得協助，滿足其需求，尤其對獨居老人或因行動不便，而其子女均在就業，無法提供家庭照顧之老人，更有其需要及迫切性。
3. 機構養護服務：老人福利機構是推動老人福利服務的重要核心，也是福利服務輸送的重要據點，目前政府在機構安養護服務方面所採取的措施，一方面是以獎勵、補助及監督的方式，協助立案的老人福利機構提升服務品質，另一方面是依據《老人福利法》的規定，對未立案的老人福利機構予以處罰，同時組成專案小組，積極輔導其辦理立案登記，以保障老人就養權益。

（五）心理及社會適應

1. 設置老人諮詢服務中心：透過社會上對老人心理、醫療護理、衛生保健、環境適應、人際關係、福利與救助等方面，具有豐富學識經驗或



專長人士參與，對老人、老人家庭或老人團體提供諮詢服務，協助解決或指導處理老人各方面的問題。各直轄市、縣市政府或民間團體舉辦的長春楷模選拔、重陽敬老、金婚之慶，以及各種尊老、敬老活動，或其設置之長春懇談專線、諮詢服務中心等，均係為長者紓解鬱悶情緒，鼓勵老人及其家屬共同參與各類活動的服務措施，除可提升老人社會地位外，並能增進家庭親情。

2. 籌組長青志願服務隊：鼓勵老人再奉獻學經驗專長服務社會，籌組長青志願服務隊，以其知識及經驗再度貢獻社會，並充實生活內涵。

（六）其他福利措施

1. 為鼓勵子女與老人同住，《所得稅法》已有增加百分之五十免稅額的規定。
2. 配合「三代同堂」政策，明定國民住宅優先提供三代同堂家庭承租之規定。
3. 成立老人人力銀行。
4. 提高三代同堂家庭購屋利息扣除額：《所得稅法》已修正，將購屋借款利息扣除額之額度由十萬元提高為三十萬元（內政部，2007）。

第二節 高齡化社會常見的問題與需求

一、就老人個人而言

（一）經濟問題

老年人收入減少，但是醫療費用卻增加，在經濟上會有不安全感，使得