

老人福利行政之研究

許水德 著



文景出版社



許水德著

老人福利行政之研究

文景出版社印行

中華民國七十七年十二月初版

老人福利行政之研究

版權所有
翻印必究

特價：新臺幣貳佰壹拾元整

著者：許 水 德

出版者：文 景 出 版 社

發行者：文 景 書 局

地址：臺北市和平東路一段91號四樓

電話：三三九四一一四二六八四〇六

郵撥：〇〇一五七九——一

登記證：局版臺字第一〇一五號

老人福利行政之研究

目次

第一章 導論·····	一
第一節 老人的界說·····	一
第二節 臺灣地區老年人口的概況·····	三
第三節 老人福利的概念·····	七
第二章 社會變遷與老人問題·····	一〇
第一節 老人問題的成因·····	一〇
第二節 社會變遷中老人所面臨的問題·····	一二
第三章 老人福利思想的沿革·····	三三

第一節	老人福利思想的基礎	三三
第二節	我國老人福利思想的沿革	三五
第三節	歐美老人福利思想的沿革	三七
第四節	老人福利思想的檢討與展望	四〇
第四章	老人福利的理論基礎	四五
第一節	生理學的觀點	四五
第二節	心理學的觀點	四八
第三節	社會學的觀點	五一
第五章	各國老人福利概況	五八
第一節	英國的老人福利	五八
第二節	美國的老人福利	六三
第三節	瑞典的老人福利	七五
第四節	日本的老人福利	七九
第五節	韓國的老人福利	八六

第六章 我國老人福利概況……………一九一

第一節 我國老人福利的政策、法令與行政措施……………九一

第二節 我國現行老人福利措施……………一〇一

一、臺北市老人福利措施……………一〇二

二、高雄市老人福利措施……………一〇六

三、臺灣省老人福利措施……………一二〇

第七章 老人福利措施的評估——以台北市老人福利為例……………一二五

第一節 政策評估的意義……………一二五

第二節 政策評估的類型……………一二六

第三節 臺北市老人福利的評估……………一二九

第四節 結 論……………一六一

第八章 老人福利的未來展望……………一六四

附錄：

一、老人福利法·····	一七二
二、老人福利法施行細則·····	一七六
三、日本老人福利法·····	一八〇
四、美國老人福利法·····	一九七

第一章 導 論

老年人口的增多，是一個世界性的趨勢，我國亦可明顯地看出此種傾向。由於營養的改善，醫療衛生的進步，人類生命餘歲的延長，加上出生率與死亡率的降低，使臺灣地區老人人口大幅的增加。根據統計，臺灣地區六十五歲以上的人口在民國四十年約佔總人口的二・四五%，民國六十七年約佔總人口的三・九八%，〔註一〕至民國七十五年底約佔總人口的五・一六%，〔註二〕老人人口的急遽增加，使我國逐漸邁向高齡化的社會。眾多的老人人口所引發的老人問題實是不容忽視的。如何加強老人福利措施，以保障老人的權益，發揮老人的潛力，使其能安享歡愉的生活，乃是當前刻不容緩的施政課題。

本章擬就老人的定義、臺灣地區老年人口現況及老人福利的概況加以探討。

第一節 老人的界說

老是人生理的自然變化，是人生不可避免的現象。但是何謂「老」，不僅古今有別，就是中外亦有異，同時亦因每人的生理心理現象而有個別差異。許慎「說文」有如下的解釋：

年老曰耆（曲禮「六十曰耆」）

老，考也，七十曰耆，從人毛化，言鬢變白也，

年八十曰耄（爾雅釋言「耄，老也」）

年九十曰耋（曲禮「八十九十曰耋」）

但皇疏：「老，謂五十以上。」

又禮記曲禮「大夫七十而致事自稱老夫。」以及管子海王篇注：六十以上為老男，五十以上為老女。

假如從我國古代的戶役制度來研究，則晉以六十六歲以上為老，隋以六十為老，唐以五十五歲為老，宋以六十為老（見文獻通考戶口考）。「註三」因此「老」在各時代亦因客觀環境及目的的不同，標準及界定亦有別。

「老」的涵意因人而異，一般而言有下列幾種情形：

一、生理上的年齡：指人身軀的強弱及健康的狀況，每個人身體內部的組織及器官的功能，因先天的體質及後天的保健各有不同，有的人未老先衰，有的人鶴髮童顏，故人的體質健康與他實際的年齡，並不完全相同。

二、心理上的年齡：指個人的情緒反應、心理的成熟程度，對緊張壓力的調適等而言。有的人實際年齡很輕，但卻暮氣沉沉；有些人雖然實際年齡已高，卻是老當益壯，不知老之將至。

三、智慧上的年齡：指一個人的聰明才智，每一個人實際年齡與智慧上的年齡並不完全相同，

有並人雖然實際年齡很輕，但確有超年齡的智慧和。

四、社會上的年齡：就是一般所稱的法定年齡。不管你的身體狀況如何，時間經過幾個寒暑，你就有年歲，係由社會所公認，由不得個人意思取捨，社會認定你已滿六十五歲，就得依法退休，人人平等，不得例外。

由於年齡的意義不同，所以對於老年的界說亦不同，但一般認定標準，大都以社會上的年齡為準。

社會對老年的界定，古今中外雖有不同，然現今的潮流，不論是學術界或行政機構，大都以六十五歲為老年的界限。如聯合國人口統計三分法，以六十五歲為老年依賴人口，人口學者以六十五歲以上為老年人口，衛生機構通常將六十五歲以上的人常患的病症，視為老年病科加以研究和診斷，各開發國家多數以六十五歲為養老給付之準據，我國公務人員退休法亦以六十五歲為命令退休年齡。

近些年來於醫療衛生的進步，使得大部分人生理上的年齡較社會上的年齡為輕，因此紛紛要求延長退休年齡的標準，以增加工作的機會。但六十五歲的老人界定標準，仍然為一般學者專家及各國政府所慣用的標準。我國老人福利法基於客觀的條件界定為七十歲，近年來社會各界已積極建議政府降為六十五歲，以符合實際情況，並讓更多的人能享有老人福利法所規定的各項福利。

第二節 台灣地區老年人口的概況

臺灣地區六十五歲以上的老年人口數一直持續不斷地增加，而這些六十五歲以上的老人所佔總人

口的百分比也一直增加。從表一可以很清楚地看到這種增加的趨勢。〔註四〕由民國四十年的二・四五%，增加到民國七十五年的五・一六%。

除了老年人口的比例增加以外，臺灣地區人口的平均壽命亦呈穩定上升的趨勢：由民國五十四年男性六四・五二歲、女性六九・九八歲，增長至七十五年男性七〇・九七歲、女性七五・八八歲（內

表一 臺灣地區老年人口，一九五一—一九八六

年 代	總 人 口 數 ①	老 年 人 口 ②	老年人口占總人口百分比
一九五一	七、八六九、二四七	一九三、三八八	二・四五%
一九五六	九、三九〇、三八一	二二九、一六八	二・四四%
一九六一	一一、一四九、一三九	二七七、九九三	二・四九%
一九六六	一二、九九二、七六三	三五二、五七三	二・七一%
一九七一	一四、九九四、八二三	四五三、八六三	三・〇三%
一九七六	一六、五〇八、一九〇	五九九、六八五	三・六三%
一九七八	一七、一三五、七一四	六八二、三六四	三・九八%
一九八六	一九、三五六、三三一	九九九、八三四	五・一六%

資料來源：同表1|Supplementary Table 1, pp.4-5

政部統計處)。由此可見臺灣地區人口老化的現象已漸趨明顯，而此趨勢會不斷地持續下去，實在不能掉以輕心的。「註五」

與其它的國家比較，目前世界上大多數的工業化國家人口結構都已開始呈老化現象。表二所列的是幾個主要工業國家從一九五〇年到二〇五〇年之間六十五歲以上老年人口在總人口裏的比例增加趨勢。「註六」很明顯地可看出(一)在一九八五年除瑞典一六%，日本九·二%以外，其它國家的老年人口，約佔總人口數的一三%左右。在二〇五〇年，這幾個主要的工業國家的老年人口將佔總人口的一七%以上，也就是幾乎每五個人當中就有一個老人。(二)幾個主要工業國家的老年人口比例增加相當快速，如西德、日本、荷蘭、瑞典、澳洲，加拿大，在一百年之間，其增加率約在一〇%左右。

和這些已開發國家比較起來，我國老年人口佔總人口數的比例較低，且增加的速度也較為緩慢。但老年人口持續增加，則是一不容忽視的事實和不可避免的趨勢。

臺灣地區六十五歲以上的老年人口數，截至七十五年十二月底，共有九九九、八三四人，約佔總人口數的五·一六%。進一步加以分析，可發現有以下特徵：

1. 年齡分佈：以六十五歲至六十九歲者為最多，至七十五年十二月底止為四二一、〇八一，約佔六十五歲以上總人口的四二·一%。

2. 性別：男性多於女性，至七十五年九月底止，臺灣地區六十五歲以上男性為五一九、一六八人，佔總數的五一·九%；女性為四八〇、六六六人，佔總數的四八·一%。

3. 婚姻狀況：有配偶者居多，有配偶與無配偶者的比例大約是七比三。

表二 主要工業國家老年人口在總人口之百分比，一九五〇—二〇五〇

年 代	國 家									
	奧地利	比利時	法國	西德	日本	荷蘭	瑞典	英國	澳洲	加拿大
一九五〇	一〇·四	一一·一	一一·四	九·四	四·九	七·七	一〇·三	一〇·七	八·一	七·七
一九五五	一一·三	一一·五	一一·六	一〇·一	五·三	八·四	一〇·九	一一·三		
一九六〇	一二·〇	一二·〇	一一·六	一〇·八	五·七	九·〇	一二·〇	一一·七	八·五	七·五
一九六五	一三·三	一二·六	一二·一	一一·九	六·二	九·六	一二·七	一二·〇		
一九七〇	一四·一	一三·四	一二·九	一二·二	七·一	一〇·二	一三·七	一二·九	八·三	七·九
一九七五	一五·一	一四·二	一三·三	一四·三	七·八	一〇·七	一四·九	一三·六		
一九八〇	一五·三	一四·四	一三·四	一四·九	八·六	一一·〇	一五·七	一四·一	八·九	八·八
一九八五	一三·八	一三·三	一二·一	一三·四	九·二	一一·二	一六·〇	一三·九		
一九九〇	一四·〇	一三·九	一二·八	一三·六	一〇·二	一一·六	一六·一	一三·九	九·四	九·五
一九九五	一四·〇	一四·三	一三·三	一四·〇	一一·七	一一·八	一五·五	一三·五		
二〇〇〇	一三·八	一四·七	一三·七	一四·六	一二·二	一一·九	一四·五	一二·八	九·三	九·八
二〇二五	一六·四	一七·三	一六·三	一八·一	一六·九	一六·九	一八·七	一五·八	一四·三	一六·七
二〇五〇	一七·二	一七·五	一七·三	一七·九	一七·六	一七·四	一九·七	一六·九	一六·六	一七·四

資料來源：U.S. Department of HEW, Social Security in a Changing World, Table 1, p. 91

4. 教育程度：以不識字者居多，教育程度偏低。至七十五年底止，六十五歲以上不識字者約佔五十一%。（由此可推知六十年前接受教育之人口很少）

5. 地區：住在鄉鎮地區的老人適應較好，但人數逐年減少。住在都市的老人，有適應不良的現象，且人數有逐年增加的趨勢。

第三節 老人福利的概念

老人福利是社會福利的一環。它的發展興起乃是最近幾十年的事。因此各國所採的名詞不一致。

有的稱爲「老人社會工作」(Social work for the aged)，有的稱爲「老人社會福利」(Social welfare for the aged)，有的稱爲「老人福利」(the welfare for old people)，有的稱爲「老人社會服務」(Social services for the aged)。(註7)

老人福利的起源，緣至於老人問題的產生。老年人將其一生奉獻給社會，因此至老年其生活與身心健康需要他人的保護，在以往的社會，子女奉養父母是天經地義的事，故老人問題尚不嚴重。但是到了現在，社會變遷帶來都市化、工業化以及小家庭制度的普遍，工業化社會中老人的比率愈來愈多，高齡化社會漸次形成，老人地位不復往日受到尊崇，身體衰弱貧苦無告的老年人失去家庭的供養，加重社會的經濟責任和負擔。也使老人問題益發嚴重。

有了老人問題，就必須有老人問題的對策。因此，老人福利可以說是老人問題對策最具體最完整的福利措施。老人福利的意義，可由廣義的和狹義的兩方面來說明。

狹義方面，老人福利是指保障少數無依無靠，無謀生能力的老人生活爲目的的各種福利措施。通常採取的是救濟、保護、預防等援助性的對策與措施。

廣義方面，老人福利是指爲了老人個人或社會需要所採取的方法、政策或措施，包括衛生、醫療、老人社會政策，老人服務事業等等。簡單地說是指維持所有老人之生理和心理上的健康爲目的所推行保障其老年生活，並如何使老年人過著愉快滿足生活的各種福利措施。〔註八〕

老人福利可說是依據時代潮流、社會事實和老人的需求所滙集而成的一個趨向，由政府透過有組織有計劃的方法，解決個人、家庭、團體、社區所遭遇的老人困難問題，消極的解決老人身體上、精神上、生活上的困擾，積極地發掘老人經驗、才智與潛能，使更能有益於社會進步與發展的各種保障措施。

總之，人口老化乃是伴隨衛生進步和經濟成長而來，是一個持續的趨勢。因此，在可預測的將來，臺灣地區老年人口逐漸增加，老化的速度逐漸加快。如何未雨綢繆，透過老人福利政策的推動與執行，對曾經有貢獻於社會成長的老年人的福利，做適當、合理的安排，乃是政府在未來社會福利工作的推動上，不可忽視的方向。

附 註

〔註一〕：徐麗君、蔡文輝合著「老人社會學——理論與實務」，巨流圖書公司，七十四年二月版，第九頁。
〔註二〕：內政部編印「中華民國臺灣地區人口統計」，國防部印製廠，七十七年十二月出版。

〔註三〕 徐立忠著：「高齡化社會與老人福利」，臺灣商務印書館，七十二年二月出版，第八〇—八二頁。

〔註四〕 同註二，第九頁。

〔註五〕 張笠雲：「老人問題與老人福利」見楊國樞、葉啟政主編「臺灣的社會問題」第十一章，巨流圖書公司，七十四年十月一版二印，第三三三頁。

〔註六〕 同註四，第八頁。

〔註七〕 江亮演著：「老人福利理論與實務」，宏光文化出版社，七十二年修訂版，第七十七—七十八頁。

〔註八〕 同註七，第七十八頁。

第二章 社會變遷與老人問題

社會變遷是老人問題產生的主要因素。在靜態的農業社會中，科技未與知識不普及，社會變遷遲緩，人們尚傳統、重經驗，老人在悠久的歲月中所累積的寶貴經驗，正是年輕人的導師，也是智慧與權威的象徵。更由於我國自古以來重視倫理孝道、敬老崇老，因此老人的地位備受尊崇，根本無所謂老人問題。但目前工業化的社會，改變了經濟與社會結構，老人不再是生產的主力與社會的中堅。同時由於科技知識急速躍進，老人已不是知識的權威和智慧的形象。尤其隨著都市化生活，人際關係淡漠，老人收入銳減，生理機能退化，再加上高齡人口之增加，老人問題乃日漸顯著。

第一節 老人問題的成因

社會學家蒲其斯(Burges, E. W.)曾明確指出，老人問題已逐漸成為世界性的社會問題，其主要原因是工業化後社會變遷所造成的。〔註一〕工業化引起生活型態的變化，非常廣泛，略述如下：

一、生產由家庭轉移到工廠