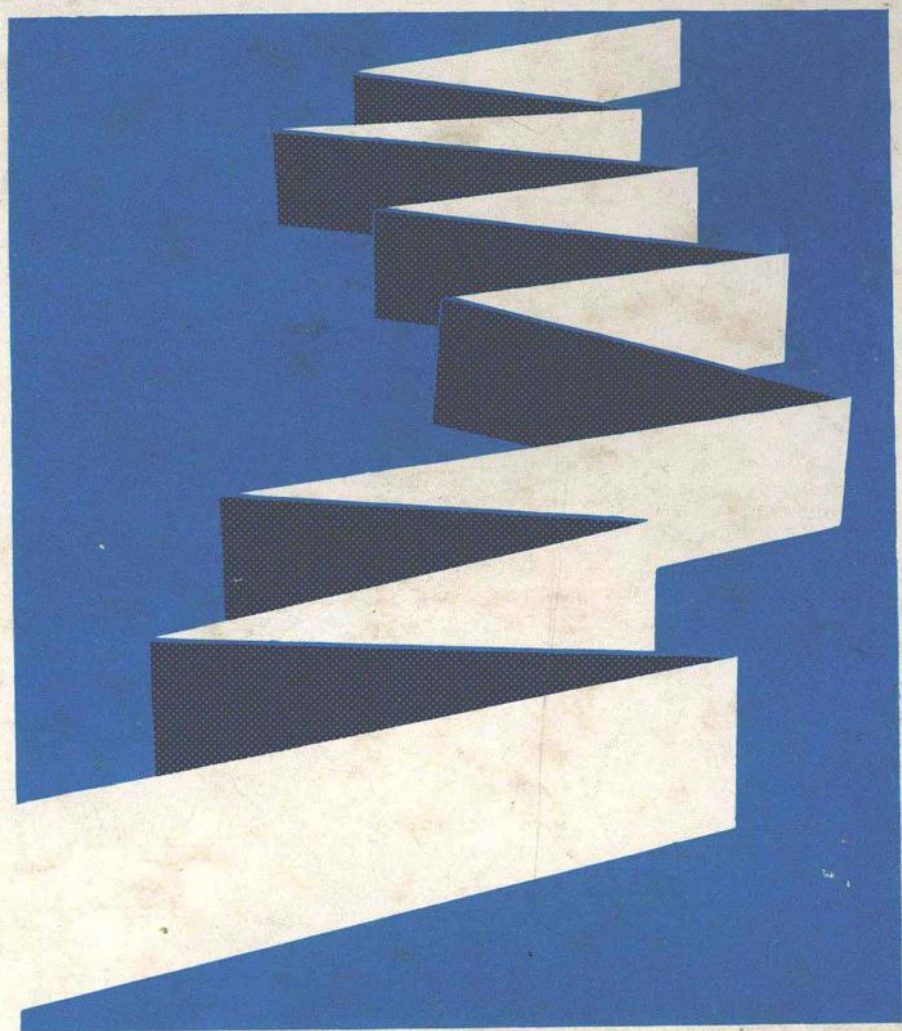


我國老人福利之研究

—服務網絡之結構分析—



行政院研究發展考核委員會編印

我國老人福利之研究

—服務網絡之結構分析—

主 持 人：蕭 新 煌
研 究 員：張 苙 雲
 陳 寬 政
研 究 助 理：周 智 玲

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國七十二年六月

我國老人福利之研究

編印者：

行政院研究發展考核委員會

臺北市忠孝東路一段一號

電話：三四一七八三五

印刷者：

率真印製廠

臺北市北安路五〇一巷七七號

電話：五八一七四八七

出版時間：

中華民國七十二年六月

序 言

根據將來人口之推估，「人口老化」已成為未來既定趨勢。面對人口老化趨勢可能對社會、經濟所造成的影響，如何及早規劃，預為因應，積極增進老人福利措施，以達「老有所養」之大同世界目標，為政府刻不容緩的責任。為此，政府曾於六十九年一月十一日由立法院三讀通過「老人福利法」，同年一月廿六日由總統公布實施，以為我國增進老人福利政策及推動老人福利措施之依據。施行以來，是否能配合當前社會環境變遷情況，針對老人需要，達到既定立法目標，實有待進一步從「政策分析」觀點做審慎的分析評估。而過去數年對老人福利的研究，多為微視（micro）的研究，偏重對老人之需求、態度及心理適應等方面進行探討或對老人福利機構進行內部組織評鑑，尚未能從整個社會、文化面，對現行老人福利政策及制度進行分析評估。針對以上之缺失，本會遂於七十年度洽請中央研究院民族學研究所蕭新煌教授主持「我國老人福利之研究——服務網絡之結構分析」乙案之研究。

本研究主要在探討我國老人問題之成因與特徵，並對現行老人福利政策及服務措施進行檢討評估，提出改進建議。本案研究方法兼採資料文獻分析法、問卷法，並輔以訪問法。採鉅視（macro）角度，從老人福利政策及服務網絡之結構層面進行研究分析。其重要發現為：人口老化將成既定趨勢；八〇%左右老人與子女同住，其福利不容忽視；現行老人福利政策仍嫌消極，應加強現有老人福利機構與社區之「互賴」關係。並提出以下主要建議：

（一）檢討我國老人福利政策之基本方向，從西方「機構式」的服務，轉為兼顧我國文化及倫理特色的「家庭式」服務。

（二）經由寬免扶養親屬稅額及社區或地方政府提供老人醫療協助及服務，以減輕家庭的負擔，並設法運用老人之餘力與才華。

（三）建立各老人機構的「服務網絡」及正式作業規範，擴大與社區之接觸與連繫，以強化其服務品質及水準。

（四）檢討修訂「老人福利法」及其實施細則，注意中層、基層級政府

II 我國老人福利之研究

執行單位和老人機構的反映和意見等。

本報告完成後，先經本會邀請內政部、台灣省政府社會處、台北市暨高雄市政府社會局等主管機關代表及有關學者專家舉行座談研商，復提經本會第一四九次委員會議審議，並已由主持人參酌研議意見修正原報告。爰鉛印成冊，俾供上級決策及有關主管機關施政參考。

本研究專案除主持人蕭新煌教授外，尚有中央研究院三民主義研究所副研究員張苙雲女士及陳寬政先生協同研究，周智玲小姐擔任研究助理。本會研究發展處研究員梁雙蓮擔任協調連繫及行政支援工作，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 鏞

目 次

提 要	1
第一章 導論：研究主旨與步驟	5
第一節 研究主旨	5
第二節 問題之背景：理論概念與基本研究設計	6
第三節 研究的過程與搜集資料的方法	7
第四節 研究報告的結構與內容	9
第二章 老人問題之社會經濟與人口背景	11
第一節 人口組成	11
第二節 人口老化	16
第三節 人口老化的社會經濟衝擊	22
第四節 檢 討	27
第三章 台灣老人的現況	29
第一節 居住環境的安排	29
第二節 院內老人的特徵分析	33
第四章 老人福利機構的組織分析	39
第一節 老人福利機構的特徵	40
第二節 機構績效的再分析：第二次社會救助機構評鑑的檢討	43
第三節 機構結構特徵與績效間之關係	48
第五章 老人福利政策及其評估	59
第一節 老人福利的人文意義	59
第二節 老人福利法訂定和審議過程之分析	61
第三節 對老人福利法內容的批評與建議	67
第四節 老人福利法在基層的反應	72
第五節 我國老人福利的另一方向：家庭取向的策略芻議	75
第六章 結論與政策建議	77
第一節 老人問題的人口成因和社會經濟衝擊	77
第二節 老人福利機構的組織和服務網絡分析	79
第三節 老人福利政策的評估	82

IV 我國老人福利之研究

附錄一 「我國老人福利之研究—服務網絡之結構分析」專案報告座談會紀錄.....	85
附錄二 行政院研考會第一四九次委員會議有關「我國老人福利之研究—服務網絡之結構分析」專案報告發言要點.....	95
附錄三 老人福利機構一覽表.....	97
附錄四 問卷.....	99
附錄五 老人福利機構組織特徵.....	125
附錄六 第二次社會救助機構評鑑表.....	129
附錄七 老人福利法與施行細則.....	133
參考書目.....	139

圖 次

圖 1 • 1	地方上老人福利的服務網絡.....	9
圖 2 • 1	台灣地區人口粗出生率及粗死亡率.....	16
圖 2 • 2	人口之老化，1950—2000年.....	17
圖 2 • 3	設想的年齡組成，1978及2028年.....	22
圖 4 • 1	私立孝愛仁家服務網絡.....	56
圖 4 • 2	省立彰化仁愛之家敬老所服務網絡.....	57

表 次

表 2 • 1	三階段人口之組成，1950—1978.....	13
表 2 • 2	一九七八年台灣地區簡易生命表.....	19
表 2 • 3	設想的職位世襲與流動.....	25
表 3 • 1	仁愛之家居民的性別與省籍.....	34
表 3 • 2	仁愛之家與一般老年人口的年齡組成.....	35
表 3 • 3	仁愛之家居民與一般老年人口的教育組成.....	36
表 4 • 1	各公立仁愛之家專業人員和行政人員數概況.....	42
表 4 • 2	公私立救助機構評鑑結果統計表.....	45
表 4 • 3	公私立評鑑統計再計算.....	46
表 4 • 4	各公私立仁愛之家敬老所收容人數之概況.....	49
表 4 • 5	機構結構特徵與績效間之相關係數及其平均值與標準差...	50
表 4 • 6	組織特徵變項間之相關係數.....	54
表 5 • 1	知不知道「老人福利法」的頒布.....	72
表 5 • 2	有沒有接獲指示.....	73

提 要

壹、研究主旨

本研究旨在探討下面三個主題：

- 一、我國老人問題的人口成因及其社會經濟衝擊；
- 二、現有老人福利機構的組織和服務網絡分析；
- 三、老人福利政策的評估。

爲達到上述三個研究目標，所採取的資料搜集方法分別採用人口學的分析 and 推測方法，訪問和問卷調查，檔案文獻的整理和對立法院公報的內容分析等。

由於本研究分析的角度是比較鉅視(macro-)，因爲 在此之前國內在探討老人福利問題時，常常採取微視(micro-)角度。所謂「鉅視」表現在本研究的分析架構中的是對人口變遷、社會經濟衝擊、福利機構和組織，以及政策評估的重視。而對於老人的社會心理層面，在本研究中並不企圖加以系列論述。

貳、研究結論

一、不管選擇什麼樣的人口來推測今後台灣的人口老化現象，我們都有理由相信，在二十年內「人口老化」將成爲既定的趨勢，其對於未來社會經濟的影響都不容決策者忽視。

二、人口老化的比值將急速升高，這表示老年人相對於其成年子女的比值開始上升，也就是說，對每一位年老的父母而言，將有愈來愈「少」的成年子女可共同負擔供養他們。折衷家庭的財務負擔將會使人口老化的社會經濟衝擊明顯而表面化。

三、依目前的狀況而言，有八〇%左右的老人都居住在成年子女之一的家庭裏，大概只有六%的老人是住在公私立老人福利機構之中。因此老人福利政策的重點和策略應考量上述事實，若欲照顧和提昇全國老人的福利水準，就不能忽略那八〇%生活在「家庭」裏的老人，而只偏重「機構化」的老人福利政策和措施。再鑑於各老人收容機構的不足額現象及民衆對老人機構的排拒心理，實不宜再大量興建安老院所，以免浪

2 我國老人福利之研究

費福利資源與經費。

四、至於考慮改善現有老人福利機構的服務內容和水準，機構與社區（資源）及其他有關機構（政府、醫院、宗教、學術……）的「互賴」關係是必須要加以重視的。

五、由於政府的人文及福利功能在現階段尚未充分體認和發揮，現行老人福利政策仍嫌過於短視及消極，「老人福利法」本身就是明顯的例子。就本法的立法過程當中，就反映了如果我國社會福利體系要健全的建立，仍然面臨許多阻礙和因素。

叁、具體建議

一、立即可性建議：

(一)設法減輕折衷家庭的負擔，並透過強化家庭功能，諸如由社區或地方政府提供有老人的折衷家庭在醫療上的協助及服務，或是對於扶養親屬寬免稅額，提供一些志願服務工作，讓老人們可以發揮餘力和才華，來減輕老人們在折衷家庭中造成的壓力，而發揮其老人福利的功能，是刻不容緩的課題。

(二)設法建立各個老人福利機構的「服務網絡」以補個別老人機構本身資源的不足。同時要擴大與社區接觸的層面，以便獲得來自於學校、醫院等各方面的服務。並且加強彼此之間的聯繫，來改善老人福利機構的品質，及強化其服務項目及水準，該是件要緊的政策性手段。

(三)基於此，欲對老人福利機構有一真實和公平的評鑑，我們建議今後應一併考慮機構組織間網絡互動的情形和良窳，這可以經由一套設計好的正式作業規範，來要求各公私立福利機構與社區經常聯繫的機構之間建立穩定且較正式的關係，以便充分利用社區資源，同時以此做為評鑑工作的重要參考之一。

(四)「老人福利法」的實質內容和目標有相當的差距，其實施細則亦有欠周詳。因此，宜於一年內儘速做全盤的檢討。檢討中尤須注意中下層級政府執行單位和老人機構的反映和意見，不該再閉門造車。

二、基本性建議：

(一)儘速研擬或強化有關的社會及經濟政策一途，以應付在二〇〇〇

年代的台灣社會可能有的「老年震盪」。

(二)基於立法院在老人福利法審議過程中的重要角色，我們建議今後要強化立法院中社會福利專才和增加對立法院在此福利上的遊說工作。鑑於「黨政協調」這機能的存在，我們也期望其能愈來愈執著於「福利社會」的理念，而不致輕易向財經力量妥協，而犧牲了較理想的福利立法。

(三)對我國老人福利基本政策，鑑於中國文化的特色及現實老人居住安排的現況，我們建議宜做基本上的改變，也就是從西方式「機構式」的救濟收容，轉為中國式「家庭式」的服務。其可能的政策選擇之一是強化流行的折衷家庭功能，如養療、經濟、居住及文化活動等，讓其發揮解決全體老人的福利問題和提升老人的整體福利品質。其可行性及成本會計的估量應該值得做進一步的分析。

4 我國老人福利之研究

第一章 導論：研究主旨與步驟

第一節 研究主旨

「老人福利法」已於六十九年一月十一日由立法院審議三讀通過實施。這是該年度所通過與社會福利有關的第二項重要法案。此法案的通過，顯示出政府對加強社會建設，使整個國家社會走向「幼有所養，老有所終」大同社會之決心。各方對此一法案之矚目，亦更顯示出社會大眾對建立一完整的社會福利體系之需要。

縱觀過去數年對老人福利的研究，不是偏重對老年人需求、態度、行為和心理適應問題上的探討，就是側重對老人福利機構（如仁愛之家和安老院）進行內部組織評鑑的注意。而對提供老人福利全國性的「服務網絡」（network of social welfare and services）——亦即由與老人福利有關的政府部門及各公私立老人福利機構所構成的一個整體系統，却缺乏深入的研究。根據目前組織研究的發展趨向，這種網絡的運作很可能就會直接影響到對老人福利服務的品質。

根據以上對現有國內老人福利研究的認識及評估，本研究計畫欲擬定的目的有三：

一、探討「老人福利法」之緣起及研議過程，並做深入的政策分析（policy analysis）：詳細探討提出「老人福利法」的人口、政治、社會、經濟背景，以及它實際研擬的過程，並根據「老人福利法」及施行細則模擬出一套理想的福利服務網絡。

二、對當前我國老人福利機構之服務網絡做結構性的分析：透過分析各級政府主管單位，公私立老人福利機構，及相關之醫療保健機構和公益團體間之互助模式，進一步評估老人福利機構的服務水準及品質差異。並將此現況之分析與前述之理想模式做一比較，並對其中或許存在之缺失，提出解決方法，以資改善之依據。

三、根據「老人福利法」及當前老人福利政策，衡量我國文化的福利理想及實現，提出若干批評與建議。

第二節 問題之背景：理論概念與基本研究設計

一、「老人福利法」的制定，在社會政策的範疇中有其特定的意義，旨在藉著本法的實施以增進目前及未來老人的福利。既為一項公共政策，它的社會影響自不在話下，但是本法能不能達到既定的目標，就很值得從「政策分析」(policy analysis)的觀點做審慎的評估。諸如本法起草單位的準備工作(所需研究的配合程度)，本法所列的實施方案及工具；擬訂與實施該法的環境拘束因素(constraints)，立法院對本法初稿的修改及通過過程及所持理由等等，都有必要拿來與本法的運作目標做進一步的衡量。並由此模擬出本法對老人福利制度所刻劃出的理想模型。

以上這些政策分析的要素，將可提供作為下一步現行老人福利機構服務網絡分析的背景。

二、老人福利服務網絡之結構分析：「老人福利法」中規定老人福利之主管機關，在中央為內政部；在省(市)為社會處(局)；在縣(市)為縣(市)政府(第二條)。而直接對老人提供服務的福利機構為各公私立仁愛之家、榮民之家和安老院等。各級政府有關部門對於各公私立老人福利機構負有輔導、監督，及評鑑之責任，並經由編列預算和動用社會福利基金提供經費支援(第六條)。而各公私立老人福利機構則按既定之規則，對老人提供直接的服務。此外，這些機構，在財力上、設備上，或專業知識上或有不逮之處，(有些服務項目如醫療保健、心理輔導，或康樂性活動)，亦可藉助其他機構如醫院診所、學校社會工作系和其他社會公益團體等，以收相輔相成之效。因此，各級政府單位、公私立老人福利機構、醫院診所、學校，和其他相關之社會公益團體就構成了一個對老人提供服務的「福利體系」(參閱附圖1·1)。各有關機構之間能不能或是不是維持頻繁及良好之關係，就會直接的影響到各公私立老人福利機構對老人提供服務的能力，進而左右整體的服務水準。

根據近年來對組織間互動模式(interorganizational behavior)之研究發現，一個組織與其他相關組織間的關係愈密切，互動的頻率愈

高，那麼其獲得必需之資源以維持組織的活動與功能的能力就愈高。充份的資源以及資源來源的穩定常常是構成組織服務項目的多樣性和高水準品質的必要條件。所謂組織間之關係，本研究定義為組織間資源的交流，資源包括經費、專業人員及其專業知識、行政上的支援、組織內之設施、及案主（此研究專指老人）之轉介（referral）等。舉例言之，如果一「安老院」能在經費上從主管機構或其他社會公益團體的基金會等獲得充份的支持，跟附近之醫院診所也訂有合約，長期對院內老人提供醫療衛生保健服務；而且與大學之社會工作系和心理系等也維持密切的聯繫，為學生提供實習的場所。而另一較封閉性的安老院，與各有關機構間甚少連繫，除非後者財力雄厚，無需依賴其他機構就能單獨對院內老人提供各項服務，否則與前者相較之下，其服務項目及水準就非常可能會較前者為低。因而在檢討福利機構中老人的服務品質時，除了探討老人的心理、基本需要，及院內必要設施內容外，更需要從“體系”的觀點，來瞭解各公私立老人福利機構與其他有關機構間之互動情形（即資源的交流），換言之，這就是要對我國老人福利的「服務網絡」做一全盤性的瞭解。

三、客觀評鑑條件的建議：內政部曾分別於民國六十六年和六十八年，委託專家辦理台灣地區公私立社會救助機構的評鑑工作，以瞭解台灣地區公私立社會救助機構的實際情況。其評鑑工作的方法，除評鑑訪問時聽取簡報和座談外，並用調查表對各公私立社會救助機構之一般行政業務與救助設施分別評鑑計分，此一評鑑量表的設計着重於各社會救助機構內部的靜態情況評估，而忽略了另一項重要事實：各公私立社會救助機構，基本上很需要從外在的環境和機構獲得充分的各類資源，這些資源泰半為其本身無法提供的。本研究假設個別老人福利機構和其他有關機構的連繫愈密切，愈能對院內住民提供多樣的服務內容及優良的服務品質。因此，各社會救助機構與其他有關機構，包括主管單位和平行的醫院診所間之相互關係，也需要納入未來評價的範圍之中。

第三節 研究的過程與搜集資料的方法

本研究的過程大致可分為三個階段：

8 我國老人福利之研究

第一個階段：

- 一、就現有之老人福利法，及其有關檔案文件做精密的內容分析。
- 二、就「立法院公報」做有關老人福利法審議案的內容分析。

第二個階段：

著重於目前我國老人福利服務網絡之結構研究，其資料收集依現有之41所公私立老人福利機構，又可分為下述幾個主要的步驟：

- 一、搜集所有可資利用之檔案及文件資料。

二、在做有系統的整理性研究之先，我們曾分別參觀訪問了一所市立仁愛之家，一所成績極優之私立仁愛之家，及一所榮民之家。除了參觀其院內各項設備以外，並分別和其家主任，或敬老所所長深入交談，以了解其組織概況，老人生活之情形及一般常發生的問題，預算的編制，行政上經常遇及之問題，及對新頒佈之老人福利法的認識、看法、及建議等，並對我國目前收養老人之福利機構，及其負責人做一探討性之了解。除此以外，我們曾經邀請了國內從事老人福利研究之專家學者，做一次廣泛的座談討論，分別就國內老人福利現存的既有政策，及有關問題交換意見，以做為結構性問卷設計的參考，並於將來做為政策上建議的參考。

三、根據上項資料，設計結構性問卷調查表，由訪員與機構負責人訪談，收集有關各機構之經費來源；預算分配；院內救助設施；人事編制及任用；對院內老人提供之服務項目及活動之內容；與其他有關機構（包括主管機構及其他平行之有關機構）互動的頻率、內容、及方法；及其對其目前所能提供之服務做自我的評價；所遭遇的困難；對提高老人福利措施之建議；對新頒之「老人福利法」及其施行細則的意見等等。

四、根據前一步驟中對各公私立老人福利機構負責人所提供與之有連繫之各主管機構及其平行機構之名單，訪談這些主管機構及其他有關之平行機構之主要負責人。大致上與每一個老人福利機構進行互動的有五個相關機構和組織（參閱附圖1·1）。訪談內容除部份如上述外，加上各機構與老人福利機構的關係，對老人服務的態度和意見，以及其所遇到的困難等。

第三個階段：