

高齡者之社會安全演進

我國人口老化速度與日本相當，倍速於歐美國家，估計2025年65歲以上高齡人口比率將增至2成，每5個人即有1位。人口急速老化，惟因傳統家庭扶老養護功能式微，為維持高齡者基本生活及身心健康，政府除持續強化其經濟安全外，同時辦理健康維護、安定生活及教育休閒等措施。本文主要說明高齡者相關之社會安全政策、重要措施與受益情形。

◎ 邱惠玲、黃順興（行政院主計處第三局科長、科員）

壹、國內人口高齡化概況

2007年底國內65歲以上高齡者234.3萬人，占總人口10.2%；就人口老化速度而言，我國於1993年邁入高齡化社會（aging society）7%門檻，經建會推估2017年將倍增至14%，僅24年比率即增1倍，與日本26年相當，但較英國耗時45年、美國69年及法國115年，則速度以加倍計。隨醫療技術進

步及國人平均壽命延長，加以生育率降低致人口成長趨緩，估計2025年高齡人口比率將增至20.1%，每5個人即有1位。人口急速老化，而隨家庭型態變遷，傳統家庭扶老養護功能式微，民眾對於政府老人福利措施需求日增。

貳、高齡者社會安全政策與法規演進

我國傳統由家庭肩負照顧

老人責任，早期社會救濟以貧困民眾為主，養濟院、孤老院、丐院等救濟機構除辦理救濟工作外，同時兼收孤貧老者。直至1980年制訂老人福利法，為老人福利法制化之濫觴，明定老人法定年齡為70歲以上高齡者；嗣為因應經社環境變遷並參酌先進國家立法，1997年首度進行修法，除將法定年齡調降為65歲外，並強化年金、住宅、保護及專責人力之規劃；其後為提供高齡者更

周延的福利措施，2007年1月最新修正公布，增納經濟安全專章，以全人照顧、在地老化、多元連續服務作為老人照顧服務之基本原則。2008年3月人口政策白皮書揭櫫高齡化對策包括建構完善老人照顧服務體系及經濟安全體系、推動高齡者社會住宅與完善交通運輸環境、促進高齡者休閒參與及建構完整高齡教育系統。

值得一提者，政府早自1950年代即陸續辦理職業別保險，包括勞保、軍保、公保、勞退舊制、私校教職退撫、軍公教退撫及勞退新制等，退休者在沒有經濟所得來源時，得支領退撫金、養老給付以頤養天年；此外，未領軍公教退休與其他政府津貼者由政府按月發放生活津貼。2008年10月開辦國民年金保險並逐步整合津貼體系，2009年1月勞保老年給付將改為年金，正式邁入全民年金新紀元。

參、高齡者社會安全概況

隨人口高齡化，2007年我國社會安全支出配置在高齡者初步統計達6,126.3億元，占社

會安全支出47.7%，分別較2001年增32.5%（平均每年增4.8%）及1.0個百分點；若按支出結構觀察，軍公教養老給付與退撫、勞保老年給付及勞退金等占逾八成、生活津貼占1

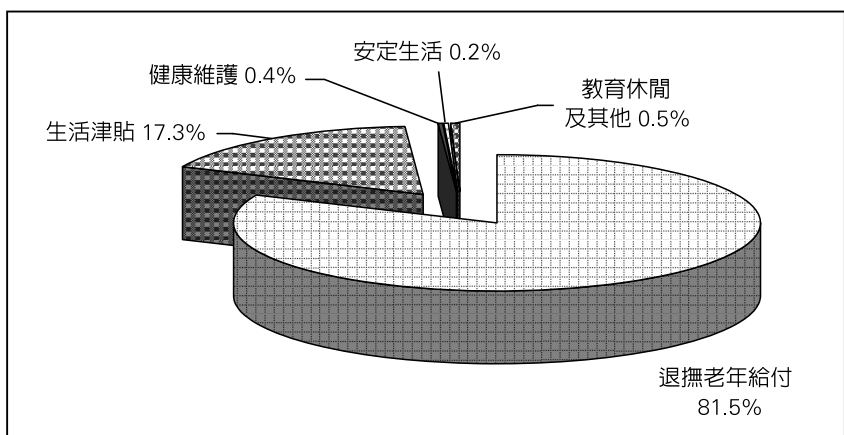
表1 高齡者社會安全支出概況

單位：億元；%

	2001年	2007年	2007年較2001年增加率	平均增加率
總計	4,623.4	6,126.3	32.5	4.8
退撫老年給付	3,987.5	4,991.2	25.2	3.8
生活津貼	577.4	1,062.1	83.9	10.7
健康維護	21.1	26.1	24.1	3.7
安定生活	11.1	14.9	34.3	5.0
教育休閒及其他	26.4	32.0	20.9	3.2

資料來源：內政部、農業委員會、原住民族委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、勞工保險局、各縣（市）政府。

圖1 2007年高齡者社會安全支出結構



資料來源：內政部、國防部、勞工保險局、各縣（市）政府。

成7，餘健康維護、安定生活、教育休閒及其他措施比重相對較低。另全民健康保險亦提供高齡者必要的醫療保障，2007年高齡使用的健康保險經費逾1,300億元，併計後高齡者享有的社會安全資源占全體社會支出近6成。

一、退撫老年給付

為保障就業者退休後之經濟安全，政府依就業人口之特性提供各種的職業保險或退撫制度：

(一) 勞工保險：1950年開辦

，保險年資每滿1年按其平均月投保薪資，發給1個月老年給付，保險年資超過15年者，超過部分每滿1年發給2個月老年給付，但最高以45個月為限；2007年核付人數14.2萬人，較2005年減8.4%，金額1,529.6億元，則增3.0%；平均每人給付107.4萬元。

(二) 軍公教保險：軍人保險及公教人員保險分別於1953年及1958年開辦，被保險人依法退休、資遣

者或繳付保險費滿15年並年滿55歲而離職退保者，予以一次養老給付，依其保險年資每滿一年給付1.2個月，最高以36個月為限；近2年因國營事業民營化腳步暫歇，退保者大幅減少，2007年給付人數（不含軍保）1.4萬人、金額253.5億元；平均每人給付139.9萬元。

(三) 軍公教退撫：1995年開辦，軍公教退休（職、伍）得擇一給予一次退休金、

表2 高齡者退撫老年給付概況

單位：人；百萬元

	受益人數		經費支出	
	2005年	2007年	2005年	2007年
勞工保險	155,151	142,053	148,565.0	152,964.3
軍公教保險 ①	26,925	13,520	43,622.5	25,350.4
軍公教退撫	133,823	159,994	267,032.7	277,780.4
勞退舊制	25,096	23,977	42,424.8	40,285.7
勞退新制	139	19,648	1.0	660.7
私校退撫	1,305	1,290	2,013.0	2,075.9

資料來源：勞委會、國防部、中央信託局（臺灣銀行）、公務人員退休撫卹基金管理委員會、財政部、行政院主計處。

附註：①受益人數不含軍人保險。

月退休金或兼領月退休金；領月退休金人員死亡，其遺族可領撫慰金；年滿35歲或45歲時自願離職者與不合退休資遣規定而中途離職因案免職者，得依規定申請退費。2007年退撫給付人數16.0萬人，較2005年增19.6%，支出2,777.8億元，亦增4.0%。

(四) 新舊制勞退：1986年11月起依據勞動基準法辦理勞工退休金制度，惟必須在同一事業單位工作滿15年始能領退休金，由於我國98%為中小企業，受僱員工占7成，然而中小企業平均開業年限僅13年，致能符合退休金領取者有限，故於2005年7月開辦可攜式勞退新制，受僱勞工可就勞工退休金新舊制擇一適用；

2007年新舊制共給付4.3萬人、給付金額409.5億元。

(五) 私校退撫：為改善私立學校教職員工退休金與撫卹待遇及保障私立學校教職員工及其遺族生活，1992年8月成立私立學校教職員工退休撫卹基金；2007年給付人數1,290人，較2005年減1.1%，經費支出20.8億元，則增3.1%。

二、生活津貼

政府除就中低收入老人或身障老人給予補助外，並發放福利生活津貼，縣市亦視財政狀況加碼或加發三節、重陽禮金。以下簡述重要生活津貼：

(一) 中低收入老人生活津貼：1993年7月開辦，凡未接受公費安置且家庭總收入平均每月未達最低生活費用標準1.5倍以下老人每月補助6,000元，1.5—2.5倍者3,000元；2007年補助13.5萬人、84.7億元，分別較2003年減22.6%



及14.3%，主因部分申請者改領補助金額相同的敬老福利生活津貼或老年農民福利津貼所致。另針對低、中低收入身心障礙者發放生活補助，其中低收入戶中度殘障以上每人每月7,000元、輕度4,000元，另中低收入分別為4,000元、7,000元。

(二) 老年農民福利津貼：1995年6月開辦，每人每月發給4,000元，2006年1月調高為5,000元，2007年7月再調高為6,000元；

2007年補助70.7萬人、457.1億元，分別較2003年增4.4%及89.4%。

(三) 敬老福利生活津貼：2002年6月開辦，凡未領軍公教退休與其他政府津貼、未受補助安置老人，且年所得低於50萬元及財產500萬元者，每人每月領取3,000元；2007年給付84.2萬人、296.2億元，分別較2003年增31.7%及60.5%；此外，發放對象擴及55—64歲原住民（稱原住民敬老福利生活

津貼），給付2.2萬人、支出7.6億元，分別增47.9%及40.2%。

(四) 榮民就養：年滿61歲且未支領軍公教月退之無謀生能力退除役官兵，每月領1萬3,550元；2007年補助8.5萬人、160.1億元，隨榮民逐漸減少，分別較2003年減19.4%及18.4%。

(五) 中低收入老人特別照顧津貼：2001年起針對生活自理能力不足中低收入老人，為彌補家人因照顧而

表3 高齡者主要津貼發放概況

單位：人；人次；百萬元

	受益人數		經費支出	
	2003年	2007年	2003年	2007年
中低收入老人生活津貼	173,951	134,644	9,879.5	8,467.0
老年農民福利津貼	677,048	707,045	24,129.9	45,710.9
敬老福利津貼	639,427	842,335	18,458.5	29,616.9
原住民敬老福利津貼	14,726	21,775	545.7	764.8
榮民就養	105,797	85,287	19,610.0	16,007.4
中低收入老人特別照顧津貼①	7,634	6,429	35.5	30.3

資料來源：內政部、國軍退除役官兵輔導委員會、農業委員會、原住民族委員會。

附註：①係指人次。

喪失經濟來源，每人每月發放3,000—5,000元；2007年補助6,429人次、0.3億元，分別較2003年減15.8%及14.7%。

2007年敬老、老農、中低收入老人生活津貼及榮民就養總受益人數176.9萬人，若加計65歲以上領取身障生活補助及軍公教退休金者，總計高齡者逾9成經濟來源受到政府補助。另為提供高齡者維持最基本的經濟保障，已於2008年10月開辦國民年金保險，保險對象為未參加社會保險之25歲以上及未滿65歲國民，多數係家庭主婦、學生與身障等未進入職場之經濟弱勢者，除將津貼改為風險分攤的保險制外，給付項目包括老年年金、身心障礙年金、遺屬年金及喪葬給付，也較單一津貼提供更周延保障。

三、健康維護

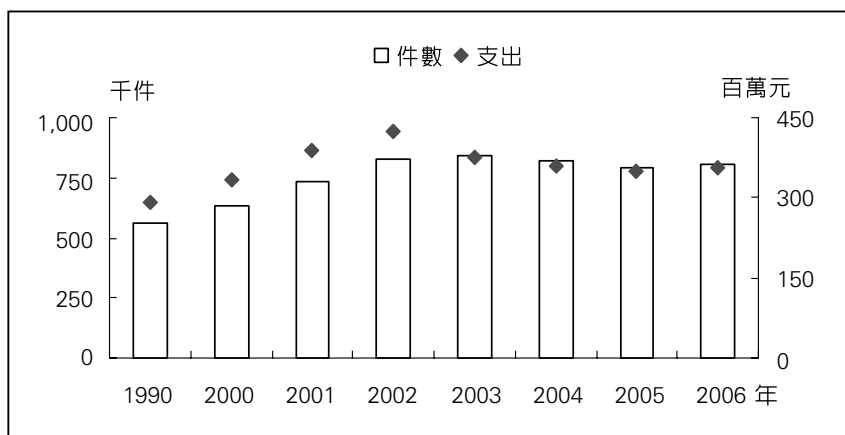
隨長期健康危害因子的累積，高齡者對於醫療之需求較其他年齡層殷切。1995年3月開辦全民健保，已提供適切醫療資源，故政府以補助健保保費及相關醫療費為主；另縣市視財政狀況補助一般或貧困老人假牙裝置費、生活輔助器具（如老花眼鏡、拐杖）等。

（一）中低收入老人醫療費用補助：為降低中低收入戶老人就醫之經濟障礙，由政府補助健保費與相關醫療費用，2007年支出24.5億元，較2001年增27.6%。

（二）中低收入老人重病住院看護費補助：為使高齡者因重病住院期間獲得妥善照顧，分別補助低、中低收入老人每人日1,500元、750元，每年最高補助18萬元、9萬元。

（三）一般老人預防保健服務：1998年起內政部會銜衛生署推動65歲以上老人健康檢查及保健工作；2006年服務件數80.9萬件、支出3.6億元，分別較1999年增43.7%及23.1%。

圖2 老人預防保健服務件數及支出



資料來源：衛生署。

四、安定生活

為滿足高齡者多元養老生活需求，政府提供居家安養服務、社區照顧服務及機構安養服務。就高齡者安定生活福利支出結構比較，以居家照顧服務占43.0%最多，機構養護服務39.8%次之，餘社區照顧服務17.2%；目前高齡者與親人同住比率占8成4，在強調「在地老化」的服務原則下，使高齡者能持續生活於熟悉的環境中，並使社區資源能充分得到運用，故能以較節約的經費，提供更完善的服務。

（一）居家照顧服務

居家服務包括家務、日常生活照顧服務及身體照顧服務，使老人生活在熟悉環境並獲妥善照顧；2007年補助2.5萬人、支出6.3億元，分別較2001年增1.9倍及43.6%。

（二）社區照顧服務

「社區照顧」指整合社區人力、物力、財力等資源，針對社區中需要照顧者就近提供日間照顧及餐飲服務，補強居家安養之不足。2007年日間照顧受益人數5,594人、支出0.7億元，分別較2001年增2.8倍及11.5%；另補助低、中低收入

老人餐費每人每餐50元；2007年受益人數2.3萬人、支出1.3億元，分別較2001年增2.1倍及30.8%。

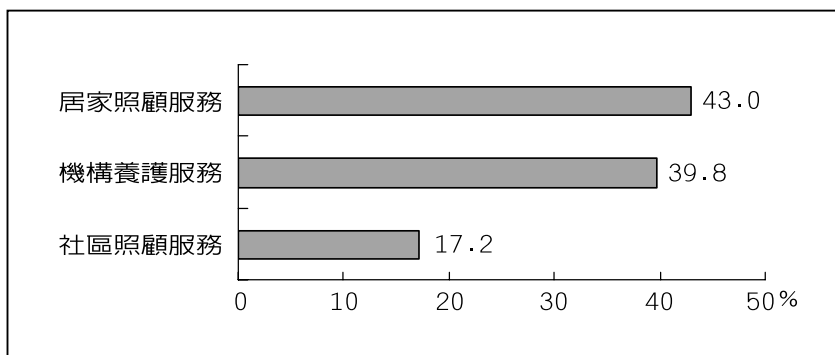
（三）機構養護服務

2007年底老人福利機構1,006家，總計提供床位5.2萬床，進住率71.7%；另為安置孤苦無依之低收入戶高齡者，政府提供免費安置或補助委託民間辦理。1989年起鼓勵興設相關機構，以滿足老人長照需求，另亦補助機構充實設施設備等，同時辦理機構評鑑及加強未立案機構之輔導。

五、教育休閒及其他

隨高齡者平均壽命延長，妥適安排教育及休閒活動以充實精神生活愈趨重要。廣設長青學苑、老人福利服務（文康活動）中心及長青志願服務隊，並有交通及門票等各種優惠措施，以鼓勵老人參與學習

圖3 2007年高齡者安定生活支出結構



資料來源：內政部、各縣（市）政府。

表4 高齡者安定生活服務概況

單位：人；百萬元

	受益人數		經費支出	
	2001年	2007年	2001年	2007年
老人居家服務	8,571	24,508	437.7	628.4
老人日間照顧	1,466	5,594	62.6	69.8
中低收入老人營養餐飲服務	7,326	22,887	96.8	126.6
老人保護－含獨居老人服務、緊急救援	52,279	48,670	68.1	55.2

資料來源：內政部、各縣（市）政府。

及休閒活動。2007年（底）長青學苑353所，較2003年底增79所，參加人數7.6萬人，增17.2%；老人福利服務中心4,884所，增243所；長青志願服務隊員人數2,654人、服務人次204.5萬人次，亦分別增加

43.5%及1.3倍。

肆、結語

因應高齡者全方位福利需求，政府由經濟生活至醫療保健服務，再到休閒生活等，漸次完善高齡者日常生活需求。

首先，以保障高齡者基本生活，挹注相當經費；並積極促進中高齡就業及人力資源運用，進一步強化其經濟自主力及社會參與。高齡者健康維護方面，除運用全民健康保險機制，保障高齡者就醫權外，另亦整合社區服務資源，辦理老人營養餐飲、日間照護等服務，提供更完善的居家服務。教育及休閒方面，亦規劃提供多元的研習及休閒活動機會、整合現有休閒資源、建置及統整相關老人教育資訊平臺等，期能達到聯合國老人綱領所揭示獨立、參與、照顧、自我實現及尊嚴之目標。❖

表5 高齡者教育休閒服務概況

單位：所；人；人次

	2003年（底）	2007年（底）
長青學苑		
所數	274	353
參加人數	65,000	76,158
老人福利服務（文康活動）中心數	4,641	4,884
教育宣導參加人數	55,932	209,544
長青志願服務		
隊員人數	1,849	2,654
服務人次	892,406	2,045,361

資料來源：內政部、國軍退除役官兵輔導委員會、農業委員會、原住民族委員會。