

目錄

壹、題目：臺灣老人住宅、休閒參與、教育、老人尊嚴與 保護等制度與實踐之探討	351
貳、問題背景與現況分析	351
一、老人住宅需求及生活環境：	351
二、有關老人之休閒運動、社會參與及自我實現	369
三、老人之終身學習教育及自我實現	384
四、老人之保護與尊嚴	398
參、研究方法與過程	427
肆、研究發現與分析	428
一、臺灣老人住宅、休閒參與、教育、老人尊嚴與保護 人權之內涵及項目	428
二、老人住宅需求及生活環境改進問題	430
三、有關老人之休閒參與、終身教育與自我實現	434
四、老人之保護與尊嚴問題	436
伍、結論與建議：	440
一、老人住宅需求及生活環境改進問題，政府除對經濟 弱勢老人租金補貼外，亦須兼顧各階層民眾之需 要，獎勵民間或自行興建適合老人居住之住宅，踐 行在地老化之理念	440
二、有關老人之休閒與社會參與、終身教育與自我實現 問題，應提供各項誘因，主動積極促請各階層老人 參與社會及教育活動：	442
三、有關老人之保護與尊嚴問題，針對老人受虐、醫藥 保健食品及財務之詐騙問題，層出不窮，有關機關 應加強查緝人力及方法，並加強敬老觀念之宣導：	443

其他老人人權篇

壹、題目：臺灣老人住宅、休閒參與、教育、老人尊嚴與保護等制度與實踐之探討。

貳、問題背景與現況分析：

按行政院於 98 年 9 月 7 日核定「友善關懷老人服務方案」，為積極迎向高齡社會，聯合國 1991 年通過「聯合國老人綱領」，提出獨立、參與、照顧、自我實現、尊嚴等五要點，以宣示老人基本權益保障之共同目標。世界衛生組織（WHO）於 2002 年提出「活躍老化」（active ageing）核心價值，認為欲使老化成為正面的經驗，必須讓健康、參與、和安全達到最適化的狀態，以提升老年人生活品質，這也是目前國際組織擬訂老人健康政策的主要參考架構。同年聯合國在老化問題世界大會，亦關注如何將老人融入社會各層面、擴展老人角色，以及活力老化等政策議題；世界衛生組織並彙集全球性友善老人城市計畫

（Age-Friendly Cities Project, AFCP）實驗成果，於 2007 年公布以住宅、交通、戶外空間與建築規劃、社會參與、溝通與訊息傳播、市民參與與就業、社會尊重、社區支持與醫療服務等八大發展指標，期冀排除環境中的障礙，積極增進老人的日常活動與社會參與機會，國際的發展趨勢深值我國推動老人福利參考。

一、老人住宅需求及生活環境：

（一）人口老化迅速的國家，因少子化趨勢，其人口成長減緩，高齡化社會的來臨，獨居老人增加，社會整體住屋之需求方向亦將加重老人住宅、老人公寓之規劃及興建。而排斥進住老人住宅之觀念，亦隨年齡降低而減少。依據中原大學建築學

系陳政雄教授之報告¹，當高齡化比率在 10% 以下時，以機構照顧為主；10-15% 則以老人住宅為重；倘高達 15% 時，即應以在宅服務為主，將服務送到家。目前我國高齡化比率依據內政部 97 年 11 月統計剛超過 10% 之 10.4%，10 年後將達 14%，對老人住宅之需求量，當逐年增加。

(二) 過去，我國與英美等先進國家一樣，認為只有弱勢、窮困老人才會住進老人院、老人安養中心之類社會福利機構。現今，一般中高所得者或因家庭因素或是自己本身的需求，自行選擇住進設備及管理良善的老人住宅的比例亦逐漸增加。故依據老人身心狀況及其所得高低，提供多樣而適切的老人住宅，並使其與所屬社區及社會保持密切的交流，實踐在地老化之理念，已成為現代高齡化社會的主要課題之一。

(三) 老人住宅相關法令規定：

1、老人福利法第 33 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應推動適合老人安居之住宅。（第 2 項）前項住宅設施應以小規模、融入社區及多機能之原則規劃辦理，並符合住宅或其他相關法令規定。」

(1) 第 33 條第 1 項立法理由：配合社會福利政策綱領及整體住宅政策，有關適合老人安居之住宅，將檢討納入住宅法草案社會住宅專章為整體規劃。

(2) 第 2 項立法理由：經查目前日本老人住宅之發展趨勢是將住宅發揮多種用途，即同一棟住宅內，高樓層供健康老人使用、中樓層供

¹、中華民國老人福利推動聯盟，國內外老人住宅推動及管理之比較與建議計畫案結案報告，p.7

需看護老人使用，低樓層供一般家庭使用，一樓則為共用空間，可為托兒所、診所或餐廳等用途，日本所秉持之原則係強調內部無障礙設施、外部連絡交通便利、與社區融合及服務可近性等，也就是要求社區化、在地老化之目標，基本上可說是已去機構色彩，老人住宅也是介護保險之特約單位。爰參採日本規劃老人住宅之原則方向，爰於第二項規定，規劃辦理前項住宅設施應以小規模、融入社區及多機能之原則規劃辦理，並與住宅法及促進民間參與公共建設法等相關法令接軌，俾符合老人安居需求及善用民間資料、鼓勵民間參與興設適合老人安居之住宅。

2、老人福利法施行細則第 8 條規定：

(1) 本法第 33 條第 1 項所定適合老人安居之住宅，其設計應符合下列規定：

<1> 提供老人寧靜、安全、舒適、衛生、通風採光良好之環境與完善設備及設施。

<2> 建築物之設計、構造與設備及設施，應符合建築法及其有關法令規定，並應具無障礙環境。

<3> 消防安全設備、防火管理、防焰物品等消防安全事項，應符合消防法及其有關法令規定。

(2) 本法第 33 條第 2 項所定住宅設施小規模、融入社區及多機能之原則如下：

<1> 小規模：興辦事業計畫書所載開發興建住宅戶數為二百戶以下。

<2> 融入社區：由社區現有基礎公共設施及生活機能，使老人易獲得交通、文化、教育、

醫療、文康、休閒及娛樂等服務，且便於參與社區相關事務。

<3>多機能：配合老人多元需求，提供適合老人本人居住，或與其家庭成員或主要照顧者同住或近鄰居住；設有共用服務空間及公共服務空間，同一棟建築物之同一樓層須有共用通道。

3、92年12月29日增訂建築技術規則建築設計施工編第16章老人住宅摘要：

(1)第293條：本章所稱老人住宅之適用範圍如左：

<1>依老人福利法或其他法令規定興建，專供老人居住使用之建築物；其基本設施及設備應依本章規定。

<2>建築物之一部分專供作老人居住使用者，其臥室及服務空間應依本章規定。該建築物不同用途之部分以無開口之防火牆、防火樓板區劃分隔且有獨立出入口者，不適用本章規定。

<3>老人住宅基本設施及設備規劃設計規範（以下簡稱設計規範），由中央主管建築機關定之。

(2)第294條：老人住宅之臥室，居住人數不得超過2人，其樓地板面積應為9平方公尺以上。

4、老人住宅綜合管理要點，內政部93年1月1日訂定生效，摘要如下：

(1)為直轄市、縣（市）政府辦理老人住宅之申請設置與營運管理規劃，維護老人居住安全及權益，特訂定本要點。

- (2) 老人住宅之設置及營運管理規劃，除法令另有規定外，適用本要點之規定。
- (3) 本要點所稱老人住宅，指依 96 年 1 月修正前老人福利法第 15 條第 1 項第 2 款、第 3 款或依其他相關法令規定興建，供老人居住使用之建築物，且其基本設施及設備符合建築技術規則建築設計施工編第 16 章老人住宅規定者。
- (4) 老人住宅之居住對象為年滿 60 歲以上且生活可自理者，同住配偶之年齡不得低於 50 歲。
- (5) 老人住宅之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

5、住宅法草案：

- (1) 據報導，為了讓國內中低收入戶有房可住，行政院 98 年 10 月 27 日審議住宅法草案，原則上將不再興建國宅，而改以補貼租金的方式，中低收入戶可申請政府住宅補貼。住宅法草案關於國民住宅補貼種類可包括自建住宅貸款利息、自購住宅貸款利息、承租住宅租金、修繕住宅貸款利息及簡易修繕住宅費用。
- (2) 至於住宅補貼部分，政府將以評點決定補貼對象的先後順序。蔡勳雄指出，政府將整合目前以職業身分別區分的各項住宅補貼措施，以國民各種弱勢條件及經濟狀況，按照家庭年收入 50% 或 70% 分位以下，作為建置住宅補貼制度的主要考量，經濟或社會弱勢者，則增加其評點權重。他表示，經濟、社

會弱勢者可享有優先修繕住宅費用補貼，屬 30 年以上老舊住宅整修外牆或屋齡 50 年以上的老舊住宅汰換更新設備者，增加評點權重。

(四)老人住宅政策之演進：

- 1、民國 55 臺灣省政府訂定「臺灣省加強社會福利措施第一期四年計畫」，台北市政府則訂定「台北市加強社會福利措施第一期四年計畫」，迄 68 年，計興建 5 棟興建平價住宅。依據 96 年 12 月 31 日統計資料，其中福德及大同單身低收入戶老人分別為 280 人佔 59%、39 人佔 42%。(師豫玲、孫淑文著「台北市平價住宅問題探討、因應策略與未來發展方向」)。
- 2、民國 60 年代，政府為解決當時退休軍公教人員居住問題，在各縣市成立仁愛之家，收容 60 歲以上健康、能自理者，以公費為基礎，或由政府補助為主。
- 3、內政部民國 79 年 6 月頒布「80 年度獎助建立老人公寓改善老人居住實施計劃」。獎勵各級政府與民間團體興建老人公寓，開啟我國以老人公寓解決老人居住問題之始。目前共有 5 家老人公寓，除台北市朱崙老人公寓為臺北市政府自行興建外，其他則補助台南市政府、高雄縣政府、台北縣政府及台北市政府興建，並以公設民營方式委託民間經營。台南市政府之長青公寓因入住率不佳，該府已收回自行經營。
- 4、行政院促進民間參與公共建設推動委員會於民國 92 年 1 月 15 日第 1 次及 92 年 8 月 5 日第 8 次委員會議通過「老人住宅」列為優先推動促進民間參與公共建設之項目。行政院於民國 93

年核定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」（93年4月26日院臺內字第0930019634號函），鼓勵民間企業投資興建老人住宅（本方案實施以來，民間機構參與老人住宅促參案僅27件，尚無成功案件，本方案業奉行政院97年1月4日院臺內字第0970080174號函原則同意停止試辦，詳後述）：

(1) 依據：96年1月31日修正前老人福利法第15條第1項第2款：「專案興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。」及第3款：「鼓勵民間興建適合老人安居之住宅，並採綜合服務管理方式，專供老人租賃。」

(2) 說明：

<1>從民國82年到民國90年8年間，台灣老人與子女同住的比例由67.17%下降到60%，獨居的比例由10.47%上升到11.4%，夫妻同住的比例由18.63%上升到19.5%。（至94年，台灣老人與子女同住的比例下降到60.82%，獨居的比例由上升到13.9%，夫妻同住的比例上升到22.17%。）從美國、日本，甚至台灣老年人居住型態的改變，都不難看出，老年人與子女同住的比例不斷下降，愈來愈偏向於老年夫妻同住的情形，以美國、日本的發展經驗來看還可以發現老年人已經慢慢有群居的情形。

<2>國內公部門及民間所推出的購屋方案，多半是為已結婚但沒有孩子所謂的築巢期的新婚夫婦所設計的，常忽略老人的市場。

明顯地，戰後嬰兒潮的人漸漸老化，他們較獨立、懂得享受、經濟能力較佳，普遍嚮往從繁忙生活改為過著較悠閒的生活，而老人住宅、休閒渡假中心等需求將會日益增加，商機也營運而生。

<3>根據未來房市十大趨勢的調查，老人住宅就是其中較具發展潛力的一項，據估計美國的老人住宅約有 30 億的市場規模，且往後 20 年市場將會成長至 350 億美元，足足成長 10 倍之多，從美國的發展趨勢合理推測，老人住宅將會越被市場所接受，老人住宅或相關類似產品，將更流行。

<4>上述數據顯示，台灣的社會愈來愈趨向於老人自成一個生活圈，就像美國一樣，美國三代同堂的比例只有 1%，大部份老年人選擇住安養機構或老人住宅、老人社區，且不與子女同住。台灣老人與伴侶同住或自己獨居的比例將逐年增加，預計在目前房地產市場一片不景氣當中，老人的個人、雙人套房、老人社區、老人住宅可能是未來市場的明日之星歐美國家 65 歲以上老年人口中，目前約有 10% 的比例使用老人住宅及安養護設施，日本則在五%左右，台灣地區目前市場僅有少數幾家民間投資經營之老人住宅，根據先進國家經驗，未來老人住宅的需求將與日俱增，並形成高齡化社會中重要的產業之一，我國必須及早規劃因應對策。

(3) 方案目標：

<1>老人住宅設施設備標準化。

- <2>老人住宅生活機能便利化。
- <3>老人住宅服務功能人性化。
- <4>老人住宅經營管理產業化。
- <5>老人住宅促參輔導優惠化。

(4)實施策略：

- <1>將老人住宅納為社會福利設施項目。
- <2>將營利事業組織經營老人住宅業列為營利事業登記項目。
- <3>協助民間排除用地取得障礙。
- <4>提高老人住宅容積率。
- <5>投資獎勵（租稅減免）。
- <6>對老人住宅投資提供低利貸款。
- <7>建立老人住宅及老人福利機構供需資訊。
- <8>加強老人住宅建設宣導。
- <9>營運不善與營運期滿之管理。
- <10>抗爭排除。

(5)預期效益：

- <1>以促參方式鼓勵民間參與老人住宅建設，得以該部訂定之「建築技術規則建築設計施工編第16章老人住宅專章」、「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」和「老人住宅綜合管理要點」等配套規定加以規範，可使老人住宅之設備、無障礙環境標準化，為老人營造一個溫馨舒適的家，並確保老人能獲得周全的照顧服務。
- <2>藉由企業化的經營管理，提供多元化的服務，將使入住老人享有高貴不貴的生活環境品質。
- <3>簡化土地取得、變更之作業程序，並提昇促進民間參與之行政效率。

〈4〉根據英國、美國及日本等先進國家發展經驗，未來老人住宅的需求將與日俱增，並形成高齡化社會中重要的產業之一，是我國必須及早規劃因應對策。如未以促參方式鼓勵民間參與老人住宅建設，為因應國內老人住宅日益激增的需求，政府仍須廣籌財源支應，勢須增加政府龐大的財政負擔，適時發展老人住宅將可促進民間大量投資，成為帶動經濟發展的一股動力，能有效促進老人住宅產業的發展，同時帶動當前經濟的發展。

(6) 96年11月21日行政院整體住宅政策，就老人居住環境的執行策略包括鼓勵新建無障礙人性化住宅，推動無障礙住宅及社區環境。內政部97年3月10日人口政策白皮書檢討事項亦指出，政府推動興建老人住宅時，必須加強老人住宅適用之本土化通用設計，俾建構無障礙社區環境。通用設計是指，考慮各種可能的狀況，讓所有的人，不論是老若婦孺，健康傷殘者，皆能方便安心使用的設計。就老人居住環境設計而言，無障礙設計是法律規定的最低要求，通用設計則受市場需求之影響。

(五) 內政部（營建署）98年11月16日之說明：

1、社會住宅

(1) 內政部營建署（以下稱營建署）刻正推動住宅法立法工作，該草案業於98年2月24日函報行政院審議。社會住宅之服務對象為經濟或社會弱勢，老人屬於經濟或社會弱勢者，因此亦屬於社會住宅之服務對象。

(2) 社會住宅之主管機關為各直轄市、縣（市）政府，依據住宅法（草案）規定：「直轄市、縣（市）主管機關應評估社會住宅之需求總量及興辦戶數，納入年度住宅計畫及中程住宅計畫。」未來住宅法通過後，有關社會住宅之相關推動或執行計畫應由各直轄市、縣（市）依據住宅法社會住宅專章相關規定，納入年度住宅計畫及中程住宅計畫中執行。營建署除進行審查各直轄市、縣（市）所訂年度住宅計畫及中程住宅計畫審查外，相關管考機制與檢討亦於年度住宅計畫及中程住宅計畫內規定辦理。

(六) 老人住宅

- 1、為有效促進老人住宅產業的發展，同時帶動經濟發展，行政院於 93 年 4 月 26 日核定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」（以下簡稱本方案）；該部並配合於建築技術規則建築設計施工編增訂第 16 章老人住宅專章、老人住宅基本設施及設備規劃設計規範、老人住宅設置及營運管理規範等法規。另依行政院公共工程委員會 92 年 8 月 13 日頒布促進民間參與公共建設法施行細則第 8 條第 1 項第 3 款：「其他經中央目的事業主管機關認定之社會福利設施」，老人住宅可逕由該部認定為社會福利設施，以取得適用促參法相關優惠規定之資格，俾提昇民間參與意願。
- 2、惟本方案實施以來，民間機構參與老人住宅促參案僅 27 件，尚無成功案件，分析推動不易原因為老人住宅僅限專供租賃，民間機構認為不具自償性，另台灣住宅之高自有比率（按據統

計，2008年國內住宅自有率達87.4%，為全世界第2〔有10個縣市的住宅自有率已超過90%，其中尤以新竹縣最高，達95.18%〕，僅次於新加坡90.1%，而日本不過61.1%，美國67.6%）、高空屋率（按約百萬戶）及高供給率之現況，使得專供租賃之老人住宅在台灣住宅市場較難有發展空間。由是，為符合先進國家以環境無障礙化之終身住宅規劃設計原則，俾達成老人得以在原居住宅「在地老化」之目標，本方案業奉行政院97年1月4日院臺內字第0970080174號函原則同意停止試辦，老人住宅無法再適用促參法規定辦理。

- 3、目前坊間仍有意興建老人住宅者，雖無政府部門相關協助，回歸一般建築之建管、土地相關規定，仍可依據建築技術規則建築設計施工編增訂第16章老人住宅專章、老人住宅基本設施及設備規劃設計規範、老人住宅設置及營運管理規範等法規辦理。
- 4、坊間常以潤福生活新象、康寧生活事業等為所謂的銀髮住宅或老人住宅，其本質可視為老人的豪華公寓，以不動產租賃業形式經營管理，其建築物並不符合建築技術規則建築設計施工編第16章老人住宅專章規定。目前民間興建屬老人住宅者僅有長庚醫療財團法人附設桃園長庚養生文化村1案，惟因興建日期於該部試辦計畫之前，非屬依據促參法所推動之老人住宅。全案分3期興建，目前已完成2期工程，可提供2,068戶老人住宅。

（七）老人公寓

- 1、老人公寓係83年間內政部為提供銀髮族安全

舒適的居住環境及專業服務品質、鼓勵自助自足的能力，並強化其與社區的親和力，以示範性計畫獎助地方政府興建或由地方政府自行編列經費興建，以設立於交通便捷之市區為原則，採公設民營方式委託民間經營，提供年滿65歲以上，身心健全，生活能自理之老人租賃。

- 2、目前共有5家老人公寓，除台北市朱崙老人公寓為臺北市政府自行興建外，餘4家係該部自80年度起依據當時訂頒之「內政部獎助興建老人公寓經營管理原則」補助台南市政府、高雄縣政府、台北縣政府及台北市政府所興建，並以公設民營方式委託民間經營，5家公寓共計可提供860床，目前除台南市長青公寓因委託單位經營不善，95年收回由市府自行經營，入住率不佳外，其餘公寓入住率約為8成。
- 3、興建之目的不只提供老人租賃住宿，並可運用做為老人福利措施之據點，以利推廣辦理諸如老人在宅服務、營養午餐、醫療保健、休閒康樂等福利服務工作，甚至可利用老人公寓之空間辦理日間照顧服務及長青學苑教室。

(八)住宅居住環境：

- 1、依據住宅法（草案）規定，社會住宅（包含老人住宅）係指由政府興辦或獎勵民間興辦，用以出租予經濟或社會弱勢者居住之住宅，老人屬於經濟或社會弱勢者，因此亦屬於社會住宅照顧的對象。有關社會住宅之辦理方式、核定程序、經營管理、收費及得終止租約之情形明定於草案第21條至第39條。該草案於98年2月24日報行政院審議中，行政院業於98年4月17日、98年6月26日、98年10月27日召

開 3 次審查會議。

- 2、依據地方制度法第 18 條及第 19 條之規定，住宅業務係屬直轄市及縣、市政府自治事項之一，另依據住宅法（草案）規定「直轄市、縣（市）主管機關應評估社會住宅之需求總量及興辦戶數，納入年度住宅計畫及中程住宅計畫。」，未來住宅法通過後，有關社會住宅之相關推動或執行計畫應由各直轄市、縣（市）依據住宅法社會住宅專章相關規定，納入年度住宅計畫及中程住宅計畫中執行。
- 3、行政院「友善關懷老人服務方案」四、「健全友善老人環境，倡導世代融合社會」中（四）「透過教育宣導或世代交流等傳承，營造悅齡親老社會」，提出以下方案：「研議規劃三代同堂或與父母居所接近（同鄰）者，提供購屋貸款優惠」。
 - （1）協助老人居住，營建署除刻正推動住宅法（內含社會住宅專章）之立法工作外，針對子女與父母（老人）同住或雖不住在一起但擬就近居住者，亦提供以下之購屋及租屋之協助。子女與父母不住在一起者，如子女及父母都符合申請之資格條件，則二者都可以享有購置住宅貸款利息補貼或租金補貼。
 - （2）「整合住宅補貼資源實施方案」之購屋及租屋協助：
 - <1>98 年度計畫辦理租金補貼 2 萬 4,000 戶、購置住宅貸款利息補貼 1 萬戶。
 - <2>本住宅補貼採評點制，對於家庭成員人數較多者，於評點時增加權重（例如家庭成員人數未達 3 人加 1 分、3 人或 4 人加 2

分、5人以上加3分)；對於申請人年齡較高者，於評點時亦增加權重(例如65歲以上老人加3分)，以提高其獲得補貼之機會。

<3>購置住宅貸款利息補貼之申請人若為65歲以上老人，其貸款優惠利率較一般戶低0.575%，有助於減輕其貸款利息負擔。

(3)「青年安心成家方案」之購屋及租屋之協助：

<1>98年度核定購屋前2年零利率之購置住宅貸款利息補貼14,842戶、租金補貼7,095戶。

<2>本住宅補貼採評點制，對於家庭成員人數較多者，於評點時將增加權重(例如3人加1分、4人加2分、5人以上加3分)，以提高其獲得補貼之機會。

(九)本院曾於98年7月9日參訪臺北市龍江路朱崙老人公寓、98年7月30日參訪臺南市立老人長青公寓、98年12月9日參訪長庚養生文化村：

- 1、臺北市朱崙老人公寓為本局94年9月委託財團法人天主教耕莘醫院永和分院經營管理，並於95年3月正式開幕營運。為保障弱勢族群之照顧權益，該中心之總收容量保留10%床位提供本市低收入戶、中低收入戶、短期緊急安置或專案輔導及原住民之個案優先進住或臨時收托之權益。目前可供床位為66床。截至98年5月底入住長者人數計48人(男性：19人，女性：29人)，主要是有月退俸之軍公教或銀行主管退休人員。據悉，因朱崙老人公寓位市中心，交通方便，住戶平時常外出逛街、吃飯、看電影等，休閒娛樂活動頻繁。朱崙老人公寓

屬公辦民營，故租金便宜。8坪單人房 24 間每月費用 1.8 萬元，10 坪單人房 15 間 2.2 萬元（雙人 2.4 萬元），12 坪雙人房 6 間 2.5 萬元。該中心至 98 年 5 月底，工作人員人數共計 10 人，含院長 1 人、主任 1 人、專員 1 人、行政人員 1 人、服務人員 5 人、廚師 1 人。

2、台南市政府於民國 81 年獲內政部獎助興建台南市立老人長青公寓，於 85 年 12 月 5 日落成啟用，提供銀髮族住宿、文康、休閒聯誼等服務。長青公寓 2 樓至 7 樓，4 種坪數房間，共 259 間。85 年至 95 年 11 月間委由天壇經營管理。因入住率不高，95 年 12 月起臺南市政府接手經營。單人房每月約 8000 元，目前住民之人數 36 人。公寓現有人員編制副主任 1 人、社工員 1 人、總務 1 人、行政 1 人、照顧服務員 3 人、以工代賑 1 人，共有 8 位工作人員。如何提昇長青公寓的進住率，賦予臺南市立長青公寓新的定位，並與社區聯結，讓長青公寓成為臺南市老人們的共同的空間，以突破目前經營的困境，已成為政府現今的課題。

3、長庚養生文化村位桃園縣龜山鄉，距林口交流道約 10 分鐘車程，占地 34 公頃，原申請變更為醫療專區，再於 92 年申請變更為老人住宅專區，以老人住宅為名義申請登記。據內政部營建署說明，目前民間興建屬老人住宅者僅有長庚醫療財團法人附設桃園長庚養生文化村 1 案，惟非屬行政院於 93 年 4 月 26 日核定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」適用之對象。長庚養生文化村規劃建造 4 棟，總戶數為 3,849 戶，並在 94 年 1 月開始營運。目前僅第

1棟營運中，戶數約700餘戶，98年12月入住380人。依居家型式建造設施，以22坪的房間為例，皆設置寬敞的玄關、客廳，讓居民感覺舒適與無拘束。廁所內配有自動化控溫及沖洗馬桶，還有對乘坐輪椅者特別設計的洗手台，除去易發生意外的浴缸（可自行購置），改為淋浴用的椅子。包括廁所和臥室都有緊急照護與呼叫急救設備。22坪的房間1人住每月2.6萬元，2人住每月3.1萬元；另有14坪的房間，1人住每月1.8萬元，2人住每月2.3萬元。其他餐飲、水電等另計。惟每30分鐘1班交通車到林口長庚醫院及其桃園分院；每日1班交通車到大賣場；每日2班交通車到台北市區，皆免費，以鼓勵老人外出活動。住戶多係因子女住在北部地區或返國探望方便，而選擇長庚養生文化村。據悉，長庚養生文化村不計土地及高昂之營建費用，刻意壓低租金近乎9成入住率之營運成本，每人每月仍須負擔2.5-3萬元費用，以目前台灣自有住宅比率將近9成之退休老人而言，誘因似乎仍然不高，故住戶中6成以上為有月退俸之軍公教退休人員。長庚養生文化村採開放社區構建，較一般社區有更多的綠地空間、無障礙和活動設施，注重和外界保持開放的往來關係。住戶可依個人專長與喜好，於銀髮學園開班授課，還有小型圖書館、各類音樂舞蹈書畫教室、全區網路化配備可供使用。養生文化村現行的訂價遠低於其他提供連續性照護的機構。其特點是在長庚體系厚實的醫療基礎上，開國內先例，以「連續性照護退休社區」（Continuing Care Retirement

Community) 型態，規劃合於經濟規模的社區。除老人居住的無障礙住宅設施、社區醫院（長庚醫院桃園分院）、社區活動設施（小山坡散步步道及菜園），並在社區內建構協助年長者生活，和失能照護的支持系統，包含 90 年啟用護理之家 400 床、日間照護、居家服務、居家護理、緊急呼叫系統等項目，設計完善之健康管理制，提供年長者在健康階段的預防保健，和失能階段的生活協助與全程長期照護安排。倘住戶超過 12 小時未出門活動，即派人問候關心。（摘自 96 年 4 月 15 日經濟日報長庚大學企管所陳亭羽教授之投稿）。

- (十) 行政院院長吳敦義於 98 年 11 月間責成研考會調查十大民怨，將作為未來施政方針，研考會公佈網路民調結果，都會區房價過高是民眾首怨。為增加北台灣房屋供給，行政院已成立小組，將效法香港機場快線青衣站的發展模式，在桃園機場捷運沿線各站區，選勘多處距台北火車站 20 餘分鐘車程內、台北縣與北桃境內 100 公頃以上土地，透過區段徵收，興建讓年輕人用合宜價錢即可買到的大型住宅社區。台北市政府為了解決近 81 萬名北市 20 至 40 歲青年的住屋問題，規劃新住宅政策，研擬兩種利率補貼方案，一為提高青年的存款利率至郵局兩年定存機動利率的兩倍，藉此鼓勵儲蓄購屋。另一為降低青年的房貸負擔，提供兩倍青年存款金額的低利房貸。又擬利用台北市閒置的學校用地興建青年住宅，並以低價租給青年。台北市教育局表示，約有 30 筆國中小的閒置地將交回都發局統一運用，經都市計畫變更後蓋住宅。行政院及台北市政府規劃之青年住宅之

立意良善，倘能結合老人住宅，更加完善。依據 98 年 12 月 17 日報載，內政部「住宅輕鬆 GO」3 年計畫日前出爐，將自明年起，3 年內投入近 88 億元，進行四大行動方案，政府一方面釋出八百多戶國宅餘屋平抑屋價；另一方面增加供給，選定淡海新市鎮土地 1290 多公頃土地、台北縣板橋浮洲工廠周邊約 277 公頃，另塊土地在機場捷運 A7 車站周邊約 75 公頃，及 A9 車站至 A10 車站沿線約 56 公頃，興建合理價位住宅，以解決都會區的「居不易」。這項計畫已於跨部會議審查通過，行政院副院長朱立倫同意納入「改善庶民行動方案」。此外，在平抑屋價政策方面，內政部營建署提出現有國宅餘屋 818 戶，全部提供給一般民眾及中低收入與社會弱勢戶購買，弱勢戶並給予更優惠的價格租售，以解決一般民眾住的問題，平抑屋價（聯合報）。

二、有關老人之休閒運動、社會參與及自我實現：

(一)按老人應能獲得適當休閒、娛樂與運動之資源，以維護身心建康，並促進社會參與，參與相關政策的制定，組織老人的團體或行動，與年輕世代分享知識與技能，有機會服務社區與擔任適合其興趣及能力的志工，有權要求主動與充分的社會參與。老人除因其家庭及工作責任已完成，有大部分時間可從事休閒娛樂及社會活動之參與，並藉由教育學習，達成自我實現之目的外，相關活動之參與亦有減緩老化，避免失智之苦，可大幅減少家屬之負擔，並有降低社會照護及醫療成本支出之作用。

(二)行政院核定之「友善關懷老人服務方案」，以「活躍老化」、「友善老人」、「世代融合」為方案

主軸，期積極維護老人尊嚴與自主，形塑友善老人的生活環境，強化老人身體、心理、社會參與的整體照顧，使老人得以享有活力、尊嚴與獨立自主之老年生活，實現「公益社會，永續福利」之社會福利政策願景。

(三) 相關法令規定：

- 1、老人福利法於 96 年 1 月 31 日增訂第 27 條規定：「主管機關應自行或結合民間資源，辦理下列事項：1. 鼓勵老人組織社會團體，從事休閒活動。2. 舉行老人休閒、體育活動。3. 設置休閒活動設施。」立法理由：「老人常因工作角色之喪失與自由時間之增加而有生活適應方面的困難，是以休閒活動可幫助老人生活更為充實，並可藉此增加與他人接觸之機會，對老人之心理健康及社會適應有所助益，以滿足老人之休閒需求，爰明定主管機關應自行或結合民間辦理第一款至第三款等體育休閒事項。」
- 2、第 28 條規定：「主管機關應協調各目的事業主管機關鼓勵老人參與志願服務。」立法理由：「志願服務法雖已就志願服務事宜訂有相關規定，惟仍有於本法再為重申必要，以鼓勵老人之社會參與；另原條文有關介紹或協助並妥善照顧老人提供志願服務事宜，應為主管機關及目的事業主管機關而非社會服務機構之責任，爰併予酌修。」

(四) 本院詢據外交部表示，美國雖無正式之之休閒參與之政策，惟各博物館或娛樂場所均對老人有一定之優惠，且老人當社會志工之風氣極盛。又隨著醫療科技之發達進步，越來越多英國老年人得以在晚年維持活躍之生活方式，退休後擔任義

工、發展自我興趣、回學校攻讀學位或擔任企業顧問的情形亦甚為普遍。德國老人因生活具有一定之保障，參加團體旅遊、體育組織或政治活動之風氣十分盛行，目前德國成立有老人協會總會之組織(BASOG)，為最重要之老人福利遊說組織，參加該總會之各老人協會達 2000 餘個，對老人福利政策有一定影響力。且德國社會民主素養深厚，除少數個案，社會上各族群並不因年齡、生活型態及性別等受到歧視或不公平對待，德國老人在社會上亦受到一定之尊重，對老人施以「依賴人口」等污名化之行為並不見容於社會。聯邦家庭部為維護老人之尊嚴，設有反歧視(Antidiskriminierung)之專線電話，協助老人維護尊嚴。

- (五)行政院 98 年 9 月 7 日院臺內字第 0980093938 號函核定「友善關懷老人服務方案」，以「活躍老化」、「友善老人」、「世代融合」為方案主軸，期積極維護老人尊嚴與自主，形塑友善老人的生活環境，強化老人身體、心理、社會參與的整體照顧，使老人得以享有活力、尊嚴與獨立自主之老年生活，實現「公益社會，永續福利」之社會福利政策願景。所謂活躍老化，包含健康促進、社會參與和安全維護面向；其中健康促進為透過多元角度介入，促進人們具備積極、有效的能力以維護及自主管理健康；社會參與則有提供教育及學習機會、鼓勵個人依能力、偏好及需求，投入經濟發展相關的活動或志願服務工作，以及透過各項服務鼓勵民眾充分參與社區及家庭生活等教育學習、社區生活參與、開發人力資源等；安全維護則包含老人保護、經濟安全等。友善老

人理念則包含建構良好之物理環境，如有利老人之交通運輸及居家住宅等無障礙環境，以及面對老化之正確態度，正向形塑老年圖像等；最後，更應藉由教育宣導或世代交流等傳承，進而營造無年齡歧視、對老人親善之世代融合社會。就鼓勵老人社會參與，維護老年生活安適之執行策略，略以：

- 1、建構高齡教育體系，保障老人學習權益：
 - (1)整合社會、教育、醫療及相關資源，提供老人多元終身學習管道。
 - (2)鼓勵大專院校等相關機構開設適宜之推廣教育課程，鼓勵老人參與學習。
 - (3)編製適合老人教材及教學方法，研發設計多元化課程。
- 2、促進老人社會參與，建立正向生活態度：
 - (1)鼓勵推動老人參與志願服務。
 - (2)推廣屆齡退休研習活動，豐富老人退休生活內涵。
 - (3)充實老人休閒設備，提供健康、休閒育樂服務及資訊。

(六)行政院體育委員會

行政院體育委員會 97 年迄今所採行之具體措施及其實際執行情形：

- 1、依據老人福利法及改善國民運動環境計畫。
- 2、實施方案與計畫內容：
 - (1)補助地方政府興整適合老人使用運動設施。
執行成效：97 年迄今總計補助 13 件，總計約新台幣五千餘萬元。
 - (2)補助各縣市運動樂活、運動紮根實施計畫
<1>年度各縣市運動樂活、運動紮根實施計

畫，特規劃與各縣市政府、各縣市體育會共同辦理青少年、銀髮族及婦女等不同族群之社區休閒運動等作為重點活動推展項目，鼓勵民眾親身體驗運動樂趣，以提升國民身心健康為首要。

<2>保障銀髮族等族群運動權益，並規劃設計適合從事的運動種類，年度補助體育相關協會辦理諸如太極拳、元極舞、推手等簡易運動的教學與推廣。

<3>99年本會將規劃為銀髮族休閒運動年，極力推展銀髮族休閒運動。

<4>98年-99年委託研究「提升老人運動人口政策之研究」內容含台灣地區老人運動現況調查分析、國外老人運動政策之案例分析、國內老人運動相關專業人才培育及具體可行之政策建議等。

(3)執行成效：

97年運動參與人數共計119萬8,211人次，其中銀髮族參與計6萬3,748人次。98年截至6月運動參與人數共計23萬9,770人次，其中銀髮族參與計2萬6,852人次。

3、計劃評估：

將老人的運動設施興整申請案，列入重點補助對象之一。

(七)行政院農業委員會：

行政院農業委員會97年迄今所採行之具體措施及其實際執行情形：

1、依據老人福利法、林務局森林遊樂區環境美化及清潔維護費優待規定。

2、實施方案與計畫內容：

(1) 各國家森林遊樂區依據「老人福利法」規定，予 65 歲以上老人 10 元門票優惠，鼓勵老人適當休閒與娛樂。

(2) 召募國家森林志工以年滿 18 歲以上，70 歲以下為原則，即在提供 65 至 70 歲老人參與志願服務工作機會，且本局所投保志工責任保險年齡亦開放至 70 歲，加強年長志工保險保障。

3、執行成效：

14 處國家森林遊樂區售票人力約 70 人。

(八)教育部：

教育部 97 年迄今所採行之具體措施及其實際執行情形：

1、於「攜手計畫課後扶助方案」中，納入「退休老師」教學人員類別。

(1)依據：

<1>「老人福利法」第 28 條，鼓勵國中小進用老人參與攜手計畫志願服務。教育部補助國民中小學及幼稚園弱勢學生照顧實施要點。

<2>公布「教育部補助辦理家庭教育老人教育及婦女教育活動實施要點」。

(2)實施方案與計畫內容：

退休教師擔任攜手計畫教學人員，得選擇以下二種方式核予經費：

<1>義務服務者，核予教材編輯費。

<2>選擇支領鐘點費者，學期中週一至週五下午四時以前：國小 260 元/節；國中 360 元/節；其他時間國小 400 元/節；國中 450 元/節。

(3) 執行成效：

至 98 年 6 月止，共進用 370 人次。

(九) 國軍退除役官兵輔導委員會

1、連結社區資源，增加年長榮民社會參與：

加強對年長榮民眷及服務機構周邊獨居老人的關懷訪視，並更進一步邀請及協助其參與本會會屬機構或結合社區中所舉辦的老人活動（包含長青學苑及老人大學），達成增加年長榮民社會參與之目標。

2、鼓勵年長榮民參與志願服務工作

落實「志願服務法」之規定，本會持續加強年長榮民眷參與「榮欣志工」工作，並邀請渠等參與志願服務計畫之擬定、設計、執行及評估，以利於將老人人力資源作最大的發揮。

3、辦理才藝活動，鼓勵休閒運動風氣

各榮服處及榮家，配合榮民節及節慶，每年定期辦理自強活動、藝能競賽及才藝嘉年華活動，邀集內住及散居年長榮民參與，以鼓勵榮民休閒運動風氣。

4、建立良善休閒環境，鼓勵年長榮民走出戶外

(1) 屬各遊憩區均完成建構無障礙環境及友善老人環境，以提供老人休閒遊憩優質環境。

(2) 推動 long stay 優惠方案，提供老人雅靜長宿環境與悠閒自在生活。97 年度共計約吸引 34 人次老人赴會屬遊憩區 long stay 住宿。

(十) 內政部：

內政部 98 年 3 月 30 日函復本院表示，該部所採措施如下：

1、老人福利服務（文康活動）中心：

為充實老人精神生活、提倡正當休閒聯

誼、推動老人福利服務工作，鼓勵鄉鎮市區公所興設老人文康活動中心，以作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。

2、行動式老人文康休閒巡迴服務：

為擴大服務輸送管道、提升服務可近性，本部補助 18 縣市政府購置多功能、美觀、行動力十足的多功能巡迴關懷專車，由縣市政府結合民間團體定期定點辦理社區巡迴服務，利用巡迴關懷專車深入社區，於各地老人聚集之社區公園或廟口，提供福利服務、健康諮詢、生活照顧、休閒文康育樂等服務，協助鄉村地區老人就近接受服務、鼓勵社區老人走出家門與社區居民互動，學習關心公共議題，參與活動並了解各項社會福利服務措施。目前計有高雄市、台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、南投縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市、臺南市等 18 個縣市有多功能巡迴關懷專車。

3、休閒育樂活動：

鼓勵老人參與社團或社會服務活動，辦理各項老人福利活動，包含老人人力銀行、各項研（討）習會、觀摩會及敬老活動等項目，滿足老人休閒、康樂、文藝、技藝、進修及聯誼等需求，以增添老人生活情趣，提昇銀髮族身心靈快樂，達到健身、防老的雙重效能。

4、參與社會服務活動：

為鼓勵高齡者貢獻所長，服務社會，本部持續積極推動志願服務之相關服務知能訓練及

獎勵措施，鼓勵退休長者等未開發人力參與社區服務，於 1996 年訂定、2001 年修正「廣結志工拓展社會福利工作-祥和計畫」，以教育訓練與獎勵表揚等方法，強化高齡者社會參與。未來並可結合教育體系之社教資源，策劃辦理老人志工研習課程，強化高齡志工之培育與運用。鼓勵老人參與社團或社會服務活動，以獲得服務社區和社會的機會，增進與社會互動關係及精神生活。

5、辦理各項老人福利活動：

包含各項研（討）習會、觀摩會、團體輔導、老人健康講座及老人福利宣導及敬老活動等項目，滿足老人休閒、康樂、文藝、技藝、進修及聯誼等需求，以增添老人生活情趣，提昇銀髮族身心靈快樂，達到健身、防老的雙重效能。

(十一)本院分別於 98 年 7 月 30 日及 10 月 21 日參訪台南市及嘉義縣老人安養中心及關懷據點，茲舉例介紹：

- 1、台南市北區長榮社區發展協會為因應社區人口嚴重老化及實際生活所面臨的不便與困擾，於 93 年起，開始進行擬定「老人社區照顧營造計畫」（又稱「老者安之一營造銀髮族姿采人生」營造計畫）。具體提出長青食堂、關懷問安與社區健康管理站等三個方案來回應社區老人的問題。其目的不僅在解決社區老人現今所面對的問題，更期望借由方案的營造推展過程，促進整體社區意識的凝聚，培養我們社區發展協會本身能自主的主導參與照顧老人各項服務工作；並使社區參與服務志工能不斷的提昇專業

能力，進而提升老人照顧服務品質；再逐步結合社區既有文康休閒活動豐富照顧服務的內涵，同時發展與外部專業合作參與介入照顧服務的機制，支持並延長老人在社區內的生活，以營造一個適合老人在地安養的社區。成立讀書會提供志工學習成長機會並以志工成員成立社區劇團。凝聚志工情感及年輕志工投入。發展協會主要核心幹部 6 位，社區志工有 62 人，辦理各項運動研習班—外丹功. 太極. 香功. 彈力繩. 音樂活力操. 手指棒健康環. 扇子舞。

2、嘉義市灣南社區發展協會六腳鄉灣南村活動中心社區照顧關懷據點：

(1) 服務對象包括獨居老人、喪偶尚可行動之社區之老人，計 30 位。

(2) 服務內容：

<1> 關懷訪視：由志工鼓勵社區獨居、低收入老人到灣南活動中心，關懷陪伴其日常生活及需要，及早發現問題並轉介。

<2> 電話問安及諮詢：因屬鄉村型社區，居民較有互動，所以由鄰近的老鄰居以電話關懷或家常閒聊探視社區老人，瞭解其日常生活狀況及需要，並隨時與社區聯絡提供簡易諮詢及轉介。

<3> 健康促進活動：每週 3 次（週一、三、六上午）定點服務，每次服務內容包括如下列：

A 健康觀測：每次活動前為老人測量血壓、體溫等徵象；提供健康諮詢，並持續追蹤與治療。

B 動態活動：由志工陪伴老人從事體適

- 能、活化身心活動；透過活動的進行，訓練長者肌力、平衡和協調感。
- C 靜態活動：藉由創作過程中，使長者獲得成就感及滿足感；並刺激長者的感官知覺。如手工藝品製作、懷舊童玩製作等。
 - D 談話式活動：由志工帶領長者進行回憶式或現實性、生活性談話。藉此增進長者認知與表達機會，促進人際關係，互動增加參與感。
 - E 其他：如懷舊歌謠教唱、年輕時緩和跑步的運動、老電影欣賞、回顧老照片等生命回顧課程。讓長者回憶或體驗過去生活，達到自我了解，減低失落感，與增進社會化目標。
 - F 健康餐飲服務：配合活動提供定點營養餐點服務，以促進長輩飲食均衡及健康。
 - G 節慶活動：因應慶生會及三節辦理相關民俗節慶，進行活動設計，例如傳統食品製作等；讓長者感受節慶氣氛，藉由過去經驗分享，增加社會化的互動，並增進長者對節日的民情風俗由來的認知。
 - H 知性活動：輪流到童年或曾經居住過的地方，尋幽訪勝、健行爬山感受童年的夢想，往日的情懷。
 - I 有善心人士提供無償稻田讓據點老人活動筋骨健康耕作。
 - J 志工教育訓練：
 - a 依據志願服務法辦理志工基礎訓練及

特殊訓練。

b 辦理志工有關老人服務相關成長課程。

c 志工督導及檢討會議。

K 成果展：辦理一次成果展示，包括老人才藝表演、健康帶動、社區民眾服務及成果展示等，以提供社區民眾或其他社區參考。

L 宣導活動：辦理社區老人福利及照顧服務相關宣導。

M 配合政令：配合政策及法令，協助宣導及推動公共事務。

(3) 現有 50 名志工穩定從事社區照顧服務，依擔任服務內容不同可分為以下各組：

<1> 訪視組：20 人

<2> 泡茶組：15 人

<3> 有機菜園、有米樂稻田活動組：20 人

<4> 膳食組：40 人

<5> 機動組：20 人

部分志工擔任兩項以上工作，各組間相互支援輪調，活動結束當日進行檢討會議，每月召開月例會，說明方案進度及內容，並就老人參與活動狀況加以討論。

3、嘉義縣並有內政部補助之老人文康車。自 97 年起至今，該縣的許多社團、社區，已逐漸熟悉文康車的功能與優點，申請支援活動的次數逐月遞增，也顯示出文康車在社區民眾的印象裡，漸漸的受到肯定。社區在辦理活動時常因經費短絀，而做不出活動的品質，如今文康車已成為社區辦理活動的最佳幫手，而受到社區

普遍的歡迎，社區民眾也因為一次次的接觸文康車，當見到老人文康車的到來時，已能用熟悉的語言來相互問候，逐漸本服務的體貼入微。自 98 年 1 月 1 日起至 3 月 31 日止，服務地區共計 15 個鄉鎮市 60 村里，受益人數共計 2,902 人，結合社區社團辦理活動共計 15 場次。共計巡迴 43 個鄉鎮市，平均巡迴次數為 2.39 次。自 98 年 4 月 1 日起至 6 月 30 日止，服務地區共計 17 個鄉鎮市 82 村里，受益人數共計 6,213 人。結合公所、社團、社區、寺廟辦理活動 38 場次。自 98 年 7 月 1 日起至 9 月 30 日止，服務地區共計 15 個鄉鎮市 73 村里(場次)，受益人數共計 4,019 人，結合社區社團辦理活動共計 25 場次。共計巡迴 45 個鄉鎮市，平均巡迴次數為 2.5 次。

- 4、依據中國時報 98 年 10 月 13 日報導「百萬文康車勝過億元蚊子館」：不少鄉鎮市公所花大錢購置老人活動中心，結果成效不彰，甚至被譏評為蚊子館，功能遠遠不及可以四處趴趴走的老人文康車，不僅可以唱歌，還可以喝茶、量血壓，有老人笑稱「這台百萬發財車，比造價上億卻只能養蚊子的活動中心有用太多了。」瑞芳四腳亭，上周五下午卅多位長者，不約而同從家中走到廟口廣場，沒多久一輛小巴緩緩駛來，車板打開搬出音響設備，原本焦急的長者，忍不住露出笑容，這可是盼了半年才有的「K 歌娛樂」。這台造價要上百萬的「老人文康車」，可說是麻雀雖小五臟俱全，車內備有卡拉 OK 音響、DVD 播放機、平面大電視、全自動咖啡機、血壓計、休閒桌椅等，推出後深受好評，

不少長者笑稱，「這台發財車比造價動輒上億，卻閒置不用只能養蚊子的活動中心好多了。」72 歲長者林添福說，瑞芳四腳亭平常鮮少人來，年輕人也都到外地工作，大家生活很無聊，剛開始看到老人文康車，還以為是詐騙集團不敢靠近，等到推廣開來，大家知道這台車不僅可以唱歌，還可以喝茶、量血壓，現在大家每天都數日子，盼望車子快點再來。北縣府社會局老人福利科長吳淑芬指出，內政部撥發的老人文康車 推出以來深受好評，幾乎成為偏遠地區長者的休閒支柱，可惜的是，全國僅有 8 輛，北縣只分配到 1 輛，巡迴偏遠鄉鎮的次數與時間都不夠久。吳淑芬說，蘆洲湧蓮寺、林口觀音山竹林寺等寺廟看到老人文康車 成效卓越，都表達捐贈希望但都遭婉拒，主因在於維護經費，捐贈 1 輛百萬的老人文康車必須要有司機、社工等人員，這是現階段推廣頭痛之處。

(十二)老人從事休閒娛樂及社會活動之參與，並藉由教育學習，達成自我實現之目的外，相關活動之參與亦有減緩老化，避免失智之苦，可大幅減少家屬之負擔，並有降低社會照護及醫療成本支出之作用。按失智症是造成老人失能的主要原因之一，美國雷根總統及英國柴契爾夫人晚年深受失智症之苦。英國估計現有失智症人口數約為 70 萬人。台灣目前失智症人口估計超過 17 萬人，20 年後將倍增。故在先進國家，現行老人照護的理念亦逐漸由失能失智之養護照顧提前至預防照顧，以延緩老化或失智症之進行。

1、日本於 1989 年實施「高齡者保健福利推動十年戰略」中，推動各項失智症老人整合因應對策，

除失智症老人之治療、照顧外，其內容主要包括：失智症知識之推廣、啟發，設置失智症資訊及諮詢系統；失智症之預防、早期發現、早期治療等。本院於 98 年 11 月 6 日參訪日本失智症老人照護研究及照護指導員訓練中心「DCRC」（仙台，於 2000 年成立）。有關老化與健康的關係，「DCRC」仙台中心自 2002 年起針對宮城縣氣仙沼市大島地區 55 歲以上島民（位仙台市北方約 100 公里），每 2 年進行 1 次計 4 次大規模的長期調查研究，詢問下列事項：基本屬性、生活方式、地方上活動參與、身心狀況等，結果發現有下列特點的老人較無失智症：不自覺自己有變老；飲食以魚類為中心；自中年起，有午睡習慣；越是高齡，越是每日運動；重視鄰居交往；常參加地方上各式各樣活動。

- 2、陽明大學兼任教授、前台北榮總一般神經內科主任劉秀枝指出，受教育、多動腦是目前預防阿茲海默症最有效的方法。台灣失智症協會理事長，同時也是醫師公會全國聯合會理事長李明濱教授表示，目前並無任何一種藥物可以完全治癒或阻止失智症的惡化，但只要延緩發病 5 年，就有機會將失智症的人口減半。他建議民眾以「趨吉避凶」的方法，來降低罹患失智症的風險，「趨吉」是指增加大腦保護因子，「避凶」即是減少危險因子，來預防失智症的發生。老人飲食除應採偏重蔬果魚類之地中海飲食外，要多動腦，研究顯示，從事可刺激大腦功能的心智活動或創造性活動，可降低罹患失智症相對風險近 5 成。接觸新事物、參加課

程、學習新知、閱讀書報雜誌、寫作、猜謎、打橋牌、打麻將，學習繪畫、園藝、烹飪、縫紉、編織，規劃旅遊、參觀博物館、聽音樂會，都是有益大腦的活動。要多運動。研究發現，中年時期若能每周規律從事 2 次以上的運動，對失智症與阿茲海默症都有保護作用，其相對風險下降近 6 成。李明濱建議，維持每周 2~3 次以上規律運動的習慣，如走路、爬山、游泳、騎自行車、健身房、柔軟體操、有氧運動、瑜珈、太極拳、元極舞等都是不錯的選擇。多參與社交活動，也可降低罹患失智症風險，例如參加同學會、公益社團、社區活動、宗教活動、當志工、打牌等，都有助於增加大腦的血液灌流量，降低失智症發病風險。（中國時報 98 年 11 月 22 日報導）

三、老人之終身學習教育及自我實現

（一）現行老人福利法等法令規定

老人福利法第 18 條第 9 款規定：「為提高家庭照顧老人之意願及能力，提升老人在社區生活之自主性，直轄市、縣（市）主管機關應自行或結合民間資源提供下列社區式服務：…教育服務。」第 26 條規定：「主管機關應協調目的事業主管機關提供或鼓勵民間提供下列各項老人教育措施：一、製播老人相關之廣播電視節目及編印出版品。二、研發適合老人學習之教材。三、提供社會教育學習活動。四、提供退休準備教育。」

（二）依據教育部 95 年公布「邁向高齡化社會老人教育政策白皮書」，完善老人教育環境四大願景，包括終身學習、健康快樂、自主尊嚴和社會參

與；此外也公布 11 項推動策略，包括有建構老人終身學習體系；創新老人教育方式，提供多元學習內容等。該白皮書亦揭示老人教育之必要性：

- 1、以個體發展而言，老人退休前後都必須學習。
- 2、退休後家庭成為老人生活重心，老人及其家人都必須學習。
- 3、培養退休後社會參與之知能，協助老人成功老化。
- 4、營造對老人親善的高齡化社會，全民都需要學習。

(三)其他國家針對高齡化社會，也擬訂各種因應對策，如英國於 1983 年發表老人教育論壇宣言，是致使老人教育發展更普遍的關鍵，另公布「老人教育憲章」及「老人教育工作手冊」，揭示老人教育工作的執行方針，以配合全國發展老人教育，提供全國性機構及地方性質機構和組織，以促使老人教育政策得以落實。學者認為，英國政策彈性靈活，對於學習不利及弱勢族群特別重視。美國早在 1970 年代初即邁進高齡化社會，隨著高齡社會來臨，政府對老人教育和福利也更重視；美國是聯邦制國家，聯邦老人教育政策自 1961 年開始，每隔十年左右並舉辦白宮老人會議，共同探討老年教育相關問題，對美國老人教育政策有重大引導作用。學者認為，美國老人政策的特色就是多元化且依法行政保障老人教育權，如成人教育法、禁止歧視老人法、老人教育法等及訂定如職業教育法、綜合就業訓練法等，提升老人人力開發和運用。日本老人教育是設中央教育審議會，負責高齡者教育政策審議與決

策，提供高齡者多元學習和社會參與機會，並特別重視高齡學習和社區發展的結合。日本在制定老人政策時常會針對時代變遷和高齡者需求研訂法案，讓國民能安心渡過老人期生活，享受高齡社會。（參 97 年 2 月 7 日中央社報導）

（四）內政部之說明：

內政部 98 年 3 月 30 日函復本院表示：

- 1、為增進老人退休後生活安排與適應，鼓勵其積極參與社會、充實精神生活，及提昇自我實現與自我價值，本部每年度均補助民間團體辦理長青學苑，課程內容兼具益智性、教育性、欣賞性、運動性等動靜態性質，豐富而多元。
- 2、對於即將退休者提供研習活動，以增強民眾規劃銀髮生涯的能力，及對於相關法令、福利的了解，協助心理、生理及社會的適應。

（五）教育部之說明：

- 1、公布「教育部補助辦理家庭教育老人教育及婦女教育活動實施要點」：

（1）教育部依據該部邁向高齡社會老人教育政策白皮書之 11 項執行策略之「活化老人社會參與能力教育部補助國民中小學及幼稚園弱勢學生照顧實施要點。」、「強化弱勢老人教育機為」、「增設老人學習場所」等策略方式，以落實老人學習權益，建構親善之生活環境及無年齡歧視之世代和樂共處社會。

（2）實施方案與計畫內容：

<1>該部得協調輔導相關機關、學校及民間團體，各依權責規劃辦理活動。

<2>老人教育內涵：包括保健養生、藝術與公民教育、家庭人際、口述歷史、觀摩學習

及世代交流活動等。

<3>補助及收費方式：本要點採部分補助為原則，是否收費，由各申請單位決定。

<4>辦理單位活動結束後，需依規定向本部辦理核銷，未依活動執行或成效不彰者，列為不補助單位。

(3)執行成效：

<1>97年補助各單位辦理44項計畫。

<2>98年補助各單位辦理51項計畫。

2、教育部98年11月16日書面說明，推廣老人教育，貫徹終身學習教育，建構無年齡歧視之社會為教育部之施政理念：

(1)教育部依據96年1月內政部修正公布之「老人福利法」，第3條第3項第3款規定，於95年12月公布「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」，提出四大願景：終身學習、健康快樂、自主尊嚴、社會參與自主尊嚴，以建構無年齡歧視、世代融合的社會為目標。

(2)行政院於97年2月27日頒布「人口政策白皮書—針對少子女化、高齡化及移民問題對策」，明列因應高齡化。行政院嗣於98年9月7日頒布「友善關懷老人服務方案」納入該部目前執行老人教育之相關政策及各項措施如下：本方案工作項目分工，涉及該部項目如下：

<1>加強弱勢老人服務，提供關懷照顧保護。

<2>推展老人健康促進，強化預防保健服務。

<3>鼓勵老人社會參與，維護老年生活安適。

<4>健全友善老人環境，倡導世代融合社會。

社會應「建構完整高齡教育系統」。

3、教育部 96 年迄今執行工作成效：

(1)深耕在地化學習據點：

<1>96 年發布「補助設置社區終身學習中心實施計畫」，運用學校閒置空間，設置 19 所社區終身學習中心。98 年續補助 12 所學校成立高齡學習中心及社區玩具工坊。

<2>97 年發布「教育部補助設置各鄉鎮市區樂齡學習資源中心實施要點」，結合各鄉鎮市區民間團體、學校及圖書館等單位，以全國 368 個鄉鎮市區設置樂齡中心為目標，97 年於全國 104 個鄉鎮市區設置（執行期間為 97 年 10 月至 98 年 9 月），98 年增加設置 100 個樂齡中心，合計設置 204 個。

A 教育部為落實邁向高齡社會老人教育政策白皮書之推動策略一建構老人終身學習體系及策略八增設老人教育學習場所，整合教育資源建立社區學習據點，提供老人學習場所，落實在地化學習模式，以鼓勵老人終身學習及社會參與，促進身心健康，發布「教育部補助設置各鄉鎮市區樂齡學習資源中心實施要點」，以建構完善老人學習組織。「樂齡」乙詞源引自新加坡對於老年人之尊稱（樂齡族），為鼓勵老年人快樂學習而忘齡。

B 補助對象為各縣市政府，各縣市政府應評估並遴選鄉鎮市區適合辦理之單位，例如鄉鎮市公所、圖書館、各級學校、登記立案之社團及基金會、農會或漁會等設置樂齡學習資源中心（以下簡稱樂

齡中心)，提供適合老人學習之場所，並應考量空間安全，不得選擇臨時搭建之建物設置。

C 平時日間規劃及開設適合老人學習課程，延聘講師提供學習活動。研習對象應以 55 歲以上之中、老年人為優先，並得依活動性質納入不同年齡層：

a 系列課程：包括藝術教育、科技資訊研習等。

b 宣導課程：包括應規劃及辦理高齡社會樂齡族學習之重要性。

c 特色課程：結合當地產業特色之實作課程。

d 專業連結課程：主動聘請鄰近大學校院相關科系所之專業教師，連結學校資源及進行課程諮詢與規劃活動。

e 志工培訓課程：除依據志願服務法規劃相關課程，並須依據樂齡中心設置之目的，了解老年人生理變化、如何規劃及推動高齡學習方案及資源中心之行銷策略等。

D 計畫核定經費以每所樂齡中心新臺幣 50 萬元為上限（含經常門及資本門），續辦之樂齡中心第 2 年起原則不補助資本門，補助項目基準依該部補助及委辦經費核撥結報作業要點規定辦理。

E 為延續 98 年度政策方向，99 年度預算以補助各縣市設置樂齡中心為主要項目，99 年度預算除持續設置樂齡中心落實在地學習體系，更將老人教育導向專業

化，並輔導及補助大學設置「樂齡學堂專案」，讓老人有更多元及豐富的學習機會，以維護老人學習權益。

F 督導制度：

a 縣市政府：組成地方性輔導團，每一中心每年需實際訪視 3 次，並定期召開聯繫會報。

b 教育部：委託專業團體組成「樂齡行動輔導團」，每年辦理初階及進階分區培訓、分區輔導會議、成果發表會及實際訪視評鑑。

c 成果檢視：該部於 97 年完成建置「教育部樂齡學習網 (<http://moe.senioredu.moe.gov.tw>)」，各縣市有關樂齡中心之開課及招生訊息，需依規定上傳本網站；每月 5 日前需傳送成果資料由該部彙整。

(2) 創新老人教育學習模式：

<1>系統性的學習：教導老人並不同於正規教育之學習方式，該部近 2 年積極研發有關代間教育、退休生涯規劃、樂齡學習、祖孫關係等議題之教材，讓學習內容更豐富。

<2>在地化的學習：結合「各鄉鎮市區樂齡學習資源中心」，辦理以具教育與學習意涵之口述歷史、生命回顧、世代交流、文化傳承、養生保健、老年體適能等課程，並彙整相關老人學習資訊。

<3>服務性的學習：為重塑老人是社會資產而非負擔，落實人力再運用與提昇。該部於 97 年首度表揚 47 位優秀的銀髮教育志

工，鼓勵各單位開發銀髮志工，並鼓勵退休人士將經驗與智慧再貢獻於社會。

<4>多元化的學習：97年參仿美國及法國等先進國家，委託13所大學推動大學校院辦理「老人短期學習計畫」，創新老人學習方案，讓老年人有機會進入校園和年輕學子共同學習、互動，享受大學校園優質的學習環境。計有820餘位老人參加活動，整體滿意度高達95%，且承辦大學亦回饋本案對於大學教學方式有助益，成效良好。該部於98年7月賡續推行「教育部補助大學校院開設『樂齡學堂』專案計畫」，已核定補助28所大學辦理，預計辦理79梯次，其中有28梯次以亟需關懷之弱勢老人為主。

(3) 建立專業化發展：

<1>專業培訓：委請相關學術團體以系統化、在地化之方式，分區培訓老人教育種子師資，讓各單位具備推動高齡教育之專業知能，97至98年度分別分區完成培訓計10梯次，計約有800人參與。

<2>專案研究計畫：委託學術團體專案研究「我國屆齡退休及高齡者參與學習需求意向調查研究」、「我國年輕世代對於祖父母之態度與行為全國調查」、「我國人口結構變遷與教育政策之研究：高齡者教育發展之研究」、「全國祖孫互動現況調查」等，其研究結論及政策建議，作為該部擬定政策之依據及立論基礎。

<3>專業輔導團隊：委託國立中正大學成立「樂

齡教育行動輔導團」建構完善輔導與督導制度，以健全老人教育推動體系，提供執行單位最佳後盾，98年完成104所樂齡中心督導訪視及辦理分區聯繫會報。

<4>大專校院辦理樂齡學堂專案計畫（註：為鼓勵老年人快樂學習而忘齡，並有機會與年齡相仿之同伴齊聚一堂共學習，是以取為『樂齡學堂』）：

A 我國高齡人口將在114年達到20.1%，成為「超高齡社會」，而145年18歲以上的入學年齡將僅有14.7萬人（經建會中推估），國內人口結構趨向高齡少子女化。該部於95年公布「邁向高齡社會老人教育政策白皮書」，施行策略之一為「鼓勵大專校院結合旁聽制度開放老人選修大學課程，或於寒假、暑假發展大學校園老人寄宿所或開設第三年齡大學」。

B 行政院97年2月27日公布之「人口政策白皮書—少子女化、高齡化及移民」業明確將「高齡化」列入人口政策的施行項目，其中第八節「建構完整高齡教育系統」即納入「鼓勵大專校院開設適合老人學習之課程」列為施行重點。而行政院即將公布之「友善關懷老人服務方案」，業將大專校院實施老人學習計畫納入施行項目。

C 為因應高齡社會即將來臨，提供老人有意義的教育學習活動，將有助於國民身體健康，促進積極老化，而少子女化效

應帶來的校園閒置空間議題，將可提供愈來愈多的老年人使用，讓學校不僅成為孩子讀書的地方，更成為老人學習的樞紐，廣泛提供學習的資源與學習機會。

- D 一直以來，國內大學是培育及養成年輕學子的高等學府，然而，先進國家為因應少子女化的人口結構，已發展出大學不同的「灰色」風貌。為開拓國內執行老人教育多元化的學習模式，該部參仿美國老人寄宿所之模式，97 年結合 13 所大學校院執行老人短期學習（寄宿）計畫，成效相當良好。該部續予擬訂本專案計畫，期待與大學校院合作建構高齡者友善學習的環境。
- E 申請學校依其課程規劃，配合老年人之學習特性，提供舒適及安全學習空間。體能及戶外課程之場地，則以學校之設施或以鄰近具有學習價值之文化藝術景點、博物館、社教學習機構等為主。講師群應以申請學校相關科系所之師資群為主，亦可運用退休教師或相關專業講師協助開課。全程研習完畢，以學校名義頒贈結業證書。
- F 每學期需規劃 3 梯次，規劃以 1 至 3 週為實施期程，並至少於學期中實施 2 梯次（另 1 梯可於暑假或寒假辦理）。
 - a 為提供老年人在校園與年輕學子接觸之機會，實施場域以大學校園為主（不包括城區部推廣中心）。
 - b 顧及學員學習效果及安全，每班以 20

人至 25 人為原則，惟前項亟需關懷之老人梯次，為因應其特殊性，滿 10 人以上即可成班，剩餘名額可分配至其他二梯次。

- c 所申請之梯次，至少應有 1 梯次為住宿型態，並應於招生簡章公布，其餘梯次可視申請學校規劃辦理不住宿。
- d 申請學校所提供之學員住宿場所，原則以學校內適合之學生宿舍、校內校友會館、實習旅館為主；校內如無相關住宿場所，可接洽距離學校鄰近之合格旅館，以校車或其他租車方式接駁上課。

G 活動對象、年齡及學歷之限制：

- a 參與對象以年滿 60 歲之國民，身體健康良好（可行動，不需要扶持）為主，學歷方面不限制（以大學以下學歷優先錄取），申請學校可依其課程需要，再提出相關限制條件，惟其限制條件必須由該部審核通過。
- b 為達活動最大效益及避免資源重疊，每位學員僅能選擇參與 1 梯次。
- c 為全面強化老人教育機會，申請學校得保留一梯次，邀請亟需關懷之老人參與，並由該部全額補助相關費用，惟參與學員須年滿 65 歲以上。亟需關懷之老人標準由申請學校認定，如：中低收入者、原住民、身心障礙者、偏遠地區老人等。
- d 前項亟需關懷之老人梯次，將列入該

部審核計畫條件之一。

H 經費補助：

- a 本計畫採部分補助，由該部補助總經費 2 分之 1 至 3 分之 2，每學期以新臺幣 70 萬元為補助上限。補助項目基準請參考「教育部補助及委辦經費核撥結報作業要點」辦理，不補助內部場地使用費、行政管理費及人事費，惟人事費如因特殊需要，經該部同意者，不在此限。
- b 本計畫補助經費應專款專用，不得挪用；所送計畫如有變更修正，應於變更前將變更理由及修正計畫函送該部，經該部核准後始得實施。
- c 本計畫如需向學員收取報名費、學分費、材料費、住宿等相關費用，應由學校擬定於招生簡章，載明收款及退款方式，併同申請計畫函報該部審查通過後實施。

(4) 促進代間共融互動

- <1>辦理「代間教育活動」：該部於 97 年度結合各縣市家庭教育中心將「代間教育」納入家庭教育之實施範疇。
- <2>辦理「全國祖孫週」：為彰顯祖父母對家庭社會的貢獻與重要性，倡導家庭代間互動共學，於 97 年九九重陽節當週辦理分區辦理「寶貝我們一家老小—第 1 屆全國祖孫週」活動，宣導祖孫世代之間的交流與互動，進而建構親老及尊老的社會。98 年賡續推動。

<3>98 年度該部除賡續推動「全國祖孫週」活動，更有感於高齡社會中疏離的祖孫關係，對於未來孩子的家庭倫理觀念及品格教育之推動形成阻礙，爰擬發起訂定「祖父母節」。

<4>「祖父母節」之意義：就社會層面而言，「祖父母節」是因應高齡化社會趨勢，倡導民眾對老人的尊重與肯定。就家庭層面而言，「祖父母節」象徵家庭傳承文化的延續，並藉以增進家庭世代互動及情感凝聚。期能透過家庭教育及社會教育的推動，倡導祖孫關係之重要性，鼓勵祖孫互動，相互表達情感與感謝，進一步以教育搭起世代的橋樑，以建立一個對老人親善及無年齡歧視的社會環境，落實不分年齡共享的融合社會願景。

(5)97 年度及 98 年度各項計畫執行場次及人數成效如下：

<1>97 年度補助基隆市等 17 個縣市家庭教育中心辦理代間教育方案，計辦理 822 場次；98 年度補助基隆市等 17 個縣市政府辦理 50 項代間教育方案計畫。

<2>97 年度補助政府機關（不含各縣市政府）及民間團體計 44 項計畫，計約有 25 萬人次參與；98 年度截至 7 月已補助 51 項計畫，計約有 52 萬餘人次參與相關活動。

<3>97 年 10 月賡續補助學校設置社區終身學習中心（含社區玩具工坊及高齡學習中心），截至 98 年 9 月執行 1,574 場次。

<4>各鄉鎮市區樂齡學習資源中心 98 年度執

行約 15,100 場次（截至 98 年 9 月）。

4、對於老人失智症之教育宣導方面：

(1) 技職教育：敬老倡導課程業納入 99 學年度起實施之「職業學校群科課程綱要」—健康與護理教學綱要中，於健康生活型態單元，探討正向面對老化與死亡課題，包含親近、尊敬老人的態度與行為等。另亦鼓勵職業學校規劃各科目教學或活動時應融入「生命教育」議題。

(2) 在國民教育方面：已納入 97 學年度國民中小學課程綱要綜合活動學習領域及社會學習領域中。國民教育階段教科書編列有關老人教育課程，以社會學習領域例舉如下：

<1> 國小階段：康軒六上第一單元「同業團體」、六下第三單元「人口問題」、翰林六上第五單元「多元的社會」。

<2> 國中階段：一上第三單元「家人的照顧與安養」、一下第三單元「如何因應社會變遷」。

(3) 有關老人失智教育宣導並無單獨臚列出單元陳述，採以融入方式教學。在社會教育方面：該部強化以「學習」為導向，讓老人學習在地化，以預防老人失智，另以「宣導」的方式教育民眾認識失智症，本宣導方案業已列入行政院「友善關懷老人服務方案」之 1.2.1「加強教育宣導，增進社會大眾對失智症的認識與了解」，預定 3 年內補助辦理 150 場次。

(4) 又行政院「友善關懷老人服務方案」四、「健全友善老人環境，倡導世代融合社會」中(四)「透過教育宣導或世代交流等傳承，營造悅齡親老社會」，提出以下方案：

- <1>透過學校及社會教育等活動，使社會大眾正確認識老化，進而敬老親老。
- <2>規劃推動適合跨世代家庭共同參與之教育文化、體育休閒及觀光旅遊等活動。
- <3>辦理強化家庭價值、鼓勵世代互助之方案活動，並透過多元管道，宣導有法定扶養義務者應善盡奉養老人之責任。
- <4>辦理薪傳活動，鼓勵不同世代族群進行文化傳承、增進代間互動。

四、老人之保護與尊嚴：

- (一)近年來，許多保健食品等業者透過電視購物台廣告、電腦網路、傳銷及地下電台等四大通路，故意以一些誇大不實的宣傳手法進行廣告行銷。老人因身體老衰、病痛纏身，心智不比年輕人敏銳，容易輕信他人之鼓吹煽惑，受騙上當，且因老人平時單獨在家，長時間以廣播電視為娛樂，打發時間，致遭部分廣播電視播放疑涉醫療節目、廣告或以高價營養品詐騙，輕者或僅為數萬元金錢上損失，重者損及健康，甚至延誤就醫，枉送性命。根據老人福利推動聯盟接受衛生署委託調查，監聽坊間電台販售保健食品廣告，竟發現短短3個月內就多達886種食品廣告宣稱療效，其訴求對象大多是老人，平均每小時就有1件違規。
- (二)又近10年來，詐騙集團案件層出不窮，行政院版十大民怨排名前4名，成為全民公敵。被詐取財物者，多為平時單獨在家之退休老人、老榮民，而其家屬更是憂慮擔心不已。而老人遭詐騙，可能痛失一身僅有之積蓄，致鬱抑以終。據報載，現今內政部長即表示，曾接獲詐騙集團電話，其處理方式就是直接掛電話，亦無積極性處理方

法。顯示我國相關主管機關對於詐騙集團之防治作為偏向消極，致國人皆不認為應有交由相關主管機關查處之必要。警政署刑事警察局長林德華98年8月6日就任表示，他上任後將積極偵辦兩岸詐騙集團案件，並全面提升兩岸打擊犯罪的合作。警政署並將11月12日定為「全國反詐騙日」，希能有效遏阻詐騙集團。因此，如何使老人生活於安全之環境，免於被詐騙之恐懼，為政府當今首要任務之一。

(三)有關老人之保護與尊嚴係指老人應能：1.免於被忽視、虐待；2.免於有關年齡的歧視及污名化，如「依賴人口」；3.不因年齡、生活型態、生命風格、性別、種族及失能與否，均受到尊嚴對待；4.在任何生活、居住及接受照顧、服務與治療的地方，均享有人權和基本自由，包含尊重其尊嚴、信仰、需求、隱私及其對照顧與生活方式的選擇；5.在尊嚴和安全環境中生活，並自由發展身心。茲就老人詐騙問題及受虐等問題彙整如下：

(四)有關廣播電視賣假藥或以高價營養品詐騙老人問題：

1、國家通訊傳播委員會98年11月16日說明：

國家通訊傳播委員會自95年2月22日成立後，原由行政院新聞局及交通部辦理之通訊傳播相關監理業務移由國家通訊傳播委員會繼續辦理。針對部分廣播電視刊播疑涉醫療節目、廣告或以高價營養品詐騙老人，罔顧消費者權益，損及國民健康，並藉此獲取不法利潤事，國家通訊傳播委員會除持續加強側錄外，一旦查獲涉有違法之虞的節目、廣告，迅即將相關側錄資料移送衛生署認定查處。

(1) 廣播、電視事業部分：

<1> 管理規範及相關主管機關權責分工：

A 國家通訊傳播委員會對於廣播、電視節目及廣告之管理，主要係依據廣播電視法、衛星廣播電視法等相關規定辦理，按廣播電視法第 32 條準用第 21 條第 2 款後段規定、衛星廣播電視法第 20 條第 1 項準用第 17 條第 1 款規定，廣播、電視節目內容不得違背政府法令，於廣告準用之。準此，廣播事業、電視事業、衛星廣播電視事業或境外衛星廣播電視事業（以下簡稱廣電事業）播送之內容如涉有違規、誇大療效之食品、化粧品、藥品等，則應受食品衛生管理法、健康食品管理法、化粧品衛生管理條例、藥事法、醫療法、醫師法及民、刑法等相關法規規範。

B 依據藥事法等衛生相關法規規定：「衛生主管機關：在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」。是以，有關不法藥品廣告之認定，因其內容涉及醫療效能或有否經由衛生主管機關核准等事宜，係隸屬於衛生單位主管權責。

C 至有線廣播電視系統經營者播送之節目及廣告管理，依有線廣播電視法第 63 條規定，係由直轄市或縣（市）政府為之，直轄市或（縣）市政府未能行使職權時，得由國家通訊傳播委員會為之。

<2> 監理機制：

A 為遏阻違規醫藥廣告，行政院衛生署主管之藥事法等法規，大多分別針對違規廣告之託播者及傳播業者訂有相關規範，違反時由衛生主管機關（直轄市或縣（市）政府）依前揭法令規定核處。若傳播業者播送之內容違反前揭醫藥法律規定，而該等醫藥法規對於傳播業者無相關罰則時，方分別由國家通訊傳播委員會依法核處違規之無線或衛星之廣電事業，直轄市或縣（市）政府核處有線廣播電視系統經營者及有線播送系統。另為避免一事二罰，依特別法優先於普通法原則，由衛生主管機關核處違規之傳播媒體，媒體主管機關不再重複處理。

B 目前國家通訊傳播委員會僅於收受衛生主管機關依違反化粧品衛生管理條例規定副知國家通訊傳播委員會之行政處分書，方續以再依相關法規予以核處。

<3>執行情形：

A 國家通訊傳播委員會依廣播電視法等規定監理廣播、電視內容時，若發現涉有違反前揭醫藥法規之虞者，即將相關側錄資料移送行政院衛生署依權責認定查處。

B 國家通訊傳播委員會自 98 年 1 月至 10 月，共移送 245 件（無線廣播 138 件、無線電視及衛星電視 103 件、非無線非衛星 4 件）於廣電事業播送之節目及廣告涉嫌違反醫藥法規案件。惟衛生主管

機關未必將認定查處結果副知國家通訊傳播委員會，國家通訊傳播委員會無法掌握前揭移送案件之後續查處結果。

- C 考量廣電事業播放之醫藥資訊內容攸關國民健康，為提供閱聽大眾相關資訊，國家通訊傳播委員會定期於網站公布衛生主管機關通報其核處於廣電事業播送之違反醫藥相關法規（食品衛生管理法、化粧品管理條例、藥事法等）核處紀錄，俾大眾作為收視、收聽廣電節目或購買商品之參考。
- D 另為避免政府過度介入市場機制，但又能兼顧民眾用藥安全，國家通訊傳播委員會將藉各廣播電視電臺換照、評鑑審議時機，要求業者強化閱聽人服務之績效，善盡媒體公器義務，進而促進消費者權益、提升廣播事業素質。

(2) 非法廣播電臺部分：

非法廣播電臺常有販賣來源不明藥物食品，藉以牟取暴利，戕害國人健康之情事，故國家通訊傳播委員會成立後即加強取締非法廣播電臺，以有效維持空中電波的秩序，並遏止非法廣播電臺販賣藥物荼毒民眾的惡行。

<1> 管理規範：

- A 有關非法廣播電臺之監理，依電信法第48條第1項規定：「無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經交通部核准，不得使用或變更；無線電

頻率之規劃分配、申請方式、指配原則、核准之廢止、使用管理、干擾處理及干擾認定標準等電波監理業務之辦法，由交通部定之。」

B 同法第 58 條第 2 項及第 3 項規定：「違反第 48 條第 1 項規定，未經核准擅自使用或變更無線電頻率者，處拘役或科或併科新臺幣 20 萬元以下罰金。犯前項之罪，因而致干擾無線電波之合法使用者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 60 萬元以下罰金。」

C 同法第 60 條規定：「犯第 56 條至第 58 條之罪者，其電信器材，不問屬於犯人與否，沒收之。」

<2> 監理機制：

A 為維護無線電波秩序及保障國人健康，國家通訊傳播委員會持續依據「取締非法廣播電臺作業方案」規定，每 3 個月定期召開聯合取締小組會議，由各成員機關（國家通訊傳播委員會、行政院新聞局、行政院衛生署、行政院農業委員會、行政院原住民族委員會）、法務部、財政部【賦稅署、國有財產局】、內政部【警政署、營建署】及經濟部）分別就違反電波監理、節目管理事項、醫藥食品廣告、佔用濫墾山坡地林地、違章建築、逃漏稅捐及違規用電等情事，依權責法令查處，以發揮共同取締不法之綜效，並彙整取締績效，報請行政院備查。

B 取締非法廣播電臺為行政院既定政策，

亦為國家通訊傳播委員會重要施政計畫之一。國家通訊傳播委員會並訂定「取締非法廣播電視電臺作業要點」，對非法廣播電臺進行例行監測、蒐證，並依干擾飛航通信、干擾合法通信、販賣非法藥品與食品或其他（含檢舉申告）等情節，依序執行取締。

<3>執行情形：

A 國家通訊傳播委員會自 97 年 10 月 9 日起由所屬北、中、南區監理處集中人力並配合檢調、內政部警政署電信警察隊及相關部會，強力掃蕩非法廣播電臺及查扣發射設備，並將相關關係人移送地檢署究辦，展現政府取締非法保障民眾健康及維護合法電臺權益之決心。

B 97 年 10 月 9 日迄 98 年 10 月 31 日止，經國家通訊傳播委員會大力取締 159 臺，已多數停播，依現有非法廣播電臺清冊查報資料，98 年第 2 季非法廣播電臺尚存在 101 家，顯示國家通訊傳播委員會強力掃蕩行動，已初步達到嚇阻效果，國家通訊傳播委員會仍將堅持取締決心，持續依法取締。

<4>有關廣播電視節目廣告化之核處：

A 國家通訊傳播委員會對於廣播電視節目之管理，係依「廣播電視法」、「衛星廣播電視法」等規定辦理，為保護消費者權益，前揭法令均要求節目應與廣告區分。另國家通訊傳播委員會對於違法內容之查察非僅依賴民眾檢舉，尚定期針

對不同違規類型，依職權主動查察。對於廣播電視節目涉有明顯推介宣傳產品或服務之內容，均於審視個案事證認定後，依法循行政程序予以適當裁處。自97年1月至98年10月31日止，已針對節目未與廣告區分之內容多次核處，共計核處392件(廣播188件、電視204件)，罰鍰總金額為9,595萬1,000元(廣播408萬6,000元、電視9,186萬5,000元)，爾後仍持續注意該等節目內容製播情形，如有違法情事將依法處理。

B 另按衛星廣播電視法第23條第2項規定：「單則廣告時間超過三分鐘或廣告以節目型態播送者，應於播送畫面上標示『廣告』二字。」部分業者在經國家通訊傳播委員會以「節目未與廣告區分」核處後，將其內容修剪至一定(較短)長度後以廣告插播，以符合法律規定；較諸未標示「廣告」字樣，而以「節目」形式播出者，至少讓觀眾得清楚區分。前述做法雖非正本清源之道，實則為兼顧維護觀眾權益之權宜措施。

C 電視節目中為商業性贊助及置入性行銷問題，國家通訊傳播委員會鑒於資訊型節目及電視新聞等商業置入性行銷情形日益增加，為使業界於製播相關內容有更明確的遊戲規則，以兼顧觀眾收視權益及相關產業之公平競爭，98年國家通訊傳播委員會曾辦理「資訊型節目商業置入性行銷型態、認定與規範原則」、「電

視新聞商業置入行銷型態、認定與規範原則」等研究案，近期國家通訊傳播委員會將參酌該等結論，針對節目中為商業性贊助及置入性行銷擬定製播原則。

- D 電視節目中為商業性贊助及置入性行銷問題，國家通訊傳播委員會鑒於資訊型節目及電視新聞等商業置入性行銷情形日益增加，為使業界於製播相關內容有更明確的遊戲規則，以兼顧觀眾收視權益及相關產業之公平競爭，98年國家通訊傳播委員會曾辦理「資訊型節目商業置入性行銷型態、認定與規範原則」、「電視新聞商業置入行銷型態、認定與規範原則」等研究案，近期國家通訊傳播委員會將參酌該等結論，針對節目中為商業性贊助及置入性行銷擬定製播原則。

<5>宣導

- A 該會協助行政院衛生署辦理「打擊違規藥物食品廣告」之宣導。「打擊違規藥物食品廣告」之宣導，原係行政院衛生署權責，惟國家通訊傳播委員會司職廣播電視事業營運、節目及廣告之監理，基於行政一體，國家通訊傳播委員會除協助加強側錄不法內容移送行政院衛生署等機關查處，以加重廣播電臺販賣違規藥物、食品之經營成本、使其暴利不再，進而杜絕違法外；為發揮跨部會共同打擊不法之綜效，國家通訊傳播委員會並與行政院衛生署共同辦理「打擊違規藥物食品廣告」之宣導，期有效遏止廣播

電視事業販賣違規藥物、食品、杜絕違法，俾維護國人身體健康。

B 具體作法包括：

a 協助張貼或發送宣導文宣：

國家通訊傳播委員會將在所轄北、中、南三區監理處民眾服務櫃台，協助張貼或發送「打擊違規藥物食品廣告」之宣導文宣（內容由行政院衛生署製作、提供）。

b 協助善用公用頻道宣導：

協助善加利用有線電視 Ch3 公用頻道作「打擊違規藥物食品廣告」之媒體宣導（內容由行政院衛生署製作、提供），以建立民眾正確用藥及飲食觀念，教育民眾「不要跟電臺買藥」，俾維護國人身體健康。

2、衛生署之說明：

(1) 為保障民眾健康，加強查核流動設攤出售藥物以及地下電台違規販售宣稱具療效之產品，已為衛生署年度重要施政之一，並已責成各縣市衛生局列為工作重點加強查核，並設置檢舉專線，以確保民眾之用藥安全。

(2) 為加強督導各地方衛生機關嚴格取締藥物違規案件，衛生署業已成立「衛生查緝小組」，結合中央藥政、食品單位及遴選各地方衛生局中富稽查經驗之稽查人員混合編組，主動出擊，查緝不法；並自 95 年 5 月開始，增加稽查頻率，由過去之按季，改為按月辦理，且除加強市售藥品、化粧品及醫療器材品質之抽驗監測外，更對過去三年曾有販售偽、

禁藥品違規紀錄之藥品販售業者，建立起「加強輔導名單」，持續加以強力查核，以保障消費者用藥安全。另亦針對各縣市之藥局、藥粧店及大賣場等場所進行稽查，查核重點包括誇大療效之食品標示及廣告等，經查獲之違規案件，均即依法嚴加處辦。未來更將針對醫院裡非法兜售宣稱療效產品之鏢客，展開強力查緝。

(3) 行政院 91 年初責成相關機關，以跨部會查緝模式，共同成立「非法廣播電台聯合取締小組」，並依權責劃分進行查處：

<1> 交通部電信總局（現為國家通訊傳播委員會）：負責非法廣播電台違反電波監理事項之偵測、蒐證、聲請搜索票、取締查扣器材及函送法辦等事宜。

<2> 行政院新聞局（現為國家通訊委員會）：負責抽聽側錄非法廣播電台之播音並依法查處；其播音內容若有涉及違反其他法令者，將相關資料移請有關機關依其權責查處。

<3> 衛生署督導各地方衛生局抽聽側錄非法廣播電台播送違法醫藥、食品等廣告之情節，並依相關法令規定查處。

(4) 衛生署接獲國家通訊傳播委員會函移或衛生署主動查獲之產品廣告涉及違反藥事法之規定，均交由地方衛生機關進一步查明行為人並依違規情節進行處分。為加強廣播電視刊播食品違規廣告之取締工作，衛生署係針對電視、電台進行「醫療、藥物、化粧品及食品違規廣告監控計畫」，98 年度 1 月至 10 月，

查獲電視、電台刊播涉及違法之食品廣告件數分別為 417、79 件，目前皆已交由地方衛生局查處，並請國家通訊傳播委員會通知各媒體停播違規案件。

- (5) 衛生署及各級衛生機關均將食品宣傳與廣告之稽查列為重點工作之一，並自 87 年 6 月起，辦理衛生聯合稽查查緝工作，查獲結果除立即發布新聞週知大眾外，違規情節亦由地方衛生局依法處分，而衛生署亦派有專人受理民眾申訴、檢舉，並函請權責機關稽查處理，以遏止各地違規廣告之氾濫。
- (6) 衛生署為期有效遏止違規廣告氾濫，建立跨部會處理違反衛生法令廣告之處理機制(國家通訊傳播委員會、公平交易委員會與衛生署)，並就違規情節嚴重之廣告討論因應方式。衛生署與警政署、法務部、國家通訊傳播委員會等單位業已聯合成立「非法廣播電台聯合取締小組」，累計至今共查獲 529 件違規食品廣告，罰鍰金額高達新台幣 602.3 萬元。
- (7) 鑑於違規藥物、食品廣告充斥媒體，衛生署除已責成地方衛生局辦理廣告監視外，另亦推動違規廣告監視計畫，將查獲涉及違規之產品廣告，交由地方衛生機關查處，同時通知新聞主管機關，函請媒體業者停播，非法電台部分，則通知國家通訊傳播委員會前往取締，共同打擊違規廣告。查核成效，臚列如下：

- (8) 藥物違規廣告監控：

衛生署自 93 年起針對電視媒體、電台媒

體及網路媒體所刊播之醫療、藥物、化粧品及食品廣告，持續進行有效抽樣及全面性的分級，依各媒體廣告違規機率高低分 A、B、C 三級強力監控，並深入分析監控電視媒體所得之違規廣告刊播資料，公布違規廣告排行榜及違規媒體排行榜，提醒消費者注意。93 年至 97 年共查獲 4757 件涉違規（食品 2465 件、化粧品 998 件、中藥 544 件、西藥 158 件、醫療器材 92 件、一般商品 243 件、醫療廣告 63 件、屬性不明 194 件），均已交查地方衛生局查辦。

(9) 衛生署近年查緝非法藥品成效：

<1> 不法藥物：92 年開始，指示地方衛生單位加強針對壯陽、減肥食品加強抽驗是否摻加西藥，93 至 97 年，年移送偵辦之總件數分別為 132 件、142 件、149 件、112 件及 287 件。

<2> 各地方衛生局執行藥物檢查所查獲之違法案件：自 92 年至 97 年，藥品部分總共查核 316,145 家次，查獲違規藥品 3,556 件、4,160 種；醫療器材部分總共查核 177,327 家次，查獲違規醫療器材 1,883 件、1,909 種。

3、宣導：

(1) 為加強對民眾宣導正確用藥觀念，分別於中南部地方電台廣播節目，教育民眾切勿輕信誇大不實違規廣告，更不要去購買該種類之產品。且結合婦女、老人團體與社區型組織，進行衛教宣導，定期發布新聞，提醒民眾注意。

(2) 為防範民眾因誤信不實廣告招致權益受損甚而危及健康，衛生署並已積極進行各項宣導方案，不定期於衛生署網站、藥物資訊網、食品資訊網及藥物食品安全週報中，針對違規廣告產品進行相關宣導，持續發布相關新聞，同時鼓勵民眾利用 0800-625-748 專線檢舉疑似違規之醫療食品廣告，藉由政府與民眾共同努力，使國人之健康更有保障。

4、依據老人福利推動聯盟接受衛生署委託調查，監聽坊間電台販售保健食品廣告，竟發現短短 3 個月內就多達 886 種食品廣告宣稱療效，其訴求對象大多是老人，平均每小時就有 1 件違規。老人福利推動聯盟研究專員李碧姿分析，這類違規的保健食品廣告，最常見的依序是心臟循環類、骨骼肌肉類和肝臟類，剛好符合中老年人的好發疾病，經進一步瞭解，其中竟有高達 7 成產品成分不明，近 5 成則是違規宣稱療效。衛生署食品衛生處副處長謝定宏表示，健康食品在過去是指對維持身體健康有幫助的食品統稱，但鑑於許多業者經常故意以一些誇大不實的宣傳手法，誤導消費者認為某些食品多吃有益健康，因而受騙上當，因此衛生署在 88 年施行「健康食品管理法」，管理市售良莠不齊的產品。目前，「健康食品」已成為法定的專有名詞，非經政府認證「具有特定的保健功效」，否則不得宣稱為「健康食品」。因此，販售「健康食品」的食品業者，必須用科學方法評估與證明該食品所含的特殊營養素，確實是安全、有效的，並通過衛生署審核及各種驗證程序，才能取得製造或輸入的許可證。不過，

謝定宏也提醒，健康食品僅能當作膳食補充品，並非吃愈多愈健康，而且應依自身的健康狀況，先請教醫師或營養師後再適量食用。（參聯合報 98 年 12 月 20 日報導）

5、「健康食品」衛生署與國家生技醫療產業策進會推行的標章制度：

(1)衛生署有健康食品標章，審查類別限保健食品，通過衛生署認證的保健食品，才可標註為「健康食品」，而依照衛生署《健康食品管理法》的規定，除了通過認證的「健康食品」外，保健食品不得於廣告、產品文宣中自稱為「健康食品」，更不可以宣稱具有療效。目前衛生署認定的保健功效共有九種，分別是：(1)調節血脂功能；(2)免疫調節功能；(3)腸胃功能改善；(4)改善骨質疏鬆；(5)牙齒保健；(6)調節血糖；(7)護肝（針對化學性肝損傷）；(8)抗疲勞功能；(9)延緩衰老功能。

(2)為確保社會「健康消費 0 風險」，國家生技醫療產業策進會有國家品質標章，審查類別除保健食品外，尚有生技產品、醫療保健器材、化妝清潔用品、西藥品、中草藥、醫療院所、護理服務、藥局等 9 個類別（包含產品及服務）。國家品質標章認證制度在產業界具有指標性地位，評審委員更是邀集產、官、學、研各界，目前由台大醫學院外科教授，也是台大前校長陳維昭博士擔任評審總召集人，帶領 100 多位專家學者進行科學、嚴謹的審查流程，通過審核標準的產品或服務，才可授頒國家品質標章。標章授權年限只有一

年，每年得於標章期限截止前提出續審，凡通過者得以繼續在相關規定下使用標章，例如得在其產品包裝上印製「SNQ 國家品質標章」等字樣。獲得標章的產品或服務如有更高品質或優異效果，將可另外獲頒「國家生技醫療品質獎」。98 年有 48 項營養保健食品申請「SNQ 國家品質標章」，另化妝保養品 7 項，醫療保健器材 6 項，中西藥品 8 項，生物科技類 7 項，醫療院所類 36 項，護理照護服務類 12 項通過認證。48 項營養保健食品全數通過，創下歷年最高紀錄。

- 6、衛生署最近針對雲林縣 65 歲以上老人進行藥物使用調查，發現約一成五老人每月至少花上千元，向電台、電視台或非法兜售藥商買藥；單雲林地區老人 1 年不當購藥金額近 16 億，推估全台金額更可觀。受衛生署委託調查的雲縣健保特約藥局協會理事長吳宗周表示，這是國內首次針對老人購藥習慣進行調查；由於老人所購不少是誇大不實的藥品，影響健康甚鉅，衛生署等單位應加強取締不當促銷行為。調查訪談了 2186 名老人，其中 313 名獨居老人，由 40 名藥師各進行 12 次面訪。調查發現有約一成五老人每月固定向電台、電視台或「遊牧」藥商買藥，平均金額為 1200 元，合計每月花費超過 40 萬，若以全縣十萬六千多名老人的一成五推估，每月購藥金額逾一億三千萬，一年逼近十六億。吳宗周表示，受訪老人有八成六表示有聽電台或看電視習慣，一成七說因聽信上述廣告而買藥，以購西藥及中藥占七成二最多，保健食品二成一居次。台大醫院雲林分院

腎臟內科主任陳世宜表示，濫用藥物是腎臟病成因之一，來路不明藥物不少含馬兜鈴酸、消炎止痛劑、類固醇，傷害腎臟，嚴重者必須終身洗腎。另有些原在地下電台賣藥，為拓展業績，轉戰就醫人潮較多的醫學中心。他們會在候診間觀察，隻身就診的老伯伯、老婆婆，常是他們下手目標，有時還一組人一搭一唱，以取信不知情的病患。這類詐騙手法，大多是搭訕、遊說、誇稱藥效、慫恿購藥四部曲，有的當場交易後走人，有的則會介紹病患到特定場所購買，還說：「只介紹給有緣人」。一位醫學中心醫師表示，滲透到候診間賣藥者，常會找上癌症、骨質疏鬆病人，或大賣來路不明的藥材；有些更是直接添加類固醇（即所謂「美國仙丹」），讓病患吃了「馬上有感覺」，誤以為有神效。台大醫院家醫部醫師姚建安說，類固醇能抗發炎，服用後會精神變好、促進食欲，但吃多了或吃超過三個月，會有骨質疏鬆、胃潰瘍等副作用，臨床醫師開藥都十分小心，提醒病患不得隨意減藥或加藥。（98年12月22日聯合報）

（五）老人受虐及保護問題：

內政部社會司98年11月16日說明，有關老人受虐情形，依該部統計95年有1,505件，96年1,952件，97年仍有2,271件，為保障老人人身安全，強化老人保護體系，該部96年特修訂老人福利法保護專章、協助地方政府執行老人保護相關工作，加強各項宣導及督導工作，以下就老人保護相關法治規範、採行措施及輔導機制等面向說明之：

1、法治規範部份：

針對被疏忽或有受虐之虞老人，老人福利法自 86 年起增訂老人保護專章，96 年 1 月 31 日修正之老人福利法並明定醫療、社福及村里體系的相關工作人員於知悉老人有疑似受虐、遺棄等情事，或有生命、身體、健康或自由危難之情形者，應即通報當地縣市政府，以提供法律訴訟及諮詢、驗傷醫療、個案輔導、委託安置等相關服務。

2、採行措施：

(1) 設置通報專線及專責安置處所：

<1>各直轄市及縣(市)政府設置老人保護通報專線，主動掌握相關資訊及資源，以落實老人保護、安養照顧服務外，並提供民眾及相關單位即時通報，98 年 6 月止計有 128 線，接獲 2,054 件通報。

<2>另各縣市政府為提供老人保護個案適當之緊急保護及安置措施，均設有專責老人保護庇護安置場所，提供緊急安置服務，97 年設有 163 處，安置 460 人。

(2) 定期召開老人保護工作聯繫會報

<1>為強化橫向聯繫及發揮老人保護網絡功能，各直轄市及縣市政府依老人福利法第 44 條規定，結合警政、衛生、社政、民政及民間力量，定期召開老人保護聯繫會報。該部於 97 年 12 月 3 日臺內社字第 0970198409 號函請各縣(市)政府確實辦理，並列為年度社會福利績效考核指標。

<2>經該部實地考核結果如次：未召開老人保護聯繫會報之縣市有苗栗縣、雲林縣、屏

東縣、臺東縣、新竹市、高雄市、金門縣及連江縣等 7 縣市，其餘縣市均依規定召開老人保護聯繫會報。

(3) 成立「失蹤老人協尋中心」：

<1> 該部於 90 年 10 月藉由行政部門與民間單位合作的模式，成立「失蹤老人協尋中心」，透過教育宣導、配戴預防走失手鍊、協尋通報、後續比對、追蹤服務及社會福利諮詢等整體措施，並結合警政、社政、醫療衛生單位、傳播媒體的力量，有效協助家屬尋找不慎走失的老人。

<2> 該中心的服務對象以 65 歲以上老人為主，此外，並包含 18 歲以上身心障礙者、及一般不明身分者；自開辦起至 98 年 10 月底止，計 1,633 人通報協尋，其中 933 人經由該中心協助尋獲。

3、輔導機制：

(1) 加強民眾宣導及建立老人保護資訊平台：為提升社會大眾對老人保護議題共識，該部 98 年補助中華民國老人福利推動聯盟製播老人保護宣導短片，於電視頻道播出 80 檔次，電台播出 76 檔次，並完成全國首創之老人保護資訊平台 (www.elderabuse.org.tw)，提供老人保護工作人員相關知識交流、個案經驗分享及民眾通報平台。

(2) 邀集各地方政府研商老人保護工作相關議題：該部於 98 年 6 月 22 日邀請地方政府研商老人保護工作業務相關議題，會中就老人保護標準化作業流程、老人保護工作人力不足及個案安置費用等議題進行討論併或決議

如下：

- <1>有關制定標準化作業流程部分：老人保護個案如為家庭暴力防治法第2條所定之家庭成員間實施身體或精神上不法侵害之行為，係屬各直轄市、縣（市）政府家庭暴力暨性侵害防治中心受理之服務對象，應無疑義。惟倘屬疏忽、遺棄個案社工及社政人員依權責應立即了解協助，有關老人保護工作各縣市政府可透過定期召開之老人保護聯繫會報予以妥善處理。
- <2>老人保護工作人力配置不足部分：該部已規劃「充實地方政府社工人力配置及進用四年中程計畫」，協助地方政府於99年至102年增加社工人力，俟計畫通過後，各縣市政府可就轄內新增社會工作人力統籌運用。至該計畫通過之前，建議各縣市政府可提報公益彩券回饋金補助計畫，補充社工人力專責辦理老人保護工作。98年度已補助花蓮縣政府老人保護專責社工人力，另99年計有15縣市提出申請，專責人力辦理老人保護工作。
- <3>個案安置費用支付標準部分：老人保護工作由發生地之社工人員立即協助處理，如需緊急、短期安置個案，其安置費用之處理，則由戶籍所在地縣市政府支付；支付標準則依老人安置機構所在地之縣市政府公告或合約費用標準辦理；對於個案之後續處遇方向（例如是否由戶籍地縣市政府接回照顧等），則請縣市政府主責單位共同研議妥處。

<4>辦理各項專業人員教育訓練：

A 98 年度完成「老人保護工作手冊」重新編印，計印製 2,000 份。

B 為輔導各地方政府推動辦理老人保護業務，該部 98 年度結合民間團體辦理老人保護教育訓練暨宣導、全國老人保護分區個案研討會議、全國老人保護研討會等，邀請專家學者，參與各縣市老人保護聯繫會報、老人保護個案實務工作經驗研討，提升專業人員辦理老人保護業務之專業知能與工作效能。

(六)老人受財物詐騙問題：

1、內政部（警政署）98 年 11 月 16 日說明：

(1)依內政部警政署（以下簡稱警政署）刑事警察局編印 2007 年刑案統計資料，65 歲以上老人遭詐騙者佔全部詐騙案件之比率為 1.22 %。近 3 年老人遭詐騙案件數及金額如下：96 年 2736 人，19 億 4596 萬元。97 年 2555 人，30 億 9697 萬元。98 年 1-10 月初估 1725 人，26 億 1263 萬元。

(2)老人遭詐騙宣導防制及詐騙案件偵辦由警政署刑事警察局主責，另有關購買假藥查緝則由行政院衛生署主責。

(3)針對遭詐騙老人案件，警政署於 92 年 7 月 4 日成立打擊金融詐騙案件專責處理、偵辦窗口，於刑事警察局暨各市、縣（市）警察局刑警隊成立專責處理、偵辦窗口，全力偵辦詐騙案件。警政署受理報案後即責成管轄警察機關深入了解詐騙集團，或不法分子是否針對獨居老人或特定高年齡層之對象進行詐

騙，並加強偵辦是類案件，透過通報金融機構方式，盡力保全被害人遭詐款項。

- (4) 為加強宣導，全國各警察機關成立預防犯罪宣導團，並針對有關高年齡層詐騙案受害者較容易面臨之詐騙手法加強宣導，定頒反詐騙宣導計畫。除利用平面媒體及廣播宣導外，並責成各警察機關利用勤務機會加強家戶宣導、成立預防犯罪宣導團並印製宣導海報等，於各式戶外活動時，亦派員參與宣傳活動並募集警察志工宣導及舉辦宣導演講。
- (5) 為積極預防老人遭詐騙，透過「反詐騙聯防平台會議」提請金管會銀行局，督促各金融機構，自 95 年 6 月實施櫃台行員對客戶臨櫃匯款、轉帳或大額提領，實施關懷提問制度，除提供「防範詐騙提領事項範本」及「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」外，對積極處理有效預防民眾受騙行員予以敘獎嘉勉。行政院金融監督管理委員會於 98 年 1 月 21 日以金管銀(一)字第 0980005320 號函請銀行公會加強防範詐騙集團利用金融工具進行詐騙，對於客戶辦理無摺存入非本人帳戶，及年長者臨櫃提款(包括由他人領款及陪同提款)等情形，一併列入關懷提問範疇。另針對常見詐騙手法，印製「關鍵字反詐騙」宣導單張，置放或於提問時分發領款長者，藉以提高防詐騙警覺，惟目前少數金融機構並未貫徹執行關懷提問。
- (6) 「反詐騙預防宣導」為警政署持續辦理之重點工作，並自 2004 年起訂定「防詐欺工作評核計畫」，對各警察機關轄內詐騙案件之破獲

率及偵破集團件數進行評比，績優者進行公開表揚及獎勵，執行不力者亦遭行政處分懲處，並於刑事會報或各級會議中提出檢討及策進作為。另相關工作檢討包括：94年召集各警察機關主官及刑警隊長，共召開5次刑事工作會報會議，檢討反詐欺執行成效、95年第1次刑事工作會報重點工作檢討發生數增加原因、96年3月份行政院治安會報提出「電話詐欺案件偵防問題檢討分析專案報告」。

(7)據統計，97年度詐欺案件發生計有4萬餘件，破獲數近3萬5千件，破獲率逾8成，對於偵辦詐騙案件執行成效已略具成果。本(98)年詐欺案件破獲率逾8成5，將持續追蹤並要求各級警察機關加強偵辦詐騙案件，並持續研析詐騙集團針對老人所使用之詐騙手法。

2、近年被詐騙集團者詐騙多為老人：

(1)行政院研考會主委朱景鵬向行政院副院長朱立倫報告蒐集十大民怨的結果，發現電話及網路詐騙、都會區房價過高、求職不易及失業問題、民生物價過高等四項，都高居各蒐集管道的前四名，顯然是全民共通的大怨。據報載，警政署動員一萬多名員警在全國提款機站崗，進行「全國反詐騙日」宣導，招致外界譏諷為「作秀」。近十年，隨著電波技術的日新月異，電話詐騙已成為干擾台灣社會最嚴重的犯罪活動。人們隨時隨地可能遭到詐騙電話的侵犯或騷擾，即使明知對方是歹徒，卻因對方在暗處、自己在明處，民眾

沒有反擊的餘地，也不敢反擊。尤其可恨的是，詐騙集團通常選擇弱勢、資訊閉塞的族群下手：許多老人接了一通電話就將終身所得斷送給了騙徒，而一些將帳戶提供歹徒使用的貧弱階級，更常常成為司法追訴的代罪羔羊。這種誑誘弱勢、不勞而獲的行徑，何其惡質。然而，由於歹徒深諳規避之道，發話基地往往設在境外，增加了隔海追緝的困難。再加上相關法令未能與時俱進，詐騙者即使遭緝捕，往往只是判處一、二年輕刑，更遑論追討犯罪所得、還被害人公道。也由於這種「利重刑輕」的環境，犯罪集團多半有恃無恐，且隨時翻新花招，隨著社會變化更換其詐騙策略；近兩年台灣詐騙集團更吸收跨國成員，將行騙範圍擴及大陸及其他東南亞國家。從貿易出口到犯罪輸出，這難道不是台灣之恥。詐騙集團之所以如此囂張，政府長年查緝無方，有其不可推諉的責任。癥結在於，詐騙不僅在法律上被視為輕罪，警方還往往認為受害人本身的「無知」也有責任；因此防治策略一直偏重「宣導」，而輕忽系統的部署追緝。回顧近十年詐騙歷史，最早是使用「利誘」，謊稱受話人「中獎」要求匯款；後來進化為「官威恐嚇」，利用檢警或行政機關名義威誘民眾提存金錢到指定帳戶；近兩年更推進到利用網路購物詐騙金錢及個資，受害對象則多為年輕族群。事實上，如羅曼菲那樣聰明的舞蹈家，在打電話向銀行老闆查證後，都還被騙；這「道高一尺、魔高一丈」的黑暗地帶，顯然不是政府搞一

天宣傳活動就阻擋得住的。打擊犯罪，靠的主要是紮實的基本功。要破解電波時代的集團詐騙，除了宣導，更要提升警方的智慧、專業和積極性。尤其，當詐騙集團已經發展成跨國經營，更需要精密的抽絲剝繭，長期不懈的追蹤分析，透過跨海和跨國的合作，才能犁庭掃穴，消滅犯罪集團境外運作的基地。對內而言，每天層出不窮的騙案，如果能整理出幾個典型拍成短片，甚至寫入電視劇情，對於易於受害的族群當會有更好的教育作用。(參照聯合報 98 年 11 月 14 日社論)

(2) 據 98 年下半年報載，被詐騙集團詐騙案例多屬老人，且金額甚鉅，茲摘要如下：

<1> 彰化市 81 歲林姓老翁從 97 年 4 月起，遭詐騙集團陸續以抽獎、投資等手法詐財，警方昨天緝獲黃銘新等 4 名主嫌，查出他至少被騙走 1 億 5 千萬元，創下國內單一被詐騙金額的最高紀錄，警方一再勸他別再被騙了，他仍執迷不悟，上月還匯出 1 萬多元，照做發財迷夢。

<2> 家住竹南鎮現仍於新竹市看診的 79 歲陳姓老醫師 98 年 6 月被詐騙集團以冒名警官、書記官手法騙走 1300 萬元，但他不疑有詐還保密，最近才向兒子透露存摺、印章、身分證都交給檢方保管，家人才發現他上當了。

<3> 讀者 98 年 10 月 30 日投書報紙，目前與印傭同住老人公寓高齡九十的老母，日前遭詐騙集團電話不斷騷擾，讓老母處於身心、財物皆不安全的狀態。自力救濟成了

唯一的途徑。

<4>基隆市劉姓婦人 98 年 10 月 15 日被詐騙集團騙走 50 萬元，多年積蓄泡湯，昨天她難過地向警方報案。警方指導她引誘詐騙集團再度上門取款，埋伏逮捕到 2 名取款的車手，劉婦氣得大罵他們「年紀輕輕不找工作，卻來騙老人家！」警方調查，1 名冒稱是基隆市政府社會處專員的男子，打電話給劉姓老婦（65 歲），指她的身分被冒名申請中低收入戶，被查出不符資格沒有過關。警方說，接著又有 1 名冒稱是基隆市警察局的人接過電話，告知劉婦的存款帳戶已被凍結，誘騙她把存款領出，結果 1 名假書記官到她家收款，說要幫她存入「安全帳戶」。劉婦交付 50 萬元返家後告知家人才知被騙。

<5>80 多歲林姓退休老師 98 年 8 月接獲詐騙集團電話，對方自稱賴姓檢察官，說他的帳戶被人盜用，老人年金無法匯入，誘騙他把存款領出交給「書記官」代管，林姓老翁領了 330 萬元回家，到指定地點交給對方。詐騙集團假冒檢察官騙取林姓退休老師 330 萬元後，接獲銀行通知辦理止付，還來不及報案，又被假冒要替他辦「取消止付」的假警察騙走剩下的 182 萬元。警方昨天循線逮捕 3 名車手，依詐欺罪嫌移送法辦。3 人供稱受大陸首腦指揮取款，每次代價是拿到贓款的 0.2%，都因找不到工作才加入詐騙集團。

<6>中秋節前詐騙集團蠢動，98 年 10 月 1 日

上午一對男女上門，自稱是國民黨「市黨部」人員，中秋節特地前往發給 1000 元獎金，陳姓榮民不疑有他接過紅包。那對男女說，領錢後得蓋章為證，且要登錄郵局存摺，方便以後直接匯入其他慰問金，騙老榮民拿出印章和存摺，再趁機蓋了印章後，把存摺掉包，接連到中市 2 家郵局分別領走 48 萬元和 23 萬元。防詐達人、宜欣郵局職員陳惠澤表示，郵局應對第一線行員給予防詐訓練和激勵措施，才能讓行員視防詐為己責。郵局人員透露，地檢署和郵政公司都要求老榮民的存戶，只要領超過 3 萬元都必須特別注意，想不到仍讓歹徒輕易得逞。

<7> 台北市 80 歲蕭姓老婦人接獲假冒檢察官的詐騙集團來電，騙稱她多次利用健保卡到醫院請領貴重藥物涉及詐欺罪，要將財產交給法院監管，而訛詐蕭婦四百多萬元。警方指出，蕭姓老婦人日前接獲歹徒電話，對方冒充是馬偕醫院工作人員，佯稱她多次請領貴重藥物，已遭檢警調查。蕭婦表示從未到馬偕醫院看病，也未請領任何貴重藥物。不久，另名自稱檢察官賴正聲的歹徒再度致電蕭姓老婦人，強調根據警方線索，發現她多次利用健保卡請藥，由於健保財務出現虧損，檢警正抓詐領貴重藥物的藥蟲，蕭婦就是他們調查的對象之一，同時騙稱法院已傳喚她兩次未到，法院準備羈押她。蕭姓老婦人喊冤說是遭人誣陷，從未收到傳票，騙徒順勢表

示她可能是遭人冒用身分，為免她遭法院羈押，需將存摺及提款卡交給法院監管。蕭姓老婦人誤信騙徒說詞，而將存摺及提款卡面交給對方，歹徒得手後 10 天內提領蕭婦四百多萬元存款。(98 年 9 月 28 日聯合報)

- <8>新竹縣竹東警分局 98 年 8 月 28 日破獲彭振德為首的詐騙集團，以假檢察官等詐騙模式專騙老人家，得手後匯至大陸，初步清查有 10 多人共被騙走上千萬元。竹東警分局、刑事局、電信警察等經過半年追查，破獲彭振德為首的詐騙集團，成員有吳吉竺、藍淑茜、林烈儀及人在對岸操控的睦正宇，並查扣偽造的司法文書等證物，依詐欺罪嫌移送法辦。警方指出，該集團至少犯案 11 件，對象都是七、八十歲老人家，犯案地點以台北市為主，有老人家一口氣被騙走 100 多萬，心情憂鬱到極點，讓家人憂心。(98 年 8 月 28 日聯合報)
- <9>太平市一名 83 歲老榮民日前接到假郵局詐騙電話，98 年 8 月 21 日到郵局領出帳戶中的 100 萬元，正要匯出時，郵局辦事員見林姓榮民年邁，懷疑可能受到詐騙，詢問匯款原因，林姓榮民又不肯回答，於是報案，並通知榮民服務處人員。幸好郵局辦事員機警通知警方，才攔下鉅款，保住榮民積蓄。
- <10>已故前總統蔣經國官邸管家 82 歲古雨甘 98 年 8 月 18 日被騙，到郵局提領 100 萬元欲帶回家交給假冒「檢察官」的詐騙

集團車手，老郵差陳淑武發現有異，與警員王茂誼聯手勸阻，古因而未失財。

<1 1>嘉義市 88 歲老榮民戴震，6 年前被詐騙集團騙走 1400 多萬元，又遭逢房子被拍賣、老妻成植物人的慘遇；98 年 6 月他向警政單位要求國賠，並向監察院長王建煊陳情，監察院已請偵辦此案的屏東警分局繼續追查。屏東警分局副分局長吳火鎮說，戴震被詐騙案，警方調查被騙的錢共匯入十多個帳戶，帳戶所有人中，有的入獄，有的去向不明，有 4 人供稱遺失身分證遭冒用；警方將陸續傳訊，深入追查，偵辦人員如有疏失，也會依規定懲處。

<1 2>台北縣蘆洲市 75 歲李姓地主，今年 2 月遭假冒檢察官的歹徒詐騙 2300 萬元，歹徒食髓知味，又要他分兩次匯款 700 萬元接受監管；所幸銀行行員報警並將人頭帳戶列入警示。警方表示，李姓老翁今年 2 月接到自稱台北地檢署檢察官「張書華」的男子電話，說他的帳戶因涉及詐欺案，存款須接受金融監管，要他到銀行領出現金，回家等待進一步指示；考慮到他年邁，會派人到他家執行監管。台北縣刑大經濟隊昨天南下台中逮捕楊東澄（29 歲）、張文政（29 歲），起出大批偽造檢察官證件、詐騙用的電話卡。兩人訊後被依詐欺、洗錢等罪嫌移送。

(3)金管會為鼓勵及感謝金融業及金融從業人員共同致力防制詐騙集團利用金融管道進行詐騙，98 年 9 月 28 日公開表揚 97 年度因積

極執行防制詐騙有具體績效的金融機構及從業人員。

參、研究方法與過程：

一、本案於98年3月17日召開案情研析會議，研擬採取之相關調查研究作為，並於98年3月30日針對我國老人人權相關議題，邀請內政部、行政院衛生署、臺北市政府、桃園縣政府及基隆市政府到院進行簡報及提供書面資料。

二、復本案進行相關討論會議、諮詢會議，並函請相關部會、各直轄市、縣（市）政府就主管業務範圍內提供書面資料：

（一）98年4月14日辦理本專案調查研究小組討論會議，研析臺灣老人人權應涵蓋之類別、內涵及項目。

（二）98年4月27日召開「臺灣老人人權之內涵、定義與具體實踐項目諮詢會議」，邀請臺灣大學社會工作學系王教授雲東、世新大學社會心理學系邱教授天助、內政部曾常務次長中明、社會司黃司長碧霞及莊科長金珠，提供專業意見。

（三）嗣經王雲東教授及內政部分別於5月17日及6月4日，再次確認本院界定之「臺灣老人人權之類別與項目」後，爰於6月24日就其他老人人權部分，函請內政部、各直轄市及縣（市）政府提供書面說明、相關卷證資料。

（四）本案就老年住宅需求、老人休閒與教育、保護與尊嚴議題，於98年11月16日諮詢老人福利推動聯盟秘書長吳玉琴之專業意見，同時約詢內政部社會司黃司長碧霞、科長莊金珠、陳美蕙，行政院衛生署食品衛生處副處長謝定宏、科長薛復琴、藥政處科長祁若鳳，教育部社會教育司司長朱楠

賢、科長謝明昭、技職司科長蕭奕志、國教司科長呂虹霖，內政部警政署刑事警察局科長林逢泉、警務正常金蘭、偵查員楊聿軒，內政部營建署國宅組副組長陳淑娟、建管組科長楊哲維，國家通訊傳委員會傳播內容處處長何吉森、北區監理處處長鄭泉評暨相關主管人員。相關機關並於事前及事後提供書面說明及資料。

肆、研究發現與分析：

一、臺灣老人住宅、休閒參與、教育、老人尊嚴與保護人權之內涵及項目：

本案經參酌前揭世界主要國家及組織對於老人人權之內涵與定義，以及我國相關政策與法規，將臺灣老人住宅、休閒參與、教育、老人尊嚴與保護等人權所應涵蓋之內涵及項目界定如下：

表 1. 臺灣老人住宅、休閒參與、教育、老人尊嚴與保護等人權所應涵蓋之內涵及項目

類 別	內 涵	項 目
生活環境	老人應能：1、居住及生活在安全與適合的環境；2. 依自己的意願選擇適合個人身心狀況之居所。	1. 住宅・居住環境
		2. 無障礙之環境與交通運輸工具、生活輔具
		3. 防災
		4. 緊急救援系統
休閒與參與	老人應能：1. 獲得適當休閒、娛樂與運動之資源，以維護身心建康，	1. 休閒、娛樂與運動
		2. 公民參與
		3. 志願服務

類 別	內 涵	項 目
	並促進社會參與；2. 參與相關政策的制定；3. 組織老人的團體或行動；4. 與年輕世代分享知識與技能；5. 有機會服務社區與擔任適合其興趣及能力的志工；6. 有權要求主動與充分的社會參與。	4. 宗教活動
自我實現	老人應：1. 有追求充分發展其潛能的機會；2. 能獲得教育、訓練、文化、宗教的社會資源；3. 有適當工作的機會。	1. 學習與教育 2. 成就型就業 3. 自我實現型宗教 4. 公民參與 5. 志願服務
保護與尊嚴	老人應能：1. 免於被忽視、虐待；2. 免於有關年齡的歧視及污名化，如「依賴人口」；3. 不因年齡、生活型態、生命風格、性別、種族及失能與否，均受到尊嚴對待；4. 在任何生活、居住及接受照顧、服務與治療的地方，均享有人權和基本自由，包含尊重其尊嚴、信仰、需求、隱私及其對照顧與生活方式的選擇；5. 在尊嚴和安全環境中生活，並自由發展身心。	1. 老人保護服務（含失蹤老人協尋及安置） 2. 預防詐騙 3. 免於因年齡而受到歧視與污名化，並應受到公平與尊嚴對待 4. 敬老優待（搭乘大眾運輸工具、進入康樂場所及參觀文教設施，應予以優待） 5. 敬老倡導

二、老人住宅需求及生活環境改進問題：

(一)依據內政部老人狀況調查報告，2002年尚有63.71%的老人與子女同住，2005年降至61.06%，2008年即降至57%。另家庭組成部分，65歲以上老人則以三代家庭占多數(38%)，次為兩代家庭(2002、2005年平均占24%)，惟兩者所占比率有逐年漸減的趨勢，「獨居」與「僅與配偶同住」的比率，則從2000年的9.19%和15.11%，提升至2005年的13.66%和22.20%。迄97年之統計，而現行國內由政府興建之老人公寓有5所，自82年高雄市政府興建完工老人公寓「松柏樓」、台南市政府之老人長青公寓、高雄縣政府老人公寓「松鶴樓」、台北縣五股老人公寓、台北市陽明老人公寓。至於民間興建之老人住宅較著名者有淡水潤福生活心象、長庚養生文化村、康寧醫院之康寧生活會館等，多針對北部地區中高所得之老人而建。部分老人公寓或老人住宅或有入住率不佳之情形，而有閒置現象。依據本院訪察結果，經營者有認為係目前國人對入住老人住宅之觀念仍然相當保守之故。惟除此之外，是否有租金高低問題、地點問題、居住環境問題、建築設計問題或是經營管理理念問題，仍有待進一步調查研究。

(二)現代民主社會係朝多元及多樣化發展，各行各業、各階層老人之需求亦不相同，故各類型之老人住宅亦因市場之需求，應運而生。民間企業對老人住宅市場趨勢，亦多認有成長空間，值得開發。惟據「長庚養生文化村」之經理人表示，因老人住宅在營建管理上有特別規定及要求，與一般住宅相較，成本高出許多。行政院93年4月

26 日核定「促進民間參與老人住宅建設推動方案」，惟據稱因無成功案例，而於 97 年 1 月 4 日停止試辦。之後，老人住宅無法再適用促進民間參與公共建設法規定辦理，而回歸一般住宅建築法令規定辦理。對於有理念，又有心經營老人住宅之企業即無法在用地取得及容積率、融資、租稅上獲有優惠以彌補老人住宅建造及經營上之高成本，致私人營建老人住宅之意願勢必受影響。爾後，全國唯一且屬優質之老人住宅「長庚養生文化村」（因係早期規劃興建而未能「促進民間參與老人住宅建設推動方案」），恐成絕響，不無憾事。

- (三)此外，隨著年齡的增長，重新適應新環境的意願及能力逐年降低，乃人之常情。讓老人在身心狀況許可下，在自家三代同堂或熟悉的社區內自主活動，比全屬老人之大規模團體機構式照顧似更有人性化的照顧方式，並可藉由家人或社區志工照護，減少專業機構人員之人力成本。依內政部 2005 年老人狀況調查報告顯示，有近 3 成老人認為自己健康與身心狀況不佳，1 成 3 老人表示在生活起居活動部分有困難，其中無人可協助而須自我照顧者近 3 成。近 6 成老人希望與子女同住一起，而未與子女同住之 4 成老人中，則有四分之一希望能與子女同住一起。老人目前對安養、養護機構服務狀況瞭解有限，惟未來願意進住安養機構者有 15%，願意進住養護機構或護理之家者有 28%。綜上調查顯見，老人還是喜歡住在熟悉的環境中生活，期望儘可能和家人同住；願意選擇使用機構服務的比率不高，且對個人的身體健康議題最為關注。

(四)北歐及日本等國現行老人照護理念係以老人為中心，重視老人個人之能力，並自行選擇機構或其他社區日間照顧或居家照護方式的之多樣型在地老化方式，並與社區密切結合，運用社區力量照顧老人。故在地老化是現代老人養護的理念，老人住宅之規畫已避免大規模集中機構式大型建築，而應融入社區，回歸社會主流，避免老人集體孤立之情形。我國老人福利法即參考該等在地老化理念於 96 年 1 月修正第 33 條老人住宅規定，並於其施行細則第 8 條規定：「本法第 33 條第 2 項所定住宅設施小規模、融入社區及多機能之原則如下：1、小規模：興辦事業計畫書所載開發興建住宅戶數為二百戶以下。2、融入社區：由社區現有基礎公共設施及生活機能，使老人易獲得交通、文化、教育、醫療、文康、休閒及娛樂等服務，且便於參與社區相關事務。3、多機能：配合老人多元需求，提供適合老人本人居住，或與其家庭成員或主要照顧者同住或近鄰居住；設有共用服務空間及公共服務空間，同一棟建築物之同一樓層須有共用通道。」相關法令規定即為在地老化理念之法制化。目前行政院「友善關懷老人服務方案」提出：「研議規劃三代同堂或與父母居所接近（同鄰）者，提供購屋貸款優惠」，且據報導，為了讓國內中低收入戶有房可住，行政院 98 年 10 月 27 日審議住宅法草案，原則上將不再興建國宅，而改由中低收入戶申請政府住宅補貼租金，未來亦有房屋修繕補貼。相關優惠及補貼，對政府施政上雖為簡易便捷之作法，然而實踐先進國家發展潮流之在地老化之理念倘無政府機關之積極性措施，進一步營

造適合老人居住的無障礙居家環境及多機能的社區環境，恐無法達成，亦與老人福利法第 33 條「專案興建適合老人安居之住宅」之規定意旨不符。況且，在「促進民間參與老人住宅建設推動方案」又已停辦之下，民間亦無意願興建適合老人安居之住宅。因此，未來恐無「適合老人安居之住宅」。

- (五)又在地老化理念亦強調世代間之交流與合作，有如大家庭般，生活上可分工互助，知識及經驗可世代傳承。行政院院長吳敦義於 98 年 11 月間責成研考會調查十大民怨，將作為未來施政方針，研考會公佈網路民調結果，都會區房價過高是民眾首怨。為增加北台灣房屋供給，行政院已成立小組，將效法香港機場快線青衣站的發展模式，在桃園機場捷運沿線各站區，選勘多處距台北火車站 20 餘分鐘車程內、台北縣與北桃境內 100 公頃以上土地，透過區段徵收，興建讓年輕人用合宜價錢即可買到的大型住宅社區。台北市政府亦為了解決近 81 萬名北市 20 至 40 歲青年的住屋問題，規劃新住宅政策，研擬兩種利率補貼方案。又擬利用台北市閒置的學校用地興建青年住宅，並以低價租給青年。依據 98 年 12 月 17 日報載，內政部「住宅輕鬆 GO」3 年計畫日前出爐，將自明年起，3 年內投入近 88 億元，進行四大行動方案，政府一方面釋出八百多戶國宅餘屋平抑屋價；另一方面增加供給，選定淡海新市鎮土地 1290 多公頃土地、台北縣板橋浮洲工廠周邊約 277 公頃，另塊土地在機場捷運 A7 車站周邊約 75 公頃，及 A9 車站至 A10 車站沿線約 56 公頃，興建合理價位住宅，以解決都會區的「居不易」

（聯合報）。為實踐在地老化及三代同居或同鄰之理念，行政院應在興建青年住宅，解決房價問題之同時，一併考量老人之居住問題。據悉，荷蘭即建有適合老中青三代居住之新市鎮，銷售熱絡。歐洲等先進國家照護老人之作法，似有參酌之處。

三、有關老人之休閒參與、終身教育與自我實現

- （一）按在先進國家，隨著醫療科技之發達進步，越來越多老年人得以在晚年維持活躍之生活方式，退休後擔任義工、發展自我興趣、回學校攻讀學位或擔任企業顧問的情形亦甚為普遍。老人社會活動之參與越多，其人際關係較佳，生活滿意度較高，而且健康也較良好，不易老化，亦不易有失智症之情形。故老人應能獲得適當休閒、娛樂與運動之資源，以維護身心建康，並促進社會參與；參與相關政策的制定；組織老人的團體或行動；與年輕世代分享知識與技能；有機會服務社區與擔任適合其興趣及能力的志工；有權要求主動與充分的社會參與。
- （二）社會參與是維持老人人際關係脈絡的重要支持體系，包括教育的參與、志工的參與、政治的參與、組織的參與的參與、宗教的參與，以及其他各種社會活動的參與。其中教育的參與及志工的參與，更值得關注。行政院 98 年 9 月 7 日院臺內字第 0980093938 號函核定「友善關懷老人服務方案」，以「活躍老化」、「友善老人」、「世代融合」為方案主軸。有關社會活動之參與，鼓勵推動老人參與志願服務；推廣屆齡退休研習活動，豐富老人退休生活內涵；充實老人休閒設備，提供健康、休閒育樂服務及資訊。

(三)目前內政部採取各項鼓勵措施興設老人文康活動中心及老人文康巡迴車，鼓勵老人參與各項社會服務活動。據報載，老人文康巡迴車獲得相當良好之反應。教育部有退休老師擔任志工之「攜手計畫課後扶助方案」，支給編輯費或鐘點費，惟97年至98年6月止，僅進用370人。行政院農委會國家森林遊樂區有65-70歲老人擔任售票員志工，約70人。行政院體委會亦有各項補助老人運動設施及活動方案，97年參與人數有6萬餘人。退輔會亦有「欣榮志工」工作，所屬遊憩區長住優惠方案。本院參訪台北市、台南市、嘉義縣等地老人安養中心及關懷據點，發現相關設施主持人多能積極推展老人活動，使老人重新走入社會，活化其生活。同時亦發現，以各種節慶活動或餐飲提供之方式或許是主要誘因，使老人願意走出家門，政府部門應多加重視。

(四)又老人教育之主要目的亦在培養退休後社會參與之知能，協助老人成功老化。二者互補互成，更有加乘之效果。(參照教育部95年發布「邁向高齡化社會老人教育政策白皮書」，第13-17頁)該白皮書提出完善老人教育環境四大願景，包括終身學習、健康快樂、自主尊嚴和社會參與；此外也公布11項推動策略，包括有建構老人終身學習體系；創新老人教育方式，提供多元學習內容等。除內政部補助民間團體辦理長青學苑外，教育部於96年發布「補助設置社區終身學習中心實施計畫」，運用學校閒置空間，設置19所社區終身學習中心，嗣於98年續補助12所學校成立高齡學習中心及社區玩具工坊。另97年發布「教育部補助設置各鄉鎮市區樂齡學習資源中心實施要

點」，結合各鄉鎮市區民間團體、學校及圖書館等單位，合計設置 204 個樂齡中心。又 97 年參仿美國及法國等先進國家，委託 13 所大學推動大學校院辦理「老人短期學習計畫」，計有 820 餘位老人參加活動。該部於 98 年 7 月賡續推行「教育部補助大學校院開設『樂齡學堂』專案計畫」，並於技職教育及國民教育課程中納入老人失智症之教育課程相關課程對老人教育當有促進之作用。

四、老人之保護與尊嚴問題：

- (一)按老人應能在尊嚴和安全環境中生活，並自由發展身心。老人福利法自 1997 年起增訂老人保護專章，2007 年 1 月 31 日修正之老人福利法對於老人保護更增訂相關人員執行職務時之通報責任，直轄市、縣（市）並應結合警政、衛生、社政、民政及民間力量，定期召開老人保護聯繫會報，以強化老人保護網絡。目前詐騙集團橫行，列為十大民怨之前四大，警政單位誓言肅清詐騙集團，成效如何有待觀察。
- (二)有關廣播電視上醫藥及營養品之詐騙問題，國家通訊傳播委員會依廣播電視法等規定監理廣播、電視內容時，若發現涉有違反前揭醫藥法規之虞者，即將相關側錄資料移送行政院衛生署依權責認定查處。國家通訊傳播委員會自 98 年 1 月至 10 月，共移送 245 件（無線廣播 138 件、無線電視及衛星電視 103 件、非無線非衛星 4 件）於廣電事業播送之節目及廣告涉嫌違反醫藥法規案件。非法廣播電臺自 97 年 10 月 9 日迄 98 年 10 月 31 日止，經國家通訊傳播委員會大力取締 159 臺，已多數停播，依現有非法廣播電臺清冊查報資

料，98年第2季非法廣播電臺尚存在101家。衛生署接獲國家通訊傳播委員會函移或衛生署主動查獲之產品廣告涉及違反藥事法之規定，均交由地方衛生機關進一步查明行為人並依違規情節進行處分。為加強廣播電視刊播食品違規廣告之取締工作，衛生署係針對電視、電台進行「醫療、藥物、化粧品及食品違規廣告監控計畫」，98年度1月至10月，查獲電視、電台刊播涉及違法之食品廣告件數分別為417、79件，目前皆已交由地方衛生局查處，並請國家通訊傳播委員會通知各媒體停播違規案件。另衛生署與警政署、法務部、國家通訊傳播委員會等單位業已聯合成立「非法廣播電台聯合取締小組」，累計至今共查獲529件違規食品廣告，罰鍰金額高達新台幣602.3萬元。惟依據98年12月20日報載，老人福利推動聯盟接受衛生署委託調查，監聽坊間電台販售保健食品廣告，竟發現短短3個月內就多達886種食品廣告宣稱療效，其訴求對象大多是老人，平均每小時就有1件違規。老人福利推動聯盟研究專員李碧姿分析，這類違規的保健食品廣告，最常見的依序是心臟循環類、骨骼肌肉類和肝臟類，剛好符合中老年人的好發疾病，經進一步瞭解，其中竟有高達7成產品成分不明，近5成則是違規宣稱療效。顯見國家通訊傳播委員會及衛生署等相關機關強力取締廣播電視刊播醫藥食品違規廣告結果，仍有許多廣播電視廣告或節目，特別是節目廣告化，以社會名人、醫師、營養師等專家代言者，游走法律灰色地帶，不斷挑戰公權力及政府之決心。

(三)再者，近10年來，透過電話詐騙已成為干擾台灣

社會最嚴重的犯罪活動。詐騙集團之猖獗行徑，已令全國人民，特別是老人、老榮民財產損害嚴重，家屬也擔心不已，身心俱疲，或可稱國難。內政部警政署針對遭詐騙老人案件，於92年7月4日成立打擊金融詐騙案件專責處理、偵辦窗口，於刑事警察局暨各市、縣（市）警察局刑警隊成立專責處理、偵辦窗口，偵辦詐騙案件。並透過「反詐騙聯防平台會議」提請金管會銀行局，督促各金融機構，自95年6月實施櫃台行員對客戶臨櫃匯款、轉帳或大額提領，實施關懷提問制度，除提供「防範詐騙提領事項範本」及「臨櫃作業關懷客戶提問參考範本」外，對積極處理有效預防民眾受騙行員予以敘獎嘉勉。惟其時之防治策略似偏重消極性宣導及被動受理報案，而輕忽積極主動聯合其他相關機關有組織有系統的長期部署追緝。警政署刑事警察局長林德華98年8月6日就任表示，將積極偵辦兩岸詐騙集團案件，並全面提升兩岸打擊犯罪的合作。警政署並將11月12日定為「全國反詐騙日」，希能有效遏阻詐騙集團。依據警政署刑事警察局提出96年刑案統計資料，97年度詐欺案件發生計有4萬餘件，破獲數近3萬5千件，破獲率逾8成，對於偵辦詐騙案件執行成效已略具成果。98年詐欺案件破獲率逾8成5。65歲以上老人遭詐騙者佔全部詐騙案件之比率為1.22%。比率雖低，然而金額卻極為龐大，所受損害最為嚴重，非一般年輕人網路購物受詐騙數百元之案件可比擬。本院再請警政署刑事警察局提出近3年老人遭詐騙案件數及金額統計資料如下：96年2736人，19億4596萬元。97年2555人，30億9697萬元。98年1-10月初

估 1725 人，26 億 1263 萬元。依據本院蒐尋報載老人遭詐騙案件及金額發現，老人因單獨在家，又因少有社會活動，不知詐騙集團之創新手法，最容易被詐騙集團騙取金錢財務，多則 1 億 5 千萬元，少則數十萬元。多為一生積蓄遭騙取一空，事後家屬發現已無法追回，致受騙老人抱憾以終，誠為最殘酷之憾事。負責治安之警政署及相關機關自應積極面對。

伍、結論與建議：

一、老人住宅需求及生活環境改進問題，政府除對經濟弱勢老人租金補貼外，亦須兼顧各階層民眾之需要，獎勵民間或自行興建適合老人安居之住宅，踐行在地老化之理念：

(一) 政府應積極推動適合老人安居之住宅：老人住宅應求多樣化：現代民主社會係朝多元及多樣化發展，各行各業、各階層老人之需求亦不相同，故各類型之老人住宅亦因市場之需求，應運而生。民間企業對老人住宅市場趨勢，亦多認有成長空間，值得開發。惟據「長庚養生文化村」之經理人表示，因老人住宅在營建管理上有特別規定及要求，與一般住宅相較，成本高出許多。老人住宅無法再適用促進民間參與公共建設法規定辦理，而回歸一般住宅建築法令規定辦理。對於有理念，又有心經營老人住宅之企業即無法在用地取得及容積率、融資、租稅上獲有優惠以彌補老人住宅建造及經營上之高成本，致私人營建老人住宅之意願勢必受影響。目前行政院「友善關懷老人服務方案」提出：「研議規劃三代同堂或與父母居所接近（同鄰）者，提供購屋貸款優惠」，且據報導，為了讓國內中低收入戶有房可住，行政院 98 年 10 月 27 日審議住宅法草案，原則上將不再興建國宅，而改由中低收入戶申請政府住宅補貼租金，未來亦有房屋修繕補貼。

(二) 相關優惠及補貼，對政府施政上雖為簡易便捷之作法，然而實踐先進國家發展潮流之在地老化之理念倘無政府機關之積極性措施，進一步營造適合老人居住的無障礙居家環境及多機能的社區環境，恐無法達成，亦與老人福利法第 33 條第 1 項：「直轄市、縣（市）主管機關應推動適合老人安居之住宅」

規定之意旨不符。故政府除對經濟弱勢老人租金補貼外，亦須兼顧社會不同地區特性及各階層老人之需求，積極推動興建適合老人安居之住宅，同時以免費或補助租金之方式照顧中低收入戶老人。對企業依據不同階層老人的需求，興建各類型之老人住宅，提供更為完善之醫療及預防的照顧制度，亦有持續予以獎勵之必要。

(二) 老人住宅應踐行在地老化之理念：主管機關應採行具體措施實踐老人福利法第 33 條所定老人住宅設施小規模、融入社區及多機能之原則，達成「三代同堂」或「三代同鄰」之目標。讓老人在身心狀況許可下，在自家三代同堂或熟悉的社區內自主活動，比全屬老人之大規模團體機構式照顧似更有人性化的照顧方式，並可藉由家人或社區志工照護，減少專業機構人員之人力成本。政府應積極鼓勵並提供各種獎勵及補助等優惠條件，鼓勵子女與父母同住或住於附近，就近相互照顧，發揮家庭互助功能，減少政府負擔。

(三) 青年住宅政策應加入老人住宅：歐洲及日本等國現行老人照護理念係以老人為中心，重視老人個人之能力，並自行選擇機構或其他社區日間照顧或居家照護方式的之多樣型在地老化方式，並與社區密切結合，運用社區力量照顧老人。故在地老化是現代老人養護的理念，老人住宅之規畫已避免大規模集中機構式大型建築，而應融入社區，回歸社會主流，避免老人集體孤立之情形。據此，行政院及台北市政府規劃利用捷運沿線土地或市區內閒置土地興建青年住宅政策，有必要考量同時興建老人住宅，使老人得以融入社區，年輕人亦得就近照顧老人。

二、有關老人之休閒與社會參與、終身教育與自我實現問題，政府應提供各項誘因，主動積極促請各階層老人參與社會及教育活動：

(一)有關機關應積極規劃並推動各項老人之社會參與活動：世界各先進國家因應高齡化社會的來臨，除醫療養護保健之外，莫不正視老人之社會參與及教育權，並藉由志工活動，促進老人身心良性發展及自我實現，並可善用老人之智慧，因應社會之變遷，以減緩老化對其個人、家庭及社會之衝擊。且老人社會活動之參與越多，其人際關係較佳，生活滿意度較高，而且健康也較良好，不易老化，亦不易有失智症之情形。

(二)提供各項誘因，讓老人重回社會，活化身心：本院實地訪視暨瞭解台南市及嘉義縣等地區老人福利機構及相關照顧服務措施、老人巡迴文康車及社區關懷據點、廟宇活動，發現藉由營養午餐、量血壓等服務之提供，各項音樂舞蹈健身操等休閒活動之安排，及志工服務，由老人照顧老人，可使老人走出家門，重獲社區及社會之關懷。相關機關藉由補助獎勵方式，提供各項誘因，當有相當之成效。

(三)主動積極促請各階層老人參與教育活動：老人教育之主要目的亦在培養退休後社會參與之知能，協助老人成功老化。二者互補互成，更有加乘之效果。政府應有效運用因少子化而閒置之空間，如學校、圖書館等及社區活動中心等，針對老人需求，廣置社區終身學習中心及樂齡學習中心，積極推動大專院校辦理「老人短期學習計畫」，並主動積極廣為宣導，促請各階層老人參與，充實老人現代知識。

三、有關老人之保護與尊嚴問題，針對老人受虐、醫藥保健食品及財務之詐騙問題，層出不窮，有關機關應加強查緝人力及方法，並加強敬老觀念之宣導：

(一)有關老人之保護與尊嚴係指老人應能：1.免於被忽視、虐待；2.免於有關年齡的歧視及污名化，如「依賴人口」；3.不因年齡、生活型態、生命風格、性別、種族及失能與否，均受到尊嚴對待；4.在任何生活、居住及接受照顧、服務與治療的地方，均享有人權和基本自由，包含尊重其尊嚴、信仰、需求、隱私及其對照顧與生活方式的選擇；5.在尊嚴和安全環境中生活，並自由發展身心。

(二)有關老人醫藥保健食品之詐騙問題應加強查緝：廣播電視有關醫藥保健食品之廣告及節目多數針對老人常見病痛，衛生主管機關與國家通訊傳播委員會等機關應共同合作，採迅速又有效之方式，聯手打擊非法醫藥保健食品廣告，加強後續查處結果，並針對游走法律模糊地帶之節目，嚴格把關，杜絕假藥及誇大療效之藥品、保健食品。衛生署並應鼓勵業者申請健康食品標章，並廣為宣導，以維護老人身心健康與安全。

(三)有關老人受詐騙財務問題，建議採行主動積極有效解決方案：目前老人受詐騙財務問題仍然層出不窮，詐騙集團眾多，且係以兩岸跨國經營方式逃避追緝，僅消極受理報案，查緝國內車手，成效殊微。內政部應推動兩岸攜手共同打擊詐騙集團，並積極主動聯合其他相關機關有組織有系統的長期部署追緝，亦可衡酌提高破獲詐騙集團之績效考評分數，增加員警積極查緝之誘因，另不少老人有長時間看電視及收聽廣播之習慣，或出

入於醫院診所及廟宇間，政府宜利用上述管道廣為宣導如何辨識詐騙行為。

- (四)有關老人受虐問題，應增加老人保護工作人力，有關老人保護個案，如為家庭暴力防治法第 2 條所定之家庭成員間實施身體或精神上不法侵害之行為，係屬各直轄市、縣（市）政府家庭暴力暨性侵害防治中心受理之服務對象。至於針對被疏忽或有受虐之虞的老人，96 年 1 月 31 日修正之老人福利法明定醫療、社福及村里體系的相關工作人員於知悉老人有疑似受虐、遺棄等情事，或有生命、身體、健康或自由危難之情形者，應即通報當地縣市政府，以提供法律訴訟及諮詢、驗傷醫療、個案輔導、委託安置等相關服務。惟有關老人保護工作人力配置，本院諮詢中華民國老人福利推動聯盟秘書長吳玉琴則表示，老人受虐遺棄案件多，但 99 年度各縣市政府只編列 1 名員額，恐無法處理所有業務。另依據內政部說明，99 年計有 15 縣市提出申請，專責人力辦理老人保護工作。而顯見充實人力或為目前老人受虐問題之當前要務。

加強敬老觀念之宣導，促進家庭及社會之和諧：按老人受虐原因或有不同，年輕世代視老人為無生產力之負擔或累贅，或不了解老人失智症等應為主要原因。行政院「友善關懷老人服務方案」四、「健全友善老人環境，倡導世代融合社會」中（四）「透過教育宣導或世代交流等傳承，營造悅齡親老社會」。為促進世代間相互了解與互動，教育部目前辦理「代間教育活動」及「全國祖孫週」，以彰顯祖父母對家庭社會的貢獻與重要性，倡導家庭代間互動共學，宣導祖孫世代之間的交流與互動，進而建構親老及尊老的社會。惟對

於老人失智症之行為態樣及其演變與應對方法及態度，因屬較新領域，一般家庭具充足知識者為數不多，仍有待加強教育宣導。

專案-參

處理意見：

- 一、抄專案調查研究報告老人人權總論篇、貳及就老年經濟安全篇、老年健康照護篇及其他老人人權篇之「結論與建議」函請行政院參處見復。
- 二、本專案調查研究報告另印製專書，函送相關機關參考。
- 三、本專案調查研究報告上網公告，建置於本院全球資訊網供社會各界參考。