

從建立農民退休年金制度 探討農村老人問題



近年來我國經濟繁榮，國民所得增加，生活水準提高，環境品質改善，民生物質豐饒，全民豐衣足食，加以醫學發達，有效控制疾病，使得國民平均壽命有顯著的延長，男性由民國50年平均壽命62.30歲，延長至77年的70.99歲，女性由66.76歲延長至76.21歲。根據聯合國對高齡化社會的定義，65歲以上的老年人口佔總人口的8%以上，就是高齡化社會，台灣可望在民國85年左右達到這個標準。

早期國人短壽的時代，人生充其量只不過5、60歲，很少人能活到7、80歲，只有得天獨

厚的人才能活到高齡期，所以有所謂「人生七十古來稀」的名諺流傳，長壽也成了一般人的憧憬。然而今天美夢成真，人們正式進入「人工」長壽時代，七十古來稀的諺語已經失去意義，但是長壽是禍是福，令人懷疑。社會進步，必然使人類壽命延長，此乃社會趨勢，世界潮流，各國皆然，請參看附表1。

但隨着人口的高齡化，就國家整體活力而言，生產人口和被扶養人口截然失去平衡。台灣從民國67年9.3人扶養1位老人，到民國77年7.2人扶養1位老人，將來有可能2人或3人就要扶養一位老人。

如此國力勢將老化，甚至於急速衰竭，會給國家社會帶來什麼災害，值得深思！另就個人立場來看，如果長壽能夠永遠維持身心健康，長壽是件好事。問題是長壽並不等於健康，就生物學而言，高齡者已進入衰退期，不論如何長壽，因老化過程所引起的體能退化，將隨着年齡增長而來，隨伴着偶發性的疾病亦在所難免，因此絕大部分的人，都將持着老病衰弱的身心，活上好長的一段時光，也就是說，絕

附表1：台灣地區老年人口結構與世界各國比較表（單位：百萬人／%）

國別	1988年 年中人口數	65歲以上老 年人口百分比	預測公元 2000年人口數	預測公元 2020年人口數
中華民國	19.8	5.6	22.0	24.4
日本	122.7	11	130.0	131.7
西德	61.2	15	59.6	51.5
美國	246.1	12	268.0	296.6
瑞典	8.4	18	8.3	7.9
英國	57.1	15	57.3	56.6

大部分的人，都將在「近似死亡」到「真正死亡」的漫長過程中奮鬥，度過一段不如意的痛苦人生。

由於人類如此長壽是近年才有的事，因此，如何輔導高齡者度過「人工」長壽的研究，便屬於前人未曾涉足的範疇，值得深入探討。

一、農村老人的問題

台灣地區老年人口成長迅速，民國35年65歲以上老年人口佔總人口數2.54%，升至民國77年的5.73%，詳見附表2。

其中尤以農村老年人口更為嚴重，根據農林廳編印的農業年報，農場經營主超過65歲的老年農民，由民國71年佔總數的9.22%，至民國77年已高達23.30%。前後7年間，農場經營主超過65歲的老年農民成長2.52倍，詳閱附表3。

顯見台灣農村人口的內容與結構，近年來已經發生了激烈的變化，進入真正高齡化的農業社會。老年農民急驟增加，呈現在農村老人的問題，大體可從下列4點來說明：

(1) 大家庭制度的崩潰

早期農業社會，重視人力的結合，產生大家庭制度，家庭人口眾多，縱的方面包括祖父母、父母、子女、孫子女，有所謂「五代同堂」的美名。橫的方面，則有叔伯、妯娌、堂兄弟姊妹齊聚一堂。

隨着工商發達，農村年青人口逐漸流向都

附表2：台灣地區老年人口成長統計表（單位：千人／％）

年 別	人口總數	65歲以上人口數	65歲以上老年人口所占百分比
35	6,091	155	2.54
45	9,390	229	2.43
55	12,993	352	2.70
65	16,508	599	3.62
75	19,455	1,027	5.27
77	19,904	1,142	5.73

市，小家庭於焉形成，城市裡的兒子媳婦雙雙須在工廠上班賺錢以養家活口，而將年幼的兒女送回鄉村老家託由父母代為養育，過着祖孫相依為命的生活。也不難找到許多高齡者，不是老夫老妻廝守度日，就是孤家寡人獨自過活。有些孝順的子女，按月寄錢接濟年邁的父母，否則有些沒有儲蓄的老人，農場收益有限，只好過着極為淒苦的日子。

(2) 敬老尊賢的倫理消失

步入工商社會，子女成家後大都另立門戶，自謀生活，老一輩而有見識的農民，鑒於農業經營困難，鼓勵子女前往都市發展。大家庭制度已被小家庭制度所取代，前已述明，而小家庭的特徵是人口單純，由夫婦和子女組成，家庭人口少，開支負擔較輕，家庭經濟易於處理，生兒育女的數目顯著減少，追求生活享受的傾向愈來愈強，個人主義抬頭，社會功利色彩濃厚，敬老尊賢的倫理觀念亦已不復存在，事事都以「自我」為中心，人際關係漸趨冷漠，早期農村的倫理制度完全瓦解，不但沒有敬老尊賢的美德，甚至於還會聽聞子女推拒扶養年邁父母的真實故事，老人被視為燙手的山芋，真是人間慘劇。

(3) 老人精神生活空虛

人是社會性動物，每個人在社會上都有屬於自己的社會生活網，家庭是構成這個社會網的基礎，一旦子女長大成人，一個接一個離開身邊，失去子女的近親關係，難免使精神感到

附表3：台灣地區農場經營主高齡人口變化統計表（單位：人／％）

年 度	農場經營主總數	65歲以上經營主數	65歲以上所占百分比
71	816,228	75,278	9.22
72	803,560	76,035	9.46
73	791,827	92,341	11.66
74	779,601	111,359	14.28
75	769,366	119,862	15.57
76	756,745	145,226	19.19
77	738,742	172,180	23.30

空虛，產生一種被遺棄的失落感。連帶地產生情緒上的寂寞，寂寞使人感到不快，亦易導致心理或生理上的障礙。這種老人精神生活問題，應不限於農村老人所獨有，只是農村各種遊樂設施更爲缺乏，亟待各界予以重視。

(4)老人比率女性較男性多

根据目前內政部的人口統計資料，女性平均壽命高出男性約6歲，加上男性初婚年齡28.8歲，女性25.5歲，相差將近4歲，若純以這兩種條件分析，那麼已婚婦女守寡的時間，每人平均將長達10年之久。如再考慮男性從事粗重的工作，甚至於參加危險性較高的活動，則女性守寡的機會大爲增加，因此，嚐到「長壽地獄」的滋味與時間也就愈久。所以老人問題，就某些方面而言，可以說女性比男性嚴重。

二、建立農民退休年金的必要性

基於敬愛老人，保護老人的理念來厚待老人，這是所有現代化國家都採取的福利措施，包括制訂退休金制度亦不例外。尤其針對終年辛勤的農民，年青時在田間努力增產，貢獻國家，年老時，應受國家照顧，理所當然。因此，規劃建立農民退休金制度，全國農友期望殷切，希望早日實施。謹就擴大農場經營規模及增進農民福祉兩個層面，來看辦理此項業務的必要性：

(1)擴大農場經營規模

目前全國農業就業人口111萬人，佔全國總就業人口的17%，但只生產全國各業總生產淨值的6%，表示我國農業生產效率偏低。其中原因固然很多，但以平均耕地面積太小最爲嚴重。30多年來，台灣農家平均耕地面積一直維持在1公頃左右，在「耕者有其田及三七五減租條例」的陰影下，農民不願放棄耕地，形成農民離農離村不離地的現象，因此，如何擴大農場經營規模，已爲現階段農政單位的努力目標。

除根据農業發展條例第廿六條第二項規定，正着手研擬「家庭農場擴大經營規模獎勵輔導辦法」外，亦將透過建立農民退休年金的具體辦法，來達成農民離農離地不離村的政策效果，鼓勵高齡農民退出農業生產，亦使其退出農業後仍可依賴老年年金給付生活。

(2)增進農民福祉

各國政府推動的社會福利，常因環境、國情及財政負擔能力而有不同，但先進國對老人的照顧，不外是社會保險老年給付、老人醫療保健、低收入老人救助及老人福利服務等方式。我國迄未建立完整的老人福利制度，僅於民國69年1月公布「老人福利法」，可惜法中所稱之「老人」卻指年滿70歲以上才受照顧，年齡顯然偏高。因當年男性平均壽命僅68歲，公教員工退休年齡又是65歲，兩者對老人的認定標準前後亦矛盾，且內容規定由各級政府按年編列老人福利預算或利用社會福利金辦理，不夠明確具體，而對農民福利而言，74年10月25日開辦「農民健康保險」最具創新性，其照顧農民的層面亦最深最廣，可說是屬於突破性的創舉。根据勞保局統計，自74年10月25日至78年11月30日爲止，參加農民健康保險的農會289個單位，投保人數1,299,369人，應收保險費與應付保險給付共短絀17億8,292萬元，主要因爲農保沒有年齡限制，投保農民年齡偏高所致。此乃表示高齡農民已受到真正的照顧，尤其處在農家所得普遍偏低的今天，如何增進農民福祉，加強照顧農民，正是政府努力的目標。

因此，規劃農民退休金制度，其在增進農民福祉的意義，應比爲達到擴大農場規模高。當然將來難免又將增加政府的財政負擔，但倘能體認今天進步的社會，已經製造了許多衰而不死的人類，根本無法享受長壽的樂趣，甚至於處在人工長壽時期，高齡者嚐到人類前所未有的悲慘滋味，能接受到政府這種老人福利措施的人，都是社會中的不幸者，社會對所有不幸的人予以適當的照顧，讓這些老人對政府



敬老尊賢是我們固有的美德

的關懷感到欣慰，應屬建立安和樂利的社會應有的作為，也是提高全民生活素質的具體表現，意義深遠。

三、加強農業推廣教育， 協助解決農村老人問題

前已述及，農村社會高齡程度比一般為高，在這些高齡農民中，不乏有體力不輸給年青人，智力也未喪失者。也不難看到有像行屍走肉，生命只是奄奄一息的尚存者，甚至於也能發現類似植物人者。處在人工長壽的時代，我們已深深體會到，進步的醫學，只能抵擋奪去老年生命的疾病，卻不能帶給老人健康的事實，應該屬於一種違反自然的作為，也因為如此，今後對人工長壽下的老人，政府應該提出更為嚴肅而積極的對策，不要讓高齡農民認為：在功利主義盛行的社會裡，老人再也不受尊敬，一旦被貼上老人的標記，身價就直線降低，看到社會地位受到歧視，心中免不了湧起「被遺棄」的感覺。

因此，為照顧老人，除建立退休金制度外，亦應透過農業推廣系統，推動善待農村老人的各種教育措施。茲分述如次：

(1)重建家庭倫理，培養 敬老尊賢的美德

小家庭制度是現階段社會發展的趨勢，子女成家後都與父母分居，導致父母有時難以得到子女的照料，而社會傾向個人主義，不住在一起的親屬，往往因彼此間往來較少，而逐漸疏離，人際關係冷漠，人情淡薄，有必要加強農業推廣教育，重建「孝悌」人倫的社會關係。曾子說：「大孝尊親，其次不辱，其下能養。」敬老尊賢、孝敬父母是人類品性的卓越表現，也是倫理道德的基本標準。倘一個社會不能敬老尊賢，甚至於排斥老人，呈現一片倫理乖謬，道德低落，就算是有繁榮的社會，發達的工商，也不能使生活在這個社會的人，真正感到幸福。

因此必須利用各種班會及組織，致力於農民倫理道德的灌輸與培養，建立目前先進國家正在宣導提倡的「三代同堂」核心家庭，從核心家庭中培養孝悌美德。對尊長，做子孫者不但要孝順父母，甚至於孝敬祖父母。對平輩，更要做到「兄友弟恭」，互敬互愛。家庭每一份子，都有休戚相關，榮辱一體的共識。

(2)協助老人從事輕鬆工 作，過着獨立自主的生活

人類是有智能的動物，有情緒與心理的反應。雖然物質上受到適當的照顧，如果再無工作排解時間，精神上卻為孤獨所苦。對老人而言，孤獨最令人難以忍受，即使單方面的物質生活得到無微不至的服務，也難以排除內心寂寞的痛苦。

因此，讓老人能做不消耗體力太多的工作，擁有可以自主的生活環境，才是高齡化社會努力的目標。不論何時何地，在自主獨立的原則下，輔導老人從自我照顧階段開始，讓老人塑造一個容易管理的生活空間，尤其7、80歲時，自己的子女也正進入「高齡期」，生活經濟的主導權，可能已經轉移到孫子的世代，而且依照現代的復健醫學，輔導老人自立生活，讓老人盡量生存於實際社會中，是讓老人發揮

→ 能力最有效的方法。

事實上，強制剝奪老人工作機會，是侵害到老人生存的基本權利。在尚能工作狀態下，輔導想工作的老人就業，老人可以一邊和年輕人一起工作，增加老人的經濟收入，過着一般社會自主的生活，一邊又接受福利措施的照顧。這一點站在敬老尊賢的立場，確屬必要，使老人到去世為止，都能保持自己的尊嚴。

(3) 輔導參與社會活動，充實精神生活

健康不只包括身體方面，也包括精神生活。精神健康出了問題，其痛苦與身體病痛沒有兩樣，使人難以忍受。為使老人保持身心健康，應輔導老人參與各種社會活動，不僅可以提升精神生活的層次，也有助於健康的維持。

目前許多老人參與社會活動的比例不高，興趣缺缺，活動範圍亦嫌狹窄，不是訪問同齡親朋好友，就是在自家走走、種種盆栽、看看電視，如此，把老人身體任意荒廢，容易失去健康。因此，應輔導老人參與各種社會活動，參加長壽俱樂部，追求自己嗜好來充實晚年，從活動中獲取滿足和快樂，而社會活動的範圍很廣，諸如出外旅遊，最簡便經濟的方法，是參加信用可靠的旅遊團，因他們有安排旅程的經驗，有受過訓練的導遊人員。至於戶外活動的種類更多，不勝枚舉，打球、游泳、釣魚甚至於散步，無所不包。這些活動，不但可以讓老人保持身心健康，也能提高一個人的生活情趣。

(4) 改善膳食營養，注意身心健康

一個人假如能順利邁向高齡，沒有染上什麼疾病，也會因為老化而產生心身不如意的情況，誰都無法避免。

不管擁有多少財富，如果沒有健康的身體，就別想渡過美好的晚年。因此，農村家政教育應加強宣導：健康良好，並非只是不生病，它的真實含義應該是身心都保持良好的平衡，平時注意健康，改善膳食營養，規律的飲食習慣，而且要建立預防重於治療的觀念。

其實，不論任何年齡，要維持健康的身心，都不是一件容易的事，尤其在人工長壽的時代，絕大多數的老年人，多少都會身心有點缺陷，只是嚴重程度深淺不同而已。

因此，輔導高齡者定期進行健康檢查，不論是全身檢查或局部檢查，只要注期辦理，就能使人免除不必要的疑慮。沒有毛病當然很令人快慰，倘發現病癥，也可及早治療或控制病情。許多疾病都是發現早而獲得治療痊癒的。

四、先進國家的做法

俗語說「取人之長、補己之短」、「他山之石、可以攻錯」，學習他人的長處，應是成功的第一步。我們必須承認，我國的老人福利措施，有待檢討之處仍多，考察及研究各先進福利國家的推動辦法，做為我們建立制度的借鏡與參考，確有必要。讓我們從學習中成長，避免重蹈覆轍。

其實，現代化國家的福利措施，在基本理念上是極為接近的，所不同的地方，只在於社會需求與經濟能力的互異間如何取捨而已。因此，我們研擬農民退休金制度的考慮重點，應該是衡量政府的財力，掌握廣大農村的實際需求最為重要。茲就日本、西德及瑞典的老人福利年金的做法，簡述如次：

(1) 日本

日本自1950年代以後，參酌西歐社會福利國家的做法，積極規劃各種社會安全保障制度，制訂各種法規，採行各種措施。其中年金制度，涵蓋層面深廣，不僅針對老年農民，而是包括全體國民，採強制性投保方式，按個人所得徵收年金保險費。

日本公設年金制度十分紛歧，包括國民年金保險、厚生年金保險、國家公務員共濟組合年金保險、地方公務員共濟組合年金保險、私立學校教職員共濟組合年金保險、農林漁業團體職員共濟組合年金保險，及非保險的福利年金等多種，各種年金制度均包括老年年金。

大部分農業從業人口參加國民年金保險，因為國民年金係以未能參加受雇者年金保障制度而設。但是1986年4月起，受雇者及其配偶亦可參加，因此目前國民年金保險已成為全國國民共同加入的制度。1989年4月起，保費調整為每月8,000日圓，低所得被保險人得免繳保險費，國民年金保險的老年基礎年金，是以加入25年以上，滿65歲者為給付對象。目前老年年金已成為日本老人的主要所得和生活支柱了。

(2)西德

西德農民退休年金法自1957年10月1日起公布實施，已確實達到保障所有高齡農民退休年金權利。

在該法實施前，不可能有任何農民繳納保費，因此規定在該法公布實施前，至少有15年是從事農業生產的農民才有申領年金給付的資格。另為使小規模農戶退出農業，便於改善農業結構，除了退休年金外，尚有農地讓渡年金(land surrender pension)，當農民放棄小型農地，則於年滿55歲起，即可申領農地讓渡年金。但若農民能找到替代性職業，則政府不提供該項給付。

這些制度正是我們預定辦理之目標，惟其辦法近年可能已有變動，農委會將於近期內派員前往搜集相關資料，以供研擬政策時參考。

(3)瑞典

瑞典以北歐式的酪農合作社組織聞名於世，不斷進行農業改革，農林漁牧人口佔總人口的20%左右，但創造了令人吃驚的高生活水準的社會，實施了最完整的福利制度，從搖籃到墳墓都受到妥善的照顧，但其基本理念是高負擔、高福利。每位國民一旦年齡屆滿67歲，人人都可以獲得足以維生的養老金，擁有專為老人設計的房子，得到相當水準的醫療保健，洗衣、搭乘交通工具一律免費，已經做到令人羨慕的老人世界。

瑞典是致力實施高社會福利的國家，然而推行這種政策的社會主義政權，其前題是盡量

增加福利預算的開支，可是在瑞典老年人口達到16%時，瑞典開始難以維持原定政策，因為資金不斷流向老人，年輕人對於沉重的扶養負擔，表露出不耐的態度。政府面臨財政拮据，卻又已經無法再增加稅收的狀況下，1976年執政的社會黨終於失去國民的支持，值得警惕。

五、結語

只要是生物，生老病死就不可避免。人的生命有限，雖然壽至百歲，亦不過3萬6千個日子，一朝氣絕，誰能復生。但無論歲數大小，人人都有機會走到老死的不歸路，只是遲早而已。最遺憾的，處在功利社會的今天，大多數的人都有強烈的個人主義，一切事物都以「自我」為中心，不但對高齡社會認識不清，而且對老人亦存有敬而遠之的心理。只看眼前的豐衣足食，一點也沒覺察到也有一個嚴酷的老年正在等待着自己。

因此，有必要讓年輕的一代理解，人工長壽的意義及高齡化社會真實的一面；亦讓年輕人覺悟，年老絕不只降在高齡者的身上，一樣也會降到自己，對老人應有公正的瞭解。導引邁向敬老尊賢的社會，在古老的農業社會，老人擁有豐厚的社會經驗與智慧，受到相當尊重，有其崇高的地位，可是社會工業化後，這種因素已不復存在，如何重建敬老尊賢的美德，及如何規劃照顧老人的具體措施，已為走向現代化福利國家刻不容緩的作為。

本文除剖析農村老人淒苦的社會面外，更提出透過農業推廣教育如何照顧高齡農民的辦法。這些都屬個人粗淺的見解，全部構想基於高齡的農民，長期對國家社會的貢獻，理應受到社會的尊重，因此特別希望早日規劃建立農民退休年金制度，使全體高齡農民有安定的生活保障。尤其在邁向21世紀高齡化的農業社會，能為世世代代的中國農村社會的老人，規劃出一個值得驕傲的老人福利制度，則國家甚幸，農民甚幸。