

高齡化社會之消費問題與對策

劉春堂* 著

壹、前言

貳、我國高齡化社會消費生活問題

參、因應當前高齡化社會消費生活問題之對策

肆、結語

壹、前言

依據行政院主計處與內政部編印之「中華民國台灣地區老人狀況調查報告」資料指出，台灣地區六十五歲以上老年人口所占人口比率，於民國八十二年九月即已達總人口數之百分之七以上，正式邁入聯合國世界衛生組織（WHO）所界定之高齡化社會。隨著國民之長壽化及家庭之少子化，我國人口之高齡化現象，勢必加速進行，高齡化社會的來臨，不僅意謂著社會人口的老化，它同時代表著國人生活型態與習性、工作與休閒模式、消費需求、生產及家庭結構、社會價值觀、社會福利安養醫療制度及資源配置等將隨之急速轉型與改變。高齡者問題，就單一個人而言，主要包括個人經濟、健康醫療、安養照護、生活協助、休閒娛樂、社交活動等問題，然就整個社會而言，則衍生出：老人福利政策是否落實、社會安養體制是否完善、老人經濟安全體系是否穩固、長期照護服務是否充足、銀髮產業是否發達、老人教育是否切合所需等問題，涵蓋之層面及範圍相當廣泛，涉及政府各相關部門之施政，應有一整體性之探討與規劃。

如上所述，高齡化社會所面對的，不再只是單純的個人老化問題，而是整個國家因人口結構老化，所衍生出來的種種社會問題。因此，在即將邁入二十一世紀的此時，我國的各項施政，自亦應隨著高齡化社會的到來而有所因應與

*作者為台灣大學法學博士，現任行政院消費者保護委員會秘書長、輔仁大學法律系兼任教授。

變革，這是當前刻不容緩的重要課題。行政院消費者保護委員會（以下簡稱本會）負有研擬並審議消費者保護基本政策與監督其實施之職責，高齡消費者保護工作之規劃與推動，亦為本會主要工作項目之一，謹擬以消費者保護之觀點，探討高齡化社會所會面臨的消費生活問題與需求，進而研擬相關對策，以期健全高齡者消費生活之環境，維護並提昇高齡者消費生活之安全與品質，妥適運用高齡者人力資源，以促進社會之進步圓熟，開創一個能讓高齡者獨立自主與有尊嚴的消費生活環境。

貳、我國高齡化社會消費生活問題

高齡者之消費生活問題，其涵蓋之範圍及層面甚為廣泛，其產生之原因極為複雜及多樣，大體言之，可從高齡者個人、高齡者與社會之關係、整體社會等三方面加以觀察。就高齡者個人方面言之，主要原因有三，其一為身體機能之衰退，如眼睛、耳朵、手腳等機能之衰退、體力之衰退、各種疾病之纏身是；其二為精神機能之衰退，如記憶力、思考力、判斷力之衰退是；其三為對於因身體機能及精神機能衰退所造成之不安。就高齡者與社會之關係方面言之，主要原因有三，其一為退休與退休後閒暇時間增加，惟社交與自我進修學習機會減少，形成對現實生活文化及事物認知之差距擴大，致與社會脫節或隔離；其二為因子女之自立外出及父母子女二代共同生活之核心家族的形成，導致高齡者獨自居住生活；其三為社會經濟之發展及變化極為快速，高齡者無法適應。就整體社會方面言之，主要原因有二，其一為高齡者人口增加，代表依賴人口增加，生產人口減少，社會上需要受照顧者及無業者對全人口所占之比率增加；其二為產生新興之銀髮產業，帶來新的問題。

我國已邁入高齡化社會，各種高齡者消費生活問題，勢將如其他步入高齡化之各先進國家一般，陸續發生。關於我國當前之高齡者消費生活問題，經探討歸納，主要有下列幾項：

一、銀髮族需求之商品與服務嚴重不足

高齡者因身心機能逐漸衰退與角色轉換，生活型態及與消費需求隨之改變，與一般消費者所需求者有甚大差異。然揆諸目前我國消費市場所提供之各項商品與服務，從最基本的食、衣、住、行到休閒及娛樂活動等，其設計、生產、

製造、提供或使用方法之說明及警告標示等，均以一般消費大眾為對象，鮮有考慮到高齡者因身體機能與精神機能之衰退，所導致生活障礙增加而產生之特殊需求，以致高齡者常有「不知商品或服務之使用方法」或「未有適合自己之商品或服務」等之苦情發生。

此外，由於家庭結構之變化、扶養雙親之意願低落，以及個人主義所強調之獨立和隱私價值的高漲，超越傳統家庭互助團結精神，再加上老人學歷的提昇、財富的累積，致使高齡者獨立自主之生活型態隨社會經濟結構變遷而顯現，進而成為消費行為當事人，凸顯出老人家庭消費型態的轉變，呈現出高齡者之多樣化、安全化及高級化的新消費需求。就我國目前之情況而言，不論是高齡者基本生活所需之商品與服務的提供，或是更為便利、高級化的生活品質需求，皆付之闕如。

二、不當之行銷交易手法與複雜之契約內容致生損害事件與日俱增

隨著高齡人口的增加及經濟社會的變化，老人獨自居住日趨普遍，高齡者夫妻家庭與高齡者單身家庭逐漸增加，多數高齡者成為消費行為當事人，但由於高齡者身心機能的自然退化或智能與判斷力之衰退及遲鈍、資訊的不充足等，較一般消費者更容易因企業經營者的不當行銷手法，致使高齡者無法從事正確的、理性的、自主的消費行為，而遭受損害。根據本會就高齡者消費問題之調查資料顯示，高齡者最容易在因企業經營者利用其知識及資訊不足、心腸軟、貪小便宜的情況下消費，而發生消費糾紛。又現代交易涉及複雜的契約內容，尤其是新興的銀髮族商品或服務契約，不僅契約內容包含有許多一般人難以理解之複雜權利義務，甚至有些契約內容尚在形成中未臻成熟階段，高齡者常因此項契約之締結而遭受損害。

三、老人安養及照護體制不夠完備

老年人口的增加，除代表著依賴人口增加，社會負擔相對提高外，更代表著對社會安養、醫療保健、長期照護的需求升高，在社會資源有限、家庭功能縮減，導致需求型態轉變、需求數量激增，短期間內將造成此等相關產業之提供的不足與不當。然而無論是老人安養，亦或是老人照護等體制，在我國皆尚處於起步階段，居家護理、服務人員與專業照護人員之提供，無論是在量或在質方面均嚴重不足，未立案或設備不全之安養照護機構到處充斥，相關法規未

能完善配合等問題，均有待各該主管機關思考改進。此外，醫療保健福利制度，如未能隨高齡化社會的到來而調整，勢將導致資源配置不當、醫療福利資源浪費與財政負擔沉重等嚴重問題，凡此亦是在完備老人安養、醫療及照護體制過程中，所不可不察並預謀因應策施的問題。

四、高齡者經濟生活安全保障制度欠缺

我國傳統的養老型式，主要是透過家庭內世代間資源的移轉，即老人將一輩子累積的資產及財富留給子女，而由子女為他們安置好一切老年生活，老年父母能否得到妥善而有尊嚴的照顧，其關鍵取決於子女是否具有奉養的能力，以及孝親的觀念。然因個人主義的盛行，工業化社會的加深，社會結構及價值觀的轉變，養兒防老的時代已過去，高齡者或高齡者家庭成爲一個獨立的經濟個體，必須自籌老年生活費用。爲穩定並確保高齡者個人的經濟來源，以保障其經濟生活，高齡者個人既有財富的管理、維持與避險等重要性相對提高，同時社會整體性之高齡者經濟生活安全保障制度的建立，更是不可或缺。根據調查資料顯示，經濟困難是高齡者在生活上所遭受到最大困難的問題，其需要政府協助之迫切性，僅次於健康醫療。就我國現行有關高齡者的相關經濟生活安全保障制度觀之，除國民年金制度尚在規劃，老人年金制度尚未成熟，業界所提供之退休金制度不夠周延完善外，有關高齡者之投資、保險、信託、保全、避險、抗通膨等資產有效運用與管理制度，尚待建立，協助高齡者規劃管理其財富之相關專業機構，亦極待加速設立。

五、基本生活設施與環境未能兼顧高齡者需要

基本生活設施之整備與安全、便利之生活環境，是維持與提昇高齡者消費生活品質所必備之條件，從目前的居家設備與活動空間、運輸設備與服務的提供、公共場所的各項設施觀之，無論是在質或在量的提供方面，均未能完備而切合高齡者所需。因此，在高呼確保高齡者消費安全，提昇高齡者消費生活品質時，應積極完備基本生活設施與建立便利、安全生活環境。

六、高齡者康樂休閒設施亟待充實

國人康樂休閒方式一向貧乏，再加上退休與獨居，使高齡者之參與各項康樂休閒活動的機會，又相對減少。依據相關調查資料顯示，近九成高齡者以「看電視、錄影帶」爲在自家內之主要休閒活動，而在自家外之休閒活動，則以「拜會親友鄰居及應酬」與「散步、慢跑」爲主。高齡者的休閒生活不但單調，

且品質低落，如近九成高齡者以看電視為主要休閒，但卻未有電視台為高齡者提供專屬性之節目；另戶外之休閒活動提供，無論在硬體設施或軟體的設計上，均未配合高齡化社會的來臨與高齡者的特殊需求而改變。再者，隨著經濟發展，社會富裕、開放，康樂休閒活動之需求不但升高，且有多樣化、高品質化之趨勢。因此，為提昇高齡者消費生活之品質，除了應改善並完備基本生活硬體設備外，亦應完備並充實康樂休閒設施，以滿足高齡者精神生活所需。

七、高齡者消費生活資訊缺乏

由於高齡者大多處於退休、獨居之生活環境中，容易與社會脫節或與人疏離，生活資訊接受不易，再加上生活資訊之提供方法僵硬，管道不足，專屬之諮詢服務機構欠缺，致使高齡者無法便利獲得生活上所需之資訊。由於高齡者缺乏各種生活上所必要之資訊，以致其無法從事各項正確而合理消費生活，甚至因而喪失有效保護自身權益的能力。因此，如何提供正確與充實之消費生活資訊，以維護高齡者之消費權益，提昇高齡者之消費生活品質，當亦為不可或缺之工作。

八、高齡者教育宣導未能切合所需

教育是預防個人身體、心理及社會衰敗的重要工具，然因高齡者身心機能衰退、角色轉換，對於參與教育活動產生諸多障礙，縱使有接受教育宣導之機會，若未能針對其特性提供所需之學習課程與方法，因其記憶力、思考力、判斷力等精神機能之衰退，亦難以達到預期之效果。因此，如何營造一個終身學習的優良環境，提供切合高齡者需要的教育宣導體制，當為提昇高齡化社會消費生活品質之重要課題。

九、高齡者受害申訴處理不易

由於高齡者之身體機能及精神機能衰退，且因與外界缺乏交流、溝通，以及接受新知與教育宣導不易，難以喚起其注意自身之權益意識，導致高齡者遇到事故或契約內容發生爭議時，缺乏受害意識，同時又具有息事寧人之消極特性與說明事情原委之困難性，以致其消費被害事件，不是未提出申訴，自己承擔損失，就是不能獲得妥適處理。依據本會調查資料顯示，高齡者在遇到消費糾紛時，五成以上採消極態度，不予以理會，而究其主因乃以不知道如何處理居多。因此，目前消費爭議申訴制度，宜增置針對高齡者受害申訴處理機制。

十、高齡者監護制度未建立

高齡者隨著身體機能及精神機能之衰退，致無法妥適處理自己事務，其權益極易遭致受損。目前我國民法中雖有禁治產、法定代理人等相關規定，但其內容條件、規範對象，無法配合高齡者實際之需要與獨特的狀況予以適用，有關高齡者之監護問題，尚無相關法令規章論及，亦無相關制度以爲因應，爲保護高齡者本身之權益，確保其交易安全，實有建立高齡者監護制度之必要。

參、因應當前高齡化社會消費生活問題之對策

本會爲因應高齡化社會之來臨，喚起社會大眾對高齡者消費生活之重視，提供高齡者消費生活所必需之資訊，加強高齡者之消費意識，以減少並預防高齡者消費受害之發生，促進高齡者消費生活之安全與公平，於民國八十四年間，即著手進行高齡者消費生活問題探討與對策之研究。由於高齡者消費生活問題，所涉及之範圍甚爲廣泛及深刻，無法一次予以全面處理及解決，乃就相關對策措施中，選擇其中對高齡者較爲迫切需要，影響較爲重大之項目彙整成「推動高齡者消費生活保護計畫」，提本會委員會議討論通過，納入本會八十七年消費者保護計畫中，併請各相關主管機關據以研提具體實施方案，以有效保護高齡者，提昇我國高齡者消費生活安全與品質。

目前各相關主管機關，業已依本會八十七年「推動高齡者消費生活保護計畫」研擬相關之具體措施，納入各該機關八十七年消費者保護方案中據以實施，其內容大體著重在高齡者之生活安養、照護、銀髮族產業之推動、經濟安全保障、高齡消費者保護教育等方面。本會除已協調內政部完成老人安養定型化契約範本之制定，並經本會審查通過後由該部公布施行外，自當本協調與監督之職責，督導及考核相關主管機關落實推動並確實執行有關方案。爲期能真正確保高齡者之消費生活權益，提昇其消費生活品質，經體察國內高齡者消費生活環境之需要，以及國際高齡者消費生活保護之趨勢與經驗，下列幾點應特別強調，謹簡述如次：

一、完備相關法令，確保高齡者消費生活權益

高齡者消費生活保護之推動，主要涉及行政機關、企業經營者、消費者及社區等四個主體，其保護之層面，係從最基本的確保高齡者消費生活安全到最

終目標的提昇消費生活品質，涵蓋之範圍既廣且深。查世界許多先進國家，關於高齡者消費生活保護問題，除有完備老人福利政策外，更有多樣性、專業性之高齡消費者保護相關法規，將高齡者之消費生活保護建立在完備的法制基礎上。為使我國高齡者之消費生活保護更周延，消費權益之保障能有更明確的法律依據，各主管機關自當依我國國情，參考先進國家有關之老人福利法、老人保健法、長期照護保險法、老人監護法、老人公寓法、老人年金法等立法，從醫療健康保障制度、社會福利保障制度、經濟安全及所得保障制度暨因而所衍生出財務負擔等各方面，完備相關之專屬法令，健全並強化社會規範制度及法制基礎，落實高齡者消費生活問題之保護，確保高齡者消費權益。

二、促進銀髮族產業之活絡，滿足高齡者消費生活之需求

高齡化社會的到來，引發消費生活型態改變，消費需求轉向，企業經營者未能及時調整其產業型態或忽視此一消費群，致使消費與生產失調，銀髮族商品與服務供應不足。為能活絡銀髮族產業，促進企業良性競爭，以因應並滿足高齡者消費生活所需，可從下列幾方面著手：1. 經常調查並瞭解高齡者所需之商品及服務；2. 研訂銀髮族產業獎勵辦法與相關措施，促使企業經營者對於高齡者所需之商品或服務從事研究，進而投入生產，以因應高齡化社會之需求；3. 建立並推動銀髮族安全商品與服務之標章制度及產品責任保險制度，確保高齡者得以簡便的、安心的從事消費行為；4. 加強企業經營者消費者保護之教育宣導，期能以關心並尊重高齡者為經營活動之出發點。

三、健全消費者保護行政體系，維護高齡者消費生活權益

消費者行政，係由行政部門從消費者之立場，透過各種行政措施，建立安全與公平的消費環境，預防消費者在消費時遭受損害；協助消費者為正確選擇與合理消費；於消費者發生損害時能獲得迅速、有效的支援，為保護消費者之重要手段及迅速並具有實效之方法。高齡者消費生活問題所涵蓋之範圍及層面甚為廣泛，其業務涉及許多政府機關，為因應高齡化社會消費者行政所需，避免發生機關間互相推諉或資源之重疊與浪費，促進並發揮消費者行政功能，自應健全有關高齡消費者行政體系，重新檢討整合並明確釐清相關主管機關之權責，以達到分工合作與效率之施政目標。

由於高齡者之消費生活保護問題，除涉及高齡者之食、衣、住、行、育、樂、養、衛等基本生活保障問題外，亦會發生一般消費者所常有之消費權益維

護與保障問題。因此，各相關主管機關除當應依其權責，考量高齡者消費生活之特殊性與必需性，建立切合高齡者需要之制度，採取各項必要措施，以因應並解決高齡者之基本消費生活問題外，就諸如高齡者危害危險情報管理制度、高齡者消費生活問題之諮詢與服務機制、高齡者消費生活資訊之提供與充實制度、高齡者消費生活教育訓練制度、高齡者交易安全與公平確保制度、高齡者消費損害救濟制度等相關配合措施，亦應一併研究建立。

四、完善社會安養保健照護體制，確保生命安全與尊嚴

根據相關調查資料顯示，安養保健及照護是高齡者最迫切需求且企望政府協助的問題，故政府首先應建構完善的、有效的安養保健照護體制。其次，主管機關應儘速訂定老人安養、照護及福利機構設立標準，以利設立合法之安養、照護及福利機構，對於未經依法申請許可立案之老人安養、照護及福利機構，亦應積極輔導合法化並提昇其安全與品質。此外，更可朝下列方向改進：1、推展居家老人服務，使老人安養、照護家庭化、社區化，降低對安養及照護機構的需求；2、加強培訓老人福利、安養照護專業人才及志工人員；3、鼓勵民間興辦老人安養、照護及福利事業，俾有效結合民間資源，降低政府財政負擔等。長遠之計，當應結合社區資源與發展，使社區兼具自主性與自發性的社區安養照護功能，讓每一個人均能在自己的家園安享快樂的晚年生活。由於老人安養問題特殊之重要性，本會兼主委劉副院長已親自召集跨部會之專案小組，針對老人迫切的需要，整合各部門的資源，儘快提出改善的具體方案。

五、穩固高齡者經濟安全體系，保障高齡者經濟生活

保障高齡者經濟獨立與自足，才能使其生活安定，人格尊嚴受到尊重。根據調查資料顯示，經濟困難是高齡者在生活上感到最大困難的問題之一，養兒防老的時代已過去，唯有安全穩固的經濟規劃，才是高齡者經濟生活的最高保障。穩固的高齡者經濟安全保障體系，應從高齡者現有財富之維持、規劃管理與穩定經濟來源保障兩方面著手。就現有財富之維持、規劃管理方面言之，應：1. 建立老人信託、保險、投資等相關制度；2. 設置相關專業機構，提供並協助高齡者規劃有效運用管理其財富，進而保全並整合個人生命週期之資源移轉，保障經濟生活；3、建立完善之退休金運用制度。在穩定經濟來源保障方面，應：1. 儘速規劃建立國民年金制度及相關之保險制度，保障最低經濟生活，降低國家財政負擔；2. 推動貧困老人經濟生活補助制度；3. 鼓勵高齡者再就業，強化經濟來源，有效運用高齡者人力資源。

六、建立高齡者基本生活需要設施，滿足高齡者基本生活需求

建立高齡者基本生活需要設施，當應從居住環境設施之改善及行的便利與安全著眼，其主要措施有：1. 研究改善現有居家環境，興建合乎高齡者居住之公寓、社區，在居家方面，除應為無障礙空間之設計外，尤應使其具備有安全性、服務性功能之自動設施；2. 建立到宅服務之交通網，提昇交通服務品質與設施，方便高齡者安全上下車；3. 加強公共場所提供各項無障礙設施或用具等。

七、規劃並充實高齡者康樂休閒設施，豐富高齡者精神生活

高齡者之休閒活動以靜態的看電視、聽收音機、閱讀書報，動態的散步居多，為能提升高齡者之休閒活動品質，應從下列幾點著手，即：1. 開闢專屬高齡者之廣播、電視頻道或節目、提供方便高齡者閱讀之書刊及報紙；2. 改善現有之公園、休閒活動場所，俾符合高齡者體能、行動所需；3. 推動民間企業開設老人俱樂部、休閒運動廣場、設施。

八、辦理高齡者教育啟發與訓練，增進掌握複雜生活能力

教育啟發與訓練，是提供並增進每一個人生活能力，使學習者能更適當的因應複雜社會生活的重要有效方法。然而一般人因缺乏未雨綢繆的準備，或高齡者因具有諸多學習上的障礙，導致學習動機低落，成效不彰。因此在規劃推行消費者教育啟發與訓練體制時，應顧及到高齡者教育的特性與需求，增進並提昇教育者本身的專業技能與教學方法，建構完備而便利之管道與媒介，俾提供一個有效終身學習環境。此外，有關消費生活資訊，除其內容應力求切合高齡者消費生活所需外，尤應注意其提供方法及管道，使高齡者方便取得而樂於運用。

肆、結 語

消費者是弱者，高齡者是弱者中之弱者，老年是每一個人生命成長、繼續發展之一個必經的階段，尊重並保護高齡者，即為尊重並保護我們每一個人之未來。政府負有保護消費者之職責，關懷並照顧高齡者之消費生活，維護並促進高齡者之消費權益，更是政府責無旁貸之天職。本會自成立以來，即相當重視高齡者消費生活之保護問題，今後自當充分發揮本會跨部會之綜合規劃、協

調及指揮監督功能，結合各級政府、企業經營者及所有民間力量，有計畫、有步驟地推動高齡者消費生活保護工作，共同為致力確保高齡者消費生活安全與提昇高齡者消費生活品質而努力，以實際行動來表達對高齡者的愛心與關懷，讓高齡者能尊嚴地「有所安、有所養、有所護、有所終」，使我國成為一個祥和、樂利並充滿活力之高齡化社會。