

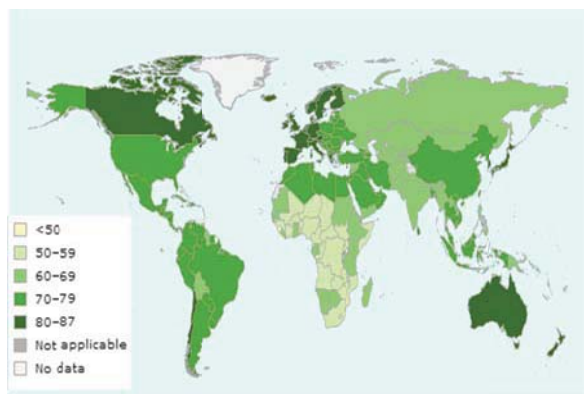
## 新北市老人福利概況

公務統計科 吳欣潔

隨著經濟與醫療技術的快速高度發展，在已開發國家中，人類的預期壽命已經可以到達 70 歲以上，老年人的人口比例逐年增加，所影響的不單單是人口結構表面的變化，還影響醫療型態、政治、經濟、教育文化、大眾運輸、公共設施等，面對高齡社會的來臨，推展適宜的老人福利政策及幫助銀髮族適應晚年生活成為政府施政的重要課題。本文將從世界各國老化情形切入，分析我國人口老化因應策略及六都老人福利實施情形。

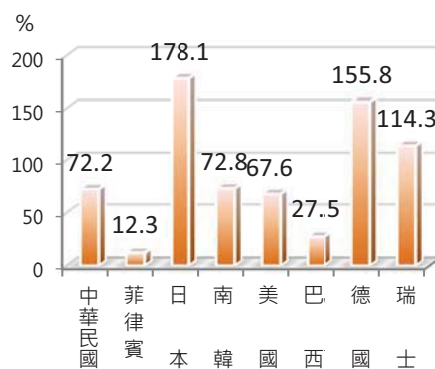
### 一、高預期壽命的國家通常有較高的老化指數<sup>3</sup>；最適合老人生活的國家為瑞典、挪威和德國

根據世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 公布的資料顯示，2012 年全球人口的預期壽命 (Life Expectancy) 為 70 歲，從圖一的全球預期壽命地圖更可以看出大部分的國家預期壽命都在 60 歲以上，其中加拿大、西歐、日本、澳洲和紐西蘭等地區的預期壽命更高達 80 歲以上。此外，從主要國家的老化指數中可以發現(圖二)，已開發且擁有高預期壽命的國家也傾向有較高的老化指數，如日本預期壽命為 84 歲、德國 81 歲及瑞士 83 歲，此 3 個國家的老化指數都超過 100%，老化程度相當高。面對人口高齡化，許多國家都提出不同的老齡政策，根據聯合國人口基金會 (United Nations Population Fund, UNFPA) 與國際助老協會 (HelpAge International) 公布的 2013 年「全球老年人口生活指數 (Global AgeWatch Index)<sup>4</sup>」，全球最適合老人生活的國家為瑞典、挪威和德國，顯見北歐為目前世界老人福利措施發展及實施情形最好的地區。



圖一、全球預期壽命地圖

圖片來源：世界衛生組織(WHO)



圖二、主要國家2011年老化指數

資料來源：內政部統計處

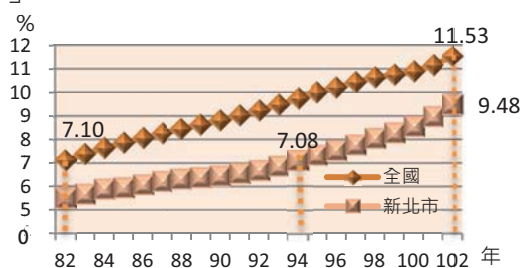
<sup>3</sup> 老化指數：(老年人口數÷幼年人口數)×100，衡量一地區人口老化程度之指標。

<sup>4</sup> 全球老年人口生活指數 (Global AgeWatch Index)：以經濟保障(Income security)、健康狀態(Health status)、工作及教育(Employment & Education)、無障礙空間(Enabling environment)四大領域共 13 個指標編製而成，用以衡量該國老年人生活品質及福利。

## 二、我國於 82 年邁入高齡化社會，至 102 年底，老年人口比例已到達 11.53 %

我國於民國 82 年開始老年人口比例超過 7%<sup>5</sup>，達到 7.1%，正式邁入高齡化社會，之後老年人口比例便逐年增加(圖三)，至 102 年老年人口比例已到達 11.53 %。依經建會預估，到 107 年時，我國老年人口比例將超過 14 %，進入高齡社會，至 2026 年老年人口比例超過 20%，達到超高齡社會的標準。新北市的老年人口比例歷年皆低於全國，且差距穩定，於 94 年時老年人口比例達 7.08%，成為高齡化城市。

在邁入高齡社會前，政府應加強老人福利、提供合適的社會資源與公共建設，以因應人口老化帶來的可能衝擊，並達到真正適宜的資源配置。有關人口老化的政策大致可分為經濟保障、醫療保健、安養照護和福利服務 4 個面向，透過這 4 個不同面向的保障與服務以達成老年人的社會參與、個人健康及社會安全，讓每位老年人都能「老有所養、老有所醫、老有所尊、老有所學、老有所為、老有所榮」。<sup>6</sup>



圖三、全國及新北市老年人口比例

資料來源：內政部戶政司



圖四、人口老化策略方向

## 三、新北市每萬老人擁有 5.52 所長期照顧、安養機構數及每萬老人實際進住機構的人數 182.22 人皆為六都最高

有鑑於老年人口漸增，老人福利之推行亦成各縣市社福政策重點，並依其地方特性規劃適合的老人福利政策。表一為六都 102 年的老化情形暨老人福利服務成果，其中臺北市的老年人口比率高達 13.5%、老化指數 94.53%，為六都中老化程度最高的城市；桃園縣的老年人口比率 8.9%、老化指數 54.5%，為六都中老化程度最低的城市；新北市雖有最多的老年人口數，但因幼年人口數亦多，故老化指數不到 70%。在福利方面，新北市的每萬老人長期照顧、安養機構數 5.52 所及每萬老人實際進住機構的人數 182.22 人皆為六都最高，足見本市為六都當中安養機構設立最充足，最具照顧老人能力之城市。在長青學苑參與人次方面，臺中市 55 歲以上人口中每百人有 4.51 人參與，為六都最多，新北市 3.03 人次之，另臺北市 1.55 人最少。獨居老人關懷服務<sup>7</sup>方面，高雄市平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務 166.95 次居六都第一，臺中市、新北市為 165.89、162.67 次分居二、三，而臺北市僅 131.46 次為六都最末。

<sup>5</sup> 根據世界衛生組織 (WHO) 的定義，一個國家內 65 歲以上的人口，佔總人口比例 7% 以上，稱為高齡化社會 (aging society)、達 14% 稱為高齡社會 (aged society)、達 20% 稱之為超高齡社會 (hyper-aged society)

<sup>6</sup> 葉志誠，老人福利國際借鑑

<sup>7</sup> 獨居老人關懷服務包含電話問安、關懷訪視、居家服務、餐飲服務、陪同就醫等 5 種。

表一、102年六都老化情形暨老人福利服務成果

	新北市	臺北市	臺中市	臺南市	高雄市	桃園縣
65歲以上人口(人)	374,883	362,605	253,616	229,827	316,234	181,860
老年人口比率(65歲以上)(%)	9.48	13.50	9.39	12.20	11.38	8.90
老化指數(%)	68.84	94.53	59.70	90.80	84.86	54.50
每萬老人長期照顧、安養機構數(所/萬人)	5.25	3.09	2.44	4.70	4.49	2.91
每萬老人長期照顧、安養機構實際進住人數(人/萬人)	182.22	135.71	114.74	164.82	166.02	107.28
55歲以上每百人參與長青學苑人次(人次/百人)	3.03	1.55	4.51	1.94	2.48	2.77
平均每位列冊需關懷獨居老人服務次數(人次/人)	162.67	131.46	165.89	138.85	166.95	159.68

資料來源：行政院主計總處、衛生福利部統計處

#### 四、松年大學、公共托老中心、高齡照顧存本專案、老人共餐為新北市「客製化」之創新老人福利政策

本市以打造高齡友善城市為主題，從無障礙與安全的公共空間、大眾運輸、住宅、社會參與、敬老與社會融入、工作與志願服務、通訊與資訊、社區及健康服務等生活上可能面臨的 8 個面向來提供各項福利政策，讓政策更符合長者的實際需求、充實長者生活(表二)。其中新興政策如松年大學、公共托老中心、高齡照顧存本專案、老人共餐等皆為較具前瞻性的概念，松年大學幫助年滿 58 歲的長者投入終身學習的行列，至今已邁入第 15 屆，總計有超過 11 萬以上的老人參加過松年大學。公共托老中心讓長者在白天能有所去處與照應，並能與其他長者交流，增進人際關係，截至 103 年至 7 月底共計有板橋、新店、泰山、新莊、永和、汐止、土城、三重等 10 處，預計至 103 年底將設置完成 17 處。高齡照顧存本專案成立志工銀行，打造高齡照顧共助平台，並首創佈老志工，陪同健康不佳之長輩散步、運動、購物或送餐及文書服務，減輕家庭照顧壓力，截至 103 年 7 月底，已有 1,900 位市民報名參加佈老志工，其中有 1,561 位完成訓練，670 位已經開始投入服務。銀髮族共餐運動目前已擴及全市 29 區，截至 103 年 7 月底計有 644 個據點，約 2 萬 4,299 人常態性參加，另於各區陸續設立銀髮俱樂部，讓社區內的長者能一同在此共同活動、進餐，發展老人社交網絡。

#### 五、多元銀髮福利打造新北市成為「健康樂活、在地就養」的高齡友善城市

老人政策一直是新北市施政的重點，除了基本生活機能的照顧之外，提升長者的生活品質、水準，使長者不單純只是「養老」，而是能夠充分活用年長者的能力，以另一種方式重新投入社會，創造自身價值，開拓更豐富多元的老年生活。本市以「健康樂活、在地就養」為願景，依據新北市老人服務需求，積極規劃屬於在地需求特色之老人福利政策與服務措施，以達成「安康、安樂、安知、安全、安居」的五安服務目標，並打造新北市成為「健康樂活、在地就養」的高齡友善城市。

表二、新北市高齡友善城市計畫

八大面向	項目	內容
無障礙與安全的公共空間	改善公共場域無障礙環境	重新檢視每條道路騎樓無障礙情況，並逐年改善或維持騎樓或人行道之無障礙設施
	改善長者馬路用路安全	檢視路口之紅綠燈秒數有無符合長者之需求
	保護長者安全服務	護送夜歸長者返家、保護長者提領鉅款；提供獨居長者居家安全檢測服務及安全夜間巡守服務
大眾運輸	建構友善之交通運輸環境	引進低底盤公車及綠色公共運輸；增設公車候車處之候車亭，另增設12公分大字體顯示公車動態資訊之看板
住宅	推動長者居家安全服務	結合專業團隊，成立長者居家無障礙評估服務，提供長者住宅安全措施的補貼津貼
	老人公寓	『新北市五股老人公寓』係由新北市政府委託民間辦理之老人福利機構，為新北市首座的老人公寓，公寓內一切設施皆專為老人實際需求而設計。
社會參與	辦理長者志願服務	鼓勵長者志願服務，服務其他需要之長者，定期表揚長者志工，並提供志願服務長者基本車資及餐費
	辦理松年大學	評估長者終身學習之需求；擴大辦理符合長者需求課程，並定期辦理長者學習成果發表會及聯誼活動
	推廣銀髮平價旅遊	建立銀髮旅遊資訊平台，規劃適合銀髮長者之遊程，提供銀髮族參考，另推廣社區觀光巴士
	銀髮共餐運動	邀請民間團體一同響應，透過民間自發性共餐聚會，鼓勵老人社會參與，建立老人互助關懷情懷。
敬老與社會融入	敬老餐飲聯盟	由永和區公所推出「敬老餐飲聯盟」，只要3名長者同行即可到特定店家享受優惠
工作與志願服務	長者工作價值再造	進行長者人力資源供需調查，並建置長者人力資源
通訊與資訊	設置「老人居住產業&銀髮產業交流平台」	藉由本平台整合新北市境內銀髮產業廠商資源，同時結合政府政策訊息，提供老人居住產業、銀髮產品資訊與各項服務資訊
社區及健康服務	推展偏遠地區醫療服務	辦理偏遠地區新巴士，提供就醫服務；巡迴復健服務
	推動長者親善醫療服務	推動長者親善門診就醫服務；提供本市老年農漁民健康檢查
	推動長者健康促進及健康服務	推動長者健康促進活動(如防跌、運動、健康飲食、用藥安全等) 發展合適長者之體適能活動計畫 開設老人防跌或肌力訓練之相關課程(如老人防跌操) 推動社區藥局關懷長者用藥安全並提供諮詢 提供長者假牙裝置補助 鼓勵長者進行定期檢查及癌症篩檢並對篩檢異常者後續追蹤
	推動長者健康餐飲服務	設計健康及養身食譜供長者參考 推動長者健康飲食觀念宣導並提供健康飲食示範計畫 設計特殊疾病之健康食譜，提供給有需要之長者或病友團體之參考
	推動在地安養	成立社區日間照顧中心，提供失能長者照顧服務 設置公共托老中心，兼具日間照護、銀髮族俱樂部功能，妥善協助失智、失能長輩，一般銀髮族可在此聚會、活動，完備「在地養老」

資料來源：新北市政府