

新北市高齡安養照顧概況

公務統計科 吳昱廷

隨著醫療設備、技術與生活水準不斷進步，國民平均壽命亦隨之提高，致人口高齡化已成為全球化議題。我國自民國 82 年起步入「高齡化社會」¹，並於今(107)年 3 月底正式邁入「高齡社會」²，又根據國家發展委員會公布之「中華民國人口推估(105 至 150 年)」報告，我國將於民國 115 年達到「超高齡社會」的標準，而如何因應人口老化所衍生的高齡照顧、社會福利及醫療保健需求，係新北市政府(以下簡稱市府)施政重點。爰此，本文蒐集新北市人口概況及高齡照護等相關統計數據，並針對「老人長期照顧、安養機構」、「老人日間照顧中心」及「列冊需關懷之獨居老人」等議題加以剖析，供為市府研擬高齡相關政策參考，以建構完善社會支持系統，維護高齡長者之生活品質與尊嚴。

一、107 年 6 月底新北市高齡人口比率為 13.03%，較 96 年底(7.52%)增加 5.51 個百分點，長期照顧服務需求日益殷切

受惠於醫療科技的進步與社會福利日益普及，且隨著現代人工作繁忙與扶養孩子成本增加³，晚婚、不生情形日漸嚴重，導致新北市人口結構逐漸老化。根據統計，新北市戶籍人口由 96 年底之 379 萬 8,015 人增加至 107 年 6 月底之 398 萬 7,520 人，增幅 4.99%，而同期幼齡人口減少 15 萬 2,339 人，減幅 23.57%，老年人口則增加 23 萬 3,796 人，增幅 81.81%。此外，107 年 6 月底新北市老年人口比率 13.03%，雖較全國平均(14.18%)為低，且尚未邁入「高齡社會」，惟人口結構的轉變將加重全體社會對高齡者之照顧負擔，長期照顧服務需求將日益殷切，爰打造一座高齡友善城市為市府近年之重要施政方針(表一)。

表一 96年底至107年6月底新北市歷年人口結構

單位：人、%、百分點

年別	總人口	幼齡人口 (0-14歲)		青壯年人口 (15-64歲)		高齡人口 (65歲以上)	
		占總人口 比率	占總人口 比率	占總人口 比率	占總人口 比率		
96年底	3,798,015	646,322	17.02	2,865,923	75.46	285,770	7.52
97年底	3,833,730	628,689	16.40	2,907,549	75.84	297,492	7.76
98年底	3,873,653	612,010	15.80	2,950,289	76.16	311,354	8.04
99年底	3,897,367	586,269	15.04	2,988,765	76.69	322,333	8.27
100年底	3,916,451	566,884	14.47	3,015,088	76.99	334,479	8.54
101年底	3,939,305	553,731	14.06	3,032,178	76.97	353,396	8.97
102年底	3,954,929	544,565	13.77	3,035,481	76.75	374,883	9.48
103年底	3,966,818	535,360	13.50	3,030,913	76.41	400,545	10.10
104年底	3,970,644	517,012	13.02	3,024,457	76.17	429,175	10.81
105年底	3,979,208	507,423	12.75	3,005,876	75.54	465,909	11.71
106年底	3,986,689	498,155	12.50	2,986,137	74.90	502,397	12.60
107年6月底	3,987,520	493,983	12.39	2,973,971	74.58	519,566	13.03
107年6月底較96年底增減數	189,505	-152,339	(-4.63)	108,048	(-0.88)	233,796	(5.51)
107年6月底較96年底增減百分比	4.99	-23.57	--	3.77	--	81.81	--

資料來源：內政部統計處。

附註：()內數字係增減百分點。

¹ 當一國 65 歲以上人口占該國總人口比率達到 7%時，稱為「高齡化社會」，達到 14%時謂之「高齡社會」，若達 20%則稱為「超高齡社會」。民國 82 年底我國 65 歲以上人口比率為 7.10%。

² 民國 107 年 3 月底我國 65 歲以上人口比率為 14.05%。

³ 身處經濟發展快速的現代，相較於過去小孩必須具備接受更高深的教育，以培養更專業的知識技能，使得撫育小孩的機會成本亦隨之增加。

二、新北市高齡照顧及列冊獨居老人關懷概況

(一)106 年底新北市平均每萬名老人所享有之長期照顧機構數為 4.38 所，平均每萬名老人可供進住機構人數為 211.57 人，皆為六都最高

觀察新北市機構式高齡照顧服務概況，106 年底新北市老年人口數 50 萬 2,397 人，占全國老年人口(326 萬 8,013 人)比率為 15.37%，平均每萬名老人所享有之長期照顧、安養機構數(4.38 所)、平均每萬名老人可供進住機構人數(211.57 人)及平均每萬名老人實際進住機構人數(168.75 人)，皆為六都最高，另同期新北市老人長期照顧、安養機構使用率達到 79.76%，僅次於臺北市之 89.42%，居六都第 2，顯示新北市老人長期照顧及安養機構資源供給相對充足(表二)。

(二)106 年底新北市失能老人日間照顧中心服務 11 萬 5,892 人次，總服務時數達 93 萬 2,092 小時，高居六都之首

106 年底全國失智人口 25 萬 9,013 人⁴，占全國老年人口 326 萬 8,013 人比率 7.93%，將近一成；由於失智症成因複雜，亟需專業的整合性照護，對患者家屬來說不啻是沉重負擔，也是政府部門重視課題。此外，政府對於因疾病引起，或是老年退化而缺乏(喪失)生活自理能力之失能老人亦格外重視。根據統計，106 年底新北市失智老人日間照顧中心服務量為 1 萬 224 人次，服務總時數 8 萬 3,102 小時，均居六都第 2；同期新北市失能老人日間照顧中心服務量 11 萬 5,892 人次，服務總時數達 93 萬 2,092 小時，高居六都之首，主因係市府於佈建日間照顧中心時，即依老年人口分布進行配置，以便失能長者得以就近接受照護服務，同時減

表二 106 年底全國及六都老人照護及關懷服務成果

項目	全國	新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市
老年人口數(人)	3,268,013	502,397	439,176	236,004	320,581	271,315	394,861
老人長期照顧、安養機構數(所)	1,100	220	104	66	68	109	157
平均每萬名老人長期照顧、安養機構數(所/萬人) ^{註1}	3.37	4.38	2.37	2.80	2.12	4.02	3.98
老人長期照顧、安養機構可供進住人數(人)	62,468	10,629	5,521	3,348	4,185	5,490	7,971
老人長期照顧、安養機構實際進住人數(人)	48,340	8,478	4,937	2,423	3,150	4,152	6,053
老人長期照顧、安養機構使用率(%) ^{註2}	77.38	79.76	89.42	72.37	75.27	75.63	75.94
平均每萬名老人可供進住機構人數(人/萬人) ^{註3}	191.15	211.57	125.71	141.86	130.54	202.35	201.87
平均每萬名老人實際進住機構人數(人/萬人) ^{註4}	147.92	168.75	112.42	102.67	98.26	153.03	153.29
失智老人日間照顧中心服務單位數(個)	32	1	2	-	3	6	1
失智老人日間照顧中心服務人次(人次)	125,774	10,224	8,670	...	9,502	24,462	1,031
失智老人日間照顧中心服務時數(小時)	901,062	83,102	70,307	...	75,365	196,200	8,245
失能老人日間照顧中心服務單位數(個)	227	23	16	8	22	23	24
失能老人日間照顧中心服務人次(人次)	784,212	115,892	77,677	23,813	95,089	100,305	91,889
失能老人日間照顧中心服務時數(小時)	5,975,337	932,092	624,475	202,597	757,595	756,090	822,117
列冊需關懷之獨居老人人數(人)	45,210	3,452	4,744	2,473	2,836	2,665	4,821
列冊需關懷之獨居老人服務人次(人次)	6,671,417	734,225	622,589	434,488	539,593	598,761	906,620
平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數(人次/人) ^{註5}	147.57	212.70	131.24	175.69	190.27	224.68	188.06

資料來源：衛生福利部統計處。

- 附註：1. 平均每萬名老人長期照顧、安養機構數=老人長期照顧、安養機構數/老年人口數×10000。
 2. 老人長期照顧、安養機構使用率=老人長期照顧、安養機構實際進住人數/老人長期照顧、安養機構可供進住人數×100。
 3. 平均每萬名老人可供進住人數=老人長期照顧、安養機構可供進住人數/老年人口數×10000。
 4. 平均每萬名老人實際進住人數=老人長期照顧、安養機構實際進住人數/老年人口數×10000。
 5. 平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數=年底列冊需關懷之獨居老人服務人次/年底列冊需關懷之獨居老人人數。

⁴ 根據臺灣失智症協會辦理之「失智症流行病學調查」結果。

輕其家屬接送負擔，也因市府提供近便性之照護服務符合市民需求，使得新北市服務成果優於其他五都(表二)。

(三)106 年新北市平均每位列冊需關懷之獨居老人全年被服務次數 212.70 次，不僅優於全國平均(147.57 次)，六都中亦僅次於臺南市之 224.68 次

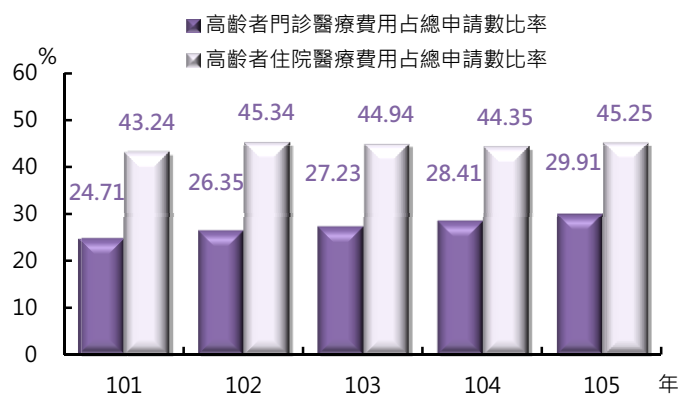
106 年底新北市列冊需關懷之獨居老人計 3,452 人，占全國列冊需關懷之獨居老人人口(4 萬 5,210 人)比率 7.64%，為六都第 3；同期平均每位列冊需關懷之獨居老人全年被服務次數 212.70 次(平均不到 2 天即被服務 1 次)，不僅優於全國平均(147.57 次)，六都中亦僅次於臺南市之 224.68 次。整體而言，新北市近年致力於獨居老人關懷服務⁵，面對高齡化社會的來臨，不僅能提供足夠的老人安養照顧機構及專業的整合性照護服務，對於獨居老人關懷照顧亦不遺餘力(表二)。

三、新北市建構高齡友善環境之創新作為

為建構高齡友善之居住環境，打造一個讓高齡長者長久安居樂活的友善城市，市府推動一系列創新政策，以下就「Fit For Age 新北動健康」計畫中有關高齡者之特色活動、「高齡失能者居家服務」及「佈老時間銀行—高齡照顧存本專案」等政策之相關成果分述如下：

(一)針對高齡長者推出「銀色奇肌班」及「週二樂齡日」等活動，以實踐「Fit For Age 新北動健康」計畫之健康老化政策

觀察 101 年至 105 年新北市高齡者醫療費用申請點數占總申請數比率，高齡門診醫療費用所占比率自 101 年 24.71% 成長至 105 年 29.91%，增加 5.20 個百分點，而住院醫療費用所占比率則由 101 年 43.24% 略增至 105 年 45.25%，增加 2.02 個百分點，均顯示老年人在體力及生理機能均隨著年齡增長而有所衰退，對於醫療資源的使用有一定的需求，爰預防保健對於高齡者而言相當重要(圖一)。



圖一 101年至105年新北市高齡者門診健保醫療費用情形
資料來源：衛生福利部。

為了增進市民健康，市府近年積極鼓勵市民參與「Fit For Age 新北動健康」計畫，期能以「運動取代醫療」，以達預防保健及延緩失能之目標；其中，針對高齡長者推出「銀色奇肌班」及「週二樂齡日」等特色活動；「銀色奇肌班」係推廣銀髮族健康及運動課程，以達增進健康壽命之目標，迄今已開辦 393 班次，共吸引 9 萬 8,400 人次參與；至「週二樂齡日」，則免費提供 60 歲以上民眾參與國民運動中心之樂齡運動休閒、健康講座及身體檢測等相關課程，迄今已辦理 2,981 班次，累計服務達 5 萬 4,842 人次，若加計新北市各博物館園之知性旅遊服務，總服務人次已超過 33 萬人次。又為鼓勵銀髮長者外出踏青，市府藉由公開徵選方式，獎勵國內旅行業者規劃出 33 個平價銀髮族套裝行程，期能擴大銀髮旅遊市場，並促進新北市觀光產業發展，一舉數得(表三)。

⁵ 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。

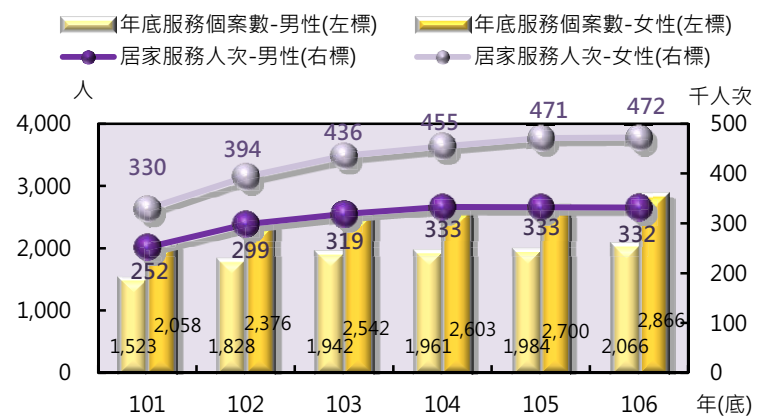
表三 106年新北市高齡友善服務成果一覽表

施政項目	政策內涵	政策目標(成效)	權責機關
銀髮遊程	藉由公開徵選，獎勵國內旅行業者針對新北市銀髮族規劃定點、定時、定線之平價套裝遊程。	鼓勵銀髮長者外出踏青，促進社會參與及互助，期能擴大銀髮旅遊市場、促進新北市觀光產業發展，迄今已規劃33個行程供各界參考。	觀光旅遊局
銀髮俱樂部	辦理共餐運動及設置健康促進區域(包括休閒娛樂區、益智文藝區及健康養生區)，提供65歲以上老人文康休閒活動及長青志願服務空間。	截至107年2月共設置398處銀髮俱樂部，提供長者參與社區休閒活動及多元終身學習機會。	社會局
老人共餐及銀髮友善餐廳	鼓勵長輩外出與人互動、延緩老化，亦能透過彼此互相關懷、陪伴的方式形成老人照顧體系。	截至107年2月老人共餐 896處，另有442家銀髮友善餐廳，提供價格友善、食材友善、健康友善、環境友善及服務友善之優惠服務。	社會局
替代役旺年天團	招募擅長表演的替代役男組成「旺年天團」，為老人公益巡迴服務，在娛樂銀髮族之餘，也教導長者保健養生常識。	自103年4月成軍，4年以來公益巡演已逾百場。	民政局
公共托老中心	將失能(智)長輩接送到日間照顧中心接受照顧服務。另以日間照顧為基礎提供全人多元整合性服務，依個別家庭狀況提供臨時住宿或居家服務。	截至至107年2月已設置34處公共托老中心，其中4家公共托老中心可提供小規模多機能服務。	社會局
佈老時間銀行—高齡照顧存本專案	新北市領先全國於102年推動「佈老時間銀行-高齡照顧存本專案」，次(103)年更成立「佈老管理中心」，藉由佈老志工及世代志工減緩家庭照顧者的壓力，鼓勵全民一起投入關懷長者行列，並累積服務時數，以達共助互助，世代融和，福利循環之目標。	1. 佈老志工：截至107年2月累積2,332人投入服務，累積服務3,688位長輩，總服務時數24萬4,937小時。 2. 世代志工：截至107年2月累積7萬3,282人投入服務，累積服務14萬4,350位長輩，總服務時數18萬3,937小時。	社會局
環保志工	使高齡志工融入社區生活，增進人際互動機會，以提昇社會參與感。	新北市計563個里及社區成立環保志工隊，志工超過2萬3千人，其中高齡志工比率占43%。	環保局
銀色奇肌班	提供銀髮族多元化課程，課程分為兩種： 1. 自癒力：推廣銀髮族健康生活概念，包含飲食、運動、人際關係及生活習慣。 2. 肌耐力：推廣銀髮族體適能運動課程，透過椅子操帶領長者強化身體肌力、柔軟度及平衡感。	推廣銀髮族健康及運動課程，以達到增進市民健康壽命之目標。迄今已開辦393班次，共吸引9萬8,400人次參與。	社會局
週二樂齡日	提供60歲以上長者一週一次的健康樂活日，結合新北市各文化場館、特色景點與地方特色美食，推出豐富多元的體驗活動。	自103年7月起訂定每週二為樂齡日，於新北市各博物館園規劃一日遊及半日遊行程，國民運動中心亦免費開設樂齡運動、休閒及健康講座課程，截至107年2月，累積33萬3,173人次參與。	文化局
樂齡學習中心	結合學校設置11所公共親子中心，以提供市民親子同樂、高齡交流場所。	榮獲「教育部106年度訪視各直轄市及縣(市)政府執行樂齡學習政策績效」全國特優。	教育局

資料來源：新北市政府施政成果網。

(二)為照顧部分行動不方便之高齡失能患者，爰市府積極推動居家服務，近6年不論在服務個案數或服務人次，皆呈現成長趨勢

為照顧部分行動不方便之高齡失能患者，爰市府積極推動居家服務⁶，市民可透過網路、傳真或臨櫃等方式辦理申請，市府即委派照顧服務員(以下簡稱照顧員)定期到患者家中協助更衣、沐浴、進食及陪同就醫等日常生活照顧，並依身分別給予一定比例及時數上限之補助。觀察近6



圖二 新北市長期照顧十年計畫之居家服務情形

資料來源：衛生福利部。

⁶ 居家服務指由受過訓練的照顧服務員，到照顧需求者家裡提供身體照顧服務、家務及日常生活照顧服務；其所計服務時數含政府補助時數及全額自付時數。其服務對象為65歲以上老人(含IADLs失能且獨居之老人)、55-64歲山地原住民及50-64歲身心障礙者。

年(101年至106年)服務成果，106年底新北市居家服務個案數男性為2,066人、女性2,866人，分別較101年底增加543人(35.65%)及808人(39.26%)；106年居家服務人次男性為33萬2,254人次，女性為47萬2,498人次，分別較101年增加8萬166人次(31.75%)及增加14萬2,989人次(43.03%)。綜上，近6年新北市居家服務成果，不論在服務個案數或服務人次，皆呈現成長趨勢，顯示有愈來愈多民眾了解市府施政的用心，並能善加運用(圖二)。

(三)秉持「存老本、顧未來」之核心理念，率先推動「佈老時間銀行—高齡照顧存本專案」，鼓勵全民投入關懷長者行列

長久以來我國長期照顧服務人員短缺，其培訓速度已跟不上人口老化速度，為解決長照人力不足之問題，新北市政府於102年率先推動「佈老時間銀行—高齡照顧存本專案」，透過志工服務補充長照人力之不足，此為全國第一個公辦公營的時間銀行，旨在鼓勵社會大眾趁年輕時踴躍投入志工服務，預存時數，一旦未來有所需要，即可從時間存摺中跨期提領，折讓為居家服務⁷。此外，市府更於次(103)年更進一步成立「佈老管理中心」，積極招募志工及辦理教育訓練，透過佈老志工⁸和世代志工⁹等新生力量投入基礎照護工作，除了減輕家庭照顧壓力，更營造友善互助的社會氛圍。截至107年2月底已培訓佈老志工2,332名，計服務3,688位長輩，總服務時數24萬4,937小時；世代志工7萬3,282名，累計服務14萬4,350位長輩，總服務時數18萬3,937小時(表三)。

四、建立以社區為基礎之長照ABC服務體系，提供整合、彈性，且具近便性之照顧服務，以落實在地就養、在地老化之目標

新北市政府以「健康樂活、在地就養」為願景，多年來持續推動各項在地化高齡照護與社會福利政策，這些努力成果於「第9屆臺灣健康城市暨高齡友善城市獎項評選」中榮獲全國「健康城市卓越獎」，成果備受各界肯定。此外，面臨未來人口加速高齡化及照顧服務需求多元化等挑戰，市府亦建立以社區為基礎之長照ABC服務體系，持續推動高齡長者安養照顧服務。截至107年5月底，新北市已佈建社區整合型服務中心36處(A級)、複合型服務中心(B級)173處及巷弄長照站(C級)117處，有效結合醫療、護理、社福、長照及社區基層組織，提供整合、彈性，且具近便性之照顧服務(表四)；期望未來能讓每位居住在新北市的高齡長者都能「老有所養、老有所醫、老有所尊」，落實在地就養、在地老化之目標。

表四 107年5月底新北市各級長期照顧服務中心佈建情形

項目別	家數	服務內容
社區整合型服務中心(A級)	36	提供「居家服務」及「日間照顧」兩項服務。
複合型服務中心(B級)	173	提供「居家服務」或「日間照顧」其中一項服務。
巷弄長照站(C級)	90	提供老人共餐、健康促進及延緩失能等服務。

資料來源：衛生福利部。

⁷ 現在每存3小時志工時數，未來就能折讓為1小時的居家服務。

⁸ 佈老志工：接受新北市政府勞工局規劃辦理之「專業訓練」及「實習服務」後，到高齡者家中陪伴散步、運動、購物與提供送餐及文書服務之人員。

⁹ 世代志工：由學校、公司企業及社會團體組隊參與，在接受新北市政府衛生局規劃辦理之「懂老訓練」後，以團進團出方式到各社區老人服務據點提供健康促進類型之服務。