

## 歡「銀」光「齡」新北市

公務統計科 吳昱廷

受惠於醫療設備、技術與生活水準不斷提升，國人平均餘命亦屢創新高。根據統計，109 年我國平均餘命<sup>1</sup>為 81.3 歲，惟同期「健康平均餘命<sup>2</sup>」僅 73.3 歲，突顯我國老年人因失能、臥床及嚴重慢性病等因素，臨終前平均至少有 8 年必須仰賴醫療照護體系來維繫生命。爰此，新北市政府（以下簡稱市府）致力於提升社會福利水準與滿足市民之醫療保健需求，旨在維護高齡長者生活品質，以及強化獨居老人關懷服務。本文分析新北市人口概況及高齡照護等相關數據，觀察近年市府推動高齡照護政策之成效，供為未來施政規劃之參考。

### 一、111 年底新北市老年人口比率為 17.1%，居六都第 3 低，人口結構相對年輕

觀察全國及六都之人口結構，111 年底臺北市老年人口（65 歲以上）占總人口比率為 20.9%，為六都中率先邁入「超高齡社會<sup>3</sup>」之直轄市，其餘五都皆為「高齡社會」。其中，新北市人口結構在六都中相對年輕，其老年人口比率為 17.1%，居六都第 3 低，且略低於全國之 17.6%。扶老比<sup>4</sup>方面，臺北市 31.4，即每 100 位青壯年人口（15 至 64 歲）需扶養 31.4 位老年人口，扶養負擔為六都中最重，而高雄市及臺南市則分別為 26.1 及 25.6，位居六都第 2 與第 3 高，新北市扶老比 23.9，不僅低於臺北市、高雄市及臺南市，亦較全國平均之 25.0 為低，受高齡、少子化影響，未來其人口結構將轉趨老化，長期照顧需求日益殷切（表一）。

表一 111 年底全國與六都人口結構

單位：%

地區別	幼年人口比率 (0-14歲)	青壯年人口比率 (15-64歲)	老年人口比率 (65歲以上)	扶老比	老化指數
全國	12.1	70.3	17.6	25.0	144.9
新北市	11.5	71.4	17.1	23.9	147.9
臺北市	12.6	66.5	20.9	31.4	166.1
桃園市	14.0	71.7	14.3	19.9	101.9
臺中市	13.5	71.4	15.1	21.1	111.8
臺南市	11.5	70.4	18.0	25.6	156.5
高雄市	11.3	70.3	18.3	26.1	161.8

資料來源：內政部。

<sup>1</sup> 假設一出生嬰兒遭受到某一時期之每一年齡組所經驗的死亡風險後，他們所能活存的預期壽命，即到達 x 歲以後平均尚可期待生存之年數，稱為 x 歲之平均餘命。

<sup>2</sup> 指身體健康不須仰賴他人的平均期望存活年數；由疾病、功能障礙及死亡的存活曲線，分別計算各年齡別健康生命的存活率與未罹患慢性疾病下的平均餘命。

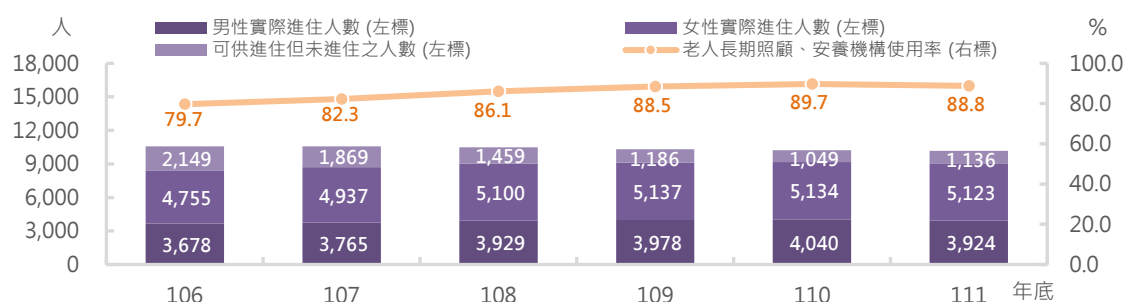
<sup>3</sup> 65 歲以上老年人口占總人口比率達到 14% 者，稱為「高齡社會」；達到 20% 者，稱為「超高齡社會」。

<sup>4</sup> 扶老比=老年人口÷青壯年人口×100，即每 100 位青壯年人口所需扶養之老年人口數。

## 二、新北市老人安養及長期照顧現況

### (一) 111 年底新北市老人長期照顧、安養機構家數計 210 所，使用率達 88.8%，為六都第 1

為因應未來龐大的長照需求，市府成立「新北市政府長期照顧管理中心」，以單一窗口為民眾提供完整性的長期照顧服務。至 111 年底新北市老人長期照顧、安養機構家數計 210 所，可供進住人數為 1 萬 183 人，實際進住人數為 9,047 人，老人長期照顧、安養機構使用率達 88.8%，為六都最高；另同期平均每萬名老人所享有長期照顧、安養機構數 3.1 所，為六都第 2 高。觀察歷年資料，新北市長期照顧、安養機構實際進住人數由 106 年底 8,433 人增至 111 年底之 9,047 人，增幅 7.3%，同時期女性增幅 7.7%，高於男性之 6.7%，且各年度實際進住人數也以女性居多。有鑑於高齡少子化趨勢，市府積極活化閒置公共設施，優先使其轉型為社區活動中心及托幼（老）中心，根據統計，新北市老人長期照顧、安養機構使用率由 106 年之 79.7% 增至 111 年之 88.8%，反映出新北市在提高市有資源使用效能方面頗具成效（圖一、表二）。



圖一 歷年新北市老人長期照顧、安養機構使用情形

資料來源：衛生福利部。

表二 111 年底全國及六都老人照護及關懷服務成果

單位：人、所、所/萬人、%、人/萬人、人次、人次/人

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	4,085,793	681,360	518,594	325,745	424,290	334,145	499,975
老人長期照顧、安養機構數	1,069	210	97	65	65	112	152
平均每萬名老人長期照顧、安養機構數 <sup>註1</sup>	2.6	3.1	1.9	2.0	1.5	3.4	3.0
老人長期照顧、安養機構可供進住人數	61,023	10,183	5,345	3,440	3,785	5,580	7,769
老人長期照顧、安養機構實際進住人數	50,713	9,047	4,559	2,952	3,237	4,611	6,666
老人長期照顧、安養機構使用率 <sup>註2</sup>	83.1	88.8	85.3	85.8	85.5	82.6	85.8
平均每萬名老人可供進住機構數 <sup>註3</sup>	149.4	149.5	103.1	105.6	89.2	167.0	155.4
平均每萬名老人實際進住機構數 <sup>註4</sup>	124.1	132.8	87.9	90.6	76.3	138.0	133.3
列冊需關懷之獨居老人人數	45,431	4,443	8,407	2,794	3,495	2,983	3,320
列冊需關懷之獨居老人服務人次	20,001,817	3,141,515	2,604,881	899,187	1,662,292	1,319,761	1,631,201
平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數 <sup>註5</sup>	440.3	707.1	309.8	321.8	475.6	442.4	491.3

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。

**(二) 111 年底新北市列冊需關懷之獨居老人 4,443 人，為六都第 2 高；平均每位列冊需關懷之獨居老人被服務次數 707.1 次，為六都之首**

隨著超高齡社會來臨，獨居比例也隨之提高。111 年底新北市列冊需關懷之獨居老人計 4,443 人，占全國列冊需關懷之獨居老人人數（4 萬 5,431 人）比率 9.8%，為六都第 2 高，同時期獨居老人關懷服務人次計 314 萬 1,515 人次，較 106 年之 73 萬 4,225 人次，增加 3.3 倍；



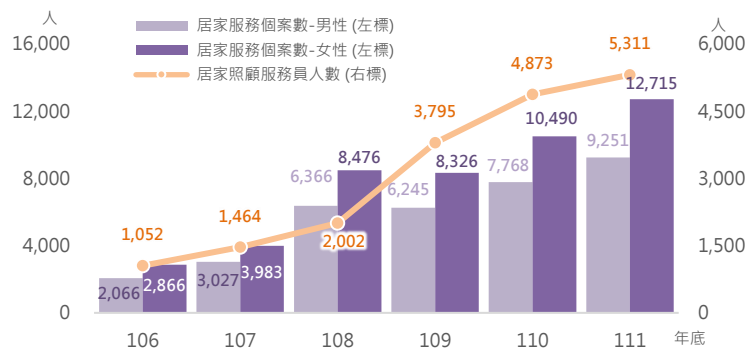
圖二 歷年新北市列冊需關懷獨居老人服務情形

資料來源：衛生福利部。

平均每位列冊需關懷之獨居老人全年被服務次數 707.1 次，為六都之首，亦優於全國平均之 440.3 次，反映市府同仁持續秉持服務熱忱，對於獨居老人關懷照護不遺餘力。此外，我國近年受到疫情影響，市府考量獨居長者面臨身體不適時卻無人陪同就醫，爰成立「到宅照護隊」，由醫療人員到宅提供快篩、問診、投藥等整合性服務，有效串聯社福、醫療、民政三大系統，以爭取診治時效。整體而言，疫情期間新北市仍持續提供電話問安、關懷訪視、餐飲服務、居家服務、陪同就醫、緊急救援服務，以及轉介適切之社會福利及長期照顧服務資源，讓獨居長輩不再孤獨，防疫關懷不遺漏（表二、圖二）。

**(三) 111 年底新北市申請居家服務個案者男性為 9,251 人、女性為 1 萬 2,715 人，分別較 106 年底成長 3.5 倍及 3.4 倍**

受高齡、少子化影響，未來其人口結構將轉趨老化，因此，市府積極推動長期照顧十年計畫居家服務，市民可申請居家服務<sup>5</sup>，委託照顧服務員定期至患者家中協助日常生活照顧，並依長照需要等級給予補助。根據統計，111 年底新北市申請



圖三 歷年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。

居家服務個案者男性為 9,251 人、女性為 1 萬 2,715 人，分別較 106 年底增加 7,185 人（成長 3.5 倍）及 9,849 人（成長 3.4 倍），同時期居家照顧服務員亦由 1,052 人增至 5,311 人（成長 4.0 倍），不論在服務個案數或服務人次，皆呈現成長趨勢。此外，申請居家服務者亦以女性居多，究其緣故，係因女性平均餘命較男性長，導致女性對於長照服務使用需求明顯高於男性（圖三）。

<sup>5</sup> 居家服務係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；其服務對象為 65 歲以上失能、獨居、衰弱老人、55 歲以上失能原住民、50 歲以上失智者及不分年齡之身心障礙者。

(四) 市府推動「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，截至 111 年底新北市佈老志工總服務時數已突破 69 萬小時

有鑑於長期照護人力短缺，市府為減輕家庭長照壓力與充實照顧服務能量，率先於 102 年規劃「佈老時間銀行-高齡照顧存本專案」，秉持「存老本、顧未來」之核心理念，鼓勵社會大眾趁年輕時踴躍投入志工服務以累積時數，一旦未來有需要即可提領使用，充分發揮自助互助精神。此外，市府更進一步成立「佈老樂活管理中心」，透過佈老志工投入陪伴服務，不僅減輕家庭照顧壓力，營造友善互助的社會氛圍，也能藉由佈老志工的投入補充長照人力之不足。截至 111 年底新北市佈老志工<sup>6</sup>已有 3,947 名，受服務長者計 4,447 位，總服務時數已突破 69 萬小時（表三）。

表三 新北市高齡友善服務成果一覽表

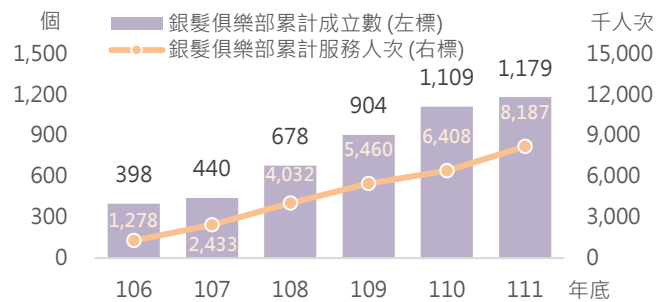
施政項目	政策內涵	政策目標(成效)	權責機關
銀髮俱樂部 1.0~4.0	結合民間資源、里辦公處及志願服務人力，對於實際居住於新北市之年滿 65 歲以上長者提供關懷訪視、電話問安、餐飲服務、社會參與、健康促進課程與預防及延緩失能課程等多元服務，讓年長者有溫馨之居住環境，落實長者生活改善及福利社區化之理念。	1.市府自 101 年起透過公私協力推動「銀髮俱樂部」，歷經多年努力，於 111 年 6 月底提前完成「里里銀髮俱樂部」之政策目標。 2.至 111 年底，新北市已設置銀髮俱樂部 1.0 計 1179 處、銀髮俱樂部 2.0-4.0(社區照顧關懷據點)計 512 處，可謂「里里有銀髮、處處有關懷」，讓每位新北市的高齡長者，都能「健康樂活、在地就養」。	社會局
老人共餐	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。	銀髮族共餐運動已擴及新北市各行政區，至 111 年底已有 1,119 處，參與人次約 738 萬 6,577 人次。疫情期間仍有部分單位提供送餐服務，持續送暖不停歇。	社會局
日間照顧中心 (原公共托老中心)	將失能(智)長輩接送至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 111 年底已設置 75 處日間照顧中心，可服務人數 2,655 人，期盼未來朝向每個國中學區皆能布建一間日照中心，以提升長照量能。	衛生局
佈老時間銀行- 高齡照顧存本專案	於 102 年推動「佈老時間銀行-高齡照顧存本專案」，並成立「佈老管理中心」，藉由佈老志工服務減緩家庭照顧者的壓力，達到共助互助、世代融和、福利循環之目標。	截至 111 年底累計投入服務 3,947 名佈老志工，受服務長者計 4,447 位。	社會局
「新北醫動養」 願景工程	1.醫：擴大醫療服務量能，提升偏鄉就醫的便利性。 2.動：鼓勵長者走出戶外運動，以達到延緩失能及延長壽命之目的。 3.養：讓長者在地安養，達到社區終老之目標。	1.醫： (1)新增 1,007 張病床，並於新北市境內 10 個行政區布建智能衛生所。 (2)針對偏鄉 13 個行政區提供遠距醫療照護服務。 2.動：至 111 年底佈建「銀髮健身俱樂部」計 7 處；另建置全國首座「長者智慧運動大學城」。 3.養：111 年底設置完成 75 處日間照顧中心，可服務 2,655 人，提供社區內家庭照顧者或被照顧者一個喘息舒緩、資訊整合交流的空間。	衛生局
國民運動中心- 週二樂齡日	1.開辦「銀髮動一動」免費課程及健康講座，提供 60 歲以上長者一週一次的健康樂活日。 2.推出「銀髮身體檢測」，於每月第 1 個星期二為銀髮族進行 Inbody 身體檢測服務，提供專人解說及專業建議，鼓勵銀髮長者持續維持運動習慣，越動越健康。	截至 111 年底，辦理樂齡日活動計 1 萬 880 班次，累積 20 萬 7,082 人次參與。	體育處

資料來源：新北市政府施政成果網。

<sup>6</sup> 佈老志工：接受新北市政府社會局規劃辦理之訓練及實習後，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志工。

(五) 市府於 111 年 6 月底提前達成「里里銀髮俱樂部」之政策目標，至 111 年底銀髮俱樂部累計服務人次達 818 萬 7,243 人次，並推出「銀髮身體檢測」服務，讓銀髮長者維持運動習慣，越動越健康

當長壽已成為事實，維持健康就是首要之務，追求健康老化的重要性不言而喻。為倡議社區互助共生、營造友善樂活的生活環境，市府自 101 年起透過公私協力推動「銀髮俱樂部」，不僅編列預算補助里辦公處、社區發展協會及人民團體購置軟、硬體設備，亦不定期辦理健康促進及社



圖四 新北市銀髮俱樂部設置與服務情形

資料來源：新北市政府社會局。

會參與活動，鼓勵銀髮族走出戶外活動，達到延緩失能之目的。其中最為知名的莫過於「週二樂齡日」，市府整合境內各公立文化場館、特色景點及地方特色美食等資源，規劃一日輕旅行行程，讓長者愜意暢遊新北市。新北市國民運動中心亦推出「銀髮身體檢測」服務，於每月第 1 個星期二為銀髮族進行 Inbody 身體檢測，檢測結果由專人解說並給予建議，讓銀髮族維持運動習慣，越動越健康。此外，市府為擴大銀髮俱樂部服務範圍，將公寓大廈管委會也納入補助對象，逐步引導公寓大廈參與社會福利網絡，深化社區初級預防及照顧體系，讓長者在地安養，以達社區終老之目標。依成果觀之，市府於 111 年 6 月底提前完成「里里銀髮俱樂部」之政策目標，至 111 年底已設置銀髮俱樂部 1.0 計 1,179 處、銀髮俱樂部 2.0—4.0（社區照顧關懷據點）計 512 處，累計服務人次達 818 萬 7,243 人次，可謂「里里有銀髮、處處有關懷」（表三、圖四）。

三、市府以「健康樂活、在地就養」為願景，整合轄內醫療與長照資源，持續推動各項在地化高齡照護與社會福利政策，為即將來臨超高齡社會做好準備

回顧過去「新北醫動養」願景工程，截至 111 年底，市府在「醫」療照護方面，新增擴充 1,007 張病床，並於新北市境內 10 個行政區佈建智能衛生所，另針對 13 個偏鄉行政區提供遠距醫療照護服務，擴大醫療服務量能與提升偏鄉就醫的便利性；在推「動」市民健康方面，市府陸續完成 56 座全齡化特色共融公園、佈建「銀髮健身俱樂部」計 7 處，另與國立臺北大學合作建置全國首座「長者智慧運動大學城」示範據點；在老人安「養」方面，設置完成 75 處日間照顧中心，服務量能達 2,655 人，提供被照顧者一個喘息舒緩的空間。

受新冠肺炎疫情影響，市府化危機為轉機，推出進階版「新北醫動養」，透過智能科技設備、遠距醫療和遠距照護，解決疫情期間長者和失能者照護問題。綜上，市府以「健康樂活、在地就養」為願景，整合轄內醫療與長照資源，持續推動各項在地化高齡照護與社會福利政策，為即將來臨超高齡社會做好準備。從老人共餐、銀髮俱樂部、日間照顧中心及佈老時間銀行等政策皆不斷升級，讓每位新北市的高齡長者，都能「健康樂活、在地就養」。