

學術
論壇

推動老人福利措施之現況 與未來展望

劉華園 | 高雄市政府社會局老人福利科科长

姚昱伶 | 高雄市政府社會局仁愛之家主任

壹、本市即將邁入高齡社會

我國近年來面臨人口快速老化及少子化情形。自 82 年我國 65 歲以上老年人口比率跨越 7% 的高齡化國家 (aging nation) 門檻後，至 104 年 6 月底老年人口數已佔全台灣人口數的 12.22%，有 2,868,163 人之多。本市於 104 年 6 月底老年人口數佔全市人口數的 12.25%，達到 340,371 人；由於戰後嬰兒潮逐年邁入老年，因此未來我國人口老化情形將更為明顯。本市依據人口推估，到 105 年時老人人口數將達 364,248 人，佔本市總人口比例的 12.93%，106 年時老人人口數將達 381,477 人，佔本市總人口比例的 13.48%，107 年時老人人口數將達 399,521 人，佔本市總人口比例的 14.05%，即將邁入高齡國家（老年人口比率跨越 14%）。

表 1 本市老人人口數成長趨勢

	104 年 6 月	105 年	106 年	107 年
總人口數	2,778,835	2,817,898	2,830,579	2,843,259
老人人口數	340,371	364,248	381,477	399,521
佔總人口比例	12.25%	12.93%	13.48%	14.05%

備註：

1. 本市總人口推估是依據國家發展委員會推估人口成長比率 105 年為 1.4%，107 年為 0.9% 推估而來。
2. 本市老人人口數是依據本市 102 年老人人口成長率 4.73% 推估而來。在和全國及其他六都的老人人口相比上，本市僅次於台北市、台南市，排名全國第三。

表 2 全國及六都老人人口比較

	全國	台北市	台南市	高雄市	新北市	台中市	桃園市
總人口數	23,461,562	2,706,030	1,885,376	2,778,835	3,966,052	2,731,500	2,086,081
老人人口數	2,868,163	389,368	241,737	340,371	414,094	273,786	197,222
佔總人口比例	12.22%	14.39% 1	12.82% 2	12.25% 3	10.44%	10.02%	9.45%

資料來源：內政統計資訊服務網內政統計月報。

聯合國大會在 1991 年通過「聯合國老人綱領」提出老人照顧的五個要點：獨立、參與、照顧、自我實現、尊嚴。1999 年「國際老人年」，聯合國又提出了「邁向一個全齡的社會」(towards a society for all ages)的口號，希望避免將漸增的老人邊緣化，同時緩和因人口老化帶來的世代間照顧負擔壓力，並提醒各國政府結合鄰里、家庭、個人、商業部門、學校、大學及媒體，採行因應策略。緊跟著國際老人年之後，2002 年聯合國在馬德里 (Madrid) 召開世界高齡化會議 (United Nations Assembly on Aging)，也再次確認老化不只是一個人議題，也是一個社會議題。

活力老化則是世界衛生組織 (WHO) 近十年來的新政策，而「全球高齡友善城市」(Global Age-friendly Cities) 更是 2007 年的新主張。WHO 提出 8 個高齡友善城市的指標，分別是：1.無障礙與安全的公共空間、2.大眾運輸、3.住宅、4.社會參與、5.敬老與社會融入、6.工作與志願服務、7.通訊與資訊、8.社區與健康服務，作為各城市推動的指標。本局並曾於衛生福利部國民健康署 103 年主辦的第六屆健康城市暨高齡友善城市獎項中榮獲創新成果獎之殊榮，奪下「無礙獎」及「不老獎」雙榮耀，老人福利服務成果深獲肯定。

「生活無礙·長者樂活 happy」是本市推動老人福利的目標，老人福利的推展，需要考量長者的福利需求，並依照需求規劃多元的服務。以下謹將本市老人福利服務現況說明如下。

貳、本市老人福利現況

本市依照老人福利需求包括經濟安全、健康維護、住宅需求、社會參與、照顧保護、特別照顧及長期照顧等，建構出本市的老人福利服務實施現況如下。

一、經濟安全

隨著老人人口增加及平均壽命延長，老人經濟安全的保障也漸漸成為重要的公共政策議題。依據「老人福利法」第 11 條：「老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施。」及「社會救助法」第 2 條：「本法所稱社會救助，分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助。」下，本市的老人經濟安全項目包括：中低收入老人生活津貼、中低收入老人特別照顧津貼、低收入戶生活補助、急難救助等。

截至 104 年第 1 季為止，本市年滿 65 歲以上具有低收入戶身份的 65 歲以上長者為 4,026 人，截至 104 年 5 月底，具有中低收入戶資格者為 30,302 人，低收入戶人數與中低收入戶人數加總，約佔本市老人人口的 10%。

二、健康維護

老人的健康維護一直是長者認為最重要的福利需求。因此，本市針對老人提供的健康維護措施有：老人健保自付額補助、免費健康檢查、疫苗接種、65 歲以上老人免費裝假牙、友善藥局、低收入戶醫療補助、重傷病看護補助等。

在上述的健康維護項目中，其中，「老人健保自付額補助」係本市於 84 年 7 月 1 日起開辦，首創全國之先，針對設籍本市年滿 1 年且年滿 65 歲以上老人參加全民健康保險保費自付額進行補助（經稅捐稽徵機關核定之最近 1 年綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達 20%，自設籍屆滿 1 年之次月起，每人每月基本保費補助額度，依全民健康保險法第 6 類第 2 目被保險人保費費率計算之健保費自付額為限，現行 749 元；經稅捐稽徵機關核定之最近 1 年綜合所得總額合計綜合所得稅稅率達 20%（含）以上者，自設籍屆滿 1 年之次月起，每人每月基本保費補助額度以新臺幣 659 元為限），到 104 年 3 月底已有本市老人 258,049 人受惠。因衡酌目前老人福利措施相對周延，故老人健保自付額補助自 105 年起補助對象略有調整。

老人缺牙不僅影響營養攝取，也影響外貌，因此，本市也於 88 年 7 月起首創全國老人免費裝假牙計畫。

三、住宅需求

為了提供老人多元居住環境選擇，本市有「老人公寓」，以提供設籍本市年

滿 60 歲以上市民為優先，具備生活可自理、無傳染性疾病、無精神疾病、不具危害公眾安全秩序者，便可登記入住，接受委辦單位提供的集合式住宅安養照顧服務。

此外，本市也有佔地全國面積最大的「高雄市政府社會局仁愛之家」，並以多層級照顧方式，提供設籍本市年滿 65 歲以上的低收入戶長者及一般戶長者 24 小時的安養、養護、失智照顧。

而為落實老人社區居住，本市也在翠華國宅針對設籍且實際居住本市年滿 65 歲以上，獨居或年老夫婦，無法定傳染病及精神疾患者提供了「支持型住宅—銀髮家園」，讓有住宅需求的長者多一個選擇空間。



圖 1 仁愛之家家民活動

四、社會參與

老人的活力是指持續參與社會、經濟、文化、心靈與公共事物，以及擁有生理的活力或成為勞動力。參與是指依據老人的基本人權、能力、需求與偏好，老人可以持續地提供具生產性的貢獻社會，不論是支薪或不支薪的活動。勞動市場、就業、教育、健康與社會政策及方案應支持老人完全參與在社會經濟、文化與精神活動上。因此，如何透過大眾運輸工具、老人文康休閒活動據點的佈建、志願服務的推廣，讓長者可以走出家門，進入社區或社會中參與各項教育性、文康娛樂性、健康促進性的課程與活動，是本市推動「活力老化」、「健康老化」的核心。

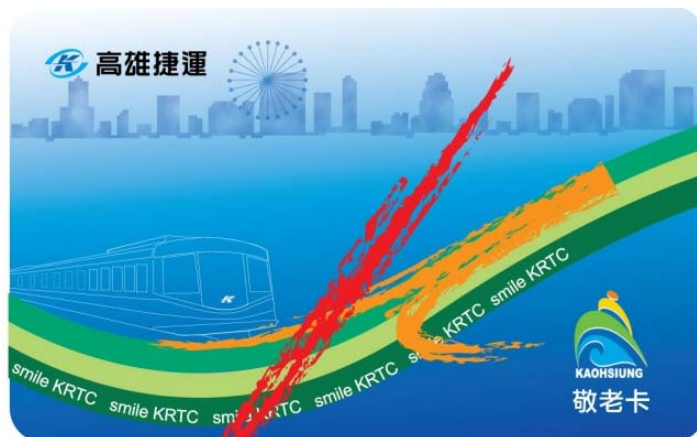


圖 2 高雄捷運敬老卡

因此，為了讓長者能夠行無礙，以及提高走出家門的意願，減少外出的經濟負擔，本市針對年滿 65 歲以上老人有「免費搭乘市營公共車船及捷運半價優惠（敬老卡）」，憑卡每月無上限免費乘坐市區公共車船及客運，並可持敬老卡搭乘高雄捷運半價。

另外，為宣揚市政建設、提倡休閒娛樂，舒展長者身心並增進人際互動，本市也規劃有「老玩童幸福專車」，有 13 條路線讓本市年滿 65 歲以上長者可以共同出遊，感受城市幸福感及體驗高雄之美。

在社會參與上，為了讓長者能夠走出家門，進入社區，老人文康休閒活動據點的佈建是很需要的，本市現有 57 處老人活動中心、195 處社區照顧關懷據點，老人活動中心主要提供設籍本市年滿 55 歲以上市民，可就近至各區老人活動場所活動，使用文康休閒、聯誼、老人進修、書報閱覽及老人福利諮詢服務等功能；社區照顧關懷據點則主要是由社區發展協會及一般人民團體運用當地的社區活動中心或其他公共空間，提供社區長者關懷訪視、電話問安、諮詢及轉介、健康促進、餐飲服務等，並以健康促進為主要功能。

除了定點式的服務據點外，本市也透過「行動式文康休閒巡迴服務車」提供更深入社區的走動式服務，這台服務車除了提供薪傳教學及展演服務、基本健康服務、市政宣導服務、文康休閒服務、生活諮詢服務等事項外，最深受長者喜愛的是卡拉 ok 服務。



圖 3 老玩童幸福專車活動



圖 4 行動式文康休閒巡迴服務車

在社會參與中，持續的終身學習是長者維持人際關係與活力的另一工具。WHO（2002）也強調教育與學習是激發老人參與和帶給老人正向生活品質的重要因素，同時教育與學習幫助增強解決問題的能力與適應環境變遷。因此，本市也透過長青綜合服務中心、長青學苑、樂齡學習資源中心等管道，辦理老人學術進修活動，提供長者活到老、學到老的機會。

志願服務是一種社會參與、生產性活動，除有助於提升個人主觀的生活福祉（well-being）與身心健康外，更有助於獲得社會肯定、提升自尊。因此，如何讓老人投入社會參與和貢獻，使其不再只是傳統意義的社會依賴者，而是具有現代意義的社會貢獻者，也是本市推動老人福利努力的方向。

在老人志願服務的推廣上，本市推動有「傳承大使」，為了鼓勵長者發揮潛能、創造銀髮產業價值，凡是本市年滿 55 歲以上身心健康具特殊才藝專長，且有意願提供薪傳教學之長者，向本市長青綜合服務中心提出申請，願擔任薪傳教學服務者，經甄選、職前訓練後會媒合至本市學校、社區、公寓大廈、安養護機構或本市長青綜合服務中心一樓古早風味舖進行薪傳教學、手工藝品或動態活動展演。目前本市共有傳承大使 141 人。

本市有一最特殊的老人志願服務方案－「真人圖書館」。「真人圖書館」閱讀的是「人」，本市長青綜合服務中心邀請 18 位傳承大使擔任真人圖書，以他們的專長技藝及豐富生命歷程為「書」，讓讀者可以面對面的近距離接觸交流，拓展生活視野。除每月固定辦理一次真人書本發表會，分享傳承大使生命故事與才藝展現外，也鼓勵學校團體預約借閱真人圖書，達到老少融合的目標。



圖 5 志願服務傳承大使



圖 6 都市長者投入銀髮農園

除了上述的「傳承大使」、「真人圖書館」這兩項志願服務方案外，本市也積極推動年滿 55 歲以上且有意願提供志願服務的中高齡人力投入公部門與各民間組織的志願服務工作。依照衛生福利部之「志願服務」統計顯示：本市 2014 年底，年滿 65 歲以上擔任志工者共有 3,258 人，而 55 歲至 64 歲擔任志工者，據統計則有 5,533 人，是一股不容忽視的社會生力軍。

在社會參與上，本市也積極推動都市長者投入田園種植樂趣，享受親手種植的喜悅，因此，在本市北區及南區各有一處「銀髮農園」，提供設籍本市年滿 65 歲以上長者休閒活動另一去處。

五、照顧保護

照顧保護的主要目標是提供長者「安全」的生活。

安全是指當老人無法自我支持與保護時，國家應針對其社會、財政與人身安全需求與權利，提供保護、尊嚴與照顧的政策與方案。近年來社會結構及道德觀念有了變化，演變至社會上仍有部分長者因家人的疏忽或未善加照顧，致其生命安全、身心健康、基本生活面臨危難及傷害。為了讓本市老人的生命安全得到保障，在照顧保護方面，除了一般的「老人保護服務」，針對設籍本市年滿 65 歲以上市民，經查證及評估有：疏於照料、虐待、遺棄、獨居且無法自我照顧、其他需要接受保護服務者，提供家庭訪視關懷、輔導家庭關係調適、免費專業法律諮詢、心理諮商服務、緊急安置或短期保護安置外，本市另外針對獨居老人提供有「獨居老人服務」，針對實際居住本市年滿 65 歲以上獨居且未有子女同住本市、無親屬或親屬無法照顧且需他人關懷、協助者，由長青社區關懷服務隊及社區照

顧關懷據點定期提供電話問安、關懷訪視等服務，並有針對設籍本市低收入戶及中低收入戶年滿 65 歲以上之獨居市民，經評估符合失能程度且有緊急救護之虞者，提供「**緊急救援連線**」。

此外，針對失智症者的安全維護及照顧協助，本市也提供有「**安心手鍊**」及「**失智老人服務及諮詢**」。

六、特別照顧

特別照顧包含「**到宅沐浴**」、「**爬梯機**」、「**無障礙計程車**」等三大方案。

「**到宅沐浴**」主要是由「失能老人到宅沐浴服務車」到設籍並實際居住本市 65 歲以上的中重度失能老人家中，針對經專業人員評估身體情況與家中環境可供沐浴服務車服務者，進行到宅沐浴的服務，除了幫長者進行全身沐浴清潔外，也可協助傷口護理，因有別於傳統擦澡方式，故可減少中重度失能長者在浴室洗澡造成的意外事故。

當失能長者居住於傳統公寓，沒有電梯的公寓往往阻礙長者就醫的便利性，這時「爬梯機」就發揮了協助長者就醫的功能。「爬梯機」主要是使用『電動爬梯機』協助老人上下樓梯，凡是年滿 65 歲，設籍及居住在本市的老人，居住在無電梯之公寓，因失能或行動不便，致無法就醫者，都可以提出申請。

「**無障礙計程車**」是有別於復康巴士的失能老人行動輔具，透過補助計程車改裝具有無障礙環境功能後，「無障礙計程車」除提供全天 24 小時預約服務，協助老人、孕婦、身障者、輪椅人士等無障礙載運服務外，也可滿足一般多行李觀光客的需求。

七、失能老人長期照顧服務

隨著老年人口的快速成長，慢性病與功能障礙問題逐漸浮現且增加，這些功能障礙者與缺乏自我照顧能力者，除健康與醫療服務外，亦需要廣泛的長期照護服務。依據本市 102 年老人生活狀況與需求的調查研究，「當老人無法照顧自己時，希望的居住方式」，有近 61% 的老人選擇住在家中，只有 3.56% 的老人選擇機構，長者還是非常重視家庭內成員的相互照顧關係，因此居家式與社區式的照顧，能符合本市長者的期待與需求，也是本市老人照顧規劃的重點。目前，本市在居家式、機構式、社區式長期照顧服務上，分別提供下列服務：

（一）居家式服務

居家式服務主要是由老人福利專業人員，到失能老人家中，提供居家服務、居家護理、居家復健、居家營養、居家喘息、住宅修繕及無障礙環境改善及緊急救援連線等以家庭為主要服務地點的老人照顧方案，主要的接受服務者為居家的失能老人與其照顧者。

（二）機構式服務

機構式服務主要是由合法立案的老人福利機構，提供需要機構專業照顧的失能老人，24 小時的生活照顧與醫療照顧服務，在本市針對失能老人提供的機構式服務有：「中低收入戶失能老人養護補助」、「公費及自費機構安置」、「機構喘息」等服務。

（三）社區式服務

社區式服務主要是在社區的福利設施中，提供社區老人支持性服務，以提升家庭照顧老人功能及延緩失能老人入住機構時間，在本市推動的社區式服務有：日間照顧、家庭托顧、老人餐食服務、交通接送服務、日間托老服務、失智老人服務等。

參、本市老人福利發展困境

老人是一個多元且需求殊異的族群，且因長者從具備生活自理能力到生活自理能力缺損，所需要的福利服務需求因家庭照顧能力、長者本身使用意願、家庭照顧者本身使用意願等因素影響而呈現差異化。而多元殊異的福利需求，並非單一政府單位可以提供，在本市共有社會局、衛生局、教育局等 13 個政府單位一起投入長者照顧工作，需要跨局處的老人照顧網絡建立，才能完善本市老人照顧工作。

在本市因應高齡社會即將來臨下，目前推動老人福利所面臨的困境有：

一、機構式服務品質參差不齊，影響民眾選擇：

截至 104 年 4 月底止，本市共有 142 家公私立老人福利機構，提供長者 24 小時機構居住照顧服務，除了本市仁愛之家係公立外，其餘均為私立機構。本局除持續協助並輔導機構提升服務品質外，也聯合相關局處定期辦理安全

檢查、輔導及評鑑，並將評鑑結果公布網頁，提供民眾選擇參考。

二、社區式服務資源應再普及：

因應高齡社會及長期照護保險即將開辦，增加社區式服務資源刻不容緩。本市除積極鼓勵民間資源公私協力，並積極加強宣導民眾社區照顧理念，除訂定每年新增設老人日間照顧服務據點及社區照顧關懷據點目標數，以建構及充實本市長期照顧服務系統外，也將加強服務據點與相關鄰近資源的互動。

三、長期照顧服務人力不足因應所需：

因台灣社會老化速度加劇，長期照顧服務人力勢必不足，本市除提高居家式照顧服務員服務鐘點費，及加強查核勞健保投保情形外，也積極協助服務提供單位依勞動相關法令規定，改善照顧服務員勞動條件，同時加強培訓及在職教育提升照顧人力質量，以爭取更多民眾加入照顧服務行列。

肆、未來發展方向

為因應高齡社會的即將到來，本市以「三在一身—在地生活、在地老化與在地照顧」及「可及、可得與可負擔」的三A模式，以連續性多層級多元照顧為策略，期能在食醫住行生活照顧、社會參與及全面安全等層面提供長者各項服務，因此，本市未來老人照顧的發展方向為：

- 一、**廣續增設老人活動場所：**如增設社區照顧關懷據點，並輔導社區照顧關懷據點整合現行服務（開放使用文康休閒、健身器材及多元非持續性的健康促進活動）轉型為提供定時、定點、持續性的健康促進活動及餐飲服務，擴時與擴點的日間托老服務，發揮初級預防照顧功能，促進長者社區化之健康老化及社會參與服務。
- 二、**加強獨居老人關懷服務，並增設社區型態的支持性住宅：**以住宅及照顧服務結合方式，讓獨居長者安心、安全及自主生活。
- 三、**運用行動式老人文康休閒巡迴專車服務：**結合本市、社區組織就近運用活動中心、社區公園、大賣場、百貨公司前廣場或公共設施等場地，辦理技藝學習、休閒生活課程及老人現身說法等活動，除提供長者各項福利服務及資訊輸送外，也增進家庭內不同年齡層參與活動機會。

- 四、**廣續辦理老人長期照顧機構評鑑**：訂定輔導計畫，提升機構照顧品質。
- 五、**推展長青人力資源運用（代間方案）**：讓本市具有特殊專長的傳承大使及老工藝師、中心團社及志工團或專業志工得以至各社區、社團、公寓大廈管委會、學校、各育幼院、青少年、身障及老人等機構，傳承技藝、展演活動等，以提升長者生命價值及社會產能。
- 六、**佈建一區一日照（日托）據點**：結合基金會、社區發展協會或人民團體等，設置日間或日托，完整提供就近性之連續性老人照顧。
- 七、**發展小規模多機能服務模式**：以提供日間照顧為主，依個別家庭狀況、輔以提供短期性住宿或居家服務，建置社區整合性、支持性服務體制。
- 八、**長期照顧服務法實施因應**：104年5月15日通過，預計2年後實施，未來必須有更多長照機構的佈建，長照服務人力的訓用及機構法人的輔導與管理。

附錄 |

附表 1 高雄市老年人口及福利措施 103 年底及 104 年 6 月統計資料

高雄市老年人口及福利措施 103 年底及 104 年 6 月統計資料		
	103 年底	104 年 1 月~6 月底
總人口數	2,778,992	2,778,835
老人人口數	332,089	340,371
老年人口比	11.95%	12.25%
中低收入戶老人生活津貼領取人數	30,719	30,336
中低收入老人特別照顧津貼領取人次	2,589	1,288
老人活動場所	57	57
長青學苑（班數）	530	346
餐食服務單位	50	50
安養機構家數	1	1
安養機構入住人數	209	208
養護機構家數	143	142
養護機構服務入住人數	5,184	5,143
居家服務單位數	29	29
居家服務單位服務人數	5,041	5,554
日間照顧中心數	11	10
日間照顧中心服務人數	203	230
社區照顧關懷據點數量	197	195
支持型住宅入住人數	10	12
老人文康休閒巡迴服務車服務人次	125,232	67,996
家庭托顧服務人次	817	407