

AI 時代政府服務創新趨勢-全齡共融與社會平權

亞洲大學 吳肖琪講座教授

「追求機關的卓越」是國家發展委員會積極推動的重要政策之一，民主思潮的發展，政府角色從以往領導者、管理者，早已轉變成公共服務提供者，政府是最大的服務業，應以民眾為中心，關注民眾多元需求及價值，掌握整體發展趨勢，持續精進服務作為。

政府服務獎在 2024 年第 7 屆時最大的突破，是將「社會關懷組」改成「社會創新共融組」，期許機關用新的思維與新的做法朝向社會共融；期許機關實踐社會共融的創新。有鑑於 2025 年臺灣邁入超高齡社會，因應快速高齡少子化、城鄉差距擴大、氣候異常、新興傳染病...等挑戰，國家發展委員會因此在 2026 年，進一步將第 9 屆政府服務獎以「AI+創新」列為追求政府機關卓越的必備項目；「社會創新共融」也優化成為「全齡共融社會平權」；期許政府部門各機關都能洞察未來問題與時俱進，善用「AI+創新」訂定策略，超前規劃佈屬，提供優質的服務，引導全齡共融、公私協力，共同為社會平權努力，讓人民有高滿意度與幸福感。

一、政府服務的趨勢是善用 AI+創新：

若把 2020 年當作我國人口下降的元年(人口數尚未受新冠疫情影響)，依據國家發展委員會(2024)人口中推計，可發現 2020 年至 2041 年我國人口預估會少 200 萬人，65 歲以上人口數會由 378.7 萬人增到 684.4 萬人，增加 305.7 萬人，且戰後嬰兒潮進到 80 歲以上；15-64 歲勞動人力會從 1681.1 萬人降到 1289.6 萬人，減少 391.5 萬人。(吳肖琪，2025a)

從 2020 至 2024 年勞動人口少 64 萬人，到處都缺工，未來各領域缺人才搶人才的問題會更嚴重；2018 年聯合國世界都市化展望報告(Department of Economic and Social Affairs, 2018)指出，都市化、人口從農村逐漸向城市遷移，加上全球人口整體成長，預計到 2050 年可能再增加 25 億人口，其中近 90%的人口集中在亞洲和非洲；全球人口居住在都市地區會從 55%到 2050 年會增加到 68%。當年我在協助衛生福利部規劃第九期醫療網計畫，一併關注臺灣城鄉人口變化，結果發現設籍在臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市六都的人口佔率在 1997 年、2007

年、2017 年為 66.51%、67.97%、69.19%，後續再統計出 2022 年及 2025 年為 69.43%、69.87%，有增加的趨勢，在 1997-2007 年人口增加 121.56 萬人時，22 縣市就有 7 個農業縣人口在減少，人口減少的縣市愈來愈多，1997 年迄今人口未減少的縣市有新北市、桃園市、臺中市、新竹市、新竹縣等五縣市；若進一步分析鄉鎮市區，2007-2017 年人口增加 61.28 萬時，全國 368 鄉鎮有 224 個鄉鎮人口在減少(佔 60.87%)；2017-2022 年人口減少 30.7 萬時，有 279 個鄉鎮人口在減少(75.82%)(吳肖琪，2025b)。這代表偏鄉及非山非市的鄉鎮區(都會區以外的鄉鎮區)的交通、經濟、購物、醫療、長照、就學、地方創生等服務的提供皆會是挑戰；業務涉及到偏鄉及非山非市地區的機關、以及衛生所、派出所、公所鄰里系統、戶政事務所等的角色與功能，將會愈來愈重要(吳肖琪，2025c)。

人口超銳減化、超少子化、超高齡化、超集中化，獨居與老年人口增加；就醫與照護需求與費用增加、社會疏離感增加、民意對服務品質要求增加；貧富差距增加、代間衝突增加、城鄉差異大，不同次族群的思維與需求都會不同；新興疫情、氣候異常、物價上漲、經濟發展、詐騙與犯罪、都市更新、通用設計、老舊房屋更新、SDGs 永續發展與 ESG...；眾多的議題皆值得各級政府機關去挑戰與創新。善用 AI 消極面可以減少人力投入、減少錯誤發生，積極面可以創造更大的價值。服務的創新可從簡化流程、減少碳排放、結合 AI 做到跨領域、跨機關合作、線上服務...，達到一站多功能或一指通、或不按指亦可通的便民服務。

二、引導全齡共融-人民是服務對象也是夥伴

共融(inclusion / inclusiveness)是什麼？共融與混合(mixing / hybrid)、整合(integration)、融合(fusion / inclusion)有何不同(表 1)？混合是把不同元素放在一起，彼此仍然獨立，沒有一定互動只是共存。整合是將不同系統或資源連結，以提高效率與協調、減少重複資源，這是政府機關在制度上可行也迫切需要推動的方向。融合是指不同群體逐漸結合，更強調人與群體間的互動與共同生活，但可能仍是弱勢適應主流。共融是這社會環境能包容差異，包括無障礙環境、高齡友善城市/社區/職場/學校/社群、多元文化社會；強調公平參與、公私協力，這是目前很多國際政策強調的概念。

全齡是什麼？每個人都會有年齡，因此全齡代表的是在這塊土地上，不同性別、年齡別(代間)、社經地位；外配、原住民、多元性別、不同國

籍；不同健康狀況(失智、精神病、愛滋...)病患、不同失能狀況、不同福利別(經濟弱勢、脆弱家庭、老人、不同身心障礙者...)。

在大缺工時代，民眾是政府機關服務對象也是政府機關的夥伴。政府機關內部要「**以服務對象為中心(person centered)**」進行服務工作的整合、服務流程的再檢討、重視員工之身心健康；同時也要積極引導全齡參與，推動**有為老化(productive ageing)**與健康老化(healthy ageing)。

有為老化是指可擔任專任或兼任有給職的工作、或擔任志工、照顧親友或參與照顧社區有需要者之無給職工作。長者、身心障礙者、家管、或退休者投入有為老化，可以減少孤寂、促進**社會共融與**更健康、並可補充不足的勞動人力；推動老幼共學促進**代間融合**，**老少互助**並減少照顧人力；推動「**以人群為中心(people centered)**」，藉公私協力推動友善城市、社區、職場、學校、社群與家庭，亦有助於全民共融與和諧。

三、推動社會平權

所謂社會平權，是指在社會制度與資源分配中，不同個人或群體不因其社會地位、性別、年齡、族群、身心狀況或經濟條件而受到不公平對待，並能公平地取得社會資源與發展機會。它強調的不只是形式上的「人人一樣」(平等，equal)，而是依不同需求提供適當資源，使各群體能達到實質公平(平權，equity)。依據關心議題，可以關注在健康平權、教育平權、經濟平權、社會福利平權、世代平權、照顧平權、數位平權、性別平權、身心障礙平權、居住平權、政治平權...等。

平等是什麼？平等可分為**形式平等**、**保護主義平等**、以及**矯正式平(corrective / compensatory equality)**等。以性別為例，(1)形式平等是假設所有男人和女人和多元性別者都一樣，若以不同的方式對待即謂不公平，必須一視同仁，沒有分別；它忽視單一性別的特殊需求，及較難取得某些機會管道。(2)保護主義平等是認知到性別間的差異，但此差異被認為是弱點，並採取管制、控制或排除某一性別的方式來提供平等，而不是將環境導正為有利於某一弱勢性別的環境，給予某一弱勢性別安全與安心。此方式並不改變結構，僅是限制和管控限縮了某一性別的平等機會，例如婦女保障名額屬於保護主義平等。(3)矯正式平等是認知到是什麼原因造成性別差異，設計出有效手段消弭某一性別在地位與權力上之弱勢；認為任何忽略性別地位差異的政策或措施，都有可能造成不平等的結果，而應用各種

政策法令計畫優惠措施等方法解決結構上的不平等；它是「追求公平的一種方式」，不完全等同於公平；例如弱勢學生加分、補助低收入戶。CEDAW 是以矯正式平等促進實質平等，創造有利的環境，消除不利於婦女的因素。

平等與平權有何不同？顧遠(2019)對於教育公平的在反思所舉出的例子是，下肢障礙者、不同身高成年人、與孩童，若給予同一款同高度的大腳踏車是公平的，但肢障與孩童就無法使用；每個人可以根據自身不同的情況選用不同款不同高度的腳踏車是公平。另一個例子，現實(reality)、平等、公平、正義(liberation)有何不同？我希望從健康權的角度舉例說明，公共衛生是管理大眾健康，我國全民健康保險的實施，就是一個很好的公共衛生政策。(1)現實，是自由市場，有錢的人坐飛機可以買頭等艙，沒錢的人連經濟艙的費用都付不起；沒有全民健保前，若沒有公勞農福保者，醫療場域的現實就是有錢的人可以住單人房，沒錢的人多人房的住院費用可能還付不出來；我國全民健康保險的實施，訂定出健保床（保險病房）不需支付病房差額費用，只需負擔健保規定的住院部分負擔。同時也規定健保特約醫院必須提供一定比例的「健保病床」，公立醫院健保床要達到 75% 以上，私立醫院要 60% 以上；也就是仍允許少部分床供自由市場選擇。(2)平等：所有被保險人及依附投保眷屬都可以使用全民健康保險，糖尿病人都可以就醫，但健康識讀(health literacy)較弱的糖尿病病人可能就不就醫、未規律就醫或服藥，造成惡化較快。(3)公平：以全民健康保險署「全民健康保險糖尿病醫療給付改善方案」(Diabetes Mellitus Pay-for-Performance Program, DM-P4P) 為例，透過品質指標與整合照護，醫療院所提供完整的糖尿病管理、定期追蹤檢查、改善病人控制情形，若達到一定照護品質，健保會額外給付獎勵費用。也就是讓受過糖尿病照護相關培訓的醫護團隊，對健康識讀較弱的糖尿病人更多關切，協助其規律就醫控制血糖。(4)正義：消除一切障礙，不需要工具或援助，這是理想難達到的大同世界。以醫療服務為例，對病人一視同仁是平等，考慮病人健康識讀的能力提供精準服務是公平。

四、結語

期許政府部門各機關都能洞察未來問題與時俱進，以「AI+創新」列為追求政府機關卓越的必備項目，善用「AI+創新」訂定策略，超前規劃布署，提供優質的服務，引導全齡共融、公私協力，共同為社會平權努力，

讓人民有高滿意度與幸福感。

參考文獻：

1. 吳肖琪(2025a)：從數據一探臺灣快速高齡少子化嚴重性。國家發展委員會循證尋政循證科普
<https://ebp.ndc.gov.tw/%e5%be%9e%e6%95%b8%e6%93%9a%e4%b8%80%e6%8e%a2%e5%8f%b0%e7%81%a3%e5%bf%ab%e9%80%9f%e9%ab%98%e9%bd%a1%e5%b0%91%e5%ad%90%e5%8c%96%e5%9a%b4%e9%87%8d%e6%80%a7/>
2. 吳肖琪(2025b)：人口高度集中都會區 未來臺灣將有哪些挑戰？國家發展委員會循證尋政循證科普
<https://ebp.ndc.gov.tw/%e4%ba%ba%e5%8f%a3%e9%ab%98%e5%ba%a6%e9%9b%86%e4%b8%ad%e9%83%bd%e6%9c%83%e5%8d%80-%e6%9c%aa%e4%be%86%e5%8f%b0%e7%81%a3%e5%b0%87%e6%9c%89%e5%93%aa%e4%ba%9b%e6%8c%91%e6%88%b0%ef%bc%9f/>
3. 吳肖琪(2025c)：高齡又少子後，臺灣鄉鎮地區將面對哪些挑戰？國家發展委員會循證尋政循證科普
<https://ebp.ndc.gov.tw/%e9%ab%98%e9%bd%a1%e5%8f%88%e5%b0%91%e5%ad%90%e5%be%8c%ef%bc%8c%e5%8f%b0%e7%81%a3%e9%84%89%e9%8e%ae%e5%9c%b0%e5%8d%80%e5%b0%87%e9%9d%a2%e5%b0%8d%e5%93%aa%e4%ba%9b%e6%8c%91%e6%88%b0%ef%bc%9f/>
4. 顧遠(2019)：杜威還是布迪爾？——對於教育公平的再反思。
<https://www.beaversophy.com/posts/d4b3e901-e9d0-4d82-aecc-3c58fcacd9d7>
5. Department of Economic and Social Affairs(2018)：2018 Revision of World Urbanization Prospects (世界都市化展望)。
<https://www.un.org/en/desa/2018-revision-world-urbanization-prospects>.

表 1 簡述混合、整合、融合、共融之概念

概念	對象	核心意義	舉例	特徵
混合 mixing / hybrid	元素	不同元素 放在一起	<ul style="list-style-type: none"> ● 混合住宅(不同收入族群/不同年齡住在同區) ● 混合照護模式 	<ul style="list-style-type: none"> ● 彼此仍然獨立 ● 沒有一定互動只是「共存」
整合 Integration	制度	將不同系統或資源 連結	<ul style="list-style-type: none"> ● 醫療與長照整合 ● 社會福利服務整合 ● 醫療 × 長照 × 社福服務整合 	<ul style="list-style-type: none"> ● 提高效率與協調 ● 減少重複資源
融合 fusion / inclusion	群體	不同群體 逐漸結合	<ul style="list-style-type: none"> ● 身心障礙者進入普通教育體系 ● 新住民融入社區 ● 高齡者與社區居民共同活動 	<ul style="list-style-type: none"> ● 更強調人與群體間的互動 ● 共同生活，可能仍是弱勢適應主流
共融 inclusion / inclusiveness	社會	社會環境能 包容差異	<ul style="list-style-type: none"> ● 無障礙環境 ● 高齡友善城市/社區/職場/學校/社群/家庭 ● 多元文化社會 	<ul style="list-style-type: none"> ● 強調公平參與 ● 公私協力 ● 是目前很多國際政策強調的概念