

我國人口老化及家戶結構變遷下之高齡福利政策方向

簡慧娟 衛生福利部社會及家庭署署長

壹、前言

一、我國老人人口比率快速增加

我國自民國（以下同）82年起，已達聯合國世界衛生組織所定義的高齡化社會之標準，65歲以上老年人口比率達7.1%（149萬801人），至今，老年人口比率持續攀升，107年正式邁入高齡社會，截至107年底65歲以上老人人口計343萬3,517人，占全國14.56%，另根據國家發展委員會推估，於115年將增加為20.7%，邁入「超高齡社會」，如圖1。

人口快速老化是世界各國人口結構變遷普遍的現象，惟各國從「高齡化社會」發展為「高齡社會」之速度各有差異，如法國歷經127年、瑞典85年、美國71年、英國47年、德國40年，但我國僅需25年，與日本（24年）相仿。而從「高齡社會」至「超高齡社會」之速度，日本、德國、義大利分別需時11年、36年及19年，我國僅約8年，顯示我國人口高齡化的歷程將愈來愈快，人口老化的速度遠較歐美各國快，意謂著我國所面臨人口老化之挑戰，相較於其他國家更加急迫及嚴峻，如表1。

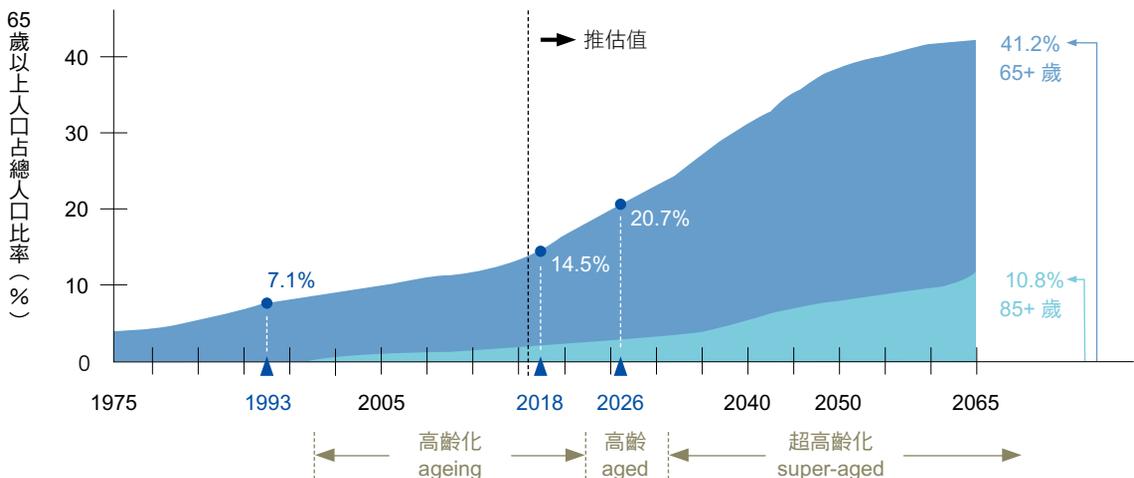


圖1 老年人口占率趨勢（註1）

資料來源：國家發展委員會

表 1 高齡化及超高齡化所需時間之國際比較

國別	65 歲以上人口所占比率到達年度（年）			轉變所需時間（年）	
	高齡化社會 （7%）	高齡社會 （14%）	超高齡社會 （20%）	7% → 14%	14% → 20%
中華民國	1993	2018*	2026*	25*	8*
日本	1970	1994	2005	24	11
韓國	1999	2018*	2025*	19*	7*
新加坡	1999	2019*	2026*	20*	7*
香港（註 3）	1984	2013	2023*	29	10*
美國	1942	2013	2028*	71	15*
加拿大	1945	2010	2024*	65	14*
英國	1929	1976	2027*	47	51*
德國	1932	1972	2008	40	36
法國	1864	1991	2020*	127	29*
挪威	1885	1977	2030*	92	53*
瑞典	1887	1972	2019*	85	47*
荷蘭	1940	2005	2022*	65	17*
瑞士	1931	1985	2025*	54	40*
奧地利	1929	1970	2024*	41	54*
義大利	1927	1988	2007	61	19
西班牙	1947	1992	2020*	45	28*
澳洲	1939	2011	2034*	72	22*

* 見（註二）

資料來源：國家發展委員會。2018。中華民國人口推估（2018 至 2065 年）

二、家庭結構改變

伴隨我國少子女化趨勢、工業化與都市化促進人口流動，我國家庭結構快速改變，依內政部統計資料顯示，85 年臺灣地區家戶人數

為 3.57 人，惟統計至 104 年家戶人數下降為 2.77 人（如圖 2），呈現逐年下滑之趨勢。

我國現行家庭結構呈現小規模、多樣化的樣貌，依據國家發展委員會「我國家庭結

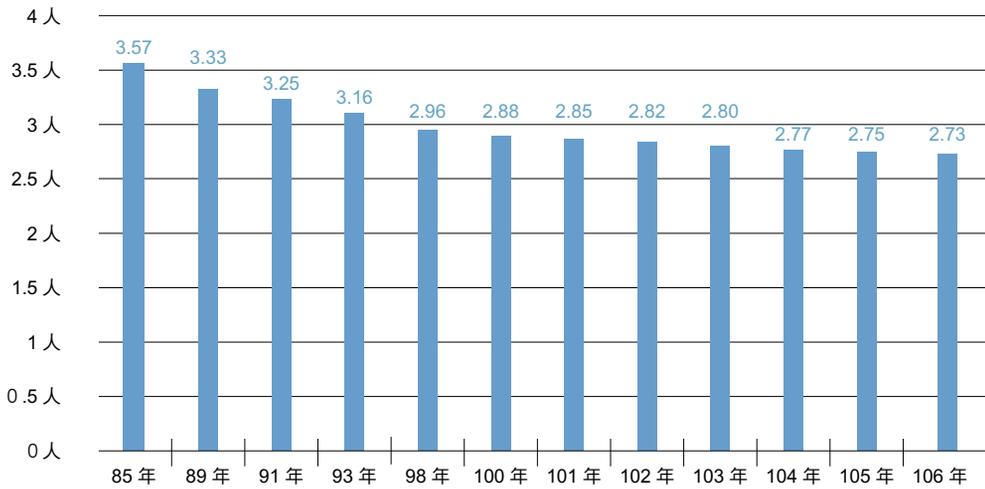


圖 2 臺灣地區家戶人數變動趨勢

資料來源：內政部

構發展推計（106年至115年）」期末報告指出，多數人一生大多時間生活於核心和主幹家庭，個人隨著年齡成長，進入「單人家戶」與「夫婦兩人」家庭狀態之情形隨之上升。以99年而言，男性在50歲以後，超過一成將生活於「單人家戶」，另外一成生活在「夫婦兩人」家戶。整體而言，生活在傳統的核心和主幹家庭人口，隨著年齡成長而下降，單人家戶、兩人家戶、甚或其他組合的家戶型態逐漸扮演重要角色。

此外，老人與子女同住比率逐年降低，老人獨居的情形也越趨普遍，根據106年老人生活狀況調查報告，老人理想居住方式，獨居以及僅和配偶居住的比率，從102年的25.14%上升至106年的35.75%，增加了近11個百分點；老人希望和子女共居的情形則遞減，從102年的65.72%下降至106年的54.34%，減少11個百分點。

綜上可知，伴隨我國人口老化、家戶結

構小規模及獨居化，以及社區變遷等趨勢，個人因老化所衍生之需求複雜且多元，過去以家戶為單位可發揮的照顧功能越趨式微，政府如何維護老人尊嚴、健康及保障老人權益，讓老人獲得在地妥適之福利服務，是未來高齡政策規劃的方向。

貳、高齡社會福利政策之挑戰

一、快速回應超高齡社會到來

我國高齡化人口趨勢較歐美國家快速，為因應高齡化社會老人照顧需求，並與世界衛生組織（WHO）的主張接軌，政府應建構高齡友善環境、發展永續公平之長照服務體系，並依老人多元需求快速發展新興服務模式，促進社會融合、鼓勵社會參與、維護身心健康、保障生活安全、增進老人幸福感之友善服務體系。

二、「孤獨老人」為社會新興議題

在人口高齡化以及社會結構變遷的趨勢下，屬於相對弱勢的獨居與偶居長者比率漸增，其中「孤獨死」社會議題近年來逐漸受到關注，政府除目前針對「65歲以上獨自居住」、「同住者無照顧能力」、「65歲以上夫妻同住」，經社工評估需要關懷訪視之老人予以列冊，提供必要的關懷與照顧服務外，政府如何發展其他創新服務，鼓勵老人外出社會參與、降低孤單感，亦為未來高齡政策重要挑戰。

三、中高齡就業需求增加

依據 106 年老人生活狀況調查報告結果顯示，我國老人有經濟安全衍生之持續就業之需求，亦有為持續社會參與而產生之再就業需求。為回應老人就業需求，宜透過建構友善就業環境，支持中高齡就業，提升勞動參與，彰顯老人價值與尊嚴。

四、建構完善長照服務體系

近年我國人口結構呈現高齡化之趨勢，伴隨醫療衛生設備普及以及水準提升，國人老年平均餘命延長，促使老人照顧需求日益增加，另因經濟環境變遷及家庭結構核心化，家庭照顧功能式微，長期照顧服務成為老人福利政策最重要的課題之一。

參、前瞻性高齡福利政策方向

高齡化、少子女化社會快速變遷，帶來生活型態與家戶結構之改變，彰顯老人照顧需求議題，預見未來鰥寡老人、無子女或未能與子女同住者人數愈趨增加，如何支持老人在熟悉環境中，保障經濟安全，可健康獨立生活，透過社會參與，維繫友誼與其他社

會關係，並建構完善照顧服務體系，協助老人實踐在地老化，是重要施政方向。

一、保障老人經濟安全

（一）鼓勵老人妥善規劃財務，強化經濟安全

鑑於高齡化、少子女化人口趨勢，以及家戶結構變遷，代間經濟支援功能逐漸式微，為完善高齡者經濟安全基本保障制度，政府鼓勵金融業依老人實際生活情況及需求，開發不動產逆向抵押貸款（以房養老）方案、財產信託、微型保險、年金保險、長期照顧保險及健康保險等保障型及高齡化保險產品，提供民眾老年經濟安全之多元選擇，鼓勵更多老人透過自行財務規劃，強化老年經濟安全及提升生活品質。

（二）保障經濟弱勢老人生活

政府依特定身分或經濟條件對弱勢老人發給中低收入老人生活津貼及中低收入老人特別照顧津貼，辦理中低收入老人裝置假牙補助、中低收入老人健保費補助及中低收入老人傷病住院看護補助，俾使弱勢老人基本生活獲得合理且妥善照顧。

（三）檢討各類救助資格之不動產價值門檻

有鑑於我國現行法規對於社會救助、福利津貼與公費安置之資格，於不動產價值方面，訂有不同金額與計算範圍之排富門檻，為保障經濟弱勢民眾及老人基本生活權益，衛生福利部刻正整體檢討所屬各機關主管之法規，對於社會救助、福利津貼及公費安置資格所訂之不動產價值金額，及納入計算之對象範圍，期能擴大服務資格，照顧更多經濟弱勢老人。

（四）研訂中高齡者及高齡者就業法

工作對老人而言不僅是經濟來源，亦為個人社會地位建構之基礎。為協助中高齡者續留職場傳承經驗，促進世代合作，勞資雙贏，透過訂立專法，建構友善無歧視之職場環境，協助在職者穩定就業、促進失業者就業、支持退休者再就業，以及創造就業機會，以利開發及運用中高齡勞動力，提升經濟收入，積極參與社會，展現價值與尊嚴。

二、建構健康、友善高齡環境

（一）推動預防保健服務

為提升老人自我照顧能力，以及透過預防保健延緩老人失能，政府提供慢性病個案之早期發現、轉介及追蹤服務，建立老人慢性病個案及其家屬自我健康管理的能力，並透過多元化行銷慢性病防治，引導老人建立健康生活型態。

（二）強化老人心理及社會適應

為回應老人孤獨議題，針對老人發展在地多元化之心理健康促進活動或方案，強化老人生活調適、情緒管理、問題解決、壓力調適訓練、心理衛生與疾病相關知識等個人發展技巧，並針對男性、獨居及合併罹患慢性或重大疾病者，以推動心理健康促進工作。

（三）推動高齡友善城市計畫

採用WHO「高齡友善城市」八大面向「敬老與社會融入、社會參與、無障礙與安全的公共空間、交通運輸、住宅、通訊與資訊、社區及健康服務、工作與志願服務」，鼓勵全國22縣市共同推動，依高齡者需求，改善城市軟硬體構面，減少障礙，使老人、行動不便者

可獨立到達、進出及使用公共空間，讓老人在社區中有更多參與活動之選擇及機會。

三、開創老人社會參與機會

（一）廣設社區照顧關懷據點

「在地老化」為我國高齡政策發展之核心目標，為積極促使老人走出家門參與社會，政府鼓勵民間基層組織運用在地人力、物力資源，發揮社區自助、互助照顧功能，設立社區照顧關懷據點，提供老人所需關懷訪視、電話問安、餐飲服務、健康促進活動等各項服務，並輔導社區照顧關懷據點增值辦理巷弄長照站服務，擴充照顧功能，提升服務可近性，滿足長者基本生活照顧需求，減輕家庭照顧壓力。

（二）強化獨居老人關懷照顧

為降低老人孤獨感，政府針對列冊關懷獨居老人，加強關懷照顧措施或計畫，並結合志工提供關懷訪視、電話問安、餐飲服務等，並積極善用我國鄰里守望相助之良善風氣，促進社會資源進入社區，辦理多元化老人福利活動及長青學苑，充實老人精神生活及提升自我價值，提升獨居老人社會參與，讓老有所用，老有所終，增進老人退休後生活安排與適應，同時營造友善關懷老人之環境，消除獨居老人社會排除因素，強化獨居老人的社會關懷網絡。

（三）推動行動式老人文康休閒巡迴服務

由縣市政府結合民間團體定期定點辦理社區巡迴服務，利用巡迴關懷專車深入社區，提供福利服務、健康諮詢、生活照顧、休閒文康育樂等服務，協助鄉村地區老人就近接受服

務、鼓勵社區老人走出家門與社區居民互動，參與活動並了解各項社會福利服務措施。

四、健全長期照顧服務體系

（一）推動長期照顧十年計畫 2.0（以下簡稱長照 2.0）

政府自 106 年推動長照 2.0，為實現在地老化，提供從支持家庭、居家、社區到住宿式照顧之多元連續服務，普及照顧服務體系，建立以社區為基礎的照顧型社區，期能提升具長期照顧需求者與照顧者的生活品質，並以復能照護做法，強化長照照顧需求者身體機能，延後其入住機構的時間。

（二）施行給付及支付新制

政府於 106 年 12 月 29 日公告「長期照顧（照顧服務、專業服務、交通接送服務、輔具服務及居家無障礙環境改善服務）給付及支付基準」，並於 107 年 1 月 1 日實施，以利提升服務涵蓋率，提升民眾使用意願，並擴大支付運用，提供資源布建補助，鼓勵資源發

展，以提升服務品質，滿足民眾居家服務、日間照顧、家庭托顧、輔具購買租借與居家無障礙環境改善、營養餐飲、交通接送、喘息服務、復能照顧等各面向之長照需求。

（三）推動機構式照顧服務模式

政府透過整合家庭、民間機構、團體及政府的力量，為老人提供完善的安養、長期照顧等福利服務措施，以補充家庭照顧功能之不足，並加強老人福利機構量能與服務品質，落實老人福利機構評鑑與查核，增進老人福祉。

肆、未來展望

高齡化是全世界都正面臨之挑戰，實踐在地老化政策目標，亟須跨領域、跨部會，由政府與民間公私協力齊心投入，以行政合作、資源共享、鼓勵創新等策略，在法制面、制度面、服務輸送及服務供給各面向努力，共同回應高齡社會的需求，積極促進世代共融，開創一個每位老人都可以健康、安全、幸福的社會。

附註

註 1：2018 年以後之人口數據係推估值。

註 2：* 表示中推估結果，其他無 * 表示為實際值。

註 3：特別行政區。

參考文獻

1. 內政部統計處。內政統計查詢網。〈<http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>〉。
2. 國家發展委員會。2018。中華民國人口推估(2018至2065年)。
3. 國家發展委員會。2017。我國家庭結構發展推計(106年至115年)。
4. 衛生福利部。2018。106年老人生活狀況調查報告。