# 邁向高齡社會之公共服務發展趨勢

特稿

林桓　國家發展委員會副主任委員

人口高齡化是指某地區於某段時間內之總人口中，老年人口所占比率增加的現象。根據世界衛生組織（World Health Organization, WHO）定義，一個國家內 65 歲以上的人口，占總人口比例達 7%以上，稱為高齡化社會（aging society）、達 14%稱為高齡社會（aged society）、達 20%即稱之為超高齡社會（Super-aged society）。

隨著生育率下降與預期壽命延長，致使幼年人口持續減少，老年人口持續增加，根據聯合國經濟社會事務處（the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations）於 2013 年發布的「世界人口高齡化」（World Population Ageing）報告，全球 60 歲以上老年人口占總人口比率，已由 1990 年之 9.2%上升至 2013 年之 11.7%，預估至 2050 年將持續攀升至 21.1%，人口高齡化已是 21 世紀全球人口趨勢。

## 壹、我國正從「高齡化社會」邁向「高齡社會」

從全球人口老化趨勢可觀察到，許多國家，尤其是已開發國家及開發中國家大都面臨人口高齡化的問題，我國亦是如此。我國老年人口數自 1990 年以來快速增加，於 1993 年 9 月達到總人口數的 7.1%，正式邁入高齡化社會。隨著老年人口數逐年攀升，截至 2015 年底，65 歲以上人口已達 293 萬 8,579 人，占總人口 12.5%，目前我國正從高齡化社會逐步邁向高齡社會。

未來二、三十年因為大量嬰兒潮人口陸續成為老人，高齡人口會大量出現，而我國生育率又過低，估計高齡化會加速且將超過許多經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的國家。根據國家發展委員會推估，至 2018 年，我國老年人口占總人口比率將超過 14%，亦將邁入「高齡社會」；2025 年此比率將再超過 20%，我國將成為「超高齡社會」之一員。

## 貳、人口高齡化將改變既有政府服務型態

依據人口成長推估，我國從高齡社會邁入高齡化社會，所需時間約僅 25 年，而歐美國家約需 60 至 100 年時間達成。從這個數據顯

示我國人口高齡化過於快速，不僅將對社會與經濟帶來衝擊，也將影響各行各業的服務型態，政府身為最大的服務業，更應預為因應。整體來說，人口高齡化對政府服務挑戰有 4 大面向：

### 一、因應銀髮族生理特質，部分服務類型之需求提升

隨著年齡的增長，人體器官會逐漸磨損，失去原有的功能，導致身體機能退化。因此，視力模糊、重聽、反應遲鈍、行動不便等成為銀髮族共有的特質，並衍生出生活型態的轉變，例如依賴大眾交通工具及行動輔具、外出時間及頻率縮短等。而我國邁向高齡社會代表著在政府服務客群中，銀髮族所占比例將逐年攀升，政府機關若未即時改變既有的服務模式及作法，將無法針對銀髮族生理特質及生活型態轉變提供合宜的服務措施。

### 二、高齡者健康照護之需求更為迫切

依據衛生福利部 2013 年老人狀況調查報告，我國 65 歲以上老人自訴患有慢性病者高達 81.1%，所患慢性病主要為高血壓、骨質疏鬆、糖尿病及心臟疾病等。另觀察其居住狀況，65 歲以上老人僅與配偶同住者占 20.6%，獨居比率占 11.1%。從這些統計數據可推論銀髮族對於醫療、健康照護、送餐服務、關懷訪視等服務需求將較一般民眾高。因此，隨著我國人口高齡化，老年人口比例漸增，如何延長健康歲數，減緩高齡者失能發生，讓健康、亞健康及失能高齡者之生活與照顧需求皆能得到滿足，是政府重要課題。此伴隨而來的將是健康醫療、銀髮照護及社會福利等公共服務類型之服務量將逐年增加，此不僅涉及服務內容的調整，相關機關是否有足夠人力及資源因應與日俱增的服務需求，更是一大挑戰。

### 三、資通訊科技服務須考量銀髮族數位落差

在資通訊及網路科技快速發展下，為了提高服務效能及品質，各行各業多結合行動科技或雲端科技，發展出更便捷的服務模式及作法，政府機關亦是如此，線上服務或行動化服務是當前政府服務發展重點。但根據臺灣 2015 年個人家戶數位機會調查報告，60 歲以上的銀髮族僅有 27.1%曾上網，19%曾使用過行動上網，在資訊使用上較為弱勢。因此，隨著高齡社會的到來，政府機關導入資通訊科技創新政府服務時，亦須考慮到銀髮族數位落差問題並妥為因應。

### 四、提供服務人力不足

在高齡化及少子化雙重因素影響下，勞動力不足及老化是各行業都會面臨的共同挑戰，而政府機關除面臨人口高齡化帶來人力資源供給來源不足的壓力外，同時也面臨與銀髮族相關服務類型之服務量逐年攀升的問題。因此，政府機關應預為規劃，力求在有限的人力資源下，維持服務的品質。

## 參、我國政府機關運用創新作法，提供高齡長者服務

近年來，我國政府機關因應高齡社會的到來，紛紛提出創新服務作法，從近二年「政府服務品質獎」得獎機關針對高齡長者提出的服務措施，可歸納出客製化服務、主動到府服務及結合社會資源提供服務等 3 種服務策略。

在客製化服務方面，部分機關考量高齡長

者身體機能與一般民眾差異，客製化打造專屬服務，例如臺北市大同區公所主動改善內部設施及空間規劃，設置「樂齡專用服務櫃檯」，改造櫃檯硬體設施，並放大相關表單、提供老花眼鏡及聲音擴大器等，服務到所申辦業務的高齡長者。國立陽明大學附設醫院則是開設高齡親善門診，針對 65 歲以上長者，提供優先看診服務，如需進一步檢查及檢驗者則由志工主動陪同，並依所提供不同顏色的檢查單到高齡親善窗口，除增加快速通關外也免除長者為尋找檢查位置所苦。

在主動到府服務方面，部分機關考量老年人行動不便，推出到宅服務，老年人只要打電話預約，就會有專人到家中協助申辦或收取案件，十分便利。例如高雄市鳳山區第一戶政事務所推出「戶政到宅服務」，由專人到高齡者家中協助申辦補領國民身分證、印鑑登記或變更等案件。苗栗縣大湖鄉衛生所則是針對行動不便、長期臥床的長者提供流感疫苗免下車及到宅施打服務。

在結合社會資源提供服務方面，部分機關考量政府資源及人力有限，尋求私人企業或民間團體合作，提供老年人更多元的服務。例如，教育部終身教育司結合地方政府、學校、鄉鎮市區公所、民間團體等在地組織，共同推動「一鄉鎮、一樂齡」的在地化樂齡學習中心，設計具地方特色的多元課程，讓長者「快樂學習、忘記年齡」。另外，嘉義市政府衛生局為紓緩人口老化帶來的各種健康與照護問題，結合產、官、學、民各界資源，推動免費長者體適能檢測與正確運動指導服務，培訓體適能志工為老年人檢測體能數值後，客製化開立個人運動處方箋並進行運動指導，讓長者透過正確運動改善體能，活的更健康。

除了上述政府服務品質獎得獎案例外，南投縣政府衛生局則是自 2013 年起推動高齡友善商店認證計畫，先後將縣內的藥局、餐廳、旅館、金融業及便利商店等列為推動高齡友善商店示範行業，並由縣府針對參與認證業者進行輔導，協助業者改善硬體設施，或增加專為高齡者提供的特色服務，例如主動提供放大字體的圖文資料或提供老花眼鏡、放大鏡供顧客借用、客製化養生菜單及調理服務等，結合民間業者共同打造縣內高齡友善環境。

新北市政府自 2013 年 10 月起推動「新北市高齡照顧存本專案」，號召年輕的世代志工和年長但身體健康的佈老志工，陪伴需要的長者散步、運動、購物及提供送餐、文書處理等服務。此專案創新導入志工銀行的概念，讓個人 志工服務所累積的服務時數，在自己或親友有被服務需求時，可以兌換佈老志工或特約照顧服務員的服務；也可再捐贈做公益，透過引進社會資源，擴大長者服務量能。

另外，為了協助長期臥床老人沐浴，維持基本的生活品質，部分地方政府也結合民間團體，推出「行動到宅沐浴車」服務，由專業護理師、服務員、操作員（社工員）到民眾家中協助沐浴。在我國從高齡化社會逐步邁向高齡社會之際，也期待更多機關運用不同創新策略，發展出多元的貼心服務。

## 肆、日本因應人口高齡化的服務創新作法，可供我國參考

從全球人口老化趨勢可觀察到，幾乎所有國家都面臨人口高齡化的問題，日本在 1970

年就進入高齡化社會，是亞洲國家中最早成為高齡化社會者。截至 2015 年 9 月 15 日前的統計資料，65 歲以上的人口已達 3,384 萬人，占總人口 26.7%，已屬超高齡社會。相較於我國於 1993 年才進入高齡化社會，日本早在數十年前就面臨人口高齡化問題，並由政府率先提出相關因應對策，同時帶動銀髮服務產業的發展。因此，日本的服務創新作法可供我國參考。

例如，在日本偏鄉地區，高齡化問題更為嚴重，因在地人口外移、公車載客率低、虧損嚴重，從經濟面考量應裁撤虧損路線，但公車又是當地老年人日常生活高度依賴的接駁工具。在經濟及高齡長者生活支援的兩難下，日本政府與業者發展出「公車客貨混載」創新服務模式，將公車部分空間改裝為載貨區，承租給宅急便業者使用，透過公車空間的有效利用，一方面提高業者經濟收益，另一方面繼續提供高齡長者載客服務。另外，宅急便業者更推出加值服務，由宅配員定期前往獨居老人家中問候，並協助當地商店進行日常用品的協助配送，只要一通電話，服務就到家，協助解決當地長者的生活及安全健康問題。從這個服務案例中，我們看到日本在因應超高齡社會到來的創新與創意，透過與民間業者合作及服務整合設計，將公車服務範疇從載客延伸到貨品運輸，再擴大到居家照護，不僅維持大眾運輸路網的營運，同時照護高齡長者的生活。透過不同服務範疇的整合與串連，進而達到更大的服務效益，值得我國學習。

再舉一個例子，銀髮送餐服務在我國主要是由政府補助社福團體推動，日本的作法是由民間團體生活協同聯合會與地方政府共同合作，應用雲端科技建置「送餐到府雲」，提供客製化「訂餐—配送到府—收款」的一條龍服務。這項送餐服務是由專屬營養師監督製作低鹽、低熱量且營養均衡的餐食，除了每日更換菜單，每餐詳列熱量、蛋白質、脂肪及鹽分含量等營養成分，並可依銀髮族個別需求，調配餐食內容物的軟硬大小和口味，同時送貨員亦負責查看銀髮長者的健康。這項服務是結合資通訊科技，降低企業成本同時提升服務品質，提高企業投入銀髮族送餐服務的誘因，不僅解決高齡長者用餐問題，同時帶動銀髮服務產業發展。

另外，有鑑於銀髮族在健康、醫療、照護、生活、學習等面向的多元需求，日本政府於 2011 年召開 ICT 超高齡社會構想會議，邀集產、學、研各界集思廣益，希望以資通訊科技建構銀髮族安全又便利的生活服務和環境。並且提供研究開發助成金，鼓勵企業投入提高使用者便利性的技術研發，或發展創新銀髮服務模式，進一步形成新興銀髮產業等。

從上述的案例中，可發現日本在面對高齡社會的多項服務需求，是從整合性的觀點，重新設計服務流程，將不同範疇的服務提供者串連，並透過制度設計或誘因提供，吸引私部門投入銀髮族服務，藉此補足政府資源不足之處，這些推動經驗值得我國參考。

## 伍、因應高齡社會到來 政府應以前瞻、全觀的思維規劃公共服務

根據國發會推估，我國將於 2018 年邁入

高齡社會，於 2025 年成為超高齡社會的一員。因此，高齡長者大量且多元服務需求將衝擊政府服務體系，雖然我國部分機關已投入高齡長者服務的規劃，但仍有機關尚未有因應的作法，又或者未有全面整合性的規劃，因此未來各機關可以朝下列幾個方向精進：

## 一、以前瞻性的思維預為規劃

隨著老年人口比例逐年成長，多數機關服務客群中老年人口的比例也會增加。因此，機關在規劃服務時，應以前瞻性思維，盤點在未來數年，隨著人口高齡化，機關服務對象及服務需求的可能轉變，以預為因應。

## 二、以全觀性的角度整合服務

從日本因應人口高齡化的服務推動經驗，可發現跨域資源整合及服務流程的串連，將是因應高齡化社會銀髮族服務量增加，及政府人力資源不足之兩難的關鍵作法。在資源有限的情況下，政府需扮演的角色不再只是服務的提供，更應藉由制度的規劃或誘因提供，導入更多民間業者或團體共同創新銀髮服務模式，提供銀髮族更好的服務。

## 三、善用資通訊科技，開發虛實整合服務

資通訊科技是未來服務創新的一大利器，不僅可節省服務成本，更可跨越地域的限制，但銀髮族在資訊及網路科技的使用上，一直較為弱勢。因此，政府在導入資通訊科技創新政府服務時，應考量到銀髮族的需求，力求簡單及方便使用，同時亦應鼓勵銀髮族持續學習，提升資訊使用能力，擴大服務效益。另外，除了網路或行動服務外，生活照護及到府服務仍是必要的服務模式，可將二者相結合，開發虛實整合服務，提升服務品質。

人口高齡化是我國不可避免的挑戰，唯有預為規劃，才能妥為因應，國發會負責推動各政府機關精進為民服務品質，一直以來，透過「政府服務品質獎」評獎機制，引導各機關因應社會環境變遷創新並提升服務品質，將持續藉由評獎的設計，促使機關針對人口高齡化下的服務提供，即早因應規劃，以提供切合銀髮長者需求的服務。

Public Governance Quarterly