土及公共治理科

跨域推動高齡友善 健康城市成果與展望

邱淑媞 衛生福利部國民健康署署長

壹、前言

我國人口老化的速度相當快,民國 104 年 度的65歲以上老年人口比率為12.5%(內政 部,2016),依據國家發展委員會(以下簡稱 國發會)人口推估,老年人口比率將在107年 超過 14%, 我國將邁入「高齡社會」; 114年 將再超過 20%,我國將成為「超高齡社會」之 一員(國發會,2014)。國際上以老年人口由 7%增至14%的年數代表「老化速度」,與各 國相比,法國歷經 115年的時間「慢慢變老」, 瑞典花了85年,臺灣卻只需25年。筆者在 2011年倡議「老化海嘯來了」,引起各界對人 口老化議題的重視,就是要提醒社會大眾,臺 灣能因應人口老化的時間較歐美國家來得短, 若不及早做好準備,讓長輩健康、獨立甚至延 長其社會功能,不到10年,整個國家的生產力 與競爭力就將面臨極大危機。

表 1 老人自述曾經醫師診斷罹患慢性病項目數 (註 1)

慢性病	1 項以上	2 項以上	3 項以上
全	86.3%	68.6%	47.3%
男性	84.3%	64.1%	40.7%
女性	88.1%	72.5%	53.1%

資料來源:衛生福利部國民健康署,2013

102年,國民健康署「國民健康訪問調查」,調查顯示:8成以上接近9成(86.3%) 老人自述曾經醫師診斷至少有1項慢性病,近5成老人有3項以上的慢性病(如表1)。

「老化」讓人不免聯想到因生病而造成社會負擔的問題。然而,有慢性病不是問題,失能及依賴的狀況,是可以預防或調適的,一方面可以透過健康促進以及慢性病控制,來避免、延緩失能的發生,或壓縮失能的期間。另一方面,就是藉由環境的改變,降低任務難度或外在的失能閾值,例如無障礙坡道或電梯的設置,能讓身體不便的人行動自如,也就是營造一個友善的環境,讓長輩容易動、喜歡動,而這樣的「動」,不僅包括大家熟悉的身體要「動」(就是運動),也包括長輩的精神上及社會活動要「動」。

貳、積極倡議打造幸福臺灣樂齡 社會 各縣市攜手並進

「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)於 2002 年提出「活躍老化」觀念,並定義為:「為提升年老後之生活品質,盡最大可能以增進健康、參與和安全的過程」(WHO 2002)。如何因應高齡社會所帶來的衝擊與需求,為讓「活躍老化」能夠具體化,構築一座適合老年人樂活宜居的城市環境,世

界衛生組織於 2007 年發布「高齡友善城市指 南 (Global Age-friendly Cities: A Guide)」 (WHO 2007),希望營造兼容、無礙,能促 進活躍老化的生活環境。國內則在政府的倡議、 規劃下,以所有政策面向的健康工程(healthin-all-policies) 之精神,參採世界衛生組織高 齡友善的城市指南八面向,與縣市政府共同合 作,發動社會不同層面都來推動高齡友善環境 改造的工作(如圖1)。2010年於嘉義市展開 第一個高齡友善城市計畫,短短3年時間,全 臺22縣市皆加入這個「高齡友善城市」的工程, 並完成連署世界衛生組織「都柏林宣言」(如 圖 2) ,讓台灣成為全球第一個推動高齡友善城 市涵蓋率最高的國家。

高齡友善城市的推動,主要是以縣市政府

為整合的平臺,縣市首長對推動高齡友善城市的 認同與承諾,是計畫能否順利開展的重要關鍵, 因為這個工程不僅需透過衛生體系之努力,也 要號召非衛生體系的加入。為此,首先邀請 22 位縣、市長都簽署了推動計畫的同意書,同時, 為了讓高齡友善城市能夠徹底落實在臺灣每個 角落,國民健康署扮演著關鍵角色,發揮中央 「倡議」(Advocate)、「促能」(Enable) 及「媒介」(Mediate)三大功能,帶領各縣市 推動高齡友善城市計畫。

一、在「倡議」(Advocate)方面

國民健康署導入世界衛生組織高齡友善城 市一敬老與社會融入、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、工作與志願服務八大面向,由中

無障礙與安全的公共空間 社區及健康服務 交通運輸 通訊與資訊 住宅 友善城市 工作與志願服務 計會參與 敬老與社會融入

圖 1 高齡友善城市八大面向

資料來源:衛生福利部國民健康署,2015

國土及公共治理科



圖 2 簽署「都柏林宣言」證書

資料來源:衛生福利部國民健康署,2015



圖 3 高齡友善城市宣導照片

資料來源:衛生福利部國民健康署,2015

央制定推動政策,在地方落實執行,由公部門帶 頭做起,引領其他公、私立機關或機構、團體, 積極營造高齡友善的空間與服務。縣市長的承 諾與領導是高齡友善城市能否推動成功的關鍵。 因此,國民健康署首先邀請縣市長簽署推動計



圖 4 高齡友善城市專書

資料來源:衛生福利部國民健康署,2015

畫的同意書,並進行訊息傳播,如辦理記者會、 拍攝「活躍老化」、「高齡友善」等短片(如圖 3),藉由高齡活躍的超級老人及民意代表入鏡, 倡議各界關注人口老化議題,傳播長者活躍正面 形象。此外,編印「高齡友善城市,全臺總動員」 專書(如圖4)、架設「高齡友善城市」專屬網 站,匯集各縣市推動高齡友善城市成果與資訊, 目的就是希望增加公私部門及民眾對「高齡友 善城市」的瞭解,使民眾有感,提高參與度。

二、在「促能」(Enable)方面

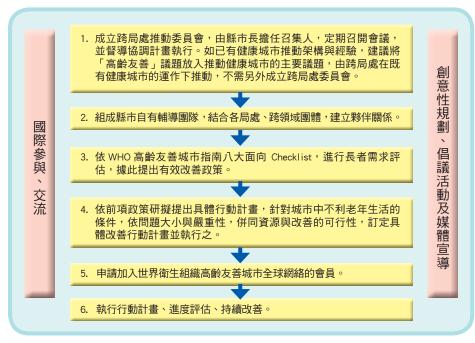
除宣導理念之外,國民健康署還提供了有效的推動模組與工具,以做為執行方案,讓推動 高齡友善城市的縣市有所遵循,依照步驟逐漸推 廣。參與推動高齡友善城市的縣市,首先需組成 跨局處推動委員會,並以八大面向檢核表審視 施政現況。之後再藉由座談會、焦點團體及問卷 調查,瞭解轄區內長者的需求,同時爭取民間與 企業共同參與,展開行動計畫。值得一提的是, 國民健康署與嘉義市攜手完成試辦先驅計畫後, 即著手建立一整套簡易可行的推動模式(如圖 5),目可快速複製,順利在其他縣市應用。

國民健康署也透過每年定期舉辦的工作坊、 教育訓練、獎項選拔表揚與成果發表等方式, 增加各縣市推動高齡友善的能力與動力。每年 年底的成果發表會,成為縣市政府之間經驗交 流及學習的平臺,而年初提報計畫及期中、期 末報告的定期審核,則可確保縣市執行計畫的 品質。另外,國民健康署積極帶領各縣市進行 國際交流與標竿學習,例如 2011 年世界衛生組 織於愛爾蘭的都柏林舉辦「第一屆高齡友善城 市國際研討會」,全球有40多個城市市長參加,

筆者及嘉義市黃敏惠市長也應邀出席這場盛會 (如圖6),並與各國分享高齡友善城市推動 成果。另協助國內 22 縣市全數完成高齡友善城 市「都柏林宣言」簽署,並獲得亞太經濟合作 會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 認可,在2012年、2014年辦理兩屆 「亞太地區高齡友善城市與高齡友善經濟研討 會」,藉此借鏡國際經驗,並分享我國的推動 成果。

三、在「媒介」(Mediate)方面

國民健康署將中央人口政策白皮書重要施 政方針,及相關部會正執行之敬老、親老相關 施政提供縣市政府,並以小額行政運作經費來 協助縣市整合跨局處的資源,將中央各部會之 施政於地方活化並落實,並提供輔導專家資源, 協助縣市解決推動過程中所遇到的困難。



高齡友善城市行動推動步驟

資料來源:衛生福利部國民健康署,2015

國土及公共治理科



圖 6 2012 年都柏林會議各國簽署者合影(第一排右三為邱署長,右二為黃市長)

資料來源:衛生福利部國民健康署,2015

參、高齡友善不只顧健康,還有 參與、融入、貢獻

「健康」不只是不抽菸、不喝酒、不嚼檳榔、多運動及控制體重的健康面向,還有許多面向的問題。要讓長輩健康,很重要的方法,就是讓長輩經常「動」,除了身體要動,多做運動,也包括在精神上、工作上和社會活動上要「動」。這不能光靠長輩自己努力,社區裡在敬老與社會融入、社會參與、無障礙與安主、社會發與之間、交通運輸、住宅、通訊與資訊、都可能會有「阻礙」長輩的「動」,例如社會對長輩的「動」,例如社會對長輩的「動」,例如社會對長輩的「動」,例如社會對長輩大小、老人工作機會或志願服務年齡限制等。因此,必須創造一個友善高齡的環境,讓長輩能動、容易動和喜歡動。試想:這些面內如都長輩友善,還能對哪個族群或年齡層不友善。

這是一個全齡適用,全民都能受益的政策。

為推動「高齡友善城市」,國民健康署和 各縣市衛生局一起工作,結合社區關懷據點跟 志工,把衛生醫療資源,注入本來的社政資源, 讓據點可以順利發展,加速政策推動。例如, 有些縣市的大眾運輸較為不便,便促使當地醫 院的接駁專車與社區結合,兼備多種功能,協 助銀髮族前往市場、活動中心或進修課程,都 有助高齡的健康促進。

各縣市政府也逐漸發現,這個長遠的計畫 將使城市越來越友善。如台北市發展路平專案, 讓民眾喜歡出來走動;公共設施無障礙、連候 車亭都友善,設椅子可以坐下休息;有縣市推 出「友善商店」,鼓勵參與的愛心商店、藥局 及醫療院所提供老人茶水、座位、廁所、問路 服務,實現「在地人提供在地服務」理念,藉此, 為商家提升公益形象,也帶來商機。

肆、營造不老友善社會,長者「心」 關懷

傳統衛生體系對民眾健康的維護,是以疾 病預防和控制為主, 這是很核心的公共衛生服 務,然而,靠公共衛生體系照護長者健康單打 獨鬥的時代過去了。國民健康署推動高齡友善 城市之初,也遭遇到一些懷疑,但是,各縣市 政府若能依國民健康署提供的施政工具與八大 面向檢核表,推動高齡友善城市政策,恰好可 檢視其施政內容的敬老程度。

目前縣市政府紛紛推出許多特色計畫,例 如臺北市「銀髮友善好站」、桃園縣「交通新 亮點」、苗栗縣「厝邊頭尾大家講」、「文康 休閒巡迴專車」、臺中市「代代上學趣」活動、 嘉義市「長青園」、嘉義縣的社區「健康柑仔 店」、宜蘭縣「幸福一指通」、雲林縣「幸福專 車」和新竹市的高齡友善銀行。嘉義市也首創

「高齡友善餐廳」,提供高齡長者專屬的菜單, 優先長者首先入座,還有專人介紹菜單,以示 對長者的尊重(表2)。

除此之外,祖父母節、樂齡學苑、長青食 堂、免費電腦課程和阿公阿嬤健康活力秀等,都 是各縣市普遍推動的活動。國民健康署更安排阿 公阿嬤活力秀隊伍,到各種不同場合做活力秀表 演,比如育幼院、監獄或是中央部會的宣導活 動。未來也可推動讓阿公阿嬤化身為導護天使, 陪社區裡的小朋友上下學,不僅活化銀髮人力, 也是幫雙薪職業夫妻解決接送小孩的問題。

伍、臺灣銀髮族社會參與世界之冠

在高齡友善八大面向中,目前以社會參與 在我國的推動最為順遂。許多老年人常至醫院、 廟宇、圖書館與社福團體等單位擔任義工。隨著 網路日益普及,資訊交流便利,不少老年人「活

表 2 縣市八大面向推動實例表

八大面向		各縣市推動特色實例	
安居	住宅	嘉義市:「長青園」老人住宅;彰化縣:「居家緊急救援連線」;宜 蘭縣、花蓮縣:老人防跌居家環境安全檢視。	
連通	通訊與資訊	臺中市:「友善樂齡行動導航」;宜蘭縣「幸福一指通」。	
暢行	交通運輸	雲林縣:「幸福專車」;臺北市:「公車禮貌心運動」;臺南市:「飛輪伙伴」。	
無礙	無障礙與安全的公共空間	臺北市:「路平計畫」、「高齡友善公共服務空間設計通用參考手冊」; 桃園市:「建築物公共安全檢查計畫」;臺中市:「人行道路平計畫」。	
不老	工作與志願服務	彰化縣:「長青志工在友善彰化」;新北市:「高齡照顧存本專案」; NGO 推圓夢列車。	
親老	社會參與	宜蘭縣:全國樂齡舞林大賽、長青星光大賽、「童心不老 Camera」 攝影大賽;臺北市、臺東縣:銀髮族運動會;各縣市樂齡學習中心。	
康健	社區及健康服務	各縣市照顧關懷據點、友善藥局和友善診所;嘉義縣「社區健康柑仔店」;宜蘭縣「老來寶健康促進家園站」。	
敬老	敬老與社會融入	新北市:「愛心友善店家」、「老人共餐據點」;桃園縣:「老人愛 心商店」;臺南市:「樂活臺南-商店真有情」;嘉義市、臺北市: 「高齡友善餐廳」;新竹市「高齡友善銀行」;南投縣「高齡友善飯 店」;高雄市「高齡友善商家」。	

資料整理:衛生福利部國民健康署,2015



到老,學到老」,學會使用網際網路。除了用來消費購物外,還常在社群網站發布生活照或影音檔案,與親友聯繫互動,正所謂。在國民健康署積極倡導下,從100年起開始舉辦的「阿公阿嬤動起來」活力秀趣味競賽,讓活躍老化概念深入各鄉鎮,不少老年人經常聚會,一起練舞練唱,就是為了參加這項競賽(如圖7)。

陸、協助老年就業,傳承經驗與歷 練

至於八大面向中,最需加強的是老年人就 業部分。日本、韓國與西歐各國因人口老化問題 嚴重,為了提高老年人就業意願,無不卯足全 力。例如,日本鼓勵退休人士重新投入職場;韓 國也大力推動「人生二次收成計畫」,鼓勵長者 再度就業。研究顯示,長者的活躍度如能增加, 消費市場自然擴大,就業機會也將順勢成長。

反觀我國,每年退休人口越來越多,平均 退休年齡僅 57 歲,但補進來的人力始終追不上 退休人數。老年人口的經驗與歷練相當豐富,可 以擔任顧問型工作,包括時下最夯的醫療管理, 指導年輕後輩、提攜後進。即使工作屬於勞務 型,體力較差的老年人則能以打工方式參與勞 動,像是速食餐飲及大樓管理員。高齡者是重要 的人力資源之一,只要有機會,相信許多退休長 者都願意在人生最後階段,對社會仍有所貢獻。 老年人如能重新進入職場,將更樂於消費,花 錢享受人生,讓城市活化,進而刺激經濟發展。

柒、用心就是商機,用愛與友善 創造驚奇

如果各縣市在景觀、住宿、餐飲、大眾運輸交通等層面都能有更貼心的設計,提供老年人最便利、安全的服務,相信老年人口將更願意四處走動,不再「宅」在家裡,身心更健康,各地政府則能發展觀光產業,刺激消費與活絡經濟。事實上,高齡產業商機無限,日本及歐美各國早已全力扶植、積極推廣,打造銀色 GDP。如日本推出針對老人所設計的手機、玩具、電



圖 7 105 年度「阿公阿嬤動起來」趣味競賽活動照片

資料來源:衛生福利部國民健康署,2016

腦遊戲等產品。

活躍老化需要跨領域、多層次的介入,從 科技、人、服務、環境到制度缺一不可。這些介 入未必要花費高額預算,只要從高齡友善的思 維加以重新檢視與設計,如此不僅能活化既有 資源,甚至可增加商機與社會生產。如果老年 人口代表一種消費族群,占人口比例越來越多 的長者,代表的是一股新興的消費潛力,鼓勵 產業界要洞燭人口結構變化的先機,投入銀髮 市場開發,並思考服務、產品、技術及知識等 面向的創新。如果銀髮商品設計能提供長者參 與的機會,發展出的產品一定更能符合其需求, 比方説,把銀髮族會購買的商品,集中放在比較 方便拿取的地方;在商店出入口安置木製斜坡, 方便輪椅進出,所費不多,卻大大幫助消費者, 同時又提升企業形象。

長輩重視健康,企業在思考怎麼把握退休 人士的商機,可以多研發產品與服務,幫助長者 更加健康生活,這是雙贏。銀髮休閒的商機很 多,全球最夯的技術包括人工智慧跟 ICT(資訊 和通信技術),兩者也可以相連。比方説,回

家前先啟動電子配備進行家務整理或料理烹調, 正是人工智慧連結 ICT 的運用。這些因應人口 老化的新商機,是全球企業競爭的能力,不但 服務銀髮族,也是銀髮人力可以再活用的企業 新血,他們和年輕人的智慧結合後會做得很好, 讓台灣不會因為人口老化而經濟衰退。

捌、結論

在營造高齡友善城市,臺灣隱然成為國際 領航先鋒,為全球第1個所有縣市均推行高齡 友善城市的國家。高齡友善代表的是對人的尊 重、支持、賦能與創新,一個對長者友善的社 會,就是對所有年齡層都友善、健康,並且有 活力的社會。期許在這樣的政策下,經政府、 民間與產業共同的努力,未來加入更多元的跨 代的融合,營造出更適合長輩安居樂活的環境, 長輩能在無礙的環境中,健康的活到老、要動 到不能動、做到不能做、學到不能學、玩到不 能玩!

附註

註 1:表 1 的樣本數為 3204人(男性 1526人、女性 1678人),百分比經加權處理。本表所指的慢性病包括:高血壓、糖尿病、 心臟病、中風、肺或呼吸道疾病(慢性阻塞性肺疾病、氣喘)、關節炎、胃潰瘍或十二指腸潰瘍、肝膽疾病(不包括 肝癌、膽囊癌)、髖骨骨折、白內障、腎臟疾病、痛風、脊椎骨骨刺、骨質疏鬆、癌症、高血脂、貧血等 17 項。

參考文獻

- 1. 內政部。2016。內政統計月報。內政部統計處。 < http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm > (檢索於 2016 年 1月)
- 2. 國家發展委員會。2014。**中華民國人口推計(103至150年)**。臺北市:國家發展委員會。
- 3. WHO. 2002. Active ageing: a policy framework. Geneva: WHO.
- 4. WHO. 2007. Global age-friendly cities: a guide. Geneva: WHO.