

行政院 98 年 9 月 7 日院臺內字第 0980093938 號函核定

# 友善關懷老人服務方案

內政部編印

## 友善關懷老人服務方案（核定本）

### 壹、依據

為因應我國社會型態及家庭結構急劇轉變，所衍生多元複雜之老人照顧需求，內政部自87年起陸續推動第一期至第三期「加強老人安養服務方案」（簡稱安養方案），至96年底該方案辦理期程屆滿；為加強保障老年經濟安全及因應老化照顧需求，業陸續開辦國民年金制度、推動長期照顧服務，並著手規劃長期照護保險，以保險方式協助減輕家庭照顧負擔。

然而我國目前面臨三大處境，一是我國人口未來老化速度遠高於歐美先進國家，二是家庭結構以小家庭為主，並多為雙薪家庭，三是家庭所能提供的照顧功能愈趨式微；有關失能老人之照顧，目前正提供長期照顧服務協助家庭照顧，未來規劃辦理長期照護保險，減輕家庭照顧負擔，對於其他約9成非失能老人之需求，亦應加以重視，因此如何有效建構並周全整體老人福祉益形重要。行政院遂於97年10月29日指示：「老人安養係為當前最重要社會政策之一，請檢討安養方案實際成效及需求，儘快規劃新安養計畫提報」。

內政部爰檢視相關方案執行成效，考量當前社會變遷與國際發展趨勢，配合社會福利政策綱領、老人福利法之宗旨與辦理原則，研擬「友善關懷老人服務方案」，以「活躍老化」、「友善老人」、「世代融合」為方案主軸，期積極維護老人尊嚴與自主，形塑友善老人的生活環境，強化老人身體、心理、社會參與的整體照顧，使老人得以享有活力、尊嚴與獨立自主之老年生活，實現「公益社會，永續福利」之社會福利政策願景。

### 貳、規劃背景說明

#### 一、人口結構改變，老人比率急增

我國老年人口佔總人口比率於82年達7%，正式邁入高齡化社會，截至97年底已達10.43%，人數超過240萬人；根據行政院經建會97年的推估（採中推估值），將於106年增加為14.0%，正式進入高齡社會，於114年再增加為20.1%，約有481萬餘人，邁入所謂的超高齡社會。人口老化是世界各國共同面臨的變遷經驗，惟各國的老化速度與經驗不盡相同，相較於歐美先進國家有50-100年的時間因應準備，而我國由高齡化社會邁入高齡社會僅

約24年左右，由高齡社會轉變為超高齡社會更縮短為8年，顯示我國人口老化的歷程將愈來愈快；至145年，老年人口預估有764萬人，占總人口比率將超過三分之一。

表一：各國人口老化所需時間比較

國別	到達65歲以上人口比率之年次					倍化期間（年數）		
	7%	10%	14%	20%	30%	7%→14%	10%→20%	20%→30%
台灣	1993	2005	2017	2025	2040	24	20	15
新加坡	2000	2010	2016	2023	2034	16	13	11
南韓	2000	2007	2017	2026	2040	17	19	14
日本	1970	1985	1994	2005	2024	24	20	19
中國	2001	2016	2026	2036	-	25	20	-
美國	1942	1972	2015	2034	-	73	62	-
德國	1932	1952	1972	2009	2036	40	57	27
英國	1929	1946	1975	2026	-	46	80	-
義大利	1927	1966	1988	2007	2036	61	41	29
瑞典	1887	1948	1972	2015	-	85	67	-
法國	1864	1943	1979	2020	-	115	77	-

資料來源：中華民國臺灣97年至145年人口推計，行政院經建會（2008）

除人口老化速度快因素外，我國國人平均餘命也逐年延長，97年我國男性平均餘命為75.49歲，女性為82.01歲。國人平均餘命的增加，使老年依賴人口數量勢必增加，其依賴期間也相對延長。根據經建會推估，未來50年不僅是老人在絕對與相對數量快速增加，老人之人口結構也會產生變化，亦即「年輕老人」（65-74歲）與「老老人」（75歲以上）之相對比例，將從目前年輕老人約占五分之三，到125年成為各占一半的情形；老年人口扶養比率，也將從97年的14.4%，增加至117年的34.5%，135年的60.8%，與145年的71.8%。基此，因應我國人口老化之速度、特色與需求，推動適切老人福利服務因應措施益形重要。

## 二、活躍老化已然成為國際趨勢

20世紀末至21世紀初，健康與福祉已被聯合國認定為有關老人的兩大議題。為積極迎向高齡社會，聯合國1991年通過「聯合國老人綱領」，提出獨立、參與、照顧、自我實現、尊嚴等五要點，以宣示老人基本權益保障之共同目標。世界衛生組織（WHO）於2002年提出「活躍老化」（active ageing）核心價值，認為欲使老化成為正面的經驗，必須讓健康、參與、和安全達到最適化的狀態，以提升老年人生活品質，這也是目前國際組織擬訂老人健康政策的主要參考架構。

同年聯合國在老化問題世界大會，亦關注如何將老人融入社會各層面、擴展老人角色，以及活力老化等政策議題；世界衛生組織並彙集全球性友善老人城市計畫（Age-Friendly Cities Project, AFCP）實驗成果，於2007年公布以住宅、交通、戶外空間與建築規劃、社會參與、溝通與訊息傳播、市民參與與就業、社會尊重、社區支持與醫療服務等八大發展指標，期冀排除環境中的障礙，積極增進老人的日常活動與社會參與機會，國際的發展趨勢深值我國推動老人福利參考。

## 三、健康維護與社會照顧議題日趨重要

根據內政部94年老人狀況調查報告顯示，老人所期望的老年生活分別為身體健康、與家人團圓和樂、經濟來源無虞；對未來生活最擔心的前三項問題包括身體健康、經濟保障及生病時之照顧需求。同時，該資料亦顯示老人固定參加社團活動的比率逐年提升，並較為積極參加志願服務及養生保健等活動，顯示隨著生活品質提升及價值觀念改變，老人對精神生活與休閒活動日益重視，更凸顯政府應加強規劃老人休閒活動、促進老人社會參與並建構完整健康與社會照顧體系的必要性。

健康的積極定義，不僅是減少疾病與失能的發生，更希望維持良好之身體與心智功能，進一步促進社會、心理層面的發展。基此，除了提供身心功能障礙者，或缺乏自我照顧能力之失能老人長期照護和醫療服務外，對於絕大多數老人的預防保健與健康促進，更應積極擬訂各項預防策略，並進一步建構友善老人之生活環境，營造無歧視且悅齡親老的社會觀念，方能積極維護高齡者健康活力及尊嚴，延緩身心功能的退化，讓老人享有健康活躍之老年生活。

## 參、相關（過去）方案之執行檢討

### 一、我國近年重要老人福利方案辦理成效

為解決人口老化所衍生之問題，加強對老人福利之重視，近年政府已陸續推動多項老人福利方案或計畫，如「加強老人安養服務方案」、「新世紀健康照護計畫」、「照顧服務福利及產業發展方案」、「我國長期照顧十年計畫」等，並自97年10月1日起正式開辦國民年金保險；旨在加強安養照顧服務，建構長期照護體系及提供經濟安全保障等目的，主要推動成果略述如下：

- (一) 擴大居家服務對象、提升專業照顧知能：87年至96年由內政部推展「加強老人安養服務方案」，及91年至96年由行政院經建會推動「照顧服務福利及產業發展方案」，主要成果為強化推展居家服務與家庭支持，將居家服務對象由中低收入戶擴及一般戶，整合病患服務員與居家服務員為照顧服務員，並推動照顧服務員丙級技術士證照制度；同時強化照顧管理中心功能，整合社政與衛政照顧服務資源，落實照顧管理制度，確立照顧管理中心作業流程，及定期評估與輔導各中心的運作。
- (二) 整合長期照護資源、建立照顧管理制度：90至93年行政院衛生署所推動之「新世紀健康照護計畫」，以各縣市之「長期照護管理示範中心」為據點，建置轄內長期照護資源整合與配置的網絡，以有效結合社政及衛政之照護資源，提供民眾長期照護專業的諮詢評估與轉介、輔具租借、教育訓練與家屬支持團體等適切的服務，逐步建立照顧管理制度。
- (三) 整備照顧資源量能，建立長期照顧體系：有鑒於人口老化所帶來的長期照顧需求，內政部與行政院衛生署自96年起推動「我國長期照顧十年計畫」，普及照顧服務、支持家庭照顧能力、穩定照顧管理制度、發展人力資源與服務方案，並建立財務補助機制，針對失能老人、55歲以上山地原住民、50歲以上身心障礙者，及僅工具性日常生活活動功能失能且獨居之老人，提供居家服務、日間照顧、老人營養餐飲、輔具購買租借與居家無障礙環境改善、家庭托顧、交通接送、居家護理、社區及居家

復健、喘息服務以及長期照顧機構服務等；至 97 年底總計約有 3 萬 6 千餘人受惠；透過各項長照資源之整備及完備服務輸送機制之建立，期為長期照護保險制度奠定穩健基礎。

- (四) 正式開辦國民年金，保障老年基本經濟安全：97 年 10 月 1 日起國民年金制度正式施行，將 25 歲以上未滿 65 歲之未參加軍、公教、勞、農保約計 424 萬的國民，納入社會安全網，並兼顧現有領取津貼者之權益，使其在老年、身心障礙甚至死亡時，被保險人及其遺屬能獲得適足的基本經濟生活保障，並使我國邁入社會福利制度新里程碑，建構社會安全制度完整網絡，開啟老年年金制度新時代。

## 二、檢討與展望

前述相關方案或計畫，著重在失能老人之照顧服務及國民之經濟安全，惟有關占大比例的健康老人之相關服務，相對顯得欠缺與不足，因此，本方案將加強健康促進及社會參與等面向之措施。

- (一) 因應即將面對之高齡社會需求，納入新興重要議題：高齡化社會所引發新的需求與問題，向為政府及民間關注的焦點，因此亟待及早規劃及提出因應對策，經檢視未來老年人口特色及需求，並廣徵專家學者及民間團體意見，特別將原住民及農村老人社區照顧、失智症照護服務、閒置空間活化運用、研議房屋淨值轉換抵押貸款產品，及強化家庭固有倫理及功能等，特別納為重要新興老人議題，針對議題提出相關福利措施。
- (二) 研議積極性老人福利政策，增進老人生活健康尊嚴：「聯合國老人綱領」所揭示的獨立、參與、照顧、自我實現與尊嚴，為政府規劃推動老人服務措施之主軸精神，是以，為保障老人權益，除現行維持身體健康、保障經濟安全、提供生活照顧相關措施外，亦需同步規劃更具前瞻性與發展性的老人福利服務，方能真正回應所有長者需求，積極維護老人尊嚴與自主，營造高齡友善的社會，使老人可以活得健康、有活力、有尊嚴。
- (三) 整合部會資源，強化合作共識：鑑於老人福利服務資源分散各相關社會，亟需仰賴結合各部會、地方政府與民間力量，整體

性提供老人所需各項服務措施，透過積極強化各單位之協調共識，除提供資源相互共享，避免重複配置，更能展現老人福利相關措施之全貌。

#### 肆、整體願景與方案目標

##### 一、整體願景

面對我國人口結構變遷呈現「先快速少子女化，再快速高齡化」特色，當前老年人口雖超過全國總人口十分之一，惟仍尚未邁入真正快速老化階段，約莫 5 到 8 年後，當所謂的戰後嬰兒潮人口邁入老年期後，我國人口結構失衡的問題將更加嚴重，面對我國老年人口在數量和比率上持續增加的趨勢，首當其衝是急性醫療與長期照護成本的大幅增加，展望未來，為健全財務規劃及減輕家庭照顧負擔，建置可長可久的長期照顧體系，方能有效因應我國人口快速老化所產生的長期照顧需求。目前行政院經濟建設委員會正積極規劃長期照護保險相關事宜，而各項照顧資源之量能亦同步加速整備，旨在建構整體長期照護服務網，滿足失能者照護需求，減少民眾負擔。

面對高齡人口遽增趨勢，未來社會資源的分配，家庭組成方式，以及子女和年老父母的居住與奉養關係等，勢將有所影響與改變。因此，本方案旨在適時回應現階段老人需求，提昇老人生活品質，確保老人在長期照護、健康照顧、經濟安全、居住交通及社會參與等相關需求，獲致滿足。亦即，絕大多數老人所需要之生活照顧，如照顧安養服務、健康促進維護、社區參與融合及友善環境建構等，應於我國人口快速老化前做好周全準備，以延緩老人身心功能的退化，有效減少老人慢性疾病產生，更能降低長期照護及急性醫療之整體社會及家庭成本，使長者受到應有的照顧，豐富各年齡階段的社會生活。

##### 二、本方案三大核心理念

檢視當前國際發展趨勢，可歸納出活躍老化、友善老人、世代融合是發展積極性老人福利政策之核心理念。所謂**活躍老化**，包含健康促進、社會參與和安全維護面向；其中健康促進為透過多元角度介入，促進人們具備積極、有效的能力以維護及自主管理健康；社會參與則有提供教育及學

習機會、鼓勵個人依能力、偏好及需求，投入經濟發展相關的活動或志願服務工作，以及透過各項服務鼓勵民眾充分參與社區及家庭生活等教育學習、社區生活參與、開發人力資源等；安全維護則包含老人保護、經濟安全等。友善老人理念則包含建構良好之物理環境，如有利老人之交通運輸及居家住宅等無障礙環境，以及面對老化之正確態度，正向形塑老年圖像等；最後，更應藉由教育宣導或世代交流等傳承，進而營造無年齡歧視、對老人親善之世代融合社會。

### 三、方案目標

立基上述三大理念內涵及回應前述方案之執行檢討，本方案之目標有四：

- (一) 加強弱勢老人服務，提供關懷照顧保護。
- (二) 推展老人健康促進，強化預防保健服務。
- (三) 鼓勵老人社會參與，維護老年生活安適。
- (四) 健全友善老人環境，倡導世代融合社會。

### 四、達成目標之限制

- (一) 本方案推動有賴中央各部會及地方政府執行各項措施，為使方案能順利推動，相關單位應配合編列足夠預算，以為支應。
- (二) 本方案為兼顧當前社會發展現況及國際趨勢之開創性方案，工作項目涉及諸多新興重要議題，亟須政府與民間單位積極宣導與資源投入，方能有效落實。

## 伍、執行策略與工作項目（分工表請詳附錄）

### 一、加強弱勢老人服務，提供關懷照顧保護

- (一) 提供經濟弱勢或偏遠地區老人適切服務，保障權利與維護尊嚴
  - 1. 補助中低收入老人免費裝置假牙，保障老人口腔健康。
  - 2. 協助中低收入老人改善居家環境或提供租屋補助，並強化居家環境無障礙修繕。
  - 3. 加強辦理遠距照護，強化醫療及長期照顧資源連結，保障偏遠、離島或原住民地區老人就醫權益。

- (二) 發展失智症照顧資源，提供多元連續照顧服務

- 1. 加強教育宣導，增進社會大眾對失智症的認識與了解。



2. 因應失智症老人照顧者需求，強化失智症家庭照顧者支持體系。
  3. 建構多元連續性之失智症照護模式，提升失智老人照護服務品質。
  4. 強化辦理失智症早期篩檢相關服務。
  5. 推廣指紋捺印，加強預防走失策略及宣導。
- (三) 提供獨居或有被疏忽、遺棄或虐待之虞老人適當服務，建置保護網絡
1. 加強負有老人保護通報責任相關人員之教育宣導，並建置老人保護資訊平台。
  2. 結合警政、衛生、社政、民政及民間力量，建立老人保護網絡體系，並定期召開老人保護聯繫會報。
  3. 加強宣導，落實 113 為老人家庭暴力事件通報之單一窗口，加強對民眾宣導。
  4. 結合警政、衛生醫療體系，提供中低收入獨居老人緊急救援連線服務。
  5. 對榮民提供訪視服務，發現疑似需保護個案立即通報；並結合資源，協助提供所需各項服務。
- (四) 研擬或宣導老人財務規劃之重要性，以維護老人經濟安全
1. 積極宣導老人財產信託，協助老人管理與規劃財務。
  2. 推展商業性質年金保險或長期照護保險等。
  3. 研議房屋淨值轉換抵押貸款 (Home equity Conversion Mortgage) 產品之可行性。

## 二、推展老人健康促進，強化預防保健服務

- (一) 強化健康促進與預防保健，積極維護老人身心健康
1. 整合社會福利、教育、醫療及相關資源，強化老人健康維護知能，導引建立健康生活型態。
  2. 加強推展慢性病高危險群之預防保健及健康促進服務。
  3. 推展老人防跌計畫。
  4. 辦理老人口腔保健服務。
- (二) 強化初級預防照顧服務，加強轉介連結其他服務體系功能

1. 強化社區照顧支持體系，發展社區初級預防照顧服務，提供失能的高危險群預防照顧措施。
  2. 強化原住民部落老人日間關懷站服務功能，有效提供原住民部落老人之關懷與照顧。
  3. 充實農村社區照顧設施，強化農村社區服務。
  4. 加強推動社區初級照顧之轉介功能，建立連續性照顧體系。
- (三) 鼓勵機構發展居家及社區式照顧服務資源，落實在地老化理念
1. 推動老人機構多層級照護服務模式。
  2. 鼓勵老人機構參與外展服務，支援居家式及社區式照顧。
  3. 輔導老人機構強化照顧服務效能，提升服務品質。
- (四) 加強老人服務相關人力培育與運用，穩定健康維護服務之推動基礎
1. 開發潛在人力，鼓勵原住民及農村地區居民參加培訓，投入社區照顧服務。
  2. 招募學生、社區人士、企業員工加入老人志願服務工作團隊，並定期辦理相關訓練。
  3. 研議規劃相關配套及獎勵措施，鼓勵醫療及社工等專業人員投入照顧服務。
  4. 改善照顧服務員培訓機制，積極推動相關訓練及協助證照取得，並強化已受訓或取得證照之人力投入照顧市場，避免閒置。
  5. 加強老年健康維護及促進之人力培育。

### 三、鼓勵老人社會參與，維護老年生活安適

- (一) 建構高齡教育體系，保障老人學習權益
1. 整合社會、教育、醫療及相關資源，提供老人多元終身學習管道。
  2. 鼓勵大專院校等相關機構開設適宜之推廣教育課程，鼓勵老人參與學習。
  3. 編製適合老人教材及教學方法，研發設計多元化課程。
- (二) 促進老人社會參與，建立正向生活態度
1. 鼓勵推動老人參與志願服務。

2. 推廣屆齡退休研習活動，豐富老人退休生活內涵。
  3. 充實老人休閒設備，提供健康、休閒育樂服務及資訊。
- (三) 協助老年生活調適，維護老人生活安適
1. 提升老人退休後之社會及家庭生活調適能力。
  2. 加強老人憂鬱症篩檢，推廣老人自殺防治之預防措施。
  3. 協助老人之家庭照顧者，提供補充性及支持性服務，以確保照顧服務品質。
- (四) 強化老人生活及福利等相關資訊之流通途徑與教育管道
1. 設置「服務單一窗口」，提供老人保護、醫療照護、福利服務資訊及資源。
  2. 提供教育訓練，強化老人獲致所需服務資訊之相關知能。
  3. 協助老人取得輔具資訊，提供二手輔具維修及租借服務。
  4. 加強藥品廣告監控，宣導老人及其家屬正確用藥安全與就醫觀念
  5. 加強抗老醫療相關研究，提供老人正確養生觀念。

#### 四、健全友善老人環境，倡導世代融合社會

- (一) 提供友善交通運輸環境，降低老人行的障礙
1. 改善大眾運輸無障礙設施，強化安全管理，保障老人搭乘安全。
  2. 規劃友善老人交通運輸通用設計。
  3. 改善人行道空間，減少老人外出之阻礙，確保行走安全。
  4. 強化高齡者駕駛機動車輛之安全管理，結合老人教育體系辦理安全駕駛講習及演練等。
  5. 加強辦理交通接送服務，協助失能老人就醫及使用長期照顧服務資源。
- (二) 加強無障礙環境改善，提供友善活動空間，保障老人安全
1. 協助公共建築物及活動場所，如社區式服務提供單位及場所等，加強設置各項無障礙設施及設備。
  2. 檢討無障礙環境相關法規，落實建築物無障礙設施設計規範。
  3. 加強落實醫院評鑑中有關醫院提供友善就醫環境規定之查核。
  4. 輔導改善老人機構設施設備。

(三) 活化運用閒置空間，增設老人福利服務供給場域

1. 建立跨部會合作機制，檢討公共建築物閒置空間之活化策略。
2. 擬訂閒置空間之運用與管理辦法，改善無障礙活動空間及相關設施設備。
3. 輔導閒置空間之有效利用，並作為老人照顧服務、健康維護、教育學習、休閒娛樂等用途。

(四) 透過教育宣導或世代交流等傳承，營造悅齡親老社會

1. 透過學校及社會教育等活動，使社會大眾正確認識老化，進而敬老親老。
2. 規劃推動適合跨世代家庭共同參與之教育文化、體育休閒及觀光旅遊等活動。
3. 辦理強化家庭價值、鼓勵世代互助之方案活動，並透過多元管道，宣導有法定扶養義務者應善盡奉養老人之責任。
4. 辦理薪傳活動，鼓勵不同世代族群進行文化傳承、增進代間互動。
5. 研議規劃三代同堂或與父母居所接近（同鄰）者，提供購屋貸款優惠。

陸、預期成效

本方案計 16 項執行策略及 63 項工作項目，除積極推動外，對於新興項目之效益摘述如下：

一、加強弱勢老人服務方面

- (一) 每年補助 6,000 名中低收入老人裝置假牙，至 100 年有 18,000 人受益。
- (二) 增加失智老人照顧服務，強化預防走失策略及相關宣導，每年提供 5,000 人次，並鼓勵失智老人指紋捺印，每年增加 20% 受益人數。
- (三) 評估規劃並實驗推動房屋淨值轉換抵押貸款產品，研擬保障老人經濟安全之新型方案。

## 二、健康促進與預防保健方面

- (一) 每年提供預防保健服務 80 萬人次，受檢人數達 35% 以上；慢性病高危險群健康促進 5,000 人次。
- (二) 加強推展老人族群規律運動，鼓勵促進身心健康，每年 5 萬人次。
- (三) 強化老人防跌技能，每年增加 4 個縣市參與，至 100 年至少有 12 個縣市推動辦理。

## 三、鼓勵老人社會參與，維護老年生活安適方面

- (一) 整合社會、教育、醫療及相關資源，提供老人多元終身學習管道，每年增加 2 萬人次，至 100 年計有 25 萬人次受益。
- (二) 鼓勵老人參與志願服務，增加 1% 之長青志工人數，至 100 年至少培訓 3,500 名志工。
- (三) 強化老人生活調適能力，加強老人憂鬱症篩檢，全國各縣市每年服務涵蓋率增加 3%，至 100 年共計達 10% 以上。

## 四、健全友善老人環境，倡導世代融合社會方面

- (一) 改善交通運輸環境，降低老人外出障礙，每年新增 100 輛低底盤公車，並規劃友善老人交通運輸通用設計，提供未來法令及政策修正參考。
- (二) 活化閒置空間，有效運用於老人照顧服務等用途，每年增加 10 萬人，至 100 年計有 30 萬人受益。
- (三) 研議規劃三代同堂或與父母居所接近（同鄰）者之購屋貸款優惠可行方案，鼓勵世代相互支持、穩固家庭既有功能。

## 柒、經費需求

- 一、98-100 年分別約 21.5 億元、25.8 億元及 28.4 億元，合計約 75 億元。
- 二、本方案所需經費由各主(協)辦機關編列預算或結合相關資源。

## 捌、執行與管考

- 一、本方案實施期程自行政院核定日起至 100 年 12 月 31 日止。
- 二、本方案由各主(協)辦機關依權責分工推動辦理，並每半年（當年 7 月底及次年 1 月底前）將執行情形及辦理成效送內政部，內政部每半年就各權責機關之執行成效會商檢討，每年度並將本方案之執行成效與檢討報院。