

台灣面臨超高齡社會的挑戰與因應

許志成

前言

台灣是世界上高齡人口成長最快速的國家之一，65歲以上高齡者自1993年達到7%之後，在2018年一舉躍過14%，且2025年將增至20%[1]。短短25年間，台灣從高齡化社會（ageing society），進展到高齡社會（aged society），而竟然再花7年，即可進一步推進到超高齡社會（super-aged society）！究其原因，由於醫療與公衛的優化，標準化死亡率下降，加上少子化問題嚴峻，老化指數扶搖直上，2021年達到136.0，比十年前（2011年）的72.2，幾乎呈倍數成長[1]。快速老化的社會必然對國家財政、經濟、文化、勞動力、交通建設、家庭結構等各層面帶來極大衝擊，我們必須以國家角度思維，協調、整合、並促進各部會與產官學研公私合作，規劃多面向策略及早因應，才能締造一個有益於健康老化的超高齡幸福家園。

就一個快速高齡化的國家而言，長者面臨與老化症候群（geriatric syndrome）相關的健康問題必然日趨嚴重，台灣目前65歲以上社區民眾約有17.52%可能罹患衰弱症[2]，13.01-18.9%在日常生活自理活動（activity of daily living）有困難[2,3]，8.04%罹患失智症[4]，11.1%有憂鬱傾向，另外約有42.8%的高齡民眾罹患三種以上慢性病[2]。這些多重慢性病引發的長期醫療與照顧負擔，當然也會隨著未來老年人口遽

增，變得愈來愈沉重。過去十年，雖然我國平均餘命有逐年增加趨勢，可是不健康餘命卻也迭創新高，至2019年新生世代之不健康餘命已擴大為8.47年[5]，其意味著未來有更多高齡者將長期無法獨立生活、醫療資源耗用必然擴大、長照需求必然增加，對國家社會影響極其深遠廣大。

政府對增進高齡者健康的努力

為了因應高齡海嘯到來，政府部門這幾年推出不少照顧高齡者的衛生福利政策，其中最為人民有感者應屬自2017年開始推行的長照2.0服務，以2021年數據觀察，除了長照服務據點與照顧服務員人數都有顯著成長外，長照服務使用人數逼近40萬人，長照服務涵蓋率也超過55%，成效不斐[6]。另外，「高齡社會白皮書」[7]與「失智症防治照護政策綱領暨行動方案2.0」[8]的頒布，也顯示政府從政策層面宣示要建設高齡友善社會，完善高齡照顧的決心。在健康促進方面，為預防及延緩高齡者在老化過程所導致的失能，國健署2020年起依據世界衛生組織ICOPE（integrated care for older people）的架構[9]，推行「預防及延緩失能之長者功能評估服務試辦計畫」[10]，鼓勵各醫療院所提供社區高風險長者有關認知功能、行動能力、營養狀況、聽力、視力、憂鬱、與多重用藥等綜合性評估，目前此試辦計畫已經收案超過5萬人，收案之後，如果個案管理師能確實依據評估結果，協助個案設計個人化照護計畫，有效運用社區資源作自我健康管理，其成效將令人有所期待。此外，國健署近年開始推動的社區營養推廣中心、多重慢性病管理等，持續為高齡者健康促進努力，亦值得讚揚與鼓勵[11]。

國家衛生研究院高齡醫學暨健康福祉研究中心

* 通訊作者：許志成

地址：苗栗縣竹南鎮科研路35號

E-mail：cch@nhri.edu.tw

DOI:10.6288/TJPH.202204_41(2).PF02



台灣面對超高齡社會的挑戰

WHO認為健康老化(healthy ageing)包含三個層面：(1)環境(environments)、(2)內在能力(intrinsic capacity)、與(3)功能性能力(functional ability) [9]。當一個人年齡老邁時，通常體力會日益不濟，器官功能也將日益衰退，這時如果能有效運用預防與延緩失能策略，增益或至少維持其內在能力(包括行動、感官、認知與心理能力)，並配合諸多環境(如高齡友善之居家與社區環境)的改善，則高齡者不只可以具備獨立生活能力，且能維持生命尊嚴，提高自主性，建立社交關係、並做出對社會之貢獻。如此，合併環境優化與內在能力之提升，才能有效促進功能性能力，圓滿健康老化之目的。因此，預防失能的首要目標就是增強內在能力，國健署目前依據ICOPE架構所推行的綜合性評估是一項很好的起步，可是我們也不可忽略環境因素的影響。當一位長者隨著年齡增長，不可避免地其內在能力將逐日走下坡，這時預防失能更顯重要，我們更需進一步從改善環境著眼，例如提供個人化長照服務、鼓勵使用輔具、改良無障礙空間等，才能相對增強失能長者功能性能力，增進其生活品質。

以此WHO健康老化的觀點，檢視台灣目前推動高齡健康福祉政策的成效，我們仍然面臨許多挑戰，舉其重要者，諸如：面對超高齡社會失能者日多，長照服務永續財源必須及早規劃；長照服務在資源有限的條件下，如何兼顧賦能與照顧服務之需求；各類長照服務機構結構、過程、結果指標與評鑑制度之實證設定；長照服務需求與供給數量之短中長期推估預測與對應政策之規劃；開發公私合力機制，以促進民間力量投資於長照產業；長照服務體系與健保醫療體系之無縫轉銜；失智症專責照顧與一般失能之長照服務量能相比，呈現嚴重匱乏現象，如何合理分配各種長照資源；ICOPE綜合性評估之後的轉介追蹤與照護計畫之落實；老年人例行成人健檢如何整合功能評估之加值，以增益效用等；此外，有關健康促進與預防失能

之三段五級倡議與永續經營，也是今日面臨超高齡社會所需克服的挑戰。

國家級高齡研究中心的角色與責任

台灣近十年來面臨愈來愈嚴峻的快速高齡化衝擊，政府體認設立一國家級高齡研究中心，規畫前瞻性高齡政策建言，具有急迫性與重要性，故行政院於2020年12月責成國衛院主責成立「國家高齡醫學暨健康福祉研究中心」，希望能整合並強化全台高齡健康與長照研究量能，推廣因地制宜的長照服務模式，建構完善的高齡社會福利體系，並推動智慧醫療與長照健康產業的發展，作為國家制定與推動高齡長照政策之智庫。過去一年多來，國衛院戰戰兢兢擘劃此國家級高齡研究中心的營運藍圖，招募研究人員，針對高齡社區健康營造、高齡醫學轉譯研究、老化生物學、高齡者行為與社會學研究、高齡政策研究等學術領域徵求研究計畫，並著手出版高齡健康與長照服務年報，媒合並推動銀髮產業之發展。面對高齡海嘯來勢洶洶，高齡研究中心將責無旁貸，聯合產官學研各界，針對上述各種超高齡社會所面臨的挑戰，以實證研究做基礎，與臨床工作者、政策制定者的實務經驗作互動交流，不斷創新、調整、改善，謀求解決之道，期待不久的將來台灣能有效克服挑戰，創造一個超高齡幸福社會。

參考文獻

1. 國家發展委員會：中華民國人口推估(2020至2070年)，台北：國家發展委員會，2020。
National Development Council. Population Projections Report in Taiwan, 2020-2070. Taipei: National Development Council, 2020. [In Chinese]
2. 衛生福利部：中華民國106年老人狀況調查報告。台北：衛生福利部，2017。
Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Report of the Senior Citizen Condition Survey 2017. Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2017. [In Chinese]
3. 衛生福利部國民健康署：106年國民健康訪問調查成果報告。台北：衛生福利部國民健康署，2021。

- Health Promotion Administration, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). The Report of National Health Interview Survey (NHIS) in 2017. Taipei: Health Promotion Administration, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2021. [In Chinese]
4. Sun Y, Lee HJ, Yang SC, et al. A nationwide survey of mild cognitive impairment and dementia, including very mild dementia, in Taiwan. *PLoS One* 2014;**9**:e100303. doi:10.1371/journal.pone.0100303.
 5. 國家發展委員會：人口推估查詢系統。https://pop-proj.ndc.gov.tw/dataSearch.aspx?uid=3109&pid=59。引用2022/03/17。
National Development Council. Query system of population projections for the R.O.C. Available at: https://pop-proj.ndc.gov.tw/dataSearch.aspx?uid=3109&pid=59. Accessed March 17, 2022.
 6. 衛生福利部：長照專區：2021年各縣市長照資源布建及服務情形。https://1966.gov.tw/LTC/cp-3948-41555-201.html。引用2022/03/17。
Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). The Long-Term Care Website of the Ministry of Health and Welfare: 2021 long-term care resources deployment, development, and service situations in all cities and counties. Available at: https://1966.gov.tw/LTC/cp-3948-41555-201.html. Accessed March 17, 2022. [In Chinese]
 7. 衛生福利部：高齡社會白皮書（2021年9月27日修訂版）。台北：衛生福利部，2021。
Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Aged Society Whitepaper (Amended on September 27, 2021). Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2021. [In Chinese]
 8. 衛生福利部：失智症防治照護政策綱領暨行動方案2.0（含工作項目）（2021年版）。台北：衛生福利部，2020。
Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Taiwan Dementia Prevention and Care Policy Guidelines and Action Plan 2.0 (Including Work Items; 2021 Version). Taipei: Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2020. [In Chinese]
 9. WHO. Integrated Care for Older People (ICOPE): Guidance for Person-Centred Assessment and Pathways in Primary Care (WHO/FWC/ALC/19.1). Geneva: WHO, 2019.
 10. 衛生福利部國民健康署：109年「預防及延緩失能之長者功能評估服務試辦計畫」。台北：衛生福利部國民健康署，2020。
Health Promotion Administration, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). 2020 Pilot Plan for Preventing and Delaying Disability among Older Adults by Assessing Their Physical Functions. Taipei: Health Promotion Administration, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan), 2020. [In Chinese]
 11. 衛生福利部國民健康署：社區營養推廣中心簡介。https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=840&pid=9947。引用2022/03/17。
Health Promotion Administration, Ministry of Health and Welfare, R.O.C. (Taiwan). Introduction to community nutrition promotion center. Available at: https://www.hpa.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=840&pid=9947. Accessed March 17, 2022. [In Chinese]