推動統計決策服務之精進作爲－以創編新北市高齡圖像爲例

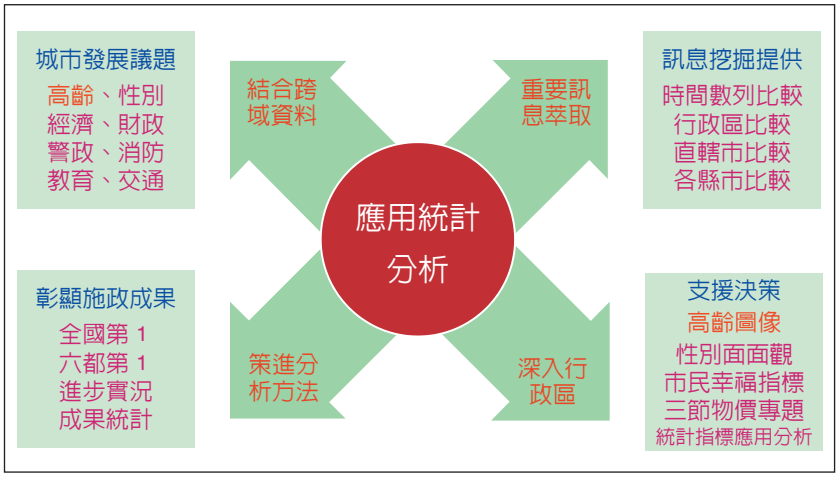
為增進統計決策服務功能，新北市政府主計處跨越傳統，以「整合統計、資訊挖掘」為策略，以「統計服務、支援決策」為目標，積極推動統計在施政上的創新應用，期強化統計決策服務功能，提升統計業務在地方政府的能見度。

朱宜寧（新北市政府主計處科長）

壹、前言

運用統計結果提供政府施政決策參考，係政府統計之重要功能，尤其整合性的統計可提供決策者較完整的資訊，使決策者有能力以沒有偏見的方式找出最具效益的解決方案。就地方政府而言，面對現今全球化的競爭，以及資源有限但民衆需求無窮的挑戰，統計分析結果支援決策之功能益顯重要。新北市政府主計處（以下簡稱本處）爲使統計工作能於新北市政府（以下簡稱市府）發揮決策服務功能，並具在地化的特色，積極推動統計在施政上的應用，從城市發展重要

圖 1　新北市政府推動應用統計分析策略



資料來源：作者自行繪製。

議題出發，以整合性的跨域統計資料爲基礎，透過縱看動向趨勢及橫觀內涵結構之層層剖析，從中挖掘重要訊息，提供理性決策參考，同時彰顯施政成果（上頁圖 1）。

整體而言，近年本處統計業務具體推動成果大致分爲「支援決策」及「彰顯施政成果」兩大類。「支援決策」類包括高齡圖像、市民幸福指標、性別面面觀、三節物價專題分析及統計指標應用分析等；而「彰顯施政成果類」包括全國第 1 與六都第 1 之指標、重要市政指標進步實況及施政成果統計。本文以本處所創編之「新北市高齡圖像」爲例，說明本處推動統計決策服務之精進作爲及相關成果。

貳、新北市高齡圖像之創編

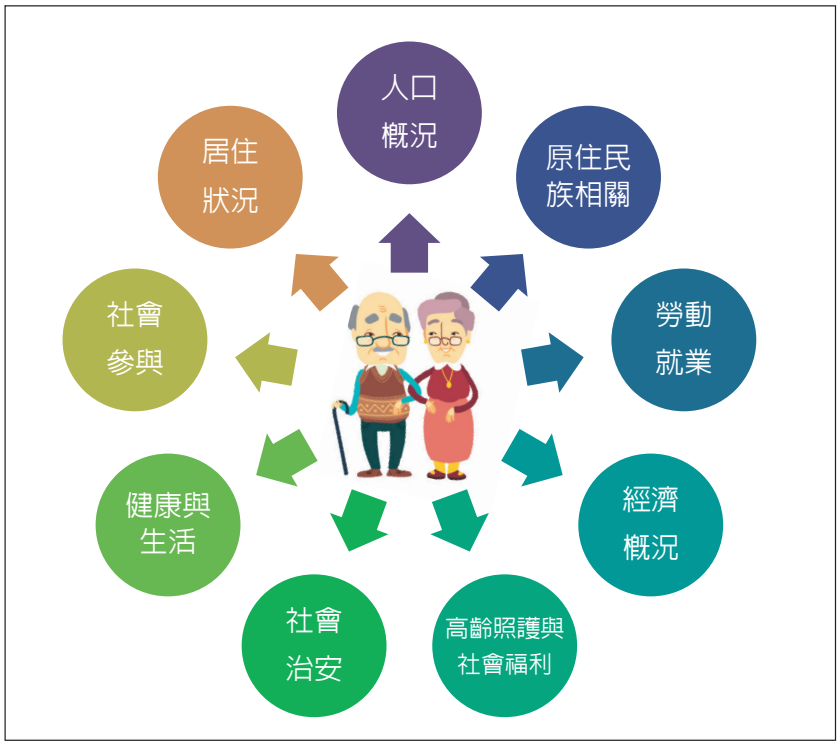
一、創編歷程

爲因應高齡化趨勢，強化新北市高齡政策，本處自 103 年 10 月起，參酌 WHO 公布之「高齡友善城市指南」所提出的高齡議題面向，以及國內外相關政策，有系統地蒐集相關公務、調查及施政統計指標 117 項，並依城市發展面向區分爲 9 大領域，再據以研擬相關應用圖文分析 11 篇（圖 2）；嗣經綜整彙編後，於 104 年 8 月完成以新北市高齡者（65 歲以上）爲主要統計對象之「新北市高齡圖像」，提供市府各機關作爲施政參考。

二、特色

「新北市高齡圖像」之編製目的在於勾勒新北市高齡社會發展態勢，同時探索高齡者之生活需求。該圖像內容有別於傳統之統計書刊，其綜合性的數據指標及分析可填補市府各機關單一領域資訊的不足，有助於決策者進行跨部門的資源整合，提升資源運用效益。

圖 2　新北市高齡圖像涵蓋領域



註：電子書刊發布網址 http://www.bas.ntpc.gov.tw/content/?parent_id=10194。
資料來源：新北市高齡圖像。

其次，所列指標均以跨時間軸及跨年齡層呈現統計資訊，亦可作爲研判未來發展趨勢及預爲因應的基礎。此外，所提供之圖文應用分析，除文字敘述外，均以視覺化之統計圖表呈現，可提升市府各機關參考運用的興趣。

三、主要發現

根據新北市高齡圖像之統計及分析結果，可綜整爲 5 大面向、21 類主要發現，茲列舉部分重點摘述如次：

（一）人口特徵

1. 新北市高齡人口占比逐年增加，15-64 歲青壯年人口對於高齡者之扶養負擔漸增

104 年底新北市高齡人口數計 42.9 萬人，從歷年人口結構變動情形觀察，受平均餘命提高及少子化影響，高齡人口占比逐年增加，自 87 年底之 6.2％，增加至 104 年底之 10.8％，而 0-14 歲人口占比逐年下降。此外，新北市自 94 年起正式邁入高齡化社會[1]，雖 15 至 64 歲青壯年人口占比逐年增加，惟至 101 年達到最高點 77.0％後，其人口比率已呈下滑趨勢，代表未來青壯年人口對於高齡者扶養負擔漸增（圖 3）。

2. 新北市平溪、雙溪、坪林及貢寮等區人口老化嚴重，而林口、蘆洲及泰山等區人口則屬年輕化區域

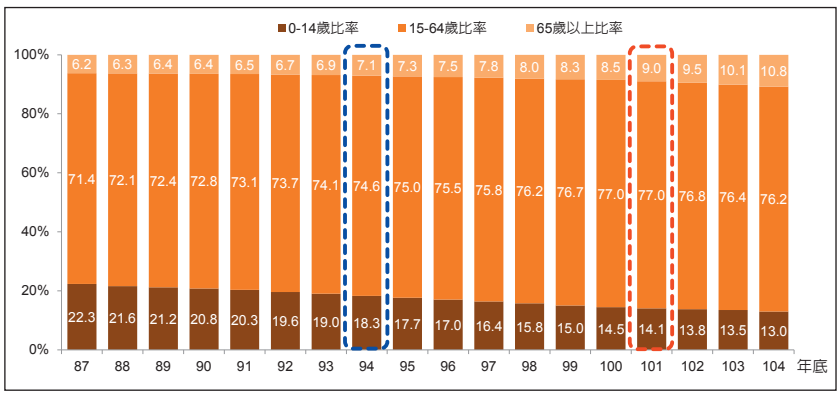
老化指數[2]可衡量一地區之老化程度，104 年底新北市老化指數爲 83.01，各行政區以林口（46.80）、蘆洲（54.26）及泰山（54.50）最低，平溪（401.20）、雙溪（278.05）、坪林（260.32）最高；若以倍數觀察人口老化程度之差異，平溪區之老化程度爲林口區的 8.6 倍，顯示新興都會區人口結構偏向年輕化，東邊醫療資源相對缺乏之次都會區人口老化嚴重（下頁圖 4）。

（二）經濟

1. 新北市高齡者主要經濟來源之重要度依序爲「子女或孫子女奉養」、「政府救助或津貼」及「自己的退休金、撫卹金或保險給付」

受人口老化、家庭型態改變及經濟成長趨緩等因素影響，高齡者的經濟的議題益受各界重視。根據最新老人狀況調查[3]結

圖 3　歷年新北市人口結構



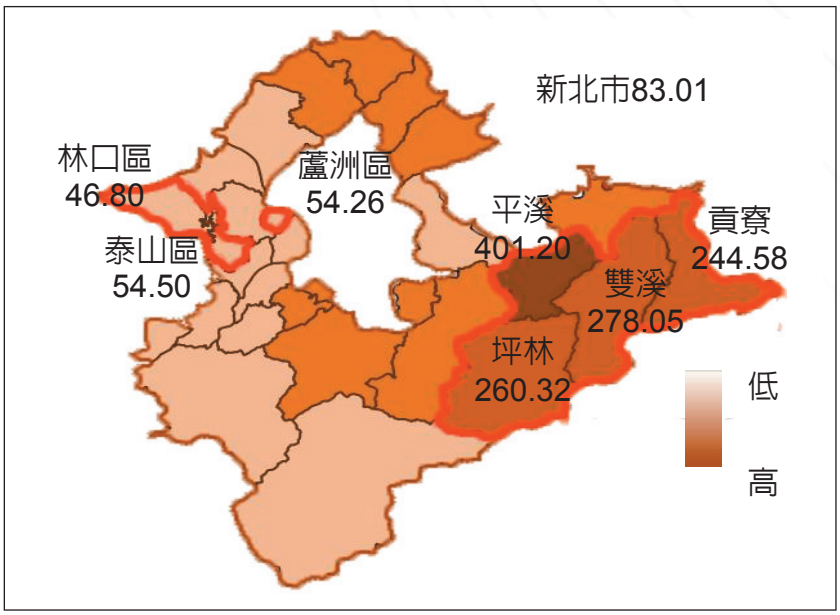
資料來源：歷年新北市統計年報。

果，102 年新北市 55-64 歲中高齡人口主要經濟來源之前 3 項重要度[4]，依序為「自己的工作或營業收入」（34.96）、「子女或孫子女奉養」（27.78）及「配偶或同居人提供」（20.01）；至高齡者主要經濟來源重要度則轉變為「子女或孫子女奉養」（48.73）、「政府救助或津貼」（31.11）及「自己的退休金、撫卹金或保險給付」（21.58）。從上述不同年齡層主要經濟來源重要度之變動情形可知，中高齡者因在職比率高，經濟上較為獨立，而高齡者自退休後，其經濟來源屬子女供養、政府救助或津貼的重要度便大幅增加。若就高齡者之生活費而言，102 年新北市高齡者平均每月可使用之生活費為 1 萬 3,315 元，高於全國之 1 萬 2,875 元，五都中僅次於臺北市之 1 萬 6,643 元，顯示雙北市高齡者可使用之生活費較中南部三都為高（表 1）。

2. 新北市各項老年保障措施受益人數計 39.6 萬人，七成七的高齡者主觀認為日常生活費夠用或有餘

提供國民老年生活的經濟安全保障，是我國社會安全體系中重要之一環，103 年底新北市各項老年保障措施受益人數計

圖 4　104 年底新北市各行政區老化指數



資料來源：新北市統計速報。

表 1　102 年新北市高齡者主要經濟來源

單位：重要度

年齡	子女或孫子女奉養	政府救助或津貼	自己的退休金、撫卹金或保險給付	自己儲蓄/利息/租金或投資所得	自己工作或營業收入	配偶提供	向他人或金融機構借貸	社會或親友救助	其它
65歲以上	48.73	31.11	21.58	15.24	5.7	5.26	0	0.81	1.88
55-64歲	27.78	2.5	18.52	17.02	34.96	20.01	0	0.36	0.51

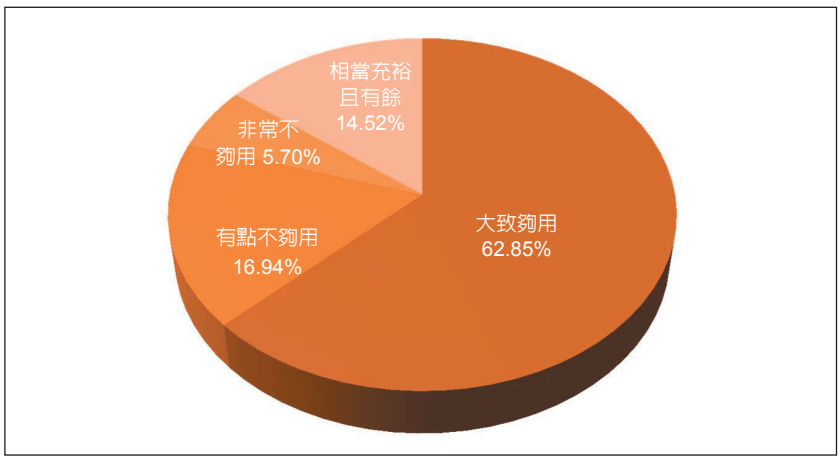
資料來源：衛福部 102 年老人狀況調查報告。

表 2　103 年底新北市高齡者主要社會福利及年金受益人數

類　別	項　目	人數（人）
	總計	395,537
福利津貼	合計	172,776
	低收入戶生活津貼（65 歲以上）及中低收入老人生活津貼	10,572
	老年農民津貼	24,151
	國民年金老年基本保障年金	135,227
	國民年金原住民給付（55 歲至未滿 65 歲）	2,826
年金	合計	213,759
	公務人員退休撫卹基金月退休金（含未滿 65 歲）	15,297
	勞工保險老年年金（含 55 歲至 - 未滿 65 歲）	86,980
	國民年金老年年金	111,482
其他	公費就養榮民	9,002

註：公費就養人數為「板橋榮譽國民之家」就養人數。
資料來源：內政部、勞保局、衛福部、公務人員退撫基金、退輔會。

圖 5　102 年新北市高齡者日常生活費使用情形



資料來源：衛福部 102 年老人狀況調查報告。

39.6 萬人；依保障措施的類別觀察，屬福利津貼[5]性質者占 43.68％，屬年金[6]性質者占 54.04％（表 2）。再從高齡者主觀感受觀察，新北市七成七的高齡者認為日常生活費夠用或有餘[7]，惟仍有逾二成高齡者覺得不夠用[8]（圖 5）。

（三）新北市結合公私資源，推動創新社福措施

為提升新北市高齡者整體幸福感，市府於 101 年成立「高齡對策小組」，陸續推出多項創新社福政策。為提升高齡照顧服務能量，推動高齡照顧存本專案，藉由世代志工及佈老志工的力量，給予懂老訓練及居家服務訓練，除了讓需要幫助的長者獲得服務，同時也累積時數，將來自己可以提領或捐贈做公益，開辦迄今已累計近 20 萬小時的服務能量。又為讓銀髮族能在地就養樂活，輔導成立公共托老中心 22 所，結合日間照顧及銀髮俱樂功能，提供長者良好照

顧。此外，為鼓勵銀髮族外出參與社區活動，推廣老人共餐運動，透過共餐定期聚會，進而建立老人互助關懷網絡，目前全市共有 833 處辦理，累計參與人次達 72.6 萬人次（表 3），且仍持續推廣中。

（四）市府社會局高齡志願服務隊員人數成長快速

社會活動的參與，對於促進高齡者的健康和延緩老化有很大的助益， 102 年新北市中高齡（55 至 64 歲）及高齡者社會參與之型態，以宗教活動、志願服務及休閒娛樂團體活動為主（圖 6），其中志願服務即為人力資源再開發的重要途徑，觀察 100 年至 104 年間志願服務隊員人數[9]成長情形，市府社會局中高齡及高齡志願服務隊員數均逐年成長，其中高齡人數成長 3.55 倍，高於中高齡之成長幅度 2.25 倍；

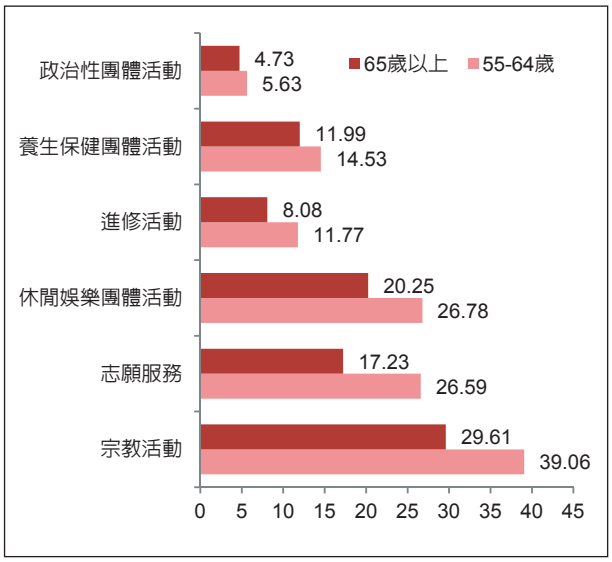
表 3　新北市創新社福成果

高齡照顧存本專案				公共托老中心		老人共餐運動	
世代志工		佈老志工					
完訓者	37,403 人	投入服務	1,573 人	已設置	22 所	辦理點數	833 處
服務總時數	90,610 小時	總服務時數	109,129 小時	可容納人數	677 人	參與情形	726,245 人次

註：靜態資料為 105 年最新統計數，動態資料為至 105 年最新累計數。
資料來源：新北市政府社會局、新北市政府施政成果網。

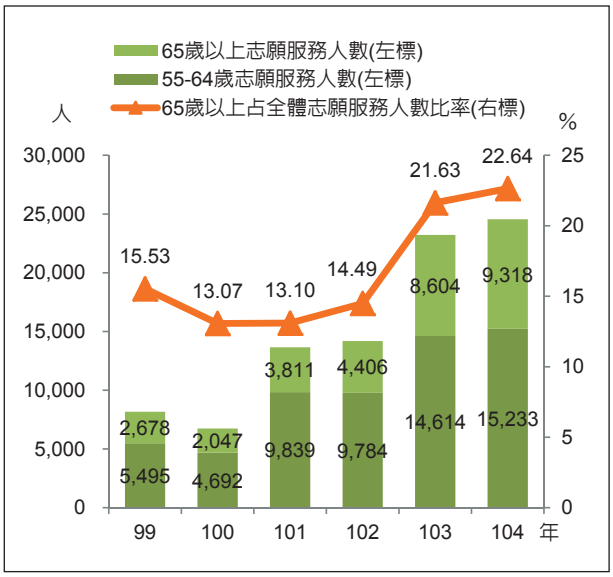
圖 6　102 年新北市高齡者社會參與情形

單位：人／百人



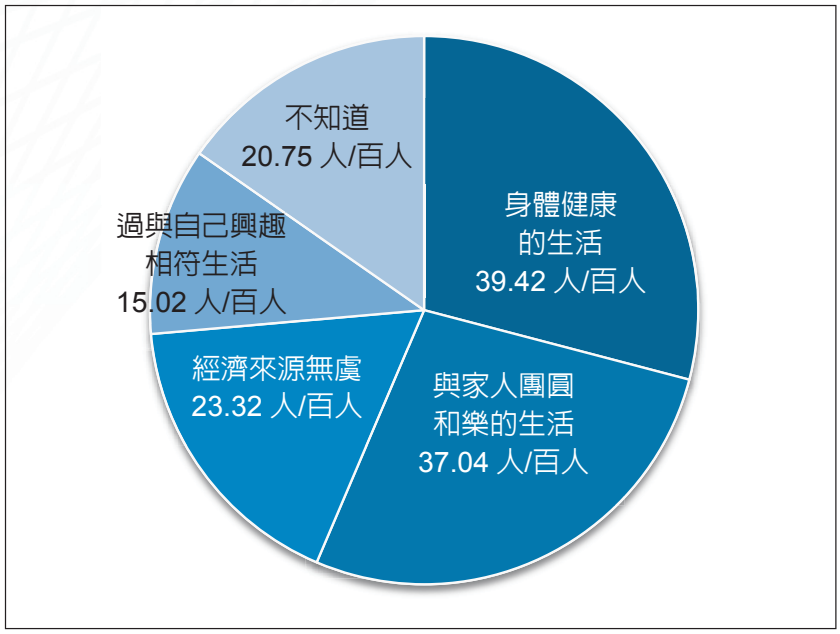
資料來源：衛福部老人狀況調查報告。

圖 7　歷年新北市 55 歲以上志願服務人數



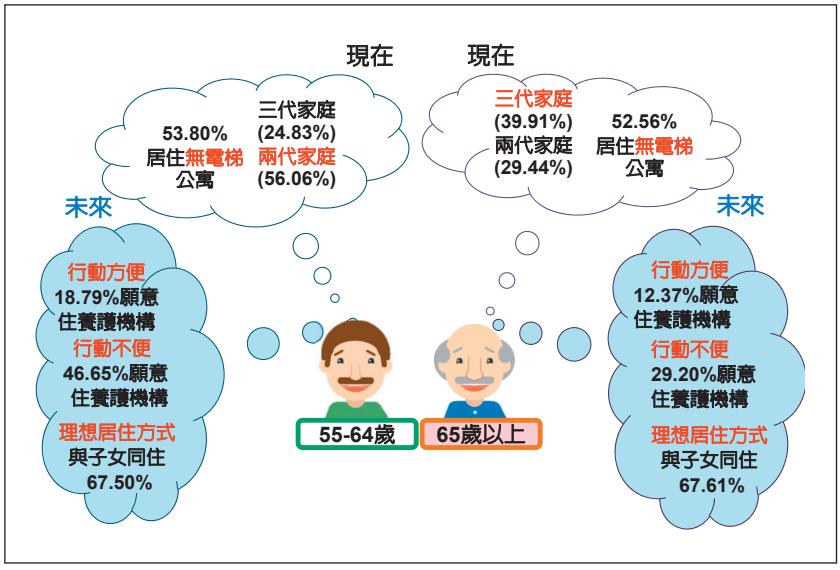
資料來源：新北市政府社會局。

圖 8　新北市高齡者對老年生活的期望



資料來源：102 年老人狀況調查報告。

圖 9　新北市高齡者老年目前生活之家庭組成及未來住養護機構之意願



資料來源 :102 年老人狀況調查報告。

而同期高齡志願服務人數占全體志願服務人數比率亦從 13.07％提升至 22.64％，創新北市升格以來歷年新高，顯示高齡人口參與社會活動之意願逐漸提升（上頁圖 7）。

（五）高齡市民對於生活的期望與家庭組成及居住方式有密切的關係

從調查結果顯示，102 年新北市高齡者對老年生活的前 3 項期望依序為「身體健康的生活」、「與家人團圓和樂的生活」及「經濟來源無虞」（圖 8）。在家庭組成方面，多數 55 歲以上民眾目前生活之家庭組成以「兩代家庭」及「三代家庭」為主，且無論中高齡或高齡市民，均有近七成認為未來理想的居住方式為「與子女同住」。在住進養護機構的意願方面，中高齡市民對於未來生活無法自理時，有 46.65％的市民願意住進養護機構，但進入高齡後，其意願便下降至 29.20％。由此可看出，高齡長輩的期望與家

庭組成及居住方式有密切的關係。此外，近五成三之 55 歲以上市民現居住宅屬無電梯設備之公寓，其無障礙居家生活環境亟待改善（上頁圖 9）。

參、高齡圖像之應用與推廣

一、提供市府各機關應用，並進行後續追蹤

本處於 104 年 8 月完成高齡圖像後，即主動提供市府各機關參用，並追蹤其應用情形；嗣經各機關據以檢視政策缺口，計有農業局、勞工局、教育局、工務局、警察局、消防局、衛生局、環保局及城鄉局等 9 個機關提出 17 項具體施政建議並執行，涵蓋面向包括「勞動就業」、「高齡照護與社會福利」、「社會安全與公共治安」、「身心健康與生活」、「志願服務與社會參與」及「居住狀況」等 6 類，又經本處彙整後，將結果提供市府高齡對策小組進行追蹤列管，以提升政策推動成效。以本處推動統

圖 10　新北市高齡圖像之應用

資料來源：104.12.8 新北市政府市政會議主計處專題報告簡報。

圖 11　市政會議專題報告

資料來源：104.12.8 新北市政府市政會議主計處專題報告簡報。

計分析之應用性而言，從資料蒐集分析至業務機關應用，再到政策的形成，係以數據化分析在政策上的運用爲起點，提供各機關施政決策所需全方位的量化資訊，有助於理性決策，進而提升決策精準度（上頁圖 10）。

二、市政會議進行專題報告

爲擴增「新北市高齡圖像」之應用，本處除將該圖像重要內容專簽市長外，另於 104 年 12 月 8 日市政會議進行專題報告，藉由重要會議傳遞關鍵訊息，呼籲市府機關重視高齡化議題的發展趨勢，並及早預爲因應，同時提升其能見度（上頁圖 11）。

肆、結語

統計業務在不同的組織架構下，運用及被重視的程度雖有不同，掌握統計的核心要務，協助政府成爲有反應的（Responsive）、可信賴的（Reliable）及負責任的（Responsible）三 R 政府，仍是統計工作者應扮演的角色。爰此，本處秉持服務的態度辦理統計業務，積極推動統計分析之加值應用，針對城市發展重要議題加強資料蒐集項目，並策進分析方法，強化分析內容之深度與廣度，同時精進統計分析決策服務功能，期能協助市府各機關提升施政決策效率及爲民服務品質。

註釋

1. 依聯合國定義，一地區老年人口占該地區人口比率大於 7%，即屬高齡化社會。
2. 老化指數 =65 歲以上人口數 /0-14 歲人口數 *100。
3. 衛生福利部 102 年老人狀況調查。
4. 重要度 = 主要百分比 *1+ 次要百分比 *0.5。
5. 目前政府主要福利津貼包括「低收入戶生活津貼（65 歲以上）及中低收入老人生活津貼」、「老年農民福利津貼」、「國民年金老年基本保證年金」及國民年金原住民給付。
6. 年金包括公務人員退休撫卹基金月退休金、勞工保險老年年金及國民年金老年年金。
7. 夠用或有餘係指「相當充裕且有餘」及「大致夠用」。
8. 不夠用係指「有點不夠用」及「非常不夠用」。
9. 志願服務隊員人數係指新北市政府社會局主管並依據志願服務法相關規定參與志願服務工作之社會大衆。

參考文獻

1.103 年新北市高齡圖像。
2.104.12.8 新北市市政會議主計處專題報告簡報。❖