

清華大學科技政策研究中心

基本資料

原始文件：	
原始文件出處：	OECD Publishing
原始文件標題：	Ageing in Cities
原始文件出版日期：	2015/04
撰稿文件	
文章標題：（自定）	高齡化城市與其治理

Ageing in Cities (Ch. 1 & 2)

壹、高齡化社會的趨勢和永續性都市發展

高齡化是一個對於永續都會發展有所影響的全球現象。在 2050 年以前，預計 25.1% 的全球人口為 65 歲以上的老人。高齡化所帶來的人口變化被認為是對財政、經濟、社會健康發展的重要議題。不過，人口變遷給予各地區的經濟與社會系統的壓力有所不同，而理解城市人口如何高齡化有助於形塑立即的政策來因應挑戰。

城市在都會永續發展中扮演關鍵的角色，在 OECD 國家中，都會區人口約占 47.9%，其中 43.2% 為老年人口。OECD 的報告顯示，城市能力對於國家經濟表現的貢獻在於其人口和產業的集合以及良好的整合政策。因此，城市需要更注意在地的環境來理解高齡化問題以及其影響。

比較於其他挑戰，例如環境變遷和財務危機等，高齡化有兩個特有的特徵。首先是，人口變遷可以相當程度地準確預測以及預估其影響。其次，雖然高齡化幾乎是普世趨勢，但是高齡化社會成為嚴重問題的時序有所不同，在高齡化前緣的國家可以提供後續者有價值的教訓。

在創造因應高齡化社會的政策時必須考量三項相互關聯的觀點：個體高齡化、人口高齡化、已經歷不同階段高齡化趨勢的新形態社會均衡。首先，個體高齡化指的是人們活得比早先世代還長的趨勢。這個過程藉由增加另一個階段來延展了傳統生命三個階段的分類，早期、成人、老年，即在老年期區分了第三階段年齡（65-74 歲）與第四階段年齡（75 歲以上）。這項區分有重要的政策派生，即考量更資深老人的特別需求、能力和偏好。明顯承認這項趨勢的是引入針對較老人口工作方案的聯合國高齡化問題國際行動計畫（International Plan for Action on Ageing）。其中建議，相關政策需要考量如何支持與幫助高齡人口的自主性。其次，人口高齡化係指在人口結構中逐漸增加的年邁人口的數量與比例。這暗示社會年齡結構的根本變化會迫使政策制定者重新考量在現存政策

架構中有關人口金字塔的假設，政策的要點需要權衡重新分配兩世代間的利益。最後，是新人口均衡，其考慮的是在人口調整已結束後的新人口平衡，在轉換期結束後，人口結構會被重塑且可能持續一段穩定期。此期間的政策可能須考量順應力的問題。

根據時序上的、生物的、心理的、社會文化上的年齡，高齡人群是多樣化的。一般而言，六十五歲以上的人口，被廣泛地定義為老年人。無論在數字上或是在個人的生活進程上來看，今日的六十五歲以上世代與早先世代以及未來世代有所不同。在 1950 年，OECD 65 歲以上人口占 7.7%，但是在 2010 年提升至 17.8%，並且預計在 2050 年達 25.1%，其中 80 歲以上人口將達總人口數的 9.5%。此外，壽命也有所不同；例如，OECD 65 歲以上女性在 2011 年的平均餘命要比 1960 年多出 11.7 年。

許多國家與城市實驗以不同的方式來分類老年人。有些做法根據個體等級，即老年人不同程度的身體能力來分類之，例如赫爾辛基假設老年人有不同特徵而分類之。其他城市亦有不同的方式，例如曼徹斯特，在規劃高齡化政策時將 50 歲以上的人口納入考量。

OECD 國家的年齡中位數在 2010 年時已從 1950 年的 28.9 增加至 38.6，在 2100 年將可能達到 45.5 歲。不過，所有國家的變化模式有所不同，某些目前處於低年齡中位數的國家，可能到 2100 年時會成為最高年齡中位數的國家。

人口變遷被預期在未來的五十年內會最具變化，但是人口結構的新均衡被預期在 21 世紀後半葉達到。20 世紀中，60 歲以上人口僅占人口比例的小部分，這個趨勢將在 21 世紀被反轉，屆時老年人口將會超過所有較年輕的族群人口。2010 年以前，OECD 中老年人口的數量已超越最年輕的人口族群（0-19 歲），到 2020 年老年人口數量將比任一年齡層的人口數來的多，老年人口的快速增長預估將在 2050 年後才會減緩。平均來說，OECD 的老年人口比例正在增加。這些比例在 2100 年以前會有不同的呈現，在 2010 年具高比例的國家，例如日本與德國，將會在 2050 至 2100 年間經歷老年人口比例的減少，而具低比例的國家，在不久的將來將面臨大幅增加的老年人口比例，特別是韓國、墨西哥、智利，甚至土耳其。

在 OECD 國家中，老年人口成長比例和分配有著地理上的區別。雖然鄉村地區有較高的老年人口比例，但是 OECD 的都會區域在 2001 到 2011 這十年間已有快速的高齡化現象。在鄉村區域的老年人口高於都會區域的 3.4%，但是都會區域的老年人口數成長率幾乎是鄉村地區的兩倍。

根據 2001 至 2011 年，28 個 OECD 國家中，超過五十萬人口以上的 275 個都會區的人口探查，其中的老年人口比例佔這些國家人口的 34.3%。這些都會中的老年人口比例從 2001 年的 12.2% 提升至 2011 年的 13.9%。這些數量和比例的增長對於都會區高齡化的趨勢是關鍵的。2001 至 2011 年間，都會區老年人數量增加了 23.8%（從 61229082

增至 75790145)，其中城市中心區域成長率為 22.6% 而都市腹地的成長率為 28.3%。

人口高齡化在城市中心和腹地間的分配是不平均的，老年人口的比率在小型都會區以及城市腹地較為高。老年人口在城市中心和腹地間的趨勢依據各個國家而稍有不同。在 2001 年，四個國家（日本、韓國、墨西哥、英國）在城市腹地擁有較高的老年人口；在 2011 年，則有 11 個國家在城市腹地擁有較高的老年人口。各國間都會老年人口數有極大的不同，例如日本（22.2%）和義大利（21.2%）分別在 2011 年為最高的老年人口比例，墨西哥（5.3%）和韓國（9.4%）則為最低比例；比利時、挪威、斯洛伐克則顯示出相反的趨勢，即在 2001-2011 年間呈現都市老年人口減少的狀況。

在 2001 年至 2011 年間，老年人口數的年平均成長為 2.1%，而此間總人口數的成長率為 0.9%。雖然各國家有所不同，但是都會區的群組成長呈現類似的趨勢，墨西哥和智利仍有較年輕的年齡結構以及高速的總人口成長，但是老年人口的成長最為快速，某些國家則呈現快速老年人口成長率以及總人口成長停滯或減少的趨勢，例如日本、韓國、義大利、波蘭。不過，比利時、挪威、英國、斯洛伐克則呈顯總人口高於老年人口成長比率的趨勢。個別 OECD 國家都會區顯示在老年人口和總人口中不同幅度的成長率。較大都會區的城市中心有較城市腹地為多的老年人口成長率，而較小的都會區則呈現相反的趨勢。

OECD 正經歷快速的人口結構變遷，從長程來看，在二十一世紀中期，一個新的人口結構均衡會達成，現在需要有立即的政策來回應這項變化。在 OECD 中，56% 的老年人口生活在都會區域，雖然鄉村地區有較高比例的老年人口，但是 2001-2011 年間都會區已經快速的高齡化，這顯示都會和鄉村區域正面臨不同的高齡化趨勢以及不同的挑戰。OECD 都會的各區域平均而言，有稍低於國家水準的老年人口比例，不過相較於非都會區，都會區的老年人口數量增加的更快，這是造成城市高齡化的關鍵議題。在都會區域的高齡化顯示廣泛地區差異，由於城市中心和城市腹地的年齡結構與趨勢差異隨著各國有所不同，未來研究需要分析何者驅動了這些多樣化老年人口的集中。在 2001-2011 年間，城市腹地的高齡化人口成長已經超越城市中心的比例，這個趨勢暗示未來城市腹地可能會擁有更大量的老年人口。

貳、 高齡化社會對都市永續發展的經濟影響

高齡化社會對於經濟影響，大致在於影響經濟成長，多表現於地方稅收和高齡化勞力，以及在健康和社會照顧的公共支出。

老年人口增加的問題興起許多關於政府稅收永續性的討論。其中一項觀點認為，高齡化社會收縮了勞動人口，因此國家層級的稅收可能會減少。OECD 的多數國家中，特別是歐盟 15 國和日本，其勞力供給預計會長期的衰退。此外，某些國家對於老年人有較高的稅額減免，例如英國，因而當老年人口成長後，稅收可能會減少。高齡化對於地

方稅收的影響多顯現於城市層級，美國堪薩斯市聯邦儲備銀行的調查顯示，多數退休的居民不但收入較少，花費也較少，這導致了較低的消費稅和所得稅的稅收。這種現象特別對分權式稅收結構有所影響。不過也有觀點反對以上的論點，它們認為老年人口的增加不必然自動產生地方稅收的減少，地方稅收可以藉由增加其他稅收來源來避免如此的情況。

OECD 國家中的老年勞工比例正在增加中，幾乎每個國家在 2000-2012 年間，其 45-60 歲以及 60 歲以上的勞動力比例都有所成長。在同一時期，30-45 歲的僱傭勞力減少了 2.9%，45-60 歲以及 60 歲以上的勞工比例分別增加了 3.8% 與 3.1%。這種勞力組合的趨勢給予勞動市場許多壓力，因為 60 歲以上勞工比例的增加意味著這些增加數量勞工的剩餘經濟活動其相對來得短，顯示未來會出現勞力短缺的狀況。加拿大的卡加利市即為一個例子，當第一批戰後嬰兒潮的勞工在 2011 年開始退休後，許多雇主發現越來越難填補職缺，並且整個城市的技術勞工的供給也在減少。

由於老年勞工的體能與技術適用性的衰退，論者時常認為高齡化勞動力會導致較低的生產力。然而，也有論者認為勞動力的高齡化以及勞動短缺不必然一同影響所有產業的總生產力，藉由勞動力中高教育程度比例和製造過程中的技術創新可以實質上驅動生產力。值得注意的是，某些產業部門有能力吸納那些願意投入的老年勞工，例如在日本與歐洲，有超過 10% 的老年勞工參與了批發與零售業，以及健康、社會、與教育產業。50 歲以下勞動力的減少可能成為一個對勞力供給的限制，這使得城市面臨需要吸引技術勞工的挑戰。以美國為例，於 2012-2013 年在各地間工作相關遷徙的比例，25-44 歲族群的比例明顯高於 45-64 歲間的族群。有專家認為，年長勞工減低其遷徙的流動力可能是因為他們與雇主有較緊密的連結；另一個看法認為，酬金系統鼓勵企業特定技術勞工的保持。總的來說，高齡化勞動力多藉由一系列變數來影響經濟，包含勞動供給短缺以及減低老年勞工的流動力。

高齡化如何對於公共健康與社會支出有所影響有不同的爭論。特別是長程跨世代間社會支持系統的可行性至關於老年和年輕世代的福祉。2000-2012 年間，OECD 中區域性健康照顧支出已在 GDP 比重中增加了 1.5 個百分點，這項發展在提供高比例健康照顧的地方最為關鍵，例如日本橫濱市，分配了 30.1% 的支出於健康和社會照顧。直到最近，健康支出比例的增加被認為與老年人口比例增加以及健康照顧服務需求增加有關。也有人認為健康照顧支出的增加與非年齡結構相關的因素有所關連。另外，地方政府目前面臨的一項主要挑戰在於處理逐漸增加中對社會照顧的需求，以及在這個部門急遽增加的支出。例如，英國的地方政府在社會照顧的支出將在 2030 年超出 200 億英鎊。OECD 的報告指出，對於 80 歲以上人口的長期照顧支出將會於 2050 年以前大幅的增加。健康與社會照顧部門的合作將是改善服務品質以及節省支出的關鍵因素。

高齡化社會的人口結構可能需要城市來審視他們的都市設計以增進吸引力和競爭力，例如藉由調整公共基礎建設的供給和重新評估令人滿意的都會結構。除此之外，都市建設的類型和數量以及公共服務供應等級亦須修正。總體來說，照顧機構、老年人學習機構和無障礙建築、老人友善的交通服務的需求會增加，而年輕族群的學校等需求會減少。城市中的新建區域，特別是住宅區，也需要審視其都會功能是否仍可保持當初規劃時的功能目標，例如在日本 60 年代與 70 年代規劃的新市鎮區域中，許多當時遷入的居民目前已經達 65 歲以上，此外當初新市鎮規劃利於私家汽車的使用，如今則讓年長者難以有效取得公共服務，特別是行動不便者。日本的橫濱市和加拿大的卡加利是遭遇這些問題與挑戰的明顯例子。調適基礎建設以滿足老年社會需求有兩個至關重要的面向，傳輸服務和便於所有人使用公共空間。當老年市民的自主性和機動性成為問題的時候，這些調適便特別重要。

參、 高齡化社會對都市永續發展的社會影響

高齡化社會可能遭遇的社會性影響主要有社會疏離、服務的易達性、住宅支付能力。

社會疏離可能是由社會網絡減少和取得運輸工具的限制等而產生。離婚率增加、獨居老人、少子化、加上貧窮和健康不佳，都可能造成社會疏離。社會疏離對於老年人和整體社會造成的影響主要有三項。首先，增加慢性病的風險以及早死的比率。其次，老年人的疏離可能喪失其對社會貢獻的機會，因為他們藉由志願性工作或其他活動來對貢獻社區的潛在機會失去了。最後，社會疏離造成老年人面對自然災害和氣候變遷中更為脆弱。

傳統家庭結構中正在改變的居住安排影響了所有世代，特別是獨居老人的增加，以美國為例，老人獨居的比例從 1970 年的 6%，到 2010 年增加到 12%。造成老人獨居的原因，包含較高比例的離婚率、越來越長壽、總生育率減低等。雖然獨居老人的增加並不自然等於增加了社會疏離，但是人們長期獨自居住的增加暗示了老年人口社會疏離的可能性。許多城市認為老年人口的社會疏離是維繫後半生福祉的關鍵問題，以曼徹斯特為例，該城市認為保持老年人的社會接觸是有助於促進城市包容性成長的關鍵要素。

有關老年人的易達性主要由幾項幫助他們與社會整合的關鍵領域所組成，特別是在工作、健康照顧、社會照顧、住宅、社區的易達性等。例如，開車和使用大眾運輸工具的能力可能影響老年人的自主性。改善易達性不僅在增強老年人獨立有重要性，更能產生重要的利益，例如更方便取得工作和服務能改善低收入族群的機動性以及為雇主增加勞工來源。老年人的生活品質也有賴於如何方便取得他們認為最重要的工作與服務。

系統性計算針對老年人與相關協助服務所需的易達性指標有助於理解城市大眾交通系統如何達到易於使用，這可以幫助評估都會區老年人口的福利。大眾運輸系統在改善工作和服務易達性中扮演重要的角色。差勁的政策整合會造成服務傳遞的地區差異，缺乏整合政策會擴大隔離和不平等的現象。許多問題會限制老年人搭乘大眾運輸系統的舒適感和自信心，例如，類似許多階梯的上下樓梯等實體障礙或是複雜的轉乘車資訊會

讓老年人不便於搭乘。一項謹慎對於老年人如何理解和使用大眾運輸工具的評估是大眾運輸和都市土地利用的一項要素，以里斯本為例，該市認為更好地利用科技規劃路線，並使老年人易於理解，能有助於易達性的強化；曼徹斯特是另一個例子，該市發現在公共空間和基礎建設中連結性的投資能促進都市的易行性並且顯著地提升老年人的機動性。

對於所有世代的生活品質，住宅支付能力是一項主要的挑戰。住宅成本是影響生活品質和地點選擇的重要影響因素。這特別對老年人有所影響，因為他們平均而言比其他世代具有更高風險的貧窮可能，以美國為例，在 2007-09 年期間，最差居住狀況的租屋老人的數量增加了 10%（約 12 萬租屋者）。住宅支付能力對於城市公共服務傳遞效能亦有關鍵影響，不過，另一方面，這個問題可視為商業新契機，即住宅市場的新形態商業發展可以提供解決方法。

一般而言，影響住宅支付能力有兩個觀點。首先，人們是否能租賃房屋或擁有住宅是影響住宅支付能力的第一項因素。在 28 個 OECD 國家中，平均有 78% 的老年人擁有自己的房子，對於房屋擁有者來說，財產稅和養護費用是主要的影響因素，例如隨著住戶的需求而修改等。對於租賃者來說，住宅支付能力關乎如何在退休後的低收入以及逐漸漲價的租金間取得槓桿平衡。社會住宅是一項可以改善住宅支付能力的政府措施，許多地方政府視之為支持其社會福利的重要策略，但是投資新社會住宅可能令政府預算吃緊。另一項住宅支付能力的觀點是，如何良好的獲得私人 and 公共服務、如何與就業緊密結合、是否坐落在有良好社區精神的環境中。橫濱展示了一個良好的例子，該市發展了提供住戶整合服務設施的鄰里規劃，包含看護和日間照顧中心、其他健康相關的服務場所等。

肆、高齡化城市可能的契機與人口結構轉化各階段的挑戰

高齡化城市的演化提供了一個重新評估有機社會系統和經濟的契機，增長中的老年人口以及他們的消費能力與需求可能有助於新經濟領域的成長。高齡化城市所帶來的契機大致可分為經濟和社會機會。

老年人數量的增加可能會促進許多領域的創新和新科技發展，包含智能家庭、社會機器人、智慧手機傳輸、協助科技、電傳醫療、行動電話監控系統、電傳健康系統、增進老人安全和生活品質的軟體應用程式等。同時，新型態的建築和翻新會創造相關產業的就業，以美國為例，在 2000-2010 年間，五十歲以上人口釋放給市場超過一千零五十萬個住屋單位，這些存量需要針對年輕世代做出方便性、通用設計、節能等需求的改善，這些改善最終會促進住屋市場新產品的發展以及創造就業機會。在健康與社會部門，資通訊科技、健康照顧資料、醫療前照顧可能會成長，這將幫助促進現今與未來老年人的福利。新型態健康和社會服務可藉由創新獲得支持，例如發展幫助監控和鑑別早期健康危險的健康資料庫等。

老年人可以提供維繫社區重要角色的志願性工作服務。老人的無酬和自願性工作及其貢獻有望逐年增加，以紐西蘭的資料為例，在 2050 年以前，這類工作的貢獻能達兩

百二十億紐西蘭元。有學者認為，鑲嵌入老年世代的社會資本是重要的資源，如果無法使用這些資源可能會擴大因不適應變遷環境而造成的社會失能。另外，值得注意的是，人口變化可能會影響公眾對政府的信任以及在政治過程中的參與，例如高齡化社會中的兩項因素，死亡率和生育率的減少，會影響到民主參與程度。

有關不同階段人口轉化的城市型態大致可分為三大類，其對應的挑戰如下：

第一型城市，係指擁有低人口成長的高齡化城市，這類城市已包含大比例的老年人口，並且由於總人口成長率低，其老年人口會持續成長，最後會達高峰後下滑。這類的城市會面對廣泛需要根本變化的社會和經濟挑戰，最關鍵的問題是考量城市將會在高齡化人口數高峰期與達成均衡期時面臨何種的人口結構。

第二型城市，指的是具有快速高齡化的年輕城市。雖然老年人口正快速成長，但是年輕世代仍是城市的主要成員，這類城市需要有平衡兩者的考量。當準備面對未來挑戰時，政策制定者亦需要對於立即須由做出反應，這些挑戰會因為高齡化速度造成時間上的侷限而被強化。人口變化會興起跨世代公平的問題。這類城市可以利用年輕人口成長的機會來克服這些挑戰。

第三型城市，係指高齡化緩慢的年輕城市，這類城市較不會在短期的未來被高齡化的趨勢所影響。政策制定者需要決定，何時以及如何來準備將面臨的社會高齡化以及長程的優先次序，這需要建立有關高齡化、高齡化社會風貌以及相關政策制定需求的公眾認識。這類城市將能良好地注意老年人的福利以及引領他們自主性和主動生活的能力。這類城市可以從前兩型城市的經驗中學習獲利。

Ageing in Cities (Ch. 3 & 4)

壹、 因應高齡化社會之政策策略

目前 OECD 國家與城市已經採行廣泛的政策策略來處理高齡化的挑戰。依據高齡化社會的挑戰評估 – 在地稅收的變化、高齡化的勞動力、對於健康和社會照顧的公共支出、基礎建設和都會型式、社會疏離、對於服務和工作的易達性、住宅支付能力，和六項契機 – 新的創新和科技、新經濟模式和投資策略、現有的房屋存量的重新改裝、整合資通訊科技、在社區中的志願性工作、政府的公眾信任和政治過程中的參與，可以建議出六項關鍵政策策略以供參考。此六項關鍵政策策略包含：1. 發展長程展望；2. 發展高齡化相關的指標；3. 促進所有年齡的健康；4. 增加老年人在勞動市場和社會活動中的參與；5. 在便利環境中提供擔負得起的住屋；6. 重新設計都市區域以增加吸引力和福利。

一項展望通常指的是透過精確描述來描畫出所有相關利益者所分擔的一個對於未來的渴望圖像。這類的計畫被用於整合市民和私有部門間共同的努力，政策制定者可以

選擇最適宜的形式來規劃之。展望的範圍和規劃展望的過程，以及它們預期的法定內涵是多樣化的，例如：相關文件可以包含實質的政策行動或是簡單的政策取向；其範圍可能是經濟策略的一環；也可能具有短程或長程的本質以及訂定量化目標等。

因應高齡化社會的展望規劃可能需要考量以下問題。闡述一項高齡化社會的展望即是發展長程社會人口結構的見解。相對而言，這些理解是可預測的，因為可以得知決定性的因素，諸如生育率、死亡率、嬰兒潮的後續影響等。高齡化的趨勢在中程階段是具變動的，不過長程而言將達均衡，特別像德國和日本的情形。長程展望需要理解如何為新均衡而轉型以及如何達成新的人口平衡。高齡化社會的展望不應該排除年輕世代，應該整合老年和年輕世代的利益。老年社會的展望與廣泛的長程經濟計畫的結合是重要的。展望也能幫助獲取未來人口發展中的契機。國家層級的展望可以促進地方政策和國家發展目標間的綜效。

在不同人口階段的都市可以針對其最重要的挑戰發展對應的展望計畫。第一型的都市（低人口成長的高齡化都市）可以先鑑別其長程的人口均衡並且討論如何能越過轉折點後平穩抵達均衡，特別是討論在高齡化環境下如何吸引更多投資、勞力和人群，討論產業的重構以及相關的基礎建設投資策略等。第二型的都市（快速高齡化的年輕都市）可以考量其社會正在經歷的根本變遷，特別是世代間公平和延展工作生活的問題，以及如何平衡短程和長程目標。第三型的都市（高齡化緩慢的年輕都市）可以開始針對高齡化問題做通盤性分析，這可能包含建立關於高齡化社會需求的認識和鑑別如何維繫未來的社會參與和在地社區的使用能力。

清楚且一致的指標不僅能追蹤高齡化社會過程，更能追尋有效且永續的都市發展。這樣的指標除了能監控和評估政策策略過程和成敗，也能有助於追蹤長程的政策影響。嚴謹的指標能夠確保政策和計畫的一致性並且幫助政策執行者尋找值得探索的方法。建立指標也能增進市民間的溝通以鼓勵其參與對老年社會的貢獻。總體而言，指標對於高齡化社會中政策的重要性在於：能幫助城市理解其正在經歷何種階段的人口結構改變以及可能的變動；可以幫助建立不同世代市民間的共識；對於其他城市可能具有啟發的意義。

每個城市或國家在面對高齡化過程中應有清楚參照的指標。建立指標沒有通用的標準答案，每個城市建立與組織指標應該能夠反映其所面臨挑戰。第一型的城市，可能需要相對大的指標數量。第二型城市的指標可以聚焦於測量各領域中的長程變化，例如世代間的公平問題或老年人在勞動市場的參與等。第三型城市的指標可能在範圍上較為狹窄並隨著人口改變過程而增加。

使人們活的健康和保持健康，對於社會來說是重要的目標。促進健康會改善所有人的福祉，例如減輕健康和長期照顧的成本等。促進所有人健康的策略將可對於處理以下

挑戰有所貢獻 – 健康和社會照顧的公共支出與社會疏離。這種政策也有助於更好地掌握以下契機 – 創新與科技、新經濟模式和投資策略、資通訊技術的整合。

促進全年齡層健康的策略可以始於預防性措施，更好地獲得資訊有助於改善特別狀況的理解和管理並且能幫助病人參與自我照顧。蒐集和使用長期資料有助於理解高齡化社會的特殊狀況和健康照顧的挑戰。相對簡單的處遇方式可能常有令人滿意的成果，某些城市將散步視為一項有效的預防性措施，例如日本政府推測每一萬步能減少 0.11 歐元的健康照顧成本。促進全年齡層健康的策略對於所有類型的城市都能適用，不過可能需要經過一段時間才能得知該政策對於整體城市的影響，因此需要政府和市民長期的參與。

對於避免高齡化社會中的勞動短缺以及保持老年人在社會中的活動力來說，確保老年人維持在勞動市場的機會是至關重要的。OECD 在 2012 的資料顯示，平均離開勞動市場的年齡為男性的 64.2 歲以及女性的 63.1 歲，這些數值都低於多數 OECD 國家的官方退休年齡，舉例而言，比利時和盧森堡的實際與官方退休年齡數據差異達五年以上。增加老年人在勞動市場參與的策略可以幫助處理地方稅收變化、高齡化勞動力、社會疏離的挑戰。

由於未成熟的退休，有相當部分的老年人的勞動力仍未被開發。較長久的工作被認為能增加收入和存款，促進健康以及社會和智力上的好處。在國家政策層級，增加老年人口的勞動參與已成為重要的課題，例如在老年勞工技術中的投資等。更具彈性的退休年齡設定可以鼓勵老年人口間更高的勞動參與。

增加老年人口的社會參與能改善他們的生活品質以及減輕他們社會疏離的風險。藉由志願性工作的老人社會參與是維繫社區永續的重要角色之一。增加老人社會參與的策略應專注於減低社會疏離的挑戰，並且應掌握來自於社區志願性工作和激勵政府信任和參與政治過程的發展契機。

除了國家政策，因應老年人就業挑戰的地方策略有許多種可能，例如日本的富山市，為反應該市農業勞工的減少，選擇致力於農業技術訓練來增加老年人的就業能力。如果老年人要參與成為勞動力，提供進入工作的通道是重要的，大眾運輸系統能促進工作者的機動性和幫助弱勢團體於合理的時間和成本中投入工作，有效率的運輸系統亦能增加生產力。促進老年族群的創業是一項可以減低其失業率和增加其社會融合的政策選項。城市也必須改善它們提升就業等級的經濟和產業策略，如此的策略應能為年長和年輕世代提供服務，新的經濟和產業策略應可對具競爭力產業中老年勞動就業市場比例的增加做出貢獻。增加老年人參與勞動市場的策略與所有類型城市發展都有相關，第一型城市需要考量如何增加年輕人和老年人的就業以激勵經濟成長和增加地方稅收，第二型城市需要謹慎地在不犧牲年輕人的機會中加碼逐漸成長中老年人口的就業福利。

鼓勵老年人參與社區的自願性活動可能是促進社會參與的一項有用的措施，以里斯本為例，許多大學為老年人建立開放式課程，自願者能於此其中教授各類主題的課程，例如文學、歷史等。能夠結合年輕和老年人的世代間活動將有利於促進在地財富的提升。以上建議的方法幾乎可以適用於所有類型的城市。對於第一型的城市，由於正在經歷人口減少，因此可以幫助重建社區的社會參與是項急迫的優先選項。對第二型城市而言，在人口變化中成功領航，促進老人社會參與的策略可能關鍵。第三型城市，需要注意的是這類的策略可以長期地建立社區對於老人需求的理解以及將會面對的高齡化社會的需求。

在便利的環境中促進可負擔住處可以改善所有世代的生活品質，這對老年人特別有利，因為他們多面臨貧窮和疏離的風險以及多受苦於行動不便。在便利環境中提供可負擔住居可能須涉及幾項基本要件，包含擔負得起的住房、在家照顧服務的提供、可藉由大眾運輸抵達工作場所以及公共和私人服務處所。整合運輸計畫和土地發展的決策可以減低間接的住屋成本。這類策略的挑戰不僅在於都會區，亦存在於鄉村地區（例如美國），相關需要處理的挑戰包含：基礎建設和都會形式、社會疏離、對於服務和工作的易達性、住屋的可擔負性。這類策略也鼓勵了新的創新和科技、新經濟模式和投資策略、重新改裝現有的房屋等相關契機。

社會住宅的政策對於降低老年和年輕家庭的住宅成本中扮演重要的角色。公共私營合作制以及更多創新策略是增加低成本社會住宅供給的選項之一，許多 OECD 國家已經從直接供給社會住宅轉移至強制配額或私人的自願性發展的住屋，由此，老人的住屋需求可以藉由私有市場來獲得支持；其他國家則尋求藉由促進非營利開發者的住屋供給來增加社會住宅的提供。可擔負性的重要因素之一是住宅單位的大小，一般而言，小單位較適合老人的住宅需求，增加小單位數量的策略可能包含規劃可增加小單位供給的附加住宅單位等策略。

為整合在家照顧服務，許多政策執行的例子可供參考，例如美國的住房與城市發展部正在和衛生與公共服務部共同發展「居住加服務」模式使老人一面保有他們自己的房子，一面獲得在家服務。整合住屋和照顧服務的計畫需要適當的資源來確保一個擁有良好平衡初級和社區照顧的服務系統。

居住政策應該評估住房是否易於達到服務和工作地點，這類的策略需要和重新設計都市區域做出整合，包含混合型土地規劃利用等。適宜地規劃住商混合土地利用可以有助於減低上班和前往服務處所的通勤時間。這些策略與所有類型的城市有所相關，在便利環境中提供擔負得起的住屋是許多城市的主要政策目標。第二型和第三型城市應被鼓勵從第一型城市的整合政策中學習經驗，例如都會發展和大眾運輸整合等。

都會區域的吸引力和福利可以幫助活化經濟活動以及吸引產業和新居民，在高齡化

社會中，這類目標特別重要。多數這類的策略與良好的都會政策沒有根本上的不同。重新設計都市區域來增加吸引力和福利有助於處理以下挑戰：地方稅收的變化、高齡化勞動力、基礎建設和都會形式、對於服務和工作的易達性；同時也鼓勵以下契機：新的創新和科技、新經濟模式和投資策略、重新改裝現有的住屋、整合資通訊技術等。在地政府擁有有利的位置來改善吸引力和福利，因為它們能根據長程展望來規劃綜合性的包裹政策，不過在地社區和居民的認知在設計和執行相關政策中是不可或缺的。

重新設計都會區域需要考量都會基礎建設的適當地點，用於優化土地利用以及為增加中的老年人口提供服務。在改善都會核心區行走力中的投資可以幫助老年人和其他居民更方便地取得公共服務。根據城市的長程展望，整合不同政策領域的策略可以增強一個城市的社會和經濟永續力並且增加其吸引力和福利，這意味著改善支持易達性的水平式整合政策，以及與其他類別的政策做出整合，例如和在便利環境中提供可擔負住屋的政策進行合作。

無論人口狀況如何，這類策略都與所有類型的城市有所關連。不過，目前人口和未來人口結構所需的福利不同，這類議題和高齡化社會的連結程度可能有所不同。第一型城市傾向於有較大的需求差異，或較清楚認識這些差異，因為它們的人口結構已經與原先設計基礎建設的需求有所不同。重新思考都會形式可能不是第二型和第三型城市的優先選項，但是由於類似的挑戰可能會在數十年內崛起，他們對這個問題的認識是重要的。

貳、 高齡化社會的治理

高齡化社會提供政府一個成熟的機會來整合新參與者進入目前的治理工作。許多非公共參與者已經涉入建造恢復經濟和包容性社會的工作中，並且地區政府正在實驗整合這類參與者進入政策過程中。其中，有四類團體值得關注：社區參與者、在地居民、研究機構、私人部門。

有三點主要原因解釋為何與這些參與者的合作會被認為是處理高齡化社會的重要治理架構之一。首先，新參與者可以改善政策延展範圍，由於公共部門對於處理高齡化問題是有限制的，這些新參與者可以幫助延展相關政策的範圍與執行並且強化公眾的承擔力。其次，新參與者可以提供政策佐證，新參與者能夠接觸到政府機構時常無法盼得的資訊或認識，地方研究機構可以幫忙分析這些知識。最後，新參與者可以抵銷政策成本，在財政樽節和政府預算緊縮的狀況下，新參與者可以做為另一種選項用少量的財務資源來幫助政府政策達成更多成效，特別是在地居民和社區型組織可以幫助提供划算的措施來維繫和延展政策計畫。

政府需要評估何時以及如何優化整合這些新參與者，針對 OECD 的城市研究顯示，整合新參與者在早期政策制定過程以及政策執行階段是有幫助的。一個協同新參與者與政府的安排可以幫助政策制定者設計具有在地意見輸入的新政策。在地居民和社區參與者可以更為有效地傳遞服務，因為他們時常在政策和老年人需求間居中斡旋，例如申請

補助等，私有部門參與提供服務可能更有效率並且更能反應需求。

鑑別在地社區參與者可以幫助在地政府決定提供他們何種社會資源、能力和業務。有關街坊地區老年人的研究顯示，對於處理社會和年齡相關挑戰而言，社區參與者是重要的。即使面臨社會疏離和薄弱社會聯繫的老人仍可自富有社會資本的社區中得利。在地社區參與者可以藉由與在地政府的合作來得到能見度和槓桿其能力。市級政府可以考慮提供交換資訊和束集能力的平台，例如：芝加哥設立「福利工作小組」讓老年人在其自身的房屋中衰老的同時能積極地參與社區活動。與在地社區工作可以是一個彈性且整合的方式來對應高齡化問題，且有潛力來產生協作優勢，曼徹斯特市的地方網絡方法即是一個使不同參與者緊密合作的例子。

城市需要考慮獲得市民成就和能力的幫助，市民是藉由每天活動使城市運作的參與者。尚有父母的中年人傾向於幫助他們的父母，特別是當那些父母受苦於行動不便的狀況，例如，在法國，四分之三 50-70 歲的人們仍在照顧其父母。在型塑政策的早期階段諮詢老年人可以改善設計和執行過程。市民驅動計畫可以按在地政府支持的程度對應增加，並且能幫助老年人充實能力。

吸引研究機構和私有部門可以提供對於高齡化的新視野、產生創新的解決方案、發展新的服務。政策制定者應該考量如何發展和保持與研究機構和私人企業的工作關係。與在地大學合作可以產生有關老年人口的新調查結果，例如曼徹斯特高齡化協同研究機構與曼徹斯特市政府保持正式的夥伴關係，提供相關的政策建議與研究。促進私人企業參與可以在高齡化社會中產生新的解決方案以及發展新市場。例如芬蘭的高齡化智能網絡在老人安全和活化老人居家和服務設施的議題上聚合了芬蘭的企業和相關解決方案。

參、 確保各級政府間的政策綜效

全國政策框架可以產生中央政府和城市間的政策綜效。中央政府的政策會型塑城市處理高齡化社會挑戰和契機的方式與模式。這樣的政策廣泛存於多數 OECD 國家中，對政策制定者而言，檢驗它們對地區、城市、社區的影響是一項重要的工作。由於不同層級政府間的策略、準則、計畫、工具等都不同，全國政策框架可以增加政策一致性以及產生綜效。國家政策能夠在整合中央政府和城市的高齡化整合政策中扮演重要角色。政策框架可以定義多樣的政策間如何能前後一致地運作，可以集束不同措施來達到更好的總體成果，能夠幫助描繪整體展望、目標、挑戰和替代方案。政策框架可以藉由不同時形式呈現，例如政策報告、五年計畫、法律、行動計畫等。

國家政策框架間可以更好地結合來處理都會和區域政策中人口高齡化的議題。多數 OECD 國家有某些類型的國家政策框架，根據 2013 年 OECD 的調查，有 19 個國家擁有一個針對高齡化的政策框架，儘管他們的範圍多樣，例如，德國在其總體人口變遷的策略中處理高齡化的問題，而捷克規劃明確針對高齡化的策略。某些 OECD 國家有某

種用於高齡化議題的都會政策框架，其中 18 個國家在全國層級有明確的都會政策框架，沒有明確都會政策框架的國家不是正在發展中就是在區域和空間政策框架中整合了都市政策。處理人口高齡化的國家政策框架以及處理高齡化社會的國家都會政策框架的發展都應該進行，在國家政府等級應探索如何整合或緊密結合兩個不同的政策框架，在城市等級應鼓勵政策的行動。

在高齡化社會中的市政合作，特別在都會區域內，是非常重要的並且對各級政府間合作是一項具互補性的任務。在 OECD 國家中，都會治理的工作安排正逐漸增加對於空間規劃、交通、都會設備和基礎建設的努力。規劃因應高齡化的都會方法的關鍵議題包含適於老年人的居住選擇、相互關聯的住宅問題、健康和照顧、補償失去行動力的協助和易達取向的土地利用開發等。

水平式政策制定是在一個整體政府方法上將各部會的不同計畫整合的協同性嘗試。這特別與人口高齡化的狀況息息相關，水平式政策方法可以聚集不同政策部門間的年齡議題要素，包含住房、健康照顧、都會基礎建設、大眾運輸、就業和都會形式等。結合政策的主要理由是：首先，人口高齡化是急迫的政治考量，需要急迫的行動動員所有可利用的政治資源，水平式政策制定需要政治性領導力來建立政治承諾、合法性和公眾信任；其次，關注於人口老化的政策不屬於特定部門，沒有單一個政策分類可以覆蓋所有高齡化政策；最後，年齡相關的政策本質上是人民為中心的，人民是公眾服務的終端使用者，所有年齡相關政策的影響需要考量建立公眾信任。

有四種全國性水平式整合的方法值得注意。首先是一種集中型方法，單一部會或主體負責設計多樣化老年相關的政策議題。其次是部會間連線合作，在相關部會間創造一個針對關鍵議題的網絡是另一個選項。再者是整合不同部會於一致性的行動中，政府可以創造聯合工作和審議平台服務的跨部會或跨政府的組織。最後是在部會連線合作中結合集中型方法，例如日本在首相內閣官房中設立克服人口衰退與振興地方經濟總部，用以處理人口減少和高齡化的雙重挑戰。

Ageing in Cities (Ch. 5-7)

壹、高齡化城市治理之個案研究方法

本報告的個案研究主要針對九個城市做出探查，分別為日本的富山市與橫濱市、葡萄牙的里斯本、加拿大的卡加利、捷克的布爾諾、英國的曼徹斯特、美國的費城、芬蘭的赫爾辛基、德國的科隆。個案研究的主要目的是探查處理高齡化社會的最佳實踐。

在研究中主要的比較準則為：該市是否將高齡化視為重要的優先政策並且是否正在發展一致性的計劃來克服相關的挑戰；該市是否正在尋求以新政策來處理這些挑戰，並且政策設計和執行反應了當地的環境；該市是否有意願學習其他城市的經驗。

個案研究將立基於質化和量化的研究。問卷調查會送往每一座城市用以收集政策、社會和經濟指標的資料和資訊。問卷調查所需的資訊包含：城市的經濟、環境和社會背

景；城市的人口趨勢、對於未來與趨勢趨動力的預測；高齡化對於經濟、都會發展、社會的影響；目前政策工作；幫助設計和執行處理高齡化人口挑戰的主要相關利益者。每個個案研究的架構如下，首先簡介該市的背景，其次分析該市的人口發展和經濟趨勢，最後根據其人口發展和經濟趨勢鑑別出相關的挑戰以及其所對應的政策實踐與主要方法。

進行探究的九個城市，將以三類城市型態分類之，即第一型，低總人口成長之高齡化城市（富山市、橫濱市、里斯本）；第二型，快速高齡化的年輕城市（布爾諾、卡加利）；以及第三型，高齡化緩慢的年輕城市（曼徹斯特、科隆、費城、赫爾辛基）。

所有個案研究的城市都呈現高齡化和總體人口中老年人口增加的趨勢。長壽和低生育率是造成這些趨勢的普遍因素，特別是第一型的城市為最。多數第二和第三型個案城市，由於正向的國家和國際間移民流動，其總人口數正在增加，並且有低比例的 65 歲以上老年人口。所有個案中，各區域間的高齡化趨勢並非一致，高比例老年人口多存在於 1960-1970 年間發展的市郊住宅區，城市中心地區多因年輕人的移入而造成人口結構的年輕化。當比較個案城市與其對應之都會區域時，高齡化趨勢便趨於分歧。

所有個案城市皆對高齡化社會的挑戰具有高度認識，不過個案城市主要處理那些他們認為是主要考量的挑戰。在地稅收的改變是第一型個案城市優先考量的挑戰。勞動力高齡化亦為第一型個案城市的主要考量挑戰，同時某些第二型個案城市也有相同的憂慮。對於健康和社會照顧的公共支出是所有類型城市的共同議題。基礎設備和都會形式被第一型個案城市與某些第二型城市認為是重要的挑戰，其討論多與在地稅收減少和勞動力高齡化的問題有所連結。社會疏離廣泛地被所有個案城市所關注，在多數的案例中，其討論多與服務和工作的易達性以及住屋可負擔性有所關連，這些是第三型城市傾向首要考量的挑戰。

在城市等級的政策實踐是多樣的，大致上，個案城市的政策有以下幾個方向。第一，總體而言，第一型城市傾向整合經濟和社會政策與使用多樣性政策工具的綜合性方法來處理高齡化的挑戰，第二和第三型個案城市傾向於從住屋、社區建立、健康照顧政策的角來處理之。第二，多數個案城市皆有永續發展的長程展望，並視高齡化趨勢為主要政策議題。第三，多數個案城市亦發展高齡化的相關指標。第四，雖然目標人口不一，多數個案城市皆採取促進所有年齡層健康的政策。第五，許多個案城市認為發展增進老年人參與勞動市場的政策是關鍵的，但是由於最近的金融危機，許多城市仍費勁地找尋適當的政策方法。第六，在便利環境中提供可擔負住屋的行動被許多個案城市提升為重要的優先政策。第七，為增加吸引力和競爭力的都市重劃被某些個案城市所執行，例如富山市、橫濱市、卡加利。

貳、 個案研究—富山市

富山市是坐落於日本中部富山縣，是該縣的縣廳所在，其中約 77%的人口居住在城市功能區，在 2005 年富山市結合了其他六個行政區，目前該市的治理架構為市長與市議會。

富山市人口自 1950 年後持續增加，直到 1990 年代成長趨緩並且在 2012 年達到平衡。2005 年的行政區結合後，富山市的總人口達 418563 人，在 2012 年達 422069 人。由於長壽的增加以及低生育率，該市老年人口的比例正在增加中，到 2013 年以前其老年人口的比例將達總人口的 26%，可能於 2024 年以前達到 38%。2010 年以前，富山市已經歷一段嚴重的人口成長衰退並且在未來的三十年內可能會快速高齡化。目前富山市的人口結構中，為數最多的年齡族群為 60-64 歲的人口，即為戰後嬰兒潮的團塊世代，次多的年齡族群為 30-39 歲的人口（團塊世代的子女）。當這兩代人進入退休年齡後，將可預期到兩波的老年人口。在團塊世代的子女進入老年以前，目前大量老年人口將會暫時增加死亡率並導致短暫的老年人口減少。

富山市的淨遷移在 2006 年至 2012 年間是減少的，但是將在 2014 年回到正向成長。總體人口流動循環在未來會衰弱，人口外移的主要年齡族群介於 20-44 歲間，不過其造成的落差已被更多同年齡族群的移入所彌補。在其他城市的工作機會是主要造成外移的因素，而富山市的教育和就業機會也是造成人口流入的主因。

富山市各區域間的老年人口數是具有差異的。2001 至 2013 年間，市中心的老年人口比例的變化是顯著的。富山市政府積極地推廣居住促進區來增加人口和公共投資，這包含城市中心以及大眾運輸系統節點五百公尺內的區域，該市目標於 2025 年以前提升居住促進區內的人口居住達 42% 的比例。老年人口在市中心以及居住促進區的集中明顯高於其他核心區域。2012 年至 2013 年間，老年人口遷移至目標區域的比例達 13.4%，略高於居住該區域外的老年人口比例（11%）。

富山市是富山縣與北陸地方的經濟發展引擎，具有充沛的水資源，緊鄰海洋，其化學和機械工業是經濟活動的主力。在 1950 年代藥品工業激勵了富山市的經濟成長。自 1990 年以來，已發展出另外 28 個經濟複合企業來促進工廠變址，特別是高科技產業和育成辦公室。目前富山市的經濟成長與日本總體經濟發展有緊密的連結，2008-2009 年間該市經歷一段經濟衰退，2010 年獲反彈（GDP 成長率達 2.1%）。製造產業特別受惠於恢復中的經濟。富山市具良好基礎的醫療與製藥產業鼓勵了新產業的擴張，包含環境保護、生物與資訊科技等。觀光和農業也扮演重要的角色。富山市的財務前景是正向發展的，該市 2011 年會計研究顯示出近幾年富山市的穩固經濟發展，主要財務衰退的指標在於對應全國市級政府財務管理標準，例如實際外債償債率低於全國標準。富山市有相對大比例的第一級產業，富山市的地形與土壤特別適合耕作稻米，稻米產量達該市第一級產業輸出的 70%。富山市的第二級產業也有較高的比例，目前其成長更激勵於與當地研究單位的合作。

富山市政府認為高齡化和人口衰退已造成該市經濟和福利的根本性挑戰，重塑其社會經濟基礎被視為緊急的優先政策。富山市預計其稅收將會隨著勞動人口縮減和社會福利支出的增加而減少，基礎建設的維持和公共服務的提供也會對市府財務造成壓力，特

別是當市郊地區的非控制性發展持續進行。富山市勞動人口的減少會影響到技術勞工的供應，另一方面富山市必須留住年輕人。老年人和女性勞工數量的增加可能有助於減輕該市在勞動力的壓力。

富山市的社區內有緊密的網絡，街坊間有相互幫助的傳統並且進一步促進市政府和市民間的溝通。然而在地社區網絡已經被近年來年輕人口的外移所削弱，而老年人口的增加更加大了削弱作用。由於有限的年輕人參與以及日常街坊互動的減少，保持居民間的緊密聯繫變得日益困難，這對獨居老人來說特別是個問題。社區的步行力以及服務的易達性是維繫老年人積極生活的關鍵要素，由於過去四十年私家車的成長，鐵路和公車乘客數已經衰退，有 55% 的老人居住於大眾運輸系統服務外的區域。

富山市的綜合計畫（2007-16）描繪該市的總體展望為一個具有效率大眾運輸系統的高密精巧城市，其中心概念是一個設計於增強沒有私人車輛市民機動力的都市結構。其展望包含在大眾運輸系統周遭建立精巧社區使城市管理更具效率，這項計畫預計會減輕因稅收減少以及社會福利支出增加所造成的財務壓力。

富山市的精巧城市政策由一個跨主要部門的政策包裹所構成，其重點包含：發展路面電車是早期貢獻之一，目前計畫目標於增加現存公車和鐵路的服務節點而非增加大眾轉運網絡；在火車站五百公尺內或公車站三百公尺內建立居住促進區，並鼓勵市民移居至這些區域，用以增加大眾運輸系統覆蓋範圍下的居民；集中在城市中心的投資，來鼓勵公共空間、商業大樓、公寓住宅的建築以及房地產的購買，相關的補貼政策是有效的工具；在城市中心提供照顧與醫療中心以及育樂場所等社會互動的場所，劃定徒步區增加步行力，以及提供激勵來鼓勵商業大樓改裝成為公寓；老年人的大眾運輸優惠費用已經實施，用以鼓勵其增加活動力；在低人口密集區域的服務便利性已藉由居民協會間合作提供社區巴士服務而獲得改善。

富山市也導入增加老年人經濟活動以及吸引新企業的政策。為增加老年勞工的就業，富山市提供財務支持給予企業主用以僱傭 61-64 歲間的老人。銀髮市民工作介紹中心幫助老年雇員找尋工作機會。這些政策的成果是富山市 65 歲以上的老年人工作比例達 20%。2006 年富山市建立樂農學校，其目標為減少因農業人口減少和老化造成的農業技術勞工短缺，該校幫助有興趣於農業的人啟動自主的農業活動以及提供技術人員來幫助現有的農人。富山市也為市民提供栽培自主生產的花園空間，在 2012 年，參與的居民中有 49% 為 65 歲以上老人。

富山市公共支持的照顧設施聚焦於預防性措施，以利減少和避免看護照顧以及鼓勵所有年齡層的身體活動，例如支持老人健康的角川預防性照顧中心。這類的中心提供健康與社區取向的活動，穩定和促進老年人行動力的活動等。針對老年人的整合服務式出租住屋也於近年所引入，用以改善老年人的居住條件。富山市提供相關建築和營運成本的補助，在 2014 年十二月，這類租屋單位的登記已達 740 間。

除了富山縣外，富山市政府是富山市行政範圍內的政府組織，沒有其他的次國家政府存在於富山市的都會中心，中心地區僅包含六個行政區，因此結構較不分散。縣政府和六個行政區間的緊密合作有助於區域中的水平式政策整合。富山市已經在分析新政策效能的新指標資料收集上給予投資，這些包含有關城市人口和空間分析的相關社經資

訊，以及地域空間指標器的應用。

總體而言，富山市的主要政策焦點在於：處理高齡化的挑戰是核心發展的目標，易達性是關鍵的政策焦點；富山市的精巧都會形式是為了增強老年人獨立性以及市民福利和城市經濟發展而準備的；職缺多餘求職者數量的事實提供了該市更成功地留住老年和年輕勞動者的可能性，該市提供高生活品質的政策能有效吸引貿易和技術勞工；富山市可以改善與周遭行政區間的政策整合，這會促進該區域的政策凝聚與機會範圍。

參、 個案研究—橫濱市

橫濱市約佔有大東京都會區內 11%的人口以及 3%的日本總人口數。其總體 GDP 成長率在 2002-2007 年間穩定爬升達 3.5%，但在 2009 年下滑至-3.7%。在 2010 預算年度，其 GDP 成長恢復至 3.0%，2011 年至 2.1%。橫濱市的失業率相對低(5.7%)，男(6%)女(4.7%)失業比例稍不平均。橫濱市是神奈川縣的首府，由市長和市議會所治理，共劃分為 18 個區。

橫濱市的人口在過去 60 年間有持續性地成長，將在 2014 年達到 3703258 人，其中超過 65 歲的人口從 1970 年的 6.8%增加至 2014 年的 22.1%，生育率則從 1970 年的 22.7% 滑落至 2014 年的 8.4%，平均壽命為男性的 80 歲以及女性的 86 歲。橫濱市預計將在 2019 年達到總人口數的高峰，緊接著會開始衰退。在 2025 年老年人口數會增加至 26.1%，勞動人口預期將在 2020 年時從 2010 年的 2427000 人下滑至 2351000 人。直到 1980 年末，由於穩定的人口流入大東京都會區，橫濱市吸納堅實的人口流入，不過 1995 年以來，橫濱市的淨遷移經歷了主要的變動。自日本泡沫經濟後，橫濱市的淨遷移下滑為 7667 人的淨流出，同時老年人口的數量和比例也在增加中。

橫濱市十八個行政區的人口結構組成不一，有老年人口比例占 15.4%的都筑區和老年人口比例占 27.6%的榮區。橫濱市西南部居住較多的老年人，老年人口同樣多集中居住地處市郊超過五百間以上住屋的公寓複合體—大型居住區。大型居住區的老年人口(31%)高於該市平均值(20%)。2000-2010 年間，橫濱市的人口成長率平均增加 7.6%，但是在大型居住區卻減少了 17.9%。在 2010 年，有 410298 人於平日通勤至橫濱，相當於該市夜晚人口數的 11%，這意味著橫濱市的政策不僅對該市居民有影響，對其他區域的人口亦有影響。從其他地區通勤至橫濱的老年男性勞工的比例是 16.0%，女性為 6.5%。

自 1950 年代以來，具有重工業集中的橫濱對日本的經濟發展有重要的貢獻。1980 年代後，工廠逐漸外移至亞洲其他國家，在 2011 預算年度橫濱的第三級產業已擔負該市 GDP 的 83%，生物科技、生命科學、資訊科技是橫濱市第三級產業的骨幹。日本政府在橫濱市內指定兩項重要計劃—2011 年的國際競爭力發展綜合專區以及 2014 年的國家戰略專區，將能促進該市吸引國內與國際投資的能力以及擴展該市對日本全國 GDP 的貢獻。橫濱市在二戰後經歷一段快速的都會化過程，但也產生負面影響，例如無計畫擴展、缺乏基礎建設發展、環境的破壞等削弱生活條件的缺失。橫濱在 1965 年宣布六大計劃來解決這些問題，包含：充能市中心；都市再造；發展港區新鎮；地下鐵發展；高速公路發展；海灣大橋的建造。港區新鎮開發後，約有 20 個新鎮計畫陸續在橫濱東北部展開。

橫濱市認為經濟、環境、社會領域的永續發展是主要的挑戰，而這些挑戰會被超級高齡化社會的人口衰退而擴大。勞動適齡人口的減少被橫濱市認為是主要的挑戰之一，這項挑戰對於所得稅收的侵蝕可能連累該市的經濟活力。個人所得稅收占該市總稅收的40%，預期能持續成長至2024，但是之後會開始下滑。這個趨勢主要與該市大多數30-40歲世代的轉變有關，這個世代將於2024年後陸續退休，因而開始所得稅的下滑趨勢。不過所得稅變化的趨勢也有可能與其他區域通勤者相關。

橫濱的財務可能會隨著處理老年人經濟困難的相關支援措施而日趨緊張，例如2009-2013年間，接受財務支援的老人數目增加了33%。老年人就業的主要挑戰之一是每月工作日數的限制，一般而言從銀髮人力資源中心提供的工作皆少於每月十天以及少於每星期20個工作小時的機會，這可能會拖累65歲以上老年人仍處就業狀態的經濟自足性。此外，老年就業也面臨雇主是否願意錄取的落差，例如2013年老年人申請工作成功的比例依產業不同約有10%-40%不等的成功率。基礎建設投資政策激化了老年社會的挑戰，基礎建設的老齡化也造成財務壓力，老齡化基礎建設包含1985年前建造的郊區住宅區、道路基礎建設、運輸網絡等，維持和更新這些設施需要根據未來人口結構來謹慎規劃。

高齡化能導致社會性連結的弱化以及社區緊密的稀釋，這特別與大型居住區中大量比例獨居老人或單對老年夫妻的居住人口有相關。大型居住區的獨居老人比例(28.8%)要高於該市總體數值(16.7%)。一個特別極端的社會疏離例子是當獨居老人死亡時，沒有人能注意到。老年人的社會疏離也會增加其對天然災害的易損性，例如2011年東日本大地震。空屋的增加也會減低街坊活動的活力。橫濱市老年人較有機會利用大眾運輸系統，而非走路或使用私人車輛，但是大眾運輸系統的全年齡乘客量在1995-2010年間下滑了15%，這使得某些老人依賴的大眾運輸系統有營運上的困難，例如公車系統的收入下滑。偏好在家接受醫療照顧和社會安全服務的人口正逐漸增加，主要是因為老年住戶越來越偏好待在家中以及居家服務的整合。2006-2013預算年度間，即使需要協助仍選擇待在家中的老年人數量從58%增加至63%。橫濱市認為老年人比勞動適齡人口更需要有公共住宅的幫助。橫濱市政府目前提供31462間公共住宅，其中18406間為65歲以上老人所居住，占居老年總人口的8.1%。目前市政府沒有規劃增加新的公共住宅，但預期以私人發展的出租單位來滿足需求。

橫濱市尋求促進更佳的老年人健康和疾病預防。在橫濱市的未來城市計畫中揭開了對於未來發展的原則，包含促進市民生活品質的展望，例如低碳能源網絡、醫療與看護照顧、保護自然環境、鼓勵具競爭產業的開創、支持文化和藝術等。橫濱市在2006年建立一個綜合計畫，宣示到2025年以前的城市展望。橫濱市的都會總計畫(2013)包含一個針對人口減少和人口高齡化的策略方法，其建議一個集中型都會形式、鐵路沿線的精巧發展、人群友善的都市。該計畫建議私人部門參與至基礎建設和住宅區的發展中，藉由都會發展中的私人投資，重新發展或重新利用過時的建築是可預期的。該計畫明確地請求市民涉入與積極參與發展他們的街坊區域。在計畫階段，城市會邀集市民的意見和舉辦座談，計畫的發展將反映市民的意見。2011年東日本大地震提高了對災害防禦、損害減低、提供有效支援方案的相關認識，橫濱市的區域災害防預計畫呼籲該市

所有企業與市民擴大互助合作。

該市有在全球化和高齡化社會時代中重新活化橫濱經濟的綜合性措施。成長產業發展計畫(2014)目標於達成支持市民高品質生活經濟的永續發展，該計畫鑑別出三個發展領域：環境和能源部門、健康與醫療照顧、會展產業。同時促進中小型企業的發展也是重要的策略之一。日本政府指定的京濱灣地區生命科學群聚區預計除了能增加相關的交易和研究，其所需要的技術工人可以增加老年技術工人的就業機會。另外，銀髮人力資源中心能幫助老年人提供工作機會和社會活動，鑒於其重要角色，橫濱市於2013年建立計畫來補助和改善老年工作者在兼職和短期工作的就業力。

用以重新活化郊區住宅區域的永續住宅區模範專案已被執行，該專案標的四個不同的區域，預計所發展的最佳實踐和商業模式能推廣至其他區域。該專案鼓勵私人部門的參與，並且鼓勵各世代市民接觸社區活動。橫濱的多世代與在地交流住屋計畫被用於提供老年人住屋以及鼓勵不同世代的人住在一起，這個計畫能減低老年人的社會疏離風險。日常生活運輸公車路線支援專案也已發動，用來發展協助老人的巴士服務，特別為那些沒有足夠公車路線的區域提供服務。

老人社會福利服務的提供正逐漸增加其重要性。由於老年人會隨著年齡而增加待在家裡的意願，橫濱市藉由提供整合居住和服務支援來幫助他們活得健康和具有活力。該市認為在地社區中的綜合性服務是重要的，並且整合在家醫療照顧和長期照顧是優先工作之一，此外，該市亦幫助非營利組織參與這些活動。促進預防性健康照顧同樣被重視，特別是醫療檢驗和健康計畫便鼓勵40歲以上市民進行常規健康檢查。老年市民的社區中心也要實現促進健康和增強社會聯繫的目標。橫濱步行點數計畫望能改善市民的健康。2010-2013四年中程計畫規劃了促進兒童養育與社區生活的政策，目標在吸引年輕家庭移入橫濱。

該市政府中有兩個主要的部門是設計和執行城市發展目標與超高齡化社會未來展望的關鍵單位，分別為溫暖化對策統括總部與政策局，以負責該市的綜合性整合。溫暖化對策統括總部扮演支配執行未來城市計畫的角色，包含調配各局處規劃的政策措施以及與私有部門和其他利益相關者的合作等。橫濱市會舉行相關利益者的會議，包含地方代表與專家，用以協調不同參與者間的行動。在執行政策中私有部門的參與是不可或缺的，永續住宅區模範專案已透過各項協議建立公共私營合作機制，包含市民參與計畫過程、市民在特定服務上的需要與要求能夠確保等。這些機制鼓勵產業、學術界、公私部門、在地居民與大學間的夥伴合作，用以再生與重新活化高齡化與人口減少的郊區住宅區域。

總體而言，橫濱市的政策焦點在於：將其對應高齡化策略立基於永續性的原則之上，一個對於高齡化影響其經濟發展的清楚認識能夠使該市整合高齡化策略於經濟發展計劃中；強調福利和經濟繁榮的觀點能夠有效地校準那些同時能增加城市吸引力和競爭力的高齡化政策；在重新發展反應老年人需求的住宅區中與私有部門接洽可以促進公眾對於高齡化問題以及支持政府政策的認識；橫濱可以拓展其高齡化政策的視野，包含非住宅區、與其他區域的合作來拓展大東京都會區的政策範圍等。

Ageing in Cities (Ch. 8-10)

壹、 個案研究—里斯本

里斯本是葡萄牙的首都以及經濟引擎，對於葡萄牙的 GDP 有關鍵性的貢獻(37%)並且提供大部分的勞動力(29%)。里斯本的主要行政運作架構為一個由民選市長和 16 位委員所領導的市政委員會組成，而民選的市議會則負責市政上的監督。市政府之下，里斯本共被劃分為 24 個具有一定程度政治自主性以及民選委員會的堂區(freguesias)。

由於葡萄牙的經濟發展和郊區至都會的移民活動，里斯本從 50 年代到 60 年代間經歷了一段持續性的人口成長。里斯本的人口在 1981 年達到高峰(810000 人)後便開始下滑，在 2011 年時已滑落至 552700 人，人口變化的趨勢造成里斯本市外地區人口的增加，包含整個里斯本都會區。由於人口外移、出生率和死亡率的減少已經讓里斯本的老年人口比率達兩倍以上的成長，即從 1960 年的 9.3% 成長至 2011 年的 24%。根據不同程度的遷移和生育率，該市已經設定四種人口變化的劇本，最有可能的劇本推測是根據 2012 年的預測水準達到穩定趨勢。里斯本的總人口可望在 2016 年以前少量的增加，並在 2021 年回到目前的水準。

里斯本的人口移出超過移入已經長達三十餘年，這主要由勞動適齡人口所造成，特別是傾向於居住在里斯本外可負擔區域的年輕家庭。里斯本的人口結構實際上已轉為高齡化。27% 移民至里斯本的人口為國際移民，主要由巴西移入。目前，年輕移民者(多數為學生)已開始移居至該市的歷史中心。里斯本老年人口的分布成多樣化的趨勢，2011 年各堂區的老年人口比例達 16%-34% 不等，多數堂區的平均年齡都有成長，不過在歷史市中心的堂區則有年輕化的趨勢。50 年代到 60 年代間因為人口成長而在郊區建立住屋的因素解釋了郊區較高比例的老年人口數。

在 50 年代到 60 年代間，里斯本的經濟發展主要藉由堅強的製造業和造船業所支撐。在 1990 年代，經濟發展焦點開始轉移至第三級產業，特別是資訊科技和觀光業。雖然里斯本的總體 GDP 成長率逐漸下滑(從 2002 年的 5.1% 下滑至 2011 年的 -1.1%)，但是根據 2011 年的數據，第三級產業已貢獻該市 83% 的 GDP，並且在 2002-2011 年間平均達每年 2.6% 的成長。里斯本的就業也集中於第三級產業，在 2011 年達 86%，資訊產業和觀光產業特別占多數，此外成長中的財經部門也保有就業成長。該市的老年勞動人口占總勞動力的 6.7%。里斯本的失業率從 2001 年的 5.3% 大幅上升至 2011 年的 14.6%。

對於老年人口和整個城市來說，里斯本的經濟復甦和恢復是最關鍵的挑戰。超過 45 歲以上人口的就業率為 49.9%，低於全國水準。此趨勢已經減低該市的稅收以及減少技術性勞工的供給，兩者皆為構成該市經濟的要件。低勞力參與比率和目前房屋市場狀況對於該市的稅收有直接的影響，因而影響到公共服務的資源分配。

服務的便利性是對於里斯本老年人口的重要挑戰。目前公共運輸系統的使用仍屬低

落，在 2011 年，17%的老年人使用公共運輸系統，43%使用私家車輛，39%多用步行。由於 2012 年以來費用的增加以及老人優惠的減少，老年人使用公共運輸系統的比例已經下滑。老年人也難於取得與了解大眾運輸網絡的資訊，也難於利用不同載具間的轉乘。公共運輸服務的低覆蓋率，對於老年人的行動力是額外的阻礙，不過延展服務區域和修正費率是項困難的工作，因為計畫和提供公共運輸服務的管理機構在於國家行政機構的手中。不平整和不可靠的人行步道、不夠廣泛的步道、道路交叉口的安全是行人面對的重要問題，這些問題會減低居民的步行力並且限制老年人的獨立行動能力。里斯本老年人口間低收入族群的增加和貧富間的差距構成了另一項重要的社會挑戰，在 2011 年有 7.3%老年人口生活在貧窮狀況中，這限制了老年人的財務狀況以及積極參與社會活動的可能性，這也激化了老年人的社會疏離。

里斯本有數項政策方案正在進行。該市已經設定針對未來在複合性政策計畫和特定部門政策架構的展望。這些展望已被整合於促進經濟契機和吸引力、便利性和福利的目標當中。里斯本的市委員會也發展數項政策計畫來執行這些展望，包含產業、住屋、都會再生等。

里斯本渴求作為一個民享城市，這項工作方案由幾點複合展望所引導：一個更好的城市；更多生活機會；更多具吸引力的街坊。里斯本市訂定出五項策略優先目標：親近、促進創業、包容性、永續性、全球連結。里斯本市政府正在發展社會權利行動計畫，該計畫定義促進活力高齡化為高齡化社會中社會融合的一項明確標的，其中包含兩個目標：促進老年人的自主性以及促進老年人參與政治、社會、文化活動的使能條件。里斯本的整合型經濟策略意圖促進里斯本成為歐洲最具競爭、創新、創造性的城市之一，其策略的主要領域有四項：大西洋商業中心計畫用以促進該市為具有國際投資和交易競爭力的地區；里斯本的創業城市計畫提供創業活動和在地商業機會的有利條件；知識和創新中心促進高等教育、科技、研究；策略性群聚用來做為集中資源和轉移專門技術的工具。里斯本同時發展植基於五項主幹群聚的方案，包含：資通訊產業、創意產業、海洋經濟、觀光業、健康和福利產業。這個策略意圖活化里斯本的經濟資產以及回應經濟和人口變化上的挑戰。里斯本目前的主力計畫是連結總體和經濟策略的關鍵文件，該計畫強調減少土地消耗的支配性目標以及提供更便於居民、勞工、訪客以及經濟投資使用的關鍵基礎建設。

里斯本市的政策主要目的為活化經濟和推動該市的吸引力，可分為兩大類：尋求促進基本服務和基礎建設的方案以及尋求增加針對投資和人民吸引力的方案。自 1960 年代以來，里斯本已經建立數個公共住宅政策，提供價格受控的住屋、租金援助、房屋取得模式等。里斯本藉由補助租屋合約來幫助有需求的住戶並且藉由公共企業-GABALIS 提供先進的購屋模式幫助有需求的屋主，同時該市也提供老年租屋者每個月的租屋補

助。里斯本市委員會採用一套整合式方法來改善房屋市場以及在地基礎建設的總體調校。都會點療計畫以及 BIP-ZIP 計畫被設計用以改善弱勢與老人族群的健康和便利性。

里斯本創業方案以及里斯本奮鬥計畫鼓勵年輕人和老年人的創業活動，這些計畫已經藉由提供財務取得來協助建立數個公司與工作。工作聯合計畫在與里斯本市委員會的合作下促進了跨世代的創業活動。里斯本市也提升了可擔負住屋、幼稚園和小學的建設、更好的公共交通、公園、綠地等系統，用以吸引年輕族群和家庭。在 2013 年，該市降低了個人所得稅和財產稅。由於增加房地產價值以及居住人口的增加，這些計畫預期能藉由稅收與吸納新經濟活動和工作來產生效益。

里斯本的行人便利性計畫目標在改善城市的步行力，高比例的老年人多因交通意外以及人行道的條件而受傷或跌倒，里斯本計畫減少這些步行的障礙，包含減低天橋和地下道上的障礙以及規定人行道寬度不得小於 1.5 公尺等。里斯本市目前正在發展行動力的策略展望，設計用來在未來的十年內徹底改造運輸系統。該展望強調公共運輸的易達性、服務的親近性、各功能間的連結性。不過由於里斯本並非主要管理機構，故僅能將焦點放置於改善便利性以及減少步行的障礙。里斯本也已經執行住宅便利性的財務支援計畫，目前有 80% 的住宅區建築被認為不利於行動不便者活動。

由各堂區委員會領導的在地社區正積極地改善市民的福利。老年學市政計畫以及里斯本社會發展計畫是兩個提供直接干預支持在地方案的政策框架。優先介入街坊的行動計畫主要促進由街坊協會和非營利組織執行的在地方案，用來強化各堂區間的社會和地域連結。世代間活力高齡化與團結是一項國家政府的計畫，主要提升公眾對於老年人社會與經濟貢獻的認識以及創造保持老年人活力的契機。在各堂區委員會和公民社會協會間，里斯本也發展了夥伴型政策方案來幫助老年人的生活需求以及協助老年人與社會和文化活動的連結。

總體而言，里斯本的政策焦點主要有：藉由發展所有相關政策領域的策略來綜合性地處理高齡化的挑戰；對於高齡化議題的深刻認識導致了相關利益者間廣泛網絡的發展，包含私人部門、非營利組織、在地社區等；里斯本正積極地從事於支持老年人保持獨立的活動，包含老年人的健康和城市的實體易達性；里斯本吸引年輕人和學生來支持經濟的策略可以考察老年人政策和經濟發展政策間的綜效；可以開拓都會空間居住使用的重新發展，可以幫助吸引都會區居民遷入與增加該市的吸引力。

貳、個案研究—卡加利

卡加利是加拿大第五大城市，由於石油和天然氣工業的關係，該市是亞伯達省的經濟引擎，也是加拿大經濟的主要貢獻區域之一（在 2012 年約占加拿大 6% 的 GDP）。近數十年以來，卡加利已成為加拿大內最成功的經濟體之一，擁有穩定人口流入的趨勢。2001-2011 年間，卡加利的經濟成長刺激了該市的人口成長以及住屋建設。行政上來說，

卡加利由 14 個區以及 176 個社區所組成。

卡加利的人口在過去三十年中有著快速的成長，從 1983 年的 620000 人到 2013 年的 1149552 人，成長幅度幾乎達兩倍。這個成長主要由年輕人移入尋找工作機會所驅動。不過，老年人的數目也從 2001 年的 81160 人增加到 2013 年的 112656 人。生育率的下滑也推動了高齡化人口的人口結構轉變。近年來，亞伯達省的人口已經歷一段出生率成長的階段，預計會在未來三十年內持續貢獻卡加利的人口成長。根據直到 2017 年的人口預測，人口成長會穩健地成長，其中遷移仍是主要因素。但是，由於 2013 年聯邦移民政策的改變，該市預期移民會減緩。目前該市的 9.5% 的老年人口預計會在 2021 年成長至 15%，約成長 70000 名老年人以及在 20-29 歲族群中減少 121000 人。到 2024 年以前，該市總人口預計會達 1626000 人，其中老年人口占 19.4%，勞動適齡人口將從 2013 年的 71% 降至 64%。

卡加利的人口增加可能主要歸因於人口遷移，例如 2012 年增加的 40517 人中有 72% 為人口流入所造成。移民是卡加利人口成長中的一部分，其中約 48% 為國外移民（2009-14 年），2012 年該市的國際移民約佔加拿大總國際移民的 7%。亞洲和非歐洲的少數族群移民約佔 28%（2011 年），各年齡層經濟移民的範圍從 29%（55-59 歲）到 82%（40-44 歲）不等。

包含周邊郡縣的大卡加利都會區的人口也在逐步成長中，不過卡加利都會區人口流入的大宗仍處於卡加利市行政疆界內。卡加利都會區有略高的老年人口比例（約 10.8%）。卡加利各社區間老年人口比例分布得非常多樣化，從 1.3% 到 44.1% 不等。圍繞在市中心的老社區在 1970 年代至 1980 年代時是當時的市郊，擁有高比例的年輕家庭，但是隨著時間的發展以及年齡的成長，目前這些區域每戶的居民數已經下滑，許多房屋成為獨居或是空屋的狀況。卡加利行政邊界附近的新發展社區居民多在相同的時間移入，並且多為年輕族群。

卡加利的 GDP 年均成長率達 3%，占了加拿大全國 GDP 成長的 5.7%，可望在 2018 年以前額外增加 12.8%。卡加利是加拿大石油和天然氣製造工業的中心，大約 85% 加拿大石油和天然氣製造商的總部設置於該市，這些公司主要是因為亞伯達省的低稅率而被吸引至卡加利。能源產業大約占卡加利 GDP 的 51%，因此卡加利有堅實的服務能源產業的周邊產業，例如財務、科技、高科技服務業等。由於人口快速的成長，營造業成長最為快速，其 GDP 成長約 39.5%。2008 年金融危機之後，卡加利的實際 GDP 從 970 億加幣（2008）跌落至 920 億加幣（2009），失業率從 4.6%（2008）增加至 7.6%（2009）。由於石油與天然氣的價格攀升以及對於天然資源的需求增加，卡加利實際 GDP 以及就業率在 2010 年呈現反彈，回到接近危機前的水準。由於卡加利的經濟成長和低失業率，該市的勞動市場相對緊俏，其就業成長率在 2004-2013 年間為 27.8%，造成平均薪資高於加拿大全國平均值。自 1979 年石油危機後，卡加利以致力於多樣化其經濟以及改善彈性以因應石油和天然氣交易的波動。不過這些多樣化的效果低於預期，原因是能源部門主導了該市的經濟發展。為持續進行多樣化經濟，卡加利市於 2013 年發表該市的經濟策略，處理能源部門所面臨的環境挑戰以及以科技方法援助解決這些挑戰是主要的焦點。

在成長經濟體中快速高齡化社會的人口轉變是卡加利市內僱傭主面臨的重要挑戰。該市在 2011 年的一波大量的退休潮以及在強勁經濟成長中取代這些退休勞力已經增強了該市人口結構上的挑戰。該市的就業政策仍專注於吸引年輕人就業與年輕家庭的安置。不過，卡加利市也意識到在 2032 年以前，其老年人口將會多於 15 歲以下的人口，維持高齡化社會中勞動力的永續性是一項關鍵且急迫的經濟挑戰。由於需要增加勞動力，發展老年人就業的政策是該市需要開拓的新領域。目前僅有 2% 的老年人口參與勞動市場，理解老年人樂意留在勞動市場以及產業如何吸收這些老年勞工的條件是一項急迫的議題。

在卡加利經濟快速發展和人口成長後，其周遭的住屋單位有快速的成長，這個趨勢改變了卡加利的城市形式以及刺激了服務供給的需要，必須要投資基礎建設來維繫或改善公共服務的提供。在卡加利，獨居老人的數量正在增加中，2013 年的洪水暴露出這些老人的艱困生活條件以及社會疏離的風險，特別在語言上有限制的老年移民更為嚴重。2013 年的洪水增加了有關社會服務改變的認識，包含因老年人增加所激化的可擔負的住屋、健康和交通服務的取得、長期照顧等需求，適應這些需求是卡加利的重點社會挑戰。老年人的機動力目前也成為問題之一。卡加利的老人間，66% 使用私家車輛作為主要交通工具，10% 為步行，僅 6% 使用公共運輸系統。老年人的住房需求正逐漸獲得注意，老年人的社會住宅需求也正在增加。針對老人住屋的設施改善和優化以及提供在家的長期照顧和服務正逐漸成為重要挑戰。卡加利市估計符合獲取可擔負房屋的家庭約占 18%，但是卡加利的住屋中僅有 2.5% 為可擔負房屋，意味著卡加利在可擔負房屋的供給和需求尚有相當的落差。

卡加利在 2006 年建立其一百年展望—想像卡加利，這項展望反映出該市對於永續性發展的抱負和興趣，其中整合了社會和經濟目標，包含全年齡市民的健康改善、高品質育樂經驗、所有年齡層在社區中的整合、健康老人對卡加利經濟貢獻的契機等。卡加利的城市發展計畫提出支援高密度和完善社區直接成長、重新重視土地利用和機動力政策的願景，此計畫目標在平衡社區建立與綠化以及促進運輸型土地利用間的成長，同時增加機動力選擇和發展主要運輸系統。為指導這些轉變，卡加利建立一套指標來鑑別土地利用以及機動力相關的問題。藉由參考其他城市和相關利益者，這些指標已被建立來權衡該市的都會形式以及擴張，並且已設定目標來確保到 2050 年以前的人口擴張以及相關的配套措施。目前卡加利正在發展老年居民友善策略，規劃以綜合性方式來處理人口變遷的挑戰，該計畫會專注於老年人的需求以及提供高品質的服務。

雇用老年人的政策並非卡加利目前的優先選項。由於卡加利優惠的退休金模式，許多老年人不願意留在勞動市場中。針對老年人的就業政策目前主要用於市府職工，例如卡加利市退休員工雇用人力庫提供市府退職勞工做需要特殊技術的有限期計畫。卡加利的經濟發展勞動處有數項激勵老年人就業的方案，包含與成熟勞動力組織分享老年勞工人才庫的資訊等。

卡加利傾向於追求一個精巧的都會形式來減低市民的交通時間以及減低公共服務和基礎建設的成本，該市和私人發展企業正在討論以混合型土地利用的發展來形塑完整社區，其中涉及學校、商店、醫院、辦公室、私有住宅等。卡加利正在與鄰市進行精巧

都市形式工作的合作，跨市合作計畫以及卡加利都會區發展計畫包含在特定區域的合作、引導現有中心和關鍵運輸通道的成長等，此外還呼籲採行混合式土地利用、混合住屋形式和服務來創造完整社區。卡加利的長程通路領先策略計畫意圖在未來三十年內指引運輸運作和投資，卡加利的主要顧慮是公共運輸的改善和冬季除雪工作，此外，卡加利交通計畫目的在確保所有居民的最近交通運輸站皆在 400 呎之內。卡加利的老人社區住屋協助維護計畫幫助老人取得現有提供改善住屋方便性資金的政府計畫。卡加利也正在與許多相關利益者合作提供公共住宅，社區可負擔房屋策略將會規畫該市可負擔房屋供給的展望，可擔負住屋可能會由非營利組織、市政府或是私有部門來提供。在凌亂環境中提供老人居家照顧服務的成本可能會過高，因此發展財務上可實行的策略是重要的，卡加利正在與關鍵的利益相關者合作發展和執行用以扶持社區老年人老化的策略。

卡加利的政策焦點主要有：就業和土地利用政策是關乎該市繁盛的關鍵，老年人的健康和社會條件已被宣布成為優先考量；卡加利的長程展望清楚地描繪出高齡化對於城市經濟發展和所有市民福利的影響；提供老人更佳的服務以及延展他們經濟活動的機會已經被清楚地界定出來；該市有一個在高齡化社會中提供老年人有效服務和福利重要性的完善認識。

參、 個案研究—布爾諾

布爾諾是捷克共和國的第二大城市，也是南摩拉維亞州的首府以及最大都市。布爾諾共分為 29 個市區，由市委員會所治理，而市委員會須對市議會負責。布爾諾的人口在二戰後的數十年間快速地增加，主要由工業化以及鄉村至城市移民所驅動。在共產政權倒台後，由於布爾諾市政疆界外的郊區化，其人口從 1992 年的 392507 人滑落至 2006 年的 366680 人。在 2012 年，布爾諾的老年人口為 71607 人，佔該市總人口的 18.9%，老年女性明顯多於男性，老年人口比其他年齡層人口的成長要來的快，約年均 2.2% 的成長率。布爾諾人口的高齡化，與長期生育率減少和長壽較無關係，而主要驅動於年輕人向鄰近區域的遷移。預計該市的老年人口比例將於 2050 年達該市總人口的 31%，75 歲以上老人將會成長三倍（2006 年至 2050 年）。根據低成長的數據預估，布爾諾 2011-2056 年的人口衰退可能高達 20% 以上，而依照 4.5% 總人口增加的劇本推估，屆時老年人口將占 29.1%。自 2001 年以來，布爾諾的淨遷移平衡是負成長的，淨外移的趨勢主要由年輕家庭移動至布爾諾周遭區域所造成，此過程主要受 1990 年代布爾諾周遭新市鎮發展所刺激。布爾諾主要流入人口的組成為學生以及年輕雇員。

布爾諾的經濟有長期仰賴紡織和製造業的傳統，因而高密度居住區的發展多緊鄰城市中心的工廠周邊。自 20 世紀開始，布爾諾的經濟活動開始轉向至機械和電子工程。1990 年代以來，第三級產業開始增加，包含資訊、生物科技、奈米科技等。布爾諾有不少擅長於科學、研究、創新的大學。布爾諾勞動力的教育水準較捷克全國平均值來得高。在 2011 年，布爾諾 15 歲以上人口有 23.6% 具大學學歷，全國的平均則為 11.9%。就業人口最多集中於服務部門，主要有教育、健康和社會服務、公共行政和貿易等，占總就業人口的 74.4%。製造業則占 25.3%。失業率從 2009 年的 6.1% 增長至 2014 年的 8.6%。老年人口中，8.9% 已進行某種形式的就業，占布爾諾總就業人口的 3.4%（2011

年統計)。

布爾諾活躍老年計畫訂出四項主要優先的挑戰，其目標分別為：藉由提供社區老年人社會、文化、體能活動來使老年人能活得有活力和獨立；提供老年人綜合性照顧以及促進他們的健康和安全；藉由設計標準和建築工具來移除城市中阻礙行動力的障礙；提升有關老人的認識以及改善針對老人的資訊服務。對於布爾諾市而言，尋找獨居老人的可負擔住屋較為困難，租屋需求是一項重要的考量，有 15.7% 的老人被認為處於相對貧窮的風險中，對於更精巧且便宜住屋的需求正在增加中，因為有 29.2% 的老人居住在單間住屋中。該市的老年人正逐漸成為犯罪的受害者，平均而言每天約有 20 位 60 歲以上老人受害，2010 年的紀錄顯示老年受害者數達 6433 人，包含遭受偷竊、詐騙、搶劫等。消除這些潛在風險是該市都會發展的另一個目標。布爾諾針對老年人已提供一系列社會服務，但是使用率仍低，根據調查，僅有 11% 的老年人利用居家照顧、個人助理、導引和閱讀服務，服務的高成本以及缺乏資訊取得是造成不使用這些服務的主要原因。布爾諾的 2010-2013 年社會服務社區行動計畫將改善針對老年人的社會服務訂為優先目標。

布爾諾城市策略 (2007) 提出該市的長程展望，提出五項優先領域：在全國與國際層級促進與品牌化布爾諾；刺激經濟發展和競爭力；改善市民的生活品質；鼓勵針對知識型經濟的研究、創新、教育；調適與延展主要運輸和技術基礎建設。針對高齡化的支配性政策框架主要安排於布爾諾活躍老年計畫之中，該計畫提出四項優先領域：藉由提供社區老年人社會、文化、體能活動來激勵活力老年；採取綜合性方法來照顧老人，包含針對老人犯罪的預防；確保無障礙環境；提升有關老年人的認識以及改善相關資訊服務。

藉由提供自我防衛的方法，老年學院計畫用於確保老年人能夠獨立、資訊完善以及積極地生活，該計畫由各區警察與市政府的合作下執行，提供免費有關犯罪預防和生活環境風險的課程。

布爾諾的住屋策略 (2009) 描述了住屋發展的願景，包含五項原則性目標：支持房屋單位總數的儲備和再生；支持所有形式的建築；房屋市場的發展；支持特定族群的住屋需求；與居民合作以及其他。根據此策略，目前已有 20 個社會公寓建立起來，分配給老人、弱勢和殘障居民。2014 年的 HELPS 在地行動計畫針對老年人提供另一種膳宿模式，例如分租房屋、幫助老年人處理可擔負性，社會疏離和安全等問題、社會和健康照顧服務的提供。此計畫提供三種分租模式：享有單間但是廚房和浴室共享、享有獨立套房、享有一套小公寓與共享休閒空間。

社會服務社區計畫是布爾諾社會服務的基礎文件，涵蓋專業社會諮詢、個人助理、照顧服務、緊急照顧、救助服務、日間中心與服務、養老院和救助生命等。該計畫的其中一群目標團體即是老人，其目標是提供老人支持服務和協助以至於他們能長久待在他們所熟悉的街坊與住宅，以及改善服務的複合式系統。

布爾諾的政策焦點主要如下：布爾諾提供一個處理有關高齡化社會挑戰的綜合性框架，特別強調於服務供給、住宅、方便性；該市追求人民為中心的政策來改善老年人的住屋擔負能力、服務提供、獨立生活；一個更佳的中長程整合都會發展願景應可幫助該市更好地連結實體和社會基礎建設、土地利用、公共運輸系統；可以拓展那些已成功達

成住屋、健康和社會照顧整合的政策。

Ageing in Cities (Ch. 11-14)

壹、 個案研究－曼徹斯特

曼徹斯特是英國第二大會區與西北英格蘭區域的經濟中心。曼徹斯特由一個法定的大曼徹斯特市和六個周遭都會行政區所組成，曼徹斯特市議會是該市的管理機構，由 96 位議員組成，該市被劃分為 32 個選區，每區擁 3 名議員額。相對小且減少中的老年人口以及大量且增加中的年輕世代是曼徹斯特目前的人口結構特徵。由於工業的成長，該市人口在 1931 年達到高峰（從 1801 年的 88577 人增加至 1931 年的 751292 人）。在過去的十年中，曼徹斯特的年度人口成長率呈 2% 的正向發展，在 2013 年達 514400 人。老年人口從 2001 年的 53400 人減少至 2013 年的 48900 人，老年人口的減少可能主要由自然損失以及負向遷移所形成，不過於此階段 85 歲以上人口正穩定地增加。曼徹斯特的人口可能將在下個十年內持續成長，老年人口會溫和成長，特別是 80 歲以上的人口。

2005-2011 年間人口流出與流入的變化稍緩，在 2011 年呈現負淨遷移狀況。老年人占總移入的 2% 以及移出的 2.7%（2011 年統計）。這些流出多肇因於那些仍留在都會區但移出曼徹斯特市行政疆界外的人口，這些移動人口中約 70% 仍待在其原本住家的 10 英里範圍內。在曼徹斯特 32 個選區中，有 13 個區的老年人口超過 10%，但其中僅 3 個區超過 14%（2011 年統計），各區老年人比例為 15.7% 到 3.5% 不等，不過老年人口比例高的區多集中在該市邊緣地區而非中心地帶。

曼徹斯特是西北英格蘭區的經濟中心，全世界第一個工業城市，在十九世紀時是紡織和製造業的經濟領導中心，但是經濟重整導致該市在二十世紀前半的衰退。在過去二十至三十年間，曼徹斯特已經在知識和服務型活動上徹底改造其經濟組合，例如財務和專業服務、生命科學產業、文化與媒體、創意產業、新型態製造業、高等教育和傳播等，其經濟體中的服務部門佔最大比例，達 82.8%，其次為製造業，占 17.1%（2010 年）。相較於全國平均值，曼徹斯特的老年人的勞動參與率較低。

曼徹斯特認為人口的高齡化是其社會經濟和財務永續力的一項關鍵挑戰。從工業型轉化為服務型經濟對於曼徹斯特的中齡和老齡人口有重要的社會經濟和健康相關的意義。在成為世界級城市的展望中整合高齡化的挑戰將對該市以及該區域的經濟表現有重要影響。確保財務永續性以及使老年人自主生活是曼徹斯特市議會的優先考量。

由於經濟衰退和後續政府資金的減少，曼徹斯特正處於財務壓力之下，因此需要開闢其他財務來源，例如邀請競爭基金與更有效率的公共服務傳遞等。曼徹斯特市議會預計在不久的將來，健康和社會照顧服務的需求會增加，目前的樽節已經造成公共支出更為緊俏。曼徹斯特的老人勞動參與率低於全國平均值，這部分歸因於老年人的健康狀況。對於家庭成員的照顧和製造部門的衰退已減少老年人的就業率。許多 50 歲以上人口仰賴失業救濟福利，曼徹斯特市議會認為這個群體需要以支持與訓練來改善其工作機會。

有為數不少的老年人處於社會排斥、社會孤立、健康不佳的狀態中。曼徹斯特 65-74 歲人口的標準死亡率為 64%，遠高於英格蘭平均值（2008-10）。根據曼徹斯特市議會，

該市的老年人口特徵具有顯著程度的劣勢，包含孤立、相對貧窮、慢性疾病與行動不良，這些劣勢造成健康和社會服務上的壓力。曼徹斯特總人口和老年人的平均年齡皆低於全國平均值，特別是男性，而且有一大比例人口受苦於慢性病狀況。雖然總體健康狀況正在改善，但是社經群體間的健康不均等仍然持續中，改善老年人和中齡人口的健康狀況以及減少他們對服務的依賴是重要議題，需要整合住宅、必要照顧和社區服務。由於高離婚率，曼徹斯特有大比例的獨居老人。社會住宅對於那些沒有自己住宅的人來說是重要的，2011年居住在社會住宅的人口達10892人。改善公共運輸使用與步行通道以及增加市內步行力是增加老年人與社區連結的方法之一。

曼徹斯特正在追求成為一個「老人福地」，其策略目標為：創造針對老人更優的街坊環境；增加老年人就業和收入；增加老年人在文化和學習活動中的參與；改善老年人的健康；改善老人照顧與支持系統。這些目標伴隨著三項專注於社會凝聚、社會與公民資本的橫切目標：促進平等；改善關係；改善參與。曼徹斯特有關高齡化城市願景的一項主要成分是2013年啟動的珍視老人計畫，由市議會主導和許多機構、社區團體、老年居民的合作，此計畫目標在規劃改善老年居民生活環境的政策。曼徹斯特針對老人有一項特殊的方式，即承認老年的變動本質以及回應人們在後半生的新需求和偏好，例如曼徹斯特的政策展望在統計上計算50歲以上的人口為老年人，因為50歲以上人口的特點是具有惡化其後半生自主性和福利的高失業率以及健康狀況。

在2014年，曼徹斯特市議會發起一項綜合性策略—曼徹斯特長者友善住宅，藉由適應環境和設計標準的長者合宜住宅、社會參與、諮詢和援助服務來提供老年人住宅的支配性展望。2012-2013年間，在舊城河區（Old Moat）執行了一個改善老年人居住街坊之社會與實體條件的先導計畫，其成果可望為其他區提供建議和參考。曼徹斯特有一個廣泛通用設計標準的策略，被用於戶外地區以及建築物以追尋便利性。曼徹斯特也提供房屋貸款給予老人來按照他們的需求改裝或調整房屋設施，此外目前曼徹斯特正在規劃推動老人共屋模式來降低成本和資源的浪費。

曼徹斯特的地區計畫的運作藉由許多試圖整合在地參與者的網絡來改善和協同老人服務和相關計畫，這些參與者包含社區團體與協會、居民、服務機構等，特別是與在地的大學的合作，例如曼徹斯特大學的曼徹斯特高齡化合作研究研究所。曼徹斯特市也與半私人部門合作來提供長者合宜住宅和特定住宅。曼徹斯特市議會使用一套地理人口資訊系統—ACORN，用以更佳地解析其人口結構以及幫助政策制定者來鑑別老人的潛在需求和偏好。

曼徹斯特的主要政策焦點分別為：曼徹斯特有一結構良好針對高齡化的方法，在以人為本和在地取向上與該市總體發展策略有所整合；曼徹斯特的領導者支持將老年人需求和考量放置在該市主要倡議的核心位置；曼徹斯特可以拓展其高齡化社會政策為新商業契機的源頭之一。

貳、個案研究—費城

費城是美國賓夕伐尼亞州的第一大城，全美第三大城。費城經濟體在2010年占全美GDP的1.5%。自轉換到服務產業後，電信和金融業目前已成為費城經濟體的主要動

力。費城由一位市長和 10 位代表十二個區的議會成員所治理，除費城市外，其都會區還包含其他四個郡。費城的人口在 1960 年後衰退，但在 2000 年後開始增加，此成長主要由亞洲和拉丁美洲移民所造成。費城的種族構成是白人 44%，非裔美人 43%，亞裔美人 7%，美洲原住民 1%。在 2000-2010 年間，費城的亞裔人口成長了 43.3%，拉丁裔人口成長了 47.7%。從種族、教育程度、健康狀況、收入等狀況來看，費城老年人的人口成分是多樣化的。預計到 2020 年以前，65-69 歲老年人口將增加 24%，70-74 歲人口將增加 19%，於此同時，在非裔、亞裔、拉丁裔社區中，85 歲以上人口可能會達兩倍以上成長。

費城的新居民構成其總人口中的重要一部分，在 2012-2013 年，約有 5% 鄉村人口移動到費城，新居民主要從其他州、賓州的其他郡、其他國家所組成。國際移民已經在費城人口流動中占據了重要性地位。老年人口占移民者中的比例最小，約占國際移民中的 1.3%，其他州移民的 0.3%。費城各社區的老年人口比例有顯著的差異，高比例老年人口多處於費城市邊緣。市中心居民多因緊鄰工作的條件所吸引而至。在 20 世紀，費城市中心居民多為勞工階級，在 1990 年後開始轉變為較小型且高教育的家庭，此趨勢造成許多市中心空間倉庫轉化為多家庭居住住宅，1997 年的減稅政策加速了這項轉變。

就歷史而言，費城的經濟主要立基於紡織、鋼鐵、造船業，以及相關的服務產業。自 1950 年代以來，該市的製造產業已經顯著地衰退，製造業的工作從 1950 年的 330000 個衰退至 2010 年的 35000 個，同時費城的經濟已朝向資訊科技和金融服務的多樣化結構轉變，加上其他產業，包含保險公司、印刷與出版、生物醫療等。

費城老年人口的問題包含低收入與貧窮、健康、心理健康與行動不便、住宅、社區與疏離等。需要協助的老年人口數正在增加，然而許多有關高齡化和貧窮相關服務的資金正持續被刪減。賓州的公共支出刪減已經費城市財務安排的減少，費城的預算從 2013 到 2014 年度已下滑了 12%。費城貧窮老年人口正在增加中，在 2007-2013 年落在個人年所得在 7500 美金以下的老人數目增加了 19%，總數為 14500 人。使市民能夠在自己的房屋中衰老被認為對個人和街坊都是有利的。根據 2011 年數據，60 歲以上費城市民中，有 66% 希望在至少十年內仍待在目前住宅中。在這些老年屋主中，有 23% 有某種低度行動不便而有 22% 需要在家放置扶手，然而最大的挑戰是居住的成本負擔，根據調查約 38% 超過 60 歲以上的老年人有這方面的問題。

費城 2035 年發展計畫沒有特別包含有關老年人口的專注焦點，但是該市的領導者們已經和費城護老公司 (Philadelphia Corporation for Ageing)、美國退休協會以及其他非營利組織緊密地合作，提供一項處理高齡化社會挑戰的策略，其議程是改善老年人口的實體和社會環境以及幫助他們盡可能地維持健康、活力以及與社區互動，其基本宗旨包含便利性住屋、簡便公共運輸、安全與良好的公共空間、充分了解老年人議題的活躍勞動力。

費城的都市規劃法規委員會已經發布在新的建築法規中吸納關懷老年人考量的建議，此建議已於 2011 年被市議會採用。這些建議包含住宅輔助設備、居住地內的額外居家單位等。希望獨立居住在其社區的低收入老年居民已受惠於社會出租宅和房屋整修的補貼，費城市也幫助老年人從聯邦和在地資源中取得財務協助，特別是費城護老公司

提供取得聯邦房屋補助計畫或是其他直接提供貸款計畫的協助工作。費城房屋管理機構擁有 15000 間以上公寓單位，部分單位開放給行動不良的市民並且在審核獲准後可得合宜的裝修。

許多正在進行的方案將協助費城成為一個更適步行的城市。2010 年的完整街道執行法案使費城成為賓州第一個採取確保所有年齡行人、自行車、駕駛、運輸系統使用者安全設計政策的城市。費城計劃委員會和費城健康和社會服務局也正在制定整體城市的行人和自行車計畫。費城護老公司正在進行改善步行力的計畫，整個城市已進行調查來鑑別造成行走的障礙以及規劃可能的解決方案。費城目前正積極地保持和吸引全年齡居民並且以評估人行道和十字路口的安全已改善步行力和增加宜居性。

費城有關高齡化政策的焦點主要為：費城已與許多公共和私人夥伴間合作發展針對高齡化相關的政策，特別在住屋和促進步行力的領域中；對於不同社會經濟背景老年人的差異性，費城有堅實的體認，其對應多樣化和成長中種族團體的政策方法可以為其他類似背景的城市提供參考指示。

參、 個案研究－赫爾辛基

赫爾辛基市和其都會區是芬蘭的政治、經濟、文化中心，也是該國區域和全球的門戶。市議會為赫爾辛基市的治理機構，由 85 位成員組成，主要負責社會、健康、教育、都市計畫、交通議題。在行政上，赫爾辛基分為 8 個主區，每個主區下劃分數個最小行政單位的次區。赫爾辛基區域，相當於赫爾辛基都會區，由 14 個市級單位組成，包含赫爾辛基市、埃斯波、考尼艾寧、萬塔所構成的都會核心區域以及其他 10 個市級單位組成區域。

赫爾辛基在過去三十年內的人口呈持續成長，已由 1980 年的 483743 人成長至 2014 年的 612664 人。由於壽命增加以及嬰兒潮世代進入 65 歲年齡層，赫爾辛基的高齡化比例要高於芬蘭全國和歐洲的平均。赫爾辛基市的老年人口比例在 2014 年時為 16.1%，高於赫爾辛基區域的 15.3%，但低於芬蘭總體的 17.5%。老年女性的人口為 17.6%，高於男性的 11.9%。女性的平均壽命為 82.7 歲，高於男性 6.2 歲。赫爾辛基市預估其人口將會在 2050 年以前成長至 750391 人，老年人口預期會穩定成長，比例將在 2050 年以前達 23.6%。老年人口預期會在 2030 年後快速成長，於此同時，總體人口將呈緩慢成長。總體而言，雖然勞動適齡人口的比例會下滑，但是赫爾辛基的人口結構預計仍處年輕。

人口遷移是赫爾辛基市人口變遷的關鍵驅動力，自 1993 年以來人口淨遷移結存幾乎增加兩倍，赫爾辛基的移入人口主要來自於芬蘭其他地區以及赫爾辛基區的其他行政區，就業和訓練機會為其主要動力。赫爾辛基市幾乎吸納芬蘭 24% 的國際移民（2011 年）。由於外語使用者比例增加，赫爾辛基的文化正變得多樣化，目前最大的移民族群是俄羅斯、愛沙尼亞與索馬利人，移民人口的年齡較芬蘭人口的年齡為輕。赫爾辛基區

域中各行政區老年人口的比例成多樣化分配，該市西北部的馬努拉區有最高比例老年人口，年輕移居者多集中於市中心西部的阿爾匹哈居區。

赫爾辛基市有多樣化的經濟活動，但逐漸為服務業所主導。在 1991 年，第二級部門佔總就業的 18.5%，第三級部門佔 79%，到 2011 年，第二級部門已衰退至 9.8%，第三級部門則成長至 88.2%。2000-2010 年間，赫爾辛基都會區的 GDP 的年增長率為 2.24%，較全國平均高 0.5%。赫爾辛基市勞動力主要受雇於三種部門，即健康照顧和社會福利；批發、零售和汽車修理；專業、科學、技術活動。赫爾辛基市的就業人口比整個都會區呈現稍緩的成長。失業率從 2001 年的 6.4% 減少至 2011 年的 5.7%。赫爾辛基市人口的平均教育水準要高於芬蘭全國平均，在其勞動適齡人口中，有 46.8% 具 13 年以上教育水準，而芬蘭全國水準為 37%。

赫爾辛基人口發展需要調和，高齡化、兒童數量增加、外語人口比例成長間的挑戰。該市的經濟集中於知識型服務，因此如果市民仍希望在後半生保持社會上與經濟上的活力，則提供教育和資訊科技技術的取得是最為重要的。該市正考慮提供老年人住屋和彈性化服務，相關的資訊科技技術和照顧是重要的。赫爾辛基市數量小但快速成長的老年人口已經造成特定目標照顧服務的需求，藉由公共機構和家庭成員提供的居家型老人長期照顧是最緊迫的優先事項。比較起其他北歐國家，芬蘭有堅實的機構照顧服務傳統，而發展和拓展居家型服務是重要的考量。即便赫爾辛基提供高品質健康和社會服務，社會疏離仍是個問題，獨居老人的比例不但大而且在成長中，該市注意到此趨勢可能使得傳統公共服務力不從心，例如如何幫助獨居老年人處理使用電腦技巧以便從網路上獲得必要的服務。

根據該市的策略空間計劃（2008），赫爾辛基目標成為一個快速鐵道運輸網路連結的都會。人口變化被認為是一項核心考量。赫爾辛基市正考慮打造更精巧空間結構以作為具競爭力、宜居和生態永續城市的關鍵要素。赫爾辛基預期在 2050 年以前人口將額外成長 265000 人。目前策略空間計劃強調鐵道運輸、運輸導向土地使用模式、發展步行力，同時也尋求解決目前與未來交通壅塞和房價飆漲的問題。赫爾辛基市已發展出 2013-2016 策略方案，用以定義該市目標、標的、方法、行動計劃等。此策略強調 75 歲以上老人為最需要健康照顧和社會服務的群體，並且藉由增加居家服務和相關支持方式來重建目前的服務結構。

鄰近西赫爾辛基的勞特撒力島目前是顧客導向居家型老人照顧服務網絡的先導運行場所，這項計畫根據個人預算計劃提供老人具彈性的服務，其居家型服務的關鍵要素是根據個人需求和偏好來提供專業人員與服務。赫爾辛基市經營 13 個提供老年人體能、社會、文化活動的服務中心，此外，也使用一系列工具來幫助老年人盡可能長期居住在家中。赫爾辛基已廣泛地實驗涉及技術創新和私有部門參與使用的不同方法，許多

先導性計劃以及與研究機構和私人企業合作的方案專注在虛擬照顧的解決方案，例如赫爾辛基市與庫斯塔卡塔諾老人中心合作發展允許護士監控老人活動的樓層感應系統。

赫爾辛基針對高齡化的政策焦點主要在於：赫爾辛基老年相關政策傾向為部門導向而且主要專注在健康和社會照顧服務；赫爾辛基在精巧都會形式的焦點有助於所有年齡層更易於取得所需服務，特別有助於老年人；藉由私人部門驅動的資訊科技型政策解決方案應該可以引領正向的經濟外溢效應；健康與社會照顧先導計劃的前景指出跨政策部門優化整合可以改善照顧服務、住屋、交通等成果；街坊網絡可以更有效地於在地層級整合方案實施。

肆、 個案研究—科隆

科隆是德國第四大城，具經濟上的重要性，在 2008 年該市貢獻德國 1.7% 的 GDP。科隆是北萊茵-威斯伐倫州中人口最稠密的城市也主導經濟和文化的中心。一個由市長領導的市議會是科隆的主要治理機構，從行政上來說，科隆市分為九個主要行政區，各主要行政區再劃數個次區，共 86 個次區，每個主要行政區由一位區長和議會組成。科隆總人口的高齡化要較其成長率來得快，未來二十年內可能會增加老年人口與更高齡人口的比例。

1960 年代到 1970 年代間，科隆的人口伴隨著工業化和製造部門擴張而成長，在 1980 年代，科隆經歷了人口衰退，主因是住宅區郊區化，從製造業到服務業的產業重構也影響了人口外移。從 1990 年代以來，由於科隆的訓練、工作、高等教育機會，人口開始再次增加。科隆的人口從 2000 年的 968917 人成長至 2012 年的 1044555 人，年均成長率達 0.6%。相較於 1970 年，科隆 2010 年的人口結構顯示兩項堅實的集中群體：65 歲以上人口以及 15-30 歲間的人口。根據科隆市的預估，其人口將會持續成長至 2020 年，達一百零六萬人的高峰，在 2020 年後將會由於移民減少而緩步下滑，老年人口會增加，將在 2040 年達總人口的 20.7%，特別是 80 歲以上人口會快速增加。

在科隆市人口成長中，移民扮演重要的角色。1995 年科隆人口淨遷移為負結餘，但在 2000 年代則轉為正結餘。18-30 歲間遷移至科隆的年輕人多為了工作和教育機會，達 50% 的移入人口。科隆有相對大比例的 20-35 歲人口，總人口平均年齡比全德國平均少 6 歲。年輕人的移入約將在 2020 年時趨緩，原因是北威州和全德國 18-30 歲年輕人口的減少。科隆市各區的老年人口比例有不同的差異，從 21.7% 到 16.2% 不等，老年人口比例較高的區域多是環繞於科隆市中心的主要行政區，此趨勢可能是因為這些行政區的住宅較適合家庭和老年人，而年輕人偏好居住在多為較小房屋結構以及緊鄰設施和服務的市中心。

製造部門曾經引領科隆的經濟，自 1980 年代以來，德國結構經濟的變化導致企業從科隆轉移至其他國家，特別是亞洲國家，這項工業化重整的過程重新塑造科隆的產業組成，從製造業轉以服務業為主。1998 年至 2008 年間，製造業的就業下滑了 48%，而同期的服務業就業增加了 87%。在 2010 年科隆 76% 就業人口工作於服務部門，15% 於製造業，6% 為技術專業。目前科隆有大型的保險部門、媒體製造以及擴張中的社會與

健康服務部門。科隆近年來的年均 GDP 成長表現不俗(2006 年的 6.7%，2007 年的 6.2%，以及 2010 年的 5.9%)。2012-13 年間，商業行政、管理和諮詢是關鍵部門，具有最高比例的就業成長。

關於高齡化的問題，科隆的人口趨勢總體來看仍為正向展望，並且成長中的服務業經濟有利於吸引各地的人才。在不久將來中勞動適齡人口的減少以及知識型技術需求的增加是該市高齡化議題的經濟背景，而與都會化和居住發展模式有關的便利性是一項考量的重點。

科隆市認為社會疏離對於許多老年市民的獨立性來說是項主要挑戰。根據調查，多數老年人口偏好在後半生與配偶和家人居住在自己的家中，然而這項願望不可能全然實現。對於較長壽與偏向獨居的女性來說尤為關鍵，在後半生的性別差異增加了貧富差距。增長中老年人口文化背景的多樣性可能會影響社會凝聚力和服務的傳遞，約有三分之一的科隆人口具有移民背景，2011 年最大的老年少數族群為土耳其裔與義大利裔居民。70-80 歲德國人人口在 2006-2025 年間可能下滑 5%，同時期同年齡的老年移民者可能會成長 91%。由於文化習慣和態度的差異，科隆市需要調適健康和社會服務系統以及讓第一線工作者準備好因應新的需求和偏好。科隆市了解改善流動和居家型服務的需要，預估目前的政策可以在 2015 年以前提供合宜的老人照顧和服務，但是隨著需要照顧的老年人口增加，相關的服務供給可能會下滑。在中心地區提供可負擔住宅是科隆目前面臨的挑戰之一，人口流動和產業轉型影響了目前的都市發展，持續的人口成長（特別是年輕人）增加了市中心良好連結和設施區域中住屋的需求，此趨勢伴隨著房價高漲以及特殊族群無法負擔的狀況。內都市中住宅、商業、育樂間利用的緊張減少了老人在鄰近服務的可負擔住宅上的選擇。

科隆認為勞動適齡人口的減少可能導致勞力短缺而且可能鼓勵雇主僱傭老年人。老年勞動參與者占總勞動人口的 1.39%，且正在增加中。激勵後半生全職工作參與的需求應該被考量。

科隆市政府的長程展望是希望藉由開放心智社會的訓練和教育來培育全年齡的人力資本，其架構有多種維繫城市競爭力、包容性、永續性的工作，主旨是現代都會社會，主要包含：家庭友善發展、促進公平和忍讓、市民間的公民參與和社會責任、無障礙環境、健康城市。此外，科隆已建立一組指標與衡量標準來掌握處理人口變化政策和計劃的流程。

科隆市發起數項住宅計劃來確保更好的社會凝聚力、公民參與、協助需要幫助的老人、減低住宅成本，例如援助居住計劃讓學生與老年人一起共享住屋，學生能以幫忙老人日常照顧來交換獲得免費居住空間；多世代居住計劃目標為藉由公共住宅事業和私人建築企業合作來激勵多世代住宅的營建。另一項針對老人住屋需求重要的政策是無障礙設計。科隆積極地促進小型商店向市中心以及周邊商業中心轉移與開店，以彌補住宅區和商業區土地利用上的不協調。過去二十年內，多個大型零售中心在市郊開幕，但通常位處公共運輸系統難以到達的地區。在住宅區中的便利商店和雜貨亭是提供行動不便者所需物品和服務的有用工具。

自 2002 年開始，科隆的長者網絡計劃已用來鼓勵老年人參與和保持活力，其目標

為創造老人與其社區的社會資本、市民參與的激勵、允許老年人和其他族群需求和偏好的改善。此計劃由柯隆市社會局和福利組織所資助，具三個階段：鑑別挑戰和契機以及決定優先行動；執行優先行動以及市民參與和支持機構間的合作；將任務從參與者移交由老年市民主導。

科隆因應高齡化相關的政策焦點有：老年相關政策的目標為社會包容性以及強調住宅、健康、社會照顧、便利性的角色；科隆以管理來平衡高齡化和所有世代間其他福利（例如便利性和公共健康等）所呈現的挑戰；在交通和健康照顧服務方面，科隆增強了文化多樣性；針對老人的住宅、健康和社會服務取得的替代性可以被改善，並且可以利用長者網絡作為街坊層級的合作平台。