

新北市政府 107 年度自行研究計畫

因應住宅及長照政策推動閒置校地及 公有地活化策略

研究單位：新北市政府城鄉發展局綜合規劃科
研究人員：詹宏偉、王中逸、羅振倫

民國 107 年 12 月

新北市政府 107 年度自行研究計畫表

填表人：羅振倫

填表日期：106 年 12 月 27 日

聯絡電話：分機 7071

計畫名稱	因應住宅及長照政策－推動閒置校地及公有地活化策略		
研究機關及人員	城鄉發展局綜合規劃科 詹宏偉、王中逸、羅振倫	期程	自 107 年 1 月 1 日 至 107 年 12 月 31 日
目的	臺灣已邁入高齡社會，根據國發會人口推估報告，2021 年，臺灣的新生兒出生人口將會低於死亡人口，換句話說，高齡少子衍生低勞動力與校園招生不足等現象正在發生。因此，與托老相關的社會福利措施，也越顯重要。此外，少子化帶來的衝擊，其中一項是學校招生不足，偌大的校園僅有為數不多學生，若未能善加管理，有可能成為校園安全死角；而高齡化，可能讓醫療、照護、生活與經濟成為有高齡長者家庭的負擔。因此，用「餘裕空間」來滿足「長照」的需求，是目前世界各國有效活化空間作為社服機構，提供日間托嬰、托老中心、社區銀髮大學服務據點，一項利用「困境改善困境」的策略。		
方法	1. 環境課題確認與分析 蒐集我國及本市現況及推估人口結構，並輔以訪談初步檢視相關課題及成效。 2. 基本資料補充、整合分析及國外案例之評析 蒐集相關計畫書、研究報告、各式圖面及各種中央政策、上位計畫與市府已進行之相關建設資料。 3. 法令與機制檢討 收集與閒置用地管理有關之法令規範做為案例分析，瞭解閒置土地（校園空間）相關管理機制，並計算再利用成果效益。		
經費			
備註			

備註：

- 一、研究機關及人員：包括研究機關、實際研究人員及參與工作人員。
- 二、方法：如研究方法之訂定、問題之發掘、研究設計、資料之蒐集與分析、解決方案之研擬、研究報告之提出。
- 三、已提報之自行研究計畫因故撤銷辦理者，應敘明原因行文通知。
- 四、自行研究報告內容應力求與所屬局處業務相關。

目錄

壹、計畫緣起	1
貳、現況分析	1
一、上位計畫及相關計畫.....	2
二、新北市長照人口推估及社福設施需求.....	14
三、潛在營運團體、組織訪談.....	18
參、課題對策	19
一、組織面.....	20
(一) 缺少中央機關支持，以致執行力與動員力不足	
(二) 各權管機關本位主義，缺乏水平溝通與協調	
(三) 缺乏民間資源投入及民眾參與管道	
二、政策面.....	21
(一) 相關政策缺乏鏈結無法有效推展	
(二) 公有土地低度利用與開發手法保守	
(三) 校園閒置空間再利用制度未能因地制宜	
三、法令面.....	23
(一) 土地使用規範不夠彈性	
(二) 建築法規認定與長照層級對空間形式之差異	
(三) 民眾參與投資與利益分派機制不周	
四、財務面.....	25
(一) 土地取得困難	
(二) 建設及營運管理成本龐大，利益回收期長	
肆、改善構想與建議	25
一、改善構想.....	25
二、後續建議.....	26

圖目錄

圖 1 三階段人口年齡結構變動趨勢	2
圖 2 完善生養環境方案強化策略架構	3
圖 3 新北市歷年人口與戶數成長示意圖	5
圖 4 107-110 年住宅中長程計劃目標及策略架構	7
圖 5 長照 2.0 服務方式	9
圖 6 「國民中小學整併後校園活化再利用輔導計畫」再利用策略模式	14
圖 7 跨局處整合平台示意圖	20
圖 8 長照政策結合社會資源	21
圖 9 多元化福利服務設施示意圖	23

表目錄

表 1 新北市長照需求推估	15
表 2 107 年 08 月新北市失能人口數推估	16
表 3 新北市社會福利設施需求綜整表	18

壹、計畫緣起

人口為國家基本要素之一，其組成、素質、分布、發展及遷徙等面向，關係國家之發展與社會福祉，依據內政部統計資料，我國歷年人口結構高齡者(65 歲以上)比率逐年上升，比率逐年上升，幼年人口(0-14 歲)比率則因出生下降而逐年低，又以新北市為例，至 105 年底本市高齡者占全人口 11.71%，幼年人口為 12.75%，老化指數為 91.82，僅次於桃園市及臺中，故高齡少子化為本市未來人口發展需予正視高齡少子化為本市未來人口發展需予正視的課題。

鑒於高齡少子化趨勢已是我國急需正視的人口乃至社會議題，社會住宅、青年住宅與長照空間設施的需求議題也隨之提高，透過善用公有土地，整合社政、衛政及高幼齡照護資整合，係落實中央及地方社會福利政策之目標。

貳、現況分析

我國人口結構面臨高齡、少子女化的現象日趨嚴重，已成為國安問題。婦女總生育率於 92 年掉到 1.3 的超低生育率以後，未再回升，106 年總生育率更降至 1.13，為全球第三低，僅高於新加坡及澳門，若此趨勢不變，114 年時台灣人口將轉趨負成長。由於過去長期生育率下降，我國人口朝少子高齡化轉型，且工作年齡人口將逐年減少，總人口亦將轉零成長。少子化與高齡化同樣為新北市需面臨之人口課題，少子化將直接造成學校用地之檢討釋出，而針對高齡化則需考量相關公共設施，如長期照護機構的提供等，亦應於規劃納入相關公共設施時進行考量，未來容積規劃檢討須循此脈絡下發展，方可配合區域發展並健全都市機能。

各地方政府期望透過盤整閒置空間，將釋出之閒置公設用地優先作為長照服務設施，並提出簡化國有閒置空間釋出之行政程序、鬆綁土地、建管、消防法規，加速設置社區式、機構住宿式長照資源，佈建長照資源，以充實資源不足地區、原鄉地區在地化長照服務資源，厚植整體服務能量。

一、上位計畫及相關計畫

(一) 中華民國人口政策綱領: (行政院 103 年 12 月 27 日院臺法字第 1030073343 號核定修正)

我國育齡婦女總生育率長期持續下降，已成為世界生育率最低國家之一，少子化現象嚴峻在高齡化方面，我國 65 歲以上人口占總人口比率於 82 年即超過 7%，開始邁入「高齡化社會」，隨著少子化現象與平均壽命不斷延長，未來高齡化速度將更為明顯。由於少子化及高齡化，工作年齡人口將逐年減少，未來勞動力的運用亦將是重要的議題。在移民方面，因跨國婚姻而移入人口增加，及因工作跨國移動人口亦日增，對我國人口產生多面向的影響。考量我國少子化、工作年齡人口減少、高齡化及移民現象變遷速度，均較西方國家為急促，對未來發展的挑戰也會更為嚴峻，亟須及早籌謀因應對策。

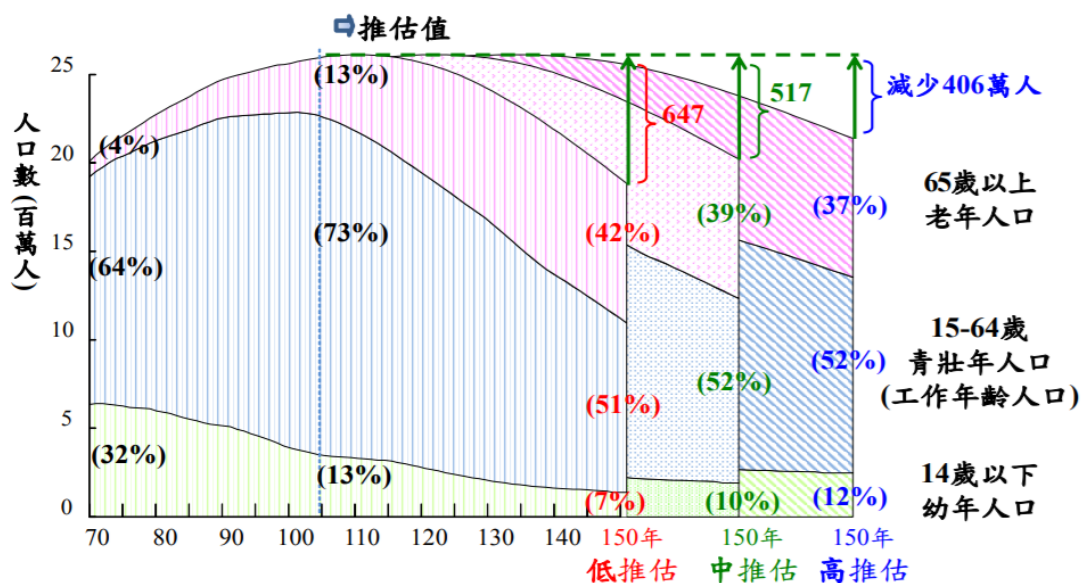


圖 1 三階段人口年齡結構變動趨勢 (說明：括弧中數字為占總人口百分比。)

圖片來源：國發會「完善生養環境方案」

(二) 完善生養環境方案 (106 年 7 月 27 日院臺法字第 1060024022 號函核定修正)

由於過去長期生育率下降，我國人口朝少子高齡化轉型，為提升國人生育意願，政府已啟動各項鼓勵國人婚育策略，由各部會落實推動。依據國家發展委員會(以下簡稱國發會)「中華民國

人口推計(105 年至 150 年)」報告，我國人口結構少子高齡化趨勢日益顯著，且工作年齡人口將逐年減少，總人口亦將轉零成長。惟若國人生育水準能及早達成穩定或甚至可逐漸回升達高推計 1.5 人，我國人口零成長將可較低推計 0.9 人晚 4 年發生(詳如圖 1)，顯見提升生育率有助緩和人口結構轉型速度。因此，雖近年國人生育率已有小幅提升，惟與其他國家相較仍偏低，再則，優質人力是國家發展的基礎，爰如何進一步優化生養育環境，以提升生育水準，亦是因應人口結構變遷政策重要一環。

該方案以孩子為主體，家庭為中心為規劃理念，透過強化家庭、社區、雇主、政府間的合作機制，提出三大策略(詳圖 3)，提供平價、優質及近便的托育教保服務，建構可兼顧育兒的工作環境，促進女性就業，同時適度提供育兒家庭經濟支持，全方位協助家長育兒，藉由營造可以顧得好的環境，讓國人更樂於生養下一代。



圖 2 完善生養環境方案強化策略架構

資料來源：國發會「完善生養環境方案」

(三) 全國國土計畫(107 年 4 月 30 日公告實施)

依據內政部統計至 106 年底，我國的總人口數為 2,357 萬人，未滿 15 歲幼年人口及 15~64 歲青壯年人口分別占總人口的 13.12%及 73.02%，比率持續下降，65 歲以上老年人口占總人口的 13.86%，比率逐年上升，扶養比增為 37%，人口老化指數增至 105.6。我國人口成長呈現下滑趨勢，且生育率逐年減少，人口成長趨緩，部分區域人口外流明顯致使已開發土地利用效率不佳，部分已開發地區人口數將逐漸減少，都市發展及土地利用如何因應轉型須及早規劃。是以，全國國土計畫即將「長照設施」及「教育設施」列入「重要公共設施部門空間發展策略」之一，針對我國人口年齡結構逐漸朝向高齡少子女化趨勢發展，老人福利機構及長期照護資源需求日益增加，而學校設施則有因應人口結構變化加以調整之必要。

(四) 新北市區域計畫(106 年 12 月 15 日公告)

新北市近二十年來的人口成長率逐年降低，76 至 81 年的人口年平均成長率為 2.46%；82 至 87 年為 1.43%；88 至 93 年為 1.1%；至 94 至 99 年間穩定維持在 0.85%左右；99 年後則有較大幅度的下滑，至 105 年年平均成長率約 0.35%；目前呈現中、低速且穩定人口成長趨勢。雖人口成長趨緩，總戶數卻未見明顯成長趨緩，90 年 116.4 萬戶，105 年 151.1 萬戶，15 年間增加 34.7 萬戶，成長 31%，年平均成長率 2.07%，為人口成長率 3 倍。主要原因在於從大家庭、折衷家庭邁向小家庭化的社會過程，導致每戶戶量同步下降，在 90 年戶量人數是 3.1 人以上，至 99 年降至 2.77 人，105 年下降至 2.61 人。

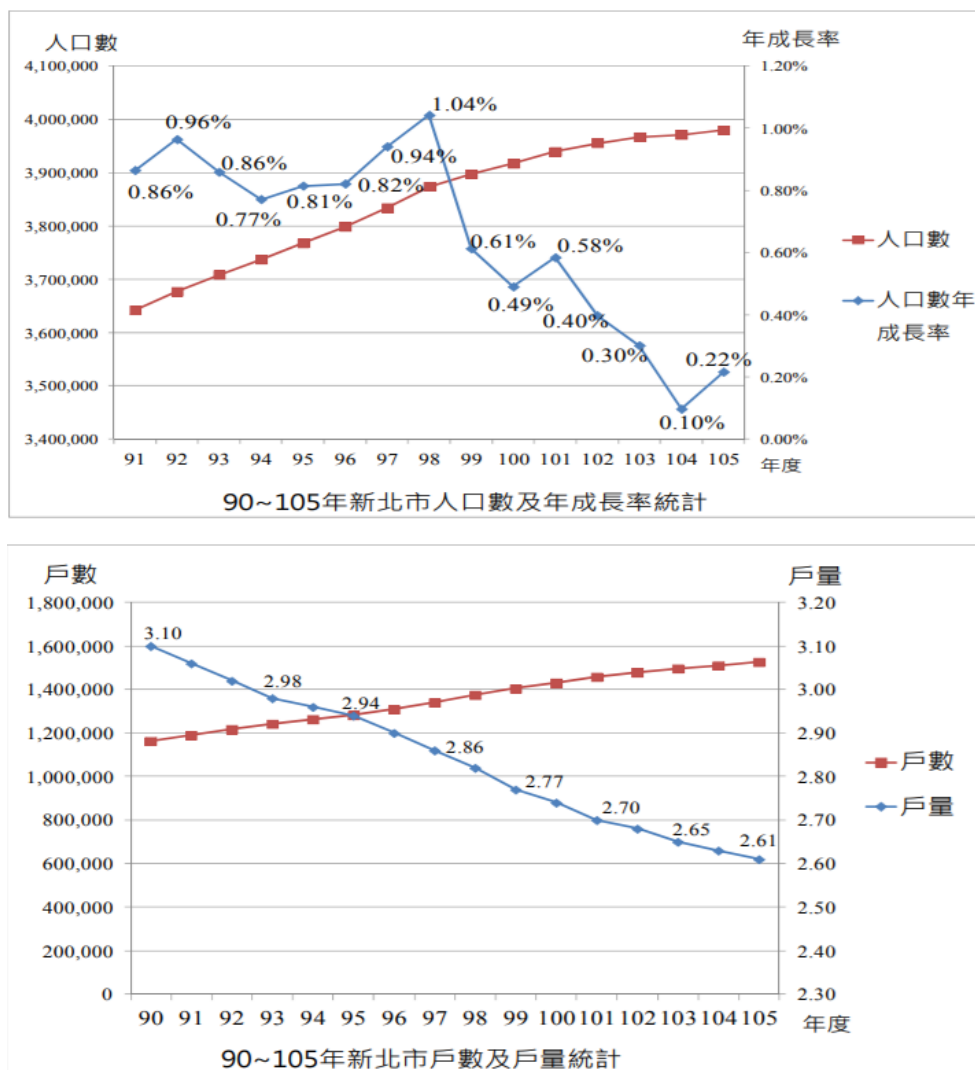


圖 3 新北市歷年人口與戶數成長示意圖

資料來源：新北市區域計畫

少子化與高齡化同樣為新北市需面臨之人口課題，少子化將直接造成學校用地之檢討釋出，而針對高齡化則需考量相關公共設施，如長期照護機構的提供等，亦應於規劃納入相關公共設施時進行考量，未來容積規劃檢討須循此脈絡下發展，方可配合區域發展並健全都市機能。

(五) 新北市住宅計畫

新北市住宅計畫目標在於期望國人於新北就學、就業之同時，能夠找到適居、可負擔之住宅，宜居環境促使單身者步入婚姻、進而孕育子女，在新北幸福成家，在地生根。從進入 New Better City 打拼開始，住進 New Better Housing，最後組成 New Better

Family。

新北市將推動多元的居住協助計畫，提供可負擔的青年住宅或居住上的經濟補貼，以保障市民基本居住權利；推動無障礙住宅設計，整合環境改善資源，以打造城市居住品質；並將成立住宅服務中心，強化公務服務效能。

1.新北市住宅計畫總目標：適居住宅、新北成家

安居是生活基本要求，居住品質與可負擔之住宅也是政府應提供之保障，讓住宅能適宜居住，民眾樂於本市定居。青年家庭初入社會，面臨初離巢、經濟未成熟的起步階段。就業打拼、成家、生子，都必須要有一個安心的居住環境，才能讓青年人在起步的過渡期，居住無慮得以幸福成家、孕育下一代，也為城市的未來醞釀更豐沛的能量。

社會及經濟弱勢之家庭在城市生活難免遇到難關，於市場中遭受歧視或無法負擔住宅費用，而被迫住在非合法建物或安全堪慮的處所，但在脫離貧窮與困境之前應有過渡安居的地方，故政府須幫助這些弱勢家庭居住在安心有尊嚴、沒有負面標籤的正面環境，方能協助他們安頓家庭專心培力自助、脫離難關。

本市將推動多元的居住協助計畫，提供可負擔的青年住宅或居住上的經濟補貼，以保障市民基本居住權利；推動無障礙與通用設計住宅，整合環境改善資源，以打造城市居住品質；並將住宅服務中心，強化公務服務效能。

本市致力於推動城市的優化提升，給市民更好的發展舞台、更優質的生活環境，並專注關心居住需求與環境品質，希望協助市民「在地就業」、「在地成家」、「在地安居」，得以幸福奮鬥、孕育下一代，從居住安定為城市發展奠下基樁，並逐步達成「適居住宅、安居城市」的城市願景。

2.新北市住宅計畫子目標

(1)保障基本居住權利，多元提供居住協助

(2)打造適居住宅環境，建構全齡通用設計

(3)善用居住政策資源，強化政府服務效率

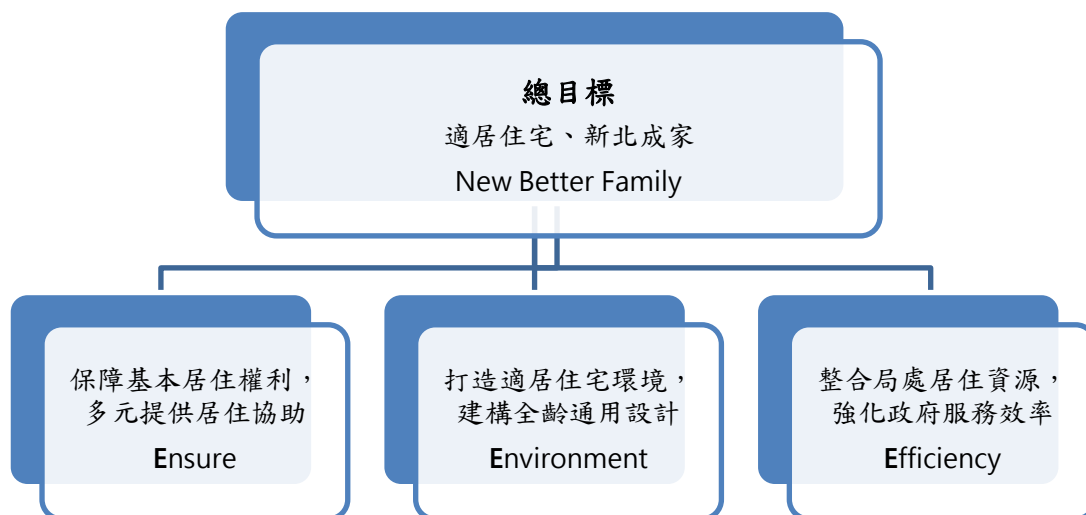


圖 4 107-110 年住宅中長程計劃目標及策略架構

(六) 長照 10 年計畫 2.0

1.計畫目標與實施策略

為因應失能、失智人口增加所衍生之長期照顧需求，行政院於 2007 年核定我國長期照顧十年計畫，惟計畫執行迄今，服務人數及資源雖有所成長，但隨照顧服務需求多元，亟待各類新興照顧服務模式回應不同族群需求；另為減少失能照顧年數、壓縮失能期間，應積極向前發展各類預防保健、健康促進等減緩失能之預防性服務措施，且向後整合在宅安寧照顧、在宅醫療等服務，以期達成以服務使用者為中心之多元連續性服務之服務體系。

為實現在地老化，提供從支持家庭、居家、社區到住宿式照顧之多元連續服務，普及照顧服務體系，建立以社區為基礎之照顧型社區(caringcommunity)，期能提升具長期照顧需求者(carereceiver)與照顧者(caregiver)之生活品質，計畫總目標如下：

- (1)建立優質、平價、普及的長期照顧服務體系，發揮社區主義精神，讓有長照需求的國民可以獲得基本服務，在自己熟悉的環境安心享受老年生活，減輕家庭照顧負擔。

- (2)實現在地老化，提供從支持家庭、居家、社區到機構式照顧的多元連續服務，普及照顧服務體系，建立照顧型社區，期能提升具長期照顧需求者與照顧者之生活品質。
- (3)延伸前端初級預防功能，預防保健、活力老化、減緩失能，促進長者健康福祉，提升老人生活品質。
- (4)向後端提供多目標社區式支持服務，銜接在宅臨終安寧照顧，減輕家屬照顧壓力，減少長期照顧負擔。

2.運作模式

為了整合社區整體的資源與照顧模式，長照服務分成 ABC 三級，分別指的是社區整合型服務中心（A 級）、複合型服務中心（B 級）及巷弄長照站（C 級），功能是由 A 級單位整合串聯 ABC 的長照服務，並加強各項服務之間的連結，需要長照服務的民眾可以到就近的服務單位尋求協助，需要任何一級的服務，由專人轉介至適合的服務中心接受服務。至 107 年 3 月底，計已布建 A、B、C 級各 212、731、597 處據點。

3.實施策略

- (1)建立以服務使用者為中心的服務體系整合衛生、社會福利、退輔等部門服務，發展以服務使用者為中心的服務體系。
- (2)發展以社區為基礎的小規模多機能整合型服務中心以在地化、社區化原則，提供整合性照顧服務，降低服務使用障礙，提供在地老化的社區整體老人、身心障礙者的綜合照顧服務。
- (3)鼓勵資源發展因地制宜與創新化，縮小城鄉差距，凸顯地方特色透過專案新型計畫鼓勵資源豐沛區發展整合式服務模式，鼓勵資源不足地區發展在地長期照顧服務資源，維繫原住民族文化與地理特色。
- (4)培植以社區為基礎的健康照護團隊向前延伸預防失能、向後銜接在宅臨終安寧照顧，以期壓縮失能期間，減少長期照顧年數。
- (5)健全縣市照顧管理中心組織定位與職權補足照顧管理督導與專員員額，降低照顧管理專員服務對象量，進行照

顧管理專員職務分析，以建立照顧管理專員訓練與督導體系。

- (6)提高服務補助效能與彈性研議鬆綁服務提供之限制、擴大服務範圍及增加新型服務樣式，以滿足失能老人與身心障礙者多樣性的長期照顧需求。
- (7)開創照顧服務人力資源職涯發展策略透過多元招募管道、提高勞動薪資與升遷管道，將年輕世代、新移民女性、中高齡勞動人口納入，落實年輕化與多元化目標。
- (8)強化照顧管理資料庫系統分析與掌握全國各區域長期照顧需求與服務供需落差，與地方政府共享，作為研擬資源發展與普及之依據。
- (9)增強地方政府發展資源之能量定期分析各縣市鄉鎮市區長期照顧服務需求、服務發展與使用狀況，透過資源發展縮短長期照顧需求與服務落差。
- (10)建立中央政府總量管理與研發系統落實行政院跨部會長期照顧推動小組之權責，整合現有相關研究中心，發揮總量管理與研發功能。



圖 5 長照 2.0 服務方式

資料來源：衛生福利部

(七) 新北市政府長照 2.0 政策推動

新北市針對老人居住、健康與服務需求調查數據顯示，有 90% 的老人自認為健康狀況良好，10% 的老人自認為健康狀況不佳。因此，為因應高齡化社會的來臨，本市針對長者的照顧服務係以「當我們老在一起」為政策願景，以「全人全程照顧服務」為目標，將老人依健康程度分為健康、衰老/亞健康、失能失智及重癱(症)等四大階段，建構出健康、亞健康到失能長者的整體連續性服務體系。

新北市政府於 105、106 年度推動之 ABC 社區整體照顧服務體系，原係規劃由各行政區內 A 級社區整合型服務中心整合與串連現各行政區內的各項社政及衛政服務提供單位；另持續輔導、培力開發新單位設置 B 級複合型日間服務中心及 C 級巷弄長照站，以建構綿密的長照服務網絡。105、106 年度新北市已於新莊、板橋、泰山、新店、土城、五股、三峽、鶯歌、烏來、平溪、雙溪及貢寮等 12 區辦理，共計成立 8A、18B、30C，106 年度 A 級單位個案管理案量 601 人(提供居家服務、居家喘息、日間照顧、餐飲服務、復健服務等相關服務複合使用之個案量)，另串連區域內服務單位召開聯繫會議，共計召開 50 場次；106 年度 C 級單位提供臨托喘息服務共計服務 83 人，累計服務 562 人次。

107 年度新北市規劃將社區整體照顧服務體系服務單位區分為 A、A+、B、C、C+ 共 5 個等級，各級單位依據社區照顧關懷據點、預防及延緩失能計畫、長期照顧服務給付及支付基準等相關補助規定辦理，並納入本市特約服務單位。另亦輔導 105 及 106 年度 A、A+、B、C+ 級單位轉型加入本市特約服務單位，以綿密建構本市長期照顧服務網絡。

(八) 新北市高齡政策公共托老、青銀共居（當我們老在一起）

依據新北市政府 105 至 108 年度中程施政計畫，發展在地自主性，跨域整合彰顯在地味為目標，推動設置銀髮俱樂部及老人共餐運動，及與民間合作開辦具在地化社區日間照顧服務據點及作業設施。整合公私部門資源推動「公共托老中心」、「銀髮俱樂

部」、「老人共餐」、「銀色奇肌班」、「佈老時間銀行-高齡照顧存本專案」等政策，期打造新北市成為全臺灣老年福利措施最完善的城市。其中與高齡者照顧、居住專案包括公共托老中心及青銀共居計畫。

1.公共托老中心

日間可將失能、失智長輩接送到日間照顧中心，接受照顧服務，參與復建、文康休閒活動，與人交流互動，延緩退化。並另開展小規模多機能服務，以日間照顧為基礎，提供全人多元整合性服務，依個別家庭狀況，輔以提供臨時住宿或居家服務，建置社區整合性、支持性服務體制。

2.青銀共居試辦計畫

國際上青銀共居是非常普遍存在的現況，老人住宅、社會住宅、銀髮公寓等機構，都會開放一部分的空間讓年輕人陪伴老人入住。一方面可以解決青年入住都會區的困難，也讓長者不會孤單居住、有人關懷。因此新北市推出 2 個青銀共居方案，試辦成功後再繼續推廣、擴散，希冀成為本市特有的居住協助模式。

3.銀髮房東找室友

106 年招募家有空房間的銀髮房東，出租房間與鄰近青年共居陪伴，並提供銀髮房東修繕補助，可獲得最高 1 萬元住宅修繕補助。青年則可申請捷運青年租金補貼之每戶 2,400 元/月補貼。

4.社會住宅青銀共居

107 年先以三峽北大青年社會住宅 26 戶，為提供多元新型態之社會住宅供給模式，其中 3 戶做為「青銀共居」試辦戶，採徵選入住。並結合「社區營造」，促進社區居民間互動與改善人際關係。

（九）友善育兒環境

1.我國少子女化對策計畫（107-111 年）

我國人口結構面臨高齡、少子女化的現象日趨嚴重，已

成為國安問題。婦女總生育率於 92 年掉到 1.3 的超低生育率以後，未再回升，106 年總生育率更降至 1.13，為全球第三低，僅高於新加坡及澳門。若此趨勢不變，114 年時台灣人口將轉趨負成長。

少子女化的原因除了婚育年齡延後、婚姻價值觀念改變、婦女難以兼顧就業與家庭照顧外，育兒的經濟負擔太重及平價優質的托育服務不足，均影響生育意願。為擴展多元教保服務模式，讓家長能放心托育子女，立法院於 107 年 5 月通過《幼兒教育及照顧法》，將授予私人企業更多彈性作法，以利提供職場互助教保服務，協助員工就近照顧小孩；107 年 7 月，行政院核定「我國少子女化對策計畫（107-111 年）」，以「0-5 歲全面關照」之政策精神，規劃「擴展平價教保服務」及「減輕家長負擔」二大推動主軸，期能達到持續加速公共化、減輕家長負擔、改善教師與教保員薪資、穩定服務品質及提升幼兒入園率等目標。

秉持尊重家長選擇權，保障每個孩子都獲得尊重與照顧，以及無縫銜接 0-5 歲幼兒照護等原則，推動以下策略：

2.建置托育準公共化機制

(1)0-2 歲嬰幼兒

由政府與符合收費、教保人員薪資、訪視輔導(評鑑)、建物公共安全、托育人力比、托育服務品質等要件之保母及私立托嬰中心合作，一般家庭托育每月最高補助 6,000 元，中低收入戶 8,000 元，低收入戶 10,000 元，第 3 名以上子女每月加發 1,000 元，已於 107 年 8 月起實施。

(2)2-5 歲幼兒

政府與符合收費、教師與教保人員薪資、基礎評鑑、建物公共安全、教保師生比及教保服務品質等 6 項要件之私立幼兒園合作，簽訂契約。家長繳付費用每月不超過 4,500 元，第 3 名以上子女每月不超過 3,500 元；低收入及中低收入戶子女免繳費用。(註：107 學年度，107 年 8 月起於直

轄市以外的 16 個縣市先行辦理，108 學年度，108 年 8 月起推行至全國。

3 擴大發放育兒津貼

(1)領取資格：綜所稅未達 20%的家庭，請領當時未領取育嬰留職停薪津貼，未接受公共化及準公共化教保服務者。

(2)0-2 歲嬰幼兒：一般家庭每月 2,500 元，中低收入戶 4,000 元，低收入戶 5,000 元；第 3 名以上子女每月加發 1,000 元，已於 107 年 8 月起實施。

(3)2-4 歲嬰幼兒：家庭每月 2,500 元，第 3 名以上子女每月加發 1,000 元，已於 107 年 8 月起實施。

4.扎根教育發展特色，擴展在地的優質學校

依據新北市政府 105 至 108 年中程施政計畫，在友善育兒環境打造上，普設平價幼兒園且持續推動公立幼兒園增班，提供本市市民更完善及優質平價教保服務，以達成幼兒園在地化、普及化之目標。新北市推動公立幼兒園及非營利幼兒園增班，截至 107 年 7 月，已增加 431 班，未來還會持續增加。

(九) 國民中小學整併後校園活化再利用輔導計畫

因應少子化潮流，城鄉人口結構變遷，各縣市針對偏遠地區學生人數遞減之學校、校區、分校、分班進行整併等措施，所遺留之校舍空間，如任其閒置殊為可惜，亦可能形成社區治安死角，為有效執行閒置校舍再利用，教育部於 98 年始著手進行「國民中小學整併後校園活化再利用輔導計畫」，亟思進行「校園第二春」之多元性用途，以期發揮公共資產之效益。

惟該輔導計畫之活化策略，著重在閒置校舍資源盤點與整併，且活化用途類別以觀光休閒（佔 36.97%）為大宗，作為社福機構僅佔 2.52%¹。可見輔導計畫主要目標為發揮校園永續利用之價值，再利用策略以教育與文化列為優先活化用途，且校園區位多位於偏鄉，在協調機關中（如原民會、文建會、農委會或觀光

¹教育部國民中小學整併後空間活化再生資源[<http://revival.moe.edu.tw/page/intro.asp>]

局等單位)也缺少土地使用或都市計畫主管機關的角色。

- | |
|--|
| <p>(一) 中途安置中心—為特定學生設置中途安置之家，轉換成特定功能之學校。
例如：彰化縣晨陽學園(原新街國小) 雲林縣早期療育中心(原過港分校)</p> <p>(二) 理念學校中心—引進民間辦學之理念資源，建置一所體制外之實驗另類學校。
例如：台北縣種子學苑(原信賢國小)。</p> <p>(三) 創意遊學中心—配合當地特色環境資源，成為一所無特定設學籍之移動式學習場域。
例如：台北縣關渡英達魔法學校(原關渡國小) 南投縣日月潭遊學中心(原光明國小) 台北縣東勢遊學中心(原東勢國小)</p> <p>(四) 自然環境中心—充分利用現有之自然環境條件，成為一所自然生態之學習場域。
例如：嘉義縣笨港自然中心(原笨港分校)</p> <p>(五) 社區學習中心—結合成人教育和社會教育之需求，成為大眾或老人樂齡學習之場域。</p> <p>(六) 創作藝術中心—提供當地藝術家創作之場所，進行藝術創作與作品儲存、展示空間。
例如：花蓮縣藝術家駐校(原太巴壠國小東富分校)</p> <p>(七) 遊憩驛站中心—運用當地之休閒旅遊設施和景點，成立遊憩驛站之服務中心。
例如：苗栗縣獅頭山旅遊服務中心(原獅山國小)</p> <p>(八) 在地文化中心—以在地特色產業文化為訴求，建立特色文化之場館。</p> <p>(九) 其他目的功能—如大專校院社區服務、童軍營、緊急避難場所等。</p> |
|--|

圖 6 「國民中小學整併後校園活化再利用輔導計畫」再利用策略模式
資料來源：教育部國民中小學整併後空間活化再生資源

二、新北市長照人口推估及社福設施需求

參酌及新北市衛生局提供資料及長期照顧十年計畫 2.0 長照需求推估人數公式：長照需求推估人數=長照 需要率(%) × 人口推計數。為政策研擬所需進行長照需求人數之高推估及低推估，結果分別為高推估 11 萬 5,564 人，以及低推估 10 萬 3,704 人，進行高及低推估目標群體僅包含未滿 50 歲失能身心障礙者、50-64 歲失能身心障礙者及衰弱老人 3 類。新北市 50 至 64 歲失智症患者推估為 23 人；65 歲以上老人失智症患者推估為 1 萬 7,277 人。

另以行政區分析以長照 2.0 失能人口多集中於三重區、板橋區及中和區，即高齡化、少子化已是我國的人口結構變化趨勢，臺北市尤其嚴重，因此臺北市各處公共住宅基地皆考量納入多元、複合式的公共服務，尤其是托嬰、托老、日照、身障福利、婦女關懷等據點。

表 1 新北市長照需求推估

長照計畫 2.0 服務對象			各類人口數	失能率	推估結果	推估參考數據與計算基準 (各項失能率係參照長照計畫 2.0 全國平均數據)
1	65 歲以上失能老人		525,458	12.70%	66,733	行政院主計總處 99 年人口及住宅普查結果
2 之 1	50 至 64 歲失能身心障礙者 (高推估)	男性	30,026	27.49%	8,254	99 年國民長期照護需要調查(身心障礙者)
		女性	20,954	25.07%	5,253	
2 之 2	50 至 64 歲失能身心障礙者(低推估)		50,980	17.90%	9,125	100 年身心障礙者生活狀況及各項需求評估調查結果
3	55 至 64 歲失能原住民(含山地及平地)		5,218	12.70%	663	行政院主計總處 99 年人口及住宅普查結果
4	50 歲以上失智症患者	50 至 64 歲者	56,198	0.1%*41.1%	23	102 年「失智症(含輕度認知功能障礙)流行病學調查及失智症照護研究計畫」結果 1.50 至 64 歲者失智症盛行率為 0.1%。 2.65 歲以上老人失智症盛行率為 8%。 3.失智症者中無 ADLs 失能比率為 41.1%。 *公式：(50 至 64 歲人口*失智症盛行率*失智症者中無 ADLs 失能比率)+(65 歲以上老人人口*失智症盛行率*失智症者中無 ADLs 失能比率)
		65 歲以上老人	525,458	8%*41.1%	17,277	
5 之 1	49 歲以下失能身心障礙者(高推估)	男性	32,992	23.54%	7,766	99 年國民長期照護需要調查(身心障礙者)
		女性	20,345	27.62%	5,619	

長照計畫 2.0 服務對象		各類人口數	失能率	推估結果	推估參考數據與計算基準 (各項失能率係參照長照計畫 2.0 全國平均數據)
5 之 2	49 歲以下失能身心障礙者(低推估)	53,337	13.80%	7,361	100 年身心障礙者生活狀況及各項需求評估調查結果
6 之 1	65 歲以上衰弱老人高推估	525,458	16.1%*4.7%	3,976	85 年中老年身心社會生活狀況長期追蹤調查： 65 歲以上老人衰弱盛行率為 16.1%；衰弱者中，扣除 ADLs 及 IADLs 障礙後仍有 4.7% *公式：65 歲以上老人人口*16.1%*4.7%
6 之 2	65 歲以上衰弱老人低推估	525,458	0.48%	2,522	99-100 年國民長期照護需要調查

資料來源:新北市政府衛生局，107 年 8 月

表 2 107 年 08 月新北市失能人口數推估

行政區	總人口數	65 歲以上老人	50 至 64 歲失能身心障礙者	55 至 64 歲原住民	49 歲以下失能身心障礙者	長照 2.0 失能人口高推估	長照 2.0 失能人口低推估	失能人口比重	失能人口佔總人口比例	外籍看護數	失能人聘僱外籍看護比例
八里區	38,699	4,584	532	99	579	1,066	943	0.92%	2.75%	384	36.02%
三芝區	23,060	3,852	329	43	386	834	751	0.72%	3.62%	225	26.98%
三重區	386,273	52,748	5,601	171	5,593	11,748	10,485	10.17%	3.04%	3,079	26.21%
三峽區	115,635	12,965	1,417	258	1,794	3,031	2,671	2.62%	2.62%	872	28.77%
土城區	237,123	24,449	3,327	486	3,368	5,882	5,151	5.09%	2.48%	1,246	21.18%
中和區	412,453	62,009	5,205	297	5,326	13,137	11,919	11.37%	3.19%	3,530	26.87%
五股區	85,983	9,138	1,153	151	1,356	2,197	1,918	1.90%	2.56%	669	30.45%
平溪區	4,709	1,347	127	1	121	290	261	0.25%	6.16%	75	25.86%
永和區	221,418	38,182	2,385	104	2,293	7,614	7,044	6.59%	3.44%	2,718	35.70%
石門區	12,171	1,979	145	9	198	421	379	0.36%	3.46%	101	23.99%
石碇區	7,711	1,608	150	3	108	336	307	0.29%	4.36%	67	19.94%
汐止區	199,950	25,610	2,472	444	2,432	5,611	5,052	4.86%	2.81%	1,912	34.08%

行政區	總人口數	65 歲以上老人	50 至 64 歲失能身心障礙者	55 至 64 歲原住民	49 歲以下失能身心障礙者	長照 2.0 失能人口高推估	長照 2.0 失能人口低推估	失能人口比重	失能人口佔總人口比例	外籍看護數	失能人聘僱外籍看護比例
坪林區	6,541	1,590	87	0	69	307	288	0.27%	4.69%	87	28.34%
板橋區	553,565	75,455	913	360	1,178	13,220	12,799	11.44%	2.39%	3,899	29.49%
林口區	108,400	11,143	6,904	162	7,184	5,519	4,085	4.78%	5.09%	1,050	19.03%
金山區	21,858	3,335	337	7	356	738	660	0.64%	3.38%	231	31.30%
泰山區	78,775	8,489	900	96	1,128	1,956	1,727	1.69%	2.48%	490	25.05%
烏來區	6,355	831	111	315	104	236	211	0.20%	3.71%	74	31.36%
貢寮區	12,377	2,661	244	8	207	563	512	0.49%	4.55%	168	29.84%
淡水區	172,184	23,633	1,876	159	2,034	4,986	4,529	4.31%	2.90%	1,769	35.48%
深坑區	23,582	3,137	350	22	333	703	628	0.61%	2.98%	212	30.16%
新店區	301,956	50,172	3,586	388	3,364	10,246	9,420	8.87%	3.39%	3,785	36.94%
新莊區	417,237	44,475	5,143	447	5,710	10,302	9,091	8.91%	2.47%	2,411	23.40%
瑞芳區	40,074	6,904	929	175	776	1,620	1,432	1.40%	4.04%	368	22.72%
萬里區	22,108	3,873	459	34	374	866	776	0.75%	3.92%	172	19.86%
樹林區	183,734	19,924	2,333	542	2,648	4,690	4,134	4.06%	2.55%	1,219	25.99%
雙溪區	8,868	2,266	182	4	149	468	429	0.40%	5.28%	104	22.22%
蘆洲區	201,167	19,446	2,612	191	2,739	4,660	4,073	4.03%	2.32%	1,267	27.19%
鶯歌區	86,245	9,653	1,171	242	1,430	2,318	2,028	2.01%	2.69%	589	25.41%
總計	3,990,211	525,458	50,980	5,218	53,337	115,565	103,703	100.00%	2.90%	32,773	28.36%

資料來源:新北市政府衛生局，107 年 8 月

此外，透過新北市政府社會局、衛生局等相關機關協助，檢討了各行政區的社會福利設施需求，包含托嬰、老人以及身心障礙者，當前本市社會福利設施需求彙整需求如下。

表 3 新北市社會福利設施需求綜整表

單位	社會福利設施	需求面積
新北市政府社會局	公共托育中心	460 至 660 平方公尺（約 140 至 200 坪）
	公共托老中心	495 至 660 平方公尺（約 150 至 200 坪）
	身心障礙者日間照顧中心	430 至 496 平方公尺（約 130~150 坪）
新北市政府衛生局	基層醫事機構	-
	社區活動據點	-
	高齡機能訓練中心	-
	公共托老中心、托育中心、小規模多機能及喘息服務	-
	跨世代共融中心	-
	居家照顧及醫療整合服務平台辦公室	-
新北市政府文化局	新設圖書館	可提供新分館，唯建議以既有分館整併為方向
新北市政府體育局	運動休憩設施	—

三、潛在營運團體、組織訪談

本研究自 107 年 8 至 9 月間拜訪恆安老人長期照顧中心、雙連安養中心及清福養老院老人長期照護中心等長照營運團體或組織，瞭解在地需求及投資營運可能面臨之課題，彙整如下：

（一）台灣老人臥床時間很長（7、8 年），長照需求量大，建議設置長照機構。然市中心土地取得成本偏高，若政府能以較便宜的方式提供土地，有許多企業有興趣投入長照事業。

（二）老人安養中心初期投資成本高，若以雙連安養中心規模來看，整體投資包含建物、設備、人力等考能會需要 10 億以上。安養中心需有一定經濟規模，至少 200 床以上，且可以提供多元連續性服務，不限於健康老人，同時可以提供週邊社區居家照顧服務。

- (三) 建議可以朝醫養結合為方向，因為機構內老人需求大，若每次都要將老人送到醫院，可能都是一次折磨。若同一地點設立醫院及照護機構，需要同時符合醫療機構設置標準與長照服務法，兩者均有獨立出入口要求，設計規劃須注意門牌、獨立出入口問題。醫養合一對於高齡者就醫品質與尊嚴有較高保障，唯必須同時符合醫療機構設置標準與長期照顧機構設立標準等相關法令。
- (四) 不建議單獨做安養社區（健康可自理生活老人），因安養社區剛開張時，老人入住安養機構可以做許多課程、活動，但久了之後入住者健康逐漸走下坡，活動辦不起來，若無法轉出就會就會使情況更不好。再加上漸漸有老人往生，對於安養社區中的老人心情影響大。且現在社區共餐、課程等活動已可替代安養機構功能，可讓健康老人居住在原有社區中，與晚輩或各年齡層。
- (五) 以 BOT 模式推動照護機構不容易，因為長照機構本身財務效益不高，因此需要大量附屬設施，因此可能形成以附屬設施為主導之開發商提案，反而對於原始目的不利。提供單位主導機構需求面積大，土地成本高。
- (六) 要給予長照機構較長的營運期，當年廣慈 BOT 時，主要投標商給予長照機構的營運期過短，無法達到財務平衡，且續約風險大，因此不願配合推動。

參、課題對策

綜此，本市人口數為全國之冠，雖穩定成長，惟仍有少子化、老年化之全國性議題，區域人口發展不均、公共設設施質量失衡且需求轉面更是迫在眉睫。綜觀既有規劃的學校、兒童遊樂場等用地多有閒置、暫作他用情形；反觀老人福利機構及社區關懷等所需用地急速增加，本市以利之托老中心，仍無法因應近年來平均每年增加約 3 萬人之老年人口數。

此外，長照需求大幅增加、再加上政策導引，有意進入長照服務業者多，唯多缺乏大型整合服務經驗，整體長照服務產業鏈有待建立。故有關本市因應高齡少子化之醫療及社福課題歸納如下：

一、組織面

（一）缺少中央機關支持，以致執行力與動員力不足

「在地老化」雖是目前國家長期照護的政策目標，惟面對地方的創新政策，又缺乏垂直的溝通管道及相關政策支持，以至於地方對於中央良善的政策目標執行能力不足。

- 對策：提高協調層級（如行政院或國發會等），並督請各地方政府實地勘查閒置校舍或公有地之規劃利用情形，以利進行校舍資源盤點、分類。

（二）各權管機關本位主義，缺乏水平溝通與協調

長久以來，各目的事業機關僅專注於自身專業與業管法令，故逢跨專業領域的議題出現時，機關間往往缺乏溝通協調以形成共識解決問題。

- 對策：建立跨局處整合平台，整合閒置校舍或公有地相關基本資料，提供作為對外有意願承租單位之交流平台；建置各縣市及國外活化成功之案例，供平台辦理活化之參考，打破機關間本位主義，朝向更為積極的合作模式。

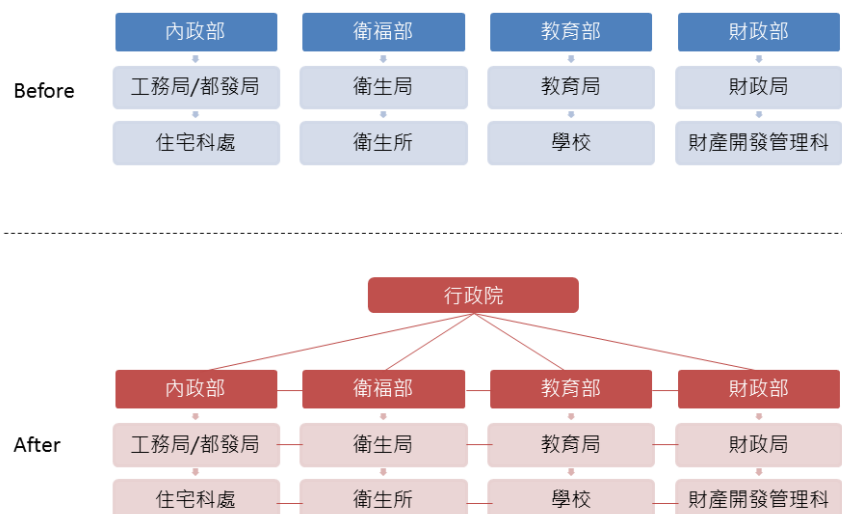


圖 7 跨局處整合平台示意圖

（三）缺乏民間資源投入及民眾參與管道

本市自 105、106 年度推動之 ABC 社區整體照顧服務體系，已建構綿密的長照服務網絡。另依據新北市政府 105 至 108 年度中程施政計畫，發展在地自主性，跨域整合彰顯在地為目標，推動設置銀髮俱樂部及老人共餐運動，及與民間合作開辦具在地化社區日間照顧服務據點及作業設施。惟面對 11 萬的長照需求人數，仍顯供不應求。

- 對策：師法參與式預算精神，由民間提案更為創新、符合地方需求的長照方案；另由平台建立單一窗口並進行需求調查，加強民眾參與並整合相關資源。

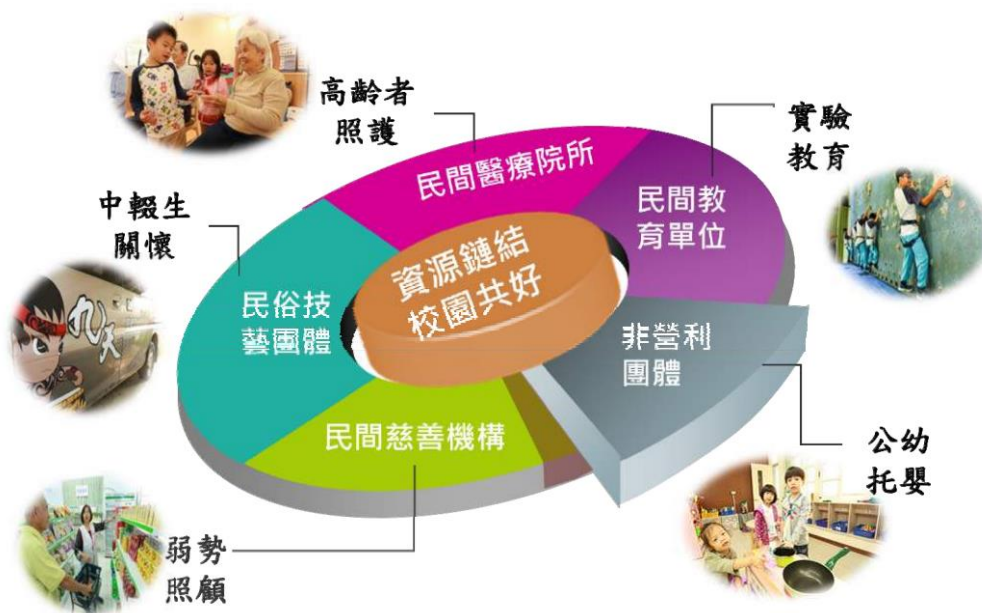


圖 8 長照政策結合社會資源

二、政策面

（一）相關政策缺乏鏈結無法有效推展

中央雖有訂定各項政策，如住宅政策歸屬內政部、長照政策歸屬衛福部、校園空間及各齡教育歸屬教育部、公有地活化管理歸屬財政部，惟政策性質尚難以因應高齡少子化、空間活化及適地適性教育之需求。

- 對策：建議由國發會主導政策整合會議，邀集相關學校行政、

空間規劃、法令程序等專家學者及縣市代表等人士組成，進行計畫管控、資源整合與績效審議等事宜，避免資源重複浪費。

（二）公有土地低度利用與開發手法保守

本市有非公用房地數量繁多，且各機關學校經管市有房地亦多有閒置情形，除無法隨時巡查，易衍生占用等問題外，囿於人力及經費因素，亦未能積極有效開發利用，部份具開發潛力之公有土地卻因開發經營手法保守而導致閒置與低度使用。

- 對策：以不影響各機關經管資產原定公用目的為前提，以主動積極策略及多樣化開發方式與民間合作，結合民間力量共同提昇市有非公用房地價值，並美化市容景觀及增加民間投資機會。此外，透過公私夥伴（PPP）的方式，公私協力對鄰近市區的廢棄校舍或閒置土地推動資產活化如發展大規模連續性照護退休社區，或承辦小規模的機構校舍或活動中心改裝整建，並提供托老所等服務，滿足台灣長期照顧的需求。

（三）校園閒置空間再利用制度未能因地制宜

教育部雖於 96 年始著手進行「國民中小學整併後校園活化再利用輔導計畫」，亟思進行「校園第二春」之多元性用途，惟多從教育現場的觀點來看「校園活化」，活化策略以教育與文化之偏鄉校園列為優先活化用途²。學校閒置空間再利用策略並未隨地方居民的需求與施政發展方向因地制宜。

- 對策：本市部分地區在新移民及人口老化數為全國之最，故在空間再利用策略上宜朝向實際需求開放結合活用，並建立長照與學校共存案例的示範點及巡迴觀摩與推廣機制。此外，長照與學校共存不僅需要社福體系努力建立觀摩與推廣機制外，更需要教育體系內建立由校長、主任、教師、家長共同建構一套可與日常教學結合。

² 參考 2011，高翠霞、蔡崇建、莊潔，臺灣國民小學學校閒置空間現況、問題與對策

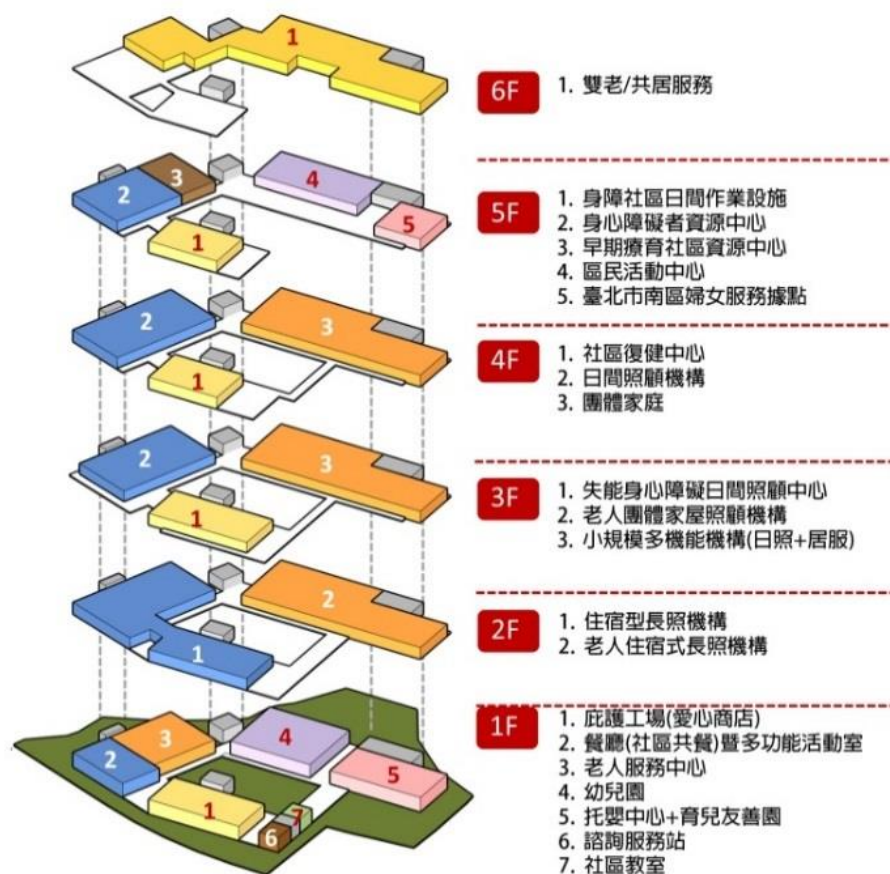


圖 9 多元化福利服務設施示意圖

三、法令面

(一) 土地使用規範不夠彈性

當不符現行土地使用分區轉用需進行變更，所涉土地之性質及相關課題如下：

- 1.公共設施：依都市計畫公共設施用地多目標使用辦法，目前活化校舍作長照據點僅得以平面多目標，而立體多目標僅在地下層且使用項目受限。
- 2.非公共設施：依都市計畫法第 26 條通盤檢討變更或第 27 條規定迅行變更，惟審議時間及程序繁複冗長。
- 3.國有非公用：據現行國有財產法規定，國有公用財產如有用途廢止、閒置或低度利用等情況，應協調國有公用不動產管理機關及主管機關，循序陳報行政院核准變更為非公用財產，但協調過程耗時費力。

- 對策：有關配合上述土地使用之課題應以更具彈性，且符合長

照需求特性進行再活化，對策如下：

- 1.如經確認該區位的長照需求規劃長照據點層級與服務內容，評估校舍校舍耐用年數及改建成本，得逕為變更、整體空間轉用為長照設施之規劃。
- 2.簡化都市計畫變更審議程序，針對小規模或案情單純的都市計畫變更案有條件授權地方審議及核定、簡化重大案件審議程序。
- 3.針對低度活化之土地，限期內提出活化運用計劃，建立加速收回機制，再由部國產署依法以標租、設定地上權，提供社會住宅、長照、青創使用等多元方式活化運用，以縮短行政協調。土地使用變更為合適之分區用地，以及建築使用執照變更，並依規範設置長照據點。另考量失智高齡者之特性，空間規劃及建築設計需符合該族群需求，基於當前公共設施之多目標使用精神，除放寬社福設施的使用項目、強度，亦應放寬社福設施的配置與樓層使用。

（二）建築法規認定與長照層級對空間形式之差異

部分地方主管機關認定日照中心必須室內連通，不得經由半戶外走廊連接各空間（即必須更動分間牆），拆除分間牆對於高齡者活動掌握度較高，但需影響建築結構安全及改建成本。

- 對策：地方主管機關對各空間是否可以戶外走廊連接皆有不同認定，建議允許以有遮簷走廊安全控管或其他替代方案取代室內連通。此外，可彙整目前已完成之校園案例，繪製參考書圖供地方政府在取得校舍土地後參考辦理。

（三）民眾參與投資與利益分派機制不周

隨著「民間參與公共建設法」（以下簡稱促參法）實施後，據了解「公共使用或促進公共利益之建設」是促參法鼓勵民間參與之標的，也就是說其精神內涵與必不能脫離「公共使用與促進公共利益」之要求。然此參與基礎給與業者「無利可圖」之印象進而使得民間投資意願低落。

- 對策：對於促參案件參與的主體觀念需加以改變，應從過去著

重在非營利性質的投資，轉而注重財務面指標與權利金之調配。此外，配合政府推動「長期照顧十年計劃」，未來給予參與經營長期照顧業者，可研發長照服務業綜合責任保險商品、提供銀行低利融資，協助長照服務業者建構風險管理措施，提升民間參與投資之誘因。

四、財務面

（一）土地取得困難

照護中心需有一定面積方能達到經濟規模，惟市中心土地取得成本偏高亦困難，致使且缺乏民間投資，無法達到政府有效興闢公共建設活用土地創造價值。

- 對策：盤整現行公有土地資源，並為國有非公用土地永續經營，大面積國有土地不出售之政策，除公地公用外，以大面積公有地重點開發、長期開發與短期留用之開發策略。

（二）建設及營運管理成本龐大，利益回收期長

整體投資包含建物、設備、人力成本龐大，單一長照產業無法負擔其開發成本，且安養中心需有一定經濟規模長機構較長的營運期，倘主要投標商給予長照機構的營運期過短，無法達到財務平衡，因續約風險大，往往不願配合推動。

- 對策：參考促進民間參與公共建設法（BOT）之精神，配合地方產業發展需要，與各級政府合作招商發營運，加速地方建設。另以設定地上權提供民間開發，政府得保有大面積土地所有權，創造收益永續經營；投資人可以較低之成本取得用地，並朝向多功能、醫養合一等複合式綜合性服務園區

肆、改善構想與建議

一、改善構想

- （一）閒置校地活化政策應跳脫既有保守框架，將長照托育政策納入考量，重新檢討活化利用標準，使閒置校地能更有效地利

用。

- (二)鬆綁建築及土地利用法令，針對閒置校地做長照托育使用者，提供簡化申請規定，並加速行政作業程序。
- (三)閒置校地土地資源清整及活化利用政策擬定應由中央成立跨部會小組，綜整相關政策指導方針，提出政策落實方案，並指揮分派各部會應配合事項。
- (四)地方政府提高協調層級，成立跨局室整合平臺統籌辦理及資源分配。
- (五)建立單一申請窗口，提供民間投資媒合、諮詢及申請等服務。
- (六)成立輔導團，提供技術與營運經驗分享，並擇選示範點，提供觀摩活動增加民眾對長照設施的瞭解，同時提升投資者信心。
- (七)提供多元融資方案，分別於投資各階段提供不同財務方案，提升財務可性，輔助投資者同時降低營運成本。

二、後續建議

少子化效應致使學校招生人數逐年下降，各縣市針對招生不足之學校進行整併或廢校後所遺留下來的閒置校園多仍屬教育單位所管理，通常學校用地都位於人口集中區位，且校地面積大，若認由其閒置殊為可惜，惟管理單位常有本位主義，對公有財產活化再利用的想法守舊，對於提供閒置校地做為長照設施趨於保守，建議將閒置校地活化轉型概念融入學校教育，讓在學學生參與並瞭解政府政策，由下而上使學校主動參與，增加學校與長照或社會住宅使用者接觸與瞭解之機會，增加民眾對長照設施的瞭解，達到實現政策之目地。