



中央政府社會福利支出近年檢討歷程

社會福利支出自 101 年度起躍居中央政府總預算各項政事別支出之首，且呈現逐年成長趨勢，其使用效益及配置的合理性有深入探討之必要，適逢社會保障支出統計復編，爰運用主計三連環機制，將統計工作蒐集之社會福利資料加以研析，並提出改進建議，期使政府資源能用於真正需要被照顧者身上。

翁燕雪、孫悅瑄（行政院主計總處公務預算處科長、專員）

壹、前言

社會福利是政府用來協助國民滿足生存需求的方案，我國的社會福利範圍依憲法增修條文第 10 條規定，係指社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健 5 項，也是目前社會福利預算編列的項目。中央社會福利支出（以下簡稱社福支出）自 94 年度起呈現正成長，僅 97 年度因中華電信民營化前員工保險養老

給付已撥補完成，核實減列公教人員保險養老給付補助，以及 103 年度依國民年金法規定，另籌財源支應中央應負擔國民年金款項不足數，爰減列撥補經費，致略有下降，107 年度已增至 4,907 億元，如與 90 年度相比，約增 1,972 億元或 67%，主要係社會保險支出成長 1,580 億元或 81%（第 45 頁附件）。

此外，90 至 107 年度 18 年間中央政府總預算政事別之

首，除了 91、94、98 至 100 年度為教育科學文化支出，97 年度為國防支出外，其餘 12 個年度均為社福支出，且自 101 年度起穩居首位，雖展現了政府落實憲法保障國民基本人權的決心，但社會福利政策易放難收，常面臨廢不了還須增加的窘境，亟須透過社福支出項目盤點，就重複補助（地方加碼）、實施效益不彰、未設排富門檻等資源配置不合理情事研謀改善，本文爰就中央社福

支出近年檢討歷程簡要說明，並提出改進建議，期使政府有限資源能用於真正需要被照顧者身上。

貳、近年社福支出檢討情形

近年政府財政面臨歲入偏低、依法律義務支出比重偏高、債務逼近債限等困境，財政部爰於 103 年 1 月 20 日提出「財政健全方案」，期藉收支結構調整、財源多元籌措、民間資金導入等策略予以改善，經行政院同年 2 月 25 日函復政策方向原則同意，並請副院長擔任召集人成立專案小組，推動各項檢討工作。

歲出結構調整部分，為提升社福支出運用效益，行政院於 103 年 4 月責請衛生福利部（以下簡稱衛福部）盤點中央、地方及各機關社福支出項目，避免重複，且在不損及真正弱勢者權益及每人補助金額或補助比率不變之原則下，將政府有限資源用於最需要被照顧者的身上。

一、103 至 104 上半年辦理全國社福項目及地方加碼或自辦情形盤點

衛福部 104 年 3 月底將盤點結果函送行政院，業將中央相關部會與地方政府發放之法定及非法定社福津貼，以及各項目之補助依據、補助標準、102 與 103 年度預算編列情形及領取人數等分類載明。惟因盤點範圍侷限於「津貼」，且中央與地方有無重複發放等情形並未歸納分析及研提改進措施，行政院爰函請衛福部予以補充。

衛福部於 104 年 7 月再次函報，本次已補充說明地方政府多有依其財力及政策，放寬補助門檻或增加社福支出項目之情事，主要類型包括補助金額超出現行法定給付或補助標準、於中央一致性政策給付或標準外加碼補助，以及自行辦理福利措施等；另為引導各地方政府社會福利施政發展方向，提升經費使用效能，該部自 90 年度起即對地方政府進行

社會福利績效考核，輔導地方政府適當配置資源等。

二、104 下半年至 105 上半年逐步落實按地方財力級次給予不同補助比率

由於中央未按地方財力級次調整補助比率、中央及地方未設排富門檻或門檻過低、地方加碼補助或自辦福利措施之具體改進建議及優先處理順序尚未研提，衛福部爰於 105 年 7 月第 3 次函送報告。

本次係說明地方政府設定排富門檻或提高排富條件之成效，包括臺北市老人重陽敬老禮金設置排富門檻、高雄市補助老人及身心障礙者健保費，自 105 年度起提高限制等，以及該部已藉由社會福利績效考核及地方預算審核等機制，輔導地方政府檢討修正並適當配置資源，且每年定期書面考評其經費之分配與支用情形，一旦發現不當編列及運用，即函請改善。

另育兒津貼、托育補助等計畫型補助款已逐年依地方政

論述》預算·決算



府財力級次調整補助比率，未來並將協助督導地方政府落實不重複補助、合理化排富及積極活絡民間資源。

三、105 下半年至 106 上半年持續強化考核與溝通機制，建置資源互享平臺

衛福部第 3 次函報除對一般性補助款社福管考機制詳加說明外，計畫型補助款亦逐步落實相關補助規定，惟對於多數市縣未就重陽敬老金、生育補助等設置排富機制，或排富條件過於寬鬆，仍無具體建議，另近年各市縣政府競相加碼生育政策與增加非法定社福給付，影響地方財政健全，也亟待中央積極落實輔導，行政院爰函請該部廣續檢討。

106 年 6 月衛福部第 4 次函送報告，重申地方政府非法定社福支出項目普遍未設排富機制或排富條件寬鬆之情形，歷年已藉社福績效考核機制輔導檢討修正，至計畫型補助款如育兒津貼、托育補助等之補助比率、排富門檻未符公平原

則，將俟計畫屆期時再予通盤檢討並提出政策建議。

另為引進多元資源，業建立社福公益信託制度，106 年度將完成相關資訊系統架設，作為需求單位與受託人媒合平臺，且 107 至 109 年將逐期建置全國社福決策資源整合平臺，作為各級政府擬定福利政策之實證基礎。

參、社會保障支出統計資料運用情形

一、近年檢討結果尚有精進空間

依衛福部近年函送全國社福支出檢討結果顯示，中央已建立社福績效考核機制及溝通平臺，輔導地方政府依重要政務運用社福經費，並配合計畫型補助款辦理期程，逐步落實按地方財力級次給予不同補助比率，然而檢討範圍偏重衛福部相關業務，且對於中央與多數地方政府發放無排富條件之現金津貼與補助，或地方競相加碼生養補助等資源配置不合理現象仍未研提具體改善對

策，實可再予精進。

此外，賴院長上任後，亦極為重視各市縣社福政策落差問題，除將「均衡臺灣」列為施政主軸外，在 106 年 11 月 21 日主持「育攬才及移民政策專案會議」第 1 次會議時，特就兒童現金給付政策提示，為避免各市縣間因財政能力不同，造成政策差異或福利遷徙等問題，中央與地方應有一致作法，並應思考配套措施，如由中央訂定發放標準，並以統籌分配稅款進行調整；或考慮透過立法，規範地方政府之社福加碼行為。

二、社會保障支出統計資料含有社福支出資訊

適逢社會保障支出統計自 106 年度起復編，該統計工作係對 19 個中央機關及 22 個市縣政府之 104 及 105 年度社福支出項目進行調查，並運用歲計會計資訊系統（CBA、GBA 及 NBA）、公務統計報表、部會網頁相關統計表、年報及自行設算等方式多元蒐集資料，完整性頗高，且調查項目包含

研析社福支出是否重複補助、有無排富條件、執行成效良窳等所需之給付內容或標準、家庭所得限制、受益人次等資訊，可節省資料蒐集時間及行政成本，社福支出研析結果及補充資料又能作為下年度社會保障支出統計調查之參考，充分體現主計三連環機制優點，爰運用該資料進行社福支出盤點與檢討。

三、釐清社會保障支出與社福支出之差異

社會保障支出統計資料雖含研析全國社福支出所需資訊，惟二者定義與範圍並不相同，社會保障支出統計依據國際勞工組織（ILO）定義，係指政府為減輕家庭或個人承受高齡、身心障礙、遺族、疾病與健康、生育、職業傷害、失業、家庭與小孩、住宅、其他貧窮等風險或負擔，提供全民享有健康及最低生活保障之支出，範圍包括政府規範或強制施行之公共或私人社會保障支出，涵蓋社會保險與社會救助（含福利服務）；社福支出政

事別則包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等 5 項，其範圍及定義詳如表 1 所述。

四、採先中央後地方方式分階段歸納分析

由於社會保障支出與社福支出二者定義與範圍有所差異，故除運用該統計資料外，中央政府部分另交叉比對各機關單位預算書內容及社會福利政事別資料，以強化盤點結果的完整性及正確性。又鑒於社會保障支出統計原始資料高達

一萬餘筆，資料量龐大，爰採先中央後地方方式分階段歸納分析，並提出建言。

肆、初步檢討結果及建議

一、設定檢討目標

為利研擬對策解決問題，設定中央社福支出檢討目標為：

- （一）中央各機關間有無重複補助。
- （二）是否排富或排富條件是否妥適。
- （三）實施效益不彰項目是否

表 1 各級政府歲出政事別－社會福利支出

中分類	歸類範圍及定義
1. 社會保險支出	凡對各項社會保險之補助，及辦理勞工保險、農民健康保險、全民健康保險、軍公教人員保險、國民年金保險等有關之支出均屬之。
2. 社會救助支出	凡對生活困難之低收入者，遭受緊急患難或變故者，及非常災害之受害者之各項補助支出均屬之。
3. 福利服務支出	凡對兒童、青少年、婦女、老人、身心障礙者、勞工、農民、無資力受法律扶助者、反共義士、大陸榮胞及退除役官兵所提供之各項福利性服務或補助支出均屬之。
4. 國民就業支出	凡辦理職業訓練、技能檢定、促進就業及就業服務等有關之支出均屬之。
5. 醫療保健支出	凡辦理醫療、保健、防疫、公共衛生、藥品、食品衛生等業務有關之支出均屬之。

資料來源：107 年度總預算編製作業手冊。

論述》預算·決算

應予退場或改變作法。

(四) 中央補助項目可否改由地方因地制宜辦理。

(五) 制度設計是否符合公平正義原則。

二、建議改進時程

社福支出依性質可區分為

常態性補助(表 2)、行政費用或一次性補助(下頁表 3)

兩大類,倘建議改進作法不涉及法規修正,或僅須修正相關辦法或要點,辦理期程宜訂為短期,如須修正法律條文或議題敏感者,則辦理期程建議為中長期。

三、常態性補助檢討結果與建議

此類主要係現金給付,共檢討 97 項,部分項目查有 2 項以上不合宜情形,依檢討目標分項說明如下:

(一) 機關間重複補助,建議

表 2 中央社福支出檢討結果－常態性補助項目

機關名稱	106 年度 預算數 (億元)	107 年度 預算案數 (億元)	檢討 項數	檢討結果(項)						建議辦理 期程(項)	
				1. 重複 補助	2. 未排 富或 條件 寬鬆	3. 效益 不顯 著	4. 可改 由地 方自 辦	5. 制度 設計 有改 進空 間	6. 尚屬 合理	短期	中長期
合計	4,112.54	4,269.50	97	1	13	2	6	37	46	26	28
司法院	12.09	13.74	1	-	-	-	-	1	-	-	1
考試院	2.40	2.39	2	-	-	-	-	1	1	-	1
原民會	23.43	23.94	5	1	1	-	-	2	1	-	4
內政部	208.48	214.28	2	-	-	-	-	2	-	-	2
財政部	150.79	144.25	1	-	-	-	-	-	1	-	-
勞動部	1,188.27	1,255.70	13	-	-	-	-	11	2	6	5
農業委員會	481.93	475.02	1	-	-	-	-	-	1	-	-
衛福部	1,579.95	1,761.84	29	-	2	-	1	9	18	3	7
疾病管制署	19.00	23.46	2	-	-	-	-	2	-	1	1
國民健康署	18.57	16.49	7	-	3	-	-	3	4	3	3
社會及家庭署	240.79	155.06	20	-	2	2	5	5	10	7	5
輔導會	186.83	183.33	14	-	5	-	-	1	8	6	-

註：1. 本表預算數細數之合與總數略有出入,係四捨五入關係。

2. 檢討結果項數之合與檢討項數有所出入,係因部分項目具 2 項以上不合宜情形。
資料來源：作者自行整理。

整併辦理，計 1 項：係原住民族委員會（以下簡稱原民會）辦理原住民急難救助補助，與衛福部急難救助計畫補助有重複支領疑慮，宜檢討補助之合理性或整併辦理。

(二) 未排富或排富門檻過低，建議訂定或提高門檻，計 13 項：

1. 包括原民會補助原住民健

保費；衛福部補助中重度身心障礙者及 65 歲以上離島地區居民健保費、兒童牙齒塗氟保健及預防保健、3 歲以下兒童醫療費用、孕婦產前檢查、成人預防保健等 7 項；國軍退除役官兵輔導委員會（以下簡稱輔導會）補助退除役官兵醫療服務費用（不含健保費、部分負擔）、健保應自付之醫療費用及

住院費、健保不給付之就醫藥品及檢驗項目部分負擔費用、榮民及榮眷健保費等 5 項。

2. 為使政府有限資源用於最需要被照顧者，建議上開項目修正相關法規及計畫，建立排富機制或提高排富門檻。

(三) 效益不顯著，宜改變作法，計 2 項：係衛福部辦理托育費用補助及發放父母未就業家庭育兒津貼，辦理迄今似無提升生育率之效果，爰建議另訂真正能刺激生育、民衆有感之政策。

(四) 改由地方政府自辦效益較佳，建議中央逐步退場，計 6 項：

1. 係衛福部補助 70 歲以上中低收入老人健保費、中低收入老人裝置活動式假牙、身心障礙者個人照顧及家庭支持服務、日間與住宿式照顧費用、輔具費用，及辦理急難救助。
2. 上開補助依法屬地方自治

表 3 中央社福支出檢討結果－行政費用或一次性補助項目

類別	107 年度 預算案數 (億元)	項數	說明
中央政府合計	641.26	59	
1. 社會保險支出	61.84	8	主要係勞動部及衛福部補助北高市政府勞健保欠費、一般性補助款等。
2. 社會救助支出	46.98	3	主要係一般性補助款。
3. 福利服務支出	426.01	33	主要係輔導會行政費用、榮民安養護理作業費、補助榮總各分院、勞動部及所屬、社家署人事費、業務費、一般性補助款等。
4. 國民就業支出	11.52	5	主要係勞動部發展署行政費用。
5. 醫療保健支出	94.91	10	主要係衛福部、疾管署、食藥署、國健署、中醫所人事費、業務費等。

資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算



事項，且部分項目地方政府已有能力視其施政需要增加補助項目或內容，由其因地制宜自行辦理之政治效益應優於中央主辦，爰建議中央逐步退場。

(五) 制度設計尚可改進，建議更符公平正義原則，計 37 項：

1. 主要係辦理各類社會保險之依法律義務支出，包括原民會補助原住民老年基本保證年金及發放原住民結核病患完治獎金；司法院捐助法律扶助基金會；考試院辦理公保管理及監理業務經費；內政部補助農民參加農保、健保保費及農保虧損補助、基層農會辦理農保資格審查經費；勞動部補助勞工參加勞保及就保保費；衛福部辦理國保、補助肺結核與愛滋病防治醫療等費用；輔導會辦理榮民服務照顧暨訪視等。
2. 上開項目建議應檢討各項社會保險給付條件、保險費率之合理性，以強化各

基金財務體質及符合公平正義原則；或考量健保基金財務狀況良好，各項醫療費用應回歸健保給付；或逐步檢討按財力級次給予地方政府不同補助比率等。

(六) 尚屬合理，計 46 項：主要係考試院發放早期退休公教人員生活困難照護金、財政部對公教人員保險養老給付補助、農業委員會發放老年農民福利津貼等，因無前開 5 項不合宜情事，故尚無須改變制度或作法。

四、行政費用或一次性補助檢討結果與建議

- (一) 共檢討 59 項，主要係衛福部、勞動部、輔導會等部會辦理各項社會福利業務所需行政費用，衛福部及勞動部專案補助臺北市及高雄市政府繳納勞健保欠費，以及一般性補助款等。
- (二) 此類項目將透過各年度

概算額度核定作業及立法院預算審查程序，以通案刪減、一次性或無繼續性經費檢討，及設算制度精進等方式予以改善。

伍、結語

社會福利是一個國家政治、經濟、社會及文化的綜合產物，要如何將有限資源做最合理最有效益的配置，使國民生活生命都能得到保障與滿足，一直是政府的重要課題，本文就現行中央社福支出項目予以通盤檢討並提出建言，期作為各政策主管機關擬訂對策之參考，俾使政府有限資源能用於真正需要被照顧者身上。❖

附件 中央政府社會福利支出統計表（按政事別）

單位：億元；%

類別／年度	90	91	92	93	94	95	96	97	98
中央政府社福支出合計	2,993.5	2,622.4	2,843.6	2,798.5	2,856.9	3,033.3	3,051.3	2,984.2	3,201.6
成長率	-	-10.6	-3.1	-4.6	-2.6	3.4	4.0	1.7	9.1
1. 社會保險支出	1,945.2	1,476.2	1,659.6	1,491.5	1,520.5	1,535.5	1,520.4	1,353.7	1,736.7
成長率	-	-24.1	-14.7	-23.3	-21.8	-21.1	-21.8	-30.4	-10.7
2. 社會救助支出	63.9	64.7	73.2	75.2	75.1	76.1	80.3	87.5	98.8
成長率	-	1.3	14.6	17.7	17.7	19.2	25.7	37	54.8
3. 福利服務支出	767.7	921.3	943.5	1,080.0	1,103.3	1,224.1	1,231.2	1,315.6	1,129.2
成長率	-	20.0	22.9	40.7	43.7	59.5	60.4	71.4	47.1
4. 國民就業支出	21.3	20.4	22.7	19.5	19.1	19.1	18.3	16.1	16.8
成長率	-	-3.9	6.7	-8.5	-10.3	-10.1	-13.9	-24.3	-20.9
5. 醫療保健支出	135.5	139.8	144.6	132.4	138.9	178.4	201.1	211.3	220.0
成長率	-	3.2	6.8	-2.3	2.5	31.7	48.5	56.0	62.4
類別／年度	99	100	101	102	103	104	105	106	107
中央政府社福支出合計	3,274.3	3,485.2	4,200.9	4,388.9	4,117.7	4,394.8	4,600.7	4,721.9	4,906.8
成長率	11.6	18.8	43.2	49.6	40.4	49.8	56.8	61.0	67.3
1. 社會保險支出	1,956.3	2,098.3	2,692.1	2,957.0	2,658.5	2,948.7	3,138.3	3,261.6	3,524.6
成長率	0.6	7.9	38.4	52.0	36.7	51.6	61.3	67.7	81.2
2. 社會救助支出	102.8	114.6	110.7	107.4	98.6	90.2	91.4	91.7	64.6
成長率	60.9	79.5	73.3	68.2	54.4	41.2	43.2	43.7	1.2
3. 福利服務支出	987.0	1,044.6	1,187.1	1,112.1	1,154.8	1,150.3	1,160.3	1,149.6	1,122.7
成長率	28.6	36.1	54.6	44.9	50.4	49.8	51.1	49.7	46.2
4. 國民就業支出	17.9	27.7	23.6	20.6	15.8	17.9	17.1	16.4	17.2
成長率	-15.8	30.2	10.8	-3.2	-25.5	-15.7	-19.6	-23.0	-19.0
5. 醫療保健支出	210.4	199.9	187.5	191.8	190.0	187.6	193.5	202.7	177.7
成長率	55.3	47.6	38.4	41.6	40.2	38.5	42.9	49.6	31.1

註：1. 90 至 106 年度均為決算審定數，107 年度為預算數。

2. 各年度成長率係以 90 年度為基期計算。

資料來源：中央政府總決算審核報告、中央政府總預算。