

政府社會福利資源之配置

社會福利所要處理是生活風險與保障，我國在發展推動過程中，政府仍是主要關鍵，本文爰就我國社會福利政策演進及政府資源配置現況作一概括說明，期使未來社會福利政策之釐定，計畫方案之擬議及資源之配置能更趨於合理並符公義。

作者（李國興）

壹、前言

近十餘年來，我國的社會福利發展受到政治民主化、民間社會的倡導、新知識的引進及國民社會權利意識決醒等因素的影響，無論是社會福利法案的新訂或修正，社會福利方案的推陳出新，以及社會福利預算的數額等，均較以往年代有大幅度成長，而有社會福利「黃金十年」之稱。

但在這同時，政府的財政收支狀況却也快速惡化，其中歲入主要是受到國際景氣不佳，國內房地產長期不振，稅捐減免措施陸續實施影響，賦稅負擔率由七十九年度之 20.1% 逐年下降至九十一年度之 12.2%，已遠低於世界大多數國家（工業國家 24.6%，南韓 21.8%，新加坡 14.0%），使得政府可用財源日漸困窘。歲出則主要受到依法律義務必須編列之人事費、債務利息、社會保險與福利補助、教育支出及對地方政府之補助支出等逐年增加（中央政府由八十九年度 9,897 億元，占歲出 62.4%，增加至九十三年度 11,248 億元，占歲出 69.8%），整體結構日益僵化，可供調整作為新興政務空間遭大幅緊縮。

社會福利所要處理的是生活風險與保障，至於所採行的方法，則各國不盡相同，有的是以政府支出為主力，有的是以賦稅優惠為誘因，鼓勵發展市場機制，有的則因歷史文化因素，民間

慈善組織扮演重要角色。由於我國社會福利在發展推動過程中，政府仍是主要關鍵，本文爰就我國社會福利政策演進及政府資源配置現況作一概括說明，並加以探討，期使未來社會福利政策之釐定，計畫方案之擬議及資源之配置能更趨於合理並符公義。

貳、我國社會福利政策演進概況

社會福利政策是我國的基本國策之一，其係以各種不同層次的社會安全網，用以因應景氣循環起伏的機制，結合社會集體力量，防範生活中的生、老、病、死等各種風險事故，並對於無力參與勞動之國民，基於人權與社會連帶之觀念，提供適度之協助，創造同生共榮之環境，以提升全體國民之生活福祉。至於所確立的社會福利基本原則或方針，則係透過立法或行政措施加以實現。我國社會福利政策演進與其他國家大致相同，係從貧困者的事後救濟，逐年提升為社會風險的事前防範，其概況略以：

- 一、三十四年間政府通過四大社會政策綱領，包括了民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱領及戰後社會安全初步實施綱領。相關立法或行政措施主要為職業別保險及社會救助，包括了台灣省勞工保險辦法、軍人保險計畫綱要、陸海空軍人保險條例、勞工保險條例、公務人員保險法及台灣省社會救助調查辦法等。
- 二、五十四年間政府通過民生主義現階段社會政策—加強社會福利措施，增進人民生活實施方針，作為我國因應工業化起步下的經濟與社會均衡發展指針。相關立法或行政措施主要為社區發展及社會救助，包括了省市加強社會福利措施第一、二、三期計畫、台灣省社區發展八年計畫、台北

市社區發展四年計畫、社區發展工作綱要、小康計畫、安康計畫、兒童福利法、國民住宅條例及當前社會福利服務與社會救助業務改進方案等。

三、六十八年間政府通過復興基地重要建設方案，七十年間通過貫徹復興基地民生主義經濟建設方案，以應政治經濟與社會的變遷。相關立法或行政措施主要為逐漸擴充至福利服務與國民就業，包括了加強眷村醫療保健四年計畫、老人福利法、殘障福利法、社會救助法、私立學校教職員保險條例、公務人員眷屬保險條例、加強老人殘障福利專案計畫、職業訓練法、就學服務法、退休公務人員及配偶疾病保險條例、私立學校退休教職員及配偶疾病保險條例、農民健康保險條例及少年福利法等。

四、八十三年間政府通過社會福利政策綱領暨實施方案，其重點包括了自助、以家庭為中心、專業化、社會保險取向及公私夥伴關係的社會福利等。相關立法或行政措施遠較以往來的多，主要為全民健康保險法、兒童及少年性交易防制條例、老年農民福利津貼暫行條例、推動社會福利社區化實施重點、性侵害犯罪防治法、社會工作公平法、身心障礙者保護法、推動社會福利民營化實施要點、家庭暴力防治法、行政院成立社會福利推動小組、老人長期照護三年計畫、公教人員保險法、特殊境遇婦女家庭扶助條例、職業災害勞工保護法、志願服務法、敬老福利生活津貼暫行條例、兒童及少年福利法等。

五、由於整體社會經濟環境及政府社會福利施政發展由八十三年迄今已有相當幅度變遷，內政部經依九十一年全國社會

福利會議結論，完成社會福利政策綱領修正草案函報行政院，相關修正重點如下：

以人民福祉優先、包容弱勢國民、支持多元家庭、建構健全制度、投資積極福利、中央地方分權、公私夥伴關係、落實在地服務、整合服務資源等九大原則，規劃社會福利政策綱領。

考量我國社會福利政策的歷史傳承與實施現況，以社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營運、健康與醫療照護等六大項為綱領內涵。

為符當前時空背景，兼顧施政效率並避免重複管考，社會福利政策綱領之實施，改由各有關機關納入法規、方案、年度施政計畫或中長程計畫內推動執行，不另訂社會福利政策綱領實施方案。

參、政府社會福利資源配置概況

一、政府社會福利支出範圍及財源

我國政府支出功能之表達，為能有系統之歸納，統計比較分析並提供決策之參考，經參採聯合國與美日等主要國家分類情形，考量我國政治情勢與立法機關意見，訂有歲出政事別科目歸類原則加以統一規範。現行社會福利支出包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等五項支出，其中：

社會保險支出係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、軍公教人員保險等。

社會救助支出係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。

福利服務支出係對兒童、青少年、婦女、老人、身心障礙者、勞工、農民、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。

國民就業支出係辦理職業訓練、技能檢定、促進就業及就業服務等。

醫療保健支出係辦理醫療、保健、防疫、公共衛生、藥品、食品衛生業務等。

我國政府社會福利支出性質，由於大多屬經常支出，依預算法相關規定，其財源籌措也大多要以經常收入挹注，目前係以不指定用途之統籌性財源（賦稅收入、繳庫盈餘、規費罰賠款等收入）為主，指定用途之專屬財源（公益彩券盈餘及菸品健康福利捐等）為輔。另我國雖未如同其他福利國家以開徵社會安全捐來挹注社會福利經費，但政府強制規範民間部門（含企業單位及家庭）參與各項社會保險及退撫制度所繳交的保費，亦具社會安全捐性質，也是我國社會福利發展的重要財源。

二、政府社會福利支出現況

九十一年度各級政府社會福利支出 3,237 億元，包括社會保險支出 1,534 億元、社會救助支出 197 億元、福利服務支出 1,203 億元，國民就業支出 26 億元，醫療保健支出 277 億元，較九十年度各級政府社會福利支出 3,970 億元，減少 733 億元，主要為社會保險支出減少 482 億元，社會救助支出減少 193 億元，減列項目包括九十年度原補編中央與台灣省政府精省前積欠勞工保險及全民健康保險

保費 200 億元，九十一年度不再編列。九十年度原統籌編列中央各機關學校人員參加公保、勞保及全民健保保費 61 億元，九十一年度移由各機關學校自行編列。補助公教人員保險養老給付減少 149 億元，彌補農民健康保險虧損經費減少 51 億元，補助職業工人等勞保及全民健保經費減少 29 億元。台中縣、南投縣、雲林縣等九十年度補列預算轉正 921 震災慰助金及租金等經費，九十一年度不再編列。

三、政府社會福利支出逐年成長：

從表一可以看出，五十五 年度時，各級政府社會福利支出 11 億元，占政府支出比率 4.7%，占 GNP 比率 1%，平均每人社會福利受益淨額只有 89 元。到了九十一年度時，各級政府社會福利支出 3,237 億元，占政府支出比率 15.1%，占 GNP 比率 3.2%，平均每人社會福利受益淨額 14,409 元。兩相比較各級政府社會福利支出大幅增加 3,206 億元，成長 294 倍，平均每人社會福利受益淨額大幅增加 14,320 元，成長 162 倍。

另從各個期間觀察，各級政府社會福利支出約從六十年度以後開始明顯增加，六十年度至七十年度間，增加 108 億元，平均每年增加 12 億元，七十年度至八十年度間，增加 1,013 億元，平均每年增加 113 億元，八十年度至九十一年度間，增加 2,059 億元，平均每年增加 206 億元，此種社會福利支出占政府總支出比重，隨所得提升與社會結構的變遷呈逐漸增加趨勢，其與各國發展經驗相同。

四、政府社會保險成為最大支出

從表二觀察，八十四年度以前，各級政府社會福利支

出係以福利服務為主，約占四成，社會保險其次，約占三成，社會救助則不到一成。八十四年度全民健康保險開辦後，社會保險支出大幅增加，首度超過福利服務支出，占社會福利支出 40.9%，福利服務支出占 36.0%，社會救助則占 9.1%。八十九年度因九二一震災發放龐大震災經費，使得社會救助占社會福利支出比例提高至 17.8%。九十一年度社會福利支出 3,237 億元中，仍以社會保險支出 1,534 億元為主，占 47.4%，福利服務支出 1,203 億元，占 37.2%，社會救助支出 197 億元，占 6.1%。未來隨國民年金保險制度的實施，社會保險支出將會逐年提高，此種由殘補概念的救濟事業提升為發展概念的人類服務，其與現代福利國家的發展趨勢相符。

肆、政府社會福利支出現況檢討與建議

一、財政健全維繫社福制度永續發展

先進國家因社會福利支出急遽增加，而造成政府財政沈重負擔，影響建設的推動，已紛紛進行社福改革。從其改革經驗觀之，惟有經濟持續成長及財政健全，才能維繫社會福利制度永續發展，有效保障國民生活福祉。近年我國政府財政連年短絀，在歲入財源難以擴增下，各項支出成長受限。為此中央政府自九十一年度起已全面推動實施中程計畫預算作業制度，行政院於核定各主管機關歲出概算額度時，除當年度額度外，尚包括往後三個年度歲出概算額度，使各主管機關可以掌握未來四個年度可用資源概況。由於全國社會福利經費超過半數以上是由中央政府負

擔，故對於各項社會福利業務的推動，各機關均應在所獲可用資源範圍內，本零基預算精神，檢討原有計畫及資源使用效益，俾可騰出額度容納新興政策所需。另對於依法律義務必需編列之保險補助等重大支出，如因各機關之努力，使得編列數得以較中程歲出概算額度內之匡列數大幅減輕，或各機關開源具有顯著績效者，行政院將予酌增基本運作需求額度。惟如未予有效控管，致再持續增加者，將相對減列基本運作需求額度予以挹注。如此把計畫與預算緊密結合，並與財政負擔能力密切配合，方能有效遏止各項計畫需求過度擴張，提升資源使用效益及健全國家財政。

二、社會福利措施應量力推動

地方制度法第七十條規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)辦理其自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。財政收支劃分法第三十七條之一規定，地方政府應就其基準財政收入及其他經常性之收入，優先支應編制內員額與上級政府核定有案之人事及相關經費，一般經常性支出、公共設施管理維護及依法律規定必須負擔之經費，地方基本設施或小型建設經費，其他屬地方政府應行辦理之地方性事務經費。為落實錢、權同時下放地方政府之政策，中央自九十年度起大幅檢討改進對地方補助制度，將一般性及基本設施等補助地方經費，改以透明、客觀及公正指標予以設算後，由中央直接補助各縣市透列地方預算辦理。上項直接補助地方經費，八十九年度編 361 億元，九十年度編 942 億元，九十一年度編 1,028 億元，九十二年

度編 1,195 億元，九十三年度編 1,400 億元。

於此提高地方政府財政自主的同時，却也發現諸多地方政府仍在發放齊頭式敬老福利津貼，且社會救助與福利服務的對象及內容，地區間差異亦大，如各鄉鎮間有生產補助、托育補助、老殘三節慰問金、意外死亡慰問金、殘障補助及電費補助等不同的補助內容。為免使有限資源嚴重扭曲，並達到實質規範效力，以落實地方財政自我負責與建立自主自律之財政紀律，中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法除明定地方政府如未依法負擔應負擔之經費或未就已列入基本財政需要數額及一般性補助款補助之支出項目編列或編足相關預算時，其上級政府得暫停撥付或扣減抵充其中央統籌分配稅款、補助款，於必要時並得扣減其補助款外，中央另訂有對台灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點，針對縣市年度施政計畫執行效能、預算編製與執行狀況及開源節流等績效進行考核，考核結果均作為中央增減對各該縣市一般性補助款之參據，以提升補助經費使用效能，激勵地方政府進行良性競爭。

三、落實計畫收支同步考量

預算法第九十一條規定，立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。財政收支劃分法第三十八條之一亦規定，各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源，需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。另行政院已於九十二年

七月頒訂稅式支出評估作業應行注意事項，並建立稅式支出評估決策機制，凡提案每年稅收減免達 5,000 萬元以上者，應經效益評估程序，並同時妥籌替代財源。未來各級政府及立法機關在推動新興社會福利事項，或調高既有社會福利措施給付標準，或提案稅收減免法規之同時，皆應落實前揭規定妥籌財源，如此方能避免加重政府財政負擔，並確保使該社會福利事項，得以順利永續推展。

四、社會保險財務應自給自足

我國目前社會保險制度因投保薪資偏低，以及實收保險費率長期偏離精算成本，導致財務吃緊並連年虧損。為改善此種現象，軍公教人員保險費提撥率自九十二年度之 8.8%，分三年調至 12%，全民健康保險則已將軍公教被保險人投保金額由本俸改為薪資所得，並推廣總額支付制度，實施合理門診量並加強藥價調查，以上措施對於保險財務應有相當助益，但在農民健康保險方面，則有以下問題尚待解決：

投保年齡無上限規定，造成被保險人年齡結構高齡化，至九十一年底，65 歲以上有 701,480 人，占總投保人數 1,748,558 人 40.1%，致使殘廢給付發生率高、喪葬津貼給付增加。

被保險人資格認定寬鬆，農會會員雖已無從事農作能力，卻因具會員資格仍強制加保，而非會員只要具有 0.1 公頃農地即可加保，即使公勞保退休再參加農保亦無法禁止，假農民充斥之情況相當嚴重。

保費雖低附加價值却高，農保月投保金額 10,200 元，保

險費率 2.55%，政府補助 70%，被保險人負擔 30%，亦即每月繳費 78 元。然保險生育可給付 2 個月投保金額（20,400 元），喪葬津貼可給付 15 個月投保金額（153,000 元），殘費可依等級發給最高 40 個月投保金額（408,000 元）。又以農民身分參加全民健康保險，健保費僅交 262 元，與第六類被保險人（無職業而以公所為投保單位者）繳交保費 604 元相較，每月差 342 元，如加上二口眷屬，差額更大。另 65 歲以上農民，加保繳交保費六個月後，每月可領 3,000 元老農津貼（93 年度調為 4,000 元），即使以後失去農保身分，照樣可以領到身故。

政府財務負擔沈重，農保自七十四年試辦迄九十二年一月，政府共補助保費 875 億元，撥補虧損 1,001 億元。全民健康保險及老農津貼自八十四年開辦迄九十二年一月，政府共補助第三類被保險人（農民）1,885 億元，發放津貼 1,465 億元，以上合共 5,226 億元。

農保存在之結構性問題，首要針對投保年齡無上限規定，申請重殘比例偏高及假農民充斥漸進解決，亦即加強被保險人資格清查。其作法可比照勞保，對初次參加農保者年齡設定上限，另對已領取其他社會保險老年給付或退休者，亦應限制其參加農保，並應從嚴定義農民，並以「實際從事農業生產」及「以農作維繫生計」為審查標準，嚴格審查申請保險給付人資格，以杜絕農保黃牛。

其次應將農保回歸職域保險，由於農民健康保險主要是為照顧農民之醫療給付，故未規定被保險人之

投保年齡上限，八十四年三月全民健保開辦後，農保醫療業務已劃歸至健保辦理。依據九十一年五月召開之全國社會福利會議所作成之共同意見，國民享有之福利水準不可因其身分、職業等不同而使福利供給與保障有所差異。目前政府已辦理「老年農民福利津貼」，該項津貼之領取並無排富之規定，未來農保如明定退保年齡並對於超過該年齡之被保險人規劃適當之配套措施（如保留其喪葬津貼及健保第三類資格等）以維護其必要權益，政府對於老年農民之照顧並不遜於其他老人。

五、社會救助與福利服務宜有效整合

目前政府對於特定對象之各種救助與福利服務事項，係散見於不同主管機關與各法規中而難窺其全貌，亦未能有效的整合，致在社會救助及福利服務事項可能存在著不公的現象。如身心障礙者，計有中低收入戶之生活補助、健保與社會保險補助、機構養護與輔助器具補助、改善住宅居家無障礙環境補助、減免所得稅扣除額、搭乘交通工具優待等，其統合後的補貼可能已超過基本保障的額度。再如「幼稚園附設托兒所」，因兼具幼稚教育及托兒服務的功能，以同一個場地及設施，除可向教育單位申請設備補助外，亦可取得福利單位的硬體設備及擴建等補助，難免會有重複補助之情形。

社會救助之目的在於協助一定經濟水準以下者，獲得基本生活照顧，其發放多需經過資產調查程序，至福利服務的各項津貼，則大多以身分認定，不需經過資產調查。由於政府資源是有限的，發放普及式福利津貼，是首要檢

討目標。而身心障礙者及老人之扶助占社會福利經費的大部分，如何避免過度，值得我們思考。至於各項救助與津貼之給付，則有必要朝向以家戶經濟基本需求計算其家戶給付額度，而不以身分別來給付的方向調整。

伍、結語

為因應我國目前經濟情勢及財政狀況，九十年八月間所召開之經濟發展諮詢委員會共同意見提出，行政院應成立財政改革委員會，積極從事稅制改革，開闢財源，降低政府支出規模及檢討支出結構，並規劃於五至十年內達成財政收支平衡目標。九十年九月間財政改革委員會成立，正積極進行各項稅制改革，非稅課收入的改進及政府支出規模與結構調整，作系統性的整合，以期達成財政平衡目標。

社會福利支出對於消除貧窮，縮小貧富差距，促進社會和諧與凝聚力，為國家發展立下穩健的基礎，有其一定助益。然財政為庶政之母，於此國家財政面臨改革之際，社會福利支出規模與結構，亦有必要配合加以檢討調整。在社會福利結構方面，應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系。在社會保險方面，其財務應維持自給自足，其給付應考量適足性，不宜偏低，以免無法維持被保險人及其家庭的經濟安全，然給付亦不能過高，以免保險費負擔過重。在社會救助方面，應定期檢討社會救助的請領資格，給付水準及行政程序，以確保有需要的人口得到適切的救助，對於低收入家庭，更應積極協助累積人力資本與資產形成，以利其家庭及早脫貧。在福利服務方面，應針對經濟弱勢之兒童少年、身心障礙者、老人、婦女、原住民、外籍（大陸）配偶等民眾的社會服務予以協助，並

提升其生活品質。

穩定的經濟成長及健全的財政，是支撐社會福利支出的主力，而經濟成長遲滯及失業率升高時，亦有賴社會福利措施來維持社會安定。由於民眾對於政府各項社會福利措施的要求，是不會因政府財政困難而稍減，故惟有秉持社會公義原則，賡續檢討提升資源運用效率，方能創造社會福利與財經發展相輔相成的最大功效。

表一、各級政府社會福利支出淨額

會計年度	各級政府社會福利支出淨額						占政府支出比率	占國民生產毛額比率	平均每人社會福利受益淨額	
	總計	社會保險	社會救助	福利服務	國民就業	醫療保健				
	新臺幣億元				新臺幣億元		百分比	新臺幣元		
55	11	—	—	—	—	—	4.7	1.0	89	
60	57	—	—	—	—	—	10.9	2.3	385	
65	169	—	—	—	—	—	11.6	2.6	1,044	
70	165	—	—	—	—	—	3.9	1.0	926	
71	269	—	—	—	—	—	5.5	1.5	1,478	
72	325	—	—	—	—	—	6.6	1.6	1,756	
73	339	—	—	—	—	—	6.7	1.5	1,805	
74	343	—	—	—	—	—	6.3	1.4	1,798	
75	406	—	—	—	—	—	6.6	1.5	2,102	
76	371	—	—	—	—	—	5.8	1.2	1,901	
77	552	—	—	—	—	—	7.6	1.6	2,797	
78	655	—	—	—	—	—	5.4	1.7	3,282	
79	962	—	—	—	—	—	8.8	2.3	4,773	
80	1,178	334	136	464	29	216	9.2	2.5	5,773	
81	1,350	468	63	538	28	254	8.6	2.6	6,553	
82	1,458	476	96	578	33	274	8.3	2.5	7,007	
83	1,585	505	97	660	35	288	8.7	2.5	7,550	
84	2,318	947	210	834	33	293	12.1	3.4	10,944	
85	2,900	1,255	302	1,008	44	290	15.7	3.9	13,579	
86	2,950	1,145	360	1,111	50	284	15.7	3.7	13,704	
87	2,828	1,168	250	1,101	35	273	14.2	3.2	13,005	
88	2,805	1,118	236	1,146	36	268	13.7	3.0	12,789	
89	3,644	1,472	647	1,227	23	275	16.9	3.6	16,461	
90	3,970	2,016	390	1,269	29	266	17.5	4.1	17,770	
91	3,237	1,534	197	1,203	26	277	15.1	3.2	14,409	
指標計算式	分子	各級政府社會福利支出淨額	各級政府社會保險支出淨額	各級政府社會救助支出淨額	各級政府福利服務支出淨額	各級政府國民就業支出淨額	各級政府醫療保健支出淨額	各級政府社會福利支出淨額×100	各級政府社會福利支出淨額×100	各級政府社會福利支出淨額
	分母							政府支出	國民生產毛額	期中人口數

資料來源：財政部「財政統計年報」、內政部「內政統計月報」、行政院主計處「國民經濟動向季報」。

附註：為便於比較，89年度金額，係以88年下半年及89年度資料，依行政院核定之比率1.4596折算。

表二、各級政府社會福利支出結構

新臺幣億元

會計年度	總計	社會保險		社會救助		福利服務		國民就業		醫療保健	
		百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比	百分比		
80	1,178	334	28.4	136	11.5	464	39.4	29	2.5	216	18.3
81	1,350	468	34.7	63	4.7	538	39.9	28	2.1	254	18.8
82	1,458	476	32.6	96	6.6	578	39.6	33	2.3	274	18.8
83	1,585	505	31.9	97	6.1	660	41.6	35	2.2	288	18.2
84	2,318	947	40.9	210	9.1	834	36.0	33	1.4	293	12.6
85	2,900	1,255	43.3	302	10.4	1,008	34.8	44	1.5	290	10.0
86	2,950	1,145	38.8	360	12.2	1,111	37.7	50	1.7	284	9.6
87	2,828	1,168	41.3	250	8.8	1,101	38.9	35	1.2	273	9.7
88	2,805	1,118	39.9	236	8.4	1,146	40.9	36	1.3	268	9.6
89	3,644	1,472	40.4	647	17.8	1,227	33.7	23	0.6	275	7.5
90	3,970	2,016	50.8	390	9.8	1,269	32.0	29	0.7	266	6.7
91	3,237	1,534	47.4	197	6.1	1,203	37.2	26	0.8	277	8.6

資料來源及附註：同表一