

第八章 我國整體社會福利資源整合之分析

第一節 檢視有關老年、殘障、貧窮現金給付問題

這是一個不確定的時代。自從網路資訊及市場活動全球化之後，經濟生活隨時隨地充滿著各種意外和風險發生。全球資源重分配，使得社會上屬於中產階級的家庭不斷縮小，所得分配往高低兩端發展。世界經濟的不穩定，伴隨著中高齡勞動者高失業率，使得我們落入貧窮的機率高於任何時期。對貧窮（或新貧）作戰乃成為現階段，政府推動社會福利政策的重要目標之一。就降低貧窮而言，台灣對老人經濟保障的措施，最早是採社會救助的方式。也就是，只對貧困的老人提供生活扶助，為事後救濟措施。其後，為保障軍公教及勞工退休後的生活安定，採社會保險的方式，實施公務人員保險、軍人保險及勞工保險。透過工作期間繳納保費，退休後領取老年給付（一次給付），來保障老人的生活，為事前預防措施。

晚近，鑑於無依老人增多，社會救助對象，一時又無法大幅度擴大照顧。於是，政府採行中低收入戶老人生活津貼政策。擴大對經濟較弱勢老人的扶助，仍為事後救濟措施。同時，由於老年人口的驟增，家庭扶養功能的減弱，同時銀行存款利息極低，使得老人經濟問題益顯嚴重。最後，政府不得不面對，並在經濟永續發展會議之後，積極推動國民年金制度。期使，老年經濟安全的問題，以制度化方式解決。

綜觀現行老人經濟安全政策之歷史發展，實難謂有全盤的、整體的、系統的規劃。其所呈現的制度複雜性、多樣性、多元化、零散性，亦亟待檢討改善。我們知道社會福利資源是有限的，因此適當合理配置是未來的發展方向（尤其檢討在功能上具有重疊的各種支出項目）。特別是有關老年經濟安全兩大體系：社會救助體系與社會保險體系，在體制上或屬性上，如何整合並發揮其特有的功能（降低老人貧窮風險），建構成一個完整的有效保障網路，是一個值得探討的議題。

在高度商品化的社會中，老年退休後的生活需要與福利需求是多元且多樣的，很難由單一制度可以同時滿足所有需求。而且老年生活的保障，在現代的社會結構下，也已不純粹單單是個人、家庭、企業或國家的責任，而是需要集體的共同努力。惟，每一個社會組織，有其不同的功能與職分。其間的關係與應有的責任義務，在進行制度的建構與設計時，有必要予以釐清。

僅就社會安全制度而言，社會保險之老年給付，與社會救助之各類補助，雖然均屬社會安全制度之一環，目的在於降低整體社會的貧窮。但是，二者制度在各項性質亦有所不同。社會保險(或國民年金保險)係在於保障，分攤被保險人退休後之經濟生活風險，使其不致因退休而造成所得中斷。基本上，此種強迫儲蓄制度具有預防貧窮之功能。而社會救助乃透過資產調查，對於已經陷入貧窮者，提供最低生活所需之經濟補助，經由賦稅制度所得重分配其功能則屬於濟貧。

再者，老人年金保險的給付是以個人為單位。但，社會救助(包括中低收入老人生活津貼)的資格取得，卻是基於「整個家戶或家庭」的總體生活資源不足而定。換言之，老人年金保險並不必然保證，老年人一旦領了年金之後，就能維持其個人之「基本的經濟生活」，而完全脫離貧窮境遇。故此，年金給付之水準應為何較為適當？這是年金制度建構時的重要議題。除非，我們能對於老人年金保險(尤其是國民基礎年金)與社會救助，兩制度界面間的角色界定與銜接能夠仔細的範定。否則，可能產生相關制度間，資源配置的重複以及無效率與不公平現象。

對社會救助而言，我國目前最低生活費訂定，以民國 95 年為例，採行政區劃分為台北市(14,377 元)、高雄市(10,072 元)、台灣省(9,210 元)及福建省(6,500 元)四種不同標準。但是，有關國民年金給付水準的設計，就全額年金而言約為每月 7,600 元左右(顯然低於台灣地區的貧窮線)。使得，年金給付的性質產生「結構性」的改變。由「維持」老年基本生活保障目標，轉變為「補充」老人生活所得性質。換言之，年金所得必須搭配其他所得，方足以維持老年的基本生活(亦即平均消費水準的 60%)。因此，社會救助體系，不但不會隨國民年金制度實施而萎縮，反而更加的確立。

在國民年金制度實施前，為提供過渡性照顧老人經濟安全之措施，爰衍生各項以政府稅收為財源之津貼或補助，如表 8-1 所示。這些給付當中，其中有些屬性介於社會救助與老人年金(社會保險)之間，究竟是養老或是濟貧其性質顯得模糊不清。例如，中低收入老人生活津貼以及榮民就養給與等的內涵，事實上其給付的屬性包含二者在內(救助與年金，或貧與老)。由於政策目標與政策內涵的相互搭配是必要的，因此，本研究認為福利與保險之間的定位，做適當的釐清是必要的。將來，國民年金保險制度的規劃，應將各種濟貧性質老人福利與津貼的發放，融入在年金給付的架構內(因此轉換平台機

表 8-1 我國現行與老人相關主要社會福利津貼、補助概況一覽表

項目	補助標準	領取人數 (萬人)	95 年度經 費 (億元)	中央主 管機關
身心障礙者生活補助費	一、低收入戶：中度以上，每人每月 7 千元；輕度者每人每月 4 千元。 二、中低收入：中度以上，每人每月 4 千元；輕度者每人每月 3 千元。	29.84	141.30	內政部
中低收入老人生活津貼	一、未達最低生活費 1.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者，每月發給新臺幣 6 千元。 二、達最低生活費 1.5 倍以上，未達 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者，每月發給新臺幣 3 千元。	14.05	87.00	內政部
敬老福利生活津貼	每人每月 3 千元	79.51	279.10	內政部
老年農民福利津貼	每人每月 5 千元	70.32	412.30	農委會
原住民敬老福利生活津貼	每人每月 3 千元	2.00	7.20	原民會
榮民就養給與	服役期間因公致殘者，或年滿六十一歲者通過資產調查後(較低收入戶之調查條件寬鬆)，每人每月 1 萬 3,550 元	9.00	158.40	退輔會
低收入戶補助	平均每人接受政府補助 3 萬 4 千元，平均每月約為 2,833 元左右。(由於地區的差異性，以及領取給付水準規範不同，實際上每人每月領取金額最高 11,625 元、最低 1,800 元)	21.20	41.40	內政部
合計		225.92	1126.70	

註：1.領取人數基準日：95.12。

2.資料來源：內政部統計處網頁及其它新聞資料。

制架構的設立是必要的)。至於屬生活方面基本經濟安全保障(最後一道防線)將回歸社會救助體系處理,橋歸橋、路歸路。

目前,由於發放人數不斷增加,截至95年底,65歲以上領取老年相關津貼(如原住民福利津貼、中低收入老人津貼、老農津貼、敬老津貼、榮民就養給付、身心障礙者生活補助等)之人數佔全體老年人口比率已高達82.67%,且人數將日益增加(老年領取身心障礙者生活補助費之人數以老年身障者之比例推估)。政府目前每年發放之各項津貼已高達1,127億餘元,預估至民國140年預估將高達2,566億餘元,政府財政將無力負擔。如果財務上,我們能夠將原本福利性質的各項老年津貼,劃歸於屬保險體系的國民年金制度處理(強化福利財貨權利與義務之間結構性的關係),將能逐漸的改善財政失靈現象。

基於實施的時間不一以及財政考量,目前社會福利各項現金給付之規範,相容與互斥之間相當的複雜與多元,如圖8-1及表8-2所示。由於國民年金保險以及長期照顧保險制度的尚未建立,此種複雜與多元性有些部分尚有改善的空間。例如,檢視表8-2知道領取榮民就養給與之後(事實上,我們發現依規定領取榮民就養給與,即不得再領取中低收入老人生活津貼,因此性質上就養給與約相當於低收入戶生活補助費再加上中低收入老人生活津貼之總額),仍可再請領身心障礙者生活補助費。但是,其他貧弱老人則僅能在中低收入老人生活津貼與身心障礙者生活補助費之間擇一領取,顯然的在各種不同身份福利領取之間缺乏一致性與公平性。

對貧窮老人的幫助,除了社會救助具有嚴格的所得測驗與資產調查外,尚有較寬鬆的「準」社會救助體系(亦即所謂中低收入體系與榮民體系)給與的補助。除此之外,我國尚有一套「準」社會津貼(超寬鬆的資產調查)制度給與一般老人生活保障。因此綜合而言,老人整體經濟安全保障制度尚稱完整。惟進一步深入檢視,發現仍有問題存在:

(一)、資源分配,上下不對稱

社會救助平均每人每月給付金額(民國94年)現金部分僅約2,833元左右,較之附加的低收入老人生活津貼(6,000元)及低收入身心障礙生活補助(7,000元)為低,顯然資源配置不合理。我們知道,社會救助為最後一道主要的(亦為重要的)社會安全網,而附加其上的其他津貼(或補助)僅為在原有基礎上所做差異調整性質(因年紀

或障礙差異所為之調整)。原則上，此種附加的福利給付「次體系」不宜高於原有最後保障的「主體系」。但目前情況，似乎顯得有些頭重腳輕上下不平衡。

(二)、資源分配，水平不公平

1. 貧弱老人資源配置低於一般老人：

屬貧弱老人部份之中低收入老人生活津貼(3,000元)，其額度低於老年農民福利津貼(5,000元)，形成資源配置逆轉且不公平。

2. 多重弱勢老人(老、殘、貧)福利資源亦低於一般老人：

需通過所得測驗之中低收入身心障礙老人生活補助費僅在3,000元至4,000元之間，其水準亦低於不需通過所得測驗的老農福利津貼，形成另一種的不公平性。

3. 身份別扭曲之資源配置：

(1).即使是同屬於一般身份的老農與其他老人(不需通過所得測驗)，彼此所領取之津貼額度也並不相同。前者(老農津貼)每人5,000元，後者(敬老津貼與原住民津貼)每人3,000元，此種配置違反差異補助之原則。

(2).榮民就養給付(13,550元)金額顯然並不同於(通常高於)低收入老人生活補助及生活津貼的給付(6,000元至15,840元之間)。同時亦高於中低收入老人生活津貼(3,000元)甚多。雖然三者的給付性質是類似的(主要為解決其老年與貧弱的雙重困難)，但是卻差異頗大，值得我們檢討及調整。

(3).就榮民就養給與和身障生活補助費的同時領取而言(主要解決所謂老、殘、貧三重困難)，每人每月可達15,840元，此種情形可能高於「低」收入身心障礙老人(老、殘、貧)所領取各項生活補助費(約在7,000至15,840元之間)，產生福利水平不公平現象。基於公平性考量，本研究建議進一步審慎研究。希望將來榮民與一般民眾待遇趨近，消除因身份別產生資源配置扭曲。

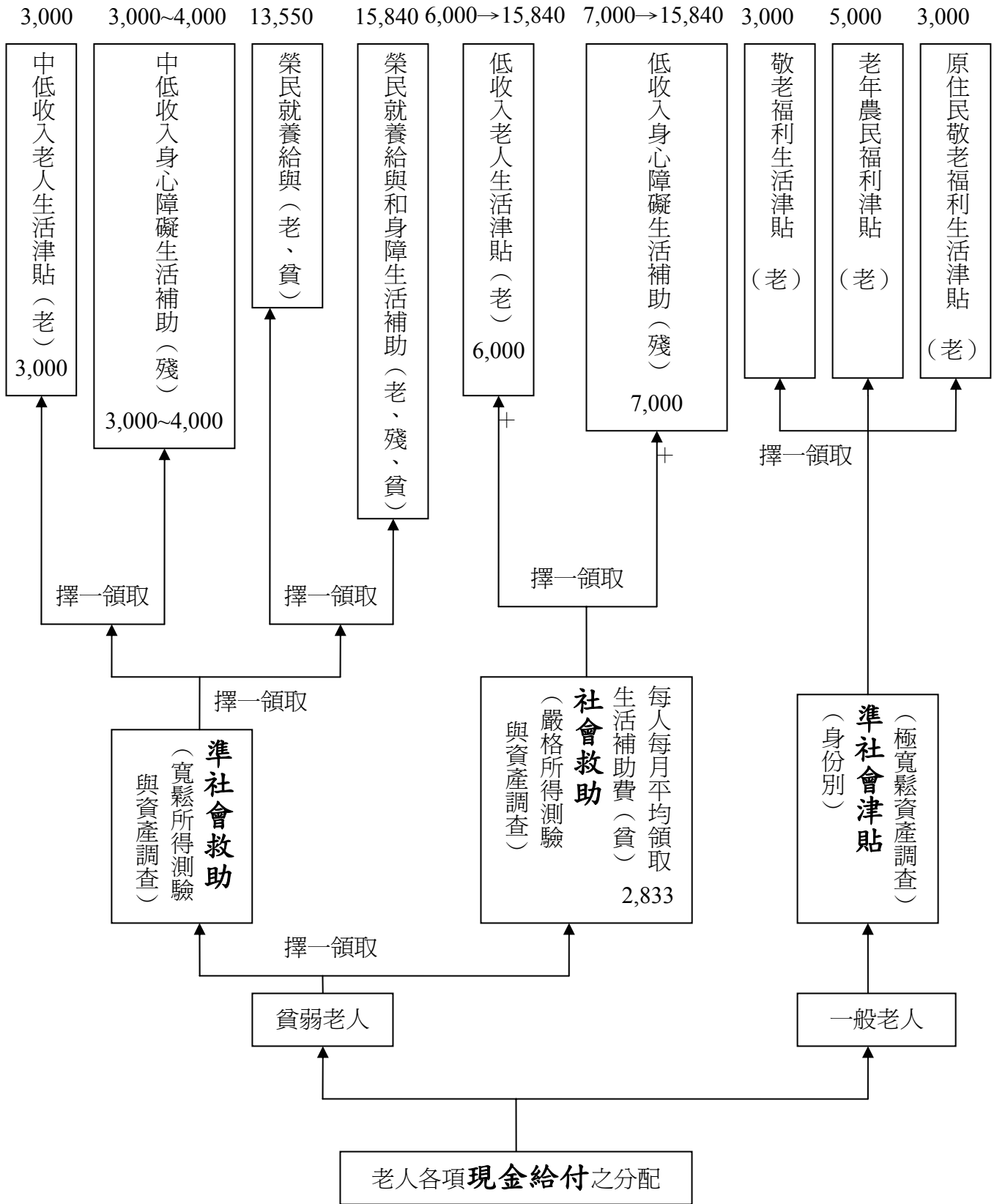


圖 8-1 老人福利現金給付之配置關係

表 8-2 政府各項與老、殘、貧相關之補助與津貼之相容、互斥關係

	身心障礙者生活補助費	中低收入老人生活津貼	敬老福利生活津貼	老年農民福利津貼	原住民敬老福利生活津貼	榮民就養給與	低收入戶補助
身心障礙者生活補助費		×	×	×	×	○	○
中低收入老人生活津貼	×		×	×	×	×	○
敬老福利生活津貼	×	×		×	×	×	×
老年農民福利津貼	×	×	×		×	×	×
原住民敬老福利生活津貼	×	×	×	×		×	×
榮民就養給與	○	×	×	×	×		×
低收入戶補助	○	○	×	×	×	×	

註 1：○：可以重複領取（相容）；×：不可以（互斥）

註 2：老人定義雖為 65 歲，惟由於原住民的平均餘命較短，因此領取資格提前至 55 歲；同時「榮民」身份的特殊考量，領取資格亦提前至 61 歲。

資料來源：本研究整理自政府相關法條規定

第二節 國民年金保險制度資源合理配置

一、老年經濟安全問題

知識社會帶來生產技術的進步與機械化自動生產，加速生產過程中淘汰年老的勞工，使老人易喪失其主要所得來源。在以第一級產業（農林漁牧業）為主的社會裡，老人不僅擁有生產技能，也擁有生產工具，具有支配經濟生活的權力。同時農業社會退休年齡或退休型態的界定並不很明確，使得退休制度不易推動。可是，在以第二級產業（製造業）為主的社會裡，老人逐漸喪失生產技能和生產工具，個人支配經濟生活的能力漸受剝奪。在以第三級產業（服務業及知識產業）為主的社會裡，大多數的老人會完全喪失生產技能和生產工具，並使經濟生活的獨立自主性連帶喪失。

目前，我國從事第三級產業的人口比率已超過百分之七十，正朝向高科技資訊化社會邁進。這種輸贏立判（winner takes all）產業結構的改變，已對中高齡乃至老年經濟人口之勞動參與和經濟生活保障，構成了巨大的影響。預期，未來此一影響勢將愈趨強烈，老人經濟保障網的建構也愈趨重要。同時，工業革命的結果加快了經濟的成長與繁榮，進而提高整體社會消費能力與水準。當人們的生活改善時，則往往傾向於老年時亦能夠維持既定的生活。因此，富裕的社會往往伴隨著經濟安全的強烈需求。就此而言，我國「國民年金」制度的催生，乃屬於結構性與功能性時間演進過程，而非意識型態的主導結果。

雖然人是理性的，我們都知道將來會老，因此事先都會有所儲蓄。惟由於個人實際壽命的長短沒有人能夠事先知道，因此對於未來仍然充滿不確定因素。一般而言，老年時期消費水準往往小於其財富總額，平均約保留 1/3 左右財富存量。國民年金制度的推動，將可提高退休者的消費水準（效用）。傳統上，養老資源往往是透過家庭移轉（所謂養兒防老），卻面對著極高風險與不確定性。近年來，資本市場的蓬勃發展，尤其是金融市場與年金市場的興起，使得資源在不同時間點配置的移動，（現在 vs. 未來）不但容易而且有效率。就此而言，現今政府規劃國民年金保險的環境，遠較傳統農業社會時代成熟。

由於外在整體經濟環境變遷，以及資本市場的複雜交易過程，使得個人不容易判斷及選擇適當的理財規劃。交易成本限制了個人的自我安排（老年生活）能力。同時，逆選擇問題產生的現象是，健康狀況較差的人，往往不會參加年金市場（private annuity market）的保險。

此種缺乏風險分攤的機制，降低私人年金市場資源配置效率。就此而言，由政府辦理公共年金保險制度，就時空環境而言，有其必要性與合理性。目前政府草擬國民年金制度之內涵，大致如下（本研究資料來源：內政部舉辦之國民年金與勞保年金化公聽會，台中市，95,12,27；國民年金法草案簡報，行政院 3038 次會議）：

(一)、保險對象：

- ◆ 年滿 25 歲至未滿 65 歲
- ◆ 未參加軍、公教、勞保，且未曾領取相關社會保險老年給付者
- ※15~65 歲之農民均強制納入國民年金，農保僅留下 65 歲以上農民，且不再接受新農民納保。

(二)、保險給付項目：

- ◆ 老年給付
- ◆ 身心障礙年金給付
- ◆ 遺屬年金給付
- ◆ 喪葬給付

(三)、老年給付：

- ◆ 老年年金按投保金額 1.1% 乘上投保年資發給；或 3000 元 + (月投保金額 × 0.55% × 保險年資)。
- ◆ 老年基本保證年金：
 - ◎ 開辦時已年滿 65 歲（含農民、原住民），符合排富條款者，按月發給基本保證年金 3,000 元至死亡為止。
 - ◎ 開辦時已年滿 55 歲之原住民，符合排富條款者，按月發給基本保證年金 3,000 元至死亡為止。
 - ◎ 老農津貼整併過渡期為 25 年，亦即開辦時 40 歲以上農民，將由農委會另補助每月兩千元津貼。
 - ◎ 國民年金施行後，老農津貼及原住民敬老津貼應轉請領老年基本保證年金，不再依老農津貼及原住民敬老津貼暫行條例發放。

(四)、身心障礙年金給付：

身份 年齡	被保險人	
	加保前一重殘且終身無法工作	加保後一致重殘且終身無法工作
65歲以前	<p>身障基本保證年金：</p> <p>1.符合排富條款者，於參加本保險後得按月發給基本保證年金3,000元。</p> <p>2.加保期間不可再請領身障年金給付。</p>	<p>身障年金：</p> <p>1.月投保金額 x 保險年資 x 1.1% (最高以達48%之月給付金額為限)。</p> <p>2.未達基本保障額度(3,000元)且如無排除條款者，核給基本保障3,000元。</p>
65歲以後	得改請領老年年金給付。	得改請領老年年金給付(其請領身心障礙年金前之保險年資，得予併計入老年年金給付年資)

二、新舊老年經濟保障系統間轉換平台之設計

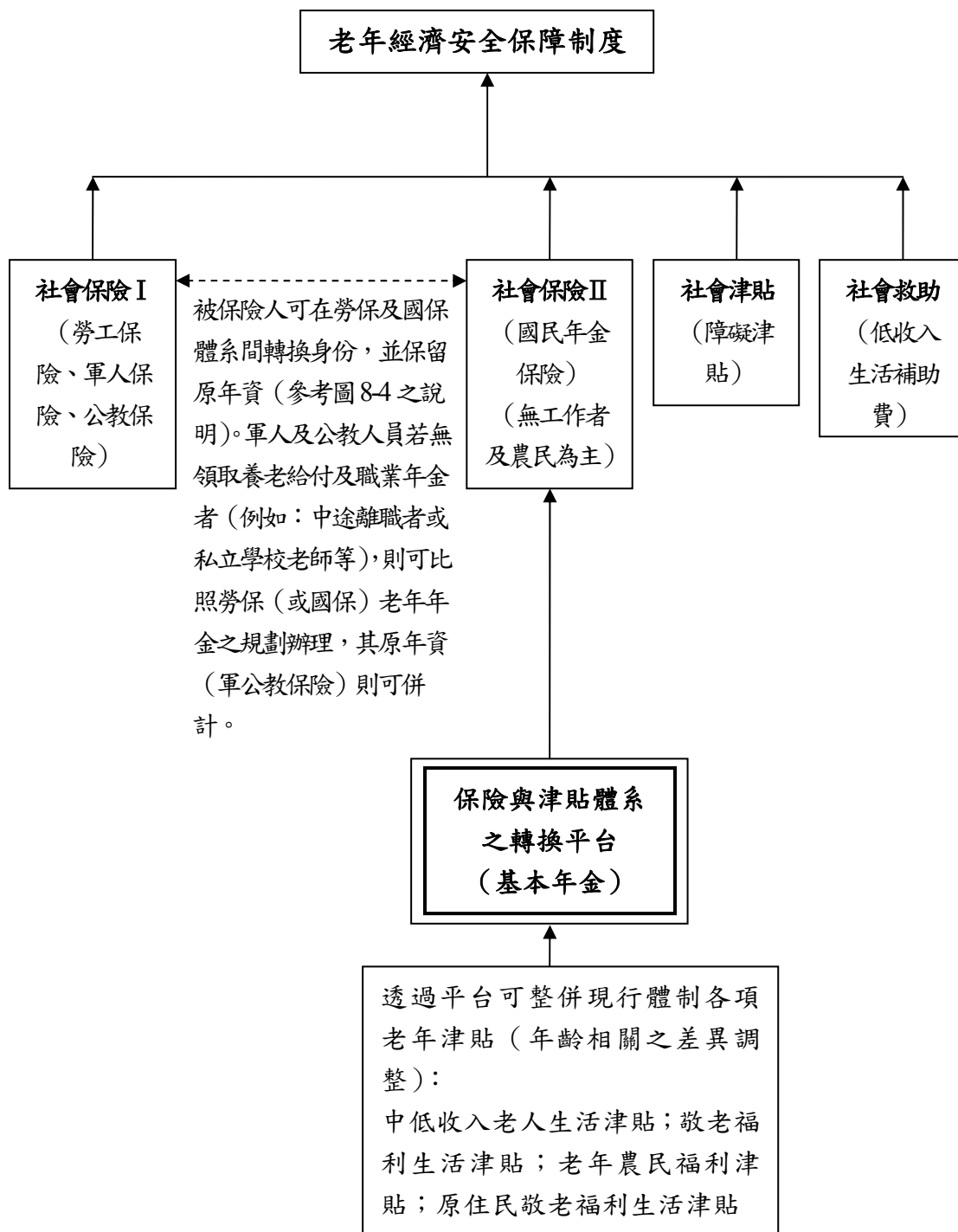


圖 8-2：轉換平台之設計：基本年金

三、檢視及解構政府財務責任

老年年金之給付水準（國民年金保險）：

最低：基本年金，3,000 元
（性質上屬於各項老年福利津貼銜接轉換過來的給付，此項給付本質上是與年齡有關之差異調整。由於不用繳納保費，因此福利性質濃厚，財務責任由政府承擔）

最高：全額年金，7,600 元
（以基本工資的 48% 計算，性質上屬相當於維持老年日常生活經濟自主權的保障，亦即涵蓋老年調整與生活保障二部分）

雖然老年全額年金將近 7,600 元左右，惟扣除與年紀有關之差異補助（3,000 元），剩下「純粹」與日常經濟生活自主權有關之給付金額僅約 4,600 元左右，此部分的給付性質較接近「保險」給付。顯然的，此額度遠低於社會救助所規範維持生存所需生活費水準（6,500~14,377 元；前者為金門、連江地區，後者為台北市）。由於年金給付水準的保障並不足夠，因此我們可將此項老年年金的給付性質，定位在「部分補充」而非「完全替代」老年日常經濟生活的一種保險保障。領取年金後，如再不足則可透過社會救助體系解決。基於此，國民年金保險政府財務責任將限定在差異補助部分（亦即所謂基本年金），其餘的則屬被保險人的責任（繳納保險費），整體而言財務責任比例約為 3:4.6（亦即 3,000 元 vs. 4,600 元，可換算成政府約補助 40% 左右的保險費）。就此而言，解構國民年金的年金給付結構，我們發現：政府補助→基本年金→老年福利津貼→差異調整，之間的權利義務聯結相當緊密，一環扣一環。依此原則及邏輯，本研究提出合理之年金給付設計，如圖 8-4 所示（說明如後）。

我們知道基本（或保證）年金的設計，性質上相當於現行體制各項老年津貼的發放，基本上是屬於年齡相關差異調整之一種給付，依據本研究分析約佔國民年金保險費 40% 比重負擔，此部分應由政府編列預算補助。其餘部分的保費（60%）負擔，則性質上屬於被保險人為自己將來老年經濟生活所準備，相關費用之事先自我「儲蓄」性質。若被保險人為弱勢者（例如身心障礙或低收入戶等），則政府可就此部分之保費再予與適當補助，例如低收入戶及重度身障者由政府全額負擔，如表 8-3 所示。

表 8-3：政府草擬國民年金之保險費補助

身份		政府補助比率	民眾自付比率
一般民眾		40%	60%
低收入戶		100%	0
身障者等	重度	100%	0
	中度	70%	30%
	輕度	55%	45%

資料來源：公聽會簡報資料，內政部，95.12.27

至於原住民、農民與中低收入戶身份，本研究建議可就民眾自付比率部分（60%），再予與補助一半，亦即民眾僅需負擔 30% 的保險費者即可。就社會保險實際經驗而言，健保對其他地區人口及無特定僱主者（如職業工會），政府補助 40% 保險費，其情況與國保對一般民眾（如家庭主婦）之補助類似。同時，健保對農民及中低收入戶，政府補助 70% 保險費，其情況與本研究所建議之補助相同。至於重度身障者，因為並非低收入戶，因此本研究建議降低政府保費之補助（由 100% 降為 85%），以符合公平原則及比例原則（40%→55%→70%→85%）。整體國民年金保費補助之建議，如表 8-4 所示。

表 8-4：本研究建議年金保險費之補助率

身份		政府補助比率	民眾自付比率
一般民眾		40%	60%
低收入戶		100%	0
中低收入戶		<u>70%</u>	<u>30%</u>
原住民		<u>70%</u>	<u>30%</u>
農民		<u>70%</u>	<u>30%</u>
身障者等	重度與極重度	<u>85%</u>	<u>15%</u>
	中度	70%	30%
	輕度	55%	45%

資料來源：本研究

四、檢視老年給付之設計

本研究建議國民年金給付水準之計算公式：

$$Y = a + b x$$

其中，Y：老年年金

a：基本年金

b：被保險人每月自繳保費部分加以年金化處理（月投保薪資×0.05%）

x：繳納之月份數

依此公式計算之給付，政府與被保險人之間的權利義務關係非常明確。被保險人可依其繳納之多寡，領取不同金額之年金給付。除此之外，亦可確保每人均有一份保證年金可領取（原政府草案規定發生保險事故前一年期間，有保費未繳情形；或有欠繳保費期間不計入保險年資者，均無法享有基本保障 3,000 元之優惠）。同時，政府也不必處理（或處罰）任何未繳保費之情況，避免吃力不討好引起民怨。

事實上，如此設計並未增加政府額外負擔。同時，本研究將基本年金的領取視為一種人民權利的展現，當然就權利與義務對等而言，人民的「納稅」亦為其必要條件。因此，本研究建議凡領取國保之老年年金者，必須具本國國籍且在國內居住滿「10」年（或所得稅 10 年繳稅紀錄）者。如此，可避免某些特殊不合理情況出現（例如，居住海外者 64 歲返國僅繳費數月即可終身領取老年年金）。

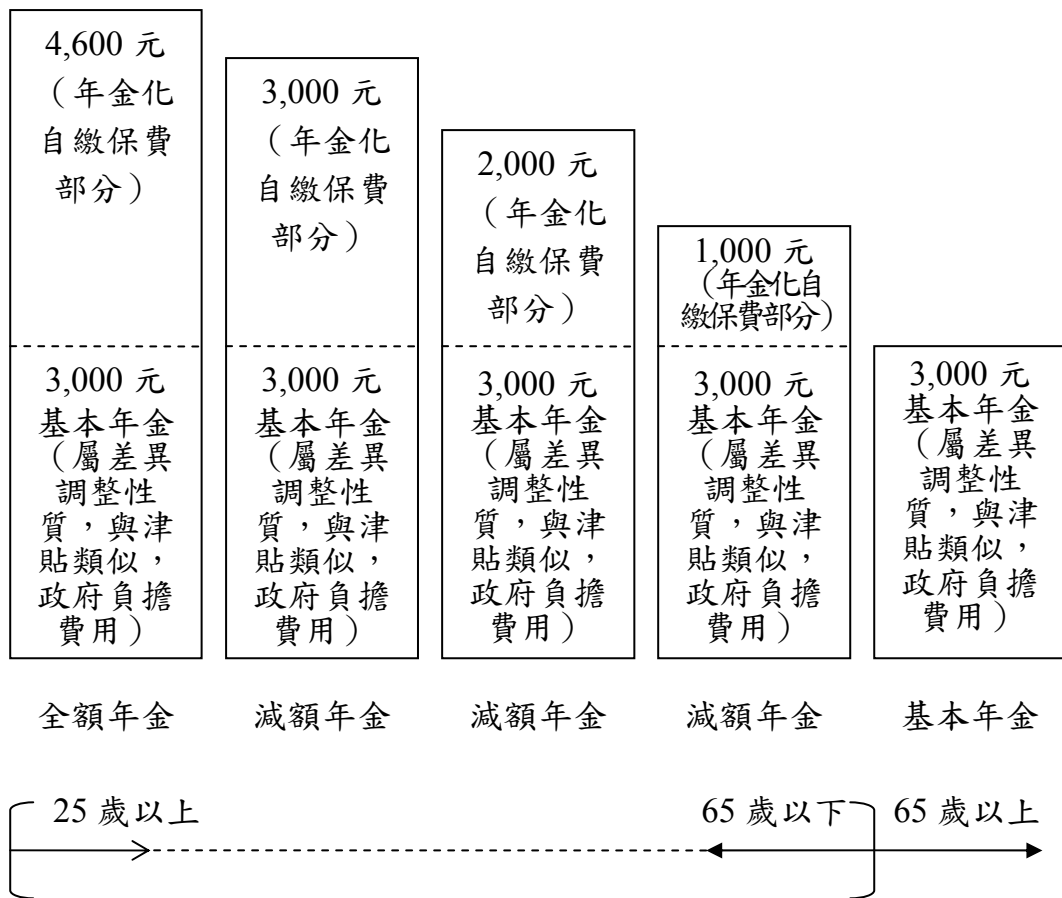
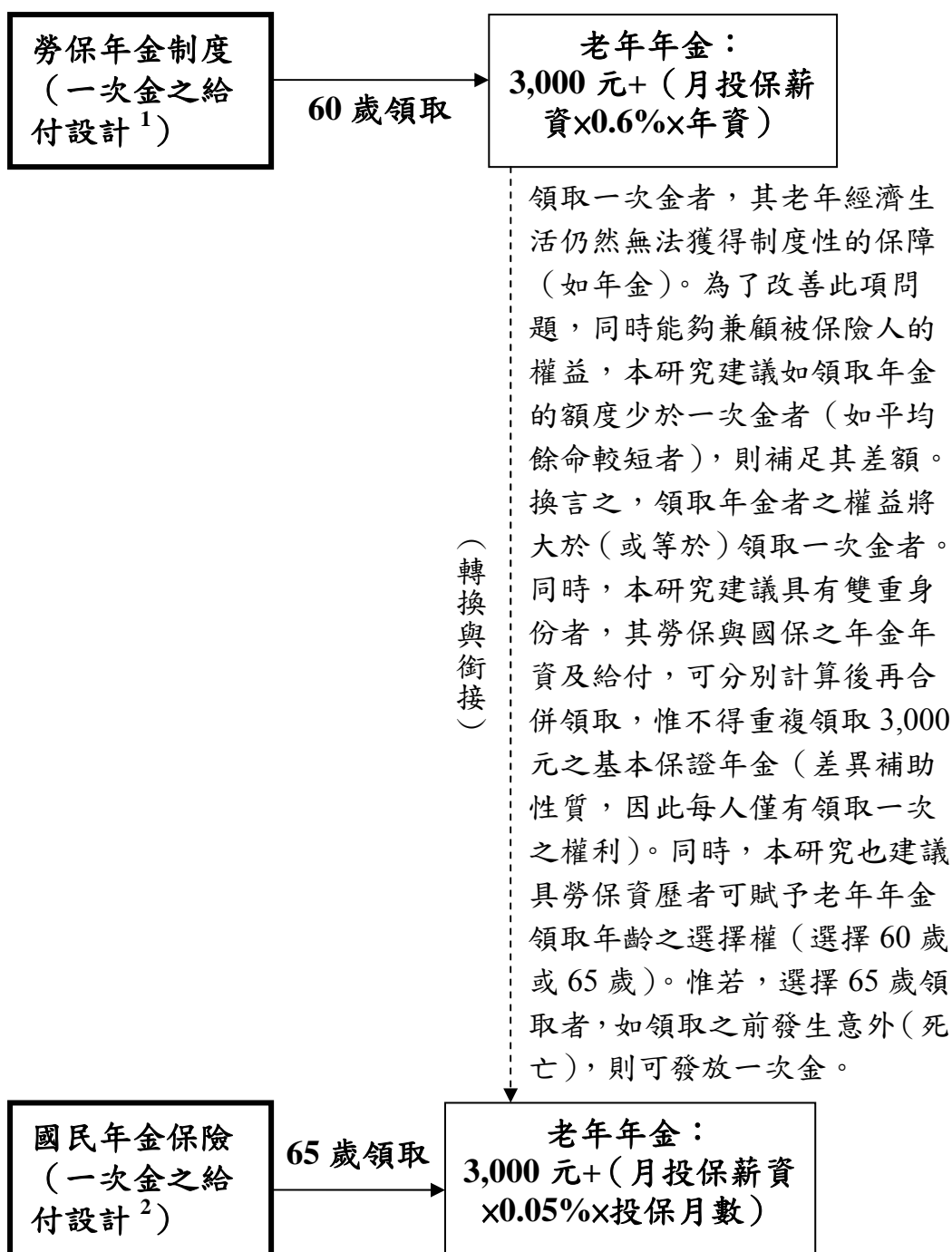


圖 8-3：本研究建議國民年金給付水準之規劃

五、國保與勞保之轉換與配合

(一)、老年年金之轉換與銜接 (雙重身份):



註 1：勞保一次金 (原則上本研究並不鼓勵) 之計算公式如下：

投保金額×可領取基數 (前 15 年各 1 個基數，之後每年 2 基數)。

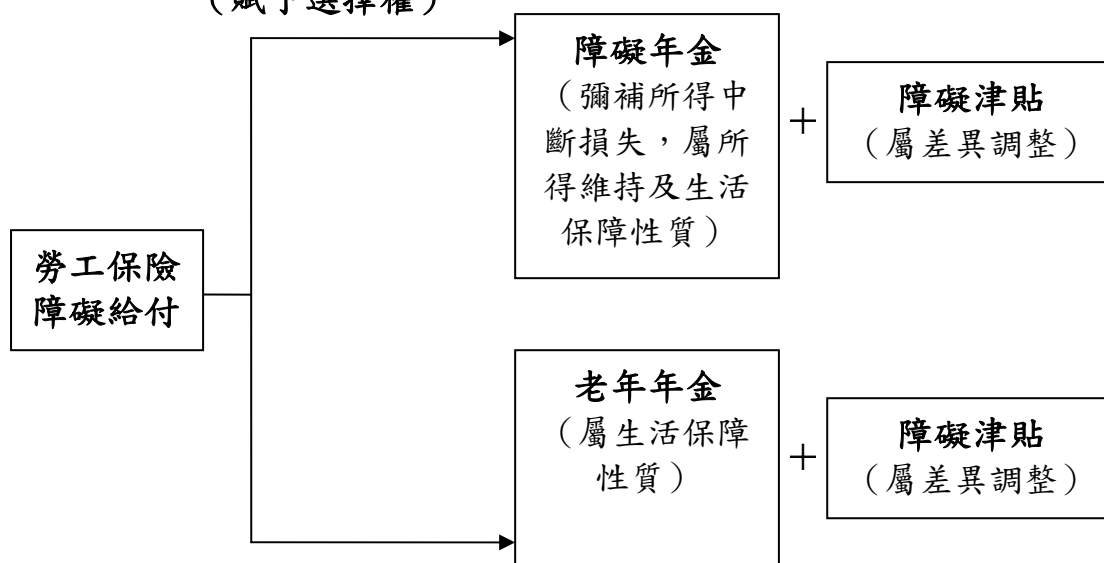
註 2：國保一次金 (本研究也不鼓勵) 之計算公式如下：

加保未滿 10 年，其中投保年資每滿 1 年，給付 1.2 個月之月投保金額。

圖 8-4：勞工保險與國民年金保險體系間之轉換與銜接

(二)、勞保障礙給付之調整：

**60歲(或65歲)之前
(賦予選擇權)**



60歲(或65歲)之後(賦予選擇權)

領取障礙給付之勞工，因成殘終身不得工作，故可加入國保(雙重身份)。然後，再依圖8-4之規範(計算)領取老年年金。若低於原領障礙年金，則將補足差額。就此而言，退出勞保之身心障礙勞工，可選擇在60歲時改領老年年金(並退出國保)；或者等到65歲時再請領老年年金亦可(給付額度較高)。

圖 8-5：本研究建議勞工領取障礙年金與老年年金之轉換與銜接

第三節 身心障礙福利制度之調整（障礙津貼）

一、差異調整之必要

目前各項社會福利支出，項目之間常常混合了不同性質的給付原因，往往產生不一致現象，同時也不符合公平原則。就資源的合理配置而言，項目之間支出屬性的解構及重新調整是必要的。首先，本研究認為與「障礙」有關之給付，必須與「老年」有關之給付，分開處理為宜，不宜採「擇一領取」合併處理方式。因為若依現行規定，老年生活補助費與身心障礙補助費僅能擇一領取的情況下（如圖 8-1 所示），將形成所謂「福利」倒退情況。例如，一位重度年輕的低收入身心障礙者，每月可領取 7,000 元生活補助費。惟其老年時，由於擇一領取的限制，其「實質」身心障礙生活補助費將降為 1,000 元（因為機會成本上升為 6,000 元），形成一種垂直不公平現象。換言之，即使不具身心障礙條件，低收入戶老人亦可領取 6,000 元生活補助費。

另外，現行有關中低收入輕度身心障礙者的生活補助費（3,000 元）與中低收入老人生活津貼（3,000 元），僅能擇一領取，亦是不合理。不但二者的給付性質完全不同，同時也形成健康老人與身心障礙老人領取相同給付（不同情況，相同處遇），亦不符合公平原則。就此而言，如果我們將身心障礙生活補助費定位屬於一種「差異」的補助（改以障礙津貼稱之），則可避免前述矛盾且不公平現象。如此，老人生活津貼與身障生活生活補助費可同時領取。前者屬年紀差異的補助；後者為障礙費用差異的彌補。

二、老年、貧窮及障礙給付之釐清

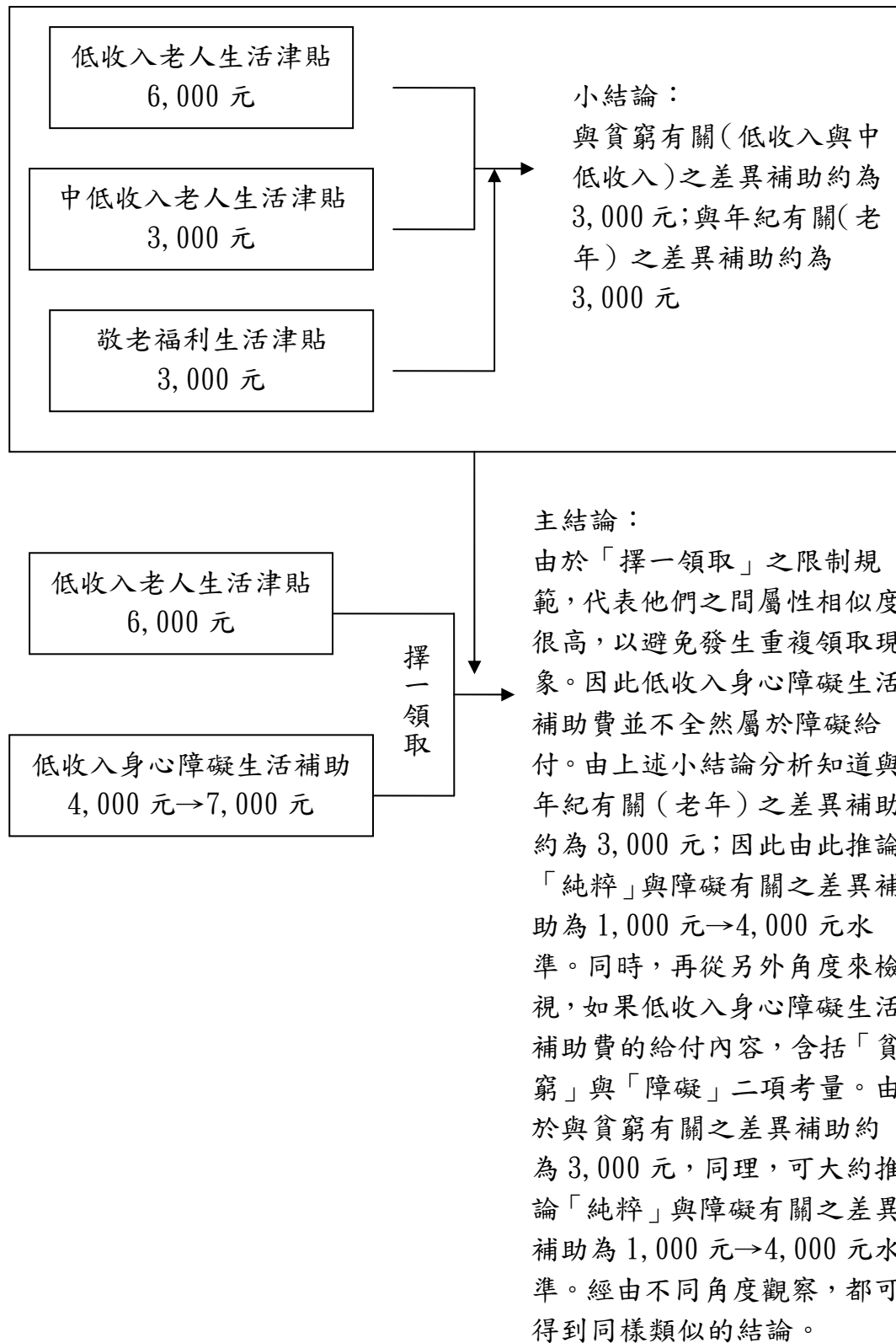


圖 8-6：身心障礙生活津貼之分析

三、障礙津貼之規劃

本研究有關身心障礙津貼（或年金）設計之定位，有下列兩種不同的思考方向：

- 一、差異補助（以津貼稱之）考量
- 二、所得維持（以年金稱之）考量

前者（差異補助）屬於一種普遍性津貼發放，主要在調整身心障礙者與一般民眾之間，維持同樣生活水準，所需費用之差異補助。基本精神建立在立足點的平等考量，因此津貼的領取屬於「公民權利」的一種（當然「公民義務」展現在民眾納稅責任，再透過社會化過程加以平衡）。就此而言，給付水準的設計通常與障礙程度（差異程度）相關。後者（所得維持）的屬性較接近風險分攤的概念，主要在防止工作受傷（職災），「所得」中斷所造成的風險。此種年金的領取屬於廣義「職業權利」的一種（當然廣義「職業義務」展現在保險費的繳納上，再透過保險體系精算過程加以平衡）。就此而言，給付水準的設計通常與投保金額、年資等因素相關。

依據前述之結論與分析，本研究建議差異補助性質的身心障礙生活津貼（可設定排富條款），給付水準可依障礙程度設定如下所示：

表 8-5：本研究建議之障礙津貼

障礙程度	給付水準
輕度障礙	1,000 元
中度障礙	2,000 元
重度障礙	3,000 元
極重度障礙	4,000 元

資料來源：本研究

雖然一般而言，權利性質津貼的發放採普遍性原則處理。但是目前考量我國的經濟發展程度以及政府的財政能力，障礙津貼的發放可設立所謂「排富」條款。我們知道，從需求的角度檢視，由於對高所得身心障礙者，給予基本生活費差異性的補助，並不是那麼迫切與實質上需要，甚至我們認為差異並不存在。其次再從效率的角度檢視，集中補助所得較低者將能使有限資源做最適的配置。因此，此項補助雖然本質屬於一種普遍性的發放，本研究認為現階段排富條款的設定仍有其必要性。

在內政部研擬的國民年金草案（95 年 12 月 27 日，中區「國民

年金與勞保年金化公聽會」的版本)，其中規定身心障礙年金的領取，於年滿 65 歲後，改領老年年金。此情況亦形成實質上前述所謂福利減退情況，因為一位又老又殘者所領之年金與一般老人相同（不同情況卻相同待遇）。我們知道目前政府對於國保（國民年金保險）之規劃，其基本架構部分內容與勞保（勞工保險）類似，給付項目包括老年給付、身心障礙年金給付、遺屬年金給付、喪葬給付等內涵。惟我們知道前者（國保）是以無工作者為主要納保對象，後者（勞保）則是以工作者為主要對象。換言之，勞保之基本架構的核心理念，是以工作為主體之福利制度。因此，為保障工作「所得」之維持，才有障礙年金及遺屬年金之設計，以防止主要工作者發生意外之保障設計（風險分攤）。但是，國保則無此種顧慮。回歸問題的本質，國民年金保險的規劃，應設計成針對無工作者老年經濟安全保障的一種制度。

就此而言，本研究建議將來國民年金給付項目，僅需含括老年給付及喪葬給付即可。如此，財務精算國民年金之保費亦可稍微調降。另外有關障礙的給付，則宜規範在身心障礙福利體系內（例如，領取較為普遍性，同時具有差異補助權利性質的身心障礙生活津貼，如表 8-5 所示）。如此，一位身心障礙的老人可透過不同福利體系，同時領取老人年金與障礙津貼。

另草案中配合國民年金制度實施有關勞保年金化之處理，其中規定障礙年金與老年年金不能同時領取。如此，對重度或極重度身心障礙的勞工「老年」時，僅能有一份年金（通常是老年年金）領取，亦不甚公平。因為健康與身障的老年勞工領取相類似的年金（所得），但是卻面對不同的基本生活費需求。本研究認為，如果能以障礙年金（因工作而引申出的權利）搭配障礙津貼（由社會公平而引申出的權利）的領取，將符合社會福利價值極大化的使命目標（如第二章第二節所述）。

綜合以上所述，本研究主張障礙津貼之規劃應獨立出國民年金體系（或老人福利體系），而自行獨立並成立在身心障礙福利體系內為宜。目前政府對身心障礙者生活補助的主要範圍限定在低收入及中低收入戶。本研究認為應拆成二部份（貧窮與障礙）處理。貧窮部分透過社會救助體系解決，障礙部分透過津貼體系解決。橋歸橋、路歸路。否則，擠在一團（例如擇一領取）產生資源配置嚴重扭曲。

四、財務負擔推估

依據本研究第一節資料所述，我們知道目前領取各種老年相關津貼之人數，佔全體老年人口比率已達 82.67%。換言之，另外將近 17% 左右老人或許因為排富條款限制以及其它原因而無法領取。本研究將以此比率作為設算參數，推估在排富條款下身心障礙津貼之費用規模，以供政策參考。

據此，本研究障礙津貼經費推估（以民國 94 年資料為基準）如下：極重度約 41.53 億元（ $104,266 \text{ 人} \times 0.83 \times 4,000 \text{ 元} \times 12 \text{ 月}$ ）；重度約 52.85 億元（ $176,891 \text{ 人} \times 0.83 \times 3,000 \text{ 元} \times 12 \text{ 月}$ ）；中度約 66.22 億元（ $332,472 \text{ 人} \times 0.83 \times 2,000 \text{ 元} \times 12 \text{ 月}$ ）；輕度約 32.3 億元（ $324,314 \text{ 人} \times 0.83 \times 1,000 \text{ 元} \times 12 \text{ 月}$ ），一年總經費估計約為 192.92 億元。若實施障礙津貼，本研究建議可取消國保障礙年金之發放。有關國民年金保險制度政府原規劃障礙年金，本研究推估其經費約為 71.64 億元（以 18 歲至 65 歲之重度和極重度人數為估算依據，同時並以 20 年平均的投保年資計算障礙年金）。整體而言，由於政府平均約補助國民年金 50% 左右的保費（實際上不同類別有不同的補助率），因此估計節省障礙年金政府財政負擔約為 35.82 億元左右。

為釐清障礙、貧窮以及老年之間的給付關係，本研究建議以實施障礙津貼（較為普遍性）替代現行之身心障礙生活補助費（有資產調查限制）以及規劃中的障礙年金（國民年金）。經費調整後，推估政府額外增加之負擔僅約為 23.73 億元左右（ $192.92 - 133.37 - 35.82$ ）。

第四節、兒童經濟安全保障

一、採社會保險模式規劃

據本文的探討，政府社會福利部門用於兒童的支出，僅限於殘補式，兒少人口占總人口比率約為 30%，兒少預算占中央政府支出的比率，最高也不到 0.3%，在社會福利這部分，其占社會福利支出比率也只有 5% 左右。除了幼兒券與醫療補助，受益對象較為明確外，多是針對特殊兒童的支出，故平均而言，2005 年每名兒少的預算是 560 元（2001 年幣值）。雖然中央政府預算多用於全民享用的公共財，但如此低微的比率，足以顯示就社會福利支出面而言，國家對於育兒責任的分擔仍相當邊陲，家庭仍是承擔育兒責任的主體，與先進國家相較，我國政府對育兒成本的負擔約在兩成四至三成五之間，日本 2002 年國家負擔比重為 51.84%，顯示國家對育兒責任的承擔仍有成長的空間（鄭清霞，2007a）。

反觀兒童貧窮的趨勢，呂朝賢等（2007）的研究資料指出，1995-2004 年兒少的貧窮率有上升的趨勢，0-4 歲由 0.24% 上升至 0.5%、5-14 歲則由 1.01% 上升至 1.5% 左右，但老年人的貧窮率卻由於以老年人個人為單位的老年經濟安全保障制度日趨健全，由 1995 年的 1.7% 左右下降至 1.07% 左右。另一方面，根據行政院衛生署國民健康局（2006）的「國人對婚姻與生育態度電話調查」顯示，未婚民眾不願意結婚及已婚且生育一名以上子女的民眾不願意再生育的原因，都以「經濟條件不佳」為主。24 小時托育的成本占其育有三歲以下子女雙薪夫婦所得比例高達 **29.75% 左右**。而白天托育的成本也高達夫婦所得的 **19.84%**（鄭清霞，2007b）。個人既然選擇生養小孩，應無可逃避地負起養育子女的責任；但是，由社會整體的角度思考，兒童是一公共財，具備外部經濟¹，容易發生產量不足的問題，解決外部經濟的方式，是針對生產外部經濟財貨的生產者給予「補貼」，許多國家都發放育兒津貼。但目前在經濟安全方面，我國仍將育兒視為家庭的責任，僅在家庭無力扶養子女時，給予兒少家庭生活扶助或醫療補助。我們建議國家應將兒童視為獨立的個體，保障其經濟安全。

社會福利的財源主要來自稅收與保險費，育兒給付（津貼）的財

¹ 「外部經濟」是指當大眾的經濟行為有一部份不能排除他人享用時，稱為外部經濟，有外部經濟的情況發生時，通常產量會少於社會的最適數量。換言之，這種特性誘發消費者「搭便車」的免費消費心理，使得大家不願生產這項財貨或生產數量少於最適數量。根據上述的分析，父母培育未來的勞動力，但卻不能排除他人享用成果，所以「養育子女」存在有外部經濟（鄭清霞與洪惠芬，2005）

務來源若來自政府稅收，則稱為「育兒津貼」，若來自社會保險體系，則稱為「育兒給付」。然由台灣社會福利財政的觀點來看，建議同步思考育兒給付與老年給付，並嘗試將二者連結，應可考慮在社會保險制度中，讓兒童給付與老年給付同時並存。亦即在所有有老年給付的相關社會保險中增加給付項目----育兒給付，凡育有三歲以下兒童的被保險人可以領取育兒給付（鄭清霞與洪惠芬，2005）。社會保險的現金給付均立基於因保險事件發生而導致收入減少或支出增加，而給予的若干現金補償。「育兒」此一事件也會導致支出增加，故給予育兒給付。育兒給付與老年給付並存於社會保險制度中最大的優點是，育兒給付受益的對象，即是未來老年給付財務的貢獻者。

我們主張在目前的各項有老年給付的社會保險制度中，包括勞工保險、公教人員保險、農民保險(或未來的國民年金保險)，增加育兒給付。凡是育有 3 歲以下(或 6 歲以下)兒童的被保險人可以提出申請，每名兒童每月 3000 元。不過，每位兒童僅能由一位被保險人提出申請，不得重複。

現金給付的作法賦予父母可以最大的選擇權，但由於兒童尚未成年，很容易讓此現金非用於兒童身上，而成為家庭共享或父母私用的資源。為了避免這個缺點，我們將育兒給付的用途規範在照顧與托育。也就是兒童可以由父母、親人照顧，可以由合格保母照顧或收托、就讀於合格之托兒所、幼稚園、自治幼兒園、社區照顧體系等。請領育兒給付的條件是，照顧者(含父母親人)必須接受相關的照顧訓練，且登錄於政府相關單位之管理體系後，以費用收據向保險單位請領育兒給付。如果是就讀、收托於托兒所、幼稚園等，則必須是合格院所或組織，一樣必須登錄於政府的管理體系。

二、財務負擔推估

接著我們進行財務估算，2005 年出生嬰兒數約 20 萬 6 千人，而 2005 年農保生育給付件數約 10663 件，依據 2005 年男女性的年齡別生育率計算公教保險被保險人約生育 15780 名新生兒，勞工保險被保險人(扣除外籍勞工與外國專業人員)約生育 18 萬 5687 名新生兒，由於是分別估計，故恐有重複之處。但原則上勞保、公保、農保的出生量比約是 87.5%、7.5%、5%。

假設在各項社會保險中開始給付育有三歲以下(另一方案為六歲以下)兒童被保險人育兒給付，每名兒童 3000 元，限定父親與母親

僅能一方申請，我們以 2006 年出生量作為 2007 年的 0-1 歲兒童數量，假設因為育兒給付及其他友善生育的各項措施推行，出生量每年增加 5000 名，由於台灣目前嬰幼兒的死亡率非常低，故在財務估計上我們忽略嬰幼兒死亡率的影響因素，下表為 2007 至 2016 年六歲以下的兒童人數分佈。

表 8-6 2007-2016 年六歲以下兒童人數

單位：人

年 齡	0	1	2	3	4	5
2007	200326	207,968	218,499	227,319	246,269	257,231
2008	205326	200326	207,968	218,499	227,319	246,269
2009	210326	205326	200326	207,968	218,499	227,319
2010	215326	210326	205326	200326	207,968	218,499
2011	220326	215326	210326	205326	200326	207,968
2012	225326	220326	215326	210326	205326	200326
2013	230326	225326	220326	215326	210326	205326
2014	235326	230326	225326	220326	215326	210326
2015	240326	235326	230326	225326	220326	215326
2016	245326	240326	235326	230326	225326	220326

資料來源：台閩地區人口統計及本研究之假設條件。

表 8-7、各項社會保險的育兒給付金額估算

單位：新台幣億元（2007 年幣值）

年期	三歲以下 給付 (合計)				六歲以下 給付 (合計)			
	勞保	公教保險	農保		勞保	公教保險	農保	
2007	225.65	197.44	14.81	0.74	488.74	427.65	32.07	1.60
2008	220.90	193.29	14.50	0.72	470.05	411.30	30.85	1.54
2009	221.75	194.03	14.55	0.73	457.12	399.98	30.00	1.50
2010	227.15	198.76	14.91	0.75	452.80	396.20	29.71	1.49
2011	232.55	203.48	15.26	0.76	453.46	396.77	29.76	1.49
2012	237.95	208.21	15.62	0.78	459.70	402.24	30.17	1.51
2013	243.35	212.93	15.97	0.80	470.50	411.69	30.88	1.54
2014	248.75	217.66	16.32	0.82	481.30	421.14	31.59	1.58
2015	254.15	222.38	16.68	0.83	492.10	430.59	32.29	1.61
2016	259.55	227.11	17.03	0.85	502.90	440.04	33.00	1.65

說明：育有 3 歲以下(或 6 歲以下)兒童的被保險人每月可申請育兒給付 3000 元

資料來源：本研究計算

根據我們的基本規劃，假設兒童給付發放給育有三歲以下兒童的被保險人，2007 年所需保險給付約 225.65 億元，其中勞工保險約 197.44 億元，公教保險約 14.81 億元、農保約 0.74 億元。倘若給付給育有六歲以下兒童之被保險人，2007 年共需 488.74 億元，其中勞工保險約 427.65 億元、公教保險約 32.07 億元、農保約 1.6 億元。

育兒給付對社會保險財務的影響，以勞工保險為例，2006 年應計保險給付 1744.66 億元及應計保險給付折合實際保險費率 6.36% 計算，若為三歲以下育兒給付 197.44 億元，折合費率約為 0.72%，若為六歲以下育兒給付，488.74 億元，折合費率約為 1.78%。目前，我國勞工保險保費政府補助 10%，本研究依此為政府財務負擔估算之參數，則政府財政負擔僅額外增加約為 19.7 億元至 48.8 億元之間。

第五節 貧窮相關資源配置之現況與檢討

(一) 現況：

1. 社會救助（低收入戶）獲得之補助如下：

低收入戶生活補助費（貧）
低收入老人生活津貼（老）
低收入身心障礙生活補助（殘）
低收入老人特別照顧津貼

擇一領取

合計最高 15,840 元

產婦及嬰兒營養補助

托兒補助

教育補助

購屋及租金補助或住宅借住

房屋修繕補助

喪葬補助

長期照護及居家服務

生育補助

醫療及健保費補助

其他必要之救助及服務

2. 準社會救助（中低收入戶）獲得之補助如下：

中低收入老人生活津貼（老）
中低收入身心障礙生活補助（殘）
中低收入老人特別照顧津貼

擇一領取

僅約 3,000 至 4,000 元左右

住宅類補助

教育類補助

醫療與照顧服務類補助

項目與低收入戶類似，惟金額較少

(二) 檢討：

就理論與實務而言，在獲得政府任何補助（無論是現金或實物）之前，中低收入戶的經濟狀況應較低收入戶為佳。但是經由上述分析，我們發現接受多項補助之後，某些低收入戶之經濟福利水準可能超越中低收入戶，產生所謂「所得分配逆轉」的現象。換言之，合理的資源配置具有所得重分配效果，將能改善（縮小）所得差距，但是不應影響原先的所得排序。若政府的政策干擾過度（形成資源配置扭曲），亦即過多的福利補助，此時反而違反社會公平與正義。因此，本研究建議：

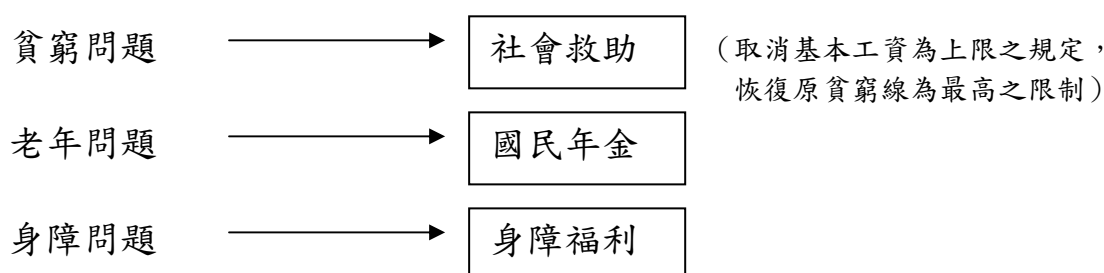
首先，低收入戶建立家庭帳戶制將各種福利給付（現金與實物，其中實物部分可換算成約當現金設算）總歸戶，並以貧窮線水準為每人每月各種「經常性」福利給付領取上限之設定。低收入老人生活津貼（將來由國民年金取代）與低收入身心障礙生活補助費（將來由身心障礙津貼取代）及照顧津貼（透過長期照顧體系處理）則可另外領取，不在貧窮線水準的限制範圍（因為給付的理由與性質均不同）。當然，多項補助（大都以個人為單位）領取之後，尚須通過低收入戶（以家戶為單位）所得與資產測驗。其次，在短期間內放寬「中低」收入戶有關生活津貼、身心障礙生活補助及特別照顧津貼僅能擇一領取之規定，改為可同時領取（也因為給付的性質不同）。

最後長期而言，解決老、殘、貧多元複雜問題，則可由國民年金保險與身心障礙福利體系（以及未來規劃中的長期照顧保險體系）接手。至於弱勢家庭經濟生活方面的保障，則可考慮將目前不同的兩補助系統（低收入戶與中低收入戶）逐漸整併成較為廣泛的社會救助系統。如此，補助金額在不同體系間（亦即社會救助與「準」社會救助體系），可以整體考量並較具一致性，避免發生逆分配的情形。

第六節 社會福利體系之分立與整合

綜合前述之分析，本研究初步建議政府可考慮略為調高社會救助「實質」的現金給付水準。同時，暫時先凍結各項老人福利津貼以及榮民就養給與，期待將來透過時間調整，漸漸與其他的社會保險、社會救助以及福利服務體系等各項給付整併。換言之，有關老年問題可透過國民年金保險體系處理；有關老與貧問題則可分別由國民年金與社會救助體系解決；有關老、殘、貧三重困難則交由國民年金、社會救助以及身心障礙福利體系分別解決，如圖 8-7 所示。如此，可避免目前疊床架屋，資源配置遭受扭曲，形成浪費、不公平、不一致等現象。除此之外，原先社會救助各項福利給付之上限設定為基本工資（15,840）主要因為含有半個國民年金的意涵在內（例如中低收入老人生活津貼）。同時，我們知道基本工資為全時工作者的薪資，社會救助為無（或部分）工作者基本生活保障，二者實不宜掛勾。並且，將來基本工資若大幅上調實乃市場力量之展現，與社會福利相關度不高。因此，如果將來國民年金制度獨立實施之後，本研究建議社會救助宜恢復原貧窮線為上限之規範。

單一體系分立：



多元體系整合：

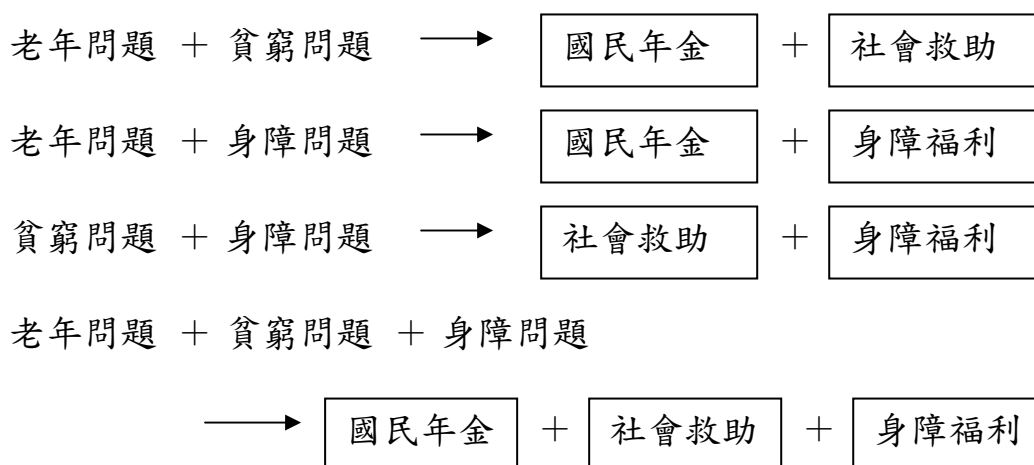


圖 8-7：社會福利政府各項補助體系間之分立與整合

最後，就單一體系而言，本研究初步建議各項內涵之整合如下：

與老年相關之現金給付：

原住民敬老福利生活津貼
老年農民福利津貼
敬老福利生活津貼
低收入戶老人生活津貼
中低收入老人生活津貼

} 將來漸漸整合在國民年金體系內

與身障相關之現金給付：

低收入身心障礙者生活補助
低收入老人特別照顧津貼
中低收入身心障礙者生活補助
中低收入老人特別照顧津貼

} 將來漸漸整合在身障福利體系內

其他與貧窮相關之現金與實物給付：

低收入戶生活補助費
榮民就養給與
產婦及嬰兒營養補助
托兒補助
教育補助
購屋及租金補助或住宅借住
房屋修繕補助
喪葬補助
長期照護及居家服務。
生育補助
醫療及健保費補助
其他必要之救助及服務

} 透過家庭帳戶呈現社會救助相關各項福利給付，同時以貧窮線為每月「經常性」給付的上限

第九章 潮流背景與政策建議

第一節 國際潮流與國內福利背景分析

世界各福利國家在戰後發展成熟與擴張的黃金時期，主要之制度內涵在保障公民退休後之經濟安全；減緩暫時退出或無法進入勞動市場者之所得損失；以及建構基本社會安全網以避免落入貧窮。換言之，主要透過所得移轉與再分配的策略，來達到去商品化與去階層化的目標。但在過去兩個世紀裡，OECD 各會員國在國內分別歷經幾個重要的社會與人口變遷；外在則共同面臨全球化的衝擊，因而產生不同於福利國家黃金時期之福利需求與社會風險。這些社會脈絡的改變，對於社會安全體系的內涵與供給方式，無疑帶來新的挑戰與衝擊。這些社會變遷的趨勢、以及新的風險與需求，主要分為以下四個重要面向：1)、人口依賴比趨向高齡化，對於代間資源配置的挑戰；2)、家庭結構與低生育率，對於女性勞動參與以及兒童貧窮的影響；3)、經濟全球化的趨勢，對於勞動市場以及所得分配產生結構性的改變；4)、各國社會福利財政支出雖然仍在成長，但並未追上經濟發展的亮麗表現。

首先，各國不同年齡層之人口組成所決定的依賴比，形成了各國一致的「依賴比微笑圖」--從過去三十年的一路下滑、到未來四十年的緩慢上升。而且此依賴比的數據內涵也有重大質變：生育率乃至勞動人口大幅下滑，因此幼兒依賴比降低；但高齡人口卻一路上升，因此老年依賴比升高。這個人口結構的趨勢變化，對於各國的醫療與照顧體系、以及老年的經濟安全體系之需求，均大量攀升，凸顯國民年金以及長期照護體制的時代之重要性與建構之必要性。台灣目前的依賴比還在下滑當中，但推估值顯示很快即將加入上升的行列，而且速度比各國都來得快而急。世界各國也許還能在「微笑」當中因應；台灣卻像搭乘「雲霄飛車」，勢必提早做好安全準備。

在這「微笑依賴比」的人口結構變遷過程中，代間的資源配置必須謹慎取得動態平衡。對多數 OECD 國家而言此乃當代重大挑戰。隨著高齡社會的來臨，與年金相關的支出所佔政府預算的比例節節高昇。年金體系財務之穩健與永續性固然必須持續強化，健康與長期照護的相關支出與方案也勢必跟進。但是，社會政策在優先順序之排列以及資源配置上，需要定期謹慎地檢視，以避免資源過渡集中於與老年相關之福利，而對於青少年世代所需要的社會投資產生排擠效應。

第二，各先進國家近年來同時經歷明顯之家庭結構的質變以及

低生育率的相似社會風險。在家庭結構的部分，兒童在單親家庭中長大、或者不跟親生父母其中之一一起同居共食的機率大幅上升，雙工作家庭漸漸成為主流，老人獨居比例持續上升，均再再顯示「家庭」作為提供基本經濟與照顧需求之滿足單位，其功能與資源明顯受到挑戰。

同時，低生育率不僅深化與鞏固高扶養比的社會風險，生育率與女性勞動參與率的互動關係，也在不同國家展現結構性的差異。高女性勞動參與率不再必然是低生育率的代名詞，北歐國家就是高女性勞動參與率與持平之穩定生育率的具體表現；反之，東亞與南歐國家近十年的低女性勞動參與率與急速下滑的生育率，則是另外一個雙輸的局面。

與女性就業率息息相關的另一個社會指標乃兒童貧窮率。OECD 研究顯示，在女性就業率較高、以及家庭支持體系比較完整的國家，其兒童貧窮率也相對最低，當然，家庭結構以及政策的所得移轉效應也是關鍵。因此，女性就業對於改善兒童貧窮率、甚至保障女性之老年經濟安全的重要性，都不容忽視。

社會政策必須調和工作與家庭生活的衝突，也就是說社會與家庭政策有義務將生涯發展與家庭照顧責任之間對兩性可能造成的衝突降到最小或可安排的程度，以同時達到促進生育率、提升女性就業率、以及減輕老少之貧窮機率，同時，減輕不斷上升的依賴比對於政府財政所帶來的負擔。

家庭與社會政策必須確保每個孩童在生命歷程的最初階段就有最適的發展機會，並且盡可能協助他們在學齡前的成長初期妥善發展得以順利進入成人階段。以兒童為軸心的政策思考，不僅基於兒童本身是依賴者之人道關懷的立場，也因為許多社會問題的產生，均可溯及或源於童年的負向經驗。例如貧窮與飢餓的孩童之學業表現往往較易受到限制，而學習成就對將來的工作機會與人力資本屬於關鍵要素。

因此，完善的兒童照顧與育嬰假，以及友善職場的配套政策成為 OECD 國家近 20 年來的重要政策方向。政府讓每位育有幼兒之雙親，對於如何在工作與家庭角色間取得協調的方式，提供有周延的選項，尤其女性的生涯發展與經濟獨立的議題必須受到重視。台灣的生育率與婦女勞動參與率跟雙低的國際趨勢不謀而合，未來政府勢必透過友善職場以及家庭政策的介入來扭轉，否則生育率仍會持續下滑，而婦女勞動參與率也很難有創新與突破。

第三，全球化的壓力對於就業市場產生結構性的質變，包括低技術勞工將陷入長期失業的困境、彈性的勞動市場規範、許多低薪工作的所得將難以維繫家庭支出等，因此有些類型的家庭貧窮率—或者老人與兒童的貧窮率—有深化的趨勢，家戶之間的所得分配也逐漸拉大。研究顯示，那些目前被排除在勞動市場外的人當中真正不願意工作的數目並不多，造成當代公民與勞動市場疏離（isolation, alienation, and exclusion）之主因應為家庭解組、照顧需求、暫時殘疾、喪失信心或工作技巧、稅制與薪資不成比例等。

據此，OECD 各國政策制定者目前積極在扭轉某些族群的人，例如單親家庭、高齡工作者、身心障礙或低收入戶，就必定成為長期依賴社會救助或者無法工作的依賴人口這種假設。要降低貧窮的方式很多，從減少就業障礙、支持個人自給自足的能量、到提供適當的給付，都是可行的策略。因此 OECD 大力推行 Jobs Strategy，從教育、稅制、勞動市場等多管齊下，全面檢討就業市場排除現象(labor market exclusion)，盡可能排除或克服各類工作障礙。

最後，各先進國家在福利財政之配置上，每位公民實際所得之公共社會福利支出，在這二十年內並未如自由主義學者所言，因為全球化或財政吃緊的壓力而有明顯緊縮的現象。相反的，各國均呈現穩定成長的趨勢成長。就絕對數值來說，四個北歐國家的國民所分配到社會福利預算總額均為最高，接著是保守主義國家，自由主義國家依然殿後。不過 2000 的數據顯示福利國家體制的差距在漸漸縮小當中。但若進一步分析社會福利支出占 GDP 之比例，卻發現有成長遲緩、甚至微幅下降之現象。1996-2000 年尤其明顯，透露出社會福利支出之成長，並沒有跟上亮麗的經濟發展速度。

福利國家在近二十年所經歷之變化，不僅是現行財政支出的擴張或緊縮，還包含了細緻複雜的典範轉換過程(transformation)。第一個改變是：國家提供福利的制度方式從所得移轉(cash benefits)漸漸傾向服務供給/實物給付(benefits in kind)的建構。也就是說，雖然各國在所得移轉上的財政支出始終多於服務供給，不過，這兩類體制間的差異在這二十年有漸趨縮小的趨勢。如果將這兩制度別的財政支出再進一步以三組福利國家體制進行比較，可以發現社會民主主義國家的差異最小，而保守主義國家則差異最大。

第二節 社會福利資源合理配置之建議

一、資源配置之方向性建議如下：

(一)、有關組織結構面之建議

- 1、台灣過去社會安全制度的實施在家戶間所得重分配上有一定的效果。未來建議更應當以『家庭』或『家戶』作為福利資源分配的重要單位，強化家庭及社區的功能角色同時將家庭結構之轉變及其內涵提供地方政府參考，具體融入相關的福利方案之中。
- 2、建議增加對於縣市所在的福利團體進行組織及計畫執行之培力計畫，以利政府與福利團體建立伙伴關係，提高福利資源運用之效能。
- 3、適度提昇行政主管機關之整合。包括各項老人福利津貼給付業務的整合，以及社政和衛政部門整合的整合等。

(二)、有關福利需求面之建議

- 1、由於社會福利需求具有動態性，建議中央政府應該建立社會安全制度之安全監測機制並動態調整以符合新興社會福利需求。
- 2、除了應檢討現行福利資源配置之合理性及正當性之外，建議在福利支出仍有成長空間的前提下，中央政府應當更審慎規劃未來台灣社會福利資源配置之優先順序。
- 3、建議中央政府應該定期就社會大眾對社會福利需求認定的變遷進行調查，並兼顧代間資源配置的公平性與合理性。

(三)、有關公平與效率面之建議

- 1、均衡不同身份別間之福利差異。各項現金給付，應以經濟弱勢者為優先，避免對特定身份別之現金給付個別加碼。
- 2、適度調整「同時領受」之福利項目，避免資源過度集中與分配不均的問題。
- 3、擴大積極性福利方案之實施，協助民眾自立，避免福利之依賴。同時，推廣收費性之福利服務方案。政府可擴大和民間團體之合作，積極發展非以營利為導向之收費式福利服務方案，擴大福利服務之使用對象，提升民眾之生活福祉。

(四)、有關特殊人口群之建議

- 1、建議針對身心障礙者及老年這兩個主要福利受益人口群，依

據中央與地方政府社福資源之配置與使用比率加以通盤性之檢視，以避免福利資源之使用浮濫及違背社會公平原則。

- 2、由於有偶婦女且有未滿 6 歲子女投入勞動市場的比率逐年攀升，成長幅度達 21%。建議中央政府在規劃社會福利制度時，應當更重視兩性生命週期之差異，並融入婦幼福利政策之中。
- 3、現金給付方案之擴張宜謹慎，應積極拓展福利服務體系。隨著家庭與人口結構之變遷，老人的照顧、外籍配偶家庭的支持、家庭暴力的協處、失業者的輔導等，都需要有更完善的福利服務體系。

二、資源配置之制度性建議如下：

(一)、有關老年經濟安全保障制度之建議：

- 1、適度調整國民年金保險費之補助。我們知道基本年金的設計，性質上相當於現行體制各項老年津貼的發放，基本上是屬於年齡相關差異調整之一種給付。依據本研究的分析約佔國民年金保險費 40% 比重負擔，此部分應由政府編列預算補助。其餘部分的保費（60%）負擔，則性質上屬於被保險人為自己將來老年經濟生活所準備，相關費用之事先自我「儲蓄」性質。若被保險人為弱勢者，則政府可就此部分之保費再予與額外補助，例如低收入戶及重度身障者由政府全額負擔，整體補助率如下表所示。

表 9-1：本研究建議年金保險費之補助率

身份	政府補助比率	民眾自付比率
一般民眾	40%	60%
低收入戶	100%	0%
中低收入戶	70%	30%
原住民	70%	30%
農民	70%	30%
身障者等	重度與極重度	85%
	中度	70%
	輕度	55%
		45%

資料來源：本研究

- 2、適度調整老年年金之給付。本研究建議國民年金給付水準之計算公式設計如下：

$$Y = a + b x$$

其中，Y：老年年金；

a：基本年金；

b：被保險人每月自繳保費部分加以年金化處理（月投保薪資×0.05%）；

x：繳納之月份數。

依此公式計算之給付，政府與被保險人之間的權利義務關係非常明確。被保險人可依其繳納之多寡，領取不同金額之年金給付。同時，與勞保之年金給付資格轉換之間也易於通算。除此之外，亦可確保每人均有一份保證年金可領取。

- 3、年金被保險人可在勞保及國保體系間轉換身份，並保留原年資。軍人及公教人員若無職業年金者（例如：中途離職者或私立學校老師等），則可比照勞保（或國保）老年年金之規劃辦理，其原年資（軍公教保險）則可併計。其次，領取一次金者，其老年經濟生活仍然無法獲得制度性的保障。為了改善此項問題，同時能夠兼顧被保險人的權益，本研究建議如領取年金的額度少於一次金者，則補足其差額。換言之，領取年金者之權益將大於（或等於）領取一次金者。同時，本研究建議具有雙重身份者，其勞保與國保之年金年資及給付，可分別計算後再合併領取，惟不得重複領取3,000元之基本保證年金。同時，本研究也建議具勞保資歷者可賦予老年年金領取年齡之選擇權（選擇60歲或65歲）。惟若，選擇65歲領取者，如領取之前發生意外（死亡），則可發放一次金。
- 4、建議發放較為普遍性的障礙津貼。本研究有關身心障礙津貼（或年金）設計之定位，有下列兩種不同的思考方向：（1）、差異補助（以津貼稱之）考量。（2）、所得維持（以年金稱之）考量。前者（差異補助）屬於一種普遍性津貼發放，主要在調整身心障礙者與一般民眾之間，維持同樣生活水準，所需費用之差異補助。基本精神建立在立足點的平等考量，因此津貼的領取屬於「公民權利」的一種。就此而言，給付水準的設計通常與障礙程度相關。後者（所得維持）的屬性較接近風險分攤的概念，主要在防止工作受傷，「所得」中斷所造成的風險。此種年金的領取屬於廣義「職業權利」的一種。就此而言，給付水準的設計通常與投保金額、年資等因素相關。依據前述之分析，本研究建議差異補助性質的身心障礙生活津貼（粗略估

計政府財政負擔僅約額外增加 23.7 億元)，給付水準可依障礙程度設定如下所示：

表 9-2：本研究建議之障礙津貼

障礙程度	給付水準
輕度障礙	1,000 元
中度障礙	2,000 元
重度障礙	3,000 元
極重度障礙	4,000 元

資料來源：本研究

5、適度調整國民年金之給付內涵。目前政府對於國保之規劃，其基本架構部分內容與勞保類似，給付項目包括老年給付、身心障礙年金給付、遺屬年金給付、喪葬給付等內涵。惟我們知道前者（國保）是以無工作者為主要納保對象，後者（勞保）則是以工作者為主要對象。換言之，勞保之基本架構的核心理念，是以工作為主體之福利制度。因此，為保障工作「所得」之維持，才有障礙年金及遺屬年金之設計，以防止主要工作者發生意外之保障設計。但是，國保則無此種顧慮。回歸問題的本質，國民年金保險的規劃，應設計成針對無工作者老年經濟安全保障的一種制度。就此而言，本研究建議將來國民年金給付項目，僅需含括老年給付及喪葬給付即可。如此，財務精算國民年金之保費亦可稍微調降。另外有關障礙的給付，則宜規範在身心障礙福利體系內。如此，一位身心障礙的老人可透過不同福利體系，同時領取老人年金與障礙津貼。

(二)、有關社會救助制度調整之建議：

- 1、適度調整社會救助給付上限之設定。原先社會救助各項福利給付之上限設定為基本工資主要因為含有半個國民年金的意涵在內。同時，我們知道基本工資為全時工作者的薪資，社會救助為無（或部分）工作者基本生活保障，二者實不宜掛勾。並且，將來基本工資若大幅上調實乃市場力量之展現，與社會福利相關度不高。因此，如果將來國民年金制度獨立實施之後，本研究建議社會救助宜恢復原貧窮線為上限之規範。
- 2、整合各項津貼或實物給付的資產調查規定，以降低行政成本並提高效率與效益。為回應民眾的需求，針對各類人口所遭遇的風險，目前經資產調查的福利措施與補助相當多元，但資產

調查機制卻呈現多頭馬車，徒增行政成本與不公平的爭議。以托育養護補助為例，其符合補助的標準放寬至最低生活費用的六倍，動產、不動產也無須審核，資產調查條件過於寬鬆。反觀中低收入家庭幼童拖教補助，三歲以上至六歲就讀托兒所（或四歲至六歲就讀幼稚園），每年補助 12,000 元，最多也只能補助三年，共 36,000 元，但其對收入的限制卻相當嚴格，家庭平均收入不超過平均每人每月消費支出 90%，原則上僅由低收入戶的「平均每人每月消費支出 60%」放寬至「90%」。動產與不動產也另有規定。

- 3、本研究建議政府可考慮略為調高社會救助「實質」的現金給付水準。同時，有關老年問題可透過國民年金保險體系處理；有關老與貧問題則可分別由國民年金與社會救助體系解決；有關老、殘、貧三重困難則交由國民年金、社會救助以及身心障礙福利體系分別解決。

（三）、有關財政政策調整之建議：

社會福利對所得稅制調整的建議如下：1、六十五歲以上老年人無論是個人申報或被扶養，其免稅額皆為一般免稅額的 1.5 倍。2、六歲以下兒童的免稅額也是一般免稅額的 1.5 倍。3、六歲以下兒童的托育費用可以列舉扣除。4、長期照護費用可以列舉扣除。5、教育費用列舉扣除的額度也應該提高為「每名」在學學生 25,000 元，而不是「每戶」25,000 元。6、社會保險、個人年金保險保險費直接給予全額免稅。社會保險的老年給付考量其為老年基本經濟安全的特性，可以維持免稅，不過，在個人年金險保險給付方面，應該全額列入所得課稅。

（四）、有關兒童經濟安全保障制度之建議：

- 1、降低兒童貧窮率為政府目前優先之政策目標。家庭與社會政策必須確保，每個孩童在生命歷程的最初階段就有最適的發展機會，並且盡可能協助他們在學齡前的成長初期妥善發展得以順利進入成人階段。例如貧窮與飢餓的孩童之學業表現往往較易受到限制，而學習成就對將來的工作機會與人力資本屬於關鍵要素。但是兒童貧窮率在各國仍是個普遍的現象，而且有持續上升的趨勢，當然，慷慨的兒童津貼可以有效且適度地減緩兒童貧窮率的持續深化，但如果因此導致父母親外出工作的意願降低，則反而產生了逆效果。基於此，建議政府宜提出一套完整且細緻的因應配套措施。

- 2、本研究主張以社會保險制度，建立兒童普及式的經濟安全保障。由台灣社會福利財政的觀點來看，建議同步思考育兒給付與老年給付，並嘗試將二者連結，應可考慮在社會保險制度中，讓兒童給付與老年給付同時並存。亦即在所有有老年給付的相關社會保險中增加給付項目----育兒給付，凡育有三歲以下兒童的被保險人可以領取育兒給付。社會保險的現金給付均立基於因保險事件發生而導致收入減少或支出增加，而給予的若干現金補償。「育兒」此一事件也會導致支出增加，故給予育兒給付。育兒給付與老年給付並存於社會保險制度中最大的優點是，育兒給付受益的對象，即是未來老年給付財務的貢獻者。

根據我們的基本規劃，假設兒童給付發放給育有三歲以下兒童的被保險人，2007年所需保險給付約225.65億元。其中，勞工保險約197.44億元，公教保險約14.81億元、農保約0.74億元。倘若給付給育有六歲以下兒童之被保險人，2007年共需488.74億元。其中，勞工保險約427.65億元、公教保險約32.07億元、農保約1.6億元。育兒給付對社會保險財務的影響，以勞工保險為例，2006年應計保險給付1744.66億元及應計保險給付折合實際保險費率6.36%計算，若為三歲以下育兒給付197.44億元，折合費率約為0.72%。若為六歲以下育兒給付，488.74億元，折合費率約為1.78%。粗略估計，政府財政負擔僅約額外增加19.7億元至48.8億元之間。

(五)、中央與地方福利資源整合運用的建議：

- 1、中央層級缺乏整理社福資源分配規範機制，造成地方社福資源分配不均或過度浮濫的問題。因此建議：研擬社會福利基本法或其他相關法規加以規範，並重新檢討「社會福利基金」在地方運作的情況。
- 2、中央及地方政府所提供的社會福利資源的形式集中在現金給付，造成給付訂定標準不易一致的問題，以及社福資源使用效率不彰的問題。因此建議：訂定現金給付的門檻，並仿效英國建立全國統一之社福支付處，使跨部門間之稽核更為容易達到公平原則。
- 3、中央層級缺乏跨部門之社福資源的整合及控管機制，以致造成現金給付之重複性高、分散於不同部門，資產調查之標準不

一致情況。因此建議：由中央整併相關津貼，並將保險給付一併納入考量，設計類似財產總歸戶的方式，以期建立公平之機制。

(六)、有關家庭政策之建議：

- 1、建議對於家庭所應承擔之福利角色（例如：老人照顧、兒童照顧、社會救助等），必須再加以界定，並取得社會大眾之共識。由於家庭結構轉變，家庭中負有扶養義務者，經常無法承擔實際之照顧責任，例如：離婚女性之原生家庭祖父母、父母、兄弟姐妹，造成社會福利資源分配上之效率降低。
- 2、建議對弱勢家庭之現金給付與服務方案可配套實施，並改為單一的服務窗口。弱勢家庭(單親、隔代、家暴)等之個案持續增加，相關之家庭福利服務、措施及方案使用率卻偏低，不符合公平與效率原則。
- 3、建議建構一套完整之友善職場的家庭政策。從國外經驗知道，低生育率不僅深化與鞏固高扶養比的社會風險，也對勞動市場產生質的改變；同時，生育率與女性勞動參與率的互動關係，在不同國家展現結構性的差異。高女性勞動參與率不再必然是低生育率的代名詞，北歐國家就是高女性勞參率與持平之穩定生育率的具體表現；相反的，東亞與南歐國家近十年的低女性勞參率與急速下滑的生育率，則是另外一個雙輸的局面。台灣的生育率與婦女勞動參與率跟國際趨勢不謀而合，未來政府勢必透過友善職場以及家庭政策的介入來扭轉，否則生育率仍會持續下滑，而婦女勞動參與率也很難有創新與突破。
- 4、建議政府讓每位育有幼兒之雙親，對於如何在工作與家庭角色間取得協調的方式，提供有周延的選項。眾所皆知，在女性就業率較高、以及家庭支持體系比較完整的國家，其兒童貧窮率也相對最低。因此，女性就業對於改善兒童貧窮率、甚至保障女性之老年經濟安全的重要性，都不容忽視。所以，促進與提升女性就業率的配套政策，也成了我國未來的重要社會政策議題，尤其女性的生涯發展與經濟獨立的議題必須受到重視。
- 5、建議政府應建構完整且細緻的幼托政策。內涵包含各點：(1)、托育政策的制訂不能急就章，必須將各利益團體均納入考量，

透過民主的協商機制，並且保留空間給地方發展具創意的實驗性方案；(2)、幼托整合是國際不可逆轉之趨勢；(3)、幼托體系的建構務必要考量孩童的多元需求；(4)、老師的家庭訪視、家長與社區的參與越形重要；(5)、提供服務的專業人員的工作環境、勞動條件、以及專業訓練與服務的品質息息相關；(6)、行政組織的能量與協調性對於托育體系的責信品質保證相當重要。

參考文獻

- 丁仁方、蔡沁蓓
2002 「縣市政府老人年金政策排擠效果的比較分析」，**民主政治與社會福利學術研討會**，台灣社會福利學會年會會議論文。
- 內政部
1994 全國社會福利會議「會議手冊」，台北：內政部。
- 王正
1998 「權利、責任、福利倫理：國民基礎年金補助比例之研究」，**經社法制論叢**，第22期，台北：行政院經建會。
- 王正、鄭文輝
1995 **社會福利制度之發展及對經濟之影響—國際比較**，台北市：行政院經濟建設委員會。
- 王榮璋、林惠芳、吳淑芬、謝東儒
2001 「中央政府社福經費設算制度對縣市政府福利之影響—以身心障礙領域為例」，**社區發展季刊**，第97期。
- 王篤強
1996 「普遍且均等給付之殘障津貼的道德基礎」，**思與言**，第34卷，第4期。
- 朱敬一、楊建成、胡勝正與黃定遠
1994 「國民年金對財政收支之影響」，**臺灣經濟預測與政策**，第25卷第2期，頁35-91。臺北：中央研究院經濟研究所。
- 行政院研考會
1989 **我國社會救助體系整體規劃之研究**。台北：行政院研考會。
- 行政院主計處
2006 **社會指標統計年報**。
- 行政院經濟建設委員會
1996 **社會福利支出對總體經濟發展之影響**。
- 行政院經濟建設委員會
2006 **中華民國台灣95年至140年人口推計**。
- 林萬億
1994 **年金保險與社會救助制度的關聯性**。行政院經建會委託研究報告，台北：經建會。
- 呂朝賢、陳俊全與王德睦
2007 「貧窮動態的趨勢、型態與成因」，**建立台灣永續發展的家庭、人口、健康、社區與勞動保障體系：公民權利契約觀點**，臺灣社會福利學會年會會議論文。
- 吳明儒

2003 「台灣福利發展的困境—新管理主義角度的觀察」，性別、兒童與社會福利—成長停滯年代下的思考學術研討會，台灣社會福利學會年會會議論文。

何金巡

1995 政府社會福利支出之總體經濟效果。台北市：行政院主計處。
官有垣、王湧泉

1999 「我國地方政府社會福利角色的歷史變遷—以台灣省暨各縣市政府為例」，公共行政學報，4期，193-239。

官有垣、鄭文輝

1999 「省虛級化後地方政府徵關自有財源之問題與對策」，社會建設季刊，100期，92-118。

周月清

2000 「台灣地區社區照顧與由社區照顧之研究—以身心障礙領域為例」，東吳社會工作學報。

周麗芳、黃依珮、陳美慈

2001 「低收入戶福利支出與地方財政」，民主政治與社會福利學術研討會，台灣社會福利學會。

施世駿

2002 生命歷程研究對社會政策效果的探討，社會政策與社會工作學刊，6卷1期，101-157。

許博雄

1991 台北市民福利需求意向之研究—認知模式檢證與需求差異分析。

柯木興

1999 社會保險。台北：中國社會保險學會。

陳竹上

2006 父母離婚後未成年子女監護制度之研究：政策基礎、法律漏洞與制度建議。國立中正大學社會福利研究所專題報告。未出版。

陳琇惠

1997 「初探老年經濟安全新策略：保險、救助及津貼整合之研究」，社會政策與社會工作學刊，第1卷第1期：161-199。

馬慧君與張世雄

2006 「社會變遷、社會政策與女性的生命歷程」，社會不均與社會實踐學術研討會，台灣社會福利學會。

黃碧霞

2002 國家角色與福利發展之研究—以中央社會福利經費設算縣市政府編列預算為例。嘉義：中正大學社會福利系碩士論文初稿。

黃碧霞

2006 「社會福利經費設算制度對福利資源分配影響之研究」，**社會不均與社會實踐學術研討會**，台灣社會福利學會年會暨國際學術研討會。

楊秀娟

2002 「如何健全社會福利之組織體系」，**社區發展季刊**，98：5-13。

蔡吉源

1995 **社會福利支出對台灣總體經濟之影響**。台北市：中研院社科所。

鄭文輝

1993 「從財政觀點談我國社會福利建制問題」，**社會福利雙月刊**。

鄭清霞

1999 我國國民年金與職業年金之老年給付水準與費率規劃探討，中正社會福利研究所博士論文。

鄭清霞

2007 「育兒責任分擔的探討與推估—國家 v.s.家庭」，**東吳社會工作學報**。接受刊登。

鄭清霞與洪惠芬

2005 「養育責任的集體分擔----公共財與外部性的分析」，**台大社會工作學刊**，10期，55-112。

Aaron, H. J., Barry P. B., and G. Burtless

1989 “Can America Afford to Grow Old?” in *Paying for Social Security*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Adema, W.

2005 Babies and bosses. *OECD Observer*(248).

Atkinson, A. B.

1995 “Is the Welfare State Necessarily a Barrier to Economic Growth? ” in *Income and the Welfare State*, pp.121-131., Cambridge: Cambridge University Press.

Dasgupta, P.

1989 Positive Freedom, Markets and the Welfare State, in Helm (ed.)

The Economic Borders of the State ch5, London: Oxford University Press.

Deutsch, M.

1975 “Equity, Equality and Need: What Determines Which Value Will be Used as the Basis of Distributive Justice.” *Journal of Social Issues*, 31:137-149.

Davey, J. D.

1995 *The New Social Contract*. London: Praeger.

Forder, A.

1974 *Concepts in Social Administration: A Framework for Analysis*. London: RKP.

Gates, B. L.

1980 *Social Program Administration: The Implementation of Social Policy*. New York: Prentice-Hall.

Gilbert, N.

1992 “From Entitlements to Incentives: the Changing Philosophy of Social Protection,” *International Social Security Review*, 45:5-17.

Gilbert, N., and Paul, T.

2002 *Dimensions of Social Welfare Policy* (Fifth Edition), Boston: Allyn and Bacon.

Glennerster, H.

1985 *Paying for Welfare*. Basil Blackwell.

Gough I.

1998 “Social Welfare and Competitiveness”, 東亞社會福利制度前瞻：健康照護、年金制度與就業保障國際學術研討會，埔里：暨南大學。

Hayek, F. A.

1976 *The Mirage of Social Justice*. London: Routledge.

Holzmann, Robert and Richard Hinz

2005 *Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*.

<http://www1.worldbank.org/sp> (10/3/2006)

- Homans, G.
1974 *Social Behaviour: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt.
- Jessop, B.
1994 "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State", in Burrows, R. and Brian Loader edited, *Towards a Post-Fordist Welfare State?* pp.13-37. London: Routledge.
- J. Johnston, D.
2005 Making social policy work. *OECD Observer*(248).
- Jaumotte, F.
2005 Women and work. *OECD Observer*(248).
- Johnson, L.C. and Schwartz, C.L.
1991 *Social Welfare: A Response to Human Need*. USA: Allyn and Bacon.
- Martin, J., and Pearson, M.
2005 Time to change. *OECD Observer*, (248).
- Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B.
1989 *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill.
- OECD
1999 *A Caring World : The New Social Policy Agenda*, OECD.
- OECD
2000 *Reforms for an Ageing Society*, OECD.
- OECD
2004 *Social Expenditure Database*, Paris: OECD.
- OECD
2004 Childcare counts. *OECD Observer*(245).
- OECD
2005 *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*.
- OECD
2005a Day care for mothers. *OECD Observer*(250).
- OECD
2005b *Society at a Glance: OECD Social Indicators*
- OECD
2007 *OECD in Figures 2006-2007*.
- Peacock, A
1991 Welfare Philosophies and Welfare Finance, in Thomas (ed.) *The State and Social Welfare* ch2, London: Longman.

Pfaller, A., Gough, I. and Therborn, G.
1992 *Can the Welfare State Compete?* London: Macmillan Academic
and Professional LTD.

The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and
Family Policies, retrieved 20-4-2007, from
<http://www.childpolicyintl.org/>

Wilensky, H. L.

1975 *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots
of Public Expenditures*, California: University of
California Press.

附錄一 經資產調查的社會福利措施

標準與類別	對象	列冊低收入戶	非低收入戶										家庭總收入應計算人口之所有土地及房屋價值	家庭總收入應計算口之所有存款本金及有價證券價值	綜合所得稅總額	補助內涵		
			家庭總平均															
		未達當地區平均每人每月消費支出最近一年之60%	未超過90%	且未超過1.5倍	且未超過1.5倍	且未超過1.5倍	或未達標準	或未達1.5倍	或未達2倍	或未達2.5倍	或未達3倍	2倍以上未達3倍	3倍以上未達4倍	4倍以上未達5倍	5倍以上未達6倍			
社會救助	家庭生活扶助	全家無工作能力、無收益	■													無恆產		第一款：7100元/人/月 第二款：4000元/戶/月
	兒童生活補助費		■															第二款：1800元/人/月 第三款：1800元/人/月
	就學生活補助		■															第二款：4000元/人/月 第三款：4000元/人/月
	以工代賑		■															第二款：600元/人/次、日 第三款：600元/人/次、日
老人	中低收入老人重病住院看護費補助					■												中低收入老人750元/人/月，最高9萬元/年
	低收入戶老人生活補助		■															低收入戶老人1500元/人/月，最高18萬元/年
	中低收入老人生活津貼	年滿65歲，並實際居住戶籍所在地者			■											可具有合理之居住空間，其評定基準由直轄市、縣市政府定之	合計金額未超過一人時為250萬元。每增加一人增加25萬元	6000元/人/月
						■									3000元/人/月			
	中低收入老人特別照顧津貼	未領有中低收入戶老人生活津貼者，ADL重度以上，需家人照顧																5000元/人/月

標準 與類別	對象	列冊 低收入 戶	非低收入戶										家庭總收入 應計算人口 之所有土地 及房屋價值	家庭總收入應 計算口之所有 存款本金及有 價證券價值	綜合所得 稅總額	補助內涵	
			家庭總平均														
	當年度每人每月最低生活費用	未達當 地區平 均每人 每月消 費支出 最近一 年之 60%	未 達 1.5 倍	1.5 倍 以上 未達 2.5 倍	未 達 2.5 倍	未 達 2 倍	2 倍 以上 未達 3 倍	3 倍 以 上 未 達 4 倍	4 倍 以 上 未 達 5 倍	5 倍 以 上 未 達 6 倍	或 未 達 1.5 倍	或 未 達 2 倍	或 未 達 2.5 倍	或 未 達 3 倍			
	台灣地區平均每人每月消費支出	未超 過 90%	且未 超過 1.5 倍	且未 超過 1.5 倍	且未 超過 1.5 倍	或 未 達 標 準	或 未 達 1.5 倍	或 未 達 2 倍	或 未 達 2.5 倍	或 未 達 3 倍							
老人	中低收入老人重病住院看護費補助				■												中低收入老人750元/人/月，最高9萬元/年
	低收入戶老人生活補助	■		■													低收入戶老人1500元/人/月，最高18萬元/年
	中低收入老人生活津貼			■											可具有合理之居住空間，其評定基準由直轄市、縣市政府定之	合計金額未超過一人時為250萬元。每增加一人增加25萬元	6000元/人/月
						■											3000元/人/月
	中低收入老人特別照顧津貼	未領有中低收入戶老人生活津貼者，ADL重度以上，需家人照顧															

標準 與類別	對象	列冊 低收入 戶	非低收入戶										家庭總收入 應計算人口 之所有土地 及房屋價值	家庭總收入應 計算口之所有 存款本金及有 價證券價值	綜合所得 稅總額	補助內涵				
			家庭總平均																	
			未達當 地區平 均每人 每月消 費支出 最近一 年之 60%	未超 過 90%	且未 超過 1.5倍	1.5倍 以上 未達 2.5倍	且未 超過 1.5倍	未達 2.5倍	且未 超過 1.5倍	未達 2倍	2倍 以上 未達 3倍	且未 超過 1.5倍					或未 達標 準	或未 達1.5 倍	3倍以 上未 達4倍	或未 達2倍
身心障 礙者	生活補助	■																	極重度、重度及中度 7000元/人/月 輕度 4000元/人/月	
							■									合計未超過 650萬	一人時為200 萬元，每增加 一人增加25萬	極重度、重度及中度 4000元/人/月 輕度 3000元/人/月		
	托育及養育補助	■																		全額補助
								■												補助3/4
														■						補助1/2
															■					補助1/4
	托育與養護繳費 規定	身心障礙者年滿30 歲或年滿20其父母 一方年齡在65歲以 上者																		以當年度最低生活費標準的1/3繳費
																				以當年度最低生活費標準的2/3繳費
																				以當年度最低生活費標準繳費
		家庭中有兩名身心 障礙者																		以當年度最低生活費標準的1/3繳費
																				以當年度最低生活費標準的2/3繳費
																				以當年度最低生活費標準繳費
	租賃房屋租金補 助	需未獲同性質補 助、住宿養護費用 或借住公有房舍或 平價住宅																		以當年度最低生活費標準的1又1/3繳費
																				以當年度最低生活費標準的1又2/3繳費

標準 與類別	對象	列冊 低收入 戶	非低收入戶										家庭總收入 應計算人口 之所有土地 及房屋價值	家庭總收入應 計算口之所有 存款本金及有 價證券價值	綜合所得 稅總額	補助內涵
			家庭總平均													
			未達 1.5倍	1.5 倍 以上 未達 2.5倍	未達 2.5 倍	未達 2倍	2倍 以上 未達 3倍	3倍 以上 未達 4倍	4倍 以上 未達 5倍	5倍 以上 未達 6倍	未 達 1.5 倍	或 未 達 2 倍				
當年度每人每月最低生活費用	未達當 地區平 均每人 每月消 費支出	未達當 地區平 均每人 每月消 費支出 最近一 年之 60%	未超 過 90%	且未 超過 1.5 倍	且未 超過 1.5 倍	且未 超過 1.5 倍	或 未 達 標 準	或 未 達 1.5 倍	或 未 達 2 倍	或 未 達 2.5 倍	或 未 達 3 倍	未 超 過 260 萬	未 超 過 150 萬 +(全 家人 數- 1)* 20萬	1500元/月/人		
台灣地區平均每人每月消費支出	未達當 地區平 均每人 每月消 費支出 最近一 年之 60%	未超 過 90%	且未 超過 1.5 倍	且未 超過 1.5 倍	且未 超過 1.5 倍	或 未 達 標 準	或 未 達 1.5 倍	或 未 達 2 倍	或 未 達 2.5 倍	或 未 達 3 倍	未 超 過 260 萬	未 超 過 150 萬 +(全 家人 數- 1)* 20萬	1500元/月/人			
兒童及 少年	中地收入戶兒童 及少年生活扶助	父母雙亡、一方死 亡、重病、失蹤服 刑無力扶養之兒童 及少年		■								未 超 過 260 萬	未 超 過 150 萬 +(全 家人 數- 1)* 20萬	1500元/月/人		
	兒童托育津貼補 助	托於已立案托兒所 之低收入戶或寄養 家庭之兒童	■											最高1500元/月/人		
	中低收入戶幼兒 托教補助	中低收入戶年滿五 足歲實際就讀（ 托）於已立案之托 兒所、幼稚園之幼 兒	■									未 超 過 650 萬 元	平 均 分 配 每 人 未 超 過 新 台 幣 15 萬 元	最高每學期6000元/人		
	早期療育補助	接受早期療育之發 展遲緩兒童	■											5000元/月/人		

標準 與類別	對象	列冊 低收入 戶	非低收入戶										補助內涵		
			家庭總平均												
			未達 1.5倍	1.5 倍 以上 未達 2.5倍	未達 2.5 倍	未達 2倍	2倍 以上 未達 3倍	3倍 以上 未達 4倍	4倍 以上 未達 5倍	5倍 以上 未達 6倍	家庭總收入 應計算人口 之所有土地 及房屋價值	家庭總收入應 計算口之所有 存款本金及有 價證券價值		綜合所得 稅總額	
當年度每人每月最低生活費用	台灣地區平均每人每月消費支出	未達當 地區平 均每人 每月消 費支出 最近一 年之 60%	未超 過 90%	且未 超過 1.5倍	且未 超過 1.5倍	且未 超過 1.5倍	或未 達標 準	或未 達1.5 倍	或未 達2倍	或未 達2.5 倍	或未 達3 倍	家庭總收入 應計算人口 之所有土地 及房屋價值	家庭總收入應 計算口之所有 存款本金及有 價證券價值	綜合所得 稅總額	補助內涵
特殊 境遇婦 女(65 歲以 下)	緊急生活扶助					■						未超過260萬	150萬+(全家-1)*20萬		發給當年度低收入戶每人每月最低生活費費一倍，每人每次以補助三個月為原則，同一個案同一事由以補助一次為限
	子女生活津貼	符合以下第一、二、三、五、六款規定，並有15歲以下子女者				■						未超過260萬	150萬+(全家-1)*20萬		最低工資十分之一元/人/月
	子女教育補助	子女就讀國內公立或立案之私立高中以上學校				■						未超過260萬	150萬+(全家-1)*20萬		就讀高中高職減免學雜費60% 就讀大專院校減免學雜費30%
	兒童托育津貼	符合一、二、五、六款，並有未滿六歲子女者				■						未超過260萬	150萬+(全家-1)*20萬		優先進入公立托教機構 若進入私立托教機構，得申請兒童托育津貼1500元/人/月
	法律訴訟補助	因家暴、性侵害、犯罪受害而無力負擔醫療費用或訴訟費用者				■						未超過260萬	150萬+(全家-1)*20萬		每人最高補助五萬元
	創業貸款					■						未超過260萬	150萬+(全家-1)*20萬		

標準 與類別	對象	列冊 低收入 戶	非低收入戶										家庭總收入 應計算人口 之所有土地 及房屋價值	家庭總收入應 計算口之所有 存款本金及有 價證券價值	綜合所得 稅總額	補助內涵	
			家庭總平均														
			未達當 地區平 均每人 每月消 費支出 最近一 年之 60%	未超 過 90%	未達 1.5倍	1.5倍 以上 未達 2.5倍	未達 2.5倍	未達 2倍	2倍 以上 未達 3倍	3倍以 上未 達4倍	4倍 以上 未達 5倍	5倍 以上 未達 6倍					或未 達1.5 倍
醫療補 助	社會救助醫療補 助	■															全額補助全民健保之部份負擔費用或健保給付未涵蓋之醫療 費用
		患嚴重傷、病、所 需要醫療費用非其 本人或扶養義務人 所能負擔		■													補助70%全民健保之部份負擔費用或健保給付未涵蓋之醫療費 用
	中低收入老人醫 療費用補助	中低收入戶70歲以 上老人															全民健保保險費由政府全額補助
		中低收入戶65歲以 上老人															全民健保保險費最高減免604元/人/月
	低收入戶三歲以 下兒童全民健保 補助	■												未超過650萬 元	平均分配每人 未超過新台幣 16萬元		全民健保自付保險費補助
	特殊境遇婦女傷 病醫療補助	本人及六歲以上未 滿十八歲之子女參 加全民健保，近三 個月自行負擔醫療 費用超過五萬元， 無力負擔且未獲其 他補助或保險給付 者													未超過260萬	150萬+(全家-1)*20萬	
未滿六歲之子女， 參加全民健保，無 力負擔自行負擔之 費用者														未超過260萬	150萬+(全家-1)*20萬		凡在健保特約醫院之醫療院所接受門診、急診、及住院診治 應自行負擔之費用，最高12萬元/人/年

資料來源：整理自政府相關網站

附錄二 對各縣市調查之問題大綱

一、

- (1) 請問貴縣(市)政府在社會福利預算中，各人口群分配比例何者最高？(以去年為例)
A. 老人 B. 身障 C. 婦女 D. 兒童 E. 貧戶 F. 其它，請說明_____
- (2) 該項目佔整體社福預算為 _____ 百分比。

二、

- (1) 請問上述社會福利預算中年增率幅度最高者為何？
(以去年為例)
A. 老人 B. 身障 C. 婦女 D. 兒童 E. 貧戶 F. 其它，請說明_____
- (2) 請問其年增率為多少？ _____

三、 請列出目前(95年-96年)社會局業務中，最迫切的三個人口群及其需求內涵。

- (1) _____
- (2) _____
- (3) _____

- 四、 您認為什麼原因造成這些需求無法被滿足？
A. 法規限制 B. 地方財政 C. 政治干擾 D. 人員編制
E. 其他 _____

- 五、 請問近三年來，貴縣(市)政府的地方政府社福案量增加成長幅度最高為何？
A. 家暴個案 B. 兒虐個案 C. 救助或大溫暖 1957 個案
D. 性侵害服務個案 E. 單親家庭服務個案 F. 其他 _____

六、

- (1) 請問貴縣(市)政府社工專業人力多少(含約聘僱人力，不含社會役男)？ _____ 人。
- (2) 平均每位社工員負擔的案量大致多少？ _____ 件/人。
- (3) 請問您認為應該增加多少專業社工人員來補充目前社工人力資源之不足？ _____ 人。

七、 請問您認為現行中央及地方政府社會福利資源分配中，最缺乏效益原則(係指資源的提供最能夠解決案主的需求)的福利項目為何？

- (1) 中央政府：A. 老人 B. 身障 C. 婦女 D. 兒童 E. 貧戶
F. 其它，請說明 _____。
- (2) 地方政府：A. 老人 B. 身障 C. 婦女 D. 兒童 E. 貧戶
F. 其它，請說明 _____。

八、 請問您認為現行中央及地方政府社會福利資源分配中，最缺乏 **公平原則**（係指資源的提供是給最迫切需求的案主）的項目為何？

(1) 中央政府：A. 老人 B. 身障 C. 婦女 D. 兒童 E. 貧戶
F. 其它，請說明_____

(2) 地方政府：A. 老人 B. 身障 C. 婦女 D. 兒童 E. 貧戶
F. 其它，請說明_____

九、 請問您認為，整體而言，要改善現行福利資源分配問題，**中央政府**能最需要優先考慮的福利改革項目為何？（單選）

A. 給付水準 B. 資格規定 C. 專業能力 D. 組織編制
E. 教育宣導 F. 其它，請說明_____。

十、 請問您認為，要改善現行福利資源分配問題，**地方政府**能怎麼做？

A. 給付水準 B. 資格規定 C. 專業能力 D. 組織編制
E. 教育宣導 F. 其它，請說_____。

十一、目前政府推行的多項現金給付措施（例如：中低收入老人生活津貼、身心障礙者托育及養育補助、中低收入戶幼兒托教補助…等），多半伴隨資產調查機制（主要包括：家庭所得、土地房屋價值、存款本金及有價證券價值等三大項），但各類給付資產調查的門檻又不太一致。

(1) 請問您在執行面是否曾遭遇問題？

A. 法規太嚴格 B. 不合乎案主之需求 C. 民代介入
D. 民眾福利權高漲 E. 其它，請說明_____。

(2) 您認為目前的調查機制已經可以篩選出需要幫助的民眾？

A. 非常同意 B. 同意 C. 不知道 D. 不同意 E. 非常不同意

(3-1) 請問您是否覺得還有其他更有效率及公平的篩選機制？

A. 有（請續答下題） B. 沒有

(3-2) 答”有”者請說明：

填答人：_____ 職務：_____

感謝您的填答，中正大學社會福利學系研究團隊 敬上

附錄三

我國社會福利資源整合與合理化之研究 期初報告審查會會議紀錄

壹、 主持人：陳處長世璋

貳、 時間：九十五年八月十日（星期四）下午 2 時

參、 地點：台北市中正區寶慶路 3 號 經建會 B137 室

肆、 出席人員：

審查委員：劉三錡校長、黃世鑫教授、古允文教授

銓敘部：劉永慧、內政部：鄭文義、主計處：簡信惠、農委會：趙揚桐、退輔會：蘇台齡、勞委會：王雅芬、原住民委員會：谷縱·

喀勒芳安、新竹縣政府：胡宏松、台北市政府社會局：蘇慧雯

經建會：劉參事玉蘭、都發處：林秀鳳、經研處：鄧學修

人力處：周毓文、謝佳宜、陳正民、王明聖

中正大學：鄭清霞教授、傅從喜教授、王舒芸教授、洪明皇、陳彥蓁

伍、 紀錄：陳彥蓁

陸、 會議紀錄摘要(依發言順序)

一、主席：希望本計畫越快有結果越好。另外，社會福利的焦點不能只放在老人問題上，應也要有針對「少子化」問題的福利措施。

二、銓敘部：希望本計畫能納入「軍公教」的部分，銓敘部將會提供資料。

三、主計處：針對地方政府設算部分，為何以 2002 年和 2003 年的數據為依據？

四、農委會：老農津貼可以說是全國單項最高的福利支出，從 10 年前的每月 3000 元增加到今日的每月 5000 元，何時才能停止？又該如何和其他福利體系整合？例如參與國民年金後，15-64 歲的人可以以社會保險的方式納入國民年金的體系，但 65 歲以上的老人該怎麼辦呢？

五、勞委會：

1. 勞動政策略過可惜。例如婦女保障的部分，育嬰留職停薪以及平衡家庭和工作政策都牽涉到社會福利，應該都要納入討論。

2. 現今派遣勞動人口增加所導致的不穩定生活和經濟狀況，該如何以社會福利支

出來解決和支援？同時，這些派遣勞動人口的身分可能重疊，又該如何界定其福利資格？

六、原民會：四場焦點團體可能不夠，希望多加一場針對原住民的焦點團體座談，原民會可以提供經費。此外，針對原住民在教育、就業、經濟等方面的需求，每年都有相關的研究報告，原民會可以提供資料。

七、新竹縣政府：新竹縣政府敬老津貼辦理狀況良好，但從民國 90 年發放至今，其金額不斷增加，多招致負面評價，但其實津貼發放也具有正面效果，期待大家注意到這個部分。另外，當老人福利法草案通過後，老人年齡的界定將降低為 55 歲。

八、台北市政府社會局：

1. 老人福利不易刪減，和其他福利項目如何達到平衡？如何雙贏？
2. 期待從本計畫中的國際支出分析裡，找出一個國情和台灣相似的國家做比較，以作為日後政策規劃的依據。
3. 關於焦點團體的部分，根據以往的經驗，若找各種不同類型的民間社福團體參與焦點座談，結果常是各執一詞，他們的意見又是否可以作為政策依據呢？
4. 在結論與建議的章節，期待看到具體可行的建議，例如福利資源的整合方式，或整合的優先順序等，概括性的建議不需要多提。

九、都住處：

1. 「整合住宅補貼資源實施方案」應劃入社會救助或住宅政策？這部分是否也納入考量，討論競合問題？
2. 關於財源的部分，中央和地方如何分攤？經費該如何籌措，建議納入討論。

十、經建會財務處（書面意見）：這個計畫主要在看社會福利的支出哪裡不足、哪裡過多，但其他單位的要求也可納入考量，只是要做到哪個程度可以再討論。更具體的建議如下：

1. 本報告主題為我國社會福利資源整合與合理化之研究，因社會福利資源之分配需考慮公平、合理、社會效益及效率性等面向，惟目前我國社會福利資源運用成效之評估準則並不完備及社會福利資源運用之優先順序常給社會大眾感覺缺乏效率及無法充分照顧弱勢團體，爰本報告第五章第一節「社會福利資源運用成效之評估準則」應充分蒐集先進國家之相關制度，加強評估指標之建立，另外第四節「社會福利資源運用優先順序之建構」亦應充分考量我國目前社會狀況及參考歐美社會福利制度健全國家之作法後，擬定具體之運用優先順序，俾供決策參考。
2. 社會福利制度之推動除著重分配、公平、合理及效率等需求面外，亦應審慎考

- 量政府財政負擔之供給面，若本報告未來研擬具體之社會福利支出措施，如育兒支持措施等，應一併將其對政府財政之影響量化分析，俾供決策參考。
3. 本報告第八章「我國整體社會福利資源整合之分析」於內文中找不到其內容，請研究單位補充之。
 4. 本報告第十章中關於政策建議構想第五項，「建議未來行政組織以功能別區分而非以人口別區分」之意涵為何，如何實現該構想，請研究單位補充說明之。

十一、研考會（書面意見）：

1. 最後一章的政策建議應在研究結束後才提出，不然與社會科學研究方法不符，建議改以研究問題代替政策建議，並將其調整至第一章第一節。
2. 第一章至第九章節架構尚無針對社會福利行政組織進行論述或資料蒐集，卻已提出建議，建議將社會福利行政組織與社會福利資源整合之關係亦納入研究範圍。
3. 第四章中「我國社會福利方案之現況分析」提及將整理分析全國性的社會福利方案，並蒐集各地方政府所實施之特殊福利方案，建議說明全國性和地方性的福利方案的蒐集範圍？以及如何蒐集？另外也建議對於投入社會福利之民間團體和人力亦進行掌握。
4. 建議增加利益團體影響面的探討。

十二、內政部社會司（書面意見）：根據社會福利支出（預算）的部分數據提出修正，另外，結論與建議的部分和行政院財政改革委員會之建議類似，期待有更具體可行之建議。

十三、劉三錡校長（審查委員）：

1. 國際比較意義不大，因為台灣和其他西方國家的背景及國情不同。
2. 台灣的稅制和西方國家不同，我國租稅負擔資很低，現況不可能改變，福利支出不易擴張，建議著重在「福利支出現狀」的分析和整合。
3. 可以做各個不同族群間，資源分配之合理化分析。
4. 本研究的範圍太大，很難談整合，建議可以具體的針對某個方案做討論，看現階段的制度有哪裡可以改善。

十四、黃世鑫老師（審查委員）：

1. 我國社會福利支出應是會繼續擴張，隨之而來的即是財政問題，如何將現有資源重新分配和整合才是重點。
2. 應採問題導向，探討現有制度的問題。理論可以不需要深入論述，政策報告就是要針對問題來討論就好。
3. 在資源運用或資源功能方面，可以分為所得彌補和（降低、舒緩）費用兩部分做討論；在資源提供這方面，可以有普通基金和特種基金；在支出面，可以

分別討論非營利組織的支出、政府預算和稅式支出（所得稅減免）三部分。

4. 個人身分重疊的問題也要注意。
5. 合理化是意識形態、價值觀和權力運作的結果，不太需要多談。
6. 國際比較意義不大，因為各國制度都和台灣不同。
7. 針對少子化的問題，我們應該探究阻礙婦女生育的因素為何？要排除這些阻礙而不是給錢了事。

十五、古允文老師(審查委員)：

1. 合理化是意識形態、價值觀和權力運作的結果，期待看到台灣整體的福利體制。
2. 國際比較不能只看支出面，還要考慮收入面和社會結構面，例如談到人口老化和少子化，每個國家有不同的老化程度和依賴率，其福利提供的狀況如何，如此可以勉強將台灣放入其中討論，但福利該如何提供才合理也不得而知。
3. 談整合，從組織整合來看，包括中央跨部會的整合以及中央和地方的整合；若是功能整合，則要討論是依據什麼標準來整合，是左、右還是中間？有三條線可以拉，第一條線是福利需求線，但這條線會有危險，因為不知道問出來的是需求還是欲望，同時此線也會受到政治因素和利益團體的干擾。第二條線是最低工資，看一個人的各式津貼和所得加總至少要多少才夠基本維生。第三條線是貧窮線。以上是現金給付部份，關於實物給付的部分，不同人口群有其特殊需要，如何落實是重點，因為並非每個符合資格的人都需要，而是要確實關照到那些弱勢人口。
4. 研究團隊內部的整合也很重要。

研究團隊回應

一、鄭清霞老師：

1. 關於研究內容，將會儘量納入各部會的意見，但研究仍會以「社會福利支出」為主軸，無法配合改變為各部會希望研究的主軸，例如：住宅政策或勞動政策。
2. 關於研究方法，感謝各位針對焦點團體訪談所提出的注意事項，我們會特別留意，不過，焦點團體是研究方法之一，但並非唯一的研究方法，不會讓焦點團體的訪談結果主導整個研究的結論。
3. 關於政府支出的範圍，將納入相關基金的部分，並隨時與相關單位（例如：內政部）保持連繫，取得最精確的資料。
4. 國際比較仍是可推估未來台灣社會福利支出的比較點，同意加入社會、經濟等變項。而先進國家的因應策略與財政調整，應可作為我國針對未來性政策規劃的參考。
5. 關於結論與建議的部分，本研究主要根據社會福利的供給與需求，分析其過與不及支出，並探討應如何重新分配，多數與會者均強調，應針對問題，提出具體可行之建議，我們會特別注意。

二、傅從喜老師：

1. 審查委員建議本研究應採問題取向之研究策略，本研究團隊將列為後續研究進行之重要參考。
2. 原住民委員會願意提供額外經費，配合本研究辦理焦點團體，本研究團隊表示歡迎。
3. 有幾位審查者提出對焦點團體研究法的質疑和提醒。事實上，焦點團體僅是本研究蒐集資料的方式之一，本研究將參考學者專家已完成之研究報告、政府部門之統計資料等，和焦點團體之資料相對照，再提出本研究之論點。
4. 各單位出席代表建議本研究擴充納入的部分，包括住宅政策的整合、老農津貼與國民年金的整合…等，並不在研究團隊原有之規劃中。本研究團隊將在會後與委辦單位進行進一步之協商，衡量各項議題之重要性與相關性，再決定是否納入。

主席總結：

1. 有關陳處長報告放入經續會結論如下，應列入紀錄以及計畫中。
經續會結論：國民年金制度之開辦應整合現有各相關津貼，使之即早落日，並設計可行之銜接方式，與其他社會保險及社會救助體系相結合。
 - (1) 將現在各項（同目的性質）分歧之津貼加以整合、落日。
 - (2) 國民年金開辦前，中央政府不得再加碼現有各相關津貼或新增津貼項目，並以財政手段約束直轄市及縣市政府，不得自行加碼發放或新增各相關津貼。
 - (3) 考量當前各項社會保險制度之特性
2. 感謝各位與會者給予意見，相關建議將由委辦單位：經建會人力處與承辦單位：中正大學社會福利系，共同會商，參酌各位的意見，繼續完成本委託研究。

附錄四

我國社會福利資源整合與合理化之研究 期中報告審查會會議記錄

- 柒、 時間：95 年 12 月 7 日（星期四）下午 2 點
- 捌、 地點：台北市中正區寶慶路 3 號 經建會 610 會議室
- 玖、 出席人員：陳世璋處長、曾文清副處長、古允文教授、徐偉初教授、傅立葉教授、銓敘部黏南亮簡任視察、內政部社會司鄭文義專門委員、內政部兒童局簡杏蓉專員、行政院主計處吳慧玲視察、行政院退輔會屬以剛科長、宋宜敏科長、行政院勞保處鄧明斌專門委員、行政院職訓局郭淳芳專門委員、台北市政府林艾錚專員、經建會劉參事玉蘭、經建會經研處鄧學修科員、經建會都住處王建成專門委員、經建會財務處郭秋怡科員、經建會人力規劃處周毓文專門委員、陳正民專員、謝佳宜專員、王明聖科員、中正大學王正教授、吳明儒教授、洪明皇、鄭詩菁

壹拾、 紀錄：鄭詩菁

壹拾壹、 會議紀錄摘要(依發言順序)

一、主席：本研究探討現行政策是否能發揮整體福利效益、影響分析及補貼津貼檢討，同時納入先進國家社會福利的實施狀況，也討論政府部門扮演的福利角色。希望本研究能夠針對我國社會福資源的整合與合理化，提出較具體的中長期的政策建議。

二、王正老師與吳明儒老師(期中報告簡報檔)

本研究計畫針對期初審查意見所作的處理，彙整如下：

1. 研究團隊根據期初建議，研究主軸聚焦於三大重點，老年、少子化、長期照護。
2. 關於退撫制度議題，本研究內容有提到公教人員保險、國民年金，但由於軍公教乃屬獨立議題，而非福利議題範圍，因此不是本研究討論的主軸。
3. 關於「少子化」及「軍公教」的問題：
少子化問題本研究將會在談到相關章節時納入討論，例如在第三章第五節、第七章第四節，以及第八章第二節等不同章節討論。軍公教問題會在老年經濟安全部分附帶討論。
4. 關於農委會提出老農津貼的問題：
針對 65 歲以上人口群繼續領老農津貼的現象屬於過度期現象，將會在第八章第一節與第二節討論。

5. 關於勞委會提出的兩點建議：
針對第一點建議(婦女福利部份)，本研究將會在第三章及第四章分別討論(同時，也將在少子化議題時附帶討論)；至於第二點建議(派遣勞動人口)，本研究認為問題較為複雜，屬於另一層面議題的討論。
6. 關於原民會的建議：
針對希望多增加一場焦點座談的建議，本研究將參酌辦理。
7. 關於台北市政府的建議：
 - (1)老人福利如何配合其它福利項目部份，將在第八章回應。
 - (2)國際比較分析部份將在第七章處理。
 - (3)焦點團體部份請參考本研究期中報告之附件一討論。
8. 都住處建議：
有關整合住宅補貼資源實施方案，將在本研究第三章第六節處理。
9. 經建會財務處建議：
 - (1)有關充份蒐集先進國家之相關制度，加強評估指標之建立，將在本研究第五章及第七章處理。
 - (2)有關社會福利對政府財政影響之量化分析，將在本研究第九章處理。
10. 研考會建議：
 - (1)有關全國性和地方性的福利方案收集範圍，將在本研究第六章處理。
 - (2)有關社會福利行政組織與社會福利資源整合之關係，本研究將參酌考慮。
11. 內政部社會司建議：
有關社會福利支出之統計資料分析，將在第六章處理。另外有關最後建議部份，希望有較具體可行之結論，本研究遵照辦理。
12. 劉三錡校長(審查委員)
 - (1)建議著重在福利支出之現況的分析與整合，本研究將在第八章遵照辦理。
 - (2)為凸顯問題的焦點，建議研究範圍不要太大，針對某幾個具體方案做討論即可，本研究將遵照辦理。
13. 黃世鑫老師(審查委員)
 - (1)由於我國社會福利支出將會繼續擴張，因此建議將現有資源重新分配和整合才是重點，本研究遵照辦理。
 - (2)個人身份重疊的問題需要注意，本研究會仔細且謹慎處理。
 - (3)針對少子化的問題請深入分析，本研究遵照辦理。
14. 古允文老師(審查委員)
 - (1)國際比較不能僅看財務面，還要注意社會結構面的問題，本研究遵照辦理。
 - (2)需注意福利資源中央跨部會的整合以及中央和地方的整合，本研究將遵照辦理。
 - (3)建議研究團隊內部的整合也很重要，本研究小組定期舉辦內部協調會議，目前為止已召開六次大型會議以及多次成員間私下討論，將來會更加密集進行。

三、主席

1. 福利資源分配的不公平可分為上下不對稱、水平不公平兩種，要如何朝此方向前進，研究出解決之道，並進而擴大使形成政策，是需要努力的。
2. 內容的概念呈現，有寫法不一致的現象，建議再作統整。

四、古允文教授(審查委員)

聚焦、形成政策是本研究的挑戰，以下提出幾點錯誤及建議。

1. 福利的分類要以人口別或是功能別？一般普遍認為以人口族群來分類比較可能造成分配資源上的衝突，以功能別來分類會是較長期作法。本研究應該要統一，以確定未來政策區分的方向。(第7頁)
2. 第25頁談需求概念的理論較老舊，建議採用較新的理論，如 human need。
3. 第26頁的『league tables』應翻譯成「排行榜」。
4. 第54頁有關各縣市福利支出數據部份，多算一個零。
5. 關於各國比較部份，「支出面」資料豐富整理得不錯，但除了支出面，應一併比較稅收面及老化程度等社會結構面因素。另外，以「每人多少美金」來比較的方式不好，因為不同國家的物價水準並不一致(例如，英國、美國一瓶可口可樂的價格不同)。
6. 關於不同津貼、不同脈絡的觀點很好，也很期待研究結果，建議可參考孫建中做過類似的研究。
7. 地方政府的焦點座談容易形成「抱怨大會」，以至於模糊焦點，建議主持人給予明確議題，再要求回應。

五、徐偉初教授(審查委員)

1. 期待第五章「福利資源運用成效之評估」的部份可以盡速完成，因如何對目前制度進行評估是很重要的問題。建議盡速建立評估指標、給予評估建議及評估準則，也建議同時和委託單位隨時保持聯繫、溝通是否合理及具體可行。
2. 進行國際比較是有意義的，國際比較亦有助於觀察國際趨勢對我國相關的衝擊等，但也必須考慮租稅、人口結構等因素。
3. 關於文章內容錯誤的部份：
 - (1) 第22頁，「地方政府基本需求外福利預算之配置」圖的無異曲線之曲度須再調整。
 - (2) 數據資料不一致。第70頁，台北市在2004年社福支出為170億元；但在第56頁，台北市在2004年社福支出為182億。另外，年度表示應統一用西元或民國。
4. 表6-4的單位為億元，由於數據未做平減，故放絕對數字意義不大，建議用%呈現；第73頁，表6-5中的「社會保險」項目，應在原文中說明該項目不包含健保。

5. 第 91-92 頁處理到稅式支出，會是耗大的工程。稅式支出的影響有直接效果及間接效果，不易在一節的內容中釐清。以稅式支出方式提供的社會福利，有部分是給社福會的提供者，如營所稅及地價稅便有這類規定，或許能修列出這些項目，但金額的設算有其難度。
6. 文字用詞可再斟酌，例如，第 114 頁的「超」寬鬆資產調查。

六、主席(針對古允文及徐偉初委員的發言內容所作回應)

1. 要先對目前整合情況有所了解，再談整合問題。
2. 焦點座談過早，宜先聚焦在討論。
3. 資料不一致應說明或避免。

七、傅立葉教授(審查委員)

1. 本研究導向似以公部門資源的經費預算為主，界定資源後即可整合資源，從需求面來看福利提供是否連續完整。研究策略宜澄清：整合層次在哪？畢竟委託單位是經建會，因此建議放在「中央」層級，跨部會、全盤整體性的討論。而整合的對象、政策、內容等必須澄清，抓重點。
2. 國際比較部份，宜控制因素後(人口、老化程度…等)，再比較資源分配是否合理。
3. 期中報告內容豐富，但看不出資料與最後結論如何扣連，希望期末報告的內容可以具體化、對實務面有幫助。
4. 焦點座談無法看出資源整合問題癥結，應先從專家角度來探討，最後再去觀察實務面能達成的程度。

八、銓敘部

1. 軍公教人員退休制度，係政府基於雇主身份對於受雇者軍公教人員支給退休給與之設計，與社會福利係人民基於國民身分接受政府所為之經濟補貼，其權利義務之發生顯不相同。是以，軍公教人員退休給與並非屬社會福利，建議不納入本研究範圍。惟如研究需要公務人員退撫相關數據，本部當協助提供。
2. 第 37、38 頁，仍將「公教人員退撫基金」納入全國性福利方案，建議刪除。
3. 第 74 頁，表 6-6，「公『務』人員保險」應改為「公『教』人員保險」。

九、社會司

1. 期待第九章(第 120 頁)的結果，希望期末可提出具體政策。
2. 要選擇功能別亦或是人口別的福利區分？還是兩者兼顧？

十、兒童局

1. 第 21 頁，設算經費之考核也包括年度推動項目，加分項目也包括地方創意項目。

2. 第 34、35 頁，「生命歷程取向之需求特性」項目為何只提兒少？其他人口類別不需要嗎？
3. 第 38 頁，有資料重複呈現的現象，有些欄位沒有資料。
4. 第 41 頁，資料過於簡化。第 42 頁，「資格要件」項日本局可提供相關資料。
5. 第 55 頁，不宜將政府之績效考核與「天下雜誌各縣市政府社福力之評鑑結果」之比較，其客觀性、代表性有待商榷。
6. 建議在報告書中附上焦點座談會提綱。

十一、主計處

1. 國際比較不能只單看支出面的差異，還要看稅負依存度，如歐洲百分之九十多，而台灣則僅百分之五十多。
2. 期待可配合國家未來社會變遷，提出未來的因應、遠景。如單親家庭數量急遽增加。
3. 第 38 頁，表 4-1，資料零散，主計處內部有各群體的資料，會後可提供相關資料。

十二、退輔會(依會後提供的發言書言單)

謝謝老師對於退除役官兵輔導照顧業務之指教，惟對於本研究案建議「凍結榮民就養的給付水準(如果政策可行，亦不妨立即取消榮民就養給與，恢復與一般或中低收入戶一般待遇)，……亦即維持榮民與一般民眾相同待遇，二者合而為一，消除因身分別產生資源配置扭曲」乙節，本會基於為國軍退除役官兵輔導照顧事務主管機關之立場，建議維持退除役官兵現行之權益及體制，並請將本會發言列入正式紀錄，理由如下：

1. 世界民主先進國家之潮流：

目前世界許多民主先進國家對於退伍軍人均有異於一般社會福利之特別照顧方式。美國是退伍軍人輔導制度辦的最完善的國家，其組織之龐大僅次於國防部，而英、法、加、澳等先進國家亦有完善之退輔制度，並設有專責機構及預算，與一般社會福利各有執行體系，分立併行。兩岸目前仍處於軍事對峙狀態，國家處境較上述國家更為嚴峻，為保持國軍精壯，厚植國防力量，對常年從事保家衛國軍人，仍應有健全之退輔制度，予以崇功報勳之保障，其因戰或因公致身心障礙需長期醫療或安養或長期服役退伍無工作能力者，所給付之就養給與當有別於社會救助，此一制度自始即為世界有體制之國家及開明之政府必須建構之基礎政策，以奠定國家穩定之基石。

2. 國家施政目的不同：

我國之退輔制度係因應國軍建軍備戰及維持社會安定之需要而設置，屬國防安全體系之一環，所輔導照顧之對象為往昔對國家有卓越貢獻之退除役官兵，屬榮典性質，與國家為維持國民基本生存而施以中低收

入之社會救助性質截然不同。且領取退除役官兵退休俸或榮民就養給付後，即無法同時享有敬老福利津貼、老農年金及中低收入社會福利等補助，「國民年金」亦排除適用，足證在我國「退除役官兵輔導照顧」與「社會救助」是不同施政目標及體系的。

3. 法源與組織體系不同：

(1) 退除役官兵輔導照顧：

依據憲法第 10 條第 9 項「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」、「國軍退除役官兵輔導條例」、及該條例授權訂定之「國軍退除役官兵就養安置辦法」、「國軍退除役官兵就業安置辦法」、「國軍退除役官兵就醫辦法」、「國軍退除役官兵就學實施辦法」等，主管機關為行政院國軍退除役官兵輔導委員會。

(2) 中低收入社會救助：

依據憲法 10 條第 8 項「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」、「社會救助法」、「老人福利法」、「中低收入老人津貼發給辦法」、各縣市訂定之「中低收入戶調查及生活扶助作業規定」及「中低收入老人生活津貼審核作業規定」等，主管機關為內政部及各縣市政府。

(3) 國家對於「退除役官兵退輔制度」與「中低收入社會救助」，從根本大法「憲法」至「法律」以至「辦法」、「作業規定」及主管機關均不相同，顯示二者在制度設計、施政目標、照顧對象、預算編列、執行機關等，均分別執行，不應併為中低收入社會救助。

4. 基於退除役官兵身分享有與中低收入戶不同之輔導照顧係憲法所保障之權益：

大法官會議釋字第 618 號、596 號、485 號、211 號解釋，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。基此，退除役官兵輔導照顧與中低收入社會救助，就本質及憲法體系均分屬不同之性質，予以區別對待，自屬憲法所保障之權益。如驟然停止退除役官兵法律所保障之相關權益，將涉及違反信賴保護原則及公務員怠於執行職務等觸法疑慮。

5. 綜上所述，退除役官兵享有與中低收入社會救助不同之輔導照顧，在法理、國家施政目的及世界潮流方面，均屬憲法及相關法律所保障之合法權益，應維持退除役官兵現行之權益及體制，不宜併入中低收入社會救助。

十三、勞保局

第八章，社福整合方面，希望可將急難救助之大宗—災難救助項目列入。

十四、勞委會

1. 第 110 頁，目前國民年規劃問題尚未能真正克服，希望對於國民年金的財務問

題能有較多探討。

2. 全國一致性保險支出由中央負擔？中央、地方財政負擔該如何調整？
3. 第 71 頁，表 6-4，希望能夠增列地方社福支出結構。

十五、職訓局

1. 表 4-1，第 38 頁，缺少福利服務資料；第 40 頁，「創業貸款補助」有誤。
2. 第 52 頁，敘述多以「支出」面為主，宜多放入福利服務之概念。
3. 第 64 頁，「新貧」之概念此敘述有待商確、釐清。

十六、台北市政府

建議針對與我國民情較接近之國家進行比較。

十七、都住處

所得重分配是唯一福利方式？值得思考。

十八、研考會(書面意見)

1. 期中報告宜呈現初步發現，建議針對文獻分析及焦點座談提出初步的結論。
2. 第二章第二節福利需求之分析單位提及「本研究從生命歷程重新檢視福利需求的型態，以及哪些新興福利需求無法被現行福利制度所涵蓋滿足」(頁 28)，惟後續分析係採制度別、人口別及功能別分析，似未見新興福利需求是否被現行福利制度所涵蓋滿足之論述，建議第二章第二節補充討論何謂新興的福利需求，並將一般人口群、特殊境遇人口群、弱勢人口群等生命歷程之福利需求列表，並以表列之各項需求檢視現行福利制度是否涵蓋周延。另外，第九章我國未來社會福利經費推估與調整方案，除納入人口變遷因素外，建議亦將新興福利需求納入考量。
3. 第六章第二節地方政府社會福利支出演變分析，二、人口別分析第一段最後提及「地方政府的社會福利經費有 35%用於身心障礙者，35%用於老人福利，30%用於其餘的項目」(頁 87)，建議於第五章我國社會福利資源運用成效之評估中，依人口別進行社會福利資源運用成效之評估，以了解資源投入較少之項目(如兒童及少年福利、婦女福利)之效益如何，即是否有增加資源投入之需要？
4. 有關第十章政策建議構想(五)「建議未來行政組織以功能別區分而非以人口別區分」，目前尚未看見相關論述，建議宜於前面各章中加強。
5. 本研究多採用 93 年度統計資料，建議盡量更新至去(94)年的統計資料。

十九、經建會人力處

整體問題

1. 跨國比較研究雖可以看出大致的趨勢，但應配合本文論述的基準與脈絡，試著

- 找出對應於台灣政經發展脈絡下(類似 GDP、老化程度、稅率…)改革的策略，找出主要制度的改革方向，將全面性的探討意涵落實為政策具體可行的策略。
2. P36 福利需求整體建構之考量，本節之論述較為簡化，建議可再加以補充。
 3. P59，有關 2001-2006 年各縣市政府各年度之平均每人社福支出狀況，係以平均數說明，應補充說明這樣的呈現可能較無法看出各地方偏重哪一個福利預算(如老人或殘障)比重較高，且沒有比對各縣市人口特質(如貧窮、身心障礙者人口數的呈現)，所呈現的訊息仍要進一步比較說明較佳。
 4. 國內社會福利策與法制提出一個整體性論述。一方面可便於國際比較，使比較具有意義。二方面可以作為未來政策建議的依據，政策建議的意義以及被採行性也會比較高。希望研究單位能對研究的各個項目予以聯結，綜合我國的經社背景，先確定我國社會福利的模式，進而建議未來適合我國的社會福利制度。日前行政院推出大溫暖套案，其他如長照體系十年計畫、國民年金制度、勞保年金化也都會在近期舉辦公聽，請關注，也可作為政策建議的參考。
 5. 本研究已盡力作現行社會福利資源的盤點，但例如身心障礙者就業基金，社會福利基金，就業安定基金也都是目前相當重要的社會福利財源，請將以上各項基金之籌措、運用，及成效列入研究分析，社福財源分散、法律分散是一現存的問題，有待整合解決。
 6. 各級政府部門甚至包括民間團體的角色，在社會福利工作上都扮演重要的角色，必預加以釐清，其間存在著合作、互補或是伙伴關係等維繫這些關係必須要藉由很綿密的法律機制予以規範，例如設算制度、依採購法(或促參法)的委辦事項。目前都存在著利弊、得失，研究中已有分析，但應就實務面問題予以深入探討，提出修正建議。這些機制都關係著未來社會福利是否可以更大規模推行的設計。(這是一種上下游的整合)
 7. 中央、地方、民間團體之間的角色分工，應該著重在社會福利的效果以及行政的效率，可以參考將來組織改造的方向去思考，例如，去任務化、地方化、行政法人化、委外化，幾個作法提出建議，以便作為業務參考。

細部問題

- 一、P3，因應高齡化社會，OECD 國家針對社會保障度改革的回應方式，約有 7 項策略原則：建議翻譯更為完善，可參考如下
 - 1、公共年金制度應消除提早退休之財務誘因及延後退休之反誘因。
 - 2、提供多元的改革方案以確保高齡勞工具備更多的必要技術和能力以獲得更多之就業機會。
 - 3、追求財政之健全及減少公共債務負擔，包含追求降低公共年金給付及繳交保費之預期提升。
 - 4、以稅賦-移轉、提撥、私人儲蓄和所得等混合系統(a mix of tax-and transfer systems, funded systems, private savings and earnings) 多元方式來提供退休所得，達成分散風險、平衡代間負擔及允許個人彈性退休選擇之目標。

- 5、健康及長期照護體系更多重心放在重視成本效率 (cost-effectiveness)，醫療預算和研究應該朝向降低生理依賴性，且發展虛弱 (frail) 老人長期照護之明確政策。
 - 6、Advanced-funded 年金系統發展應與加強金融市場基礎建設同時進行，包含建立現代和有限的規範架構 (regulatory framework)。
 - 7、策略性架構應放在國家級的層次，以調和 (harmonize) 這些高齡化改革，以確保合適的實踐和公共了解的和支持的建立。
- 二、P31-33，表 3-1 跟 3-2 完全相同，另家庭平均每戶人數與可支配所得已有 2005 年資料，請一併更新。
 - 三、P37，最後一段，公務人員退「輔」基金，應改為「撫」
 - 四、P40-51 資料印製方式不易翻看，請留意期末報告的印製方式。
 - 五、P53，第三段，表「00」應該為表「4-2」
 - 六、P54(一)地方政府……根據表 4-3 可以得知各年度各縣市的社福支出情形。其中，2001 年台北市為當年度社福經費最多之縣市，約兩千兩百多億元，其次依序為南投縣(一千八百多億元)、台中縣(一千五百多億元)、是否為兩百多億元、一千八百多億元之誤植。
 - 七、P60，表 4-6，單位：應增加「比例」。
 - 八、P70，表 6-2，我國各級政府社會福利支出占其總決算的比重，縣市與鄉鎮市，是否係平均值，應於 P67 倒數第二段及本表中說明註釋清楚。
 - 十、P74、75 相關政府支出可否統一以億元為單位。
 - 十一、P102，最後一段 1996-200 年，少一個數字。多數先進國家都從傳統倚重現金「幾」付，應改為「給」
 - 十二、P110，表 8-1，應係統記 94.12 領取人數為基準日，所以老年農民福利津貼應為每人每月四千元，再註記 2006.1.1 調高為五千元即可。
 - 十三、P111，最後一段提及社會救助平均每人每月給付金額 (民國 94 年) 現金部分僅 2833 元，與附加低收入老人生活津貼及低收入身心障礙生活補助為低，資源配置不合理。是否應補充說明未包含醫療、社會福利等非現金式或實物補助，應完整的比較，否則導出的結論可能有問題。
 - 十四、P119 最後一段…… (或未來規劃中的長期照顧保險體系)，長照保險政策還未形成。

二十、劉玉蘭參事

1. 以章節脈絡而言，本文是從整體討論到細部討論。台灣部份有細部討論，但缺乏整體性。國際比較部份缺乏與台灣的比較。
2. 不要單看數據呈現即評斷資源合理性與否，建議除了數據表面判斷，能有更多專業性的深入分析。
3. 第 32 頁，表 3-2，該表格具有意義，建議加入「平均每戶移轉收支」及「平均每人移轉收支」。

4. 文中建議用「家戶」為福利單位的觀念，須再多考量。「稅式支出」也未必是好的解決方式。老人照顧用社會保險方式辦理未必是好的。
5. 第 59 頁，表 4-5，北市、北縣差異大，卻未列入比較。第 73 頁，建議表格內容加入「合計」項目。
6. 第 7 章可再加入台灣的資料。
7. 不同章節之間必須能夠串連。

二十、主席結語

請與會各單位將所提建議交予中正大學團隊，另外，也請中正大學團隊控制研究計畫的處理進度，期末審查將於 96 年 4 月舉行。

壹拾貳、 散會（下午五點）

附錄五

我國社會福利資源整合與合理化之研究

期末報告審查會會議記錄

- 壹拾參、 時間：九十六年五月十一日（星期五）下午一點
- 壹拾肆、 地點：台北市中正區寶慶路3號 經建會地下一樓 B136 會議室
- 壹拾伍、 出席人員：陳世璋處長、古允文教授、徐偉初教授、傅立葉教授、銓敘部代表(林秋雲專委)、內政部社會司代表(鄭文義專委)、財政部(倪麗心專員)、行政院農委會(曹昌文技士)、行政院退輔會(厲以剛科長)、行政院勞委會勞保處(陳惠蓉科長)、行政院原民會(王惠玲科長)、經建會經研處(黃舜卿)、經建會人力規劃處(周毓文、曾文泊、謝佳宜、王明聖)、經建會財務處(郭秋怡)、國立中正大學(王正教授、鄭清霞教授、傅從喜教授、洪明皇、陳彥蓁、邱柏儒)
- 壹拾陸、 紀錄：邱柏儒
- 壹拾柒、 會議紀錄摘要(依發言順序)

一、主席：

本次的期末報告審查會議主要有幾項重點要進行觀測：

- (一)、檢閱本次期末報告內容是否有根據期初與期中的檢討過後，確實符合計劃研究書所要求的內容。
- (二)、對於三位老師於期中審查時所提出的意見，王老師和研究團隊在此也有做一番的整理與回應。
- (三)、關於報告內容中的新發現是我們所期待的研究成果，同時，在新的發現之下本研究提出之新創見，是我們所期待的研究成果，但是，關於這些內容的可行性，亦是需要透過專家學者們的審視。
- (四)、有關期末報告初稿的內容，某些資料和數據有更新的必要性。

另外，最近幾個相關會議，如台灣經濟發展問題的社會福利套案，以及我國長期照護十年計劃，其相關內容也應呈現在本次的期末報告。

二、王正老師：

有關期中審查的回應：

- (一)、有關古教授所提出之需求概念的問題，已有做適當的反應。
- (二)、有關徐教授的國際比較建議，本研究已將相關因素納入考慮。

- (三)、關於傅教授所提之具體化呈現方式，本研究亦採用。
- (四)、社會司提到期望有具體的政策建議，本研究亦達成了該項目標。
- (五)、兒童局所給予資料重複的意見，本研究已將重複的資料刪除。
- (六)、主計處期望將稅負的國際比較納入報告內容，本研究也有採納。
- (七)、退輔會於期中審查時認為本報告有關榮民福利的討論較趨於激進，本研究已有所調整。
- (八)、勞委會期望本報告也能納入國民年金的討論，本研究已採納。
- (九)、研考會期望研究團隊能分析一些新的福利需求，我們在建議的部分有進行討論，尤其是兒童津貼的發放，我們有提一些新的看法來做處理財源。
- (十)、有關經建會的建議：有關跨國比較與台灣政策脈絡之比較關係，本研究團隊已有處理。另外，針對細部建議的部分，研究團隊已依其建議進行修改。

三、主席：

請問審查老師以及各部會代表，對王正老師的報告，有沒有什麼看法與回應？

四、銓敘部：

於先前兩次的審查中有提到，有關軍公教的退休給予，應是屬於政府與公務人員的雇傭關係，而其是否符合社會福利政策的一環，這部分的討論似乎一直沒有被研究團隊所採納。

五、王正老師回應銓敘部專委：

記得在前兩次審查的時候，銓敘部有特別提到軍公教的部分，因為有你們的政策主張，故建議本研究不要去碰觸該議題。因此，在報告內容某些統計數據雖有提到軍公教的部分，但於第九章的結論與建議中皆無觸及該議題的範疇。

六、王正老師、鄭清霞老師與傅從喜老師（期末報告內容）：

（一）王正老師：

1、基本上，我國社會福利政策有四種策略：

- (1)、所得重分配—屬於社會救助
- (2)、差異補助—屬於社會津貼
- (3)、風險分攤—屬於社會保險
- (4)、風險預防—屬於福利服務

2、本篇研究報告列舉了六項資源配置的原則，其主要架構是參考先考古教授所撰寫之社會福利白皮書的建議，但在內容上有進行調整與

變更。六項原則分別為：需求原則、效率原則、積極原則、均衡原則、整合原則，以及前瞻原則。

（二）傅從喜老師：

本次期末報告有三個重點，除了方向性與制度性的建議之外，亦有各位先前所期待的國際潮流背景與分析。此處先就各國經驗的部分來做呈現：

- 1、西方各國的依賴比趨勢是屬於先降後升，台灣現在正處於下滑的階段，但因少子化的緣故，未來將會急遽上升。
- 2、近年來，西方各國與台灣相同，皆在家庭結構上產生質變以及經歷低生育率的風險。
- 3、家庭與工作之間的關係，是世界各國亦是台灣所面臨到的困境，故在之後的報告內容，也參考西方各國的經驗以及因應台灣社會的發展，進一步提出相關的建議。
- 4、有關婦女勞動參與率和生育率的討論，以南歐的經驗來看是屬於雙低，但北歐方面則屬於雙高，就台灣來看，我國是屬於雙低的狀況，故後面所提之相關政策建議亦會針對這個部分，來尋求改進的方向。
- 5、有關社會政策的討論，OECD 國家的經驗並不單就現金給付與社會保險的面向來去探討，還是結合教育、稅制和勞動市場等因素去做全面性的思考，而要因應家庭與勞動市場的轉變，正是需要這樣的全面性思考。
- 6、就世界各國的經驗來看，除了現金給付的發放之外，亦有許多服務和實物給付的擴充，而這個部分在與焦點團體的座談中，福利團體亦提到我國現金給付與實物給付之間是相當的不均衡。

針對以上各國的趨勢和台灣的狀況，以下就會分兩個部分來做討論，第一個部分是我國未來社會福利資源配置的方向性建議，其次，則是制度性的建議。有關方向性建議的內容如下：

- 1、「家庭」依然是台灣長期以來所重視的單位，儘管先前提到有某些結構性的改變，但基本上，仍是以家庭做為福利政策方向的考量基礎。
- 2、隨著社會的變動，社會福利的需求亦是不斷的在轉變，新興的福利需求即是行政部門與政策規劃部門需要掌握的。
- 3、建議行政部門可定期或對特定的弱勢人口做福利需求調查。
- 4、現今許多福利措施皆是採用委辦或合作的方式來進行，故認為地方政府與民間團體還有許多合作的空間，來提升服務進行的能力或能量。
- 5、社會福利的整合是本研究的重點，現行制度下，很多的現金給付在給付資格或給付水準的設計上雖有很大的差異，但在給付行政和給付

業務上可以適度的整合。另外，關於許多因應高齡化的福利服務，其涉及的範疇亦含括社政與衛政部門，這方面也建議可從行政院組織法的大架構進行處理。

- 6、本研究也整理出不同身分別可獲取的福利給付有相當大的差異，本研究也建議盡量避免給付差異（尤其是現金給付的部分）的擴大。
- 7、現今許多社會福利方案是屬於「同時領受」，即若具備請領資格，即可獲取一整套的福利給付，此「全有全無」的制度設計在相當程度上是必要的，但這樣的設計亦不全然符合公平正義與弱勢優先的原則，因此，這樣的設計也應可做適度的調整。
- 8、建議婦幼方面的福利政策能有更多的投入，以因應未來人口變遷、勞動參與，以及兒童發展需要等多面向的議題。
- 9、對於符合特定資格，即可同時領受屬於該群體之福利給付的制度，事實上，即讓某些團體享有過多的福利給付。倘若現行的制度無法從事刪減，則建議避免再對某特定的團體做大幅度福利擴充。
- 10、現金給付的擴充應當謹慎處理，其它相關實物給付以及福利措施則是仍有很多發展的空間。
- 11、建議福利方案的實施多採積極性的方向，例如協助失業者再就業。此外，現行許多社會福利服務皆是免費的，未來也可朝向收費的方式，逐步發展更多元化的方案。
- 12、有關前述的建議，即表示未來的福利支出仍有成長的空間，但是更重要的，福利優先性排序必然是未來政策規劃上的重點。

（三）、鄭清霞老師：

本研究計劃主要提出了六大項的制度性建議：

1、老年經濟安全保障

- (1)、適度調整國民年金保險費補助，建議比率如報告內容所示。
- (2)、國民年金保費計算公式，如報告內容所示。
- (3)、本研究主張年金被保險人可在勞保與國保的體系間轉換，年資亦可併計。
- (4)、對於領一次金者，其仍無法獲得制度性的經濟安全保障，本研究建議領取年金者若未領取到一次金的額度，則補足其差額。
- (5)、建議具有勞保和國保雙重身份者，其年資與給付可分別計算再合併領取，但不得重複領取 3,000 元的基本保證年金。
- (6)、建議賦予具勞保年資者領取年金和一次金的選擇權。
- (7)、本研究建議採用具差異補助性質的身心障礙者津貼制度，補助的水準可依障礙等級來劃分，如報告內容所示。
- (8)、適度調整國民年金給付的內涵。
- (9)、建議由身心障礙的福利體系，來處理障礙津貼的發放。

2、社會救助制度

- (1)、適度調整社會救助給付上限的設計
- (2)、整合各項津貼以及實物給付的資產調查規定，以降低行政成本提高效率 and 效益。
- (3)、有關老年問題可透過國民年金體系處理，老、貧的問題即透過國民年金與社會救助來處理，若為老、殘、貧的問題則可透過國民年金、社會救助以及身心障礙福利體系來分別解決。

3、財政政策

- (1)、建議六十五歲以上老人，無論是個人申報或被扶養，其免稅額皆為一般免稅額的 1.5 倍。
- (2)、建議六歲以下兒童的免稅額也是一般免稅額的 1.5 倍。
- (3)、建議六歲以下兒童的托育費可列舉扣除。
- (4)、建議長期照護費用亦可列舉扣除。
- (5)、建議教育費用的列舉扣除，應從過去的「每戶」調整為以「每名」學生為單位。
- (6)、建議社會保險以及個人年金保險的部分直接給予全額免稅。社會保險的老年給付是維持基本的經濟安全，故可維持免稅，但在個人年金保險的部分，現今規範為免稅，而此處建議列入所得課稅，此項措施亦可彌補前項敘述提高列舉扣除額所造成的損失。

4、兒童經濟安全保障制度

- (1)、建議政府將降低兒童的貧窮率做為一個政策的優先目標。
- (2)、主張以社會保險制度來建立普及性的兒童經濟安全保障。以社會福利財政的觀點來看，同步思考育兒給付和老年給付，促進兩者連結，使社會保險制度同時存在老年給付和育兒給付。這樣設計的最大優點在於現今育兒給付的受益者，即為未來老年給付的貢獻者。
- (3)、針對前項所提的制度設計，本研究亦進行初步的設算。若以勞保為例，其所增加的費率大概為 0.72 到 1.78 之間。

5、中央與地方福利資源整合運用

- (1)、中央層級缺乏整理社福資源分配規範機制，造成地方社福資源分配不均或過度浮濫的問題。故建議重新檢討福利基金運作的問題。
- (2)、中央政府與地方政府所提供之福利資源集中在現金給付的方面，且給付標準有不一致的狀況。

6、家庭政策

- (1)、建議對於家庭所應承擔之福利角色必須再加以界定，以取得共識。

- (2)、建議建構一套完整之友善職場的家庭政策。並建議政府讓每位育有幼兒之雙親，對於如何在工作與家庭角色間取得協調的方式，提供有周延的選項。
- (3)、最後，有關幼托整合的部分，本研究主張：第一，托育政策的制定不應該急就章，必需將各利益團體納入考量。第二，幼托整合是國際不可逆的趨勢。第三，幼托體系的建構是必要考量孩童的多元需求。第四，老師的家庭訪視、家長與社區的參與應列為重點。第五，提供服務的專業人員的工作環境、勞動條件、以及專業訓練與服務的品質息息相關。第六，行政組織的能量與協調性對於托育體系的責信品質保證相當重要。

七、徐偉初老師：

- (一)、各章所做的分析內容相當豐富，但其與最終研究成果和結論的連貫性看似薄弱，故建議於各章的分析撰寫上，於最後簡單描述依照前述分析所得之重點論述。此項做法的優點不僅能強化各章分析與第九章結論與建議的連結度，另外，也讓政府部門在閱讀報告內容時，能夠較輕易的掌握在各章分析架構上下所得到之重點論述。
- (二)、各項政策建議將會使政府增加多少負擔，是有評估的必要性，並不建議要做到十分精細的計算，但認為需處理。
- (三)、有關如何評估福利經費的運用「效益」，以及資源運用「合理化」的兩個部分，期待能看到數據性的指標，或許可從需求面或供給面的差異來進行研究，當然，也不排除能加入其它的因素共同進行評估，以期建立一個客觀、全面性且較為普遍所接受的福利標準。然而，由於報告的內容相當豐富，在此並不建議將所有福利內容納入評估，此處是建議可選擇某幾個目標團體（如：老人），審視其福利資源運用狀況，進一步的來建立運用成效與合理化指標。
- (四)、在本篇報告中，有關福利需求尚未被滿足的描述，主要是在焦點團體訪談的章節，但以焦點團體座談作為政策建議的依據，在此認為有斟酌的必要性。若其重要性不高，則建議可將訪談的部分放置附錄，做為本研究的參考。
- (五)、有關老年給付與育兒給付連結的想法相當創新，但是否是所有與老年給付有關的保險都要這樣來實施，或者只是針對國民年金制度，這個部分希望期末報告的內容能有更清楚的描述。

八、主席：

感謝徐教授的評論。在此有兩個看法要說明：

- (一)、期末報告最終必需要撰寫中文和英文的摘要，以讓閱讀者能清楚掌握本篇報告的重點。

(二)、社會福利支出是有增加的空間，但關於各項政策建議的財源問題，確實是有評估的必要性。

九、古允文老師：

(一)、建議第二章我國社會福利政策之定位與發展的內容，改採以行政院二零零四年的福利政策綱領為主要架構。

(二)、所謂保證年金的概念是如何定義？其於現今的國民年金規劃中是否依然存在？該措施存在的必要性有討論的空間。

(三)、有關我國社會救助的政策，目前在討論上有幾個爭議性的環結點：

1、家庭責任。該如何定義「家庭」，「誰」該併入家庭單位的計算。

2、工作倫理。過去的制度對於有工作能力但無工作者，仍會以基本工資設算其所得，然這項制度與現實情況有所落差，現今社會的確有許多被制度視為有工作能力者，但卻是找不到工作，故以基本工資設算的方式不盡合理。

3、中央與地方政府責任劃分的爭議。

此三大環結是現行社會救助制度上的限制，因此，假若在結論與建議的內容不去處理這三個部分，恐怕社會救助的問題依然無解。

(四)、焦點團體的回應相當豐富，但不建議將所有的觀點納入考量，建議還是以總體政策面來做考量。

(五)、本研究重點是福利資源的「整合」，在整合面上的區分方式有很多，如：人口別、功能別等，研究團隊在此運用服務提供的性質（稅式支出、現金給付、實物給付）來進行分析，是相當不錯的做法，但建議可進一步思考這三個部分的資源分配各有多少，以利總體資源整合的政策規劃。

十、傅立葉老師：

(一)、事實上，本研究主題所牽涉的範疇相當廣泛，也或許因為如此，使研究團隊的報告內容亦是包羅萬象。然而，這樣的寫法使得某些部分的內容僅停留在理念和概念性的討論，某些內容又是已直接撰寫得相當詳細，而未看見背後的理論基礎。但鑒於時間上的問題，建議研究團隊可選擇幾個部分內容，充實理論基礎並向下發展，至於其它屬理念性的相關討論，則可建議行政部門若要進一步的發展和討論時，可以怎樣的來進行。

(二)、有關第四章和第五章都是很好的內容，但問題也在於大多突顯出了問題，而未再進一步做延續行的討論。就第四章來看，例如：在82頁的內容當中，提到了地方政府認定缺乏公平和效益的項目，但為何會造成這樣的情況，且在這樣的情況下又應採取怎樣的調整措施等，後面的章節卻無再做更深入的討論。又以第五章來看，其提

出福利方案間的相互關係，但後面的章節也未依照前述的內容來進行討論，而是直接的進入焦點團體的訪談，這樣的銜接性較顯得不足。

- (三)、主張以社會保險制度來建立兒童普及性的保障，是非常新穎的想法，但其建議先前的理論背景似乎需要更多的支持，同時，兒童給付究竟要與那一個保險體系做搭配，文章之中似乎也較少論述。此外，由於老年給付是較屬於個人化的制度設計，兒童給付則較屬以家庭為單位的給付制度，兩項不同給付基礎的制度在整合銜接上也存在一定的困難度，因此，這裡亦提供以家戶所得為基礎的方式(如二代健保的設計)，給予兒童給付制度設計的一個思考方向。

十一、銓敘部：

對於報告內的數據資料，在此有要做一些澄清：

- (一)、p46：老人經濟安全部分，其中在「公教保險養老給付」之「財務來源」的內容，公立學校教師只有政府補助，而私立學校教師則是有政府與私校共同補助(私校被歸屬為雇主)。故在此建議將其撰寫的更清楚。
- (二)、p144：公保給付自八十八年五月三十一日以後，採取雇主自付盈虧的方式，若有虧損則需調高費率，所以這個部分的最後給付責任似乎也不是由政府來承擔。
- (三)、p148：退撫基金的部分，軍公教的退撫基金是個別獨立的，僅是也一併交由退撫基金去營運。其次，自九十三年一月一日起，政務人員是沒有加入退撫基金的。第三，現今的提撥率已是12%而非8.8%。另外，私校人員的退撫基金與公務人員是不相同的。
- (四)、p154：依照報告內容，軍公教保險目前的稅賦處理型態為EEE的方式，但現今公保給付制度下，被保險人所需負擔的35%，皆屬於被保險人的薪資所得，已需要課稅，這樣似乎應排除在社會政策中賦稅優惠的範疇之外。

十二、社會司：

p245：其第七項有關「同時領受」的描述，建議可再加入一段清楚的描述，如：朝向什麼方式去避免這樣的問題。這樣也可避免讀者誤以為是重複領取的疑慮。

十三、財政部：

- (一)、某些課稅規定的部分可能要再做更新，如全民健保自去年開始實施的列舉措施與限制等。

- (二)、自 140 頁以降之稅式支出的章節，其中許多現行政策規定的介紹，皆整理自 147 頁二零零三年研究報告的表，但這個表其中有部分內容並不是很正確，建議進行修正。
- (三)、有關老年給付稅式支出的估計 (p158-p160)，這些分析下所最後得出的結論，表示稅式支出的額度是逐年一直在增加，但不知研究團隊對於這樣上升的趨勢，可否進一步說明其背後的意涵為何，以及又有什麼樣的看法與建議，
- (四)、在稅式支出的章節最後，提到老年經濟安全方面，研究團隊建議採 EET 的做法，但在 161 頁改革方向建議的內容，EET 又區分成好幾種，研究團隊建議有的全額扣除，有的則是限額扣除，且在領取階段，有的建議定額免稅，有的建議全額免稅，有的又建議全額課稅。此處的內容似乎有點混亂而看不見主軸，同時，也不是很清楚該建議措施的理由。
- (五)、最後，有關增加某些扣除額的建議 (如長期照護費、教育費等)，此處不大清楚為何會直接從前述稅式支出的內容，引導出這些結論，故想要進一步了解這些建議背後，是否其它相關的背景或評估。

十四、農委會：

無意見。

十五、退輔會：

- (一)、有關國家對退休官兵的照顧，是否應採國際性的制度性比較。西方許多國家在這方面亦有編列一定的經費，且更重要的，它是一套與社會分立並行的制度。故我國對退休軍人的照顧，大致上也是延襲西方先進國家的制度。因此，若僅就我國社會救制度來與退役軍人照顧制度比較，而未參考國際經驗，似乎有點未盡完善。
- (二)、p112：第二項第一段倒數第三行，有關榮民領取福利給付的部分，事實上，在榮民就養辦法的規定中，是有資產調查的限制，故敬請更正。
- (三)、p113：第三項第一段第三行的描述，實際上，除了身心障礙者補助之外，若有領取榮民就養給與是不得再領取其它相關的福利給付。
- (四)、p214 與 p215：有關領取榮民就養給付與身心障礙者補助的部分，退輔會查證，近八成五的縣市在領取榮民就養給付後，若符合身心障礙者補助之請領資格，亦可獲得給付，補足與基本工資上限的差額。但就這個部分而言，低收入戶亦享有這樣的權利。此外，在台中市、屏東縣、台東縣和金門縣這四個縣市，榮民是不能同時領取身心障礙者補助與榮民就養給

付，此處建議做資料上的更正。

- (五)、p221：軍人保險與公教保險不同，軍人保險並未有老年給付，軍人服役滿五年後，退休後就會有軍人保險退休給付，大多數軍人服役不滿十年就會退休，且退休領取額度不高。現今國民年金制度規劃將領取過退休金的軍人排除在外，這樣的設計可能會使退休軍人在社會保障體制下有所謂的空窗期，於老年時也未能有經濟安全的保障。

十六、勞委會勞保處：

- (一)、有關 p228 與 p247 勞保年金與國民年金銜接的部分，由於現今國民年金與勞保年金的規劃草案有相似之處，故建議於報告的制度性建議當中，可不用再有太多的著墨。
- (二)、p232：身心障礙津貼設計的立意良善，但鑒於現今國民年金有規劃身心障礙者的基本保證年金（3,000 元），因此也建議此處津貼的設計，是否也能以 3,000 元做為一個基準。
- (三)、p234：有關身心障礙年金與老年年金僅能領取一份的內容，因本屬社會保險的原則，故建議不用在此特別描述。
- (四)、p235：兒童給付與老年給付的連結是很新的見解，但此處由於不甚清楚該項措施的理論基礎，故如果就勞保來看，勞保給付基本是以各項所得喪失為前提，但育兒給付似乎較屬普遍性的人口政策問題。因此，建議採如傅立葉老師所提，以全民性的保險來處理會比較妥當，並且，這個部分若能引用更多國外資料來輔以說明，內容也會更加充實。

十七、原民會：

- (一)、有關原民會的補助措施，其目的在於提供機會，以促進原住民能夠適應不同文化下的大環境。故建議研究團隊於報告內容的撰寫上宜趨謹慎。如 111 頁的內容，現今在許多原漢通婚的例子當中，亦有許多孩子是放棄原住民身份的。
- (二)、p245：贊同第四點建議。
- (三)、p245：關於第六項建議，建議不僅以經濟弱勢者為補助的優先對象，同時也考量偏遠地區的福利資源分配。

十八、主席：

感謝各部會的意見，除了在場的諸位代表之外，在會後也會有一些其它部會的書面意見，供研究團隊參考。現在就請王老師來做一下回應。

十九、王正老師：

感謝各位給予寶貴的意見，剛才有許多有關國民年金的意見，由於最近該政策規劃的變動迅速，因此，在撰寫上也不斷的注意相關資訊來做修正。而有關經建會與各位所關心的財源問題，我們會在之後嘗試進行大概性的推估。另外，在兒童津貼的部分，現今政府似乎規劃了四百多億的經費來處理，但若採用鄭老師所規劃的社會保險制度，即為政府節省了相當可觀的支出。最後，有關各位的意見，研究小組會盡最大的能力將之納入研究報告的內容。

二十、鄭清霞老師：

感謝各位的意見，以下就幾個部分來進行補充說明：

- (一)、關於以社會保險制度提供兒童給付的理論基礎，由於從國外的經驗是看不到這樣的設計，故這項措施是屬於本研究團隊所創新的建議。至於這項建議的基礎，也是以政府財政負擔來做考量。
- (二)、現今國內老年的貧窮率雖在下滑，但兒童的貧窮率卻一直上升，在這樣的背景之下，研究團隊強烈主張，若能承認老年人是一個個體，也應承認兒童是一個個體，且進一步的由社會整體去承擔經濟安全的責任。
- (三)、回應勞委會提出工作所得減少的问题，若把育兒當作一個風險的話，其表示的是支出的增加，亦即所得的減少。
- (四)、又以社會保險的方式來實施，原先會擔心費率上漲的問題，但就育兒這個部分可能就沒有這方面的考量，因為越多來請領育兒給付者，即表示其多生小孩，這也恰好符合我們現今的政策目標。
- (五)、回應實務方面的做法，研究團隊建議在所有的社會保險制度，只要其是有老年給付的，也都加入育兒給付的設計，並且，同一孩童的父母親即便可能分屬不同保險體系（如父親是勞保，母親是國保），仍僅能選擇其中一個保險體系請領育兒給付，不能重複領取。但在實務上，研究團隊有討論到給付究竟是要與投保薪資做連結，抑或採取定額給付的方式，這個部分可能要再更細部的思考。最後，由於勞保的資料最為完整，故也才以其做為設算的基礎。

二十一、傅從喜老師：

關於第五章福利方案相互關係的內容，較屬規範性的分析，而同時領受的部分，也是做一個學理上的原則性處理，若真要在福利項目上有所緊縮或裁減，恐怕對於行政部門也有實行上的困難性。因此，本研究提出的原則性方向，也是保留比較大政策彈性空間。

二十二、主席結語：

方才會議中所提出的各項意見，研究團隊應已將之記錄。

壹拾捌、 散會（下午三點）

各部會與審查委員之書面意見

經建會人力處

壹、整體問題

- 一、第四章主要針對我國現行社福方案現況予以分析，分為全國一致、地方特殊等兩層次的福利方案，惟地方特殊福利方案一節卻全以各縣市之社福支出來分析，並未真正列出各縣市之特殊福利方案，除無法與第一節之撰擬方式與內容呼應外，且其內容與第六章有所重疊，建議調整該節內容。
- 二、第五章為福利資源運用成效之評估，第一節提出評估準則，卻未用以針對第四章所提之各項方案進行評估，與第八章各節分析內容之關連性不如第二節所提之四項指標，應說明在此所提的評估準則與相關分析之關連性何在。
- 三、其從福利資源供需整合與配置之結構進行探討，其中針對福利需求以「需求性質為導向」、「以人口族群為區分」及「生命歷程為階段」等觀點切入，然後續章節的內容討論似乎較不明確，站在福利資源整合與合理化之觀點下，未來政府相關政策應如何設計？
- 四、社會福利資源整合之跨國比較中，雖針對整體社會福利（區分為老年、健康、身心障礙及家庭四大類）進行分析，似乎無法看出各大類中，其內部福利需求相關預算編列消長情形和未來發展趨勢，各大類內部是否有細部項目之支出變動。其對應與國內政策改革方向之思考為何？
- 五、研究內容之脈絡發展似欠缺一體性，流於塊狀文章之組合，以致若干章節的鋪陳或架構有所重覆，建議對通篇報告的作整合性潤飾。
- 六、本會研究需求之一是要研析主要國家社會福利支出規模及範圍，以及因應人口結構變遷之社會因素，所採行之變革措施。但研究報告只以OECD的資料作跨國比較，並未與台灣作比較，與投標時的預期構想有落差。

貳、細部意見

一、第三章

- （一）、p34 之表 3-3 內容不完整，請補充。

二、第四章

- （一）、頁 62 表 4-2 各項數據已有 95 年底資料，部分欄位空白，請更新補

充。其次，原住民敬老津貼發放對象為 55-64 歲者，此部分受益人數恐不宜加入佔 65 歲以上人口之比例。另本表與頁 213 表 8-1 重複，是否應予以調整，請考量。

- (二)、頁 63 指榮民保障最為周延，較身障者更為優惠，該論述恐引發政治性爭議，應妥慎處理。同段落提及外配家庭補助是否有地區失衡？研究應予以檢驗，不宜留下疑義。
- (三)、頁 95 所提中央與地方整合的問題中第四、第五兩點非關整合，請重新考量。另所提及英國之全國統一社福支付處之功能與機制應作更詳細深入之介紹，以作為政府部門的施政參考。
- (四)、第三節對各縣市調查之問卷應採附錄方式列入報告中。

二、第五章

- (一)、頁 99 第四段提到老人各項現金給付，由於其性質不同，並無同時受領之問題，此段論述似不宜放在同時受領項下。

三、第六章

- (一)、本會委託計畫目的之一是要對於各種社會福利資源過與不足之處加以瞭解，研究如何整合，以發揮最大效益。頁 125 指出兒少缺少普及性措施，請提供具體建議。

四、第七章

- (一)、頁 163 第段第 4 行說明德國與日本平均扶養比在 1960 年即為最佳例子（從表 7-1），從表 7-1 似乎無法看到此論述之證據。

五、第八章

- (一)、頁 212，提及保險及救助之間的銜接問題，現行國民年金法（草案）已有類似設計，其中第 25 條規定：「被保險人得申請減領保險給付；其申請，一年以一次為限。前項減領保險給付之期間至少一年，一經申請減領，不得請求補發；相關減領保險給付之辦法，由保險人擬訂，報請中央主管機關核定發布。」係考量領取本保險相關給付將列入所得計算，為讓低收入戶及領取低收入老人生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費、原住民敬老生活津貼及榮民就養給付等弱勢族群，不會因為領取本保險相關給付，致全年總所得金額超過社會福利津貼規定之門檻，而喪失原請領相關救助津貼或補助之權利，爰於第一項規定被保險人得視個人申領社會福利津貼之需要或其他考量，申請減領保險給付，且申請減領保險給付一年以一次為限。由於相關救助津貼或補助每年進行資產調查一次，為避免民眾投機，於資產調查後即要求提高或補發保險給付額度，爰於第二項規定減領期間至少一年且不得請求補發，並授權另定辦法以為詳細規定。
- (二)、頁 214 之相關津貼財務推估資料引用，請註明來源。並加註現行國民年金法（草案）已經 96 年 5 月 2 日行政院院會討論通過，並

於同年5月3日以院臺內字第0960085274號函送立法院審議。現行之設計，即將現行敬老、老農等津貼逐步納入國民年金制度，並定期檢討原住民敬老津貼之政策，回歸社會保險機制，當能逐漸改善財政失靈現象。

- (三)、頁214針對(一)資源分配，上下不對稱，社會救助論述部分僅比較現金，未提及非現金給付福利，比較基準不完整，可能論述的結論(主體系之保障較次體系差)仍待進一步確認。是否應補充說明未包含醫療、社會福利等非現金式或相關實物補助，完整的比較較為恰當。
- (四)、頁219-223之內容請更新為最新國民年金法(草案)規劃之內容，頁225-229四、檢視老年給付之設計也請配更新後之內容加以改寫。
- (五)、頁223及224建議原住民政府保費補助70%，較符合公平及比例原則之論述為何？健保中針對農民，政府補助70%係比照農保之保費補助，國保繼續延用是否適當？
- (六)、頁233最後一頁所提國民年金給付項目僅需含括老年給付及喪葬給付即可，相關國家之國民年金給付內容設計是否也是如此？除為了降低費率考量外，是否加強理由之論述。

六、第九章

- (一)、頁235-236提及各社會保險中提供育兒給付(針對6歲或3歲以下之幼兒每月提供3,000元)，與現行各國之作法是否一致？且各保險皆將育兒給付費率算入保險費率，然僅限定父親與母親一方申請，是否適當？若父母皆暫時無工作，是否建議國民年金保險也應提供育兒給付？
- (二)、頁247國民年金之給付水準建議配合最後草案內容調整外，其建議從基本年金3,000元+月投保薪資*0.06%*月份數，則依據研究團隊設計公式(相較於現行設計)，所算出投保40年之被保險人之老年年金之保障是否足夠。

徐偉初老師

- (一)、請再進一步確認p17中圖2-3的正確性。
- (二)、p203：台灣方面的資料應該有誤，數值不應該這麼高。
- (三)、p201：台灣的資料有誤，數值不應該這麼高。
- (四)、p208：有關表7-18社會安全保費占GDP的比率，其內容五項(是否包括政府負擔的部分)數據是否正確，也請再斟酌(數據應是無誤，但請再證實)。

財政部國庫署

- 一、p66：表 4-3，表頭與數據分離，請修正調整，俾利閱讀。
- 二、p66、p127：表 4-3、4-4、6-10，建議採相同資料來源，並以審計部審定數為準（可至審計部網站查閱
<http://www.audit.gov.tw/Doc/DocList.aspx?MenuId=Fin>）
- 三、p72、p132-p133：有關公益彩券盈餘分配運用情形，財政部國庫署均按季公布於網站（<http://www.nta.gov.tw/business/roclotto.asp>），目前已公佈至 95 年第 4 季運用情形，可依最新資料進行分析。

行政院衛生署

- 一、有關報告 p105-p111 社會福利需求與社會福利資源配置之檢討—焦點團體分析，所提內容係為民眾較為關切之議題，且其中（四）及（五）亦為目前長期照護業務重點，惟本報告第九章結論與建議，未見相關具體建議。
- 二、建議參考「我國長期照顧十年計劃」，審視政府現行推動之方案，以提出較切合政策所需意見為參考。

行政院研考會

- 一、有關各項社會保險開辦育兒給付（針對 3 歲或 6 歲以下兒童被保險人提供育兒給付，每名兒童 3,000 元，限定父親與母親僅能一方申請）之建議（p236），建議說明該給付是屬於一次給付或定期給付（按月、按季或按年），及每人每月保費增加額度。另外，關於各項社會福利的育兒給付金額估算（p237），建議增加國民年金保險。
- 二、關於第九章第二節社會福利資源合理配置之各項建議（p245）宜區分為立即可行建議、中長程建議，並註明主、協辦機關。
- 三、有關 6 歲以下兒童免稅額提高為一般免稅額的 1.5 倍、6 歲以下兒童托育費可列舉扣除、長期照顧費用可列舉扣除、教育費用列舉扣除額度提高為每名在學學生 2 萬 5 千元，以及社會保險、個人年金保險等保費全額免稅等相關所得稅制調整建議（p249），宜增加估算稅收損失金額、可行之財源籌措方式及實施方式之優先順序。

行政院勞委會職訓局

- 一、「創業貸款補助」及「定額進用保障就業」等 2 項，其主管機關更改為「勞委會」（p48）。
- 二、「公益彩券經銷商之申請」：（1）主管機關更改為「財政部」。（2）主要資格條件：「公益彩券申請資格為身心障礙者、原住民及低收入單

- 親家庭，非限制身心障礙者，請修正」(p48)。
- 三、「僱傭獎助津貼」其名稱修正為「僱用獎助津貼」，其財務來源為「就安基金及就保基金」(p55)。
 - 四、「職業訓練生活津貼」之財務來源為「就安基金及就保基金」(p56)。
 - 五、「職業訓練券」其作為推介工具之功能已取消，並自 95 年度起統一使用「推介單」作為推介工具，又該項訓練措施，其適用對象主要資格條件與 55 頁「職業訓練費用補助」相同，故建請刪除「職業訓練券」(p56)。

內政部社會司

- 一、建議於 p246 的內容(均衡不同身分別間之福利差異。各項現金給付，應以經濟弱勢者為優先，避免對特定身分別之現金給付加碼)，具體列舉何謂「特定身分別」，俾與「經濟弱勢者」區別。「經濟弱勢者」應不屬「特定身分別」。
- 二、建議 p246 表 9-1 (原住民及農民另訂不同保險費之補助率) 不宜針對特定種族或職域者提供不同補助比率，因不符合公平原則。
- 三、對於 p247 第 3 項建議(第 6 行「...本研究建議如領取年金的額度少於一次金者，則補足其差額...」)，其「保證領回」的概念，雖能提高民眾納保意願及領取較多給付，惟似乎不符合社會保險「風險分攤」的原則，且恐使保險成本提高。
- 四、對於 p274 第 4 項建議(建議發放較為普遍性的障礙津貼)，認為此項建議意見與經續會共同意見「不再新增津貼之項目」有違背。
- 五、對於 p248 第 5 項建議(適度調整國民年金之給付內涵，第 10 行文字：「...建議將來國民年金給付項目，僅需含括老年給付及喪葬給付即可...」)，認為各國年金制度通常提供老、殘、死(遺屬及喪葬)三種給付，國民年金若僅提供老、死(喪葬)給付，恐誘因不足，且與國際潮流不合。
- 六、對於 p248 的第二項建議中之內容(第 2 點與第 3 點)，認為涉及津貼整合宜詳加評估。
- 七、請問 p250 第 2 點建議(有關「...假設兒童給付發放給育有三歲以下兒童的被保險人...」)有無說明兒童給付標準及財務估算方式(含農保部分)。

行政院退輔會

- 一、對於退除役官兵的照顧，本會亦正研究未來發展的方向；老師的意見，均非常重視。
- 二、惟就國家照顧退伍軍人制度而言，宜與其他先進國家對於退伍軍人照

顧之退輔制度相比較及研究。

- 三、以美、英、法、澳、紐等先進國家為例，對於退伍軍人的照顧，設有獨立的部會及預算經費，對於退伍軍人，亦有退伍的年金及現金補助及傷殘津貼，且與社會福利經費分立併購。
- 四、基此，對於本國退伍軍人照顧此僅侷限於社會救助方向，而未以其他先進國家相同身分及制度相比較分析，是否未盡先善，請參考。
- 五、另對於本研究報告中所列有關退除役官兵服務照顧與現行規定有所出入部分，分述如后，述請參考修正：
 - (一)、p112：依國軍退除役官兵就養安置辦法規定，退除役官兵申請就養，必先經過資產調查，並非不論經濟條件為何，均可獲得給付，請惠予更正。
 - (二)、p113：依據現行低收入戶生活扶助、中低收入老人生活津貼、敬老福利生活津貼等社會福利，凡領有榮民給付者，均不得兼領相關社會福利補助，並非具榮民身分者，可同時符合許多項社會福利方案之資格，請其更正。
 - (三)、p214、215：經查各縣市領取領取身心障礙生活補助費規定，部分縣市規定領有低收入戶生活扶助費及榮民就養給付者均可再領取身心障礙生活補助（如台北市、台北縣、桃園縣、新竹市、台南市、高雄市、高雄縣等），亦有部分縣市將榮民就養給付者排除領取資格（如台中市、屏東縣、台東縣、金門縣等），並非如研究報告所載僅有榮民於領取就養給付後，仍可再領身心障礙生活補助費，請惠予更正。
 - (四)、p221：依行政院院會 96 年 5 月 2 日通過之國民年金法草案第 7 條，已將曾領公、教保險年老給付及軍人保險退伍給付者，均排除國民年金保險對象之外，且亦未比照第 7 條第 1 項第 2 款勞工可於一定條件下加保之規定，基此，並無軍人及公教人員若無職業年金者，則可比照勞保（或國保）老年年金之規劃，其原年資（軍公教保險）則可併計之規定，請惠予更正。

附錄六 期末審查會意見彙整與回應

審查意見	回應
徐偉初	
各章所做的分析內容相當豐富，但其與最終研究成果和結論的連貫性看似薄弱，故建議於各章的分析撰寫上，於最後簡單描述依照前述分析所得之重點論述。此項做法的優點不僅能強化各章分析與第九章結論與建議的連結度，另外，也讓政府部門在閱讀報告內容時，能夠較輕易的掌握在各章分析架構上下所得到之重點論述。	依照辦理
各項政策建議將會使政府增加多少負擔，是有評估的必要性，並不建議要做到十分精細的計算，但認為需處理。	依照辦理
有關如何評估福利經費的運用「效益」，以及資源運用「合理化」的兩個部分，期待能看到數據性的指標，或許可從需求面或供給面的差異來進行研究，當然，也不排除能加入其它的因素共同進行評估，以期建立一個客觀、全面性且較為普遍所接受的福利標準。然而，由於報告的內容相當豐富，在此並不建議將所有福利內容納入評估，此處是建議可選擇某幾個目標團體（如：老人），審視其福利資源運用狀況，進一步的來建立運用成效與合理化指標。	參考辦理，同時本研究已做初步的財務負擔推估。
有關福利需求尚未被滿足的描述，主要是在焦點團體訪談的章節，但以焦點團體座談作為政策建議的依據有斟酌的必要。若其重要性不高，建議可將訪談的部分放置附錄，做為本研究的參考。	1. 焦點團體為本研究蒐集資料之途徑之一，參與者均為資深之第一線社會福利工作人員，其意見應有相當之參考價值。 2. 本研究之政策建議部分，乃綜合焦點團體、次級資料、與各項初級資料之分析而得，並非僅依焦點團體訪談而定論。
有關老年給付與育兒給付連結的想法相當創新，但是否是所有與老年給付有	原則是規劃所有與老年給付相關的社會保險制度都有育兒給

<p>關的保險都要這樣來實施，或者只是針對國民年金制度，這個部分希望期末報告的內容能有更清楚的描述。</p>	<p>付，但規定父母雙方僅能一人請領，且給付標準在各種社會保險間是一致的。</p>
<p>古允文</p>	
<p>建議第二章我國社會福利政策之定位與發展的內容，改採以行政院二零零四年的福利政策綱領為主要架構。</p>	<p>已將 2004 年之社會福利政策綱領納入考量。</p>
<p>所謂保證年金的觀念是如何定義？其於現今的國民年金規劃中是否依然存在？該措施存在的必要性有討論空間。</p>	<p>依行政院國民年金版本討論。行政院於 2007 年 5 月 3 日送交立法院審議之「國民年金法」草案，確有最低年金之規劃。</p>
<p>有關我國社會救助的政策，目前在討論上有幾個爭議性的環結點：</p> <p>1、家庭責任。該如何定義「家庭」，「誰」該併入家庭單位的計算。</p> <p>2、工作倫理。過去的制度對於有工作能力但無工作者，仍會以基本工資設算其所得，然這項制度與現實情況有所落差，現今社會的確有許多被制度視為有工作能力者，但卻是找不到工作，故以基本工資設算的方式不盡合理。</p> <p>3、中央與地方政府責任劃分的爭議。此三大環結是現行社會救助制度上的限制，因此，假若在結論與建議的內容不去處理這三個部分，恐怕社會救助的問題依然無解。</p>	<p>1. 有關社會救助政策中「家庭責任」、「工作倫理」、與「中央與地方分工」部分，雖爭議性高，但社會救助法與相關法令中已對此等面向訂有清楚之規範，本研究不認為既有規定有立即修正之必要。</p> <p>2. 本研究同意以基本工資設算的方式不盡合理。</p>
<p>焦點團體的回應相當豐富，但不建議將所有的觀點納入考量，建議還是以總體政策面來做考量。</p>	<p>焦點團體部分，並未將訪談者之所有觀點納入。報告中所呈現部分，已經過研究團隊之整理。</p>
<p>本研究重點是福利資源的「整合」，在整合面上的區分方式有很多，如：人口別、功能別等，研究團隊在此運用服務提供的性質（稅式支出、現金給付、實物給付）來進行分析，是相當不錯的作法，但建議可進一步思考這三個部分的資源分配各有多少，以利總體資源整合</p>	<p>本研究在稅式支出、現金給付、實物給付三方面均深入檢討其效率、公平等面向，並獲致不少值得改進的結論，至於這三部份資源分配的理想比例，未來可另案委託進行研究。</p>

的政策規劃。	
傅立葉	
本研究主題所牽涉的範疇相當廣泛，也或許因為如此，使研究團隊的報告內容亦是包羅萬象。然而，這樣的寫法使得某些部分的內容僅停留在理念和概念性的討論，某些內容又是已直接撰寫得相當詳細，而未看見背後的理論基礎。但鑒於時間上的問題，建議研究團隊可選擇幾個部分內容，充實理論基礎並向下發展。	依照辦理
有關第四章和第五章都是很好的內容，但問題也在於大多突顯出了問題，而未再進一步做延續行的討論。就第四章來看，例如：在 82 頁的內容當中，提到了地方政府認定缺乏公平和效益的項目，但為何會造成這樣的情況，且又應採取怎樣的調整措施等，後面的章節卻無再做更深入的討論。又以第五章來看，其提出福利方案間的相互關係，但後面的章節也未依照前述的內容來進行討論，而是直接的進入焦點團體的訪談，銜接性顯得不足。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由於地方政府承辦之社福業務內容相當廣泛，目前資料的呈現係以條列的方式呈現，對於成因的部份的確仍有進一步分析的空間，惟本研究仍受限於時間及經費，已於章節結論中加以調整。 2. 第五章福利方案間相互關係部分，已補充分析與討論
主張以社會保險制度來建立兒童普及性的保障，是非常新穎的想法，但其建議先前的理論背景似乎需要更多的支持，同時，兒童給付究竟要與那一個保險體系做搭配，文章之中似乎也較少論述。此外，由於老年給付是較屬於個人化的制度設計，兒童給付則較屬以家庭為單位的給付制度，兩項不同給付基礎的制度在整合銜接上也存在一定的困難度，因此，這裡亦提供以家戶所得為基礎的方式（如二代健保的設計），給予兒童給付制度設計的一個思考方向。	已於文中進一步修正說明。育兒給付（津貼）是由社會整體的角度思考，兒童是一公共財，具備外部經濟，容易發生產量不足的問題，解決外部經濟的方式，是針對生產外部經濟財貨的生產者給予「補貼」。但由於國家財政困難、增稅的空間有限，故初步建議以社會保險方式辦理。原則是規劃所有與老年給付相關的社會保險制度都有育兒給付，強迫育兒者、非育兒者均必須負擔此以保險費率。
銓敘部	
p46：老人經濟安全部分，其中在「公教保險養老給付」之「財務來源」的內	參考辦理。

容，公立學校教師只有政府補助，而私立學校教師則是有政府與私校共同補助（私校被歸屬為雇主）。故在此建議將其撰寫的更清楚。	
p144：公保給付自八十八年五月三十一日以後，採取雇主自付盈虧的方式，若有虧損則需調高費率，所以這個部分的最後給付責任似乎也不是由政府來承擔。	已修正。
p148：退撫基金的部分，軍公教的退撫基金是個別獨立的，僅是也一併交由退撫基金去營運。其次，自九十三年一月一日起，政務人員是沒有加入退撫基金的。第三，現今的提撥率已是12%而非8.8%。另外，私校人員的退撫基金與公務人員是不相同的。	已修正。
p154：依照報告內容，軍公教保險目前的稅賦處理型態為EEE的方式，但現今公保給付制度下，被保險人所需負擔的35%，皆屬於被保險人的薪資所得，已需要課稅，這樣似乎應排除在社會政策中賦稅優惠的範疇之外。	已修正。
社會司	
p245：其第七項有關「同時領受」的描述，建議可再加入一段清楚的描述，如：朝向什麼方式去避免這樣的問題。這樣也可避免讀者誤以為是重複領取的疑慮。	已補充說明
財政部	
某些課稅規定的部分可能要再做更新，如全民健保自去年開始實施的列舉措施與限制等。	已修正。
自140頁以降之稅式支出的章節，其中許多現行政策規定的介紹，皆整理自147頁二零零三年研究報告的表，但這個表其中有部分內容並不是很正確，建議進行修正。	已修正。
有關老年給付稅式支出的估計	已修正。

<p>(p158-p160)，這些分析下所最後得出的結論，表示稅式支出的額度是逐年一直在增加，但不知研究團隊對於這樣上升的趨勢，可否進一步說明其背後的意涵為何，以及又有什麼樣的想法與建議，</p>	
<p>在稅式支出的章節最後，提到老年經濟安全方面，研究團隊建議採 EET 的做法，但在 161 頁改革方向建議的內容，EET 又區分成好幾種，研究團隊建議有的全額扣除，有的則是限額扣除，且在領取階段，有的建議定額免稅，有的建議全額免稅，有的又建議全額課稅。此處的內容似乎有點混亂而看不見主軸，同時，也不是很清楚該建議措施的理由。</p>	<p>本研究是建議以 EET 的精神為主軸，並基於文中的各項檢討而有三點改革方向，應不致混亂。</p>
<p>最後，有關增加某些扣除額的建議（如長期照護費、教育費等），此處不大清楚為何會直接從前述稅式支出的內容，引導出這些結論，故想要進一步了解這些建議背後，是否其它相關的背景或評估。</p>	<p>其背景主要由民眾的支出面進行檢討，育兒以及長照是目前稅式支出中較沒有反應民眾需求的項目。</p>
<p>退輔會</p>	
<p>有關國家對退休官兵的照顧，是否應採國際性的制度性比較。西方許多國家在這方面亦有編列一定的經費，且更重要的，它是一套與社會分立並行的制度。故我國對退休軍人的照顧，大致上也是延襲西方先進國家的制度。因此，若僅就我國社會救制度來與退役軍人照顧制度比較，而未參考國際經驗，似乎有點未盡完善。</p>	<p>一國之內不同職業別有不同的國家福利體系，似乎宜強調其合理性，否則不易長期存在。</p>
<p>p112：第二項第一段倒數第三行，有關榮民領取福利給付的部分，事實上，在榮民就養辦法的規定中，是有資產調查的限制，故敬請更正。</p>	<p>本段並未指涉特定之福利項目。榮民之部分福利項目，如「榮民門診優惠」等，確實只要具備榮民身份即可享有。詳見本報告表 4-1。</p>
<p>p113：第三項第一段第三行的描述，實際上，除了身心障礙者補助之外，若有</p>	<p>具有榮民身份者，確實可同時享有多項福利方案。詳見本報告表 4-1。</p>

領取榮民就養給與是不得再領取其它相關的福利給付	
p214 與 p215：有關領取榮民就養給付與身心障礙者補助的部分，退撫會查證，近八成五的縣市在領取榮民就養給付後，若符合身心障礙者補助之請領資格，亦可獲得給付，補足與基本工資上限的差額。但就這個部分而言，低收入戶亦享有這樣的權利。此外，在台中市、屏東縣、台東縣和金門縣這四個縣市，榮民是不能同時領取身心障礙者補助與榮民就養給付，此處建議做資料上的更正。	依照辦理
p221：軍人保險與公教保險不同，軍人保險並未有老年給付，軍人服役滿五年後，退休後就會有軍人保險退休給付，大多數軍人服役不滿十年就會退休，且退休領取額度不高。現今國民年金制度規劃將領取過退休金的軍人排除在外，這樣的設計可能會使退休軍人在社會保障體制下有所謂的空窗期，於老年時也未能有經濟安全的保障。	依行政院規定辦理
p221：依行政院院會 96 年 5 月 2 日通過之國民年金法草案第 7 條，已將曾領公、教保險年老給付及軍人保險退伍給付者，均排除國民年金保險對象之外，且亦未比照第 7 條第 1 項第 2 款勞工可於一定條件下加保之規定，基此，並無軍人及公教人員若無職業年金者，則可比照勞保（或國保）老年年金之規劃，其原年資（軍公教保險）則可併計之規定，請惠予更正。	依行政院規定辦理
勞委會勞保處	
有關 p228 與 p247 勞保年金與國民年金銜接的部分，由於現今國民年金與勞保年金的規劃草案有相似之處，故建議於報告的制度性建議當中，可不用再有太多的著墨。	依照辦理
p232：身心障礙津貼設計的立意良善，	津貼設計與年金設計是不同的內

<p>但鑒於現今國民年金有規劃身心障礙者的基本保證年金(3,000元)，因此也建議此處津貼的設計，是否也能以3,000元做為一個基準。</p>	<p>涵與目的</p>
<p>p234：有關身心障礙年金與老年年金僅能領取一份的內容，因本屬社會保險的原則，故建議不用在此特別描述。</p>	<p>依照辦理</p>
<p>p235：兒童給付與老年給付的連結是很新的見解，但此處由於不甚清楚該項措施的理論基礎，故如果就勞保來看，勞保給付基本是以各項所得喪失為前提，但育兒給付似乎較屬普遍性的人口政策問題。因此，建議採如傅立葉老師所提，以全民性的保險來處理會比較妥當，並且，這個部分若能引用更多國外資料來輔以說明，內容也會更加充實。</p>	<p>我們很難再開辦一個全民性的保險，但只保育兒這個事件。所以才要建議將育兒給付放在有老年給付的社會保險中處理。這是適合國情的本土性作法。所以沒有國外經驗。</p>
<p>原民會</p>	
<p>有關原民會的補助措施，其目的在於提供機會，以促進原住民能夠適應不同文化下的大環境。故建議研究團隊於報告內容的撰寫上宜趨謹慎。如111頁的內容，現今在許多原漢通婚的例子當中，亦有許多孩子是放棄原住民身份的。</p>	<p>本報告111頁所提到之例子，為實務上曾出現之真實狀況。</p>
<p>經建會人力處</p>	
<p>第四章主要針對我國現行社福方案現況予以分析，分為全國一致、地方特殊等兩層次的福利方案，惟地方特殊福利方案一節卻全以各縣市之社福支出來分析，並未真正列出各縣市之特殊福利方案，除無法與第一節之撰擬方式與內容呼應外，且其內容與第六章有所重疊，建議調整該節內容。</p>	<p>已將『地方特殊』修正為『地方執行現況』</p>
<p>第五章為福利資源運用成效之評估，第一節提出評估準則，卻未用以針對第四章所提之各項方案進行評估，與第八章各節分析內容之關連性不如第二節所提之四項指標，應說明在此所提的評估準則與相關分析之關連性何在。</p>	<p>依會議記錄辦理</p>

<p>其從福利資源供需整合與配置之結構進行探討，其中針對福利需求以「需求性質為導向」、「以人口族群為區分」及「生命歷程為階段」等觀點切入，然後續章節的內容討論似乎較不明確，站在福利資源整合與合理化之觀點下，未來政府相關政策應如何設計？</p>	<p>已將該觀點依據各章的情況加以融入。</p>
<p>社會福利資源整合之跨國比較中，雖針對整體社會福利（區分為老年、健康、身心障礙及家庭四大類）進行分析，似乎無法看出各大類中，其內部福利需求相關預算編列消長情形和未來發展趨勢，各大類內部是否有細部項目之支出變動。其對應與國內政策改革方向之思考為何？</p>	<p>若要討論每個類別的社會福利之內部福利需求與相關預算編列的消長情形，涉及的國家以及年代太過複雜，若經建會有興趣，可以再編一個研究計畫深入處理。</p>
<p>研究內容之脈絡發展似欠缺一體性，流於塊狀文章之組合，以致若干章節的鋪陳或架構有所重覆，建議對通篇報告的作整合性潤飾。</p>	<p>依會議記錄辦理</p>
<p>本會研究需求之一是要研析主要國家社會福利支出規模及範圍，以及因應人口結構變遷之社會因素，所採行之變革措施。但研究報告只以 OECD 的資料作跨國比較，並未與台灣作比較，與投標時的預期構想有落差。</p>	<p>本研究有將 OECD 的經驗和台灣做連結，例如在 OECD 國家中，實物給付增加和現金給付減少的趨勢，在本研究焦點座談的建議裡也獲得共鳴。在國際比較「第一節：社會脈絡與社會需求」討論 OECD 國家之依賴比趨勢時，也將台灣的人口結構變遷趨勢與各國做比較；在代間資源配置之需求上也將台灣的老年與兒童貧窮率趨勢與國際做比較。「第二節：稅制」也將台灣的稅賦結構與國際做比較。</p>
<p>期末報告頁 62，表 4-2 各項數據已有 95 年底資料，部分欄位空白，請更新補充。其次，原住民敬老津貼發放對象為 55-64 歲者，此部分受益人數恐不宜加入佔 65 歲以上人口之比例。另本表與頁 213 表 8-1 重複，是否應予以調整，請考量。</p>	<p>已更新資料。</p>

第四章第三節對各縣市調查之問卷應採附錄方式列入報告中。	已將問卷列入報告附錄中。
行政院衛生署	
有關報告 p105-p111 社會福利需求與社會福利資源配置之檢討—焦點團體分析，所提內容係為民眾較為關切之議題，且其中（四）及（五）亦為目前長期照護業務重點，惟本報告第九章結論與建議，未見相關具體建議。	已在結論與建議部分補充說明
建議參考「我國長期照顧十年計劃」，審視政府現行推動之方案，以提出較切合政策所需意見為參考。	目前行政院對於長期照顧已經有未來十年明確的規劃，故本研究沒有處理長期照顧的問題。
行政院研考會	
有關各項社會保險開辦育兒給付（針對3歲或6歲以下兒童被保險人提供育兒給付，每名兒童3,000元，限定父親與母親僅能一方申請）之建議（p236），建議說明該給付是屬於一次給付或定期給付（按月、按季或按年），及每人每月保費增加額度。另外，關於各項社會福利的育兒給付金額估算（p237），建議增加國民年金保險。	已修正。 國民年金部分由於國民年金保險尚未實施，故較難有參數可以估算。
關於第九章第二節社會福利資源合理配置之各項建議（p245）宜區分為立即可行建議、中長程建議，並註明主、協辦機關。	由行政機關依業務需要自行處理
有關6歲以下兒童免稅額提高為一般免稅額的1.5倍、6歲以下兒童托育費可列舉扣除、長期照顧費用可列舉扣除、教育費用列舉扣除額度提高為每名在學學生2萬5千元，以及社會保險、個人年金保險等保費全額免稅等相關所得稅制調整建議（p249），宜增加估算稅收損失金額、可行之財源籌措方式及實施方式之優先順序。	估算稅收損失必須放入相關的參數，短時間難以完成。建議未來可另案委託專家學者估算。
內政部社會司	
建議於 p246 的內容（均衡不同身分別間之福利差異。各項現金給付，應以經	已於文中補充說明

濟弱勢者為優先，避免對特定身分別之現金給付加碼)，具體列舉何謂「特定身分別」，俾與「經濟弱勢者」區別。「經濟弱勢者」應不屬「特定身分別」。	
建議 p246 表 9-1(原住民及農民另訂不同保險費之補助率)不宜針對特定種族或職域者提供不同補助比率，因不符合公平原則。	本研究依全民健康保險費之補助率辦理
對於 p247 第 3 項建議(第 6 行「…本研究建議如領取年金的額度少於一次金者，則補足其差額…」)，其「保證領回」的概念，雖能提高民眾納保意願及領取較多給付，惟似乎不符合社會保險「風險分攤」的原則，且恐使保險成本提高。	年金制度較能保障老年之經濟安全
對於 p274 第 4 項建議(建議發放較為普遍性的障礙津貼)，認為此項建議意見與經續會共同意見「不再新增津貼之項目」有違背。	此項建議供參考
對於 p248 第 5 項建議(適度調整國民年金之給付內涵，第 10 行文字：「…建議將來國民年金給付項目，僅需含括老年給付及喪葬給付即可…」)，認為各國年金制度通常提供老、殘、死(遺屬及喪葬)三種給付，國民年金若僅提供老、死(喪葬)給付，恐誘因不足，且與國際潮流不合。	從財務觀點，此項建議提施年金制度的可行性
請問 p250 第 2 點建議(有關「…假設兒童給付發放給育有三歲以下兒童的被保險人…」)有無說明兒童給付標準及財務估算方式(含農保部分)。	已修正。
勞委會職訓局	
p48，「創業貸款補助」及「定額進用保障就業」等 2 項，其主管機關更改為「勞委會」。	已修正。
p48，「公益彩券經銷商之申請」：(1)主管機關更改為「財政部」。(2)主要資格條件：「公益彩券申請資格為身心	已修正。

<p>障礙者、原住民及低收入單親家庭，非限制身心障礙者，請修正」。</p>	
<p>p55,「僱傭獎助津貼」其名稱修正為「僱用獎助津貼」，其財務來源為「就安基金及就保基金」。</p>	<p>已修正。</p>
<p>p56,「職業訓練生活津貼」之財務來源為「就安基金及就保基金」。</p>	<p>已修正。</p>
<p>p56,「職業訓練券」其作為推介工具之功能已取消，並自 95 年度起統一使用「推介單」作為推介工具，又該項訓練措施，其適用對象主要資格條件與 55 頁「職業訓練費用補助」相同，故建請刪除「職業訓練券」。</p>	<p>已修正。</p>

附錄七 修正後期末報告之意見與回應

審查意見	回應
p. 244 關於育兒給付之給付方式仍未註明每人(每月), p. 259 之建議中仍應提一下育兒給付之額度(每人每月 3000 元)。	已修正。
p. 234 裡頭提到對國民年金之建議為增加政府財務負擔, 惟分析貴研究所提建議, 幾可等於增加一層基礎年金(目前行政院送立法院之版本則是二公式擇優), 何以判斷貴研究之建議無增加政府負擔, 請再審酌調整相關文字。P. 235 圖未有對應之文字說明該圖之意涵。P. 236 圖右上角老年年金一欄之公式 0.6% 應改為 0.06%。	本研究計劃所建議之公式與行政院版本之第二個公式非常類似, 因此並沒有增加政府負擔。 有關 P. 236 之公式, 正確的數字仍為 0.6%, 因為計算的標準為「年」而非「月」。
p. 46 表 3-10 標題列最右一欄請全改用中文。	已修改。
請加註資料來源： 1. p. 43 表 3-6 資料來源請註明及出處。 2. p. 83 表 4-3 請註明出處。 3. 表 4-4、4-9 表頭放置於下面且未註明資料來源, 請調整。 4. 表 4-13、4-14、4-15、4-16、4-17 均未標示資料來源。	已修改。
錯字部分： 1. p. 101 表 5-1 總攬表→總覽表 2. p. 155、290、297、304、310、311 所提到的退撫會應改為退輔會。 3. p. 315 右邊倒數第二欄文字敘述有錯字, 請重新檢視。	已修改。
請助理重新檢視整篇報告之格式, 如類似 p. 76 第三點格式, 請在字型、段落、行距方面盡量力求一致。	已盡力將格式調為一致。
請考量部分圖表頁是否以彩色列印, 以利辨讀。	已參酌辦理