

## 第五章 我國社會福利資源運用之分析

本章之主旨在分析我國現有中央與地方主要社會福利方案之狀況，並以幾個重要的指標，來探討我國社會福利資源分配合理性的問題，進而提出我國社會福利資源整合之初步想法。

本章的分析主要是透過兩個途徑，一是透過地方政府所填答的問卷收集對各項社會福利方案的內容分析，瞭解現行方案之實施概況，並釐清各方案間之相互關係，以做為各項方案調整之基礎。二是透過焦點團體訪談，蒐集各界對我國現行社會福利資源配置現況之看法，做為討論我國社會福利資源整合之參考。

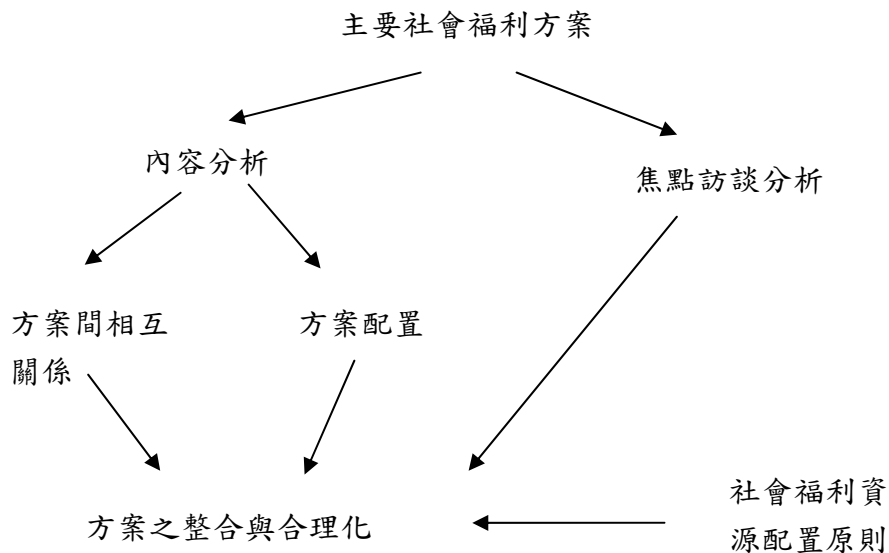


圖 5-1 我國社會福利方案分析架構

## 第一節 我國主要社會福利方案現況

本節之內容在對我國現有的各項社會福利方案做系統性之整理，以不同人口族群和不同之生命階段為區分，分析「老人」、「青年與中年」、「兒童與少年」、「婦女」、「身心障礙」、「原住民」、「低收入」、「外籍配偶家庭」等群體目前所享有的各種給付，以瞭解現行的各項社會福利方案，是否適切地回應各人口群的各項福利需求。同時，透過現行福利方案的比較，也可以瞭解，目前的社會福利體系之資源投入，是否有過於偏重（或忽略）特定人口群或特定福利需求之狀況。

表 5-1 是我國主要社會福利方案的總覽表。表中所整理的資料包括方案的名稱、方案性質、資格要件、財務來源、與主管機關等。

表 5-1 我國主要社會福利方案內容一覽表

對象與項目	方案名稱	主要資格要件	財務來源	方案性質	受益資格條件	主管機關
<b>一、全民</b>						
醫療保障	全民健保	公民身份	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險	繳交保費	衛生署
<b>二、老人</b>						
經濟安全	勞保老年給付	符合退休條件之勞工	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險	繳交保費	勞保局
	勞工退休金	符合退休條件之勞工	雇主提撥基金	個人帳戶	繳交保費	勞保局
	公教保養老給付	符合退休條件之公教人員	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險	繳交保費	銓敘部
	軍公教人員退撫基金	符合退休條件之軍公教人員	政府與軍公教人員提撥	近似社會保險	提繳基金	銓敘部
	軍保退伍給付	符合退伍條件之軍人	政府與被保險人之保費	社會保險	繳交保費	國防部
	老年農民、漁民福利津貼	65 歲以上之老年農、漁民	政府預算	普及式津貼	特殊身分	農委會
	榮民就養給與	老年困苦榮民	政府預算	社會救助現金給付	資產調查 特殊身分	退輔會
	中低收入老人生活津貼	中低收入老人	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
	敬老福利生活津貼	65 歲以上老人（排富）	政府預算	近似普及式津貼	資產調查	內政部
原住民敬老福利生活津貼	55-64 歲原住民（排富）	政府預算	近似普及式津貼	資產調查 特殊身分	原民會	

	低收入戶老人生活補助	低收入戶老人	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
醫療	中低收入老人醫療費用補助	中低收入年滿七十歲以上老人	政府預算	費用減免	資產調查	內政部
	中低收入老人重病住院看護費用補助	中低收入老人重病住院者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
	老人健康檢查	一般老人	政府預算	福利服務	公民身分	衛生署
	中低收入老人特別照顧津貼	中低收入老人生活需專人照顧者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
生活照顧	居家服務	中低收入戶老人予補助，一般老人自費	政府預算、收費	福利服務	資產調查、付費	內政部
	中低收入老人住宅設施設備補助改善	中低收入老人	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
	日間照顧	中低收入戶老人予補助，一般老人自費	政府預算、收費	福利服務	資產調查、付費	內政部
	營養餐飲服務	中低收入戶老人予補助，一般老人自費	政府預算、收費	福利服務	資產調查、付費	內政部
	所得稅免稅額	扶養尊親屬達一定年齡者	稅式支出	租稅減免	納稅義務人	財政部
	票價優惠	一般老人	政府預算	費用減免	公民身分	內政部
	老人保護緊急救援	身心障礙、中低收入、獨居老人	政府預算	福利服務	特殊事故	內政部
<b>三、身心障礙者</b>						
經濟補助	中低收入生活補助	家庭總收入平均未達當年度每人每月最低生活費用二點五倍	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、特殊身分	內政部

	托育養護費用補助	家庭總收入平均未達當年度每人每月最低生活費用四倍	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、特殊身分	內政部
醫療復健	社會保險自負保費補助	極重度與重度者由政府全額補助；中度者補助二分之一；輕度者補助四分之一。	政府預算	費用減免	特殊身分	內政部
	輔助器具補助	依經濟狀況及障礙類別提供補助	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、特殊身分	內政部
特殊教育	就學費用減免	身障者及其子女依障別學雜費補助四分之一至全額	政府預算	費用減免	特殊身分、資產調查	教育部
	就學獎助金	大專院校成績優良身心障礙學生	政府預算	現金給付	特殊身分	教育部
	重度障礙者教育代金	學齡重度障礙者未受國民教育或收容者	政府預算	現金給付	特殊身分	教育部
促進就業	創業貸款補助	創業貸款利息補貼	政府預算或身心障礙者就業基金專戶	現金補貼	特殊身分	勞委會
	定額進用保障就業	有工作能力與意願之身心障礙者	雇主提供	保障就業機會	特殊身分	勞委會
	公益彩券經銷商之申請	公益彩券經銷商之申請資格為身心障礙者、原住民及低收入單親家庭	自費辦理	提供就業機會	特殊身分	財政部
交通服務	搭乘國內公共交通工具半價優待	身心障礙者及其監護人或必要之陪伴者	政府預算	費用減免	特殊身分	內政部

	車輛牌照稅減免	身心障礙領有駕駛執照者使用之交通工具免徵使用牌照稅	稅式支出	費用減免	特殊身分	內政部
其他相關福利服務	居家服務及社區服務	地方政府辦理	政府預算、收費	福利服務	特殊身分、付費	內政部
	早期療育服務	地方政府辦理	政府預算	福利服務	特殊身分	內政部
	進入風景區、康樂場所或文教設施半價或全免優待	身心障礙者及其監護人或必要之陪伴者一	無經費支出	費用減免	特殊身分	內政部
<b>四、兒童與少年</b>						
托育部份	原住民幼兒就托公私立托兒所托育費用補助	就托公立、已立案私立托兒所之原住民幼兒	政府預算	現金給付	特殊身分	原民會
	幼兒教育券	年滿五足歲未滿六足歲者且實際就讀(托)於已立案私立幼稚園、托兒所或其他合法托育機構者	政府預算	費用減免	公民身分	內政部 教育部
	中低收入家庭幼童托教補助	中低收入家庭(列冊低收入戶除外)之下列幼童	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	兒童局 教育部
兒少福利之經濟補貼	弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	未滿十八歲之兒童及少年個人或家庭發生變故者	政府預算	社會救助現金給付	特殊境遇、資產調查	內政部
	中低收入戶兒童及少年生活扶助	最低生活費用標準 1.5 倍以下之中低收入戶兒童及少年	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
兒少福利之醫療	三歲以下兒童醫療補助	三歲以下參加全民健保者	政府預算	費用減免	公民身份	健保局
	低收入戶及弱勢兒童及	未滿 18 歲之中低收入戶	政府預算	費用減免	資產調查	內政部

	少年醫療補助	兒童、特殊境遇婦女家庭未滿6歲之兒童、兒童及少年保護個案、安置於立案之公私立育幼機構及寄養家庭之兒童及少年				
	發展遲緩兒童早期療育費用補助	發展遲緩兒童療育費及交通費補助	政府預算	現金給付	特殊境遇	內政部
	發展遲緩兒童到宅服務	地方政府辦理	政府預算	福利服務	特殊境遇	內政部
兒少福利之其他	外籍配偶及弱勢家庭兒童學前啟蒙服務	地方政府辦理	政府預算	福利服務	特殊身分	內政部
	失業家庭兒童短期照顧服務	提供失業家庭兒童臨時托育服務	政府預算	福利服務	特殊境遇	內政部
<b>五、青年</b>						
就業	青年創業貸款	二十歲以上四十五歲以下，具有工作經驗，或受過經政府認可之培訓單位相關訓練者	政府預算利息補貼	現金補貼	公民身份	青輔會
	補助辦理青年創業輔導活動	補助辦理相關活動之團體或個人	政府預算	福利服務	公民身份	青輔會
	青年創業輔導	二十歲以上四十五歲以下之青年	政府預算	福利服務	公民身份	青輔會
	大專生職場體驗	各大專院校學生	政府預算	福利服務	公民身份	青輔會
	大專生暑期社區產業工讀	各大專院校學生	政府預算	福利服務	公民身份	青輔會
	大專學生輔導國中小學生課業	各大專院校學生	政府預算	福利服務	資產調查	青輔會
社會參與	行政院青輔會促進青年	補助辦理相關活動之團體	政府預算	福利服務	公民身份	青輔會

	公共參與補助	或個人				
住宅	青年購屋低利貸款	二十歲到四十歲在當地設有戶籍者；家庭年收入在戶數百分之二十分位點以下，且尚未受政府補助購（建）住宅者。	政府預算	現金補貼	資產調查	青輔會
教育	就學貸款	就讀高級中等以上學校學生	政府預算	現金貸款利息補貼	資產調查	教育部
	教育部留學貸款	自費攻讀國外博、碩士學位者	政府預算	現金貸款與利息補貼	資產調查	教育部
<b>六、榮民</b>						
經濟補助	榮民就養給與	老年困苦榮民	政府預算	社會救助現金給付	特殊身分、資產調查	退輔會
	榮民（眷）遺眷急難救助	居住於台灣地區之榮民、榮眷遇生活困境者	政府預算	社會救助現金給付	特殊身分、資產調查	退輔會
	榮民天然災害慰問	因天然災害造成榮民（遺眷）死亡、失蹤、重傷或房屋受損等	政府預算	社會救助現金給付	特殊身分	退輔會
	清寒榮民子女獎助學金	就養榮民及就養遺眷家境清寒之在學子女	政府預算	社會救助現金給付	特殊身分、資產調查	退輔會
	榮民赴大陸探親途中急難救助金	榮民赴大陸探親途中死亡者、殘障者、重病或傷害	政府預算	社會救助現金給付	特殊身分、	退輔會



		者			資產調查	
	榮民住院伙食費補助	公費安養榮民、支領軍方退休俸、生補費、贍養金之單身退除役官兵	政府預算	現金給付	特殊身分	退輔會
	榮民門診優惠	榮民到保險醫事機構就醫者	政府預算	費用減免	特殊身分	退輔會
	榮民住院伙食費補助	就養及低收入戶榮民	政府預算	現金給付	特殊身分、 資產調查	退輔會
其他	榮民傷殘復健補助用具申請	領有榮民証、義士証者，所需不在全民健保給付範圍之非具積極性裝具者	政府預算	現金給付	特殊身分	退輔會
<b>七、婦女</b>						
特殊境遇婦女福利	緊急生活扶助	低收入之特殊境遇婦女	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、 特殊境遇	內政部
	傷病醫療補助	特殊境遇婦女無力負擔醫療費用者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、 特殊境遇	內政部
	法律訴訟補助	特殊境遇婦女無力負擔訴訟費用者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、 特殊境遇	內政部
	子女生活津貼	特殊境遇婦女	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、 特殊境遇	內政部

	兒童托育津貼	特殊境遇婦女有未滿六歲之子女者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、特殊境遇	內政部
	創業貸款補助	特殊境遇婦女年滿二十歲者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、特殊境遇	內政部
	特殊境遇婦女之子女就讀高級中等學校教育補助費	特殊境遇婦女其子女就讀經立案之公私立高級中等學校者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查、特殊境遇	內政部
女性就業保障	每月一日生理假	女性受僱者因生理日致工作有困難者	雇主負擔	給薪假期	公民身分	勞委會
	八週給薪產假	女性受僱者分娩前後	雇主負擔	給薪假期	公民身分	勞委會
	兩日給薪陪產假	受僱者配偶分娩時	雇主負擔	給薪假期	公民身分	勞委會
	最多兩年薪育嬰假	子女滿三歲前	無經費負擔	給薪假期	公民身分	勞委會
	每日兩次三十分鐘哺乳時間	子女未滿一歲須受僱者親自哺乳者	雇主負擔	福利服務	公民身分	勞委會
<b>八、勞工</b>						
勞工保險	勞保生育給付	被保險人參加保險滿二百八十日後分娩或參加保險滿一百八十一日後早產者	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險現金給付	繳交保費	勞委會
	勞保傷病給付	被保險人因普通傷病住院診療，不能工作，以致未能取得原有薪資，正在治療中者	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險現金給付	繳交保費	勞委會
	勞保殘廢給付	被保險人因普通傷病致永久殘廢或永不能復原者。	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險現金給付	繳交保費	勞委會

	勞保老年給付	勞工符合條件退休者	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險現金給付	繳交保費	勞委會
	勞保死亡給付	被保險人之父母、配偶或子女死亡者或被保險人因普通事故死亡者。	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險現金給付	繳交保費	勞委會
失業勞工協助	職業訓練生活津貼	失業參加職業訓練者	就業保險基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
	失業勞工子女就學補助	請領失業給付一個月以上，至申請截止日必須仍未就業，且家庭年綜合所得總額(申請人及其配偶)在新台幣一一四萬元以下者	政府預算	社會救助現金給付	特殊境遇 資產調查	勞委會
	失業給付	參加就業保險後非自願離職並符合一定條件者	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險現金給付	繳交保費	勞委會
	求職交通補助金	非自願性離職者、負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶	就業安定基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
	失業者全民健康保險保險費補助	失業者參加全民健保者	政府、雇主、被保險人之保費	費用減免	特殊境遇	勞委會
就業促進	臨時工作津貼	非自願性離職者、負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶	就業安定基金	現金給付	特殊境遇	勞委會

		助戶經公立就業服務機構指派從事臨時性工作者				
	僱用獎助津貼	僱用非自願性離職者、負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助之雇主	就安基金及就保基金	現金補助	僱用特定勞工	勞委會
	提供短期性工作機會	三十五至六十五歲、三年內累計工作達六個月以上之失業者；負擔家計婦女、四十五至六十五歲中高齡者、持有政府核發身心障礙手冊者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者	政府預算	就業機會	特殊境遇	勞委會
	提早就業獎助津貼	符合失業給付請領條件領取失業給付期間低於6個月者	政府、雇主、被保險人之保費	社會保險現金給付	特殊境遇	勞委會
	創業貸款利息補貼	四十五歲以上之中高齡失業者	就業安定基金	現金補貼	特殊境遇	勞委會
	微型企業創業貸款	四十五歲以上未滿六十五歲者	政府預算	現金貸款與利息補貼	公民身份	經濟部、勞委會
職業訓練	職業訓練費用補助	失業者、負擔家計婦女、身心障礙者、原住民、生活扶助戶、急難救助戶、家暴被害人、更生保護人，參加政府主辦或委託	政府預算	費用減免	特殊境遇	勞委會

		辦理之職業訓練班次者				
	職業訓練生活津貼	負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶之失業者	就安基金及就保基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
職災勞工保護	職業疾病生活津貼	勞工於職災保護法實施後罹患職業疾病	勞保職災基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
	退保後職業疾病生活津貼	勞工離職退保後，經醫師診斷罹職業疾病，且係保險有效期間所致。	勞保職災基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
	身體障礙生活津貼	勞工罹患職業疾病或遭遇職災，請領勞保職災傷病給付期滿，身體遺存障害狀態相當於勞工保險殘廢給付標準表 1-7 級。	勞保職災基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
	器具補助	罹患職業疾病或遭遇職災，致身體遺存障害，醫師診斷或專業人員評估需使用輔具	勞保職災基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
	看護補助	罹患職業疾病或遭遇職災，經醫師診斷終身不能工作，且經常需要醫療護理及專人周密維護，或為維持生命必要需人扶助日常生活活動者	勞保職災基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
	死亡補助	職災勞工死亡，遺有受扶養之配偶、子女或父母；	勞保職災基金	現金給付	特殊境遇	勞委會

		家庭生活困難者				
	未加保勞工職災殘廢補助	未加保勞工遭逢職災致殘廢、符合勞保殘廢給付標準表 1-10 等級、雇主未依勞基法§59 予以補償	勞保職災基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
	未加保勞工職災死亡補助	未加保勞工遭逢職災致死亡，遺有配偶、子女、父母、祖父母、孫子女及兄弟姊妹；雇主未依勞基法予以死亡補償	勞保職災基金	現金給付	特殊境遇	勞委會
其他福利項目	大量解僱勞工訴訟及必要生活費用補助辦法	被解僱之勞工	政府預算	現金給付	特殊境遇	勞委會
	補助勞工建購住宅貸款	參加勞保年資 1 年以上、無自有住宅或二年內首次建購一戶住宅者	政府預算	現金貸款	特殊身份	勞委會
	補助勞工修繕住宅貸款	一般勞工	政府預算	現金貸款	特殊身份	勞委會
<b>九、原住民</b>						
教育	大專院校原住民學生獎助學金	大專院校原住民學生	政府預算	現金給付	特殊身分	原民會
	原住民減免學費	就讀大專校院或高中職學生、就讀高中以下學校原住民住校學生	政府預算	費用減免	特殊身分	教育部
	原住民學生就讀國立及私立專科以上學校學雜費減免	就讀國立及私立專科以上學校之原住民	政府預算	費用補助	特殊身分	教育部
	教育部補助高級中等學	就讀高級中等學校之原住	政府預算	費用補助	特殊身分	教育部

	校原住民學生助學金及住宿伙食費	民				
兒童	原住民兒童學前教育補助	具有原住民身份，就讀立案之公、私立托兒所及幼稚園之兒童	政府預算	費用補助	特殊身分	原民會
	貧困失依原住民兒童家庭補助、教養、家庭寄養	符合條件之兒童或家庭	政府預算	現金給付與福利服務	特殊身分 特殊境遇	原民會
就業	原住民經濟產業貸款及原住民青年創業貸款之補助	原住民向經濟部申請微型企業創業貸款，經核貸且符合規定者，原民會補貼其創業貸款利息	政府預算	費用補助	特殊身分	經濟部、原民會
	原住民創業貸款及利息補貼	年滿二十至六十五歲之原住民	利息補貼	費用補助	特殊身分	原民會
住宅	原住民地區建購及修建住宅貸款之補助	原住民本人及配偶首次建購	政府預算	費用補助	特殊身分	原民會
	原住民購屋補助	首次購屋的原住民	政府預算	費用補助	特殊身分	原民會
經濟補助	原住民敬老福利生活津貼	凡年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民得領取敬老福利生活津貼。	政府預算	普及式津貼	特殊身分	原民會
	原住民申報低收入戶、醫療補助、輔導臨時工、就養及養護	地方政府辦理	政府預算	現金給付	資產調查 特殊身分	原民會
	原住民急難救助和急難貸款	地方政府辦理	政府預算	現金貸款與現金給付	資產調查 特殊身分	原民會
<b>十、外籍配偶家庭</b>						

福利服務	外籍配偶生活適應轉導班	立案之社會團體	政府預算	福利服務	特殊身分	內政部
	外籍配偶支持性服務措施	立案之社會團體	政府預算	福利服務	特殊身分	內政部
	辦理外籍配偶整合型服務	立案之社會團體	政府預算	福利服務	特殊身分	內政部
	外籍配偶及弱勢家庭兒童學前啟蒙服務	立案之社會團體	政府預算	福利服務	特殊身分	內政部
<b>十一、低收入戶</b>						
經濟補助	家庭生活補助	具低收入戶資格者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
	兒童生活補助	低收入戶兒童	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
	老人生活補助	低收入戶老人	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
	教育補助	低收入戶學生	政府預算	費用補助	資產調查	內政部
	就學生活補助	低收入戶學生	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
	低收入戶特殊項目救助及服務（生育、育嬰和托兒補助；產婦及嬰兒營養品補貼；國小午餐補助；平價住宅借住、輔購租國宅或租金補助；住宅修繕補助；失業救助；接受職業訓練	地方政府辦理	政府預算	費用補助、實務給付、福利服務	資產調查	內政部



	之生活補助；以工代賑；喪葬補助；三節慰問金等)					
醫療補助	全民健保保險費補助	低收入戶	政府預算	費用補助	資產調查	內政部
	全民健康保險應自行負擔之費用補助	低收入戶就醫者	政府預算	費用補助	資產調查	內政部
	傷病醫療補助費用	補助低收入戶之傷、病患者或患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者	政府預算	費用補助	資產調查	內政部
	中低收入戶傷病看護費用補助	低收入、中低收入者因傷病住院而需他人看護者	政府預算	費用補助	資產調查	內政部
	低收入戶暨弱勢兒童醫療補助	領取中低收入兒童生活扶助資格者、特殊境遇婦女家庭未滿六歲之兒童、兒童保護個案、安置於立案之公私立育幼機構及寄養家庭之兒童。	政府預算	費用補助	資產調查	內政部
急難與災害救助	急難救助	戶內人口死亡無力殮葬者、戶內人口遭受意外傷害致生活陷於困境者、負家庭主要生計責任者因故無法工作致生活陷困境者	政府預算	社會救助現金給付	資產調查	內政部
	災害救助	遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大者	政府預算	現金給付	資產調查	內政部



從表 5-1 中所整理之資料，大致可以歸納出我國社會福利體系的幾個主要特徵：

一、就風險的涵蓋面而言，各人口群之中，是以老人和身心障礙者兩個族群，所獲得的保障最為完整。老人的部分，尤其是在所得支持的面向，保障最為周延。除了公教人員保險、勞工保險、軍人保險等三大保險體系所提供的老年給付之外，還有軍公教人員退撫基金、勞工退休金等所得支持方案，提供就業者在退休後的經濟生活保障。而津貼體系也針對不同的老年人口群，定期提供生活津貼。整體而言，到民國 94 年底，已有約 72% 的老人領有生活津貼（詳見表 5-2）。本報告第四章各國社會福利支出的分析部分，也指出，近年來 OECD 各國社會福利支出，以老人福利支出佔最高之比例。顯見在人口高齡化趨勢之下，我國也和西方福利先進國家一樣，不可避免地面臨老人福利支出增加的壓力。

表 5-2 台灣地區領取各項老人津貼給付人數

項目	人數（95 年底）	佔 65 歲以上人口 （2,287,029）比 率（95 年底）	給付總金額（95 年底）（元）
A. 老年農民福利 津貼、漁民老年福 利津貼	703,238	30.7%	41,215,969,118
B. 敬老福利生活 津貼	795,141	34.8%	27,914,261,000
C. 中低收入戶老 人生活津貼	140,544	6.1%	8,673,015,499
D. 榮民就養給與	92,017	4.0%	--
E. 原住民敬老福 利生活津貼	20,548	0.9%	721,629,000
A+B+C	1,638,923	71.6%	77,803,245,617

資料來源：內政部統計處（<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>）、勞保局（<http://www.bli.gov.tw>）

相對於老人經濟安全保障方案的高涵蓋率，老人的醫療與生活照顧方面的方案，幾乎都是以中低所得的老人為主要對象。目前全民健保的涵蓋率已達 99%，老人在醫療方面的需求應已達到適當的照顧。惟老人居家服務與日間照顧的補助時數與額度偏低，未來仍須建構完整的長期照護體系，以照顧生活無法自理之老人。

身心障礙福利方面，可謂完整地涵蓋了經濟補助、醫療復健、特殊教育、促進就業、交通服務等項目，且部分就學、就業、以及交通方面的補助方案，都沒有所得或資產的限制。這樣的設計，有助於身心障礙者參與勞動市場和社會活動，有助於社會的融入與凝聚。然而，若從弱勢優先的角度而言，這些非資產調查的方案，也將許多健康狀況弱勢，但經濟條件未必弱勢者納入受益範圍。

二、 相對而言，有關婦女以及兒少的福利方案是較為不足的。有關婦女的部分，主要是以家庭遭逢變故的特殊處境婦女為對象。一般的婦女則需要靠其他的身分，才能獲得社會福利體系的保障。如女性勞工加入勞工保險以獲得生育、傷病、殘廢等保障；加入就業保險以在失業時獲得保障。兒少的部分，主要也是以經濟困境家庭為對象，一般家庭的兒童與少年相關的福利項目較少。兒童的托育、教育等相關支持方案之涵蓋對象也有許多限制。我國目前面臨出生率下降、人口少子化的壓力，應積極研擬擴張婦女與兒童的相關福利，才能舒緩出生率之進一步下降。

三、 就各特殊人口群而言，榮民的保障無疑是最為周延的。其津貼補助與醫療補助甚至比身心障礙者更為優惠。相對而言，原住民、外籍配偶家庭的福利項目就較為有限。原住民的福利項目偏重於教育、兒童、就業等，這對促進原住民族群的社會流動與社會融入，都有正面之助益。而外籍配偶的方案主要是以提供服務的實務給付為主，且主要是補助辦理提供外籍配偶家庭服務的社會團體，而非直接補助外籍配偶家庭。這種以方案補助為主的福利模式，需留意的是服務的供給是否會有地區性失衡的現象。

四、 就各項社會福利方案的性質而言，表 5-1 所列的內容可以發現，不論哪一個人口群，現金給付仍是主要的福利提供方式。比較積極性的社會福利措施，例如與就業市場結合的方案，則較為少見。

五、 就社會福利的財務來源來看，社會保險基金與政府預算，是社會福利方案最主要的財源；以租稅減免的方式來達到社會福利的目的，主要是所得稅扶養親屬寬減額與身心障礙者的車輛牌照稅減免。未來可以思考將部分目前以政府稅收支應的福利項目，如老人的照顧、看護等費用，以社會保險的方式來籌措財源。另外，對於教育、托兒等支出，也可以考慮用租稅減免的方式，來

減輕一般家庭的負擔。整體而言，除了社會保險方案之外，福利服務方案幾乎都是以政府稅收為財源，使用者付費的方案極為少見。

六、就各方案的主管機關來看，我國現行社會福利方案的實施，橫跨行政、考試兩院，行政體系中，除了主管社會福利的內政部之外，包括財政部、經濟部、教育部、衛生署、退輔會、勞委會、農委會、原民會、青輔會等，都有不同的社會福利方案。而與老人津貼有關的方案，主管機關就分散在內政部、農委會、退輔會、原民會等單位，過於分歧。顯示我國社會福利行政體系，確有適度整合之必要。

七、現行社會福利方案中，以身份別為受益基礎的方案相當普遍。包括原住民、榮民、農民等。就社會福利資源配置的角度而言，以身份別來做為福利之受益資格，主要有兩種原因，一是該身份之民眾對國家社會有特殊之貢獻，一是該群體因社會之發展而導致其日益不利之處境。就此觀點而言，榮民符合上述第一種情況；而原住民與農民符合上述第二種情況。然而，目前對於這些特殊身份別之民眾，僅現金給付做為福利提供之形式，並不能有效改變其在社會發展下之不利處境。

在未來人口少子化、高齡化的趨勢之下，目前各項老人所得支持方案的整合、老人照護體系的建構、家庭育兒功能的強化與支持等，都是我國社會福利體系所面臨的迫切問題。另一方面，針對失業以及非典型就業的增加，對於青年、中高齡等失業風險較高的族群的就業支持方案，以及低薪就業者的所得支持方案，也有待進一步之發展。

## 第二節 地方政府福利方案之實施現況

台灣中央與地方在社會福利分工的基本架構，粗略而言，中央所掌理的事項以具有全國一致性之福利政策規劃、立法推動、指導與監督等為主；地方則負責自治事項之規劃與推動。根據 2001 年送請立法院審議之社會福利基本法草案之精神可觀察得知，該草案第十條及第十一條，明定中央政府與地方政府社會福利事權之劃分，以建立責任政治、保障人民之權益；該草案第十一條至第十四條，特別明定各級政府社會福利支出之負擔應依法律規定辦理，並規定社會福利經費來源及各級政府應寬列社會福利經費，以落實社會福利之執行。另根據社會福利基本法草案第十二、十三條之規定，包括中央、直轄市及縣市政府等各級政府對於社會福利支出之負擔，依各該法律之規定；法律未規定者，由各級政府依其權限及財源籌措情形辦理之。

依照憲法中央與地方均權的精神(楊秀娟, 2002:7)，地方政府可以自行規劃具有地方特色之福利措施。有一部份即成為地方首長兌現競選承諾的「非法定社福支出」。例如婦女生育補助中央政府並無統一之規定，各級政府則依財政狀況加以編列，以嘉義縣為例，凡設籍在嘉義縣內六個月以上，均可獲得每胎 3000 元之補助，其他縣市則未必如此。其他如長期存在差異的敬老津貼；以及社會救助標準具有地方政府認定性質者均造成地區性的社會福利差異。以下先就各縣市政府社福支出的情況加以探討，以利進一步了解社會福利資源配置狀況。

### (一) 地方政府

地方政府年度財政支出中社福項目所占的比率，影響該縣市民眾得到來自於政府社福財貨的多寡。其次，也可以看出該縣市對於社會福利的重視程度。表 5-3 係呈現台灣省各地方政府各年度之社福支出百分比之情況。表格呈現 2002 至 2006 年，我國各地方政府各年度之社福經費支出占全國社福支出百分比，最高之前三名分別為台北市、高雄市、台北縣，三個縣市合計平均占了 40% 以上。而其他縣市之百分比則較平均分配，均不高於 5%。令人注意的是，僅嘉義市<sup>1</sup>之社福支出百分比低於 1%。

其次，表 5-4 係呈現 2001 至 2006 年，各縣市政府各年度之社

<sup>1</sup>嘉義市的福利預算編列幾乎是在全國之末，但是在 2006 年天下雜誌為各縣市政府的社福力調查中獲得第一名，這是十分值得探討的問題，雖然其設定的社福力指標仍待商榷，天下雜誌為國內具有公信力之非學術性刊物，影響社會大眾對社會福利成效的觀感甚深。因此，社福的績效並不是端視經費支出多寡的觀念，可以提供社福資源的配置重要的參考方向。

福經費支出占該縣市政府年度歲出百分比，平均新竹縣(19.20%)、南投縣(17.68%)之百分比為最高。然而兩者差異在於，南投縣除 2001 年百分比高達 47.37%外，其他年度之本分比皆僅 10%左右；而新竹縣則各年度之百分比皆平均位於 19%左右。

如果我們進一步按支出比率分級將表 5-3 與表 5-4 加以整理成為表 5-5 則可以進一步觀察到：台北市是唯一一個分配到中央超過 10%福利資源的地區，但是在地方政府社福支出占其歲出的比率超過 10%的縣市有 13 個之多。同時，沒有一個縣市社福支出低於 3%以下。

根據表 5-6 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 225 億元，其次依序為南投縣(185 億元)、台中縣(157 億元)、高雄市(64 億元)、台北縣(49 億元)、桃園縣(40 億元)。其中因受 921 大地震災後重建影響，南投縣排列在第二位，2002 年則逐漸恢復常態，南投縣大約 21 億左右的預算規模。而全國社福預算規模大致上以台北市、高雄市、台北縣、高雄縣及台南縣為預算編列較多的縣分，以 2006 年為例，分別為台北市 224 億、高雄市 88 億、台北縣 70 億、高雄縣 40 億及台南縣 39 億。從預算規模來看，台北市約為高雄市的 2.5 倍、台北縣的 3.2 倍、高雄縣及台南縣的 5.6 倍。若將人口規模估算進去，台北市平均每人 8510 元、高雄市 5827 元、台北縣 1856 元、高雄縣 3225 元及台南縣 3545 元。台北市與台北縣一線之隔卻存在著福利資源分配上（相差 4.6 倍）的嚴重落差。

而福利經費編列最少的縣市則為離島的連江縣、澎湖縣以及本島的嘉義市，同樣以 2006 年為例，分別為連江縣 2.1 億、澎湖縣 10.1 億以及本島的嘉義市 7.6 億。這大概是從絕對預算編列的額度來看，無法瞭解實際執行的情況，但是預算編列的原則通常依據前一年的執行數來編列，因此具有一定的參考價值。

表 5-3 2002~2006 年 我國各縣市社會福利經費支出百分比

西元 縣市	2002 年		2003 年		2004 年		2005 年		2006 年	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
台北市	21,586	28.97%	22,262	27.78%	18,292	22.62%	22,762	25.47%	22,472	25.28%
高雄市	6,859	9.21%	6,996	8.73%	7,711	9.54%	9,163	10.25%	8,830	9.93%
台北縣	4,888	6.56%	6,614	8.25%	7,869	9.73%	7,072	7.91%	7,033	7.91%
宜蘭縣	1,045	1.40%	1,119	1.40%	1,590	1.97%	1,854	2.07%	1,779	2.00%
桃園縣	3,090	4.15%	3,027	3.78%	3,653	4.52%	3,959	4.43%	3,538	3.98%
新竹縣	2,933	3.94%	3,155	3.94%	3,430	4.24%	3,603	4.03%	3,713	4.18%
苗栗縣	1,621	2.18%	1,645	2.05%	1,763	2.18%	1,905	2.13%	1,932	2.17%
台中縣	3,193	4.29%	3,104	3.87%	3,663	4.53%	3,744	4.19%	3,913	4.40%
彰化縣	2,463	3.31%	3,077	3.84%	2,969	3.67%	3,034	3.40%	3,237	3.64%
南投縣	2,183	2.93%	1,881	2.35%	1,966	2.43%	2,162	2.42%	2,168	2.44%
雲林縣	2,360	3.17%	2,218	2.77%	2,585	3.20%	2,816	3.15%	2,572	2.89%
嘉義縣	2,266	3.04%	2,612	3.26%	2,797	3.46%	3,143	3.52%	2,985	3.36%
台南縣	2,627	3.53%	3,396	4.24%	3,878	4.80%	3,956	4.43%	3,943	4.44%
高雄縣	2,857	3.83%	3,329	4.15%	3,536	4.37%	3,872	4.33%	4,063	4.57%
屏東縣	2,824	3.79%	2,835	3.54%	2,651	3.28%	2,760	3.09%	3,201	3.60%
台東縣	1,425	1.91%	1,387	1.73%	1,539	1.90%	1,490	1.67%	1,599	1.80%
花蓮縣	1,453	1.95%	1,481	1.85%	1,687	2.09%	1,737	1.94%	1,745	1.96%
基隆市	2,106	2.83%	1,928	2.41%	1,813	2.24%	2,111	2.36%	2,139	2.41%
新竹市	1,592	2.14%	1,634	2.04%	1,254	1.55%	1,416	1.58%	1,381	1.55%
台中市	1,442	1.94%	2,308	2.88%	2,031	2.51%	2,234	2.50%	2,278	2.56%
嘉義市	703	0.94%	764	0.95%	647	0.80%	742	0.83%	768	0.86%
台南市	871	1.17%	1,056	1.32%	1,083	1.34%	1,130	1.26%	1,258	1.42%
澎湖縣	933	1.25%	1,107	1.38%	991	1.23%	1,035	1.16%	1,015	1.14%
合計	74,511	100%	80,148	100%	80,849	100%	89,359	100%	88,884	100%

(百萬元)

資料來源：<http://www.nta.gov.tw/business/business4-1A.asp> (財政部國庫署)

註：2002 年度係決算數，2003 年度至 2006 年度係預算數。



表 5-4 各縣市社會福利支出占歲出百分比

	2001	2002	2003	2004	2005	平均
臺北縣	7.37	7.74	6.99	9.12	9.23	8.09
宜蘭縣	9.21	7.35	8.2	8.88	10.34	8.80
桃園縣	12.56	7.92	7.23	7.5	8.38	8.72
<b>新竹縣</b>	<b>18.69</b>	<b>18.7</b>	<b>20.84</b>	<b>18.79</b>	<b>19</b>	<b>19.20</b>
苗栗縣	9.23	8.73	9.14	10.41	10.33	9.57
臺中縣	31.63	9.61	8.92	9.92	9.46	13.91
彰化縣	9.29	9.65	10.32	9.88	10.44	9.92
<b>南投縣</b>	<b>47.37</b>	<b>9.59</b>	<b>9.9</b>	<b>9.95</b>	<b>11.6</b>	<b>17.68</b>
雲林縣	15.98	12.38	11.38	11.45	11.86	12.61
嘉義縣	13.73	12.49	14.02	15.84	15.49	14.31
臺南縣	11.58	9.9	11.04	11.58	13.13	11.45
高雄縣	10.07	11	10.77	9.87	11.26	10.59
屏東縣	11.12	11.21	10.55	10.59	11.67	11.03
臺東縣	10.88	12.71	11.82	12.1	12.64	12.03
花蓮縣	11.05	11.92	11.3	11.92	12.29	11.70
澎湖縣	17.21	13.36	14.29	11.61	12.96	13.89
基隆市	16.02	14.11	11.89	10.55	11.38	12.79
新竹市	8.48	11.12	11.7	7.67	10.15	9.82
臺中市	7.3	6.44	7.46	7.45	7.05	7.14
嘉義市	9.89	8.12	8.06	6.68	7.7	8.09
臺南市	6.36	4.58	4.92	5.38	4.94	5.24
台北市	15.08	14.57	14.25	13.02	15.9	14.56
高雄市	10.36	9.8	9.68	9.18	9.84	9.77

資料來源：<http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9.asp?lang=9> (中華民國統計資訊網)

表 5-5：不同社福支出比率的比較(依縣市別)

	各縣市政府社福支出占 全國社福支出百分比	各縣市政府社福支出占該縣市 歲出百分比
20%以上	台北市	-
10%-20%	-	新竹縣、南投縣、台中縣、雲林縣、 嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東 縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、 基隆市、台北市
10%-5%	台北縣、高雄市	台北縣、宜蘭縣、桃園縣、苗栗 縣、彰化縣、新竹市、台中市、 嘉義市、台南市、高雄市
3~5%	桃園縣、新竹縣、台中縣、 彰化縣、嘉義縣、台南縣、 高雄縣、屏東縣	-
3%以下	宜蘭縣、苗栗縣、南投縣、 雲林縣、台東縣、花蓮縣、 基隆市、新竹市、台中市、 嘉義市、台南市、澎湖縣	-

資料來源：整理自表 5-3、5-4

為進一步瞭解縣市之間福利資源配置的情況，我們從各縣市政府各年度之社福支出預算（或決算），除以當年度之依賴人口數（15 歲以下及 65 歲以上的人口數）稱為「社福支出-依賴比」。以此分析將可以更清楚的看出較可能落入家庭負擔的幼兒少及老年人口群，平均分配到的福利資源，以利區域間差異性之比較<sup>2</sup>（參見表 5-6）。

由於 2001 年部分地方政府仍延續 921 重建的因素影響，未能真實反應正常時期社福支出的情況，故從 2002 年開始加以比較分析。2002-2006 年間，平均每個弱勢人口分配到的福利資源以台北市居民最多，平均約近 30000 元，但增加的幅度有小幅後退的情況。新竹縣則福利支出平均歷年來均居於次位，同時從 2001 年的 17,642 元逐年攀升至 2006 年的 23,770 元，五年內的增幅約為 35%（新竹縣 2005 年自有財源的比率為 45.38%），是除了台北市及離島以外福利資源投入最多的縣分。居於第 3-5 位的縣市政府（以 2006 年的資料為例）為台東縣（22,196 元）、高雄市（22,157 元）、基隆市（19,694 元）。

<sup>2</sup> 澎湖、金門及連江縣等三縣市因為人口結構的關係，相對於本島地區呈現較高的弱勢人口平均社福支出的情況高出許多，以 2006 年為例，其順序為連江縣（90,758 元）、金門縣（53,243 元）及澎湖縣（35,018 元）。因此，各縣市的分析僅以本島的縣市為主。

這樣的順序排名近些年來幾乎沒有變化。

表 5-6 2001-2006 年各縣市政府各年度平均每人社福支出(依賴人口)

單位：元

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
台北市	29,338	28,150	29,458	24,363	30,632	30,313
高雄市	15,867	16,800	17,304	19,128	22,930	22,157
台北縣	5,049	4,993	6,848	8,201	7,458	7,433
宜蘭縣	8,878	7,207	7,786	11,147	13,134	12,654
桃園縣	7,422	5,573	5,467	6,587	7,170	6,409
新竹縣	17,642	19,320	20,648	22,245	23,153	23,770
苗栗縣	8,953	8,992	9,196	9,913	10,840	11,026
台中縣	34,818	7,086	6,965	8,285	8,574	8,994
彰化縣	6,984	6,059	7,639	7,399	7,642	8,172
南投縣	110,049	12,951	11,258	11,844	13,159	13,223
雲林縣	13,496	10,173	9,553	11,148	12,217	11,172
嘉義縣	12,985	12,728	14,705	15,821	17,898	17,082
台南縣	9,046	7,860	10,308	11,896	12,300	12,299
高雄縣	7,248	8,253	9,745	10,448	11,575	12,171
屏東縣	9,818	10,394	10,551	9,957	10,496	12,205
台東縣	14,055	18,917	18,603	20,927	20,555	22,196
花蓮縣	13,305	13,456	13,869	15,984	16,723	16,887
基隆市	20,675	18,492	17,179	16,323	19,324	19,694
新竹市	9,027	13,489	13,855	10,594	11,997	11,688
台中市	5,747	4,842	7,789	6,854	7,592	7,754
嘉義市	10,298	8,555	9,295	7,867	9,058	9,342
台南市	5,834	4,144	5,081	5,219	5,507	6,141
澎湖縣	33,741	31,041	37,245	33,654	35,536	35,018
金門縣	62,524	52,490	51,206	63,630	69,442	53,243
連江縣	92,666	83,621	94,435	80,712	97,967	90,758
合計	75,103	43,942	48,570	52,404	54,740	55,245

資料來源：內政部戶政司，財政部國庫署。

註一：計算公式為當年度社福支出預算／當年度依賴人口數（15歲以下+65歲以上總人口數）。

註二：依賴人口數係依各年度之實際人口數計算。

若我們進一步觀察後 2001-2006 年，各縣市政府平均每人「社福支出－依賴比」之排序（參見表 5-7）可以發現幾個現象：

- (1) 離島地區平均每位依賴人口所能分配到的額度最多，特別是連江縣與金門縣。
- (2) 受 921 地震重建基金的影響，2001 年的資料中，社福支出的分配南投縣及臺中縣均特別顯著。
- (3) 排除離島及 921 災區的因素，則台北市平均每位弱勢人口配的社福支出的額度最多。而且與其他縣市落差極為懸殊，已如前述。
- (4) 從 2002-2006 年各縣市平均每人社福支出的分配數的排序台北市、新竹縣、高雄市為前三位（排序偶有變動）；台東縣、基隆市、花蓮縣則分居四、五序位或有變動。

為了使比較更具客觀性，若排除了台北市（2005 年自有財源的比率 111.61%）及高雄市（58.75%），同時也排除了離島地區。由以上的分析，當進一步考慮依賴人口數量時，我們發現前面所看到的社福預算編列的排名就產生改變了。原先台北縣、台中縣、桃園縣、高雄縣、台南縣卻變成為新竹縣（23,770 元）、台東縣（22,196）、基隆市（19,694）、嘉義縣（17,082）、花蓮縣（16,887）。這些縣分是否因發放老人津貼及兒童津貼而使平均值升高值得進一步瞭解，但是另一方面必須注意這只是指標無法以此解釋各縣市福利支出分配的狀況。

表 5-7：2001-2006 各縣市政府平均每人「社福支出－依賴比」之排序（前五名）  
單位：元

2001	全部縣市	南投縣 — 連江縣 — 金門縣 — 澎湖縣 — 台中縣 (110,049) (92,666) (62,524) (33,741) (34,818)
	排除離島	南投縣 — 台中縣 — 台北市 — 基隆市 — 新竹縣 (110,049) (34,818) (29,338) (20,675) (17,642)
2002	全部縣市	連江縣 — 金門縣 — 澎湖縣 — 台北市 — 新竹縣 (83,621) (52,490) (31,041) (28,150) (19,320)
	排除離島	台北市 — 新竹縣 — 台東縣 — 基隆市 — 高雄市 (28,150) (19,320) (18,917) (18,492) (16,800)
2003	全部縣市	連江縣 — 金門縣 — 澎湖縣 — 台北市 — 新竹縣 (94,435) (51,206) (37,245) (29,458) (20,648)
	排除離島	台北市 — 新竹縣 — 台東縣 — 高雄市 — 基隆市 (29,458) (20,648) (18,603) (17,304) (17,179)
2004	全部縣市	連江縣 — 金門縣 — 澎湖縣 — 台北市 — 新竹縣 (80,712) (63,630) (33,654) (24,363) (22,245)
	排除離島	台北市 — 新竹縣 — 台東縣 — 高雄市 — 基隆市 (24,363) (22,245) (20,927) (19,128) (16,323)
2005	全部縣市	連江縣 — 金門縣 — 澎湖縣 — 台北市 — 新竹縣 (97,967) (69,442) (35,536) (30,632) (23,153)
	排除離島	台北市 — 新竹縣 — 高雄市 — 台東縣 — 基隆市 (30,632) (23,153) (22,930) (20,555) (19,324)
2006	全部縣市	連江縣 — 金門縣 — 澎湖縣 — 台北市 — 新竹縣 (90,758) (53,243) (35,018) (30,313) (23,770)
	排除離島	台北市 — 新竹縣 — 台東縣 — 高雄市 — 基隆市 (30,313) (23,770) (22,196) (22,157) (19,694)

資料來源：整理自表 5-6

## (二)公益彩券

影響地方政府社福資源配置的另一項重要財源為「公益彩券盈餘」。依據公益彩券發行條例之規定第六條規定：所稱盈餘，係指售出彩券面總金額扣除應發獎金總額及發行彩券銷管費用或為發行彩券而舉辦之活動費用後之餘額。但發行彩券銷管費用不得超過售出彩券面總金額百分之十五。發行機構應將各種公益彩券發行之盈餘專供政府補助國民年金、全民健康保險準備，及其他社會福利支出之用，惟不得充抵依財政收支劃分法已分配及補助之社會福利經費。由是觀之，公益彩券盈餘分配到地方將有助於補充地方財政困窘所產生的問題。各直轄市政府、縣（市）政府依前述第六條第二項規定所得盈餘補助款，應依該項社會福利範圍專款專用，並按季公開運用情形。表 5-8 為 2004 年關於公益彩券盈餘分配運用情況。大致上，依單一年之資料歸納以下幾點分析：

- (1) 2004 年公益彩券盈餘分配至直轄及縣市政府的總額為 128 億，約為當年度直轄及縣市政府預算數 808 億的 15.84%。
- (2) 2004 年公益彩券盈餘分配至直轄及縣市政府的總額為 128 億，最主要的兩個分配縣市：台北市的 19 億及台北縣的 21 億，則占去 31%。
- (3) 公益彩券盈餘分配最多的是台北縣 21 億，最少的是金門縣 5800 萬，本島最少的是台東縣 1.4 億。
- (4) 公益彩券盈餘分配運用項目來看，44.7% 是運用在身心障礙福利，其次為老人福利 25.83%，以及社會救助 8.91%、兒少福利 8.06%、婦女福利 2.67%。
- (5) 較為特殊的現象為台南縣 88% 投入老人福利，嘉義市 75.36% 投入身心障礙福利，連江縣 71.15% 投入其它項目。

表 5-8 2004 年度直轄市、縣（市）運用公益彩券盈餘一覽表

單位：千元

縣市別	辦理社會福利及慈善事業情形						
	合計	兒童及 少年福利	婦女福 利	老人福利	身心障礙 福利	社會救助	其他
總計	12,865,141	1,037,234	343,920	3,323,037	5,750,329	1,146,463	1,264,159
	100.00	8.06	2.67	25.83	44.70	8.91	9.83
台北市	1,904,815	5.35	1.98	49.24	29.58	11.51	2.38
高雄市	777,443	7.89	5.71	22.65	25.25	9.83	28.67
台北縣	2,179,859	5.48	0.28	17.99	55.46	2.88	17.91
宜蘭縣	399,194	3.29	0.21	23.59	43.80	13.88	15.22
桃園縣	773,890	7.70	2.62	28.68	46.07	5.94	8.99
新竹縣	301,631	37.21	10.60	29.25	18.11	3.25	1.59
苗栗縣	327,197	11.25	2.39	23.51	56.51	1.02	5.31
台中縣	680,094	16.51	0.58	6.23	55.20	13.47	8.01
彰化縣	674,079	13.04	9.43	5.36	46.39	1.18	24.59
南投縣	317,487	5.28	2.74	15.41	62.53	6.51	7.54
雲林縣	335,584	6.13	0.38	34.58	40.55	15.44	2.93
嘉義縣	263,890	3.90	5.18	33.92	51.34	5.67	0.00
台南縣	408,078	2.07	1.10	88.19	8.63	0.00	0.00
高雄縣	508,406	20.87	9.33	25.54	30.64	10.62	3.00
屏東縣	450,000	6.09	0.84	6.18	53.61	31.32	1.96
花蓮縣	262,738	19.07	2.20	14.46	56.32	0.00	7.94
台東縣	146,175	8.50	0.54	11.02	40.13	35.36	4.45
澎湖縣	134,399	5.99	0.51	25.20	59.59	3.56	5.15
金門縣	58,291	12.30	10.00	10.07	37.60	30.04	0.00
連江縣	85,926	2.19	1.88	6.45	11.59	6.74	71.15
基隆市	293,211	5.39	2.67	5.23	59.99	18.17	8.55
新竹市	410,588	5.86	1.49	19.89	57.18	8.30	7.29
台中市	594,405	2.15	2.16	31.70	47.35	14.21	2.43
嘉義市	176,885	1.00	0.92	18.16	75.36	0.00	4.57
台南市	400,878	2.43	1.22	16.95	68.90	9.98	0.51

資料來源：本表根據內政部社會司

<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm> 資料計算

### 第三節 中央與地方福利方案之整合分析

綜合言之，有些觀點認為(楊秀娟，2002:11-12)隨著台灣人口結構不斷老化，現階段社會福利需求仍以提供老年及弱勢團體之完善醫療服務為優先，例如中老年保健服務、身心障礙者復健及重建、低收入戶醫療等。老人的醫療、安養、經濟、社會等福利需求問題逐漸迫切，因此，內政部各項福利經費成長，以身心障礙福利及老人福利之經費成長最多。但是社會變遷快速，顯現出特殊境遇家庭及兒童的福利支持系統更為迫切。社會福利資格的配置，若忽略了各人口群的需求，以致產生資源錯置或緩不濟急的現象，將造成社會許多脫序的現象。

目前政府對於社會福利預算之執行必須依循預算法之規定辦理，社會福利基於弱勢照顧以及公平分配社會資源之理念下，以基金制度的方式加以運用，其目的在使政府機關的某些業務支出嚴格限制由特定的收入支應。隨著政府施政目的之不同，設立之基金的管理及運用的方式也不同。但是，每一個基金自成一個獨立之會計個體，各有其資產、負債、收入、支出與剩餘，基金間財物相互獨立，基金之財務資源僅能為該基金所使用，以確定財務責任之歸屬。目前預算基金之分類有二，其一為普通基金；另者為特種基金，又可分為：營業基金、作業基金(非營業循環基金)、債務基金、信託基金、特別收入基金、資本計畫基金等。

地方政府之社會福利預算主要是編列在地方政府的「社會福基金」，屬於「非營業循環基金」的一種，地方政府的「社會福利基金」係依據 1965 年省政府所頒佈之「台灣省社會福利基金設置及管理運用辦法」所設置，設置之初係在加強社會福利措施，建立社會安全制度，增進人民生活福祉。財源來自於實施都市平均地權所徵收的地價稅及土地增值稅收入按一定比率提供設置專戶，並用以辦理各項社會福利事業。(丁仁方、蔡沁蓓，2002)不過此一規定卻在 1982 年以改善地方財政理由取消前述按一定比率之提撥制，改由縣市政府編列年度預算支應。因此，目前地方政府之「社會福利基金」形式雖仍屬「非營業循環基金」，但是實際上卻需由「普通基金」每年編列預算加以支應。

為能更進一步了解中央與地方之間社會福利資源分配之情況，本研究以問卷設計郵寄施測方式進行收集，實際瞭解現行地方政府實施社會福利預算、推動業務情況及所遭遇到的相關問題，並請經建會轉請各縣府社會局承辦業務單位進行填答，以增加回覆率，共郵寄 23 份，催覆後回收共 11 個縣市，回覆率約為 47.8%。以下將就回覆縣



市樣本的結果進行分析。

在回覆的樣本縣市中，問到社福支出使用在何種人口群的比重最多時，以表示身障者最多，至於所占的比率，苗栗縣身障者幾乎占社福支出的 48% 為最多，其他許多縣市亦有同樣的情況；其次為老人，台北市福利支出以老人所分配的福利資源最多，由於身份重疊而無法得到真正的數據，桃園縣老人福利使用該縣福利支出的 41.56%。（參見表 5-9）總體而言，各縣市政府老人及身心障礙兩個受益人口群幾乎佔據社會福利支出的 70-80%，而與社福支出以現金給付之間存在著一定的關係，到底是否存在資源分配不均的情況，進一步觀察近年來地方政府社福支出之中成長率最高的福利項目為何，在回答的八個縣市中，有六個（占 75%）回答是身心障礙者福利（參見表 5-10）。換言之，在地方政府執行社福預算中，身心障礙者為最主要的受益人口，同時也是受益人口數成長幅度最快的一群人。

表 5-9 各縣市政府社福支出最高之類別及其比例（95-96 年）

縣市別	人口群類別	占社福支出比例(%)	說明
台北市	老人	-	因身份多有重疊，無法從中區分
台北縣	-	-	以業務別區分，不易明確區分
台中縣	-	-	-
彰化縣	身障	-	1,628,795,000 元
台東縣	身障	36.64%	-
基隆市	老人	-	723,844,000 元
嘉義市	老人	-	-
苗栗縣	身障	48%	-
高雄市	身障	33.91%	-
高雄縣	身障	28.92%	占社會局預算 43.06%（建議以此為準）
桃園縣	老人	41.56	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。

表 5-10 各縣市政府社福支出年增率幅度最高之類別及其比例（95-96 年）

縣市別	年增率幅度最高之項目	年增率 (%)	說明
台北市	-	-	近三年各項預算並無大幅改變
台北縣	-	-	近三年各項預算並無大幅改變
台中縣	-	-	-
彰化縣	身障	113%	-
台東縣	身障	-	10,111,000 元
基隆市	身障	-	9,732,000 元
嘉義市	身障	108%	-
苗栗縣	身障	-	96 年較 95 年增加數 22,953
高雄市	婦女福利	-	中低收入單親家庭子女托育津貼、子女生活補助費等
高雄縣	貧戶	-	95 年增加最多的為社會救助，因含 94 年的墊付案，與 94 年社會救助法修法有關。
桃園縣	身障	132%	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。

地方政府執行社會福利業務必須依法辦理，如前述社福支出均以身心障礙及老人為主。而另一方面，我們也擔心目前真正需要福利提供的人口群是哪些，根據本研究調查地方政府社政單位對於目前地方社政最感迫切的三項需求（參見表 5-11），其中有關以家庭為核心的弱勢婦女、以及兒童、青少年等照顧及保護需求有五個縣市，占回覆縣市之 62%。再者，有關弱勢家庭的照顧及經濟需求亦感迫切，表 5-12 所示：地方政府家暴及兒虐或兒少保護個案幾乎是近年來社福案量增加最多的部分，顯示出目前充斥媒體所報導的單親家庭中弱勢兒少的生活困境與地方政府第一線社政人員的意見有若干的一致性。有些縣市所提到的社工專業人員欠缺的問題，後續將再進一步討論。反倒是地方政府對於老人及身心障礙者問題的迫切性較低，而且較為特定性，例如老殘、老人照顧、身心障礙者的生活重建等。

表 5-11 各縣市政府社會局認定目前最迫切的三個人口群及其需求內涵

社會局業務最迫切需求的三個人口群及其需求內涵			
縣市別	第一名	第二名	第三名
台北市	危機家庭服務及兒童、青少年創傷重建	身心障礙者的社區生活重建與家庭支持	老人的照顧安置
台北縣	社會救助相關服務	家暴、性侵、高風險家庭關懷輔導照顧	身心障礙者、老人及兒童少年的照顧安置
台中縣	低收入戶及近貧家庭的經濟扶助或脫貧	老人及身心障礙者的照顧服務	兒童及少年的保護扶助
彰化縣	社工專業人力	社福經費	-
台東縣	社會救濟	保護業務	照顧業務
基隆市	兒童	身障	婦女
嘉義市	兒童福利	婦女福利	弱勢高風險家庭
苗栗縣	老殘津貼	救助津貼	家庭服務津貼
高雄市	弱勢兒童少年照顧需求	老人長期照顧服務	弱勢家庭照顧需求
高雄縣	各項保護業務（老人、兒童、高風險家庭、家庭暴力、性侵害防治等）的執行	因應高齡少子女化社會現象衍生之老人、兒童照顧需求滿足的各種居家、社區、機構式服務，以及針對家屬的支持性服務。	大溫暖社會福利套案」中「縮小城鄉/貧富差距」四項子計畫：弱勢家庭脫困計畫、促進弱勢者就業計畫、提升弱勢人力資源計畫、提升社會福利資源運用效能計畫的執行。
桃園縣	-	-	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。

表 5-12 各縣市政府地方近三年來社福案量增加成長幅度最高之類別項目

縣市別	類別項目
台北市	1. 低收入戶、家庭危機、遊民 2. 家暴
台北縣	1. 兒少保護、家暴、性侵害、性交易 2. 弱勢/危機家庭個案
台中縣	1. 家暴
彰化縣	1. 家暴 2. 兒虐
台東縣	1. 家暴個案 2. 兒虐 3. 兒少保護
基隆市	1. 家暴 2. 兒虐
嘉義市	1. 身障托育養護成長 20% 2. 家暴 3. 兒少保護
苗栗縣	1. 身障 2. 兒少通報量成長率持續增加、高風險案量大量擴增 3. 家庭暴力通報量逐年增加
高雄市	1. 兒少保護 2. 家暴 3. 中低收入單親家庭子女生活補助案
高雄縣	1. 兒少保護 2. 家暴 3. 老保案件
桃園縣	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料

倘若根據地方政府對於迫切需求的看法，許多以家庭為核心的婦幼生活保障及經濟支持系統頗感迫切，但是什麼原因致使地方政府看到問題卻無法加以解決呢？針對各縣市的以開放問卷的形式所回答的內容加以分析發現（參見表 5-13）：第一、地方財政及財力不足是最主要的癥結，幾乎是所有縣市所提出來的共同困境。其次則為專業人力不足的問題；第三、法規的限制造成福利資源的使用僵化，無法回應新興的福利需求。第四、需求人口的逐年增加，使福利業務擴增迅速，再加上人力資源不足的問題，造成需求與供給長期不足下的惡性循環。第五、個案問題日趨複雜，專業能力有待提升。上述問題已經顯露出地方政府對於社政業務有心無力或身心俱疲的幾項重要原因。

有關專業人力的問題若再加以仔細觀察還可以分成幾個面向加以探討：第一、案量增加，社工數量上的嚴重不足：表 5-14 進一步

具體呈現地方政府社工的個案負荷量的情況，高雄縣平均每位社工員負擔 125 個個案，高雄市為 117 個案，平均每一位社工員必須負擔超過 100 個案量，有些地方需要增加的社工人數甚多，例如：高雄縣希望增加 21.5 名、桃園縣希望增加 60 名。社工員過重的業務負擔造成社工流失率高的問題，而高雄縣提到「鄉鎮公所民選，基層無法有效管理及執行縣府政策，許多村里幹事只上半天班，卻無人可管。」，也反應政府基層人力運用的失當，造成國家資源的浪費，更造成基層公務人員的反誘因；第二、社福人才的嚴重流失，社工實務經驗無法傳承；第三、不管是個案複雜程度增加或跨領域的問題均缺乏跨專業/領域整合的機制。

表 5-13 各縣市政府認定造成上述需求無法被滿足之原因

縣市別	說明
台北市	1. 專業人力之流動及人力不足。 2. 組織跨專業間之合作仍不足。 3. 財力不足。 4. 案主問題之專業性高，家庭介入困難，處理不易。
台北縣	1. 地方財政不足 2. 民眾期待殷切
台中縣	1. 地方財政
彰化縣	1. 法規限制 2. 地方財政
台東縣	1. 地方財政困難 2. 工作人力不足 3. 異動頻繁，無經驗或無傳承 4. 中央社福項目不斷推出，有限資源分散，僅得採用限量供應或降低給付額度
基隆市	不論兒童、婦女、身障等工作都是開創的、及時的、更是專業的服務，也是一涵蓋教育、衛生與福利等綜合性的整體服務工作，在政府人力、財力有限的情況下，以致兒童女身障工作未被充分地滿足。

嘉義市	<p>1. 法規限制： 台灣社會福利資源分配不均，多數福利預算編列於低收入戶之社會救助、身心障礙生活津貼及老人生活津貼，以致弱勢兒童福利補助及方案經費不足、另外單親婦女貧窮問題僅靠特殊境遇婦女補助根本難以解決單親弱勢家庭貧窮問題。況且這些補助並無脫貧的配套措施、也缺乏方案協助，造成需求無法滿足。</p> <p>2. 社工人力不足： 本市社工員目前僅有 8 位處理家暴、性侵害、兒少保護、老人保護等業務，2 位社工員辦理社會救助，根本難以針對各案個別需求研擬完整處遇計畫及連結社會資源協助個案，以致其需求無法等到充分協助。</p> <p>3. 民間資源不足： 本市因社工、社政人力不足有相當多方案係委託民間機構或團體協助辦理，唯受託單位之專業人力良莠不齊，每各單位執行能力不一，特別是中南部，有很多民間團體組織不健全尚有待培植，亦造成福利推動困難。</p>
苗栗縣	國民所得未隨社會變遷顯著提高，地方財政不佳，國民年金尚未實施。
高雄市	<p>1. 服務人口群逐年增加。</p> <p>2. 相關補助規定設定門檻。</p> <p>3. 地方財政預算有限。</p> <p>4. 福利措施無法有效直接輸送予服務對象。</p>
高雄縣	<p>1. 地方財政：以高齡化社會之各種居家、社區、機構式服務來看，其需求無法被滿足的原因有：</p> <p>(1)高齡化速度快，政府相關財源籌措、服務方案整備趕不上人口老化快速衍生的需求，亦即供需失衡，這樣的供需失衡有服務方案提供之質量不足、老人服務人力不夠。</p> <p>(2)政府公務人員在社會福利行政上主要擔任行政處分角色，以及針對需要被照顧的老人/身心障礙者制訂照顧計畫後引入相關服務方案，但目前公務人員數量不足以對有照顧需求的老人/身心障礙者提供服務。</p> <p>(3)政府社會福利資源配置失當，過多集中於各項社會救助/社會津貼體系，排擠其他居家、社區、機構式服務執行的經費。</p> <p>2. 民眾對於國家父權的觀念認知不足，增加各種保護業務執行難度。</p> <p>3. 鄉鎮公所民選，基層無法有效管理及執行縣府政策，許多村里幹事只上半天班，卻無人可管。</p>
桃園縣	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。

表 5-14 各縣市政府社工專業人數之設置狀況

縣市別	社工人數(人)	平均負責案量(件/人)	希望增設 社工專業之人數
台北市	266	74.92	-
台北縣	-	-	-
台中縣	-	-	-
彰化縣	45	42	-
台東縣	-	2.65	-
基隆市	23	20	-
嘉義市	12	80	-
苗栗縣	18	70-75	-
高雄市	-	117	-
高雄縣	98	125	21.5 (依據 95 年底內政部社會司調查結果)
桃園縣	88	90	60

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。

若以公平與效益兩項指標來檢視地方政府進行社會福利資源之分配之情況，在效益原則方面來說，由於各縣市社政部門的情況各不相同，對於「效益」問題的理解亦不相同，因此呈現出來的意見及問題也較無焦點（參見表 5-15）。不過，有些縣市提到脫貧及貧戶等方案上似乎缺乏具體成效，以及中央之規劃補助無法符合地方的需求等，由於缺乏進一步之資料，無法細究真正之情況。

至於公平原則的檢討，與效率原則的回答相同（參見表 5-16），十分的分歧，不容易觀察出特定的脈絡，但是似乎也指出幾個可能的問題值得進一步探究。第一、身心障礙及低收入戶現金補助占去大以上福利預算所造成的福利資源分配不公平的現象。不過，到底身障及低收應占福利支出比率的多少才是公平合理卻無客觀之衡量指標。第二、福利資源之使用未設定資產調查所產生的不公平。有些縣市表示：該地方政府針對老人及身心障礙者健保保費自付額補助：本項補助僅有設籍年限限制，未訂定排富條款。第三、缺乏理論依據之給付原則及僅依書面審核所造成的福利資源分配不公平。地方政府也反映目前各項社會救助/社會津貼加碼沒有理論基礎，各項社會津貼只採書面審核，未進行實地查訪，易造成津貼浮濫發放。

表 5-15 各縣市政府認定最缺乏效益原則之福利項目

縣市別	說明
台北市	1. 各監督單位，包括行政、立法、監察等系統之考核及索取資料、報告、表件太多，嚴重影響正常工作。 2. 中央各部會與地方政府各系統橫向協調不足，造成行政成本之浪費。
台北縣	中央近年不斷推出各項福利措施，並要求地方政府配合，卻未與之研商協調。例如：地方政府的中低而紹生活扶助基準與中央中低家庭之補助基準不同，除地方政府的補助措施外，中央亦要求辦理，因此造成行政資源浪費。
台中縣	身障及貧戶問題
彰化縣	-
台東縣	1. 上級政府規劃之補助、服務項目未符合被服務者需求。 2. 文康休閒
基隆市	1. 外展服務、保護性服務資源缺乏，效率上並無困難
嘉義市	脫貧方案
苗栗縣	1. 老人居家服務 2. 身心障礙核發作業
高雄市	-
高雄縣	1. 貧戶 2. 身障
桃園縣	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。

表 5-16 各縣市政府認定最缺乏公平原則之福利項目

縣市別	說明
台北市	-
台北縣	原住民相關補助均未有排富條款，且其補助均比一般身分者加碼補助。
台中縣	老人、身障問題
彰化縣	青少年福利
台東縣	文康休閒
基隆市	經費、人力的配置
嘉義市	身心障礙及低收入戶現金補助占太多的福利預算。
苗栗縣	-
高雄市	老人及身心障礙者健保保費自付額補助：本項補助僅有設籍年限限制，未訂定排富條款。
高雄縣	各項社會救助/社會津貼加碼沒有理論基礎，各項社會津貼只採書面審核，未進行實地查訪，易造成津貼浮濫發放。
桃園縣	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。



針對可能進行的福利改革，分成中央政府及地方政府兩個部分加以探討。地方政府對於中央政府福利改革優先項目的建議上，以台北市與高雄市兩個直轄市的意見較為具體，大致整理出以下幾點（同時請參見表 5-17）：

1. 妥善評估中央與地方財源，即充分評估需求及成本效益。
2. 周延的政策規劃及完善的福利配套措施。中央推行新措施時應有配套措施，且應跨部門整合。
3. 積極介入新興社會議題。
4. 中央福利服務資源應該加以整合，避免重複或集中資源於特定弱勢者身上。
5. 建立各地方政府詳細的福利基本需求數據，如兒童、少年、老人……等。
6. 定期針對上述對象進行生活現況及需求調查。
7. 發展各地方政府的社福特色並彼此良性競爭。
8. 多聽取地方政府的意見，作有系統的規劃，使資源分配符合效率和公平性。

另一方面，地方政府對於自身的福利改革的優先事項也提出看法，可以看出地方政府在財源有限的情況下，希望以社福之名所編列之預算（包括公益彩券基金）應該徹底落實在社福項目之上；社工專業人力不足以及社工專業缺乏適時精進是地方政府普遍存在的問題。大致就較為具體而重要者，整理如下幾點（同時請參見表 5-18）：

1. 中央設算到地方政府的預算，要能全部用於社會福利。
2. 公益彩券要專款用於社會福利。
3. 重視社工專業人力的培訓，給予社工員好的工作環境。
4. 增加人力：增加社工員人力配置以利福利服務輸送的控管。
5. 強化社會福利行政組織及效率。
6. 重新檢討現行各項福利措施：宜建立排富條款。
7. 開源節流：結合民間團體力量，整合各福利部門的資源，使效益發揮最大。

表 5-17 各縣市政府認定中央政府需要優先考慮的福利改革項目

縣市別	說明
台北市	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 妥善評估中央與地方財源，即充分評估需求及成本效益。</li> <li>2. 周延的政策規劃及完善的福利配套措施。</li> <li>3. 積極介入新興社會議題。</li> <li>4. 中央服務資源的整合。</li> </ol>
台北縣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 盡速檢討修正社會救助法，讓需要的民眾得以獲得福利補助。</li> <li>2. 在預算方面應全力補助地方政府。</li> <li>3. 中央應依人口比例調整對地方預算之分配。</li> </ol>
台中縣	地方財政狀況改善
彰化縣	-
台東縣	偏重生存權保障之項目，如社會救助、保護及部分照顧服務，由中央收回統一辦理，以同依標準及龐大的經費執行。
基隆市	建議中央政府視地方特性補助地方政府經費。
嘉義市	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 合理補助地方社福預算，且應考量資源較少之中南部及偏遠地區給予較多資源、而非片面以人口數來作分配。</li> <li>2. 對於各類社會福利應有統籌的規劃而非放任各縣政府自治，因為台灣地區不是很大，由縣市自行依財政辦理社會福利將造成貧窮且資源不足之縣市所能分配到的資源不足，大都會地區如北高兩直轄市及縣市以及台中市因資源豐沛且財源充足民眾社會福利經費亦較充足，造成福利供給的不公平。</li> </ol>
苗栗縣	實施各項福利服務中，常見中央大開福利大門，讓地方買單的狀況，期待中央落實評估各縣市實際需求，審視各縣市特性及個別差異，勿以統一性要求規範施行不適切之社福方案，如：身心障礙者短托、臨託……等。
高雄市	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立各地方政府詳細的福利基本需求數據，如兒童、少年、老人……等。</li> <li>2. 定期針對上述對象進行生活現況及需求調查。</li> <li>3. 發展各地方政府的社福特色並彼此良性競爭。</li> <li>4. 多聽取地方政府的意見，作有系統的規劃，使資源分配符合效率和公平性。</li> <li>5. 整合社會福利措施，避免重複或集中資源於特定弱勢者身上。</li> <li>6. 中央推行新措施時應有配套措施，且應跨部門整合。</li> </ol>
高雄縣	資格規定
桃園縣	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。

表 5-18 各縣市政府認定地方政府需要優先考慮的福利改革項目

縣市別	說明
台北市	1. 考量地方社會現實狀況，事實制定與調整地方法規，衝運運用民間資源。 2. 落實跨局處資源連結。 3. 落實公、私部門夥伴關係。
台北縣	1. 積極反映目前實務困境，供中央作為修法之參考。 2. 積極宣導並發掘有需求的民眾主動給予協助。
台中縣	組織編制
彰化縣	1. 中央設算到地方政府的預算，要能全部用於社會福利。 2. 公益彩券要專款用於社會福利。 3. 重視社工專業人力的培訓，給予社工員好的工作環境。
台東縣	地方因地制宜，僅辦理文康休閒、娛樂等較偏重福利項目，針對地方需求，辦理符合多數人需求之福利項目。
基隆市	建請中央政府視地方特性補助地方政府經費、人力上之不足。
嘉義市	1. 增加專業之社工社政人力，使其有規劃及執行能力，能針對縣市特殊問題配合中央政策研擬適合地方之福利方案。 2. 經費應合理公平分配且應努力於脫貧方案，協助低收入戶及身心障礙者自立以減緩政府財政負擔。
苗栗縣	地方政府迫於自有財源不足狀況下，仰賴中央財政補助，本縣皆依中央所訂法規辦理各項福利措施，另對於老人與身心障礙人口不斷增加與流動、外配人數增加、新臺灣之子的照護．．．等，皆造成財政日益困窘。
高雄市	1. 增加人力：增加社工員人力配置以利福利服務輸送的控管。 2. 強化社會福利行政組織及效率。 3. 重新檢討現行各項福利措施：宜建立排富條款。 4. 開源節流：結合民間團體力量，整合各福利部門的資源，使效益發揮最大。
高雄縣	1. 針對非法定社會福利項目不予執行。 2. 發展、培力民間專業或志願團體，有效協助地方政府推動力分配或照顧方案。
桃園縣	-

註：「-」意指該縣市政府未提供資料。

最後，地方政府執行中央社會福利法規時所產生的許多公平性問題，影響福利需求人口的權益甚巨，以下為高雄縣政府<sup>3</sup>所歸納之問題及因應對策（多數已經反應其他縣市之問題）如後（參考表 5-19）：

#### 1. 低收入戶

(1) 低戶審查標準可篩出最貧者，但針對貧窮邊緣戶會有排除在外的狀況，如單親家庭，家戶有就學子女者，日常生活花費大，

<sup>3</sup> 高雄縣政府負責填報資料之人員用心提供資料，十分難得，其他提供資料之縣市亦提供許多寶貴意見，謹此致謝。

- 卻會被排除在外。
- (2)各項福利標準併計人口及資產規定差異大，容易造成基層混淆。
  - (3)書面審查有漏洞，對無所得申報紀錄者，無法查核其確實收入。
  - (4)家庭少子女化，離婚率升高，家戶內應計人口者與長輩常無法共同生活或無扶養事實，審查無從依據，可能排擠邊緣個案。
  - (5)社會經濟發展快速，收入種類繁多，財稅資料的判別及如何計算，影響審查結果，資產調查門檻難以訂定。

## 2. 弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助」

- (1)與其他津貼福利項目多所重疊：「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助」與「單親暨中低收入戶兒童少年生活扶助」補助事由及申請資格相近，僅動產之標準、列計人口及是否派員訪視之規定不同；又本計畫之補助金額較其他津貼項目為高，部份核列低收入戶之家庭可補差額之規定，使兒童及少年津貼福利項目形成多頭馬車，不僅造成民眾可申請多種津貼之錯覺，亦使實施上事倍功半，實有必要進行整合，降低行政成本。
- (2)資產調查列計人口之計算困難：本計畫規定全家人口資產調查係以兒童及少年實際共同生活之直系血親及兒童少年之兄弟姊妹為列計人口，確能幫助部份未達低收入戶資格且有實際困難之邊緣案家，惟實務上「實際共同生活」多以案家口述為主，如案家有隱匿之情事，較難預防。
- (3)缺乏客觀之審核指標：依據內政部 95 年 5 月 29 日台內童字第 0950840068 號函核定之「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」第三條規定，如案家家庭總收入、全家人口動產、不動產逾本計畫之標準，但有事實足以證明生活陷困，經評估確有扶助之必要者，得予以補助。此規定實能幫助遭變故或功能不全之弱勢家庭舒緩經濟壓力，維持穩定生活，惟太過依賴主責社工之專業判斷，其個人標準寬鬆不一，希能增加相關客觀之指標協助直接服務人員評估。

## 3. 托育養護補助

有關此項補助審核標準趨於太寬鬆，因其符合補助資格已較一般現金補助鬆（中低生活補助、中老生活補助、兒少生活補助）。原只要最低生活標準 4 倍以下，即符合補助標準，在 96 年度更放寬至最低生活標準 6 倍，已較其他現金補助 1.5 至 2.5 倍寬鬆許多。另外，有關動產、不動產均無不需審核，在如此寬鬆之審核條件之下，幾乎人人有獎，將社會資源流向高所得有能力之家庭，實毫無公平正義之機制。建議應修正審核補助標準趨於一致，以符時情所需。

#### 4. 中低收入戶身心障礙生活補助

- (1) 因各項津貼法令依據不一，且中央並未將各項津貼的標準統一，且都規定受理的單位為鄉鎮公所村里幹事，因各項審查標準不一，故造成村里幹事在審查上的很大困擾。
- (2) 因中央對於審查細項標準（例如列計幾代人口、是否要計算出嫁女兒……等）並未明訂，授權各縣市自行訂定，且又不能有設籍時間的限制，往往造成民眾遷往審查較鬆縣市。
- (3) 因此類審查都採取書面審，也就是依據國稅局的資料，但有些人員的收入國稅局並不能掌控，例如攤販、自營業者，故在審查上常會有遺漏。
- (4) 民眾會規避審查，常會將財產移轉他人，造成審查上的落差。
- (5) 目前在工作收入財產上的計算並未排除負債的計算（例如房貸、銀行的借款），只列計收入，故對民眾造成實際上的不公。

#### 5. 中低收入戶老人生活補助

- (1) 書面審查有漏洞，對無所得申報紀錄者，無法查核其確實收入。
- (2) 家庭少子女化，離婚率升高，家戶內應計人口者與長輩常無法共同生活或無扶養事實，審查無從依據，可能排擠邊緣個案。
- (3) 社會經濟發展快速，收入種類繁多，財稅資料的判別及如何計算，影響審查結果，資產調查門檻難以訂定。

針對地方政府認為其他更有效率及公平的篩選機制，包括以下幾點：

1. 低收入戶、中低收入戶身心障礙、老人及兒童少年生活補助、托教補助等應在整體整合為具有連續性之福利措施，資產調查之標準亦應統一，以臻便民、利於轉申請其他福利；其中，低收入戶與中低收入戶之福利給付項目差異太大，致民眾對於無法申列低收入戶而有強烈之情緒反應，建議中低收入戶之兒童少年福利部分建議教育單位亦應考量增列學雜費用之減免，否則低收入戶家庭和中低收入戶家庭收入差僅每人 9509/2，但中低收入戶核算實際生活所需支及補助之後，所需之負擔比低收入戶還大。
2. 建議整併各項津貼福利措施，避免重複性高、分散不同實施部門之方案政策，使資產調查標準有明確審核依據。
3. 建議除統整資產調查標準外，亦可依案家之需求，透過社會保險或實物補助之方式解決案家之困境，避免案家因依賴現金給付，為保有其經濟弱勢之身份而缺乏脫離貧窮之動力。
4. 此項津貼應該是補助性質，對於身心障礙者不應該以民法的親屬

- 扶養責任（經濟狀況）來計算該人是否有符合補助，而應採取敬老或老農津貼的模式來審查。
5. 建議適度修正目前社會救助法令，並由中央協調相關跨部會局處之比對查核機制，以利地方更有效率進行審查。
  6. 目前財稅審查僅能作為初步了解家庭經濟狀況之基礎資料

表 5-19 各縣市政府在現金給付政策執行面之困境說明

縣市別	面臨之問題	是否有其他更有效率及公平的篩選機制
台北市	1. 社會救助之資產調查門檻太高，直系血親範圍太廣，不符合小家庭之生活型態。	1. 建議適度修正目前社會救助法令，並由中央協調相關跨部會局處之比對查核機制，以利地方更有效率進行審查。 2. 目前財稅審查僅能作為初步了解家庭經濟狀況之基礎資料
台北縣	1. 社會救助法之家庭人口及所得計算方式過於嚴苛，不符合現今家庭關係轉變的社會，致使部分確有需要貧窮民眾取得福利身分之障礙。 2. 現低收入戶、中低收入身障生活補助、中低兒少生活補助之家庭總收入計算皆以當年度之「最低生活費用」標準，然中低收入老人生活津貼則多了「每人每月消費支出」，若無特殊考量，建議調查標準應一致。 3. 有困難的民眾不知如何申請福利補助或多因無知而遭冒用人頭帳戶，致資產調查無法通過門檻。	1. 目前本府已建立資訊，並請國稅局配合複查之資產調查工作，以有效掌握正確資訊。 2. 有關低收貨中低收入兒童每月之生活補助一直維持1800(1400)元，至今未曾調整，建議應依社會經濟狀況適時調整，以符合家庭在兒少照顧上之需要。 3. 目前大溫暖弱勢家庭紓困方案，即是針對實際困苦卻無法符合申請要件之家庭的服務方案，未來終級仍應檢討修正社會救助法。
台中縣	財政不佳。	
彰化縣	身心障礙者托育養護補助，受限中央規定資產調查，門檻過低，容易通過致使過度浪費社福資源，甚難選出真正有需幫助之弱勢族群，故建請仍應列計不動產和投資、本金之設限規定。	1. 各類別中低收入戶標準要一致。 2. 不需每年複查(人力成本高)，三年複查一次即可。 3. 加強基層村里幹事為民服務的態度及培養專業。
台東縣	沒有問題	無
基隆市	中低收入老人生活津貼、身心障礙托育及養育補助、中低收入戶	三者之中央主管單位針對界定標準協商一致標準。

	幼兒托教補助等資產調查界定計算應一致不宜不同界定，如所得、土地、房屋價值、存款等標準應一致。	
嘉義市	身障托育養護補助無財產及本金（存款）之限制，且收入差距達6倍均可補助有欠公平，應予限制較為公允。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 父母財產應予按子女數平分計算較為合理。</li> <li>2. 社會救助規定，對於早年離婚棄子之老人無法給予實質照顧執行上遭遇困難，建請訂定相關規定，以符實際。</li> </ol>
苗栗縣	現行身心障礙生活補助、托育養護補助及老人生活津貼之資產調查門檻差異，皆由中央訂定相關作業規定，地方政府遵循辦理之，造成民眾申請之混亂或轉向申請，亦造成社福工作的一大負擔，依社會救助法核發低收入戶證明，而中低收入戶資格之認定卻無法規範，若以身障生活補助及老人生活津貼作業方式審查，則因前揭二項之人口計算不同，家庭收入達最低生活費2.5倍之標準亦衍生不同狀況。	低收入戶、中低收入戶身心障礙、老人及兒童少年生活補助、托教補助等應在整體整合為具有連續性之福利措施，資產調查之標準亦應統一，以臻便民、利於轉申請其他福利；其中，低收入戶與中低收入戶之福利給付項目差異太大，致民眾對於無法申列低收入戶而有強烈之情緒反應，建議中低收入戶之兒童少年福利部分建議教育單位亦應考量增列學雜費用之減免，否則低收入戶家庭和中低收入戶家庭收入差僅每人9509/2，但中低收入戶核算實際生活所需支及補助之後，所需之負擔比低收入戶還大。
高雄市	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 調查機制較依賴書面資料（國稅所得資料、土地所得資料…）容易逃避，很難實際呈現申請者的實際狀況，也很難篩選出真正需求者。</li> <li>2. 欲有效率及公平的篩選機制應輔以社工員的調查評估報告。</li> <li>3. 現金給付的領取過程對部分申請者（有卡債者）不便，應更有彈性及多元方式。</li> <li>4. 資產調查機制或可篩選出需要幫助之民眾，惟因現行賦稅制度某些民眾並無納稅或少納稅，無法確實呈現收入情形難免造成不公。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各項資產調查門檻不一致，確有造成不公現象，例如單親家庭扶助標準較為浮濫，建議由中央整合各項津貼門檻基準再由地方參採規劃。</li> </ol>
高雄縣	1. 低收入戶	1. 建議整併各項津貼福利措

<p>(1)低戶審查標準可篩出最貧者，但針對貧窮邊緣戶會有排除在外的狀況，如單親家庭，家戶有就學子女者，日常生活花費大，卻會被排除在外。(救)</p> <p>(2)各項福利標準併計人口及資產規定差異大，容易造成基層混淆；(救)</p> <p>(3)書面審查有漏洞，對無所得申報紀錄者，無法查核其確實收入。</p> <p>(4)家庭少子女化，離婚率升高，家戶內應計人口者與長輩常無法共同生活或無扶養事實，審查無從依據，可能排擠邊緣個案。</p> <p>(5)社會經濟發展快速，收入種類繁多，財稅資料的判別及如何計算，影響審查結果，資產調查門檻難以訂定。</p> <p>2. 弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助」</p> <p>(1)與其他津貼福利項目多所重疊：「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助」與「單親暨中低收入戶兒童少年生活扶助」補助事由及申請資格相近，僅動產之標準、列計人口及是否派員訪視之規定不同；又本計畫之補助金額較其他津貼項目為高，部份核列低收入戶之家庭可補差額之規定，使兒童及少年津貼福利項目形成多頭馬車，不僅造成民眾可申請多種津貼之錯覺，亦使實施上事倍功半，實有必要進行整合，降低行政成本。</p> <p>(2)資產調查列計人口之計算困難：本計畫規定全家人口資產調查係以兒童及少年實際共同生活之直系血親及兒童少年之兄弟姊妹為列計人口，確能幫助部份未達低收入戶資格且有實際困難之邊緣案家，惟實務上「實際共同生活」多以案家口述為</p>	<p>施，避免重複性高、分散不同實施部門之方案政策，使資產調查標準有明確審核依據。(福)</p> <p>2. 建議除統整資產調查標準外，亦可依案家之需求，透過社會保險或實物補助之方式解決案家之困境，避免案家因依賴現金給付，為保有其經濟弱勢之身份而缺乏脫離貧窮之動力。(福)</p> <p>3. 此項津貼應該是補助性質，對於身心障礙者不應該以民法的親屬扶養責任（經濟狀況）來計算該人是否有符合補助，而應採取敬老或老農津貼的模式來審查。(障)</p>
--	---



主，如案家有隱匿之情事，較難預防。

(3)缺乏客觀之審核指標：依據內政部95年5月29日台內童字第0950840068號函核定之「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」第三條規定，如案家家庭總收入、全家人口動產、不動產逾本計畫之標準，但有事實足以證明生活陷困，經評估確有扶助之必要者，得予以補助。此規定實能幫助遭變故或功能不全之弱勢家庭舒緩經濟壓力，維持穩定生活，惟太過依賴主責社工之專業判斷，其個人標準寬鬆不一，希能增加相關客觀之指標協助直接服務人員評估。

### 3. 托育養護補助

有關此項補助審核標準趨於太寬鬆，因其符合補助資格已較一般現金補助鬆（中低生活補助、中老生活補助、兒少生活補助）。原只要最低生活標準4倍以下，即符合補助標準，在96年度更放寬至最低生活標準6倍，已較其他現金補助1.5至2.5倍寬鬆許多。另，有關動產、不動產均無不需審核，在如此寬鬆之審核條件之下，幾乎人人有獎，將社會資源流向高所得有能力之家庭，實毫無公平正義之機制。建議應修正審核補助標準趨於一致，以符時情所需。

### 4. 中低收入戶身心障礙生活補助

(1)因各項津貼法令依據不一，且中央並未將各項津貼的標準統一，且都規定受理的單位為鄉鎮公所村里幹事，因各項審查標準不一，故造成村里幹事在審查上的很大困擾。

(2)因中央對於審查細項標準（例如列計幾代人口、是否要計算出嫁女兒……等）並未明訂，

	<p>授權各縣市自行訂定，且又不能 有設籍時間的限制，往往造成民 眾遷往審查較鬆縣市。</p> <p>(3)因此類審查都採取書面審， 也就是依據國稅局的資料，但 有些人員的收入國稅局並不能掌 控，例如攤販、自營業者，故在 審查上常會有遺漏。</p> <p>(4)民眾會規避審查，常會將財 產移轉他人，造成審查上的落 差。</p> <p>(5)目前在工作收入財產上的計 算並未排除負債的計算(例如房 貸、銀行的借款)，只列計收入， 故對民眾造成實際上的不公。</p> <p>5. 中低收入戶老人生活補助</p> <p>(1)書面審查有漏洞，對無所得 申報紀錄者，無法查核其確實收 入。</p> <p>(2)家庭少子女化，離婚率升 高，家戶內應計人口者與長輩常 無法共同生活或無扶養事實，審 查無從依據，可能排擠邊緣個 案。</p> <p>(3)社會經濟發展快速，收入種 類繁多，財稅資料的判別及如何 計算，影響審查結果，資產調查 門檻難以訂定。</p>	
桃園縣	-	-

根據本研究邀集南部八個縣市的社會局代表進行座談，包括台南縣、嘉義縣、高雄縣、彰化縣、南投縣、屏東縣、嘉義市、雲林縣，初步將意見歸納如下<sup>4</sup>：

### 一、中央法定預算之編列

地方政府在有關福利預算編列順序方面，首先地方必須先以符合中央法定項目為主，否則會影響將來考核成績以及中央設算的預算數。接著是根據考核項目來編列預算，最後則是根據縣市財源考量來

<sup>4</sup> 有關地方政府焦點訪談在期中報告時，審查委員認為應更謹慎進行，以免造成偏差，故期中審查之後，改採設計問卷進行。

編列自行推動的預算，例如台南縣設立村里關懷中心。各地方政府社福預算之編列，均由主計單位根據前一年的執行數加以編列，但是與實際執行時的福利需求情況會有落差，其次中央所編列的預算來到地方仍然由縣府統籌分配到社會局運用，並非社會局能夠全權處理。再者，未來資源可以建立制度式措施，例如老人長照體系的建立，是目前老人福利方面比較迫切需要的部份。第三、中央在資源配置方面，調整幅度不大，但希望可以考量地方性人口、家庭、老年人口的變動。

第四、中央常會有臨時性的大方案要地方來實行，例如大溫暖計畫。首先地方人力可能會有不足；另外，比例性的經費補助，造成地方實行政策時必須另外挪出公益彩券的經費的補足，但公益彩券為不穩定收入。除了社政，希望可以整合同時整合衛政、教育等各領域的資源。第六、對於地方之福利推動，中央經常以已經設算到地方為由不予補助，如過去身心障礙居家訪視個案交通費過去中央補助的，目前即完全由地方負擔。第七、內政部某些計畫型的補助，由中央直接補助民間團體，未能經過地方政府的監督，有時影響案主權益。第八、中央應當提供更大的彈性，以利地方政府採行因地制宜之措施。

現金給付占去社福資源配置 80% 左右部份已經成為未來福利財政排擠的隱憂。以高雄縣來說，身心障礙補助每年以「億」為單位來成長，但這是法定項目。這樣的津貼發放的補助是否真的會對社會福利有所幫助？因此，雖然津貼補助仍是需要，但總體整合似乎是更重要的。而目前中央政府的政策也常是臨時性的，缺乏遠見、社福支出應該多重視預防性之功能，同時考量整體規劃配套的方案。

## 二、社福績效考核作為分配預算的依據

目前社福績效考核的結果會直接影響未來中央設算該縣市的經費，但考核本身即有些問題。首先，考核機制未能配合各縣市地緣性需求差異，例如嘉義市未婚少女需求並不突顯，卻是中央考核的重要標準。另外，每年的考核委員變動太大，相對標準變動也大。因此，在檢討經費配置現狀的同時，也應從考核層面加以思考。再如：公益彩券盈餘分配未必需要花完，寧願花在刀口上，但考核重視以經費花用的多寡做為好壞的評量。我認為應該重視的是成果的表現，而非金額數字上的表現。社福考核要求地方必須設立公益彩券盈餘分配之管理委員會，但是委員必須慎選之，否則理念與社會局的想法不同時，容易造成業務窒礙難行。

### 三、福利支出應強化培力福利團體

社福支出應該「預防重於治療」，因此在社區內發展社區照顧關懷據點、透過社區培力來幫助社區內的老人、兒童等，這才是應該值得重視的。不過在此過程發現雖然社區有資源，但地方專業不足，所以也應該著重社區培力，促進非營利組織的專業能力。

### 四、社會工作專業人力

有關地方社工員的合理分配服務量，目前中央正在著手規劃。中央的政策常是過於短線計畫的，例如目前行政院推動的「大溫暖」其中的費用包括增加社工員、專線等，均只規劃到 2007 年為止，經費補助的規劃往往只有一年、一年半，那麼之後呢？同時部分補助項目必須由地方自行負擔 40% 之經費，甚至最後完全由地方負擔的情況，亦發影響原本地方財源不足的縣市政府。其次，希望培養村里幹事具有社工功能，並建立完備的通報機制，最後則是專業的社會工作者加以介入輔導。因此反對一味地增加社工人員數量，不但徒增辦公室、水電等基本費用，其人力配置也未必能讓社工員發揮其專業。社工人力增加但是卻挪到其它地方使用，使得社工專業無法發揮。中央提供社工人力，但是卻不給加班費、差旅費等，造成一個辦公室有兩種不同的待遇，造成同工不同酬的不公平現象產生。

### 五、目前較受忽略的福利人口群

在福利弱勢人口群中，比較容易受到忽略的是 0-3 歲的發展遲緩需要早期療育的人口群，例如外籍配偶家庭在此部分的需求殷切。低收入戶的青少年的福利需求非常重要卻較易受到忽略，保護非行青少年之安置、經濟、脫貧等方案，再如未婚少女、AIDS 的青少年的安置問題現在也已經慢慢浮現。

失業人口群（處於符合社會救助法法律邊緣的人口群）是目前較受忽略的福利需求人口群，即所謂的「新貧階級」。同時也發現村里長每月領取辦公費用（向民政司請示則回覆以 45,000 元中 40000 元為村里辦公費，實際認列的薪資僅為 5000 元），卻仍能符合中低收入戶之資格，容易引發公平原則之爭議。其次，寄養家庭的培訓也經常受到忽略，因有一部份的市場誘因（每案 15000 元），由於的專業養成不足，而對於認養費用有錯誤的認知。

從上述問卷內容設計及焦點訪談所收集到的資料，可以發現中央與地方仍舊存在社會福利許多法令規定執行、資源使用分配上的問題，例如：地方政府對於非法定社會福利的各種措施缺乏規範，以致形成地方首長兌現競選承諾的「方便門」，因此建議中央重新檢討「社會福利基準法」之可能，以規範有關中央未立法制定之地方福利項目，同時對於現行現金給付占福利支出將近 80% 的情形予以適度規範。雖然有關「社會福利基本法」之倡議研擬，從 1998 年之「全國社會福利會議」即已有其議，但經立法院法制局於 2001 年所奉行之「有關中央法規標準法及立法院職權行使法修正方向」座談會的結論，法制學者及專家均否定設立「社會福利基本法」之構想(蔡明砮，2002:369)，但如何有效規範地方政府福利支出浮濫之情況仍需中央訂定相關之法令以避免福利資源分配之錯置與失當，中央仍需積極規劃因應對策。另外，對於公益彩券盈餘管理運用的部分亦應一併納入規範，方能正本清源，解決社福資源配置失當之現象。

綜合言之，中央與地方整合的問題及對策有下列幾點：

- 一、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。  
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。
- 二、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。  
建議：訂定現金給付的門檻，並仿效英國建立全國統一之社會保險支付處 (the Benefit Agency)<sup>5</sup>，使跨部門間之稽核更為容易達到公平原則。
- 三、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。  
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。
- 四、中央主管機關應重視家庭結構轉變，並明確訂定地方政府之認定標準或行政裁量範圍，避免因家庭中負有扶養義務者，經常

---

<sup>5</sup> 此處係參考英國社會保險方案的行政設計，保費徵收由保費徵收處 (Contributions Agency) 負責，保險給付則由保險支付處 (Benefits Agency) 負責，完全由中央的 Department of Social Security 統籌 (Erskine, 1997:132)。爾後，英國工黨成立 Department of Work and Pension 之後，成立 services and payment 部門以統一處理各種保險及福利相關之給付。

(<http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/benefits/> 下載時間 2007/5/31)

- 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。  
建議：中央主管機關應對家庭所應承擔之福利角色，必須再加以界定，並取得社會大眾之共識。
- 五、中央政府應針對弱勢家庭(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之情況建立監督機制。  
建議：中央機關之現金給付與地方政府之服務方案可配套實施，並改為單一的服務窗口。
- 六、身心障礙不管在現金給付的門檻設定及中央與地方政府社福資源之配置與使用比率均最多，其成效應該加以評估。  
建議：重新檢討身心障礙者之需求及給付項目之規定，訂定統一標準，符合公平原則。
- 七、積極培力民間福利團體，建立公、私部門的夥伴關係，並建立服務品質的評鑑標準，有效發揮福利資源之功能。

## 第六章 我國主要社會福利方案之合理性分析

前一章已針對我國現行主要的社會福利方案，依不同生命歷程與不同身份別之福利需求，做全面性之整理與比較，並提出整體之評析。本章將進一步針對我國主要社會福利方案之合理性，做進一步之分析。

本章之分析，主要分為三個部分。第一部份採用 Chambers(1986)所提出之架構，來分析我國社會福利方案間之關係；第二部分則以焦點團體訪談所獲得之資料，來探討我國社會福利資源配置之合理性；最後以上述二個部分之分析為基礎，提出我國社會福利資源配置之調整策略。

### 第一節 我國主要社會福利方案間之相互關係

在探討我國社會福利資源的整合與合理化問題之前，有必要先釐清現行各項社會福利方案之相互關係。有關社會福利方案間之關係，Chambers (1986)提出了一個相當有用的分析架構。他指出，社會福利方案間的互動關係，可能存在同時領受 (co-entitlement)、喪失資格 (disentitlement)、重複受益 (duplication)、與效果相抵 (contrary effect) 等四種可能的形式。

#### 一、同時受領 (co-entitlement)

這種情形指的是符合某項方案的受益資格者自動有權享有另一方案的給付，而且各項給付可以累加。這種同時受領成套服務情形通常是基於案主需求的多樣性和複雜性，在方案設計時所做的刻意安排。

以低收入戶的各項補助為例，一旦通過資產調查取得低收入戶的身份，即同時符合低收入戶生活補助、健保費與部分負擔費補助、營養品代金等各項給付的資格；若有子女就學者還可領取各種就學補助。而所得在一定標準以下領有殘障手冊者，也同時具有殘障居家生活補助、全民健保費補助、殘障輔具補助等各樣給付的資格；就讀各級學校也有各種教育補助。

對低收入戶和殘障者而言，這種可同時受領成套給付的安排是有

利的，而且是必要的。生活補助所保障的僅是最起碼維生的水準，其他如醫療、教育等基本權益，則需要有額外方案，以確保案主能在這些項目得到完全的保障。

從政策觀點而言，這些成套給付受益資格是自動生效的。也就是說，取得某項方案的受益資格證明後，再申請其他相關的給付時，不須再經過任何的評估或篩選即可受領。然而這些成套的給付往往都是經過一一的申請才能獲得，甚至各方案分散由不同的事業單位主管，這不僅增加行政成本，也降低了成套方案的可近性，使其效果打折。

因此，針對同一身份或處境的民眾所能享有的社會福利方案，應儘可能朝行政之整合，或至少需做到不同部門間資訊之共享與整合。尤其是，許多現行的社會福利方案，都是以資產調查為申領條件之一，具有低收入或中低收入資格之家戶，除可獲得一般低收入者之福利給付之外，如家中有身心障礙者、就學者、老人、失業者等，尚可依規定申請其他各項福利給付。然而，具有這些身份或資格之民眾，未必都能獲得相關之資訊並提出申請。另一方面，若因行政體系的分歧，而增加潛在受益者之申請成本（包括時間、往返交通費用、與心理負擔等），可能直接影響其申領之意願。弱勢者通常具有多重之需求，配套的給付通常是必要的。因此，讓潛在受益者能同時獲得其所具有的各项福利權益，是行政部門應努力之方向。

我國現行社會福利的實施，中央主管機關主要負責政策法令之規劃與制訂，至於各項福利給付行政之執行，多由地方政府辦理。因此，就社會福利行政與資訊整合之面向而言，地方政府層級之努力比中央政府層級更為重要。就中央政府之層級而言，比較需要整合的，是政策規劃與法令制訂之面向。

例如，有關老人的各項現金給付，包括老年濃漁民福利津貼、敬老福利津貼、中低收入戶老人生活津貼、低收入老人生活補助、原住民敬老福利津貼、榮民就養給與等方案，都是針對經濟條件相對較為弱勢的老人，提供非繳費式的現金給付。然而，這些方案但卻分屬農委會、內政部、原民會、退輔會等不同之機關主管。如此不僅提高我國老年經濟安全保障體系之複雜度，更由於各主管機關之間的步調不一致，增加方案間之分歧，並產生許多制度規劃上之困擾。例如，許多身心障礙團體一再要求基於身心障礙者的平均餘命較一般國民為低，故身心障礙者領取老人現金給付的資格年齡應比一般國民為低。過去我國各項老人生活津貼，均是以65歲為資格年齡之門檻，但目前原住民領取老人津貼之年齡已降為55歲之後，間接強化了身心障



礙者要求社政部門降低其領取老人津貼年齡之正當性。同時，各項津貼的給付資格與給付水準不一致，有違社會公平正義原則，更是長期以來備受詬病之議題。

上述所提到的各部會，各有其功能與業管。但在老年經濟安全的業務上，由於各部會所主管之方案，具有相近之目標與性質，相關業務實可考慮適度予以整併，以簡化給付體系，提高給付效率，並降低不同身份別間之差異。

另一方面，若社會福利「同時受領」之設計過當，造成具有某一身份或資格者可同時獲得眾多之福利給付，而其他條件接近但不具有該項資格者所能獲得之給付差距過大，如此可能造成具有該身份之民眾過度依賴福利給付，而不願脫離福利依賴。我國現行社會救助體系，即面臨此項困境。由於就有低收入資格者，可「同時受領」許多社會福利給付，而經濟條件未達低收入標準之近貧戶，所能獲得之福利給付有限。這種「全有全無」式的社會救助體系，已引起許多之討論與反省。

再者，我國現行資產調查的相關規定和作法，也有檢討之必要。目前各項經資產調查的社會福利之現金給付或實物給付，其資產調查的主要內涵約可區分為「家庭總平均收入」、「土地房屋價值」、「存款本金及有價證券價值」等三大項。在家庭總平均收入方面，貧窮門檻主要有兩個指標：一者是當年度每人每月最低生活費用；二者是台灣地區平均每人每月消費支出。有些措施僅考量單一指標，有些措施則必須兩種指標均符合才能夠申請。

以列冊低收入戶為例，低收入戶的評定係指，家庭總平均收入低於最低生活費，最低生活費則由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出 60% 定之，並至少每三年檢討一次；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查；故台灣省、台北市、高雄市、金門、連江縣各有其不同的最低生活費用標準。而家庭財產，包括動產及不動產，其金額也由地方政府分別定之。

哪些家庭成為的收入應該被計入家庭總收入中，也會影響該戶是否能夠符合低收入戶的資格，目前社會救助法規定，所稱家庭，其應計算人口範圍，除申請人外，包括下列人員：

- 一、配偶。
- 二、直系血親。

三、同一戶籍或共同生活之兄弟姊妹。

四、前三款以外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。

前項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：

一、不得在臺灣地區工作之非本國籍配偶或大陸地區配偶。

二、未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬。

三、無工作收入、未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬。

四、應徵集召集入營服兵役或替代役現役。

五、在學領有公費。

六、入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。

七、失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上。

但中低收入老人生活津貼的發放在家庭平均總收入方面，則考量了兩個指標：家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過內政部或直轄市政府當年公布最低生活費標準之二點五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者。

但家庭人口的的計算方式則較社會救助法寬鬆，根據「中低收入老人生活津貼發放辦法第七條規定：

本辦法所稱家庭總收入，係指全家人口之工作收入、存款利息、不動產收益及其他收入之總額。所稱全家人口，依下列各款認定之：

一、申請人及其配偶。

二、負有扶養義務之子女及其配偶。但出嫁之女兒及其配偶不予列入。

三、前款之人所扶養之無工作能力子女。

四、無第二款之人，以實際負擔扶養義務之孫子女<sup>6</sup>。

在身心障礙者方面，根據「身心障礙者生活托育養護費用補助辦法」，其資產調查在家庭平均總收入的評定，雖考量兩個指標，但係指任一指標達到標準即可，例如：家庭總收入平均未達當年度每人每月最低生活費二倍，或未達臺灣地區平均每人每月消費支出者，補助四分之三的托育、養護費。而其家庭總收入之應計算人口範圍及計算

<sup>6</sup>第八條規定「全家人口，其有工作能力而未能就業者之收入，以依行政院勞工委員會最近一年公布之基本工資計算。」第九條規定「全家人口，其工作收入中之各類所得資料無法查知者，依下列規定辦理：國民中、小學教師及職業軍人薪資所得，依照全國軍公教員工待遇支給要點規定計算。如無所得資料者，依行政院勞工委員會最近一年公布職類別薪資調查報告之平均薪資計算，如上述報告未列職類別者，一律以各業員工平均薪資計算

方式，則依社會救助法相關規定辦理。這些補助標準依據其不同的家庭收入狀況，最高可達「當年度每人每月最低生活費五倍以上未達六倍」。<sup>7</sup>而且在土地、房屋及存款、有價證券方面，均沒有設限，此為目前所有經資產調查的福利措施中，最寬鬆的部分，建議優先檢討。

在「特殊境遇婦女家庭扶助條例中規定」，殊境遇婦女，指六十五歲以下之婦女，其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費 2.5 倍及臺灣地區平均每人每月消費支出 1.5 倍，且家庭財產未超過中央主管機關公告之一定金額，並具有夫死亡、夫受刑、遭遺棄、遭遇家暴...等情形者。主要的扶助內容為子女生活津貼、子女教育補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助、創業貸款....等。

在兒童方面，其資產調查機制是最嚴格的，家戶總平均收入的評定指標，有的採取最低生活費用，有的採取平均每人每月消費支出。而且大約最多只能到最低生活費用的 1.5 倍，應計算人口範圍及計算方式，也依社會救助法相關規定辦理。以中低收入戶兒童及少年生活扶助為例，地方政府於家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過內政部規定當年度最低生活費 1.5 倍者，父母雙亡、一方死亡、重病、失蹤、服刑無力扶養之兒童及少年，發給中低收入戶兒童少年生活扶助費，每名兒童每月補助約 1,400 元生活扶助費，提供其經濟協助，以度過困境。但中低收入家庭幼童托教補助則採取平均每人每月消費支出 90%<sup>8</sup>。

綜合上述分析，我們發現目前需經過資產調查的選擇性社會福利方案相當多（請參見附錄一），某種程度上回應民眾的需求，但其資產調查的機制卻因其受益對象的不同而呈現分歧狀況。資產調查的目的是希望錢花在刀口上，以最少的資源獲得最大的效益，所以寧願以若干「行政成本」換取效率與效益，但台灣政府不易掌握民眾所得，資產調查容易存在漏洞而降低公平性；倘若資產調查有多套評估標準，相同的縣市卻因為福利措施不同，資產調查中的家庭定義、所得

---

<sup>7</sup>以家庭中有二名以上身心障礙者為例，接受直轄市、縣（市）主管機關安置於第三條或第四條所列之機構，當年度每人每月最低生活費五倍以上未達六倍，或未達臺灣地區平均每人每月消費支出三倍者，以當年度最低生活費標準一又三分之二繳費，其差額由直轄市、縣（市）主管機關補助

<sup>8</sup>「中低收入家庭幼童托教補助實施計畫」規定 1、臺灣省各縣(市)及福建省金門縣、連江縣：家庭總收入平均未超過其最近 1 年消費支出百分之九十者。2、直轄市：家庭總收入平均未超過其最近 1 年消費支出百分之八十者。但其最近 1 年消費支出百分之八十低於臺灣省各縣(市)最近 1 年消費支出百分之九十者，依前目比例核計。

額度、動產、不動產的價值限制也寬鬆不一，不但更提高行政成本，其間的公平與效率更遭受質疑。值得進一步檢討。

## 二、喪失資格 (disentitlement)

即享有某項資格給付者自動喪失另一給付之資格，也就是說各項給付是互斥的。這種情形通常是基於經費的考量 (Chamber, 1986)。近幾年由於中央的老農津貼、中低收入老人生活津貼、榮民院外就養給與等方案的實施與擴充。由於各項方案的開辦或擴充缺乏整體的整合與考量，也影響到資源配置的公平和效益。為達到資源的適當配置，同時符合多項相同性質方案的受益資格時，由受益人擇優領取，不得重複享有，這不失為可行的方法。

例如，在兒童福利的領域，就讀公立幼稚園、托兒所之幼兒不得領取每一學年新台幣一萬元之幼兒托育卷；已請領特殊境遇婦女子女托育津貼補助、原住民兒童學前教育補助者，不得再領取中低收入家庭幼童托教補助。身心障礙者福利的部分，獲政府補助安置於社會福利機構、精神復健機構或護理之家、榮譽國民之家者，不得領取身心障礙者中低收入生活補助。老人福利部分，接受政府公費收容安置者不得領取中低收入老人生活津貼、低收入戶老人生活補助、敬老福利生活津貼、與原住民敬老福利生活津貼等現金給付。

上述這些都是社會福利方案間「喪失資格」的例子。這種社會福利給付的設計，主要是基於資源分配公平的考量。就讀公私立幼稚園、托兒所之幼兒，因為政府資源對這些機構之挹注，而間接地降低使用這些服務的成本。因此，將其排除在幼兒托育卷之受益範圍，實屬合理。而已經接受政府收容安置的弱勢者，因為這些機構已提供居住與生活等各方面之協助，故將其排除在生活補助費之受益範圍，亦是合理的安排。

除了資源分配公平性之理由，社會福利給付間「喪失資格」之設計，也可避免出現重複給付之狀況。例如，已領取中低收入老人生活津貼、老年農民福利津貼或榮民就養給與者，就喪失領取敬老福利生活津貼之資格。由於這些給付之性質與目的，與敬老福利生活津貼相似。故此「喪失資格」之設計，可避免社會福利資源之重複。

然而，若是將性質並不完全相同之給付，也列「喪失資格」之對象，就須謹慎。例如，因「老年」和「身心障礙」所衍生之福利需求

屬性並不相同，但敬老福利津貼（每月 3,000 元）將領取身心障礙者生活補助費（每月 3,000-7,000 元）者也列為排除之對象。換言之，部分的老年身心障礙者所能獲得之生活補助費用金額，與非身心障礙之一般老人並無差別。因此，就滿足不同福利需求之角度而言，此項「喪失資格」之設定，不無討論之空間。

各種喪失資格的規定，在實際執行上，也有若干問題存在。首先，由於各方案的主管機關之間缺乏足夠的協調與聯繫，可能導致許多漏洞的產生。如果相關資訊未能流通，無法完全掌握受益者的各種受益情形，則「喪失資格」的規定將形同具文，且極可能產生誠實申報者領得少，匿報申報者領得多的後果。

### 三、 重複受益 (duplication)

即不同主管單位基於同樣的目的而給予相同性質的給付。相對於前述「同時受領」常是出於方案設計時的刻意安排；「重複受益」通常不是方案設計初始預期的。

我國現行各項的社會福利方案，在前述「喪失資格」原則的設計之下，基本上已經不見明顯的「重複受益」情形。然而，若仔細對各項社會福利方案的內涵與目的加以探討，則部分的社會福利方案間，因為「喪失資格」的規定不夠完整，因此，有些社會福利給付之間，也不無「重複受益」之疑慮。

例如，低收入家庭可以獲得低收入生活補助（扶助）費，同時，若其家庭成員之醫療、教育、社會保險等，享有許多全額補助之優惠；同時，低收入家庭若有兒童、老人、重病、身心障礙者等，又另可依該項身份或條件申請額外的社會福利給付。就給付之內涵與目的來看，低收入戶之生活補助費之設定，究竟已涵蓋哪些生活需求？若低收入戶之各項生活費用與支出已獲得減免與補助，且低收入家庭中特殊處境之成員亦有其他的福利給付來滿足其需求，則低收入戶之生活補助費之給與，是否有重複給付之疑慮？

我國目前各地方政府所提供的低收入戶生活補助費之給付額度並不高，光靠此項給付，勢必無法滿足低收入戶的各項支出需求。因此，對於低收入家庭成員的各項社會福利支出需求，另給予適度的補助或減免，是合理之設計。然而，現行之作法，是低收入戶的許多支出，大至社會保險費用、就學費用、醫療與看護費用，小至學童營養

午餐與老人的居家服務等費用，都是給予全額減免。這些費用減免，是否與低收入戶的生活補助費有重疊，是值得探討之議題。

#### 四、 效果相抵 (contrary effect)

即針對相同案主群或相同問題所設計的不同方案間，發生效果相互衝突抵銷的情形。這種現象應是方案規劃者最不願見到的結果。然而由於經濟安全方案常隱含不同的價值理念，且常被賦予許多附帶角色期待，有時就難以避免效果相抵的情形發生。

例如，以老人就業與退休之相關方案為例，鼓勵延長中高齡者留在勞動市場的時間，是現階段高齡社會下重要之就業政策方針之一。然而，現行的勞工保險與公教人員保險被保險人，在加保累積達30年時，其老年（養老）給付之基數就已達到上限，這對中高齡者之就業意願產生負面之影響。

在社會救助的部分，如前文所述，我國現行許多的社會福利方案都是以資產調查為前提。具有低收入資格之家庭，除可享有許多的給付和服務，且其許多支出都是全額減免；一旦喪失低收入戶資格，同時也將失去享有許多社會福利給付和減免，因此，使得社會救助要鼓勵低收入戶脫離貧窮而自立的目標，不易達成。近年來許多地方政府紛紛推動積極性的脫貧方案，協助低收入者脫離貧困，自立自足。這些努力，也因其成功脫貧後將立即喪失所有低收入之相關給付與服務，而使得許多低收入者對此類方案卻步。即使新修訂的社會救助法第十五條之一已明確規定，參與政府為協助低收入戶自立脫貧方案之低收入戶，於方案執行期間，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過當年度最低生活費之一點五倍者，仍能保有低收入戶之資格，但仍無法完全去除低收入戶之憂慮。

另一個社會福利方案效果相抵的例子，是有關身心障礙者的給付。對於身心障礙者的照顧，普遍的共識是家庭照顧優於機構照顧。目前政府也有包括生活補助、購物貸款補助、居家照顧、社區照顧、輔具補助等社會福利項目，協助身心障礙者在家中獲得適當之照顧。然而，相對地政府也對進住於身心障礙福利服務機構者，依其家庭經濟條件，提供四分之一至全額之托育養護費用補助。由於現行之身心障礙者居家照顧與相關之協助，未能提供身心障礙家庭完整之照顧支持，選擇家庭照顧之身心障礙者家庭，仍須負擔沈重之照顧負荷；權衡之下，可能選擇享受政府所提供的機構養護補助，讓身心障礙者住

進機構，以舒緩照顧之壓力。

## 第二節 社會福利需求與社會福利資源配置之檢討—焦點團體分析

為探討我國社會福利資源整合與合理性之議題，本研究邀請社會福利團體的代表，分別於嘉義與台北各進行一場的焦點團體討論。邀請的對象，均是國內在不同領域較具規模與代表性之機構，與會者均為機構之主管或資深工作人員。這些機構都從事直接社會服務的提供，直接面對案主，故能瞭解其服務對象之需求。同時，在為服務對象提供服務與尋求資源之過程中，這些機構代表親身體驗到，不同之人口群體在哪些需求方面能獲得較多之支持，以及在哪些方面的資源較為不足。

兩場焦點團體計邀請 16 個社會福利團體參加，但部分受邀單位未能派代表出席。出席焦點團體的機構代表，包括嘉義基督教醫院社工室、台灣兒童暨家庭扶助基金會台北家庭扶助中心與嘉義服務處、勵馨社會福利事業基金會台中市服務中心、弘道老人福利基金會、財團法人伊甸社會福利基金會總會及台中市服務中心、財團法人嘉義縣生命線協會、台北市家庭照顧者關懷協會、天主教善牧社會福利基金會、臺大醫院社會工作室等機構代表。這些機構所服務之對象，涵蓋老人、身心障礙者、兒童、青少年、特殊境遇婦女、外籍配偶家庭、單親家庭、低收入與經濟困境家庭等。研究團隊原亦邀請為原住民提供直接服務之福利機構，但該機構不克派代表出席。事實上，本研究邀請的社會福利機構，大多提供綜合性或是多樣性的社會服務方案，都有機會接觸到包括原住民在內的不同服務對象，因此，與會代表對於本研究所要討論之議題，提出許多具有參考價值之觀點。

在兩場次的焦點團體中，與會者針對我國社會福利資源整合與合理化所提出之看法，整理如下：

### (一) 我國現行政府社會福利資源之投入，仍有不足之處。

尤其是老人和外籍配偶人數的增加，仍須要政府更多資源的投入。社會福利方案的提供，主要目的之一是在滿足弱勢民眾的需求，故方案的設計必需儘可能符合潛在需求者的期待，才能達到福利提供的目的。目前我國社會福利服務的提供體系，受限於人力和經費之限制，

故許多服務在質與量方面，都仍有提升之空間。例如，出席代表提到：

（有關老人居家照顧）如果他整體的設計上我覺得它是合理啦喔，但是如果他能夠對於一般戶或是那個就是輕度失能的人更...時數能夠更高一點會更好，因為它現在對於那一般戶然後輕度失能只有 8 小時，那我們每次跟個案說的時候，個案說 8 小時，8 小時能幹麻？不要了...最低現在那個標準 8 小的部分能夠稍微再多一點，因為 8 小時的話，一個月 8 小時，你等於說一個禮拜只有兩小時嘛，那兩小時能做什麼？說實在兩小時真的不能做什麼，真的不能做什麼喔，那...那這樣的狀況之下，當然民眾在使用這個福利上就會相對降低意願啦【B2】

現在好像有些縣市，就是教育的部分，好像有些中小學 1/3 都是外配的小孩，已經是一個未來會越來越更大的趨勢【B4】

## （二）積極性的福利方案仍有不足。

出席代表的此項觀點，和前文表 4-1 所呈現的內容，有相當之一致性。政府除了對弱勢者提供現金補助之外，對於有積極自立潛力之民眾，可以透過積極性的方案，協助其發展正向自立之生涯。包括青少年之輔導、原住民與低收入者之就業、身心障礙者之輔具協助等等，都可以具有這些效果。

當我們看到這麼多所謂的弱勢，我要看到的是一群不像弱勢的弱勢叫做青少年，台灣不想花力氣在青少年上面，我們看到的就是一群未來不知道會長的怎麼樣的年輕人在，站在我們後面，不知道他們要往哪裡去，所以他們有一個兩極的狀況，一個是精英取向，一個是放棄取向...希望政府，希望，不一定做得到，我們，我們多做很多預防的工作，那麼台灣還是會有希望，只是，少一點在那個補破網的工作，可能對我們來說是比較有意義的。【A3】

身心障礙朋友就是坐輪椅或靠著輔具協助，讓他們有這個社會參與，也可以就是獨立自主的，那所以其實就是輔具的發展對於在預防工作還有，嗯，在整個社會參與上面其實是很有幫助。【A4】



### (三) 部分服務之資格限制有檢討之必要。

目前許多方案都是以身份別、經濟條件、設籍、年齡等做為受益之門檻。這些資格條件之設定雖屬必要，但亦需配合社會福利資源之供給，避免讓部分群體之民眾被遺漏在社會保障或安養照顧的體系之外。

比如說他出院之後他的安養這一塊，他如果沒有身障手冊，他不是65歲以上，他不是18歲以下的，那就掛定了，靠自己了...【A3】

反而是很多政府的資源喔，會覺得看的到吃不到，因為這個家庭有困難你就去想說身障有哪些福利，然後居家服務，需要照顧或者安置有哪些，我跟你講政府每一條都頭頭是道，安置可以怎麼安置補助，可是我跟你講身心障礙根本沒有機構可以安置啊，他有年齡跟障礙類別的限制，所以那個安置補助根本吃不到，啊有一些家庭照顧上有困難的，他也找不到機構可以安置，啊像居家服務也是，就是根本沒有辦法完全cover他們居家照顧的需要，啊只滿足20%的.....  
(B2：他乾脆不要) 對對對，就是那個幫助很小【B5】

### (四) 家庭照顧支持不足，導致對機構照顧與外籍看護之依賴。

如前文所述，對於有照護需求之民眾，家庭照顧和社區照顧是政府大力提倡的照顧模式，而機構照顧則是最後的選擇。然而，目前對於家庭和社區照顧之支持仍有不足，間接造成機構式照顧的盛行，以及外籍監護工之增加。

社區的多元照顧其實它如果真的要普及的話它可能是要，嗯...就是要豎立形象，這樣才能支撐一個多元的需求，那它才能讓老人家真的安置在家庭或社區。我這一兩個月在跑那個，○○縣的養護機構的評鑑喔...結果我們都遇到一個很可怕的現象就是我大概每跑三家，大概兩家都在蓋新的，拼命蓋，特別鄉下地方你知道嗎，現在農地轉機構，因為現在反正種農作物都不會賺錢，啊想說老人那麼多，啊就聽人家講一下說現在老人的生意很好賺，就拼命蓋(笑)...再加上健保它住院數縮短之後，大量就是一些...病患.....就大量住，外勞不容易申請就是全部又跑到機構去了。所以...我...所以會

讓機構這些業者真的會覺得就是需求很大，可是，一旦就是機構的這個餅擴大之後，要回歸社區就困難了，因為家庭就開始，就是要看它的成本啊，整個負荷就是，將老人送進機構，可是對老人家來講，就未必是一個好的...【A4】

那既然鼓勵我們做又沒有給我們足夠的補助（笑）我是覺得補助不夠...我是覺得那個那個補助的部分不夠，然後再加上又要叫個案負擔到...ㄗ...譬如說 20%，80%這樣一個狀況，其實很多的家屬就會說那我寧可去申請外勞...【B2】

### （五） 社會福利提供體系之整合，仍有提升之空間。

如前所述，老人津貼的部分，主管機關分散在各個不同之不會。而在照顧的方面，社政體系和衛政體系的整合，也是長期以來存在的問題。社會福利提供體系之分歧，對於需要使用相關服務之民眾而言，可能產生不變與困擾，也降低服務的可及性。

我覺得其實像我們現在在提供這樣的服務的時候，最大的困難就是衛政跟社政的整合，這部分其實是一個最大的問題喔...社政的資源它必須透過老人福利中心或者是社會福利中心去申請喔，那所以當一個個案需要的時候我們可能就會告訴個案說，好，你今天要申請居家服務，那可能要先到老人服務中心去申請喔，那如果說ㄟ他要居家復健喔，跟他講說你要到長期照護管理中心喔，那這個東西其實會造成需要服務的民眾的一些困擾，喔，因為...現在好像就是還是需要民眾自己去那個窗口申請...【B2】

### （六） 地方政府所辦理的社會福利方案欠缺整合。

現行許多現金補助和福利服務方案都是由地方政府辦理。地方政府所辦理之方案，對於社會福利方案的申請和使用，幾乎都有設籍的限制。地方政府間若無適當之協調與整合，可能造成使用者之不便。

那第一個就是身心障礙者的行動啦...以現有的身心障礙者他需要車輛喔，那個...door to door的服務喔，都時常叫不到車，啊另外一個喔，因為...ㄟ...中央把這個...權限...ㄊ...給地方了喔，那變成你台北市的...市民喔，不能去叫台北縣的車...喔你只能叫你...那個戶籍地的車...然後，更好玩了喔，他說你台北市可以坐到台北縣喔，那...但是你要從台北市發車（笑）你不能從台北縣發車...那好了我們碰到一個問題喔，那...這些身心障礙者不需要旅遊嗎？不需要...不需要去拜訪親戚朋友嗎...那這個有法令上的限制，我希望把這個法令限制給打破掉...【B3】

### （七） 部分社會福利方案欠缺積極協助服務對象自立之誘因。

如前文所述，我國現行社會福利方案「同時領受」的情形普遍，民眾一旦具有特殊某種身份，往往可同時符合多項社會福利方案之受益資格。因此，社會福利方案若缺乏鼓勵積極自立之誘因，恐造成受益者對社會福利資源之依賴。

我們現在已經朝向...脫貧了，因為你會發覺說，這些家庭，當他有...政府補助或什麼的話，喔，他就不願意去...去就業...一般...身心健康的家庭，他卻可以三年五年一直持續的低收入戶，而不願意找一個工作，或者人家給他介紹工作他不一定會那個，他等於是會...會...會自願性的...失業，今天問題是，出在一個很嚴重的問題是說...你找一個一個月兩萬塊的工作，或兩萬二的工作給他，他不一定要...他寧願到餐廳去洗碗，喔，一個月可能只有一萬五，但是，他低收入戶有生活補助，小孩子唸書又不用錢，又有福保，喔，然後家人搞不好又有殘障，他加起來有時候，他絕對是超過我們給他介紹那兩萬塊的工作，而且他去餐廳洗碗，他那個...那個來講，是沒有稅的問題，他會去找一個，譬如說大部分 part-time 的工作，不用報稅...【B1】

其實像有時候不是光家長，就是家長影響裡面的孩子，甚至有的，其實我們也有唸到那種可能大學生，甚至要畢業，他...中間過程就是他找工作一定去找那種可能...零工啦然後或是不報稅的，就是想盡辦法可以...怎麼樣不要脫離低收入戶資格【B1a】

所以像我們在招收（居家）服務員的時候，其實不會有什麼中低收入戶來參加訓練的，可是我每次都看到這新聞說，失業人口這麼多都找不到工作，那居家服務不是可以來做，為什麼這些人不來，我

們提供訓練他又不用付費，然後，又幫他媒介工作，幫他們找工作，他們就是不願意，當然基本上這工作是很辛苦又沒有得到該有的報酬，然後再加上他如果做了，他又要扣稅，我覺得這部分被沒有很正向的在做鼓勵【B2】

#### **(八) 現行社會福利方案多偏向於現金給付，弱勢者之服務與照顧**

##### **方案相對發展較慢。**

這是出席代表相當具有共識之看法。社會福利團體直接面對具有各種福利需求之民眾，直接感受到現金給付和實務給付對於受益者之影響。出席代表普遍均認同，弱勢群體的許多問題，無法直接用金錢予以滿足，需同時提供必要之服務與協助，才能助其脫離困境。但現行社會福利資源之提供，現金給付佔去政府絕大部分之資源，而服務與照顧之提供，則仍待更多資源之挹注。

對老人家來講，你去問 10 個，10 個都跟你說需要（老人津貼）...實際上就是這塊大餅，就是就整體台灣目前的資源來講，這大餅其實是很大的，那你把...你如果說加碼，加一千、加兩千這樣加上去的時候，馬上福利服務這塊的資源，馬上就被這些現金給付拉走...那它會擠壓，一定，一定會擠壓其他福利服務，那所以就台灣來講，那我覺得很可怕的一個危機，就是服務的發展很慢【A4】

在我們接觸的話我們會覺得說，真的不希望太多的現金給付，反而希望說那個錢能夠好好的把他管理以後然後是提供給服務，就是透過服務去給，不要用錢直接給他，因為你錢給他，他明明有需要被照顧的需求，但是他不願意花那個錢，他把錢不知道存起來或幹麻給小孩子什麼的，但是他就是不去買服務，但是你就是看到他生活品質不好...【B2】

因為我們社工作的是直接服務處遇的工作，但是...決策者還是停留在，社會救助他認為說...錢是...錢只要給他們就算了，省了很多事情，至於，我們講，我們是要解決他們的根本問題，所以這會有一個很大的落差說...【B1】

### (九) 以身份別為基礎的福利方案造成不公。

這也是出席代表共同之看法。這一點前文已有所討論。現行社會福利體系以身份別為基礎之福利方案過於普遍，造成具有特殊身份者佔其便宜，而一般民眾不予認同之狀況。

老年農民啦...因為我親身體驗喔，我岳父岳母還是領，但是他...他就是說有田地有房子，他還是領啊...不是那麼的需要...我是覺得說如果就我們的討論的議題裡面喔，真的是，我是覺得說已經投入太多的（B3：聽說還要再加一千喔）【B1】

原住民有原住民的媽媽帶小孩來住院，小朋友就是姓原住民的姓，他們就說，如果跟著爸爸的姓，小朋友的福利會差很多，就姓媽媽姓，就可以享受原住民的福利。【B5】

### 第三節 我國社會福利資源之調整策略

針對上述各節之分析，要提昇我國社會福利資源配置之效率與合理性，可以朝下列幾個方向進行：

- (一) 適度提昇行政主管機關之整合。例如，老人福利津貼部分，敬老福利津貼、原住民敬老福利津貼、老年農民福利津貼等，雖分屬內政部、原民會與農委會主管，但給付業務均委由勞工保險局辦理，如此可提高給付行政之效率。除了這幾項現金給付之外，其他如中低收入戶老人生活津貼、榮民就養給與等給付，亦可考慮將給付行政進一步之整合。

福利服務部分，社政和衛政部門整合之問題已討論多年。儘管行政院組織之調整牽涉廣泛，難在短期內獲得共識順利推展，但可在服務提供體系上，做適度之整合。目前部分地區建立長期照護管理中心，即是正確的發展方向。但此體系要能成功，還有賴個案管理系統之建構，如此才可減少受服務者在不同體系間轉換之困擾與不便。

- (二) 均衡不同身份別間之福利差異。具有特殊身份者，往往較容易受到社會福利體系之關照，提供符合其需求的方案。但這些特殊身份者，未必全都是經濟弱勢者，因此，將社會福利資源過度集中在特定身份群體之上，恐有違公平正義原則。例如，部分福利項目，是以身心障礙者、原住民、榮民、老年農民等為對象，民眾只要具有這些身份，不論經濟條件為何，均可獲得特定之福利給付。相對而言，許多不具低收入資格之近貧民眾，其處境可能更為弱勢，需求亦更為迫切，卻未必能獲得社會福利體系之關照。

若不同身份別民眾福利之差異過於明顯，亦容易造成相對剝奪感和「比價效應」，反造成民眾對社會福利之負面觀感。尤其是在我國近年來選舉頻繁，部分候選人以特定族群之代言人自居，積極為特定族群之福利加碼，加深國家財政之負擔，亦造成行政體系之困擾。

現行各項已經實施之福利方案，不易削減或緊縮。但行政體系應儘可能避免在新開辦以身份別為基礎之現金給付方案，至於

現行既有之方案，則可思考是否有落日之可能。例如，各項老人生活津貼可隨國民年金制度之開辦而落日。

- (三) 適度調整「同時領受」之福利項目。如前文所分析，我國現行社會福利方案「同時領受」之情形普遍。具有低收入、身心障礙、原住民、榮民等身份者，可同時符合許多項社會福利方案之資格。適度的「同時領受」設計實屬必要，因某些處境之民眾具有多重之需求，需要不同之方案來滿足其需求。然而，若資源過度集中在這些民眾身上，除了產生資源分配不均知結果，也容易產生福利依賴的問題。未來改革的方向，應回歸以需求之本質來做為福利資源提供之基礎。例如，經濟支持方案應以經濟條件為前提，需經過資產調查才能獲得受益資格，而避免以特殊身份為單一之請領條件。
- (四) 現金給付方案之擴張宜謹慎，應積極拓展福利服務體系。如前所述，許多福利需求無法以金錢直接滿足，需有完整之福利服務。福利服務之提供，未必需要花費鉅額之金錢，但牽涉到專業服務人員之培養、服務輸送體系之設計、服務設施之建構等，都需要中央與地方、政府與民間之合作與努力。尤其是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。
- (五) 擴大積極性福利方案之實施。包括弱勢兒童之教育支持、青年之職場體驗、失業者與就業者之職業訓練、身心障礙者與低收入者之就業促進、老人之繼續就業等，都是具有積極性之社會福利方案。這些方案能協助民眾自立，避免福利之依賴，值得政府投注更多之資源辦理。
- (六) 推廣收費性之福利服務方案。如前文所述，我國現行社會福利方案，除了社會保險方案以及與就業相關的退休給付方案，是由民眾負擔部分費用之外，其他的現金給付或福利服務，受益者幾乎都無須負擔費用，而是由政付稅收或社會福利基金挹注。

在政府資源之限制下，也導致現行福利服務方案的提供，幾乎都是以資產調查為前提。目前居家照顧、老人餐食等部分方案已採取對一般老人收費之方式提供服務，但民眾付費使用之情

形並不普遍。目前民間營利部門所提供的許多服務，品質參差不齊；而民間社會福利團體大多無法靠自身之資源提供大規模的福利服務方案。在此情勢之下，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。



## 第七章 我國社會福利支出之分析

本章主要針對中央政府與地方政府的社會福利支出演變進行分析，主要包括第一節與第二節的直接支出，以及第三節的稅式支出。在直接支出方面，首先區分為中央政府與地方政府兩大區塊，分析的取向主要根據：1.制度別（社會保險、社會救助、社會津貼、福利服務）分析；2.人口別（老人、婦女、兒童、身障者、一般人口）分析。在第三節稅式支出部分，主要檢討目前各項稅式支出的合理性與公平性，並就可以取得的資料，推估稅式支出的金額。最後提供若干建議。

### 第一節 中央政府社會福利支出演變分析

#### 一、制度別分析

首先，我們就主要政事別來觀察，表 7-1 資料呈現 1990-2004 年這 15 年間各級政府合計的歲出結構（含資本門與經常門）變動情形。整體而言，社會福利支出增加幅度最大，1994 年以前低於 10%，1995 年以後，由於全民健保老農津貼與部分縣市發放敬老津貼，使其比重提高至 16% 左右。1998 年至 2005 年間，中央政府社會福利支出平均約占總決算 16.6%。就支出金額分析，整體而言呈現上升的趨勢，2001 年與 2003 年較為特別，分別是 3035.73 億元與 2959.50 億元（2005 年幣值）。一般政務支出的比重由 1990 年的 11.5% 增加至 2004 年的 15% 左右，國防支出則由 1990 年的 20% 左右降至 2004 年的 11%。一般政務支出與國防支出兩者合計占總支出的比重最大，其支出趨勢由 1990 年的 31% 逐漸下降至 2004 年的 26%。其次則為教育、科學、文化支出，15 年間變動幅度不大，大致維持在 20% 左右。15 年間變化幅度最大的實質支出項目為經濟發展支出，在 1993 年曾高達 31.1%，但 1996 年至 2004 年間均不超過 19%，且 2000 年則僅約 15.1%，已低於社會福利支出的 16.9%。

如進一步觀察，各級政府的社會福利支出占其總決算的比例，我們發現，除去 2000 年與 2001 年的影響，中央政府社會福利支出呈現上升趨勢，台北市與高雄市的社會福利支出比例均下降，縣市政府與鄉鎮市則維持在 10-11% 左右（請參見表 7-2）。

第三，我們觀察各級政府在整體社會福利支出的比重，表 7-3 顯示依政府別 1997-2004 期間社會福利支出的分配情形。中央政府在社會福利面向的角色舉足輕重，幾乎立於主導地位，歷年均以中央政府

(1997 與 1998 年則含省政府) 所佔比重為最高，最高可達七成七，台北市與高雄市占率均下降，值得進一步觀察。縣市政府的比率約在 20% 以下，鄉鎮市比重在 2000 年度較以前年度倍增為 7.9%，可能因九二一震災之特別救助款項，而 2001 年之後則約 4% 左右。

表 7-1、1990-2004 年我國各級政府歲出結構

單位：新台幣億元，%

年度別	總計	一般政 務支出	國防 支出	教育科 學文化 支出	經濟發 展支出	社會福 利支出	社區發 展及環 境保護	退休撫 卹支出	債務 支出	其他 支出
1990	10975.2	1257.9	2109.7	2272.7	3022.8	962.1	312.5	762.5	167.6	107.5
	100.0	11.5	19.2	20.7	27.5	8.8	2.8	6.9	1.5	1.0
1991	12756.1	1532.8	2271.0	2880.8	3220.9	1177.7	330.9	883.2	334.0	124.9
	100.0	12.0	17.8	22.6	25.2	9.2	2.6	6.9	2.6	1.0
1992	15619.3	1983.5	2394.0	3248.3	4618.2	1350.4	630.4	949.7	339.4	105.4
	100.0	12.7	15.3	20.8	29.6	8.6	4.0	6.1	2.2	0.7
1993	17563.1	2089.6	2535.1	3503.5	5456.5	1457.6	721.6	1020.8	638.9	139.4
	100.0	11.9	14.4	19.9	31.1	8.3	4.1	5.8	3.6	0.8
1994	18263.7	2160.7	3218.2	3822.0	4680.8	1585.2	815.4	1112.4	751.8	117.2
	100.0	11.8	17.6	20.9	25.6	8.7	4.5	6.1	4.1	0.6
1995	19100.7	2224.0	2699.6	3574.9	4381.5	2317.7	653.1	1181.2	1948.9	119.8
	100.0	11.6	14.1	18.7	22.9	12.1	3.4	6.2	10.2	0.6
1996	18437.9	2439.7	2849.3	3744.0	3291.3	2900.0	680.4	1371.2	1060.6	101.4
	100.0	13.2	15.5	20.3	17.9	15.7	3.7	7.4	5.8	0.5
1997	18787.6	2447.6	2919.2	3758.2	2950.4	2949.8	686.1	1797.2	1156.3	122.8
	100.0	13.0	15.5	20.0	15.7	15.7	3.7	9.6	6.2	0.7
1998	19925.9	2572.6	3122.9	4115.1	3350.1	2827.7	748.5	1876.7	1159.0	153.3
	100.0	12.9	15.7	20.7	16.8	14.2	3.8	9.4	5.8	0.8
1999	20500.0	2791.1	2865.7	4291.3	3511.0	2804.5	903.1	1805.8	1409.1	118.4
	100.0	13.6	14.0	20.9	17.1	13.7	4.4	8.8	6.9	0.6
2000	31409.4	4680.3	3577.6	6551.1	4748.9	5318.1	1061.0	2650.8	2702.5	119.0
	100.0	14.9	11.4	20.9	15.1	16.9	3.4	8.4	8.6	0.4
2001	22717.6	3287.4	2476.0	4300.8	3987.9	3969.8	1096.0	1757.2	1715.7	126.9
	100.0	14.5	10.9	18.9	17.6	17.5	4.8	7.7	7.6	0.6
2002	21449.2	3254.4	2252.4	4379.9	4053.8	3236.7	716.3	1709.5	1709.7	136.4
	100.0	15.2	10.5	20.4	18.9	15.1	3.3	8.0	8.0	0.6
2003	22062.2	3315.1	2277.4	4612.3	4048.0	3451.5	910.7	1734.1	1593.3	119.8
	100.0	15.0	10.3	20.9	18.3	15.6	4.1	7.9	7.2	0.5
2004	22389.1	3341.4	2489.1	4618.9	4259.9	3445.0	901.5	1798.7	1394.6	139.9
	100.0	14.9	11.1	20.6	19.0	15.4	4.0	8.0	6.2	0.6

資料來源：根據財政統計年報計算

表 7-2、我國各級政府社會福利支出占其總決算的比重 單位：%

年度別/政府級別	中央	台北市	高雄市	縣市	鄉鎮市
1997	13.03	16.47	15.45	10.90	10.32
1998	12.65	14.34	14.04	11.36	10.86
1999	12.29	17.14	9.52	11.37	10.90
2000	18.43	17.27	11.61	8.77	21.72
2001	18.81	15.07	10.36	15.73	13.54
2002	16.90	14.57	9.80	9.83	12.06
2003	17.57	14.25	9.68	9.65	10.35
2004	17.88	13.02	9.18	9.98	11.16

資料來源：根據財政統計年報計算

表 7-3、1997-2004 年我國社會福利支出在各級政府的分配

單位：新台幣百萬元，%

年度別/政府別		中央	台北市	高雄市	縣市	鄉鎮市	總計
1997	金額	218,097	24,149	8,944	45,094	13,102	309,386
	百分比	70.49	7.81	2.89	14.58	4.23	100.00
1998	金額	207,137	25,252	8,413	46,244	13,426	300,472
	百分比	68.94	8.40	2.80	15.39	4.47	100.00
1999	金額	157,588	27,810	6,115	47,195	14,714	253,422
	百分比	62.18	10.97	2.41	18.62	5.81	100.00
2000	金額	411,023	42,586	10,465	50,622	44,079	558,775
	百分比	73.56	7.62	1.87	9.06	7.89	100.00
2001	金額	293,349	22,574	6,455	76,115	16,609	415,102
	百分比	70.67	5.44	1.56	18.34	4.00	100.00
2002	金額	262,241	21,585	6,859	44,849	13,898	349,432
	百分比	75.05	6.18	1.96	12.83	3.98	100.00
2003	金額	284,365	20,106	6,627	46,166	12,252	369,516
	百分比	76.96	5.44	1.79	12.49	3.32	100.00
2004	金額	279,849	17,007	7,189	51,008	13,546	368,599
	百分比	75.92	4.61	1.95	13.84	3.67	100.00

資料來源：根據財政統計年報計算與鄭文輝（1999）附錄二（A）資料

說明：（1）1997 年與 1998 年的中央政府含省政府的社會福利支出 68077 百萬元與 56985 百萬元

（2）2000 年度數據包含 1999 下半年及 2000 年共一年半期間。

既然中央政府的社會福利支出比重占總決算的比率為各級政府之冠，中央政府的社會福利支出也高居各級政府社會福利支出合計的七成以上，接下來我們分析社會福利支出的結構。我們發現社會保險是中央政府社會福利支出的大宗，由 1998 年的 46% 上升至 2001 年的 66%，再降至 2005 年的 53.21%（參見表 7-4）。換言之，中央政府社會福利支出五成以上用於社會保險支出。福利服務支出也是社會福利支出的大宗，其比例變化幅度較大，2004 年以後約為 38%，快要接近四成。國民就業則在兩成左右，醫療保健約 5% 上下。社會救助的比例下降得相當快速，由 1998 年的 11%，降至 2005 年的 2.63%。絕對金額約在 75.16 億元左右（2005 年幣值）。

表 7-4、1998-2005 年我國中央政府社會福利支出結構

單位：新台幣：億元(2005 年幣值)，%

年度	社會保險	社會救助	福利服務	國民就業	醫療保健	合計	中央政府 總決算
1998	725.31	171.80	611.72	18.58	50.30	1577.71	12484.96
	45.97	10.89	38.77	1.18	3.19	100.00	12.64%
1999	814.80	104.60	660.61	18.52	52.45	1650.99	13430.66
	49.35	6.34	40.01	1.12	3.18	100.00	12.29%
1999-2000	2001.37	708.60	1315.09	24.90	206.31	4256.26	23077.11
	47.02	16.65	30.90	0.58	4.85	100.00	18.44%
2001	2012.52	66.07	794.92	22.00	140.22	3035.73	16141.60
	66.29	2.18	26.19	0.72	4.62	100.00	18.81%
2002	1530.34	67.08	955.91	21.19	144.96	2719.48	16090.85
	56.27	2.47	35.15	0.78	5.33	100.00	16.90%
2003	1728.01	76.05	981.47	23.60	150.37	2959.50	16830.06
	58.39	2.57	33.16	0.80	5.08	100.00	17.58%
2004	1525.95	76.91	1107.92	19.91	135.46	2866.14	16012.92
	53.24	2.68	38.66	0.69	4.73	100.00	17.90%
2005	1520.56	75.16	1103.76	19.08	138.98	2857.54	15672.81
	53.21	2.63	38.63	0.67	4.86	100.00	18.23%

資料來源：根據行政院主計處資料計算 <http://www.dgbas.gov.tw/>

不過，進一步細就上述社會福利五大科目，其實不只衛生署、勞委會、內政部、農委會等與社會福利業務密切相關的單位編列預算在這些科目上面，其他政府單位也有不少列於上述科目，但實際業務內容卻與社會福利不甚相關，所以我們的社會福利支出約略有高估之嫌。再者，即便是內政部、農委會等單位所編列的社會福利項下預決算，就科目的歸類上也與實際內容也不盡符合，容易讓人造成誤解。

94 年社會保險支出決算數為 1520.56 億元，其中勞委會主管占 36.8%，主要為勞工保險業務，財政部主管則其次，占 18.87%，主要是對公教人員保險養老給付補助，共 286.89 億元。再其次為內政部主管，18.82%，衛生署主管占 15.37%，主要為全民健康保險業務。

在社會救助方面，94 年決算數為 75.16 億元，支出的大宗是省市地方政府（直轄市及縣市政府救助補助），占 70.91%，社會救助的主要執行單位是縣市政府，故理應該占絕大部分的社會救助支出。其次是原民會的 17.07%，業務內容是社會服務推展，為什麼編在社會救助項下，而非福利服務項下，值得進一步探討。再其次退輔會的 9.94%，主要業務內容是退除役官兵服務救助與照顧。相照之下，內政部本身社會救助支出只占全部社會救助支出的 2.07%。

在福利服務方面，94 年決算金額為 1103.76 億元，其中內政部主管占 29.89%，其次是農委會的 29.75%，再其次是退輔會的 23.58%（表 7-5）。除了內政部所執行的業務較符合福利服務內容外，農委會主要編列在老年農民福利津貼，共 328.34 億元，其實這應屬於社會津貼而非福利服務。再者，退輔會在福利服務項下決算數是 260.23 億元，主要業務內容包括榮民安養及養護（180.63 億元）、榮民醫療照護（28.27 億元）、一般建築及設備（10.54 億元）、營建工程（10.23 億元）... 甚至還有林區及農場永續經營等項目（表 7-8）。雖然對於榮民的照顧有其時空的背景，但編列在福利服務項下，如果不細究其支出項目，一方面是誇大了福利服務的支出規模，另一方面是有支出對象過於集中農民與榮民之嫌。再者，縣市政府應是執行福利服務業務的第一線單位，但編列在省市地方政府項下的「直轄市及縣市福利服務補助」決算數卻只占了 12.11%。憑心而論，94 年福利服務支出 1103.76 億元，占整體社會福利支出的 38.63%，福利服務支出給人的印象是對於民眾的選擇性「實物給付」，但事實上支出內容卻與其應有的業務目標頗有差距。

整體而言，有一個很弔詭的現象，退輔會的決算數中，編列在社會保險的是 135.32 億元（主要用於榮民榮眷的健康保險）、社會救助 7.47 億元、福利服務 260.23 億元，總共 425.79 億元。而社會保險、社會救助、福利服務總共為 2699.48 億元，退輔會則占掉了 15.77%。

表 7-5 2005 年中央政府各部會社會福利支出比重 單位：%

	社會保險	社會救助	福利服務	國民就業	醫療保健
行政院	—	17.07	—	22.08	—
司法院	—	—	0.74	—	—
考試院	0.13	—	0.09	—	—
內政部	18.82	2.07	29.89	—	—
國防部	—	—	—	—	—
財政部	18.87	—	—	—	—
教育部	—	—	—	—	1.05
經濟部	—	—	0.01	—	—
國軍退除役官兵輔導委員會	8.9	9.94	23.58	—	—
原子能委員會	—	—	—	—	—
農業委員會	—	—	29.75	—	—
勞工委員會	36.8	—	3.75	76.72	—
衛生署	15.37	—	—	—	98.62
環境保護署	—	—	—	—	—
省市地方政府	1.11	70.91	12.11	—	—
調整軍公教人員待遇準備	—	—	0.09	1.2	0.33
合計	100.00	99.99	100.01	100.00	100.00

資料來源：根據行政院主計處資料計算 <http://www.dgbas.gov.tw/>

表 7-6 2005 年中央政府各部會社會保險支出決算內容

主管機關	項目	金額(百萬元)
衛生署		23371.18
	全民健康保險工作	58.33
	漁民、水利會會員及其他團體保險費補助	17,382.87
	全民健康保險行政費補助	5,929.98
勞委會		55956.69
	勞工保險業務	55956.69
財政部		28,689.00
	對公教人員保險養老給付補助	28,689.00
考試院		201.74
	公務人員保險管理及監理	201.74
內政部		28,611.47
	社會保險業務	28,611.47
國軍退除役官兵輔導委員會		13,532.67
	榮民及榮眷健康保險	13,532.67
省市地方政府		1,693.51
	直轄市及縣市社會保險補助	1,693.51

資料來源：根據行政院主計處資料計算 <http://www.dgbas.gov.tw/>

表 7-7 2005 年中央政府各部會社會救助支出決算內容

主管機關	項目	金額(百萬元)
行政院(原民會)		1,283.27
	社會服務推展	1,283.27
內政部		155.55
	社會救助業務	155.55
國軍退除役官兵輔導委員會		747.19
	退除役官兵服務救助與照顧	747.19
省市地方政府		5,329.50
	直轄市及縣市社會救助補助	5,329.50

資料來源：根據行政院主計處資料計算 <http://www.dgbas.gov.tw/>



表 7-8 2005 年中央政府各部會福利服務支出決算內容

主管機關	項目	金額(百萬元)
<b>勞委會</b>		<b>4,137.91</b>
	一般行政	493.41
	勞資關係業務	67.03
	勞動條件業務	498.13
	勞工福利業務	2,498.16
	勞工安全衛生業務	46.32
	勞工檢查業務	203.93
	綜合規劃業務	18.11
	檢查所管理	268.61
	北區檢查所	94.01
	中區檢查所	84.76
	南區檢查所	89.83
	營業基金	44.21
	勞工保險局	44.21
	第一預備金	-
<b>司法院</b>		<b>816.83</b>
	對財團法人法律扶助基金會捐助	816.83
<b>考試院</b>		<b>94.03</b>
	早期退休公教人員生活困難照護金	94.03
<b>內政部</b>		<b>29,989.57</b>
	社會行政業務	93.57
	社會福利服務業務	28,966.01
	社會福利設施管理與建設	929.99
	北區老人安養工作	40.77
	南區老人安養工作	48.06
	東區老人安養工作	67.69
	澎湖老人安養工作	38.56
	中區老人安養工作	52.77
	彰化老人養護工作	136.87
	少年輔導工作	45.27
	雲林教養工作	84.61
	台南教養工作	139.76
	南投教養工作	104.64
	社會福利人員研習	35.32

	北區育幼工作	44.80
	中區育幼工作	46.75
	南區育幼工作	44.13
<b>內政部（兒童局）</b>		<b>3,003.14</b>
	一般行政	57.44
	兒童及少年福利業務	2,942.78
	一般建築及設備	2.91
	營建工程	2.91
	第一預備金	-
<b>經濟部</b>		<b>11.27</b>
	早期退休人員生活困難濟助金	11.27
<b>國軍退除役官兵輔導委員會</b>		<b>26,023.32</b>
	一般行政	3,458.02
	退除役官兵輔導業務	117.08
	榮民醫療照護	2,826.65
	林區及農場永續經營	53.99
	榮民安養及養護	18,063.06
	非營業基金	450.00
	國軍退除役官兵安置基金	170.00
	醫療作業基金	280.00
	一般建築及設備	1,054.53
	營建工程	1,023.52
	交通及運輸設備	5.80
	其他設備	25.21
	第一預備金	-
<b>農委會</b>		<b>32,834.37</b>
	老年農民福利津貼	32,834.37
<b>省市地方政府</b>		<b>13,367.47</b>
	直轄市及縣市福利服務補助	13,367.47

資料來源：根據行政院主計處資料計算 <http://www.dgbas.gov.tw/>

## 二、人口別分析

人口別的分類方式是傳統社會福利業務的分法，所以目前社會福利相關的組織可見老人福利科、身心障礙科....等，但此種分法最大的問題在於它並不互斥。比較理想的作法是以功能別（風險別）進行分類，然目前關於社會福利支出資料較少針對功能別的統計，故仍以人口別進行分析。

如果我們以主要福利需求的類別人口來區分，政府對身心障礙者經濟生活之各項福利措施，最為完整(王正，2002)。依其性質劃分為三大類：現金給付、實物給付，以及稅式支出，就政府各項補助之功能內涵，劃分為生存權保障、工作權保障、差異調整、生活品質保障、健康權保障、住宅權保障、以及教育權保障等七大類。就個別項目分析，均有其問題背景與必要性，但符合個別項目的資格即給予給付，恐有資源重疊浪費之嫌，確實需要一套以家戶為單位的需求評估機制，讓錢花在刀口上，增加資源運用的效率。反觀婦女福利，根據內政部（2006）的績效考核結果發現，各直轄市、縣市均未單獨成立婦女專責單位，而係與兒童、少年或其他福利工作項目合併由同一單位負責（如台北市、高雄市設第五科—含兒童、少年、婦女等福利、各縣市設婦幼課兼辦家暴及性侵害防治業務）。

政府對於身心障礙福利的支出也最多，以 92 年為例，中央政府內政部身心障礙者經費 35.15 億元，92 年身心障礙人口為 861030 人，平均每人約為 4083 元。反觀兒少人口，92 年的兒少人口(0-17 歲)5429950 人，社會福利的兒少相關預算是 27.68 億元，平均每名兒少只有 510 元（2003 年幣值）。地方政府方面也呈現相同的趨勢（請參見後續地方政府的分析）。

仔細分析兒少經費的內涵，我國政府於 1999 年 11 月 20 日國際兒童日在內政部之下成立「兒童局」，2003 年 5 月 28 日制定公布兒童及少年福利法，同年 9 月 1 日少年福利業務也併入兒童局整體規劃，兒少業務躍升為中央政府的一個局處，而不像過去僅是社會司的某一科的婦幼業務。但基本上國家對於兒少的責任，仍在於針對特殊個案的「選擇性」介入居多，例如：兒少法所強調的兒童保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建、就業...等。以及對於家庭暴力、兒少性交易、性侵害犯罪的防治（鄭清霞，2007）。

除了這些最迫切需要政府介入家庭予以協助的兒少。在經濟安全

方面，國家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<sup>9</sup>。故以社會救助體系為主，包括：列冊低收入戶的兒童生活補助費、就學生活補助、兒童托育津貼補助、早期療育補助；中低收入兒童及少年生活扶助、中低收入幼兒拖教補助。整體而言，國家對於育兒責任「普遍性」的政策或措施，就顯得較為薄弱，只有在兒童及青少年福利法中較為明顯，例如：親職教育、休閒娛樂與文化活動、兒童課後照顧服務、三歲以下兒童醫療照顧措施（鄭清霞，2007）。

為此，中央政府對於兒少的支出就顯得相當微量，18歲以下兒少人口占總人口的比重，在1991年達32%，2006年兒少人口占總人口比重也有22%，但兒少預算從1991至2006年其占中央政府總預算的比率均在0.2%以下，占社會福利支出比率約5%左右。也因為兒少人口下降，在預算規模變化不大的情況下，每名兒少的預算得以增加，由1991年的196元上升至2006年的715元。2006年兒少預算33.56億元，占中央政府總預算比率仍約0.21%，占內政部社福支出比率約5.12%。也因為兒少支出的對象多為特殊兒童，除幼兒教育券與三歲以下醫療補助外，少見普及性措施，故平均下來每名兒少的平均預算僅有715元（鄭清霞，2007）。

---

<sup>9</sup>兒少法第十九條規定：直轄市、縣（市）政府，應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：

- 一、建立發展遲緩兒童早期通報系統，並提供早期療育服務。
- 二、辦理兒童托育服務。
- 三、對兒童及少年及其家庭提供諮詢輔導服務。
- 四、對兒童及少年及其父母辦理親職教育。
- 五、對於無力撫育其未滿十二歲之子女或被監護人者，予以家庭生活扶助或醫療補助。
- 六、對於無謀生能力或在學之少年，無扶養義務人或扶養義務人無力維持其生活者，予以生活扶助或醫療補助

表 7-9、歷年中央政府的兒少支出預算

單位：新台幣（千）元（2006 年幣值），%，人

年度	中央 總預算 (千元)	內政部社會 福利支出(保 險、救助及福 利服務) (千元)	兒童福利 (千元)	少年福利 (千元)	估中央 總預算比率 (%)		估內政部社 福支出比率 (%)		基金 (兒少福 利) (千元)	兒少 人數 (人)	平均每 名兒少 支出 (元)
					兒童	少年	兒童	少年			
1991	1,071,753,367	14,414,199	1,316,515	348,327	0.12	0.03	9.13	2.42		6556103	254
1992	1,216,936,186	25,297,909	903,172	448,070	0.07	0.04	3.57	1.77		6517096	207
1993	1,289,968,130	29,693,666	576,843	478,631	0.04	0.04	1.94	1.61		6473483	163
1994	1,232,314,152	30,968,028	958,281	497,658	0.08	0.04	3.09	1.61		6364763	229
1995	1,148,997,030	56,482,548	1,107,686	512,420	0.10	0.04	1.96	0.91		6289974	258
1996	1,229,063,588	39,777,562	966,301	525,276	0.08	0.04	2.43	1.32		6202814	240
1997	1,281,957,940	39,762,033	888,160	508,359	0.07	0.04	2.23	1.28		6117507	228
1998	1,312,574,051	40,074,211	896,399	510,460	0.07	0.04	2.24	1.27		5993219	235
1999	1,388,011,463	40,557,128	1,021,308	614,957	0.07	0.04	2.52	1.52		5868903	279
2000	2,325,715,228	84,070,200	1,883,908	797,412	0.08	0.03	2.24	0.95		5779069	464
2001	1,639,759,409	52,757,278	2,593,419	159,874	0.16	0.01	4.92	0.30		5662521	486
2002	1,583,856,206	59,795,359	2,838,930	141,623	0.18	0.01	4.75	0.24		5544533	538
2003	1,621,286,761	58,122,184	2,755,782	139,280	0.17	0.01	4.74	0.24		5429950	533
2004	1,637,996,601	62,342,740	4,259,169		0.26		6.83		110,779	5345047	818
2005	1,617,964,282	61,488,316	3,031,226		0.19		4.93		251,209	5242928	626
2006	1,599,560,424	65,489,753	3,355,682		0.21		5.12		282,971	5089358	715

資料來源：鄭清霞（2007）

說明：1. 根據內政部兒童局資料計算 <http://www.cbi.gov.tw/welcome.jsp>

2. 2000-2002 年因陸續開辦幼教券及 3 歲以下醫療補助，故預算有增加。

3. 2004 年因需歸還前兩年度積欠健保局 3 歲以下醫療補助費，故行政院主計處同意增編 12 億 3028 萬元，故預算增加。

4. 2005 年度兒童及少年福利業務追加預算 37,000 千元，合計為 3,050,169 千元。

## 第二節 地方政府社會福利支出演變分析

本節主要目的在於分析地方政府社會福利支出演變，特別注意縣市別的差異，主要分析重點為：1. 社會福利支出比重占整體支出比例之演變；2. 人口別分析。

### 一、各縣市社會福利支出比重占整體支出比例之演變

表 7-10 呈現各縣市地方政府社會福利支出比例，整體而言，除 2001 年可能由於 921 地震之故，社會福利支出比重較大之外，1998-2004 年期間，均在 10-11% 上下。1998-2004 的平均支出比重為 10.5%。不過縣市間差異頗大，支出比重最大者為新竹縣，20.02%，其次是澎湖縣與台北市。最小者為台南市 6.08%，其次是台中市與嘉義市。針對各縣市 1998-2004 年社福支出比重個別觀察，我們發現，新竹縣幾乎年年拿第一名，台北市各年度的排名也幾乎都是第二、第三名，基隆市與澎湖縣的表現也不錯。台北縣則是在 1998 年拿過第二名，但是 2001 與 2003 年又是倒數的。桃園縣的表現也較為極端，1998 年第三名，但 2003 年是倒數第三名。台南市的社會福利支出比例最低，七年間有四年是拿倒數第一名，台中市、嘉義市則是輪流拿倒數二、三名。另外一個引起我們注意的是「嘉義縣」，其社會福利支出比重由 1998 年的 8.61%（約排名 10）上升至 2004 年的 15.84%（名列第二），其中原因究竟是受到人口老化影響或其他因素，值得進一步探究。

再者，就各縣市政府社會福利經費執行中，中央補助款與地方自籌款的比重分析，93 年度，平均而言是 66.16%，也就是平均六成六的社會福利經費來自於地方自籌款。其中地方自籌款比重最高的是新竹縣的 87.25%、其次是新竹市的 83.21%、再其次是台中市的 79.25% 與台北縣的 74.42%。而自籌款比例最低的是南投縣的 46.31%、其次是澎湖縣的 47.41%、嘉義市的 49.86%（參考表 7-11）。不過，這個訊息不能夠看出各種社會福利細項類別（例如：身心障礙、老人、婦女、兒童... 等）其各自仰賴中央補助款的程度。

最後，我們分析 93 年度直轄市、各縣市運用公益彩券盈餘辦理社會福利及慈善事業的狀況，我們發現，平均而言，有 44.7% 用於身心障礙福利，25.83% 用於老人福利、社會救助則為 8.91%、兒少福利也只有 8.06%。比較特別的是，新竹縣的兒少福利占 37.21%，婦女福利占 10.6%，相對地，身心障礙福利只有 18.11%。第二，在老人福利方面，台南縣高達 88.19%，台北市的 49.24% 也遠高於平

均值。第三，台南市也相當特別，其公益彩券盈餘用於身心障礙福利的比重最高，達 68.9%，約 2.76 億元（參考表 7-13）。平均來說，93 年至 95 年間各縣市公益彩券辦理社會福利慈善事業狀況，仍以身心障礙福利所占比例最高，其次是老人福利（參考表 7-14）。

表 7-10、1998-2004 年各縣市社會福利支出比例 單位：%

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	平均
臺北縣	17.87	16.83	8.90	7.37	7.74	6.99	9.12	11.24
宜蘭縣	9.56	9.22	6.96	9.21	7.35	8.20	8.88	8.36
桃園縣	17.37	15.77	10.17	12.56	7.92	7.23	7.50	10.99
新竹縣	21.19	21.45	19.13	18.69	18.70	20.84	18.79	20.02
苗栗縣	9.67	15.57	11.02	9.23	8.73	9.14	10.41	10.76
臺中縣	11.18	8.96	5.43	31.63	9.61	8.92	9.92	9.00
彰化縣	6.23	5.09	5.85	9.29	9.65	10.32	9.88	7.84
南投縣	16.18	12.09	6.17	47.37	9.59	9.90	9.95	10.65
雲林縣	6.83	8.03	10.72	15.98	12.38	11.38	11.45	10.13
嘉義縣	8.61	10.02	7.93	13.73	12.49	14.02	15.84	11.49
臺南縣	13.01	11.80	11.81	11.58	9.90	11.04	11.58	11.52
高雄縣	8.26	9.72	8.35	10.07	11.00	10.77	9.87	9.66
屏東縣	9.15	7.36	7.35	11.12	11.21	10.55	10.59	9.37
臺東縣	9.07	8.88	7.69	10.88	12.71	11.82	12.10	10.38
花蓮縣	7.31	6.78	7.11	11.05	11.92	11.30	11.92	9.39
澎湖縣	8.30	12.30	11.87	17.21	13.36	14.29	11.61	11.96
基隆市	15.86	18.49	12.97	16.02	14.11	11.89	10.55	13.98
新竹市	7.00	11.10	9.60	8.48	11.12	11.70	7.67	9.70
臺中市	4.33	6.12	9.27	7.30	6.44	7.46	7.45	6.85
嘉義市	7.42	5.61	5.83	9.89	8.12	8.06	6.68	6.95
臺南市	7.33	8.00	6.29	6.36	4.58	4.92	5.38	6.08
台北市	14.34	17.14	17.27	15.08	14.57	14.25	13.02	15.10
高雄市	10.87	9.52	11.61	10.36	9.80	9.68	9.18	10.11
平均值	10.74	11.12	9.53	13.93	10.57	10.64	10.41	10.50
前三名	新竹縣	新竹縣	新竹縣	南投縣	新竹縣	新竹縣	新竹縣	新竹縣
	台北縣	基隆市	台北市	新竹縣	台北市	澎湖縣	澎湖縣	澎湖縣
	桃園縣	台北市	基隆市	澎湖縣	基隆市	台北市	台北市	台北市
後三名	台中市	彰化縣	台中縣	台南市	台南市	台南市	台南市	台南市
	彰化縣	嘉義市	嘉義市	台中市	台中市	台北縣	嘉義市	台中市
	雲林縣	台中市	彰化縣	台北縣	宜蘭縣	桃園縣	台中市	嘉義市

資料來源：根據中華民國統計資訊網資料計算

表 7-11 93 年度臺灣省各縣市社會福利經費執行情形一覽表 單位：千元

縣市別	社會福利經費				實際支用數	%	
	合計	中央補助款		地方自籌款			
		金額	比重(%)	金額			比重(%)
總計	56,640,774	19,154,351	33.82	37,474,423	66.16	51,611,046	91.12%
台北縣	7,966,417	2,037,497	25.58	5,928,920	74.42	7,083,617	88.92%
宜蘭縣	1,621,045	719,748	44.40	901,297	55.60	1,584,724	97.76%
桃園縣	3,665,279	1,061,863	28.97	2,603,416	71.03	3,114,361	84.97%
新竹縣	3,609,543	460,226	12.75	3,149,317	87.25	3,387,474	93.85%
苗栗縣	1,886,457	814,693	43.19	1,071,764	56.81	1,856,355	98.40%
台中縣	4,119,168	1,330,722	32.31	2,776,446	67.40	3,643,533	88.45%
彰化縣	3,156,931	1,293,798	40.98	1,863,133	59.02	2,981,606	94.45%
南投縣	2,031,728	1,090,874	53.69	940,854	46.31	1,893,366	93.19%
雲林縣	3,221,584	960,046	29.80	2,261,538	70.20	2,959,547	91.87%
嘉義縣	3,003,517	1,176,999	39.19	1,826,518	60.81	2,785,160	92.73%
台南縣	3,899,003	1,325,972	34.01	2,573,031	65.99	3,646,114	93.51%
高雄縣	3,564,950	1,256,251	35.24	2,308,699	64.76	3,300,243	92.57%
屏東縣	3,089,823	1,461,555	47.30	1,628,268	52.70	3,068,502	99.31%
台東縣	1,557,461	694,613	44.60	862,848	55.40	1,151,663	73.94%
花蓮縣	1,830,888	865,085	47.25	965,803	52.75	1,673,123	91.38%
澎湖縣	1,001,438	526,667	52.59	474,771	47.41	846,519	84.53%
基隆市	1,885,471	527,237	27.96	1,358,234	72.04	1,666,806	88.40%
新竹市	1,301,538	218,575	16.79	1,082,963	83.21	1,191,755	91.57%
台中市	2,359,702	489,704	20.75	1,869,998	79.25	2,165,299	91.76%
嘉義市	653,598	327,685	50.14	325,913	49.86	581,581	88.98%
台南市	1,215,233	514,541	42.34	700,692	57.66	1,029,698	84.73%

資料來源：內政部社會司「94 年度中央對直轄市、縣(市)政府執行社會福利績效考核報告」

<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

說明：1. 本表數據登錄自 93 年度臺灣省 21 縣市社會福利補助經費分配及執行季報表第 4 季報表。

2. 本表數據為公務預算數，不含編列於社會福利基金或公益彩券盈餘基金之預算數。



表 7-12 94 年度 1~6 月份臺灣省各縣市社會福利經費執行情形一覽表

單位：千元

縣市別	社會福利經費					實際支用數	%
	合計	中央補助款		地方自籌款			
		金額	比重(%)	金額	比重(%)		
宜蘭縣	1,882,345	749,436	39.81	1,132,909	60.19	1,087,928	57.80%
桃園縣	3,964,105	1,110,742	28.02	2,853,363	71.98	1,605,816	40.51%
新竹縣	3,609,543	460,226	12.75	3,149,317	87.25	1,387,196	38.43%
苗栗縣	1,905,566	924,421	48.51	981,145	51.49	912,887	47.91%
台中縣	3,744,436	1,341,346	35.82	2,403,090	64.18	1,419,961	37.92%
彰化縣	3,373,369	1,385,878	41.08	1,987,491	58.92	1,737,110	51.49%
南投縣	2,173,135	1,140,542	52.48	1,032,593	47.52	1,122,331	51.65%
雲林縣	3,309,986	1,462,797	44.19	1,847,189	55.81	1,260,160	38.07%
嘉義縣	3,143,088	1,211,107	38.53	1,931,981	61.47	1,219,206	38.79%
台南縣	3,967,204	1,346,773	33.95	2,620,431	66.05	1,422,446	35.86%
高雄縣	3,872,880	1,290,485	33.32	2,582,395	66.68	1,798,975	46.45%
屏東縣	3,175,661	1,491,177	46.96	1,684,484	53.04	1,445,042	45.50%
台東縣	1,659,244	698,192	42.08	792,182	47.74		
花蓮縣	1,764,896	828,205	46.93	936,691	53.07	842,648	47.74%
澎湖縣	1,084,171	515,434	47.54	568,737	52.46	359,089	33.12%
基隆市	2,097,999	549,854	26.21	1,548,145	73.79	927,917	44.23%
新竹市	1,616,645	239,667	14.82	1,376,978	85.18	612,827	37.91%
台中市	2,639,627	525,805	19.92	2,113,822	80.08	997,306	37.78%
嘉義市	749,065	350,141	46.74	398,924	53.26	355,239	47.42%
台南市	1,210,567	556,624	45.98	653,943	54.02	656,421	54.22%

資料來源：內政部社會司「94 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告」

<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

說明：1. 本表數據登錄自 94 年度臺灣省 21 縣市社會福利補助經費分配及執行半年報表。

2. 本表數據為公務預算數，不含編列於社會福利基金或公益彩券盈餘基金之預算數。

表 7-13 93 年度直轄市、縣（市）運用公益彩券盈餘  
辦理社會福利及慈善事業狀況 單位：千元；%

縣市別	辦理社會福利及慈善事業情形						
	合計	兒童及 少年福利	婦女福利	老人福利	身心障礙 福利	社會救助	其他
總計	12,865,141	1,037,234	343,920	3,323,037	5,750,329	1,146,463	1,264,159
	100.00	8.06	2.67	25.83	44.70	8.91	9.83
台北市	1,904,815	5.35	1.98	49.24	29.58	11.51	2.38
高雄市	777,443	7.89	5.71	22.65	25.25	9.83	28.67
台北縣	2,179,859	5.48	0.28	17.99	55.46	2.88	17.91
宜蘭縣	399,194	3.29	0.21	23.59	43.80	13.88	15.22
桃園縣	773,890	7.70	2.62	28.68	46.07	5.94	8.99
新竹縣	301,631	37.21	10.60	29.25	18.11	3.25	1.59
苗栗縣	327,197	11.25	2.39	23.51	56.51	1.02	5.31
台中縣	680,094	16.51	0.58	6.23	55.20	13.47	8.01
彰化縣	674,079	13.04	9.43	5.36	46.39	1.18	24.59
南投縣	317,487	5.28	2.74	15.41	62.53	6.51	7.54
雲林縣	335,584	6.13	0.38	34.58	40.55	15.44	2.93
嘉義縣	263,890	3.90	5.18	33.92	51.34	5.67	0.00
台南縣	408,078	2.07	1.10	88.19	8.63	0.00	0.00
高雄縣	508,406	20.87	9.33	25.54	30.64	10.62	3.00
屏東縣	450,000	6.09	0.84	6.18	53.61	31.32	1.96
花蓮縣	262,738	19.07	2.20	14.46	56.32	0.00	7.94
台東縣	146,175	8.50	0.54	11.02	40.13	35.36	4.45
澎湖縣	134,399	5.99	0.51	25.20	59.59	3.56	5.15
金門縣	58,291	12.30	10.00	10.07	37.60	30.04	0.00
連江縣	85,926	2.19	1.88	6.45	11.59	6.74	71.15
基隆市	293,211	5.39	2.67	5.23	59.99	18.17	8.55
新竹市	410,588	5.86	1.49	19.89	57.18	8.30	7.29
台中市	594,405	2.15	2.16	31.70	47.35	14.21	2.43
嘉義市	176,885	1.00	0.92	18.16	75.36	0.00	4.57
台南市	400,878	2.43	1.22	16.95	68.90	9.98	0.51

資料來源：內政部社會司「94 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告」

<http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

表 7-14 93 年-95 年公益彩券盈餘分配辦理社會福利及慈善事業情形

單位：元，%

年期	合 計	兒少福利	婦女福利	老人福利	身心障礙者福利	社會救助	其他福利
93 年 1-3 月	2330372849	125720793	66087329	678165155	1052260175	224440123	183699274
	100.00%	5.39%	2.84%	29.10%	45.15%	9.63%	7.88%
93 年 4-6 月	2201435796	154290075	85528104	548810658	1029998728	192137970	190670261
	100.00%	7.01%	3.89%	24.93%	46.79%	8.73%	8.66%
93 年 7-9 月	2049762342	232298814	51670938	243404503	963386123	303870538	255131426
	100.00%	11.33%	2.52%	11.87%	47.00%	14.82%	12.45%
93 年 10-12 月	6285709109	526878403	140983285	1856375588	2702988729	421267705	637215399
	100.00%	8.38%	2.24%	29.53%	43.00%	6.70%	10.14%
94 年 1-3 月	1699437753	42655488	71225511	342153055	849760331	222964666	170678702
	100.00%	2.51%	4.19%	20.13%	50.00%	13.12%	10.04%
94 年 4-6 月	1692174842	162031724	85806365	378029696	760353370	197751581	108202106
	100.00%	9.58%	5.07%	22.34%	44.93%	11.69%	6.39%
94 年 7-9 月	2544847749	241255067	68831866	617951938	1189390761	207190854	220227263
	100.00%	9.48%	2.70%	24.28%	46.74%	8.14%	8.65%
94 年 10-12 月	5631709042	436471550	132920730	1567352251	2731710611	281034486	482219414
	100.00%	7.75%	2.36%	27.83%	48.51%	4.99%	8.56%
95 年 1-3 月	1163629120	141081983	63483024	184900608	461810244	197836480	114516781
	100.00%	12.12%	5.46%	15.89%	39.69%	17.00%	9.84%
95 年 4-6 月	2096164256	234169119	117175174	442006649	662654028	492871718	147287568
	100.00%	11.17%	5.59%	21.09%	31.61%	23.51%	7.03%
95 年 7-9 月	2616009749	263171605	166180431	672089851	1058191810	340767987	115608065
	100.00%	10.06%	6.35%	25.69%	40.45%	13.03%	4.42%
95 年 10-12 月	5285615203	425871461	100451161	1211599036	2449583042	790874548	307235955
	100.00%	8.06%	1.90%	22.92%	46.34%	14.96%	5.81%

資料來源：財政部國庫署 <http://www.nta.gov.tw/business/roclotto.asp>

## 二、人口別分析

黃碧霞(2002)就台灣省十七個縣市編列社會福利經費在不同受益人口群的變動情形分析，身心障礙者每人的福利經費仍高於老人、兒童。就預算分配的比重來看，根據內政部(2006)的社會福利績效考核結果發現，有關身心障礙者類別預算數 94 年度各直轄市及縣(市)政府共編列預算高達 206 億 5 千餘萬元，占社會局主管預算數的 35.65%。老人福利部分也在三成以上，93 年為 35.29%，94 年為 35.89%。但在兒少福利方面，各直轄市、縣市 93 年預算數共計編列新台幣 33 億 767 萬 9 千元，與 92 年編列 40 億 224 萬 4 千元相較，減少 6 億 9,456 萬 5 千元，減少幅度約 21%。93 年度各縣市兒童及少年福利預算占各該府社會福利預算比率在 1.77%~12.81%間，平均占社會福利預算的 6.47%；有高達四分三之縣市(19 個縣市)預算編列減少且有「四成五」之縣市(11 個縣市)兒童及少年福利預算占各該府社會福利預算比率 5%以下。相較於其他福利別，顯見預算規模明顯偏低。至於預算編列的執行對象仍以困苦失依兒童少年生活扶助、委託安置、托兒照顧及發展遲緩兒童早期療育等業務為主，惟施虐者強制性親職教育輔導、兒童少年轉向安置及追蹤輔導、性交易加害人輔導教育等措施則經費編列有限或未積極推動，尚待加強執行。各直轄市、縣市所編婦女福利預算數占其社會福利比例偏低，93 年約 1.56%，94 年更低，約 1.45%。換言之，就人口別分析，地方政府的社會福利經費有 35%用於身心障礙福利，35%用於老人福利，30%用於其餘的項目(參見表 7-15)。

有關兒童及少年福利預算編列情形，各直轄市、縣市 93 年預算數共計編列新台幣 33 億 767 萬 9 千元，與 92 年編列 40 億 224 萬 4 千元相較，減少 6 億 9,456 萬 5 千元，減少幅度約 21%。而預算編列減少之直轄市、縣市計 19 個縣市(占各直轄市、縣市之 3/4)，93 年度各縣市兒童及少年福利預算占各該府社會福利預算比率在 1.77%~12.81%間，平均占社會福利預算的 6.47%；其中預算比率偏低者(兒童及少年福利預算占各該府社會福利預算比率 5%以下)計有高雄市、新竹縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、台東縣、澎湖縣、新竹市、金門縣等 11 縣市。93 年決算數計新台幣 30 億 669 萬元，執行率為 91%。

表 7-15 93 年度各類人口社會福利預算結構

單位：%

縣市別	老人	兒少	婦女	身障	社會救助	家暴性侵害	合計
台北市	28.85	12.32	1.59	31.41	24.88	0.95	100.00
高雄市	40.94	7.97	3.01	31.48	15.43	1.17	100.00
台北縣	30.61	9.09	0.57	42.82	13.03	3.87	100.00
宜蘭縣	21.39	7.76	0.00	50.74	19.08	1.02	100.00
桃園縣	33.82	8.86	2.98	38.72	15.03	0.59	100.00
新竹縣	86.19	2.10	1.31	6.56	3.48	0.36	100.00
苗栗縣	38.14	4.62	0.82	44.08	10.50	1.83	100.00
台中縣	22.65	13.17	3.13	47.34	12.11	1.59	100.00
彰化縣	29.12	7.54	1.88	45.68	15.23	0.55	100.00
南投縣	45.85	1.67	1.74	32.47	17.63	0.65	100.00
雲林縣	30.40	4.51	0.74	48.85	15.14	0.36	100.00
嘉義縣	44.96	4.41	1.38	39.97	8.38	0.90	100.00
台南縣	44.69	5.90	1.55	40.99	6.52	0.35	100.00
高雄縣	36.50	9.55	2.95	40.15	8.94	1.92	100.00
屏東縣	25.11	6.76	0.86	44.03	20.87	2.37	100.00
台東縣	19.87	6.86	0.59	44.10	27.86	0.71	100.00
花蓮縣	26.13	8.79	1.07	44.04	19.19	0.78	100.00
澎湖縣	42.57	4.17	0.72	21.39	30.19	0.97	100.00
基隆市	46.03	2.73	1.68	35.96	12.44	1.15	100.00
新竹市	72.92	4.37	1.28	17.42	2.93	1.08	100.00
台中市	31.28	11.09	0.94	37.70	18.15	0.84	100.00
嘉義市	44.34	9.03	1.57	25.52	18.57	0.97	100.00
台南市	21.52	14.20	0.89	46.21	16.67	0.51	100.00
平均	36.29	8.46	1.60	36.43	15.93	1.27	100.00

資料來源：根據內政部社會司「94 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告」資料計算 <http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

繼則根據內政部（2006）的社會福利績效考核結果，進一步計算各縣市政府每年每人平均社會福利支出預算額(表 7-16)，我們發現，在平均每人金額方面，雖然社會救助的平均額最高，37903 元，不過，社會救助是經過資產調查，主要的目的就是在經濟扶助，所以我們以社會救助總預算除以社會救助人口，平均每人金額最高，其實是正常現象，無可厚非。其次是身心障礙福利，我們以身心障礙福利總預算除以身心障礙人口，每人平均金額達 20139 元，其中，台北市高達 34238 元。而老人福利方面，我們以總老人福利預算除以老年人口，各縣市平均額為 10615 元。其中最高的是新竹縣的 47972 元，不過，我們也看到排擠效果，因為新竹縣的身心障礙支出是各縣市中最低的。

兒少與婦女，每人分配到的金額遠遠地低於其他人口群，以兒少為例，除了台北市的 2670 元、花蓮縣的 1344 元、澎湖縣的 1019 元，其餘的幾乎都是區區幾百元。平均只有 756 元。婦女的平均額更低，只有 79 元。其主要的原因在於，目前的兒少福利與婦女福利，其主要的方案內容均僅針對特殊境遇的兒少與婦女，並沒有普及式措施出現。憑心而論，老人與兒少同為依賴人口，就目前的支出分析，老人已經被視為獨立的個體，家庭（個人）與社會共同負擔其經濟安全的責任，故在社會保險、社會津貼、社會救助面向，我們有針對老年經濟安全的各項措施。但兒少仍被視為家庭的責任，僅有社會救助的最後一道防線，在其落入貧窮之後才有補救措施。

最後，值得我們注意的是，雖然我們為了解讀資料方便，先將各縣市按照支出做一排名，但是支出金額高的縣市不見得績效就是最好的，必須配合後續對社會福利績效評估的討論，才能對照出其中的效率與效益。

表 7-16 2004 年各縣市政府每年每人平均社會福利支出預算額 單位：元

縣市別	老人	兒少	婦女	身障	社會救助
台北市	12223	①2670	144	①34238	①75148
高雄市	13622	976	①166	③23761	38659
台北縣	6546	572	①17	22005	31661
宜蘭縣	②3842	648	缺	21614	28302
桃園縣	5948	443	81	17220	45942
新竹縣	①47972	444	②160	①9455	35151
苗栗縣	6588	402	36	20061	30665
台中縣	5089	863	③116	21856	③63516
彰化縣	①3668	⑤420	52	15263	32095
南投縣	9743	①184	92	⑤15137	30870
雲林縣	6423	528	44	20760	32251
嘉義縣	10775	692	98	22039	31703
台南縣	9066	652	77	22592	38166
高雄縣	7084	767	109	18751	28800
屏東縣	5151	653	41	19269	29661
台東縣	5664	996	43	18236	①19775
花蓮縣	8378	②1344	83	23056	⑤27274
澎湖縣	14762	③1019	76	19191	42561
基隆市	③15522	②374	112	②29854	②66514
新竹市	②27925	567	87	17568	②22738
台中市	5935	546	②25	16863	49241
嘉義市	8083	641	55	②10821	31360
台南市	⑤4132	990	⑤29	23594	39726
平均	10615	756	79	20139	37903

資料來源：根據內政部社會司「94 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告」資料計算 <http://sowf.moi.gov.tw/29/assessment.htm>

說明：①第一名、②第二名③第三名、④倒數第一名、⑤倒數第二名⑥倒數第三名

### 第三節、稅式支出

#### 一、社會福利相關稅式支出規定的分析

##### (一) 綜合所得稅

綜合所得稅稅制設計的基本精神在於量能課稅，但是衡量納稅能力的指標並不是綜合所得總額，而是減除考慮納稅人個別支出狀況後的綜合所得<sup>10</sup>，根據 96 年度綜合所得稅結算申報說明書（財政部，2007）<sup>11</sup>，在免稅額方面，年滿 70 歲之納稅義務人本人、配偶暨受扶養直系尊親屬，每人免稅額 115,500 元，其餘受扶養親屬暨納稅義務人本人、配偶，免稅額每人 77,000 元。扣除額包含一般扣除額及特別扣除額。一般扣除額可以選擇採用標準扣除額或列舉扣除額：(1) 標準扣除額：單身者扣除 46,000 元，夫妻合併申報者，扣除 92,000 元。以及(2)列舉扣除額<sup>12</sup>。

其中列舉扣除額較相關者有四種，分別為(1)捐贈：對合於民法總則公益社團及財團的法人組織或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案成立的教育、文化、公益慈善機構或團體的捐贈，及依法成立、捐贈或加入符合規定的公益信託之財產，以不超過綜合所得總額 20%為限<sup>13</sup>。(2)保險費：本人、配偶和申報受扶養的直系親屬的人身保險（包括人壽保險、健康保險、傷害保險及年金保險）之保險費（含勞工、軍公教、農保、學生平安保險），被保險人與要保人應在同一申報戶內，每人每年扣除 24,000 元為限，但實際發生之保險費未達 24,000 元者，就其實際發生額全數扣除<sup>14</sup>。(3)醫藥及生育費：本人、配偶或受扶養親屬的醫藥和生育費用，以付與公立醫院、

<sup>10</sup>96 年度綜合所得稅課稅級距及累進稅率如下：

- (一) 全年綜合所得淨額在 370,000 元以下者，課徵 6%。
- (二) 超過 370,000 元至 990,000 元者，課徵 22,200 元，加超過 370,000 元以上部分之 13%。
- (三) 超過 990,000 元至 1,980,000 元者，課徵 102,800 元，加超過 990,000 元以上部分之 21%。
- (四) 超過 1,980,000 元至 3,720,000 元者，課徵 310,700 元，加超過 1,980,000 元以上部分之 30%。
- (五) 超過 3,720,000 元者，課徵 832,700 元，加超過 3,720,000 元以上部分之 40%

<sup>11</sup> [http://dotsearch.dot.gov.tw/searchall/show\\_define.asp?id=2675](http://dotsearch.dot.gov.tw/searchall/show_define.asp?id=2675)(上網日期:2007/4/12)

<sup>12</sup> 列舉扣除額共有捐贈、保險費、醫藥及生育費、災害損失、購屋借款利息、房屋租金支出等六大項。

<sup>13</sup> 但有關國防勞軍的捐贈、對政府的捐獻，及依文化資產保存法規定出資贊助維護或修復古蹟、古蹟保存區內建築物及歷史建築的贊助款，不受金額限制。須附收據正本供核。

<sup>14</sup> 所得稅法第 17 條規定：納稅義務人本人、配偶及直系親屬之人身保險、勞工保險及軍、公、教保險之保險費，每人每年扣除數額以不超過二萬四千元為限。但全民健康保險之保險費不受金額限制。



公務人員保險特約醫院、勞工保險特約醫療院、所、全民健康保險特約醫院及診所或經財政部認定其會計紀錄完備正確之醫院者為限，但受有保險給付部分，不得扣除。(4) 災害損失：本人、配偶及申報受扶養親屬遭受不可抗力的災害，如地震、風災、水災、旱災、火災等損失，受有保險賠償或救濟金部分，不得扣除。須檢附稽徵機關(國稅局所屬分局、稽徵所及服務處)於災害發生後調查核發的災害損失證明。

特別扣除額中與社會福利較相關者為：(1) 殘障特別扣除額：本人、配偶及申報受扶養親屬為殘障者(須檢附殘障手冊或身心障礙手冊影本)，或精神衛生法第5條第2項規定的病人(須檢附專科醫生的嚴重病人診斷證明書影本)，每人可減除77,000元。(2) 教育學費特別扣除額：納稅義務人申報扶養的子女就讀學歷經教育部認可大專以上院校的子女教育學費(須檢附繳費收據影本或證明文件)每一申報戶每年可扣除25,000元，不足25,000元者，以實際發生數為限，已接受政府補助或領有獎學金者，應以扣除該補助或獎學金的餘額在上述規定限額內列報。但就讀空大、空中專校及五專前3年者不適用本項扣除額。

## (二) 使用牌照稅

身心障礙者免徵使用牌照稅法令於87年11月11日總統華總(一)義字第8700231360號令修正公布使用牌照稅法第7條第1項第8款：「專供持有身心障礙手冊，並領有駕駛執照者使用之交通工具，每人以1輛為限<sup>15</sup>。但因身心障礙情況，致無駕駛執照者，每戶以1輛為限。<sup>16</sup>」同法同條第2項規定略以：「免徵使用牌照稅之交通工具，應於使用前辦理免徵使用牌照稅手續。」

---

<sup>15</sup> 申請時必須具備申請書3份(加蓋申請人印章)2、身心障礙者手冊3、駕駛執照4、行車執照(車主與身心障礙者須為同一人)5、身分證

<sup>16</sup> 因身心障礙致無駕駛執照者申請時必須具備1、申請書3份(加蓋申請人印章)2、身心障礙者手冊3、行車執照4、戶口名簿(身心障礙者與車主須設籍同址的戶口名簿內且具親屬關係)5、行車執照住址與戶口名簿同一住址。

表 7-17 社會福利相關之綜合所得稅稅式支出項目及金額 單位：百萬元

項次	項目	依據法律	條款	稅式支出金額						
				90	91	92	93	94	95	
1	個人領取之退休金、資遣費、退職金、離職金、終身俸及非屬保險給付之養老金所得，定額免稅	所得稅法	第 14 第 1 項第 9 類							
		公務人員退休撫卹基金管理條例	第 9 條	8,047	6,959	7,562	7,798	8,445	9,167	
2	納稅義務人本人、配偶及受扶養直系尊親屬年滿七十歲者，免稅額增加 50%	所得稅法	第 17 條第 1 項第 1 款	4,099	5,141	5,622	5,706	5,856	6,114	
3	保險費列舉扣除額：以 2 萬 4 千元為限	所得稅法	第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 2 小目	8,608	8,945	10,214	9,679	10,160	11,003	
4	醫藥及生育費列舉扣除額	所得稅法	第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目第 3 小目	1,470	1,617	2,012	2,065	2,335	2,739	
5	儲蓄投資特別扣除額：以 27 萬元為限	所得稅法	第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目第 3 小目	44,818	31,917	33,794	33,225	32,979	33,333	

項次	項目	依據法律	條款	稅式支出金額					
				90	91	92	93	94	95
6	殘障特別扣除額	所得稅法	第 17 條 第 1 項 第 2 款 第 3 目 第 4 小目	3,200	3,249	3,716	3,945	4,230	4,618
		身心障礙者保護法	第 46 條						
		精神衛生法	第 41 條						
7	教育學費特別扣除額：就讀大專以上院校之子女教育費每年得扣除 2 萬 5 千元	所得稅法	第 17 條 第 1 項 第 2 款 第 3 目 第 5 小目	1,143	1,104	1,241	1,278	1,326	1,409

資料來源：朱澤民（2004）所得稅稅式支出報告理論架構暨編算模式之研究。

過去，老年給付的租稅優惠對於民眾規劃老年經濟安全的實際影響程度以及其稅式支出的規模，文獻上討論熱烈，以下我們針對老年給付的稅賦處理進行探討，並作稅式支出金額的推估。

## 二、我國老年給付稅賦處理現況：

除了針對特定對象或經過資產調查的老年津貼之外<sup>17</sup>，我國目前的老年經濟保障制度約可區分為三個層次，首先是社會保險的老年給付，其次是由雇主提供的職業退休金，第三種是私人保險市場的個人年金保險。

### （一）社會保險老年給付：

目前由政府辦理的社會保險中除農保外，均有老年給付項目，主要為軍、公教與勞保。勞工保險所提供的老年給付涵蓋範圍最廣，投保人數已經陸續增加至 2005 年底（民國 94 年）的

<sup>17</sup> 根據相關規定，現行的老年津貼包括老農津貼、中低收入戶老人津貼等。

854.07 萬人，扣除 32.74 萬名外勞<sup>18</sup>，則約佔我國總勞動人口的 85.04%<sup>19</sup>。2005 年勞工保險老年給付平均每件為 96.41 萬元（勞委會，2007）。

自民國 88 年起實施的公教人員保險，乃合併過去的「公務人員保險」與「私立學校教職員保險」，目前費率為 7.15%。在保費負擔比率方面，公教人員自付 35%，政府以雇主身分負擔 65%。私校教職員，自付 35%，私校負擔 32.5%，政府補助 32.5%。2005 年養老給付平均每件給付金額為 134.73 萬元（中央信託局，2007）。以上與職業相關的養老給付，其保費由政府補助一部分，雇主及受雇人各負擔一部分，三者負擔的比率依職業身份參加的保險不同而有不同（請參見表 7-18）。

---

<sup>18</sup> 根據勞委會（2007）統計，2005 年底外籍勞工在台人數為 327396 人。

<sup>19</sup> 根據勞委會（2007）統計，2005 年底我國勞動力人口為 1037.1 萬人。

表 7-18 我國現行勞工保險與公教保險老年給付之概況

保險類別		勞工保險					公教人員保險
項目							
法令依據		勞工保險條例 (47.7 公布, 57.7、62.4、68.2, 77.2、84.2 及 89.7 修正)					公教人員保險法 (88.5, 89.1 公布、修正)
實施日期		39 年 3 月					88 年 5 月
涵蓋人數		854.7 萬人 (2005 年底)					59,1158 人 (2005 年底)
給付方式		一次給付 確定給付制					一次給付 確定給付制
給付條件		1. 參加保險之年資合計滿一年, 年滿六十歲或女性被保險人年滿五十五歲退職者。 2. 參加保險之年資合計滿十五年, 年滿五十五歲退職者。 3. 在同一投保單位參加保險之年資合計滿二十五年退職者。 4. 參加保險之年資合計滿二十五年, 年滿五十歲退職者。 5. 擔任經中央主管機關核定具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿五年, 年滿五十五歲退職者。					
保險費率 (%)	法定	6.5~11					4.5~9
	現行	6.5 5.5 (不含失業保險)					7.15
保費負擔比例 (%)	本人	產	職	遣	漁	外	35
		20	60	80	20	80	
	雇主	70	--	--	--	--	65 (公教) / 32.5 (私校)
	政府	10	40	20	80	20	0 (公教) / 32.5 (私校)
平均每件給付金額		96.41 萬元 (2005 年)					134.73 萬元 (2005 年)

資料來源：修改自譚慧芳與鄭清霞 (2003)。

說明 (1)：不含失業保險的勞工保險費率為 5.5%

社會保險老年給付主要的課稅型態分述如下（譚慧芳與鄭清霞，2003；請參考表 7-19）：

### 1. 勞工保險：

(1) 提撥階段：保費的提撥係由政府、雇主及受雇者各負擔一定比率，

雇主負擔部分：依所得稅法第八十三條第四項規定，勞工保險及全民健康保險，其由營利事業負擔之保險費，應予核實認定，並不視為被保險員工之薪資所得。

受雇者負擔部分：係自員工薪資所得中強制提撥，屬員工的薪資所得，因此應納入個人綜合所得課稅，但可依所得稅法第十七第二項保險費的列舉扣除，包括人身保險、勞工保險及軍、公、教保險之保險費合計，每人每年扣除數額不超過 24000 元。

(2) 積存階段的收益（孳息）：保險金之孳息產生時仍存於勞保基金中，用於支付投保人員之養老給付，因此對受領人而言，適用所得稅法第 4 條保險給付免稅之規定。

(3) 保險給付：依所得稅法第四條第一項之規定，人身保險、勞工保險及軍、公、教保險之保險給付免稅。

### 2. 公教保險：

(1) 提撥階段：

國（初）中以下教師：依所得稅法第四條第二項規定，國（初）中以教職員薪資免稅，故政府補助及受雇者負擔部分均免稅。

其他公教人員：依據財政部 65.8.23 台財稅第 35605 號函之規定，參加公保的人員，由服務機關補助繳納的保險費部分，不視為被保險員工之薪資所得；而受雇者自行負擔部分則視為薪資所得課稅

(2) 積存階段之收益：相關規定同勞工保險。

(3) 給付階段：適用所得稅法第四條保險給付免稅之規定。

表 7-19 老年給付相關的稅賦規定

性質	項目	性質	提撥階段			基金積存階段的投資收益(孳息)	受領給付階段	課稅型態		
			雇主負擔部分		受雇者自行提存或繳付的部分					
			對雇主	對受雇者						
第一層保障	社會保險(軍、公教及勞保)	強制性	可做為費用扣除	不列入薪資所得	不得自薪資所得中扣除,但允許保險費支出列舉扣除,每人每年兩萬四千元。	—	保險給付全額免稅	請再考量?		
第二層保障	職業年金	職工退休金	勞工退休準備金	強制性	提撥時認列費用,最高上限:已付薪資額 15%	不列入薪資所得	是否有自提?(若有自提,自提部分不得自薪資所得中扣除)	免稅	為退職所得,定額免稅	
			職工退休基金	非強制	提撥時認列費用,最高上限:已付薪資總額 8%	不列入薪資所得	是否有自提?(若有自提,自提部分不得自薪資所得中扣除)	免稅	為退職所得定額免稅	
			職工退休基金準備	非強制	提撥時認列費用,最高上限:已付薪資總額 4%	不列入薪資所得	應無自提部分?	—	為退職所得,定額免稅	
			平時不提列退休金	—	平時未提撥,故不得認列退休金費用	—	—	—	列入退職所得定額免稅	
		勞工退休金條例	個人帳戶制	—	可做為費用扣除	不列入薪資所得	在每月工資 6% 範圍內自願提繳,並得自薪資所得中扣除。	免稅	1. 屬於歷年自提之退休金及其孳息部分,免稅。 2. 屬於雇主提繳部分,定額免稅。	
			年金保險制	—	可做為費用扣除	不列入薪資所得	不得自薪資所得中扣除,但允許保險費支出列舉扣除,每人每年兩萬四千元。	—	保險給付免稅	
			團體養老保險	非強制	全額認列費用	每人每月 2000 元內不視為薪資所得	不得自薪資所得中扣除,但允許保險費支出列舉扣除,每人每年兩萬四千元。	—	保險給付免稅	
		—	公務人員退撫基金	強制性	—	不視為薪資所得	不得自薪資所得中扣除	免稅	免稅	
		第三層保障	個人年金保險	非強制性	—	—	允許保險費支出列舉扣除,每人每年兩萬四千元。	—	保險給付免稅	—

資料來源：修改自譚慧芳與鄭清霞 (2003)

除了社會保險之外，與老年經濟安全有關者，第二大類是職業退休金：主要依職業身份別區分為一般營利事業的職工退休金制度及軍公教人員適用的公務人員退休基金制度：

1. 職工退休金制度：一般營利事業又可分為適用勞基法規範與非適用勞基法的企業，其退休金相關規定如下：

(1) 適用勞基法的企業：勞基法中明文規定適用勞基法之產業其雇主應提撥勞工退休準備金，並對依法退休之勞工給予退休金，自 88 年 1 月勞基法擴大適用範圍，大部分的企業均已適用勞基法，當所雇用的勞工達法定退休年齡，理論上均應獲得退休福利，但實際上，由於企業成本的考量及主管機關執法不嚴，企業的家數提撥率普遍偏低，加以退休條件的門檻很高，所以大多只有公營事業及大企業之勞工才能受益<sup>20</sup>。因此為確保勞工能獲領退休金，行政院乃依據經濟發展委員會決議，擬具「勞工退休金條例」草案（已於 91 年 2 月 27 日行政院通過），將退休金制度分為個人帳戶制、附加年金制及其他年金制三種，由勞工選擇單一制度適用之。

(2) 非屬勞基法規範的行業：分為有實際提撥並設置獨立的「職工退休基金」與無實際提撥基金而於帳面提列「職工退休金準備」，以及平時不提列退休金三種企業。

(3) 團體養老保險：係企業為安定員工退休後的生活，自動為員工投保之團體養老壽險，屬於團體壽險之一種，其非屬強制性質。

2. 公務人員退休基金制度：係自民國 84 年 7 月成立公務人員退休撫恤基金，其基金的提撥係依據參加人員的本俸加一倍，以 8%-12% 的費率提撥退撫基金保費（現行採 12%），並由政府與參加人員共同負擔，公務人員暨教育人員自繳 35%，政府撥繳 65%。給付方式可選擇一次給付與年金給付，至於退休金給付標準則因給付方式之選擇而有不同。

有關於職業退休金的稅賦規定分述如下：

(1) 職工退休金：

I. 提撥階段：有關「雇主負擔」的部分：所得稅法第 33 條及

<sup>20</sup> 根據勞委會（2002）的統計，91 年底累計提存金額為 5658.12 億元，累計提存餘額為 2772.32 億元，家數提存率為 8.78%，受益員工率 44.8%



營利事業查核準則第 71 條規定符合一定條件之企業，准許在一定的提撥限額內採用應計基礎逐年認列退休金費用，目的係為了避免企業以此作為避稅管道<sup>21</sup>。再者，有關「受雇者自行負擔」的部分：係由受雇者自願從薪資所得中提撥的部分，則屬於薪資所得，依財政部 72.5.17 台財稅第 33440 號函及 72.6.6 台財稅第 33935 號函，受雇者配合退休計劃所自提的儲金部分不得自薪資總額扣除。

- II. 積存階段：我國稅法對於退休金孳息之租稅處理並無明確的規定，僅所得稅法第 4 條第 1 項第 6 款明訂具有強制性質儲蓄之利息免納所得稅，其餘規定則散見於各相關的解釋函令，因此原則上具強制性質提撥儲金之孳息免稅；而不具強制提撥性質者之孳息則須併入個人綜合所得課稅，但可適用所得稅法第 17 條「儲蓄投資特別扣除額」，其孳息與其他合於規定的投資收益合併，全年不超過二十七萬，可全數扣除。
- III. 給付階段：過去稅法對退休給付的規定，係依照不同的職業身分，而有不同的徵免規定，顯然有違租稅公平，自 87 年 6 月 22 日通過修正所得稅法第 14 條個人綜合所得額增列第 9 類「退職所得」，凡個人領取之退休金、資遣費、退職金、離職金、終身俸及非屬保險給付之養老金等所得，除個人領取歷年自薪資所得中自行繳付儲金之部分及孳息因已於提撥階段課稅，為避免重複課稅不列入課稅外，不論其個人身份如何，均應列入綜合所得課稅。

## (2) 團體養老保險：

### I. 提撥階段：

雇主負擔的部分：依查核準則第 83 條規定，營利事業為員工投保之團體壽險，其由營利事負擔之保險費，以營利事或被保險員工及其家屬為受益人者，准予認列保險費。每人每月保險費在新台幣 2000 元以內部分，免視被保險員工之薪資所得，並免辦理扣繳，因此，企業負擔的團體養老保險費，對企業而言在申報時可列為費用扣除，對員工而言，在每月 2000 元範圍內免稅，超過 2000 元的部分則應視為薪資所得課稅。

受雇者自願提撥的部分：係受雇者自願自薪資所得中提撥，應屬薪資所得之一部分，須併入綜合所得課稅，但員

<sup>21</sup> (I) 屬勞基法規範的營利事業：當年已付薪資總額的 15%。(II) 非屬勞基法規範的營利事業：設置獨立的退休基金：當年已付薪資總額的 8%。(III) 提列職工退休金準備：當年已付薪資總額的 4%。

工的該項保險費支出亦可適用所得稅法第 17 條第 2 項之保險費列舉扣除之規定。

II. 積存階段：其產生之孳息併入對被保險人的保險給付，因此適用所得稅法第 4 條的免稅規定。

III. 給付階段：依所得稅法第 4 條第 1 項之規定，人身保險、勞工保險及軍、公、教保險之保險給付免稅。

(3) 公務人員退撫基金：

I. 提撥階段：就雇主負擔部分而言，參加人員的雇主為政府，故無費用扣除上限的問題；而對於受雇者，根據財政部 72.5.17 台財稅第 33440 號函與 72.6.6 台財稅第 33935 號函，公務人員提撥至退撫基金的儲金部分不得自薪資總額中扣除，須計入綜合所得中課稅。

II. 積存階段：公務人員依公務人員退休法按月提撥的退休金，屬強制儲蓄性質，其孳息可依所得稅法規定免稅（72.2.17 台財稅第 33440 號函，72.6.6 台財稅第 33935 號函）；如自行提存之部分則不能認為具強制性質，因此其產生之孳息不適用免稅規定（71.3.25 台財稅第 31989 號函）。

III. 給付階段：其規定適用所得稅法第十四條退職所得之課稅規定。

第三大類是個人年金保險，我國自 86 年 5 月 9 日立法院三讀通過保險法修正案後，由財政部正式核准商業年金保險上市，目前保險市場推出有傳統固定型年金、利率變動型年金以及指數年金等商品。依財團法人保險事業發展中心資料（2007）個人年金險的件數與保費收入處於成長階段，2000 年個人年金險保費收入占整體壽險保費收入的比重只有 0.09%（譚慧芳與鄭清霞，2003），但 2005 年已經提高至 8.3%<sup>22</sup>。但如與壽險保費收入中比例有 50%<sup>23</sup> 來自個人年金保險的美國比較（American Council of Life Insurance，1999 引自鄭清霞與趙清遠，2002），仍有進步的空間。

<sup>22</sup> 2005 年個人年金險保費收入 1210.4 億元，整體壽險保費收入 14557.5 億元。

<sup>23</sup> 1997 年與 1998 年美國年金險保費收入分別佔其壽險保費總收入的 48.74% 與 51.66%。

表 7-20 個人年金險的件數與保費收入 單位：件，千元。

年別	件數	保費收入
1998	224	---
1999	752	---
2000	1,278	559,000
2001	7,430	3,933,051
2002	21,324	16,724,364
2003	100,080	73,616,672
2004	280,337	155,003,702
2005	389,659	121,040,024

資料來源：財團法人保險事業發展中心

個人年金商品非屬強制性質，完全由個人依其自由意願投保，每年繳付的保險費可適用所得稅法第 17 條第 2 項之保險費列舉扣除額之規定，與其他保險費合計不得超過 24,000 元。而其保費的孳息係於合於保險契約規定之年限一併給付被保險人，為保險給付的一部分；而保險給付與本文前述保險給付之免稅規定相同。在積存階段，年金保單在保單或契約的有效期間內發生保費繳付、資金投資孳息問題，該項資金投資生息所累積的金額，稱為內孳累積金或稱內孳息、內孳金 (inside buildup of interest)。內孳息為年金保單或契約有效期間內的未實現收入，大部分國家均允許在契約有效期內免稅，形成稅、息、本金三合一的投資現象，其所累積的金額一直到實現時，才發生稅賦問題 (方明川，1994)。

對於老年給付稅賦問題的討論，牽涉到三種制度 (國民年金、職業年金、個人年金)、三個階段 (提存階段、積存階段、給付階段)，以及兩種對象 (受雇者與企業組織)。台灣的老年經濟保障制度目前尚未完整，現行制度中大致可分為三個層次：第一個層次—社會保險包括軍公教與勞保等社會保險養老給付；第二個層次—職業退休金，第三個層次—個人自願投保的年金保險。相關的課稅規定主要為所得稅法規及相關的解釋函令，歸納其課稅規定有下列的特色 (譚慧芳與鄭清霞，2003)：

(一) 保險體系與非保險體系的稅賦規定不同，屬保險體系者在繳費階段可享保險費定額扣除，給付時又適用保險給付免稅之規定；而非保險體系者則不論在雇主提撥部分或受領人自行提存部分則分別在不同階段納入所得課稅。

(二) 就保險體系的老年給付而言，對社會保險採較寬鬆的規定，即保費可併同其他保險支出適用定額扣除之規定，而保險給付免

稅，此乃具有社會政策的目的，亦符合世界各國的潮流；然而在私人保險方面，其功能乃在於舒適與享受，卻與社會保險適用相同的課稅規定，造成相當程度的不公平。

(三) 就職業年金的部分，其可分為兩種體制，即提撥職業退休金及團體養老保險：屬提撥退休金者，課稅規定可分為兩部分：雇主提撥部分在提撥階段不課稅（公教人員退撫基金）或依不同的企業在某一定率限度內不課稅（私人企業職業退休金），在積存收益階段之孳息不課稅，本金與孳息遞延至給付時列入退職所得課稅；而員工自行提繳部分在提繳階段應視為薪資所得課稅，在積存收益階段之孳息應課稅，但可列入儲蓄投資特別扣除額，但在給付階段則免計入退職所得課稅；另一種是企業自行為員工投保團體壽險，若由雇主負擔則可列為費用並在一定金額內（每人每月 2,000 元）不視為員工所得，但員工自行提繳部分須視為所得課稅，保險給付則免稅。不論何種體制，雖然在現行的課稅規定已不分職業別適用相同的規定，但不同體制的課稅規定卻有不同，且依退休金的來源是雇主提撥或受雇者自行提存而於不同的階段課稅，造成稅制的複雜及稅務行政成本。

(四) 孳息部分：就個人商業年金保險而言，目前尚無積存階段孳息課稅的問題，但未來投資型保險商品之趨勢，勢必衍生孳息的課稅問題。

由此可以看出，我國現行對老年給付的課稅規定甚為複雜，且未針對不同層次提供的保障功能考量，亦未對不同的階段作全盤性的考量。而未來在健全整體老年經濟保障制度時，仍必須碰觸到課稅的問題以及運用租稅優惠來協助制度的推動與發展。

有關於老年給付的稅賦問題，我們首先遇到的是以概括性所得稅制或綜合消費稅制為課稅理論基礎<sup>24</sup>；接著，我們要問的是，為什麼

---

<sup>24</sup> 為避免重複課稅，同一課稅單位對於特定期間的同一課稅客體，僅能課一次租稅，因此保險費或退休金無論在提撥、積存或給付階段僅能課徵一次租稅，至於應於何時課稅，端視稅制的設計所採行的所得定義，主要以德國的學者G. V. Schanz 和美國的學者R. M. Haig 與H. C. Simons 所主張的「淨資產或經濟能力增加說」(Net Asset Accretion Concept or Economic Power Accretion Concept)，和I. Fisher 主張的「勞務流通說」(Service-flow Concept)為兩大主流。勞務流通說認為儲蓄及其收益（利息）與資本價值的損益不應課稅；而淨資產增加說對稅基採取廣泛的所得定義，包含了個人的全部經濟收益，就稅制的設計上，較符合租稅的公平與效率原則，因而各國在所得稅的設計多用概括性所得概念，即原則上將一般儲蓄與資本利得納入課稅，但基於稅務行政與納稅人負擔的考量，未實現資本利得與自用住宅隱含租金不列入課稅，猶如綜合消費稅，現行稅制宜視為混合所得稅制(hybrid income tax)(鄭文輝，1997)

採取稅賦優惠？稅賦優惠的主要理由一般有四：第一，提高民眾事先規劃老年經濟安全的誘因；第二，鼓勵民眾自行規劃老年經濟安全，可以降低未來民眾對社會救助的依賴，換言之即是降低政府在社會救助方面所必須付出的成本；第三，提高整體儲蓄率；第四，某方面來說，退休基金優於其他的金融工具（Davis，1995）。

就上述兩種不同的稅制典範，衍生對老年給付不同的課稅時點，如根據概括性所得的精神，則繳納的保費（或提撥的基金）與其產生的孳息，應於繳費（提撥）或產生收益的當期視為所得課稅，不准予扣除，但若稅法上基於鼓勵養老儲蓄觀點准予扣除，延後至領取給付時課稅，則納稅人可享有遞延課稅的好處，故應視為租稅優惠。簡言之，基於概括性所得的賦稅理念，應採取 TTE（繳費課稅、孳息產生當時課稅、給付不課稅），如果採取 ETT，則屬於遞延課稅，可視為稅賦優惠。

反之，採行綜合消費稅制的理論，則保險費（或提撥金）不應視為當年度課稅所得，准予完全扣除，而積存金所產生的孳息於發生的當期，納稅人並未實際取得，因此兩者均應至取得給付的期間，再納入所得課稅，即 EET 的作法。如於繳費（提撥）階段或積存收益階段，則會產生提前課稅的利息損失。不過廣義來說，TEE 也屬於綜合消費稅制下的型態。歸納上述，概括性所得稅制如同會計原則的應計基礎，而綜合消費稅制則形同現金基礎課稅。

前述老年給付的課稅時點的選擇有繳費（提撥）、積存收益及給付三階段，這三階段 E（免稅）與 T（課稅）的排列組合一共有八種，而根據概括性所得稅制與綜合消費稅制兩大理論，各有其免稅與否的解釋（請參考表 7-21）。

採行消費稅的作法，可大幅減輕投保人的直接負擔感，也可抑制通貨膨脹對儲蓄的不良影響，且其孳息將以稅前報酬成長，更加強了本金遞延課稅的好處，同時，退休後的所得通常較提撥時為低，在累進的所得稅制下產生生命週期所得平均化減輕稅負的效果，因而此種課稅方式，常被各國用來作為鼓勵養老儲蓄的工具，如同各國對儲蓄的課稅一般，原則上採概括性定義，而對養老儲蓄及其孳息如同對未實現資本利得的彈性作法，予以遞延課稅至實現或給付時課稅，如同綜合消費稅的觀點，仍為混合所得稅制。然而值得注意的是，自 1968 年美國第一次公佈的稅式支出預算之後，稅式支出的觀念開始引起各國的注意，及至八 0 年代租稅改革，多有主張回歸概括性所得的廣基租稅，刪減對退休儲蓄遞延課稅的租稅優惠（Muennll，1988），其所持論點為：（1）龐大的稅式支出影響國家財政收入；（2）對於總

儲蓄的效果不顯著；（3）該項租稅優惠主要係由中高所得者受益，形成稅負不公平現象；（4）對不同儲蓄方式的選擇造成扭曲，違反中立性；（5）為彌補稅收損失，必須提高稅率，造成福利損失。

表 7-21 老年給付的課稅類型

稅賦類型			賦稅優免（負擔）性質		說明
繳費	孳息	給付	概括性所得稅 正常情況為 TTE	綜合消費稅 正常情況為 EET	
E	E	E	1. 本金應課稅而免稅，存在賦稅優惠 2. 孳息應課稅而免稅，存在稅賦優惠	給付的本金與孳息應課稅而免稅，存在賦稅優惠（理論上，老年給付包括了本金與孳息，故給付階段免稅，等於也給本金與孳息免稅）	
E	E	T	1. 本金遞延課稅 2. 孳息遞延課稅	就綜合消費稅立場屬於正常稅賦狀態，並無特別減免稅；倘若在給付階段僅對本金課稅而不對孳息課稅，視為對孳息免稅，存在賦稅優惠	以概括性所得稅制立場，屬於遞延課稅，但嚴格來說，遞延課稅仍屬於一種稅賦優惠
E	T	E	本金應課稅而免稅，存在稅賦優惠	1. 本金應課稅而免稅，存在賦稅優惠 2. 孳息課稅利息損失	幾乎沒有國家這樣規定
E	T	T	1. 本金遞延課稅 2. 孳息重複課稅	孳息重複課稅	
T	E	E	孳息應課稅而免稅，存在稅賦優惠	本金利息損失	
T	E	T	1. 孳息延後課稅 2. 本金重複課稅	本金重複課稅	
T	T	E	正常稅賦狀態	孳息利息損失	
T	T	T	2. 本金重複課稅 3. 孳息重複課稅	1. 本金重複課稅 2. 孳息重複課稅	澳洲採取該方式，但稅率有差異

資料來源：修改自鄭文輝（1997）；譚慧芳與鄭清霞（2003）

說明：T 表示課稅；E 表示免稅

關於老年給付相關的稅式支出範圍乃決定於其稅賦處理係立基於概括性所得稅或綜合消費稅的觀點而有所不同，就世界各國的稅賦規定，採綜合消費稅的觀點似乎較為合理。因此，參照譚慧芳與鄭清霞（2004）<sup>25</sup>所發展的推估原則，我們採用 EET 為正常的稅賦處理狀況。接著，以 EET 是正常的稅賦處理方式為前提，我們分別檢討目前的規定何者屬於租稅優惠，再進一步估計其稅式支出金額。

<sup>25</sup>譚慧芳與鄭清霞（2004）我國老年給付稅式支出水準的推估。大同技術學院研究報告。

首先是社會保險部分，包括軍公教保險及勞保<sup>26</sup>，目前的稅賦處理型態為 EEE<sup>27</sup>，我們必須估計保險給付階段的稅式支出。在第二層保障部分，包括職工退休金、公務人員退撫基金及團體養老保險，主要的課稅型態為 EET 或 TET。其中非屬保險制度者，雇主提撥部分在提撥階段不課稅，其孳息適用強制性儲蓄之收益免稅，在受領階段則不論受雇者的身份為何均視為退職所得課稅，雖然在現行所得稅法中對退職所得的課稅規定，存在定額免稅措施，此乃由於退職所得係長期累積所致，若一次課徵將產生嚴重的急劇效果，而採取視同變動所得的方式課稅，因此不視為租稅優惠，整體而言，此部分基本還是上符合 EET 的做法，嚴格說來，僅存在孳息免稅的優惠，但因此部分金額甚小，不列入估計。再者，受雇者自行提存部分，以 EET 的精神檢視，在提撥時不應課稅而列入薪資所得課稅，存在有提前課稅的利息損失，此非本文的估計範圍，而在給付時不課稅，乃為了避免重複課稅，並非租稅優惠，因此嚴格說來僅存在孳息適用 27 萬儲蓄投資特別扣除額的租稅優惠，但由於此部分金額甚少，因此我們也不進行估計；另外，屬保險制度的團體養老保險，如同前述對社會保險的探討，保險給付不課稅，亦屬於稅式優惠，應計算其稅式支出金額<sup>28</sup>，但這部分由於現有的資料僅有生死合險數據，尚未能夠分離出屬於死亡給付或其功能為養老的部分，故本研究暫時不處理。第三層保障個人年金保險部分，保險費雖允許列舉扣除，每人每年 24,000 元，此額度還合併人壽保險、健康險與社會保險等保費計算，故事實上不可視為全部不課稅。就 EET 的稅賦安排，應全部的年金保險費均不課稅，方可符合其精神。在保險給付方面，個人年金保險的給付完全免稅，屬於稅賦優惠，應計算其稅式支出金額（譚慧芳與鄭清霞，2004）。

表 7-22 我們整理出這三種老年給付的相關稅賦免措施，根據以上的分析，針對勞工保險老年給付、公教保險養老給付以及商業年金保險三種的老年給付進行稅式支出的推估。稅式支出的推估方法主要有三種：稅收損失估計法、稅收增益估計法及支出相等估計法。考量租稅的後續效果難以合理測度，及本土性資料的限制，且本文的主要目的在於推估老年給付的稅式支出金額，而非作稅式支出與直接支出的選擇，因此本研究採用稅收損失估計法。稅收損失估計法 (Revenue forgone)：本法係美國財政部在 1968 年起編製稅式支出預算表時所採用，認為稅式支出的成本就是那些因為特殊的租稅減免條款的存在

<sup>26</sup> 軍人保險部分由於其性質特殊，本此研究不予估計。

<sup>27</sup> 在提撥階段，政府與雇主提撥部分不列入薪資所得課稅，受雇者繳付部分雖視為薪資所得，但允許列入保險費支出列舉扣除額，每人每年 24000 元；至於保險給付階段，給付的本金與孳息完全不課稅，可視為配合社會政策的稅賦優惠，故我們必須估計其稅式支出金額。

<sup>28</sup> 團體壽險中的生死合險 2001 年給付金額為 26.51 億元，2002 年為 13.55 億元。

而導致稅收損失的設算額。其估算係以免稅、排除等個別項目所造成的稅基侵蝕乘上該課稅主體適用之稅率，得出稅收損失數額作為稅式支出金額，在進行估算時，不考慮稅式支出所導致的後續效果及納稅人行為反應。

表 7-22 我國老年給付稅賦優免的情況

性質	項目	課稅型態	賦稅優免
第一層保障	社會保險(軍、公教及勞保)	E E E	本金與孳息應於給付時課稅而免稅，為配合社會政策的稅式優惠
第二層保障	職工退休金	勞工退休準備金	E E T & T E E
		職工退休基金	E E T & T E E
		職工退休金準備	E E T & T E E
	職業年金	公務人員退撫基金	E E T & T E E
	團體養老保險	E E E	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 雇主提撥部分：給付之本金與孳息免稅，存在有租稅優惠。</li> <li>2. 受僱者自行提繳部分：孳息可適用 27 萬儲蓄投資特別扣除額，且給付可享免稅，可視為租稅優惠。</li> </ol>
第三層保障	個人年金保險	E E E	孳息併同保險給付免稅，為最優渥的租稅優惠。

資料來源：譚慧芳與鄭清霞(2004)

本研究主要以 1992 年到 2005 年間勞工保險老年給付、公教保險



養老給付以及商業年金保險三種老年給付金額推估稅式支出概況。1992年老年給付的總給付金額約260.57億元，其中勞工保險老年給付約新台幣153.91億元（2001年幣值），佔59.07%；公教保險的養老給付約106.66億元（含私校保險），佔40.93%。2005年老年給付總額約2045.32億元（2001年幣值），其中勞工保險老年給付約1446.43億元，佔70.72%，公教人員保險養老給付為350.61億元，佔17.14%，商業年金保險248.28億元，佔12.14%（請參見表7-23）。

表 7-23 歷年老年給付概況

單位：億元（2001年幣值）

年期	勞工保險 老年給付		公教人員保險 養老給付		商業 年金保險		合計	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
1992	153.91	59.07	106.66	40.93		0.00	260.57	100.00
1993	203.63	62.51	122.12	37.49		0.00	325.75	100.00
1994	292.28	68.14	136.66	31.86		0.00	428.94	100.00
1995	689.45	84.15	129.88	15.85		0.00	819.33	100.00
1996	434.41	77.78	124.09	22.22		0.00	558.50	100.00
1997	451.78	76.79	136.55	23.21		0.00	588.33	100.00
1998	539.06	77.43	157.08	22.56	0.08	0.01	696.22	100.00
1999	631.17	77.77	180.10	22.19	0.34	0.04	811.61	100.00
2000	611.23	75.84	193.54	24.01	1.17	0.15	805.94	100.00
2001	841.38	74.83	279.61	24.87	3.43	0.31	1124.42	100.00
2002	1206.69	79.60	291.64	19.24	17.59	1.16	1515.92	100.00
2003	1036.99	75.74	273.98	20.01	58.20	4.25	1369.16	100.00
2004	1100.86	72.26	292.09	19.17	130.44	8.56	1523.39	100.00
2005	1446.43	70.72	350.61	17.14	248.28	12.14	2045.32	100.00

資料來源：歷年勞工保險統計、公教人員保險統計、歷年保險年鑑。

說明：(1)各年給付金額已按主計處公布之消費者物價指數換算為2001年幣值。

接著我們以綜合所得稅平均稅率與有效稅率分別代入估計每年的稅式支出金額，平均稅率係指各年應納稅額除以綜合所得淨額，而有效稅率係指各年應納稅額除以綜合所得總額。從表7-24與表7-25我們發現就老年給付稅式優惠來看，以平均稅率所計算老年給付的稅式支出金額估計2005年約為245.64億元，其佔綜合所得稅的比重約為8.57%；而以有效稅率所計算老年給付的稅式支出金額估計2005

年約為 104.93 億元，也佔綜合所得稅的比重約為 3.66%。我們發現稅式支出的金額逐年遞增，而其佔綜合所得稅的比重亦呈逐年增加的趨勢，可見其造成稅基的侵蝕有逐年擴大的跡象，的確不容忽視。必須進一步檢討是否有必要維持這樣的租稅優惠規定。

表 7-24 老年給付稅式支出的估計—以各年平均稅率計算

單位：新台幣億元（2001 年幣值）

年期	平均 稅率 (%)	勞工保險 老年給付		公教人員保險 養老給付		商業 年金保險		稅收損失 合計值	占綜所稅 比重
		給付金額	稅收損失	給付金額	稅收損失	給付金額	稅收損失		
1992	10.77	153.91	16.58	106.66	11.49	0.00	0.00	28.06	1.98
1993	10.91	203.63	22.22	122.12	13.32	0.00	0.00	35.54	2.35
1994	10.75	292.28	31.42	136.66	14.69	0.00	0.00	46.11	2.75
1995	11.17	689.45	77.01	129.88	14.51	0.00	0.00	91.52	4.94
1996	11.30	434.41	49.09	124.09	14.02	0.00	0.00	63.11	3.11
1997	11.25	451.78	50.83	136.55	15.36	0.00	0.00	66.19	3.11
1998	11.59	539.06	62.48	157.08	18.21	0.08	0.01	80.69	3.38
1999	11.91	631.17	75.17	180.10	21.45	0.34	0.04	96.66	4.01
2000	13.36	611.23	81.66	193.54	25.86	1.17	0.16	107.67	3.55
2001	12.78	841.38	107.53	279.61	35.73	3.43	0.44	143.70	5.87
2002	12.01	1206.69	144.92	291.64	35.03	17.59	2.11	182.06	8.00
2003	12.01	1036.99	124.54	273.98	32.90	58.20	6.99	164.44	8.29
2004	12.01	1100.86	132.21	292.09	35.08	130.44	15.67	182.96	8.61
2005	12.01	1446.43	173.72	350.61	42.11	248.28	29.82	245.64	8.57

資料來源：本研究根據勞工保險統計、公教人員保險統計、保險年鑑、賦稅統計年報、財稅資料中心等相關統計資料計算。

說明：（1）表中的稅收損失金額係以各類保險給付金額乘以當年度平均稅率計算。2004、2005 年因缺乏資料故以 2003 年之平均稅率代替。

（2）表中的估綜所稅比重欄，係以估計損失合計數／綜合所得稅額計算。

（3）2000 年因政府會計年度變更，綜合所得稅額計算期間為 1999 年 7 月 2000 年 12 月故金額較大，致使老年給付稅式支出相對於綜所稅的比重也降低；

表 7-25 老年給付稅式支出的估計—以各年有效稅率計算

單位：新台幣億元（2001 年幣值）

年期	有效稅率 (%)	勞工保險 老年給付		公教人員保險 養老給付		商業 年金保險		稅收損失 合計值	占綜所稅 比重
		給付金額	稅收損失	給付金額	稅收損失	給付金額	稅收損失		
1992	4.33	153.91	6.66	106.66	4.62	0.00	0.00	11.28	0.80
1993	4.33	203.63	8.82	122.12	5.29	0.00	0.00	14.10	0.93
1994	4.33	292.28	12.66	136.66	5.92	0.00	0.00	18.57	1.11
1995	4.50	689.45	31.03	129.88	5.84	0.00	0.00	36.87	1.99
1996	4.57	434.41	19.85	124.09	5.67	0.00	0.00	25.52	1.26
1997	4.64	451.78	20.96	136.55	6.34	0.00	0.00	27.30	1.28
1998	4.97	539.06	26.79	157.08	7.81	0.08	0.00	34.60	1.45
1999	5.20	631.17	32.82	180.10	9.37	0.34	0.02	42.20	1.75
2000	5.79	611.23	35.39	193.54	11.21	1.17	0.07	46.66	1.54
2001	5.54	841.38	46.61	279.61	15.49	3.43	0.19	62.29	2.54
2002	4.99	1206.69	60.21	291.64	14.55	17.59	0.88	75.64	3.32
2003	5.13	1036.99	53.20	273.98	14.05	58.20	2.99	70.24	3.54
2004	5.13	1100.86	56.47	292.09	14.98	130.44	6.69	78.15	3.68
2005	5.13	1446.43	74.20	350.61	17.99	248.28	12.74	104.93	3.66

資料來源：本研究根據勞工保險統計、公教人員保險統計、保險年鑑、賦稅統計年報、財稅資料中心等相關統計資料計算。

說明：(1) 表中的稅收損失金額係以各類保險給付金額乘以當年度有效稅率計算。1992、1993、因缺乏資料故各以 1994 年有效稅率代替。

(2) 表中的佔綜所稅比重欄，係以估計損失合計數／綜合所得稅額計算。

(3) 2000 年因政府會計年度變更，綜合所得稅額計算期間為 1999 年 7 月 2000 年 12 月故金額較大，致使老年給付稅式支出相對於綜所稅的比重也降低；

另一方面，假設退休者的所得來源僅為公私部門所共同提供老年給付，如以 EET 的精神於給付時納入課稅，則其適用稅率可能較趨近於最低級距稅率 6%。我們也以綜合所得稅最低級距稅率 6% 代入計算每年的稅式支出金額。據此估計，稅式支出金額逐年遞增 2005 年約在 122.72 億元，其佔綜合所得稅的比率呈現逐年遞增的情況，2005 年約 4.28%。

表 7-26 老年給付稅式支出的估計—以 6% 稅率計算

單位：新台幣億元（2001 年幣值）

年期	稅率 (%)	勞工保險 老年給付		公教人員保險 養老給付		商業 年金保險		稅收損失 合計值	占綜所稅 比重
		給付金額	稅收損失	給付金額	稅收損失	給付金額	稅收損失		
1992	6.00	153.91	9.23	106.66	6.40	0.00	0.00	15.63	1.11
1993	6.00	203.63	12.22	122.12	7.33	0.00	0.00	19.55	1.29
1994	6.00	292.28	17.54	136.66	8.20	0.00	0.00	25.74	1.54
1995	6.00	689.45	41.37	129.88	7.79	0.00	0.00	49.16	2.66
1996	6.00	434.41	26.06	124.09	7.45	0.00	0.00	33.51	1.65
1997	6.00	451.78	27.11	136.55	8.19	0.00	0.00	35.30	1.66
1998	6.00	539.06	32.34	157.08	9.42	0.08	0.00	41.77	1.75
1999	6.00	631.17	37.87	180.10	10.81	0.34	0.02	48.70	2.02
2000	6.00	611.23	36.67	193.54	11.61	1.17	0.07	48.36	1.59
2001	6.00	841.38	50.48	279.61	16.78	3.43	0.21	67.47	2.75
2002	6.00	1206.69	72.40	291.64	17.50	17.59	1.06	90.96	4.00
2003	6.00	1036.99	62.22	273.98	16.44	58.20	3.49	82.15	4.14
2004	6.00	1100.86	66.05	292.09	17.53	130.44	7.83	91.40	4.30
2005	6.00	1446.43	86.79	350.61	21.04	248.28	14.90	122.72	4.28

資料來源：本研究根據勞工保險統計、公教人員保險統計、保險年鑑、賦稅統計年報等相關統計資料計算。

說明：（1）表中的稅收損失金額係以各類保險給付金額乘以 6% 稅率計算。

（2）表中的佔綜所稅比重欄，係以估計損失合計數／綜合所得稅額計算。

（3）2000 年因政府會計年度變更，綜合所得稅額計算期間為 1999 年 7 月 2000 年 12 月故金額較大，致使老年給付稅式支出相對於綜所稅的比重也降低。

### 社會福利相關稅式支出政策的未來方向與原則的綜合討論：

有關於社會福利相關稅式支出政策的探討，在對象上可區分為「民眾」與「組織」，而項目上主要可以區分為「收入」與「支出」兩個面向。亦即有哪些所得可以不列入課稅或延後課稅？有哪些支出可以列為「扣除額」？若為列舉扣除額，是否應該訂定上限？

在老年經濟安全方面，綜合本文所述，採 EET 的作法可以兼具鼓勵國民養老儲蓄，亦能符合課稅的公平與效率原則，且對國家財政收入的影響較小，似乎較能在財政政策與社會政策中取得平衡，因此本文建議以 EET 的精神為主軸，並對於現行課稅規定提出下列三點改革方向：

- 一、在保險制度方面，有關被保險人繳交的保費或提撥的金額原則上應准予扣除，而在保險（或年金）給付階段則應列入課稅。不過，考量不同層次的保障功能，在社會保險及規劃中的國民年金部分方面，其主要精神在於保障老年人的基本經濟安全，因此有關被保險人繳交的保險費用（或提撥金額）應准予全額扣除，其給付可以考量不課稅，在此部分存在稅式優惠即可；而團體養老保險及個人年金保險等相似性質的養老資源，在繳納階段，保費的扣除應與其他人壽險、健康險等非關老年經濟安全保障的部分分開，單獨設定限額，而在給付階段，此等養老保險之給付應合併列入所得課稅，若考量其為變動所得的性質，其課稅的規定可參照現行對退職所得採定額免稅的規定。
- 二、在退休金方面，自行提撥部分應准許扣除，但扣除金額應設有上限，而其給付則應合併列入退職所得課稅，如此符合 EET 的精神，使受雇者不會有提前課稅的利息損失，有利於國民自行籌措養老資源，且亦能減少稅制的複雜性，節省稅務行政成本。
- 三、在個人年金保險方面，就 EET 的精神分析，其個人年金保險費不應課稅，故不列入列舉免稅額 24000 元的部分計算，應該直接給予全額免稅。不過，在保險給付方面，根據 EET 的精神應該全額列入所得課稅。

另外我們由支出面檢討，長期照顧費用與育兒費用是家戶較容易面臨的大宗支出，除了醫藥及生育費的列舉扣除額沒有額度限制之外，免稅額每人每年 77,000 元、保險費最高每人 24,000 元、教育學費每戶每年最高 25,000 元均不足以反應實際的支出需要。而在扶養 65 歲以上人口方面，特別不同的是如果達 70 歲以上免稅額則提高為 115,500 元（亦即免稅額增加 50%）。但是究竟是因為 70 歲人口的扶養費確實高於兒少人口，還是彰顯扶養老人的價值高於扶養小孩？值得進一步檢討。

針對免稅額與列舉扣除額方面，我們提出數項建議：

1. 65 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 25000 元，而不是「每戶」25000 元。