



一般性社會福利補助經費設算制度執行情形之檢討

中央一般性社會福利補助經費設算制度自 90 年推動至今已逾 15 年，為檢視其執行成效並回應外界問題，本文爰就本制度執行情形及相關問題進行檢討，以供各界參考

林淑勤、嚴于屏（行政院主計總處公務預算處簡任視察、視察）

壹、前言

依據地方制度法（以下簡稱地制法）及財政收支劃分法（以下簡稱財劃法）等規定，地方政府社會福利業務係屬地方自治事項，應以其自有財源優先支應，惟中央為減輕地方政府財政負擔，除將各地方政府所應負擔之法定社會福利支出納入基本財政支出設算，並就其基本財政收入不足支應部分予以補助外，各年度另設算定額社會福利補助經費挹注各

直轄市及縣（市）政府。

社會福利補助經費設算制度自 90 年推動至今已逾 15 年，期間因應社會福利相關政策變動及 100 年度部分縣（市）單獨或合併改制直轄市需要等，曾多次檢討設算方式及補助範圍。本次為檢視其執行成效並回應外界問題，爰就本制度執行情形及相關問題進行檢討，以供各界參考。

貳、一般性社會福利補助經費

一、依據現行「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（以下簡稱補助辦法）規定，中央對地方一般性社會福利補助經費包括基本財政收支差短補助及定額設算之社會福利補助經費等 2 項（下頁圖 1）

（一）基本財政收支差短補助
主要係參酌中央統籌分配稅款分配辦法及財劃法

修正草案，將各地方政府依法應負擔之農民健康保險與國民年金等保險費、老年農民福利津貼及中低收入老人生活津貼等經費納入基本財政支出核算，並就其基本財政收入不足支應部分予以補助。

(二) 定額設算之社會福利補助經費

90 年度配合中央對地方補助制度變革，將內政部原編列補助地方中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、低收入戶家庭及兒童就學生活補助等計畫型補助款，改列為一般性補助款之財源後，除前述中低收入

老人生活津貼列為一般性收支差短補助項目外，其餘項目納入定額設算方式辦理。設算方式係參酌各地方政府最近一年法定社會福利現金給付發放情形與兒少、老人及婦女等各類人口數指標，按公式設算分配。設算結果經提報本總處社會福利補助經費設算制度諮詢小組（以下簡稱諮詢小組），由專家學者與社福團體進行討論，並邀集各地方政府研商確定後，再由其依實際需要及施政優先順序用於各項社會福利業務，其中經中央列為指定辦理之施政項目，各地方政府均應依中央核定匡列數

優先編足相關經費。

二、定額社會福利補助經費設算指標及權重

(一) 設算指標及權重（下頁表 1）

包括 (1) 身心障礙者三項補助 60%（包括生活補助人次 49%、身心障礙者人口數 2%、教養費 9%）、(2) 低收入戶各項補助 16%（包括家庭、兒童生活扶助 11%、就學生活補助 4% 及以工代賑 1%）、(3) 各類人口數 24%（包括兒童 6%、青少年 6%、老人 7% 及婦女 5%）、(4) 財力分級外加權數，即財力分級第 1 級與第 2 級 0%、第 3 級 0.3%、第 4 級 0.5%、第 5 級 0.7%。

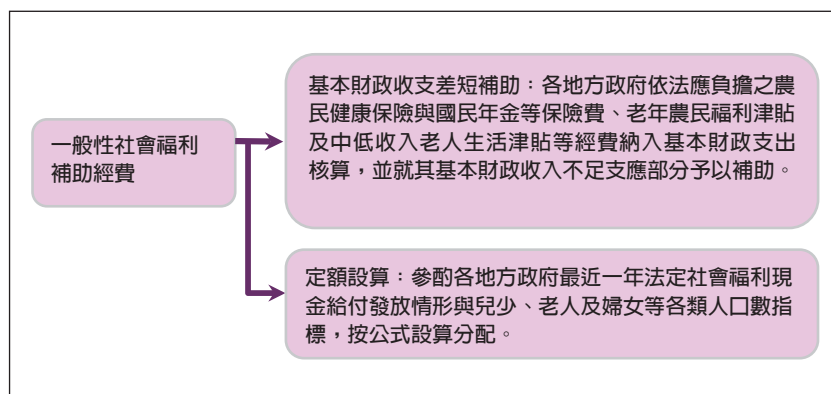
(二) 分配方式

較上年度增編部分，依上開指標及權重分配；其餘按上年度分配數分配。

三、各年度社會福利補助經費編列情形

一般性社會福利補助經費 90 年度計編列 128 億元，106

圖 1 一般性社會福利補助經費



資料來源：行政院主計總處。

論述》預算·決算

年度編列 347 億元，較 90 年度增加 219 億元，主要係因應相關政策變動或給付標準調整所需增加之經費需求，另配合部分縣（市）單獨或合併改制直轄市需要，100 年度起將直轄市及金、馬兩縣納入補助對象擴增相關額度所致（下頁表 2）。

四、社會福利指定辦理施政項目

（一）依據

補助辦法第 4 條規定，定額設算及專案補助經費得視實際需要，限定其支出範圍、支出用途或應優先辦理之施政項目及內容。

（二）機制及相關規範

本機制係要求地方政府應就特定之重要施政項目，以指定用途兼指定項目方式，優先以所獲一般性補助款支應。又為建立指定辦理施政項目之明確規範，本總處爰訂定「中央一般性補助款指定辦理施政項目處理原則」，其中為避免限縮地方政府對於一般性社會福利補助款彈性運用之空間，針對社會福利指定辦理施政項目，訂有每年度不超過 5 項、各該地方政府提報之經費需求總額不超過當年獲配之社會福利補助經費額度 5% 為原則、經費解除列管機制（報經中央主管機關審核同意解除列管，相關款項得應用於其他法定應辦社會福利事項，並以相同對象群為優先）等。

表 1 定額社會福利補助經費設算指標及權重

| 項目 | 指標 | 權重 | | |
|---------------|--------------------|--------------|-----|----|
| 現金給付 (76%) | 身心障礙者生活補助、輔助器具及教養費 | 生活補助人次 | 49% | |
| | | 身障人口數 | 60% | |
| | | 教養費 | 9% | |
| | 低收入戶家庭及兒童生活補助 | 人次 | 11% | 6% |
| | | 戶次 | | 5% |
| | | 低收入戶就學生活補助人次 | 4% | |
| | 低收入戶以工代賑人次 | 1% | | |
| 福利服務 (24%) | 轄區兒童人數 (0-11 歲) | 6% | | |
| | 轄區青少年人數 (12-17 歲) | 6% | | |
| | 轄區老人人數 (65 歲以上) | 7% | | |
| | 轄區女性人數 | 5% | | |
| 財力分級外加權數 | 第 1 級、第 2 級 | 0.0% | | |
| | 第 3 級 | 0.3% | | |
| | 第 4 級 | 0.5% | | |
| | 第 5 級 | 0.7% | | |

資料來源：行政院主計總處。

參、執行成效及問題檢討

一、一般性社會福利補助經費設算制度之執行成效

(一) 有效挹注地方推動社會福利業務所需財源

據統計，102 年度以來，社會福利補助經費（含差短補助）平均每年約編列 340 億元，占地方政府主要社會

福利政事別支出（社會保險、社會救助及福利服務）約 25%，且補助總額每年均有成長，對於舒緩地方辦理社會福利事項之財政壓力應有相當助益（下頁表 3）。

(二) 分配結果有助於縮短社會福利之城鄉差距

據統計，近年來直轄市平均每人獲配社會福利政事別預算數為 7,408 元，較縣（市）5,748 元為高；惟如以

表 2 90 至 106 年度一般性社會福利補助經費編列情形表

單位：億元

| 年度 | 一般性社會福利補助經費 | | | 較上年度增減比較 | | | 主要增減說明 |
|-----|-------------|------------|-----|------------|------------|-------|---|
| | 定額設算社會福利經費 | 基本財政收支差短補助 | | 定額設算社會福利經費 | 基本財政收支差短補助 | | |
| 90 | 128 | 105 | 23 | - | - | - | |
| 91 | 146 | 116 | 30 | 18 | 11 | 7 | |
| 92 | 165 | 126 | 39 | 19 | 10 | 9 | |
| 93 | 195 | 155 | 40 | 30 | 29 | 1 | 主要係因應身心障礙生活補助給付標準增加定額設算社會福利補助經費所致。 |
| 94 | 204 | 167 | 37 | 9 | 12 | (3) | |
| 95 | 211 | 176 | 35 | 7 | 9 | (2) | |
| 96 | 216 | 184 | 32 | 5 | 8 | (3) | |
| 97 | 197 | 164 | 33 | (20) | (20) | 1 | 主要係臺北縣準用直轄市規定，爰自 97 年度起不納入一般性補助款補助範圍，爰減列定額設算社會福利補助經費所致。 |
| 98 | 205 | 174 | 31 | 8 | 10 | (1) | |
| 99 | 224 | 184 | 40 | 19 | 11 | 9 | |
| 100 | 581 | 252 | 330 | 357 | 67 | 290 | 主要係配合 100 年度部分縣市單獨或合併改制直轄市需要，將直轄市及金馬兩縣納入補助對象擴增相關額度所致。 |
| 101 | 469 | 257 | 212 | (113) | 5 | (118) | 主要係因 101 年 7 月起地方原應負擔之勞、健保保費改由中央負擔，爰基本財政收支差短補助減少所致。 |
| 102 | 334 | 261 | 72 | (135) | 5 | (140) | |
| 103 | 337 | 266 | 71 | 4 | 5 | (1) | |
| 104 | 340 | 270 | 69 | 2 | 4 | (2) | |
| 105 | 344 | 275 | 68 | 4 | 5 | (1) | |
| 106 | 347 | 280 | 67 | 4 | 5 | (1) | |

註：本表細數之和與總數或略有出入，係四捨五入所致。
資料來源：行政院主計總處。

論述》預算·決算

直轄市及縣（市）政府平均每人獲配之定額設算社會福利補助經費予以比較分析，縣（市）平均每人獲配數為 1,606 元，反較直轄市平均每人 931 元，高出 675 元，顯

示現行定額設算社會福利補助經費，係有助於縮小直轄市及縣（市）政府間社會福利資源之落差（表 4）。

（三）考核機制強化地方社會福利效能

中央每年均依「中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點」規定，就社會福利計畫執行效能與相關預算編列及執行情形進行考核，並將考核成績作為增減一般性補助款之參據，可激勵地方政府提升社會福利資源之運用效能，並兼顧中央對地方財政協助及督導之責。又據衛生福利部公布「104 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告」，整體而言各直轄市及縣（市）政府於社會福利計畫執行效能上有顯著進步。

二、外界對於社會福利補助經費設算制度提出之問題與檢討結果

表 3 一般性社會福利補助經費編列情形表

單位：億元；百分比

| 年度 | 地方政府社會福利政事別支出 (A) | 一般性社會福利補助經費 (B)=(C)+(D) | | | 一般性社會福利補助經費占社會福利政事別支出比 (E)=(B)/(A) | | |
|-----|-------------------|-------------------------|----------------|------------------------|------------------------------------|----|---|
| | | 定額設算社會福利經費 (C) | 基本財政收支差短補助 (D) | 定額設算社會福利經費 (F)=(C)/(A) | 基本財政收支差短補助 (G)=(D)/(A) | | |
| | | | | | | | |
| 102 | 1,410 | 334 | 261 | 72 | 24 | 19 | 5 |
| 103 | 1,427 | 337 | 266 | 71 | 24 | 19 | 5 |
| 104 | 1,301 | 340 | 270 | 69 | 26 | 21 | 5 |
| 105 | 1,290 | 344 | 275 | 68 | 27 | 21 | 5 |
| 106 | 1,385 | 347 | 280 | 67 | 25 | 20 | 5 |
| 平均 | 1,363 | 340 | 270 | 70 | 25 | 20 | 5 |

註：社會福利政事別支出為「社會保險」、「社會救助」及「福利服務」等 3 項中分類預算之合計數。
資料來源：行政院主計總處。

表 4 直轄市及縣（市）政府社會福利補助經費編列情形表

單位：元

| 年度 | 105 年底轄區人口數 | 平均每人獲配社會福利政事別預算數 | | | | | | | 平均每人獲配定額設算社會福利補助經費 | | | | | | |
|------|-------------|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 101 | 102 | 103 | 104 | 105 | 106 | 平均 | 101 | 102 | 103 | 104 | 105 | 106 | 平均 |
| 直轄市 | 16,255,318 | 9,179 | 7,345 | 7,450 | 6,730 | 6,587 | 7,160 | 7,408 | 882 | 908 | 924 | 942 | 960 | 970 | 931 |
| 縣（市） | 7,284,498 | 5,520 | 5,608 | 5,668 | 5,765 | 5,841 | 6,084 | 5,748 | 1,557 | 1,562 | 1,589 | 1,609 | 1,636 | 1,680 | 1,606 |
| 差異數 | | 3,658 | 1,736 | 1,782 | 965 | 746 | 1,076 | 1,661 | -675 | -654 | -664 | -668 | -677 | -710 | -675 |

資料來源：行政院主計總處；中華民國統計資訊網縣市重要統計指標查詢系統。

(一) 社會福利補助經費額度如何決定、新增業務為何改以計畫型補助款辦理

一般性社會福利補助經費之額度，近年來係參酌中央財政狀況適度予以調增，以提供穩定之財源協助。新增之依法律義務或政策，如修正社會救助法放寬貧窮線、低收入戶家庭生活補助等社會福利津貼調漲、推動我國長期照顧十年計畫及增辦育兒措施等政策，係由中央各主管部會增編預算協助地方辦理，俾促使中央主管機關審慎評估新增政策之成本效益。未來新增業務仍將持續採前述方式編列預算辦理，以避免外界誤解中央政策造成地方負擔。

(二) 設算指標之公平性

現行設算指標係參酌各地方政府法定社會福利現金給付發放情形與兒少、老人及婦女等各類人口數，具客觀性、共同性，且各地方有一致性之受益程度，並經諮詢小組及各地方政府確認，

分配過程公開且透明化，尚屬妥適。另考量財劃法尚未完成修法，為縮短城鄉差距，爰將財力分級修正為外加權數，俾對縣（市）部分優予考量。又各項指標及權重，未來將視各地方政府發放各項法定現金給付情形及各類人口占比變動趨勢等，審酌各界意見後，適時予以調整

(三) 連江縣何以採固定額度分配

經連江縣評估其經費需求 1 億元足可分配，又考量定額設算社會福利補助經費如有不足，係由其自有財源支應，基於尊重該縣財源分配之自主性，並考量其人口與地區之特殊性，爰經諮詢

小組決議，自 104 年度起定額分配，未來將視該縣社會福利經費執行情形等，研議是否賡續採定額分配。

(四) 社會福利指定辦理施政項目有違地方自治精神

社會福利指定辦理施政項目係於符合地制法及補助辦法規定下辦理。又考量一般性社會福利補助經費屬財政協助，與計畫型補助款性質不同，故施政項目之擇定，均由衛生福利部會同地方政府研商確定；其分配方式及經費運用上，均較計畫型補助款具有更大彈性（表 5），仍保有地方自治之精神。此外，據衛生福利部統計，本機制實施以來頗具成效（表

表 5 社會福利指定辦理施政項目與計畫型補助款比較表

| 項目 | 社會福利指定辦理施政項目 | 計畫型補助款 |
|------|---|-----------------------------------|
| 補助性質 | 財政協助 | 專項協助 |
| 分配方式 | 由地方政府提報需求並與衛生福利部協商匡列，總額不超過當年獲配之社會福利補助經費額度 5% 為原則。 | 由主管機關依補助條件、預算額度及相關評比或分配機制等核定補助金額。 |
| 經費運用 | 有解除列管機制，得用於其他法定社會福利支出。 | 應專款專用，如有賸餘應繳回國庫（10 萬元以下得免繳）。 |

資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算

6) , 爰未來宜持續推動，惟部分指定項目已連續辦理多年，宜請由中央主管機關視其執行情形與政策引導需要，逐年檢討各該指定項目之必要性。

表 6 近年來推辦之社會福利指定辦理施政項目之實施成果

| 項 目 | 實施成果 |
|-----------------------------|--|
| 兒童及少年保護服務措施 | 103 至 105 年度平均每年受理 5 萬 243 件兒少保護案件，提供家庭功能評估、安全及安置評估、家外安置、心理輔導及治療、施虐者強制性親職教育及處遇、經濟扶助、法律服務等相關保護措施，近 3 年每年平均服務量計 41 萬 18 人次，平均成長率為 1.4%。 |
| 家庭暴力及性侵害處遇服務 | 103 至 105 年度平均每年辦理家庭暴力被害人多元處遇模式及庇護安置服務計 110 萬 2,428 人次，平均成長率為 26.1%；103 至 105 年度平均每年提供性侵害被害人保護扶助服務量計 19 萬 5,231 人次，平均成長率為 22.7%。 |
| 兒童及少年高風險家庭輔導處遇服務 | 1. 「弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫」部分，103 及 104 年度平均每年協助 7,759 戶家庭，1 萬 1,921 名兒少，社工員訪視服務 3 萬 8,908 次，補助兒童及少年之食、衣、住、行、教育、醫療、保健等基本生活所需，共 1 億 9,838 萬 930 元，有 882 人納入兒少保護輔導及 1,179 人納入高風險家庭輔導。 2. 「高風險家庭關懷輔導處遇服務」部分，提供訪視服務、就學與就業輔導、經濟扶助、轉介輔導等家庭資源連結服務，104 及 105 年度平均每年篩檢訪視 2 萬 8,244 個家庭，開案輔導 1 萬 960 個家庭（成長率 4.1%），協助 1 萬 7,658 名兒童及少年（成長率 11.9%）。 |
| 身心障礙者個案管理（104 年度起推辦） | 104 及 105 年度平均每年協助 2 萬 8,605 位身心障礙者個案，提供家庭支持性服務、陪同就醫、協助就學、就業、生涯轉銜等服務，並整合醫療、衛生、社政、教育、勞政與民間資源，提供完整及持續性的服務，平均每年服務 29 萬 8,578 人次、身心障礙福利服務宣導辦理 307 場，約 1 萬 8,946 人次參與。 |
| 健全老人友善環境促進社會參與服務（104 年度起推辦） | 104 及 105 年度每年均針對全國老人文康中心設施增設或改善無障礙設施等修繕工程，平均活化比率達 86.4%，並補助 125 位弱勢長輩進行中低收入老人住宅無障礙等相關修繕設施。 |

資料來源：衛生福利部。

肆、結語

一般性社會福利補助經費除協助地方推動社會福利業務所需財源外，並可透過指定辦理施政項目及考核機制，達到中央政策引導及監督之效果，爰宜持續辦理相關作業。又為尊重地方自治，除請中央主管機關逐年檢討各指定辦理施政項目之必要性外，並宜持續與地方政府及社會福利團體溝通，俾使中央施政項目與地方施政計畫相互結合，提升地方社會福利經費之運用效益。此外，各地方政府亦應就獲配之社會福利補助經費，連同中央統籌分配稅款等自有財源，本合理、公義及兼顧自身財政能力之原則，妥適配置社會福利各項支出，並避免發放無排富機制之社會福利津貼，俾有效運用有限之社會福利資源。

參考文獻

1. 簡信惠、李長鵬，「中央一般性社會福利補助款指定辦理施政項目執行情形之探討」，主計月刊，第 714 期，2015，44-49。❖