



# 非法定社會福利支出愈高， 人民愈幸福 & 滿意？ — 以彰化縣為例

地方政府社會福利業務係屬地方自治事項，爰此，各地方民選首長常透過制定相關社會福利政策加以推動。然對財政狀況不佳之地方政府而言，為辦理相關非法定社會福利措施，常須相對減少其他縣政支出。在此排擠效果下，其他面向施政資源相對缺乏，致使人民整體幸福感及施政滿意度並未相對提升。

粘嘉玲（彰化縣政府主計處科員）

## 壹、前言

依據地方制度法及財政收支劃分法等規定，地方政府社會福利業務係屬地方自治事項。於此理念下，社會福利政策之制定儼然成為各地方民選首長加以推動之方式。尤其於選舉期間，各候選人多以提高各項中央法定標準外之社會福

利補助，亦即所謂的「非法定社會福利」，作為獲取更多人民選票之最佳政見。

然我國已於 107 年轉為高齡社會，政府責任相對愈來愈重，所面臨的社會福利支出亦愈趨沉重，致使各地方政府財政狀況日益嚴峻，甚至須透過舉借債務以支應各項施政支出。是以，為改善各地方政府

之財政狀況，實有必要檢討其自行加碼辦理之非法定社會福利支出。

復基於各地方政府辦理非法定社會福利政策之最終目標係為獲取民意，倘人民因該政策之實施而感覺更幸福，對其施政更滿意，則該政策方有辦理之意義。反之，則應切實檢討推動該政策之必要性，以謀

求政府有限資源做最佳配置，達效益最大化之目標。

## 貳、現況規定及指標定義

### 一、社會福利支出分類

我國現行社會福利支出依「政事別」區分為五大類，包括社會保險支出、社會救助支出、福利服務支出、國民就業支出及醫療保健支出。然政府所辦理之部分業務具有社會福利性質，經費雖未編列於社會福利支出項下，仍屬廣義社會福利之範圍，爰於衡量政府投入社會福利之資源時，應予列入計算。例如：國中小學生免費營養午餐補助係編列於教育科學文化支出項下，惟其支出性質應屬廣義之社會福利支出範疇。

復依中央與地方在社會福利分工之基本架構，概略而言，中央以掌理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。是以，地方政府可以自行規劃具有地

方特色之福利措施，然部分即成為地方首長兌現競選承諾之「非法定社會福利」，爰倘以「中央法令規定辦理」作為分類標準，則社會福利支出可區分為兩大類：法定社會福利及非法定社會福利。

又 101 年度起，行政院主計總處（以下簡稱主計總處）為使市縣政府衡酌其本身財政狀況發放社會福利給付或補助，建立對地方社會福利預警機制，就各市縣所編列之社會福利項目符合下列情形之一者，列入預警項目之「編列超過一致標準社會福利支出」計算，並依其評核結果納入「中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核」之社會福利面向予以扣分，期引導市縣政府審慎衡酌辦理該等社會福利措施之必要性：

- （一）超過現行中央法定標準
- （二）超過中央政策所定一致性標準
- （三）地方自行開辦福利措施且編列金額大

鑑於「非法定社會福利」各界認定標準不一，且無特定

項目，爰參採前揭主計總處列入預警項目之「編列超過一致標準社會福利支出」，並據以衡量地方政府編列非法定社會福利支出之金額。

### 二、人民幸福感及施政滿意度

#### （一）經濟日報「縣市幸福指數大調查」

自 101 年起，經濟日報即辦理「縣市幸福指數大調查」，從客觀的幸福力及主觀的幸福感，藉以分析臺灣的幸福指數。該指數係採用經濟合作暨發展組織（OECD）美好生活指數之各項指標，總共包括 11 個面向，包括居住、收入、就業、社群關係、教育、環境品質、政府治理、健康、生活滿意度、安全及工作與生活平衡，並由客觀幸福力及主觀幸福感兩種指標組成。

其中，「客觀幸福力」係採用政府發布之前一年度縣市統計數據，反映縣市幸福資源，指標包括平均每人居住面積、平均每戶可支配

# 論述》預算·決算

所得、15 歲以上大專及以上學歷人口比率、空氣總懸浮微粒濃度、暴力犯罪發生率等十項指標；「主觀幸福感」則以民調方式，訪問縣市民

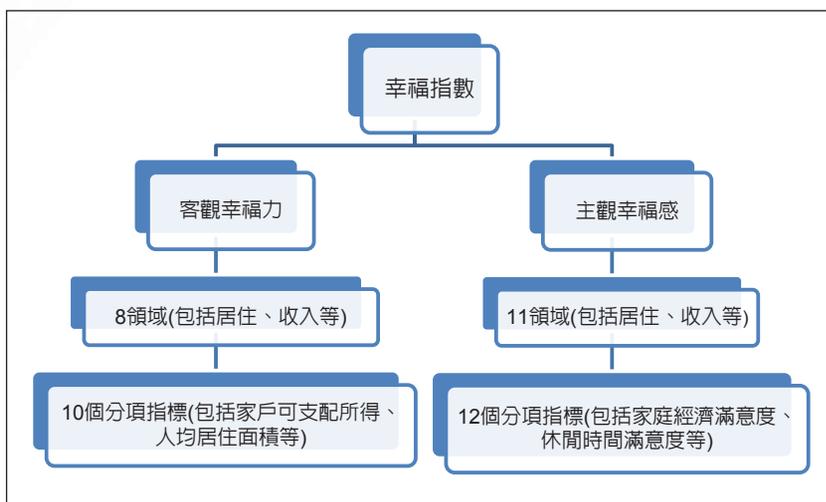
眾對居住條件、家庭經濟、教育成就、環境品質、政府施政作為、生活現狀、人身安全等 12 項指標滿意度（圖 1）。

（二）天下雜誌「縣市首長施政滿意度」

自 99 年開始，開創結合民意調查和專家評比之縣市長施政滿意度（施政分數），將民眾與專家對縣市長施政表現之調查結果進行加權，加權比例為民眾 80%、專家 20%。其中，民眾民意調查分總體施政滿意度（30%）與五力施政面向滿意度（50%，經濟、環境、文教、社福及施政，每一面向各占 10%）；專家評比分總體施政滿意度（10%）與分項施政滿意度（10%，經濟專家評經濟力、環境專家評環境力、文教專家評文教力及社福專家評社福力）（圖 2）。

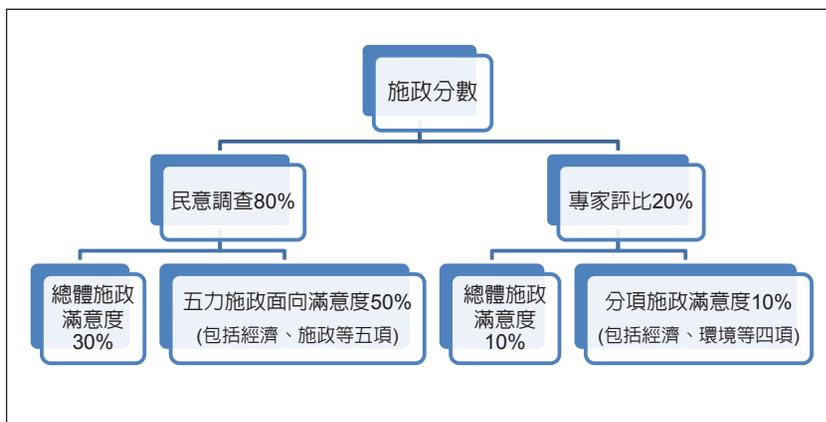
又專家評比部分係與中華民國全國中小企業總會、主婦聯盟環境保護基金會或荒野保護協會、社區大學全國促進會及中華社會福利聯合勸募協會合作，請四家專業團體推薦熟悉各縣市當地相關事務的學者專家參與評比。

圖 1 經濟日報幸福指數組成結構圖



資料來源：經濟日報。

圖 2 天下雜誌施政滿意度（分數）組成結構圖



資料來源：天下雜誌。

## 參、彰化縣近年問題研析

### 一、社會福利支出逐年擴增

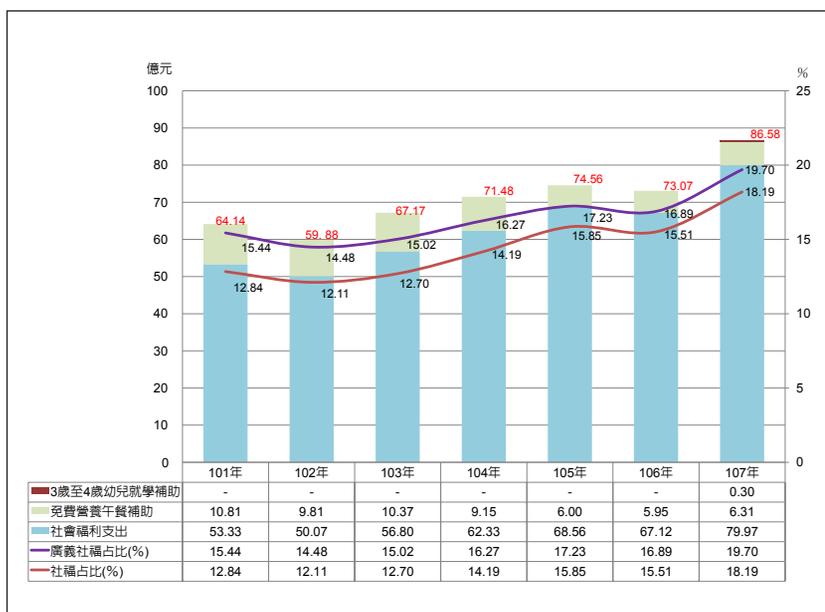
彰化縣政事別社會福利支出 101 年為 53.33 億元，占歲出 12.84%；104 年為落實首長相關之社會福利政見，增辦育兒津貼、75 歲以上老人裝置全口假牙補助（7 月 1 日起）、生育補助發放金額與本縣各鄉（鎮、市）公所生育津貼補足差額至 3 萬元及重陽敬老禮金提高至 2,000 元等，使社會福利支出預算規模擴增至 62.33 億元，占歲出 14.19%；105 年生育補助全面統一發放 3 萬元、老人及身心障礙者免費乘車補助增加為每人每年 1,000 元，惟基於經濟不景氣，土地增值稅收短徵因素，自 8 月 1 日起育兒津貼補助資格調整為低收入戶或中低收入戶；107 年度為真正落實關懷照顧老人家之政見，復提高重陽敬老禮金發放金額，65 至 79 歲發放 3,000 元、80 至 89 歲發放 6,000 元、90 歲以上發放 9,000 元，致

使社會福利支出預算規模高達 79.97 億元，占歲出 18.19%。倘加計屬廣義社會福利支出範疇之免費營養午餐補助及 3 至 4 歲幼兒就學補助，則社會福利支出預算規模將從 101 年 64.14 億元，占歲出 15.44%，擴增至 107 年 86.58 億元，占歲出 19.7%，顯見社會福利支出預算逐年擴張，且占歲出比率已高達將近 20%，嚴重排擠其他縣政支出，著實造成政府財政沉重負擔（圖 3）。

### 二、幸福滿意程度趨勢遞減

依據主計總處公布之 100 至 107 年度對地方預算編列及執行預警結果總表顯示，彰化縣 101 至 103 年度編列超過一致標準社會福利支出均為 12 億餘元；104 年度擴增至 17.93 億元；105 年度已高達 19.44 億元；107 年度倘採同基礎調整，增列育兒津貼及 3 至 4 歲幼兒就學補助，再加計追加重陽敬老禮金及生育補助預算後，則已創歷年新高 21.79 億元，顯見

圖 3 彰化縣 101 至 107 年度社會福利支出預算編列情形



資料來源：彰化縣政府總預算。

## 論述》預算·決算

非法定社會福利支出之急遽擴張，影響政府財政程度甚深。

另依據兩大平面媒體相關調查資料顯示，整體而言，101 至 107 年度不論縣民幸福指數或施政滿意度均呈現逐年遞減趨勢（圖 4）。

### 三、健全財政方能支持施政

彰化縣 101 至 107 年度歲入歲出預算年年呈現差短，且長年仰賴舉借債務支應各項政務所需，致使 107 年底公共債務未償餘額不斷攀升，於全國 16 個縣市當中（除直轄市 6 都

外），僅次於苗栗縣，為第二高，實不利於營造永續發展治理環境，又自籌財源比率逐年下降，財政愈趨困窘。

然彰化縣政府在財政日益嚴峻之情況下，為落實首長相關社會福利政見而增辦之非法定社會福利支出預算仍逐年擴張，占歲出比率近 5%，嚴重排擠其他縣政支出。又縣民並未因近年政府投入更多資源辦理非法定社會福利措施，而感覺更幸福及對縣府之施政結果更滿意。綜上，顯見於政府財源有限，須排擠其他政務資源

以擴張非法定社會福利預算之結果下，不僅無法達成獲取民意之目標，反而成為拖垮政府財政之兇手，爰實須衡酌政府整體財政負擔、人口結構變化及福利措施需求，妥慎檢討非法定社會福利補助項目（下頁圖 5）。

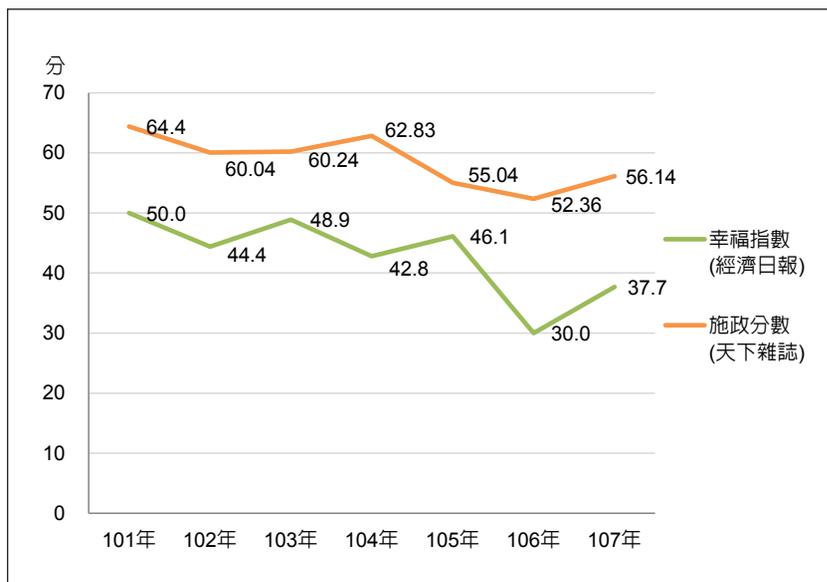
### 肆、未來檢討改進建議

於財政狀況日益困窘之情況下，縣府為兌現首長相關社會福利政策，仍不惜一切加碼辦理非法定社會福利措施，然人民並未因此而感到更幸福及滿意，爰本文提出下列幾點建議：

一、非法定社會福利措施非為讓民眾更幸福、更滿意的唯一方式，在政府資源有限之情況下，應採取其他更具長期效益之政策，例如：改善縣民居住環境、提升生活品質、提供友善職場環境…等，藉由改善民眾的日常、親身感受，也是另外一種讓民眾幸福的捷徑。

二、唯有財政狀況良好的政

圖 4 彰化縣 101 至 107 年度幸福指數與施政滿意度



資料來源：經濟日報及天下雜誌。

府，方能無後顧之憂地為民服務。爰此，面對當前之財政困境，應恪遵財政紀律，並衡酌財政負擔能力，採量入為出原則籌編預算，降低歲入歲出短絀，以有效控制債務規模及維護財政健全。

### 三、積極落實開源節流具體方案之執行

#### (一) 開源方面

1. 加強政府機關間稅課攸關資訊之通報聯繫機制，並

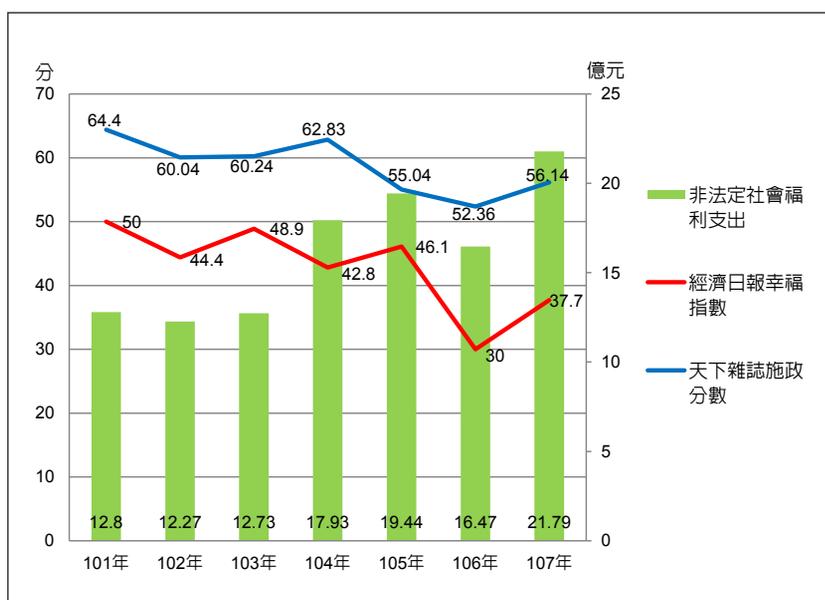
善用科技工具及跨域資料強化查核機制。

2. 加強清查公有房地（含場館）使用情形，排除非法占用，並積極規劃活化閒置或低度利用房地，以增進公產使用收益。
3. 積極辦理都市（更新）計畫及公共設施用地通盤檢討，促進地方均衡發展，並對土地使用作合理規劃，俾利擴大稅源。

#### (二) 節流方面

1. 非法定社會福利支出雖立意良善，應設排富條件，以符社會福利資源有效配置之社會公義。
2. 加強檢討及審核補（捐）助民間團體及委辦經費，並切實管制考核運用成效，俾免公帑支出流於寬濫。
3. 研議調整政府職能，善用社會資源，如：規劃場館設施或業務委託民間經營辦理、推動民間認養公共設施、鼓勵民間捐贈財物、促進民間參與投資公共建設、招募志工參與社會服務等，以減輕財政負擔。

圖 5 彰化縣 101 至 107 年度非法定社會福利支出與幸福指數及施政滿意度之趨勢



資料來源：行政院主計總處 100 至 107 年度對地方預算編列及執行預警結果總表、經濟日報及天下雜誌。

## 伍、結語

政府辦理非法定社會福利相關措施，表面上雖提升了人民的生活福祉，惟對於財政狀況不佳之政府而言，實際上卻是「挖東牆補西牆」的概念，亦即藉由減少其他縣政支出，以填補非法定社會福利支出。在此排擠效果下，其他面向之施政資源相對缺乏，可能使人

# 論述》預算·決算



民幸福感降低或對其施政滿意度下降。藉由分析天下雜誌「幸福城市大調查」之彰化縣 103 至 107 年度五大面向（經濟、環境、施政、文教及社福）指標分數，顯見 104 年度除社福分數上升外，其餘面向分數均下降，又整體而言，該四大面向之分數呈現逐年遞減趨勢（圖 6）。爰此，非法定社會

福利預算實有檢討之必要性，俾利縣府有限資源做最佳配置，期達運用效益最大化。

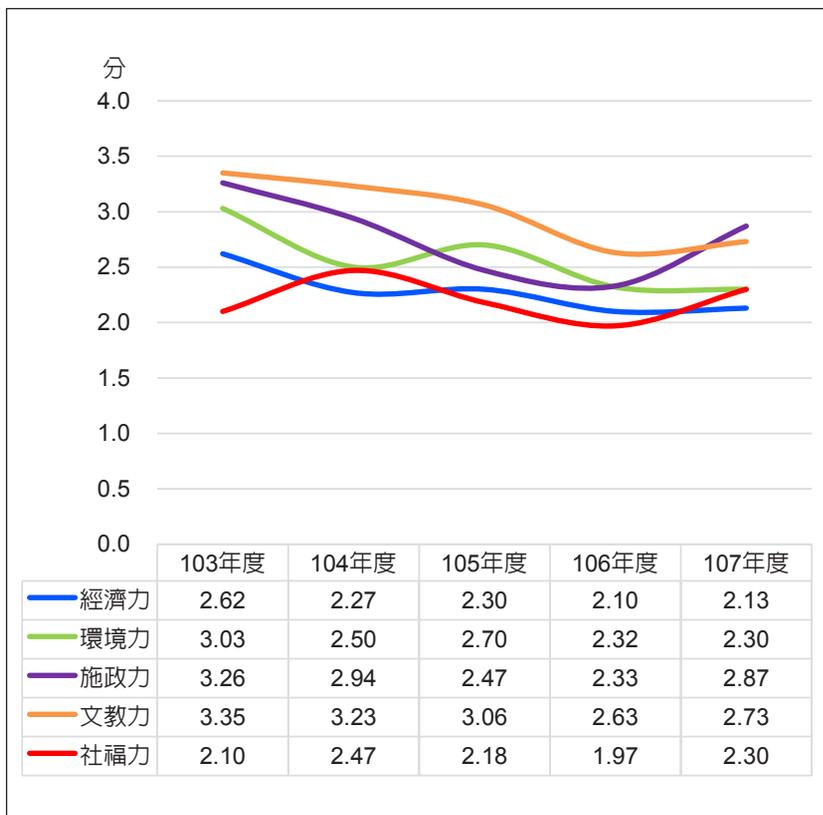
## 參考文獻

1. 王正（民 96），我國社會福利資源整合與合理化之研究，國家發展委員會委託研究。
2. 陳莉惠（民 97），社會福利支出之研究，主計月刊，633 期，6-14

頁。

3. 吳銘修、嚴于屏（民 107），地方政府社會福利支出近年檢討歷程，主計月刊，755 期，38-42 頁。
4. 陳莉惠（民 108），精進社會福利支出之零基檢討，主計月刊，759 期，12-17 頁。
5. 各年度縣市幸福指數大調查，經濟日報。
6. 各年度幸福城市大調查，天下雜誌。
7. 審計部臺灣省彰化縣審計室提供彰化縣政府編擬民國 109 年度概算建議意見。❖

圖 6 彰化縣 103 至 107 年度五大面向指標分數



資料來源：天下雜誌。