

地方政府社會福利經費之研究

近來地方政府未考量財政能力及施政計畫優先順序，仍編列龐大社會福利經費，排擠其他政事支出。本文即就地方政府近3年度社會福利經費進行分析與檢討，俾促進資源有效運用，以達落實社會福利政策，及維持政府財政健全穩定之雙贏目標。

◎ 蔡宜芳(行政院主計處第1局視察)

壹、前言

「財政乃庶政之母」，財政狀況良窳關係政府各項施政作為能否有效遂行，爰在地方政府歲入成長有限之際，對於各項社會福利措施之推動，更應依中央與地方政府預算籌編原則之規定，本兼顧政府財政負擔、權利義務對等及社會公平正義等原則，審慎規劃辦理。本文即就地方政府95至97年度社會福利經費之合理性進行探討，俾期提出可行之改進方向，以增進地方政府資源有效利用，進而維持政府財政健全穩定。

貳、本研究社會福利經費範圍

為能有系統之歸納、統計比較分析並提供決策之參考，我國政府支出功能係參採聯合國與美日等主要國家分類情形作表達，並考量我國政治情勢與立法機關意見，統一規範歲出政事別科目歸類原則。爰此，本研究社會福利經費範圍界定如下：

一、依上開統一規範之「歲出政事別科目歸類原則與範圍」，將各地方政府編列於大政事別「社會福利支出」項下之社會保險支出

、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等五項中分類政事別¹所編列之經費納入本研究範圍。

二、又依上揭政事別科目歸類係以每一業務計畫僅歸一政事別為原則，但研究發現，部分縣市有將農民保險屬社會福利經費編列於農業支出等情事，如依上揭僅以「社會福利支出」分類有其研究上限制，爰參考行政院主計處96年度修正獎補助費科目增列「社會保險負擔」及「社會福利津貼及濟助」²等2

項二級用途別科目，將其併入本研究範圍探討。

參、現況分析

一、人口結構：截至97年底全國人口2,304萬人，較95年底2,288萬人，增加16萬人或6.99%，65歲以上老年人口240萬人，較95年底229萬人，增加11萬人或48.03%；身心障礙者人口104萬人，較95年底98萬人，增加6萬人或61.22%，人口結構已呈現明顯變化（詳表

1）。

二、地方財政收支概況：

（一）歲入暨收支差短：97年度補助收入2,932億元，較95年度2,215億元，增加717億元或32.37%，自有財源4,842億元，較95年度4,868億元，減少26億元或0.53%，歲入、歲出差短312億元，較95年度233億元，增加79億元或33.91%（詳表2），差短呈現增加。

（二）歲出：95至97年度社會福利經費呈現逐年成長

趨勢（詳圖1），又97年度社會福利經費974億元，較95年度856億元，增加118億元或13.79%；其他政事經費7,112億元，較95年度6,460億元，增加652億元或10.09%（詳表2），顯示前揭人口結構變化確已影響地方政府各項政事經費之分配。

（三）社會福利經費：97年度社會保險支出147億元，較95年度116億元，增加31億元或26.72%（詳表3）；社會救助暨

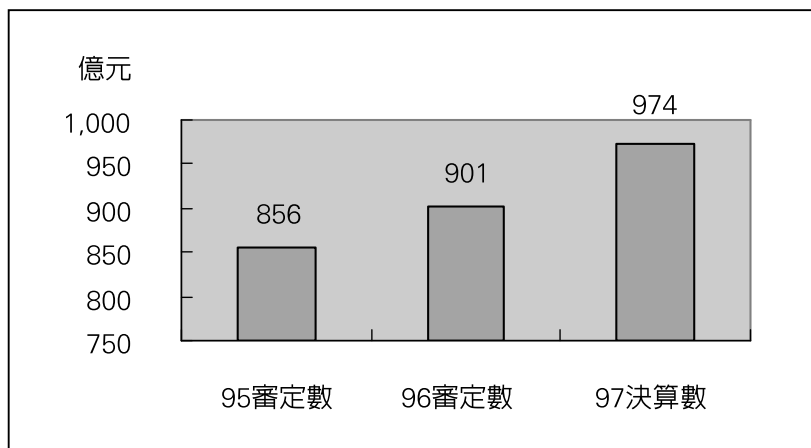
表 1 人口及身心障礙者人數按年齡分配

單位：萬人

年 度		95年度	96年度	97年度		
		人數 (1)	人數	人數 (2)	較95年度 增加人數	較95年度 增加 (%) [(2) - (1)] / (1) *1000
人口年齡分配	合計	2,288	2,296	2,304	16	6.99
	65歲以上	229	234	240	11	48.03
	未達65歲	2,059	2,062	2,064	5	2.43
身心障礙年齡 分配	合計	98	102	104	6	61.22
	65歲以上	35	37	38	3	85.71
	未達65歲	63	65	66	3	47.62

資料來源：內政部網站。

圖 1 社會福利經費歷年成長情形



其他支出807億元，較95年度740億元，增加67億元或9.05%，顯示施政重點偏向社會保險制度。

(四) 社會福利經費用途別：
97年度社會福利經費之人事費102億元，較95年度106億元，減少4億元或3.77%，相較於其

表 2 地方政府收支及社福經費編列情形

單位：億元

項 目	年 度	95年度決算 審定數 (1)	96年度決算 審定數	97年度決算數		
				金額 (2)	較95年度 增加數	較95年度增加 (%) [(2) - (1)] / (1) * 100
一、歲 入 (A)		7,083	7,287	7,774	691	9.76
減：補助收入		2,215	2,130	2,932	717	32.37
自有財源		4,868	5,157	4,842	-26	-0.53
二、歲 出 (B) = a+b		7,316	7,443	8,086	770	10.52
1. 社會福利經費 (註) a		856	901	974	118	13.79
人事費		106	104	102	-4	-3.77
其他經費		750	797	872	122	16.27
2. 其他政事經費 b		6,460	6,542	7,112	652	10.09
人事費		3,262	3,309	3,363	101	3.10
其他經費		3,198	3,233	3,749	551	17.23
三、歲計餘絀 (C) = (A) - (B)		-233	-156	-312	-79	33.91

註：1. 社會福利經費包括大政事別「社會福利支出」暨其他政事別編列二級用途別「社會保險負擔」及「社會福利津貼及濟助」數額部分（本項係96年度增訂項目）。

2. 臺北市、高雄市地方教育發展基金編列於附屬單位預算，其人事費之編列未計入。

3. 97年度決算數係截至98年4月15日調查數。

他政事人事費增加101億元或3.1% (詳表2)，顯示社會福利經費大都用於業務或補助事項 (詳圖2)。另就細項分析結果，主要支出項目如下：低收入戶生活扶助 (包括家庭生活補助、就學生活補助、以工代賑、子女教育補助、喪葬補助、節日慰問及其他補助等)，中低收入老人生活津貼，身心障礙生活、輔助器具及托

育養護補助，農民及低收入戶健保費補助等；另直轄市額外負擔有老

年農民福利津貼及補助勞工之勞、健保費補助等 (詳表4)。

圖 2 97年度社會福利經費用途

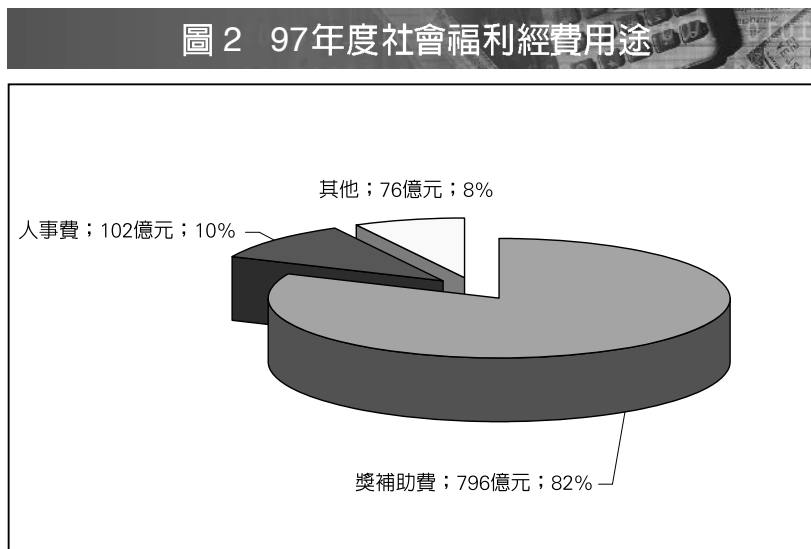


表 3 地方政府社福經費編列情形

單位：億元

項 目	年 度	95年度決算 審定數 (1)	96年度決算 審定數	97年度決算數		
				金額 (2)	較95年度 增加數	較95年度增加 (%) [(2) - (1)] / (1) * 100
社會福利經費 a=c+d		856	901	974	118	13.79
社會福利支出 c=e+f+g+h+i		856	886	954	98	11.45
社會保險支出 e		116	125	147	31	26.72
社會救助支出 f		170	199	216	46	27.06
福利服務支出 g		427	421	448	21	4.92
國民就業支出 h		7	7	6	-1	-14.29
醫療保健支出 i		136	134	137	1	0.74
其他政事(註1) d		-	15	20	20	-

註：1. 社會福利經費包括大政事別「社會福利支出」暨其他政事別編列二級用途別「社會保險負擔」及「社會福利津貼及濟助」數額部分(本項係96年度增訂項目)。

2. 97年度決算數係截至98年4月15日調查數。

表4 地方政府95年度至97年度部分社福經費執行情形

單位：億元

年 度	95年度	96年度	97年度
項 目			
總計	520	526	556
生活扶助等合計	284	284	292
低收入戶生活扶助(註1)	53	49	53
中低收入老人生活津貼(註2)	87	85	79
身心障礙生活、輔助器具及托育 養護補助(註3)	141	147	150
老農津貼(直轄市適用)(註4)	3	3	10
保險類應繳數合計	236	242	264
勞保費(直轄市適用)(註5)	84	88	103
農民健康保險(註6)	6	6	6
全民健保(註7)	146	148	155

註：1~3.內政部統計處網站資料。

4.勞保局網站資料，另本項係以全年度核付金額按地區，95年1月至96年6月止直轄市負擔2,000元/5,000元推估；96年7月至97年底直轄市負擔2,000元/6,000元推估。

5.95年及96年度係勞保局網站資料；97年度洽勞保局提供。

6.勞保局網站資料。

7.95年及96年度係健保局網站資料；97年度則就健保局公布之政府應負擔總數推估地方政府負擔數。

肆、地方政府社會福利經費之檢討

由前述現況分析，可知社會福利經費在人口成長及老化之變化較其他政事成長幅度高，惟近年來各地方政府財政狀況非屬理想，在國家整體資源有限情形下，其社會福利經費確有檢討改進之必要，謹將

發現之相關缺失分析如下：

一、各地方政府社會福利措施未臻一致

(一) 依97年度中央及地方政府預算籌編原則第4點第13款規定，中央及地方政府具有共同性質之支出項目及社會福利措施，應依法律規定、行

政院核定之一致標準及政事別科目歸類原則與範圍編列預算；如確有特殊情形者，應報由上級政府通盤考量或協商決定後，始得實施。

(二) 中央政府為考量財政狀況並照顧經濟弱勢者情況下，已一致訂定以下法定支給項目：老年農民福利津貼、敬老福利生活津貼、中低收入老人生活津貼或身心障礙者生活托育養護費用補助、老人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法及身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法等。惟各地方政府在上開規定外，有另立以下其他支給項目情形(詳表5、表6)：

1.身心障礙者生活津貼、老人參加全民健保自付額補助及老人或身障免費(優待)乘車等經費，合共編列69億元居最高，主要集中在直轄市。

表 5 97年度生活津貼發放情形

類別	中央規定	對象及名稱	發放金額	中央及地方政府負擔情形
老人福利津貼	老年農民福利津貼暫行條例	老年農民、已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員	每人每月6,000元	中央政府：每人每月4,000元。 地方政府： 1.直轄市：每人每月2,000元 2.縣市無
	敬老福利生活津貼暫行條例（民國97年09月30日廢止）	敬老福利津貼（未安置或領取其他津貼，且1.稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計50萬元及2.個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣500萬元等以下。）	每人每月3,000元	由中央政府負擔
	國民年金法	老年基本保證年金（原領取敬老福利生活津貼者）	每人每月3,000元	由中央政府負擔
	中低收入老人生活津貼發給辦法	中低收入老人（未達最低生活費1.5倍，且未超過消費支出之1.5倍者）	每人每月6,000元	由地方政府負擔
		中低收入老人（達最低生活費1.5倍以上未達2.5倍，且未超過消費支出之1.5倍者）	每人每月3,000元	由地方政府負擔
	其他老人生活津貼： 地方政府自訂規定發放項目 1.90歲以上老人生活津貼（每人每月3,000元）；100歲以上老人生活津貼補助（每人每月7,000元）。 2.百歲人瑞敬老生活津貼（每人每月6,000元）。 3.歷經戰地軍管時期老人慰助金（未滿90歲者，每人每月3,000元；90歲以上未滿100歲者每人每月4,000元；年滿100歲者，每人每月6,000元）。 4.百歲以上（含百歲）人瑞敬老禮金（每人每月5,000元）。 5.百歲人瑞營養禮金（每人每月5,000元）。 6.百歲人瑞營養補助費（每人每月5,000元）。 7.敬老福利津貼（每人每月3,000元及不符合中央規定敬老福利生活津貼者額外再加每人每月3,000元）。 8.65歲以上老人居家生活補助費（每人每月3,000元） 9.65歲以上老年農民之農業經濟、農民保險及生活慰勞費用等及本市65歲以上老年漁民之漁業經營、漁民保險及生活慰勞等經費（參加農民健康保險領有老年農民福利津貼的老年農（漁）民，每人每月再加發2,000元（1~11月），至12月份中央未核發老年農民福利津貼，則發放8,000元）；65歲以上老人安老津貼（每人每月3,000元）。			由地方政府負擔
身心障礙者生活津貼	身心障礙者生活托育養護費用補助辦法	身心障礙者生活補助（1.未達每人每月最低生活費2.5倍，且未超過臺灣地區每人每月消費支出1.5倍者。同時符合申請前項生活補助及政府所提供其他生活補助或津貼要件者，僅能擇一領取。但低收入戶生活扶助及榮民就養金不在此限。）	生活補助費每月核發標準如下： 1.列冊低收入戶之極重度、重度及中度身心障礙者每人每月核發新臺幣7,000元；列冊低收入戶之輕度身心障礙者每人每月核發新臺幣4,000元。 2.其餘未達每人每月最低生活費2.5倍之極重度、重度及中度身心障礙者每人每月核發新臺幣4,000元、輕度身心障礙者每人每月核發新臺幣3,000元。	由地方政府負擔。財政確有困難者，應由中央政府補助。
		其他身心障礙者生活補助： 地方政府自訂規定發放項目（未註明者，已領有其他生活津貼者不得重複支領） 1.身心障礙者津貼（1）輕度：未滿60歲1,000元/月，60歲以上2,000元。（2）中度：未滿50歲甲類2,000元/月、乙類3,000元，50歲以上甲類3,000元、乙類4,000元。（3）重度：未滿40歲甲類3,000元/月、乙類4,000元，40歲以上甲類4,000元、乙類5,000元。（4）極重度：未滿20歲5,000元/月，20歲以上6,000元。（支領低收入戶家庭生活扶助費或榮民院外就養金者，得重複領取本津貼，惟合計領取金額不得超過15,840元。） 2.重度以上身心障礙者福利津貼發放實施計畫，每月1,000元。 3.身心障礙者居家生活補助實施要點，1.輕度每月2,000元。2.中度每月2,500元。3.重度每月3,000元。4.極重度每月3,500元。 4.發放身心障礙者生活津貼實施要點，輕度、中度、重度者每人每月3,500元；極重度者每人每月4,000元。（領有政府所提供其他生活津貼，但其金額低於本要點津貼金額者，得請領其差額。）		

表 6 97 年度社會保險之保險費負擔情形

類別	適用對象	原規定自付額	其他法規補助規定			
			法規名稱	中央政府	直轄市	縣市
全民健保	低收入老人	免				
	中低收入老人	按適用類別不同自付額	老人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法	年滿 70 歲之中低收入老人全額補助	年滿 65 歲至 70 歲之中低收入老人視財政狀況補助	年滿 65 歲至 70 歲之中低收入老人視財政狀況補助
	百歲老人	按適用類別不同自付額	地方政府自訂法規			補助百歲老人參加全民健康保險費自付保險費；每人每月健保保費自付額低於「第六類保險對象應自付之保險費」者核實補助，最高補助上限為「第六類保險對象應自付之保險費」
	其餘年滿 65 歲老人	按適用類別不同自付額			97 年度老人健保保費自付額補助實施計畫： 一、設籍並實際居住本市滿 1 年以上，年滿 65 歲以上之老人或年滿 55 歲以上原住民。 二、補助每人每月健保保費自付額，低於 659 元者核實補助，超過者最高以補助 659 元為限；已獲其他政府機關健保費之補助者，不予重複補助。身心障礙者未獲全額補助者，其未獲補助部分，不在此限。 補助老人暨身心障礙者參加全民健康保險保費自付額實施計畫：年滿 65 歲以上老人，每人每月最高補助 604 元。	老人參加全民健康保險之保險費自付額補助自治條例；設籍日於民國 96 年 5 月 22 日前設籍本市且實際繼續設籍居住之年滿 65 歲（原住民 55 歲）以上市民，最高補助額度以不超過新台幣 659 元為限。
	身心障礙者	按適用類別不同自付額	身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法	極重度身心障礙者補助 100% 健保費，重度及中度身心障礙者補助 50% 健保費。	輕度身心障礙者補助 25% 健保費。	輕度身心障礙者補助 25% 健保費。
			地方政府自訂法規		補助老人暨身心障礙者參加全民健康保險保費自付額實施計畫：領有身心障礙手冊之身心障礙者其保費自付額由政府補助。	全民健康保險 65 歲以上輕度暨中度身心障礙者自付保險費補助實施計畫，設籍本市 65 歲以上之 6 個月以上，領有中、輕度殘障手冊其自付健保費補助。
	中低收入身心障礙者 3 至 18 歲子女	按適用類別不同自付額	地方政府自訂法規			中低收入身心障礙者子女（3-18 歲）健保費補助實施計畫：90 年 12 月 20 日以前即設籍於本縣，領有中低收入身心障礙者生活津貼之縣民，其子女為 3 歲以上、18 歲以下，最高補助至 24 歲止（逾 18 歲未逾 24 歲者，限仍就讀於日間部之學子），得請領身心障礙者子女（3-18 歲）健保費補助。

2.老人福利津貼編列39億元、敬老三節禮金編列12億元及其餘名目編列老人重陽禮金、婦女生育補助、低收入戶(或身障者)三節慰問金等經費25億元,主要集中在縣市。

二、法定應繳納款項未予編列

截至97年底,直轄市對積欠健保費及勞保費等,均未相對編列預算支應。

三、社會福利或救濟項目之定位未臻明確

(一) 補助貧困、身心障礙、原住民等家庭之高中、國中小學生教科書及相關教學書籍費用,是否屬社會福利或救濟項目,各地方政府看法不一,如部分縣市編列於「教育支出——社會福利津貼及濟助」科目,部分縣市編列於「教育支出——其他補助及捐助」科目。

(二) 部分地方政府依兒童及少年福利法第19條規定辦理特殊家庭兒童少年生活扶助補助,惟經其審計室核列為非法定社福項目。

(三) 部分地方政府低收入戶生活補助費之發放,超逾內政部邀集地方政府研商訂定之標準,經洽內政部瞭解,有關低收入戶生活扶助費之發放係屬地方政府之權責,地方政府如財政狀況尚可支應超逾之經費,基於該部立場亦樂觀其成。

(四) 爰有關地方政府辦理項目究竟哪些是屬社會福利項目,哪些是法定應辦理事項,哪些是得視財政狀況辦理者,目前中央政府目的事業主管機關尚未明訂。

伍、建議

一、社會福利措施應符合公平

正義:各地方政府非法定社會福利措施部分,直轄市政府編列數額較高,目前中央政府已針對此項經費各縣市編列情形納入對縣市政府年度計畫及預算考核項目,爰未來可考量配合財政收支劃分法之修正,將直轄市納入考核對象,藉以拉近各地民眾之福祉,以免人民因屬不同級政府而享有不平等福利項目。

二、依法應編列項目應足額編列:為加強督導各地方政府確實編列依法應負擔之支出項目,中央本次修正財政收支劃分法,應明定地方政府未就應負擔之經費相對編列足額預算支應時,予以暫停撥付補助款及中央統籌分配稅款,或予以扣減抵充,以導正該等法定經費應核實編列,並適正表達政府財政收支情形。

三、社會福利經費之定位應予明確:中央主管機關對於

具有社會福利或救濟性質之經費應輔導地方政府列入社會福利經費項下編列；至中央立法應編列項目並授權地方政府執行部分，爰宜由中央主管機關考量地方自治之權責予以妥處，以避免發生權責不清或有逾越中央所訂標準之情形。

四、社會福利措施應量能推動：依地方制度法第 70 條規定，地方政府辦理自治事項，應就其自有財源優先編列預算支應之。惟部分地方政府未量能施政，而在財政非屬良好之際，有全面發放老人福利津貼、敬老三節禮金、老人重陽禮金、婦女生育補助、老人或身障免費（優待）乘車等非法定社福或非必要性支出之情形，並未落實節流措施。爰如何要求地方政府建立財政量入為出觀念，確實衡酌本身財務狀況，審慎規劃施政計畫之先後順序，並檢討各

項社會福利措施支出之必要性，妥為編列歲出預算，以有效控制支出，抑減收支短絀，亦是未來在制度面或法制面設計上必須積極改進之處。

陸、結論

由於近年來地方政府財政不佳，要求中央修改財政收支劃分法以釋出財源之爭議不斷重演，而目前社會低生育率及國內人口結構高齡化、福利意識與社會權利觀念的普及，政府社會福利政策出現結構性變化，使社會福利經費大幅成長，在地方政府財政非屬良好之際，更是雪上加霜。是以，地方政府對於社會福利經費之運用範圍，應及早釐清地方施政重點之分際，考量財政實際情形，除可減緩不必要及非法定社會福利經費逐年增編，對地方財政產生衝擊外，並可使資源作更有效運用，落實照顧真正需要照顧的民眾，以符社會公平正義原則及兼顧維持政

府財政健全穩定。

註釋

¹ 社會福利支出中分類政事別定義如下：

- (1) 社會保險支出：凡對各項社會保險之補助，及辦理勞工保險、農民健康保險、全民健康保險、軍公教人員保險、國民年金保險等有關之支出均屬之。
- (2) 社會救助支出：凡對生活困難之低收入者，遭受緊急患難或變故者，及非常災害之受害者之各項補助支出均屬之。
- (3) 福利服務支出：凡對兒童、青少年、婦女、老人、身心障礙者、勞工、農民、無資力受法律扶助者等所提供之各項福利性服務或補助支出均屬之。
- (4) 國民就業支出：凡辦理職業訓練、技能檢定、促進就業及就業服務等有關之支出均屬之。
- (5) 醫療保健支出：凡辦理醫療、保健、防疫、公共衛生、藥品、食品衛生等業務有關之支出均屬之。

² 社會保險負擔：凡社會保險政府應負擔之費用屬之。社會福利津貼及濟助：凡社會福利現金給付或對農民、漁民、勞工、文化工作者、低收入、傷殘、失業、貧困、病患等有關醫療與生活扶助等濟助費及對被害人支付補償金屬之。❖