

# 我國社會福利統計之回顧與展望

近10餘年來，我國社會福利體系日臻完善，社會福利統計亦趨多元且複雜，除反映多變的政策環境精進統計內容，並藉由資訊系統之建置提升編報效率及統計資料品質；在實務上難免面臨許多困難及挑戰，回首過程，展望未來，尚有賴中央及地方政府相關機關單位通力合作謀求解決，以不斷健全社福統計及充分發揮統計支援決策之功能。

◎ 江欣容、林宏長（內政部統計處科長、科員）

## 壹、前言

完善的社會福利制度為立國的重要基石，我國憲法第十三章即將社會安全列為六大基本國策之一。社會福利政策短期目標係為因應解決時代變遷及國際潮流所衍生的社會需求及問題，長期則在於建構一個全民安居樂業的社會。

為落實社會福利政策，民國34年間政府即通過四大社會政策綱領、54年通過「民生主義現階段社會政策」、58年的「現階段社會建設綱領」、68年

的「復興基地重要建設方案」、70年的「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設方案」。行政院在促進經濟與社會均衡發展的原則下，於83年通盤檢討，頒訂「社會福利政策綱領」；然而面對21世紀國內外社會、政治、經濟快速變化的新挑戰，93年調整修正該政策綱領施行至今。

政府早期較偏重產業經濟面的發展，社會福利則於民國80年代因政治民主化、民間團體的倡導、新知識的引進，以及國民社會權利意識覺醒等因

素的影響，新的社會立法，社會福利預算的成長，以及社會福利方案的推陳出新，而有社會福利「黃金十年」之稱，而民國90年代社會福利更躍為政府施政的主軸。

社會福利統計在精省以前主要由臺灣省政府社會處辦理，內政部於民國80年訂頒內政部公務統計方案，並視業務急迫性或依法令規定定期或不定期辦理公務統計報表程式之增刪修訂以及舉辦統計調查。本文就內政部辦理社會福利統計之演進歷程、所遇困難挑戰

及未來之展望作簡要說明。

## 貳、社會福利統計演進歷程

### 一、公務統計方面

(一) 內政部社會福利公務統計制度奠基於80年10月頒布之「內政部公務統計方案」，81年開始實施，各直轄市、省暨各縣市政府依據本方案常川辦理各該管社會福利統計。初期社會類僅含農民健康保險、災害、急難救助、低收入戶、老人、婦女、兒童、殘障福利，以及社區發展、人民團體、合作社等26個表，經逐年的增刪修訂，目前若再加上兒童及少年、家庭暴力及性侵害防治類已達73個表，業務量成長迅速；社會福利統計項目由103項增為339項，業務複雜度亦大幅升高3倍以上。

(二) 隨時依最新法令或政策調

整公務統計內容：近10餘年來，各級政府均將社福政策列為施政重點，社福業務不斷往專業分工拓展，公務統計報表程式亦需配合法令變動、業務擴張及因應各界變動需求而增刪修訂以符實況：

- 1.配合法令變動之增刪修訂：  
目前我國社會福利相關法令多達129種、行政規則逾150種，近10餘年來幾乎每年都有增刪修訂情況，因而促使相關統計報表增刪修訂作業頻繁，如因應性侵害防治法及家庭暴力防治法之制定，86及88年分別成立「性侵害防治委員會」、「家庭暴力防治委員會」（91年二會合併），而規劃設計家庭暴力及性侵害類相關統計；93年調高身心障礙者生活補助金額，98年特殊境遇家庭扶助對象不再限於婦女等。
- 2.配合業務擴張而增刪修訂：  
如88年成立「兒童局」

(92年併入少年福利服務業務)，統計內容更臻完備；91年開辦敬老福利津貼，96年頒訂我國長期照顧10年計畫，97年國民年金制度正式啟動，成立國民年金監理會；97年為因應國際物價上揚、減低通貨膨脹對弱勢者生活的衝擊，推出「工作所得補助方案」及「馬上關懷急難救助」方案，均需調整現行統計以反映最新政策成果。

- 3.因應各界需求而增刪修訂：  
如行政院婦權會性別指標中對性別及族群別的分類，及各界對低收入戶、身心障礙者之鄉鎮市區別與彈性年齡之需求等。

(三) 配合業務資訊系統精進統計內容：民國80年代起，政府部門社政業務資訊系統化漸次發展，除可緩和社政業務量龐大、社工人力不足之情形，亦促使社福統計更具精緻化之潛力。例如持有身心障礙

手冊者人數逾100萬人，若按身心障礙類別（16類）、性別、障礙等級別、年齡別、各縣市或鄉鎮市區別等交叉統計，非資訊系統無法達成。公務統計建立之初，幾為人工統計，目前運用資訊系統協助統計者已逾3成。

（四）建置公務統計網路報送系統：內政部為含括地方政府業務面最廣之部會，自民國91年起為簡化各級統計承辦人員工作負荷，提升公務統計品質，乃規劃逐年分階段辦理各類公務統計報表網際網路報送系統之建置，其中社會類於94年起正式啓用，推廣至今，已大量減少公文傳送量及減輕製表負荷，頗獲各級地方政府社政人員大力支持。

## 二、調查統計方面

（一）依法令規定或政策需求增辦多項調查統計：近10

餘年來定期或不定期辦理之社會福利調查統計共有老人狀況調查、婦女生活狀況調查、身心障礙者生活需求調查、低收入戶生活狀況調查、單親家庭狀況調查、居家服務補助使用者狀況調查、社會福利機構概況調查、人民團體調查、國民生活狀況調查等10餘種。

（二）抽樣及調查方法趨向多元化：民國70年代，社會福利調查多附帶於行政院主計處之調查下，由配置於各縣市政府基層統計調查網採實地訪查方式辦理，調查樣本可逾18,600個以上，且不必另行考量抽樣及推估方法。80年代後，因社會福利調查回歸內政部主辦，在既有人力、經費下，部分調查改以委託學術機構或民間統計調查公司進行訪查，有些亦改採郵寄問卷調查法或電腦輔助電話調查法

（CATI），再者樣本數必須酌予限縮，故需精心研究抽樣及推估方法，分層也儘量精簡。

（三）積極追求調查品質的提升：近年來除特別加強調查資料與相關公務統計之連結、整合、校正機制外，對於問卷設計的涵蓋面均透過學者與民眾的焦點座談來處理，並將行政院婦權會指定性別統計指標項目適時納入問項蒐集資料；另爭取中央相關部會以合作辦理統計調查方式，如共同分攤調查經費（如身心障礙者、低收入戶調查），以擴增樣本數，或整合各方所需求資料，達到調查資料品質的提升。

（四）調查資料透過中研院開放學術界使用：內政部自92年起提供內政統計調查原始資料備份異地儲放中央研究院人文社會科學研究中心供各界學術研究使用，除可達資源共享目的

外，亦可增加學術社群對調查原始資料的了解與建議，藉由其研究成果的回饋擴大統計資料應用範圍。

- (五) 建置通用型網路調查管理系統：近年來個人隱私保護意識高漲，詐騙集團手法日新，受訪者接受調查的意願逐年下降，為提供受查對象多元填報管道及統計調查e化政策，內政部98年開發完成「通用型網路調查管理系統」，結合問卷製作、網路填報、回收、控管，及資料檢誤、更正、彈性報表輸出功能，期能突破現有調查困境，提供詳實、即時、有效之統計資訊。

### 三、性別統計

- (一) 社會福利統計舉凡福利救助暨保險、婚姻與家庭、人身安全等等類別，與性別統計息息相關，早期我國各項統計資料之蒐集雖

有性別分類，惟未重視其完整普及性，也未彙集成單一性別統計資料服務窗口。行政院於86年成立「行政院婦女權益促進委員會」，積極推動建立以性別為基礎之相關統計資料，行政院主計處配合婦權會研擬規劃性別統計整體架構，於91年完成「11類性別統計架構執行期程」交付各部會執行，並不定期檢討修訂指標內容；99年9月底止，內政業務性別指標共跨9類128項，占總指標數之1/3，其中社福有關性別統計共達90項。

- (二) 行政院自95年推動性別主流化試辦計畫，96年起陸續辦理96~98年、99~102年「推動性別主流化實施計畫」，其中性別統計及性別分析列於六大性別主流化工具中，且為各項政策及計畫進行性別影響評估之重要基礎，

亦顯示統計工作在性別主流化之重要性，內政部另已完成「性別統計專區」之設置及創編「內政性別統計分析專輯」，提供了解我國各項內政事務之性別處境及政策執行之性別差異與其改善情形，以為政府後續訂定施政計畫之參據。

### 參、社會福利統計之困難與挑戰

- 一、操作型定義較難明確界定：社會福利統計常基於專案計畫、特殊類別統計需要，或各縣市施政重點不一等情況，致部分統計範圍定義發生不易清楚界定情形。
- (一) 內政部每年藉由辦理公務統計報表研討會，釐清易產生認定分歧之統計科目定義，並自93年起逐年針對不同類別報表進行複查及輔導，提升編報確度

及各縣市統計之一致性。

(二) 對於非常態性的業務計畫執行成果，則會同業務司加強研討特別處理方式。如遊民處理之關懷服務，中央依年度計畫提供縣市政府推展遊民輔導業務，縣市政府自行辦理或委由社福機構辦理或由社福機構自發性申請辦理，其外展服務對象不一，常包括眾多街友，此項成果如何認定計入統計才不會產生爭議。

二、福利服務類統計系統化處理難度高：社會福利服務的對象為個案，當提供服務時，社工人員會提供單一個案多種服務項目，且服務通常維持一段期間，目前此類統計偏向人工統計，資訊系統輔助功能較弱。如老人保護網絡包括法律訴訟及諮詢、驗傷醫療、個案輔導、個案追蹤、輔導訪視、電話問安、委託安置等。本類統計除

利用內政部建置之網路報送系統減低人為錯誤率外，亦配合複查及輔導機制加強統計品質，然此點最好能由內政部與地方政府社政及主計同仁悉心共同研究改善方案。

三、部分調查母體蒐集困難，尚待謀求解決：戶籍資料採登記制，部分弱勢族群無法從戶籍資料反映實際生活狀況，資料篩選及調查困難，例如在戶籍上為單親家庭，實際上已與人同居或假離婚；又如少年生活狀況調查，中輟生不在學校，也往往離家出走而無管道調查到；又如真正的獨居老人、遊民等類似調查，有賴「人口及住宅普查」進行常住人口全面調查後，才能提供較完整母體，惟該普查10年進行一次且已改為抽樣調查，僅可作為推計時使用，對於母體資料之蒐集只能另謀其他方法解決。

四、缺乏實地訪查人力，調查工作相形困難：弱勢族群因各種因素往往需實地訪查，然行政院主計處基層統計調查網限於調查人力不足，常難以支援內政部之調查，致需學術團體或統計調查公司四處湊合調查人員，故多無法分布於各鄉鎮，且調查專業能力不足，增加調查之困難度。

### 肆、未來的展望

一、催生全國統一社政資料庫系統：

綜觀目前各直轄市、縣(市)政府之社政資訊系統以臺北市較為完備，內政部統計人員於民國97~98年間協同兒童局巡迴輔導24縣市建置「社會福利資訊及預警系統」，冀期各縣市均能建立社會福利資訊整合系統以支援決策。

中央及地方政府現有較上軌道之資訊系統為低收入戶、

身心障礙者及領取各項津貼之系統，如中低收入老人生活津貼、低收入戶生活扶助、身心障礙者相關補助等系統，福利服務類系統則較少見；其中內政部已開發社政資訊整合系統平台包括前述子系統外，另有其他特殊境遇家庭、身心障礙者生涯轉銜、身心障礙者通報、人民團體等獨立系統之開發，惟業務司尊重地方自治，未強制地方政府使用，致目前僅有14個縣市使用中央社政資訊整合系統，其他縣市政府則以自建系統或仍以人工統計。

民國90年代後期，各界對社政統計資訊之需求殷切且多元，公務制式之統計已漸無法滿足，再者例如低收入戶、身心障礙者等有列冊之弱勢群體，在缺乏中央統一整合資料庫下，其母體資料尚需向25縣市另行索取。內政部統計處一直於許多場合努力倡導「全國統一社政資料庫系統」的必要性，惟地方政府社福業務繁雜，社政人力多感不足，高層

決策者亦未識該全國資料庫之重要性，未能採取較強勢作為執行整合動作，期望未來中央與地方政府能達成共識，加速全國社福資料庫之催生。

二、加強地方主計人員對統計疑義問題之協調解決功能：

內政部公務統計報表網路報送系統已大幅提升社政公務統計報送品質與時效，但人為操作或維護，及人工彙整資料之錯誤尚不能完全避免，報送系統雖可設定檢誤功能篩檢出不合邏輯之數據，惟對異常數據波動原因之釐清，仍需賴地方政府主計單位主動協調主管機關處理，而非全由中央主管機關處理之。

本（99）年12月25日新五直轄市的局面即將形成，個別帶動北、中、南區域性的發展，公務統計在規劃、執行、考核、決策的管理面扮演重要角色，亦期待未來地方政府更能確實落實公務統計控管工作。

三、企盼基層統計調查網能增加人力，適時協助部會辦

理統計調查。

## 伍、結論與建議

我國社會已逐步邁向「高所得」、「少子女化」及「高齡化」，完整社會福利體系的建構亦成為多數民眾對政府的共同期待，而各項福利服務網絡的建立，均需結合龐大的資源和人力，其成果端賴健全的統計基礎資料以發揮統計支援決策之功能。

社會福利統計隨著國家社會福利政策制度的發展而演變，從無到有，從簡而繁，更在統計方法、資料蒐集上精進創新，亦堅持公正、客觀的統計理念。

民國101年政府組織再造啟動，內政部社會福利業務將移撥衛生及福利部，回首社會福利統計過往努力耕耘的過程，檢討目前面臨之困難與挑戰，展望功能性更強的整合資訊系統及統計運作程序，無論組織改組前後，續對統計工作盡心盡力。❖