

體檢民國 102 年社會福利預算：

發展趨勢與檢討

政策說帖

為瞭解近幾年來社福預算編列的情形，及其配置的適當性，進而檢視目前我國社會福利的發展趨勢，與福利預算編列所隱含的若干問題，特就福利項目（保險、救助、津貼、福利服務、就業）、福利人口群（兒少、婦女、殘障、老人、原住民、其他新興弱勢族群）等面向，探討 102 年度社會福利預算配置的情形及其所衍生的問題，並透過與會專家學者集思廣益、思索因應對策，並向政府提出可行的改革建議。

綜觀近幾年來我國社會福利預算的編列情形，社會福利預算呈現逐年增加的趨勢。特別是從民國 101 年度開始，中央政府社會福利預算大幅成長，社福預算佔歲出比例也首度超越「教育科學文化支出」，成為國家最主要的預算項目。101 年度的社會福利預算總共編列了 4,072 億，較前一年度增加了 389 億，增幅為 10.6%，佔整體歲出預算比例高達 21%，創下社福預算的歷史新高記錄。而行政院所通過的民國 102 年度中央政府總預算案中，社會福利支出仍高達 4,390 億，佔所有歲出預算的 22.6%，較 101 年度略微增加。

然而以 102 年度的社會福利預算為例，所有支出中以社會保險最多，高達 2,970 億元，超過整個社福預算的一半(67%)，且佔了總預算的 15.3%。長久以來，在政治力高度介入社福政策的情形下，我國各種社會保險並未建立所謂的「財務責任制度」，導致將近一半的社會福利支出是用在填補各種社會保險的虧損，以及公、勞、農、全民健保等各種保費的補助上，尤其是政府對於農民保險的過度補貼，不僅造成政府財政上的沈重負擔，更使得名義上的社會福利預算雖大幅增加，但由於配置失當，並不能真正體現社會福利的實質意義。

社會保險支出比例過高，亦意謂著在資源有限的前提下，其他項目的預算容易遭到排擠，如國民就業、社會救助，以及福利服務等，不僅所佔比例偏低，歷年來預算成長亦相當有限，長此以往，將無法因應人口老化、少子（女）化、經濟不景氣等所引發的一連串社會問題，以及弱勢人口不斷增加的福利需求。因此，福利預算在數字上的增加，並不同於政府福利政策「質」的提昇，相反的，若干被掩蓋在數字背後所潛藏的問題，才是政府最迫切、也是最需要積極去面對的挑戰與危機。

研究與座談會歸納各界看法，發現：

1. 目前社福預算逐年增加，財源何來？目前台灣像菸品健康捐、以及公益彩券，香港有賽馬，社福預算要增加，就必須開源。
2. 各項「津貼」的增加，佔去增加的社福預算大宗，但是真正解決問題不是用錢，而是需要各項福利服務的評估，例如：災後與救助重建，有時現金與福利服務會有相互排擠的現象，但是真正推動服務的還是需要「人力」。
3. 不僅福利服務需要評鑑，同時現金給付的制度也需要評估其效益。
4. 希望未來的預算轉移方向為，多一些福利服務，少一些現金給付。
5. 針對預算編列問題，首先建議要重視人力資源，例如政策與服務的輸送，人力是很重要的，尤其是高風險家庭服務，一個新的方案上路，需要財力與人力同時進入，不可能只是讓同一群人增加額外的工作量。其次，用系統的觀點來做預算規劃，例如，家庭的觀念很重要，要防微杜漸，將福利服務輸送著重在支持家庭各方面的功能，與其將錢用於各種「身分別」，不如用在「家庭」。
6. 社會福利經費應重視長久性、公平性、合理性以及防微杜漸原則，就是說福利的成效應該可長可久，並且用在真正需要的人身上，才能防患於未然。此外，社福人才的培育應包含了專業與愛心，同時檢視社福資源的分配是否花刀口上，這樣才能提升人民的幸福指數。

因此，本計劃的提出如下的政策改革建議：

1. 建立合理的全民經濟安全基線：
行政院 101 年 1 月 9 日公布中華民國建國一百年社會福利政策綱領，以「邁向公平、包容與正義的新社會」作為未來台灣福利發展的願景。其中在「社會救助與津貼」這一章，已經對政府應負之福利責任有所規範，在於「整合既存體系」、「逐步檢討修正」、最後建構適合全民的「國民基本所得保障」，一方面降低不同人口群之間的福利落差，以及所引發的相對剝奪感；另一方面也有助於政府資源的有效運用，減少政治喊價作用的影響，舒緩現有社會保險體系潛在負債的問題。
2. 跳脫「現金給付」式政府的困境、朝向「有感服務」式的政府：
台灣過去的福利發展在民主與民粹的交互影響之下，現金給付所佔的福利預算比例越來越高，扣掉這些移轉性支付之後，政府實際上已經沒有推動新施政的空間，除非總體預算能夠再往上增加，但現實上非常困難，結果導致政府職能的大幅衰退，社會譏評「無感施政」確實不是無的放矢！痛定思痛必須調整政府思維往有能治理的服務式政府改變，一方面接合上新興服務產業的發展、創造更多的就業機會；另一方面也讓有需

要的民眾確實感受到政府的「服務」，從「無感」變「有感」。

3. 從「修補問題」到「防微杜漸」。

現今政府預算的配置多是針對已經發生的社會問題加以修補，最多只能舒緩過去已經發生的問題，導致政府苦苦追趕於問題之後，而無法真正根本地解決問題的根源。福利預算過度集中於移轉性與消費性的支出，而較具積極意涵的國民就業、預防保健、人力資源發展、兒少與家庭服務、脫貧措施等，所獲致之預算分配相對於數字龐大的總體社福預算，都是相當細微。