

社會福利政策規劃與實施面面觀

蕭玉煌

壹、前言

我國社會福利政策之推動，長久以來係針對當時民眾之需要，針對各樣社會問題的狀況，考量政府的財力，來推動各項服務措施，藉以充分照顧民眾福祉，提昇人民生活品質。社會福利政策既為解決社會問題，因應大眾需要而制定，因此，我國各階段社會福利政策隨著當時之政治、經濟、社會環境及政府財政狀況的不同而各有重大呈現。大體而言，以 10 年為一發展區間，我國社會福利政策的發展，可分為 4 個階段：

一、**第一階段**：民國（以下同）34 年至 48 年，以四大社會政策，致力土地改革為首要任務。

二、**第二階段**：49 年至 69 年，以基層建設與經濟發展為主要重點。

三、**第三階段**：69 年至 78 年，初步完成福利法規並建立保險制度。

四、**第四階段**：79 年迄今，足稱是我國社會福利制度蓬勃發展並穩定建構階段。

最具體的政策為 54 年公布「民生主義現階段社會政策」，項目包括社會保險、國

民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育及社區發展等 7 大項；歷經 30 年，行政院於民國 83 年通過「社會福利政策綱領」暨「社會福利政策綱領實施方案」，分為就業安全、社會保險、福利服務、國民住宅及醫療保健等 5 大項。「社會福利政策綱領」前於 83 年核定實施，因應時代需要，經內政部研擬修正草案，並於 93 年 2 月 13 日經行政院核定修正。其重點內涵包括社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護等 6 大項目。

前述四階段中，最後這 10 年的發展，因應政治民主化，民眾社會福利意識高漲，社會福利備受社會各界重視，堪稱社會福利蓬勃發展期，其展現了以下幾項特色（蕭玉煌，2002：1~4）：

一、**社會福利預算年有成長**：79 年度內政部社政業務預算計四十億餘元，90 年度預算計 500 億元，93 年度 605 億元，成長顯著。

二、**對於經濟弱勢家庭實施福利津貼**：如 79 年實施身心障礙者三項補助（生活補助費、教養費、輔助器具補助費）、82

年開辦中低收入老人生活津貼、84 年開辦中低收入家庭托育津貼、89 年試辦中低收入老人特別照顧津貼、91 年開辦敬老福利生活津貼。

三、社會福利法制因應時勢所需，立法漸趨完備：如 79 年制定少年福利法、82 年修正兒童福利法（92 年修正為兒童及少年福利法）、83 年核定社會福利政策綱領及實施方案、84 年公布兒童及少年性交易防治條例、86 年制定性侵害防治法、社會工作師法、修正殘障福利法為身心障礙者保護法、老人福利法、社會救助法、87 年公布家庭暴力防治法、89 年公布特殊境遇婦女家庭扶助條例、90 年公布志願服務法、91 年公布敬老福利生活津貼暫行條例。

四、成立專責機關或跨部會任務編組：如 86 年成立內政部性侵害防治委員會、行政院婦女權益促進委員會、87 年成立行政院社會福利推動小組（90 年改為行政院社會福利推動委員會）、88 年捐助成立財團法人婦女權益促進發展基金會，成立內政部家庭暴力防治委員會、兒童局等。

貳、社會福利政策之規劃

一、規劃基本課題

社會福利範圍甚廣，事涉中央、地方及社會組織；福利之意境又含括政策、法規、計畫、方案等；是以社會福利的規劃取向應兼顧社會需求性、整體規劃性、資源調配性、福利效益性、公平正義性、財政穩定性、系統連續性等主要原則。

在規劃社會福利制度時，通常會考量

三個課題：

(一)**福利支出規模：**政府能夠負擔多少社會福利經費及總預算比率，牽涉福利需求與財政能量拔河。

(二)**福利優先性：**因資源稀少性，因此政府應該辦理哪些社會福利事業，那些可交由民間來辦理，那些社會福利事業必須優先辦理？而優先性考量可從領取資格方面來看。若依個人享領社會福利服務資格認定，可分全民性與選擇性的社會福利兩大類。全民性社會福利是指在一社會中，所有公民對此社會福利的貢獻是相等的，同時所有人們均可從社會福利中享受相等的利益。只要具備公民權的資格及適當條件，即享領生活津貼資格；只要證明已繳納某一固定數額社會福利基金者，就具有享領全民健保資格。

至於選擇性社會福利，指個人必須透過「資產調查」來證明具有享領社會福利資格後，才有享領的權益，如中低收入老人生活津貼及低收入生活補助。（公務人員保障暨培訓委員會，1999：4）

(三)**財務負擔：**提供資源的財力是應該以民間財力為主或政府歲收支持為主？這牽涉社會福利事業財務宜採租稅方式還是保險繳費方式處理。

二、福利人口概況

首先就各福利類別之人口數做簡要說明。未滿 12 歲者稱兒童，截至 92 年 12 月底，計有三百五十一萬餘人，較 91 年底減少 9 萬餘人。12 歲至未滿 18 歲者稱為少年，計有一百九十一萬九千餘人。65 歲以上的長輩稱為老人，計有 208 萬人。領

有身心障礙手冊者將近 86 萬人。屬貧窮線以下之低收入戶計七萬六千餘戶，十八萬七千餘人。福利依賴人口有的逐漸減少中，有的則快速成長。例如，因出生率低，一般家庭子女平均為 1.34 人，兒童人數逐年減少中。兒童人數減少，相對的，少年人數也減少中。另一方面，因醫療技術進步，平均壽命延長，65 歲以上老年人明顯增加，預估在 100 年，老年人口數達 250 萬人，109 年，老年人口數達 350 萬人，增加的速度不是等速度增加，可說是級數增加。老年人口的增長，相對的，家庭及政府的照顧負擔就越來越重。

又身心障礙者人數，80 年領有身心障礙手冊者計 20 萬人，因認定對象陸續放寬，92 年底將近 86 萬人，12 年間增加 66 萬人，每年又以 6 萬人增加中，100 年推估將有 140 萬人。以目前老年人健康狀況來看，一旦進入老年期，身體機能將隨年齡的增長而逐漸退化或失去功能，而成為身心障礙者，以目前身心障礙者人數中，老年人數即占 3 分之 1 (34%)，因此，老人福利及身心障礙者一直是施政重點。另外，低收入戶 89 年底 14 萬人，92 年底 18 萬人，3 年增加 4 萬人，救助經費勢必增加。

89 年總生育率為 1.7 人，92 年更降為 1.24 人，和 world 各主要國家相比，遠低於美國的 2.0、法國的 1.9、英國的 1.6、新加坡 1.4，加上近來離婚率高，結婚率低及晚婚、晚生育現象漸成趨勢，出生人口數 70 年 41 萬人，80 年 32 萬人，92 年減為 22 萬人，長期生育率快速萎縮，勞動市場人力減少及勞動力老化現象，政府勢必加強

規劃各項鼓勵生育措施，加以外籍配偶快速擴增，文化適應及子女教育問題都必須給予更多關注。

參、規劃社會福利政策過程重要紀事

我國社會福利的實施要項包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等，中央主管機關除內政部外，主要有行政院勞工委員會、行政院衛生署、行政院退除役官兵輔導委員會等。而內政部負責社會福利主要單位社會司，該司於 88 年 7 月 1 日以前原設有社會福利、身心障礙福利、社會救助、社會保險、人民團體、農民團體、合作事業 7 科執行社會福利業務。

88 年 7 月 1 日起，配合臺灣省政府組織調整計畫，臺灣省政府社會處業務與內政部社會司合併，社會司改設為 14 科，調整重點如下：內政部社會司北部維持 7 科，分別辦理社會福利綜合規劃、婦女福利、身心障礙者福利、老人福利、社會救助、社會保險及社會團體輔導等業務。中部辦公室（社政）設置 5 科，分別辦理職業團體輔導、社會發展、社區及少年福利、身心障礙福利機構輔導及老人福利機構輔導等業務。臺中黎明設 2 科，辦理合作事業輔導及合作行政管理等業務。原省屬 6 個福利機構改隸為內政部二級機關，人力從 43 人，增至 160 人，業務量增加 1 倍以上。

88 年 9 月 21 日凌晨 1 時 47 分，南投縣日月潭西方 12 點 5 公里處發生芮氏規模 7.3 級地震，造成臺灣地區 2,455 人死亡，

755 人重傷，房屋全倒 50,664 戶，半倒 53,317 戶，災情慘重，歷年所罕見。

921 地震後，總統於 88 年 9 月 25 日發布緊急命令，89 年 2 月 3 日公布九二一震災重建暫行條例，社會各界捐款新臺幣 283 億元，政府編列 5 年 3 千億元特別預算，辦理災害救助、災民安置及災後重建等工作，這期間內政部社會司北、中部同仁無不戮力以赴，投入救災行列，精神可佩。

就在配合臺灣省政府組織調整，臺灣省政府社會處與社會司合併，組織及業務大幅增加，又逢九二一災後，社會救助、災民安置及災後重建急切辦理之際，筆者適逢於 88 年 11 月 20 日接掌社會司，於擔任司長 3 年 4 個月任內，茲就規劃全國社會福利會議、社會行政組織調整、國民年金制度、因應社會福利預算設算制度變革及福利人口結構改變，社會保險、社會津貼、社會救助功能區分整合等面向，重要規劃過程報告分析就教社會賢達，期能有助於今後社會福利政策規劃執行連續性，永續性發展。

一、規劃全國社會福利會議

為因應 21 世紀社會及經濟情勢變化，檢視社會福利執行現況，凝聚各界共識，共同提出兼顧經濟發展和社會公平之新世紀社會福利願景，91 年 5 月 17、18 日召開「全國社會福利會議」，以「新世紀社會福利願景」為主軸，規劃六大主題，同時涵蓋了總體制度與特殊人口族群的議題，形成 117 項共同意見，2 項多數意見的共識結論。

全國社會福利會議所凝聚的結論，正代表了政府部門、民間專家學者及社會福利團體對我國社會福利制度的共同願景，共有 191 項具體工作，均由相關單位融入施政計畫且逐步推動落實，並由內政部定期追蹤檢討，提報行政院社會福利推動委員會備查。截至 92 年底，重要成果已送立法院審議之法律，包括國民年金法草案、社會福利基本法草案、行政院組織法修正草案等，已完成之政策方案包括社會福利政策綱領修正案、照顧服務福利及產業發展方案、外籍與大陸配偶照顧輔導措施並研議現階段移民政策綱領、家庭政策等。

二、研議社會福利專責機關

先進國家中央社會福利機關業務大多專責化，以利業務之推展。如以西元 1999 年瑞士洛桑國際管理學院國家競爭力前 18 名國家，有關社會福利或醫療保健業務大多單獨設部。我國與先進國家相較，中央社會福利機關除就業安全或國民就業、醫療保健部分已有專責機關（行政院勞工委員會及行政院衛生署）推動外，社會安全或社會保險、福利服務方面則尚未整合，包括社會保險依據職業別分立，年金制度尚未實施，福利服務業務推動，尚須規劃專責部級機關辦理。

內政部社會司業務龐大，亟須充實相關人力，以因應民眾需求。該司負責全國社會福利業務之大半，包括農民保險、國民年金、老人福利、身心障礙者福利、婦女福利、社區發展、社會工作、合作事業、社團輔導、社會役及綜合性社會福利政策，並負責行政院社會福利推動小組及行

政院婦女權益促進委員會幕僚工作，均屬與民眾權益息息相關。業務繁重，組織及人力亟需提昇與充實。

76年8月1日，行政院成立行政院組織法研究修正專案小組，77年9月15日行政院通過「行政院組織法修正草案」，其中決議增設「衛生福利部」，同年10月19日，立法院法制委員會開始審查「行政院組織法修正草案」，78年10月14日立法院一讀通過「衛生福利部」改為「衛生部」及「社會福利部」，79年1月17日立法院二讀通過「衛生部」及「社會福利部」改為「社會福利暨衛生部」，惟尚未完成立法程序，同年6月11日，行政院撤回「行政院組織法修正草案」。

87年7月21、22日，全國社會福利會議建立共識，行政院院長亦於閉幕典禮中宣示，認為當前我國社會福利工作之執行分散在各相關單位，事權不能統一，資源也不易整合，中央的社福主管機關有待提昇位階，地方基層社福單位則有待加強人力，其重點：

(一)中央的社會福利主管機關將提昇至部級，正式的名稱及組織將在即將定案之行政院組織法修正案中決定，同時增強地方社會福利工作人力也將在「政府再造」案中予以落實。

(二)在部級社會福利機關正式成立前，行政院將成立社會福利推動小組，其成員除政府相關主管單位外，應包括專家、學者及民間社會福利團體代表，結合政府及民間力量，以社區化及全民化之精神來共同推動社會福利工作。

(三)將來中央的社會福利主管機關，規

劃採取三種型態之一：

- 1.社會福利與醫療衛生整合。
- 2.社會福利與勞動部整合。
- 3.內政部社會司提高層級為社會福利

總署或社會福利部。

惟行政院組織法修正案須俟中央政府機關組織基準法草案及中央政府機關總員額法草案完成立法程序後，方能定案。行政院為辦理各部會地區辦公室改隸機關組織調整作業，由行政院研考會自88年1月起與相關部會協調各項組織調整作業，89年3月25日獲致各項組織調整研議結果，有關社政組織部分，規劃將內政部中部辦公室（社政類）、社會司、兒童局、性侵害防治委員會及家庭暴力防治委員會整併調整為「內政部社會福利署」。(蕭玉煌，2002：14～15)

有關社福機關整合，91年3月30日總統府召開第3次政府改造委員會議，初步確定行政院組織調整架構，其中內政部社會福利業務與行政院衛生署合併為「衛生及社會安全部」，行政院組織法修正案並於91年4月24日送請立法院審議中。

衛生及社會福利合併為「衛生及社會安全部」著眼於因應我國人口結構變遷，自82年起，65歲以上老人人口比率超出7%，預計101年老人人口比率將達10%；另依據內政部各項福利經費成長，以身心障礙福利及老人福利之經費成長最多，而渠等人口係以醫療衛生及健康維護為重點，故整合醫療衛生與社會福利之行政體系，將有助於資源配置與運用，並提昇各項服務品質。且依據憲法第13章第4節「社會安全」專節，我國社會安全制度包括充

分就業、勞工及農民之保護、勞資協調工作、社會保險及社會救助、婦女兒童福利政策、衛生保健事業，因此整併成立「衛生及社會安全部」將可符合我國衛生福利之範圍及需求，並解決目前中央社會福利工作分屬內政部（社會司）、行政院衛生署、行政院農業委員會不同機關職掌，致政策、措施及執行標準難求一致，業務交集及需協調事項頗多等問題。（林嘉誠，2003：41）

至於勞動部分，另將行政院勞工委員會改制為「勞動及人力資源部」，不再考慮社會福利與勞動部分整合。著眼於隨著經濟全球化、外籍勞工的開放及網際網路的運用，勞動力和資金一樣已突破傳統的國別疆域限制，使得原本閉鎖式的勞動市場，產生開放性的勞動競爭。而由於生產自動化趨勢持續、企業合併風潮日盛及加入 WTO 的衝擊，國內失業出現結構性的變化，明顯衝擊著中高齡、低教育程度及弱勢族群的就業。為落實我國勞工政策，加強保護越來越多的受雇者及勞工，並強化勞雇合作關係，促進經濟與社會發展，降低失業率，宜改制為「勞動及人力資源部」。（林嘉誠，2003：42）

說明：

為配合行政院組織改造推動事項，行政院衛生署 91 年 8 月 28 日與內政部共同召開研商「衛生及社會安全部」工作小組會議，針對衛生及社會安全部主要職掌、內政部社政業務及衛生署業務應如何整併、未來內政部與衛生署間如何分工，初步確定組織結構：

（一）內部一級單位：設健康資源司、社

會服務司、長期照護司、社會保險司、綜合企劃司、國際合作處、資訊處、秘書處、會計處、人事處、政風處、法規委員會、訴願審議委員會、家庭暴力及性侵害防治委員會，計 14 個內部單位。

（二）所屬一級機關：設中央健康保險局、疾病管制局、藥物食品管理局、保健及婦幼局、醫療及福利機構管理局、國民年金局、中醫藥委員會、全民健康保險監理委員會、全民健康保險爭議審議委員會、國民年金保險監理委員會，計 10 個 1 級行政機關。

另擬將內政部民政司之宗教業務、社會司與內政業務相關之社會（職業）團體及合作事業，併同行政院青輔會之非營利組織業務加以整合，於未來之「內政及國土安全部」成立之「宗教及社會事業司」。

三、社會福利服務補助制度充裕地方自主財源

中央政府總預算中社會福利支出內容涵括社會保險支出、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五項，近三年來中央社會福利支出，分占中央總歲出預算的 17.5%、18.5%、及 17.7%（預算案）。以 93 年度（預算案）而言，中央社會福利支出有 2,856 億餘元，占中央總歲出預算 16,112 億元的 17.7%。自 84 年起因開辦全民健康保險及老年農民福利津貼、中低收入戶老人生活津貼、敬老福利生活津貼等社會福利支出大幅擴張，其中社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健支出分占社會福利支出比例 54.2%、2.6%、36.8%、0.8%、5.6%。

內政部自 78 年至 91 年度推展社會福利補助地方及民間團體機構經費計 811 億餘元，對於縮短城鄉差距推動創新性、前瞻性、倡導性之社會福利項目助益良多。

90 年度中央對地方補助制度改進，行政院對中央各機關原編列地方政府各項補助計畫型補助款予以重新檢討，將屬於對地方一般經常性支出、基層建設、小型工程、基本社會福利及教育設施等，改由行政院直撥補助臺灣省各縣市以落實中央與地方均權制度，發揮地方特色。93 年度分配補助各縣市依法應負擔之全民健康保險與農民健康保險費、中低收入老人生活津貼及辦理身心障礙、低收入戶、兒童、少年、婦女、老人等福利措施經費 195 億餘元（含社會保險補助 17 億餘元、社會救助補助五十三億餘元及福利服務補助一百二十六億餘元，另地方自籌 603 億元）。上述設算制度改變對增進地方自主性有所幫助，惟地方政府過度重視一般性經常支出，致社會福利硬體建設有停滯現象，尚待改進。

公益彩券自 88 年 12 月發行截至 93 年 6 月盈餘 728 億元，其中盈餘 50% 供地方政府辦理、社會福利及慈善等公益活動。

四、於國民年金實施前，開辦發放敬老福利生活津貼

陳總統於 2000 年競選政見，提出 333 安家福利方案，主張 65 歲以上老人每月發放 3000 元敬老福利生活津貼。

為落實加強照顧老人生活之政策方向，協助維持經濟弱勢老人之生活安全，於國民年金尚未實施前，衡量國家財政負

擔並基於福利資源不重複配置與社會公平原則，由內政部辦理發放敬老福利生活津貼，以作為國民年金規劃完成以前之過渡措施，期能於國民年金開辦前，先就處於經濟弱勢之老年國民，擴大政府照顧範圍，並逐步建立完善之社會安全制度。內政部原已研擬完成「老人福利津貼暫行條例」（草案）並於 89 年 6 月 19 日轉請立法院審議。惟經立法院朝野黨團協商，建議行政院以開辦國民年金取代老人福利津貼，在尊重立法院朝野黨團協商結論於 89 年 8 月 11 日函請立法院同意撤回「老人福利津貼暫行條例」（草案），惟對國民年金制度規劃內容朝野尚無共識。因此「敬老福利生活津貼暫行條例」又再度轉請立法院審議，並於 91 年 5 月 10 日經立法院審議通過，同年 5 月 22 日奉總統令公布實施，6 月 1 日起開始受理申請。91 年度領取敬老福利生活津貼人數總計達四十三萬餘人，每人每月發放 3,000 元，核發金額合計一百五十億餘元，對照顧弱勢老人經濟生活及增進老人福祉，有所助益。

五、規劃國民年金制度

國民年金的意義：年金係指一種定期性持續給付的金額，可按年、按季、按月或按週給付，只要是定期、持續給付的金額，都可稱為年金。國民年金是為保障全體國民於老年、發生身心障礙或死亡時，其本人及遺屬的基本經濟安全的一種制度，其保障範圍通常包括老年年金、障礙年金與遺屬年金。

國外制度：目前全世界實施國民年金制度之國家，依其財源籌措方式，大致可

分下列三種方式：

(一)採稅收制(隨收隨付制、確定給付制)：如加拿大、丹麥等。

(二)採社會保險制(隨收隨付制或部分提存制)：如美、英、法、德、日等。

(三)採公積金制(完全提存制)：如新加坡、墨西哥等。

近年世界各國年金制度發展趨勢：

(一)以基礎年金、職業年金及自願性保險與私人儲蓄構成多層次保障。

(二)年金財務處理因應人口老化，逐漸由隨收隨付制改為部分提存準備制。

綜觀世界各國於確保老年國民經濟生活之作法，大抵多以基礎年金、職業年金及自願性保險與私人儲蓄構成多元化保障，而我國目前已具有此多元化架構之老年經濟保障體系雛型，諸如政府已對中低收入之老人、身心障礙者、老年農民及榮民等予以基礎性之現金扶助(或稱現行社會福利津貼)，而現行公、軍、勞、農職域性社會保險，亦提供有老年給付(或津貼)。

政府為積極辦理國民年金制度之規劃工作，採行模式應考慮事項：儲保制應考慮加強未來老年的基本保障，稅收制應考慮保障水準與政府負擔問題，社保制應考慮世代負擔的公平性及潛藏償付責任。

89年經各界討論曾提出「國民年金儲蓄保險」(儲金制)及「全民提撥平衡基金」(福利年金、稅收制)二種制度之議。91年5月17、18日全國社會福利會議，「建構完善之社會經濟安全體系」結論略為：「國民年金制度之採行以社會保險模式為宜，應充分考量政府保障國民基本生活之

職責、世代公平性、風險分擔、整體社會財政承擔能力、基本生活保障水準、人口老化之衝擊等因素，以制度之永續發展為原則」。爰在政府原有國民年金制度規劃之基礎上，將該結論精神納入，並於91年5月20日將「國民年金法」草案陳報行政院，經行政院於同年6月14日送請立法院審議。

國民年金內容分為二項：

(一)國民年金保險：為年滿25歲，未滿65歲未參加公教、軍、勞、農保國民，辦理國民年金保險，並以年金給付方式保障被保險人老年之基本經濟生活。其以老年、極重度或重度身心障礙及死亡為保險事故，分別提供老年年金、身心障礙年金、喪葬給付及遺屬給付等四種給付。

(二)老人福利津貼：為照顧及增進本保險開辦時已年滿65歲以上或於開辦後5年內年滿65歲國民生活福祉，將以過渡方式發放老人福利津貼。惟老人福利津貼之實施，純為保障開辦時已較年長且經濟能力較弱勢之老年人口基本經濟生活，故定有排富條款。

至於現行各項社會保險雖有加以檢討整合之必要，惟因各項社會保險給付不一致，短期整合不易，再者，各項社會保險之被保險人於發生老年、身心障礙或死亡時已有社會保險給付，經濟保障不匱乏，為免因各項社會保險與本法整合耗時，影響未參加各項社會保險者之權益，故本法之實施對象暫不納入本法施行時正參加公、軍、勞等社會保險之國民。

六、整合各項社會福利制度

依 93 年修正通過之「社會福利政策綱領」指出：面對來自人口老化、家庭功能萎縮、政府財政困難，以及社會價值變遷的挑戰；復加上全球化、後工業化帶來之產業結構丕變……，調整國家社會政策圖求因應，實已不得不然。但是，因應之道，絕非唯有緊縮社會福利一途，整合資源、調節供需、提升效率、積極因應等都是良方。並於六大項內涵中指出政府應確定社會保險、社會津貼、社會救助三者之功能區分，避免發生保障重複、過當、片斷、不公等情事。

我國現行由政府推動與老人經濟保障有關之制度，包含津貼、社會救助措施、社會保險老年給付以及退休金制度。各種制度並因對象等之差異，訂定不同之給付方案，老人津貼：敬老福利生活津貼、老年農民福利津貼、原住民敬老福利生活津貼；社會救助：中低收入老人生活補助、榮民就養給與；社會保險：公教保養老給付、勞保老年給付、軍保退伍給付、以及針對無公教、軍、勞保者規劃之國民年金制度；退休金制度：勞工退休金制度及軍公教退撫制度。

截至 93 年 2 月底止，老年人口計 209 萬 6,046 人，而符合領取由政府編列預算之津貼或就養給與者，約 166 萬人，約占老年人口的 8 成，每年所支用經費合計約為 849 億元。

目前老人相關津貼之給付對象、給付標準、給付條件、主管機關均不相同，政出多門，且老人人口從 93 年 209 萬人，109

年後將達 350 萬人，財務負擔加重，各項津貼宜重行檢討調整必要。

80 年領有身心障礙手冊 20 萬人，到 92 年已近 86 萬人，加以領有身心障礙手冊人口中，有 34% 為老人，因此老年人口增加，身心障礙人口隨之增加。

我國身心障礙者經濟保障制度，現行相關措施包括生活、養護、醫療費用、保險費、就業、就學、租金之補助及租稅減免等。換言之，目前我國的身心障礙者經濟保障制度呈現多元且不一致現象。除了已實施低收入身心障礙者生活補助、中低收入戶身心障礙者補助外，尚有遍及教養、醫療、教育、就業、交通等各式各樣二十餘種類補助。同時，另規劃中國民年金制度，尚有重殘以上身心障礙年金給付，重殘以上身心障礙津貼等。在目前整體經濟環境不好，資源不易大幅擴張的狀況下，提高障礙資源使用的效率性和公平性顯得非常重要。（王正，2002：4-1）

現近報載：有仲介集團涉嫌透過人頭以通過殘障鑑定，詐領殘障福利的相關權益。對於這個結合了仲介業者、不肖醫師、槍手人頭以及觸法民眾所形成的共犯結構，應探討其中隱含的某種無法抗拒的誘因。也就是說，從殘障的鑑定到最後殘障手冊的取得，背後所挾帶可觀的身障福利待遇，才是這些非殘障人士趨之若鶩的原因所在。因此對於身心障礙者的福利政策、福利輸送以及效益評估的通盤檢討，才是釜底抽薪的解決對策。而在這種類似全餐式的殘障福利裡，是否考量到身障族群本身不同屬性與不同需求的個別性差異（王順民，2004）。因此身心障礙者保護法

修正宜朝系統功能分類，且障礙鑑定須由鑑定團隊鑑定之，避免僅由單一鑑定醫師作決定。另身心障礙者福利需求服務之供給，則依障礙者特性，個別需求規劃而供給，以充分發揮福利資源之最大效益。

肆、結 論

社會福利發展過程中，政府的角色在於確立政策方向、發揮行政組織效能、掌握需求與問題、整合公私部門資源、建構

服務輸送網絡及健全評估系統，以因應社會變遷中之各項社會需求與問題，求得一致及永續發展。面臨新世紀的挑戰，社會福利的推動允宜利基於原有基礎上，以嶄新的思維從事社會福利改革，兼顧國家整體資源的有效運用、均衡分配，打造更具關懷、更易受惠的福利服務輸送體系，以達現代化國家滿足民眾生活需求、保障人民生存權益的目標。

（本文作者現任內政部參事）

參考文獻

- 王正（2002）整合各項社會福利制度之研究，行政院財政改革委員會、內政部社會司。
- 王順民（2004）全餐式殘障福利該檢討了，聯合報 93.10.15。
- 內政部（2002）建構完善之社會經濟安全體系分組報告及結論，全國社會福利會議特刊。
- 內政部社區發展雜誌社，299—330。
- 內政部（2003、2004）社政年報，內政部社會司。
- 內政部社會司（2004）生育、養育及移入人口對人口結構之影響。
- 公務人員保障暨培訓委員會（1999）社會福利與行政。
- 行政院經濟建設委員會（2004）建構公平合理之社會安全網。
- 林萬億（2003）我國社會行政組織調整方向之研究，政府改造，109—141，行政院研究發展考核委員會。
- 林嘉誠（2003）行政院之組織改造，政府改造，行政院研究發展考核委員會。
- 教育部教研會（2004）人口結構變遷對教育資源發展之影響。
- 蕭玉煌（2002）我國社會福利政策之規劃與實施，社會福利策劃與管理，揚智文化公司。
- 蕭玉煌（2002）如何健全社會福利之組織體系，社區發展季刊，98期，14—15。