



中央改採社福經費設算制度對各縣市社會福利之影響

——以身心障礙領域為例

王榮璋
林惠芬
吳淑芬
謝東儒
高珮瑾

壹、前言

自九十年代起，中央與地方在預算分配上有一重大改變，即重新調整統籌分配稅款和中央補助款比例，大幅縮減原編列在各部會項下的對縣市政府補助款，改由主計處依過去補助款使用的項目計算比例來統籌核付地方補助款（即所謂設算經費）。

設算制度雖以落實地方自治為宗旨，但開始執行之後，地方政府卻未能同步調整其社會福利施政思維，紛紛以預算不足為由不開辦法定福利服務項目。各縣市間未見良性競爭，甚至選出現福利齊步退的現象，係導源於縣市政府長期以來依賴中央給予指定項目補助的結果，養成只談權利不論責任的心態。

另一方面，中央主計單位也因為對社會福利的內涵不夠熟悉，無法確切掌握需求數目，以致在九十年度的設算公式中遺漏了婦女及青少年人口，與其相關的福利事項完全沒有編列預算補助。

在這一問題上明顯的可以看出主計處與各縣市的溝通不足，造成各縣市政府對於此項改變或是準備不夠，或是心態可議，以致出現以下的情況：

一、各縣市政府以財源困難為藉口，出現縮減社福經費或提高請領資格條件限制的情況，造成大部分的縣市不但既有的福利服務縮水，也未見配合需求供給新福利服務項目的現象。

二、目前各縣市政府多以財政困難為由，挪用中央補助款而長期積欠弱勢者各項補助費用，甚至停止發放符合申請資格者的各項補助，或對委託服務方案生變。

三、針對這次福利預算分配方式的改變，中央政府表示已依各縣市弱勢族群的人口數目，將足夠的經費設算給地方政府，但地方

政府卻是相反的代表。

八十九年十一月開始，包括中華民國殘障聯盟、中華民國智障者家長總會等民間社團團體，陸續透過出席公聽會、舉辦記者會等方式，提出設算制度對社會福利可能造成的負面影響，與新制本身缺乏監督措施的設計缺陷，使得後來促成九十年內政部對台灣省二十一縣市進行社會福利施政績效的實地考察。

以下我們將根據該次訪視所獲得的資料，分別從預算編列、福利服務提供的角度，分析九十年台灣省各縣市政府辦理身心障礙福利的情形，深入揭露以往諱莫如深的地方政府預算，是如何被錯誤運用，造成資源的浪費。必須強調的是，本文分析中所引用的各項數據，係由各縣市政府自行填寫於給內政部的考核報告之中，而非民間團體自行調查所得。

貳、從三項補助看身心障礙預算的編列

在整體身心障礙預算中，三項補助費（含生活補助、托育養護補助、輔助器具補助）是最大宗的固定支出。往年中央政府係依據各縣市的財力及資源狀況，將其劃分為三級，分別提供五〇%、六十五%及七十八%的預算支持，其餘比例則由地方自籌。但在八十九年通過地方制度法，重新定位中央與地方的財務區劃之後，預算

制度便面臨重大變革：過去必須向中央逐項申請的社會福利經費，從九十年起改採公式計算後一筆發放的方式，方便縣市政府統籌運用。

依照主計處公布的〈各縣市九十年基本社會福利經費設算基準表〉，身心障礙三項補助所佔權數為四十五%，其中生活補助佔八〇%，托育養護補助、輔助器具補助各佔一〇%。上述權數估量的依據是各縣市自行提出的需求人次。除此之外，中央也預留了一〇%的需求成長空間，若依公式計算之結果較往年增加不到一〇%，則一律予以補足。

平心而論，新制中有關中央權限下放，促使地方政府依法負起權責的美意甚佳。但另一方面，我們卻從地方團體回報的意見得知，大部分的縣市非但未發展出符合地方需求的服务項目，甚至還出現福利倒退的情況。以身心障礙三項補助費為例，許多曾領取補助的身心障礙者與家庭，因為九十年度地方政府將申請門檻大幅提高，剝時陷於需求未變但已不能合法取得補助的困境。這種以資源限制需求的作法，縱然短時間內有利於經費的撙節，長期下來也將因為低估實際的福利需求量而產生更嚴重的社會問題。

一、設算前後各縣市三項補助預算的比較

表一：設算前後三項補助經費比較

縣 市	88 下半年及 89 年度 折算成一年之經費 (設 算 前)	九 十 年 度 編 列 經 費 (設 算 後)	設 算 前 後 經 費 增 加 比 例
台北縣	892,544,000	1,046,710,800	17.27%
宜蘭縣	242,722,000	235,735,000	-3%
桃園縣	522,180,000	590,000,000	12.98%
新竹縣	122,894,000	137,261,600	-13.17%
苗栗縣	330,848,000	443,595,000	34.08%
台中縣	681,440,000	633,300,000	-7.06%
彰化縣	509,763,000	653,920,000	28.28%
南投縣	270,419,000	416,200,000	53.91%
雲林縣	504,737,000	500,000,000	-0.94%
嘉義縣	461,788,000	502,339,000	8.78%
台南縣	591,573,000	575,004,412	-6.62%
高雄縣	531,895,000	404,000,000	-24.05%
屏東縣	528,769,000	481,096,399	-9.02%
台東縣	162,122,000	163,500,000	8.50%
花蓮縣	306,706,000	334,200,000	8.96%
澎湖縣	88,910,000	104,043,915	17.02%
基隆市	158,679,000	197,970,000	24.76%
新竹市	90,350,000	113,920,000	26.08%
台中市	209,925,000	200,350,000	-4.56%
嘉義市	96,077,000	91,200,000	-5.08%
台南市	218,654,000	241,426,000	10.41%

比較各縣市在設算制度實施前後三項補助預算之金額，我們發

現宜蘭縣、台中縣、雲林縣、台南縣、屏東縣、台中市及嘉義市等七個縣市，九十年度的經費數字都比設算前下降，而高雄縣、新竹縣更出現二四·〇五%與一三·一七%比例的遽減。

另一方面，雖然將近二分之一的縣市預算有令人樂觀的成長情況，但南投縣漲幅高達五三·九一%，苗栗縣成長三四·〇八%，彰化縣、新竹市及基隆市增加二十五%左右，以實際執行層面來考

量，也並非合理的現象。

預算成長比例應與該縣市身心障礙人口的增減情況有一定的連動性，遽增或遽減都不是合理的情形。以南投縣為例，從八十八年底到八十九年底，當地身心障礙人口的成長率為九·三七%；在臺灣省各縣市中尚屬普通，但其三項補助預算卻一枝獨秀地增加了五三·九一%，據判斷此種現象與九二一地震之後社會資源大量挹注至南投有關，並不同於當地縣市政府的施政績效優良。

表二：設算前後自籌比例比較

縣市	89 年度(設算前)縣市自籌比例	90 年度(設算後)縣市自籌比例	設算後成長幅度
台北縣	50%	56.23%	6.23%
宜蘭縣	22%	35.48%	13.48%
桃園縣	50%	45.31%	-4.69%
新竹縣	35%	22.63%	-12.37%
苗栗縣	35%	57.19%	22.19%
台中縣	35%	48.27%	13.27%
彰化縣	35%	57.54%	22.54%
南投縣	22%	50.59%	28.59%
雲林縣	22%	44.56%	22.56%
嘉義縣	22%	52.97%	30.97%
台南縣	35%	46.24%	11.24%
高雄縣	35%	15.24%	-19.76%
屏東縣	22%	18.44%	-3.56%
台東縣	22%	3.67%	-18.33%
花蓮縣	22%	38.60%	16.60%
澎湖縣	22%	-11.59%	-33.59%
基隆市	50%	50.90%	0.90%
新竹市	50%	40.35%	-9.65%
台中市	50%	35.76%	-14.24%
嘉義市	50%	8.72%	-41.28%
台南市	50%	41.29%	-8.71%

二、設算前後地方政府自籌經費之比例

設算制度實施之前，身心障礙三項補助的經費便是中央政府依據各縣市的財力及資源狀況，提供五〇%、六十五%及七十八%等三個層級的預算支持，其餘比例則由地方編列自籌款配合，並非全部由中央買單。但在強調讓地方政府依法負起責任的新制實施之後，有些縣市的自籌比例反而比從前更少。包含桃園縣、新竹縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、澎湖縣、新竹市、台中市、嘉義市及台南市等十

個縣市，其九十年編列的自籌經費都比以往接受中央補助時要低得多。其中最離譜的嘉義市自籌比從五〇%掉到八·七二%，相差達四一·二八%；澎湖縣則是設算的部分竟然比總額高出新台幣約一千二百萬元，顯然有將設算經費挪做他用的嫌疑。

從對各縣市政府自籌經費比例的分析上，我們看到長期以來地方政府過度依賴中央的現象。台灣省有近二分之一的縣市政府，對於設算新制實施之後自己所應負起的責任沒有確實的認知，直接反映在自籌比例的下降。

表三：設算前後每人平均分配金額

縣 市	89 年度(設算前) 平均每人分配金額	90 年度(設算後) 平均每人分配金額	增加金額	增加比例
台北縣	11,565.35	11,839.01	273.67	2.37%
宜蘭縣	12,530.17	11,686.25	-843.93	-6.74%
桃園縣	13,991.59	13,794.07	-197.52	-1.41%
新竹縣	10,827.67	10,656.96	-170.71	-1.58%
苗栗縣	16,446.19	22,732.14	6,285.95	38.22%
台中縣	16,278.25	14,435.83	-1,842.41	-11.32%
彰化縣	12,633.84	15,763.95	3,130.10	24.78%
南投縣	13,385.09	18,835.14	5,450.04	40.72%
雲林縣	15,370.52	13,110.63	-2,259.89	-14.70%
嘉義縣	19,932.15	18,957.62	-974.53	-4.89%
台南縣	16,182.21	15,011.21	-1,171.00	-7.24%
高雄縣	13,864.79	9,767.66	-4,097.14	-29.42%
屏東縣	16,615.94	15,130.24	-1,485.69	-8.94%
台東縣	11,740.31	11,558.85	-181.46	-1.55%
花蓮縣	14,978.80	17,179.87	2,201.06	14.69%
澎湖縣	23,766.37	25,557.34	1,790.96	7.54%
基隆市	15,375.87	17,793.46	2,417.58	15.72%
新竹市	11,068.23	11,097.91	29.67	0.27%
台中市	10,558.01	8,688.58	-1,869.43	-17.71%
嘉義市	11,430.93	11,065.28	-365.66	-3.20%
台南市	11,400.10	11,220.77	-179.34	-1.57%

而嘉義縣等五個自籌比例增加二〇%以上的縣市，是否就意味著當地身心障礙者的福利較佳，此點恐怕是令人存疑的。因為充足的預算還需要有一個合理的申請門檻，才能使補助費用的發放達到最大的效益，這部分我們將另立段落詳加分析。

三、設算前後每人平均分配金額

從每人平均金額的角度來分析，台灣省有超過三分之一以上的縣市，在設算制度實施之後，平均每位身心障礙者可以分配到的三

表四：設算前後人口成長與預算成長之比較

縣市	身心障礙人口成長率	設算前後經費增加比例	經費增加比例與身障人口成長率之差距
台北縣	14.56%	17.27%	高 2.71%
宜蘭縣	4.14%	-3%	低 7.14%
桃園縣	14.61%	12.98%	低 1.63%
新竹縣	13.48%	-13.17%	低 26.65%
苗栗縣	-3.00%	34.08%	高 37.08%
台中縣	4.80%	-7.06%	低 11.86%
彰化縣	2.81%	28.28%	高 25.47%
南投縣	9.37%	53.91%	高 44.54%
雲林縣	16.14%	-0.94%	低 17.08%
嘉義縣	14.37%	8.78%	低 5.59%
台南縣	4.78%	-6.62%	低 11.40%
高雄縣	7.81%	-24.05%	低 31.86%
屏東縣	-0.08%	-9.02%	低 8.94%
台東縣	2.43%	8.50%	高 6.07%
花蓮縣	-5.00%	8.96%	高 13.96%
澎湖縣	8.82%	17.02%	高 8.2%
基隆市	7.81%	24.76%	高 16.95%
新竹市	25.75%	26.08%	高 0.33%
台中市	15.97%	-4.56%	低 20.53%
嘉義市	-1.94%	-5.08%	低 3.14%
台南市	12.18%	10.41%	低 1.77%

項補助金額不增反減，這些縣市包括：宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、台中縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、台中市、嘉義市、台南市等。其中以高雄縣最為嚴重，雲林縣次之，台中市、台中縣、屏東縣又次之。

四、身心障礙人口成長率與預算成長幅度的比較

就人口成長與經費增加的比例來看，可以發現宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、台中縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台中市、嘉義市和台南市等十二個縣市，在三項補助方面估算的經費增加比例低於該縣市的身心障礙人口成長率。

而在下列的幾個縣市中，更出現極大差距的不合理現象。有一些縣市編列的預算遠不及人口成長的速度，如：新竹縣的身心障礙人口成長率是一三·四八%，經費卻減少一三·一七%；高雄縣身

心障礙人口增加七·八一%，三項補助經費卻遞減二四·〇五%；台中市身心障礙人口成長一五·九七%，但三項補助經費比八十九年度短少了四·五六%。

還有一些縣市編列了遠超過實際需求的經費，例如：苗栗縣身心障礙人口少了三%，三項補助卻增加三四·〇八%；彰化縣身心障礙人口成長二·八一%，三項補助經費增加二八·二八%；南投縣身心障礙人口成長率不過九·三七%，卻編列了比八十九年度高出五三·九一%的三項補助預算。

值得關注的是，部分縣市預算增加比例與人口成長率之間差距過大的情形，是否與其補助資格的限制門檻形成連動？根據中華民國智障者家長總會統計，在各縣市家長團體所反應的意見之中，彰化縣與高雄縣是今年被認為福利縮減最嚴重的區域。高雄縣是因爲人口增加但預算減少而造成福利退步，可是彰化縣預算增加率高過成長率十倍之多，何以在執行時也會出現福利申辦門檻提高，使有需要的身心障礙者家庭失去被補助資格的情形？此點頗令人不解。

五、設算前後生活補助、托育養護補助門檻變動之情形

設算制度實施之後，地方政府紛紛將生活補助、托育養護補助的門檻調高，使符合申請資格者急速減少，以此來處理本身預算編

列不當的窘境。

這種作法對有經濟困難的身心障礙者家庭來說，無異是雪上加霜：原本在政府提供托育養護補助的情況下，尚能將身心障礙者送至機構日托，使照顧人力得以投入就業市場換取薪資。但九十年年度門檻急遽調高，許多家庭一下子失去了補助收入，在未有其他配套措施的情況下，再負擔不起日托等服務的費用，只好將身心障礙者帶離機構，回復到沒有接受任何服務的狀態。

至於各縣市對補助資格的調整有何差異，詳細情形可參見下列〈表五〉、〈表六〉。平均而言，門檻調高的情況以中部地區最爲嚴重，尤其彰化縣在托育養護補助方面的門檻已躍爲全國最高。

同樣在中部地區，台中市是門檻調高風潮中唯一未跟進的縣市。政府，其生活補助與托育養護補助都維持八十九年度的條件限制。然而這種合理的處理模式，反而爲台中市政府帶來前所未有的棘手情況：居住在鄰近縣市的身心障礙者，紛紛將戶籍遷至台中市以便繼續領取補助。在九十年一至五月間，台中市的身心障礙人口迅速增加兩千兩百餘人，幾乎佔全市身障人口總數的百分之十，使台中市政府先前對需求的推估不符所用，預料其於九十一年度很可能會爲了解決突然暴增的三項補助支出，也跟著其他縣市調高申請門檻，那就非身心障礙者之福了。

表五：各縣市身心障礙者生活補助審核作業規定本金及不動產分析

縣市別	全家人口土地房屋		全家人口存款、有價證券金額基準	
	設算前	設算後	設算前	設算後
台北縣	650 萬	650 萬	1 人 150 萬元，每增 1 人加 25 萬元。	1 人 150 萬元，每增 1 人加 25 萬元。
宜蘭縣	不計	650 萬	全戶不超過 335 萬元。	1 人 1,966,574 元，每增 1 人加 248,280 元。
桃園縣	不計	650 萬	不計	1 人 100 萬元，每增 1 人加 20 萬元。
新竹縣	不計	650 萬	1 人 1,490,291 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人 1,996,574 元，每增 1 人加 248,280 元。 * 比照中低收入老人生活津貼發給辦法。
苗栗縣	不計	不計	不計	1 人 1,937,795 元，每增 1 人加 248,280 元。
台中縣	不計	650 萬	不計	1 人 1,996,574 元，每增 1 人加 248,280 元。
彰化縣	650 萬	400 萬	1 人 1,488,588 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人：150 萬元，每增 1 人加 24 萬元。
南投縣	650 萬	650 萬	1 人 1,490,291 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人 1,805,672 元，每增 1 人加 248,280 元。
雲林縣	不計	650 萬	1 人 1,621,420 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人 1,909,846 元，每增 1 人加 248,280 元。
嘉義縣	不計	650 萬	不計	存款部分有一定數額表，比照中低收入老人生活津貼。
台南縣	不計	650 萬	不計	不計
高雄縣	不動產以收益計，如無收益則不計。	650 萬	1 人 160 萬元，每增 1 人增加 20 萬元。	150 萬元(4 人內)，每增 1 人加 20 萬元。
屏東縣	不計	650 萬	1 人 120 萬元，每增 1 人加 20 萬元。	150 萬元(4 人內)，每增 1 人加 20 萬元。
台東縣	650 萬	不計	比照中低收入老人生活津貼發給辦法。	不計
花蓮縣	不計	不計	存款本金不計，利息不得超過當年度最低生活標準金額。	存款部分有一定數額表，比照中低收入老人生活津貼。
澎湖縣	不計	不計	存款本金不計，利息不得超過當年度最低生活標準金額。	存款本金不計，利息不得超過當年度最低生活標準金額。
基隆市	不動產以收益計，如無收益則不計。	不動產以收益計，如無收益則不計。	不計	不計
新竹市	650 萬	650 萬	1 人 150 萬元，每增 1 人加 25 萬元。	1 人 150 萬元，每增 1 人加 25 萬元。
台中市	不動產以收益計，如無收益則不計。	不動產以收益計，如無收益則不計。	500 萬元	500 萬元
嘉義市	650 萬	650 萬	1 人 1,490,291 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人 1,490,291 元，每增 1 人加 227,940 元。
台南市	650 萬	650 萬	1 人 1,805,465 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人 1,986,240 元，每增 1 人加 248,280 元。

表六：各縣市身心障礙者托育養護補助審核作業規定本金及不動產分析

縣市別	全家人口土地房屋		全家人口存款、有價證券金額標準		備註
	設算前	設算後	設算前	設算後	
台北縣	不計	800 萬	不計	1 人 240 萬，每增 1 人加 40 萬。	戶內平均每人每月收入高於 2.5 倍時方列入審核參考，非補助限制。
宜蘭縣	不計	不計	1 人 1,488,588 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人 1,966,574 元，每增 1 人加 248,280 元。	存款部分比照中低收入老人生活津貼發給辦法。
桃園縣	不計	520 萬	1 人 100 萬，每增 1 人加 20 萬。	1 人 100 萬，每增 1 人加 20 萬。	
新竹縣	不計	650 萬	不計	依中低收入戶老人生活補助作業規定辦理。	
苗栗縣	不計	650 萬	不計	1 人 1,937,795 元，每增 1 人加 248,280 元。	
台中縣	不計	650 萬	不計	1 人存款 1,966,574 元、利息 99,312 元，每增 1 人存款加 248,280 元、利息加 12,538 元。	全家人口存款本金及有價證券按面額計算之合計金額未超過一定金額者，存款本金由存款利息推估。依據取得最新國稅所得資料當年度之台灣銀行公告一年定期存款利率計算。
彰化縣	400 萬以下補 34，400-600 萬補 12，600-800 萬補 14，800 萬以上不補。	300 萬以下補 34，300-450 萬補 12，450-600 萬補 14，600 萬以上不補。	有一定數額對照表，比照生活補助計算各補助比例之一定數額。	有一定數額對照表，比照生活補助計算各補助比例之一定數額。	
南投縣	不計	650 萬	不計	1 人 1,805,672 元，每增 1 人加 248,280 元。	
雲林縣	不計	不計	1 人 1,621,420 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人 1,909,846 元，每增 1 人加 248,280 元。	
嘉義縣	不計	不計	不計	不計	本金不動產皆計算其收益無一定金額之限制。
台南縣	650 萬	650 萬	1 人 1,986,240 元，每增 1 人加 248,280 元。	1 人 1,986,240 元，每增 1 人加 248,280 元。	全家人口土地房屋存款有價證券逾左列標準，但全家總收入平均在當年度每人每月最低生活費標準四倍以下者補助四分之一。
高雄縣	不計	650 萬	存款、有價證券金額併入所得計算，若超過最低生活費四倍則不補助。	存款、有價證券金額併入所得計算，若超過最低生活費四倍則不補助。	基本上依低收入戶審查原則辦理。
屏東縣	不計	650 萬	不計	4 人 150 萬，每增 1 人加 20 萬。	存款部分比照中低收入身心障礙生活津貼辦理。
台東縣	650 萬	不計	1 人 1,909,846 元，每增 1 人加 248,280 元。	僅計算薪資所得及利息是否超過標準。	
花蓮縣	不計	650 萬	不計	比照中低收入老人生活津貼	
澎湖縣	不計	不計	不計	不計	
基隆市	不計	不計	不計	不計	
新竹市	不計	不計	不計	不計	
台中市	不動產以收益計，無收益則不計。	不動產以收益計，無收益則不計。	不計	不計	
嘉義市	不計	不計	不計，存款利息列入所得收入。	不計，存款利息列入所得收入。	
台南市	650 萬	650 萬	1 人 1,805,465 元，每增 1 人加 227,940 元。	1 人 1,986,240 元，每增 1 人加 170,000 元。	

參、法定福利服務項目之執行情況

根據身心障礙者保護法的規定，除了上述的三項補助之外，地方政府還必須提供多項福利服務：身心障礙福利專業人員訓練、辦理個別化專業服務評估、補助身心障礙福利團體充實設備辦理福利服務、制定身心障礙者生涯轉銜計畫（窗口設置、資源結合）、身心障礙者房屋租金及貸款利息補助、設立庇護工場、商店及身心障礙福利機構、辦理身心障礙福利機構評鑑、身心障礙者社區家園或團體家庭（含公共場所無保留優先核准）、辦理身心障礙者生活需求調查、出版統計報告（三年內）、辦理身心障礙者居家服務及社區服務等等。

一、九十年各縣市身心障礙居家服務辦理情形

首先以居家服務之提供狀況來看，雲林縣、台東縣及台中市都以經費拮据為由，在九十年度停辦居家服務。而宜蘭縣、苗栗縣、澎湖縣雖聲稱有辦理，卻未在此科目之下編列任何年度預算，不知服務經費將從何而來？其餘縣市雖未停辦居家服務，但僅限於提供少數幾個項目（如居家護理、居家照顧、家

務助理等），且服務供給率（該項目服務量與全縣身心障礙人口的比例）並不高。

此外，台北縣、桃園縣的身心障礙者居家服務皆與老人居家服務合併，意即服務對象僅限於老人之中的身心障礙者，並非開放給縣內所有的身心障礙者。

二、九十年各縣市身心障礙社區服務辦理情形

在社區服務方面，桃園縣、苗栗縣、彰化縣及嘉義縣在九十年度皆未提供任何社區照顧服務，花蓮縣則未交代其預算編列情形。其餘縣市雖持續開辦身心障礙者社區服務，但僅提供少數項目如日間照顧、臨時及短期照顧、交通服務等。

三、九十年各縣市身心障礙福利其他法定項目辦理情形

以所提供之法定服務項目來看，扣除居家服務及社區服務，最多縣市提供的服務為設立庇護工場、商店及身心障礙福利機構，最少縣市提供的服務為制定身心障礙者生涯轉銜計畫（窗口設置、資源結合）及辦理身心障礙福利機構評鑑。

表七：各縣市九十年度身心障礙居家服務辦理情形

縣 市	居家護理	居家照顧	家務助理	友善訪視	電話問安	送餐到家	居家環境改善	其他相關之居家服務	服務量	服務供給比	九十年編列預算 (縣市自填)
台北縣	×	○	○	○	×	×	×	×	170人 (含老人)	0.2%	3,148,200 (含老人)
宜蘭縣	×	○	○	○	×	×	○	×	100人	0.48%	0
桃園縣	×	○	○	○	×	×	×	×	80人 (老人)	0.18%	720,000 (老人)
新竹縣	×	○	○	×	×	×	×	×	90人	0.7%	預計支出 1,320,000 僅編 800,000
苗栗縣	×	×	×	×	×	×	×	×	1800人	9.22%	0
台中縣	×	○	○	○	×	×	×	×	200人	0.45%	5,000,000
彰化縣	○	○	○	○	○	○	○	×	150人	0.35%	2,000,000
南投縣	○	○	○	○	×	×	×	×	265人	1.2%	8,360,000 (15%作其他勻支)
雲林縣	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0
嘉義縣	○	○	○	○	○	○	○	×	76人	0.29%	2,000,000
台南縣	○	○	○	○	×	×	×	×	50人	0.13%	2,000,000
高雄縣	×	×	×	×	×	×	×	×	800人次	—	630,000 (含居家、社區服務)
屏東縣	×	×	×	×	×	×	×	×	60人	0.17%	900,000
台東縣	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0
花蓮縣	○	○	○	○	○	○	○	×	94人	0.49%	4,736,000
澎湖縣	○	○	○	○	○	○	○	×	800人	19.99%	0
基隆市	○	○	○	○	×	×	×	×	50人	0.45%	1,080,000
新竹市	×	×	○	×	×	×	×	×	—	—	3,000,000 (含於補助團體)
台中市	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0
嘉義市	×	○	×	○	○	×	×	×	66人	0.76%	2,000,000
台南市	×	○	○	×	×	×	○	×	15人	0.07%	750,000

表八：各縣市九十年度身心障礙社區服務辦理情形

縣 市	復健服務	心理諮詢	日間照顧	臨時及短期照顧	餐飲服務	交通服務	休閒服務	親職教育	資訊提供	轉介服務	其他相關社區服務	受益人數	服務供給比例	90年度編列預算(縣市自填)
台北縣	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	300人	0.34%	2,500,000
宜蘭縣	x	x	x	○	x	○	x	x	○	x	x	40人	0.19%	1,161,000
桃園縣	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0
新竹縣	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	90人	0.7%	預計支出 1,320,000
苗栗縣	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0
台中縣	○	x	x	○	x	○	x	x	x	x	x	60人	0.13%	458,000 (人事費一名)
												—	—	800,000
												1200	2.70%	1,500,000
												160	0.36%	2,698,198
彰化縣	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0
南投縣	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	23人	0.1%	500,000
雲林縣	x	x	x	○	x	○	x	x	x	x	x	5000人	?	2,800,000
嘉義縣	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0
台南縣	x	x	○	○	x	x	x	x	x	x	x	—	—	1,209,600
高雄縣	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	800人次	1.9%	630,000
屏東縣	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	260人	0.75%	3,000,000
台東縣	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	200人	1.39%	800,000
花蓮縣	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	—	—	—
澎湖縣	x	x	○	x	x	○	x	x	x	x	x	60人	1.49%	3,500,000
基隆市	x	x	x	x	x	○	x	x	x	x	x	2500人	22%	1,254,828
新竹市	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	700人	6.48%	2,800,000
台中市	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	50人	0.22%	1,000,000
嘉義市	○	○	x	x	x	x	x	x	x	x	x	66人	0.76%	2,000,000
台南市	x	x	x	○	x	x	x	x	x	x	x	32人	0.15%	650,000

表九：各縣市九十年度身心障礙其他法定福利服務項目辦理情形

項目別	專業人員訓練	個別化服務評估	補助團體	生涯轉銜	房租及貸款利息補助	庇護工場等	機構評鑑	社區家園等	生活需求調查(3年內)
項目說明	受益人數 預算金額	受益人數 預算金額	預算金額	有 / 無 預算金額	受益人數 預算金額	現有數目 預算金額	有 / 無 預算金額	現有數目 預算金額	有 / 無
台北縣	630人 144萬元	300人 0元	150萬元	×	×	27所 500萬元 (含社區家園等)	37萬元 (89年保留款)	0所 500萬元 (含庇護工場等)	×
宜蘭縣	40人 11萬元	×	30萬元	×	×	9所 209萬元	×	×	89年已做
桃園縣	×	×	0元	×	×	16所 0元	×	1所 0元	×
新竹縣	×	×	216萬元	×	×	×	×	×	×
苗栗縣	×	×	320萬元	×	20人 200萬元	3所 0元	×	1所 0元	×
台中縣	500人 60萬元	×	120萬元	×	×	8所 0元	×	1所 90萬元	×
彰化縣	×	500人次 70萬元	×	×	×	9所 1100萬元	×	×	進行中 50萬元
南投縣	×	×	×	30萬元 (就業基金)	×	4所 0元	×	×	進行中 77萬元 (就業基金)
雲林縣	50人 40萬元	200人 159萬元	50萬元	×	200萬元	身障福利服務中心 2億元	×	×	×
嘉義縣	×	×	165萬元	×	×	×	×	×	×
台南縣	×	×	×	×	×	×	×	×	×
高雄縣	40人 13萬元	41361人 0元	0元	41361人 200萬元	×	×	×	社福園區 64萬元	×
屏東縣	×	×	400萬元	×	×	×	×	×	×
台東縣	×	×	×	×	×	×	×	×	×
花蓮縣	×	×	35萬元	×	×	1所 0元	×	大型機構 19億元	×
澎湖縣	×	200人 0元	20萬元	×	×	身障福利服務中心 860萬元	×	×	進行中 —
基隆市	×	×	×	×	400人 300萬元	1所 3317萬元	×	×	×
新竹市	50人 20萬元	350人 30萬元	350萬元	×	×	4所 90萬元	有 0元	1所 200萬元	進行中
台中市	×	500人 200萬元	618萬元	×	×	7所 0元	×	×	有
嘉義市	×	×	100萬元	×	×	6所 —	×	1所 —	×
台南市	60人 60萬元	341人次 111萬元	×	×	×	7所 595萬元	×	×	×

以縣市別來說，提供法定服務項目最多的縣市為台北縣（十一項），其次為嘉義市（十項）、台中縣（十項）及新竹市（十項）；提供最少的縣市則為嘉義縣（四項），次少的是雲林縣（五項）、台東縣（五項）及花蓮縣（五項）。

依據民國八十九年內政部之身心障礙者生活狀況調查資料顯示，受訪者認為政府應優先辦理之三項生活福利措施為：生活補助（六八%）、身心障礙者的老年安養（四一·九%）及建立國民年金制度（一八·四%）；值得注意的是，在此次調查中，身心障礙者仍希望政府能協助他們改善經濟生活的現況，因此在每項的政策方面都以補助的重要度最高。值得大家特別注意的是，此次調查中，大多數身心障礙者選擇老年安養為政府優先辦理之生活福利項目，未來如何加強老化歷程之研究與相關配套福利服務措施，是中央與地方政府責無旁貸之事。

如前所述，未來老年安養如果是大多數身心障礙者認為是政府應優先辦理之生活福利項目，地方政府就應思考法定服務項目提供之需求迫切性。例如，居家服務及社區服務是在老年安養的相關福利服務措施中，相當重要的一環；但是，從分析資料顯示，提供此兩大項服務的縣市簡直乏善可陳，特別是從各縣市之服務供給比例（受益人數／全縣身心障礙人口數）來看，居家服務的供給比例大多不到百分之一，供給比例最高的縣市為澎湖縣（一九·九九%），其次為苗栗縣（九·二二%）；雲林縣、台東縣及台中市甚至未提供任何居家服務。再看社區服務的部分，其提供狀況較居家服務更差，

共計有桃園縣、苗栗縣、彰化縣、嘉義縣等四個縣市完全未提供任何社區服務，各縣市之服務提供比例也大多低於百分之一。如此之服務提供狀況，根本是未顧及身心障礙者之生活迫切需求，更遑論建立身心障礙者之老年安養服務配套措施。

身心障礙者保護法已明訂各地方政府必須提供身心障礙者之法定福利服務項目，理論上來說，各縣市地方政府應提供給身心障礙者所有的法定服務項目，但是很遺憾的，根據資料顯示，並沒有任何一個地方政府提供所有的法定服務項目。但是，既然法有明定針對身心障礙者應該提供之法定服務，縣市政府就應按照該縣市現有的身心障礙人口數及預估成長狀況，編列相對預算，自行或是委託相關團體辦理服務，否則，縣市政府如果一直沒有認知到公務部門該負起之責任，將會損及身心障礙者之權益，更會造成身心障礙家庭之問題，間接地也會造成社會問題！

肆、結語

試算大餅是中央在掌握著。行政院主計處在民間團體於九十年十一月二十六日拜會時，表示「社會福利補助經費設置制度是為落實地方自治，回歸地方制度法及財政收支劃分法精神，認為社會福利為一般、經常性支出，均應由縣市政府自行籌應經費編列處理。所以自九十年代起，配合中央對地方政府補助制度之改進，將原由

內政部編列補助各縣市之社會福利經費，改依公式計算直撥補助各縣市政府。這些設算款項的範圍，包括將各縣市政府所應負擔之全民健保、農保保費補助及中低收入戶老人生活津貼等所需經費，納入基本財政支出內核算。這核算額度也會考量各縣市的基本財政收支差短，分別給予補助。另外以各縣市財政能力、身心障礙、低收入、老人、幼兒及婦女等支領人次或人數為指標，設算定額之社會福利補助經費。同時，為保障各縣市所獲之社會福利補助經費均能有所成長，每年度亦按其補助總數乘算一定之成長比率（行政院主計處，二〇〇〇）。感覺上主計處的立場相當客觀公正，且其辦法有濟弱扶傾的效果，期能縮短城鄉差距。然而設算實施當初，八十九年中時民間社團團體即提出四項訴求：

一、齊一標準

因為無論居住在臺灣的哪個縣市，都是繳交一樣的稅金基礎，因此我們要求各縣市依法要提供的身心障礙福利服務，其標準必須一致，不因居住地不同而有所差異。

二、具體承諾

對於依法提供給身心障礙者的各項補助必須按時如期的發放，中央及各縣市政府不可以用財源短缺為藉口，而對身心障礙者的各項補助數量或申請資格任意設限。

三、共同承擔

政府是一體的，中央、地方必須共同為人民謀福利，法規所訂定的各項福利服務，政府必須努力去達成，必要時應擴大稅基（如：過去因為歷史因素而未課稅者，應加入課徵；或全面加稅）來確保福利的提供，也應說服人民共同來創造一個更美好的社會安全保障環境。

四、保障權利

政府必須依法、依需求來編列預算，財源需隨權利而調整。對於法規所定的各項福利服務，政府要依法提供，以昭公信。（中華民國殘障聯盟，二〇〇〇）

檢視八十九年十二月主計處於民間團體拜訪時承諾四點：一、有關對公設民營社會福利機構之補助應予維持。二、縣市政府對於各項福利津貼之申領門檻，原則應維持現行標準，如有調整，應有具體且合理之理由。三、對於各項法定福利津貼之給付應予維持，不得減少。四、對於現行已辦理之福利服務項目應予維持，不得減少（行政院主計處，二〇〇〇）。民間團體認為政府的承諾跳票，在前面預算編列、福利服務提供的分析，可以看見縣市政府門檻已經紛紛調得更難申請，法定福利則是紛紛未見落實執行，現行已辦理的福利服務則是看到許多縣市提出財政困難的理由，紛紛停止居家服務、社區服務的實施範圍、適用對象，甚至停辦。對於公設民營

的補助，內政部也只願意處理九十年的問題，對於往後逐年的經營，則不願承諾或有具體辦法如訂定法條依據來解決。

這種現象，令民間團體雖想支持社會福利計算制度，但人民福利並未因法律明訂而得到充分保障，甚至原有福利權益受到侵害。這些狀況在部分縣市長輕忽社會福利的地方，更是嚴重。預算拿在縣市政府的手裡，變成其選舉抬轎人員利益分贓的工具，人民福利在政治大權裡只是交代的工作，絕不會出現在預算優先名單中。在這次財政收支劃分法中，馬英九市長與中央財主單位之爭，讓民間看到的只是爭權，因錢的分配權而相爭。居然立法院通過的財政收支劃分法，在兩方各有不同的算法及解釋，令人疑惑我國法治教育努力多年，仍然變成只是人治的現實結果。

而公務員應有的文官中立倫理與立場，在縣市政府也慘烈地犧牲在選舉文化中。鮮有社政官員體會到其職乃受聘於國家，而非縣市長個人，文官的立場應該堅守法治，積極為人民福利的提供而努力，而非只是急於迎合首長的喜好。在八十九年十一月社福團體與行政院主計處的會議中，為處理加強對縣市制約的機制，民間團體要求參與中央對地方的考核，希望藉由各方力量的監督，使社福計算經費能落實在各縣市福利服務的提供上（行政院主計處，二〇〇〇）。

身心障礙團體所做的研究，畢竟是從實務面著手，在資料分析及研究方法上有民間團體期待達到實際成效的主觀操作手法。在福利被剝奪為肌膚之痛的同時，進行象牙塔內的研究，絕非身心障礙

團體資源有限的情況下，所能有的奢侈工作，因此諸多資料分析未見容於學術之眼，也只能期待藉此文來引發學者興趣深究「設算」的利弊得失。

（本文作者：王榮璋為中華民國殘障聯盟秘書長；林惠芳為中華民國智障者家長總會秘書長；吳淑芬為伊甸社會福利基金會組長；謝東備為殘障聯盟研發部主任；高珮瑾為殘障聯盟社工員）

◎參考資料：

中華民國殘障聯盟，二〇〇〇，《國際身心障礙者日的警訊——「向下沈淪的身心障礙福利」記者會新聞稿》。

行政院主計處，二〇〇〇，《社會福利補助經費設算制度之檢討及實施後對整體社會福利的影響》，行政院主計處中華民國八十九年十二月五日新聞稿。

內政部，二〇〇〇，《八十九年度台閩地區身心障礙者生活需求調查報告》。

內政部，二〇〇一，《九十年中央對台灣省各縣市政府執行社會福利績效實地考核報告》。

內政部，二〇〇一，《九十年中央對台灣省各縣市政府執行社會福利績效實地考核報告附冊——台灣省各縣市政府考核情形》。

台中市政府，二〇〇一，《台中市九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報》。

台中縣政府，二〇〇一，〈台中縣九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報〉。

台北縣政府，二〇〇一，〈台北縣政府九十年社會福利施政計畫及預算考核書面資料〉。

台東縣政府，二〇〇一，〈台東縣政府九十年社會福利施政計畫及預算考核會議手冊〉。

台南市政府，二〇〇一，〈台南市政府九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報資料〉。

台南縣政府，二〇〇一，〈九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報資料〉。

花蓮縣政府，二〇〇一，〈花蓮縣九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報資料〉。

宜蘭縣政府，二〇〇一，〈宜蘭縣九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報〉。

南投縣政府，二〇〇一，〈南投縣政府九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報〉。

屏東縣政府，二〇〇一，〈九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報資料〉。

苗栗縣政府，二〇〇一，〈中央對苗栗縣政府九十年執行社會福利績效考核簡報〉。

高雄縣政府，二〇〇一，〈九十年中央對高雄縣政府執行社會福利績效實地考核簡報〉。

桃園縣政府，二〇〇一，〈中央對桃園縣政府執行社會福利績效實地考核書面簡報〉。

基隆市政府，二〇〇一，〈內政部考核基隆市政府九十年社會福利施政計畫及預算簡報資料〉。

雲林縣政府，二〇〇一，〈中央對台灣省各縣市政府執行社會福利績

效實地考核計畫簡報〉。

新竹市政府，二〇〇一，〈新竹市政府九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報〉。

新竹縣政府，二〇〇一，〈中央對本府執行社會福利績效實地考核簡報資料〉。

彰化縣政府，二〇〇一，〈九十年彰化縣社會福利施政計畫及預算考核簡報資料〉。

嘉義市政府，二〇〇一，〈嘉義市九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報〉。

嘉義縣政府，二〇〇一，〈嘉義縣九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報〉。

澎湖縣政府，二〇〇一，〈澎湖縣九十年社會福利施政計畫及預算考核簡報〉。

◎註：有關身心障礙者托育養護補助資產審查基準，業經內政部九十年三月十二日「身心障礙者托育養護補助資產審查標準」協商會議決議如下：

一、不動產部分（土地及房屋）定為每戶新台幣六百五十萬元（土地以公告現值為準，房屋以評定標準價格為準），動產部分存款本金及有價證券）金額定為每戶一人時為二百萬元，每增加一人增加二十五萬元。

二、身心障礙者托育養護補助資產審查超過前開基準，但家庭總收入未達當年度每人每月最低生活費四倍者補助四分之一。

三、身心障礙者托育養護補助資產審查超過前開基準，但有個別困難需特殊考量者得由地方政府首長專案核予補助。

地方政府所定之審查基準較寬鬆者可從其規定，惟超過基準之經費，則由地方政府自行負擔。