

# 社會福利服務對象別經費支出的解析

王卓聖

## 一、前言

若以社會變遷的觀點來看，我們可以清

楚地了解經濟發展、政治發展和社會福利發展的糾纏及相關，可說三者是相輔相成的發展，更是帶給社會文明進步的穩定因子。在經濟發展的市場機制裡，每一貨幣單位都有同等的價值，但它不平均的分配到不同的人手上，造成有較多貨幣者即有較大影響力的社會（有貨幣即有權力），但有貧富懸殊的現象。在政治發展的投票機制裡，每一張選票都有同等的價值，它平均的分配到每人一張（不管貧富），這稍微平衡了經濟發展的弊端，但民主政治裡，容易產生「偏袒多數」的資源分配現象，忽略沒有選票（如兒童及少年）、未團結及組織的選票（如婦女）或少數選票（如老人及身心障礙者）等等的弱勢者。因此，在社會福利的分配資源機制發展裡，給予弱勢者福利及權益的立

足點平等（社會正義）關懷，建立了行使資源分配的正當性，這也才稍微減緩了政治發展及經濟發展的弊病。

準此，政府的社會福利服務財政支出，係為行使資源分配的正當性，更為代表政府關切福利服務對象的責任及程度，實帶有崇高的「社會正義」倫理目標。在政府的社會福利支出項目是以社會保險支出為大宗，通常約佔八成；其次社會福利服務支出約有一成；餘社會救助及社會行政佔一成。相較而言，社會福利服務經費佔的比重似不多；然而到底分配多少資源到兒童、少年、婦女、老人及身心障礙者等對象？常一直是有見仁見智的看法及爭議，尚未有定論。故本文透過探究近來社會福利服務經費支出分配的實務面現況，以窺探分配到兒童、少年、婦女、老人及身心障礙者等對象的資源有多少？

所以，將依內政部民國八十至八十八年

度的兒童福利、少年福利、婦女福利、老人福利及身心障礙福利等服務經費的支出，探討社會福利服務經費的分配之現況，藉由相對比較性的數據來解讀其存在的意義性。

## 二、就經費的支出額來看

（詳見表一）

內政部在八十年以後的社會福利服務經費支出，分為兒童、少年、婦女、老人、身心障礙、社區發展、社會工作、志願服務及家庭教育（八十七年度起本項不再編列）等九項；而前五項（兒童、少年、婦女、老人、身心障礙）的經費支出平均佔全部的百分之九四·八六，經費支出額的比重是放在五大對象，由此可見一斑。

以八十年至八十八年度期間來看，身

表一 內政部八十~八十八年度五大對象社會福利服務經費支出額比較分析表

年度別	對象別						年各項總計	
	兒童福利	少年福利	婦女福利	老人福利	身心障礙福利	五項小計百分比	百分比	
80年〈千元〉	1,016,100	268,842	35,050	1,996,120	1,275,070	4,591,182	4,701,051	
百分比	22.13%	5.86%	0.76%	43.48%	27.77%	100%	97.66%	
81年〈千元〉	728,230	361,280	77,440	1,061,620	3,252,227	5,480,847	5,622,966	
百分比	13.29%	6.59%	1.41%	19.37%	59.34%	100%	97.47%	
82年〈千元〉	478,800	397,280	104,700	1,431,000	3,458,830	5,870,610	6,078,577	
百分比	8.16%	6.77%	1.78%	24.38%	58.92%	100%	96.58%	
83年〈千元〉	828,000	430,000	137,200	1,964,000	3,761,223	7,120,423	7,337,924	
百分比	11.63%	6.04%	1.93%	27.58%	52.82%	100%	97.04%	
84年〈千元〉	992,213	459,002	152,718	2,054,459	3,953,250	7,611,642	7,928,797	
百分比	13.03%	6.03%	2.01%	27.00%	51.94%	100%	96.00%	
85年〈千元〉	892,213	485,002	192,818	1,814,459	3,745,250	7,129,742	7,444,850	
百分比	12.51%	6.80%	2.70%	25.45%	52.53%	100%	95.77%	
86年〈千元〉	827,402	473,583	183,799	1,632,039	3,839,511	6,956,334	7,353,785	
百分比	11.89%	6.81%	2.64%	23.46%	55.19%	100%	94.60%	
87年〈千元〉	849,202	483,583	205,154	1,683,285	3,839,511	6,578,218	7,604,858	
百分比	12.91%	7.4%	3.12%	25.59%	58.37%	100%	86.50%	
88年〈千元〉	969,202	583,583	505,154	2,053,285	4,869,511	8,980,735	9,748,272	
百分比	10.79%	6.50%	5.62%	22.86%	54.22%	100%	92.13%	
平均支出額	842,373	438,017	177,114	1,743,363	3,128,319	6,702,192	7,091,231	
平均百分比	12.93%	6.53%	2.44%	26.57%	52.34%	100%	94.86%	

心障礙福利的經費支出額除八十年代外，幾乎年年奪冠，平均年支出額約三十一億二千萬元。老人福利的經費支出除在八十年代衝到第一位外，幾近年年坐二，平均年支出額約十七億四千萬元。兒童福利的經費支出額，可說年年第三位，平均年支出額約八億四千萬元。少年福利的經費支出額，年年倒數第二，平均年支出額約四億三千萬元。婦女福利的經費支出額，年年殿後，平均年支出額約一億七千萬餘元。如此看來，經費支出額的對象排位順序是身心障礙、老人、兒童、少年及婦女，這似乎成了近九年來的定律。

因此，九年來，五大對象的競分食社會福利服務經費大餅的平均百分比，依序最高是身心障礙福利有百分之五二·三四，次是老人福利有百分之二六·五七，再次是兒童福利有百分之十二·九三，再其次是少年福利六·五三，最後是婦女福利有百分之二·四四。如此看來，五大對象的福利服務分配資源的百分比，幾近是用「切半法」的方法（刀法）分配。假設全部的社會福利經費為一百個單位，分配方法用數學式表示如下：

- (1) 身心障礙福利的經費 =  $100 \div 2 = 50 \div 52.34$
- (2) 老人福利的經費 =  $52.34 \div 2 = 26.17 \div 26.57$
- (3) 兒童福利的經費 =  $26.57 \div 2 = 13.29 \div 12.93$
- (4) 少年福利的經費 =  $12.93 \div 2 = 6.47 \div 6.53$
- (5) 婦女福利的經費 =  $6.53 \div 2 = 3.27 \div 2.44$

五大對象的分配社會福利服務經費優先排序，分別是身心障礙、老人、兒童、少年及婦女的規則性定律；而分配社會福利服務經費額度的百分比，似乎是照著前述五大對象排序，一半接著一半的分配，這似乎是個有趣的巧合現象或是分配資源依循的方向？

### 三、就經費相對比來看

(詳見表二)

假設不考慮人口數、福利倫理、政治勢力、財政分配及經濟發展等等因素，經費相對比的觀念是為了解錢是用在五大對象的比重或差異是有多多少(或謂貧富不均的現象)？純理論上而言，社會福利對象別的經費相對比應都是趨近於一(每個對象別應得到相同的經費；是謂均富)，是最公平的分配狀態。

經費相對比的最高差異是在八十年度，依序老人、身心障礙、兒童、少年、婦女之相對比分別是五六·九五：三六·三八：二八·九九：七·六七：一，其高低相差約有五十七倍之多(貧富懸殊)。換言之，花費一元在婦女身上，相對花費五十七元在老人身上。經費相對比的差異次高是在八十一年度，依序身心障礙、老人、兒童、少年、婦女之相對比分別是四二：一三·七一：九·四：四·六七：一，其高低相差約有四十二倍之多。換言之，花費一元在婦女身上，相對花費四十二元在身心障

礙身上。經費相對比的差異最低是在八十八年度，依序身心障礙、老人、兒童、少年、婦女之相對比分別是九·六四：四·〇六：一·九二：一·一六：一，其高低相差約有十倍之多(往均富發展中)。而少年和婦女的經費分配趨近於一的發展，表示兩者相較是均等的分配。

總的來看，九年的平均經費相對比依序身心障礙、老人、兒童、少年、婦女分別是二五·九九：一五·八五：七·八五：三·四三：一，其高低相差約有二十六倍之多。就整個趨勢來看，從八十至八十八年度其最高與最低相差的倍數分別是五十七、四十二、三十三、二十七、二十六、十九、二十一、十九、十，可見其高低相差的倍數，除了八十六年度外，其相差的倍數是呈現遞減的現象。換言之，五大對象經費分配的差距縮小，朝向均分配(均富)的方向發展。

表二 內政部八十~八十八年度五大對象社會福利服務經費(人數)比較分析總表

對象別 年度別	兒童福利	少年福利	婦女福利	老人福利	身心障礙 福利
80年支出(千元)	1,016,100	268,842	35,050	1,996,120	1,275,070
經費相對比	28.99元	7.67元	1元	56.95元	36.38元
人數(千人)	4,227	2,328	7,341	1,345	204
每人受益額	240.4元	115.5元	4.8元	1484.1元	6250.3元
人數相對比	20.72人	11.41人	35.99人	6.53人	1人
81年支出(千元)	728,230	361,280	77,440	1,061,620	3,252,227
經費相對比	9.40元	4.67元	1元	13.71元	42.00元
人數(千人)	4,143	2,373	7,479	1,416	226
每人受益額	175.8元	152.2元	10.4元	749.7元	14390元
人數相對比	18.33人	10.5人	33.09人	6.27人	1人
82年支出(千元)	478,800	397,280	104,700	1,431,000	3,458,830
經費相對比	4.57元	3.79元	1元	13.67元	33.04元
人數(千人)	4,059	2,414	7,621	1,490	263
每人受益額	118.0元	164.6元	13.8元	960.4元	13151元
人數相對比	15.43人	9.18人	28.98人	5.67人	1人
83年支出(千元)	828,000	430,000	137,200	1,964,000	3,761,223
經費相對比	6.03元	3.13元	1元	14.31元	27.41元
人數(千人)	3,959	2,405	7,781	1,562	312
每人受益額	209.1元	178.8元	17.6元	1257.4元	12055元
人數相對比	12.69人	7.71人	24.94人	5.01人	1人
84年支出(千元)	992,213	459,002	152,718	2,054,459	3,953,250
經費相對比	6.50元	3.01元	1元	13.45元	25.89元
人數(千人)	3,895	2,394	7,924	1,631	393
每人受益額	254.7元	191.7元	19.3元	1259.6元	10059元
人數相對比	9.91人	6.10人	20.2人	4.15人	1人
85年支出(千元)	892,213	485,002	192,818	1,814,459	3,745,250
經費相對比	4.63元	2.52元	1元	9.41元	19.42元
人數(千人)	3,845	2,356	8,065	1,691	456
每人受益額	232.0元	205.9元	23.9元	1073.0元	8213.3元
人數相對比	8.43人	5.17人	17.69人	3.71人	1人

86年支出(千元)	827,402	473,583	183,799	1,632,039	3,839,511
經費相對比	4.50元	2.58元	1元	8.88元	20.89元
人數(千人)	3,836	2,280	8,218	1,752	500
每人受益額	215.7元	207.7元	22.4元	931.5元	7679.0元
人數相對比	7.67人	4.56人	16.44人	3.50人	1人
87年支出(千元)	849,202	483,583	205,154	1,683,285	3,839,511
經費相對比	4.14元	2.36元	1元	8.20元	19.20元
人數(千人)	3,810	2,181	8,374	1,810	571
每人受益額	222.9元	221.7元	24.5元	930.0元	6724.2元
人數相對比	6.67人	3.82人	14.67人	3.17人	1人
88年支出(千元)	969,202	583,583	505,154	2,053,285	4,869,511
經費相對比	1.92元	1.16元	1元	4.06元	9.64元
人數(千人)	3,784	2,083	8,509	1,865	648
每人受益額	256.1元	280.1元	59.4元	1101.0元	7514.7元
人數相對比	5.84人	3.21人	13.13人	2.88人	1人
平均經費相對比	7.85元	3.43元	1元	15.85元	25.99元
平均人數(千人)	3,951	2,313	7,924	1,618	397
平均人數相對比	11.74人	6.85人	22.79人	4.54人	1人
平均每人受益額	213.9元	190.9元	21.8元	1083.0元	9560.0元

註一：經費相對比=當年對象別福利經費支出 ÷ 當年最低對象別福利經費支出

註二：每人受益額=對象別經費支出 ÷ 對象別人口數

註三：人數相對比=當年福利對象別人口數 ÷ 當年最低福利對象別人口數

註四：資料來源：從內政部網站<http://www.moi.gov.tw>整理而來

註五：各對象別社會福利經費是引自內政部八〇~八九年度各項社會福利服務經費比較分析表，網址是：<http://vol.moi.gov.tw/sowf3/index.htm>

註六：兒童人數是統計〇至五歲及六至十一歲，少年人數是統計十二至十七歲，老年人口是統計六十五歲以上，網址是：<http://www.moi.gov.tw/W3/stat/month/m35.htm>

註七：身心障礙者人數引自內政統計通報，網址是：<http://www.moi.gov.tw/W3/stat/week/week12.htm>

#### 四、就人口數及人數相對比

來看（詳見表二）

就五大福利對象人口數的變化來看，兒童的人口數呈現逐年遞減現象，如由八十年度的四百二十二萬七千人一直遞減到八十八年度的三百七十八萬四千人。少年的人口數從八十二年開始亦呈現逐年遞減現象，由二百四十一萬四千人到八十八年的二百零八萬三千人。相反地婦女、老人及身心障礙的人口數呈現逐年增加現象，尤其身心障礙的人口數從八十年的二十萬四千人到八十八年的六十四萬八千人，增加約有三倍之多。

就五大福利對象人口數相對比相差倍數來看，九年來的最高與最低都是婦女與身心障礙，其相差的倍數從八十至八十八年度依序是三六、三三、二九、二五、二〇、一八、一六、一五、一三；其相差的倍數漸拉近。換言之，婦女人口數是雖有微量漸增，而身心障礙的人口數增加量是更進一步的，才拉近兩者之

相差倍數。

總的來看，九年來五大對象的平均人數，依序婦女、兒童、少年、老人、身心障礙分別是七百九十二萬四千人、三百九十五萬一千元、二百三十一萬三千元、一百六十一萬八千人、三十九萬七千人。換言之，就五大福利對象人口數的數量來說，最多的是婦女，其次依序分別是兒童、少年及老人，最少的是身心障礙。

#### 五、就每人受益額來看

（詳見表二）

就五大對象的個別來看，兒童的每人受益額，最高是八十八年度的二五六·一元，最低是八十二年度的一一八元。少年的每人受益額，最高是八十八年度的二八〇·一元，最低是八十年度的一一五·五元。婦女的每人受益額，最高是八十八年度的五九·四元，最低是八十年度的四·八元。老人的每人受益額，最

高是八十年度的一四八四·一元，最低是八十一年度的七四九·七元。身心障礙的每人受益額，最高是八十一年度的一四三九〇元，最低是八十年度的六二五〇·三元。

總的來說，以平均受益額來看，兒童的平均受益額是二二三·九元；少年的平均受益額是一九〇·九元；婦女的平均受益額是一·八元；老人的平均受益額是一〇八三元；身心障礙的平均受益額是九五六〇元。五大對象的平均受益額高低，依序分別是身心障礙、老人、兒童、少年、婦女；其最高與最低相差約有九五三八元，相差倍數約有四三五倍之多。

#### 六、福利資源配置的討論

針對五大對象而言，無論是由政府社會福利服務經費的支出額來看，或就經費相對比來看，抑是就每人受益額來看，在在顯示九年來，社會福利服務資源分配的排序是出現為身

心障礙、老人、兒童、少年及婦女的規則性定律。而分配社會福利服務經費額度的百分比，是照著前述五大對象排序，一半接著一半的分配。但經費支出相對比最高與最低相差的倍數，除了八十六年度外，呈現遞減的現象。換言之，五大對象經費分配的差距縮小，朝向均分配(均富)的方向調整；而少年和婦女的經費分配趨近於一的發展，表示兩者相較是均等的分配。另平均每人受益額高低，其最高(身心障礙)與最低(婦女)相差約有九五三八元，相差倍數約有四三五倍之多。而就人口數及人數相對比來看，九年來的平均人數，最多的是婦女，其次依序分別是兒童、少年及老人，最少的是身心障礙。換言之，五大對象社會福利服務資源分配多寡的排序是與五大對象的人口數多寡呈現反比的現象。

如就社會福利的需求觀點來看，可理解到身心障礙及老人有較多重問題，又是特殊的弱勢族群，亟需社會福利服務資源的援助，以實現「差別待遇」的社會正義理想(弱勢者

應得到較多的資源，才能得到立足點的平等)；故得到近約八成的社會福利服務經費的分配(五二·三四%+二六·五七%+七八·九一%)，來滿足了五大對象相當少數的身心障礙及老人(約平均二百萬人)之所有需求。對所有的身心障礙及老人而言，是幾近於普遍性的社會福利服務；但相對於其他福利服務對象(婦女、兒童、少年)而言，這是選擇性的福利制度之抉擇。因而也牽涉到社會福利倫理價值觀及制度建造的討論，主要的關鍵點是社會大眾的共識何在？這就引發見仁見智的看法，讓社會福利呈現多元化的面貌，但最終還是要回歸本土化的倫理共識基礎。

若是進一步用政治觀點來看，身心障礙及老人的利益團體如「殘障聯盟」及各地的「老人會」，是屬有組織的民主投票團體，凝聚不容小覷的影響力，在選舉時集合選票待價而沽；政治人物會願意附著及吸食選票，且能建立為民解疾苦的慈善形象，會進一步想影響資源分配政策，以換取利益團體支持。因此，當

政治人物當選，利益團體也贏得可觀資源的支配權；這類似「選票」與「鈔票」(資源)交換的過程，使雙方而互蒙其利而「共生」。實際上，若以家庭觀點來看，筆者以為婦女、兒童及少年也是「共生」的結構，隨著「女性主義」的抬頭，以婦女為主體福利考量，必會連結兒童及少年的福利做全面性的思考；若經組織運作成為團結的利益團體，婦女人口數佔約全國一半的影響力，將成為分配社會福利服務經費的主導者，是極有可能的。

就經濟學的觀點來看，以強調「工作福利」的觀點，鼓勵有工作能力者要充分就業，在職業裡才能有附帶的福利。當個人面對問題時，介入的順序是先個人及家庭，次是市場，再其次是政府部門，最後才是第三部門者。所以，政府部門是一道防線，在家庭及市場資源用罄時，介入做社會安全網的工作，如當有風景氣失業或意外時，政府提供給有需求者予以協助，像是失業給付或社會救助等。通常是趨向給付現金，讓他們能在市場中消費，進而促

使經濟的繁榮。而當以知識為基礎的經濟社會來臨，主要的經濟活動是知識資源的占有、配置、生產及使用（消費）等；因此，有限資源的社會福利分配，是否思考應該選擇以兒童及少年為對象來投注？因為投入資源在他們身上的效用將是最大，他們將成為知識經濟裡的主流，會創造更多的資源為社會所用。

## 七、結論

九年來，在社會福利服務經費分配上似有跡可循，代表著國民黨政府主政的思維，都一直偏重在身心障礙及老人的身上。現今民進黨的新政府編列三歲以下兒童免費醫療十七億及幼兒教育券九億，代表著思維方向改變到兒童的身上。另一重大的變革是原中央政府的社會福利預算項目，都設算到地方政府了；依行政院統計九十年社福經費，編入各縣市設算的總額為一百零五億一千八百萬元，而讓地方政府彈性作為統籌分配之用；因此，對選擇社會

服務五大對象來說是一變數。但在目前地方的政治生態，令人憂心的是否落入政治分贓和選舉綁樁的祭品？或出現利益團體「鑽營」行為（rent-seeking 又譯競租行為）流向身心障礙及老人的身上？當然這是有待觀察的。

在經濟上，面臨產業結構的調整，資金外移到大陸的無底洞成為熱潮，國內廠商歇業或關廠時有所聞，面對結構性失業率漸上升，國人信心漸失去，新政府不得不喊出「經濟發展優先，社會福利暫緩」。實際上，社會福利又是被當成代罪羔羊而已。國際聞名的台積電董事長張忠謀先生，他所經營的公司創造驚人的利潤，相對地員工也得到頗佳的福利；最近他提到新政府面對新經濟時代應做的四件事：建立遊戲規則以鼓勵創新冒險、建立積極的社會福利體系、提升教育品質、從事硬體建設。由此可見我們應從中學習到如何看待經濟與社會福利的互惠關係。

至此，我們可以清楚地了解經濟發展、政治發展和社會福利發展的相關，可說三者是

相輔相成的互惠發展，更是帶給社會文明進步的穩定因子。總之，與其爭論選擇五大對象的社會福利服務經費優先分配，倒不如朝著如何建立社會福利服務的大餅與積極的社會福利體系路徑來思考。

（本文作者現任內政部臺南教養院社工，亦就讀中正大學社會福利研究所碩士在職專班研究生）