

強化老年經濟安全體系： 敬老津貼的執行問題與修法建議

連偉舜

壹、前言

一般而言，老年經濟安全體系可分為：社會保險、社會救助與社會津貼三者。社會津貼制度的發展，是由於社會救助制度的局限性以及社會保險制度的弊端使人們對於這兩種傳統制度產生質疑和失望，另一方面由於經濟需要的擴大、給付條件的緩和與給付水準的提升，而逐漸發展成社會津貼制度（蔡宏昭，2004）。綜觀我國現有全國性的老年經濟保障，若以上述三分法來看，在社會保險方面，我國尚未開辦國民年金保險，現有社會保險為主要為公教人員保險、勞工保險與軍人保險；社會救助方面則透過社會救助法來保護，並在此法中訂有對於 65 歲以上老人可增加 20%至 40%現金給付金額之規定；在社會津貼方面，除上開名為津貼實為救助的中低收入老人生活津貼之外，有老年農民福利津貼、敬老福利生活津貼與原住民敬老福利生活津貼。

在這些老年經濟安全保障中，敬老福利生活津貼與原住民敬老福利生活津貼為最「年輕」的方案，自民國（以下同）91 年 1 月開始發放至今，僅僅 3 年多的時間

而已，相較於其他已實施數十年的各項措施也可看出，我國傳統以來，對於老年經濟安全的保障上，多以社會保險或社會救助為主要方式，而社會津貼一直到 82 年，成為各項選舉的福利支票後，透過選舉的效應才使社會津貼廣受重視；同時，以此政見當選的縣市長開始發放敬老津貼，更連帶迫使當時執政的國民黨放寬中低收入老人生活津貼的發放範圍並提高給付金額。

在民國 89 年的總統選舉時，總統候選人陳水扁提出「333 安家福利專案」的競選政見，其中一項為老人每月可領 3 千元的津貼，在陳總統當選之後，這項全國性的津貼在 91 年 5 月 22 日經總統公布「敬老福利生活貼暫行條例」及「原住民敬老福利生活貼暫行條例」後實施。

按多數學者的解釋，社會津貼大部分均為普及式免繳費的給付，也稱為人口特性給付（demogrants），具有社會權的意涵，凡符合一定居住期間條件者，即享有津貼的權利，不論貧富者均一體適用（註 1）（陳琇惠，1997；孫健忠，1997；王正，2000）。

觀察敬老福利生活津貼暫行條例的內容，本條例除規定年滿 65 歲，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日之國民以外，尚有排富（所得及財產限制）、排貧（排除中低收入戶者）及排除領取軍公教退休金者的規定，因此本津貼並非普及式的給付，這樣的現象被學者稱為「社會津貼資格的救助化」，使得社會津貼的普及精神未能落實（孫健忠，2000：27）。

敬老津貼對於申請人資格做出許多限制，除了偏離了社會津貼的普及精神之外，在執行上亦出現若干的問題。本條例自 91 年 5 月 22 日通過以來，僅在 92 年 6 月 18 日時做過修正，該次修法放寬領取社會保險老年給付者，自 92 年 7 月起不再需要按月折抵 3 千元，可自 92 年 7 月起開始領取，此項放寬共有 21 萬名老人受惠。這次修法即是因為在條例公布並實施之後，遭遇執行困難，並引起申請人反彈，可說是政策結果對於政策產生回饋，進而修正了政策內容。

修正前的條例規定：領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付、勞工保險老年給付之總額，自年滿 65 歲當月起按月折抵新臺幣 3 千元，尚未折抵完竣者，不得請領本津貼。此項排除條款遭受到申請人極大反彈，原因在於申請人認為「保險給付」乃為按時繳納「保險費」所應得的權利，若因年輕時按時繳納保費，退休時按規定領取保險給付，卻因此而喪失（延遲）領取敬老津貼的資格，對申請人而言不啻是種懲罰，相當不公平；同時由於社會保險中的老年給付均為一次給付，不似月退制度有按月提領的優點。在民意的強大壓力下，此項排除條款於 92 年 6 月 18 日修正通過，造福 21 萬老人。同樣的排除

條款在原住民敬老福利生活津貼暫行條例中亦有相同規定，而這項排除條款在 92 年 12 月 17 日才刪除。

雖然條例於 92 年 6 月就修法放寬，惟美中不足的是，由於需要動用公益彩券盈餘並且追加預算 38 億的預算，預算直至 92 年 12 月 23 日才於立法院三讀通過，申請人在 93 年 1 月 20 日才領得到這筆遲來半年的津貼。

「敬老福利生活貼暫行條例」自 91 年 5 月 22 日通過以來，僅在 92 年 6 月 18 日時有過修正，然而深究實務上的問題卻可發現許多值得再行思考的部分，本文擬就此部分做深入探討。除 65 歲以上老人適用的敬老津貼之外，55 歲～64 歲原住民適用的原住民敬老津貼在與敬老津貼接軌時，亦出現相當問題。本文首先指出敬老津貼的執行問題，從而提出修法建議，進一步引入原住民敬老津貼與敬老津貼相較，最終做出結論。

貳、執行問題與修法建議

敬老津貼條例第 3 條與第 5 條規定申請人資格與申請方式，其中在實務運作上均發生問題，以下擬就各項造成問題的排除條款分別討論並指出問題所在，進而提出改善建議。

一、居住限制

本條例第 3 條第 1 項規定「年滿 65 歲，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日之國民，未有下列各款情事者，得請領敬老福利生活津貼」，必須最近 3 年內每年居住超過 183 日，此項居住的限制，以內政部目前的計算方式，若要核定 93 年 8 月是否合資格，即自 93 年

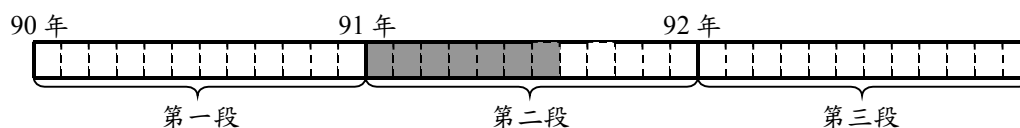
8 月（含）往回推 36 個月（90 年 9 月至 93 年 8 月），再將這 36 個月切成三段，若有任一段（90 年 9 月～91 年 8 月、91 年 9 月～92 年 8 月、92 年 9 月～93 年 8 月）在國內居住未滿 183 天以上則當月敬老津貼為不合格。內政部警政署入出境管理局在每月中旬會將前一月底為止的 65 歲以上不合格名單提供給勞保局，勞保局比對申請人的資料後，若合格即撥款入申請人帳戶，如不合格即停止撥款。這個算法看似簡單，卻造成許多申復及不便民之處。原因在於這個算法每個月的計算基準都有變動，每個月皆須往回推 36 個月，若申請人有連續數月均未在國內居住，則會出現這些月若剛好出現在同一段則不能領，若剛好出現在不同段則可領的這種斷斷續續的情形。

以圖一為例，假設申請人張先生於 91 年 1 月 1 日至 91 年 7 月 31 日不在國內（即圖中點狀部分），若要查 92 年 12 月是否合資格，即自 92 年 12 月（含）往回推 36 個月並切成三段，發現第二段（91.1～91.12）未住滿 183 天，因此 92 年 12 月的津貼無法發放。但隨著時間的演進，當這一段出國時間落在兩段之內時（如圖二），計算的結果就成為合格。當時間再度演進，這一段出國時間若再度落在同一段，則申請人又會變成不合格。

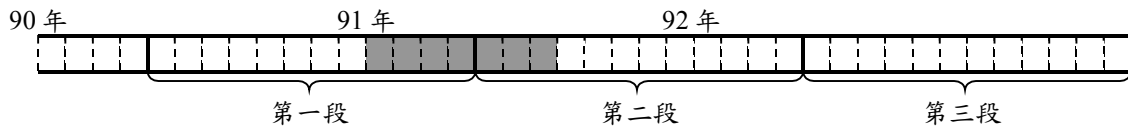
若申請人能充分了解這種算法，並相信入出境管理局提供的計算資料，則運作

起來並無問題。但是一來這種算法複雜，申請人不易自行計算；二來詢問的申請人皆為 65 歲以上之老人家，更加不容易解釋清楚。申請人便會產生質疑：「為何發給我數月的津貼後又停發了？這段期間我並沒有出國啊！」事實上是申請人可能被第一段（即兩年前）的入出國資料所限制。因為申請人對於勞保局的核定有意見，所以常有申復的案件，申復方法有二，一是請勞保局發函入出境管理局調出申請人的入出國境日期，待收到資料後再進行計算，並函覆申請人。第二種方法是請民眾自行至入出境管理局申請「入出國日期證明書」，再持證明書填申復書，勞保局收件後進行計算，並函覆申請人。第一種方法較為便民，但若入出境管理局的資料本來就有錯誤，發函去取回的資料自然也有問題，因此勞保局的做法是建議申請人持護照至入出境管理局申請「入出國日期證明書」，並當場核對證明書與護照上的入出境日期是否相符，若有錯誤則請承辦人員更正。如此的做法可取得最正確的資料，但是申請人必須付出申請費用 100 元，且親自前往入出境管理局辦理，不僅要付出費用，且入出境管理局僅在 9 個縣市設有服務處（註 2），並非每位申請人皆可就近取得證明文件。居住限制的算法複雜不易解釋，且證明文件取得不便，也因此招致不便民的抱怨（註 3）。

圖一



圖二



修正建議：

這種往回推 36 個月的算法，由於不易計算與不易解釋，因此無法讓年邁的申請人了解，進而產生不滿，因為不合格而要做申復，申復的證明文件取得不易，更造成民怨。但這樣的算法並未規定在條例中，條例僅規定「最近 3 年內每年居住超過 183 日」即可，因此有必要將算法修正為更簡單，可修正為若要發 93 年任一個月的津貼，則在 90 年、91 年與 92 年每年的 1~12 月均須居住超過 183 日，若其中一年未符合，則 93 年一整年皆不合格。這樣的算法優點是清楚明瞭，申請人只要計算每一年於國內住滿 183 日即可，既然好算，申請人就可以自己算清楚，不需要申請證明文件，然後才再進行申復。如此一來申請人容易瞭解，而也省去許多公文往返的手續與時間。但是這樣的算法同樣有缺點存在，缺點在於這種算法較為嚴苛，將導致部分採用舊算法合格的申請人，在改採新算法後成為不合格。以上述張先生的例子，他可斷斷續續領取敬老津貼（只要出國日期落在不同段），若改為新算法，他因為 91 年未住滿，因此最快必須等到 95 年才合格（92 年、93 年與 94 年皆住滿 183 天）。

若改為新算法使得限制變為嚴苛，因此建議改為新算法的同時，透過精算，將

條例中「最近 3 年」縮短，改為 2 年（或 1 年），以求〔舊算法+3 年〕所需的預算開支盡量等同於〔新算法+2 年（或 1 年）〕，如此將能使居住限制的算法清楚明瞭易於解釋，同時不致損害既有申請人的權益，或是增加國庫負擔。

二、退休金的限制

本條例第 3 條第 1 項第 2 款規定：領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休金者，不得請領本津貼。按立法原意，應在於認為若領取過上述種種退休金，即表示政府當初已給予照顧，基於社會福利資源不重複配置原則，因此不予發給。該據此項排除條款，有爭議的排除對象有三：

（一）排除領取「一次退休金」者：年輕老人領取政府的一次退休金，且可享受優惠存款，列入排除對象應無爭議，但若對老老人而言，該退休金為二、三十年以前所領取，早已用罄，據此作為排除的原因，對於早期退休的老老人而言，似有所不妥。

（二）排除「勞工領取一次退休金」者：若申請人為勞工身分（如：司機、技工、工友等），在公務機關退休，依法領取退休金，仍為本津貼的排除對象，原因在於內政部認為這類人員所請領的退休金亦由政府編列預算或提撥勞工退休準備金所支

應，性質與公務員一次退休金相似故仍列入排除對象（註4）。對於領取一次退休金的勞工而言，其金額比起公務人員一次退休金相對較低，且無法享受優惠存款，因此若將「勞工領取一次退休金」者列入排除對象，實為嚴苛。

（三）排除領取「撫慰金」者：條例中規定領取月退休（職）金或一次退休金者不得領取，但內政部的解釋將月退休（職）金擴大到「月退休俸半數或一次撫慰金」（註5），原因是其性質「似同於月退休俸或一次退休金」，基於社會福利資源不重複配置原則，仍列為排除對象。此舉不僅有踰越母法之爭議，且並未考量到請領者的實際情形，原因在於該筆款項應由申請人平均領取，在有多位遺眷的情形下，每位遺眷所領取的金額有可能低於3千元，若如此，申請人將因領取微薄的月撫慰金，而導致喪失領取敬老津貼的資格。

修法建議：

條例中一律排除領取公教人員、公營事業人員領取一次退休金者，但由於我國目前並無統一之公務員法典，因此無法明確定義何為「公務員」，且條例並未規定僅排除具任用資格並經銓敘官職等的公教人員與公營事業人員，因此內政部將法令解釋為包含公務員身分及勞工身分者，亦未有不可；惟就照顧老人的角度來看，對於早期退休的老老人而言實過於嚴苛；對於以勞工身分領取一次退休金者而言，退休金數額普遍較公務員身分者為低，且未享有優惠存款，因此也是十分嚴格的設限。因此建議刪除此項規定，或是明確界定民國幾年以前退休者、領取若干金額以

下者不予排除。

大法官會議釋字479號解釋中明示，行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得踰越母法之限度。而內政部將領取撫慰金者亦列入排除對象，不僅有踰越母法的爭議，且無視實際上的領取情形。因此建議內政部若真要排除領取撫慰金者，就該提案修法，將其明確訂定在法條之中，而非僅以行政命令擴張解釋，以弭平爭議。

三、所得限制

本條例第3條第1項第4款規定：「稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣50萬元以上」不得請領本津貼。按字面上的解釋，當申請人94年1月欲申請津貼時，其93年所得不可超過50萬元。但實務上這類的管制資料是無法取得的，因為93年個人綜合所得在94年5月底時始完成申報，而財政部財稅資料中心必須在94年12月底始可將93年的所得資料彙總完成，因此內政部函知勞保局，應以已建置完成的資料作為審核依據，以維持行政裁量之公平性及全國一致性（註6），因此實務上在核發94年的津貼時，所根據的是92年的所得資料。

條例規定「稅捐稽徵機關核定之最近一年度」，而實務上作業是兩年前的資料，除非申請人主動了解內政部的解釋，否則依據條例字面上的解釋很容易解釋為「前一年」，而造成申請人持前一年度的「綜合所得稅各類所得資料清單」來申復，而勞保局函覆告知個人綜合所得總額的審核依

據是前兩年度的，無法據以改准發給。如此使申請人申請了錯誤的年度所得資料，而勞保局則作出資料不符不予改准的核定。

因此有必要對於本款作一清楚的界定。

如按內政部的函釋，本款的確已清楚規定，為求行政裁量之公平性及全國一致性，一律以全國皆已建置完整之所得資料作為審核依據（即採用前兩年的資料）。但在實務上，卻發生過申請人對於勞保局根據兩年前所得資料作出「不予發給」的核定不服，進而向行政院提起訴願，結果訴願成功，訴願審議委員會判決原處分撤銷的例子（註 7）。

修法建議：

明定「稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得」為兩年以前，否則會在全國申請人中，有的以「前一年所得資料」為標準，有的卻以「前兩年所得資料」為標準的不一致情形，產生不公平情事發生。

四、不動產限制

本條例第 3 條第 1 項第 5 款規定：「個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上」不得請領本津貼。

社會津貼是否需要設置排富條款見仁見智，但敬老津貼暫行條例設有不可超過五百萬元的規定，且據內政部函釋（註 8），若申請人的土地被開闢為道路用地，仍將該筆土地價值計入財產之中。在實務上，土地被開闢為道路用地，申請人無法使用，政府又限於財政困難無法徵收，造成土地無法變現且津貼領不到的窘境。

同條例第 3 條第 2 項同時規定，土地之價值以公告土地現值計算。公告現值通常高於公告地價，且常常高於數倍乃至於十數倍，對於申請人的資格影響甚鉅。相較於我國 84 年就已開辦的另一項社會津貼——老年農民福利津貼，在其「老年農民福利津貼申領及核發辦法」中，亦有「農業用地、農舍以外，其個人土地及房屋價值合計超過新臺幣 500 萬元」不得請領的規定，但計算標準卻是「公告地價」，且此項排除條款已於 87 年 11 月 11 日條例修正後取消，並可追溯補發；相較於財產規定較為寬鬆（以公告地價計算），且最終取消排富條款的老農津貼而言，敬老津貼的規定不僅嚴格（以公告現值計算），並且嚴苛（道路用地亦納入計算）。

修法建議：

考慮比照老農津貼取消財產限制，以符合社會津貼的普遍精神，或者放寬以「公告地價」計算。

五、申請地需為戶籍地的限制

本條例第五條規定：「請領本津貼者，應填具申請書，並檢附國民身分證正背面影本，向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所提出。」

敬老津貼為全國標準一致的津貼，不因申請人所在區域而有所不同，且人民有居住遷徙的自由，對老年人而言，輪流住在各子女處也是十分常見，因此無法看出一定要在「戶籍所在地申請」的必要性；且同條例第 6 條規定，公所受理之後，須送勞保局完成審核，因此各公所僅負責收件、送件，條例硬性規定申請人必須在戶

籍所在地的公所申請，可能反而造成不便。

修法建議：

取消必須在戶籍地申請的規定。

參、原住民敬老津貼

在討論過敬老津貼之後，進一步來討論其孿生兄弟——「原住民敬老福利生活津貼」。

敬老津貼與原住民敬老津貼最大的不同在於「適用對象」的不同，從第 1 條來看，可以得知，原住民敬老福利生活津貼僅適用於年滿 55 歲以上，未滿 65 歲之原住民老人，若原住民老人年滿 65 歲，則改適用敬老津貼條例。

但原住民敬老津貼不僅僅是請領年齡提前而已，還包括了若干排除條件的不同，使得原住民老人一旦邁入 65 歲，其資格可能產生變動，導致無法領取津貼，茲分述如下：

一、原住民敬老津貼無居住限制：敬老津貼規定請領者最近 3 年內每年需居住超過 183 日，而原住民敬老津貼則無此規定。

二、原住民敬老津貼排除現職軍公教（職）及公、民營事業人員：若原住民仍有工作，表示仍有謀生能力，可得到收入，則原住民敬老津貼排除其請領資格。

三、原住民敬老津貼不排除領取中低收入老人生活津貼者：由於原住民敬老津貼對象為年滿 55 歲以上未滿 65 歲之原住民老人，而中低收入老人生活津貼發放對象必須年滿 65 歲，因此自無排除之理。

四、原住民敬老津貼不排除領取軍公教一次退休金者：由於原住民敬老津貼不

排除此類人員，使得原住民老人若領有此款項，就會在其 55 歲至 64 歲時可領取原住民敬老津貼，而在申請人更老的時候（邁入 65 歲以後），卻無法繼續領有敬老津貼。

五、原住民敬老津貼無施行截止日期：敬老津貼條例第 14 條規定：施行期間自 91 年 1 月 1 日起，至國民年金開辦前一日止。而原住民敬老津貼則無截止日期的規定。

與敬老津貼相較，原住民敬老津貼的條件是較為寬鬆的，若站在照顧經濟相對弱勢原住民老人的立場來看，這樣的設計有其必要性。但是原住民敬老福利生活津貼暫行條例第一條卻規定：『為照顧年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民老人生活，增進原住民老人福祉，特制定本條例。年滿 65 歲之原住民老人，依據「敬老福利生活津貼暫行條例」辦理。』意即原住民敬老福利生活津貼暫行條例對於原住民較為有利的設計，居然只適用 55 歲至 64 歲的原住民老人！

就是因為認為原住民經濟相對弱勢，因此排除條款較為寬鬆；就是因為原住民平均餘命較短，因此提早於 55 歲便發給津貼，但這樣的設計僅對於 55 歲至 64 歲的原住民老人有幫助，一旦年滿 65 歲，便適用敬老津貼條例。難道原住民的經濟相對弱勢，僅會在 55 歲至 64 歲時發生嗎？這樣的作法，很明顯可以看出政策不連貫的矛盾所在。

就照顧原住民的立場而言，原住民老人在領取「原住民敬老津貼」後，進一步領取「敬老津貼」時，其資格條款應是一致的，否則就會造成原住民老人資格並未

變動，卻因為適用條例不同，而發生在 55 歲至 64 歲可領津貼，而 65 歲以後卻不能領的矛盾情形。這部分的問題，亟需兩項津貼的主管機關——內政部與行政院原住民族委員會，共同研擬改善之道。

表一 敬老福利生活津貼與原住民敬老福利生活津貼比較表

	敬老福利生活津貼	原住民敬老福利生活津貼	說明
第 1 條	為落實照顧老人生活，增進老人福祉，特制定本條例。	為照顧年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民老人生活，增進原住民老人福祉，特制定本條例。 年滿 65 歲之原住民老人，依據「敬老福利生活津貼暫行條例」辦理。	對象不同
第 2 條	本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。	本條例所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。	中央的主管機關不同
第 3 條	年滿 65 歲，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日之國民，未有下列各款情事者，得請領敬老福利生活津貼（以下簡稱本津貼），每月新臺幣 3,000 元： 一、經政府補助收容安置。 二、領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休金。 三、已領取中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費、老年農民福利津貼或榮民就養給與者。 四、稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上。 五、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上。 六、入獄服刑、因案羈押或拘禁。 前項第 5 款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。 已領有第 1 項第 3 款所定津貼、補助或	年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民在國內設有戶籍，未有下列各款情事者，得請領原住民敬老福利生活津貼（以下簡稱本津貼），每月新臺幣 3,000 元： 一、經政府補助收容安置。 二、現職軍公教（職）及公、民營事業人員。 三、領取政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或軍人退休俸（終生生活補助費）。 四、已領取身心障礙者生活補助費或榮民就養給與者。 五、稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上。 六、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上。 七、入獄服刑、因案羈押或拘禁。 前項第 6 款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。 已領有第 1 項第 4 款所定補助或給與者，於本條例施行後，不得轉請領本津	1.適用對象與適用年齡不同 2.排除條款不同（敬老津貼不排除現職人員）（原住民敬老津貼無居住限制、無領取軍公教一次退休金，中低收入老人生活津貼的限制）

	給與者，於本條例施行後，不得轉請領本津貼。但喪失領取資格者，不在此限。	貼。但喪失領取資格者，不在此限。	
第4條	本津貼之核發及溢領催繳業務，由中央主管機關委託勞工保險局（以下簡稱勞保局）辦理。	本津貼之核發及溢領催繳業務，由中央主管機關委託勞工保險局（以下簡稱勞保局）辦理。	相同
第5條	請領本津貼者，應填具申請書，並檢附國民身分證正背面影本，向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所提出。 前項申請，如委託他人辦理，應填具委託書。	請領本津貼者，應填具申請書，並檢附戶籍謄本，向戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所提出。 前項申請，如委託他人辦理，應填具委託書。	原住民敬老津貼需檢附戶籍謄本，以證明具有原住民身分
第6條	鄉（鎮、市、區）公所受理申請後，應於30日內研擬初審意見，造具名冊連同申請書件，送勞保局於次月20日以前完成審核。	鄉（鎮、市、區）公所受理申請後，應於30日內研擬初審意見，造具名冊連同申請書件，送勞保局於次月20日以前完成審核。	相同
第7條	中央主管機關應按月將65歲以上國民戶籍及入出境等相關異動資料，於次月3日以前送勞保局。 直轄市、縣（市）主管機關應按月將接受政府補助收容安置、領取中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費名冊及其他相關媒體異動資料，於次月3日以前送勞保局。 中央主管機關得會同勞保局洽商銓敘部、國防部、財政部、教育部、法務部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院農業委員會、行政院勞工委員會及公營事業主管機關等，提供申請人資料及相關協助事宜。	內政部應按月將年滿55歲原住民戶籍及入出境等相關異動資料，於次月3日以前送勞保局。 直轄市、縣（市）主管機關應按月將原住民接受政府補助收容安置、身心障礙者生活補助費或榮民就養給與名冊及其他相關媒體異動資料，於次月3日以前送勞保局。 中央主管機關得會同勞保局洽商銓敘部、國防部、財政部、教育部、法務部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院農業委員會、行政院勞工委員會及公營事業主管機關等，提供申請人資料及相關協助事宜。	僅細部文字敘述不同
第8條	申請人經勞保局審核符合本津貼發給資格者，自申請當月生效，其津貼並應於每月25日以前撥入申請人帳戶；其不符合發給資格者，應附具理由以書面通知之。	申請人經勞保局審核符合本津貼發給資格者，自申請當月生效，其津貼並應於每月25日以前撥入申請人帳戶；其不符合發給資格者，應附具理由以書面通知之。	相同
第9條	經審核發給本津貼者，如申請人喪失請領資格或死亡時，本人或其法定繼承人應自事實發生之日起30日內，檢具相關文件資料，通知戶籍所在地鄉（鎮、市、	經審核符合本津貼請領資格者，如申請人喪失請領資格或死亡時，本人或其法定繼承人應自事實發生之日起30日內，檢具相關文件資料，通知戶籍所在地鄉	僅細部文字敘述不同

	區)公所,並由鄉(鎮、市、區)公所填具停止發給津貼申報表,於次月3日以前分送勞保局及直轄市、縣(市)主管機關,自事實發生之次月起停止發給本津貼;其以書面放棄請領權利者,亦同。 前項申請人死亡之情形,應發給之本津貼未及撥入其帳戶時,得由其法定繼承人檢附申請人死亡戶籍謄本及法定繼承人戶籍謄本請領之;法定繼承人有2人以上時,得檢附共同委任書及切結書,由其中1人請領。	(鎮、市、區)公所,並由鄉(鎮、市、區)公所填具停止發給津貼申報表,於次月3日以前分送勞保局及直轄市、縣(市)主管機關,自事實發生之次月起停止發給本津貼;其以書面放棄請領權利者,亦同。 前項申請人死亡之情形,應發給之津貼未及撥入其帳戶時,得由其法定繼承人檢附申請人死亡戶籍謄本及法定繼承人戶籍謄本請領之;法定繼承人有2人以上時,得檢附共同委任書及切結書,由其中1人請領。	
第10條	不符合請領資格而領取本津貼者,其溢領之津貼,經以書面命本人或其法定繼承人自事實發生之日起60日內繳還;屆期未繳還者,依法移送強制執行。	不符合請領資格而領取本津貼者,其溢領之津貼,應以書面命本人或其法定繼承人自事實發生之日起60日內繳還;屆期未繳還者,依法移送強制執行。	相同
第11條	請領本津貼之權利,不得作為扣押、讓與或提供擔保之標的。	請領本津貼之權利,不得作為扣押、讓與或提供擔保之標的。	相同
第12條	勞保局應編製本津貼月、季統計表及年度總報告,報請中央主管機關備查。	勞保局應編製本津貼月、季統計表及年度總報告,報請中央主管機關備查。	相同
第13條	本條例所需經費,由中央主管機關按年度編列預算支應。	本條例所需經費,由行政院原住民族委員會按年度編列預算支應。	經費來源來自不同主管機關
第14條	本條例施行期間,自中華民國91年1月1日起,至國民年金開辦前1日止。 本條例中華民國92年6月5日修正條文,自中華民國92年7月1日施行。	本條例自中華民國91年1月1日施行。 本條例中華民國92年12月4日修正之第3條,自中華民國92年7月1日施行。	施行日皆相同,敬老津貼施行至國民年金開辦前一日止。
	民國92年6月18日修正	民國92年12月17日修正	最近修正日期

肆、結 論

本文由敬老津貼的執行問題談起,並對各項問題提出修法建議,進一步指出原

住民老人領取「原住民敬老津貼」與「敬老津貼」時的矛盾,本段將根據上述討論,提出可進行改進的方向,作為本文結論。

一、修正更合宜的條例

自 91 年 5 月 22 日敬老津貼條例通過以來，僅在 92 年 6 月 18 日時修正放寬領取社會保險老年給付者，而本文前段所述，本條例確有若干條例是值得再行修正的，同時需與原住民敬老津貼一併納入考慮，方可使本津貼發放更加合宜，進而達成照顧老人生活，增進老人福祉之立法宗旨。

二、建置全國社福資料庫

由於敬老津貼條例第 3 條第 3 項規定對於各項津貼均有排除，因此確實掌握各項領取津貼者的資料便顯得十分重要。同條例第 7 條亦規定中央及地方主管機關應將各項媒體資料送交勞保局。但在實務上，各項津貼多由各縣市所發放，加上申請人有可能在全國各地遷徙，而在各縣市領取津貼，因此全國性的社福資料庫的建置便顯得十分重要，若申請人重複領取各種津貼而不被發現，就會造成社會福利資源重複配置的浪費；若申請人重複領取而被發現，則造成溢領津貼而需催繳、甚至行政執行的繁複行政程序。

三、建置全國退撫資料庫

本條例規定領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休金者，不得請領本津貼。就資料取得的難易度而言，由於月退休（職）金是按月發給，機關每月要發給退休人員月退休（職）金，因此必定可掌握退休人員的資料，在比對申請人資格時，此類資料取得較為容易；但一次退休金的資料則相當難以取得，有

些機關歷史悠久、有些機關則已裁撤整併，且資料均有保存年限的限制，因此要取得完整的領取一次退休金資料，實有極大困難。也因為歷史資料取得不易，才於 93 年 2 月發生溢發一千餘人，金額達六千餘萬元的事件（註 9），其後數月仍陸續發生溢領案件，至 93 年 8 月為止，溢發人數增為五千餘人，溢發金額則高達兩億元。綜觀此次溢領事件，原因即在於資料取得不易，若本津貼僅排除公務人員身分所領的退休金，則可由銓敘部以及公保處的公保資料輔助管制，但問題在於勞工所領取的一次退休金也排除，此類身分人員資料多存於各用人機關中，並無單一的主管機關所掌握，因此造成資料不易完整取得的情形。因此全國性的退休撫卹資料庫實有儘速建置的必要。

四、進行滿意度調查及政策分析

敬老津貼發放迄今 3 年 1 個月，惟中央主管機關卻仍未有任何相關的滿意度調查或研究報告，以致於無法得知這 3 千元究竟對於老人的生活造成多大的改善，或者這 3 千元都用作於何種花費。若僅僅宣稱發放敬老津貼就可改善老人生活，未免是過於理所當然的推論。學者亦指出發放敬老津貼目的在提供老人經濟安全的保障，但至今並沒有完整的研究指出該津貼所帶來的正面效果，以致在論證該津貼實施的必要性時缺乏實證資料（孫健忠，2000:33），對於一個實施已 3 年的政策，實在需要進行完善政策分析，以作為修法改善的建議。

五、增加承辦人員的穩定性

雖本條例第 14 條規定「本條例的施行期間，自中華民國 91 年 1 月 1 日起，至國民年金開辦前 1 日止。」看似一個短期的過渡性福利措施，因此若派遣替代役役男辦理此一業務似無不妥，惟事實並非如此簡單，依據行政院版本的「國民年金法草案」，第 7 章的「老人福利津貼」即為敬老津貼的延續，亦即在國民年金開辦時，還是會對於國民年金法施行時年滿 65 歲或施行後 5 年內年滿 65 歲之國民提供津貼，而該法第 40 條規定的資格限制，更與敬老津貼暫行條例極為雷同，要說「敬老福利生活津貼暫行條例」是過渡的「條例」似無不當，但若要說這 3,000 元的津貼僅僅為一過渡性質的「津貼」，恐怕與事實不符。

在內政部與勞保局簽約的契約書中，事關全臺 70 萬申請人權益的業務，僅提供 8 名職員員額以及 32 名替代役役男之人力。敬老津貼於 91 年 6 月開始發放第一批款項，並追溯至 91 年 1 月，迄今已 3 年 1

個月，而替代役的服役期間為 1 年 8 個月至 1 年 10 個月，若扣除在學的軍訓課程，則役期最多可再減少一個月，如此大量的業務卻由流動頻繁的替代役來辦理，在役男素質、教育訓練、業務認同感與嫺熟度、工作交接上，都有不穩定與疏漏的疑慮，因此在承辦人的使用上，主管機關宜多費思量。

在經濟發展與社會福利的論戰上，社會福利屢屢遭受經濟學者視為洪水猛獸，尤其是普遍式的社會津貼更是如此，深怕一不小心就戕害了自由競爭的市場機能，但在人民社會權意識普遍提高的今日，輔以民主化浪潮的交互影響下，政府或為因應人民要求、或為維持政權合法性，都必須提供人民某種程度的經濟安全保障，在這樣的情勢之下，如何制定妥善適切的福利政策，並且因應潮流與時俱進，是行政部門與立法部門責無旁貸的責任。

（本文作者為國立中正大學社會福利研究所碩士）

註釋

註 1：將社會津貼視為社會權的實現，應採取普遍式給付的看法並非為所有學者所接受，蔡宏昭（2004：346）引用清正寬與良永彌太郎見解，認為社會津貼的理論有「所得保障理論」與「生活保障理論」兩種，主張「所得保障理論」者認為，社會津貼是針對某一特定人口，因所得喪失或所得不足而提供的社會扶助制度，如果沒有所得喪失或所得不足，就不得領取社會津貼，因此以此為基礎的社會津貼就會採用所得調查等方式，主張選擇主義（selectivism）。主張「生活保障理論」者則認為，社會津貼應因經濟生活的障礙或消費支出的增加而提供，所謂經濟生活的障礙是指因依賴人口造成家計負擔的增加，而造成經濟生活的困難或風險，因此以此為基礎的社會津貼就會不採所得調查等方式，而採用普遍式。本文不擬

討論社會津貼的理論基礎何者為真，但為求論理邏輯一貫，本文採用多數學者的見解，即認為社會津貼視為社會權的實現，應採取普遍式給付。

註 2：入出境管理局僅在臺北市、臺中市、高雄市、花蓮縣、金門縣、連江縣、中正國際機場、高雄國際機場、高雄港、臺中港、基隆港設有服務處。

註 3：〈老人領津貼，先到境管局〉。陳福雄，聯合報 93 年 6 月 16 日。

註 4：91 年 9 月 16 日臺內社字 0910032333 號函。

註 5：91 年 9 月 18 日臺內社字 0910069583 號函。

註 6：91 年 9 月 11 日臺內社字 0910028326 號函。

註 7：行政院訴院審議委員會 92 年 1 月 15 日院臺訴字第 0920080685 號決定書。該名申請人於 91 年 6 月 7 日提出申請，提出訴願時出具財政部於 91 年 9 月 5 日核發之 90 年度綜合所得稅核定通知書，因此訴願審議委員會認為「該通知書難謂非稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得資料」，因此訴願為有理由，原處分撤銷。

註 8：91 年 9 月 16 日臺內社字 0910032221 號函。

註 9：此次溢領案件多發生在臺灣金屬礦業公司、臺灣糖業股份有限公司、臺灣菸酒股份有限公司等公營事業早期退休人員。

參考文獻

王 正（2000）保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討，經社法制論叢，26：1－29。

孫健忠（1997）社會津貼實施經驗的反省：以敬老津貼為例，社會政策與社會工作學刊，1（1）：73－98。

孫健忠（2000）臺灣社會津貼實施經驗的初步分析，社會政策與社會工作學刊，4（2）：5－41。

陳琇惠（1997）初探老年經濟安全新策略：保險、救助及津貼整合之研究，社會政策與社會工作學刊，1（1）：161－199。

蔡宏昭（2004）社會福利經濟分析，臺北：揚智文化。