
** 研討會 **

「社會福利經費之 籌措及運用」 研討會紀錄

舉辦宗旨：

我國於民國五十四年公布「民生主義現階段社會政策」，內中對於社會福利措施、經費來源及人力運用均有詳細之規定。

二十年來，政府曾先後訂頒各種重要法案，以資配合。其服務範圍包括兒童、青少年、老人、殘障、勞工等方面，構成實施社會安全制度之完整體系。但多年來，在經費運用與人員編制上，卻未能有效配合，致使成效不彰。本系有鑑於此，乃與中華民國社區發展研究訓練中心合作，擬針對社會福利經費問題作深入研討，俾以所得結論，作為政府推行社會服務之參考。

指導單位：內政部社會司

國立臺灣大學

臺灣省政府社會處

臺北市政府社會局

高雄市政府社會局

主辦單位：中華民國社區發展研究訓練中心

國立臺灣大學法學院社會學系暨研究所

會議時間：中華民國七十四年七月九日（星期二）

上午九時至下午五時

會議地點：臺北市徐州路二十一號

國立臺灣大學法學院經濟學研究所大講堂

專題報告：

壹、我國社會福利支出現況與檢討

主持人：張主任承漢（臺灣大學社會學系）

主講人：徐司長學陶（內政部社會司）

講詞內容：

一、前言

民主先進國家面對社會發展與社會變遷的新情境，已正視到社會問題的特性及趨勢，故運用新的策略，諸如對科學技術與倫理道德的均衡發展，物質文化與精神文化的和諧推進，經濟建設與社會福利的兼籌並顧等，以創造有益於人類生存和生活的領域。是以政府施政，除了維護國家安全與政治民主外，並致力於經濟發展及增進社會福利。社會福利已然成為國際間衡量一個國家是否達到開發國家及福利國家的重要指標。

社會福利服務係依據傳統文化及民主思想為基礎，針對社會變遷與民衆需求，並配合社會資源，所推行的一種有計畫的專業服務制度。其目的在於預防或解決社會問題，並增進個人、團體及社區的福祉，同時提昇民衆生活品質，促進國家建設的整體發展。

各國的社會福利均以促進全體國民福祉為其實施範圍，用以保障全民的正常生活，增進全民的身心健康，並特別保護社會中貧病老弱殘障及遭受災害者，以紓其困。社會安全制度的保障對象，係以逐步擴展的方式，針對國民的迫切需要，期使全體國民的生命，生存及生活皆能納入保障範圍。當前民主先進國家所推行的社會安全制度大略包括社會保險、公共扶助及福利服務三大類，社會福利除包括前開三大類外，尚包括醫藥衛生保健、就業安全、社區發展、國民住宅等項。

從政府編列的社會福利支出經費，可以瞭解一個國家對社會福利的重視程度，並能透視該國之社會福利推展情形，為期獲致較完整的社會福利支出經費統計資料，並需確定社會福利支出的範圍，惟因世界各國對於社會福利行政之定義不一，故有關社會福利支出計算標準亦不相同，甚難加以比較。本報告僅就政府支出淨額中社會福利支出部分（包括社會及救濟支出、公務人員退休、撫卹及保險支出、衛生支出三項），及各級政府社政機關所使用經費之情形向各位提出報告，並對我國社會福利經費來源及運作簡單的說明和檢討。

二、社會福利經費之來源

現代民主國家均將推展社會福利列為國家施政之重心，以提高人民生活幸福為主要目標，並進而締造一個安和樂利的社會。而社會福利之範圍廣大，項目繁多，必賴於充裕而固定之經費來源，才能順利推展。茲就我國社會福利經費來源分述如下：

(一) 政府稅收：

政府從一般稅收中提撥編列社會福利年度預算。社會福利之推展，為邁進現代化福利國家的一項重要措施，政府在編列預算時，應予以重視，目前兒童福利法、老人福利法、殘障福利法、社會救助法，均明文規定各級政府

應編列預算推展各該福利，此為社會福利最固定的來源。

(二) 社會福利基金：

先總統 蔣公於民國五十三年修訂實施都市平均地權條例時即宣示：「都市平均地權政策之推行，其目的非為增加稅收，乃在以地利為社會所共享，亦即以社會財富，創建社會福利事業。」行政院乃於五十四年頒布「民生主義現階段社會政策」，以建立社會安全制度，增進人民生活為目標，且規定對社會福利事業，應寬列預算，並以實行都市平均地權所增收之地價稅，設立社會福利基金，該基金原係規定以五十三年為基數，每年增收之地價稅收入之全部及土地增值稅部分為主要財源，專供辦理：1. 社會保險。2. 國民就業。3. 社會救助。4. 國民住宅。5. 福利服務。6. 社會教育。7. 社區發展等七大社會福利措施。惟自實施開始，該基金即部分移作他用，民國七十年「財政收支劃分法」修正後，自七十一年度起，社會福利基金財源改由政府編列預算撥入。

(三) 受益人及雇主繳納之社會保險費用：

由雇主及被保險人比例繳納，或由政府負擔部分費用，此項經費係專用於社會保險給付。

(四) 社會福利事業之受益人支付費用：

由受益人支付費用，享受社會福利設施，例如進住老人自費安養中心者自己負擔費用，參加青少年福利服務中心所舉辦之活動者，自行負擔費用等。

(五) 民間捐贈：

社會福利事業，必須以社會全體的力量來推動，單憑行政力量或政府編列經費難以推展。而以目前政府之財力狀況，更是難以因應龐大之社會福利支出，惟有多方倡導獎勵民間捐資，發動社會整體力量協助配合，始能加速全面推展社會福利事業。目前對於獎勵民間捐資與辦社會福利事業之有關規定，如附錄。

三、社會福利支出

我國的社會福利支出，歷年來隨着經濟發展與國民所得的提高，都能做適

附表一

各級政府社會福利支出佔其支出淨額及國民生產毛額之百分比

會計年	社會福利支出 (新臺幣百萬元)	佔各級政府 支出淨額百分比	佔國民生產毛額 百分比
五二	1,259	7.6	1.53
五三	1,495	8.1	1.57
五四	1,699	7.6	1.60
五五	1,123	4.7	0.96
五六	2,197	7.2	1.63
五七	2,581	7.8	1.66
五八	3,724	8.9	2.03
五九	4,712	9.6	2.25
六十	5,682	10.4	2.32
六一	8,101	12.7	2.81
六二	8,663	10.9	2.49
六三	9,719	10.8	1.96
六四	12,657	10.0	2.30
六五	16,940	11.3	2.66
六六	20,428	10.6	2.72
六七	24,489	10.8	2.78
六八	29,117	11.4	2.72
六九	38,223	11.1	2.95
七十	51,143	11.8	3.25
七一	71,541	14.5	4.04
七二	75,501	15.2	3.97

資料來源：1. 民國七十二年財政統計年報（七十三年八月廿五出版），財政部。

2. 行政院主計處「中華民國國民所得」。

註：各級政府收支淨額：將各級政府總預算（包括追加預算）及特別預算項下之收支，根據決算之歲入歲出總額彙總後，因各級政府有移轉收支等重複列計部分，故為收支毛額，經扣除重複列計部分後即為收支淨額。

度的調整或增列，以因應民衆對社會福利的需求，茲就各級政府支出淨額為例，加以說明。社會福利的支出係以增進全民福祉為目標，包括社會及救濟支出，公務人員退休撫卹及保險支出、衛生支出三大項目，屬於廣義的範疇，其佔政府支出之比例，從五十二會計年度的七·六%，五十七年度為七·八%，六十二年度的一〇·九%，六十七年度的一〇·八%，至七十二年度的一五·二%，其近二十年來的比例，增加為二倍。至於社會福利支出佔國民生產毛額（GNP）的比例，五十二會計年度為一·五三%，五十七年度為一·六六%，

六十二年度為二·四九%，六十七年度為二·七八%，至七十二年度為三·九七%，比例增加為兩倍半（參看附表一）。我國的社會福利是採取穩健的做法，雖然佔政府財政支出及國民生產毛額比例，與其他先進國家比較，尚屬偏低，但對於照顧全體國民的生活，已提供合理的經費。

根據六十九會計年度至七十五會計年度，七年來中央政府總預算與各級政府淨收支綜計資料，歷年所編列「國防外交」、「教育科學文化」、「經濟建設及交通」、「社會福利」等四項支出，均約佔總數之八〇%至九〇%，其中「

附表二

中央政府總預算中社會福利支出之比例

單位：千萬元

年 度	總 預 算	社 會 福 利 支 出	
		金 額	百 分 比
六十九	19,410	2,400	12.4
七 十	25,420	3,360	13.3
七十一	31,800	4,390	13.8
七十二	33,820	5,260	15.6
七十三	32,310	5,270	16.3
七十四	35,920	5,790	16.1
七十五	41,230	6,720	16.3

資料來源：七十五年度中央政府總預算，行政院主計處編印。

社會福利支出」之預算經費及所佔比例，在中央政府總預算方面：六十九年度二〇四億，佔總數一、九四一億元之十二、四%，七十年度三三六億元，佔總數二、五四二億元之十三、三%；七十一年度四三九億元，佔總數三、一八〇億元之十三、八%；七十二年度五二六億元，佔總數三、三八二億元之十五、六%；七十三年度五二七億元，佔總數三、二三一億元之十六、三%；七十四年度五七九億元，佔總數三、五九二億元之十六、一%；七十五年度六七二億元，佔總數四、一二三億元之十六、三%（參看附表二）。在各級政府（含中央、直轄市、省、縣市政府）淨收支綜計方面：六十九年度三一六億元，佔總數二、九五九億元之十二、二%；七十年度五一二億元，佔總數三、九一九億元之十三、一%；七十一年度六七二億，佔總數四、七八一億元之十四、一%；七十二年度八二一億元，佔總數五、四四九億元之十五、一%；七十三年度八一九億元，佔總數五、二八九億元之十五、五%；七十四年度九一二億元，佔總數五、九一三億元之十五、四%；七十五年度一、〇三一億元，佔總數六、六九三億元之十五、四%（參看附表三）。與四項支出比較，居第四位。（其

附表三

各級政府淨支出中社會福利支出之比例

單位：千萬元

年 度	淨 支 出	社 會 福 利 支 出	
		金 額	百 分 比
六十九	29,590	3,610	12.2
七 十	39,190	5,120	13.1
七十一	47,810	6,720	14.1
七十二	54,490	8,210	15.1
七十三	52,890	8,190	15.5
七十四	59,130	9,120	15.4
七十五	66,930	10,310	15.4

資料來源：同表二

中各級政府淨收支綜計內中央政府預算與中央政府總預算之金額略有不同。）

四、社會福利經費之運用

社會福利之項目繁多，迄今無一定之範圍，前述社會福利支出包括社會及救濟支出、公務人員退休撫卹及保險支出、衛生支出等三項，屬廣義之社會福利，目前各級社會福利行政機關所推廣之社會福利包括社會保險、社會救助、兒童福利、老人福利、殘障福利、社區發展及就業安全等七項，是較為狹義的社會福利。

各級政府推動前開七項社會福利工作，所使用之經費包括社會福利基金和公務預算，茲就五年來實際使用情形分別報告，六十九年兒童福利、老人福利、殘障福利、社會救助、社區發展共支出十九億二千萬元，七十年廿一億七千萬，七十二年廿六億一千萬元，七十二年廿九億九千萬，七十三年四十二億三千萬元（參見表四）。

附表四

近五年地方政府社會福利工作經費實際使用情形一覽表

年 度	總 計	使 用 項					
		兒 童 福 利			老 人 福 利		
		合 計	公務預算	社會福利基 金	合 計	公務預算	社會福利基 金
69	1,928,609,526	76,069,709	49,769,432	26,300,277	195,255,396	130,419,271	64,836,125
70	2,172,714,888	82,524,371	58,656,336	23,868,035	195,700,271	138,828,290	56,871,981
71	2,612,901,580	167,769,517	89,862,253	77,907,264	342,442,948	253,040,948	89,402,000
72	2,994,139,640	467,121,011	29,284,819	437,836,192	382,140,982	32,778,163	349,362,819
73	4,236,850,879	525,706,642	36,044,000	489,662,642	627,413,532	43,217,000	584,196,834

73. 3. 20. (單位：新臺幣元)

目 及 經 費								
殘 障 福 利			社 會 救 助			社 區 發 展		
合 計	公務預算	社會福利基 金	合 計	公務 預算	社 會 福 利 基 金	合 計	公務 預算	社 會 福 利 基 金
51,397,598	12,017,069	39,380,529	702,432,327	—	702,432,327	903,454,496	—	903,454,496
56,380,427	14,892,963	41,487,464	929,530,807	—	909,530,807	908,579,013	—	908,579,013
81,295,200	17,088,520	67,206,680	1,189,851,851	—	1,189,851,851	828,542,064	—	828,542,064
226,570,576	35,230,073	191,340,503	1,224,892,941	—	1,224,892,941	693,414,130	—	693,414,130
505,310,463	30,918,000	474,392,463	1,582,051,445	—	1,582,051,445	996,370,495	—	996,370,495

說明：1.各國通常所稱「社會福利」之範圍不一，我國目前各有關機關及專家學者看法亦不同；故行政院 72. 12. 1. 院會決議，由研考會進行專案研究中。

2.本表係依據前行政院孫院長於72. 4. 7. 院會指示「切實辦好社會福利工作」之「社會服務—兒童、老人、殘障福利」、「社會救助」及「社區發展」三項為範圍。

3.資料係由省市府社會處局提供69至72年為決算，73年為預算。

五、檢討

政府各項支出需視國家整體經濟、社會建設情形，就其重點予以編列，不能偏廢。而社會福利支出已如前述佔政府支出比例逐年增加，顯見政府對社會福利之重視與日俱增；但政府財力有限，如何妥善運用，以發揮最大效用，及如何運用民間資源共策推展社會福利，為今後努力重點，茲分述如后：

(一) 明定推動社會福利工作之經費來源：

政府於民國六十二年公布兒童福利法，六十九年相繼公布老人福利法、殘障福利法及社會救助法，各法均明定推展是項福利工作之經費來源。而現已研竣之少年福利法草案，亦建議編列固定之經費，以推展少年福利工作。如各級政府能編列充足之社會福利經費，對推展各項社會福利，將有助益。

(二) 恢復社會福利基金的固定提撥方式：

民國七十年修正公布「財政收支劃分法」，將土地稅改為縣（市）稅，取消原提撥一定比例之社會福利基金後，對推展社會福利工作影響至鉅。一般民衆寄望政府加強推展社會福利，而推展社會福利專戶基金之財源卻不穩定，故及時恢復社會福利基金的固定提撥方式，實屬當務之急。

(三) 結合民間資源，擴大社會福利成果：

民間力量是國家最寶貴的資源，極具開發潛力，在政府財力有限下，如何結合此充裕而無窮之資源為一大課題。內政部訂頒「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」，並將修正「捐資興辦社會福利事業褒獎條例」期透過立法來鼓勵民間參與社會福利事業，另在各種稅法之減免規定上，亦應加以檢討，使足以達到鼓勵民間捐資興辦社會福利事業之效果。

(四) 開創積極性、前瞻性的福利工作：

社會福利工作之型態，已從昔日消極的救濟，轉變為積極的輔導，諮詢服務，政府在研擬社會福利計畫時，應具積極、前瞻之看法，就潮流之趨勢，針對民衆之最迫切需要妥善規劃，使每一筆錢之運用，均能達致最大效用。例如加強職業訓練，以改進勞動力品質，提高勞動生產力；擴大勞保投保範圍，以安定員工生活；加強辦理傷殘重建工作，協助殘障者自力更生；設

立青少年福利服務中心，提供綜合性之服務，減少犯罪問題之產生等，使社會福利事業能直接促進國家經濟發展。

(五) 建立社會工作人員專業制度：

以專業人員，運用專業之技術與方法，來從事社會福利工作，可提昇社會福利之服務品質，並使社會福利支出發揮其最大效益，目前各有關社會福利法規，雖已明定辦理各項社會福利事業，應擇用專業人員，而公私立社會福利機關（機構），亦已進用不少之專業人員，但因社會工作人員專業制度尚未建立，對於福利工作之推展仍有重大影響，亟需研究即速建立社會工作人員專業制度。

六、結語

任何一項事業之成功，在於有前瞻性之規劃，有優秀之從業人員，及有關開源之道，節流之法；社會福利事業也是一樣，在正確的政策和完整的法制體系下，擇用優秀的專業人員和籌措充裕的經費，以具有效益的方法來推動，才能使國人享受高水準的福利服務，並與經濟發展相輔相成，締造均富安和樂利的社會。

附錄：

一、財稅法規之規定

(一) 所得稅法

1. 第四條第十三款：教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院所規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得免納所得稅。
2. 第十七條第三款第二目：個人對於教育、文化、公益、慈善機構或團體之捐贈以不超過全年度綜合所得總額百分之二十之限度內，得從個人綜合所得總額減除。
3. 第三十六條第二款：營利事業對於舉辦教育、文化、公益、慈善事業團體之捐贈，以不超過全年所得額百分之十限度內，得列為營利事業之費用。

(二) 遺產及贈與稅法

1.第十六條第一款：遺贈人、受遺贈人或繼承人捐贈各級政府及公立教育、文化、公益慈善機關之財產，不計入遺產總額課征遺產稅。

2.第二十條第一款：捐贈各級政府及公立教育、文化、公益、慈善機關之財產，不計入贈與總額課征贈與稅。

(三)印花稅法

第六條第十四款：財團或社團法人組織之教育、文化、公益或慈善團體領受捐贈之收據免納印花稅。

(四)房屋稅條例

1.第十五條第一項第二款：經立案之私立慈善救濟事業，不以營利為目的，完成財團法人登記，辦理具有成績，經主管機關證明者，其直接供辦理事業所使用之房屋免徵房屋稅。

2.第十五條第一項第五款：不以營利為目的，並經政府核准之公益社團自有供辦公使用之房屋免徵房屋稅。

(五)土地稅減免規則

第八條第一項第五款：經主管機關核准設立之私立社會救濟慈善及其他公益事業，不以營利為目的者，其本身事業用地賦稅全免。但應以辦妥財團法人登記，或係辦妥登記之財團法人所興辦，且其用地為該財團法人所有者為限。

(六)關稅法規定

第二十六條第五款：辦理救濟事業之政府機構或公益慈善團體進口之救濟物資免關稅。

二、社會福利政策法規之規定

(一)捐資興辦社會福利事業褒獎條例。

第一條及第三條：凡捐資創辦或補助社會救濟、勞工福利、兒童福利、盲啞福利及其他福利等事業，視捐資數額頒予獎狀、獎章或匾額。

(二)民生主義現階段社會政策中，明定「更應訂頒辦法，獎勵人民捐資興辦社會福利事業，減免其所捐部分之所得稅與遺產稅」。

(三)兒童福利法第十一條：私立兒童福利機構之設立，應予獎勵。

(四)老人福利法第十二條第二項：私立老人福利機構，成績優良者，應予獎勵。

(五)殘障福利法第二十三條：各級主管機關應指導並扶助私立殘障福利機構，成績優良者，應予獎勵。

(六)社會救助法第二十一條第二項：民間設立或捐助前項救助設施者，主管機關應予輔導、獎勵。

(七)內政部社會服務獎章審查要點。

對於社會救助、兒童福利、殘障福利、老人福利、職工福利、及其他有關社會服務事業研究策劃及辦理有成績之社會人士，得授予社會服務金質、銀質或銅質獎章。

(八)加強結合民間力量推展社會福利實施計畫。

1.凡個人或團體提供人力、物力、財力支援本計畫著有貢獻者，由各級政府依據有關規定或另訂獎勵辦法給獎。

2.各級政府執行本計畫有功人員予以敘獎。

徐司長口頭補充說明 以下就書面資料提出重點說明：

1.社會福利經費之來源：如報告中，經費來源有二：

(1)政府依每年稅收編列年度預算，並明文規定各級政府應編列預算推廣各社會福利項目，此為社會福利最固定的來源。

(2)社會福利基金：先總統 蔣公本地利共享原則，指示以實施平均地權所增收之地價稅設立社會福利基金辦理社會福利事業，此為可自行運用的財源，但自七十一年度起社會福利基金財源改由政府預算撥入。

2.最近幾年歐美財經界提出社會福利經費對財務造成嚴重危機，甚至拖垮國家財政的說法。因此社會福利支出必須謹慎。而且實行社會福利是財富的再分配，此分配是經由和平的方式，而有助於社會的和諧及安定。因此實行社會福利雖會增加國家的負擔，若停止或減少社會福利，則國民的貧、病、失業等則缺少或降低了的保障。造成社會不安及損失，豈止是增加財稅負擔所能比擬的。

3. 社會福利推動的過猶不及：

歐美國家在社會福利推動的技術及制度上確有值得檢討的地方，例如：家庭補助方面：英國、瑞典、德國的兒童家庭補助是不分貧富，一律補助。此種不經家庭資產調查而一律補助的方法，固然使貧困家庭保有了人性尊嚴，但付出的代價卻太高了。對富戶卻有多此一舉之感。

4. 社會保險方面：

醫療全部免費目前在世界各國均引起許多流弊。社會保險是一種經濟危險的分擔，因此免費項目應以構成投保人在財務上有重大負擔的為主。但現在所實行的全部免費是不分費用的高低，一律免費。因此產生浪費基金的弊病，降低基金累積的能力。造成投機取巧及輕率使用的各種漏洞、弊病。

5. 失業保險方面：

失業保險在技術及執行方面尚有偏差，造成不當的領取失業給付。我國目前尚未達到全民歸納入基本保障的目標，因此要先將有工作的人納入社會保險的範圍後，再將沒有工作的人全部納入健康保險中。而目前納入社會保險的人口只有五百萬人左右；僅佔全民健康保險目標的四分之一，而目前討論的將全部農民納入健康保險亦需花費一段時間去努力。而由於醫藥的發達，有很多疾病均可徹底治療，但所費甚多，若無社會保險的保障，有多少人能常年負擔？因此有很多人要求早日辦理全民健康保險，此足以說明，在醫療發達、醫藥費用高漲的情況下，很多人必須靠一套制度加以補救。

6. 社會救助方面：

社會救助在社會安全制度中應發揮救急的功能，在其他制度無法照顧的狀況下，做最後一道防線，提出援救。目前正在實行的家庭補助、貧民失依及醫療補助等均有合理的標準。美中不足的是經費的不夠，及在醫療補助方面，部分對象尚有最高限額的限制。

7. 福利服務方面：

兒童服務、青少年福利服務及老人、殘障福利服務均開始在舉辦，但在

質與量各方面，均有待我們努力。且目前福利服務對社會需要而言，還相當遙遠。

8. 社會福利經費的籌措方面：

除了政府預算的逐年增加外，民間力量的動員及受益人的負擔均可擴大資金的來源，也是今後發展的重要方向。在民間力量動員方面必須考慮二點：一為鼓勵措施的訂定，二為考慮如何有效統籌，審查各福利機構的計畫，有效運用民間資源。在受益人負擔方面，公、勞保的部分負擔制度已為社會大眾所接受，另外就是建立義工制度，不但能利用民間人力，亦可因大眾參與而引發觀念上的轉變。

貳、臺灣省社會福利經費之籌措與

運用

主持人：張主任承漢（臺灣大學社會學系）

主講人：趙處長守博（臺灣省政府社會處）

講詞內容：

一、前言

社會福利範圍甚廣，凡增進人民福利之一切設施，無不屬之。因而社會福利經費之內容項目甚多。由於社會福利與治安、經濟、教育文化等同為國家政治四大支柱，其重要性自應等量齊觀，以是現代福利國家無不以透過福利服務及社會運動之手段及方法，來謀求社會之和諧、安定、均富及公平。為了滿足民衆對福利服務之需求，各國政府無不尋求一切可行的途徑或方法，來籌措充裕的社會福利經費予以配合，因此，我們可以說建設一個現代化的福利國家，充裕的社會福利經費是必需的。

二、社會福利經費逐年增加

社會福利經費既為推行社會工作所必需，政府對是項經費之籌措向極為重視，以臺灣省政府來說，除於年度公務預算以社會及救濟支出編列預算外；並另列有專款專用之社會福利基金預算。

在社會及救濟支出方面：臺灣省政府於五十七年度編列二億餘元，至七十四年度編列二十九億九千一百六十餘萬元，增加十四點七倍。縣市政府於五十七年度編列五千餘萬元，至七十四年度編列二十二億一千餘萬元，增加四十四倍。七十四年度省及縣市合計五十二億零二百五十餘萬元，較之五十七年度兩者合計二億五千萬餘萬元，增加約廿倍。

在社會福利基金方面：五十七年度省縣市合計為一億五千餘萬元，至七十四年度已增至三十七億九千六百六十餘萬元，兩者相較增加約廿五倍。而臺灣地區躉售物價指數，自五十七年至七十四年增加不到六倍，從以上預算與物價增長趨勢來比較，可見政府對社會福利工作之重視。

三、社會福利基金用於加強社會福利措施

社會福利基金係遵奉先總統 蔣公昭示：「都市平均地權政策之推行，其目的非為增加稅收，乃在以地利為社會所共享，亦即以社會財富創造社會福利事業。」行政院遵照此一偉大昭示，於民國五十四年四月頒行「民生主義現階段社會政策——加強社會福利措施增進人民生活實施方針」。並明定以實施都市平均地權所增收地價稅之一部分設置社會福利基金。平均地權條例亦規定土地增值稅收入之一部分，分配辦理社會福利事業。上述基金設置係專供辦理社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等七大項加強社會福利措施之用，期以達到建立社會安全制度，增進人民生活之目標。為確實執行與運用社會福利基金以加強推行社會福利措施，經釐訂四年為一期之工作計畫，茲將各期之執行情形分述於下：

第一期四年工作計畫（五十五年一月至五十九年六月）使用基金數六億六千七百八十五萬三千八百八十九元，本期是以貧民（現稱低收入者）為實施輔導對象以及社區發展之推行、國民就業輔導、福利服務之加強實施，對改善人民生活環境，提高人民生活水準績效卓著。

第二期四年工作計畫（五十九年七月至六十二年六月），使用基金數十二億九千五百六十一萬四千零四十四元，本期除社會保險移由勞保局、國民住宅併社區發展辦理外繼續執行社區發展、社會救助、福利服務、社會教育、國民就業等工作，對改善人民生活，助益甚大。

第三期四年工作計畫（六十二年七月至六十七年六月），基金使用數三十七億三千四百六十三萬三千七百一十一元，續辦民生主義現階段社會政策所訂定之工作項目外，並配合消除骯亂創造財富之小康計畫以貧民或低收入民衆受惠之事項為優先，補助嘉義、臺南烏脚病患地區給水改善工程，補助省轄市興建貧民住宅，獎助私人興建救濟機構，擴大貧民收容，設置精神病患養護所、興建北區職訓中心加強職業訓練，擴大辦理貧民創業貸款等。

第四期四年工作計畫（六十七年七月至七十二年六月），基金使用數一百零二億八千一百三十二萬七千一百七十六元，廣續推動社會福利措施，全力照顧低收入者生活並獲得顯著改善，使本省低收入人數由五十六年推行福利措施時之六十三萬餘人減少至目前（七十二年六月）之十餘萬人，對復興基地之安定繁榮有莫大貢獻。

第五期四年工作計畫（七十二年七月至七十五年六月），使用基金數約為一百四十五億五千六百八十八萬八千八百零四元，除依社會政策規定五大項目執行外，並配合中央公布兒童福利法、老人福利法、殘障福利法、社會救助法、職業訓練法之實施項目，參酌實際情況納入計畫辦理，目前尚在執行計畫中。

四、現況檢討及改進意見

(一) 社會福利基金日益短絀無法適應日漸擴充福利措施之需求——財政收支劃分法，將地價稅、土地增值稅改為縣市稅並取消提撥用途分配，七十一年度起社會福利基金改由省及縣市政府編列年度預算撥充之。然因公務預算之編列，對於社會福利支出所應佔總預算之比例，並無強制性的規定，且地方首長對地方有形建設每會優先考慮，因而無形之社會福利經費可能被擠掉，無法隨經濟成長而增加，以七十二年度至七十四年度縣市社會福利經費運用一覽表分析得

知，三年來地方總預算平均數較七十一年度增加十四·五八%，但社會及救濟支出卻減少，社會福利基金亦無成長，而中央公布之社會福利法規，課地方政府執行之責，但並未規定基金之財源比例，顯然無法適應配合日漸擴增社會福利服務之需求。

(二)社會福利基金應續採附屬單位預算形態編列——社會福利基金為非營業特種基金，自民國五十五年設立專戶，迄今歷十九年均採附屬單位預算方式編製，執行運用均無不便。七十一年度實施「改善地方財政方案臺灣省執行要點」基金因無固定提撥財源亦為動本基金，因而省主計處函請社會處依照「中央政府特種基金管理準則」採單位預算辦理，但因社會福利基金係為照顧低收入民衆而設立之特種基金，長期性、有計畫地訂定加強社會福利措施，有其特殊性與獨立性；加以目前本省辦理小本創業貸款、殘障創業貸款、礦工轉業貸款、公墓公園化資金貸款，如改為單位預算，因無「貸款」科目可資適應，為加強對低收入者及殘障者之照顧扶助其自立自強，實宜維持目前之附屬單位預算方式。

(三)社會福利基金財源改由省縣市庫撥充後，為期各項社會福利工作計畫之順利推行，基金之適度成長是必要的——社會福利基金目前既無法恢復由地價稅、土地增值稅收入提撥作為專款，但為有效的執行社會福利工作，似應以行政命令規定政府每年撥充編列社會福利基金預算之經費，應不低於上年度之預算數，並保持適度之成長，在省與縣市撥充數依據資料分析應是：

1. 省社會福利基金預算不得少於當年度省政地方總預算百分之一為下限，或者不少於社會福利支出百分之二十。

2. 縣市社會福利基金預算不低於當年度縣市地方總預算百分之五為下限，三年來（七十二年—七十四年）縣市地方總預算平均成長百分之十五，而縣市社會福利基金佔縣市地方總預算百分之三點八二，縣市社會及救濟支出佔縣市地方總預算百分之三點零二。

四、積極運用社會資源共同推動社會福利事業是可行的——先總統 蔣公遺訓：「從事社會工作的同志，應該有一認識，即民衆的事，必須以民衆的力量去做，社會事業應以社會力量去推動，不能完全憑行政力量或政府籌款去辦。」

就是要我們結合運用社會資源與辦社會福利事業。目前民間力量較為重要而應加以輔導結合運用者為：

1. 私立基金會方面：臺灣省私立基金會如中華兒童福利基金會等廿五單位，基金總計在二億八千萬餘元以上，每年用之於社福事業經費亦有二億一千萬餘元之多，他們辦理急難救助、殘障收容、老人安養、育幼設施等等，對本省社會福利工作推展極具貢獻。

2. 仁愛基金方面：截至七十四年三月底省縣各界捐獻之仁愛基金共計一億二千六百四十七萬餘元，該項基金均用以協助政府加強社會福利措施，諸如辦理省立仁愛之家老人鑲牙機器設備及鑲裝義齒、辦理智障兒童日間托育工作及盲童院舍改建補助等，惟近年來基金日漸減少，因而有發動工商企業界熱心人士踴躍捐輸，以充裕基金財源。

3. 各縣市社會救濟會報方面：依據「臺灣省各縣市社會救濟會報設置準則」，每年十一月一日到十二月卅一日辦理統一勸募期間，每年勸募之金額計達一億餘元，所得款物用以協助政府辦理救濟事項。

4. 私立仁愛之家及教養機構方面：私立仁愛之家省縣主管共計二十家八億餘元，他們辦理老人安養收容殘障教養等工作。對本省推行社會福利工作具有相當幫助與奉獻。

5. 急難救助基金方面：運用社會力量籌募經費辦理急難救助業務，目前募得資金六千八百餘萬元運用孳息照顧急難者。現仍繼續接受各界捐獻中。

五、結 論

綜合上述，我們知道充裕的社會福利經費是推行社會福利措施所必需，亦是改善民衆生活所必要。十九年來由於經費運用之妥當完善與正確，已縮短了國民生活程度的差距，保障了每個國民享有符合其尊嚴需求的起碼水準生活。今後自應權衡輕重緩急把握重點集中使用，針對民衆最急需者予以照顧，尤需結合民間力量，共同與辦各項社會福利事業，使民生主義安和、樂利、均富的社會早日實現。

趙處長口頭補充說明：

在此以臺灣省的發展，向各位提出報告，並提出幾點看法給各位參考，敬請指教。當前在社會福利經費的籌措及運用上面臨何種的困難及問題，也提出個人對這些困難及問題的解決方法，請各位指教。

社會福利有不同的定義，按照政府機關預算的編法，社會福利的範圍包括非常廣泛，也就是一般歐美國家廣義的社會福利，將一般國民的健康服務、教育服務及國民住宅均包括在內。故每年政府所提的預算中，社會福利經費所佔的比例相當大。若將醫療、國宅的支出、社會保險的支出列入經費中，則經費所佔的比例更大。今天所要談的社會福利經費，是將目前主管機關所辦與人民福利有關的列為社會福利經費。因此，排除國民住宅、社會保險中除了勞保外的保險及健康、教育的服務。然而，在國民住宅方面，政府在政策上給予強力的支持，因此在經費籌措上無大問題。在健康服務方面，要得到預算亦無多大困難。除上述二項外的其他社會福利項目則問題比較大，我也比較重視。依個人所界定的社會福利定義來看，將目前臺灣省所謂社會福利經費籌措的幾個方法報告一下：

- (1) 政府的預算，此為經費重要來源。
- (2) 民間捐助，但由政府使用。目前臺灣省所可以動用的社會福利經費中，有相當大的比例是民間捐助，此民間捐助是交給政府使用。例如：
 - ① 仁愛基金：當年由謝副總統提出「小康計畫」，透過「小康計畫」來捐助，目前已累積一億多元。
 - ② 急難救助基金：最近二年所設置的，完全來自民間的捐款，已累積七千多萬元，亦發揮相當大的功效。
 - ③ 社會各界對公立及養護機構的捐助。
 - ④ 愛心專戶的處理，亦為急難救助。去年本省三次重大災變後，感覺到有必要設置「災難救助專戶」。目前是將去年處理災變的經驗，及若各界有陸續捐款，則存入「災難救助基金」中，以後若有災難，則可動用。

(3) 民間自籌自用。此民間指的是民間的社會福利機構，自己去募捐，自己使用捐款。此部分亦相當可觀。

(4) 民間機構力有未逮，政府給予補助。

(5) 本人認為最值得提倡的是政府與民間共同合作辦理。而表現最好的莫過於社區發展。本人認為若許多福利做法透過社區發展的方式，一方面可解決社會上許多的問題；一方面可以動員民間的力量；更重要的是減少政府財務上的負擔。前幾年政府推行基層建設時，曾強烈建議以社區發展方式來辦，可惜意見未被採納。基層建設現仍由政府完全負擔。雖然政府為民造福是應該的，但基層建設的推展對社區發展中民衆的參加意願有不良的影響。因此，這是我始終覺得非常可惜的事。政府與民間合作辦理的優點，是政府付少數的錢，可鼓勵民衆投資大部分的人力及財力。民國五十八年至七十三年間，臺灣省社區發展所投入的經費為一〇七億。其中民間佔了三十五億，佔三二%。所以將來社會福利中，民間的參與相當重要，而社區發展是非常好的典範及模式且適合推廣。

接著將臺灣省社會福利經費變動的趨勢，報告給各位。有以下幾個重點：

1. 有關社政機關所主管的社會福利事項的支出，從五十年代至目前為止，比例一直在增加，而社會福利經費的支出亦逐年增加。而地方政府上的支出大宗為救濟；省則為社會保險、就業輔導、職業訓練。因為勞工保險是由中央委託省政府辦理，勞保的保費不用在行政事務費用上，行政費用完全由省政府負擔。對無一定雇主職業工人的補助，亦為社會福利經費中支出。而此二項在實行上有一定的法律規定，且逐年增加。此外，職訓、就業輔導方面，因為正在籌設南區國民就業訓練中心，所以目前花費較多。扣除這些項目，則其他福利項目，如兒童、老人、殘障等項目，可動用的經費就相當有限了。地方政府的支出大宗為社會救助，即低收入戶的免費醫療及生活補助，有些地方政府甚至感到收支不平衡。

2. 臺灣省發現一現象，值得大家注意。即七十二、七十三、七十四等三年度的地方政府建設總預算年有增加，但此三年來社會福利經費的支出卻未成長。有的地方，反而呈下降現象，是我們應該警惕的現象。
3. 目前福利基金演變的狀況：社會福利基金目前是名存而實亡，故現在福利基金無固定來源。

叁、臺北市社會福利經費之籌措與運用

主持人：張主任承漢（臺灣大學社會學系）

主講人：蔡局長漢賢（臺北市政府社會局）

講詞內容：

一、前言

現代民主國家莫不將社會福利行政列為國家施政之重心，以提高人民生活水準，增進人民生活幸福為主要目標。近年來的趨勢是一方面政府福利功能的加強與社會福利行政範圍的擴張，另一方面又是民間資源的積極參與，而各國社會福利行政的效能，能否達到社會安全的目的，主要還是繫於國家財經政策與其社會經濟情況是否配合而定，否則，社會福利行政將徒具虛名而無實效。

二、社會福利經費之籌措

社會福利行政中若干措施，或為當事人基於權益而繳納，或為對求助者提供現金或實物補助，或為對一般人民或特定人羣提供各種設施或服務，無不需要經費，是以社會福利事業之興辦，必須先有投入，然後配合周詳計畫，始能發揮功效。

(一)我國社會福利經費的來源：

1. 公庫預算：指政府稅收項下列入預算的撥款，包括中央政府預算、省市府預算、縣市政府預算。
 2. 特種基金：指現有的「社會福利基金」，包括省市府所有和縣市政府所有的社會福利基金。
 3. 保險費：指現有的勞保、公保和軍保三種社會保險所收繳的保險費及其費用所生的孳息。
 4. 社會金：包括各類的福利金如勞工的職工福利金、農會工作人員的互助福利金、教職員互助福利金、公務人員互助福利金。
 5. 志願捐贈：指志願團體辦理福利救助所耗的經費，財團法人的福利機構或基金會所捐來的經費，乃至國際的或外國的志願組織所捐贈的經費皆屬之。
- 從以上五種經費來談，前三種經費，常因稅收之增減以及所需經費在執行一年以前預作編列以及民意機關審議等影響，無法因時制宜，作切合實際之運用；第四種經費，較具穩定性，但數額小；第五種經費，應是潛力最大且有開發性。

(二)臺北市社會福利經費之來源：

1. 中央專案補助款：如內政部七十一年度加強老人福利、殘障福利專案計畫的補助。
2. 地方政府編列年度預算：分為公務預算和基金預算，兩種互相配合，統籌運用。前者由各福利機關，依據業務需要，編列年度預算。後者由各使用機關或單位，依據需要，提出計畫，編列年度預算。從七十年至七十四年度，社會福利經費佔市府總預算的比例，分別為五·〇九%、二·七九%、二·七%、三·四五%、三·四六%。

(1)社會福利基金之設置

民國五十三年都市平均地權條例修正後，都市的地價稅稅入大為增加，先總統 蔣公曾指示：「都市平均地權政策之推行，其目的非為增加稅收，乃在以地利為社會所共享，亦即以社會財富創建社會福利事業。行政院乃於五十四年四月八日頒布「民生主義現階段社會政策」——以建立社會安全制度，

增進人民生活為目標，且規定對社會福利事業，應寬列預算，並以實施都市平均地權所增收之地價稅，設立社會福利基金。更要訂頒辦法獎勵人民捐資與辦社會福利事業，減免其所捐部分之所得稅與遺產稅。

社會福利基金之提撥，五十五年地價稅全部作為社會福利基金，五十七年又支應九年國教經費，六十三年起增列國民住宅利息貼補；五十八年起土地增值稅五〇%撥充社會福利基金，六十三年起為二〇%；到六十七年，社會福利基金使用比例僅佔地價稅、土地增值稅應撥全部收入額的一七·五%。六十九年全國行政會議決議，將地價稅、土地增值稅改為縣市稅並取消提撥用途分配，七十一年度起省縣社會福利基金財源改由省庫撥充，以上係臺灣省社會福利基金提撥情形。至於本市地價稅、土地增值稅提撥社會福利基金額度，在民國五十六年七月一日改制以前係依照臺灣省政府之規定提撥，至改制為院轄市後為因應實施九年義務教育之需求，而改為統收統支方式辦理，並無一定之提成比例。

行政院於六十三年四月三日臺財字第二四二三號函核定自六十三年七月一日起各級政府地價稅與土地增值稅各提撥二〇%，充作社會福利基金財源；嗣後本府實施都市平均地權漲價歸公收入分成運用情形，本府財政局於67119(87)府財一字第43391號函報行政院秘書長，核備在案，其分配比例，社會福利救助佔一〇%，惜亦未按照規定辦理，致與先總統指示有所出入。

(2) 北市社會福利基金之來源

本市社會福利經費之籌措，係由使用機關或單位，提出年度計畫，依實際需要編列年度預算，由市庫統籌撥充。以七十四年度為例，地價稅收入為二十八億元，土地增值稅為一一〇億元，兩者合計為一百三十八億元，如提撥一〇%充作社會福利基金，應有十三億八千萬，實際上社會福利基金七十四年度祇通過七億六千多萬元，相差很多，影響本市社會福利工作之推展。

3. 民間捐資與辦社會福利事業

民生主義現階段社會政策於結語處要求：「……應訂頒辦法，獎勵人民捐資與辦福利事業，豁免所捐部分之所得稅與遺產稅……」，又內政部曾於七十二年十一月四日訂頒「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」並交由省

、市政府執行辦理。此外在稅制上對捐資教育、文化、公益、慈善機構之捐贈均有減免，而福利機構房屋、土地之稅金亦有豁免。另又凡捐資創辦或補助社會救濟、勞工福利、盲啞福利、其他福利等事業，視捐資數額給予獎狀、獎章、匾額等，難謂政府未予獎勵，惜對於捐資福利事業者，僅規定可在年度申報所得稅時，可減免其捐贈財物額所應繳納之部分所得稅及遺產稅，實質之意義不大，致效果欠彰。

4. 愛國獎券銷售盈餘充作社會福利基金

七十四年四月十日中央日報及聯合報刊載略以：「臺灣省財政廳答復省議員的質詢說，愛國獎券年度盈餘有三十四億元。嗣報載：「臺灣省政府委員會，五月十三日通過修正愛國獎券發行要點，規定愛國獎券盈餘及逾期未領獎金，應全部用於社會福利事業而撥之。」愛國獎券盈餘分配，本市自改制後，每年為三千萬元。愛國獎券在本市銷售量約佔總數三分之一以上，如按前項愛國獎券年度盈餘計算，顯然不成比例，實有增撥之必要，且需專款專用。

5. 號召參與，豐碩收穫蔚為特色

擴大社會福利經費之領域，不只是消極的要捐助人提供物質或金錢，而是在捐助過程中達成社會教育的實施、社會風氣的改進，是以臺北市社會局喊出號召參與福利的三大原則，那就是——榮譽歸於當事人、項目由提供者選擇、帳目自行審核及成果資料代為蒐集等。由於在立案時，是為完成委捐人的意願而設計，故實施以來可謂物力不竭，財力無窮，有移喜慶之資作福利之用，有捐喪葬節餘作恤貧之舉，是幾年來提供房屋、車輛、食品、衣物者固有，而支援經費、選託項目者更多，且以設置廳堂，重誌久遠，更開拓吸引民衆參與新境，蔚為特色之一。

三、社會福利經費之運用

(一) 社會福利基金之運用範圍，以民生主義現階段社會政策——加強社會福利措施，增進人民生活實施方針——所列七大項：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等為限，實際上社會保險、社會教育不需動用社會福利基金。

(二)臺北市自五十五年一月起先後實施加強社會福利措施四年計畫，目前已進入第五期第三年度計畫，歷年來社會福利基金用於社會救助方面最多（如辦理低收入戶家庭生活補助、急難救助、免費醫療、年節慰問金、低收入戶子女助學金、輔導市民臨時工作等），佔五〇%左右；其次為國民住宅（如興建平價住宅、勞友之家）；再次為福利服務（如辦理兒童福利、老人福利、殘障福利）。

(三)歷年社會福利基金之運用，在固定資產投資方面，佔了很大比例，如投資興建臺北市職業訓練中心；興建和平醫院，擴大辦理貧戶門診及住院業務；興建勞友之家，解決本市單身勞工居住問題；興建托兒所，收托貧戶及一般職業婦女之子女；興建老人自費安養中心，以照顧非經濟因素而需照顧之老人；興建陽明教養院，收容三至十五歲之殘障兒童；興建陽明敬老所，以擴大收容孤苦無依之老人；設立老人休閒活動中心，提供老人休閒活動場所；設立殘障技藝研習工場，辦理殘障者技藝訓練與生產就業，使其走向殘而不廢自立自強的境界等。上列機構，因規模較大，需要經費甚多，所以由政府衡酌實際需要，興建各類福利機構，以滿足社會大眾的需求。成效容或一時不顯，卻能持續長久，效益也更大。不像經常性費用支出如低收入戶家庭生活補助、免費醫療等，雖有立竿見影之效，但係屬消極性的支出，治標而不能治本。近年政府趨向，由政府投資興建福利機構，委託民間福利機構辦理，政府可節省人事費、行政費用之支出，並擴大社會大眾參與之層面與興趣。

(四)社會福利基金之運用，根據六十五年臺北市議會附帶決議意見：「爰基金之運用宜限於有關社會福利工作之實質支出，至於所需人事費及事務費用應編列於公務單位預算。」之原則辦理，同為歲入撥付，分割編列，正誤得失，評斷紛紜。

四、檢討及改進意見

(一)加強社會福利經費之籌措方面

1.恢復社會福利基金之提撥制度與明定提撥比例

(1)目前本市社會福利經費係按照所提工作計畫，編列年度基金預算，其

額數多寡則視預算小組及地方總預算之歲入出而決定增減。以致民生主義現階段社會政策所頒布將實行平均地權所增收地價稅，提撥社會福利基金之制度，消失於無形。顯非當初先總統 蔣公之旨意，及行政院頒布社會政策之本意。且在政策頒布未及三年，政策未加修正前，即以行政協商決定「地價稅分成運用不必硬性規定」，而取消提撥社會福利基金，實非妥宜。

(2)目前基金年度預算之編列，係由歲入預算撥支，間有升降，未能持續溫和成長，且年度結束時，剩餘經費需繳庫，失去基金累積及使用孳息之特色，因而影響整個社會福利有計畫之推進，為此內政部於七十二年三月二十日(72)臺內社字第二一八七〇號函請省市通盤檢討改進社會福利基金制度，惜尚續效未見。

(3)為貫徹先總統 蔣公之旨意，與行政院頒布社會政策之目標，及配合中央統一推行社會福利政策，恢復社會福利基金由地價稅與土地增值稅提撥一定之百分比充作社會福利基金，具有造福社會，嘉惠民衆之實質意義。

2.獎勵民間捐資興辦社會福利事業

(1)捐資人可視其捐資數額，依據「捐資興辦社會福利事業褒獎條例」之規定頒發獎狀、獎章、匾額之規定外，並無其他較具吸引力的獎勵規定，而且該項褒獎條例，係民國三十一年八月二十九日公布，於民國三十六年十月修正沿用至今，時隔三十多年，條例所訂各種捐資給獎標準，早已無法適應當前社會之實際需要。

(2)目前社政機關，於執行接受民間捐款興辦社會福利事業時，除受捐資人指定委託辦理外，每有會計人員採應依照財政收支劃分法第二十九條：「各級政府所有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與及其他合法之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府盈餘，所受之捐獻或贈與及其他合法之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。」及第三十五條：「各級政府之一切支出，非經預算程序不得為之。」等規定辦理。亦即政府接受民間捐資應編列年度歲入、出預算辦理；倘依此規定，人民之捐款，勢必等待一年以上始能執行，亦無法遵照捐資人意願適時辦理，而延誤時效，致使有意捐資者望而卻步，大大減低了捐資意願，而達不到鼓勵捐資之效果。

(3) 社會福利事業已由昔日消極的救助而擴展至今日積極的福利服務，其工作是深入而廣泛，如單賴政府有限的人力與財力，實難作長期有效之推展，因此需有效結合民間力量推展社會福利工作，建議有三點：

① 儘速修訂「捐資興辦社會福利事業褒獎條例」，以激勵人民樂於踴躍捐資。

② 對於財政收支劃分法第二十九條及第三十五條之規定，應將政府接受民間捐獻、委辦、贈與之支出，作明確之界定，靈活運用，以符合捐資人之意願及實際需要。

③ 對於捐資興辦社會福利事業之個人或公司，除其捐資額依現有之規定減免其所得稅外，並建議在所得法中酌予增訂：捐資人可依其所捐數額佔全年總所得之百分比，另依比例再予減免全年所應繳納之所得稅之規定，當然，其減免之百分比應以不超過其應繳之所得稅範圍內為訂定標準，這樣才能使捐資人不但可收捐資之名，並可收捐資之益，如此方能有效鼓勵民間積極參與社會福利工作，在收社會教育之時，從而嘉惠市民同胞，不失為一舉數得。

3. 愛國獎券銷售盈餘，應按銷售比例分配，增撥本市作為社會福利財源。愛國獎券盈餘分配，自本市改制後，每年均為三千萬元，如與前述按照銷售比例相較，顯然不成比例，建議中央對臺灣省發行愛國獎券銷售盈餘分配，重作政策性考量，按銷售比例責成臺灣省政府增撥本市。

(二) 社會福利經費之運用方面

社會福利工作的推展，應不限定只由社會局辦理，凡市府所有機構，只要是辦理社會福利工作，皆可提出計畫，申請基金預算辦理。但現今政府有關機關及社會大眾皆誤認，社會福利工作是社會局獨佔業務，與其他單位沒有關係。因此目前申請社會福利基金，辦理福利工作的機關，只有衛生局（辦理先天性畸型兒童矯治、早產兒防治醫療保健、老人保健醫療服務、低收入戶營養）而已，其實工作計畫中尚有輔導市民臨時工作，宜由環境保護局辦理；老人及殘障者免費乘車宜由建設局辦理，讓政府不同機關均擔負福利民衆的責任，使社會福利工作大眾化、普及化、全面化。

五、結語

二十年來，由於臺北市加強社會福利措施實施計畫的推行，對改善低收入市民的生活，並為兒童、老人及殘障者謀求福利的實績，日有進展，但是社會福利的推行，乃是長期性的社會建設工作，其範圍亦有增進，要達到理想目標，實非政府有限人力與財力所能竟其全功。茲值行政院「結合社會資源推展社會福利」指示及內政部訂定「加強結合民間力量推展社會福利實施計畫」相繼頒布，因應社會需要，結合民間力量，有效運用社會資源，共同興辦社會福利事業，以防杜社會問題，提昇生活品質，建立安和、均富、樂利的現代化社會，自是此時此地當急之務。

蔡局長口頭補充說明：

該變而未變的：

1. 社工人員的專業制度：若無此制度，如何高喊「將對民衆的關懷主動送達」。臺灣現行的此制度用人之少，全臺灣只有五百人，平均大約三萬人才有一個社工員。而社會工作的實驗制度還要花多少的時間？我們現在實驗的，只是各機關間的協調與意見一致，而非這個制度該不該有。這點希望司長及在座各位能努力爭取。

2. 內政部要我們結合民間的社會資源、建立專款、成立專戶，今天互有花樣。地方政府財政單位有個似是而非的錯誤方法。但現在國家是財經當權，所以有無理無處說，即財政收支劃分法第二十六條，民衆捐款要納入政府預算，但又無實行細則。一個沒有實行細則的法律卻會束縛社會福利的發展。因為，捐款要經過議會審核，十八個月後才能用。民衆捐款後不知捐款湧向何處，誰還敢再捐款？而捐款與委託二者說法的歧異又從何而來？因此臺北市做社會服務，我喊出「民衆自行辦理」的口號，他們出錢，我們出人，但必須遵循三個原則：

- (1) 榮譽歸於當事人
 - (2) 項目自選
 - (3) 經費自核
- 如此以突破僵化的法律。

肆、高雄市社會福利基金運用情形 報告

主持人：張主任承漢（臺灣大學社會學系）

主講人：白局長秀雄（高雄市政府社會局）

講詞內容：

一、前言

本市社會福利基金係依據民國五十四年中央訂頒「民生主義現階段社會政策」之規定於民國五十四年七月起開始設置，並以每年增收之地價稅及土地增值稅之一部分爲主要財源，專供辦理社會保險、國民就業、國民住宅、社會救助、福利服務、社會教育、社區發展等七大項社會福利措施，期能達到建立社會安全制度，增進人民生活之目標。爲貫徹上項社會政策，本市自民國五十四年七月起先後實施加強社會福利措施五期四年計畫，本（七十五）年度已進入第五期第四年度計畫，各項措施均能針對本市特性及民衆需要，如期達成目標，對民衆福祉極有助益，已獲致重大效果。

社會福利基金設置之主要功能在於有固定財源，專款專用，可不受物質變設之影響，依社會及經濟發展情況作長期之規劃，但自民國六十九年全國行政會議決議取消土地增值稅、地價稅提撥用途分配後，目前省市政府均不再依比例提撥，而改由市府依市庫財源配合工作計畫撥充之，如此對社會福利措施長期發展及功能的發揮影響甚大，且當前省市對社會福利基金之調配，運用制度均不相同，爲加強推展社會福利措施，實有通盤檢討，齊一省市作法之必要，茲將本市目前社會福利基金有關財源撥入，運用範圍及組織編制等方面報告如后：

二、基金財源方面

本市自改制後，市府即不再依地價稅、土地增值稅比例提撥社會福利基金財源，而依市府財源多寡，撥充經費配合執行各項計畫。近年來，爲因應社會急遽變遷之需要，社會福利業務膨脹甚多，社會福利基金之工作計畫已由改制前之卅一項，增至六十項（七十五年度），各項硬體工程也陸續完工或興建，不僅幾乎所有社會局主政之社會福利預算全部容納於基金範圍內，其他如教育局、衛生局、警察局、漁管處亦有部分項目由基金支應。但市府財源有限，近三年來，撥入之財源不僅未能相對成長，反而減少（如附表一）。甚至其他單位每將應列於其公務預算而無法列入之項目，要求由社福基金支應（如巡迴醫療計畫、以工代賑計畫），而社福基金既有計畫中仍有部分項目因法令因素或自然增加因素不得不增加經費（如七十五年度漁民平安保險因改強制投保增加六百三十九萬元，職業工人勞保費補助因基本工資提高，增列三千一百餘萬元等），在需求日增而財源漸減的情形下，本局編製預算深感困擾，實已難以兼顧既有計畫之執行及新興計畫之推展。

基金當初設置之目的即在以固定財源，長期推展社會福利措施，目前不依比例提撥，改由市府視實際需要撥入之方式，雖然較具彈性，可避免因土地增值稅及地價稅短收而影響提撥之財源，但如遇市府財稅短收或地方首長不重視社會福利時，則將使財源減少，進而影響社會福利之推展及長期規劃，建議中央能邀集有關單位重新協商，恢復地價稅及土地增值稅之提撥比例，或規定政府按轄區人口爲標準，在每一人口若干上、下限範圍內編列社會福利預算，以穩定基金財源，俾能在預算範圍內依輕重緩急作長期規劃。

三、基金運用範圍方面

本市基金訂有設置及管理運用辦法（如附件一），限於辦理社會保險、國民就業、社會救助、福利服務、國民住宅、社會教育、社區發展等七大項社會福利措施，七十四年度計有五十七項工作計畫（各計畫概況如附件二）。但實際上往往有非屬該七大項範圍而上級或有關單位要求列入之計畫，是以未能完

年 度	市 府 總 預 算	市 庫 提 撥 社 福 基 金 數		社 福 基 金 預 算 數		工 計 畫 備 註			
		提 撥 數	佔市府 預算比 例 %	預 算 數	佔市府 預算比 例 %				
68	二、九六〇、四二五、〇七六	一〇四、一六四、八〇〇	三・五	(+) 四・三	六・六	(+) 二・八	三一	改制前	
69	八、七九八、四八〇、一九三	二七三、二二八、〇三五	三・一	(+) 一六二	三二五、九四九、五三一	三・七	(+) 六六・五	三四	改制後
70	一〇、六五三、一〇八、一一三	三〇七、〇一〇、九四七	二・九	(+) 一二・四	三六一、六六五、三二〇	三・四	(+) 一〇・九	四〇	
71	一四、四二〇、三五五、六四四	四五四、〇〇〇、〇〇〇	三・一	(+) 四八	五三五、八六三、二三三	三・七	(+) 四八・二	五〇	
72	一五、六〇〇、三一八、六二二	五五三、九九〇、〇〇〇	三・六	(+) 一八・四	六七八、九九〇、〇〇〇	四・三	(+) 二六・七	五一	
73	一四、六一四、一二一、六一五	五〇三、〇〇〇、〇〇〇	三・四	(-) 九・二	六三二、〇八五、〇〇〇	四・三	(-) 六・九	五九	
74	一六、三三二、六九一、八四二	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇	三・一	(-) 〇・六	六五七、四二三、〇〇〇	四	(+) 四	五七	
75	一八、二四六、一八三、七七三	四九二、八九七、〇〇〇	二・七	(-) 一・四	六〇三、七五二、〇〇〇	三・三	(-) 八・二	六〇	

全貫徹專款專用之原則。此外，本局因公務預算有限（七十四年度僅六千餘萬元），因此，基金各項計畫可視實際需要編列人事費、業務費，甚至由基金籌建已成立附屬單位之機構（如仁愛之家）預算亦由基金支應，致使基金負擔日重，難以兼顧既有計畫及新興計畫之推展。由於基金財源有限，為使其能發揮最大功能，實有重新檢討運用範圍，確立使用原則之必要。目前省市政府因財力背景不同，運用範圍及限制亦不一，為確立基金制度，建議中央能邀集有關單位針對實際需要，檢討基金之使用項目及原則，俾能有所遵循，使基金作最有效之運用。

- 84 -

查基金之預算、決算、工作計畫、報告及有關提案，平時則由會務人員按季追蹤執行情形，並組成督導小組至各使用單位深入瞭解執行情形，針對缺失提出檢討建議。目前有關組織方面之困難如左：

1. 委員由各有關首長兼任，其本身工作繁忙，對會務未能完全深入，較難發揮監督及指導功能，而委員會之主任委員僅由社會局局長擔任，作成之決議送至市府有時未獲採納，權威性未能建立，因此仍有待提高主任委員的層次，或聘請市府有關人員如副秘書長擔任委員，以利協調溝通。

2. 委員會本身非獨立單位，會務人員由社會局有關人員兼任，實施業務督導時，部分計畫即為本身之業務，難以保持超然立場，且兼職人員本職工作亦多，難以全力投入，亦影響會務之推展。

社會福利基金管理組織系統健全與否，與基金之運用、督導、管理及業務推展關係至為密切，目前臺灣省、臺北市及本市之組織型態互異，也互有優劣。究竟社會福利基金之管理組織應採何種方式較具彈性、較易發揮功能，希望將來在通盤檢討之時，亦能列入考量，俾能健全社會福利基金之管理組織系統，利於整體之運作。

附件一

高雄市社會福利基金設置及管理運用辦法

中華民國六十八年十月十六日 本市臨時市議會第一次大會通過
內政部六十九年三月六日六九臺內社字第 四七一 一五號函暫准備查
中華民國七十四年六月十四日 本市議會第一屆第十次臨時大會修改通過

第一條 高雄市政府（以下簡稱本府）為切實執行民生主義現階段社會政策，暨社會建設綱領，加強社會福利事業措施，以建立社會安全制度增進人民生活設置社會福利基金（以下簡稱本基金）並為運用管理起見，特訂定本辦法。

第二條 本基金以本府社會局為主管機關。

第三條 本基金以左列各款規定財源撥充之：

- 一、土地增值稅依照規定應撥入基金部分。
- 二、仁愛專戶基金捐贈收入。

三、本基金孳息收入。

四、其他收入。

第四條 前條第一款基金收入編列於市地方總預算撥充連同第二款第三款第四款列入附屬單位預算。

第五條 本基金於高雄市銀行設立專戶，如非急用應提存定期存款。

第六條 本基金之運用，限於辦理左列各款社會福利事業：

- 一、社會保險事項。
- 二、國民就業事項。
- 三、社會救助事項。
- 四、國民住宅事項。
- 五、福利服務事項。
- 六、社會教育事項。
- 七、社區發展事項。

第七條 本基金之運用以四年為一期，各使用機關或單位於每期開始前，擬具四年工作計畫與所需經費及進度提送社會局核轉基金管理委員會審議後報府核辦。

第八條 社會局依據本府核定之各單位所提四年工作計畫按進度編列年度預算。

第九條 會計年度終了後，使用機關或單位除已發生權責之計畫經費須依規定申請保留，經奉准後可於保留期限內繼續使用外，其餘一律停止使用，並由社會局將當年度中基金收支情形編製決算。

第十條 本基金之動支應切實依據原核定之計畫進度及預算執行，不得集中在年度將終時使用，因故未能實施之計畫經費，應繳還基金專戶。

第十一條 動用本基金預備金應以左列各款為限：

- 一、原列經常性費用預算（如醫療扶助、民衆急難救助等）不敷因應時。

二、因物價波動，各項費用支出確實不敷因應時。

三、上級交辦社會福利事項，原未編列計畫預算者。

第十二條 本基金之預付款項，應以預算所定發生契約行為者為限。

第十三條 本基金應按規定編造會計報告，分送審計機關及本府主管機關查核。

第十四條 本基金收支事項，應另訂會計制度處理，並將「基金類」會計報表

及決算分送有關機關查核。
第十五條 本辦法自發布日施行。

伍、社會福利的經費運用與收費福利服務的探討

主持人：張主任承漢（臺灣大學社會學系）

主講人：詹副教授火生（臺灣大學社會學系）

講詞內容：

前言

提出本文的動機，主要是有感於近幾年來，社會一般人士及決策者對發展社會福利所抱有的一些誤解，認為社會福利擴張的結果，會拖垮財政，進而阻礙經濟的正常發展，所以有加以澄清的必要。因此，本文擬一方面針對社會福利經費與財政兩者之間的關係，給予一個較明確的定位。另一方面試圖指出社會福利服務的收費制度，在未來實施的可能性。

社會福利的範圍

首先，讓我們確定社會福利的範圍，一般福利先進國家所稱的社會福利（Social Welfare），至少包含下列六個基本的領域：

1. 社會保險 (Social insurance)
2. 國民住宅 (public housing)
3. 健康服務 (health services)
4. 教育服務 (educational services)
5. 個人福利服務 (personal social services)
6. 社會救助 (social assistance)

我國現行社會福利範圍，則包括下列七大項：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展。顯然，中外對社會福利的界定是大同小異。但是本文的目的不在於討論社會福利的內容是否周延完整的問題，而是試以前述社會福利的範圍為基礎，來探討社會福利的經費運用，是否造成政府的財政負擔？

社會福利拖垮財政？

根據行政院主計處與經建會所公布的統計資料來分析，以民國六十九年為例，我國社會福利支出總額達六二七億元，其中政府負擔四九〇億元，為總額的七八・二%，民間負擔為一三七億元，佔二一・八%，社會福利支出絕大部分為政府所承擔。在該年度的社會福利支出項目中，用於社會保險者，佔半數以上（五九・七%），次為衛生保健（佔一一・四%），社會救助（一〇・二%），其他如福利服務（佔九・四%），社會教育（三・四%），社區發展（佔一・六%），國民就業（佔一・七%），及國民住宅（佔二・六%）等所佔比例甚微。

續就該年度社會福利實際經費支出，與政府及民間負擔數額及比例，加以分析（參見表一）。

從這兩項有關社會福利支出的資料，表面上看來，政府對社會福利的負擔佔該年度支出的百分之七八・二，負擔不可謂不重。但是，若仔細加以分析，政府所負擔的部分中，以社會保險所佔比例最高（五六・八五%），讓我們進一步剖析政府對社會保險費用負擔的內容。從表二中可以很清楚地看出，民國六十九年政府所負擔社會保險費用的部分，以軍公教人員退休撫卹所佔比例最高（八二・〇一%），其次為對軍保與公保的財政負擔，而對勞保的支出負擔，只佔百分之一・九六，可說是微乎其微。

因此，本報告所要強調的第一點，就是所謂社會福利拖垮財政的說法並不正確。因為政府社會福利支出的最大部分（佔所有社會福利政府負擔部分的百分之五五・七三）是用來支付軍公教人員的退休撫卹及公保、軍保的負擔部分。雖然這些項目也屬於社會福利的一環，但因其對象比較特殊，而若把政府對

表一 民國六十九年度社會福利支出

單位：新臺幣百萬元

項 目	合 計	政 府 負 擔	民 間 負 擔
(1) 社會保險	三七、四〇七（五九・七）	二七、八五八	九、五四九
(2) 社會救助	六、三七七（一〇・二）	五、四二七	九五〇
(3) 福利服務	五、九〇九（九・四）	三、〇九一	二、八一八
(4) 國民就業	一、〇七一（一・七）	一、〇三九	三三
(5) 衛生保健	七、一六六（一一・四）	七、一六六	—
(6) 國民住宅	一、五九三（二・六）	一、五九三	—
(7) 社區發展	九九六（一・六）	六八八	三〇八
(8) 社會教育	二、一三八（三・四）	二、一三八	—
合 計	六二、六五五（一〇〇・〇）	四八、九九八（七八・二）	一三、六五七（二一・八）

表二 民國六十九年度社會保險費用負擔

單位：新臺幣百萬元

合 計	被 保 險 人 負 擔	資 方 負 擔	政 府 負 擔	其 他
合 計	三七、四〇七（一〇〇・〇）	六、八三八（一八・二八）	二七、八五八（七四・四七）	三一（〇・〇八）
勞 保	九、二二〇（一〇〇・〇）	六、八三八（七四・二五）	五四八（五・九五）	〇
公 保	二、四九二（一〇〇・〇）	—	一、七二五（六九・二二）	四（〇・一六）
軍 保	二、八五八（一〇〇・〇）	〇	二、七三八（九五・八〇）	二七（〇・九五）
退 撫	二二、八四七（一〇〇・〇）	〇	二二、八四七（一〇〇・〇）	〇

這一部分的支出，轉嫁為所有社會福利的支出；而把政府的這部分社會福利負擔，由其他社會福利項目來承擔，則有失公允。所以「社會福利拖垮財政」這

句話，或可修正為「政府對軍公教退休撫卹的龐大支出會扭曲其他社會福利的發展」。

其次，如果就社會福利支出占國內生產毛額所佔比率來分析，以一九七五年的資料為基礎，我國一九八〇年社會福利負擔水準為四·四%，而當年期平均每人所得為二二〇〇美元，比較其他國家實際平均每人所得近似二二〇〇美元，當年期之社會福利支出水準（參閱表三）。可知西德、荷蘭、瑞典及英國均較我國為高，而比較接近美國與日本的水準。因此，本報告所要強調的第二點，就是我國目前社會福利支出水準，距西歐福利先進國家的水準，仍有一段距離。

表三 實質平均每人所得與社會福利負擔水準

國別	年別	美元物價指數 (一九七〇=100)	平均每人所得(美元)	社會福利負擔水準(%)
名	目	實	質	
荷蘭	一九五九年	三四·七	二、一〇一	一一·〇
西德	一九五四年	三二·二	二、〇五六	一四·二
瑞典	一九四八年	三〇·六	二、一八〇	九·六
英國	一九四九年	二九·一	二、一二〇	九·五
美國	一九五〇年	二七·六	二、三五一	四·二
日本	一九六五年	三五·三	二、一九八	五·一
中華民國	一九八〇年	一〇〇·〇	二、一〇〇	四·四

復次，社會福利服務，係屬於轉移性支付（transfer payments）的一種，社會一般人士對社會福利造成政府財政負擔的誤解，認為福利服務的轉移性支付，是從生產人口移轉到非生產人口，因而福利服務的支付，形成消費性支出（consumption expenditure），對經濟生產不易有直接的幫助，因此決策者對社會福利的投資，總是抱着謹慎的態度。可是，就前述社會福利的範圍而言，除了社會救助及個人福利服務（包括老人福利、殘障福利、兒童福利及婦女福利等）因其服務的對象是非生產人口，所以是「消費性支出」。至於社會保險、國民住宅、衛生保健、社區發展、社會教育等項目，卻不純屬「

消費性支出」，尤其是社會保險（主要是勞工保險）的主要經費來源，是受保險者所繳納的保險費，加上雇主所負擔的部分，政府財政所負擔的部分只是行政經費而已，而社會保險支出的最大項目為退休給付，因此學者輒謂社會保險實質上是一種個人儲蓄的方式，並非一種消費性支付。實言之，社會保險的財政大部分是依自給自足的原則辦理，甚至所謂社會救助以及個人福利服務，雖然是以政府的稅收來支付對依賴人口的福利服務，它仍有維持社會安定的潛在功能。所以社會福利拖垮財政，阻礙經濟的發展，事實上是缺乏理論和實務基礎的說法。

所以根據前述三方面的分析，本文認為：

1. 現行社會福利支出中政府所負擔的比例雖高，但大部分是用來支付軍公教人員的退休撫卹的經費以及對軍保和公保的支出，而對其他項目的社會福利的支出部分，所佔比例，如與西方福利國家相互比較，仍然偏低。
2. 社會保險（勞工保險）財政，大部分是依自給自足的原則，政府對這部分的經費支出，僅限於行政經費一項，佔政府福利支出的比例極微。
3. 大部分的社會福利服務，均對經濟生產有直接和積極的貢獻和助益，即或如社會救助和個人福利服務，仍有安定社會秩序的隱性功能。

基於此三點分析，本文特別指出，欲發展健全完整的全民社會福利制度，政府必須扮演更積極的角色，提供更充裕的社會福利經費。

福利服務可以收費嗎？

本文的第二部分試圖探討社會福利服務收費制度是否可行的問題。由於社會保險是一種繳費制度，本身就是個人儲蓄的方式之一，也是另一種型式的稅收，而衛生保健服務已有收費的辦法，不需要加以討論。因此所探討的焦點，着重於個人福利服務的範圍。

在歐美福利先進國家，個人福利服務，主要包括老人福利、殘障福利、兒童福利、社區照顧等項目，本來完全由政府財政來負擔其所需費用。但是，晚近卻逐漸引進對某些福利服務項目收取服務費用的情形。這個新發展趨勢，試圖把福利服務納入經濟市場的供需關係中，設法「以價制量」，似乎有違社會

福利的本質。然而，誠如英國社會福利研究學者派克教授 (R. A. Parker) 指出，對使用福利服務的個人收取費用，至少可達到下列的五項功用：

1. 增加收入 (raising revenue)，由於許多個人福利服務的經費，以往是由政府支付，但是政府減縮社會福利支出的結果，影響到福利服務的質與量。所以，收取費用，可以增加福利服務機構的收入。

2. 減少需要 (reducing demand)，福利服務擴大的結果，由於免費的服務，因此形成對福利服務的需要遠超過所能供給的範圍和程度，所以對使用福利服務的個人收取費用，可以減少個人對福利服務的需要。

3. 轉變優先次序 (shifting priorities)。透過福利服務的繳費制度，藉以顯示政府社會福利政策的優先次序，凡屬於最優先次序者，可以提供免費的福利服務，凡屬於次要優先次序者，則酌收費用。

4. 減少浪費和改善管理 (Checking abuse and improving regulations)，免費的福利服務最易形成浪費的問題，進而鬆弛了對福利服務的管理。因此，對福利服務的使用者收取部分費用，可以減少福利資源的浪費，同時增加對福利服務的管理。

5. 繳費視為一種自立象徵 (charges as symbols)，繳費的福利服務，可以培養接受福利服務者的獨立和自尊，同時強調欲享領任何福利服務，個人必須付出部分的力量，才能換取所需要的服務。

當然，派克教授的看法，認為並非每一項個人福利服務都必須收取費用，同時某些福利服務接受者，可免除繳納費用，例如兒童，退休老人，殘障者等。

倫敦大學政經學院的 Ken Judge 和 James Matthews 兩人進一步分析英國福利服務項目中，有那幾項已經有收取費用，以及所收取費用佔該項服務經費的百分比，其結果如下表所示。

顯然，以福利國家著稱的英國，在個人福利服務部分，在院內照顧，日間照顧，社區照顧等項目，部分的經費是來自福利服務的接受者所繳納的服務費。其所佔比例，在近幾年來有逐漸增加的趨勢。這種繳費的個人服務的發展說明了福利國家的社會福利服務，已經不再是完全「免費」的了。

表四 英國個人福利服務收費項目表 (1975-6)

服 務 項 目	全部支出 (£ 000)	收費金額 (£ 000)	收費金額 佔全部支 出比例
Residential care			
Children	129,798*	387*	0.3
Elderly	232,668	70,660	30.4
Other	92,419	9,039	9.8
Support services			
Day care			
Day nurseries	27,954	1,772	6.3
Meals	4,905	1,084	22.1
Adult training centres	30,013	811	2.7
Other day care	28,216	512	1.8
Community care			
Home helps	94,939	4,071	4.3
Meals in the home	11,581	2,090	18.0
Holidays	3,685	529	14.3
Boarded-out children	14,379	95	0.7
Other	25,817	722	2.8
Other	129,116	—	—
Miscellaneous			
Support services	4,890	358	7.3
Administration			
Support services	37,359	585	1.6
Total	867,739	92,715	10.7

福利服務的收費制度，不僅已在福利先進國家實施，在福利發展中的國家，也有陸續引進的趨勢，例如在香港、新加坡的某些社會福利服務，也有繳費的制度。誠如派克教授的分析，為了減少浪費福利資源，減少對福利服務的需要，同時增加福利服務機構的收入，對所提供的某些福利服務，收取若干費用，似乎是有必要的。

本文所討論的內容，似乎與本研討會的主題「社會福利經費之籌措及運用」，並沒有直接的關係，但是本文的分析指出：社會福利經費的籌措，必須有賴政府更積極的支持，而在運用方面，為了減少社會福利資源的浪費，採取收費辦法，似乎是有其必要性。所揭示的這兩點原則，則與社會福利經費的籌措和運用息息相關，至於如何落實到實際層面，則有賴與會的各位先進學者專家，提供卓見。

綜合討論

主持人：徐司長學陶（內政部社會司）

趙處長守博（臺灣省政府社會處）

蔡局長漢賢（臺北市政府社會局）

白局長秀雄（高雄市政府社會局）

討論內容（依發言先後順序）

楊德泉科長（宜蘭縣政府社會科）：

現在縣市社會福利金的狀況，縣市長大都是支持的態度，只是預算編列與所需不符。在執行上，若縣市經濟狀況好的，則社會福利的執行較好；但若縣市經濟狀況不佳者，則社會福利行政的執行上有困難。且由於財力的不足，使得社會福利工作不能廣為宣傳，甚至有時不讓民衆了解得太，以免增加民衆的要求，因此在執行過程上非常困難。而社會福利基金現在在縣、市的狀況上要增加是非常困難的，但所需執行的項目又繁多。因此是不是可以定出優先次序，能執行的項目便全部執行，不能執行的項目則依先後次序來執行。或者在預算中限定社會福利基金的比例，使得社會福利基金的預算能有適度的成長，增加其來源的穩定性。

楊孝潔所長（東吳大學社會學研究所）：

在談論到主題之前，有幾個概念希望與在座實際負責社會福利的同仁有所溝通：

1. 進入現代社會的過程中，必須對社會福利有足夠的認識。不可能再期望有像先總統 蔣公這樣的人，規定將土地增值稅的一七·五%做為社會福利基金。在未來的社會中不可能再出現，因為我們不能讓我們的社會福利走回頭路。

2. 任何國家的社會福利工作人員均極為辛苦，必須爭取任何一分錢，不再如趙處長演講所言以前詹理學長在副處長任內時，儼然像一個小的財政部，我想沒有，也不對。辦社會福利不是神氣的，都是在其他預算的體系下掙扎、奉獻、犧牲的一羣人，我們也不可能例外，我們任何一毛錢都必須是爭取來的，為了我們大家的理想，為了達到真正為民服務的目的，都必須運用我們專業的知識，專業的技巧去籌措、運用社會福利基金。

在了解此二點後，我們才能真正討論社會福利金的籌措與運用。在一些優先次序（如經濟發展、教育、生活水準等）之後，如何籌措社會福利基金及如何有效地運用社會福利基金，喚起社會大眾對社會福利的認識與關切，該是實務界與理論界應共同努力的。

具體而言，有以下三點：

1. 社會福利金的籌措是很困難的，因此必須拿出績效，才能使人將社會福利基金編入預算。要有績效，就必須有評估，將以往的浪費革除，使社會福利基金的運用走向效率性、投資性，而非消費性的。使政府及財政單位不能否定社會福利的功效。所以我們必走向專業化，而專業化的條件，一方面要有實際的數據；一方面要有專業社會工作體系。如此，社會福利經費的籌措才能達到理想。

2. 在運用方面，要運用管理的原則，講求系統性，將基金做有效的運用。因為社會福利基金的籌措會使得國家稅收減少，所以我們必須運用管理原則，將基金做非常有效的運用，一方面可彌補國家稅收減少的缺失；一方面亦可實際而有效的幫助真正需要幫助的人。

3. 社會福利一直缺乏強而有力的推銷團體，也就是遊說團體。消費者文教基金會就是因為與傳播媒介合作宣傳，才有如此大的效果。因此我們大家必須組會起來，並且與傳播媒介合作，才能將自己的東西變為社會說服的力量，使社會大眾了解社會福利的重要，也了解社會工作在做些什麼。我們可在公共電視上做節目宣傳，也可以使我們的殘障同胞，精神患者出來面對社會大眾，由社工員帶着他們出來遊行，如在十月慶典，

以造成社會運動的力量，來增加社會大眾的注意與關切。並在此提供個人的想法：

1. 社會福利不可能也不應該再回到原來的路。
2. 我們必須運用與結合各種技術與力量，如此才能做好我們現代的社會福利工作，因為現代的社會福利工作是要動腦筋的。

丁碧雲教授（臺大社會系）：

美國社會福利基金的來源是由國民所得中編列預算，非做社會福利救助不可。舊金山與紐約編列的較高，而其餘各州均自行立法編列預算，非如英國採一致的方式。而美國的經濟亦未因此而拖垮。一九〇九—一九三〇年間，美國是在發展期間，一九三〇—一九六四年間，美國社會工作者已發展出高度的價值，而社會工作人員未受到重視，是因為國民所得中的預算早就預算好了。但他們錢的來源是民間團體，社區發展部門對社區各部門的錢瞭若指掌。不需經過政府，完全是由社區理事負責，自行移多補少。而我國現行的捐贈免付所得稅的辦法很多，或可更增加捐贈的錢。美國另一社區基金的來源是各大公司的捐贈，各公司依本身的立意對不同對象做補助。就英國而言，每年有一定的預算，而現在有很多國家被社會福利拖垮，英國便是一個例子。但在我國目前經濟發展良好，多年來社會福利並未將之拖垮，現在的不景氣，只是世界潮流。因此各國的社會福利有其不同的發展情況、政治背景，故不一定可做比較。

若將來有社會福利基金會，可將社會福利基金運用到老人身上，因為老人創造了美好的家園。而兒童是國家的希望，亦需好好照顧。兒童、青少年的教養及活動費用不應吝惜，既有良好的青少年活動中心，就應該編列人員，且人員需採兩班制，輪流幫助兒童及青少年解決問題，以達到實質的效用。其他用途方面，可用於急難救助方面，因為急難救助的錢太少了，有些人破家亡，所領的救助金卻很少，因此建議政府在修改法令時，將依各人的不同情況而給予不同的救助金，此點應列入考慮。

戴汝梅課長（花蓮縣政府民政局社會課）：

1. 政府訂有社會福利政策，亦頒布好幾部社會福利法。政府每年從中央至

省、市政府均按照年度訂定施政綱要。但這些社會福利措施需經費，而經費來源及各項措施的經費最低下限是多少均無標準，而每年社福經費的預算又逐年下降，因此當務之急是如何救存的問題。

2. 負責社會福利工作的人員實在難為，因為財經主權完全操在財經單位手上，在此情況下如何有效的運用，爭取經費，有效的推動社會福利措施。
3. 各種競選時，候選人所發表有關社會福利的政策幾乎佔所有政見的一半，但政府均未太重視。因此或許可配合大眾傳播，引起政府有關人員及民衆的關切。
4. 縣市政府在編列預算時，應訂立社會福利基金的最低比例。

林義男教授（臺大社會系）：

個人想由兩個層次來討論：

1. 收支平衡上：收入上注重開源，而現在經費又面臨來源枯竭的傾向，且由於社會結構的改變，人口結構亦改變為以老年人增加的社會，加上人們養老的功能改變，國家勢必負起照顧老人的責任，此又增加社會福利經費的開支。因此在開源方面，強調成本——效益的概念，讓政府及負責人員了解到社會福利經費不是白費的，是強調價值的，如此經費的補助必可減少其困難。在節流方面，要強調花錢的效果，使能有效地運用經費。
2. 另一較高層次的討論是必須要有健全的組織，相互協調各機構及單位，消除政務及常務單位的脫節。如何溝通相互的觀念，是社會福利行政主管人員的課題，而本人認為經費不易取得的癥結，是在於沒有回饋，或許我們主管人員在與政務人員打交道時要適應公務人員辦事的方法。

沙依仁教授（臺大社會系）：

上午所討論的多是鉅視面的問題，下午則是落實至基本的問題上，如此討論會才會有意義。

1. 本人非常贊同楊教授剛才所提出的強調績效，因為唯有拿出成績來，社會福利才打得響亮。一方面要做出績效，一方面業務機構要與學校學術

機構相互配合，發展出新的工作方法及技術。

2. 本人覺得深有同感的是社會福利方面的宣傳不夠，往往被人家吃掉，例如：社會工作打不進學校社會工作中，完全被輔導吃掉；而殘障工作方面亦差點被吃掉。因此我們為何不一樣一樣慢慢的來爭取，並且做出績效，如此經費的獲得較容易。譬如：現在前院長非常強調家庭教育，我們何不開辦一些親職教育，利用電視節目播出，或在假日青年活動表演中展現社員工的效用，使社會大眾重視社會工作與社會福利。

3. 由於社會福利政府預算的枯竭，因此可結合民間力量，相互配合來防止資源的浪費，並且指引民間機構更有效的救助途徑。綜合以上三點淺見，可一步步開展經費的籌措，並希望有拋磚引玉的效果，希望實務工作方面的長官能多提高見，使此研討會有實際上的效果及意義。

江亮演主任（實踐專校社會工作科）：

以下有二點淺見來討教各位：

1. 社會工作人員的心理調適：剛才楊教授認為必須拿出績效給他人看，才能得到更多的經費及資源。但對實際工作的人而言是不服氣的，沒有錢如何做出績效是問題。因此我常告訴學生社會工作有三等人，第一等人是沒有人也沒有錢的狀況下，能找出人及錢且做出績效；第二等人是有錢有人，才做出績效；第三等人是有錢、有人，但卻做不出績效，這是最差的一種。勉勵學生做第一等的社員工。且社會福利的推展均是在困苦的環境中進行，有些人為了爭取績效、表功，而寧願將經費花在硬體建設方面的表面工作，犧牲了實際的社會福利工作的效果，因此這種觀念必須改變，而績效的評估方法亦值得商榷。還有政府對籌款的限制須放鬆，並且改變福利機構不可賺錢的觀念。

2. 社會福利完全免費的時代已經過去了，應該可以斟酌收費。依詹教授早上演講的內容，部分收費有許多的好處，可增加收入，減少浪費等。而最後一項，自尊方面的問題亦值得我們參考。若斟酌收費可滿足個人的價值感，因此不一定要完全免費。

岑士麟教授（逢甲大學教授）：

1. 研討會可增加大家的共識，但此共識只限於同道，而未能與有關單位，尤其是財經人員產生共識。而現在由於是財經內閣，他們的發言均強而有力，對政策較有影響力，故應可與財經人員產生此共識。

2. 我們一方面在喊經費不足，一方面又在浪費資源。主要的問題在於制度不健全，法令的不週延。

3. 臺灣的社會福利及社會安全制度僅為皮毛，未真正保障人民的經濟生活。

4. 個人對社會福利經費的運用有幾點建議：

(1) 就有限的經費做重點式的工作，先保障好人民的經濟生活，不要好高騖遠。

(2) 考慮收費的方式，建立部分分擔制。

(3) 有關的法令制定要健全，並且鉅細靡遺。

許順有股長（臺灣省政府社會處）：

本人有以下幾點淺見：

1. 恢復以前固定提撥社福基金的方式不可能，而財政單位又不希望各主管社會福利的行政機構有基金的設立；且我們希望社福基金從預算的三%增至五%亦未獲准。因此，是不是還有其他財源，則有待各位努力。

2. 採取部分分擔是可行的，社會處目前辦理的殘障、智殘日間托嬰及老人自費安養，均說明收費是可被接受認同的。問題在於服務品質的提高應與收費呈正相關。

3. 社會福利項目繁多而經費又少，社會福利將來的方向及各自所司的範圍，可否利用研討會，大家討論出一些方向。

丁碧雲教授（臺大社會系）：

政府與民間兩方面資金的運用，在運用方面有二點需要注意的：

1. 觀念問題：運用之途，在運用時還需考慮到資金的來源，我國過去有固定的基金，但現在沒有固定的基金，也不可能恢復，所以運用及來源方面更加困難。現在各國的觀念亦在改變——即採收費的觀念。而我國現

在亦有採部分收費，例如：老人福利的部分政策。但我國卻並未倡導。在兒童福利方面，救總的托兒所在十四年前即開始自給自足，每年所節餘的經費不能用，必須放在銀行，以利息提供人員的退休金，故雖為救濟機構，亦採收費方式。另外在社區中所辦的活動，如插花等，亦採收費方式。不依靠政府的錢，而利用民間的捐助。因此，人際關係非常重要。另外幼稚園的服務品質及社區所辦的活動品質均良好，如此才能讓人民接受繳費的方式。

2. 社會福利不妨多利用大眾傳播，喚起大家的共鳴，使我們的社會更安詳。因為近來青少年犯罪驟增，因此親職教育必須加強，以教導人民如何做父母，如何防止青少年犯罪。另外社工員要做好完整的調查，使能公平地救助真正需要幫助的人，避免資源的浪費。

任佩玉教授（中興大學社會學系）：

我們需要組織成一個非常堅強的社會福利基金會——「中華民國社會福利基金會」。會中統籌辦理，協調各個社會福利機構，會中設有籌募、研究、考核、分配管理、運用等各委員會。並且要有國家的立法來支持，如基金會籌募的方式、宣傳等。由各福利機構每年提出工作計畫，經過委員審查通過後，即給予補助，如此社會福利工作方不會重複。基金會工作雖複雜，但有力量統籌全部社會福利工作，並且用科學的方法管理，政府與民間有強而有力的連繫。因此，本人贊成成立社會福利基金會。

戴汝梅課長（花蓮縣政府民政局社會課）：

1. 近年來許多人多採各國社會福利政策拖垮國家經濟的說法，建議政府減少預算。但歐美國家社會福利起步早，我們才剛剛起步，何以有拖垮國家經濟，因此希望各專家、學者提出反駁。

2. 民間機構可利用人際關係獲得捐助，而此捐助專注於某一小部分的工作。但政府項目繁多，不可兼顧，且資金不足。而一些非社會福利機關主管的工作項目又將基金分走，故所餘而歸社會科自己運用的經費寥寥無幾，因此社會福利每下愈況。

吳豐盛科長（高雄市政府社會局）：

今天的討論，大家有個共識，認為政府預算按照基金的方式來提撥是不可能的了。因此：

1. 社會福利走向結合民間資源是一趨勢，但需考慮各個地方的資源、特性，考慮各縣市政府的困難。在高雄市的作法是慢慢引導民間與政府合作，共同進行各項工作。但中央對民間捐獻的法令有太多限制。而觀念上一般仍不願統一勸募，此仍有待推動。政府在投資社會福利應劃分清楚，那些由政府來做？何者該結合民間資源共同合作？而省政府應幫助地方資源不足的政府籌辦各項福利措施，或如任教授所言成立聯合基金會，統籌協助地方政府辦理社會福利。

2. 社會保險是應走的方向，雖然全民保險目前仍有困難，但不可放棄應列為長期目標，共同努力，使逐漸擴至全民。先從自己工作所得提供部分經費，再受到政府照顧，如果政府不足以照顧，再由社會救助加以協助。

3. 社會福利法規中對民間捐助稅法的優待，能與有關的財稅法規作全盤性的檢討，是否有重複、抵觸、違背的地方，使法令明朗化、具體化，如此民間捐助的意願會提高。

4. 最後提供一個經驗：高雄市目前有個人或慈善社團願意捐錢，通常分兩類，亦是①指定用途——無法儲存，②不指定用途——協助社會局辦理各種活動。前者處理較簡單，但後者有困難，因政府規定公務人員不可經手錢，是否法令可權衡規定可運用非指定用途的捐款，便能吸收民間資源作有效運用。

沙依仁教授（臺大社會系）：

1. 目前社會福利做的事情，其它單位也在做，多有重複，對社會工作績效的不彰和經費的浪費有很大影響，外國的許多福利往往是與許多單位配合一起做，結合起來，效果大，又不浪費經費。故我們應突破現今瓶頸，與其他單位互相配合，一方面可節省經費，一方面提高我們的聲望與績效。

2. 偏遠地區經費少、人員少，因此希望能成立個機構定期協助偏遠縣市，

協助人才訓練或講習等。

丁碧雲教授（臺大社會系）：

1. 在外國，不只是兒童，只要是人，其一生的衛生福利完備，但我們卻似一直有門戶之見，托兒所和幼稚園劃分得很開，且各有其主管單位，因此如何突破現行法規是值得努力的。

2. 建議教育部能溝通各單位，使托兒所和幼稚園結合，並且共同努力把社會工作人員制度建立起來為民福利。

3. 幼稚園不繳稅，國小等也不必，為何托兒所卻要繳稅？我們費了很多口舌才使此取消，希望內政部能溝通一下。也希望我們能使社會工作人員參與學校的工作，使工作更完善。

詹火生副教授（臺大社會系）：

各位對社會福利的重要性及社會福利基金的缺乏均有所共識。而在我們所謂狹義社會福利政策，政府的支出不超出十億，與其他方面的財政支出不成比例，社會福利仍需政府扮演重要角色。因此我有兩個大膽的建議：

1. 如果政府決策者如白局長、徐司長、蔡局長、趙處長等在一些場合能夠大聲疾呼、大聲講話，則財政單位會愈注意社會福利。

2. 中國災胞救濟總會經費來源是娛樂稅中抽取極微小部分，我們有許多娛樂場所如歌廳、舞廳……等，在減稅時可否建議政府在此時能附加一兩塊錢來當 national social welfare funds，在享受娛樂時除了關懷大陸苦難同胞之外，也關懷我們的社會。而提出此建議不知是否會引起企業界懷疑阻擾經濟的發展，阻礙投資意願。

陳武雄主任秘書（臺北市政府社會局）：

大家對社會福利基金愈來愈少的情形都有共識，我以參與者立場提供幾點意見，以臺北市為例，社會局今年的編列預算由七億增至十一億，但至議會時少數議員先生一開始便否決，決定要刪兩億，不管你怎麼刪，反正刪至九億就是，故建議：

1. 基金的提撥和編列愈來愈難，可否建議透過中央力量把財主單位與相關單位透過政府的領導召開一個溝通的協調會，大家來談談，靠民間力量

補政府之不足，或可如任老師所說的成立聯合會報，把有力量的財團、社團等結合起來，政府不能編列的透過會報來支援。

2. 專戶儲存、專款專用應做突破，現在市政府規定有指定用途可專戶儲存，不指定用途需編列預算，希望政府能跟我們配合三年計畫在這方面再做突破。

3. 獎勵辦法是否予以具體化，現今雖然獎勵辦法沒有具體化，但事實上亦有獎勵情形，愛給什麼獎就給什麼獎，要讓它具體化為何不行？

4. 稅到底要如何抵？可否有個研討小組明定清楚。

吳景康副司長（內政部社會司）：

我有幾點說明：

1. 社會救助法規規定各縣市政府每年可成立籌募委員會，用意在如何籌備運用資源。

2. 我們辦社會救助福利，多年來的傳統習慣是專款專戶，指定用途，尊重捐款人的意願，且此有法律根據——社會救助法第二十五條。

3. 在美國，每年由地方性的聯合基金會勸募，勸募的錢由政府根據社會福利計畫來支付，即從民衆勸募的錢統籌集中一起，而根據不同計畫來申請，經過基金會通過即可使用，節省很多事情，與時間和人力。因此我建議我們是否可根據社會救助法在勸募時統一勸募。

4. 獎勵方面：在蔣總統經國先生當院長時曾交代由教育、衛生、社會福利、工商團體，及華僑捐助等成立公益褒獎條例，這法案送到院裏去便被退回有三、四次之多，結果華僑等不及便單獨成立一個法案，後來我們又送上去，院裏送來一個命令：褒獎條例取消掉，使得社會司無權修改，因此我有個構想，各縣市地方政府，不要等中央的社會褒獎條例出來之後再去獎勵而可自行管理。

白秀雄局長（高雄市政府社會局）：

根據社會救助法，各縣市政府可進行勸募，我們的勸募問題不致那麼嚴重，但像貧民服務、少年、勞工、老人、殘障服務等則更為嚴重，根據現行法令，他們沒有什麼依據，這問題是否可請副司長說明。

吳景康副司長（內政部社會司）：

六十九年以前，整個社會福利沒有任何法律根據，就只根據社會救濟法——民國三十二年訂的，包括精神病患、醫療、老人、兒童，當時範圍廣泛。而殘障、勞工等亦可比照社會救助方式辦理，在法律方面應可說得過去，如果法律根據有缺陷，是否可如高雄市所想成立財團法人，以克服困難，不必等中央立法。

高孔廉副主委（行政院研考會）：

院長及魏主任都非常重視社會福利，現在我提出幾點意見：

1. 定義與統計方式：這是我們努力的方向，曾邀學者、專家就此問題加以討論，也希望能夠有更多的資料，將定義分類劃分清楚，便利統計。
2. 預算問題：站在研考會立場，審查是指政府的錢用到那去了，因此希望縣市政府編列預算應具體且詳盡，申請較易，因此社政單位應經常擬出計畫項目，需多少金額，如此向民間捐款亦較容易。
3. 保險：一般受益者互惠觀念仍不夠，有賴學者專家來推動。
4. 捐助減稅問題：我一直不很了解這法規有何問題，希望各社政單位如有問題能夠更清楚列出，至於捐款，我想不指定用途應是更值得鼓勵。而褒獎條例應趕快制定，至於頒獎狀態應是各單位皆有權利而不必等中央來頒。
5. 基金會推廣工作非常重要，可透過捐助人再去找許多人，如此，推廣快，且不花什麼錢。
6. 托兒所與幼稚園：主辦人愈來愈重要，而不只是社會福利問題，應是整個家庭教育、人格發育等皆扮演很重要角色，應做長遠規劃，現今人口成長率有減緩現象，不知那一天國民小學有可能減班，如何配合辦理向下延長的義務教育是很值得研究。

詹騰孫理事長（中國社會福利事業協進會）：

1. 社會福利團體可否像中華農學會、教育協會等有全國性的聯合會議，如此，好處是：將來舉行年會，可做協調工作、籌募和分配運用等。因此可否建議在短時間內成立以集中力量。

閉幕式

主席徐司長學陶致詞：

非常感謝各位花一整天的時間提出寶貴意見：

1. 在討論中大家有個共同的認識，社會福利基金的運用與籌措有很大困難，社會福利支出不致拖垮我們的財政，且社會福利的錢應當花，如果不花，則將有許多問題產生，到那時，彌補工作所花的錢將較用在社會福利的錢多。

2. 社會福利工作量日漸增加，但人及經費的增加非常困難，許多人表示無法負荷工作，此乃一嚴重問題。

3. 從事社會福利行政工作人員應先要求自己，提出任何計畫要有系統、有目標，才能要求審查的通過，且重視效率、重視管理，增加財政主管的信心，對爭取預算有很大幫助。

4. 社會福利基金的籌募方法非常重要，而聯合基金是很好，可行的辦法。但目前仍有困難：很多單位認為自己有自己的背景，各自去捐較容易，所以不願加入。但捐款的人爲了大家都來捐深感困擾，不願名字上報，以免各單位都來捐。而透過統一募捐，資源可作有效運用。

5. 行政院研考會對社會福利的計畫與預算的審核方面有非常公平的了解，給予我們很大的支持，利用這機會僅向高副主委表示謝意。

最後，特別感謝臺灣大學社會學系暨研究所的老師、同學的辛勞及各位的參與。