

# 「社會福利財務的檢討」

▲陳國鈞▼

我們要評估一個國家的社會福利行政是否辦理良好，必須視其是否具備幾項重要因素，即：一、完備的政策與立法。二、健全的組織與人事。三、充足的經費。現在，本分組要討論的題目，是「社會福利財務的檢討」，其中所謂的財務，英文為 FINANCE，或 FINANCIAL，實即指的是經費，也就是指政府機關或民間團體所需的社會福利經費而言。這在我國社會福利行政工作方面確是一個重要因素，值得我們詳加檢討的課題。

由於社會福利所需要的經費，為數頗大，現今各國政府，對於社會福利經費的籌集，無不全力以赴，其主要來源，不外四種：一、為政府按年編列社會福利經費預算；二、為政府舉辦某種社會福利事業，特訂定一種稅收，以供專用；三、為政府指撥特定稅收的全部或部分作為社會福利基金，專戶保管運用；四、為政府訂定有效辦法，獎勵國內外民間機關團體及熱心人士的捐獻，並建立志願服務完整體制，有效結合民力，配合政府推動福利工作。

我國社會福利的經費的來源，自五十四年度起，依照「民生主義現階段社會政策」規定實施，計有「實列預算」、「以實施都市平均地權所增收之地價稅設立社會福利基金」及「獎勵人民捐資興辦福利事業」三種途徑。在上述各國四種來源中，我國除尚無第三種外，其餘三種亦均具有。茲就各種實際情況，分述如次：

一、政府預算方面：中央及省市、縣市地方政府每年都編列有各種社會福利的經費。以中央政府言，此項經費預算，逐年均有增加。如本年度中央

總預算為三千三百八十二億餘元，社會福利經費為五百廿六億餘元，佔總預算百分之十五・五，但其中很大部份仍有用於其他方面經費，故與其他先進國家比較，相形之下，頗為低落。像東鄰的日本，一九七八年度中央總預算為三百四十二億九千五百萬日元，社會福利經費為六十七億八千一百萬日元，佔總預算百分之十九・八，遠比我國為多。至於我國地方政府在這方面的預算，如臺北市上年度總預算為四百餘億元，社會福利經費為十六億餘元，佔總預算百分之十，臺北縣總預算為九十一億餘元，社會福利經費為四億九千餘元，佔總預算百分之五，可見亦較偏低，不消多說。

一、社會福利基金方面：民國五十三年初，「都市平均地權條例」修正後，都市地價稅收入大為增加，根據先總統 蔣公指示：「都市平均地權政策之推行，其目的非為增加稅收，乃在以地利為社會共享，亦即社會財富創建社會福利事業。」至民國五十三年十一月間，執政黨九屆二中全会通過，並經行政院於五十四年四月八日公布的「民生主義現階段社會政策」乃明確規定：「政府對社會福利事業，應實預算，並以實施平均地權所增收之地價稅，設立社會福利基金。」於是，中央決定設立「社會福利基金」。從五十四年度起，每年將實施都市平均地權的地價稅及土地增值稅「增收部分」撥作社會福利基金。劃分比例為縣（市）佔百分之六十，設縣（市）社會福利基金專戶保管，用於所屬鄉鎮者，由縣（市）政府撥補之；省佔百分之二十，另百分之二十歸省統籌，用以調劑各縣市財力不均的缺陷，設省社會福利基金專戶保管。其歸

省統籌部分，每年按各個社會福利工作計劃，分別一次開列各縣市政府補助清單，納入各該縣市社會福利基金，省政府不直接撥用，但負監督實施之責。此外，臺北及高雄兩院轄市，其劃分比例為各佔百分之七十，設立市社會福利基金專戶保管，另百分之卅撥解中央政府，列為國庫統收統支。在事實上，地價稅及土地增值稅的收入，並未全部充作社會福利基金。臺北市及臺灣省分別自五十四年及五十五年，每年在社會福利基金項下提撥百分之廿充作防洪經費，又五十八年起推行九年國民義務教育經費困難，亦將地價稅原應提撥的社會福利基金超過五十六年度的全數及土地增值稅的一半，移作國民中學義務教育經費。因此，社會福利基金為數有限，只有把握重點使用乃以民生主義現階段社會政策所列七大項為範圍，省市政府即以此為準則施行多年，近六年來社會福利基金分配與運用情形，詳見附表(一)。

三、民間捐獻方面：我國社會福利的經費要完全出自政府，以目前政府的財政狀況，勢難完全辦理，但可以運用社會力量加以補充。因此，惟有多方設法倡導，獎勵國內外民間機構團體及熱心人士的不斷捐獻，興辦社會福利事業。我國「民生主義現階段社會政策」的最後結語上有：「今後社會福利措施之推行，務須積極推動，政府與社會協力並舉，俾全體人民之生活，同臻於安全康樂之境地。」同時要求：「更應訂頒辦法，獎勵人民捐資興辦福利事業，豁免其所捐部分之所得稅與遺產稅。」據統計，現有民間社會福利及慈善事業基金共三十九個分全國性基金會計八個，基金數均在十萬元以上；省級基金會計二十三個，基金數均在五百萬元以上；縣級基金會計八個，基金數均在五百萬元以下。各基金會均以其基金孳息運用於社會福利及慈善事業，諸如獎學金、助學貸款、家庭扶助、急難救助、貧民施醫、冬令救濟等。自六十七年起，由內政部每年召開一次「民間社會福利及慈善事業基金會聯合會報」，各基金會均參加，並各獻出部份捐款，集中獎助若干福利團體，每次均一二百萬元不等，亦不無小補。

從以上實際情況的說明後，我們應該可以檢討出一些有關的問題，並應針對舊問題，予以切實的改進。茲將幾個顯著的問題及其應有的改進，仍分三方面，綜述如下，以供參考。

#### 一、在政府按年編列社會福利經費預算方面：

(一)中央政府的社會福利經費，歷年雖有增加，但仍較低。今後應專列用於社會福利經費，不再包括其他方面經費，並應從寬編列，至少不低於總預算的百分之十，以利社會福利工作的全面推行。

(二)地方政府的社會福利經費，亦顯偏低，尤須普遍提高，以應各地實際需要。

#### 二、在社會福利基金方面：

(一)過去有一部分人士的觀念猶未溝通，誤以為舉辦社會福利只是一種財政上的消耗，應予限制，而不瞭解其具有促進整個社會經濟均衡發展的道理，而且認為社會福利基金既是公帑，就可以作為任何方面的公用，因而過去各方面都來爭取，常使社會福利基金挪作為別的行政措施遂致影響社會福利工作的推動，實屬不妥，應速改正。今後其他行政措施應另列經費，不應再動用社會福利基金，使社會福利基金集中運用於社會福利工作，以收其實效。

(二)過去各級政府運用社會福利基金，每到年度終了時，大多未能全部用去，而有相多的剩餘，這並非是不需要，而是未能充份使用。因此，今後每項工作必須按照經費多少擬定工作計劃，儘力的照著計畫進度來使用經費，不再使經費有剩餘的失當現象發生。

(三)近年因中央財政收支畫分法的規定，各縣市社會福利基金屬於各縣市所有，使省府無法再統籌調度運用致貧瘠縣份基金十分短絀，無法適應其最低需要，故頗影響社會福利措施的全面普及，應速改變規定，省統籌款仍應設置，其核配運用應視各縣財政情況，作合理的調整，俾使各地社會福利措施的推動能均衡發展。

(四)社會福利基金制度的建立，實為我國社會福利經費中的一大特色，它是專款專用的性質，即是專供辦理民生主義現階段社會政策所列七大項社會福利措施之用。實施以來，確有很大的績效，這完全是先總統 蔣公關懷人民生活的德懿所賜，我們在感念之餘，不但仍應繼續維持，並因應新頒社會福利法案（包括兒童福利法、老人福利法、殘障福利法及社會救助法等）的實施，更應增闢社會福利基金的新來源，使其基金數適度成長，以擴大其運用範圍。

分配與運用一覽表

六十九年七月製

| 配 | 運 用 數       |            |             |            | 備<br>註        |
|---|-------------|------------|-------------|------------|---------------|
|   | 福利服務        | 社會保險       | 安康計畫        | 預備金        | 歲計剩餘          |
|   | 23,774,523  |            |             |            | 90,653,632    |
|   | 11,629,671  |            | 122,180,334 |            | 135,288,852   |
|   | 20,018,672  |            | 120,083,394 |            | 280,994,549   |
|   | 11,961,473  |            | 184,857,803 |            | 51,317,395    |
|   | 33,242,680  |            | 260,534,389 | 15,000,000 |               |
|   | 79,310,545  |            | 276,612,320 | 25,453,713 | 預算數           |
|   | 13,254,494  |            | 7,937,700   |            | 22,762,109    |
|   | 33,372,131  |            | 2,482,670   |            | 57,446,911    |
|   | 37,633,857  |            | 18,330      | 2,127,300  | 37,032,486    |
|   | 42,018,070  |            | 92,880      | 364,000    | 28,708,291    |
|   | 81,634,680  |            |             | 3,700,000  |               |
|   | 144,688,890 |            |             | 5,000,000  | 預算數           |
|   | 42,979,402  |            | 16,167,252  | 2,242,776  | 71,793,891    |
|   | 44,433,298  |            | 1,902,079   | 1,327,853  | 136,992,019   |
|   | 50,853,340  |            | 29,483,050  | 3,900,016  | 134,488,347   |
|   | 109,462,339 |            | 48,331,322  | 1,781,010  | 22,018,851    |
|   | 104,811,356 | 16,474,520 |             | 13,512,732 |               |
|   | 55,252,041  | 18,694,520 |             | 5,308,000  | 預算數           |
|   | 11,331,206  |            | 89,738,801  |            | 428,974,241   |
|   | 133,141,193 |            | 44,357,649  |            | 887,174,343   |
|   | 198,497,555 |            | 197,261,142 |            | 1,210,162,104 |
|   | 484,352,731 |            | 213,518,807 |            |               |
|   | 807,306,266 |            | 396,867,969 | 77,804,804 |               |
|   | 889,604,619 |            | 300,492,522 | 77,720,021 | 預算數           |

## 三、在民間捐獻方面：

(一)在「民生主義現階段社會政策」上早有明確規定：「獎勵人民捐資興辦福利事業：豁免其所捐部分之所得稅與遺產稅。」但現行所得稅與遺產稅上均訂有免稅的限額，這就大大影響人民捐資興辦社會福利事業的興趣，遂使捐資興辦福利事業者大為減少，應速修改所得稅與遺產稅法，改為完全豁免所捐部份的所得稅與遺產稅，以符合政策上的規定。

(二)民國三十三年五月經行政院核准修正公布的「社會部獎勵社會福利事業暫行辦法」，及三十六年十月國民政府修正公布的「捐資興辦社會福利事業獎勵條例」，均已為時過久，早與現實脫節，請速依據「民生主義現階段社會政策」，及新頒社會福利法案等需要，合併修訂新的立法，以達到積極獎勵民間捐資興辦社會福利事業的宏效。

——七十一年五月廿七日

附表(一)

各級政府社會福利基金

| 各級政府   | 年<br>度 | 總 金 額         | 各 項 分       |            |             |             |            |
|--------|--------|---------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|
|        |        |               | 國民就業        | 社會教育       | 社會救助        | 社區發展        | 國民住宅       |
| 臺灣省政府  | 65     | 247,960,347   | 9,305,938   | 4,802,217  | 56,472,659  | 62,951,376  |            |
|        | 66     | 341,141,476   | 503,148     | 1,284,675  | 36,910,780  | 33,344,014  |            |
|        | 67     | 233,933,132   | 925,928     | 3,289,500  | 36,418,280  | 53,197,355  |            |
|        | 68     | 362,157,405   | 48,960,795  | 4,000,000  | 27,120,236  | 85,257,096  |            |
|        | 69     | 542,839,528   | 57,770,570  |            | 81,191,423  | 95,100,466  |            |
|        | 70     | 680,931,504   | 102,475,766 | 1,055,924  | 122,047,982 | 73,975,254  |            |
| 臺北市府   | 65     | 214,718,616   | 4,123,084   |            | 75,381,283  | 5,588,072   | 85,671,873 |
|        | 66     | 190,548,969   |             |            | 66,348,206  | 9,049,050   | 21,850,000 |
|        | 67     | 164,303,099   |             |            | 83,250,091  | 2,182,403   | 2,058,631  |
|        | 68     | 202,695,895   |             |            | 97,340,906  | 4,739,792   | 29,431,956 |
|        | 69     | 378,228,380   | 89,867,500  |            | 189,483,600 | 9,006,200   | 4,536,400  |
|        | 70     | 779,672,052   | 375,354,875 |            | 246,137,400 | 5,771,200   | 2,719,687  |
| 高雄市政府  | 65     | 170,996,998   |             | 1,259,501  | 13,481,449  | 23,043,499  | 29,224     |
|        | 66     | 233,649,587   |             | 1,489,921  | 37,606,705  | 10,298,387  |            |
|        | 67     | 142,179,352   |             | 2,028,830  | 50,329,542  | 8,063,547   | 30,000     |
|        | 68     | 217,844,277   |             | 1,598,276  | 41,150,590  | 15,520,738  |            |
|        | 69     | 326,063,532   | 37,687,649  | 6,015,040  | 1,030,941   | 43,456,127  | 1,012,000  |
|        | 70     | 361,665,320   | 55,959,745  | 7,991,805  | 111,547,782 | 19,768,000  | 87,143,427 |
| 臺灣省各縣市 | 65     | 644,837,732   | 14,345,561  | 6,621,363  | 185,150,137 | 229,671,661 |            |
|        | 66     | 736,894,701   | 14,032,643  | 4,794,573  | 196,397,023 | 344,171,618 |            |
|        | 67     | 1,196,749,482 | 6,557,176   | 6,346,926  | 242,392,225 | 545,694,455 |            |
|        | 68     | 1,582,176,974 | 6,769,381   | 5,583,934  | 255,699,794 | 616,252,325 |            |
|        | 69     | 2,403,308,564 | 10,616,237  | 11,719,555 | 356,174,129 | 742,819,604 |            |
|        | 70     | 2,658,000,436 | 13,872,902  | 22,568,494 | 507,372,312 | 846,369,575 |            |

資料來源：臺灣省政府、臺北市府、高雄市政府提供，由內政部彙製。