

# 臺南縣市合併後的社會福利支出 與人力預估之分析

王德睦・官有垣・陳柯孜・許金玲・陳榮枝

## 壹、前言

因應臺南縣市合併為直轄市，改制前的臺南市政府於民國 99 年 5 月委託國立中正大學社會福利學系研究團隊進行「臺南縣市合併社會福利規劃整合研究」，至 99 年 11 月底止，為期半年。本研究的目的希冀更周全地推動社會福利政策與方案，以符合大臺南地區民眾的福利需求。由於臺南縣、市的人口組成、社會行政組織、社會福利經費的來源與需求、推動社會福利政策與方案的人力皆有不同，縣市合併後社政的重心與資源配置有需調整之處。本文首先分析現狀資料，比較縣、市的差異，並與全國比較，顯示大臺南市的特性，再進一步針對縣市合併前後的人口結構、行政組織、人力規劃及資源配置等進行分析。

## 貳、大臺南市人口結構分析

### 一、人口年齡結構分析

本文配合福利人口劃分將人口年齡結構分為三個階段人口，包括兒童及少年（0～17 歲）、工作年齡人口（18～64 歲）及老年人口（65 歲以上）等三類。截至 2010 年 6 月底，臺南市的兒童及少年（簡稱兒少）比例高於臺南縣，臺南縣市兒少比例分別為 20.17%和 18.18%；在工作年齡人口比例方面，臺南市(70.22%)的工作年齡人口比例同樣高於臺南縣(68.86%)；但在老人比例部分，臺南縣(12.96%)的老人比例則高於臺南市(9.61%)（內政部戶政司全球資訊網，2010；臺南縣政府主計處，2010）。基本上，除了老人年齡比例差距較大外，臺南縣市在兒少和工作年齡人口比例上的差距不大。

在縣市合併後，人口年齡結構的變化不大，兒少比例(19.00%)、工作年齡人口比例(69.42%)及老人比例(11.58%)皆介於合併前縣市的比例之間。相較於全臺灣的人口年齡結構，縣市合併前後的兒少比例皆低於全國水準(20.23%)，尤其縣市合併前臺南縣與全國水準的差距較大，但縣市

合併後的工作年齡人口比例(69.42%)和老人比例(11.58%)則稍高於全臺灣的水準（分別為 69.08%、10.69%）。

表 1：2010 年 6 月底大臺南市人口年齡結構

縣市別	總人口數	0-17 歲		18-64 歲		65 歲以上	
		人 數	人口結構百分比(%)	人 數	人口結構百分比(%)	人 數	人口結構百分比(%)
臺南市	771,512	155,582	20.17	541,776	70.22	74,154	9.61
臺南縣	1,102,059	200,406	18.18	758,861	68.86	142,792	12.96
大臺南市	1,873,571	355,988	19.00	1,300,637	69.42	216,946	11.58
臺灣	23,138,381	4,680,124	20.23	15,983,786	69.08	2,474,471	10.69

註：「臺灣」包括臺灣本島及離島地區。

資料來源：內政部統計處(2010)。

## 二、各類福利人口群的數量分析

### (一) 低收入戶

貧窮率可分為「貧戶率」與「貧民率」兩種，「低收入戶戶數占總戶數比例」稱為貧戶率，貧民率則為「低收入戶人數占總人數比例」（林美伶、王德睦，2000）。依據內政部統計處(2010)顯示，截至 2010 年 6 月底，臺南市的貧民率(1.47%)和貧戶率

(1.65%)均高於臺南縣（分別為 0.63%和 0.90%），尤其臺南市的低收入戶人數遠高於臺南縣，但縣市間的戶數差距較小，顯示臺南市的低收入戶較多為小戶量家戶。另外，在縣市合併前，臺南市的貧民率和貧戶率皆高於全國水準（分別為 1.14%和 1.37%）；但在縣市合併後，若維持原有判定標準，貧民率和貧戶率（分別為 0.98%和 1.22%）則低於全國水準。

表 2：2010 年 6 月底大臺南市低收入戶人數及戶數統計

縣市別	總人口數	人 數	低收入戶人數占總人數比例(%)	總戶數	戶 數	低收入戶戶數占總戶數比例(%)
臺南市	771,512	11,375	1.47	268,298	4,416	1.65
臺南縣	1,102,059	6,988	0.63	367,705	3,314	0.90
大臺南市	1,873,571	18,363	0.98	636,003	7,730	1.22
臺灣	23,138,381	263,925	1.14	7,873,320	107,970	1.37

註：「臺灣」包括臺灣本島及離島地區。

資料來源：內政部統計處(2010)。

## (二)身心障礙者

根據 2010 年 6 月底的身心障礙者統計，臺南縣身心障礙者占總人數的比例(5.43%)較臺南市(3.96%)高，且高於全國水

準(4.60%)；反之，臺南市身心障礙者占總人數的比例則低於全國水準。在縣市合併後，身心障礙者占總人數的比例(4.82%)也稍高於全國水準(4.60%)。

表 3：2010 年 6 月底大臺南市身心障礙者人數統計

縣市別	總人口數	身心障礙者人數	占總人數比例(%)
臺南市	771,512	30,530	3.96
臺南縣	1,102,059	59,821	5.43
大臺南市	1,873,571	90,351	4.82
臺灣	23,138,381	1,064,339	4.60

註：「臺灣」包括臺灣本島及離島地區。

資料來源：內政部統計處(2010)。

## (三)婦女

18 歲以上到 64 歲的婦女占總人數的比例以臺南市(35.69%)較高，臺南縣的比例則為 33.31%；如與全國水準(34.47%)相

比，臺南市的比例高於全國水準，臺南縣的比例低於全國水準。在縣市合併後，18 歲以上到 64 歲的婦女占總人數的比例(34.29%)僅稍低於全國水準(34.47%)，比例差距縮小。

表 4：2010 年 6 月底大臺南市 18-64 歲婦女人口數統計

縣市別	總人口數	18-64 歲婦女人口數	占總人數比例(%)
臺南市	771,512	275,327	35.69
臺南縣	1,102,059	367,146	33.31
大臺南市	1,873,571	642,473	34.29
臺灣	23,138,381	7,975,108	34.47

註：「臺灣」包括臺灣本島及離島地區。

資料來源：內政部戶政司全球資訊網(2010)。

#### (四)兒少與老年人口

其數量請見上述「一、人口年齡結構分析」(表1)之說明。

### 三、人口推計

本文推計未來十年大臺南市的人口年齡組成，並依此瞭解人口結構改變對各類福利人口群的影響，推計未來十年各類福利人口群的變化。

#### (一)未來十年大臺南市的人口年齡組成

本文採用「組成推計法」(cohort component method) (Rowland, 2004)推計未來十年大臺南市的人口年齡組成，使用2009年台閩地區人口統計調查資料(內政部，2010)，取得大臺南市的單一年齡別的年中人口數、死亡數與生育數，利用Greville方法的生命表取得單一年齡別存活率，以2009年人口為基數，假設2010年至2020年的年齡別生育率、存活率與性別比例維持在2009年水準不變，採用人口推計的方式，推估2010年至2020年兩性

的人口數，同時計算0~17歲、18~64歲與65歲以上等三個階段人口的變化趨勢。

圖1顯示0~17歲占總人數的比例在2009年與2020年時，分別為19.62%與13.82%，呈現快速下降的趨勢；18~64歲則呈現先上升後下降的變化，由2009年的68.94%先上升至2015年的70.88%，再緩慢下跌至2020年的69.74%；至於65歲以上則有上升的現象，從2009年的11.44%一路上漲，至2020年已達16.45%。整體而言，顯示低年齡組與高年齡組之間的消長，0~17歲人數比重逐漸下降，取而代之的則是65歲以上的老年人口，至2018年老人比重甚至已超過低年齡組，主要是因為生育率已低於替換水準，年輕人口比重逐年減少導致人口老化的現象。若進一步細分男性與女性時(參閱圖2與圖3)，其變化情況大致相同，差異在於老人比重超越低年齡組的時點不同，男性與女性分別在2020年與2016年，此一現象主要受到女性平均壽命較長，女性高齡者比例較高所致。

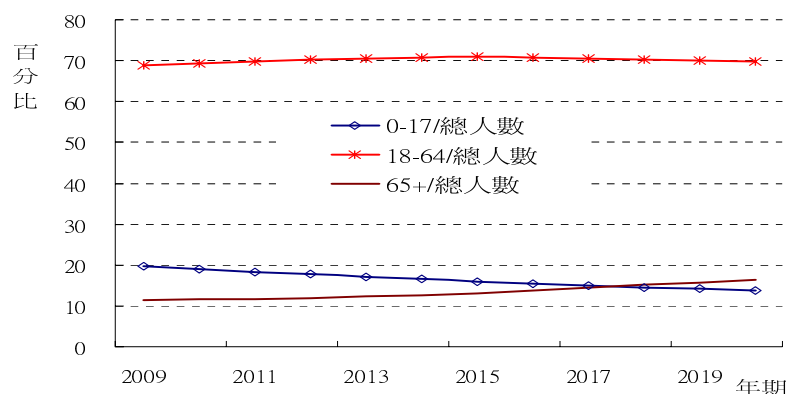


圖1：大臺南市三階段人口比

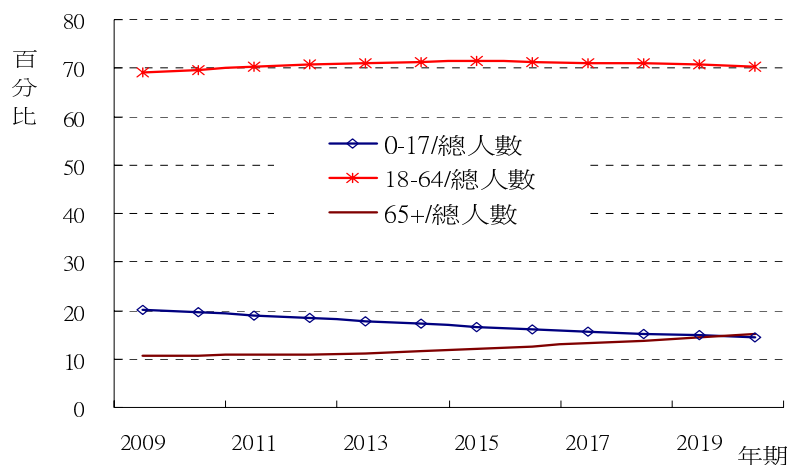


圖 2：大臺南市男性三階段人口比

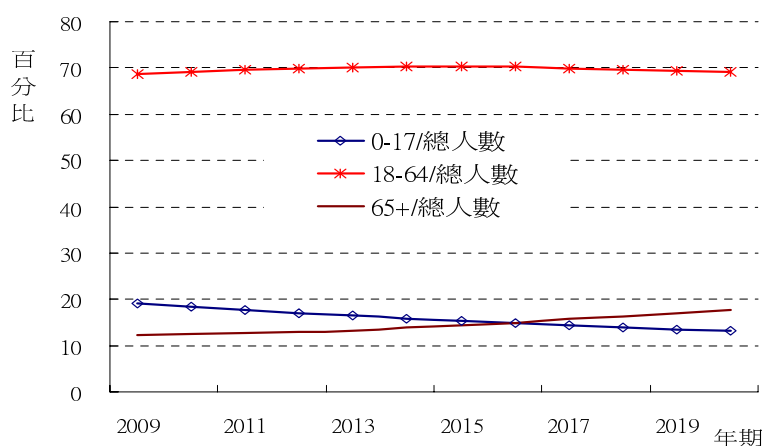


圖 3：大臺南市女性三階段人口比

## (二) 大臺南市人口結構改變對各類福利人口群的影響

本文推計大臺南市其他福利人口群如何隨著人口結構的改變而變化，分別選定 2011 年、2013 年、2015 年、2018 年及 2020 年等五個年份以瞭解變化情形。不過，因低收入戶人數三個階段人口數量的資料蒐

集不易，本文僅蒐集到 2010 年 5 月的資料，因此除了低收入戶人數是以 2010 年 5 月作為比較基準點外，其他福利人口群皆以 2009 年作為比較基準點。

推估結果發現，隨著人口結構改變，若年齡別身心障礙比例維持不變，大臺南市的身心障礙者比例將逐年上升；若年齡別低收入戶人口比例維持不變，低收入戶

人數的比例則是逐年微幅下降。相較於 2009 年而言，未來十年大臺南市各類福利人口群以兒少、老人及身心障礙者的比例變化較大，其中老人和身心障礙者的比例是上升的。另外，分別檢視身心障礙者和低收入戶人數在三個階段人口數量的變化情形。首先在身心障礙者方面（參閱圖 4、圖 5），雖然身心障礙者總人數逐年上升，但隨著兒少比例逐年下降，0~17 歲身心障礙者占總人口比例亦隨之下降；相反地，隨著老人比例上升，65 歲以上身心障礙者人數大幅提高，且比例變化最大，到了 2020 年時，占總人口比例已超過 2.5%，可知老人數量的改變及老化情形對身心障礙者人數上升有一定程度的影響。再者，18~64 歲身心障礙者占總人口比例變化不大，維持在 2.6%與 2.7%之間的比例。

其次在低收入戶部分（參閱圖 6、圖 7），整體而言，大臺南市低收入戶人數下降的幅度不大，低收入戶人數占總人口的比例在 0.90%到 0.95%之間變動，占總人口的比例仍不到一成。如進一步檢視三個階段人口數量的變化情形，0~17 歲低收入戶人數的比例因整體 0~17 歲兒童人數下降的關係，其比例也逐年減少；兒童和老人數量呈現消長情形，65 歲以上低收入戶人數的比例則因整體 65 歲以上老人數量增加而上升，至於 18~64 歲低收入戶人數在推估的幾個時間點上變動相當小，因此比例沒有明顯的改變。相較於 0~17 歲和 65 歲以上低收入戶人數的比例，18~64 歲低收入戶人數的比例占最多，均占低收入戶人口的五成以上。

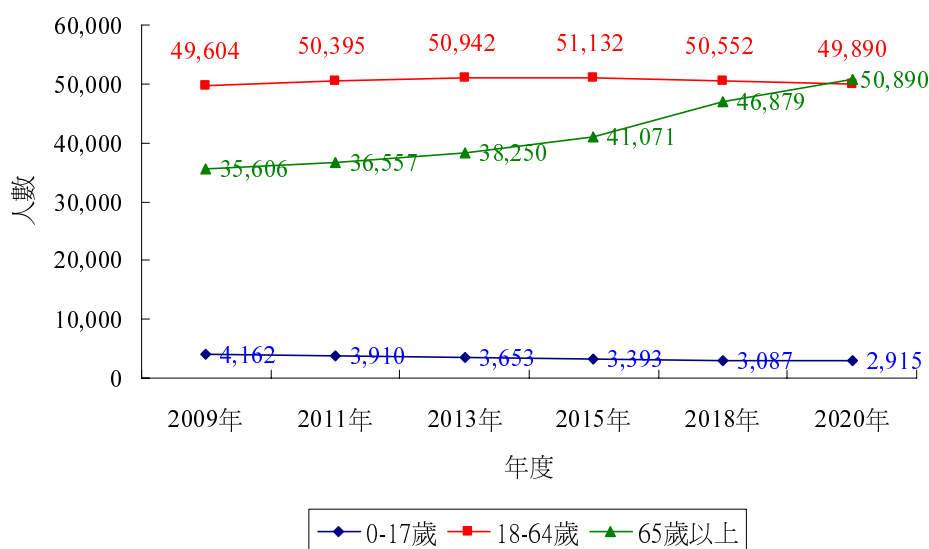


圖 4：大臺南市身心障礙三階段人口未來十年變化（人數）

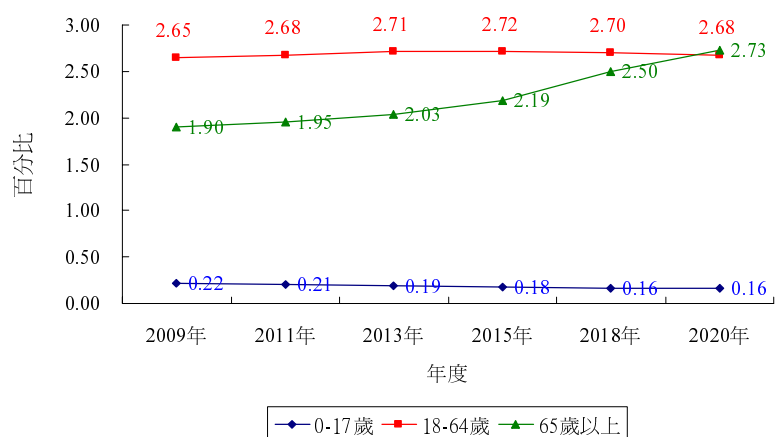


圖 5：大臺南市身心障礙三階段人口未來十年變化（百分比）

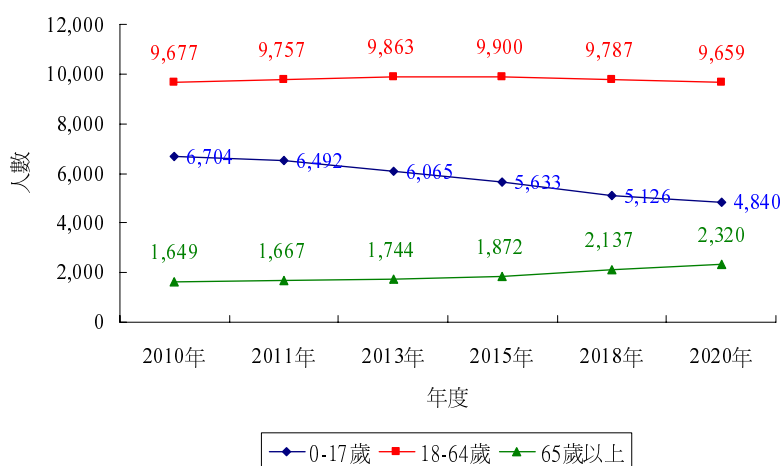


圖 6：大臺南市低收入戶三階段人口未來十年的變化（人數）

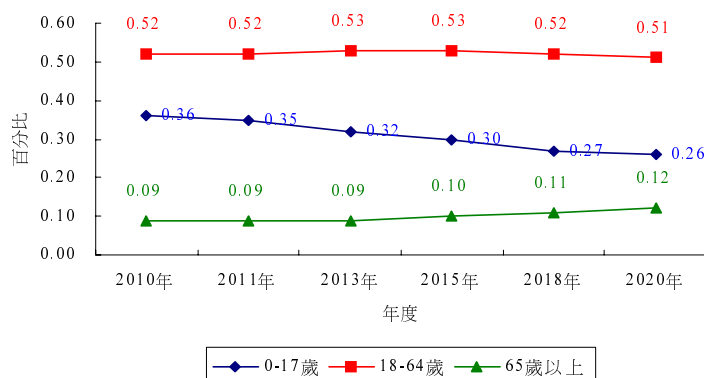


圖 7：大臺南市低收入戶三階段人口未來十年的變化（百分比）

## 參、大臺南市社政組織與安排

### 一、臺南縣市社會處行政組織現況

縣市合併前臺南縣市行政組織皆編制五科一中心，臺南市行政組織編制，除處長、副處長外，分別為社會行政科、社會工作科、長青福利科、身心障礙福利科、兒童少年福利科等五科及家暴防治中心（參閱圖 8）；臺南縣行政組織編制包括社會行政科、社會福利科、身心障礙福利科、社會救助科、社工科等五科及村里關懷中心（參閱圖 9）。但臺南縣市行政組織編制的科別名稱不完全相同，相同科別包括社會行政科、社會工作科（臺南縣名稱為社工科）及身心障礙福利科；不同科別則為

長青福利科（臺南市）、兒童少年福利科（臺南市）、社會福利科（臺南縣）、社會救助科（臺南縣）。

除了行政組織編制的科別名稱不同，行政組織的業務執掌也不同（參閱表 5）。臺南市的老人福利和兒童少年福利業務分別專設長青福利科和兒童少年福利科執掌，臺南縣則皆由社會福利科執掌；再者，臺南縣的社會救助業務專設社會救助科執掌，臺南市則由社會工作科執掌。其餘臺南縣市各科別的業務執掌差異不大，僅有少數業務稍有差異，例如：臺南縣市的推展志願服務工作分別設置在社工科和社會行政科，公益彩券盈餘相關業務分別設置在社會福利科和身心障礙福利科。

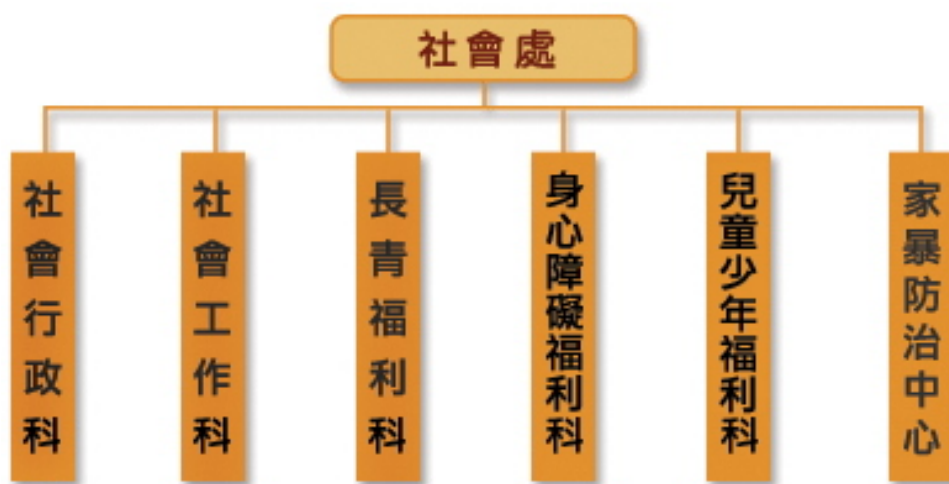


圖 8：臺南市組織編制現況



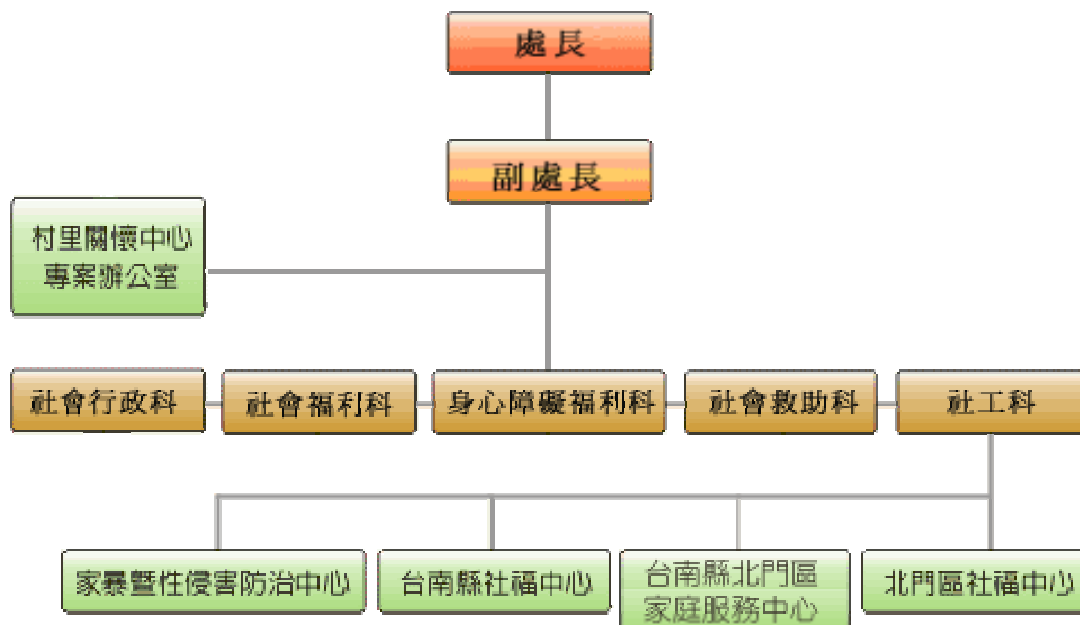


圖 9：臺南縣組織編制現況

## 二、合併後行政組織的規劃草案

縣市政府於 2009 年中旬開始進行縣市合併改制作業協調會議，從 2009 年 7 月至 2010 年 6 月止，共召開七次協調會議。縣市政府在協調會議中針對合併後組織編制和執掌進行討論與規劃，目前已有合併後行政組織編制和執掌的草案。在協調會議中，縣市政府參考北高兩個直轄市的行政組織編制，並配合中央未來有關衛生福利部的規劃，初擬縣市合併後的行政組織編制，一級機關包括四個幕僚單位（秘書室、人事室、會計室及政風室）和六個科別（社會行政科、社會工作科、長青福利科、社會救助科、身心障礙福利科及兒

童少年福利科），並編制三個二級機關，分別為照顧服務管理中心、臺南市立安南博愛院（關懷服務管理中心）及家庭暴力暨性侵害防治中心等，其中目前臺南縣的照顧服務管理中心和臺南市家暴防治中心納編為二級機關。

基本上，縣市合併後的行政組織傾向將福利人口群的業務分科專責，包括長青福利科、社會救助科、身心障礙福利科及兒童少年福利科等。再者，雖然合併前後的六個科別業務執掌差異不大，但仍有些微變動，例如：婦女福利相關業務的變動較大，合併前臺南縣市的婦女福利業務分別由社會福利科和兒童少年福利科執掌，合併後擬由社會工作科執掌；合併前臺南

縣市的公益彩券盈餘相關業務分別由社會福利科和身心障礙福利科執掌；社會工作科增設家庭福利服務和性別平權倡導及社會福利政策等業務等（參閱表 6）。

另外，行政中心的設立與安排是一個相當需要密集性協調的議題。縣市政府針對合併後組織編制和執掌的安排已大致抵定，但關於單行政中心或雙行政中心的規劃仍需持續關注。以地理位置來看，臺南縣市的行政中心分別位於新營市和臺南

市，不論將行政中心設於哪一地區，對民眾和縣市政府行政人員而言，交通和時間成本、服務的可近性等問題是相當重要的考量。短期內，維持既有行政中心的運作和功能可能是較佳的方式，待縣市合併後的行政運作進入常軌後，再針對福利供給和輸送、行政人力的配置、服務據點的運作功能和內涵的規劃（如規劃區公所或家庭福利服務中心的設置或擴充）等進行多方面及全面性的評估。

表 5：臺南縣市合併前的組織編制及業務執掌

	科 別	業務執掌
相同	社會行政科	臺南縣 人民團體立案申請及輔導。 各鄉鎮市社區發展協會會務推動、輔導。 辦理各項慶典活動。 辦理合作社場立案申請及輔導。 公益勸募。
		臺南市 人民團體組訓。 社會運動。 社區發展。 合作行政。 推展志願服務工作。
	社會工作科（臺南縣為社工科）	臺南縣 兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者保護暨防治工作。 家庭暴力暨性侵害被害人保護工作暨加害人處遇服務、防治工作。 推動少年轉向服務。 社會工作專業證照及制度推動。 推動志願服務工作。
		臺南市 社會救助。 推行社會工作員制度。 自殺防治業務。
	身心障礙福利科	臺南縣 辦理發展遲緩兒童早期療育業務。 辦理財團法人社會福利慈善事業基金會業務。 辦理各項身心障礙福利服務業務。
		臺南市 身心障礙福利。

	科 別	業務執掌
		公益彩券盈餘。 財團法人社會福利慈善基金會管理。
相異	長青福利科	臺南市 老人福利業務。
	兒童少年福利科	臺南市 兒童福利。 青少年福利。 婦女福利。
	社會福利科	臺南縣 推動兒童及少年福利業務。 推動婦女福利業務。 推動老人福利業務。 推動替代役（社會役）業務。 辦理公益彩券盈餘分配基金管理委員會業務。
	社會救助科	臺南縣 低收入戶及中低收入戶調查與救助。 遊民及路倒民眾業務。 急難戶及天然災害救助。 身心障礙者生活補助。 社會救濟會報、社會救助金專戶管理。 國民年金所得未達一定標準保費減免認定業務。

表 6：臺南縣市合併後的組織編制及業務執掌

科 別	業務執掌	
社會行政科	人民團體合作行政。 社區發展。	志願服務。 公益勸募。
社會工作科	社會工作專業制度。 家庭福利服務。 社會役管理。 婦女福利機構管理及婦女有關權益維護。	福利服務。 性別平權倡導等及社會福利政策。 制度、施政計畫之規劃整合與研究發展。
長青福利科	老人有關之權益維護。 福利服務及相關機構之監督與輔導等事項。	
社會救助科	弱勢市民生活扶助。 醫療補助。 急難救助。	災害救助。 平價住宅管理及遊民輔導。 公益彩券盈餘分配基金專戶管理及運用。
身心障礙福利科	身心障礙者有關之權益維護。 福利服務及相關機構之監督與輔導。	
兒童少年福利科	兒童托育業務。 兒少福利相關機構管理與輔導。 推動少年轉向。	高關懷少年輔導等。 兒童少年有關之權益維護與福利服務。

## 肆、大臺南市社會福利經費需求與來源分析

### 一、經費來源分析與困境

臺南縣市的社會福利經費來源主要包含三個部分：中央政府社會福利預算之統籌分配款、地方自行籌措及公益彩券盈餘等。對縣市政府而言，財源與人力不足是造成社會福利業務推動困境的主因。在財源部分，由於部分社會福利業務項目的審查資格放寬（例如：低收入戶審查資格），但中央補助款未相對提高，使得中央補助款占縣市政府社會福利經費的比例逐年下降；其次，法定項目的福利業務資格放寬，間接排擠福利服務業務的經費；再者，人口數量改變會影響社會福利的支出情形，以臺南市為例，臺南市人口逐年增加，社會福利支出亦相對增加。因此，縣市政府必須透過借貸或開發新財源等方式以因應財源不足的窘境。借貸是主要策略，然借貸卻使地方政府面臨嚴重的負債問題。政府也嘗試開發新財源以減輕財政負擔，以臺南縣為例，臺南縣主要從公辦民營方面拓展財源，例如：養護之家和教養院等。不過，縣市政府開發新財源的可能性還是相當有限。

### 二、經費盤整

本文根據臺南縣市各科別提供的業務經費進行盤整，以各科室的業務情況進行分類，將福利類別分成社會救助、兒少福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福

利、家暴暨性侵害防治及其他福利（註 1）等七大類，每一類又按給付類型區分為現金給付、福利服務及行政業務等三個次類別，經費盤整有助於縣市合併的經費估計、以及推估大臺南市人口結構改變對社會福利資源配置的影響。

整體而言，2009 年社會福利資源配置以（約）身心障礙者福利最多，約 22 億元，占總經費將近一半的比例，其次為老人福利（約 8.9 億元）、社會救助（約 7.1 億元）、兒少福利（約 3.2 億元）、婦女福利（約 0.94 億元）、家暴暨性侵害防治（約 0.15 億元）及其他福利（約 1.2 億元）等。而且，多數福利類型以現金給付的支出最多，包括身心障礙者福利（約 18 億元）、社會救助（約 7 億元）、老人福利（約 6.1 億元）、兒少福利（約 2.5 億元）及婦女福利（約 0.6 億元）等，家暴暨性侵害防治和其他福利則以福利服務的支出為主。如分析縣市在各類福利和給付型態的支出情形，可知臺南市（約 4.8 億元）的社會救助經費是臺南縣（約 2.3 億元）的兩倍，其中現金給付的支出最明顯，這與臺南縣市審核標準不一有關。臺南縣從嚴審核，臺南市則從寬審核，縣市審核標準不一將影響合併後的經費配置及福利發放等問題，尤以現金給付的影響更甚，因此有必要考量縣市合併後福利審核的標準問題。同樣按給付類型來看，現金給付仍於整體經費中占有最高的比例，占超過八成。

### 三、臺南縣市合併後的經費估計

臺南縣市推動的業務大致相同，但部

分業務是其中一縣市有承辦但另一縣市沒有承辦的，而且縣市福利業務的審查標準也不同，因此爲了估計縣市合併後所需經費，本文拉齊其中一個縣市未承辦的業務經費，分析經費齊一後所需經費及估計增加的經費有多少。以 2009 年決算和各福利人口群數量爲基礎進行經費估計，但因資料蒐集不易，部分業務的經費缺漏且有誤，使經費盤整與 2009 年實際的決算有出入。對此，本文假定該業務經費與另一縣市同，以利於估計；再者，由於缺乏家暴暨性侵害防治的服務案次，故暫以大臺南的總人口數爲基準；至於其他福利部分，主要以社會行政科承辦的業務爲主，但受到該科室業務服務對象不一而無法計算服務人口數，以及無法掌握服務對象等因素的影響，故其他福利的業務經費假定未來不變。綜合上述經費估計的困境，本文僅能粗估縣市合併後經費概況，因此經費會有低估的可能。

根據經費粗估後的結果，縣市合併後經費預估增加 2.4 億元左右。經費齊一前後各福利類別的經費配置變動不大，仍以身心障礙者福利爲主，占估計後總經費將近五成比例，而各福利類別的經費在估計前後所占總經費的比例變動幅度並不大。再者，估計後的經費同樣以身心障礙者福利爲最多，將近 22 億元。在增加的經費中，也以身心障礙者福利爲最多，增加約 0.86 億元；其次是老年福利，約增加 0.6 億元，其中以福利服務增加爲多，將近 0.5 億元；再次爲兒少福利增加的經費，約 0.6 億元，高於社會救助所增加的 0.23 億元。

總的來說，預估整體經費的成長率爲 5.77%，就比例而言，以福女服務的成長率爲最高 (18.91%)，其次爲兒少福利 (17.98%)；除了家暴暨性侵害防治和其他福利外，社會救助經費的成長率最低 (3.26%)。

就給付類型而言，以福利服務的經費增加爲最多，占預估增加總經費的比例將近七成五，高達 1.8 億元，成長率爲 23.34%。其次是現金給付，經費增加約 0.6 億元，遠高於行政業務增加的幅度 (180 餘萬)，但經費成長率則以行政業務 (10.19%) 較高，現金給付 (1.76%) 最少。

#### 四、大臺南市人口結構改變對社會福利資源配置的影響

未來人口年齡組成的變化情形會影響社會福利資源配置，故本文推計未來十年大臺南市的人口年齡組成作爲社會福利資源配置考量的基礎。從經費檢視社會福利資源配置的情形，在各項給付與服務水準不變下，僅考慮人口結構改變，對未來十年所需經費配置的影響。不過，經費配置是根據臺南縣市各科別提供的業務經費進行盤整與估計，但因經費盤整的資料部分缺漏且有誤，使經費盤整與 2009 年實際的決算有出入，本文僅能粗估經費的變化情況。再者，家暴暨性侵害防治和其他福利的福利人口群不易掌握、缺乏服務使用量的數據，導致推估困難，故兩者經費也有低估的情況。

本文根據臺南縣市提供的各科別經費盤整來推估，以 2009 年決算爲基礎，同樣

選定 2011 年、2013 年、2015 年、2018 年及 2020 年等五個年份，推估各福利類別的經費隨人口結構改變的變化情形。福利類別同樣分成社會救助、兒少福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福利、家暴暨性侵害防治及其他福利等七大類，每一類又按給付類型區分為現金給付、福利服務及行政業務等三個次類別。

以整體社會福利資源配置來看，從 2009 年到 2020 年的社會福利經費是逐年上升的。期間，2011 年、2013 年、2015 年、2018 年及 2020 年等五個時間點顯示出資源偏重情形並未改變，同樣以身心障礙者福利最多，其次為老人福利、社會救助、兒少福利、其他福利、婦女福利及家暴暨性侵害防治等（參閱圖 10 到圖 15），可見身心障礙者對社會福利的需求仍相當高。再者，分別從各福利類別檢視，由於未來十年兒少比例逐年下降，老人占總人口的比例逐年上升，社會福利資源配置也將隨之逐年改變。由於老年人口增加，福利需求上升，社會福利資源的配置必然增加。經費推估正顯示此結果，老人福利的經費增加，兒少福利經費下降。兒少福利在 2009 年的經費約 3.2 億元，但到了 2013 年時，預估經費不到 3 億元。由此顯示，少子化和人口老化的趨勢使社會福利資源配置比重改變，資源配置的差距將隨著人

口結構改變而逐漸擴大。不過，18 至 64 歲婦女占總人口的比例上升緩慢，尤其在 2015 年時預估婦女人口所占比例會下降；雖然 2010 年預估婦女人口所占比例會上升，但上升幅度相當小。整體來說，婦女福利所需經費逐年緩慢增加，且占當年總經費的比例逐年變動不大，唯在 2018 年預估經費因婦女人口微幅減少而下降。

低收入戶人數逐年下降、身心障礙者人數逐年上升亦反映出經費支出情形，社會救助經費逐年減少，身心障礙者福利經費則逐年大幅提高。其中，在 2011 年社會福利資源的配置中，會超過一半的經費配置在身心障礙者福利類別，約 22 億元。同樣地，預估未來十年內老人福利經費的漲幅相當明顯；在 2009 年時經費約 9 億元，但預估到了 2015 年時，經費已經突破 10 億元，較 2009 年增加 1.5 億元左右。

另再按給付類型區分，可檢視社會福利資源配置項目的比重。雖然現金給付、福利服務及行政業務的經費支出皆逐年提升，但各項目占當年預估總經費的比例變動不大。而且從 2009 年到 2020 年期間，社會福利經費皆以現金給付為主要配置項目，平均占當年總經費比例八成左右，可見經扶型福利方案仍是社會福利的重點支出。

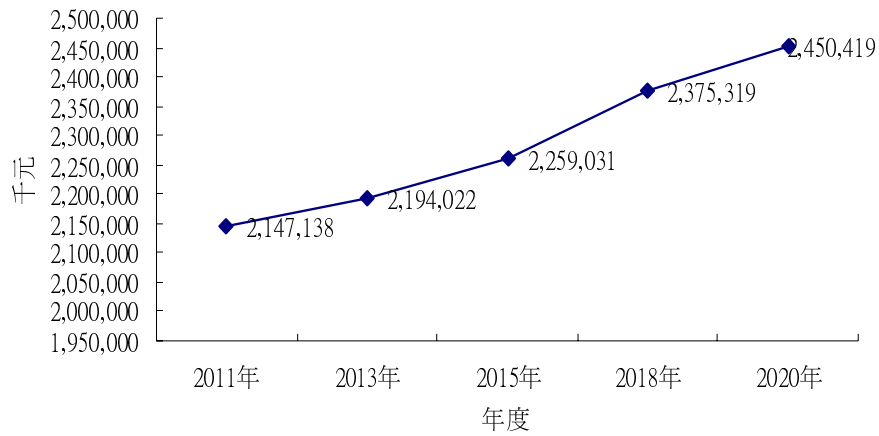


圖 10：大臺南市身心障礙者福利未來十年的經費變化

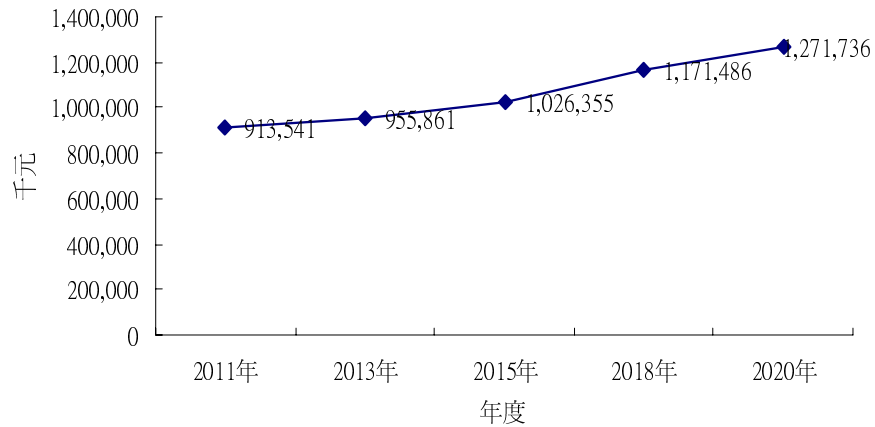


圖 11：大臺南市老人福利未來十年的經費變化

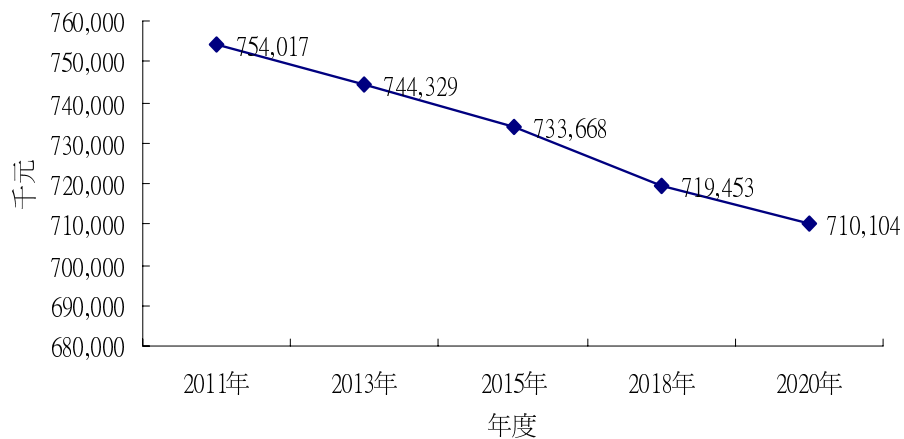


圖 12：大臺南市社會救助未來十年的經費變化

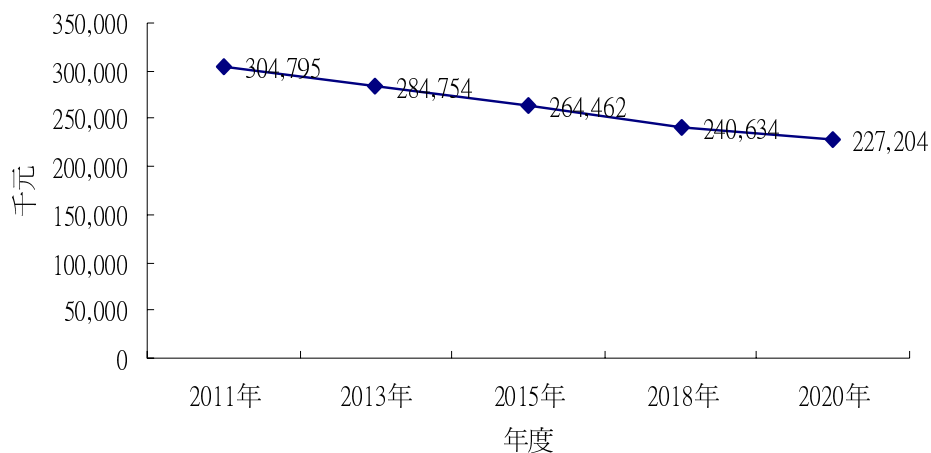


圖 13：大臺南市兒少福利未來十年的經費變化

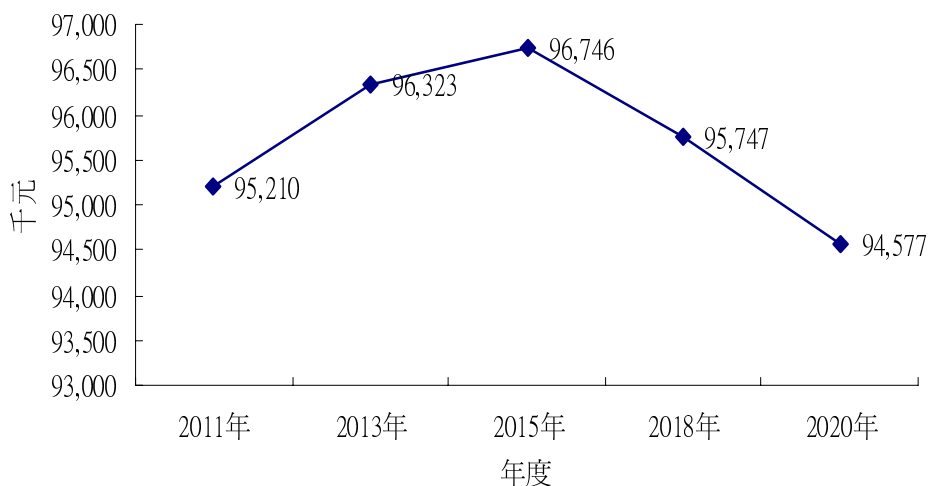


圖 14：大臺南市婦女福利未來十年的經費變化

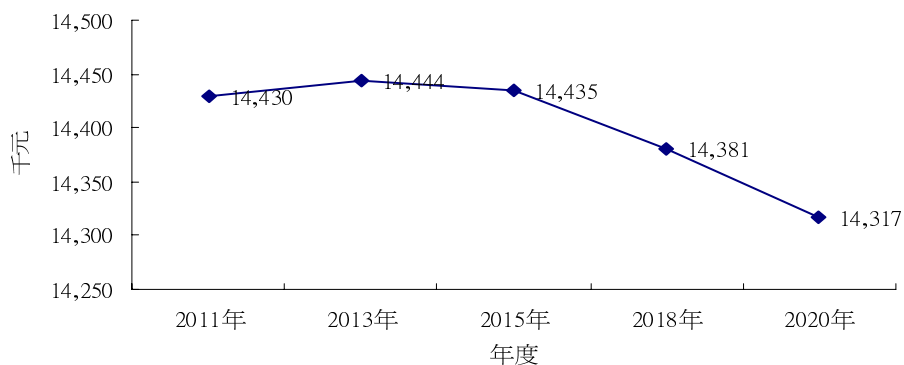


圖 15：大臺南市家暴暨性侵害防治未來十年的經費變化



## 伍、大臺南市社福政策與方案推動所需人力分析

### 一、人力盤整

本文根據臺南縣市各科別提供的業務所需人力進行盤整，與經費盤整相同，人力盤整以各科室的業務情況進行分類，將福利類別分成社會救助、兒少福利、婦女福利、老人福利、身心障礙者福利、家暴暨性侵害防治及其他福利等七大類，每一類又按給付類型區分為現金給付、福利服務及行政業務等三個次類別。身心障礙者福利所需人力最高（74 人），其次是其他福利（27 人）、婦女福利（23.1 人）、社會救助（20.2 人）、兒少福利（19 人）、家暴暨性侵害防治（16.6 人）及老人福利（14.7 人）等，這與各福利類別的經費配置不同。除了身心障礙者福利經費和人力的配置皆屬最高之外，其他福利類別的人力配置並未呼應經費的配置情形。

如檢視各福利類別的人力配置與給付類型間的關係，可知大部分福利類別以福利服務為主要人力分配，包括婦女福利、老人福利、身心障礙者福利及家暴暨性侵害防治，其中身心障礙者福利在福利服務方面的人力需求較高。不過，除了家暴暨性侵害防治之外，其他福利類別的現金給付所需經費與其人力需求並未一致。換言之，現金給付所需經費較高，人力需求反而較低。此外，社會救助和兒少福利對現金給付業務的人力需求較高，確實反映出前述現金給付的經費配置情形。整體而

言，福利服務所需人力最高（130.6 人），其次是現金給付（42.6 人）和行政業務（21.3 人）。

### 二、臺南縣市合併後的人力估計

人力盤整表顯示各項業務所需人力，本文據此估算縣市合併後所需人力。以 2009 年各福利人口群數量為基礎，同樣選定 2011 年、2013 年、2015 年、2018 年及 2020 年等五個年份，推估各福利類別的人力需求隨人口結構改變的變化情形。本文針對兩種情況進行估計，一為針對兩縣市皆承辦的業務人力加以估計，二為針對其中一縣市有承辦但另一縣市未承辦的業務人力進行估計，拉齊縣市的業務人力，分析經費齊一後所需人力及估計增加的人力有多少。但是，人力估計與經費估計面臨相同困境，本文僅能粗估縣市合併後人力概況。

首先檢視縣市合併後社會福利所需人力估計，各福利類別的人力配置與估計前差異頗大。由於其他福利以社會行政科業務為主，未來經費假定不變，故不估算其他福利的人力。因此，排除其他福利的人力，估計後人力配置以老人福利的人力為最多（150.1 人），其次是兒少福利（121.8 人）、身心障礙者福利（106.5 人）、社會救助（53.9 人）、婦女福利（41.7 人）及家暴暨性侵害防治（37.2 人）。不過，家暴暨性侵害防治業務的資料不足，人力有低估的問題。另從人力增加的幅度來看，老人福利增加幅度最大，其次是兒少福利，增加幅度最小的是婦女福利和家暴暨性侵害防

治。整體來看，估計前後所需人力分別為 194.5 人和 511.2 人，預估增加 316.7 個人力。其中，估計後福利服務所需人力(375.5 人)及預估增加的幅度(244.9 人)最多，其次是現金給付(估計人力為 95.6 人，預估增加 53 人)和行政業務(估計人力為 40 人，預估增加 18.7 人)。

再檢視未來十年的人力需求趨勢發現，整體所需人力是逐年增加的。預估到了 2015 年，人力會增加 324.1 個人力；到了 2018 年，預估人力會超過 550 人，可見社會福利業務對人力的需求相當高。如分別檢視各福利類別所需人力，社會救助、婦女福利及家暴暨性侵害防治等類別所需人力增加的幅度不高；老人福利和身心障礙者福利等類別的人力是逐年增加的，其中老人福利逐年增加的幅度最大，這與人口老化致福利需求提高有關。另外，未來十年兒少福利的預估人力逐年下降，且增加幅度也呈現逐年下降的趨勢，可能與少子化現象有密切關係。

臺南縣市政府間對合併後的組織編制、執掌及人力配置已達成共識，人力編制有初步規劃，表 7 臺南縣市現有員額數及其合併後草擬的員額編制。臺南縣市 2010 年 5 月現有員額數總計 308 人，但草擬合併後人力卻縮減至 267 人，這勢必加重業務承辦人員的負荷量。事實上，在縣

市合併過程中，相關科別人力的合併及配置也面臨困境。合併後科別及幅員增加、且業務擴大，但因提高員額會增加人事費用，故短期內人力調整的幅度並不大。在人力沒有增加的情況下，造成各科別人力短缺、科別間爭搶人力的問題。此外，行政人力和社工人力不足，導致業務分工不明確，且人力須互為挪用以分擔業務，難以視才任用，無法確保服務供給是專業且適當的。

另外，在 99 年 10 月 14 日縣市合併改制作業協調會議中決議，自 100 年到 105 年逐年增編社工人力，100 年以約聘人員進用 35 位，101 年到 105 年逐年納編並納入組織編制，故從 100 年到 105 年期間擬總計進用 147 位社工人力。縣市政府已著手規劃人力配置，但顯然人力仍然不足。雖然預估增加的量超過實際人力配置的考量，但人力增加卻勢在必行，因此，建議短期內擬增加現金給付所需人力。現金給付在所有給付類型中預估增加的人力較少，且囿於民眾對現金給付的感受性較強烈，一旦縣市合併後未將現金給付的福利方案予以整合並拉齊，勢必造成民眾反彈。對此，建議大臺南市短期內先針對現金給付（經扶型方案）進行調整，齊一臺南縣市的現金給付福利方案。

表 7：2010 年 5 月臺南縣市現有員額及合併後草擬之員額編制

單位：人

		正式編制人力	非正式編制人力					合計
			約聘人員	約僱人員	約用人員	臨時人員	以工代賑	
現有員額數	市	23	35	10	43	12	4	127
	縣	31	61	15	63	7	4	181
	合計	54	96	25	106	19	8	308
合併後草擬之員額數		79	35	18	103	13	19	267

資料來源：臺南市政府(2010)，臺南縣市合併改制作業協調會議資料。

## 陸、結論

歸結前述研究可知，隨著人口結構改變，社會福利資源配置也受到影響。臺南縣市合併後必須齊一現金給付、福利服務及行政業務等專業人力與經費，這勢必影響既有的福利資源配置，尤其現金給付和福利服務的改變幅度更明顯。既有人力與經費不足以因應縣市合併後需要的服務供給與輸送，爲了確保服務提供能夠落實，同時維持高品質的福利服務，增加人力與經費是勢在必行的。因此，本研究針對社會福利資源的配置提出短、中、長期的建議，提供大臺南市在擬定社會福利資源配置與規劃的政策參考。

### (一) 短期建議

雖然縣市合併後所擴充的經費與人力數量龐大，且將形成公部門的財政壓力，但在考量服務供給的落實性下，擴充經費

是必要的規劃。再者，在給付類型中，雖然預估現金給付所需經費較多，但每年預估增加的經費較少，且所需人力和預估增加的員額也較少。加上民眾對現金給付的感受性較強烈，一旦縣市合併後未將現金給付的福利方案予以整合並拉齊，勢必造成民眾的反彈。因此，爲了減輕經費需一次到位所引起的財政負擔及民眾的反彈和爭議，建議大臺南市短期內先針對現金給付（經扶型方案）進行調整，齊一臺南縣市的現金給付福利方案。

### (二) 中期建議

現金給付的福利方案固然重要，但中長期來看，福利服務對於改善、提升家庭的福祉扮演重要的角色，且爲了提供民眾高品質的福利服務，相關經費與人力也應隨之增加。因此，中期內建議大臺南市齊一福利服務類別的經費與人力。

### (三)長期建議

1.因應人口結構的趨勢，老人與身心障礙者人數逐年上升，故建議在長期政策規劃方面，增加老人福利與身心障礙者福利的經費和專業人力的供給。

2.由於現有資料不足以完善應用地理資訊系統(GIS)、資訊管理系統(MIS)進行全面性的政策規劃，中長期建議是蒐集及建立更完整的資料庫，持續開發 GIS 系統和 MIS 系統，有助於瞭解福利服務的空間與人口分佈，作為未來積極性社會福利方案在福利資源管理體系之整合、社會投資方案之規劃、創造就業及社會參與之機

會、研發考核部門之創設等多面向的參考。

以上是本研究提出的短、中、長期建議，不過短期內人力與經費擴充的幅度確實有限，故在考量成本效益與人力資源後，委託民間團體辦理相關業務的策略較為可行。

(本文作者：王德睦現為國立中正大學社會福利學系教授；官有垣現為國立中正大學社會福利學系教授；陳柯玫現為國立中正大學社會福利學系博士班研究生；許金玲為臺南市改制前的社會處處長；陳榮枝為臺南縣改制前的社會處處長，現為臺南市社會局副局長)

### 註釋

註 1：「其他福利」以社會行政科業務為主，未來假定不變。

### 參考文獻

內政部(2010)。2009 年人口統計年刊。臺北：內政部。

內政部戶政司全球資訊網(2010)。戶籍人口統計月報。上網日期：2010/08/19。檢自：

[http://www.ris.gov.tw/version96/stpeqr\\_01\\_02.html](http://www.ris.gov.tw/version96/stpeqr_01_02.html)。

臺南市政府(2010)。臺南縣市合併改制作業協調會議資料。

臺南縣政府主計處(2010)。2010 年 6 月統計月報。上網日期：2010/08/19。檢自：

<http://web1.tainan.gov.tw/bas/CP/11228/monthly-1.aspx>。

內政部統計處(2010)。內政統計月報。上網日期：2010/08/19。檢自：

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>。

林美伶、王德睦(2000)。貧窮門檻對貧窮率與貧窮人口組成之影響。臺灣社會福利學刊，1，115-155。

Rowland, D. T. (2004). *Demographic Methods and Concepts*. New York: Oxford University Press.