

我國社會福利補助經費設算制度及 社會福利施政績效考核修正芻議

王榮璋·黃琢嵩·高珮瑾

壹、前言

民國 88 年我國制定「地方制度法」並修正「財政收支劃分法」，將社會福利劃歸為地方自治事項，並且大幅改變了中央對地方政府的補助方式。由於制度變革初期亂象叢生，地方政府一則短編社福預算，二則紛紛調高各項福利津貼之申領門檻，意圖以資源限制需求，嚴重影響民眾權益。民間團體為確保福利水準不至倒退，要求中央政府負起監督責任，因此建立社會福利施政績效考核機制，定期進行實地訪查，並設有以總成績決定控留款分配的獎懲機制，企圖引導地方政府間的良性競爭。

從投入金額來看，社會福利補助經費總額由 90 年的 128 億元，持續成長至 102 年的 333 億元。若再加上每年約 135 億元公益彩券盈餘分配給地方政府的款項，以及 20.87 億元公益彩券回饋金的挹注，各縣市的社會福利水準理應有顯著提升。然而綜觀地方政府在法定福利的辦理情形，

仍有許多尚未開辦的項目，或者經費編列不足、無法滿足民眾福利需求的狀況。加上近年來景氣不佳稅收減少、政府預算難再有大幅度成長，地方首長卻優先用於發放各式非法定津貼以兌現競選政見，往往因此排擠福利服務，造成服務能量停滯不前。

中央政府當年費盡心思訂定的經費補助與考核機制，雖以透明的公式計算排除了政治干擾，實施至今亦經過數次階段性調整，仍然難以克服前述種種限制因素。除了短期的政策導引效果之外，並無法達成「財政收支劃分法」有關平衡區域發展之重要目的，臺灣各地社會福利的城鄉差距仍然日益擴大。尤其民國 100 年五都改制以後，資源分配隨著人口的多數，高度集中於直轄市，更加劇社會福利一國多制的危機。如今我國衛生福利部掛牌運作甫滿半年，衛生與社福業務正密集整合銜接中，過去行之有年的定額設算社會福利補助經費分配，更不應侷限於社會福利及家庭署業務範疇的思考，反而無法發揮衛生

醫藥與社會福利整合的綜效。

由於社福經費補助方式對於福利服務提供造成相當直接的影響，有鑑於此議題的重要性，伊甸社會福利基金會特別與中華民國殘障聯盟合作，就社會福利補助經費設算制度、社會福利績效考核等相關議題，展開長期性的研究，以期就民間團體的觀點，對於社福資源的分配與政策導引，提出相對建言。

貳、社會福利補助經費

現行我國中央對地方補助制度，主要規範於「財政收支劃分法」與「地方制度法」授權訂定的「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」。依據該辦法最近一次修訂之內容，中央對直轄市及縣市政府之補助，分為一般性補助款、計畫型補助款與專案補助款等三類。

本文探討的定額設算社會福利補助經費，屬於一般性補助款之一環。89年以前社會福利補助經費係由內政部編列預算，地方政府提出申請後，採取逐案逐項方式審核，並依據財力等級，要求地方政府先自備不同比例之配合款，中央的補助款方才到位。設算制度實施後，改由行政院主計總處依據透明化的公式、指標計算，並於年度開始前讓地方政府得知補助金額，確實增加了地方財政自主空間，以及主政者預做施政規劃的彈性。

一、補助制度變革

（一）從逐案逐項到定額設算

民國 87 年實施精省後政府層級改變，隔年立法院制定地方制度法時，規定直轄市、縣市、鄉鎮市為地方自治團體，並將社會福利、公益慈善事業及社會救助等，劃歸為自治事項。同時配合修正財政收支劃分法，由過去中央透過省補助縣市的方式，改為由中央補助縣市、縣市補助鄉鎮市。原本的臺灣省統籌分配稅款、省對縣市補助制度取消之後，取而代之的是由中央扮演平衡區域間發展的角色。

民國 90 年經歷政黨輪替後由民進黨政府執政，當時的主計長林全決意突破過往中央集權又集錢的模式，革新原有的補助制度，給予地方政府更大的財政自主空間，以落實地方自治。其中幅度最大的變革，即為建立一般性補助款的定額設算制度。定額設算係由主計總處選定教育、社會福利及基本設施等三個領域實施，將過去由中央相關部會編列的補助經費，改由主計總處後直接撥給地方政府，將錢權下放以落實地方自治。另外，由於設算制度有明確的計算公式，採取此法也有彰顯中央政府對地方的補助金額，並不因所屬政黨異同而有差別待遇的意味。

表 2-1：設算制度實施前後主要差異

實施前（89 年度以前）	實施後（90 年度後）
地方政府依中央各部會之規定，逐案逐項申請補助。	行政院主計處依公式計算後，整筆撥付給地方政府。
核定前無法確定補助金額。	會計年度開始前告知補助金額
部分未納入地方政府年度預算	全數納入地方年度預算編列
著重社福補助專款專用	著重地方財政自主

（資料來源：作者自行整理）

設算制度實施初期，因當時民進黨執政、朝小野大之政治局勢，行政院選擇以行政命令為之，未能送交立法院修法，將中央對地方補助制度規範於法律層次。此後，由於財政收支劃分法具高度政治敏感性，雖修法呼聲不斷，但各政黨取得共識極其困難，是以該法主要框架維持至今未能調整。即使民國 100 年臺北縣單獨升格，臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市合併升格，地方制度面臨重大變革，顯有修法必要，但立法院仍未能通過法律修正案，而是由行政院修訂「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，將補助對象擴大為各直轄市及縣市政府，並且大幅增加一般性補助款的總金額。藉由補助款將餅做大的方式，處理中央統籌分配稅款相關規定無法更動的限制，以解地方政府升格後財政缺口擴大的燃眉之急。

（二）備忘錄機制

民國 93 年劉三錡主計長任內，主計總處建立了指定辦理施政項目機制，又稱備

忘錄制度。該制度是在定額設算經費原有的框架之下，每年度由中央主管機關選定 3 到 5 個重要項目，要求地方政府以一般性補助款獲配款項優先編列支應。繼任的許璋瑤主計長接續辦理，94 年度先於教育領域試辦，95 年度擴大實施到社會福利領域。

備忘錄制度的建立，是在設算制度之中，強制地方政府承諾專款專用的金額，限縮地方政府因地制宜的自主空間，既破壞設算制度的精神，也不符合一般性補助款的學理基礎。其目的在於防弊多過興利，主要用以向外界釐清中央與地方政府的責任區隔，避免地方政府消極不作為，卻把責任歸咎於行政院主計總處未給予足夠款項補助。

（三）重大支出回歸計畫型補助款

民國 97 年上任至今的石素梅主計長則是將因應修法或政策而新增的福利項目，從編列於設算補助經費、由行政院直接撥付，又回歸各部會的計畫型補助款編

列。近年社會福利領域的重大支出，包括我國長期照顧十年計畫、公益彩券回饋金補助計畫等，雖符合列入一般性補助款的要求，但都在官方或民間特定力量的要求之下，又回到相關部會編列計畫型補助款。

對照設算制度實施初期，計畫型補助款原本的設計是採用競爭型評比，並非普遍性地補助所有地方政府，如今社會福利領域新增的重大支出，又走回頭路由中央相關部會編列，不再由行政院直撥補助款，形同限縮地方財政自主空間，連帶也使一般性與計畫型補助款的定位、功能混淆。

二、一般性補助款主要內涵

一般性補助款分為基本收支差短補助與定額設算補助經費，兩者皆以明確公式、指標計算，但其對應項目各有不同。而兩者最大的差異，在於前者是明確化地方政府收支之間的缺口後，由中央政府補差額到足夠；後者則是對地方政府採取相同衡量基礎下的部分補助，並非由中央政府為地方全額負擔。

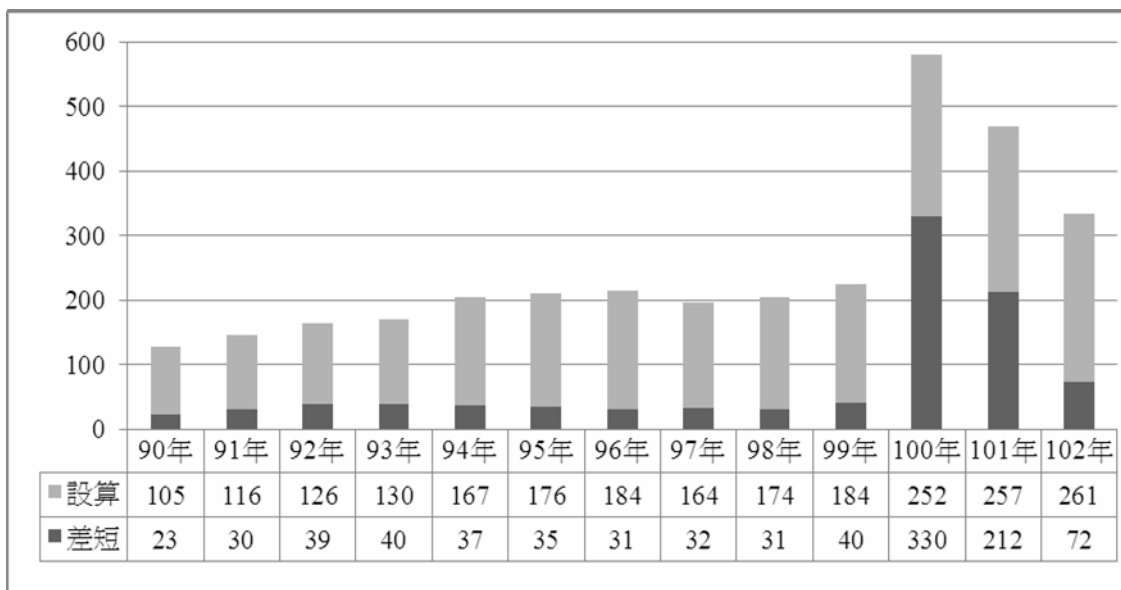


圖 2-1：歷年一般性補助款社會福利補助經費數額（單位：億元）

（資料來源：主計總處）

從歷年補助數字來看，設算金額從制度上路至今持續增加，但成長速度於 95 年後趨緩。至於 97 年度設算的數字突然下

降，則是由於當時臺北縣已符合準直轄市資格，故不再參與設算分配。而 100 年度由於行政院修正補助辦法，將所有直轄市

與縣市納入設算補助的對象，才使金額急遽拉高。

差短的金額於 99 年以前的各年度差異不大，100 年度同樣因為補助對象擴大到所有地方政府，所以金額較前一年度大幅成長。102 年度差短金額的下降，則是因為原本由地方政府負擔的勞工保險、全民健康保險費用，一律改由中央編列預算支應，故使差短金額明顯下降。

(一) 基本收支差短補助

基本收支差短為基本財政支出減去基本財政收入之差額，概念來自日本的地方交付稅制度。此設計在於確保地方政府必要的施政項目的順利運行，所以由中央政府給予補助，以彌平地方政府在特定項目上的經費缺口。

但若地方政府的基本財政收入足以支應基本財政支出的合計金額時，自然就沒有差短的發生，中央政府也無需就此項給予補助。以 102 年度為例，臺北市、新北市、新竹市、金門縣等 4 縣市，因財政狀況相對較佳，便無差短補助數，僅有定額設算補助經費。

列入社會福利基本支出的項目，包含社會保險保費與法定現金給付兩類。前者目前為全民健康保險、農民健康保險、國民年金保險、勞工保險等 4 項社會保險之保費補助；後者為中低收入老人生活津貼與老年農民福利津貼等 2 項法定現金給付。其中，國民年金保險、勞工保險、老農津貼等，並非制度上路之初就存在的項目，而是較晚近才列入基本支出。

(二) 定額設算補助

定額設算顧名思義，是由主計總處依據財政狀況，先行匡定每年度的金額總數後，再依據公式計算出補助個別地方政府的金額。與差短相較，定額設算補助經費的對應項目廣泛得多。而中央給予的補助金額多寡，主要與需求情形連動。

每年編列中央政府總預算前，主計總處例行召開會議，邀集學者專家、民間團體、地方政府與中央社會福利主管機關代表，討論次年度定額設算社會福利補助經費的指標、權重是否調整，並檢視初步試算的結果。

值得注意的是，基本收支差短補助的中低收入老人生活津貼，與設算指標使用的身心障礙者生活補助費，分別規範於老人福利法與身心障礙者權益保障法，其性質相似，對於補助對象的收入門檻規定也很接近。但是前者由於列入基本支出項目，所以其經費缺口由中央全數買單；後者是定額設算採用的計算指標，並非匡定金額專款專用，就結果來看只會獲得中央政府部分金額的補助。這樣的處理差異，導因於我國對於兩項津貼的立法歷程不同，而非財政學的學理使然。

三、定額設算社會福利補助經費

89 年以前，社會福利補助經費的來源，是由內政部於單位預算中編列補助費，待地方政府提出申請後，採取逐案逐項方式審核，並依據財力等級劃分，要求地方政府自備不同比例之配合款，中央的補助款方才到位。

90年定額設算實施後，內政部不再編列該筆預算，改由行政院主計總處依據透明化的公式與計算指標，在年度開始之前將補助金額通知地方政府，使其納入地方政府預算編列。如此一來確實增加了地方財政自主空間，也使地方政府社政單位在相關法定業務方面，有更多預做規劃的彈性。

從公式來看，地方政府獲補助金額多寡，主要是與設算指標所代表的需求情形連動。但設算公式也加進財政能力修正係

數，將地方政府的財力分級納入考量。當設算公式調高與人數、人次有關項目的權重分配，則人口相對多數的直轄市，將因此獲得較多新增的補助款；若調高財政能力第3到5級的修正係數，則財政能力相對較差的縣市政府，其獲配金額會成長較多。

在定額設算社會福利補助經費中，除了依公式計算的款項之外，尚有補足前一年度差額數，以及加計因應中央政策所增經費等兩類款項。

表 2-2：歷年社會福利補助經費各類款項金額

年度	總金額 (千元)	基本收支差短補助 (千元)	定額設算補助(千元)		
			設算分配經費	補前一年度 差額	因應中央政策所 增經費
90	12,818,673	2,300,000	10,211,886	-	306,787
91	14,596,000	2,996,000	11,600,000	-	-
92	16,511,066	3,868,000	12,600,000	43,066	-
93	17,001,984	3,977,000	12,789,002	235,982	-
94	20,390,335	3,671,000	13,988,955	94,489	2,635,891
95	21,096,468	3,521,000	17,413,452	162,016	-
96	21,570,055	3,149,000	17,575,468	278,322	567,265
97	19,607,758	3,206,000	15,779,288	294,470	328,000
98	20,508,304	3,149,000	16,073,758	245,546	1,040,000
99	22,445,235	4,003,000	16,319,304	412,931	1,710,000
100	58,150,183	32,979,000	23,000,000	572,543	1,598,640
101	46,874,920	21,195,000	23,572,543	518,177	1,589,200
102	33,374,410	7,239,000	24,090,720	521,401	1,523,289

(資料來源：主計總處)

(一) 設算指標與權重

102 年度定額設算的公式，總共使用了 11 個指標，分別為：身心障礙人數、生

活補助人次、教養費金額，低收入戶家庭及兒童生活補助人次、就學生活補助人次、以工代賑人次，以及兒童、青少年、老人、婦女等人數。

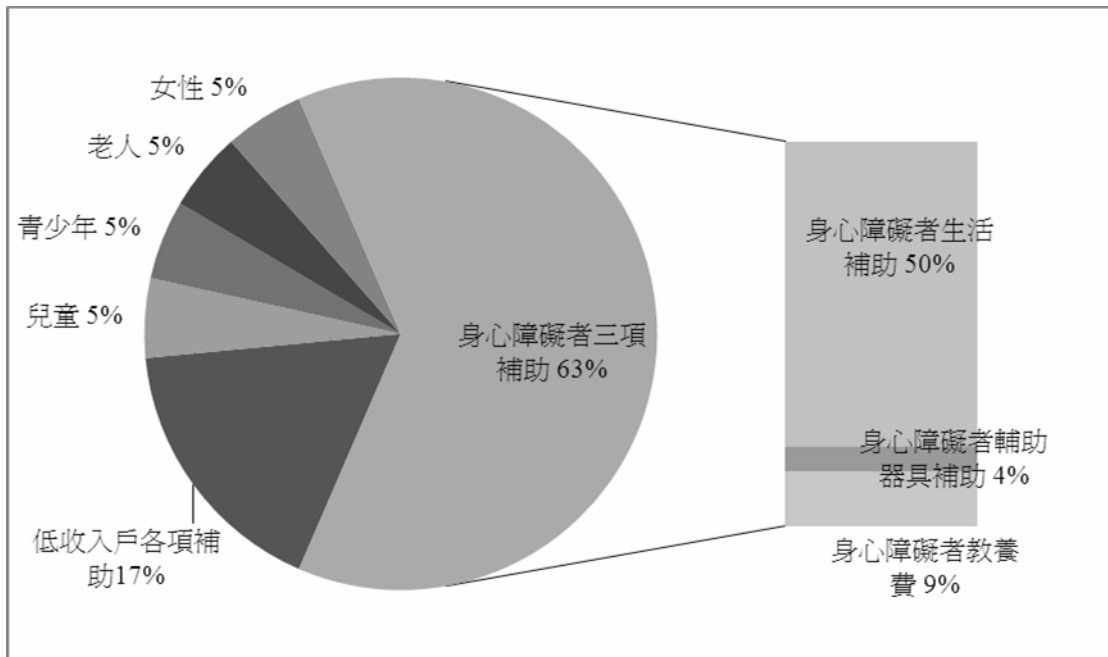


圖 2-2：102 年度設算指標與權重

(資料來源：主計總處)

設算指標各有不同權重，但僅供計算總金額使用，目的在反映地方社福經費的實際支出情形，並非進一步劃分補助款用途的比例。例如身心障礙三項補助在 90 年度占比 45%、102 年度上升到 63%，顯示身心障礙三項補助為地方社福支出的大宗，但並非規定縣市獲配款項要依照該比例用於身心障礙福利。

設算制度實施以來，指標項目與所占權重的變動不大。除了 95 年度將財政能力

由占比 20%改為修正係數，需要將原先占比隨之調整到其餘指標以外，96 年度與 103 年度所進行者，皆為指標間占比的小幅調整。以身心障礙三項補助為例，96 年度所占權重由 60%調高至 63%，但 103 年度再度降回 60%，改將這 3%分配至兒童、青少年、老人等人口數量的指標權重。

(二) 財政能力修正係數

設算公式對於地方政府財政能力的考

量，係依據行政院所訂「各直轄市與縣市政府財力分級表」的劃分情形，為不同分級設計階梯化的修正係數，再以此修正出總分配權數。

財力分級是以地方政府最近 3 年自有財源比率的平均值計算，整體進行排序後予以核定級次。目前區分為 5 個等級，數字越小表示財政能力越佳。民國 100 年五

都改制時，對於合併升格者，則採用合併前財政能力較差之縣市，作為合併後適用的級次。例如，原臺南縣與臺南市合併升格前，臺南市為第 2 級、臺南縣為第 3 級，合併後則將之列為第 3 級。設算制度實施初期將地方政府的財力分為 3 級，100 年度起則改為 5 個分級。

表 2-3：102 年度地方政府財力分級

財力分級	修正係數	地方政府
第 1 級	0%	臺北市
第 2 級	0%	新北市、臺中市、高雄市、桃園縣
第 3 級	0.2%	臺南市、彰化縣、新竹市、嘉義市、金門縣
第 4 級	0.4%	宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、雲林縣、基隆市
第 5 級	0.6%	嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、連江縣

(資料來源：主計總處)

從 102 年度的財力分級情形來看，多數直轄市與即將於 103 年底升格的桃園縣，都落在財政能力較佳的第 1 級與第 2 級，唯獨臺南市的財政狀況較差、被列入第 3 級。在離島與偏遠縣市部分，金門縣因酒廠收入挹注自有財源，使其財政狀況列居第 3 級，而其餘包括臺東縣、花蓮縣、澎湖縣與連江縣，都列入財政能力最差的第 5 級。在 102 年度的「中央對直轄市及縣市社會福利補助經費設算表」中，第 1、2 級縣市的分配權數並未以修正係數調整，而第 3 到 5 級各採 0.2%、0.4% 及 0.6% 的等距設計。103 年度為了強化對於財力較差縣市的協助，則將第 3 到 5 級的修正

係數，各調增為 0.3%、0.5% 及 0.7%。

目前，設算公式對於財力第 1、2 級地方政府的修正係數為 0，意味著中央在進行資源分配時，認定桃園縣與新北、臺中、高雄等其他直轄市，與臺北市在籌措社會福利經費方面的能力並無差異。而且，落在同一分級的縣市，即使彼此財政能力有顯著落差，依據設算公式的設計，中央仍給予同等程度的協助。相形之下，基本收支差短是就 22 個地方政府的個別狀況，來決定是否補助與補助額度，變顯得細緻許多。

(三) 補差額原則

補差額指的是從設算制度實施開始，主計總處便保障個別縣市的獲配數字，以不低於前一年度為原則。但近年來設算經費總額度成長有限，補差額原則雖保障個

別縣市獲配金額不至倒退，但也呈現原地踏步的情形，設算經費停滯未再成長之地方政府也日益增加。

表 2-4：102 年度設算經費未成長之地方政府

財力分級	補前一年度差額之地方政府
第 3 級	臺南市、新竹市、嘉義市
第 4 級	宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、雲林縣、基隆市
第 5 級	嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣

(資料來源：主計總處)

102 年度在 22 個地方政府中，共有 14 個屬於補差額的情形，除臺南市以外，皆為非直轄市，其中列為財力分級最差的第 5 級有 4 個，財力次差的第 4 級有 6 個，財力中等的第 3 級則有 4 個。顯示我國有超過 2/3 的地方政府，其設算補助經費已未能隨福利需求合理成長，必須以其他財源或自籌款支應。然而要求這些長期以來財政能力不佳的地方政府，在中央縮手的情況下，憑一己之力補足社福經費缺口，不啻緣木求魚。

更值得注意的是，在 98 到 102 年度間，包括苗栗縣、南投縣、彰化縣、嘉義縣、花蓮縣及澎湖縣等 5 個縣市政府，已經連續 5 年獲配金額零成長。進一步比對同時期上述縣市的身心障礙人口數，發現需求人口非但沒有減少，甚至還持續增加。尤其 100 年度直轄市加入設算經費分配之後，因其轄區人口遠高於非直轄市，兒少、婦女、老人、身心障礙、低收入戶

等需求人口數也較非直轄市為多，使得非直轄市需求人口的成長幅度被稀釋，造成設算分配金額與實際需求間的落差更大。

(四) 因應中央政策所增經費

因應中央政策所增經費原本是因為修法、政策調整等影響給付標準的情況發生時，所使用的臨時性新增項目，在當年度以外加的方式處理，隔年就回歸經常性的分配公式與指標。例如 94 年身心障礙生活補助調高給付標準，當年度設算經費外加 26.36 億元，隔年便併入身心障礙生活補助原本的占比處理。

然而，因應中央政策所增經費後來逐漸演變為固定羅列的項目，其金額所占整體比例也隨之增加。而該項目也有另外的公式計算，指標除了政府統計的需求數字，也使用地方政府的經費需求估計，形成設算制度公式中又有公式、指標外另有指標的狀況。

94 年度中央同時調高身心障礙生活補助各等級給付，地方政府因此增加的經費負擔，合併在設算經費由中央補助 26.36 億元。故 94 年度設算經費表格中，首次新增因應中央政策所增經費的欄位，以處理此變動性的狀況，但隔年 95 年度，身心障礙生活補助便回歸常態性的指標設計，不再另列為新增項目。

表 2-5：歷年因應中央政策所增經費列表

年度	項目數	總金額 (億元)	項目名稱	金額 (億元)
94	1	26.36	身心障礙生活補助給付標準調增	26.36
96	4	5.67	身障教養費	2
			弱勢兒少緊急生活扶助	2.32
			特殊境遇婦女經費	0.75
			家庭暴力及性侵害經費	0.6
97	3	3.28	弱勢兒少緊急生活扶助	2.2
			特殊境遇婦女經費	0.6
			家庭暴力及性侵害經費	0.48
98	4	10.4	低收入戶生活補助	7.6
			弱勢兒少緊急生活扶助	1.72
			特殊境遇婦女經費	0.6
			家庭暴力及性侵害經費	0.48
99	4	17.1	國民年金經費	7.2
			低收入戶生活補助	7.6
			弱勢兒少緊急生活扶助	1.82
			家庭暴力及性侵害經費	0.48
100	3	15.99	低收入戶生活補助	12.12
			弱勢兒少緊急生活扶助	3.11
			家庭暴力及性侵害經費	0.75
101	3	15.89	低收入戶生活補助	12.12
			弱勢兒少緊急生活扶助	3.02
			家庭暴力及性侵害經費	0.75
102	3	15.23	低收入戶生活補助	12.12
			弱勢兒少緊急生活扶助	2.36
			家庭暴力及性侵害經費	0.75

(資料來源：主計總處)

反觀另一項目，弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助是在民國 95 年，由當時的兒童局提出，經內政部核定、行政院同意的計畫，並非兒少福利法或社會救助法規定之法定應辦理項目。但除 96 年度首次列入為合宜處理，從 97 至 102 年度依然年年列為因應中央政策所增經費，早已不符合新增項目的意義，也影響發生在其他年度的政策變動無法循此列入設算。這期間陸續有身心障礙者權益保障法、老人福利法的修正，以及我國長期照顧十年計畫等重要政策通過，都未見被列入因應中央政策新增經費，而多半以計畫型補助的方式處理，顯示本項目的存在已無實際功能，應予以併入常態性指標計算。

(五) 指定辦理施政項目

行政院主計總處訂有「中央一般性補助指定辦理施政項目處理原則」，規定教育設施補助款、社會福利補助款與基本設施補助款，由各該主管機關選取 3 至 5 項，要求地方政府應優先以一般性補助款支應這些項目的經費所需。因此備忘錄機制的實施，形同在設算經費中匡定部分款項專款專用。對於被選取的項目，有著絕對經費保障的效果，但這樣的措施卻完全違反設算制度原始設計的精神，也顯示出中央政府對於錢權下放給地方，始終有相當程度的不信任，而必須以備忘錄機制加強控制。

表 2-6：歷年指定辦理施政項目列表

年度	項目數	總金額 (千元)	項目名稱	金額 (千元)
95	3	133,427	兒童及少年個案處遇服務	71,556
			家庭暴力及性侵害被害人處遇服務	12,245
			建立社區照顧關懷據點	49,626
96	5	682,903	兒童及少年個案處遇服務	68,795
			家庭暴力及性侵害被害人處遇服務	145,712
			建立社區照顧關懷據點	104,381
			弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	331,425
			身心障礙者臨時及短期照顧服務	32,590
97	4	532,167	兒童及少年個案處遇服務	58,025
			家庭暴力及性侵害被害人處遇服務	118,377
			建立社區照顧關懷據點	58,430

年度	項目數	總金額 (千元)	項目名稱	金額 (千元)
			弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	297,335
98	3	436,123	兒童及少年保護個案處遇服務	64,854
			家庭暴力及性侵害被害人服務	126,686
			弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	244,583
99	3	458,349	兒童及少年保護個案處遇服務	65,690
			家庭暴力及性侵害被害人服務	133,815
			弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	258,844
100	3	829,296	兒童及少年保護個案處遇服務	134,653
			家庭暴力及性侵害防治服務	245,195
			弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	449,448
101	3	815,375	兒童及少年保護個案處遇服務	147,294
			家庭暴力及性侵害防治服務	229,771
			弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	438,310
102	3	804,965	兒童及少年保護三級預防服務措施	190,976
			家庭暴力及性侵害防治服務	276,244
			弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助	337,745

(資料來源：原內政部社會司)

由於主計總處所訂定的處理原則，要求項目辦理的期程應以 4 年為一期，所以自 95 年度備忘錄制度實施以來，項目變動極少。自 100 年至今，項目同樣為低收入戶生活補助、弱勢兒少緊急生活扶助、家暴性侵害防治等 3 項，經費規模大致為每年 15 億元。然而，中央社會福利主管機關從未依循該處理原則的要求，就選取項目徵詢民間團體的意見，只是每年度循例辦理。在缺乏進一步效益評估依據的狀況

下，已選項目未必符合行政院主計總處所要求的選取原則，僅由業務單位片面認定為具急迫性、重要性且符合成本效益，也引發社福團體反彈，並質疑其他未獲指定的法定重要事項甚多，不該獨厚特定業務單位所主管事項的經費保障。

參、社會福利施政績效考核

設算制度的實施給予地方政府更大的

財政自主空間，但社會福利是以人為主的公共服務，更有許多直接服務提供的項目，並非只靠津貼的發放就能達到預期成效。有鑑於此，設算制度投入的經費，更需要搭配考核等監督機制，確保福利輸送維持一定程度的水準。

行政院訂有「中央對直轄市與縣市政府計畫及預算考核要點」，做為中央對地方政府社會福利施政績效考核的執行依據。社福考核成績除了對外公告以昭公信，也會與教育、基本設施等領域的考核結果合併計算。其中總成績未達一定標準的地方政府，將影響後續年度一般性補助款在基本設施方面的金額。

一、考核實施方式

在民國 90 年試辦社福考核之前，中央社會福利主管機關對於地方政府社會福利業務的執行績效，並沒有一套涵蓋不同領域的評比機制，而是各自就計畫補助的角度，要求單一年度的績效。而後隨著社福考核實地進行的次數增加，以及各領域學者與實務團體的投入參與，逐漸發展出各分組的評比方式，考核指標的數量也隨著各福利法的修正而日益增加。

90 年度初次考核為試辦性質，每縣市進行半天、未區分組別。除行政部門之外，僅有 2 位學者、2 位民間團體代表參與。91 年度為正式考核的開端，每縣市進行 1 天、分為 11 組，確立了沿用到目前的實地考核運作、總分計算與資料呈現方式。

由於全國社會福利會議的結論，92 年度考核開始納入臺北市、高雄市、金門縣、

連江縣，但不評分排序。93 年起改為以等第方式公布，不再揭露原始分數及排名。94 年起改為每 2 年進行實地考核。

民國 100 年度由於一般性補助款的補助對象擴大，所以考核評比對象也配合調整為 22 個直轄市及縣市政府，此後確立所有地方政府皆納入評比，並以同樣的獎懲機制處理。

(一) 評比範圍

社福考核的評比範圍包含社會福利補助經費執行、公益彩券盈餘運用，與社會福利措施辦理情形等 3 個區塊，分別由行政院主計總處、財政部與內政部主責。

主計總處對經費的考核主要採用書面方式，不固定出席實地考核。而財政部對公益彩券盈餘及管理的考核，則與社會救助業務、兒童及少年福利服務、婦女福利服務、老人福利服務、身心障礙者福利服務、社會工作專業，以及家庭暴力、性侵害及性騷擾防治等多數分組相同，兼採書面資料與實地考核問答的方式。

至於社區發展、志願服務兩組，近年來多採用自行辦理評鑑，再將成績併入社福考核總分計算的方式處理，較少結合其他組別實地考核的行程。

(二) 考核對象

考核實施初期的對象為臺灣省 21 縣市，此與當時一般性補助款僅分配給上述縣市有關。當時直轄市政府如臺北市、高雄市，以及福建省金門縣、連江縣政府，雖參與社福考核呈現相關資料，但中央並

不對其進行評比排名，亦不適用考核之後的控留款分配獎懲機制。民國 100 年因一般性補助款的補助對象擴大到所有地方政府，同年度的實地考核亦同步將臺北市、高雄市，以及福建省金門縣、連江縣，正式列入評比與計算等第。

至此，中央對地方政府社會福利施政績效考核成爲跨福利領域、跨不同區域，用以檢視社福水準的一致性標準。但也因將離島縣市列入正式評比，產生能否將民間資源、專業人力較爲匱乏的離島，與本島縣市用同等標準衡量施政績效的爭議。

(三) 辦理方式

社福考核原先設計爲每年一次，並固定在 7 月至 8 月進行。但 94 年經內政部相關會議決議，拉長爲每兩年進行一次，因此 95、97、99、101 年度皆未辦理實地考核。未辦理實地考核的年度，則採用書面考核。但書面考核也非各組皆有辦理，例如 101 年度僅公益彩券組針對書面考核擬定評分指標。

目前實地考核的行程安排，是以一個工作天完成一個地方政府考核的方式設計。事後雖可補充書面資料，但業務問答無法再進行。若地方社政單位編制較小，一個業務科對應到數個考核分組要檢視的項目時，常會造成受評單位代表疲於奔命的狀況。

何況，考核委員必須在短時間內消化大量資料，幾乎是涵蓋兩個預算年度的施政成效，在注意力有限的情況下，難免發生顧此失彼、未能掌握所有細節的情形。

實地考核的時間限制，使得考核與被考核雙方都格外依賴書面資料的呈現，也間接造成擅長文書作業準備的地方政府，較容易獲得分數，但文書資料所呈現的資訊，卻未必符合實際的施政績效。

(四) 結果公告

92 年以前，內政部在分數彙總之後，直接對外公布各縣市原始分數與排行名次。93 年開始則因應地方政府的要求，改爲公布等第（特優 90、優等 85、甲等 80；乙等 70、丙等 60、丁等低於 60 分），以減輕地方社政單位的壓力。但此舉也使總成績列在同一等第的地方政府，模糊其相對比較的狀況，外界無法得知同一等第的地方政府究竟孰優孰劣。

考核成果以等第呈現，雖減輕了地方政府的排名競爭壓力，但也因爲缺乏新聞性，而使媒體報導意願降低。近年來新聞媒體與學術單位，紛紛針對地方政府的治理能力，自行辦理涵蓋教育、環保、經濟、社福層面的大型評比，並且結合縣市首長的民意支持度調查一併進行。從媒體評比所選取的指標與計分方式來看，其專業度顯然不及社福考核的嚴謹設計，但因爲有明確的傳播效果，往往獲得地方政府的高度重視，願意主動提供資料受評，其評比結果連審計部的地方總決算審核報告都多所引用，也連帶削弱了社福考核的影響力。

二、考核評分指標

考核標準的設計沒有絕對的好壞，目前各組所使用的評分指標，都是經過行政

部門與民間團體多年努力累積的成果，在實用性與專業度方面無庸置疑。

然而考核評分指標數量繁多、失去鑑別度，是近年來不同組別同樣面臨的困境。包括兒少、老人、身心障礙等分組的考核標準，都跟近五年來的修法狀況有高度相關。為了公正客觀與容易瞭解掌握，分組考核指標的數量快要追上相關福利法的條文數目。而且單項指標的配分過低，鉅細靡遺程度形同法定福利清單的狀況，容易讓評比失焦，也影響政策導引的效果。

另外，部分組別出現過半數地方政府成績皆在 90 分以上，無法區別相對績效優劣的狀況，形同送分題，而對於各組別加總後的總分，也有降低鑑別度的不利影響。

當 10 個分組的個別分數出爐後，由內政部依據會議討論通過的權重占比，考量社會工作組的加減分情形，計算出地方政府獲得的總分。

102 年度社福考核總分的計算公式為：公益彩券盈餘分配管理及運用 8%+社會救助 10%+兒童及少年福利 20%+婦女福利 12%+老人福利 12%+身心障礙福利 12%+社區發展 5%+志願服務 5%+社會工作 6%+家庭暴力及性侵害與性騷擾防治 10%。

而為了凸顯對社會工作專業的重視，於總分計算完成後，再依據各地方政府於社會工作組有關總分外加考核指標之得分情形，併入後重新計算。

(一) 總分計算與調整機制

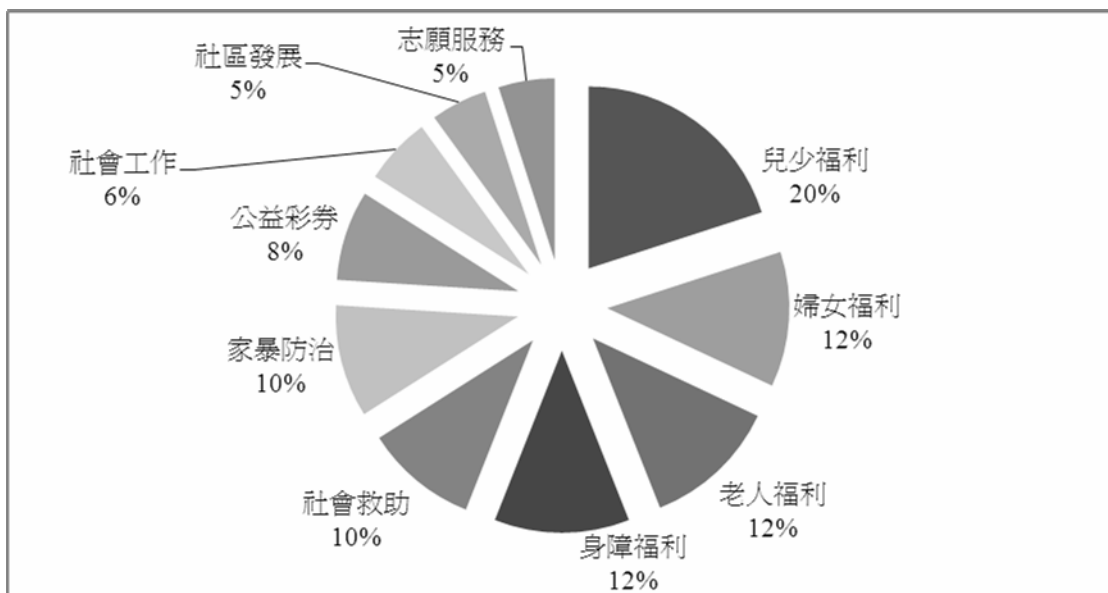


圖 3-1：102 年度社會福利績效考核各分組於總成績占比

(資料來源：原內政部社會司)

從歷年資料來看，社福考核各組別占比較經過幾次調整，但長期而言變動不大。結構性變動僅有兒童與少年福利的分合，最初兒童福利、少年福利各成一組進行評比。93 年開始合併為同組進行，所占權重也較婦女、老人、身障福利組更高。

此外，總分的計算設有調整機制，若該年度有 1/2 地方政府未達 80 分及格門檻，則由內政部運用標準差將各分組原始分數進行標準化處理。此種預設過關門檻為甲等 80 分，且必須有半數地方政府合格的處理方式，只是為了方便總分統計的工具，卻使不同組別的分數失去互相比較的

意義。

(二)身心障礙福利組評分標準

以下試舉身心障礙福利組為例，討論現行考核指標所造成的影響。

身心障礙福利組的評分標準，取自身心障礙者權益保障法的編章節架構與主要法定福利項目。以 102 年度該組的評分標準來看，正式評分項目 86 個、額外加分項目 9 個，考核項目加總後高達 95 項，和身心障礙者權益保障法的條文數目 109 條相差無幾。

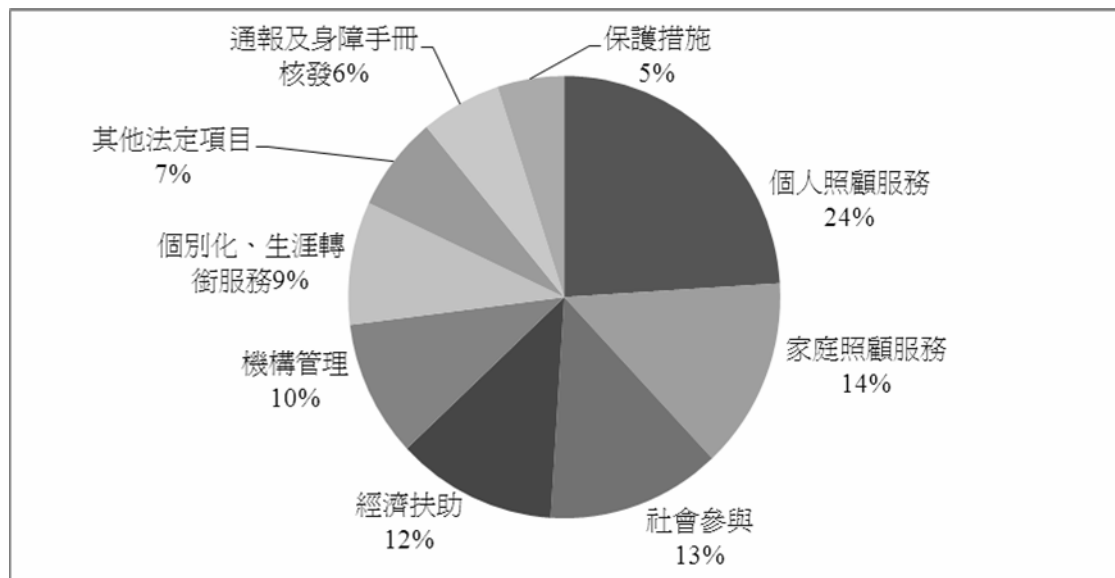


圖 3-2：102 年度身心障礙福利組評分標準

(資料來源：原內政部社會司)

該組單項評分指標的配分最少為 0.5 分，最高則為 2 分。數量太多、篇幅冗長的結果，使評分指標形同提供給地方政府的檢核清單，雖有助於受評單位自我檢查法定項目的開辦狀況，也能彰顯計分方式的客觀透明，但卻將考核的重點向全國一致的法定項目傾斜，忽略了因地制宜的重要性，鼓勵非法定創新性的效果也十分薄弱。

考核應該有明確導引的方向，而不是每項在配分上都同等重要，反而看不出重點，也區分不出地方政府之間的差異。從 100 年度評比結果來看，身心障礙福利組成績在甲等 80 分以上的地方政府共 14 個，符合社福考核對於地方政府之中應有半數過關的設定。但實際上，某些項目列為身心障礙福利法定項目的時間點較早，例如身心障礙機構設置遠自民國 69 年殘障福利法的時代便存在。但自立生活支持服務卻是到民國 100 年才列入法律保障，開辦時間不長，無論在執行方面的成熟度，或者業務內容的複雜性，也都有顯著的差別。但由於指標數量已然太多，配分權重能夠調整的空間也相當有限。

反觀地方政府因應此種鉅細靡遺考核的方式，也越發微妙。近年來地方政府紛紛在實地考核舉行之前，邀請專家學者參與該縣市相關業務輔導與預評的工作，做為正式考核之前的演練。某些縣市政府甚至事先發展出得分策略，並且在實地考核舉行的年度，對應指標的配分情形編列相關預算，以方便向考核委員交代。至於實地考核過後，或者僅進行書面考核的年度

中，實際的資源配置情形與施政績效如何，則又是另一回事了。

地方政府如此的因應之道，顯示社福考核實施至今，的確需要針對評分指標的鑑別度，進行整體性的檢討與翻修。否則長久下去，只會強化地方政府將關注焦點放在如何緩解考核帶來的競爭壓力，而非藉著考核深入檢視社福施政在各層面尚待進步的空間。

肆、政策建議

定額設算與考核制度實施 12 餘年以來，已具備一定程度的影響力與指標性意義，不應輕言廢除，而是需要隨時空環境變遷，針對制度內涵進行檢討修正，使其發揮預期效用。

平心而論，設算與考核的實施，對於法定福利項目開辦有顯著正面的影響效果，但長期來看，錢權下放的結果僅是在名義上落實了地方自治，多數地方政府仍未能自我負責，依舊高度依賴中央，遑論拉近社會福利城鄉差距的預期成效。從臺灣整體社會福利水準來檢視，考核制度猶如一條基準線，規範地方政府必須提供最低標準的服務，但地方政府能否持續進步至中標、高標，並發展出因地制宜的特色項目，則不甚樂觀。

目前全臺人口已有 68.57% 集中於五都及準直轄市桃園縣，由於設算補助經費主要與需求人口數連動，故可預期無論中央補助或自有財源，都將更擴大直轄市與非直轄市間的資源差距。

有鑑於此，行政院主計總處研擬 103 年度設算公式、指標與分配方式時，首次將直轄市與縣市政府分為兩個群組，在新增經費部分設定同樣的總額度成長比例，以避免縣市政府的經費成長空間，持續遭到直轄市政府的壓縮。

一、中央對地方補助制度應以法律定之

民國 100 年時財政收支劃分法未能隨著五都改制順利修正通過，行政院主計總處因而修訂「中央對直轄市與縣市政府補助辦法」，採取將補助款把餅做大的方式，以處理統籌分配稅款相關規定無法修正之限制。

然而，中央對地方補助制度的重要性與複雜度，並不亞於中央統籌分配稅款的分配事宜。現行財政收支劃分法的內容框架，偏重統籌分配稅款相關規定，對於政府之間的補助事宜著墨甚少。

目前立法院審議中的財政收支劃分法修法版本，行政院版是將基本收支差短補助併入統籌分配稅款的公式考量，予以優先弭平，所以一般性補助款將僅剩下目前定額設算的部分；民進黨團版本則取消一般性補助款，全數併入統籌分配稅款，大幅提升地方政府的財政自主。可惜歷次立法院審議財政支出劃分法，關注焦點皆為地方政府獲配金額增減，並未注意到中央對地方補助制度變更對社會福利施政的影響。

中央對地方補助為每年度固定辦理事項，且金額龐大，實有必要透過立法，將

中央對地方補助制度相關規定明確化。實際作法可於財政收支劃分法中設立專章，或以另立專法的方式，將中央對地方補助制度以法律明文規範，而非僅以行政院訂定的子法，做為補助款編列與執行的依據。

二、設算匡定之經費總額應有合理成長

在行政院主計總處的實際作業中，定額設算社會福利補助經費的年度總額，並非與相關社會福利統計數字連動，反而主要考量當年度國家財政狀況、政治上是否有特別狀況，以及地方政府獲配之統籌分配稅款、一般性補助款、專案補助款等各類款項加總後的數額。先匡定當年度總額數字之後，再使用指標、權重與公式，計算出各地方政府的獲得補助的額度。

事實上，每年度設算總額與臺灣社會整體社會福利需求成長情形，並沒有任何連動關係。即使福利需求有顯著增加，設算金額的成長率也未必能回應需求增加的速度。

對於社會福利設算經費在每年度之間的成長幅度，行政院僅在民國 90 年林全主計長任內有過明確承諾，當時是以 10% 為基準值，但後來因國家財政持續惡化，設算經費成長幅度便持續下修，往後各年度的平均值僅有 2%。主計總處研修 103 年度總額成長比例時，也繼續沿用 2% 為預設值。

當大環境越不景氣、個別家庭收入減少時，民眾的社會福利需求並不會因此而停滯或減少，而是會湧入更多、更複雜的

需求，期待專業人員必須在更短的時間內回應處理。因此，設算總金額的匡定，確有必要與實際的需求成長情形，建立一定程度的連動關係。一方面避免中央政府的補助思維與民眾處境脫節，另一方面也確保財力較差的縣市能得到中央及時協助，不至於孤立無援。

三、檢討指定辦理施政項目的妥適性

以社會福利領域為例，設算制度原本的設計，僅強調定額設算社會福利補助經費的用途，必須在預算科目上屬於社會福利政事別支出。至於地方政府如何分配社福經費中兒少、婦女、老人、身心障礙等福利人口群的獲配金額，則應回歸相關福利法的規範以及考量民眾的實際需求，中央政府並不干涉其優先順位。

備忘錄制度的實施，則強制各直轄市及縣市政府，必須優先編足中央社會福利主管機關所選定項目的經費預算，然而一來指定項目的選定過程僅由主管機關自行決定後交給主計總處，從未就選定項目是否妥切徵詢外界意見，再者指定項目實施至今，連年固著於特定業務，並未隨著實際需求的變動而予以調整，亦缺乏有否帶動地方施政績效的效益分析，顯見已流於相關業務單位對地方社政單位的控制手段，而與民眾實際福利需求脫節。

目前正值從衛生醫藥與社會福利業務密集整合的階段，與其繼續選定行之有年的項目充作指定辦理施政項目，當務之急更應該擇定過去各自投注資源發展，現階段有優先整合需求的項目，促使地方政府

優先編列相關經費。例如長期照顧服務，便符合「中央一般性補助款指定辦理施政項目處理原則」所標定的具迫切性、重要性或符合成本效益。

四、簡化社福考核評分指標

從 100 年度社福考核的成果來看，雖然各分組普遍指標數量繁多，但對於地方政府施政績效的鑑別度，並未因評分指標鉅細靡遺而有所提升。再者，現行評分指標仍以福利供給的數量是否充足為主，較難看出服務在品質層面的差異。另外，指標配分偏重於法定福利項目，僅象徵性鼓勵地方政府開展非法定福利服務，也影響地方政府投入創新性方案的意願。長此以往，將使社福考核流於形式，而未能發揮提升社會福利水準的實質效果。

因此，當務之急乃是針對考核評分指標的設計，進行整體性的檢討與修正。由各領域資深的考核委員，重新檢視該組各項指標，刪除地方政府普遍執行良好的法定項目，並增加重要項目的單項配分，去蕪存菁後留下有鑑別度的指標，改變目前評分方式缺乏重點的狀況，修正為能測出地方政府實際施政績效的配分安排，而非沿用一份確保半數縣市安全過關的考古題。

此外，現行考核指標還存在另一項爭議。從 100 年度開始，部分組別因考量澎湖縣、金門縣、連江縣的民間團體資源較少，同意在給分上給予寬鬆處理，而非以和本島其他縣市同樣的標準，要求離島地方政府落實法定項目。

社會福利的城鄉差距，雖然是設算制度、考核制度開始之前就存在的事實，這個現象不只發生在福利服務，醫療服務也是如此。但長遠來看，中央政府應該選擇培植服務資源的方式，來提高該縣市的福利水準，而不是逕予同意離島縣市民眾的社福水準可以打折扣，否則豈不公開宣示我國存在社會福利的次等公民？

五、改善社福考核進行方式

實地考核進行的方式，主要為書面資料檢視，再輔以對業務承辦人員的會談。書面資料雖不可或缺，卻難以單就閱讀資料判斷服務輸送的品質，何況考核委員必須在一天之內消化大量的資訊，於周全度上難免有所缺漏。

因此，若可拉長時間處理考核評分之前必須取得的資訊，避免將考核工作集中在一天內完成，並擴充考核方式的多樣性，增加對日常業務執行狀況的掌握，除可增加訊息來源管道，也更有機會從中檢視服務的品質層面。

舉例來說，考核委員可致電或親訪地方政府區域性福利服務中心，瞭解第一線服務人員回應民眾詢問的內容正確度與服務態度。第二，地方政府自行提供或委外辦理的照顧服務，也應由公正第三者執行使用者滿意度調查，將服務對象的滿意程度，納為該項業務給分的重要考量。第三，對於地方政府轄區內發生的重大社福事件，則應深入瞭解後續追蹤檢討情形，以及平日是否建立相關處理機制。以上方式的採用，皆有利於考核成果更貼近地方政

府實際施政品質。

六、強化考核後的追蹤改善機制

民國 90 年考核開始時的環境，跟現在的時空背景已經有很大的差異。經歷民國 100 年五都改制之後，目前媒體評比地方政府治理能力的方式，普遍以五都、非五都等 2 個群組區分。顯示社會大眾認為對地方政府的相互比較，應該考慮彼此資源條件的差異性。

考核機制促成了同一年度地方政府間的競爭，但對於地方政府轄區民眾更有意義的是，該縣市的社會福利水準是否在年度之間有所提升，地方政府的長期施政表現有無持續進步。

社福考核最重要的功能，是為了確認轄區內的人民享有一定程度的福利水準。公布原始分數、名次與等第等方式，固然能夠促使地方政府求取表現、相互競爭，但若未輔以後續追蹤與成效改善的機制，協助成績較差的地方政府進一步自我提升，則年復一年的評比公布，也只是讓直轄市等前段班自我感覺良好、離島偏遠縣市等後段班直接放棄努力，無法進而提升臺灣的社福水準。

伍、結語

財政為庶政之母，這句話套用在社會福利領域尤然。即使中央對地方補助制度與時俱進，並善用胡蘿蔔與棍子使地方政府步入正軌，但這一切仍需要地方政府的財政健全為前提。

當經濟環境持續低迷，社會福利領域面對的需求量和問題複雜度越來越高，但由於國家財政惡化、政府總預算負成長，使得福利服務無以為繼，一旦專業人力流失，最終仍是民眾權益受到影響。

好的政策需要有決心的主政者予以落實，而再精良的補助制度與考核設計，都無法弭平政治人物濫發現金給付，甚至不惜舉債為之所造成的負面影響。財政紀律若只停留在道德勸說與宣示性條文，決策者卻不需為後果負責，那麼中央有老農津

貼，地方有各式各樣的生育津貼、三節慰問金、重陽敬老金...，這種『津貼綁選舉』的狀況恐將永久持續下去，直到政府宣告破產之日來臨！

（本文作者：王榮璋為中華民國殘障聯盟秘書長；黃琢嵩為伊甸社會福利基金會執行長；高珮瑾為中華民國殘障聯盟專員）

關鍵詞：財政收支劃分、中央對地方補助、一般性補助款、設算制度、社會福利經費、社會福利績效考核

📖 參考文獻

內政部，90、91、92、93、94、96、98、100 年度中央對直轄市及縣市政府社會福利施政績效考核報告及附冊。

王榮璋等，2002，〈中央改採社福經費設算制度對各縣市福利之影響－以身心障礙領域為例〉，《社區發展季刊》，97：139-155。

民間社會福利推動小組，2001，《選民福利手冊－選戰大擂臺、福利比一比》。

行政院主計總處，90 至 102 年度中央對直轄市及縣市社會福利補助經費設算表。

李泰興，2005，〈中央對地方補助制度之檢討與改進〉，《主計月刊》，590：18-24。

李泰興，2006，〈中央一般性補助款指定辦理施政項目機制之探討〉，《主計月刊》，606：11-16。

李國興，2011，〈精進補助制度－因應新六都（直轄市）成立〉，《研考雙月刊》，35（6）：149-159。

李顯峰，2002，〈中央統籌分配稅款分配制度改進之研究〉，財政部委託研究。

林錫俊，2000，《地方財政管理：理論與實務》，高雄復文圖書出版社。

林錫俊，2001，《地方財政管理要義》，五南出版社。

周月清、王育瑜、林昭文，2009，〈地方制度法施行對中央與地方社會福利制度的影響：以身心障礙福利為例〉，《臺灣社會工作學刊》，6：37-78。

邱汝娜、吳安，2004，〈從社會福利績效考核看補助經費設算制度〉，《主計月刊》，577：10-18。

孫一信，2013，〈臺灣財政問題與社福經費分配〉，演講資料未出版。

凌忠嫻，2012，〈財劃法如何落實公平正義與均衡區域發展〉，縣市改制直轄市 2 週年回顧與展望研討會。

黃碧霞，2003，《社會福利經費設算制度對福利資源分配影響之研究》，中正大學社會福利研究所碩士論文。