

八十五年度社會福利預算評析

■ 傅立葉 政大社會學系副教授

八十五年度中央政府編列的福利預算較去年成長百分之二左右，但是若扣除應編列於其他支出項目的「假福利預算」，實際的福利預算當較上年度減少。本年度預算減少的福利項目包括社會保險支出、福利服務支出、和醫療保健支出，僅社會救助支出和國民就業支出呈現成長的局面。

八十五年度中央政府的福利預算總額，依照政府預算書的編列，是一千四百四十億三千六百餘萬元，佔中央政府總預算的百分之十二點六，只佔我國國民生產毛額的百分之三不到。這和一九八〇年美國的百分之十、德國的百分之十九、以及瑞典的百分之二十九相比，仍相去甚遠。而我國上述數字還包括許多浮編、灌水的假福利預算，若扣除應列為「經濟發展支出」的主要農產品受進口損害救助基金、漁船海難救助、收購稻穀差價補貼、漁業用油及用鹽補貼，以及應列為「人事支出」的調整軍公教人員待遇等項目，則實際的福利預算只有一千二百一十九億七千多萬元，佔中央政府總預算的百分之十點七左右。

我國目前的國民平均所得和西方經濟先進國家一九七〇年代末期時相近，但是今年我國平均每位國民所享有的福利支出只有兩百多美元，和一九七七年時美、加等國的每人一千多美元，以及瑞典的每人將近三千美元，完全不能相比。因此就經濟發展的程度而言，我國的福利預算仍然太低，應該還有很大的擴展空間。但是朝野有許多人士卻開始批評福利預算會造成政府財政危機，甚至擔心福利支出會排擠經濟建設支出，影響我國的經濟發展。事實上社會福利本身有許多經濟的功能，它不但有助於維持勞資關係的和諧，

且可以幫助提高勞動力的生產力，降低勞動力再生產的成本，因此不應和經濟發展對立來看。反倒是一些純粹為了維持國家政權統治與穩定的相關支出，也就是我國政府預算政事別的「一般政務支出」與「國防支出」，是完全不具經濟生產性的。而八十五年度我國這兩種支出的總合，超過中央政府總預算的百分之三十。這比已開發工業國家的平均百分之十八左右，以及開發中國家（包括石油輸出國和非石油輸出國）的平均百分之二十八左右，都還要高。顯然影響我國政府財政和經濟發展更嚴重、更負面的，是以上這兩種支出。而我國這兩種支出的偏高，又和過去偏差的國家政策目標，以及疊床架屋、不合時宜的國家結構有關。因此希望真正關心國家財政和經濟發展的人士，能認清問題的根源，從正確的方向思考改革的策略，不要再以社會福利為替罪羔羊。

我國八十五年度的福利預算結構和上年度相比，變化不大。自去年開始籌辦全民健保後，社會保險的支出即躍居各項福利支出的第一位。八十五年度的社會保險支出為七百零七億二千餘萬元，較上年度預算減少了五十多億元，佔福利總支出的百分之四十九點一。預計今後以社會保險為主的福利政策發展，會維持一段很長的時間，因為社會保險是我國政府目前累積

最多能力與經驗的一種社會政策。就如同Theda Skocpol等「國家中心」論的學者所強調的，先前政策的傳承不但影響政府公務員規劃政策時知識的創新，對於民間對社會政策的期望與想像也會產生制約性的影響。

相對於政府實施社會保險所累積的經驗與能力，福利服務體系發展的緩慢正顯示政府在這方面政策創新能力的不足。八十五年度政府編列的福利服務支出總額是四百五十一億餘元。較上年度減少了二十多億元，佔本年度福利總預算的百分之三十一點三。而這項支出有一半以上是由退輔會編列，主要負責社會福利行政業務的內政部反而只編列了七十多億元。而且相對於內政部編列的老人福利服務預算較去年減少，退除役官兵就養服務的預算反從去年的一百六十五億餘元，增加到一百七十八億餘元。一般人對此一現象的評論，多半只著重福利資源分配的不公與其在社會中所引起的相對剝削感，較少人注意到其妨礙福利服務體系專業化發展的長遠影響。例如退輔會目前以其擁有土地與較大財政權力的優勢，也開始辦理老人自費安養機構，而將來這些機構人事的聘用，想必會以退休軍官的安插為主，導致安養機構管理的非專業化。

社會救助的預算表面上高達一百七十九億五千三百多萬元，較上年度的七十四億六千八百多萬元成長了二點四倍，佔今年福利預算總額的百分之十二點五。但是這項數字中有一百億元是農產品受進口損害救助的支出，扣除該項目後，本年度的社會救助支出預算事實上較上一年度增加無幾。政府一向堅持針對有需要的中低收入家庭發放的救助式福利，但是從社會救助支出比例的低落來看，顯然和目前政府的政策目標不符。事實上政府強調救濟式的福利以降低政府的支出，是只針對一般人民，對於軍公教福利的越提越高，卻毫不猶豫。就以今年度在立法院審議的「陸海空軍軍官士兵服役條例草案」與「老農福利津貼暫行條例」對照來看，對於立法院將退除役官兵的退休基數提高為本俸的二點五倍，行政院未置一詞。但是對於立法院通過對未領有其他社會保險給付的老農福利津貼的無條件限制的發放，卻極力反對。而一般媒體隨著政府的曲調唱和，也大力批評對「富農」發放津貼的不公，卻未考慮到在目前政府的定義下所謂的「富

農」為何。而且對於過去在以農養工的經濟發展政策下受到擠壓的農業工作者，政府至今仍未對其實施任何老年經濟保障措施的不公，也絕口不提，可以說是見樹不見林的正義觀。

本年度的醫療保健支出預算是六十九億一千一百多萬元，佔福利總預算的百分之四點八。而此一數額和去年預算的八十三億二千八百多萬元比較，減少了約六分之一，是本年度削減比例最高的項目。而其中最大的削減項目是醫療保健工作，較上年度預算減少了一億多元。在開始實施全民健保的同時，卻減少政府的醫療保健支出，顯示政府逐漸將醫療保健政策社會保險化，這方面的成本轉由人民的保費來負擔。

國民就業支出是本年度除了社會救助支出以外，唯一有正成長的福利支出項目。本年度政府所編列的該項預算總額是三十三億四千兩百多萬元，佔福利預算總額的百分之二點三。此一金額與上年度預算的二十二億三千五百多萬元相較，成長了將近一半。但是仔細分析成長的原因，主要是在資本門的支出，以及經常門中就業安定基金的一般行政支出及研究與規劃支出。顯示目前該項福利支出的增加，反映的只是硬體設施與行政部門的擴充，未能真正導致就業服務的增加。

總而言之，我國八十五年度的福利預算呈現過去每年都被批評的老問題，包括福利預算的偏低、浮編灌水的福利支出、福利資源分配的不公、以及缺乏整體規劃的福利政策。而這些問題的根源，又和我國目前缺乏一個統一事權的社會福利部門有關。◎