

柒、調查意見：

自政府播遷來台迄今，近五十餘年的時間，我國社會福利制度的發展，大致可劃分為四個階段，各該階段的分換轉變，概皆與政治的演化有著密不可分的牽連。在民國（下同）七十六年解嚴以前的兩個階段，政府的社會福利制度雖不若台灣光復初期只以消極的救濟為主，一些積極性的社會安全方案也相繼提出，如勞工保險條例、陸海空軍人保險條例、公務人員保險法、兒童福利法、福利三法（社會救助法、老人福利法、殘障福利法）、公務人員眷屬保險條例、勞動基準法等，但從立法種類卻可看出一項事實，那就是當時社會政策的發展目標偏重在軍公教人員福利與勞工人口，兒童福利法與福利三法內容空泛，僅係國家面臨一系列政治因素的衝擊，如退出聯合國、中美斷交、高雄美麗島事件等，為消弭或轉移社會抗爭而倉促制定。直到解嚴以後，因沒有了戒嚴法的壓抑，民間的力量漸漸覺醒，一些以社會議題為訴求的團體陸續出現；另外，反對黨為了拉攏勞工、農民、中產及弱勢階級，也以社會福利為訴求；加之國會的全面改選、省市長選舉及總統直選；才使得我國社會福利在此等政治背景壓力的推動下，有了根本的改變，社會福利政策從過去起自政治菁英的選擇，代之而起為民主的討論、社會團體的壓力及政黨的競爭，各類社會福利法令與措施也就於焉漸趨完備，諸如全民健康保險的開辦、老年安全的重視、就業安全的保障，及身心障礙者福利等社會促進與社會救助的興起等，都在這個階段內蓬勃發展，社會福利預算也成長快速，至九十年年度已成為政府各項政事別支出的首位，所以社會福利學者才把過去十年稱之為「黃金十年」。

然過去制定的各項社會福利法令與措施，卻多係以特定人口群為對象而各別規劃，這種片斷式、零碎式的各項福利制度獨立發展的結果，造成給付資格、內涵與水準、保費負擔不一的不公平、不合理現象，以及政府各部門間各行其是，無法有效整合運用有限資源；近年來，社會福利法令或制度更常成為呼應公職人員或民意代表的競選承諾而隨機提出，不僅未能顧及財源的穩定性，且缺乏一整體機制與一致性政策來作全盤考量，以因應社會變遷所衍生出的複雜社會問題。在當前社會福利預算已高居政府支出首位，政府財政亦趨於困難之際，對於此攸關國民生活水準與生命財產、社會和諧與團結，及國家認同與向心的社會安全制度，其在政策面、法令面、執行面等，是否有其應行檢討改進之處，期使龐大的政府資源能被有效運用，實有深入瞭解的必要。有鑒於此，本院以為期一年餘的時間，綜整各相關部會的執行現況，復結合學者專家、勞資組織、民間團體、各有關部會與地方政府人員，舉辦諮詢、座談及約詢會議共二十二場次，出席二七四人，從歷史的、世界的觀點，就我國社會福利制度分成職災保險、疾病保險、年金保險、失業保險、家庭津貼、社會救助、福利服務等七大項目，做一澈底的總體檢，冀望能對我國現行的社會福利制度提出一個總體的看法，兼且促進部會、各級政府間的溝通、協調、互動與合作。茲就全案調查結果提出意見如后：

- 一、行政院長期將龐大社會福利預算的編列與執行，分散由多個部會各自辦理，一直未有統籌的運作機制，加以有效的管理與運用，導致社會福利資源分配的不公、不均與浪費，顯有失當。

我國中央政府社會福利支出預算數額自八十八年下半年及八十九會計年度起，已達新台幣（下同）四、一八五億元，占中央政府總預算比例為一八・〇八％，首度超越國防支出，躍居成為占中央政府總預算比例最高的支出項目；又其近十個會計年度以來的經費成長幅度為一・七七倍，亦為中央政府各項支出中除債務支出外，成長比例最高的項目。惟查：

- （一）從九十會計年度社會福利支出預算按機關別編列的內容觀之，除補助各縣市政府及調整軍公教人員待遇準備外，社會福利支出預算係分由十四個機關單位編列，並各就所編列預算逕自執行，這種分散附屬於各部會編列預算與執行的多頭馬車現象，不僅造成我國社會福利政策發展的支離，缺乏統籌整體規劃的結果，更是導致今日社會福利資源分配不公與福利提供階層化的主因。
- （二）行政院在八十七年十月三日以任務編組方式成立「行政院社會福利推動小組」（下稱社會福利小組），期發揮社會福利政策及重大措施的規劃、協調與整合的功能，以落實社會福利工作的推動。但該小組自成立以來，僅平均每三至四個月召開一次委員會議，且每次會議進行的時間有限，故面對國家新興或變遷快速的社會問題是否能適時因應，頗堪存疑；又社會福利小組主體幕僚作業係由內政部社會司負責，以該司三十八名員額的人力，於其例行的主管事項已感力有未逮，何來餘力從事整體社會福利政策的規劃整合工作，復因該司層級過低，在協調其他部會級機關配合的運作上亦常力不從心，是以社會福利小組成立以來的效果始終不彰。其後行政院雖

於本（九十）年五月十七日改組為「社會福利推動委員會」，但除召集人由行政院副院長提升為院長、委員人數由二十一名增為二十七名外，運作機制上與社會福利小組並無不同。另行政院雖業已規劃將內政部社會司與中部辦公室的社政業務部分整併，於內政部下設社會福利署，但這也只是人力負擔的舒緩，對於層級過低的問題仍無法有效解決。

（三）近年來，政府財政陷入了收入成長停滯、支出項目卻仍不斷推陳出新的困境，可預期的的是，過去十年來社會福利經費成長快速的「黃金十年」將成為過去，社會福利支出預算的成長將開始受到壓抑，面對此等趨勢，如何將既有資源從爭取成長的考量調整為「有效的整合、分配、運用與管理」，允為當前及未來社會福利首要探討的課題。

（四）二十年來，政府已分別成立行政院農業委員會、行政院勞工委員會，國家並先後解除戒嚴、完成國會全面改選、省市長民選、乃至總統直選，而建立民主，但在相同的期間，面對從民國七十年代初，各界不斷呼籲應提升社會福利主管部門至部會層級的呼聲，卻始終未能落實。其間經歷二次全國社會福利會議、經過不同黨派、民意代表、學者的共同催生，但行政院都未能有任何有效的回應，以致時至今日社會福利支出雖已高居中央政府支出項目的首位，卻一直未有統籌的運作機制，可加以有效的管理與運用，造成社會福利資源的重複配置與浪費，顯有失當。

二、行政院長期拖延實行勞保年金化——特別是勞保老年給付年金化制度，致使近八百萬勞

工人口的老年基本生活無法獲得保障，亦屬失當。

- (一) 勞工保險始於三十九年三月，由台灣省政府依據台灣省勞工保險辦法辦理，四十七年七月，制定勞工保險條例，業務仍委託台灣省政府辦理，期間經過五十七年七月及六十二年四月二度修正，使勞工保險的保障範圍與給付項目日漸擴大，制度日臻完整，包括生育、傷病、醫療、身心障礙、老年、死亡、失業等給付，建構出勞工及其眷屬的社會安全網。
- (二) 我國目前勞工的老年經濟保障架構包括勞工保險的老年給付及勞基法的退休金，惟在國內關廠歇業的企業眾多下，勞工多未能領取到勞基法退休金，且勞工保險老年給付所得替代率據估計僅約為二〇％左右，與軍公教人員高達七〇％、甚至九〇％以上的所得替代率相較下，顯屬偏低；其次，勞工保險老年給付方式係為一次給付，雖其有利於投資理財，然必須承擔財務管理的風險，不宜作為老年基本生活的保障方式，倘若其投資失敗或遭逢其他重大事故，易使其一次投注而無法維持老年生活，而落入社會救助系統，必然增加社會成本。有鑑於此，勞保年金化實為急迫應辦理的制度。
- (三) 兩次全國社會福利會議均有儘速開辦國民年金保險的決議，然該制度不易於短期內開辦，遂有先行辦理勞保年金化的呼聲；再者，目前全世界先進國家幾乎都早已實施勞動年金制度，然勞委會卻由於政策的不定，長期漠視勞工權益，遲遲未能推動實施勞保年金化，直到八十九年二月始成立勞工保險年金制度規劃小組，並達成勞

工保險單獨辦理年金化的共識及決議將老年給付先行年金化。

(四)綜上所述，由於目前勞保老年給付存有諸項缺失與不公平現象，無法保障勞工老年  
的經濟生活安全，因此，儘速實施勞保年金化已為勞工、民間團體與社會福利學者  
的強烈共識，惟此攸關眾多勞工於老年時是否得以維持基本生活水準，使其不因所  
得中斷而落入貧窮處境，進而造成家庭沈重負擔的重要制度，行政院卻在督促勞委  
會規劃勞保年金化的態度上，欠缺積極、主動，致該制度至今仍未真正落實；就連  
勞保老年給付年金化在現行體制下，變動最小，並可保障勞工退休後生活，有利勞  
保年金制度的推動，亦迄未推動實施，嚴重影響近八百萬勞工家庭老年生活的保障，  
其罔顧勞工權益，亦屬失當。

三、行政院對已草擬多年的就業保險法與兒童及少年福利法的合併修法，至今均未能完成  
立法，效率顯屬不彰。

(一)自一九九五年下半年起，隨著失業率首度突破三%，失業問題遂逐漸成為國內各界  
關注的公共議題，迄本年九月底止，由於國內景氣持續低迷的影響，失業率已達五。  
二六%，失業人口高達五一．九萬人，但因國內在過去長期處於低失業率狀態，政  
府並未為失業者建構完善的社會支持系統，是以失業率攀高的結果，造成失業勞工  
所得中斷，社會問題乃日益加重。按就業安全體系包括：失業保險、就業服務、職  
業訓練，此三部分必須密切連結、相互配合，才能有效發揮就業安全體系的積極功  
能，以及建立完整的就業安全體系，此亦為社會福利政策綱領、兩次全國社會福利

會議結論及社會福利白皮書中所明示。觀諸世界各國，實施社會主義的中國大陸已建立失業保險制度，德國及日本更將失業保險、職業訓練、就業輔導一條鞭成立「單一窗口」。惟查我國自八十八年一月實施「勞工保險失業給付實施辦法」以來，即有適用對象受到勞工保險的限制、投保薪資高薪低報、法律位階太低導致財源不穩定，及勞工保險與失業保險對於被保險人在職與否規定不同等問題，且當時已有失業保險應採單獨立法的方式，自成體系，並與就業服務與職業訓練結合的建議，惟行政院卻遲遲未能積極推動修正，直至本（九十）年八月召開經濟發展諮詢委員會，達成失業保險單獨立法的共識，且認為失業給付應由勞工保險體系脫離，與就業諮詢、就業促進及職業訓練緊密結合辦理後，才迅速於二日內將就業保險法草案函送立法院審議，行政院在建立完整就業安全體系上所做的努力顯屬不足。

- （二）復查我國對於十八歲以下未成年人，將其以十二歲的年齡分界區隔為兒童及少年，並分別予以立法規範。惟隨著社會與家庭環境結構的變遷，兒童及少年福利需求已產生諸多改變，兒童、少年福利法卻已近十年未隨時空的轉換而適時修訂；再者，兒童及少年在福利需求與福利措施上有其延續性及一致性，但我國卻分別予以立法，致常造成執行上的困擾；觀諸世界各國並無類似我國以年齡區隔立法的情形，又為符合聯合國定義，內政部亦認為有必要將二法予以整合。然內政部於八十七年九月十日邀集中央及各縣市相關單位、民間團體共同研商，已決議採合併修法方式，並完成草案的研擬，迄今卻仍停留在內政部內部審議階段，行政效率顯屬不彰。

四、中央政府對於地方政府社會福利補助經費方式的變更，權責機關應切實執行相關配套措施及效益評估。

按財政收支劃分法第三十一條：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。二、跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。三、具有示範性作用之重大建設計畫。四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。前項各款補助之辦法，由行政院另定之。」及地方制度法第六十九條：「各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。：第一項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則，其補助辦法，分別由行政院或縣市定之。」對於中央政府補助地方政府經費的原則已有明訂。

查九十年度中央政府依據前揭規定重新檢討中央各機關原編列補助地方各項計畫型補助，將屬於對地方一般經常性支出、基層建設、小型工程、基本社會福利及教育設施等經費，改由行政院直接補助各縣市。至於屬計畫效益涵蓋面廣、跨越二個以上縣（市）、具示範性及配合中央重大政策或建設等的計畫型補助，仍維持由中央各機關續予編列，預期新的補助制度能夠落實中央與地方均權制度、發揮地方自治精神、達成中央與地方財政互助及均衡發展等目標。又為能確使地方政府對於各項設算經費能專款專用，行政院主計處與研考會訂有「中央對台灣省各縣（市）政府計畫及預算考核要點」做為相關配套措施。



經核前揭社會福利補助經費方式的轉變，雖能使地方政府立即因應其特殊性需求（如部分縣市人口老化情形較為嚴重、身心障礙人口較多、外來人口比例偏高或多為自然災害地區等）規劃社會福利相關措施，惟地方政府及專家學者仍提出諸多質疑，並擔憂其對地方社會福利發展帶來負面影響，包括：相關配套措施能否避免地方政府對於社會福利經費使用方式的扭曲、地方政府是否有足夠專業人力與能力規劃社會福利方案、地方政府是否能考量實際需求與財務狀況不受選舉的影響而依照社會福利方案的優先順序確實執行，以避免福利排擠效應、地方政府是否有足夠財源因應中央政府所訂的強制執行法定社會福利項目，以消弭「中央買單、地方付錢」的怨言、地方政府除執行法定社會福利項目外，是否仍有其他足夠經費規劃其因應特殊性需求的社會福利方案、中央政府與地方政府間究應維持何種互動關係始能確保有效使用有限的國家資源等等。對於前揭情形，相關主管機關除應切實執行相關配套措施外，更應積極評估該項經費補助方式實施後的績效，方能確保社會福利經費的有效運用。

五、行政院對於社會福利人力的嚴重不足，未能有效充實；且未能有效整合政府及民間資源，確有不當。

據內政部社會司統計，中央及地方社政人員的實際員額，八十七年度為八四七人，八十八年度為八五九人，至八十九年度則為九一八人，三個年度以來只增加七一人；另實際以社會工作專業技能與知識從事社會工作直接服務的社工人力（服務範圍涵蓋社政、勞工、衛生、退除役官兵輔導、教育及原住民等各領域），依該司八十九年

十月的調查，實際需求數為六、一六七人，但實有人力僅四、六三九人，不足數高達一、五二八人。查社會福利措施逐年增加，社會福利經費亦成長快速，人力需求自應持續增加，惟長久以來社會福利人力一直呈現嚴重不足的狀態，不僅造成社會福利人員業務負擔繁重，以致更換頻頻，且亦有礙社會福利措施的規劃與推動。

目前社會福利體系係以社政、衛政、勞政為主，且分由內政部（社會司）、衛生署及勞委會推動，而退輔會執行的輔政工作則長久以來皆未納入社會福利的整體規劃，不僅造成資源的重疊與浪費，亦且難以發揮整合的互補功效。

行政院針對以上情況，未能採取積極措施，並配合社會福利經費的成長，有效充實人力、整合政府及民間社會福利資源，確有不當。

## 六、行政院所屬主管機關應就有關各項福利政策及措施加強宣導，以提高資訊的普及性及可近性。

社會服務市場不如一般商品市場容易取得資訊，特別是福利措施的被提供者，存有大量低教育程度、低所得、無權力或邊緣的特性，易增加其對於資訊獲取的困難度。因此，社會福利學者皆會強調福利措施資訊的普及性及可近性。換言之，政府本身不但要兼具福利提供者的角色，亦要掌握服務資訊的傳播及提高資訊獲取的容易度。

惟查相關主管機關對於所提出福利措施的相關配合宣傳仍顯不足，以勞委會為例，該會所提出就業輔導措施即是期望透過輔導國民適性擇業，建立正確職業觀念及提供就業資訊的過程，讓國人充分就業，然該會提出經由就業輔導得到就業機會者的比

例數據僅有二·〇六%。再者，該會對於失業保險的終生給付已於九十年一月一日放寬，惟相關社會福利學者卻未獲任何訊息，更遑論一般勞工，嚴重影響了勞工權益。又職業災害保險的醫療給付規定勞工須持投保單位所填發的「勞工保險職傷病門診就診單」或「勞工保險職業傷病住院申請書」，前往醫院申請診療，然目前投保單位即是事業單位，產生勞工必須持有事業單位填發的門診就診單始能於就診時免繳相關部分負擔費用的窘境，及雇主為避免職業災害發生紀錄的增高，因而減少發放就診單的可能性。雖台閩地區勞工保險局（下稱勞保局）已注意此現象而修正於遭遇職業災害或罹患職業病時，如所屬投保單位未依規定發給就診單時，勞工可逕向保險人請領，但仍有勞工並不知曉，致該設計大打折扣。

各項社會福利政策與措施因應時代的快速變遷、人民的特殊性需求及新興的社會問題不斷地在改變、修正，倘若經常接觸這些議題的專家學者都無法取得相關資訊，也就無法期待社會大眾有所瞭解。鑑於相關社會福利政策、措施與國民的生活與權益息息相關，相關主管機關實應加強宣導，以提高資訊的普及性及可近性。

#### 七、經建會規劃國民年金制度，延宕多年，迄未定案，實有疏失。

面對高齡化社會的來臨，加、英、德、法、日及北歐各國對於老人經濟安全皆有不同程度年金制度的保障。據統計，我國六十五歲以上老年人口於八十二年時，即已超過總人口百分之七而正式進入高齡化社會，並預估一百年時，老年人口將增加至約百分之十，到一百二十五年更將增加至約百分之二十二。此一人口老化現象首先反映

在人口扶養負擔的增加，一百年時，每十位工作年齡人口需扶養一位老人，預估至一百二十五年時，每三位工作年齡人口就需扶養一位老人，逐漸顯示建構老人經濟安全制度的重要性。惟在尚未實施國民年金前，各種名目的老人津貼卻紛紛出籠，日益增加政府重大財政負擔，以中低收入戶老人生活津貼為例，八十九年共核發中低收入老人生活津貼金額即高達一〇四億二千五百餘萬元；又行政院決定自九十一年起，以發放老人福利津貼做為過渡措施，內政部業已編列一百六十億預算支應。

其次，現有社會保險體系制度分歧，其監督、執行與主管機關亦不相同，使得整個體系政策的制訂與執行，難以進行有效的協調與配合，甚至無法隨著個人轉換至公私部門；又各個保險方案的費率與給付項目的規定亦不相同，致使參加不同保險方案者，在保費負擔及給付範圍與費用上存有差異的不公平現象；再者，部分保險體系因保險人數過少、年齡偏高，造成財務結構上的缺陷，以致悖離保險所具有風險分散的目的。前揭制度實施雖有其時代發展的歷史背景因素，惟發展至今已導致諸多缺失，嚴重影響了國人權益及社會公義，對此經建會亦表示有整合的必要，其中最具可行改善方案為國民年金的研議，期透過國民年金制度的建立，整合公教、軍、勞、農保等的基本保障部分以及各項津貼的發放。

經核國民年金對於國民年老時具有最低生活安全網的保障，因此具有急迫性需求，且對於各項社會保險因職業分立所造成的諸多缺失，有整合消弭的作用，惟經建會自八十三年開始規劃國民年金制度，迄今已達七年之久，非但仍未實施，尤有甚者，

連應採何種方案亦仍未有共識，持續延宕的結果，不僅造成政府愈益沈重的財政負擔，並影響多項保險制度的整合規劃進度，實有疏失。

八、全民健保監理委員會及費用協定委員會功能重疊及權責運作不協調的情事，應研議調整。

(一) 依據全民健康保險法第三條及第六條規定，健保的主管機關為行政院衛生署（下稱衛生署），其下設中央健康保險局（下稱健保局）為保險人，辦理保險業務，至於同法第四及第四十八條則分別規定：「為監理全民健保業務，提供保險政策、法規的研究及諮詢事宜，應設全民健康保險監理委員會（下稱健保監理會）」、「為協定及分配醫療給付費用，應設醫療費用協定委員會（下稱費協會）」，故該兩個委員會均係屬衛生署的諮詢單位，其組織規程由衛生署報請行政院核定後發布之。

(二) 衛生署係健保的主管機關，負責制定健保各項政策，並監督健保局的業務，健保局則依法行政，並依據衛生署所提各項方案與政策，推動健保。然健保監理會亦為健保局的監督單位，且其尚負責提供保險政策、法規研究及諮詢事宜，該委員會的組成代表除專家學者、保險醫事服務機構、雇主、政府機關代表外，尚有被保險人代表，故以人員組成觀之，其所提出的建議，有時反較衛生署更具備多元的角度，而該委員會在實務上所監督的業務，也難免牽涉到衛生署的權責，甚或在健保業務上與衛生署有相左的意見，故本院前往衛生署座談時，該署即表示健保政策的執行，有時會受限於該委員會的掣肘，而無法順利推動。惟查該委員會既為衛生署的諮詢

單位，委員會的各項決議事項，對於衛生署並無強制力，衛生署自當本於權責斟酌辦理，但由此卻透露出健保監理會受限於組織架構上的限制，其監理健保業務的功能力恐難以彰顯。

(三) 費協會的任務係協定全民健保醫療費用給付總額及其分配方式，著重於醫療費用支出的分配及管制，而健保監理會則係提供保險政策、法規的研究及諮詢事宜，故健保財務的收入與醫療費用的支出，均為其監督範圍，雖然全民健康保險法對該兩委員會成立目的的規定甚明，然實務上費協會除了分配預算總額外，也扮演了監理健保業務的角色；而健保監理會也對醫療支出控制多所關切，其所提供的保險政策，有時亦涉及了費協會的任務，故該二委員會的部分功能顯然重疊。又因該二委員會在實務上均為健保局的監督單位，而二委員會的成員組成不同，其決議事項亦可能發生不同或互相抵觸，致使被監督的健保局會有在作業上無所依循的情事。

(四) 綜上，在現行全民健康保險法規定的體制下，健保監理會及費協會雖為健保局的監督單位，但對健保局的監督關係顯然與和衛生署間的法定隸屬關係，並不一致，在制度的設計上，健保監理會及費協會均受限於主管機關衛生署的政策，其監督健保局之權，勢將難以發揮；又因衛生署、健保監理會及費協會的部分功能互相重疊，均能對健保局的業務提供各項建議或要求，徒然增加健保局行政作業上的諸般困擾。故在現行的法律規定下，如何使健保監理會及費協會的運作能達成全民健康保險法所賦予的法定任務，而非僅具形式上的監督功能及成為推動健保政策及制度上

的阻力，衛生署實應審慎加以研議，或透過行政的協商重新調整各委員會的職掌與功能，或透過修法以解決現行實務運作上的困境。

#### 九、地方政府違法積欠健保局的健保費補助款，行政院亟應尋求可行方案儘速解決。

依據衛生署的統計，中央及地方政府依據全民健康保險法第二十七條規定應負擔繳交予健保局的健保保費補助款，迄八十九年十二月底止合共積欠一八八·八七億元，其中中央政府（含台灣省）五·八一億元、台北市政府二四·四八億元、高雄市政府六一·七八億元、福建省政府〇·四九億元、各縣市政府九六·三一億元，而據行政院八十九年六月一日召開「健保財務問題與對策協商事宜會議」的決議，各級政府自九十年度起，應分三年編列預算攤還上開積欠款項，如仍持續不予繳納，財政部與行政院主計處將依地方制度法第七十六條規定，自中央撥付各級政府的補助款中扣減逕撥健保局。然查積欠健保保費補助款數額較大的台北、高雄兩市並無一般性補助款，且該兩市九十年度預算亦均未編列足額的健保保費補助款預算，更遑論歸還積欠的經費，對於各級政府此等的違法作為與錯誤示範，行政院亟應尋求可行方案儘速解決。

#### 十、行政院衛生署未能有效落實轉診制度，實有失當。

全民健康保險法第三十三條第一項規定：「保險對象應自行負擔門診或急診費用百分之二十。但不經轉診，而逕赴地區醫院門診者，應負擔百分之三十；逕赴區域醫院門診者，應負擔百分之四十；逕赴醫學中心門診者，應負擔百分之五十。」上開法

條的立法精神乃在藉就診費用部分負擔的差異以推動轉診制度，俾促進分級醫療，健全醫療體系，使各層級醫療院所都能發揮其在醫療服務、研究或教學的任務。查八十四年三月一日至三月三十一日實施全民健康保險的過渡期，門診部分負擔金額採二級制，即不分轉診與否，前往醫學中心及區域醫院就醫者，部分負擔八〇元，赴地區醫院、診所、中醫與牙醫就醫者，部分負擔五〇元；八十四年四月一日起，部分負擔雖改採四級定額制，但因民眾強烈反彈而自同年五月一日起復回歸二級制；直至八十六年五月一日，鑒於醫療費用支出有上升的趨勢，乃開始實施迄今仍沿用的三級制，即不分轉診與否，赴醫學中心就診者部分負擔一五〇元、區域醫院一〇〇元、地區醫院及基層診所五〇元，這項措施除與法律規定未合外，又由於民眾在各級醫院就診時須負擔金額的差距僅為五〇元，致實施以來，健保特約醫學中心及區域醫院每年門診量的成長率仍均在一〇%以上，地區教學醫院亦約在八%至九%左右，根本無法達到民眾願意在基層診所看病的誘因，而民眾平均每年門診次數高達約十五次，且不論大病、小病皆往大醫院就診，此等行為不但造成醫療資源的浪費，亦且影響醫療品質，衛生署對於全民健康保險法所規定的轉診制度，顯然沒有建立有利執行的環境，未能落實該法律條文的立法精神，實有未當。

#### 十一、現行健保被保險人自付保費的負擔有不符社會公平正義的現象，應修法改善。

健保是建立在一個社會連帶的前提之上，讓健康的、高所得的、年輕的、有工作的、單身的，去幫助生病的、低所得的、年老的、失業的和多眷口的。這種社會連帶



的形成必須在財源負擔的制度上，建立公平的、量能負擔的原則。惟依據全民健康保險法第八條、二十二條、二十三條、二十五至二十八條等規定，全民健保的被保險人分為六類十三項，每類別的被保險人自付保費比率不一，保費計收的基礎也不同，這種以投保人身分做為保費負擔依據的方式，造成中低所得的家戶所繳的保費占家戶所得的比例遠高於高所得者；又所得相近的家戶，由於投保身分的不同，負擔保費的數額也不一致，因而有不符社會公平正義的現象，而未有社會連帶的效果；同時易導致投保人以投靠投保薪資較低者的方式遂行其保費負擔降低的投機行為，連帶並使政府保費收入減少。對於以上違反量能負擔的不合理情事，衛生署宜檢討修法改善。

## 十二、中央健康保險局應力求開源節流，並應檢討費基負擔的公平性，以健全健保財務。

依據全民健康保險法第二十條第三項及第六十七條規定，當健保的安全準備低於一個月的保險給付時，或保險費率精算的結果，其前五年的平均值與當年保險費率相差幅度超過正負百分之五者，應由主管機關重新調整擬訂保險費率，報行政院核定之。查全民健保自八十四年開辦以來，健保費率一直維持四·二五%未曾調整，而依據健保局的估計，截至本（九十）年十二月的健保安全準備將低於一個月的保險給付（約二五〇億元），加之保費收入的年成長幅度四·五一%遠低於醫療給付九·一一%的成長幅度，已具備了法定調整健保保險費率的要件。按健保保險費率的調整，影響被保險人應繳保費的增加，亦連帶影響中央及地方政府人事費、健保保費補助款等預算的擴增，健保局當審慎為之，現階段除宜加強稽查醫療資源濫用等節流措施外，更

應就為人所詬病的費基公平性問題，諸如：軍公教人員非以全薪投保、第二、三、六類被保險人費率負擔不公等，澈底檢討調整，其後方考量健保保費費率調整，方能降低阻力，以健全健保財務。

十三、行政院勞工委員會未能依法確實掌握被資遣員工資料，亦未落實職業病的鑑定，影響勞工權益至鉅，應予檢討改進。

(一) 就業服務法第二十九條規定：「雇主依法資遣身心障礙員工時，應於員工離職之前，將被資遣員工的姓名、性別、年齡、擔任工作及資遣事由，向當地主管機關及公立就業服務機構通報。公立就業服務機構接獲前項通報資料後，應依離職身心障礙者工作能力，協助其再就業。」及同法第三十四條規定：「雇主資遣員工時，應於員工離職之七日前，列冊向當地主管機關及公立就業服務機構通報。公立就業服務機構接獲前項通報資料後，應依被資遣人員之志願、工作能力，協助其再就業」。本院本（九十）年四月二日赴勞委會座談時，該會所提供的座談資料中即稱「落實就業服務法第二十九條及第三十四條規定，建立依法被資遣員工通報制度，使各公立就業服務機構即時掌握被資遣員工之資料，主動聯繫安排就業或參加職業訓練事宜」。惟座談當日請該會說明八十九年六月到九十年三月間的被資遣員工人數時，卻無法提出具體數據，書面資料所稱是否屬實，實有可議；復又說明係因雇主未依規定通報，致使落實困難云云，顯係卸責之辭，勞委會未能依就業服務法相關規定確實掌握被資遣員工的資料，亟應檢討改進。

(二)勞動基準法第五十九條第一項第一款規定：「勞工受傷或罹患職業病時，雇主應補償其必須之醫療費用。：」目前勞工懷疑罹患職業疾病，需經醫師診斷，如取得職業疾病診斷書，得認定為職業疾病；勞雇之一方對上開的職業疾病認定有異議時，得檢附有關資料向縣（市）或直轄市政府申請認定，縣（市）或直轄市政府對於職業疾病的認定有困難或勞雇之一方對縣（市）或直轄市政府的認定結果有異議，得依據勞委會職業疾病鑑定委員會組織規程的規定，檢附有關資料循行政體系送勞委會職業疾病鑑定委員會鑑定。查近十年遭受職業災害的勞工人數，每年約在四萬八千人左右，但自七十八年迄八十九年底止，已完成職業病鑑定的案件卻僅八十餘件，顯示出我國有高職業災害低職業病的傾向，對勞工權益有不良影響，勞委會未能積極主動辦理勞工職業病的鑑定工作，亦宜檢討改進。

十四、職業災害保險與全民健康保險給付重疊問題，相關主管機關應儘速溝通協調，建立標準。

查目前勞工遭遇職業病或是職業災害的醫療給付係委託健保局辦理，即勞工遭遇前揭情形時可直接至診所或一般醫院就診，但於醫療過程中健保局所先給付的相關費用仍須由職災基金撥付擔負。惟本院至勞委會座談時，即有學者提出質疑許多職業災害仍由健保局給付，雖該會表示與衛生署已進行數次溝通協調，然對於究以比例抑或人數來計算撥付金額的部分仍未獲致結論，即未能先釐清有多少遭受職業災害者以健保的名義就診，也因此無法計算出合理額度。茲因職業災害保險與全民健康保險兩大

保險體系各有其運作內涵及目的，為維持兩者財務結構的健全，對於職災保險與健保給付重疊問題，相關主管機關仍應儘速溝通協調，建立標準，避免影響兩者財務運用的混淆。

十五、社會救助法修正公布施行後，相關預算不增反減，各級政府又因財力與重視程度不同引發結構性困境，均亟待正視解決。

社會救助法第四條條文於八十六年十一月十九日完成修訂，其將低收入戶的認定方式予以統一，並將最低生活費用標準的門檻放寬，亦即由原規定的「由省（市）政府視當地最低生活所需費用，逐年訂定公告」，修訂為由各級政府「參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之」，經此修正後，貧窮線標準較之往昔已予放寬，受扶助對象勢必應較以往增加，但證諸政府所編列社會福利支出中的社會救助支出預算，於八十八會計年度的數額為一〇一億元，八十九會計年度為一三一億元，至九十年度則減為六四億元。前揭情形雖據行政院主計處說明，該三年度社會救助經費逐年減少，係因八十八年度將以往年度原編列的平衡省市預算基金（含社會救助經費在內），依立法院決議不再列入中央政府總預算；八十八年下半年及八十九年度扣除一次性支出的九二一震災慰助金等；及九十年度將內政部原編列補助地方政府中低收入老人生活津貼等經費，改納入中央對台灣省各縣市一般性補助款所致；然扣除該等因素，社會救助經費未見成長甚或呈現遞減乃不爭的事實，顯示政府對於新修訂社會救助法的施行，有口惠而實不至的情事；又新修訂的社會救助法

所規範的各項補助與服務的提供，依法仍為地方政府的責任，然地方政府因財源不足，或因財力不一，以及對社會福利重視程度的不同，致使該類救助性福利措施擴張不易，或同屬低收入戶者，因其戶籍所在行政區的不同而有差別待遇的不公平現象，這種結構性的困境亦削減立法美意，有關機關應予正視解決。

十六、我國低收入戶比例偏低，且大部分社會救助經費集中在中低收入戶生活津貼，相關主管機關允宜積極檢討貧窮線的界定標準，俾合理分配資源。

我國現行社會救助實施係依據社會救助法，按該法第四條：「本法所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活消費標準以下者。前項所稱最低生活標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查」的規定，即明定出我國對於貧窮線的界定標準，低於該法所定標準下的家庭，即稱為低收入戶。惟根據統計資料顯示，八十九年我國低收入戶戶數占全國總戶數比率僅千分的九點九，且我國低收入戶人數占全國總人數比率僅千分之七，此與其他先進國家的貧窮率，如美國約為百分之十八、英國約為百分之十一、瑞典約為百分之七、德國約為百分之七等相較，我國低收入戶人數的比率顯然偏低，意謂著我國對於貧窮線的界定標準有過於嚴苛，以致無法將資源分配在最需要救助者的現象。

又在尚未實施全面性社會津貼情況下，為照顧低收入戶邊緣族群暨中低收入老人經濟的生活，及整合部分縣市發放的敬老年金，對於處於貧窮線一點五倍及二點五倍

以下者，發放中低收入戶老人生活津貼。惟據統計，領取社會救助經費者，在低收入者僅占百分之三至四，而高達近百分之九十七的比例卻集中在中低收入戶老人生活津貼，且其中大部分經費又落在貧窮線以上的中低收入戶。以八十九年中低收入老人生活津貼為例，所核發一〇四億二千五百餘萬元中，其發予低收入戶老人僅有十三億八千三百餘萬元，約占百分之十三。

為了能照顧更多生活困難者，而將低於貧窮線一點五倍或二點五倍的對象亦包括在社會救助範疇中，容有其必要的考量，但我國低收入比率與其他先進國家相較確實顯得偏低，且大部分社會救助經費又集中在中低收入戶生活津貼上，致頻遭社會福利學者質疑其合理性，相關主管機關允宜積極檢討貧窮線的界定標準，使其能反映實際生活水準，並配合其他社會福利方案的規劃執行（如國民年金制度），俾合理分配資源。

#### 十七、社會救助對於協助低收入戶「反貧窮政策」的積極性顯然不足，應予加強。

社會救助又稱公共救助，其與社會保險同為社會安全制度的主要策略，目的均在於提供國民經濟安全保障。惟社會救助係屬選擇式服務，即其必須經由資產調查（Means-test）方式來決定對象，經費全由政府稅收來負擔，也因此屬於非繳費式方案。而社會救助在社會安全制度所建構的是最低生活安全網，係以保障國民生活維持在基本水準之上。

依據內政部以八十九年十二月三十一日為時點的統計，低收入戶戶數為六萬六、

四六七戶，人數為一五萬六、一三四人，但八十九年全年於公共職訓機構訓練結訓的人數三萬零三〇人中，屬低收入戶者卻只有三八六人；推介就業的人數一〇萬四、二六五人中，低收入戶人數亦只有三七人；而給予低收入戶子女就學生活與教育補助者，計約有十四萬人次，支出金額高達約六億元。查社會救助的積極目的在於促進低收入戶者自立，藉由救助資源與機會的提供，幫助其脫離對救助措施的依賴，因此，社會救助法第十五條第一項即明定：「低收入戶中有工作能力者，直轄市、縣（市）主管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立；不願接受訓練或輔導，或接受訓練、輔導不願工作者，不予補助。」但徵諸以上內政部的統計，低收入戶接受工作訓練者占全部低收入戶人數的比例僅約〇．二五％，推介就業的人數則只占全部低收入戶人數的〇．〇二％，顯示現行社會救助偏重現金給付方式的結果，已造成低收入戶長期福利依賴的情形，更形增加其脫離貧窮的困難度，足見各層級主管機關對於立法本意原在於協助低收入戶脫離貧窮所制訂相關反貧窮政策及措施的積極性顯然不足，允宜加強改善。

十八、我國各項福利津貼多為現金給付，普及性照顧弱勢團體的福利服務不足，政府實應重新檢討福利服務的發展方向。

現行中央與地方政府所發放的各項福利津貼項目有：兒童托育津貼、兒童生活扶助津貼、低收入戶各項生活補助費、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費、老年農民福利津貼、榮民就養金、中低收入老人特別照顧津貼、身心障礙者教養補

助費、身心障礙者輔助器具補助費及各縣市自行發放老人年金、身心障礙者生活津貼等，均為現金給付，相較福利服務占社會福利經費的比例，顯然偏高；其次，福利需求者申請到福利津貼後，是否另作他用或是否為其所用，均不得而知，亦無法滿足福利需求者真正的需求。再者，我國福利服務並存有欠缺主動性、整體性與連續性，服務提供單位不足，以及偏遠地區資源與資訊缺乏等情形。

復觀前列各項福利津貼，其發放對象皆需透過資產調查證明其資源不足以維持其基本生活時，方可享領，突顯普及性照顧弱勢團體的福利服務不足的問題，按福利服務係屬社會福利的核心項目之一，完整的福利服務措施可以降低現金補助的比例及提昇國人的基本生活水準，面臨社會問題的異質化及福利需求的多元化，政府可考量朝下列方向努力：

- (一) 重新定位各級政府與民間團體的功能與角色：在福利民營化的發展趨勢下，大量民間福利團體與機構的成立，不僅符合社會福利的發展需求，亦提昇資源運用的有效性與可近性，並將政府部門在福利服務的直接供給角色逐漸轉移與減少，換言之，過去政府「一手包辦」的方式，將逐漸轉為鼓勵民間積極參與，政府與民間團體的福利角色功能勢必重新調整與分工。因此，政府應明確界定與民間之間角色的定位與分工，才能使政府與民間的服務得以相互連接，並且釐清政府在政策的制訂、福利經費的支援與分配、服務輸送體系的協調、服務方案執行的監督評鑑，以及民間在福利服務的落實執行與品質提昇等功能角色。此外，對於中央政府與地方政府之



間的分工亦須明確化，福利服務應儘量交由地方政府規劃與提供因地制宜的方案，以滿足不同區域的差異需求。

(二) 提昇服務的專業品質與人力：近來因民間團體的參與，使得福利服務蓬勃發展，但因社會變遷快速，社會環境日趨複雜，致個案問題產生異質化與嚴重化的現象，相對之下，對於服務專業與品質的需求也日益增加。此外，因應福利社區化的潮流，服務供給的方式趨於多元化與社區化，使得民眾得以獲得連續性與個別化的服務，人力的加強亦同為重要的課題。因此，政府無論對於自行提供或是由機構所提供的福利服務，均應致力服務品質與人力的提昇。

十九、為因應我國高齡人口快速增加、國人平均壽命逐年提昇及疾病型態慢性化等趨勢，相關單位應儘速建構完整長期照護體系。

長期照護係針對失能者，所提供一種或多種的適當服務，以維持基本的健康與生活水準，因此，長期照護的對象不僅限於老人，只要失能者均有其需求，惟隨著年齡的增加，失能的比率相對愈高，隨著我國人口老化的加速，建構長期照護體系的需求與壓力實與日遽增。完整的長期照護體系包括幾項重要內涵：服務設施、人力與技術、財政規劃等，而長期照護的方式主要包括傳統的機構照顧、非機構式的社區照顧及居家服務，並且為提供連續性的服務，應連結各不同體系（如醫療與社會福利）的不同類型長期照護措施（如養護機構與護理之家）。惟我國目前長期照護仍缺乏綜合性與連續性的服務輸送體系、各類型長期照護機構的人力與服務仍普遍不足，以及尚未

建立長期照護費用的財務制度，以致許多成年勞動人口，尤其是女性被迫留在家中照顧失能者。

長期照護是一項高成本、高壓力、綜合性及多面向的工作，其無法單獨由家庭承擔起責任，應由政府積極介入長期照護的體系規劃，始能完成，如德國於一九九四年正式實施長期照護保險制度，日本於二〇〇〇年開始實施救護保險制度。鑑於我國高齡人口的快速增加、國人平均壽命的逐年提昇及疾病型態的慢性化等趨勢，相關單位宜參考國外經驗，儘速建構完整長期照護體系。

二十、行政院原住民委員會對於原鄉資訊傳遞不易及資源取得困難等有礙原住民社會福利推展的癥結，應設法克服。

(一)我國目前原住民人口約有四十萬人，其具平均所得偏低（十五歲以上每月平均所得為一萬一千元）、失業率高（達七．五五％）、老年與兒童人口所占比例甚大（約十萬餘人，占全部原住民比例四分之一），及平均餘命低於一般民眾約十歲等特殊問題及需求，屬社會的相對弱勢族群。

(二)原民會為改善原住民弱勢狀況，雖提供有多項福利措施，但據本院赴原民會座談時該會提供的簡報資料顯示，各該福利措施的受益人數，居家服務為四五〇人、送餐服務為五八〇人、急難救助為一、九三八人，每項受益人數約只占原住民人口的〇．二五％，成效並不理想；又目前山地鄉二一五村與平地原住民鄉鎮市二一二村中，原住民對社區活動中心的情況與使用感到滿意者僅占受訪者的五十％，可見社區活

動中心的功能亦並未充分發揮，不易獲得大多數原住民的自動接觸、參與及認同，而究其原因，主要在於原鄉資訊傳遞不易與資源取得困難。

(三)查原民會未來年度的各項社會福利施政目標，僅列示必須積極規劃運用原住民地區現有的設施，充實其設施設備，結合部落的自助團體共同經營，使成為當地多功能的部落資源中心，以推動能符合當地原住民特殊需求的社會福利服務等；卻未見針對改善資訊傳遞及爭取資源等相關正本清源的具體方案，當可預見原民會對原住民福利措施的提供，其效果仍持續無法顯著，原民會允宜設法克服困難，從根本癥結著手改善，方能有效開展服務原住民同胞的空間。

二十一、我國應主動積極爭取加入有關社會福利的國際性組織，並加強實質交流與合作，俾建構完整社會福利制度。

國際勞動組織與國際社會安全協會係屬國際性組織，其均附有各國相關社會福利制度經驗、資訊、議題的蒐集、交換與討論，以及提高國家間的合作與支援等意義。除此之外，社會福利相關的聯合國組織，包括「聯合國教育科學組織」(UNESCO)、「聯合國人口基金會」(UNFPA)、「聯合國兒童基金會」(UNICEF)、「聯合國發展計畫署」(UNDP)、「聯合國難民總署」(UNHCR)、「聯合國社會發展研究所」(UNRISD)、「世界衛生組織」(WHO)等，以及近來一些經濟組織，如國際貨幣基金會(IMF)與世界銀行(WB)，也都將其焦點延伸到社會福利領域。但我國自從退出聯合國後，即切斷與國際的定期聯絡與

經驗交流，以致不易獲知相關社會福利議題與全面性的各國制度經驗，對我國社會福利發展影響甚鉅。因此，如何爭取加入國際重要相關社會福利組織，並經由國際合作與資訊取得，健全我國社會安全體系的建制，為今後發展重要課題，順應我國即將加入WTO之際，其他國際性社會福利組織，倘若囿於政治因素一時間無法加入，亦應加強實質交流與合作的關係。除官方接觸外，應開拓更多的參與管道，尤其在非政治性的國際組織，其較為彈性及不具政治敏感性，更應建立長期而穩定的互訪與交流，藉以提昇我國對於各國實施經驗與國際發展趨勢的瞭解，加以參考，以建立完整社會福利制度。

二十二、為兼顧政府財政及福利資源分配的公平正義原則，相關單位宜就軍公教退撫制度研擬相關過渡機制，有效解決。

現行軍公教退撫制度設計有退休金、養老給付、現金補償給與、優惠存款等措施，由於長期以來獨厚軍公教人員福利的結果，已造成軍公教退撫制度的幾項不合理問題：

- (一)由近十個會計年度中央政府歲出職能別預算編列情形顯示，在八十八年度前，軍公教退撫支出與社會福利支出的比值約為〇·七比一，甚至高達〇·九比一，而八十八年下半年及八十九年度與八十九年度雖有下降，惟其比值仍為〇·五比一，即有關全民的社會福利支出僅為照顧軍公教特定群體（近五年每年平均退休人數約為一萬六千餘人，累計約十萬餘人）退撫支出的二倍，故軍公教退撫支出與社會福利支

出的比值顯屬過高。

- (二) 依據國際勞動組織 (ILO) 的公約，老年給付的所得替代率應以四〇%或四五%為目標，而各國實際所得替代率均介於五〇%至七〇%間；此外，我國目前勞工保險老年給付所得替代率據估計約為二〇%左右，且多數勞工均未能領取到勞基法退休金；又據目前勞委會目前初步規劃，勞工保險老年給付與勞基法退休金的所得替代率分別為十七%與二一%。反觀我國軍公教人員月退休給付的所得替代率均高達七〇%以上，甚至高達九五%以上，顯然給付偏高。
- (三) 目前針對軍公教人員退休後再就業，尚未有相關的限制規定，而現制軍公教人員於退休後重行就業的現象所在多有，致產生同時領取退休金與薪資所得的不合理現象，其不但違反退撫制度係保障退休人員老年生活保障無虞的基本精神，且由工作世代繳費供養，嚴重違反社會公平正義。
- (四) 軍公教人員優惠存款的設計，不僅造成所得替代率的偏高，且由於近年來銀行存款利率一再調降，國人平均壽命延長，導致政府補貼經費逐年增加，雖自八十四年七月一日起退撫制度實施後，新制年資已不再享有此項優惠存款制度，但屬舊制年資部分仍有此項優惠，是以造成中央政府應負擔的存款利息差額補貼，於八十八年下半年及八十九年度時已高達二三五億一、一四三萬六千元，亦已造成十七縣市應撥付台銀的差額利息補貼均未能如期撥付，自七十八年度至八十八年下半年共積欠一八〇・四億元，對於各級政府的財政都已造成莫大的負擔。

(五)以教師退休人員退撫支出為例，據經建會資料顯示，八十八年下半年及八十九年度退撫經費籌措困難者計有十四縣市，而因重病、不適任或符合五十五歲加發基數規定申請退休的教師計約三、二〇〇人，其舊制年資所需的退休經費高達七十五億元，造成地方政府的教師退休撫卹經費嚴重不足，影響政府威信。

軍公教退撫制度的發展雖有其時代的歷史背景因素，惟為兼顧政府財政狀況及福利資源分配的公平正義原則，及避免軍公教群體與非軍公教群體因資源的不合理分配而造成衝突，以促進社會安定與團結，有關軍公教退撫制度問題的解決應朝再就業者的退休金抵扣、期待保障、調整舊制年金的優惠存款利率等方向，研擬相關過渡機制，有效解決。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，行政院長期將龐大社會福利預算的編列與執行，分散由多個部會各自辦理，一直未有統籌的運作機制，加以有效的管理與運用，導致社會福利資源分配的不公、不均與浪費，並長期拖延實行勞保年金化—特別是勞保老年給付年金化制度，致使近八百萬勞工人口的老年基本生活無法獲得保障，均有失當，擬依監察法第二十四條規定提案糾正。
- 二、抄調查意見三至二十二函請行政院並轉飭所屬檢討改進見復。
- 三、抄調查意見二十二函考試院銓敘部檢討研議見復。
- 四、移請內政及少數民族、財政及經濟、國防及情報、教育及文化委員會聯席會議審議。

### 調查委員

中 華 民 國 九 十 年 十 月 八 日

附件：八十九年七月二十五日（八九）院台業壹字第八九〇七〇六一八〇號派查函及相關資料。