

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

新竹縣實施敬老福利津貼政策之政經分析，1994-2011

The Political Economy of the Elderly Living Welfare Pension

Policy in Hsinchu County, 1994-2011



沈維淇

Wei-Chi Shen

指導教授：蕭全政博士

Advisor: Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D.

中華民國 101年8月

August, 2012

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

新竹縣實施敬老福利津貼政策之政經分析，  
1994-2011

The Political Economy of the Elderly Living Welfare  
Pension Policy in Hsinchu County, 1994-2011

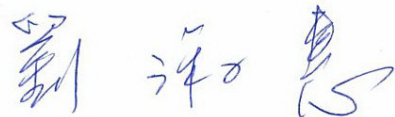
本論文係沈維淇君（ P97322007 ）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 101 年 7 月 26 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

 (簽名)

(指導教授)





## 謝 辭

從大學畢業後，已過 16 個寒暑，重回校園需要相當大的勇氣，對於已經進入職場多年的我，能夠順利就讀臺灣大學政治系研究所，格外珍惜這份得來不易的機會。如今在蕭全政博士的指導與督促下，讓我可以政治經濟學的學術殿堂上精進，並完成這輩子的第一本學術作品。回想這四年的學習過程中，修課的二年期間，每週六搭高鐵往返新竹與臺北，坐在教室和來自各領域的菁英同窗，一同聆聽系上教授們的每一堂課，並分享彼此在職場上的經驗與課業上的鼓勵，是最美好的時刻。

在撰寫論文的過程中，格外珍惜每一次在蕭老師研究室中的對話及蕭老師的指導，更感謝他對政治學門外漢的細心指導及寬容，同時感謝碩士論文寫作計畫口試委員孫智麗教授、李顯峰教授，及論文口試委員蘇嘉宏教授、劉淑惠教授，在口試過程中給予許多寶貴的意見，豐富這篇論文的視野。同時七屆的林岩學長，八屆的瑞峰、怡芬、安時、昭華、碧蘭、永興、國峰、瑞枝、國慶、政勳、麗玲、惠櫻、順裕、綏華、慧翔等學長姊，及系辦的助教欣蕾，都在這個過程給予許多鼓勵及諸多協助，讓這篇論文可以順利完成。

這篇論文的資料來源相當多，首先要感謝新竹縣政府老人福利科吳彥葶小姐提供歷年有關敬老福利津貼的資料，而財政處處長吳素琴、財政管理科科長范惠琪給予許有關財政專業及實務層面上的知識，主計處第三科修思瑜小姐提供新竹縣政府歷年決算資料、第五科科長候穎涵提供統計專業上的資料，以及民政處處長吳聲祺及科內同仁，在寫作論文期間，對業務及工作上的分擔及包容。

最後，在論文寫作的過程中，家庭的支持是我寫作的動力，尤其內人淑敏及二個寶貝思瑜及鈺璋的加油打氣，讓重拾課本的我無後顧之憂，並全力完成這篇論文的寫作。

## 國立臺灣大學 100 學年度第 2 學期 碩士學位論文提要

論文題目：新竹縣實施敬老福利津貼政策之政經分析，1994-2011

論文頁數：204

所 組 別：政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班（學號：P97322007）

研 究 生：沈維淇 指導教授：蕭全政 博士

關 鍵 字：敬老福利津貼、政經分析、偏差動員、社會福利

### 論文提要內容：

新竹縣政府自 1994 年開始發放敬老福利津貼迄今，長達 19 年（1994-2012）之久，所發放總額超過 322 餘億元，新竹縣政府負債則高達 348 億餘元。該制度自 1994 年以來，即做為政治動員的工具，從制度的設計與修正、預算排擠、地方與中央的攻防，乃至於 2010 年增修訂的排富條款，皆具有高度政治性，從政治人物、官僚體系、老人等行為者，都屬於被鑲嵌在歷史結構中的行為者，目的都在追求利益的最大化，其中的因果關係，不應被化約為選舉、政黨競爭，其背後的政治經濟關係分析，及偏差動員為本研究的重點。

本文嘗試從政治、經濟、社會等次體系面向，探討在「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」修訂過程中，歷次修法過程中的制度形成、運作與變遷，預算排擠，及利害關係人的策略行動及後續的影響，以詮釋制度、組織與權力變遷的決定性因素；其中，包含政經社文構造與主要行為者之構造，以及該政策產出所產生的衝擊，從而形成下一波的政經社文結構。

為全面探討新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫，歷任發放敬老福利津貼的縣長為了兌現其選舉承諾，均在制度上做了修正，無論是擴大發放，抑或是訂定「排富條款」，均說明了「制度設計與變遷」在政治經濟發展脈絡的重要力量，更是一種重要的政治、經濟、社會的偏差動員的現象。

## ABSTRACT

The Political Economy of the Elderly Living Welfare Pension Policy in Hsinchu County ,

1994-2011

by

WEI-CHI SHEN

August , 2012

ADVISOR(S): Chyuan-Jenq Shiau, Ph. D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: Elderly Living Welfare Pension, Political and Economic analysis, mobilization of bias, Social welfare

Until now, the Elderly Living Welfare Pension Policy in Hsinchu County for 19 years (1994-2012) since 1994. The amount it gave out is over NTD \$3.22 million, and the debt of the Elderly Living Welfare Pension Policy in Hsinchu County is over NTD \$3.48 million. Ever since 1994 the system has been the tool of political mobilization, from system planning and modification, crowding-out effect of budget, the defense of local and central authority to a Wealth Exclusion Clause amended in 2010, are all under high politics. The governors, bureaucratic system and senior citizens were all parts of behaviors in historical construction, although their purposes are to pursuit the maximum profit, its consequences shall not be reduced by election and the inner-party competition. Therefore, the core of this study is to analyze the political economy underlying the consequence and its mobilization of bias.

To explain the determining factors for the policy, organization and authority change, this study attempts to explore how the formulation has developed, operated and changed from the aspects of political, economic, social subsystems in each amendment of “Executive planning of the Elderly Living Welfare Pension Policy in Hsinchu County” and the impact crowding-out effect of budget, strategic action plan and follow-up matters stakeholders have done to the amendment, including the constructions of politic, economy, society and culture and main behaviors and the impact such strategy caused so as to come out the next wave of the political, economic, social and cultural constructions.

In order that the mayors kept their promises they gave in the election, they gave the

Elderly Living Welfare Pension and would examine the Elderly Living Welfare Pension Policy in Hsinchu County thoroughly. They will amended the policy, whether extending the allowance giving or formulating a Wealth Exclusion Clause, all indicate that “the policy design and change” is not only an important power for the development of political economy, but an important condition of mobilization of bias for politics, economy and society.



# 目 錄

口試委員審定書	I
謝辭	II
中文摘要	III
英文摘要	IV
第一章 緒論	01
第一節 研究動機及目的	01
第二節 問題意識	05
第三節 文獻回顧及檢討	10
第四節 分析架構	13
第五節 章節安排	19
第二章 開始及穩定發放階段，1994-2001	23
第一節 訂頒敬老津貼政策的政經變遷	24
第二節 敬老津貼政策的形成與變遷	26
第三節 敬老津貼政策的運作	38
第四節 小結	51
第三章 擴大發放階段，2002-2009	57
第一節 擴大發放敬老津貼之政經變遷	58
第二節 敬老津貼擴大發放的形成與發展	62

第三節	敬老津貼擴大發放的運作及爭論	70
第四節	小結	97
第四章	增訂排富條款階段，2010-2011	101
第一節	增訂排富條款之政經變遷	102
第二節	增訂排富條款政策之形成及發展	107
第三節	增訂排富條款政策的運作及爭論	110
第四節	小結	124
第五章	敬老津貼政策及制度之檢討	125
第一節	敬老津貼制度的政經變遷及影響	125
第二節	敬老津貼政策與社會福利業務的競合	127
第三節	敬老津貼的實益及得失	128
第四節	小結	130
第六章	結論與政策建議	133
第一節	結論	133
第二節	政策建議	143
參考文獻		149
附    錄		159
附錄一	臺灣省新竹縣議會第十三屆議員選舉選舉結果清冊	159
附錄二	臺灣省新竹縣議會第十四屆議員選舉選舉結果清冊	160



附錄三	2005 年至 2010 年各地方政府收支概況 -----	162
附錄四	監察院 97 年 9 月 19 日監察院通知之附件全文及新 竹縣政府答覆全文-----	174
附錄五	九十二年度中央對台灣省二十一縣（市）政府執行 社會福利績效考核評比結果-----	180
附錄六	新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫 -----	182
附錄七	新竹縣政府實施敬老福利津貼排富條款說明 -----	185
附錄八	臺灣省新竹縣第 11-16 屆縣長選舉候選人提出有關 敬老福利津貼政見一覽表-----	189
附錄九	1993 年（民國 82 年）全國各縣市長候選人在選舉 期間之敬老福利津貼政見-----	191
附錄十	監察院、內政部、審計部臺灣省新竹縣審計室針對 新竹縣政府發放敬老福利津貼所提意見表-----	196
附錄十一	新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫歷次修正情形一 覽表-----	202

# 表圖目次

圖 1 - 1	本研究之分析流程架構圖-----	18
表 2 - 1	新竹縣第十二屆縣長選舉候選人提出有關敬老福利 津貼政見一覽表-----	27
表 2 - 2	新竹縣第十三屆縣長選舉候選人提出有關敬老福利 津貼政見一覽表-----	32
表 2 - 3	新竹縣社會福利基金決算資料分析 (1994-2001) -----	39
表 2 - 4	新竹縣政府社會福利基金「福利服務」項目分析 (1994-2001) -----	41
表 2 - 5	1984-2001 年新竹縣歲入決算審定數—來源別 -----	43
表 2 - 6	1984-2001 年新竹縣歲出決算審定數—政事別 -----	44
表 2 - 7	1994-2001 年敬老福利津貼佔社會福利支出比例分析表---	46
表 2 - 8	新竹縣 1992-2001 年兒少、婦女、身障及老人人口分 配及比例表-----	47
表 2 - 9	新竹縣政府社福基金 1994-2001 發放敬老福利津貼及 縣府負債情形-----	52
表 2 - 10	新竹縣敬老津貼佔社福基金支出及總決算支出比 例及人均負債數-----	54

表 3 - 1	新竹縣第十四屆、第十五縣長選舉候選人提出有關 敬老福利津貼政見一覽表-----	57
表 3 - 2	新竹縣 2005-2009 年敬老福利津貼發放情形統計表 -----	59
表 3 - 3	新竹縣 2005-2009 年敬老福利津貼占社會福利支出、 總決算支出比例-----	60
表 3 - 4	林光華（2000 年修正版）與鄭永金上任（2002 年修 正版）時，在第二點發給對象內容之修正版本對照-----	64
表 3 - 5	新竹縣政府社福基金 2002-2009 年發放敬老福利津貼 及負債情形-----	66
表 3 - 6	2002-2005 年新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫修正 情形一覽表-----	68
表 3 - 7	2006-2009 年新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫修正 情形一覽表-----	69
表 3 - 8	新竹縣社會福利基金決算資料分析（1988-2009）-----	72
表 3 - 9	新竹縣政府社會福利基金「福利服務」項目分析 （1988-2009）-----	74
表 3 - 1 0	1984-2009 年新竹縣歲入決算審定數－來源別-----	77
表 3 - 1 1	1984-2009 年新竹縣歲出決算審定數－政事別-----	79
表 3 - 1 2	新竹縣 1992-2009 年兒少、婦女、身障及老人人口	

	分配及比例表-----	82
表 3 - 1 3	地方縣市政府 96 年度非法定社會福利現金給付或 津貼編列情形 -----	92
表 3 - 1 4	新竹縣政府敬老福利津貼歷年發放情形 (1994-2009) -----	98
表 4 - 1	新竹縣第 12 至 16 屆縣長選舉候選人提出有關敬老 福利津貼政見一覽表 -----	104
表 4 - 2	新竹縣敬老福利津貼排富前之方案 (2002-2009) -----	112
表 4 - 3	新竹縣敬老福利津貼排富後之方案 (2010 年 2 月 - ) --	112
表 4 - 4	新竹縣敬老福利津貼新舊制比較 -----	113
表 4 - 5	新竹縣敬老福利津貼新舊制之歲入總決算對照表 -----	114
表 4 - 6	新竹縣敬老福利津貼新舊制之歲出總決算對照表 -----	115
表 4 - 7	新竹縣 1992-2001 年兒少、婦女、身障及老人人口分 配及比例表 -----	117
表 4 - 8	新竹縣政府社會福利基金「福利服務」項目分析 -----	118
表 6 - 1	新竹縣歲入總決算審定數各階段平均值－來源別 (1984-2011) -----	134
表 6 - 2	新竹縣歲出總決算審定數各階段平均值－政事別 (1984-2011) -----	135

# 第一章 緒論

新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日開辦敬老福利津貼業務以來，已邁入第 19 年，歷任范振宗、林光華、鄭永金、邱鏡淳等縣長，多達 10 次的修正，其中最具爭議的修正，係為 2010 年（民國 99 年）4 月 2 日的縣務會議中通過新竹縣敬老福利津貼實施計畫修正條文，將過去 16 年採取的普及式發放，修正為比照中央實施國民年金之排富標準，改採取有條件式的發放敬老福利津貼。因此，新竹縣自 1993 年（民國 82 年）11 月的第十二屆縣長選舉開始，敬老福利津貼政策便成為國民黨及民主進步黨的縣長候選人動員選民、吸引選票的利器，並在當選後，積極兌現政治上的承諾，以獲得更多選民的支持。由於敬老福利津貼係屬最早普及性津貼，更因為推動此類給付行政，而獲有利益的老人人數最多，因此，在新竹縣歷經五屆的縣長選舉，幾乎沒有一位參加縣長選舉的候選人敢輕言廢除敬老福利津貼的發放。但是在現實的政治環境中，截至 2009 年（民國 98 年）底，新竹縣政府發放敬老福利津貼的總金額為 305 億餘元，但總負債亦高達 322 億餘元。這也是新竹縣歷經五屆的縣長選舉過程<sup>1</sup>，每一位重要候選人的重要政見，藉此進行政治動員，以吸引老人選票，達到勝選的目的。

## 第一節 研究動機與目的

我國憲法第 155 條明文規定，「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」同時，我國憲法增修條文第 10 條第 8 項<sup>2</sup>亦重申，「國家應重視社會救助、福利服

---

<sup>1</sup> 新竹縣自 1993 年 11 月的第 12 屆縣長選舉開始，敬老福利津貼正式成為縣長選舉的政見，並首見於代表民主進步黨競選連任的范振宗之政見，此後，敬老福利津貼成為新竹縣第 13、14、15、16 屆的縣長選舉中，重要的選舉動員利器，藉以吸引全縣約 10% 的老人選票。

<sup>2</sup> 詳見 2000 年（民國 89 年）4 月 25 日總統令修正公布的中華民國憲法第六次增修條文。

務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」因此，社會福利政策做為我國基本國策之一，不僅在憲法本文及增修條文中明文規定，行政院更在 1965 年(民國 54 年)4 月核定「民生主義現階段社會政策」，以因應臺灣在農業社會逐漸轉型為工業化社會後，因為政治經濟與社會的變遷，所伴隨而來的經濟與社會問題。在行政院在 1965 年(民國 54 年)4 月所核定的「民生主義現階段社會政策」中，以當時的政治經濟環境為考量，在國內情勢上仍以反攻大陸為主，在國際局勢上仍瀰漫著冷戰氛圍，故當時的社會政策是以促進經濟與社會之均衡發展、加強社會福利措施，爰以建立社會安全制度，增進人民生活為目的，故該政策的實施方針分別為：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育及社區發展等七大方針，共計 32 項措施。

此後，伴隨著國際政治經濟的情勢變遷及全球化的潮流，當代的政治、經濟、社會的快速變動，工商業發展迅速，農業社會快速轉型為工商業社會，行政院在 1994 年(民國 83 年)審議通過「社會福利政策綱領」，實施要領有：就業安全、社會保險、福利服務、國民住宅及醫療保健等五大方向，共計 33 項措施。此時，行政院對老人福利的部分，係以年金保險的制度為基礎。隨後，行政院於 2004 年(民國 93 年)2 月修定「社會福利政策綱領」，新修正的社會福利政策綱領以社會保險與津貼、社會救助、福利服務、就業安全、社會住宅與社區營造、健康與醫療照護等六大項目為綱領。其中在社會保險與津貼的部分，於第一點中指出，「國家應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系。」第十點指出，「社會津貼應針對社會保險未涵蓋之給付項目，因國民特殊的需求而設計，非以所得高低作為發放與否的根據。」而第十一點則敘明，「政府應明定社會保險、社會津貼、社會救助三者之功能區分，避免發生保障重複、過當、片斷、不公等情事」(行政院，2004)。

事實上，在臺灣的社會福利制度及政策的發展過程中，與民主政治有相當的

關聯，尤其在 1987 年（民國 76 年）解嚴後，民間社會蓬勃發展，社會運動風起雲湧，同時，自 1990 年代以後的各項中央及地方的選舉，政黨及候選人將社會福利政策作為選戰的訴求，進行政治動員，爭取選民的支持與認同，藉以爭取選民的青睞及選票。另一方面，臺灣在 1990 年代以前，對於保障老人經濟安全的政策方面，並未積極建立相關制度及法令，而許多的老人福利政策亦僅為宣示性質，例如我國的老定老人的年齡，雖在老人福利法有明文規定，但卻在 1997 年（民國 86 年）修法後，法定老人的年齡，才由 70 歲修正為 65 歲。根據王國慶的研究指出，威權體制轉型為民主化的過程中，政黨爭相競逐具有龐大老年人口的選票（王國慶，2005）。此外，政府在老人經濟安全保障等相關政策，多以社會救助為主，僅就中低收入戶老人、貧困老人等進行生活補助或救助，受到照顧的老人相當有限。反觀軍公教及勞工退休人員，則分別建立公保及勞保等社會保險制度，其中軍公教退休人員在國家法令的退休制度下，其保障相對完備，而退休勞工的退休制及保障則相對薄弱，但對於社會上許多的老年族群而言，國家並未為其建立相關的經濟安全保障制度，形成福利差距及福利剝奪的現象，讓老人經濟安全保障、老人福利等問題，在 1990 年代以後的中央及地方選舉中發酵。

根據內政部社會司資料顯示，臺灣在 1993 年底，65 歲以上老年人口佔總人口的比率，已經超過 7% 高齡化（aging）的門檻。2009 年，65 歲以上老年人口比率則高達 10.7%。再根據新竹縣政府民政處戶政科人口統計資料顯示，新竹縣自 1989 年（民國 78 年）起，65 歲以上老年人口佔全縣總人口數的比率為 7.01%，至 2011 年（民國 100 年）底為止，65 歲以上老年人口比率則高達 11.8%。由於臺灣社會正面臨高齡化社會問題，輔以政府在老人經濟安全保障議題、老人福利政策等規劃，不如軍公教及勞工等族群來的完備，因此，臺灣的老人福利問題，正式成為各方政治人物競逐的議題，也成為地方選舉中重要的政治及選舉動員的利器。

新竹縣的敬老福利津貼議題（地方上又稱之為老人年金），首見於 1993 年（民國 82 年）11 月的第十二屆縣長選舉，代表民主進步黨競選連任的范振宗提出「推

行社會福利政策：年滿 65 歲未領政府補助者，發放敬老津貼每月伍千元」（臺灣省新竹縣選舉委員會，1993）之老人福利政見。該次的縣長選舉結果由范振宗競選連任成功，而新竹縣政府於 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日正式開辦敬老福利津貼業務，開始發放敬老福利津貼，自 1994 年（民國 83 年）開辦以來迄今，新竹縣政府從未中斷發放作業，歷任范振宗、林光華、鄭永金、邱鏡淳等縣長，今年為新竹縣政府發放敬老福利津貼的第 19 年。同時，新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫為因應歷任縣長的政見及政經環境的變動，更歷經 11 次的修正，再根據新竹縣政府財政處、社會處及審計部臺灣省新竹縣審計室的新竹縣總決算報告等資料顯示，新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日起自 2011 年（民國 100 年）12 月 31 日止，為期 18 年的發放期間，總發放金額高達 322 億餘元，成為新竹縣政府沈重的財政負擔，總負債亦高達 348 億餘元。

由於新竹縣政府發放敬老福利津貼的財政負擔、高額負債，及中央監察院的糾正、審計單位的建議改善事項等因素，邱鏡淳於 2009 年 12 月 20 日上任後，指示社福單位研議敬老福利津貼實施計畫中增訂排富條款，並於 2010 年（民國 99 年）4 月 2 日的縣務會議中通過新竹縣敬老福利津貼實施計畫修正條文，設定排富條款，受影響的老人高達 3 萬餘人，同時，發放金額從每人每月 6,000 元，修正為每人每月 3,000 元。

新竹縣政府發放長達 19 年的敬老福利津貼，由於人口成長、人口老化、家庭功能萎縮、社會價值變遷、後工業化社會所衍生的生產結構變化等因素，導致政府年度預算持續成長。同時，人口老化現象更讓政府的社會福利支出逐年成長，在地方政府財政普遍不佳的情形下，社會福利政策的推動及預算支出，成為地方政府沈重的負擔。因此，蔡漢賢及李明政亦指出，「普及式福利，可以避免烙印（Stigmatizing），但易有浮濫與不公正、奪力儉予怠惰的巧取；如果選擇性的資產調查，給最需要的，雖是公正，但又未必平等，從補殘到普及、依賴到自強，雖只是一線之隔，方向的錯誤，政客不負責的承諾，民眾沒有止境的期待，還有外



在大環境經濟的衰退，都會有積重難返，因為福利易放難收，給了要消滅，就會失去選票，形成福利措施沒有回頭路( There is no turning back from the welfare state) 的泥沼」(蔡漢賢、李明政，2010：72)。

由於新竹縣政府自 1994 年(民國 83 年)7 月 1 日開始實施敬老福利津貼的發放，補助戶籍設在新竹縣、年滿 65 歲以上之老人，從范振宗、林光華的每人每月 5,000 元，到鄭永金的每人每月 6,000 元，為期 16 年的發放，總發放的金額為 305 億餘元，由於新竹縣政府未在領取資格上做條件上的限制，已然造成新竹縣政府的財政負擔。地方政府開辦現金式、普及式的社會福利政策，最大的困境在於經費的籌措，因此，許多曾經開辦敬老福利津貼或老人年金的縣市政府，多半採取停辦或改為三節發放的方式因應，目前全國僅新竹縣、新竹市及金門縣仍維持每人每月發放，除金門縣擁有優渥的財力外，新竹縣及新竹市都將面臨無以為繼的窘境，同時，新竹縣及新竹市僅一溪之隔，雙方為避免彼此在敬老福利津貼及安老津貼的政策，因比照國民年金法增訂排富條款後，造成選民用腳投票的現象，更協議採取同時增訂排富條款。

國民年金法已於 2008 年(民國 97 年)10 月 1 日起實施，中央政府已經開辦國民年金制度，讓過去沒有老人經濟安全保障制度下的老人族群，納入國民年金制度，因此，新竹縣政府是否有其必要繼續辦理敬老福利津貼發放？為本研究之動機及目的。

## 第二節 問題意識

1993 年(民國 82 年)民主進步黨為因應同年 11 月的第十二屆縣市長選舉，提出「老人年金、敬老福利津貼」等現金式發放的社會福利政策，做為全國各縣市長選舉的共同政見，藉以吸引老人選票，同時承諾 65 歲以上老人每人每月可領

取 5,000 元的老人年金或敬老福利津貼，達到勝選之目的<sup>3</sup>。

其中 1993 年（民國 82 年）的新竹縣第十二屆縣長選舉結果，由代表民主進步黨競選連任的范振宗提出，「推行社會福利政策：年滿 65 歲未領政府補助者，發放敬老津貼每月伍千元」（臺灣省新竹縣選舉委員會，1993）之老人福利政見。同年參加縣長選舉的尚有無黨籍的周細滿，並提出「社會福利，說到做到：縣內六十五歲以上老人，每月發給五千元福利金」的老人福利政見；至於代表中國國民黨參選的鄭永金則配合當時在中央執政的中國國民黨所主張的「國民年金制」之老人福利政策，因此，鄭永金提出『支持中央「老人年金制」』的社會福利政見。該次的縣長選舉結果，民主進步黨的范振宗獲得 97,688 的選票、50.04% 的得票率，連任成功<sup>4</sup>。

范振宗爲了兌現競選時的政見及承諾，遂於 1994 年（民國 83 年）5 月 16 日的新竹縣縣務會議中通過「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」，並在同年 7 月 1 日起開始發放敬老福利津貼<sup>5</sup>，而同一時間全國共有八縣市政府發放敬老津貼<sup>6</sup>。此外，民主進步黨在 1994 年（民國 83 年）提出「國民年金法草案」，企圖建立國民年金制度，而中國國民黨直到臺灣中、南部的縣市長選情，因爲老人年金議題而炒熱選情時，方才發現老人年金爲深具政治票房的政見（林萬億，2009：267-282；孫健忠，1997：73-97）。

<sup>3</sup> 臺灣省第十二屆縣市長選舉，於 1993 年（民國 82 年）11 月 27 日投票，選出當時自由地區台、澎、金、馬等 23 個縣市行政首長。其中民主進步黨獲得臺灣省之臺北縣、宜蘭縣、新竹縣、臺南縣、高雄縣、澎湖縣等六縣的執政權，此外，無黨籍何智輝、張文英分別在苗栗縣、嘉義市勝出，其餘十五席爲中國國民黨勝選。

<sup>4</sup> 新竹縣第十二屆縣長選舉，民主進步黨的范振宗以 97,688 的選票、50.04% 的得票率成功連任，范振宗的連任，除了執政的行政優勢及提出發放 5,000 元敬老津貼的政見奏效外，另一方面則因爲中國國民黨分裂，由中國國民黨提名的鄭永金及脫黨參選的周細滿，分別刮分屬於中國國民黨的票源。但依選舉結果分析，即便鄭永金的 84,440 票加上周細滿的 13,099 票，仍不足以擊敗范振宗的 97,688 票。

<sup>5</sup> 依據 1994 年（民國 83 年）5 月 16 日新竹縣政府縣務會議所通過的「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」之第二條前段規定之發放對象爲「凡於民國八十二年五月二十七日前設籍並繼續居住本縣年滿六十五歲以上之老人均得領取本敬老福利津貼。」而同一實施計畫第三條規定之發給金額爲「每人每月發給敬老福利津貼五千元。」

<sup>6</sup> 於同年 7 月 1 日發放敬老津貼的縣市有臺北縣、宜蘭縣、新竹縣、臺南縣、高雄縣、澎湖縣等民主進步黨執政的縣市，及無黨籍執政的嘉義市，而中國國民黨執政的臺南市也在同一時間開始發放敬老津貼，全國共計有八縣市政府於 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日發放該津貼。

其中新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日開始實施並發放敬老福利津貼，該實施計畫中規定凡於民國八十二年五月二十七日前設籍並有繼續居住於新竹縣，且年滿六十五歲以上老人，均得依該實施計畫領取敬老福利津貼五千元，此為新竹縣政府辦理及發放敬老福利津貼之濫觴。同年全國雖有八縣市發放敬老津貼，但許多縣市政府礙於財源不足，無力發放，目前全國僅新竹縣、新竹市及金門縣仍繼續發放敬老福利津貼，其中新竹縣政府迄今已發放 19 年（1994 年-2012 年）。

因此，敬老福利津貼政策在新竹縣歷經范振宗縣長、林光華縣長、鄭永金縣長，乃至於 2009 年（民國 98 年）12 月 20 日上任的邱鏡淳縣長，迄今仍未停止發放，時間長達 19 年。而該實施計畫隨著歷任縣長的施政理念、選舉考量，輔以不同的政治、經濟及社會環境的變化，進行 11 次的修正。作者根據新竹縣政府財政處、社會處及審計部臺灣省新竹縣審計室的新竹縣總決算報告等資料指出，新竹縣政府自 1994 年（83 年）7 月 1 日起至 2011 年（民國 100 年）12 月 31 日止，為期 18 年的發放期間，總發放金額高達 322 億餘元。

而新竹縣自第十二屆縣長選舉開始，各候選人均提出「發放老人年金」之政見<sup>7</sup>，敬老福利津貼之政策，成為新竹縣第十二屆至第十六屆縣長選舉中，各候選人的政見及訴求，加上 65 歲以上老人增加，從 1995 年（民國 84 年）的月平均發放人數為 28,022 人，到 2009 年（民國 98 年）的月平均發放人數 52,844 人，成長近一倍的發放人數<sup>8</sup>，因此，在縣長選舉中，在敬老福利津貼政策受益的選舉人選票便高達 5 萬餘票。若以 2009 年（民國 98 年）新竹縣第十六屆縣長選舉來推估，當時新竹縣人口數為 509,453 人，選舉人數為 369,480 人，其中 65 歲以上老人人口數為 57,605 人，而同年領取敬老福利津貼的月平均人數為 52,844 人，佔總選舉

<sup>7</sup> 根據臺灣省新竹縣選舉委員會印製第十二屆至第十六屆之縣長選舉公報，僅參加第十六屆縣長選舉之無黨籍候選人曾錦祥未提出「老人年金」等社福相關政見。

<sup>8</sup> 若以一戶為二名 65 歲以上老人估算，並以鄭永金擔任縣長的八年為發放計算，一戶可以領取 12,000 元的敬老福利津貼，其中對於家中的年青一代而言，可以有效減輕撫養長輩的負擔，至少降低長輩對兒孫輩的經濟上的壓力，而家中的經濟支出可以轉為第三代的教育及養育上的支出。

人數的 14.3%，突顯出 65 歲以上老人的選票，在地方大選上具有舉足輕重的影響。

新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日開始辦理敬老福利津貼政策，發放敬老福利津貼迄今，該政策成爲歷屆縣長選舉中重要的政治動員的利器，爲了爭取選民在選票上的支持，追求選票最大化，以求勝選，幾乎沒有一位縣長參選人敢輕言放棄該政策或主張停止發放敬老福津貼。換言之，新竹縣的敬老福利津貼政策，及其制度設計、更迭，在在都隱含了政治、經濟、社會等的結構因素在內。即便眾所週知的事實是，新竹縣政府在自辦敬老福利津貼的老人福利政策中，自籌財源不足，舉債已達上限，敬老福利津貼的預算編列，不僅排擠法定社會福利業務的推動，更影響到地方建設的興辦、公務人員薪水的發放。但是歷任縣長爲了選舉上考量，上任後隨即修訂實施計畫，並每年編足預算（鈔票），依實施計畫發放敬老福利津貼，以期連任之可能（選票）。

在特定的政治、經濟及社會結構下，縣長參選人提出發放現金式社會福利政策，藉以爭取老人選票，在新竹縣老人人口不斷成長的同時，新竹縣政府也面臨社會福利支出呈現持續成長的現象，並嚴重排擠法定社會福利業務的推動、地方建設的興辦，造成新竹縣政府財政短絀，因應之道有：向銀行舉債以彌補資金缺口、虛列歲入預算以降低債務比率、向基金暨代辦經費專戶調用資金以規避公共債務法債限規定等方式，而新竹縣政府亦因長期向基金調用資金未歸墊，影響基金運作（審計部臺灣省新竹縣審計室，2010）。

在新竹縣敬老福利津貼政策的歷史發展脈絡中，歷任縣長爲求勝選或連任的過程中，往往提出許多津貼、優惠方案，極力拉攏選民。故新竹縣縣長自范振宗以後的各任縣長，爲了兌現選前政見及主張，藉由實施及延續發放敬老福利津貼政策過程中，形成選票與鈔票的有趣現象，令新竹縣敬老福利津貼政策具備高度的政治及經濟特質。故新竹縣敬老福利貼政策在高度結構化的政經脈絡中，不同的利害關係人各依其稟賦在實存的政經結構下，汲取最大的利益，進而促成新竹縣敬老福利津貼制度的變遷。

此外，傅立葉研究指出：「老人年金之所以成爲選舉中的重要訴求，……，更重要的，是由於我國過去國家福利體系的階層化，所造成的潛在社會衝突<sup>9</sup>」（蕭新煌、林國明：2000，232-256）。傅立葉更研究指出：「國家的社會政策本身可能創造或強化社會團體之間的界限，造成社會團體之間可能產生的衝突。而此種潛在的社會衝突，便可能成爲政黨或政治人物從事政治動員的基礎<sup>10</sup>」（蕭新煌、林國明：2000，232-256）。

由於本研究目的以「新竹縣政府實施敬老福利津貼」爲核心，在研究定位上，企圖藉由政經分析模式，重新梳理新竹縣高度結構化的敬老福利津貼政策，尤其在制度形成、發展、演變的過程中，中央與地方在政策上的爭論；在地方結構網絡上，各政黨候選人如何藉由制度進行政治動員，以獲取選票，而上任後的地方首長，如何在中央政策與地方預算的兩難中，兌現競選時的政見與承諾？將成爲本研究探討重點之一。

其次，本研究更將藉由新竹縣敬老福利津貼發放的歷史脈絡中，不同縣長爲了政策延續與預算赤字的困境、選票與鈔票的矛盾中，在不同的政經環境中，其間的因果關係及政經脈絡的鑲嵌性爲何？將有必要從歷史脈絡、政治、經濟及社會變遷等因素加以分析探討，方能了解問題的根源與核心。

最後，本研究將試圖解決未來新竹縣敬老福利津貼政策在政策支持與預算負擔之間的困境，並就政策上提出可行之道。

「一個好的或較爲可行的制度，必須其所隱含的特定政治經濟特性，能與其內外政經權力體系和政經合理化方向相互配合，否則即須進行整體制度的政治性或經濟性調整，包括組織與制度所涉及層級結構與與制度安排的極佳化調整、權力與利益體系的重組，及運作規則與組織目標上的重新釐定等」（蕭全政，1997）。本研究將藉由政治經濟分析過程中，觀察新竹縣敬老福利津貼政策及制度的相關

---

<sup>9</sup> 傅立葉，「老年年金、政黨競爭與選舉」，收錄於蕭新煌、林國明主編之台灣社會福利運動一書。

<sup>10</sup> 同上註。

行爲者，如何在實存的政治經濟環境與結構中，各依其政治經濟稟賦汲取敬老福利津貼政策與制度發展過程的最大利益，同時，在實存的政經結構中，如何促使敬老福利津貼的制度變遷。

### 第三節 文獻回顧及檢討

由於以老人年金做爲社會津貼發放的議題，在國內的國民黨與民進黨有著不同的立場，原本單純的社會福利議題，因爲選舉的關係，成爲政治上的爭論，民進黨爲了擴大政治版圖，在 1992 年開始以老人年金爲政見，訴諸選民的認同以爭取選票，並主張凡年滿 65 歲以上的老人都可以每月領取老人年金，藉以吸引老人選票。而民進黨籍的縣長范振宗自 1994 年 7 月開始發放老人年金給全縣 65 歲以上老人每人每月 5,000 元，自此之後，老人年金的議題也隨著政黨之間的競爭，成爲新竹縣縣長選舉中的重要攻防點。爲了贏得縣長選舉，選前提出敬老福利津貼政見，藉以爭取老人選票，選後爲了兌現相關政見，除了在敬老福利津貼政實施計畫上進行制度上的修正，更在預算編列上，每年在社會福利基金中編列龐大預算以支應。

根據國內學者林萬億研究指出，1991 年一系列的政治抗爭，包括台獨、進入聯合國等議題，凸顯臺灣在解嚴後，社會力的解放與活絡，帶動臺灣政治民主化的發展。同時，社會抗爭的過程中，更夾雜著政治上的競爭，更啓動臺灣社會福利議題成爲政治競爭，尤其是中央與地方選舉的競爭標的，而 1992 年老人年金的提議，開始在臺灣各大小選舉中，成爲政黨及候選人的重要政見及主張（林萬億，2009:47-56；孫健忠，2000:14-16）。

依據學者孫健忠針對國內社會津貼實施經驗的分析認爲，在社會津貼的名詞的意義上應有所釐清，其次在社會津貼的發展與選舉應有良性互動，並要有整體的配套考量，同時，在可行性上，宜由中央政府主導，不能由地方政府單獨實施；

整合性上，社會津貼與社會保險及社會救助的分工必須明確；在整體性資源必須作最好的配置，避免排擠效影響到其他面向的社會福利（孫健忠，2000:34-36）。此外，在蔡沁蓓的研究也指出，1995 年以後，地方政府開始發放「老人年金」，在公共支出上，造成地方政府在社會福利基金預算項目的排擠效果（蔡沁蓓，2001），同時該研究亦發現新竹縣、台南市、嘉義市因發放老人年金，對原有的社會福利資源造成明顯的「完全排擠效果」，其中又以發放老人年金最徹底的新竹縣最為嚴重。而在局部排擠的部分，新竹縣的社會福利支出前後期比較，增加 14%，導致其他政務預算支出呈現一致性的衰減（丁仁方、蔡沁蓓，2002:1-30）。

其次，地方政府在政黨政治的選舉模式下，加上人口老化現象的發生，民進黨開始以老人年金做為選舉的主軸。國內在老人年金或敬老津貼的研究上，多以社會福利、社會工作等方向，做為論述的主軸，認為政治轉型中的政黨競爭，才是老人年金議題出現的關鍵，並指出選舉、政黨利益成為臺灣公共政策產生的動力，而老人年金或敬老津貼的政策發展與民主化後的選舉競爭有關（李明聰，1996；張錦弘，1997；余志豪，1998；林彥伶，1998；余孟奎，2000；施威良，2001；張瑞真，2004；陳佳瑜，2004；董秋蓉，2005；陳佳鴻，2006；周寶娟，2010）。換言之，以上針對老人年金或敬老津貼的碩士論文，發現探討重點著重在國家機器介入公共政策的探討，並以選舉、政黨競爭、政黨利益等政治因素，做為老人年金或敬老津貼議題出現的關鍵。

由於早期在針對國內老人年金或敬老津貼的研究，多以社會福利政策做為探討的重點，並認為政黨競爭為老人年金或敬老津貼出現的主因，對於老人年金或敬老津貼議題所具有的政治經濟特性、相關行為人與制度之間的互動關係等，未能有所闡明或加以分析。

因此，本研究將以新竹縣政府「敬老福利津貼」做為研究方向，自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日開辦以來，歷任縣長均相當重視敬老福利津貼的發放，並在預算上編足，以利發放作業之順利，因此，在配套的實施計畫上，除了范振宗在 1994

年首次訂定「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」並實施，往後雖經 11 次的修正，但重要的轉折有 2 次修訂，分別為鄭永金修訂實施計畫，擴大發放對象；其次為新竹縣政府在 2010 年 4 月 23 日的縣務會議上通過增訂的排富條款。其中，牽涉到制度設計、預算排擠等所造成的動員偏差問題，同時涉及到內政部、監察院、新竹縣審計室、縣政府、縣議會、被排富的老人、弱勢團體等行為者在政治上的互動與競合等關係，進而導致公共預算的重分配，藉以探討新竹縣歷年敬老福利津貼政策的政治經濟變化。

目前新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫已於 2010 年（民國 99 年）4 月 23 日通過排富條款，並溯及自同年 2 月 1 日實施，根據新竹縣政府社會處資料顯示，截至 2009 年 11 月底，平均每月領取老人年金的人數為 52,844 人，而 2010 年 4 月增修訂排富條款的新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫，排富對象共有九類：

- 一、現職軍公教及公營事業職員工；
- 二、經政府補助收容安置者；
- 三、領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但民國 69 年 1 月 1 日以前領政府編列預算發給之一次退休（職、伍）金之軍公教及公營事業職員工，不在此限。
- 四、領有老年農（漁）民福利津貼者；
- 五、領有榮民就養給與者；
- 六、稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上；
- 七、個人所有之土地及房屋（不動產）價值合計新臺幣 500 萬元以上；
- 八、入獄服刑、因案羈押或拘禁者；
- 九、最近一年內居住國內未滿 183 日者。

以上九類排富對象合計約 3 萬人，即新竹縣原可領取老人年金的老人，約有 6 成



被排富，影響層面相當大，不僅造成新竹縣內老人的反彈，更立即反應在 2010 年 2 月 27 日的立法委員補選中，結果造成民進黨的彭紹瑾以 71,625 票打敗國民黨候選人鄭永堂的 56,342 票，在地方上引發「敬老津貼排富條款打敗鄭永堂」的說法及爭論。

同時，由於新竹縣政府在 2010 年（民國 99 年）4 月份的縣務會議中通過排富條款，也引發新竹縣議會的高度關切，並在新竹縣議會召開第 1 次定期大會前，由新竹縣縣長邱鏡淳率縣府社會處、財政處、民政處等一級主管，先行至縣議會進行說明，與會的縣議員普遍認為縣政府著手修訂老人年金排富條款的過程，不夠公開、透明，有黑箱作業之嫌，且修訂事前未和議員溝通，讓議員們在地方深受老人們的壓力，進而非難縣府。

新竹縣政府發放敬老福利津貼（老人年金）長達 19 年（1994-2012）之久，所發放總額超過 322 餘億元，新竹縣政府負債則高達 348 億餘元，因此，新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫自 1994 年開始發放以來，即做為政治動員的工具，從制度的設計與修正、預算排擠、地方與中央的攻防，乃至於 2010 年增修訂的排富條款，皆具有高度政治性，從政治人物、官僚體系、老人等行為者，都屬於被鑲嵌在歷史結構中的行為者，目的都在追求利益的最大化，故其中的因果關係，不應被化約為選舉、政黨競爭所始然，其背後的政治經濟關係分析，及偏差動員為本研究的重點。

## 第四節 分析架構

任何公共政策或制度的制定，均無法脫離該國政治、經濟、社會和文化環境因素的考量，更要顧及其歷史發展背景和基礎（蕭全政，1988：71-72）。同時，蕭全政（2003：3）認為，組織與制度作為人類社會生存、發展過程中分配資源與利用資源的方式，必然隱含特定的政治與經濟特性。而所謂的政治與經濟特性，誠

如祝布諾（Bertrand de Jouvenel）所言：「經濟所關心的是現有資源的有效利用；而政治是資源的增加」（De Jouvenel，1957：18）。換言之，對於鑲嵌於特定歷史時空環境的行爲者而言，理性的經濟行爲，其所期待及追求的是資源利用能達到最佳化境界（optimum）；至於理性的政治行爲，則是企圖將資源分配與汲取能達到最大化境界（maximum）。

新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日起，范振宗任內開始發放敬老福利津貼，原先發放對象約爲三萬人，至鄭永金任內，所發放對象成長至五萬餘人。由於無排富條款的設計，加上人口增加及遷入，至 2009 年底爲止，新竹縣 65 歲以上老人已增加到五萬六千餘人，每年發放金額高達 24 餘億元，造成沉重的財政負擔，造成新竹縣至 2009 年（民國 98 年）底的負債高達 322 億元之主要原因。

新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日由范振宗開始發放老人年金，其間歷經林光華、鄭永金、邱鏡淳等縣長，截至目前爲止發放 19 年<sup>11</sup>，總發放經費爲 322 億餘，而截至 2010 年底，新竹縣政府負債高達 348 億餘元，年度歲出總預算爲 217 億餘元。在 1993 年（民國 82 年）底競選連任成功的范振宗，爲了履行競選政見，於 1994 年（民國 83 年）5 月 16 日的縣務會議上通過「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」，從同年 7 月 1 日開始發放給全縣 65 歲以上老人每人每月 5,000 元的敬老津貼，揭開了新竹縣發放敬老津貼的序幕。

公共政策的形成必定具有時代背景意義，對於相關行爲者而言，都隱含特定利害得失關係，及資源利用與分配方式（蕭全政，1997：1-6）。就公共政策而言，何以大部分的問題無法成爲公共問題，且僅止於私人討論、社會問題的領域，或者，已經進入公共問題的範圍，並成爲萬眾矚目的議題時，仍然無法進入政府議程中，形成公共政策，但是，問題一旦受到政府所青睞，將隨即排入政府議程中，並形成公共政策。因此，任何制定公共政策的行爲者，都有其價值及偏好，並企

---

<sup>11</sup> 根據新竹縣政府社會處提供資料，統計資料至 2011 年（民國 100 年）12 月底，故總發放金額爲 322 億餘元。

圖在資源利用及分配方式等過程中，將其所偏好的政策列入政府議程，藉以創造最大利益。

在整體政經脈絡之中，新竹縣老人年金的發放在不同時期，政經環境與情勢是不斷的變動，以致放在每 4 年一次的縣長選舉中，企圖連任或勝選的縣長候選人，如范振宗及鄭永金，都會以政策制訂或加碼的方式，以政治社會的偏差動員，令更多選民支持該政策，以達連任或勝選之目標，並追求政治上的最大利益，同時，在勝選上任後，隨即修正「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」。而此動員社會偏差的現象，行為者不僅出現在地方政治網絡中，諸如歷任縣長、縣議員、65 歲以上老人、縣府公務人員等，更來自中央機關的關注，諸如監察院、內政部、新竹縣審計室等行為者，與新竹縣政府在公文的往返中，針對新竹縣敬老福利津貼的發放，進行政策上的辯論與攻防。

在特定的偏差 (bias) 中，鑲嵌在歷史結構，形成一種偏差動員 (mobilization of bias) 的現象。此處所謂之「偏差」(bias)，非指偏見，或偏離規範等價值性判斷，而係屬於一種描述性 (descriptive) 的名詞，其實際意涵為相關的參與者，在資源分配與使用中的不同利害關係，亦即有一個特定利益分配的模式。從實存面觀察，此種「偏差」存在於各種政策、規劃、程序、共識、制度、組織及個人，甚至意識形態或主義理論的論述中，同時也是被結構化的 (structuralized)。當然，這些「偏差」的相關行為者，為了解決實存的問題而發動的政經行為，在制度面、行為面或組織面，必然會形成有關的變遷 (蕭全政，1997：5-8)。同時，「組織本身就是一種為行動而準備的偏差動員」，這種偏差僅利於某種衝突的呈現而壓抑其他衝突的表面化，因為組織本身即是某種偏差的動員 (Schattschneider，1960：30，71；蕭全政，1987：137)。

偏差 (bias) 只是表示在現行特定的時空背景下一個特定利益關係的分配狀態；偏差會因應政經脈絡的變遷，而隨著人、時在變化。制度和組織兩者的政治經濟特性，基本上有其相通之處，即都可以用偏差這個概念來表達 (蕭全政，1997：

11)。組織的形成與運作，深受其身處客觀歷史條件的影響，而組織的變遷，更是內外環境與相關行爲者互動鑲嵌的結果。同時，組織的制度設計中隱含特定的偏差；組織爲了追求特定利益或其所宣稱的公共目標，利用制度的偏差進行動員；而這些偏差動員的過程，又從而促成了組織的變遷（羅雅美，2006：145）。因此，在探討「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」的政經發展過程中，必須從組織與制度、相關行爲者及政治經濟的鑲嵌關係來加以探討。

「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」歷經 11 次的修訂，隨著政經環境的變遷，其中主要行爲者（actors）的策略行動爲探討焦點；行爲者（actor）的特性，不僅表現於是個理性且自利的個體，還表現於必須與其他行爲者不斷互動且汲取資源以求存續或發展的有生命個體（蕭全政，2006：43）。而人類社會組織，基本上界定了人與人間，或其他層次行爲者之間，在實存社會中所面臨的機會與限制；而人或其他層次行爲者之間如何利用這些機會且面對這些限制，又將影響組織與制度的運作和變遷（蕭全政，1997：2，11）。

換言之，新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月開始發放的敬老福利津貼，每 4 年一次的縣長選舉，彷彿一場選票與鈔票的戰爭，新竹縣政府因爲敬老福利津貼的發放，讓全縣近 10%的人口得以享有每月 5,000 元的敬老福利津貼，至 2001 年（民國 90 年）鄭永金上任後，敬老福利津貼則修正爲每人每月 6,000 元。因此，不同的行爲者爲了追求政治利益的最大化，新竹縣雖歷經不同政黨的執政，無論在政治、經濟及社會面向上，其中的邏輯都一樣，都在追求自身利益的最大化，爲了維護個自利益的延續，獲有敬老福利津貼的老人，除了希望敬老福利津貼，可以繼續發放，甚至希望加碼敬老福利津貼的候選人可以勝選，諸如 2001 年（民國 90 年）的鄭永金，在第三度挑戰新竹縣縣長的選戰中，爲挑戰當時尋求連任的林光華，提出敬老福利津貼加碼 1,000 元的政見，並挑戰成功獲選爲新竹縣縣長。再如縣議員爲尋求連任，在地方選區的經營上，也不斷向 65 歲以上老人保證支持縣政府繼續發放敬老福利津貼，並在年度的總預算上給予支持，或在縣議會之臨

時會、定期會中的各項議程中，包括總質詢、審查縣府提案、審查縣府總預算等議程上，非難縣長或主管單位首長。

本文嘗試從政治、經濟、社會等次體系面向，探討在「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」修訂過程中，歷次修法過程中的制度形成、運作與變遷，預算排擠，及利害關係人的策略行動及後續的影響，以詮釋制度、組織與權力變遷的決定性因素；其中，包含政經社文構造與主要行為者之構造，以及該政策產出所產生的衝擊，從而形成下一波的政經社文結構。本研究架構如下圖：



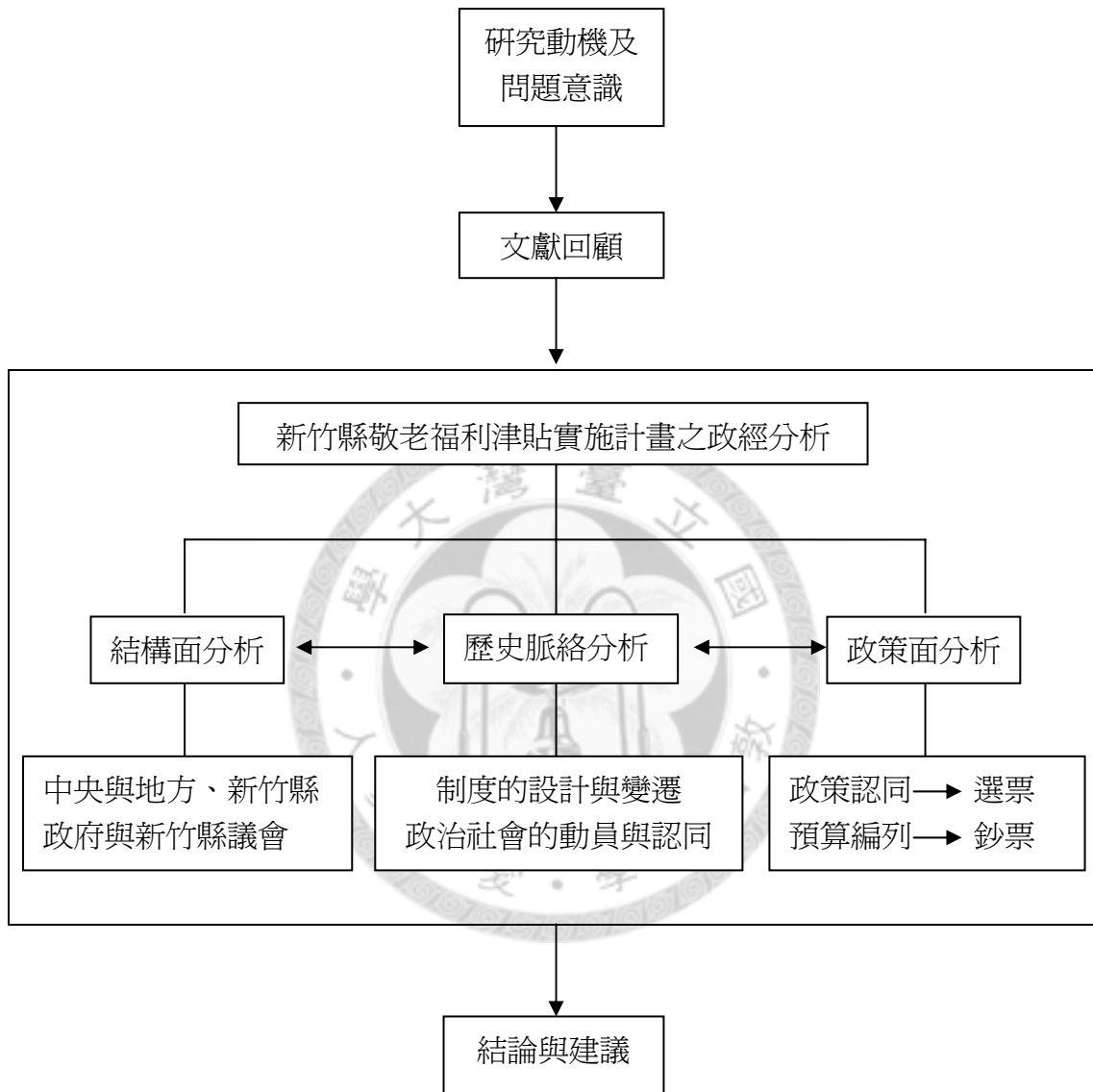


圖 1 - 1 本研究之分析流程架構圖

資料來源：本研究整理

## 第五節 章節安排

本文共分為六章，第一章緒論主要在說明研究問題意識及相關文獻探討回顧，提出本文所採取的制度歷史－結構的分析模式，其中包含了第十二屆至第十六屆的縣長候選人、當選人的敬老福利津貼政見，選後的政見兌現的執行方式，例如修法、預算編列等過程，以及中央監察院、新竹縣審計室的要求改善、內政部在各年度的社會福利業務考核成績等，及藉由政治經濟觀點審視新竹縣政府自1994年至2011年在「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」的歷史脈絡、政治經濟發展及歷史結構鑲嵌的因果關係，並對新竹縣政府發放敬老福利津貼的修法歷程，及歷年發放造成的財政赤字，所造成的政經變遷進行政治經濟分析。

第二章至第四章係針對新竹縣政府發放敬老福利津貼的發展歷程，首先從選舉政見、納入政府議程、計畫制訂、歷次修訂等進行歷史的描述，輔以中央與地方在敬老福利津貼業務上的政策辯論，再者，本文擬藉由新竹縣政府開始發放「敬老福利津貼」後的歷任縣長選舉，做為重要制度設計與變遷的論述階段，分別為：

第二章為1994年（83年）至2001年（90年）的發展階段：民進黨執政時期，每人每月5,000元。

第三章為2002年（91年）至2009年（98年）的財政惡化階段：國民黨執政時期，鄭永金於選前加碼1,000元，且擴大發放對象，導致財政惡化、政策排擠等現象。

第四章為2010年（99年）至2011年（民國100年）：國民黨執政，制訂排富條款，縮小發放對象，財政雖未進一步惡化，但導致被排富的老人多達3萬餘人，地方產生不滿情緒。目前新竹縣敬老福利津貼雖已制訂排富條款，且繼續發放，故在此階段，僅以2010年（99年）至2011年（民國100年）的相關資料做為研究分析的對象。

第五章主要在探討新竹縣政府敬老福利津貼（老人年金）做為社會福利政策的形成與發展，進一步探討「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」做為新竹縣政府主要的社會福利政策過程中的偏差動員（mobilization of bias）的現象，並就讓政策發展及演變過程中，藉由制度面、預算面的分析，瞭解新竹縣敬老福利津貼的政經脈絡與爭議。

其次，本研究必須就新竹縣敬老福利津貼的歷史發展過程中，自第十二屆縣長選舉後，民主進步黨的范振宗配合民主進步黨黨中央的政策，在縣長選舉中提出發放敬老福利津貼的政見，連任縣長成功。在隨後的縣長選舉中，「敬老福利津貼」的發放的確成為新竹縣在地方上大小選舉中的重要議題，包含縣議員、鄉鎮市民代表、村里長等選舉中。但在發放 16 年（1994-2009）後的新竹縣政府，敬老福利津貼的累計發放金額高達 305 億餘元，總負債高達 322 億餘元<sup>12</sup>，遠超過新竹縣政府的年度預算。因此，邱鏡淳於 2009 年（民國 98 年）12 月當選為第十六屆新竹縣縣長後，苦於縣府負債沈重，難以實現其施政理念，遂於 2010 年（民國 99 年）全面檢討敬老福利津貼的發放資格與條件，並於同年 4 月完成敬老福利津貼的修正，依據國民年金法的排富設計，首度將「排富條款」納入新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫中。

新竹縣縣長邱鏡淳為落實其個人施政理念及政見，將「排富條款」納入新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫中，做為應變方法之一，進而縮小敬老福利津貼的發放規模，而被排富的老人人口達 3 萬人。此舉雖為新竹縣政府節省年度支出 15 億元，從另一角度觀之，則為公共資源重分配，當然也造成地方情緒的不滿。

為全面探討新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫，歷任發放敬老福利津貼的縣長為了兌現其選舉承諾，均在制度上做了修正，無論是採取擴大發放對象的鄭永金，抑或是訂定「排富條款」以縮小發放對象的邱鏡淳，均說明了「制度設計與變遷」在政治經濟發展脈絡的重要力量，更是一種重要的政治、經濟、社會的動

---

<sup>12</sup> 根據審計部臺灣省新竹縣審計室針對新竹縣政府歷年的總決算報告中整理所得數據。



員偏差的現象。

在新竹縣政府發放敬老福利津貼的歷史發展過程中，中央與地方、縣政府與縣議會、發放對象的擴大與縮小等的政治角力，本研究將進一步分析在敬老福利津貼在政經、社會變遷過程中，行為者（決策者、文官、議員）、利害關係人（可領取敬老福利津貼的老人及家庭等），如何影響新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫的排富條款的制定，尤其是政策本身的公平性、預算分配的妥適性等問題。

第六章為結論與建議，本文將綜合上述分析，並回顧全文，以新竹縣敬老福利津貼實施計畫排富條款制度設定後的政經發展，提出研究結論、政策建議及後續觀察。





## 第二章 開始及穩定發放階段， 1994-2001

1993 年（民國 82 年）11 月，范振宗為競選連任，提出發放敬老福利津貼每人每月五千元的政見，並在其連任成功後，自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日起開始發放敬老福利津貼，而根據新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫<sup>13</sup>規定，「凡於民國八十二年五月二十七日前設籍並繼續居住本縣年滿六十五歲以上老人均得領取本敬老福利津貼」，而同實施計畫亦規定「每人每月發給敬老福利津貼五千元」。此舉為新竹縣政府開辦敬老福利津貼之濫觴。

隨後 1997 年（民國 86 年）新竹縣第十三屆縣長選舉中，由林光華勝選，接續范振宗執政，並持續每人每月發放五千元的敬老福利津貼。在林光華執政的 4 年期間，針對「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」共進行了 3 次的修正。其中最主要的修正分別在 1998 年（民國 87 年）針對支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工；其次在 1999 年（民國 88 年）就領有政府發給生活津貼者、申領老年農民福利津貼者及申領二·五倍以內中低收入戶老人等對象進行修正。

本階段發放時間共 7 年，范振宗主政的三年期間發放金額為 52 億餘元，林光華執政四年期間共發放 76 億餘元，合計共發放 128 億餘元。同時，平均每月發放人數從 1995 年（民國 84 年）28,022 人，到 2001 年（民國 90 年）12 月底為止的 37,743 人，65 歲以上得領取敬老福利津貼老人增加 9,721 人。

本章將分別在第一節分析新竹縣訂頒敬老津貼政策的政經變遷；第二節討論敬老津貼政策之形成與變遷；第三節則為敬老津貼政策的運作等面向依次討論，並從政治、經濟及社會等脈絡中分析。

<sup>13</sup> 該實施計畫於 1994 年（民國 83 年）5 月 16 日的縣務會議中通過，為范振宗競選連任時所提出之政見，范振宗為兌現其競選政見，於該實施計畫通過後，在同年 7 月 1 日正式發放敬老福利津貼。

# 第一節 訂頒敬老津貼政策的政經變遷

## 壹、國內政經發展背景

老人經濟安全制度的設計，原本為一個相當單純的社會福利政策及訴求，但在高齡化社會現象所伴隨而來的老人工作、退休準備、老人照顧等議題，成為社會所關注的焦點，其中老人年金的議題在臺灣形成一個公共政策，進而成為一個政治訴求，肇始於 1992 年（民國 81 年）底的立法委員選舉。而當時的執政黨國民黨與在野黨民進黨對於這個社會福利議題，迥然不同，國民黨傾向於採取國民年金制度，藉由社會保險制度解決老人經濟安全問題，至於民進黨則主張以發放敬老福利津貼為訴求。

因此，在老人經濟安全的議題上，軍公教人員在國家制度的保障下，擁有優厚的老年安全及退休制度，在健康保險上，在 1989 年也針對農民健康保險之立法與實施、地方民意代表及村里鄰長健康保險之實施，1990 年實施低收入戶健康保險。1994 年完成的全民健康保險法及中央健康保險局組織條例的立法，1998 年行政院核定勞工保險失業給付實施辦法。至此，軍公教人員、農民、勞工等族群，大致上已經納入老人經濟安全制度的範籌，隨之而來的「福利差距」，乃至於「福利剝奪」的發生，讓老人社會福利議題發酵。而 1994 年民進黨在中南部倡議「國民年金」制度，讓未納入老人經濟安全制度保障的老人及老農，成為日後的立法委員、地方縣市長等選戰中，民進黨候選人的主要議題，「老人年金」、「敬老福利津貼」遂成為政治動員的重要的利器。

因此，傅立葉研究指出：「老人年金之所以成為選舉中的重要訴求，……，更重要的，是由於我國過去國家福利體系的階層化，所造成的潛在社會衝突<sup>14</sup>」（蕭新煌、林國明：2000，232-256）。傅立葉更研究指出：「國家的社會政策本身可能

---

<sup>14</sup>傅立葉，「老年年金、政黨競爭與選舉」，收錄於蕭新煌、林國明主編之台灣社會福利運動一書。

創造或強化社會團體之間的界限，造成社會團體之間可能產生的衝突。而此種潛在的社會衝突，便可能成為政黨或政治人物從事政治動員的基礎。<sup>15</sup>」（蕭新煌、林國明：2000，232-256）。

由於社會上仍有老人未納入老人經濟安全制度的保障，加上軍公教的退休保障制度的完善，形成的「福利剝奪」、「國家福利體系階層化」等現象，讓「敬老福利津貼」成為選戰過程中的政治動員的利器。隨著 1992 年立法委員選舉後，1993 年的澎湖縣第 11 屆縣長補選，民進黨籍的高植澎主打老人年金每月 3000 元的政見當選，激發 1993 年底縣市長選舉，民進黨全面「老人年金」作為該黨的共同政見及誘因，並承諾老人每年可以領取 5000 元的老人年金，選舉結果，民進黨有台北縣、宜蘭縣、新竹縣、台南縣、高雄縣及澎湖縣等六位縣長當選，連同民進黨盟友無黨籍的嘉義市，均在 1994 年 7 月 1 日均陸續發放敬老津貼，此外，國民黨籍的台南市長當選人也在同年發放老人年金，至此，以敬老津貼為主的社會津貼制度正式在台灣七縣市實施。同時，民進黨在 1994 年提出「國民年金法草案」，企圖建立國民年金制度，而國民黨直到台灣中、南部的縣市長選情因為老人年金議題而炒熱選情時，方才發現老人年金為深具政治票房的政見（林萬億，2009:267-282；孫健忠，1997:73-97）。

隨後在 1994 年的省市長選舉、1997 年的縣市長選舉、2000 年總統大選等選舉，老人年金議題必然成為選戰中的焦點話題，讓老人年金的發放及數額成為選舉過程中，動員選民的重要關鍵，候選人之間的競價所提出的老人年金政見，更是處處充滿煙硝味，彷彿一場老人年金政見的拍賣會，哪位候選人出的價錢好，就會獲得選民的青睞。而勝選的候選人或縣市首長，為了兌現選舉所提出的政見及諾言，將選舉時承諾納入政策，故老人年金從一項公共議題進入政策議程，並成為許多縣市政府的重要的社會福利政策。其中，目前仍繼續編列敬老福利津貼預算發放老人年金的縣市政府為新竹縣、新竹市及金門縣，換言之，老人年金議

---

<sup>15</sup> 同上註。

題仍為新竹縣、新竹市及金門縣等縣市長選舉中的重要選舉政見。

## 貳、訂頒敬老福利津貼實施計畫的政經變遷

新竹縣自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日起，由范振宗縣長開始發放敬老福利津貼，每人每月 5,000 元，係出自於實現連任前的政見及承諾。然而老人經濟安全制度的設計，原本為一個相當單純的社會福利政策及訴求，但在高齡化社會現象所伴隨而來的老人工作、退休準備、老人照照顧等議題，成為社會所關注的焦點，其中老人年金的議題在臺灣形成一個公共政策，進而成為一個政治訴求，肇始於 1992 年（民國 81 年）底的立法委員選舉。而當時的執政黨國民黨與在野黨民進黨對於這個社會福利議題，迥然不同，國民黨傾向於採取國民年金制度，藉由社會保險制度解決老人經濟安全問題，至於民進黨則主張以發放敬老福利津貼為訴求。

因此，在 1993 年（民國 82 年）11 月 27 日舉行的台灣省新竹縣第十二屆縣長選舉中，代表民進黨競選連的范振宗，配合民進黨中央的訴求，以「凡年滿六十五歲老人，每人每月發放敬老福利津貼五千元」為政見，而代表國民黨挑戰的鄭永金則配合國民黨在老人福利的主張，以「支持中央的老人年金制」為政見，而脫黨參選的周細滿也以「社會福利，說到做到：(1)縣內六十五歲以老人，每月發給五千元福利金」為政見。同年，范振宗順利連任後，隨即著手規劃敬老福利津貼發放事宜，1994 年（民國 83 年）5 月 16 日的縣務會議中通過「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」，並在八十四年度新竹縣總預算案中編列 18 億 8,900 萬 2,000 元的敬老福利津貼預算<sup>16</sup>送新竹縣議會審議通過<sup>17</sup>（新竹縣議會，1994a），在同年 7 月 1 日正式發放新竹縣敬老福利津貼。

## 第二節 敬老津貼政策的形成與變遷

<sup>16</sup> 是項敬老福利津貼預算係編列在社會福利基金中，屬於非營業基金。

<sup>17</sup> 新竹縣議會第十三屆第一次定期會第十九次會議中，由大會審議八十四年度新竹縣總預算案暨附屬單位預算及綜計表二讀會及三讀會中議決通過。

## 壹、新竹縣敬老福利津貼政策的形成：范振宗（1994-1997）

在所有的社會福利政策中，最受選民青睞的就屬「敬老津貼」、「中低收入戶老人生活津貼」等非繳費式、現金式的津貼給付，而藉由老人年金議題為主要訴求的社會動員，在 1990 年代以後的政黨競爭及選舉中大量浮現<sup>18</sup>（傅立葉，2000：232-254）。而新竹縣的敬老福利津貼政策<sup>19</sup>則伴隨著縣市長選舉，由競選連任的范振宗提出以「凡設籍並居住於新竹縣年滿六十五歲以上老人每人每月發放五千人的老人年金」為政見，獲得連任。

表 2-1 新竹縣第十二屆縣長選舉候選人提出有關敬老福利津貼政見一覽表

屆次	政黨	姓名	當選者	敬老福利津貼政見	得票數（得票率）
第 12 屆 （1993 年）		周細滿		社會福利，說到做到：(1)縣內六十五歲以老人，每月發給五千元福利金；	13,099（6.7%）
	民主進步黨	范振宗	V	一、推行社會福利政策：年滿 65 歲未領政府補助者，發放敬老津貼每月伍仟元	97,688（50.04%）
	中國國民黨	鄭永金		支持中央「老人年金制」	84,440（43.26%）

資料來源：台灣省新竹縣第十二屆縣長選舉選舉公報及台灣省新竹縣第十二屆縣長、第十三屆縣議員、第十二屆（竹北市第三屆）鄉鎮市長選舉選務工作總報告 作者自行整理。

范振宗為了兌現競選時的政見及承諾，遂於 1994 年（民國 83 年）5 月 16 日的新竹縣縣務會議中通過「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」，同時也在新竹縣社會福利基金<sup>20</sup>編列十八億餘元預算支應敬老福利津貼的發放，並在同年 7 月 1 日起開始發放敬老福利津貼。以 1994 年（民國 83 年）5 月 16 日新竹縣政府縣務會

<sup>18</sup> 傅立葉，「老年年金、政黨競爭與選舉」，收錄於蕭新煌、林國明主編之台灣社會福利運動一書。

<sup>19</sup> 地方上習慣上稱呼為老人年金。

<sup>20</sup> 該基金屬非營基基金，而所有的歲出預算都由縣政府總預算編列預算投資讓基金，以維持基金之運作。

議通過的新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫，共七點，全文如次：

一、目的：新竹縣政府（以下簡稱本府），為貫徹老人福利社會政策，落實推動老人福利工作，肯定老人對社會之貢獻，使其能安享老年之生活，促進社會安祥和諧，特定本計畫。

二、發給對象：凡於民國八十二年五月二十七日前設籍並繼續居住本縣年滿六十五歲以上之老人均得領取本敬老福利津貼。但求社會資源之公平、合理運用，已享有國家照顧而有左列各款任一情形者，不在此列：

- （一）現職軍公教及公營事業人員。
- （二）支（兼）領月退休金之退休（職）公教人員。
- （三）民國六十九年一月一日以後支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工。
- （四）退除役官兵（包括榮民）領有退休俸或月生活津貼補助者。
- （五）經政府補助收容安置者。
- （六）領有政府發給生活津貼者。但其金額低於本計畫津貼金額者，得請領其差額。

三、發放金額：每人每月發給敬老福利津貼五千元。

四、登記與發放程序：

- （一）凡符合本計畫第二點規定者得檢附申請書、切結書、個人戶籍謄本、存款存摺影本（正面）向戶籍地之鄉鎮市公所登記，並由鄉鎮市公所初審合格後報送本府審定發放。
- （二）凡每月十五日前提出登記經本府審核合格者自當月份起發給敬老福利津貼，如於十六日以後登記完成審核手續者，自次月份起發給敬老福利津貼。
- （三）本計畫實施後，方滿六十五歲者，可於年滿當月辦理登記，符合發給



條件者次月起發給敬老福利津貼。

(四) 為利津貼發放與安全考量，本府得以金融機構（銀行、郵局、農會）

轉帳方式，將該津貼逕撥入合格者之帳戶。

五、凡登記受領敬老福利津貼者倘因戶籍異動（遷移、死亡），本府即停止撥付，若有溢領應即繳回。

六、經費來源：由政府編列年度預算支應。

七、本計畫奉縣長核定後自民國八十三年七月一日起實施，未盡事宜得隨時修正之。

由於范振宗連任成功，為兌現其競選上的政見及承諾，新竹縣政府於 1984 年（民國 83 年）7 月 1 日開始發放敬老福利津貼，同時，也開始面對來自新竹縣議會的支持與非難。而新竹縣議會第十三屆於 1994 年（民國 83 年）3 月 1 日成立<sup>21</sup>以後，同年 3 月 23 日至 26 日，由議長黃煥吉及副議長羅彭喜美率縣議員至新竹縣政府及一級附屬單位進行縣政考察時，縣議員張幸源、林章傑、徐文彬等人就新竹縣政府發放敬老福利津貼部分，希望縣政府要把握「開源節流」原則，但卻不希望為了「開源」而增加稅收，僅希望以「節流」方式發放敬老福利津貼（新竹縣政府，1994：122-125）。

同時，范振宗為了貫徹其兌現發放敬老福利津貼之政治承諾，於 1994 年（民國 83 年）5 月 5 日上午 10 時赴新竹縣議會第十三屆第一次定期大會中，針對縣政府發放敬老福利津貼政策，進行縣長施政報告時，范振宗於「推動老人福利工作」一節中指出，「……本府為貫徹老人福利社會政策，除辦理老人安養、醫療補助、實施老人免費搭乘新竹客運班車、免費健康檢查以外，自八十三年七月份起，對於民國八十二年五月二十七日以前設籍並繼續居住本縣、年滿六十五歲以上、未支領政府補助之老人，每人每月發給敬老福利津貼五千元，以肯定老人對社會之

---

<sup>21</sup> 台灣省新竹縣議會第十三屆議員選舉於 1994 年（民國 83）1 月 29 日進行投票，分別於新竹縣八個選舉區選出 30 名縣議員（詳見附錄一），並同年 3 月 1 日在新竹縣議會成立，同日選舉正、副議長，由黃煥吉、羅彭喜美分別獲選為議長及副議長，而鄭永金則連任議長失利（新竹縣議會，1994：105-106）。

貢獻，使老人能安享老年之生活」(新竹縣議會，1994：167-226)。

在新竹縣議會第十三屆第一次定期大會的縣政總質詢中，就敬老福利津貼政策議題質詢的縣議員<sup>22</sup>，多以「八十四年度的十八億敬老福利津貼預算如何籌措？如何發放？是否如期發放？是否有必要發放？」等方向進行總質詢。而范振宗於答詢時則表示，「關於老人年金經費籌措的問題，我們絕對不可能賣縣府的抵費地來支應這筆預算，平均地權基金也不可能讓我們動用，就算縣治區的縣有地能賣二十億或五十億甚至一百億，這筆錢也不能拿到別處使用，就算竹北市的新社里、聯興里也不能使用這筆經費，一定要使用在縣治重劃區內才可以，這筆經費絕對不能移作他處使用，若要拿來當做老人年金更不可能，這筆十八億經費都是以前的歲計勝餘，我剛才也向大家報告過，如果下年度的預算全部執行完畢沒有贖餘經費，那在八十五年度無法籌措到這筆老人年金時，到時我會辭職以示負責，所以，大家不要擔心，絕對不是挪用建設經費，去年的建設經費編列十四億多，今年的建設經費編列了十五億多，還比去年成長了一億多元，這一億多元是因應地方需要而設法找出來的財源，絕對不會因為編列十八億元老人年金經費，而挪用建設經費」(新竹縣議會，1994：226)。

而新竹縣議會第十三屆自成立後，共計召開八次定期大會及二十一臨時會，范振宗在往後的七次定期大會中的施政報告中，仍以發放敬老福利津貼做為其個人的重要施政方向，其內容仍分別以「擴展社會福利，促進勞資和諧」、「貫徹老人福利政策」、「照顧弱勢族群，建立公義社會」、「照顧弱勢群體」、「建立公義社會，促進勞資關係和諧」、「照顧弱勢團體」、「照顧弱勢，追求公義」等為主題進行施政報告，而施政報告內容大致為，「……自八十三年七月份起，對於民國八十二年五月二十七日以前設籍並繼續居住本縣年滿六十五歲以上及未支領政府補助之老人，每人每月發給敬老福利津貼伍仟元，以肯定老人對社會之貢獻，使老人

---

<sup>22</sup> 新竹縣議會第十三屆第一次定期大會中就老人年金議題進行總質詢的縣議員分別為：高瑞馨、萬榮河、嚴盛雲、溫勝彥、彭然貴、鄭永金、溫文結、鄭美琴、羅世洞、楊敬賜、張春鳳、林祜俊、何松旺、林章傑、張幸源等 15 位縣議員，比例達 50%。

能安享老年之生活」(新竹縣議會, 1995a : 316 ; 新竹縣議會, 1995b : 292 ; 新竹縣議會, 1996a : 197-198 ; 新竹縣議會, 1996b : 214 ; 新竹縣議會, 1997a : 262 ; 新竹縣議會, 1997b : 231-252 新竹縣議會, 1998a : 442-443)。而其中范振宗分別在第七次定期會及第八定期會的施政報告中均提及,「……,因此在規劃年度施政方針時,除老人年金,依當初政見,承諾編至八十六年十二月為止,其他建設始終以長遠、連續性為考量,……」(新竹縣議會, 1997b : 231-252)及「為貫徹競選諾言,本項津貼將持續發放至本(八十六)年十二月止。…」(新竹縣議會, 1998a : 442-443)。

而在新竹縣議會第十三屆第二次定期大會中,伴隨著 1994 年的省長選舉的舉行,在縣議會的縣政總質詢中,多半圍繞著選舉話題進行總質詢,但是仍有縣議員於總質詢時表達支持縣政府發放敬老福利津貼政策,但不要增加任何賦稅,其中時任縣議員的鄭永金則進一步主張將軍公教退休人員納入發放範圍,希望縣政府取消設限、擴大發放對象(新竹縣議會, 1995a : 561)。

新竹縣議會第十三屆第三、四次定期大會的縣政總質詢則以中央已經開辦的老農津貼話題為主(新竹縣議會, 1995b ; 1996a)。而第五、六次的定期大會的縣政總質詢則以發放敬老福利津貼是否恰當?是否排擠建設經費或其他社會福利措施?是否會增稅?(新竹縣議會, 1996b ; 1997a)至於第七次定期大會中多數議員的總質詢則針對何以敬老福利津貼的預算編列,只編列到 1997 年(民國八十六年)12 月底?(新竹縣議會, 1997b)范振宗則以尊重下屆縣長施政理念,下一任的縣長若要繼續發放敬老福利津貼,經費要自己去籌措,如果下一任的縣長要編的話,馬上就可以辦理追加預算案的方式來繼續發放敬老福利津貼(新竹縣議會, 1997b : 231-1302)。為此,新竹縣議會第十三屆第七次定期會第十九次會議中<sup>23</sup>,

---

<sup>23</sup>該次會議於 1997 年(民國 86 年)6 月 3 日上午召開,提案人為林祜俊議員,連署人有:余添棟、溫文結、吳俊雄、張幸源、張春鳳、高瑞馨、羅世洞、溫勝彥、黃齡慧、雲天寶、陳德福等 12 名議員,根據作者在府會業務上的觀察,本案應屬支持鄭永金的議員所提出,即當縣議會中由鄭永金所率領的誠信聯盟。但是在 1997 年(民國 86 年)11 月的第十三屆縣長選舉中,林光華、邱鏡淳、鄭永金均支持繼續發放老人年金。

林祜俊議員提案，其案由為「建請縣政府設法追補 87.一月－六月份之老人年金津貼預算玖億元以便老人年金持續發放作業。」其提案理由為「(一)老人敬老津貼，對老人生活照顧，減輕子女負擔幫助很大，因 87 年度之預算只編列到 87.12 月份，在作業程序會嚴重影響繼續發放老人年金。(二)請縣政府設法追補預算，或以專案處理動用預備金玖億以便順利發放。」而大會議決內容為「敬老津貼，建請縣府於八十七年一月起持續發放，並先行墊付，於辦理八十七年度總預算第一次追加(減)預算時追列歸墊轉正」(新竹縣議會，1997b：1302)。

至第八次定期大會的縣政總質詢中，伴隨著第十三屆縣長選舉於 1997 年(民國 86 年)11 月 29 日舉辦，而第十四屆的縣議員選舉也訂於 1998 年(民國 87 年)1 月舉辦，因此，發言質詢的議員在話題上仍以關心敬老福利津貼發放為主<sup>24</sup>。

## 貳、敬老福利津貼政策的變遷：林光華(1998-2001)

新竹縣第十三屆縣長選舉於 1997 年(民國 86 年)11 月 29 日舉行，分別由無黨籍的徐能安、邱鏡淳、中國國民黨的鄭永金及民主進步黨的林光華角逐縣長一職，選舉結果由代表民主進步黨參選的林光華以 70,879 票、36.12% 的得票率，獲選為第十三屆的新竹縣縣長。而林光華提出「徹底發放『敬老年金』、『生育補助』、加強婦幼、殘障智障及所有弱勢團體福利照顧」之政見。

表 2-2 新竹縣第十三屆縣長選舉候選人提出有關敬老福利津貼政見一覽表

屆次	政黨	姓名	當選者	敬老福利津貼政見	得票數(得票率)
第 13 屆 (1997 年)	無	徐能安		依法照顧老人、少年、兒童及身心障礙者	1,424 (0.73%)
		邱鏡淳		保證繼續發放敬老福利津貼—每人每月五千元	59,393 (30.26%)

<sup>24</sup> 新竹縣議會第十三屆第八次定期會中針對老人年金議題提出質詢的議員有：萬榮河、彭俊宏、陳德福、張幸源、張春鳳、高瑞馨、何松旺、黃齡慧、黃煥吉、彭然貴、林祜俊、溫滕彥等 12 名議員。

	中國國民黨	鄭永金		發放老人年金，開辦殘障津貼，婦女生育補助	64,551 (32.89%)
	民主進步黨	林光華	V	徹底發放「敬老老金」及「生育補助」、加強婦幼、殘障智障及所有弱勢團體福利及照顧。	70,879 (36.12%)

資料來源：臺灣省新竹縣第十三屆縣長選舉選舉公報及臺灣省新竹縣第十三屆縣長選舉選務工作總報告 作者自行整理。

林光華於 1997 年（民國 86 年）12 月 20 日上任後，隨即辦理 1998 年（民國 87 年）1 月至 6 月份敬老福利津貼發放所需經費計九億九仟萬元之墊付案，送交新竹縣議會審議，而新竹縣議會第十三屆第二十一屆臨時會第一次會議<sup>25</sup>中予以議決通過該項墊付案。（新竹縣議會，1998a：791-792）同時，林光華亦於 1998 年（民國 87 年）1 月 12 日新竹縣政府縣務會議通過「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」修正案，修正內容有二：

#### 一、設籍日期之修正：

針對該實施計畫第二點發給對象之設籍日期，設籍日期修正為「民國八十六年七月二十八日前設籍」。

#### 二、發給對象之修正：

原實施計畫第二點發給對象之第三款，係將「民國六十九年一月一日以後支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工。」予以排除在發放對象以外，但本次的修正，則加入但書「但所領之退職金未超過 804,000 元者不在此限。」

隨後，林光華再度於 1998 年（民國 87 年）3 月 25 日新竹縣政府縣務會議中

<sup>25</sup> 該次會議於 1998 年（民國 87 年）1 月 9 日上午召開。

通過「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」修正案，針對該實施計畫第二點第三款內容修正，該款原規定之發給對象申領原則為「民國六十九年一月一日以後支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工，但所領之退職金未超過八〇四、〇〇〇元者不在此限。」修正為「民國六十九年一月一日以後支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工，但所領之退（休）職金未超過八〇四、〇〇〇元者不在此限。」意即由原規範的「退職金」擴大為「退（休）職金」，而申領敬老福利津貼的每月平均發放老人人數由 30,072 增加為 31,787 人，增加 1,715 人。因此，經林光華二度修正後的「新竹縣政府敬老福利津貼實計畫」，共七點，所有條文如下：

- 一、目的：新竹縣政府（以下簡稱本府），為貫徹老人福利社會政策，落實推動老人福利工作，肯定老人對社會之貢獻，使其能安享老年之生活，促進社會和諧，特定本計畫。
- 二、發給對象：凡於民國八十六年七月二十八日前設籍並繼續居住本縣年滿六十五歲以上之老人均得領取本敬老福利津貼。但求社會資源之公平、合理運用，已享有國家照顧而有左列各款任一情形者，不在此列：
  - （一）現職軍公教及公營事業人員。
  - （二）支（兼）領月退休金之退休（職）公教人員。
  - （三）民國六十九年一月一日以後支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工，但所領之退休（職）金未超過八〇四、〇〇〇元者不在此限。
  - （四）退除役官兵（包括榮民）領有退休俸或月生活津貼補助者。
  - （五）經政府補助收容安置者。
  - （六）領有政府發給生活津貼者。但其金額低於本計畫津貼金額者，得請領其差額。

三、發放金額：每人每月發給敬老福利津貼五千元。

四、登記與發放程序：

(一) 凡符合本計畫第二點規定得檢附申請書、切結書、個人戶籍謄本、存款存摺影本(正面)向戶籍地之鄉鎮市公所登記，並由鄉鎮市公所初審合格後報送本府審定發放。

(二) 凡每月十五日前提出登記經本府審核合格者自當月份起發給敬老福利津貼，如於十六日以後登記完成審核手續者，自次月份起發給敬老福利津貼。

(三) 本計畫實施後，方滿六十五歲者，可於年滿當月辦理登記，符合發給條件者次月起發給敬老福利津貼。

(四) 為利津貼發放與安全考量，本府得以金融機構(銀行、郵局、農會)轉帳方式，將該津貼逕撥入合格者之帳戶。

五、凡登記受領敬老福利津貼者倘因戶籍異動(遷移、死亡)，本府即停止撥付，若有溢領應即繳回。

六、經費來源：由政府編列年度預算支應。

七、本計畫奉縣長核定後自民國八十七年四月一日起實施，未盡事宜得隨時修正之。

新竹縣政府為配合中央老年農民福利津貼的發放，於2000年(民國89年)3月20日新竹縣政府縣務會議中通過該實施計畫實施以來的第三度修正，而修正的內容有三部分，分別為：1.修正第二條第六款：領有政府發給生活津貼者，應排除其領取總額。2.新增第三條第二款：已申領老年農民福利津貼者，本府得於每年發給二次敬老福利津貼各壹萬伍仟元。惟同一時間僅得擇一領取。3.新增第三條第三款：已申領二·五倍以內中低收入戶老人生活津貼每月參仟元者，本府得於每月發給敬老福利津貼貳仟元。

林光華於上任後，首先在新竹縣議會第十三屆第二十一次臨時會中提送「辦

理八十七年一月至六月分敬老福利津貼發放所需經費九億九仟萬元之墊付案」(新竹縣議會, 1998a: 791-792)。隨後新竹縣議會第十四屆<sup>26</sup>於 1998 年(民國 87 年) 3 月 1 日成立, 並於 1998 年(民國 87 年) 4 月 24 日召開第一次定期會, 林光華於同年 4 月 28 日上午率縣政府一級主管至新竹縣議會進行上任後的第一次施政報告, 以「壹、縣政整體施政構」為綱要, 並於「七、照顧弱勢, 追求公義, 增進社會福利」一節中, 說明辦理老人年金之施政理念, 茲摘錄如下, 「貫徹競選諾言推展老人福利政策, 續辦敬老津貼及照顧弱勢族群, 辦理本縣婦女生育補助津貼及七十歲以上免費乘車」(新竹縣議會, 1998b: 370)。同時, 縣長施政報告之附件六中, 亦提到「……三、為貫徹競選諾言及老人福利政策, 落實推動老人福利工作, 肯定老人對社會之貢獻, 使其能安享老年之生活, 本府已在八十七年度辦理追加預算玖億玖仟萬元整, 以發放本(八十七)年一月至六月之敬老福利津貼。同時, 本府於八十八年度社會福利基金預算下編列貳拾億壹仟陸佰萬元(20 億 1600 萬元), 繼續辦本津貼之發放」(新竹縣議會, 1998b: 388)。

隨後, 林光華於任內的施政報告中, 對於敬老福利津貼的發放, 第二次定期會中, 仍然基於「貫徹老人福利政策, 落實推動老人福利工作, 肯定老人對社會之貢獻, 使其能安享老年之生活, 促進社會和諧, 持續發放六十五歲以上老人敬老福利津貼」之施政理念推動敬老福利津貼政策(新竹縣議會, 1999a: 235-236)。第三次定期會則以「肆、真心誠意, 建立安全公義社會」為綱要, 說明辦理老人年金之施政理念, 茲摘錄如下, 「……一、繼續辦理敬老福利津貼、婦女生育補助及弱勢團體福利照護工作, 其中敬老福利津貼部分, 將自七月一日起部分修正, 與中央老農津貼合併, 使合於規定之長輩, 不但能支領相同金額, 且又不至於與中央規定不符, 如此不但可節省縣庫支出約六億元, 更可供其他公共建設支出, 或補助更多老人之活動、設施, 亦可使社福經費照顧層面擴大……」(新竹縣議會,

---

<sup>26</sup> 新竹縣議會第十四屆議員於 1998 年(民國 87 年) 1 月 24 日舉行, 分別於新竹縣十個選舉區選出 33 名縣議員(詳見附錄二), 並同年 3 月 1 日在新竹縣議會成立, 同日選舉正、副議長, 由黃煥吉、林祜松分別獲選為議長及副議長。(台灣省新竹縣選舉委員會, 1998)



1999b：330)。第四次定期會中林光華則以「參、建立安全健康的社會」為綱要，說明辦理老人年金之施政理念，茲摘錄如下，指出，「……二、持續推動社會福利工作：……(二)敬老福利津貼與老農津貼在兼顧資源法令規定下合併發放，這種不影響長輩權益又可替縣庫節省經費的措施，目前作業尚稱順利，至於節省的經費，可增加辦理老人文康、保健等措施。……」(新竹縣議會，2000a：320-321)。

雖然中央在 1999 年(民國 88 年)1 月間修正財政收支劃分法，同年 6 月間公布中央統籌分配稅款分配辦法，導致新竹縣在 88 年度下半年及 89 年度之總預算收支差短達 50 億餘元，但林光華在第五次定期會中仍在「陸、公平正義無懼，建立安全健康的社會」一節中提到，「……對於本人承諾的政見：繼續發放老人年金、發放婦女生育津貼及鄰長津貼，仍會始終如一的辦理，對具有農民身份的老人家改領老農津貼，讓縣府省下六億多元，至表感謝。這即使爾後陳水扁先生答應發放三千元的敬老津貼，新竹縣的敬老福利津貼，不但不會像有心人士所說的會短少二千元，而且還可節省縣庫支出，更能做好縣政建設，並可讓本縣老人年金發的更長久(新竹縣議會，2000b：191)。此後，即便新竹縣政府產生嚴重的收支短差，林光華仍在其議會施政報告中，堅持賡續辦理發放敬老福利津貼、婦女生育補助費、鄰長津貼及報費(新竹縣議會，2001a：210；新竹縣議會 2001b：247；新竹縣議會，2002a：283)。

至於縣政總質詢上，建議增訂富條款、排擠經濟建設支出、財政負擔沉重、發放敬老福利津貼屬錦上添花、預算排擠、有無開源節流、是否真的公平正義、照顧殘障及中低收入戶等弱勢團、以現有的社會福利政策做適度的調整等議題上進行總質詢，而林光華的答覆則以老人的資產不易清查、整合中央老農年金與新竹縣的敬老福利津貼以節省縣庫支出、期待中央修正財政收支劃分法等予以回應(新竹縣議會，1998b；新竹縣議會，1999a；新竹縣議會，1999b；新竹縣議會，2000a；新竹縣議會，2000b；新竹縣議會，2001a；新竹縣議會，2001b；新竹縣議會，2002a)。

### 第三節 敬老津貼政策的運作

任何一項社會福利津貼的運作，都必須建立在穩定財政基礎上，尤其是新竹縣政府在 1994 年（民國 83）7 月 1 日起開始發放的敬老福利津貼，能否申請敬老福利津貼的標準是「年齡」、「設籍」等公民資格，而此一普及式的敬老福利津貼，所衍生的問題就是：社會的不公平、財政負擔過重、預算排擠等現象。

因此，於 1993 年（民國 82 年）11 月當選連任的范振宗，在敬老福利津貼政策的發放工作上的始終如一，進一步影響到參加 1997 年（民國 86 年）11 月的新竹縣第十三屆縣長選舉的各候選人，罔顧地方自有財源之不易籌措、財政負擔沉重、影響地方公共建設等問題，不僅在選舉政見上，向選民表態並擔保勝選後，一定繼續發放敬老福利津貼，而 1997 年（民國 86 年）11 月當選的林光華，以敬老福利津貼接班人的姿態，繼續發放敬老福利津貼 4 年，每年 12 個月、每月 5,000 元。同時，林光華秉持福利國精神，開辦婦女生育補助費、鄰長津貼及報費等業務。

此外，中央亦於 2001 年（民國 90 年）起開始針對臺灣省各縣（市）政府執行社會福利績效<sup>27</sup>，到各縣（市）政府進行實地考核，分別由行政院主計處針對各縣（市）政府在社會福利補助經費分配情形、內政部針對社會福利施政計畫效能及社會福利辦理情形等面向進行實地考核。

在范振宗與林光華踐履其選舉承諾的背後，新竹縣政府以龐大的財政支出做為其個人政治承諾實現的重大代價，當然也讓新竹縣政府的敬老福利津貼持續的運作與發放。因此，本文將從新竹縣社會福利基金、新竹縣歲出歲入決算等決算資料來分析新竹縣政敬老福利津貼的運作情形，同時，也藉由第十二屆及第十三屆縣長選舉結果來推估老人選票的影響範圍。

<sup>27</sup> 該考核於 2001 年（民國 90 年）開始辦理，因中央設算定額社會福利經費並未包含北、高二直轄市及金門、連江二縣，因此，僅以臺灣省二十一縣（市）政府為對象。

## 壹、新竹縣社會福利基金運作情形

根據作者整理 1989 年（民國 78 年度）至 2001 年（民國 90 年度）的新竹縣總決算資料，由表 2-3 的分析顯示，新竹縣政府於 1989 年（民國 78 年度）至 1994 年（民國 83 年度）尚未辦理敬老福利津貼的發放，因此，根據 1989 年（民國 78 年度）至 1994 年（民國 83 年度）的縣政府決算資料中，社會福利業務中的社會救助預算分配平均值為 27.30%、社區發展預算分配平均值為 22.10%，而福利服務平均值則為 35.56%。

但自 1994 年（民國 84 年度）起，福利服務的預算分配一枝獨秀，在 1994（84 年度）至 2001（90 年度）的預算分配平均值佔整個社會福利基金的 96.7%，而社會救助項目僅剩 1.84%的預算能量，至於社區發展所佔比例僅剩 0.71%，其中社區發展的經費則有遞減現象，並出現的預算排擠現象，而這部分和范振宗及林光華在政治上的承諾「堅持發放敬老福利津貼」有因果關係，當然也顯現行政首長在執政過程中，對公共資源分配的決心。

表 2-3 新竹縣社會福利基金決算資料分析（1988-2001）

單位：新臺幣千元

項目 年度	國民就業	社會救助	社區發展	福利服務	其他社會福利	合計
1988(78 年度)	582	18,011	17,294	18,310	22,209	76,406
1989(79 年度)	611	19,060	13,650	15,057	9,772	58,150
1990(80 年度)	748	19,197	13,649	17,296	9,565	60,455
1991(81 年度)	773	25,158	19,510	31,188	9,686	86,315
1992(82 年度)	642	28,057	19,638	47,845	9,706	105,888
1993(83 年度)	724	27,998	27,596	49,403	10,756	116,477
1988-1993 年平均	680	22,914	18,556	29,850	11,949	83,949
比例(%)	0.81%	27.30%	22.10%	35.56%	14.23%	100%
項目 年度	國民就業	社會救助	社區發展	福利服務	其他社會福利	合計

1994(84 年度)	787	27,881	15,272	1,725,022	10,753	1,779,715
1995(85 年度)	886	22,822	16,188	1,782,968	11,076	1,833,940
1996(86 年度)	860	22,348	16,444	1,855,615	10,895	1,906,162
1997(87 年度)	766	26,680	17,607	1,982,045	11,828	2,038,926
1998(88 年度)	730	33,830	17,238	2,149,976	12,640	2,214,414
1999-2000 (88 下半年及 89 年度)(1)	1,349	59,207	5,296	2,416,530	20,987	2,503,369
2001(90 年度)	0	69,200	12,263	1,841,254	22,547	1,945,264
1994-2001 年平均	768	37,424	14,330	1,964,773	14,389	2,031,684
比例(%)	0.04%	1.84%	0.71%	96.71%	0.71%	100%

資料來源：83-90 年度新竹縣政府社會福利基金決算報告 作者自行整理。

註(1)：我國會計年度原為跨年制，於 2000 年（民國 89 年）起改曆年制，而 89 年度原為 88 下半年及 89 年度應為 1999 年 8 月至 2000 年 12 月。

隨著新竹縣政府社會福利基金中的「福利服務」項目在決算數額中佔 96.7% 的高比例，作者進一步整理 1989 年（民國 78 年度）至 2001 年（民國 90 年度）的新竹縣總決算資料中，社會福利基金下的細項工作，在 1993 年（民國 83 年度）以前的福利服務業務項下可整理為：「老人福利」、「青少年福利」、「婦女福利」、「兒童福利」、「殘障福利」等五大類的福利服務業務，從表 2-4 的整理分析中發現，當時的縣政府在老人福利的業務推動上，是不遺餘力的，在新竹縣政府社會福利基金之社會福利事業費明細表中之預算科目名稱，新竹縣政府除了編列老人福利的補助及捐助經費，還有老人健康檢查與醫療服務、中低收入老人醫療補助等業務推動（新竹縣政府，1995）。

但新竹縣政府自 1994 年（民國 84 年度）7 月 1 日開辦敬老福利津貼業務後，在 1994 年（民國 84 年度）的社會福利基金的福利服務業務項下增列「敬老福利津貼」的預算科目，在 1994 年（民國 84 年度）至 2001 年（民國 90 年度）的資料整理過程中，福利服務的預算雖佔社會福利基金的 96.7% 的高比例，但在預算分配上，敬老福利津貼的年平均價值則以 93.63% 預算分配獨占鰲頭，並用在發放敬老

福利津貼。

因此，在福利服務業務項下，表 2-3 及表 2-4 都顯示出發放敬老福利津貼後，社會福利資源的重分配現象，其中「兒童福利」、「青少年福利」業務遭受到嚴重的排擠，在 1988 年（民國 78 年度）至 1993 年（民國 83 年度）的決算資料中，兒童及少年福利的年平均價值仍佔有 41.11% 的預算分配，但在 1994 年（民國 84 年度）至 2001 年（民國 90 年度）的年平均價值呈現遞減情形，同時比例上也僅剩 0.72%。至於老人福利、婦女福利、殘障福利等業務，在 1994 年（民國 84 年度）至 2001 年（民國 90 年度）的決算資料中，預算雖有逐年增加的趨勢，但仍不敵敬老福利津貼的 93.63%，其預算的年平均價值則高達 18 億 3,963 萬餘元。

若以 2001 年（民國 90 年度）做為基準，當年的兒童福利及青少年福利預算平均分配給全縣 124,394 位兒童及青少年，平均每位可以分配的年度預算才 299 元，而婦女福利方面，若分配給全縣 132,267 名的 18-64 歲婦女，則平均預算才 485 元，與每一位 65 歲以上老人每人每月 5,000 元，一年可以 60,000 萬元的敬老福利津貼來比較，差距分別為 200 倍及 124 倍。

表 2-4 新竹縣政府社會福利基金「福利服務」項目分析（1988-2001）

單位：新臺幣千元

年度 \ 項目	老人福利	青少年福利	婦女福利	兒童福利	殘障福利	敬老福利津貼	合計
1988(78 年度)	4,538	150	0	9,658	3,964	0	18,310
1989(79 年度)	3,273	150	0	8,745	2,889	0	15,057
1990(80 年度)	5,820	677	27	8,269	2,503	0	17,296
1991(81 年度)	11,187	677	357	14,133	4,834	0	31,188
1992(82 年度)	21,332	800	694	15,403	9,616	0	47,845
1993(83 年度)	24,350	863	314	14,104	9,772	0	49,403
1988-1993 年平均	11,750	553	232	11,719	5,596	0	29,850
比例(%)	39.36%	1.85%	0.78%	39.26%	18.75%	0.00%	100.00%

年度 \ 項目	老人福利	青少年福利	婦女福利	兒童福利	殘障福利	敬老福利津貼	合計
1994(84 年度)	15,537	402	265	12,490	15,866	1,680,462	1,725,022
1995(85 年度)	21,114	824	342	4,829	16,443	1,739,416	1,782,968
1996(86 年度)	21,572	421	502	4,135	25,668	1,803,316	1,855,614
1997(87 年度)	38,783	1,356	587	4,024	29,949	1,907,346	1,982,045
1998(88 年度)	19,979	2,104	61,928	4,671	45,988	2,015,306	2,149,976
1999-2000 (88 下半年及 89 年度)(2)	32,398	2,184	103,535	24,654	85,526	2,168,233	2,416,530
2001(90 年度)	31,771	9,549	64,091	27,601	144,855	1,563,387	1,841,254
1994-2001 年平均	25,879	2,406	33,036	11,772	52,042	1,839,638	1,964,773
比例(%)	1.32%	0.12%	1.68%	0.60%	2.65%	93.63%	100%

資料來源：83-90 年度新竹縣政府社會福利基金決算報告 作者自行整理。

註(2)：同註(1)

## 貳、新竹縣歲入歲出總決算情形

新竹縣議會第十三屆、第十四屆議員在總質詢時關心的議題，不乏發放敬老福利津貼會不會排擠到經濟建設的預算、經算籌措、財政負擔、會不會債留子孫等議題，而作者則藉由臺灣省新竹縣審計室之新竹縣總決算審核報告、新竹縣統計要覽中，整理新竹縣政府發放敬老福利津貼前後的歲入、歲出決算審定數。

根據表 2-5 的 1984-2001 年（民國 74-90 年度）新竹縣歲入決算審定數資料顯示，在新竹縣政府尚未辦理敬老福利津貼的前十年（1984-1993），新竹縣政府的歲入來源，以稅課收入（44.27%）及補助及協助收入（46.05%）為主要的來源，尤其前者屬於自有財源，後者則須仰賴中央的補助。而在新竹縣政府開始於 1994 年（民國 84 年度）發放敬老福利津貼後，為籌措財源，在「移用以前年度歲計賸餘」、「賒借收入」、「其他收入」等歲入來源部分都呈現增加的趨勢。但是在移用以前年度歲計賸餘的歲入部分，在 1998 年（民國 88 年度）就已經用完，同時，在 1994-2001 年（民國 84 年度到 90 年度）為止，范振宗及林光華均發放敬老福利津

貼，稅課收入部分並未在歲入財源的比例上增加，但是 84 年度至 90 年度的歲入決算審定數之年平均值為 116 億 7,945 萬餘元，和 74 年度至 83 年度的歲入決算審定數之年平均值 52 億 4,066 萬餘元相比較，仍然成長了 2.23 倍。

表 2-5 1984-2001 年新竹縣歲入決算審定數—來源別

單位：新臺幣千元

項目 年度	稅課收入	財產收入	補助及協 助收入	賒借收入	移用以前年 度歲計賸餘	其他收入	合計
1984(74 年度)	966,406	254,556	1,504,724	0	0	271,982	2,997,668
1985(75 年度)	1,006,643	72,960	1,587,525	0	0	380,380	3,047,508
1986(76 年度)	1,169,884	46,320	1,555,345	0	0	145,907	2,917,456
1987(77 年度)	1,527,195	120,469	1,689,717	0	0	126,131	3,463,512
1988(78 年度)	2,464,002	199,426	1,912,478	0	0	170,707	4,746,613
1989(79 年度)	2,026,535	261,690	2,690,209	0	0	169,860	5,148,294
1990(80 年度)	2,371,310	218,155	2,268,167	103,070	0	186,343	5,147,045
1991(81 年度)	3,565,569	229,747	3,301,157	15,400	0	286,437	7,398,310
1992(82 年度)	3,922,149	234,724	3,755,191	0	0	309,509	8,221,573
1993(83 年度)	4,181,036	659,573	3,869,838	218,820	0	389,340	9,318,607
1884-1993 年平均	2,320,073	229,762	2,413,435	33,729	0	243,660	5,240,659
比例(%)	44.27%	4.39%	46.05%	0.64%	0.00%	4.65%	100.00%
項目 年度	稅課收入	財產收入	補助及協 助收入	賒借收入	移用以前年 度歲計賸餘	其他收入	合計
1994(84 年度)	4,074,201	737,984	3,850,758	183,930	906,943	363,524	10,117,340
1995(85 年度)	4,745,519	379,832	4,785,593	107,840	1,232,894	409,989	11,661,667
1996(86 年度)	5,542,676	306,365	5,959,547	404,110	359,157	799,424	13,371,279
1997(87 年度)	4,807,003	685,956	5,311,548	374,590	349,293	887,421	12,415,811
1998(88 年度)	5,478,281	262,341	5,474,244	322,030	0	435,829	11,972,725
1999-2000 (88 下半年及 89 年度)(3)	7,665,470	493,219	3,678,701	0	0	900,642	12,738,032
2001(90 年度)	4,343,561	141,050	4,349,014	0	0	645,649	9,479,274
1994-2001 年平均	5,236,673	429,535	4,772,772	198,929	406,898	634,640	11,679,447

比例(%)	44.84%	3.68%	40.86%	1.70%	3.48%	5.43%	100%
-------	--------	-------	--------	-------	-------	-------	------

資料來源：中華民國八十三年（1994：229-237）及九十一年新竹縣統計要覽（2002：229）；七十四年度至九十年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

註(3)：同註(1)

此外，根據表 2-6 的資料顯示，發放敬老福利津貼，讓社會福利支出大幅成長，比例高達 20.21%，超越一般政務支出、社區發展及環境保護支出、警政支出、經濟發展支出等歲出政事，成為教育科學文化支出後的第二大項的歲出政事。

表 2-6 1984-2001 年新竹縣歲出決算審定數－政事別

單位：新臺幣千元

項目 年度	一般政 務支出	教育科 學文化 支出	經濟發 展支出	社會福 利支出	社區發 展及環 境保護 支出	警政支 出	債務支 出	補助及 協助支 出	其他支 出	合計
1984 (74 年度)	196,606	1,156,900	534,007	233,081	0	447,281	0	298,460	126,773	2,993,108
1985 (75 年度)	221,571	1,164,114	550,629	262,737	0	437,209	0	297,759	106,484	3,040,503
1986 (76 年度)	221,383	1,149,680	427,480	294,388	0	483,266	0	225,905	112,634	2,914,736
1987 (77 年度)	229,155	1,212,421	468,573	338,673	0	485,804	0	230,236	132,779	3,097,641
1988 (78 年度)	230,805	1,343,868	1,067,962	442,571	0	546,303	0	749,935	127,374	4,508,818
1989 (79 年度)	330,790	1,855,055	1,594,129	354,277	36,943	444,842	28,338	403,971	55,583	5,103,928
1990 (80 年度)	504,962	2,127,745	951,234	474,913	33,817	580,060	25,206	353,250	70,712	5,121,899
1991 (81 年度)	574,177	2,505,664	1,524,795	415,008	93,608	670,213	49,369	379,194	68,622	6,280,650
1992 (82 年度)	620,217	3,036,800	2,005,324	432,922	249,149	788,893	53,734	508,053	67,703	7,762,795
1993	775,360	3,389,958	1,726,581	505,147	710,470	921,684	56,614	575,490	70,459	8,731,763



(83 年度)											
1984-1993 年平均	390,503	1,894,221	1,085,071	375,372	112,399	580,556	21,326	402,225	93,912	4,955,584	
比例(%)	7.88%	38.22%	21.90%	7.57%	2.27%	11.72%	0.43%	8.12%	1.90%	100.00%	
項目 年度	一般政 務支出	教育科 學文化 支出	經濟發 展支出	社會福 利支出	社區發 展及環 境保護 支出	警政支 出	債務支 出	補助及 協助支 出	其他支 出	合計	
1994 (84 年度)	728,860	3,343,583	1,751,147	2,380,457	107,653	1,017,702	55,787	654,932	77,219	10,117,340	
1995 (85 年度)	846,145	4,076,746	2,218,050	2,351,905	176,113	1,145,205	137,909	692,894	16,700	11,661,667	
1996 (86 年度)	888,241	4,260,827	3,635,829	2,487,380	87,059	1,198,772	106,051	688,934	18,186	13,371,279	
1997 (87 年度)	974,575	4,419,512	2,258,852	2,631,066	118,902	1,234,063	85,123	673,949	19,769	12,415,811	
1998 (88 年度)	1,294,566	4,422,187	1,822,517	2,729,500	116,255	1,086,035	398,697	835,795	20,361	12,725,913	
1999-2000 (88 下半 年及 89 年 度)(4)	1,887,325	7,079,568	2,369,941	3,221,535	164,947	1,612,192	123,608	161,607	217,012	16,837,735	
2001 (90 年度)	1,374,917	5,996,006	2,128,953	2,632,512	103,283	1,111,187	257,356	152,243	327,337	14,083,794	
1994-2001 年平均	1,142,090	4,799,776	2,312,184	2,633,479	124,887	1,200,737	166,362	551,479	99,512	13,030,506	
比例(%)	8.76%	36.83%	17.74%	20.21%	0.96%	9.21%	1.28%	4.23%	0.76%	100%	

資料來源：中華民國八十三年（1994：229-237）及九十一年新竹縣統計要覽（2002：229）；七十四年度至九十年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

註(4)：同註(1)

其實社會福利支出的增加，如果可以提升全縣轄區內的整體福利，相信不論在正當性及妥適性都會都讓更多的人民支持，但當增加的社會福利支出中的多數是用在發放敬老福利津貼業務上，在可用資源有限、自有財源不足的情形下，同時，其他政事別的預算若無法同步增加時，在資源重分配過程中，勢必造成一方

之所得必為一方之所失的零和遊戲，形成挪用其他政事別的支出，挹注在社會福利支出，因此，在餅無法做大的情形下，必然排擠到其他政事別的支出，若餅可以做大，又不影響其他的政事別支出，按照新竹縣政府歲入預算之自有財源籌措不易的現況下，賒借收入成為編列歲入預算的選項。此外，根據臺灣省新竹縣審計室的新竹縣總決算審核報告中，新竹縣政府在 1998 年（民國 88 年度）、1999 年下半年及 2000 年（民國 88 年下半年及 89 年度）、2001 年（民國 90 年度）的歲入歲出執行結果發生歲計短差現象，其中 1998 年（民國 88 年度）短差 7 億 5,318 萬餘元、1999 年下半年及 2000 年（民國 88 年下半年及 89 年度）短差 40 億 9,970 萬餘元、2001 年（民國 90 年度）短差 46 億 451 萬餘元（審計部臺灣省新竹縣審計室，1999；2001；2002）。

表 2-7 1994-2001 年敬老福利津貼佔社會福利支出比例分析表

單位：新臺幣千元

年度 \ 項目	敬老津貼(A)	社會福利支出(B)	敬老津貼佔社會福利支出比例 (A)/(B)
1994(84 年度)	1,680,462	2,380,457	70.59%
1995(85 年度)	1,739,416	2,351,905	73.96%
1996(86 年度)	1,803,316	2,487,380	72.50%
1997(87 年度)	1,907,346	2,631,066	72.49%
1998(88 年度)	2,015,306	2,729,500	73.83%
1999-2000 (88 年下半年及 89 年度)(5)	2,168,233	3,221,535	67.30%
2001(90 年度)	1,563,387	2,632,512	59.39%

資料來源：新竹縣 83-90 年度社會福利基金決算報告、八十四年度至九十年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

註(5)：同註(1)

### 參、社會福利資源依人口結構之分析（1992-2001）

作者根據內政部 1993-2001 年編印之中國民國臺閩地區人口統計資料，將新竹縣之人口結構依據社會福利基金之「福利服務」支出項目：老人福利、青少年福利、婦女福利、兒童福利、殘障福利、敬老福利津貼等項目加以分類，分別為：0-17 歲的兒童及青少年人口數<sup>28</sup>、18-54 歲的婦女人口數<sup>29</sup>、身障人口數及 65 歲以上人口數等四大類，進一步分析社會福利資源分配與人口結構之比例，並歸納為表 2-8。

表 2-8 新竹縣 1992-2001 年兒少、婦女、身障及老人人口分配及比例表

單位：人

項目 年度	總人口數	0-17 歲合計		18-64 歲婦女人口數		身障人口數		非屬敬老津貼福利之人 口數		65 歲以上人口數	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)	(7)=(6)/(1)	(8)=(2)+(4)+(6)	(9)=(8)/(1)	(10)	(11)=(10)/(1)
1992	385,668	121,864	31.60%	109,235	28.32%	5,078	1.32%	236,177	61.24%	30,349	7.87%
1993	393,030	123,542	31.43%	111,206	28.29%	5,353	1.36%	240,101	61.09%	32,464	8.26%
年平均	389,349	122,703	31.52%	110,211	28.31%	5,216	1.34%	238,139	61.17%	31,407	8.07%
項目 年度	總人口數	0-17 歲合計		18-64 歲婦女人口數		身障人口數		非屬敬老津貼福利之人 口數		65 歲以上人口數	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)	(7)=(6)/(1)	(8)=(2)+(4)+(6)	(9)=(8)/(1)	(10)	(11)=(10)/(1)
1994	401,188	124,094	30.93%	114,280	28.49%	5,600	1.40%	243,974	60.81%	33,981	8.47%
1995	408,577	125,521	30.72%	116,334	28.47%	6,921	1.69%	248,776	60.89%	35,682	8.73%
1996	414,932	125,255	30.19%	118,786	28.63%	8,233	1.98%	252,274	60.80%	37,210	8.97%
1997	421,721	125,733	29.81%	121,398	28.79%	8,624	2.04%	255,755	60.65%	38,556	9.14%
1998	427,980	125,366	29.29%	124,274	29.04%	9,740	2.28%	259,380	60.61%	39,862	9.31%
1999	433,767	124,805	28.77%	126,871	29.25%	11,350	2.62%	263,026	60.64%	41,214	9.50%
2000	439,713	124,646	28.35%	129,388	29.43%	12,880	2.93%	266,914	60.70%	42,593	9.69%
2001	446,300	124,394	27.87%	132,267	29.64%	14,649	3.28%	271,310	60.79%	44,207	9.91%
年平均	424,272	124,977	29.49%	122,950	28.97%	9,750	2.28%	257,676	60.74%	39,163	9.22%

資料來源：內政部 1993-2001 年編印之中國民國臺閩地區人口統計 作者自行整理。

<sup>28</sup> 兒童及少年之定義依現行兒童及少年福利與權益保障法第 2 條規定，「本法所稱兒童及少年，指未滿十八歲之人；所稱兒童，指未滿十二歲之人；所稱少年，指十二歲以上未滿十八歲之人。」為方便歸納分析，故將未滿 12 歲之兒童及 12 歲以上未滿 18 歲之少年一併計算。

<sup>29</sup> 婦女人口數部分，則以 18-64 歲的女性人口為主，為就業、創業及勞動之主力。

根據表 2-4 新竹縣政府社會福利基金之福利服務項目之資源分配，1988 年（78 年度）至 1993 年（83 年度）間未發放敬老福利津貼的階段，兒少福利資源佔 41.11%、婦女福利資源佔 0.78%、身障福利資源佔 18.75%、老人福利資源佔 39.36%，而 1992 年及 1993 年的兒少人口佔總人口數為 31.52%、18-64 歲婦女佔總人口數為 28.31%、身障人口佔總人口數為 1.34%、65 歲以上人口佔總人口數為 8.07%。因此，除了婦女福利資源與人口分配明顯失當，其餘三類族群則在資源分配與人口結構上仍具優勢，尤其身障福利及老人福利。

但是自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日發放敬老福利津貼以後，資源分配則出現明顯失衡及排擠現象，根據 1994-2001 年間，社會福利基金中的福利服務決算數，兒少福利資源佔 0.72%、婦女福利資源佔 1.68%、身障福利資源佔 2.65%、老人福利資源（含敬老福利津貼）佔 94.95%，其中兒少人口佔總人口 29.49%、18-64 歲婦女人口佔總人口 28.97%、身障人口佔總人口 2.28%、65 歲以上人口佔總人口 9.22%。因此，65 歲以上人口僅佔 9.22%，但卻擁有社會福利基金中的福利服務項目預算的 94.95%。易言之，雖然兒少人口、18-64 歲婦女人口、身障人口等三類人口佔總人口的 60.74%，僅佔有 5.05%的資源，出現社會福利資源配置失衡及排擠現象。

#### **肆、中央對新竹縣政府執行社會福利績效實地考核情形**

根據內政部編印之九十年度中央對臺灣省各縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告（2001：27）之伍、檢討與改進一節中，於第八點指出，地方政府應本地方自治的精神推動與落實福利措施：

地方政府要能體認中央補助經費是補貼性質，並非全額補助，社會福利措施的推動與落實仍應本地方自治的精神，就財政能力最大可能範圍內造福民眾，縣（市）首長應考量整體財狀況的自足性推動社會福利政策，以避免普及式現金給付排擠一般性福利服務的推動，地方社會福利主管人員更應本專業知能加以紓導並力陳利弊得失，妥善建構地方總體社會福利；尤其就我國

稅制及徵收比例來看，目前我國社會福利的建構，就現金給付而言，尚僅能以滿足須經資產調查的選擇性社會福利為方向。

同時在該報告中（2001：27）之伍、檢討與改進一節中，第九點亦指出，全面檢視目前各項社會福利措施執行情形：

過去十幾年來經濟的大幅成長，以及政治上的中幅開放，一般民眾對政府各項社會福利措施的要求與日俱增，雖然中央與地方政府財政赤字日益擴大，民眾卻不會因政府的財政困難，而稍減其對社會福利之要求，然而政府的預算及人力有限，是以，各縣市政府除應全面檢視目前各項社會福利措施執行情形，檢討其優先順序外，亦應設法結合或利用民間各項龐大資源。

該次為中央對地方縣（市）政府辦理首次的社會福利績效實地考核，在該次的報告中，雖未明白指出新竹縣政府自辦敬老福利津貼政策的相關問題或缺失，但在報告書中之檢討與改進的第八、九點的內容中，已然道出地方政府首長在社會福利業務上的問題，其中仍建議地方政府要以財政能力最大可能的範圍內來造福民眾。

## **伍、敬老福利津貼可能影響範圍之評估**

新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日開辦敬老福利津貼業務，肇始於范振宗於 1993 年（民國 82 年）11 月 27 日參選連任成功的政治承諾，而敬老福利津貼的發放所發放的對象為：1993 年（民國 82 年）5 月 27 日前設籍新竹縣，並繼續居住於新竹縣，且年滿 65 歲以上之老人。根據新竹縣政府民政處人口統計資料顯示，1994 年底設籍於新竹縣之 65 歲以上人口數為 33,981 人，而同年平均每月領取敬老福利津貼的人數為 28,022 人，領取津貼的比率為 82.5%。為評估影響範圍，作者根據第十二屆及第十三屆縣長選舉之選舉人數、投票率、人口統計、戶數等資料進行評估。為了評估敬老福利津貼可能影響範圍，因此，分別以投票率及領取津貼比率做為樣本，以推估可以影響範圍。

於 1993 年（民國 82）舉辦的新竹縣第十二屆縣長選舉，該次選舉人數為 252,088

人、同年年底的 65 歲以上老人人口數為 33,981 人，投票率為 79% (25,647)、領取津貼比率為 82.5% (28,022 人)、總人口數為 393,030 人、總戶數 88,250 戶。

一、假設新竹縣領取敬老福利津貼的 65 歲以上老人都參與投票行為，即以 28,022 人為樣本推估<sup>30</sup>。

首先，由總選舉人數除以 1993 年(民國 82)底的總戶數， $252,088 / 88,250$ ，即平均每戶有 2.86 的選舉人；其次，由總戶數除以 65 歲以上老人數， $88,250 / 28,022$ ，即每 3.15 戶有 1 名領取津貼的老人參與投票；第三，計算 65 歲以上老人可能居住戶數，總戶數除以 3.15 戶， $88,250 / 3.15$ ，即新竹縣共有 28,016 戶有老人居住；第四，由於每戶有 2.86 的選舉人，假設每一位領取津貼的老人對共同居住的家人都具有影響力，則可能發生 28,016 戶乘以 2.86 人(含 1 名 65 歲以上的老人)，得到 80,126 人，佔選舉人數的 31.8%、佔總人口數 20.39%，扣除 28,022 位老人，則可能影響 52,104 位的非 65 歲以上老人。

二、依據 79% 的投票率來推估新竹縣 65 歲以上老人的投票行為及影響力，即以 25,647 人為樣本推估。

首先，依據 79% 的投票率來推論新竹縣 65 歲以上老人參加投票的樣本數， $32,464$  乘以 79%，即 25,647 名 65 歲以上老人參與投票行為；其次，由總戶數除以 65 歲以上且參與投票的老人， $88,250 / 25,647$ ，即每 3.44 戶有 1 名 65 歲以上老人參與投票；第三，計算參與投票的 65 歲以上老人可能居住戶數，總戶數除以 3.44 戶， $88,250 / 3.44$ ，即新竹縣有 25,654 戶有 65 歲以上老人參與投票；第四，由於每戶有 2.86 的選舉人，假設每一位參與投票的老人對共同居住的家人都具有影響力，則可能發生 25,654 戶乘以 2.86 人(含 1 名 65 歲以上的老人)，

---

<sup>30</sup> 由於新竹縣第十二屆選舉於 1993 年(民國 82 年)11 月 27 日舉行，而敬老福利津貼於 1994 年(民國 83 年)7 月 1 日發放，即選舉年未有敬老福利津貼發放之人口數，故以第一年發放的每月平均發放人數為樣本數推估。

得到 73,370 人，佔選舉人數 29.1%、佔總人口數 18.7%，扣除 25,647 位老人，則可能影響 47,723 位的非 65 歲以上老人。

因此，最大可能影響範圍為 31.8%，最小可能影響範圍為 29.1%。若依上開推論模式繼續推論第十三屆縣長選舉，則最大可能影響範圍為 30.32%，最小可能影響範圍為 26.40%<sup>31</sup>。

## 第四節 小結

自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日開辦敬老福利津貼業務後，在本階段歷任范振宗及林光華，發放時間前後共八年，由表 2-9 顯示，新竹縣政府在 1994 至 2001 年（民國 83-90 年）分別編列敬老福利津貼預算，總發放金額為 128 億 7,405 萬餘元，總發放人次為 2,360,921 人次。其中范振宗任內發放金額為 52 億 2,282 萬餘元、林光華任內發放金額為 76 億 5,123 萬餘元。而截至 2001 年（民國 90 年）12 月底，林光華卸任時，新竹縣政府的總負債已高達 132 億 2,526 萬餘元。

根據中華民國九十年度新竹縣決算審核報告內容顯示，「……審定歲入決算為 94 億 7,927 萬餘元；……，審定歲出決算為 140 億 8,379 萬餘元，歲入歲出相抵產生差短 46 億 451 萬餘元，顯示新竹縣財政收支差短持續擴大，財政亟待改善。又前述差短連同債務還本 5 億 9,209 萬餘元，合共 51 億 9,661 萬餘元，經以賒借收入 23 億 190 萬餘元彌補後，仍產生收支短絀 28 億 9,470 萬餘元，尚需短期借款透支等支應」（審計部臺灣省新竹縣審計室，2002：5）。

同時，中華民國九十年度新竹縣決算審核報告內容亦提及，「……新竹縣財源向來匱乏，端賴中央補助收入，自籌財源之開拓與成長成效有限，而舉債之額度亦受公共債務法而有一定之限度，……各項基礎建設計畫尚待執行，復以將持

<sup>31</sup> 新竹縣第十三屆縣選舉於 1997 年（民國 86 年）11 月 29 日舉辦，該屆選舉之選舉人數為 277,708 人同年年底老人人口數為 38,556、投票率 71.81%（27,687）、同年領取津貼比率為 82.4%（31,787 人）、戶數 104,846 戶、總人口數為 421,721 人。

續執行發放老人津貼之社會福利政策，倘無充足適切之財源，僅以舉債支應，將形成財政之深沈隱憂。……」(審計部臺灣省新竹縣審計室，2002：5)。

表 2-9 新竹縣政府社福基金 1994-2001 發放敬老福利津貼及縣府負債情形

單位：新臺幣千元

年度	項目	編列預算數	發放人次	平均每月發放人數	發放金額 (決算數)	65 歲以上老人 人數(當 年度年 底)	發放人數 佔老人人 數比率	總負債 (決算審 定數) 單位萬元
1994 (84 年度)		1,800,000	336,261	28,022	1,680,462	33,981	82.50%	451,100
1995 (85 年度)		1,740,000	348,517	29,043	1,739,416	35,682	81.40%	523,100
1996 (86 年度)		1,890,000	360,861	30,072	1,803,316	37,210	80.80%	624,300
1997 (87 年度)		1,989,000	381,440	31,787	1,907,346	38,556	82.40%	438,000
1998 (88 年度)		2,016,000	404,025	33,668	2,015,306	39,862	84.50%	647,094
1999-2000 (88 下半年 及 89 年度) (6)		2,237,370	304,654	35,588	2,168,223	42,593	83.60%	912,210
2001 (90 年度)		1,590,137	225,163	37,743	1,563,387	44,207	85.40%	1,275,991
合計		13,262,507	2,360,921	-	12,877,465	-	-	-

資料來源：新竹縣審計室、新竹縣政府社會處、新竹縣政府財政處、新竹縣政府主計處，作者自行整理。

註(6)：同註(1)

因此，從歲入歲出決算資料來看，新竹縣政府的歲入來源中，在發放敬老福利津貼前後期中，仍以稅課收入、補助及協助收入為主，尤其在稅課收入部分，並未明顯成長。至於歲出部分，發放敬老福利津貼前的主要前三大支出分別為教



育科學文化支出、經濟發展支出及警政支出，在發放敬老福利津貼後，社會福利支出則躍居第二大支出。

其次，從資源分配與人口結構的分析過程中，自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日發放敬老福利津貼以後，資源分配則出現明顯失衡及排擠現象，根據 1994-2001 年間，社會福利基金中的福利服務決算數，兒少福利資源僅佔 0.72%，但其人口數佔總人口的 29.49%，婦女福利資源佔 1.68%，但 18-64 歲的婦女人口數佔總人口數的 28.97%，身障福利資源佔 2.65%，身障人口數佔總人口數的 2.28%，反觀老人福利（含敬老福利津貼）資源高達 94.95%，但其人口比例為 9.22%。換言之，65 歲以上人口僅佔 9.22%，但卻擁有社會福利基金中的福利服務項目預算的 94.95%，雖然兒少人口、18-64 歲婦女人口、身障人口等三類人口佔總人口的 60.74%，僅佔有 5.05%的資源，出現社會福利資源配置失當及排擠現象。

故在新竹縣政府敬老福利津貼政策的制度設計下，該制度的運作，讓 9.22%的老人擁有 94.95%的社會福利資源，為敬老福利津貼制度的受益者，反之，兒少、婦女及身障等族群雖高達 60.74%的人口比例，雖為法定社會福利業務，卻僅分配 5.05%的資源，竟成為敬老福利津貼制度的受害者。同時，截至 2001 年（民國 90 年）底，新竹縣政府的總負債為 127 億 5,991 萬餘元，以同年 12 月底人口統計數 446,300 人，平均每位縣民負債 28,590 元。

第三，由於現金給付的社會福利措施是能讓民眾立即感受到的一項福利措施，是以，新竹縣敬老福利津貼之政策與制度設計上，係採取現金給付的方式發放。因此，在內政部編印之九十年度中央對臺灣省各縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告（2001：28）之陸、結語一節中指出：

九十年度中央補助制度變革，對地方政府財政的自主性確實有很大的助益，也能重新檢討施政優先順序，以緩濟急，惟相對的也發生一些新的問題，以社會福利補助經費來看，法定現金給付，如身心障礙者生活、教養、輔具補助、中低收入老人生活津貼等能讓民眾立即感受得到的、看得到的及拿得到

的福利措施，均排列於地方政府施政的優先順序上，在國家總體財政緊縮的狀況下，屬於需要周延規劃的、高度專業性的、非立竿見影的福利措施，如老人、身心障礙者的社區照顧、居家服務等，其施政順序自然被排列在後，並多有排擠現象的發生，是以對地方政府施政計畫效能，確有加強管制考核的需要，對於紮根性的一般社會福利軟體服務方案予以強化，以健全我國社會福利制度。

最後，根據本研究推估敬老福利津貼的影響範圍，第十二屆縣長選舉最大可能影響範圍為 31.8%，最小可能影響範圍為 29.1%。而第十三屆縣長選舉，則最大可能影響範圍為 30.32%，最小可能影響範圍為 26.40%<sup>32</sup>。由於推估的影響力相當可觀，也導致日後新竹縣縣長選舉中，每位候選人都提出發放敬老福利津貼的政見，企圖爭取老人票，以達勝選的目的。

表 2-10 新竹縣敬老津貼佔社福基金支出及總決算支出比例及人均負債數

單位：新臺幣萬元

年度	項目	敬老福利津貼發放金額	社會福利基金決算數	敬老津貼佔社福基金比例	歲出決算審定數	敬老津貼佔歲出比例	總負債（決算審定數）單位萬元	新竹縣總人口數（依每年 12 月底人口統計資料計算）	新竹縣民平均負債（單位元）
	(1)	(2)	(3)=(1)/(2)	(4)	(5)=(1)/(4)	(6)	(7)	(8)=(6)/(7)	
1994(84 年度)	168,046	177,971	94.42%	1,011,700	16.61%	451,100	408,577	11,041	
1995(85 年度)	173,942	183,394	94.85%	1,166,100	14.92%	523,100	414,932	12,607	
1996(86 年度)	180,332	190,616	94.60%	1,337,100	13.49%	624,300	421,721	14,804	
1997(87 年度)	190,735	203,893	93.55%	1,241,581	15.36%	438,000	427,980	10,234	
1998(88 年度)	201,531	221,441	91.01%	1,272,591	15.84%	647,094	433,767	14,918	
1999-2000 (88 下半年及	216,823	250,337	86.61%	1,683,773	12.88%	912,210	439,713	20,746	

<sup>32</sup> 同上註。

89 年度(7)								
2001(90 年度)	156,339	194,526	80.37%	1,408,379	11.10%	1,275,991	446,300	28,590
年平均	183,964	203,168	90.77%	1,303,032	14.31%	0	0	0

資料來源：新竹縣審計室、新竹縣政府社會處、新竹縣政府財政處、新竹縣政府主計處，作者自行整理。

註(7)：同註(1)





### 第三章 擴大發放階段，2002-2009

新竹縣第十四屆縣長選舉於 2001 年（民國 90 年）12 月 1 日舉行，第三度參加新竹縣縣長選舉的鄭永金主張「調高老人年金，延續婦女生育補助」之政見，並於選舉期間承諾加碼敬老福利津貼 1,000 元為 6,000 元，鄭永金於新竹縣第十四屆縣長選舉中，以 112,595 票、53.61%的支持率，擊敗欲尋求連任的林光華<sup>33</sup>。而第三度問鼎縣長的鄭永金於就任後隨即修正新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫，溯及至 2002 年（民國 91 年）1 月 1 日生效，修正內容為將發放金額修正為 6,000 元，並將榮民、軍公教及公營事業單位退休人員納入發給對象。而後鄭永金於 2005 年（民國 94）12 月 3 日的第十五屆縣長選舉中獲勝而連任。

表 3-1 新竹縣第十四屆、第十五屆縣長選舉候選人提出有關敬老福利津貼政見一覽表

屆次	政黨	姓名	當選者	敬老福利津貼政見	得票數（得票率）
第 14 屆 （2001 年）	民主進步黨	林光華		發放「老人年金」	97,420（46.39%）
	中國國民黨	鄭永金	V	調高老人年金	112,595（53.61%）
第 15 屆 （2005 年）	民主進步黨	林光華		重新規劃完全福利政策，落實老農、老人年金總額不扣除中央給付部分	77,037（32.91%）
	中國國民黨	鄭永金	V	繼續發放老農老金、老人年金（老農、老人年金視財政狀況增加調整）	157,012（67.09%）

資料來源：臺灣省新竹縣第十四、十五屆縣長選舉選舉公報及臺灣省新竹縣第十四、十五屆縣長選舉新竹縣選務工作總報告，臺灣省新竹縣選舉委員會 作者自行整理（附註：表列順序

<sup>33</sup> 鄭永金於 2001 年（民國 90 年）12 月第三度參選新竹縣第十四屆縣長選舉，為求勝選，鄭永金於選舉期間提出「調高老人年金」之訴求，而林光華仍以維持「發放老人年金」為政見。選戰期間，林光華指出，根據新竹縣政府的財務狀況，認為鄭永金提出加碼老人年金為 6,000 元的政見及訴求是不可行的。但在選舉期間，地方上流傳一句話，「票投鄭永金，沒有 6,000，還有 5,000」，意即如果主張發 6,000 元的鄭永金沒有選上，至少還有 5,000 元的老人年金可領。而新竹縣第十五屆縣長選舉，捲土重來的林光華仍不敵鄭永金的 157,012 票、67.09%的支持率，由鄭永金連任成功。

係依據各候選人抽籤號次排列)

本章將分別在第一節分析新竹縣擴大發放敬老津貼政策的政經變遷；第二節討論敬老津貼政策擴大發放之形成與發展；第三節則為敬老津貼政策擴大發放的運作及爭論等面向依次討論及分析。

## 第一節 擴大發放敬老津貼之政經變遷

三度問鼎新竹縣縣長寶座的鄭永金，在參加新竹縣縣長選舉期間主張「調高老人年金」之政見，並於選舉期間承諾加碼敬老福利津貼 1,000 元為 6,000 元，鄭永金於新竹縣第十四屆縣長選舉中，以 112,595 票、53.61%的支持率，擊敗欲尋求連任的林光華。選後鄭永金於 2001 年（民國 90 年）12 月 20 日上任，隨即修正新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫，溯及至 2002 年（民國 91 年）1 月 1 日生效，修正內容為將發放金額修正為 6,000 元，並將榮民、軍公教及公營事業單位退休人員納入發給對象。同時，鄭永金更在 4 年後連任成功，而執政 8 年的鄭永金，就新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫進行 6 次的修正，其中在第一任任內修正 4 次，在第二任任內修正 2 次。

鄭永金於 2001 年（民國 90 年）12 月 20 日上任，於 2002 年（民國 91 年）1 月進行第 1 次的修正，而這項修正也開啓新竹縣政府擴大發放敬老福利津貼、調高發放金額的年代，同時，新竹縣政府自 2002 年（民國 91 年）起，每年必須在社會福利基金預算中編列高達 20 餘億元的預算來因應，八年（2002-2009）的年平均實際發放金額約佔每年歲出總預算的 10%，而發放人數也因為對象調整而擴大。根據新竹縣政府社會處提供資料顯示，2009 年（民國 98 年）平均每月發放人數增加為 52,844 人，和 1995 年（民國 84 年）的平均每月發放人數 28,022 人比較，增加 24,822 人，相當於增加一倍的發放人數。鄭永金主政的 8 年期間，敬老福利

津貼總發放金額為 176 億餘元，平均每年的發放金額為 22 億餘元。同時，新竹縣政府截至 2009 年（民國 98 年）12 月底，總負債為 322 億餘元。

表 3-2 新竹縣 2005-2009 年敬老福利津貼發放情形統計表

單位：萬元

年度 \ 項目	敬老福利津貼發放金額	社會福利基金決算數	百分比 (%)
2005 (94 年度)	204,416	268,947	76.01
2006 (95 年度)	224,445	287,788	77.99
2007 (96 年度)	230,779	302,957	76.18
2008 (97 年度)	236,488	316,566	74.70
2009 (98 年度)	237,869	328,723	72.36

資料來源：審計部臺灣省新竹縣審計室編印「中華民國 98 年度新竹縣總決算審核報告」。

由於為因應每年 20 餘億元的敬老福利津貼預算，新竹縣政府自 2006 年（民國 95 年）起，發生敬老福利津貼無法按月發放的現象，導致敬老福利津貼延宕發放的情形，造成新竹縣議會第十六屆<sup>34</sup>議員在縣議會定期會中的非難與質詢，而鄭永金在議會備詢時表示，「由於縣政府自主財源嚴重不足，加上中央未考慮地方政府財政負擔能力，一再釋放減（免）稅及社會福利措施，卻無法補足地方政府因

<sup>34</sup> 新竹縣議會第十六屆任期自 2006 年（民國 95 年）至 2009 年（民國 98 年），時任議長為張碧琴、副議長為張志弘，議會總席次為 35 席，為藍大於綠的政治版圖。

此短少之財源或所增加之財政負擔。」另一方面，來自新竹縣審計室也在年度決算報告書中提出相關要求新竹縣政府改善的意見。

表 3-3 新竹縣 2005-2009 年敬老福利津貼占社會福利支出、總決算支出比例

單位：萬元

年度	項目	敬老福利津貼發放金額	社會福利基金決算數	百分比(%)	歲出決算審定數	百分比(%)
		(1)	(2)	(3)=(1)/(2)	(4)	(5)=(1)/(4)
2005(94 年度)		204,416	268,947	76.01	1,754,270	11.65
2006(95 年度)		224,445	287,788	77.99	1,817,607	12.35
2007(96 年度)		230,779	302,957	76.18	1,998,284	11.55
2008(97 年度)		236,488	316,566	74.70	2,064,467	11.46
2009(98 年度)		237,869	328,723	72.36	2,171,486	10.95

資料來源：審計部臺灣省新竹縣審計室編印「中華民國 98 年度新竹縣總決算審核報告」 作者自行整理。

鄭永金自 2001 年（民國 90 年）12 月至 2009 年（民國 98 年）12 月，前後執政 8 年，在此 8 年期間，中央由民主進步黨執政，而一向主張發放敬老津貼的民主進步黨，在 2002 年（民國 91 年）完成「敬老福利生活津貼暫行條例」的立法，為陳水扁總統發放 3,000 元的敬老福利生活津貼的政見建立法源基礎，而新竹縣政府則延續過去配合中央發放老年農民福利津貼的模式，於 2002 年修正調高敬老福利津貼為 6,000 元及將軍公教退休人員納入發放範圍之際，一併將相關規定新增於該實施計畫之第三條第四款中。

隨後中央在 2008 年（民國 97 年）3 月 22 日辦理第十二任總統副總統選舉，由中國國民黨馬英九及蕭萬長獲選為總統、副總統，完成中央的第二次政黨輪替。而主張國民年金制的中國國民黨也在 2008 年（民國 97 年）8 月完成國民年金法的



修正。而新竹縣政府亦在同年 5 月配合國民年金法進行新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫的修正，但新竹縣政府仍然未將排富條款納入。

雖然中央針對老農及老人的福利部分，進行數次的立法及修法，諸如 1995 年（民國 84 年）老年農民福利津貼暫行條例、2002 年（民國 91 年）敬老福利生活津貼暫行條例、2007 年（民國 96 年）國民年金法，但新竹縣政府均未將排富條款納入實施計畫，仍以普及式、公民資格為標準，以年齡做為發給與否的主要條件。

此外，新竹縣、新竹市於 1982 年（民國 71 年）7 月 1 日正式分治，而新竹縣縣治則遷至現新竹縣竹北市，分治後的新竹縣政府為了興建縣政府辦公大樓，因此，時任縣長陳進興在竹北市斗崙段推動縣治一期區段徵收，隨後范振宗於 1989 年（民國 78 年）12 月 2 日獲選，擔任新竹縣第十一屆縣長，同時推動縣治二期區段徵收計畫。而新竹縣政府於陳進興 8 年任內推動縣治一期區段徵收計畫，主要目的是為了籌措建設經費及興建縣政府辦公大樓，並留下至少二十億的縣款給范振宗。而范振宗為了競選連任，輔以當時民進黨藉老人年金議題抄作選舉，因此，也提出發放敬老福利津貼的政見，開啓新竹縣發放敬老福利津貼的不歸路。

在范振宗及林光華發放敬老福利津貼的 8 年期間，新竹縣政府在自有財源不足的情形下，大致上僅能處分在新竹縣市分治後，仍位於新竹市的縣有財產及標售縣治一期及縣治二期的抵費地，做為發放敬老福利津貼的財源之一。因此，當鄭永金於 2001 年（民國 90 年）獲選為新竹縣縣長後，財政單位除了繼續處分新竹市的縣有財產、出售區段徵收的抵費地、舉債外，鄭永金也開始推動竹北市縣治三期、臺科大、華興區段徵收，及新豐鄉松林重劃區、湖口鄉王爺壟區段徵收及新埔鎮的田新區段徵收等計畫，希望可以獲得更多的抵費地以充裕新竹縣政府縣庫。

但鄭永金執政期間逢經濟不景氣，加上處分新竹市縣有土地、縣有財產及區段徵收抵費等縣有財產，須報經新竹縣議會審議通過後，方能依相關規定進行公告及出售等行政程序，此外，中央也不支持地方自辦社會福利政策，尤其是發放

敬老福利津貼、生育補助、鄰長津貼等普及式現金發放的福利措施，自是不會給予新竹縣政府在財源上的支持。

然而在每年約 20 億敬老福利津貼，已然成為新竹縣政府沉重的財政負擔，因此，新竹縣政府自林光華任內開始發生財政入不敷出現象，而根據審計部臺灣省新竹縣審計室的九十年度新竹縣總決算審核報告（2002：4-5）指出：

新竹縣財政自 88 年度起出現歲計短絀，為彌補短差，以舉債借款挹注，本年度借款餘額已達 100 億 5,805 萬餘元。新竹縣財源向來匱乏，端賴中央補助收入，自籌財源之開拓與成長成效有限，而舉債之額度亦受公共債務法而有一定之限度，值此經濟不景氣，中央政府財政亦吃緊之際，而新竹縣尚有各項發展計畫尚待執行，倘無充足適切之財源，僅以舉債支應，將形成財政之深沈隱憂。經建請新竹縣政府研謀因應措施，強化財政紀律，量入為出，追求財政平衡，確實修訂並執行有效開源節流措施。

新竹縣政府於 88 年度開始發生歲入歲出短絀現象，意即歲出決算審定數多於歲入決算審定數，自此之後，新竹縣政府的財政赤字逐年攀升，而鄭永金執政的 8 年期間，為新竹縣政府財政負擔最沉重的時期。故賣地、借錢成為新竹縣政府財政單位最大業務壓力，無非只是為了首長的政治承諾，繼續完成敬老福利津貼等社會福利措施。

## 第二節 敬老津貼擴大發放的形成與發展

第三度參選縣長的鄭永金於新竹縣第十四屆縣長選舉中，以 112,595 票、53.61%的支持率，擊敗欲連任的林光華。而勝選的鄭永金，就任後隨即修正新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫，並在 2002 年（民國 91 年）1 月 21 日的新竹縣政府縣務會議上通過該實計畫，同時該實施計畫溯及至 2002 年（民國 91 年）1 月 1 日生效，主要的修正內容為將發放金額修正為 6,000 元，並將榮民、軍公教及公營

事業單位退休人員納入發給對象。至此，已經在范振宗及林光華二任縣長發放的敬老福利津貼政策，不僅在鄭永金上任後，確定繼續發放，同時將發給金額提高6,000元，並擴大發給對象，將軍公教退休人員納入發放範圍。而第四度修正的新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫全文如下：

一、目的：新竹縣政府（以下簡稱本府），為貫徹老人福利社會政策，落實推動老人福利工作，肯定老人對社會之貢獻，使其能安享老年之生活，促進社會安祥和諧，特定本計畫。

二、發給對象：凡於民國九十年七月三十一日前設籍並繼續居住本縣年滿六十五歲以上之老人均得領取本敬老福利津貼。但求社會資源之公平、合理運用，已享有國家照顧而有左列各款任一情形者，不在此列：

- （一）現職軍公教及公營事業人員。
- （二）經政府補助收容安置者。
- （三）領有政府發給生活津貼者，應排除其領取總額。

三、發放金額：

- （一）每人每月發給敬老福利津貼陸仟元。
- （二）已申領老年農民福利津貼者，本府得於每年發給二次敬老福利津貼各貳萬壹仟元。惟同一時間僅得擇一領取。
- （三）已申領二、五倍以內中低收入老人生活津貼每月參仟元者，本府得於每月發給敬老福利津貼參仟元。
- （四）符合中央發放老人福利津貼者，本府每月發給敬老福利津貼參仟元，申請上項津貼不符者，依本條第一款之規定發給。

四、登記與發放程序：

- （一）凡符合本計畫第二點規定得檢附申請書、切結書、個人戶籍謄本、存款存摺影本（正面）向戶籍地之鄉（鎮、市）公所登記，並由鄉（鎮、

市)公所初審合格後報送本府審定發放。惟符合老年農民福利津貼及中低收入戶老人生活津貼者應適時先申領上述津貼，並於同一期間擇一申領。

(二)符合中央發放老人福利津貼者應優先申領上項津貼，未提出上項津貼之申領者，本府僅發給每月敬老福利津貼參仟元。

(三)本計畫實施後，屆滿六十五歲者，可於年滿當月辦理登記，符合發給條件者以申請日之月份為發放本津貼之起始月份。

(四)為利津貼發放與安全考量，本府得以金融機構(銀行、郵局、農會)轉帳方式，將該津貼撥入合格者之帳戶。

五、凡登記受領敬老福利津貼者倘因戶籍異動(遷出本縣者、死亡)，本府即停止撥付，若有溢領應即繳回。

六、請領本津貼之權利，不得作為扣押、讓與或供擔保之標的。

七、經費來源：由政府編列年度預算支應。

八、本計畫自民國九十一年一月一日起實施。

而鄭永金在上任後，為兌現其競選上的政治承諾，在敬老福利津貼的發放對象及發放金額部分，均進行內容上的修正。首先，有關該實施計畫第二點之發給對象的修正部分，除將設籍時間修正為「民國九十年七月三十一日前設籍」外，在發給對象的修正上，正式將軍公教之退休人員納入敬老福利津貼發放給付之範圍內，如表 3-4 之整理。

表 3-4 林光華(2000年修正版)與鄭永金上任(2002年修正版)時，在第二點發給對象內容之修正版本對照

發給對象之內容	林光華	鄭永金	鄭永金上任修正後內容
(一)現職軍公教及公營事業人員。	○	○	(一)現職軍公教及公

(二)支(兼)領月退休金之退休(職)公教人員。	○	刪除	營事業人員。 (二)經政府補助收容安置者。 (三)領有政府發給生活津貼者，應排除其領取總額。
(三)民國六十九年一月一日以後支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工，但所領之退休(職)金未超過八〇四，〇〇〇元者不在此限。	○	刪除	
(四)退除役官兵(包括榮民)領有退休俸或月生活津貼補助者。	○	刪除	
(五)經政府補助收容安置者。	○	○	
(六)領有政府發給生活津貼者，應排除其領取總額。	○	○	

資料來源：新竹縣政府社會處 作者自行整理。

其次，在第三點之發給金額的修正部分，除了將發給金額修正為 6,000 元外，在申領及發給的條件上，維持原林光華任內，輔導新竹縣符合中央申領老年農民福利津貼資格者向中央申領老農福利津貼之規範，僅在發給金額上修正為「貳萬壹仟元」，而在中低收入戶之老人也延續發給。同時，新竹縣政府為整合中央於 2002 年（民國 91）年通過的「敬老福利生活津貼暫行條例」，在新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫第三點增加第四款規定，其內容為，「(四)符合中央發放老人福利津貼者，本府每月發給敬老福利津貼參仟元，申請上項津貼不符者，依本條第一款之規定發給。」

以上兩項的重大修正內容也開啓新竹縣政府於 2002 年（民國 91 年）1 月 1 日擴大發放敬老福利津貼、調高發放金額的年代。為此，新竹縣政府自 2002 年（民國 91 年）起，每年必須在社會福利基金預算中編列高達 20 餘億元的預算來因應，八年（2002-2009）的年平均實際發放金額約佔每年歲出總決算的 10%，而發放人

數也因為對象調整而擴大。根據新竹縣政府社會處提供資料顯示，2009年（民國98年）平均每月發放人數增加為52,844人，和1995年（民國84年）的平均每月發放人數28,022人比較，增加24,822人，相當於增加一倍的發放人數。鄭永金主政的八年期間，敬老福利津貼總發放金額為176億4,140萬餘元，平均每年的發放金額為22億餘元。同時，新竹縣政府截至2009年（民國98年）12月底，總負債為322億餘元。

表 3-5 新竹縣政府社福基金 2002-2009 年發放敬老福利津貼及負債情形

單位：新臺幣千元

項目 年度	編列預算 數	發放人次	平均每 月發放 人數	發放金額 (決算數)	全縣 65 歲以上 老人人 數(當年 度年底)	發放人 數佔老 人人數 比率	總負債 (決算審 定數) 單位萬元
2002 (91 年度)	2,143,948	246,118	39,246	2,097,539	46,038	85.20%	1,584,258
2003 (92 年度)	2,233,349	334,235	47,027	2,113,638	50,307	93.50%	1,652,521
2004 (93 年度)	2,163,200	320,246	46,727	2,108,285	49,453	94.50%	1,793,836
2005 (94 年度)	2,265,098	310,260	47,640	2,061,512	51,823	91.90%	1,925,097
2006 (95 年度)	2,265,098	350,401	50,710	2,243,133	54,152	93.60%	2,437,283
2007 (96 年度)	2,551,680	369,365	52,609	2,308,299	55,017	95.60%	2,744,841
2008 (97 年度)	2,531,060	382,072	52,700	2,365,380	56,363	93.50%	2,816,326
2009 (98 年度)	2,452,513	381,520	52,844	2,379,116	57,605	91.70%	3,221,151
合計		2,694,217		17,676,902			

資料來源：新竹縣政府社會處、財政處、主計處 作者自行整理。

此外，鄭永金於第十四屆縣長任內，仍針對新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫進行三次的修正，詳見表 3-4。而新竹縣政府於鄭永金第一任任內的第四次修正，係針對發給對象之設籍時間進行修正，而此類修正大多在縣長上任後才進行的修正，如林光華於 1998 年（民國 87 年）年及鄭永金於 2002 年（民國 91 年）的第一次修正，多為設籍時間點之修正。但該次的修正卻是在第十五屆縣長選舉前進行修正，在 2005 年（民國 94 年）7 月 26 日的新竹縣政府縣務會議中完成修正，修正之內容為，「凡於民國 94 年 7 月 31 日前設籍並繼續居住本縣年滿 65 歲以上之老人，包含軍公教、榮民及公營事業單位退休（職）人員已領有月退或一次退休金者或院外就養金者均得領取本津貼。不包含經政府補助收容安置者及領有政府發給生活津貼者，應排除其領取總額。」同時，2005 年（民國 94 年）12 月 3 日進行新竹縣第十五屆縣長選舉，新竹縣政府於 2005 年（民國 94）12 月 7 日將上述修正後之新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫及發放作業注意事項，以最速件公文<sup>35</sup>函送新竹縣各鄉鎮市公所。

其中，修正實施計畫的時間為 2005 年（民國 94 年）7 月 26 日的縣務會議，係針對設籍時間進行修正，修正的時間為「凡於民國 94 年 7 月 31 日設籍」，根據選罷法規定，選舉人必須在選舉區繼續居住 4 個月以上者，方有選舉投票權，而第十五屆縣長選舉於 2005 年（民國 94 年）12 月 3 日，亦即需要在 2005 年（民國 95 年）8 月 3 日（包括當日）以前遷入居住，均有投票權。而該次的修法，無疑是在 2005 年（民國 94）7 月 26 日修正，宣布全國凡 65 歲以上老人，只要在 2005 年（民國 94）7 月 31 日以前將戶籍遷入新竹縣，同時也符合選舉權人必須在新竹縣繼續居住 4 個月以上的法律構成要件，具有縣長選舉之投票權，而在 2005 年（民國 94 年）7 月 31 日前遷入之 65 歲以上老人便可以在 2006 年（民國 95 年）申領每個月 6,000 元的敬老福利津貼。

<sup>35</sup> 該次的修正於 2005 年（民國 94）7 月 26 日的縣務會議中通過，但於同年 12 月 7 日以府社福字第 0940158766 號函，以最速件方式行文給新竹縣各鄉鎮市公所。

表 3-6 2002-2005 年新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫修正情形一覽表

實施日期	文號	內容	備註
91.1.1	91 年 2 月 4 日 府社福字第 0910012042 號	1.修正第二條發放對象之設籍日期為 90 年 7 月 31 日。 2.刪除第二條第二、三、四款規定。 3.修正第三條發給金額第一款為陸千元。 4.修正第三條發給金額第二款為貳萬壹仟元。 5.修正第三條發給金額第三款為參千元。 6.新增第三條發給金額第四款：符合中央發放老人福利津貼者，本府每月發給敬老福利津貼參千元，申請上項津貼不符者，依本條第一款之規定發給。	新竹縣政府 91 年 1 月 21 日修正通過
92.4.25	92 年 7 月 11 日 府社福字第 0920071961 號	新增第五條後段：受領敬老福利津貼，經查訪、複查籍在人不在者，於確定後停止發放津貼。	新竹縣政府 92 年 4 月 25 日修正通過
93.1.1	93 年 3 月 26 日 府農計字第 0930034778 號	修正第三條發給金額第二款為每年發給一次敬老福利津貼肆萬元。	新竹縣政府 93 年 1 月 13 日修正通過
95.1.1	94 年 12 月 7 日 府社福字第 0940158766 號	修正第二條發放對象之設籍日期為 94 年 7 月 31 日。	新竹縣政府 94 年 7 月 26 日修正通過

資料來源：新竹縣政府社會處 作者自行整理。

隨後，新竹縣第十五屆縣長於 2005 年（民國 94 年）12 月 3 日辦理，由民主進步黨的林光華挑戰欲連任的鄭永金，選舉結果由鄭永金獲得 157,012 票、67.09% 的得票率，擊敗民主進步黨的林光華。連任後的鄭永金分別在 2006 年（民國 95 年）3 月 31 日的新竹縣政府縣務會議、2008 年（民國 97）5 月 5 日函頒修正實施計畫。

在 2006 年（民國 95 年）3 月 31 日的新竹縣政府縣務會議上通過的修正案，僅係針對第三條第二款之發給金額進行修正，目的是配合老年農民福利津貼，及新竹縣每月 6,000 元的敬老福利津貼，將發給之金額由 40,000 元，修正為 41,000



元。至於在 2008 年（民國 97）的修正，則是為了配合中央國民年金法的實施所進行的修正。將新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫第二條第三款內容修正為，「領有政府發給生活津貼、國民年金老年年金或國民年金身心障礙年金給付者，應排除其領取總額。」同時在第三條第四款上再修正為，「符合國民年金老年年金給付者，本府每月發給敬老福利津貼新臺幣三千元；符合國民年金身心障礙年金給付者，本府每月發給敬老福利津貼新臺幣二千元。」亦即，鼓勵新竹縣滿 65 歲以上老人，符合國民年金申領資格者，先向中央申領每個月 3,000 元的國民年金，然後新竹縣政府再每月發給敬老福利津貼 3,000 元，一樣是申領 6,000 元，但中央及縣政府各給 3,000 元。若新竹縣滿 65 歲以上老人，不符合國民年金申領資格者，則由新竹縣政府依該實施計畫第三條第一款敬老福利津貼 6,000 元。新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫在鄭永金於連任後的修正情形，見表 3-7。

表 3-7 2006-2009 年新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫修正情形一覽表

實施日期	文號	內容	備註
95.1.1	95 年 4 月 28 日府社福字第 0950060026 號	修正第三條發給金額第二款為每年發給一次敬老福利津貼 41,000 元。	新竹縣政府 95 年 3 月 31 日修正通過
97.10.1	98 年 5 月 5 日府社福字第 0980065711 號	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.修正第二條發放對象第三款：領有政府發給生活津貼、國民年金老年年金或國民年金身心障礙年金給付者，應排除其領取總額。</li> <li>2.修正第三條發給金額第二款為每年發給一次敬老福利津貼 42,000 元。</li> <li>3.修正第三條發給金額第四款：符合國民年金老年年金給付者，本府每月發給敬老福利津貼新臺幣三千元；符合國民年金身心障礙年金給付者，本府每月發給敬老福利津貼新臺幣二千元。</li> <li>4.修正第四條登記與發放程序第二款：符合國民年金之老年基本保證年金或身心障礙基本保證年金資格者，應優先申領上項津貼；符合國民年金加保資格者應按時繳納保險費，並優先</li> </ol>	新竹縣 98 年 5 月 5 日函頒並溯自 97 年 10 月 1 日起實施

		<p>申領國民年金之老年年金或身心障礙年金。符合國民年金之老年年金或身心障礙年金資格但未申領者，依本計畫第三條第四款規定發給。</p> <p>5.新增第二條發給對象第四款：最近一年內居住國內未滿一百八十三日者。</p>	
--	--	---	--

資料來源：新竹縣政府社會處 作者自行整理。

由於為因應每年 20 餘億元的敬老福利津貼預算，新竹縣政府自 2006 年（民國 95 年）起，發生敬老福利津貼無法按月發放的現象，導致敬老福利津貼延宕發放的情形，造成新竹縣議會第十六屆<sup>36</sup>議員在縣議會定期會中的非難與質詢，而鄭永金在議會備詢時表示，「由於縣政府自主財源嚴重不足，加上中央未考慮地方政府財政負擔能力，一再釋放減（免）稅及社會福利措施，卻無法補足地方政府因此短少之財源或所增加之財政負擔。」另一方面，來自監察院、審計部臺灣省新竹縣審計室、中央內政部，也分別以公文要求新竹縣政府就敬老福利津貼政策提出說明、在年度決算報告書中提出相關要求新竹縣政府改善的意見、社會福利績效實地考核報告中，要求新竹縣政府說明、改善。

### 第三節 敬老津貼擴大發放的運作及爭論

根據審計部臺灣省新竹縣審計室九十年度新竹縣總決算審核報告（2002），新竹縣的負債總額為 127 億 5,991 萬餘元。而 1993 年（民國 82 年）11 月當選連任的范振宗，開辦敬老福利津貼發放。至於接任的林光華則以敬老福利津貼接班人的姿態，繼續發放敬老福利津貼 4 年，每年 12 個月、每月五千元。同時，林光華更秉持福利國精神，開辦婦女生育補助費、鄰長津貼及報費等業務。估計每年必

<sup>36</sup> 新竹縣議會第十六屆任期自 2006 年（民國 95 年）至 2009 年（民國 98 年），時任議長為張碧琴、副議長為張志弘，議會總席次為 35 席，為藍大於綠的政治版圖。

須再編列 2 億元左右的預算，以支付婦女生育津貼、鄰長津貼及報費等開銷。

而鄭永金上任除了延續范振宗及林光華在社會福利方面的政策及持續發放鄰長津貼及報費，更著手要求教育局規劃開辦免費國小學童營養午餐，並在連任之後擴大開辦國中學生營養午餐，也成為全國第一個開辦國中小學生免費營養午餐的地方政府，讓新竹縣政府的財政負擔更加吃緊。

此外，中央亦於 2001 年（民國 90 年）起開始針對臺灣省各縣（市）政府執行社會福利績效，到各縣（市）政府進行實地考核，分別由行政院主計處針對各縣（市）政府在社會福利補助經費分配情形、內政部針對社會福利施政計畫效能及社會福利辦理情形等面向進行實地考核。

因此，本節的討論分為三部分，一為擴大辦理敬老福利津貼的運作，二為擴大辦理敬老福利津貼的爭論。而前者將藉由新竹縣政府 2002 年（民國 91 年）至 2009 年（民國 98 年）期間共 8 年的決算資料及新竹縣政府歲入歲出總決算資料加以說明其運作的過程，而後者則必須梳理來自中央監察院、內政部、審計部的各項文書資料，加上來自新竹縣議會對地方建設經費的高度需求，而產生對新竹縣政府長期發放敬老福利津貼及各項福利措施的質詢與非難。最後，則必須藉由第十四屆及第十五屆縣長選舉結果來推估老人選票的影響範圍。

## 壹、擴大發放階段的運作

### 一、新竹縣政府社會福利基金附屬單位決算資料（1988-2009）

首先，作者根據整理 1989 年（民國 78 年）至 2009 年（民國 98 年）的新竹縣政府主計單位編印的新竹縣政府社會福利基金附屬單位決算資料，由表 3-8 的分析顯示，新竹縣政府於 78 年度至 83 年尚未辦理敬老福利津貼的發放，因此，在 78 年度至 83 年度的新竹縣政府決算資料中，社會福利基金業務中的社會救助預算分配為 27.30%、社區發展預算分配為 22.1%，而福利服務則為 35.56%，在早期的社會福利業務的分配上，尚屬平均。

而范振宗及林光華主政辦理敬老福利津貼的階段，84 年度至 90 年度，福利服務的預算分配呈現一枝獨秀，福利服務的預算分配平均值為 19 億 6,477 萬餘元，佔整個社會福利基金的 96.7%。在鄭永金執政的 8 年間，福利服務的預算分配平均值為 27 億 3,534 萬餘元，大幅成長近 8 億的預算，在比例上仍然高居不下，占整個社會福利基金預算的 95.91%，而社區發展計畫預下的預算，則大幅遞減為年平均價值 513 萬餘元，僅佔社會福利基金的 0.18%。值得注意的部分是社會救助計畫項下的預算，8 年的平均值為 9,945 萬餘元，比范振宗及林光華主政時期的平均值 3,742 萬餘元，成長近 3 倍，且佔整個社會福利基金預算的 3.48%。

此外，根據表 3-8，社會救助計畫在 2005 年（94 年）及 2009 年（98 年）大幅成長，預算數額分別為 2005 年（94 年）的 1 億 1,643 萬餘元，及 2009 年（98 年）的 1 億 5,749 萬餘元，而急難救助預算科目有：民眾急難救助、中低收入健康保險、中低收入戶傷病醫療看護補助、低收入者生活扶助、遊民收容等項目，其中二個年度最大宗的預算科目均為低收入者生活扶助，分別編列 7,608 萬餘元、1 億 1574 萬餘元，主要的工作內容是急難救助，且為現金式的急難救助，在鄭永金主政的時代，是項急難救助的經費，都由縣長夫人代表鄭永金到當事人家中發放救濟金，其收攏人心的效果甚至比敬老福利津貼來的直接有效。因此，在該二年編列大筆的急難救助預算，其目的主要還是為了選舉，因為可以直接到宅發放現金，雖具有高度的政治意涵，對於那些遭逢重大變故的家庭而言，有一筆急難救助金，協助急難家庭度過經濟上的難關，仍不失其雪中送炭的實質意義。

表 3-8 新竹縣社會福利基金決算資料分析（1988-2009）

單位：新臺幣千元

年度 \ 項目	國民就業	社會救助	社區發展	福利服務	其他社會福利	合計
1988(78 年度)	582	18,011	17,294	18,310	22,209	76,406

1989(79 年度)	611	19,060	13,650	15,057	9,772	58,150
1990(80 年度)	748	19,197	13,649	17,296	9,565	60,455
1991(81 年度)	773	25,158	19,510	31,188	9,686	86,315
1992(82 年度)	642	28,057	19,638	47,845	9,706	105,888
1993(83 年度)	724	27,998	27,596	49,403	10,756	116,477
1988-1993 年平均	680	22,914	18,556	29,850	11,949	83,949
比例(%)	0.81%	27.30%	22.10%	35.56%	14.23%	100%
項目 年度	國民就業	社會救助	社區發展	福利服務	其他社會福利	合計
1994(84 年度)	787	27,881	15,272	1,725,022	10,753	1,779,715
1995(85 年度)	886	22,822	16,188	1,782,968	11,076	1,833,940
1996(86 年度)	860	22,348	16,444	1,855,615	10,895	1,906,162
1997(87 年度)	766	26,680	17,607	1,982,045	11,828	2,038,926
1998(88 年度)	730	33,830	17,238	2,149,976	12,640	2,214,414
1999-2000(88 下半年及 89 年度)(8)	1,349	59,207	5,296	2,416,530	20,987	2,503,369
2001(90 年度)	0	69,200	12,263	1,841,254	22,547	1,945,264
1994-2001 年平均	768	37,424	14,330	1,964,773	14,389	2,031,684
比例(%)	0.04%	1.84%	0.71%	96.71%	0.71%	100%
項目 年度	國民就業	社會救助	社區發展	福利服務	其他社會福利	合計
2002(91 年度)	0	73,894	8,657	2,421,671	14,494	2,518,716
2003(92 年度)	0	74,488	5,789	2,446,873	14,757	2,541,907
2004(93 年度)	0	88,280	6,505	2,574,539	15,901	2,685,225
2005(94 年度)	0	116,428	6,214	2,566,250	17,537	2,706,429
2006(95 年度)	0	81,239	4,425	2,794,936	1,450	2,882,050
2007(96 年度)	0	91,683	4,973	2,902,099	30,823	3,029,578
2008(97 年度)	0	112,127	2,112	3,050,265	1,163	3,165,667
2009(98 年度)	0	157,493	2,375	3,126,103	1,262	3,287,233
2002-2009 年平均	0	99,454	5,131	2,735,342	12,173	2,852,101
比例(%)	0.00%	3.49%	0.18%	95.91%	0.43%	100.00%

資料來源：78-98 年度新竹縣政府社會福利基金決算報告 作者自行整理。

註(8)：同註(1)

其次，作者再根據 1989 年（民國 78 年）至 2009 年（民國 98 年）的新竹縣政府社會福利基金附屬單位決算資料，見表 3-9，1988 年至 1993 年（民國 78 年度至 83 年度），老人福利（39.36%）、兒童福利（39.26%）及殘障福利（18.75%）分居前三大項的社會服務業務。在 84 年度以後，由於新竹縣政府開始發放敬老福利津貼，不僅社會福利基金預算大幅成長，同時，在 1994 年至 2001（民國 84 年度至 90 年度）間，敬老福利津貼的預算年平均為 18 億 3,964 萬餘元佔整個社會福利基金的 93.63%，其餘的老人福利、青少年福利、婦女福利、兒童福利、殘障福利等項目，在經費編列上，雖有成長，但整體的資源分配上，已遭到敬老福利津貼的預算排擠。

在 2002 年至 2009 年（民國 91 年度至 98 年度）的部分，與 1994 年至 2001 年（民國 84 年度與 90 年度）之間的比較，敬老福利津貼的預算的年平均為 22 億 961 萬餘元，佔整個社會福利基金的比例為 80.78%，雖然比例下降 12.85%，但年平均預算卻增加 3 億 6,997 萬餘元。至於老人福利也成長超過 2 倍的經費，青少年福利 3 倍、婦女福利 2 倍、兒童福利 5 倍，至於殘障福利業務則成長 6.3 倍，由先前的 1994 年至 2001 年（民國 84 年度至 90 年）的年平均 5,204 萬餘元，成長為 2002 年至 2009 年（民國 91 年度至 98 年度）的年平均 3 億 2,843 萬餘元。但整體而言，敬老福利基金的年平均預算增加 3 億 6,997 萬餘元，成為 22 億 961 萬餘元，且 8 年來的敬老福利津貼的預算都超過 20 億元的門鑑。

表 3-9 新竹縣政府社會福利基金「福利服務」項目分析（1988-2009）

單位：新臺幣千元

年度 \ 項目	老人福利	青少年福利	婦女福利	兒童福利	殘障福利	敬老福利津貼	合計
1988 (78 年度)	4,538	150	0	9,658	3,964	0	18,310
1989 (79 年度)	3,273	150	0	8,745	2,889	0	15,057

1990 (80 年度)	5,820	677	27	8,269	2,503	0	17,296
1991 (81 年度)	11,187	677	357	14,133	4,834	0	31,188
1992 (82 年度)	21,332	800	694	15,403	9,616	0	47,845
1993 (83 年度)	24,350	863	314	14,104	9,772	0	49,403
1988-1993 年平均	11,750	553	232	11,719	5,596	0	29,850
比例(%)	39.36%	1.85%	0.78%	39.26%	18.75%	0.00%	100.00%
項目 年度	老人福利	青少年福利	婦女福利	兒童福利	殘障福利	敬老福利津貼	合計
1994 (84 年度)	15,537	402	265	12,490	15,866	1,680,462	1,725,022
1995 (85 年度)	21,114	824	342	4,829	16,443	1,739,416	1,782,968
1996 (86 年度)	21,572	421	502	4,135	25,668	1,803,316	1,855,614
1997 (87 年度)	38,783	1,356	587	4,024	29,949	1,907,346	1,982,045
1998 (88 年度)	19,979	2,104	61,928	4,671	45,988	2,015,306	2,149,976
1999-2000 (88 下半年 及 89 年度) (9)	32,398	2,184	103,535	24,654	85,526	2,168,233	2,416,530
2001 (90 年度)	31,771	9,549	64,091	27,601	144,855	1,563,387	1,841,254
1994-2001 年平均	25,879	2,406	33,036	11,772	52,042	1,839,638	1,964,773
比例(%)	1.32%	0.12%	1.68%	0.60%	2.65%	93.63%	100%
項目 年度	老人福利	青少年福利	婦女福利	兒童福利	身障福利	敬老福利津貼	合計
2002 (91 年度)	34,190	12,269	67,148	34,728	175,796	2,097,539	2,421,670
2003	37,091	9,251	61,313	36,906	188,673	2,113,638	2,446,872

(92 年度)							
2004 (93 年度)	49,308	5,691	60,119	44,724	306,412	2,108,285	2,574,539
2005 (94 年度)	59,561	7,486	58,814	47,942	330,936	2,061,512	2,566,251
2006 (95 年度)	71,104	8,309	61,686	60,968	349,736	2,243,133	2,794,936
2007 (96 年度)	56,444	8,316	75,842	69,938	383,260	2,308,299	2,902,099
2008 (97 年度)	90,346	8,164	66,883	97,016	422,476	2,365,380	3,050,265
2009 (98 年度)	74,536	7,891	70,853	123,519	470,188	2,379,116	3,126,103
2002-2009 年平均	59,073	8,422	65,332	64,468	328,435	2,209,613	2,735,342
比例(%)	2.16%	0.31%	2.39%	2.36%	12.01%	80.78%	100.00%

資料來源：78-98 年度新竹縣政府社會福利基金決算報告 作者自行整理。

註(9)：同註(1)

## 二、新竹縣政府歲入歲出總決算資料（1984-2009）

首先，根據表 3-10 的 1984 年至 2009 年（民國 74 年度至 98 年度）的新竹縣政府的歲出總決算審定資料，1984 年至 1993 年（民國 74 年度至 83 年度）、1994 年至 2001 年（民國 84 年度至 90 年度）、2002 年至 2009（民國 91 年度至 98 年度）的歲入決算審定數，一致上都以稅課收及補助及協助收入為主要來源，但在 1994 年（民國 84 年度）以後，新竹縣政府開始發放敬老福利津貼，但在自主財源中的最大宗稅課收入在比例上沒有明顯成長，而在 1994 年至 2001 年（民國 84 年度至 90 年度）、2002 年至 2009（民國 91 年度至 98 年度）的稅課收入年平均値，分別為 52 億 3,667 萬餘元、58 億 6,778 萬餘元，成長的幅度不大，就比例上觀察係呈現退衰現象，但在數據上卻年平均値呈現成長 6 億 3,111 萬餘元的現象。但由於稅課收入未成長，不利於新竹縣政府發放敬老福利津貼，僅能從賒借收入及非稅課收入中想辦法開闢財源以因應龐大的社會福利支出。



表 3-10 1984-2009 年新竹縣歲入決算審定數—來源別

單位：新臺幣千元

項目 年度	稅課收 入	財產收 入	補助及協 助收入	賒借收 入	移用以前 年度歲計 賸餘	其他收 入	合計
1984 (74 年度)	966,406	254,556	1,504,724	0	0	271,982	2,997,668
1985 (75 年度)	1,006,643	72,960	1,587,525	0	0	380,380	3,047,508
1986 (76 年度)	1,169,884	46,320	1,555,345	0	0	145,907	2,917,456
1987 (77 年度)	1,527,195	120,469	1,689,717	0	0	126,131	3,463,512
1988 (78 年度)	2,464,002	199,426	1,912,478	0	0	170,707	4,746,613
1989 (79 年度)	2,026,535	261,690	2,690,209	0	0	169,860	5,148,294
1990 (80 年度)	2,371,310	218,155	2,268,167	103,070	0	186,343	5,147,045
1991 (81 年度)	3,565,569	229,747	3,301,157	15,400	0	286,437	7,398,310
1992 (82 年度)	3,922,149	234,724	3,755,191	0	0	309,509	8,221,573
1993 (83 年度)	4,181,036	659,573	3,869,838	218,820	0	389,340	9,318,607
1884-1993 年平均	2,320,073	229,762	2,413,435	33,729	0	243,660	5,240,659
比例(%)	44.27%	4.39%	46.05%	0.64%	0.00%	4.65%	100.00%
項目 年度	稅課收 入	財產收 入	補助及協 助收入	賒借收 入	移用以前 年度歲計 賸餘	其他收 入	合計
1994 (84 年度)	4,074,201	737,984	3,850,758	183,930	906,943	363,524	10,117,340
1995 (85 年度)	4,745,519	379,832	4,785,593	107,840	1,232,894	409,989	11,661,667

1996 (86 年度)	5,542,676	306,365	5,959,547	404,110	359,157	799,424	13,371,279
1997 (87 年度)	4,807,003	685,956	5,311,548	374,590	349,293	887,421	12,415,811
1998 (88 年度)	5,478,281	262,341	5,474,244	322,030	0	435,829	11,972,725
1999-2000 (88 下半年 及 89 年度) (10)	7,665,470	493,219	3,678,701	0	0	900,642	12,738,032
2001 (90 年度)	4,343,561	141,050	4,349,014	0	0	645,649	9,479,274
1994-2001 年平均	5,236,673	429,535	4,772,772	198,929	406,898	634,640	11,679,447
比例(%)	44.84%	3.68%	40.86%	1.70%	3.48%	5.43%	100%
項目 年度	稅課收 入	財產收 入	補助及協 助收入	賒借收 入	移用以前 年度歲計 賸餘	其他收 入	合計
2002 (91 年度)	5,669,187	349,289	4,719,255	0	0	857,891	11,595,622
2003 (92 年度)	4,882,581	488,039	4,507,496	0	0	1,005,567	10,883,683
2004 (93 年度)	5,685,975	1,082,816	6,874,456	0	0	1,074,220	14,717,467
2005 (94 年度)	6,009,291	875,461	5,808,054	0	0	1,076,738	13,769,544
2006 (95 年度)	5,782,256	483,079	6,136,160	0	0	1,138,170	13,539,665
2007 (96 年度)	6,419,890	1,943,877	6,568,415	0	0	1,144,493	16,076,675
2008 (97 年度)	6,577,016	1,217,360	8,355,147	0	0	909,657	17,059,180
2009 (98 年度)	5,916,039	1,780,706	8,971,883	0	0	1,542,426	18,211,054
2002-2009 年平均	5,867,779	1,027,578	6,492,608	0	0	1,093,645	14,481,611
比例(%)	40.52%	7.10%	44.83%	0.00%	0.00%	7.55%	100%

資料來源：中華民國八十三年（1994：229-237）及九十一年新竹縣統計要覽（2002：229）；七十四年度至九十八年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

註(10)：同註(1)

其次，再根據 1984 年至 2009 年（民國 74 年度至 98 年度）的新竹縣政府的歲出總決算審定資料，在尚未辦理敬老福利津貼的 74 年度至 83 年度，歲出決算以教育科學文化支出、經濟發展、警政支出分別位居前三名，但在 1994 年至 2001 年（民國 84 年度至 90 年度）、2002 年至 2009 年（民國 91 年度至 98 年度）的歲出決算部分，仍以教育科學文化支出為主要政事，且均超過總預算的三成，但在發放敬老福利津貼後，社會福利支出便躍居第二名的支出政事別。

表 3-11 1984-2009 年新竹縣歲出決算審定數－政事別

單位：新臺幣千元

年度	一般政 務支出	教育科學 文化支出	經濟發展 支出	社會福 利支出	社區發展 及環境保 護支出	警政支出	債務支 出	補助及 協助支 出	其他支 出	合計
1984 (74 年度)	196,606	1,156,900	534,007	233,081	0	447,281	0	298,460	126,773	2,993,108
1985 (75 年度)	221,571	1,164,114	550,629	262,737	0	437,209	0	297,759	106,484	3,040,503
1986 (76 年度)	221,383	1,149,680	427,480	294,388	0	483,266	0	225,905	112,634	2,914,736
1987 (77 年度)	229,155	1,212,421	468,573	338,673	0	485,804	0	230,236	132,779	3,097,641
1988 (78 年度)	230,805	1,343,868	1,067,962	442,571	0	546,303	0	749,935	127,374	4,508,818
1989 (79 年度)	330,790	1,855,055	1,594,129	354,277	36,943	444,842	28,338	403,971	55,583	5,103,928
1990 (80 年度)	504,962	2,127,745	951,234	474,913	33,817	580,060	25,206	353,250	70,712	5,121,899
1991 (81 年度)	574,177	2,505,664	1,524,795	415,008	93,608	670,213	49,369	379,194	68,622	6,280,650

1992 (82 年度)	620,217	3,036,800	2,005,324	432,922	249,149	788,893	53,734	508,053	67,703	7,762,795
1993 (83 年度)	775,360	3,389,958	1,726,581	505,147	710,470	921,684	56,614	575,490	70,459	8,731,763
1984-1993 年平均	390,503	1,894,221	1,085,071	375,372	112,399	580,556	21,326	402,225	93,912	4,955,584
比例(%)	7.88%	38.22%	21.90%	7.57%	2.27%	11.72%	0.43%	8.12%	1.90%	100.00%
年度 \ 項目	一般政 務支出	教育科學 文化支出	經濟發展 支出	社會福 利支出	社區發展 及環境保 護支出	警政支出	債務支 出	補助及 協助支 出	其他支 出	合計
1994 (84 年度)	728,860	3,343,583	1,751,147	2,380,457	107,653	1,017,702	55,787	654,932	77,219	10,117,340
1995 (85 年度)	846,145	4,076,746	2,218,050	2,351,905	176,113	1,145,205	137,909	692,894	16,700	11,661,667
1996 (86 年度)	888,241	4,260,827	3,635,829	2,487,380	87,059	1,198,772	106,051	688,934	18,186	13,371,279
1997 (87 年度)	974,575	4,419,512	2,258,852	2,631,066	118,902	1,234,063	85,123	673,949	19,769	12,415,811
1998 (88 年度)	1,294,566	4,422,187	1,822,517	2,729,500	116,255	1,086,035	398,697	835,795	20,361	12,725,913
1999-2000 (88 下半 年及 89 年度)(1)	1,887,325	7,079,568	2,369,941	3,221,535	164,947	1,612,192	123,608	161,607	217,012	16,837,735
2001(90 年度)	1,374,917	5,996,006	2,128,953	2,632,512	103,283	1,111,187	257,356	152,243	327,337	14,083,794
1994-2001 年平均	1,142,090	4,799,776	2,312,184	2,633,479	124,887	1,200,737	166,362	551,479	99,512	13,030,506
比例(%)	8.76%	36.83%	17.74%	20.21%	0.96%	9.21%	1.28%	4.23%	0.76%	100.00%
年度 \ 項目	一般政 務支出	教育科學 文化支出	經濟發展 支出	社會福 利支出	社區發展 及環境保 護支出	警政支出	債務支 出	補助及 協助支 出	其他支 出	合計
2002 (91 年度)	1,387,919	5,066,589	3,039,179	2,932,238	193,414	1,206,617	284,568	0	1,566,807	15,677,331
2003 (92 年度)	1,480,594	5,147,423	1,848,915	3,089,509	142,201	1,250,768	214,468	0	1,649,295	14,823,173

2004 (93 年度)	1,642,256	5,442,615	3,057,007	3,292,615	218,457	1,332,785	310,000	385,560	1,842,157	17,523,452
2005 (94 年度)	1,679,026	5,628,235	2,759,458	3,333,031	612,042	1,337,315	244,890	0	1,948,708	17,542,705
2006 (95 年度)	1,690,072	5,761,778	2,806,734	3,603,878	531,085	1,395,456	349,848	0	2,037,221	18,176,072
2007 (96 年度)	2,856,277	6,351,096	2,107,172	3,545,224	1,039,727	1,383,653	400,881	0	2,298,816	19,982,846
2008 (97 年度)	2,730,153	6,470,054	2,084,244	3,694,843	1,388,117	1,430,733	466,828	0	2,379,702	20,644,674
2009 (98 年度)	2,538,923	7,389,720	2,388,749	3,772,082	1,583,789	1,489,403	384,756	0	2,167,440	21,714,862
2002-2009 年平均	2,000,653	5,907,189	2,511,432	3,407,928	713,604	1,353,341	332,030	48,195	1,986,268	18,260,639
比例(%)	10.96%	32.35%	13.75%	18.66%	3.91%	7.41%	1.82%	0.26%	10.88%	100.00%

資料來源：中華民國八十三年（1994：229-237）及九十一年新竹縣統計要覽（2002：229）；七十四年度至九十八年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

註(II)：同註(I)

### 三、社會福利資源依人口結構之分析（1992-2009）

根據內政部 1993-2006 年編印之中國民國臺灣地區人口統計及 2007-2009 年編印之中華民國人口統計年刊等資料，將新竹縣之人口結構依據社會福利基金之「福利服務」支出項目：老人福利、青少年福利、婦女福利、兒童福利、殘障福利、敬老福利津貼等項目加以分類，分別為：0-17 歲的兒童及青少年人口數<sup>37</sup>、18-54 歲的婦女人口數<sup>38</sup>、身障人口數及 65 歲以上人口數等四大類，進一步分析社會福利資源分配與人口結構之比例，並歸納整理為表 3-12。

<sup>37</sup> 同註 28

<sup>38</sup> 同註 29

表 3-12 新竹縣 1992-2009 年兒少、婦女、身障及老人人口分配及比例表

單位：人

項目 年度	總人口數	0-17 歲合計		18-64 歲婦女人口數		身障人口數		非屬敬老津貼福利之人 口數		65 歲以上人口數	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)	(7)=(6)/(1)	(8)=(2)+(4)+(6)	(9)=(8)/(1)	(10)	(11)=(10)/(1)
1992	385,668	121,864	31.60%	109,235	28.32%	5,078	1.32%	236,177	61.24%	30,349	7.87%
1993	393,030	123,542	31.43%	111,206	28.29%	5,353	1.36%	240,101	61.09%	32,464	8.26%
年平均	389,349	122,703	31.52%	110,211	28.31%	5,216	1.34%	238,139	61.17%	31,407	8.07%
項目 年度	總人口數	0-17 歲合計		18-64 歲婦女人口數		身障人口數		非屬敬老津貼福利之人 口數		65 歲以上人口數	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)	(7)=(6)/(1)	(8)=(2)+(4)+(6)	(9)=(8)/(1)	(10)	(11)=(10)/(1)
1994	401,188	124,094	30.93%	114,280	28.49%	5,600	1.40%	243,974	60.81%	33,981	8.47%
1995	408,577	125,521	30.72%	116,334	28.47%	6,921	1.69%	248,776	60.89%	35,682	8.73%
1996	414,932	125,255	30.19%	118,786	28.63%	8,233	1.98%	252,274	60.80%	37,210	8.97%
1997	421,721	125,733	29.81%	121,398	28.79%	8,624	2.04%	255,755	60.65%	38,556	9.14%
1998	427,980	125,366	29.29%	124,274	29.04%	9,740	2.28%	259,380	60.61%	39,862	9.31%
1999	433,767	124,805	28.77%	126,871	29.25%	11,350	2.62%	263,026	60.64%	41,214	9.50%
2000	439,713	124,646	28.35%	129,388	29.43%	12,880	2.93%	266,914	60.70%	42,593	9.69%
2001	446,300	124,394	27.87%	132,267	29.64%	14,649	3.28%	271,310	60.79%	44,207	9.91%
年平均	424,272	124,977	29.49%	122,950	28.97%	9,750	2.28%	257,676	60.74%	39,163	9.22%
項目 年度	總人口數	0-17 歲合計		18-64 歲婦女人口數		身障人口數		非屬敬老津貼福利之人 口數		65 歲以上人口數	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)	(7)=(6)/(1)	(8)=(2)+(4)+(6)	(9)=(8)/(1)	(10)	(11)=(10)/(1)
2002	452,679	123,990	27.39%	134,921	29.81%	15,421	3.40%	274,332	60.60%	46,038	10.17%
2003	459,287	123,901	26.98%	137,586	29.96%	17,573	3.83%	279,060	60.76%	47,699	10.39%
2004	467,246	124,167	26.57%	140,500	30.07%	19,058	4.08%	283,725	60.72%	49,453	10.58%
2005	477,677	124,624	26.09%	144,617	30.28%	20,874	4.37%	290,115	60.73%	51,823	10.85%
2006	487,692	124,382	25.50%	149,145	30.58%	18,134	3.72%	291,661	59.80%	53,727	11.02%
2007	495,821	124,402	25.09%	152,764	30.81%	18,246	3.68%	295,412	59.58%	55,151	11.12%
2008	503,273	123,340	24.51%	156,557	31.11%	18,667	3.71%	298,564	59.32%	56,363	11.20%
2009	510,882	122,292	23.94%	160,596	31.44%	19,723	3.86%	302,611	59.23%	57,605	11.28%
年平均	481,820	123,887	25.76%	147,086	30.51%	18,462	3.83%	289,435	60.09%	52,232	10.83%

資料來源：內政部 1993-2006 年編印之中國民國臺灣地區人口統計及 2007-2009 年編印之中華民國人口統計年刊 作者自行整理。

根據表 3-9 新竹縣政府社會福利基金之福利服務項目之資源分配 (1988-2009)，1988 年 (78 年度) 至 1993 年 (83 年度) 間未發放敬老福利津貼的階段，兒少福利資源佔 41.11%、婦女福利資源佔 0.78%、身障福利資源佔 18.75%、老人福利資源佔 39.36%，而 1992 年及 1993 年的兒少人口佔總人口數為 31.52%、18-64 歲婦女佔總人口數為 28.31%、身障人口佔總人口數為 1.34%、65 歲以上人口佔總人口數為 8.07%。因此，除了婦女福利資源與人口分配明顯失當，其餘三類族群則在資源分配與人口結構上仍具優勢，尤其身障福利及老人福利。

在 1994 年 (民國 83 年) 7 月 1 日發放敬老福利津貼以後，資源分配則出現明顯失衡及排擠現象，根據 1994-2001 年間，社會福利基金中的福利服務決算數，兒少福利資源年平均佔 0.72%、婦女福利資源年平均佔 1.68%、身障福利資源年平均佔 2.65%、老人福利資源 (含敬老福利津貼) 佔 94.95%，其中兒少人口佔總人口 29.49%、18-64 歲婦女人口佔總人口 28.97%、身障人口佔總人口 2.28%、65 歲以上人口佔總人口 9.22%。因此，65 歲以上人口僅佔 9.22%，但卻擁有社會福利基金中的福利服務項目預算的 94.95%。易言之，雖然兒少人口、18-64 歲婦女人口、身障人口等三類人口佔總人口的 60.74%，僅佔有 5.05% 的資源，出現社會福利資源配置失衡及排擠現象。

至於在 2002 年 (民國 91 年) 至 2009 年 (民國 98 年) 間的擴大發放階段中，兒少福利資源 8 年的平均值佔 2.67%，兒少人口平均值為 25.76%；婦女福利資源 8 年的平均值佔 2.39%，18-64 歲婦女人口平均值為 30.51%；身障福利資源 8 年平均佔 12.01%，身障人口平均值為 3.83%，而老人福利資源 (含敬老福利津貼) 8 年平均佔 82.94%，65 歲以上老人人口平均值為 10.83%。

若與前階段比較，身障福利資源則明顯成長 4.5 倍，而兒少福利資源亦成長 3.7 倍，至於婦女福利資源則成長 1.4 倍。本階段的兒少、18-64 歲婦女及身障等三類人口之平均值佔總人口的 60.09%，所擁有的資源總和佔 17.06%，與前階段

的 5.05% 相較，成長 3.4 倍。但是 65 歲以上老人人口平均值為 10.83%，可分配資源仍高達 82.94%，但敬老福利津貼的決算數，擴大發放階段的年平均價值為 22 億餘元，和前階段的年平均價值 18 億餘元，仍成長近 4 億餘元。對於社會福利資源配置而言，老人福利的整體資源仍然優於其他三類的社會福利族群。

#### 四、各地方政府收支概況比較（2005-2009）

根據審計部 94 年度至 98 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告，各地方政府的政府規模（歲出、歲入）及主要支出類別比例，新竹縣政府在 2005 年（94 年度）各地方政府的收支概況中，赤字比重為 -21.51%，遠超過全國平均值的 -2.29%，財政狀況為全國財政狀況最差，此外，在主要支出類別中，因新竹縣政府發放敬老福利津貼，故在社會福利支出佔總歲出的 19.00%，在支出比例上為全國最高。

而在 2006 年、2007 年、2008 年、2009 年的全國各地方政府收支概況中，新竹縣政府的赤字比重分別為 -25.51%、-19.55%、-17.37%、-16.14%，而社會福利支出佔總歲出比例則分別為 19.83%、17.74%、17.90%、17.37%，均為全國最高之支出比例。（詳見附錄三）

故在新竹縣政府擴大發放敬老福利津貼階段 8 年中，由於敬老福利津貼的發放，不僅在歲出預算上排擠其他的政事別，更導致總負債增加，當然財政赤字也居高不下。

### 貳、擴大辦理敬老福利津貼的爭論

新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日開始發放敬老福利津貼，並於 2002 年（民國 91 年）1 月 1 日開始擴大發放。在先前的 7 年發放階段，即便有來自新竹縣議會的民意上的壓力，但在總預算上的歲出預算編列上，尚能滿足新竹縣各選區議員在地方建設上的需求，而議員在范振宗和林光華主政的時期，議員們的質詢大多擔心經建資源遭到社會福利資源排擠，無法完成選民的託付。另外，



在審計部臺灣省新竹縣審計室的年度總決算審核報告中，仍以建議新竹縣政府應積極開拓自有財源，以因應龐大的敬老福利津貼之支出。

爲此，審計部臺灣省新竹縣審計室 2001 年（民國 90 年）7 月 24 日在針對新竹縣政府 88 年下半年及 89 年度社會福利基金財務收支情形審核通知事項之建議改善事項指出：「新竹縣政府財政由 86 年度縣庫結餘 17 億元到 90 年已短絀 90 餘億元，財政負擔相當沉重。同年度決算資料中指出，敬老福利津貼總支出占社福總支出之 67.62%，其他福利政策相對被排擠。」而新竹縣政府則以「貫徹縣長之政見」、「配合老年農民福利津貼之發放修正申領老農津貼者」等做爲聲復理由。<sup>39</sup>」同時，在 2001 年（民國 90 年度）的總決算審核報告亦指出（2002）：

新竹縣財政自 88 年度起出現歲計短絀，為彌補短差，以舉債借款挹注，本年度借款餘額已達 100 億 5,805 萬餘元。新竹縣財源向來匱乏，端賴中央補助收入，自籌財源之開拓與成長成效有限，而舉債之額度亦受公共債務法而有一定之限度，值此經濟不景氣，中央政府財政亦吃緊之際，而新竹縣尚有各項發展計畫尚待執行，倘無充足適切之財源，僅以舉債支應，將形成財政之深沈隱憂。經建請新竹縣政府研謀因應措施，強化財政紀律，量入為出，追求財政平衡，確實修訂並執行有效開源節流措施。

因此，爲進一步研究新竹縣政府擴大辦理敬老福利津貼以後的 8 年間，本文將分別梳理中央監察院、內政部及審計部對新竹縣政府辦理敬老福利津貼的各項糾正及調查，另一方面，本文也將整理來自新竹縣議會第十五及十六屆議員對敬老福利津貼的質詢。

## 一、中央機關對新竹縣敬老福利津貼的審核及調查

審計部臺灣省新竹縣審計室在 2005（民國 94 年度）新竹縣總決算審核報告（2006）中，由於自籌財源比率偏低，仍繼續要求新竹縣政府應積極開拓財源，並運用公有財產增加非稅課來源之收益。此外，同年度的決算審核報告亦指出，

---

<sup>39</sup> 見新竹縣政府 90 年 9 月 21 日九十社福字第 103952 號函

社會福利及退撫支出快速成長，排擠教育文化及經濟發展支出。在 2006 年（民國 95 年度）新竹縣總決算審核報告（2007）中，在非營業特種基金決算之審核部分，亦指出自訂非法定福利津貼，對其他社會福利業務與經費產生嚴重排擠作用。在 2008 年（民國 97 年度）新竹縣總決算審核報告（2008）之非營業特種基金決算之審核中指出，現金福利津貼之發放金額逐年攀升，自辦敬老津貼累計數占財政缺口比例偏高。在 98 年度新竹縣總決算審核報告（2009）之非營業特種基金決算之審核中亦指出，敬老福利津貼支出比率偏高，社會福利資源之運用欠缺整體計畫。

而審計部臺灣省新竹縣審計室對於新竹縣政府辦理敬老福利津貼業務，在 2006 年（民國 95 年度）的審核報告中，認為該業務係屬新竹縣政府自訂的非法定福利津貼，為新竹縣政府開辦敬老福利津貼以來，最嚴重的指責及非難。此後，由於新竹縣政府的財政缺口日益龐大，終於在 2008 年（民國 97 年）2 月發生財務調度上的失靈現象，發生延宕發放敬老福利津貼之情形，加上財政缺口排擠到法定社會福利業務之推動，令新竹縣政府遲未對低收入戶之補助進行撥款，導致縣民向監察院陳情，並引起監察院的高度關切，正式行文新竹縣政府及內政部，著手調查新竹縣政府發放敬老福利津貼乙案。

2008 年（民國 97）年 8 月 22 日，監察院分別行文新竹縣政府及內政部，前者要求新竹縣政府詳實說明並檢附相關佐證資料，其中監察院監察調查處<sup>40</sup>所要求說明之資料共有八大項：（見附錄四）

（一）貴府發放老人年金之緣起、時間及經費來源各為何？前揭老人年金是否為法定社會福利現金給付或津貼？另請列表詳細說明 94 至 96 年度發放老人年金之經費來源項目及其金額數，並請提供相關佐證資料。（二）請說明 貴府 94 至 96 年度老人年金支出及各該年度社會福利支出。（三）貴府發放老人年金之對象、資格條件、核發金額、審核標準與程序為何？並

---

<sup>40</sup>參見監察院監察調查處 97 年 8 月 22 日（97）處台調壹字第 0970802977 號函。

請提供相關法令依據、94 至 96 年度實施計畫、作業規定及領取老人年金之人數。(四) 已領取老年農民福利津貼、敬老福利生活津貼、原住民敬老福利生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活津貼、低收入戶生活補助及榮民院外就養金者可否再領取老人年金？(五) 貴府 97 年度發放老人年金預算金額數為何？經費來源項目及其金額數？並請提供相關佐證資料。(六) 據報載 貴府自今年 2 月起延宕發放老人年金，拖欠金額達 6 億 6 千萬元，究其實情及原因為何？(七) 94 至 96 年度 貴府有無延宕發放老人年金之情事？如有，則事後如何解決？(八) 國民年金法將於本(97) 年 10 月 1 日施行，則 貴府將如何調整老人年金發放措施？

同時，監察院監察調查處亦於 2008 年(97 年) 8 月 22 日行文內政部<sup>41</sup>要求說明，其內容為：

(一) 據報載新竹縣政府自今年 2 月起延宕發放老人年金，拖欠金額達 6 億 6 千萬元，究其實情及原因？ 貴部有無深入瞭解？(二) 新竹縣政府所發放之老人年金是否為法定社會福利給付或津貼？(三) 歷年中央對直轄市、縣(市) 政府執行社會福利績效評比，其中 貴部對於新竹縣政府發放老人年金之考核情形與結果為何？該縣府發放老人年金有無問題及困難之處？

而內政部則依據監察院調查處公文<sup>42</sup>函請新竹縣政府提供具體回應意見，其要求說明項目為「(一) 自今年 2 月起延宕發放老人年金，拖欠金額達 6 億 6 千萬元之實情及原因為何？(二) 所發放之老人年金是否為法定社會福利給付或津貼？(三) 所發放老人年金有無問題及困難之處？」

新竹縣政府於 2008 年(民國 97 年) 9 月 8 日函復監察院監察調查處及內政部，並在說明二中表示：「本縣發放敬老福利津貼係基於地方自治精神及落實照

<sup>41</sup> 參見內政部 97 年 8 月 26 日台內社字第 0970140760 號函。

<sup>42</sup> 參見內政部 97 年 8 月 26 日台內社字第 0970140760 號函。

顧老人之福利政策，自 83 年 7 月起范縣長任內開始發放，所需財源由本府籌措辦理。本項津貼為歷任縣長政見，所需經費均經議會審議通過，非為法定社會福利現金給付或津貼<sup>43</sup>。」

2008 年（民國 97 年）9 月 11 日，審計部臺灣省新竹縣審計室亦行文要求新竹縣政府說明有關敬老福利津貼延遲發放的原因，而新竹縣政府則以「財源籌措調度關係，日後將積極籌措調度以維因應」為理由函復<sup>44</sup>。

而監察院為進一步調查新竹縣政府延宕發放敬老津貼之實情，以及發放津貼所涉之相關問題，遂於 2008 年（民國 97 年）9 月 19 日以「監察院通知」約詢新竹縣政府前秘書長暨相關主管人員，須於 97 年 9 月 29 日至監察院說明案情<sup>45</sup>，該通知之附件內容略記如下：「何謂社會福利基金自籌？說明 2008 年（民國 97 年）2 月起延宕發放敬老福利津貼之實情及原因？為求社會資源之公平、合理運用，針對部分領有政府發給生活津貼者，如老年農民福利津貼、榮民院外就養金，並未排除其領取敬老福利津貼之資格或總額，考量為何？同時，對於申請中央發放敬老福利生活津貼不符者，發放該項津貼 6 千元，考量為何？在 94 至 96 年度敬老福利津貼支出占社會福利支出之比率（94 至 96 年度分別為 76.17%、77.83%及 76.19%）似有偏高之情形。在老人福利服務方面，仍偏重現金給付式福利，對於該項津貼是否繼續發放及發放對象有無進行相關評估或調整？是否因該項津貼之發放而排擠其他社會福利之推展及經費運用？」<sup>46</sup>（見附錄四）。

隨後，在 2008 年（民國 97 年）11 月 14 日，審計部臺灣省新竹縣審計室更針對新竹縣政府的社會福利基金中的「現金福利津貼發放情形」進行審核，在

<sup>43</sup> 參見新竹縣政府 97 年 9 月 8 日府社福字第 0970122084 號函，並同時函復監察院監察調查處 97 年 8 月 22 日（97）處台調壹字第 0970802978 號函及內政部 97 年 8 月 26 日台內社字第 0970140760 號函。

<sup>44</sup> 參見審計部臺灣省新竹縣審計室 97 年 9 月 3 日審竹縣一字第 0970001803 號函，及新竹縣政府 9 月 11 日府社福字第 0970126917 號函。

<sup>45</sup> 本案時間原訂 97 年 9 月 29 日，因颱風來襲延至 97 年 10 月 2 日。

<sup>46</sup> 依據監察院 97 年 9 月 19 日監察院通知。

注意事項中以「自辦非法定現金福利津貼偏高排擠法定應辦業務」、「發放自辦敬老津貼累計數占財政缺口比率偏高」等缺失，要求新竹縣政府檢討並研謀改善措施，擬訂具體財務改善計畫。而新竹縣政府主計處於 2008 年（民國 97 年）12 月 22 日函文聲復新竹縣審計室內容中表示，「對相關社福工作並未中止」、「地方重大建設及工程未曾間斷」、「發放敬老福利津貼，民進黨時代未能終止，政黨輪替後，政策延續，且此福利仍屬憲法規定地方自治項目，尚難終止」等理由，主張新竹縣政府辦理現金發放敬老福利津貼的正當性及合理性。

## 二、中央對新竹縣政府執行社會福利績效實地考核情形

根據內政部編印之九十一年度及九十二年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告（內政部，2002a：42-43；2003a：57-58）之柒、檢討與改進一節中，建議地方政府宜審慎檢討預算結構，避免對福利服務措施產生排擠作用：

部分縣（市）政府除法定福利津貼外，亦自行編列六十五歲以上老人之敬老福利津貼、婦女生育補助等，占九十一年度社會福利經費相當之比例，對於各該縣（市）其他社會福利業務與經費已產生嚴重排擠作用。基於中央自九十一年度起已開辦敬老福利生活津貼，且依九十一年度中央及地方政府預算籌編原則第四之（八）點規定，中央及地方政府凡具有共同性質之支出項目及社會福利措施，應依法律規定或行政院核定之一致標準編列預算，縣（市）政府宜確依上開規定辦理，以免發生重複發給與資源浪費之情形。

2003 年（九十二年度）中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告內容之評比結果，新竹縣之總平均分數為 67.01 分，名列全國 21 縣（市）中之最後一名，同時，在分項成績中的老人福利分數為 69.96，亦敬陪末座。（見附錄五）同時，在社會福利補助經費執行及分配情形中亦指出（內政部，2003a：

8):

惟部分縣市政府尚有自訂發放非法定之社會福利津貼，已對其社會福利經費產生排擠作用，再加上中央已於九十一年度起全面發放敬老福利津貼，應對各縣市政府現行社會福利政策有所影響，故未來仍須督促縣市政府重新檢討調整相關政策，並透過補助款之分配與考核機制，加強經費與計畫之管考，以使社會福利經費之運用更臻於公平合理及有效率。

2004 年（九十三年度）中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告亦指出，現金給付式計畫支用比率普遍較高，將影響對民眾福利性服務之供給（內政部，2004a）：

就直轄市、縣（市）政府九十二年度社會福利計畫中，單就地方政府社會局主管之現金給付式計畫（包括：低收入戶家庭生活扶助、低收入戶子女就學生活扶助、低收入戶三節慰問、兒童生活扶助、托育津貼、幼兒教育券、困苦失依兒童少年生活扶助、婦女生育補助、中低收入老人生活津貼、老人特別照顧津貼、敬老津貼、敬老禮金、老人三節慰問、身心障礙生活扶助及身心障礙者津貼等）計算，所執行金額有 359 億 5 千萬餘元，佔所有地方政府社會局總決算 487 億 1 千萬餘元的 73.8%，其中現金給付式支出超過決算 90% 者有 3 縣市（新竹縣、南投縣、雲林縣），介於 80% 至 90% 之間有 8 縣市（高雄市、宜蘭縣、彰化縣、嘉義縣、高雄縣、花蓮縣、新竹市、金門縣），介於 70% 至 80% 之間有 9 縣市（台北縣、桃園縣、苗栗縣、台中縣、屏東縣、台東縣、台中市、嘉義市、台南市），介於 60% 至 70% 之間有 2 縣市（台南縣、澎湖縣），不足 60% 者僅有三縣市（台北市、基隆市、連江縣），顯見多數社會福利資源均以現金給付形式移轉民眾，福利性服務所需經費遭致排擠，且較九十一年度增加約 50 億元，現金給付式計畫預算規模逐年擴大，可能導致福利性服務供給與需求失衡，延遲社會福利社區化的進程。

而評比結果中，新竹縣總平均為乙等，其中婦女福利、老人福利、障礙福利及社會工作等項目則評為丙等，並指出（內政部，2004a）：

……在婦女福利服務方面，嘉義縣已對婦女需求有所應對，台北縣、台中縣、雲林縣、高雄縣、屏東縣、新竹市亦有多方顧及，惟新竹縣、基隆市應更加注意婦女需求，加重整合工作；在老人福利服務方面，雲林縣、高雄縣、台中市已較能提供全方位服務，但新竹縣、南投縣、台東縣、花蓮縣、基隆市仍偏重現金給付式福利，欠缺社區及居家等直接服務工作之推行；在身心障礙者福利服務方面，除台北縣、新竹市、台中市較能滿足身心障礙者多種不同需求外，部分縣（市）如：新竹縣、南投縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、嘉義市則僅著重現金給付式福利，餘多有欠缺或剛起步，亟需加強補充；……

在 2005 年（94 年度）中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告之評比結果，新竹縣仍評定為乙等，其中在公益彩券、婦女福利、老人福利、社會工作等項目受評為丙等，至於障礙福利項目更受評為丁等。而內政部仍認為新竹縣較偏重現金給付式福利，欠缺社區及居家等直接服務工作之推動（內政部，2005a）。同時在社會福利補助經費執行及分配情形一節中指出，「…惟部分縣市政府尚有自訂發放非法定之社會福利津貼，已對其社會福利經費產生排擠作用，故未來仍須督促縣市政府重新檢討調整相關政策，並透過補助款之分配與考核機制，加強經費與計畫之管考，以使社會福利經費之運用更臻於公平合理及有效率」（內政部，2005a）。

2007 年（96 年度）中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告<sup>47</sup>之評比結果，新竹縣總平均為丙等，其中在公益彩券、婦女福利、老人福利、社會工作等項目受評定為丁等，同時在老人福利服務方面指出，「…但苗

<sup>47</sup> 內政部於 95 年 3 月 3 日召開會議研商 95 年度考核方式與期程，會中結論：中央對地方政府執行社會福利績效考核已取得大家共識，2 年辦理 1 次實地考核，並於 96 年再行辦理（以後類推）。

栗縣、屏東縣、新竹市等 3 縣市，尤其是新竹縣仍較偏重現金給付式福利，欠缺社區及居家等對弱勢老人的直接服務工作之推行」(內政部，2007a)。根據內政部 2007 年(96 年度)統計各縣(市)政府非法定社會福利現金給付或津貼編列情形，新竹縣佔 66.98%，而主要係發放敬老福利津貼，參見表 3-13。

表 3-13 地方縣市政府 96 年度非法定社會福利現金給付或津貼編列情形

單位：新臺幣千元

縣市	項目 社會福利支出	金額	占社會福利支出之 比率(%)	說明
合計	59,286,827	5,572,686	9.40	
台北縣	7,672,352	299,200	3.90	主要係辦理老人及身心障礙者免費搭乘臺北縣市聯營市區公車優待乘次。
宜蘭縣	2,166,465	29,233	1.35	主要係辦理老人免費乘車。
桃園縣	3,770,395	453,606	12.03	主要係發放老年縣民三節獎勵金。
新竹縣	3,989,459	2,672,167	66.98	主要係發放敬老福利津貼。
苗栗縣	2,065,170	14,840	0.72	主要係發放婦女生育津貼。
台中縣	4,135,170	69,644	1.68	主要係發放老人重陽敬老禮金。
彰化縣	3,332,250	31,700	0.95	主要係發放老人重陽敬老禮金及辦理老人免費乘車。
南投縣	2,250,809	33,792	1.50	主要係辦理身心障礙者參加健保及社會保險之保費補助。
雲林縣	2,641,861	53,400	2.02	主要係發放老人重陽敬老禮金與辦理老人及身障者免費乘車。
嘉義縣	2,939,069	212,320	7.22	主要係發放老人重陽敬老禮金。
台南縣	3,419,043	7,925	0.23	主要係發放老人重陽敬老禮金。
高雄縣	4,310,530	45,000	1.04	主要係辦理重度以上身心障礙者福利津貼。
屏東縣	3,235,402	-	-	
台東縣	1,612,068	5,221	0.32	主要係辦理未婚媽媽新生兒營養補助、離島居民機票補助。
花蓮縣	1,881,209	53,979	2.87	主要係發放老人生活津貼。
澎湖縣	1,111,917	33,850	3.04	主要係發放老人重陽敬老禮金。
基隆市	2,101,754	324,752	15.45	主要係發放敬老三節禮金及辦理老人參加全民健康保險自付額補助。



縣市	項目 社會福利支出	金額	占社會福利支出之 比率(%)	說明
新竹市	1,782,964	906,109	50.82	主要係發放 65 歲以上老人安老津貼。
台中市	2,443,933	166,379	6.81	主要係發放老人重陽敬老禮金。
嘉義市	814,590	38,450	4.72	主要係辦理身心障礙者社會保險補助及發放老人重陽敬老禮金。
台南市	1,610,417	121,119	7.52	主要係發放老人重陽敬老禮金。

資料來源：內政部編印，96 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告。

在 2009 年（98 年度）中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告仍指出，「…尤其是新竹縣仍較偏重現金給付式福利，尚須積極建構完整之福利服務系統」（內政部，2009a）。總平均為乙等，其中婦女福利、老人福利、社會工作等項目受評為丙等。

由於新竹縣政府在歷年的社會福利績效評比成績，因偏重現金式福利，發放敬老福利津貼，內政部認為嚴重排擠其他社會福利業務，故在評定成績上不佳，尤其在 2003 年（九十二年度）的總平均成績更敬陪末座，也因此影響中央對新竹縣政府的一般性補助款，根據新竹縣政府財政處所提供資料顯示，單就社會福利部分，2003 年（92 年度）減分配 9,490,000 元、2004 年（93 年度）減分配 7,171,000 元、2005 年（94 年度）減分配 8,990,000 元、2006 年（95 年度）減分配 7,151,000 元、2007 年（96 年度）減分配 12,038,000 元、2008 年（97 年度減分配）6,544,000 元、2009 年（98 年度）減分配 7,302,000 元，中央在 7 年間共減少對新竹縣政府補助 58,686,000 元。

### 三、新竹縣議會第十五屆及第十六屆縣長施政報告及議員對敬老津貼的質詢

鄭永金於 2001 年（民國 90 年）12 月 20 日上任，隨即於 2002 年（民國 91

年) 1 月 21 日的縣務會議中通過新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫之修正案，並追溯至 2002 年(民國 91 年) 1 月 1 日實施。同時，新竹縣議會第十五屆在 2002 年(民國 91 年) 3 月 1 日成立，鄭永金於同年 5 月 7 日率縣政府一級主管至新竹縣議會參加第一次定期會，並進行其上任後的第一次縣長施政報告，鄭永金於施政報告時在「兼顧社福安全，共創普世價值」一節中提到有關發放老人年金之政策，「持續發放敬老福利津貼－凡於民國九十年七月三十一日前設籍並繼續居住本縣年滿六十五歲以上之老人，排除現職軍公教及公營事業人員、經政府補助收容安置者不得領取及領取政府發給生活津貼者，每人每月均發給津貼陸仟元整。已領取老年農民福利津貼者，本府得於每年發給二次敬老福利津貼各貳萬壹仟元。惟同一時間僅得擇一領取。已領取中低收入戶老人津貼每月參仟元者，本縣每月發給敬老津貼參仟元」(新竹縣議會，2002b：315)。

在 2002 年(民國 91 年) 11 月 5 日的第二次定期會上的縣長施政報告中，鄭永金在「伍、關懷弱勢、安全社會」一節中提到，分別就敬老福利津貼、鄰長津貼及報費補助等為題，說明社會福利政策之推展情況，「一、敬老福利津貼：敬老福利津貼每人每月發放六千元部分將持續發放，同時輔導具領取中央發放之敬老津貼和老農津貼資格者，優先申請中央津貼，不足六千元部分再由本府補足，如此民眾之權益不但不會減少而且可為縣庫減輕財政負擔，惟長期而言，仍寄望中央早日規畫完善之國民年金制度，落實政府照顧長者之美意。另外，對老人居家服務、獨居老人免費送餐服務及生命連線緊急救護通報系統補助、老人保護安置、健康檢查、重病住院看護用補助及中低收入老人生活津貼、安養服務等均加強輔導辦理。二、鄰長津貼及報費補助：每位鄰長每個月二千元鄰長津貼及二百五十元報費補助，九十一年度本縣計有二千九百一十三個鄰，鄰長津貼編列經費計七千一百零六萬四千元，編列報費補助經費計八百八十八萬三千元」(新竹縣議會，2003a：250-251)。此後，鄭永金分別在第三次定期會、第六次定期會中簡短的提到持續發放敬老福利津貼(新竹縣議會，2003b：321；

2005a：163)。

而在新竹縣議會第十五屆八次的定期會及二十四次的臨時會中，議員質詢的議題，以如何開拓財源發老人年金？設籍問題、財政負擔及惡化、加強地方建設、軍公教退休人員享有二份待遇、應更重視老人健康醫療之實質照顧、應設置排除（富）款條、財政排擠、加強對身障等弱勢團體之照顧、92 年度社會福利考評全國最後一名、債留子孫等議題，而鄭永金在答詢時多以敬老福利津貼政策具有延續性，並會做好財政上的調度，持續發放敬老福利津貼（新竹縣議會，2002b；2003a；2003b；2004a；2004b；2005a；2005b）。

鄭永金於 2005 年（民國 94 年）12 月 3 日獲選為第十五屆新竹縣縣長，連任成功，並且承諾繼續發放老農及老人年金，同時在選舉公報上更刊載「老農、老人年金視財政狀況增加調整」之政見。此外，新竹縣議會第十六屆於 2006 年（民國 95 年）3 月 1 日成立，但是鄭永金僅在 2007 年（民國 96 年）11 月 7 日的第十六屆第四次定期會之施政報告於「財政困頓積極以對」一節中提到有關敬老福利津貼發放的議題（新竹縣議會，2008a：186）：

依據媒體報導，臺灣各縣市均面臨嚴重負債，部份縣市政府瀕臨舉債上限，本縣同樣須面對龐大赤字問題。永金 90 年底上任，縣府財政業已山窮水盡，負債高達 100 餘億元，在捉襟見肘困窘的財政中推動縣政備極艱辛。每年老人年金花費 25.3 億元，營養午餐 3.4 億元，生育補助津貼 0.7 億元，教科書 0.9 億元，1 年即將近需 30 億元，6 年就支付高達 180 億元，復以各項重建設、開發案在在都需要鉅額經費，而歲入如同杯水車薪造成嚴重短差，目前本府負債已近 300 億元。

由於新竹縣政府在 2006 年（民國 95 年）的總負債已經高達 243 億 7,283 萬元（審計部臺灣省新竹縣審計室，2007），財政缺口問題逐漸浮現，尤其在新竹縣政府員工薪水無法如期發放、工程款項無法如期撥付，在財源無法調度時，敬老福利津貼的如期發放成爲一大難題，因此，新竹縣政府必須承受來自新竹

縣議會第十六屆的民意上壓力，而在八次定期會中，有關敬老福利津貼的議題上，議員的總質詢內容多半都會為老人年金何時發放？是否如期發放？會不會停止發放？當然其他關議題仍不離開財政困難及惡化、排擠其他建設、擔心債留子孫等問題。甚至有議員倡議廢除敬老福利津貼，以免債留子孫。

### 參、敬老福利津貼可能影響範圍之評估

為評估影響範圍，作者根據第十四屆及第十五屆縣長選舉之選舉人數、投票率、人口統計、戶數等資料進行評估。為了評估敬老福利津貼可能影響範圍，因此，分別以投票率及領取津貼比率做為樣本，以推估可以影響範圍。

2001 年（民國 90）舉辦的新竹縣第十四屆縣長選舉，該次選舉人數為 304,018 人、同年年底的 65 歲以上老人人口數為 44,207 人，投票率為 70.38%（31,113）、領取津貼比率為 85.40%（37,753 人）、總人口數為 446,300 人、總戶數 119,426 戶。

一、假設新竹縣領取敬老福利津貼的 65 歲以上老人都參與投票行為，即以 37,753 人為樣本推估。

首先，由總選舉人數除以 2001 年（民國 90）底的總戶數， $304,018 / 119,426$ ，即平均每戶有 2.55 的選舉人；其次，由總戶數除以 65 歲以上老人數， $119,426 / 37,753$ ，即每 3.16 戶有 1 名領取津貼的老人參與投票；第三，計算 65 歲以上老人可能居住戶數，總戶數除以 3.16 戶， $119,426 / 3.16$ ，即新竹縣共有 37,793 戶有老人居住；第四，由於每戶有 2.55 的選舉人，假設每一位領取津貼的老人對共同居住的家人都具有影響力，則可能發生 37,793 戶乘以 2.55 人（含 1 名 65 歲以上的老人），得到 96,372 人，佔選舉人數的 31.70%、佔總人口數 21.59%，扣除 37,753 位老人，則可能影響 58,619 位的非 65 歲以上老人。

二、依據 70.38% 的投票率來推估新竹縣 65 歲以上老人的投票行為及影響力，即以 31,113 人為樣本推估。

首先，依據 70.38%的投票率來推論新竹縣 65 歲以上老人參加投票的樣本數，44,2073 乘以 70.38%，即 31,113 名 65 歲以上老人參與投票行為；其次，由總戶數除以 65 歲以上且參與投票的老人， $119,426 / 31,113$ ，即每 3.84 戶有 1 名 65 歲以上老人參與投票；第三，計算參與投票的 65 歲以上老人可能居住戶數，總戶數除以 3.84 戶， $119,426 / 3.85$ ，即新竹縣有 31,101 戶有 65 歲以上老人參與投票；第四，由於每戶有 2.55 的選舉人，假設每一位參與投票的老人對共同居住的家人都具有影響力，則可能發生 31,101 戶乘以 2.55 人（含 1 名 65 歲以上的老人），得到 79,308 人，佔選舉人數 26.07%、佔總人口 17.77%，扣除 31,113 位老人，則可能影響 48,195 位的非 65 歲以上老人。

因此，最大可能影響範圍為 31.70%，最小可能影響範圍為 26.07%。若依上開推論模式繼續推論第十五屆縣長選舉，則最大可能影響範圍為 34.64%，最小可能影響範圍為 26.76%<sup>48</sup>。

## 第四節 小結

俗諺：「財政為庶務之母」，政府機關的運作如果沒有良好及穩定的財政支撐，政府勢必面臨到財政困窘的情況，不僅無法推動相關的建設與施政，可能會出現連人事費都發不出去的窘境。因此，政府的財源是否豐沛與其運用情形，都會直接或間接的影響到政府施政的效能，尤其在政府興辦社會福利事業時，更加必須仰賴良好及穩健的財政。

新竹縣政府在鄭永金主政的 8 年，敬老福利津貼擴大辦理，同時延續了范振宗及林光華任縣長時所開辦的社會福利，諸如婦女生育補助及鄰長津貼，而鄭永金於任內興辦國中小免費營養午餐，讓新竹縣的福利成為全國第一，但不幸的是

<sup>48</sup> 新竹縣第十五屆縣選舉於 2005 年（民國 94 年）12 月 3 日舉辦，該屆選舉之選舉人數為 335,906 人、投票率 71.12%、領取津貼比率 91.9%。同年 12 月底的 65 歲以上老人共 51,823 人、戶數 137,804 戶、總人口數為 477,677 人。

在中央內政部針對新竹縣的社會福利業務進行評比時，只要是採現金式發放的福利業務，直接在該項業務扣分，因此，新竹縣的社會福利政策，常受到內政部評定為全國最後一名。

根據表 3-14，新竹縣政府於 2009 年（民國 98 年）的總負債為 322 億 1,151 萬餘元，根據 2009 年（98 年）12 月的人口統計資料，新竹縣每位縣民的負債首度超過 6 萬元，為 63,051 元，超過每位 65 歲以上老人每年領取敬老福利津貼的總額 6 萬元<sup>49</sup>。而 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日至 2009 年（民國 98 年）12 月為止，新竹縣政府總共發放 305 億 5,438 萬餘元，相當於 1.41 倍的新竹縣政府 2009 年（民國 98 年）的歲出總決算。

事實上，在敬老福利津貼擴大辦理的 8 年期間，新竹縣的歲入預算中的自有財源並未成長，仍然是以稅課收入、補助與協助收入為主要的財源。因此，一般政府在不加稅的情形下，又要提供人民福利，既無法有效開源，亦無法真正節流，而新竹縣政府在鄭永金主政的 8 年，堅持不加稅<sup>50</sup>，且又要回應人民的福利需求，此乃典型的雙環困境，而政府在財政作為上，僅剩舉債或降低支出的辦法。若為舉債，則財政將持續惡化，若降低相關支出，則有完全廢除、排富的方法，前者容易造成激烈反彈，但建置排富條款的方法，則屬於漸進手段，不致於造成全面性的反彈。

表 3-14 新竹縣政府敬老福利津貼歷年發放情形（1994-2009）

項目	歲出決算審定數 (A) 單位萬元	社會福利基金歲出決算數 (B) 單位萬元	敬老福利津貼決算數 (C) 單位萬元	社會福利基金佔歲出比例 (B/A)	敬老福利津貼佔社會福利基金支出	敬老福利津貼佔總歲出決算比例	總負債 (決算審定數) 單位萬元	全縣總人口數 (依每年 12 月底人	新竹縣民平均負債 (元)
----	------------------	----------------------	--------------------	-------------------	-----------------	----------------	------------------	--------------------	--------------

<sup>49</sup> 當縣民負債超過 6 萬元時，領有敬老福利津貼的老人，一年所領的敬老福利津貼可能還無法償還負債。同時，領有敬老福利津貼的老人（52,844 人）僅佔全縣縣民（510,882）10.34%，換言之，10%的老人在領敬老福利津貼，但 90%的縣民卻要背負 63,051 元的縣債。

<sup>50</sup> 鄭永金擔任縣長的 8 年，對於新竹縣的地價之公告現值，堅持不調整，但卻讓接任的人平白無故的遭到罵名，此外，由於人民已經習慣鄭永金時代的不調整，因此，新竹縣政府在 2010 年（民國 99 年）起開始調漲公告現值時，全縣的縣民都必須接原政策的負面外部性。

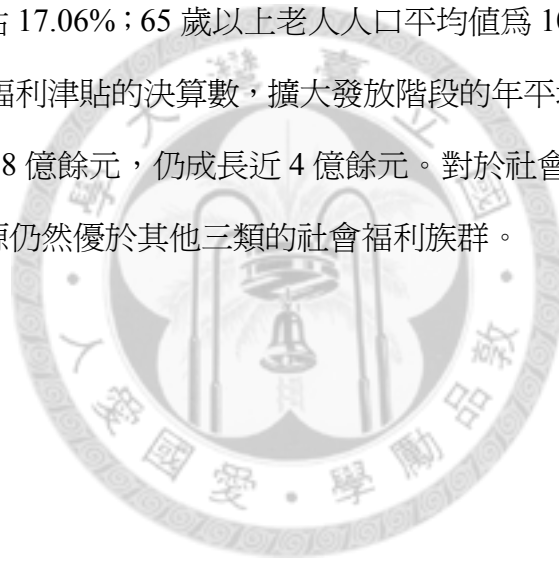
年度		位萬元			比例 (C/B)	(C/A)		口統計 資料計 算)	
1994 (84 年度)	1,011,700	177,971	168,046	17.59%	94.42%	16.61%	451,100	408,577	11,041
1995 (85 年度)	1,166,100	183,394	173,942	15.73%	94.85%	14.92%	523,100	414,932	12,607
1996 (86 年度)	1,337,100	190,616	180,332	14.26%	94.60%	13.49%	624,300	421,721	14,804
1997 (87 年度)	1,241,581	203,893	190,735	16.42%	93.55%	15.36%	438,000	427,980	10,234
1998 (88 年度)	1,272,591	221,441	201,531	17.40%	91.01%	15.84%	647,094	433,767	14,918
1999-2000 (88 下半 年及 89 年 度)	1,683,773	250,337	216,823	14.87%	86.61%	12.88%	912,210	439,713	20,746
2001 (90 年度)	1,408,379	194,526	156,339	13.81%	80.37%	11.10%	1,275,991	446,300	28,590
2002 (91 年度)	1,567,733	251,872	209,754	16.07%	83.28%	13.38%	1,584,258	452,679	34,997
2003 (92 年度)	1,482,317	254,191	211,364	17.15%	83.15%	14.26%	1,652,521	459,287	35,980
2004 (93 年度)	1,752,345	268,522	210,828	15.32%	78.51%	12.03%	1,793,836	467,246	38,392
2005 (94 年度)	1,754,270	270,643	206,151	15.43%	76.17%	11.75%	1,925,097	477,677	40,301
2006 (95 年度)	1,817,607	288,205	224,313	15.86%	77.83%	12.34%	2,437,283	487,692	49,976
2007 (96 年度)	1,998,284	302,958	230,830	15.16%	76.19%	11.55%	2,744,841	495,821	55,360
2008 (97 年度)	2,064,467	316,567	236,538	15.33%	74.72%	11.46%	2,816,326	503,273	55,960
2009 (98 年度)	2,171,486	328,723	237,912	15.14%	72.37%	10.96%	3,221,151	510,882	63,051

資料來源：審計部臺灣省新竹縣審計室 84 年度至 98 年度新竹縣總決算審核報告、新竹縣統計要覽

(2003；2009) 作者自行整理。

此外，在人口結構與福利服務資源配置的分析中，新竹縣在 2002 年（民國 91 年）至 2009 年（民國 98 年）間的擴大發放階段中，兒少福利資源 8 年的平均值佔 2.67%，兒少人口平均值為 25.76%；婦女福利資源 8 年的平均值佔 2.39%，18-64 歲婦女人口平均值為 30.51%；身障福利資源 8 年平均值為 12.01%，身障人口平均值為 3.83%，而老人福利資源（含敬老福利津貼）8 年平均值為 82.94%，65 歲以上老人人口平均值為 10.83%。

本階段的兒少、18-64 歲婦女及身障等三類人口之平均值佔總人口的 60.09%，所擁有的資源總和佔 17.06%；65 歲以上老人人口平均值為 10.83%，可分配資源高達 82.94%，但敬老福利津貼的決算數，擴大發放階段的年平均值為 22 億餘元，和前階段的年平均值 18 億餘元，仍成長近 4 億餘元。對於社會福利資源配置而言，老人福利的整體資源仍然優於其他三類的社會福利族群。





## 第四章 增訂排富條款階段，2010-2011

新竹縣政府自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日開始自行辦理發放敬老福利津貼業務，至 2011 年（民國 100 年）為止，已經發放了 18 年，歷任范振宗、林光華、鄭永金及現任的邱鏡淳，截至 2011 年（民國 100 年）12 月底，因新竹縣政府發放敬老福利津貼而受惠的 65 歲以上老人，總計有 561 萬餘人，而根據總決算資料，總發放金額為 322 億 1,383 萬餘元，再根據新竹縣政府及審計部臺灣省新竹縣審計室之決算數統計資料，新竹縣政府的總負債為 348 億 1,874 萬餘元。值得注意的是，新竹縣政府在 2011 年（民國 100 年）的歲入、歲出總預算數為 270 億 431 萬餘元，換言之，倘若新竹縣政府要在最短時間打消總負債，即便是以 2011 年（民國 100 年）的歲出總預算，都無法完成這個不可能的任務。

由於政治人物在選舉過程的一諾千金，讓新竹縣政府的財政赤字問題，在邱鏡淳 2009 年（民國 98 年）12 月 20 日上任時，成為各方關切的焦點，尤其來自中央監察院及內政部的壓力，而監察院更在 2008 年（民國 97 年）11 月起三度去函糾正新竹縣政府，並認為新竹縣政府在自辦非法定敬老福利津貼業務，未設有資產調查或排富機制，嚴重違反資源公平合理配置原則，復以對敬老福利津貼政策定位混淆不明，造成社會福利資源嚴重錯置，同時指出發放該項津貼已嚴重排擠其他社會福利之運用。

因此，新竹縣政府在經濟面上，財政嚴重赤字及惡化；在政治上，來自中央監察院、內政部的關切，而新竹縣審計室亦針對敬老福利津貼發放部分，建議新竹縣政府宜積極開拓財源以爲因應；在社會上，有老人不滿的聲浪、廠商請款的壓力。故邱鏡淳在上任後，指示社會處及農業處，儘速擬訂敬老福利津貼之發放方案，並在 2010 年（民國 99 年）2 月 23 日以新聞稿方式發布「遵照中央指示，新竹縣敬老津貼將排富」，新竹縣政府於 2010 年（民國 99 年）4 月 23 日函頒增訂排富條款後的新竹縣政府敬老福利津貼計畫。

而本章分別在第一節分析增訂排富條款之政經變遷，第二節分析排富條款政策之形成及發展，第三節則討論增訂排富條款政策的運作及爭論。

## 第一節 增訂排富條款之政經變遷

已經發放了 18 年 (1994-2011) 的新竹縣敬老福利津貼，歷任范振宗、林光華、鄭永金及現任的邱鏡淳，截至 2011 年 (民國 100 年) 12 月底，因新竹縣政府發放敬老福利津貼而受惠的 65 歲以上老人，總計有 5,611,634 人，而總發放金額為 322 億 1,383 萬餘元，新竹縣政府的總負債為 348 億 1,874 萬餘元。由於新竹縣政府的財政嚴重惡化，2009 年 (民國 98) 12 月上任的第十六屆縣長邱鏡淳，要面對的第一個難關就是：新竹縣政府嚴重的財政赤字，邱鏡淳在 2010 年 (民國 99 年) 1 月的過年前，曾面對媒體表示，「當個縣長，連薪水都發不出來，還有什麼意思？」<sup>51</sup> 由於年關逼近，邱鏡淳必須面對縣府員工薪水、年終獎金、考績獎金、應付未付工程款等至少 60 億的資金調度。

因此，新竹縣政府發放了 18 年的敬老福利津貼，已經讓敬老福利津貼政策高度結構化，而歷任的縣長為追求其個人在政治上的最大利益，藉由敬老福利津貼的發放，進行一次又一次的政治動員，而勝選的人則利用制度、組織的偏差 (bias)，針對資源進行重分配，以兌現其政治上的承諾。而 18 年來，被結構化的行為人從一開始的行政首長、員工、民意代表、65 歲以上老人，到財政惡化以後，遭受敬老福利津貼預算排擠的層面擴大到：廠商及其他政事支出的利害關利人。

故在高度歷史結構化的新竹縣敬老福利津貼政策，其影響範圍層面，可以從政治、經濟、社會福利等實存面來分析。

### 壹、政治面

---

<sup>51</sup> 2010 年 (民國 99 年) 1 月 18 日聯合報地方版新聞。

由於老人經濟安全保障議題在 1990 年代隨著政黨競爭及歷次選舉，成為政治動員的利器，而在臺灣社會福利政策的政經發展過程，少子化及人口老化的問題也是國內學者關心的議題，當時就有學者謝高橋研究指出：「老人的經濟安全保障是現行老人福利措施中最弱的一環」（謝高橋，1994）。同時，在臺灣的政治經濟轉型的過程中，於 1990 年代中期，軍公教、農民、勞工等族群，大致上已經納入老人經濟安全保障制度的範籌，在農業社會轉型至工業社會的發展過程中，讓尚未納入老人經濟安全保障制度的部分老人及老農，使得臺灣社會仍有部分老人及老農在奮鬥一輩子後，仍無法享有老人經濟安全保障，隨之而來的「福利差距」，乃至於「福利剝奪」的發生，讓老人社會福利議題在 1990 年代後的選舉過程發酵，形成一股社會動員的力量。

因此，新竹縣發放了 18 年的敬老福利津貼，歷經 5 次的縣長選舉，為了選舉時的政治承諾，選前的政治喊價，上任後在制度修正、資源分配、組織動員，從歷次欲連任的行政首長在選前的所做的修正，都在制度面的操作，企圖透過偏差動員的方式，達成連任的可能。

根據表 4-1 新竹縣第 12 屆至第 16 屆縣長選舉候選人提出有關敬老福利津貼政見一覽表，從這 5 屆參選人所提出政見中加以分析，其中第 12 屆至第 16 屆的縣長當選人的政見中，均提出發放敬老福利津貼的政見與承諾，而第 13 屆縣長選舉中，無黨籍參選人徐能安僅提出「依法照顧老人、少年、兒童及身心障礙者」，未能具體承諾是否發放敬老福利津貼，因此，僅獲 1,424 票，得票率為 0.73%，至第 16 屆的縣長選舉中，無黨籍參選人曾錦祥未提出有關敬老福利津貼政見，僅獲 1,893 張選票的支持，得票率為 0.75%。

值得注意的是新竹縣第 12 屆縣長選舉，第一度參選新竹縣縣長選舉的鄭永金為配合國民黨在老人福利的一貫政策，採取年金制的福利政策，故其提出「支持中央老人年金制」的選戰訴求，此舉雖獲 84,440 選票，得票率為 43.26%，仍不敵范振宗。因此，鄭永金在第 13 屆及第 14 屆的縣長選舉中，改弦易轍提出發放老

人年金政見，並在第 14 屆的縣長選舉中主張「調高老人年金」政見，一舉獲得 112,595 的選票，得票率 53.91%，進而當選為第 14 屆新竹縣縣長。

表 4-1 新竹縣第 12 至 16 屆縣長選舉候選人提出有關敬老福利津貼政見一覽表

屆次	政黨	姓名	當選者	敬老福利津貼政見	得票數 (得票率)
第 12 屆 (1993 年)		周細滿		社會福利，說到做到：(1) 縣內六十五歲以老人，每月發給五千元福利金；	13,099 (6.7%)
	民主進步黨	范振宗	✓	一、推行社會福利政策：年滿 65 歲未領政府補助者，發放敬老津貼每月伍仟元	97,688 (50.04%)
	中國國民黨	鄭永金		支持中央「老人年金制」	84,440 (43.26%)
第 13 屆 (1997 年)	無	徐能安		依法照顧老人、少年、兒童及身心障礙者	1,424 (0.73%)
		邱鏡淳		保證繼續發放敬老福利津貼—每人每月五千元	59,393 (30.26%)
	中國國民黨	鄭永金		發放老人年金，開辦殘障津貼，婦女生育補助	64,551 (32.89%)
	民主進步黨	林光華	✓	徹底發放「敬老年金」及「生育補助」、加強婦幼、殘障智障及所有弱勢團體福利及照顧。	70,879 (36.12%)
第 14 屆 (2001 年)	民主進步黨	林光華		發放「老人年金」	97,420 (46.39%)
	中國國民黨	鄭永金	✓	調高老人年金	112,595 (53.61%)
第 15 屆 (2005 年)	民主進步黨	林光華		重新規劃完全福利政策，落實老農、老人年金總額不扣除中央給付部分	77,037 (32.91%)
	中國國民黨	鄭永金	✓	繼續發放老農老金、老人年金 (老農、老人年金視財政狀況增加調整)	157,012 (67.09%)
第 16 屆 (2009 年)	中國國民黨	邱鏡淳	✓	持續發放敬老年金	97,151 (38.49%)
	無黨籍	張碧琴		延續發放老人年金	76,254 (30.21%)
	民主進步黨	彭紹瑾		發放老人年金，不拖不欠	77,126 (30.55%)
	無黨籍	曾錦祥		無	1,893 (0.75%)

資料來源：臺灣省新竹縣第十一屆至第十六屆縣長選舉選舉公報及臺灣省新竹縣第十一屆至第十六屆

縣長選舉新竹縣選務工作總報告，臺灣省新竹縣選舉委員會編印 作者自行整理(附註：上表之各屆排列順序係依據各候選人抽籤號次排列)。

而以上的分析也與蕭全政認為制度中所隱含的政治經濟上的特性及政經偏差動員等概念不謀而合，「一個好的或較為可行的制度，必須其所隱含的特定政治經濟特性，能與其內外政經權力體系和政經合理化方向相互配合，否則即須進行整體制度的政治性或經濟性調整，包括組織與制度所涉及層級結構與與制度安排的極佳化調整、權力與利益體系的重組，及運作規則與組織目標上的重新釐定等」(蕭全政，1997)。

因此，在新竹縣第 12 屆到第 16 屆的縣長選舉中，在敬老福利津貼政策及發放制度中，15 位參選人，也僅有 2 位的參選人未提出與敬老福利津貼有關的政見，而其餘的 13 位參選人，無論是欲連任者、挑戰者，都希望藉由敬老福利津貼制度而汲取最大的利益，更遑論全縣 10%左右的 65 歲以上的老人人口，無論是誰當選縣長，只要有敬老福利津貼可以領取，才是這些 65 歲以上老人關心的大事。

但是，在 18 年的政治角力過程中，因發放敬老福利津貼而受惠的 65 歲以上老人卻僅佔全縣 10%的人口，同時新竹縣政府每年均得在歲出總預算中，編列超過 10%的預算因應，而在 1994 年(民國 83 年)開始發放敬老福利津貼以後，歲出總預算的社會福利支出政事別，也超越經濟發展支出政事別，成為新竹縣政府第二大支出，詳見表 3-11(74-98 年度新竹縣歲出決算審定數—政事別)。

## 貳、經濟面

新竹縣政府的歲入、歲出總決算在 87 年度以前，尚可維持收支平衡，在審計部臺灣省新竹縣審計室 90 年度的總決算審核報告指出(2002)：

新竹縣財政自 88 年度起出現歲計短絀，為彌補短差，以舉債借款挹注，本年度借款餘額已達 100 億 5,805 萬餘元。新竹縣財源向來匱乏，端賴中央補助收入，自籌財源之開拓與成長成效有限，而舉債之額度亦受公共債務法而有一定之限度，值此經濟不景氣，中央政府財政亦吃緊之際，而新竹縣尚有各項

發展計畫尚待執行，倘無充足適切之財源，僅以舉債支應，將形成財政之深沈隱憂。經建請新竹縣政府研謀因應措施，強化財政紀律，量入為出，追求財政平衡，確實修訂並執行有效開源節流措施。

同時，新竹縣政府為規避公共債務法規定的舉債上限，不得不將預算的餅做大，而做大的方法就是在歲入總預算中虛列上級補助款，而在審計部臺灣省新竹縣審計室 90 年度的總決算審核報告亦指出（2011）：

新竹縣歲入預算長年虛列上級補助收入，歲出預算之執行又未相對控減，且因發放自辦現金福利津貼，加重財政負擔，致決算歲入、歲出短差嚴重，資金缺口擴大；財政惡化，公款支付嚴重延宕，影響政府債權人權益，斷傷政府形象；虛列歲出預算，以降低債務比率，且向基金及代辦經費專戶調借資金，規避公共債務法債務規定，並因長期向基金調用資金未歸墊，影響基金運作。

因此，新竹縣政府在發放自辦現金式的敬老福利津貼 17 年後，財務狀況嚴重惡化，財政體質已大不如前，而 348 億 1,874 萬餘元的總負債，也讓接任的行政首長在財政經濟面，僅能在資金的調度上努力，無法掌控公共資源的分配，徒讓政事空轉。

### 參、社會福利面

由於新竹縣的敬老福利津貼屬於現金式的給付，且當初范振宗在實施敬老福利津貼政策時，僅以年齡、設籍時間點、繼續居住等條件做為發放的標準，雖然歷任縣長在資格條件上，未做排富的設計，且強調新竹縣的敬老福利津貼是採取申領制，即只有針對符合資格且提出申請者，新竹縣政府才依實施計畫發給敬老福利津貼。換言之，此一普及式的現金給付津貼，未考量到誰是真正需要幫助的老人，長期忽視老人人口在經濟安全以外的需求，而新竹縣政府僅在敬老福利津貼的發給上，扮演一個「供給者」的角色，只要符合申領資格者，一視同仁的發放，完全忽視潛在的真正需求者。

從另一個角度觀察，新竹縣政府在自辦敬老福利津貼政策過程中，在申領資格的設定上，採取消極資格的認定方式，無論申領者是否真正需要該項津貼。因此，錦上添花或政策買票成爲新竹縣敬老福利津貼的發放 17 年來，最大的諷刺。此外，以政府的稅收來發放敬老福利津貼，且 17 年來沒有排富的設計，也讓真正需要政府以資源協助的群體、團體或家庭，反而因爲敬老福利津貼政策受到嚴重的排擠。

由於資源有限，因此，資源的運用及分配成爲政治經濟的問題，在新竹縣政府面臨高額負債的情形下，在政治經濟的實存面上，敬老福利津貼政策朝向排富方向設計，已經是不得不然的方向。

## 第二節 增訂排富條款政策之形成及發展

截至 2009 年（民國 98 年）年底，根據審計部臺灣省新竹縣審計室的決算資料顯示，新竹縣政府的總負債便高達 322 億 1,151 萬餘元，敬老福利津貼的發放高達 305 億 5,438 萬餘元。因此，邱鏡淳在同年 12 月 20 日上任後，首要的工作就是進行財務資金的調度，以因應當年即將到來的年關。而爲了解新竹縣政府的整體財政狀況，邱鏡淳在 2010 年（民國 99 年）1 月 4 日聽取財政處的財政業務報告時，財政處的業務報告指出：

目前新竹縣政府財政困難，當前最大的財政問題為：

- （一）一年以上公共債務未償還之餘額數為 132 億 8,200 萬元整。
- （二）未滿一年公共債務，其未償還之餘額數為 56 億 6,658 萬 7,784 元整。
- （三）向專戶調借款共計 3 億 3,000 萬元整。
- （四）區段徵收基金對外未償債務餘額為 157 億 8,500 萬元。
- （五）縣庫向各區段徵收基金調借款 159 億 3,002 萬 1,000 元。

縣府財政困難，已擬定因應方案，包括年終無法支應的大額工程款項等，建

請辦理保留。而年底前已發包尚未訂約計畫，衡酌實際需求，建請暫緩。同時保留項目的部分，請各單位確實檢討是否有繼續保留的必要，並且緊縮各項非必要支出，以落實開源節流措施。

由於新竹縣政府財政嚴重赤字及惡化，同時自 2008 年（民國 97 年）起來自中央監察院、內政部的關切，而新竹縣審計室亦針對敬老福利津貼發放部分，建議新竹縣政府宜積極開拓財源以爲因應；在社會上，有老人不滿的聲浪、廠商請款的壓力。故邱鏡淳在上任後，指示社會處及農業處，儘速擬訂敬老福利津貼之發放方案，並在 2010 年（民國 99 年）2 月 23 日以新聞稿方式發布「遵照中央指示，新竹縣敬老津貼將排富」，新竹縣政府於 2010 年（民國 99 年）4 月 23 日函頒增訂排富條款後的新竹縣政府敬老福利津貼計畫，增訂有排富條款的實施計畫，係比照中央實施國民年金法之排富標準所設計，並追溯自 2010 年（民國 99 年）2 月 1 日起開始實施，根據新修訂的新竹縣敬老福利津貼實施計畫（見附錄六）中的排富對象及標準如下：

- （一）現職軍公教及公營事業職員工。
- （二）經政府補助收容安置者。
- （三）領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但民國 69 年 1 月 1 日以前領政府編列預算發給之一次退休（職、伍）金之軍公教及公營事業職員工，不在此限。
- （四）領有老年農（漁）福利津貼者。
- （五）領有榮民就養給與者。
- （六）稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上。
- （七）個人所有之土地及房屋（不動產）價值合計新臺幣 500 萬元以上。
- （八）入獄服刑、因案羈押或拘禁者。



(九) 最近一年內居住國內未滿 183 日者。

前項第七款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，得扣除之：

(一) 土地之部分或全部被依法編為公共設施保留地，且因政府財務或其他不可歸責於地主之因素而尚未徵收及補償者。

(二) 屬當事人名下所有且實際居住唯一之房屋得扣除之。但以新臺幣四百萬元額度為限。

財產額度僅採計不動產（土地、房屋）之公告現值，現金、存款、基金、股票等不計在內。

在新竹縣敬老福利津貼排富條款於 2010 年（民國 99 年）4 月 23 日函頒實施以後，遭受到排富的老人高達 3 萬餘人，但長期因敬老福利津貼政策，在預算上遭受排擠的身障團體，以新竹縣肢障殘障協會為首的 16 個身障團體，在 2010 年（民國 99 年）5 月 4 日至新竹縣政府向邱鏡淳遞交「力挺邱縣長與縣府政策」的連署書，並感謝邱縣長為弱勢團體，出面維護社會公平正義。而邱鏡淳在接見新竹縣肢障殘障協會等身障團體時指出<sup>52</sup>：

今天要是不勇敢踏出去，縣府整個財政將會大崩盤，不但縣政建設受到影響，各項社福政策也將受到排擠，對弱勢團體是不公平的。縣政府已經沒有多餘的經費，再繼續永無止盡的發放老人年金，也沒有多餘的土地再繼續抵押借貸，縣政建設不能停頓，弱勢團體不能再等待接濟，社會公平正義是到了該伸張的時候了。

由於監察院、內政部、新竹縣審計室等中央單位，自 2001 年（民國 90 年）起分別針對新竹縣辦理敬老福利津貼的發放提出建議改善事項。而 2009 年（民國 98 年），新竹縣審計室、內政部、監察部等中央單位，仍針對新竹縣政府辦理的現

<sup>52</sup> 詳參新竹縣政府網站新聞稿，2010 年（民國 99）5 月 4 日，新聞稿標題「16 個身障團體連署力挺邱縣長實施老人年金排富條款」

金發放敬老福利津貼排擠法定社會福利預算及政策、財政缺口比例偏高等缺失，要求新竹縣政府改善。同時，2009年（民國98）12月20日新舊任縣長交接，作者根據新竹縣審計室於2010年在新竹縣議會提出的「新竹縣政府98年度決算報告書」內容指出，新竹縣政府的總負債約為322億餘元，已達舉債上限，對於敬老福利津貼的發放，造成新竹縣政府在財政籌措及支出上的龐大壓力（審計部臺灣省新竹縣審計室，2010）。

為此，新竹縣政府於2010年（民國99年）4月23日縣務會議中通過新版「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」的排富條款，條文內容中針對發放對象進行修訂，比照國民年金法的排富條款的設定，發放新竹縣的敬老福利津貼，將原有的發放對象的規模由5萬餘人，縮小為2萬餘人<sup>53</sup>。

### 第三節 增訂排富條款政策的運作及爭論

由於新竹縣政府因發放超過18年的敬老福利津貼，造成財政上嚴重的缺口，加上敬老福利津貼的發放在鄭永金於2005年（民國94年）12月連任後，因財政缺口日益嚴重，財政調度困難，因此，敬老福利津貼的發放已經出現延宕情形了，而鄭永金在面對縣議會第十六屆歷次定期會的總質詢時，總是以「財政處已經積極調度資金，敬老福利津貼的發放一定如期」等方式回應縣議會的總質詢，而鄭永金在下鄉面對鄉親時，致詞時也不忘說「老人年金，不拖不欠」。因此，新竹縣政府的業務單位社會處及財政、主計處，除了必須承受極大的壓力，尤其在鄭永

<sup>53</sup> 該修正為新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫第11度的修正，新竹縣政府的修正方向則比照國民年金法中的排富條款，希望藉此降低因排富條款導致修訂後造成福利剝奪現象的民怨及傷害。但當時的排富條款的增修前，新竹縣政府不僅須面對來自新竹縣議會的壓力、輿論的非難，然而實存的現狀就是：縣府財政上的困窘，總負債高達352億餘元，包含：應付未付款及歲出保留款70億餘元、公務預算長期借款140億餘元、短期借款50億餘元、向基金專戶調借162億餘元，同時縣府財政調度仍須面對員工薪水、年終獎金等人事費用，加上來自監察院對新竹縣政府自辦敬老福利津貼政策的糾正文，讓制度不得不朝向增訂排富條款方向上發展，但造成3萬多名65歲以上老人，因排富條款的增訂，導致原有每人每月6,000元的敬老福利津貼，遭到剝奪的命運。其直接的反彈與民怨則反應在2010年2月的立法委員補選，低投票率，讓代表民主進步黨的彭紹瑾勝選。

金執政後期，資金的調度成爲新竹縣政府內一股低氣壓<sup>54</sup>。同時來自中央監察院的關切、內政部對新竹縣政府社會福利業務的考評、審計室對財政問題的審計及建議，都不得不讓新竹縣政府將敬老福利津貼的發放朝向排富的方向發展。

因此，邱鏡淳上任後爲了打破財政的困境，指示社會處及農業處儘速擬訂敬老福利津貼之發放方案，並在 2010 年（民國 99 年）2 月 23 日以新聞稿方式發布「遵照中央指示，新竹縣敬老津貼將排富」，新竹縣政府於 2010 年（民國 99 年）4 月 23 日函頒增訂排富條款後的新竹縣政府敬老福利津貼計畫。

新竹縣政府爲了加強宣導敬老福利津貼的排富措施，除了加在地方有線電視台製播廣告宣導、平面媒體報導，並在 2010 年（民國 99 年）3 月 24 日在明新科技大學辦理「圓桌論壇－從不同角度論新竹縣銀髮族的福利」，同年 5 月印製「新竹縣政府實施敬老福利津貼排富條款說明（見附錄七）」，2011 年（民國 100 年）8 月編印新竹縣社會福利資源簡介、編印新竹縣政府敬老福利津貼（老人年金）爲何要轉型說明等文宣品，配合活動辦理時加強宣導，或請民政處轉請各鄉鎮市公所請村里幹及鄰長代爲轉發。

由於新竹縣敬老福利津貼排富措施至今已經第三年，現針對實施排富條款前後，就敬老福利津貼發放新舊制分析、歲入及歲出決算分析、新竹縣政府發放敬老福利津貼可能影響範圍之評估等進行討論。而排富前後之分析，其中排富前係以 2002 年（民國 91 年）至 2009 年（民國 98 年）之敬老福利津貼擴大發放爲舊制，而排富後則是 2010 年（民國 99 年）2 月以後爲新制。

## 壹、敬老福利津貼發放新舊制分析

### 一、新竹縣敬老福利津貼排富前（2002-2009）

<sup>54</sup> 在鄭永金執政的第二任開始，新竹縣政府的財政調度便出現相當大的危機，員工除了擔心薪水是否可以如期進帳外，新竹縣政府的府內府外各處局，更是奉命所有的預算科目的經費只能動支 70%，若非不得已必須動支超過 70%時，基層員工必須上簽檢附計畫、詳述動支理由，簽會財主單位，奉長官核可後，方能據以動支。此外，由於新竹縣政府長期在虛列年度歲入預算中的上級補助款，在歲入、歲出預算平衡的編列基礎上，每逢新竹縣議會在審議新竹縣政府年度總預算時，總是不忘揶揄新竹縣政府的財主單位，說「新竹縣政府的預算是編假的，編一元只能花七角，審也不是，不審又有失職守。」而新竹縣議會近幾年來，也有議員在爭執到底要先審歲入還是先審歲出。

根據新竹縣政府社會處提供資料顯示，舊制的敬老福利津貼，因為沒有訂定排富條款，同時採取擴大發放，將退休軍公教納入發給範圍，因此在舊制最後一個月的發放資料，發放人數共計 54,100 人，新竹縣政府一年需編列 24 億 6,840 萬元因應。

表 4-2 新竹縣敬老福利津貼排富前之方案（2002-2009）

項次	發放對象	人數	中央發放金額	縣府發放金額	縣府年需預算額度
01	老農津貼	22,000	6,000/月	42,000/年	924,000,000 (9.24 億)
02	國民年金	21,500	3,000/月	3,000/月	774,000,000 (7.74 億)
03	退休軍公教	4,800	退休俸	6,000/月	345,600,000 (3.456 億)
04	退撫榮民	700	13,550/月	6,000/月	50,400,000 (0.504 億)
05	其他	5,200	0	6,000/月	374,400,000 (3.744 億)
06	總計	54,100			2,468,400,000 (24.684 億)

資料來源：新竹縣政府社會處。

## 二、新竹縣敬老福利津貼排富後（2010 年 2 月－2011）

新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫之排富條款在 2010 年（民國 99 年）2 月 1 日實施，根據新竹政府社會處提供資料顯示，排富的對象有已申領老農 6,000 元者、退休軍公教、退撫榮民等共計 27,500 人，排富後發放的對象計 22,300 人，估計新竹縣政府一年需編列 8 億 2,800 萬元因應。

表 4-3 新竹縣敬老福利津貼排富後之方案（2010 年 2 月－）

項次	發放對象	人數	中央發放金額	縣府發放金額	縣府年需預算額度
01	老農津貼	22,000	6,000/月	0	0
02	國民年金	21,500	3,000/月	3,000/月	774,000,000 (7.74 億)
03	退休軍公教	4,800	退休俸	0	0
04	退撫榮民	700	13,550/月	0	0
05	其他	800	0	3000/月	28,800,000 (0.288 億)
06	總計	49,800			802,800,000 (8.028 億)

資料來源：新竹縣政府社會處。

### 三、新舊制分析

舊制的敬老福利津貼採取擴大發放的方式，將退休軍公教納入發放範圍，根據 2009 年（民國 98 年）的月平均發放人數為 52,844 人，8 年平均發放金額為 22 億 518 萬餘元，在新制的排富條款上路後，月平均 23,187 人，2 年發放金額平均值為 8 億 4,918 萬餘元。因此，新制排富的人數為 29,756 人，發放的決算數新制較舊制減少 13 億 5,600 萬餘元的支出。

表 4-4 新竹縣敬老福利津貼新舊制比較

單位：元

年度 \ 項目	編列預算數	發放人次	平均每月發放人數	發放金額 (決算數)
2002(91 年度)	2,143,948,000	246,118	39,246	2,097,461,000
2003(92 年度)	2,233,349,000	334,235	47,027	2,113,008,000
2004(93 年度)	2,163,200,000	320,246	46,727	2,090,954,000
2005(94 年度)	2,265,098,000	310,260	47,640	2,044,165,000
2006(95 年度)	2,265,098,000	350,401	50,710	2,244,450,000
2007(96 年度)	2,551,680,000	369,365	52,609	2,307,790,000
2008(97 年度)	2,531,060,000	382,072	52,700	2,364,881,000
2009(98 年度)	2,452,513,000	381,520	52,844	2,378,697,570
2002-2009 年平均	2,325,743,250	336,777	48,688	2,205,175,821
2002-2009 年 合計	18,605,946,000	2,694,217		17,641,406,570
年度 \ 項目	編列預算數	發放人次	平均每月發放人數	發放金額 (決算數)
2010(99 年度)	2,452,513,000	279,798	23,316	875,562,362
2011(100 年度)	901,404,000	276,698	23,058	822,804,000
2011-2012 年平均	1,676,958,500	278,248	23,187	849,183,181
2010-2011 年 合計	3,353,917,000	556,496		1,698,366,362

資料來源：新竹縣政府社會處 作者自行整理。

## 貳、敬老福利津貼新舊制之歲入及歲出決算分析

新竹縣敬老福利津貼在排富後，將已申領老農 6,000 元者、退休軍公教、退撫榮民等共計 27,500 人排除在申領新竹縣敬老福利津貼範圍以外，因此，排富後發放的對象計 22,300 人，而在 2002 年（民國 91 年）至 2009 年（民國 98 年）擴大發放階段的敬老福利津貼預算係編列在社會福利基金中，而根據決算資料顯示，該擴大發放階段的預算年平均值為 22 億 961 萬餘元，而敬老福利津貼在排富後，2010 年（民國 99 年）的決算數額為 8 億 7,609 萬餘元，至於 2011 年（民國 100 年）的敬老福利津貼預算則編列在新竹縣政府 100 度總預算中，根據新竹縣政府總決算資料，2012 年（民國 100 年）的敬老福利津貼決算數為 8 億 2,619 萬餘元，而二年的平均值為 8 億 5,114 萬餘元，和擴大發放階段（排富前）減少 13 億 5,847 萬餘元的支出。

其次，在新舊制前後的歲入、歲出總決算資料中，新竹縣政府在歲入預算的來源仍然是以補助及協助收入為主，在稅課收入上雖然增加 20 億餘元，但在比例上呈現下降趨勢（見表 4-5）。

表 4-5 新竹縣敬老福利津貼新舊制之歲入總決算對照表

單位：新臺幣千元

項目 年度	稅課收入	財產收入	補助及協助收入	除借收入	移用以前年度歲計 賸餘	其他收入	合計
2002 (91 年度)	5,669,187	349,289	4,719,255	0	0	857,891	11,595,622
2003 (92 年度)	4,882,581	488,039	4,507,496	0	0	1,005,567	10,883,683
2004 (93 年度)	5,685,975	1,082,816	6,874,456	0	0	1,074,220	14,717,467
2005 (94 年度)	6,009,291	875,461	5,808,054	0	0	1,076,738	13,769,544
2006	5,782,256	483,079	6,136,160	0	0	1,138,170	13,539,665

(95 年度)							
2007 (96 年度)	6,419,890	1,943,877	6,568,415	0	0	1,144,493	16,076,675
2008 (97 年度)	6,577,016	1,217,360	8,355,147	0	0	909,657	17,059,180
2009 (98 年度)	5,916,039	1,780,706	8,971,883	0	0	1,542,426	18,211,054
2002-2009 年平均	5,867,779	1,027,578	6,492,608	0	0	1,093,645	14,481,611
比例(%)	40.52%	7.10%	44.83%	0.00%	0.00%	7.55%	100%
項目 年度	稅課收 入	財產收 入	補助及協 助收入	賒借收 入	移用以前 年度歲計 賸餘	其他收 入	合計
2010 (99 年度)	6,921,914	97,035	11,179,210	0	0	1,731,250	19,929,409
2011 (100 年度)	8,862,620	2,487,799	9,633,509	0	0	1,772,084	22,756,012
2010-2011 年平均	7,892,267	1,292,417	10,406,360	0	0	1,751,667	21,342,711
比例(%)	36.98%	6.06%	48.76%	0.00%	0.00%	8.21%	100%

資料來源：91 年度至 100 年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

至於在新舊制前後的歲入、歲出總決算資料中，見表 4-6，在舊制的擴大發放階段，社會福利支出政事別位居總預算之第二名，僅次於教育科學文化支出政事別。而在新制之後，因為敬老福利津貼實施排富條款，同時，敬老福利津貼預算大幅下降，因此，社會福利支出政事別，分別位居教育科學文化出及經濟發展支出政事別之後，位居第三名。

表 4-6 新竹縣敬老福利津貼新舊制之歲出總決算對照表

單位：新臺幣千元

項目 年度	一般政 務支出	教育科學 文化支出	經濟發 展支出	社會福 利支出	社區發 展及環 境保護	警政支 出	債務支 出	補助及 協助支 出	其他支 出	合計
----------	------------	--------------	------------	------------	-------------------	----------	----------	-----------------	----------	----

					支出					
2002 (91 年度)	1,387,919	5,066,589	3,039,179	2,932,238	193,414	1,206,617	284,568	0	1,566,807	15,677,331
2003 (92 年度)	1,480,594	5,147,423	1,848,915	3,089,509	142,201	1,250,768	214,468	0	1,649,295	14,823,173
2004 (93 年度)	1,642,256	5,442,615	3,057,007	3,292,615	218,457	1,332,785	310,000	385,560	1,842,157	17,523,452
2005 (94 年度)	1,679,026	5,628,235	2,759,458	3,333,031	612,042	1,337,315	244,890	0	1,948,708	17,542,705
2006 (95 年度)	1,690,072	5,761,778	2,806,734	3,603,878	531,085	1,395,456	349,848	0	2,037,221	18,176,072
2007 (96 年度)	2,856,277	6,351,096	2,107,172	3,545,224	1,039,727	1,383,653	400,881	0	2,298,816	19,982,846
2008 (97 年度)	2,730,153	6,470,054	2,084,244	3,694,843	1,388,117	1,430,733	466,828	0	2,379,702	20,644,674
2009 (98 年度)	2,538,923	7,389,720	2,388,749	3,772,082	1,583,789	1,489,403	384,756	0	2,167,440	21,714,862
2002-2009 年平均	2,000,653	5,907,189	2,511,432	3,407,928	713,604	1,353,341	332,030	48,195	1,986,268	18,260,639
比例(%)	10.96%	32.35%	13.75%	18.66%	3.91%	7.41%	1.82%	0.26%	10.88%	100%
年度	項目 一般政 務支出	教育科學 文化支出	經濟發 展支出	社會福 利支出	社區發 展及環 境保護 支出	警政支 出	債務支 出	補助及 協助支 出	其他支 出	合計
2010 (99 年度)	1,727,044	7,281,664	4,984,105	2,189,533	1,887,214	1,549,047	250,156	0	2,264,890	22,133,653
2011 (100 年度)	1,859,552	10,182,553	5,185,401	2,169,431	934,656	1,511,703	317,898	0	866,144	23,027,338
2010-2011 年平均	1,793,298	8,732,109	5,084,753	2,179,482	1,410,935	1,530,375	284,027	0	1,565,517	22,580,496
比例(%)	7.94%	38.67%	22.52%	9.65%	6.25%	6.78%	1.26%	0.00%	6.93%	100.00%

資料來源：91 年度至 100 年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

### 參、社會福利資源依人口結構之分析 (2002-2011)



作者根據內政部 2002-2011 年編印之中國民國臺閩地區人口統計及中華民國人口統計年刊等資料，將新竹縣之人口結構依據社會福利基金之「福利服務」支出項目：老人福利、青少年福利、婦女福利、兒童福利、殘障福利、敬老福利津貼等項目加以分類，分別為：0-17 歲的兒童及青少年人口數<sup>55</sup>、18-54 歲的婦女人口數<sup>56</sup>、身障人口數及 65 歲以上人口數等四大類，進一步分析社會福利資源分配與人口結構之比例，並歸納為表 4-7。

表 4-7 新竹縣 1992-2001 年兒少、婦女、身障及老人人口分配及比例表

單位：人

項目 年度	總人口數	0-17 歲合計		18-64 歲婦女人口數		身障人口數		非屬敬老津貼福利之人 口數		65 歲以上人口數	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)	(7)=(6)/(1)	(8)=(2)+(4)+(6)	(9)=(8)/(1)	(10)	(11)=(10)/(1)
2002	452,679	123,990	27.39%	134,921	29.81%	15,421	3.40%	274,332	60.60%	46,038	10.17%
2003	459,287	123,901	26.98%	137,586	29.96%	17,573	3.83%	279,060	60.76%	47,699	10.39%
2004	467,246	124,167	26.57%	140,500	30.07%	19,058	4.08%	283,725	60.72%	49,453	10.58%
2005	477,677	124,624	26.09%	144,617	30.28%	20,874	4.37%	290,115	60.73%	51,823	10.85%
2006	487,692	124,382	25.50%	149,145	30.58%	18,134	3.72%	291,661	59.80%	53,727	11.02%
2007	495,821	124,402	25.09%	152,764	30.81%	18,246	3.68%	295,412	59.58%	55,151	11.12%
2008	503,273	123,340	24.51%	156,557	31.11%	18,667	3.71%	298,564	59.32%	56,363	11.20%
2009	510,882	122,292	23.94%	160,596	31.44%	19,723	3.86%	302,611	59.23%	57,605	11.28%
年平均	481,820	123,887	25.76%	147,086	30.51%	18,462	3.83%	289,435	60.09%	52,232	10.83%
項目 年度	總人口數	0-17 歲合計		18-64 歲婦女人口數		身障人口數		非屬敬老津貼福利之人 口數		65 歲以上人口數	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)	(7)=(6)/(1)	(8)=(2)+(4)+(6)	(9)=(8)/(1)	(10)	(11)=(10)/(1)
2010	513,015	119,725	23.34%	163,222	31.82%	20,218	3.91%	303,165	59.09%	57,219	11.15%
2011	517,641	117,952	22.79%	166,439	32.15%	20,624	3.98%	305,015	58.92%	57,355	11.08%
年平均	515,328	118,839	23.07%	164,831	31.99%	20,421	3.95%	304,090	59.01%	57,287	11.12%

資料來源：內政部 2002-2006 年編印之中國民國臺閩地區人口統計及 2007-2011 年編印之中華民國人口統計年刊 作者自行整理。

<sup>55</sup> 同註 28

<sup>56</sup> 同註 29

根據表 4-8 新竹縣政府社會福利基金之福利服務項目之資源分配（2002-2011），2002 年（91 年度）至 2009（98 年度）間為擴大發放階段，兒少福利資源 8 年平均價值佔 2.67%、婦女福利資源 8 年平均價值佔 2.39%、身障福利資源 8 年平均價值佔 12.01%、老人福利資源（含敬老福利津貼）佔 82.94%；兒少人口 8 年的平均值為 25.76%、18-64 歲婦女人口平均值為 30.51%、身障人口平均值為 3.83%、65 歲以上老人人口平均值為 10.83%。分析此四類族群的人口結構與資源分配，仍然不成比例，同時 65 歲以上老人人口 8 年平均價值為 10.83%，但坐擁 82.94%的資源。本階段的兒少、18-64 歲婦女及身障等三類人口之平均值佔總人口的 60.09%，所擁有的資源總和僅佔 17.06%。對於社會福利資源配置而言，老人福利的整體資源仍然優於其他三類的社會福利族群。

但在排富條款（2010-2011）上路之後的情形為，兒少福利資源 2 年平均價值為 9.705%、婦女福利資源 2 年平均價值為 4.32%、身障福利資源 2 年平均價值為 29.17%、老人福利資源（含敬老福利津貼）佔 56.81%。兒少人口 2 年的平均值為 23.07%、18-64 歲婦女人口平均值為 31.99%、身障人口平均值為 3.95%、65 歲以上老人人口平均值為 11.12%。排富之後的兒少、婦女及身障資源的比例都相對增加，因此，兒少、婦女及身障等三類人口的平均值總和為 59.01%，平值資源總和為 43.19%，與前階段相較，成長 2.5 倍，至於老人福利資源（含敬老福利津貼）則下降為 56.81%，與排富前相較減少 26.13%。

表 4-8 新竹縣政府社會福利基金「福利服務」項目分析

單位：新臺幣千元

項目 年度	老人福利	青少年福利	婦女福利	兒童福利	身障福利	敬老福利津貼	合計
2002 (91 年度)	34,190	12,269	67,148	34,728	175,796	2,097,539	2,421,670
2003 (92 年度)	37,091	9,251	61,313	36,906	188,673	2,113,638	2,446,872

2004 (93 年度)	49,308	5,691	60,119	44,724	306,412	2,108,285	2,574,539
2005 (94 年度)	59,561	7,486	58,814	47,942	330,936	2,061,512	2,566,251
2006 (95 年度)	71,104	8,309	61,686	60,968	349,736	2,243,133	2,794,936
2007 (96 年度)	56,444	8,316	75,842	69,938	383,260	2,308,299	2,902,099
2008 (97 年度)	90,346	8,164	66,883	97,016	422,476	2,365,380	3,050,265
2009 (98 年度)	74,536	7,891	70,853	123,519	470,188	2,379,116	3,126,103
2002-2009 年平均	59,073	8,422	65,332	64,468	328,435	2,209,613	2,735,342
比例(%)	2.16%	0.31%	2.39%	2.36%	12.01%	80.78%	100.00%
年度 \ 項目	老人福利	青少年福利	婦女福利	兒童福利	殘障福利	敬老福利津貼	合計
2010 (99 年度)	91,801	6,778	70,384	133,839	518,277	876,088	1,697,167
2011 (100 年度)	54,286	27,350	70,172	147,702	431,023	826,187	1,556,720
2010-2011 年平均	73,044	17,064	70,278	140,771	474,650	851,138	1,626,944
比例(%)	4.49%	1.05%	4.32%	8.65%	29.17%	52.32%	100.00%

資料來源：2002 年（91 年度）至 2011 年（100 年度）新竹縣政府社會福利基金決算資料 作者自行整理。

#### 肆、中央對新竹縣政府執行社會福利績效實地考核情形

根據 2011 年（100 年度）中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告之評比結果中，新竹縣獲評為甲等，其中老人福利項目亦獲評為甲等，同時在報告中指出，「老人福利服務方面與 98 年相較，苗栗縣、宜蘭縣、新竹縣及臺東縣等有長足的進步…」（內政部，2011a）。根據人口結構與資源分配之分析結果，排富之後的兒少、婦女及身障資源的比例都相對增加，因此，兒少、婦

女及身障等三類人口的平均值總和為 59.01%，平值資源總和為 43.19%，與排富前相比較，成長 2.5 倍，至於老人福利資源（含敬老福利津貼）則下降為 56.81%，與排富前相較減少 26.13%。

內政部在該年度考核報告之結論中亦指出（內政部，2011a）：

面對國內外經濟景氣尚未全然好轉，國內仍有部分失業者家庭亟需照顧，亦有少子女化和高齡化等新興問題需求，未來仍應秉「公義社會、永續福利」原則，積極對社會生活功能與經濟地位處境較不利之老人、兒童少年、特殊境遇家庭及身心障礙者等弱勢團體，持續建構全方位之社會安全網絡。並配合中央法規如社會救助法、兒童及少年福利與權益保障法、性侵害犯罪防治法及身心障礙者權益保障法等增修，落實的加以執行，俾保障其基本照顧與發展權益。

## 伍、審計部 2010 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告及 2010 年新竹縣總決算審核報告

根據審計部臺灣省新竹縣審計室 2010 年（99 年度）新竹縣總決算審核報告中指出，新竹縣政府開源節流措施成效欠佳，仍待改進（2011：乙 4）：

新竹縣民國 98 年度總預算執行結果，歲入歲出決算差短 35 億 380 萬餘元，仍呈入不敷出之窘境，須仰賴借款融資支應，導致該府累積債務未償餘額仍高，雖迭經函請積極執行開源節流措施，惟查核其執行結果，仍核有：1.開源部分：未依地方稅法通則賦予之財政自主權限開拓自有財源；未合理調整土地公告現值及公告地價；未落實徵收新種規費項目；研議徵收車輛行車事故申鑑案規費，非屬縣政府得徵收之規費；縣屬營業、非營業特種基金之營運績效有待提升；未確實評核開源措施實際績效；歲入保留款金額龐鉅。2.節流部分：未衡酌可用財源覈實籌編預算，歲入短收歲出又未能相對節流減支；自有財源不足支應人事費用；社會福利津貼核發錯誤頻仍等缺失，允宜研謀

改進。

而該年度的總決算審核報告亦指出新竹縣政府長年虛列上級政府補助收入虛飾預算平衡，致資金缺口擴大，並衍生公款支付嚴重延宕，影響債權人權益，及長期向基金暨代辦經費專戶調用資金，影響基金運作暨規避公共債務法債限規定（2011：乙 5-6）：

新竹縣民國 93 至 97 年度預算執行結果，歲入歲出短絀數分別為 28 億 598 萬餘元、37 億 7,316 萬餘元、46 億 3,640 萬餘元、39 億 617 萬餘元及 35 億 8,549 萬餘元，長年收支短絀。因舉債彌補資金缺口，公共債務未償餘額民國 93 年底 145 億 4,279 萬餘元，民國 97 年底增為 201 億 7,866 萬餘元，占歲出決算數比率民國 93 年底為 82.99%，民國 97 年底增為 97.74%。財政狀況持續困窘，核有：歲入預算長年虛列上級政府補助收入，歲出預算之執行又未相對控減，且因發放自辦現金福利津貼，加重財政負擔，致決算歲入、歲出差短嚴重，資金缺口擴大；財政惡化，公款支付嚴重延宕，影響政府債權人權益，斷傷政府形象；虛列歲出預算，以降低債務比率，且向基金及代辦經費專戶調借資金，規避公共債務法債限規定，並因長期向基金調用資金未歸墊，影響基金運作等缺失，亟待研謀改善。

隨後該年度總決算審核報告更指出，敬老福利津貼支出比率偏高，社會福利資源之運用欠缺整體計畫，允宜檢討改善（2011：乙 6）：

新竹縣政府近 5(94 至 98)年來敬老福利津貼發放金額分別為 20 億 4,416 萬餘元、22 億 4,445 萬元、23 億 779 萬元、23 億 6,488 萬餘元及 23 億 7,869 萬餘元，占各該年度社會福利基金決算數分別為 76.01%、77.99%、76.18%、74.70%及 72.36%，社會福利經費多用於敬老福利津貼之發放，致對於兒童福利、少年福利、婦女福利等方面之法定福利業務產生排擠作用，社會福利資源之運用欠缺整體計畫，資源分配未能衡平之缺失，允宜檢討改進。

根據上述審計部臺灣省新竹縣審計室在 99 年度新竹縣總決算審核報告所提列

的意見中，主要仍是因為新竹縣政府長年自辦現金給付式的敬老福利津貼，嚴重排擠其他歲出預算的執行；加上長年虛列歲入預算之上級政府補助收入，爲了規避公共債務法債限規定，虛列歲出預算，以降低債務比率。

但根據審計部 2010 年（民國 99 年度）直轄市及縣市地方決算審核結果年報資料顯示（見附錄三），新竹縣政府在 2005 年赤字比重爲-21.51%，遠超過全國平均值的-2.29%，財政狀況爲全國財政狀況最差，此外，在主要支出類別中，因新竹縣政府發放敬老福利津貼，故在社會福利支出佔總歲出的 19.00%，在支出比例上爲全國最高。

而在 2006 年、2007 年、2008 年、2009 年的全國各地方政府收支概況中，新竹縣政府的赤字比重分別爲-25.51%、-19.55%、-17.37%、-16.14%，而社會福利支出佔總歲出比例則分別爲 19.83%、17.74%、17.90%、17.37%，均爲全國最高之支出比例。故在新竹縣政府擴大發放敬老福利津貼階段的 8 年中，由於敬老福利津貼的發放，不僅在歲出預算上排擠其他的政事別，更導致總負債增加，當然財政赤字也居高不下。

由於新竹縣政府在 2010 年（民國 99 年）2 月敬老福利津貼之排富條款正式上路，因此，新竹縣政府的財政赤字由 2009 年的-16.14%，降爲-9.96%，但仍高於全國總平均-5.05%，而在社會福利支出佔總歲出比例則由 2009 年的 17.37%，降爲 9.89%，則比全國總平均 13.46%爲低。

## 陸、敬老福利津貼可能影響範圍之評估

爲評估影響範圍，作者根據第十六屆縣長選舉之選舉人數、投票率、人口統計、戶數等資料進行評估。爲了評估敬老福利津貼可能影響範圍，因此，分別以投票率及領取津貼比率做爲樣本，以推估可以影響範圍。而 2009 年（民國 98 年）新竹縣第十六屆縣長選舉之選舉人數爲 369,480 人、同年年底的 65 歲以上老人人口有 57,605 人、該次選舉投票率爲 69.49%、領取敬老津貼比率爲 91.7%、全縣總人口數爲 510,882 人、總戶數爲 157,821 戶。爲了評估敬老福利津貼可能影響範圍，

因此，分別以投票率及領取津貼比率做為樣本，以推估可以影響範圍。

一、假設新竹縣領取敬老福利津貼的 65 歲以上老人都參與投票行為，即以 52,823 人為樣本推估。

首先，由總選舉人數除以 2009 年(民國 98)底的總戶數， $369,480 / 157,821$ ，即平均每戶有 2.34 的選舉人；其次，由總戶數除以 65 歲以上老人數， $157,821 / 52,823$ ，即每 2.99 戶有 1 名領取津貼的老人參與投票；第三，計算 65 歲以上老人可能居住戶數，總戶數除以 2.99 戶， $157,821 / 2.99$ ，即新竹縣共有 52,783 戶有老人居住；第四，由於每戶有 2.34 的選舉人，假設每一位領取津貼的老人對共同居住的家人都具有影響力，則可能發生 52,783 戶乘以 2.34 人(含 1 名 65 歲以上的老人)，得到 123,512 人，佔選舉人數的 33.43%、佔總人口數 24.18%，扣除 52,823 位老人，則可能影響 70,689 位的非 65 歲以上老人。

二、依據 69.49%的投票率來推估新竹縣 65 歲以上老人的投票行為及影響力，即以 40,030 人為樣本推估。

首先，依據 69.49%的投票率來推論新竹縣 65 歲以上老人參加投票的樣本數， $57,605$  乘以 69.49%，即 40,030 名 65 歲以上老人參與投票行為；其次，由總戶數除以 65 歲以上且參與投票的老人， $157,821 / 40,030$ ，即每 3.94 戶有 1 名 65 歲以上老人參與投票；第三，計算參與投票的 65 歲以上老人可能居住戶數，總戶數除以 3.94 戶， $157,821 / 3.94$ ，即新竹縣有 40,056 戶有 65 歲以上老人參與投票；第四，由於每戶有 2.34 的選舉人，假設每一位參與投票的老人對共同居住的家人都具有影響力，則可能發生 40,056 戶乘以 2.34 人(含 1 名 65 歲以上的老人)，得到 93,731 人，佔選舉人數 25.36%、佔總人口數 18.35%，扣除 40,030 位老人，則可能影響 53,701 位的非 65 歲以上老人。

因此，最大可能影響範圍為 33.43%，最小可能影響範圍為 25.36%。

## 第四節 小結

由於舊制的敬老福利津貼在鄭永金主政的 8 年係採取擴大發放的方式辦理，將退休軍公教及退撫榮民納入發放範圍，根據 2009 年（民國 98 年）的月平均發放人數為 52,844 人，8 年平均發放金額為 22 億 518 萬餘元，在新制的排富條款上路後，月平均 23,187 人，2 年發放金額平均值為 8 億 4,918 萬餘元。因此，新制排富的人數為 29,756 人，發放的決算數新制較舊制減少 13 億 5,600 萬餘元的支出。

因此，就新竹縣敬老福利津貼政策而言，過去在林光華主政時期，已經相當積極的輔導新竹縣符合領取老年農民生活津貼的農民爭取中央的老農津貼，根據新竹縣政府社會處的資料顯示，見表 4-1 及 4-2，其中在擴大發放階段（排富前），已申領老農、已申領國民年金、退休軍公教、退撫榮民等 65 歲以上老人均可向新竹縣政府申領敬老福利津貼，而這些發放對象中，已申領老農津貼者，原本已經在領 6,000 元的老農津貼，至於退休軍公教人員本身已有退休俸，至於退撫榮民更受國家直接保障，這三類老人至少在生活應屬不虞匱乏，發給每人每月 6,000 元的敬老福利津貼，失去社會福利的初衷及精神，而此種錦上添花的現象，也讓資源受到不當的分配，有失社會福利中強調公平正義之理念。



## 第五章 敬老津貼政策及制度之檢討

新竹縣政府實施長達 18 年的敬老福利津貼的發放，至今造成新竹縣政府嚴重的財政負擔，及在社會福利業務上推動的偏失，進而嚴重排擠到地方重大建設的推動，從 1994 年（民國 83）發放敬老福利津貼以來，新竹縣政府在年度歲出預算上，社會福利支出超越經濟建設支出，位居歲出政事別的第二名，同時，在歷年的歲入總預算中，自有財源的籌措不易，尤其在稅課收入來源之不足，加上新竹縣政府非稅課收入的開闢並未積極經營，導致 18 年來的敬老津貼發放，成為新竹縣政府沉重的負擔。對於發放長達 18 年的敬老福利津貼政策，對於敬老福利津貼政策及制度實有檢討的必要。

### 第一節 敬老津貼制度的政經變遷及影響

敬老福利津貼政策的產生，源起於社會上對老人經濟安全保障的需求，因此，在老人經濟安全的議題上，軍公教人員在國家制度性的保障，擁有優厚的老年安全及退休制度，在健康保險上，在 1989 年（民國 78 年）也分別針對農民健康保險之立法與實施、地方民意代表及村里鄰長健康保險之實施，1990 年（民國 79 年）實施低收入戶健康保險。1994 年（民國 83 年）完成的全民健康保險法及中央健康保險局組織條例的立法，1998 年（民國 87 年）行政院核定勞工保險失業給付實施辦法。至此，軍公教人員、農民、勞工等族群，大致上已經納入老人經濟安全保障的範籌。但在中南部的農業縣中，仍有許多的農民無法在老人經濟安全上獲得資源及保障，換言之，國家在老人經濟安全體系中，並未提供農民任何老年所得的保障，故相對於軍公教人員在退休後，擁有優沃的退休制度保障，農民極易產生福利的相對剝奪感，而此種在福利的相對剝奪感正是被用來進行政治動員的最

佳工具（蕭新煌、林國明，2000：243）。隨之而來的「福利差距」，乃至於「福利剝奪」的發生，讓老人社會福利議題發酵。而 1994 年（民國 83 年）民進黨在中南部倡議「國民年金」制度，讓未納入老人經濟安全制度保障的老人及老農，成為往後的立法委員、地方縣市長等選戰中，民主進步黨候選人的主要議題，「老人年金」、「敬老福利津貼」遂成為政治動員的重要的利器。

因此，新竹縣在 1993 年（民國 82）的縣長選舉中，范振宗藉由敬老福利津貼的政見及訴求，獲得選民的青睞而勝選，建立敬老福利津貼政策及制度，並成為往後歷屆的縣長選舉中，國民黨及民進黨候選人選舉動員的工具。故新竹縣敬老福利津貼制度，經過 5 屆的縣長選舉洗禮，儼然行為者汲取政治資源重要工具，尤其在制度的設計及資源的配置，都是為了自利行為者為自身的生存與發展（蕭全政，2006：60）。換言之，新竹縣敬老福利津貼制度的變遷，都是行為者為了汲取更多的利益與資源。由於新竹縣敬老福利津貼制度，在制度設計上，屬於行政命令，行政首長擁有隨時修改制度的權力，不須送立法機關審議，因此，為了尋求連任，在選前修正實施計畫，成為行為者為了自身的生存與發展的政治選擇與決定。

而制度變遷的過程，不僅影響政治面，也牽動經濟面，尤其在民主政治的發展歷程中，新竹縣敬老福利津貼政策在縣長選舉中，順利的進入政府議程，進而成為公共政策的一環，分食政府預算。而在歷屆的縣長選舉中，候選人為了追求選民的支持及選票最大化，候選人競相喊價，以福利支票吸引選民及討好選民，結果只是不斷增加地方政府的財政支出及負擔。這也是在選舉的過程中，給付類的政見、主張及訴求，大多可以吸引選民的注意，炒熱選舉的氣氛，此舉也讓民眾產生財政上的幻覺，加深政府的財政負擔及排擠效應，未必符合人民長遠的利益。

社會福利政策的精神在於強調社會公平、正義及需求原則的實現，但在新竹縣敬老福利津貼制度變遷的過程中，政府僅能扮演一個供給者的角色，但政府的

資源有限，將資源輸送到真正需要的人，才是興辦社會福利的目的。因此，新竹縣敬老福利津貼的制度設計上，採取普及式的發放模式，預算規模龐大，排擠了其他社會福利的支出，形成資源錯置的現象。

因此，新竹縣敬老福利津貼制度，在運作上，由於預算規模的龐大，除了造成新竹縣政府的財政負擔及惡化，也嚴重的排擠其他建設的推動。此外，在范振宗、林光華及鄭永金的任內，都曾經表示發放敬老福利津貼不會增加人民的負擔，也不希望債留子孫，但就現階段的檢討與反省而言，現金式或給付式的政策，固然較討喜，也比較討好選民，但是政府在不加稅的情形下，興辦敬老福利津貼，是將政府的財政問題留給下一代解決罷了。

## 第二節 敬老津貼政策與社福業務的競合

由於新竹縣敬老福利津貼政策的執行方式，可從其實施計畫第一條的所揭櫫的內容「為貫徹老人福利社會政策，落實推動老人福利工作，肯定老人對社會之貢獻，使其能安享老年之生活，促進社會和諧」，及發給對象之資格，所採取的是普及式的福利措施，因此，較符合社會福利理論中的社會津貼的範籌，而社會津貼係指基於一特定目的，對於所認可的特定對象提供定期性或一次性支付的現金、實物等定量分配（柯木興，1997）。社會津貼是一種非繳保費、非資產調查的事故或類目給付（林萬億，2009：232）。而社會津貼和社會保險、社會救助同屬於老人經濟安全體系及社會安全制度的範籌。因此，無論從現實生活的福利需求，或從社會安全制度實施的合理性，就福利措施的優先順序，社會救助政策優先於社會保險，而社會保險又先於社會津貼，亦即敬老福利津貼政策僅屬於社會福利政策的一部分。

由於新竹縣敬老福利津貼政策，發放長達 18 年的時間，造成新竹縣政在財政嚴重負擔與惡化，同時也排擠其他社會福利措施的推動及重大經濟建設之發展。

因此，新竹縣政府在敬老福利津貼政策，不能再扮演一個資源給供者，卻不知道老人真正的需求；不能只是消極的編列預算發放敬老福利津貼。新竹縣政府應重新審視敬老福利津貼在社會福利業務的位置及資源分配，尤其在社會福利工作的推動上，應該要非常明確的了解服務對象的真正需求，而政府在社會福利的資源有限，將每一分的資源都用在刀口上，盡最大的可能滿足每一位需要社會福利資源的人，不管是在社會救助、兒童少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙福利、身心障礙就業等社會福利，都理應如此。

發放敬老福利津貼似乎可以滿足老人的經濟上的需求，但老人的需求何其多，而我國老人福利法第 11 條明訂，「老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施。」因此，政府對老人經濟安全保障及政策規劃，為老人福利施政重點，但在老人經濟保障攸關老人生活品質及幸福感，在內政部老人生活狀況調查中發現，老人所擔心的問題或其對福利措施之需求，最重要的醫療保健及健康問題，至於經濟問題則居第二，所以老人經濟安全保障的需求對於 65 歲以上老人而言，健康是最重要的需求及選項(內政部統計處，2000；2002；2005)。

因此，敬老福利津貼政策與社會福利業務的競合工作上，除了要考量政府的財政能力外，在資源分配上，政府必須扮演資源調節者的角色，社會福利的領域相當廣範，從小孩到老人都是社會福利業務的範籌，而敬老福利津貼也僅是眾多社會福利政策的一小部分。同時就老人的需求面來看，老人的需求未必只有錢，其他的需求，如健康、醫療、居住、休閒、安養、尊嚴等都是老人的需求，因此，就社會福利角度，應積極調查老人的實際需求，而不應消極的將老人的需求化約為經濟上的需求，而只發放敬老福利津貼。

### 第三節 敬老津貼的實益及得失

如果說新竹縣政府發放敬老福利津貼有其實益，其實益可能是滿足老人在經濟及物質上的需求，對於晚年有經濟危機的老人而言，發放敬老福利津貼是雪中送炭。因此，臺灣在政治、經濟及社會變遷過程中，讓社會、國家可以正視老人經濟安全的問題及需求，應屬另一個實益。

因此，新竹縣政府發放敬老福利津貼 17 年，從范振宗、林光華到鄭永金，每次的縣長選舉，敬老福利津貼都成為縣長選舉中的熱門話題，而縣長候選人更向全縣的老人信誓旦旦的承諾繼續發放敬老福利津貼。但 17 年來，新竹縣政府總共發放金額為 322 億 1,383 萬餘元，負債超過 300 億元。來自財政惡化及中央監察院的壓力，新竹縣敬老福利津貼的發放，不得不朝向排富方向發展。

然而危機就是轉機，因為發放敬老福利津貼導致債台高築，而縣民也有權利了解新竹縣政府的財務狀況，為了讓新竹縣政府的財政可以朝向收支衡平的目標，增訂排富條款後，新竹縣政府無須在全面發放敬老津貼，排富後的敬老福利津貼預算規模不到 10 億元，和擴大發放階段的每年超過 20 餘億元，可以減緩新竹縣財政惡化的腳步，進而讓新竹縣政府的財政儘速恢復收支平衡。其次，在擴大發放階段，敬老福利津貼的預算至少佔社會福利基金的七成以上，已經嚴重的排擠其他社會福利經費的運用，顯然違反資源公平正義原則，排富之後，可以讓敬老福利津貼發給比較有需要的老人，同時，對於社會福利的資源配置將更合理。第三，敬老福利津貼的發放係採取齊頭式、普及式的發放，新竹縣政府並未正面積極的瞭解老人的真正需求，且在發放過程中僅扮演資源供給者的角色，故在新竹縣政府推動敬老福利津貼排富條款後，在社會福利的資源分配及運用，可以更加宏觀及妥適，讓社會福利資源發揮其效能。

新竹縣敬老福利津貼從擴大發放到排富條款，也就擺脫了社會福利錦上添花的污名，但社會福利資源有限，在排富後，應將社會福利資源優先照顧真正需要照顧及幫助的人、家庭及弱勢團體，讓鰥、寡、孤、獨者皆能在社會福利的資源協助下，能更加有尊嚴的生存。

新竹縣發放了 17 年的敬老福利津貼，雖然導致新竹縣政府的財政惡化、債台高築，但是在排富後，應有機會實現改革正義，同時也應向所有縣民交待過去發放敬老福利津貼所產生的苦果，畢竟發放敬老福利津貼的行政首長是用公共資源來踐履其政治承諾，成就一人的德政，卻要所有縣民共同承擔負債，同時現金給付式的敬老福利津貼，似乎已經成爲變相的政策買票。

雖然新竹縣敬老福利津貼政策在 17 年的發放產生的弊大於利，因此，排富後的敬老福利津貼，回歸到社會福利的理念，可以讓社會福利政策的基本原則，並彰顯公平正義社會福利精神。

## 第四節 小結

在 1980 年代以後，臺灣社會在解嚴及反對黨的成立，對於社會福利開始有不同思考及選擇。而當時執政的國民黨基本上是反對福利國家路線，較支持以社會保險或國民年金的制度，而民進黨則由於選舉的策略，傾向贊同福利國家，故在老人經濟安全保障的議題上，政黨的意識型態扮演了相當重要的角色。另一方面，由於解嚴的關係，各種社會力爲了爭取自身的利益，不同類型的老人壓力團體亦紛紛出現。其次，選舉、政黨競爭，造成老人經濟安全的議題能進入到政府議程，帶動方案的制定。但也由於選舉的競爭、選票的競逐，讓老人經濟安全的老人年金議題，缺乏公共討論及辯論的機會，讓政策的制定過程中，讓政策出現權宜性的做法，也缺乏理性的整體思維。古允文指出，「我國的社會福利政策與措施在政治勢力與媒體的推波助瀾下，的確獲致了顯著的成長，但不可否認的是這樣炒作也模糊了諸多社會政策的本質」（古允文，1996）。

因此，在許多的選舉過程中，老人年金或敬老津貼等老人福利政策的提出，一來開始有人重視老人經濟安全的需求，此外老人經濟安全議題還具有政治市場的效應。尤其在臺灣進入政黨政治後，爭了爭取選民認同及選票，民進黨提出的

政見及主張擴大到社會民生、社會福利等議題，諸如老人年金、兒童、婦女、身心障礙等多項社會福利政見，因此，不論其訴求的合理性與否，但仍吸引選民支持及認同，讓社會福利政策得以進入政府議程。而國民黨在此民主政治的發展過程中，也開始思考及正視社會福利政策及方向，並檢討社會福利的實施成效，且思考建立適當的社會安全制度及架構。







## 第六章 結論與政策建議

在全國各縣市中，目前仍在發敬老福利津貼、老人年金等社會津貼的地方政府還有新竹縣、新竹市及金門縣，其中金門縣因為金門酒廠的關係，所以金門縣政府在自有財源的籌措上仍然可以興辦社會福利業務，至於新竹市發放安老津貼與新竹縣發放敬老福利津貼的處境極為類似，都因為缺乏自主財源，因此，目前都屬於高負債的縣市政府，而其中又以新竹縣政府是全國唯一自行興辦老人福利事業，以社會津貼之現金發給方式辦理長達 18 年的地方政府。

新竹縣政府在開辦的歷程中，歷經范振宗及林光華的穩定發放每人每月 5,000 元的 7 年半、鄭永金的擴大發放的每人每月 6,000 元的 8 年，因此，在三任縣長任內發放 17 年的時間，共發放了 305 億 5,438 萬餘元，不僅嚴重的排擠了其他社會福利業務，更排擠重大建設的興辦，而總負債高達 322 億 1,151 萬餘元。而在三任縣長的承諾、不間斷的發放、巨額的負債及發放金額，都成為新竹縣政府財政惡化的主因。

由於作者撰寫本文時，新竹縣政府的敬老福利津貼已經進入第三階段，即增訂排富條款的階段，最後，本章將就新竹縣敬老福利津貼的所分結果進行結論及政策建議，以利新竹縣政府在未來的社會福利或老人福利業務上，提供實質的政策建議。

### 第一節 結論

新竹縣自 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日，由連任成功的范振宗開始發放現金給付式的敬老福利津貼，迄今（2012 年），已經邁入第 19 年，歷任林光華 4 年、鄭永金 8 年，及現任縣長邱鏡淳。截至 2011 年（民國 100 年）年底，根據總決算

資料顯示，新竹縣政府在敬老福利津貼的發放金額為 322 億餘元，新竹縣政府的總負債為 348 億餘元，同時依據新竹縣政府民政處人口統計資料，同年年底總人口數為 517,641 人，故平均每位縣民的負債為 67,264 元。

在本節將藉由宏觀面及微觀面等二大面向，進一步歸納新竹縣敬老福利津貼發放的各項結論。

## 壹、新竹縣財政整體資源分配的政經變遷－宏觀面

財政及人力資源為組織及制度運作的二大支柱，尤其財政為庶務之母，因此，唯有良好的財政規劃，組織及制度方得運作得宜。而新竹縣敬老福利津貼制度的運作也必須建立在良好的財政基礎上，尤其在自有財源的籌措上。

表 6-1 新竹縣歲入總決算審定數各階段平均值－來源別（1984-2011）

單位：新臺幣千元

項目 年度	稅課收入	財產收入	補助及協 助收入	賒借收入	移用以前 年度歲計 賸餘	其他收入	合計
1984-1993 年平均	2,320,073	229,762	2,413,435	33,729	0	243,660	5,240,659
比例(%)	44.27%	4.39%	46.05%	0.64%	0.00%	4.65%	100.00%
1994-2001 年平均	5,236,673	429,535	4,772,772	198,929	406,898	634,640	11,679,447
比例(%)	44.84%	3.68%	40.86%	1.70%	3.48%	5.43%	100%
2002-2009 年平均	5,867,779	1,027,578	6,492,608	0	0	1,093,645	14,481,611
比例(%)	40.52%	7.10%	44.83%	0.00%	0.00%	7.55%	100%
2010-2011 年平均	7,892,267	1,292,417	10,406,360	0	0	1,751,667	21,342,711
比例(%)	36.98%	6.06%	48.76%	0.00%	0.00%	8.21%	100%
年度總平均	4,540,156	596,660	4,825,827	64,066	105,942	708,577	1,0840,779
比例(%)	41.88%	5.50%	44.52%	0.60%	0.97%	6.54%	100%

資料來源：中華民國八十三年（1994：229-237）及九十一年新竹縣統計要覽（2002：229）；七十四年度至一〇〇年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

根據表 6-1，新竹縣從 1984 年至 2011 年期間，年度歲入的稅課收入都維持在 4 成的比例，而在補助及協助收入則平均值為 44.52%，而非稅課收入部分則平均在 13.61%。故在歲入總決算資料中，新竹縣的自有財源部分，大致上都維持一定比例，同時在歲入部分近五成的預算必須仰賴中央的補助方能實現。這對於必須藉由充足的自有財源基礎，方能穩定發放的敬老福利津貼而言，不是一件好事，尤其自辦現金式給付的社會福利事業，造成財政的負擔、困窘及預算的排擠。

在表 6-2，新竹縣在未發放敬老福利津貼的期間（1984-1993），歲出三大政事別分別為教育科學支出（38.22%）、經濟發展支出（21.90%）及警政支出（11.72%）。但在發放敬老福利津貼後，社會福利支出則躍升為第二名，而經濟發展支出明顯受到排擠。

表 6-2 新竹縣歲出總決算審定數各階段平均值—政事別（1984-2011）

單位：新臺幣千元

項目 年度	一般政 務支出	教育科 學文化 支出	經濟發 展支出	社會福 利支出	社區發 展及環 境保護 支出	警政支 出	債務支 出	補助及 協助支 出	其他支 出	合計
1984-1993 年平均	390,503	1,894,221	1,085,071	375,372	112,399	580,556	21,326	402,225	93,912	4,955,584
比例(%)	7.88%	38.22%	21.90%	7.57%	2.27%	11.72%	0.43%	8.12%	1.90%	100.00%
1994-2001 年平均	1,142,090	4,799,776	2,312,184	2,633,479	124,887	1,200,737	166,362	551,479	99,512	13,030,506
比例(%)	8.76%	36.83%	17.74%	20.21%	0.96%	9.21%	1.28%	4.23%	0.76%	100%
2002-2009 年平均	2,000,653	5,907,189	2,511,432	3,407,928	713,604	1,353,341	332,030	48,195	1,986,268	18,260,639
比例(%)	10.96%	32.35%	13.75%	18.66%	3.91%	7.41%	1.82%	0.26%	10.88%	100%
2010-2011	1,973,298	8,732,109	5,084,753	2,179,482	1,410,935	1,530,375	284,027	0	1,565,517	22,580,496

年平均										
比例(%)	7.94%	38.67%	22.52%	9.65%	6.25%	6.78%	1.26%	0.00%	6.93%	100.00%

資料來源：中華民國八十三年（1994：229-237）及九十一年新竹縣統計要覽（2002：229）；七十四年度至一〇〇年度新竹縣總決算審核報告 作者自行整理。

從新竹縣政府的歲入及歲出決算數中分析，1984-1993 年平均歲入為 52 億餘元、平均歲出為 49 億餘元，而 2010-2011 年平均歲入為 213 億餘元、平均歲出為 225 億餘元，政府規模成長超過 4 倍，其中不斷成長的歲出預算規模，則是因發放自辦現金福利津貼，加重財政負擔，導致決算之歲入、歲出差短嚴重，因此，虛列歲出預算，降低債務比率，並向基金及代辦經費專戶調借資金，規避公共債務法的債限規定，也讓政府規模逐年擴大（審計部臺灣省新竹縣審計室，2011）。

在歲入之自有財源部分，審計部臺灣省新竹縣審計室在 2010 年（99 年度）的總決算審核報告中也指出（2001：乙-4）：

新竹縣民國 98 年度總預算執行結果，歲入歲出決算差短 35 億 380 萬餘元，仍呈入不敷出之窘境，須仰賴借款融資支應，導致該府累積債務未償餘額仍高，雖迭經函請積極執行開源節流措施，惟查核其執行結果，仍核有：1.開源部分：未依地方稅法通則賦予之財政自主權限開拓自有財源；未合理調整土地公告現值及公告地價；未落實徵收新種規費項目；研議徵收車輛行車事故申鑑案規費，非屬縣政府得徵收之規費；縣屬營業、非營業特種基金之營運績效有待提升；未確實評核開源措施實際績效；歲入保留款金額龐鉅。2.節流部分：未衡酌可用財源覈實籌編預算，歲入短收歲出又未能相對節流減支；自有財源不足支應人事費用；社會福利津貼核發錯誤頻仍等缺失，允宜研謀改進。

此外，中央自 2001 年（民國 90 年）起開始針對全國直轄市、縣（市）政府進行社會福利績效實地考核。而 2002 年（民國 91 年）及 2003 年（民國 92 年）的考核報告內容中均建議地方政府宜審慎檢討預算結構，避免對福利服務措施產

生排擠作用，而內政部亦在考核報告中建議地方政府，中央與地方政府凡具有共同性質之支出項目及社會福利措施，應依法律規定或行政院核定之一致標準編列預算，以免發生重複發給與資源浪費的情形（內政部，2002a；2003a）。

同時，由於新竹縣政府自訂發放非法定之社會福利津貼，已對其社會福利經費產生排擠作用，因此，2003年（民國92年）的社會福利績效考核之評比結果，新竹縣之總平均分數為67.01分，成績為全國21縣（市）政府之末，而在分項成績中的老人福利分數為69.96分，亦敬陪末座（內政部，2003a）。

新竹縣在2004年（民國93年）、2005年（民國94年）的社會福利績效考核評比結果為乙等，2007年（民國96年）丙等、2009年（民國98年）乙等。由於新竹縣政府自1994年（民國83年）開始發放敬老福利津貼，歷年的社會福利績效評比成績，因偏重現金式福利，內政部認為嚴重排擠其他社會福利業務，故在評定成績上不佳，尤其在2003年（九十二年度）的總平均成績更敬陪末座，也因此影響中央對新竹縣政府的一般性補助款，單就社會福利部分，2003年（92年度）減分配9,490,000元、2004年（93年度）減分配7,171,000元、2005年（94年度）減分配8,990,000元、2006年（95年度）減分配7,151,000元、2007年（96年度）減分配12,038,000元、2008年（97年度減分配）6,544,000元、2009年（98年度）減分配7,302,000元，中央在7年間共減少對新竹縣政府補助58,686,000元。

## **貳、新竹縣社會福利資源配置失衡及影響範圍推估—微觀面**

### **一、社會福利資與人口結構之分析**

新竹縣政府社會福利基金之福利服務項目之資源分配據以分析，1988年（78年度）至1993年（83年度）間未發放敬老福利津貼的階段，兒少福利資源佔41.11%、婦女福利資源佔0.78%、身障福利資源佔18.75%、老人福利資源佔39.36%，而1992年及1993年的兒少人口佔總人口數為31.52%、18-64歲婦女佔總人口數為28.31%、身障人口佔總人口數為1.34%、65歲以上人口佔總人口

數為 8.07%。因此，除了婦女福利資源與人口分配明顯失當，其餘三類族群則在資源分配與人口結構上仍具優勢，尤其身障福利及老人福利。

在 1994 年（民國 83 年）7 月 1 日發放敬老福利津貼以後，資源分配則出現明顯失衡及排擠現象，根據 1994-2001 年間，社會福利基金中的福利服務決算數，兒少福利資源年平均價值佔 0.72%、婦女福利資源年平均價值佔 1.68%、身障福利資源年平均價值佔 2.65%、老人福利資源（含敬老福利津貼）佔 94.95%，其中兒少人口佔總人口 29.49%、18-64 歲婦女人口佔總人口 28.97%、身障人口佔總人口 2.28%、65 歲以上人口佔總人口 9.22%。因此，65 歲以上人口僅佔 9.22%，但卻擁有社會福利基金中的福利服務項目預算的 94.95%。易言之，雖然兒少人口、18-64 歲婦女人口、身障人口等三類人口佔總人口的 60.74%，僅佔有 5.05% 的資源，出現社會福利資源配置失衡及排擠現象。

至於在 2002 年（民國 91 年）至 2009 年（民國 98 年）間的擴大發放階段中，兒少福利資源 8 年的平均價值佔 2.67%，兒少人口平均價值為 25.76%；婦女福利資源 8 年的平均價值佔 2.39%，18-64 歲婦女人口平均價值為 30.51%；身障福利資源 8 年平均價值為 12.01%，身障人口平均價值為 3.83%，而老人福利資源（含敬老福利津貼）8 年平均價值為 82.94%，65 歲以上老人人口平均價值為 10.83%。

若與前階段比較，身障福利資源則明顯成長 4.5 倍，而兒少福利資源亦成長 3.7 倍，至於婦女福利資源則成長 1.4 倍。本階段的兒少、18-64 歲婦女及身障等三類人口之平均價值佔總人口的 60.09%，所擁有的資源總和佔 17.06%，與前階段的 5.05% 相較，成長 3.4 倍。但是 65 歲以上老人人口平均價值為 10.83%，可分配資源仍高達 82.94%，但敬老福利津貼的決算數，擴大發放階段的年平均價值為 22 億餘元，和前階段的年平均價值 18 億餘元，仍成長近 4 億餘元。對於社會福利資源配置而言，老人福利的整體資源仍然優於其他三類的社會福利族群。

但在排富條款（2010-2011）上路之後的情形為，兒少福利資源 2 年平均價值為 9.705%、婦女福利資源 2 年平均價值為 4.32%、身障福利資源 2 年平均價值為

29.17%、老人福利資源（含敬老福利津貼）佔 56.81%。兒少人口 2 年的平均值為 23.07%、18-64 歲婦女人口平均值為 31.99%、身障人口平均值為 3.95%、65 歲以上老人人口平均值為 11.12%。排富之後的兒少、婦女及身障資源的比例都相對增加，因此，兒少、婦女及身障等三類人口的平均值總和為 59.01%，平值資源總和為 43.19%，與前階段相較，成長 2.5 倍，至於老人福利資源（含敬老福利津貼）則下降為 56.81%，與排富前相較減少 26.13%。

因此，在 1994-2001 年期間，65 歲以上人口僅佔 9.22%，但卻擁有社會福利基金中的福利服務項目預算的 94.95%。易言之，雖然兒少、18-64 歲婦女、身障等三類人口佔總人口的 60.74%，僅佔有 5.05%的資源，出現社會福利資源配置失衡及排擠現象。在 2002-2009 年的擴大發放階段，本階段的兒少、18-64 歲婦女及身障等三類人口之平均值佔總人口的 60.09%，所擁有的資源總和佔 17.06%，與前階段的 5.05%相較，成長 3.4 倍。但是 65 歲以上老人人口平均值為 10.83%，可分配資源仍高達 82.94%，但敬老福利津貼的決算數，擴大發放階段的年平均價值為 22 億餘元，和前階段的年平均價值 18 億餘元，仍成長近 4 億餘元。對於社會福利資源配置而言，老人福利的整體資源仍然優於其他三類的社會福利族群。

換言之，在人口結構上，兒童及青少年、18-64 歲婦女、身障等人口總和，一直都維持在 6 成，但在社會福利服務的資源分配上，因敬老福利津貼的發放形成嚴重排擠，在 1994-2001 年期間，僅佔福利服務項下資源的 5.05%，在 2002-2009 年的擴大發放階段則佔 17.06%，遠不及 65 歲以上老人所分配的 94.95%及 82.94%，此一資源分配模式，讓 65 歲以上老人領取敬老福利津貼之措施，形同懲罰兒童及青少年、18-64 歲婦女、身障等族群，而這佔總人口 6 成的族群，成為發放敬老福利津貼中，最不利益的一群人。

此一現象直至 2010 年（民國 99 年）新竹縣政府實施排富條款後，情況稍有改善，兒童及青少年、18-64 歲婦女及身障等三類人口的平均值總和為

59.01%，平值資源總和為 43.19%，與前階段相較，成長 2.5 倍，至於老人福利資源（含敬老福利津貼）則下降為 56.81%，與排富前相較減少 26.13%。但在社會福利服務的資源分配中，兒童及青少年、18-64 歲婦女及身障等三大族群，仍為受害者。

## 二、敬老津貼可能影響範圍推估

作者根據領取敬老津貼比率、縣長選舉投票率，及配合各選舉年的選舉人數、總人口數、總戶數、65 歲以上老人人口數等統計資料，加以推估敬老福利津貼可能影響範圍，其中第十二屆縣長選舉之最大可能影響範圍為 31.8%，最小可能影響範圍為 29.1%；第十三屆縣長選舉，則最大可能影響範圍為 30.32%，最小可能影響範圍為 26.40%；第十四屆縣長選舉之最大可能影響範圍為 31.70%，最小可能影響範圍為 26.07%；第十五屆縣長選舉，則最大可能影響範圍為 34.64%，最小可能影響範圍為 26.76%。第十六屆縣長選舉之最大可能影響範圍為 33.43%，最小可能影響範圍為 25.36%。

因此，若假設領取津貼的老人都參加投票行為的話，其影響力則在 3 成左右，如果依投票率為樣本來推估，其影響力則在 2 成 7 左右。

根據表 4-2 及表 4-3，新竹縣政府舊制中所發放對象有：申領老農津貼、申領國民年金、退休軍公教人員、退撫榮民、其他等五大類，但在新竹縣政府於 2010 年（民國 99 年）實施排富以後，申領老農津貼者 22,000 人，因中央已經發放老農津貼每人每月 6,000 元，故列為排富對象；退休軍公教人員 4,800 人，因為已經有月退俸，故亦列入排富對象；而退撫榮民 700 人，則因中央發放每人每月 13,550 元，所以也納入排富對象，受排富條款影響的人共有 27,500 人，而受排富影響的人，分別有老農津貼、月退休俸及中央發給之養老金等，應不致於產生福利剝奪的現象。

仍能領取新竹縣敬老福利津貼者，僅為申領國民年金者及部分老人。由於新竹縣敬老福利津貼的排富條款設計係比照國民年金法，故符合申領國民年金



者，表示係屬排富之後的老人，新竹縣政府為加強照顧，故再發給每人每月 3,000 元的敬老福利津貼。

### 參、小結

本文的研究發現，新竹縣發放長達 18 年的敬老福利津貼，所導致的財政困窘情形，同時在歷屆縣長選舉中，津貼的額度都有候選人在喊價，藉此討好選民，以期勝選，但選民也瞭解新竹縣不是全國有錢的地方政府，鄭永金第二任的時候，在財政規劃及資金調度上，已經出現延遲發放的狀況，尤其是長年的發放敬老津貼，讓新竹縣政府的財政出現嚴重危機，使得邱鏡淳甫上任時產生政府治理的危機。根據表 3-12 的數據，新竹縣政府每年的敬老福利津貼決算數額都至少佔年度歲出決算數額的 10%，而敬老福利津貼的決算數額在社會福利基金的比例也在 70% 以上，而 2009 年（民國 98 年）的敬老福利津貼的決算數仍高達 23 億 7,912 萬餘元，導致新竹縣政府的財政資金調度發生危機。

其次，由於敬老福利津貼制度是以新竹縣 65 歲以老人為發給對象，但在擴大發放階段，新竹縣政府將退休軍公教人員、老農、退撫榮民等近 3 萬人納入發放範圍。本研究發現在老人福利業務上，除了敬老福利津貼外，還有老人居家服務、日間照顧、老人健康檢查、中低老人特別照顧津貼等業務，然而在敬老福利津貼的長期發放，讓社會福利資源遭受到排擠。此外，敬老福利津貼屬於社會津貼，以現金給付的方式辦理，近年面臨全球經濟不景氣的危機，尤其近來歐盟在歐債問題下，許多國家皆在社會福利支出上減少支出，以財政緊縮方式面對政府的高額負債，但反觀新竹縣政府在 2000 年以後，仍能不斷增加社會福利支出，其中敬老福利津貼的擴大發放及調高發放金額為 6,000 元，便是明顯的證明。民主政治的發展過程中，候選人為吸引選民支持與認同，大開社會福利支票，但民主選舉競爭的結果，只是增加地方政府的財政負擔。

第三，在老人福利的相關津貼的部分，雖然因為選舉的關係，讓老人福利得以快速且直接的進入政府議程，不僅立即成為政府的施政重點，更分食政府預算。

但在政黨政治的競爭下，國民黨及民進黨莫不競相提出及規劃相關方案以因應。然而在敬老福利津貼的發展過程中，政治力的介入仍然大於公共政策的理性討論，而政治力在敬老福利津貼政策上，又位居關鍵之主導地位。此外，由於地方政府的財源有限，而新竹縣政府在敬老福利津貼辦理過程中，過多的資源投入，已經造成其他歲出政事別的資源遭到排擠。

敬老福利津貼發放的目的是在於照顧老人生活並增進其福祉及提升生活品質，但發放的對程中，是否將有限資源投入到必要的地方？換言之，敬老福利津貼的發放究竟是錦上添花，還是雪中送炭？同時就老人經濟安全保障部分，也不能僅依賴敬老福利津貼的發放，畢竟在社會安全制度中，還有社會救助及社會保險兩大重要措施，而且必須彼此的配合，才能真正讓社會福利資源，依據不同的特質、族群、問題，投入必要的資源解決不同的老人福利、社會福利問題，同時也可以避免過度的資源只讓特定族群受益，卻讓另一利害關係人族群受害，進而產生不必要的社會對立。

第四，在本文研究中就新竹縣實施敬老福利津貼政策排富條款的研究發現，過去在林光華主政時期，新竹縣政府及各地方農會已經相當積極的輔導新竹縣符合領取老年農民生活津貼的農民爭取中央的老農津貼，根據新竹縣政府社會處的資料顯示，見表 4-1 及 4-2，其中在擴大發放階段（排富前），已申領老農、已申領國民年金、退休軍公教、退撫榮民等 65 歲以上老人均可向新竹縣政府申領敬老福利津貼，而這些發放對象中，已申領老農津貼者，原本已經在領 6,000 元的老農津貼，至於退休軍公教人員本身已有退休俸，至於退撫榮民更受國家直接保障，這三類總計近 3 萬的老人，至少在生活應屬不虞匱乏，發給每人每月 6,000 元的敬老福利津貼，失去社會福利的初衷及精神，而此種錦上添花的現象，也讓資源受到不當的分配，有失社會福利中強調公平正義之理念。

最後，新竹縣敬老福利津貼在排富後，將已申領老農 6,000 元者、退休軍公教、退撫榮民等共計 27,500 人排除在申領新竹縣敬老福利津貼範圍以外，因此，排富

後發放的對象計 22,300 人，而在 2002 年（民國 91 年）至 2009 年（民國 98 年）擴大發放階段的敬老福利津貼預算係編列在社會福利基金中，而根據決算資料顯示，該擴大發放階段的預算年平均值為 22 億 961 萬餘元，而敬老福利津貼在排富後，2010 年（民國 99 年）的決算數額為 8 億 7,609 萬餘元，至於 2011 年（民國 100 年）的敬老福利津貼預算則編列在新竹縣政府 100 度總預算中，根據新竹縣政府總決算資料，2012 年（民國 100 年）的敬老福利津貼決算數為 8 億 2,619 萬餘元，而二年的平均值為 8 億 5,114 萬餘元，和擴大發放階段（排富前）減少 13 億 5,847 萬餘元的支出。新竹縣政府雖然已經在 2010 年（民國 99 年）2 月實施排富條款，減少敬老福利津貼的支出，但地方政府的自主財源不佳，未能在國民年金法辦理的同時，將新竹縣政府的敬老福利津貼的業務導向國民年金法的實施範籌，錯失改善財政的良機。

## 第二節 政策建議

新竹縣政府發放敬老福利津貼 18 年之久，形成嚴重的財政赤字，由於敬老福利津貼屬於社會津貼的範籌，而社會津貼的措施必須與社會救助、社會保險二部分互相結合，同時社會津貼措施也必須做為社會救助及社會保險無法解決問題時的最後一道防線，如此才能真正發揮社會安全制度的功能。但是，在社會救助、社會保險及社會津貼三大措施中，又以社會津貼的辦理方式最能吸引選民，而政府機關的行政成本相對低，只因為社會津貼屬於現金式的發放。然而過度的發放社會津貼，卻容易排擠社會救助及社會保險的預算及功能。

財政嚴重惡化的新竹縣政府，在 2010 年（民國 99 年）2 月正式實施敬老福利津貼排富條款，此舉讓敬老福利津貼減少 13 億 5,600 萬餘元的支出，也減緩預算排擠的效應。為此本文做以下政策建議，以作為新竹縣政府敬老福利津貼在實施排富條款後的政策執行上的建議。

## 壹、重視老人經濟安全制度的評估與規劃

新竹縣政府開辦敬老福利津貼長達 18 年，截至目前為止，新竹縣政府社會處從來沒有就敬老福利津貼進行任何的政策評估，對於政策執行的成效，亦無任何完整的成效分析，即便新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫，在 1994 年（民國 83）開辦以來，歷經 11 次的修正，卻未見新竹縣政府進行專業的評估或研究計畫，尤其在擴大發放階段後、實施排富條款後，都不見新竹縣政府進行專業的研究。因此，建議新竹縣政府應就敬老福利津貼實施計畫的歷史發展、成效進行評估，並進一步整合社會福利業務，並針對老人經濟安全制度領域進行政策規劃評估，讓新竹縣政府在社會安全制度、老人經濟安全制度可以獲得更專業的政策評估與規劃，讓社會福利資源的配置更能符合人民的期待，達到資源最佳化的狀態。

## 貳、積極開源與節流

新竹縣敬老福利津貼政策雖然已經實施排富條款，並為敬老福利津貼的發放減少 13 億 5,600 萬餘元的支出，因此，新竹縣政府在整體的歲出預算上，應該可以減少至少 13 億的支出，但根據新竹縣 2010 年（民國 99 年）及 2011 年（民國 100 年）決算資料顯示，詳見表 4-4 及表 4-5，新竹縣政府在 2010 年（民國 99 年）及 2011 年（民國 100 年）的歲入總決算分別為 199 億 2,941 萬餘元、227 億 5,601 萬餘元，2010 年（民國 99 年）及 2011 年（民國 100 年）的歲出總決算分別為 221 億 3,365 萬餘元、230 億 734 萬餘元，而前者（2010 年）的歲入、歲出總決算為：199 億 2,941 萬餘元及 221 億 3,365 萬餘元，是由前任縣長鄭永金卸任前編列，但後者（2011 年）的歲入、歲出總決算為：227 億 5,601 萬餘元 230 億 734 萬餘元，則為現任縣長邱鏡淳任內完成編列並送縣議會完成三讀審議的總預算案。

在敬老福利津貼實施排富條款後，歲入、歲出的預算反而是成長的，同時在歲入方面，稅課收入的比例下降，補助及協助收入的比例上升，顯見新竹縣政府在財政規劃上仍待努力，在開源方面，由於增加稅課收入，等於告訴人民政府要

加稅或徵稅，在施政上容造成反彈或反效果，反而可以在非課稅收入上增加新竹縣政府的財源，以充裕新竹縣政府財源。

### **參、將敬老福利津貼和中央的國民年金銜接以減輕地方支出**

中央國民年金法已於 2007 年（民國 96 年）完成立法、公布，並於 2008 年（民國 97 年）10 月 1 日起施行，新竹縣政府的敬老福利津貼在鄭永金的時期未能與國民年金法的規定銜接，仍和過去輔導老年農民先申領老年農民生活津貼，不足額或不符合資格者再由新竹縣敬老福利津貼予以補足方法一樣，因此，新竹縣政府仍未將發放敬老福利津貼視為國民年金法施行前的一個過渡機制，而繼續發放敬老福利津貼，終於導致財政上的惡化及資金調度失靈的現象。

目前新竹縣政府在 2010 年（民國 99 年）2 月實施敬老福利津貼排富條款，同時排富之後的敬老福利津貼，已經不再是普及式的社會津貼，反而類近於社會救助，但每年仍要編列 8 億元的預算支應，同時新竹縣政府 100 年度的決算報告中，社會救助工作的決算數為 9,282 萬餘元。因此，建議新竹縣政府未來可以朝向與國民年金法整合，同時重新思考社會救助措施在社會安全制度的資源配置。

### **肆、應重新調整社會福利政策施政計畫**

在人口結構上，兒童及青少年、18-64 歲婦女、身障等人口總和，一直都維持在 6 成，在社會福利服務的資源分配上，1994-2001 年期間，僅佔福利服務項下資源的 5.05%，在 2002-2009 年的擴大發放階段則佔 17.06%，形成嚴重的排擠現象，而 2010 年排富之後雖提升為 43.19%，但仍與人口結構比例失衡。故敬老福利津貼制度的運作，形同懲罰兒童及青少年、18-64 歲婦女、身障等族群，而這佔總人口 6 成的族群，成為發放敬老福利津貼中，最不利益的一群人，成為敬老福利津貼政策的最大的受害者。

因此，新竹縣政府在整體的社會福利資源運用過程中，應加強思考資源分配的比例。尤其在工商業社會及都市化現象下，城鄉落差日益嚴重，雙薪家庭比例

提高，故在社會福利資源的調整上，應妥為規劃施政方向，如何平衡城鄉差距、減輕雙薪家庭的家計負擔，同時又兼顧老人族群在退休生活的品質，這是社會福利政策必須思考之處。

然而國家整體資源有限，人民需求日益增加，政府做為公共政策的規劃、執行及評估者，更應思考不同政策利害關係人的實際需求，調節公共資源投入的比例，讓政府整體的資源發揮其最大的效能。因此，新竹縣政府在發放敬老福利津貼多年後，更應積極檢討現有社會福利政策的各項施政計畫，讓不同的社會福利族群都可以享受到經濟成長的好處。

## 伍、新竹縣應朝向廢除敬老福利津貼制度之方向思考

根據內政部編印之九十一年度及九十二年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告（內政部，2002a：42-43；2003a：57-58）之柒、檢討與改進一節中，指出：

基於中央自九十一年度起已開辦敬老福利生活津貼，且依九十一年度中央及地方政府預算籌編原則第四之（八）點規定，中央及地方政府凡具有共同性質之支出項目及社會福利措施，應依法律規定或行政院核定之一致標準編列預算，縣（市）政府宜確依上開規定辦理，以免發生重複發給與資源浪費之情形。

由於中央先後在 1995 年（民國 84 年）完成老年農民福利津貼暫行條例、2002 年（民國 91 年）完成敬老福利生活津貼暫行條例<sup>57</sup>、2007 年（民國 96 年）完成國民年金法等社會福利法案，因此，中央係針對全國的老農、老人發放敬老津貼，而新竹縣於 1994 年（民國 83 年）開始發放的敬老福利津貼和中央於 2002 年（民國 91 年）開辦的敬老福利生活津貼係屬共同性質之社會福利措施，而敬老福利生活津貼暫行條例雖在 2008 年（民國 97 年）9 月 30 日廢止，但國民年金法於 2008 年（民國 97 年）10 月 1 日起施行，其性質和新竹縣的敬老福利津貼大致相同。

<sup>57</sup> 敬老福利生活津貼暫行條例於中華民國九十七年九月三十日施行期間屆滿，當然廢止。

依 2002 年（91 年度）中央及地方政府預算籌編原則第四之（八）點規定，中央及地方政府凡具有共同性質之支出項目及社會福利措施，應依法律規定或行政院核定之一致標準編列預算，縣（市）政府宜確依上開規定辦理，以免發生重複發給與資源浪費之情形（內政部，2002a：42-43；2003a：57-58）。換言之，新竹縣政府欲發放敬老福利津貼，應依法律規定。然而新竹縣發放敬老福利津貼係根據「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」，該實施計畫係屬行政命令，不僅沒有任何法律授權，亦不具備法律位階。但新竹縣政府 18 年來，為求彈性運作，未將該實施計畫送縣議會完成立法。

其次，新竹縣發放敬老福利津貼與中央發放之國民年金係屬共同性質之社會福利措施，為求國家及政府資源運用發揮原有之效益與效能，新竹縣政府所發放之敬老福利津貼與中央之國民年金應屬重複情形。

因此，新竹縣敬老福利津貼未依法律規定發放，並與中央興辦之社會福利措施性質相同，為了避免新竹縣政府財政持續惡化、資源分配失當，目前新竹縣政府已訂定排富條款，但「新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫」仍非屬法律；且凡中央發給國民年金者，新竹縣政府再發給 3,000 元，已屬資源重複情形，故建議新竹縣政府在敬老福利津貼政策部分，應朝向廢止方向思考。





# 參考文獻

## 壹、中文部分

丁仁方、蔡沁蓓，2002。縣市政府老人年金政策排擠效果的比較分析，台灣社會

福利學會年會暨「民主政治與社會福利」學術研討會。

內政部，1993。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十一年。

內政部，1994。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十二年。

內政部，1995。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十三年。

內政部，1996。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十四年。

內政部，1997。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十五年。

內政部，1998。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十六年。

內政部，1999。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十七年。

內政部，2000。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十八年。

內政部，2001a。九十年度中央對臺灣省各縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告。

內政部，2001b。中華民國臺閩地區人口統計 民國八十九年。

內政部，2002a。九十一年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告。

內政部，2002b。中華民國臺閩地區人口統計 民國九十年。

內政部，2003a。九十二年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效實地考核報告。

內政部，2003b。中華民國臺閩地區人口統計 民國九十一年。

內政部，2004a。九十三年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告。

- 內政部，2004b。中華民國臺閩地區人口統計 民國九十二年。
- 內政部，2005a。94 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告。
- 內政部，2005b。中華民國臺閩地區人口統計 民國九十三年。
- 內政部，2006。中華民國臺閩地區人口統計 民國九十四年。
- 內政部，2007a。96 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告。
- 內政部，2007b。中華民國人口統計年刊 民國九十五年。
- 內政部，2008。中華民國人口統計年刊 民國九十六年。
- 內政部，2009a。98 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告。
- 內政部，2009b。中華民國人口統計年刊 民國九十七年。
- 內政部，2010。中華民國人口統計年刊 民國九十八年。
- 內政部，2011a。100 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告。
- 內政部，2011b。中華民國人口統計年刊 民國九十九年。
- 內政部，2012。中華民國人口統計年刊 民國一〇〇年。
- 內政部統計處，2000。臺閩地區老人狀況調查摘要分析。
- 內政部統計處，2002。臺閩地區老人狀況調查摘要分析
- 內政部統計處，2005。老人狀況調查結果摘要分析。
- 王國慶，2005。〈我國老人福利政策的歷史制度論分析〉，《社區發展季刊》，109 期
- 古允文，1996。〈政治、政策過程與社會福利發展〉，社會建設季刊，93 期。
- 行政院，2004。社會福利政策綱領。
- 李明璁，1996。國家機器，政治轉型，與社會福利——以「老人年金」議題之發展為例，國立清華大學社會人類研究所碩士論文。

- 余志豪，1998。政府預算行為之分析－以台北市 85 年度敬老津貼預算過程為例，東吳大學政治學系研究所碩士論文。
- 余孟奎，2000。從老人福利津貼探討政策規劃的缺失及改進之道，東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 林彥伶，1998。選舉與公共政策——民國 82 年至 86 年縣市長選舉「老人年金」政策之探討，國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 林萬億，2009。《台灣的社會福利－歷史經驗與制度分析》，台北：五南。
- 周寶娟，2010。新竹縣敬老福利津貼政策及其效應之分析，中華大學行政管理學系研究所碩士論文。
- 柯木興，1997。〈社會保險〉，中國社會保險學會。
- 施威良，2001。國家機關與社會力的拔河－台灣老人年金議題的形成過程分析，國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系研究所碩士論文。
- 孫健忠，1997。社會津貼實施經驗的反省：以敬老津貼為例，台北：社會政策與社會工作學刊第一卷第一期。
- 孫健忠，2000。臺灣社會津貼實施經驗初步分析，台北：社會政策與社會工作學刊第四卷第二期。
- 張錦弘，1997。台北市敬老福利津貼政策發展之分析——民主政治觀點的解釋，國立政治大學社會學研究所碩士論文。
- 張瑞真，2004。台灣地區老年年金政策決策過程之研究-1992 年~2002 年，靜宜大學青少年兒童福利研究所碩士論文。
- 陳佳瑜，2004。我國敬老津貼之二維空間模型分析，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 陳佳鴻，2006。敬老福利生活津貼政策發展之研究，國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 董秋蓉，2005。以政體中心論探討我國國民年金政策－以台中市為例，逢甲大學

公共政策研究所碩士論文。

福建省金門縣選舉委員會，1993。福建省金門縣第一屆縣長選舉選舉公報。

福建省連江縣選舉委員會，1993。福建省連江縣第一屆縣長選舉選舉公報。

新竹縣政府，1990。中華民國七十九年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1991。中華民國八十年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1992。中華民國八十一年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1993。中華民國八十二年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1994。中華民國八十五年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1995。中華民國八十四年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1996。中華民國八十五年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1997。中華民國八十六年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1998。中華民國八十七年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，1999。中華民國八十八年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2001。中華民國八十八年下半年及八十九年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2002。中華民國九十年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2003。中華民國九十一年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2004。中華民國九十二年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2005。中華民國九十三年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2006。中華民國 94 年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2007。中華民國 95 年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2008。中華民國 96 年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2009。中華民國 97 年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2010。中華民國 98 年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2011。中華民國 99 年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府，2012。中華民國 100 年度新竹縣總決算、附屬單位決算及綜計表。

新竹縣政府主計室，1995。中華民國八十三年新竹縣統計要覽。

新竹縣政府主計室，2003。中華民國九十一年新竹縣統計要覽。

新竹縣政府主計處，2011。中華民國九十九年新竹縣統計要覽。

新竹縣議會，1994。新竹縣議會第十三屆第一次定期會、第一次臨時會、第二次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1995a。新竹縣議會第十三屆第二次定期會、第三次臨時會、第四次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1995b。新竹縣議會第十三屆第三次定期會、第五次臨時會、第六次臨時會、第七次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1996a。新竹縣議會第十三屆第四次定期會、第八次臨時會、第九次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1996b。新竹縣議會第十三屆第五次定期會、第十次臨時會、第十一次臨時會、第十二次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1997a。新竹縣議會第十三屆第六次定期會、第十三次臨時會、第十四次臨時會、第十五次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1997b。新竹縣議會第十三屆第七次定期會、第十六次臨時會、第十七次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1998a。新竹縣議會第十三屆第八次定期會、第十八次臨時會、第十九次臨時會、第二十一次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1998b。新竹縣議會第十四屆第一次定期會、第一次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1999a。新竹縣議會第十四屆第二次定期會、第二次臨時會、第三次臨時會議事錄。

新竹縣議會，1999b。新竹縣議會第十四屆第三次定期會、第四次臨時會、第五次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2000a。新竹縣議會第十四屆第四次定期會、第六次臨時會、第七次臨時會、第八次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2000b。新竹縣議會第十四屆第五次定期會、第十次臨時會、第十一次臨時會、第十二次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2001a。新竹縣議會第十四屆第六次定期會、第十三次臨時會、第十四次臨時會、第十五次臨時會、第十六次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2001b。新竹縣議會第十四屆第七次定期會、第十八次臨時會、第十九次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2002a。新竹縣議會第十四屆第八次定期會、第二十次臨時會、第二十一次臨時會、第二十二次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2002b。新竹縣議會第十五屆第一次定期會、第一次臨時會、第二次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2003a。新竹縣議會第十五屆第二次定期會、第三次臨時會、第四次臨時會、第五次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2003b。新竹縣議會第十五屆第三次定期會、第六次臨時會、第七次臨時會、第八次臨時會、第九次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2004a。新竹縣議會第十五屆第四次定期會、第十次臨時會、第十一次臨時會、第十二次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2004b。新竹縣議會第十五屆第五次定期會、第十三次臨時會、第十四次臨時會、第十五次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2005a。新竹縣議會第十五屆第六次定期會、第十六次臨時會、第十七次臨時會、第十八次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2005b。新竹縣議會第十五屆第七次定期會、第十九次臨時會、第二十次臨時會、第二十一次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2006a。新竹縣議會第十五屆第八次定期會、第二十二次臨時會、第

二十三次臨時會、第二十四次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2006b。新竹縣議會第十六屆第一次定期會、第一次臨時會、第二次臨時會、第三次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2007a。新竹縣議會第十六屆第二次定期會、第四次臨時會、第五次臨時會、第六次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2007b。新竹縣議會第十六屆第三次定期會、第七次臨時會、第八次臨時會、第九次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2008a。新竹縣議會第十六屆第四次定期會、第十次臨時會、第十一次臨時會、第十二次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2008b。新竹縣議會第十六屆第五次定期會、第十三次臨時會、第十四次臨時會、第十五次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2009a。新竹縣議會第十六屆第六次定期會、第十六次臨時會、第十七次臨時會、第十八次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2009b。新竹縣議會第十六屆第七次定期會、第十九次臨時會、第二十次臨時會、第二十一次臨時會議事錄。

新竹縣議會，2010a。新竹縣議會第十六屆第八次定期會、第二十二次臨時會、第二十三次臨時會、第二十四次臨時會議事錄。

審計部臺灣省新竹縣審計室，1995。中華民國八十四年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，1996。中華民國八十五年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，1997。中華民國八十六年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，1998。中華民國八十七年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，1999。中華民國八十八年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2001。中華民國八十八年下半年及八十九年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2002。中華民國九十年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2003。中華民國九十一年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2004。中華民國九十二年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2005。中華民國 93 年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2006。中華民國 94 年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2007。中華民國 95 年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2008。中華民國 96 年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2009。中華民國 97 年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2010。中華民國 98 年度新竹縣總決算審核報告。

審計部臺灣省新竹縣審計室，2011。中華民國 99 年度新竹縣總決算審核報告。

臺灣省基隆市選舉委員會，1993。臺灣省基隆市第十二屆市長選舉選舉公報。

臺灣省臺北縣選舉委員會，1993。臺灣省臺北市第十二屆縣長選舉選舉公報。

臺灣省桃園縣選舉委員會，1993。臺灣省桃園縣第十二屆縣長選舉選舉公報。

臺灣省新竹縣選舉委員會，1993。臺灣省新竹縣第十二屆縣長選舉選舉公報。

臺灣省新竹縣選舉委員會，1994。臺灣省新竹縣第十二屆縣長、第十三屆縣議員、第十二屆（竹北市第三屆）鄉鎮市長選舉選務工作總報告。

臺灣省新竹縣選舉委員會，1998。臺灣省新竹縣第十四屆縣議員、第十三屆（竹北市第四屆）鄉鎮市長、第三屆立法委員補選選舉選務工作總報告。

臺灣省新竹縣選舉委員會，1997。臺灣省新竹縣第十三屆縣長選舉選務工作報告。

臺灣省新竹市選舉委員會，1993。臺灣省新竹市第四屆市長選舉選舉公報。

臺灣省苗栗縣選舉委員會，1993。臺灣省苗栗縣第十二屆縣長選舉選舉公報。

臺灣省臺中縣選舉委員會，1993。臺灣省臺中縣第十二屆縣長選舉選舉公報。

臺灣省臺中市選舉委員會，1993。臺灣省臺中市第十二屆市長選舉選舉公報。

臺灣省彰化縣選舉委員會，1993。臺灣省彰化縣第十二屆縣長選舉選舉公報。

臺灣省南投縣選舉委員會，1993。臺灣省南投縣第十二屆縣長選舉選舉公報。

臺灣省雲林縣選舉委員會，1993。臺灣省雲林縣第十二屆縣長選舉選舉公報。



- 臺灣省嘉義縣選舉委員會，1993。臺灣省嘉義縣第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 臺灣省嘉義市選舉委員會，1993。臺灣省嘉義市第四屆市長選舉選舉公報。
- 臺灣省臺南縣選舉委員會，1993。臺灣省臺南縣第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 臺灣省臺南市選舉委員會，1993。臺灣省臺南市第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 臺灣省高雄縣選舉委員會，1993。臺灣省高雄縣第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 臺灣省屏東縣選舉委員會，1993。臺灣省屏東縣第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 臺灣省宜蘭縣選舉委員會，1993。臺灣省宜蘭縣第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 臺灣省花蓮縣選舉委員會，1993。臺灣省花蓮縣第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 臺灣省台東縣選舉委員會，1993。臺灣省台東縣第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 臺灣省澎湖縣選舉委員會，1993。臺灣省澎湖縣第十二屆縣長選舉選舉公報。
- 蔡漢賢、李明政，2011。《社會福利新論》，台北：松慧有限公司。
- 蔡沁蓓，2001。〈老人年金政策之排擠效果〉，台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 謝高橋，1994。〈老人需求與老人福利措施〉，《社區發展季刊》，65期，頁180-189。
- 蕭全政，1987。〈國家機關在政治過程中的地位〉，《社會科學論叢》，35期，頁133-151。
- 蕭全政，1988。〈權利與利益－政治與經濟的整合基礎〉，《公共政策學報》，10期，頁66-90。
- 蕭全政，1997。〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，第一卷，第一期，頁1-16。
- 蕭全政，2006。《政治與經濟的整合》，台北：桂冠圖書公司。
- 蕭新煌、林國明主編，2000。《台灣的社會福利運動》，台北：巨流圖書公司。
- 羅雅美，2006。美國國家安全會議之研究，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

## 貳、英文部分

Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, vol. 56, no. 4: 947-952.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.



# 附錄一 臺灣省新竹縣議會第十三屆議員選舉選舉結果清冊

選舉區	當選人	黨籍	得票數
第一選舉區（竹北市）	鄭美琴		3,351
	黃齡慧	中國國民黨	3,588
	陳德福	中國國民黨	4,637
	林祜松		4,285
	楊敬賜		5,054
第二選舉區（新豐鄉、湖口鄉）	徐文彬	民主進步黨	4,823
	馮森江	無	3,869
	徐里杰	中國國民黨	5,338
	張春鳳	中國國民黨	4,373
	黃秀輝	無	3,810
	吳俊雄	中國國民黨	4,779
	羅世洞	中國國民黨	5,284
第三選舉區（關西鎮、新埔鎮）	嚴盛雲	無	5,385
	溫勝彥		6,057
	羅彭喜美	中國國民黨	3,140
	林章傑	民主進步黨	4,336
	張幸源	中國國民黨	5,638
第四選舉區（橫山鄉、芎林鄉、尖石鄉）	溫文結	中國國民黨	4,266
	林祜俊	中國國民黨	4,136
	彭然貴		4,443
第五選舉區（竹東鎮、寶山鄉、五峰鄉）	彭俊宏		4,720
	彭有圓	民主進步黨	4,860
	鄭永金	中國國民黨	9,395
	黃煥吉	中國國民黨	4,600
	余添棟	中國國民黨	4,086
	萬榮河		3,479
	范玉燕	中國國民黨	4,745
第六選舉區（北埔鄉、峨眉鄉）	何松旺	中國國民黨	6,242
第七選舉區（居住尖石鄉及關西鎮、新埔鎮、橫山鄉、芎林鄉、北埔鄉、峨眉鄉之山地山胞）	雲天寶	中國國民黨	1,829
第八選舉區（居住五峰鄉、竹北市、湖口鄉、新豐鄉、竹東鎮、寶山鄉之山地山胞）	高瑞馨	中國國民黨	1,590

資料來源：臺灣省新竹縣選舉委員會 作者自行整理

## 附錄二 臺灣省新竹縣議會第十四屆議員選舉選舉結果清冊

選舉區	當選人	黨籍	得票數
第一選舉區（竹北市）	林昶松	民主進步黨	3,879
	鄭美琴		2,797
	林為洲		3,996
	陳德福	中國國民黨	3,267
	黃永和		2,820
	黃齡慧	中國國民黨	4,148
第二選舉區（湖口鄉）	張炫滿		3,795
	馮森江		3,884
	張春鳳	中國國民黨	3,604
	陳壁全	中國國民黨	3,875
	黃秀輝		3,200
第三選舉區（新豐鄉）	孫金清	民主進步黨	3,535
	許槍榮	中國國民黨	4,432
	徐里杰	中國國民黨	4,487
第四選舉區（關西鎮）	嚴盛雲	民主進步黨	3,307
	陳德田	中國國民黨	4,467
	劉文禎	中國國民黨	4,241
第五選舉區（新埔鎮）	陳英樓	中國國民黨	3,445
	張幸源	中國國民黨	4,002
	林章傑	民主進步黨	2,851
第六選舉區（橫山鄉、尖石鄉）	張志弘	中國國民黨	5,255
第七選舉區（芎林鄉）	林昶俊	中國國民黨	2,964
	彭然貴		3,459
第八選舉區（竹東鎮、寶山鄉、五峰鄉）	黃煥吉	中國國民黨	5,376
	郭遠彰		2,602
	彭俊宏		3,011
	范玉燕	中國國民黨	4,106
	余添棟	中國國民黨	3,146
	彭余美玲	中國國民黨	3,352
	吳勝松		3,846
第九選舉區（北埔鄉、峨眉鄉）	何松旺	中國國民黨	5,315

第十選舉區（居住尖石鄉及關西鎮、新埔鎮、竹北市、新豐鄉、湖口鄉、橫山鄉之山地山胞）	雲天寶	中國國民黨	1,641
第十一選舉區（居住五峰鄉及芎林鄉、竹東鎮、寶山鄉、北埔鄉、峨眉鄉之山地山胞）	高瑞馨	中國國民黨	1,047

資料來源：臺灣省新竹縣選舉委員會 作者自行整理



### 附錄三 2005 年至 2010 年各地方政府收支概況

#### 2005 年（94 年度）各地方政府收支概況（審定決算數）

單位：新臺幣千元；%

科目 市縣別	政府規模				按政事別之主要支出及占歲出比例							
	歲出	歲入	差短	赤字比重	一般政務支出		教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出	
					金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	(5)	(6)=(5)/(1)	(7)	(8)=(7)/(1)	(9)	(10)=(9)/(1)	(11)	(12)=(11)/(1)
合計	755,778,461	738,507,140	-17,271,321	-2.29%	71,556,949	9.47%	263,183,138	34.82%	142,816,852	18.90%	86,348,125	11.43%
直轄市小計	231,386,126	247,621,529	16,235,403	7.02%	14,419,874	6.23%	70,057,043	30.28%	59,044,153	25.52%	31,057,694	13.42%
臺北市	136,871,964	158,150,499	21,278,535	15.55%	8,366,954	6.11%	51,483,151	37.61%	22,717,902	16.60%	21,759,124	15.90%
高雄市	94,514,162	89,471,029	-5,043,133	-5.34%	6,052,920	6.40%	18,573,892	19.65%	36,326,250	38.43%	9,298,570	9.84%
臺灣省各縣市小計	512,179,826	478,643,662	-33,536,164	-6.55%	55,284,912	10.79%	191,006,682	37.29%	78,662,537	15.36%	53,898,726	10.52%
基隆市	16,137,151	15,372,807	-764,344	-4.74%	2,357,562	14.61%	4,384,789	27.17%	3,348,163	20.75%	1,836,621	11.38%
臺北縣	74,868,465	81,846,753	6,978,288	9.32%	7,086,195	9.46%	29,889,907	39.92%	7,720,546	10.31%	6,912,134	9.23%
宜蘭縣	17,744,575	14,499,327	-3,245,248	-18.29%	2,097,868	11.82%	6,018,742	33.92%	3,554,646	20.03%	1,834,284	10.34%
桃園縣	43,845,096	37,658,594	-6,186,502	-14.11%	4,450,139	10.15%	19,488,582	44.45%	5,363,317	12.23%	3,674,441	8.38%
新竹縣	17,542,705	13,769,543	-3,773,162	-21.51%	1,679,025	9.57%	5,628,234	32.08%	2,759,458	15.73%	3,333,031	19.00%
新竹市	15,245,086	12,276,607	-2,968,479	-19.47%	1,750,448	11.48%	5,023,115	32.95%	2,810,474	18.44%	1,547,599	10.15%
苗栗縣	18,902,245	17,092,308	-1,809,937	-9.58%	1,685,056	8.91%	5,933,065	31.39%	4,313,285	22.82%	1,952,171	10.33%

臺中縣	37,596,093	31,528,197	-6,067,896	-16.14%	4,166,970	11.08%	15,352,523	40.84%	6,471,182	17.21%	3,555,639	9.46%
臺中市	30,699,520	30,434,221	-265,299	-0.86%	3,503,128	11.41%	11,123,693	36.23%	5,593,574	18.22%	2,164,613	7.05%
彰化縣	30,145,693	28,960,828	-1,184,865	-3.93%	2,589,044	8.59%	11,912,555	39.52%	3,229,422	10.71%	3,148,434	10.44%
南投縣	17,331,055	15,032,856	-2,298,199	-13.26%	2,026,377	11.69%	5,730,388	33.06%	2,738,003	15.80%	2,010,316	11.60%
雲林縣	21,894,568	21,190,584	-703,984	-3.22%	2,519,774	11.51%	7,398,241	33.79%	3,606,031	16.47%	2,596,817	11.86%
嘉義縣	19,124,341	17,081,195	-2,043,146	-10.68%	1,911,811	10.00%	7,163,416	37.46%	4,126,135	21.58%	2,963,040	15.49%
嘉義市	8,910,483	8,938,363	27,880	0.31%	1,417,916	15.91%	2,672,729	30.00%	1,347,850	15.13%	685,971	7.70%
臺南縣	30,688,554	26,969,242	-3,719,312	-12.11%	3,669,162	11.96%	9,794,079	31.91%	4,364,372	14.22%	4,028,828	13.13%
臺南市	22,386,056	21,245,487	-1,140,569	-5.09%	2,903,798	12.97%	7,663,548	34.23%	3,868,782	17.28%	1,106,172	4.94%
高雄縣	32,555,811	31,374,178	-1,181,633	-3.63%	2,817,030	8.65%	14,675,336	45.08%	5,388,610	16.55%	3,665,477	11.26%
屏東縣	24,561,176	23,227,574	-1,333,602	-5.43%	2,519,112	10.26%	11,586,183	47.17%	3,014,074	12.27%	2,866,127	11.67%
花蓮縣	14,368,558	13,449,213	-919,345	-6.40%	1,706,807	11.88%	4,570,908	31.81%	2,388,923	16.63%	1,766,367	12.29%
臺東縣	10,667,384	9,854,377	-813,007	-7.62%	1,563,958	14.66%	3,255,891	30.52%	1,292,139	12.11%	1,347,835	12.64%
澎湖縣	6,965,201	6,841,398	-123,803	-1.78%	863,722	12.40%	1,740,747	24.99%	1,363,540	19.58%	902,803	12.96%
福建省各縣小計	<b>12,212,508</b>	<b>12,241,948</b>	<b>29,440</b>	<b>0.24%</b>	<b>1,852,161</b>	<b>15.17%</b>	<b>2,119,412</b>	<b>17.35%</b>	<b>5,110,161</b>	<b>41.84%</b>	<b>1,391,704</b>	<b>11.40%</b>
金門縣	9,143,828	9,114,168	-29,660	-0.32%	1,395,509	15.26%	1,695,195	18.54%	3,397,964	37.16%	1,177,585	12.88%
連江縣	3,068,680	3,127,780	59,100	1.93%	456,651	14.88%	424,216	13.82%	1,712,197	55.80%	214,119	6.98%

資料來源：民國 94 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告 作者自行整理。

## 2006 年（95 年度）各地方政府收支概況（審定決算數）

單位：新臺幣千元；%

科目 市縣別	政府規模				按政事別之主要支出及占歲出比例							
	歲出	歲入	差短	赤字比重	一般政務支出		教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出	
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	金額 (5)	比例 (6)=(5)/(1)	金額 (7)	比例 (8)=(7)/(1)	金額 (9)	比例 (10)=(9)/(1)	金額 (11)	比例 (12)=(11)/(1)
合計	731,643,912	708,256,881	-23,387,031	-3.20%	73,050,154	9.98%	262,910,163	35.93%	121,871,812	16.66%	85,567,869	11.70%
直轄市小計	216,081,745	229,372,052	13,290,307	6.15%	17,346,945	8.03%	70,298,899	32.53%	46,151,682	21.36%	29,884,545	13.83%
臺北市	135,586,786	153,214,448	17,627,662	13.00%	11,227,274	8.28%	51,368,348	37.89%	22,100,174	16.30%	21,451,306	15.82%
高雄市	80,494,959	76,157,603	-4,337,356	-5.39%	6,119,670	7.60%	18,930,551	23.52%	24,051,507	29.88%	9,433,239	11.72%
臺灣省各縣市小計	505,483,966	467,514,022	-37,969,944	-7.51%	54,384,442	10.76%	190,465,796	37.68%	72,032,033	14.25%	54,483,003	10.78%
基隆市	16,133,656	15,310,266	-823,390	-5.10%	2,439,933	15.12%	4,545,496	28.17%	2,892,984	17.93%	1,931,844	11.97%
臺北縣	70,099,875	67,984,418	-2,115,457	-3.02%	6,858,404	9.78%	29,291,821	41.79%	4,242,939	6.05%	6,972,195	9.95%
宜蘭縣	16,269,799	14,421,573	-1,848,226	-11.36%	2,386,675	14.67%	5,599,962	34.42%	1,991,851	12.24%	1,592,260	9.79%
桃園縣	43,619,336	36,143,156	-7,476,180	-17.14%	4,434,216	10.17%	19,987,175	45.82%	4,436,780	10.17%	3,260,193	7.47%
新竹縣	18,176,071	13,539,665	-4,636,406	-25.51%	1,690,072	9.30%	5,761,777	31.70%	2,806,733	15.44%	3,603,878	19.83%
新竹市	14,623,586	13,181,438	-1,442,148	-9.86%	1,773,188	12.13%	4,663,060	31.89%	2,038,556	13.94%	1,597,670	10.93%
苗栗縣	17,882,279	15,648,597	-2,233,682	-12.49%	2,253,266	12.60%	5,957,088	33.31%	2,547,418	14.25%	1,965,550	10.99%
臺中縣	35,490,021	32,107,858	-3,382,163	-9.53%	3,715,574	10.47%	15,333,008	43.20%	4,590,454	12.93%	3,761,648	10.60%
臺中市	30,319,591	30,216,500	-103,091	-0.34%	3,256,161	10.74%	10,552,179	34.80%	5,339,749	17.61%	2,195,831	7.24%



彰化縣	29,024,921	28,219,342	-805,579	-2.78%	2,575,383	8.87%	11,543,555	39.77%	2,770,979	9.55%	3,537,577	12.19%
南投縣	18,507,654	16,560,783	-1,946,871	-10.52%	2,063,555	11.15%	6,440,768	34.80%	2,899,473	15.67%	2,030,195	10.97%
雲林縣	21,318,745	20,311,422	-1,007,323	-4.73%	1,901,714	8.92%	6,679,450	31.33%	4,686,168	21.98%	2,499,336	11.72%
嘉義縣	20,635,538	19,009,793	-1,625,745	-7.88%	1,911,459	9.26%	7,561,240	36.64%	5,327,228	25.82%	2,769,564	13.42%
嘉義市	9,919,384	9,267,301	-652,083	-6.57%	1,591,344	16.04%	2,818,115	28.41%	1,818,874	18.34%	716,516	7.22%
臺南縣	29,397,379	27,779,612	-1,617,767	-5.50%	3,251,168	11.06%	9,385,930	31.93%	4,695,101	15.97%	3,382,734	11.51%
臺南市	23,519,522	20,842,344	-2,677,178	-11.38%	2,930,717	12.46%	7,451,048	31.68%	4,585,585	19.50%	1,522,656	6.47%
高雄縣	30,968,381	30,340,782	-627,599	-2.03%	2,867,811	9.26%	14,321,105	46.24%	4,308,336	13.91%	3,954,044	12.77%
屏東縣	26,993,303	25,490,007	-1,503,296	-5.57%	2,623,070	9.72%	12,089,439	44.79%	4,385,810	16.25%	3,180,197	11.78%
花蓮縣	15,019,351	14,355,428	-663,923	-4.42%	1,708,348	11.37%	4,498,473	29.95%	2,856,487	19.02%	1,743,467	11.61%
臺東縣	11,317,025	10,416,029	-900,996	-7.96%	1,337,880	11.82%	4,355,125	38.48%	1,986,629	17.55%	1,346,443	11.90%
澎湖縣	6,248,536	6,367,700	119,164	1.91%	814,495	13.03%	1,629,972	26.09%	823,887	13.19%	919,194	14.71%
福建省各縣小計	<b>10,078,200</b>	<b>11,370,806</b>	<b>1,292,606</b>	<b>12.83%</b>	<b>1,318,767</b>	<b>13.09%</b>	<b>2,145,468</b>	<b>21.29%</b>	<b>3,688,097</b>	<b>36.59%</b>	<b>1,200,320</b>	<b>11.91%</b>
金門縣	7,733,102	8,985,899	1,252,797	16.20%	886,688	11.47%	1,687,374	21.82%	2,719,716	35.17%	1,019,498	13.18%
連江縣	2,345,097	2,384,907	39,810	1.70%	432,078	18.42%	458,093	19.53%	968,380	41.29%	180,822	7.71%

資料來源：民國 95 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告 作者自行整理。

## 2007 年（96 年度）各地方政府收支概況（審定決算數）

單位：新臺幣千元；%

市縣別	政府規模				按政事別之主要支出及占歲出比例							
	歲出	歲入	差短	赤字比重	一般政務支出		教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出	
					金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	(5)	(6)=(5)/(1)	(7)	(8)=(7)/(1)	(9)	(10)=(9)/(1)	(11)	(12)=(11)/(1)
合計	744,335,089	728,676,168	-15,658,921	-2.10%	72,809,301	9.78%	270,792,644	36.38%	114,556,990	15.39%	88,575,762	11.90%
直轄市小計	207,122,275	225,957,194	18,834,919	9.09%	17,270,755	8.34%	72,643,344	35.07%	31,178,439	15.05%	31,561,162	15.24%
臺北市	138,571,879	161,795,522	23,223,643	16.76%	11,270,929	8.13%	53,319,186	38.48%	22,065,317	15.92%	21,683,122	15.65%
高雄市	68,550,396	64,161,671	-4,388,725	-6.40%	5,999,826	8.75%	19,324,158	28.19%	9,113,122	13.29%	9,878,040	14.41%
臺灣省各縣市小計	526,542,601	490,865,727	-35,676,874	-6.78%	54,113,458	10.28%	196,011,088	37.23%	79,236,993	15.05%	55,834,972	10.61%
基隆市	15,072,331	14,101,808	-970,523	-6.44%	2,201,118	14.60%	4,489,685	29.79%	1,979,199	13.13%	1,923,548	12.76%
臺北縣	75,249,440	73,200,728	-2,048,712	-2.72%	6,878,163	9.14%	30,329,944	40.31%	5,765,757	7.66%	7,458,993	9.91%
宜蘭縣	16,061,783	14,364,005	-1,697,778	-10.57%	1,618,927	10.08%	5,718,918	35.61%	2,235,915	13.92%	1,654,206	10.30%
桃園縣	42,910,841	36,910,089	-6,000,752	-13.98%	4,515,831	10.52%	20,034,528	46.69%	3,881,323	9.05%	3,493,327	8.14%
新竹縣	19,982,846	16,076,674	-3,906,172	-19.55%	2,856,277	14.29%	6,351,096	31.78%	2,107,171	10.54%	3,545,223	17.74%
新竹市	15,424,423	13,933,407	-1,491,016	-9.67%	1,645,007	10.66%	4,738,418	30.72%	2,487,706	16.13%	1,683,097	10.91%
苗栗縣	18,337,504	16,529,278	-1,808,226	-9.86%	1,790,930	9.77%	6,480,587	35.34%	2,720,570	14.84%	2,009,318	10.96%
臺中縣	36,288,469	33,756,371	-2,532,098	-6.98%	3,291,005	9.07%	15,517,398	42.76%	4,794,476	13.21%	3,787,312	10.44%
臺中市	32,017,482	32,157,248	139,766	0.44%	3,133,895	9.79%	10,792,641	33.71%	6,138,522	19.17%	2,282,494	7.13%

彰化縣	30,603,720	28,996,863	-1,606,857	-5.25%	2,548,189	8.33%	12,095,910	39.52%	3,946,897	12.90%	3,197,686	10.45%
南投縣	23,187,012	21,598,040	-1,588,972	-6.85%	3,311,326	14.28%	6,254,399	26.97%	6,129,749	26.44%	2,121,922	9.15%
雲林縣	22,109,893	21,728,947	-380,946	-1.72%	1,984,576	8.98%	6,780,922	30.67%	4,986,043	22.55%	2,541,173	11.49%
嘉義縣	22,085,012	20,669,910	-1,415,102	-6.41%	1,792,310	8.12%	7,579,925	34.32%	6,654,143	30.13%	2,902,998	13.14%
嘉義市	9,811,320	8,802,903	-1,008,417	-10.28%	1,507,084	15.36%	3,087,347	31.47%	1,417,270	14.45%	740,948	7.55%
臺南縣	30,022,854	29,057,608	-965,246	-3.22%	3,106,630	10.35%	9,717,226	32.37%	4,461,280	14.86%	3,284,158	10.94%
臺南市	22,876,656	20,316,217	-2,560,439	-11.19%	2,772,232	12.12%	7,446,214	32.55%	3,674,633	16.06%	1,587,424	6.94%
高雄縣	33,610,567	30,682,965	-2,927,602	-8.71%	2,948,330	8.77%	15,239,979	45.34%	5,670,700	16.87%	4,187,380	12.46%
屏東縣	26,898,902	25,716,293	-1,182,609	-4.40%	2,380,777	8.85%	12,226,099	45.45%	4,089,573	15.20%	3,203,969	11.91%
花蓮縣	15,640,670	14,772,972	-867,698	-5.55%	1,724,447	11.03%	4,708,993	30.11%	3,231,518	20.66%	1,750,112	11.19%
臺東縣	11,354,972	10,711,598	-643,374	-5.67%	1,264,424	11.14%	4,536,707	39.95%	1,628,549	14.34%	1,519,996	13.39%
澎湖縣	6,995,893	6,781,793	-214,100	-3.06%	841,969	12.04%	1,884,140	26.93%	1,235,988	17.67%	959,678	13.72%
福建省各縣小計	<b>10,670,212</b>	<b>11,853,246</b>	<b>1,183,034</b>	<b>11.09%</b>	<b>1,425,087</b>	<b>13.36%</b>	<b>2,138,211</b>	<b>20.04%</b>	<b>4,141,556</b>	<b>38.81%</b>	<b>1,179,628</b>	<b>11.06%</b>
金門縣	7,918,095	9,242,248	1,324,153	16.72%	983,965	12.43%	1,646,598	20.80%	2,928,692	36.99%	952,535	12.03%
連江縣	2,752,117	2,610,998	-141,119	-5.13%	441,122	16.03%	491,612	17.86%	1,212,864	44.07%	227,092	8.25%

資料來源：民國 96 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告 作者自行整理。

## 2008 年（97 年度）各地方政府收支概況（審定決算數）

單位：新臺幣千元；%

市縣別	科目	政府規模				按政事別之主要支出及占歲出比例							
		歲出	歲入	差短	赤字比重	一般政務支出		教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出	
						金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
		(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	(5)	(6)=(5)/(1)	(7)	(8)=(7)/(1)	(9)	(10)=(9)/(1)	(11)	(12)=(11)/(1)
合計	807,455,239	779,161,947	-28,293,292	-3.50%	76,543,531	9.48%	282,371,720	34.97%	141,519,697	17.53%	95,388,562	11.81%	
直轄市小計	216,763,923	213,300,293	-3,463,630	-1.60%	17,192,595	7.93%	78,792,829	36.35%	30,723,185	14.17%	32,943,284	15.20%	
臺北市	148,199,803	153,864,929	5,665,126	3.82%	11,337,225	7.65%	58,615,039	39.55%	22,272,481	15.03%	22,705,595	15.32%	
高雄市	68,564,119	59,435,363	-9,128,756	-13.31%	5,855,369	8.54%	20,177,790	29.43%	8,450,704	12.33%	10,237,688	14.93%	
臺灣省各縣市小計	578,782,168	553,249,347	-25,532,821	-4.41%	57,805,992	9.99%	201,036,371	34.73%	106,207,828	18.35%	61,066,508	10.55%	
基隆市	15,393,411	14,207,382	-1,186,029	-7.70%	2,229,270	14.48%	4,487,601	29.15%	2,120,478	13.78%	2,095,880	13.62%	
臺北縣	96,578,611	91,052,396	-5,526,215	-5.72%	8,815,621	9.13%	32,756,791	33.92%	17,865,961	18.50%	8,851,120	9.16%	
宜蘭縣	18,252,268	16,699,639	-1,552,629	-8.51%	1,813,097	9.93%	6,211,524	34.03%	3,051,629	16.69%	1,911,242	10.47%	
桃園縣	45,593,320	44,340,802	-1,252,518	-2.75%	4,866,418	10.67%	18,617,051	40.83%	6,063,881	13.30%	4,344,922	9.53%	
新竹縣	20,644,673	17,059,180	-3,585,493	-17.37%	2,730,153	13.22%	6,470,054	31.34%	2,084,244	10.10%	3,694,842	17.90%	
新竹市	16,677,595	14,536,427	-2,141,168	-12.84%	1,522,459	9.13%	5,052,334	30.29%	3,611,232	21.65%	1,760,334	10.56%	
苗栗縣	23,612,696	20,967,512	-2,645,184	-11.20%	2,742,901	11.62%	7,311,777	30.97%	5,522,078	23.39%	2,429,477	10.29%	
臺中縣	40,147,803	40,684,612	536,809	1.34%	3,332,601	8.30%	16,550,609	41.22%	6,007,203	14.96%	4,067,550	10.13%	
臺中市	35,640,779	34,122,505	-1,518,274	-4.26%	3,277,736	9.20%	11,113,711	31.18%	8,184,318	22.96%	2,580,793	7.24%	

彰化縣	30,020,452	29,517,363	-503,089	-1.68%	2,577,223	8.58%	11,879,383	39.57%	2,819,551	9.39%	3,714,660	12.37%
南投縣	21,718,885	21,956,753	237,868	1.10%	2,203,782	10.15%	6,471,447	29.80%	5,026,406	23.14%	2,156,495	9.93%
雲林縣	23,447,872	23,352,004	-95,868	-0.41%	1,967,949	8.39%	6,904,091	29.44%	5,618,587	23.96%	2,863,279	12.21%
嘉義縣	22,924,894	22,596,517	-328,377	-1.43%	2,001,330	8.73%	7,340,637	32.02%	6,978,408	30.44%	3,223,911	14.06%
嘉義市	10,528,174	10,233,182	-294,992	-2.80%	1,464,521	13.91%	3,250,333	30.87%	1,988,723	18.89%	767,709	7.29%
臺南縣	33,300,026	31,827,347	-1,472,679	-4.42%	3,267,960	9.81%	10,198,198	30.63%	5,601,187	16.82%	3,383,825	10.16%
臺南市	25,410,480	23,317,593	-2,092,887	-8.24%	2,913,813	11.47%	7,770,203	30.58%	5,550,686	21.84%	1,802,359	7.09%
高雄縣	33,496,580	31,060,077	-2,436,503	-7.27%	3,279,254	9.79%	14,949,706	44.63%	4,410,458	13.17%	4,151,779	12.39%
屏東縣	30,529,278	30,942,028	412,750	1.35%	2,711,271	8.88%	12,548,926	41.10%	6,988,562	22.89%	3,177,191	10.41%
花蓮縣	15,598,641	15,547,176	-51,465	-0.33%	1,660,844	10.65%	4,811,381	30.84%	3,240,833	20.78%	1,567,002	10.05%
臺東縣	11,578,526	11,946,184	367,658	3.18%	1,473,279	12.72%	4,434,142	38.30%	1,757,985	15.18%	1,594,357	13.77%
澎湖縣	7,687,195	7,282,657	-404,538	-5.26%	954,499	12.42%	1,906,464	24.80%	1,715,410	22.32%	927,770	12.07%
福建省各縣小計	<b>11,909,147</b>	<b>12,612,306</b>	<b>703,159</b>	<b>5.90%</b>	<b>1,544,942</b>	<b>12.97%</b>	<b>2,542,519</b>	<b>21.35%</b>	<b>4,588,684</b>	<b>38.53%</b>	<b>1,378,769</b>	<b>11.58%</b>
金門縣	9,471,599	10,184,430	712,831	7.53%	1,032,150	10.90%	2,055,877	21.71%	3,762,731	39.73%	1,076,925	11.37%
連江縣	2,437,548	2,427,876	-9,672	-0.40%	512,792	21.04%	486,641	19.96%	825,952	33.88%	301,844	12.38%

資料來源：民國 97 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告 作者自行整理。

## 2009 年（98 年度）各地方政府收支概況（審定決算數）

單位：新臺幣千元；%

市縣別	科目	政府規模				按政事別之主要支出及占歲出比例							
		歲出	歲入	差短	赤字比重	一般政務支出		教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出	
						金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
		(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	(5)	(6)=(5)/(1)	(7)	(8)=(7)/(1)	(9)	(10)=(9)/(1)	(11)	(12)=(11)/(1)
合計	867,912,553	781,577,970	-86,334,583	-9.95%	78,560,604	9.05%	300,334,473	34.60%	165,478,566	19.07%	106,394,391	12.26%	
直轄市小計	234,344,200	212,155,348	-22,188,852	-9.47%	17,736,159	7.57%	79,257,857	33.82%	45,039,302	19.22%	35,136,365	14.99%	
臺北市	155,523,115	145,751,384	-9,771,731	-6.28%	11,222,632	7.22%	58,030,001	37.31%	28,593,462	18.39%	23,627,302	15.19%	
高雄市	78,821,084	66,403,963	-12,417,121	-15.75%	6,513,526	8.26%	21,227,856	26.93%	16,445,839	20.86%	11,509,062	14.60%	
臺灣省各縣市小計	618,243,490	556,316,879	-61,926,611	-10.02%	58,349,282	9.44%	217,775,696	35.22%	114,630,387	18.54%	69,722,023	11.28%	
基隆市	20,141,756	17,583,482	-2,558,274	-12.70%	2,611,290	12.96%	4,981,583	24.73%	5,848,360	29.04%	2,088,886	10.37%	
臺北縣	98,877,601	88,948,907	-9,928,694	-10.04%	7,909,499	8.00%	34,975,780	35.37%	14,994,884	15.17%	12,022,263	12.16%	
宜蘭縣	19,979,112	17,067,418	-2,911,694	-14.57%	1,879,046	9.41%	6,217,420	31.12%	4,654,492	23.30%	2,076,594	10.39%	
桃園縣	48,076,080	45,895,361	-2,180,719	-4.54%	4,642,689	9.66%	22,590,881	46.99%	4,358,699	9.07%	4,487,324	9.33%	
新竹縣	21,714,861	18,211,054	-3,503,807	-16.14%	2,538,922	11.69%	7,389,719	34.03%	2,388,748	11.00%	3,772,081	17.37%	
新竹市	16,007,726	14,757,211	-1,250,515	-7.81%	1,524,208	9.52%	4,975,682	31.08%	2,293,224	14.33%	1,893,763	11.83%	
苗栗縣	26,691,047	18,790,669	-7,900,378	-29.60%	2,380,687	8.92%	11,003,344	41.22%	5,888,709	22.06%	2,814,394	10.54%	
臺中縣	38,556,746	36,405,927	-2,150,819	-5.58%	3,454,526	8.96%	16,357,042	42.42%	3,962,099	10.28%	4,331,547	11.23%	
臺中市	35,627,576	32,179,563	-3,448,013	-9.68%	3,611,762	10.14%	11,272,299	31.64%	7,506,862	21.07%	2,855,664	8.02%	

彰化縣	38,749,494	33,622,877	-5,126,617	-13.23%	2,731,847	7.05%	13,961,321	36.03%	8,481,222	21.89%	4,640,472	11.98%
南投縣	25,770,222	23,745,931	-2,024,291	-7.86%	2,182,751	8.47%	7,191,992	27.91%	8,115,490	31.49%	2,435,023	9.45%
雲林縣	28,138,835	26,603,715	-1,535,120	-5.46%	2,069,577	7.35%	8,203,053	29.15%	8,245,047	29.30%	2,930,327	10.41%
嘉義縣	23,133,269	20,823,529	-2,309,740	-9.98%	1,974,213	8.53%	8,300,264	35.88%	6,358,732	27.49%	2,922,746	12.63%
嘉義市	11,717,162	11,686,037	-31,125	-0.27%	2,182,494	18.63%	3,199,519	27.31%	2,310,471	19.72%	978,337	8.35%
臺南縣	33,060,153	30,334,879	-2,725,274	-8.24%	3,344,205	10.16%	9,989,437	30.22%	3,971,250	12.01%	3,588,994	10.86%
臺南市	26,552,476	23,219,473	-3,333,003	-12.55%	3,015,713	11.36%	8,258,426	31.10%	5,483,872	20.65%	2,144,643	8.08%
高雄縣	39,119,234	35,892,643	-3,226,591	-8.25%	3,273,063	8.37%	13,994,875	38.75%	8,034,071	20.54%	4,649,663	11.89%
屏東縣	30,302,684	27,638,049	-2,664,635	-8.79%	2,820,871	9.31%	13,051,521	43.07%	4,784,363	15.79%	4,786,339	15.80%
花蓮縣	16,058,628	14,367,255	-1,691,373	-10.53%	1,743,719	10.86%	5,290,526	32.95%	3,203,112	19.95%	1,678,520	10.45%
臺東縣	12,324,634	11,541,978	-782,656	-6.35%	1,602,572	13.00%	4,814,159	39.06%	1,957,521	15.88%	1,599,068	12.97%
澎湖縣	7,644,183	7,000,912	-643,271	-8.42%	855,619	11.19%	1,756,840	22.98%	1,789,148	23.41%	1,025,363	13.41%
福建省各縣小計	<b>15,324,862</b>	<b>13,105,742</b>	<b>-2,219,120</b>	<b>-14.48%</b>	<b>2,475,162</b>	<b>16.15%</b>	<b>3,300,919</b>	<b>21.54%</b>	<b>5,808,877</b>	<b>37.90%</b>	<b>1,536,002</b>	<b>10.02%</b>
金門縣	12,702,598	10,512,928	-2,189,670	-17.24%	2,037,579	16.04%	2,773,744	21.84%	4,872,039	38.35%	1,271,121	10.01%
連江縣	2,622,264	2,592,814	-29,450	-1.12%	437,583	16.69%	527,174	20.10%	936,837	35.73%	264,881	10.10%

資料來源：民國 98 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告 作者自行整理。

## 2010年(99年度)各地方政府收支概況(審定決算數)

單位：新臺幣千元；%

科目 市縣別	政府規模				按政事別之主要支出及占歲出比例							
	歲出	歲入	差短	赤字比重	一般政務支出		教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出	
					金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)	(5)	(6)=(5)/(1)	(7)	(8)=(7)/(1)	(9)	(10)=(9)/(1)	(11)	(12)=(11)/(1)
合計	882,042,714	837,506,572	-44,536,142	-5.05%	82,892,531	9.40%	310,764,418	35.23%	158,756,567	18.00%	118,709,218	13.46%
直轄市小計	234,458,551	232,671,707	-1,786,844	-0.76%	18,342,416	7.82%	83,711,185	35.70%	34,447,467	14.69%	44,654,377	19.05%
臺北市	162,279,447	169,071,393	6,791,946	4.19%	12,226,419	7.53%	56,975,824	35.11%	26,230,477	16.16%	33,315,464	20.53%
改制前高雄市	72,179,103	63,600,313	-8,578,790	-11.89%	6,115,997	8.47%	26,735,360	37.04%	8,216,990	11.38%	11,338,913	15.71%
臺灣省各縣市小計	634,603,666	590,094,563	-44,509,103	-7.01%	63,183,507	9.96%	223,938,573	35.29%	119,344,072	18.81%	72,507,408	11.43%
基隆市	17,315,675	15,760,575	-1,555,100	-8.98%	2,592,053	14.97%	5,106,224	29.49%	2,777,753	16.04%	2,268,315	13.10%
前臺北縣	101,579,291	90,550,949	-11,028,342	-10.86%	9,020,840	8.88%	42,736,648	42.07%	12,561,443	12.37%	14,609,623	14.38%
宜蘭縣	19,899,130	17,509,771	-2,389,359	-12.01%	1,718,287	8.63%	8,514,364	42.79%	3,547,597	17.83%	2,147,522	10.79%
桃園縣	48,577,653	47,726,135	-851,518	-1.75%	5,203,811	10.71%	21,609,567	44.48%	4,730,861	9.74%	4,592,181	9.45%
新竹縣	22,133,652	19,929,409	-2,204,243	-9.96%	1,727,044	7.80%	7,281,664	32.90%	4,984,105	22.52%	2,189,532	9.89%
新竹市	14,885,993	14,463,574	-422,419	-2.84%	1,454,211	9.77%	5,266,345	35.38%	1,328,384	8.92%	1,905,745	12.80%
苗栗縣	28,134,108	21,564,924	-6,569,184	-23.35%	3,813,271	13.55%	11,611,831	41.27%	5,648,799	20.08%	2,811,344	9.99%
前臺中縣	40,246,595	40,921,220	674,625	1.68%	3,667,901	9.11%	17,028,439	42.31%	5,395,862	13.41%	4,677,357	11.62%
改制前臺中市	37,237,829	35,520,830	-1,716,999	-4.61%	3,791,506	10.18%	11,502,976	30.89%	8,266,188	22.20%	2,750,914	7.39%



彰化縣	36,522,086	33,478,542	-3,043,544	-8.33%	2,710,300	7.42%	15,003,954	41.08%	5,034,397	13.78%	4,514,998	12.36%
南投縣	24,125,094	23,877,579	-247,515	-1.03%	2,336,161	9.68%	7,063,695	29.28%	6,167,639	25.57%	2,499,104	10.36%
雲林縣	22,867,757	21,297,748	-1,570,009	-6.87%	2,035,705	8.90%	7,491,137	32.76%	3,838,968	16.79%	3,567,474	15.60%
嘉義縣	26,418,907	26,037,993	-380,914	-1.44%	2,168,379	8.21%	6,098,302	23.08%	10,038,566	38.00%	2,929,000	11.09%
嘉義市	10,929,202	11,279,034	349,832	3.20%	1,426,333	13.05%	3,199,098	29.27%	2,161,901	19.78%	999,364	9.14%
前臺南縣	36,690,678	34,096,780	-2,593,898	-7.07%	3,725,373	10.15%	10,599,500	28.89%	7,403,701	20.18%	3,934,727	10.72%
改制前臺南市	28,046,544	24,698,702	-3,347,842	-11.94%	3,224,769	11.50%	8,239,388	29.38%	6,016,137	21.45%	2,556,529	9.12%
前高雄縣	43,772,696	38,949,225	-4,823,471	-11.02%	4,130,382	9.44%	13,409,940	30.64%	10,761,205	24.58%	5,087,578	11.62%
屏東縣	36,041,741	34,618,834	-1,422,907	-3.95%	4,116,134	11.42%	10,111,444	28.05%	9,518,206	26.41%	3,851,867	10.69%
花蓮縣	15,443,655	14,553,943	-889,712	-5.76%	1,743,056	11.29%	5,179,336	33.54%	2,435,629	15.77%	1,758,308	11.39%
臺東縣	16,098,153	15,831,351	-266,802	-1.66%	1,714,086	10.65%	4,955,251	30.78%	5,100,826	31.69%	1,786,547	11.10%
澎湖縣	7,637,217	7,427,438	-209,779	-2.75%	863,896	11.31%	1,929,459	25.26%	1,616,895	21.17%	1,069,367	14.00%
福建省各縣小計	<b>12,980,496</b>	<b>14,740,302</b>	<b>1,759,806</b>	<b>13.56%</b>	<b>1,366,606</b>	<b>10.53%</b>	<b>3,114,660</b>	<b>23.99%</b>	<b>4,965,027</b>	<b>38.25%</b>	<b>1,547,432</b>	<b>11.92%</b>
金門縣	10,122,445	11,971,328	1,848,883	18.27%	930,845	9.20%	2,512,287	24.82%	3,807,246	37.61%	1,281,083	12.66%
連江縣	2,858,050	2,768,973	-89,077	-3.12%	435,761	15.25%	602,372	21.08%	1,157,780	40.51%	266,349	9.32%

資料來源：民國 99 年度直轄市及縣市地方決算審核結果綜合報告 作者自行整理。

## 附錄四 監察院 97 年 9 月 19 日監察院通知之附件全文及新竹縣政府答覆全文

監察院 97 年 9 月 19 日通知附件說明

一、貴府就 94 至 96 年度敬老福利津貼之經費來源項目及其金額數所提供之資料為預算數，且未檢附相關佐證資料，故請再提供 94 至 96 年度敬老福利津貼之經費來源項目及其決算數，並檢附相關佐證資料。

答覆：有關 94 至 96 年度敬老福利津貼之經費來源項目及其決算數詳如下表，其佐證資料詳如附件一。

年度	經費來源	預算數	決算數（審定數）
94	縣款	2,204,813,000	2,044,666,310
	公益彩券盈餘分配款	60,876,000	
	合計	2,265,689,000	
95	縣款	2,204,055,000	2,244,980,882
	公益彩券盈餘分配款	18,047,000	
	基金自籌	43,600,000	
	合計	2,265,702,000	
96	縣款	2,513,894,000	2,308,299,016
	公益彩券盈餘分配款	18,568,000	
	基金自籌	20,600,000	
	合計	2,553,062,000	

二、依據 貴府所提資料顯示，94 至 97 年度發放敬老福利津貼經費來源包括縣款、公益彩券盈餘分配款及社會福利基金自籌，則：

- (一) 何謂「社會福利基金自籌」？
- (二) 縣款及社會福利基金籌款有無包含中央相關社會福利補助款？
- (三) 另請說明 94 至 97 年度中央相關社會福利補助款之來源、分配、撥款及用途，並請檢附相關佐證資料。

答覆：

(一) 基金自籌係指在基金帳戶茲生之利息收入及收回以前年度溢發款項及移用以前年度之累計賸餘。

(二) 本基金來源分為三類：

1. 縣款包含中央一般性補助款-社會福利補助經費(即縣自籌財源及一般性補助款)

2. 基金自籌部分包括基金帳戶茲生之利息收入及收回以前年度溢發款項及移用以前年度之累計賸餘。

3. 中央專案計畫型補助款。

(三) 檢附 94 至 97 年度社會福利補助經費分配及執行明細表(如附件二)。

三、貴府對於報載今(97)年 2 月起延宕發放敬老福利津貼之實情及原因，僅表示：「自今年 2 月起延宕發放敬老福利津貼，最主要的原因為財政籌措調度關係」，請具體詳細說明「財政籌措調度」之實情、所遭遇之困難問題以及目前發放該項津貼之進度。

答覆：本縣敬老福利津貼目前已發放至 97 年 4 月份止，至於財政籌措調度所遭遇之困難問題及主要原因說明如后：

(一) 自主財財源嚴重不足。

1. 依據行政院主計處 95 年 10 月 12 日處忠六字第 0950005944 號函，核定本縣財力分級為第三級，並自 96 年度起適用。

2. 行政院主計處對本縣各年度雖核定有一般性補助款(包括本縣各項稅課收入在內)，惟僅略足夠支應本縣各該年度人事費。茲以 96 年度為例，一般性補助款決算數 3,518,780 仟元；稅課收入決算數 6,419,890 仟元(其中地方稅收入 3,719,910 仟元；中央統籌分配稅 2,699,980 仟元)合計 9,938,670 仟元，但扣除該年度人事費決算數 8,380,703 仟元後，僅剩餘 1,557,967 仟元，除難以滿足本縣其他重大施政之需外，對於財政可籌措及調度空間亦受到極大限制。

3. 尤其最近有關教育部函釋停止適用教育兼任人事、主計業務，並自 97 年 8 月 1 日起，國民中小學不論規模大小，其人事、主計人員不得由教師兼任。

本縣如為符合上開規定約需增設專任人事及主計 66 人，初估每年人事費約 44,153 仟元，勢將加重上開原本已相當沉重之人事費負擔，對本縣之財政調度而言無異雪上加霜。

(二) 中央未考慮地方政府財政負擔能力，一再釋放減(免)稅及社會福利措施，卻無法補足地方政府因此短少之財源或所增加之財政負擔。

1. 中央各項減稅政策，如土地增值稅稅率減半徵收半年、金融營業稅稅率由 5% 調降至 2% 又降至 0% 並將調降後之稅收撥充金融重建基金、自用房屋稅稅率由 1.38% 降為 1.2%、買賣契稅稅率由契價 7.5% 降為 6%、營業用房屋稅及娛樂稅附加教育捐停徵及身心障礙者免徵車輛使用牌照稅，又研議中的娛樂稅、遺產稅之調降與印花稅廢止等，由於上開各稅除營業稅(收入 40% 分配給縣市)、遺產稅(收入 80% 撥給各該鄉鎮市)係屬國稅，其餘均為地方稅收入，在在造成地方政府財政日益短絀，影響財政調度甚鉅。
2. 至於配合中央社福政策方面，本府 98 年度為因應社會救助法第 5 條規定放寬低收入戶申請條件、中央調高低收入者生活扶助補助標準、兒少保護、家暴性侵害增聘專職社工員及弱勢家庭兒少緊急生活扶助暨國民年金業務之開辦等，本府預估將增加縣款支出約 98,525 仟元，但是 98 年度行政院主計處對本縣一般性補助款其中社會福利補助經費項下「因應中央政策所增經費」部分卻僅設算補助 25,840 仟元，其間不足數勢將自行吸收，而加重本縣財政調度之困難。
3. 依據財政收支劃分法第 38 條之 1 規定：「各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源」，建請中央嗣後似應落實上開立法精神，以提升地方財政自主能力。

四、貴府對於 94 至 96 年度有無延宕發放敬老福利津貼之情事，對僅說明：「自 95 年 9 月始有慢發情事，但只要財政籌措順利均已順利撥付」。惟 貴府自 83 年 7 月即開始發放該項津貼，迄至 95 年 9 月始有慢發情事，故仍請具體說明該項津貼自 95 年 9 月慢發之實情及原因，以及事後撥付狀況。

答覆：

- (一) 有關本縣發放敬老福利津貼自 95 年 9 月慢發之原因，主要仍係前項財政籌措調度所遭遇之困難問題等因素所致，擬不再贅述。
- (二) 95 年起該項津貼雖有慢發情事，但 95 及 96 年度部分本縣均已依照各該年度計畫全數執行完竣；至於本（97）年度亦已發放至 4 月份。

五、依據 貴府所提供資料顯示， 貴府為求社會資源之公平、合理運用，針對部分領有政府發給生活津貼者，排除其領取敬老福利津貼之資格或總額。惟下列情形似與前揭意旨不符：

- (一) 貴府對於部分已領取政府發給之生活津貼或補助者（如：老年農民福利津貼、榮民院外就養金），並未排除其領取該項津貼之資格或總額，則考量為何？
- (二) 貴府對於申請中央發放敬老福利生活津貼不符者，發放該項津貼 6 千元，則領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休金者；或稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上者；或個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 5 百萬元以上者，均可否領取該項津貼每月 6 千元？如可，考量為何？

答覆：

- (一) 本縣發放敬老福利津貼係為歷任縣長施政理念，對於已領取老年農民福利津貼、榮民院外就養金者仍得領取本津貼係考量老年農民及榮民收入相對較低並感念其對國家社會之貢獻，且發放對象均依據實施計畫，故未排除其領取該項津貼之資格及總額。
- (二) 本縣發放敬老福利津貼為縣長競選時政見，為照顧縣內每個老人，落實老人福利，每月每人發給老津貼 6,000 元，本項措施為本縣自治行政事項之一，且預均經新竹縣議會審議通過。而中央發給之敬老福利生活津貼與本縣敬老福利津貼性質相同，故符合中央敬老福利生活津貼 3,000 元者，本府發給 3,000 元，合計仍每月可領 6,000 元之津貼。而申請中央津貼不符者，則由本府發給敬老福利津貼 6,000 元。

六、據瞭解，96 年度行政院主計處對於 貴府發放敬老福利津貼之經費，扣減當年度預算考核評定總分，並減列當年度設算定額社會福利補助款，則 貴府之意見為何？

答覆：

年度社會福利考核，本府因發放敬老福利津貼及婦女生育津貼被扣評核分數總分 6 分，極為不公平。蓋因我國已進入老人國家，對老人之照顧，世界各先進國家均不遺餘力。目前國內工作人口比例愈來愈低，工作人口撫養老人比率，將愈來愈嚴重，而老人面對各項問題，勢必愈來愈多。

本縣自范縣長迄今，以地方自治之自主精神，用較高瞻之眼光，及早發放老人年金，對老人之福利有實質之照顧。中央亦有鑑於此，自 91 年起發放敬老福利生活津貼，顯見以實質金錢之補助，中央與地方看法一致，並無衝突。尤其近年經濟衰退，國民收入偏低，民生物資大漲，中央亦推出多項政策，如兒少緊急生活扶助、0-2 歲托育費、1957 專案、馬上關懷專案、近貧工作所得補助方案，都是現金給付方式，主要目的無非是解決一些社會問題。

生育補助亦復如此，目前國內生育率偏低，少子化，造成很多社會問題，本縣為鼓勵生育自 87 年 7 月即開始發放生育津貼。生育率始終維持全國第二名。對避免人力斷層，維持工作人口比率有正面價值。

綜而云之，本縣實施這二項他縣所無之政策，不但可減少社會問題，維護社會之祥和，且能真正發揮福利之核心價值。因此對行政院主計處減列社會福利補助款，本府深感不以為然，實不宜扣減。

七、依據 貴府所提資料顯示，94 至 96 年度敬老福利津貼支出占社會福利支出比率（94 至 96 年度分別為 76.17%、77.83%及 76.19%）似有偏高之情形。另依據「96 年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效評比考核報告」指出，在老人福利服務方面， 貴府仍偏重現金給付式福利，欠缺社區及居家等對弱勢老人的直接服務工作之推行。則：

- （一）貴府對該項津貼是否繼續發放及發放對象有無進行相關評估或調整？
- （二）貴府有無因該項津貼之發放而排擠其他社會福利之推展及經費運用（94 至 96 年度社會福利支出扣除敬老福利津貼支出後之其他社會福利經費分別為

6 億 4,491 萬 7,096 元、6 億 3,891 萬 7,908 元及 7 億 2,127 萬 8,980 元) ?

答覆：

- (一) 本縣議會要求本府繼續積極發放敬老津貼，98 年度已編列預算支應，俟通過後將繼續發放。至於是否調整發放對象，俟 99 年度與議會取得溝通後再做決定。
- (二) 至 97 年 7 月本縣老人人口數 5 萬 6,025 人，佔全縣人口的 11.2%，且本縣為農業縣，老人收入偏低，自 83 年 7 月起即發放敬老福利津貼以改善老人生活。對極多老人而言，因年輕子弟出外辛苦工作、打拼事業而無法奉養父母，本縣發給之敬老津貼對改善老人生活確有其正面積極之意義，同時也獲得老人的認同及讚揚。
- (三) 至於有無因發給敬老福利津貼而排擠其他社會福利之推展及經費運用乙節，本縣對於法定之老人福利項目如居家服務、中低收入老人等相關補助、婦幼福利、身心障礙相關福利及社會救助等措施不但仍能兼顧，且還推行老人及身心障礙者免費乘車、老人健檢、婦女生育津貼及植物人紙尿片補助等其他縣市所無的社會福利政策。

## 附錄五 九十二年度中央對台灣省二十一縣(市)政府執行社會福利績效考核 評比結果

縣市	項目 名次	總平均分數	公益彩券	社會救助	兒童福利	少年福利	婦女福利	老人福利	障礙福利	社區發展	志願服務	社會工作	家庭暴力及 性侵害防治
			(10%)	(10% $\times$ 90%)	(13% $\times$ 90%)	(13% $\times$ 90%)	(13% $\times$ 90%)	(13% $\times$ 90%)	(13% $\times$ 90%)	(13% $\times$ 90%)	(4% $\times$ 90%)	(4% $\times$ 90%)	(7% $\times$ 90%)
台北縣	1	85.6	55.00	84.47	91.05	87.32	88.46	85.96	87.68	91.45	93.67	99.76	89.02
宜蘭縣	13	76.53	67.00	75.92	80.05	74.32	62.46	82.96	76.48	88.45	94.25	86.53	77.22
桃園縣	14	76.06	43.00	82.22	72.05	82.32	89.46	77.96	65.28	92.45	82.42	83.51	83.52
新竹縣	21	67.01	5.00	70.72	73.05	76.32	88.46	69.96	47.98	91.45	82.02	69.13	88.02
苗栗縣	8	81.54	67.00	83.07	82.05	80.32	81.46	76.96	81.98	93.45	87.62	91.74	88.22
台中縣	2	85.38	87.00	80.97	90.05	76.32	91.46	76.96	83.08	89.45	91.62	91.92	91.02
彰化縣	4	83.92	86.00	83.32	89.05	74.82	86.46	83.96	71.98	93.45	86.92	92.46	88.52
南投縣	20	68.94	0.00	73.77	79.05	71.32	85.46	80.96	52.58	89.45	85.22	74.90	89.82
雲林縣	11	80.14	78.00	78.57	85.05	77.82	90.46	79.96	67.48	93.45	90.17	70.06	81.72
嘉義縣	7	81.95	74.00	79.67	85.05	77.32	89.46	77.96	73.58	89.45	92.92	90.13	88.22
台南縣	12	77.12	64.00	70.12	85.05	77.32	78.46	80.96	64.78	93.45	82.09	83.41	84.52
高雄縣	5	83.18	54.00	79.87	94.05	86.32	93.46	76.96	71.18	93.45	97.13	96.53	92.02
屏東縣	10	80.65	52.00	77.67	91.05	85.82	97.46	70.96	70.98	93.45	87.42	80.89	90.52
台東縣	19	69.98	19.00	76.57	85.05	74.32	77.46	79.96	49.08	85.45	81.22	78.50	82.62
花蓮縣	15	75.59	36.00	78.67	83.05	78.32	84.46	80.96	60.38	91.45	82.42	85.53	88.52
澎湖縣	17	73.68	78.00	77.62	71.05	77.32	67.46	84.96	53.68	86.45	86.82	63.94	79.52



基隆市	18	70.76	1.00	90.27	79.05	67.32	72.46	84.96	74.18	89.45	80.92	74.98	82.82
新竹市	6	82.96	60.00	76.42	89.05	83.32	90.46	79.96	82.38	89.45	91.82	84.63	94.22
台中市	9	81.24	70.00	80.22	87.05	73.32	75.46	90.96	86.08	88.45	93.82	70.82	85.52
嘉義市	16	75.26	80.00	72.77	82.05	71.32	71.46	74.96	60.38	84.45	88.22	79.63	81.52
台南市	3	85.35	88.00	83.77	92.05	77.32	92.46	78.96	77.08	93.45	96.42	80.33	91.42

資料來源：九十二年度中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核報告，內政部編印。



## 附錄六 新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫

### 新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫

#### 沿革內容：

- 1.中華民國八十三年七月一日起實施
- 2.中華民國八十七年一月二十六日新竹縣政府八七府社福字第 11647 號函修正發布
- 3.中華民國八十七年三月三十日新竹縣政府八七府社福字第 33857 號函修正發布
- 4.中華民國八十九年四月十四日新竹縣政府八九府社福字第 42314 號函修正發布
- 5.中華民國九十一年二月四日新竹縣政府府社福字第 0910012042 號函修正發布全文 8 點
- 6.中華民國九十二年七月十一日新竹縣政府府社福字第 0920071961 號函發布新增條文第五條第二項
- 7.中華民國九十三年三月二十六日新竹縣政府府農計字第 0930034778 號函發布修正第三條第二款
- 8.中華民國九十四年十二月七日新竹縣政府府社福字第 0940158766 號函發布修正第二條
- 9.中華民國九十五年四月二十八日新竹縣政府府社福字第 0950060026 號函修正下達全文 8 點
- 10.中華民國九十八年五月五日新竹縣政府府社福字第 0980065711 號函修正發布全文 8 點，並自九十七年十月一日起實施
- 11.中華民國九十九年四月二十三日新竹縣政府府社福字第 0990058248 號函修正發布全文 8 點，並自九十九年二月一日起實施

### 新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫

- 一、目的：新竹縣政府(以下簡稱本府)，為貫徹老人福利社會政策，落實推動老人福利工作，肯定老人對社會之貢獻，使其能安享老年之生活，促進社會和諧，特訂本計畫。
- 二、發給對象：凡於民國九十四年七月三十一日前設籍並繼續居住本縣年滿六十五歲以上老人均得領取本敬老福利津貼。但求社會資源之公平、合理運用，已享有國家照顧而有下列各款任一情形者，不在此列：
  - (一) 現職軍公教及公營事業職員工。
  - (二) 經政府補助收容安置者。
  - (三) 領取軍人退休俸(終身生活補助費)、政務人員、公教人員、公營事業

人員月退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但民國六十九年一月一日以前領政府編列預算發給之一次退休（職）金之軍公教及公營事業職員工，不在此限。

- （四）領有老年農（漁）民福利津貼者。
- （五）領有榮民就養給與者。
- （六）稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣五十萬元以上。
- （七）個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上。
- （八）入獄服刑、因案羈押或拘禁。
- （九）最近一年內居住國內未滿一百八十三日者。

前項第七款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，應扣除之：

- （一）土地之部分或全部被依法編為公共設施保留地，且因政府財務或其他不可歸責地主之因素而尚未徵收及補償者。
- （二）屬個人所有且實際居住唯一之房屋者。但其土地公告現值及房屋評定標準價格合計得扣除額度以新臺幣四百萬元為限。

### 三、發給金額：

- （一）每人每月發給敬老福利津貼新臺幣三千元。
- （二）已領有中低收入老人生活津貼，其全戶每人每月平均收入未達最低生活費用一點五倍者發給本津貼新台幣二千元；其全戶每人每月平均收入未達最低生活費用二點五倍者發給本津貼新台幣三千元。
- （三）已領有中低收入身心障礙生活補助者，發給本津貼新台幣二千元。
- （四）年滿一百歲長者每月發給本津貼新台幣八千元。

### 四、登記與發放程序：

- （一）凡符合本計畫第二點規定者，得檢附申請書、切結書、個人戶籍謄本、存款存摺影本(正面)、個人所得證明、財產清單及其他證明文件向戶籍地之鄉(鎮、市)公所登記，並由鄉(鎮、市)公所初審合格後報送本府審定發放。

(二) 本計畫實施後，屆滿六十五歲者，可於年滿當月辦理登記，符合發給條件者以申請日之月份為發放本津貼之起始月份。

(三) 為利津貼發放與考量，本府得以金融機構(銀行、郵局、農會)轉帳方式，將該津貼撥入合格者之帳戶。

五、凡登記受領敬老福利津貼者倘因戶籍異動(遷出本縣、死亡)，本府即停止撥付，若有溢領應即繳回。

受領敬老福利津貼，經查訪、複查籍在人不在者，於確定後停止發放津貼。

六、請領本津貼之權利，不得作為扣押、讓與或供擔保之標的。

七、經費來源：由政府編列年度預算支應並得視政府財政狀況調整之。

八、本計畫自民國九十九年二月一日起實施。



## 附錄七 新竹縣政府實施敬老福利津貼排富條款 說明

爲持續推動老人福利服務工作，並增加對長輩暨農、漁民的照顧，實施排富條款讓社會福利措施做得更完善與合理化，以提昇縣民更優質的生活環境。

### 新竹縣政府實施敬老福利津貼排富條款說明

壹、新竹縣政府實施敬老福利津貼爲何要排富條款？

答：一、鄭前縣長 90.12.20 上任時，縣府負債 110 億餘元，勉強可舉債持續發放敬老津貼；邱縣長 98.12.20 上任時，財政狀況嚴重惡化，縣府負債已高達 400 億餘元，依照公共債務法規定，縣府沒有舉債額度了，不能再舉債，因此不能全面性發放敬老福利津貼。

二、因爲新竹縣政府全面性發放敬老福利津貼，違反社會資源公平、合理配置原則，監察院、行政院自 97 年 11 至 99 年 4 月間數度來函調查及糾正，要求縣政府儘速評估排富對象與標準。

三、行政院對於本府至今仍未實施排富條款使出殺手鐮，除了年度社福考評爲全國倒數第一名外，並以實際行動扣減補助款 7,000 多萬餘元，最近又再度以 99.4.13 院授主忠六字第 0990002135 號函更嚴厲指責本府全面性發放敬老福利津貼，導致財政迅速惡化，強硬要求本府立即改善，否則不再補助。

四、爲了遵照監察院與行政院函示，將有限資源妥善運用於社會福利政策，並增加對農漁民照顧，不得不實施排富條款。

貳、有人說，爲何鄭前縣長可以不理會監察院糾正、不在乎行政院扣補助款，繼續全面性發放敬老福利津貼，而邱縣長卻不能？

答：事實上對於監察院、行政院相繼來函糾正並強烈要求縣府改正時，鄭前縣長

由於任期即將屆滿卸任，為尊重新縣長權限，最後以 98 年 8 月 6 日府社福字第 0980099697 號函覆監察院「俟下任縣長上任後再修正」；因此監察院與行政院對邱縣長上任至今僅短短 5 個月，卻已三度來函關照，並強硬要求本府敬老津貼發放要設排富條款，否則以後不再有補助款，又囿於本府財政困難，70% 需仰賴中央補助款，所以邱縣長無法全面性發放敬老津貼。

### 參、新竹縣政府實施敬老津貼排富（除）條款的內容為何？何時實施？

答：一、比照中央實施國民年金之排富（除）標準，並溯自 99 年 2 月 1 日起開始實施。

二、排富（除）對象及標準如下：

- （一）現職軍公教及公營事業職員工。
- （二）經政府補助收容安置者。
- （三）領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但民國 69 年 1 月 1 日以前領政府編列預算發給之一次退休（職、伍）金之軍公教及公營事業職員工，不在此限。
- （四）領有老年農（漁）福利津貼者。
- （五）領有榮民就養給與者。
- （六）稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上。
- （七）個人所有之土地及房屋（不動產）價值合計新臺幣 500 萬元以上。
- （八）入獄服刑、因案羈押或拘禁者。
- （九）最近一年內居住國內未滿 183 日者。

三、前項第七款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，得扣除之：

- （一）土地之部分或全部被依法編為公共設施保留地，且因政府財務或其他不可歸責於地主之因素而尚未徵收及補償者。
- （二）屬當事人名下所有且實際居住唯一之房屋得扣除之。但以新臺幣四百萬元額度為限。

四、財產額度僅採計不動產（土地、房屋）之公告現值，現金、存款、基金、股票等不計在內。

#### **肆、新竹縣政府實施敬老津貼排富（除）條款之後，還有哪些人可以領取？領多少？**

**答：**一、符合本說明第參項發放對象及標準之鄉親長輩，本府一律發給敬老福利津貼每月 3,000 元。

二、已經領取中央每月 6,000 元老年農民福利津貼之鄉親長輩，繼續領取中央每月 6,000 元老年農民福利津貼，惟本府不再額外發給每月 3,000 元之敬老福利津貼。

三、符合領取國民年金「老年基本保證年金」每月 3,000 元之鄉親長輩，本府繼續發給敬老福利津貼每月 3,000 元，合計每月可領取 6,000 元。

四、年滿 100 歲之百歲公、百歲婆，本府一律發給敬老福利津貼每月 8,000 元。

五、實施排富（除）之後，未能領取敬老福利津貼，導致生活陷入困境者，可申請縣政府急難救助或中低收入老人生活津貼每月 3,000~6,000 元。

#### **伍、新竹縣政府實施敬老津貼排富（除）條款之後，對農（漁）民增加哪些照顧措施？**

**答：**一、縣府每年將增列 1 億餘元，補助 65 歲以上老年農（漁）民及 55 歲以上之原住民（符合領取中央老農津貼資格者），農保及全民健康保險費用之自負額，每人每年約 5,000 元。

二、增列預算辦理肥料運費補助（每公噸補助 500 元），全年度編列 750 萬元，以減輕農友購買肥料負擔、增進農業生產。

三、補助農藥辦理縣境水稻疫病蟲害防治計畫、稻穀收購運費補助等，全年度編列 1,500 萬元，有效降低稻作生產成本、增進農友收益。

四、輔導獎勵農民設置生鮮及簡易加工農產品驛站。

五、輔導農用加工廠轉型為創意文化觀光工坊。

六、輔導設置轉型休閒農場合法化，積極推動農漁村再生計畫。

陸、新竹縣政府實施敬老津貼排富（除）條款之後，今後將逐步持續推動老人福利服務工作，務期社會福利措施做的更完善，以提昇縣民更優質的生活環境，謹臚列如次：

- 一、配合中央政府積極辦理國民年金保險，以及規劃全縣縣民 30 萬元意外保險，以架構更完整之社會安全保護網。
- 二、縣府持續推動老人福利服務工作如居家服務、老人健檢、老人免費乘車，中低收入老人等相關補助，保障弱勢長輩生活。
- 三、持續推動各項社會福利措施，社會救助，婦幼福利及婦女生育津貼、身心障礙者的照護，使社會福利政策更完善與合理化，達到老有所終、壯有所用、幼有所長、鰥寡孤獨廢疾者皆有所養的安和樂利社會。
- 四、積極招商，並期盼招商所帶來的稅收，解決縣府財政困窘及增加就業機會，創造雙贏局面，提昇縣民更優質的生活環境。

若您對新竹縣政府實施敬老津貼排富措施，有任何問題可洽詢電話

總機：03-5518101 轉 319 吳小姐；轉 3130 林科長；轉 3100 蔡處長

懇請鄉親長輩們支持！

讓新竹縣的社會福利政策做的更好！

新竹縣政府關心您

中華民國 99 年 5 月



## 附錄八 臺灣省新竹縣第 11-16 屆縣長選舉候選人提出有關敬老福利津貼政見一覽表

屆次	政黨	姓名	當選者	敬老福利津貼政見	得票數 (得票率)
第 11 屆 (1989 年)	民主進步黨	范振宗	✓	無	98,569 (51%)
	中國國民黨	傅忠雄		無	94,411 (49%)
第 12 屆 (1993 年)		周細滿		社會福利，說到做到：(1) 縣內六十五歲以老人，每月發給五千元福利金；	13,099 (6.7%)
	民主進步黨	范振宗	✓	一、推行社會福利政策：年滿 65 歲未領政府補助者，發放敬老津貼每月伍仟元	97,688 (50.04%)
	中國國民黨	鄭永金		支持中央「老人年金制」	84,440 (43.26%)
第 13 屆 (1997 年)	無	徐能安		依法照顧老人、少年、兒童及身心障礙者	1,424 (0.73%)
		邱鏡淳		保證繼續發放敬老福利津貼—每人每月五千元	59,393 (30.26%)
	中國國民黨	鄭永金		發放老人年金，開辦殘障津貼，婦女生育補助	64,551 (32.89%)
	民主進步黨	林光華	✓	徹底發放「敬老年金」及「生育補助」、加強婦幼、殘障智障及所有弱勢團體福利及照顧。	70,879 (36.12%)
第 14 屆 (2001 年)	民主進步黨	林光華		發放「老人年金」	97,420 (46.39%)
	中國國民黨	鄭永金	✓	調高老人年金	112,595 (53.61%)
第 15 屆 (2005 年)	民主進步黨	林光華		重新規劃完全福利政策，落實老農、老人年金總額不扣除中央給付部分	77,037 (32.91%)
	中國國民黨	鄭永金	✓	繼續發放老農老金、老人年金（老農、老人年金視財政狀況增加調整）	157,012 (67.09%)
第 16 屆 (2009 年)	中國國民黨	邱鏡淳	✓	持續發放敬老年金	97,151 (38.49%)
	無黨籍	張碧琴		延續發放老人年金	76,254 (30.21%)
	民主進步黨	彭紹瑾		發放老人年金，不拖不欠	77,126 (30.55%)
	無黨籍	曾錦祥		無	1,893 (0.75%)

資料來源：臺灣省新竹縣第十一屆至第十六屆縣長選舉選舉公報及臺灣省新竹縣

第十一屆至十六屆縣長選舉新竹縣選務工作總報告，臺灣省新竹縣選舉委員會編印 作者自行整理（附註：上表之各屆排列順序係依據各候選人抽籤號次排列）



## 附錄九 1993 年（民國 82 年）全國各縣市長候選人 在選舉期間之敬老福利津貼政見

	縣市	政黨	候選人	當選人	政見
01	基隆市	中國國民黨	林水木	√	無
		民主進步黨	王拓		建立老人年金制度，年滿六十五歲以上之市民月發五千元敬老福利津貼
02	臺北縣		石瓊文		建設台北縣為社利縣，凡本縣高齡縣民、失親孩童及殘障同胞，均按期發給福利金，以達「均富」目標。
		民主進步黨	尤清	√	加強婦女、兒童、青少年、老人、殘障及其他弱勢者福利，調整醫療經費補助並發送敬老年金。
		新黨	李勝峰		無
		中國國民黨	蔡勝邦		爭取老人年金
			李馥堂		無
03	桃園縣		黃玉嬌		我要實施殘障、農民、老人福利年金
			黃木添		積極推動老人年金制度
		民主進步黨	張勝勛		年滿六十五歲老人發放老人年金每月五千元
		中國國民黨	劉邦友	√	促請中央早日實施老人及農民年金制度
04	新竹縣		周細滿		社會福利，說到做到：(1)縣內六十五歲以老人，每月發給五千元福利金；
		民主進步黨	范振宗	√	推行社會福利政策：年滿 65 歲未領政府補助者，發放敬老津貼每月伍仟元
		中國國民黨	鄭永金		支持中央「老人年金制」
05	新竹市	中國國民黨	童勝男	√	無

		民主進步黨	吳秋穀		個人政見： 社會福利錢多加一推行六十五歲以上老人月領伍仟元福利金 政黨政見： 對年滿六十五歲以上者，應發放敬老津貼，每月五千元
		新黨	謝啓大		無
			任富勇		老人年金福利：發放六十五歲以上老人年金，每人每月六千元 敬老年節禮金福利：每年三節（端午、中秋、春節）發放敬老年金，每人每節二千元
06	苗栗縣	中國國民黨	張秋華		快速拓展社會福利，提高銀髮老人年金發放金額
			何智輝	√	落實社會福利政策
			黎明光		無
			葉英秀		促進早日完成農民年金及老人年金制度
			黃瑞明		在不增加稅賦的前提下，實施老人年金制 65 歲以上老人每人每月發給新台幣五千元
		民主進步黨	傅文政		對年滿六十五歲以上者，應發放敬老津貼，每月五千元
07	臺中縣	民主進步黨	蔡嘉猷		年滿六十五歲以上之縣民，發放敬老津貼每人每月五千元
		中國國民黨	廖了以	√	無
08	臺中市	民主進步黨	林俊義		全面頒行各項社會福利，舉凡老人、婦幼、殘障、青少年、兒童、勞工、醫療等，就現有項目提昇質與量，就現今未建立者開創之，例如老人年金
		中國國民黨	林柏榕	√	落實老人年金制度
09	彰化縣	中國國民黨	阮剛猛	√	決採全面性及長期永續的老人福利措施
			洪英花		無
		無黨籍	白忠信		主張刪減國防預算移為「社會福利」財源－敬老津貼

		民主進步黨	周清玉		對年滿六十五歲以上者，應發放敬老津貼，由中央支付
10	南投縣	中國國民黨	林源郎	√	配合中央社會福利政策
		民主進步黨	許榮淑		對年滿六十五歲以上者，應發放敬老津貼，每月伍仟元
			陳啓吉		提昇社會福利，推動實施老人年金制度
11	雲林縣	中國國民黨	陳錫章		無
		民主進步黨	蘇洪月嬌		對年滿六十五歲以上者，應發放敬老津貼，每月五千元
		中國國民黨	廖泉裕	√	落實社會福利政策
12	嘉義縣	民主進步黨	何嘉榮		澈底實行社會福利政策，尤其對年滿六十五歲以上者應發放敬老津貼，每人每月五千元
		中國國民黨	李雅景	√	推行社會福利建設，推動「老人年金」在中央立法並落實執行
		無黨籍	黃福卿		老人年金、農民年金、全民保險、失業救濟金應即付諸實施
		中國國民黨	黃適庸		配合政策加速推動各項社會福利措施，如老人年金
		民主進步黨	黃輝鎧		實施老人年金每月每人伍仟元
13	嘉義市	無黨無派	張文英	√	配合全國民主縣市長聯盟全力爭取老人年金、殘胞年金等福利由中央全額補助
		中國國民黨	江義雄		發放失業、殘障、老弱、貧苦生活補助金
		無黨籍	郭健權		無
14	臺南縣	中國國民黨	黃秀孟		貧困老人每月發給六千元的救濟金
		無黨籍	黃丁全		實施老人年金發放，凡籍設本縣一年以上，年滿 65 歲者，每人每月三千六百元。散居戶榮民納入老人年金方案辦理。
		民主進步黨	陳唐山	√	實施老人年金制度，65 歲以上老人每人每月三千元
15	臺南市	民主進步黨	蔡介雄		對年滿六十五歲以上者，應發放敬老津貼，每月五千元
		中國保民黨	陳源奇		老人年金應提高至每人壹萬元

			林南生		六十五歲以上老人月給五千元
			郭倍宏		落實老人福利制度，對於六十五歲以上之老人，給予每人每月三千元以上之敬老金
		中國國民黨	施治明	√	健全社會福利：普及勞工、攤販、老人、殘障及全市民福利，實現老人年金、老人安養、照顧婦幼、殘障、推動失業救濟、促成全民保險
16	高雄縣		蘇秋鎮		提倡愛心孝道，希望老人年金每月提高至壹萬元，殘障與失業者比照辦理
		民主進步黨	余政憲	√	年滿 65 歲老人，發放敬老津貼，每月五千元
			鄭德耀		無
		中國國民黨	黃八野		落實社會福利政策，爭取六十五歲以上老人每月發給六千元，
17	屏東縣	中國國民黨	伍澤元	√	無
			張文安		無
			李景雯		改善民眾生活：老人年金及農工商子女教育津貼.....老人年金馬上送到家
		民主進步黨	蘇貞昌		對年滿六十五歲以上者，發放敬老津貼，每月五千元
18	宜蘭縣	中國國民黨	張軍堂		中央政府發放農民及老人年金之前，本縣提早實施
			李秀綺		無
		民主進步黨	游錫堃	√	全方位推動工商、都市、水利、社福、治安等縣政工作
19	花蓮縣	民主進步黨	陳永興		六十五歲以上老人每月領取敬老年金五千元
			林榮輝		加強老人福利
		中國國民黨	王慶豐	√	早日發放農民及老人年金
20	台東縣		陳益南		老人年金每人每月五千元
			唐明超		老人榮民殘障婦女兒童福利應予提高
		中國國民黨	陳建年	√	支持老人年金制度，加強照顧殘障、老人、兒童、榮民、軍眷，落實社會福利政策

21	澎湖縣	中國國民黨	郭天佑		發放貧苦老人津貼，每人每月六仟元
		民主進步黨	高植澎	√	繼續推動敬老年金，在過渡時期實施敬老津貼，幫助老年人能過著不虞匱乏的晚年
22	福建省 金門縣	中國國民黨	李炆峰		積極辦理養老恤孤，濟貧等社會福利工作
		中國國民黨	陳永財		爭取社會福利，照顧殘障老幼孤寡及低收入生活
		中國國民黨	陳水在	√	對老人福利、中低收入者、殘障勞工榮民等弱勢團體對象照顧，追求與台灣地區相同福利標準
23	福建省 金門縣	中國國民黨 推薦	曹常順	√	加強辦理社會福利照顧鰥寡孤獨廢疾者給予生活助

資料來源：1993年（民國82年）各縣市選舉委員會選舉公報 作者自行整理

附註：上表之各屆排列順序係依據各候選人抽籤號次排列



## 附錄十 監察院、內政部、審計部臺灣省新竹縣 審計室針對新竹縣政府發放敬老福利津 貼所提意見表

來文單位	日期	文號	內容	新竹縣政府回覆內容
審計部台灣省新竹縣審計室	90.7.24		<p>針對新竹縣政府 88 年下半年及 89 年度社會福利基金財務收支情形審核通知事項。</p> <p>審計室於建議改善事項指出：新竹縣政府財政由 86 年度縣庫結餘 17 億元到 90 年已短絀 90 餘億元，財政負擔相當沉重。同年度決算資料中指出，敬老福利津貼總支出占社福總支出之 67.62%，其他福利政策相對被排擠。</p>	<p>新竹縣政府以 90 年 9 月 21 日九十社福字第 103952 號函回復。</p> <p>新竹縣政府則以「貫徹縣長之政見」、「配合老年農民福利津貼之發放修正申領老農津貼者」等做為聲復理由。</p>
審計部台灣省新竹縣審計室	92.1.22	(92)審竹縣壹字第 0337 號函	<p>審計室針對新竹縣政府 91 年度福利服務支出計畫執行績效審核結果中，建議新竹縣政府改善事項為：</p> <p>「社會福利政策採取普遍主義式之現金給付方式，造成社會福利資源分配不均，部分法定社會福利措施無法開辦，老人年金制度不僅造成財政危機，更因發放敬老福利津貼及婦女生育津貼二項非法定現金給付，致中央扣減考核補助款。」</p>	<p>新竹縣政府以 92 年 4 月 28 日府主三字第 0920020964 號函回復。</p>
審計部台灣省新竹縣審計室	96.4.17	審竹縣一字第 0960000686 號函	<p>審計室針對「95 年度社會福利基金決算暨財務收支」審核結果之注意事項中指出：「新竹縣政府 95 年度除編列法定福利津貼</p>	<p>新竹縣政府於 96 年 5 月 21 日府主三字第 0960069346 號函聲復審計畫，內容略為：「本府基於國民年金尚未</p>



			外，亦於基金自行編列敬老福利津貼 22 億 6,509 萬餘元，……，致對其他社會福利業務與經費已嚴重產生排擠作用，……」	正式實施前，依老人福利法保障本縣老人基本經濟生活，如國民年金實施後，將通盤檢討是否有發放必要性。」
監察院	97.8.11	(97)院台業貳字第 0970161646 號函	據葉擘君陳訴：為貴府遲未對低收入戶撥款補助，似有生活照顧不周等情乙案。	新竹縣政府以查無陳情人葉擘申請資料，且未在監察院留下任何聯絡地址及電話。全案簽結且並無回覆監察院。
監察院監察調查處	97.8.22	(97)處台調壹字第 0970802977 號函	為調查案件需要，請翔實說明並檢附相關佐證資料，要求說明內容，共有八大項，略為：1.發放老人年金的緣起、時間及經費？是否為法定社會福利現金給付或津貼？2.94 至 96 年度老人年支出及社會福利支出？3.發放對象、資格及核發金額、審核程序等？4.已領取老年農民福利津貼、敬老福利生活津貼、原住敬老福利生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活津貼、低收入戶生活補助及榮民院外就養金者可否再領取老人年金？5.97 年度老人年金預算額數、經費來源等？6.報載 97 年 2 月起延宕發放，拖欠金額達 6 億 6 千萬，究其實情為何？7.94 至 96 年度有無延宕發放情事？8.國民年金法將於 97 年 10 月 1 日施行，將如何調整發放措施？	新竹縣政府於 97 年 9 月 8 日以府社福字第 0970122084 號函，同時函復監察院監察調查處及內政部。

內政部	97.8.26	台內社字第 0970140760 號函 (本文係依據監察 院監察調查處 97 年 8 月 22 日(97)處 台調壹字第 0970802978 號函辦 理)	為因應監察院監察調查處 了解新竹縣政府發放老人 年金相關事宜，內容略 為：1.97 年 2 月起延宕發 放老人年金，拖欠金額達 6 億 6 千萬元之實情及原因 為何？2.是否為法定社會 福利現金給付或津貼？3. 發放老人年金有無問題及 困難之處？	新竹縣政府於 97 年 9 月 8 日以府社福字第 0970122084 號函，同時 函復監察院監察調查 處及內政部。
審計部台 灣省新竹 縣審計室	97.9.3	審竹縣一字第 0970001803 號函	詢問有關縣政府敬老福利 津貼發放相關問題乙案。	縣政府回函於說明二 指出，「本府發放敬老 福利津貼，截至 97 年 8 月僅發放至 97 年 2 月， 延遲發放的原因為財 源籌措調度關係，日後 將積極籌措調度以維 因應。」
監察院	97.9.19	監察院通知	為瞭解本府延宕發放敬老 津貼之實情，以及發放該 項津貼所涉之相關問題。	本次約詢本颱風來襲 延至 97 年 10 月 2 日星 期四下午 2 時 30 分。
監察院	97.9.30	監察院通知	為瞭解本府延宕發放敬老 津貼之實情，以及發放該 項津貼所涉之相關問題。	由詹前秘書長及社會 處范前處長萬炎、財政 處林代理處長萬全、主 計處長楊美麗等相關 單位處長於 97 年 10 月 2 日至監察院參加調查 會議。
監察院	97.10.2	監察院監察調查處 傳真	針對 97 年 10 月 2 日調查 會議，委員指示再補充說 明事項。	97.10.14 府社福字第 0970153714 號函復
審計部台 灣省新竹 縣審計室	97.11.14	審竹縣一字第 0970002366 號函	針對新竹縣政府「現金福 利津貼發放情形」審核， 於注意事項中，以「自辦 非法定現金福利津貼偏高 排擠法定應辦業務」、「發 放自辦敬老津貼累計數占	新竹縣政府 97 年 12 月 22 日府主三字第 0970191307 號函復，聲 復內容略為：「…惟本 縣對相關之社福工 作，並未中止，社區建

			財政缺口比例偏高」等缺失，要求新竹縣政府檢討改進並研謀改善措施，擬訂具體財務改善計畫。	設工作持續推動。…」、「本縣每年編列 20 餘億支出，但對地方建設仍持續精進推動，諸如本縣縣治二期、高鐵站區、…等重大工程，未曾間斷。目前因推動這些立竿見影的建設，已將竹縣建立為全國優質的生活機能區，極獲讚揚與好評。」、「發放敬老福利津貼，民進黨執政時代未能終止，政黨輪替後，政策延續，且此福利仍屬憲法規定地方自治項目，尙難終止。」
內政部	97.12.10	第 09701954702 號	函轉監察院調查意見，請本府檢討改進。	未回復。
審計部台灣省新竹縣審計室	98.1.5	第 0980000001 號	有關自辦敬老津貼累計占財政缺口比例偏高，仍請注意擬訂具體財務計畫。	新竹縣政府 98 年 2 月 19 日府主三字第 0980020375 號函回復，聲復理由略為：「未來將審慎規劃支出額度，以因應人口組成變化，並持續推動社會福利政策。」
內政部	98.3.17	第 0980050582 號	函轉監察院調查意見，請本府檢討改進。	98.3.20 府社福字第 0980039611 號函復內容中說明：「新竹縣政府發放敬老福利津貼係縣長政見，基於誠信原則，不能失信於民，同時，發放本津貼為地方自治事項，受議會支持及監督。」
內政部	98.3.26	第 0980058262 號	請依監察院調查意見逐項	98.4.23 府社福字第

			提供具體回應意見。	0980044109 號函復（本案係內政部 97 年 12 月 10 日函轉監察院調查意見，但新竹縣政府未函復，內政分別於 98 年 3 月 17 日及 3 月 26 日函請新竹縣政府說明）
內政部	98.7.9	第 0980120894 號	函轉監察院 98 年 6 月 22 日（98）院台內字第 0981900529 號函之監察院審查意見，請本府研議改進措施。	98.8.6 府社福字第 0980099697 號函復
內政部	98.12.15	第 0980228762 號	函轉監察院審核意見，請本府回復後續檢討情形與處理結果。	因實施計畫未修正，未回復
審計室	98.12.15	第 0980002522 號 （因新竹縣政府未於 30 日內聲復，審計室於 99 年 1 月 22 日審竹縣一字第 0990000161 號函要求儘速回復。）	審計室針對新竹縣政府社會福利基金，審核「民國 98 年度財務收支」之注意事項(三)本府社會福利經費多用於敬老福利津貼之發放，致對於其他兒童、少年、婦女等相關福利業務產生排擠作用。請本府審慎社會福利計畫及方向。	新竹縣政府 99 年 1 月 25 日府主三字第 0990012360 號函回復，聲復內容略為：「敬老福利津貼之發放係為實踐縣長政見，且可保障老人老年經濟安全，況且本府對於社會福利法定施政項目均依規辦理。」
內政部	99.1.26	台內社字第 0990018277 號	函轉監察院審核意見，請本府回復後續檢討情形與處理結果。	99.2.4 府社福字第 0990015959 號回復正研議本府敬老福利津貼排富規定。
審計部台灣省新竹縣審計室	99.3.16	審竹縣一字第 0990000494 號函	審計室針對新竹縣政府社會福利基金「民國 98 年度財務收支」審核，審核通知之注意事項（三）內容略為：「貴府社會福利經費多用於敬老福利津貼之發放，致對於其他相關福利	新竹縣政府 99 年 4 月 8 日府主三字第 0990050255 號函回復，聲復內容為：「有關敬老福利津貼發放經費排擠其他福利業務經費案，本府目前已著手

			業務產生排擠作用。」	檢討敬老福利津貼發放政策，研擬參考國民年金老年基本保證年金之排富條款訂定本縣之規定，期能減少敬老福利津貼經費支出，對於其他兒童福利、少年福利、婦女福利等相關福利業務將加強辦理。」
內政部	99.3.18	內授中社字第0990005552 號	敬老福利津貼支出占社會福利支出比例高達六成以上，嚴重排擠其他社會福利經費之運用。	99.4.6 府社福字第0990049923 號回復，內容略為：「敬老福利津貼目前已積極召開多次會議討論修正發放對象，加設排富條款，以符合社會公平正義。完成後除可降低其占社會福利之支出比率、節省經費外，亦可於其他社會福利經費做適切之運用，加強照顧弱勢族群。」

資料來源：新竹縣政府社會處、主計處 作者自行整理

## 附錄十一 新竹縣政府敬老福利津貼實施計畫歷次修正情形一覽表

實施日期	文號	內容	備註
83.7.1		開始實施	830516 縣務會議通過
87.1.1	87年1月26日府社福字第11647號	1.修正第二條發放對象之設籍日期為86年7月28日。 2.修正第二點第三款內容為「民國69年1月1日後支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工，但所領之退職金未超過804,000元者不在此限。」	870112 縣務會議通過
87.4.1	87年3月30日府社福字第33857號	修正第二條發放對象第三款內容為「民國69年1月1日後支領一次退休金之公教人員或公營事業單位退休之職工，但所領之退休(職)金未超過804,000元者不在此限。」	870325 縣務會議通過
88.7.1	89年4月14日府社福字第42314號	1.修正第二條第六款：領有政府發給生活津貼者，應排除其領取總額。 2.新增第三條第二款：已申領老年農民福利津貼者，本府得於每年發給二次敬老福利津貼各壹萬伍仟元。惟同一時間僅得擇一領取。 3.新增第三條第三款：已申領二·五倍以內中低收入戶老人生活津貼每月參仟元者，本府得於每月發給敬老福利津貼貳仟元。	890320 縣務會議通過
91.1.1	91年2月4日府社福字第0910012042號	1.修正第二條發放對象之設籍日期為90年7月31日。 2.刪除第二條第二、三、四款規定。 3.修正第三條發給金額第一款為陸仟元。 4.修正第三條發給金額第二款為貳萬壹仟元。 5.修正第三條發給金額第三款為參仟元。 6.新增第三條發給金額第四款：符合中央發放老人福利津貼者，本府每月發給敬老福利津貼參千元，申請上項津貼不符者，依本條第一款之規定發給。	新竹縣政府91年1月21日修正通過
92.4.25	92年7月11日府社福字第0920071961號	新增第五條後段：受領敬老福利津貼，經查訪、複查籍在人不在者，於確定後停止發放津貼。	新竹縣政府92年4月25日修正通過
93.1.1	93年3月26日府農計字第0930034778號	修正第三條發給金額第二款為每年發給一次敬老福利津貼肆萬元。	新竹縣政府93年1月13日修正通過
95.1.1	94年12月7	修正第二條發放對象之設籍日期為94年7月31日。	新竹縣政

	日府社福字第 0940158766 號		府 94 年 7 月 26 日修 正通過
95.1.1	95 年 4 月 28 日府社福字第 0950060026 號	修正第三條發給金額第二款為每年發給一次敬老福利津貼 41,000 元。	新竹縣政府 95 年 3 月 31 日修正通過
97.10.1	98 年 5 月 5 日府社福字第 0980065711 號	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.修正第二條發放對象第三款：領有政府發給生活津貼、國民年金老年年金或國民年金身心障礙年金給付者，應排除其領取總額。</li> <li>2.修正第三條發給金額第二款為每年發給一次敬老福利津貼 42,000 元。</li> <li>3.修正第三條發給金額第四款：符合國民年金老年年金給付者，本府每月發給敬老福利津貼新臺幣三千元；符合國民年金身心障礙年金給付者，本府每月發給敬老福利津貼新臺幣二千元。</li> <li>4.修正第四條登記與發放程序第二款：符合國民年金之老年基本保證年金或身心障礙基本保證年金資格者，應優先申領上項津貼；符合國民年金加保資格者應按時繳納保險費，並優先申領國民年金之老年年金或身心障礙年金。符合國民年金之老年年金或身心障礙年金資格但未申領者，依本計畫第三條第四款規定發給。</li> <li>5.新增第二條發給對象第四款：最近一年內居住國內未滿一百八十三日者。</li> </ol>	新竹縣 98 年 5 月 5 日函頒並溯自 97 年 10 月 1 日起實施
99.2.1	99 年 4 月 23 日府社福字第 0990058248 號	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.修正第二條第一項第三款之發放對象：領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但民國六十九年一月一日以前領政府編列預算發給之一次退休（職）金之軍公教及公營事業職員工，不在此限。</li> <li>2.新增第二條第一項第四款：領有老年農（漁）民福利津貼者。</li> <li>3.新增第二條第一項第五款：領有榮民就養給與者。</li> <li>4.新增第二條第一項第六款：稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣五十萬元以上。</li> <li>5.新增第二條第一項第七款：個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上。</li> <li>6.新增第二條第一項第八款：入獄服刑、因案羈押或拘禁。</li> <li>7.款次調整：原第二條第四款：「最近一年內居住國內未滿一百八十三日者。」調整為第二條第一項第九款。</li> </ol>	新竹縣 99 年 4 月 23 日函頒並溯自 99 年 2 月 1 日起實施

	<p>8.新增第二條第二項：「前項第七款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，應扣除之：」</p> <p>9.新增第二條第二項第一款：土地之部分或全部被依法編為公共設施保留地，且因政府財務或其他不可歸責地主之因素而尚未徵收及補償者。</p> <p>10.新增第二條第二項第二款：屬個人所有且實際居住唯一之房屋者。但其土地公告現值及房屋評定標準價格合計得扣除額度以新臺幣四百萬元為限。</p> <p>11.修正第三條第一款之發給金額為「新台幣三千元」。</p> <p>12.修正第三條第二款：「已領有中低收入老人生活津貼，其全戶每人每月平均收入未達最低生活費用一點五倍者發給本津貼新台幣二千元；其全戶每人每月平均收入未達最低生活費用二點五倍者發給本津貼新台幣三千元。」</p> <p>13.修正第三條第三款：「已領有中低收入身心障礙生活補助者，發給本津貼新台幣二千元。」</p> <p>14.修正第三條第四款：「年滿一百歲長者每月發給本津貼新台幣八千元。」</p> <p>15.新增第七條後段：「並得視政府財政狀況調整之。」</p> <p>16.修正第八條之實施日期：「本計畫自民國九十九年二月一日起實施。」</p>	
--	--	--

資料來源：新竹縣政府社會處 作者自行整理