

社會福利基金102年度預算評估報告目錄

頁次

一、菸品健康福利捐不敷支應基金用途，長期仰賴國庫撥補，卻編列附屬單位預算，影響社會福利支出金額之允當表達，宜改為單位預算-----	1
二、所屬 13 家社政機構為四級機關，且業務性質迥異，未依機關別編列分預算，殊有欠當-----	4
三、平均單位收容成本，相較收費標準明顯偏高，宜依不同收容對象，計算單位成本，俾利成本控制-----	6
四、進用非典型人力之人數及經費逐年遞增，並大量以承攬人力取代派遣人力，辦理核心業務，洵未妥適-----	8
五、失智症老人急遽增加，惟因少子化而照顧人力驟減，且失智照顧床位不足，加重健康老人及青壯年人口負擔，宜及早規劃因應-----	11
六、各項工程計畫之執行進度落後嚴重，宜予改善-----	15
七、社政機構收容人數不足額，宜調整服務方式及經營型態，以充分利用既有機構資源-----	17
八、社會福利工作人員研習中心教室場地及寢室之使用率偏低，又委託代訓收入掛零，宜提升設施運用效率-----	20
九、101 年度申請公益彩券回饋金，用以補助兒童局公務預算計畫之人力經費不敷數，及作為兒童局跨年度重大計畫之經費財源，有欠允當-----	22

社會福利基金 102 年度預算評估報告

社會福利基金（以下簡稱該基金）設置之目的，主要係為辦理社會救助、福利服務、兒童、少年、老人、身心障礙者福利及其他有關社會福利事項。該基金於 54 年設置，原由臺灣省社會處經管辦理，至 87 年 12 月配合臺灣省政府功能業務與組織調整，併入內政部賡續辦理，所屬機構包括北區老人之家、中區老人之家、南區老人之家、東區老人之家、澎湖老人之家、彰化老人養護中心、少年之家、雲林教養院、臺南教養院、南投啟智教養院、北區兒童之家、中區兒童之家、南區兒童之家及社會福利工作人員研習中心等 14 家社政機構。

102 年度該基金來源編列 25 億 7,482 萬 5 千元，基金用途編列 29 億 7,660 萬 7 千元，基金來源與用途相抵後，本期短絀 4 億 0,178 萬 2 千元，加上期初基金餘額 19 億 1,326 萬 8 千元，期末基金餘額 15 億 1,148 萬 6 千元。謹就該基金 102 年度預算案評估如次：

一、菸品健康福利捐不敷支應基金用途，長期仰賴國庫撥補，卻編列附屬單位預算，影響社會福利支出金額之允當表達，宜改為單位預算

社會福利基金收支保管及運用辦法第 3 條規定：「本基金為預算法第 4 條第 1 項第 2 款所定之特種基金，編製附屬單位預算，以內政部為管理機關。」、第 4 條規定：「本基金之來源如下：一、由政府循預算程序之撥款。二、菸品健康福利捐撥入款。三、本基金之孳息收入。四、受贈收入。五、其他有關收入。」據此，該基金屬特種基金之特別收入基金，主要收入來源為健康福利捐分配收入。經查：

(一)基金設置欠缺明確法源

相較其他特種基金，全民健康保險基金依據行政院衛生署

中央健康保險局組織法第 8 條規定設置，金融監督管理基金依據行政院金融監督管理委員會組織法第 7 條第 1 項規定設置，依內政部檢討報告，社會福利基金之法源依據為兒童及少年福利法第 12 條、老人福利法第 6 條、身心障礙者權益保障法第 12 條等相關規定¹。惟查，各該法條係規定前揭福利業務之經費來源包括社會福利基金等，並非授權設置社會福利基金之法源依據，此說法乃倒果為因；復社會福利基金於 96 年度整併，專責辦理內政部所屬 14 家社政機構之安養、養護及研習中心研習業務，該等業務原屬內政部社會司福利服務範疇。是以，該基金之設置顯欠缺明確法律依據。

(二)菸品健康福利捐收入不敷支應基金用途，長期仰賴國庫撥補

96 年度起該基金純粹辦理所屬 14 家社政機構，其特定收入來源為菸品健康福利捐分配收入，占該基金用途經費未達 7 成（詳附表 1）。以 100 年度決算數為例，尚需仰賴國庫撥補約 1.9 億元，及服務收入、利息收入、捐贈收入等約 3 億元，始得維持基本收支平衡。準此，菸品健康福利捐分配收入不敷支應其用途，該基金長期由國庫撥補挹注資金。

附表 1：健康福利捐收入占基金用途之比率一覽表

單位：新臺幣千元、%

年度	健康福利捐 A	基金用途 B	A/B	國庫撥補
98	592,350	1,616,406	36.65%	368,904
99	1,027,143	1,472,002	69.78%	194,196
100	1,036,227	1,517,820	68.27%	194,196
101	894,000	1,800,877	49.64%	194,196
102	894,000	1,769,857	50.51%	177,637

¹內政部 96 年 10 月 2 日內授中社字第 096701175 號函送本院該部辦理「社會福利基金開源節流，提昇績效」檢討報告。兒童及少年福利法於 100.11.30 修正名稱為兒童及少年福利與權益保障法。

- ※註：1. 資料來源，內政部社會福利基金各年度預決算書；98 至 100 年度為決算數、101 年度及 102 年度為預算案數（101 年度預算案迄 101 年 11 月 5 日尚未完成法定程序）。
2. 因所屬 14 家社政機構依規定不適用公益彩券回饋金支用範圍，本表之收入與支出金額均未包含公益彩券回饋金之收入與用途。
3. 健康福利捐分配收入不足支應基金用途部分，係以國庫撥款收入、服務收入等支應，倘有不足，則以期初基金餘額撥補。

(三)編列附屬單位預算，影響社會福利支出之允當表達

預算法第 18 條規定：「左列預算為單位預算：…二、在特種基金，應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金之預算。」、第 19 條第 1 項規定：「特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。」及第 86 條第 1 項規定：「附屬單位預算應編入總預算者，…在其他特種基金，為由庫撥補額或應繳庫額。」按非營業基金之預算編列方式有「單位預算」、「附屬單位預算」2 種，惟目前行政機關刻意將全部非營業基金均編列附屬單位預算²。由於社會福利基金並非以「單位預算」型態編列，故實際編入 102 年度總預算案屬社會福利支出者僅有國庫撥補基金 1 億餘元，導致 96 年起自公務預算移入該基金之 14 家社政機構年度支出約 18 億元，未彙編於總預算之社會福利支出，影響該政事別金額之允當表達。

綜上，鑑於菸品健康福利捐收入不敷支應該基金用途，長期仰賴國庫撥補，加以 14 家社政機構年度支出約 18 億元，未彙編於總預算案之社會福利支出，影響該政事別金額之允當表達，建請該基金應依預算法第 18 條第 2 款規定編列單位預算，納入總預算內，以符法理。

² 學理上，基金依政府之政務、企業及受託不同活動，區分為政事型基金、業權型基金及信託基金，政事型基金除普通基金外，應包括特別收入基金、資本計畫基金及債務基金等，而為完整呈現推動政府政務活動所需之資金，政事型基金理應編列「單位預算」，將全部歲入、歲出編列於總預算，始能完整顯示總預算之全貌。

二、所屬 13 家社政機構為四級機關，且業務性質迥異，未依機關別編列分預算，殊有欠當

除社會福利工作人員研習中心外，該基金所屬 13 家社政機構，係法定四級機關，且適用法規及服務對象迥異，其預算卻籠統合併編列於 1 個工作計畫，未依機關別編列分預算，有違法制，及不利審議。謹說明如下：

(一)相關依據

1. 預算法第 20 條：「單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算之分預算或附屬單位預算之分預算。」及第 49 條：「預算案之審議，…；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。」
2. 參照行政院主計總處編印 102 年度中央政府總預算編製作業手冊之「中央政府各級機關單位分級表」規定：「『單位預算之分預算』之編列，應以編列機關或單位置有主辦會計、業務主管及總務主管（指採購、出納等）者為限。」
3. 本院審議 96 年度中央政府總預算案通案決議：「中央政府三級以上（含三級）機關除國防部所屬、退輔會、審計部所屬教育農林、交通建設審計處及各審計室、法務部所屬各矯正機關外，應依預算法第 49 條規定，單獨編列單位預算，四級以下機關應編列分預算。」
4. 內政部所屬老人身心障礙兒童及少年福利機構組織準則第 1 條：「內政部為辦理老人、身心障礙、兒童及少年收容教養業務及依法執行相關福利事項，設各老人、身心障礙、兒童及少年福利機構（以下簡稱社政機構），為四級機構，並受內政部指揮監督。」、第 2 條：「各社政機構依其業務性質、適用

法規及服務對象，分為老人之家及老人養護中心、教養院、兒童之家及少年之家 3 類，…。」及第 5 條：「各社政機構各職稱之官等職等或級別及員額，另以編制表定之…。」

(二)所屬 13 家社政機構為四級機構，且業務性質迥異

除社會福利工作人員研習中心外，依據 100 年 2 月 10 日修正公布之內政部所屬老人身心障礙兒童及少年福利機構組織準則規定，所屬 13 家社政機構為四級機構，依業務性質不同，分為老人之家及老人養護中心、教養院、兒童之家及少年之家等 3 類；復依據 13 家社政機構之編制表，各機構設有主任或院長、秘書、人事室、會計室、秘書課等行政單位，並分設社工課、安養課、養護課、輔導課、教保課、保育課等業務單位，顯示該 13 家機構均為個別設置之獨立機構。

(三)所屬 13 家社政機構預算籠統合併編列於「福利服務計畫」，未依機關別編列分預算，不利審議

依據內政部檢討報告，社會福利基金自 96 年度起純粹辦理所屬 13 家社政機構之安養、養護、收容及教養業務等，係為利所屬社政機構有效計算營運成本與績效，及劃一預算與會計處理。惟所屬 13 家社政機構各有其編制表，均為獨立編制，並各設置行政單位與業務單位，且已於各自網站揭露該機構之預算及決算資訊，顯示各機構實務上均係獨立計算餘絀之會計個體，惟該 13 家機構之預算卻籠統合併編列於「福利服務計畫」項下，未按機關別各自揭露其收支餘絀、單位成本、業務計畫、員工人數、各項費用及固定資產等明細表，不利本院審議預算。

(四)雖檢附各機構基金來源及用途明細表，仍未符分預算規定

按 102 年度社會福利基金預算書，雖檢附 14 家社政機構及自創之中部辦公室，計 15 個單位之基金來源及用途明細表，作

為個別機構預算編列情形之參考，惟仍無法窺見各社政機構之預計平衡表、業務計畫、用人費用彙計表、各項費用彙計表、單位成本分析表及固定資產明細表等重要資料，即未依規定編列分預算，有違法制。復依據第 1 題所示，社會福利基金本應依預算法第 18 條第 2 款規定，改編列單位預算，內政部不應以該 13 家社政機構非屬基金為由，拒納編為社會福利基金之分預算。

綜上，內政部所屬 13 家社政機構為四級機構，且業務性質迥異，並各有其編制表，顯示各機構係獨立計算餘絀之會計個體，惟 13 家社政機構之預算卻籠統合併編列於 1 個工作計畫，未依機關別編列分預算，有違法制，且不利審議。

三、平均單位收容成本，相較收費標準明顯偏高，宜依不同收容對象，計算單位成本，俾利成本控制

依據該基金 102 年度預算案之單位成本分析表，該基金福利服務計畫預算數 17 億 0,729 萬 7 千元，收容人數計 3,514 人，平均單位成本為 48 萬 5,855 元³。即 102 年度收容對象包括安養、養護、長照、失智、遊民、院生、學員等預計 3,514 人，每人每月平均收容成本約 4 萬元，相較其收費標準，安養服務每人每月為 1 萬元、養護服務每人每月為 1 萬 8,600 元，該基金平均單位收容成本明顯偏高。經查：

(一)收容對象之屬性差異甚大，卻未分別計算單位成本

除社會福利工作人員研習中心外，內政部所屬 13 家社政機構依其業務性質，分為老人之家及老人養護中心、教養院、兒童之家及少年之家等 3 類，分別適用老人福利機構設立標準、

³ 另有托兒業務計畫預算數 367 萬 3 千元，收容人數計 65 人，單位成本 5 萬 6,507 元，係為中區及南區兒童之家辦理社區托兒服務業務。該計畫以收支平衡表達。

身心障礙福利機構設施及人員配置標準、兒童及少年福利機構設置標準等不同規定，故該基金之收容對象多元。依據所屬 13 家社政機構收容對象及人數一覽表(詳附表 1)，北區老人之家設失智床位 12 床，中區老人之家收容遊民 49 人，南區老人之家及澎湖老人之家協助收容低收入戶家庭少年分別為 57 人及 97 人，雲林教養院除安置 18 歲以上智能障礙婦女外，並依據兒童及少年性交易防制條例、少年事件處理法等規定，協助安置輔育 18 歲以下少女 51 人。是以，內政部所屬 13 家社政機構之收容對象，包括安養、養護、長期照顧、失智、遊民、院生、學員等不同人員，屬性差異甚大，惟預算書卻簡併為 1 項福利服務計畫預算數，據以得到相當簡略之單位成本，並未分門別類予以計算，顯有不當。

附表 1：所屬 13 家社政機構收容對象及人數一覽表

單位：人

機構名稱	安養	養護	日托	其他	院生	學員	托兒	合計
北區老人之家	155	38		25				218
中區老人之家	136	118		64				318
南區老人之家	73	151	30		57			311
東區老人之家	104	141		13				258
澎湖老人之家	17	36			97			150
彰化老人養護中心		216		91				307
雲林教養院					196	51		247
臺南教養院					450			450
南投啟智教養院					320			320
少年之家						136		136
北區兒童之家					167			167
中區兒童之家					162		29	191
南區兒童之家					144		32	176
合計	485	700	30	193	1,593	187	61	3,249

※註：1. 資料來源，內政部社會司提供，上表為 100 年底實際收容人數統計。

2. 北區老人之家之其他，係收容長期照顧 13 人、失智 12 人；中區老人之家之其他，係收容遊民 49 人、長期照顧 15 人；東區老人之家之其他，係收容緊急安置、喘息服務及日間照顧；彰化老人養護中心之其他，係收容長期照顧 90 人、日間養護 1 人。

3. 中區及南區兒童之家辦理托兒服務係以托兒業務計畫表達。

(二)收費標準遠低於平均單位成本，收容人數越多，短絀越大

內政部所屬老人福利機構辦理收容業務實施要點第 6 點規定：「(一)安養機構，每人每月新臺幣 1 萬元。(二)養護型或長期照顧型之長期照顧機構，每人每月新臺幣 1 萬 8,600 元(三)失智照顧型之長期照顧機構，每人每月新臺幣 2 萬 2 千元。公費進住者之機構費用，由機構及原介送之地方政府各負擔二分之一。部分公費進住者，除地方政府依身心障礙者托育補助費及養護補助費標準負擔外，不足部分由老人或其家屬負擔。第一項收費基準每於消費者物價指數年增率累計超過上次調整年度 10% 以上時，按收費基準調整 5%，…。」基此，內政部對老人福利機構之收容對象包括安養、養護及失智等分別訂定不同收費標準，惟最高之失智照顧每人每月收費 2 萬 2 千元，仍遠低於該基金每人每月平均單位成本 4 萬元，加以公費進住者地方政府僅需負擔二分之一，即每人每月僅收費 1 萬 1 千元，收入遠不敷支應成本，形成收容人數越多，短絀越大之情事。允宜儘速完成各類收容對象之單位成本分析，俾利成本控制。

綜上，該基金福利服務計畫之單位成本，超過現行收費標準 2 倍，成本明顯偏高；內政部所屬 13 家社政機構之收容對象，包括安養、養護、長期照顧、失智、遊民、院生、學員等屬性不同人員，允宜儘速完成各類收容對象之單位成本分析，俾利成本控制。

四、進用非典型人力之人數及經費逐年遞增，並大量以承攬人力取代派遣人力，辦理核心業務，洵未妥適

該基金 102 年度預算案之員工人數彙計表，附註揭露進用計時與計件人員、派遣人員及承攬人員等（以下簡稱非典型人力）

人數計 454 人，占預算員額(專任人員)1,033 人之 43.95%。經查：

(一)進用非典型人力之人數及經費逐年遞增

依據社會福利基金進用非典型人力之人數與經費編列概況表(詳附表 1)，102 年度除派遣人員較 101 年度大幅減少 62 人外，計時與計件人員、承攬人員分別較上年度增加 2 人⁴、83 人，致進用經費增加 277 萬 1 千元及 3,067 萬 4 千元。整體而言，102 年度進用非正式員工人數 454 人及進用經費 1 億 7,230 萬 2 千元，相較 101 年度成長 23 人，並增加進用經費 1,108 萬 9 千元，非典型人力之人數及經費呈現逐年遞增。

附表 1：社會福利基金進用非典型人力之人數與經費編列概況表

單位：新臺幣千元、人

人員類別		101 年度(A)	102 年度(B)	增減情形(B-A)
計時與計件人員	進用人數	91	93	2
	進用經費	38,587	41,358	2,771
派遣人員	進用人數	140	78	-62
	進用經費	50,306	27,950	-22,356
承攬人員	進用人數	200	283	83
	進用經費	72,320	102,994	30,674
合計	進用人數	431	454	23
	進用經費	161,213	172,302	11,089

※註：1. 資料來源，101 年度、102 年度社會福利基金附屬單位預算書。

2. 上表不含門禁保全及清潔等外包人力經費。

(二)因應行政院派遣人力凍結，大量以承攬人力取代派遣人力

為利控管各機關運用派遣勞工之人數，行政院於 99 年 8 月 27 日發布「行政院運用勞動派遣應行注意事項」，該要點第 5 點規定：「各機關運用派遣勞工人數，在勞動派遣相關規定完成立法前，應予適度控管，原則不得超過中華民國 99 年 1 月 31 日各機關實際進用派遣勞工人數(包括上開期日前已在招標

⁴ 102 年度計時與計件人員增加 2 人，係隨同省府功能業務與組織調整人員。

程序中或簽訂契約進用之人數)，並由主管機關視所屬機關之業務需要，進行總量管控，…。」惟行政院對控管派遣人力改採其他人力進用替代措施時，對聘用人員、約僱人員及臨時人員皆訂有控管措施，僅承攬人力除外。現該基金為配合上述派遣人力凍結政策，縮減派遣人力 62 人，改以勞務承攬方式辦理增聘 83 人，恐有規避控管之嫌。

(三)以承攬人力取代辦理核心業務，未符本院決議，洵非妥適

本院審查 99 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分，於分組審查內政部主管（社會福利基金部分）決議事項(六)：「內政部社會福利基金下所編制之 14 個社政機構 98 年度用人制度，發現 8 家機構其委外人數占機構所有人力的 1/3 以上，…委外內容除清潔、保全等工作外，甚至還包含了護理人員、保育人員、社工人員及院民照顧、兒少輔導工作等主要核心業務。…此種業務實不宜以委外、承攬方式進行。因此，考量該等特殊性，內政部應針對目前相關社會福利機構用人制度之弊端研擬改善方案，以確保社會福利機構所提供照護與輔導之品質，並保障相關工作人員之勞動權益保障。」為符合福利機構設置標準等所需專業人力，內政部所屬社政機構之不足人力，前以自行進用臨時人員或依政府採購法採外包方式辦理；惟 102 年度以大量承攬人力取代派遣人力，辦理老人、兒童、身心障礙者生活照顧等核心工作，如擔任社工員、護理人員、照顧服務員、教保員等專業人員，此採用人力委外方式提供服務，影響專業服務穩定性，仍未符本院前揭決議，洵非妥適。

綜上，內政部所屬社政機構近年進用非典型人力之人數及經費逐年增加，且將核心業務所需人力改以勞務承攬方式辦理，恐

有規避控管之嫌，亦未符本院決議，洵非妥適。

五、失智症老人急遽增加，惟因少子化而照顧人力驟減，且失智照顧床位不足，加重健康老人及青壯年人口負擔，宜及早規劃因應

該基金 102 年度預算案於基金用途項下，編列老人福利機構多機能綜合服務計畫 3,264 萬 8 千元，係整建北區、中區、南區、東區老人之家及彰化養護中心之院舍與設施設備，其中失智照顧床位計增加 110 床。經查：

(一)失智症老人急遽增加，卻僅有 93 年度盛行率調查報告

內政部提供所屬老人福利機構多機能綜合服務中程個案計畫書之需求評估載示：「依臺灣失智症協會『臺灣地區社區及長期照顧機構失智症盛行率調查』，社區 65 歲以上人口失智症盛行率，在社區約 4.48%，…就我國而言，失智照顧床位不足現象將益形嚴重，在民間因考量營運成本較高、經營較為不易等因素，致開辦是項服務之意願不高情形下，部屬機構宜率先發揮示範功能，以引導失智照顧床位資源之建置。」惟查，前揭係引自 93 年度委外研究，根據我國老年人口快速成長趨勢，顯已偏離實際情形。行政院衛生署於 100 年 1 月起委託社團法人臺灣失智症協會辦理為期 3 年之「失智症(含輕度認知功能障礙 MCI)流行病學調查及失智症照護研究計畫」，然主管機關衛生署起步甚晚，目前僅依 93 年度調查報告推估人口數，洵欠妥適。

(二)推估 100 年失智症老人逾 16 萬人，占老年人口數 6.33%

依據社團法人臺灣失智症協會網站⁵，以經建會 2010 年至 2060 年臺灣人口推計報告之全國總人口成長低推計，再以各年齡層之失智症社區盛行率⁶推估，100 年臺灣社區失智症總人口

⁵ 詳 http://www.tada2002.org.tw/tada_know_02.html.

⁶ 參酌行政院衛生署 93 年度委託台灣失智症協會「台灣失智症機構照顧需求之調查-長期

為 15 萬 0,599 人，其中社區 65 歲以上失智症老人為 12 萬 9,925 人；相較經建會 2009 年公布人口報告，由於我國年齡層老化速度加劇，原推估 145 年社區失智人口達 62 萬人，本次推估卻提早 10 年達到（即 135 年），預估 149 年社區 65 歲以上失智人口逼近 80 萬人，占總人口數 1,719 萬人之 4.2%。

再就機構失智症老人推估，失智症盛行率於安養機構為 26.8%、養護機構為 61.8%、護理之家則達 64.5%，截至 98 年 6 月，推估安養機構、養護機構及護理之家之失智症老人計 3 萬 0,855 人。據此，連同社區及機構之失智症老人，合計我國 65 歲以上失智症老人逾 16 萬人，占老年人口數之 6.33%；惟依據內政部統計網顯示，100 年底領有身心障礙手冊之失智症者僅 3 萬 5,781 人，差距 12 萬餘人，顯示多數失智症患者尚未及早發現與就醫治療。

(三)因少子化趨勢，青壯年照顧人力驟減

依據經建會之中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告，2012 年老化指數為 76.3%，即老年人口與幼年人口之比約為 1:1.3；2016 年老年人口數將超過幼年人口數，老化指數亦將超過 100%；至 2060 年，老化指數將高達 401.5%，老年人口約為幼年人口之 4 倍。復隨著少子化及高齡化趨勢，工作年齡人口對老年人口之依賴負擔則將逐漸加重，生產者與高齡人口之比，將由 2012 年每 6.7 個青壯年人口負擔 1 位老年人口，2060 年將降為每 1.3 個青壯年人口負擔 1 位老年人口。基此，因少子化，青壯年照顧人力銳減，又高齡化產生之健康老人遂成為替代照顧人力。為分擔家庭照顧成本，目前已有不少退休老人全力投入照顧年邁失智症父母，形成高齡長者照顧超高齡長者

情事，明顯加重健康老人及青壯年人口沉重負擔。

(四)內政部統計網列示，100 年底失智照顧床位僅 12 床

輕度失智患者可由親屬居家照護，然中、重度患者則需養護機構予以收容。以失智老人機構服務使用率約 20% 估算⁷，100 年失智照顧床位至少需 3 萬 2 千床，惟審視內政部統計網之老人長期照顧、安養機構概況，迄 100 年底，依據 96 年新修正老人福利機構設立標準而設立之失智照顧床位僅 12 床，修法前設立之部分養護機構雖設少數失智照顧床位，卻無任何統計數據。

經洽內政部提供調查資料，截至 101 年 8 月 28 日，全國符合設立標準之失智照顧床位 132 床，而 96 年以前設立之養護機構，尚未符合設立標準之失智照顧床位 272 床，合計全國已設置失智照顧床位 404 床（詳附表 1），仍遠低於最低需求數 3 萬 2 千床，供給率僅 1.26%。內政部目前規劃增設失智照顧床位 234 床，並擬推廣獎勵各縣市設置失智照顧專區及床位（詳附表 2），惟存有供給量嚴重不足及區域分布不均情事，允宜妥善規劃並及早因應。

綜上，推估 100 年失智症老人逾 16 萬人，占老年人口數 6.33%，失智症老人急遽增加，目前卻僅有 93 年度盛行率調查報告，又伴隨少子化趨勢，青壯年照顧人力驟減，且失智照顧床位嚴重不足，明顯加重健康老人及青壯年人口負擔，宜及早規劃因應。

附表 1：全國老人福利機構失智照顧床位統計

一、符合設立標準		
縣市	機構名稱	床位數
新北市	雙連安養中心	66
花蓮縣	內政部東區老人之家	12

⁷ 參考老人福利機構多機能綜合服務計畫書所載。

嘉義市	財團法人嘉義市私立保康社會福利慈善事業基金會附設嘉義市私立保康老人長期照顧中心（長照型）	18
金門縣	金門縣養護中心	36
小計		132
二、96.7.30 前設立，未符合設立標準		
縣市	機構名稱	床位數
臺北市	聖若瑟失智養護中心	68
新北市	健順養護中心	30
高雄市	方舟養護之家	20
高雄市	高雄仁愛之家	98
屏東縣	清境家園長期照顧中心	56
小計		272
三、總計		404

※註：1. 資料來源，內政部社會司。

2. 以上統計截至 101 年 8 月 28 日止。

3. 上表未含衛生署主管醫療機構、護理之家，及退輔會主管榮民之家。惟據 101.3.1 中國時報「失智海嘯來襲 照護資源缺乏」報導指出：「國內現行安養機構逾 5 成人口有失智問題，但鮮少機構有能力照顧，遑論國內照護機構的失智床僅 3、4 百床，根本一床難求，部分機構更只收失能，將失智排除在外…。」

附表 2：全國規劃中失智照顧床位統計表

縣市	機構名稱	床位數	備註
新北市	內政部北區老人之家	18	規劃床位預計 103 年完成
新竹縣	桃園仁愛之家附設新埔長期照顧中心	60	內政部補助興建，預計 101 年間營運
彰化縣	內政部彰化老人養護中心	60	規劃床位預計 103 年完成
屏東縣	內政部南區老人之家	36	規劃床位預計 102 年完成
屏東縣	國淳社會福利慈善事業基金會	60	內政部補助興建，預計 101 年間開辦
小計		234	

※註：1. 資料來源，內政部社會司。

2. 以上統計截至 101 年 8 月 28 日止。

3. 內政部目前獎勵措施，包括將「老人長期照顧機構（失智照顧型）興建及開辦設施設備費」納入本年度推展社會福利政策性補助項目，及將「老人福利機構設置老人失智專區」納入 102 年度公益彩券回饋金補助用途主軸之一。

六、各項工程計畫之執行進度落後嚴重，宜予改善

該基金 102 年度預算案於基金用途項下，編列獨立生活學習家園大樓興建計畫 2,415 萬 4 千元，及老人福利機構多機能綜合服務計畫 3,264 萬 8 千元。經查：

(一)計畫內容及經費

1. 獨立生活學習家園大樓興建計畫：係為提供中區兒童之家少年獨立生活訓練，學習自立生活技巧，實習自主管理與培養自決能力，為將來離院獨立生活預作準備，預計興建地上 4 層及地下 1 層主體建築，計畫期間自 99 年 1 月起至 102 年 12 月止，計 4 年；總經費需求 6,560 萬 6 千元。
2. 老人福利機構多機能綜合服務計畫：為建構優質綠色家園，拓展多機能綜合服務，擴大服務對象，包括：(1)北區老人之家整建養護院舍 80 床、安養院舍 190 床。(2)中區老人之家整建遊民收容所院舍 50 床。(3)南區老人之家新建失智照顧院舍 36 床；整建安養 70 床、養護 120 床、長期照護 24 床。(4)東區老人之家改建多層級連續照顧服務綜合大樓 1 棟 300 床。(5)彰化老人養護中心整建失智照顧 60 床。計畫期間自 99 年 1 月至 103 年 12 月止，總經費需求核定數 8 億 1,532 萬 4 千元，編列數 8 億 0,942 萬 8 千元。
3. 前揭 2 計畫各年度編列計畫經費如附表 1，老人福利機構多機能綜合服務計畫之部分經費申請公益彩券回饋金補助。

附表 1：獨立生活學習家園大樓興建計畫及老人福利機構多機能綜合服務計畫各年度編列經費一覽表

單位：新臺幣千元

年度	獨立生活學習家園大樓興建計畫	老人福利機構多機能綜合服務計畫		
		基金預算	公彩回饋金	小計
99 年	2,157	-	-	-

年度	獨立生活學習家園大樓興建計畫	老人福利機構多機能綜合服務計畫		
		基金預算	公彩回饋金	小計
100年	9,295	108,568	45,000	153,568
101年	30,000	65,634	43,039	108,673
102年	24,154	32,648	-	32,648
103年	-	508,474	6,065	514,539
合計	65,606	715,324	94,104	809,428

※註：1. 資料來源，102年度社會福利基金附屬單位預算書。

(二)各項工程計畫之執行進度落後嚴重

依100年度獨立生活學習家園大樓興建計畫及老人福利機構多機能綜合服務計畫執行情形一覽表(詳附表2)，獨立生活學習家園大樓興建計畫預算執行率僅1.99%、老人福利機構多機能綜合服務計畫預算執行率為9.70%，經費執行狀況未及10%，明顯欠佳，且各項工程計畫進度落後嚴重。例如獨立生活學習家園大樓興建計畫因設計期程及申請建造執照作業延誤，100年底預計累計執行進度為50%，實際累計執行進度為25%；又老人福利機構多機能綜合服務計畫之中區老人之家整建遊民收容所院舍50床，因申請變更使用執照及設計變更等問題，原預計100年底完工，實際執行進度僅1.30%等。基此，該基金用途項下，編列獨立生活學習家園大樓興建計畫及老人福利機構多機能綜合服務計畫經費，惟各項工程計畫之執行進度延宕，允宜改善。

附表 2：100 年度獨立生活學習家園大樓興建計畫及老人福利機構多機能綜合服務計畫執行情形一覽表

單位：新臺幣千元、%

項目	獨立生活學習家園大樓興建計畫	老人福利機構多機能綜合服務計畫
100年度預算數	9,295	108,568
100年度決算數	185	10,528

項目	獨立生活學習家園大樓興建計畫	老人福利機構多機能綜合服務計畫
100 年度執行率	1.99%	9.70%
預計累計執行進度	50%	1. 北區老人之家：預計 18.54%、實際 0.65%。2. 中區老人之家：預計 100%、實際 1.30%。3. 南區老人之家：預計 27.76%、實際 7.06%。4. 東區老人之家：預計 1.11%、實際 0.37%。5. 彰化老人養護中心：預計 81.91%、實際 2.48%。
實際累計執行進度	25%	
進度落後原因	因設計期程及申請建造執照作業，致延誤工程發包期程	1. 北區老人之家：因土地使用管制、排水等問題。2. 中區老人之家：因申請變更使用執照及設計變更等問題。3. 南區老人之家：因設計、工作發包等問題。4. 東區老人之家：涉及院舍拆除，已調整期程。5. 彰化老人養護中心：失智老人照顧專區獲營建署同意代辦，太陽能水系統工程要求廠商改善。

※註：1. 資料來源，內政部社會司提供。上表統計截至 100 年底。

2. 截至 101 年 8 月底，獨立生活學習家園大樓興建計畫預計累計執行進度 75%、實際累計執行進度 41%；老人福利機構多機能綜合服務計畫之各家預計及實際累計執行進度如下：北區老人之家預計 41.93%、實際 0.065%，中區老人之家預計 100%、實際 93.91%，南區老人之家預計 87.84%、實際 20.71%，東區老人之家預計 1.11%、實際 1.04%，彰化老人養護中心預計 94.51%、實際 6.74%。

綜上，該基金用途 102 年度續編列獨立生活學習家園大樓興建計畫及老人福利機構多機能綜合服務計畫經費，惟各項工程計畫之執行進度落後嚴重，宜予改善。

七、社政機構收容人數不足額，宜調整服務方式及經營型態，以充分利用既有機構資源

該基金所屬 13 家社政機構，除臺南教養院、南投啟智教養院外，餘 11 家機構最近 3 年度實際收容人數未曾達預計目標（詳附表 1），98 年度不足 389 人（占 10.56%）、99 年度不足 363 人（占 10.09%）、100 年度不足 386 人（占 10.73%），社政機構收容人

數不足額情形未見改善。謹以 6 家老人福利機構收容情形，分析如下：

(一)老年人口穩定成長，惟所屬老人福利機構收容人數不足

內政部所屬 6 家老人社政機構之收容對象，依據內政部所屬老人福利機構辦理收容業務實施要點規定，年滿 65 歲以上之低收入老人，經戶籍地之鄉鎮市區公所評估調查後，得由地方政府介送至內政部所屬老人福利機構，享受公費之安養、養護或長期照護服務，地方政府並負擔二分之一費用；又 60 歲以上未滿 65 歲符合前款條件並自願負擔費用者，機構得視內部設施情形，予以收容；另情況特殊或遭遇重大災變，依有關法令應予臨時收容者亦可。惟內政部所屬 6 家老人福利機構之收容人數不足額，且收容人數呈現減少趨勢，例如中區老人之家預計收容 390 人，98 年至 100 年各年度實際收容 333 人、324 人及 318 人，收容率自 85.4% 降低為 81.5%。

我國 65 歲以上老年人口數逐年增長（詳附表 2），迄 100 年底 252 萬餘人，較 90 年度大幅增加 55 萬餘人，每年增幅約 2% 至 3%；老年人口占總人口比重，亦從 90 年度 8.81%，成長至 100 年度 10.89%。是以，內政部所屬 6 家老人福利機構可收容人數僅約 1,800 人，隨著我國老人人口數逐年穩定成長，渠等老人福利機構之收容人數卻不足額，且收容人數呈現減少趨勢。究其原因，老人公費安養部分，多數縣市亦設有公立老人安養或養護機構，地方政府因需負擔一半費用而轉介量不足，老人自費安養部分，概因該等老人機構未大力宣傳，致收容量不足。

(二)宜調整服務方式及經營型態，以充分利用既有資源

鑑於我國老人人口數逐年穩定成長，內政部所屬 6 家老人

福利機構之收容人數卻不足額且持續減少，顯有未洽，內政部宜調整服務方式及經營型態，例如配合失能老人占老年人口總數之 9.7%，提供失能老人之日間醫療照顧，或加強招攬自費安養老人等，以擴大服務有相關需求之老人，俾充分利用既有機構資源，避免人力及設施之間置浪費。

綜上，為加強社會福利資源之有效運用，內政部宜針對所屬社政機構收容對象限制、收容不足之原因等加以檢討，並隨社會脈動與需求情形，調整服務方式及經營型態，朝向多層次照顧體系，使社會資源相互為用，以全方位、人性化之需求導向，提供適切之福利服務，俾發揮老人安養、養護及幼兒托育機構之功能。

附表 1：近年度所屬 13 家福利機構收容概況表

單位：人

社政機構	98 年度			99 年度			100 年度		
	預計收容人數	實際收容人數	差額	預計收容人數	實際收容人數	差額	預計收容人數	實際收容人數	差額
北區老人之家	337	278	59	270	219	51	270	212	58
中區老人之家	390	333	57	390	324	66	390	318	72
南區老人之家	337	314	23	335	311	24	335	308	27
東區老人之家	320	254	66	320	237	83	320	258	62
澎湖老人之家	162	121	41	162	142	20	162	144	18
彰化老人養護中心	378	325	53	360	328	32	360	324	36
雲林教養院	280	250	30	280	250	30	280	246	34
臺南教養院	450	449	1	450	450	0	450	450	0
南投啟智教養院	320	319	1	320	320	0	320	320	0
少年之家	160	140	20	160	139	21	160	136	24
北區兒童之家	190	172	18	190	176	14	190	173	17
中區兒童之家	200	186	14	200	187	13	200	174	26
南區兒童之家	160	154	6	160	151	9	160	148	12
合計	3,684	3,295	389	3,597	3,234	363	3,597	3,211	386

※註：1. 資料來源，內政部社會司提供，以上收容人數含計日托及臨托人數。

2. 北區老人之家 99、100 年度預計收容人數未含自費收容人數。

3. 中區、南區兒童之家未含托兒人數。

附表 2：老年人口數一覽表

單位：人、%

年底別	老年人口	總人口數	老年人口占總人口%
-----	------	------	-----------

年底別	老年人口	總人口數	老年人口占總人口%
90	1,973,357	22,405,568	8.81%
91	2,031,300	22,520,776	9.02%
92	2,087,734	22,604,550	9.24%
93	2,150,475	22,689,122	9.48%
94	2,216,804	22,770,383	9.74%
95	2,287,029	22,876,527	10.00%
96	2,343,092	22,958,360	10.21%
97	2,402,220	23,037,031	10.43%
98	2,457,648	23,119,772	10.63%
99	2,487,893	23,162,123	10.74%
100	2,528,249	23,224,912	10.89%

※註： 資料來源，內政部統計處網站。

八、社會福利工作人員研習中心教室場地及寢室之使用率偏低，又委託代訓收入掛零，宜提升設施運用效率

該基金所屬內政部社會福利工作人員研習中心，102 年度基金來源編列其他收入 37 萬 8 千元及服務收入 2 萬 1 千元等計 39 萬 9 千元，係該中心場地住宿租金收入及委託代訓收入。經查：

(一)研習中心介紹

該中心位居南投縣草屯鎮，土地所有權人為南投縣政府，建築物計有育英樓、樂群樓、至善樓、社政資料館及守衛室 4 棟，房舍所有權人為該中心。育英樓為教學及行政大樓，計有普通教室 3 間，電腦教室、階梯教室、討論教室、大禮堂、閱覽室、韻律教室、交誼廳、簡報室及會議室等各 1 間，提供學員上課及休閒場地；樂群樓設有學員寢室 64 間；至善樓為 94 年新建學員住宿大樓；國際會議廳可容納 200 人座位，及圖書館、閱覽室、電腦室、撞球室及瑜珈教室等，兼具住宿與休閒功能。

(二)訂定場地借用管理要點，惟教室場地及寢室之使用率偏低

加強社會福利工作人員之職前及在職訓練，充實專業知能，提升社政幹部服務素質，為該中心之重要任務與工作。因應外界機關團體舉辦各項研習訓練、活動及提供學員需要，該中心業訂定內政部社會福利工作人員研習中心場地借用管理要點，俾充分運用相關設施。依據該中心提供 97 年至 100 年教室場地及寢室使用率統計表（詳附表 1），排除附送使用之國際會議廳、鮮少使用 2 間韻律教室、老舊簡報室及大禮堂等 5 間大場地外，餘普通教室 3 間，討論室、視聽教室、會議室及電腦教室等各 1 間之年度使用率約 4 成；如將所有教室場地納入計算，使用率恐僅剩 2 成。另排除老舊樂群樓 64 間寢室，各年度寢室使用率約 7 成；如將所有寢室納入計算，使用率恐僅為 2.5 成。基此，該中心不宜因教室場地及寢室老舊不堪而閒置，並於計算設施使用率排除在外，應積極檢討研謀活化資產，提升設施運用效率。

(三)編列委託代訓收入，然連續數年執行數掛零

該中心 102 年度編列勞務收入 2 萬 1 千元，係因應提供部外機關委託該中心辦理研習之服務收入，依委託代訓標準估算 1 天不住宿之委託代訓，以 30 人乘以 700 元計算。實際執行情形，自 97 年度至 101 年度 8 月底，因未有其他機關委託代辦研習，致連續數年執行數掛零，無任何績效，實屬欠當。

綜上，內政部社會福利工作人員研習中心教室場地及寢室之使用率偏低，另連續數年委託代訓收入之執行數掛零，宜積極檢討研謀活化資產，提升設施運用效率。

附表 1：97 年度至 100 年度研習中心教室場地及寢室使用率統計表

單位：%

項目 \ 年度	97 年度	98 年度	99 年度	100 年度
教室場地使用率	40%	42%	41%	40%

項目 \ 年度	97 年度	98 年度	99 年度	100 年度
寢室使用率	69%	72%	76%	74%

※註：1. 資料來源，內政部社會福利工作人員研習中心提供。

2. 教室場地使用率不包括 2 間韻律教室、國際會議廳，簡報室及大禮堂。寢室使用率僅含至善樓 66 間雙人套房，及 3 間 4 人無障礙寢室，不含樂群樓 64 間 4 人寢室。

九、101 年度申請公益彩券回饋金，用以補助兒童局公務預算計畫之人力經費不敷數，及作為兒童局跨年度重大計畫之經費財源，有欠允當

該基金 102 年度於基金用途項下，編列公彩回饋推展社福計畫 12 億 0,675 萬元，包括捐助各社會福利機構及團體申請公益彩券回饋金專案補助經費 9 億 0,506 萬 3 千元，及補助各縣市政府申請公益彩券回饋金專案補助經費 2 億 1,669 萬 9 千元等合計 11 億 2,176 萬 2 千元。經查：

(一)申請公益彩券回饋金，用以補助兒童局公務預算之人力計畫經費不敷數

內政部審查申請運用公益彩券回饋金計畫處理原則第 3 點：「申請項目：(一)申請運用公益彩券回饋金計畫之內容以下列項目為限，且不得為本部及本部兒童局既定之補助項目：… 5. 其他社會福利服務方案及計畫。(二)前款第 5 目所定其他社會福利服務方案及計畫，包括自中華民國 90 年 1 月 1 日新增之法律所定應辦理及得辦理事項。」基此，內政部於前揭審查規定第 2 款，明定公益彩券回饋金得運用於公務機關執行新增法定事項，惟仍應符合第 1 款「不得為本部及本部兒童局既定之補助項目」。

依據內政部社會司官網之公益彩券回饋金專區，101 年度申請公益彩券回饋金補助計畫審核結果，包括核定補助兒童局「執行保母登記及育兒津貼發放人力補助計畫」1,343 萬 7 千

元，及「地方政府執行『父母未就業家庭育兒津貼』業務行政費用補助計畫」642萬元（詳附表1）等。惟查，前揭計畫之福利給付經費已編列於內政部兒童局公務預算內（詳附表2），現動用公益彩券回饋金補助渠等計畫之人力經費不敷數，於法未合，況公益彩券回饋金非屬經常穩定財源，倘申請未獲核准或經費縮減，不利原訂計畫之執行，洵非妥適。

附表 1：內政部 101 年申請公益彩券回饋金補助計畫審核結果

單位：新臺幣千元

申請單位	計畫名稱	審核結果	核定內容
兒童局	執行保母登記及育兒津貼發放人力補助計畫	13,437	核定補助：1,343萬7,000元(1)人事費3萬3,000元*30人*13.5個月=1,336萬5,000元(2)加班費、差旅費-兒童局2名人力，每人每月3,000元(2人*3,000元*12個月=7萬2,000元)。
兒童局	地方政府執行「父母未就業家庭育兒津貼」業務行政費用補助計畫	6,420	核定補助：補助地方政府行政費用費，含加班費、差旅費、郵電費、印刷費、文具、雜支、廣告費、宣導品等，合計補助642萬元。
兒童局	公私協力平價托嬰中心及托育資源中心補助計畫	69,500	核定補助：6,950萬元1. 專業人員服務費：(1)公私協力平價托嬰中心：每收托五名補助教保人員、助理教保人員、護理人員、保母或社會工作人員每人每月最高補助1萬5,000元，補助13.5個月。(2)托育資源中心：補助社工人員(3萬3,000元*13.5月)、保母及行政人員(2萬8,000元*13.5月)。2. 業務費：含宣導、活動費、房屋租金及專案計畫管理費、雜支...等。3. 臨時酬勞：每小時上限120元。4. 修繕費：依兒童局補助作業要點規定辦理。5. 辦公器具、寢具、廚衛(含餐廳)設備、資訊設備費、兒童。

※註：1. 資料來源，摘自內政部社會司官網之公益彩券回饋金專區。

附表 2：內政部兒童局 101 年度部分計畫經費一覽表

單位：新臺幣千元

計畫名稱	預算數	計畫內容
保母托育管理與托育費用補助	891,765	就業者之家庭年總所得150萬元以下，一般家庭補助每位幼兒每月3千元、弱勢家庭補助每位幼兒每月5千元。

計畫名稱	預算數	計畫內容
父母未就業育兒津貼實施計畫	2,900,000	父母至少一方因養育 0-2 歲兒童，致無法就業之家庭，低收入戶家庭每人每月補助 5 千元、中低收入戶家庭每人每月補助 4 千元、綜合所得稅稅率未達 20% 家庭每人每月補助 2,500 元。

※註：1. 資料來源，101 年度內政部兒童局單位預算書。

2. 保母托育管理與托育費用補助於 101 年 6 月修正擴大補助對象為綜合所得稅稅率未達 20% 父母雙就業家庭，將未滿 2 歲幼兒送交社區保母系統、托嬰中心、幼保相關科系、或取得 126 小時保母專業訓練結業證書並加入社區保母系統登記之保母照顧者，一般家庭每月補助 2-3 千元，中低收入戶每月補助 3-4 千元，低收入戶及弱勢家庭每月補助 4-5 千元，3 位子女以上家庭不受雙就業及綜所稅稅率限制，並自 101 年 7 月 1 日起擴大辦理。

(二)申請公益彩券回饋金，作為兒童局跨年度重大計畫之經費來源，且未揭露於預算書

復 101 年度公益彩券回饋金核定支應兒童局「公私協力平價托嬰中心及托育資源中心補助計畫」6,950 萬元，係補助公私協力平價托嬰中心及托育資源中心之專業人員服務費及業務費等(詳附表 1)。按兒童局多次於公開場合回應已規劃建構平價托育支援體系，新開辦 14 家公私協力平價托嬰中心及設置 20 處托育資源中心，顯見「公私協力平價托嬰中心及托育資源中心補助計畫」為兒童局重大工作計畫，並擬定 3 年期程執行，預計總經費為 2 億 4 千萬元，自 101 年起推行。該計畫應屬兒童局跨年度重大計畫，卻未納編公務預算內，反而申請公益彩券回饋金補助，且未揭露於兒童局或社會福利基金預算書，與預算法第 39 條：「繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。」之規定未合。

綜上，該基金 102 年度編列公彩回饋推展社福計畫 12 億 0,675 萬元，惟依 101 年度執行情形，部分經費用以補助兒童局公務預算計畫之人力經費不敷數，及作為兒童局跨年度重大計畫

「公私協力平價托嬰中心及托育資源中心補助計畫」之經費財
源，且未揭露於預算書，有欠允當。

(分機：1932 陳如慧)