

## 研究論文

# 我國中央對地方政府績效考核的制度 安排與弔詭：以縣市社會福利服務評 鑑為例\*

李衍儒

東海大學行政管理暨政策學系助理教授

李天申

臺北市立大學社會暨公共事務學系助理教授

劉燕萍

輔仁大學社會工作學系助理教授

王光旭\*\*

國立臺南大學行政管理學系教授

---

收稿日期：2020年3月2日，接受刊登日期：2020年6月26日。

\* 本研究的訪談分析資料係源自作者們參與衛生福利部社會及家庭署（以下簡稱社家署）委託106年度及107年度「社會福利科技計畫趨勢研討專案」委外服務計畫之「社會福利評核核心價值與指標研究」子計畫（計畫編號：MOHW106-SFAA-W-113-000003、MOHW107-SFAA-W-103-000001），在此感謝社家署的經費支持，然文稿並不代表社家署立場。

\*\* 通訊作者：gxwang@gm2.nutn.edu.tw

## 中文摘要

本文採用深度訪談及焦點團體等質性研究方法蒐集資料，系統性的檢視自2001年起中央對地方社會福利績效考核的制度安排與運作上的盲點。具體研究建議如下：第一，民選首長施政不重視社會福利，允宜訴諸輿論公意，並回歸民主政治選舉罷免的相關機制；第二，縣市競爭的代價，可朝「解除管制」的方向，中央適度減少管考範圍與強度；第三，為避免馬太效應，建議中央可研議規劃設置基金，提供財政能力較弱的縣市政府申請計畫型補助，以彌補一般性補助的缺口。

**關鍵字：**地方政府、社會福利、社會福利績效考核、解除管制、績效管理

# **The Institutional Arrangements and Paradox of Central Government's Evaluation on Local Governments' Performance in Taiwan: A Case of Social Welfare Evaluation System**

**Yen-Ju Lee**

Assistant professor, Department of Public Management and Policy, Tunghai  
University

**Tien-Shen Li**

Assistant professor, Department of Social and Public Affairs, University of  
Taipei

**Yin-Ping Lau**

Assistant professor, Department of Social Work, Fu Jen Catholic University

**Guang-Xu Wang**

Corresponding author; Professor, Department of Public Administration and  
Management, National University of Tainan

## **Abstract**

The purpose of this study is to systematically explore the institutional arrangements and paradox of the "Social Welfare Policy Planning and Control and Assessment" since 2001. Here are the suggestions from this research: (1) regarding local governors in ignorance of the social welfare, it is necessary to get back to the basics of democratic election mechanism through which people can show their discontent with their votes; (2) concerning the cost of competition, deregulation may be a good idea, which means the central government can appropriately reduce the range and the intensity of the evaluation; (3) in order to avoid the Matthew Effect

which could negatively affect the rights and interests of the people, the central government may set up funds for financially disadvantaged local governments to apply as project subsidies, which may well make up for the gaps in general grants. The research results can provide a reference for policy formulation.

**Keywords: Local Government, Social Welfare, Social Welfare Policy Planning and Control and Assessment, Deregulation, Performance Management**

## 壹、前言

我國中央政府為謀求全國經濟平衡發展，依據〈財政收支劃分法〉第 30 條<sup>1</sup>、〈地方制度法〉第 69 條<sup>2</sup>，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就其所規定的事項，酌予補助地方政府。對此，根據〈中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法〉的規定，一般型補助款的補助事項，包括縣（市）基本財政收支差短與定額設算的教育、社會福利、基本設施等補助經費，其額度會參考中央對各縣市政府的社會福利、教育、財政、基礎設施等 4 項考核成績。至於這 4 項考核的評鑑規定，散見於行政院所屬各業務權責主管機關——社會福利為衛生福利部，教育為教育部，財政為財政部，基礎建設為國家發展委員會。由於相關部會所考核的業務性質差異甚大，因此並無齊一的評鑑模式。據此，本研究將研究範圍聚焦於中央對地方政府的社會福利考核。

根據〈106 年度中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核實施計畫〉（簡稱社福考核）<sup>3</sup>，這項考核由衛生福利部社會及家庭署（以下簡稱社家署）主辦，其目的為「協助、引導各地方政府擬訂其社會福利施政發展方向及重點，提升社會福利補助經費、公益彩券盈餘之使用效能，增進辦理社

---

<sup>1</sup> 〈財政收支劃分法〉第 30 條：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：一、計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。二、跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。三、具有示範性作用之重大建設計畫。四、因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。前項各款補助之辦法，由行政院另定之。」

<sup>2</sup> 〈地方制度法〉第 69 條：「各上級政府為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。第一項補助須明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則；其補助辦法，分別由行政院或縣定之。」

<sup>3</sup> 中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核每兩年舉辦一次，108 年度中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核，刻正執行中，目前已辦理完竣之實地考核為 106 年度，故本研究以 106 年度之實地考核為主要研究標的與範圍。

會福利績效，並促成各地方政府轄內民眾對社會福利服務取得之可及性、便利性」。由此可知，社家署辦理社福考核，除了要將結果作為中央撥補地方政府一般型補助款額度的參考之外，考核本身也有積極的引導功能，亦即期望透過該管控機制，督促各縣市政府提供更優質的社會福利服務。社福考核每年都要舉行，但能否達到這項期望效果，應有討論的空間。

究實而論，中央自 2001 年開辦對地方政府的社福考核以來，始終存在一些弔詭的現象，但少有文獻做完整的梳理，這也形成了本研究的主要研究動機。具體而言，當社福考核遇上「民選縣市首長」這個政治因素，真能發揮功能嗎？其次，考核對於受評的地方政府，造成什麼正面影響與負面衝擊？另外，考核的結果與相關措施，究竟是幫助、還是進一步傷害財政能力較弱的縣市？對此，本研究擬透過深度訪談、焦點團體，輔以次級資料分析，解析社福考核的前揭弔詭之處。

## 貳、文獻探討

### 一、社會福利預算的內涵與特質

社會福利的定義與範圍，學說與實務上均容有不同之見解，且迄無共識。其不易界定的理由之一是社會福利，可以指涉是一個價值觀念，也可以指涉一套具體的福利制度。再者社會福利的定義、內涵或制度界定的困難，主要原因是有其時空特性，且會伴隨著時空的轉移而遞變（王正，2007：2、28）。從各學者方家的界定來看，所謂「社會福利」，是藉由社會安排，滿足社會中個人與群體的需求，以及處理社會問題（邱汝娜，2006）。社會福利是一個廣泛的概念，

主要在維持社會中人民的生活福祉，但是社會福利如何看待需求與問題，以及社會福利政策的形成與實施，背後的影響因素在不同社會脈絡下，均會呈顯其差異。也就是說，「社會福利是國家提供來滿足人民生存需求的方案，因此，社會福利是政治、經濟與社會的產物，不同的意識形態與價值，就有不同的社會福利界定（林萬億，2006：9）」。比如說：在大社會和大政府的社會福利體系論爭當中，大社會到底是一種種道德的煙火秀、還是要掩飾並解決各國政府面臨財政困窘的煙霧彈呢？（張世雄，2013；吳子明，2020）。從服務輸送的角度來說，當前國家在社會福利服務輸送提供上的發展趨勢，呈現出社會保障與去鑲嵌化市場兩者之間的來回擺盪（黃志隆，2018：111）。因此，社會福利政策及其預算的編列，不僅反映了國家對於服務對象的核心價值；同時，社會福利政策的演進過程，也反映出國家如何看待服務對象的變化（王光旭、李衍儒、李天申、劉燕萍、徐孟琪、劉威辰，2017：9）。

Esping-Andersen（1990）將福利國家的體制，區分為自由主義、組合主義，以及社會民主體制。不同的福利國家體制，將深刻影響國家如何看待是「誰」能夠擁有福利服務的資格、服務的輸送及社福資源的分配，也因此國家體制成為國家在進行社會福利制度設計與政策決定的基礎（Hugman, 1998）。黃源協與蕭文高（2016：32-49）指出，與社會福利政策互動較多，且較常被討論的價值，涵蓋了：需求、公民權利、社會排除、平等，以及社會正義，可作為主導社福政策方向與影響人民福祉的原則。社會福利的實施，是將上述價值實現的過程，而政府社福預算的內涵與特質，即是其具體實踐。

從法制面來看，社會福利政策是我國基本國策之一，其係以各種不同層次的社會安全網，用以因應景氣循環或風險社會下的各種事故或新貧問題，結合社會集體力量，對於無力參與勞動或弱勢之國民提供適度協助，屬於一種基於

基本人權及社會連帶的概念下，創造共存共榮環境及提升全體國民福祉的政策（李國興，2004）。在實務上，我國的社會福利採取較為廣泛的界定，主要涵蓋社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造等 6 大項目<sup>4</sup>（衛生福利部社會及家庭署，2012）。然而在社福考核的具體的實施面向上則可分為 10 大類，包括：公益彩券、兒少福利、社會救助、婦女福利及家庭支持、老人福利、身心障礙福利、社會工作專業制度、保護服務業務、志願服務及社區發展工作等。從 1995 至 2019 年度中央政府歲出社會福利支出預算數及占比（請詳見表 1）來看，我國越來越重視社會福利，整體支出規模與占比逐年穩定上升，同時，由於社會福利政策與民眾生活息息相關，因此社會福利的政策主張，也常常成為全國性或地方性縣市首長選舉，民眾所檢視的焦點。

---

<sup>4</sup> 依據行政院 101 年 1 月 9 日院臺內字第 1010120382 號函修正核定「中華民國建國一百年社會福利政策綱領邁向公平、包容與正義的新社會」的內容。



表 1：1995 至 2019 年度中央政府歲出社會福利支出預算數及占比

年度	項目	合計		社會福利支出	
		金額(億元)	占比(%)	金額(億元)	占比(%)
1995		10,292	100.00	1,413	13.73
1996		11,348	100.00	1,553	13.62
1997		11,943	100.00	1,579	13.22
1998		12,253	100.00	1,577	12.87
1999		13,172	100.00	1,627	12.36
1999 下半年及 2000		23,148	100.00	4,185	18.08
2001		16,371	100.00	3,003	18.34
2002		15,906	100.00	2,670	16.79
2003		16,568	100.00	2,935	17.71
2004		15,973	100.00	2,819	17.65
2005		16,083	100.00	2,882	17.92
2006		15,718	100.00	3,042	19.35
2007		16,284	100.00	3,086	18.95
2008		17,118	100.00	2,983	17.43
2009		18,096	100.00	3,248	17.95
2010		17,149	100.00	3,251	18.96
2011		17,698	100.00	3,463	19.57
2012		19,386	100.00	4,220	21.67
2013		19,076	100.00	4,380	22.96
2014		19,162	100.00	4,236	22.11
2015		19,346	100.00	4,412	22.80
2016		19,759	100.00	4,606	23.31
2017		19,740	100.00	4,765	24.14
2018		19,669	100.00	4,907	24.95
2019		20,220	100.00	4,922	24.34

資料來源：本研究整理自主計總處網站公布之中央政府總預算書，不含追加減預算。

## 二、各縣市社福預算分配概況

我國社會福利預算（社會福利支出）的編列，主要有 5 大政事別，包括：社會保險支出、社會救助支出、福利服務支出、國民就業支出、醫療保健支出。其中，社會救助支出、福利服務支出及部分的社會保險支出，與中央對地方政府社福服務考核業務有關。

論者試圖爬梳各縣市社福考核的具體的實施面向之預算編列情形，包括：公益彩券、兒少福利、社會救助、婦女福利及家庭支持、老人福利、身心障礙福利、社會工作專業制度、保護服務業務、志願服務及社區發展工作，並將各縣市 2011-2019 年社福預算佔該縣市總預算的比例綜整於表 2；惟囿於：（一）我國預算科目與社福考核分類細項並不一致，無法直接參照比對；（二）社福績效考核雖有預算編列（輸入型指標）及預算執行（結果型指標）等考核項目，但並非所有社福業務均列入社福績效考核項下，許多社福業務係歸於例行性的業務督考，因此所得數據並非全面；（三）地方縣市政府對於政府資訊開放（open data）之要求與執行，並不如中央政府完備，相關資訊取得不易，從而導致無法進行更為深入之探究，僅能從既有的預算科目項下計算各縣市社福預算佔該縣市總預算之比例來知其概況。

本研究以 2011 年為起始年度，係因 2010 年 12 月 25 日臺北縣升格為新北市，高雄縣市、臺中縣市、臺南縣市也合併升格為直轄市，2011 年之後比較的基礎較為一致；桃園縣 2014 年 12 月 25 日升格直轄市，但行政區未改變，故影響不大。從各直轄市、縣市社福預算占該縣市的百分比，雖未能精確地看出各該市縣投入社福績效考核相關業務的經費，但仍可看出各縣市投入社會福利政策綱領六大類別項目經費之梗概<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 依據行政院 101 年 1 月 9 日院臺內字第 1010120382 號函修正核定「中華民國建國一百年社會福利政策綱領邁向公平、包容與正義的新社會」的內容，六大項目涵蓋社會救

表 2：2011-2016 年各縣市社福預算佔該各縣市總預算百分比一覽表

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
新北市	21.23%	19.81%	13.74%	13.63%	14.01%	11.99%	15.26%	14.53%	15.71%
臺北市	25.80%	27.37%	23.10%	22.21%	15.32%	16.13%	15.91%	18.01%	15.79%
桃園市(縣)	19.10%	17.60%	11.87%	11.49%	14.30%	14.79%	15.07%	16.50%	14.73%
臺中市	17.98%	13.55%	10.87%	12.11%	12.43%	12.98%	12.98%	14.30%	14.45%
臺南市	20.24%	19.84%	10.59%	12.10%	12.55%	13.49%	12.53%	13.98%	14.26%
高雄市	19.21%	19.51%	20.89%	21.46%	18.05%	15.34%	18.87%	18.91%	19.91%
宜蘭縣	11.52%	11.37%	10.90%	10.72%	11.39%	11.20%	12.32%	13.93%	14.06%
新竹縣	8.99%	11.28%	12.44%	11.97%	12.01%	12.56%	14.66%	11.90%	13.17%
苗栗縣	10.48%	9.36%	11.73%	10.99%	11.06%	10.54%	11.61%	12.42%	11.97%
彰化縣	13.55%	12.65%	11.78%	11.38%	10.94%	14.98%	15.64%	17.90%	17.81%
南投縣	12.35%	11.46%	11.48%	12.40%	13.48%	13.52%	14.17%	15.25%	16.22%
雲林縣	14.11%	13.19%	14.69%	14.37%	15.10%	15.66%	15.84%	17.58%	16.92%
嘉義縣	14.37%	14.31%	14.42%	14.61%	14.41%	14.81%	15.35%	16.57%	17.11%
屏東縣	11.74%	11.81%	13.20%	13.21%	14.08%	14.01%	14.39%	15.91%	15.17%
臺東縣	13.16%	11.80%	13.81%	13.86%	13.81%	13.10%	13.37%	12.69%	15.67%
花蓮縣	10.91%	10.64%	11.56%	12.06%	11.85%	10.60%	12.09%	11.80%	12.43%
澎湖縣	14.46%	13.64%	12.93%	12.98%	12.95%	14.70%	15.41%	15.37%	16.92%
基隆市	12.88%	13.28%	12.74%	12.97%	13.32%	13.30%	13.92%	15.13%	15.57%
新竹市	9.26%	9.75%	11.98%	11.60%	11.53%	12.29%	12.83%	13.54%	13.16%
嘉義市	9.29%	9.85%	10.45%	11.32%	11.99%	11.78%	12.03%	12.70%	12.74%
金門縣	10.36%	11.88%	13.36%	12.99%	12.86%	9.67%	10.39%	10.84%	11.11%
連江縣	9.10%	9.13%	8.39%	7.75%	8.02%	7.60%	7.97%	8.34%	8.15%

註：社會福利支出為經常門、資本門之加總。

資料來源：本研究整理自行政院主計總處網站，

<https://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=4971&CtUnit=756&BaseDSD=7&mp=1>

助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造。

從上表可知，除離島的金門縣、連江縣之外，各縣市政府每年編列社會福利的預算，幾乎都在各該縣市年度總預算的 10% 以上，臺北市在 2012 年時，甚至曾高達 27.37%。

### 三、社福補助款的分配與政治

「財政為庶政之母」，任何公共服務的輸送、行政管理與運作均無法忽視財政因素。對地方政府而言，地方自治能否落實，不致淪為中央的派出機關，財政的獨立性更是重要的因素。地方財政收入來源，基本上可區分為：稅課收入、非稅課收入、中央統籌分配稅款與補助款。依〈中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點〉第 3 點規定：「直轄市、縣（市）政府社會福利計畫執行效能與相關預算編製及執行情形之考核，由衛生福利部及行政院主計總處分別主辦，其考核項目如下：（一）社會福利施政計畫實施績效；（二）中央限定用途及納入指定辦理施政項目之社會福利補助款，其經費之分配、編列及執行情形；（三）社會福利經費自籌款編列情形；（四）其他依年度施政需要所辦理之考核項目。換言之，衛福部每年必須提交考核成績予行政院主計總處，主計總處據以計算增減給地方的基本設施補助款。

值得一提的是，政治與社會福利預算分配的關係是常被討論的課題，並可以分成兩個層次：其一是中央對於地方的補助款分配；其二是地方首長對於社福預算的使用與配置。過去的研究成果，多屬於第一個層次，即中央對地方的補助款分配問題，且聚焦於「政黨」因素對於補助款分配的解釋說明。例如：根據王志良、詹富堯、吳重禮（2012）的分析，在 1999 到 2009 年間，中央執政黨在作補助款的分配時，未明顯將資源過度投入到同黨的縣市，而且中央補

助款與縣市執政黨立委亦無顯著關係。李世宏（2007）訪談雲林縣、嘉義縣及臺南縣 3 縣市，獲致「政黨」不一定能影響中央的財政分配，反而是縣市的配合程度或中央與地方的關係是否良好，才是關鍵所在的結論。張文俊、劉育晏（2006）的研究也顯示，在 1993 至 2003 年之間，縣市長黨籍等相關政治變數，對補助款的分配都不具顯著影響。然而，與前揭研究不同的是，謝文盛、歐俊男（2003）發現，在 1987 至 1999 年中央與省政府皆由國民黨執政，國民黨籍的縣市長獲得中央的補助收入，多於非國民黨籍的縣市長。因此，究竟地方縣市首長的黨籍屬性等政治因素，是否會影響中央對地方資源分配的研究，學界並無定論。

此外，張嘉仁（2002）的研究則是宏觀地從政治與社會結構的變遷來看其對社會福利支出的影響。王順民（1998、2000、2005）則是根據福利國家的發展經驗，探討社會福利政見在執政當局用以維繫政權穩定與在野的政黨藉以作為取得政權工具的雙面效果性，解析政治與社會福利兩者千絲萬縷糾葛牽聯的複雜關係。至於國外亦不乏討論政治、政策、選舉與社會福利的相關文獻，例如：Gilbert and Terrell（2013）分析，以政治觀點研究的社會福利政策，說明植基於個人主義與集體主義的不同觀點，導致政府對於社會福利所應扮演的角色所產生的差異，並比較個人主義與集體主義的計畫方法。DiNitto and Johnson（2016）從政治和社會福利政策的歷史觀點出發，說明如何將相關政策置於其社會、經濟和政治環境中加以理解和分析，並以美國的社會福利政策為例，說明權力（政治）、理性主義在社會福利政策中的運作。

本研究關心的是第二個層次，即地方首長對於社福預算的使用與配置，如縣市首長是否重視社福、願意編列多少預算、傾向發放現金還是提出實質政策。另外，中央希望各項社福業務能均衡發展，但縣市首長常有其個人偏好，其個

人在社會福利的意識形態或施政重點，是否會造成不同社會福利項目資源配置的落差；另是否有假藉社福資源分配，行現金（福利）換選票之疑慮等問題。對此王順民亦曾針對首都市長選舉及五都市長選舉期間，各候選人之社會福利政見，進行比較分析（王順民，2003、2011）。至於監察委員陳小紅、王美玉前於 2019 年 11 月 19 日提出並於監察院內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會審查通過有關我國社會福利執行情形之調查報告，計有 10 項調查意見<sup>6</sup>，促請行政院、衛福部檢討改進。其中諸如第 4 項「現金給付」甚於「實物給付」、第 5 項未設排富條款或排富門檻過低未符公平正義原則、第 9 項「中央請客、地方買單」不利中央與地方間建立協力的夥伴關係，均屬實務上有關的地方政府社福業務執行的問題（監察院，2019）。關於府際跨域治理中，首長「個體」層次的理念與意象，如何影響社會福利成效，以及其關聯性為何，也是本研究所欲探討之處。

---

<sup>6</sup> 此 10 大調查意見涵括：1.我國中央政府社福支出超越「教科文」、「經濟發展」與「國防」支出，躍居各政事別預算之首位。2.我國社福資源配置向「社會保險支出」嚴重傾斜。3.中央各機關的部分補助未設排富條款或排富門檻過低，也存有制度設計未符合公平正義原則等情形。4.「現金給付」甚於「實物給付」，且高齡及身心障礙的「現金給付」占比分別為 98.2%及 67.0%，忽略福利服務輸送體系建構的重要性。5.地方政府加碼自行開辦未排富的社福給付或補助項目，導致福利幽靈人口的出現。6.主計總處及國發會未能合力發揮盤整資源現況與建立社福施政願景的重要功能。7.衛福部「福利服務支出」不及 1 成，且社福經費的運用與分配多半屬協助個人的殘補式措施。8.長照基金於 116 年恐面臨收支失衡的危機，允宜及時進行制度之檢討。9.衛福部社福政策常落入「中央請客、地方買單」的困境，不利中央與地方間建立協力的夥伴關係，更影響福利的推展。10.政府過度倚重外包及補助提供福利服務，弱化自身監督能力並衍生「去專業化」疑慮。

#### 四、中央對地方政府社福績效考核制度的設計與執行

政府公共服務輸送的績效考核，其態樣主要有 3 類，包括：第一，中央政府對其所屬各機關施政績效的評估；第二，地方政府基於地方自治權責，對其所屬及下級機關所為的施政績效評鑑；第三，中央政府就地方政府之委辦事項施政績效的評鑑。關於第一類—中央政府對其所屬機關施政績效考核，我國訂有〈行政院所屬各機關施政績效評估要點〉，以「優質政府治理」(good governance) 所要求之透明度 (transparency)、課責性 (accountability)、公共參與 (public participation)、效能 (effectiveness) 等 4 大原則 (簡稱 TAPE)，作為推動施政績效管理之核心價值與指導方針；另外，本考核採取「結果導向」的評估原則，從「業務」、「內部管理」等面向，衡量各機關施政績效的良窳 (朱鎮明，2008：106)。至於第二類—地方政府對所屬及下級機關公共服務輸送績效考核，是由各直轄市與縣(市)政府本諸地方自治權責，自行訂定其所適用之規範 (胡龍騰、曾冠球、王文君，2013：22)。本研究所探討的中央對地方政府社福服務考核，屬於第三類。

目前我國中央政府對地方政府的評鑑規定，散見於行政院所屬各業務權責主管機關，相關部會對於其權責主管業務之委辦事項，視其業務督導考核之需要，分別訂有相關督導考核及評鑑規定 (王光旭、李衍儒、李天申、劉燕萍、徐孟琪、劉威辰，2017：67)。

1999 年 1 月 25 日地方制度法公布施行，將社會福利劃為地方自治事項，另自 2001 年度起，行政院調整中央各機關現行編列對地方政府計畫型補助款之補助方式，內政部 2001 年度補助地方政府社會福利經費，由行政院改列設算地方政府定額社會福利經費或一般性補助，不再列於內政部補助項目之範圍，

為了解此項補助制度之改變對地方政府之影響及地方政府執行社會福利經費之績效，故而開辦中央對台灣省各縣（市）政府執行社會福利績效實地考核（內政部，2001：1）。俟因中央政府機關進行組織改造，相關業務於 2013 年 7 月 23 日移撥至衛生福利部社會及家庭署。

中央對地方政府辦理社會福利服務的考核，目前係責成衛生福利部社會及家庭署主政。關於考核的操作模式，著重於 2 年 1 次的實地考核，主要為書面資料檢視，並輔以對業務承辦人員的會談（王榮璋、黃琢嵩、高珮瑾，2014）。依據〈106 年度中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核實施計畫〉的規定，社福考核的實施面項分為 9 大類，包括：公益彩券、兒少福利、社會救助、婦女福利及家庭支持、老人福利、身心障礙福利、社會工作專業制度、保護服務業務、志願服務等 9 組。

長年來，各組的考核項目被批評過於細瑣，而各考核項目下又有數個考核指標，導致操作成本過高。因此，2016 年社家署進行指標簡化，並將評鑑指標由前一年度的 635 項，縮減至 234 項。然而，王光旭等人（2017）的研究發現，雖然社家署將考核指標的數目大幅縮減，但實際上只是把多個指標整併為同一個指標，所以對於受考核的地方政府而言，為了因應考核所要準備的資料，並沒有隨指標減量而減少。

至於〈108 年度中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核實施計畫〉其考核各組考核項目數及考核指標數，因新增社區發展工作組，考核項目總數較 106 年度微幅下降為 101 個，至於考核指標總數則同樣為 234 個，2019 年及 2017 年我國社會福利績效考核各組考核項目數及考核指標數，請參見表 3。



表 3：2019 年及 2017 年社會福利績效考核各組考核項目數及考核指標數對照表

組別	考評項目數		考評指標數	
	2019 年	2017 年	2019 年	2017 年
共通性指標	1	1	3	3
公益彩券組	11	11	15	16
社會救助組	12	11	22	22
兒少福利組	12	11	33	34
婦女福利及家庭支持組	10	10	18	16
老人福利組	14	23	33	55
身心障礙福利組	10	11	37	37
社區發展工作組	6	/	16	/
志願服務組	11	10	15	13
社會工作專業制度	6	8	15	11
保護服務業務組	8	7	27	27
合計	101	103	234	234

資料來源：本研究整理自衛生福利部社會及家庭署網站，

<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=832> 及

<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=1065>。

另外，關於社會福利考核指標的建立，黃源協（2014）指出：第一，關鍵績效指標不易建立，導致應以何者作為核心指標，難以界定；第二，社福實施成本的估算困難；第三，社會福利的利害關係人多元，不易有統一的標準來衡量。事實上，中央每次辦理社福考核之前，都會邀集地方政府對於指標表示意見，作為訂定與修正的參考。然而，周姮均（2014）的研究卻指出，地方政府認為其意見未受中央的重視和採納；在實際執行階段，考核造成了資源的虛擲與無效率；更重要的是，考核偏向懲罰的性質，影響地方政府的社會福利資源分配效率。王光旭等人（2017）的研究也發現，社福考核在統一的評核指標下，對於資源較不足的縣市較為不利，而當其社會福利評比表現不佳時，可能被降低基礎建設補助款以作為懲罰，進一步加深資源分配不均的現象，也使得住在不同地方的人民在資源的分配上並不均等；而且，就評鑑本身而言，評鑑的指標與內容，也不見得符合不同地方服務特質與需求。

## 參、研究方法

本研究主要的研究方法為訪談法，併採深度訪談與焦點團體訪談。本研究的訪談對象，採用立意抽樣（purposive sampling）的策略，運用「滾雪球」法，將受訪者分為 4 類，包括：（一）學者，皆曾擔任考核委員，或熟悉社會福利績效考核，計 12 人，代碼為 A1 至 A12；其中，有 7 人為深度訪談，其餘 5 人為參加焦點團體；（二）非營利組織代表，皆曾擔任考核委員，計 3 人，代碼為 B1 至 B3，皆參加焦點團體；（三）代表社家署的考核方代表，計 1 人，採取深度訪談，代碼 C1；（四）受評縣市政府社會局處代表，均科長級以上，涵括考核成績「特優」、「優」、「甲」、「乙」、「丙」的縣市，計 10 人，代碼為 D1 至 D10，均採深度訪談。需說明的是，為確保學者、非營利組織代表、縣市政府社會局處代表等 3 類受訪者，可提供豐富的資訊，因此，本研究請主辦多屆考核、熟悉各位考核委員、各縣市政府社會局處的社家署官員推薦。另外，受訪的學者與非營利組織代表，其專業涵蓋考核的所有組別，以確保資料具有多元性。關於各位受訪者的代碼、背景、受訪日期與受訪方式，如附錄 1。

本研究進行深度訪談的期間，主要為 2017 年 9 月 25 日至同年 12 月 25 日，並於 2018 年 9 月、12 月各增補 1 場訪談。研究團隊於擬具訪談大綱（詳見附錄 2）及相關說明文件後，即透過電子郵件，將前揭資料傳送予受訪對象，獲同意後再聯繫時間及地點。面訪的過程，均經所有受訪者同意同步錄音。於訪談結束後，作成之訪談紀錄初稿，亦經回傳受訪者本人詳閱繕正，以確認符合受訪者之原意後，方予以確定。另恪遵學術倫理，本研究均採匿名方式處理。

焦點團體的部分，本研究於 2017 年 10 月 20 日及 26 日，舉辦 2 場次焦點團體座談，並邀請 9 個考核分組之學者專家及非營利組織代表參與。前述 2 場次焦點團體，共計有學者 5 人、非營利組織代表 3 人，總計 8 人參與。

## 肆、分析與討論

中央政府在計算撥補地方的補助款額度時，需參酌縣市政府辦理社會福利服務的績效，故必須透過考核，以了解各地方政府辦理社福服務的情形。對於這項社福考核機制，本研究完成訪談後，發現其存在 3 項弔詭：第一，民選首長的影響：縣市首長未必重視，減損考核效果；第二，縣市競爭的代價：激化縣市相互比較，卻也導致「目標錯置」；第三，公平價值的違背：造成「馬太效應」，難以達成追求公平。以下透過本研究蒐集的質性資料，並輔以次級資料來分析。

### 一、民選首長的影響：地方首長未必重視，減損考核效果

有關各縣市的社會福利政策，民選首長的理念與態度極為重要。當首長支持社會福利，自然挹注較多的行政與財務資源，也會重視考核的結果；相對地，當首長較不重視時，其資源必定受到排擠，對考核結果也會較為漠視。

縣市政府提供的社會福利服務，對象多元，如老人、兒童、婦女、中低收入者、身心障礙者、受受害者等。由於地方政府資源有限，各縣市的社會福利服務項目，究竟要以哪些人口為重點，便取決於民選首長的施政理念與價值判斷，甚至會受到縣市首長選舉利益的影響。在此情況下，民選首長所重視的社會福利項目，未必與中央相同。換言之，各縣市要如何分配社福資源，其實是高度政治性的問題。對此，考核委員 A2、A6 與 A8、受評縣市官員 D5 的相關說法如下：

「縣市首長的政治性高於公平正義原則，由政治決定社會公平，縣市首長決定經費怎麼移動，非六都更容易被政治決定。」(A2)

「尤其各縣市首長所強調或重視的社福項目，多與其所欲宣揚的該項政績有關，縣市首長所重視的部分，未必與中央政府相同。」(A6)「還有一個困難是，地方政府不管有沒有錢，(地方首長)只搞他想要的，如果他要做這個業務，就會想辦法去生出這筆錢，但是當他不要、不想要辦理這個項目時，就會說沒錢。」(A8)

「中央考核的是法定的社福項目，中央將他要推的項目列為考核指標，但是每個縣市有其地區特性及首長的施政方向與理念，他的重點不見得會跟中央一致。」(D5)

尤有甚者，民選縣市首長可能根本不重視社福業務與考核，甚至將本應運用於推展社會福利、弱勢族群就業服務等事項的公益彩券回饋金，挪做其個人認為更重要的地方<sup>7</sup>。如考核委員 A1 所言：

「很多縣市首長根本不重視社福業務，甚至把資源挪到別的地方去。例如某市，就把公彩的錢用在醫療，拿去買疫苗，他就寧願被扣錢，寧願少 5 千萬，這個對他們的市民來講情何以堪？」(A1)

根據考核委員的觀察與推測，部分民選首長不重視社福考核，其背後原因可能包括：第一，首長本身就不太在意社福（如 A4 與 A7）；第二，補助款的金額無法吸引首長重視社福（如 B1）。相關的說法如下：

「也有少數的縣市首長其實不太 care 社福績效考核，他覺得我就做我自己想做的事，衛福部訂的這些指標，不是我想遵守的，給我多少錢，不在乎。」(A4)

---

<sup>7</sup> 關於公益彩券回饋金的用途，規定於〈公益彩券回饋金運用及管理作業要點〉第 4 點。

「某縣市的社福排名本來就比較低，承辦同仁士氣也很低，縣市首長不重視，不願意多花在社會福利上面，又遇缺不補。所以，督導就說『老師，我們怎麼辦呢？』」（A7）

「有些地方縣市首長根本不重視社福考核，因為地方的補助及統籌分配款其實很有限，只要開會時吵一吵，搞不好可以要到更多。」（B1）

總之，地方政府社會福利資源的分配、政策的規劃與執行，與縣市首長的理念與價值，甚至與縣市首長的選舉利益息息相關。從學理上來說，舉辦社福績效考核，並將其結果與補助款連結，可讓地方政府重視這項業務，但若民選首長根本未把社福當作施政重點，或是其認為的社福重點與考核不同，即使考核結果不佳也不在意，便難以期待透過考核來提升該縣市的社會福利服務品質。

## 二、縣市競爭的代價：激化縣市相互比較，卻也導致目標錯置

社福考核的評比結果，將縣市政府提供福利服務的績效，分成「特優」、「優」、「甲」、「乙」、「丙」等 5 個等第。對此，多數地方政府不敢怠慢，甚至擔心成績不好會面子掛不住，產生不想輸給其他縣市的競爭心理，特優的縣市（尤其 6 都）特別如此。無論從考核委員 A7 與 A10、考核主辦機關官員 C1、受評的地方官員 D1、D2 及 D8 的角度，都有發現這個現象：

「特別是那些特優的縣市，他們已經到達一個標準，自我精進會比與其他縣市競爭。」（A7）

「當然，有比較就會有競爭，就會有競爭的效益出來，就會達到相互比較、刺激進步的功能。」（A10）

「但受限於這樣的機制，需要成績來計算經費，社福考核被檢討要有鑑別

度，導致縣市的表現只能用分數去表達，變成競爭意識化解不掉。」(C1)

「在我們的心裡，確實會去想比較 6 都。」(D1)

「6 都競爭激烈，其他縣市也不想排在後面，所以每個縣市、每位承辦人員都很重視，不管最後成績是如何，都是全力以赴。」(D2)

「他名次是會公布在網路上的，大家就很明顯會看到，人家臺南作得比你高雄好，甚至有人會說，你看人家只是一個省轄市，作得都比你直轄市還好，我們受不了這種打擊。」(D8)

為了因應社福考核，多數縣市都會嚴陣以待。受評縣市除了要準備大量的資料、說明前次考核的改進作為，在本次考核正式舉辦前，可能也要找學者專家先來預評，以追求好成績。根據受評縣市官員 D2、D4、D5、D7、D8 的說法，地方政府每年準備社福考核，作業期程長達半年以上，行政成本頗高，而且排擠做其他業務的時間：

「準備至少半年。因為前一次委員來評鑑的意見，必須要寫回覆意見，還沒有做的要趕快去補，不然來不及。」(D2)

「可是我們的預評，會在半年前就開始找老師。我們會在中央來考核前的 5 個月先評 1 次，前 2 個月再評 1 次，因為如果不抓長一點的時間，就算老師跟你說有缺失，也來不及改。」(D4)

「資料平常就會建立，整理大概要半年。對公務人員來說，該做的還是要做，額外的也是要做，例行業務一樣要推動。在考核前，大家幾乎都是在加班整理這些資料。」(D5)

「大概需要半年。用做書面的時間，其實可以做很多事。」(D7)

「這個大概是我對這個制度最大的埋怨之處，我覺得真的為了準備那個，其實我們有些原本的業務都必須得放下。」(D8)

另外，有些評鑑指標流於形式，無實質意義。譬如，部分指標是檢視預算有無成長，有縣市為得到分數，預算象徵性增加一元，完全未考量實質的問題有無解決解決。如 D8 所言：

「我比較在意的就是經費的部分，有時候為了得到那個分數，有些就說好那我今年比別人多編一塊錢，我覺得這有什麼意義呢？」(D8)

各縣市在「誰也不想輸誰」的競爭意識下，重視社會福利考核，並在平時端出更好的政策、提升服務品質，對民眾未嘗不是好事。然而，由於考核項目繁多與指標龐雜，地方政府必須在半年前就開始準備，勢必影響社會福利政策的推動與專業服務的提供，社會局處轄下各個科室為求在考核得分，而將實質問題置於一旁，重視表面數字，混淆了行政上的目的與手段，而形成所謂「目標錯置」的病象。

另外，本研究認為也要注意，當地方首長基於競爭或競選壓力，端出超越其他縣市的社福牛肉，甚至打出「條件全國第一」、「全國最先開辦」的名號，政策是否合理且有必要、有無超過該縣市的財政能力，都是需要思考的問題，否則成就了首長個人聲譽，卻可能債留子孫，造成長遠的傷害。

### 三、公平價值的違背：造成馬太效應，難以達成追求公平

社福考核的結果，會影響中央對縣市政府補助款額度。多位受訪者認為，此一將兩者連動的制度設計，會使資源較貧弱的縣市更為艱難，因為這些縣市推動社會福利本就不易，若因考核不佳而再被扣款，能動用的經費更少，社福業務的推動將難上加難。尤其，現行的考核指標與評分標準為全國一致，這對於人力不足、財政較差，以及人文地理條件與都會區差異甚大的偏鄉離島，更

加不利。考核委員 A1、A4、A8、A10、B1 都看到這個問題：

「你不能以臺北市的標準，要求每個社工要上幾個小時的課，像在離島，根本就沒有人要去。」(A1)

「現在太多指標都是依照成長率或涵蓋率，對於資源弱的地方縣市政府一定會比較不利。」(A4)

「例如，臺北市可能可以做好業務的專業分工，但在離島，一個人常兼辦多項業務，又要做兒少，又要做社會救助。我認為現行的評鑑制度沒有兼顧城鄉差距。」(A8)

「志工的來源基本上是有城鄉差距的，在偏鄉地區事實上你要讓它們做更多的志工服務，但受限於交通及人數的因素，其實是不太公平的。」(A10)

「這次去考核 11 個縣市，有的剛來 2 個月，2 年 2 個月間就異動 3 個人，這要如何整理過往的資料？如何去詢答？連他自己的業務都還搞不清楚，完全是沒辦法的。城鄉差距就是在那邊，衍生出來的考核當然不公平。」

(B1)

對此，偏鄉離島縣市的地方政府官員 D3、D6 也有苦難言：

「我們常提到財政，例如臺北市一年社福預算 140 多億，臺東一年預算約 15 億，有 10 倍的差距，兩者的成果一定是不同的。」(D3)

「不是我們做的不好，而是有些指標真的是對我們不利。」(D6)

因此，受訪者認為目前的考核機制，會使「強者益強，弱者更弱」，擴大各縣市之間的貧富差距，形成所謂的「馬太效應」，違反社會福利所欲追求的公平價值。如考核委員 A1、A3、A6，以及地方政府官員 D5、D7 所言：

「評比結果跟補助款掛勾就可以看出來了。當它不是加錢的機制，是扣錢的機制的時候，我們就認為這個不會是城鄉差異了，而且會讓偏鄉的情形



越來越惡化，形成負向循環。」(A1)

「(考核)絕對沒有扶弱濟貧，它複製了貧富差距。我個人傾向濟貧扶弱，不然我們只會讓縣市差距愈來愈多。」(A3)

「以同一標準並懲罰績效不佳的縣市，將使強者更強弱者更弱，顯然未能考量城鄉差異及公平正義。」(A6)

「社政單位所做的各項福利服務真的非常多、非常細，各個領域都涵括了，但似乎無法避免城鄉差異，應該針對考核成績不好的縣市，要協助解決他們的問題，不然弱者恆弱，強者恆強。」(D5)

「不過客觀來講，財力不佳、或是沒有足夠人力、首長不重視的縣市，這個補助款會造成『強者越強，弱者越弱』。」(D7)

為印證地方政府社福績效考核的結果，是否真如受訪者所言，造成貧富擴大的現象，本研究綜整 2011 年至 2016 年地方政府一般型補助款及考核結果社福部分的減列分配數，並將被減列扣款的縣市，比對其財政能力(詳如附錄 3)。需特別說明的是，關於各縣市的財政能力，係依據 2016 年行政院主計總處首度核定的結果，將其分成 5 級，其中第 1 級為最佳(僅有臺北市)，第 5 級為最弱，而其判定基準為 2013 年至 2015 年決算審定數的自有財源比率平均值。

根據本研究的統計，在 2011 年至 2016 年間，曾被減列扣款的縣市，包括：金門縣及連江縣 6 次，南投縣 4 次，新竹縣 3 次，宜蘭縣、苗栗縣、嘉義縣、澎湖縣及新竹市各 1 次；行政資源相對豐富的 6 都，均未曾被減列扣款，但離島的金門縣、連江縣，則是年年被減列扣款。另外，前揭被減列扣款的縣市財力，苗栗縣、嘉義縣、澎湖縣以及連江縣，皆為財政能力最弱的第 5 級，南投縣、宜蘭縣為第 4 級，金門縣、新竹縣、新竹市為第 3 級。

從以上的說明，雖無法推論財政能力越薄弱的縣市，越容易因社福考核的結果而被減列補助款，但可以發現，這些被減列扣款的縣市，其財政能力皆落在第 3、4、5 級，並不穩健。另外值得一提的是，部分縣市的財政能力不佳，但在 2011 年至 2016 年間，未曾被減列扣款，例如財力第 5 級的屏東縣、臺東縣、花蓮縣即是如此。總之，社福績效考核的結果與一般型補助款金額連動，雖對財政能力較弱的縣市較為不利，但未必有絕對的關係。如果地方首長重視社會福利，在有限的資源下極力推動，即使財力不佳，也可能不會被扣款。

## 伍、結語

中央辦理地方政府社會福利考核，並將評核結果作為設算一般型補助款的參考依據，已行之有年。持平而論，中央辦理這項考核的立意良善，但本研究發現該考核存在 3 大弔詭：

第一，民選首長的影響：各縣市社會福利政策的推動重點，與縣市首長的理念與價值有關，甚至與首長本身的選舉利益有關，有些首長重視高齡服務，有些首長重視家庭支持與婦女福利，會造成社會福利資源配置上的不均衡；有些首長偏好現金發放式的社會福利服務輸送，希冀能將其轉化為下次選舉時的選票；或是當首長不以社福為施政重點，考核成績不被其重視，效果就大為降低。

第二，縣市競爭的代價：考核的目的原本希望能提升全國的社會福利服務的質量，一方面容易激化縣市「誰也不想輸誰」的比較心理，6 都尤其如此；二方面同縣市社會局處內的不同社福業務也會形成競爭關係，因此，各縣市基層文官多半會認真準備，期程至少半年，執行成本高昂，排擠真正辦理社會福利

業務的時間與精力，並使官僚把工作重點放在爭取分數，而非解決實質問題，對受評的地方政府來說，恐產生如同美國社會學者 R. Merton 所稱的「目標錯置」的問題（熊瑞梅，2014：65），也就是說，誤將績效考評、管理措施及完美報表當成首要重點，或者是將太多的精力放置在準備評鑑資料，而忽略了社會福利服務的本旨，應係對服務對象提供高優質的服務。

第三，公平價值的違背：關於現行社福績效考核的核心價值，行政效率、效能是目前評鑑最主要反映的價值，呈現出各縣市政府的運作現況與施政成效，屬於行政責信（administrative accountability）。另外，現行評鑑有諸多指標為法定項目，而這些項目之所以入法，是為了彰顯政府重視人權基本保障與服務的品質和效果，因此，目前評鑑同時也涵蓋社會福利的專業責信（professional accountability）。然而，目前評鑑指標在考核內容上，因考量指標的一致性與公平性，反而無法反映各縣市的人口特徵、土地幅員、產業發展、財政能力、社福預算等對社會福利服務所造成的差異，尤其當考核結果不佳，可能會減少補助，而績效較差的縣市，往往是財政能力較差者，造成「強者愈強、弱者愈弱」的「馬太效應」，致使居住在財政能力較差縣市的民眾可能會蒙受福利損失，顯示此一制度設計邏輯，因為讓財政能力不同的縣市站在同一個比較基準，反而不利於達成社會公平。

針對前述研究發現，本研究的具體建議如下：

第一，關於民選首長個人意向的影響，當首長在社會福利方面的作為，無法獲得當地民眾認同，最佳的解決方法，仍必須回歸民主政治的選舉機制，選民以選票抵制其連任，或支持其他政黨的人選。此外，也可採取監督民主的方式，善用媒體、網路平台等公民社會力量，對地方縣市首長持續進行公共監督與公共控制（Keane, 2009: 688-689）。

第二，關於縣市競爭的代價，只要舉辦考核、打成績並且對外公佈，甚至成為媒體報導焦點，自然會誘發地方政府的比較心態，進而造成執行成本高昂、文官「目標錯置」的現象，若要根本解決，應朝「解除管制」(deregulation)的方向，亦即提升地方政府的在服務供給上的自主性，中央減少管考與控制，讓縣市政府的基層文官能把精力放在福利服務與落實政策上，具體作法可以在不影響法定需考核項目與獲得被考核方共識的前提下，未來的評鑑指標可置入更多的產出型<sup>8</sup>與成效型指標<sup>9</sup>，以及降低輸入型<sup>10</sup>與過程型指標<sup>11</sup>的比重，使評鑑的結果能更反映社會福利服務的品質與實際成果。同時應善用對資訊系統簡化評鑑作業，並朝系統優化、使用者友善(user-friendly)、跨系統整合、強化資訊安全等4大方向調整，進而助於簡化評鑑。

第三，關於公平價值的違背，若要維持舉辦社福考核來決定一般型補助款的作法，又期望能縮減各縣市的貧富差距，以追求公平，中央可研議規劃設置類似離島建設基金的方式規劃「財政能力特殊縣市社會福利業務補助基金」，專門提供財政能力較弱的縣市政府(如財政能力5級)申請計畫型補助，用於社會福利相關工作，以彌補一般性補助款的缺口。

---

<sup>8</sup> 產出型指標(output indicators):係指社會福利系統運作(該考評類別項目所欲達到的)的量化成果，只牽涉到數量或比例的達成與否，無關被服務對象的情形是否被影響改善；例如：服務目標數、達成率、舉辦活動數等。

<sup>9</sup> 成效型指標(outcome indicators):係指指標內容與評分標準，需檢視被服務的對象接受服務或訓練後的改善情形，或者是成效追蹤與後續的管考與改進，甚或是否服務內容會造成被服務對象的長期改善效果，並依據這些標準來訂定評分基準。

<sup>10</sup> 輸入型指標(input indicator):係指為了達到該考評類別服務的目的(例如：改善被服務對象目前的狀態)，投入相關的資源；包括：經費、設施、設備、人員之資格與經驗，以及人力或資源的配置與安排等，這部分在有些組別中，服務計畫書的撰寫也算是資源的輸入。關於公益彩券回饋金的用途，規定於〈公益彩券回饋金運用及管理作業要點〉第4點。

<sup>11</sup> 過程型指標(process indicator):為達到該考評類別服務的目的，地方政府的行政管理作為，包含了服務提供者與案主之間所發生的活動；包括：組織運作過程、個案需求調查、行政管理事項等。

## 參考文獻

- 內政部（2001）。《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察報告》。臺北：內政部。（Ministry of the Interior (2001). *The Field Trip Report of Central Government's Evaluation on Local Governments' Social Welfare Performance in Taiwan, in 2001*. Taipei: Ministry of the Interior.）
- 王正（2007）。《我國社會福利資源整合與合理化之研究》。行政院經濟建設委員會委託研究計畫報告（95062804）。臺北：行政院經濟建設委員會。（Wang, G. C. (2007). *A Study on the Integration and Rationalization of Social Welfare Resources in Taiwan*. Research Report of the Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan. (95062804). Taipei: Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan.）
- 王光旭、李衍儒、李天申、劉燕萍、徐孟琪、劉威辰（2017）。《社會福利評核核心價值與指標研究》。衛生福利部社會及家庭署 106 年度「社會福利科技計畫趨勢研討專案」委外服務計畫成果報告（MOHW106-SFAA-W-113-000003）。臺北：衛生福利部社會及家庭署。（Wang, G., Y. Lee, T. Li, Y. Lau, M. Xu and W. Lau (2017). *A Study on the Core Values and Indicators of the Social Welfare Evaluation System*. Research Report of the Social and Family Affairs Administration Ministry of Health and Welfare. (MOHW106 –SFAA-W-113-000003). Taipei: Social and Family Affairs Administration Ministry of Health and Welfare.）
- 王志良、詹富堯、吳重禮（2012）。〈鞏固支持或資源拔樁？解析中央對地方補助款分配的政治因素〉。《政治科學論叢》，51，51-90。（Wang, C., F. Chan

and C. Wu (2012). Consolidating Support or Targeting the Opposition? The Impact of Political Factors on the Allocation of Intergovernmental Grants. *Taiwanese Journal of Political Science*, 51, 51-90.)

王順民(1998)。  
〈兒童福利的另類思考—以縣市長選舉兒童福利政見為例〉。  
《社區發展季刊》，81，130-147。  
(Wang, S. (1998). The Alternative Thinking of Child Welfare: Results from the Social Welfare Commitments of the 13th Municipal Election in Taiwan, *Community Development Journal*, 81, 130-147.)

王順民(2000)。  
〈第十任總統候選人社會福利政見的初步觀察〉。  
《社區發展季刊》，90，216-235。  
(Wang, S. (2000). Temporary Observations of the 10th Present's Election: Results from the Social Welfare Commitments, *Community Development Journal*, 90, 216-235.)

王順民(2003)。  
〈民主政治與社會福利：首都市長選舉之社會福利政見的比較性論述〉。  
《社區發展季刊》，101，503-519。  
(Wang, S. (2003). Democracy and Social Welfare: The Comparative Discourse of Social Welfare Commitments in Taipei's Elections, *Community Development Journal*, 101, 503-519.)

王順民(2005)。  
〈福國利民與民主選舉——近2次總統大選社福政見的一般性一般性考察〉。  
《社區發展季刊》，109，36-51。  
(Wang, S. (2005). The Welfare Views of the Candidate's Commitments in the Presidential Election, *Community Development Journal*, 109, 36-51.)

王順民(2011)。  
〈五都市長選舉社會福利政見的一般性考察〉。  
《社區發展季刊》，134，110-134。  
(Wang, S. (2011). The General Observations about the Social Welfare Commitments of Mayor's Election of Five Special Municipalities, *Community Development Journal*, 134, 110-134.)

- 王榮璋、黃琢嵩、高珮瑾（2014）。〈我國社會福利補助經費設算制度及社會福利施政績效考核修正芻議〉。《社區發展季刊》，145，266-287。（Wang, R., J. Huang and P. Gao (2014). Proposed Amendments to the Calculation System of Social Welfare Subsidy, Social Welfare Performance Appraisal. *Community Development Journal*, 145, 266-287.）
- 朱鎮明（2008）。〈媒體評鑑地方政府績效之研究—以天下及遠見兩雜誌為例〉。《公共行政學報》，26，105-140。（Chu, C. (2008). Performance Measurement of Local Governments by Media in Taiwan: The Case Study of the Surveys by Commonwealth and the Global View Monthly. *Journal of Public Administration*, 26, 105-140.）
- 李世宏（2007）。〈中央地方府際關係與地方財政發展：以雲林縣、嘉義縣、台南縣為例〉。《國立虎尾科技大學學報》，26(3)，51-64。（Li, S. (2007). The Central-Local Intergovernmental Relations and Local Fiscal Developments: The Cases of Yunlin County, Chiayi County and Tainan County. *Journal of National Huwei University of Science & Technology*, 26(3), 51-64.）
- 李國興（2004）。〈政府社會福利資源之配置〉。《主計月刊》，577，52-61。（Li, K. (2007). Allocation of Government Social Welfare Resources. *Budget, Accounting and Statistics Monthly*, 577, 52-61.）
- 吳子明（2020）。〈福利國家鉅變下的市場解放與社區復興：英國「大社會」引發的福利政策爭論〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，10(1)，1-36。（Wu, Z. (2020). Market Liberalization and Community Revival under the Great Transformation of Welfare State: The Big Society and the Welfare Policy Controversy in the UK. *Journal of Community Work and Community Studies*,

10(1), 1-36.)

林萬億 (2006)。《台灣的社會福利:歷史經驗與制度分析》。臺北:五南。(Lin, W. (2006). *Social Welfare in Taiwan: Historical Experience and Institutional Analysis*. Taipei: Wu-Nan.)

邱汝娜 (譯) (2006)。Peter, A., E. Angus, and M. Margaret (原著)。《解讀社會政策》。臺北:群學。(Chiu J. (2006) (trans). Peter, A., E. Angus, and M. Margaret (Original). *The Student's Companion to Social Policy*. Taipei: Socio Publishing.)

周短均 (2014)。《臺灣社會福利績效考核中的悖理》。國立臺灣大學政治學系碩士論文。(Zhou, H. (2014). *Paradox of Social Welfare Performance Measurement: A Case Study of Taiwan*. NTU Master of Political Science, MA thesis.)

胡龍騰、曾冠球、王文君 (2013)。《臺北市政府年度施政計畫績效評核推動之研究》。臺北市政府研考會委託研究計畫報告 (市政專題研究報告第 391 輯)。臺北:臺北市政府研考會。(Hu, L., K. Zeng and W. Wang (2014). *The Study of the Taipei City Government promote the Annual Program Performance Assessment*. Research, Development and Evaluation Commission, Taipei City Government. Research Report, (No. 391). Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Taipei City Government.)

張文俊、劉育晏 (2006)。〈經濟、政治因素與我國補助款分配之關係〉。《財稅研究》, 38(2), 63-93。(Chang, W. and Y. Liou (2006). The Relationship between Economic and Political Factors and the Distribution of Subsidies in Taiwan. *Finance and Taxation Research*, 38(2), 63-93.)



張世雄 (2013)。〈大社會和大政府的福利爭論—道德煙火秀、財政煙霧彈和英國柴契爾主義的遺緒〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，3(1)，127-136。

(Chang, S. (2013). Moral Firework, Financial Smoke Grenade and Big Society Debate Against Big Government after the Legacy of Thatcherism. *Journal of Community Work and Community Studies*, 3(1), 127-136.)

張嘉仁 (2002)。〈政治、社會結構的變遷對社會福利支出的影響〉論文發表於台灣社會福利學會 (主辦)，《民主政治與社會福利學術研討會》(4月19-20日)。舉辦地點：嘉義國立中正大學。(Chang, C. (2002). Impact of Changes in Politics and Social Structures on Social Welfare Expenditures. *Paper presented at the Democracy and Social Welfare conference of Taiwanese Association of Community Work and Study*, Chiayi, April 2002.)

黃志隆 (2018)。〈歐洲國家長期照顧政策重構的反思：市場、家庭，與社區間的理論辯證〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，8(3)，99-122。(Huang, C. (2018). Rethinking Long-term Care Policy Reframing in European Welfare States: The Theoretical Dialectic between the Market, Family, and Community. *Journal of Community Work and Community Studies*, 8(3), 99-122.)

黃源協 (2014)。《社會工作管理》。臺北：雙葉書廊。(Hwang, Y. (2014). *Social Work Management*. Taipei: Yehyeh Book.)

黃源協、蕭文高 (2016)。《社會政策與社會立法》(3版)。臺北：雙葉書廊。(Hwang, Y. and W. Hsiao (2010). *Social Policy and Social Legislation*(3<sup>rd</sup>). Taipei: Yehyeh Book.)

熊瑞梅 (2014)。〈團體與組織〉。見王振寰與瞿海源 (合編)，《社會學與臺灣社會》，51-88。臺北：巨流圖書。(Hsung, R. (2014). *Groups and Organizations*.

In Wang, J. and H. Chiu (eds.), *Sociology and Taiwanese Society* (51-88). Taipei: Chuliu Book Company.)

監察院 (2019)。《調查報告》。資料檢索日期：2020.5.4。網址：  
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=6851>。(The Control Yuan of The Republic of China (2019). *Investigation Report*. Retrieved 4-5-2020, from <https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=6851>)

謝文盛、歐俊男(2003)◦〈台灣地區政黨政治對地方政府補助收入影響之研究〉◦  
《問題與研究》，42(6)，97-111。◦(Shieh, W. and J. Ou (2003). A Study of the Influence of Party Politics on Intergovernmental Grants in Taiwan. *Wenti Yu Yanjiu*, 42(6), 97-111.)

衛生福利部社會及家庭署(2012)◦《中華民國建國一百年社會福利政策綱領》◦  
資料檢索日期：2019.8.8。網址：<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=264&pid=1991>。(Social and Family Affairs Administration Ministry of Health and Welfare (2012). *Guiding Principles for R.O.C. Centenary Social Welfare Policy*. Retrieved 8-8-2019, from <https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=264&pid=1991>.)

DiNitto, D. M. and D. H. Johnson. (2016). *Social Welfare : Politics and Public Policy*. Boston : Allyn & Bacon/Pearson.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Hugman, R. (1998). *Social Welfare and Social Value*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.

Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. New York: W. W. Norton and

Company.

Gilbert, N. and P. Terrell (2013). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston:  
Pearson.

## 附錄

### 附錄 1：受訪者一覽表

類型	代碼	背景說明	受訪日期	受訪方式
學者	A1	公彩組考核委員	2017 年 11 月 7 日	深度訪談
	A2	公彩組考核委員	2017 年 10 月 20 日	焦點團體
	A3	兒少組考核委員	2017 年 11 月 10 日	深度訪談
	A4	老福組考核委員	2017 年 11 月 23 日	深度訪談
	A5	保護組考核委員	2017 年 10 月 20 日	焦點團體
	A6	保護組考核委員	2017 年 11 月 16 日	深度訪談
	A7	社救組考核委員	2017 年 11 月 24 日	深度訪談
	A8	社工組考核委員	2017 年 10 月 2 日	深度訪談
	A9	社工組考核委員	2017 年 10 月 26 日	焦點團體
	A10	志願組考核委員	2017 年 10 月 13 日	深度訪談
	A11	志願組考核委員	2017 年 10 月 26 日	焦點團體
	A12	績效評鑑專家	2017 年 10 月 20 日	焦點團體
非營利組織代表	B1	婦女組考核委員	2017 年 10 月 26 日	焦點團體
	B2	身障組考核委員	2017 年 10 月 26 日	焦點團體
	B3	身障組考核委員	2017 年 10 月 26 日	焦點團體
主辦機關	C1	衛福部社家署官員	2017 年 12 月 15 日	深度訪談
受評縣市政府	D1	特優（直轄市），簡任官	2017 年 11 月 13 日	深度訪談
	D2	特優（直轄市），簡任官	2017 年 10 月 6 日	深度訪談
	D3	優等（本島），簡任官	2017 年 9 月 25 日	深度訪談
	D4	甲等（本島），薦任官	2017 年 10 月 12 日	深度訪談
	D5	乙等（本島），薦任官	2017 年 10 月 12 日	深度訪談
	D6	丙等（離島），薦任官	2017 年 10 月 2 日	深度訪談
	D7	特優（直轄市），薦任官	2017 年 12 月 25 日	深度訪談
	D8	特優（直轄市），薦任官	2017 年 12 月 15 日	深度訪談
	D9	優等（離島），薦任官	2018 年 9 月 28 日	深度訪談
	D10	特優（本島），簡任官	2018 年 12 月 24 日	深度訪談

## 附錄 2：訪談大綱

1. 請問您對於目前社福績效評鑑機制的看法？例如：評鑑委員的組成方式與代表性、評鑑的頻率（目前為兩年一次）、辦理的方式（實地與書面）、評鑑結果的獎懲機制（評鑑結果與補助款掛勾）…等，有何建議？
2. 請問您認為本年度剛執行的社會福利績效評核項目與指標，能確實有效地評鑑出地方政府社會福利之績效嗎？有何具體例證？
3. 目前的評鑑制度設計是全國統一標準，請問您覺得全國各地方政府的評比是否要統一標準？或是要依據資源與城鄉差異訂定不同評比標準？如果要訂不同標準，該如何設計？
4. 您認為我國現行社會福利績效評核制度的核心價值是否明確與完善（例如：考量公平正義、效率效能、城鄉差異…之類）？您認為中央對地方政府的評比，應該要反映哪些價值？
5. 其他，開放性請益。

附錄 3：2011-2016 年我國地方政府一般型補助款及考核結果社福部分減列分配數一覽表

單位：千元

年度 縣市別	2011		2012		2013		2014		2015		2016		減 列 次 數	財 力 分 級
	結 果	減 列 分 配 數	結 果	減 列 分 配 數	結 果	減 列 分 配 數	結 果	減 列 分 配 數	結 果	減 列 分 配 數	結 果	減 列 分 配 數		
新北市	96	-	92	-	95	-	93	-	94	-	92	-	-	2
臺北市	99	-	96	-	99	-	95	-	95	-	90	-	-	1
桃園市 (縣)	93	-	91	-	94	-	88	-	90	-	85	-	-	2
臺中市	90	-	88	-	97	-	90	-	96	-	90	-	-	2
臺南市	89	-	87	-	91	-	87	-	93	-	88	-	-	3
高雄市	91	-	92	-	96	-	91	-	96	-	91	-	-	3
宜蘭縣	85	-	88	-	89	-	86	-	86	-	76	<b>-4,630</b>	1	4
新竹縣	82	-	80	-	80	-	79	<b>-816</b>	75	<b>-3,976</b>	76	<b>-3,992</b>	3	3
苗栗縣	81	-	84	-	85	-	82	-	80	-	79	<b>-1,277</b>	1	5
彰化縣	87	-	87	-	90	-	88	-	91	-	86	-	-	4
南投縣	83	-	82	-	78	<b>-3,207</b>	77	<b>-4,896</b>	78	<b>-3,381</b>	79	<b>-2,047</b>	4	4
雲林縣	82	-	81	-	84	-	83	-	83	-	83	-	-	4
嘉義縣	86	-	84	-	85	-	82	-	85	-	79	<b>-1,581</b>	1	5
屏東縣	87	-	82	-	91	-	87	-	89	-	88	-	-	5
臺東縣	82	-	83	-	89	-	86	-	88	-	86	-	-	5
花蓮縣	85	-	87	-	87	-	84	-	86	-	85	-	-	5
澎湖縣	81	-	80	-	84	-	77	<b>-2,256</b>	83	-	82	-	1	5
基隆市	82	-	84	-	87	-	81	-	86	-	82	-	-	3
新竹市	84	-	83	-	85	-	80	-	84	-	79	<b>-1,694</b>	1	3
嘉義市	82	-	83	-	89	-	83	-	83	-	83	-	-	3
金門縣	74	<b>-5,835</b>	73	<b>-6,761</b>	72	<b>-3,861</b>	70	<b>-4,884</b>	67	<b>-5,563</b>	70	<b>-5,321</b>	6	3
連江縣	48	<b>-13,950</b>	61	<b>-8,243</b>	66	<b>-3,039</b>	64	<b>-3,541</b>	61	<b>-4,308</b>	62	<b>-5,047</b>	6	5

資料來源：本研究整理。

註 1：考核結果為前一年度社福績效考核成績。

註 2：各縣市的財政能力，係依據 2016 年行政院主計總處核定的結果，分成 5 級，第 1 級為最佳，第 5 級為最弱，而其判定基準為 2013 至 2015 決算審定數的自有財源比率平均值。

註 3：苗栗縣政府自 2015 年 8 月起依「地方政府財政紀律異常之控管機制」運作，爰該縣 2015 年不納入考核基本設施補助款暫列數重分配。