

社會安全經費概況

近年來國際上對社會福利之定義已由以往對弱勢族群救助或特定群體之社會保險制度，逐步擴充至「提供全民享有健康及最低限度生活保障」的範圍，並統稱為「社會安全」(Social Security)。本文主要依國際定義彙整我國社會安全財源籌措、配置、負擔率、國際比較與未來發展趨勢。

利團體及境內非常住居民組織(如國際組織)，較 OECD 及 ILO⁴ 為廣，如 2000 年 Eu15 社會安全支出占 GDP 比率較 OECD 統計高 3.5 個百分點(約 1.1 個百分點為事務費及其他支出)；ILO 則每隔數年才會調查會員國之社會安全收入與支出，其與 OECD 差幅不及 1 個百分點。

一、社會安全範圍與統計方法

社會安全統計範圍多年來未有定論，1996 年歐盟統計局(Eurostat) 出版 1996 ESSPROS 編製手冊，對歐洲社會安全統計彙整系統提供一致性統計基準，隨後 ILO、OECD 為減輕旗下會員國工作負擔及增進跨國比較之有效性，亦配合調整其所彙編之社會安全支出範圍。依 ILO¹ 研究表示，歐盟的範圍涵蓋公私部門支出，但 ILO 僅含法律規範下之制度支出，除非私部門有執行法律規定之委辦事項，否則僅涵蓋政府規範或強制施行社會安全政策所需經費為範圍，而 OECD² 對社會安全支出僅有支出面統計，無收入面統計，支出範圍與 ILO 略有差異，如不含政策執行之事務費但含輔導學生轉入職場之支出。一般而言，歐盟³ 範圍因含民間非營

名詞解釋：

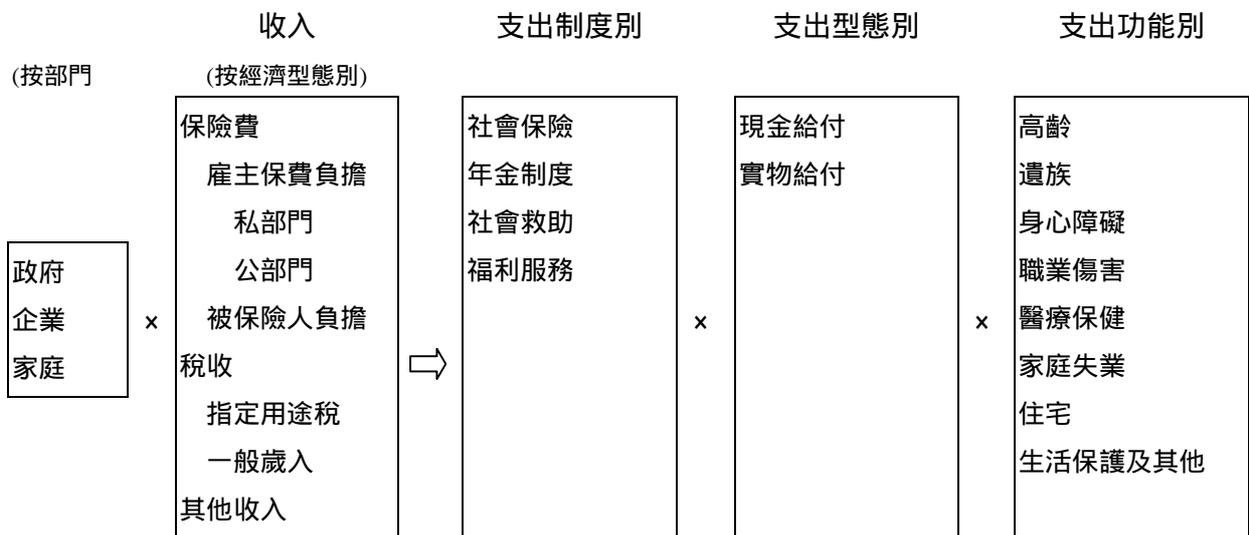
社會安全依據 1996 ESSPROS 編製手冊定義，為公私團體為減輕家庭或個人承受高齡、遺族、殘廢、保健醫療、家庭、失業、住宅及其他等風險或負擔，在無互惠或個別安排下之介入措施；而 ILO 另獨立勞動災害風險統計。

Eu15 (歐洲 15 國)：指比利時、德國、希臘、西班牙、法國、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、奧地利、葡萄牙、芬蘭、丹麥、瑞典、英國。

二、我國社會安全制度

我國目前社會安全制度兼具功能(職災保險、失業保險、健康保險、年金制度)與職業(公教人員保險、勞工保險、軍人保險、農民健康保險)分立等二種性質，相關經費彙編流程如圖 2-1。

圖 2-1 社會安全收入與支出編製內涵



三、社會安全支出

社會安全經費支出統計在國際上主要依功能別分類作比較基礎，只是分類類別及範圍略有不同，如前節所述，OECD 不含行政管理費用；歐盟除 ILO 範圍外，尚包括非營利團體與境內非常住居民組織，目前我國採行 ILO 定義進行統計。

名詞解釋：

社會安全支出：ILO 與歐盟統計局含「社會給付」、「管理費用」、「移轉至其他計畫及其他支出」等。歐盟係在此三類下，再於「社會給付」大類下依功能別統計，ILO 則將管理費用及其他支出直接併入功能別統計；OECD 則不含管理費用，直接計算功能別統計。

功能別：歐盟的功能別分類有 8 類，ILO 則因職權需要將各類有關職業傷害範圍獨立成一類，其定義如下：

- 1、高齡者：涵蓋從職場退休之個人所有給付，其中老人退休給付係支付符合某種資格限制的人，包括已達規定退休年齡或達領取年金標準者，但不含因失業提早退休者。
- 2、遺族：因社會安全制度受益對象死亡而支付給眷屬之各項給付。
- 3、身心障礙者：包含保障對象非因職業傷害產生之長期殘疾，在就業市場所獲得之補助。
- 4、職業傷害：因工作而產生相關傷害、疾病、失能、死亡的任何職業傷害給付。
- 5、醫療保健：為維護或改善保障對象健康及其工作能力之所有給付；包括因傷病無法工作之所得保障及醫療給付。
- 6、家庭：提供家庭扶養小孩及受扶養者之所有給付，受益家庭之孩童均有年齡限制之給付，大部分國家對於生理缺陷的小孩並沒有年齡限制。
- 7、失業：提供保障對象各種失業給付。
- 8、住宅：包括租金或其他降低個人住宅成本的補貼。
- 9、生活保護及其他：提供個人或團體為達到最低收入標準及最低生活需求所須之現金或實物給付，一般係提供給所得在貧窮線以下的個人。

OECD 的功能別分類亦分 9 個分類，除上述 1、2、5、6、7、8、9 外，另有「傷殘相關給付」（含 3、4），並增加促進勞工就業能力支出之「活絡勞動市場計畫」分類。

（一）我國社會安全支出

2004 年我國社會安全支出為 1 兆 453 億元，占 GDP 比率 9.7%，平均每人受益金額 46,157 元；包括 5,416 億元為現金給付（占 51.8%）、4,715 億元為實物支出（占 45.1%），322 億元（占 3.1%）為行政管理費用及雜項支出。

表 3-1 2004 年我國社會安全支出

	合計	現金給付	實物給付	其他
金額（億元）	10,453	5,416	4,715	322
結構比（%）	100.0	51.8	45.1	3.1
占 GDP 比率（%）	9.7	5.0	4.4	0.3
平均每人受益金額（元）	46,157	23,915	20,820	1,422

資料來源：行政院主計處、內政部、財政部、行政院退輔會、行政院勞委會、勞保局、健保局、中央信託局。

（二）制度別社會安全支出

依制度別分，社會保險支出 5,732 億元（占 54.8%）最多，年金制度支出 2,386 億元（占 22.8%）居次，輔導失業者就業及發放老人生活津貼等福利服務 2,106 億元（占 20.2%）再次之，餘社會救助 229 億元（占 2.2%）。各項社會保險中，主要以全民健保 3,596 億元、勞工保險 1,553 億元及軍公教保險 440 億元為主，三者合占社會保險逾 9 成 5，年金制度中，軍公教退休撫卹占近 9 成。

表 3-2 2004 年我國制度別社會安全支出

單位：億元；%

	金額	結構比
社會安全支出	10,453	100.0
社會保險	5,732	54.8
全民健康保險	3,596	34.4
軍公教保險	440	4.2
勞工保險	1,553	14.9
就業保險	49	0.5
農民保險	94	0.9
年金制度	2,386	22.8
軍公教退休撫卹	2,100	20.1
勞工退休準備	286	2.7
社會救助	229	2.2
低收入戶生活扶助	47	0.4
低收入戶及身心障礙者學生就學減免	33	0.3
中低收入老人生活津貼	93	0.9
其他遭受急難或災害者之救助措施	56	0.5
福利服務	2,106	20.2
醫療保健	414	4.0
國民就業	169	1.6
老農及敬老津貼	566	5.4
身心障礙者	157	1.5
弱勢學生各項就學獎補助	88	0.8

資料來源：同表 3-1。

(三) 功能別社會安全支出

依功能別分，我國社會安全支出以高齡者 4,641 億元（占 44.4%）最多，其次為醫療保健 3,982 億元（占 38.1%），兩者合占 82.5%，日本為 80.2%，Eu15 為 69.3%，與國際社會安全集中此二類的結構類似，惟資源分配明顯較日本及 Eu15 傾斜於此二類之支出，相對排擠對其他類風險之資源投入。

表 3-3 功能別社會安全支出

單位：億元；%

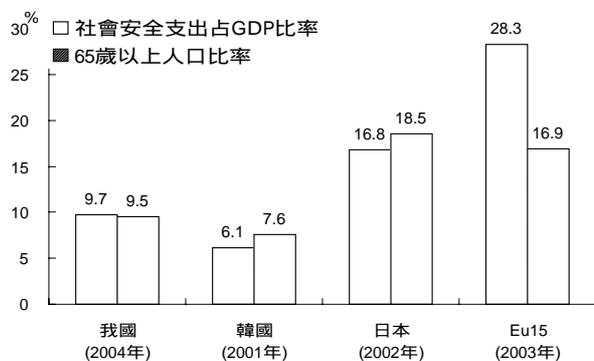
	我國 (2004 年)		日本 (2002 年)	Eu15 (2003 年)
	金額	結構比	結構比	
社會安全支出	10,453	100.0	100.0	100.0
高齡	4,641	44.4	49.3	40.9
遺族	282	2.7	7.3	4.6
身心障礙	279	2.7	2.3	7.9
職業傷害	59	0.6	1.2	-
醫療保健	3,982	38.1	30.9	28.4
家庭	219	2.1	3.2	8.0
失業	218	2.1	3.0	6.7
住宅	102	1.0	0.3	2.0
生活保護及其他	671	6.4	2.4	1.5
低收入生活扶助	47	0.4	-	-
補助縣市社會救助及福利服務	177	1.7	-	-

資料來源：日本(平成 16 年社會安全統計年報) Eu15(Eurostat)

(四) 社會安全支出之國際比較

由於社會安全支出側重於高齡與健康風險之防患，因此各國社會安全支出與其人口老化程度息息相關，2004 年我國社會安全支出占 GDP 比率為 9.7%，較人口老化程度低之南韓 6.1% 還高，但遠低於邁入已高齡化社會之日本 16.8% 及 Eu15 的 28.3%。

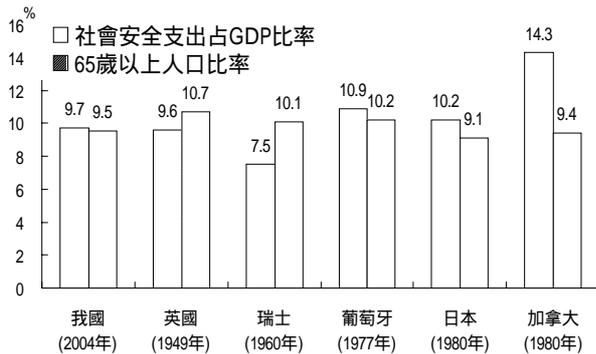
圖 3-1 社會安全支出之國際比較 (一)



資料來源：日本(平成 16 年社會安全統計年報) 南韓(OECD) Eu15(Eurostat)。

工業國家在我國目前人口老化階段之社會安全支出占 GDP 比率約在 10% 左右，其規模依制度完善程度及開辦時間長短略有差異，因此，可預見未來我國隨著勞退新制漸上軌道及人口快速老化，社會安全支出亦將逐步增加。

圖 3-2 社會安全支出之國際比較 (二)



資料來源：OECD (2004, SOCX)；ILO (1980 年以前資料)。

四、社會安全財源

國際上對社會安全財源統計有按「經濟型態別」、「功能別」及「部門別」三種，我國因預算科目所限，僅依部門與型態別統計。

名詞解釋：

社會安全財源：依 Eurostat 及 ILO 定義約分三種不同分類統計

一、經濟型態別：含保險費負擔、政府稅收負擔及其他收入等三類，Eurostat 大類區分如下（與 ILO 不同處以紅字標示）。

1、社會保險費負擔：

1.1 雇主保險費負擔

1.1.1 實際負擔

1.1.2 設算負擔

ILO 則分公私部門別

1.2 被保險者負擔

1.2.1 受雇者

1.2.2 自營作業者

1.2.3 領年金者及其他

(ILO 分領年金者、其他等二小類)

2、政府負擔 (稅收)

2.1 指定用途稅

2.2 一般歲入

ILO 再細分中央及地方政府

3、其他收入 (ILO 再分資產收入及其他)

4、(ILO 多一項資金轉入，Eurostat 則併入 3)

二、部門別：為 Eurostat 的分類，配合國民所得帳分為

1、企業

2、政府

中央政府

地方政府

社會安全基金

3、家庭

4、對家庭服務之非營利組織

5、國外

三、收入功能別：為 ILO 在分類，依高齡、遺族、殘廢、勞動災害、保健醫療、家庭、失業、住宅、生活扶助及其他等大類下，再依型態別分的二維分類。

(一) 我國社會安全財源

2004 年我國的社會安全收入 1 兆 1,467 億元，占 GDP 比率為 10.6%，若按經濟型態別觀察，雇主保險費負擔 4,002 億元 (占 34.9%)、被保險者負擔 1,920 億元 (占 16.7%)，稅收支應 5,020 億元 (占 43.8%)，包括菸品健康捐及就業安定徵收之 180 億元指定用途稅及歲入預算 4,840 億元，資產及其他收入 525 億元 (占 4.6%)；若將政府以雇主身分支付之保險費納入政府負擔，依其收入來源別觀察，則財源來自政府 7,238 億元 (占 63.2%)，民間企業 2,309 億元 (占 20.1%) 及家庭部門 1,920 億元 (占 16.7%)。

表 4-1 2004 年我國社會安全收入概況

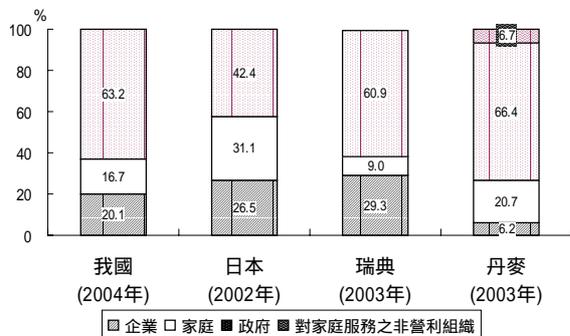
		金額 (億元)	結構比 (%)	占 GDP 比率 (%)
總計		11,467	100.0	10.6
經濟型態別	1.社會保險費負擔	5,922	51.6	5.5
	1.1 雇主保險費負擔	4,002	34.9	3.7
	私部門	2,309	20.1	2.1
	公部門	1,693	14.8	1.6
	1.2 被保險者負擔	1,920	16.7	1.8
	2.稅	5,020	43.8	4.7
	2.1 指定用途稅	180	1.6	0.2
	2.2 一般歲入	4,840	42.2	4.5
	3.其他收入	525	4.6	0.5
	部門別	政府	7,238	63.2
企業		2,309	20.1	2.1
家庭		1,920	16.7	1.8

資料來源：同表 3-1。

(二) 社會安全財源之國際比較

若將政府以雇主身分支付之保險費併入政府負擔，以收入來源與日本及 Eu15 中之丹麥、瑞典比較，日本財源負擔較為平均，各部門約各占 1/3，我國則與歐洲國家一樣，相當依賴政府稅收，約占 6 至 7 成不等，其次才是民間企業及家庭部門。

圖 4-1 社會安全收入之部門別比較



資料來源：日本社會安全統計年報、歐盟。

稅收及保險費為社會安全經費之主要財源，為完整陳示各國國民之社會安全支出負擔，一般係以國民負擔率作為比較基礎。

名詞解釋：

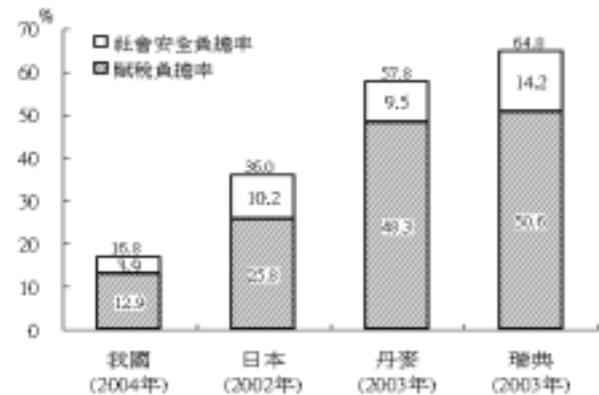
國民負擔率 = 賦稅負擔率 + 社會安全負擔率。

1、賦稅負擔率 = 賦稅收入 / GDP。

2、社會安全負擔率 = (私部門雇主保險費負擔 + 被保險者負擔) / GDP。

我國因長期以來實施各項租稅減免及優惠措施，2004 年賦稅負擔率 12.9%，不僅遠低鄰近之日本 25.8% 及 Eu15 中之丹麥 48.3% 及瑞典 50.6%，民間企業與家庭部門額外負擔之社會安全負擔率為 3.9%，亦遠低於日本 10.2%，丹麥 9.5%，瑞典 14.2%；整體國民負擔率我國為 16.8%，日本為 36.0%，丹麥 57.8%，瑞典 64.8%。

圖 4-2 國民負擔率之國際比較



資料來源：OECD⁶ (租稅負擔率)、Eurostat (社會安全負擔率)，日本 (平成 16 年社會安全統計年報)。

五、結語

(一) 社會安全逾八成為高齡者及健康醫療保障

2004 年我國社會安全支出為 1 兆 453 億元，占 GDP 比率 9.7%，社會安全支出以高齡者 4,641 億元

占 44.4%) 最多，其次為醫療保健 3,982 億元 (占 38.1%)，兩者合占 82.5%，日本為 80.2%，Eu15 為 69.3%，與國際社會安全集中此二類的結構類似，惟資源分配明顯較日本及 Eu15 傾斜於此二類之支出，相對排擠對其他類風險之資源投入。

(二) 人口老化速度快

由於社會安全支出側重於高齡與健康風險之防患，因此各國社會安全支出與其人口老化程度息息相關，當工業國家高齡人口比率增至 14%，社會安全支出占 GDP 比率也亦步亦趨同幅成長至 13.0% 以上。我國目前老化程度雖不若歐美國家嚴重，惟就老化速度而言，預估高齡人口比重由 10% 至 14% 僅需 11 年，略低於日本，卻倍速於歐美國家，社會安全財源籌措時程與壓力相當緊迫沉重。

表 5-1 主要國家老化及社會安全支出關係

	65+ 歲比率 = 10%		65+ 歲比率 = 14%		10% 至 14% 年數 (年)
	到達年次	社會安全支出占 GDP 比率 (%)	到達年次	社會安全支出占 GDP 比率 (%)	
我國	2007	-	2018	-	11
日本	1985	11.0	1994	13.0	9
瑞士	1959	7.5	1982	14.7	23
葡萄牙	1977	10.9	1992	15.6	15
希臘	1968	10.3	1992	20.2	24
西班牙	1975	13.3	1991	20.3	16
義大利	1966	17.2	1988	21.6	22
芬蘭	1973	13.7	1994	33.1	21

(三) 改革稅制

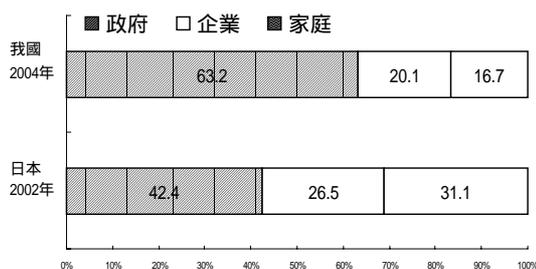
稅收及保險費為社會安全經費之主要財源，我國因長期以來實施各項租稅減免及優惠措施，2004 年賦稅負擔率 12.9%，遠低鄰近之日本 25.8%、Eu15

中之丹麥 48.3% 及瑞典 50.6%。因應人口老化趨勢，若欲維持原幅度社會安全規模，改革稅制以增加稅收勢在必行，2006 年開始實施之最低稅負制度 (Alternative Minimum Tax)，使適用租稅減免而繳納較低所得稅負或甚至免稅之法人或個人，至少負擔一定比例之所得稅，可紓緩社會安全財源籌措壓力。

(四) 健全社會保險財務結構

日本社會安全財源中，政府、企業、家庭負擔較為平均，約各占 1/3；我國則過於依賴政府負擔，2004 年政府負擔 63.2% (7,238 億元)，其中有 1,094 億元為以非雇主身分補助全民健康保險及其他非軍公教保險之保險費支出。為健全社會保險財源結構，宜透過保險費調整，增加非政府部門負擔比率。

圖 5-1 我國與日本社會安全財源部門別負擔比率



(五) 開辦國民年金

2004 年我國 25~64 歲人口參加軍公教輔助保險者占 5.4%，勞工保險 66.2%，農民保險 13.3%，僅 15.1% 家庭主婦、學生未參加任何職業別之輔助保險。基於財政籌措壓力，目前籌辦之國民年金保險對象，以補實職業別輔助保險之缺口為規劃主軸。

**圖 5-2 2004 年我國職業別輔助
保險負擔比率**



參考資料：

1. ILO, 1997, 'Differences in the statistical Frame of the inquiries of the ILO and Eurostat and the ILO and the OECD ,
<http://www.ilo.org/public/english/protection/seccs-oc/downloads/stat/annex3.pdf>
2. OECD, 2004, Social expenditure database (SOCX)
<http://www.oecd.org/els/social/expenditure>
3. European commission, 2006, European Social Statistics-Social protection expenditure & receipts.
4. ILO, 2005, Cost of Social Security 1994-1996 19th International Inquiry.
<http://www.mzes.uni-mannheim.de>
5. 國立社會安全、人口問題研究所, 平成 16 年版 (2004), 社會安全統計年報
6. OECD, 2005, Revenue Statistics 1965-2004
7. Eurostat, 2005, 1996, Esspros manual
8. 許璋瑤, 2002, 社會福利資源之有效運用及財源籌措
9. 總務省統計局, 2006, 日本統計年鑑
10. Eurostat, Lena FREJ OHLSSON, 2006, Tax revenue in the EU
11. 葉滿足, 1999, 我國社會福利支出之研究

