

社會安全

—公部門社會支出概況

完善的社會安全網，保障民眾享有健康、經濟及教育等基本生活需求，讓人民保有最低生活保障與尊嚴，促進社會安定、和諧，影響國民福祉甚鉅。本文首先介紹社會安全相關概念，進而探討我國近10年公部門社會支出概況及國際比較。

一、社會安全綜論

1996年歐盟統計局（Eurostat）出版1996 The European System of integrated Social PROtection Statistics（ESSPROS）編製手冊，將社會安全（Social Security）定義為：公私團體為減輕家庭或個人承受高齡、疾病、失業、身心障礙、家庭與小孩、住宅、遺族與其他等各類風險時之負擔，在無互惠或個別安排下，「提供全民享有健康及最低限度生活保障」之介入措施，對歐洲社會安全統計彙整系統提供一致性統計基準。

隨後國際勞工組織（ILO）、經濟合作暨發展組織（OECD）為減輕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，其中ILO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，ESSPROS則涵蓋公私部門支出；OECD支出範圍則與ILO略異，不含政策執行之事務費，但含輔導學生轉入職場之活絡勞動市場支出。一般而言，歐盟ESSPROS因含民間非營利團體及境內非常住居民組織（如國際組織），範圍較OECD及ILO廣。

我國社會安全統計係依照ILO標準，蒐集各種社會安全系統會計決算報告彙編而成，其社會安全給付及相關資金統計依下列範圍及條件彙編：

- （一）為減輕家庭或個人承受高齡、遺族、身心障礙、健康、家庭與小孩、生育、職業傷害、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。

- （二）僅涵蓋政府規範或強制施行社會保障政策所需經費。
- （三）由公部門、準官方部門或法律授權機關負責管理。
- （四）不含私人企業自發性社會給付及慈濟、創世基金會等非營利團體之社會救助。

資料來源：ILO、OECD、EUROSTAT

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」、「其他支出」等，其中「社會給付」可再依功能別統計，OECD則不含管理費用，直接計算功能別統計。
 - ◎ 功能別：各項社會給付可依所保障社會風險類型區分下列功能別：
 - 1、高齡：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：包含保障對象非因職業傷害產生之長期失能，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、疾病與健康：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、家庭與小孩：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、生育：提供婦女生育前後一定期間內的各項給付，但不含孕產期間所提供之醫療照護給付。
 - 8、失業：提供保障對象各種失業給付。
 - 9、住宅：包括租金或其他降低個人住宅成本的補貼。
 - 10、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，除將上述3、4項合併為「傷殘相關給付」及將第7項併入第6項外，另增加促進勞工就業能力支出之「活絡勞動市場計畫」功能分類。

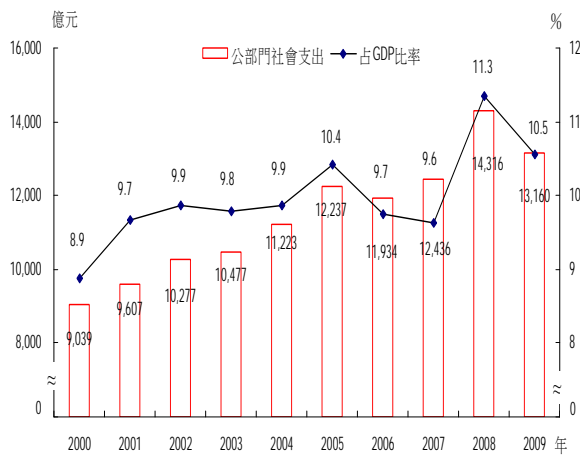
二、我國公部門社會支出概況

目前我國社會安全支出統計的範圍包含公部門之社會給付、行政費用及其他支出等 3 項，其中社會給付加上「活絡勞動市場計畫 (Active labour market programmes, ALMP)」相當於 OECD 之公部門社會支出 (Public social spending)，即不含私人企業的自發性社會支出，也不考慮租稅制度的影響。

(一) 現況與趨勢

觀察近 10 年我國公部門社會支出，其中因國民年金 (2008 年 10 月) 及勞保年金 (2009 年 1 月) 先後開辦，於開辦前請領勞工保險老年給付湧現，加以全球金融海嘯重創就業市場，相關社會給付擴增，致 2008 年支出規模 1 兆 4,316 億元及占 GDP 比率 11.3%，均為 10 年來新高，餘多呈逐年遞增之勢；2009 年支出規模為 1 兆 3,160 億元，占 GDP 比率 10.5%，較 2000 年增加 46%，平均每年增加 4.3%；2009 年平均每人受益 5.7 萬元，較 2000 年增 1.6 萬元。

我國公部門社會支出



資料來源：行政院主計處。

(二) 社會支出特性

如前所述，OECD 之社會支出除含社會給付 (為減輕各類風險或需求而給予家庭或個人的移轉性支出) 外，尚包括活絡勞動市場計畫，結合社會福利政策與勞動政策，以「促進就業」為政策目標，藉由提供就業機會，促進失業者再就業，以減輕對社

會安全體系的依賴，我國 2008 年及 2009 年用於活絡勞動市場之支出分別為 16 億元及 239 億元。

屬移轉性的社會給付依給付型態區分為現金給付 (Benefit in cash) 及實物給付 (Benefit in kind)，現金給付提供的經濟福利較高，所得重分配效果較為顯著，惟易扭曲個人勞動動機及儲蓄態度，故施行救助措施時，會搭配直接提供物品或服務之實物給付，達成福利救助目的，2009 年我國社會給付中，現金給付 6,873 億元，占 53.2%、實物給付 6,048 億元，占 46.8%，現金給付高於實物給付 6.4 個百分點，差幅小於 2000 年的 14.2 個百分點。

我國社會支出之特性

特性	2000年	2008年	2009年
社會支出 (億元)	9,039	14,316	13,160
社會給付	9,039	14,300	12,921
活絡勞動市場	-	16	239
社會給付結構比 (%)			
給付型態			
現金	57.1	61.2	53.2
實物	42.9	38.8	46.8
保險或非保險			
保險	49.4	60.0	52.5
非保險	50.6	40.0	47.5
給付時間			
定期	28.0	26.7	31.3
直接給付對象			
個人	93.3	95.7	95.0
家庭	6.7	4.3	5.0
財力審查			
需要 (Yes)	9.0	8.7	11.5

資料來源：行政院主計處。

若就是否屬保險給付觀察，過半數為以往繳保險費而得到的給付，屬免負擔保險費的給付則占 47.5%，較 2000 年減 3.1 個百分點；屬定期給付之高齡退休、身障、遺族、低收入等延續性給付約占 31.3%，較 2000 年增加 3.3 個百分點；此外，直接給付對象有 95% 為個人、5% 為家庭。

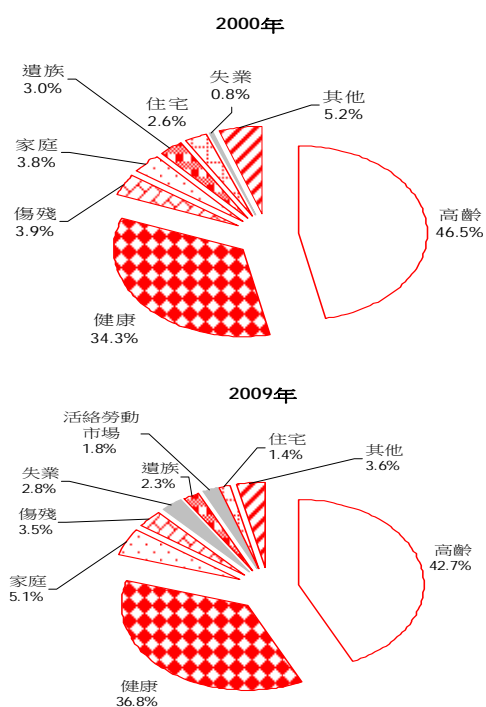
我國社會給付約半數屬毋須負擔保費之福利性質，只有 11.5% 的社會給付需事先經資產審查程

序，審查標準涵蓋最低生活費用、每戶年所得、不動產存款等，給付對象如：低收入戶、中低收入戶、特殊境遇婦女、兒少寄養、發展遲緩療育及身障房屋租金與貸款利息補助等相關輔助屬之，另老年基本保障年金、榮民安養、弱勢教育補助、國宅出租售也有排富條款。

(三) 社會支出功能別

若就 OECD 所劃分風險保障功能類別（高齡、遺族、健康、傷殘、失業、家庭、住宅、活絡勞動市場及其他等 9 類）觀察，2009 年我國公部門社會支出以高齡者（如國民年金、老農津貼、勞退及軍公教人員退休撫卹支出等）5,625 億元（占 42.7%）最多，其次為健康（如全民健康保險、公共衛生等）4,849 億元（占 36.8%），兩者合占近 8 成，與各國社會安全支出側重於醫療與高齡風險之防患，趨勢一致；另受全球經濟因素及國內產業型態轉變之影響，失業給付及活絡勞動市場支出比重由 2000 年 0.8%，大幅增至 4.6%。

我國社會支出功能別

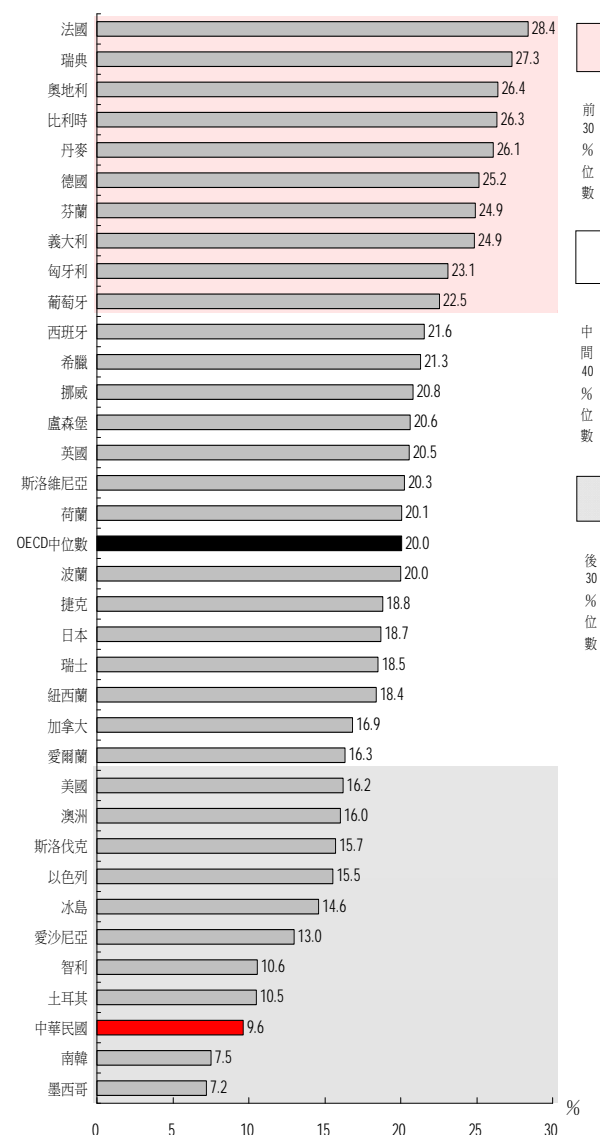


資料來源：行政院主計處。

三、國際比較

由於 OECD 會員國多屬已開發國家且賦稅（含社會安全捐）負擔率平均達 35%，遠高於我國的 20%，因此有較豐沛的財源發展較完備的社會安全政策。2007 年半數 OECD 國家公部門社會支出占 GDP 比重逾 20%，其中最高為法國 28.4%，其次為瑞典 27.3%，最低為墨西哥 7.2%。2007 年我國公部門社會支出占 GDP 比重為 9.6%，低於 OECD 國家中位數 20.0%，與 34 個 OECD 國家相較，僅高於南韓及墨西哥。

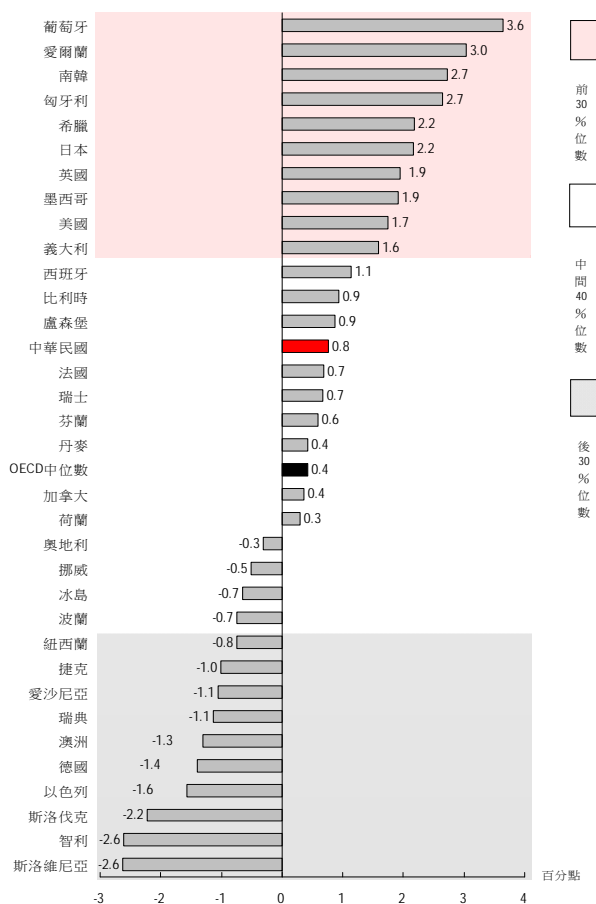
2007 年 OECD 國家公部門社會支出占 GDP 比重



資料來源：行政院主計處、經濟合作暨發展組織（OECD）。

進入 21 世紀後，OECD 各國公部門社會支出占 GDP 比重增減互見，2000-2007 年以葡萄牙、愛爾蘭及南韓分別增加 3.6、3.0 及 2.7 個百分點最為顯著，法國雖為 OECD 支出比重最高的國家，但僅增加 0.7 個百分點，我國提高 0.8 個百分點，高於多數 OECD 國家，惟低於鄰近之南韓及日本之 2.7 及 2.2 個百分點。

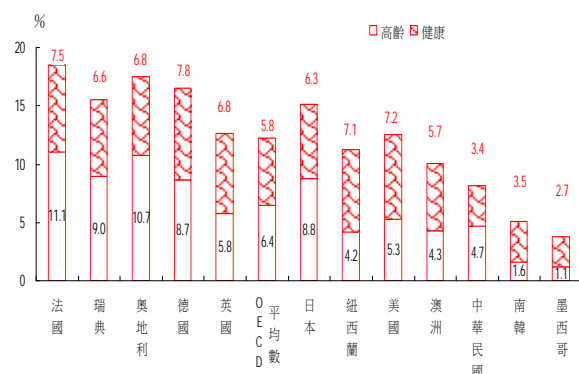
2000-2007 年 OECD 國家公部門社會支出占 GDP 比重之變化



資料來源：行政院主計處、OECD。

隨著人類平均壽命的提高，讓人民免於遭受健康之危害及老年經濟匱乏之風險，應屬現今各國所追求的主要目標之一。公部門社會支出按功能別觀察，2007 年 OECD 國家平均給付於高齡及健康功能別之支出分別占 GDP 比重為 6.4% 及 5.8%，合占公部門社會支出 63.7%，成員國家支出皆超過 5 成，我國支出占 GDP 比重分別為 4.7% 及 3.4%，合占公部門社會支出 84.8%。

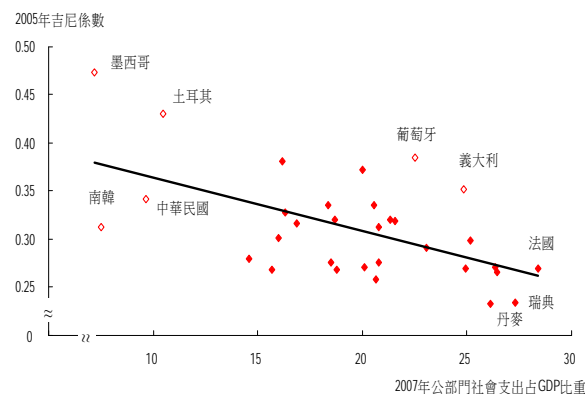
2007 年 OECD 國家高齡及健康給付占 GDP 比重



資料來源：行政院主計處、OECD。

若就 OECD 國家公部門社會支出（2007 年）與吉尼係數（2005 年）的關聯性觀察，北歐及西歐國家社會支出較高，所得分配不均程度較低，反之，墨西哥及土耳其支出較少，所得分配則較為不均；葡萄牙及義大利等國雖有較高的社會支出，惟所得分配仍然不均，反之我國及南韓社會支出較低，然所得分配情況卻較平均。

OECD 國家公部門社會支出與吉尼係數



資料來源：行政院主計處、OECD。

四、結論

隨著國家經濟的成長、民主憲政的施行，福利國家的觀念逐漸興起，社會安全網日趨完備，人民生活因而獲得保障，福利水準也有所提昇；然而社會安全涉入程度越廣，政府支出愈形增加，因此如何兼顧社會安全網及財源承續穩健，為國家福祉與進步的長久議題。