

# 我國社會保險政府補助政策合理性之研究

計畫主持人：鄭文輝

協同主持人：林志鴻

研 究 員：呂建德

鄭清霞

吳明儒

研究 助理：許勝凱

委託單位：行政院經濟建設委員會

執行單位：台灣社會福利學會

民國 九十一年 一 月

## 摘要

關鍵字：社會保險、政府補助、社會公義

我國社會保險制度具二項特色：(1)因特殊的歷史因素和政策環境，發展出我國多元的社會保險體制，包含普及式保險以及綜合性職域保險；(2)政府在保費補助、負擔行政費與撥補虧損上均扮演重要角色。

本研究旨在檢討我國現行社會保險政府補助制度的缺失，進而針對各類別被保險人經濟狀況及其保險財務負擔與政府補助的分配情形進行實證分析，並整理選樣國家的經驗，以探討符合社會公平正義的社會保險補助政策。

本研究發現，我國現行社會保險政府補助政策具有下列六項缺失，亟需改進：

- 1、政府補助社會保險的政策原則與策略不明確。
- 2、政府補助在不同體系之間以及同一保險體系內均呈現補助比例不一，形成社會不公。
- 3、現行政府補助包括無分所得高低的保費補助、全額行政費用補助、體系經營虧損撥補等項，涉及全面性補助，此為我國社會保險政府補助的最大特點，也是政府補助合理性應予以檢討之處。
- 4、對於公勞保，政府補助包含虧損撥補，但養老或老年給付平均薪資計算只採計退休當月或前三年平均投保金額，加保滿三十年又免繳保費，極易造成弊端，且不利保險財務與制度公平性。
- 5、目前有些社會保險體系的財務責任，已有長期性精算預估制度的設計，但尚未落實執行，欠缺短期性前瞻有效協調機制。
- 6、政府補助相關事項未有客觀合理參數及上下限的設定，政府易成為社會保險財務責任的主要承擔者。

上述各項改短期與長期改進方案彙總列於表 6.2.1：

我國社會保險政府補助改進建議彙總表

項目	現 制	改 進 建 議		
		短 期	長 期	
行政費用補助	中央預算撥補應收保險費的 3.5%-5.5%	維持	維持	
撥補財務短絀	除公教保、健保外，其餘勞保、退休人員保險、農保財務虧損法定由政府撥補	取消國庫撥補財務短絀的規定	透過財務平衡調整機制解決	
保費補助	0~100%	(1) 取消一般保費補助 (2) 低所得者維持政府全額補助，往上遞減補助額度至一定所得為止	(1) 建立前瞻協商分擔機制，補助一定比例的給付支出 (2) 協調提高社會救助設定之貧窮水準設定	
不同職域差別補助	不同職域差別補助，且同職域採定率補助，不符公平原則，形成所得逆分配	取消定率補助	建立前瞻協商分擔機制，補助一定比例的給付支出	
個別保險制度問題	健保	6 類 14 目被保險人自付保費與政府補助比例不一	(1) 維持經濟弱勢者保費補助 (2) 廢除不同補助比例，對所得一定水準以下者，改採定額或依所得遞減補助	(1) 依被保險人家戶所得計徵保費 (2) 建立前瞻協商分擔機制，補助一定比例的給付支出 (3) 對所得一定水準以下者，維持保費補助
	公教保、勞保	(1) 不同職域差別補助 (2) 同職域採定率補助 (3) 老年給付為一次給付 (4) 老年給付計算依退休當月或退休前三年平均投保薪資	(1) 不同職域補助比例應劃一 (2) 同職域內補助改以定額補助	(1) 建立短期收支預估機制 (2) 老年給付應改為年金給付 (3) 計算老年給付的平均投保薪資改採最高十五年平均，或全部保險年資基點制 (4) 將職災與失業風險改為分立保險
	農保	現行保費過低，給付也偏低，而財務則鉅額虧損	調整保險金額、費率與給付項目	(1) 基礎年金保障納入國民年金規劃 (2) 建立離農年金制度 (3) 職災風險與勞保職災結合，成為專屬保險

# 目 錄

## 摘要

第一章	緒論	1-1
第一節	研究緣起與目的	1-1
第二節	國內相關文回顧	1-2
第三節	研究問題、方法與架構	1-4
第四節	章節安排	1-7
第二章	社會保險政府補助政策之理念與量原則	2-1
第一節	社會保障制度之理念與原則	2-1
第二節	社會保險之理念與實際	2-7
第三節	社會保險政府補助政策之考量原則	2-10
第四節	本章小結	2-13
第三章	我國現行社會保險制度政府補助之分析	3-1
第一節	我國社會保險制度之發展	3-1
第二節	現行公教人員保險之政府補助分析	3-4
第三節	現行勞工保險之政府補助分析	3-9
第四節	現行農保之政府補助分析	3-13
第五節	現行全民健康保險之政府補助分析	3-16
第六節	我國社會保險政府補助之檢討	3-18
第四章	我國各類被保險人社會保險財務負擔及各項政府補助之探討	4-1
第一節	公勞農保被保險人之財務負擔分析	4-1
第二節	全民健康保險被保險人之財務負擔分析	4-7
第三節	我國各類別被保險人各項政府補助分析	4-14
第五章	主要國家社會保障補助政策之探討	5-1

第一節	選樣國家社會保障政府補助總論	5-1
第二節	選樣國家社會保障政府補助個論	5-7
第三節	本章小結	5-18
<b>第六章</b>	<b>結論與建議</b>	6-1
第一節	結論	6-1
第二節	建議	6-4
參考書目		參-1
附錄		
第一次專家座談會會議記錄		附-1
第二次專家座談會會議記錄		附-7
第三次專家座談會會議記錄		附-12
期中報告審查會會議記錄		附-14
期末報告審查會會議記錄		附-18

### 圖表目次

圖一：社會保險政府補助合理性之研究架構	1-6
圖二：本報告章節安排	1-7
圖三：政府保費及給付補助責任之光譜	3-26
表 3.1.1 我國社會保險體系變革	3-2
表 3.1.2 我國現行社會保險制度之保費分擔及財務短絀處理方式比較	3-3
表 3.2.1 原公務人員保險養老給付：民國 72-民國 86 年	3-5
表 3.2.2 原公務人員保險養老給付經算費率與實際費率：民國 76-87 年	3-5
表 3.2.3 原私立學校教職員保險養老給付：民國 74-86 年	3-6
表 3.2.4 公教保險體系財務狀況：民國 79-89 年	3-7
表 3.3.1 勞工保險老年給付金額及件數：民國 74-87 年	3-10
表 3.3.2 勞保老年給付金額換算年金之比較：民國 83-85 年	3-11
表 3.3.3 勞保現值保費與給付比值及內部報酬率估計：民國 85 年	3-11
表 3.3.4 勞工保險老年與死亡給付每件金額比較：民國 83-85 年	3-11
表 3.3.5 勞保體系財務狀況：民國 79-89 年	3-12
表 3.4.1 農保體系財務狀況：民國 79-89 年	3-14
表 3.5.1 全民健康保險各類保險人保費負擔比率	3-16
表 3.5.2 全民健康保險財務狀況：民國 84-88 年	3-16
表 3.5.3 全民健保針對弱勢者保費補助項目：民國 90 年	3-17
表 3.6.1 我國各類社會保險行政費用補助之比較	3-21

表 3.6.2	我國各類社會保險政府補助總額之比較：民國 79-89 年	3-21
表 3.6.3	我國各類社會保險政府補助總額之分配：民國 79-89 年	3-22
表 3.6.4	我國各類社會保險政府補助總額佔政府稅收比率之比較： 民國 79-89 年	3-23
表 3.6.5	中低收入戶老人生活津貼及老年農民福利津貼核定人數及比率： 民國 83-86 年	3-25
表 3.6.6	我國各類社會保險被保險人政府補助每人金額之比較： 民國 79-89 年	3-27
表 4.1.1	民國 88 年社會保險各類被保險人經濟情況分析	4-5
表 4.1.2	民國 88 年公勞農保被保險人職域保費負擔比率在個人所得十等 分位之分配	4-6
表 4.2.1	民國 88 年公勞農保被保險人健康保險保費負擔比率在個人所得 十等分位之分配比較	4-11
表 4.2.2	民國 88 年公勞農保被保險人社會保險總保費負擔比率在個人所 得十等分位之分配比較	4-12
表 4.2.3	民國 88 年各類被保險人社會保險保費負擔比率之比較	4-13
表 4.3.1	民國 88 年公勞農保被保險人職域保險政府保費淨補助在個人所 得十等分位之分配比較	4-18
表 4.3.2	民國 88 年公勞農保被保險人健康保險政府保費淨補助在個人所 得十等分位之分配比較	4-19
表 4.3.3	民國 88 年公勞農保被保險人政府社會保險淨補助在個人所得十 等分位之分配	4-20
表 4.3.4	民國 88 年各項政府補助在個人所得十等分位組家戶之分配	4-21
表 4.3.5	民國 88 年公勞農保各類被保險人政府補助總額在個人所得十等 分位之分配比較	4-22
表 4.3.6	民國 88 年各類被保險人社會保險負擔與政府補助分析之垂直公 平性分析彙總	4-23
表 5.1.1	選樣國家社會保障財源分攤----老年、障礙、遺屬年金	5-4
表 5.1.2	選樣國家社會保障財源分攤----醫療保障	5-5
表 5.1.3	選樣國家社會保障財源分攤---失業保險	5-6
表 5.1.4	選樣國家行政費用占社會安全支出比率	5-6
表 5.2.1	德國勞工與職員年金保障安全準備與國家補助	5-16
表 5.2.2	德國農民年金保險保費與政府補助金額	5-16
表 5.2.3	日本醫療保險之國庫負擔與補助	5-17
表 6.2.1	我國社會保險政府補助改進建議彙總表	6-8

## 附表目次

附表 4.1.1	民國 88 年公教保險被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配	附-22
附表 4.1.2	民國 88 年勞保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配--產業工人	附-23
附表 4.1.3	民國 88 年勞保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配--雇主身份	附-24
附表 4.1.4	民國 88 年勞保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配--職業工人	附-25
附表 4.1.5	民國 88 年勞保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配--漁業人口	附-26
附表 4.1.6	民國 88 年農保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配	附-27
附表 4.2.1	民國 88 年公教保險被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配	附-28
附表 4.2.2	民國 88 年勞保被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配--產業工人	附-29
附表 4.2.3	民國 88 年勞保被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配--雇主身份	附-30
附表 4.2.4	民國 88 年勞保被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配--職業工人	附-31
附表 4.2.5	民國 88 年勞保被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配--漁業人口	附-32
附表 4.2.6	民國 88 年農保被保險人健保保費補助在個人所得十等分位之分配	附-33
附表 4.2.7	民國 88 年 20 歲以下者健保保費負擔在個人所得十等分位之分配	附-34
附表 4.2.8	民國 88 年 20-64 歲者健保保費負擔在個人所得十等分位之分配	附-35
附表 4.2.9	民國 88 年 65 歲以上者健保保費負擔在個人所得十等分位之分配	附-36
附表 4.3.1	民國 88 年公教保險被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配	附-37
附表 4.3.2	民國 88 年勞保被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配--產業工人	附-38

附表 4.3.3	民國 88 年勞保被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配--雇主身份	附-39
附表 4.3.4	民國 88 年勞保被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配--職業工人	附-40
附表 4.3.5	民國 88 年各項政府補助在個人所得十等分位之分配---漁業人口	附-41
附表 4.3.6	民國 88 年農保被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配	附-42
附表 4.3.7	民國 88 年各項政府補助在個人所得十等分位之分配--無公勞農保者依年齡組區分	附-43



# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起與背景

台灣地區實施社會保險，始於民國 39 年開辦勞工保險，迄今已逾 50 年，大致上可分為四個階段：(1) 民國 39-47 年為軍、公、勞保創辦時期；(2) 民國 48-68 年為公勞保穩定成長期；(3) 民國 69-79 年為擴張期，既有保險擴大辦理，且陸續開辦農保及其他各類健康保險計畫；(4) 民國 80 年以來為整合期，除於民國 84 年將各類保險中有關疾病保險部分轉入全民健康保險並擴大保障對象至農保、勞保之眷屬及地區投保者<sup>1</sup>；並於民國 88 年將私校教職員歸併納入公教人員保險體系（吳凱勳，1993；Cheng，2001，本研究第三章）。

全民健保實施前，原有各項社會社會保險並未建立健全的財務管理制度，主要的公、勞、農保均明定虧絀由政府撥補，在長期實施綜合費率及低費率政策下，使得各項保險給付的財務責任難以明確劃分，且費率調整不易，因而造成政府財政沉重負擔。以民國 79-83 年期間公、勞、農保的財務狀況分析，除勞保有老年給付準備金的支援外，公、農保每年收支均呈現短絀，且短絀金額與占保費收入比重逐年遞增，醫療給付實際平衡費率也不斷提高。例如，民國 83 年公保體系虧絀 73.44 億元，占保費收入的 24.22%，而農保虧絀更高達 168.61 億元，為保費收入的 1.3 倍，因而當年醫療相關給付的實際平衡費率為 13.24%，遠高於其綜合費率 6.8%。如估算民國 79-83 年期間政府每年對公、勞、農保提供醫療補助的合計金額，由民國 79 年的 251.32 億元，增加到民國 83 年的 488.06 億元，約為醫療給付的 40%，而公保與農保更分別高達 60% 與 80%，顯見各項社會保險的財務惡化，造成政府財務負擔日益加重，且不符保險財務穩健原則（鄭文輝，1994）。

鑑於以往公、勞、農保未建立健全財務制度，導致嚴重財務虧損或老年給付責任準備的不足，最後均由政府編列預算彌補損失，全民健保法已排除此種財務平衡調整方式，明確規定以精算方法推估保險費率，並明列費率修訂的條件、程序及財務監督等相關條文，以規範財務責任制度，民國 88 年 5 月新制公教保險法亦明定新產生的短絀，必須以調整費率加以挹注。然而能否落實猶有待觀察。

自歷史發展的角度來看，我國社會福利發展較西方工業化國家為晚，與日本、韓國等東亞國家相類似，並不拘泥於特定意識型態，而採取較務實的作法，先遵循 Bismarck 模式，以工作人口為保障對象發展職域社會保險，再擴展為全

---

<sup>1</sup> 民國 90 年 2 月起亦將軍人納入全民健保體系。

民性保障，兼具 Beveridge 模式，惟給付水準較歐美福利國家為低（鄭文輝，2000）。

由於社會保險兼具風險分攤與基本保障的功能，政府對於社會保險財務進行補助，乃不可避免的現實，只是補助的類型、方式與手段，視各國財政、意識型態與社會政治考量而異。就目前我國政府對於社會保險（全民健保、公教保、勞保、農保）各類別被保險人（有一定雇主受雇者、無一定雇主受雇者、農民、老人、身心障礙者）的補助，並不僅止於不同比率的保費補助為限。對於有些弱勢團體（尤其身心障礙者、老人）亦以福利津貼或救助方式進一步減免其保費；甚且，公、勞、農保均仍保留政府撥補虧損條款。由於現行補助制度過於分歧，不僅影響社會保險的財務健全，加重政府財政負擔，且引發各類別被保險人間財務負擔不公平的爭議。因而有必要就現行各類社會保險的政府補助狀況全盤性予以探討，以建構符合社會公義原則的補助制度。

## 第二節 國內相關文獻回顧

國內社會福利學界討論社會保險制度中政府補助角色的議題，常見的論述是針對個別社會保險體系，主要的如規劃中之（國民）年金保險：王正（2001，1998，1993），鄭文輝等（1998），葉桂嫦（1995），多言（1994）；老年經濟安全：楊永祥（1999），全民健保（全民健保小組 1990），健保體檢小組（2001），黃耀輝（2001），王正、徐偉初（2002），鄭文輝（2002），徐偉初（2002）。從社會保險整體制度檢討國家補助議題的有：吳凱勳（1993），柯木興（2001）。就國家不公平補助造成社會保障階層化現象為：陳美麗（1994），郭明政（1997），盧正春（1993）。以下就此三個層面摘要加以說明。

社會保險旨在以集體團結之力，形成風險分擔團體，協助個體對抗社會風險。因此不論從罹病、失業、老年、障礙、遺屬等等風險事故的預護性質而言，社會政策協助民眾面對風險角度而有所補助本屬正當。從財政學角度觀之，此類風險事故的預護具有殊償性與外部效果的特性，因而不但提供政府介入建立制度的理由，更說明以預算對制度或特定國民族群提供補助之的要性（王正、徐偉初，2002；王正，1998）。惟此牽涉到補助水準、補助對象、補助方式、補助項目、中央與地方政府責任分擔，以及在上列各項目之實施在制度間以及制度內呈現是否公平、合理的分配議題，則有待進一步探討。以下僅就國內相關論述加以說明。

徐偉初（2002）、黃耀輝（2001）、王正（1998）等認為類如全民健保等社會保險制度，其制度的釐定及執行，屬於中央立法及中央執行的事務，固然支應社

會保險的經費（主要為保險費），理論上應由被保險人共同分擔，並無必定要由政府負擔部分保險費之理。不過就實施社會保險制度國家的實務經驗觀察，政府補助亦是常例<sup>2</sup>。惟我國社會保險制度有關政府補助，卻規定部分補助由地方政府承擔，並不符各級政府執掌權責劃分的原則。因為政府補助的性質主要著眼於所得重分配功能，理當由中央政府負擔，包括補助的幅度及財源籌措，均為中央政府的職責。由中央政府訂定各項補助比率，要求地方政府負擔部分經費，並不符合補助政策之權責相符原則。

至於政府補助的比重，並無一定客觀之標準，而需視政府財政狀況、制度設計基本理念以及實際需要加以因應調整（多言，1994）。雖然在社會保險原則下，依財務獨立、收支平衡原則，政府應盡量保持社會保險制度財務之獨立性，但是財務獨立並不必然表示財務完全自給自足，而係意謂政府只須依法負擔其應補助之數額，此外即不必負擔彌補虧損的責任（葉桂嫦，1995；陳孝平，1994）。

就我國現行政府的補助而言，中央政府社會福利預算占總預算的比例偏低，且現有之福利預算也未做合理分配（陳美麗，1994）。若以全民健保實施前後三年比較，健保實施後三年期間，民間、社會保險部門以及政府部門的衛生保健支出成長率，均較實施前相對趨緩。相對於民間與社會保險部門，政府衛生保健支出成長率跌幅最大（約 10%），且呈現負成長（鄭文輝，2002）。就補助額度言，陳孝平（2001：139）認為在扣除以雇主角色負擔的支出後，政府以一般稅收對全民健保財務的貢獻，低於已實施社會保險國家一般公認的三分之一水準，且有逐漸下降趨勢，尚有增加政府的貢獻，提升「福利性」比重的空間。

就補助對象而言，應以較能良好反應個人經濟能力指標的「個人所得」為依據，而應揚棄職業類屬的考量。此因就補助的影響而言，應以實現公平理念為著眼。就政府補助公平與否之議題，可再區分為水平及垂直之公平性考量。即不論個人職業類屬為何，相同所得賦予相同補助比例（水平式公平），而較低所得者則賦予較高的補助比例（垂直式公平），如此可免除補助架構中相同能力，不同待遇；或不同能力，相同待遇的不公平現象（王正，2001：214）。

就補助方式而言，可分為收入面之保費補助、支出之給付面補助，或給予特別優遇，撥補保險人虧損與行政事務費之補助等項。鄭文輝（1998）依據世界各國政府對年金制度補助情形觀察，發現大多數國家係經由年金給付面補助，故建議當時規劃中之國民基礎年金政府補助方式，由保費補助改由給付面補助。至於虧損撥補議題，國內大多數學者傾向於修正原公、勞保之條文，改依財務自主原則下，透過收支平衡機制加以因應。民國 88 年實施之公教保險即朝此方向邁進，

---

<sup>2</sup> 實際上基於實用性的考量甚於任何絕對的原則，包括社會保險、家庭津貼、公共健康服務、公共救助及公務員及戰爭受害者的給付方案。多數 OECD 國家資料顯示，不管其財源籌措政策如何不同，國家、被保險人以及雇主三方面已朝向三方共同負擔的方向發展，雖然各國三者之間的負擔比重並不相同（柯木興，2001；ILO，1984）

新產生之虧絀改以調整費率方式加以挹注。

至於保險人行政事務費用來源的議題，國內較少討論。就歷史發展而言，我國社會保險由政府提供十足行政事務經費給予保險人支用，原先只實施於勞、農保（鄭文輝，1994a）。民國 84 年全民健保與民國 88 年公教保險新制實施，也規定其行政事務費用由政府全額補助。因而現行各項社會保險的行政費一律由中央主管機關編列預算撥付。

國家對社會保險的補助，不論從補助水準、補助對象、補助方式、補助項目、中央與地方政府責任分擔、以及保險行政事務費用補助等，應該研討合適的方式，針對較具客觀衡量的指標，建構公平、合理機制加以實施，使得上列各項目之實施在制度間以及制度內呈現公平、合理分配。否則社會保險制度中，具有所得再分配功能的國家補助，其實施結果，不但無助於減緩市場優勝劣敗、財富不均之狀況，甚且變本加厲，益增社會不公，與其原先目標背道而馳。我國現有社會保險制度國家補助呈現出階層化以及保障過度或不足的問題，由來已久（郭明政，1997）。相對於非軍公教人口群體而言，國家長期過度補助軍公教人員，形成軍公教職域社會保障制度過度優渥的現象，實應有所調整（盧正春，1993）。

綜上分析，現有我國社會保險制度間，存在國家補助不一的現象，包括保費補助，保險權益不公平對待，甚至在同一保險體系內也存在不公平現象（例如全民健保），有必要加以合理調整。在個別保險體系內，保險費率常基於政治考量，以致明顯偏低；但在給付支出面則常增加給付，或給與特定人口群體特別優惠，以致影響保險財務入不敷出，形成鉅額赤字。加上政府常因法律規定必須承擔最後財務責任，彌平缺口，不但對於未納保國民不公平，也有違社會保險財務獨立原則。整體而言，既有社會保險存在相當程度的階層化差別待遇，有違社會安全制度提供國民風險分擔、所得再分配、追求社會公平正義的理念。

### 第三節 研究問題、方法與架構

#### 一、研究定位

歸納上述對於我國社會保險政府補助問題國內相關文獻的探討，本研究認為有下列三項缺失，從而擬定本研究之定位、問題設定、研究方法、策略與架構：

- （一）相關文獻探討多半以個別社會保險體系為重點，尤其多半以全民健保為探討主題，較少以整體社會保險制度為重點，探討政府補助政策合理性議

題。本研究擬以整體社會保險制度為關懷,限於時間與體系特性考量,公務人員退休撫卹以及勞基法勞工退休制度屬於第二層社會保障,並不在本研究探討之列。

- (二) 相關文獻探討多半以評論式文章陳述,僅少數佐以統計分析,兼及理論層次,且以個別保險體系為限,無法就整體社會保險制度相同性質與不同性質之間,水平與垂直分配之間,整體與個別制度之間,作多面向、多層次的研究觀察。本研究則包含理論架構、我國社會保險相關體系分析、個體民眾與制度層面實施效果檢定,以及國外相關制度實施經驗,整合思考政府補助的適當性。
- (三) 相關文獻探討也欠缺建立政府補助指標,作為觀察分析的標的。本研究以「保險費補助」、「體系虧損撥補」、「行政費用補助」,以及「給付支付補助」等要項,對我國社會保險政府補助的特質、不同體系分配的特點、制度變遷的趨勢、對個別保險人產生的權益效果,以及相關行動者的責任義務分擔等方面,作通盤檢討。

## 二、研究問題與方法

本研究旨在檢討我國現行社會保險補助制度的缺失,進而根據各類別被保險人經濟狀況及其保險財務負擔的實證分析,並參考國外經驗,探討符合社會公平正義的社會保險補助政策並提出改進建議。下列六項為本研究所要探討的問題:

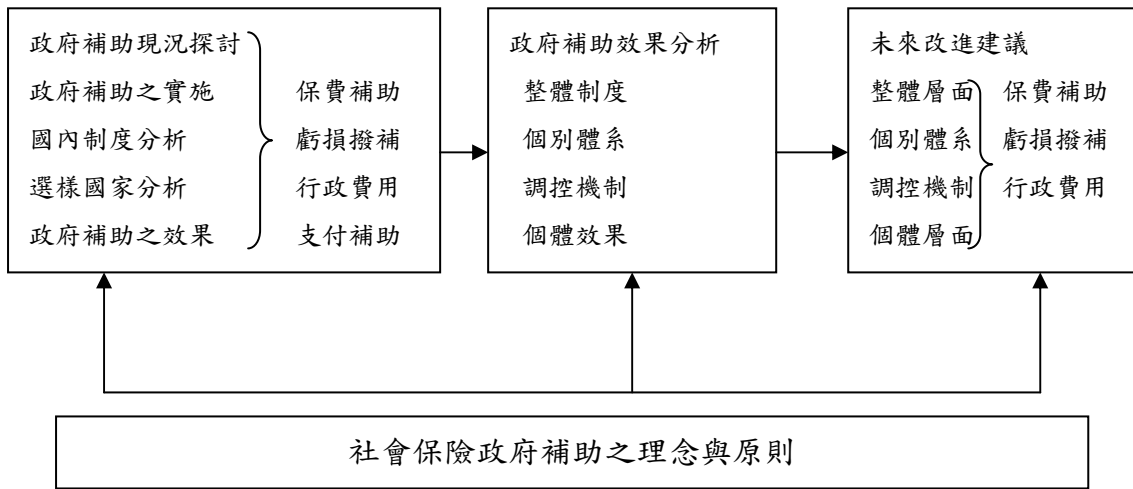
- (一) 社會保險政府補助政策合理性之探討。
- (二) 我國現行社會保險補助制度之分析。
- (三) 我國各類被保險人經濟狀況及其社會保險財務負擔之分析。
- (四) 主要國家社會保障補助制度之比較。
- (五) 我國現行政府補助制度之檢討。
- (六) 我國社會保險政府補助制度之改進建議。

本研究使用三種研究方法,以探討前述各項問題:

- (一) 建立理論與政策分析架構,以探討政府在社會保險之適當財務責任及符合社會公平正義之補助政策。
- (二) 以文獻回顧方式及統計資料分析,比較我國各類社會保險之政府補助與選樣國家之社會保障補助制度。
- (三) 使用行政院主計處家庭收支調查資料分析各類別被保險人之經濟狀況、其社會保險財務負擔及政府補助分配情況。

### 三、研究架構

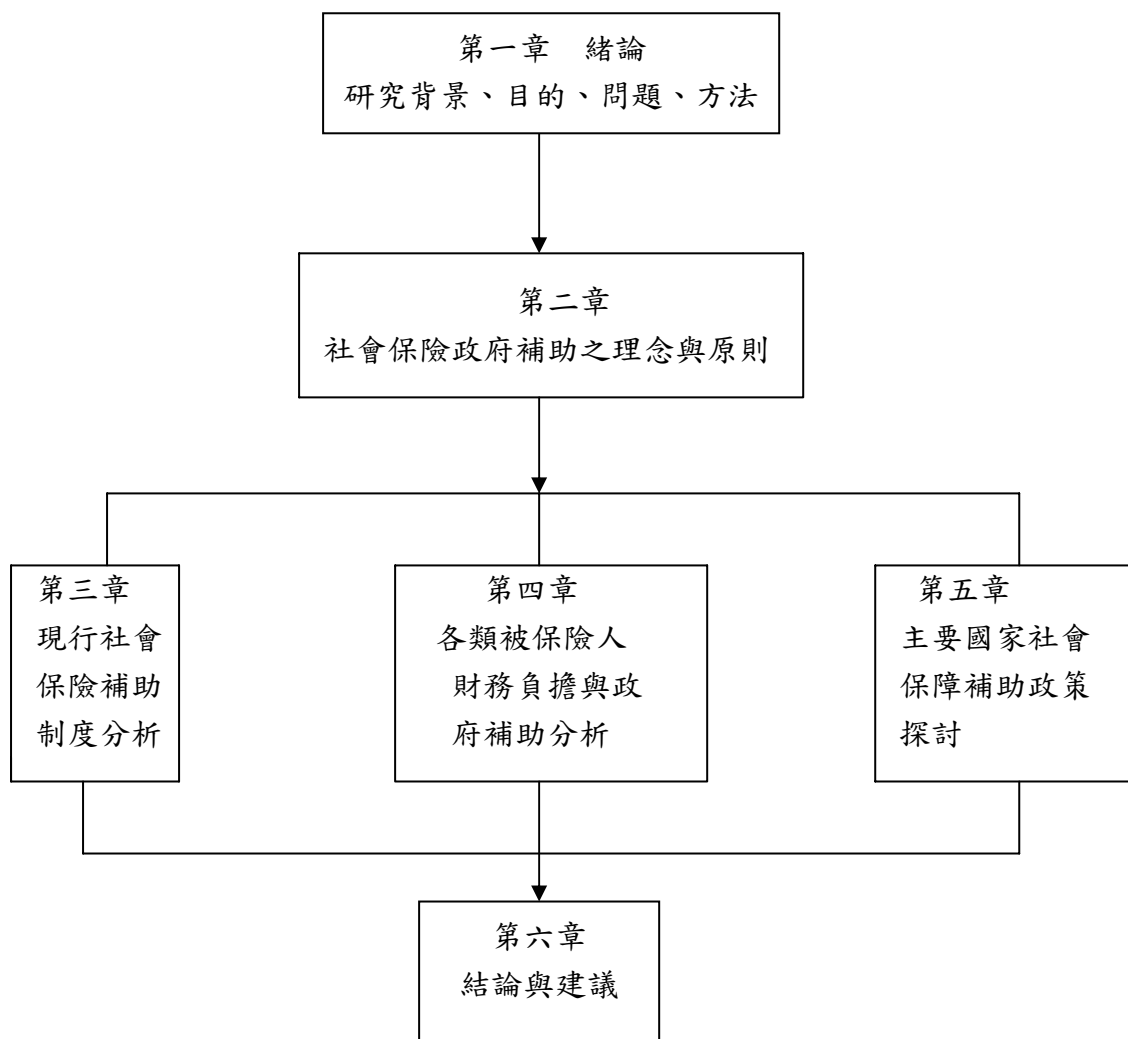
本研究策略與進行方式如圖一所示，為多面向、多層次的架構分析。嘗試歸結國內外相關資訊，提出政府補助合理性考量原則，確定保費補助、虧損撥補、行政費用以及支付補助等項為觀察檢定指標，以我國社會保險制度實際經驗數據分析，從理論原則與實踐經驗層面雙管齊下，對我國現狀進行探討。並期待以此為基礎對我國現行社會保險制度有關政府合理補助之方向與作為，在整體社會保險體系健全、運作效率、合理給付、公平負擔與享領給付，以及兼顧民眾負擔之能力與意願等多面向、多層次考量下，提出具體可行建議。



圖一：社會保險政府補助合理性之研究架構

## 第四節 章節安排

如圖二所示，本研究報告共分六章。第一章為緒論，闡明本研究背景、目的、方法、架構與範圍。第二章建構社會保險政府補助之理念與原則，特別強調務實的政府補助政策，以及補助政策合理性的考量原則，並確認以保費補助、虧損撥補、行政費用以及支付補助作為觀察指標。第三章進行我國社會保險制度分析，分別以歷史發展的角度與不同制度間的經驗資料進行探討。第四章以行政院主計處家庭收支調查資料分析各類別被保險人的經濟狀況、其社會保險財務負擔及政府補助的分配狀況，探討個體層面之效果。第五章則比較主要國家社會保障制度的政府補助政策，希望釐清主要國家政府補助政策的經驗與考量原則。最後第六章則為本研究的結論與建議。



圖二：本研究章節安排





## 第二章 社會保險政府補助政策之理念與原則

### 第一節 社會保障制度之理念與原則

#### 一、差異原則是正義社會之理念

社會保險為社會安全制度之一環，是承載闡揚社會政策理念的主要制度場域。從制度發展的角度觀之，社會保險制度之前身為經由合作式結合之相互性危險承擔（Gegenseitige Risikeneubernahme durch genossenschaftlichen Zusammenschluss）（江朝國，1995:1），而以1880年代德國俾斯麥社會立法為正式建制之開始。至此階段，國家對於保費與給付支出之補助，甚為稀有，而以財務自給自足為原則，同時在保險組織與經營上，採行自治管理。其後由於情勢之變遷，包括保障人口群體之擴大，以及國家介入以及其角色轉趨積極，特別是二次大戰後，福利國家以稅收支應方式提供普及式給養給付，進而影響實施社會保險國家對保費、給付支出、或行政事務費，間而混合進行補助。從歷史經驗之發展而言，社會保險財務的基本原則為自給自足；國家補助為例外，或為必要時之補充，旨在以國家之力量協助經濟弱勢者參與社會保險，或增強風險分擔團體所得重分配功能，或以此鼓勵所有國民加入社會保障體系。甚且因為經濟社會風險結構發生變遷，致使原先保險體系財務發生大額赤字，國家基於社會保險制度倡導的角色，以財務協助制度繼續運作之考量。要言之，國家的作用乃在於扮演所得再分配，以及協助保險制度繼續有效運行為主要考量，俾制度性保障功能加以發揮，協助國民對抗社會性風險，闡揚社會政策理念。

社會政策的目的是在於實現社會正義。但是何謂社會正義？則可從理論出發，也可從實務傾向出發加以論述<sup>1</sup>。從理論出發加以檢視，首選便是哲學家Rawls積十二載心血建構的社會正義理論，堪稱典範。在「無知面紗」概念架構下<sup>2</sup>，Rawls展開平等和自由議題思考的一個新的起點，承續康德「正義即公平」（Justice as fairness）概念論起，進行周密的思辯，認為依人類資源的觀點，不公平和不平等根本就是浪費和無效率。再者，對於自由的維護，以及建立穩定的社會秩序，不認為兩者之間有衝突存在（Jones et al., 1992: 33）。Rawls認為正義社會具有兩項原則及適用上的先後次序規則：

---

<sup>1</sup> 對無知面紗之意義則人言言殊，沒被清楚的完整的加以解釋過，但是如此原則架構，Rawls也十分坦然的指出，是一個想像的模式，沒有歷史證據，同時在實際上也絕不可能會產生。而且在其著作中，也見不到當今社會政策非常重要的性別議題加以論述。

<sup>2</sup> 「面紗」之下覆蓋了財富、社會地位、膚色、年齡、技術、智慧、訓練，甚至個人心理因素，而做出毫無擴大利益的決定，可以達到一個「反應的平衡」。此種平衡只要是理性的決定，必然與主觀上感覺是公平和正義重疊一致。

(一) 平等自由權原則：

每一個人都有平等的權利，享有完備體系下的各項平等基本自由權；而且其所享有的自由與其他每個人所擁有同體系下的各項自由權相容。

(二) 社會及經濟的不平等必須滿足下列兩條件：

- 1、各項職位及地位必須在公平的機會平等下，對所有人開放（簡稱公平機會平等原則）。
- 2、使社會中處境最不利的成員獲得最大的利益（簡稱差異原則）。

上述兩項原則的適用先後秩序應為第一原則優先於第二原則。即不得以改善經濟與社會的不平等為由，而侵害各項平等的基本自由權。其次，第二原則第1項也優先於第2項條件，即不得為使處境最不利的成員，獲得最大利益，而限制或阻礙了某些人或團體，公平參與職位或地位的競爭（引自張福建，1991：282-283）。

依此差異原則，可推定一個合乎正義的社會，其條件之一是指該經濟與社會上的條件與分配的不平等，必須促使其處境最不利的成員獲得最大利益，方始成立。同時此一社會仍然承認收入以及分配上的不平等，不過必須以促使處於最不利處境的人獲得最大利益下，此不公平分配結果才是正當的。不過何謂「利益」？應以何種「標準」衡量處境最不利者？以及如何對待處此境地者的「原因」？以及時空條件考量？皆有進一步深究之必要，方使不致令此一正義社會重要的原則論述流於空汎。

## 二、務實社會政策之概念與任務

對於以實現社會正義為目的的社會政策，首先我們要了解它是國家的措施。從任務來說，雖然國民所得維持與確保很重要，但是，致力於社會安全只是國家社會政策的一部份。受雇者保護政策、就業市場政策、企業型態及公司型態的體制、住宅政策、家庭政策及教育政策、所得分配與財產分配政策、青少年扶助政策、老年扶助政策和社會救助(扶助)政策和自由業者/自營業者政策，也都屬於國家社會政策<sup>3</sup>。因此就 Rawls 所論述的第一原則與第二原則第1項而言，不是不可碰觸，而是有必要加以合理規範，只是在實務上各國進行規範、干預的手段、方式與幅度不一。因而有不同的福利體制，架構在不同的國家、市場、家庭與第三部門關聯網絡之間。

---

<sup>3</sup> 除了國家社會政策之外，也有國際及跨國際的社會政策以及企業職工福利政策(參閱，Lampert, 1998: 404 頁-407 頁)。

雖然近些年來在務實的社會政策定義上和社會政策的學術研究上，繼續不斷努力。但「社會政策」這概念仍有爭議。考其原因可能有下列兩項：第一個是關於政治體制範圍的工具、原則和目的之概念定義的爭辯。就規範層面而言，政治上的結構是社會團體或個別的人受某種價值的裁斷。這些人被政治建構直接或間接影響，會質疑是否社會政策是一種政策？再者，社會政策會因其保障的對象、範圍而受到限制，例如我國年金保險，究竟要由公勞保擴大辦理？或是另外再辦個年金體系將其他未受保障者加以包括即可？甚且把政策當作目的，則這個目的是要緩和或減輕社會壓力(即重分配)，抑或做為在社會正義底下實現自由正義的社會政策？由於上述界定對象、目的與價值觀的不同，而有不同的爭辯。第二個原因是社會政策受制於社會變遷，特別是社會情勢的變遷，有時是社會政策自己共同促成的。依此情況，社會政策的內涵，會因其目的、手段、承擔者等意義的改變而演變(Lampert, 1998:3)。

因為有這樣的歷史變動，社會政策的內涵，是從過去和最近的變動做為前導而形成的，並且是對特定的社會團體、目的、手段、承擔者的配合，在有限的時空架構下有效。例如十九世紀及二十世紀初期的社會政策的定義就不再適用於發達的工業社會。如欲避開歷史時空的限制，發展社會政策的定義，使其具有普遍的有效性，且完全擺脫規範效用的內容，實在不容易。

因此，我們應該抽象出社會政策具體的目標、基礎、客體、方法/資金、承受者/保險人，並從務實的社會政策的時空面向出發。這涉及到兩個方向，首先是多數人在絕對或相對社會裡之社會地位及經濟情況的改變，也就是將被認定為是經濟和社會弱勢的處境加以改善。其次，對於必須面對具危害風險性的多數人們，在還沒被社會政策保護之前的經濟安全狀況及社會狀況，採取風險的確定評估。在這種情形下，務實的社會政策可以定義為，針對經濟和社會地位絕對或相對弱勢者的經濟和社會狀態，透過正當政治行為過程，藉由適度重分配的措施，改變其在社會裡的生活狀況，並防止對其生存危害風險的出現。也就是：

- 1、經濟或社會弱勢者的經濟能力加以改善，使不利的人所處的不利狀況能有所改進。
- 2、防止新風險的發生，防止新的受害者產生。

在這樣的意義之下，社會政策與特定的時空或社會秩序結合相關聯時，就可以對社會政策的目標、原理、原則、客體、承擔者和方法，感受到其內涵而加以理解。

### 三、社會保障制度之建構原則

就制度發展的角度觀察，社會安全體系於初始建構階段，保險原則、給養原則、救濟原則原為分立，適用不同制度體系而建立。保險原則是以風險預護為核心，給養原則則是公部門照顧之型態，救濟原則則是以資產調查為前提。此三原則分別對應社會保險體系、福利津貼體系，以及公共救助體系。然時移勢異，三原則之間適用制度之區隔，不但未見更加分離，而有逐步朝向混合之趨勢，更因實際制度的運作，公私部門間的保障也呈現互為補充的狀態，例如公共年金採資產調查行者有之，採個人退休儲蓄帳戶制度者亦有之（鄭文輝等，1999）。

不過原則上，社會保險制度所適用的原則為社會保險原則，即自治管理，包括組織自律與財務自給自足，此時國家補助為例外。財務由國家以預算支應，運行於福利津貼以及社會救助制度中，而社會救助係作為社會安全最後防護網。德國社會安全的實踐是以社會保險為核心，社會救助為其下層保護網，因所得在一定額度以下者將失去社會保險義務納保資格，而由國家以社會救助制度，以稅收作為補助財源，補助其所需繳納的保險費，再以志願加保人或到市場購買，或加入公共保險中加以保障，故在初期分立的社會保險、社會救助與津貼服務制度中，分別所適用的原則不同。其後因為社會保險制度中，依職域與身份分立加保原則形成風險互助團體過小，透過逐漸合併擴大與連結，風險分攤團體增大。再者，保障對象擴大，特別是普及式（津貼型）福利國家價值廣被被接納下，保險原則、給養原則、救濟原則儼然分立的架構逐漸受到挑戰。混合原則適用則逐漸被接受，而社會保險制度中國家補助的份量越來越重。此為1980年後的普遍現象，即低所得者不再因為其資格而喪失其社會保險權益，不再從社會保險制度中被分離，只是其負擔轉由國家以稅收全額補助。不過德國社會保險因為保險對象不同，而有不同的國家補助方式，主要則以支出面補助為大宗。因而其補助政策於是思考政府對於其他保險人是否有必要進行合理補助的必要。

另一項引發德國政府對於社會保險制度進行補助的因素則為人口、經濟或政治的結構性變遷，致使保險人收支短差過鉅，國家在合作協助以及倡導公辦社會保險的義務下，也進行補助。類似的情形是日本政府也以稅收補助被保險人一定比例的保險費。此種作法，我國也加以師法，形成社會保險財源由被保險人、資方、政府三方共同分擔的狀況。以下即對此三項社會保障建構原則，以及社會保險財務原則加以說明：

#### （一）保險原則（Versicherungsprinzip）

社會保險之保險原則係指對於無法預期之風險事故的發生，以及有相同風險的一群人，在風險發生時，對於資金的需求，以可計算的方式，依量能原則，強

制由參與風險分擔團體的成員共同分擔。在私人保險，基於風險填補考量的基礎，建立保險風險計價為風險對價原則。對價意指，可以請求給付是根據保險給付與風險發生的機率之一定關聯加以計算，通常呈現正向關係，即風險結構係數越高/或欲保障的給付水準越高，則保費相應提高。所以，風險的發生和給付的關係是很嚴謹的。雖然此項保險對價原則應否嚴格實施，有被質疑之處，然其對社會政策仍有正面的效果。因為，被保險人透過特定風險發生而受到的給付可降低和避免負面經濟結果，從而免除被保險人的害怕與擔心，以及保護被保險人不穩定的經濟情況。透過自願形成的保險團體，以及透過填補被保險人費用的分配，對被保險人是有必要的，而風險預護是要建構昂貴的個體資產形成。

社會保險原則是根據修正之私人保險原則的社會連帶原理的雙重方式，即其具有社會保險與私人商業保險之雙重性質。社會保險裡也計算風險費率，惟其保險費不是根據個體風險機率來計算（例如，保費不是根據年齡和家庭身分地位而定，工作者的家眷也不需繳保費）。再者，社會保險給付也不是嚴謹依保費高低而定（例如實物給付與保費高低無關）。社會連帶原則的效果是，就義務納保人而言，社會保險相對於私人保險，既不能是風險的排除，也不能是給付的排除。對於特別的風險以及經濟、社會弱勢者，基本上是無條件的，且不加收保費，使其得以獲得保障。給付是根據保險對價的相對性。此外，尚可基於請求權的給付由國家以法律加以保障，而其類型與數額都以標準化公式明訂確保。

## （二）給養原則（Versorgungsprinzip）

給養原則的給付請求權，不是基於繳交保費給付需要而來，而是基於其他的假定，特別是對於國家（如同公務員、兵役之服務性工作）的請求。合法請求包含請求國家給予給養之給付，其類型和數額，都以標準化方式明訂於法規之中。至於其財務來源則是一般稅收。

對於社會成員，尤其是在戰爭受害人的例子，視同因戰爭而受損失的情況，於適用給養原則而領受法定國家給付，少有爭議。在德國和其他保險型國家，給養原則作為「一般社會風險」（五大社會保險的風險）的保障原則並不常見，因其背離補充原則與自我預護，而且也免除繳納社會保障財源保費的義務；然而這些被保障者原則上是有能力去履行自己繳交保費義務的<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> 一般論者認為以給養原則為制度基礎的體系為盛行於英國以及北歐國家的貝佛里奇類型。而盛行於歐陸國家，以保險原則為制度基礎的體系為俾斯麥類型。

### （三）救濟原則（Fuersorgeprinzip）

在損害情形或困境發生的情況下，公共實物給付或不帶有需要性調查的現金給付是被允許的。不過，救濟原則通常針對一項合理的請求，不是基於特定方法與總額之救助，而是其特定類別和額度由主管官署規定，再經過資產調查的程序，由主管機關裁量決定是否給付受領人。由於給付的不確定性，需要調查的必要性，他力救助的特色，在先進國家，通常救濟原則被認為不是充分的社會保障原則，常受到申請的資訊、管道、可及性以及國家財力等項因素的影響。

就各國社會保障財源類型變動的趨勢觀察，通常由原先勞資均擔之情況，逐漸演變為由被保險人、雇主、與國庫共同分擔保費之混合類型。這樣三種的財源籌措類型，對於維持社會保障體系的財務穩健上是可行與值得信賴的。

社會保障的財務處理方式，可區分為隨收隨付與提存準備兩種典型方式。在人口結構因素考量下，也有朝混合的發展趨勢。即原則採隨收隨付，但又保有基金，以因應將來給付需要，類似部分提存制度。德國年金保險實施初期，是採基金制（Kapiteldweckungsverfahren），這種提存準備制存有一定額度基金，但其多寡和支出的關係未必精算的很精確。很多資金從當期的保費收入累積而來，加上資產和處理有價證券利得，以清償每次被保險人到期的請求權。不過以提存方式累積資金，因應將來給付支出，並不能夠完全符合預期。因為，就其功能而言，雖然穩定的經濟發展可提供其運作基礎，但是實際運作並不能如此順利。由於人口結構、給付水準以及政治因素之變動使得即使在穩定的經濟發展情況下，也無法滿足此重要前提。在德國，此基金制從 1969 年就被隨收隨付制（Umlageverfahren）所取代。隨收隨付制（Umlageverfahren），主要根據 Gerhard Mackenroth 的總體經濟學模型循環理論為基礎加以建立。社會給付的領取者之實質請求權只有基於當期的國民生產總額填補，而且，當物價穩定性被確保時，當期的消費應該建立在當期的收入上。

## 第二節 社會保險制度之理念與實際

### 一、社會保險制度之起源與實踐

現代保險事業自十九世紀才逐漸發展，社會保險正式之建制則起於 1880 年代德國俾斯麥三大社會立法。相對於現代私人商業保險，社會保險制度之發軔則更早。可說是現代國家居於預護與濟助需要，宣揚人類互助、利他、全人發展的理念，透過現代保險技術，以國家強力方式形成風險分擔團體，作為面對貨幣勞動市場社會集體社會風險管理的機制。早期人類即有粗簡家庭宗族外的組織共同體（Gemeinschaft），成員間為互助合作，和衷共濟，面對生活需要與風險事故，量力而為共同出金（Beitrag, contribution），集資約定而成。待成員遭受生活中特定災難時，則提供現金或實物方面的濟助。德國的自助組織與台灣清朝時「神明會」皆是此類組織。德國自助組織於 Bismark 社會立法後成為保險人，台灣的神明會組織於日據時期被殖民統治者打壓，日後則限縮於蓋廟建寺以及傳統施善的組織，無法如德國、日本發揚光大，成為合作式的相互危險承擔團體。

合作式的相互危險承擔雖於古代原始人類共同生活團體即已存在。但氏族、村落基於義務提供相互協助，並非「保險」，必待有一共同體的存在為先決條件。此團體乃由因某種危險事故發生而將遭受損失之個人所組成。就文獻資料看，以相互性的互助團體共同集資，遇難共濟開始於中古時期。商業契約式保險大約自十四世紀末於義大利西北部之 Genua，開始有經紀人之海上保險契約，隨即擴及西班牙、葡萄牙、法國、荷蘭、英國（江朝國，1995）

商業保險以商業營利目的為基礎的契約式危險承擔合作模式，其後逐步發展，隨市場經濟擅場而壯大，更在社會保險實施的國家普及，納保人口、給付項目不斷擴大，在競爭壓力下更加發展。其與社會保險制度的歷史發展關係，由初期的零合競爭<sup>5</sup>，到分立共存，至 1980 年代則為互補共榮階段。在制度內涵（如公辦民營），精神（如私人保險社會連帶責任意涵的增強）以及制度機制上（如管理式競爭的強調），兩者都有相互學習借鑑之處。

此一發展趨勢肇始於西方，繼而擴散到世界各國。但是各國受其政治、社會、時空條件的差異而有不同的建制與發展邏輯與路徑。我國社會福利理念起源甚早，禮運大同篇即為著例。但是類如歐美之現代社會福利制度，則發達較遲；孫中山先生首先倡導，繼而落實於 1947 年之中華民國憲法。此期間亦曾於抗戰期間，在四川試行鹽工互助。光復前台灣為日本殖民地，雖然日本於其本土陸續實施社會保險制度，但是在台灣則未見推動。正式實行則有賴於國民政府遷台後。

<sup>5</sup> 各國歷史發展隨國情而有差異。如二次世界大戰後之英國、瑞典北歐福利國家等，此零合競爭則至 1970 年代。相對於此，社會保險類型福利國（以德國為例）則零合競爭迄二次世界大戰為止。

台灣社會保險發展時間較晚，但不拘泥於特定意識型態，而採取更為務實的做法。以健康保障為例，先遵循 Bismarck 模式發展職域社會保險，再擴展為全民性保障，兼具 Beveridge 模式特點，惟給付水準較歐美福利國家為低（鄭文輝，2000）。

## 二、社會保險制度之理念與實際

在上述架構下，作為社會安全制度一環之社會保險，係一定時空架構下之產物，針對職業災害、意外、疾病、傷害、母性、老年、失業、照護需要性等社會性風險事故預護的需要，在社會契約的架構下建立國家/公共的集體社會風險保障制度，不但依「差異原則」，對於經濟或社會弱勢者的經濟能力加以補償、救助，使不利的人所處的不利狀況能受到改善。更期待在維持衛護自由與機會均等下的社會經濟政治結構，建構制度性保障，防護社會成員免於這些風險的危害。現代國家實施的社會保險，根據法律規定所建構的集體保障制度，在納保成員、保障之範圍與財務上，常盡其最大可能性來核算風險的發生、籌措不可缺少的資金以及依量能原則分攤財務責任、公平享用制度保障給付，構成互助而團結的社會風險保障制度。其制度形成的原因可歸類為下列四項：

1. 絕大部分工業化國民經濟底下層的成員，其生存的保障，必須靠其勞動獲取報酬而取得。因此，一個人暫時或長期喪失其工作能力，在分工的組織高度專業化，會直接威脅到他以及其眷屬的生存。
2. 工業化社會的兩代家庭人口規模太小（指核心家庭），以至於其成員個別或相互之間形成的風險分擔團體，不能對抗上述風險的發生。
3. 對大量須受保護之人的保障而言，固然宗教的、非營利的、地方的福利組織裡，提供部分濟助，但是這些組織團體實際上並無法提供足夠的保障，特別是普遍不足、過於彈性、任意，甚且使得給付提供不足。
4. 基於商業保險基礎的風險預護，對許多人來說也是不可能的，因為他們無法用收入籌措基於對價原則計算出來的保險費。

透過公權力，而形成現代國家集體的社會風險管理機制（Neubourg and Weigand, 2000；Forss et al., 2000；Esping-Andersen, 1999）。社會保險是屬於



狹義的社會保障體系，所有安排與措施的旨在保護人民對抗這些風險，包含下列三者：<sup>6</sup>

- 1、暫時或長期透過生病、母性、意外、老年、失業、照護需要等情況之工作收入的損失。
- 2、撫養人的死亡(配偶或雙親的經濟支持)。
- 3、在疾病、母性、意外、照護需要或死亡事故發生中，非預期的支出的填補。

此一狀況與條件在經濟全球化趨勢下，將更明顯。個人與家庭處境將更對抗範圍更廣、更具不確定性的社會風險事故(林志鴻、呂建德，2001)。

---

<sup>6</sup>社會安全制度有廣義與狹義之區別。所有體系在不同國家有不同制度上或組成上的安排。廣義的社會保障體系除了以下所述的要項之外，還有戰爭被害人補償、社會救助和如其他住宅政策、教育補助政策、家庭政策等社會移轉在內。狹義的社會保障制度主要含括包括老年、障礙與遺屬保險、職業災害保險、健康保險、失業保險以及新興之長期照護保險等體系。這些體系常被稱為社會保險體系。然而這樣的說明可能造成誤解，因為這些保障範圍不是架構在社會保險原則上運作的。如英國、北歐國家就以公民權原則建立其社會保障制度。其制度建構、實施與社會經濟後果就可能與實施社會保險制度的國家不同。就我國現行的社會保障制度觀察，固然仍有些社會保障制度體系尚未建立，但以現有制度觀之，仍然具有社會保險的制度特質、意涵。這些制度中有關國家補償之議題，正是本研究焦點之所在。

### 第三節 社會保險政府補助政策之考量原則

#### 一、政府補助之意義、方式與功能

政府補助是指政府居於總體社會資源配置的考量，以稅捐收入為財源基礎，透過計劃、預算等程序，採行必要干預以便矯正或透過適當工具彌補市場失靈，使得資源分配能達成效率與公平的分配。基本上可依其功能區分為兩大類，一為單純的只為平衡各級政府間因稅源分配不均所引發的「財政失衡」問題，為此通常採取一般補助 (general grants)；另一類則是針對特定政策目標，通常採取限定用途的特定補助 (specific grants)，其目的在促使政府機關提高某種特定公共財貨或勞務水準 (黃世鑫，1998)。其功能有三：提升資源效率配置、執行所得再分配達成公平正義，以及維持經濟社會的穩定發展 (王正、徐偉初，1993)。

現代國家干預市場活動的手段可分禁止、獎勵、特許、許可、優惠、補助或另外建立制度等方式，而提供的項目則包含各種權利的、行為的、現金的、實物的或兼而涵括各項給付。社會保險制度即政府干預以矯正或透過適當工具彌補市場失靈狀態，使得資源分配能達成公平、正義之分配結果的一種類型。社會保險制度雖然適用財務自給自足原則，但是國家基於本身財政考量、意識型態、政治社會考量，亦適用政府補助的手段。從而也出現不同補助類型與考量，或以保障對象區分是否補助；或以維持或提高給付水準為著眼；或以制度體制與制度功能而異其補助原則；或從保險費；或從保險人給付面進行補助。故各國社會保險制度類型、方式與手段呈現多元多樣狀態 (參考 USSSA., 2001)。但是其出發點皆基於社會正義、濟弱扶傾原則的實踐、彌補社會連帶責任的不足，而對社會保險財務進行補助。目的在於所得重分配，縮小貧富差距，提高經濟弱勢者的所得與福利進而追求較理想的分配狀態。

#### 二、社會保險政府補助合理性之考量原則

現代國家既常基於資源的配置效率、分配的公平以及穩定的功能對市場或私經濟活動進行干預，目的在於所得重分配，縮小貧富差距，提高經濟弱勢者之所得與福利，進而追求一個較理想的分配狀態，政府對社會保險之補助應有其原則與分際。一般而言，在實施社會保險體制之國家，皆會維持社會保險原則。社會保險原則在財務上是指「自主財政原則」(Parafiskalitaet Prinzip)，係與國家財政相分離，但在功能上卻又具有代替國家行政的公法人組織所建構起來的風險分擔「社會」財政體系。風險分擔團體成員以量能原則繳交保險費，貢獻團體，從而取得請領保險給付請求權，此項支出則由保險費支應。社會保險面臨收支不平衡，有經營赤字情形發生時，一般是以費率精算結果為根據，調整保險費率，或者以降低給付水準，或減少給付項目以為因應。一般而言，皆會設置「保

險人」以為經營責任主體。其財務考量方式有「量出為入」以及「量入為出」原則之應用。

以德國健康保險為例，此一體系的有效運作乃是由於國家機關的公法授權，因而在組織上具有強制納保、透過協商談判訂定醫療費用的權力。同時，在經費上，具有依據經營情況在一定範圍內自行調整費率以求收支平衡的權力。準此，這些公法人組織其實是代替國家行政的代理人。在財務運作上，國家只能做合法性與符合目的性的監督，此外即無權置喙。透過「自主財政原則」的建立，社會保險取得在組織及行政上自主管理的正當性基礎，抗拒來自政治上避免選民不悅的抵制保費調漲動作，將社會保險財務建立在較為穩當的基礎上。

由於社會保險制度保障人口群體的擴增，又要兼顧不同經濟能力群體納保義務與能力，因此其適用的原則因為制度複雜性而形成保險原則、給養原則以及救濟原則相混合，特別是保險原則以及救濟原則的混合。但如未加清楚界定分別，則易於令人誤認制度原則的錯亂，以致徘徊在「社會保險原則」與「福利給付」的矛盾。實則如果以所得能力或財富地位為基準，在社會保險風險分擔團體規模越來越擴大，人口群體越來越複雜而多樣時，仍然可以依一致的指標（如所得、財富）將不同人口群體納入一個社會保險體系，不但達到極大化風險分擔團體的規模，更能依精算便利大數法則與財務調控機制的運用，展現財務自主，經營彈性、節約與快速反應市場景氣的制度效率，以適應環境的變遷。

國家在維持社會保險原則下，政府補助政策應以公平性、資源配置效率性、國民可接受性、國家財政可承擔為考量（王正，1994），此即本研究所謂之「合理性」概念下。其蘊含的重要意涵略述如下：

### （一）公平性

即在「合理的分享」而非「同等的分享」原則下<sup>7</sup>，適用差異原則，對不同經濟地位，特別是弱勢者，進行補助，以改善處於弱勢地位者的情況。其衡量應以所得或收入為基準。但應屏除以職業類別為考量，因為職業類別中，同一職業類別薪資、所得有高低差異，如果不考量其是否屬弱勢者，而一律加以補助，則不但無益於弱勢地位之改善，反而使得差異繼續維持或強化。

### （二）配置效率性

即在國家總體資源使用上，必須考量其外部效果以及資源配置效率。可分總

<sup>7</sup> 「公平」(equity)與「平等」(equality)有不同涵意，但常被混合交替使用。平等意指「同等的分享」(equal shares)；而公平則指「合理的分享」(fair shares)。例如三人共同擁有一塊蛋糕，平等的政策是每一個人分得三分之一；但是在此三人中，如果有一人是飢餓的，另外兩個是相當溫飽的，公平的政策是分給飢餓的人較大的蛋糕（詹火生 1987:21）。

體與個體層次。總體而言，過高與不足的資源配置皆不足取，同時將引起資源（預算）排他性，會引致配置失當問題。個體層面而言，補助的水準當以不妨礙個體自我責任的承擔為前提，否則主客異位，失去補助原意。

### （三）國民可接受性

指該補助的對象、標準、項目、期間、額度、方式等，是否能為大眾認同與接納，抑或引起社會輿論議或撻伐。

### （四）國家財政可承擔

政府用以補助的資源，原係國民所繳納的稅捐及其他收入。補助之資源應係在常態財政運作下所能承擔為限。如為了補助而與其他預算支出產生排擠效應，或必須大張旗鼓，額外增稅，甚至造成國家過重負擔，赤字預算過鉅，則需考量此補助是否可行與必要。

評估社會保險政府補助的合理性時，當以上述四項因素綜合考量。

#### 第四節 本章小結

現代國家基於貨幣化勞動市場社會風險預護，維護國民生活安全免遭危害，而有建立集體風險分擔的必要。此類機制所涉及的範疇與功能比 Rawls 之正義論「差異原則」要廣而積極。此乃現代民族國家社會為穩定諧和、全人發展必要。尤其面臨經濟全球化，風險更加不可抗拒情境下，更為不可或缺的重要機制。若缺少此風險分擔機制，勢必造成全球社會風險惡化，對經濟全球化不但無所助益，而且恐有抑阻效果。

基於保險原則初始建立的社會保險制度，雖然前期仍以財務自給自足為原則來運作；但實務上，基於其他政治社會因素，而有逐漸加重國家補助角色的趨勢。形成保險原則、給養原則以及救濟原則的混合。待國家介入社會保險制度運作，財務補助角色也相對增加，但並非無止境增加，而是依照差異原則運作，即使處於最不利之人獲得最大利益，此之謂「正義」；但是國家也因為其他理由，對其他身份、族群給予補助。不過補助也應顧及公平性、資源配置效率性、國民可接受性與國家財政可承擔。此四項因素為本文所謂政府補助合理性考量的基礎。在經濟全球化影響下，政府補助的額度將因國家財力而受限。總額度受限，勢必引起不同身份、族群原負擔分配重組。故此社會保障內的階層化議題，如何加以妥適因應，應是重要課題。

政府補助方式應可區分保險費、總給付支出、以及行政事務費三大類別。其方式各國不同，甚至呈現一國多制狀態。此蓋受該國時空、政治因素影響所致。惟補助應顧及合理性問題，不可獨厚某一族群或職域，形成「社會的」、「人為的」不公。此不但無助於國家社會風險管理機制，降低或減緩市場分配結果，而更加增強社會不公。與其如此，不如棄而不做。

本研究即在上述務實社會政策概念下，考量社會保險國家補助四項合理性因素，針對本國以及跨國制度實際運作的保險費、總給付支出、以及行政事務費三大補助類別進行檢討，並提出政策建議，以供參採。



### 第三章 我國現行社會保險制度補助政策之分析

#### 第一節 我國社會保險制度之發展

我國社會保險制度的建立，可以溯至民國 32 年間，在川北各鹽區所設置之鹽工保險社，同時制定鹽工保險暫行辦法，已具備最原始的社會保險雛形。這一年較 1942 年英國貝佛理奇報告書晚一年，較美國 1935 年社會安全法晚了八年，較 1883 年德國的勞工疾病保險法，整整晚了六十年。

我國社會保險起源自職域保險的發展甚為清楚。民國 38 年，中央政府播遷來台，於民國 39 年實施勞工保險，為我國實施強制性社會保險之濫觴。同年，軍人保險亦實施。民國 47 年，實施公務人員保險。民國 69 年，實施私校教職員保險。民國 74 年，台灣省開始試辦農民健康保險，民國 78 年，中央立法通過農民健康保險法條例，由總統明令執行。此時，勞工保險、軍人保險、公務人員保險<sup>1</sup>、農民健康保險等四大職域的社會保險制度均已建立，往後就依這四大職域架構，陸續擴大至眷屬、配偶及退休人員等的疾病保險的保障，形成多元發展的保險體系。

為提供全體國民有效率的醫療保障制度，我國於民國 84 年 3 月實施全民健康保險。在全民健保實施前，我國社會保險可以分成公保體系、勞保體系以及軍保體系共 14 種各類保險；在全民健保實施後，各類保險中有關疾病給付的部分，均移轉至全民健康保險制度。重新整合之後的社會保險可分為公教人員保險、退休人員保險、勞工保險、農民健康保險、軍人保險以及全民健康保險。(參見表 3.1.1) 其中，私校教職員保險於民國 88 年併入公教人員保險體系，退休人員保險<sup>2</sup>只剩下約 900 人，未來將隨著時間逐漸消失。因此，本章討論的社會保險制度，係指全民健保實施後所重新整合的各類保險，其中並不包含退休人員保險，以及屬於保衛國防安全，特殊職業身分的軍人保險。(參見表 3.1.2)

---

<sup>1</sup>民國 88 年 5 月之後「公務人員保險」及「私立學校教職員保險」兩者整合為公教人員保險。

<sup>2</sup>退休公務人員保險係民國 53 年由考試院所擬訂，民國 54 年所開辦之保障退休人員生活之保險制度。但，參加者必須限制是未領養老給付者，同時參加者若超過兩年，因故退保，則無法領取養老給付。民國 84 年 4 月 28 日在修正退休人員保險辦法時，已排除上述情況，亦即不論加保幾年退保，均可領取養老給付。民國 66 年保費調為 8%，後因考量退休公務員無養老給付，且需自付全額保險費，因此維持此一保費費率至今。

表 3.1.1：我國社會保險體系變革

全民健保實施前	全民健保實施後
公保體系 公務人員保險 公務人員眷屬疾病保險 退休人員保險 退休公務人員疾病保險 退休公務人員配偶疾病保險 私校教職員保險 私校教職員眷屬疾病保險 私校退休教職員疾病保險 私校退休教職員配偶疾病保險	公教人員保險（民國 88 年 5 月起實施） 退休人員保險
勞保體系 勞工保險 農民健康保險 地方民代健康保險 低收入戶健康保險	勞工保險（醫療給付劃歸全民健保辦理） 農民健康保險（醫療給付劃歸全民健保辦理）
軍保體系	軍人保險
	全民健康保險（民國 84 年 3 月起實施）

資料來源：本研究整理。

在全民健保實施以後，各類社會保險制度也相應加以改革，就保費費率及保費分擔的情況而言，勞工保險的保費（民國 88 年 1 月 1 日以後）因職業/產業勞工身份不同，保費也不同。職業工人因不適用失業給付保險，因此保費為 5.5%；產業勞工則為 6.5%。勞、資、政三方保費分攤比率分別為：(1) 有雇主的各類保險人，勞、資、政分別為 20%、70%、10%；(2) 無一定雇主的職業工人為勞、政分擔率為 60%與 40%；(3) 漁會甲類會員，勞、政分擔率為 20%與 80%；(4) 外僱船員，勞、政分擔率為 80%與 20%；(5) 被裁減資遣續保者，勞、政分擔率則為 80%與 20%。由於職業工人強制參加勞工保險，必須是勞保條例所稱無一定雇主或自營作業而參加職業工會者。因此，職業工會成為無一定雇主勞工參加健、勞保的前提要件。政府保費補助的 40%部分，必須由地方政府自行籌措，地方政府若財源困窘，則上繳保費到勞保局的情況將會產生困難。

公教人員保險的費率在全民健保實施後，一度從 9%降為 4.75%，目前已經調升回 7.15%。在保費負擔比率方面，公教人員自付 35%，政府以雇主身分負擔 65%。私校教職員，自付 35%，私校負擔 32.5%，政府補助 32.5%。前述所謂政府保費補助，係由中央與省(市)政府分別編列預算核撥。公教人員保險的主管機關為考試院銓敘部。保險業務由中央信託局承辦，而財政部負有審核撥補之責，或者得經法定程序調整費率挹注虧損。如有虧損，屬於本法修法前（民國 88 年 5 月）的虧損或潛藏負債部分，由財政部審核撥補；若屬本法修正後的虧損部分，應調整費率挹注。



農民健康保險全面實施初期，費率定為 6.8%，在全民健保實施以後，一直維持在 2.55% 的水準。在保費負擔比率方面，由被保險人自行負擔 30%，政府補助 70%，其中，直轄市由中央補助 40%，地方負擔 30%；縣市政府方面，由中央補助 60%，縣市負擔補助 10%。農保採行定額定率制，其月投保金額理應依勞工保險前一年度實際投保薪資的加權平均金額計算；但自民國 78 年 7 月經立法調整為 10,200 元，迄今並未調整。農民健康保險的被保險人，分強制與自願兩類：農會法第十二條規定農會會員均應加入本保險為期保險對象，為強制保險對象；但非上述農會會員，而年滿 15 歲以上，從事農業工作的農民，得參加本保險，為自願保險對象。農保由於保費低廉，給付優厚，假借農民身分加保者人數頗多<sup>3</sup>，引發諸多批評。

表 3.1.2：我國現行社會保險制度之保費分擔及財務短絀處理方式比較

項目	保險類別	勞工保險	公教人員保險	退休人員保險	農民健康保險	全民健康保險
實施日期		39 年 3 月	88 年 5 月	54 年 8 月	74 年 10 月	84 年 3 月
法令依據		勞工保險條例(47.7 公布, 57.7、62.4、68.2, 77.2, 84.2 及 89.7 修正)	公教人員保險法 (88.5, 89.1 公布、修正)	退休人員保險辦法 (53.3 發布, 64.2, 84.4 修正)	農民健康保險條例 (78.6 公布, 81.6, 89.6 修正)	全民健康保險法 (83.8 公布, 83.10 修正)
保險費率 (%)	法定	6.5~11	4.5~9	8	6~8	6 以下
	現行	6.5、5.5	7.15	8	2.55	4.25
保費負擔	本人	產 20 職 60 遺 80 漁 20 外 80	35	100	30	0~100
	雇主	70 -- -- -- --	65/32.5	0	--	0~60
	政府	10 40 20 80 20	0/32.5	0	70	0~100
財務短絀處理方式	法定原則	設置勞工保險局之中央主管機關撥補 (§69)	財政部審核撥補及調整保費挹注 (§5)	財政部及銓敘部審核撥補 (§5)	由辦理本保險業務之主管機關審核撥補 (§44)	安全準備撥補 (§19、63、64、65、68)
	現行處理方式	勞保基金挹注, 不足再由中央撥補	財政部撥補 (本法前虧損) 及調整保費挹注 (本法後虧損)	財政部撥補虧損	由內政部撥補虧損	安全準備撥補
行政費補助方式及上限		中央預算撥付 (編製預算當年度 6 月份應收保險費的 5.5% 全年伸算)	中央預算撥付 (年度保險費總額的 3.5% 為上限)	中央預算撥付	中央預算撥付 (年度應收保險費總額的 5.5% 為上限)	中央預算撥付 (以當年度醫療費用總額 3.5% 為上限)
備註		全民健保開辦後, 醫療給付業務移交中央健保局辦理; 普通事故保險費率為 6.5% (含失業保險費) 或 5.5% (不含失業保險費)	全民健保開辦後, 醫療給付業務移交中央健保局辦理	全民健保開辦後, 醫療給付業務移交中央健保局辦理; 74 年起停止接受加保。	全民健保開辦後, 醫療給付業務移交中央健保局辦理。	

資料來源：本研究整理。

<sup>3</sup> 依據主計處人口統計 (1995) 顯示 15 歲以上從事農林漁牧人數為 87 萬人，而參加農保被保險人有 180 萬人，合理懷疑有超過一半以上的被保險人是假農民。在 65 歲以上參加農保的被保險人更是實際從事農林漁牧人數的 7.5 倍 (57 萬 / 7.6 萬)。(周麗芳, 1997: 67) 依據農委會 2000 年年度報告, 當年農業就業人口為 74 萬, 較上一年減少 4.64%, 約佔就業人口的 7.8% (<http://www.coa.gov.tw/cgi-bin/db2www/annual.d2w/annual>, 09/1/2002)。另外, 依據內政部統計處資料 2000 年參加農保人數為 179 萬人 (<http://www.moi.gov.tw/W3/stat/>, 09/1/2002)。

## 第二節 現行公教人員保險之政府補助分析

現行公教保險在民國 88 年 5 月以前分為「公務人員保險」及「私立學校教職員保險」兩種體系。因此本節將分成「原公務人員保險」、「原私立學校教職員保險」及「公教人員保險」等三部份討論。

### 一、原公務人員保險

公務人員保險於民國 47 年正式開辦，是第二個由中央立法建制的社會保險。考試院銓敘部為主管機關，最初由中央信託局「人壽保險處」兼辦承保業務。民國 50 年，基於業務繁忙之緣故，成立「公務人員保險處」專責辦理。公務人員保險法於民國 63 年修正，主要修正內容是將保險事務費占保費總額上限由 7% 調降為 5.5%。其次，將原「...中央信託局負承保盈虧之責」，原條文之後增加「由財政部審核撥補」的「背書」條文<sup>4</sup>。同時將保險費率，由每月俸給的 7% 修正為 7%-9% 彈性調整。民國 77 年，考試院提出公務人員保險部分條文修正，移請立法院審議，擬將保費費率再向上調整為 7%-11%，但卻遲遲未能完成立法程序。民國 84 年終於經立法院通過第二次修正案，配合全民健康保險的開辦，保費調整為被保險人每月俸給 4.5%-9%。民國 84 年 3 月開辦全民健康保險，醫療保險給付轉移由中央健保局承辦，而保險費率由原先之 9% 降為 4.75%。不過，民國 86 年 10 月費率將調升為 6.4%，民國 90 年至今費率維持在 7.15%。

公保保險費負擔方式為被保險人自付保險費的 35%，政府負擔 65%。由於公保制度已趨成熟，領取養老金的人數及平均每件金額逐年增加，從民國 72 年的 7,456 人/294 千元增為民國 86 年的 10,452 人/1247 千元(參見表 3.2.1)。民國 63 年以後，每年養老準備提存數已全數支付養老給付，不足之數由公保收入列支，故準備帳戶並無餘額(中央信託局，1998：88)。公保財務長期入不敷出的情況，可從養老給付占總保費收入比率的變化瞭解，民國 84 年為 129.04%，較前一年增加 50%。民國 85 年及民國 86 年，更繼續惡化。

因此，公保財務歷年來呈現虧損的狀況，以民國 85 年底之年度財務收支為依據，所累積的短絀約為 604 億元(中央信託局，1998：101)。民國 86 年雖然調升保費，仍出現 68 億元之不足。從表 3.2.2 可以進一步瞭解虧損的原因。根據中華民國精算學會(1990)對公務人員保險費率的精算研究，不考慮其他給付，光就養老給付的精算費率，即從民國 78 年的 8.34% 逐年增加到民國 87 年 9.73%，

<sup>4</sup> 第五條原條文「公務人員保險業務，由中央信託局辦理，並負承保盈虧責任」之後，增訂「如有虧損，則由財政部審核撥補」。民國 88 年 5 月 11 日立法院通過修正條文，5 月 29 日由總統公布，原「公務人員保險法」修正為「公教人員保險法」，本法修正之前，承保虧損屬於潛藏負債部分，仍由財政部審核撥補，本法修正之後，虧損部分則以「調整費率」方式挹注。

養老給付精算費率幾乎占總費率的六成以上。另者，鄭文輝、蘇建榮(1997)從給付面折算的實際養老給付的保費費率，在民國 78 至 84 年間，平均為 7.66%，而養老給付占綜合保費的比率則從 60.3%跳升到 75%，因此，養老給付的負擔逐年沉重。反觀收入面的情況，民國 80 年即發生當年保費收入不足以支應當年養老給付的情況，而保險費長期偏低的情況則明顯可見。以民國 84 年為例，養老給付精算費率、養老給付折算實際費率、實際綜合費率分別是 9.33、7.15、4.75，提撥不足加上制度成熟，使得公保因養老給付長期發生虧損。

表 3.2.1：原公務人員保險養老給付：民國 72-86 年

單位：人，%，月，千元

年別	養老給付人數 (人)	養老給付人數占 總被保險人比率	養老給付金 額(千元)	養老給付占總 支出之比率	養老給付占總 保費收入比率	平均每件給付月 數(月)	平均每件金 額(千元)
72	7456	1.65	2195797	46.29	58.30	31.04	294
73	7206	1.54	2291421	43.49	55.94	31.29	318
74	7657	1.61	2891549	45.80	59.63	31.79	378
75	8218	1.70	3422652	48.44	63.72	32.18	416
76	8888	1.81	4111286	50.87	70.52	32.70	463
77	10023	2.02	5297750	55.40	79.56	32.96	529
78	11080	2.15	6873145	60.24	90.30	32.92	620
79	10569	1.97	7826989	59.90	84.41	33.13	741
80	13532	2.46	10672510	64.11	100.05	29.71	789
81	9645	1.72	8892173	57.27	75.52	33.47	922
82	10371	1.81	10438797	59.19	79.14	33.52	1006
83	11305	1.94	12157715	59.82	85.39	33.65	1075
84	10546	1.79	11913069	75.03	129.04	33.77	1129
85	9852	1.64	11745899	78.40	135.12	33.95	1192
86	10452	1.74	13041188	78.00	132.72	33.98	1247

資料來源：中央信託局(1998)公務人員保險統計。

表 3.2.2：原公務人員保險養老給付精算費率與實際費率：民國 78-87 年

單位：%

年別	精算費率*	占精算總費 率之百分比**	養老給付折 合實際費率	占總實際折 合費率之百分比	法定綜合保 險費率間距	實際法定綜 合保險費率
78	8.34	60	8.13	60.3	7-9	9
79	8.52	60.5	7.60	60	7-9	9
80	8.69	61	9.00	64.1	7-9	9
81	8.86	61.6	6.79	57.2	7-9	9
82	9.02	62.2	7.21	59.2	7-9	9
83	9.18	62.7	7.75	59.8	7-9	9
84	9.33	63.2	7.15	75	4.5-9	4.75***
85	9.47	63.5	--	--	4.5-9	4.75
86	9.60	63.8	--	--	4.5-9	4.75
87	9.73	64.1	--	--	4.5-9	6.4
平均費率	9.36	62.3	7.66	--	--	--

資料來源：(1)中華民國精算學會(1990)；(2)鄭文輝、蘇建榮(1997)

說明：\* 不含行政事務費用。\*\* 包括醫療給付。

\*\*\*  $9(\text{原公保綜合費率}) - 4.25(\text{全民健保費率}) = 4.75(\text{健保實施後公保費率})$

## 二、原私立學校教職員保險

私立學校教職員保險發展甚遲，「私立學校教職員保險」直到民國 69 年才開辦，截至民國 86 年為止，被保險人計有 47,878 人，養老準備金累積為 69.53

億元(中央信託局，1998)。保險費率與公保相同，民國 84 年 3 月開辦全民健康保險之後，醫療保險給付轉由健保局承辦，保險費率亦由原先之 9%降為 4.75%。保險費負擔方式由被保險人自付 35%，學校負擔 32.5%，政府補助 32.5%。由於採行事前提存基金之財務原則，因此至民國 86 年底止，累積之基金已達 41.7 億元(中央信託局，1998)。以保險給付中最主要的養老給付來看，從表 3.2.3 可以瞭解，申請私校保險養老給付的情況尚稱穩定。以民國 86 年為例，僅占全部被保險人的 0.7%，而平均每件金額為 66.8 萬元(公保為 124.7 萬元)，養老給付占總保費收入比率為 17.30%(公保為 132.72%)。雖然私校保險的養老給付有逐年增加的趨勢，但相較於公務人員保險而言，其財務狀況似乎較為健全，短期財務問題並不大。

表 3.2.3：原私立學校教職員保險養老給付：民國 74-86 年

單位：人，%，千元，月

年度	養老給付 人數(人)	養老給付人數占總 被保險人比率(%)	養老給付金 額(千元)	養老給付占支 出之比率(%)	養老給付占總保 費收入比率(%)	平均每件 給付月數(月)	平均每件金 額(千元)
74	6	0.02	297	0.14	0.11	5.00	50
75	235	0.88	12358	5.14	3.99	5.04	53
76	241	0.87	16247	6.40	4.80	5.83	67
77	261	0.93	22556	7.86	5.77	6.61	86
78	276	0.97	31808	8.97	7.04	7.59	115
79	276	0.86	40630	8.68	7.03	8.39	147
80	275	0.81	51891	9.04	7.33	9.46	189
81	251	0.70	58739	8.69	7.19	10.60	234
82	348	0.88	111428	13.77	9.07	12.18	320
83	329	0.77	132214	14.40	9.52	13.48	401
84	400	0.90	195250	28.23	17.78	15.19	488
85	323	0.70	178861	28.29	16.37	16.32	553
86	298	0.62	199126	29.33	17.30	18.14	668

資料來源：中央信託局(1998)公務人員保險統計；林中君，1996，頁 63。

### 三、公教人員保險新制

民國 88 年 5 月 11 日公教保險制度產生變革，立法院三讀通過「公教人員保險法」，將私立學校教職員保險納入公務員保險體系，同時廢止「公務人員保險法」及「私立學校教職員保險條例」。未來「公教人員保險法」，除了所需事務費，將比照健保、勞農保，改由政府編列預算撥付，但金額不得超過年度保險費總額的 3.5%。而該法明定修正通過後的虧損部分，必須以調整費率加以挹注。在保費費率方面，為配合全民健保費率，公教人員保險保費費率，由原先 7%-9%，修正為 4.5%-9%。公務人員與公立學校教職員政府補助保費 65%(含政府以雇主身分之補助)，私立學校教職員則由政府及學校各補助 32.5%。

從表 3.2.4 中可以觀察政府在補助公教保險體系情況的改變。在全民健保實施以前，政府對公、私教人員的保費補助在絕對金額上有逐漸擴大的趨勢<sup>5</sup>。資

<sup>5</sup> 政府對公教人員以雇主身分負擔 65%保費，在本文中係假設其中 10 個百分點為政府補助性質，予以估算政府之補助額。

料中顯示從民國 79 年的 39 億元增加至 83 年的 87 億元。在保費收入與保險給付之間的餘絀方面，也呈現逐年短絀增長的趨勢，從 79 年的短絀 33 億元增加到 83 年的 61 億元<sup>6</sup>。

若將上述政府保費補助、保險短絀及行政費補助三項加總成為政府補助總額，則可以發現從民國 79 年的 72 億元增加為民國 83 年的 148 億元；就政府補助比重來看，政府補助佔保費的比例大約在 40%-50% 之間，其中民國 80 年更高達 56%。這樣的情況在全民健保實施以後，因保費從 9% 調降（民國 84 年調整為 4.75%，民國 86 年為 6.4%，民國 90 年為 7.15%），故保費補助及行政費補助的絕對金額有減少的趨勢，但是政府補助比重（佔保費）在民國 84 年到民國 87 年間卻高達 51%-71% 之間，顯見公務人員保險財務發生嚴重虧損。民國 88 年 5 月公教保險整合之後，保險財務從民國 87 年的短絀 55 億元轉變為民國 88 年的餘額 66 億，政府補助比重（佔保費）也快速地從 51% 降至 10%。民國 89 年政府補助佔保費比重維持相同，但是從給付面來看，民國 89 年政府補助佔當年度給付的 49%，表示保險給付逐漸縮小，對整體公教保險的財務是有利的，未來的發展趨勢仍有待觀察。

表 3.2.4：公務人員保險體系改制前後財務狀況：民國 79-89 年

全民健保開辦前（一）

單位：百萬元，%

年別	(1) 保費收入 (百萬元)	(2) 保險給付 (百萬元)	(3) = (1) - (2) 餘絀 (百萬元)	(4) 保費補助 (百萬元)	(5) 行政費補助 (百萬元)	(6) 政府補助總額 (百萬元)	政府補助比重	
							(7) = (6) / (1) 佔保費 (%)	(8) = (6) / (2) 佔給付 (%)
79	16,112	19,422	-3,310	3,909	--	7,219	45	37
80	18,612	24,527	-5,915	4,522	--	10,437	56	43
81	22,830	26,122	-3,292	6,082	--	9,374	41	36
82	27,872	31,278	-3,406	7,971	--	11,377	41	36
83	30,327	36,457	-6,130	8,691	--	14,821	49	41
總計/平均	115,753	137,806	-22,053	31,175	--	53,228	46	39

根據銓敘部（2001）的說明，認為政府保費補助的擴大，乃因被保險人數的成長及政府調高待遇俸等因素所致。

<sup>6</sup> 本資料感謝銓敘部公保處提供相關資料。

### 全民健保開辦後（二）

年別	(1) 保費收入 (百萬元)	(2) 保險給付 (百萬元)	(3)=(1)-(2) 餘絀 (百萬元)	(4) 保費補助 (百萬元)	(5) 行政費補助 (百萬元)	(6) 政府補助總額 (百萬元)	政府補助比重	
							(7)=(6)/(1) 佔保費(%)	(8)=(6)/(2) 佔給付(%)
84	12,376	19,114	-6,738	2,095	--	8,833	71	46
85	9,177	15,614	-5,127	780	--	5,907	64	41
86	10,546	17,398	-5,279	882	--	6,161	58	39
87	12,945	20,264	-5,512	1,051	--	6,563	51	36
88 (1 月-5 月)	5,513	7,358	-1,845	449	--	2,294	42	31

### 公教保險開辦後（三）

88 (6-12 月)	8,002	1,376	6,626	652	123	775	10	56
89	13,934	5,153	11,129	1,176	211	1,387	10	49
總計/ 平均	21,936	35,001	17,755	1,828	334	2,162	--	--

資料來源：民國 79 年至 90 年公務（教）人員保險統計。

說明：(1) 民國 83 年 4 月將公保體系中之退休公務人員疾病保險、退休公務人員配偶疾病保險、私立學校退休教職員疾病保險與私立學校退休教職員配偶疾病保險合併為退休公教人員及其眷屬疾病保險辦法；惟自全民健保開辦（84 年 3 月）後，公保體系中醫療給付業務均移轉中央健保局辦理。

(2) 全民健保開辦前保費費率分別為公務人員（9%）、私校教職員（9%）、退休人員（8%）；全民健保開辦後保費費率分別為公務人員與私校教職員（4.75%）、退休人員（8%）；考試院修正費率（86 年 9 月）後，分別為公務人員（6.4%）、私校教職員（4.75%）、退休人員（8%）；公教人員保險法修正公布（88 年 5 月）後，費率分別為公務人員及私校教職員（6.4%）、退休人員（8%）；90 年 1 月精算費率分別為公務人員及私校教職員（7.15%）、退休人員（8%）。

(3) 政府補助總額係政府保費補助（假設政府以雇主身分擔之保費中之 10 個百分點為政府補助保費估計，私校教職員保險保費的 32.5% 為政府保費補助，公務人員之相關眷屬疾病保險為保費的 50% 為政府保費補助，私校教職員之相關眷屬疾病保險保費的 24% 為政府保費補助），加計行政費補助及短絀金額之總和。

(4) 民國 88 年開始，由於立法院三讀通過「公教人員保險法」，將私立學校教職員保險納入公務員保險體系，同時廢止「公務人員保險法」及「私立學校教職員保險條例」，公教人員保險首度出現餘額。

### 第三節 現行勞工保險之政府補助分析

民國 39 年，台灣省政府訂頒「台灣省勞工保險辦法」，同年並開始實施。實施初期主管機關為台灣省社會處，保險人為台灣人壽保險公司勞工保險部。雖然為台灣首創社會保險之先例，但是初期性質只在省的層級，且由官方色彩濃厚的私人保險公司台灣人壽承辦業務。承保的對象，一開始為廠礦事業僱用的產業工人，民國 40 年納入無一定雇主的職業工人，民國 42 年與 45 年分別納入漁民及蔗農。民國 47 年才由中央立法頒布「勞工保險條例」，民國 49 年行政院指定該條例實施的區域為台灣省，同時廢止省頒勞工保險單行法規。從這些制度的演變，可以清楚發現，勞工保險在民國 49 年以前，仍以省為創先開辦的試辦性質，甚至初期仍委由保險公司辦理。民國 49 年以後才有中央的統一立法，這是由地方到中央的發展模式。

民國 49 年以後的台灣社會發展，首先是民國 53 年遭逢美援停止。其次，中國國民黨在民國 53 年九屆二中全會中，通過「民生主義現階段社會政策」，在社會政策項下政府揭櫫對於建立勞工安全制度，增進勞工福祉的宣示。其主要的勞工政策以舉辦就業、職業及在職訓練為主，並建立工廠學徒制。民國 57 年勞工保險條例第一次修正，將「失業給付」納入，實施日期由行政院訂之。事隔三十年之後，終於在民國 88 年 1 月開始實施。

民國 59 年，勞工保險增加門診醫療，63 年勞工安全衛生法公布施行。自民國 39 年以來至 88 年 3 月為止，保險財務收支情形，每年應收之保險費除支付當年的各項保險給付支出之外，其餘均提撥基金，並加以運用孳息，目前所累積的勞保基金為 5,184 億餘元(包括普通事故保險基金 4,959 億餘元，職業災害保險基金 224 億餘元)，勞保老年給付亦從此處支用。由於勞保條例以政府撥補作為勞保財務虧損之擔保，使得一旦遇有虧損依法調高費率的財務責任制度無法建立。

從表 3.3.1 可以瞭解勞工保險老年給付的件數有逐漸增加的趨勢。從民國 74 年的 24,545 件，到民國 83 年已增加到 52,219 件。民國 84 年由於受到全民健保開辦影響，釋出過去符合申請老年給付資格卻繼續留在勞保以使用醫療保險者，使人數驟增四倍，206,369 件。就平均每件的給付金額來看，從民國 74 年的 15 萬元增加到民國 85 年的 35 萬元。其次，對於現行老年給付之水準折算成

年金，到底達到何種薪資替代率水準呢？表 3.3.2 計算民國 83-85 這三年的資料發現，分別為每月 3544 元、2193 元及 2719 元，除民國 83 年因領取者年資較長，一次給付折合金額較高外，其餘二年均低於老農津貼（3000 元），更遠低於原先國民年金規劃最早預定的每人每月 9100 元。表 3.3.2 也估算在平均投保薪資與實際薪資的三項不同比率（100%、70%、50%）的假設下，比較其薪資替代率。計算結果顯示，民國 83 年之平均薪資替代率在 19-10%之間，84 年在 11-6%之間，85 年在 13-6%之間。顯見給付水準偏低是勞保老年給付的一項特點。

另一方面如果估算勞保保費現值與給付比值及內部報酬率則可發現其報酬偏高。表 3.3.3 係以民國 85 年資料估算，隨著參加勞保年資的不同，比值及內部報酬率也不同，保費經過現值調整後與給付相比，依保險年資不同（10 年、15 年、20 年、30 年及 40 年）分別為 87%、83%、63%、49%與 60%；內部報酬率則在 9.5%-11.6%之間。

此外，勞保給付的另一項特點是勞保死亡所領取的喪葬津貼及遺屬津貼總合往往超過老年給付。以民國 83 及 84 兩年為例，老年給付平均每件金額為 50 萬元及 31 萬元左右，而喪葬津貼及遺屬津貼合計之死亡給付卻分別為 57 萬元及 61 萬元（參見表 3.3.4）。因此，除非勞保累積的基金能夠有效的管理運用，否則勞保仍有長期財務虧損的疑慮。是否因此而衍生制度公平性問題也值得注意。

表 3.3.1：勞工保險老年給付金額及件數之變化：民國 74-87 年

單位：元，件

年別	平均投保薪資 (元)	老年給付件數 (件)	平均每件給付金額 (元)	折合金額每月金額 (元)	平均薪資 替代率
74	7965	24545	153082	1108.177	0.139131
75	8095	27911	178386	1291.355	0.159525
76	8499	24477	210403	1523.13	0.179213
77	9356	25841	258501	1871.316	0.200012
78	10631	32536	246658	1785.583	0.16796
79	12148	35209	280483	2030.446	0.167142
80	13654	41672	348776	2524.826	0.184915
81	15444	34594	373367	2702.843	0.175009
82	17316	40734	431856	3126.251	0.180541
83	18482	52219	503348	3643.789	0.197153
84	19869	206369	311470	2254.764	0.113482
85	21081	108692	384083	2780.591	0.131900
86	22106	94786	462142	3345.703	0.151348
87	23313	98520	539503	3905.763	0.167535

資料來源：(1) 勞工保險統計，行政院勞工保險局，歷年資料。

(2) 中華民國臺灣地區勞動統計季報，勞委會。

(3) <http://www.bli.gov.tw/sta/tab1-10.html>。

說明：(1) 年金計算假設以每 10 萬折合每月 704 元計算（假設物價上漲率 4%，實質利率 4%）。



(2) 平均薪資替代率計算假設平均投保薪資為實際薪資。

表 3.3.2：勞保老年給付金額換算年金之比較：民國 83-85 年

單位：元，%

	83 年	84 年	85 年
一次給付金額(元)	503,348	311,470	386,152
換算每月年金(元)	3,544	2,193	2,719
平均投保薪資(元)	18,482	19,869	21,081
給付月數	27	16	18
平均薪資替代率%			
平均投保薪資為實際薪資的 100%	19	11	13
平均投保薪資為實際薪資的 70%	13	8	9
平均投保薪資為實際薪資的 50%	10	6	6

資料來源：根據 1994-1996 年勞工保險統計資料估算，引自鄭文輝、吳明儒(1997)，表 3。

說明：換算每月年金以每 10 萬元折合每月 704 元計算(假設物價上漲率 4%，實質利率 4%，年金金額每年依物價調整)。

表 3.3.3：勞保保費現值與給付比值及內部報酬率估計：民國 85 年

單位：元，月，%

	10 年	15 年	20 年	30 年	40 年
退休前三年投保薪資(元)	18,555	18,555	18,555	18,555	18,555
給付月數(月)	10	15	25	45	45
給付總金額(元)	185,550	278,325	463,875	834,975	834,975
過去保費累積現值(元)	160,515	229,675	293,695	405,391	498,361
保費現值/給付(%)	87	83	63	49	60
內部報酬率(%)	9.8	9.5	11.4	11.6	9.6

資料來源：鄭文輝、吳明儒(1997)，表 4。

說明：(1) 假設保費費率為 6.5%(含勞資政三方)完全作為老年給付(目前老年給付約佔全部現金給付的 70%)。

(2) 假設投保年資為符合申請條件時之最後總年資。

(3) 估計保費現值時，假設名目利率為 7%(4%為物價上漲率，3%實質利率)。

(4) 內部報酬率為名目報酬率。

表 3.3.4：勞工保險老年與死亡給付每件金額比較：民國 83-85 年

單位：元、月、年

	老年			本人死亡(普通傷病)		
	83年	84年	85年	83年	84年	85年
每件金額	503,348	311,470	384,083	570,000	614,279	654,775
給付月數	27.23	15.68	18.32	30.84	30.92	31.06
平均投保年數	21	16	17	--	--	--
平均投保薪資	18,483	19,869	21,081	18,483	19,869	21,081

資料來源：勞保局，臺閩地區勞工保險統計，1995-1997。

說明：(1) 給付月數=每件金額/平均投保薪資。

(2) 按勞保條例第 63 條規定：被保險人死亡時，按其平均月投保薪資，給與 5 個月喪葬津貼。另被保險人年資未滿 1 年，按平均月投保薪資，一次發給 10 個月遺屬津貼。年資滿 1 年未滿 2 年，按平均月投保薪資，一次發給 20 個月遺屬津貼。年資已滿 2 年，按平均月投保薪資，一次發給 30 個月遺屬津貼。

除了制度保障程度以及公平性的問題之外，就勞保體系的綜合情況來看，由於到目前為止勞保財務仍有約 5184 億的累積基金。因此，政府的補助總額上只

包含保費補助與行政費補助兩項。若以全民健保實施的時點觀察比較。表 3.3.5 資料顯示，實施前政府補助總額在民國 79 年至 83 年間，占保費比率穩定維持在 14%-15% 左右；全民健保實施後，從民國 84 年至 89 年比率有逐漸增加的趨勢，約在 20%-22% 左右，補助金額約在 280 億元左右（民國 87-88 年）。政府補助比率提高乃因自全民健保實施後，政府對於產業工人的勞保保費也補助 10% 所致。綜上所述，目前勞工保險財務並無立即性的危機，但是未來宜往分類保險的方式加以規劃，方可探討不同保險項目的財務狀況及政府補助的適當性。

表 3.3.5：勞保體系財務狀況：民國 79-89 年

全民健保開辦前

單位：百萬元，%

年別	(1) 保費收入 (百萬元)	(2) 保險給付 (百萬元)	(3) = (1) - (2) 餘絀 (百萬元)	(4) 保費補助 (百萬元)	(5) 行政費補助 (百萬元)	(6) 政府補助總額 (百萬元)	政府補助比重	
							(7) = (6) / (1) 佔保費 (%)	(8) = (6) / (2) 佔給付 (%)
79	61,634	56,028	10,628	6,717	1,922	8,639	14	15
80	74,447	72,467	7,474	9,059	1,922	10,981	15	15
81	87,817	86,053	8,211	10,597	2,557	13,154	15	15
82	105,725	97,472	15,952	12,700	2,541	15,241	14	16
83	122,664	117,743	13,776	14,793	2,637	17,430	14	15
總計及平均	451,987	429,763	56,041	53,866	11,579	65,445	14	15

全民健保開辦後

年別	(1) 保費收入 (百萬元)	(2) 保險給付 (百萬元)	(3) = (1) - (2) 餘絀 (百萬元)	(4) 保費補助 (百萬元)	(5) 行政費補助 (百萬元)	(6) 政府補助總額 (百萬元)	政府補助比重	
							(7) = (6) / (1) 佔保費 (%)	(8) = (6) / (2) 佔給付 (%)
84	130,520	134,024	6,145	19,429	2,294	21,723	17	16
85	122,165	78,849	51,580	24,600	1,937	26,537	22	34
86	124,337	72,053	59,366	25,400	2,170	27,570	22	38
87	133,359	84,150	56,604	26,591	2,165	28,756	22	34
88	136,007	95,663	47,484	25,840	2,366	28,206	21	29
89	211,216	154,361	67,296	37,437	3,921	42,146	20	27
總計及平均	857,604	619,100	288,475	159,297	14,853	174,938	20	28

資料來源：民國 79 年至 90 年勞工保險統計年報。

說明：(1) 全民健保開辦 (84.3) 後，醫療給付業務已移轉中央健保局辦理。

(2) 民國 89 年度之保費收入、保險給付、保費補助、及行政費補助係包括 88 年 7 月至 89 年 12 月。

(3) 保費補助含政府以雇主身分擔分擔之保費。

(4) 民國 86 年後行政費補助含農保行政費用。

#### 第四節 現行農保之政府補助分析

民國 73 年，台灣省政府以行政命令方式，先行試辦農民健康保險暫行條例，並於民國 74 年台灣光復 40 週年起開始實施，初期以全省選定的 41 個鄉鎮市農會所屬會員，約十餘萬名農民加入保險，啟動政府保障農民生活及增進農民福利的制度列車。

農民健康保險法在民國 78 年經立法院審議通過，總統公佈實施。實施初期保險費率定為 6.8%，民國 84 年 3 月全民健康保險成立以後，扣除健保保費 4.25%，農保費率調為 2.55%。投保金額依法應按照勞工保險前一年度實際投保薪資的加權平均金額計算，民國 78 年時為 10,200 元，目前應該調整為 24,000 元，卻仍維持在 78 年的水準。由於假設農民保險被保險人均屬經濟弱勢者，因此，在「量能負擔」的考量下，農民保險此一弱勢保險逐漸背離社會保險給付與保費收入平衡的財務原則。

全民健康保險開辦，農民健康保險醫療給付業務已移轉至中央健康保險局辦理，其餘原有各項現金給付業務仍由勞工保險局繼續辦理。全民健康保險實施時，農民健康保險條例理應配合修正，在該條例未完成修法程序前，係依內政部八十四年三月十七日台(84)內社字第 8474079 號函訂定修法前權宜措施，即自八

十四年三月一日起至農民健康保險條例修正通過之日止，月投保金額仍維持現行 10,200 元，保險費率訂為 2.25%，保險費仍維持由政府補助百分之七十，被保險人負擔百分之三十。

在此情況下，農民參加農保每月僅需繳納 78 元（30%）的保費，政府負擔 182 元（70%）。由於參加資格沒有年齡上限，以至於農保的被保險人的平均年齡偏高，逆選擇的風險增加，又因年老身體衰弱以致成殘，領取殘障給付人數快速增加。

雖然農業人口逐年減少，農保被保險人人數卻不合理增加，造成農民保險資源被濫用。民國 90 年 5 月，內政部及農委會修正發布「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」，刪除有關雇農之規定。

政府對於農民參加農民保險給予 70% 的保險費補助，其中中央主管機關負擔 40%，直轄市負擔 30%，省負擔 20%，縣（市）負擔 10%，88 年下半年及 89 年度中央補助經費約 34 億元；又原由台灣省政府負擔之經費約七億元，於精省後改由中央撥補。

農民及其眷屬參加全民健保的補助比率與農保相同，民國 88 年下半年及 89 年度中央補助經費十二億元；又原由台灣省政府負擔之經費約八十八億元，於精省後改由中央撥補。

表 3.4.1：農保體系財務狀況：民國 79 年-89 年

全民健保開辦前

單位：百萬元，%

年度	(1) 保費收入 (百萬元)	(2) 保險給付 (百萬元)	(3)=(1)-(2) 餘絀 (百萬元)	(4) 保費補助 (百萬元)	(5) 行政費補助 (百萬元)	(6) 政府補助總額 (百萬元)	政府補助比重	
							(7)=(6)/(1) 占保費(%)	(8)=(6)/(2) 占給付(%)
79	10,633	14,392	-3,759	7,454	537	11,750	111	82
80	13,014	19,734	-6,720	9,100	761	16,581	127	84
81	13,573	25,428	-11,855	9,594	476	21,925	162	86
82	14,177	27,885	-13,708	9,831	601	24,140	170	87
83	14,202	31,465	-17,263	9,941	601	27,805	196	88
總計/平均	65,599	118,904	-53,305	45,920	2,976	102,201	153	85

全民健保開辦後

年度	(1) 保費收入 (百萬元)	(2) 保險給付 (百萬元)	(3)=(1)-(2) 餘絀 (百萬元)	(4) 保費補助 (百萬元)	(5) 行政費補助 (百萬元)	(6) 政府補助總額 (百萬元)	政府補助比重	
							(7)=(6)/(1) 佔保費(%)	(8)=(6)/(2) 佔給付(%)
84	11,386	25,950	-14,564	7,971	463	22,998	194	89
85	5,481	5,711	-230	3,846	229	4,535	83	79
86	5,608	6,259	-651	3,963	229	4,843	86	77
87	5,630	8,723	-3,093	3,958	229	7,280	129	83
88	5,606	9,605	-3,999	3,954	229	8,182	146	85
89	8,328	19,972	-11,644	3,936	229	15,809	190	79
總計/平均	42,039	76,220	-34,181	19,682	1608	63,647	138	82

資料來源：民國 79 年至 90 年勞工保險統計年報。

說明：(1) 民國 85 年度因保費降為 2.25%，且醫療給付取消，故保費收入及保險給付大幅下降。

(2) 民國 89 年度含 88 年 7 月 1 日至 89 年 12 月 31 日。

(3) 民國 86 年起，政府行政費補助與勞保合併計算，並以 85 年為設算標準。

農保體系的財務狀況，可從表 3.4.1 中加以分析。在全民健保實施之前，呈現長期保費收入不足支應保險給付的情況，每年短絀金額約在 37 億至 170 億之間，且有逐年惡化的趨勢。在健保實施之後，短絀額度在民國 85 年降到 2 億餘元，但民國 88 年又回到 39 億。在保費補助方面，政府負擔 70% 的保費，在全民健保實施前，每年需負擔 90 餘億保費補助；全民健保實施後，降為 39 億左右。若包含行政費補助與虧損撥補，則政府補助總額在健保實施前約需負擔 110 億到 270 億之間，逐年遞增，約為保費總額的 111%-196% 之間，至於占給付總額的比重則高達 82%-88% 之間。

全民健保實施以後，政府補助農保的金額雖然較前減輕很多，但就政府補助相較於保費比值的趨勢看，仍然逐年提高。表 3.4.1 中資料顯示政府補助相較於保費的比值從民國 85 年的 83% 快速攀升到民國 89 年的 190%，而佔給付支出的比重則達 80% 左右。農保財務極度惡化的問題以及給付偏低的課題，政府相關部門必須予以重視。



## 第五節 現行全民健康保險制度之政府補助分析

全民健保法於民國 83 年 7 月 19 日立法院三讀通過，民國 84 年 1 月 1 日中央健康保險局正式成立，同年 3 月 1 日正式實施。全民健保將過去公、勞、農、軍保多元保險醫療給付整合為全國單一的健康保險制度。法定保險費率訂在 6% 以下，目前的保費從開辦以來，維持在 4.25% 的水準。被保險人類分成六類，(參見表 3.5.1) 依被保險人所屬團體性質的不同，而有不同的負擔比例，政府補貼的保費也不相同。

表 3.5.1：全民健康保險各類保險人保費負擔比率

單位：%

被保險人類別			分擔比率		
			被保險人	投保單位	政府
第一類	公務人員公職人員	本人及眷屬	40	60	0
	私校教職員	本人及眷屬	40	30	30
	公民營事業、機構等有一定雇主的受雇者	本人及眷屬	30	60	10
	雇主、自營作業者、專門職業及技術人員、自行執業者	本人及眷屬	100	0	0
第二類	職業工人、外雇船員	本人及眷屬	60	0	40
第三類	農民、漁民、水利會會員	本人及眷屬	30	0	70
第四類	軍人眷屬	眷屬	40	0	60
第五類	低收入戶	本人及眷屬	0	0	100
第六類	榮民	本人	0	0	100
		眷屬	30	0	70
	其他地區人口	本人及眷屬	60	0	40

資料來源：根據全民健康保險法整理。

從表 3.5.2 呈現全民健保開辦六年的財務狀況。整體而言，從民國 84 年 3 月開辦至今，政府補助比重平均大約在 30% 左右，最高為 34%，最低為 24%。就保費收入與給付支出的差額來看，民國 86 年以前仍有年度餘額，但 87 年開始出現短絀的情形；民國 88 年時已有 190 億元的短絀出現，不過截至民國 89 年年底為止，全民健保財務收支仍有 454 億元的節餘。

表 3.5.2：全民健康保險體系財務狀況：民國 84-89 年

單位：百萬元，%

年別	(1) 保費收入 (百萬元)	(2) 保險給付 (百萬元)	(3)=(1)-(2) 餘絀 (百萬元)	(4) 保費補助 (百萬元)	(5) 行政費補助 (百萬元)	(6)=(4)+(5) 政府補助總額 (百萬元)	(7)=(6)/(1) 政府補助比重 (%)
84	194,157	156,847	37,310	41,814	4,218	46,032	24
85	241,239	222,938	18,301	71,891	5,193	77,084	32
86	248,228	237,613	10,615	79,715	5,126	84,841	34
87	260,688	262,040	-	70,644	5,249	75,893	29

	6		1,345				
88	267,374	286,844	-	74,552	5,840	80,392	30
89	291,575	291,190	385	70,810	6,257	77,067	29
總計及平均	1,503,259	1,457,472	45,411	338,616	25,626	364,242	30

資料來源：全民健康保險統計，2001。

政府保費補助政策的目的是要協助社會上的經濟弱勢者，納入社會保險的安全網。因此，政府補貼政策具有縮短貧富之間保障差距的功能；同時，也降低福利階層化產生的不公平現象。表 3.5.2 所列之保費補助為政府依健保法對各類目保險對象的補助金額，表 3.5.3 所列則為內政部及相關機關除上述法定補助項目外，另提供全民健保各類被保險人自繳保費的補助情況：

(1) 針對身心障礙者的保費補助：

此為對於身心障礙者參加全民健康保險自付部分的保費給予補助。重度、極重度身心障礙者為全額補助，中度身心障礙者補助二分之一，輕度身心障礙者補助四分之一。重度以上身心障礙者的保費由內政部全額補助，八十八年下半年及八十九年度編列經費約十七億餘元。

(2) 針對中低收入戶七十歲以上國民的保費補助：

對於中低收入戶七十歲以上國民參加全民健康保險自付部分的保險費，給予全額補助，八十八年下半年及八十九年度編列經費約七億五千餘萬元。

(3) 北高兩市針對 65 歲以上老人一律補助其自繳保費，但台北市自 90 年度起改為補助金額以 604 元為上限。

(4) 此外，原住民委員會、台中縣與衛生署亦補助原住民與某些病患者。

表 3.5.3：各部會針對弱勢者全民健保自繳保費之補助項目及比率：民國 90 年

單位：%

補助對象	自繳保費補助比率	補助單位
七十歲以上中低收入戶	100	內政部
領有身心障礙手冊者	100	內政部
重度或極重度者	100	內政部
中度身心障礙者	50	內政部
輕度身心障礙者	25	內政部
北、高兩市設籍滿一年，且年滿 65 歲以上者	100	北、高市政府
失業者	50	勞委會
20 歲以下及 55 歲以上第六類之原住民	100	原住民委員會
蘭嶼地區原住民	100	原住民委員會
6 歲以下設籍台中縣之原住民	100	台中縣
55 歲以上設籍台北市之原住民	100	台北市
因使用血液製劑，致感染愛滋病毒之血友病患者	100	衛生署

資料來源：中央健保局承保處。



## 第六節 我國社會保險政府補助之檢討

### 一、政府補助被保險人保費之公平性問題

在歷史結構的發展下，台灣社會保障制度逐漸形成以職業身分為投保基礎的職域保險。因此，在保費的補助政策上，也依該等職類在經濟上的弱勢程度，而有不同的補助標準，這是台灣社會保險的特色之一。總體而言，政府以下列幾種身分對現行的社會保險制度的保險對象提供保費補助：

- (一) 政府以雇主身分分擔保費：對於具有勞工身分的公務機關受雇者，政府以其雇主身分，依法必須負擔員工參加勞保 70%的普通事故保險費，及 100%的職業災害保險費。其次，政府機關以投保單位的身分，負擔全民健保保費的 60%。
- (二) 政府對有一定雇主勞工的保費補助：在勞工保險方面，一般有一定雇主勞工，依法可以獲得政府補助普通事故保險費的 10%。此項補助在中央與地方的分擔比率，在縣市完全由中央政府負擔；在直轄市，由中央與地方各負擔 5%。在全民健康保險方面，健保保費由各級政府補助 10%。
- (三) 政府對特定職業類別的保費補助：政府對於下列四種身分勞工提供不同比率之保費補助。
  - 1) 對於職業工人，政府在勞工保險及全民健保保費各負擔 40%。
  - 2) 對於漁會甲類會員，政府負擔 80%勞工保險保費及 70%全民健保保費。
  - 3) 對於外僱船員，政府負擔 20%勞工保險保費及 40%全民健保保費。
  - 4) 對於資遣續保，政府負擔 20%勞工保險保費。

以上不同職域被保險人間的補助水準的異質性，容易產生水平分配的公平議題。不同職域者因受政府補助不同，而存有相對剝奪的感覺，也會對政府補助政策的公平性產生質疑。進而可能產生下列問題：(1) 不同職域身份被保險者的流動，民眾選擇有利於自身的職域身份，以獲得政府較高額的保費補助，但造成職域身份不符真實工作身份，徒增保險機構行政處理成本。(2) 不同職域之間補助如何堪稱合理，不易認定，造成不同利益團體對政府施壓的來源。(3) 政府為考量民眾參加社會保險的保費負擔能力不同，而採行不同補助原則，但因而使民眾對於保險的精神產生不正確的認知。

不過，全民健康保險在給付面的問題較為單純，因為健保醫療資源的使用基本上是依醫療需要，不因保費繳的多寡而影響其就醫權益。全民健康保險的政府保費補助，分為六類十四目，從 0~100%。對於低收入戶的本人及眷屬、榮民保費完全由政府 100% 負擔；榮眷、農民、漁民及水利會會員之本人及眷屬保費由政府補助 70%；軍人眷屬由政府補助 60%；職業工人、外僱船員及其他地區人口其本人及眷屬政府補助 40%；私校教職員，政府補助 30%，公民營事業機構等有一定雇主的受雇者，政府補助 10%；公務人員及公職人員，政府以雇主身份補助 60%。

## 二、中央與地方補助之公平性問題

直轄市及縣市政府分攤保費補助負擔的相關規定，十分複雜，缺乏一致性標準。農民健康保險由政府補助保費的 70%，其中直轄市負擔 30%，縣、市政府負擔 10%。勞工保險中政府補助保費的比率分別為：產業勞工 10%；職業勞工 40%；資遣人員 20%；漁民 80%；外僱船員 20%。此部分補助在台灣省各縣市，完全由中央負擔；在直轄市則產業勞工之 10% 由中央與地方各負擔 5%；其餘則完全由直轄市負擔。全民健康保險民眾自繳保費，北高兩市年滿 65 歲以上，設籍滿 1 年者，完全由市政府負擔。但台北市自 90 年度起改採補助金額以 604 元為上限。此外，台北市全額補助 55 歲以上設籍台北市之原住民健保保費，而北、高兩市也必須負擔對私立學校教職員保險費之 32.5 補助%。

從近年來社會保險制度的運作，地方政府分攤保費補助，造成財政排擠效果，因而出現保險負擔究竟屬於地方或全國性事務的爭議。此類問題本不應發生，因為台灣社會保險精神建立在由上而下的行政分工，與德國由下而上的統合主義精神不同<sup>7</sup>。因此，社會保險應該由中央統籌保費補助事宜至為正當，至於是否完全由中央負責實無定論；對被保險人而言，政府補助無中央與地方之別。若保費補助已由中央分配到地方的分配稅款或補助款中，保費補助理應為法定優

<sup>7</sup> 德國各類組合保險的保險行政費用均含蓋在保險費內，以表現自主自理精神，台灣的各類社會保險的行政費用已改為完全由政府補助，其差異在於兩者對社會保險組織的意涵並不一樣所致。

先項目，地方政府亦不應擅自挪作他用，這是社會保險財務的基本原則。依據目前相關法規，台北市及高雄市兩直轄市政府應依法編列社會保險的保費補助費。但依據勞委會勞保局資料顯示，截至民國 90 年 10 月為止，僅就勞工保險部分，台北市已欠繳 61 億餘元，高雄市更高達 78 億餘元。另根據全民健保監理委員會資料，截至 90 年 6 月底，台北市欠繳健保保費補助款 48.18 億元，高雄市更達 74.66 億元，而台灣省各縣市合計共積欠 104.73 億元。

政府補助保險財務，可從「保費面」與「給付面」兩方面加以考慮。保費面的補助，比較傾向基於濟弱扶傾以及追求社會公平正義，補強及提昇弱勢者參與保險的意願。適宜由給付面補助的保險項目，例如全民健保的醫療給付，其醫療服務並未因被保險人所得的不同而有異。至於職域保險的與所得相關的社會保險現金給付，從「保費面」補助容易出現高補助高給付的逆分配效果。

從學理而言，政府補助社會保險保費後，社會保險制度一旦發生虧損，必須由保險財務的調整機制加以彌補，而非由國庫予以挹注。我國現行保費補助政策因係從保費面補助，引發中央與地方政府負擔比例的爭議，可以考慮取消「保費面」的補助，或僅補助弱勢者的保費；同時回歸「給付面」的補助，並訂定某一上限標準，由勞、資、政三方共同研商，以免影響政府財政。

### 三、基金財務之虧損撥補

社會保險財務依其財務處理原則的不同，政府必須擔負不同程度的財務責任。依據保險財務的特性顯示，個別被保險人的保費與給付之間並無正比例的關係（柯木興，民 85）。但是就總體社會保險的財務而言，保費總額必須超過給付總額，否則將出現當年度的財務虧損。一旦發生該等情形，則有三種方式處理：第一、由過去所累積的保險基金加以補充。第二、直接由國庫挹注虧損。第三、先向其他基金暫行借用墊支，待尋得財源再行償還。

目前依據勞保條例第六十九條規定，勞工保險如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機關審核撥補。在此所稱「虧損撥補」之情況，係指前述的第一與第二項處理原則之同時發生。亦即：「勞工保險當年度保費收入（含其孳息及收益）扣減給付支出發生短絀，而以累積勞保基金彌補耗盡後亦無法支應時，始由政府撥補。以此條件認定，依據勞保局統計，截至民國 90 年 11 月底止，勞工保險的普通事故保險基金共積存 5184 億餘元，故目前勞保財務尚無所謂的「虧損撥補」問題存在。但就勞工保險基金，經勞工保險監理委員會通過投入股市，其所造成的當年度帳上虧損，是否應算入政府「虧損撥補」的問題，因存在問題之不同認知<sup>8</sup>，本文不擬深入探討。

#### 四、行政費用之補助

我國現行社會保險制度的保險費，係屬純保費，並不包含行政事務費，依規定由主管機關編列預算而由政府負擔。依據勞工保險條例第 68 條規定，勞工保險機構辦理本保險所需的經費，由保險主管機關（民國 85 年 7 月 1 日原台閩地區勞工保險局改隸為中央行政院勞委會）按編制預算的當年六月份應收保險費之 5.5%推算全年數編列預算，經勞工保險監理委員會審議通過後，由中央撥付。我國現行各類社會保險行政費用的補助標準，彙總列於表 3.6.1：

表 3.6.1：我國各類社會保險行政費用政府補助之比較

各類社會保險	法定補助標準	民國 89 年實際補助金額及比例	
公教人員保險	所需事務費，由中央政府編列預算撥付，其金額不得超過年度保險費總額 3.5%為上限。	211 百萬元	1.5%
全民健康保險	所需行政事務費，依照規定，以當年度醫療費用總額 3.5%為上限，由政府編列預算辦理。	6257 百萬元	2.1%
勞工保險	由保險人按編制預算之當年六月份應收保險費 5.5%全年估算數編列預算，經勞工保險監理委員會審議通過後，由中央撥付。	3921 百萬元	1.8%
農民健康保險	由保險人按編制預算之當年六月份應收保險費總額 5.5%編列預算，經內政部農民健康保險監理委員會審議通過後，由中央撥付。	229 百萬元	2.7%

資料來源：本研究根據各項法規與保險統計整理。

#### 五、各類社會保險政府補助總額之比較

表 3.6.2 所列為各類社會保險政府補助總額(含虧損、保費補助及行政費用)的分配情況。在全民健保實施前，以農民健康保險的補助額度最高，在民國 79-83 年間觀察，約在 117 億至 278 億之間，逐年遞增。其次為公務人員保險（不含私校保險），額度約在 72 億至 148 億之間，也是逐年遞增。勞保每年政府補助總額約在 86 億至 174 億之間逐年遞增。全民健保實施後，醫療給付由全民健康保險來承接，則以全民健康保險的補助額度最高，在民國 84-89 年間觀察，約在 770 億至 840 億之間，同時逐年略增。其次為勞工保險的 265 億至 287 億之間，並無明顯遞增趨勢。再其次是農保在 45 億至 105 億之間，值得注意其逐年增加的趨勢十分明顯，在此期間增加了兩倍。至於民國 88 年 5 月以前公務人員保險（不含私校保險），額度約在 59 億至 148 億之間，出現逐年減少的趨勢。但是，新制公教保險實施後（含私校保險及退休人員保險），政府補助額度迅速降低為民國 89 年的 14 億元左右。

表 3.6.2：我國各類社會保險政府補助總額之比較：民國 79-89 年

單位：百萬元

年度	公教保	勞保	健保	農保	政府稅收
79	7219	8639	--	11750	847733

<sup>8</sup> 勞委會（民 90）表示因勞保基金投入股市目前僅於帳面上提列備抵跌價損失，並未有考量由政府撥補該帳面虧損之問題。其性質也與勞退金之撥補虧損不同。因而不能以政府之「虧損撥補」視之。

80	10437	10981	--	16581	808621
81	9374	13154	--	21925	967624
82	11377	15241	--	24140	1045496
83	14821	17430	--	27805	1127481
84	8833	21723	46032	22998	1232264
85	5907	26537	77084	4535	1197797
86	6161	27570	84841	4843	1271453
87	6563	28756	75893	7280	1397052
88	3069	28206	80392	8182	1355062
89	1387	28097	84055	10539	1290270

資料來源：根據表 3.2.4、表 3.3.5、表 3.4.1 及表 3.5.2 計算。

- 說明：(1) 公務人員保險法於民國 88 年 5 月修訂為公教人員保險後含私校教職員保險。  
(2) 民國 89 年資料已經將原本 88 年 7 月至 89 年 12 月一年半期間折算為一年之數據。

就表 3.6.3 所列各類社會保險政府補助總額的分配比例來看，全民健保實施以前，公保約為 21-28%，勞保約 29-32%，而以農保在 42-50% 為最多。全民健保實施以後，各類保險間政府補助分配的比例產生大幅調整，全民健康保險大約占政府補助總額的 46-69%。其次為勞保維持在 22-24%，相較於全民健保實施以前降低 7 個百分點。公保在公教保實施前約在 5% 左右，公教保實施後降低到 1-3%。農保在全民健保實施以後，政府補助的比例巨幅減少，在民國 85-89 年間只占政府補助總額的 4-8%，相較於全民健康保險實施前，約減少 5-10 倍。但是，民國 87 年以來農保政府補助分配比率有再度回升的趨勢，政府補助愈來愈沉重。另一方面，勞保及健保的比率則相對穩定。

表 3.6.3：我國各類社會保險政府補助之分配：民國 79-89 年

單位：%

年度	公教保	勞保	健保	農保	總計
79	26.1	31.3	--	42.6	100.0
80	27.5	28.9	--	43.6	100.0
81	21.1	29.6	--	49.3	100.0
82	22.4	30.0	--	47.6	100.0
83	24.7	29.0	--	46.3	100.0
84	8.9	21.8	46.2	23.1	100.0
85	5.2	23.3	67.6	4.0	100.0
86	5.0	22.3	68.7	3.9	100.0
87	5.5	24.3	64.0	6.1	100.0
88	2.6	23.5	67.1	6.8	100.0

89	1.1	22.6	67.7	8.5	100.0
----	-----	------	------	-----	-------

資料來源：根據表 3.6.2 計算。

表 3.6.4 為各類社會保險政府補助總額（含虧損、保費補助及行政費用）占政府稅收的比率。在民國 79-89 年間約為政府稅收的 3.3%-10%之間，其中以民國 86 年的 9.7%為最高，79 年的 3.3%最低，近年來則有逐年增加的趨勢。以民國 89 年為例，政府稅收每 100 元中，有 0.1 元是補助公教保險，2.2 元補助勞工保險，6.5 元補助全民健康保險，0.8 元補助農保，共計 9.6 元。在全民健保實施之前，以民國 83 年為例，每 100 元稅收補助農保 2.5 元，公保 1.3 元，勞保 1.5 元，因而政府補助以農保居多<sup>9</sup>。

表 3.6.4：我國各類社會保險政府補助總額占稅收比率之比較：民國 79-89 年

單位：%

年度	公教保	勞保	健保	農保	總計
79	0.9	1.0	--	1.4	3.3
80	1.3	1.4	--	2.1	4.7
81	1.0	1.4	--	2.3	4.6
82	1.1	1.5	--	2.3	4.9
83	1.3	1.5	--	2.5	5.3
84	0.7	1.8	3.7	1.9	8.1
85	0.5	2.2	6.4	0.4	9.5
86	0.5	2.2	6.7	0.4	9.7
87	0.5	2.1	5.4	0.5	8.5
88	0.2	2.1	5.9	0.6	8.8
89 (2)	0.1	2.2	6.5	0.8	9.6

資料來源：依據表 3.6.2 計算。

就各類社會保險收支餘絀分析，相對而言，勞保累積基金最多（依據勞保局統計，截至 90 年 11 月底止，勞工保險的普通事故保險基金共積存 5184 億餘元）；其次為全民健保，再次為公教保，農保的情況最糟。不過值得注意的是，公教保財務逐漸改善，近年來健保及農保的情況較不理想，均處於年度虧絀狀態。

## 六、社會津貼

政府補助保費的目的，部份原因是為了協助弱勢團體能夠納入社會保障的範

<sup>9</sup> 農保所獲得政府補助總額（含虧損、保費補助及行政費用）的比率，為各類保險之最。以民國 88 年為例，農保每 100 元保費，政府相對補助 146 元，公教保、勞保及全民健保分別為 29 元、21 元及 30 元。農保在民國 83 年時，甚至達到每 100 元保費，政府相對補助 196 元的高峰。（參見表 3.2.4，表 3.3.5，表 3.4.1，表 3.5.2）

圍。但是在建立週延而全面的社會保險制度之前，發放社會津貼成為過渡且必要的措施。目前台灣的社會津貼主要是以老年生活津貼為主，其次是針對中低收入戶的身心障礙者照顧津貼。廣義地來說，社會津貼係指免經資產調查，由政府以一般稅收支應的給付項目，例如老年農民福利津貼及勞保由政府補助 10%-80% 不等的保費補助均可屬之。不過，就政府財政支出的角度言，亦有不同的看法，有人將老農津貼與老人津貼(包括中、低收入老人生活津貼與敬老福利津貼)歸類為福利服務項下(饒志堅，1996)。

現行社會津貼與保費補助同時並存，可能造成社會不公平現象。例如民國 82 年 7 月開辦「中低收入戶老人生活津貼」與民國 84 年制訂「老年農民福利津貼暫行條例」，均屬針對經濟弱勢者的老年保障制度的補助方案。該條例所稱「老年農民」，係指符合下列各款資格條件者：

- (一) 年滿六十五歲。
- (二) 申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計六個月以上者或已領取勞工保險老年給付之漁類甲類會員，且會員年資合計六個月以上者。

老農福利津貼實施，使得老年農民，不但享有農保生育、殘障及喪葬津貼等現金給付，同時又可享受 3000 元的老農津貼，相對於其他職域者，必須退保才能領取老年給付比較，是否潛在不公平的情況，值得進一步探討。

「中低收入戶老人生活津貼」實施初期，由於發放成效不彰，迭經放寬給付標準<sup>10</sup>。老農津貼政策目的在於照顧老年農民生活，增進農民福祉，其係鑒於目前公、教人員及勞工，凡參加公、教、勞保者，皆已依法享有退休或老年給付之保障，農民雖然可參加農保，但未有老年給付之給付項目<sup>11</sup>。根據上述考量，可以發現老農津貼政策強調「比較性需求」的特色。在傳統農業社會，農民屬於體力勞動者，由於台灣經濟已經轉型為以高科技、資本密集產業，加入 WTO 之後，農業生產型態轉變的幅度將會擴大。因此，傳統強調政府補助角色的社會保險制度，也應有所變革，除了建立健全的農民老年經濟安全保障制度外，同時應設計較具彈性的社會保險制度，以利保障從事農業的工作人口。

在榮民就養給與方面，符合一定條件及資產調查的榮民(服役滿 10 年或因戰功傷殘者)，截至民國 86 年 12 月為止，共有 128,105 人，每人每月 12,082 元，發放總額約 200 億元。至於「敬老福利津貼」則為縣市長競選時候選人的熱門政見，但因各縣市政府財政狀況不同，因此發放的金額與次數亦不相同。不過，為

<sup>10</sup> 民國 82 年 7 月最低生活費用標準之 1.5 倍以下者：發放金額為低收入戶第一款發放 2,100 元，第一款至 1.5 倍則發放 3,000 元。83 年 7 月最低生活費用標準之 1.5 倍以下及 1.5-2.0 倍者：發放金額為 1.5 倍以下者發放 6,000 元，1.5-2.0 倍以下者則發放 3,000 元。1995 年 1 月起放寬至最低生活費用標準之 2.5 倍者：發放金額為 1.5 倍以下者發放 6,000 元，1.5-2.5 倍以下者則發放 3,000 元。

<sup>11</sup> 符合請領資格之老年農民依規定：自受理申請日之當月起，至死亡或喪失資格之當月止，每人每月發給新台幣 3,000 元。老年農民福利津貼於每月二十日以電腦自動轉帳方式撥入老年農民所屬基層農會開立之帳戶。到 87 年 5 月為止累積核付金額為 387 億元，而 87 年 5 月該月之核付人數為 434,445 人，核發金額為 13 億元左右。

達到排富效果，實施敬老津貼之縣市，均採行三項資產調查標準：第一、排除領有月退俸的軍公教、公營事業人員及榮民；第二、排除經政府收容安置者；第三、政府按月發給生活津貼者僅補差額。目前發放「敬老福利津貼」共有 11 個縣市，其中台南縣對於軍公教及老農發放減額給付。總體而言，發放的縣市、每次發放金額、每年發放次數及期間均不相同<sup>12</sup>。在缺乏固定財源及給付制度化的結果，給付金額幾乎成為選舉期間熱門的競選主張，民眾對於普遍年金的共同需求，在中央立法進度遲緩，地方逕行實施的結果下，乃出現給付不公平的社會現象。

表 3.6.5 分析民國 83-86 年間陸續實施中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、敬老津貼的受益人數，民國 85 年時三項給付合計受益人數達到高峰，約占 65 歲以上人口的 61% 左右。民國 86 年則受中低收入戶老人生活津貼發放審核改由中央統一規範，且「地方政府敬老福利津貼」人數減少一半的影響，受益人數比率降低為 45%。

表 3.6.5：中低收入戶老人生活津貼及老年農民福利津貼核定人數及比率民國 83-86 年

單位：人，%

	中低收入戶老人生活津貼核定人數	老年農民福利津貼核定人數	地方政府「敬老福利津貼」人數	合計受益人數	65 歲以上總人口數
83 年 12 月	88,282 (5.65)	—		88,282 (5.65)	1,562,356 (100)
84 年 12 月	301,016 (18.46)	331,478 (20.32)	376,119 (23.06)	1,008,613 (60.18)	1,631,054 (100)
85 年 12 月	272,878 (16.13)	366,011 (21.64)	393,244 (23.25)	1,032,133 (61.01)	1,691,608 (100)
86 年 12 月	157,075 (8.97)	427,222 (24.38)	201,413 (11.50)	785,710 (44.84)	1,752,055 (100)

資料來源：行政院經建會，1998，頁 39、41。

說明：(1) 中低收入戶老人生活津貼發放審核辦法自民國 86 年 7 月起改由中央統一規範。

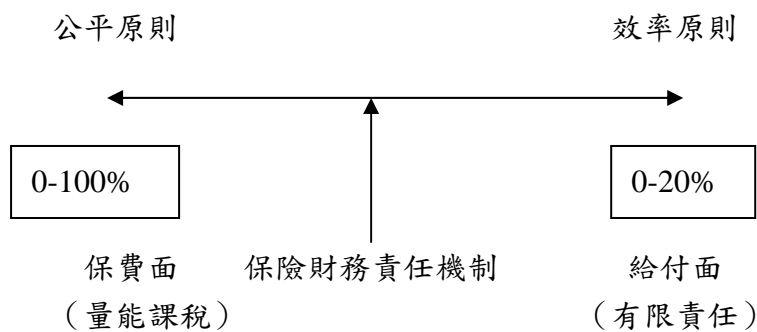
(2) ( ) 中為核定人數占 65 歲以上人口比率。

政府補助政策因其補助對象的不同，採行不同制度或在同一種制度下不同保費補助比率的情況，形成一個光譜。在圖三中，政府負擔 100% 之保費，例如在前述表 3.5.3 中，對於弱勢者全民健保保費 100% 補助的情況。另一方面則是給付面，對於某些特殊的群體，無法透過參加社會保險的手段，達到社會保障的效果。例如：65 歲以上、無領取任何社會保險給付的國民而言，政府必須以社會津貼的方式，保障其基本生活需求，可以視為一種「社會福利」原則的運用，如圖三

<sup>12</sup> 台北縣：5000 元/月、4 個月/年，84 年-迄今。宜蘭縣：5000 元/月(84 年)，3000 元/月(85 年-迄今)、4 個月/年，84 年-迄今。新竹縣：5000 元/月、12 個月/年，84 年-迄今。高雄縣：5000 元/月、4 個月/年，84 年。台南縣：5000 或 2500 元/月(84 年)，3000 或 1500 元/月(85 年)、4 個月/年，84-85 年。(軍公教及老農減額)澎湖縣：5000 元/月、12 個月/年，84 年-迄今。嘉義市：5000 元/月、4 個月/年，84 年。台南市：2000 元/月(84 年)，3000 元/月(85 年-迄今)、84 年 3 個月，85 年 2 個月，86 年及 87 年 1 個月、84-迄今。台北市：5000 元/月、7 個月/年，85 年。金門縣：3500 元/月(86 年)、12 個月/年，86 年-迄今。連江縣：3000 元/月(86 年)、12 個月/年、86 年-迄今(行政院經建會，85 年，41-42)。



中在光譜最左邊的端點上。其次，政府保費補助比例的多寡，在反映社會保險被保險人的負擔程度，也就是「量能課稅」原則的運用（Messere and Owens, 1978:31）。政府保費補助政策若要符合公平與正義原則，應該朝向建立社會保險財務責任制度，同時兼顧弱勢者保費負擔的考量。給付面則重視效率原則，政府透過給付面的補助，相較於保費面的補助，可以更有效率，但是為避免政府財政負擔過重，通常政府補助給付面的上限可以在勞資政三方可接受的範圍內協商訂之，例如英國國民年金保險定在收支短絀超過給付總額的18%為上限，超過此一上限，則必須調整保費加以因應。



圖三：政府保費及給付補助責任之光譜

根據上述原則看現階段社會保險政府補助的合理性問題，可以整理以下幾個層面的問題：

(一) 政府保費補貼政策未能完全依循弱勢者補助原則，同時對於弱勢者身分的認定，仍有未臻周延之處，以致造成不同職域身份被保險者的競租行為。民眾選擇有利於自身的職域身份投保，以獲得政府較高比例的保費補助，尋求個人利益的極大化，產生職域身份不符合真實工作身份的情況<sup>13</sup>，造成社會保險的財務缺口，引發社會不公之議。

(二) 農民健康保險，絕大多數被保險人屬於經濟上的弱勢者，在全民健保實施以後，理應藉此時機，將該項保險整合到國民年金保險，始為允當。目前農

<sup>13</sup>依據主計處人口統計(84年)顯示15歲以上從事農林漁牧人數為87萬人，而參加農保被保險人有180萬人，合理懷疑有超過一半以上的被保險人是假農民。在65歲以上參加農保的被保險人更是實際從事農林漁牧人數的7.5倍(57萬/7.6萬)。(周麗芳, 1997: 67) 依據農委會89年年度報告，當年農業就業人口為74萬，較上一年減少4.64%，約佔就業人口的7.8%。另外，依據內政部統計處資料89年參加農保人數為179萬人。換言之，在179萬個農保被保險人中有約58%並非實際從事農業就業人口，若扣除65歲以上被保險人(以7.6萬人估算)，也有54%的農保被保險人並非從事農業生產。

民健康保險已經乖離社會保險收支均衡的財務原則，民國 89 年政府補助每位農保被保險人的平均金額為 5,922 元（相對於公教保的 2,204 元，勞保的 3,549 元及全民健保的 3,928 元），且有逐年增加的趨勢。（參見表 3.6.6）由於農保採行定額投保金額（10,200 元），多年來費率（2.55%）未曾調整，且未實際考量保費與給付之間的關聯性，長久下來，造成社會不公平的爭議。雖然農民屬於經濟弱勢者，亟需要政府的介入，以確保基本生活需求，現行農保應視為過渡時期的制度，宜另行規劃替代方案，例如國民年金制度，否則在農保被保險人捍衛既得利益，不願提高保費的情況下，農保改制的問題將永無法改善，亦無法落實對農民基本生活保障。

表 3.6.6：我國各類社會保險被保險人政府補助每人金額之比較：民國 79-89

單位：元

年度	公教保	勞保	健保	農保
79	13449	1261	--	7478
80	18990	1508	--	10027
81	16735	1706	--	12934
82	19886	1871	--	14129
83	25507	2051	--	16001
84	15013	2845	2407	12775
85	9880	3570	3846	2502
86	10268	3676	4140	2672
87	11427	3785	3656	4030
88	4926	3645	3812	4545
89	2204	3549	3928	5922

資料來源：根據表 3.2.4、表 3.3.5、表 3.4.1 及表 3.5.2 計算。

說明：民國 89 年資料已經將原本 88 年 7 月至 89 年 12 月一年半折算為一年之數據。

（三）政府為考量民眾參加社會保險保費負擔能力不同，而採行不同補助原則，但是勞工保險目前對於有一定雇主勞工也普遍負擔 10% 的保費補助的，造成所得愈高者政府補助保費愈多、相對給付水準也愈高的情況。

社會保險因風險事故的不同，可以從職域保險與全民健保兩方面來討論。就職域保險來說，政府在保費的補助上以勞工保險中的漁業從業者的 80% 為最高；其次為農民健康保險的 70%；再次為勞工保險中的職業工會工人的 40% 與資遣勞工的政府分擔 20%；最低者是勞工保險中的產業勞工，政府補助 10% 保費。剩下 900 人之退休人員保險則政府未從保費面補助，影響層面較低。

探討各類職域保險政府分擔保費的公平性，不能僅從補助的比率論斷。由於

投保金額是計算保費的基礎，因而也是決定補助金額多寡的重要因素。例如勞工保險平均投保薪資約為 23,313 元，政府補助 10% 的保費，實際補助金額為每月 152 元<sup>14</sup>。相對地，農民健康保險以 10,200 元為投保金額，政府在 70% 的補助比率下，實際分擔金額為每月 182 元<sup>15</sup>。因而農保與勞保政府保費補助比率雖然相差七倍之多，但是實際上補助的保費金額卻只多出 16.5%<sup>16</sup>。因此從絕對金額來說，政府補助每位農民與勞工的保費金額差異，並不如想像中那麼大。但是從表 3.4.1 可以看出，政府對農保的虧損補助遠大於保費補助，因而探討政府對農保被保險人的補助時，尚必須考慮撥補虧損這項因素。

## 七、本章小結

根據本章各節的分析，在特殊的歷史因素和政策環境下，我國發展出獨特而多元的社會保險體制，以綜合保險、職域保險為主。全民健康保險在民國 84 年 3 月開始實施，成為第一項全民性社會保險，整合過去各類職域保險中的醫療給付，有助於我國完整社會保障制度的建構，縮小與西方先進國家福利水準的差距，甚至超越鄰近亞洲國家。在福利資源投入的過程中，政府扮演角色的影響十分深遠，因此，政府在保費補助、負擔行政費以及撥補虧損上是否適當，值得重視。

在前面第二章中，我們已經探討福利國家的分配正義原則，但是不同社會保險被保險人間的補助差異，已經受到部份民眾的質疑，同時政府也已體會社會保險財務的健全與公平合理之制度改革的重要性。惟在我國社會保險制度發展多元分歧的情況下，造成保費補助原則及給付規定複雜而零散的現象，也因此擴大各類社會保險被保險人間政府保費補助原則的差異。政府保費補助政策直接影響到保險財務，然各類社會保險財務情況，因開辦時間的長短及財務平衡機制不同而有所差異，而政府對於保險財務虧損的撥補方式，直接反映該類保險的財務問題。

揆諸西方先進國家社會保障制度的發展，已經逐漸將保險原則、給養原則與救濟原則同時加以考量，朝向混合體制的發展趨勢。因此，政府補助的角色有制度演進的意義。但是，我們更不應忽略在保費補助過程中所產生的公平性爭議。西方先進國家的政府補助也著重支出面的基本所得保障的角色，目的在於確保被保險人在參加社會保險制度之後，不會產生落入貧窮之虞。同時，政府從給付面補助並由勞資政三方協商設定補助上限，可以有助於社會保險效率的促進，減少政府針對不同群體採行差異性補助政策所衍生的公平性問題。至於救濟原則之補助形式似乎也扮演防範落入貧窮的消極意義，但是由於牽涉到國家資源的分配議題，因此又成為民眾關心的焦點。在本章現行制度面問題的討論之後，下一章將

<sup>14</sup> 23,313 元 \* 6.5% \* 10% = 152 元。

<sup>15</sup> 10,200 元 \* 2.55% \* 70% = 182 元。

<sup>16</sup> (182-152) ÷ 182 = 16.5%。

從家戶資料的實證分析，探討被保險人由獲得政府補助的分配情形，有助於瞭解現行政府社會保險補助政策是否符合公平正義原則。

## 第四章 我國各類被保險人社會保險財務負擔 及各項政府補助之探討

為瞭解我國各類社會保險被保險人的經濟狀況、被保險人實際保費負擔狀況與政府保費補助以及社會保險、社會津貼、社會救助等各項政府補助狀況，本章主要根據民國 88 年家庭收支調查資料，針對全民健康保險、公教保險、勞工保險等各類被保險人的自繳保費、政府保費補助、雇主負擔等，以及各項政府補助在個人所得十等分位的分配狀況進行分析。

### 第一節 公勞農保被保險人之財務負擔分析

民國 88 年家庭收支調查共有 13801 個樣本戶，共計有 49927 人。首先，我們就社會保險各類被保險人經濟狀況進行瞭解，為了考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，所得十等分位的排序係根據「約當平均每人所得」，約當平均每人所得的計算方式是將家戶總所得除以戶內人數的 0.72 次方。根據表 4.1.1 我們發現，公教保險被保險人<sup>1</sup>多集中在約當每人所得十分位組的第八組至第十組，第八組為 12.29%、第九組 22.79%、第十組 43.28%，換言之，第八組至第十組高達 78.36%。

在勞工保險方面，我們將被保險人身分區分為產業工人、雇主、職業工人與漁業從業人口。在產業工人方面，其約當每人平均所得位居十等分位第一組至第五組比例均低於 10%，第六組至第十組的比例依序由 11.11% 上升至 16.04%。具有雇主身份參加勞保者，其經濟情況分佈較集中於高所得組，約當每人平均所得位居十等分位第一組至第六組比例均低於 10%，而第八組至第十組共佔 58.32%。以職業工人身份投保勞工保險者，經濟狀況分配則較為平均，其約當每人平均所得位居十等分位第一、二組、九、十組比例均低於 10%。

相較於上述幾類被保險人，漁業人口與農保人口的整體經濟情況較差，但組內仍存在有差異性。漁業從業人口參加勞工保險者，其約當每人平均所得位居十等分位第一、二、三、四、六組比例均高於 10%，一、二、三組合計約 47.85%，接近五成。但值得注意的是，亦有 5.9% 左右人口位於所得分位的第九組與第十組，顯示其經濟情況亦有差異性存在。農民保險亦存在與漁業人口相同的狀況，農保被保險人其約當每人平均所得位居十等分位第一組至第四組比例均高於 10

<sup>1</sup> 公教保險包括公務人員保險、私校教職員保險。

％，甚且第一分位組者達 23.06％，第一組至第三組合計共 54.44％，超過五成，不過，仍有 10.84％位於第八組至第十組。就未參加任何職業保險者（無公、勞、農保）的經濟情況分析，年齡在 20 歲以下或 20-64 歲者在所得十等分位的分組比例尚稱平均。但值得注意的是，65 歲以上者落入十等分位第一、二分位組的比例較其他年齡組為高。

整體而言，就各職域保險被保險人經濟狀況比較，農民保險人口與漁業人口的經濟狀況較差，公教保險被保險人與具有雇主身份的勞保被保險人經濟情況較好，但同款被保險人間仍存在相當大的差異性。

就公勞農保被保險人保費負擔分析，公教保險被保險人包含公務人員與私校教職員，目前費率為 7.15％。在保費負擔方面，私校教職員自付 35％，雇主負擔 32.5％，政府補助 32.5％。公務人員則自付 35％，政府以雇主身份分擔 65％。本研究假設政府比照對產業工人補助 10％，其餘 55％為政府以雇主身份分擔的保費。公教保險被保險人自繳保費佔個人所得的比例為 3.81％至 0.93％之間，平均值為 1.48％。由於政府的保費負擔理論上由一般稅收而來，我們假設政府負擔部分完全轉嫁給民眾，其轉嫁方式為依其平均個人所得比例負擔。雇主分擔的保險費，則假設按照本業薪資比例完全轉嫁給受雇者。依此歸宿假設計算被保險人的設算保費負擔比例約為 9.19％至 2.87％，平均值為 4.11％。整體而言，無論自繳保費比例以及設算保費負擔比例均隨著所得增加而遞減，存在有累退性質（參見附表 4.1.1）<sup>2</sup>。

勞工保險的被保險人約可分為三類，第一種是有一定雇主的受雇者，稱為產業工人，參加勞保的產業工人其勞資政三方的保費分擔比例分別是 20％、70％、10％。由於其保費按照投保薪資計算，故平均自繳保費、雇主負擔保費、政府保費補助均隨所得增加而增加。產業工人自繳保險保費佔其所得的比例由 2.28％遞減至 0.66％，平均值為 1.24％。設算保費負擔比例隨所得增加而遞減，由 11.12％至 4.11％，平均值為 6.19％。換言之，自繳保費比例與設算自繳保費比例均呈現累退性質（參見附表 4.1.2）。第二種是具有雇主身份的勞工保險被保險人，這一群人參加勞工保險的保費分擔比例與產業工人相等。不過由於其身份為雇主，故大部分將雇主負擔的保費算入自繳的保險費中，自繳保費金額頗高，政府補助的保險費隨所得增加而遞增。其自繳勞工保險保費佔所得比例率由 17.14％遞減至 2.81％，平均值為 7.33％。設算保費負擔比例則為 17.55％至 3.23％，平均值為 7.75％。具有雇主身份的勞保被保險人其保費負擔占平均個人所得的比例明顯高於其他類被保險人（參見附表 4.1.3）。第三種為無一定雇主職業工人透過職業工會參加勞工保險，其自繳保費 60％、政府補助 40％。其自繳勞工保險保費佔

<sup>2</sup> 為方便讀者閱讀與分析，本章主要綜合比較分析的表格置於本文之中，其編排方式為表 4.1.1 係第四章第一節第一個表。個別保險的詳細資料列於附表，其編排方式為附表 4.1.1 係第四章第一節第一個附表。

所得比例約為 5.75%至 1.15%，平均值為 3.13%。設算保費負擔比例則為 6.16%至 1.56%，平均值為 3.54%（參見附表 4.1.4）。

漁會從業人員參加勞保的僅自繳 20%保費，政府補助 80%，其自繳保費佔其所得的比例約為 2.03%至 0.45%，平均值為 1.34%。設算保費負擔比例約為 2.44%至 0.86%，平均值為 1.76%（參見附表 4.1.5）。農民保險被保險人自繳 30%保費、政府補助 70%。農保自繳保費占其所得的比例約為 2.03%至 0.45%，平均值為 1.34%。設算保費比例則為 2.44%至 0.86%，平均值為 1.76%（參見附表 4.1.6）。

整體而言，各類被保險人自繳保費佔其個人平均所得的比例大致隨所得上升而遞減，若將雇主保費負擔依其本業薪資所得轉嫁給被保險人，而政府保費負擔以個人平均所得比例轉嫁為稅額後，計算其設算保費負擔佔其個人平均所得的比例，仍隨所得上升而遞減，具備累退性，相較於自繳保費負擔佔個人平均所得比例，設算保費負擔比例的累退性較為緩和。

接著就各類被保險人職域保費負擔比率進行比較，被保險人的自繳保費負擔比率最高者為具有雇主身份的勞保被保險人 5.72%。次為職業工人的 3.13%、公教保險 1.48%、漁業人口 1.34%、產業工人 1.24%，而農民保險被保險人自繳保費比率最低，僅佔其所得的 0.42%。其次就設算保費負擔比率分析，最高者仍為具有雇主身份的勞保被保險人 6.75%，但是產業工人因其雇主負擔部分轉嫁給受雇者，所以設算保費負擔比例亦達 6.19%，排名第二。再其次為公教保險 4.11%、職業工人 3.54%、漁業人口 1.76%，而農民保險被保險人設算保費僅佔其所得的 0.83%，比例亦是最低（參見表 4.1.2）。

整體而言，雖然公勞農保等職域保險的被保險人保費負擔垂直面向存在累退性，同一經濟狀況的水平面向比較其保費負擔也存在差異性，但由於公勞農保屬於職域保險，各有其不同的給付項目與給付標準，不宜將被保險人的負擔與政府補助直接水平橫向比較，亦無法證明不同保險間是否存在水平不公平。事實上應與給付面同步思考，並由社會保險財務的健全性以及被保險人的保障程度全面思考其政府補助政策的改善策略。但不能否認的是，就其負擔能力而言，低所得者的保費負擔較為沈重。







## 第二節 全民健康保險被保險人之財務負擔分析

繼則我們分析全民健康保險被保險人的財務負擔。為兼顧整體分析的一致性，以下的被保險人分類並不採用全民健保中的六類被保險人，而是依照第一節職域保險的分類分為公教保險、勞工保險與農民保險等類別被保險人等，至於原先不具有上述幾類保險被保險人身份者，則歸類為無公勞農保者，並將之區分為20歲以下、20-64歲與65歲以上三組。

公教保險被保險人包括兩類人口，一者是公務人員，二者是私校教職員。私校教職員必須自付40%的健保費，雇主負擔30%，政府補助30%。公務人員的全民健保費用必須自付40%，政府以雇主身份分擔60%，本研究假設政府比照產業工人補助10%保險費，其餘50%則為政府以雇主身份分擔的保費。首先我們比較公教保險被保險人十等分位個人所得的全民健保平均自繳保費、雇主與政府分擔保費。我們可以發現，整體而言，個人自繳保費佔個人所得的比例亦隨所得上升而下降，其自繳保費佔個人所得比例介於2.50%至0.59%之間，平均為0.90%。由於政府的保費負擔理論上由稅收而來，我們假設政府負擔部分完全轉嫁給民眾，其轉嫁方式為個人依其所得比例負擔。雇主分擔的保險費，則假設按照本業薪資所得比例轉嫁給受雇者。就此計算被保險人的設算保費負擔比例為設算保費負擔比例則為6.52%至2.53%之間，平均值為3.26%。整體而言，無論自繳保費比例以及設算保費負擔比例均隨著所得增加而遞減，呈現累退性質（附表4.2.1）。

在勞工保險方面，我們將被保險人身份區分為產業工人、雇主、職業工人與漁業從業人口。產業工人必須自繳30%的健保費，雇主負擔60%、政府補助10%。自繳保費佔個人所得比例約為2.38%至0.73%之間，平均值為1.28%。設算保費負擔比例為8.82%至3.51%之間，平均值為4.93%（參見附表4.2.2）。具有雇主身份而參加勞工保險者，自繳全民健保保費佔個人所得比例約為12.05%至2.62%之間，平均值為5.72%。由於雇主必須全額自付健保費用，政府沒有補助，但是又必須負擔其他人政府保費補助的轉嫁稅額，所以設算保費負擔比例較自繳保費比例為高，在13.08%至3.64%之間，平均值為6.75%（參見附表4.2.3）。具有職業工人身份的健保被保險人必須自付60%的健保費，政府補助40%。自繳保費佔個人所得比例約為3.88%至0.79%之間，平均值為2.14%，設算保費負擔比例為4.91%至1.82%之間，平均值為3.17%。自繳保費比例以及設算保費負擔比例均隨所得遞增而遞減，顯示其累退性質（參見附表4.2.4）。

漁業從業人口的健保被保險人必須自付30%的健保費，政府補助高達70%。就其經濟情況分析，自繳健保保費佔個人所得比例約為2.07%至0.43%之

間，平均值為 1.33%，設算保費負擔比例為 3.10% 至 1.46% 之間，平均值為 2.36%（參見附表 4.2.5）。同樣地，農保被保險人必須自付 30% 的健保費，政府補助高達 70%。這群人口的約當每人平均所得位居十等分位第一組至第四組比例均高於 10%，甚至於位居第一組者為 23.06%。自繳保費佔個人所得比例約為 2.09% 至 0.38% 之間，設算保費負擔比例為 3.12% 至 1.41% 之間，平均值為 2.43%（參見附表 4.2.6）。

就未參加任何職業保險者（無公、勞、農保者）的健保保費負擔分析<sup>3</sup>（參見附表 4.2.7 至 4.2.9），20 歲以下者自繳保費約占其個人所得的比例約為 2.41% 至 0.92%，平均值為 1.71%。在此我們亦假設政府負擔部分完全轉嫁給民眾，其轉嫁方式為個人依其所得比例負擔，然雇主分擔的保險費，由於缺乏本業薪資資料，則假設按照家戶之個人平均所得比例轉嫁給。設算保費負擔比例為 4.80% 至 3.30%，平均值為 4.09%。20-64 歲組則約為 2.92% 至 0.89%，平均值為 1.95%。設算保費負擔比例為 5.11% 至 3.08%，平均值為 4.15%。至於 65 歲以上年齡組自繳保費約佔其個人所得的比例約為 2.67% 至 0.86%，平均值為 1.80%。設算保費負擔比例為 4.33% 至 2.52%，平均值為 3.46%。

由於全民健保的給付面與保險費無關，換言之，無論保險對象繳納多少保費，他一旦接受健康照護，全民健保的給付乃一視同仁。所以保費負擔存在相當累退性，值得關切。除此之外，整體而言，被保險人保費負擔亦存在水平不公平即相同所得分位組的被保險人，因職業屬性不同，而其健保保費負擔率存在相當大的差異。被保險人的平均自繳保費負擔比率最高者為具有雇主身份的勞保被保險人 5.72%。次為職業工人的 2.14%、農保人口 1.40%、漁業人口 1.33%、產業工人 1.28%，而公教保險人口自繳健保保費佔其個人所得比例竟然最低為 0.90%。其次就平均設算保費負擔比率分析，最高者仍為具有雇主身份的勞保被保險人 6.75%、勞保的產業工人因有其雇主負擔部分轉嫁給受雇者，所以設算保費負擔比例亦達 4.93%，排名第二。再其次為公教保險 3.26%、職業工人 3.17%、農保人口 2.43%，而比率最低者為漁業人口，其設算保費比率僅佔其所得的 2.36%（參見表 4.2.1）。

表 4.2.2 所呈現的是公勞農保被保險人社會保險總保費負擔佔其個人所得比率狀況。由於具有雇主身份的勞保被保險人其職域保險與全民健保的自繳保費比率均最高，故其社會保險總保費負擔比率亦最高，為 13.05%，其次是職業工人的 5.27%。其餘各類被保險人的自繳保費負擔比率差別不大，且均低於 3%，依序是漁業人口 2.67%、產業工人 2.52%、公教人口 2.37%、與農保人口 1.82%（參見表 4.2.3）。換言之，在社會保險保費總負擔比率上仍然呈現相同所得狀況，但

<sup>3</sup> 無公勞農保者可能非家庭主要收入者，其個人所得資料歸入家庭部分合計，無個別資料。且在全民健保的分類上可能是眷屬身份也可能是地區人口，就資料處理上較難釐清真正屬於其個人的自繳保費、雇主分擔與政府分擔，本研究以家戶平均值為代表處理。

負擔比率因其職業類屬而有差異的情況。例如：同為十等分位的第二組，具有雇主身份的勞保被保險人其自繳保費比例高達 31.62%，但是農保人口只要負擔 2.08%，而即使考慮保費轉嫁因素，以設算總保費負擔比率比較，雇主負擔比率為 33.06%，但農保人口僅有 3.52%。再就高所得者分析，同為十等分位的第十組，具有雇主身份的勞保被保險人其自繳保費比率高達 5.43%，但是農保人口只要負擔 0.48%；考慮保費轉嫁因素，而以設算總保費負擔率比較，雇主為 6.87%，而農保人口僅為 3.26%。

綜合以上分析，無論是職域保險、全民健保或是社會保險的保費總負擔，其被保險人的自繳保費負擔比率與設算保費負擔比率，均呈現相同所得狀況，但負擔比率因其職業類屬而有差異的情況。在職域保險方面，由於各類保險的給付項目與程度並不相同，故相同所得水準的被保險人其保費負擔比率因其職域保險不同而存在差異性，事實上比較沒有爭議。但是全民健保的給付內容為全民一致，如果在保費負擔層面出現水平的差異，其所衍生不公平的結果，則較值得商榷，並有待進一步解決。





表 4.2.3 民國 88 年各類被保險人社會保險保費負擔比率之比較

排序	職域保險保費負擔		全民健保保費負擔		社會保險總保費負擔	
	自繳保費 負擔比率	設算保費 負擔比率	自繳保費 負擔比率	設算保費 負擔比率	自繳保費 負擔比率	設算保費 負擔比率
最高	雇主身份 7.33%	雇主身份 7.75%	雇主身份 5.72%	雇主身份 6.75%	雇主身份 13.05%	雇主身份 14.49%
2	職業工人 3.13%	產業工人 6.19%	職業工人 2.14%	產業工人 4.93%	職業工人 5.27%	產業工人 11.11%
3	公教人口 1.48%	公教人口 4.11%	農保人口 1.40%	公教人口 3.26%	漁業人口 2.67%	公教人口 7.37%
4	漁業人口 1.34%	職業工人 3.54%	漁業人口 1.33%	職業工人 3.17%	產業工人 2.52%	職業工人 6.71%
5	產業工人 1.24%	漁業人口 1.76%	產業工人 1.28%	農保人口 2.43%	公教人口 2.37%	漁業人口 4.11%
最低	農保人口 0.42%	農保人口 0.83%	公教人口 0.90%	漁業人口 2.36%	農保人口 1.82%	農保人口 3.26%

資料來源：本表根據表 4.1.2、表 4.2.1、表 4.2.2 整理。

### 第三節 我國各類被保險人各項政府補助分析

單就國民的保費負擔以及政府保費補助層面，並不能呈現政府補助狀況的全貌，由於政府的保費補助主要財源仍為稅收，故本節第一部分針對政府對於社會保險的淨補助<sup>4</sup>進行分析；再者，由於政府對國民的社會福利支出較可具體計算者除了社會保險保費補助外，尚包括社會津貼、社會救助。為完整呈現政府對各類被保險人各項補助分配狀況，本節第二個目的則目的針對各項政府補助進行分析。

首先，在政府保費淨補助方面，職域保險的各類幾乎每項職域保險的被保險人來自政府淨補助金額均隨所得增加而減少，淨補助金額佔個人所得的比率亦隨所得增加而降低，基本上符合垂直的公平。不過，在水平公平方面則有待商榷。來自政府淨補助比率最高者是漁業人口的 4.95%；其次是職業工人，1.67%；農保，0.57%；雇主，0.42%；產業工人，0.21%；公教保險者，0.06%（參見表 4.3.1）。

在全民健保方面，公勞農保的被保險人其健保保費來自政府淨補助金額大部分均隨所得增加而減少，淨補助金額佔個人所得的比率亦隨所得增加而降低，基本上符合垂直的公平。不過，在水平公平方面則有待商榷。來自政府淨補助比率最高者是漁業人口的 3.28%、其次是農保 2.53%、職業工人 0.76%。其餘者均為負值，依序分別是產業工人，0.55%；公教保險者，0.67%；雇主，1.03%（參見表 4.3.2）。

由於健保在給付面均一視同仁，所以保費補助若存在水平不公平則爭議性較大。舉例而言，以約當每人所得十分位組第五組來看，雇主的淨補助是-2401 元，公教保險者的淨補助為-811 元，但是漁業人口為 6669 元，農保人口也還有 4294 元。換言之，這些人處於相同的經濟地位，使用相同的健保給付，但是卻因為身份不同而導致他們來自政府的保費補助大不相同。

就公勞農保被保險人社會保險合計的政府保費補助淨額分析（參見表 4.3.3），在淨政府補助絕對金額方面，我們設定政府補助淨額為各項保險的政府保費補助金額減去設算稅額負擔。整體而言，保費淨補助絕對金額隨著約當每人所得愈高而減少，基本上符合垂直公平性。但在水平公平性上則有待商榷，因為就各類被保險人比較，勞保的漁業人口自政府獲得的補助在任何所得分位組均是正值，最高為 19318 元，最低為 6312 元，平均值為 16329 元。勞保的職業工人以及農保人口十等分位的第一組至第九組淨補助亦是正值。其次，就淨補助金額

<sup>4</sup> 淨補助係政府保費補助扣除設算稅賦負擔的淨值。



佔其個人所得比率分析，整體而言，這六類人口的淨補助比率均呈現隨著所得上升而遞減的狀況，符合垂直公平性原則。

就處於相同經濟情況的各類被保險人比較，其水平的公平性則有待商榷。相同所得十等分位組的漁業人口、農保人口與職業工人其獲自政府保費補助淨額的絕對金額均高於其他類別的被保險人。就平均金額比較，以勞保的漁業人口獲得政府補助淨額平均 16329 元最高；其次為農保人口，平均為 5594 元；再次為勞保的職業工人 4989 元。公教保險人口、雇主身份的勞保人口、產業工人等三類人口的社會保險淨補助均為負值，依序分別為公教保險人口的 4008 元，雇主的 3648 元與產業工人的 1931 元。

就保費淨補助金額占個人平均所得的比率分析，在水平面向，淨補助金額占個人平均所得的比例由大至小依序分別為漁業人口之 8.24%、農保 3.10%、職業工人 2.44%、產業工人之 0.33%、雇主 0.61%、公教保險-0.62%。整體而言，就處於相同經濟情況的各類被保險人比較，漁業人口、農保人口、勞保的職業工人其獲自政府補助佔個人平均所得的比例均高於其他類別的被保險人。此種狀況與淨補助絕對金額相同，存在水平不公平的現象。

然而，政府對於國民的社會福利支出較可具體分別計算的項目包括社會保險保費補助、社會津貼與社會救助等三項。為了完整呈現政府對於各類被保險人各項補助的支出的分配狀況，本章最後亦就政府社會保險保費補助、社會津貼、社會救助等三項支出在所得十等分位組的分配情形予以分析。

先就有職域保險者分析。公教保被保險人政府整體補助絕對金額隨所得上升而遞增，平均約在 3792 元至 7025 元之間，其主要原因可能是公教保人口的政府補助主要來自保費補助，而保費補助乃採定率補助方式，補助金額隨本俸上升而增加。不過，補助金額佔其平均個人所得的比率則隨所得上升而遞減，約在 2.54% 至 0.92% 之間，平均約 1.22%（參見附表 4.3.1）。

在勞工保險方面，我們將被保險人身份分為產業工人、雇主、職業工人與漁業人口等四款。在產業工人方面，絕對補助金額的遞減趨勢並不明顯，然政府補助占其個人所得比率則呈現隨所得增加而遞減的趨勢，介於 3.12% 至 0.79% 之間，平均值為 1.50%。雇主方面，政府補助絕對金額隨著所得上升而遞增，政府補助占其個人所得比率則隨所得上升而遞減，大約在 1.96% 至 0.65%，平均為 1.10%。職業工人方面，政府補助的絕對金額除了第九組較高外，其他各組並無太大差異，亦看不出遞增或遞減情況。政府補助占其個人所得比率則隨所得上升而遞減，介於 8.86% 至 1.38% 之間，平均值為 4.58%（請參見附表 4.3.2 至附表 4.3.4）。

在漁業從業人口方面，政府補助絕對金額平均高達 21156 元，政府各項補助占其個人所得比率約為 11.62% 至 2.15% 之間，平均值為 7.29%。就農保被保險人分析，政府補助絕對金額平均高達 21604 元，政府補助占其個人所得比率約 15.33% 至 9.12%，平均值為 10.50%，無論絕對金額與佔其所得比率，農保人口的政府補助均為六類被保險人中最高者（請參見附表 4.3.5、附表 4.3.6）。

繼則就未有公勞農保等職業保險而僅有全民健保的人口群分析。根據附表 4.3.7 顯示，雖然 65 歲以上者經濟情況較差，但是 65 歲年齡組由政府所獲得的補助佔其所得的比率也較高，約為 31.21% 至 3.77% 之間，平均值為 14.95%；20 歲以下者政府補助佔個人所得的比率為 3.07% 至 0.39% 之間，平均值為 1.30%；20-64 歲組則為 4.22% 至 1.01% 之間，平均值為 2.32%。整體而言，其比例均隨所得上升而下降。

表 4.3.4 所呈現的是所有個人的各項政府補助分配狀況。整體而言，各項政府補助占個人所得的比率係隨所得上升而下降，約在 12.32% 至 1.02% 之間，平均值為 3.13%，符合垂直公平性。就絕對金額比較，健康保險保費補助、老人津貼、老農津貼等項，均隨所得增加而下降；不過，公勞農保等職域保險的保費補助絕對金額，則隨所得提高而上升。

根據上述對公勞農保被保險人各項政府補助的分析，可以發現公教保險與勞工保險被保險人得到的政府補助主要均為保費補助，而農保被保險人除保費補助外，得自社會津貼與社會救助的收入亦為數不少。再者，政府的各項補助總額占個人所得比率較高者為 65 歲以上無任何職業保險者，平均為 14.96%，最高甚至可達 31.21%。其次為農保人口，平均可達 10.50% 與漁業人口的 7.29%（參見表 4.3.5）。就其經濟情況分析，這些人口群在社會上的經濟地位確實比較處於弱勢，其在十等分位前幾組的比例偏高。但也不能否認，仍有不少比率人口處於十等分位的後幾組，因此將其為同質性人口，而給予相同的補助待遇，忽略其異質性，對於經濟情況相同的其他類別的被保險人，產生水平不公平的問題。

整體而言，就職域保險分析，公勞農保被保險人在其職域保險的自繳保費負擔比率與設算保費負擔比率均存在累退性，但政府保費補助僅有產業工人與職業工人存在明顯累退性，其餘者並不明顯。惟考慮政府負擔轉嫁後的政府淨補助<sup>5</sup>，除漁業人口較不明顯外，均存在累進性。政府保費淨補助佔個人所得的比率，則各類職域保險均為累進性（參見表 4.3.6）。

在全民健保方面，自繳保費負擔比率與設算保費負擔比率均存在累退性，而政府保費補助除職業工人與漁業人口為累進性外，其餘並不明顯。政府保費淨補助金額則呈現累進性，政府保費淨補助佔個人平均所得的比率亦呈現累進性。就

<sup>5</sup> 政府淨補助為公勞農保保費補助扣除設算稅賦負擔的淨值。

包含社會保險、社會津貼、社會救助的政府總補助進行分析，在補助金額方面，除公教保險、產業工人、雇主呈現累退性外，其餘並不明顯，但是就補助金額佔其個人平均所得的比率則六類被保險人均呈現累進性。

附表4.1.1：民國88年公教保險被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	0	0.00	----	----	----	----	----	----	----
2	9	0.57	149,203	241,303	5,690	8,598	1,563	3.81	9.19
3	19	1.21	185,019	286,788	6,328	9,566	1,738	3.42	8.10
4	48	3.06	208,098	323,070	5,620	8,223	1,844	2.70	7.10
5	49	3.12	242,198	366,603	5,922	8,855	1,732	2.45	6.51
6	83	5.28	274,150	407,114	5,880	8,726	1,795	2.14	5.65
7	132	8.40	298,992	458,614	6,077	9,032	1,839	2.03	5.47
8	193	12.29	358,421	529,973	6,519	9,733	1,995	1.82	4.84
9	358	22.79	446,399	646,486	6,752	10,294	2,148	1.51	4.14
10	680	43.28	766,627	1,049,539	7,124	11,276	2,476	0.93	2.87
總計/平均	1571	100.00	534,200	752,917	6,710	10,334	2,196	1.48	4.11

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13801個家庭，共計有49927人

(4) 公教保險包括公務人員保險、私校教職員保險

(5) 設算保費負擔 = 自繳保費 + 雇主分擔的保費按照本業薪資比例全額轉嫁給受雇者 + 政府分擔的保費按照平均個人所得比例分配給個人

(6) 目前政府以雇主身份分擔公務人員65%的保險費，本研究假設政府比照對產業工人補助10%，其餘55%為政府以雇主身份分擔的保費

附表4.1.2：民國88年勞保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配----產業工人

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔 / 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	215	2.04	130,018	196,865	2,959	11,211	1,495	2.28	11.12
2	463	4.38	160,992	247,172	3,356	12,693	1,690	2.08	9.81
3	678	6.42	188,556	287,527	3,444	13,052	1,740	1.83	8.58
4	846	8.01	211,599	321,892	3,514	13,295	1,773	1.66	7.79
5	1,003	9.50	240,834	361,428	3,599	13,620	1,815	1.49	7.16
6	1,173	11.11	275,208	408,658	3,705	14,029	1,873	1.35	6.53
7	1,275	12.07	311,025	460,024	3,817	14,447	1,931	1.23	5.99
8	1,573	14.89	362,862	529,333	3,864	14,637	1,950	1.06	5.36
9	1,641	15.54	447,677	638,501	4,264	16,153	2,155	0.95	4.96
10	1,694	16.04	741,977	1,026,038	4,900	18,709	2,495	0.66	4.11
總計/平均	10,561	100.00	372,371	536,972	3,948	14,975	1,997	1.24	6.19
五分位比值	----	-----	5.71	5.21	1.66	1.67	1.67	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13801個家庭，共計有49927人

(4) 產業工人係指有一定雇主的一般受雇者

(5) 設算保費負擔 = 自繳保費 + 雇主分擔的保費按照本業薪資比例全額轉嫁給受雇者 + 政府分擔的保費按照平均個人所得比例分配給個人的稅額

附表4.1.3：民國88年勞保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配----雇主身份

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	7	1.31	129,615	200,584	22,212	0	2,475	17.14	17.55
2	11	2.06	153,027	255,705	28,917	0	3,222	18.90	19.31
3	26	4.86	186,921	287,212	24,177	0	2,694	12.93	13.35
4	27	5.05	207,320	323,257	23,878	0	2,661	11.52	11.93
5	46	8.60	233,606	360,766	25,132	0	2,846	10.76	11.17
6	48	8.97	273,595	412,091	25,863	0	2,882	9.45	9.87
7	58	10.84	309,229	461,127	26,416	0	2,989	8.54	8.96
8	74	13.83	358,449	531,058	25,852	0	2,967	7.21	7.63
9	92	17.20	447,177	647,222	27,237	0	3,092	6.09	6.51
10	146	27.29	827,457	1,118,331	23,279	0	2,851	2.81	3.23
總計/平均	535	100.00	454,834	646,079	25,223	0	2,911	7.33	7.75
五分位比值	----	----	6.38	5.58	1.05	----	1.15	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 勞保人口（雇主身份）係指參加勞工保險並具有雇主身份者

(5) 設算保費 = 自繳保費 + 政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.1.4：民國88年勞保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配----職業工人

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	432	8.62	128,262	191,811	7,373	0	4,908	5.75	6.16
2	491	9.80	166,559	246,889	7,450	0	4,959	4.47	4.89
3	558	11.14	192,339	286,560	7,362	0	4,927	3.83	4.24
4	559	11.16	220,193	322,482	7,510	0	4,999	3.41	3.82
5	574	11.45	244,700	361,573	7,508	0	4,997	3.07	3.48
6	598	11.93	279,595	407,676	7,534	0	5,016	2.69	3.11
7	609	12.15	316,535	460,490	7,660	0	5,115	2.42	2.83
8	521	10.40	367,663	526,820	7,707	0	5,130	2.10	2.51
9	441	8.80	450,095	635,714	7,630	0	5,119	1.70	2.11
10	228	4.55	702,243	971,974	8,076	0	5,376	1.15	1.56
總計/平均	5011	100.00	283,014	409,591	7,553	0	5,037	3.13	3.54
五分位比值	----	-----	5.48	5.07	1.10	----	1.10	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得=家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 職業工人係無一定雇主而透過職業工會加入勞工保險者

(5) 設算保費=自繳保費+政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.1.5：民國88年勞保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配----漁業人口

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	71	16.10	134,562	191,162	2,729	0	10,917	2.03	2.44
2	63	14.29	162,946	244,447	2,815	0	11,260	1.73	2.14
3	77	17.46	194,129	285,733	2,844	0	11,376	1.46	1.88
4	45	10.20	230,662	321,338	2,747	0	10,987	1.19	1.60
5	43	9.75	230,022	357,834	2,891	0	11,566	1.26	1.67
6	51	11.56	281,955	407,183	2,862	0	11,450	1.02	1.43
7	26	5.90	326,464	459,853	2,908	0	11,630	0.89	1.30
8	39	8.84	381,596	524,544	2,715	0	10,860	0.71	1.13
9	19	4.31	448,834	631,749	2,988	0	11,953	0.67	1.08
10	7	1.59	640,591	843,935	2,878	0	11,512	0.45	0.86
總計/平均	441	100.00	239,910	344,471	2,817	0	11,269	1.34	1.76
五分位比值	----	-----	4.76	4.41	1.05	----	1.05	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得=家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 漁業人口係指漁會甲類會員等漁業從業人口加入勞保者

(5) 設算保費=自繳保費+政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額



附表4.1.6：民國88年農保被保險人保費負擔在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔 / 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	970	23.06	133,283	179,452	836	0	1,949	0.63	1.04
2	756	17.97	173,989	244,164	838	0	1,953	0.48	0.90
3	564	13.41	199,650	285,477	838	0	1,953	0.42	0.83
4	497	11.81	223,810	320,759	828	0	1,952	0.37	0.78
5	363	8.63	250,153	360,638	832	0	1,952	0.33	0.75
6	327	7.77	280,343	407,229	837	0	1,951	0.30	0.71
7	274	6.51	317,041	459,571	794	0	1,936	0.25	0.66
8	186	4.42	355,395	522,189	837	0	1,950	0.24	0.65
9	193	4.59	438,969	633,234	828	0	1,954	0.19	0.60
10	77	1.83	723,812	1,061,975	729	0	1,932	0.10	0.51
總計/平均	4,207	100.00	228,324	325,694	830	0	1,950	0.42	0.83
五分位比值	----	-----	5.43	5.92	0.87	----	0.99	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 設算保費 = 自繳保費 + 政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.2.1：民國88年公教保險被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	0	0.00	----	----	----	----	----	----	----
2	9	0.57	149,203	241,303	3,730	9,288	2,007	2.50	6.52
3	19	1.21	185,019	286,788	3,572	8,361	1,672	1.93	5.53
4	48	3.06	208,098	323,070	3,513	8,370	2,180	1.69	5.12
5	49	3.12	242,198	366,603	3,565	7,626	1,679	1.47	4.70
6	83	5.28	274,150	407,114	3,474	6,627	1,567	1.27	4.16
7	132	8.40	298,992	458,614	3,624	7,411	1,713	1.21	4.06
8	193	12.29	358,421	529,973	4,042	6,896	1,587	1.13	3.73
9	358	22.79	446,399	646,486	3,935	5,678	1,366	0.88	3.24
10	680	43.28	766,627	1,049,539	4,486	5,706	1,426	0.59	2.53
總計/平均	1571	100.00	534,200	752,917	4,106	6,231	1,501	0.90	3.26

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 公教保險包括公務人員保險、私校教職員保險

(5) 設算保費負擔 = 自繳保費 + 雇主分擔的保費按照本業薪資比例全額轉嫁給受雇者 + 政府分擔的保費按照平均個人所得比例分配給個人的稅額

(6) 目前政府以雇主身份對公務人員分擔60%的保險費，本研究假設政府比照對產業工人補助10%，其餘50%為政府以雇主身份分擔的保費。

附表4.2.2：民國88年勞保被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配---產業工人

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	215	2.04	130,018	196,865	3,094	9,313	1,551	2.38	8.28
2	463	4.38	160,992	247,172	3,378	9,975	1,668	2.10	7.35
3	678	6.42	188,556	287,527	3,477	9,472	1,598	1.84	6.54
4	846	8.01	211,599	321,892	3,517	9,071	1,503	1.66	6.00
5	1003	9.50	240,834	361,428	3,614	8,818	1,473	1.50	5.57
6	1173	11.11	275,208	408,658	3,762	8,455	1,399	1.37	5.15
7	1275	12.07	311,025	460,024	3,934	8,200	1,363	1.26	4.81
8	1573	14.89	362,862	529,333	4,004	7,655	1,273	1.10	4.37
9	1641	15.54	447,677	638,501	4,480	8,265	1,376	1.00	4.11
10	1694	16.04	741,977	1,026,038	5,429	9,379	1,567	0.73	3.51
總計/平均	10561	100.00	372,371	536,972	4,115	8,657	1,442	1.28	4.93
五分位比值	----	-----	5.71	5.21	1.75	1.01	1.01	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得=家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 產業工人係指有一定雇主的一般受雇者

(5) 設算保費=自繳保費+雇主分擔的保費按照本業薪資所得比例全額轉嫁給受雇者+政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.2.3：民國88年勞保被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配---雇主身份

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	7	1.31	129,615	200,584	15,618	0	0	12.05	13.08
2	11	2.06	153,027	255,705	19,466	0	0	12.72	13.75
3	26	4.86	186,921	287,212	20,772	0	0	11.11	12.14
4	27	5.05	207,320	323,257	19,075	0	0	9.20	10.23
5	46	8.60	233,606	360,766	20,235	0	0	8.66	9.69
6	48	8.97	273,595	412,091	19,165	0	0	7.01	8.03
7	58	10.84	309,229	461,127	18,517	0	0	5.99	7.02
8	74	13.83	358,449	531,058	20,676	0	0	5.77	6.80
9	92	17.20	447,177	647,222	19,759	0	0	4.42	5.45
10	146	27.29	827,457	1,118,331	21,652	0	0	2.62	3.64
總計/平均	535	100.00	454,834	646,079	20,210	0	0	5.72	6.75
五分位比值	----	----	6.38	5.58	1.39	----	----	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得＝家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 勞保被保險人(雇主身份)係指參加勞工保險並具有雇主身份者

(5) 設算保費＝自繳保費＋政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.2.4：民國88年勞保被保險人健保負擔助在個人所得十等分位之分配---職業工人

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	432	8.62	128,262	191,811	4,980	0	5,200	3.88	4.91
2	491	9.80	166,559	246,889	5,157	0	4,942	3.10	4.12
3	558	11.14	192,339	286,560	5,072	0	4,655	2.64	3.67
4	559	11.16	220,193	322,482	5,179	0	4,395	2.35	3.38
5	574	11.45	244,700	361,573	5,196	0	4,255	2.12	3.15
6	598	11.93	279,595	407,676	5,099	0	3,570	1.82	2.85
7	609	12.15	316,535	460,490	5,151	0	3,571	1.63	2.66
8	521	10.40	367,663	526,820	5,271	0	3,321	1.43	2.46
9	441	8.80	450,095	635,714	5,250	0	2,997	1.17	2.19
10	228	4.55	702,243	971,974	5,570	0	2,994	0.79	1.82
總計/平均	5011	100.00	283,014	409,591	5,170	0	4,034	2.14	3.17
五分位比值	----	-----	5.48	5.07	1.12	----	0.58	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 職業工人係無一定雇主而透過職業工會加入勞工保險者

(5) 設算保費 = 自繳保費 + 政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.2.5：民國88年勞保被保險人健保保費負擔在個人所得十等分位之分配----漁業人口

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	71	16.10	134,562	191,162	2,787	0	10,342	2.07	3.10
2	63	14.29	162,946	244,447	2,774	0	10,192	1.70	2.73
3	77	17.46	194,129	285,733	2,785	0	8,821	1.43	2.46
4	45	10.20	230,662	321,338	2,772	0	8,396	1.20	2.23
5	43	9.75	230,022	357,834	2,781	0	9,034	1.21	2.24
6	51	11.56	281,955	407,183	2,778	0	7,213	0.99	2.01
7	26	5.90	326,464	459,853	2,776	0	5,782	0.85	1.88
8	39	8.84	381,596	524,544	2,711	0	7,417	0.71	1.74
9	19	4.31	448,834	631,749	2,776	0	5,241	0.62	1.65
10	7	1.59	640,591	843,935	2,768	0	4,039	0.43	1.46
總計/平均	441	100.00	239,910	344,471	2,774	0	8,520	1.33	2.36
五分位比值	----	-----	4.76	4.41	0.99	----	0.39	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得=家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 漁業人口係指漁會甲類會員等漁業從業人口加入勞保者

(5) 設算保費=自繳保費+政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.2.6：民國88年農保被保險人健保保費補助在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	970	23.06	133,283	179,452	2,782	0	6,920	2.09	3.12
2	756	17.97	173,989	244,164	2,783	0	7,790	1.60	2.63
3	564	13.41	199,650	285,477	2,798	0	7,374	1.40	2.43
4	497	11.81	223,810	320,759	2,776	0	7,132	1.24	2.27
5	363	8.63	250,153	360,638	2,762	0	6,866	1.10	2.13
6	327	7.77	280,343	407,229	2,748	0	6,547	0.98	2.01
7	274	6.51	317,041	459,571	2,736	0	5,565	0.86	1.89
8	186	4.42	355,395	522,189	2,746	0	6,366	0.77	1.80
9	193	4.59	438,969	633,234	2,726	0	5,483	0.62	1.65
10	77	1.83	723,812	1,061,975	2,776	0	6,176	0.38	1.41
總計/平均	4,207	100.00	228,324	325,694	2,772	0	6,936	1.40	2.43
五分位比值	----	-----	5.43	5.92	1.00	----	0.89	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 設算保費 = 自繳保費 + 政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.2.7：民國88年20歲以下者健保保費負擔在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔/ 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	1710	11.67	141,829	184,166	3,423	937	4,342	2.41	4.80
2	1749	11.94	190,350	246,389	3,926	2,098	3,779	2.06	4.45
3	1727	11.79	214,022	285,501	4,256	2,805	3,376	1.99	4.37
4	1666	11.37	237,183	321,241	4,290	3,602	2,938	1.81	4.19
5	1579	10.78	271,132	360,666	4,587	4,001	2,823	1.69	4.08
6	1362	9.30	307,609	407,944	4,702	4,683	2,618	1.53	3.91
7	1334	9.11	335,787	459,408	4,986	5,096	2,470	1.48	3.87
8	1233	8.42	379,802	527,076	5,167	5,980	2,262	1.36	3.75
9	1164	7.95	466,750	639,190	5,627	6,768	2,034	1.21	3.59
10	1125	7.68	714,968	966,517	6,557	8,497	1,856	0.92	3.30
總計/平均	14649	100.00	303,855	409,127	4,629	4,124	2,957	1.71	4.09
五分位比值	----	----	5.04	5.25	1.92	----	----	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 設算保費負擔 = 自繳保費 + 雇主分擔的保費按照所得比例全額轉嫁給受雇者 + 政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額



附表4.2.8：民國88年20-64歲者健保保費負擔在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	約當 每人所得	平均 自繳保費	平均雇主 負擔保費	平均政府 負擔保費	自繳/ 個人所得	設算保費負擔 / 個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	1050	11.36	125,410	179,210	3,656	4,346	598	2.92	5.11
2	1016	11.00	167,375	245,995	4,348	4,016	1,629	2.60	4.79
3	985	10.66	192,168	285,504	4,568	3,583	2,206	2.38	4.57
4	970	10.50	217,565	321,216	4,505	3,552	2,695	2.07	4.27
5	989	10.70	243,799	361,451	4,620	3,241	3,340	1.90	4.09
6	994	10.76	281,900	408,462	4,950	3,250	3,622	1.76	3.95
7	936	10.13	314,271	459,813	5,085	3,126	4,109	1.62	3.81
8	834	9.03	359,595	527,275	5,333	2,756	4,761	1.48	3.68
9	768	8.31	441,084	635,581	5,829	2,780	5,601	1.32	3.52
10	697	7.54	730,813	1,025,524	6,468	2,492	6,839	0.89	3.08
總計/平均	9239	100.00	288,513	418,599	4,850	3,371	3,340	1.95	4.15
五分位比值	----	----	5.83	5.72	1.77	----	----	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 設算保費負擔 = 自繳保費 + 雇主分擔的保費按照所得比例全額轉嫁給受雇者 + 政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.2.9：民國88年65歲以上者健保保費負擔在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均	約當	平均	平均雇主	平均政府	自繳/	設算保費負擔 /
			個人所得	每人所得	自繳保費	負擔保費	負擔保費	個人所得	個人所得
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6)=(3)/(1) (%)	(7) (%)
1	539	15.09	117,623	178,027	3,136	301	4,765	2.67	4.33
2	434	12.15	157,632	245,616	3,485	770	4,440	2.21	3.87
3	362	10.14	182,186	286,890	3,919	1,778	4,587	2.15	3.81
4	330	9.24	206,780	321,887	3,687	2,023	3,915	1.78	3.44
5	339	9.49	233,871	360,143	4,054	2,075	4,584	1.73	3.39
6	341	9.55	265,510	408,390	4,135	2,363	4,521	1.56	3.22
7	332	9.30	299,603	459,997	4,718	2,638	4,177	1.57	3.23
8	305	8.54	346,270	526,759	4,538	3,262	3,798	1.31	2.97
9	290	8.12	424,844	637,085	5,114	3,701	3,471	1.20	2.86
10	299	8.37	648,640	962,112	5,572	4,098	3,740	0.86	2.52
總計/平均	3571	100.00	268,286	408,790	4,123	2,096	4,260	1.80	3.46
五分位比值	----	----	5.51	5.40	1.78	----	----	----	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 設算保費負擔 = 自繳保費 + 雇主分擔的保費按照所得比例全額轉嫁給受雇者 + 政府分擔的保費按照所得比例分配給個人的稅額

附表4.3.1：民國88年公教保險被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均	公教保險	健康保險			低收入戶		政府補助	政府補助/個人所得
			個人所得	保費補助	保費補助	老人津貼	老農津貼	生活補助	其他	總計(元)	%
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6) (元)	(7) (元)	(8)=(2)+...+(7)	(9)=(8)/(1)
1	0	0.00	----	----	----	----	----	----	----	----	----
2	9	0.57	149,203	1,563	2,007	0	0	0	222	3,792	2.54
3	20	1.27	187,913	1,738	1,672	0	0	0	81	3,491	1.86
4	48	3.05	208,098	1,844	2,180	0	0	0	158	4,182	2.01
5	49	3.11	242,198	1,732	1,679	0	0	0	429	3,840	1.59
6	83	5.27	274,150	1,795	1,567	0	0	0	1,080	4,442	1.62
7	132	8.38	298,992	1,839	1,713	0	0	0	1,027	4,579	1.53
8	195	12.37	358,793	1,995	1,587	0	0	0	2,069	5,651	1.57
9	358	22.72	446,399	2,148	1,366	0	0	0	1,759	5,273	1.18
10	682	43.27	766,548	2,476	1,426	0	0	0	2,991	6,893	0.90
總計/平均	1,576	100.00	534,099	2,196	1,501	0	0	0	2,113	5,810	1.21

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 公教保險包括公務人員保險、私校教職員保險

附表4.3.2：民國88年勞保被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配---產業工人

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均	勞工保險	健康保險			低收入戶		政府補助	政府補助/個人所得
			個人所得	保費補助	保費補助	老人津貼	老農津貼	生活補助	其他	總計(元)	%
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6) (元)	(7) (元)	(8)=(2)+...+(7)	(9)=(8)/(1)
1	215	2.04	130,018	1,495	1,551	0	0	0	1,011	4,057	3.12
2	463	4.38	160,992	1,690	1,668	34	0	0	841	4,233	2.63
3	678	6.42	188,556	1,740	1,598	0	0	0	239	3,578	1.90
4	846	8.01	211,599	1,773	1,503	33	0	61	710	4,081	1.93
5	1,003	9.50	240,834	1,815	1,473	0	0	0	1,180	4,468	1.86
6	1,173	11.11	275,208	1,873	1,399	13	0	0	736	4,022	1.46
7	1,275	12.07	311,025	1,931	1,363	19	0	0	1,699	5,012	1.61
8	1,573	14.89	362,862	1,950	1,273	18	0	0	1,207	4,449	1.23
9	1,641	15.54	447,677	2,155	1,376	0	0	0	2,415	5,946	1.33
10	1,694	16.04	741,977	2,495	1,567	0	0	0	1,819	5,881	0.79
總計/平均	10,561	100.00	372,371	1,997	1,442	11	0	5	1,375	4,831	1.50
五分位比值	----	-----	5.71	1.67	1.01	-----	-----	-----	-----	1.45	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 社會救助的其他項為殘障生活補助、災害、急難救助等

(5) 產業工人係指有一定雇主的一般受雇者

附表4.3.3：民國88年勞保被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配---雇主身份

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均	勞工保險	健康保險			低收入戶		政府補助	政府補助/個人所得
			個人所得	保費補助	保費補助	老人津貼	老農津貼	生活補助	其他	總計(元)	%
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6) (元)	(7) (元)	(8)=(2)+...+(7)	(9)=(8)/(1)
1	7	1.31	129,615	2,475	0	0	0	0	71	2,547	1.96
2	11	2.06	153,027	3,222	0	0	0	0	200	3,422	2.24
3	26	4.86	186,921	2,694	0	0	0	0	77	2,771	1.48
4	27	5.05	207,320	2,661	0	0	0	0	119	2,779	1.34
5	46	8.60	233,606	2,846	0	0	0	0	277	3,123	1.34
6	48	8.97	273,595	2,882	0	0	0	0	788	3,669	1.34
7	58	10.84	309,229	2,989	0	0	0	0	228	3,217	1.04
8	74	13.83	358,449	2,967	0	0	0	0	2,968	5,935	1.66
9	92	17.20	447,177	3,092	0	0	0	0	411	3,503	0.78
10	146	27.29	827,457	2,851	0	46	0	0	2,459	5,356	0.65
總計/平均	535	100.00	454,834	2,911	0	13	0	0	1,286	4,210	1.10
五分位比值	----	-----	6.38	1.15	----	-----	-----	-----	-----	2.10	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 社會救助的其他項為殘障生活補助、災害、急難救助等

(5) 勞保被保險人(雇主身份)係指參加勞工保險並具有雇主身份者

附表4.3.4：民國88年勞保被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配----職業工人

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均	勞工保險	健康保險			低收入戶		政府補助	政府補助/個人所得
			個人所得	保費補助	保費補助	老人津貼	老農津貼	生活補助	其他	總計(元)	%
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6) (元)	(7) (元)	(8)=(2)+...+(7)	(9)=(8)/(1)
1	432	8.62	128,262	4,908	5,200	0	0	736	517	11,362	8.86
2	491	9.80	166,559	4,959	4,942	69	0	0	817	10,788	6.48
3	558	11.14	192,339	4,927	4,655	0	0	425	1,358	11,365	5.91
4	559	11.16	220,193	4,999	4,395	172	0	272	832	10,671	4.85
5	574	11.45	244,700	4,997	4,255	207	0	0	1,238	10,697	4.37
6	598	11.93	279,595	5,016	3,570	28	0	0	1,527	10,141	3.63
7	609	12.15	316,535	5,115	3,571	156	0	0	2,262	11,104	3.51
8	521	10.40	367,663	5,130	3,321	33	0	0	1,933	10,416	2.83
9	441	8.80	450,095	5,119	2,997	0	0	0	5,533	13,649	3.03
10	228	4.55	702,243	5,376	2,994	0	0	0	1,346	9,716	1.38
總計/平均	5011	100.00	283,014	5,037	4,034	75	0	141	1,717	11,004	4.58
五分位比值	----	-----	5.48	1.10	0.58	-----	-----	-----	-----	0.86	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 社會救助的其他項為殘障生活補助、災害、急難救助等

(5) 職業工人係無一定雇主而透過職業工會加入勞工保險者

附表4.3.5：民國88年各項政府補助在個人所得十等分位之分配---漁業人口

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均	勞工保險	健康保險			低收入戶		政府補助	政府補助/個人所得
			個人所得	保費補助	保費補助	老人津貼	老農津貼	生活補助	其他	總計(元)	%
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6) (元)	(7) (元)	(8)=(2)+...+(7)	(9)=(8)/(1)
1	71	16.10	203,334	10,917	10,342	1315	510	362	173	23,619	11.62
2	63	14.29	299,631	11,260	10,192	0	0	0	444	21,897	7.31
3	77	17.46	271,262	11,376	8,821	367	0	0	218	20,782	7.66
4	45	10.20	281,054	10,987	8,396	0	1876	0	3524	24,783	8.82
5	43	9.75	351,086	11,566	9,034	0	0	0	154	20,754	5.91
6	51	11.56	373,991	11,450	7,213	0	0	0	312	18,974	5.07
7	26	5.90	251,765	11,630	5,782	0	0	0	0	17,413	6.92
8	39	8.84	468,757	10,860	7,417	0	0	0	62	18,339	3.91
9	19	4.31	489,468	11,953	5,241	2680	0	0	1353	21,226	4.34
10	7	1.59	839,185	11,512	4,039	2223	0	0	300	18,074	2.15
總計/平均	441	100.00	319,773	11,269	8,520	427	274	58	609	21,156	7.29
五分位比值	----	-----	4.13	1.05	0.39	-----	-----	-----	-----	0.77	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 社會救助的其他項為殘障生活補助、災害、急難救助等

(5) 漁業人口係指漁會甲類會員等漁業從業人口加入勞保者

附表4.3.6：民國88年農保被保險人各項政府補助在個人所得十等分位之分配

單位：人，%，元

約當 每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得	農民保險 保費補助	健康保險 保費補助	老人津貼	老農津貼	低收入戶 生活補助	其他	政府補助 總計	政府補助/個人所得 %
			(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6) (元)	(7) (元)	(8)=(2)+...+(7)	(9)=(8)/(1)
1	970	23.06	133,283	1,949	6,920	1,239	8,602	188	1,533	20,432	15.33
2	756	17.97	173,989	1,953	7,790	947	6,977	162	2,838	20,667	11.88
3	564	13.41	199,650	1,953	7,374	1,522	5,197	0	4,130	20,176	10.11
4	497	11.81	223,810	1,952	7,132	1,440	4,206	0	4,516	19,246	8.60
5	363	8.63	250,153	1,952	6,866	1,851	4,120	0	6,868	21,658	8.66
6	327	7.77	280,343	1,951	6,547	1,756	2,944	0	6,383	19,581	6.98
7	274	6.51	317,041	1,936	5,565	465	2,806	0	14,618	25,390	8.01
8	186	4.42	355,395	1,950	6,366	973	2,448	0	6,122	17,859	5.03
9	193	4.59	438,969	1,954	5,483	1,077	2,578	0	14,142	25,234	5.75
10	77	1.83	723,812	1,932	6,176	367	1,880	0	55,691	66,047	9.12
總計/平均	4207	100.00	228324	1950	6936	1,256	5,459	72	5,930	21,604	10.50
五分位比值	----	-----	5.43	0.99	0.89	-----	-----	-----	-----	3.23	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得 = 家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

(4) 社會救助的其他項為殘障生活補助、災害、急難救助等



附表4.3.7：民國88年各項政府補助在個人所得十等分位之分配--無公勞農保者依年齡組區分 單位：人，%，元

20歲以下 約當每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得		健康保險 保費補助	老人津貼	老農津貼	低收入戶 生活補助	其他	政府補助 總計(元)	政府補助/個人所得 %		
			(1)	(元)	(2)	(元)	(3)	(元)	(4)	(元)	(5)	(元)	(6)
1	1,710	11.67	141,829	4,342	0	0	0	10	4,352	3.07			
2	1,749	11.94	190,350	3,779	0	0	0	1	3,780	1.99			
3	1,727	11.79	214,022	3,376	0	0	0	0	3,376	1.58			
4	1,666	11.37	237,183	2,938	0	0	0	2	2,940	1.24			
5	1,579	10.78	271,132	2,823	0	0	0	9	2,833	1.04			
6	1,362	9.30	307,609	2,618	0	0	0	3	2,620	0.85			
7	1,334	9.11	335,787	2,470	0	0	0	1	2,470	0.74			
8	1,233	8.42	379,802	2,262	0	0	0	1	2,263	0.60			
9	1,164	7.95	466,750	2,034	0	0	0	0	2,034	0.44			
10	1,125	7.68	714,968	1,856	0	0	0	916	2,772	0.39			
總計/平均	14,649	100.00	303,855	2,957	0	0	0	73	3,031	1.30			
五分位比值	----	----	5.04	0.43	----	----	----	----	0.64	----			

20-64歲 約當每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得		健康保險 保費補助	老人津貼	老農津貼	低收入戶 生活補助	其他	政府補助 總計(元)	政府補助/個人所得 %		
			(1)	(元)	(2)	(元)	(3)	(元)	(4)	(元)	(5)	(元)	(6)
1	1050	11.36	125,410	598	1,670	0	0	3,029	5,297	4.22			
2	1016	11.00	167,375	1,629	444	0	0	2,251	4,323	2.58			
3	985	10.66	192,168	2,206	183	0	0	2,076	4,466	2.32			
4	970	10.50	217,565	2,695	120	0	0	1,753	4,567	2.10			
5	989	10.70	243,799	3,340	-	0	0	1,847	5,188	2.13			
6	994	10.76	281,900	3,622	-	0	0	3,070	6,693	2.37			
7	936	10.13	314,271	4,109	-	0	0	2,067	6,176	1.97			
8	834	9.03	359,595	4,761	-	0	0	2,445	7,206	2.00			
9	768	8.31	441,084	5,601	158	0	0	2,155	7,914	1.79			
10	697	7.54	730,813	6,839	-	0	0	556	7,395	1.01			
總計/平均	9239	100.00	288,513	3,340	284	-	-	2,176	5,800	2.32			
五分位比值	----	----	5.83	11.44	----	----	----	----	1.40	----			

65歲以上 約當每人所得 十等分位	樣本數 (人)	比例 (%)	平均 個人所得		健康保險 保費補助		老人津貼		老農津貼		低收入戶 生活補助		其他		政府補助 總計(元)		政府補助/個人所得 %	
			(1)	(元)	(2)	(元)	(3)	(元)	(4)	(元)	(5)	(元)	(6)	(元)	(8)=(2)+...+(7)	(9)=(8)/(1)		
1	539	15.09	117,623		4,765		2,398		9,720		0		19,825		36,708		31.21	
2	434	12.15	157,632		4,440		1,615		7,146		0		22,533		35,733		22.67	
3	362	10.14	182,186		4,587		1,839		4,769		67		21,724		32,986		18.11	
4	330	9.24	206,780		3,915		210		2,605		0		19,015		25,745		12.45	
5	339	9.49	233,871		4,584		514		4,406		0		21,310		30,813		13.18	
6	341	9.55	265,510		4,521		229		4,116		0		21,875		30,740		11.58	
7	332	9.30	299,603		4,177		391		2,327		0		19,247		26,142		8.73	
8	305	8.54	346,270		3,798		0		3,274		0		12,472		19,544		5.64	
9	290	8.12	424,844		3,471		728		10,781		0		13,503		28,483		6.70	
10	299	8.37	648,640		3,740		511		4,702		0		15,499		24,452		3.77	
總計/平均	3571	100.00	268,286		4,260		973		5,636		7		19,051		29,927		14.96	
五分位比值	----	----	5.51		0.78		----		----		----		----		0.67		----	

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得＝家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13801個家庭，共計有49927人

(4) 社會救助的其他項為殘障生活補助、災害、急難救助等

表4.1.1：民國88年社會保險各類被保險人經濟情況分析

單位：人，%

約當 每人所得 十等分位	公教保險		勞保(產業工人)		勞保(雇主)		勞保(職業工人)		勞保(漁業人口)		農民保險		無職域保險者					
													20歲以下		20-64歲		65歲以上	
	樣本數	%	樣本數	%	樣本數	%	樣本數	%	樣本數	%	樣本數	%	樣本數	%	樣本數	%	樣本數	%
1	0	0.00	215	2.04	7	1.31	432	8.62	71	16.10	970	23.06	1,710	11.67	1,050	11.36	539	15.09
2	9	0.57	463	4.38	11	2.06	491	9.80	63	14.29	756	17.97	1,749	11.94	1,016	11.00	434	12.15
3	19	1.21	678	6.42	26	4.86	558	11.14	77	17.46	564	13.41	1,727	11.79	985	10.66	362	10.14
4	48	3.06	846	8.01	27	5.05	559	11.16	45	10.20	497	11.81	1,666	11.37	970	10.50	330	9.24
5	49	3.12	1,003	9.50	46	8.60	574	11.45	43	9.75	363	8.63	1,579	10.78	989	10.70	339	9.49
6	83	5.28	1,173	11.11	48	8.97	598	11.93	51	11.56	327	7.77	1,362	9.30	994	10.76	341	9.55
7	132	8.40	1,275	12.07	58	10.84	609	12.15	26	5.90	274	6.51	1,334	9.11	936	10.13	332	9.30
8	193	12.29	1,573	14.89	74	13.83	521	10.40	39	8.84	186	4.42	1,233	8.42	834	9.03	305	8.54
9	358	22.79	1,641	15.54	92	17.20	441	8.80	19	4.31	193	4.59	1,164	7.95	768	8.31	290	8.12
10	680	43.28	1,694	16.04	146	27.29	228	4.55	7	1.59	77	1.83	1,125	7.68	697	7.54	299	8.37
平均值	1,571	100.00	10,561	100.00	535	100.00	5,011	100.00	441	100.00	4,207	100.00	14,649	100.00	9,239	100.00	3,571	100.00

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得＝家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

表4.1.2：民國88年公勞農保被保險人職域保費負擔比率在個人所得十等分位之分配

單位：%

約當 每人所得 十等分位	公教保險		勞保（產業工人）		勞保（雇主身份）		勞保（職業工人）		勞保（漁業人口）		農民保險	
	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）
1	----	----	2.28	11.12	17.14	17.55	5.75	6.16	2.03	2.44	0.63	1.04
2	3.81	9.19	2.08	9.81	18.90	19.31	4.47	4.89	1.73	2.14	0.48	0.90
3	3.42	8.10	1.83	8.58	12.93	13.35	3.83	4.24	1.46	1.88	0.42	0.83
4	2.70	7.10	1.66	7.79	11.52	11.93	3.41	3.82	1.19	1.60	0.37	0.78
5	2.45	6.51	1.49	7.16	10.76	11.17	3.07	3.48	1.26	1.67	0.33	0.75
6	2.14	5.65	1.35	6.53	9.45	9.87	2.69	3.11	1.02	1.43	0.30	0.71
7	2.03	5.47	1.23	5.99	8.54	8.96	2.42	2.83	0.89	1.30	0.25	0.66
8	1.82	4.84	1.06	5.36	7.21	7.63	2.10	2.51	0.71	1.13	0.24	0.65
9	1.51	4.14	0.95	4.96	6.09	6.51	1.70	2.11	0.67	1.08	0.19	0.60
10	0.93	2.87	0.66	4.11	2.81	3.23	1.15	1.56	0.45	0.86	0.10	0.51
總計/平均	1.48	4.11	1.24	6.19	7.33	7.75	3.13	3.54	1.34	1.76	0.42	0.83

資料來源：本研究小組根據88年年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：（1）本表根據附表4.1.1至附表4.1.6計算而得

（2）為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

（3）約當平均每人所得＝家戶總所得 / （戶內人數的0.72次方）

（4）民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

（5）自繳保費比例與設算保費比例係自繳保費與設算保費佔個人所得的比例

表4.2.2：民國88年公勞農保被保險人社會保險總保費負擔比率在個人所得十等分位之分配

單位：%

約當 每人所得 十等分位	公教保險		勞保（產業工人）		勞保（雇主身份）		勞保（職業工人）		勞保（漁業人口）		農民保險	
	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）
1	----	----	4.66	19.40	29.19	30.63	9.63	11.07	4.10	5.54	2.71	4.16
2	6.31	15.71	4.18	17.17	31.62	33.06	7.57	9.01	3.43	4.87	2.08	3.52
3	5.35	13.62	3.67	15.12	24.05	25.49	6.46	7.91	2.90	4.34	1.82	3.26
4	4.39	12.22	3.32	13.79	20.72	22.16	5.76	7.20	2.39	3.83	1.61	3.05
5	3.92	11.22	3.00	12.73	19.42	20.86	5.19	6.63	2.47	3.91	1.44	2.88
6	3.41	9.81	2.71	11.68	16.46	17.90	4.52	5.96	2.00	3.44	1.28	2.72
7	3.24	9.53	2.49	10.80	14.53	15.97	4.05	5.49	1.74	3.18	1.11	2.56
8	2.95	8.56	2.17	9.73	12.98	14.42	3.53	4.97	1.42	2.86	1.01	2.45
9	2.39	7.38	1.95	9.06	10.51	11.95	2.86	4.30	1.28	2.73	0.81	2.25
10	1.51	5.40	1.39	7.62	5.43	6.87	1.94	3.39	0.88	2.32	0.48	1.93
總計/平均	2.37	7.37	2.52	11.11	13.05	14.49	5.27	6.71	2.67	4.11	1.82	3.26

資料來源：本研究小組根據88年年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：（1）本表根據附表4.1.1至附表4.2.6計算而得

（2）為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

（3）約當平均每人所得＝家戶總所得 / （戶內人數的0.72次方）

（4）民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

（5）自繳保費比例與設算保費比例係自繳保費與設算保費佔個人所得的比例

表4.2.1：民國88年公勞農保被保險人健康保險保費負擔比率在個人所得十等分位之分配

單位：%

約當 每人所得 十等分位	公教保險		勞保（產業工人）		勞保（雇主身份）		勞保（職業工人）		勞保（漁業人口）		農民保險	
	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）	自繳保費 比例（%）	設算保費負擔 比例（%）
1	----	----	2.38	8.28	12.05	13.08	3.88	4.91	2.07	3.10	2.09	3.12
2	2.50	6.52	2.10	7.35	12.72	13.75	3.10	4.12	1.70	2.73	1.60	2.63
3	1.93	5.53	1.84	6.54	11.11	12.14	2.64	3.67	1.43	2.46	1.40	2.43
4	1.69	5.12	1.66	6.00	9.20	10.23	2.35	3.38	1.20	2.23	1.24	2.27
5	1.47	4.70	1.50	5.57	8.66	9.69	2.12	3.15	1.21	2.24	1.10	2.13
6	1.27	4.16	1.37	5.15	7.01	8.03	1.82	2.85	0.99	2.01	0.98	2.01
7	1.21	4.06	1.26	4.81	5.99	7.02	1.63	2.66	0.85	1.88	0.86	1.89
8	1.13	3.73	1.10	4.37	5.77	6.80	1.43	2.46	0.71	1.74	0.77	1.80
9	0.88	3.24	1.00	4.11	4.42	5.45	1.17	2.19	0.62	1.65	0.62	1.65
10	0.59	2.53	0.73	3.51	2.62	3.64	0.79	1.82	0.43	1.46	0.38	1.41
總計/平均	0.90	3.26	1.28	4.93	5.72	6.75	2.14	3.17	1.33	2.36	1.40	2.43

資料來源：本研究小組根據88年年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：（1）本表根據附表4.2.1至附表4.2.6計算而得

（2）為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

（3）約當平均每人所得＝家戶總所得 / （戶內人數的0.72次方）

（4）民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

（5）自繳保費比例與設算保費比例係自繳保費與設算保費佔個人所得的比例

表4.3.1：民國88年公勞農保被保險人職域保險政府保費淨補助在個人所得十等分位之分配比較

單位：元，%

約當每人所 十等分位	公教保險		勞保（產業工人）		勞保（雇主身份）		勞保（職業工人）		勞保（漁業人口）		農民保險	
	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%
1	----	----	957	0.74	1938	1.50	4377	3.41	10359	7.70	1397	1.05
2	945	0.63	1024	0.64	2588	1.69	4269	2.56	10585	6.50	1232	0.71
3	972	0.53	959	0.51	1920	1.03	4130	2.15	10572	5.45	1126	0.56
4	982	0.47	896	0.42	1802	0.87	4087	1.86	10031	4.35	1025	0.46
5	729	0.30	818	0.34	1879	0.80	3984	1.63	10613	4.61	916	0.37
6	659	0.24	733	0.27	1749	0.64	3857	1.38	10282	3.65	790	0.28
7	600	0.20	643	0.21	1708	0.55	3804	1.20	10278	3.15	623	0.20
8	510	0.14	447	0.12	1482	0.41	3607	0.98	9279	2.43	478	0.13
9	299	0.07	300	0.07	1240	0.28	3255	0.72	10094	2.25	136	0.03
10	-699	-0.09	-579	-0.08	-577	-0.07	2467	0.35	8858	1.38	-1066	-0.15
平均值	-17	0.06	455	0.21	1027	0.42	3864	1.67	10275	4.95	1005	0.57

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：（1）本表根據附表4.1.1至表附表4.1.7計算而得

（2）為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

（3）約當平均每人所得＝家戶總所得 /（戶內人數的0.72次方）

（4）民國88年家庭收支調查樣本數為13801個家庭，共計有49927人

（5）淨補助係指公勞農保保費補助扣除設算稅賦負擔淨值

（6）百分比為淨保費補助佔平均個人所得的比例

表4.3.2：民國88年公勞農保被保險人健康保險政府保費淨補助在個人所得十等分位之分配比較

單位：元，%

約當每人所 十等分位	公教保險		勞保（產業工人）		勞保（雇主身份）		勞保（職業工人）		勞保（漁業人口）		農民保險	
	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%	淨補助（元）	%
1	----	----	214	0.16	-1332	-1.03	3882	3.03	8959	6.66	5550	4.16
2	473	0.32	13	0.01	-1573	-1.03	3230	1.94	8517	5.23	6002	3.45
3	-230	-0.12	-340	-0.18	-1922	-1.03	2678	1.39	6825	3.52	5321	2.67
4	41	0.02	-672	-0.32	-2131	-1.03	2131	0.97	6025	2.61	4831	2.16
5	-811	-0.33	-1003	-0.42	-2401	-1.03	1739	0.71	6669	2.90	4294	1.72
6	-1251	-0.46	-1430	-0.52	-2813	-1.03	696	0.25	4315	1.53	3665	1.31
7	-1360	-0.45	-1834	-0.59	-3179	-1.03	317	0.10	2426	0.74	2305	0.73
8	-2098	-0.59	-2457	-0.68	-3685	-1.03	-459	-0.12	3495	0.92	2712	0.76
9	-3223	-0.72	-3226	-0.72	-4597	-1.03	-1630	-0.36	627	0.14	970	0.22
10	-6455	-0.84	-6060	-0.82	-8506	-1.03	-4225	-0.60	-2546	-0.40	-1265	-0.17
平均值	-3991	-0.67	-2386	-0.55	-4676	-1.03	1124	0.76	6053	3.28	4589	2.53

資料來源：本研究小組根據88年年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：（1）本表根據附表4.2.1至附表4.2.6計算而得

（2）為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

（3）約當平均每人所得＝家戶總所得 / （戶內人數的0.72次方）

（4）民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

（5）淨補助係指健保保費補助扣除設算稅額負擔之淨值



表4.3.4：民國88年各項政府補助在個人所得十等分位組家戶之分配

單位：元，%

約當 每人所得 十等分位	平均 個人所得	公勞農保 保費補助	健康保險 保費補助	老人津貼	老農津貼	低收入戶	其他	政府補助 總計(元)	政府補助/個人所得 %
	(1) (元)	(2) (元)	(3) (元)	(4) (元)	(5) (元)	(6) (元)	(7) (元)	(8)=(2)+...+(7)	(9)=(8)/(1)
1	126,626	646	4,805	2,046	3,183	917	4,002	15,599	12.32
2	166,168	758	4,219	1,487	2,117	335	3,618	12,535	7.54
3	190,661	838	3,759	841	1,291	258	3,161	10,150	5.32
4	215,128	871	3,390	837	1,013	78	2,671	8,861	4.12
5	242,252	932	3,193	831	738	49	3,026	8,770	3.62
6	277,009	1,030	3,066	675	631	16	3,281	8,698	3.14
7	310,957	1,076	2,876	388	422	26	3,603	8,391	2.70
8	359,404	1,146	2,569	397	283	10	2,504	6,910	1.92
9	442,173	1,164	2,401	693	410	67	3,505	8,239	1.86
10	720,554	1,196	2,105	299	179	31	3,510	7,321	1.02
總計/平均	305,093	966	3,238	850	1,027	179	3,288	9,547	3.13
五分位比值	5.69	1.85	0.44	0.15	0.06	0.03	0.88	0.47	----

資料來源：本研究小組根據民國88年家庭收支調查磁碟檔計算

說明：(1) 為考慮家戶組成差異所造成的消費規模經濟效果，十等分位的排序係根據約當平均每人所得

(2) 約當平均每人所得＝家戶總所得 / (戶內人數的0.72次方)

(3) 社會救助的其他項為殘障生活補助、災害、急難救助等

(4) 民國88年家庭收支調查樣本數為13,801個家庭，共計有49,927人

表4.3.5：民國88年公勞農保各類被保險人政府補助總額在個人所得十等分位之分配比較

單位：元，%

約當 每人所得 十等分位	公教保險		勞保(產業工人)		勞保(雇主身份)		勞保(職業工人)		勞保(漁業人口)		農民保險		無職域保險者					
													20歲以下		20-64歲		65歲以上	
	補助(元)	%	補助(元)	%	補助(元)	%	補助(元)	%	補助(元)	%	補助(元)	%	補助(元)	%	補助(元)	%	補助(元)	%
1	----	----	4,057	3.12	2,547	1.96	11,362	8.86	23,619	11.62	20,432	15.33	4,352	3.07	5,297	4.22	36,708	31.21
2	3,792	2.54	4,233	2.63	3,422	2.24	10,788	6.48	21,897	7.31	20,667	11.88	3,780	1.99	4,323	2.58	35,733	22.67
3	3,491	1.86	3,578	1.90	2,771	1.48	11,365	5.91	20,782	7.66	20,176	10.11	3,376	1.58	4,466	2.32	32,986	18.11
4	4,182	2.01	4,081	1.93	2,779	1.34	10,671	4.85	24,783	8.82	19,246	8.60	2,940	1.24	4,567	2.10	25,745	12.45
5	3,840	1.59	4,468	1.86	3,123	1.34	10,697	4.37	20,754	5.91	21,658	8.66	2,833	1.04	5,188	2.13	30,813	13.18
6	4,442	1.62	4,022	1.46	3,669	1.34	10,141	3.63	18,974	5.07	19,581	6.98	2,620	0.85	6,693	2.37	30,740	11.58
7	4,579	1.53	5,012	1.61	3,217	1.04	11,104	3.51	17,413	6.92	25,390	8.01	2,470	0.74	6,176	1.97	26,142	8.73
8	5,651	1.57	4,449	1.23	5,935	1.66	10,416	2.83	18,339	3.91	17,859	5.03	2,263	0.60	7,206	2.00	19,544	5.64
9	5,273	1.18	5,946	1.33	3,503	0.78	13,649	3.03	21,226	4.34	25,234	5.75	2,034	0.44	7,914	1.79	28,483	6.70
10	6,893	0.90	5,881	0.79	5,356	0.65	9,716	1.38	18,074	2.15	66,047	9.12	2,772	0.39	7,395	1.01	24,452	3.77
平均值	5,810	1.21	4,831	1.50	4,210	1.10	11,004	4.58	21,156	7.29	21,604	10.50	3,031	1.30	5,800	2.32	29,927	14.96

表4.3.6 民國88年各類被保險人社會保險保費負擔與政府補助之垂直公平性分析彙總

保險類別	公勞農保等職域保險					全民健康保險					政府總補助	
	自繳保費負擔比率	設算保費負擔比率	政府保費補助	政府保費淨補助	政府保費淨補助比率	自繳保費負擔比率	設算保費負擔比率	政府保費補助	政府保費淨補助	政府保費淨補助比率	補助金額	補助比率
公教保險	累退	累退	累退	累進	累進	累退	累退	不明顯	累進	累進	累退	累進
勞保(產業工人)	累退	累退	累退	累進	累進	累退	累退	不明顯	累進	累進	累退	累進
勞保(雇主身份)	累退	累退	不明顯	累進	累進	累退	累退	不適用	累進	累進	累退	累進
勞保(職業工人)	累退	累退	累退	累進	累進	累退	累退	累進	累進	累進	不明顯	累進
勞保(漁業人口)	累退	累退	不明顯	不明顯	累進	累退	累退	累進	累進	累進	不明顯	累進
農民保險	累退	累退	不明顯	累進	累進	累退	累退	不明顯	累進	累進	不明顯	累進

資料來源：本研究根據第四章各表整理

說明：(1) 保費淨補助係指公勞農保保費補助扣除設算稅賦負擔淨值

(2) 保費淨補助比例率淨保費補助佔平均個人所得的比例

## 第五章 主要國家社會保障補助政策之探討

本章主要討論各國社會保障中有關政府補助部分，主要目的在於透過各國之間的比較，希望能對於台灣未來有關政府補助政策的改革提供參考。承第二章部分有關政府在社會保障體系補助政策理念與原則的探討，以下有關各國政府補助政策的討論將從三個方面加以討論。首先是保費收入面部分，其次是給付支出的補助，最後是營運結果赤字時的處置。第一節首先討論世界主要國家政府在社會保障方面補助政策的類型，依政府扮演的角色區分為福利型、社會保險型與混合型三種。第二節中，選出四個具代表性的國家，分析政府補助政策的原則，分別是：德國、日本、英國及瑞典。最後，在第三節將綜合前述兩節的分析，加以總結並討論其政策意涵。

### 第一節·選樣國家社會保障政府補助總論

各國政府對於社會保險補助的情況與其財源籌措方式、採取何種形式的社會保障體系及國家在福利體制中所扮演角色有關。而這些差異又受到歷史因素影響，也就是因社會背景與社會保障制度發展過程不同。政府在社會保險財務中的角色可以從下列幾個方面來加以分析。首先是政府作為雇主的部分。其次是政府對於社會弱勢者的補助，這個部分主要是針對領取社會救助、失業勞工及身心障礙者等社會弱勢者的保費補助。第三是政府對於不同職業群體的補助。最後是政府對於社會保險財務短絀時的補助。

我們處理上述問題的方法是以比較研究的方式進行，選擇德國、日本、英國及瑞典這四個國家，一方面是因為這些國家是戰後先進工業民主國家中推動福利的主要代表國家。另一方面，這四個國家含括提供制度性保障的三種福利體制的類型，分別是社會保障型（德國、日本）、福利型（瑞典）與混合型（英國）。這些福利國家體制類型指涉工業國家在社會權實踐、國家與市場、家庭三個部門的分工及所謂去商品化程度的差異。

表 5.1.1、表 5.1.2 及表 5.1.3 分別比較上述四個選樣國家的老年、醫療保障與失業保險的財源分攤方式。根據福利體制的類型劃分，基本上，我們可以區分為兩種基本保障的型態：一是福利型保障制度，包括丹麥、芬蘭及瑞典等北歐國家。這類國家又被稱為社會民主主義福利體制國家，其特徵是較高的女性勞動參與率，高度的稅率，高的工會組織率，高度的社會支出規模，社會安全體系以相當慷慨的社會服務為主，低度的所得不均與工資差異，社會民主政黨在政治市場中扮演相當支配性的地位。

如表 5.1.1-表 5.1.3 所示，福利型國家重視所得重分配功能，而且強調社會救助的目標，採行普遍式的全民年金與全民醫療制度，政府扮演主動參與的角色，這些國家的社會保險財源主要是由政府負擔<sup>1</sup>；相對的，被保險人負擔比率很輕（小於 10%）。在受僱者與自僱者部分，政府都負擔了相當大部分的比率。在丹麥，政府尚且針對障礙年金的赤字予以補助（李金桐，1994：39）。

另一種類型是偏向於社會保險型的國家，包括德國、法國、日本等國，這類國家又被稱為是組合主義式福利體制國家。其特徵是較低的女性勞動參與率，中度的稅賦，中度的社會支出規模，社會安全體系以提供高所得替代率的所得移轉為主，中度的所得不均與工資差異。社會保險國家的經費來源主要是倚賴雇主與受僱者依一定比例共同繳交的保費（通常是各負擔一半）<sup>2</sup>，國家強制立法規定被保險人及其雇主參加社會保險，以保障無工作能力時的最低生活水準。「通常，政府居於引導或輔導地位，只維持制度的正常運作，負責行政及一些赤字的彌補，政府負擔的財源比率很少。有雇主的時候，通常負擔少於 20%，或完全不必負擔；在沒有雇主的時候，則政府可能負擔較多」（李金桐，1994：40）。例如日本的國民年金，由政府負擔三分之一，而國民醫療由政府負擔 50%。

介於上述兩個類型中間的是英國，一方面政府只負擔 13% 的老年年金保費，但另一方面，政府則負擔將近 90% 的全民健康保險費用。在第二節有關英國的政府補助政策分析中我們將看到，英國雖然提供類似福利型國家普遍保障的基本保障方案，但是其所得替代率相當低，無法有效發揮對抗所得中斷時所得維持的功能。

另一個值得探討的問題是行政費用在各國社會安全給付支出的比率。表 5.1.4 主要是呈現各國行政費用占社會安全給付的支出比率。我們可以看出，行政費用佔各國社會安全給付支出比率的中位數約為 3.12%，其標準差約為 1.28%。一般而言，社會保障體系的行政費用占各國社會安全支出的比率並不高，北歐採取福利型社會保障的國家在支出費用上似乎有超過社會保險型國家的趨勢。下一節討論各國的補助政策，我們將看到，社會保障體系的行政管理是隨著不同體系的建立而有所不同。在福利型國家中，國家直接管理社會保障業務，無論是由中央政府或地方政府辦理。在社會保險型國家中，社會保障業務則是由具公法人資格的保險基金會主辦，行政費用已內含於保險支出，並反映於保費費率中。不過，在東亞的台日韓等國，由於社會保險是國家推動的業務，為了興辦需要，往往由國家直接補助部份或全額的行政費用。

<sup>1</sup> 瑞典為例外，由雇主負擔 85% 的老年和醫療保費。

<sup>2</sup> 但是法國則責成雇主分擔較高比率的保費，其中包括老年年金保險的 59%，以及醫療保費的 70%。

綜合各選樣國家政府對社會保障的補助情形，可以歸納出以下三點發現：

1. 政府補助的類型依國家在社會保障體系中扮演的角色強弱與財源籌措方式不同而可大略區分為福利型、社會保險型以及混合型三種。
2. 福利型國家政府補助部分較高，國家扮演相當積極角色；社會保險型國家政府一般補助較低，且各國間的補助額度差異甚大。福利型國家由於給付對象以全民為主，因而政府分擔比率較重，例如瑞典的全民醫療給付完全由地方政府負擔。反觀，以社會保險為主的國家，政府補助則較低。以年金保險為例，德國為 15%，日本為 20%。而在健康保險部分，除了日本針對不同保險體系而有不同的保費補助之外，德國政府通常不對保費進行補助。但是，對少數弱勢族群（例如德國礦工、中低收入戶農民、義務役軍人與學生）的保費則給予補助。另外，日本針對保險基金會的行政費用加以補助，在社會保險國家中較為少見。
3. 各國對於社會保障的補助方式主要有保費與給付面兩種。保費補助對象主要以弱勢團體為主，而給付面則通常針對全民性或某些法定給付項目由政府負擔。德國的失業保險較為例外，聯邦政府除為失業者繳交保費外；同時，根據就業促進法，聯邦政府有義務以借款或補助方式平衡失業保險的營運赤字(Lampert, 1999: 281)。採行這樣的措施，是因為考慮到失業的造成與總體經濟情況的變動密切關聯，並且較難以有效預測有關。

表 5.1.1 選樣國家社會保障財源分攤---老年、障礙與遺屬年金

制度類型	保險型				混合型		福利型		
國別	德 國		日 本		英 國		瑞 典		
制度分類	社會保險（包括勞工與職災年金保險體系）		雙重社會保險（厚生與國民年金保險）		社會救助與社會保險雙重制		雙重社會保險（國民年金與職域保險年金）		
受益對象	受 雇 者	自 雇 者	受 雇 者	全 民	受 雇 者	自 雇 者	全 民 普 遍	職 業 附 加	
保險費率	9.75%	19.5%	8.675~ 9.575%	已納入左 項	每週薪資介 於 66-500 英 鎊間的 10%	每週繳納定額保 險費 6.55 英鎊， 加上年收入在 7,530-26,000 英 鎊間的 6%	繳納可領取年 金所得的 6.95%		
被保險人									
雇 主	9.75%	--	8.675 ~ 9.575%	已納入左 項	繳納受雇者 週薪超過 83 英鎊部分的 12.2%	--	繳納薪資總額 的 6.4%		
國庫負擔	補助未受保險 費含蓋的給付 開支，約 15%		負擔所有 行政費用		負擔給付 成 本 的 33.3%， 另加行政 費用開支		負擔資產調查式津貼與其他非 繳費式給付的所有費用。另外， 每年財政部提撥最高 17% 的福 利支出，以負擔經費赤字		負擔保證年 金的所有費 用

資料來源：本研究根據 USSSA (1999) 加以整理  
說明：日本職業年金又稱厚生年金，普遍年金又稱國民年金。

表 5.1.2 選樣國家社會保障之財源分攤---醫療保障

制度類型	保險型			混合型	福利型	
國別	德 國	日 本		英 國	瑞 典	
醫療保障類型	醫療保險	醫療保險		醫療服務	醫療服務	
受益對象	受 雇 者	受 雇 者	國 民	受 雇 者	受 雇 者  (現金給付)	全 民  (醫療給付)
保險費率						
被保險人	6.9%	4.25%	繳納定額的國民健康稅或個別保險公司依個人或家戶收入及資產訂定的保險費	每週薪資介於66-500 英鎊間之10%	無	無
雇 主	6.9%	4.25%	無	繳納受雇者週薪超過 83 英鎊部分之 12.2%，並負擔所有疾病給付的費用，以及 8% 的法定生育給付	7.5%	無
國庫負擔	補助生育給付、失業給付與在訓練機構接受職業訓練者的給付費用。也補助領取年金的農民與學生的健康給付的費用。	負擔給付成本費用開支的 13%，以及負擔老年人的健康與照護費用的 16.4%，及所有行政費用	負擔醫療照護費用的 50%，所有行政費用與部分地方補助金	負擔法定生育給付的 92%；小部分的法定疾病給付；負擔大多數全民健康服務費用；及所有資產調查式津貼的費用	無	由地方政府負擔費用

資料來源：同表 5.1.1



表 5.1.3 選樣國家社會保障財源分攤---失業保險

	日 本	瑞 典	德 國	英 國
失業率 (%)	4.7	5.6	8.1	6.0
給付金額/ 前職薪資	60 ~ 80%	90%	60% (無子女者) 67% (有子女者)	定額給付每週 51.40 英鎊
給付期間	90~300 天	最多 300 天	180 - 960 天	180 天
保險費率	1.45%	2.77%	6.50%	10 ~18%
被保險人	0.55%	給付之 7%	3.25%	每週薪資介於 66-500 英鎊 間之 10%
雇    主	0.9%	無	3.25%	繳納受雇者週薪超過 83 英 鎊部分之 12.2%
國庫負擔	給付之 25%與 行政費用的 14 %	給付之 93%	差額部份 貸款或補助	差額部分與資產調查式 津貼的費用

資料來源：本研究根據 SSA (1999) 行政院主計處 (1998) 加以整理。

\*：2000。

表 5.1.4 選樣國家行政費用占社會安全支出比率

單位：%

國別	行政費用比率	國別	行政費用比率
澳大利亞	1.22	盧森堡	2.74
奧地利	2.48	荷蘭	3.10
比利時	4.55	紐西蘭	2.42
加拿大	2.80	挪威	1.00
丹麥	2.98	葡萄牙	4.86
芬蘭	3.36	西班牙	2.81
德國	2.86	瑞典	4.24
希臘	6.72	瑞士	3.04
冰島	1.71	土耳其	2.62
愛爾蘭	4.88	英國	3.10
義大利	2.20	盧森堡	2.74
日本	1.79	荷蘭	3.10
中位數：3.12		標準差：1.28	

資料來源：Mitchell(1996)；修改自 Gillion (2000: 43)

## 第二節·選樣國家社會保障政府補助個論

本節選擇四個主要國家作為討論的對象，分別為：德國、日本、英國及瑞典。前兩個國家是典型的社會保險型國家，但日本屬於東亞受儒家文化影響的國家，國家補助行為與我國接近。瑞典屬於福利型國家。至於介於兩個極端的英國則是屬於中間混合型，因而也列出加以討論。

### 壹、德國

德國的社會保障體制是以強調所得移轉的社會保險制為主。據統計，截至1994年為止，社會安全體系所需費用約為十一兆馬克，佔當年度國民生產毛額的三分之一左右。在上述的社會福利支出中，約有百分之29,6%由保險人的保費支應，35,5%由雇主的保費負責，其餘則由政府以公共預算負擔31,2%的部分。1996年的數據顯示，德國社會保險的總收入佔GDP的比重為29.83%，保費收入約佔GDP的19.76%，其中政府以雇主身分繳交的保費約佔GDP的1.14%。在老年障礙及遺屬年金保險的部分，政府基於雇主身分繳交的保費約佔GDP的0.67%；在職災保險部分，政府繳交保費約佔GDP的0.05%；在法定疾病保險部分，政府繳交保費約佔GDP的0.26%；在失業保險部分，政府繳交保費約佔GDP的0.15%。

社會保障的行政費用佔約GDP的1.05%。其中，在老年障礙及遺屬年金保險的部分，行政費用佔約GDP的0.27%；職災保險的行政費用佔約GDP的0.06%；法定疾病保險的行政費用佔約GDP的0.35%；失業保險的行政費用佔約GDP的0.21%。以下，將進一步扼要分析各個社會保險體系的政府補助情況。

#### 一、老年障礙與死亡給付

老年障礙與死亡年金保險在德國現行的立法是根據1911年的帝國保險法，保障對象包括受僱人員，學徒與失業給付的受益者。德國沒有設立以一般國民為對象的國民年金，而是以所得相關的職業年金保險為主體。除此之外，則是以社會救助體系作為沒有年金請求權者的最後社會安全網。政府對於年金體系的補助主要是未受保險費涵蓋的給付面支出。德國的年金保障制度，自1957年起的年金改革，中間經過1969年的改革，保險財務方式由原先的基金制，改為部分提存準備制，最後則以保有部分安全準備的隨收隨付制（林志鴻，1999：51）。政府每年召集年金保險人就每年的經濟成長率、通貨膨脹率等因素進行討論，若年

金支出不足該年度請領者，則由聯邦政府以預算加以補助。從表 5.2.1 我們可以看到，德國聯邦政府對於年金支出的補貼從 1957 年的 31.8%，逐年減少至 1990 年的 16.9%，約佔聯邦總預算的 10%。但在 1990 年以後，由於兩德統一的因素，政府必須部分補助德東地區年金保險人的營運赤字，此一因素使得政府補助金額升高，構成政府財政的重大負擔(BMA, 1995: 271)。

原則上，聯邦政府支出面的補助僅集中彌補由於聯邦法律改變所導致的非年金保險給付。例如 1992 年的年金改革法案，由於承認婦女的在家養育年金權而導致政府必須額外負擔 48 億馬克的費用。另一種情況則是為了補足安全準備的存量。例如 1985 年，聯邦政府為了使年金的安全儲備達到一個月的存量，即行撥補二億三千八百萬馬克。

德國的年金保險體系由於下面幾項因素，而面臨入不敷出的窘境：(一) 人口老化速度加快與平均餘命的延長；(二) 經濟成長的遲緩，申請提早退休者的增加；(三) 由於保障範圍擴大而使得具有請領資格者增加。政府負擔的責任是必須透過一連串法律規定的更動，使得年金保險的安全準備得以維持在足夠給付的情形。

此外，聯邦政府也針對幾個特殊的弱勢群體的保費予以補助。例如，中低收入農民與礦工的保費給與補助，以減輕其保費負擔，前提是必須定期提出所得稅證明低於一定收入以下<sup>3</sup>。德國針對農民另立一套保障體系，與一般社會保險區隔。1995 年之後的改革，農民年金保險採取單一保費額的制度，所有加入保險的農民每月一律繳交 291 馬克的保費。政府的補助包括兩方面，一是針對低收入農民的保費差額補助，一是當支出不足時，對於赤字加以彌平。前者是保費面的補助，後者則是屬於支出面補助。家戶中每人年收入不超過四萬馬克者得具有請領政府補助保費的權利，在低於 16,000 與 40,000 馬克之間，再以一千馬克為間距區分出二十五個所得級距。在單一保費設定為 291 馬克的情況下，依照其不同能力繳交保費，其餘則由政府予以補助(請參見表 5.2.2)。自 1995 年實施此一措施以來，估計約有 75% 的農民受惠。德國聯邦政府之所以將農民保險另外從社會保險體系中獨立出來，主要是考慮農民與其他團體間的區隔，同時為了農業政策改革的目標，認為必須以政府預算的方式特別處理(BMA, 1995: 541-542)。

礦工是德國社會保險體系中另一個特殊的群體。在戰後，由於韓戰的爆發而給予德國經濟快速復甦的機會，在魯爾及薩爾工業區辛勤工作的礦工其實是戰後德國經濟快速發展背後的無名英雄。不過，自從一九七〇年代末期以來，由於去工業化與經濟結構轉型，使得德國礦業不再具有比較利益。為了解決礦工的問題，德國政府採取的方式除了鼓勵礦工早日退休外，對於現有礦工年金保險的收

---

<sup>3</sup> 相關資料請參見網址 <http://www.bundesregierung.de/frameset/index.jsp>。

支不平衡所造成的虧損予以補助。以 1993 年為例，政府即支出約 130 億馬克，占礦工年金保險總支出的 60%，其中補助德西地區 118 億，德東地區 12 億(BMA, 1995: 275)。

除了上述兩個特殊團體外，針對其他特殊團體，如在庇護工廠中工作的身心障礙者，服義務役軍人，在國外從事發展中國家援助的非營利組織工作者，神職人員及政治受難者（如受納粹國社黨與前東德共黨壓迫的政治受難者及其眷屬），均有保費面或支出面的政府補助。

## 二、疾病保險與生育

德國的法定疾病保險始於 1883 年俾斯麥的社會立法，現行法律是根據 1911 年的帝國保險法，是世界最早實施公共健康保險制度的國家。根據自主財政原則，健保自主財源約達 96%，政府僅補助約 3%-4%，行政費用內含於保費中，而非由政府補助。政府補助失業者與接受職訓者的保費，其餘尚包括退休老農、現役軍人與大學生（至 26 歲）的保費。另外，政府也補助生育補助金與產假的費用。

## 三、長期照護

政府補助領取職訓津貼的失業者、農民與大學生的保費。

## 四、職災保險

政府補助農業意外災害保險基金與大學生及幼稚園就學的孩童。以 2001 年為例，聯邦政府補助農業意外災害保險基金會約為五億馬克，透過這項補助，農民的職災保險保費費率得以維持較低的水準。

## 五、失業保險

政府有權根據失業保險的財務狀況調整保費費率，目前的保費費率為 6.5%。依就業促進法，聯邦政府有義務以借款或補助方式平衡失業保險的營運赤字(Lampert, 1999: 281)。近年來，由於失業率偏高（一般在百分之十左右），以致政府必須負擔極高的補助。以 2001 年為例，即使政府已負擔十二億馬克的補助，仍然短缺將近二十四至二十七億馬克。另外，政府對於失業保險的補助尚包括給付面的補助，包括失業救助的費用以及為失業者繳納各種社會保險的保費。此一措施對於目前以及可預見未來可能遭受結構性失業衝擊的台灣而言，具有可供參考的政策意涵。

隨著國際勞動分工秩序的進一步確立，先進與新興工業民主國家如果要維持其製造業的國際競爭優勢，就必須要尋求技術上的領先與突破。如此一來，這類國家的製造業對於勞動力的需求將逐漸集中於高級技術勞動力，以方便產業自動化或研發的進行。在產業轉型的過程中，就業條件將對於低技術勞動力越加不利。這些從勞動市場上淘汰下來的勞工，要重返勞動市場的途徑可能有下列幾種。第一，由社會安全體系以失業給付、障礙年金或提早退休的方式暫時性或永久性地吸收這群不適任的勞工。這種方式曾在德國與荷蘭八〇年代採用過，但由於只是將風險轉移至社會安全體系，不僅是較為消極的手段，更且造成了社會安全體系財務上的重大負擔，最後結果仍須由國家以預算補助方式彌平其赤字。由於其結果最後又是將風險轉移至國家，構成國家的財政危機，因而，此一方式已被逐漸放棄。第二，接受職業訓練以適應於新的勞動市場需求。第三，轉型至服務業，這裡的服務業特指所謂的低薪服務業，例如分配性，個人服務與社會服務業。這類產業如同我們在前面所分析的，由於受限於生產力上升的限制，因而在無國家介入或管制的情況下（如最低工資保障），薪資上升幅度將相當有限。不過由於服務業具有在地消費的特性，這個部門即使面臨全球化的競爭壓力，對於就業機會的創造卻是最具有潛力的<sup>4</sup>。矛盾的是，如果要增加這類工作機會，由於薪資水準不能超過其低生產力，因而其薪資又必須維持在較低的水準。

在過去二十年中，歐陸各國的社會安全體制普遍面臨財務困難的問題，其原因有幾個方面。一是人口持續老化，老年人口增加使得年金與健康照護的費用大增。其次是產業結構轉型與企業外移所帶來的結構性失業的問題，這使得失業人口與申請提早退休者增加，前者對於失業保險的財務形成龐大壓力，後者則對於年金體系帶來沉重負擔。在個人繳費能力不足的情況下，常需動用國家的稅收以為補助。據估計，為失業者進行的補助，已佔全國 GDP 約 1.5%-2% 左右，對國家財政形成沉重負擔(Esping-Andersen, 1996)。歐陸體系(如德國與荷蘭)最主要的問題在於過度強調所得移轉的部分，並且以鼓勵提早退休的方式解決結構性失業問題，這些都導致了勞動力供給減少的問題，並且其結果幾乎讓福利國家變成了年金的領受國。

英美等新自由主義體制與歐陸的德、法、義等國在面對這個問題的解決方式各有不同。前者偏向於採取所謂的勞動市場彈性化措施，放任高低技術勞工之間薪資水準的擴大。由於在低薪勞動力市場中的雇主仍然認為有利可圖，因而仍願以部分工時方式聘用勞工，這解釋了英美兩國自九〇年代初期以來從事部分工時工作者在絕對數量與在受雇人員比例中的增加。其結果是雖然解決了失業率的問題，但卻增加了社會中所得分配不均的擴大。歐陸國家透過勞動市場中工資、工時與勞動條件管制的措施，希望從政策上保障低薪勞動市場中的薪資水準。但

---

<sup>4</sup> 但如果在這部門以開放外勞（如外籍監護工與外籍幫傭）來解決，仍然是無法有效解決本地低薪勞工的失業問題。

由於雇主的聘僱動機低，再加上原有社會安全體系的設計減低了失業者重返勞動市場的意願，因而使得失業率節節上升，而這又加重了原先社會安全體系以及國家的財務負擔。這就是一般勞動經濟學者所抨擊的歐陸勞動市場僵固化導致了低技術勞動力失業人數漸增的問題。簡言之，在全球化的經濟體系之下，我們的勞動與社會政策難題在於是否要接受雙元的勞動市場結構，一方面是擁有高級技術勞動力以及高國際競爭力的製造業；另一方面則是以低技術勞動力為主且工作條件不穩定的低薪服務業。在這兩者間有沒有可能達到一個同時兼顧經濟效率與社會正義的經濟與社會政策？這問題將是未來我們在思考對於失業者的保費補助問題所必須面臨的難題。

## 貳、日本

日本的社會保障體制是以強調所得移轉的社會保險制為主。1996 年的數據顯示，日本社會保險的總收入占 GDP 的比重為 17.40%，保費收入約占 GDP 的 10.53%，其中政府以雇主身分繳交的保費約占 GDP 的 1.03%。收入的另一個來源是以稅收支應，占 GDP 的比重為 4.26%，其中中央政府的占率約為 3.36%，地方政府的占率約為 0.90%。社會安全的總支出則占 GDP 的比重為 17.38%。以下，我們進一步針對各個社會保險體系的政府補助情況作簡要的分析。

### 一、老年障礙與死亡給付

日本的年金保險採取全民制與職域保險的雙元制度，依保障對象不同而有所區分。受雇者年金保險包括工商業與船員的受雇人員；而國民年金計畫則包括二十至五十九歲的居民，至於年滿六十至六十四歲的居民或居住於海外的公民可以自願加保，採均一費率制。現行相關的規定是根據 1944 年的受雇人員年金保險法與 1959 年的國民年金計畫。另外，針對公務人員，私立學校教職員，農林漁業合作社的受雇人員另立特別的保障系統。台灣與南韓社會保險分立制的發展甚受來自日本的影響。在國民年金計畫方面，政府補助部分給付費用以及行政費用部分；而在職域年金計畫方面，政府則只補助行政費用部分。由於人口高齡化迅速，年金負擔快速膨脹，1996 年日本政府年金負擔額達 4.1 兆日元，為 1965 年（國民年金開辦初期）603 億日元之 68 倍，平均每年增加 14.6%，高於同期間歲出平均年增率（10.3%），已經成為政府財政的沉重負擔。

### 二、疾病保險與生育

以健康保險為例，日本的健康保險乃是以職業別為基礎，不斷分立的保險制度。現行法律根據 1958 年的國民健康保險法與 1984 年的健康保險法。日本健康保險的主要特色可以歸納為三點：普及式的涵蓋範圍、使用者付費制度、以及病

患具有自行選擇醫療服務提供者的自由權。就體系而言，如表 5.2.3 所示，依保障對象不同而有所區分，主要採取雙元社會保險制度。受雇者健康保險包括工商業的受雇人員；而國民健康保險則將未納入與職業相關的健康保險或地方政府特別方案中的所有居民包含進來，包括農林漁作業者、自營作業者及退休者，一般是屬於弱體保險的群體。政府的補助對於兩大系統各有所不同。在國民健康保險部分，政府補助醫療照護費用中的 50%，行政費用以及部分的地方補助金。在受雇者健康保險方面，又可分為政府掌管與保險基金會掌管兩部分。政府補助醫療給付費用的 13.0%（但若由保險基金會經營者則無），老年人健康與照護費用的 16.4%到 20%不等比例的補貼（但若由保險基金會經營者則無），以及行政成本（但若由保險基金會經營者則部分補助）。這裡所謂的醫療給付包括入院時膳食費用、訪問看護療養費、特殊醫療照護支出、傷病津貼、生育津貼、運輸費用等（NFHIS, 1995: 11），以上是屬於支出面補助部分。

另外，政府也會對於不同團體的保費收入予以補助。有鑒於國民健康保險中老年人口比例偏高，財政情況惡化，日本政府乃於昭和六十一年修改老人健康法，乃於針對國民健保中老人保費予以 16.4%的補貼，其餘則是 13%（NFHIS, 1995: 11-12）。其用意在於由全體國民共同負擔日漸增加的老人醫療費用（劉政明、王玉玲，1996: 184）。至於介於兩大保險體系中間的其他次要保險體系，如船員保險，國家公務員共濟組合，地方公務員共濟組合與私立學校教職員共濟組合等，國家補助主要是集中在行政費用的部分。與同為社會保險國家的德國相較，日本的補助政策無論是在保費面、支出面與行政費用的補助都較為積極，這可能與社會保險在日本的實施是透過由上而下的方式進行有關。東亞的台灣與韓國有關政府補助政策似乎都受到來自日本的影響<sup>5</sup>。

### 三、職災保險

政府在國家預算內做有限度補助，目前尚缺乏確切資料說明政府的補助情況。

### 四、失業保險

政府補助失業保險中部分給付費用的以及行政費用。在日本，失業保險的行

---

<sup>5</sup>在韓國，政府補助的對象則主要是不具有就業資格者如農民，自營作業者，都市中非正式部門的工作者及領取社會救助的貧民（Kwon, 1997: 471）。1996 年的數據顯示，韓國在社會保障方面的總收入約占 GDP 的 3.08%，其中政府以雇主身分繳交的保費約占 GDP 的 0.06%。在健康保險方面，政府繳交保費約占 GDP 的 0.06%；在失業保險部分，政府繳交保費約占 GDP 的 0.15%。社會保障的行政費用占約 GDP 的 0.38%。其中，在老年障礙及遺屬年金保險的部分，行政費用占約 GDP 的 0.02%；法定疾病保險的行政費用占約 GDP 的 0.36%；失業保險的行政費用占約 GDP 的 0.00002%。在韓國，政府補助老年保險、疾病保險與工作傷害中有關行政費用的部分，並補助疾病保險中自雇者、小企業員工與臨時工的保費。

政事宜是由勞動部轄下的就業安全局負責全國性的行政業務，各縣的勞工處與就業安全局則負責地方性的行政業務與保費的徵收，上述業務皆由勞動部負責監督。

## 參、英國

### 一、老年障礙與死亡給付

不同於社會保險型國家，英國為避免類似德國體制下無法保障非就業人口（如非典型的部分工時者、家庭主婦及失業者等）的所得中斷問題，戰後社會保障體制是以強調普及式的社會保險制為主。以年金為例，即採取保障範圍及於所有國民的制度，所徵收的保費與所得相關，亦即收入越高者，所需繳交的保費也隨之提高，然而，給付額度則為定額。如此，由於給付面一致，因而形成了強制性的社會連帶團體，重視最低生活需求結果面的平等。這是貝佛里奇模式的重要特色，也就是在基本生活需求的層面上，每個公民有權利享有一律平等的待遇。但是，由於其包含範圍廣且給付額度低，往往無法有效作為提供一般民眾在退休後對抗老年風險的制度（蔡維音，1999：297）。這與強調「高福利、高負擔」的瑞典福利體制仍有所不同。

英國的年金保險包括全民並採取定額費率的基本國家退休年金制，以及與薪資相關的年金方案制(SERPS)，依保障對象不同而有所區分，採均一費率制。現行相關的規定是根據1992年的「統一法案」與1995年通過的「年金法案」而制訂的。政府主要負擔資產調查式的津貼與其他非繳費式給付的所有費用。除此之外，每年財政部還另行提撥最高達17%的福利支出，以負擔經費赤字(SSA, 1999: 457)，超出的部分則以調整保費費率以為因應，此一作法值得台灣加以參考。其特色在於國家也會負擔一部份的支出不足之處，但其上限加以固定，以此顯示政府的補助乃是有限責任，最終仍必須回歸以調節保費費率作為主要因應機制。

另外，在障礙保險中，有關長期失能部分，其給付是由國民保險基金(National Insurance Fund)支應，至於障礙生活津貼及重度生活津貼則是由政府預算支應。

### 二、疾病保險與生育

英國的健康照護體系，如同瑞典，都是採取普遍式的國民健康服務，醫療照護涵蓋所有國民，經費來源絕大部分是由國家稅收支應，占總費用約九成弱。其中，政府除以稅收負擔大多數的全民健康服務費用外，還另行負擔法定生育給付的92%（小公司則為100%），一小部分的法定疾病給付以及所有資產調查式津貼



的費用(SSA, 1999: 459)。

### 三、其他保險

職災與工傷保險的保費一律由國家以預算支應。失業保險部分，國家負責補助覓職者津貼中需要經過資產調查者。值得注意的是，英國最近剛實施針對單親家庭的托兒費用補助。自從 2001 年 4 月 30 日起，接受部分工時工作的單親父母具有向政府申請托兒補助費用的資格。所謂部分工時是指每週工作時數不超過 16 小時者，請領時間最多不得超過 52 週，請領的托兒補助直接付給服務提供者。

### 肆、瑞典

瑞典的福利體制是以強調提供福利服務為主的社會福利制度。1996 年的數據顯示，瑞典社會福利的總支出占 GDP 的比重為 34.66%，保費收入約占 GDP 的 19.76%，其中政府以雇主身分繳交的保費約占 GDP 的 1.14%。在老年障礙及遺屬年金保險的部分，政府基於雇主身分繳交的保費約占 GDP 的 0.67%；在職災保險部分，政府繳交保費約占 GDP 的 0.05%；在法定疾病保險部分，政府繳交保費約占 GDP 的 0.26%；在失業保險部分，政府繳交保費約為 GDP 的 0.15%。

社會保障的行政費用占約 GDP 的 1.05%。其中，在老年障礙及遺屬年金保險的部分，行政費用占約 GDP 的 0.27%；職災保險的行政費用占約 GDP 的 0.06%；法定疾病保險的行政費用占約 GDP 的 0.35%；失業保險的行政費用則占 GDP 的 0.21%。底下，我們進一步針對各個社會保險體系的政府收入與補助面情況作一簡要的分析。

在年金部分，瑞典是採取基礎與社會保險雙軌制<sup>6</sup>。前者是全民一致並涵蓋所有瑞典居民，屬於基本保障方案；後者則是與個人工作所得相關，屬於附加年金部分。根據舊制，在基礎年金部分，政府約負擔所有費用的 25%。反之，政府則不負責後者的補助。年金的財源主要來自勞資雙方繳交的保費。保費僅瑞典全數由雇主負擔，費率達月薪的 18.7%，餘多由勞資共同分擔，受雇者（被保險人）負擔的費率約在月薪的 6-10%之間；瑞典最多政府負擔年金給付額的三分之一。根據 1999 年通過的新制，政府負擔基礎保證年金的所有費用，但不負責對於附加年金的補助(USSSA, 1999: 418)。

在健康照護方面，可以簡單區分為現金給付與實物給付兩種。前者又可以區分為疾病、生育、暫時等給付，後者則是一般醫療照護。前者的經費來源由自雇

---

<sup>6</sup> 公務人員則有另外的保險體系。

者與雇主依員工薪資總額的一定比例（9.3%）加以支應，占健保財源的76%，後者則由地方政府以稅收負擔所有費用，中央政府則只負擔健康保險費用的15%與保健服務費用的20%。至於地方政府補助的財源，主要來自被保險人以縣民稅方式繳交給主辦國民健康服務的縣自治單位。

在失業保險方面，與年金保險一樣區分為基本保險與自願性的補充保險兩者，由各工會自行成立的失業保險基金管理(Ghent System)，全國有約四十個基金在運作。基本保險部分，雇主與受雇者都無須繳交保費。只有在補充保險方面，自願投保者約每月繳納57至170瑞幣的費用。政府則負擔失業保險中的大部分費用，約為成本的93%。

在職災與工作傷害給付方面，政府不負責保費補助，而是由自雇者與雇主繳納薪資總額的1.38%加以支應。

表 5.2.1：德國勞工與職員年金保險安全準備與國家補助：1957-1997

單位：馬克億元、%、月

年別	費率 (%)	安全準備金 (億/馬克)	可支付月數 (月)	國家補貼佔年金 支出比例 (%)	國家補貼佔聯邦總支 出比例 (%)
1957	14			31.8	10.8
1966	14	273		25.3	9.6
1969	16	208	7.9	19.8	8.5
1970	17	240	8.1	18.8	8.2
1975	18	430	7.4	15.0	6.9
1980	18	187	2.1	19.5	9.9
1985	18.7	112	1.0	17.8	9.8
1990	18.7	35	2.6	16.9	7.8
1991	18.7	429	2.7	17.8	9.6
1992	17.7	491	2.6	19.6	10.9
1993	17.5	387	1.9	19.4	10.8
1994	19.2	334	1.52	20.9	12.4
1997	20.3				

資料來源：BMA (1995: 271)

說明：1968 年以前為現金與不動產合計，1989 以前僅涵括德西地區。

表 5.2.2: 德國農民年金保險保費與政府補助金額

單位：馬克

所得級距	政府補助	自負保費	所得級距	政府補助	自付
每年	每月	每月	每年	每月	每月
16000	223	58	28001-29000	112	17
1-17000	223	68	29001-30000	102	18
1-18000	214	77	30001-31000	93	19
1-19000	205	86	31001-32000	84	20
1-20000	196	95	32001-33000	74	21
1-21000	186	105	33001-34000	65	22
1-22000	177	114	34001-35000	56	23
1-23000	168	123	35001-36000	47	24
1-24000	158	133	36001-37000	37	25
1-25000	149	142	37001-38000	28	26
1-26000	140	151	38001-39000	19	27
1-27000	130	161	39001-40000	9	28
1-28000	121	170			

資料來源：BMA (1995: 558)

表 5.2.3 日本醫療保險之國庫負擔與補助

制度	健康保險			船員保險	國家公務員等共濟組合	地方公務員等共濟組合			
對象	一般被用者		日雇勞動者	船員	國家公務員與公共企業體職員	地方公務員			
經營主體 保險者	政府 社會保險廳	健康保險組合 <1817>	政府 社會保險廳	政府 社會保險廳	各省廳等 共濟組合	各市、町、村 職員等共濟組合			
被保險者	19,224,536	15,486,912	64,126	120,272	1,646,487	2,995,204			
被扶養者	18,434,298	17,066,225	36,453	228,373	2,450,051	3,859,669			
財 源	保費	費率	被保險者	4.1%	3.064%	日幣 55'、日幣 85	4.4%	2.10%~5.13%	4.271%
	事業主	費率	被保險者	4.1%	4.686%	日幣 765、日幣 1235	4.4%	2.102%~5.132%	4.271%
國庫負擔與補助	事務費之全額	事務費之一部	事務費之全額	事務費之全額	事務費之全額	事務費之全額	事務費之全額	事務費之全額	各地方公共團體事務費之全額負擔
	. 醫療給付費之 13% 等	事務費之一部	醫療給付費之 13% 等	30 億元之給付費補助					

資料來源: NHIFS(1995)

### 第三節 本章小結

綜合上述分析，政府的補助原則受到下面幾個層面的影響。首先是補助的種類是屬於社會保障的那一個層面，是屬於基本保障部分或附加保障部分<sup>7</sup>。其次是補助的對象，補助的對象當然是社會的弱勢者，但所謂的弱勢者如何定義各國彼此相異。第三是補助的方式，政府可以直接以預算方式補貼，或是以租稅減免的方式。第四是政府補助的種類是屬於社會保障中的那一個體系，是健康保險、年金保險、失業保險、職災保險、長期照護保險或家庭津貼，不同體系的特性將影響政府補助的原則。

健康保險的特性是以實物給付為主，財務處理以短期導向及隨收隨付為原則，考慮的是短期內的收支平衡，不同於年金保險以現金給付為主，財務處理偏向長期導向及以部分提存準備為處理方式。同時，由於健康照護體系在各國的組織原則不同而衍生了不同的補助方式。在採取國民健康服務的國家如英國及瑞典，供給面是以公部門為主，政府因而透過預算方式負擔了絕大部分的設備成本以及人事成本。而在採取社會保險的德國及日本，政府的介入一般僅及於財務層面，至於服務輸送層面則以私部門為主。不過，德國在醫院部門的設備與投資成本是由各邦政府加以補助。家庭津貼則是政府基於人口及家庭政策對於一般家庭的扶助。

從瑞典與英國的制度，我們可以看出採取貝佛里奇模式國家中，政府對於不同層次社會保障的原則的不同。在基於公民資格而建立的基礎年金部分，政府補助的原則是基於對於公民最低生活水準的保障，因而政府補助以支出面補助為主，亦即當支出面由於人口平均餘命延長、預期薪資變動及通貨膨脹等因素而造成入不敷出的情況時，即由國家出面以預算補助，彌平其赤字部分，其立意在於保障每個國民的基本生存權。

但是，在社會保險部分，由於是基於勞動市場上的雇用關係，並且是與個人薪資所得相關者，政府基本上並不負擔任何責任。一旦出現赤字情況，則根據自主財政原則，以調整保費費率作為因應方式。根據「自主財政原則」，社會保險

---

<sup>7</sup> 在附加保障部分又可以分為與職業所得相關以及個人儲蓄部分。以年金為例，根據世界銀行組織的三柱年金建議。

國家面臨收支不平衡時，有經營赤字情形發生時，通常是以費率精算結果為根據，調整保費費率。綜言之，德國基本上是在社會保險自治原則的基礎上，針對少數社會弱勢者進行保費補助。即使是對於保險基金會的行政費用，也是視為保費收入應該考量的部分<sup>8</sup>，而不由國家加以補助。保費補助是收入面補助，相對於福利型國家的支出面補助，我們可以稱之為輸入面的補助政策。其基本價值在於追求公平原則，而非福利型的相等原則。唯一的例外是失業保險。

德國此種補助政策的形成乃是植基於德國社會政策中的「輔助性」原理，國家與社會之間有著清楚的界線劃分，國家介入僅在社會中的成員或團體喪失自助能力為前提。同時，保險基金會的自治要求與能力也非常強的前提下，我們不能忘記的是，德國各社會團體的自助保險乃是先於國家保險之前，社會團體甚且盡力排拒來自國家的干預，德意志帝國時代各保險基金會聯合當時中央黨力量對抗俾斯麥的國家介入主義即是最好的例子（Lamping/Tamm, 1994: 112-128）。在此一背景之下，國家的角色因而僅具備輔助性的性質。相對地，在東亞的社會保險國家如日本，儘管在財務上也是採取繳交保費的方式，但由於社會保險主要是國家透過由上而下方式興辦的業務，因而處處可見國家行政介入的痕跡，例如對於行政費用的補助，

我們從對於上述各國社會保障體系補助政策的探討，可以歸納出三點對於我國未來補助政策改革具有政策意涵的啟示：

#### 一、社會保障的涵蓋面越低，體系越零散化，政府補助的需要性越強。

由於社會保障體系的不完備性，當弱勢民眾與群體在遭遇社會風險衝擊時，在現有社會保障的涵蓋率有限的情形下，政府只能以擴大補助範圍與金額的手段緩減社會經濟情況變化對於弱勢團體的衝擊。長此以往，將對於政府財政形成重大負擔。目前我國由於國民年金未能開辦，形成政府必須以津貼方式補助現有未能含括進老人年金體系的弱勢老人群體，即是一顯著例子<sup>9</sup>。

#### 二、政府有關補助政策的改革必須求取社會最大程度的共識，共識的基礎在於必須去除制度本身所造成的不公平現象，即由於補助所形成的逆分配現象。

例如我國的全民健保制度即存在嚴重的財務負擔分配不公平現象。在上述所

<sup>8</sup> 如法定疾病保險中有關行政費用的規定，參考德國社會法典第五書第 260 條的規定。

<sup>9</sup> 在這方面，瑞士的公共年金制度值得參考。其年金體系包括兩大支柱，分別是採取均一給付的基礎年金，與所得相關的職業年金。政府的補助主要是針對基礎年金部分，領取資格是男性 65 歲以上，女性則是 62 歲（但至 2005 年則調為 64 歲），但必須經過資產調查的程序方能領取。類似觀點也可以參考鄭文輝等（1999）。

介紹的幾個選樣國家，政府在健康保險方面補助的對象主要是以弱勢群體如身心障礙者、老人、孕婦及失業者為主。反觀我國，「按月領有補助的農民、以及享有優厚退休金的資深公保退休人員，不需繳納健保費；農民即使有無其他收入，也可享有優惠保費。」(劉政明、王玉玲，1996: 189)。另一方面，卻對無收入的中輕度殘障者、易受貧窮衝擊的老人和學童課以保費，實有違公平原則。

三、必須以新的視野看待政府補助政策，從傳統重分配的角度轉移到生產性政策。

為因應由於經濟全球化所帶來的低技術勞工失業現象，政府補助政策必須能更有效地連接低級層勞動市場與社會救助方案，鼓勵長期失業者或福利領受者接受某些重返勞動市場的方案。類似方案如美國的EITC負所得稅方案或德國的630馬克低薪工作的社會補助計畫(Rieger and Leibfried, 2001: 183-249)。

## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

本研究旨在檢討我國現行社會保險政府補助制度的缺失，進而針對各類別被保險人經濟狀況及其保險財務負擔與政府補助的分配情形進行實證分析，並整理選樣國家的經驗，以探討符合社會公平正義的社會保險補助政策。以下將本報告第二章至第五章探討的主要發現扼要加以說明：

#### 一、財務自主與所得重分配為社會保險政府補助政策之理念與原則

1. 社會保險制度為現代國家基於貨幣化勞動市場社會風險預護，維護國民生活安全免遭危害，所建構之集體風險分擔制度。此類國家社會風險集體分擔機制所涉及的範疇與功能比 Rawls 的正義論「差異原則」要廣而積極。
2. 由於社會保險制度保障對象的擴增，又要兼顧不同經濟能力地位群體的納保義務與能力，因此形成保險原則、給養原則以及救濟原則相混合，特別是保險原則與救濟原則的混合。但如果以所得或經濟能力區分保障對象，則該兩項原則所適用的對象亦甚為清楚，即對低收入者適用「差異原則」，由國家社會救助制度完全補助，以協助其取得社會權，其餘人口群體則依社會保險原則的「量能原則」繳交保險費，同享社會權益。
3. 政府介入社會保險制度運作，其財務補助的角色也相對增加，但是此並非無止境的增加，而是依照差異原則，即使處最不利的人獲得最大利益，此之謂「正義」，但是國家也因為其他理由，對其他身份、族群給予補助。此外，補助也應顧及公平性、資源配置效率性、國民可接受性、國家財政可承擔等四項因素作為國家補助合理性的考量基礎。
4. 國家補助的方式應可區分保險費、總給付支出、以及行政事務費三大類別。其方式各國不一，甚至呈現一國多制狀態。此蓋受該國時空政治因素影響所致，惟補助應考量上述合理性原則，不可獨厚某一族群或職域，形成「社會的」、「人為的」不公平。

#### 二、我國社會保險制度政府補助之分析

1. 我國社會保險制度具二項特色：(1)因特殊的歷史因素和政策環境，發展出我國多元的社會保險體制，包含普及式保險以及綜合性職域保險；(2)政府在保費補助、負擔行政費與撥補虧損上均扮演重要角色，但缺乏明確補助原則與策略。



2. 目前各類社會保險所需行政費用，完全由中央政府編列預算撥付，其金額設有上限，因所屬機關之不同而有所差異，但均以不得超過法定年度上限為原則(公教保與健保為 3.5%，勞、農保為 5.5%)。
3. 就各類社會保險收支短絀分析，勞保在不考量未來的潛藏負債下，年度收支仍有餘額，其餘社會保險體系，財務短絀現象則較常發生，尤其以往農保、公保最為嚴重。民國 88 年公教保險整合後，其年度收支已有結餘，然農保自民國 87 年以來，短絀金額又攀升，而全民健保近年來的年度短絀亦值得關切。
4. 目前政府對各類社會保險的保費補助，因職業、身份或經濟狀況不同而有所差異。
5. 各類社會保險政府補助總額（含虧損、保費補助及行政費用）的規模，在全民健保實施以前，以農保規模最大，每年約 120 億至 280 億元之間；民國 84 年以後，政府每年補助全民健保各類被保險人保費約 800 億元，佔政府補助總額的 67%。但如以民國 89 年平均每位被保險人得到的補助金額比較，則以農保 5922 元為最高，其餘依序為健保 3928 元，勞保 3549 元，公教保 2204 元。

### 三、各類被保險人社會保險財務負擔及政府補助之探討

1. 就各類被保險人經濟情況比較，整體而言，雇主、公教保險被保險人、產業工人較其他職域的被保險人經濟狀況為佳。農民、漁民、職業工人的整體經濟狀況較差，但是同類別的被保險人間存在相當大的差異性。
2. 各類被保險人的保費負擔在所得十等位的分配情形，無論以公勞農保或全民健保的自繳保費或設算保費占個人所得的比率來衡量，皆呈現相當累退現象。甚且經濟能力相同者，因職業身份不同，其保費負擔亦有所差異，存在水平不公平現象，惟職域保險尚須考量給付項目與水準的不同，不宜逕行比較。
3. 就各類被保險人得到的各項政府補助分析，無論在公勞農保或全民健保，被保險人得到政府淨補助金額均隨所得增加而減少，淨補助金額占個人所得的比率亦隨所得增加而降低，基本上符合垂直的公平性。不過，在水平公平方面則有待商榷。一般而言，老人津貼與老農津貼領受者的經濟地位確實比較處於弱勢；但也不能否認，仍有不少比率的社會津貼領取人屬於較高所得組，因此忽略其異質性，對於經濟情況相同的其他類別的被保險人會產生水平不

公平的爭議。

#### 四、選樣國家社會保障補助政策之探討

1. 選樣國家社會保障體制政府補助的類型，依國家在社會保障體系中扮演的角色強弱與財源籌措方式不同而可大略區分為福利型、社會保險型以及混合型三種。福利型國家政府補助部分較高，國家扮演相當積極角色；社會保險型國家政府一般補助較低，且各國間的補助額度差異甚大。
2. 各國對於社會保障補助方式有保費面及給付面兩種。較為例外的是失業保險，政府亦補助營運赤字。通常社會保險國家面臨收支不平衡時，是以費率精算結果為根據，調整保費費率。此一原則的落實建基於社會保險「財務自主」原則。
3. 社會保障的涵蓋面越低，體系越零散化，政府補助的需要性越強。長此以往，將對政府財政形成重大負擔。
4. 政府有關補助政策的改革必須求取社會最大程度的共識。共識的基礎在於必須去除制度本身所造成的不公平現象，即避免補助形成所得逆分配現象。
5. 必須以新的視野看待政府補助政策，從傳統重分配的角度擴大兼顧生產性政策效益。為因應經濟全球化所帶來的低技術勞工失業現象，政府補助政策必須能更有效地連接低層級勞動市場與社會救助方案，鼓勵長期失業者或福利領受者接受某些重返勞動市場的方案。

綜合上述發現，我國現行社會保險政府補助政策具有下列六項缺失，亟需改進：

- 1、政府補助社會保險的政策原則與策略不明確。
- 2、政府補助在不同體系之間以及同一保險體系內均呈現補助比例不一，形成社會不公。
- 3、現行政府補助包括無分所得高低的保費補助、全額行政費用補助、體系經營虧損撥補等項，涉及全面性補助，此為我國社會保險政府補助的最大特點，也是政府補助合理性應予以檢討之處。
- 4、對於公勞保，政府補助包含虧損撥補，但養老或老年給付平均薪資計算只採計退休當月或前三年平均投保金額，加保滿三十年又免繳保費，極易造成弊端，且不利保險財務與制度公平性。
- 5、目前有些社會保險體系的財務責任，已有長期性精算預估制度的設計，但尚未落實執行，欠缺短期性前瞻有效協調機制。

- 6、政府補助相關事項未有客觀合理參數及上下限的設定，政府易成為社會保險財務責任的主要承擔者。

## 第二節 建議

上述檢討的缺失長期而言都將對社會保險制度相關團體負擔的公平性造成扭曲，也對國家財政負擔形成不可預知的風險，亟待政府就社會保險補助政策作明確宣示，確定負擔比例與客觀合理考量的參數，作為調整依據。同性質社會保險之間，宜建立被保險人權益與財務互動的勾稽機制；而個別保險體系，則應建立前瞻性有效協調機制。否則在經濟全球化、人口結構老化情況下，不但政府補助的不公平性擴大，使得應受照顧的弱勢者未能獲得實際有效的補助，經濟能力強者反而受有更好的待遇，而且將形成政府財政沉重壓力。基於以上認識，本研究提供下列建議事項：

### 一、確認財務自主與合理所得重分配為務實社會保險之政府補助原則

1. 我國社會保障體制偏向社會保險類型，但在風險分擔團體結構以及保險經營組織體制則自成一格。考量政府補助時，應秉持「社會保險」與「財務自主」的原則。
2. 但我國與其他國家體制有不同之處，如全民健保為單一全民性社會保險，而公教保、勞保為職域綜合保險，至於農保雖形式上為農民健保，實質上為現金給付。務實而言，除上述兩項原則外，仍然應該兼顧「差異原則」，對弱勢者從保險費加以補助。
3. 應修正對被保險人全面性的保費補助與虧損撥補，改從該社會保險的給付面著眼，建立財務前瞻預估協調機制，協商各保險體系相關團體分擔的責任分際，以明確政府補助的角色與應補助的比例。

### 二、對整體制度改進之建議

- 1、短期內，應優先提升保險經營效率，填補漏洞以及防止不當浪費，刪除不合理的補助，並建立動態客觀調整參數與機制，於常態經濟社會環境條件下，先著重建立財務收支平衡以費率挹注為主的調整機制，俟保險費率提高至一定程度（例如德國健保費率 13%，年金保險費率 20%），國家力量才介入補助支出，或以調整給付項目及水準以為因應。
- 2、劃一同類保險基本給付項目、給付水準以及參考參數，建立個別保險體系內，以及體系之間負擔與權益的公平性和合理性。

- 3、建立客觀給付調整指標與公式(如全民健保總額支付制度)，並責由政府、受雇者、雇主、一般公民團體的合法有效代表，依法定期協商，以建立公開透明化的財務前瞻式預估及分擔協調機制。

### 三、對補助項目之建議

- 1、行政費補助方面，原則上應由保險費之一定比例勻支，惟基於全面減低被保險人保險費負擔，如果國家在行政精簡、效率以及財力尚可承擔，以及相關社會保險體系的保險人皆相同接受補助情況下，亦為可行方式。
- 2、以預算審核撥補保險人虧損的方式應予廢止。此因無論量出為入或量入為出的財務收支考量，理論上不應出現虧損，而實務上產生的年度收支不平衡則應透過事先安排的財務平衡調整機制來解決。
- 3、至於保費補助應適用「差異原則」，以被保險人的經濟能力為唯一考量，不宜以定率方式為之。低所得者由政府全額補助，然後往上遞減補助額度至一定所得為止。
- 4、配合修正所有被保險人皆獲得政府保費補助的規定，政府補助改依前瞻預估的財務收支分擔一定比例的給付支出，但以 1/5 至 1/3 為上限。
- 5、取消政府對職域保險的不同補助。現行制度不僅造成不同職域間的差別待遇，且同職域的定率補助方式，造成高所得高補助，低所得低補助的逆分配現象。

### 四、對個別社會保險之改進建議

#### (一) 全民健保

1. 短期除維持「差異原則」補助經濟能力低的第五類被保險人繳納保險費以助其盡保險義務外，應力求將其餘五類被保險人的不同補助比例廢除，改採定額補助或依所得遞減，將補助原則一致化。
2. 長期應該改依被保險人家戶所得為計徵保費基礎，而政府一般性補助應依財務收支預估，透過所有相關團體的年度事先協商機制，補助一定比例的給付支出，以共同分擔財務責任。目前已逐步建立總額支付制度，尚待建立費率協定機制，而在代表性、正當性以及行動能力等議題，則有待進一步釐清與強化。

## (二) 公教保、勞保

1. 短期應力求劃一不同職域間的補助比例，而同職域內改以定額補助方式，廢除對所有被保險人補助的作法。
2. 長期亦應建立收支預估機制，透過相關團體的年度協商機制，由政府補助一定比例的給付支出，共同分擔財務責任。逐步建立依「精算預估制度」、「短期經濟社會指標」、「給付調整公式」等客觀指標，結合保險體系相關團體代表有效的協調機制設計。
3. 養老或老年給付部分，固然應改為年金給付，然計算給付的平均投保薪資，應改採計最高十五年平均（如瑞典），或全部保險年資基點制（如德國），以降低保險財務支出的不確定風險。
4. 此外，勞保為綜合保險，包含不同性質長、短期風險，不僅財務責任不易釐清，且政府對不同風險性質的給付項目扮演的補助政策功能亦有差異，應將職災與失業保險分立為獨立制度，而行政業務仍可委由勞保局辦理。

## (三) 農保

1. 如能完整規劃農民社會保障體系，應廢止現行農民健康保險條例。職業災害保障問題則宜與勞保職業災害給付結合，另成立專屬保險體系。
2. 農民基礎年金保障應與其他未有保障者結合，成立國民年金保險體系。
3. 仿德國「離農年金」制度設計，建立自耕農退休制度，一方面建立資格查核機制，防止農保被誤用，另一方面做為自耕農第二層退休保障，平衡其與其他職域保障的差距。

## 五、對社會保險與社會救助互動之建議

社會保險與社會救助固然分立，但同屬社會保障的一環，互動密切，特別是社會救助體系貧窮水準的設定與政府對低收入者的保費補助密切相關。爰建議：

- 1、提高現行社會救助設定的貧窮水準（一般國家約設定人口 3-4% 為低收入戶，我國目前僅約為 0.7%），或維持現有貧窮水準，但政府在個別社會保險體系中對於所得低於一定水準以下者，改為向下遞增比例的保費補助。
- 2、改進社會救助主管機關與相關社會保險體系主管機關各自為政的情況，建立有效溝通與協調機制，共同參與研修社會救助貧窮標準，考量貧窮水準調整對社會保險制度，特別是全民健保制度，被保險人權益影響的政策意涵。

## 六、其他建議事項

為因應未來人口結構老化與長壽化之社會需要，應積極妥善規劃國民年金制度與長期照護制度。

上述各項短期與長期改進方案彙總列於表 6.2.1。

表 6.2.1：我國社會保險政府補助改進建議彙總表

項目	現 制	改 進 建 議	
		短 期	長 期
行政費用補助	中央預算撥補應收保險費的 3.5%-5.5%	維持	維持
撥補財務短絀	除公教保、健保外，其餘勞保、退休人員保險、農保財務虧損法定由政府撥補	取消國庫撥補財務短絀的規定	透過財務平衡調整機制解決
保費補助	0~100%	(1) 取消一般保費補助 (2) 低所得者維持政府全額補助，往上遞減補助額度至一定所得為止	(1) 建立前瞻協商分擔機制，補助一定比例的給付支出 (2) 協調提高社會救助設定之貧窮水準
不同職域差別補助	不同職域差別補助，且同職域採定率補助，不符公平原則，形成所得逆分配	取消定率補助	建立前瞻協商分擔機制，補助一定比例的給付支出
個別保險制度問題	健保	6 類 14 目被保險人自付保費與政府補助比例不一	(1) 維持經濟弱勢者保費補助 (2) 廢除不同補助比例，對所得一定水準以下者，改採定額或依所得遞減補助
	公教保、勞保	(1) 不同職域差別補助 (2) 同職域採定率補助 (3) 老年給付為一次給付 (4) 老年給付計算依退休當月或退休前三年平均投保薪資	(1) 不同職域補助比例應劃一 (2) 同職域內補助改以定額補助
	農保	現行保費過低，給付也偏低，而財務則鉅額虧損	調整保險金額、費率與給付項目

## 參考書目

王正

1993 「我國社會安全財源籌措之理念與原則」，王國羽（編）：**社會安全問題之探討**。嘉義：中正大學社會福利學系。

1998 **國民基礎年金之補助比例問題**，行政院經濟建設委員會委託研究。

2001 「全民健康保險財務體系中政府責任與民眾負擔之分析」，**全民健康保險體檢小組相關技術報告**。國家衛生研究院。頁 211-223。

王正、徐偉初

1993 **財政學**。國立空中大學用書。

2002 「專論四：全民健保政府財務補助探討」，**我國全民健康保險財務之診斷與展望**公開討論會文集。國家衛生研究院論壇健康保險委員會。

立法院秘書處編印

1988 「勞工保險條例修正案」，**立法院公報**，法律案專輯第 110 輯。

全民健保小組

1990 **全民健康保險制度規劃技術報告**，行政院經建會全民健康保險研究計畫專案小組。

江朝國

1995 **保險法基礎理論**。台北：瑞興圖書。

行政院經建會

1998 **我國社會福利現況、問題與對策**，政府再造專題研究系列。

多言

1994 「年金財務制度中政府之角色」，**勞工之友**，第五十一期，頁 16-19。

李金桐

1994 「社會保險財源籌措方式之探討」，**保險專刊**，頁 38-48。

吳凱勳

1993a **社會保險制度現況分析及整合問題**，行政院研考會。

1993b 「我國健康保險制度的回顧與前瞻」，**全民健康保險相關問題研討會論文集**。台北：中央研究院經濟學研究所。頁 9-38。

吳明儒

1999 **公私年金政策與制度發展之互動因素分析---台灣與英國之比較研究**，國立中正大學社會福利研究所博士論文（未出版）。

周麗芳

1997 **農民保險與勞工保險整合可行性之研究**，內政部 86 年度研究報告。

林志鴻

1999 「社會結構變遷對年金保障制度的衝擊與政策回應---德國年金保險制度九十年代改革的觀察」，郭明政（編）：**年金制度及其法律規範**。台北：政大勞動法與社會法研究中心，頁 1-70。

林志鴻、呂建德

2001 「全球化與社會福利」，顧忠華（編）：**第二現代，風險社會的出路**。台北：巨流圖書。

柯木興

2001 **社會保險**，中國社會保險學會。台北：三民書局。

郭明政

1997 **社會安全制度與社會法**，台北：政治大學法律系勞動與社會法研究中心。

徐偉初

2002 「專論五：全民健保各級政府保費補助問題檢討」，**我國全民健康保險財務之診斷與展望**公開討論會文集。國家衛生研究院論壇健康保險委員會。

陳孝平

1994 「社會保險的財務責任制度」，**國民年金保險制度系列演講座談會論文集**，頁 36-63。

2001 「全民健康保險財務責任制度的檢討與改革」，**全民健康保險體檢小組相關技術報告**，頁 139-140。

陳美麗

1994 **政府在社會保險補助中所扮演的角色與功能之研究**，台灣師範大學三民主義研究所碩士論文。

黃世鑫

1998 **財政學概論**。國立空中大學用書。

黃耀輝

2001 「全民健保體制下，政府的財源籌措」，**全民健保體檢小組相關技術報告**，頁 224-233。

葉桂嫦

1995 **從老年年金制度之國際比較論我國老年年金財務制度之規劃**，政治大學財政研究所碩士論文。

楊永祥

1999 **老年經濟安全保障制度中政府補助角色轉變之研究----從職域保險到國民年金保險**，國立中正大學社會福利研究所碩士論文（未出版）。

張福建

1991 「羅爾斯的差異原則及其容許不平等的可能程度」，戴華/鄭曉時（編）。**正義及其相關問題**。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

鄭文輝

1994a [從財務規劃探討全民健保財務問題]，**研考雙月刊**，18（1），39-50。

1994b 「當前各種年金制度之經濟觀」，**年金制度研討會**，財團法人中華經濟研究院。

2000 「從財政學與社會福利觀點剖析全民健保問題」系列演講資料，中央健康保險局。



- 2002 「全民健康保險財務問題總論」，「我國全民健康保險財務之診斷與展望」  
公開討論會文集，第一篇，國家衛生研究院論壇健康保險委員會。
- 鄭文輝、吳明儒
- 1997 「從社會保險觀點檢討我國勞工保險制度」，勞工保險年金研討會，行政  
院勞委會。
- 鄭文輝、吳明儒、鄭清霞
- 1998 國民年金政府籌措財源之探討，行政院經建會委託研究。
- 鄭文輝、蘇建榮
- 1997 「台灣社會保險制度財務問題探討」。台灣永續發展研討會，中興大學法  
商學院。
- 鄭文輝、吳明儒、陳秀惠、鄭清霞
- 1998 「台灣年金體制之解析-----公、私部門之配合」，台灣大學社會系  
(編)。台灣社會福利的發展----回顧與展望，33-84。台北：五南圖書出版  
公司。
- 蔡維音
- 1999 「年金制度之法律關係及其權利救濟」，郭明政(編)：年金制度及其法  
律規範。政大勞動法與社會法研究中心，頁 291-325。
- 盧正春
- 1993 「利益團體與社會福利資源分配---透視我國軍公教福利」，民間社會福利  
研討會。
- 劉政明、王玉玲
- 1995 「論我國全民健康保險的財源分攤合理性----兼述主要工業國家公辦健保  
財源」，保險專刊，頁 177-189。
- 饒志堅
- 1993 由家庭收支資料探討賦稅與社會福利支出對所得分配之影響，行政院主計  
處專題研究報告。
- BMA (Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung)
- 1995 *Uebersicht ueber das Sozialrecht*. Bonn: BMA.
- Cheng, P.W.H.
- 2001 “Social Health Insurance in Taiwan:Current Status and Perspectives”,  
*Insurance Monograph*, 64,1-45.
- Forss, Kalimo and Purola
- 2000 “Globalisation and the Concept of Insurance”. The Year 2000 International  
*Research Confernce on Social Security. Helsinki, 25-27 September 20* “Social  
*Security in the Global Village*”. International Social Security Association  
Research Programme. Finnish ISSA Member Organisations
- Gillion, C.

- 2000 “The Development and Reform of Social Security Pensions”. The Approach of the International Labor Office.
- ILO (International Labour Office)
- 1984 “Introduction to Social Security”, *Financing of Social Security Schemes*. Third Edition.105-122.
- 2001 Social Security Expenditure (Different Countries).  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/austa92e/htm>
- Jones, K., Brown, J. and Bradshaw, J.
- 1987 社會政策要論（詹火生 譯）。台北：巨流圖書公司。
- Kaufmann, F.
- 1994 *Herausforderungen des Sozialstaates*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- 1997 *Herausforderungen des Sozialstaates*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, Kaufmann, Franz-Xaver, Leisering, Lutz.
- Kaufmann, F. and Leisering, L.
- 1983 “Demographic Challenges in the Welfare State”. In Kaufmann, Franz-Xaver:*Concern:The Welfare State (three papers)*.Institut fuer Bevoelkerungsforschung und Sozialpolitik. Universitaet Bielefeld.
- Kown, H.J.
- 1997 “Beyond European Welfare Regimes : Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems”, *Social Policy 26(4)* : 467-84.
- Lampert , H.
- 1998 *Lrbuch der Sozialpolitik*, Dritte, ueberarbeitete Auflage, Springer-Verlag, Berlin
- Lamping, W. and Ingo, T.
- 1994 “ Die Grundlegung der Krankenversicherung in Deutschland und England: Analyse ihrer Genese, Funktion und politischen Ausgestaltung”. In: Blanke, B. (ed.) *Krankheit und Gemeinwohl*. Opladen: *Leske and Budrich*, pp. 111-148.
- Messere, K. and Owens, J.
- 1978 “The Treatment of Dependent Children Under Income Tax and Social Welfare Systems”. In ISSA, *Social Security and Taxation*, pp. 30-40.
- Mitchell, O.
- 1996 *Administrative costs in public and private retirement systems, NBER Working Paper No.5734*.
- Neubourg, C.D. and Weigand, C.
- 2000 “Social Policy as Social Risk Management “.ISSA Paper Helsinki 2000. *The Year 2000 International Research Conference on Social Security*. Helsinki, 25-27 September 2000.
- NHIFS (National Federation of Health Insurance Societies)

1995 *Health Insurance and Health Insurance Societies in Japan 1995.*

USSSA(United States Social Security Administration)

1999 *Social Security Programs Throughout the World.* Washington, D.C. USA.

「我國社會保險政府補助政策合理性之研究」  
第一次專家座談會會議記錄

- 一、時間：民國九十年八月十七日上午 09：30 ~ 12：30
- 二、地點：行政院經濟建設委員會 B136 會議室
- 三、主席：劉玉蘭處長，鄭文輝教授
- 四、出席人員

韓教授敬富          羅教授紀瓊  
銓敘部退撫司      行政院退輔會      行政院勞委會      財政部國庫署  
中信局公保處      勞保局      台北市勞工局  
研究計畫小組成員

- 五、主席致詞：略
- 六、研究計劃報告座談會題綱：林教授志鴻：

- 1、各社會保險體系保費補助現況、檢討與前瞻
- 2、保險人虧損撥補現況、檢討與前瞻
- 3、保費補助、虧損撥補執行障礙/優缺點之現況、檢討與預估
- 4、對社會保險制度或國家相關機關財務影響
- 5、社會政策公平合理之評估、一般民眾反應
- 6、各國經驗對台灣社會保險補助政策的啟示

七、發言要點

1、銓敘部代表：

- (1) 公教人員保險已整合成公教保險，包括私立學校的教職員、公營事業機構的公務人員以及行政機關這三大類的被保險人。關於保費的補助部分，被保險人負擔 35%，政府補助 65%，由銓敘部統一編預算。91 年起，改由各部會人事費編列。學校由校務基金負擔。
- (2) 保險財務的虧損處理：朝向自給自足原則邁進。
- (3) 目前各級政府沒有欠費情形。只有少數私立學校自行負擔的部分，可能因周轉問題拖延，並無長期欠費的情況。
- (4) 虧損撥補部分，修法後財務有累積準備金，到 90 年六月為 257 億。通常國庫是明年就可以將今年的虧損補掉，目前到 90 年六月仍待國庫撥補約 320 多億，由準備金墊補了 198 億，剩下 120 多億是向信託處借支。
- (5) 本次修法公教保險在補助部分較大改變是將加保 30 年不用再繳自費刪除。
- (6) 公務員沒有工會組織，所以行政院各部會支持，修法即可跨越很大一步。

(7) 其實一般所講的軍公教人員，當中還是有區別。

## 2、勞委會代表：

- (1) 保費負擔，產業工人方面，本人負擔 60%，雇主負擔 70%，政府負擔 10%，政府負擔還包括職業工人、以及漁類的繳費會員和外雇船員，原來是由省市市政府共同負擔，精省後由中央編預算負擔，市就由北、高兩市負責。
  - (2) 財務短絀處理，在精省後，若有虧損由中央主管機關來撥補。
  - (3) 勞保的現況：政府負擔的部分可以分兩種情況：
    1. 有一定雇主的情況：立法院配合健保修正，為了減輕雇主負擔，所以由雇主負擔 10%，中央負擔 5%，市的部分就由北、高負擔 5%。中央的 5% 編在勞委會。
    2. 職業工人之前續保漁會甲類會員，和外雇船員這個部分，職業工人政府負擔 40%，漁會甲類會員政府負擔 80%，外雇船員政府負擔 20%，之前續保者政府負擔 20%，分中央及北高兩市負擔。
- 行政事務費，勞農保都編在勞委會，目前保險費率是 6.5，不適用失業給付之職業工人費率為 5.5%，失業給付是在 88 年一月一日開辦。勞委會考慮對一般勞工提高給付。

## 3、勞保局代表：

- (1) 現在欠費較嚴重的是北、高兩市，高市至七月份已欠款 70 億，北市已積欠 42 億，北高兩市一年的保費不包括這 5% 的部分可能就要 50 多億，如果沒有配合編列預算支應欠費情況會一直增加。
- (2) 負擔欠費問題，因無法訴諸法律解決，只能以協調方式催收欠費。
- (3) 勞保基金最大用途是支付勞工未來老年生活需要，收入來自於保費與基金的運用。如果欠費，在基金運用收益上就會受到虧損，欠費高達數十億，造成收益上蠻大的損失。
- (4) 財務短絀，最根本的問題是在低保險費率，根本無法支應支出。
- (5) 美國年金制度由私人辦理，政府是一個管理者角色，我國政府不僅擔任管理，還加上福利的色彩，造成現在政府很大的負擔。
- (6) 是不是應該深思為何政府要補助？原來勞保在公司行號的部分政府是不需補助的，是因為健保開辦，如此一來雇主的成本增加，在經濟層面上政府必須考慮到這部分。
- (7) 農保 74 年開始試辦，78 年正式公布法令，81 年六月作一次修正，89 年六月因精省條文修正，資料上缺 81 年及 89 年六月的資料。
- (8) 政府撥補是在農保條例第 44 條，規定年度結算若有虧損，由中央主管機關補助，現在是由內政部補助的。勞保基金的角色不過是暫借款項，實際上撥補的部分仍是由內政部編列預算來補助。資料上有誤的是，新的 44 條規定由中央主管機關補助。

- (9) 81年六月作修正，到了84年開辦健保，勞保在84年二月之修正是僅就醫療部分，移交健保之後就不給付。
- (10) 行政主計處認為勞農保都是勞保局在辦，行政事務費可以統合運用就不要分開，故勞農保行政事務費是同一項目，資料中勞保行政事務費會有部份是支應農保。
- (11) 水平性及垂直性要先釐清。垂直性的合理性就是中央與地方的補助分擔的比例，水平性就是公保、勞保、軍保、農保等同屬社會保險的性質下，被保險人、雇主及政府所分攤的比例是多少。
- (12) 資料上政府補助比重應區分中央與地方，這樣對研究會很有意義。
- (13) 之前勞保保費補助，只把政府保費補助跟行政事務費加總，但是農保卻又加進短絀的部分，這個部分是有很大的問題。
- (14) 社會津貼分為老農年金、老年津貼等等，就我國目前制度，應該是老農津貼，老人津貼應該是老年生活津貼。
- (15) 第四頁資料關於2000年包括247億，是否包括北高兩市部分，還需查證。因為光是中央政府預算，90年度一年的保費勞保部分就已經201億，還不含以雇主身份負擔的部分，負擔的部分90年度是編24億多，那5%由一定雇主的部分是包括中央與原省府的部分就91億。勞保職業工人我們編了120億，這些加總就是201億，希望再作確認。
- (16) 資料財務短絀現行處理方式，勞保用勞保基金撥補，使用撥補似乎不甚適當，勞保基金本作為保險費收入解調、支出和收益，如當年度收支不平衡，本應加以挹注，故不同於政府撥補性質。
- (17) 第二頁勞保體系財務狀況，保費補助加上行政費的補助，行政費補助原則上是由保費的5.5來算，行政費是由政府補助而非由保費，政府現在是一個管理的角色，這些是它的行政支出，不是保費，到了第七項市政府補助的總額除以保費收入，實際上行政費不是來自保費，所以這樣的計算基礎是否合理。
- (18) 現行保費費率從6.5到11計收，未來朝建構一個費率調整機制，如果有虧損即以調整費率來因應，即以調整費率的方式挹注。
- (19) 考慮到如果老年給付提存不足應如何處理，這也是69條可能無法刪除的原因。所以針對13條考慮如果超過11%應如何處理，基本上是在69條部分去處理，當然也會由調整費率著手。
- (20) 兩保險有獨立的會計帳，預算也不同編列是不同保險。勞保直屬監督機關屬勞委會，農保監理委員會在內政部。
- (21) 普通事故綜合費率也有區分，勞保基金也分普通跟職災，職災部分都是定存。普通事故是綜合的，連失業保險也在綜合性裡面。
- (22) 失業保險費率為1%，如果無法判定勞工職業是否失業，則其勞保費計收5.5%，一般勞工為6.5%。至於職災保險，法定費率是從

0.08 到 3%，是根據職災發生率計收，所以勞保基金有分為普通保險及職災保險基金。

#### 4、北市勞工局：

- (1) 勞保條例針對補助款問題，分勞資政三部分，職業工人政府補助 40，勞工自己負擔 60，這個 40 的部分全部由直轄市政府來負擔。
- (2) 產業工人，包括所謂的一般公民企業勞工，產業工人在 84 年健保實施前是 20、80 的比例，健保實施後市 20、70、10 的比例，這個 10 的部分又是直轄市政負來負擔。
- (3) 勞保成立之時並無虧損及負債問題，79 年勞委會成立後職業工會出現，職業工人數從 78 年 30 幾萬，到 81、82 年成長為 50 多萬人，40%的保費完全由省政府及直轄市政府負擔，導致當時欠費 30 多億。其因職業工人數激增太多，另一原因 84 年勞委會修正關於產業工人，地方必須多負擔 5%。但中央並無替地方尋求相關的財源，對地方政府只是徒增負擔。
- (4) 職業工會標準是中央先行同意，地方才核准成立，故核定權在中央。

#### 5、韓教授：政府公平性補貼的討論：

- (1) 現行軍人保險結構上的問題：它在保費上的安排和退輔基金不同。對於義務役及志願役軍人有不一樣的保險待遇，公平性需要加以考量。
- (2) 歷史背景及公平性：民國 50 幾年軍官的薪水是高於士官好幾倍，但是現在已有不同。在公平性的部分還有有待商榷。

#### 6、雲林縣政府：地方政府的保險現況：

- (1) 現況說明：
  1. 社會保險種類太多，各類負擔比例不同，負責機關也各不相同。
  2. 欠費問題：制度規劃不合理，解決困難。造成院轄市的保費積欠問題。
  3. 制度問題：健保開辦前各類保險存在有必要，健保後應整體制度規劃。
  4. 健保之後的財務問題，以重新整合及合理規劃為未來方向。
- (2) 未來建設方面：
  1. 兩段制度規劃：a. 社會保險與國民年金的整合規劃  
b. 二代健保的規劃與建立。
  2. 政府補助合理性的解決方法：統一由中央編列預算。
- (3) 建議：制度如不改善，政府負擔不可能減輕。
- (4) 政府補助應統一由中央編列，不分各級政府。
- (5) 健保以來，實施社會保險的時機應該已經成熟，以年金制這樣一個完整的制度將這些類別的社會保險都整合起來，才是最根本的解決之道。
- (6) 民眾易不滿兩個方面：
  1. 勞健保雙份保費的支出。

2. 健保管制嚴格，就診沒有以往便利。

#### 7、新竹縣政府：

- (1) 職業勞工人數激增，縣市政府沒有核定權，而是依據勞委會標準表核定，基層職業工會除了授權理監事審核外，是將名冊送交勞保局，由勞保局作最後的確認。
- (2) 工會法修正後，條件已經放寬到 10 人以上即可組織職業工會，以後其人數一定會激增，尤其現在不景氣的狀況，為了尋求保障者會更多。
- (3) 社會保險地方政府因選舉壓力都各作各的，應由中央統合資源。

#### 8、財政部代表：

- (1) 社會保險不是社會救濟或福利服務，要長久經營下去應該秉持著自給自足、收支平衡的原則，方能持續經營。我們的社會保險在一般人眼中好像已經變成社會福利或社會救濟。這和其他各國一貫的原則是十分悖離的。
- (2) 制度面的探討：社會保險的制度是否合理，應該從制度的本身來探討，如何解決因制度本身而造成的問題。由政府、雇主及個人三方面，如何能將三方財務負擔更合理化，將財務作合理的應用。

#### 9、雲林縣勞工局：

並非之前地方政府的欠費都由中央政府來負擔，而是規劃加以整合，將許多類別的保險整合為社會保險一大類。政府應該補助給保險局的部分，統一由中央編列。

#### 10、退輔會：

- (1) 退輔會針對社會保險的部分較少，只有全民健保，其他都是公務預算。
- (2) 背景說明：
  1. 成立背景：我國三軍皆承襲美國的軍方制度，退輔制度也相同，
  2. 法律背景：是在於憲法第十條第九項，有對於軍人的保障，這和社會福利的保障是分列的，是並行的。
  3. 與美軍的比較：我國範圍限制較嚴格，管理層級不同，國內榮民保障少於低收入資格的老人津貼。
- (3) 榮民在健保屬第六目第一類，是無職業的榮民。包括榮民遺眷的家戶代表，也必須是無職業的。
- (4) 依健保法其他的成員是視同眷屬，還是一定要無職業。
- (5) 再婚配偶是否也屬眷屬，依內政部所相關的婚姻規定處理。只要符合健保法中可以加保的條件，完全是以健保法的規定為依據。

#### 11、中信局代表：

88 年五月公教人員保險法修正時把保險財務作了明顯的劃分，規定保險財務要



自給自足，已經建立精算制度。對於財政是有較好的影響。

12、主席：總結：

- (1) 目前的問題：垂直與水平的合理性，還要兼顧保費和行政事務費加上虧損的彌補的問題，還有各個職業別身份的保費差異問題，中央地方的問題，還有勞政資三方的負擔問題，另外社會保險本質上財務的自給自足，但是現在有些保險已經偏向福利的這些問題。
- (2) 研究的目標：所以將來的研究可能需要分為為近中遠三個目標。遠程目標就是社會保險本身的整合，以及社會保險與社會救助及社會福利的整合，這些可能都要請相關單位提供高見。

「我國社會保險政府補助政策合理性之研究」

第二次專家座談會會議記錄

一、時間：民國九十年八月十七日下午 14：00 ~ 17：30

二、地點：行政院經濟建設委員會 B136 會議室

三、主席：劉玉蘭處長(林大鈞代)，鄭文輝教授

四、出席人員

詹教授火生

陳教授琇惠

吳教授凱勳

朱教授澤民

郭教授振昌

台北縣政府勞工局

雲林縣政府勞工局

新竹縣政府勞工局

研究計畫小組成員

五、主席致詞：略

六、研究計劃報告座談會題綱：林教授志鴻（略）

七、座談會發言要點

1、中央健保局朱副總澤民：

- (一) 職業別補助保費易成不該補助情形。希望改以財產或所得別補助真正需要的人。
- (二) 社會保險在中央福利預算大約有 3000 多億，其中約 1100 億是用在補助保費。低收入戶才 11、12 萬人，只佔總人口的千分之五。應把這些錢轉移給真正需要的人身上，希望社會能配合健全社工體系找到真正有需求的人。
- (三) 健保分六類十三目，每一目補助不同，造成每月異動案件有 80 多萬件，行政手續費用很高，如果僅以所得別來補助則會省下許多行政費用。
- (四) 資料第五頁，健保短絀正或負的表達乍看之下似乎虧損嚴重，可以再修正。
- (五) 低收入戶有工作，應先由其雇主投保，不能以低收入戶投保，但在實際執行上，如找到工作需以第一類自付 30%保費，結果是努力工作竟要自付 30%，實應改進。
- (六) 低收入戶部分負擔設計是為使民眾有成本意識，避免逛醫院，結果許多單位設計成看病免部分負擔，例如退撫榮民、軍人眷屬等。健保局傾向，免付保費，但看病要部分負擔，如果沒錢繳交，則應從生活扶助著手，而非看病免負擔。

2、詹火生教授：

- (一) 社會保險制度是以職業別而採取補助保費比例的結構，是「歷史性發展的結構」。
- (二) 社會保險以職業別設計是不合理的，限制職業別間的異動，也塑造各種利益團體。應制定社會保險（基本）法，以個人或家戶所得多寡來作為繳費基礎。政府補貼就按普遍性原則，所得在某程度下就由政府補貼，以上由個人負責。
- (三) 應將全民健保與其他社會保險切割開來，因為財務處理不同。

(四) 目前保險補助僅對個人重分配效果，家戶似乎是沒有的，顯示出無公平正義。寄望本研究突顯這問題，從現有制度解構，把保費比例突顯，訴諸大眾，重新調整與立法。

### 3、台北市社會局科長：

(一) 台北市政府九十年度編在健保預算約 12 億，今年度老人健保部分改為定額補助，另外也思考是否應該逆向，即所得高到一定金額其補助比例下降。

(二) 低收入戶健保全額補助，有工作時應當由雇主負擔，政府應只負擔無工作低收入戶本身負擔的部分。

(三) 低收入戶看病的次數比一般人多，雖不需負擔保費，但部分負擔較重，因此若能減少其額度會較公平。身心障礙者健保部分，重度、極中度等中度以上由內政部負擔，輕度、勞保及公保等則由各縣市負擔，所以在中央與地方的負擔比例上應有一確定的比例。

(四) 目前台北市規定是收入未達 12977 元即低收入戶，範圍過大，而 12978 元的人則未補助分文，應思考是否再區分幾個區段予與補助。

(五) 身心障礙者，重度與極重度是全額補助，中度是二分之一，輕度是四分之一，並無排富條款。但身心障礙類別不斷增加，政府負擔只增不減，應考慮加入排富條款設計。

### 4、內政部社會司許翠紋專員：

(一) 農保現況是政治結構下的產物，目前看似職域保險，事實是福利色彩濃厚。依統計可大膽假設其中有 100 萬人是假農民，加上相關補貼優渥，低保費每月僅自付 78 元，沒退保年齡限制，所以除非領到給付才會退保。以喪葬津貼 15 萬多元來說，政府需收取 178 年的保費才能打平。政府每年需編列大約 40 億來作為保費補助外，每年仍需編列 100 億左右來撥補農保虧損部分，加上 178 萬人老化，所以虧損會愈加嚴重。

(二) 農保為因應全民健保開放，曾將保費調降至 2.55%，但精算結果應提高至 8% 左右才能平衡，可是自民國七十八年以 10200 元投保薪資開辦至今，從未調整過，也比平均工資低，但政府不敢調整，因為一調高保費，則補助就愈多，虧損就愈多。在費率部分，已多次報請行政院要調高費率與修正相關法規，例如比照勞保有退保年齡。再者，農會實際上不可能清查農民身分，所以一但投保便不會退保。就短期而言，相關法令問題可能仍無法解決。在國民年金規劃時，便期望可以改革農保相關制度，但後來又被擱置。

(三) 因應健保開辦時，農保、勞保、公教保皆同時送立法院做修正，但後來僅農保沒通過，但為執行之便，便以行政命令送行政院核准停止適用相關法規。至於未來方向，在國民年金規劃時，農保曾適時修正要強制 65 歲以上農民退保，並也加上未來的喪葬補助津貼為原則。目前是全案送行政院作政策決定。

## 5、吳教授凱勳：

- (一) 個別性問題：例如農保，因為是弱勢保險，應是要融入各保險中把負擔分散全民。
- (二) 總體性問題：
  - (1)、補助是否同時包含保費補助與行政事務費，因為所需使用的理論觀點、研究方向、結論等都會不同。
  - (2)、建議以歷史方法研究，因社會保險發創於德國，而日本是學德國，台灣則模仿日本，一脈相承，又各自不同；若能澄清此間不同之處，應能對問題釐清有所幫助。在健保部分，德國是補助 3%，該國百姓並無不滿，顯然與民族意識有關。而日本的高額補助與台灣略同，這是東西方社會的差異。
  - (3)、社會正義終究鬥不過既得利益，當初健保規劃時，規劃小組秉持著社會正義要打破既得利益，整合現有制度，形成一個富有公平正義的財務架構，但最後也妥協了。
  - (4)、研究成果可用性，因落實需與許多單位鬭戰場，困難度很高。
  - (5)、德國與我國剛好是極簡單與極複雜的兩端，學日本較可行。
  - (六) 健保部分，在德國有七、八種不同的公辦民營方式，每一保險人的體質不同，按照其需求在內部去籌措財源很困難的時候，應該將其社會化，融入更大風險分擔機制之中。

## 6、羅紀瓊教授：

- (一) 解讀補助合理性，要從公平和效率來談。民眾的反應不是合理性，是既得利益被剝奪後的反彈，這是公共政策要考慮的角度，即可行性或制度的延續性。
- (二) 農民，是政府基於特殊考量要特別補貼的族群，若要看這問題，可視為一過渡期。健保已經朝整合邁進，是一整合體系，就算是日本也尚未整合。
- (三) 農會沒誘因來認定真正農民資格，造成許多假農民，應單獨來看，加入 WTO 農民一定會受影響，不應等同其他人對待。事實上農會費用由政府補助，牽涉到政府對農會定位，再來是農會功能，然後是農民補助政策等，應從這方向來考量。

## 7、陳琇惠教授：

- (一) 保費補助部分，分為一般補助與弱勢補助兩部分：
  - a、一般補助：現在的勞保或農保這種制度，在一定時間內應整合以全民對象的制度中。在保費補助的改善方向上：
    - (1) 取消（修正）身分別：改以定額補助，薪資較高補助較少，薪資較低補助較高。
    - (2) 捨棄保費補助：政府改以補助一定比例的給付，在虧損補助上也能一併解決。
  - b、弱勢補助：除相關社會保險法規之外，特別是身心障礙者、老人及低收入戶，還有特別的保費補助。我不贊成補助保費，而應是增加他的能力使其繳得起

保費，這很容易誤導民眾對保費補助正確觀念的建立。另外，弱勢補助可再分為兩種，一種是按身分別補助，例如凡是身心障礙者皆全部補助，不需經過調查，另一種是老人，補助設定在年齡與經濟狀況等兩條件。

- (二) 虧損撥補部分：由中央或地方編列預算來撥補，不符社會保險精神，應調整保險費率因應。一般補助與虧損撥補有共生關係，未來可考量設計配套措施免除虧損衝擊。
- (三) 中央與地方分擔補助，都是政府單位財務支出，就總額支出並沒有太大區別。
- (四) 行政事務費：應由國庫提撥較恰當。

#### 8、郭教授振昌：

- (一) 補充資料勞保部分，政府補助保費分擔依勞保條例第十五條應有四類，並非三類。
- (二) 根據美國社會安全總署九九年版，G7 與韓國等國家的保險分擔比例異中求同可歸納為以下幾點：
  - (1) 從項目看，資產調查是透過政府補貼，行政事務成本與虧損等仍由政府補貼。
  - (2) 若是失業率高，以及某地區失業期間過高，其延長給付部份就由政府來補貼。
  - (3) 在身分別或對象別上，有幾項類別：(a) 不同業別，就業情況較為不穩定的職業，例如建築業、農業與漁業等；(b) 失業者，我國勞委會分擔失業者部分健保保費，但卻不太合理，因為政府是負擔已經領取失業給付的失業者，既然已領取失業給付就應自行負擔；(c) 青年學生無工作所得；(d) 受僱小企業的員工，就業狀況較不穩定；(e) 高齡者；(f) 公務員，政府即為雇主之因。

#### 9、行政院農委會：

健保開辦後，仍未對農保投保年齡作限制，農會實施會員制，若要農會實際清查農民資格，會有一定程度的困難點。社會保險精神是以互助分擔為原則，所以人數越多越能達到這種互助效果。若是把農民人數擺在一旁，問題應是殘障給付已變相提高，造成財務嚴重虧損。

#### 10、台北縣社會局吳專員：

低收入戶是否能夠享有自主權，牽涉到人權問題，例如低收入戶者娶一位外籍新娘，是否造成政府的再次負擔，使給付窗口不斷擴大。中央健保局有紓困基金提供縣市政府運用，會造成呆帳，最後導致地方財政更加困難。

#### 11、雲林縣社會局長：

有關低收入戶有工作的人，應由雇主負擔部分保費。之前台灣省府曾辦理以工代賑，地方民眾因害怕低收入資格被取消後領不到補助，造成寧願繼續當低收入戶而不願工作。

12、台南縣政府社會局：

民眾皆認為政府一定有補助，應該透過教育下加以導正建立正確的社會保險觀念。

13、新竹縣政府社會局：

- (一) 有關低收入戶健保部分，依法規只要是符合低收入戶規定，戶內所有人皆納入第五類，由政府全額負擔保費，但若戶內可能有人有工作就不應該由政府負擔。
- (二) 身心障礙者與低收入戶納入第五類情況，應該是不符以職業別來區分的標準。
- (三) 外籍新娘並非在我們核定低收入戶成員內，所以健保法之規定應予修正。

14、主席劉玉蘭處長：

補充資料以 1999 年家庭收支調查統計，建議加上金額部分；除以戶為單位，再加上以人為單位分析。第七頁，高所得者獲得補助較多，與希望低收入能獲得較多補助相違背。健保是高所得高保費，依定率原則獲得較高補助，看似不公平，但大家獲得的給付相同，因此建議加入「自付金額」讓大家理解。這是為何國民年金規劃以定額補助的原因。

『我國社會保險政府補助政策合理性之研究』

第三次專家座談會會議記錄

- 一、時間：民國九十一年一月十八日上午 10：30-12：30
- 二、地點：中正大學社會福利系教室 346
- 三、主席：鄭文輝教授
- 四、出席人員

經建會林大鈞處長 陳正民先生

李美玲教授 王國羽教授 張世雄教授 鄭讚源教授 陳孝平教授  
葉秀珍教授 呂朝賢教授 楊靜利教授 王仕圖教授 官有垣教授  
研究計畫小組成員

五、主席致詞：略

六、研究計畫報告座談會題綱：鄭文輝教授（略）

七、發言要點：

1. 張世雄教授

(1) 無論是差異原則或職業別，可區分成兩類國家，社會國及福利國間的差異。社會國講究的是社會團結，福利國中講究的是差異原則，希望協助弱勢者。大部分的國家都在這兩者之間平衡。

(2) 可以流程圖來說明從資產調查到繳費及保費補助撥補的行程，然後得到的淨補助甚至是最後的給付面，在每個階段不同產生的公平性與不公平，政府應該在哪些地方做最好的干預。

(3) 對保費做建議時，應該先集合水平不公平之處，使大家有一致的共識，如此便可以提出一個更大的構想。

2. 呂朝賢教授

(1) 在比較約當每人所得被保險人保費負擔比率的計算上，對於高人口的家庭比較不利，建議比較調整前後的差異。

(2) 另外總所得如以稅後所得計算也會不太一樣，建議比較調整前後的差異。

(3) 家庭收支調查隨年份不同，政府社會救助及對身心障礙者的補助的金額便不同，所以年度不一定要挑 88 年，或者先把那部分所得扣掉再計算。

3. 鄭清霞教授

(1) 淨額比的調整，每種調整方式都具有爭議性但差異並不大。

(2) 平均個人所得就是直接除以戶量，比率的計算是依平均個人所得，就是沒有調整。

#### 4. 楊靜利教授

- (1) 社會保險強調保險，保費收入與給付有某種程度的對等關連性，所以看保費負擔不應該因為負擔比例之高、低而認為有所不公，應比較原來所得分配與原所得減掉保費支出加上基本收入再加上保費補助之分配情況是否有改善。
- (2) 由於各類保險的給付項目不一樣，所以政府的補助角色不同。比較不同保險的政府補助水準，宜以每人補助金額表示，也可比較政府補助佔該保險支出的比例。
- (3) 政府並非獨厚軍公教，因其原本就是公務員之雇主，只是善盡雇主的責任。

#### 5. 李美玲教授

有五個因素會影響政府補助水準：

- (1) 保費補助比率；
- (2) 被保險人人口數；
- (3) 投保金額；
- (4) 撥補虧損；
- (5) 給付項目之多寡；

#### 6. 林處長大鈞

- (1) 全民健保比較容易可以達到補助的一致化，但是不同職業類別比較不容易。
- (2) 公務員的福利優於勞工，是在退休金的部分，但從第一層的架構看不出公務員好多少，所以其中牽涉到職業別補助的不公平如何消除，值得深思。
- (3) 有許多社會保險是弱體的保險，許多學者認為是社會「福利」，不必考慮自給自足，對於弱體保險，其他先進國家到底怎麼處理，其經驗值得借重。
- (4) 因為社會保險常會涉及政治力的介入，因此應建立一個自動調節的機制，讓政治力無法介入。
- (5) 從給付面補助或許較公平，但也須考慮短期與長期支出總額是否有不同的考量。

#### 7. 陳孝平教授

- (1) 應試著依一般性原則提出具體補助金額或百分比，以此作為整體的限制，再依這個限制調整補助結構。
- (2) 社會保險的財務應獨立，因此應廢除撥補虧損的制度，但同時必須建立財務責任制度，才可以處理虧損的部分。