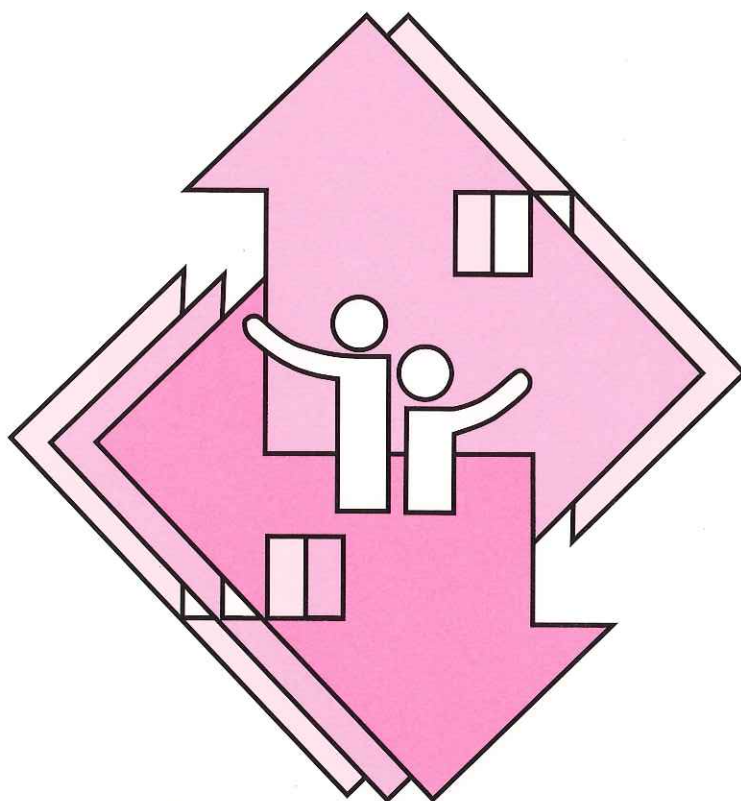


人力規劃研究報告

第十三輯



行政院經濟建設委員會

人力規劃處

中華民國 89 年 8 月

人力規劃研究報告

第十三輯

行政院經濟建設委員會

人力規劃處

中華民國 89 年 8 月

目 錄

• 近十年來婦女人力運用狀況分析	劉玉蘭 王白鶴	1
• 原住民就業狀況分析	曾碧淵 王白鶴	13
• 失業保險與人力運用	曾碧淵 鄭佳菁	21
• 高職程度人力運用問題分析	林宜玄	33
• 私立大學校院增設系所之研究	林大鈞 張芳全	37
• 研究所學生結構變動情形之分析	周珪棟 齊清華	53
• 我國大學及獨立學院教育經費分析	周珪棟 齊清華	61
• 我國高等技職教育發展問題之評析	林宜玄	67
• 我國近年來女性職業訓練辦理情形及未來走向	周珪棟 陳雅燕	71
• 世界銀行及美國年金制度之改革	張美陽	77
• 中東歐國家年金制度之改革	徐廣正	85
• 歐洲社會福利政策發展動向	陳正民	109
• 我國社會福利未來發展之課題與展望	陳正民	127
• 日本公民營長期照護保險之評析	徐廣正	139
• Internet: Electronic Services Delivery, Taiwan's Experience	Dr. Dah-June Lin	147

近十年來婦女人力運用狀況分析

劉玉蘭、王白鶴

壹、婦女勞動力參與率之變動	參、非勞動力之變動
貳、婦女就業之變動	肆、婦女就業面臨之問題與限制

壹、婦女勞動力參與率之變動

我國勞動力參與率於七十六年達到顛峰為六〇・九％，其後各年雖有增減變動，惟大致呈下降趨勢，至八十八年降為五七・九％，主要係因青少年求學年數延長及國人退休年齡提前所致。同期間，男性一直呈逐年下降趨勢，自七五・二％降為六九・九％；女性變動幅度較小，自四六・五％降為四六・〇％。觀察近十年來勞動力成長率，女性為二・〇％高於總勞動力及男性勞動力之成長率一・四％及一・一％，顯示台灣女性隨著教育程度提高、社會變遷及產業結構轉型，投入勞動市場的人數已然增加。(詳見表一及表二)

表一 勞動力參與率

單位：％			
年別	兩性勞參率	男性勞參率	女性勞參率
76	60.9	75.2	46.5
77	60.2	74.8	45.6
78	60.1	74.9	45.4
79	59.2	74.0	44.5
80	59.1	73.8	44.4
81	59.3	73.8	44.9
82	58.8	72.7	44.8
83	59.0	72.4	45.4
84	58.7	72.0	45.3
85	58.4	71.1	45.8
86	58.3	71.1	45.6
87	58.0	70.6	45.6
88	57.9	69.9	46.0

資料來源：人力資源調查統計年報各年，行政院主計處。

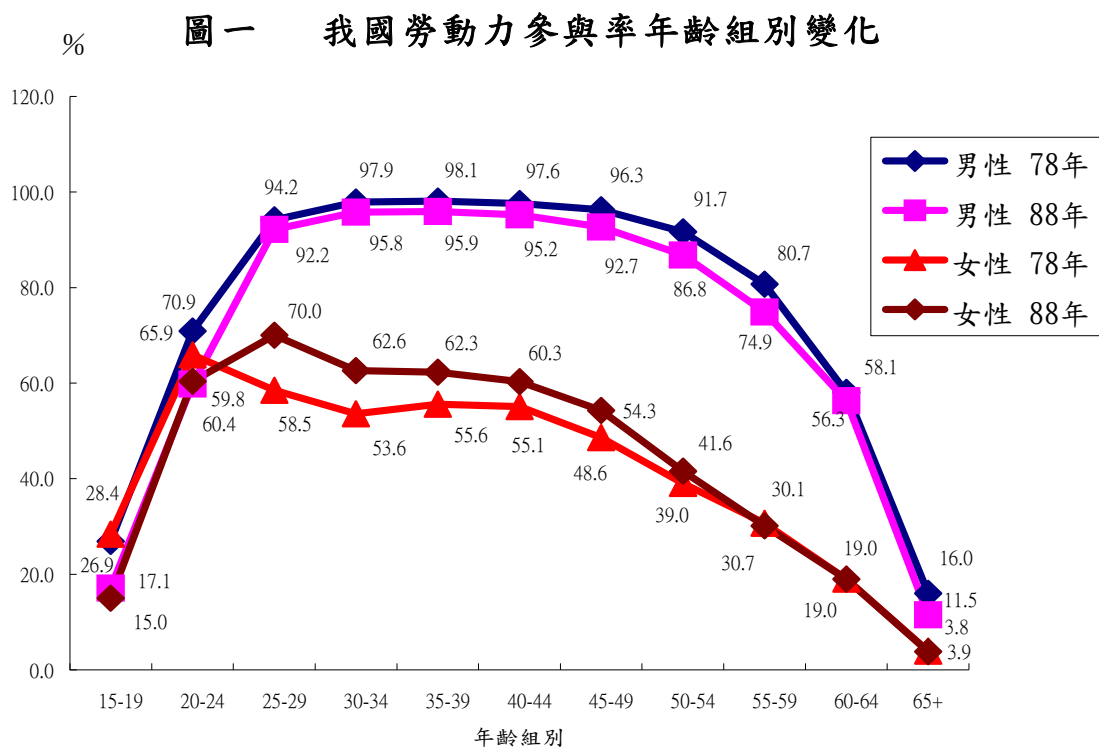
表二 勞動力及成長率

項目 \ 年別	勞動力(千人)		78-88 年平均成長率(%)
	78 年	88 年	
總勞動力	8,390	9,668	1.4
男性勞動力	5,231	5,812	1.1
女性勞動力	3,159	3,856	2.0

資料來源：同表一。

就年齡組別勞動力參與率觀察，女性年齡組別勞動力參與率七十八至八十一年間，高峰出現在二〇至二十四歲組，主因婦女在婚前參與就業市場活動之比例甚大，其後部分婦女在結婚後因養育兒女及料理家務會退出勞動市場。八十二年以後，受年輕婦女教育年數延長及結婚年齡延後的影響，各年齡組勞動力參與率之高峰，自二〇至二十四歲組轉至二十五至二十九歲組，其後則隨年齡之增長而下降。

男性近十年來，勞動力參與率自十五至十九歲組，隨年齡之增加而上升，自三十五至三十九歲組達到高峰後，即隨年齡之增長而緩慢下降，惟二十五至四十九歲各年齡組因係家計主要負責人勞參率平均高達九六・一％。(詳見圖一)



- 與部分先進及鄰近國家女性年齡組別勞參率比較，可發現下列現象：
- 美、加婦女勞參率之高峰大致集中於二十五至四十九歲各年齡組，一旦進入勞動市場後，甚少因婚育而退出。
 - 日、韓勞參率則呈現雙高峰狀態，第一高峰出現在二十至二十四歲之未婚者，其後則因婚育退出職場而下降，至兒女長大後再就業，第二高峰日本係出現在四十至四十九歲各年齡組，韓國則出現在五十五至四十四歲各年齡組，足見日、韓婦女二度就業情形相當普遍。
 - 香港、新加坡與我國婦女勞參率之高峰出現在二十五至二十九歲組，其後各年齡之勞參率即隨著年齡之增長而下降，因婚育退出職場後，即未出現二度就業之高峰。（詳見表三）

表三 各國勞動力參與率按性別與年齡分
民國86年

單位：％

國別	平均	15-19 歲	20-24 歲	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	65歲 以上
男 性												
中華民國	71.1	18.7	62.4	92.5	96.4	96.3	96.1	94.4	88.6	79.2	59.3	12.9
日本	77.7	18.9	75.0	96.5	97.8	98.0	98.2	97.7	97.3	94.1	74.9	37.3
南韓	75.6	8.6	56.9	88.1	96.8	96.9	96.2	94.7	91.2	84.8	73.1	42.2
香港	75.7	21.3	78.0	97.1	98.2	98.1	97.4	96.6	92.3	77.4	48.4	11.8
新加坡	78.3	17.1	72.1	24.9	98.6	98.3	98.0	96.9	92.7	76.2	49.8	20.9
美國	75.0	52.3	82.5	92.5	93.4	93.0	92.1	90.8	87.8	78.7	54.5	17.1
加拿大	72.5	47.6	79.2	90.5	92.2	92.6	92.6	90.6	86.6	72.5	46.8	10.2
女 性												
中華民國	45.6	17.2	59.8	67.2	60.5	60.5	60.0	53.3	41.5	30.9	21.0	3.9
日本	50.4	16.8	73.4	68.2	56.2	62.3	70.9	72.2	67.9	58.7	39.8	15.4
南韓	49.5	13.0	66.4	54.1	50.9	60.5	67.0	62.2	58.0	53.8	45.9	22.6
香港	48.0	17.1	76.6	83.7	70.5	58.2	54.5	51.5	42.2	27.1	10.3	1.9
新加坡	51.1	16.4	74.9	82.4	67.9	59.1	57.9	54.9	44.7	27.1	15.6	5.0
美國	59.8	51.0	72.7	77.3	74.9	76.6	78.9	78.1	73.5	60.7	39.5	8.6
加拿大	57.4	45.9	71.8	77.9	77.5	77.6	80.0	76.8	67.2	47.6	23.8	3.5

*：美國第一組為16-19歲組，其他國家均為15歲以上。

資料來源：1.Yearbook of Labor Statistics, ILO, 1998。

2.人力資源調查統計年報，行政院主計處，87年。

就教育程度別勞動力參與率觀察，民國八十八年時，女性勞參率以專科為最高，其次為大學以上，高職又次之，而以國中及以下者為最低。如與男性比較，女性各級教育程度之勞參率均較男性為低，惟差距隨著教育程度之提升而縮小。七十八至八十八年間女性勞參率除專科及大學以上程度者分別成長三·三及三·四個百分點外，國中及以下程度者則減少五·五個百分點，高中、高職程度者變動有限。男性高中、高職及專科程度者略為增加，大學以上程度者則不增反減，國中以下程度者則大幅下降一〇·二個百分點。顯示教育水準的提升，對女性勞參率的增加頗有助益。(詳見表四)

表四 臺灣地區教育程度別勞動力參與率

項 目	男性		女性		男女性差距	
	78年	88年	78年	88年	78年	88年
總 計	74.9	69.9	45.4	46.0	-29.5	-23.9
國中及以下	77.9	67.7	40.1	34.6	-37.8	-33.1
高中	62.1	63.5	40.4	39.8	-21.7	-23.7
高職	75.1	75.1	55.3	56.0	-19.8	-19.1
專科	76.4	78.5	63.4	66.7	-13.0	-11.8
大學以上	68.6	65.1	55.5	58.9	-13.1	-62

資料來源：同表一。

表五 勞動力參與率按性別與婚姻狀況分

單位：%

項目	男性		女性		男女性差距	
	78年	88年	78年	88年	78年	88年
未 婚	59.1	56.3	56.9	52.4	-2.2	-3.5
有配偶或同居	85.6	79.8	42.9	46.3	-42.7	-33.5
離婚、分居或喪偶	50.7	48.4	25.7	26.5	-25.0	-21.5

資料來源：同表一。

就教育程度別勞動力參與率觀察，民國八十八年時，女性勞參率以專科為最高，其次為大學以上，高職又次之，而以國中及以就婚姻狀況別勞動力參與率觀察，女性勞參率歷年來均以未婚者為最高，其次為有配偶或同居者，離婚、分居或喪偶者可能因其年齡偏高，因此，其勞參率反而最低，如與男性比較未婚者之差距最小，有配偶或同居者之差距最大，可能與已婚男性須負擔家計，已婚女性須治家育兒有關。就近十年來女性不同婚姻狀況之

勞參率看，未婚者可能因年紀較輕就學率上升，其參與率大致呈下降趨勢，自七十八年之五六·九％降至八十八年之五二·四％；有配偶或同居者及離婚、分居或喪偶者，大致呈上升之勢。顯示在此期間就業機會之開拓，有利於其就業。男性各婚姻狀況之勞參率均呈下降趨勢。(詳見表五)

貳、婦女就業之變動

受傳統「男主外，女主內」觀念影響，占人口半數之婦女，在就業人口中所占比例，一向較男性為低。隨著經社發展及教育水準的快速提升，尤其是民國六十至七十六年勞力密集工業快速發展時期，婦女就業明顯增加，八十三年以後隨著新銀行及現代服務業的興起，為婦女提供甚多就業機會，女性占就業之比例自六十年之三〇·五％增至七十八年之三七·七％，八十八年則增至四〇·一％。近十年來，女性就業年平均成長為一·九％高於男性之〇·九％。

一、行業結構之變動

台灣地區婦女農業就業在七十七至八十八年間無論人數或所占比例均呈持續下降之勢，自七十八年之九·九％降至八十八年之五·八％；同期間，工業就業所占比例亦由四〇·四％降為二九·二％，其中製造業減幅最大；僅服務業比例由四九·七％大幅上升為六四·九％，其中除公共行政業維持不變外，其餘各行業均呈增加，足見服務業的發展，創造了大量適合女性就業的機會。與男性就業結構比較，女性就業近年有逐漸集中於服務業之趨勢。就各行業女性就業所占比例看，由於各行業工作性質不同，人員組成亦異，因此，對女性之需求亦有差別。近十年來女性需求較多且呈成長者計有金融保險及不動產業、社會服務及個人服務業、商業及工商服務業等，前二者八十八年女性就業所占比例分別為五四·七％及五七·〇％；後二者亦在四三％左右。(詳見表六)

二、職業結構之變動

職業結構與行業結構之變動，息息相關，早期女性就業以生產作業人員及農林漁牧工作人員為多，其後隨著農業就業持續外流，女性以從事生產作業人員、服務工作人員及事務工作人員為多。近幾年隨著女性就業能力提升，職業型態變化較多，並逐漸向專業人員領域發展，惟主管人員比例仍偏低。就女性就業占各類職業之比例看，近十年來女性所占比例較男性為高且續呈成長者計有專業人員、事務工作人員、服務工作人員，其中事務工作人員八十八年女性就業比例高達七六·八％，另二者亦分別占五

一・七％及五三・七％，其餘各職業別均以男性為主，近十年女性比例亦均呈下降，其中行政及主管人員女性比例更僅一四・一％，顯見職業的性別隔離較前更為明顯。(詳見表七)

表六 就業之行業結構

單位：％

行 業 別	男性		女性		女性就業占各行業之比例	
	78 年	88 年	78 年	88 年	78 年	88 年
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	37.7	40.1
農、林、漁、牧業	14.7	9.9	9.9	5.8	28.9	28.4
工業	43.1	42.5	40.4	29.2	36.1	31.5
礦業及土石採取業	0.4	0.2	0.1	0.1	16.7	18.2
製造業	31.4	28.5	38.0	26.6	42.2	38.5
水電燃氣業	0.6	0.5	0.1	0.1	11.4	14.3
營造業	10.7	13.4	2.2	2.4	10.8	10.8
服務業	42.2	47.6	49.7	64.9	41.6	47.7
商業	17.6	19.6	22.4	27.3	43.4	48.3
運輸、倉儲及通信業	7.1	6.8	2.1	2.5	14.8	20.0
金融、保險及不動產	1.9	3.3	3.1	5.9	49.7	54.7
工商服務業	1.4	2.9	1.8	3.3	43.8	43.0
社會服務及個人服務業	10.0	11.5	17.1	22.8	50.7	57.0
公共行政業	4.1	3.5	3.2	3.2	32.4	37.4

資料來源：同表一。

表七 就業之職業結構

單位：％

職 業 別	男性		女性		女性就業占各職業之比例	
	78 年	88 年	78 年	88 年	78 年	88 年
總 計	100.0	100.0	100.0	100.0	37.7	40.1
行政及主管人員	6.1	6.4	1.8	1.5	14.8	14.1
專業人員	4.1	5.2	6.0	8.3	46.8	51.7
技術員及助理專業人員	9.6	16.6	11.8	17.0	42.6	40.6
事務工作人員	4.4	4.2	13.6	20.1	65.2	76.8
服務工作人員	15.4	13.7	19.4	23.8	43.2	53.7
農林漁牧工作人員	14.5	9.7	9.8	5.7	29.0	28.1
生產作業人員	45.8	44.2	37.6	23.6	33.1	26.3

資料來源：同表一。

三、從業身分結構之變動

台灣地區隨著經濟發展傳統產業的生產方式逐漸式微，自營作業及無酬家屬工作者所占比重逐漸下降，受雇者比重逐漸上升。近十年來，兩性就業者均以受雇者所占比例為最高，惟女性高於男性，而雇主及自營作業女性所占比例相對較低。就女性就業占各類從業身分之比例看，近十年來女性就業所占比例均呈上升，其中以無酬家屬工作者所占比例高出男性最多，惟雇主及自營作業女性所占比例甚少。(詳見表八)

表八 就業之從業身分結構

行 業 別	單位：%					
	男性		女性		女性就業占從業身分之比例	
	78 年	88 年	78 年	88 年	78 年	88 年
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	37.7	40.1
雇主	6.5	7.8	1.4	2.0	11.3	14.7
自營作業者	24.8	21.4	8.9	8.4	17.8	20.8
無酬家屬工作者	4.0	3.2	17.7	14.5	72.7	74.9
受雇者	64.7	67.6	72.0	75.1	40.2	42.6
受私人雇用者	52.6	57.8	61.7	64.1	41.5	42.6
受政府雇用者	12.1	9.8	10.3	11.0	33.9	42.9

資料來源：同表一。

四、兩性薪資比較

台灣地區八十八年各行業女性薪資占男性之比例，以農林漁牧業之差距較大，女性平均薪資僅為男性之五八・〇%，而以運輸倉儲及通信業、金融保險業及不動產業、水電燃氣業、工商服務業、社會服務及個人服務業之差距較小，女性平均薪資可達男性薪資的四分之三以上。與七十八年比較，各行業男女薪資差距，除水電燃氣業差距稍微擴大外，其餘各行業均縮小，尤以運輸倉儲及通信業之差距最小。(詳表九)

五、部分時間工作

近年來在已開發國家中，部分時間工作者日益增多，部分時間工作已成為工業先進國家的主要特徵。我國婦女勞動力參與率偏低，主要由於我國女性部分時間工作者占就業者的比例，僅為七・二%，較美國二六・九%、日本三六・〇%、德國三三・八%及法國二九・五%偏低。因此，為提升婦女人力運用，必須有效開發部分時間工作機會。(詳見表十)

表九 各業受雇員工女性每人每月平均薪資占男性之比例

單位：%

行 業 別	78 年	88 年
礦業	56.9	88.0
製造業	61.2	64.8
水電燃氣業	81.3	79.1
營造業	69.3	73.6
批發零售及餐飲業	66.4	74.4
運輸倉儲及通信業	79.5	83.1
金融保險及不動產業	77.0	80.3
工商服務業	67.9	78.0
社會服務及個人服務業	66.6	76.1

資料來源：薪資及生產力統計年報，88 年，行政院主計處編印。

表十 部分時間工作者占就業者比例國際比較

單位：%

國 別	兩性平均			男 性			女 性		
	1973年	1983年	1997年	1973年	1983年	1997年	1973年	1983年	1997年
美國	15.6	18.4	18.3	8.6	10.8	10.9	26.8	28.1	26.9
日本	13.9	16.2	21.4	6.8	7.3	11.5	25.1	29.8	36.0
法國	5.9	9.6	16.0	1.7	2.5	5.3	12.9	20.1	29.5
德國	10.1	12.6	16.3	1.8	1.7	3.6	24.4	30.0	33.8
中華民國	5.1	8.8	14.1	3.1	7.0	13.7	8.8	12.0	14.6

註：日、法資料係1996年資料，德國資料係1995年。

說明：部分工時定義各國不同，美、日係指每週35小時以下，法國為30小時，德國由受訪者自行認定；我國目前亦為受訪者自行認定，本表以40小時以下為截略點（因自行認定標準更低）。

資料來源：Employment Outlook, 1998, OECD; Employment and Earning, US ; 人力資源調查統計年報，行政院主計處，各期。

民國八十八年五月女性部分時間工作者為男性之六八・七%，與國際勞工組織統計，全世界部分工時制的勞動人口有三分之二是女性的趨勢差異甚大，我國對促進女性潛在勞動力從事部分時間工作仍有廣大發展空間。部分時間工作人力未能開發的原因，除經社因素外，雇主的營運管理尚未調整運用亦有以致之。另因，相關勞動法規對僱用部分工時工作者不利，雇主必須承擔較高的成本，亦導致雇主僱用意願低落。例如雇主負擔

的社會保險支出占員工薪資成本的比例，即隨著勞工的工作時數愈少，負擔比例愈重，因此僱用部分時間工作者的成本相對較高。(詳見表十一)

表十一 部分時間工作者與全時工作者之保費負擔比較

項目	部分時間工作者	全時工作者
薪資報酬	每日工作 4 小時，每月工作 25 日， 按基本工資時薪每小時 66 元 $66 \times 4 \times 25 = 6,600$ 元	基本工資 15,840 元
勞工保險		
普通事故保險	$11,100 \times 6.5\% \times 70\% = 505$ 元	$15,840 \times 6.5\% \times 70\% = 721$ 元
職業災害保險	$11,000 \times 0.32\% = 36$ 元 } 541 元	$15,840 \times 0.32\% = 51$ 元 } 772 元
全民健康保險	$15,840 \times 4.25\% \times 60\% \times (1+0.88) = 759$ 元	$15,840 \times 4.25\% \times 60\% \times (1+0.88) = 759$ 元
社會保險小計	1,300 元	1,531 元
社會保險支出 占薪資報酬比	$1,300 \div 6,600 \times 100\% = 19.7\%$	$1,531 \div 15,840 \times 100\% = 9.7\%$

參、非勞動力之變動

台灣地區男、女性非勞動力比例在七十八年分別占三一・六％及六八・四％，八十八年為三六・一％及六三・九％；此一期間，男性平均年增率為三・七％，女性為一・六％。八十八年非勞動力未參與勞動之原因，女性以料理家務為主，求學及準備升學居次；男性則以求學及準備升學為主，高齡殘障次之。近十年來男、女性因高齡殘障成為非勞動力之比例均上升。女性料理家務所占比例下降，而求學及準備升學亦上升；男性求學及準備升學下降，而想工作及未找工作則略微上升。(詳見表十二)

表十二 非勞動力未參與勞動之原因

項 目	單位：％									
	總計(千人)		男		女		78-88年 平均年增率		女性占非勞動 力之比例(％)	
	78年	88年	78年	88年	78年	88年	男	女	78年	88年
總 計	5,591	7,025	100.0	100.0	100.0	100.0	3.7	1.6	68.4	63.9
想工作未找工作	74	134	2.5	3.7	0.8	0.9	7.6	3.3	39.2	29.9
求學及準備升學	1,688	2,144	48.7	43.0	21.7	23.5	2.4	2.4	49.1	49.1
料理家務	2,452	2,613	0.6	0.3	63.9	58.1	-2.2	0.6	99.6	99.7
高齡殘障	1,067	1,701	32.9	38.6	12.7	16.0	5.4	4.0	45.5	42.3
其他	310	433	15.3	14.4	0.9	1.5	3.0	6.0	12.3	15.7

註：調查時間為當年5月

資料來源：人力運用調查報告，行政院主計處，78年及88年。

就有工作能力非勞動力之就業意願觀察，八十八年具工作能力之非勞動

力中，有就業意願者占五・七％，其中男性占八・二％，女性占四・六％，與七十八年比較，有就業意願者大幅減少，平均每年減少四・一％，其中女性年減率更高達六・七％。當工作條件符合理想，具工作能力且有工作意願而想投入勞動市場的非勞動力有三〇二千人，其中女性占五七・六％，若能積極開發此類潛在勞動力，應有助提昇勞動力參與率及紓解產業缺工的壓力。（詳見表十三）

表十三 具有工作能力非勞動力按就業意願分

單位：千人，％

期別	兩性	男	女	有就業意願			占潛在勞動力之比例		
				兩性	男	女	兩性	男	女
78年	4,524	1,185	3,339	458	111	347	10.1	9.4	10.4
88年	5,324	1,558	3,766	302	128	174	5.7	8.2	4.6
78-88年 平均年增率	1.6	2.8	1.2	-4.1	1.4	-6.7	-	-	-

資料來源：同表十二。

肆、婦女就業面臨之問題與限制

就個人因素看，甚多婦女為生育及撫育子女，退出勞動市場，但當子女長大後要重返就業市場，卻常因知識及技能已然落伍而受限制。

就社會因素看，婦女希望擴大生活領域，具有獨立自主能力並由工作中獲得自我肯定及滿足，但社會上普遍認為婦女必須承擔家務重任，使婦女在就業市場中仍受到某種程度的差別待遇。

就經濟因素看

—我國各行業女性平均薪資均較男性為低，養育子女或照顧家人的婦女，考慮托育、托老費用和就業薪資報酬效益後，婦女可能傾向不外出工作或退出就業行列。

—新興適合女性工作機會之服務業大都集中於都會區，且人力需求以高學歷為主，中高齡女性平均教育程度較低，目前我國製造業主力已脫離低技術加工層次產業型態，基層工作機會相對減少，鄉村地區女性與中高齡就業機會因而減少。

就勞動法規因素看

—勞動法規缺乏彈性，對僱用部分時間工作者不利，雇主必需承擔較高的成本，導致雇主僱用意願低落。

—勞工退休制度影響婦女中高齡人力運用，目前我國勞工退休制為在同

一工作場所工作至少滿 15 年以上才能享受。一般人隨工作轉移而年資中斷，無法得到勞基法退休金的老年保障。因此，雇主僱用年輕人較無支付退休金的負擔。女性勞工，由於受婚姻及家庭影響，退出勞動市場，中年再就業機會更受到限制。

—勞基法對女性延長工時及夜間工時的限制，影響雇主僱用婦女意願，現行勞基法對兩性延長工時限制不同及嚴格限制女性夜間工作，造成事業單位安排工作及管理上困擾，致守法雇主盡量不僱用婦女，影響婦女就業機會。

婦女公平的就業機會須賴全民意識的抬頭，包括家庭角色與工作的調整及婦女本身的爭取。除了目前已有的相關法規禁止僱用與就業的性別歧視外，政府應加強兩性平等教育及宣導，塑造一個兩性和諧，適性發展的社會，提高婦女參與勞動市場的意願。此外，並建請行政院勞委會在已積極推動的「促進婦女就業措施」中，協調各相關機關，強化下列工作項目：

一、建構彈性學制及建立終身學習機制：隨著客觀環境的變遷及社會多元化的發展，個人對教育投資日漸重視，青少年投入勞動市場的時間逐漸延後，提供就業者多元進修管道，引導青少年改變一貫完成學業後才就業的單一生涯規劃模式。

二、開發部分時間工作就業機會

—開發部分時間工作就業機會：透過「職業重整」、「職務再設計」以及「彈性的人事安排」等方式，除可有效運用部分時間工作人力外，更可藉此提高整體產能。尤其如在美國部分時間工作就業率較高的公共行政業、金融保險及不動產業等，可作為我國開發的重點。

—加強對部分時間工作人力之職業介紹：為有效媒合部分時間工作的供需，應針對部分工時工作加強各種資訊管道、結合各就業服務機構與企業人才資料庫、運用網際網路等，使部分工時人力能尋獲適當的就業機會。

—加強對部分時間工作人力職業訓練：有鑑於部分時間工作普遍為專業性職務，因此，相關單位應透過調查國內企業部分時間工作的職務內容，針對其所需專業技術提供職業訓練課程，以利開發更多符合企業需求的部分時間工作人力。

三、修正勞保條例使部分時間工作者得僅投保職災保險：社會保險或基於最低經營成本的考量，而有最低投保薪資的規定，但對於一些臨時性、部分時間工作者，這一部分的負擔，對雇主是較高的固定成本，對部分時間工作者可能是多餘的支出。積極修正勞保條例，使已領取老年給付的勞工或部分時間工作者，得僅投保職災保險，應可激勵僱用意願。

四、加速推動完成勞工個人帳戶制「勞工退休金條例」草案之立法：現行勞基法規定，勞工自請退休條件為工作滿二十五年或工作滿十五年且年滿五十五歲。根據八十八年資料顯示，國內就業者在同一工作場所現職工作期間平均為九十八個月(即八年二個月)，且台灣地區工商企業平均經營年數僅九・四年，超過十五年以上者僅占全體企業之二二・九％。勞工辛苦一輩子，終老能獲得退休金者相當有限。對女性就業者而言，因婚育中斷工作者更普遍，能獲得退休金的比例更低。目前勞工退休制度已研議修改為勞工個人退休金帳戶制度，若能早日完成修法實施，應可提高婦女就業意願。

五、儘速修正勞基法延長工時及夜間工時限制：

—取消兩性延長工時限制差異：現行勞基法對兩性延長工時限制不同，造成事業單位安排工作困難，使雇主僱用婦女工作意願降低。基於兩性工作平等原則，並減少婦女就業障礙，建請取消兩性延長工時限制差異，但仍保留女工妊娠期間及撫育一歲以下幼兒之延長工時特別保護。

—取消女工夜間工作之特別限制：現行勞基法嚴格限制女工夜間工作，造成守法雇主盡量不僱用婦女，減少婦女就業機會。建請取消女工(妊娠及哺乳者除外)夜間工作限制，並將夜間工作保護規定修正為凡從事夜間工作者，應有安全及衛生之保障。

六、提供完善的學前教育、托育及托老設施：學前教育、托育及托老多需家庭自行負擔大多數的成本，因此，如將此部分的成本予以社會化，由政府以公共財提供托兒及托老設施，減輕婦女的負擔，將可鼓勵婦女投入就業市場。

原住民就業狀況分析

曾碧淵、王白鶴

壹、研究緣起

參、目前原住民面臨的就業問題

貳、原住民與全體國民就業狀況比較

壹、研究緣起

近年來，我國隨著政治民主化，經濟自由化的發展，保護弱勢族群的意識逐漸抬頭，政府對於原住民的關懷與重視亦日漸增進，不僅在修憲過程中明文規定保障原住民各項權益，並於民國八十五年十二月成立「行政院原住民委員會」，全力推動原住民各項行政措施。為深入瞭解台灣地區原住民勞動力、就業及失業狀況等資料，作為推動原住民各項行政措施之參據，行政院原住民委員會乃於民國八十八年初委託民間機構專案辦理台灣原住民就業狀況調查。本處乃依據該項調查結果與行政院主計處同時辦理之人力資源調查之相關資料作一比較研析，並提出促進原住民就業之相關措施，以供相關機關作為規劃輔導原住民各項政策之參考。

貳、原住民與全體國民就業狀況比較

一、十五歲以上人口

民國八十八年三月，台灣原住民年滿十五歲人口為二八七、一六二人，其中男性為一五一、九一六人，占五二・九〇％；女性為一三五、二四六人，占四七・一〇％。不含現役軍人一四、四七〇人之民間十五歲以上人口計為二七二、六九二人，其中男性占五〇・四〇％，女性占四九・六〇％，與全體國民之四九・八〇％及五〇・二〇％相當接近。就年齡組別觀察一五一四九歲組占七九・〇三％，五十歲以上僅占二〇・九七％。相對於全體國民之七四・〇三％及二五・九七％，足見原住民的年齡結構較全體國民年輕。就性別看，男性一五一二四歲組所占比例因包含現役軍人，較全體國民高出約六個百分點，女性亦顯示較全體國民年輕。(詳見表一)

就教育程度別觀察，原住民十五歲以上人口中，高中(職)以下教育程度者合占九一・〇九％，專科及大學以上者僅占八・九一％，全體國民上述二者比例分別為七八・〇八％及二一・九二％，足見原住民的平均教育程度明顯較全體國民為低。就性別看，原住民兩性間教育程度差距較全體

國民為大。

表一 十五歲以上原住民與全體國民年齡組別之比較

88年3月

項 目	兩性平均			男性			女性		
	原 住 民		全體國民	原 住 民		全體國民	原 住 民		全體國民
	人數	%	%	人數	%	%	人數	%	%
總 計	287,162 (272,692)	100.00	100.00	151,916 (137,446)	100.00	100.00	135,246	100.00	100.00
15-24歲	73,021	25.43	21.16	39,221	25.82	19.86	33,800	24.99	22.46
25-49歲	153,931	53.60	52.87	82,681	54.43	53.41	71,250	52.67	52.34
50-64歲	37,218	12.96	15.14	19,496	12.83	15.09	17,722	13.10	15.18
65歲以上	22,992	8.01	10.83	10,518	6.92	11.64	12,475	9.22	10.02

資料來源：1.台灣原住民就業狀況調查報告，行政院原住民委員會編印，88年9月。

2.台灣地區人力資源統計月報，行政院主計處編印，88年4月。

()數字為不含現役軍人資料。

二、勞動力參與率

八十八年三月原住民之勞動力參與率為六八・〇八％，若以民間十五歲以上人口計算之民間勞動力參與率為六六・三九％，遠較全體國民之五七・五二％為高。其中男性勞動力參與率為八〇・七八％，不含現役軍人之民間勞動力參與率為七八・七五％，女性為五三・八二％，均較全體國民六九・六六％及四五・四七％為高。就年齡組別看，除二五—四九歲組男性外，各年齡組之原住民勞動力參與率均較全體國民為高，尤以一五—二四歲青少年及中高齡原住民高出甚多。此與其就業結構，農業部門相對偏高有關。(詳見表二)

表二 十五歲以上原住民與全體國民教育程度之比較

項 目	兩 性 平 均			男 性			女 性		
	原 住 民		全體國民	原 住 民		全體國民	原 住 民		全體國民
	人數	%	%	人數	%	%	人數	%	%
總 計	287,162 (272,692)	100.00	100.00	151,916 (137,446)	100.00	100.00	135,246	100.00	100.00
小學及以下	112,319	39.11	27.64	50,194	33.04	23.36	62,125	45.94	31.88
國中	62,878	21.90	17.33	36,707	24.16	19.36	26,171	19.35	15.32
高中(職)	86,381	30.08	33.11	50,823	33.46	33.26	35,558	26.29	32.96
專 科	17,366	6.05	11.58	9,317	6.13	12.21	8,049	5.95	10.96
大學及以上	8,218	2.86	10.34	4,874	3.21	11.81	3,344	2.47	8.88

資料來源：同表一。

()數字為不含現役軍人資料。

就教育程度別看，原住民勞參率除女性專科以上程度者低於全體國民外，其餘各級教育程度均較全體國民為高，小學程度者甚至相差約二〇個百分點。此與其就業者在農業部門所占比例偏高有關。(詳見表四)

表三 原住民與全體國民年齡別勞動力參與率之比較

單位：％

項 目	兩性平均		男性		女性	
	原住民	全體國民	原住民	全體國民	原住民	全體國民
總 計	68.28 (66.39)	57.52	80.78 (78.75)	69.66	53.82	45.47
15-24歲	57.43	35.22	67.25	34.24	46.03	36.08
25-49歲	80.17	78.30	93.25	94.49	65.00	61.90
50-64歲	66.05	51.59	80.37	73.30	50.31	30.19
65歲以上	24.23	7.94	33.92	11.48	16.06	3.85

資料來源：同表一。

()數字為不含現役軍人資料。

表四 原住民與全體國民教育程度別勞動力參與率之比較

單位：％

項 目	兩性平均		男性		女性	
	原住民	全體國民	原住民	全體國民	原住民	全體國民
總 計	68.08 (66.39)	57.52	80.78 (78.75)	69.66	53.82	45.47
小學及以下	61.20	41.07	75.59	57.12	49.57	29.37
國中	74.43	63.81	87.69	80.06	55.84	43.46
高中(職)	72.02	61.06	81.42	70.46	58.61	51.64
專 科	70.40	72.79	81.78	79.19	57.21	65.72
大學及以上	66.94	62.48	73.58	65.37	57.27	58.78

資料來源：同表一。

()數字為不含現役軍人資料。

三、就業

八十八年三月原住民就業人數為一八〇、七四五人，若扣除現役軍人部分則為一六六、二七五人。由就業者之行業結構看，原住民從事農業者占二五・五五％遠高於全體國民之八・五四％，而從事工業及服務業者均較全體國民為低，後者相差更大，此與農業就業機會遍布鄉村、服務業就業機會較集中都市有關。而在工業部門中原住民從事營造業比例明顯較高；服務業就業則以社會服務及個人服務業與公共行政業比例較全體國民高出較多。

由就業者之職業結構看，原住民就業者之職業以生產作業人員、農林漁牧工作人員與服務工作人員及售貨員三類合占七八・四九％為主，以不含現役軍人之就業為基礎計算，則占八五・三一％，全體國民從事上述職業所占比例僅為六一・九五％，原住民職業特別集中於生產作業人員及農林漁牧工作人員。(詳見表六)

由就業者之從業身分看，原住民從業身分雇主及自營作業者之比例均較全體國民為低，惟差異未如行業及職業結構明顯。(詳見表七)

表五 原住民與全體國民就業者行業結構之比較

單位：％

行 業 別	原 住 民		全體國民
	含現役軍人	不含現役軍人	
總 計	100.00	100.00	100.00
農業	23.49	25.55	8.54
工業	31.34	34.96	37.30
礦業及土石採取業	0.99	1.08	0.11
製造業	12.86	13.98	27.78
水電燃氣業	0.93	1.01	0.37
營造業	16.56	17.99	9.04
服務業	41.16	40.39	54.15
商業(批發零售及餐飲業)	6.04	6.57	22.45
運輸倉儲及通信業	4.75	5.16	4.92
金融保險及不動產業	0.72	0.78	4.31
工商服務業	2.64	2.88	2.98
社會服務及個人服務業	16.75	18.21	16.06
公共行政業	14.26	6.79	3.43

資料來源：同表一。

表六 原住民與全體國民就業者職業結構之比較

單位：％

職 業 別	原 住 民		全體國民
	含現役軍人	不含現役軍人	
總 計	100.00	100.00	100.00
民意代表、企業主管及經理人員	1.13	1.23	4.23
專業人員	2.63	2.86	6.51
技術員及助理專業人員	6.04	6.56	16.84
事務工作人員	3.72	4.04	10.46
服務工作人員及售貨員	13.18	14.32	17.42
農林漁牧工作人員	23.33	25.38	8.42
生產作業人員	41.98	45.61	36.11
現役軍人	8.00	-	-

資料來源：同表一。

表七 原住民與全體國民就業者從業身分結構之比較

單位：％

從業身分	原 住 民		全體國民
	含現役軍人	不含現役軍人	
總計	100.00	100.00	100.00
雇主	2.13	2.31	5.32
自營作業者	14.59	15.86	16.36
無酬家屬工作者	7.63	8.30	7.75
受私人雇用	57.20	62.18	60.14
受政府雇用	18.45	11.35	10.43

資料來源：同表一。

由就業者每週工作時數看，原住民男性從事部分時間工作者之比例較全體國民為少，而女性則相反，此與其所從事之行業及職業密切相關。原住民男女全日工作者平均每週工作時數，均較全體國民為長；但部分時間工作者原住民反較全體國民為短。(詳見表八)

表八 原住民與全體國民就業者每週工作時數及

部分時間工作者比例之比較

項 目	原 住 民		全 體 國 民	
	全日工作者	部分時間工作者	全日工作者	部分時間工作者
部分時間工作者之比例 (%)				
總 計	95.42	4.58	94.67	5.33
男	96.45	3.55	94.21	5.79
女	93.91	6.09	95.35	4.65
每週工作時數 (小時)				
總 計	49.23	21.22	47.05	23.84
男	49.54	20.84	47.09	22.72
女	48.77	21.56	46.98	24.17

資料來源：同表一。

說明：部分時間工所占比例係為工時合計小於40小時以下之有職業且在工作者占全體有職業且在工作之比例。

四、失業率

八十八年三月原住民失業率為七・五五％，但以不含現役軍人之民間勞動力為基礎計算則為八・一五％，較全體國民同時間失業率二・八四％高出很多。其中男性為七・七三％，以不含現役軍人之勞動力為基礎計算為八・七六％，女性為七・二四％，均較全體國民之三・三八％及二・〇三％為高。就年齡組別看，以一五—二四歲組失業率最高為九・四四％，惟隨著年齡之增長而降低，各年齡組失業率原住民均較全體國民為高，但差異最大為五〇—六四歲年齡組。就教育程度看，原住民各級教育程度失業率均較全體國民為高，其中以國中程度者最高為九・九九％，其餘則隨教育程度之提高而下降，與全體國民比較，失業率之差異則隨教育程度之提昇而縮小。(詳見表九)

五、非勞動力

八十八年三月原住民非勞動力為九一、六六一人，占十五歲以上人口之比例為三一・九二％，以不含現役軍人之民間十五歲以上人口為基礎計算則為三三・六一％。就非勞動力未參與勞動原因看，原住民以料理家務、求學及準備升學與高齡殘障三者為主，合計八八・六九％，但較全體國民之九一・八七％為低，其中料理家務及高齡殘障二者所占比例，原住民與全體國民相當接近，求學及準備升學者，原住民較全體國民為少，足見全體國民受教育年數延長而遲緩進入就業市場的比例較原住民為高。而想工作未找工作但隨時可以工作之怯志工作者及因其他原因而成為非勞動力，原住民則比全體國民為高。非勞動力扣除高齡殘障者，即為有工作能力之潛在勞動力，其占十五歲以上人口之比例為二四・三二％，以不含現役軍人之民間十五歲以上人口為基礎計算則為二五・六一％，較全體國民之三二・三一％為低。反映原住民潛在勞動供給人力較全體國民相對為少。(詳見圖一)

表九 原住民與全體國民年齡與教育程度別失業率之比較

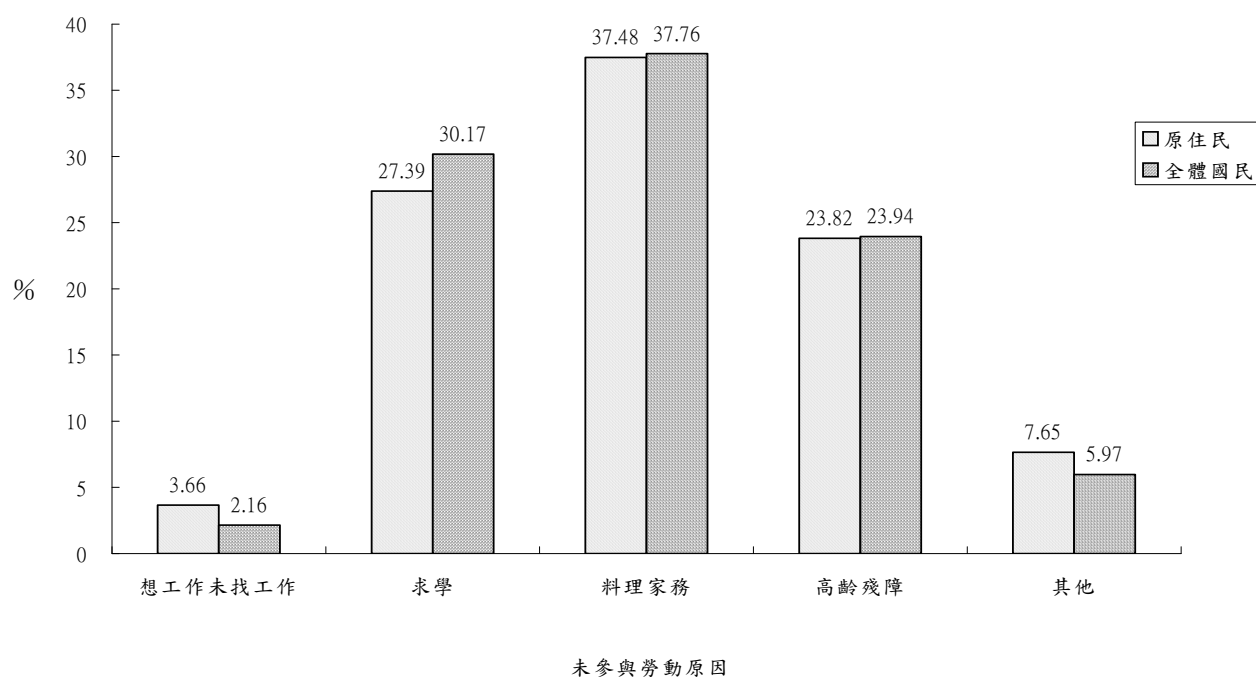
單位：％

項 目	原 住 民	全 體 國 民
總 計	7.55 (8.15)	2.84
年 齡		
15 - 24歲	9.44	6.17
25 - 49歲	7.47	2.50
50 - 64歲	6.06	1.74
65歲以上	1.50	0.28
教 育 程 度		
小學及以下	7.13	2.23
國 中	9.99	3.13
高 中(職)	7.05	3.25
專 科	5.24	2.88
大學及以上	2.83	2.09

資料來源：同表一。

()數字為以不含現役軍人之勞動力為基礎計算資料。

圖一 原住民與全體國民非勞動力未參與勞動原因之比較



參、目前原住民面臨的就業問題

一、目前原住民面臨的就業問題

(一)根據戶籍資料統計，八十八年三月，十五歲以上原住民居住在山地鄉與平地鄉的比例合計占七四・二三％，受資訊不足的限制，雖然目前政府推動甚多輔導原住民就業措施-如臨時工作津貼、僱用獎助津貼、求職交通津貼、技能檢定合格獎勵金及職訓學員生活津貼等，惟知道

而能運用者並不多，就業資訊相對較少，而影響其就業。

- (二)原住民大學及以上教育程度者之失業率與全體國民相當，惟教育程度愈低者，原住民之失業率相對較全體國民高出很多，因此，教育程度偏低係造成原住民謀職不易之主因。
- (三)近年來受營造業不景氣及開放引進外勞影響，致從事營造業比例較高之原住民失業率偏高，原住民回流原居地後，不易再返回原工作場所。

二、因應作法

- (一)落實「原住民族發展方案」，加強政府相關機關所訂各項原住民輔導措施橫向連繫，整體協助原住民全方位發展。
- (二)原民會宜會同勞委會宣導政府對原住民的各項職業訓練補助獎助及就業服務措施，提升原住民的利用率，增進其就業能力及機會。
- (三)每年定期舉辦原住民就業狀況與需求調查，發掘相關就業問題並蒐集可供運用就業機會。
- (四)各國家公園森林保安等設置之巡山員等相關工作機會應優先進用原住民外；另應輔助平地與山地發展結合森林保育與觀光、遊憩產業經濟，以開拓原住民居住較多區域之就業機會。
- (五)增加原住民技職學習機會，充實相關軟硬體設施，增開生涯規劃、職業輔導等課程，促使原住民青少年接受較長的正規教育，並鼓勵其參加各種證照考試，以建立正確職業觀念及協助其取得現代謀生技能。另提高實質獎助優秀原住民青年進入大專校院工商管理科系就讀，或擴大辦理培訓專班模式，以增廣原住民未來就業發展領域。
- (六)台塑相關企業近年來辦理專班培訓原住民青年，訓練期間給予生活津貼補助，結訓後並予安排至企業內工作，可達訓用合一功能，成效良好。職訓機構可邀集企業代表至台塑觀摩，鼓勵獎助大型企業積極參與投入，增加原住民之就業機會。
- (七)協助原住民勞動合作社業務開發，並協調與就業機構密切聯繫，以迅速補充企業所需人力，減少僱用外勞。現行僱用原住民一名，同意增加外勞二名，應能促進企業僱用原住民之意願，宜廣為宣導。同時，政府採購法第九十八條所定各項重大公共工程原住民聘僱比例，亦應嚴格執行，以保障原住民工作權。
- (八)災後對於重建所需營建、公共工程及其相關產業之需求將會增加，建請勞工行政部門及原住民事務主管機關，加強調配從事營建業之原住民，從事災後重建工作。

失業保險與人力運用

曾碧淵、鄭佳菁

壹、前言	肆、失業保險實施對人力運用之影響
貳、美英日三國實施失業保險之經驗	伍、結語
參、我國當前人力運用面臨之課題	

壹、前言

工業革命改變生產方式雖然創造了國家的興盛以及財富，但也因使用機器代替人力，因而產生勞工的失業問題。以往失業勞工尚可重回農村務農暫渡失業難關，然而隨著工業化的加深及農業活動的減少，農村已非失業的安全避風港，加上現今造成失業的因素錯綜複雜，有個人因素（如教育與志趣不合、技能不足等）或經濟與社會因素（如景氣不佳、政策失當、產業外移、社會不安），對於這種非勞工個人因素所造成的循環性失業、結構性失業的出現，亟待因應解決，尤其如何保障失業勞工的基本生活，及健全就業安全體系已成為現代政府必備的重要職能之一。

近來受金融風暴影響下，國內景氣處於低迷，不少企業因經營不善而倒閉，失業勞工增加，而閒置人口導致之社會治安問題頻生，復以經社變遷快速和產業結構調整，失業型態亦有所轉變，中年及白領人力失業大增，社會各界莫不殷切期盼政府及早提出因應對策，而推動實施失業保險制度尤為所盼。

雖然失業保險的理論基礎，建立在對非自願失業的勞工在一時找不到合適工作時，在維護勞工尊嚴下迅速提供現金給付，以維持其失業期間的生活安定，然而依據實施失業保險多年歐美國家的實證研究顯示，消極的失業保險給付，並無法根本解決失業問題，甚至會影響失業勞工的就業意願。因此，失業保險制度的開辦應不僅以消極的提供現金給付，更應輔以相關的就業服務及訓練等具積極意涵的配套措施，透過就業服務機構的工作機會開發與推介就業並配合職業訓練機構適時的提供技能訓練，儘速協助失業者重返勞動市場工作，如此才能徹底解決失業問題、促進就業、提昇人力運用的效能。

貳、美、英、日三國實施失業保險之經驗

經過一段時日的研議與準備，我國失業保險制度終於在八十八年一月一日起實施，使我國就業安全制度趨向健全，並使社會安全邁入另一新里程碑。為使我國施行之失業保險制度能發揮對人力運用之效能，應可參酌實施失業保險制度多年之美、英、日等國家之經驗，藉供我國實施失業保險制度之借鏡。

一、美國

美國實施失業保險制度已有六十餘年，其失業保險制度之主要特色在於其失業保險業務係由各州政府辦理，聯邦政府僅制定有關失業保險給付的最低標準，並利用租稅扣抵誘因由各州各自依所定標準來實施失業保險制度。在失業保險財源方面，係由雇主全額支付保險費，且依個別雇主之雇用經驗採取經驗費率（Experience Rating）制。

在失業保險與人力資源的運用方面，為促使失業勞工儘速恢復就業，聯邦政府要求各州之失業保險給付必須透過公立就業服務機構或其他經批准的代理機構執行，並規定就業服務機構對失業給付的申請人必須先提供再就業服務，這些服務包含尋職協助、就業諮商、技能測試、職業評估及勞動市場資訊的提供，以及施與必要之訓練、給付求職津貼或轉業訓練津貼等。其他相關機構如職業銀行、人才銀行、以及近來勞動部門大力推展的就業服務單一窗口（One-Stop Career Centers）等亦對失業者再就業服務提供積極的協助。

依據美國勞工部於 1998 年 3 月發表的一份報告顯示，目前美國已有 97% 的薪資所得者被納入失業保險的保障範圍，而每年大約有八百萬勞工接獲失業保險的救助，若以獲領失業給付人數佔所有失業人數之比率來看，1997 年各州的失業保險給付人數比率最低為 19.2% 而最高為 59.3%；若以非自願性失業人數為分母，則給付人數比率高達 71%。由於給付人數偏高，經檢討評估後，改採嚴格審查申請資格、降低給付水準，並輔以積極性的就業促進措施，加上近年來經濟榮景的持續，美國失業率有大幅的改善。

二、英國

英國是全世界最早創立強制性失業保險制度的國家，其失業保險制度是屬於社會保險的一環，除自雇者外，年齡在 16 至 60 歲的受雇者只要繳納國民保險費即自然取得失業保險的保障。在失業保險的財源方面，保險費是採所得相關制，而由雇主、受雇者及政府共同支付，在整個失業保險的財源方面，政府的支出佔相當大的比例。此外，英國失業保險的給付是較為特別的，其並未採失業前所得相關給付制或投保薪資比率制，而

係採定額給付制。對於合乎資格之失業給付申請者，其給付期間亦統一規定以 312 日為上限，並不因投保期間長短而有差異。

在失業保險業務的推展方面，英國之失業給付、就業服務與職業訓練業務常因政府施政態度的不同而採分立或合併，如在 1974 年的改革中則分屬不同機構辦理，失業保險業務係由衛生及社會安全部門辦理，就業服務工作由就業服務機構辦理，職業訓練則由職業訓練機構負責，雖然規劃三類單位彼此應密切合作，惟實證發現仍會出現政策不能相互配合的情況。因此，1987 年後，失業保險、就業服務及職業訓練工作統一由「就業部」負責企劃及執行，而於各地設立失業保險給付站、就業服務中心、職業訓練中心等共同實際執行機構。

對就業促進方面，1975 年以前，英國的失業保險是帶有社會福利型態的制度，惟因為該制度的實施對改善二次大戰後的高失業率無明顯助益，因此改採經濟政策來解決失業問題，一方面仍大力推動失業者的就業服務及職業訓練工作，並持續推動 311 項（截至 1992 年）再就業促進計畫方案，其他如 1982 年的社區工作計畫（Community Programme）、企業補助方案（Enterprise Allowance Scheme）、青年工作者方案（Young Workers Scheme）以及 1983 年的工作分割方案（Job Splitting Scheme）、1985 年的訓練機會方案（Training Opportunity Scheme）以及 1991 年的就業行動（Employment Action）等，以協助失業者提昇就業技能並保障其基本生活水準；同時，更積極創造就業機會以解決失業問題。由於經濟政策配合得宜，加上失業保險改採積極促進就業作法，英國目前失業率已較以往大幅改善（5%以下）（註：1993 年英國失業率為 10.3%，1998 年為 4.6%至 5%之間）。

三、日本

日本的失業保險制度開辦於二次大戰後，及至 1974 年，鑑於其國內經濟環境及社會結構的轉變，人口老化、出生率低、高度的技術分工等因素考量，除加強原有失業保險制度的功能，提昇對失業者的就業促進，並另制定『雇用保險法』取代原有之失業保險制度。

日本之雇用保險的被保險人範圍係「適用雇用保險法之事業所雇用之勞動者」，而在適用事業方面，因鑑於保險制度之「危險分散」原理，依照失業率高低的不同而將被保險人分為四類：一般被保險人、高齡續保被保險人、短期僱用特例被保險人、日雇勞動被保險人，各適用不同之給付標準，以求在保障範圍最大化下，仍能兼顧保險財務之穩定，使保險事業永續經營。在保險財源方面，日本亦由受雇者、雇主及政府共同負擔，保

險行政作業則由中央政府勞動省負責相關企劃及監督作業，而由地方之都道府縣及公共職業安定所實際負責保險業務的推展。

日本之雇用保險制度在保障失業者之經濟安全方面有依被保險人於失業期間各類需要之給付（如基本津貼、學習技能津貼、寄宿津貼、傷病津貼），而在『就業促進』方面，除亦與就業服務或職業訓練機構保持密切之配合外，並於雇用保險法中更直接訂定相關激勵失業者再就業之規定，例如：對原可繼續支領基本津貼之失業者，於再就業時，則改以給付『再就業津貼』以鼓勵其早日就業；對身體有障礙或就業困難者，則給付『常用就業準備金』；對於接受就業服務機構介紹之就業或需於廣泛區域進行求職活動而變更原居住地者，則給付『遷移費』或『廣域求職活動費』，以提高就業服務機構之就業媒合率並進而減少失業之給付、提高失業者之再就業率。

此外，為降低高齡勞動者或婦女之失業率，日本雇用保險制度對六十歲以上繼續就業者給付高齡繼續雇用津貼，育兒休業之婦女則給付育兒休業津貼以鼓勵其繼續就業。

除以上對被保險人各種促進就業津貼的給付外，日本之雇用保險制度對於失業的預防、雇用機會的增加、勞動權益及福祉的提昇等加強人力資源運用上，亦有配套的設計，例如『雇用安定事業』係對於維持勞動者雇用安定或增加雇用勞工之事業主給予必要的協助與獎勵；『能力開發事業』是對於提昇勞工技能而辦理教育訓練的企業給予獎勵；『雇用福祉事業』係政府對於未就業者或已就業者提供就業及生活協助使其能安定於工作之相關福利措施。

雖然日本之失業保險制度較先進工業國家起步為晚，惟因其制度設計的完善以及激勵與防弊措施的設想周到，因此日本之失業率除近年受全球經濟部景氣、亞洲金融風暴之影響而轉呈攀高外，過去一直維持較歐美國家失業率為低的水準。

四、綜合比較分析

（一）內涵與防弊方面

各國失業保險制度的內涵不外乎制度的型態、承保的範圍、給付內容、給付條件、給付的期限以及財務的規劃、行政組織的運作等。在制度的型態方面，各國制度多屬單獨成立一保險制度或附屬於綜合社會保險中，惟制度的型態關係整體的運作並影響國家財政及社經發展，故須作長遠規劃。

在承保範圍方面，依據各國實施的經驗，承保範圍絕大多數係採

循序漸進、逐步擴大承保範圍之方式實施，蓋因考量保險財務的負擔以及避免影響國人就業意願等因素。

至於給付內容，失業保險的基本目標在維持非自願性失業勞工之所得安定，故基本生活津貼是給付內容的主體，至於其他就業促進的相關津貼及措施，依據各國經濟發展的程度、失業率的高低以及國民就業觀念等而有不同，不過在一連串對失業保險制度實施的檢討與研究結果顯示，單純的失業生活津貼並無法根本解決失業問題，因此加強就業促進措施、提昇勞工再就業率已是各國失業保險制度改革的趨勢。

為避免道德危機影響勞工就業意願，給付條件、給付期限必須經過精確的評量，一般給付條件的限制為非自願性失業、具有工作能力、具有工作意願、一段時間的尋職等，而為避免投機亦有失業前繳納一定期間或總額保險費的規定；在給付期間方面，有依過去投保年資、就業年資或被保險人年齡及特殊狀況等而有不同規定，惟均應考量避免影響勞動意願、增加財務及行政等負擔。

(二) 配套措施方面

各國實施失業保險制度通常由中央勞動主管部門掌管制度的規劃、監督及政策的擬定等，而實際執行各項保險業務則為地方失業保險機構。然而失業救助津貼的管理與發放在就業安全制度中僅屬於消極性措施，若要積極促進失業勞工重返勞動市場、提昇工作技能、降低就業障礙則需有其他配套措施，包括就業服務與職業訓練工作的配合。

就業服務機構主要提供失業勞工的就業諮詢、就業資訊及工作介紹等，對於有就業障礙者則主動提供輔導或協助其接受職業訓練機構之職業訓練，因此訓練有素的就業輔導專家、完整且即時的就業資訊及設備都是必要的。至於職業訓練機構則提供新進勞動人力、失業者或在職者之各類技能訓練，而正確的勞動市場預測與分析、適當職業訓練的提供，均可增進勞動者工作技能、預防失業發生並提高勞動力參與率等。而就業服務與職業訓練兩者實施的成敗與否，對失業保險制度在促進就業方面的績效有極為重大的影響。

雖然各國之失業保險制度均有相關就業服務及職業訓練措施的配套作法，且多隸屬同一勞動部門管轄，惟彼此間之配合情形則各有不同，如日本在雇用保險法中直接明訂促進就業的給付及就業服務及職業訓練的獎勵措施，故三者的配合較為緊密且對於失業勞工就業激勵的成效也較為顯著。

(三)財源與運用方面

失業保險的財源不外來自勞工、雇主及政府三方的提供，端視制度型態的不同而有不同比例的負擔。一般而言，保險行政事務及就業促進相關措施均由政府以稅收方式因應，而保險費率有依失業前薪資或投保金額的多寡及雇主僱用的經驗等而分為單一費率（被保險人均採同一費率）、差別費率（如按原領薪資多寡訂定不同等級費率）及經驗費率（如按雇主僱用經驗訂定不同費率）等。

失業保險基金除消極支付失業者之各類生活津貼外，亦積極運用於對促進就業相關之就業服務、職業訓練措施，甚至對於企業穩定僱用、提昇勞工福祉、改善勞動條件之獎勵等；惟部分學者對於失業保險基金對於給付予被保險人各類津貼以外之運用，認為非屬保險事故範圍，因此主張應由政府單位以其他財政收入因應；然而類似日本雇用保險法對於保險基金的積極運用，並獲致較大激勵就業的效果，其作法值得學習。

參、我國當前人力運用面臨之課題

一、人口結構轉變之影響

我國（台灣地區）人口成長率已從民國六十五年的 2.22% 降至八十六年底的 0.99%，其中零至十四歲低年齡組佔總人口的比例亦從民國六十五年的 34.67% 降至八十六年的 22.60%，此種人口成長趨緩甚至出現負成長之人口年齡結構的改變，使得青年人力供應量減少。雖然未來創造就業機會的壓力將逐漸減輕，有利於工業升級及自動化的發展，惟人口老化的現象，引申出老人退休生活、退休後再運用或老人安養等問題，均將是未來人力資源運用的重要課題。

二、就業結構轉變之影響

近年來隨著農業生產機械化、農產品精緻化及逐漸開放進口等，農業就業者占全體就業者之比重從民國七十年之 19% 降至八十年之 13%，再降至八十七不到 9%。工業部門就業人數則因自動化生產程度加深、勞力密集產業衰退、勞工工資比較利益消失以及企業外移等綜合因素的影響，就業者比重從民國七十年之 42% 降至八十年之 40%，及至民國八十七年減為 38%，因此工業部門對勞力吸收的能力逐漸減退。至於服務業部門則因國人生活水準提高，對服務業的需求日益增強，而工業生產方式亦漸趨複雜對輔助性勞務的需求亦增多，因此服務業部門就業人數從民國七十年之

39%的比重增至民國八十五年之 53%。

隨著產業結構的快速轉變，未來對農林漁牧從業人員、生產工、機械工與體力工的需求將減少，而對技術員、助理專業人員及事務工作人員之需求將增多，因此結構性失業的預防、人力的培育與需求的配合等問題均待有關單位作適當的處理。

三、經社變遷的影響

由於國民所得的提高，一般社會大眾對子女接受更高教育的需求與期望日益升高，導致年輕勞動力供給減少，而服務業的蓬勃發展之對人力需求的提高，使得新進青年人力就業機會相對增加，自然排斥體力操作性的工作，造成工業發展所需基層勞力短缺現象；另一方面由於近年教育擴增速度超過勞動市場人力的需求，而市場提供適合高等教育程度之新增工作職位成長速度不如預期，因此造成教育產出與需求間的差距，亟待教育界對學子正確職業觀念的灌輸、市場需要職類教育的提供，以及就業服務、職業訓練機構對就業媒合與勞工技能提昇的協助等。

其次由於近年來經濟不景氣，因關廠歇業或業務緊縮而導致失業者人數增加，其中尤以中年勞力或高級主管人才之失業增加的現象受到矚目，在以往大家庭的生活型態下，失業者尚可透過家庭的援助而渡過失業、尋職期，然而目前家庭組成模式主要為小家庭，一旦主要收入來源者遭遇失業則家庭生活之維持將立即受到影響。

此外，隨著專業分工越細、貿易自由化及國際化的影響，低技術勞工包括農、林、漁、牧業及生產工、機械工與體力工等，其就業或轉業機會將直接受到衝擊。

因此對於中年失業人口轉業訓練之實施、家庭照顧之保障以及對於低技術勞工技術之提昇都將成為我國整體就業安全制度亟需解決之問題。

面對上述人口結構、就業結構轉變以及經社變遷所導致之失業率提昇、人力供需失調的情況，我國之勞工保險失業給付於此時正式實施，確實顯現出政府重視勞動權益、照顧勞工福祉以及積極推動振興經濟之決心。為使失業保險不致僅流於消極的現金給付制度，因此有必要進一步分析失業保險對人力運用之影響，以期發揮我國失業保險對人力運用之正面效益。

肆、失業保險實施對人力運用之影響

國內外學者關於失業保險的正、負面功能之論述頗多，而其中對於人力運用之影響方面，茲綜合如下：

一、正面效益

失業保險在勞工非自願性失業期間提供現金給付，這對勞動市場的配置有以下的效果：

- (一)維持勞工最低生活水準及消費能力，維護其自尊，在勞工兩個工作間搭起橋樑，不致因為貧窮造成社會或政治問題。
- (二)提供失業者重新尋找適當工作機會的緩衝時間，不致因為經濟的壓力而使其急於被迫接受低於其技術或能力不適任工作，而形成低度就業或未適當就業，而浪費了寶貴的人力資源。
- (三)雇主如因經濟不景氣導致需暫時性歇、停業時，透過失業保險對其員工的失業給付，可使部分員工待公司復業時可重回工作崗位，而維持公司熟練工之穩定提供，並進而激勵一般公司行號對員工實施各類在職訓練之投資，提昇人力資源之素質。
- (四)失業保險計畫多數均與就業服務及職業訓練機構作密切的配合，以要求支領失業給付者向就業服務機構辦理求職登記，透過如此的聯繫而可協助失業勞工獲得新工作或接受適當的工作訓練等，以促進其重返勞動市場機會及能力，改進人力資源的運用。
- (五)失業保險的實施可防止次級失業的發生並達到反經濟循環的效果（counter-cyclical effects），因為在經濟不景氣時，失業給付可維持失業者的購買力，避免經濟萎縮，預防其他員工之次級失業的產生，進而促進經濟的復甦；當景氣好時，失業保險費的支付可抑制經濟過熱，形成經濟的穩定器。
- (六)採行經驗費率的失業保險制度，因為對解雇率較高的雇主課以較高的保險費率，反之則負擔較輕的保險費，因此可以抑止雇主與受雇員工勾結，假冒資遣失業而領取給付，以改善社會成本的配置並鼓勵雇主穩定雇用、降低失業機率。

二、負面的影響

失業保險之失業給付因可改變失業者的保留工資水準以及失業期間的長短，所以對人力運用方面不免產生一些負面影響：

- (一)失業給付水準降低了失業勞工找尋工作的邊際成本，使保留工資水準上升，降低勞工尋職努力的程度，因此延長其失業期間，總體失業率自然無法有效降低。如 Hamermesh（1992）在歸納整理美國、英國、瑞典、德國、加拿大與西班牙等國之文獻後，研究發現如失業給付金

額占失業前平均薪資的比例上升 10%時，則勞工的失業期間亦將延長 5%。其他學者如 T.Lancaster (1979)、Moffitt and Nicholson (1982) 及 A. B. Aikinson (1984)、Solon (1985)、Grossman (1989) 等學者在較早前亦有類似之研究結果支持此一觀點。

(二)失業保險給付尤其在實施固定費率制的國家，因為穩定僱用的廠商負擔了高解僱率廠商的部分解僱成本，形成對其解僱行為的補助，因此將導致廠商解僱員工的比率上升。如 Feldstein (1978) 研究結果即顯示當失業給付率由 0.4%提高至 0.6%時，預期的臨時性解僱將導致失業率提高三分之一。

(三)失業保險的實施使得雇主需增加對勞工保險費的負擔，當雇主無法將成本轉嫁到員工工資時，將使得其減少勞動僱用量，因此進而影響就業機會的提供；另外雇主為減少單位勞工之保費負擔將以高工資（超過投保薪資上限的勞工）、高技術水準勞工替代低工資、低技術水準勞工，因此減少對低工資勞工的需求量，從而減少基層勞工的就業機會，影響勞動市場之就業結構。

伍、結語

我國失業保險制度是以『勞工保險失業給付實施辦法』之形式實施，然而現行之辦法係在考量相關就業服務及職業訓練之人力、設備不足以及確保保險財源穩定情況下之過渡時期實施的辦法，因此其保障範圍與給付條件雖較實施多年之歐美國家尚無法並駕齊驅，惟其他相關配合作業：如自八十七年七月實施之「就業促進津貼實施要點」中即有「尋職津貼」、「僱用獎助津貼」、「就業推介媒合津貼」等措施，其給付項目及促進就業之內容則尚屬完備。

為使我國相關社會安全制度能更臻完善，並進而提昇人力運用效能，茲對未來失業保險實施之發展方向提出下列建議供參考：

一、強化勞工保險投保薪資查核作業

失業保險給付要能提供失業者尋找新工作機會之緩衝期、維持失業者購買力並避免次級失業的產生，其給付水準必須達到與失業前薪資所得某種程度之比例，雖然我國失業給付水準為投保薪資之 50%，惟大多數被保險人皆有高薪低報情形，因此實際能發揮之功效有限，有關單位應加強對勞工保險被保險人投保薪資是否按實申報加強查核及宣導作業，並對參加職業訓練者考慮增加「延長給付」之制度，以收失業保險給付對人力運用

之正面效益。

二、加強就業服務機構之功能

目前我國相關之就業服務機構不足，且因彼此之電腦系統不同，尚未能完成電腦連線作業，以八十七年為例，求職人數達 10 萬 9 千多人，求才人數 32 萬 8 千餘人，而就業服務中心之推介媒合人數僅四萬人，因此要能發揮失業保險之積極促進失業勞工再就業之功能，必須普設足夠之就業服務單位、整合電腦連線系統，並透過各種途徑使就業資訊充分流通，以期提高就業服務對求職者與求才者之媒合率，充分運用閒置之勞動人力。

三、調整職業訓練職類、增加職業訓練機構、提高訓練成效

鑑於我國人才培育與市場職類需求產生結構性之差距，因此為提昇失業勞工之工作技能，加強人力開發與運用之效率，應針對近年來中年失業率提高、低學歷低技術勞工大量失業情形，有效調查市場職缺情形、調整職業訓練職類，訂針對各類失業人口施以不同之職業訓練，以積極與失業保險、就業服務建立一完善的就業安全體系。

四、建立『三合一』『單一服務窗口』

為發揮失業保險、就業服務以及職業訓練之積極功能，我國可參考英、美近來失業保險制度之發展趨勢，建立失業保險給付、就業服務及職業訓練單一服務窗口，使失業者能於單一窗口即能儘速獲得各項補助，以促使其儘速重回勞動市場，有效運用人力資源。

五、實施雇主負擔保險費部份之經驗費率制

為簡化行政作業成本及維持社會保險危險分擔之原則，我國失業保險給付開辦初期實施固定費率制確實較為可行，惟長期為避免高解僱率雇主之解僱成本由其他低解僱率雇主來分擔，進而促使任意解僱行為的擴大，應可參考我國職業災害經驗費率制，將事業單位雇主負擔部份之失業保險費率分成幾個級距費率，實施經驗費率制。

六、一併檢討修正勞基法之資遣費及退休金制度

勞工保險失業給付與現行勞基法中退休金、資遣費制度之關係甚為複雜，實質上勞基法資遣費的規定，係配合現行勞工退休制度而設立，可稱為退休金的提前折現。惟勞工退休制度如改為勞工個人退休金帳戶後，勞工除於失業期間可領取失業給付外，如勞基法不配合修正，恐將形成又有退休金、又有資遣費之雙重給付問題；再者，對一般被資遣勞工而言，除

有退休帳戶基金，又有資遣費，而退休勞工卻僅有退休帳戶基金之不公平現象，屆時可能引發勞勞糾紛，或造成屆臨退休勞工拒絕退休而要求雇主予以資遣之勞資糾紛等。因此開辦失業給付，宜同時配合修改勞基法退休、資遣規定，以避免上述之雙重給付及引發勞勞及勞資糾紛。

綜上，衡酌我國今後人力發展情勢，在人口成長持續減緩下，雖然未來創造就業機會的壓力可減輕，惟在勞動市場逐漸由傳統部門轉向現代化部門的階段，以及當前服務業膨脹所導致之「產業空洞化」疑慮下，如何因應勞力供需結構的改變，避免結構性、摩擦性失業，以及如何有效降低失業率、保障失業勞工生活、促進重返勞動市場，均待我國失業保險能確實發揮對人力運用之正面效益，並開創一繁榮、安全的就業環境。

參考書目

- 1 行政院經濟建設委員會，「失業保險、資遣費與離職金相關制度之研究」，八十年七月。
- 2 行政院經濟建設委員會，「勞動問題與對策」，八十八年二月。
- 3 行政院經濟建設委員會，「中華民國台灣地區民國 84 年至 125 年人口推計」，八十五年六月。
- 4 行政院主計處，「台灣地區人力資源調查統計」，八十八年一月二十五日。
- 5 行政院主計處，「歷年台灣地區人口總數、年增加、自然增加、出生、死亡數極其比率統計」，八十八年一月二十八日。
- 6 行政院主計處，「八十七年 12 月暨全年台灣地區人力資源調查統計」，八十八年一月二十八日。
- 7 行政院勞工委員會，「我國就業結構變動及未來發展趨勢」，八十八年一月二十八日。
- 8 石發基，「考察英國失業保險制度心得」，勞工行政，第五十七期，八十二年一月。
- 9 勞娟省職業安定局雇用保險課，「再訂新版：雇用保險法」，勞務行政研究所，1986。
- 10 勞娟省，「日本 勞娟政策」，1996。
- 11 Christopher J. O'Leary and Stephen Wandner. "Kalamazoo," "Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues", MI W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, 761 pp.
- 12 Moffitt, Robert and Nicholson Walter "The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental", The Review of Economics and Statistics, Vol, 64, No, February 1982.
- 13 Solon Gary, "Work Incentive Effects of Taxing Unemployment benefit",

Econometrica, Vol.53, No.2 March 1985.

- 14 Grossmon, Jean Baldwin, "The Work Didincentive Effect of Extended Unemployment Compensation:Recent Evidence", The Review of Economics and Statistics, Vol.71, No.1, February 1989.
- 15 Feldstein, Martin "The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Lay off Unemployment ", The American Economic Review. Vol.65, No.5, December 1978.

高職程度人力運用問題分析

林宜玄

壹、前言

我國為因應各階段國家建設發展之需要，採取充分供應各類基層技術人力之政策；近四十餘年來積極擴增高職教育容量及提升教育品質，不僅奠定經建發展之堅實基礎；同時，亦減緩高等教育升學競爭壓力。惟近年來隨學齡人口逐年縮減、國民對高等教育需求增加、產業結構改變及科技與生產技術快速進步；自民國六十年代末期，部分高職學校已有招生不足情形，高職教育程度人力之質量亦無法同步配合產業發展之需要。為促進政府營造自由化與國際化的經濟體系，提升國家競爭力之政策目標有效達成，及促進高職程度勞動力之充份運用，企業對高職程度人力運用問題進行瞭解。

貳、問題分析

八十二至八十六年間，高職程度者勞動力參與率維持在六成四左右；就所從事的行業觀察，在農林漁牧、工業及服務業三大行業中，高職程度就業者以在服務業所占比率最高，其次為工業，再其次為農林漁牧業。同時，高職程度就業者在服務業之比率，前四年呈逐年增加趨勢，至八十六年時略為下降；進一步分析，高職程度就業者在服務業中之比率，以商業為最多，其次依序為公共行政、社會服務及個人服務業，金融、保險、不動產及工商服務，運輸、倉儲及通信業。然而高職程度就業者在工業所占比率，前四年呈逐年降低趨勢，其中以製造業所占比率減少最為快速，至八十六年時則略為回升。農林漁牧業所占比率則維持在四・四％至四・〇％之間。

同期間，高職程度受雇者每月平均收入雖由二四、六二六元逐年增加為二九、〇六五元，惟平均每月薪資則仍有偏低情形。另就高職程度就業者透過就業市場訊息網獲得現職之方法觀察，八十二至八十六年間，前四年高職程度就業者由非正式途徑獲得現職者較多，其中多係由親友、師長介紹；至八十六年時由正式途徑獲得現職者，雖首次超過非正式途徑，其中又以應徵廣告、招貼而獲得現職者最多，惟仍僅極少數係透過學校就業輔導室介紹，或向公、私立就業服務機構登記求職而獲得現職；顯示高職學校實習輔導處

尚未能有效協助及輔導畢業生就業，高職實習輔導處及公、私立就業服務網路功能均有待加強。

八十二至八十六年間，高職程度勞動力未適當運用比率均超過二成以上，且勞動力未適當運用之原因以教育與職業不相稱為主，顯示高職程度者擔任低職位工作所造成的人力低度運用情形嚴重。而八十一至八十五年間高職程度退出就業者目前之狀況，以料理家務最多，約四成左右；其次為求學及準備升學，其所占比率雖有下降，惟仍顯著偏高；顯示高職程度者退出就業市場從事求學及準備升學情形，仍相當普遍，值得重視。

八十二至八十六年間，高職程度者失業率由一・八％逐年增加為三・〇％，顯示高職程度者在就業市場的競爭力有轉弱的現象。而失業者遇有工作機會之比率呈現先升後降趨勢，失業者遇有工作機會而未就業之原因，則以待遇太低所占比率最多，其次依序為工作地點不理想、工作環境不良；同時，學非所用問題亦逐漸受到重視。而八十三至八十六年間，高職程度失業者在找尋工作過程中，就其找尋工作遭遇之困難觀察，工作性質不合及技術不合為尋職受阻的主要因素。

參、結論與建議

鑒於高職程度勞動力未適當運用比率超過二成以上，且其擔任低職位工作所造成的人力低度運用情形嚴重；同時，每年約有二至三萬餘名高職程度者退出就業市場，從事求學及準備升學；而失業者亦多因工作性質不合與專業技能不足致尋職受阻，上述情形均值得重視。為促進高職程度人力有效運用，俾配合國家競爭力之提升及亞太營運中心計畫之執行，未來高職教育宜採行下措施：

- 一、因應產業發展需求，彈性調整高職教育類科，適時檢討與修訂課程及教材，並充實實習與教學設備，使高職設科及教學內容能符合企業用人需要。另宜增進學生良好的應變能力、溝通能力、解決問題能力以及啟發創造能力等，以培養學生成為兼具人文與科技素養的現代化專業技術人才。
- 二、落實高職在學學生生涯試探與職業選擇的輔導工作，協助其適性發展，並加強與地區企業及就業服務機構之合作，辦理高職畢業生之就業輔導工作，以協助畢業生順利就業。
- 三、鑒於高職程度失業者因工作性質不合與專業技能不足，致尋職受阻情形嚴重；未來宜協調技職學校及職業訓練機構擴大辦理進修訓練，俾增進

高職畢業生就業知能及培養第二就業專長，協助其順利就業或轉業。

四、規劃回流教育制度，擴增專科以上學校之在職進修教育容量，並放寬入學甄試規定，使修業年限及就學方式彈性化，俾增加高職畢業生接受回流教育機會，減少高職程度者因從事升學準備而退出就業市場的情形產生。

表一 高級職業學校在學學生人數
(83—87 學年度)

學年度		83	84	85	86	87	單位：人 平均年增加率 (%)
總計	人數	523,982	523,412	520,153	509,064	493,055	-1.5
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
公立	人數	190,918	190,900	187,115	183,913	181,145	-1.3
	%	36.4	36.5	36.0	36.1	36.7	
私立	人數	333,064	332,512	333,038	325,151	311,910	-1.6
	%	63.6	63.5	64.0	63.9	63.3	

資料來源：教育部（民 88）：中華民國教育統計。

表二 高中與高職比例
(83—87 學年度)

單位：%

學年度	校數		學生數	
	高中與高職比例		高中與高職比例	
83	48.8	51.2	31.9	68.1
84	50.4	49.6	32.7	67.3
85	51.5	48.5	34.0	66.0
86	52.8	47.2	36.4	63.6
87	54.6	45.4	38.7	61.3

資料來源：同表一。

表三 高職畢業生升學率
(83—87 學年度)

學年度	單位：%		
	平均	男	女
83	16.2	11.1	16.3
84	17.8	17.1	18.4
85	17.7	16.7	18.6
86	23.3	22.5	24.0
87	24.7	22.9	26.4

註：高職畢業生升學率＝大學、二專、三專（含專科補校，空大）一年級新生應屆畢業者／高職畢業生人數×100。

資料來源：同表一。

表四 高職與高中師生比
(83—87 學年度)

單位：人

學年度	高職			高中		
	總計	公立	私立	總計	公立	私立
83	22.1	11.0	30.5	21.4	16.0	25.2
84	21.4	11.1	28.5	21.2	16.0	24.9
85	21.0	11.2	27.8	20.6	15.7	24.5
86	20.5	12.1	27.1	20.3	15.3	24.3
87	20.1	12.5	26.3	20.0	15.3	23.9

資料來源：同表一。

表五 高職與高中平均每生分攤經費
(83—87 學年度)

單位：元

學年度	高職			高中		
	總計	公立	私立	總計	公立	私立
83	65,271	114,136	37,261	120,536	104,297	157,842
84	70,435	122,196	40,718	122,181	109,200	152,515
85	77,401	139,254	42,650	142,212	122,417	189,714
86	90,833	152,344	56,041	145,859	122,676	198,886
87	92,216	143,553	62,402	138,107	116,203	185,427

註：平均每生分攤經費＝公私立各級教育經費／各該級教育學生數

資料來源：同表一。

私立大學校院增設系所之研究

林大鈞、張芳全

壹、研究緣起與目的	陸、我國高等教育量的發展
貳、研究方法	柒、大學申請增設、調整所系原則
參、高等教育發展類型	捌、問題分析
肆、高等教育發展基礎—價格	玖、建議
伍、高等教育投資的目的	

壹、研究緣起與目的

教育目的在促進社會及經濟發展。高等教育投資對人力培育是最好途徑。究竟我國高等教育中之私立大學應如何的發展?本研究擬探索我國高等教育之私立大學校院增設系所發展,提出政策建言,作為我國高等教育擬定政策參考。

本研究目的在探討我國私立大學校院增設系所的問題,並建議我國高等教育在私立大學校院增設系所,應有的方向。具體目的如下:

- 一、瞭解高等教育之類型。
- 二、分析我國私立大學校院的發展情形。
- 三、提出我國未來高等教育政策發展方向。

貳、研究方法

本研究以文獻分析法對我國私立大學校院增設系所分析,以教育部所發佈的統計資料作為根據,以私立大學校院的增設系所情形及發展趨勢,作為我國高等教育發展參考。

參、高等教育發展類型

對於高等教育量的擴展論點頗多。一是計畫型高等教育,二是自由型高等教育,三是管制型高等教育。此三類型之教育說明如下:

一、計畫型高等教育

此種高等教育發展,與國家整體發展相配合。教育計畫者所持的觀點是教育具有社會性、差異性與複雜性,在此種發展下,若沒有一套準則,教育必將產生以下問題:

(一)教育資源的浪費:教育資源無法反應出應有的教育素質。

- (二)教育發展沒有一套軌跡:對於公共政策的執行會產生前後矛盾的問題。尤其教育產業在目標模糊及教育成果不易評估下，為人所批評。
- (三)教育發展會形成人去政息的教育政策不延續問題。
- (四)教育發展沒有一套計畫，可能產生目標未能具體化，導致教育問題的一再產生。

為避免此種問題產生，高等教育，必須要配合一國的經社建設。若沒有妥當的規劃可能產生教育問題，如高等教育的素質無法提高、高學歷高失業等情形。因此，成熟型的計畫型高等教育，應有以下幾種特性：

- (一)運用量化的規畫技術，進行分析高等教育的需求性。對於人力的供需及高等教育的社會需求，應以科學方法及技術，來規劃高等教育的發展量。
- (二)運用多種管道徵求民眾意見，讓政府在公開及合理的前提下，完成教育計畫。並會以專家導向及民眾需求，對未來的教育發展進行規畫。
- (三)在規劃高等教育量的計畫時，會考量國際的整體發展趨勢。衡量本國的經濟情勢及就業、產業體系等。
- (四)在擬訂計畫時，會不斷檢討所存在的問題。如對於大學校院進行評估、對整體計畫進行時會深入了解其中的各種教育問題。
- (五)計畫型的高等教育，行政首長及主管教育機關應拋開本位主義與成見，聽取專家的意見。
- (六)計畫型高等教育，要配合國家的整體發展，進行各種人力需求的評估。

當然，計畫型高等教育，也有若干問題，其主要者如下：

- (一)高等教育發展計畫過於僵化，影響教育的發展空間。
- (二)計畫會因齊一化、一條鞭式的影響其他教育的開展。
- (三)計畫型的高等教育會影響人力的調度，無法配合自由競爭市場需求。

二、自由型高等教育

所謂自由型的高等教育發展是指，政府讓教育市場的價格自動對消費者所需對高等教育供需做一調整。高等教育市場的價格包含就學及興學者的成本。以前者言，在學理上，其價格越高，在其他的條件限制下，消費者必會隨著價格的增加而減少。就後者言，興學者在不敷成本下，可能也會退出教育市場。興學者只以成本利益的觀念來營運高等教育。若以此種實質利益言，二者所考量的高等教育價格，實是自由型高等教育的發展前提。

必須指出，二種情形無法滿足高等教育市場是一個具自由且完全競爭性的市場。因高等教育市場是一個極為受公共政策干預的市場。且其不但受政府某些政策的干擾，也可能受到前一階段的學校教育所鉗制。

再以個人消費教育言，教育並不完全是一個實質利益的投資問題，它更隱含著非經濟利益的問題。換言之，高等教育的投資對於個人言，並非一個價格所能決定。就如高等教育可以滿足一個人的社會地位及尊榮、也可能讓受高等教育者有社會階層流動的可能。

不過，需指出的是，假若高等教育市場可以是一真正的自由競爭，那麼，倘若自由市場在教育價格的失靈下，教育事業將如何營運，恐是一大值得深思的問題。自由型高等教育市場應有以下幾種特性：

- (一)以價格做為發展的機制。
- (二)社會對於高等教育的需求可以獲得滿足。
- (三)興學者會不斷的提升教育品質，以回應各界對其教育的批評。換言之，興學者會以顧客為導向。
- (四)政府對於市場的管制很少。
- (五)人力的供需不斷的從失衡中，再次求得平衡。

因此，自由型高等教育在現實的社會中，不太可能產生。

三、管制型高等教育

與計畫型的高等教育所不同的是，管制型的高等教育市場，沒有以量化的規畫技術、徵求各方意見、以及考量國家發展狀況來進行計畫考量。

管制型係以首長的個人或主政者的意見為政策的主導，一人的政策即是國家的政策。主政者只以行政經驗及主觀的臆測，就形成國家的教育政策。管制型的高等教育發展，有以下的問題：

- (一)常會因人去政息，使政策無法推展。
- (二)制常有不當的反教育效果產生。
- (三)制在沒有其他的計畫配合下，教育問題，乃至於社會問題，更可能會形成意識型態的問題產生。
- (四)管制型的高等教育，不但造成人力的供需失調，而且也可能產生國家的人力和經濟發展的危機。
- (五)高等教育發展常因一人的專斷，影響高等教育的自主性與競爭性。

肆、高等教育發展基礎—價格

高等教育價格高低，以及誰應分擔成本論點，歷來學理，有幾種看法：一是社會責任說；二是市場機能說；三是受益者付費說；四是所得重分配說等論點。茲說明如下：

一、社會責任說

高等教育是國家在進行政治教育的一環，統治者為培養國家的領導人才或高級的人力，從事國家建設。因此接受高等教育的學雜費，或營運高等教育應該由國家所負擔，並無不可。就如法國不收取學費，而德國只收取象徵性學費而已。

可是社會責任說，要讓國家完全承擔高等教育的經營費用或學生成本，也有很多的困難。一者國家的建設並非教育一項而已。國家的建設是一個整體，若沒有其他的建設配合，教育建設也孤掌難鳴。再者，縱使讓高等教育的經費完全由國家負擔，可是對於其他的教育，如初等教育、中等教育、師資培育、技職教育、終身教育、成人教育、社會教育、學前教育、空中教育、教育行政等也可能會有排擠效應。如何調整之間的差異，並使其平衡，也是問題。

二、市場機能說

此種觀點認為教育市場為一自由競爭的市場，在供給者及需求者雙方意願下，各取所需，互得其惠。在此，私法人營運高等教育及個人投資或購買高等教育，是一種消費行為，也是一種投資行為。可是高等教育是一種準公共財，它的效益可能是外溢外延，其受惠者可能是整體的社會，甚至國家整體。在此種因素的考量下，政府應否投資或支持或獎勵高等教育，是一個值得思考的問題。其中，政府在此教育層級中，應該負多少責任，是值得探討問題。

不過，在自由競爭的市場下，教育的價格及高等教育的服務品質，將決定高等教育市場的供需，這是不爭的事實。

三、受益者付費說

教育本身的受益者，可能是受教主體，也可能是社會、也可能是產業界。以受教主體言，在其他條件不變下，所接受的教育層級越高，其所得應該也較高，這是無可否認的。曾有學者研究其間的關係，最後將所得到的結果如圖一所示。圖中可看出，個人的受教程度的高低確實影響一個人的經濟所得。我們也可依此推論，當投資者在購買教育之前，應會作一風險評估，以決定是否進行高等教育投資。當投資者具有某種

的預期獲益，他即會進行投資。因此，從受益者言，受教者應該支付相當的教育成本，著毋庸議。

再以社會層面言，高等教育的教育效果，對於一個社會治安、人民政治社會化程度應該會較高、民主素養也會高於中小學的教育程度或不識字者，這是可以接受的。具高等教育的知識份子更有創新文化、傳遞文化的價值性功能，對於社會的助益也不無助益。此外，若再以勞動市場中勞資雙方的工資與勞動條件言，產業界可以在高等教育學府中獲得人才，從事生產行業。雖產業界認為學校正規教育中讓學生所獲得的觀念及技能並無法馬上運用，不過無可否認的是，正規教育對學生的觀念啟發、精神的陶冶、經營的理念以及對產業界的未來前瞻均有極大的效用。因此對於產業界言，是否也應該負有高等教育受教成本的分攤，也是值得思考的問題。

從以上三者，高等教育，它是一種選擇性教育、它是一種投資性的教育類型、它更是一種社會層面中提升文化及經濟能力的一股動力。由三者中的獲益多寡及應如何分擔，值得思考。



圖一 受教層級高低對於所得的影響

四、所得重分配說

教育具有加速社會流動及所得重分配的雙重效果。以前者言，教育是一個社會成本較低、較為自然，且是以個人意願高低及能力，再製社會階層的動力。家計單位中如果原本是一位工人、農家或黑手子弟，其可能在接受教育後，重新轉換其社會地位。尤其，接受高等教育是社會大眾所樂意的。以後者言，在社會階級再製後，其教育層級越高，所得也相對的增加。加速了所得的重新分配。

在所得重分配過程中，為使低社會階層或低所得者，在所得及家庭經濟不允許下，常無法得到高等教育機會。在此過程，為達到高等教育滿足社會大眾的需求，政府應協助低所得者可以接受高等教育。令其社會階級可以提高，減少社會貧富的差距。

教育的所得重分配效果，尤其在高等教育層級中，上一代的家長或政府，應該對於下一代或社會大眾，分攤多少教育成本，讓教育可以扮演好所得重分配的效果，值得討論。

伍、高等教育投資目的

教育的投資目的:教育投資除了可計量報酬,如高等教育程度畢業生在其其他的條件限定下,其所得應該是高於中等教育或初等教育的畢業生之外,還有非市場性的效果。也就是教育投資有其經濟的及非經濟的效果。

學者 Haveman & Wolfe(1984)根據文獻評閱,綜合列舉教育對個人與社會的非市場性貢獻。計有(1)提高個人市場生產力;(2)增加勞動市場非工資性的報酬(如工作條件較佳);(3)教育程度愈高,自由支配的閒暇時間愈多,(4)教育程度愈高,繼續接受教育機會愈大;(5)增加個人非市場性的生產力(如自己動手做,婦女在家政方面透過教育可節省家務的工作時間,即單位時間效率較高);(6)家庭內的生產力提高(即妻子受教育程度愈高,丈夫收入也愈高);(7)影響孩子的素質(即父母教育程度愈高,孩子的健康,認知發展,教育程度,職業地位,及未來所得也愈高);(8)增進本身的健康,即教育程度愈高,健康狀況也愈好,死亡機率也愈低;(9)增進配偶與家庭成員之健康,即教育程度愈高,家庭成員之死亡機率愈低,健康狀況也愈好;(10)教育程度愈高,愈能節育,即避孕技術的使用愈有效,因此愈能控制子女數,甚至能減少對子女數的期望值;(11)提高娛樂品質,教育能促進內在價值的消費,且可擴充娛樂形式,例如從事閱讀,音樂,藝術方面的精神娛樂等;(12)提高消費選擇的效率,如下決定時,能減少時間與資源成本的浪費,對消費分配能作合理的安排;(13)教育程度愈高,所擁有的訊息與知識也愈豐,因此覓職成本也會減少,且職業性與區域性的流動也會增加;(14)提高婚姻選擇的效率(但並不能保證離婚率愈少);(15)減低犯罪,在其他情況相等之下,教育程度愈高,犯罪活動愈低;(16)提高對科技變遷的適應力,教育程度愈高,研究發展活動愈多;(17)教育能影響所得之分配,但據目前的研究,發現有教育助長所得之平均分配者,亦有助長所得分配之不平等者;(18)促進儲蓄,其他因素固定時,教育程度愈高,儲蓄率愈高;(19)促進慈善施予,教育程度愈高,則在時間與金錢上的奉獻與捐贈愈多(但是否慈善是為了免稅,則不考慮)。

陸、我國高等教育量的發展

一、大專校院學生人數之發展

(一)校數及系所成長

76 至 89 學年度間，大專校院由 39 所增加為 122 所，其中公私立獨立學院各由 16 所及 7 所增加為 26 及 49 所，私立增加 42 所，公立只增加 10 所。在公私立大學各由 9 所及 7 所增為 24 所及 23 所，各增加 13 所及 16 所。顯見，私立大專校院增加的速度高於公立大學的校數，如表一所示。

表一 公私立大專校院成長數

學年度	總計	獨立學院			大學		
		小計	公立	私立	小計	公立	私立
76	39	23	16	7	16	9	7
80	50	29	15	14	21	13	8
86	78	40	21	19	38	20	18
89	122	75	26	49	47	24	23

資料來源：教育統計(民 89)。

(二)近年的大專校院設立

自民國七十六年開始開放私立大專校院籌設，我國的大專校院校數增加非常快。大專校院的籌設增加，自然可以增加大學的就學量，表二為民國七十六年以來，各大專校院籌設情形。政府現行高等教育量的擴增政策，除已招生及已籌設完成之學校外，目前尚有 27 所的公私立大專校院(含分部)仍正籌設中，因此未來，我國的高等教育就學人數勢將大量增加。

(三)大專校院科系增加情形

因技職校院增設系、班、組之資料無法取得，以下說明普通類科大學、普通類科大學與師範校院類科併計等，各學年度的增設系、所、班之情形。

1. 普通類科大學增加情形

79—89 學年度，普通類科大專校院之增設系、組、班、所(不含師範校院及技術學院)情形；在博士班共增設 227 博士班，其中人文及社會類科者 85 個，科技類科有 142 個。碩士班則增設 516 個，其中人文及社會類科者有 264 個，科技類科有 252 個。增設學系有 307 個系，其中人文及社會類科者有 208 個，科技類科有 99 個。大專校院分組的情形有 65 個，其中人文及社會類科有 28 個，科技類科有 37 個。共增 121 班，其中人文及社會類科有 65 個，科技類科有 56 個。

表二 近十幾年來大專校院設立情形

年度	招 生 學 校
76	體育學院、長庚醫學院
77	
78	國立中正大學、元智工學院、國立宜蘭農工專校、高苑商專校、和春工商專校、精鍾商專、慈濟護校專
79	華梵人文科技學院、中華工學院、大業工學院、高雄工學院、景文工商專校改制為技術學院
80	國立雲林技術學院、國立屏東商業專科學校
81	環球商專
82	長榮管理學院
83	國立東華大學、國立台灣藝術學院、國立台北技術學院(改制)、國立台北護理學院(改制)、慈濟醫學院、朝陽技術學院
84	國立暨南大學、高雄技術學院、國立澎湖海專、國立高雄餐旅管理專校(改制)、高雄第一科技大學
85	國立台南藝術學院、南華管理學院、康寧護專
86	玄奘人文社會學院、樹德技術學院
87	國立台北大學、國立高雄大學、國立高雄空中大學。改制的專科學校有宜蘭農工、屏東商業技術學校、中台醫專、龍華專科學校、高苑工商專、景文工商專校。
88	績優專科學校改制有:明志工專、正修專校、中華醫事專校、領東南專、文藻語言專校、大漢工專、台中商專、勤益工專、萬能工專、慈濟專校、新埔工專、健行工專、遠東商業專科學校、永達專校、大仁藥專、建國工專、元培醫專、中華醫專、國立聯合工專。開南管理學院、致遠管理學院、立德管理學院。育達商業技術學院、國立台灣戲曲專科學校(高職改制)、馬偕護理專科學校(高職改制)、仁德醫護理專科學校(高職改制)
89	嘉義大學(嘉義技術學院及嘉義師院整併)、台東大學(台東師範學院升格)。

註：目前有 27 所籌設中公私立大學校院(含分部)，其中 6 所國立大學校院分部是台大竹北分部(已核定)、國立台灣科技大學竹北分部、國立宜蘭技術學院五結分部、國立台中技術學院潭子分部、國立高雄技術學院金門分部、台灣大學虎尾分部；教育部於 89 年 5 月 10 日原則同意設立為秀傳醫學科技學院、萬里海洋技術學院、台中健康管理學院等三校，其餘 16 所籌設學校是建誠管理學院、法鼓管理學院、佛光山人文學院、鯤身科技學院、玉山管理學院、高成管理學院、馬偕醫學院、興國管理學院、東方法商管理學院、明道管理學院、稻江科技、長庚大學分部、淡江大學蘭陽分部、銘傳大學金門分部、高雄醫學院屏東分部、義守大學燕巢分部。籌設中的二所大學為鳳屏大學與亞太大學。

若以公、私立大學校院區分，79—89 學年度，公立博士班的人文及社會類科設立 70 個、科技類科設立 110 個，合計 180 個；私立大學則各有 15 個及 32 個，合計為 47 個。碩士班，公立大學人文社會及科技類科各有 141 個及 118 個，合計 259 個；私立大學則各有 123 個及 134 個，合計 257 個。大學增系，公立大學人文社會及科技各有 59 個及 44 個，合計 103 個；私立各有 149 個及 55 個，合計 204 個。公私立大學增班，公立大學在人文社會及科技各有 16 個及 21 個，合計 37 個，私立大學校院則 49 個及 35 個，合計 84 個，見表三。

2. 普通類科大學與師範校院併計增加情形

若將普通類科及師範校院併計，在博士班共增設 192 個博士班，其中人文及社會類科者 67 個，科技類科有 125 個。碩士班則增設 444 個，其中人文及社會類科者有 219 個，科技類科有 225 個。大學設有 309 個系，其中人文及社會類科者有 219 個，科技類科有 90 個。

若以公私立大學校院區分，79—87 學年度，公立博士班的人文及社會類科設立 56 個、科技類科設立 102 個，合計 158 個；私立大學則各有 11 個及 23 個，合計為 34 個。碩士班，公立大學人文社會及科技類科各有 151 個及 120 個，合計 271 個；私立大學則各有 68 個及 105 個，合計 173 個。公私立大學的增系，公立大學人文社會及科技各有 98 個及 41 個，合計 139 個；私立各有 121 個及 49 個，合計 170 個。見表四及表五。

(四)公私立大學校院學生人數成長

76 至 88 年度間，公私立大學校院的學生人數快速成長。總學生人數由 208,054 名增加為 537,263 名，年平均成長率為 8.2%；其中公私立大學校院的學生人數各由 73,235、119,698 名，增加為 164,151 及 305,879 名，年平均成長率各為 7.0%及 8.1%；碩士班學生人數則各由 9,185 及 3,241 人成長為 39,183 及 15,797 名，年平均學生人數之成長率各為 12.9%及 14.1%；博士班學生人數成長各由 2,341、381 人增加為 10,722 及 1,531 名，年平均成長率各為 13.6%及 12.3%。

上述顯示，私立大學校院大學部學生人數及私立大學校院研究所碩士班學生之成長率高於公立大學，博士班則公立高於私立。若以 88 學年度之學生人數言，私立大學大學部學生人數，較公立大學學生人數多 14 萬多名；碩士班及博士班，私立大學學生人數均低於公立大學。如表六所示。

柒、大學申請增設、調整所系原則

在公私立大學校院的設系、增減班的政策下，政府有提出明確的規範。教育部為配合我國的人力發展政策，在大學學系所增班有以下原則(民 87):

- 一、增設所系及增班應符合國家整體建設及發展需要。
- 二、增設之所系應配合學校發展計畫排列優先順序，並結合地方產業，研訂發展重點與特色。
- 三、各校院應配合現有基礎與規模，提出合理之增設數量，國立校院尚應衡酌政府之財力狀況及年度經費預算編列情形。
- 四、應具有充足之師資及足供教學與研究所需之圖書、儀器及設備，其標準依教育部之規定。

表三 79-87 學年度普通類科大學校院核准增設所系班數量

學年度	類別	博士班			碩士班			學系			分組			增班			夜間班			合計		
		公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計
79	人文社會	1	0	1	10	5	15	2	12	14	1	0	1	1	4	5	0	0	0	15	21	36
	科技	5	3	8	11	7	18	4	5	9	2	0	2	8	0	8	0	0	0	30	15	45
	小計	6	3	9	21	12	33	6	17	23	3	0	3	9	4	13	0	0	0	45	36	81
80	人文社會	3	3	6	12	6	18	1	11	12	0	4	4	10	3	13	0	2	2	26	29	55
	科技	11	3	14	14	11	25	1	7	8	2	0	2	8	6	14	0	1	1	36	28	64
	小計	14	6	20	26	17	43	2	18	20	2	4	6	18	9	27	0	3	3	62	57	119
81	人文社會	5	2	7	9	7	16	7	5	12	2	1	3	2	6	8	1	15	16	26	36	62
	科技	16	3	19	13	15	28	9	5	14	1	0	1	0	11	11	0	10	10	39	44	83
	小計	21	5	26	22	22	44	16	10	26	3	1	4	2	17	19	1	25	26	65	80	145
82	人文社會	6	0	6	18	18	36	9	15	24	1	1	2	1	8	9	0	7	7	35	49	84
	科技	13	2	15	17	17	34	6	7	13	3	3	6	0	6	6	2	2	4	41	37	78
	小計	19	2	21	35	35	70	15	22	37	4	4	8	1	14	15	2	9	11	76	86	162
83	人文社會	10	1	11	17	4	21	3	9	12	0	1	1	0	4	4	1	5	6	31	24	55
	科技	9	0	9	10	9	19	2	6	8	2	2	4	0	1	1	0	4	4	23	22	45
	小計	19	1	20	27	13	40	5	15	20	2	3	5	0	5	5	1	9	10	54	46	100
84	人文社會	5	1	6	6	4	10	0	11	11	0	1	1	0	3	3	0	5	5	11	25	36
	科技	7	1	8	3	9	12	1	1	2	0	0	0	0	3	3	0	2	2	11	16	27
	小計	12	2	14	9	13	22	1	12	13	0	1	1	0	6	6	0	7	7	22	41	63
85	人文社會	5	0	5	14	6	20	6	12	18	1	0	1	0	2	2	0	1	1	26	21	47
	科技	12	2	14	8	9	17	4	3	7	2	1	3	0	1	1	0	1	1	26	17	43
	小計	17	2	19	22	15	37	10	15	25	3	1	4	0	3	3	0	2	2	52	38	90
86	人文社會	8	0	8	9	18	27	6	26	32	1	0	1	0	4	4	0	14	14	24	62	86
	科技	8	6	14	12	3	15	7	11	18	1	1	2	1	2	3	0	4	4	29	27	56
	小計	16	6	22	21	21	42	13	37	50	2	1	3	1	6	7	0	18	18	53	89	142
87	人文社會	7	4	11	16	14	30	17	20	37	4	0	4	1	8	9	1	3	4	46	49	95
	科技	12	3	15	13	11	24	4	4	8	0	1	1	1	2	3	1	0	1	31	21	52
	小計	19	7	26	29	25	54	21	24	45	4	1	5	2	10	12	2	3	5	77	70	147
88	人文社會	10	2	12	9	26	35	5	12	17	2	3	5	1	1	2	0	0	0	27	44	71
	科技	11	7	18	7	22	29	4	4	8	1	6	7	1	1	2	0	5	5	24	45	89
	小計	21	9	30	16	48	64	9	16	25	3	9	12	2	2	4	0	5	5	51	89	140
89	人文社會	10	2	12	21	29	50	3	16	19	4	1	5	0	6	6	0	5	5	38	59	97
	科技	6	2	8	10	7	17	2	2	4	1	8	9	2	2	4	1	0	1	22	21	43
	小計	16	4	20	31	36	67	5	18	23	5	9	14	2	8	10	1	5	6	60	80	140
人文社會		70	15	85	141	123	264	59	149	208	16	12	28	16	49	65	3	39	42	305	387	692
科技		110	32	142	118	134	252	44	55	99	15	22	37	21	35	56	4	47	51	312	325	637
合計		180	47	227	259	257	516	103	204	307	31	34	65	37	84	121	7	86	93	617	712	1329

註：1. 本表不含師範校院、技術學院。

2. 自八十六學年度，夜間部各系均已轉型為正規學制、進修班。

表四 79-87 學年度師範校院核准增設所系班數量

學年度	類別	博士班			碩士班			學系			分組			增班			夜間班			合計		
		公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計
79	人文社會	2	0	2	1	0	1	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5
	科技	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
	小計	3	0	3	2	0	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	7
80	人文社會	1	0	1	3	0	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	7
	科技	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	小計	2	0	2	3	0	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	8
81	人文社會	1	0	1	5	0	5	15	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	0	21
	科技	2	0	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
	小計	3	0	3	7	0	7	15	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	25
82	人文社會	1	0	1	6	0	6	14	0	14	0	0	0	10	0	10	0	0	0	31	0	31
	科技	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	8	0	8	0	0	0	10	0	10
	小計	2	0	2	7	0	7	14	0	14	0	0	0	18	0	18	0	0	0	41	0	41
83	人文社會	0	0	0	2	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
	科技	1	0	1	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
	小計	1	0	1	4	0	4	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	6
84	人文社會	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	4	0	4
	科技	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
	小計	0	0	0	4	0	4	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	6	0	6
85	人文社會	0	0	0	4	0	4	3	0	3	0	0	0	4	0	4	0	0	0	11	0	11
	科技	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
	小計	0	0	0	7	0	7	3	0	3	0	0	0	4	0	4	0	0	0	14	0	14
86	人文社會	0	0	0	7	0	7	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	11
	科技	1	0	1	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
	小計	1	0	1	10	0	10	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0	15
87	人文社會	1	0	1	10	0	10	5	0	5	2	0	2	0	0	0	0	0	0	18	0	18
	科技	2	0	2	5	0	5	3	0	3	5	0	5	0	0	0	0	0	0	15	0	15
	小計	3	0	3	15	0	15	8	0	8	7	0	7	0	0	0	0	0	0	33	0	33
88	人文社會	6	0	6	4	0	4	2	0	2	0	0	0	3	0	3	0	0	0	15	0	15
	科技	1	0	1	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
	小計	7	0	7	7	0	7	2	0	2	0	0	0	3	0	3	0	0	0	19	0	19
89	人文社會	5	0	5	13	0	13	8	0	8	4	0	4	2	0	2	0	0	0	32	0	32
	科技	0	0	0	9	0	9	5	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0	14
	小計	5	0	5	22	0	22	13	0	13	4	0	4	2	0	2	0	0	0	46	0	46
人文社會		70	0	17	57	0	57	57	0	57	6	0	6	21	0	21	0	0	0	158	0	158
科技		110	0	10	31	0	31	8	0	8	5	0	5	8	0	8	0	0	0	62	0	62
合計		180	0	27	88	0	88	65	0	65	11	0	11	29	0	29	0	0	0	220	0	220

註：自八十六學年度，夜間部各系均已轉型為正規學制、進修班。

表五 79-87 學年度大學校院核准增設所系班數量(總計)

學年度	類別	博士班			碩士班			學系			分組			增班			夜間班			合計		
		公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計
79	人文社會	3	0	3	11	5	16	4	12	16	1	0	1	1	4	5	0	0	0	20	21	41
	科技	6	3	9	12	7	19	4	5	9	2	0	2	8	0	8	0	0	0	32	15	47
	小計	9	3	9	23	12	35	8	17	25	3	0	3	9	4	13	0	0	0	52	36	88
80	人文社會	4	3	7	15	6	21	4	11	15	0	4	4	10	3	13	0	2	2	33	29	62
	科技	12	3	15	14	11	25	1	7	8	2	0	2	8	6	14	0	1	1	37	28	65
	小計	16	6	22	29	17	46	5	18	23	2	4	6	18	9	27	0	3	3	70	57	127
81	人文社會	6	2	8	14	7	21	22	5	27	2	1	3	2	6	8	1	15	16	47	36	83
	科技	18	3	21	15	15	30	9	5	14	1	0	1	0	11	11	0	10	10	43	44	87
	小計	24	5	29	29	22	51	31	10	41	3	1	4	2	17	19	1	25	26	80	80	160
82	人文社會	7	0	7	24	18	42	23	15	38	1	1	2	11	8	19	0	7	7	66	49	115
	科技	14	2	16	18	17	35	6	7	13	3	3	6	8	6	14	2	2	4	51	37	88
	小計	21	2	23	42	35	77	29	22	51	4	4	8	19	14	33	2	9	11	117	86	203
83	人文社會	10	1	11	19	4	23	4	9	13	0	1	1	0	4	4	1	5	6	34	24	58
	科技	10	0	10	12	9	21	2	6	8	2	2	4	0	1	1	0	4	4	26	22	48
	小計	20	1	21	31	13	44	6	15	21	2	3	5	0	5	5	1	9	10	60	46	106
84	人文社會	5	1	6	8	4	12	0	11	11	0	1	1	2	3	5	0	5	5	15	25	40
	科技	7	1	8	5	9	14	1	1	2	0	0	0	0	3	3	0	2	2	13	16	29
	小計	12	2	14	13	13	26	1	12	13	0	1	1	2	6	8	0	7	7	28	41	69
85	人文社會	5	0	5	18	6	24	9	12	21	1	0	1	4	2	6	0	1	1	37	21	58
	科技	12	2	14	11	9	20	4	3	7	2	1	3	0	1	1	0	1	1	29	17	46
	小計	17	2	19	29	15	44	13	15	28	3	1	4	4	3	7	0	2	2	72	38	110
86	人文社會	8	0	8	16	18	34	10	26	36	1	0	1	0	4	4	0	14	14	35	62	97
	科技	9	6	15	15	3	18	7	11	18	1	1	2	1	2	3	0	4	4	33	27	60
	小計	17	6	23	31	21	52	17	37	54	2	1	3	1	6	7	0	18	18	68	89	157
87	人文社會	8	4	12	26	14	40	22	20	42	6	0	6	3	8	11	1	3	4	64	46	110
	科技	14	3	17	18	11	29	7	4	11	5	1	6	1	2	3	1	0	1	48	21	69
	小計	22	7	29	44	25	69	29	24	53	11	1	12	4	10	14	2	3	5	112	67	179
88	人文社會	16	2	18	13	26	39	7	12	19	2	3	5	4	1	5	0	0	0	42	44	86
	科技	12	7	19	10	22	32	4	4	8	1	6	7	1	1	2	0	5	5	28	45	73
	小計	28	9	37	23	48	71	11	16	27	3	9	12	5	2	7	0	5	5	70	89	159
89	人文社會	15	2	17	34	29	63	11	16	27	8	1	9	2	6	8	0	5	5	70	59	129
	科技	6	2	8	19	7	26	7	2	9	1	8	9	2	2	4	1	0	1	36	21	57
	小計	21	4	25	53	36	89	28	18	36	9	9	18	4	8	12	1	5	6	106	80	186
人文社會		87	15	102	198	123	323	116	149	265	22	12	34	37	49	86	3	39	42	463	387	850
科技		120	32	152	149	134	281	52	55	107	20	22	42	29	35	64	4	47	51	374	325	699
合計		207	47	254	347	257	604	168	204	372	42	34	76	66	84	150	7	86	93	837	712	1549

註：自八十六學年度，夜間部各系均已轉型為正規學制、進修班。

表六 公私立大學校院學生數成長

學年 度	總 計	大 學 校 院		碩 士 班		博 士 班	
		公立	私立	公立	私立	公立	私立
76	208,054	73,235	119,698	9,185	3,241	2,314	381
80	280,249	104,532	148,930	15,822	5,484	4,849	632
86	422,321	146,281	227,421	27,558	11,048	8,848	1,165
87	463,575	153,891	255,814	30,645	12,380	9,539	1,306
88	537,263	164,151	305,879	39,183	15,797	10,722	1,531
76-88 平均 成長率	8.2	7.0	8.1	12.9	14.1	13.6	12.3

資料來源：教育統計(民 88)

- 五、應考慮畢業生就業狀況，對於人力培育不虞缺乏之所系班，不宜再予擴增。
- 六、所系避免過度細化，宜以基礎性、整合性、寬廣性、實務性為優先考量。
- 七、原有所系之名稱、分組不甚妥切或性質相近重複者，得予整合統一及調整。
- 八、已接受評鑑且評鑑成績優良之所系，得優予增班。
- 九、二年制進修部在職班班別，得優先增設，並以學校日間部已設之系組為原則。
- 十、學校校地、校舍面積及單位學生校舍樓地板面積，應符合「各級各類私立學校設立標準」第八條之規定；公立學校並比照適用。
- 十一、所系或其所屬類科在該聯招(或招生)地區最近二年平均錄取率，日間部在 50%以上，進修部在 75%以上者，不宜再申請增設。
- 十二、學校行政運作管理完善，無重大過失。
- 十三、各校院增設博士班之申請案，教育部應先送請專家學者審查後，並提報教育部學術審議委員會常會通過。
- 十四、各校院申請增設教育所、系或教育學程，應依師資培育法及其相關規定。
- 十五、學校年度核准新設所系，應先行籌設(含師資、課程、設備、教室及有關行政措施等)，必要時教育部得予複審，經複審合格始准正式招生。
- 十六、所、系之設立、變更與停辦，應依大學法第五及十四條之規定，提經各該學校校務會議審議後，檢附會議紀錄併同報送教育部審核。

捌、問題分析

一、大學校院及學生人數成長快速

76 至 88 學年度的大學校院學生(含大學、碩士班及博士班)成長一倍多，學生人數由 208,054 人增為 537,263 人。我國的高等教育擴增相當快速。目前我高等教育中尚有 27 所私立大學校院正籌劃之中，剛成立大學仍有擴充空間。此外若干大學朝設立分部擴增，可預見我國未來高等教育容量將大量增加。惟未來學齡人口將呈減少，屆時學生來源不足，公私立大學之學校資源如何運用，以及學校招生將有惡性競爭等將是面臨的問題。

二、增設系所班組公私立有所差異

在博士班及碩士班方面則以公立大學為主，在大學部份的設系組則以私立大學為主。公私立大學的增設系所班別及組別，有不一的情形。尤其公立大學以理工科系(科技類科)為主，私立大學則以文法商類科(人文及社會)為主，公私立大學設科可能產生私立學校以成本較低的人文社會科為主，而公立大學則以成本較高的科技類科為主。公私立大學增設系、組、班的差異，將導致人文社會與科技類科人力培育不均。未來應在學費自由化前提下，鼓勵私立大學校院增設理工類科及理工類的研究所。

玖、建議

針對上述的分析有以下的建議：

- 一、大學校院學生人數宜適度的減緩。配合我國學齡人口的降低，高等教育應作適當減緩，以避免日後學校招生有惡性競爭的情形。
- 二、大學校院增設系所應反應勞動市場機制。政府應由私立大學校院自行增設系所，讓學校的供給高級人力與勞動市場可以相結合。市場需求較高之系所，同一所學校同一學年度在某一類科可增加二班以上。為瞭解勞動市場對於人力的需求可持續對於市場及企業進行人力需求的調查，同時應不斷調查私立大學校院增設(或調整)系、班、組的需求。
- 三、鼓勵私立大學校院設立科技類學系。鑑於過去公立大學以科技類科為主，私立大學則以人文及社會為主，公私立大學設科可能產生私立學校以成本較低的人文社會科為主，而公立大學則以成本較高的科技類科為主，將導致人文社會與科技類科人力培育的不均。未來應在學費自由化的前提下，鼓勵私立大學校院增設有關於理工類科的大學科系及研究所。鼓

勵的方式如私立大學校院增設理工類科，增班組者，給與更多的教育經費補助。

綜上，私立大學校院的校數增加比公立大學為快，同時學生人數也比公立大學多；在增設科系仍以人文及社會類科為主，科技類科較少；此外，研究所也是如此。政府應提供協助(補助)私立大學校院，增設科技類科，讓大學在人文及科技類科人力培育，求得均衡。

研究所學生結構變動情形之分析

周珪棟、齊清華

近年大學研究所教育量的擴增快速，學生人數大量增加，經建會人力規劃處為瞭解研究所學生在就讀類科、性別、公私立等結構上的改變，特根據教育部統計資料對近五年〔民國 83 學年度至 87 學年度〕研究所學生結構的改變進行分析，獲致下列發現：

一、研究所學生性別結構變動情形

近幾年來，女性就讀研究所的人數已逐年增加，惟所占比率仍低於男性。83 學年度女性就讀碩士班所占比率為 28.0%，至 87 學年度已增為 32.3%。男性就讀碩士班所占比率則由 83 學年度的 72%，降為 87 學年度的 67.7%。同期間女性就讀博士班比率由 17.4%增為 20.2%；男性則由 82.6%降為 79.8%。

二、研究所各所學生結構變化

(一)碩士班

另就各所類男女兩性的比率觀察，男女兩性就讀研究所人數在所別的選擇上仍有很大的差異，人文、教育、藝術、大眾傳播、家政、觀光經營等人文社會類的以女性學生人數較多，其餘所類均以男性居多。顯示研究所學生就讀的熱門所類與就業市場需求密切相關，亦仍受傳統以性別區分工作的影響。

1、碩士班男生就讀的所別

—83 學年度排行榜，以工程、商業管理、自然科學等三所，分別占碩士班男生總人數的 39.8%、11.1%、10.0%；而以觀光經營、家政、工業技藝等所類學生較少，合計僅占 0.5%。

—87 學年度之排行榜不變，仍以工程、商業管理、自然科學等三個所類為最多，分別為 39.8%、12.4%、8.8%，商業管理類所占比例有增加趨勢。而觀光經營、工業技藝、家政等類科，合計仍僅占 0.5%。

2、碩士班女生就讀的所別

—83 學年度排行榜，女生就讀的所類以人文、經社心理、商業管理等三類為最多，分別占碩士班女生總人數 18.6%、13.8%、

13.8%，而以工業技藝、觀光經營、體育等所類較少，合計僅占 0.8%。

—87 學年度排行榜仍以人文、商業管理、經社心理等三類為最多，分別為 15.0%、14.4%、11.4%，除商業管理類呈微幅上升外，其餘二類均有降低的趨勢；而以工業技藝、觀光經營、運輸通訊等所類較少，合計僅占 0.9%。

3、各所比重增幅較顯著者

依序為教育(1.5 個百分點)、商業管理(1.1 個百分點)、藝術(0.9 個百分點)、數學、電算機(0.4 個百分點)。

(二)博士班

自 83 學年度至 87 學年度藝術、工業技藝、觀光經營三類所無學生就讀。至 87 學年度博士班學生除人文及家政以女生為多，其餘各類科皆以男生較多。

1、博士班男生就讀的所別

—83 學年度，以工程、自然科學、數學及電算機等三個所類為最多，分別占博士班男生總人數的 43.6%、12.0%、8.0%。而以大眾傳播所類就讀人數九人為最少，占 0.1%。其中藝術、工業技藝、家政、觀光經營等四所類尚無男生就讀。

—至 87 學年度，仍以工程、自然科學、數學及電算機等三個所類為最多，分別占博士班男生總人數的 42.5%、10.4%、9.20%。而以家政(2 人)最少。而藝術、工業技藝、觀光經營等三所類尚無男生就讀。

2、博士班女生就讀的所別

—女生所修讀的所類，以人文、醫藥衛生、自然科學等所類較多，分別占博士班女生總人數的 21.0%、15.9%、12.5%。而以修讀體育(6 人)為最少。

—至 87 學年度時，仍以人文、醫藥衛生、自然科學等所類較多，分別占博士班女生總人數的 22%、15.6%、11.2%。而以家政(3 人)為最少；此一現象顯示博士班女生研究領域擴大至醫療衛生與自然科學所，有別於碩士班女生以文史所類為主的情形。

三、研究所學生就讀公私立學校的比率

83 學年度至 87 學年度期間，碩士班學生就讀公立學校人數由 22,574 人增為 30 人，所占比率由 73.2%略降為 71.2%。就讀私立學校人數由 8,258 人增為 12,380 人，所占比率由 26.8%微增為 28.8%。公立學校學生

人數在 83 學年度及 87 學年度時均以工程、商業管理、自然科學三所類為最多，分別占公立學校學生人數 55.0%及 53.4%。而私立學校學生人數在 83 學年度以工程、經社心理、人文三所類為最多，占 51.8%。87 學年度則以工程、商業管理、經社心理三所類為最多，占五一・四%。同期間，博士班學生就讀公立學校人數由 7,464 人增為 9,539 人，所占比率維持 88.0%。私立學校學生人數由 931 人增為 1,306 人，所占比率維持在 12.0%。此期間公立學校學生人數皆以工程、自然科學、數學電算機三類科為最多，分別占公立學校學生人數 60.3%及 56.8%。私立學校學生人數則以人文、醫藥衛生、經社心理三類科為最多，分別占 65.0%及 60.4%。

四、趨勢分析及展望

- (一)目前雖然女性就讀研究所比率仍然偏低，加以學生就讀研究所的選擇仍受傳統性別區分工作的影響，因此，男性就讀所類仍以工程、自然科學、數學電算機等科技學類者為主，女性則仍以人文、商業管理、經社心理等人文社會學類者為主，不過在研究所教育量快速擴增及女性意識抬頭的趨勢下，女性接受研究所教育的機會與意願將大幅提高，未來兩性就讀學類差異將逐漸縮小，且女性研究生將持續增加。此外，博士班女學生研究領域擴及醫療及自然科學，較碩士女學生偏愛文史領域，應可帶動未來女性參與理工或醫療研究的領域。
- (二)近年來私立學校研究所學生就讀人數增加快速，但所占比率仍遠低於公立學校，私立學校除改善研究環境吸收高級人才外，亦可配合在職進修教育之推動，增設成人進修課程，提供成人進修機會，配合經濟轉型培養高級人才。

表一 碩士班學生性別及就讀系科的改變

學年度 分類	83學年度								87學年度									83-87學年度	
	合 計		男			女			合 計			男			女			年平均成長率	
	人數	學類比例 (%)	人數	性別比例 (%)	學類比例 (%)	人數	性別比例 (%)	學類比例 (%)	人數	學類比例 (%)	增量	人數	性別比例 (%)	學類比例 (%)	人數	性別比例 (%)	學類比例 (%)	男	女
教育	1,108	3.6	540	48.7	2.4	568	51.3	6.6	2,180	5.1	1,072	843	38.7	2.9	1,337	61.3	9.6	11.8	23.9
藝術	475	1.5	171	36.0	0.8	304	64.0	3.5	1,023	2.4	548	381	37.2	1.3	642	62.8	4.6	22.2	20.5
人文	2,481	8.0	873	35.2	3.9	1,608	64.8	18.6	3,279	7.6	798	1,196	36.5	4.1	2,083	63.5	15.0	8.2	6.7
經、社、心理	2,888	9.4	1,696	58.7	7.6	1,192	41.3	13.8	3,528	8.2	640	1,950	55.3	6.7	1,578	44.7	11.4	3.6	7.3
商業及管理	3,660	11.9	2,467	67.4	11.1	1,193	32.6	13.8	5,613	13.0	1,953	3,610	64.3	12.4	2,003	35.7	14.4	10.0	13.8
法律	751	2.4	482	64.2	2.2	269	35.8	3.1	942	2.2	191	624	66.2	2.1	318	33.8	2.3	5.3	4.3
自然科學	2,847	9.2	2,211	77.7	10.0	636	22.3	7.4	3,591	8.3	744	2,565	71.4	8.8	1,026	28.6	7.4	3.8	12.7
數學、電算機	2,035	6.6	1,741	85.6	7.8	294	14.4	3.4	3,021	7.0	986	2,475	81.9	8.5	546	18.1	3.9	9.2	16.7
醫藥衛生	1,774	5.8	930	52.4	4.2	844	47.6	9.8	2,592	6.0	818	1,188	45.8	4.1	1,404	54.2	10.1	6.3	13.6
工業技藝	46	0.1	43	93.5	0.2	3	6.5	0.0	47	0.1	1	42	89.4	0.1	5	10.6	0.0	-0.6	13.6
工程	9,397	30.5	8,825	93.9	39.8	572	6.1	6.6	#####	29.4	3,265	#####	91.5	39.8	1,073	8.5	7.7	7.0	17.0
建築、都市規劃	733	2.4	615	83.9	2.8	118	16.1	1.4	1,047	2.4	314	801	76.5	2.7	246	23.5	1.8	6.8	20.2
農林漁牧	1,515	4.9	952	62.8	4.3	563	37.2	6.5	1,825	4.2	310	1,081	59.2	3.7	744	40.8	5.4	3.2	7.2
家政	117	0.4	35	29.9	0.2	82	70.1	0.9	264	0.6	147	81	30.7	0.3	183	69.3	1.3	23.3	22.2
運輸通訊	439	1.4	363	82.7	1.6	76	17.3	0.9	381	0.9	(58)	280	73.5	1.0	101	26.5	0.7	-6.3	7.4
觀光經營	42	0.1	16	38.1	0.1	26	61.9	0.3	52	0.1	10	18	34.6	0.1	34	65.4	0.2	3.0	6.9
大眾傳播	352	1.1	105	29.8	0.5	247	70.2	2.9	636	1.5	284	194	30.5	0.7	442	69.5	3.2	16.6	15.7
體育	172	0.6	132	76.7	0.6	40	23.3	0.5	342	0.8	170	224	65.5	0.8	118	34.5	0.8	14.1	31.1
共計	#####	100.0	#####	72.0	100.0	8,635	28.0	100.0	#####	100.0	#####	#####	67.7	100.0	#####	32.3	100.0	7.0	12.6

資料來源：教育部(民84，民88)中華民國教育統計。

註：本表因四捨五入合計數未必相符。

表二 碩士班學生按公私立分的比較

83學年度									87學年度									83-87學年度	
學年度 分類	合 計		公立			私立			合 計		公立			私立			年平均成長率		
	人數	學類比例 (%)	人數	公私比例 (%)	學類比例 (%)	人數	公私比例 (%)	學類比例 (%)	人數	學類比例 (%)	人數	公私比例 (%)	學類比例 (%)	人數	公私比例 (%)	學類比例 (%)	男	女	
教育	1,108	3.6	1,108	100.0	4.9	-	-	-	2,180	5.1	2,145	98.4	7.0	35	1.6	0.3	18.0	-	
藝術	475	1.5	323	68.0	1.4	152	32.0	1.8	1,023	2.4	752	73.5	2.5	271	26.5	2.2	23.5	15.6	
人文	2,481	8.0	1,411	56.9	6.3	1,070	43.1	13.0	3,279	7.6	1,981	60.4	6.5	1,298	39.6	10.5	8.9	4.9	
經、社、心理	2,888	9.4	1,541	53.4	6.8	1,347	46.6	16.3	3,528	8.2	1,902	53.9	6.2	1,626	46.1	13.1	5.4	4.8	
商業管理	3,660	11.9	2,669	72.9	11.8	991	27.1	12.0	5,613	13.0	3,777	67.3	12.3	1,836	32.7	14.8	9.1	16.7	
法律	751	2.4	427	56.9	1.9	324	43.1	3.9	942	2.2	558	59.2	1.8	384	40.8	3.1	6.9	4.3	
自然科學	2,847	9.2	2,218	77.9	9.8	629	22.1	7.6	3,591	8.3	2,837	79.0	9.3	754	21.0	6.1	6.3	4.6	
數學、電算機	2,035	6.6	1,608	79.0	7.1	427	21.0	5.2	3,021	7.0	2,185	72.3	7.1	836	27.7	6.8	8.0	18.3	
醫藥衛生	1,774	5.8	1,078	60.8	4.8	696	39.2	8.4	2,592	6.0	1,500	57.9	4.9	1,092	42.1	8.8	8.6	11.9	
工業技藝	46	0.1	-	0.0	0.0	46	100.0	0.6	47	0.1	-	0.0	0.0	47	100.0	0.4	-	0.5	
工程	9,397	30.5	7,537	80.2	33.4	1,860	19.8	22.5	12,662	29.4	9,748	77.0	31.8	2,914	23.0	23.5	6.6	11.9	
建築、都市規劃	733	2.4	494	67.4	2.2	239	32.6	2.9	1,047	2.4	565	54.0	1.8	482	46.0	3.9	3.4	19.2	
農林漁牧	1,515	4.9	1,424	94.0	6.3	91	6.0	1.1	1,825	4.2	1,708	93.6	5.6	117	6.4	0.9	4.7	6.5	
家政	117	0.4	-	0.0	0.0	117	100.0	1.4	264	0.6	-	0.0	0.0	264	100.0	2.1	-	22.6	
運輸通訊	439	1.4	439	100.0	1.9	-	-	-	381	0.9	354	92.9	1.2	27	7.1	0.2	-5.2	-	
觀光經營	42	0.1	-	0.0	0.0	42	100.0	0.5	52	0.1	-	0.0	0.0	52	100.0	0.4	-	5.5	
大眾傳播	352	1.1	140	39.8	0.6	212	60.2	2.6	636	1.5	332	52.2	1.1	304	47.8	2.5	24.1	9.4	
體育	157	0.5	157	100.0	0.7	15	10	0	342	0.8	301	88.0	1.0	41	12.0	0.3	17.7	28.6	
共計	30,832	100.0	22,574	73.2	100.0	8,258	26.8	100.0	43,025	100.0	30,645	71.2	100.0	12,380	28.8	100.0	7.9	10.7	

資料來源：教育部(民84，民88)中華民國教育統計。

註：本表因四捨五入合計數未必相符。

表三 博士班學生性別及就讀科系的改變

83學年度									87學年度									83-87學年度	
學年度 分類	合 計		男			女			合 計		男			女			年平均成長率		
	人數	學類比例 (%)	人數	性別比例 (%)	學類比例 (%)	人數	性別比例 (%)	學類比例 (%)	人數	學類比例 (%)	人數	性別比例 (%)	學類比例 (%)	人數	性別比例 (%)	學類比例 (%)	男	女	
教育	286	3.4	172	60.1	2.5	114	39.9	7.8	476	4.4	272	57.1	3.1	204	42.9	9.3	12.1	15.7	
藝術	0	-	0	-	-	0	-	-	0	-	0	-	-	0	-	-	-	-	
人文	670	8.0	363	54.2	5.2	307	45.8	21.0	931	8.6	443	47.6	5.1	488	52.4	22.3	5.1	12.3	
經、社、心理	602	7.2	440	73.1	6.3	162	26.9	11.1	697	6.4	496	71.2	5.7	201	28.8	9.2	3.0	5.5	
商業管理	497	5.9	400	80.5	5.8	97	19.5	6.6	811	7.5	566	69.8	6.5	245	30.2	11.2	9.1	26.1	
法律	84	1.0	68	81.0	1.0	16	19.0	1.1	113	1.0	84	74.3	1.0	29	25.7	1.3	5.4	16.0	
自然科學	1,018	12.1	835	82.0	12.0	183	18.0	12.5	1,111	10.2	896	80.6	10.4	215	19.4	9.8	1.8	4.1	
數學、電算機	620	7.4	557	89.8	8.0	63	10.2	4.3	876	8.1	799	91.2	9.2	77	8.8	3.5	9.4	5.1	
醫藥衛生	714	8.5	482	67.5	7.0	232	32.5	15.9	1,020	9.4	677	66.4	7.8	343	33.6	15.6	8.9	10.3	
工業技藝	0	-	0	-	-	0	-	-	0	-	0	-	-	0	-	-	-	-	
工程	3,114	37.1	3,021	97.0	43.6	93	3.0	6.4	3,833	35.3	3,674	95.9	42.5	159	4.1	7.3	5.0	14.3	
建築、都市規劃	112	1.3	97	86.6	1.4	15	13.4	1.0	148	1.4	118	79.7	1.4	30	20.3	1.4	5.0	18.9	
農林漁牧	543	6.5	391	72.0	5.6	152	28.0	10.4	676	6.2	509	75.3	5.9	167	24.7	7.6	6.8	2.4	
家政	0	-	0	-	-	0	-	-	5	0.0	2	40.0	-	3	60.0	0.1	-	-	
運輸通訊	79	0.9	74	93.7	1.1	5	6.3	0.3	63	0.6	56	88.9	0.6	7	11.1	0.3	-6.7	8.8	
觀光經營	0	-	0	-	-	0	-	-	0	-	0	-	-	0	-	-	-	-	
大眾傳播	24	0.3	9	37.5	0.1	15	62.5	1.0	33	0.3	18	54.5	0.2	15	45.5	0.7	18.9	-	
體育	32	0.4	26	81.3	0.4	6	18.8	0.4	52	0.5	42	80.8	0.5	10	19.2	0.5	12.7	13.6	
共計	8,395	100.0	6,935	82.6	100.0	1460	17.4	100.0	10,845	100.0	8,652	79.8	100.0	2,193	20.2	100.0	5.7	10.7	

資料來源：教育部(民84，民88)中華民國教育統計。

註：本表因四捨五入合計數未必相符。

表四 博士班學生按公私立分的比較

83學年度									87學年度									83-87學年度	
學年度 分類	合 計		公立			私立			合 計		公立			私立			年平均成長率		
	人數	學類比例 (%)	人數	公私比例 (%)	學類比例 (%)	人數	公私比例 (%)	學類比例 (%)	人數	學類比例 (%)	人數	公私比例 (%)	學類比例 (%)	人數	公私比例 (%)	學類比例 (%)	男	女	
教育	286	3.4	286	100.0	3.8	0	-	-	476	4.4	476	100.0	5.0	0	-	-	13.6	-	
藝術	0	-	0	-	-	0	-	-	0	-	0	-	-	0	-	-	-	-	
人文	670	8.0	392	58.5	5.3	278	41.5	29.9	931	8.6	577	62.0	6.0	354	38.0	27.1	10.1	6.2	
經、社、心理	602	7.2	483	80.2	6.5	119	19.8	12.8	697	6.4	551	79.1	5.8	146	20.9	11.2	3.3	5.2	
商業管理	497	5.9	450	90.5	6.0	47	9.5	5.0	811	7.5	731	90.1	7.7	80	9.9	6.1	12.9	14.2	
法律	84	1.0	64	76.2	0.9	20	23.8	2.1	113	1.0	89	78.8	0.9	24	21.2	1.8	8.6	4.7	
自然科學	1,018	12.1	894	87.8	12.0	124	12.2	13.3	1,111	10.2	983	88.5	10.3	128	11.5	9.8	2.4	0.8	
數學、電算機	620	7.4	579	93.4	7.8	41	6.6	4.4	876	8.1	797	91.0	8.4	79	9.0	6.0	8.3	17.8	
醫藥衛生	714	8.5	506	70.9	6.8	208	29.1	22.3	1,020	9.4	731	71.7	7.7	289	28.3	22.1	9.6	8.6	
工業技藝	0	-	0	-	-	0	-	-	0	-	0	-	-	0	-	-	-	-	
工程	3,114	37.1	3,020	97.0	40.5	94	3.0	10.1	3,833	35.3	3,637	94.9	38.1	196	5.1	15.0	4.8	20.2	
建築、都市規劃	112	1.3	112	100.0	1.5	0	-	-	148	1.4	148	100.0	1.6	0	-	-	7.2	-	
農林漁牧	543	6.5	543	100.0	7.3	0	-	-	676	6.2	674	99.7	7.1	2	0.3	0.2	5.6	-	
家政	0	-	0	-	-	0	-	-	5	0.0	0	-	-	5	100.0	0.4	-	-	
運輸通訊	79	0.9	79	100.0	1.1	0	-	-	63	0.6	63	100.0	0.7	0	-	-	-5.5	-	
觀光經營	0	-	0	-	-	0	-	-	0	-	0	-	-	0	-	-	-	-	
大眾傳播	24	0.3	24	100.0	0.3	0	-	-	33	0.3	30	90.9	0.3	3	9.1	0.2	5.7	-	
體育	32	0.4	32	100.0	0.4	0	-	-	52	0.5	52	100.0	0.5	0	-	-	12.9	-	
共計	8,395	100.0	7,464	88.9	100.0	931	11.1	100.0	10,845	100.0	9,539	88.0	100.0	1,306	12.0	100.0	6.3	8.8	

資料來源：教育部(民84，民88)中華民國教育統計。

註：本表因四捨五入合計數未必相符。

我國大學及獨立學院教育經費分析

周珪棟、齊清華

我國大學及學院為培養國家建設所需高級人力，所作經費投入非常龐大，為瞭解公私立大學教育經費之實際分配情形，行政院經建會人力規劃處最近完成一份我國大學及獨立學院教育經費分析報告。對我國大學及獨立學院教育經費各項有關數據進行分析，並提出若干建議。

壹、分析結果

- 一、76 至 86 會計年度間，我國教育總經費增加 3.6 倍，年平均成長率為 13.8%，其中大學校院教育經費增加 3.8 倍，年平均成長率為 14.1%；學生人數則增加 2 倍，年平均成長率為 6.8%，大學校院教育經費的成長幅度較學生人數成長幅度大。同期間，公立大學教育經費增加 3 倍，年平均成長率為 11.7%；私立大學教育經費增加 5.6 倍，年平均成長率為 18.7%。公私立經費比例已由 7.2 比 2.8 調整為 5.8 比 4.2，比例逐年拉近。公立大學學生人數增加 2.2 倍，年平均成長率為 7.2%；私立大學學生人數增加 1.9 倍，年平均成長率為 6.7%。公私立大學學生人數比例由 3.8 比 6.2 調整為 3.9 比 6.1，調整幅度不大。(見表 1、2、3)
- 二、76 至 85 會計年度間，大學校院平均每生分攤經常支出由 64,003 元增為 134,124 元，年平均成長率為 8.6%；公立大學平均每生分攤經常支出由 101,927 元增為 181,378 元，年平均成長率為 6.6%；私立大學平均每生分攤經常支出由 33,907 元增為 99,993 元，年平均成長率為 12.8%。公私立大學平均每生分攤經常支出比例已由 3.0 比 1 降至 1.8 比 1，由此可見公立大學學生可享受之資源遠超過私立大學，惟私立大學近年來的高成長率，已逐漸縮小彼此之差距。(見表 4)
- 三、76 至 87 學年度間，公立大學學雜費之調整，以牙醫學系為最高，年平均成長率為 11.4%，其次為文法學院，年平均成長率為 11.1%，工學院年平均成長率只增加 9.7%為最低。私立大學學雜費調整以商學院及文法學院為最高，年平均成長率 7.6%，其次為工學院及理、農學院，年平均成長率為 7.2%，其餘各學院皆為 7.1%的成長率。公私立大學學雜費間之差距已由 76 學年度之 3 倍左右降至 87 學年度之 2.2 倍，顯示差距已逐漸縮小。(見表 5、6)

- 四、以 1997-1998 年大學學雜費收費標準作國際比較，在德、法、及比利時等社會福利政策型國家，學生為免學費或僅收註冊費，其他國家學雜費均高。就公立大學而言，日本為我國 4 倍，美國為我國 2 至 12 倍。就私立大學而言，日本為我國 2 倍，美國為我國 6 至 10 倍。若以學雜費占國民平均所得之比例作比較，公立大學方面，日本約占 17.3%，美國約占 9.4%至 43.7%。私立大學方面，日本約為 21.9%，美國約占 60.5%至 109.1%。而我國在公立大學僅為 12.1%，私立則為 27.5%。由此可見，我國大學學雜費或大學學雜費占國民所得之比例，均低於美國及日本。(見表 7)
- 五、以八十六年度公私立大學校院經費來源比較，公立大學（不含實施校務基金學校）經費來源仍以政府經費所占比例最多，最高為 96%，最低亦有 77%；學雜費收入最高為 20%，最低為 2%；其他收入占經費來源比例則甚低。而私立大學則以學雜費收入為主要經費來源，最高達 74%，最低亦有 41%，政府補助所占比例較少，最高為 21%，最低僅有 7%；其他及財務收入來源合計所占比例最高達 45%，最低亦有 15%。(見表 8、9)

貳、建 議

- 一、以八十六年度為例，公私立大學學生人數比例為 3.9 比 6.1，二者教育經費之比為 5.8 比 4.2，每生平均分擔經費，公立為私立的 1.8 倍，公私立校院間經費差距仍大，除政府增加對私校之經費補助外，私校應積極開拓財源增加經費收入。
- 二、八十七年度大學收費調漲後，公私立大學的學費差距比已由七十六年度之 3 比 1 減為 2.2 比 1，比例縮小。惟私立大學學雜費收入仍占私立學校經費來源最大部分，學費自由化後，如何維持在高等教育市場之競爭並提高教育品質，值得重視。
- 三、未實施校務基金之公立學校，政府經費占學校經費來源比例偏高，為減輕政府負擔，引導民間資源投入，並鼓勵學校增加自籌經費，除應普遍實施校務基金制度外，其自籌經費超過規定目標者，政府之經費補助亦不宜減少。

表 1 大學校院教育經費及學生人數

單位：百萬元

會計年度	教育經費	大學教育經費	大學學生人數
76	148,048	23,638	192,933
80	300,965	51,018	253,462
83	430,371	66,831	302,093
84	452,474	70,082	314,499
85	503,920	71,856	337,837
86	537,186	88,399	373,702
76-86 年平均成長率	13.8	14.1	6.8
86 較 76 增加倍數	3.6	3.8	2.0

資料來源：教育部教育統計

表 2 公私立大學校院教育經費比例

單位：百萬元

會計年度	總經費	公立經費	私立經費	公私立經費比例
76	23,638	16,910	6,728	7.2:2.8
80	51,537	36,098	15,439	7.0:3.0
83	66,388	43,508	22,880	6.6:3.4
84	70,082	45,254	24,828	6.5:3.5
85	71,856	44,849	27,007	6.2:3.8
86	88,399	50,963	37,436	5.8:4.2
76-86 年成長率	14.1	11.7	18.70	-
86 較 76 成長倍數	3.8	3.0	5.6	-

資料來源：教育部教育統計

表 3 公私立大學校院學生人數及比例

單位：人

學年度	總人數	公立人數	私立人數	公私立人數比例
76	192,933	73,235	119,698	3.8:6.2
80	253,462	104,532	148,930	4.1:5.9
83	302,093	126,913	175,180	4.2:5.8
84	314,499	131,276	183,223	4.2:5.8
85	337,837	137,890	199,947	4.1:5.9
86	373,702	146,281	227,421	3.9:6.1
76-86 年成長率	6.8	7.2	6.7	-
86 較 76 增加倍數	2.0	2.2	1.9	-

資料來源：教育部教育統計

表 4 公私立大學校院每生平均分擔經費(經常支出)及比例

單位：元

學年度	總計	大學		大學公私立比例	
		公立	私立	公立	私立
76	64,003	101,927	33,907	3.0	1
80	110,256	169,331	65,280	2.6	1
81	122,834	172,379	82,007	2.1	1
82	121,903	166,833	83,843	2.0	1
83	125,950	176,248	82,009	2.3	1
84	129,612	177,554	89,441	2.0	1
85	134,124	181,378	99,993	1.8	1
76-85年平均 成長率	8.6	6.6	12.8	-	-

資料來源：教育部教育統計

表 5 公立大學暨獨立學院學雜費增加情形

單位：元

學年度	醫學系	牙醫學系	醫學院(除醫 及牙醫學系 外各系)	工學院	理農學院	商學院	文法學院
76	9,950	8,270	7,920	8,220	7,890	6,300	5,920
80	14,500	12,380	11,420	11,120	10,760	9,360	8,980
84	21,810	19,960	17,130	16,280	16,140	14,140	13,930
85	24,240	22,180	19,030	18,090	17,940	15,710	15,470
86	26,660	24,390	20,930	19,890	19,730	17,270	17,010
87	29,590	27,060	23,220	22,070	21,890	19,160	18,870
76-87年平均 增加率	10.4	11.4	10.3	9.4	9.7	10.6	11.1

資料來源：教育部

表 6 私立大學暨獨立學院學雜費增加情形

單位：元

學年度	醫學系	牙醫學系	醫學院(除醫 及牙醫學系 外各系)	工學院	理、農學 院	商學院	文法學院
76	29,930 (3.0)	27,410 (3.3)	23,820 (3.0)	22,290 (2.7)	22,040 (2.8)	18,540 (2.9)	18,140 (3.1)
80	42,260 (2.9)	38,670 (3.1)	33,270 (2.9)	31,540 (2.8)	31,270 (2.9)	27,270 (2.9)	26,830 (3.0)
84	58,880 (2.7)	53,870 (2.7)	46,250 (2.7)	43,960 (2.7)	43,590 (2.7)	38,170 (2.7)	37,590 (2.7)
85	60,600 (2.5)	55,450 (2.5)	47,590 (2.5)	45,240 (2.5)	44,860 (2.5)	39,290 (2.5)	38,690 (2.5)
86	60,600 (2.3)	55,450 (2.3)	47,590 (2.3)	45,240 (2.3)	44,860 (2.3)	39,290 (2.3)	38,690 (2.3)
87	63,920 (2.2)	58,490 (2.2)	50,200 (2.2)	47,720 (2.2)	47,320 (2.2)	41,440 (2.2)	40,810 (2.2)
76-87年平均 成長率	7.1	7.1	7.1	7.2	7.2	7.6	7.6

註：括弧內表示私立大學學雜費較公立大學高出之倍數

資料來源：教育部

表 7 各國大學學雜費收費標準比較表 1997-1998

國別	校名	公私立	學雜費(NT)	國民平均所得	學雜費占國民平均所得之比例
中華民國		公	41,680	344,655	12.1%
中華民國		私	94,760	344,655	27.5%
日本	大阪大學	國	186,050	1,074,208	17.3%
日本	關西大學	私	225,800	1,031,840	21.9%
韓國	釜山大學	國	57,888	337,536	17.2%
澳洲		公	87,200	491,008	17.8%
比利時	法語天主教魯汶大學	私	22,400	845,440	2.7%
比利時	法語列日大學	公	21,696	845,440	2.6%
美國	史丹福大學	私	681,600	875,840	77.8%
	柏克萊大學	公	136,480	875,840	15.6%
	約翰霍伯金斯大學	私	694,400	875,840	79.3%
	加州大學洛杉磯分校	公	382,560	875,840	43.7%
	西北大學	私	612,864	875,840	70.0%
	密西根州大學	公	223,392	875,840	25.5%
	伊利諾理工學院	私	529,920	875,840	60.5%
	波士頓大學	私	955,136	875,840	109.1%
	麻州大學	公	330,528	875,840	37.7%
	愛荷華州立大學	公	82,112	875,840	9.4%
南非	開普敦大學	國	100,800	932,216	10.8%
法國		公私立	55,000	839,072	
德國		公	不收費	600,000	
英國		公	53,600	700,000	7.7%

註：本表所列學雜費係指本國（州）人民須負擔數額，未包含外國（州）人應負之數額，（美金與台幣匯率以 1:32 計算）法國為免學費，僅收註冊費；英國原為免學費，自八十七年起家庭所得達一定標準者，需一千英鎊。

資料來源：教育部

表8 八十六年度國立大學校院經費來源

單位：仟元

學校名稱	政府預算	(%)	學雜費收入	(%)	建教合作收入	(%)	其他	(%)	合計
國立台灣師範大學	2,103,951	84	296,468	12			107,885	4	2,508,304
國立高雄師範大學	805,152	87	88,900	10			29,284	3	923,336
國立彰化師範大學	1,006,033	88	99,605	9	12,607	1	26,189	2	1,144,434
國立東華大學	534,258	94	14,648	3	2,431	0	16,520	3	567,857
國立暨南國際大學	485,970	96	9,521	2			8,321	2	503,812
國立藝術學院	434,949	90	33,998	7			15,527	3	484,474
國立體育學院	261,354	84	28,670	9			21,255	7	311,279
國立雲林技術學院	616,832	81	113,861	15	7,590	1	20,382	3	758,665
國立屏東技術學院	985,048	81	173,155	14	31,310	3	33,086	3	1,222,599
國立台灣藝術學院	354,667	85	56,627	13			8,416	2	419,710
國立台北技術學院	619,393	84	100,534	14			19,158	3	739,085
國立台北護理學院	260,563	77	66,931	20	2,303	1	8,449	2	338,246

資料來源：教育部

表9 八十六年度私立大學校院經費來源

單位：仟元

學校名稱	政府補助	(%)	學雜費收入	(%)	財務收入	(%)	其他	(%)	合計
中原大學	244,122	16	984,028	66	53,213	4	205,071	14	1,486,434
靜宜大學	149,639	14	732,427	68	79,146	7	119,943	11	1,081,155
淡江大學	263,176	11	1,772,421	73	72,035	3	312,725	13	2,420,357
逢甲大學	270,934	13	1,464,108	70	96,116	5	262,830	13	2,093,988
東海大學	223,115	14	997,463	61	30,233	2	389,925	24	1,640,736
輔仁大學	249,298	10	1,526,394	64	160,278	7	453,053	19	2,389,023
東吳大學	130,278	11	919,975	74	48,848	4	138,130	11	1,237,231
文化大學	159,837	7	1,695,737	71	148,794	6	373,137	16	2,377,505
大同工學院	99,699	18	223,443	41	199,101	36	27,474	5	549,717
高雄醫學院	182,799	16	445,739	40	32,827	3	460,092	41	1,121,457
中國醫藥學院	110,153	10	500,880	45	29,559	3	471,186	42	1,111,778
台北醫學院	136,013	21	374,090	58	12,882	2	121,141	19	644,126

資料來源：教育部

我國高等技職教育發展問題之評析

林宜玄

壹、前言

民國八十五年起，為提高技職教育人力素質，培育產業界所需之高級專業技術人才，及擴增技職學校畢業生之進修機會，乃推動輔導績優專科學校改制政策，逐年將專科改制技術學院並附設專科部。隨後更陸續將七所技術學院改名科技大學以因應高等技職教育多元化、精緻化及自由化之發展勢，提供技職體系學生更優良之教育環境。至八十八學年度止，已設置七所科技大學四十所技術學院，高等技職教育已成為我國技職教育一貫體系中重要的一環，是高級專業技術人才培育的主要機構，惟在快速發展過程中，如何兼顧教育品質與學校特色，及因應技術學院爭相改名科技大學，對中級技術人才培育所產生衝擊的問題，均值得重視。

貳、當前問題分析

在專科學校相繼改制技術學院及技術學院改名科技大學後，高等技職教育在質的方面已面臨下列問題：

一、高等技職教育發展快速，恐影響教育品質之提升

技術學院及科技大學校數，由八十四學年度的七所快速增為八十八學年度的四十七所；在學學生人數，則由八十四年度的一九、六三〇人增為八十七學年度的六七、三七九人，平均年增加率高達五〇・八％；其中博士班為九・四％，碩士班為一八・四％，學士班為五三・六％。顯示，技術學院發展快速，為避免降低高級專業技術人才素質，如何兼顧教育容量的擴增與教育品質的提升應是重要的課題。

二、合格專任助理以上教師人數所占比率偏低，恐影響技術學院改名科技大學及設置研究所之教育品質

根據教育部遴選專科學校改制技術學院並核准附設專科部實施辦法第四條第四款之規定，改制時，每班合格專任講師以上教師人數需為二・二五人以上，其中合格專任助理教授以上教師人數為〇・五六人以上（占教師人數的二四・九％）；改制後，其合格專任助理教授以上教師人數為〇・

六三人以上（占教師人數的二五・二％）。技術學院合格專任助理教授以上教師僅占四分之一即可，雖然其為最低標準的規定，惟部分學校卻以符合最低規定標準為滿足，對師資素質及教學品質之提升確有影響。在辦理初期，為鼓勵績優專科改制技術學院，且僅限辦理大學部，所訂專任助理教授以上教師人數之最低規定尚符需要。未來若要修法開放附設專科部的技術學院改名科技大學或設置研究所，依目前專任助理教師規定人數確有不足。

三、部分學校為改名科技大學而廢除專科部，嚴重影響中級技術人力之培育

根據現行規定，專科改制技術學院並附設專科部者，若改名科技大學則需停辦專科部，致有部分學校或為增加二技及四技招生人數，或積極規劃未來改名科技大學，而減少專科部招生並打算停辦情形。鑒於績優專科學校多已陸續改制為技術學院，上述情形將嚴重影響優秀中級技術人才之培育，及學生接受專科教育之權利與機會。

參、解決對策

為使我國高等技職教育能兼顧質與量的均衡發展，除滿足國人就學的需求，擇取績優專科學校改制技術學院外，更應採取有效措施積極提昇教育品質，以培育高素質的高級專業技術人力，滿足學生生涯發展及企業用人之需要。

一、減緩高等技職教育之擴增，積極辦理評鑑與訪視工作

八十五至八十八學年間，高等技職學校數由七所快速增至四十七所，雖然學生數僅增加五成，惟在各校逐年增設二技與四技學系，並增加招生名額的趨勢下，未來高等技職教育的學生人數勢將更大幅成長。為培育高素質的高級專業技術人才，宜減緩技術學院之改制及增設，並積極辦理科技大學及技術學院之各項評鑑與訪視工作，檢視辦學並輔導各校改善教學品質，評鑑或訪視結果宜作為各校增設系所與招生人數，核給獎補助經費及核准改名科技大學之參考。同時，核准技術學院改名科技大學亦不宜過快，宜採穩健發展策略，確保科技大學教育品質能符合產業界用人需要。

二、妥慎研訂技術學院改名科技大學及設置研究所之規定，以確保教育品質

為建立技職教育一貫制體系，教育部已決定修法開放附設專科部的技術學院設置研究所，並正研訂技術學院改名科技大學審核作業規定。為確保技術學院設置研究所及改名科技大學後之教育品質，宜妥慎研訂設置研究所及改名科技大學之相關規定，所定之設置及申請改名條件均應較原改

制辦法嚴謹。除提高合格專任助理教授以上教師人數之規定，使所占比率至少應達二分之一以上，及規定改制滿五年之技術學院始得申請設置研究所或改名科技大學外，並要求各校加強充實研究及教學設備。

三、採行有效措施，促使績優專科學校改制技術學院後繼續辦理專科部

為促使績優專科學校改制技術學院後持續辦理專科部，以培育優質的中級專業技術人才，除宜修訂專科學校法，開放科技大學可設置專科部避免技術學院改名科技大學而停辦專科部情形繼續產生外；績優專科學校改制技術學院時，亦可研究採適度外加方式核給二技或四技招生名額，以鼓勵其繼續辦理專科學制。

四、加強實務教學、建立高等技職教育特色

高等技職教育目標在培養兼具理論與實務的高級實用專業技術人才，專業實務的學習為其教學的重要特色，因此，專業科目教師的企業實務經驗影響專業科目的教學品質。為增進專業科目教師之實務經驗，宜鼓勵優先延聘具實務經驗者擔任專業實習科目教師；並鼓勵專業科目教師赴企業機構研習，以增進其實務經驗，對未具實務經驗的現職教師應優先協助其赴企業界實習。同時，加強校內實習課程及校外實習，增進學生的實務訓練，以落實實務教學成效。

我國近年來女性職業訓練辦理情形及未來走向

周珪棟、陳雅燕

我國近年參加職業訓練人次之年平均增加率為 5.4%；參加職業訓練人次佔勞動人口比率亦由 82 年的 5.4% 升至 87 年的 6.5%。由性別分析，女性受訓人次之年平均增加率雖高於男性，但女性勞動人口之參訓比率仍較男性為低（87 年，男為 8.1%，女為 4.1%）。為了解近年來（82-87 年）女性職業訓練辦理情形及未來走向，以下就訓練性質別、訓練機構別、受訓者職業別及辦理機構行業別加以分析。

壹、辦理情形

一、訓練性質別

各訓練性質別，以身心障礙者技能訓練與農林漁牧工作人員訓練之女性受訓人次呈減少狀態。82-87 年平均增加率分別以職訓指導人員（含師資）訓練最高，技術性佐理人員訓練居次；技術生（含建教）、教學、管理及服務相關技能訓練之女性比例漸有增加、拉近男女受訓比之趨勢。

二、訓練機構別

訓練機構別，以公營事業附設及民營機構附設之女性受訓人次最多；另政府機關附設之女性受訓人次呈減少狀態，且其女性受訓比亦減少。各級學校附設之男女受訓比差距最小，而其餘機構之女性受訓比則屬偏低（二至三成）。

三、職業別

各職業別之女性受訓人次年平均增加率，以民意代表、行政主管、企業主管及經理人員最高。就受訓人次佔就業人口比率分析，女性參訓率最高者為技術員及助理專業人員；最低者為農林漁牧工作人員、服務工作人員及售貨員、生產及有關工人、機械設備操作及體力工。87 年度於民意代表、行政主管、企業主管及經理人員、服務工作人員及售貨員之女性參訓率超過男性；另專業人員、技術員及助理專業人員、事務工作人員、生產

及有關工人、機械設備操作及體力工之女性參訓率則仍顯著低於男性。

四、行業別

行業別之女性受訓人次年平均增加率以營造業最高；而工商服務業、金融、保險、不動產業、公共行政業在女性就業人數不減情形下，受訓人次反而下降。就受訓人次佔就業者比率分析，女性參訓率最高者為水電燃氣業；最低者為農林漁牧業。僅有運輸、倉儲及通信業之女性參訓率超過男性；而製造業、工商服務業、社會服務及個人服務業、公共行政業之女性參訓率則顯著低於男性。就工業、服務業之女性參訓率比較，皆明顯低於男性。

貳、未來走向

一、加強身心障礙者技能訓練

雖身心障礙者技能訓練為政府「跨世紀人力發展計畫」中重點工作之一，然近年此項訓練之受訓人次卻呈減少狀態。因此，身心障礙者技能訓練實應再加強。政府職訓單位，除健全殘障者職訓體系外；應建構多元獎勵配套措施，以鼓勵各公、私機構增加身心障礙者受訓管道，並激勵身心障礙者充分參與。

二、繼續加強技術生（含建教）訓練

近年技術生(含建教)訓練總數呈減少狀態，由於此項訓練以養成訓練為主，受訓人次減少將影響進入各行業就業市場之勞動人口品質。雖女性受訓人次反呈漸增趨勢，然受訓比卻仍只有 23%；因此應繼續強化企業與學校間雙向教育訓練交流、確實實行工作崗位訓練，以充分銜接、運用優質女性人力。

三、加強公共職訓機構之服務業類課程，及檢討、強化促進女性參訓之措施

目前公共職訓機構之訓練類別以工業類為主，而前述分析結果顯示女性就業人口以服務業佔三分之二強；由此觀之，公共職訓機構之訓練職類無法滿足女性職場之受訓需求。因此，公共職訓機構應規劃增加服務業類訓練，以配合女性就業趨勢、提供多元性訓練課程。

而女性於公共職訓機構受訓比偏低之改進方面，除考量上述職類因素

外，應檢討開課地點之便利性、訓練時間之可選擇性，以配合女性常需兼顧職業及家庭之雙重角色；另需加強課程之宣導，瞭解女性訊息接受之管道，以落實訓練訊息之充分傳達；並針對弱勢婦女研擬相關獎勵措施，以提升女性之參訓率。

四、檢討政府機關附設職訓機構之訓練職類與規劃

近年政府機關附設之訓練人次呈減少狀態，且女性受訓比僅有兩成。有鑒於公務人力素質為政府施政效能提升之基礎；因之，訓練規劃單位應深入瞭解訓練需求，規劃前瞻性訓練課程，以確實推動學習型組織機能，提升公務人力素質。另應建立派訓角色遴選之機會公平機制；並結合人力發展與考績制度，建立公務人力培訓之激勵機制；俾以增加女性受訓機會與意願。

五、檢討各職業、行業別之女性參訓機會，輔導女性朝具競爭優勢之職業發展

近年職業別中，以管理類人員之女性參訓機會較高且優於男性。辦理訓練之行業別中，以運輸、倉儲及通信業之女性參訓較有優勢；工業類及服務業類之參訓率則皆低於男性，尤以工業類更低。女性參訓機會與女性之受訓意願、生涯規劃、職位發展性、所屬行業性質與派訓公平性及訓練內容、訓練附屬環境等皆有關係。因此，企業應融入、考量此些影響因素於教育訓練體系中，以能充分開發女性能力，進而使企業人力資源運用最大化。政府相關就業輔導單位亦應掌握女性特質及生涯規劃傾向，配合行業、職業別特性，引導女性接受合適之訓練課程、輔導女性朝具競爭優勢之職、行業發展。

表一、女性職業訓練辦理情形統計表

性別項 統計項目 統計類別		男女合計			女性				
		受訓人次		年平均 增加率	受訓人次		年平均 增加率	女性受訓比	
		82 年	87 年		82 年	87 年		82 年	87 年
受訓全體		479010	623495	5.4	113022	156279	6.7	24%	25%
訓練 性質 別	技術工訓練	71221	116218	10.3	8995	13124	7.8	13%	11%
	技術生（含建教）訓練	24919	16896	-7.5	1952	3924	15.0	8%	23%
	身心障礙者技能訓練	1605	1120	-6.9	644	440	-7.3	40%	39%
	職訓指導人員（含師資）訓練	1851	5347	23.6	444	1463	26.9	24%	27%
	中、高級專技人員訓練	101460	171847	11.1	21994	35796	10.2	22%	21%
	技術性佐理人員訓練	62955	161803	20.8	20689	48948	18.8	33%	30%
	技術性服務人員訓練	45565	38298	-3.4	11701	18790	9.9	26%	49%
	中、高級管理人員訓練	89625	67302	-5.6	14804	15023	0.3	17%	22%
	農林漁牧工作人員訓練	8726	3885	-14.9	1780	779	-15.2	20%	20%
	其他	71083	40779	-10.5	30019	17992	-9.7	42%	44%
訓練 機構 別	公共職訓機構	22783	29823	5.5	3941	6829	11.6	17%	23%
	公營事業附設	250401	295491	3.4	55944	65248	3.1	22%	22%
	民營事業附設	89008	169854	13.8	25766	49235	13.8	29%	29%
	政府機關附設	71496	58426	-4.0	15734	12451	-4.6	22%	21%
	各級學校附設	16061	31059	14.1	5642	13723	19.5	35%	44%
	民間團體附設	29261	38842	5.8	5995	8793	8.0	20%	23%
職業 別	民意代表、行政主管、企業主管 及經理人員	31750	28802	-1.9	1900	6719	28.7	6%	23%
	專業人員	47210	74867	9.7	12529	18328	7.9	27%	24%
	技術員及助理專業人員	186754	296030	9.7	42318	71577	11.1	23%	24%
	事務工作人員	101962	78166	-5.2	40527	31662	-4.8	40%	41%
	服務工作人員及售貨員	11188	17289	9.1	4918	11398	18.3	44%	66%
	農林漁牧工作人員	10678	1734	-30.5	306	267	-2.7	3%	15%
	生產及有關工人、機械設備操作 及體力工	89468	126607	7.2	10524	16328	9.2	12%	13%
行業 別	農林漁牧業	73	0	--	34	0	--	47%	--
	礦業及土石採取業	719	286	-16.8	39	11	-22.4	5%	4%
	製造業	152332	237570	9.3	22794	39375	11.6	15%	17%
	水電燃氣業	18855	24594	5.5	2133	3150	8.1	11%	13%
	營造業	3025	5827	14.0	233	812	28.4	8%	14%
	批發、零售及餐飲業	9922	15169	8.9	3640	6687	12.9	37%	44%
	運輸、倉儲及通信業	82418	129393	9.4	21693	36739	11.1	26%	28%
	金融、保險、不動產業	63459	34322	-11.6	27814	15903	-10.6	44%	46%
	工商服務業	6508	840	-33.6	2732	183	-41.8	42%	22%
	社會服務及個人服務業	70203	117331	10.8	16176	41086	20.5	23%	35%
	公共行政業	71496	58163	-4.0	15734	12333	-4.8	22%	21%

表二、受訓人次佔就業者比率統計表

性別項 統計項目 統計類別		男性				女性			
		就業人數 (千人)		受訓人次 佔就業者比率		就業人數 (千人)		受訓人次 佔就業者比率	
		82 年	87 年	82 年	87 年	82 年	87 年	82 年	87 年
職業別	民意代表、行政主管、企業主管 及經理人員	387	365	7.7%	6.1%	54	60	3.5%	11.2%
	專業人員	255	279	13.6%	20.3%	229	299	5.5%	6.1%
	技術員及助理專業人員	747	896	19.3%	25.1%	484	603	8.7%	11.9%
	事務工作人員	223	226	27.5%	20.6%	583	730	7.0%	4.3%
	服務工作人員及售貨員	688	750	0.9%	0.8%	717	847	0.7%	1.3%
	農林漁牧工作人員	706	579	1.5%	0.3%	290	231	0.1%	0.1%
	生產及有關工人、機械設備操作 及體力工	2415	2517	3.3%	4.4%	967	909	1.1%	1.8%
行業別	農林漁牧業	713	587	0.0%	0.0%	291	235	0.0%	0.0%
	礦業及土石採取業	15	10	4.5%	2.8%	4	2	1.0%	0.6%
	製造業	1472	1597	8.8%	12.4%	1012	1014	2.3%	3.9%
	水電燃氣業	31	29	53.9%	73.9%	5	5	42.7%	63.0%
	營造業	769	769	0.4%	0.7%	110	96	0.2%	0.8%
	工業類小計	2287	2405	6.5%	9.4%	1131	1119	2.2%	3.9%
	批發、零售及餐飲業	996	1078	0.6%	0.8%	810	974	0.4%	0.7%
	運輸、倉儲及通信業	384	388	15.8%	23.9%	79	89	27.5%	41.3%
	金融、保險、不動產業	131	177	27.2%	10.4%	145	208	19.2%	7.6%
	工商服務業	111	142	3.4%	0.5%	94	117	2.9%	0.2%
	社會服務及個人服務業	595	639	9.1%	11.9%	664	822	2.4%	5.0%
	公共行政業	204	199	27.3%	23.0%	109	116	14.4%	10.6%
	服務業類小計	2421	2623	8.9%	9.2%	1901	2326	4.6%	4.9%

世界銀行及美國年金制度改革

張美陽

壹、前言

肆、美國老年、遺屬、殘障保險制度

貳、全球年金危機研討會之重要論點

改革方案

參、世界銀行研議之三層保障組合制度

伍、結論

壹、前言

人口老化及其相關之國民年金制度已成全球關注之問題。高齡化的影響不僅在於人口結構中老人比重的增加，以及勞動人口平均負擔老人人口比例的沈重，最主要的是在提供老年經濟安全保障之年金制度，因其給付負擔的快速加重，引發了各國在社會、財政、經濟甚至政治方面的危機，因而年金制度之改革已成為各國重要的施政目標。

民國八十五年十一月份，在美國即有兩項有關國民年金之國際性會議。一為由美國外交協會（Council on Foreign Relations）所召開之「全球年金危機研討會」（Conference on the Coming Global Pension Crisis）。參加者有十一國（美國、加拿大、法國、英國、奧地利、委內瑞拉、巴西、日本、印度、印尼、OECD 代表及我國），出席者除專家學者外，各國財政及社會安全部門官員多有參與，但以金融保險業界首腦參與最多。大會對於世界各國逐漸老化的人口帶給年金制度的危機以及其資金運用多有討論，我國由本會人力規劃處專門委員張美陽及財務處專員蕭麗卿共同參與。會後並赴世界銀行及美國社會安全署等處考察搜集相關資料。另一則是由世界銀行（The World Bank）所召開之「年金制度—從危機到改革」會議（Pension Systems：From Crisis to Reform）。我國雖因非會員國而未得參與，但由其大會主題觀之，亦可見年金改革已成為世界趨勢，如何能一方面維持此一保障老年人口經濟安全重要制度於不墜，又能同時確保國家財政脫離危機，是為兩項會議之主要討論重點，其經驗與觀點在我國目前研擬國民年金制度之際，應可提供重要參考架構。

貳、全球年金危機研討會之重要論點

一、人口老化已為一全球性趨勢，勞動人口平均負擔老人人口之比例日益增加，沉重之給付負擔已為各國帶來財政、經濟甚至政治上之危機，年金

制度之改革已不可免。

- 二、許多國家已採取改革行動，部分措施並見功效，而其最大之共同點則為年金制度採行民營化，將民營化之精神引入年金制度，例如對於基金之管理，從以往由政府經營管理並購買政府公債之保守方式改為透過核定之民間管理公司，將相當比例之基金投入國內外金融、保險、甚至房地產市場，靈活運用，增加收益。同時，建立個人帳戶，將按部分或全部老年年金費率計算之薪資存入上開民間管理公司，為個人賺取較大利潤。
- 三、大會認為年金民營化後，將增加個人資產並提高國民儲蓄率，儲蓄率增加之後，可促進投資，最終將促進國家之整體經濟成長，並解除因年金負擔所帶來的各種危機，年金基金運用投入國際市場，亦將活絡各國金融市場，並帶動景氣復甦。
- 四、智利年金制度之改革堪稱民營化之典範，目前不止拉丁美洲各國紛紛仿效，英、法、德、瑞典、意大利等國亦將智利民營化精神納入各自之改革方案之中，惟有部分學者認為智利之軍政權強勢管理為其成功要素之一，其長期投資報酬率雖達兩位數，但近兩年投資效益不佳，由於其開辦僅十餘年，其未來發展尚待密切之觀察。
- 五、隨收隨付制對於財政的負擔將隨人口結構日趨老化而益形嚴重；為因應此一問題，已有部分國家，如瑞典、拉丁美洲各國開始由確定給付制（Defined Benefit）改向確定提撥制（Defined Contribution），期減緩或消除原有世代移轉致後代負擔日益沉重之問題。

許多國家已採取改革行動，例如對於領取年金之年齡及領取全額年金需繳費年資均予提高，由隨收隨付制逐漸改向確定提撥制，對於給付額度也有較嚴謹之估算，部分措施並見功效。近年則以世界銀行於一九九四年提出的三層保障組合的年金制度及美國社會安全諮詢委員會（Advisory Council on Social Security）於一九九六年所提出老年、遺屬、殘障保險制度改革方案，較具代表性，分別陳述如後。

參、世界銀行研議之三層保障組合制度（The Three Pillars of Old Age Security）

世界銀行基於人口普遍老化，各國推動的老年保障制度大多面臨財務沉重不勝負荷狀態，其高額給付支出不僅排擠國家其他重要公共支出，影響國家整體發展方向，同時對於財務不同之管理方式亦影響了老人在經濟保障方面的實質所得。世界銀行專家考察其會員國之各種老年保障制度後，認為沒

有一國之制度可以放諸四海皆可適用，也沒有一個制度可以兼顧老年經濟保障追求之所得重分配、儲蓄及保險三大功能。為因應下一世紀人口老化情形將更形嚴重之趨勢，在既可保護老人又可促進經濟成長的前題下，世界銀行成立「防止高齡危機」小組進行研究，特別參考瑞士、智利以及新加坡的老年經濟保障制度提出「三層保障組合制度」報告。

一、瑞士、智利及新加坡的年金制度

(一)瑞士的年金制度：

1.第一層為提供基本養老給付的社會保險制度，包括兩部分：

- (1)第一部份有重分配目標，提供最低標準定額給付，一九九〇年時約為平均薪資的二〇%。
- (2)第二部份提供所得相關的給付，是具有補充性質的養老年金，額度是薪資的二〇%。最高的年金給付總額以最低給付的二倍為限。

第一層是隨收隨付制，費率為薪資的八·四%，由雇主和受雇者各負擔一半，另政府從一般稅收中補助給付的二〇%。養老給付是依據薪資指數和消費者物價指數的平均數做調整，每兩年或是指數累計增加率超過八%時調整一次。

- 2.第二層以職業年金方案為主，費率由雇主和受雇者各負擔一半。
- 3.第三層是自願儲蓄計畫，為自雇者和未納入職業年金者扮演重要角色。

這些社會保險年金計畫、強制性職業年金和自願年金體系的保費都可計為扣除額，享有稅賦方面的優惠。

(二)智利的年金制度：

智利於一九二四年創立了公共年金制度，由於國營社會保險制度缺乏有效率的財務管理，發生嚴重的財務危機，於是在一九八一年改為現制，並推動民營化。其要點如下：

- 1.採確定提撥制，其提撥金額原則上是由受雇者負擔，受雇者將其薪資的一〇%提撥入個人帳戶作為老年給付之準備，另提撥七%為健康保險，約三%作為殘障、遺屬年金及支付管理費之用。
- 2.辦理這些業務的機構係為經政府核准接受政府監督的年金基金管理公司，稱為 AFP。被保險人可以自由選擇一家公司加入。
- 3.在確定提撥率的制度下，給付金額取決於職工在就業期間提撥的養老基金額度和該基金投資後的收益。制度規定年金給付年齡，男性為六十五歲以上，女性為六十歲以上。

- 4.最低年金保障標準，如果國民服務滿二十年而年金所得不及此一標準，則由政府補足差額。

(三)新加坡的年金制度：

新加坡是採公積金制，除了自雇者之外，所有的勞動者都需參加中央公積金（Central Provident Fund，簡稱 CPF）。

- 1.CPF 是公立組織，負責管理、徵收保費、保存記錄、提供給付、基金投資。
- 2.新加坡雇主必須提撥部分的金額至其受雇者的帳戶，一九八五年以前雇主與受雇者雙方各提撥二五%，一九八六年新加坡經歷了經濟危機，政府把雇主的公積金提撥率降為一〇%，受雇者的提撥率則維持不變。目前提撥率為五十五歲以下者，其勞雇雙方各提撥二〇%，五十五歲以上則隨年齡升高，提撥率減少。
- 3.原先規定滿五十五歲時可一次領回，一九八七年開始，規定五十五歲以後仍須在帳戶中保留一個最低額度，一九九四年此一額度為五三、一〇〇元，如有不足則由其子女補足其差額。在提撥期間內，若基於安全和教育目的，可先提領一部份，而健康保險也同時包含在此體系給付之內。故 CPF 已不僅止於單純的退休儲蓄方案，還有鼓勵對有價值的商品，如健康、教育、住宅等消費的次要目的。

二、三層保障組合（The Three Pillars of Old Age Security）：

世界銀行專家對其會員國之老年保障制度進行調查研究後，認為：

- (一)沒有完美年金體系存在。沒有一種體系可完全免於道德風險、逆選擇和行政成本等困擾。
- (二)良好的營運才能確保年金體系達成既定目標。若行政效率不彰、人才不足或有其他政治因素干擾，那麼任何一種體系都難以有效運作。
- (三)任何一種年金體系都必須回應人類生活的不確定性以及未來的不可預測性。任何一種體系都要考慮到總體經濟的不穩定性、人口趨勢的變異、勞動力和資本的變動等。

基於以上三種認知，世界銀行專家摘取瑞士、智利以及新加坡制度的優點，寫成「Swiss Chilanpore-The Way Forward For Pension Reform」研究報告，並進而摘取其精神，由「防止高齡危機小組」研擬提出組合三層保障體系的三層組合保障報告 The Three Pillars of Old Age Security，至於其建議摘要如下：

- (一)第一層保障係政府主要以稅收支應建立的公共年金方案（The Mandatory Publicly Managed Pillar），主要是為消除貧窮，因此以提供

國民最低經濟保障為目標，屬確定給付制度。根據各國辦理方式大致分為下列四種：

- 1.資產調查計畫 (a means-tested plan)：即採社會救助方式，透過資產調查，決定是否具有領取基本年金之資格，如澳洲採用廣義資產調查，所需經費從稅收中籌措，提供七〇%的老年人年金保障。
- 2.全民性的定額年金 (the universal flat benefit)：不分貧富與收入狀況，凡達退休年齡者皆可領取，如紐西蘭的老年年金。
- 3.就業相關定額給付 (an employment-related flat benefit)：凡就業者皆可按工作年資領取不等比例的年金，如英國的國民保險，國民在工作四十年後，即可領取相當於平均薪資三〇%的全額基礎年金，未滿四十年者按工作年資領取減額給付。
- 4.提供差額貼補辦法或最低年金保證 (a top-up scheme or minimum pension guarantee)：老人各種社會津貼與補助所得之總額不及最低年金保證標準時，政府補貼其差額，如智利即訂定最低年金保證標準，並提供差額之補貼。

世界銀行並建議第一層保障提供之給付應適度即可，不應過於優渥，俾讓第二及第三層保障有發展之空間。

(二)第二層保障是以民營化運作的強制性儲蓄為主要形式 (the Mandatory Privately Managed Pillar)，透過政府的監督，以高效率的民營化經營方式，建立個人儲蓄帳戶及企業年金計畫，世界銀行認為透過強制儲蓄的推行，刺激資本市場的活絡，對於國家整體經濟發展將有相當程度的影響，如智利及新加坡的強制儲蓄及瑞士的企業年金計畫。

(三)第三層保障則是以自願性的企業年金及個人儲蓄為主 (the Voluntary Pillar)，其目的是為退休後老人可以擁有較高的所得替代率，此一層級可以由雇主視其意願自由設立，個人也可以自由視能力加入民營保險金融機構的儲蓄計畫。政府在此一部份僅提供財稅上的誘因來鼓勵私人的參與。

肆、美國老年、遺屬、殘障保險制度改革方案

一、改革緣起

(一)社會安全稅不斷提高

美國社會安全制度創立於一九三五年，自開辦迄今，隨著享領給付人數和給付項目的增加、給付水準的提高以及給付條件的調整，其

社會安全稅(保費)由開辦時之二%逐步遞增為目前之一五·三%(其中老年遺屬保險一一·二%、殘障保險一·二%、醫療保險二·九%)，未來稅率再大幅提昇的空間已屬有限。

(二)人口老化，社會保險制度將告破產

美國社會安全制度下計有遺屬保險、殘障保險、住院保險以及補充性醫療保險四個社會保險信託基金，目前四個基金均有盈餘，惟由於預期美國人口仍將持續老化，尤其是第二次大戰後出現嬰兒潮年輪(baby boom cohort)，出生人口眾多，其於二〇二〇左右逐漸邁入退休期後，預估二〇三一年起其老年遺屬保險將轉為虧損的情況。如表一。

(三)民眾對現制缺乏信心

鑒於美國老年遺屬保險曾於一九八二年發生入不敷出之財務危機，該危機雖已解決，但由於民眾瞭解該制度之中長期財務問題至為嚴重，因此一般而言，民眾對其社會安全制度甚無信心。根據一項最新民意調查，近七成的受訪者認為美國社會安全制度必須大幅變革，近三分之二之受訪者支持社會安全制度民營化，年輕人更有近四分之三贊成民營化，其他如蓋洛普調查亦有類似之結果。

(四)其他國家年金制度改革的激勵

截至目前為止，已有相當多的國家，已進行或正進行年金制度的改革工作，此包括德、日、瑞典、英國、澳洲、紐西蘭、拉丁美洲國家，如智利、阿根廷、秘魯，以及晚近東歐國家等。部分國家成功的改革經驗，如智利民營化之創舉，以及世界銀行以老人保障與經濟發展並重為理念所發展出來的建議模式，均引起美國相當的關注。

二、老年遺屬殘障保險之改革方案

美國社會安全諮詢委員會，自一九九四年起受命對美國老年遺屬殘障保險進行研究並針對長期財務危機以及相關議題提出具體改革建議。其委員共有十三位，由於成員對於改革措施未能達成一致的看法，故其最後的報告計提出三個方案：

(一)方案一(Option I)：維持現狀，但設法開源

方案一獲得十三位委員中六位之支持，此方案之主要主張為「維持現有給付水準」(Maintenance of Benefits)，亦即制度大致維持現狀，但為了解決中長期財務問題，則採取增加收入的作法，此包括增加給付之課稅、擴大承保對象、提高保費，此外，亦改變目前社會保險基金全數均購買政府公債之作法，未來十五至二〇年間，其基金將逐步

作股市投資或購買公司股權，最高可達基金餘額四〇％。

(二)方案二(Option II)：維持現狀，但設法節流

方案二獲得該諮詢委員會主任委員(Council Chairman)以及另一委員的支持，其基本主張是「維持現行費率但減少給付」，具體作法包括逐步提高給付年齡至六七歲，並減緩對未來退休者增加給付的速度，另在現制之外，則採行建立個人帳戶的確定提撥制，提撥率為一・六％，基金由聯邦政府管理，但民眾有選擇投資股市或其他投資工具的機會，勞動者於退休時以年金方式領取。故此一方案係以「政府管理之個人帳戶」(Publicly-Held Individual Accounts)稱之。

(三)方案三(Option III)：大幅改革現制

方案三獲得十三位委員中五位的支持，是三種方案中改革幅度最大的一個。方案三主張將現制逐步轉換為雙層的體系，第一層提供終身工作的民眾定額的給付，以目前社會安全稅(老年遺屬殘障保險合計為一二・四％，已如前述)中的七・四％作為財源，其餘五％則用以建立第二層完全提存準備制且強制性的個人帳戶，個人並得依自己意願自由選擇投資工具或民間投資機構，而於六十二歲時提領之。方案三中之個人帳戶與方案二最大不同之處在於方案二主張公營，但方案三則主張民營且提撥比率較高，此外，方案三採現制轉換為基礎年金的型態，而方案二則維持現制，故方案三稱「附加民營個人安全帳戶之雙層體系」(Two-Tiered System with Privately-Held Personal Security Accounts)。方案三之主張與世界銀行建議採行之模式有部分雷同之處。

伍、結論

從世界銀行及美國的年金改革方案，我們可以發現西方國家在年金改革中的三個重要方向：

- 一、年金提供者角色的分散化：政府並非唯一的老年安全保障體系的給付者和經營者，強制性的提存基金亦可由民營機構來承辦管理，而自願性的投保和儲蓄也可扮演保障老年經濟安全的功能。
- 二、多元體系架構組成的年金體系：年金體系常被賦予多重的功能，包括保障老年經濟安全、所得重分配、提高儲蓄率等，要同時滿足這些功能，並非單一層次的體系可以達成。此時，則有賴基礎年金、職業年金、鼓勵私人儲蓄等多層次的配合銜接，才能有效地達成政策目標。
- 三、本會現正規劃國民年金制度，國民年金制度規工作小組經多次討論後，

已決定未來國民基礎年金（第一層保障）係採社會保險方式辦理。對受雇者而言，現行公、勞保老年、重殘及死亡給付將配合改為年金給付，並定位為第一層基礎年金保障部份。至於受雇者第二層保障，在公務員有退撫基金，在勞工則為勞基法規定之退休金。第三層則為個人儲蓄及購買商業保險，係屬自願性質。目前我國亦有儲蓄投資二十七萬元特別扣除額以及二萬四千元保險費特別扣除額之激勵稅法。因此，在國民年金制度建立後，我國國民老年經濟保障制度，頗符合世界銀行所建議之架構。

中東歐國家年金制度之改革

徐廣正

壹、改革背景	陸、未來的挑戰
貳、改革目標與困難	柒、中東歐國家改革年金制度的重要課題
參、改革方式	捌、中東歐國家年金制度的平行改革—兩種途徑與實例
肆、建立多柱體制的原則與步驟	
伍、建立多柱式年金制度的先決條件與措施	玖、結論

壹、改革背景

中東歐國家以往多為蘇聯附庸國家，採行社會主義做為辦理社會安全制度的指導原則。在統制型計畫經濟的控制之下，即使年金給付標準不高，由於物價平穩；退休的受益人，仍可以維持一個基本的生活水準。但是自從 1980 年代末期蘇聯的瓦解，這些國家面對民營化的自由經濟趨勢，以及人口外移的衝擊，使原有的社會安全體系瀕臨崩潰，年金給付標準不敷維持生活需要，大量失業人口產生，再加上戰後嬰兒潮時期出生人口短期即將退休，以現有的保險制度，勢必無法支應財務的需要。

短期內為解決惡化的失業狀況，在社會保險制度方面，主要是放寬退休年金與殘障年金的給付資格，例如捷克、南斯拉夫與羅馬尼亞等國，均採用此屯方式，以促使被保險人提早脫離保險制度，但是並不能夠澈底解決問題。反而造成提早退休被保險人人數過多，減少了保險費的收入來源；民間受雇勞工與自營作業者逃避繳費的義務，以及勞工不斷移民國外以爭取就業機會等負面的影響。阿爾巴尼亞在 1996 年時，年金受益人與繳費的被保險人人數居然相等，就是最好的例子。為了進一步解決社會保險制度的新生問題，只好以降低給付的薪資替代率，提高保險費率與增加虧損的借貸處理。可是保險給付降低使得受益人無法維持退休後生活需要，提高費率被保險人無力負擔，政府債務不斷擴大，因此必須有輔助性的措施；匈牙利與捷克就推動自願性與民營化的補充年金，減少公共年金在老年經濟來源的比重，並提供稅賦上的優惠與彈性的給付條件，以鼓勵民眾主動加入。

貳、改革目標與困難

不管各國採用的方式為何，主要的改革目標有三：

- 一、適當的最低年金標準；
- 二、公開個人繳費資料，並將終身保費與給付直接連動；
- 三、以現有社會安全保費與累存儲蓄，作為不同的財務來源。

但是依據各國達成目標能力的差異，中東歐國家大致可以分為二組，其個別特徵分述如下：

一、第一組國家

包括捷克、波蘭與克羅埃西亞等國，一般為薪資水準溫和的下降，可以用預算轉移與提高保險費率，保持給付對薪資的相對水準；但年金受益人終身所得相對實質下降，且現有制度無法因應未來人口繼續老化的需要。

二、第二組國家

這些低所得國家的稅基，在轉型期間均已崩潰；即使提高保險費率，仍然依賴中央政府預算移轉以支付保險給付。由於缺乏可靠收稅體制，因此財源有限，無法支應給付需要與降低實質購買力。這一組國家包括阿爾巴尼亞、摩多瓦共和國等。

不過這些國家的主政者都很清楚，由於以往隨收隨付的財務處理方式，造成至少有四個事實困難必須解決：

- 一、放任的隨收隨付年金制度，對於整體經濟發展有害；
- 二、缺乏提存的大量過去服務債務，將長期對公共財政與儲蓄造成壓力；
- 三、在資本市場扮演重要角色的委託儲蓄，因為缺少足夠時間，業已不再有發展的機會；
- 四、高保險費率增加了勞動成本，也迫使勞工轉移到非正式部門工作，以規避保險費負擔。

參、改革方式

基於二組國家的經濟狀況不一，所採用的改革方式也不相同。茲就其採用的方式，分別說明如下：

一、第一組國家

姑且不管現有制度仍然運作的事實，但是可以預見未來仍會面臨

長期財務的無力支應，所以國家的獨占能力，成為改革最佳的方式。對於改革採用的下的途徑：

- (一)降低前共黨統治期間，不同給付計算方式的所得重分配功能；例如波蘭大幅降低最低年金標準，匈牙利逐步放棄給付公式；拉脫維亞以個人名目帳戶餘額取代計算公式，以減少代內的所得重分配。
- (二)為減少戰後嬰兒潮步入退休年齡時對給付的壓力，匈牙利、波蘭與捷克提高了給付開始年齡；從單獨以薪資指數作為調整給付的依據，改為合併薪資與物價指數調整給付。
- (三)擴大自願性民營化年金，期使個人將終身所得更平均的分配在不同人生階段，並從事不同風險水準的投資組合。

二、第二組國家

這些國家的根本問題，在於資源分散與消費能力有限，而不在將資源平均分配；所以改革的目標，在於活絡經濟與脫離貧窮。由於政府收繳保費能力受限，所以在勞工所得提高前，不可能強制提高儲蓄比例。因此建立保費收取機制，使公、民營年金制度可靠性提高，為首要的工作。

- (一)由於年金制度只能提供貧窮線水準的給付，使得原應隨所得高低領取的給付，上下標準幾乎相等；同時社會救助與繳費年金制度的界線沒有任何區別，使得貧窮者幾乎完全依賴預算支付的社會救助制度，匈牙利就乾脆將年金制度改由中央政府預算支應。
- (二)基於年金給付不足，因此非正式的風險機制在移轉期間，扮演重要的角色，在喬治亞這些私人移轉占年金受益人 15%的所得；而高所得者的私人移轉金額甚至高於公共年金給付。

肆、建立多柱體制的原則與步驟

由於二組國家的國情與經社環境都不一樣，所以在推動多柱體制的原則與步驟上亦有差別，茲分述如下：

一、第一組國家

- (一)政府的角色集中在平均分配所得於整個生命週期，主要是將保險費與給付連結起來，並且預防內部重分配，由低所得者承擔財務責任。
- (二)穩定長期財務基礎，減少未來虧損的增加，以提供較多的勞動市

場鼓勵措施。

- (三)實施多柱式的計畫，將部分強制年金保險保險費移轉至個人帳戶，使勞工的退休年金由縮減幅度的公營年金與確定提撥制的年金給付構成。其立論在於以民營年金基金較高的經營績效與穩定的財務基礎，來分散公營年金財務與獲利上的風險。
- (四)在第一組國家中，匈牙利於 1998 年、波蘭於 1999 年在世界銀行的指導下，建立了多柱式的年金制度。匈牙利規定未滿 40 歲與新進之勞工一律參加新制；波蘭則規定年滿 30 歲至未滿 50 歲之被保險人可以選擇新制或舊制，但未滿 30 歲與新進之勞工，必須一律參加新制。
- (五)推動多柱式年金制度，在短期內將因保險費收入減少而造成保險負債增加；但長期則配合提高給付開始年齡、降低給付標準，對於財務有正面影響。不過在資本市場的投資所得，公營年金是視薪資成長幅度決定，民營年金則視資本獲利決定，所以長期對被保險人是較為有利。

二、第二組國家

在第二組國家之中，只有哈薩克引進了多柱式年金制度，將原有的年金完全改成民營化的年金，並將政府的角色轉變為因應老年與殘障造成的風險。

伍、建立多柱式年金制度的先決條件與措施

一、先決條件在建立多柱式年金制度時，有幾個先決條件必須滿足：

- (一)金融市場的發展；
- (二)相配的行政能力；
- (三)移轉成本應該有適當的財政計畫因應，而即使過去服務債務要數個世代才會兌現，仍然必須包括在內；
- (四)如果不能滿足前述先決條件，則在追求平均分配終身消費能力於不同階段時；應該同時將保險費與年金給付結合，並且透明化。

二、實施措施

(一)第一組國家

由於沒有可能建立完全提存準備的第二柱年金制度，因此將現有隨收隨付制的第一柱年金依據名目確定提撥(Notional

Defined Contribution, NDC)原則辦理；或是採用確定給付制，但是以全部保險費計算年金給付。第一組國家中之拉脫維亞即參考瑞典改革方式，以個人帳戶累積的名目年金保費，平均分配在退休的預估存活年數，做為年金給付。此外，並配合提高給付開始年齡，延後退休可以提高給付的標準。如延後於 62 歲至 63 歲退休，年金保費的利率將為 8%至 9%，而不是目前的 2%至 3%。波蘭則在 1999 年 1 月開始，配合建立完全提存準備的第二柱年金制度，將第一柱隨收隨付制年金改為名目確定提撥制年金。

(二)第二組國家

第二組國家中，吉爾吉斯採用名目確定提撥制，摩多瓦共和國則以終身保費與年金給付連動，修正了確定提撥年金制度。俄羅斯、亞塞拜然與烏茲別克等國，則對於名目確定提撥制進行了廣泛的討論。不過第二組國家在引進名目確定提撥方式推動年金制度改革時，都面臨下列共同困難：

- 1.由於未來年金給付與薪資高低有關，所以必須先有對抗貧窮的政策，以解決現有貧窮率偏高的狀況，並提高就業者的所得。
- 2.年金制度並非對抗貧窮的唯一方法，因此反對暫時採取固定年金的方式，而是採取保證最低年金給付的方式，以配合薪資水準的成長。

陸、未來的挑戰

中、東歐國家雖然依據經濟發展狀況，而分成二組不同的國家，從不同的角度推動年金制度的改革；但是因應全球性的人口結構老化趨勢，年金制度必須促進個人在工作與退休期間，平均分配消費能力，並以強制儲蓄與稅法優惠推動相關規定。近年來，有二項世界性的趨勢：

一、擴大年金準備金預先提存的規模，以維繫財務負擔能力與達成代間公平性。

二、提升公共年金競爭能力，並制訂民間年金業務的規範。

為了配合這兩項世界性趨勢，年金基金的投資效率受到重視，並減少對政治介入的敏感反應；最明顯的趨勢，就是自願性民營年金規模的擴大，以建立多柱式年金制度的改革方向。雖然各國採取的改革模式不盡相同，但是一般政策目標則極為相似，包括：

一、以同時辦理隨收隨付與提存準備年金制度，分散財務與投資風險。

二、儘量減少隨收隨付制年金制度財務的惡化。

三、引進提存準備年金制度經營效率高、管理制度活潑與獲利能力強等外部優點。

四、將減少年金債務作為整體改革計畫的一環。

在達成政策目標的過程中，面對的挑戰，有轉型期間的管理、重塑政府的監督者角色、設計第二柱年金制度的架構、同時進行配合措施的改革，以保障多柱式規劃的成功，及深入瞭解改革的限制等五項。茲分項說明如下：

一、移轉策略

由隨收隨付改為提存準備年金制度，在過程中，必須揭露過去服務債務的不足金額；但政府不可能要求勞工回溯補足差額，以交換未來的年金給付；所以政府必須另覓財源，支付所需的費用。不過這種財政的限制，將影響移轉的速度與第二柱年金制度占老年經濟來源的比重。此外，政府也必須確定何種族群應鼓勵或強制加入第二柱年金制度，尤其應該考慮確定提撥制有利年輕勞工，以及對於隨收隨付制既得權益的合法保障。一旦決定移轉的速度與範圍以後，首將面對收入減少，卻又必須支付既有給付義務的難題。雖然新制債務可以分散、支出可以減少、稅率可以提高，而政府資產可以出售；但是債務仍必須由新制年金基金承接支付。不過，新制年金基金分散投資組合的比例，必須因應以優惠稅率鼓勵儲蓄，以及支付過去服務債務的需要。

二、重新界定政府的角色

各國政府在引進第二柱年金制度時，多數提出有限與公開的給付的保證。由於不確定的過去服務債務一般都未能量化，道德危機也相當嚴重，所以政府保證應針對最貧窮的低所得者。由於相對獲利率的保證與投資組合的限制，均限制基金的競爭力與風險利得的機會，對於民間部門產生困擾。因此，政府債券的高度安全性與穩定的獲利率，都擴大民營基金對政府債券的需求數量，使得轉成儲備制年金的理性思考受到影響。此外，政府在第二柱年金制度的角色，應更為明顯與直接，包括強力的監督體制，以減少道德風險與巧取新制給付；成立公營的第二柱年金基金，與民營基金競爭。同時，政府也可以清理投保紀錄與保險費的流向。

三、設計第二柱年金制度

強制國民參加民營年金制度的規定，雖然有實質的功效，但同時

也限制了個人儲蓄與保險的目標。因此政府可以採所得重分配，以降低貧窮、減少制度僵化的風險，與分散個人風險來避免強制國民參加民營年金制度的缺點。不過有幾個因素必須事先考慮，因為這將影響行政成本、給付標準的高低及效率：

(一)何種機構來從事年金營運工作。

(二)個人或集體選擇雇主承辦的或開放型的基金，而基金的經營是盈利機構還是非盈利的互助社團。

(三)必須由特殊機構或現有金融機構提供年金產品，作為業務的內容。

(四)是否應有最低資本額、最低參加人數規模與其他條件的限制，特別是政府機構可否參與辦理。

(五)何種對象可以在新制下，提供商業年金或定期提領等給付方式。

四、平行改革

許多國家沒有銀行部門或資本市場的內部結構，以引導相互基金、保險公司或年金基金等民營儲蓄機構的成功，但是民營年金基金仍然需要專業資產管理人、活躍的投資機會與可靠的銀行制度。基於年金制度改革與保險市場的關聯性，不只是老年商業年金，同時也包括遺屬與殘障年金給付。保險部門有效提供商業年金保障，對於年金改革的成功，更屬關鍵性因素。稅收機制對於興辦第二柱年金制度收繳保險費與依法實施，都扮演重要的角色。部分國家已經完成稅捐機關的改進，但前南斯拉夫聯邦國家，如克羅埃西亞等國，則仍有待努力；波蘭與匈牙利就因為稅捐機關未能同步改革，而影響年金制度的改革績效。採用確定提撥制的自願性年金規範，有業務監理單純的優點；不像確定給付制必須定期精算，以確保適當的基金水準。但資料與人才不足，容易導致行政成本上漲與計算錯誤，並且妨礙勞工移動自由。阿爾巴尼亞雖然在 1996 年通過民營年金相關法令，但迄今只成立了 1 個民營年金，並且沒有成立任何監理機構，以致年金制度的改革成效不佳。所以只有年金部分法令規章，而缺少會計、審計、投資與其他相關法制的改革，是不能達成任何改革目標。

五、認知限制

目前進行年金制度改革的中東歐國家，喬治亞年金替代率約為 12%，斯洛伐尼亞則為每月 10 美元；但波蘭替代率則高達 50%或每月 500 美元，各國分歧甚大，甚至超過針對貧窮者的所得補助計畫。除了必須在短期內處理貧窮問題之外，低年金給付與薪資水準偏低，也

使建立提存準備年金制度等消費均衡計畫難以推行。所以個人偏向低儲蓄率與避免依法加入強制儲蓄計畫，並且規避納稅義務，以便以有限的逆所得維持日常生活。因此建立多柱式年金制度時，將會面臨重大挑戰。

在較貧窮的第二組國家中，短期將著力準時發放年金，而均等分配的定額年金方式似屬適當。因此以名目確定提撥建立儲備制年金，鼓勵延長工作期間、精算調整年金與更加守法等增加個體經濟利益；而不是提高儲蓄率或發展金融市場，以全力推動較高成長率的總體經濟利益。未來每月 100 美元的年金給付水準是第二組國家階段性的門檻，這些國家包括亞美尼亞、白俄羅斯、喬治亞、哈薩克、吉爾吉斯、摩多瓦共和國、俄羅斯與立陶宛等國。超過 100 美元以上的第一組國家，則包括保加利亞、克羅埃西亞、拉脫維亞、斯洛伐克、波蘭、匈牙利、捷克、羅馬尼亞與斯洛伐尼亞。在發展上，第一組國家已開始進行第二柱年金制度的建置；而第二組國家，則仍進行第一柱年金制度的改革。

柒、中東歐國家改革年金制度的重要課題

許多學者專家沿用智利與其他拉丁美洲國家的年金制度改革模式，認為應該從事廣泛的年金改革，而不是修正現行制度；亦即以完全提存準備、強制性與確定提撥制年金，取代單一的隨收隨付、確定給付制年金。對於中、東歐的前蘇聯附庸國家，特別是對第一組國家而言，不管這種改革選擇有多少優點，此一改革有二個主要的缺點：

一、在強制體制下，由壟斷的提存準備制年金取代隨收隨付制年金，並不會真正分散風險。

二、多數中、東歐國家的隨收隨付制年金規模都相當龐大，基於移轉成本的考量，幾乎無法適用。

匈牙利、波蘭、拉脫維亞、克羅埃西亞、羅馬尼亞、俄羅斯與馬其頓等國有不同的設計，改革關鍵在隨收隨付制必須以真正的多柱式制度取代。未來年金財源應該多樣化，勞動與金融市場都將扮演重要的角色。部分強制退休制度將以隨收隨付方式辦理，其餘則以儲備方式辦理；每一柱都用以因應不同的風險，使總體風險分散。隨收隨付制的一柱，面對人口老化、失業率提高與政治壓力時，不及儲備制的一柱。但是儲備制年金，如果在長期通貨膨脹、金融市場危機的環境特質下，則無法有效營運，反而不及隨收隨付制來得有效。

同時，隨收隨付制年金也快速改革，不論是採確定給付制的摩達瓦共和國，或是採確定提撥制的拉脫維亞、波蘭或吉爾吉斯等國，都沒法反映終身繳交的保險費多寡。此一改革方向反映必須大幅增加制度的透明度與可預期性，以提供繳交保險費的誘因。轉變為多柱式體系與聯結保險費與給付的關係，是正確的長期策略；但中、短期間的作法，則因面對的限制並不相同，所以第一組與第二組國家也並不一致。

在朝向多柱式年金體系的過程中，有八個評斷的標準，必須特別注意：

一、第二柱年金的規模與結構

強制儲備制年金的一柱規模不應太小，否則大部分保險費，只夠支付固定的行政成本，將會形成新的問題。此外，在設計第二柱年金制度時，符合金融市場最低條件是很重要的；包括公司財產必須完全與年金基金的財產分離，並且在法律與實質上都應符合獨立持有基金財產的規定。

二、監理能力

建立監理能力必須花費相當時間，除非已有運作良好的投資基金、銀行或保險公司監理機構，可以在已有經驗基礎上迅速發展監理能力。

三、行政與管理

如果為了降低行政成本，採用集中收繳第一柱與第二柱保險費，將會造成保險費收繳程序的龐大成本，必須花費很長時間與許多技術協助，以引進現代管理資訊與電腦系統。

四、政治意願與移轉成本

雖然在轉移的過程中，包括調整支出、過去服務債務與民營化收益的財務政策，是穩定財源方面的必要條件，但是政治支持仍然是最重要的決定因素。政府必須取消隨收隨付制度下的一些承諾，作為整體策略的一部分。

五、民眾支持

如果給付與保險費密切連結，給付可以反映終身繳交的保險費多寡，使民間部門在年金改革工作的地位提高，取代以往社會保險機制的功能，民眾將會支持年金改革。為了達成此一目標，政府應該提供

足夠的資訊，以促進大眾對於人口老化問題注意，並且加速改革的進度。

六、領導體系

政府必須專設年金改革單位，經由政治影響力與專業管理，指導年金的日常運作，並且統一改革的事權。

七、與工會協調合作

如果讓主要的工會自始參加改革程序，深入瞭解改革的步驟與內涵，比較容易獲得工會與勞工的支持，例如波蘭的年金制度改革，團結工聯自始就參與規劃，因此推動時就得到工會與勞工的支持。

八、改革時機與速度

改革的速度一定要快，因為年金制度改革的機會稍縱即逝。政治的支持受到環境的影響，或許對於年金改革沒有關聯；但是真正重要的是改革團隊，必須掌握機會，迅速推動改革並且決策必須果斷。

捌、中、東歐國家年金制度的平行改革

一兩種途徑與實例

中、東歐國家由於在一九九〇年代初期，才自前蘇聯的政經影響下解脫；長久社會主義式僵化的制度設計，一方面必須因應經濟自由化的衝擊，另一方面也需要配合調整社會安全制度。由於國家經濟能力不足，因此只能採取邊做邊改的平行改革。以下即就社會安全制度平行改革的途徑與實例，分別加以說明。

一、平行改革的原因

平行改革的目的，在因應當時的經社環境下，仍能逐步改革現有的社會安全制度，其原因如下：

(一)減少未來給付的財政負擔

- 1.引進任何儲備制度前，必須先行改革制度內涵。
- 2.國家不希望改革幅度過鉅，仍然保持既有的隨收隨付制度；但是必須隨環境轉變，逐步減少給付義務；而許多現有與未來年金受益人，也希望在隨收隨付制度下領取年金給付；因此以多柱式設計，以分散不同的風險。

(二)隨收隨付制並無理想的設計

- 1.由於人口結構繼續老化，隨收隨付制只會提高未來政府的財政負擔。
- 2.最佳的選擇是成立儲備的確定提撥制年金，以達成社會重分配與世代間風險分散的功能；這就必須維持以繳費為基礎的制度，建立個人帳戶的管理機制。

二、主要的改革措施

共通的改革，包括下列數項：

(一)修正給付計算公式

- 1.依據終身繳交的保險費，作為計算保險給付的標準，以避免短期勞動市場薪資提高，扭曲保險給付標準。
- 2.建立可以鼓勵長期工作的給付結構。

(二)調整給付資格

依據平均壽命的延長，逐步調高給付開始年齡。

(三)給付標準調整機制

不再全部依據工資指數調整年金給付標準，並參考平均壽命修正調整指數。

(四)保險財務

不再以稅收支援財務的虧損，逐步建立部分準備提存的財務處理制度。

三、兩種改革的途徑

符合平行改革目標的途徑，包括改進傳統確定給付制與採用名目確定提撥制兩種方式，茲分別說明如下：

(一)改進傳統確定給付制

- 1.參考德、法等先進國家先例，延長最低合格繳費期間。
- 2.配合年金制度改革趨勢，延長年金給付標準薪資的計算年數。
- 3.由於從 1960 年代以來預期壽命已提高 15%至 25%，將給付開始年齡適度提高。

(二)採用名目確定提撥制

1.規劃原則

- (1)給付反映民營儲備制年金的實際基金餘額。
- (2)開始向個人年金帳戶繳費。

(3)繳費多寡依投保薪資上、下限決定，以建立名目的基金投資利益。

(4)依歷年保費總額以名目利率計算，除以按月計算的平均餘命後，做為每月年金額。

2.主要內涵

(1)名目利率的選擇

各國作法不一，如拉脫維亞基金獲利率以工資成長率計算，給付則依實際獲利率計算；瑞典基金獲利率以工資成長率計算，給付則依生產力成長率計算；義大利基金獲利率以國內生產毛額成長率計算，給付則依經濟成長率與稅收成長率計算。

(2)移轉成本

主要移轉成本在彌平帳戶內名目與實際基金的差額，並且不管單採工資指數、物價指數或兩者兼用，或以國民生產毛額作為給付標準調整指數依據，都必須事先設定。

3.選用名目確定提撥制的原因

(1)提高負擔能力

改以終身繳交保費總額計算給付，縮減對參加非正式勞動市場就業者或不工作者的給付，以可被接受的減少給付方式，提高保險的財務負擔能力。

(2)提高制度的穩定性

給付與預期壽命、死亡率等因素結合，以名目利率與調整指數提高制度的穩定性；用部分提存準備處理財務，因應未來戰後嬰兒潮退休時的財務負擔。

(3)以透明化提高公平性

政府必須將保費存入個人帳戶，並公布帳戶內餘額，可以讓參加者確認自己未來的保障；而保費依規定收繳後，可以順利建立第二柱年金制度。

(4)提供激勵措施

由過去年資移轉而來的保證最低給付，可以激勵勞動市場的活絡，但初期因減少確定給付部分的給付，必須適當的說明與溝通。

4.選用名目確定提撥制的優點

- (1)每一年齡層次的人口，都在工作期間自行承擔預期壽命延長的經濟風險。
- (2)確定提撥制在退休時或接近退休時計算年金，而確定給付制在進入勞動市場初期就計算年金；相較之下，確定提撥制較易掌握退休時經社狀況。
- (3)確定給付的隨收隨付制公共年金，或部分提存的民營年金，都將風險移轉給下一世代承擔，但名目確定提撥制則由當代自行負擔主要風險責任。
- (4)對於管理各種的風險，政府與民間均應介入；同時配合資訊公開、給付與保費連動等措施，使名目確定提撥制成為中、東歐國家年金制度改革的主要途徑。

四、中、東歐國家年金制度改革的實例

如前所述，中、東歐國家在改革年金制度時，有改進傳統確定給付制與採用名目確定提撥制，以下即分以克羅埃西亞與拉脫維亞兩國為例，說明這兩國的改革內涵。

(一)改進傳統確定給付制－克羅埃西亞(詳表一)

1.改革背景

克羅埃西亞承襲前南斯拉夫的隨收隨付制度，較類似經濟合作發展組織國家，而與其他中、東歐國家不大相同。由於戰爭與經濟轉型的影響，使扶養比率由 1989 年的 3.2，提高為 1995 年的 1.5。1995 年並開始與世界銀行洽談年金制度改革，但當時提高給付開始年齡與出售三分之一公社與國營企業挹注財源，短期成效尚佳，因而延宕至 1998 年財政再度惡化時才開始改革。

2.改革原因

- (1)被保險人基於預期財務發生困難，與早退早好觀念的慫恿，對於提早退休不再猶豫，使年金受益人大量增加。
- (2)由於經濟情勢欠佳，被保險人資料不全與勞資合作逃避繳費，使保險財務更形困難。
- (3)政府將停止以指數調整年金作為 1994 年 10 月穩定經濟措施方案的一項，使實質給付的替代率，由 90%降為 50%。

3.隨收隨付制的問題

- (1)退休年齡男性為 60 歲，女性為 55 歲，較其他國家偏低，使退休人數提高。
- (2)年金給付金額以 10 年最佳薪資計算，計算標準偏高。
- (3)對於農民與自雇者的特別計畫，政府財政負擔較高。
- (4)訂定特別提早退休給付規定，使符合資格者大量提早退休。
- (5)由於某些對象擁有延遲付費的特權，造成保險財務受到影響。

4.1998 年的改革

(1)改革理念

保持原有第一柱年金，並推動建立單一的第二柱年金；配合國宅法補助民眾參加第三柱自願年金，同時通過第二、三柱年金相關立法。

(2)改革的內涵，包括：

I.採用德國的模式，將年金給付額訂為加保全期保費係數乘年金類別因素，再乘以實質年金價值(Actual Pension Value, APV)。

II.提高退休給付年齡，在 10 年內，將現行男女性退休年齡的 60 歲與 55 歲，分別提高為 65 歲及 60 歲；但男女性可分別於 60 歲及 55 歲提前退休，但應有 35 年或 30 年之繳費年資；不過提前退休給付減幅比例擴大，並在 10 年後進一步將男女性退休年齡拉齊。

III.年金給付的計算期間，追溯到 1970 年開始；同時把年金給付的調整依據，改為依薪資成長率與消費者物價指數各半計算。

5.1999 年的改革

1999 年沿續前一年的改革風潮，進行第二柱與第三柱年金的改革，主要的項目如下：

- (1)自現有費率 12.5% 的公共年金中，移轉 5% 的費率建立第二柱年金給付，並提供年金總額三分之一的年金給付。
- (2)未滿 40 歲之國民強制參加，年滿 40 歲至未滿 50 歲之國民，則可自願參加。
- (3)加入前的原有年資，仍依原有規定計算；加入第二、三柱年金以後，在給付時，每一年的年資給予 0.25% 的實質年金價值，加計 0.25% 的平均月投保薪資。

- (4)集中收費、移轉與保留加何紀錄，並加強年金基金的投資；同時提供在退休時，才給予的稅賦優惠，以鼓勵民眾加入第三柱年金。

6.改革成果

歷經兩年的二階段改革，克羅埃西亞基本上達成以下的成果：

- (1)大幅改革隨收隨付的財務處理制度，健全已惡化的財務基礎。
- (2)由於財務較以往穩定，提高保險的支付能力。
- (3)以較低的成本，建立了第二、三柱年金制度。

7.對於改革成效的評估

- (1)由於執政的政府更迭，是否能夠繼續給予政治支持，掌月待觀察。
- (2)民營化的國營企業資產走向，不夠公開。
- (3)1998 年所定最低年金給付標準，並未進行成本分析。
- (4)特別提早退休的規定，因資料不全而容易造成道德危機與犯罪行為。
- (5)補助第三柱年金制度時，所需費用與預算分配問題並無明確估算。
- (6)稅務機關與年金監理機關之間的合作，尚不夠明確。
- (7)由於制度大幅改革，缺乏足夠的相關人才處理有關業務。
- (8)基金國內外投資市場與資訊不足，而且面對貨幣危機，有引發通貨膨脹的可能。
- (9)第二、三柱年金如保險業持續發展移轉為民營團體年金的可能性。

(二)採用名目確定提撥制—拉脫維亞(詳表二)

1.改革背景

1990 年獨立以後，至 1992 年平均所得下降 40%，物價上漲 90%；年金支出占國內生產毛額比例，由 1985 年的 5.5%，提高到 1994 年的 10.4%；而同期經濟發展組織國家全部社會安全支出占國內生產毛額的比例，只由 6.2%提高為 6.9%。此外，高達 38%的失業率，也使 1991 年 1995 年付費的平均人數減少 50%，但扶養比例則提高到 0.87。

2.面對的問題

- (1)男女性給付開始年齡偏低，分別為 60 歲與 55 歲；而具有特殊、危險的職業，如深海作業勞工；或有體能因素的飛行員、芭蕾舞者，或社會因素的殘障人士、多子家庭，則可提前至 40 歲退休。
- (2)保證給付為全國平均工資的 30%，每多 1 年年資增給 0.4%，1995 年替代水準高達平均工資的 50%，就第一柱年金而言，屬於偏高狀況。
- (3)依據指數調整的給付，成長比例高於保費收入提高的比例。

3.改革目標、策略與要素

在改革目標方面，有四項目標：

- (1)保證中長期福利體系能夠有足夠支付能力，而不致危及適當社會安全網絡的目標。
- (2)改進制度的透明度與提高社會大眾的接受程度
- (3)減少社會保險的重分配功能
- (4)降低行政與稽核成本，並避免鼓勵濫用。
- (5)增加福利體系對經濟成長的貢獻，並以提高儲蓄率與鼓勵資本市場健全作為發展策略。

而改革的策略與要素方面，則包括：

- (1)第一柱年金為修正後的隨收隨付制度，密切連接保險費與給付的關係，以保護終身貧窮的民眾；第二柱年金則為強制、儲備與民營的個人儲蓄帳戶，並以部分公共年金保費的轉挹注，以部分是存準備減少下一代的債務。第三柱的年金則為自願性民營年金，則由雇主負責辦理。
- (2)新年金制度的給付完全以保費為基礎，並發展儲備制的民營年金。
- (3)財務方面逐步降低社會安全稅的稅率，重新分配勞雇雙方的負擔比例，統一由自主獨立的社會保險基金管理支出與準備金；將社會救助、家庭津貼、社會年金、內政部年金與就業服務支出等非繳費式給付，由社會保險中排除，改由一般稅支出。
- (4)其他配合措施則包括建立獨立的職業災害保險制度，減少濫

用傷病給付，規定病假第 1 天由勞工自行負擔，而頭兩週其他日數則由雇主負擔；失業給付標準，由最低工資改為依投保薪資與年資計算，並階段式降低標準，以鼓勵失業勞工再就業。

4. 年金制度改革內涵

拉脫維亞是中、東歐國家中，第一個採用名目確定提撥制的國家，自 1996 年 1 月開始實施。主要的改革內容如下：

(1) 連結給付與保費

被保險人以 20% 薪資比例繳交保費至個人帳戶，利率按投保薪資成長比率計算；在退休時以個人帳戶餘額總數，除以預期餘命做為每月年金金額。而年金標準初期依物價調整，2000 年以後，則混合採用工資與物價指數調整。

(2) 鼓勵繳費與延遲退休

容許被保險人超過給付合格年資的工作年資，可以繼續計算年金給付，以鼓勵被保險人延遲退休。

(3) 給付開始年齡

男女兩性的標準給付開始年齡均訂為 60 歲，但在國會遊說壓力下，女性可在年滿 55 歲時提前退休。但因提前退休給付偏低，因此國會也要求給予最低年金保證。

(4) 公平補助以加強所得重分配

部分職業如軍人可以由國防預算或國家預算得到保費補助，並可提前退休；為平衡與其他被保險人的差距，凡年滿 60 歲退休，可獲得平均年金 56% 或相當平均工資 28% 的保證最低年金，所需經費由年金基金支付。

(5) 保費補助

被保險人非繳費期間年資或在家照料子女(每一子女 1.5 年)期間，由政府預算支付以轉移至新年金制度，1997 年相當於國內生產毛額的 0.1%。

(6) 移轉的規則

由於缺少正確的繳費紀錄，以及 1991 年至 1992 年以舊幣制計算的金額，均使過去加保年資移轉增加困難，因此決定採用工作手冊上的紀錄為準。同時為鼓勵繳費，過去年資以 1996 年以後的平均保費計算；此外也逐漸消除提前退休的

規定，每 1 年延長退休給付開始年齡 6 個月，但延長的年資比例提高給付。

(7)給付的指數化調整

給付每 2 年依消費者物價指數成長率調整，但自公元 2000 年開始，則同時採用工資指數與消費者物價指數調整，但詳細內容尚未公布。

(8)保費收繳的改革

有關保費收繳的改革包括四個項目，即建立投保薪資的上、下限；農民與自雇者免除失業與職業災害部分保費，以降低保費負擔；保險費的收繳業務，由福利部轄下的國家社會保險機構(State Social Insurance Agency, SSIA)，移轉至財政部的國稅局(State Revenue Service, SRS)；並配合將保費改為不課稅所得，而超過相當三分之二平均工資的年金給付，與繼續工作的年金受益人，仍必須繳稅。預計在 2001 年，保險費率將可自 37%降為 33%；受雇者負擔比例由 9%，提高為 16.5%，以因應相當國內生產毛額 4.2%的年金過去服務債務。

(9)第二柱年金規劃

依據 1998 年秋季提送國會的立法草案，預計初期費率為 2%，逐步調高至 2010 年的 7%；由拉脫維亞中央銀行負責將基金移轉至民間資產經理人，但參加者可以自一個公營與多個民營資產經理人中擇一參加；而未滿 30 歲者強制加入，30 歲至 49 歲者則可自由選擇。為減少行政成本，過去年資一律結算，而未做選擇者一律加入公營資產經理人負責之第二柱年金。

玖、結論

被各國視為年金制度改革典範的智利新年金制度，1980 年代初期開辦時，在世界銀行協助下，為吸引勞工參加，提供了三項保證，包括發給過去服務年資債券、最低保證年金與對原有社會保險制度虧損的補助，造成政府財務負擔的沉重與不公。而民營年金基金管理公司運作以來，受到外來經濟情勢波動及內部金融市場調整等因素的影響，亦使投資獲利機會的減少。另一方面，在參加者貪圖獎品，而直接營業人員追求獎金的狀況下，造成參加者轉換年金基金管理公司次數頻繁；若參加

者加入時間不滿三個月，年金基金管理公司連付出的營業人員獎金都無法回收，造成實質上的虧損。此外，由於參加者無法參與繳交費用的運用，民眾對新年金制度缺乏信心，因此固定繳費比例也相對偏低；而雇主雖然每個月申報已扣除勞工所得一〇%繳交費用，但並未實際交付給年金基金管理公司，也造成參加勞工權益受損。尤其智利新年金制度僅有一層保障，做為參加者發生老年、殘障與死亡事故的最後防線，不能符合基礎年金、企業年金與自願年金的多柱式保障發展的國際趨勢，而且不似社會保險由社會全體共同分擔責任，雇主亦不需盡照護勞工的義務，在增進社會公平正義方面不足。所以 1990 年代初期蘇聯解體以後，世界銀行在中東歐前蘇聯附庸國家推動的年金制度改革，就放棄智利模式的廣泛性激進改革，針對各國經濟社會發展程度的差異，另外採用改進傳統確定給付制與採用名目確定提撥制兩種方式，做為規劃的重點。但是實施最久的波蘭，也只有 7 年的經驗，究竟辦理績效如何，還有待觀察。不過就已有少數資料來看，開辦時政府同時對新舊制度的補貼，將造成雙重的財務負擔；但長期分析，此一改革模式基本上延續既有社會保險制度，並可符合民眾習於原有給付方式的需求，伴隨制度日漸成熟，政府負擔可以逐步減少。

我國刻正進行國民年金制度之規劃，原則由公教、軍、勞保及新辦國民年金保險構成主體，以社會保險做為分擔個人發生事故經濟安全需要的第一層保障；同時建立第二層確定提撥制之企業年金，與鼓勵民眾依據個人負擔能力，參加商業年金保險與從事儲蓄、投資，符合社會發展需要，並因權利義務對等，有關各方各自承擔財務責任，不致形成政府嚴重財政負擔，影響其他政事正常運作。不過，由於第十任總統當選人陳水扁先生於選舉期間，提出以稅收做為財源辦理國民年金制度的政見，與原規劃結果不同，也對於政府財政形成潛在威脅，仍然需要更慎重的考慮。特別是晚近各國推動的年金制度改革，雖然方式各異，但是無不以社會保險為基礎發展，值得決策者深思。

表一 中東歐國家多柱式年金建議分析表

國別	開辦日期 (預定開辦)	程轉民營比較 (註)	改革後的第一柱	第二柱保險費費率	移轉策略
克羅埃西亞	7/1/2000	25%	隨收隨付與確定給付制	5%	未滿 40 歲強制加入，40-45 歲自願
匈牙利	1/1/1998	1/1/2000 以前 6% 1/1/2000 以後 32%	隨收隨付與確定給付制 45%工資淨額	1/1/2000 以前 16% 1/1/2000 以後 18%	新進者強制加入，其他自願
哈薩克	1/1/1998	100%	保證最低年金	10%	一律強制加入
拉脫維亞	2000	初期 10%	名目確定提撥制 40% 以上工資淨額	初期 2%	未滿 30 歲強制加入，30-50 歲自願
波蘭	1999	20%	名目確定提撥制 40% 以上工資淨額	7.2%	未滿 30 歲強制加入，30-50 歲自願

註：移轉部分保險費至民營年金計畫

表二 拉脫維新舊年金立法比較表

種類	舊法	新法
1. 老年年金	1990 年 11 月 29 日國家年金法	1996 年 1 月 1 日國家年金法
計算公式	$P=(0.3*W)+(W*0.004*L)$ P=年金額 W=前一季全國平均工資 L=服務年資	$P=K/G$ P=年金額，但不得低於年滿六十歲所領舊制年金額 K=歷年年金保費加上舊制年金保費，並以工資指數調整 G=分配年金額的預期餘命預數
最低年資	男性 25 年，女性 20 年，但屆齡者至少 5 年年資	屆齡者至少 10 年年資
年資不足處理	年金額比例減額給付	無此規定
合格年資	受雇、服役、受教育期間、在職訓練期間、暫時失能未工作、照料第一類重殘者或十六歲以下殘障子女期間均予合計，照料癲瘋病與愛滋病患者加倍計算年資，未繳交保費者減少給付 50%	失能、失業疾病、生育、服役、職業傷病與正常繳費期間均予合計；非繳費期間以預算向社會保險基金繳費取得年資
給付開始年齡	如符合最低年資，男性 60 歲，女性 55 歲	男性至少 60 歲，女性部分職業 55 歲，但將逐步改為 65 歲
給付調整	參考社會保險保費收入，依據工資指數調整	2000 年以前依工資指數調整，2000 年以後併採工資與消費者物價指數調整
給付的課稅	免稅	保費免稅，但給付超過一定標準或工作之年金受益人要納稅
提早退休	給予殘障、五個以上子女的母親、侏儒、盲人、車諾比爾核電廠受害勞工，與有害或特別指定職業勞工	多數已取消，只有少數可以得到精算平衡年金
遞延年金	每多一年年資加給 0.3	考量額外年資的繳費，每 3 年計算一次年金給付額
額外給付	對於殘障退伍軍人、內政部與邊境防衛隊受者，年金計算公式比較寬鬆	內政部以預算給予退休該部人員補充年金
2. 殘障年金		
計算公式	第一組：職障者基本年金可以提高 0.4 倍 第二組：殘障者基本年金可以提高 0.2 倍 第三組：可以得到老年年金	第一組：0.45*個人平均投保薪資+(加保年資/45)*0.1*個人平均投保薪資 第二組：0.4*個人平均投保薪資+(加保年資/45)*0.1*

種類	舊法	新法
		個人平均投保薪資 第三組：社會年金
年金給付期限	殘障持續期間，永久性殘障則給付至死亡為止	直到六十歲
最低年金	平均季薪資的 30%	社會年金
資格條件	因疾病或傷害殘障，並有足夠加保年資	同左，但職業傷病引起殘障，由其他法律規範
認定機構	醫療委員會	醫療委員會
加保年資	依據年齡而不同，由 23 的滿 1 年仙 61 歲及以上的滿 15 年	無
稅賦	免稅	社會保險費免稅
3. 遺屬年金		
計算公式	基本年金加計 $0.04 \times \text{參考工資}$ ，殘障的遺屬則可個別領取全額退休年金	一個遺屬為預期退休年金的 50%，二個為 75%，三個以上為 90%
最低年金	社會年金	社會年金
資格條件	殘障子女未滿 18 歲或 24 歲（就學）、殘障兄弟姐妹或孫子女未滿 18 歲，如果父器力工作、超過退休年齡或殘障，收取贍養費的離婚配偶、任何無工作並照顧 8 歲以下兒童的家屬與無人照顧的視父母	18 歲以下無工作子女、18 歲以下殘障子女、24 歲以下就學子女，兄弟、姐妹與孫子女到 18 歲而父母無力工作，必須完全依賴死者，供養者
加保年資	因職業因素引起者，無年資規定；其他則同老年年金，但年資不足時則比例降低	同老年年金
年金給付期限	直到能夠工作	直到能夠工作或年滿 18 歲
稅賦	免稅	社會保險費免稅
社會年金		
計算公式	拉脫維亞公民鄰取基金年金，外國人則領取基本年金的 90%	依據部長會議決定
資格條件	無工作公民，第一、二、三類職障者，男性年滿 65 歲或女性年滿 60 歲，16 歲以下殘障兒童，靠死者扶養的兒童	較年金給付開始年齡大 5 歲以上，而且未領取國家年金的失業者
稅賦	免稅	依據社會救助法規定免稅，除非稅法有除外規定

表三 中東歐與中亞 25 個轉型中經體年金改革

國別	基本改革計畫			引進第二層制度			第一層制度主要改革			引進第三層制度		
	準備中	已通過	完成立法	準備中	已通過	完成立法	準備中	已通過	完成立法	準備中	已通過	完成立法
匈牙利			✓			✓			✓			✓
拉脫維亞		✓			✓				✓			✓
哈薩克			✓			✓			✓			
波蘭			✓			✓			✓			✓
克羅埃西亞		✓			✓				✓		✓	
羅馬尼亞		✓			✓		✓			✓		
馬其頓	✓			✓			✓					
俄羅斯	✓			✓			✓					✓
斯洛伐尼亞	✓			✓				✓		✓		
保加利亞	✓			✓			✓				✓	
捷克	✓											✓
斯洛伐克								✓				✓
烏克蘭	✓			✓			✓				✓	
亞美尼亞	✓								✓	✓		
喬治亞	✓								✓			✓
立陶宛	✓								✓			✓
愛沙尼亞		✓			✓				✓			✓
阿爾巴尼亞									✓			✓
吉爾吉斯	✓								✓	✓		
烏茲別克	✓						✓			✓		
亞塞拜然	✓						✓			✓		
摩爾多瓦	✓						✓					✓
白俄羅斯							✓					
波士尼亞與 赫塞哥維納							✓			✓		
塔吉克							✓					

歐洲社會福利發展動向

陳正民

壹、前言	伍、歐洲主要國家年金制度發展趨勢
貳、社會福利理念的推演	陸、老人長期照護問題
參、傳統社會安全制度與現代社會的經社結構	柒、英國工黨政府的社會福利改革計畫
肆、社會安全支出從成長到緊縮	捌、經驗與借鑑

壹、前言

「福利國家」提供「從搖籃到墳墓」終身保障的理想，一直是人類所嚮往的理想境界。在 1960 及 1970 年代期間，各國均致力於追求此一理想之實現，大幅擴充社會福利規模；但進入 1980 年代以來，先進國家的社會福利支出的成長已見減緩趨勢，到了 1990 年之後，社會福利支出不僅未見成長，卻反見明顯的受到抑制，許多先進國家均紛紛進行大幅度的社會福利改革，緊縮（retrenchment）社會福利支出，一時竟成為社會福利發展的主流。究竟社會福利出了什麼問題，未來發展又是如何，是我們急切想要了解的課題。

歐洲是「福利國家」（Welfare State）概念的發祥地，英國更是「福利國家」的先驅與重鎮，在社會福利發展方面，不論是福利理念、制度架構或實務措施，均已有相當悠久的歷史與經驗，對於社會福利相關理論與基本哲理的論辯，亦經常隨經社環境變遷而推陳出新，是研究社會福利發展的理想學習場所。本文為 88 年 5 月在英國約克大學（University of York）及參訪相關機構，三個月下來的研習心得，主要是了解歐洲國家社會福利緊縮政策的真實情形，探討其背後福利理念、意識型態（ideology）之變革、經社環境變動諸如人口老化、勞動市場結構變遷等，對於社會安全制度的衝擊，以及歐洲各國面對這些變遷與挑戰所採行之對策，藉由歐洲各國的發展經驗，作為我國年金制度（pension）的發展策略、長期照護（Long-term Care）的發展動向及社會安全制度規劃之參考。

貳、社會福利理念的推演

各國社會安全制度，由於意識型態、價值觀、文化背景等等因素的影響，

而發展出各種不同面貌的保障模式，每一個制度的背後，均隱涵了一組不同的福利理念，以及對於個人、家庭、國家之間關係的不同定位。對於所得與休閒的取捨，將會影響提早退休或注重高齡就業的政策取向；國民的儲蓄意願，對於所得分配的看法，特別是工作世代與福利受益世代間的公平性問題，會因民族性而異；對於風險的態度、民眾對政府的信賴、規避道德危機（公辦制度很難避免的難題）與逆選擇的能力（民營機制經常會有這種問題）、以及對家戶內世代間資源移轉的態度，均足以影響制度的設計與提供給付的內涵。以老年保障制度為例，確定提撥完全儲備制的年金制度，代表的是個人要為自己的老年生活負責，確定給付隨收隨付的年金制度，則代表國家對國民的保障責任及世代間的契約關係。確定提撥制的優點是制度透明度最高，民眾不會有逃稅問題，可以提高儲蓄率，有助於金融市場的發展；確定給付制則具有所得重分配、行政成本較低等效果。

參與選舉與投票等政治權，一向被認為是天賦的人權，從來也不曾有人對此一主張提出任何挑戰。但是對於社會權則又是如何呢？是否也是天賦的呢？不管對於國家社會是否有貢獻，國家都要對其負起照顧的責任嗎？對於這個問題似不再是那麼單純而毫無爭議。在社會福利發展的早期，對於個人與國家之間的公民權的契約關係，一般是傾向於與政治權等同對待，但隨行為與社會科學研究的進步，為防範道德危機，避免斷傷工作倫理，雖然公民權的基本原則不變，但在政策方針上已逐漸的附加了許多附帶條件。

作為一個社會成員（members），其真實的意義就是社會融入（social inclusion），「融入」所代表的意涵應同時包括權利（right）與責任（responsibility）。社會福利的興起，是為了回應社會變遷的需要，但制度確立後，則反過來形成塑造個人及社會特質的利器，其可能產生的效應，可以是正面的也可能是負面的，只有好的制度，才會鼓勵生產與促進進步。政府社會福利政策的功能，就應該要能形塑一群負責任、自助與自立的國民，如果社會福利制度流於只會鼓勵民眾作假與騙取福利給付，而無法有效培養國民誠實與勤勞的特質，則只會增加社會中的貧窮與依賴，阻礙社會進步。因此，製造社會分離與社會排除的社會福利政策，必須改正為鼓勵勤奮工作，開發潛能，建立整合與適足的社會，政府與人民應重新建立一個全新的契約，政府與人民之間，是一種互惠的夥伴關係，才是社會福利真正的本意。

國家為什麼要介入民眾的生活保障？一味強調市場機制，任令經濟自由發展的結果，是否就可以達成嘉惠全民，促進社會進步的效果呢？如果市場機能不夠健全，經濟發展的結果，可能是犧牲其他社會成本得來的，最終的效益不一定對全社會有利。為消除這些社會成本的不良影響，社會政策有其重要的角色，但在尊重市場機能與政府干預的兩極之間，如何針對社會結構

變動的需要，發展一條妥適的中間路線，則是一項重大的挑戰。當前各國積極推動政府再造，強調小而強的政府體制，政府的角色從服務的提供者走向市場的購買者與規範者，政府的社會安全職能，趨向基本生活的保障，強調個人的責任與義務，而不再是終生的、全生活的福利理念。這種轉變，是福利理念最真實的反映，主要的精神就在於求取政府干預與市場機能之間的均衡，期能發揮制度的最大效益，以增進社會全體之福祉。再者，由於每個人的生活狀況不同，單一的制度難以適合每個人的需要，所以社會福利措施應該要有彈性，或是建置各種不同的福利方案，才能滿足各種不同的需求。但制度多元與多樣的結果，必然會增加制度的營運成本，兩者如何相互妥協取其最大利益，形成一種重大的挑戰。因此，政府與民間部門的充分協調與合作，尋求最適的組合，是最符合全民利益的發展途徑。

各國的福利理念與發展福利國家的理想，其基調大致上是相同的，但所呈現的型式不一。例如英國是將福利視為一種國民應有的權利，德國則認為滿足社會需求是基於國民對社會的貢獻。簡言之，端看對勞動的觀念與態度，勞動的價值是商品或是權利與義務，此一哲理的論辯，一直是終日無休的，反映到社會福利政策上面時，經常會產生截然不同的制度面貌。以老人長期照護為例，照顧老人是誰的責任，個人、家庭或國家？國民在年輕時努力工作完糧納稅，已先盡了國民的義務，臨到老年時，國家理應照顧其老年生活，至少對於弱勢老年國民，國家應給予最起碼的照顧。這是英國民眾普遍的認知，因而發展出社區照護制度，基本上採取了資產調查的模式。德國則由於強調國民對社會的貢獻，雖幾經多年爭辯，最後還是發展出強調工作與給付關係的社會保險模式。綜言之，世界各國的社會安全制度，由於價值觀、道德意識、歷史與文化等因素，經常呈現各種不同的面貌。不同的社會安全制度，背後隱涵了不同的福利理念，制度代表對於個人、家庭、社區與國家之間關係的不同定位。以年金制度為例，採完全儲備的確定提撥制，代表的是個人要為自己的老年生活負責；採隨收隨付的確定給付制，則代表國家對國民的保障責任及世代間的契約關係。國民對於風險的態度、所得與休閒的取捨（會影響提早退休或注重高齡就業的政策取向）、民眾對政府的信賴、規避道德危機（公辦制度很難避免）與逆選擇的能力（民營機制會有這種問題）、家戶內資源移轉的態度、以至於國民的儲蓄意願、對所得分配的看法，特別是當世代與世代間的公平性問題，都會影響社會安全制度的設計。

「貧窮」，是社會福利所要處理的最基本問題，關於貧窮的概念，過去多只著眼於最基本的生存條件，亦即所謂的「絕對」的貧窮標準。但隨社會的進步發展，「相對」的觀念逐漸興起，匱乏可能是因為由於所得不足造成的，但造成所得不足的原因，則經常包含了剝奪、歧視、機會不均等、社會

隔離等等因素。就算所得相當，但所享有的生活水準可能並不相等，這經常起因於有的人善於管理所擁有的資源，有的人則否，或是除了所得之外，其他難以量化的資源，可能亦因為相對不均等的機會，而造成兩者不等的生活水準。因此較佳的貧窮定義，不宜拘限於所得一項指標，應包括最起碼的接近資源的機會及最基本的生活水準，因為生活需求除了所得之外，包括了健康、教育、社會安全、社會參與等等，所以從個人、家庭、社區、國家，各種不同的層級會存在不同的貧窮問題，這些都需要予以考量並一體予以解決。增進各種機會，促進自我實現，其重要性並不下於所得的提供。因此，消除貧窮的工作，並不僅止於給錢了事，還需要其他方面的配合與輔導措施，因為缺乏機會、不安全等因素，都是影響生活品質與可能致貧的重要因子。基於對待貧窮理念的轉變，社會排除（social exclusion）理論已成為歐洲國家探討社會福利問題的一項重要議題，也顯示社會福利研究的高度進展。

參、傳統社會安全制度與現代社會的經社結構

就各國的歷史發展來看，社會安全制度已在許多國家或地區發展了數十年。制度的起源，主要是問題導向的，是為因應工業化與都市化對社會結構所造成的衝擊，為了解決日增的貧富不均問題，以及老年、死亡、殘廢、疾病、失業等風險，消除其所衍生的各種社會問題，以避免形成社會進步的障礙，在政府主導之下，陸續發展出各種類型的社會安全制度，實踐國家對人民的公民契約承諾，提供國民基本生活保障，滿足其生活需要，進而提升生活品質。

但隨著工業化與都市化的持續發展，傳統的經社結構變遷幅度亦持續擴大。人口結構老化、家庭功能減退、科技取代勞力、終身僱用模式不再、勞動力流動日增、工作型態更為多樣（例如拜網路科技之賜，SOHO族有日增的趨勢），男性勞動力參與率持續下降，婦女參與勞動市場的情形則持續增加，對於「退休」的概念，也與過去大不相同，一方面鼓勵延長退休年齡或工作生涯，已使得老年與退休的概念日漸模糊，另一方面企業為提升競爭力，在購併或縮編過程中，鼓勵提早退休成為潮流。此外，由於社會安全制度的未來充滿不確定性，民眾在作退休準備時，已顯著降低了社會安全給付的重要性，轉而加重儲蓄與保險等其他保障管道。

由於社會安全制度自建立以來，發展至今已歷經了數十年的歲月，在時間不斷推移的過程中，社會安全制度的基本架構並不曾出現大幅的變動，但社經結構則不然，現在的經社結構，與當初創立社會安全制度時的環境，不

論就經濟的型態、勞動市場的結構、人口與家庭、工作與休閒的態度與觀念等，已然大不相同。特別是拜科技進步之賜，傳統的勞動模式逐漸發生變異，工作態度與工作價值觀已大異於前，政府對於各種勞動法令，也走向鬆綁的方向發展，契約工作者日增，工作場所也不再僅限於辦公室或工廠，特別網路科技的發達，虛擬社會呼之欲出，在在衝擊勞動市場結構，既有的社會安全架構是否足以因應，並仍然能夠充分保障國民的生活？因此，許多人開始懷疑，傳統的社會安全制度是否已經與當前經社環境的變動格格不入了呢？它是否已經難以滿足現代社會的需要了呢？最明顯的就是社會安全制度的長期財務問題，碰到了人口結構老化的影響，已出現「食之者眾，生之者寡」的現象，如果未來年輕工作世代的負擔達到令人難以忍受的地步，不僅會引發世代間的衝突，最後終將損傷工作與投資意願，減低勞動市場的彈性，終至傷害到長遠的經濟發展，世代扶助與老年保障的神話勢將難逃崩解的命運。甚至有人認為社會安全制度是歐洲工業國家自 1970 年代以來，經濟表現疲弱，失業率高漲的主因，社會安全制度與國家競爭力之間的關係，有必要重新檢討與定位。

在這許多經社結構因素當中，人口老化的衝擊最受重視，被視為是未來社會安全制度的一顆定時炸彈。當老年人口持續增加，年輕的工作人口比例相對下降，也就是老年依賴人口逐年上升時，要以有限的勞動人口供養數量龐大的老年依賴人口，未來的勞動力必須要更具有生產力，才足以承擔此一生養之重任，對年輕世代教育訓練的投資，必須比過去更為注重。另外更值得重視的一點，就是失業率的問題，失業率逐年高漲似有成為常態的趨勢，當工作人口與老年人口比例逐年縮減之際，高失業率等於是雪上加霜，特別值得重視。未來在創造就業機會、加強就業服務、開發潛在勞動力、減少低度就業，以有效提升勞動力參與率等措施，將日益重要。

為解決傳統社會安全制度的困境，以個人儲金帳戶取而代之及民營化呼聲日益升高，智利在 1981 年以軍事獨裁政府作後盾，率先進行社會安全制度的改革，將公辦的社會安全制度完全轉換為民營的個人退休儲金帳戶，開放由民間的年金基金管理公司經營。由於初期表現優良，廣為各國矚目，並得到世界銀行的大力推薦，一時間似已被視為解決社會安全問題的改革典範，其鄰近國家如墨西哥、秘魯、哥倫比亞及阿根廷等，紛紛競相仿效跟進，連英、美等社會福利先進國家，在其國內也形成了一股倡導民營化的風潮。

然而仔細檢視拉丁美洲國家的實施經驗發現，智利民營化的社會安全體制也不是一個成功的案例，有將近 40% 的人在退休時，仍然無法累存到最低保障年金的水準，而需要依賴社會救助，特別是低所得婦女及低技術或季節性工人，由於所得低及工作不穩定，而無法累存足夠的退休養老基金。此外，

根據調查，也有近 43% 的人未提撥儲金至其個人帳戶，而且由於市場競爭的關係，廣告與行銷的行政成本頗高，此項成本估計約占提撥金額的 8%—10%，由舊制轉換為新制的成本也很高（Midgley, 1999）。未來一旦民營化的年金制度未能解決低給付與貧窮問題，納稅人仍然要擔負起救貧的最後責任，這顯然與原本要擺脫政府干預的改革初衷不符，到頭來仍然要由政府出面解決問題。

傳統社會安全制度發展至今，面對一個與過去截然不同的社會環境，確實是碰到了難題，這個難題就是當前的社會安全制度是否仍然適合，是否仍然有能力因應變動快速的經社環境之需要，是否需要重新另創一套新制度而捨棄舊有模式？例如面對勞動市場中，部分時間工作者及契約工作者逐日增加，現行制度是否具有足夠的彈性可以滿足這類勞動者經常轉換工作的特性，當人口逐年老化，工作世代與福利給付受益對象間的比例出現鉅幅變動時，現行制度架構是否仍然可以長期維持穩健永續經營？當生活水準逐年上升，給付水準要如何配合調整，一方面要顧及相對生活水準問題，另一方面又要考量其可能的財務壓力，這些問題都是令人頭痛難解的課題。

智利的創模式，其民營化改革雖然贏得如雷掌聲，並且確實興起一股風潮，但似亦未能有效解決老年經濟保障的問題，特別是對中低所得者。過度依賴民營年金保險，對於低所得或所得不穩定之國民，難以發揮保障功能。至於如何有效規範民營年金運作，以確實保障當事人的權利，也是一項很大的挑戰。再者，以民營年金為所得保障的主體，輔以資產調查之最低所得保障，雖然可以保證每個人的老年基本所得，但卻隱含可能擴大貧富差距的危險。

舊的制度有問題，新的模式也不見得就靠得住，這就是當前社會福利的最大困境與挑戰。因此，當我們思考社會保障制度之時，不論是從福利思想的哲理論辯，或是制度的實務運作，均可明顯的感受到，隨著經社環境主客觀形式的變動，一股變遷的風潮正在逐漸的醞釀與發酵，最主要的目的就在尋求一套可以迎合現代社會結構需要的社會安全制度。在面對這個鉅變的未來社會，對於社會保障制度的思考，我們需要一套能提供全體國民適足基本保障的綜合體制，僅靠單一個別的或零散的所得保障方案，並不足以解決問題。當前最迫切需要的，應該是創新的理念，能夠重新確立社會安全制度在後工業社會結構中的角色，以全新的理念，進行社會安全制度的改革，以契合新的經社環境變遷的需要。

肆、社會安全支出從成長到緊縮

就全球社會安全制度的發展趨勢而言，歐美學者從世界銀行資料分析發現，社會安全支出與一國的發展階段有密切的關聯。各國社會安全支出常隨國民所得提高而逐年增加，自 1930 年代以至 1980 年代，是社會安全制度發展的黃金時代，不論經濟是否成長，老年人口比率是否增加，各國社會安全支出多呈增加趨勢，以老年保障制度為例，在 18 個工業化國家中，受到老年保險制度保障的人口比率，從 20% 升高到 80%，平均年金給付占平均薪資的比率（所得替代率），從 14% 上升到 55%，在勞動人口中，老年工作者所占比例也明顯下降，退休觀念也有明顯的轉變，一個人工作到某一年齡後，就應退休享受休閒生活的觀念日漸興盛。在 1970 年代，平均每人每年社會安全支出增加 \$ 25.06。1980 年代增幅雖見減緩，但平均每人每年社會安全支出增加幅度仍達 \$ 15.39（Mackellar and McGreevey, 1999），可是部分高所得國家已開始出現緊縮支出的趨勢，在 1970 年代時期，社會安全支出占 GNP 的比率，其年成長率超過 0.5% 的計有 8 個國家，但到了 1980 年代時期，則只剩 1 國而已，美國幾乎是零成長，瑞典、德國、丹麥、奧地利、荷蘭、西班牙、澳洲等工業化國家則見緊縮現象（參見附圖一～四）。

在 1970 年代，社會安全支出增加的推力，主要來自於制度的自然成長，以及人口老化與家庭結構變化導致福利需求增加。在 1980 年代，其成長則與經濟成長有密切的關係，在世界銀行的資料當中，社會安全支出成長僅發生在有經濟成長的經濟體，在經濟未見成長的經濟體當中，社會安全支出亦未見擴張。進入 1990 年代以後，歐洲國家社會福利支出的成長，則與經濟衰退使得領取社會福利給付的人數大增有關。在經濟嚴重衰退的 1990 年代早期，平均社會保障支出占 GDP 比率，從 23.7% 增至 26.5%（Mackellar and McGreevey, 1999）。影響社會安全支出的因素甚複雜，最直接的原因則是在進入 1980 年代以後，許多國家逐漸察覺社會安全財務逐漸陷入困境，尤其是未來的長期財務預測，不管是年金制度或是老人長期照護制度，均紛紛指出未來財務需求龐大，因而不得不採行抑制支出成長之對策。

伍、歐洲主要國家年金制度發展趨勢

歐洲在面臨人口老化、政府財政緊縮等壓力下，對於社會安全制度的改革，從福利理念的爭辯，制度的調整，以至實務上的運作，一直持續在進行，有的人對於歐洲各國因應此一重大環境變遷的挑戰感到憂心，有的則仍抱持樂觀的態度。制度的惰性，以及歷史的包袱（既得利益者的抗拒），是影響制度改革的重要因素。當然改革並不一定就絕對是好的，改革的品質更為重

要，才能使人民的權益更有保障。有學者認為，許多國家已被凍結在原有的制度架構上，而無法針對社會環境的變動作出應有的調整；如果不放棄原有制度的思考框架，改革將很難有成功的機會，這是歐洲國家所面臨的主要困境。並進一步認為，制度的改革可區分為整體制度（system）與個別方案（program）的改革，前者的影響是長遠的，需要挑戰制度的惰性，這才是真正的改革，後者只是一時的緊縮措施，未來仍有可能再回復原來的規定，稱不上是真正的改革。但亦有另一派學者認為，改革目的是在解決問題，沒有必要完全否定原有制度的功能，只要就現有的制度架構進行調整，亦可達成改革的目標。

歐洲國家老年保障的模式，主要可區分為俾斯麥模式（即強調工作與給付間關係的社會保險模式），其改革趨勢主要是以強化給付與繳費間的關聯，回應新環境的挑戰（德、法、奧地利、美國）；另一為貝佛里奇模式（全民式同額給付或均一費率的基本年金給付）則以強化資產調查給付，並降低基本年金給付的角色（英、挪威），或是在全民式的年金給付模式下，引進或擴大適用資產調查給付方式（澳大利亞、加拿大）。在資產調查模式下，由於給付與繳費並無關聯，削減給付水準較容易，至於保險制的繳費原則較難挑戰，只能加強繳費給付間的關係，從這兩種模式的改革重點，可以看出制度架構對制度改革的影響程度。以下就英、法、德、義等國改革動向一一介紹。

一、英國：

英國有 1/7 的老人，主要靠老年基本年金過活，1/3 的老人都沒有職業年金給付，自從在 1980 年代取消年金給付與薪資的連動關係，並改按物價連動之後，基本年金的所得替代水準就逐年下滑，使得英國政府的年金支出占 GDP 比率，比歐洲其他國家都要低，結果有近 1/3 的年金受益人，仍然需要靠救助才能生活，但由於尊嚴問題，或是資訊不足，有近半數未提出申請。改革的主要重點有五，一為維持現行全民式基本年金，給付仍按物價連動調整，到 2050 年時，其給付水準將由現行占平均薪資的 15% 下降為 7.5%；二為另推出採資產調查方式的最低退休所得保障計畫（Minimum Income Guarantee）將按薪資成長調整，其給付水準訂為平均薪資的 17.5%，此乃因為自 1970 年代以來，由於年金給付改按物價連動，使得年金的價值逐年下滑，相對貧窮人口增加，並產生社會不公問題，故以保證所得扼阻其擴大；三為以國家第二年金（SSP—State Second Pension）取代現行所得相關年金（SERPS—State Earning Related Pension Scheme），以過渡方式轉換為均一費率制，給付仍按物價連動調整，其給付水準約為

平均薪資的 10%；四為以減低國民保險費率作誘因，鼓勵年所得在 9,000 鎊（為平均薪資的 40%）以上之勞動者，除外適用加入雇主的職業年金或自行購買個人商業年金，另鼓勵民間年金保險業者，推出 Stakeholder Pension，由政府予以嚴格規範其成本與給付，讓年所得介於平均薪資的 40—80%之間的每個勞動者都有能力參加，至於年所得在平均薪資 80%以上者，目前多已有職業年金而不成問題，五為年金保險業者（包括政府）應每年向被保險人提出一份年金報告，讓當事人知道其年金累存狀況及未來退休時的可能年金額。長遠的目標，到 2050 年時，公私部門的年金比例，將由現行的 60：40 反轉為 40：60，未來政府的責任，只負責提供基本生活的保障，而不在於所得替代率，則政府年金支出可逐年下降，化解財政壓力，如照改革構想估算，2050 年時，政府年金支出占 GDP 比率，將由現在的 5.4%降至 4.5%的水準。這種改革模式，顯然是以資產調查為導向，與強調工作與保障間的密切關係之社會保險原則，以及國民儲蓄、政府與民間夥伴關係等，會產生問題，因為缺少誘因，難以鼓勵沒事做的人返回工作，社會保險原則也將逐漸消蝕。

二、法國：

為多元分立年金體制，通常分為第一層基本保障及第二層職業保障，主要以對象分為民間受僱勞工、自僱勞動者、政府受僱者三種，另有老年最低所得保障，其費率、給付計算公式及退休年齡等，均各不相同，簡化整併一直持續討論當中。年金改革在 1980 年末時，因人口預測及調降年金給付年齡，導致對未來年金財務廣泛注意。改革建議在 1991 年提出，1993 年納入立法，但只限於第一層保障（約占全部年金支出的 42%）的改革，重點包括：給付按物價調整、年金給付採最高 25 年薪資計算、全額年金資格提高為 40 年、老人福利年金改由稅收支應。1995 年進一步提出未來年金財務推計，一為維持現狀，則費率將由 1990 年的 10%上升到 2015 年的 32%及 2040 年的 48%，二為改革第一層，則費率分別為 28%及 41%，三為全面進行改革，則費率分別為 24%及 34%，結果引起強烈抗議而未能成功。另一發展則是 1997 年所提出的另一種建議，政府提供誘因，鼓勵民間儲備式年金制度的發展。綜觀法國改革，主要趨勢為：為了不提高費率，改由政府稅收吸收年金的部分成本，並藉此增加政府對年金制度的介入及控制，但政府不介入保險基金的管理，而儲備式年金制度的發展，則提供了另一種改革的思考途徑。

三、德國：

其改革的壓力主要來自於出生率下降、人口老化、早退、平均壽命延長、成熟度上升（預估將從 1990 年的 59% 上升為 2030 年的 118%）、費率上漲（預估將從 1990 年的 19% 上升為 2030 年的 36%）等對年金長期財務的影響，以及兩德統一之後，由於整合德東的社會安全制度（1991 年時進行重估，德東年金給付將上升 60%，相當於提高費率 10%），使得原有制度的財務壓力加重。改革重點包括逐年延長退休年齡至 65 歲（現行為男 63 歲，女 60 歲），提早在 62—65 歲退休者，降低其給付，縮減在學者及失業者之採認年資，年金給付改按實質薪資調整（原按名目薪資），提高負擔家庭照顧責任者之採認年資，提高低所得者之年金給付，費率之訂定以能支應下一年度給付支出及保留一個月給付之安全準備為原則（1997 年之費率為 20.3%）。由於現行費率已高，為了減緩未來費率持續上升的壓力，以增加政府補貼的方式（提高 VAT 為 16%，用以補貼負擔家庭照顧責任者、在學者、失業者、低所得者等之年金成本），消解人口老化的影響（年金給付之所得替代率由 70% 降為 64%），此舉勢將使得社會保險原則所強調的工作與給付之間的密切關係減弱，但其改革作法，則可在維持既有架構不變的情況下，仍然達到其改善財務的既定改革目標。

四、義大利：

對於未來年金支出沉重的財務壓力，學界及政府的財主部門自 1970 年代後期即不斷提出警告，年金支出占 GDP 比率，將從 1995 年的 7.9% 上升到 2010 年的 9.2%，2025 年將上升為 10.1%。主要改革構想是在 1992 年提出，在 1995 年訂入立法，主要構想為將年金支出占 GDP 的比率設定為一固定值而不再成長，所採方法包括：逐步提高年金給付年齡至 60 及 65 歲，提高最低繳費年數，全部繳費年資納入年金給付計算公式，提高全額年金所需繳費年數，年金給付改按物價調整等。

就歐洲這幾個主要國家的改革趨勢來看，其改革模式仍不脫原有制度架構，亦即在原有的社會安全制度架構下，就其制度內涵進行局部調整，而仍然可以達到其改善財務的既定改革目標。

陸、老人長期照護問題

由於全球性的普遍人口老化現象，老人的長期照護問題是必然要面對的問題。根據 OECD 的報告，老年人口由全人口的 7% 增加到 14% 所需時間，法國為 115 年（1865 - 1980），瑞典 85 年（1890 - 1975），美國 68 年（1944 -

2012)，英國 45 年（1930 - 1975），日本 26 年（1970 - 1996）。開發中國家，智利 30 年，中國大陸 17 年，巴西 25 年，泰國 21 年，新加坡 21 年，牙買加 18 年，突尼西亞 15 年。醫療與照護服務的主要消費群，多集中在 75 歲以上的老年人口，特別是 80 歲以上的老人，這個人口群最容易產生機能衰頹及精神疾病的問題，是長期照護的主要對象。在正式的照護與非正式的照護兩極之間，存在四種不同的照護形式，包括非正式的、志願的、法定的（稅收或社會保險）、市場商業導向等。至於當事人所接受的照護種類，則視個別條件而異，包括個人的狀況、社會關係、國家的福利理念，以及個人對其自身生活的操控能力。機構照護與非機構照護之間，也很難有一個非常明確的區分，因為醫院與社區照護中心之間也可能有各種型式的合作。至於各國老人長期照護模式則不一，主要為社會救助模式（以英國為代表）及社會保險模式（以德國為代表）。基本目標均在於消除老人照護的經濟障礙、滿足使用者的需求及達成社會公平性，以消除與障礙有關的老年貧窮，並期有效控制照護經費的支出成長。

一、德國老人照護保險（Social Dependent Insurance）

德國的長期照護需求人口數量，預期將從 1993 年的 150 萬人升高到 2020 年的 200 萬人及 2040 年的 230 萬人，需要工作世代協助的老人比率，也將從 1995 年的 15% 上升到 2025 年的 17%。同時，由於生育率下降、婦女就業增加、離婚率上升等因素，潛在的家庭照顧者將大幅萎縮。因此，獨居老人比率勢必大幅上升，有子女同住的老人家庭，也由於子女數下降，照護責任無人分擔，負擔沉重。

德國經過 20 年的反覆討論，才確定採社會保險方式，其理由為市場供給不足，近十年來，老人照護的保單只賣出 30 萬張，相較於 800 萬張的健康保險保單，根本微不足道。就保險人的觀點而言，未來人口趨勢不明、資訊不明及道德風險等因素，使得業者裹足不前。就民眾而言，缺乏危機意識、注重眼前輕忽未來、偏好家庭照顧模式、民間保單保障有限、家庭所得不足以購買、需要時還有社會救助可以依靠。採社會救助模式，地方稅源並不充裕，難以支應日益高漲的照顧成本，若因而導致民眾稅負增加，逃稅問題將惡化，而且很難防弊，並可能擠壓非正式家庭照顧與民間保險業者空間。因此，社會保險模式被認為是最簡便的途徑，同時又可立即解決地方政府日益困難的財務負擔，成為最主要的催生力量。至於社會保險模式亦有三種選擇，一為納入疾病保險，二為納入年金保險，三為獨立新辦另類保險。就醫療專業而言，將急性與長期照護割裂為二並不恰當，制度性的區隔不符使用者權益，資源整合與協調困難。以健保架構為

藍圖，照顧對象僅及於加保者，部分人口會因所得或職業關係而被排除在外，雇主則因經營成本增加而排拒。在政治上的主要支持力量，來自選民眾多的老年人口，相關業者因商機擴大亦表支持，高所得族群則因其照護支出可以縮減亦表支持，因為在現制下，他們永遠享受不到救助式的補助，另方面將因增稅壓力減小而獲利。

德國先在 1988 年通過健康改革法案，在疾病保險中試辦納入照護給付，1994 年 5 月通過老人長期照護保險法 (Dependent Insurance Act)，1995 年 4 月全面強制實施，初期先施行居家照護給付，障礙等級分為三級 (substantial, severe and very severe)，給付方式分為現金 (每週 14 小時，給付 6 個月)、服務提供、或二者之混合，1996 年 7 月再實施機構照護給付，費率也相應由 1% 調整為 1.7%。由於開辦 3 個月後才開始給付，15 個月後才將機構照護納入給付，而且申請現金給付者占 2/3 (成本較服務給付低)，實施 3 年來的財務狀況良好，累積基金達 46.3 億馬克。制度特色包括照護需求與工作經歷及所得無關、均一給付、量入為出、以居家照護為主、嚴格審查以減少機構照護、政府不補助虧損、機構照護給付不包含食宿費用。主要爭議則環繞在財務障礙、使用者導向及公平性，長期照護財務方式由稅收改為保費，只是減少民眾申請救助給付的一種策略。保險方式對於所得分配不利，均一給付亦不利低所得者 (老人在護理機構的醫療費用雖由基金支付，但因照護給付有上限 DM2,800/3,300 的規定)。雖然照護保險已取代了過去救助模式的部分給付，但仍有 40% 的照護保險受益人需要申請救助給付。部分負擔仍重，給付不包含膳宿以減少機構照護誘因，提供看護津貼以鼓勵家庭照顧。

二、英國的社區照護 (community care)

英國在 1951 年時，老年人口的扶養比率是 6 個扶養 1 個，1990 年代已演變成 4 個扶養 1 個。其他如子女數、婚姻型態等，在 1985 年時，50 歲以上未曾結婚的女性只有 4%，離婚率、再婚率、以及同居比率均見大幅成長，已婚女性勞動力參與率方面，1921 年僅 8.7%，1991 年上升至 56%。平均家戶人口數，1961 年時均在 3 人以上，1991 年已降至 2.5 人，有 84% 的老人獨居或僅與配偶同住。

英國是實施公醫制度的國家，國民的醫療照護完全由政府免費提供服務，至於無生活自主能力之老人及身心障礙者之生活照顧，則視為地方政府之責任，採社會救助方式提供服務。英國的社區照護 (community care)，意指醫療機構外的處理與照顧，包括居住、日間照顧、居家照護、在宅家事服務與社會工作支持等，目的在讓老人可以居住在家中，過獨立自主的

生活，同時每個人都要支持老人，以協助其過正常生活。簡單的說，就是去機構化的生活照護模式，住在自己家中或是社區之中，而由政府、志願團體或私人在社區中提供相關所需的服務，community 一詞包含政府、社區與家庭，其意涵為 care in the community and care by the community。機構照護的缺點為疏離、缺乏自由與獨立性、負面的自我形象。社區照護則可去除烙印標記、符合孝道與常態生活、鼓勵社區建立關聯網絡、結合機構照護與社區照護形成互補服務模式。

英國初始提出福利國家的理念之時，重視人民的福利權，因此強調政府介入的普及性，但 1970 年以後，受到福利支出不斷升高，以及政府財政日益困窘的壓力，加以不同政黨的福利理念更迭，普及式的福利理念日漸受到挑戰，逐漸走向有條件式的福利國家，在社區照護方面，其政策走向也越來越強調市場化、選擇性、有限度的政府干預。社區照護的理念，也由 care in the community，進而走向 care by the community，從最開始的強調去機構化，轉而強調家庭與社區的責任，縮小政府的福利責任，國民健康服務與社區照護法（National Health Service and Community Care Act）自 1993 年開始生效，被視為是市場導向的社區照護政策的開端。

英國目前的作法，視老人居住形式而定，住在醫院者，完全由政府稅收支應，住在安養院者（必須耗盡所有資產），是由地方政府依資產調查方式補助低所得者，住在自己家中，是由地方政府採資產調查方式提供有限度的家事服務，這方面的支出，一年約 110 億英鎊（公部門占 70 億），約占 GDP 的 1.6%（公部門占 1%）。英國皇家委員會（Royal Commission on Long Term Care）於 1999 年 3 月提出研究報告，建議將現行分歧的作法予以整合，採行普及式的照護模式，以解決公平性問題，對各種不同對象均一體同等對待，全部由稅收支應，但不包括食宿成本，反對引進德國照護保險模式或民間商業保險模式。照該委員會推估，所需成本一年將增加 10 億英鎊，與現制比較到 2031 年時，一年的支出規模將上升為 GDP 的 1.8%，其中公部門所占比例約為 1.3%。但委員會內部對於這項建議事實上並未達成完全的共識，對於未來財務預估，部分成員亦認為過於樂觀，同時也認為對於擁有龐大資產者過於慷慨。英國工黨政府對於這份報告並未表示接受與否，只表示將再作進一步了解，顯然未來走向仍是充滿變數。

英國長期照護政策面臨的一項結構性問題，就是醫療照護（全民普及式免費服務）與生活照顧（由地方政府採資產調查方式提供協助）很難作明確的區分，現行資產調查方式的老人照護模式，一般民眾認為已違反了福利國家的初始意涵，但人口持續老化必然使長期照護支出增加，目前並沒有任何機制設計，可以保證政府財政有能力承擔未來的新增支出，皇家

委員會也未能提出財務上的有效機制。由於社區照顧是否一定比在機構中便宜呢？仍是一項倍受爭議的議題，目前各國仍然在積極的尋找對策，不僅要能以老人的生活需要為中心來思考老人長期照護的模式，同時也要尋求可以降低照護成本的有效方式。至於這些照護成本應該由誰來負擔，則又是另一項福利理念的問題。

柒、英國工黨政府的社會福利改革計畫

英國社會福利的變革，1979 年的佘契爾（Thatcher）政府是一個重要指標，標舉新保守主義的福利理念，減低政府的福利角色，逐步走向以市場機制、家庭、志願服務為主的模式，與同一時期的美國雷根政府互相呼應，對於社會福利均採取大幅削減支出的政策措施。這 20 年來，民間所扮演的角色也確實穩定的上升，但在社會福利領域當中，民營化的推動並未同等的順利，在福利的供給上增加民間的角色迨無爭議，但在財務方面則不然，雖然政府期望能以此減輕政府財政壓力，但在非繳費式的福利項目上並不容易推動，就算以民間角色較容易進入的年金制度而論，其演變過程也非常的緩慢。

英國工黨政府在 1997 年 5 月勝選，福利改革是其執政的主要政治訴求之一，在 1998 年 3 月公布社會福利政策綠皮書，提出「讓有工作能力的人有工作，讓無工作能力的人得到安全」（job for the able, security for the unable）的口號，以促進就業與消除貧窮為中心理念，舉出未來推動社會福利的八大原則，重建福利國家理想。主要改革內涵有三項，一為以加強教育取代福利給付（from social security benefit to work），二為年金制度的改革，於 1998 年 12 月提出年金改革綠皮書，三為老人長期照護，特別成立皇家委員會（Royal Committee），英國福利國家（welfare state）的未來面貌，端視這些改革計畫的動向而定。改革計畫所關切的焦點則在於如何有效控制社會福利支出、因應人口老化、提升資源分配效率與所得分配公平性、消除社會不公與社會排除因素、福利國家的最適規模、建立政府與民間的夥伴關係，創造內部市場 internal market 與準市場 quasi market 的觀念，加重市場機制的角色。其改革理念，注重工作倫理，強調責任與義務。跳脫狹隘的個人主義與老舊的社會主義，重新調整個人與他人、社會、國家之間的關係，認為個人先求自助，是建構和諧與道德社會的前提要件，每個人都要了解，作為社會的一份子，就負有對於他人及社會所應盡的責任與義務。責任的觀念不只適用於有工作能力的人，對於福利給付的接受者也同樣適用，因為工作是生活保障與脫離貧窮的最佳利器，工作讓人在社會中獲得地位、自尊與獨立，以及足以對抗老年貧窮等風險的能力，所以有能力的人有責任去工作，

福利給付的接受者，也有責任擺脫依賴尋求自立。政府有責任保障國民的生活，但應僅限於最基本的福利提供，個人有責任去找工作，或是接受就業的協助，而不是一味的依靠福利給付。政府不再是大家長主義，不再作全生活的照顧，以免損及個人自由的選擇與工作倫理及道德，亦即每個社會的成員，都要為這個身處的社會作出貢獻，至少不能成為社會的負擔。單親、年輕或長期失業者、身心障礙者等，都有責任重返工作，對於政府所提供的工作機會，如果拒絕接受，將以嚴苛的福利給付條件作為懲罰。各種福利方案的改革，諸如年金制度，其目的就在於具體實踐重建一個注重工作倫理與個人責任的道德社會，也就是個人與國家有密切的利害關係的新契約。但是一個立基於以工作為導向的社會福利政策，過去的經驗顯示，並無法有效解決某些群體的貧窮問題，未來工黨政府主導下的社會福利改革，可能同樣無可避免的會遭遇到此一困境。

捌、經驗與借鑑

政府介入社會保障的理由，因為民眾可能因短視或資訊不足而欠缺風險意識，或是因能力有所未逮而導致儲蓄不足，但公共部門的福利措施，很難消除道德危機問題。另方面，如放任由民間業者提供各類福利商品，則有逆選擇問題，弱勢國民很難獲得保障。未來仍將在政府與市場的兩極間擺盪，政府有其必要的社會福利基本責任，市場機能則有一定的效能，兩者必須尋求最適的組合。

社會安全給付過度寬鬆會有後遺症，民眾儲蓄下降、降低工作意願、早退等道德風險勢難避免；社會安全支出增加使得費率上升，納稅人及企業主會反彈而導致逃稅或不遵循相關規範，結果稅收流失、增加政府財政負擔、扭曲勞動市場及資源配置，阻礙經濟成長。因此，在消除貧窮保障國民生活及確保經濟活力之間，政府面臨了極大的取捨難題。英國基本年金給付（State Basic Pension）的調整機制，在 1970 年代是視物價與薪資何者變動較快而定，但從 1980 年開始，改為與物價連動，結果使得年金購買力從 1981 年時占男性平均薪資的 31.7%，下降至 1990 年的 25.4%，若連動方式不變，未來此一比值並將繼續下降。採物價連動方式，代表基本消費水準的保障，與薪資連動則代表一定生活水準的維持，此項連動機制的變動，代表英國政府的社會保障角色，有逐步走向僅止於基本生活保障的趨勢。

雖然人口老化一向被認為是年金制度的一顆「定時炸彈」，「年金危機全球化」、「我們可以活得更老嗎？」，已是耳熟能詳的口號，但人口老化與年金制度之間並無必然的自動聯關存在，端視制度的設計機制而定，制度背後

所秉持的理念，對於改革的方向更具影響作用。OECD 國家由於意識理念並未產生重大轉換，社會安全制度的整體架構也就仍然繼續延續，改革措施多係根據制度運作數十年以來的反饋（feedback），就既有制度（program）進行諸如提高給付年齡、給付條件等措施調整，並未發生體制性（system）的重大變革，基本上並未揚棄原有的框架。至於拉丁美洲及前共產國家，由於理念產生重大變革，其改革措施也就出現體制性的重大變化，例如智利出現民營化個人儲金帳戶的制度；前共產國家的改革方向，則是將確定給付式的第一層保障定位為消除貧窮的基本給付，第二層保障則採確定提撥完全儲備方式。

順應勞動市場結構變動，部分時間工作者及契約工作者逐日增加，針對其經常轉換工作及所得不穩定之職業特性，對於自僱勞動者的保障措施之研究，日益受到重視。由於這類勞動者的所得甚難掌控，個體間的差距也非常大，社會保障制度的多元性與彈性，是滿足日益彈性的勞動市場變動的必要措施。此外，社會福利的詐欺事件，根據英國社會安全部門的估計，每年損失金額相當可觀，也因此日益受到檢討，關注的重點則置於檢討制度設計的合理性，探討民眾這種詐欺行為的底層原因，作為制度改革的參考。我國亦同樣存有各種不當請領給付的事件，諸如何以民眾投保薪資要以高報低，原因何在？頗值得我們參考與省思。

在市場機能與政府干預的論辯仍未明朗之際，傳統社會安全制度的功能仍受肯定，各國的年金制度改革趨勢，亦仍傾向於制度內的革新措施，並未捨棄原有社會安全架構，但亦仍可達成一定的改革目標，穩定未來長期財務均衡。目前我國老年經濟安全保障制度，也是依循先進國家的傳統架構，國民年金制度的規劃，同樣也是依據制度實施多年的反饋與省思，兼取各國經驗，採社會保險方式，考量權利與義務對等、風險分擔、所得重分配、及世代間之互助等因素，就現行老年保障制度予以合理調整，整合並改良現行公教、軍、勞、農保與福利給付，由政府結合全民力量，作為全體國民老年經濟安全的最基本保障。至於就業的國民，由雇主與員工共同合作，依其職業特性，軍公教人員有退撫基金（正進行改採確定提撥制之可行性評估），適用勞基法的勞工則有雇主提撥的退休金（未來將改制為勞工個人帳戶制），形成第二層保障。而政府透過租稅優惠，鼓勵民眾依個人需要，購買私人年金保險或儲蓄，以第三層保障增強其老年時之經濟安全。以因應未來人口老化等經社結構變遷之需要，實踐政府保障國民老年基本生活安全之責，並期達成經濟與社會均衡發展，對國家長遠發展發揮互補之功能。對照歐洲各國年金制度的改革趨勢，此項規劃方向仍屬穩當，

當然發展歷程中的偶發事件，對於社會安全制度的發展也是一項不可預

知的重大影響因素。日本的健康保險即因關東大地震，由原訂的 1922 年延至 1927 年才實施；韓國在一九七三年即制訂了國民福利年金法，也因為遭遇石油危機，延至一九八六年重新制訂新法，到 1988 年才付諸實施。我國的國民年金制度，亦可能因九二一大地震而打亂了原有規劃時程，同樣需要進一步審慎評估未來付諸實施的可能時程。

在老人長期照護方面，我國自始以來就是殘補式的，政府介入照顧時，受益者必須經過家庭資產調查，是有所選擇的，而且歷來有關社會福利的政策宣示，一向強調傳統的家庭倫理與價值，同時亦重視政府建立社會安全體系的必要性，亦即對於社會福利體系的建構，明顯的是採多元主義的路線，就老年長期照護方面，是傾向於強調家庭與子女的責任，政府只是選擇性的介入。但是強調家庭對於照顧老人的責任，實際上就等於強調家庭婦女照顧老人的責任，因為事實上，家庭中照顧老人的責任多由配偶、女兒、媳婦承擔，過度強調家庭的照顧責任，間接引發兩性不平等的議題。至於社會保險模式是否較社會救助模式節省成本，由於影響成本支出的因素甚多，仍要視民眾的社會福利觀念，以及其他相關制度設計機制而定，目前仍難有明確之結論。

參考資料

- Alcock, Pete, Erskine, Angus and May, Margaret edited (1998) *The Student's Companion to Social Policy*. UK: Blackwell Publishers.
- Baldock, John (1997), "Social Care in Old Age: More Than a Funding Problem", *Social Policy & Administration*. Vol. 31, No. 1, pp. 73 – 89.
- Corden, Anne (1998). *Self-employed People and National Insurance Contributions*, UK: HMSO.
- Cowen, Harry (1999), *Community Care, Ideology and Social Policy*. Hertfordshire: Prentice Hall Europe.
- Cox, Robert Henry (1998), "The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing", *Journal of Social Policy* 27, 1, pp. 1 – 16.
- Dwyer, Peter (1998), "Conditional citizens? Welfare rights and responsibilities in the late 1990s", *Critical Social Policy* 57, Vol. 18:4, pp. 493 – 517.
- Hill, John (1999), "The Welfare State in UK: Evolution, Funding and Reform", 社會保障給付費的財源、租稅及社會保險費之關聯研究，日本厚生科學研究費補助金研究報告書。
- Lister, Ruth (1998), "From equality to social inclusion: New Labour and the welfare state", *Critical Social Policy* 55, Vol. 18:2, pp. 215 – 225.
- Midgley, James (1999) "Has social security become irrelevant?", *International Social*

- Security Review Vol. 52, 2/99, pp. 91-99.
- Migley, James (1997), *Social Welfare in Global Context*, California: SAGE.
- Mackellar, F. Landis and McGreevey, William P. (1999) "The Growth and Containment of Social Security Systems", *Development Policy Review* Vol. 17, pp. 5-24.
- Powell, Martin and Hewitt, Martin (1998), "The End of Welfare State", *Social Policy & Administration*. Vol. 32, No. 1, pp. 1 – 13.
- Schneider, Ulrike (1999) "Germany's Social long-term care insurance: Design, implementation and evaluation", *International Social Security Review*, Vol. 52, 2/99, pp. 31-74.
- Social Security Department (a)(1998), *A New Contract for Welfare: Pension in Partnership*, UK: HMSO.
- Social Security Department (b)(1998), *A New Contract for Welfare: Principle to Practice*, UK: HMSO.
- Social Security Department (1999), *Social Security Department Report*, UK: HMSO.
- Taylor-Gooby, Peter (1999) "Policy Change at a Time of Retrenchment: Recent Pension Reform in France, Germany, Italy and the UK", *Social Policy & Administration*, Vol. 33, No. 1, March 1999, pp. 1-19.
- The Royal Commission on Long Term Care (1999), *With Respect to Old Age: Long Term Care – Rights and Responsibilities*, The Stationery Office, UK.
- Ungerson, Clare (1997), "Give Them the Money: Is Cash a Route to Empowerment?", *Social Policy & Administration* Vol. 31, No. 1, pp. 45 –53.

我國社會福利發展未來之課題與展望

陳正民

壹、前言	參、我國社會福利課題肆、未來發展遠
貳、我國未來經社發展趨勢與社會福利需求	景與重點策略
	伍、結語

壹、前言

實施社會福利的意義，在消除貧窮，提升生活品質，凡可增進生活福祉或有礙社會進步發展之事件，都是社會福利關切的課題。其目的在於維護人性尊嚴與保障生活，實現公平、均等與富足的社會，展現全民休戚與共的社會溫暖與關懷，讓一時遭遇不幸者得到緩衝的機制，可以重新再貢獻社會。

分工與互賴是現代社會的特色，也是人類文明持續進步的定律。當前這種社會生活型態，人與人之間，不管是有形或無形的關係，均日趨緊密，社會風險亦相對上升，使得互助與合作的機制也就更形重要，它所表現的形式，不僅呈現在經濟生產等活動上，同時也表現在日常生活中的自助、人助與他助的生活特性，因而造就了現代社會福利制度的發展。

社會福利本旨是以架構社會安全網為基點，以促進充分就業與維持適當報酬水準，作為生活保障的最基本方法；以社會集體分擔生、老、病、死、殘、疾等個人無法預測的風險；由社會共同承擔因不可歸責於個人的因素，而無力參與勞動之社會成員的生活；推廣育幼、養老、矯正、保護、庇護等各類社會服務措施，滿足民眾生活需要，促進社會和諧安定，奠定進步發展之基礎，而以提升生活品質為依歸。推動社會福利政策，就是以制度的機制，保障每一個人的基本生活，滿足每個人生活中的各種福利需求，維護社會和諧與安定，促進社會持續成長與發展，是現代社會必要的基礎建設之一，也是政府的基本職能，代表一個國家民主化與現代化的重要指標。

推動社會福利固然是現代國家必要的基礎建設之一，惟由於社會福利與每個人的生活息息相關，已成為社會凝聚的重要工具，並進一步成為定位個人與國家關係的社會體制，當其規模達到一定程度時，其影響力已足以塑造社會成員的行為模式與道德規範。「水能載舟，亦可以覆舟」，不當的福利制度，不僅影響勞動意願，損傷工作倫理，僵固勞動市場結構，影響企業投資與國民儲蓄意願，終至減弱了國家競爭力，養成依賴成習的國民，而不利國

家永續發展。盱衡世界先進國家社會福利發展經驗，在進入一九八〇年代以後，受到人口老化等社會結構變動因素的影響，其成長已見減緩，等到一九九〇年代，受到經濟嚴重衰退的影響，許多高所得國家紛紛進行削減社會福利支出，檢討各種福利給付的合理性與公平性，削減各項不必要與不合理給付，進行合理化的改革措施。

歐美先進國家在歷經了從成長到緊縮的發展經驗之後，對於社會福利已有更深一層的認知，開始反省社會福利在增進生活福祉過程中的正確角色、檢討社會福利與經濟發展之互動、社會福利受益權之合理限制、福利給付水準與政府財政之關係、政府與個人的社會福利定位等。政府的社會福利職能，不再強調終生的、全生活的福利照顧，而強調個人責任與風險分擔，更注重家庭、鄰里、志願部門或市場等的社會福利資源與服務。調整萬能政府的觀念，經濟與社會計畫趨向結合為一體，從國家整體立場規劃社會福利政策，建立與政府財政、人力資源、經濟發展等良性互補關係，趨向基本生活的保障與就業促進的功能，以嗣應社會的急遽變遷，使民眾獲得更迅速、正確與周延的服務，提升效率與服務品質。

貳、我國未來經社發展趨勢與社會福利需求

社會福利所要處理的課題，通常是社會問題導向的，所採措施，主要是回應民眾生活的需要，與社會結構的變動具有密切的連動關係，隨時、空的轉移而與時俱進。換言之，社會福利的內涵與制度架構，必須呼應整個經社環境與結構的變動，而不斷的推陳出新，以嗣應不同的需求。當人口與家庭結構、勞動型態與就業市場、人群的思想與價值觀等發生變動時，社會福利體制就必須因應調整，才能發揮滿足不同生活需求的功能。

我國社會福利規模，隨國民所得逐年升高與經社環境變遷而逐年擴大，歷經多年發展已規模初具，相關社會福利法規與制度已粲然大備，惟由於工業化與都市化之發展日益成熟，對於人口與家庭之衝擊日深，人口老化、家庭功能減弱、勞動形態更為多樣等經社結構之變動日形凸顯，社會分工日趨專精化，社會風險日增，人與人間之互助與互賴需求更是與日具深，與民眾生活息息相關之各種社會安全與福利需求相應逐日升高，新衍生的社會問題與福利需求，亟需有新的福利規劃予以因應。展望未來，必須因應不斷變遷之社會需要，逐步調整與強化相關社會福利制度之建構，以滿足民眾之生活需要，創造美好的生活遠景，實現我們持續不變的發展目標——公平、均等與適足的社會理想。

一、口與家庭結構

台灣地區人口老化現象日益明顯，六十五歲以上人口比重，八十七年底已達八·二％，估計到民國一〇〇年時將達一〇·三％，約二四八餘萬人，一二〇年將上升為二〇％，從一〇％上升到二〇％所需的時間僅二十一年，未來老年人口比率雖仍低於先進國家，但人口老化速度遠高於歐美國家。再者，人口老化的另一層面就是平均壽命逐年延長，八十六年時，六〇歲的男性平均餘命為一八·三年，女性則達二一·三年。通常七十五歲以上的老年人口，特別是八〇歲以上的老人，這個人口群最容易產生機能衰頹及精神疾病的問題，經常是長期照護的主要對象。

家庭人口數量逐年下降，每千名婦女生育子女數，逐年下滑，八十七年為一、五〇〇，子女數減少，家庭規模逐年縮小，八十七年家庭平均戶量僅三·四人，核心家庭成為主流。另外，台灣離婚率雖低於歐美，但逐年走高，八十七年有偶人口離婚率已達千分之九，單親家庭、分偶家庭日增，家庭的穩定性降低，家庭功能在逐年下降。獨立生活的老人家庭日增，與子女同住比率，從七十五年的七〇·二％降至八十五年的六四·三％，而靠本人或配偶收入養老的比率則大幅上升，從七十五年的二九·八％，上升為八十五年的四二·三％，加上國民生活自主意識上升，未來獨立生活的老人將逐年增加。

傳統上，老年的經濟安全、安養與養護等生活需要，主要是由家庭承擔生活保障的功能，當高齡社會來臨時，面臨家庭功能減弱的衝擊，社會安全體制的年金制度、老人照護制度等，在未來生活中的份量將日益重要，是現代社會必然要走的路。雖然家庭是最基本而無可取代的生活保障單位，社會福利措施不可能亦不宜完全取代，但其功能日減，實難以因應養老、育幼等生活照顧需要，未來需加強提供兒童托育、老人安養照護等服務，協助家庭解決問題，提供家庭支持性、補充性與替代性福利措施。

二、就業市場結構轉變

我國就業市場結構，受雇者的比重呈逐年遞增趨勢，八十七年已達七成六，隨產業結構調整及加入世界貿易組織（WTO）等全球化趨勢，此類結構性的影響，受僱者的失業風險將日增，失業率近年已呈逐年走高的趨勢，未來三％以上的失業率可能將是常態。隨自動化與通訊科技進步，工作型態將產生大幅變貌，部分工時、彈性上班、人才派遣、兼職工作等將逐步興起。另依主計處「八十六年工作經驗調查」，國人退休年齡有提前趨勢，進入就業市場年齡則有延後趨勢。而近年來我國女性勞動力參與率，經常維持在四五％上下，二十五至六十四歲成年婦女勞動參與逐年遞

增，隨女性教育水準逐年提升，產業結構調整，服務業比重日增，就業條件與工作環境的改善，未來女性勞動力參與率，以及雙薪家庭（目前約占四成）的比率，勢將逐年走高。

工作是就業者生活保障的最主要來源，由於就業環境丕變，失業風險增高，有關就業技能轉換、就業服務、就業中斷時的生活保障等福利需求，如職業訓練、就業輔導及失業保險等制度，是未來的發展重點項目。特別是因應勞動供給短缺的需要，青少年、婦女、中高齡、身心障礙者及低收入者等邊際人力的開發將更為需要。此外，現行體制下，許多福利給付均與工作結合，一旦失業，因生計困難而無力繳交相關費用，許多原有保障即喪失，將需作檢討。

三、民主化與人權意識提升

台灣地區民眾的社會價值日漸趨向多元，除所得與財富的追求外，健康、養老、育幼、人身保護等權益事項，以及資源分配的公平與均等，將日益受到民眾的關切，而各類弱勢群體爭取自身權益的訴求，亦將透過蓬勃發展的社會運動，表達他們的需要。再者，隨著所得提高，通訊發達，就學管道多元化，終身學習理念普及，教育與訓練在日常生活中的角色將日形吃重，民眾的教育水準將持續提升。

當民眾的所得增加，知識水準普遍提升，社會益趨民主化時，對於社會公平與正義的要求也將相對上升。我國平均國民所得雖逐年提升，但近年貧富差距則有擴大現象，最高與最低所得倍數，經常在五．三倍上下，較七〇年代的五倍以下為高。隨民主化的發展與社會福利規模日益擴張，除了持續相關公平稅制的改革外，如何以更公平合理方式，進行社會福利資源的分配，包括群體間或區域間的均衡，以及弱勢群體的保障與潛能發展，將繼續受到關切，對於社會福利所提供的服務，其品質要求亦將升高，各種人身保護與防制，服務提供者更需要講求專業。

四、政府組織與功能再造

對於社會權，在社會福利發展早期，通常被認為是如同天賦的人權一般，國家對國民提供由生到死、全生活的照顧，是政府理所當然的應有責任。但隨行為與社會科學研究的進步，為防範道德危機，避免斷傷工作倫理，雖然公民權的基本原則不變，但在政策方針上已逐漸的附加了許多附帶條件，並逐漸引進企業經營管理的理念，重視市場機能的效率，揚棄大有為政府的思考模式，強調政府與民眾的夥伴關係，政府社會福利政策的功能，應該要能形塑一群負責任、自助與自立的國民，尊重市場機能與政

府干預，針對社會結構變動的需要，發展一條妥適的中間路線，當前各國積極推動政府再造，強調小而強的政府體制，政府的角色從服務的提供者走向市場的購買者與規範者，政府的社會安全職能，趨向基本生活的保障，強調個人的責任與義務，而不再是終生的、全生活的福利理念。

參、我國社會福利課題

我國社會福利的發展，為呼應社會結構變遷之需要，在不同的年代均有不同的重點呈現。近年來，由於我國經社發展快速，為滿足民眾不斷興起的各種福利需求，社會福利規模亦逐年擴張，全民健保、婦幼保護網絡、各種老人津貼……等接踵而出。社會福利措施的內涵，因應社會結構變動的需要，也日趨多元與多樣，以老人福利為例，從無依老人的救助收容，已逐年增加福利項目，諸如居家護理、在宅服務、老人日托、中高齡人力運用等多元化措施。惟在發展歷程中，不時出現的婦幼受虐、青少年脫軌行為、老人獨居陳屍無人知、競發敬老津貼、弱勢團體抗議福利措施不公、輿論團體激辯社會福利與經濟發展等事件，呈現當前社會福利的困窘與衝突，已成為公共政策的重要議題，也使得我國長久以來的社會福利體系，面臨了必須轉型與重新調整的階段，特別是社會福利政策的定位、社會福利資源分配與整合、社會福利支出對政府財政的衝擊，高齡社會的老年經濟安全與長期照護、對弱勢群體及少數族群的保障是否足夠，以及社會福利行政組織體系等，均為當前倍受關切的課題。

一、社會福利政策的定位

世界各先進國家的社會福利制度，自一九九〇年代以來，由於受到人口結構老化、就業市場結構變動、經濟景氣低迷等因素影響，許多社會福利方案均陷入了財務困境，政府社會福利支出的負擔日益沉重，引起社會福利與國家競爭力之間關係的熱烈討論，政府傳統的社會福利角色逐漸受到質疑，而認為因應前所未有的經社環境變化之衝擊，並考量社會福利措施對人類行為之影響，政府的社會福利角色與職責，有需要重新予以定位。

社會福利的提供應朝向多元化的趨勢發展，政府不應該是社會福利的唯一提供者，應引進市場效率的經營理念，積極推動民營化，結合政府應有職責與市場功能，建立政府與民眾間互惠的夥伴關係，強調國民的工作責任與福利義務，尋求新的綜合配套組合，發揮鼓勵生產與促進進步功能，形塑一群負責任、自助與自立的國民，培養國民誠實與勤勞的特質，建立整合與適足的社會，在尊重市場機能與政府干預的兩極之間，針對社會結構變動的需要，發展一條妥適的發展路線。

當前各國積極推動政府再造，強調小而強的政府體制，政府的角色應從服務的提供者，逐漸走向市場的購買者與規範者，政府的社會安全職能，趨向基本生活的保障，強調個人的責任與義務，而不再是終生的、全生活的福利理念。

諾貝爾經濟學獎得主諾斯（Douglas C. North）教授，在研究經濟歷史演進過程中指出，制度是決定經濟發展成功與否的關鍵因素。在合理的制度下，正面的行為就會受到鼓勵而促進社會繁榮與進步，反之則是不進則退的鐵律。社會福利是社會整合與社會凝聚的有效政策工具，絕不可化約等同於每人每月發給特定對象一筆現金給付的簡單模式。在我國的傳統文化特質中，原本就有大同社會的崇高理想，如何以現代科學的政策眼光與視野，予以落實到現實生活面的執行體系，應該是我國未來社會福利政策定位所應努力的方向。

二、社會福利行政組織與人力

我國當前社會福利體制，事權分散而不統整，最主要的權責單位為內政部社會司。依政府歲出政事別「社會福利支出」所界定者，主要是以社會保險為核心，輔以社會救助與福利服務，其項目及事權機關如下：

- (一)社會保險：行政院衛生署—全民健康保險
考試院銓敘部—公教人員保險
行政院勞工委員會—勞工保險
國防部—軍人保險
內政部—農民健康保險、國民年金保險
- (二)社會救助：內政部—低收入戶之生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助
- (三)福利服務：內政部—兒童、婦女、身心障礙者、青少年、老人等社會服務
教育部—各級學校在學生之輔導
行政院青年輔導委員會—青少年、青年等社會服務
行政院退除役官兵輔導委員會—榮民就業、就學、就醫、就養等福利
行政院農業委員會—老年農民福利津貼
行政院原住民委員會—原住民相關福利措施
- (四)醫療保健：行政院衛生署
- (五)國民就業：行政院勞工委員會、青年輔導委員會

我國數十年來的發展，社經結構已產生鉅幅變遷，社會福利規模亦已

明顯大幅擴張，但事權分散的形式仍然持續不變，執行體系的組織架構與執行人力，數十年來少有調整，內政部社會司雖然是名義的主要權責機關，但不僅行政位階太低，人員不足，社會安全體系中最重要的健康維護機制（全民健康保險）與老年經濟保障制度（公、軍、勞保）等，並不在其業務範圍之內，而另由其他四個機關負責執行，其主要社會福利業務，僅及於農保、社會救助及各種福利服務而已。社會福利規模日漸擴增，原有組織架構與人力配置，已難以擔負滿足民眾福利需求的角色，為免發生空有預算而無力執行或執行不力情形發生，以及各種不便與無效率的問題，調整體制的呼聲已逐日升高。

「工欲善其事，必先利其器」，組織與人力是推動政策的必要工具，未來必須積極致力於社會福利行政體制的整合，提升其在政府體制中的位階，配合社會福利規模的擴大，配置適當的推動人力員額，同時因應民眾生活水準上升，對服務品質的要求提高，推動社會福利專業制度，以專業化的服務，提升社會福利的效能與服務品質，是未來必然要走的方向。目前行政院正積極進行政府組織再造工作，二年前亦已制定通過「社會工作師法」，已為社會福利推動行政體制改造與朝向專業化發展奠立了良好的契機，未來必須積極加速推動，創造美好遠景。

三、社會福利資源分配與整合

近年社會福利支出雖然大幅膨脹，但貧富差距並未獲有效改善，各群體與區域間資源分配的公平性常受質疑，許多社會福利方案，諸如老農津貼、中低收入老人生活津貼、職業工人的社會保險費補助制度等等，仍然爭議不斷，身心障礙者及老人等福利團體，亦經常請願、抗議福利不公。這些現象顯示當前的社會福利資源未能有效運用，存在資源分配不公與效率的問題。特別是現行各種福利補助，諸如社會保險費、政府津貼之發放等，均以個人為中心，或以職業身分為導向，以致滋生社會公平與正義的爭議，應逐步導正為以家庭為中心，按經濟能力與實質生活所需之補助方式，朝向福利補助家庭化之方向努力。

社會福利所提供的服務，是以人為對象，它的可近性與便利性，應是最重要的考量，每個人的福利需求是多元與多樣的，福利資源的供給也是多管道的，將各種資源予以有效率的整合，一方面可提供全人的服務，另一方面則可發揮資源的最高效率，並避免重複與浪費等弊病。福利資源整合化，福利照顧社區化，正可滿足這種需要，並達到有效運用有限福利資源之目標。

四、社會福利與政府財政

隨著生活水準逐年上升，社會結構轉變，與民眾生活相關之各種福利需求逐漸增加，且由於公民權意識日漸抬頭，要求政府積極作為的民意壓力日增，這是國家現代化必然的現象。但政府財政是否有能力承擔，卻頗令人憂慮，加上選舉期間許多政治人物經常拿社會福利當作爭取選票的工具，輕易許諾通通有獎發放現金的社會福利模式，不僅容易誤導民眾，更加深了對於社會福利的誤解，視社會福利為破壞社會進步的不良政策，而主張應予以抑制社會福利支出的成長。事實上，社會政策並不能化約為每人每月發給三千元之類的政策措施，而是要用於消除貧窮、歧視、隔離、社會不公、貧富差距等等不良的社會問題，以促進社會和諧、均等與富足，奠定社會凝聚與成長繁榮的重要基礎建設。

由於我國的國情特殊，兩岸關係是最大的變數。因此，國防、外交與經濟發展成為最優先的施政項目。如果政府支出是一塊大餅，切去優先的施政項目之後，社會福利可運用的空間並不大，若再加計政府組織未隨經社發展進行合理調整，以提高行政效率，以及政治等浪費，其空間被壓縮得更小。所以在社會福利財源的規劃上，不能只在緊縮社會福利支出上作文章，應先把這塊餅中可茲運用的部分作大，從稅制合理化、政府組織再造等方向努力，最起碼也要先作到減少政治的干擾，才能找到社會福利的真正出路。

我國一向秉持經濟建設與社會建設同步推展之發展方針，亦確實顯現在政府社會福利支出的逐年成長，特別是自八十四年以來，開辦全民健康保險，以及推動以老人、老農、身心障礙者等為對象之各種福利方案，其支出規模更見大幅擴張，平均每人社會福利受益淨額，已自八十三年以前不到八千元，提升到自八十五年以來均維持在一三、〇〇〇元以上的水準（參見附表）。八十八年下半年及八十九年的中央政府總預算當中，社會福利支出仍然編列了三、六七〇億元，顯較八十七年度的一、五七七億元大幅增加，占總支出的比例，更從八十七年度的一二·九%提高為一六·四%，占政府支出比例的第一位。

由於一般認為，社會福利支出屬不具自償性的消費性支出，社會福利支出逐年成長，會否排擠政府其他施政項目，政府財政是否有能力承擔等問題，已逐漸引起諸多疑慮。特別是我國現行各類社會保險制度，長期以來均未能落實按精算費率收取所需費用，都有潛存的長期財務均衡問題，加上民眾對於社會福利的認識普遍不足，致經常淪為選舉工具，對於政府財政更是雪上加霜，已非純社會福利的問題。再考量未來人口老化及生活

水準上升等因素影響，社會福利的財務負擔勢必逐年加重，但近年來政府稅收並未與經濟成長同步上升，政府負債餘額卻逐年上升，更令許多人感到憂心。世界各先進國家的年金、健康照護、老人長期照護等制度的財務狀況，近年來也因人口老化的衝擊而倍受關切，各種抑制福利支出成長的改革措施紛紛出籠。我國未來的人口老化速度將比各先進國家為快，對於社會福利的財務衝擊更大。為求社會福利之永續發展，以及世代間的公平性，妥善規劃社會福利所需財源，已經是一項相當急迫而不可逃避的課題。

五、高齡化社會的社會福利措施

人口結構老化，是過去所未曾有過的新經驗與新挑戰，最嚴重的直接衝擊，就是「食之者眾，生之者寡」現象的出現，其嚴重性不言可喻。晚近對於老年人口中，七十五歲以上人口比率持續增加的問題更為注意，因為醫療與照護服務的主要消費群，多集中在七十五歲以上的老年人口。

臺灣地區從民國七十三年開始，生育率就出現低於人口替代水準的現象，人口結構自民國八十二年即進入高齡化社會，老年人口比例增加日益快速，十五歲以上人口的增加持續趨緩，各種高齡社會的相關問題，如勞動力供給與運用、退休生活的經濟安全、老年人的居住安排、長期照護等等問題逐漸突顯。

因應高齡化社會的來臨，我們必須以長遠的眼光，分從人口政策、勞動政策、社會安全政策等方面，逐步檢討與改善，透過公共政策措施，引導人口結構進行良性的轉型，並針對當前及未來老年人口增加之現象，妥善規劃各種防老的措施，包括鼓勵適量生育、致力勞動法規鬆綁，創造更具彈性與活絡的就業市場，提升人力運用的效率，加強終生學習的教育與訓練模式，建構學習型社會，增進勞動生產力，以及社會安全與老人福利措施，滿足老人及其家庭之需要，成為提升國家競爭力與國家整體持續進步與發展的最大助力。

六、保護弱勢群體與滿足民眾福利服務需要

近年來，兒童、少年、老人、婦女等受虐、遺棄等事件頻傳，不僅發生在有問題的家庭當中，即使是正常家庭或機構，亦因管教或管理因素而時有所聞，根據調查顯示，受虐兒童及少年事件，有近三成是發生在正常的家庭當中，有五成的民眾對於兒童居家生活安全感到不滿意。老人自殺率亦有上升趨勢，顯示老人生活苦悶，潛存遭受遺棄、受虐問題，而家庭暴力事件也因社會結構轉型而常見諸報端。這些事件反映傳統弱勢群體的基本人身保護仍未得到應有的保障，而相關服務設施，諸如兒童托育、不

幸婦女之庇護、老人之安置、危機調適與保護網絡等，在服務供給、地區分布及管理等方面，仍待進一步加強與改進。

肆、未來發展遠景與重點策略

我國社會福利發展至今已規模初具，相關社會福利法令與制度已粲然大備，社會福利支出亦隨經社環境變遷與制度之自然成長而逐年增加。惟由於工業化與都市化之發展日益成熟，對於人口與家庭之衝擊日深，人口老化、家庭功能減弱、勞動形態更為多樣等經社結構之變動日形凸顯，社會分工日趨專精化，社會風險日增，人與人間之互助與互賴需求日深，與民眾生活息息相關之各種社會安全與福利需求逐日升高。因應社會快速變遷與現代社會生活之特質之需要，未來除賡續致力經濟發展，促進充分就業，提高國民所得外，保障國民就業，均衡所得分配，布建現代社會安全網絡，照顧弱勢國民生活，保障其安全，增進其生活福祉，逐步建構健全完善的社會福利體制，乃為持續不斷之努力方向。

未來的社會福利，不僅要從貧困者的事後救濟，提升為社會風險的事前防範，並將其定位為全民生活保障的基本建設，作為全民凝聚與整合，實現社會公平與正義，促進和諧與凝聚，奠定提升國家競爭力之堅實根基。嗣應高齡化社會之來臨，以及社會結構快速之變動，應積極推動以下幾個政策重點，以創建我國新世紀的社會福利遠景。

一、制定「社會福利基本法」，公布「社會福利白皮書」

目前各項社會福利措施之執行，均有各種法規依據，惟為避免社會福利法規多元，給付內容不一，造成不公之差別待遇，確有訂定「社會福利基本法」之必要性，闡明我國社會福利之定位，規範社會福利之基本權利與義務，作為推動社會福利之基本原則。此外，為期民眾對於社會福利有充分之認識，建立正確福利觀念，每年宜公布「社會福利白皮書」，就我國社會福利之現況、問題、未來遠景、政策方針等，公布社會大眾週知，凝聚社會共識，以利社會福利之良性發展。

二、改造社會福利行政體制，充實專業人力

順應國家發展與民眾之需要，配合政府組織再造工程，提升社會福利行政位階，整合社會福利事權，確實檢討各級政府相關社會福利人力配置，推動社會福利專業化，確立以就業安全、社會保險、社會救助與福利服務為內涵之現代生活安全網絡，提升國民生活品質，實現全民共存共榮的社會理想。

三、新興社會福利措施，必須配合規劃所需相關財源。

關於社會福利財源之籌措，政府已依據「國家發展會議」之共同意見，在財政收支劃分法中明文規定，推動社會福利必須同時規劃適當（或替代）財源，或於立法時明文規定相對收入來源。未來政府推動各項社會福利措施，必須確實秉持公平與效率原則，以國家整體資源之合理配置與運用為考量，落實執行，妥適規劃社會福利所需財源，讓社會福利經費合理化，以滿足社會結構變遷之需要。

四、健全就業安全網絡，保障國民就業

順應勞動市場趨向多元與彈性之發展趨勢，持續致力增強國民就業能力，提升勞動生產力，進行勞動法令鬆綁，勞動權益之合理保障，健全職業訓練、就業服務及失業保險等就業安全網絡，特別注意弱勢群體之就業促進工作，達成讓有工作能力及工作意願之國民，均可得到適當之就業安置，奠定生活保障之基礎。

五、推動「國民年金制度」，健全老年經濟安全保障體制

開辦國民年金保險，調整現有之公、軍、勞保給付制度，整合現行各類政府津貼，提供每一位國民，在遭逢老年、身心障礙、死亡等危險事故時，最基本的生活安全保障，完成基礎年金、職業年金、個人理財的三層經濟安全保障體制之建構。

六、推動全民健保之改革

賡續推動全民健保之改革，持續朝向體制調整、財務平衡、全民納保、平等就醫及醫療品質確保等方向努力，實現提供國民適當醫療、有效利用醫療資源、消除就醫財務障礙與醫療浪費，增進國民健康之基本目標。

七、推動建立老人長期照護體制及其財務機制

順應高齡化社會之來臨，逐步建立整合性與連續性老人安養與照護服務網絡，均衡機構照護與社區照護之配置，研議現金與實務給付併行之可行性，並審慎規劃所需財源。

八、增加相關福利服務供給，滿足民眾生活需要

因應民眾生活之需要，結合個人、家庭、社區、企業與政府力量，加強相關托育、就業、就學、保護、安置，以及休閒育樂等措施，特別注重兒童、婦女、身心障礙者、榮民、老人、原住民等弱勢群體之保護與福利服務措施，並朝向家庭化與社區化之方向發展。

伍、結語

建構健全完善的社會福利體制，從促進充分就業、保障工作基本所得、社會安全網的建構、家庭功能的維護、以至於其他生活福祉相關服務措施，層層建構風險防護與生活保障的防線，構成現代生活安全網絡，滿足民眾的需要，充分照顧每個人的生活，提升生活品質，創造美好的生活遠景，實現公平、均等與適足的社會理想，是我們持續不變的發展目標。

社會福利需要針對經社結構變遷的需要，回應民意的要求，以公平正義為基礎，兼顧政府財政負擔，注重效率與品質的提升，逐步從貧困者的救濟，提升為新時代中保障全民的基本建設，作為實現社會正義，促進和諧，增加競爭力的有利工具。社會福利所秉持的自助、互助、人助的理念，是人類文明進化的法則，未來仍是社會進步的根本。在迎向新世紀的時代，我們必須要以新的觀念、新的作法，創造我國社會福利的新風貌。

政府社會福利支出淨額

會計 年度	各級政府社會 福利支出淨額 (億元)	占政府實質支 出比率 (%)	占國民生產毛 額比率 (%)	平均每人社會 福利受益淨額 (元)
81 年	1,350	8.7	2.6	6,553
82 年	1,458	8.3	2.6	7,007
83 年	1,585	8.7	2.6	7,550
84 年	2,318	12.1	3.5	10,944
85 年	2,900	15.7	4.0	13,579
86 年	2,950	15.7	3.8	13,704
87 年	2,828	14.2	3.2	13,005

資料來源：行政院主計處，社會指標統計。

日本公營長期照護保險之評析

徐廣正

壹、前言

參、人壽保險公司的長期照護保險

貳、公營長期照護保險的內容

肆、結語——民營長期照護保險的角色

壹、前言

根據一九九七年的統計，日本男性的平均壽命為七七・一九歲，女性則為八三・八二歲，使得日本成為全球最高齡化的國家之一。由於高齡化的影響，造成長期臥床與癡呆症患者人數大量快速增加，家屬在經濟與精神雙重壓力下，產生長期照護疲勞，也傷害家庭與人際關係的和諧。因此日本政府在多年研議以後，已經自二〇〇〇年四月一日起，開辦公營長期照護保險，期能澈底解決新世紀的老人照護問題；而壽險業者更提早在政府之前，開辦了民營的長期照護保險，一方面掌握此一賺錢的商機，另一方面也善盡企業的社會責任。本文將先就公營長期照護保險的保障對象、服務內容、保險費負擔與相關事項加以說明；其次，針對各人壽保險公司，配合此一發展趨勢推出的長期照護保險商品，分析其給付條件與內容，以瞭解民營人壽保險公司在政府開辦長期照護保險時，能夠搭配提供的服務項目，做為我國未來規劃相關制度給付範圍、標準與條件時的參考。

貳、公營長期照護保險的內容

一、保障對象

公營長期照護保險的被保險人分為兩類：年滿六十五歲以上的第一類被保險人，與年滿四十歲至未滿六十五歲的第二類被保險人；估計前者有二、二〇〇萬人，後者約有四、三〇〇萬人。第一類被保險人發生需要長期照護或需要日常生活支援的情形，第二類被保險人因為發生早期癡呆症或腦血管疾病，造成需要長期照護或日常生活支援的情形，均可申請認定需要長期照護。

二、給付內容

日本長期照護保險提供的服務，依據症狀與家庭情況的差別，可以分為三大類：涵蓋一般「居家照護訪問」、護理人員「居家醫護訪問」、復健專業人員的「復健訪問」、協助沐浴的「沐浴照護訪問」與醫師、牙醫師、營養人員的「居家療養管理指導」的「訪問類」；包括日間參加照護機構機能訓練與娛樂活動，以及接受老人保健機構「通勤復健」的「通勤類」；包涵眷屬旅行時，「短期入住老人特別養護機構」與「短期入住老人保健機構療養照護」的「短期入住類」。

三、費用支付

此外，居家照護服務考慮對象的個別需要，參考服務數量的多少，分為日常生活支援與五種長期照護，並分別訂定支付費用的上限金額範圍：日常生活支援上限為每月六一、五〇〇日元、長期照護(一)上限為每月一六五、八〇〇日元、長期照護(二)上限為每月一九四、八〇〇日元、長期照護(三)上限為每月二六七、五〇〇日元、長期照護(四)上限為每月三〇六、〇〇〇日元，而長期照護(五)上限為每月三五八、三〇〇日元。以典型的長期照護(二)為例，服務內容包括每周五次居家照護訪問、一次居家醫護訪問、二次復健訪問，而每半年尚可短期入住機構十四天。

四、保險費負擔

在保險費的負擔方面，其中年滿六十五歲以上的第一類被保險人，以保險費總額除以全體被保險人人數做為標準額；依據所得高低，分為接受生活保護與老年福祉年金者、全家都不是市町村稅納稅人、本人不是市町村稅納稅人、是市町村稅納稅人，但年所得在二五〇萬日元以下，以及是市町村稅納稅人，但年所得在二五〇萬日元以上五類；分別按標準額五〇％、七五％、一〇〇％、一二五％與一五〇％繳交。不過為了順利引進長期照護保險制度，開辦頭三年保險費固定不變；而且前半年免繳費，十月開始一年內只收一半。至於每月公共年年金金額一五、〇〇〇日元以上對象，所需保險費由年金支出；未達一五、〇〇〇日元者，則可免繳保險費。

年滿四十歲至未滿六十五歲的第二類被保險人，則在原有健康保險或國民健康保險費率之外，加計長期照護保險費率：政府主辦健保部分四至六月為〇．六％，七月開始為一．〇八％，平均為〇．九五％，相當每月三、一〇〇日元，勞雇各半負擔一、五五〇日元；民

間團體辦理健保部分依加入團體不同，自〇・四％至一・七％不等，分為四至六月與七月以後兩階段調整，平均為〇・八八％，相當每月三、九三〇日元，勞雇各半負擔一、九六五日元；未就業的國民健康保險被保險人，由市町村決定，一般市町村國保被保險人為每月一、二八〇日元，國保組合被保險人為每月一、四一〇日元，但加計部分負擔的金額，一年負擔總額以不超過七〇、〇〇〇日元為原則。

五、保險財務

顧及被保險人負擔能力，保險費只占總經費的五〇％；其中第一類被保險人約占一七％，第二類被保險人約占三三％。為維持保險財務的健全，另外五〇％由各級政府負擔，中央政府、都道府縣與市町村，負擔比率分別為二五％、一二・五％與一二・五％。

不過和一般保險制度一樣，長期照護保險原則必須部分負擔一〇％的費用；但是依據不同對象，決定部分負擔金額的上限。接受生活保護與老年福利年金者，照護服務部分負擔金額的上限為每月一五、〇〇〇日元，入住機構每日膳食費為三〇〇日元；非市町村稅納稅人上限為每月二四、六〇〇日元，入住機構每日膳食費為五〇〇日元；其他民眾上限為每月三七、二〇〇日元，入住機構每日膳食費為七六〇日元。

但是為了減輕低所得者的部分負擔，開辦前三年部分負擔只需要三％；二〇〇二年至二〇〇三年提高為六％，二〇〇四年以後則一律為一〇％。而入住老人特別養護機構的對象，年所得三四萬日元以下者免除部分負擔、三四萬日元以上至四八萬日元者，部分負擔為三％、四八萬日元以上至六八萬日元者，部分負擔為五％；超過六八萬日元者則無任何減輕負擔措施。

六、其他給付

除了實物給付的長期照護服務外，受益人如果一時無力支付部分負擔，可以向公營「生活福利資金借貸制度」申請短期無息借款；向市町村申請補助衛生或租借不易用具費用，由長期照護保險給予實際購置費用九〇％的補助，但一年最高為一〇萬日元；受益人也可以申請住宅修繕補助費，由長期照護保險給予九〇％的補助，但預定一年以二〇萬日元為上限。此外，並配合開辦長期照護保險，也發展成立團體性癡呆老人照護之家、撤銷入住老人生活福利中心的地區限制，以及推廣送餐服務、老人保健運動與老人俱樂部等老人日常生活支援

措施。

參、人壽保險公司的長期照護保險

基於各人壽保險公司的營運方式與理念不同，因此目前推出之長期照護保險商品內容也有不少差異；但是分析商品內容以後，仍然可以歸納出下列重點(詳附表)：

一、民營長期照護保險的類型

目前民營長期照護保險商品，大致可以分為三種類型：

(一)人壽保險個別型

單獨簽訂終身的保險契約，並以辦理長期照護保險各種給付為內容。

(二)人壽保險附加型

終身性的個人年金保險，將辦理長期照護各種給付附加於主契約之上，做為特約給付項目。

(三)人壽保險移轉型

在所需保險費支付期間屆滿以後，終身性的個人年金保險，可以變更年金給付的內容，轉成長期照護的保障。

二、長期照護保險商品的保障範圍

長期照護保險的保障範圍，係對於有給予長期照護必要的無法自理日常生活者或癡呆症患者，經由長期照護保險體制，提供長期照護的服務。公辦之長期照護保險涵蓋對象，並不包括未滿六十五歲卻有長期照護需要的狀況。因此，民營人壽保險公司開辦的長期照護保險，就以此為主要的商品內容。住有人壽公司從八十八年四月開始販售長期照護以來，各公司在半年內，已經完成了四十餘萬件的合約；顯示民眾在公辦長期照護保險之外，仍然希望透過相關商品，提高個人在長期照護的保障。

三、民營長期照護保險被保險人請領保險給付的狀況

被保險人發生無法自理日常生活或罹患癡呆症，而需要長期照護的狀態時，即可請領保險給付。民營人壽保險公司開辦的長期照護保險，與公辦之長期照護保險，最大的差別，就是適用雖然未滿六十五歲，由於疾病或交通事故，卻有長期照護需要的被保險人。由於適用未滿六十五歲之被保險人，因此也補充了公辦長期照護保險的不足。

四、民營長期照護保險對於需要長期照護狀態的定義

民營長期照護保險對於需要長期照護狀態的定義，與公辦長期照護保險差異甚大，各公司之間的定義也有區別，茲分述如下：

(一)常態性無法自理日常生活之狀態

除第一項外，有第二項至第五項中兩項目以上者，有必要由他人照護者：

無法自行步行繞臥床周圍一圈者；

無法自行穿脫衣物者；

無法自行沐(淋)浴者；

無法自行進食者；

無法自行在大小便排泄後清潔擦拭者。

(二)器質性癡呆症(歐茲海默症)與診斷器質性癡呆症的診斷，必須有意識狀態、時間、地點、或人物無法辨別的情形，需要由他人長期照護的狀態。

五、長期照護保險支付保險金的條件與類別

需要長期照護的狀態，持續達到一八〇日(也有規定為一二〇日或九〇日者)以上期間時，開始給付險金。需要長期照護的狀態，必須持續達到一八〇日才可給付，是與公辦長期照護保險的最大差異。至於需要長期照護狀態的認定，各人壽保險公司都規定，長期照護給付必須取得醫師診斷後，按既定手續申請。特殊的「日間照護」案件，則由承辦人根據事實認定，逐件審查。符合需要長期照護條件的對象，可以領取照護年金」；保險費繳交期間，發生必須接受長期接受照護的狀況時，給付「照護一次給付」。但是在損害保險體制內，依據實際支出金額，給付「照護費用補償金」；人壽保險體制中，如有需要長期接受照護的狀況，則給付「健康慰助金」；若是發生死亡的狀況，遺屬則可以領取「死亡保險給付」。

六、民營長期照護保險的保險費計算標準

一般而言，年金型的終身保障，保險費的標準較高；而保障期間較短或是自由附加的型態，則保險費將較低廉。

七、公民營長期照護保險對於需要長期照護狀態認定的差別

公營長期照護保險的給付對象，為支援與五種需要長期照護條件等六種狀況，而常態性無法自理日常生活之狀態則不在內；民營長期

照護保險認定的標準，原則與公營長期照護保險相當。不過，民營長期照護保險需要長期照護狀態定義的第五項，則並不包括在公營長期照護保險範圍之內。而此一狀態，是很重要的項目。另外，公營長期照護保險也存在種種認定的問題，例如無法自行步行繞臥床周圍一圈，是在判斷一時之間起身與移動的危險性；對於急迫的常態性無法自理日常生活之狀態，需要實質的照護就成為必要，特別是臥床與浴室的改裝費用。可是民營長期照護保險的認定期間較長，使得家屬根本無法在久等後使用。

肆、結語—民營長期照護保險的角色

以往民營保險的住院附加保險並不包括居家照護在內，但是公營長期照護保險對於此種需要，立法相關內容並無任何回應；不過公營長期照護保險是在八〇％人口的試算基礎上規劃，雖然給付標準較低，但是優點則是容易取得給付。開放民營長期照護保險商品以後，由於內容多樣化，顧客可以依據自己本身的需要，選擇適當的保險商品。可是民營長期照護保險對於需要長期照護狀態，只限於嚴重的狀態，所以必須通過嚴格的審核以後，才可以實際領取給付。因此取得民營長期照護保險的照護費用給付，比公營長期照護保險更不容易。實際上，依據民營長期照護保險的規定，需要長期照護的狀態，持續達到一八〇日以上的期間中，死亡的案例屢見不鮮。因此，反而成為不能提供長期照護的保險。日本的長期照護保險制度，將醫療與長期照護分開，減少了健保的支出，解決家屬經濟與精神雙重的壓力；充分運用現有長期照護機構效能，推動老人、長期臥床與癡呆症患者長期照護相關產業發展。雖然短期內，還難以瞭解具體成效，但是不失為因應人口老化問題的選擇。目前我國人口結構快速老化，而全民健康保險也面臨財源不足的壓力；基於日本的國情與我國類似，日本實施長期照護保險的經驗，應該進一步廣泛蒐集相關資訊，做為我國未來規劃相關制度的參考。

附表：日本民營長期照護保險比較表

人壽保險公司名稱	商品名稱	保險種類	保障期間	長期照護年金支付期間	費用之計算 A 每月保險費 B 若六十六歲死亡時，支付的保險費總額 C A 項中長期照護保險部分之保險費 標準案例 1(附註一)若六十六歲死亡時，支付的保險給付總額 標準案例 2 若六十六歲達到需要長期照護的狀態，支付的保險給付	備註 標準案例的條件設定
日本人壽保險公司	Nice-car e I	附加長期照護保險	支付保險費期間	需要長期照護的狀態持續一生	A 2 萬 4597 元 B 767 萬 4300 元 C 2047 元 1 1000 萬元 2 長期照護部分年金額 60 萬元×3 年=180 萬元，死亡時 1000 萬元	死亡保障為主保險附加，長期照護部分年金額可達 1000 萬元。
第一人壽保險公司	長期照護支援	無紅利的附加長期照護保險	終身可以變更	支付一次給付等項目	A 1 萬 6504 元(每十年增加一次) B 948 萬 3264 元 C 765 元 1 3000 萬元 2 長期照護部分年金額 500 萬元，死亡時 3000 萬元	以設定附加長期照護保險為限，需要長期照護的狀態時，支付長期照護金 500 萬元
明治人壽保險公司	新長期照護保障保險	長期照護年金附終身保險	終身	終身(保險費支付期間屆滿後，一生的保障)	A 1 萬 7055 元 B 532 萬 1160 元 C 包括在 A 項內 1 1255 萬元 2 長期照護一次給付 100 萬元，死亡時 1285 萬元 說明：年滿七〇歲以後，而有需要長期照護，一生可以領取每年 100 萬元的長期照護年金。	長期照護年年金額 100 萬元、終身保險 50 萬元、定期保險 1000 萬元、支付開始年齡七〇歲、保障期間為終身
富國人壽保險公司	Super-care	長期照護保險	終身	十年期間	A B C 年滿五十歲加入，保險費大約支付 658 萬 5700 元 1 1000 萬元 2 長期照護年金額 300 萬元(100 萬元×3 年)，死亡時 700 萬元	可以加入的年齡為 50 至 80 歲，左例五十歲的狀況，設定為 100 萬元的年金額
安田人壽保險公司	長期照護終身附加	終身附加	終身	終身	A 2 萬 4859 元 B 775 萬 6008 元 C 2363 元 1 2500 萬元 2 長期照護部分年金額 600 萬元，死亡時 1900 萬元	定期支付終身保險附加長期照護保障，40 歲加入，至 70 歲支付保險費期滿，為全程型態
東京海上安心人壽保險公司	長期的三個安心	終身保險	終身	「基本保險金額」的限度	A 1 萬 6295 元(六十歲為止) B 391 萬 800 元 C 包括在 A 項內 1 死亡時 500 萬元 2 長期照護給付每日金額 5000 元×1000 日=500 萬元、死亡時 170 萬元(最低保證死亡一次給付)	基本保險費 500 萬元，(最低保障保險給付金額 170 萬元)、住院給付金每日金額 5000 元、長期照護給付每日金額 5000 元等條件均事先設定
住友人壽保險公司	愛與愛 love	定期給付終身	最長至八十歲	遞減型與固定型均可	A 2 萬 4000 元(每十年增加一次) B 891 萬 2752 元 C 1536 元	40 歲加入，至 70 歲支付保險費期滿，每五年分配一次紅利費，滿二十

		保險	為止之保障		1 遺屬年金每年 240 萬元×10 年＝2400 萬元與死亡一次給付 1000 萬元 2 長期照護部分每年年金額 240 萬元×10 年＝2400 萬元、死亡時一次給付 1000 萬元	年時更新契約。 終身保險部分 200 萬元，定期保險部分 800 萬元。 開始支給長期照護給付以後，仍然必須繳交保險費
美國家庭人壽保險公司	超級長期照護年金計畫	長期照護年金	終身	只要需要長期照護狀態持續就無限制	A 3615 元 B 112 萬 7880 元 1 死亡一次給付 50 萬元 2 長期照護一次給付 50 萬元，長期照護年金額 50 萬元×3 年＝150 萬元、死亡時一次給付 50 萬元 說明：需要長期照護狀態持續，就不需要繳交保險費	保險費終身繳交、年金額設定為 50 萬元、年滿 65 歲時可以選擇終身保障(年滿 65 歲時的終身保障，可能確定領取年金與一次給付)
Alico, Japan	Long term care	長期照護保險	終身型或定期型	日常生活活動(ADL)障礙(附註二)持續的狀態，有限的障礙可以依據程度給付	A 1 萬 140 元 B 316 萬 3680 元 C 包括在 A 項內 1 死亡時 325 萬 1000 元 2 長期照護一次給付 100 萬元、長期照護年金額 100 萬元×3 年＝300 元 說明：需要長期照護狀態的認定相關事宜，在個人的基礎上，以日常生活活動無法自理者，為給付對象	左例為「Long term care 終身型 II 型」、標準年金額設定為 100 萬元

人力規劃處出版物目錄

一、定期出版物

1. 人力規劃研究報告／自七十年起已出版十二輯
2. 人力運用調查報告／自六十九年起按年出版（八十五年起由行政院主計處負責出版）
3. 職業訓練調查報告／自六十九年起按年出版
4. 社會福利指標／自六十九年起按年出版（八十年起停刊）
5. 世界各國人口資料／自六十九年至七十二年共出版三期
6. 就業市場季報／自六十九年起按季出版
7. 就業市場年報／自七十年起按年出版
8. 世界人口估計要覽表／自七十三年起按年出版
9. 人力指標／自七十一年起按年出版
10. 中華民國臺灣地區就業市場情勢月報／自八十七年五月按月出版

二、計畫與檢討報告

1. 臺灣經建十年計畫人力發展部門計畫
2. 人力發展部門計畫重要措施分工配合表
3. 人力發展部門計畫重要措施執行情形第一期檢討報告(七十年七～十二月)
4. 人力發展部門計畫重要措施執行情形第二期檢討報告(七十一年一～十二月)
5. 人力發展部門計畫重要措施執行情形第三期檢討報告(七十二年一～十二月)
6. 人力發展部門計畫重要措施執行情形第四期檢討報告(七十三年一～十二月)
7. 人力發展部門計畫重要措施執行情形第五期檢討報告(七十四年一～十二月)
8. 人力發展部門計畫簡報(中、英文版)
9. 中華民國臺灣經濟建設人力發展中長期計畫(民國七十五年至八十九年)
10. 人力發展部門中長期計畫重要措施分工配合表
11. 人力發展部門中長期計畫簡報(中、英文版)
12. 中華民國第十期臺灣經濟建設中期計畫人力發展部門計畫(民國七十九年至八十二年)
13. 中華民國第十期臺灣經濟建設中期計畫人力發展部門計畫重要措施分工配合表
14. 人力發展計畫簡介(民國七十九年至八十二年)
15. 人力發展專案計畫(民國八十三年至八十五年)
16. 人力發展部門計畫重要措施分工配合表(民國八十三年至八十五年)
17. 人力發展部門計畫重要措施八十三年執行情形檢討報告
18. 人力發展部門計畫重要措施八十四年執行情形檢討報告
19. 人力發展部門計畫重要措施八十五年執行情形檢討報告
20. 跨世紀人力發展計畫(民國八十六年至八十九年)
21. 跨世紀人力發展計畫重要措施分工配合表(民國八十六年至八十九年)
22. 跨世紀人力發展計畫重要措施八十六年執行情形檢討報告
23. 跨世紀人力發展計畫重要措施八十七年執行情形檢討報告
24. 跨世紀人力發展計畫重要措施八十八年執行情形檢討報告

三、專題研究報告

1. 營造業技術人力供需之研究
2. 中華民國人力發展之檢討與建議／人力顧問平斯基教授報告

3. 中華民國工業職業教育訓練之評估與建議／職業訓練顧問吉科培報告
4. 未來十年土木、機械、電子、電機、化工工程技術人力供求之規劃研究(民國六十九年～七十八年)
5. 加強工業職業教育與工業發展之配合(獲行政院六十九年度乙等獎)
6. 加強高級海事人力培育之規劃(獲行政院七十一年度甲等獎)
7. 我國中等學校科技教師人力結構調查研究報告
8. 臺灣地區未來二十年醫師、牙醫師人力供需之規劃研究
9. 工職設科與職訓機構所辦職類配合調整之規劃研究
10. 農業僱工工資統計(民國五十年至七十一年)
11. 臺灣農業勞力移出對農業經營之影響(七十二年十二月)
12. 臺灣地區婦女人力運用情形分析(獲行政院七十二年度乙等獎)
13. 大專畢業青年科技及管理類進修教育與訓練之研究
14. 中華民國臺灣地區民國七十三年至一〇〇年人口推計(七十三年十月)
15. 中華民國臺灣地區貿易人才培訓之探討(七十三年十二月)
16. 工資差異對青年參與職業訓練意願之影響(七十四年六月)
17. 工商類五專教育之研究(七十四年六月)
18. 護理人力供求之探討／估計未來十年護理人力之供求(七十四年十月)
19. 臺灣勞動生產力之預測(七十四年十二月)
20. 我國勞工安全衛生法規實施成效之探討(七十四年十二月)(獲行政院七十四年度乙等獎)
21. 配合技術改變加強在職人員進修之研究(七十五年十一月)
22. 配合商業現代化如何有效培育中級商業人才之研究(七十五年十一月)
23. 服務業人力發展之回顧與展望(七十五年十二月)(獲行政院七十五年度乙等獎)
24. 技術變動對人力需求與勞資關係之影響(七十六年一月)
25. 未來基層技術人力培訓之展望(七十六年三月)
26. 產業結構轉變中就業服務之改進(七十六年十二月)(獲行政院七十六年度乙等獎)
27. 中華民國臺灣地區民國七十五年至一〇〇年人口推計(七十七年一月)
28. 主要勞力密集工業之勞力供需情勢及因應對策(七十七年三月)
29. 工業生產自動化之人力運用策略(七十七年五月)
30. 有效培育農業現代化所需專業與技術人力之研究(七十七年六月)
31. 研究所程度人力之分析與展望(七十七年六月)
32. 大學航海輪機人力之供需配合問題探討(七十七年八月)
33. 高級工程科技人才需求推估(七十七年十月)
34. 加強推展職業進修教育有效發展人力資源(七十八年二月)
35. 職訓師資訓練結訓學員之學用配合狀況(七十八年十月)
36. 高級人力培育政策之探討(七十九年十月)(獲行政院七十八年度乙等獎)
37. 加強我國企業經理人員培育促進經濟發展之研究(七十九年六月)
38. 金融保險業人才培訓及發展政策之研究(七十九年九月)
39. 服務業人力培訓之規劃(七十九年十月)
40. 技術合作訓練成效之分析—職業訓練局與荷蘭飛利浦公司暨西德西門子公司合作計畫之效益研究(八十年一月)
41. 服務業人才培訓及人力資源政策研究—企業顧問(八十年一月)
42. 國家建設科技人力需求推估—七十九至八十九年(八十年一月)
43. 改進服務業專業執業證照制度之研究(八十年十二月)
44. 產業結構轉變對勞資關係影響之研究(八十一年三月)

45. 我國高級工業職業學校實施新課程對基層技術人力影響之研究(八十一年六月)
46. 中華民國臺灣地區民國八十一年至一二五年人口推計(八十二年六月)
47. 工資與自動化關係之研究(八十二年八月)
48. 企業員工生涯發展與建教合作之研究(八十三年六月)
49. 中華民國臺灣地區民國八十五年一二五年人口推計(八十五年六月)
50. 社會福利政策指標(八十五年十月)
51. 政府機關放假日數之檢討及調整建議(八十六年四月)
52. 中華民國台灣地區職業訓練需求調查報告(八十六年五月)
53. 社會福利政策指標(八十六年七月)
54. 中華民國台灣地區社會福利政策指標(八十六年七月)
55. 三十年來台灣人力發展政策之演進(八十六年九月)
56. Quality of Workforce Index-Manufacturing and Service(八十六年十二月)
57. 加強企業與科技院校產學合作之研究(八十七年六月)
58. 我國社會福利現況、問題與對策(八十七年六月)
59. 國民年金制度委託研究報告彙編(八十七年六月)
60. 中高級人力培育與需求配合之檢討建議(八十八年二月)
61. 臺灣未來人口推計及其政策意涵(八十八年五月)
62. 國民年金制度規劃簡報(八十八年五月)
63. 臺灣未來北、中、南及東部區域人口推計(八十八年十一月)
64. 勞動問題與對策(八十八年十二月)
65. 災後重建計畫—生活重建計畫(八十九年三月)
66. 高等教育擴增問題(八十九年五月)

四、「人力規劃研究報告」目錄

第一輯

我國教育發展與其他國家之比較分析
 國家建設人才需求推估—六十九年至七十八年
 職業訓練工作實地考察報告
 勞工之涵義與範圍
 我國當前勞工福利問題之研究
 營業勞工安全衛生及參加勞保之探討
 對臺灣地區人口零成長之探討
 未來之商業教育

第二輯

民國六十年代人力情勢變動之分析
 國家建設科技人才需求推估之修訂—七十年至八十年
 青年人力運用問題之分析
 近五年(六十五~六十九學年度)研究教育發展之分析
 近五年(六十五~六十九年)科技系科出國留學及返國服務人數之分析
 七十學年度大學職招錄取人數分析與六十九學年度比較
 工業部門生產力之測定與分析
 臺灣地區農業生產力之測定與分析
 臺灣地區農業勞力變動之分析
 高級技術工訓練需要調查報告

第三輯

民國七十年臺灣地區勞力異動分析
民國七十一年臺灣地區勞動力低度運用之分析
民國六十年至七十年臺灣地區人口成長情勢
各國科技研究人力及經費之比較分析
七十一學年度大學入學考試錄取人數分析與七十學年度之比較
美國技職教育發展現況及所採措施之研究
過去十年(民國六十一年至七十年)我國職業教育量之成長分析
日本職業訓練之發展趨勢
中華民國臺灣地區各經濟部門生產力之比較分析

第四輯

臺灣地區勞動力成之分析及預測
從郵電特考看人力問題
臺灣地區製造業技術進步及要素替代性分析
臺灣地區農家所得與勞力投入結構變動趨勢分析
美國就業服務制度與實施現況
近五年(民國六十六年至七十年)青少年問題之剖析
中日韓新四國法定勞工福利制度之比較研究
我國專科教育學制之檢討
研究所師資現況及需求分析
七十二學年度大學入學考試錄取人數分析
美國教育與日本教育之比較(摘譯)
美國中等教育研究報告(摘譯)

第五輯

國家建設科技人才需求推估——七十二年至八十二年
資訊人力成長未來需求推計
我國各級產業技術變動之狀況與分析
七十三年臺灣地區人口成長情勢之分析
「師範教育與教師人力需求配合之研究」報告摘要
我國大專院校教育經費之分析
臺灣地區製造業工資狀況分析
我國現行工時立法之探討

第六輯

中華民國臺灣地區人力發展之展望
職業訓練在未來發展中的角色
未來職業訓練發展的方向與策略
臺灣地區就業市場特性及當前情勢分析
臺灣地區未來的人口問題及其對策
我國高等教育量的發展之探討
英國教育現況與人力發展所採之新措施
辦理技能檢定的功效
從我國資訊業發展談資訊人才之培育
人力政策與科技發展之配合

就業服務現階段之任務與展望

第七輯

提高生產力以促進經濟發展
最適人口成長分析與人口政策
我國臺灣地區教育經費之分配與運用
研究所程度人力之分析與展望
開發國民職業能力的新途徑—生涯訓練與成人職業教育
臺灣地區未來醫師人力供需之探討
民國七十六年臺灣地區人力運用調查報告摘要
外籍人口在臺工作問題之檢討
當前基層勞力短缺狀況之分析
近年專科以上畢業青年就業問題分析及其因應措施
民國六十八年至七十三年總體人力需求預測之評估
社會福利政策之經驗與借鏡

第八輯

未來的經社發展與人力運用
中韓新港四小龍人口政策之比較
臺灣地區人口變動與國民教育發展
當前勞力短缺現象之形成與對策
私立高中高職招生不足問題之分析
「加強職業進修教育發展人力資源之研究」報告摘要
西歐各國教育發展之趨勢與特色
公共職訓機構組織功能之檢討與改進
「職訓師資訓練結訓學員之學用配合狀況」研究報告摘要
從職訓績優廠商選拔，看企業內人力培訓與勞資關係
當前勞資關係問題與對策
開發中國家服務業的貿易及發展策略

第九輯

中華民國人力政策之形成
工程教育與就業市場的配合
韓國教育發展現況之分析
日本服務業人力培訓現況及所採之措施
日本及新加坡人力規劃考察心得
人口成長與社經發展
人口高齡化問題
當前國民就業意願變動分析
工作時數之變動趨勢

第十輯

改善零售業生產力之人力資源策略
高齡化社會與老人人力資源
服務業人力特質及薪資報酬分析
七十九年就業者時間運用分析
我國就業市場資訊體系之建立與發展方向

中小企業人力運用與經營狀況分析
殘障人力運用問題之探討
怯志工作者的特質
影響勞力變動之因素分析
製造業工資、勞動生產力、單位勞動成本之國際比較
工時趨勢與工時制度分析
資訊電子業及金融業經理人員培訓之現況與發展
美國技職教育之振興與未來發展趨勢
延長以職業教育為主之國民教育辦理成效評估與展望
「工職畢業生直接升學對基層技術人力供應之影響」報告摘要
德國社會安全制度及其困境
工會運動對經社發展之影響

第十一輯

社會福利政策之經濟背景分析
部分時間工作之狀況與展望
勞動市場之性別差異：亞太各國初探
六大工業先進國家與亞洲王小龍製造業單位勞動成本之分析比較
影響勞動力參與率變動因素之分析
研究所教育發展策略之探討

第十二輯

當前人力問題與對策
OECD會員國政府薪給與人事制度的改革
我國高等教育的發展分析
我國高等教育經費結構分析
推展跨世紀成人職業進修教育，全面提升勞動力素質
高職程度人力培育問題分析
技術學院與大學機械、電機系所專業課程比較
主要國家社會安全制度與所得之分析
韓國社會福利政策的發展動向
一九九六年加拿大年金計畫之改革

五、「人力資源譯叢」目錄

人力資源譯叢(一)

服務業與經濟進步
展望公元二〇〇〇年的技術創新與工作變化

人力資源譯叢(二)

日幣升值與日本勞動市場
工會對工資、就業及經濟福利影響
透過勞動市場的彈性運作以減少失業
美國工業關係未來展望
美國與其他各國勞工行政組織及其業務概況之比較
美國老年人的長期照護制度

國家圖書館出版品預行編目資料

人力規劃研究報告／行政院經濟建設委員會
力規劃處編. -- 初版. -- 臺北市：經建會，
民 89-

冊； 公分

ISBN 957-02-6556-6 (第十三輯：平裝)

1. 勞動力 2. 社會福利

542.71

89012096

人力規劃研究報告第十三輯

出版者：行政院經濟建設委員會

編印者：行政院經濟建設委員會人力規劃處

地址：臺北市中正區寶慶路三號

電話：2316-5300

網址：www.cepd.gov.tw

展售處：中華民國政府機關出版品展售中心

地址：臺北市衡陽路 20 號

電話：2382-1394

定 價：新臺幣貳佰元

G P N：017084890264

ISBN：957-02-6556-6 (平裝)

中華民國 89 年 08 月初版
