發佈：2009-03-19, 週四 22:23
點擊數：22165

壹、前言

社會保險為具社會政策性的保險制度，而保險本質上是一套財務機制的安排，以風險分攤的方式，籌集足夠的資源，提供全體國民或工作者適當的經濟安全保障[1]。因而社會保險兼具保險性與社會性，前者重視個人公平性，而後者為維護國民的生活保障重視社會適當性，須適當發揮所得重分配功能。此二項功能並無法截然分開（柯木興，1997:44；鄭文輝，1999:186），然則成為眾說紛紜的緣由。

台灣地區實施社會保險始於1950年開辦勞工保險，迄今已59年，大致上可區分為五個階段：(1) 1950-1958年為軍(1958)、公(1958)、勞(1958)保創辦時期；(2) 1959-1979年為公勞保穩定成長期；(3) 1980-1990年為擴張期，既有保險擴大辦理，且陸續開辦農保(1989)及其他各類健康保險計畫；(4) 1991-2000年為重構期，除全民健保(1994)外，將私校教職員歸併納入公教人員保險體系(1999)；(5) 2000年以來為再擴充期，制定就業保險法(2002)，自原勞保分立出來，訂定國民年金保險法(2007)，以及將勞保的失能、老年與遺屬給付改為年金給付 (2008)，加上經建會正研擬規劃長期照護保險制度，使得整體社會保險制度的建構漸趨完備[2]。然而，各項社會保險尚未建立健全的財務管理制度，能否永續運作的責信問題，常被質疑（鄭文輝等，2002:13；朱澤民，2006：314）。

社會保險的財務管理問題可區分為支出面、收入面與財務處理方式等三大面向。本文旨在探討我國社會保險財務管理的健全機制。以下第二節將先依社會保險的屬性，提出健全社會保險財務管理的制度性原則；第三節繼則檢視現行各項社會保險年度收支與財務處理規範的缺失；最後，第四節提出改進建議。

貳、社會保險財務管理的制度性原則

社會保險的財務管理問題基本上可區分為三大面向，即支出面、收入面與財務處理(參見圖一)。由於社會保險具社會政策性，其財務設計採「量出為入」方式。為提供全民基本保障，社會保險與商業保險不同，係採強制納保，而其制度設計，必須先確定保障對象，給付條件、給付項目與給付水準，才能決定保險支出。至於其保險收入，則以保險費為主，但通常政府亦有補助。與商業保險不同的是，社會保險的保費計算，並非依風險計費，而係考量納費能力計徵，且基於連帶責任，被保險人不須負擔全部保費，通常由勞、資、政共同負擔[3]。

保障對象

調整費率給付條件

支出
短絀　　降低給付　　給付項目

減少浪費　給付水準
保險費率　　另尋財源



Phoca PDF

發佈：2009-03-19, 週四 22:23
點擊數：22165

財務
處理方式式

保費計徵

結餘收入保費負擔　收入　　隨收隨付制
結餘　　降低費率　政府補助
部分提存準備
增加給付其他收入
擴大保障

圖一：社會保險財務管理要項

社會保險的財務通常以維持特定期間收支平衡為原則，而平衡費率的計算，大致上與商業保險採用相同的精算技術，只是其危險分類較為粗略，而保險成本估計不易確定(柯木興，1997：332)。由於社會保險與商業保險的封閉式契約並不相同，為永久性的開放福利制度，其被保險人數時有增減，且給付與保費水準常基於政策考量而調整，因而二者財務處理方式亦有所不同。為保障被保險人的權益，長期性的商業保險必須採行完全儲備制[4]。短期性的社會保險諸如健康保險及就業保險均採隨收隨付制，即以當年度的保費收入支應當年度的保險給付，只保留少量的安全準備。至於長期性社會保險如年金保險，一方面為減輕當代被保險人負擔，另方面為避免通貨膨脹或投資問題，實務上大部採行部分提存準備(如美國)或隨收隨付制(如德國)。

依上述社會保險的財務處理方式，社會保險必須定期估算長期收支，提供預估警示的作用；短期內如有短缺，由安全準備或責任準備金彌補，而中長期則應考慮階梯式調整費率或降低給付水準；反之，如長期保險短期內有年度結餘，應依安全與收益原則適當管理基金的運用。

根據前述分析，並參考先進國家實施的經驗，可以歸納社會保險建全財務管理的七項制度性原則：(鄭文輝等，2002：2-1 - 2-5)

(一) 給付面的設計，必須能符合提供全民基本保障的政策目標。
(二) 收入面的設計，必須考量費用負擔的合理性與公平性。
(三) 財務運作應以收支平衡為基本原則，政府責任宜明確化。
(四) 因應保費與給付的變動，應建構連動調整機制。
(五) 長期財務估算應連結短期財務重估算，建立前瞻性協商機制。
(六) 根據權責相符、超然監督與法律明定等項原則，確立財務責任制度。 (七) 長期社會保險宜確立專業及有效率的基金管理原則。

參、我國現行社會保險財務問題分析

Phoca PDF

發佈：2009-03-19, 週四 22:23
點擊數：22165

我國現行六類社會保險，除新開辦的國民年金保險外，以勞工保險與就業保險近年來大都有年度結餘，2005年分別累積4875.62億元與734.55億元的基金，其餘三類保險則呈現年年收支短絀現象[5]。然而，更值得重視的是財務表象的背後成因。以下將依上一節的架構，扼要分析各類社會保險財務管理制度的缺失。

首先就支出面的設計檢視。影響保險給付支出的二個要項為給付人數與給付水準。就現有三類提供老年/養老給付的保險比較，影響前一項因素的請領給付年齡，除國民年金保險的老年年金領取資格為65歲以外，勞保為60歲，而公教保則為55歲，顯然偏低。再就影響後一項因素的平均月投保金額的計算基準比較，公教保與國民年金保險皆為最後一個月的月投保金額，而勞保為最高六十個月投保金額的平均。這些基準，顯然較全部投保期間的平均月投保金額為優渥。然而此二因素相加乘，將大大加重這些保險的財務壓力。

另方面，觀察現行社會保險制度實施的情形，常有勞工的月投保金額顯著低於其實際薪資，而農保的月投保金額也多年來維持在10,200元，嚴重影響這些勞工與農民所能獲得的保障水準，有違社會保險的政策目標。甚且，現有各保險之間，並無通算制度，也無法確保轉換類別被保險人的權益，值得關切。

繼則就收入面的保費負擔合理性與公平性檢視。此項問題在全民健保整合原有十類健康保險類別，並擴大到原未納保者後，仍維持六類十四目保險對象，依不同費基計算方式，且自付保費與政府補助比例皆有差異的情況下，最人人詬病(陳孝平、鄭文輝，2001：19-32；鄭清霞、鄭文輝，2005)。

表一：現行社會保險財務處理規範比較

保險類別	保險財務專章	定期精算條款	短絀處理機制
勞工保險	無	無	階梯費率(§13) 7.5%(2008)-13% (2026)1995 年以 後虧損，不再由主管機關撥補(§69)
公教保險	無	定期精算(§8)	1999年以後虧損，調整費率(§5)
國民年金保險	無	無	階梯費率(§10) 6.5%(2009)-12% (2031)政府負最後責任(§49)
農民保險	無	無	主管機關審核撥補(§44)
就業保險	有(第三章)	三年一次(§9)	調整費率(§9)
全民健保	有(第三章)	二年一次，每次25年(§20)	調整費率(§20)

最後，就現行社會保險的財務處理規範予以檢視。如前所述，目前各類保險均面臨立即或未來財務短絀的壓力，因而必須重視財務缺絀的調整機制。就表一彙總現行各類保險有關財務處理的規範檢討，可以發現下列三項問題：(一)就有無保險財務專章比較，只有全民健保與就業保險有明列章節，因而對於費率調整的條件，也較有明確的規範。(二)其次就有無定期精算條款比較，也只有全民健保與就業保險分別明定每二年與三年精算一次，而全民健保更訂明每次精算期間為25年；公教保險亦有定期精算的規範，但未明定頻率；至於其他三類保險則未有定期進行精算的規範，對長期財務的預警將易於疏忽，因而影響財務穩健。(三)就短絀的處理機制比較，只有農保仍然維持國庫撥補虧損的作法，此舉將導致該保險財務陷於永遠無法自主的困境；勞保與公教保險對於1995年與1999年以後的虧損，不再由國庫填補，改由費率調整挹注。雖然全民健保法明定費率調整的條件，然而缺乏建立共同分攤財務缺口的社會參與程序，因而無法落實財務責

Phoca PDF

任制度(陳孝平、鄭文輝，2001：47；鄭文輝等，2002：2-5) [6]
。針對此項難題，最近實施的國民年金保險與勞保年金制改採明訂未來階梯式費率的方式，分別為6.5%(2009)至12%(2031)與7.5%(2008)至13%(2026)，然而超過此期間後，責任準備金如仍歸零，將無法維持此二項制度的永續經營，如何因應未來長期財務的健全，仍有待費心思慮 [7]。

肆、結論與建議

本文旨在探討我國社會保險財務管理的健全機制，先歸納制度性原則，再據以檢視現行各項社會保險財務制度設計上的缺失，主要發現有下列四項：
(一) 給付資格與給付水準，欠缺合理規範。
(二) 保費負擔與政府補助，不符公平原則。
(三)財務責任制度未明確宣示。
(四)財務處理方式未明確界定。

根據上述發現，提出下列四項改進建議：
(一)建構給付與保費的連動調整機制。
(二)建立公平合理的政府補助原則。
(三)強化社會參與保險治理機制。
(四)連結長期財務估算與短期財務重估算，建立前瞻性協商機制。

作者鄭文輝為南華大學非營利事業管理系教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

參考書目：
1.
行政院衛生署，2004，邁向權責相符的全民健康保險制度，行政院二代健保規劃小組總結報告。
2. 朱澤民，2006，「台灣地區社會保險財務分析」，刊於郭明政（主編），社會保險之改革與展望，313-324，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。
3. 柯木興，1997，社會保險，中國社會保險學會。
4. 陳孝平、鄭文輝，2001，健全全民健保財務之研究，立法院委託研究計畫。
5. 鄭文輝，1999，「公共年金保險財務與社會再分配」，刊於郭明政（主編），年金制度及其法律規範，181-221，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。
6. 鄭文輝、林志鴻、吳明儒、鄭清霞，2002，健全社會保險財務之研究，行政院財務改革委員會委託研究計畫。
7. 鄭文輝、鄭清霞，2005，「我國實施長期照護保險之可行性評估」，國家政策季刊，4(4)，69-92。
8. 鄭清霞、鄭文輝，2005，「我國社會保險被保險人財務負擔與政府補助之探討」，台灣社會福利學刊，4(1)，51-94。
9. Atkinson, A.B, 1993, “Private and Social Insurance, and the Contributory Principle”, in Barr, N. and Whynes, D. (eds) Current Issues in the Economics of Welfare, 20-44. McMillan.
10. Rejda, G. E., 1999, Social Insurance and Economic Security. Prentice Hall.

註解：
1 其實稅收制更具風險分攤功能，且更為強制性。雖然各國基於不同價值理念，採行不同的社會保障體制，主要有商業保險、稅收制與社會保險三種模式；然而從務實觀點，各國選擇稅收制或社會保險的主要考量，其實並非理念偏好的差異，而係因制度傳承，制度間的協調，以及民眾對

Phoca PDF

於加稅的態度。實際上，東亞國家採行全民性的社會保險已由俾斯麥的職域保障走向貝佛里奇的全民性保障，因而採行混合式財源，包含保費與政府補助，前者為指定用途稅性質，而後者來自一般稅收，與稅收制並無實質上的不同(鄭文輝、鄭清霞，2005：74-75)。
2. 本文提及各項社會保險法規的年度為通過或修正的年度，並非實施年度，勞保條例於1958年才完成立法。2002年制定的職業災害勞工保護法，由於是補助性質，故未列為社會保險法規。此外，目前老農年金，仍以津貼方式辦理，並未納入國民年金保險，也未將離農年金納入考量，成立獨立的農民年金保險；而私校教職員則成為唯一尚未有保險或退休年金給付的受雇者。至於各類分立的保險年金體系，是否進行進一步的整併，則是未來有待觀察的發展趨勢。
3. 除職災保險費責由雇主負擔全部保費外，通常保險費由勞資雙方共同負擔，而政府則由支出面或對於經濟弱勢者繳費予以補助；但我國習於將政府的補助，以減輕一般國民或勞工的保費方式呈現。至於勞資政共同分擔保費的理由，參見柯木興(1997：340-341)。
4.所謂完全準備提存方式，指將未來給付所需費用事前完全予以提存準備，而以平準費率來維持其保險財務的健全性(柯木興，1997：344)。
5.雖然勞保有鉅額基金，且自2009年起實施年金制，有利於未來財務的穩健，然而最近的金融海嘯，顯然對基金投資造成嚴重的打擊。再者，雖然就業保險至2008年10月累積1,025億元基金，然而節節攀昇的失業率，也將對該項保險的財務安全形成重大挑戰
(http://tw.myblog.yahoo.com/yw！KkLLgMKeQUUPRieDv8y-x.13/article?mid=5552009/3/13)。因而這二項社會保險的財務健全也值得關切。
6.全民健保的權責基礎安全準備自2008年以來已歸零，實際上是靠舉債經營，違反財務健全原則。預見此項困境，二代健保改革報告的第三篇即針對社會參與及保險治理的議題，提出探討(行政院衛生署，2004：147-203)。
7.至於國民年金保險明定政府負最後責任的宣示，是否影響財務責任制度的落實，有待後續評估。 國民年金保險由於未將農民納入，原先的精算報告將失去參考價值，必須等待新制度有足夠資料，再重行估算長期收支；然依最新的勞保年金制財務精算結果，顯示2027時，累積基金將歸零。因此，此二項保險未來有必要再進行至少40年期間的財務估算，以提供調整長期費率的依據。

Phoca PDF