

特種基金與社會福利政策的推動

透過各種新興財政工具籌措社會福利財源，並透過專款專用的特種基金制度加以管理，已然成為各國政府常用的方法。本文將介紹籌措社會福利財源的財政工具，以及我國中央政府運用特種基金所辦理的社會福利業務，期使各界了解特種基金在社會福利政策上的重要性。

張育珍（行政院主計總處基金預算處副處長）

壹、前言

二次大戰後，歐美民主國家推動各種社會福利政策，期望人民「從搖籃到墳墓」的生命歷程，都能得到政府充分的照護與扶持，達到「福利國家」的境地。然而，沈重的社會福利支出對各國政府財政造成莫大壓力，於是透過保險、年金、使用（受益）者或肇因者付費、特別公課及附加捐等新興財政工具籌措所需財源。為確保上述特定的財源確實運用在指定的福利政策上，專款專用的特

種基金制度，便成為管理社會福利財務的重要工具¹。本文將簡要彙整我國中央政府特種基金所辦理的社會福利業務，期使各界了解特種基金在執行政府各項福利政策上的重要性。

貳、社會福利的範圍與財源

一、社會福利的範圍

隨著人類社會的演進與變遷，社會福利的意涵及範圍隨之改變，並沒有一個固定或完善的定義來界定社會福利的範

圍。社會學者稱社會福利為「一種國家的方案、給付及服務體系，用來協助人民滿足其社會、經濟、教育與健康需求，此乃社會維持的基礎。」，因此，國家為達成社會福利所制定的政策，即為社會福利政策。至於社會福利政策的範圍，通常係指社會保險、社會救助及福利服務，但學術上亦將健康照護、就業、食物、住宅等政府直接提供滿足人民生活需求與福利所提供的服務，視為社會福利政策的範圍。我國憲法增修條文第 10 條第 8 款規定，國

家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，此為政府規劃社會福利政策的基礎。

二、社會福利的財源

為了滿足執行社會福利政策的龐大資金需求，除了以稅課收入支應外，推動自助、互助的社會保險或社會安全制度，以及各種指定用於社會福利政策的補充性收入，皆為社會福利的財源，分述如下：

（一）保險費

保險費或提繳費為支應社會保險²給付的重要財源，乃被保險人預先繳納一部分費用，作為未來保險事故發生時給付的準備。理論上，保險費率應在保險財務收支平衡之前提下決定，以維持保險業務的永續推動，但在責任、人道及福利的考量下，社會保險的保險費並非由被保險人全額負擔，而是在權衡雇主及政府的責任後，由被保險人、雇主及政府三方共同負擔。

（二）使用者付費

民衆在使用政府所提供的各項福利服務或設施時，透過使用者付費原則向其收取一定費用，可讓特定的使用者負擔部分的成本，避免全額由一般納稅人負擔，除符合公平原則，亦可充作政府推動相關福利服務的財源，如政府經營的醫療與老人或兒童安養、照護及托育等機構，向使用者本人或家屬收取一定費用，即為使用者付費原則的運用。

（三）特別公課或附加捐

特別公課是近代新興的財政工具，首為德國憲法法庭所提出，與美國的指定用途稅性質類似，例如環境相關徵課，係本肇因者付費原則，向污染源課徵，專款用於污染防治改善、補貼受污染者生活醫療或特定的社會福利業務，又如美國的薪工稅即指定作為社會安全制度的財源。附加捐通常是基於特定的目的，附加於消費稅（如營業稅）或其他稅目，向不特定的大眾課徵。特別公課與附加捐均係基於特定

政策目的而開徵，均具有專款專用的特性。

（四）其他財源

在社會福利支出難以大幅縮減的情況下，為了減輕政府的財政負擔，除了透過徵課或收費的方式來籌措財源外，各國政府莫不積極設法開源。發行彩券或授權民間發行彩券，並將盈餘或授權回饋金作為興辦社會福利業務的財源，即為各國政府開闢社會福利財源的方法之一。

參、運用特種基金推動社會福利政策

一、運用特種基金之理由及原則

前述各種財源若已指定用於社會福利用途者，均宜本專款專用原則加以管理運用，故一個有別於統收統支的普通基金，且財務獨立的個體—特種基金，成為管理、記載及揭露前述各項收入的來源與去向的最佳工具。

我國預算法第4條所定的

特種基金，除債務基金係專供償還債本，以及資本計畫基金係專供辦理重大公共工程建設之用，不適宜用以執行社會福利相關政策外，其餘營業、作業、特別收入及信託基金皆可根據所規劃的社會福利財源，選擇用以執行相關的社會福利工作。營業及作業基金均屬學理上的業權基金，按照成本決定產品及服務的價格，為其主要特點之一，而社會保險及本使用者付費原則收費的福利業務，其費率係考量保險成本後決定，因此，以營業或作業基金較為適宜。

但在歐美各國的實務運作上，社會保險中的老年殘廢遺屬年金，常以信託基金（trust fund）或預算外基金（off-budget fund）運作，由於該等年金保險的權益屬被保險人所有，且以獨立的法人組織管理，政府無所有權，爰未納入政府預算體系中，但立法機關仍可透過政府分擔保費或撥補各該保險財務，達到監督該等年金保險基金之目的。

而以特別公課及其他財源

作為推動社會福利資金者，因該等收入的徵課與收取標準的決定，可能是考量某種誘導或補償因素，所擬辦理的社會福利成本，並非決定徵課標準的關鍵要素，換言之，收入與成本之間較不攸關，且因該等收入於徵課或收取前，皆已指定用途，故適合以特別收入基金來運作管理。

二、我國特種基金推動社會福利概況

（一）營業基金（表 1）

1. 勞工保險局：為勞工保險及就業保險的被保險人。另政府所開辦的農民健康

保險，亦委由該局負責辦理。

2. 臺灣銀行：政府依公教人員保險法之規定，指定臺灣銀行為公教人員保險的承保機關，辦理公教人員、私校教職員及退休公務人員保險。

（二）作業基金（第 10 頁表 2）

1. 國民年金保險基金：國民年金係政府為未能於相關社會保險獲得適足保障的國民，所辦理的老年殘廢遺屬年金保險，旨在保障其基本經濟安全。並依照國民年金法第 43 條之規定設置國民年金保險基金辦

表 1 102 年度營業基金辦理之社會保險預算概況

單位：新臺幣千元		
基金及項目	保險收入	保險給付
勞工保險局		
勞工保險（普通事故）	267,215,710	176,251,579
勞工保險（職災事故）	6,734,203	8,225,153
農民健康保險	4,534,598	8,639,376
就業保險	22,222,843	14,561,885
臺灣銀行		
公教人員保險（含退休人員）	20,812,000	25,207,593

資料來源：作者整理。

理。

2. 全民健康保險基金：我國在 84 年為提供國民醫療保健服務，開辦普及性的健康保險，並成立中央健康保險局專責辦理該保險業務，原為營業基金，自 99 年度起該局改制為行政機關，至全民健康保險之收支及資金運用事宜，則成立全民健康保險基金辦理。
3. 國防部、教育部、國軍退除役官兵輔導委員會及衛生署主管之醫院作業基金：上開各部會主管的醫院除提供民眾一般診療及住院等醫療服務外，亦從事醫學研究，對提升醫療水準，保障民眾就醫權利有極大助益。
4. 原住民族就業基金：該基金係依原住民族工作權保障法第 23 條規定設置，隸屬於原住民族綜合發展基金之下，主要係運用廠商所繳的未足額進用原住民之就業代金，以及公益彩券發行回饋金之分配款，

辦理與促進原住民就業相關業務。

5. 營建建設基金及國軍老舊眷村改建基金：目前我國普及性的住宅政策，主要係由營建建設基金項下的住宅基金及新市鎮開發基金運用以前年度辦理輔購及輔建

住宅業務累存的財源，以及開發新市鎮的處分得款辦理，以補助民眾購置住宅貸款利息為主，另輔以興建合宜或社會住宅，以平抑房價。至國軍老舊眷村改建基金係運用處分老舊眷舍土地及出售改建後之眷舍房地收入等，更新改建老舊眷村，並輔導原眷戶遷購已改建完成之眷村或市場成屋，以照顧原



● 二代健保宣導資料（圖片來源：中央健康保險局網站）

眷戶及低收入居住權利。

(三) 特別收入基金（第 11 頁表 3）

1. 社會福利基金：該基金主要為辦理老人之家及養護中心、兒童及少年之家等社福機構。其財源除額度不高的服務收入外，國庫撥款、菸品健康福利捐及公益彩券發行回饋金之分配款等，為其支應各項業務的主要收入來源。

專題

2. 就業安定基金：就業安定基金係依就業服務法規規定成立，以聘僱外國人的雇主所繳交的就業安定費為財源，辦理職業訓練、就業服務、技能檢定等各

項促進國民就業之業務，並致力於提升勞工福祉及勞工權益保障等工作。

3. 健康照護基金：該基金下設醫療發展基金、全民健康保險紓困基金、藥害救

濟基金、菸害防制及衛生保健基金、預防接種受害救濟基金及疫苗基金，主要係運用菸品健康捐的分配得款、國庫撥款及依藥害救濟法、傳染病防治法等規定所收取的專款，用以辦理與提供各種重大疾病篩檢、預防宣導、受害補償與救濟等與國民健康照護有關的業務。

4. 外籍配偶照顧輔導基金：該基金係以國庫撥款為財源，辦理外籍配偶醫療補助、社會救助及法律服務等業務，並舉辦各項學習課程及輔導、培訓計畫，以完善外籍配偶的社會福利網絡。

(四) 信託基金（下頁表 4）

公務人員退休撫卹基金及勞工退休基金：該二基金旨在保障軍公教人員及勞工退休後，本人及其遺屬的經濟安全。

肆、結語

世界每一個國家都將社

表 2 102 年度辦理社會福利之作業基金預算概況

單位：新臺幣千元		
基金及項目	保險收入	保險給付
社會保險		
國民年金保險基金	48,457,404	21,828,112
全民健康保險基金	512,531,391	535,332,892
基金及項目	業務總收入	業務總支出
醫療健康		
國軍生產及服務作業基金-軍醫業務(註)	15,031,564	13,010,735
國立臺灣大學附設醫院作業基金	2,7256,010	25,079,817
國立成功大學附設醫院作業基金	8,507,286	8,399,318
國立陽明大學附設醫院作業基金	1,800,071	1,753,374
榮民醫療作業基金	45,284,594	45,027,921
醫療藥品基金	27,030,406	26,405,482
國民就業		
原住民族就業基金	615,894	591,415
住宅服務		
營建建設基金	5,796,569	12,262,603
國軍老舊眷村改建基金	15,547737	23,705,694

資料來源：作者整理。

註：表列收支數額為國軍生產及服務作業基金軍醫業務之醫療收入與醫療成本。

會福利政策列為施政的重點，期為國民的生存與生活，提供完善的保障。然而，隨著社會福利支出的快速成長，且一般稅課收入無法相對增加支應的

情況下，透過付費機制及特別公課、指定用途稅或附加捐等財政工具，來籌措穩定適足財源，已為各國經常採取的策略。而因特種基金專款專用的財務

特性，適宜用以管理該等指定用途財源的收支及運用，使得政府推動及執行社會福利政策時，日益仰賴特種基金。然而，即使可藉由各種新興財政工具籌措社會福利財源，人民所願意付出的代價仍遠低於其對福利的需求與期望，因此，雖然特種基金在預算執行及財務調度上有一定的彈性，仍應在財務可行的前提下，規劃辦理各種社會福利業務，以免財務失衡，並確保政府的社會福利政策可以綿長辦理，提升全民福祉。

表 3 102 年度辦理社會福利之特別收入基金預算概況

單位：新臺幣千元

基金及項目	基金來源	基金用途
福利服務		
社會福利金	2,574,825	2,976,607
外籍配偶照顧輔導基金	275,700	407,675
健康照護		
健康照護基金	8,311,894	11,344,510
國民就業		
就業安定基金	11,983,748	14,089,573

資料來源：作者整理。

表 4 102 年度辦理社會保險之信託基金預算概況

單位：新臺幣千元

項目及基金	基金收繳	基金給付
公務人員退休撫卹基金	61,169,468	54,001,291
政務人員	50,566	54,734
公務人員	29,338,922	23,515,330
教育人員	21,828,114	18,971,371
軍職人員	9,951,866	11,459,856
勞工退休基金－新制	137,812,710	4,913,086
勞工退休基金－舊制	41,863,956	32,504,221

資料來源：作者整理。

註釋

1. 根據 OECD 所作的調查研究，大部分歐美國家以特定收入財源辦理的社會福利業務，多以成立預算外基金（off-budget funds、extra-budget funds）、信託基金（trust funds）、營運基金（trading funds）為收支運用管理，且大部分基金未納入政府正式預算體系，僅於預算相關文件中揭露設置概況。
2. 社會保險包括年金保險（老年、失能及遺屬保險）、健康保險、職業災害保險及就（失）業保險等。❖