



淺談社會安全基金與國民所得統計

近期年金改革與二代健保費率等議題，因關係多數民衆退休給付及健保保費負擔而備受討論與爭議，對於這些重要的社會保險或安全制度，各界多聚焦在財務穩健度，保險人的權益、義務或社會之公平正義。本文嘗試從國民所得統計之角度，介紹社會安全計畫如何透過社會安全基金，與國內整體經濟活動連結。

梁冠璇（行政院主計總處綜合統計處專員）

壹、前言

隨家庭結構變遷、少子女化趨勢及高齡化社會，過去「養兒防老」的觀念已逐漸式微，民衆對社會福利之需求已從對特定弱勢族群之扶助，提升到涵蓋全民基本生活之保障。為避免政府財政因社福支出擴大而受拖累，由政府強制或鼓勵民衆共同參與之社會安全計畫（social security scheme），已

成爲各國廣泛採行之福利措施之一。

國民所得統計係綜合一個國家整體經濟活動之最完整架構，了解社會安全相關計畫或運作與國民所得統計之關係，有助於社會安全相關議題對經濟面影響之解讀。本文首先介紹社會安全基金之意義，及我國社會安全基金之現況，其次探討社會安全基金與國民所得統計之連結關係，並以我國資

料爲例加以說明。

貳、社會安全基金之意義

依聯合國頒布之國民經濟會計制度（System of National Accounts 2008 年版，以下簡稱 2008SNA），社會安全計畫係政府介入，強制或鼓勵民衆針對特定風險投保，以保障基本生活需求之社會保險，兼具以下幾項特質：

- 一、保障對象（投保人）涵蓋全體或大多數成員。
- 二、由政府設置或管理，且負最終財務責任。
- 三、參與者必須擔負繳納保費義務，以取得領取給付資格，但保費與給付金額間又不必然有直接關聯。
- 四、給付涵蓋範圍包括老年、失能、死亡、遺屬、疾病、生育、勞動災害、失業、家庭補貼及醫療保健等。

國民所得統計為清楚表達國內資源流動狀況，依組成個體之經濟目的、功能及行為模式，將整體經濟區分為企業、政府、民間非營利機構、家庭及國外等部門（sector），其中政府之主要功能包括生產與提供不具市場性（non-market）的公共服務，以及所得重分配。社會安全計畫目的在提供非市場性之社會保險服務（不同於具市場性之商業保險），以及透過保費及給付改變所得分配，SNA 將其中具獨立帳戶，可單獨持有資產、承擔負債及

進行金融交易者（通常為基金形式），定義為社會安全基金（social security fund），以利依會計資料編算相關交易。因其本質與政府提供公共服務之功能相同，故視為政府部門下可單獨陳示之子部門，以完整

呈現社會安全基金與其他部門間之經濟關聯。

參、我國社會安全基金概況

一、我國社會安全基金項目

表 1 我國社會安全基金概況

項目（開辦年）	保障對象	人數（萬人）	給付項目
全民健康保險（84年）	國民	2,307	醫療
勞工保險（39年）	勞工	940	生育、傷病、殘廢、死亡及老年
就業保險（92年）	勞工	588	失業、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼及育嬰留職停薪津貼等
農民健康保險（77年）	農民	151	生育、殘廢及喪葬
公教人員保險（47年）	公教人員	60	殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬及育嬰留職停薪津貼
軍人保險（42年）	軍人	26	死亡、殘廢、退伍及育嬰留職停薪
國民年金保險（97年）	未參加勞、農、公及軍保之國民	387	老年、生育、身心障礙、喪葬及遺屬年金
公務人員退休撫卹新舊制（新制：84年）	公務人員	64 ^註	退休、死亡撫卹
勞工退休基金新制（94年）	勞工	520	退休
勞工退休基金舊制（75年）	勞工	344	退休
私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金（81年）	私校教職員	6	退休、死亡撫卹、離職及資遣

資料來源：各保險單位。
註：僅含新制提繳人數。

論述》統計·調查

隨經濟逐漸發展，民衆對福利需求提高，我國社會保險之項目也漸增多。依 SNA 規範，目前國內符合社會安全基金定義者，包括全民健康保險、勞工保險、就業保險、農民健康保險、公教人員保險、軍人保險、國民年金保險、公務人員退休撫卹（新、舊制）、勞工退休基金（新、舊制）及私

立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金（簡稱私校退撫基金）等（上頁表 1）。

二、社會安全基金收支概況

社會安全基金中最主要收支項目為保費與給付，觀察國內社會安全基金 99 年資料（表 2），保費收入共計 1.22 兆元，

依繳款者可區分為由政府、雇主及個人負擔三大部分，其中以雇主繳付保費（包括政府以雇主身分為公務人員繳納之保費）7,479 億元最多（占總保費收入 61.2%），次為個人負擔 3,045 億元（占 24.9%）及政府負擔 1,699 億元（占 13.9%）；給付支出為 9,448 億元，其中包括以現金形式給付為 4,906 億元，占給付總額 51.9%，以及提供特定商品或服務之實物給付為 4,542 億元（絕大部分係健保醫療給付）。99 年社會安全基金保費與給付差額為 2,775 億元。

就各項社會安全基金觀察，99 年保費收入以全民健康保險 4,393 億元、公務人員退休撫卹（新、舊制）2,925 億元、勞工保險 2,076 億元及勞工退休基金新制 1,276 億元金額較大，給付金額亦以全民健康保險 4,432 億元、公務人員退休撫卹（新、舊制）2,712 億元及勞工保險 1,314 億元較多，勞工退休基金新制則因開辦時

表 2 社會安全基金保費及給付

民國 99 年							
單位：新臺幣億元							
	保費				給付	給付	
	政府負擔	雇主負擔	個人負擔	現金		實物	
合計	12,223	1,699	7,479	3,045	9,448	4,906	4,542
全民健康保險	4,393	1,120	1,602	1,671	4,432	0	4,432
勞工保險	2,076	393	1,066	617	1,314	1,282	32
就業保險	204	20	143	41	151	151	0
農民健康保險	47	33	0	14	85	39	46
公教人員保險	174	0	113	61	250	234	16
軍人保險	43	0	32	11	63	63	0
國民年金保險	414	114	0	300	82	66	16
公務人員退休撫卹 新舊制	2,925	0	2,726	199	2,712	2,712	0
勞工退休基金新制	1,276	0	1,168	108	21	21	0
勞工退休基金舊制	605	0	605	0	319	319	0
私校退撫基金	66	19	24	23	19	19	0

資料來源：各保險單位決算資料。

點較晚，符合給付資格之人數相對較少，給付僅 21 億元。

肆、國民所得統計中之社會安全基金

社會安全基金收取保費與提供給付之規模不小，惟除辦理相關業務所需之少數成本及費用屬生產活動外，絕大部分家庭繳交之保費，政府無需提供價值相當之服務，而政府提供之給付，家庭亦可不受限制支用，故形式上均屬於移轉，並牽動企業、家庭與政府間資源流動，以及可支配所得的變化。

一、社會安全基金生產價值依其成本及費用編算

社會安全基金之生產活動主要係以非市場交易方式提供民衆社會保險服務，該服務並無對應之市場價格，故產值採將提供服務過程中衍生之相關費用（如用人費用、折舊及購買等）合計方式計算，並全數

視為由政府購買之服務，計入 GDP 之政府消費支出中。

二、社會安全保費

在實務運作上，政府、雇主與個人雖直接將保費交給社會安全基金，惟雇主負擔部分係雇主代受僱人員繳交保費，屬企業生產成本中用人費用之一部分；至於政府為投保人負擔之保費，性質與政府對家庭補助相同。為清楚表達各項支出流向之實質經濟意義，SNA 將雇主與政府負擔部分，分別先以受僱人員報酬及政府移轉等形式付給家庭部門，再由

家庭部門以「社會安全保費」(social security contribution) 繳至社會安全基金 (圖 1)。

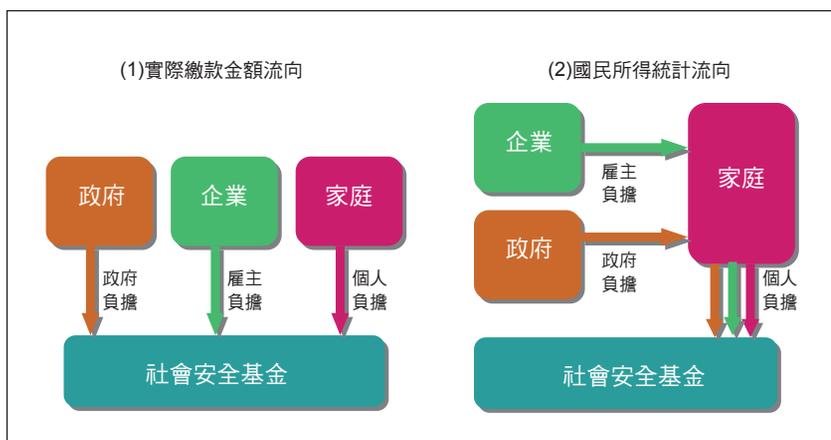
三、社會安全給付

社會安全給付之提供可分為直接支付現金，即「社會安全現金給付」(social security benefit in cash)，以及直接提供商品或服務，稱為「實物給付」(social transfer in kind) 等兩種形式，在國民所得統計上有不同之處理方式。

(一) 現金給付

社會安全基金提供給投保人之現金給付，屬政

圖 1 社會安全保費繳款流向



資料來源：作者整理。



府（社會安全基金）對家庭部門之經常移轉（current transfer），為家庭之可支配所得，家庭可以「自由支配」該項收入，給付多寡不會直接影響 GDP 之規模，若家庭未用於消費支出，則反映於家庭部門儲蓄之增加。

但是，如果社會安全基金提供投保人之現金給付有「指定用途」，由於投保人不能自由支配該項給付，本質上類似政府購買特定商品或服務給投保人（例如政府補助未滿 2 歲幼兒之托育費用），則應視為「實物給付」。

（二）實物給付

社會安全基金之實物給付，除前述「指定用途」現金外，亦涵蓋直接提供投保人之特定商品或服務，性質如同政府提供民衆之實物移轉（例如政府免費為老人安裝假牙）。全民健康保險之投保人僅需支付少數部分負擔，即可直接享有醫療機構提供之醫療服務，此為社會

安全基金實物給付之大宗，屬於 GDP 需求面之醫療服務消費，依 SNA 以支付者歸屬之原則，為政府消費支出（government consumption expenditure）。

綜上所述，就國民所得統計之角度觀察，社會安全基金主要透過大額之保費及給付收支與整體經濟活動連結，當保費變動或個人、雇主及政府負擔之比例改變時，即會影響各部門之資源配置或可支配所得；給付條件若改變，則會影響家庭實際受益之規模。社會安全基金之生產活動會直接影響 GDP，實物給付亦與相關商品或服務之生產與消費有關。至於保費及現金給付，雖不直接影響 GDP，惟經由可支配所得或儲蓄之改變，會間接影響後續經濟活動。

伍、我國社會安全基金統計初步編算結果

依據 99 年社會安全保費、給付等相關資料，以及前述 SNA 有關社會安全基金之編算原則，社會安全基金在國民所得統計編算結果概述如下：

一、社會安全基金產值

併計各項服務相關費用及成本，社會安全基金所生產之社會保險服務產值共 74 億元，行業歸屬與主要政府部門生產活動相同，為公共行政服務業，並全數計入政府消費支出中。

二、社會安全保費

下頁圖 2 為社會安全基金在國民所得統計主要收支流向之簡要圖示。保費方面，政府負擔 1,699 億元為政府對家庭經常移轉；雇主負擔 7,479 億元計入各業（包含民間企業及公共行政業）之受僱人員報酬；個人負擔 3,045 億元則為家庭對政府之經常移轉，家庭部門合併上述三項保費計入政府部門「社會安全保費」1.22 兆元。

三、社會安全給付

社會安全基金提供之給付共計 9,448 億元，其中現金給付 4,906 億元，為社會安全基金對家庭部門之經常移轉支出；另對家庭實物給付 4,542 億元，為社會安全基金對相關業別商品或服務產出之支付，計入政府消費支出。另為表達消費實際受益者狀況，SNA 同時建議應另依受益者角度統計，區分家庭與政府之實際最終消費（actual final consumption），

實物給付為家庭實際使用之消費項目，故計入家庭實際最終消費中。

四、對儲蓄之影響

上述收支按部門區分後，家庭部門方面，將現金給付、受僱人員報酬（雇主負擔）及政府經常移轉（政府負擔）等收入與保費支出互抵後為 1,861 億元，計入家庭儲蓄；至於政府與企業部門，亦視社會安全基金之保費收入、現金及實物給付，以及雇主負擔之規模，

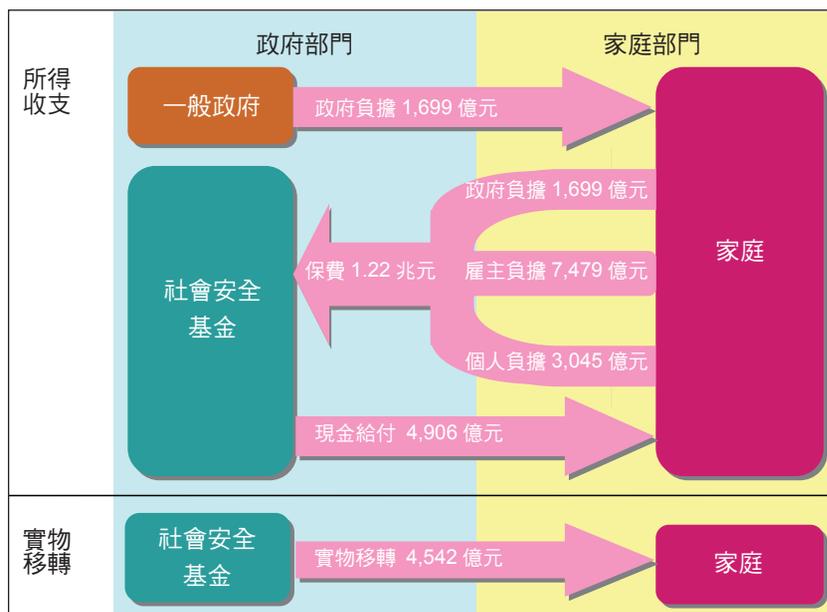
而改變相對應部門之儲蓄。

陸、我國社會安全基金將整編至國民所得統計

我國現行國民所得統計尚未將社會安全基金全部歸入政府部門，而係依各基金成立當時之國際規範與國內統計實務狀況，而有不同之處理方式。如全民健康保險及勞工保險等採取類似私人商業保險形式，歸於公營金融機構，國民年金則因設立時已著手依 SNA 規範將社會安全基金併入政府部門，故目前即已歸屬政府部門。

為使社會安全統計能與國際規範接軌，行政院主計總處將於 103 年國民所得統計五年修正並配合 2008SNA 規範改編時，將社會安全基金整編至政府部門，由於社會安全基金相關之生產活動絕大多數均已納編，整編主要涉及部門調整，對整體 GDP 規模影響甚小，但調整後可更清楚觀察社會安全基金對整體經濟之影響。❖

圖 2 社會安全基金主要收支流向



資料來源：作者整理。