

我國社會安全統計發展歷程與架構

社會安全統計可呈現社會安全制度樣貌，掌握資源分配流向，作為政府擬定社福相關政策之重要參考，本文擬從社會安全指標彙編、社會安全支出統計、與國際接軌等三面向，簡要介紹我國社會安全統計之發展歷程，以及我國社會安全統計之架構。

蘇麗萍、林怡君（行政院主計總處綜合統計處視察、科員）

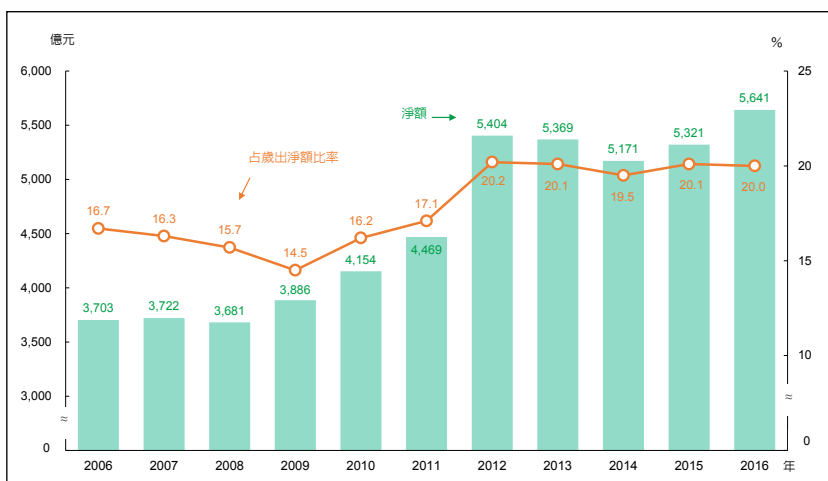
壹、統計反映社福政策成果

隨社會及家庭結構變遷，民衆對於托育、醫療、照護、養老、救助等社會安全相關需求更加殷切，爰政府近年來積極推動社會福利政策，相關預算資源配置日增，依歲出規模觀察，近 10 年我國各級政府社會福利歲出淨額由 2006 年 3,703 億元增至 2016 年 5,641 億元，增幅達 52.3%，占總歲

出比率由 16.7% 增至 20.0%（圖 1），為近 10 年主要政事

別中增加最多之項目，若加計社會保險及年金，2016 年社會

圖 1 各級政府社會福利支出淨額及占歲出淨額比率



說明：2016 年為預算數，其餘年度為決算數。
資料來源：財政部「財政統計年報」（更新日期 2017 年 4 月 28 日）。

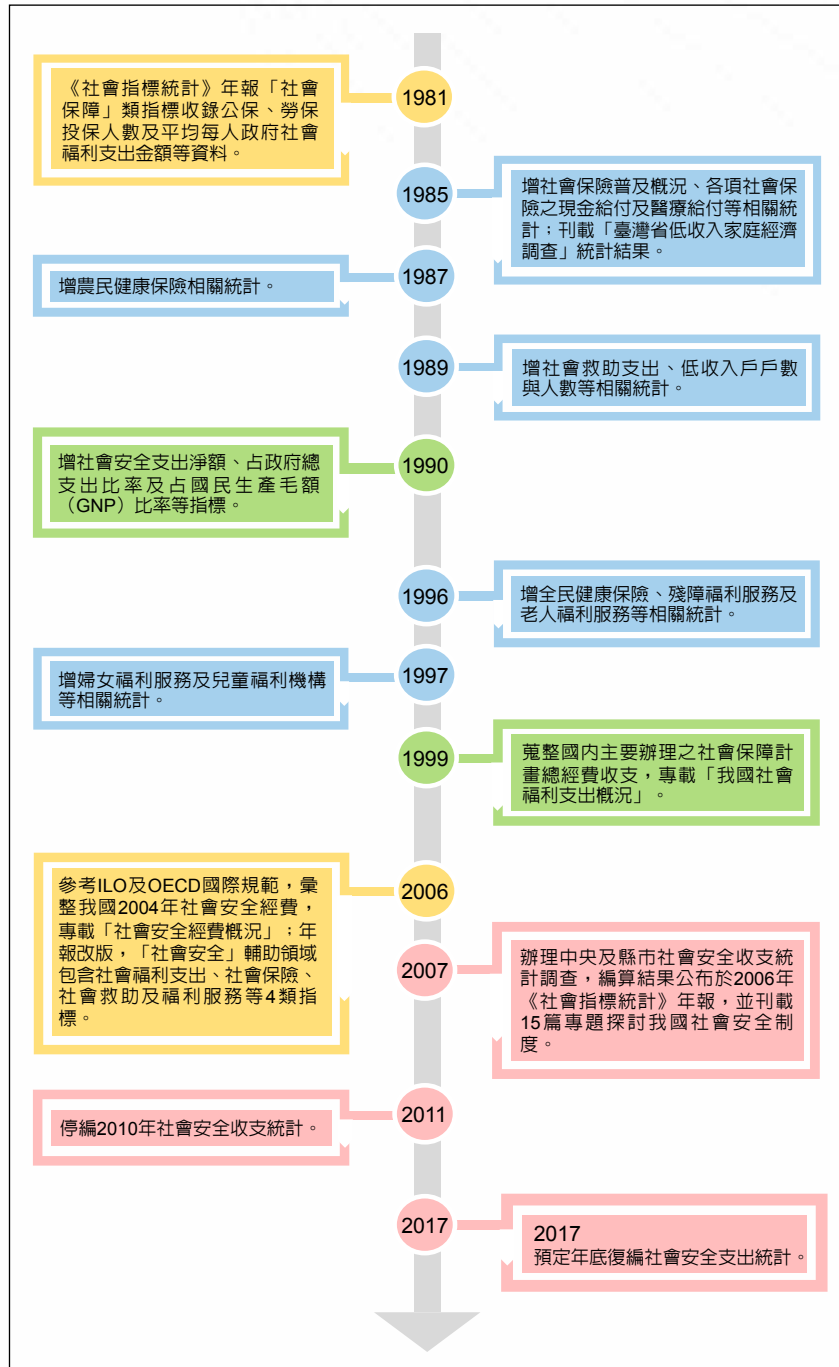
安全相關支出規模已超過 1.5 兆元。

依循我國社會安全發展脈絡，我國自 1981 年起，即著手建置社會福利相關統計，統計項目之重點包括各項福利措施之現金支出及受益人數、補助支出及受補助機構概況等相關社會安全資源規模及配置。其後隨國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）及國際經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）等國際機構逐步建立相關規範，為利國際比較，爰參考國際規範及先進國家經驗，逐步擴展至社會安全統計之編製，供各界觀察社會安全網覆蓋樣貌，並作為政府施政參考。

貳、我國社會安全統計編製歷程

我國社會安全相關統計發展歷程大致可分為社會安全指標彙編、社會安全支出統計、

圖 2 我國社會安全統計主要發展歷程



說明：不同顏色代表不同面向，另黃色表示綜合 2 種面向。
資料來源：作者自行整理。

與國際接軌等三面向來觀察（上頁圖 2）：

一、社會安全指標彙編

我國社會安全業務，係分散由內政部、財政部、衛生福利部¹及勞動部¹等各主管機關負責，致相關公務統計或調查資料亦散見於不同機關，為綜合呈現社會安全樣貌，行政院主計總處¹（以下簡稱主計總處）於 1981 年創編《社會指標統計》年報時，即針對「社會保障」類指標加以整合並逐步擴充，包括公務人員保險及勞工保險等社會保險之投保人數、平均每投保人保險金額及給付金額，以及低收入等弱勢民衆之醫療、慰問，救濟機構、收容等相關統計資料，以陳示我國社會保障資源之規模與配置，以及相關政策執行成果，此為我國彙編社會安全統計指標之開端。

隨後配合政府陸續開辦社會保險、社會福利及社會救助等相關業務，多次檢討增補指

標，如農民健康保險、全民健康保險、殘障福利服務、老人福利服務、婦女福利服務及兒童福利等統計，展現各項社會福利措施之成果。

二、社會安全支出統計

除前述各項社會保障指標外，為了解整體國家社會福利支出狀況，1981 年主計總處即開始依財政部統計處「財政統計年報」之各級政府社會福利歲出資料，編算「平均每人政府社會福利支出」統計，隨後陸續增加占政府總支出比率、占國民生產毛額（GNP）比率等指標，顯現政府部門社會福利支出與整體經濟之相對規模。

為更細緻呈現全國社會福利之財源及資源配置狀況，1999 年首次參考日本社會保障統計年報，蒐整國內主要辦理之社會保障計畫總經費收支進行研析，包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業、醫療保健、退休撫卹等，內容

涵蓋收入來源（分為政府、企業、家庭、基金運用收入、其他收入等）及支出性質（分為醫療給付、現金給付、補貼（償）、其他等）。

三、與國際接軌

除我國外，國際間在社會安全統計領域亦不斷發展，如 ILO 原有之社會安全成本（Cost of Social Security）調查於 2003 年起以社會安全調查（Social Security Inquiry, SSI）取代，為使各國於資料編製時能有一致性之原則，更於 2005 年出版 SSI 編製規範（SSI Manual, SSIM），目前最新版為 2016 年，SSI 資料庫經不斷擴充，現已涵蓋全球 104 國；另 OECD 於 1990 年代建置社會支出資料庫（Social Expenditure Database, SOCX），2007 年亦出版相關編製規範，目前 SOCX 涵蓋 OECD 35 個會員國資料。

2006 年主計總處應邀出席

南韓首爾舉辦之「社會指標與社會安全收支帳」及「社會安全統計整合計畫」國際會議，與來自國際組織及亞太國家與會者共同研討社會安全統計國際規範與編製實務。鑑於引進國際規範不僅可提升資料編製精緻度及實用性，亦可提升我國統計資料之國際能見度，並利於國際比較，會後即以 2005 年 ILO 之編製規範 SSIM 為基礎，並融入 2007 年 OECD 之 SOCX 編製規範，開展我國社會安全收支統計與國際接軌計畫。

為蒐集建置基礎資料，經與中央部會及縣市政府合作，透過問卷詳盡蒐集各級政府主要社會福利措施金額及支出型態等資訊，並結合政府預、決算及統計年報等資料彙編統計結果，自 2007 年起按年公布及刊載至《社會指標統計》年報，提供各界使用，至 2011 年雖因故停編，惟鑑於我國社會結構快速變遷，社會福利預算大幅擴增，成為當前政府施政重點，

為提供社會福利政策之檢視與決策基礎，主計總處經審慎衡酌，爰於 2017 年起重啟社會安全支出統計之編製作業。

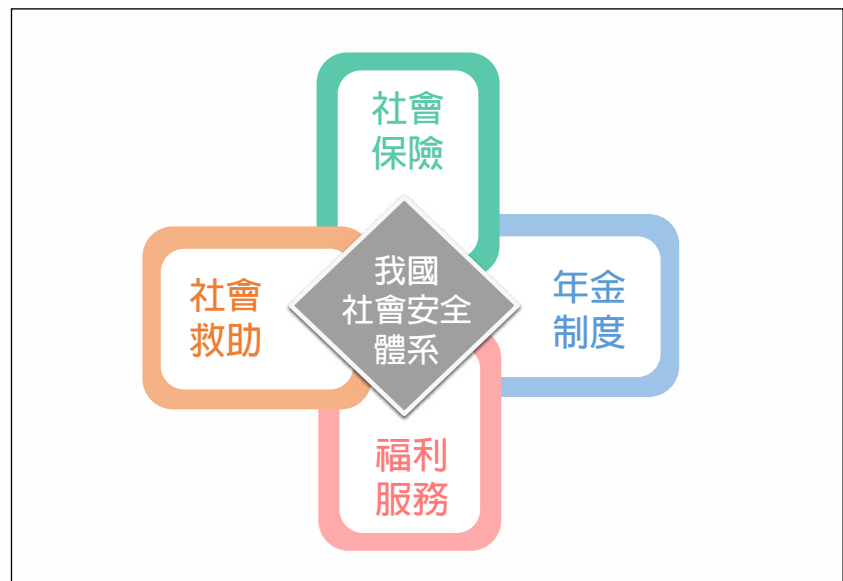
參、社會安全統計架構

一、我國社會安全體系

社會安全主要係提供全民享有健康、基礎教育及最低限度的生活保障，包括所有減輕家庭或個人承受高齡、遺族、殘廢、疾病、家庭、生育、失

業、住宅及貧窮等風險或負擔之介入措施。惟社會安全統計範圍多年來未有定論，目前國際編製規範以 ILO 及 OECD 為主，惟兩者定義範圍略有不同，ILO 涵蓋政府規範或強制施行之公共或私人社會安全政策計畫之收支，而 OECD 除含 ILO 定義之範圍外，亦含私人自願性社會支出，惟無編算收入面統計；此外，功能別分類方面，ILO 特別關注勞工需要，將職業傷害獨立分類。我國編製範圍依 ILO 標準，惟考量國情需

圖 3 我國社會安全體系



資料來源：作者自行繪製。

專題

要，另參考 OECD 規範略作調整。

從支出制度別觀察，我國社會安全體系主要可區分社會保險 (Social insurance)、年金制度 (Pension system)、福利服務 (Benefit service) 及社會救助 (Social assistance) 等 4 類 (上頁圖 3)，茲簡要介紹如下：

(一) 社會保險

依性質可區分為職業別保險及醫療保險 2 部分。

1. 職業別保險

包括勞工保險、就業保險、軍人保險、公教人員保險、農民健康保險等民衆繳款後可得到老年、生育、失能等基本保障之保險計畫。

2. 醫療保險

自 1995 年實施之全民健康保險，保險對象包含全體國民。

(二) 年金制度

包括公務人員退休撫卹基金、勞工退休基金 (新、

舊制)、私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金等，受益人或雇主需固定提繳金額，供符合退休資格者請領給付。

(三) 福利服務

由政府直接提供給身心障礙者、老人、兒童、特殊境遇家庭等相關的福利，例如身心障礙生活補助、身心障礙輔助器具補助、榮民就養金、特殊境遇家庭生活扶助、兒童托育津貼等。

(四) 社會救助

主要依據社會救助法第 2 條及相關法規所規定之各項救助，包括生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等。

二、社會安全統計架構

就前述社會安全體系，依據 ILO 規範釐析結果，建構相關統計架構如下：

(一) 收入面分別依經濟型態 (分為社會負擔、政府負擔、從其他計畫移轉

及其他收入等) 及部門別 (政府、民間企業、家庭及其他等) 進行區分。

(二) 支出面按經濟型態分為社會給付、行政費用、移轉至其他計畫及其他支出等。其中社會給付分類有型態與功能二種：

1. 給付型態

(1) 現金給付 (Cash benefit)：係直接提供現金作為所得替代、支持之給付，或非補償性質 (不需受益人提出支出證明) 之津貼，例如生育給付、失業給付、老年給付等。

(2) 實物給付 (In-kind benefit)：為直接提供商品及勞務，如全民健康保險之醫療服務支付，或須提供商品或勞務購買支出證明之補償給付。現

金及實物給付因受益者運用自由度等特性不同，致福利效果有所差異，爰依國際規範予以分別陳示。

2. 給付功能

主要係為陳示功能間之資源配置狀況，不同國際規範之分類略有不同，如 OECD 功能別分高齡、失能相關、遺族、健康、失業、家庭、住宅、活絡勞動市場及其他等 9 類；

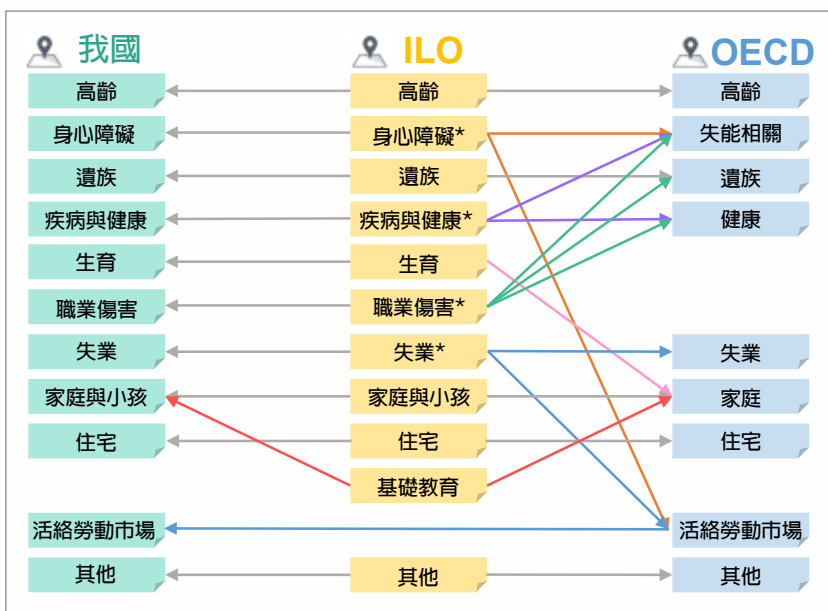
ILO 則因關注勞工需要，將職業傷害範圍獨立成一類，基於少子化趨勢，各國鼓勵生育措施日益增多，增「生育」及「基礎教育」2 類，共計 11 類。我國社會安全統計之功能別分類主要依循 ILO 規範²，並參考 OECD 編算理念，另呈現「活絡勞動市場」（圖 4）。

肆、結語

聯合國 2015 年擘劃人類未來發展遠景，提出 2030 年永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），社會保障（social protection）在達成「消除各地各種形式的貧窮」及「減少國內及國家間不平等」等目標均扮演重要角色；強化社會安全網，為民衆提供更完善的基本需求保障，已成為全球共同追求之普世價值。爰各國社會安全統計之重要性亦不斷提升。

回顧我國社會安全統計之編製歷程，基本上係歷經國內整合及國際接軌兩大階段，主要目標除為清楚呈現我國社會安全計畫數據面向，勾勒我國社會安全制度樣貌，釐清不同福利需求之資源配置規模、流向及效果，提供政府施政及效益評估之參考外，亦希望透過國際比較及對照，提供我國社會安全政策擬定及推動之重要參據。惟隨福利措施內涵日益多元而繁雜，資料來源龐雜，勾稽不易，編製社會安全

圖 4 我國與 ILO、OECD 功能別分類對照



附註：* 功能別為一對多。
資料來源：OECD 及 ILO、作者自行繪製。

專題

統計需耗費大量人力進行資料範圍、內涵界定與資料確度檢視等工作，挑戰甚為嚴峻。主計總處刻正積極研析國際編算規範及新興資料蒐集方法，預定在今（2017）年底復編布社會安全支出統計，以期呼應新時代社會發展及政策分析之需求。

註釋

1. 配合行政院組織改造，行政院主計處、行政院衛生署及行政院勞工委員會分別於 2012、2013 及 2014 年改制為「行政院主計總處」、「衛生福利部」及「勞動部」。
2. ILO 社會安全資料庫尚未發布「基礎教育」功能別相關資料，故我國「基礎教育」功能別相關社會給付（如學費、營養補助及免費教科書等）將與「家庭與小孩」合併編製。

參考文獻

1. 財政部統計處（2015），中華民國 104 年財政統計年報，臺北市：財政部。
2. 行政院主計總處（1979～

- 2012），社會指標統計年報，臺北市：行政院主計總處。
3. 行政院主計總處（2006），社會指標系統理論，臺北市：行政院主計總處。
4. 行政院主計總處「社會指標」網頁之「社會指標統計表」，<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=6403&CtUnit=375&BaseDSD=7&mp=4>。
5. 王玉珍、陳雅俐、邱郁筑、游琇娥、邱惠玲、李秋嫻（2008），我國社會安全統計之建構與應用，臺北市：行政院主計總處。
6. 葉滿足、賴秀玲（1999），我國社會福利支出之研究，臺北市：行政院主計總處。
7. 賴秀玲、袁麗惠（1998），社會福利支出之研究，臺北市：行政院主計總處。
8. 邱惠玲（1993），政府社會安全支出分析，臺北市：行政院主計總處。
9. 行政院永續發展委員會（2016），「轉型我們的世界－2030 永續發展議程」（Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development, United

- Nations）。
10. ILO（2016），ILO Social Security Inquiry Manual.
11. ILO Social Security Department，http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home?p_lang=en。
12. Adema, W., P. Fron and M. Ladaique（2011），"Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database（SOCX）"，OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing.
13. Eurostat（1996），ESSPROS Manual.❖