

社會安全網監測指標

本文主要簡介我國安全網覆蓋率、穩定性及保障強度之衡量指標。

◎ 李秋嫻（行政院主計處第三局專門委員）

壹、覆蓋率

社會安全覆蓋率主要係監測社會保障範圍，屬測量社會保障廣度的統計指標，計算方法為各類計畫實際保障人數與應保障人口之比率；有關我國各種社會安全系統之職業保險、醫療保險、年金、福利服務及社會救助的覆蓋率分述如次。

一、職業別保險及醫療保險

我國職業別保險包含勞工保險（含私校教職員及公營事

業員工）、軍人保險、公教人員保險（含私校教師及公營員工）、農民健康保險，主要保險對象為從事該行業之就業者。2005年納入職業保險受保人數合計為10.6百萬人，與就業人數比較，因農保涵蓋自有農地者、配偶、同戶直系親屬及承租農地之本人、配偶，致全體覆蓋率為106.3%。

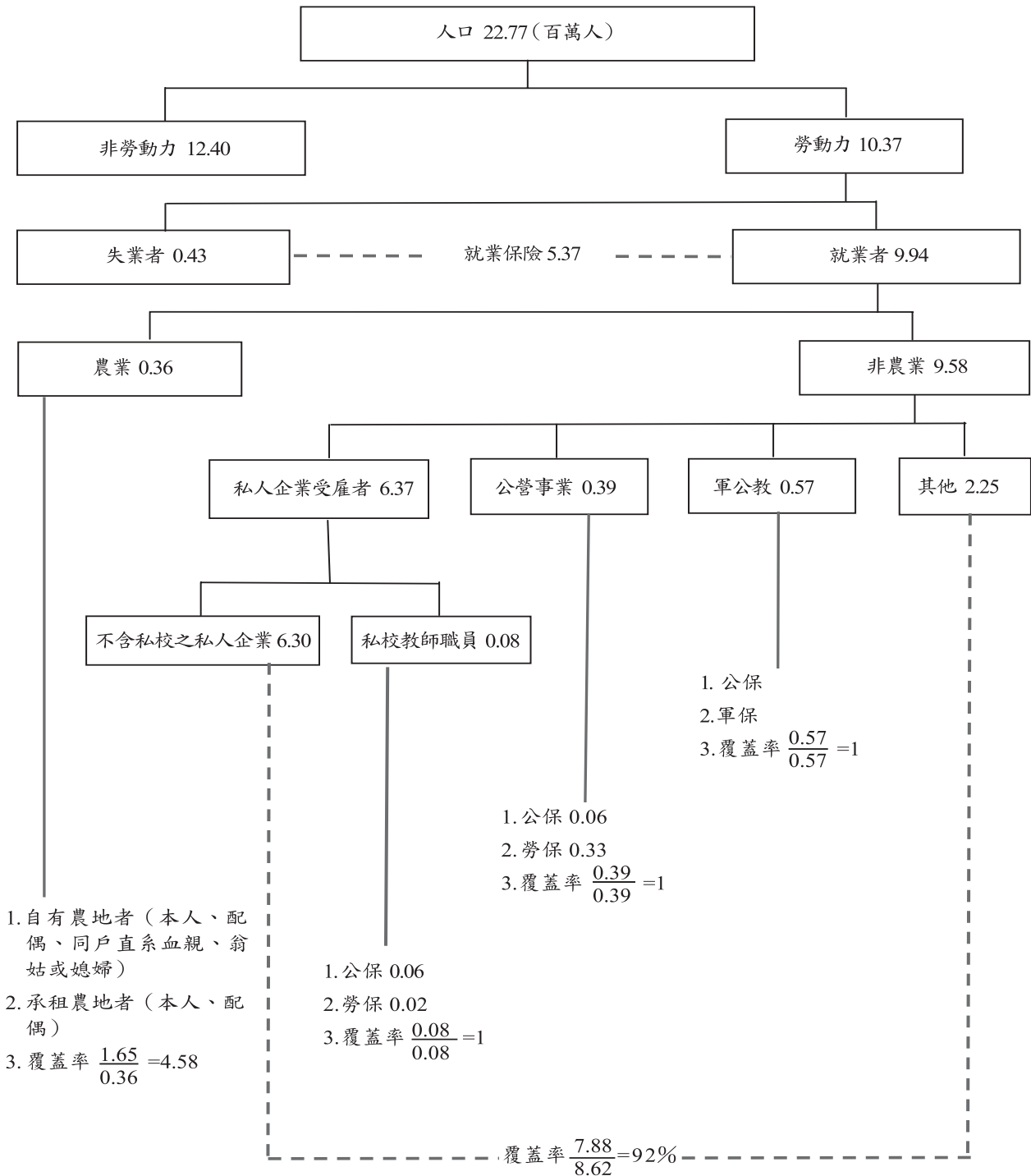
職業保險覆蓋種類包括老年、殘廢、死亡及生育給付；除農保因政府每月無條件支付65歲高齡者老農津貼外（參考下節），餘於老年時，均可支領兩份老年給付，一為職業別

保險所支付，另一為下節介紹的年金部分。

在死亡給付部分，農保僅有本人死亡給付，無親屬死亡給付，勞、公保則有本人及家屬死亡給付（喪葬給付），而各種職業保險則均有殘廢及生育給付，其中軍公教人員之生育給付係由年度預算支付。

此外，就業保險為國際俗稱之失業保險；2005年受保人數為5.37百萬人，受保對象主要為非農業私人企業及部分公營事業受雇者。至於全民健康保險為全民納保，故職業別保險已不納入醫療保險，但勞保

2005年人口數與社會保險覆蓋率



對職業傷害及職業病則有額外給付。

外籍勞工雖有全民健保及勞保保障，但非屬本國國民，故已於相關保障人數扣除。

二、年金

我國年金制度包括公務人員退休撫卹、私校教職員退休撫、勞工退休舊制、勞工退休新制等。因國內企業平均壽命

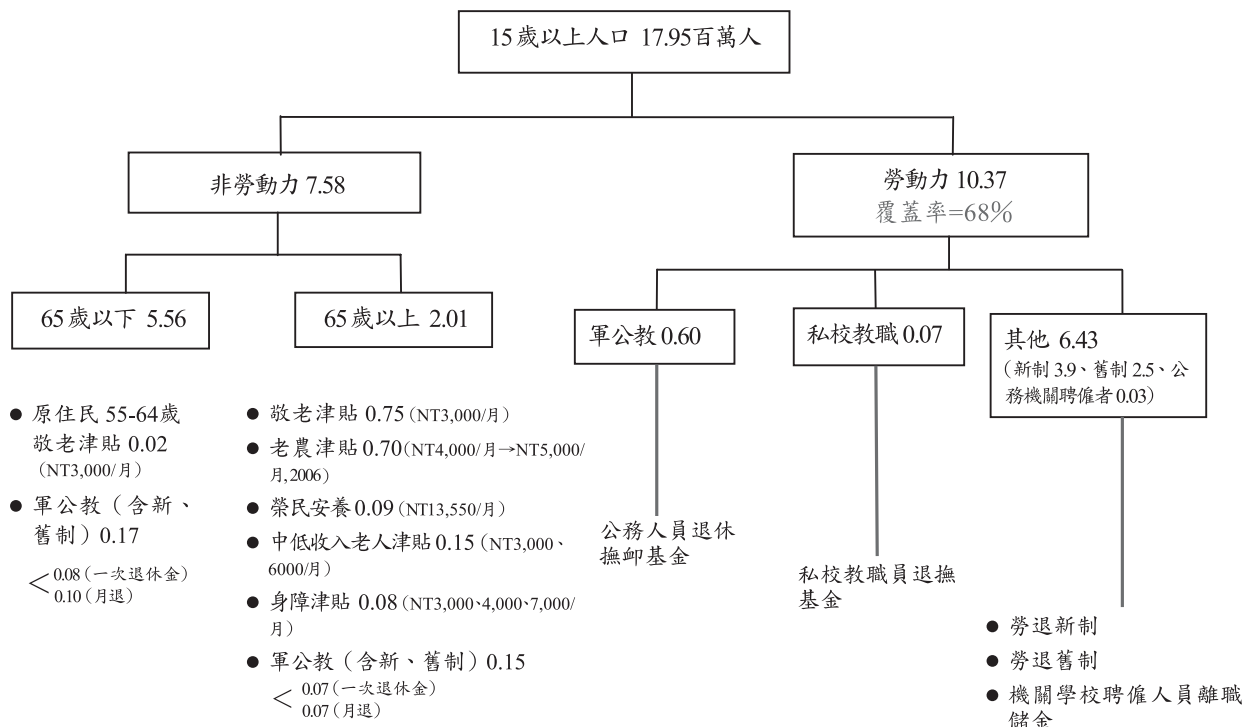
約13年，為保障勞工退休生活，政府於2005年7月開辦可攜式勞退新制，受雇勞工可就新、舊制擇一適用。

迄2005年就業者納入年金保障人數為7.1百萬人，其中60萬人納入公務人員退休撫卹，7萬人納入私校教職員退休撫卹，餘則納入勞退新、舊制，合計占勞動力之覆蓋率為68%，主要未含無一定雇主或

自營者且未自願納保者；惟隨著勞退新制提撥人數增加，至2006年底整體覆蓋率已增至7成餘。

在15歲以上非勞動力部分，我國65歲以上高齡者，除軍公教已支領政府提供之退休給付外，餘也由政府無條件按月支給生活津貼，猶如準年金之性質，包括75萬人每人每月3千元的敬老津貼、70萬農民

2005年年金覆蓋率



每人每月4千元（2006年5千元，2007年6千元），9萬榮民每人每月13,550元，15萬中低收入老人3或6千元及身障老人3至7千元不等，合計65歲以上年金覆蓋率為96%。

上述財源除小部分由公務人員退休撫卹基金支應外，大部分統由年度預算籌措，甫三讀通過之國民年金則整合敬老、原住民敬老、老農及中低收入老人生活津貼，以補實職業別保險之缺口及建立永續的國民老年經濟安全制度。

三、社會福利及社會救助

為彌補社會安全系統缺口，除透過社會救助系統，對於低收入及一般民眾之突發性急難或災害事件，給予協助外，亦針對身心障礙、老人、婦女、單親家庭、兒少、原住民、失業者及外籍配偶等人口群體，就其需要關注需求給予扶助，相關內容載於9月出

版之社會指標年報。

貳、穩定性

社會安全網之法制化、投保水準、財務分擔、年金給付制度與扶養比率為測量社會安全網穩定性的統計指標。

一、法制化

社會安全制度基本上係由社會福利趨向社會保險方向發展，法制化乃制度得以行穩致遠的重要關鍵。以財源區分，年金、全民健保及職業別保險係由政府、雇主或被保險者共同分擔財源，具有保險的精

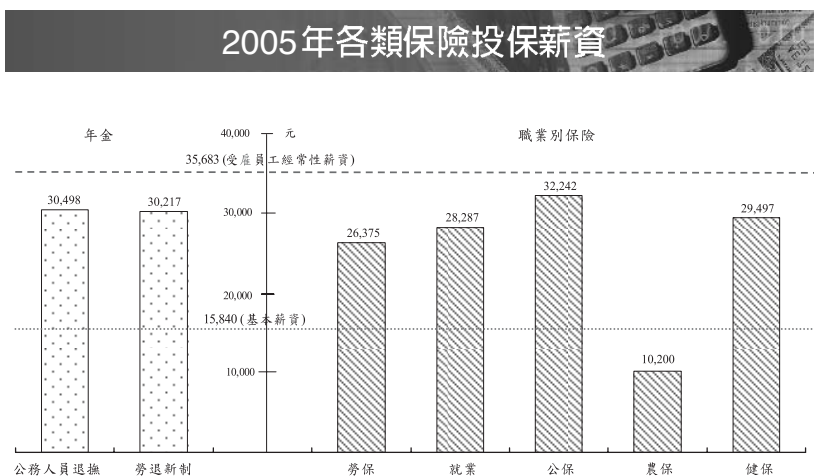
神；而各項老年津貼的準年金制度、社會福利及救助措施則由稅收支應，較傾向福利特質，相關保險制度之費率及保費負擔詳社會指標年報。

二、投保水準

(一) 繳費比率

保險費為保險計畫的主要財源，繳保費人數與受保障人數之比可顯示保障制度的充足性，其中繳保費人數定義為被保險者於統計期間至少繳過或被權理繳過一次保費的人數。

2005年各類職業保險繳保費比率均為100%。年金方面，因勞退新制甫開辦尚未有



符合領月退資格者，致比率亦為100%，而公務人員退撫基金自1995年開辦以來，已累積12萬餘領月退金或撫慰金者，致比率降為83.1%。

(二) 投保薪資

各類保險中，除農保因投保薪資訂為10,200元，低於15,840元的基本工資外（2007年調為17,280元），餘均介於基本工資及受雇員工經常性薪資之間，主要因經常性薪資除本薪外，尚含按月給付之固定津貼及獎金。

各類保險或因納保對象不同而有不同之投保水準；整體而言，公保及年金之投保薪資水準較高，均超過3萬元。觀察年齡組投保薪資變化，發現公保及公務人員退撫因職業穩定性高，投保薪資不因高齡而下跌。

三、財源負擔

(一) 部門別之財源負擔

觀察各種制度別2005年財

源之雇主、被保險者及國庫負擔比例，可反映出保險制度財源結構。

就職業別保險而言，勞保及就業之財源結構與其保費負擔比例一致，被保險者與雇主保險費來源約占8成，健保也有7成多；公保則只占3成，國庫除負擔雇主身分的保險費外，仍須額外補貼事務費與未雨綢繆提存潛藏負債支出，農保則由國庫負擔83%的財源收入。

在年金部分，勞退新、舊制及私校退撫基金之財源100

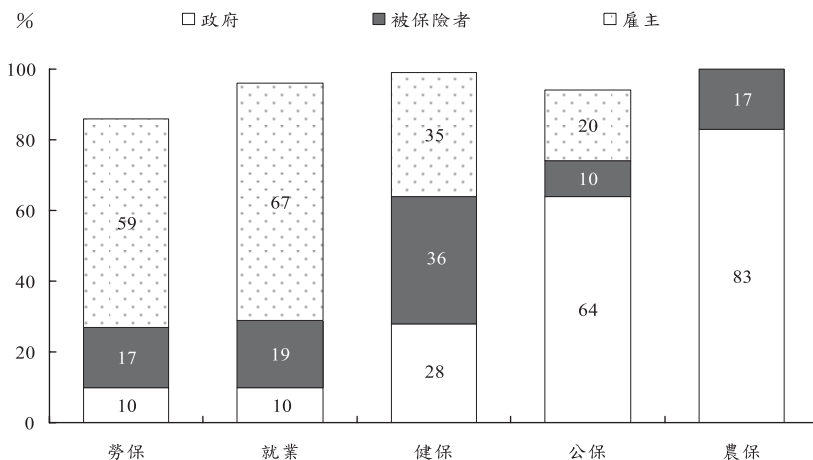
%來自保險費的收入，而軍公教退休撫卹因1995年才設立公務人員退休撫卹基金，因此只有32%來自保險費收入（雇主27%；被保險者5%），54%仍須由政府額外編列預算支付。

(二) 收支比率

社會保險以自給自足為原則，個別計畫的收支比率可顯示當期保險費財源自給自足能力，表示保險費及運用收入占實質支出裏保險費負擔部分的比率。

就業保險及勞退新制因實

2005年職業別保險之財源結構



施期間不長，給付件數不多，保險費收支比率自然甚為穩健，此外，2005年軍公教退撫、勞退舊制、私校教職之收支比率均高於100%，而公保、健保及勞保則低於100%，顯示前者當期保險費自足能力較為穩健。

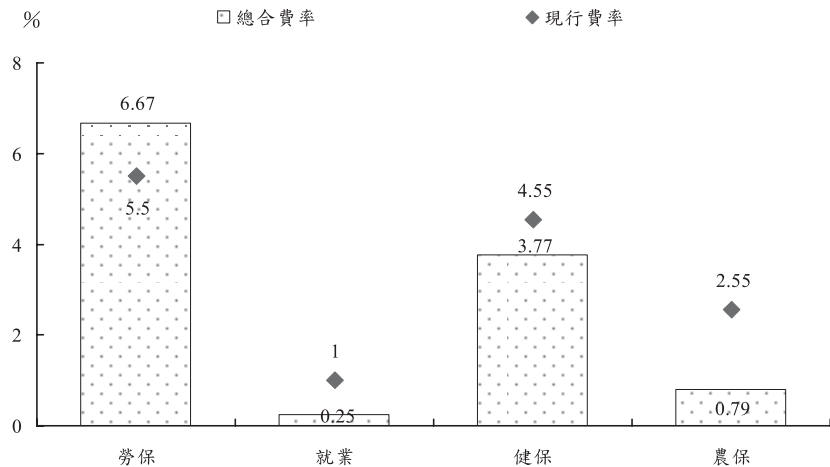
(三) 總合費率

以該年度實質支出由保險費支付的金額（扣除政府非以雇主身分分擔保險之支出）占該年度保險者報酬總額比率之指標，可反映該社會保險或年金的實質保險費率。

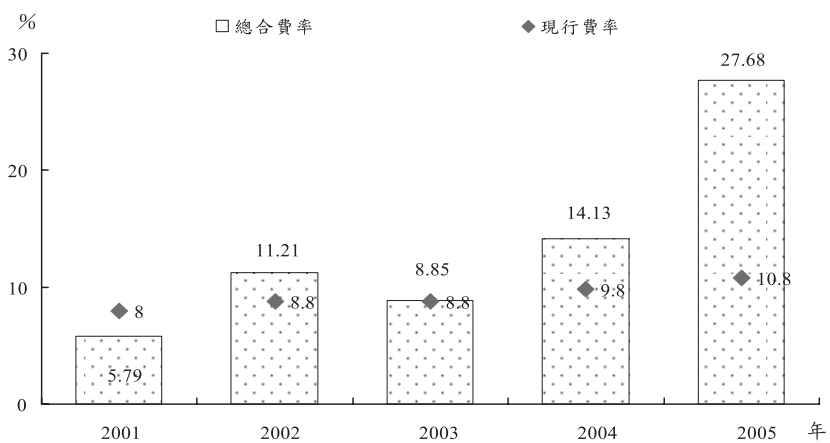
我國職業別保險的社會給付屬一次給付，財務管理趨近於隨收隨付，因此總合費率與現行保險費率不會偏離過大，健保與農保因政府負擔比例較大，致被保險者得以享受到較價廉的實質保險費率。

年金之總合費率因牽涉月退休給付的潛在財務負擔及財務管理效率，實質總合費率與

2005年職業別保險總合費率及現行費率



公務人員退休撫卹基金之費率比較



現行費率差距會較大，以公務人員退休撫卹基金為例，自2004年以後差距幅度加大，且總合費率隨著給付人數累積，有逐步走高的趨勢。

(四) 年金扶養比

表示1位退休年金受給者是由幾位被保險者負擔的指標，指標意涵與一般人口統計的扶養比、扶老比意義類似，

惟為使指標意涵簡明易懂，取其倒數。我國四種年金制度中，勞退舊制及私校退撫屬一次給付，年金撫養比較為單純，僅為當年被保險人數與領退休給付之比率，而勞退新制因開辦不久，因此本項指標較有意義者為觀察公務人員退休撫卹基金，其年金撫養比由2001年10位保險者共同負擔1位領年金者，降至2005年4.5位保險者就須負擔1位領年金者，雖較日本的厚生年金、公務員統籌年金高，未來隨著領月退金人數的累積，年金扶養

比走勢仍會持續走低。

參、保障強度

社會安全網之保障水準及強度主要係監測制度的保障功能，屬監測深度的統計指標，本節主要探討幾個國際比較常引用的指標。

一、退休所得替代率

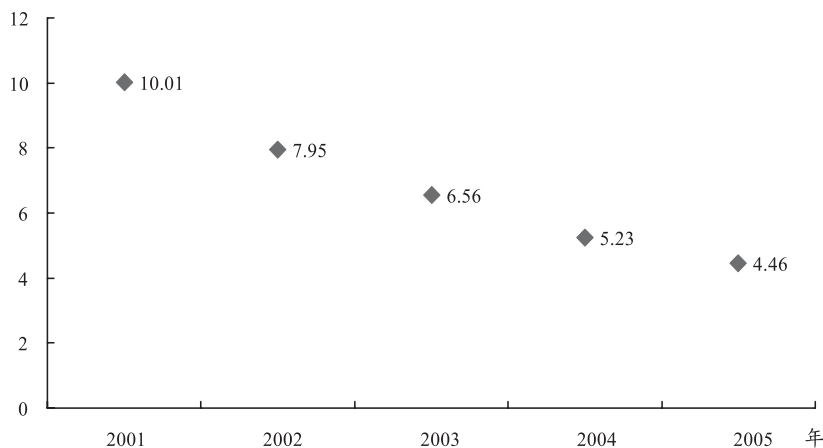
主要衡量退休系統於退休後提供所得能力，即退休後所領取退休金占退休前薪資所得之比率。目前OECD比較基礎

係計算一個全職、在20歲進入職場、薪資為平均薪資水準0.3至2.5倍，共95組的退休所得替代率，反映退休系統維繫原生活水準能力及所得分配效果。

基本上，OECD國家的所得替代型態約略可分為2種，第一種為退休所得與過去薪資水準較無直接關係，退休所得替代率隨著薪資水準上升而下降，系統之所得分配效果高。以美國為例，薪資水準不到一半平均薪資者之退休所得替代率超過50%，高於平均薪資的40%及2倍平均薪資的30%。

另一種為退休所得多寡端視退休前之薪資水準，不同薪資水準的退休所得替代率均固定不變，除非像德、法等國對高所得者退休金設上限，才會降低高所得者的退休所得替代率。我國勞退新制精神與後者類似，相關探討請參閱2005年社會指標年報「工作與退

公務人員退休撫卹年金扶養比



休」。

二、最低生活保障

最低生活保障標準即國際上慣稱的貧窮線，我國係依據各地區最近年度家庭收支調查平均每人消費支出60%定之。各種類型家庭的貧窮線認定標準一致，惟勞動力人口因具工作能力而設算工作收入，除非有殘障或相關重大緊急事實，才施行社會救助給予適當扶助，否則仍以就業服務體系提供之失業保險，輔導重返職場。

若全戶人口經審定均無工作能力、無收入、無恆產，且屬重度或以上之身殘者，則一個35歲的低收入者每月所領津貼與一個70歲退休老人一致，其中臺北市因救助金額超過基本工資，故仍以基本工資15,840元為實際救助金額，(2007年7月已調為17,280元)，高雄市及其他縣市則介於12,900元~15,828元之間。無身殘之勞動人口，如1個35歲的人或1對35歲的夫妻，則因工作能力設算收入，實務上無法符合低收入戶救助對象。

除上述生活扶助外，在實物給付部分，低收入戶還包括全民健保費、住院看護、醫療費自付額、住院膳食費等醫療補助；教育方面則有學雜費減免、營養午餐補助及教育補助；並提供以工代賑的臨時性工作服務；房租補助、房屋修繕、喪葬及生育等補助。

至於1對夫妻及2個3與6歲學齡前小孩的家庭，在無收入、收益、恆產情形下，因具工作能力且無殘障之實，實務上除臺北市因低收入戶門檻較寬，得按月領取兒童生活扶助

2006年家庭類型之社會救助每月現金補助上限

單位：元

家戶別		補助項目	臺北市	高雄市	臺灣省 (不含縣市加碼)	金門縣	連江縣
重 殘	1個70歲退休的人	家庭生活扶助+	15,840 (2007年 17,280元)	8,828+7,000 =15,828	7,100+7,000=14,100	5,900+7,000 =12,900	6,000+7,000 =13,000
	1對70歲退休夫妻	身心障礙	15,840×2	15,828×2	14,100×2	12,900×2	13,000×2
	1個35歲的人	生活補助	15,840	15,828	14,100	12,900	13,000
	1對35歲夫妻		15,840×2	15,828×2	14,100×2	12,900×2	13,000×2
非 身 殘	1個70歲退休的人	家庭生活扶助+	15,840	8,828+6,000 =14,828	7,100+6,000=13,100	5,900+6,000 =11,900	6,000+6,000 =12,000
	1對70歲退休夫妻	中低收入老人 生活津貼	15,840×2	14,828×2	13,100×2	11,900×2	12,000×2
	1個35歲的人	—	—	—	—	—	—
	1對35歲夫妻	—	—	—	—	—	—

資料來源：各直轄市、縣（市）政府社會局。

5千元外，餘均認定非屬低收入戶補助對象，改由就業保險系統保障。因此若屬長期失業又非就業保險保障對象的此類家庭，在無其他親友奧援下，最易成為現階段保障體系的缺口。

單親及2個小孩的家庭，則依社工員實際視察結果，列為第二或第三類低收入戶接受扶助，按月補助金額由3,600~12,000元不等。此外，此類單親家庭亦可選擇特殊境遇婦

女扶助措施或部分縣市自辦的中低收入單親家庭子女生活補助給予救助。

三、失業保險

大部分國家對失業者的保障，主要以失業保險為主，社會救助為輔；失業保險約略包括失業給付、職訓生活津貼、提高就業獎助津貼及相關保險權益維護等。失業保險（即我國的就業保險）的保障強度可觀察其失業最低給付金額是否

高於最低生活費標準、覆蓋率、現金給付最長期間、平均每月給付水準、每件給付平均持續時間、失業期間年金、醫療保險之權益維護及由何方支付保險費等角度評估失業保險完備度，相關內容詳9月出版之社會指標年報。

四、年金財富倍數

領取月退休金的退休總額會受退休法定年齡、平均餘命及月退金調整依據（如物價或

2006年家庭類型之社會救助每月現金補助上限（不含節日慰問金）

單位：元

家戶別	臺北市	高雄市	臺灣省	金門縣	連江縣
1對夫妻及2個3與6歲小孩	兒童生活扶助 2,500 × 2 = 5,000 (第4類低收入戶)	-	-	-	-
單親及2個3與6歲小孩	兒童生活扶助 5,258 × 2 = 10,516 (第3類低收入戶)	兒童生活扶助 1,800 × 2 = 3,600 (第3類低收入戶)	1.家庭+兒童生活扶助 4,000 + 1,800 × 2 = 7,600 (第二款低收入戶) 2.兒童生活扶助 1,800 × 2 = 3,600 (第三款低收入戶)	家庭生活扶助 4,000 (第二款低收入戶)	家庭生活扶助 4,200 (第二款低收入戶)
單親及2個15歲以上未滿18歲小孩（仍在學）	兒童生活扶助 5,258 × 2 = 10,516 (第3類低收入戶)	4,000 × 2 = 8,000 第三類低收入戶	1.家庭+兒童生活扶助 4,000 + 4,000 × 2 = 12,000 (第二款低收入戶) 2.兒童生活扶助 4,000 × 2 = 8,000 (第三款低收入戶)	家庭+就學生活扶助 4,000 + 4,000 × 2 = 12,000 (第二款低收入戶)	家庭+就學生活扶助 4,200 + 4,000 × 2 = 12,200 (第二款低收入戶)

資料來源：各直轄市、縣（市）政府社會局。

平均薪資) 而影響其多寡。因此本指標主要考慮各國的退休所得替代率、退休年齡及平均壽命, 計算出平均薪資水準工作者的退休給付總值占其年所得的倍數, 目前OECD國家男性平均年金財富倍數為11倍, 女性為13倍, 而最高的盧森堡則分別為20及24倍。

五、公積比率

公積比率為衡量資金安全度的指標, 主要以前一年度末公積金除以當年度實質支出須由保險費支付的比率, 觀察基

金財務支付能力是否足夠正常運作。雖然倍數越高代表支付能力越穩定, 但相對隱含被保險者須負擔較高的費率, 基金所面對的通膨壓力也愈大, 因此屬長期給付的年金制度, 具世代移轉互助特性, 理論上不必對未來財務責任完全提存準備, 所以公積比率合宜倍數依基金而異。

近3年公務人員退撫基金公積比為14, 勞退舊制為9, 勞保為3, 表示提存準備至少可用於3年的支付, 目前資金調度上仍屬安全。

六、私部門保險支出

國際社會安全支出的比較基礎一般定義為政府規範或強制施行社會安全政策的所需經費, 其財務流量主要由政府或具公營色彩之社會安全基金負責管理。近來基於某些國家(如美國)社會安全制度由私部門主導的角色日重, 已著手增編「私部門社會安全支出」(Private Social Spending), 期配合傳統的「公部門社會安全支出」, 以勾勒出各國的社會安全體系。

私部門社會安全支出彙編範圍, 包括由政府制定法律、私部門負責財務管理的基金及企業或非營利團體自辦之退休、醫療、生育等社會安全給付; 惟個人偏好或避險規劃, 透過市場購買的保險計畫給付或個人之間移轉, 因不具所得重分配及社會互助條件, 不涵蓋在內。❖

