

我國社會保險綜合性問題探討

陳雲中

一、建立社會保險財務責任制度，強化社會保險財務基礎

有關社會保險財務責任制度，自各國經驗中可歸納成下列數項原則，即：

(一)財務獨立原則：財務獨立不必然表示財務自給自足，而係表示政府僅補助保險費及行政事務費，不負保險之虧損撥補責任。保險費率不敷實際需要時，主管機關及立法機關應即十足調整保險費率，以健全保險財務基礎，俾落實社會保險財務責任制度。

(二)定期財務重計算原則：此乃為確保保險清償能力，以及保障財務健全必不可少之措施。蓋社會保險乃透過所得重分配，強制投保與世代互助的作用，其財務處理雖不完全提存準備，但應維持一定期間（例如三年或五年）的收支平衡，因此通常在短期的健康保險每年或每二年，長期的年金保險則每二年或五年作定期財務重計算，若發生逆差，則應提高保險費率或降低保險給付水準。

(三)責任分明原則：社會保險之保險費率因各國社會保險立法方式之不同而異，大致可分為綜合保險費率制與分類保險費率制兩種。前者乃將各項社會保險歸納為一個保險體制，其保險費率計算，雖然按照單獨核計，但卻合

併為一綜合保險費率，用以課徵保險費，其優點在計算簡單，課徵便利，且財務採統籌統支方式辦理，財務運用較具彈性。至於後者，乃將各項社會保險個別立法，則訂定個別分類保險費率分別單獨予以計算，其優點為可視個別危險事故責任的歸屬而課其應負擔的適當保險費，且各項保險費的經費不致混合流用，責任分明，而其缺點則為計算與課徵保險費較繁複不便，我國現行勞保與公保均採用綜合保險費率制，由於財務採統籌統支方式處理，嚴重影響長期之老年給付責任準備金之提存，造成嚴重老年給付準備之不足。

(四)費用合理性原則：完整之財務責任制度，必須能設法維持保險收支平衡，且應評估費用是否合理，至屬重要。在年金保險之場合，其年金之給付應兼顧「個別的公平性」(Individual equity)與「社會的適當性」(Social adequacy)兩項原則；而在健康保險之場合，應設計出一套合乎社會性、公平性、節制性以及效率性等四項原則之制度，俾有效利用醫療資源，並能合理控制醫療費用之上漲。

(五)費用與給付關聯性原則：費用給付變動之間關聯性的建立，旨在充分反映保險之精算成本，並避免給付浮增，致影響保險財務的健全性。就一般而言，增加保險給付容易，且較能獲得社會各界之認同，但增加保險費則反之。故若欲增加或提高保險給付，在行政及立法部門，必須提高保險費率，以健全保險財務結構。

(六)保險財務超然監督原則：社會保險通常涵蓋社會上多數人口，其財務處理動輒牽涉到鉅大之數字，故宜有一超然之財務監督機構，由宏觀的角度以指導社會保險財務之方向，並使財務的透明化，以取得更大的公信力，俾調整保險費率，易獲得各方之支持與信賴。

依據上述社會保險財務責任制度之基本原則，可發現我國現行社會保險財務有下列問題值得探討。

- (一)綜合保險體制：長、短期保險之責任不分明。
- (二)低保險費率政策（保險費率訂定，偏離精算成本）。
- (三)投保薪資（俸給）偏離實際所得。
- (四)保險費負擔比例不一。
- (五)未妥善運用保險基金（或責任準備金增裕保險財源）。
- (六)多未實施醫療費用部分負擔衍生醫療浪費。
- (七)無定期財務重計算之規定。
- (八)立法機關怯於通過保險費率之調整及實施醫療費用部分負擔制度。
- (九)政府並未清楚區分保險與福利之差異，常將社會保險的施行宣導為國家重視社會福利的象徵，以致保險發生虧損時由政府出面解決，彌補虧空，導致爾後調整保險費率之困難。
- (十)民眾常將保險視為是一種政府所應負責或低價提供的福利，所以繳納的保險費應減少，享受的給付應該多。各類團體不斷爭取優厚的保障，卻反對調整費率，完全忽視保險自助互助，風險分擔及收支平衡的精神。

二、如何規畫建立國民年金保險制度，以保障國民於發生老年、殘障或死亡時提供年金給付以安定其生活

(一)國民年金保險制度之辦理原則

1. 強制參加原則：
- ① 防止逆選擇；
- ② 充分發揮大數法則作用。
2. 所得重分配與世代互助原則。
3. 繳費互助原則。
4. 普遍性原則。
5. 收支平衡原則（自給自足）。
6. 給付權利原則（以盡到繳費義務，符合一定請領要件者，不論其所得高低，均可領取增付）。

(二)國民年金保險制度的實施方式（在政策上應先決定採單一式國民年金保險，抑或分立式國民年金保險，以利建制）。

(三)國民年金保險規則課題：

1. 研訂國民年金保險與各種附加年金保險、職業災害保險、失業保險的關聯性及其保障範圍。
2. 規畫現行各種保險現金給付（一次付）轉化為年金給付問題。
3. 規畫現行各種保險過去服務債務的彌補問題。
4. 精算國民年金保險費率，建立財務責任制度。
5. 規畫國民年金保險責任準備金之管理與運用問題。
6. 規畫通算年金問題。
7. 規畫國民年金保險與商業性個人年金保險的經營互補問題。

三、推動全民健康保險，以維護全體國民於發生疾病，生育或傷害事故時獲得適當之醫療照顧

(一)全民健康保險之基本目標：

1. 提供全體國民適當之醫療保健服務，以增進國民健康。

2. 清除國民就醫之財務障礙。

3. 控制醫療費用於合理之範圍內。

4. 有效利用醫療保健資源。

(二)全民健康保險制度之設計原則：

1. 社會性：

① 設計一個公平的健康保險制度；

② 有效控制醫療的需求與供給。

2. 公平性：

① 保費之徵收應量能負擔（所得重分配）；

② 各制度間力求水準統一。

3. 節制性：

① 受益者付費（實施醫療費用部分負擔制）；

② 實施分級醫療（轉診制度）。

4. 效率性：醫療成本控制原則。

5. 互補性：全民健康保險與商業性健康保險彼此發揮互補性機能。

(三)全民健康保險之實施策略：

1. 採強制、普遍、互助（自助互助的理念）、繳費及收支平衡等原則。

2. 財務自主與特別會計（政府僅負擔保費及行政經費，不負虧損撥補責任）。

3. 重視所得重分配與世代互助的重要理念。

4. 國民健康保險與其他社會保險分開單獨辦理。

5. 保險費以被保險人為單位收繳。

6. 國家總資源分配，以一固定比率為上限，用於醫療資源。

7. 應採醫療費用部分負擔制度與分級醫療制度，以提高被保險人之正確成

本意識。

8. 建立財務責任制度，以健全保險財務基礎。

9. 設置保險安全基金，因應短期財務波動。

10. 健全健康保險體制（事權統一、低行政成本、高管理效率之保險體制）

，並使財務透明化，費率不敷實際需要時，應十足調整費率。

四、加強實施職業災害保險制度，逐步擴大採用投保單位實績費率，以激勵雇主重視安全衛生設施之改進

(一) 職業災害保險費應包括安全費，並提在安全基金，遇有保險收支不平衡時，予以彌補之用，藉以健全勞保財務。

(二) 擴大勞保職業災害保險費率表上下限差距，以真實反應各行業實際災害率。

(三) 勞保職業災害保險費率表應增加行業分類細目，俾實施實績費率制。

例如：日本勞動者災害補償保險

行業 林業

行業分類細目

行業中分類 木林砍伐業（伐木、造林、集材、運材及其他）

其他林業（造林、植林、造林及其有關事業竹類砍伐業（薪柴之砍製）、木炭之

燒製及搬運事業

其他各種林業

(四) 依個別投保單位別實施實績費率制，以激勵雇主重視安全衛生設施之改進，並求保費負擔之公平性。

例如日本勞災保險為獎勵各事業單位主要防止災害的發生，並期負擔的公平合理，業於一定規模以上事業的保費採取實績費率制。其辦法為根據各個事業單位過去三年間的收支率（亦即保險費與保險給付之比例）調整各該事業單位以後年度的保險費率。上述收支率，如超過八五%或低於七五%時，即在四〇%的範圍內（但建設、木材砍伐業為三〇%），分別提高或降低各該事業翌年度保險費率。

(5) 勞保職業災害保險門診給付申報傷病別，應有妥善因應對策，以能落實職業災害保險之會計單獨辦理。

五、規畫辦理失業保險，並訂定合理領取失業給付之資格條件限制及給付標準

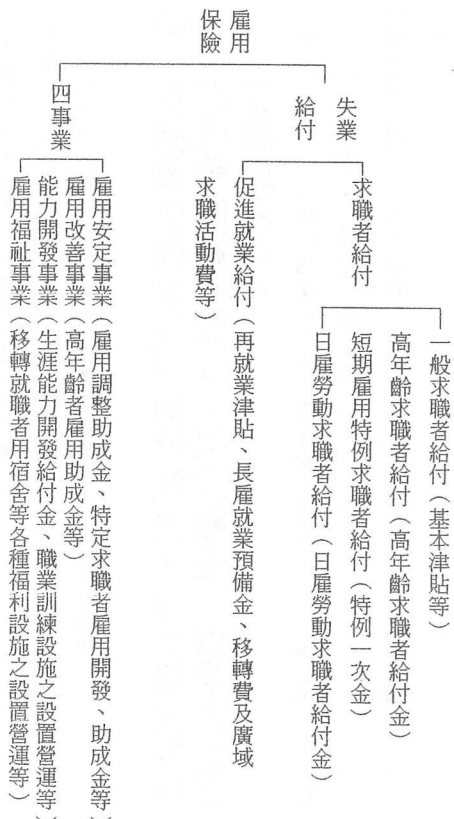
我國勞工保險已實施四十餘年於茲，成果豐碩，但給付項目中應有的失業給付，至今尚付闕如，此就整個社會安全體系而言，實在仍未臻於完整的理想目標。我國辦理失業保險之擬議已十餘年，至今所以尚未實施的理由，主要有三，即：

- (一) 健全就業安全制度之配合問題。
- (二) 國家財政的負擔問題。
- (三) 影響勞動力的供給問題。（註六）

根據目前我國的情況，實施失業保險之可行性應無疑義，且已具備辦理的成熟環境及其條件，勢在必行。惟多年以來，我國學者專家中，不乏從事失業保險方面的研究，所提的意見或實施方案，頗多值得參考。惟就內容及作法而言仍未脫離失業保險制度，亦即以給予必要的失業保險給付，以謀安定被保險人失業時之生活為其中心。近年來，我國由於國民平均壽命的延長，勞動力已趨於高齡化及高學歷化，而新技術的問題所帶來的產業結構與社

會型態的變化，已使我國的經濟社會從根本上產生很大的變革。為適應此種複雜的新變化必須從勞動的質與量雙方面加以研討與規畫，並加強勞工技術能力的提昇與開發，及進一步改善就業結構，擴大就業機會，以及有效防止勞工失業，俾能達到充分就業的目標。據此，單以實施「失業保險」，恐難以適應上述複雜的新變化，及滿足充分就業的目標。筆者認為日本現行雇用保險制度，在意義上固繼承舊制失業保險的精神，但卻更強化失業保險制度的基本功能，在內容及作法上，較舊制更富積極性與完整性，頗值得我國的借鏡與參考。按日本雇用保險之目的：

1. 失業補償與再就業之促進；
2. 預防失業，改善就業結構，擴大就業機會，提升勞工技術，以及增進勞工福祉。其主要內容如次：



(本文作者為臺灣大學財務金融系、所教授)