

# 現階段社會保險策略與取向之商榷

◎陳琇惠

內政部社會司社會保險科科长

## 引言

「均」與「親」是社會建設不變的總目標。飢有食、寒有衣、病有藥、死有以葬是傳統福利項目，而讓人人擁有生存權、工作權、受益權則為現代福利目標。

傳統與現代分野，則繫之於對人的尊嚴、個別差異與助人自助內蘊用力多寡，投入深淺而定。見之實際措施，厥為有無以就業安全的自助來讓民衆擁有尊嚴，社會保險之互助來因應個別需求，社會救助的他助來激勵奮起自立，三者之間雖有其互補性與一貫性，但保險之互助，可使之有病痛時不致診治無力，秉持健康體魄以應就業之需要，兼具解除危機與預防患的雙重功能，是以工業先進國家為濟家族功能之式微，人際關係之疏淡，莫不採強制參與之方式，納全民於此互助共濟制度之中。

## 壹、釐清涵義建立共識

推展社會保險，以增進全民福祉，已獲社會各階層的認同，且加強支持的共識，日盛一日，但對其涵義及本質，却有許多不同看法，或認為應由政府免費提供，或認為應由雇主承擔，或認為應由被保險人負擔，各種不同看法，衍生不同的作法，使社會保險制度的推行受到阻礙而停滯不前，因此，首先必須對社會保險的涵義加以詮釋，界定範圍，分別定位，建立共識。

社會保險係社會安全制度之一環，以納費為先決條件，財務自給自足為必要條件，具有危險分擔、財富再分配、生產力維護等特性，其基本精神在於互助，有別於救助、福利之扶助，因此，其制度之設計自不脫離「強制參加」、「合理分擔」、「收支平衡」等原理原則，而其運作之良窳端視全體被保險人有無信守保險倫理，將可能發生流弊，消彌於無形，對已發生的弊端知所防止。

社會保險制度在不同國家雖然型態並不完全一致，但國際間仍有其一致的看法，即以保險費為其主要財源，並依其性質區分為健康保險、年金保險、職業災害保險及失業保險等四大類，其中職業保險及失業保險，雇主擔負絕對責任，健康保險及年金保險則較側

重個人責任，鑑於性質之差異，各國在設計社會保險制度時均會在兼顧整體發展下考量不同保險制度間之個別性，使整個架構是完整性與個別性兼而有之，不致因遷就某一個保險制度而使整個保險制度支離破碎。

## 貳、現行制度亟待改進

我國社會保險制度自民國三十九年創辦勞工保險以來，迄今已有四十餘年歷史，其間保險種類由草創時期一種擴增至目前十四種，被保險人數由最初十二萬八千人增加至目前一千萬餘人，制度發展還算平穩，對安定民衆生活，維護基本健康，促進社會安和樂利，確已發揮顯著績效，但無可諱言地，由於缺乏「保險政策」，致所有保險皆因人、因時、因地、因勢而作不同規範，而淪為「政策性保險」，產生諸多缺憾，亟待改進。

首先是低費率政策，導致收支嚴重失衡，造成國庫沉重負擔，而更嚴重的是民衆也因此誤將保險與福利視為一體，對所有增加保費，因應改善財務的計畫均予反對，其對保險制度健全影響不可謂之不大。

其次是保險行政分歧，主管衆多，法令不一，致制度類型、給付項目、給付標準、保費負擔，寬嚴不一，不僅造成不同保險之間公正與公平性不足，無形中也誘導被保險人選擇負擔輕給付高之保險制度，如勞保農保被保險人互換助長不正常之流動，對社會保險整體性發展損害至深。

第三是輕忽保險倫理，濫用醫療資源。「一人投保全家看病」或「不看病拿就診單交換物品」者，時有所聞，由於不當支出，逐年攀升，財務負擔，日益沉重。

第四是部分負擔制未建立，被保險人缺乏正確成本觀念，濫用醫療設施，醫療費用快速上漲；轉診制度未採行，致醫療服務之施行，不合乎分級醫療原則，不僅造成醫療資源浪費，也無法有效控制醫療成本的上漲，直接間接地影響健康保險之正常運作。

現行諸多缺失，一定要坦然面對，即時研謀對策，否則全民健保能否順利如期實施，至堪憂慮，而且爲了日後社會保險制度之建立，也有必要援採學理，研提可行策略，以爲因應。

## 參、援採學理可行策略

### 一、堅守收支平衡原理 建立財務責任制度

社會保險之財務首重收支平衡，自給自足，現行各類社會保險制度長期虧累，寅吃卯糧、挖東補西的作法，絕非長久之計，爲挽龐大財務赤字，唯有早依精算費率，課收保險費，並建立獨立財務系統，設立超然監督機構負責監督，不受任何外來因素，影響其財務運作之靈活度，並使財務透明化，讓民衆瞭解其實際狀況，建立盈虧一體共識。

### 二、促使保險行政統一化 法令規章單一化

現行社會保險制度，主管衆多，各自爲政、最爲人詬病，其亦是阻礙社會保險制度整體發展最大絆腳石。因之，行政主管機關之統一，爲當前要務，其究以隸屬何機構最爲適宜，見仁見智，各成一理，迄無定見，但如從社會保險制度內涵探究，則不難尋到其答案。

由於社會保險依其屬性可分爲健康、失業、年金及職業災害等四種，因此，其業務涵蓋社會福利、勞工、衛生醫療等領域，且關係密不可分，因此，如果隸屬其中一個部門，均將發生事權無法集

中之缺失，最理想的模式，當然是三者合而為一成立統合機關，但世界各國無此成例，且組織規模過於龐大，不符行政體制，如退而求其次，將其中兩個部門合而為一，則不失為較理想模式，證之歐美先進國家，厥為以勞動與社會合而為一者佔大多數（註一），勞工原為社會福利之一環，性質類似，行政人員職系近似，合而為一，容或較社會與衛生合併，更為恰適，且易發揮相輔相成之效果。

社會保險法令繁複，多達四十餘種，累計有關條文更達數百條以上，不僅民衆不易知曉，就是承辦業務人員也很難完全瞭解，因此，法令精簡，勢在必行。現行採個別立法方式，是造成法令繁雜主因，可行作法，是由社會保險行政中央主管機關研訂統一「社會保險法」，明定健康保險、年金保險、失業保險及職業災害保險等四大類保險之投保對象、承保機關、投保單位、保費負擔、給付項目、給付標準、及保險財務等基本要項，其餘執行細節等規定，則分別以行政命令訂定單行法規辦理，而為使「社會保險法」與時俱進，也要明定三年定期修法乙次，如有特殊情形者，得提前修法，使社會保險法令簡明而具彈性。

### 三、整合現有相關制度 確立社會保險體制

現有社會保險計有十四種，分為公保、勞保、農保三大體系，多為綜合保險型態，由於民國八十三年即將實施全民健康保險，現行保險中屬於健康保險將予整合歸併，成為獨立健康保險體制，因之，其餘現金給付業務自應配合因應做妥適規劃，其中失業給付及職業災害給付因較具獨立性，自宜分別建立其失業保險體制及職業

災害保險體制，至殘廢給付、老年給付及死亡給付等，宜將現行一次給付改以年金給付型態，規劃殘廢年金制、老年年金制及遺屬年金制，並將三者綜融為國民年金制，現有勞、農保喪葬津貼則予以取消，則此，健康保險、失業保險、職業災害保險及年金保險等四大保險體制分別建立，我國完整社會保險體制於焉產生。

四大社會保險體制分別建立後，民衆可依法同時分別參加上開四種保險，而為使四種保險之運作單純化，民衆不會有多處繳費之苦及加保資料重複建檔之失，籌設單一中央承保機構，使承保機構統一化及單純化是必要措施。全民健康保險第一期規劃報告，提出籌設中央社會保險局之議，農民健康保險條例已明文規定，由中央主管機關籌設中央社會保險局辦理農保業務，因此，四大社會保險體制，其因業務性質之不同，主管機關可分隸，但承保機構允宜考慮一元化，以應實際需要。

### 四、倡行社會保險倫理 建立人人有責共識

保險資源係來自全體被保險人；也需要全體民衆共同維護，並非取之不盡，用之不竭，目前資源濫用現象，多半緣於被保險人認識不清與對保險單位有對立的潛意識所引起，今後，宜加強宣導「羊毛出在羊身上」「我不生病、幫助別人，我最幸福」觀念（註二），讓民衆瞭解繳保費不生病不享給付，看似吃虧，實際上，却是快樂健康者，「一人投保，全家免費看病」表面上，佔了便宜，但人人揀便宜，攪垮了制度，就是人人吃大虧。（註三）

社會保險法令之簡明，行政主管之統一，財務責任之確立、保

險倫理之倡行及健康、年金、失業及職業災害保險體制逐步建立，固然可以完成我國社會保險體制，但由於保險制度之運作，牽涉較廣，一些配合採行措施，如未妥適規劃，將會對制度推展有所阻礙，故宜參照採行先進國家與利防弊措施，使社會保險互助功能發揮，邁向更上一層樓。

#### 肆、提昇品質前瞻作法

##### 一、實施醫療費用部分負擔制 減少醫療浪費

現行免費醫療不是不好，而是容易誘導浪費，實施醫療費用部分負擔制，能讓被保險人建立「受益者付費」觀念，強化個人責任，以減少醫療資源不當利用，抑制醫療費用上漲，穩定保險財務。

##### 二、採行分級醫療 善用醫療資源

醫療資源不均及醫療設施不足，會影響健康保險的品質，因此實施分級醫療，「大病到大醫院 小病到小醫院」，則可提高醫療資源利用度，防止醫療設施之浪費，進而有效控制醫療成本的上漲。

##### 三、制定合理診療費用支付標準 以抑制醫療費用快速成長

醫療成本支出節節上漲，是任何實施健康保險國家都面臨問題，為改進現行論量計酬制之缺失，有針對住院採行「疾病診斷關聯羣」(DRGS)；有針對門診及預防保健之「健康維護組織」(HMO)；有控制每年醫療支出最大額度之「診療報酬總額制」，不同支付基準，有不同優劣點，如何配合我國國情及醫療現況，截長補短

，擇其最可行者，加以推展實施，將能有效控制醫療費用成長，並確保被保險人醫療品質。

##### 四、建立專業代理人制度 藉專業改進服務

參加社會保險的人口將隨各種保險制度之開辦日益增多，投保單位業務也愈趨沉重，因此如能建立社會保險專業代理人制度，承辦社會保險加、退保及請領保險給付業務，將減少投保單位工作量，並使服務品質得能提高，被保險人權益也可確保。

#### 伍、結語——把握方向向前推進

人有遠慮，自無近憂，社會保險絕不只是健康保險而是還有年金保險、失業保險及職業災害保險等，所提供的也絕不限於病、痛問題的解決，生、老、殘等需要的滿足，而是在提昇生活品質之餘，將社會保險措施融入國家整體社會安全計畫之內，使得社會保險的效益是「未來多於現在，無形勝於有形」，為明日安和社會奠下初基。

註 一：Social Security Program Throughout the World.

Dept. HEW, 1989.

註 二：陸光 推行全民健康保險的省思 研考月刊 八十年四月

頁二十八。

註 三：蔡漢賢 社會保險倫理初探 研考月刊 八十年四月 頁

十八。