

我國的社會安全體制省思

李易駿

摘要：

亡保險。(3)職業災害保險。

一、前言

社會安全 (social security) 是國家為保障人民生活安全所為的給付、服務或規範包括醫療保健服務 (或醫療保險)、老年年金、殘障年金、職業災害保險、失業保險和所得維持方案等。我國現行的社會安全制度包括(1)公務人員的退休撫卹制度。(2)勞基法中的勞工退休金、資遣費制度。(3)公勞保等十四種社會保險。其中公勞保等十四種社會保險因保險人口最多是我國最主要的社會安全制度。目前正準備在這個基礎上推行全民健康保險，同時將面臨到醫療保險自各種社會保險制度中獨立出來整合後，各種社會保險何去何從的問題？

各種社會保險制度的醫療保險整合後，公勞農保中的其他給付內容可另行依事故內容加以整合，建立我國社會安全體制為：(1)健康保險。(2)老年殘障死

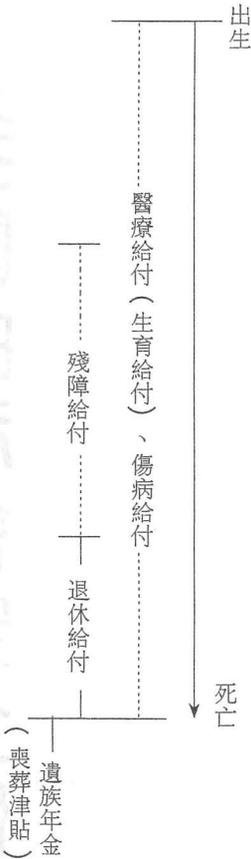
我國現行的社會安全體制包括(1)公務人員的退休撫卹制度，(2)勞基法中的勞工退休金、資遣費制度。(3)公勞保等十四種社會保險。其中公勞保等十四種社會保險因保險人口最多是我國最主要的社會安全制度，對台閩地區的國民福祉、生活保障及社會安定有相當大的貢獻。目前正準備在這個基礎上推行全民健康保險，將面臨到醫療保險自各種社會保險制度中獨立出來整合後，其餘的各種社會保險將何去何從的問題？此一問題的解決亦為建立我國社會安全體制的最好契機。

本文於我國目前社會安全制度的基礎上，由保險體制與內容，從理論的角

度分析我國目前身分主義的社會保險體制，並建構以保險事故內容為性質更具平等性、安全性、保障性的社會安全體制。

二、社會安全的內容及其社會原則

社會安全 (social security) 的定義為：國家為保障人民生活安全所為的給付、服務或規範，以保障國民的醫療安全和經濟安全；社會安全包括醫療保健服務（或醫療保險）、老年年金、殘障年金、職業災害保險、失業保險和所得維持方案。在此，社會安全是一個相當廣泛的概念，其中各社會安全方案的社會功能與特性各不相同，若以人類生命週期來分析，則社會安全制度涵蓋的人生歷程乃自出生至死亡，如圖 1 所示。



社會福利研究者在對福利國家之研究時，亦根據福利國家之福利發展軌跡概化 (Generalize) 「社會福利之模式，佛拉和霍得海姆 (Peter Flora & Arnold J. Heidenheimer 1987) 從平等和不安來分析福利國家之福利提供模式。據此以平等 / 不平等、安全 / 不安全來分析社會安全制度如圖 2。

圖 2 之橫軸向度介乎於社會安全制度與社會不安全的管制，前者 (社會安全) 是由政府提供各項社會安全服務 (各種社會保險所涵蓋現金給付與實物給付)，以解決因經濟社會變遷生產條件改變所引起的社會不安現象。後者 (社

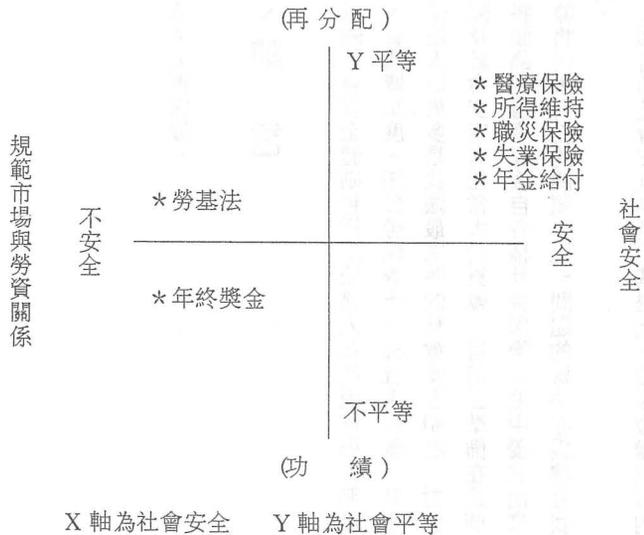


圖 2 社會安全方案的社會性分析

會不安全) 則是政府透過對市場的監督以及調節工業關係，確保人民基本福利需求的滿足，並縮小其不安全的範圍，如政府對勞資關係、基本勞動條件的干預措施等。縱軸向度介於平等與不平等之間的福利服務，這個向度規範政府提供社會福利的限制，以及如何使社會福利不致於影響個人發展的機會平等，並維持適當的社會不平等激發個人進取。如政府規範及雇主所提供的各種法定福利項目，不分性別、業別一體適用，而後者是指在機會上均等，建立在「功績」(merit) 的社會基礎上，個人依其在工作上的表現及生產力決定其應得之福利，為「工業成就表現模式」(industrial achievement model) 社會福利提供 (李易駿一九九〇：二六一—二九)。就此來說明各社會安全體系的社會性質。

理想中的社會醫療保險服務兼具安全與平等的特性；相對上，年金給付以安全考慮為主，較所得維持方案、職災保險和失業保險不具平等的社會目的。

除了從公平和安全的角度來分析社會安全制度外，福利給付期間的長短亦實際影響社會安全給付及制度設計。從福利給付的時間長短可以分爲一次性給付、短期給付及長期給付三種。一般而言，老年年金、殘障年金和遺屬年金屬於長期性的給付，失業給付、傷病給付、生育給付的給付期間較短，醫療給付和喪葬津貼則是一次性的給付（如圖1）。

三、我國的社會安全制度

我國的社會安全體制包括(1)公務人員的退休撫卹制度。(2)勞基法中的勞工退休金、資遣費制度。(3)公勞保等十四種社會保險。其中以公勞保等十四種社會保險是我國最主要的社會安全制度，截至八十二年六月底止，參加各種社會保險的人口共有225萬人，約占總人口數的五六·八％，合計保險給付達一三、一三八萬萬元（行政院主計處一九九三），今簡述三大體制之特性如下：

(一)公務人員退休撫卹制度

我國公務人員之退休撫卹支出納於政府社會安全支出中（註1），一般也認爲是社會安全的一部分，但其所涵蓋的人口以公務人員爲限，屬於特定人口群之社會安全制度。公務人員之退休與撫卹分別依公務人員退休法和公務人員撫卹法辦理，公務人員退休法規定所謂退休之公務人員係指依公務人員任用法律任用之公務人員（第二條），又公務人員任用法第四條規定：公務人員任用之資格以考試及格或依法升等或在本法施行前依法銓叙合格者爲限。另公務人員之撫卹是指以現職銓叙機關於資格登記有案者爲限（公務人員撫卹法第二條）。由於其直接以政府預算支出來給付退休撫卹金，受益人（公務人員

）不需繳納費用，基本上是屬於恩給制型態的退休撫卹制度。

(二)勞工退休金、資遣費

現行勞工之退休、資遣依勞動基準法之規定辦理，然而勞動基準法並未對所有的勞工一體適用，僅祇適用於依勞基法第三條所規定之各行業，致勞基法對勞工的安全保障並不完全；在給付制度上其限定勞工在同一事業單位連續服務滿一五年並年滿五五歲或連續服務年滿25年，才能請領退休金；勞工在不同事業單位的年資不得併計，減少了勞工請領退休金的的可能性，單驥從我國企業壽命存活率、勞工流動率研究勞工依勞動基準法請領退休金的機率，發現二〇歲左右的勞工做滿二五年拿到退休金的機率只有〇·六一六％（單驥一九九二）。對未適用勞基法的勞工則更沒有任何保障。

根據行政院勞委會最近的一項調查顯示，受調查事業單位中祇一九·四二％不贊成將一次退休金改爲年金制度；另外在七〇·三七％的勞工認爲祇要退休金確實可得到金額可略少無妨（行政院勞委會一九九二）。

在勞工資遣費方面，由於勞基法第十七條規定，當雇主資遣勞工時應按其年資給予資遣費；也因此而建立了勞工退休金與資遣費的互補關係，即若雇主任在勞工退休前資遣勞工，則雇主任可不依勞工退休之標準給予退休金，而依較低標準發給資遣費（單驥一九九二）。故原爲保障勞工失業短期應急之用的資遣費其功能反與制度設計的預期不同。

(三)公勞保等十四種社會保險

我國現行社會保險計有(1)公保（含私校教師）及其相關附屬保險系統、(2)勞保（含農保、民保）系統，各保險系統依據被保險人身份分別投保，爲身分主義之社會保險（如表1之橫列所示）其各保險的給付內容、給付方式如表1縱列所示。

表1.我國社會保險給付內容

給付方式 保險制度	給付內容	醫療給付* /疾病、傷害	生育給付	喪葬給付	失業給付	傷病給付#	殘障給付	老年給付	死亡/遺屬給付
勞保(普通事故)	實物	現金	現金	未辦	現金	現金	現金	現金	現金
勞保(職業傷害)	實物					現金	現金		現金
公保-退休人員	實物	實物	現金				現金	現金	現金
私教保險	實物	實物	現金				現金	現金	現金
農民健康保險	實物	現金	現金				現金		
民意代表健康保險	實物	現金	現金						
私教-退休人員	實物								
公保-眷屬疾病	實物								
公教-退休眷屬疾病	實物								
私教-眷屬疾病	實物								
私教-退休眷屬疾病	實物								

身份主義之社會保險

總言之，醫療給付是各保險的共同給付；失業保險事實上並未開始辦理；傷病給付僅勞保辦理之；殘障給付僅限於公保、勞保、私立教師及退休公務人員。另外各以原始就業者為被保險人之保險（即非眷屬等附屬性保險）均提供生育給付、喪葬給付；其中又祇農保、民保未提供老年給付和死亡給付。就給付內容的時間性而言，現行公勞農保險均未針對給付期長短加以區別分開辦理，均以綜合保險的方式概括地將之合併於同一制度中未能釐清各類保險的財務責任（吳凱勳一九九三：二二）。綜此，我國現行社會安全方案在平等性、安

全性及給付期間長短的混淆，乃由於我國社會安全方案採身分主義而非依保險事故加以設計社會保險及社會安全方案所致。若以圖1平等/安全向度來分析我現行社會安全制度，得圖3。

勞工保險為一綜合性的社會保險沖消了各單一社會保險的社會功能，且其不以年金方式給付更減少了其安全方面的社會特性。公保雖然年金給付較優，具有安全的特性，但因其僅適用於公務員而非一普遍性的社會保險所以其較不具社會平等的功能，又公務人員的退休撫卹制度並不以社會保險的方式運作雖

* 公務人員保險之疾病、傷害給付併為醫療給付
公務人員住院期間依然支薪，故未有傷病給付
勞工保險之傷病給付為彌補住院期間所得中斷之經濟性補充給付

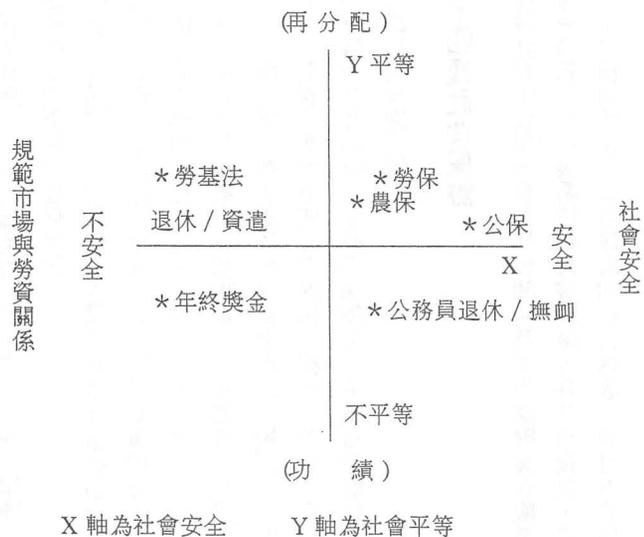


圖3 我國社會安全方案的社會性分析

表2. 建議我國社會保險方式與給付內容

給付方式 保險制度		事故主義之社會安全制度						
		醫療給付* /疾病, 傷害	生育給付	傷病給付#	殘障給付	老年給付	死亡給付 / 遺屬給付	失業給付
勞動人口	自雇業者@ (普通事故)	實物	實物	現金	現金	現金	現金	
	自雇業者@ (職業事故)			現金	現金			
	勞工 (普通事故)	實物	實物	現金	現金	現金	現金	
	勞工 (職業傷害)			現金	現金		現金	
	公務人員	實物	實物		現金	現金	現金	
	私教保險	實物	實物		現金	現金	現金	
	農民	實物	實物	現金	現金	現金	現金	
	民意代表	實物	實物		現金	現金	現金	
	無業者@ (普通事故)	實物	實物		現金	現金	現金	
	公保 - 退休人員	實物						
	私教 - 退休人員	實物						
	公保 - 眷屬疾病	實物						
	公教 - 退休 眷屬疾病	實物						
	私教 - 眷屬疾病	實物						
私教 - 退休 眷屬疾病	實物							
自雇業 眷屬疾病	實物							
	實物							
非勞動人口								

公務人員住院期間依然支薪，故未有傷病給付

@ 現行社會保險未將其納入

\$ 採自願加保方式辦理

老年、殘障、死亡(遺族)給付均為長期性的給付，且具部分互補性，可就勞動人口部分而辦理老年殘障死亡保險，整合現行公務人員退休撫卹制度(註1)、勞工退休金制度、公勞保老年殘障死亡給付成爲全民一致性之老年殘障死亡保險。則公務人員退休撫卹

(二) 老年殘障死亡保險

目前我國正進行全民健康保險的推行工作，以目前的社會保險制度與內容

現行醫療保險給付分別由不同的保險辦理，給付不一；可納入生育醫療給付整合爲單一制度，統一保險制度和給付標準，成爲具安全/平等社會目的之社會安全制度。

四、我國的社會安全制度之建議

(一) 健康保險

對國民社會生活的安全保障並不健全。

以上的分析可以發現，我國現行社會安全制度或有涵蓋特定人口、給付內容缺乏實際功效、以及不同社會保險間在保險條件、給付水準不一致之情形，

(如表1)而言，整合各社會保險中之健康保險部分，並建構整合性之健康保險較能達成社會公平性、所得再分配的社會保險功能爲實行全民健保的最佳方式(經建會一九八〇：一〇三一—一〇八；吳凱勳一九九三：一七八—一八四)。

。此，將各種社會保險制度的醫療保險整合後，各社會保險其餘的保險內容可依事故內容一併整合公務人員及勞工的退休制度，並以社會保險之方式建構制度建立我國社會安全體制；即改變原來身分主義之社會安全制度爲事故主義之社會安全體制如表2。

具安全性但完全不具社會平等性。另外，政府從規範市場與勞資關係的方式訂定勞基法要求雇主建立退休金、資遣費制度以保障勞工安全雖具有部分平等的功能但卻不具安全的特性。

制度不專為特定人所設；勞工可不再受任職同一事業單位的限制，可以不受約束地選擇工作，不必擔心領不到退休金。全體就業人口參加老年殘障死亡保險，建制社會安全保障。就全體國民而言，是既平等又安全的社會安全制度。

(二) 職業災害保險

勞動人口中的受僱者若發生災害事故易致家庭生計困難，目前勞保將職災保險與普通事故保險分開財務會計獨立辦理，並將職災事故視為雇主的事業責任，保費由雇主支付，實仍應維持辦理，同時開放自雇業者自願參加，以健全勞動保險。

五、結 論

目前現行各社會保險為行政上的方便以職業類屬推行社會保險，雖已有46%的國民依其身分參加社會保險，但未能實現社會安全制度危險分擔、所得再分配、平等的功能，實宜依保險事故內容類別，依職能分工的原則發展社會安全體系。全民健保將是我國最重要的社會安全制度，目前的推動事宜實不可自限於健康醫療保險的小範圍，理應以社會公平、安全保障及現有制度整體改良的立場，一併檢討我國的社會安全體系，轉化身分主義的社會保險體制為社會事故主義的社會保險。

註釋：

註1：自民國八十一年度起退休撫卹支出不再納入中央政府總預算之社會保險支出中。

註2：現行公務人員退休制度為恩給制，銓敘部正著手修法改為公積金之社會保險制。

參考書目：

- 行政院主計處
一九九三 中華民國台灣地區八十二年重要社會指標
行政院經建會全民健保小組
一九八〇 全民健康保險制度規劃報告
行政院勞工委員會
一九九二 事業單位及勞工對退休年金、一次退休金意願調查統計報告
吳凱勳
一九九三 我國社會保險制度現況分析及整合問題
行政院研究發展考核委員會編印
- 李易駿
一九九〇 社會福利中之企業福利 台大社會研究所碩士論文
曾勞盛
一九八三 社會安全概論 台閩地區勞工保險局編印
柯木興
一九八八 社會保險 中國社會保險學會
劉脩如
一九八五 社會福利行政 國立編譯館
單 驥
一九九二 勞基法中退休制度的改進——兼論退休、資遣與失業保險制度之結
台 經社法制論叢 No. 10 p. 1-32
Heidenheimer, Arnold; Hecko, Hugh & Adams, C. Teich
1983 Comparative Public Policy
London: MacMillan Ltd.
(本文作者任職於行政院研究發展考核委員會)