

我國社會安全捐統計之創編¹

財政部統計處
楊研究員子江

一、前言

各國政府為實施相關社會福利政策，保障人民在醫療、失業、殘障與退休後之生活不虞匱乏，多採取辦理各類型社會保險計畫因應，如我國之勞工保險、全民健康保險、國民年金等，其資金來源除來自於政府監督管理之獨立運作社會福利基金外，亦有部分來自於政府一般公務預算所支應。由於此類型的繳款具強制性，且支付給各級政府，故性質上與稅相似，為保障民眾知的權利，落實資訊公開透明，有必要彙編統計，對外界揭露。再者，基於社會安全捐與租稅之相似性，且各國社會福利措施資金來源亦有所不同，在進行租稅負擔程度之跨國比較時，亦宜將社會安全捐納入，始能有更客觀、公正之評斷。

財政部基於稅收統計權責，且為配合立法院財委會中央政府總預算案決議事項「...請行政院主計總處協助財政部於 5 個月內研議包含社會安全捐之租稅負擔率之編布計畫」，乃自 108(今)年 1 月起著手辦理社會安全捐編布作業，並於今年 6 月對外發布。本文爰就社會安全捐之定義、編製過程及結果加以說明。

二、社會安全捐之範圍

(一)國際組織相關定義

有關社會安全捐相關定義範圍，國際上可供參考者包括聯合國國民經濟核算體制 2008 年版(System of National Accounts 2008，簡稱 2008SNA)、歐盟統計局之歐洲國民經濟核算體制 2010 年版(European System of Accounts 2010，簡稱 2010ESA)、國際貨幣基金之 2014 政府財政統計手冊(Government Finance Statistics Manual 2014，簡稱 GFSM 2014)、國際勞工組織(ILO)之社會安全調查手冊(Social Security

¹本文同步刊載於財政園地，108 年 6 月 26 日第 78 期。

Inquiry Manual)，以及 OECD 之稅收分類及解釋性指南(OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide)等。然各國際規範因其用途各異，或稱「社會繳款」、或稱「社會安全捐」，涵蓋範圍各有不同，茲就兩者名稱差異加以說明。

1.社會繳款(Social contributions)

社會繳款是指被保險人或代表被保險人，在自願或強制性狀態下，向社會保障計畫/機構支付的實際或估算的繳款，用以保證承保的風險和或有事項；社會繳款同時也是社會保險計畫應收的實際或估算收入。以下簡述各國際規範用途及其分類架構：

(1)聯合國 2008SNA 與歐盟統計局 2010ESA，兩者皆為編算國民所得帳所依循之規範，系出同源，均將社會繳款區分為雇主實際負擔社會繳款(Employers' actual social contributions)、雇主虛擬社會繳款²(Employers' imputed social contributions)、住戶實際社會繳款(Households' actual social contributions)、住戶追加社會繳款(Households' social contribution supplements)。

(2)國際貨幣基金 GFSM2014 著重於統計各級政府財政之狀況，將社會繳款區分為社會安全繳款(Social security contributions)及其他社會繳款(Other social contributions)兩類，兩者最大差異在於社會安全繳款(或稱社會安全捐)僅包含實際繳款，其他社會繳款則包括實際與設算之虛擬繳款。而依架構區分為兩類後，另再就繳納來源細分為受僱者、雇主等項目。

(3)ILO 社會安全調查手冊是為提供各國編製社會保障支出統計之準則，將社會繳款區分為雇主負擔之社會繳款(Employers' social contributions)、被保障者負擔之社會繳款(Social contributions paid by protected persons)、重繞收入(Rerouted social contributions)三類。

由於 2008SNA、2010ESA、GFSM2014、社會安全調查手冊等因

² 虛擬繳款(imputed contribution)係指受僱者雖未實際繳納，但仍享有相對應之社會福利，該款項多由雇主或政府所支應。

皆需掌握整體社會保障計畫(Social security scheme)收支狀況，故採社會繳款一詞，但內涵略有差異，不過共通點是涵蓋範圍較社會安全捐為廣(表 1)，除強制性實際繳款外，尚包含設算虛擬繳款(例如受僱者從未實際繳款，但仍享有相關社會福利，此時須從給付面加以設算雇主虛擬社會繳款)、自願性繳款等項目。

2. 社會安全捐(Social Security Contributions)

社會安全捐是政府為實施社會福利政策，強制規範受僱者、雇主、或未就業及自行就業者須向各級政府繳納之強制性繳款，亦是社會保障計畫/機構應收的實際收入；故涵蓋範圍較社會繳款小，不納計非強制性、自願性繳款與設算虛擬繳款的部分。各國際分類中提到社會安全捐者有國際貨幣基金 GFSM2014 與 OECD 稅收分類及解釋性指南，前者已在前段敘及，此處不再贅述，僅就 OECD 之分類加以說明。

OECD 稅收分類及解釋性指南係為編製 OECD 稅收統計所制訂之準則，以確保會員國在稅收及結構統計資料上的一致性。其將社會安全捐區分為受僱者社會安全繳款 (Social security contributions by Employees)、雇主社會安全繳款 (Social security contributions by Employers)、自行僱用及非就業者社會安全繳款 (Social security contributions by Self-employed or non-employed)、無法分類之社會安全繳款 (Unallocable as between 2100, 2200 and 2300) 等項目；同時亦提供其社會安全捐內涵與各國際規範之比較，在 2008SNA (SNA 對應章節為 8.83、8.85) 或 2010ESA (ESA 對應章節為 D611、D613) 可對照到雇主實際負擔社會繳款、住戶實際負擔繳款兩項目、在 GFSM2014 (GFSM 對應章節為 121) 可對照到社會安全繳款項目，對照項目均不包括虛擬社會繳款。

表 1、主要國際機構對社會(安全)繳款定義範圍

機構刊物名稱	內涵範圍
<p>聯合國 2008SNA</p>	<p>8.83 雇主實際負擔社會繳款 Employers' actual social contributions 8.84 雇主虛擬社會繳款 Employers' imputed social contributions 8.85 住戶實際社會繳款 Households' actual social contributions 8.86 住戶追加社會繳款 Households' social contribution supplements</p>
<p>歐盟統計局 2010ESA</p>	<p>D611 雇主實際負擔社會繳款 Employers' actual social contributions D612 雇主虛擬社會繳款 Employers' imputed social contributions D613 住戶實際社會繳款 Households' actual social contributions D614 住戶追加社會繳款 Households' social contribution supplements</p>
<p>國際貨幣基金 GFSM2014</p>	<p>121 社會安全繳款 Social security contributions 1211 受僱者社會安全繳款 Employee contributions 1212 雇主社會安全繳款 Employer contributions 1213 自行僱用及非就業者社會安全繳款 Self-employed or unemployed contributions 1214 無法分類之社會安全繳款 Unallocable contributions 122 其他社會繳款 Other social contributions 1221 受僱者繳款 Employee contributions 1222 雇主繳款 Employer contributions 1223 虛擬繳款 Imputed contributions</p>
<p>國際勞工組織 社會安全調查 手冊</p>	<p>雇主社會繳款 Employers' social contributions 雇主實際社會保險繳款 Actual social insurance contributions 雇主虛擬社會保險繳款 Imputed social insurance contributions 受保障者社會繳款 Social contributions by protected persons 受僱者繳款 Contributions by employees 自行僱用者繳款 Contributions by self-employed persons 保障受益者繳款 Contributions by pensioners 其他受保障者(自願性)繳款 Contributions by other protected persons (voluntary) 重繞收入 Rerouted social contributions</p>
<p>OECD 稅收分類及解 釋性指南</p>	<p>2100 受僱者社會安全繳款 Social security contributions by Employees 2200 雇主社會安全繳款 Social security contributions by Employers 2300 自行僱用及非就業者社會安全繳款 Social security contributions by Self-employed or non-employed 2400 無法分類之社會安全繳款 Unallocable as between 2100, 2200 and 2300</p>

資料來源：本研究整理。

(二) 界定我國涵蓋範圍

考量各國國際規範皆有其特定目的及用途，如國民所得帳之編製、各級政府財政統計之彙編、社會保障支出統計、稅收及其結構之跨國比較等，而其中 OECD 稅收分類及解釋性指南屬專為稅收及其結構之跨國比較所用，除各項稅收分類與範圍定義完整，依循該規範所彙編發布之稅收統計資料廣為各國使用，故採其作為編算我國社會安全捐之準則。

根據 OECD 定義，社會安全捐是指對各級政府的強制性支付，視為稅收的一環，並藉此支付的款項來取得享有未來社會福利的權利，包括：失業保險金和補助金，事故、傷害和疾病津貼，老年、殘疾和倖存者養老金，家庭津貼，醫療費用報銷或服務。透過將社會安全捐視為稅收，有利於國際間稅負的比較。

社會安全捐與稅收之不同之處在於，收到社會保障福利係取決於先前已作出之適當繳款，儘管收到的福利規模不一定與繳款數額有關。社會安全捐財源可來自於對受僱者(employees)、雇主(employers)或自行僱用及非就業者(self-employed or non-employed)之徵收，故屬社會救助及福利之政府補助，非為社會安全捐涵蓋範圍。而自願或非對各級政府支付的社會安全捐，以及設算或虛擬(imputed)社會安全捐，也均不視為稅收。例如我國勞工退休基金新制規定，受僱者可於薪資提繳率 6% 範圍內辦理彈性提繳，此即屬於受僱者自願提撥繳款，不視為稅收；而早期我國軍公教人員之退休撫卹金因屬於「恩給制」，係從退休金之支出面設算繳款收入，故屬虛擬繳款，也不視為稅收。

三、編製過程

社會安全捐內容包括就業、醫療、退休給付等各項社會保險及退休年金，資料來源單位眾多，包括勞工、衛生、財政及社福等部會機構或就業及退休金等獨立基金，彙編作業相對繁雜。實務上，各國發

布社會安全捐之統計機關各有不同，部分歐洲國家係由統計機構負責，如挪威、芬蘭、奧地利等國，而歐盟統計局則彙整發布各歐盟成員國之社會安全捐與賦稅負擔率統計；日本由發布國民所得統計的內閣府經濟社會綜合研究所公布社會安全捐統計³，由財務省發布賦稅負擔率統計⁴。

國內方面，則有行政院主計總處定期彙編之社會保障支出統計，參採國際勞工組織(ILO)及聯合國 2008SNA 定義，統計內涵分為社會保險(如勞工保險、全民健康保險、勞工退休金等)、社會救助及福利服務(如急難、災害等救助、就學及教育補助、老人及身心障礙福利等)兩類，其中社會保險類涵蓋勞工保險、就業保險、公教人員保險、全民健康保險、公務人員退休撫卹基金、勞工退休基金等十餘項。

其資料內容來自勞工保險局之勞工保險、就業保險及農民保險決算審定數、臺灣銀行公教保險部決算審定數、全民健康保險基金決算審定數、臺銀人壽軍人保險部決算審定數、國民年金保險基金決算審定數、公務人員退休撫卹基金(新制)決算審定數、各級政府歲出資料、勞工退休基金(新制)決算審定數、勞工退休基金(舊制)決算審定數、私校教職員退休撫卹離職資遣儲金決算數。此外，部分屬補助被保險者之收入亦須加以扣除，如全民健康保險中對中低收入戶等各類對象之保險費減免、各項健保費補助(如垃圾焚化廠、掩埋場對居民之回饋金補助、公益彩券協助弱勢族群就醫之回饋金)、育嬰留職停薪津貼等，公教人員保險中對身心障礙者之保險費補助等。部分補助資料尚須透過額外之調查等方式方能取得，過程相對不易且繁雜。

考量其統計資料範圍與 OECD 定義社會安全捐範圍類似，為避免疊床架屋，徒耗行政資源，經協商溝通後，乃以主計總處編算之社會保障支出統計資料作為本部編算之基礎，並根據 OECD 定義社會安

³ https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h29/h29_kaku_top.html

⁴ 不同於 OECD 發布之賦稅負擔率，日本財務省發布指標稱為「國民租稅負擔」，其分母為國民所得(NI)，而非國民生產毛額(GDP)。

全捐範圍加以修正，調整修正之處有以下三項(表 2)。同時，為便於外界使用資料，並追溯編算 95 年至 106 年間之各年資料。

1.軍公教人員退休撫卹(舊制)：

我國軍公教人員退休撫卹(舊制)早期採「恩給制」，受僱者無須繳納做為未來支應養老退休金之相關費用，屬於虛擬社會繳款，依 OECD 定義，不納入編算範圍。

2.公教人員保險中屬雇主負擔之超額年金：

超額年金為公教人員退休時，依規定可領養老年金給付中超過基本年金率計得之金額，依法應由最後服務機關負擔財務責任支付予被保險人，因係採用給付給被保險人金額作為社會繳款收入項目，屬設算之虛擬社會繳款，依 OECD 定義，不納入編算範圍。

3.勞工退休基金(新制)中屬受僱者自願提繳部分：

該款項屬受僱者自願提繳，因非強制性繳款，故不納入編算範圍。

表 2、我國社會安全捐與社會繳款涵蓋範圍差異比較

類別	社會繳款 ¹ (主計總處)	社會安全捐 ¹ (財政部)	差異說明
1.勞工保險	包含被保險者和投保單位負擔之勞工保險保費收入	同左	
2.就業保險	包含被保險者和投保單位負擔之就業保險保費收入	同左	
3.公教人員保險	包含被保險者和投保單位負擔之公教人員保險保費收入、投保單位負擔之超額年金；扣除補助身心障礙者公教人員保險保費	同左，不含投保單位負擔之超額年金	超額年金屬設算之社會安全捐，依 OECD 定義，不納入編算範圍
4.農民健康保險	包含被保險者負擔之農民健康保險保費收入	同左	
5.全民健康保險	包含被保險者和投保單位負擔之全民健康保險	同左	

表 2、我國社會安全捐與社會繳款涵蓋範圍差異比較

類別	社會繳款 ¹ (主計總處)	社會安全捐 ¹ (財政部)	差異說明
	一般保費收入、補充保費收入；扣除育嬰留職停薪、保險對象自付保費減免金額等各項健保費補助		
6.軍人保險	包含被保險者和投保單位負擔之軍人保險保費收入	同左	
7.軍公教人員退休撫卹基金(新制)	公務人員退休撫卹基金當年度基金收繳數(含政務、公務、教育、軍職人員等)	同左	
8.軍公教人員退休撫卹(舊制)	各級政府軍公教舊制人員退休撫恤編列經費	不含軍公教人員退休撫卹(舊制)	屬恩給制且被保障者並未提撥任何費用，以給付設算財源收入，設算之社會安全捐，依 OECD 定義，不納入編算範圍
9.勞工退休基金(新制)	包含雇主(含政府機關及公、私立學校)提繳之勞退新制基金退休金收入、受僱者自願提繳之勞退新制基金退休金收入	同左，不含受僱者自願提繳之勞退新制基金退休金收入	自願提繳之社會安全捐，依 OECD 定義，非屬強制性質，不納入編算範圍
10.勞工退休基金(舊制)	勞工退休基金(舊制)當年度基金提存數	同左	
11.私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金	包含受僱者(教職員)及雇主(學校)負擔之退休撫卹離職資遣提撥款項、雇主負擔之增額提撥款項	同左	
12.國民年金保險	包含被保險人應負擔之國民年金保險保費收入	同左	

資料來源：本研究整理。

說明：¹主計總處採 ILO 與 SNA 定義編算；財政部係採 OECD 定義編算。

四、編算結果

經上述調整修正後，我國包含 11 項保險及退休基金在內之社會安全捐，由 95 年 6,555 億元逐年成長至 106 年 1 兆 1,322 億元，11 年間增加 4,800 億元或 7 成 3。各項目以全民健康保險 4,010 億元占逾 3 成 5 最高，其次勞工保險近 3 千億元占 2 成 6、勞工退休基金(新制)1,771 億元占 15.6%，三者合占逾 7 成(表 3)。

表 3、我國社會安全捐統計

單位：億元；%；百分點

項目	95 年	98 年	100 年	102 年	105 年	106 年	增減數		增減率	
							增減數	增減率		
合計(金額)	6,555	7,273	8,304	9,399	12,000	11,322	4,767	72.7		
勞工保險	1,288	1,589	1,885	2,246	2,746	2,982	1,694	131.5		
就業保險	168	174	194	208	230	238	71	42.2		
公教人員保險	159	165	170	201	218	224	65	41.0		
農民健康保險	15	13	13	12	11	10	-5	-31.0		
全民健康保險	2,681	2,754	3,250	3,806	3,887	4,010	1,329	49.6		
軍人保險	206	36	52	42	40	47	-159	-77.2		
國民年金保險 ³	-	307	319	309	326	337	29	9.6		
軍公教退休撫卹基金(新制)	530	554	577	593	596	597	67	12.7		
勞工退休基金(新制)	906	1,057	1,279	1,430	1,684	1,771	864	95.4		
勞工退休基金(舊制)	578	602	511	499	2,209	1,054	476	82.3		
私立學校教職員退休撫卹 離職資遣儲金	24	20	53	54	53	52	28	117.8		
合計(結構比)	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-		
勞工保險	19.7	21.9	22.7	23.9	22.9	26.3	6.7	-		
就業保險	2.6	2.4	2.3	2.2	1.9	2.1	-0.5	-		
公教人員保險	2.4	2.3	2.0	2.1	1.8	2.0	-0.4	-		
農民健康保險	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	-0.1	-		
全民健康保險	40.9	37.9	39.1	40.5	32.4	35.4	-5.5	-		
軍人保險	3.1	0.5	0.6	0.4	0.3	0.4	-2.7	-		
國民年金保險 ³	-	4.2	3.8	3.3	2.7	3.0	-1.3	-		
軍公教退休撫卹基金(新制)	8.1	7.6	6.9	6.3	5.0	5.3	-2.8	-		
勞工退休基金(新制)	13.8	14.5	15.4	15.2	14.0	15.6	1.8	-		
勞工退休基金(舊制)	8.8	8.3	6.2	5.3	18.4	9.3	0.5	-		
私立學校教職員退休撫卹 離職資遣儲金	0.4	0.3	0.6	0.6	0.4	0.5	0.1	-		

說明：1.101 年以前(含)資料係為決算數且包含自付健保費減免等補助；102 年起資料為決算審定數。

2.因尾數四捨五入關係，本表細項合計與總數略有差異。

3.國民年金保險於 97 年 10 月實施，增減數(率)為 106 年與 98 年比較數。

若就成長速度觀察，勞工保險、勞工退休基金(新制及舊制)等 11 年來增幅超過整體平均，又以勞工保險增幅達 1.3 倍最高，主因勞保費率從 95 年 5.5%調升至 106 年 9.5%，基本工資亦從 95 年 15,840 元提高至 106 年 21,009 元所致。而勞工退休基金(新制)係受到提繳金額與人數增加而有所成長，勞工退休基金(舊制)則因勞基法修正，105 年為確保勞工退休金權益，強制雇主提撥退休準備金差額，將過去提撥不足之金額一次性補足，致增幅相對較大。另私校退撫儲金因提撥制度自 99 年制度異動，提撥率提高，致增幅亦超過整體平均。至於軍人保險與農民保險均呈下降，前者因 95 年國軍人事精減，減少員額，退休人數大幅提高，致該年政府負擔退伍給付大增；後者則因農民保險投保人數逐年減少所致。

增減金額較大者，除上述已提到之勞工保險增加 1,694 億元、勞工退休基金(新制)增加 864 億元外，全民健康保險之增加金額亦相對較大，主因健保投保費率自 99 年 4 月起由原本 4.55%提高為 5.17%，另自 102 年起增加二代健保補充保費之收入，故 11 年間增加金額達 1,329 億元。

觀察社會安全捐占 GDP 比率，95 年至 106 年約在 5%至 7%間不等，大致呈逐年增長走勢。併計賦稅收入後，我國含社會安全捐之賦稅負擔率由 95 年 17.8%上升至 97 年 18.6%，爾後因金融海嘯影響賦稅收入，負擔率降至 99 年 17.0%之近年來低點，再隨景氣復甦，賦稅收入逐年增長，至 105 年達近年最高點 19.9%，主因當年社會安全捐勞退舊制中有一次性提撥差額所致，106 年恢復常態水準為 19.3%，為近年次高(表 4)。

與主要國家含社會安全捐之租稅負擔率相較，社會福利制度較完善之歐洲國家，如法國、德國多達近 4 成或更高，美國、加拿大、日本、韓國皆近 3 成，我國因採簡政輕稅，賦稅負擔率向居偏低水準，與前述國家比較仍有相當差距。若觀察各國歷年賦稅負擔率變化，我

國與德、法、日、韓等國較類似，各年間雖略有增減變化，但大體上仍呈增長趨勢，11年來約上升2至3個百分點左右(表5)。

表4、我國賦稅負擔統計

單位：億元；%

年	社會安全捐		賦稅收入		賦稅收入+社會安全捐	
		占 GDP		占 GDP		占 GDP
95	6,555	5.2	16,008	12.7	22,563	17.8
96	6,531	4.9	17,339	12.9	23,870	17.8
97	6,838	5.2	17,604	13.4	24,443	18.6
98	7,273	5.6	15,303	11.8	22,575	17.4
99	7,808	5.5	16,222	11.5	24,031	17.0
100	8,304	5.8	17,646	12.3	25,950	18.1
101	8,719	5.9	17,967	12.2	26,686	18.2
102	9,399	6.2	18,341	12.0	27,740	18.2
103	9,868	6.1	19,761	12.3	29,629	18.4
104	10,393	6.2	21,349	12.7	31,742	18.9
105	12,000	7.0	22,241	12.9	34,240	19.9
106	11,322	6.5	22,512	12.9	33,834	19.3

資料來源：主計總處、財政部。

說明：GDP 為行政院主計總處 108 年 2 月發布。

表5、各國賦稅負擔率(含社會安全捐)

單位：%；百分點

年	中華民國	美國	加拿大	德國	法國	英國	日本 ³	韓國
2006	17.8	26.7	32.8	34.5	43.3	32.9	27.0	23.6
2007	17.8	26.7	32.6	34.9	42.5	33.0	27.5	24.8
2008	18.6	25.7	31.3	35.4	42.3	32.3	27.4	24.6
2009	17.4	23.0	32.4	36.1	41.5	31.2	26.0	23.8
2010	17.0	23.5	31.1	35.0	42.1	32.3	26.5	23.4
2011	18.1	23.9	30.9	35.7	43.3	33.2	27.5	24.2
2012	18.2	24.1	31.3	36.4	44.4	32.4	28.2	24.8
2013	18.2	25.7	31.2	36.8	45.4	32.2	28.9	24.3
2014	18.4	26.0	31.3	36.7	45.4	31.8	30.3	24.6
2015	18.9	26.2	32.7	37.0	45.3	32.2	30.6	25.2
2016	19.9	25.9	32.7	37.4	45.5	32.7	30.6	26.2
2017	19.3	27.1	32.2	37.5	46.2	33.3	...	26.9
2006-2017 增減百分點	+1.5	+0.4	-0.6	+3.1	+2.9	+0.4	+3.6	+3.3

資料來源：主計總處、財政部、其他各國資料節錄自 OECD “Revenue Statistics”。

說明：1.美國、德國、法國、英國、加拿大、南韓等國 2017 年為暫定數。

2.日本增減百分點為 2016 年與 2006 年比較數。

五、結語

社會安全捐因屬於具強制性繳交性質，與稅有高度相似性，均為全民所應負擔之支出。增編社會安全捐相關之統計，除可觀察我國相對其他國家之賦稅負擔程度外，亦可揭露我國民眾之實際稅負狀況，有利於政策討論及決策形成，對於政府單位或學界而言，皆是具高度參考價值之總體經濟指標。

本次編算雖已比照 OECD 規範定義進行，但 OECD 坦言各國實務作業上要能從各類社會安全捐收入中將自願性繳款或非屬涵蓋範圍之支付款項完全剔除，難度極高；再者，OECD 對於部分屬自願性繳款或屬強制性繳款但繳入私部門者，另以備忘錄方式加以揭露，此於主要國家極少見，而國際上亦有不同於 OECD 規範之作法，如歐盟統計局對外發布之賦稅負擔率統計資料分為含與不含設算虛擬繳款的兩種指標。凡此均顯示國際間社會安全捐之統計或將持續動態演進。未來本處仍將密切關注國際規範與思潮之變化，精進社會安全捐統計之編算，以提供各界更高品質之統計資料，達成以統計支援政策之目標。