



ILO 世界社會保障報告析論

2017-19 年 ILO 世界社會保障報告¹ 透過完整生命歷程之分析架構，針對全球社會保障體系之覆蓋、給付及支出現況，提供全面性的評估，並且首次公布聯合國 2030 年永續發展目標 1.3.1² 社會保障覆蓋率指標之監測結果，作為強化社會保障策略及促進社會可持續發展之循證參據。本文旨在說明 ILO 報告之理念、統計結果並進行國際比較。

吳淑芬、蘇麗萍、林佑澄（行政院主計總處綜合統計處科長、視察、科員）

壹、前言

強化社會保障體系，提供民衆更完善的基本需求保障，已成為全球共同追求之普世價值。國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）自 1919 年成立以來，即持續扮演推動各國社會保障及維護全球社會安全體系的重要角色，並制定一系列國際規範，以為各國社會保障政策所依循。最新發布之第 202 號公報「最低社會保障水準建

議書（Social Protection Floors Recommendation），2012」，特別強調享有社會保障是基本人權之一，「所有人均享有最基本的社會保障」、「逐步擴大保障範圍」及「提高保障水準」為全球施行社會保障策略之三大目標。

近期為呼應聯合國於 2030 年永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）中，將與社會保障直接或間接相關的理念，包括消除各種形式的貧窮、享有健康及幸

福的目標等，列為核心目標（Goals）及具體目標（Targets）（下頁圖 1）之作法，ILO 於最新 2017-19 年世界社會保障報告（World Social Protection Report, 2017-19, WSPR）中，採用整體生命週期（包含兒童、工作年齡者及高齡者）分析法，針對全球社會保障體系之覆蓋、給付和支出現況，提供全面性的評估，並深入探討各國擴大社會保障的進展、降低落差及分析實現社會保障權利的挑戰。

本文旨在介紹前述 WSPR 之理念及相關統計結果，並進行國際比較。

貳、WSPR 之析論

ILO 制定許多社會保障規範與準則（下頁圖 2），成為各國推動社會保障策略的指導原則。依據 ILO 規範，社會保

障支出係指政府為減輕家庭或個人承受高齡、身心障礙、遺族、疾病與健康、生育、家庭與小孩、失業、職業傷害、住宅、其他等風險或負擔，提供全民享有健康及最低生活保障之支出。

圖 1 與社會保障直接或間接相關之永續發展核心目標及具體目標



資料來源：2017-19 年世界社會保障報告（World Social Protection Report, 2017-19）。

一、生命週期之保障

WSPR 利用生命週期的方法，將人的一生分成兒童、工作年齡及高齡三個階段，並針對各階段社會保障的現況與進展、亟待降低的落差及實現社會保障權利的主要挑戰等加以探討，強調生命週期的各階段都應擁有最基本的保障，唯有完善社會保障才能真正降低貧窮、不平等及弱勢，促進國家整體經濟及社會發展的永續目標。

（一）兒童時期

著重保障兒童之收入，經由對家庭與小孩提供給付，讓兒童避免陷入貧窮，並改善兒童獲得必需品及服務的途徑，如獲取營養飲食、

論述》統計·調查

圖 2 ILO 規範性社會保障架構



資料來源：2017-19 年世界社會保障報告（World Social Protection Report, 2017-19）。

健康、教育及照護服務及減少童工等，以確保兒童社會保障的權利及合宜的生活水準。

（二）工作年齡階段

社會保障應確保兩性工作年齡者的所得安全，包括生育保障、失業扶助、職業傷害保障及失能給付計畫，使工作者得享有合宜收入，增強人力資本、擁有尊嚴工作、有效醫療及服務。

（三）高齡階段

養老金給付是全球提供高齡者最普遍的社會保障方式，強調高齡者應享有適宜的生活水準以支持其健康和福祉，包括基本收入保障、醫療和所需之社會服務等。

二、社會保障計畫類型及監測指標

（一）全球社會保障計畫類型

國際上施行社會保障政策，實務上多透過繳款型（Contributory schemes）之「社會保險」計畫，及以稅

收為財源之非繳款型 (Non-contributory schemes) 「社會救助」計畫來進行。因此 WSPR 將社會保障計畫分成「繳款型」與「非繳款型」計畫 2 類，並輔以「需資格審查」及「一般性 (無需資格審查)」 2 類交叉分類 (圖 3)，以觀察全球社會保障制度與分配現況。

(二) 社會保障監測指標

1. 覆蓋率是監測社會保障的重要工具

國際上常以覆蓋率

來觀察社會保障普及的程度，依 WSPR 將覆蓋率區分為以下 2 種類型：

(1) 法定覆蓋率 (Legal coverage)：係衡量現有法令制度下，特定人口或族群依法受社會保障涵蓋之比率，如失業給付之法定覆蓋率，係指受到各種失業保障計畫涵蓋之勞工人數占有勞動力之比率。

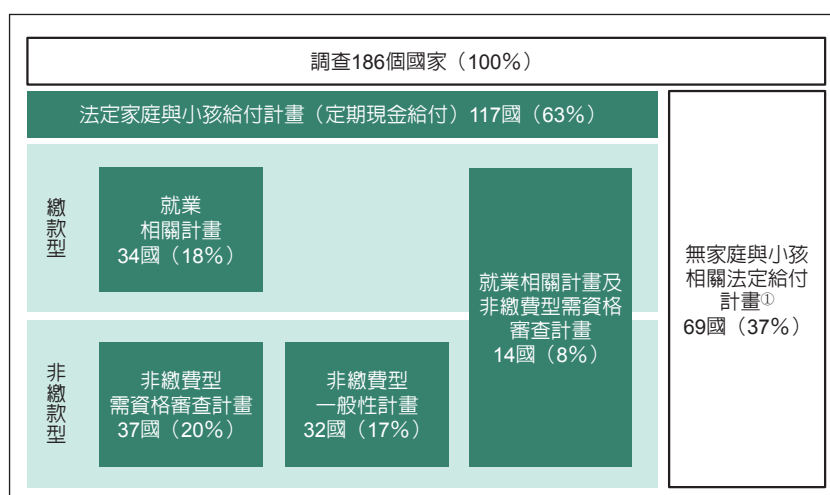
(2) 有效覆蓋率 (Effective

coverage)：係衡量法定社會保障實際執行的數量，如失業給付之有效覆蓋率，係指實際領取失業給付人數占失業人數的比率。

2. 有效覆蓋率之衡量指標

為監測全球人口實際受到社會保障之覆蓋程度及因應聯合國推動 SDGs，WSPR 針對兒童、產婦、嚴重失能者、失業者、職災者、高齡者及弱勢等族群，提出更貼近實際狀況的個別及總體 (至少涵蓋 1 項政策領域) 有效覆蓋率指標，作為 SDGs 目標 1.3.1 之指標，相關指標項目、定義及計算式詳下頁表 1。

圖 3 社會給付計畫分類—以「家庭與小孩」給付計畫為例



註：①部分國家可能有非法定家庭與小孩的社會救助計畫，或其他一般性的社會救助計畫。
資料來源：2017-19 年世界社會保障報告 (World Social Protection Report, 2017-19)。

參、統計結果與國際比較

一、全球社會保障有效覆蓋率

論述》統計・調查

(一) 全球人口僅 45% 至少受到 1 項社會保障政策保護

根據 2017-19 年 WSPR 估算結果，全球人口僅 45.2% 至少受到 1 項社會保障政策保護（下頁圖 4），其餘 54.8%（約 40 億人）完

全沒有受到保障；儘管全球在推動社會保障方面有顯著的進展，惟社會保障的人權對全球大多數的人口而言尚未實現。

若按區域觀察，以歐洲及中亞地區有效覆蓋率達 84.1% 最高；其次為美洲，

有效覆蓋率達 67.6%，亞洲及太平洋地區為 38.9%，低於全球平均；非洲僅 17.8% 最低；推估結果顯示，各地區有效覆蓋率與經濟發展水平呈現正向相關。

進一步觀察社會保障的充足性，全球只有 29.0% 的

表 1 社會保障有效覆蓋率指標

群體	指標	定義	計算式
全體	總有效覆蓋率	至少受到以下任何 1 項政策領域保障的人口比率 (%)	分子：至少領取以下任何 1 項政策領域保障之現金給付（包含繳款型或非繳款型計畫），或仍在繳交至少 1 項社會安全計畫保費之人口數 分母：總人口數
兒童	兒童有效覆蓋率	涵蓋社會保障給付之兒童人口比率 (%)	分子：領取兒童現金給付之兒童人口（家戶） 分母：總兒童人口（有兒童之家戶）
產婦	產婦有效覆蓋率	涵蓋生育給付之產婦人口比率 (%)	分子：該年度領取生育現金給付之產婦人數 分母：該年度產婦人數
嚴重失能者	嚴重失能者有效覆蓋率	領取失能給付之嚴重失能人口比率 (%)	分子：領取失能現金給付之嚴重失能人數 分母：嚴重失能人數
失業者	失業者有效覆蓋率	涵蓋社會保障給付之失業人口比率 (%)	分子：領取失業現金給付人數 分母：失業人數
職災者	職災傷害者有效覆蓋率	涵蓋社會保障給付之職災受傷人口比率 (%)	分子：受職災保險保障之勞工人數 分母：受僱人數或勞動力人數
高齡者	高齡者有效覆蓋率	領取養老金之高齡人口比率 (%)	分子：領取養老金之達法定退休年齡人數 分母：達法定退休年齡人數
弱勢族群	弱勢族群有效覆蓋率	領取社會給付之弱勢人口比率 (%)	分子：領取社會救助現金給付之受益人數 分母：弱勢族群人數 ^① = 總人口數 - （有參加社會保險或領取保險給付之工作年齡人口數 + 超過法定退休年齡正在領取保險給付人口數）

註：① SDGs 是計算未領保險給付之兒童及成人，加上超過法定退休年齡沒有領取保險給付（養老金）的人口數。
資料來源：2017-19 年世界社會保障報告（World Social Protection Report, 2017-19）、UN SDGs。

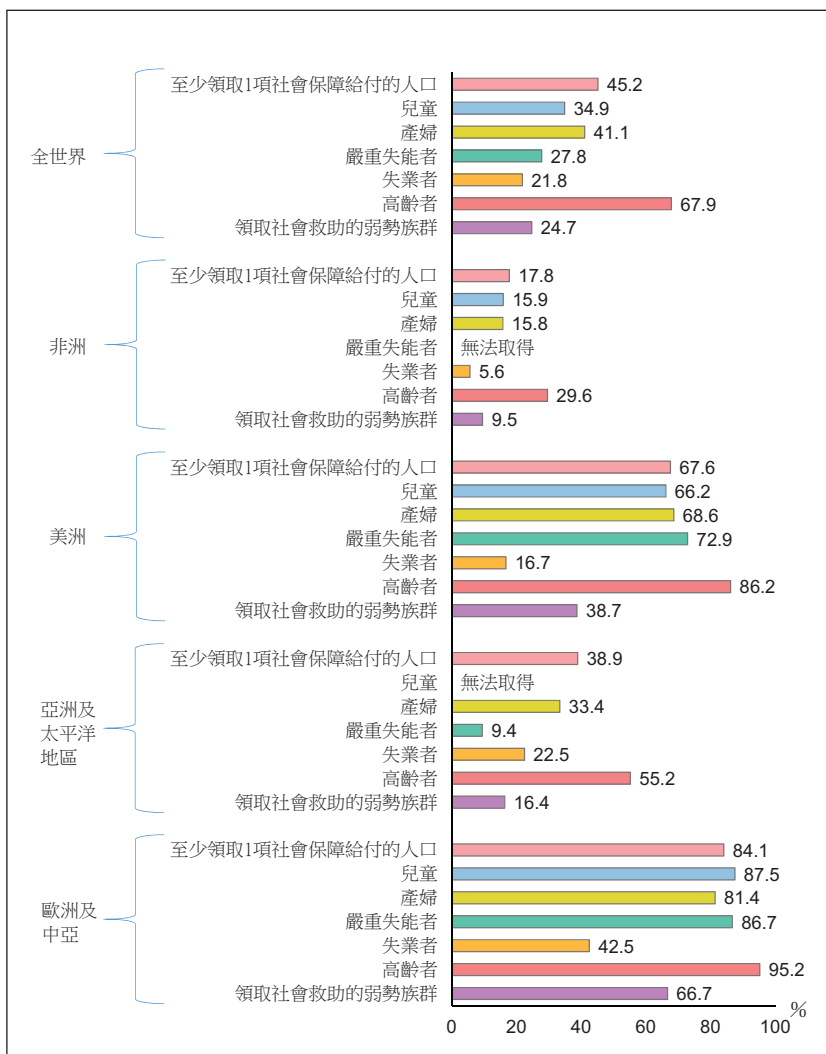
人口可以獲得全面性（從兒童給付到高齡者的養老金）的社會保障，其餘 71.0% 人口（約 52 億人），只取得部分或無任何社會保障，社會

保障仍顯不足。
 (二) 全球高齡者有近 7 成領取老年給付，失業、弱勢及失能者覆蓋率則不及 3 成

依 WSPR 有效覆蓋率指標觀察，僅有 34.9% 的兒童受到社會保障保護，覆蓋率仍顯不足；工作年齡人口當中，41.1% 的產婦領有生育給付；嚴重失能者有效覆蓋率僅 27.8%，只有 21.8% 的失業者領取失業救助，保障仍然偏低，且全球落差極大；達退休年齡之高齡者，有近 7 成領取老年給付，為覆蓋率最高之族群。綜觀全球社會保障的覆蓋情形，擴大社會保障覆蓋範圍，仍為各國亟待努力的重點。

我國因國民年金保險制度，高齡者社會保障覆蓋率已接近 100%，其餘群體目前仍無相關統計；惟近年政府持續推動社會保障政策，如「我國少子女化對策計畫」、「推動兒童及少年未來教育與發展帳戶」、「試辦農民職業災害保險」及「投資青年就業方案」等，均有助提升兒童及工作年齡者社會保障之覆蓋率。

圖 4 社會保障有效覆蓋率－按人口群體及地區別



說明：採 2016 年及最新可取得資料年。
 資料來源：2017-19 年世界社會保障報告 (World Social Protection Report, 2017-19)。

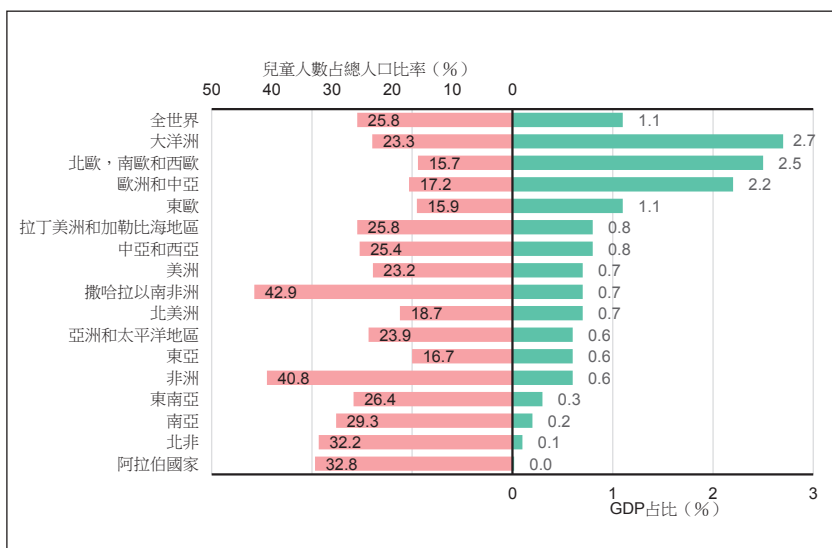
論述》統計·調查

圖 5 主要國家社會保障支出占 GDP 比重



說明：日本為 2013 年，土耳其為 2014 年。
資料來源：2017-19 年世界社會保障報告 (World Social Protection Report, 2017-19)、行政院主計總處。

圖 6 兒童公共社會保障支出占 GDP 比重及 0 - 14 歲兒童比率



說明：1. 採 2016 年及最新可取得資料年。
2. 不包含健康相關支出。
3. 非洲、美洲、阿拉伯國家、亞洲和太平洋地區及歐洲和中亞為地理區域，其餘為地區分組 (Subregion)。
資料來源：2017-19 年世界社會保障報告 (World Social Protection Report, 2017-19)。

(三) 全球 38% 人口缺乏全民健康覆蓋，且城鄉差距達 34 個百分點

全民健康覆蓋 (Universal health coverage, UHC) 係提供民眾基本的醫療保障，依據 ILO 估計，全球有 38% 的人口缺乏全民健康覆蓋，其中鄉村地區有 56% 的人口缺乏健康照顧，而都會地區則占 22%，城鄉差距明顯。我國受惠於全民健保制度，全民健康覆蓋率約 85%，明顯高於全球平均水準，與美國、加拿大、日本、南韓及新加坡同屬健康服務涵蓋範圍高之國家。

二、社會保障支出占 GDP 比重

(一) 各國社會保障支出占 GDP 比重

2017-19 年 WSPR 所列 173 個國家中，有超過 3/4 的國家社會保障支出占 GDP 比重低於 16%，而占

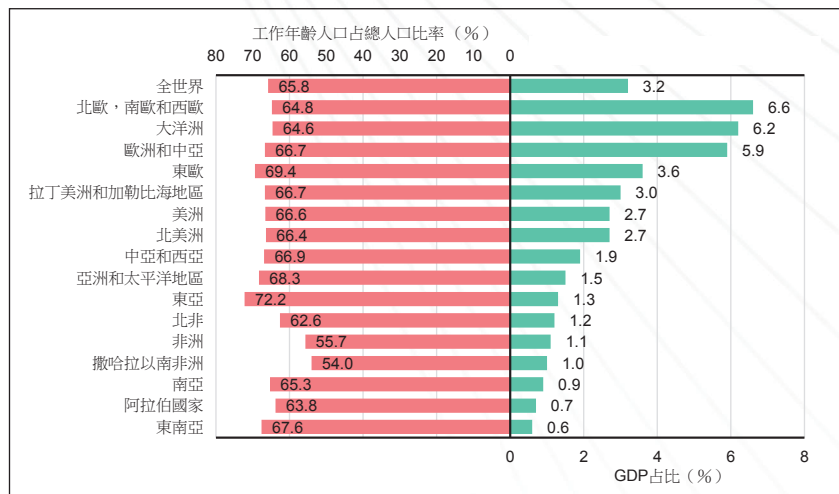
比較高者以法國 31.7% 居首，芬蘭 30.6% 次之；我國 10.2%（2015 年），低於日本 23.1%（2013 年），高於南韓 10.1%（2015 年）及中國大陸 6.3%（2015 年）（上頁圖 5）；我國 2017 年為 11.4%。

（二）社會保障支出規模與年齡成正比

依 2017-19 年 WSPR 結果顯示，全球兒童、工作年齡人口及高齡人口之公共社會保障支出（不包含健康給付）占全球 GDP 比重分別為 1.1%、3.2% 及 6.9%（上頁圖 6、圖 7、圖 8），且資源分配比重與年齡成正比，年齡愈大占比愈高；因應全球人口老化現象，各國高齡人口享有社會保障資源占比多較其他年齡階段為高，整體支出規模與生命週期呈現正向成長。

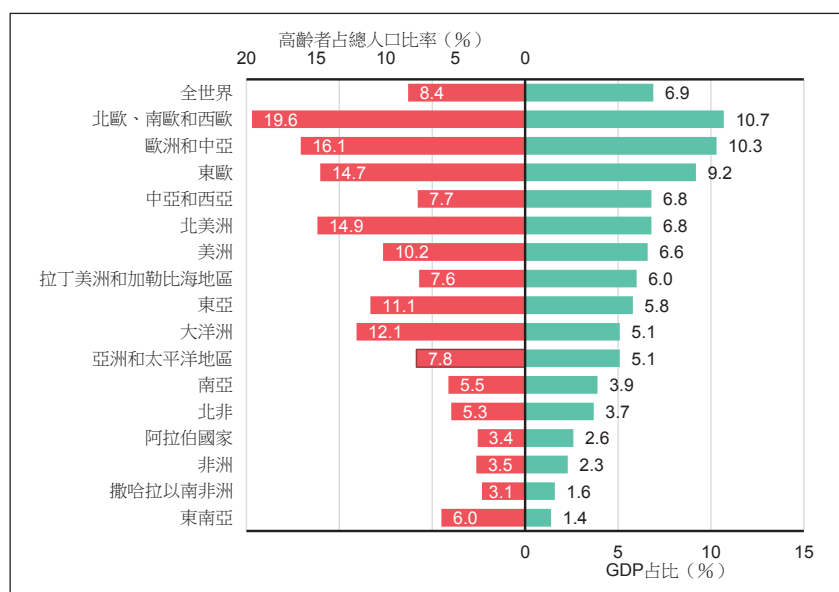
三、我國社會給付³主要功能項目占 GDP 比重

圖 7 工作年齡人口之公共社會保障支出占 GDP 比重及 15 - 64 歲工作年齡人口比率



說明：1. 採 2016 年及最新可取得資料年。
2. 不包含健康相關支出。
3. 非洲、美洲、阿拉伯國家、亞洲和太平洋地區及歐洲和中亞為地理區域，其餘為地區分組 (Subregion)。
資料來源：2017-19 年世界社會保障報告 (World Social Protection Report, 2017-19)。

圖 8 達法定可領取退休金者其養老金及其他公共社會保障支出占 GDP 比重及 65 歲以上人口比率



說明：1. 採 2016 年及最新可取得資料年。
2. 不包含健康相關支出。
3. 非洲、美洲、阿拉伯國家、亞洲和太平洋地區及歐洲和中亞為地理區域，其餘為地區分組 (Subregion)。
資料來源：2017-19 年世界社會保障報告 (World Social Protection Report, 2017-19)。

論述》統計·調查

我國社會保障支出依循 ILO 社會安全調查 SSI (Social Security Inquiry) 規範進行編制，將社會給付區分為高齡、身心障礙、遺族、疾病與健

康、生育、家庭與小孩、失業、職業傷害、住宅及其他等 10 項功能別，觀察 2013 至 2017 年社會給付各項功能別占 GDP 比重，均以「高齡」最

大，占比介於 4.8%~5.7%，其次為「疾病與健康」，介於 3.4%~3.6%，其餘功能別占比均不及 1 個百分點（表 2）。

表 2 2013 ~ 2017 年社會給付占 GDP 比重—依功能別

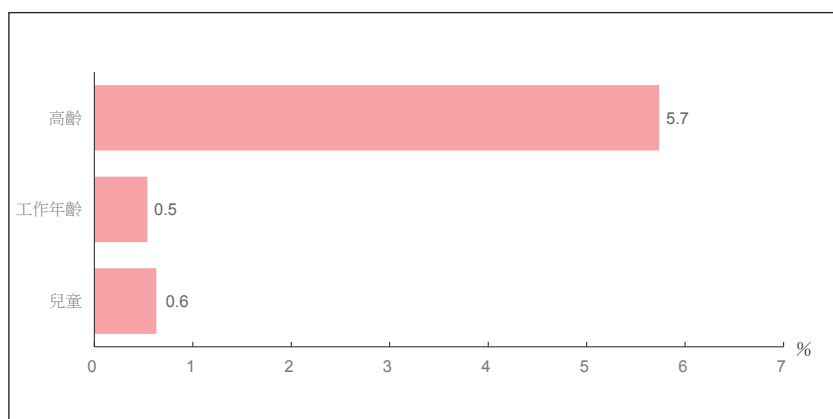
單位：%

項目	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
社會給付占 GDP 比重					
高齡	5.2	4.8	4.9	5.3	5.7
疾病與健康	3.5	3.4	3.4	3.5	3.6
家庭與小孩	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
身心障礙	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
其他	1.0	0.8	0.8	0.8	1.0

說明：其他包括遺族、生育、失業、職業傷害、住宅及其他等 6 項功能別。
資料來源：行政院主計總處。

若將我國社會保障支出依 WSPR 生命週期分析方式歸納，與兒童時期對應之功能別主要為「家庭與小孩」，2017 年占 GDP 比重為 0.6%；與工作年齡對應之功能別主要包含「生育」、「失業」、「職業傷害」及「身心障礙」等 4 項，合計占 GDP 比重約 0.5%；「高齡」功能則占 5.7%（圖 9）。

圖 9 2017 年我國社會保障支出占 GDP 比重—依生命週期分



說明：1. 支出不含疾病與健康。
2. 工作年齡包含「生育」、「失業」、「職業傷害」及「身心障礙」等 4 項功能別。
資料來源：行政院主計總處。

肆、結語

社會保障給付較為完善的國家，大多伴隨較重的租稅負擔以支撐財源，鑑於社會保障基本人權意識的抬頭，近年各國均積極推動社會保障政策且有重要進展，惟全球覆蓋率及給付規模仍顯不足，且區域間落差極大，社會保障基本人權之實現仍待努力。近年我國人

口老化速度加快，社會保障支出高度集中於高齡者之現象與全球相似，改善對不同族群之資源分配成爲當務之急，因此近年政府陸續推動多項育兒及生育相關獎勵措施，提出友善職場及提高工作年齡者收入保障計畫，逐步提升對兒童及工作年齡者之保障；惟未來進一步接軌 ILO 建議進而達成聯合國永續發展目標之願景，財源限制仍是主要挑戰。

註釋

1. ILO 於 2010 年首次出版「世界社會安全報告 (World Social Security Report)」(ILO, 2010a)；2014 年第 2 次出版更名爲「世界社會保障報告 (World Social Protection Report)」(ILO, 2014a)」，以反映全球各地區對國際社會保障議題的關注；最新 2017 年第 3 次報告，提供監測社會保障覆蓋的指標，並首度估算指標統計結果。
2. 聯合國 2030 年永續發展目標 1.3.1 指標定義係指依性別區分受最低限度社會保障體系保護之人口比率，涵括兒童、失業者、高齡者、失能者、孕婦、新生兒、職業傷

害者及貧窮與弱勢族群等。

3. 我國社會保障支出統計給付型態包含實物給付及現金給付。

參考文獻

1. 詹士賢、涂宜君 (2019)，創編全面健康覆蓋 (UHC) 指標，主計月刊，762 期，104-108 頁。
2. 陳瑾瑢 (2018)，我國社會保障支出統計之創編，主計月刊，754 期，60-68 頁。
3. 行政院國家永續發展委員會全球資訊網，<https://nsdn.epa.gov.tw/>。
4. UN (2018.02)，Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development.
5. ILO (2017)，World Social Protection Report 2017-19.
6. ILO (2016)，ILO Social Security Inquiry Manual.
7. ILO (2014)，World Social Protection Report 2014-15.
8. ILO (2012)，Social Protection Floors Recommendation (No.202) .
9. ILO (2010)，World Social Security Report 2010-11.
10. ILO (2005)，ILO Social Security Inquiry Manual.
11. ILO (1952)，Social Security (Minimum Standards) Convention (No.102) .
12. ILO Social Security Department，http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home?p_lang=en.
13. UN Sustainable Development Goals，<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>。❖