

# 社會安全制度財源之探討－指定用途稅的運用

當政府所提供之服務具有私有財性質時，通常會基於受益原則課徵指定用途稅，在國外，指定用途稅被廣泛地運用在社會安全制度的財源規劃上。本文將從社會安全制度的本質及指定用途稅的相關理論，探討指定用途稅在國內、外社會安全制度的運用情形。

張育珍（行政院主計處第二局科長）

## 壹、前言

自 1970 年代後，我國國民社會權利意識高漲，促使政府不斷推出各種社會福利制度，其中，為保障各階層人民的經濟安全，推出多項社會保險及退休年金制度，而鑑於目前仍有部分國民無法參加已推出之社會保險或退休年金，政府擬再整合現有社會保險，推出國民年金制度，期使我國的社會安全制度得以更加完備。

指定用途稅(Earmarked Tax)的理念，是在 1963 年由公共選擇學派的 J.M. Buchanan 所提出，並引起一連串理論的探討。在美國聯邦及州政府，指定用途稅除用以辦理各種社會安全及社會保險等社會福利計畫外，尚用以辦理公路、機場興建與維護、環境回復等用途。時值我國正規劃推動國民年金之際，本文即將探討指定用途稅在我國社會安全制度上之運用。

## 貳、社會安全制度的本質及效益

### 一、社會安全制度的本質

政府發展經濟，提高國民所得，雖然可以減少絕對的貧窮，卻難以消除因相對所得偏低而無法享有社會上一般標準的生活，或因遭逢事故致無法正常生活的相對貧窮。社會安全制度的本質，即在保障國民免除相對的貧窮，針對不同的國民，提供不同的生活保障，即使對高所得者亦應提供其防止相對貧窮的最低保障。各國的社會安全制度大約圍繞著健康、經濟的保障來規劃。在健康保障方面，包括健康保險；經濟保障方面，則實施失業保險、年金保險等。

### 二、社會安全制度的效益及措施

社會安全政策的主要目的在保障人民經濟安全及促進人民身心健康，而推動社會安全制度所帶來的經濟效益，不外是解決貧窮、所得重分配、促進經濟成長及維持經濟穩定。茲分述如下：

#### （一）解決貧窮問題

解決貧窮的問題，係在對於遭逢事故的國民以社會保險因應，如健康保險、失業保險及老人年金等，採取這些措施的目的，不在消除所得的差距，亦即消弭相對的貧窮，而是在維持合理的所得差距，使相對貧窮不致惡化，並非使受益者達到一般標準的生活狀態，而是要保障其基本生活，改善生活

狀態。

## (二) 所得重分配的效益

政府採取所得重分配的措施，主要有二，一是課稅，二是採行社會福利政策。社會安全制度的所得重分配功能，主要在費率的計收機制，會使高所得者負擔較高額的保險費，低所得者負擔較少的保險費，且因每一個人所享受的給付皆相同，但低所得者通常獲得給付的情況較多，即在社會保險制度中，高所得者負擔較多，低所得者受益較多，因此達成所得重分配的效果。但當個人在沒有接受到社會安全給付時，常會有吃虧的心態，而刻意製造獲得給付的條件，形成資源的浪費，此外，由於高所得者為負擔較重，受益相對較少，形成對高所得者的另一種不公平，因此，社會安全制度的保險費率及給付條件應力求公平、並宜作區隔，以免造成資源浪費。另一般老人年金制度是對已退休的一代所提供的服務，但其財源卻是由目前工作的一代（青壯年）所繳交的稅收支應，因而形成代際間的所得重分配。

所得重分配最受到批評的就是對工作意願的影響，若過度強調所得重分配的功能，高所得者的工作意願就會降低，係因當部分國民在要求政府提供更多的福利時，其實就是在增加其他國民的負擔，侵犯其財產權，因此政府在對國民福利的要求應慎重考量，在財源規劃與福利政策時必須慎重，避免形成另一種形式的不公。

## (三) 促進經濟成長

凱因斯學派認為，消費與投資乃創造經濟成長的主要因素，而社會安全制度的所得移轉效果（屬移轉性支付），雖然對國民所得的增加沒有直接影響，但可以提高社會全體的平均消費傾向，進而誘發投資，帶動經濟的發展。另社會安全制度的設計，使勞動力在遭受事故時，提供相當程度的保障，使勞工可以在一個穩定、公平且兼顧效率的環境下工作，對穩定勞動流動率，提高工作意願之功用甚大，連帶對經濟的成長亦有正面的功效。

## (四) 維持經濟穩定

社會安全制度與所得稅一樣，具有自動安定的功能，因此具有維持經濟穩定的效益，而為了加強社會保險的穩定經濟功能，在保險費率、租稅及給付水準的規劃方面，應遵循反景氣循環的原則，才能在景氣時，發揮抑制物價上漲，在不景氣時穩定消費水準的功能。但實務上，由於保險費及租稅均具有向上調整的僵固性，因此，要達成穩定經濟的效益並不容易。

## 參、指定用途稅之相關理論

## 一、指定用途稅的理論

J.M. Buchanan (1963:457) 稱指定用途稅為：「一種爲了某種特定的公共服務的財務需要，將特定收入設計或指定用於該公共服務用途，亦常被用以特別基金 (special funds)、獨立帳戶 (segregated accounts)、獨立預算 (segregated budgets) 或指定專款收益 (dedicated revenues) 等名詞討論。」。

早期的財政學者基於預算調度的觀點，認爲政府所提供的服務項目，部分具有「殊價財 (merit goods)」的性質，宜藉由「統收統支」，納入政府普通基金 (general fund) 內統籌運用 (熊秉元, 1999:200)。而指定用途稅的專款專用特性，破壞了財政的統一調度，分散了政府可運用的資源，因此，對指定用途稅的課徵有極差的評價。

Buchanan 在 1963 年提出《The Economics of Earmarked Taxes》一文，對於傳統統收統支的觀點提出批評，其主要論點爲 (熊秉元, 1999:201)：

- (一) 傳統的統收統支觀念是從「預算規劃者」的角度來看資源分配的問題，而預算的規劃與決定者係隔絕於社會大眾之外。預算雖係由行政部門草擬，但其功能仍是在決定收入與支出的內容，而最後目的係在滿足社會大眾的需要，因此，在考慮預算結構時，就必須從「選民」的角度思考，因此，若「選民」認爲專款專用的指定用途稅優於統收統支的財務運用方式，則「政策決定者」所認定的統收統支作法，就有商榷的餘地。
- (二) 從「制度」的觀點來看，某些制度上的安排，實務上已造成了專款專用指定用途稅的產生，例如，在美國，有些地方性的學區、消防區等是獨立於行政體系之外，擁有法定的自治權，由區內居民所組成的自治團體可以對區內的民眾課稅 (主要爲財產稅)，然後將之限制在提供教育及消防方面的公共服務。
- (三) 在統收統支的架構下，選民只能對「總支出水準」進行投票，不能進一步選擇各個項目的支出水準，即便對其中一項的支出水準不滿，亦無法對其提出否決，但在指定用途稅制度下，選民可以分別對二個以上的支出項目投票取捨，取捨的結果未必會相同。二種作法相較的結果，顯然專款專用更能精確細緻地反映並滿足選民的偏好。

Buchanan 認爲政治過程的本質是「交換」，社會大眾繳納租稅以換取各種公共支出，即爲一種交換，而透過政治過程所進行的交換與市場一樣，也是一種契約性的安排，所不同的是，政治過程中的契約性安排一是架構在憲政層次的規章 (如法律)，二是憲政運作下的一般性決策 (如預算過程)。而在個人在與政府以制定憲政的基本規章來作契約性安排時，均會透過制度的設計避免受到不公平的差別待遇。如果政府像是貪得無厭的，則在制憲階段，簽約的個人就會預作一些制度性的安排，以保障自己在行憲後的福祉。

指定用途稅除了讓「個人／納稅者」可以更明確知道自己所繳的稅的用途

外，政府因專款專用的限制，爲了取得收入，不得不提供某種水準的公共財，而不致讓所有的稅收，讓政府所浪費。此外，Husing 提出防水艙理論，他認爲選民擔心政府在一個支出項目上的浪費，會影響其他的支出項目，因此，指定用途稅的設計就有如潛水艇的防水艙功能，讓一個地方的破損不致影響到整艘潛水艇的安全，對於像全民健保、社會福利等措施在預算上應如何安排，防水艙觀點顯然具有相當大的說服力（熊秉元，1999：204）。

## 二、指定用途稅的基本課徵原則

美國指定用途稅的課徵，係依據「受益原則」。受益原則源於 Adam Smith 的學說，後經 M. Pantaleoni、U. Mazzola Sax 及 K. Wicksell 等人的論述，影響後世提出許多有關公共財訂價的理論模型，如 Lindahl 的自願交易說等。在公共選擇的概念中，指定用途稅的邏輯基礎，即爲受益原則。當政府提供之公共財或勞務具有私有財之性質<sup>1</sup>時，應直接向受益者收費或徵稅，一方面可以反映成本，約束人民的需求，減少公共財的使用與浪費，降低政府活動擴張的壓力，並取得提供該項公共財或勞務所需之財源，另一方面，經由人民支付價格的意願，可以顯示出人民對該項公共財勞務需求的偏好與評價。且若對受益者從公共財或勞務所得的利益課稅，或從政府因公共財提供所花費的成本收費，無論是受益取向或成本取向，當政府所提供的公共財租稅價格等於邊際成本或邊際收益時，其所決定出來的最適水準與規模，將達成資源配置的效率與公平（蘇盈彰，1988:21-27）。

指定用途稅與一般租稅的共同點，均爲國家以公權力強制且無對價向人民徵收，其作用已對人民之財產權具侵害性，故爲合理保障人民權益，其徵收必須以法律定之，此即「合法性原則」。而基於法律保留原則及授權明確性原則之要求，立法機關必須在母法中明確地表明課徵目的、對象及用途，才可授權行政機關以行政命令將之具體化。

## 肆、指定用途稅作爲社會安全制度財源之分析

社會安全制度主要在保障人民的經濟安全，基於責任分攤與風險分擔的觀念，雇員及雇主均需負擔部分責任，因此，若要以指定用途稅作爲財源，則受益者爲個人，而企業主爲使雇員有心爲企業服務，獲取利潤，亦爲受益者，有責任維護員工之經濟安全，因此，政府向雇員及雇主徵收指定用途稅辦理社會安全措施應屬適宜。

早期部分國家的社會安全制度完全由政府經費來維持，即所謂的普及式年金制度，然因福利支出的擴大，該等國家已逐漸導入部分負擔的觀念，除基本普及年金

---

<sup>1</sup> 私有財之性質，包括具有排他性、無外部性、無所得重分配之政策目標存在及稽徵成本不高等特性。

外，對於特定工作人口實施所謂的附加式年金，或向個人及企業主開徵按薪資水準一定比率計算的社會安全捐（Social Security Contributions），且專款用於國民退休或失能時之金錢給付，為指定用途稅運用之具體表現。

至於以保險形式開辦的社會安全制度，保險費率的計算根據保險給付的精算結果制定，亦即保險費率的高低與保險給付間存在有極高度的相關，故其概念與一般商業保險相類似，然因其福利性遠高於商業性，致保險費率與給付水準間之關係並不相稱或不對等，故一般文獻亦將該等保險費收入視同為指定用途稅。

## 伍、美國社會安全制度運用指定用途稅現況

### 一、美國的社會安全制度簡述

美國是自由主義國家的代表，認為個人對本身的福利應負大部分的責任，因此向被國際認為是一個低福利的國家。在西歐各國在 19 世紀開始著手推行各種社會安全制度時，美國仍未有推動社會安全制度的構想，直到 1930 年代，因為經濟大恐慌所造成的失業潮，使美國政府開始正視美國公民的經濟安全問題。1934 年羅斯福總統向國會提出社會安全計畫，並立即成立經濟安全委員會，1935 年 8 月 14 日完成「社會安全法案（Social Security Acts）」，開啓美國的社會安全制度之始。

美國的社會安全制度的主管機關為社會安全局（Social Security Administration），以年金制度來作為實施社會安全制度的方式，主要內容為老年、遺族及失能保險（Old-age, Survivors, and Disability Insurance, OASDI），另有獨立的長期照護保險制度，稱之為 Hospital Insurance（HI）。OASDI 係由老年及遺族給付及失能給付二種年金給付制度所構成，於個人或家庭因退休、死亡或失能等事故失去所得時，提供現金給付以替代所得。勞動者以薪工稅（Payroll Tax）的方式，積存於社會安全信託基金（Social Security Trust Funds），當個人工作達一定時間後，即可在享有 OASDI 所提供的給付（GAO, 2001）。

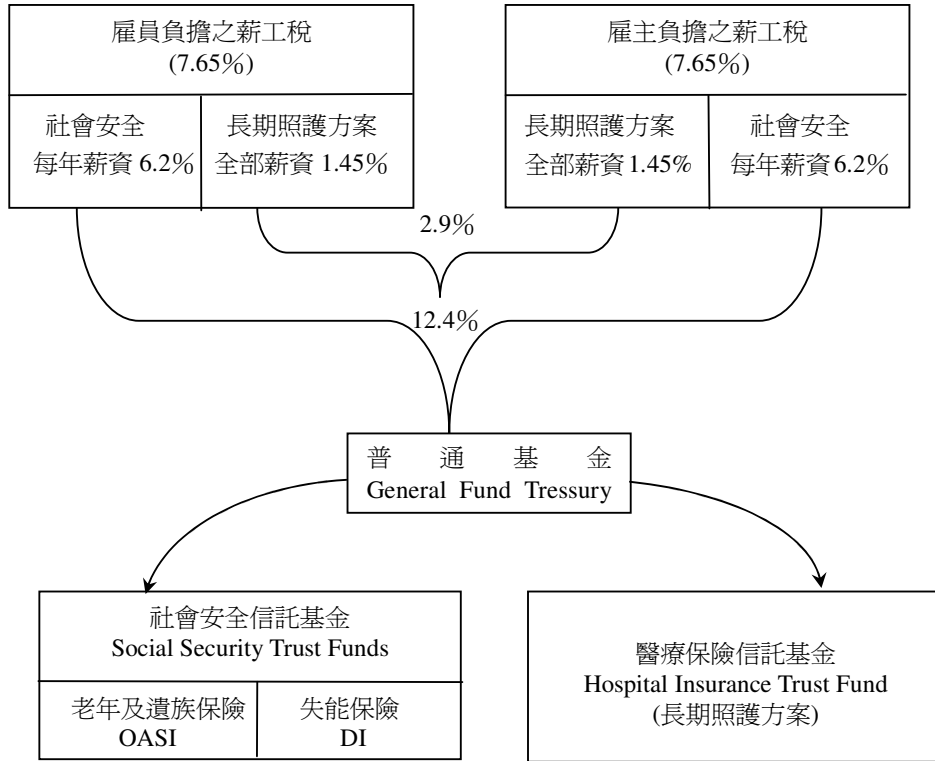
### 二、社會安全指定用途稅的課徵

美國社會安全制度的之財源係依社會安全法之規定所開徵的薪工稅，因此可說是以指定用途稅作為財源。薪工稅係依據「聯邦保險捐法案（Federal Insurance Contributions Act, FICA）」及「自我雇用捐法案（Self-Employment Contributions Act, SECA）」，按薪資、自我雇用者盈餘或薪資及自我雇用盈餘合計數為核課基礎，除作為 OASDI 的給付財源外，部分仍支應長期照護方案所需的財源。

薪工稅的繳納義務人為雇員及雇主，目前稅率為薪資的 15.3%，雇員及雇主各負擔一半，其中薪資的 12.4% 作為 OASDI 的財源，2.9% 作為 HI 的財源。薪工稅的徵收單位為美國內地稅務局（IRS），由該局繳入普通基金後，再按

比例分別分配至社會安全信託基金及醫療保險基金。有關薪工稅的徵收及分配，詳下圖。

### 美國聯邦政府薪工稅分配圖



資料來源：GAO (2001:4)

### 陸、我國社會安全制度運用指定用途稅之現況

我國目前的社會安全制度包括社會保險及退休年金，社會保險的主要財源為保費收入及政府補助。雖然一般文獻均將社會保險之保費視同為保險費收入，但因我國在制度上係以「營業基金」方式運作各類社會保險，故隱含著保險費費率有成本完全收回的觀念，雖然基於福利的考量，個人或企業所繳的社會保險費率與給付水準間的報償關係可能不相稱或不對等，但就制度上之設計而言，我國的社會保險收入似較宜視為政府從事準商業活動的所得，而非指定用途稅。

在退休年金部分，我國目前係採分立制，尚未設置普及式的國民年金制度。構成退休年金制度的二大支柱為勞工退休基金及公務人員退休撫卹基金，該二基金性質係屬我國預算法所定的信託基金，由政府依法律規定，以受託人的身分代為管理。該二基金的財源係由雇主及雇員按法定薪資基礎，按一定比率分別提撥至該二基金，依據第五項之說明，雇主及雇員所繳之年金，即為指定用途稅。政府在基金正

常運作時，除行政管理費外，均不予補助，但在基金收益率低於法定收益率，政府則須撥款彌補，公務人員退休撫卹基金不足支付退休給付時，政府亦須負最終給付責任。

雖然我國相關的社會安全制度在費率設計上，均採彈性費率機制，即以某一費率為上限，由主管機關視保險或基金財務狀況，彈性調整費率，但受限於政治環境及民意取向等種種因素，保險費率存在有向上調整的僵固性，致使我國的社會安全制度的財務並未臻健全，尤其是全民健康保險。因此，為了籌措全民健康保險的財源，「菸酒稅法」第 22 條及「菸品健康福利捐分配及運用辦法」第 5 條及第 6 條規定，菸品另徵健康福利捐，所稽徵之健康福利捐 70%應用於全民健康保險安全準備。菸品健康福利捐於 2002 年開徵，該年度實徵淨額為 83 億元，2003 年增加為 102 億元，2004 年截至 7 月底止實徵淨額為 45 億元，均依規定予以分配繳入中央健康保險局及各相關基金，故該項福利捐亦屬指定用途稅之運用。

## 柒、結論

從以上分析可知，指定用途稅的觀念其實已開始運用在我國的社會安全制度的財源規劃上。雖然在制度設計上，保險或年金均可視財務狀況適時調整費率支應，但在目前的政經環境下，費率實存有向上調整的僵固性，因此，政府為維持各類社會保險的順暢運作，對各類保險均有補貼或補助，此一作法，使得「社會安全」成爲一種純粹公共財，造成人們「吃免費午餐」或「搭便車」的心態，形成資源的浪費及配置的無效率。

爲解決此一現象，政府除從節流面設法解決醫療資源浪費等問題外，應落實指定用途稅開徵的基本原則，藉由「受益原則」及「專款專用」之精神，規劃各類社會安全財務制度，並應力求自給自足，保險或年金相關支出均應由所徵收之收入支應，不宜依靠政府補助。因此，政府對社會安全措施的補助，包括行政管理費，應適時酌予減少或不予補助，方可消除民眾的「財政幻覺」與「搭便車」的心態，避免腐蝕社會整體的福利資源。

## 參考文獻

1. 蔡宏昭 (2004), 《社會福利經濟分析》，台北：揚智公司。
2. 李雋 (2002), 《財政學》，台北：新陸書局。
3. 蘇盈彰 (1988), 《指定用途稅之研究》，國立政治大學財政研究所碩士論文。
4. 熊秉元 (1999), 《專款專用和經濟理論》，經社法制論叢，23，199-217。
5. Buchanan, J.M., (1963), "The Economics of Earmarked Taxes", Journal of Political Economy, Vol. 71, p 457- 469.
6. GAO (2001), "Information on Payroll Taxes and Earned Income Tax Credit Noncompliance", GAO-01-487T.