

112 年度中央政府總決算審核報告整體評估報告

二二、近期高齡社會給付攀升至 1 兆 1,357 億元，相關經費隨人口高齡化與長照服務普及增加，允宜妥為規劃資源配置，俾使政府福利政策永續

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，以及其他風險或負擔，提供全民享有健康及最低生活保障。據行政院主計總處(下稱主計總處)統計，我國 111 年度(最近期，下同)社會保障支出新臺幣(以下同)2 兆 5,342 億元，社會給付占 98.7%，其中又以高齡社會給付占 45.4%居首，主要係政府推動福利政策及人口高齡化趨勢，致高齡社會給付隨之上升。茲評析如下：

(一)政府高齡社會給付概呈攀升趨勢，於 111 年度達 1 兆 1,357 億元，占 GDP 之 5%

中央及地方政府含退休(或老年)給付及老人之生活津貼、居家照護、安置及慰問等福利救助措施在內，我國高齡社會給付自 89 年度 3,616 億元成長至 111 年度 1 兆 1,357 億元(詳表 1)，成長逾 2.14 倍，占 GDP 之 5%。主要係 97 及 98 年開辦勞保年金、國民年金與長照服務，提供中低收入老人生活津貼，且因人口高齡化，領取退休金人數、照顧服務量能增加所致；其中國民年金保險於 97 年開辦時，部分民眾誤解勞保退保而改保國民年金較為有利，引發勞保老年給付請領潮，給付金額爰大幅增加，98 年度雖略為下滑，後續則概呈逐年穩定攀升趨勢。

表 1 89 至 111 年度我國政府高齡社會給付概況表 單位：新臺幣億元

年度	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
金額	3,616	4,198	4,733	4,672	5,000	5,720	5,616	5,916	7,695	5,496	5,503	5,879
年度	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	
金額	7,535	7,763	7,641	8,282	9,065	9,852	9,943	10,391	11,123	11,048	11,357	

說明：詢據主計總處略以，統計事項涵括中央及地方機關資料，上年度數據皆請各該機關重新檢視，或有修正。

資料來源：主計總處網頁，本中心彙製。

(二)高齡社會給付以社會保險計畫為主，其未來或有給付責任之財務壓力沉重，宜進行長期財務安全規劃

111 年度高齡社會給付以社會保險計畫 1 兆 344 億元為主，占比 91.1%。觀諸近 8 年度（104 至 111 年度，以下同）11 項高齡社會給付之社會保險計畫情形（詳表 2），除 110 年度經費略較 109 年度下滑外，餘概呈趨增之勢；前 4 大經費項目依序為勞工保險、軍公教退休撫卹（新舊制）、勞工退休基金（新舊制）退休或老年給付、國民年金保險基金，提供國民老年經濟安全保障。

表 2 近 8 年度高齡社會給付之社會保險計畫數額表 單位：新臺幣百萬元

計畫名稱\年度	104	105	106	107	108	109	110	111
1 勞工保險	234,546	277,071	340,443	345,083	369,202	402,316	408,131	425,681
2 公教人員保險	29,349	26,433	21,741	20,172	21,807	19,472	20,653	26,686
3 軍人保險	6,875	6,960	4,945	2,728	3,842	5,583	6,090	7,502
4 其他社會保險	54,076	54,756	53,852	52,654	51,527	52,309	51,357	50,002
5 軍公教退休撫卹(新舊制)	304,445	318,529	320,682	320,830	309,915	297,907	296,975	296,336
6 勞工退休基金(新制)	12,322	15,838	18,178	18,692	23,684	24,289	30,766	28,552
7 勞工退休基金(舊制)	56,907	70,009	78,681	78,256	83,351	113,778	85,960	83,079
8 私立學校教職員工退休撫卹基金	6,400	5,271	5,665	6,610	6,444	8,132	8,346	8,395
9 國民年金保險基金	59,080	64,664	68,547	71,972	74,709	78,980	80,563	82,373
10 公營事業職業退休基金	16,274	17,274	17,397	16,527	17,123	18,485	18,854	17,578
11 其他退休撫卹基金	7,543	7,562	7,549	7,776	7,945	8,171	8,150	8,211
合計	787,817	864,366	937,680	941,300	969,550	1,029,422	1,015,846	1,034,396

說明：1. 其他社會保險如老年農民福利津貼等。

2. 其他退休撫卹基金如交通部電信總局組織條例修正施行前退休撫卹人員退休撫卹基金及行政院公營事業民營化基金等。

資料來源：主計總處網頁，本中心彙製。

據審計部總決算審核報告顯示，中央及地方政府 112 年度各職業別退休與保險之未來或有給付責任，含勞工保險未提存金額 12 兆 872 億元、軍公教退休撫卹(新舊制)未提撥金額 6 兆 1,409 億元、公教人員保險養老給付 772 億元、國民年金保險未提存金額 7,117 億元、軍人保險未提存金額 356 億元等¹，財務壓力沉重。由於我國國民平均餘命增加，致領受年金期間逐年拉長，在少子女化及高齡化趨勢下，繳少領多問題將陸續浮現，允宜進行長期財務安全規劃，俾免衍生財務失衡、代際移轉等問題。

(三)隨著長照服務普及與高齡化影響，政府社會救助及福利服務經費逐年成長，於 111 年度達 1,013 億元

111 年度高齡社會給付項目以社會救助及福利服務經費 1,013 億元居次，各級政府經費占比分別為中央²76.1%、地方³23%及其他福利⁴0.9%，中央負擔之社會救助及福利服務經費比重較高。政府為因應高齡社會快速變遷，並積極推展各項福利服務，以落實老人權益保障，近 8 年度社會救助及福利服務經費逐年成長(詳表 3)，茲就主要項目說明如下：

1. 長照服務經費隨著服務普及劇增：是項經費原由公務預算編列，於 106 年 6 月 3 日長照服務發展基金(下稱長照基金)設置後改以特種基金預算支應；隨著長照 2.0 實施，長照服務

¹資料來源，審計部 112 年度中央政府總決算審核報告第 1 冊。

²中央負擔之主要福利服務計畫，如生活救助、退除役官兵安養及養護、低(中低)收入老人生活津貼、老人照顧、就學及教育補助、社會及家庭福利基金、長照基金等。

³地方負擔者如縣市老人福利、鄉鎮社會福利及社會救助。

⁴據主計總處 111 年說明，包含依國際勞工組織規範設算、無法區分中央或地方政府等計畫經費，如產假薪資、設算住宅貸款利息補貼(提供民眾優惠房貸利率與市場利率之差距)等。

布建及使用程度日漸普及，相關經費逐年攀升，自 104 年度 30 億 1,200 萬元劇增至 111 年度 537 億 800 萬元⁵，占社會救助及福利服務經費半數以上，成長 16.83 倍，增幅最大。

2. **地方政府老人福利經費擴增**：是項經費自 104 年度 149 億 1,000 萬元擴增至 111 年度 222 億 6,100 萬元，增加 73 億 5,100 萬元，增幅 49.3%；參據各地方政府列舉福利措施如百歲老人敬老禮金、歷經戰地軍管時期老人慰助金、悠遊卡敬老卡、iPASS 一卡通敬老卡、敬老三節慰問金、重陽節敬老禮金、敬老愛心卡、外籍人士敬老卡、老人免費健康檢查、老人輔具補助及敬老福利津貼等⁶。

3. **低、中低收入老人生活津貼增加**：政府按低、中低收入老人家庭經濟狀況每人每月發給生活津貼，是項經費自 104 年度 96 億 3,100 萬元擴增至 111 年度 161 億 3,500 萬元，增加 65 億 400 萬元，增幅 67.53%。

4. **退除役官兵安養及養護經費縮減**：由於榮民人數減少，是項經費自 104 年度 92 億 7,500 萬元縮減為 111 年度 59 億 4,100 萬元，減幅 35.95%。

表 3 近 8 年度社會救助及福利服務高齡給付數額表 單位：新臺幣百萬元

序號	1	2	3	4	5	合計
類別	中央	地方	中央	中央	其他	
預算別	原列於公務，後以特種基金支應		公務	公務		公務
年度\計畫	長照服務	縣市老人福利	低、中低收入老人生活津貼	退除役官兵安養及養護		
104	3,012	14,910	9,631	9,275	3,577	40,405
105	3,341	16,171	10,207	8,591	3,802	42,112
106	8,992	16,027	10,627	7,982	3,860	47,488

⁵另長照基金項下社會給付功能分類除高齡外，尚有金額較低之身心障礙、疾病與健康、家庭與小孩等。

⁶資料來源，我的 E 政府及各地方政府網頁(查閱時間：113 年 8 月 21 日)。

序號	1	2	3	4	5	合計
類別	中央	地方	中央	中央	其他	
預算別	原列於公務，後以特種基金支應		公務	公務		
年度\計畫	長照服務	縣市老人福利	低、中低收入老人生活津貼	退除役官兵安養及養護		
107	14,425	17,273	11,320	7,420	2,593	53,031
108	28,000	19,569	12,176	6,879	2,921	69,545
109	39,767	19,964	13,783	6,609	2,789	82,912
110	43,505	21,351	15,010	6,249	2,843	88,958
111	53,708	22,261	16,135	5,941	3,262	101,307

說明：其他含生活救助、其他救助及老人照顧等中央政府經費、鄉鎮社會福利等地方政府經費及其他福利。

資料來源：主計總處網頁，本中心彙製。

(四)長照基金收入來源穩定性偏弱，為高齡社會之永續發展，亟待進行制度長遠規劃

長照基金主要收入來源依序為房地合一稅、菸稅、遺產及贈與稅等(詳表4)，近年概受惠於美中貿易戰，供應鏈移轉帶動我國經濟景氣，加以政府推動青年購屋政策，房市交易活絡，進而使房地合一稅增加，致長照基金獲配數上升。惟民眾日益倚賴長照服務，該基金用途自109年度決算數416.91億元劇增至112年度之677.61億元，增幅62.53%。倘以長照基金114年度本期短絀預算案數120.78億元為標準設算，114年底預估基金餘額1,387.34億元尚能支應11年(詳表5)。由於長照基金收入來源受政策、環境等因素影響，穩定性偏弱，且政府撥補預算受各年度財政收支結果影響，亦難謂穩固，亟待進行制度長遠規劃。

表4 109至116年度長照基金收入來源明細表

單位：新臺幣億元

科目\年度	109年 決算數	110年 決算數	111年 決算數	112年 決算數	113年 預算案數	114年 預算案數	115年 推估數	116年 推估數
房地合一稅	130.60	277.69	497.59	543.64	422.74	400.52	413.31	425.71
遺產及贈與稅	88.88	121.40	124.97	157.55	68.86	82.54	82.54	82.54
菸稅	295.09	301.44	296.88	275.32	276.00	261.00	261.00	261.00
菸品健康福利捐	0.29	0.30	0.30	0.28	0.26	0.27	0.27	0.27
其他收入	22.64	19.58	18.42	23.08	8.82	13.93	13.93	13.93

科目\年度	109年 決算數	110年 決算數	111年 決算數	112年 決算數	113年 預算案數	114年 預算案數	115年 推估數	116年 推估數
基金來源	537.50	720.41	938.16	999.87	776.68	758.26	771.05	783.45

資料來源：長照基金。

表 5 106 至 116 年度長照基金預決算數及推估概況表

單位：新臺幣億元

項目		基金來源	基金用途	本期賸餘	期末基金 餘額
109 年度	決算數	537.50	416.91	120.59	541.51
110 年度	決算數	720.41	454.19	266.22	807.73
111 年度	決算數	938.16	559.09	379.07	1,186.81
112 年度	決算數	999.87	677.61	322.26	1,509.07
113 年度	預算案數	776.68	828.18	-51.50	1,070.72
	截至6月底實現數	477.34	240.41		
114 年度預算案數		758.26	879.04	-120.78	1,387.34
115 年度推估數		771.05	-	-	-
116 年度推估數		783.45	-	-	-

資料來源：長照基金。

(五)65 歲以上老年人口預計於 2050 年達 766 萬人，隨著人口結構轉變，允宜審慎配置資源，俾使政府福利政策永續

現下我國勞動力相對充裕，經濟與商業活動尚能帶來稅賦收入及財政資源，提供各類高齡福利措施；惟隨著老年人口快速成長，其占總人口比率持續攀升，2018 年業超過 14% 成為高齡社會，預計於 2025 年時，我國老年人口占總人口比例將超過 20%，接近聯合國定義之超高齡(super-aged)國家(老人人口占 21%)，且據國家發展委員會於 111 年 8 月推估長期人口趨勢，至 2050 年 65 歲以上老年人口達最高峰 766 萬人，至 2070 年青壯年人口將僅略高於 65 歲以上老年人口，扶老比上升(詳圖 1)，人口結構轉變為老年人口為主，然勞動力卻呈下降趨勢，面臨人口結構變遷過程中，世代間資源配置宜審慎取得動態平衡，俾使政府福利政策永續。

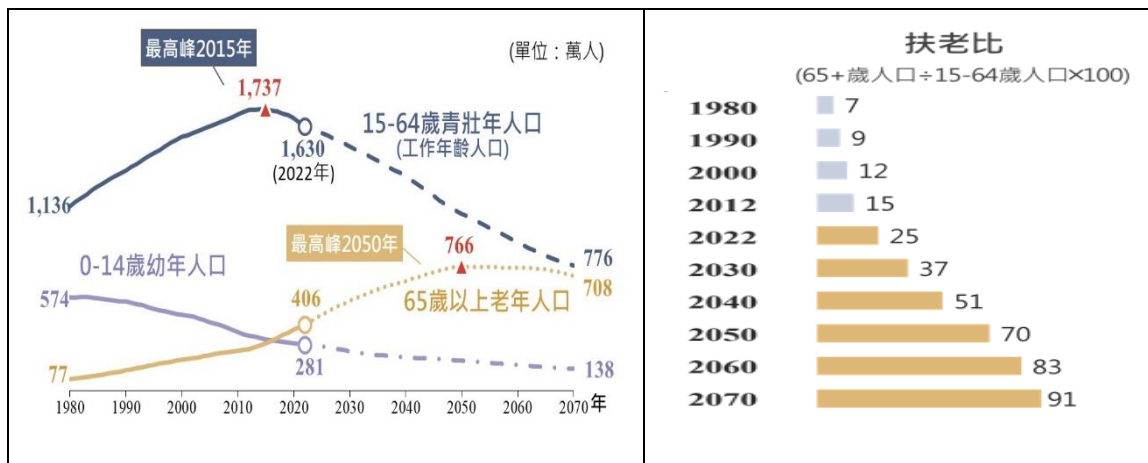


圖 1 我國三階段年齡人口及扶老比趨勢圖

資料來源：國發會 111 年 8 月 22 日「中華民國人口推估（2022 年至 2070 年）簡報」（查閱時間：113 年 9 月 6 日）。

綜上，隨著高齡人口增加，政府推動社會保險、老人福利服務及長照政策等各類高齡福利措施，由於長照服務日漸普及，我國高齡社會給付自 89 年度 3,616 億元攀升至 111 年度 1 兆 1,357 億元，成長逾 2.14 倍，居社會保障支出首位；在少子女化及高齡化雙重趨勢下，人口結構轉變，勞動力衰退，65 歲以上老年人口將於 2050 年達到最高峰，財務壓力沉重，允宜進行長期財務安全規劃，審慎配置資源，俾使政府福利政策永續。

（分機：1933 張峻萍）