

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：考察)

考察美國社會保險制度外籍勞工承保實務作
業並蒐集美國年金制度相關資料心得報告

服務機關：勞工保險局

出國人姓名：陳瑄

職 稱：科長

出國人姓名：姚雨靜

職 稱：三等專員

出國地區：美國

出國期間：91年12月2日至12月13日

報告日期：92年3月

B8/
C09105813

系統識別號:C09105813

公務出國報告提要

頁數: 16 含附件: 否

報告名稱:

考察美國社會保險制度外籍勞工承保實務作業並蒐集美國年金制度相關資料

主辦機關:

勞工保險局

聯絡人/電話:

/

出國人員:

陳瑀 勞工保險局 承保處工廠事業科 科長

姚雨靜 勞工保險局 總經理室 三等專員

出國類別: 考察

出國地區: 美國

出國期間: 民國 91 年 12 月 02 日 - 民國 91 年 12 月 13 日

報告日期: 民國 92 年 03 月 14 日

分類號/目: B8/社會福利與安全 /

關鍵詞: 美國外國籍工作季點

內容摘要: 我國之勞工保險自開辦以來，不但保險給付之範圍、項目已數次修正放寬，相關之承保對象亦逐步調整擴大。而隨著經濟發展過程之不同階段，政府為達成經濟成長與穩定並重之目的，雖採取了各種不同的策略，但受限於工作性質、發展地區及工作條件等因素，營造業等高度勞力密集行業在經濟發展過程中缺工的情形卻隨之逐漸凸顯。為避免影響產業發展及重大公共工程之推動，政府自八十一年開始對於國內所缺乏之各業勞工採取限業限量方式開放、以補充性原則引進外勞，來從事本地勞工所不願擔任之工作，以協助事業單位解決勞力不足的問題；其後外籍監護工及重大投資聘僱之外勞人數亦隨年快速增加。估計目前國內所引進之各類外籍勞工總額已達三十萬人，而參加勞工保險之外籍勞工人數截至九十一年十二月止亦已達二十萬八千餘人。有關如何規劃外勞參加我國勞工保險之實務問題卻不得忽視。為瞭解西方工業國家對其境內工作之非公民是如何納入其社會保險體制，有關之作業特色如何，乃擇定參訪美國以一窺其社會保險之實務作業。又有關國民年金法草案及相關法規之擬訂、加強宣導，應為未來社會福利的重點工作。故為赴美考察美國社會保險制度外籍勞工承保實務作業，並擬一併收集國民年金之相關資料亦為本次參訪之目的。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

目錄

壹、前言.....	3
貳、考察行程.....	5
一、考察日期	
二、考察機關	
三、考察行程	
參、美國社會保險制度概要：...	6
一、 老年、遺屬及殘廢保險	
二、 醫療保險	
肆、非美國公民如何參加社會安全 體制.....	10

一、申請社會安全號碼

二、工作季點

三、統合性雙邊互惠協定

伍、美國社會安全方案服務施行之特色.....13

一、 避免爭議之制度設計

二、 配套周全的諮詢服務功能

三、 設有針對專門對象的宣導設計（網站/手冊）

四、 持續執行各種可供政府政策改善參考之主題研究
計畫

五、 講求提升直接服務方式的效益

六、 建立龐大的個人資料連線更新系統

壹、前言

實現社會安全係為我國憲法既定之基本政策。在憲法第一百五十五條明定「國家為謀社會福利，應實現社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」、第一百五十七條明定「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度」及憲法增修條文第十條第五、七、八項明定「國家應推行全民健康保險，並促進現代和傳統醫藥之研究發展」、「國家對於身心障礙者之保險與就醫、無障礙環境之建構、教育訓練與就業輔導及生活維護與救助，應予保障，並扶助其自立與發展」、「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」。故為實現社會安全之基本政策，國家應舉辦社會保險制度，俾使國民發生老年、殘障、疾病、傷害或死亡事故時能給與照顧，方能確保其生活。而自民國三十九年三月一日實施迄今之勞工保險，更不啻為我國實施社會保險政策最重要之綜合性社會保險。

我國之勞工保險自開辦以來，不但保險給付之範圍、項目已數次修正放寬，相關之承保對象亦逐步調整擴大。而隨著經濟發展過程之不同階段，政府為達成經濟成長與穩定並重之目的，雖採取了各種不同的策略，但受限於工作性質、發展地區及工作條件等因素，營造業等高度勞力密集行業在經濟發展過程中缺工的情形卻隨之逐漸凸顯。為避免影響產業發展及重大公共工程之推動，政府自八十一年開始對於國內所缺乏之各業勞工採取限業限量方式開放、以補充性原則引進外勞，來從事本地勞工所不願擔任之工作，以協助事業單位解決勞力不足的問題；其後外籍監護工及重大投資聘僱之外勞人數亦隨年快速增加。估計目前國內所引進之各類外籍勞工總額已達三十萬人，而參加勞工保險之外籍勞工人數截至九十一年十二月止亦已達二十萬八千餘人。緣依照九十一年一月二十一日修正前就業服務法第四十三條第五項規定，同條第一項各款聘僱之外國人，其眷屬在勞工保險條例實施區域外，罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各該事故之保險給付。惟基於勞工保險係為互助共濟之原則，被保險人既已善盡義務繳

納保險費，如發生保險事故時卻未得請領相關之保險給付，確有不公。雖就業服務法九十一年一月二十一日修正已將原第四十三條第五項規定予以刪除，惟有關如何規劃外勞參加我國勞工保險之實務問題卻不得忽視。為瞭解西方工業國家對其境內工作之非公民是如何納入其社會保險體制，有關之作業特色如何，乃擇定參訪美國以一窺其社會保險之實務作業。

至於之前爭議頗大的國民年金制度似亦敲定方向，預定以社會保險方式重新規畫，有關國民年金法草案及相關法規之擬訂、加強宣導，應為未來社會福利的重點工作。故為赴美考察美國社會保險制度外籍勞工承保實務作業，並擬一併收集國民年金之相關資料亦為本次參訪之目的。

貳、考察行程

一、考察日期：九十一年十二月二日至十二月十三日

二、考察機關：

1. Social Security Administration
2. National Academy of Social Insurance
3. The World Bank
4. Pension Benefit Guaranty Corporation
5. Local Social Security Office

三、考察行程：

十二月二日 台北至舊金山轉機至華盛頓

十二月三日 抵華盛頓

十二月四日 上午至美國社會安全署 (Social Security Administration) 訪問，
由 Ms. Anne Zwagil 接待，Ms. Mary Dougherty 負責簡介美國
社會安全制度。

十二月五日 上午赴 National Academy of Social Insurance 訪問，由

Ms.Catherine Hill 講述社會保險財務；下午至 The World Bank 參訪。

十二月六日 上午至 Pension Benefit Guaranty Corporation 訪問，由台籍學人李正基先生簡介勞工退休金制度及其精算概略；下午至美國社會安全署（Social Security Administration）Wheaton 分部參訪美國社會安全制度實務

十二月七日 由華盛頓搭乘飛機至芝加哥，蒐集並整理資料。

十二月八日 蒐集並整理資料。

十二月九日 原擬至 National Institute of Pension Administration 參訪，惟該單位因故臨時取消本局考察人員參訪。改赴芝加哥國立圖書館蒐集社會保險制度及年金相關資料。

十二月十日 自芝加哥搭乘飛機返回華盛頓特區。

十二月十一日 華盛頓至紐約。

十二月十二日 紐約至台北。

十二月十三日 抵達台北。

參、美國社會安全制度概要

根據美國社會安全手冊 (Social Security Handbook) 一書所作之介紹，美國社會安全法及其相關法令所開辦之各種社會安全方案，其基本目的在於：

1. 提供個人及家庭之基本需要；
2. 保障老年、殘障者支付因生病引起之高額花費，避免他們的存款因之花費殆盡；
3. 俾使家庭免於分崩離析；
4. 提供孩童健康且安全之成長。

在美國社會安全保險方案簡介 (A Brief Description of the U.S. Social Security Program) 中介紹，美國之主要社會安全方案為老年、遺屬及殘廢保險，其他相關之方案有醫療健康保險方案、暫時失能保險、失業保險、工作者之職業災害補償、塵肺症給付、社會安全生活補助方案以及其他年金計劃等等。茲舉其中老年、遺屬及殘廢保險及醫療保險簡介如下：

一、老年、遺屬及殘廢保險：

美國社會安全制度以 1935 年 8 月 14 日社會安全法案通過實施之全國性的老年、遺屬及殘廢保險 (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance, 簡稱 OASDI) 為其最重要之方案。此方案最初之承保對象係為受僱工、商業之退休工作者；該法案在 1939 年修正，將老年給付之對象擴大至被保險人之扶養親屬及遺屬，並提出以一年分為四季作為累積計算被保險人是否符合請領老年給付條件之作法。1956 年修正加入殘廢保險；1958 年修正加入殘廢被保險人之受撫養親屬給付；1960 年修正放寬六十五歲前之任何年歲均可申領殘廢給付；1965 年修正針對六十五歲及六十五歲以上老人開辦醫療照護保險。

美國之老年、遺屬及殘廢保險法經過數次修正，目前之承保對象幾乎已涵蓋每一種受僱之有酬工作者及自僱者，此外，未受其他退休制度保障

之州政府與地方政府員工、非營利團體之所有受雇人員亦包括在內。目前非被保險對象有(1)在1984年1月1日以前由聯邦政府僱用的員工(已有文官退休制度保障);(2)農業季節勞工及家務勞工;(3)鐵路員工(已另參加鐵路人員退休制度)。在2002年,估計有一億五千三百二十萬工作者已納入老年、遺屬及殘廢保險體系。

簡單而言,美國的老年、遺屬及殘廢保險之基本理念即:受僱者、雇主和自雇者在其工作生涯裡繳交社會安全稅(social security tax),當這工作者因退休、殘廢、或死亡而致收入喪失或減少時,其配偶或賴其撫養之子女能藉保險每月所給的現金使這工作者及其家庭所喪失之部分所得予以補助。大多數的美國人常認為社會安全只是一種退休方案,雖然大部分之受益者確實係領取退休給付(大約佔百分之六十一),但社會安全福利除了給付退休或殘障的工作者和他們的家人外,工作者之遺屬亦可領取遺屬福利金(約佔百分之十六)。目前有四千五百八十萬人每月領取老年、遺屬及殘廢保險之三百五十五億萬元現金給付,其中每月付出超過一億八千萬元給住在海外之四十一萬人。估計美國的老年、遺屬及殘廢保險在2002會計年度之總支出約為四千五百一十三億元(預估在2003年將支出達四千六百七十七億元)。

經費來源方面,長久以來,美國社會安全方案係採自給自足為原則,以從工作者薪資中定期扣除稅款的方式為基礎,工作者在課繳社會安全稅之同時,亦在賺取其工作季點;工作者需累積一定的季點才能在日後領取社會安全福利。直到今日,社會安全方案可說是提供退休勞工最基本的保障,並提供因工作致殘、致死之工作者以及其家人能繼續有尊嚴且獨立的生活。

一般而言,每位工作者所付之社會安全稅之每一元中,有十二先令支付殘廢給付;十九先令支付醫療照護;六十九先令則是支付退休及遺屬之信託基金。

二、醫療保險：

美國之社會安全法在1965年修正針對年滿六十五歲(含六十五歲)以上合於領取年金資格之老人提供了健康保險。該保險制度分為：醫院保險

(Hospital Insurance, 簡稱 HI, 亦稱為 Medicare "Part A")及補充性醫療保險 (Supplementary Medical Insurance, 簡稱 SMI, 亦稱為 Medicare "Part B")。1972 年, 殘障者之健康保險修正通過, 將投保對象擴及某些六十五歲以下身罹嚴重殘障者、慢性腎臟病者、領取殘廢年金超過兩年者等等。

醫院保險由所有參加老年、遺屬及殘廢保險之被保險人所繳交社會安全稅的 1.45% (自僱者繳納 2.9%) 支應; 補充性醫療保險則是補助醫院保險之不足; 與醫院保險相反的, 補充性醫療保險是由被保險人每月繳付保險費支應的 (在 2001 年每月扣收五十元, 至 2002 年則增加為每月扣收五十四元)。

肆、非美國公民參加社會安全體制

在介紹非美國國籍之外國人在美國工作參加社會保險制度前,我們必須先介紹美國社會安全號碼這個作業方式.

一、申請社會安全號碼:

在美國,社會安全號碼(Social security number)可以說是被用作為保存記錄最普遍的號碼。除了社會安全記錄外,舉凡金融機構、失業給付部門、聯邦醫療保險及州政府醫療補助等都會使用到社會安全號碼。社會安全局是依據工作者之社會安全號碼來記錄工作者歷年之工作收入總額,工作者未來領取之社安福利金額亦是依據社會安全卡號碼所登記的工作紀錄來計算的;換言之,即使工作者更換工作,只要他的社會安全號碼相同,他的工作記錄就會存放在同一檔案中。

社會安全局所核發的社會安全號碼:

雖然鑒於九一一事件的發生,美國對首次申請社會安全號碼的人已作稍為嚴格的審查。但大體而言,社會安全局所核發的社會安全號碼可分三種:

- (一):美國公民;合法入境並經移民局允許工作者;
- (二):經移民局允許入境,但未准工作;惟如依據聯邦法律,州政府與地方法令規定需有社會安全號碼始能獲得福利照護者;
- (三):合法入境但短期居留且在移民局允許下短暫在美工作者。

九一一事件發生後,美國社會安全局為防止有犯罪意圖的人利用偽造或竊取他人的出生紀錄來申領社會安全號碼,自2002年6月1日起,要求首次申請或申請補發社會安全號碼的人至少須提供兩份證明文件來證明申請人之年齡、身分、及美國公民或合法居留之身分。社會安全局必須先審核確定申請者所提供之證明是屬實且有效才能發出社會安全號碼。非美國公民之外國人申領社會安全號碼時,申請文件尚須先經移民局審核。

綜而言之，一個經合法入境並經移民局核准在美國工作的外國人，可以依法申請到社會安全號碼；而經合法入境卻未經核准工作者，在某些情況下亦可獲准核給社會安全號碼，但其社會安全卡會註明不允許工作，一旦其違法工作，社會安全局即會通知移民局。

二. 工作季點

簡單來說，美國社會安全方案是以從工作者之薪資中定期扣除稅款的方式為基礎，它的主要財源係來自受雇勞工、雇主和自僱者所付的社會安全稅。這種稱之為（pay-as-you-go）的作業方式，也就是在工作和納稅的同時，勞動者也在累積符合申請社安福利所需的工作季點。在2002年，被保險人之收入每\$870可賺取一個季點，每年最多賺取四個季點(\$3,480)。他的雇主在給付工資時，會以工作者之社會安全號碼申報他應繳納之社安稅及醫療保險稅，而雇主同時也要上繳同樣數額之稅（目前社安稅是受僱者及雇主各繳納薪資的6.2%，每年不超過\$84,900，聯邦醫療保險稅則是各繳薪資之1.45%，合計勞、雇雙方各付之社安稅稅率為薪資之7.65%；自僱者則係付出收入之15.3%，但最高均不超過\$84,900元。），如果這位勞動者是位自僱者時，他則需同時繳納雇主及僱員之社安稅及醫療保險費合計收入的15.3%。

三、統合性雙邊互惠協定（totalization agreements）

基本上，工作者要累積一定的工作季點才能在日後領取社會安全福利。以社安退休福利來講，多數人需要工作十年並繳納社會安全稅，累計40個工作季點才有資格領取。而據瞭解，在申請社會安全福利時，是需要具備些必備文件，例如：社會安全卡(或社安號碼之記錄)；他的出生證明；美國國民或合法居留之證明等等交由社會安全局審查(如果你的未成年子女、配偶亦要申請相關福利時，相關的關係文件也是必需的)。

換言之，一個非美國國民或未獲永久居留之外國人可以經移民局准許入境並取得合法工作身分，並交納社會安全稅賺取工作季點，但在其工作生涯之最終，如果他還是未能取得合法居留或取得美國公民身分時，他仍有可能不能領取社會安全福利。在這種情況下，美國和其他國家所簽訂的

統合性雙邊互惠協定似應為一可行之作法。

統合性雙邊互惠協定是為了跨國工作者，可以透過二個國家間之社會安全體系的協定，免除雇主或受僱者重複投保與重複繳交社會安全稅的問題。此協定還可預防個人因跨國工作而導致老年、殘廢或死亡時，在一方或雙方國家無法領取給付之情況發生。目前，美國已和二十個國家簽訂雙方互惠協定，連我國之近鄰南韓也在2001年4月1日與美國簽訂互惠協定。目前，我國勞工保險之被保險人如經奉派出國、考察、研習或提供服務者固然可繼續參加勞工保險，但如該勞動者經調派國外公司工作，支領國外公司薪資，與台灣母公司不再有僱傭關係者，是不能繼續加保，從而該被保險人已加保之年資甚或不能有機會申請老年給付。雖然，國人未必會有「自己的幸福自己追求」的觀念，然而，國人從事跨國公司工作之情況又不能避免，我國稅政制度又與美國不同，再加上如真要簽訂協定，要如何對等、公平的立場上為國人取得最有利的條件，恐值得政策決定者好好思考。

美國的社會安全制度實施迄今已長達六十五年，其間當然也經過數次之修正，目前有四千五百八十萬人每月領取三百五十五億多萬元現金給付，其中每月付出超過一億八千萬元給住在海外之四十一萬人。而根據美國社會安全局以及相關研究單位之分析，現在社會安全稅的收入是多於社會安全福利的支出，但有七千九百萬“嬰兒潮”出生的人已接近退休的年齡。在未來的三十年裡，美國的老年人口將會是今天的二倍。預計在2016年社會安全福利的支出將會大於稅收。估計OASDI在2002會計年度支出約為四千五百一十三億多元(預估在2003年將支出達四千六百七十七億多元)。

此次拜會美國之行最大之感觸是，美國真不愧是一個社會福利國家。不但民眾對自己之權益相當清楚，且不斷監督政府在各種相關政策面及執行面之修訂都能更符合社會福利的精神；而只要勞動者在申領社會安全福利時之工作點季數、年齡、身分符合規定條件，就可獲得福利給予，不符請領資格的亦可重新提出申請，似乎甚少因不予給付而引起爭訟。

而且政府部門對於提供第一線服務的人員訓練亦相當重視，並切實執行能夠深入各地方之教育宣導方式，的確讓人印象深刻！值得未來本國執行國民年金時的參考借鏡。

伍、美國社會安全方案服務施行之特色

一、避免爭議的制度設計：

- (一) 美國之社會安全制度自 1935 年立法以來，業經國會多次修改，加之工作者歷年扣繳社安稅之稅率亦有變更，為使被保險人能預先對其將可領取之社會安全福利項目、預估金額及被保險人歷年工作收入記錄等作一粗略瞭解，社會安全局現已針對二十五歲以上之被保險人，於其每年生日前三個月寄出其“社會安全各項福利目前的累計估算書”(Social Security Statement)，提供給個人檢閱，讓民眾能被充分告知自己的資料，避免引起日後之爭議。

由於美國社會安全局可說是擁有世界上最先進、最完善之電腦設備，其對龐大被保險人資料之保存、處理系統不但快速，而且完整、確實。如果被保險人對其收入記錄有所質疑時，他可透過社會安全局提供全年無休之免付費電話，要求提供即時更新之估算書，更可隨時利用社會安全局之網站查詢、列印個人之各項福利估算書。基於九一一事件後，美國公務機關在安全上之考量，我們在社會安全局內未能獲准參觀其實際業務之運作，更遑論參觀其先進之電腦處理中心，實為美中不足之憾事。惟為了安撫人們對未來、對年老生活之不確定心理，讓人們可以及早規劃年老生涯，美國社會安全制度對其被保險人主動寄發各項福利目前的累計估算書之貼心、便捷的服務作法確實值得我們借鏡。

- (二) 殘障之等級劃分及認定時，行政人員有很大職權(針對操作工作上影響程度的實際認定)，又為使領取殘障給付之被保險人痊癒後能及早回到勞動市場，美國之社會安全制度並有人性化的再就業鼓勵設計。申請並領取殘障給付之被保險人通常會被轉介至復建機構尋求復建重返工作行列之機會，申請者如無正當理由而拒絕接受復建計劃時，社會安全局會停止給付殘障給付。而為鼓勵申領殘障給付之被保險人及早工作，在該被保險人完全痊癒前即投入工作之測試期間，尚可繼續領取殘障給付(為期不超過九個月)。
- (三) 合格年齡的精緻規劃(法規變革時的仍能確保權益公平性)

可領取全額社會安全給付的細分年齡	
出生年份	可申請全額的退休年齡
1937年及之前	65歲
1938年	65歲及再2個月
1939年	65歲及再4個月
1940年	65歲及再6個月
1942年	65歲及再8個月
1943-1954年	65歲及再10個月
1955年	66歲
1956年	66歲及再2個月
1957年	66歲及再4個月
1957年	66歲及再6個月
1958年	66歲及再8個月
1959年	66歲及再10個月
1960年及之後	67歲

二、配套周全的諮詢服務功能

- (一) 每天 07:00 AM- 07:00 PM 諮詢電話專人服務
- (二) 24 小時電話語音說明/自動傳真回覆
- (三) 不同服務項目有不同的 1-800-服務號碼
- (四) 各地方分中心提供有免費個人社會安全規劃專員/手語翻譯員/外語口譯員 (皆須事先預約)
- (五) 網站上就有可自行輸入來計算年資的公式程式
- (六) 使用者便利的網站設計 (於傳單手冊印有協助指導民眾公共電子網路服務的取得方法)

三、設有針對專門對象的宣導設計 (網站/手冊)

- (一) 針對一般民眾
- (二) 針對雇主/自營業者
- (三) 針對外籍人士
- (四) 針對身心障礙者
- (五) 針對老師
- (六) 針對家長

四、持續執行各種可供政府政策改善參考之主題研究計畫

- (一) 政府設有針對年金制度規劃的高專業的研究企劃部門，具備眾多資深精算師
- (二) 民間及學術研究組織及研討活動頻繁
- (三) 老人福利預算遊說單位角色強勢
- (四) 私人保險的功能地位的深獲重視

五、講求提升直接服務方式的效益

- (一) 密集辦理高時數之第一線工作人員教育訓練
- (二) 放入大量人力進入社區直接互動式宣導
- (三) 全面停用電視短片宣傳方式以節省龐大經費
- (四) 地方服務中心由SSA總部統籌直接單獨管理，避免委託地方政府內相關單位用兼辦方式來提供SSA之各項服務

六、建立龐大的個人資料連線更新系統

- (一) 中央稅務 (薪資收入記錄...)
- (二) 戶政單位 (死亡記錄..)
- (三) 獄政單位 (中止犯法的個人獲得福利，此連線幫SSA省了最多錢!)
- (四) 州政府 / 地方政府 (婚姻登記...)

※ 勞保局可參考運用之專業資源:

- Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) 之資深精算師林仁基先生
- World Bank 的組織內之 Human Development Sector 之付費顧問專案 (已有協助多國辦理年金業務之豐富經驗)