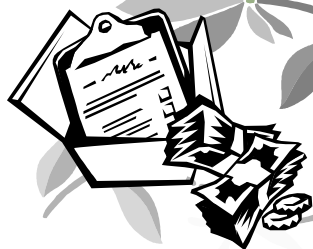


專題論述



# 我國國民年金之規劃歷程

曾中明・姚惠文・鄭貴華



## 壹、前言

人口老化是許多國家面臨的共同問題，藉由推動年金制度方式來保障國民老年基本經濟安全已成為世界潮流所趨。面對我國高齡化老年人口急遽增加，且傳統家庭功能式微的現代社會，老年經濟安全保障亦已成為重要課題。

世界銀行曾揭櫫年金制度之建立需符合「足夠、可負擔、能持續及健全」的目標，然而在我國國民年金制度的設計上，我們也發現一個事實，那就是：保障的程度越高，民眾及政府的負擔愈大，制度的長期穩健性愈高，然而政治的可行性愈低（羅紀琮，民 90）。這正說明了國民年金制度的建構本非易事，理論與現實之間的拔河與折衝，在所難免。

我國自民國（以下同）82 年起即著手規劃國民年金制度，至今十餘年，歷經 4 個階段的規劃，各階段制度規劃所採行模式及內涵，隨著其存在的爭議及環境背景之變化而不斷檢討調整及修正。直至 95 年 7 月召開之「台灣經濟永續發展會議」，社會各界就國民年金之規劃達成 12 項共同意見，確立了我國現階段國民年金的規劃原則及方向。本文將針對國民年金 4 個階段的規劃歷程及未來規劃方向加以說明，期使各界對國民年金制度的規劃過程能有所瞭解。

## 貳、規劃背景

我國國民年金制度之規劃，因人口老化現象日趨嚴重、老年經濟安全體系仍不完備，以及 84 年起各項津貼推出且給付標準不一的問

題，使得國民年金制度之建立與現制津貼之整合工作更形複雜，茲分述如下：

### 一、人口老化問題日趨嚴重

我國老年人口老化數度快速，82 年 9 月，我國 65 歲以上老人人口已達全國人口比率 7%，邁入聯合國世界衛生組織所稱的高齡化國家或社會（aging country/society）。截至 95 年底，我國老年人口為 228 萬 7 千餘人，占總人口 10%。若與多數工業國家相比，我國老年人口比率仍低，惟由於近年來台灣出生率屢創新低及國民平均壽命逐年延長，使得我國人口老化速度加快，依據經建會人口推估，65 歲以上人口比率至 103 年增為 13%，逼近國際慣稱的高齡國家或社會（aged country/society），之後快速上升，至 115 年將超過 20%，至 140 年更高達 37%（經建會，民 95）。另人口老化將使青壯人口的老人扶養負擔日趨加重，我國目前的人口扶養比（15 歲至 64 歲工作年齡人口對 65 歲以上高齡人口比例）為 7.2 比 1，依據經建會人口推估，115 年將降為 3.3 比 1，至 140 年更降為 1.5 比 1（經建會，民 95）。加上我國家庭傳統扶養功能漸趨式微及依賴個人

自有收入作為經濟來源比例日增〔老人經濟來源由子女供應者由 75 年的 65.8%，降為 89 年的 33%（內政部，民 89）〕，顯示未來老人經濟安全問題之重要性，亟待政府預為綢繆。

### 二、老年經濟安全體系不完備

台灣的老年經濟安全體系早在半世紀前即建立雛形，39 年開辦的勞工保險及軍人保險，以及 47 年開辦的公務人員保險，都將老年給付納入保障項目，儘管半個世紀以來，各個保險方案的涵蓋人口和保障項目均已大幅擴充，然而目前我國 25 歲至 64 歲的國民當中，仍約有 353 萬人未享有老年經濟安全保障，占該年齡層人口 28%，包括農民、家庭主婦、低收戶及身心障礙未就業者等（其中農民約 87 萬人雖已參加農民健康保險，但該保險不含老年給付），致使其無法在年輕時為未來年老時之經濟安全預先準備，亟需將之納入老年年金保險體系保障範圍，以保障其老年或遭逢無法預期事故後之生活（內政部，民 95）。

### 三、各式津貼推出，政府財政負擔沉重

過去十餘年來，一方面因為人民「社會權」意識的覺醒，另一方面因我國老年經濟安全保障制度的不完整，政府為提供過渡性照顧老人經濟安全之措施，爰推出各項以政府稅收為財源之津貼或補助，包括 83 年起地方政府陸續發放之老人年金，84 年開辦老年農民福利津貼、87 年發放中低收入老人生活津貼、91 年開辦敬老福利生活津貼及原住民敬老福利生活津貼等。由於各項津貼給付標準不一，且給付對象已涵蓋近八成老人，政府每年需編列 9 百餘億元預算支應，若不調整，長此以往政府財政負擔必然隨著人口快速老化而日益加重。因此，亟待開辦國民年金制度，將現行津貼加以整合予以制度化。

### 參、過去國民年金規劃歷程與主要爭議

自 82 年起，內政部、經建會及其他相關部會，奉行政院指示展開國民年金制度規劃，其規劃歷程可分為 4 大階段：

#### 一、第 1 階段規劃（82 年 4 月至 84 年 5 月）

##### （一）規劃過程：

內政部於 82 年 4 月組成「國民年金制度研議小組」，次年 2 月完成「建構我國國民年金保險制度建議書」及「國民年金保險法立案要點」報行政院（陳武雄，民 86）；另勞委會及農委會亦成立專案小組，進行勞動者年金及農民年金之初步規劃。行政院為避免各類年金保險制度內容差異過大，日後難以整合，乃於 82 年 11 月指示經建會：「協調處理各類年金、津貼或補貼等項目之方向及原則，以及釐定相關各項現金給付間之關係及整合工作，以配合實施全民健康保險。」

83 年 3 月經建會成立「年金制度專案小組」，邀請財政、經濟、保險、社會及法律等專家、學者與有關機關代表組成「國民年金制度規劃指導小組」及「年金制度研究規劃工作小組」，進行年金制度政策指導與研究規劃工作，並於 84 年 4 月提出「國民年金保險制度整合規劃報告」。

##### （二）制度規劃重點：

###### 1. 規劃構想：

一般來說，國民年金保險制度可分為兩種基本型態，第一是職業

別的單層制（或獨立型），如德國、法國、美國等國的制度；第二是全民性的雙層制（或半獨立型），如瑞典、英國、加拿大、日本等國的制度。採用單層制的國家就沒有全體國民適用的國民年金保險制度，只有採用雙層制的國家才有國民年金保險制度的設計（蔡宏昭，民 93）。

本階段之規劃採雙層制，國民年金保險係涵蓋全民的基礎年金。

規劃構想為整合公教、勞保（軍保除外），訂定國民年金基礎保險。亦即將公、教、勞保養老（老年）給付，以相當國民年金規劃給付金額之全部或部分金額，與農民及其他國民共同組成國民基礎年金保險，並以公教人員之退休金及公保養老給付超出部分，勞工之勞基法退休金及勞保老年給付超出部分，另成立附加年金的兩層年金規劃。其規劃架構如下：

	公 教 人 員	勞 工	農民及其他國民
附加年金	退撫基金條例之退休金	勞基法之退休金	
	公保養老給付超出部分	勞保老年給付超出部分	
基礎年金	依基礎年金給付金額將公保養老給付併入	依基礎年金給付金額將勞保老年給付併入	基礎年金

（引自國民年金制度初步規劃結果簡報，國民年金制度規劃工作小組，87 年 1 月）

## 2.國民年金基礎年金制度內涵：表列如下

制度性質	社會保險制度
保險對象	1. 25～64 歲全體國民（志願役軍人除外）強制納保。 2. 15～24 歲為自願加保，但已就業者強制加保。
給付項目	1. 老年基礎年金。 2. 殘障基礎年金。 3. 遺屬基礎年金。
全額年金	1. 需累積繳費滿 40 年，開辦之標準為前 2 年平均每人每月消費支出之 50% 至 70% 訂定，若於 84 年開辦，全額年金為 6,000 元。 2. 年金給付額按物價指數調整。
保險費	採定額保費，全體被保險人保險費一致，若於 84 年開辦，每月保險費為 912 元。如政府補助給付總額之 20%（183 元），自繳部分每月保險費為 729 元。
保費分擔	1. 有雇主者，保費由勞雇雙方共同分擔；無雇主者，自行負擔。 2. 未就業之保險對象，由同戶被保險人代繳。 3. 低收戶免繳保費，但給付額另計。

制度性質	社會保險制度
政府補助比率 (與額度)	1.政府原則上不補助保險費或給付，如有必要，至多補助 20%。 2.補助行政事務費。
年金給付標準	1.請領年金給付最低年資：累積繳費 10 年。 2.老年年金： (1)全額年金：年滿 65 歲，繳費滿 40 年。 (2)增額年金：年滿 65 歲，繳費逾 40 年，每增 1 年，增給全額年金 2.5%。 (3)減額年金：年滿 65 歲，繳費不足 40 年，每減 1 年，減給全額年金 2.5%。
津貼規劃	無

### (三)主要爭議：

1.各界對於國民年金部分內容，究採全體國民參加之「整合制」或無就業國民單獨立法之「分立制」意見不一；對制度應採行「社會保險」、「稅收制」或「個人帳戶制」亦有不同主張。

2.現行各社會保險制度各有其開辦背景、給付條件與計算基準，若一併納入，將呈現年資通算、給付準備不足及現行公、教、勞保未依精算結果訂定保險費率等問題，短期內整合困難。（徐廣正，民 91）

### (四)未能開辦之原因

由於全民健保於 84 年 3 月開辦，國民年金如同時實施，將使各界負擔遽增，民眾接受度較低，加上部分內容未能獲得朝野共識，因此，「國民年金保險制度整合規劃報告」於 84 年 5 月報行政院核備，

奉行政院指示暫緩國民年金之推動。

## 二、第 2 階段規劃（85 年 11 月至 88 年 9 月）

### (一)規劃過程：

85 年國家發展會議決議：「建立妥適之勞工退休金制度，增定國民年金、勞工老年附加年金採保險或公積金制度」，而「跨世紀國家建設計畫」亦將 89 年實施國民年金訂為發展目標。為統籌規劃國民年金制度，經建會乃於 85 年 11 月成立「國民年金制度規劃指導小組」，由內政部部长及經建會主委擔任共同召集人，並由銓敘部部长等相關機關首長擔任委員，負責國民年金制度及政策之審議工作；另設「國民年金制度規劃工作小組」，負責國民年金制度之細部規劃工作。

另內政部亦負責國民年金保險

相關法規之研擬，乃於 87 年 1 月邀集經建會等相關部會及專家學者成立「國民年金保險法規專案小組」，依據國民年金制度規劃方向及內涵，進行「國民年金保險法」草案之研擬。87 年 11 月完成第 2 階段國民年金規劃報告，隨即展開與各界溝通宣導工作，預定於 89 年底前實施。

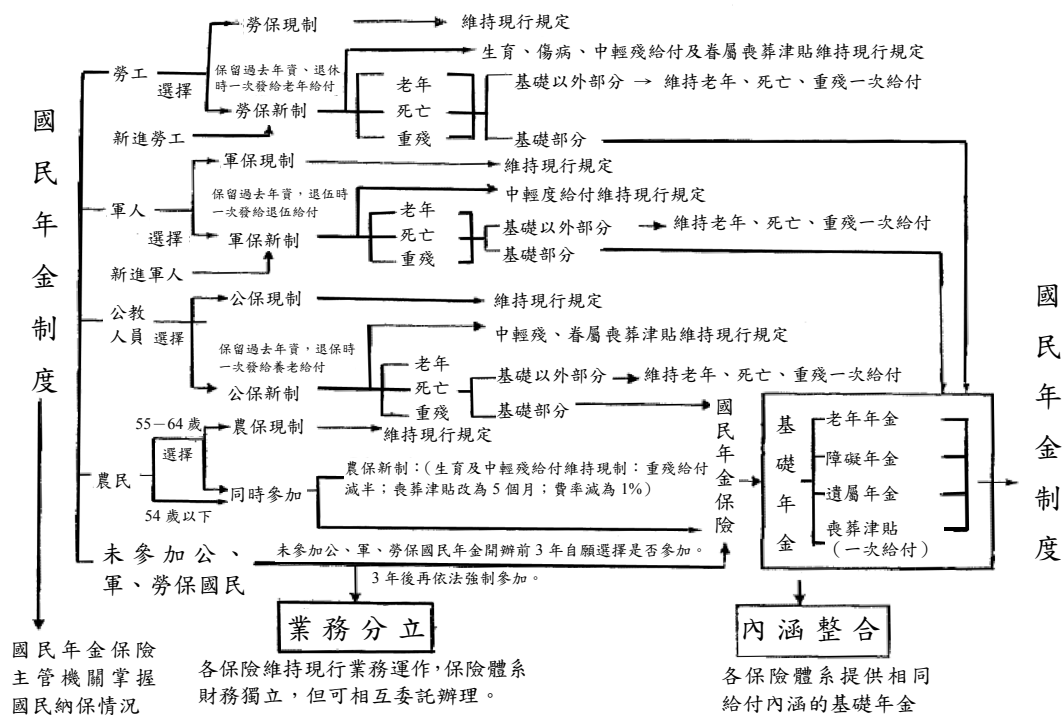
## (二)制度規劃重點：

### 1.規劃構想：

在第 1 階段規劃的基礎上，採以「業務分立、內涵整合」方式辦理，即公教、軍、勞、農保之現制

與新制（配合國民年金調整）並存，另開辦國民年金保險，以保障公教、軍、勞保被保險人以外之國民。但長期應在此一基礎上，繼續研議逐步整合各保險體制，成立全部整合的單一國民年金制度。

本階段與第 1 階段均將原社會保險給付切割為與國民年金相當之基礎年金及超過基礎年金之附加年金，差別在於第 1 階段對於與國民年金相當之基礎年金需清算，移由國民年金保險支付；本階段與國民年金相當之基礎年金則由各該保險支付。其規劃架構如下：



〔引自國民年金制度規劃簡報（修正版），國民年金制度規劃指導小組，88 年 11 月〕

## 2.制度內涵：表列如下

制度類型	社會保險制
制度內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開辦國民年金保險。</li> <li>• 發放福利津貼（老人福利津貼）。</li> </ul>
保險對象	1.25~64歲之未參加公教、軍、勞保之國民（55~64歲農民可選擇繼續參加農保）。 2.原參加公教、軍、勞保選擇舊制者，於領取老年或退伍給付後，未滿65歲前亦可自願參加國民年金保險。
給付項目	1.老年基礎年金。 2.身心障礙基礎年金。 3.遺屬基礎年金。 4.喪葬津貼。
全額年金	1.開辦時全額年金給付標準：按前2年平均每人每月消費支出之55%~65%訂定，若89年開辦，為8,700元。 2.年金給付額之調整：開辦之次年起，年金給付額按物價指數調整及實質薪資成長率各半調整。
保險費率 & 保險費	1.採定額保費，依全額年金給付標準的10%訂定，若於89年開辦，每月保險費為870元，次年起保費與給付連動調整。 2.開辦第2年起，當年度保費的收入及基金收益合計低於年金給付額時，次年起即調高保費，以維持精算財務收支平衡。國民基礎年金給付調整時，費率同步調整，並按精算費率於給付準備不足時，以調整費率挹注。
政府補助 比率（與 額度）	1.一般民眾補助保險費20%。 2.所得較低之民眾最高補助至40%。 3.低收入戶自付保費部分，則由政府全額補助。 4.身障者自付保費部分，依其障等提高補助比率55~100%。
年金給付 標準	1.老年年金給付：依繳費年資長短計算： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)開辦時年滿25歲以上者，國民年金全額老年基礎年金繳費年資，依年齡由25歲之40年逐年遞減為40歲之25年，每滿一年給付全額老年基礎年金1/40至1/25。</li> <li>(2)開辦時年滿40歲以上者，全額老年基礎年金繳費年資為25年，每滿一年給付全額老年基礎年金1/25。</li> </ol> 2.年金給付額之調整：開辦之次年起，年金給付額按物價指數調整及實質薪資成長率各半調整。
津貼規劃	福利津貼： <ol style="list-style-type: none"> <li>1.國民年金開辦時已年滿65歲，且未領取公教、軍、勞保老年給付或其他津貼者，發給每月2,000元福利津貼。</li> <li>2.已領取公教、軍、勞保老年給付者，就其已領金額按月扣抵2,000元，作為延後領取福利津貼之等待期。</li> <li>3.曾領取公教、軍、勞保老年給付或其他津貼者，且年金給付未達2,000元者，可申請福利津貼補足給付至2,000元。</li> </ol>
政府財源 籌措	1.國民年金保險：加徵營業稅，公益彩券盈餘為補充財源。 2.福利津貼：政府編列預算支應。

### (三)主要爭議：

本階段國民年金制度之規劃，維持公教、軍、勞保體制，使實施國民年金制度之阻力較小，但相對亦衍生以下問題：（徐廣正，民 91）

1.公教、軍、勞保體制外之國民多數繳費能力薄弱，形成弱體保險之疑慮，包括保險費收繳不易、窮人互相取暖、無法達風險分擔及所得重分配效果、無法達成強制納保、帶殘投保沒有保障等問題。

2.各保險體系間身分轉移，產生年資保留問題。

3.政府現行補助職業工會勞保保費達 40%，若依本階段國民年金制度之規劃，參加國民年金保險之保險費補助為 20%，恐將引起職業工會之反彈。

4.各保險體系各自為政，部分行政資源重複。

### (四)未能開辦之原因：

由於台灣在 88 年 9 月 21 日遭逢大地震，政府為籌措災後重建經費，財政需求龐大，為避免增加政府財政負擔，「國民年金制度規劃工作小組」第 27 次委員會議決議，建議一年後或於災後重建所需財務確定後再予評估國民年金制度開辦

時機（內政部，民 89）。

### 三、第 3 階段規劃（89 年 5 月至 94 年 1 月）

#### (一)規劃過程：

89 年 5 月政黨輪替後，重新檢討國民年金實施方式，經多次邀集專家學者及立法委員等共同研商，經建會提出融合個人儲蓄帳戶與準備基金概念的「國民年金儲蓄保險制度」、普及式年金概念設計的「國民年金平衡基金制度」，以及第 2 階段規劃以社會保險設計的「國民年金社會保險制度」等 3 案，並依行政院指示，對外廣徵社會各界意見（徐廣正，民 91）。經 91 年 5 月 17 日及 18 日全國社會福利會議決議，國民年金制度之採行以社會保險模式為宜。

內政部依據經建會提出之「國民年金制度規劃」報告及 91 年 5 月之全國社會福利會議決議，研擬「國民年金法」草案，並於同年 5 月 20 日呈報行政院，又該草案於同年 6 月 12 日經行政院院會通過後，同年 6 月 14 日送請立法院審議。且行政院先後於立法院第 5 屆第 3、4、5 及 6 會期建請立法院將該法案列為優先審議通過法案。

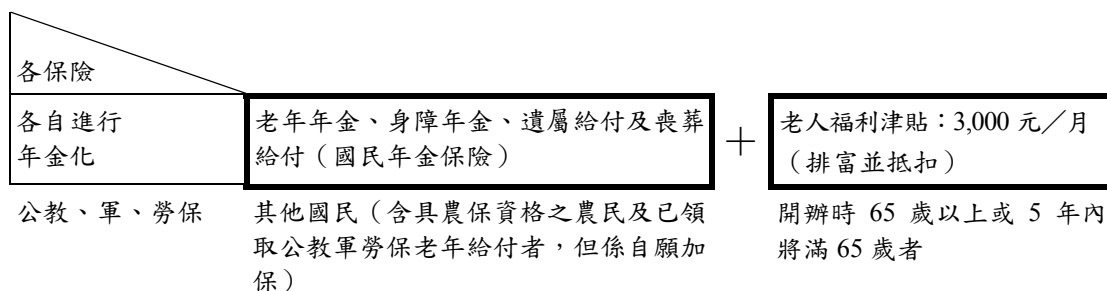


## (二)制度規劃重點：

## 1.規劃構想：

在第 2 階段規劃的基礎上，採社會保險制設計，並單層制規劃，國民年金保險與原社會保險之業務與內涵完全分立，針對年滿 25 歲，

未滿 65 歲且未參加相關社會保險之國民開辦國民年金保險。現行公教、軍、勞、農保制度暫不與國民年金保險整合，但各保險將朝年金化等方向進行。其規劃架構如下：



## 2.制度內涵：表列如下

制度類型	社會保險制
制度內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>•開辦國民年金保險。</li> <li>•發放福利津貼（老人福利津貼）。</li> </ul>
保險對象	1.強制加保對象： 為年滿25歲以上，未滿65歲，未參加相關社會保險亦未領取相關社會保險老年給付之國民。 2.自願加保對象： (1)已領取相關社會保險老年給付者。 (2)符合農民健康保險加保資格之農民。
保險給付項目	1.老年年金。 2.身心障礙年金。 3.喪葬給付。 4.遺屬給付。
全額年金	1.第一年每月7,500元。 2.開辦之次年起，每年參考消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整（計算後未達5%時不予調整，併入次年通算）。
保險費率	1.第一年保險費率為全額年金10%（即每月750元）。 2.開辦第2年起之保險費率，依下列規定調整： (1)年滿65歲國民對年滿25歲至64歲國民之比值超過20%時，每升高2%，自動調高0.5%。

制度類型	社會保險制
	(2)由保險人至少每5年精算1次，每次精算40年；依其精算結果，本保險之保險基金不足以支應未來10年給付需求時，中央主管機關應重行調整擬訂。
保險費	採定額保費，依全額年金給付標準的10%訂定，保費與給付連動調整。 開辦時每月保險費為750元【一般被保險人每月負擔80%（600元），政府負擔20%（150元）】。
政府補助比率 （與額度）	1.一般被保險人： (1)所得較高：20%（150元）。 (2)所得較低：40%（300元）。 2.低收入戶、重度以上身心障礙者：100%（750元）。 3.中度身心障礙者：60%（450元）。 4.輕度身心障礙者：40%（300元）。
年金保險給付 標準	1.老年年金： (1)年資未滿5年：一次給付，每滿1年發給1個月全額年金。 (2)年資5年以上：年金給付，全額年金×（保險年資÷全額年金所需年資）。 (3)最低年金：3,000元。 2.身心障礙年金： (1)極重度身心障礙年金：全額年金40%。 (2)重度障礙年金：全額年金20%。 3.喪葬給付：5個月全額年金。 4.遺屬給付： (1)年資未滿1年：全額年金5個月。 (2)年資1年以上：全額年金5個月外，每滿2年加給1個月全額年金。
津貼規劃	老人福利津貼： 施行時已年滿65歲或未來5年將滿65歲者，每月3,000元。
政府財源籌措	1.國民年金保險：公益彩券盈餘。 2.福利津貼：政府編列預算支應。

### (三)主要爭議：

1.立法院第5屆會期送立法院審查之國民年金法案，除了行政院版及國民黨版係採社會保險制之外，尚有沈富雄委員版「國民年金暫行條例」草案主張採稅收＋個人儲蓄帳戶制。朝野對於制度規劃究

採社會保險制或個人儲蓄帳戶制，未有共識。

2.公教、軍、勞保體制外之國民多數繳費能力薄弱，產生弱勢者保險之疑慮，包括保險費收繳不易、窮人互相取暖、無法達風險分擔效果、無法達成強制納保、帶殘投保沒有保障等問題。

3.有關政府補助保險費比率，是否應比照勞保無一定雇主政府補助比率調高為 40%，未有共識。

4.有關國民年金財源籌措及是否會債留子孫問題。

#### (四)未能開辦之原因

立法院第 5 屆第 3 會期衛生環境及社會福利委員會、財政委員會曾於 92 年 5 月 7 日召開審查該 3 版本國民年金法案第 1 次聯席會議，完成法案報告及詢答；93 年 12 月 24 日立法院院會決議將國民年金草案逕付二讀，交由國民黨黨團及民進黨黨團協商，惟因朝野政黨對於國民年金制度方向各有主張及看法，無法形成共識，在立法院屆期不續審法案的情況下未完成立法工作。

#### 四、第 4 階段規劃（94 年 2 月至 95 年 7 月）

##### (一)規劃過程：

鑑於朝野對「國民年金制度」尚未建立共識及時空環境因素變化，「國民年金法」（草案）必須重新審慎評估檢討。國民年金之重行規劃採「國民年金法草案修正工作圈」方式執行，由行政院前傳政務委員立葉擔任召集人，邀集財政

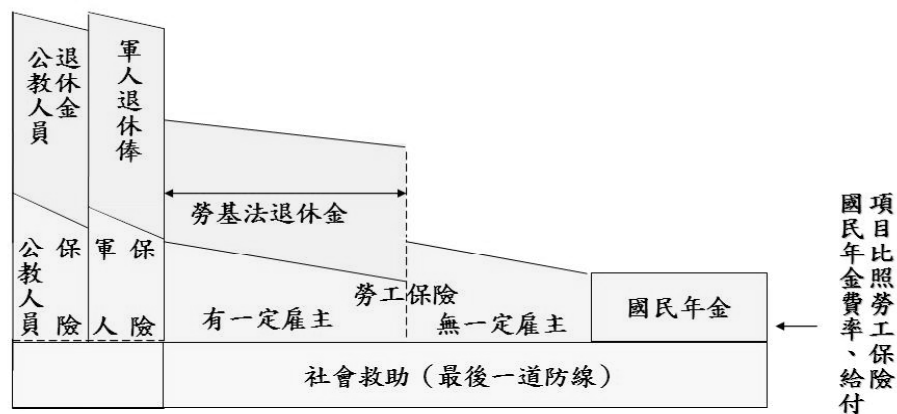
部、主計處、退輔會、勞委會、農委會及原民會等相關部會參與，並比照以往國民年金制度規劃工作之分工，由經建會負責國民年金制度重新規劃及評估；內政部則依據經建會規劃結果，重新研擬國民年金法草案。

自 94 年 2 月起歷經近一年的規劃，內政部依「國民年金工作圈」規劃方向，重新研擬國民年金法草案，於 94 年 12 月送行政院審議，並於 95 年 1 月 23 日提經行政院院會討論通過。另國民黨黨團則於 94 年 11 月 2 日向立法院提出「國民年金保險法」草案。

##### (二)制度規劃重點：

###### 1.規劃構想：

在第 3 階段規劃的基礎上，採社會保險制度設計，並以銜接勞保年金化制度為目標，故「國民年金制度」之規劃，採以勞保內涵單獨辦理，亦即費率及給付內涵大致與勞保相同，但財務獨立，單獨立法。另將敬老福利生活津貼逐年整併於老年年金給付中，最後完全落日，老年農民福利津貼與農民健康保險亦因新進農民強制加保，而逐漸落日。其規劃架構如下：



（引自國民年金制度規劃報告簡報，經建會，94年5月）

## 2.制度內涵：表列如下

制度類型	社會保險制
制度內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開辦國民年金保險。</li> <li>• 發放福利津貼（老人福利敬老福利津貼及身障福利津貼）</li> </ul>
保險對象	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.強制加保對象： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)為年滿25歲以上，未滿65歲，未曾參加農民健康保險且未參加相關社會保險，亦未領取相關社會保險老年給付之國民。</li> <li>(2)年滿25歲至64歲之新進農民。</li> </ol> </li> <li>2.自願加保對象： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)原應強制加保，但開辦時已年滿60歲者。</li> <li>(2)未滿65歲，已領取勞工保險老年給付者。</li> <li>(3)未滿65歲，已參加或曾參加農保且未參加相關社會保險者。（就國保及農保擇一）</li> <li>(4)15歲至24歲未參加社會保險之農民。</li> <li>(5)未滿65歲，已領取軍、公教人員保險老年給付，且給付金額未達保險俸（薪）給或保險基數10倍或新臺幣50萬元者。</li> </ol> </li> </ol>
保險給付項目	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.老年年金給付。</li> <li>2.身心障礙給付或身心障礙年金給付。</li> <li>3.生育給付。</li> <li>4.傷病給付。</li> <li>5.遺屬年金給付及喪葬津貼。</li> </ol>
保險費率&保險費	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.採定額保費，保險費率之訂定比照勞保保險費率定之，目前為5.5%，月投保金額，以基本工資定之（目前為15,840元），保險費為871元（15,840元×5.5%），被保險人最多月繳523元，政府每人每月最少補助348元。</li> <li>2.保險費率及月投保金額未來將隨勞保保險費率及基本工資調整。</li> </ol>

制度類型	社會保險制
政府補助比率 (與額度)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.一般民眾補助保險費40%。</li> <li>2.低收入戶自付保費部分，則由政府全額補助。</li> <li>3.身障者自付保費部分，依其障等提高補助比率55%~100%。</li> </ol>
保險給付標準	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.老年年金： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 年滿65歲（不限年資長短，只要有年資均可請領）。</li> <li>• 老年年金（A，B 二式擇優計給）。 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)A式=3,000元+保險年資×月投保金額×0.6%。</li> <li>(2)B式=保險年資×月投保金額×1.2%。按選擇A式者，需3個月內加保且無欠費，及符合敬老津貼排富之規定老年年金（A，B二式擇優計給）。</li> </ol> </li> <li>• 繳費40年，每月約可領取7,600元。</li> </ul> </li> <li>2.身心障礙給付： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 身心障礙年金： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)極重度障礙年金：月投保金額30%。</li> <li>(2)重度障礙年金：月投保金額25%。</li> <li>(3)中度障礙年金：月投保金額20%</li> </ol> </li> <li>• 一次性身心障礙給付：按月投保金額，一次發給30日~360日給付金額。</li> </ul> </li> <li>3.生育給付：一次發給生育給付30日。</li> <li>4.傷病給付： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)按被保險人住院時之月投保金額半數，除以30日，核算出平均日給付金額，按日核計之。</li> <li>(2)其發給以6個月為限。</li> <li>(3)傷病事故前參加本保險之年資合計已滿1年者，增加給付6個月。</li> </ol> </li> <li>4.遺屬給付：月投保金額25%。</li> <li>5.喪葬給付： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)本人死亡：一次發給5個月月投保金額。</li> <li>(2)父母、配偶死亡：一次發給3個月月投保金額。</li> <li>(3)年滿12歲子女死亡：一次發給2.5個月月投保金額。</li> <li>(4)未滿12歲子女死亡：一次發給1.5個月月投保金額。</li> </ol> </li> </ol>
津貼規劃	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.發放敬老福利生活津貼：已年滿65歲或開辦後5年內滿65歲之國民，發放敬老福利生活津貼每人每月新臺幣3,000元（參照敬老福利生活津貼設排富條款）。</li> <li>2.發放身心障礙者福利津貼：參加國民年金保險前已達重度以上身心障礙且終身不能從事工作者，每人每月新臺幣3,000元（參照敬老福利生活津貼設排富條款）。</li> </ol>
政府財源籌措	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.國民年金保險部分：以公益彩券盈餘為財源，如有不足，則提高營業稅徵收率1%挹注。</li> <li>2.發放津貼部分：政府編列預算支應。</li> </ol>

(三)主要爭議：

1.「國民年金」之規劃，既然採以勞保內涵單獨辦理，亦即費率及給付內涵大致與勞保相同，何不直接擴大勞保辦理。

2.保障對象為未就業的國民，多數繳費能力薄弱，產生弱勢團體保險之疑慮，包括保險費收繳不易、窮人互相取暖、對窮人課人頭稅、無法達風險分擔及所得重分配效果、無法達成強制納保等問題。

3.國民年金保險主要係為保障國民於發生老年、殘廢、死亡事故時，本人及其遺屬之基本經濟安全，故其給付項目不宜全然比照勞保之給付項目，應刪除生育及傷病給付。

4.對於遺屬及身障者之保障不足，無法達到基本經濟生活保障。

(四)未能開辦之原因：

本階段規劃之國民年金法草案雖已經行政院院會通過，惟由於民間社會福利團體仍有不同意見，95年2月3日行政院蘇院長經聽取國民年金簡報後，指示應加強與民間團體之溝通協商與意見整合，使之更趨完整周延後，再送立法院審議，全案乃暫予擱置。

肆、95年「台灣經濟永續發展會議」之共識意見

由於民間團體對國民年金仍有意見亟待整合，為積極溝通尋求共識，95年7月27日及28日召開之「台灣經濟永續發展會議」將「國民年金」列為社會安全組題綱之一，就社會各界對國民年金存在的爭議點，進行討論與意見整合。

在歷經北中南分區座談會、分組會議、跨組聯席會議及經續會全體大會等多次會議，由行政、立法、學者專家及民間團體等各界代表充分討論後，就國民年金之規劃達成12項共同意見，包括：

(一)國民年金保障對象以涵蓋全民為原則。

(二)符合社會保險風險分攤精神。

(三)儘可能達到所得重分配效果。

(四)考量國家財政可負擔性

(五)考量當前各項社會保險制度之特性。

(六)將現有各項（同目的性質）分歧之津貼加以整合、落日。

(七)制度之設計必須可行。

(八)吻合社會公平。

(九)國民年金與勞保年金化同步

推動。

(十)規劃時應有性別敏感的思考。

(十一)以 2007 年完成立法為目標。

(十二)國民年金開辦前，中央政府不得再加碼現有各相關津貼或新增津貼項目，並以財政手段約束直轄市及縣市政府，不得自行加碼發放各相關津貼。

上開經續會共識意見，目標在建構公平的國民年金制度，亦即國民年金的推動不僅在彌補部分國民因未能加入任何社會保險享有老年經濟安全保障之漏洞，也為了達成公平、適足保障國民老年經濟生活安全的目的。其所揭示未來國民年金制度的設計原則如下：

(一)國民年金的保障對象，應以涵蓋全體國民為原則。其制度設計應符合社會保險風險分攤的精神，且儘可能達到所得重分配的效果。

(二)國民年金相關規劃應以制度之可行性為前提，考量當前各項社會保險制度之特性，並與勞保年金化同步推動施行；於制度設計時應有性別敏感的思考，正視老年婦女貧窮問題。

(三)國民年金制度之開辦應整合現有各相關津貼，使之及早落日，並設計可行之銜接方式，與其他社

會保險及社會救助體系相結合。在國民年金開辦前，中央政府不得再加碼現有各相關津貼或新增津貼項目，並以財政手段約束直轄市及縣市政府，不得自行加碼發放或新增各相關津貼。

(四)國民年金給付水準應考量國際比較及我國國民退休生活保障，以符合社會公平。

(五)國民年金制度務求財務結構穩定，規劃民眾合理保費繳納水準，並考量國家財政可負擔性。

(六)國民年金制度規劃方向確立，訂定明確推動期程，以 96 年完成立法為目標。

## 伍、未來展望

綜觀國民年金制度這十餘年的規劃過程，儘管歷經 4 個階段的規劃，由於考量的重點不一，每方案均各有其優、缺點，以致各界對於其實施方式，未能形成普遍之共識，但就整體國民年金制度的規劃方向及內涵而言，由於係建立在各個階段規劃的基礎上，並持續不斷進行檢討、調整及修正的結果，故仍有逐步朝向意見整合及凝聚共識邁進。

若從理論分析與世界潮流來看，我國宜採基礎年金制，但是，

就制度現況與技術層面而言，我國似乎宜採獨立型的國民年金（蔡宏昭，民 93）。回顧我國國民年金制度之規劃歷程，從第 1、2 階段規劃採雙層制的「業務分立，內涵整合」模式，因涉及公教保及勞保部分必須修法調整，工程浩大，非短期可以完成，爰有第 3、4 階段採獨立型的國民年金模式，實施之難度雖較低，但以一個未就業人口為保障對象的社會保險，則一再被外界質疑為弱勢者的保險，無法發揮所得重分配之效果。而第 4 階段規劃採「以勞保內涵單獨辦理」，已朝向採漸進方式與現行相關社會保險銜接或整合之趨勢發展，似乎為下一階段的規劃方向埋下伏筆。

95 年召開之「台灣經濟永續發展會議」，其針對「國民年金」所達成之 12 項共識意見，是未來國民年金制度規劃的重要依據。為落實經續會達成之國民年金共識意見，內政部已擬定「推動國民年金制度計畫」，並納為「2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第 1 階段 3 年衝刺計畫」之 12 項執行計畫

之一，成為未來行政院의施政主軸。該計畫實施重點係以行政院院會通過之國民年金法草案版本為基礎，將經續會達成之 12 項共同意見納入，重新檢討研擬國民年金法草案，且與勞工保險老年給付年金化同步推動，期能依規劃之期程於 95 年 12 月底前將法案送立法院審議，96 年完成國民年金立法。

## 陸、結語

保障國民基本經濟生活安全是政府責無旁貸的使命，尤其台灣快速高齡化，推動國民年金制度已是刻不容緩。國民年金制度歷經十餘年的規劃，在各方殷切期盼儘速開辦的期待下，95 年「台灣經濟永續發展會議」對「國民年金」達成之共識意見，代表社會各界進行意見整合所凝聚之共識，期待各界能貫徹支持，俾儘速推動國民年金制度，建構完善社會安全保障，以達到照顧全民之理念。

（本文作者：曾中明為內政部社會司司長；姚惠文為該司科長；鄭貴華為該司編審）

**後記：**本文論述之國民年金規劃歷程至 95 年 9 月底止。內政部所擬具之「國民年金法」草案，已於 96 年 4 月 12 日函送行政院，並由行政院於 96 年 5 月 3 日函送立法院審議；「國民年金法」草案內容可至內政部社會司網站查詢（網址為 <http://www.moi.gov.tw/dsa/>）。



## 參考文獻

- 內政部（民 95）2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫（<http://www.moi.gov.tw/home/home.asp>）。
- 內政部（民 89）國民年金政策分析。
- 徐廣正（民 91）我國國民年金制度之規劃與評析，政大勞動學報，12，373～394。
- 陳武雄（民 86）內政部辦理國民年金制度規劃工作的現況與展望，社會福利，132，11～15。
- 國民年金制度規劃指導小組（民 88）國民年金制度規劃報告簡報（修正版）經建會。
- 國民年金制度規劃工作小組（民 87）國民年金制度初步規劃結果簡報，經建會。
- 經建會（民 95）中華民國臺灣 95 年至 140 年人口推計（<http://www.cepd.gov.tw/index.jsp#>）。
- 經建會（民 94）國民年金制度規劃報告簡報。
- 經建會（民 91）國民年金制度規劃報告簡報。
- 劉玉蘭（民 88）國民年金制度之規劃，社區發展季刊，88，49～55。
- 蔡宏昭（民 93）社會福利經濟分析，台北，揚智文化出版社。
- 羅紀琮（民 90）國民年金制度對政府財政負擔與人民權益的影響，經建會委託計畫。