

# 妥善規劃國民年金制度 降低財政負擔



蔡吉源

## 壹、前言

國民年金是社會保險（social insurance），社會安全、失業保險與醫療照顧中，關於社會安全（social security）的部分。他的特性是：所有國民都被強制參與；資格與福利水準依個別勞動者過去的貢獻來設定；自退休狀態發生起支付年金等。所以，內政部（民國 95 年 2 月）「國民年金法草案說明」內有言：其內容包括保險及津貼兩部分，即：（一）開辦國民年金保險，其性質為強制性之社會保險，由政府補助保費，補助比率因人而異，40%～100%不等。強制保險之對象主要為 25～64 歲未參加相關社會保險之國民，惟於例外情形，亦允許部分國民自願加保；（二）發放老年年

金給付，身心障礙給付（或年金給付）、生育給付、傷病給付、遺屬年金給付、喪葬給付，以及敬老福利生活津貼和「身心障礙者福利津貼」，津貼部分每人每月新台幣 3 千元，並設有排富條款。

細看草案內容，與美國的社會安全保險制度，即老年、遺孀與殘障保險（Old Age, Survivors, Disability Insurance, OASDI）非常近似。本文第二節將扼要敘述國民年金法之主要內容；第三節分析社會安全年金制度的經濟效果與面臨的困境；第四節就我國兼顧財政現實與建立國民年金制度應有的規劃方向做為結語。

## 貳、國民年金保險之主要內容

（一）「國民年金法」草案，內容包括保險及津貼兩部分，茲分述如下：

國民年金保險性質為強制性之社會保險，強制之對象主要為 25～64 歲未參加相關社會保險之國民，亦允許部分國民得自願加保。

在強制加保方面對象為：

1.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。

2.年滿 15 歲至 64 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新進農民。

在自願加保方面對象為：

1.原應強制加保，但開辦時已年滿 60 歲者。

2.未滿 65 歲，已領取勞工保險老年給付者。

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。

4.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。

保險費率之訂定比照勞保保險費率定之，目前為 5.5%，未來將隨之調整。

國民年金保險之月投保金額，以基本工資定之（目前為 15,840 元），未來將隨之調整。

因此，保險費為 871 元（15,840 元×5.5%）。被保險人最多月繳 523 元（60%），政府每人每月最少補助 348 元（40%）。且依規定不限繳費年資長短，只要有年資均可請領老年年金。繳滿 40 年後，每月約可領 7,600 元。

至於政府保險費補助比率及金額方面，依規劃方向，目前暫定為：

1.對於一般民眾，補助保險費 40%。

2.對於低收入戶，全額補助 100%保險費。

3.針對身障者，則依其障等，提高補助比率（55～100%）

詳如表 1：

表 1 政府保險比率及負擔金額表

身分	政府補助比率（金額）		民眾自付比率（金額）
	中央	地方	
一般民眾	40%（348 元）	0	60%（523 元）
低收入戶	0	直轄市：100%（871 元）	0
	35%（305 元）	縣市：65%（566 元）	0

身分		政府補助比率（金額）		民眾自付比率（金額）
		中央	地方	
身障者殘等	重度	100%（871 元）	0	0
	中度	70%（610 元）	0	30%（261 元）
	輕度	27.5%（240 元）	27.5%（240 元）	45%（391 元）

至於給付項目及標準如下： 3.生育給付； 4.傷病給付； 5.遺屬

比照勞保之給付項目，提供 5 年金給付及喪葬津貼：

項給付：含 1.老年年金給付； 2.身心障礙給付或身心障礙年金給付； 詳如表 2：

表 2 國民年金給付標準表

給付項目	給付條件及金額
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）               <ul style="list-style-type: none"> <li>1.A 式=3000 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%。</li> </ul> </li> <li>●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</li> </ul>
身心障礙（年金）給付	<ul style="list-style-type: none"> <li>●加保後致殘，符合極重度、重度、中度或輕度障礙者</li> <li>●身心障礙年金               <ul 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> </ul> </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>
生育給付	<ul style="list-style-type: none"> <li>●請領對象               <ul style="list-style-type: none"> <li>1.加保滿 280 日後分娩者</li> <li>2.加保滿 181 日後早產者</li> </ul> </li> <li>●給付標準：一次發給生育給付 30 日</li> </ul>
傷病給付	<ul style="list-style-type: none"> <li>●請領對象：加保後住院第四日起</li> <li>●給付標準               <ul 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> </ul> </li> </ul>

給付項目	給付條件及金額
	3.但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。
遺 屬 年 金 給 付	<p>●給付對象</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.配偶 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)年滿 50 歲</li> <li>(2)育有未滿 20 歲子女</li> <li>(3)禁治產</li> <li>(4)重度以上身心障礙</li> </ol> </li> <li>2.卑親（子女、孫子女） <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)未滿 20 歲</li> <li>(2)禁治產</li> <li>(3)重度以上身心障礙</li> </ol> </li> <li>3.尊親（父母、祖父母）：年滿 60 歲</li> <li>4.兄弟姊妹 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)未滿 20 歲</li> <li>(2)禁治產</li> <li>(3)重度以上身心障礙</li> </ol> </li> </ol> <p>●月投保金額 25%</p>
喪 葬 津 貼	<p>●請領對象</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.本人加保期間死亡</li> <li>2.父母、配偶或子女死亡</li> </ol> <p>●給付標準</p> <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>

## (二)發放津貼：

根據敬老福利生活津貼暫行條例第 14 條，明定其施行期間至國民年金開辦前一日止。而國民年金保險之被保險人，係以年滿 25 歲，未滿 65 歲之國民為對象。為使國民年金保險開辦時，已年滿 65 歲或開辦後 5 年內滿 65 歲之國民的經濟生活

賡續獲得保障，爰將敬老福利生活津貼暫行條例相關規定納入本法，賡續發放敬老福利生活津貼每人每月新臺幣 3 千元。

另有新增發放身心障礙者福利津貼：為保障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之基本經濟安全，爰

規劃發放「身心障礙者福利津貼」，每人每月新臺幣 3 千元，並參照敬老福利生活津貼設排富條款。

**(三)根據內政部之草案說明，開辦國民年金有如下之優點：**

1.採「社會保險」方式辦理，可達風險分擔及所得重分配效果。國民年金將採「社會保險」方式辦理，而社會保險本身，即具有「風險分攤」、「代間移轉」、「所得重分配」等功能。且國民年金保險包含有「身心障礙者及低收入者給予較高保費補助比例」及「給予分期或延期繳費」等之設計，已就民眾繳費能力予以考量，且政府負擔之保險費補助，係由全民繳納之稅收予以支付，亦可達所得重分配之效果。

2.採勞工保險之內涵辦理，俾利與相關社會保險接軌與整合。由於家庭主婦或中壯人口進出勞動市場或職場轉換頻繁，國民年金制度之設計有必要與現行相關社會保險銜接，以加強我國現有社會保險制度之完整性及互補性。故「國民年金保險」乃規劃採以勞保內涵辦理，亦即費率及給付項目與勞保大致相同，且年資可銜接，以及老年給付單一窗口等設計，使未就業之

配偶或中壯人口，亦享有與勞保加保對象同等之保障，便利將來與勞工保險制度之整合。此外，由於國民年金保險將新進農民納入保障，現有農民亦可就國民年金保險或農民健康保險擇一參加，因此將使農保逐漸整合至國民年金，使農民獲得比農保更完善之保障。

3.將敬老福利生活津貼納入老年年金給付，以整合現有津貼，避免債留子孫。國民年金開辦後，僅針對已年滿 65 歲或 5 年內滿 65 歲之國民賡續發放敬老福利生活津貼，對於參加本保險者，則將敬老福利生活津貼納入老年年金給付，以達整合現有津貼之目的。長期而言，敬老福利生活津貼將逐漸落日，可減輕政府財政負擔，避免債留子孫。

4.採符合國際潮流之年金化方式辦理，落實保障國民基本生活。鑑於國內現有相關社會保險之老年給付制度均採一次給付方式，勢將難以因應國民預期壽命延長、通貨膨脹等因素所引發之老年經濟生活問題，是以，本法所規劃之國民年金保險給付方式，採用符合國際潮流之年金化方式，亦即首創採用年金方式發給定期性、持續性給付，以保障該等國民老年及發生事故時

之基本生活。換言之，政府開辦國民年金保險制度，不僅在補充現有社會保障之不足，並期以循序漸進之方式，帶動其他相關社會保險制度，改以年金給付方式，取代傳統一次給付，以爲全體國民建立鞏固之老年基本經濟生活保障。

5.建構全面性社會安全網。現行各項社會保險雖有加以檢討整合之必要，惟因各項社會保險給付不一致，短期整合不易。再者，各項社會保險之被保險人於發生老年、身心障礙或死亡時，已有社會保險給付，經濟保障暫不匱乏，爲免因各項社會保險與本法整合耗時，影響未參加各項社會保險者之權益，故本法之實施對象暫不納入本法施行時正參加公教、軍、勞保等社會保險之國民，而以未享有社會保險老年經濟安全保障之國民，約 270 餘萬人，爲保障對象，因此，經由國民年金之開辦，將使我國之社會安全網得以全面性建構，以落實全民照顧之理念。

### 參、國民年金制度的經濟效果、營運困難及改革

國民年金制度是人道主義與社會主義思想的體現，但是，他會扭曲人們的儲蓄行爲及工作意願。如

果制度設計不良，將會傷害經濟公平與經濟效率。

#### (一)經濟效果：

就儲蓄行爲來說，國民年金將使「養兒防老、積穀防饑」的觀念日趨淡薄而減少終身儲蓄的數量，使社會的資本量不足。儲蓄的減少是受到 3 種經濟效果的影響。

1.財富替代效果。勞動者很容易，也很自然地，會將當前繳納的國年金保險費，視爲將來可以領出的老年年金的現在儲蓄，因此，將會減少自己的儲蓄。若只有少數人這樣思想，其影響力當然不大，但若大家普遍有此思想，則年金保費儲蓄一定少於私人儲蓄部分。

2.退休效果。老年年金恰似我們軍公教提前退休，領月退俸一樣，將會使很多勞動者提前退休。但若考慮提前退休後，可以請領之年金低於可能消費的需求，勞動者可能增加自己的儲蓄，以保障退休後的生活水準。所以，退休效果將使勞動力供給減少，但私人儲蓄可能相對增加。

3.遺產效果。這是假設代間移轉 (generational transfer) 方面，上一代要遺留多一些遺產給下一代是增加私人儲蓄的主要原因，而國民年金卻是將子女所得的一部分，透

過公權力反而要移轉給退休的父母，父母在勞動期間乃想增加儲蓄，俾使遺贈子女，以抵銷國民年金制度的重分配效果。

在實證分析方面，Feldstein（1974, 1996）證實社會安全年金財富（social security wealth）與國民儲蓄呈現負相關。但是 Leiner and Leonoy（1982）則發現兩者有這相關關係。所以，我們可以說國民年金制度，也許對國民儲蓄有負面效果，但是，其效果程度是不明確的。而 Harvey S. Rosen（1992）則根據 Feldstein 的估計式計算美國在 1990 年的個人儲蓄因社會安全年金制度的存在而減少 41%之多，因而推論：1980 年代的生產力危機與長期儲蓄不足，資本存量短缺有很大的關係。

在退休決策與勞動供給方面，根據統計，美國在實施 OASDI 制度以前 65 歲以上老年人之勞動參與率為 54%，1935 年實施 OASDI 後，於 1950 年時老年人勞動參與率為 45.8%，2001 年時更低至 18%。英國、荷蘭與西德在 1970~90 年間，55 歲到 64 歲人口之勞動參與率減少 50%，美國則減少 10%。有幾個因素造成這種老人勞動意願低落的現象：年老時有國民年金所得，預期

壽命可能因不勞動而增加，以及職業上的因素，因而使國民年金制度提高了提前退休的誘因，而降低整體勞動供給。因為國民年金的收入使人幻覺其所的增加，以至於在工作與休閒的選擇上，因所得效果大於替代效果，而使個人的勞動力時速減少的緣故。

在實證方面，Gruber and Wise（1999）發現初次領取國民年金的年齡（大小）對退休的可能性有重要的影響，但是其反應程度具有很高的不確定性。其原因是：影響老年勞動供給的變數很難衡量，包括健康狀況、各地區勞動市場條件及個人財富的多寡等。

## （二）營運困難與改革：

國民年金制度一旦建立就很有可能像現在的全民健保制度一樣面臨人口結構、政治決策的風險及管理成本（雇用大批人員來籌集資金、保存紀錄、管理資產，計算年金給付……等）的持續成長的困難問題，以至於保費補助與年金給付可能成為龐大的財務負擔。1935 年年金開辦伊始美國的薪水袋稅（pay roll tax）稅率只有 2%，到了 1998 年已高達 15.3%。若不調高稅率，估計到公元 2030 年社會安全年金制度（OASDI）赤字將達 3,320 億美

元，到 2060 年時則增至 16,250 億美元（1998 年幣值），分別占當年度 GNP 的 3.10%及 9.83%。

為解決這樣窘困的境況，Milton Friedman（1972）即建議分年分段，以 50~60 年的時間廢止對經濟成長極為負面的 OASDI 國民年金制度。Feldstein and Samwick（2001）則建議由現行制度轉換到私有化制度，並提出建立「個人退休帳戶」的構想，由徵課個人所得 1.5%薪資稅來提供資金，並拿出相同的金額來做為儲蓄，使其成為新的儲蓄，俾使新儲蓄成為資本存量及產出大幅增加的推力。

其實，國民年金私有化早於 1981 年於智利實施之。智利的制度有 3 個主要內涵：1.每個勞動者必須將其每月所得的 10%，投資在政府核可之財務管理公司的帳戶內；2.退休時，受益人可以分期，或以年金方式領取福利金；3.參加該制度達一定年限以上者，可以獲得最低退休金之保證。智利的制度運作費用由政府一般收入來融通。

智利實施的制度有其優點：1.長期而言，財務管理公司以投資共同基金（為各種股票與債券的組合）為主，其投資報酬率相對較社會安全稅的隱含報酬率為高。2.可

觀的投資報酬率將使退休者享有較多的福利金，因而不必對當前工作者課徵沉重的稅捐（俾供社會安全制度營運之用）。

由於退休者與工作者的年度消費都來自於年度生產，因此，只有在私有化使得未來產出增加的情況下，才有助於融通未來退休者的消費。所以，增加儲蓄以增加未來產出是年金制度私有化最主要的目的。那也就是 Feldstein and Samwick（2001）在其制度設計裡強調要有接近強制性的個人新儲蓄的原因。

#### 肆、結語

根據最近報載 2006 年 8 月底止，國庫債務餘額已經高達 4 兆元之多，依據行政院主計處（2005）估計，到 2006 年底中央政府債務餘額將高達 4.2786 兆元，占全年 GNP10.8852 兆元之 39.31%。1998 年中，國民年金規劃伊始，懷於國庫債務餘額 2.6292 兆元而暫緩實施。但是「國民年金法」草案終於在 2001 年擬定，並在立法院審議。惟朝野並未建立共識，而於 2005 年 2 月起重新審慎評估、檢討，並重行研擬「國民年金法」草案，其要點如本文第二節。

草案在各項（共 6 項）給付方



案中，將個人保險年資與月投保額納入給付額的計算公式中。尤其是老年年金給付的 A 式與 B 式，相對強調個人對大鍋飯基金（pooled fund）的貢獻，依其保險年資與月投保額給付退休金。此一給付制度，相較於 1998 年版的草案是相對進步的。但是，如此建制之後，是否真能減少政府財政負擔，則仍有待更多數據及資料加以推估。

草案一但立法通過，年金保費收入並不多，依納保人數 380 萬人，每人自付保費 523 元（設每人都是一般民眾）估計，保費收入每年約為 238.5 億元（523 元×380 萬

人×12 個月）。各項身分之保費補助額估約 127 億元，各項給付若超過 111 億元的話，大鍋飯基金馬上面臨赤字的窘境。以目前健保政府負擔 400 多億元，勞保、農保虧損也都要由政府從有限財源撥補的情形下，開辦傳統式國民年金是否得宜，實宜取法乎上，詳細審酌，參考不同制度，完全私有化，如智利或新加坡；或採取先進國家如瑞典、澳洲、德國與英國改進後之公私混合制度，以誘發私人儲蓄的增加，減少大鍋飯基金的負擔及政府保費補助的支出。

（本文作者現為中央研究院副研究員）

## 參考文獻

- 內政部（2006）國民年金法草案說明，2 月，1～8，台北。
- 蔡吉源（1998）社會福利亡國論，工商時報，7 月 28 日，台北。
- 蔡吉源（2006）近年（2000～2005）財政赤字的成因及因應之道，手寫稿，8 月，1～26，台北。
- Feldstein, Martin. (1974) "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy* 82, no.5 (September-October), pp.905-26.
- Feldstein, Martin. (1996) "Social Security and Saving: New Time Series Evidence." *National Tax Journal* 49 (June), pp.151-64.
- Feldstein, Martin, and Andrew Samwick. (2001) "Potential Paths of Social Security Reform." Working Paper No.8592. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, November.

- Friedman, Milton and Wilbur Cohen. (1972) Social Security: Universal or Selective, Washington D.C. American Enterprise Institute, USA.
- Rosen, Harvey. (1992) Public Finance, Irwin, Boston, USA.
- Gruber, Jonathan, and David A Wise. " Introduction and Summary. " In Social Security and Retirement Around the World, eds. Jonathan Gruber and David A Wise. Chicago: University of Chicago Press, 1999, pp.1-36.