

國民年金制度之規劃

劉玉蘭

提要

爲因應我國人口老化問題，提供國民老年經濟安全保障，政府確有必要及早整合規劃國民年金制度。內政部與行政院經建會會同其他相關部會與學者專家進行國民年金制度之規劃，經三年來的努力，目前已完成規劃工作，並奉行政院蕭院長指示就規劃內涵與各界進行溝通。本文主要介紹國民年金制度規劃內涵，分爲規劃國民年金制度的必要性、國民年金制度規劃內涵、現有社會保險和津貼之整合、政府財務需求及財源籌措、開辦國民年金之效

益及影響等五部分加以說明，期使各界對國民年金制度之規劃能有所瞭解。

一、規劃國民年金制度的 必要性

八十四年三月一日全民健康保險開辦以後，國民的健康已可獲得充分的照顧。但是由於醫療衛生進步，平均壽命延長及出生率下降，老人的人數和比例呈現顯著成長，截至民國八十七年底，六十五歲以上人口爲一八一萬人，占總人口之比例達八·三%，已超過聯合國所訂高齡化社會標準。估計至民國一〇〇年將提高爲一〇

%，一三二年時爲二〇%，之後仍將繼續上升。

另一方面，隨著社會的變遷與家庭結構改變，傳統家庭成員相互扶持的功能亦不如往昔；民國七十五年在臺灣地區仍有六五·八%的六十五歲以上老人，由子女供養；但是至八十五年，此一比例已下降至四八·三%。由以上老年人口的增加以及家庭結構的變化，讓我們不能不重視未來老年經濟安全問題。

就老年經濟安全網的建立而言，公勞及軍保等雖然分別在民國三〇及四〇年代即已建立，但迄今仍有近四百萬人口，

尚未納入任何我國現行老年經濟安全保障體系，同時具有公、軍、勞保者，雖有老年給付保障，由於均採一次給付，亦無法提供長期而穩定保障。為因應社會需求，政府亦陸續開辦中低收入戶老人生活津貼與老農津貼等以身分取向之老人津貼，申領人數因資格寬鬆亦日益增加。中低收入戶老人生活津貼發放人數自八十三年的一八、二八二人增加至八十七年的一九一、八五二人，發放金額已達一三〇億元；老農福利津貼發放人數自八十三年的一三三、四七八人大幅提高至八十七年的四一、六六五人。八十七年底立法院修正放寬老年農民福利津貼發放對象與資格後，估計人數將大幅膨脹超過六〇萬人，發放金額也超過二〇〇億元，而且未來老年人口比例逐年上升，人數增加甚快，政府財政負擔必然越來越沉重。

為協助下一代國民減輕其撫養老年人之重擔，並有效解決各項津貼發放日益膨脹問題，行政院相關部會在民國八十二年

起即開始進行建立國民年金制度之規劃工作，希望在公元二〇〇〇年底前建立此一制度，配合現有社會保險及老人生活津貼制度的調整，達到全體國民均能享有包括老年保障在內之國民年金制度，奠定全面性社會安全制度之基礎。

一、國民年金制度規劃內涵

規劃建立國民年金制度，為政府未來重要施政措施之一，在民國八十二年以前，農委會及勞委會亦分別針對其主管業務分別進行國民年金、農民年金及勞動者年金之初步規劃。為研議整合、規劃及協調國民年金制度有關事宜，經建會奉行政院指示於民國八十三年三月著手進行第一階段的國民年金制度規劃，並於八十四年四月提出「國民年金保險制度整合規劃報告」，惟因全民健保在八十四年三月開辦，為免造成社會各界社會安全負擔太重，並未明訂國民年金制度的實施時程。第二階段國民年金制度規劃工作主要係配合國發

會之建議及跨世紀國家設計畫所訂公元二〇〇〇年實施國民年金制度之目標，自八十五年十月展開以來，歷經多次會議研商，已於八十七年六月底完成規劃工作，並將規劃結果提報行政院。以下即就規劃內容簡要說明如下：

(一) 規劃原則

1. 採社會保險方式辦理，依權利義務對等原則，除低收入戶被保險人保費由政府負擔外，全體被保險人需先盡繳費義務，始能享有請領給付之權利，以符合公平正義原則。

2. 二十五—六十四歲之國民一律強制參加保險，老年年金給付所需財源，部分由自己負擔，部分由下一代負擔，並且由保險人共同分擔發生身心障礙與死亡的風險，兼具個人自助、社會連帶與世代間互助精神。

3. 合理訂定給付水準，保障被保險人需求與權益，並依據精算結果訂定保費徵

收標準，以充分支應保險給付，維持長期財務平衡。

4. 以循序漸進方式整合現有社會保險體系及老人生活津貼。

(二) 國民年金制度規劃架構

我國目前已有具多層架構的老年經濟保障體系的雛型，建立國民年金制度，可以循序漸進解決現有制度的不合理問題。國民年金制度建立後，將開辦國民年金保險，現有公（教）、勞、軍保並配合調整，為提供全體國民基本經濟安全的第一層保障；軍公教人員的退撫基金，適用勞基法的勞工另有雇主提撥的退休金（未來將改制為勞工個人帳戶制），為第二層老年經濟安全保障；而政府透過租稅優惠鼓勵民眾購買私人年金保險或儲蓄，以備老年時之經濟需要，做為第三層個人老年經濟保障。因此國民年金制度建立後，我國老年經濟安全保障制度架構正與世界銀行所建議的三層架構相符。

(三) 國民年金保險內涵

1. 被保險人：

(1) 年滿二十五歲至未滿六十五歲之未參加公教、軍、勞、農保之國民需參加國民年金保險。

(2) 開辦時五十五至六十四歲之農保被保險人選擇新制者、五十四歲以下農保被保險人及新進農民亦需參加國民年金保險。

(3) 原參加公教、軍、勞保選擇舊制者，仍參加原來的保險，於領取老年或退伍給付後，未滿六十五歲前亦可自願參加國民年金保險。

2. 給付標準及調整方式：開辦第一年全額年金給付標準，按前二年平均每人每月消費支出六〇%訂定，若八十九年開辦，預估為八、七〇〇元；第二年起按消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整。

3. 給付項目與資格：

(1) 老年基礎年金給付：依規定繳費，於六十五歲後依繳費年資長短給付老年基礎年金給付。

(2) 身心障礙基礎年金給付：被保險人參加國民年金保險後，因造成身心障礙，符合國民年金保險身心障礙等級認定標準所訂重度或極重度身心障礙等級者可請領。

(3) 遺屬基礎年金給付：年金受益人死亡，或被保險人死亡，符合一定條件之配偶、未成年子女與尊親長即可領取遺屬基礎年金，包括配偶年金、子女年金與尊親年金等三項給付。

(4) 喪葬津貼：被保險人於繳費期間死亡者，發給十個月全額年金給付金額作為喪葬津貼。

4. 全額年金繳費年資之計算：
開辦時年滿二十五歲以上者，國民年金保險全額老年基礎年金繳費年資依年齡由二十五歲之四〇年遞減為四〇歲以上者之二十五年，每滿一年給付全額老年基礎

年金一／四〇至一／二十五；開辦時年滿四〇歲以上者，全額老年基礎年金繳費年資爲二十五年，每滿一年給付全額老年基礎年金一／二十五。

5. 保險費與政府保費補助

(1) 保險費：依全額年金給付標準的一〇％訂定，若八十九年開辦，預估爲八七〇元，次年起保險費與給付連動調整。

(2) 國民年金保險開辦後，政府補助國民年金保費之二〇％；對所得較低之被保險人最高補助至四〇％。低收入戶被保險人自付保費，由政府全額補助。另依據「身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法」，政府對重度以上身心障礙者自付保費部分全額補助；中度者補助二分之一；輕度者補助四分之一。

三、現有社會保險和津貼之整合

(一) 公、軍、勞、農保之

配合調整

1. 公保：

在保公保被保險人得於三年內選擇參加公保現制，或參加公保新制；國民年金保險開辦後，新進公教人員一律參加公保新制。公保新制中，基礎年金與國民年金保險相同，享有老年、障礙與遺屬年金給付及喪葬津貼等給付，超出基礎年金部分之養、死亡、重殘維持一次給付；中輕度殘障及眷屬喪葬給付則維持現行規定。

2. 軍保：

在保軍保被保險人得於三年內選擇參加軍保現制，或參加軍保新制；國民年金保險開辦後，新任官之志願役軍職人員一律參加軍保新制。軍保新制中，基礎年金與國民年金保險相同，享有老年、障礙與遺屬年金給付及喪葬津貼等給付，超出基礎年金部分之退伍、死亡、重殘維持一次給付；中輕度殘障給付則維持現行規定。

3. 勞保：

在保勞保被保險人於三年內得選擇繼續參加勞保現制，或參加具有國民年金內

涵之勞保新制；國民年金保險開辦後，新進勞工一律參加勞保新制。勞保新制中，基礎年金與國民年金保險相同，享有老年、障礙與遺屬年金給付及喪葬津貼等給付，超出基礎年金部分，則尚有附加一次給付；至於生育、傷病、眷屬喪葬、輕、中度殘障給付則與現制規定相同，職業災害重殘、死亡給付予以年金化。

4. 農保：

(1) 六十五歲以上農保被保險人已領各項津貼或老年給付者，均須退保，退保後死亡時，由政府提供十五萬元喪葬津貼。

(2) 五十五至六十四歲之在保被保險人，可於三年內選擇僅參加農保，或同時參加農保新制及國民年金保險。選擇僅參加農保者，所享權益及保障內容不變。

(3) 五十四歲以下者及新進農民必須同時參加農保新制及國民年金保險。

(4) 農保新制中，生育及中、輕殘給付維持現行規定；喪葬津貼改爲五個月投保金額；重度以上殘障給付減半。

(二) 福利津貼與年金給付補助

開辦時年齡已逾六十五歲，且未曾參加社會保險或領取社會保險之老年給付者，因從未享有任何經濟安全保障，基於保障老年國民經濟生活之宗旨，過渡期間，可申請每人每月二、〇〇〇元之福利津貼，作為輔助性的措施。至於已領取老年給付者，因為給付金額高低差異甚大，基於全體國民公平性及將各種津貼與社會保險予以整合之考量，故規劃以抵扣方式為等待領取津貼期間。國民年金保險開辦後，被保險人因累積年資較短，老年基礎年金給付未滿二、〇〇〇元者，亦可申請福利津貼，補足給付至最少二、〇〇〇元。

四、政府財務需求及財源 籌措

(一) 政府財務負擔估計

政府在開辦初期因有保費補助及福利

津貼雙重負擔，較未開辦增加之財務需求，估計開辦第一年為二〇〇至三〇〇億元，之後將逐年縮小。長期將在福利津貼逐漸被年金給付整合及彌補各項保險虧損所需金額逐漸縮減後，政府財政負擔可較未開辦國民年金為輕。

(二) 財源籌措

依據國家發展會議經濟發展議題之共同意見：「明定立法及行政機關如有提出增加支出之重大法（方）案時，必須同時規劃適當（或替代）財源，並訂入法律條文中。」國民年金制度所增加之財政支出，應依上開規定籌妥經費並於立法時明定收入來源，避免造成政府沉重財政負擔及預算支出之僵化。基於國民年金為長期性、永續性的社會保障制度，且其財務負擔如保費補助、津貼給付與行政事務費等，多屬經常支出，其財源以具有穩定成長、普遍性質等特性之經常收入為宜。而在政府經常收入中，經比較分析結果，以

稅課收入與其他（如彩券）收入作為財源的可能性較高，然而，由於公益彩券發行量不穩定，作為開辦國民年金之補充性財源較為適宜，無法將之列為國民年金之主要固定財源。在稅課收入中，所得稅與營業稅均可考慮，若考量經濟面影響，所得稅較不利於國民工作及投資意願，而營業稅則可能衝擊物價；在執行面而言，兩稅均須增修法律，但營業稅稅率僅為五%，多數實施加值稅國家之稅率均高於我國，此因加值稅係對營業毛利課稅，兼具有所得稅與消費稅之優點，爰為先進國家之主要稅源。

經多方比較分析後，規劃小組原建議於營業稅（金融保險業除外）加徵附加捐二〇%，作為國民年金制度政府負擔之特定財源，並明定適用期限，公益彩券等其他收入則可作為補充性財源。預估至八十九年度營業稅（金融保險業除外）將可徵收一、八八九億元，附徵二〇%時，約可增加稅課收入三七八億元，與最近估計的

國民年金財務需求比較，如採加徵營業稅為財源時，加徵率在一〇%（即〇·五個百分點），再輔以補充性財源，應可滿足開辦國民年金制度初期之需要，而開辦第六年起，國民年金財務需求之增加淨額將逐年縮減，營業稅加徵率可配合降低，最後落日。惟考量當前經社環境，國民年金是否以加稅方式籌措財源，仍須從各方面可能財源，以及給付項目及負擔等因素作審慎之評估。

五、開辦國民年金之效益及影響

（一）預期效益

開辦國民年金制度，應可有以下幾項效益：

1. 建立國民年金制度，可保障國民於發生事故時，本人及眷屬長期之經濟安全，預防貧窮之發生，使我國社會安全體系更趨完備健全。

2. 導正現有各項社會保險政府補助不公之現象；補充現有社會保險之不足；併計各項保險年資，年資不致浪費。

3. 整合現有各項津貼，解決現行各項福利津貼分歧與不公平之問題。

4. 政府負擔部分財務責任，具有所得重分配效果。短期雖增加政府財政負擔，但長期可合理配置政府保障國民經濟安全支出。

（二）對總體經濟之影響

1. 提高營業稅率一個百分點，僅第一年提高消費者物價〇·四六個百分點。

2. 國民年金制度開辦對國民儲蓄率（國民儲蓄占GDP百分比）的影響：開辦十年內的影響應當不大，惟隨著國民儲蓄行為的改變，開辦三十五年後（民國一四四年），估計國民儲蓄率將降低二·八一個百分點。

3. 國民年金制度累積的基金，可充裕投資財源，支應國家重大建設所需財源。

（三）對企業之影響

1. 勞保新制與現制比較，雇主保費負擔總體平均與現行標準幾無差異。

2. 勞保現制受雇勞工政府一律補助保費一〇%，造成薪資愈高政府補助愈高之不公平。新制高薪勞工政府保費補助額較現制稍減，雇主保費略增；低薪勞工與雇主之保費負擔減少。

3. 新進勞工因投保薪資較低，保費負擔會比現制為輕，除少數企業之高薪新進人員外，保費負擔應會減少。

4. 出口產品因營業稅可抵扣，不會增加出口產品成本，對外競爭力不受影響。

（四）對勞動意願之影響

1. 由於在保公、軍、勞保被保險人有選擇的權利，若新制對其有利時，被保險人有權選擇新制；選擇舊制者，其權益並不受影響。因此，整體而言對勞工的保障更多，當不至於降低其勞動意願。

2. 由於國民年金制度政府保費補助比例一致，對於目前未就業國民之勞動意願並不構成影響。由於受雇勞工有雇主協助分擔保費，因此新制的保費負擔比例有助於吸引勞工至事業單位受雇工作，對人力調配有利。

3. 國民年金保險第一年全額年金給付標準，僅為每人GDP之三十一%，並非偏高到足以誘使勞工退出勞動市場而降低勞動力參與率，且各保險年資可銜接計算老年基礎年金，反可改善現行勞保領取一次老年給付後不得再加保，而阻礙中高齡勞工再就業之問題。

六、結語

保障國民基本經濟生活安全是政府責無旁貸的使命，故政府常需透過公權力的干預，來提供國民遭遇經濟不安全時的生活保障。然而，任何一項社會政策，均需兼顧社會公平正義與政府財政穩健之原則，方能真正落實對民眾的生活安全保

障，同時又不致影響國家之廣續發展。

實施國民年金制度目的在補充現有社會保險之不足，為近四百萬現無老年經濟保障之國民開辦國民年金保險，公、軍、勞保及農保也配合調整，提供老年、障礙及遺屬基礎年金保障，並逐步整合各項福利津貼，實施之後，將使我國社會安全制度更為周全。國民年金制度規劃工作自八十二年起迄今，歷經二個階段的審慎規劃，目前已經完成完整的規劃構想，包括公、軍、勞、農保之配合調整案，同時國民年金保險法草案及相關法案亦配合訂定。為使社會大眾能對國民年金制度規劃有所瞭解，規劃小組亦舉辦多場溝通宣導座談會，廣泛蒐集各界意見，並據以參酌修改，使規劃內容更周延。

國民年金制度原預定於明年底開辦，惟遭逢九二一大震之重大變故，目前全體國人傾全力救災，政府必須擲節經費，以應付龐大之重建支出，故國民年金制度將於檢討政府財政狀況後，再行評估開辦時

機。雖然國民年金制度因遭逢震災而延後開辦，但政府仍將排除萬難，俟賑災重建工程上軌道後，即積極推動國民年金制度；並配合整體法治再造計畫，改進現行社會安全制度缺失，期使民眾充分瞭解國民的社會權利與義務，體現跨世紀的氣魄，邁向更公平合理與安和樂利的大同社會。

（本文作者現任行政院經濟建設委員會人力規劃處處長）