



陳琇惠

中文摘要

台灣的國民年金體系，甫於 2008 年建立。但建制初始，即面臨巨大轉變的挑戰，就外部環境而言，美國金融風暴造成全球經濟的危機，2008 年全球之私人年金基金的規模，減損百分之二十三，損失的金額相當於 5.4 兆美元。經濟成長的下滑，失業率的上揚，公共年金之財務壓力成為全球最迫切解決的問題。就內部環境而言，人口結構高齡少子化問題加劇，各類社會保險財務日趨嚴重，台灣公共年金制度財務面臨嚴峻的考驗。

財務危機 (financial crisis) 產生經濟危機 (economic crisis)，經濟成長下降，失業率快速上升，2010 年 OECD 國家平均失業率高達百分之十，失業率高，連帶影響薪資的降低，民眾繳費意願低落，對公共年金的財務產生重大影響。

風險社會所蘊含的是一種不確定感的擴散，換言之，原先在風險社會中預防經濟風險的機制，面對新型的風險也產生經濟不安全的衝擊。台灣國民年金制度剛建立，基金累積快速增加，但有收繳率偏低、財務預警機制及財務管理機制並不完備的問題。本文將先探討現行國民年金制度財務管理機制，以及其隱藏的風險與困難，再參考先進國家預防經濟風險所採行的財務自動調整措施，對台灣國民年金制度的發展策略提出未來的建議方向。

關鍵詞：風險社會、國民年金保險、年金給付、財務處理。

壹、前言

台灣的國民年金制度歷經 15 年的規

劃與立法過程，終於在二〇〇八年十月一日正式實施，將台灣年滿 25 歲至未滿 65 歲，未曾領取社會保險老年給付，且沒有

參加軍、公教、勞、農保的國民納入社會保險的保障，提供老年、身心障礙及遺屬年金給付，滿足民眾基本經濟安全，也建構台灣完整的社會安全網絡，並開啓社會保險年金化的新時代（詹火生，2009；鄭文輝，2009；吳明儒，2009；陳琇惠，2009）。

國民年金制度的開辦，有幾項重要意義，第一，首開政府開辦公共年金之先例，國民年金之保障對象為未參加軍、公教、勞保的人口，屬無工作之人口，亦顯現出對弱勢人口群之年金保障之優先性與重視度，所具有的開創性與前瞻性，意義自是重大。第二，完成全民皆有年金保障之目標，國民年金制度之開辦，不但使無工作的弱勢民眾於年滿六十五歲之後擁有最低基本生活保障之外，對不幸遭遇疾病或意外事故造成重度以上身心障礙者亦提供身心障礙年金給付，構築成幾近所有人口皆有年金保障網。第三，建立社會保險年金與福利年金雙軌並行制，國民年金制度建立了社會保險年金與福利年金雙軌制，發揮兼具預防與補償的功能，雙軌併行的年金制度解決了未來老年與當代老年人口的經濟安全。第四，確保長期從事家務女性老年經濟安全，國民年金制度另一個重要意義即是回應女性主義者長期對於「婦女家事勞動有酬」的訴求，對未外出工作，而從事家庭勞務的女性透過國民年金制度，由配偶及政府共同負擔保費，進而享有老年身心障礙及遺屬給付，意義重大。第五，依不同經濟弱勢等級增加保費的補助，依不同經濟等級所訂之差別比例保費補助，亦是台灣現行各類社會保險中首創

（詹火生，2009；陳琇惠，2010）。

台灣的國民年金體系，建制初始，即面臨巨大轉變的挑戰，就外部環境而言，美國金融風暴造成全球經濟的危機，2008年全球之私人年金基金的規模，減損百分之二十三，損失的金額相當於 5.4 兆美元（OECD, 2009）。全球經濟成長率下滑，2009 年全球下降至-1.9%，先進國家下降到-3.3%，失業率的上揚，OECD 國家失業率 9%，歐元國家維持 10%，美國亦維持 9.7%（行政院經建會，2010）。公共年金之財務壓力成為全球最迫切解決的問題。就台灣內部經濟情勢而言，二〇〇九年第四季經濟成長率為 9.22%，結束連續 5 季負成長，但全年成長率仍為-1.87%，顯示景氣好轉，就業人數增加，失業率略降至 5.67%，但失業人口以青年（15-24 歲）13.19%佔最高，較整體平均失業率高 1.3 倍；其次為 25 歲至 29 歲，佔 8.62%，就失業率的週數而言，以 45 歲至 64 歲中高齡者 32.74 週為整體平均失業週數最高，長期失業以 25-44 歲中壯年居多（行政院主計處，2010）。

財務危機（financial crisis）產生經濟危機（economic crisis），經濟成長下降，失業率快速上升，2010 年 OECD 國家平均失業率高達百分之十，失業率高，連帶影響薪資的降低，民眾繳費意願低落，對公共年金的財務產生重大影響。

風險社會所蘊含的是一種不確定感的擴散，換言之，原先在風險社會中預防經濟風險的機制，面對新型的風險也產生經濟不安全的衝擊。台灣國民年金制度剛建

立，即面臨金融風暴的衝擊，制度上參加人數開辦初期 423 萬餘人，實施之後呈下降的趨勢，2009 年 12 月底參加人數降為 401 萬餘人，減少了 22 萬餘人，平均每月約減少 1.5 萬人；參加者的年齡組別又以 55~59 歲占最多數，繳費期間短，又被保險人保費的收繳率僅達 58%，收繳率偏低，雖然目前剛開辦年金保險申請給付件數少，基金累積快速，但財務預警機制及財務管理機制並不完備，面對未來不定的風險社會，如何永續經營亦顯重要。本文將先探討風險社會的概念，進而分析國民年金財務制度問題與挑戰，再參考先進國家預防經濟風險所採行的財務自動調整措施，對台灣國民年金制度未來的發展策略提出建議方向。

貳、風險社會

“風險社會”是德國著名社會學家貝克首次系統提出來的理解現代性社會的核心概念。貝克認為，風險社會的特徵有兩個：一是具有不斷擴散的人為不確定性邏輯；二是導致了現有社會結構、制度以及關係向更加複雜、偶然和分裂狀態轉變。風險社會的風險包括經濟的、政治的、生態的和技術的，這些風險是系統性的風險，難以在制度中有效避免的風險。以下就與國民年金有關的系統性風險加以闡述：

一、人口老化風險

依內政部（2009）資料，2008 年底台灣地區 65 歲以上老年人口為 239 萬 7 千人，占總人口比率為 10.4%，雖與多數工業國家超過 15% 之水準相比，台灣老人人口所占比率尚非嚴重，但近年來生育率的不斷下降，伴隨平均壽命的延長，已使台灣未來人口老化的速度，遠比歐美各國來的急劇與嚴重。依行政院經濟建設委員會人口推計（2008），台灣於 2014 年左右，當 1949 年左右出生戰後嬰兒潮世代進入 65 歲後，高齡人口將達 283 萬人，快速攀升；預計於 2041 年左右第二波嬰兒潮世代（1976 年龍年左右出生高峰）進入 65 歲，高齡人口將達 702.9 萬人，而於 2025 年高齡人口再增加為 761.6 萬人，約為目前的三倍之多。

高齡人口占總人口比率將由 2008 年 10.4%，於 2017 年增為 14.0%，達到國際慣例及聯合國等國際機構所謂的高齡社會（aged society），於 2025 年再增加為 20.1%，邁入所謂的超高齡社會（super-aged society）。估計由高齡化社會（aging society）轉為高齡社會約需 24 年，而由高齡社會轉變為超高齡社會所需的時間更縮短為 8 年；顯示台灣地區人口高齡化歷程將越來越快，而於 2056 年高齡人口將高達 761.6 萬人，約為目前的三倍之多。（詳見表 1）。

表 1 台灣老年人口—中推估數與比率

年別	老人人口數(千人)	占全人口比率(%)
2008	2,397	10.4
2013	2,710	11.6
2018	3,480	14.7
2023	4,403	18.5
2028	5,361	22.5
2036	6,542	27.9
2046	7,510	34.0
2056	7,616	37.5

資料來源：作者依行政院經建會(2008)資料整理

人口老化的預期後果，是各項與老人有關社會福利支出勢必快速增加，包括醫療保健支出、長期照護支出、福利服務支出、社會救助支出、退休支出等；根據各主要工業國家發展經驗，各項支出中以老人經濟安全支出最為龐大。2000 年，德國、法國、義大利、奧地利、西班牙、美國、瑞典及鄰近的日、韓年金給付支出均高於醫療保健與長期照護支出合計數，OECD 國家 2000 年至 2050 年的老年年金支出占 GDP 比率，持續增加（OECD, 2007）。

以政府政事別支出言，社會福利支出加上退休撫卹支出，自 1997 年開始增加，近三年兩者合計占政府總支出已超過 26% 強，未來支出的繼續提高至 30%-40% 是可預期的。而依國民年金法所訂保險費率須逐年調整的機制顯示，費率或政府支出將不斷增加，若加計現行各種社會保險老年給付及軍公教退撫制度過去服務債務，未來台灣老人經濟安全支出是相當可觀的

（陳琇惠，2010）。

二、政治風險

年金制度不易擺脫政黨競爭下的政治風險。年金制度由於關係民眾老年基本生活安全容易為討好選民產生政治的風險。2008 年總統大選，國民黨及民進黨對農民納入國民年金後，由於保費增加感受到農民選票流失的威脅，在國民年金制度尚未實施前，即修法通過將農民排除於國民年金保險加保對象，不顧社會保險的精神及國民年金對涵蓋面完整性。換言之，政治考量凌駕於專業本質之上，而台灣社會保險制度，類此以政治力箝制專業或立法情形，不勝枚舉。農民保險法有明定，投保金額以前一年勞保平均投保薪資訂之，逐年調整，但農民保險之投保金額自 1987 年立法正式實施以來，投保金額均維持開辦時 10,200 元，22 年來從未調整，保險費率亦復如此。政府對農保財務所產生虧損所撥補金額，截至 2009 年底累計高達

3,987 億元（勞工保險局，2009）。顯見，政治風險在台灣各社會保險制度之推動中，是難以有效避免的系統性風險。

三、經濟週期的風險

經濟環境具有一定的週期性，國民年金環境也總是在經濟景氣與經濟不景氣的相互交替過程中發展，而經濟環境的變動也無疑的會給國民年金的運行帶來重大的影響。經濟景氣時，相對收入穩定，繳費率增長較快，經濟不景氣則反之；雖然經濟環境的變化對國民年金的給付支出沒有太大的影響，但因收入受到影響，因此總體收支狀況也會發生週期性的變動。國民年金開辦之初遇上金融海嘯，景氣低迷，失業率攀增，失業人口將轉為國民年金被保險人，對繳費率增添更大的變數，也為國民年金未來財務長期穩定持續運作，埋下不可測的因素。

參、台灣國民年金制度問題與挑戰

關於台灣國民年金制度的問題與挑戰，將以國民年金制度財務管理制度為主軸加以評析如下：

一、被保險人的範圍

根據國民年金法第 7 條規定，未滿六十五歲國民，在台灣設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加國民年金保險為被保險人：

年滿二十五歲，且未領取相關社會保險老年給付。

本法施行前，除勞工保險老年給付外，未領取其他相關社會保險老年給付。

本法施行後十五年內，其領取勞工保險老年給付之年資未達十五年，且未領取其他相關社會保險老年給付。但勞工保險年金制度實施前請領勞工保險老年給付者，不受年資之限制。

以下將從數量、性別及年齡等項，剖析如下：

(一)數量

國民年金保險被保險人數自開辦以來，呈遞減的趨勢，國民年金開辦前預估參加人數約為 450 萬人，但實際開辦後，參加人數僅為 423 萬人，換言之，約有 27 萬人未參加；實施一年後，人數每月遞減，至 2009 年 12 月止已減至 401 萬人，總計較預估數減少約 50 萬人，參加人數遞減，未能有效發揮社會保險的大數法則，如果，遞減的狀況未能改善，則將影響長期財務的穩定。

國民年金保險被保險人數之減少，有幾點意義值得觀察，如就台灣現行年金保險制度，以有工作者加入勞工保險，無工作者加入國民年金保險之制度設計前提，參加人數減少，所揭露的訊息，可能是無業人口已有部份轉為就業人口，但如進一步對照失業率統計，以中高齡 45-64 歲整體平均失業週數仍為最高，長期失業亦已 25-44 歲，中壯年居多（行政院主計處，2010），顯示這群人口似未有失業率減低之現象，亦無因就業而改投其他職域保險之事實，但由於現行勞工保險加保要件，較為寬鬆，且年金給付較國民年金給付為

優，因此，如有轉投勞工保險之情形，應是轉投誘因大所致，而非其已順利就業。

如依勞工保險局(2009)統計，45-64 歲中高齡加保人數雖有逐年成長的趨勢，但成長率在 2007 年以前平均成長率約維持在 1.03% 左右，2008 年國民年金開辦當年的成長率最低為 1.004%，但 2009 年勞工保險年金給付開辦後，成長率即提升至 1.054%，人數增加 16 萬餘人。(詳見表 2)。勞工保險中高齡加保人數之增加，原因尚

待進一步研究，但不可諱言，由於勞保年金給付之開辦，吸納不少中高齡人口轉投入，是造成國民年金保險參加人數遞減之潛在原因之一。又國民年金法採柔性加保，允許被保險人十年內，如發生保險事故時，可申請補繳保險費，取得保險給付之權利，恐也是造成民眾猶豫觀望不參加所致。另金融海嘯所造成的經濟停滯，失業率高，收入的減少，民眾無力繳納保險費，恐亦是原因之一。

表 2 勞工保險 45~64 歲被保險人數與成長率一覽表

資料來源：作者依勞工保險局資料自行整理

2010/8/10

年別	總人口數(人)	成長率(%)
2005	2799012	-
2006	2930785	1.041%
2007	3041995	1.034%
2008	3063633	1.004%
2009	3220695	1.054%

(二)性別

參加國民年金保險的被保險人性別結構，以女性所占的比例較高，占總人數約近 2/3，2009 年 12 月底女性占 60.95%，男性占 39.05%。因此，國民年金保險被保險人的性別結構不同於其他社會保險，可稱為以女性為主的社會保險制度。參加的女性又多為家庭主婦，無工作收入，長期繳費能力低，恐影響財務的健全。國民年金給付型態為長期性給付，給付至終老為

止。以女性被保險人佔三分之二為主的結構，除前述繳費能力較低之外，女性平均餘命的逐年延長，亦會影響年金給付之財務負擔，以近五年台灣地區男女平均餘命資料統計，顯示，女性平均餘命從 2005 年的 80.80 歲，逐年成長至 2009 年 82.46 歲，五年延長近二歲。(詳見表 3)。未來假若此等被保險人性別結構未改變，而女性平均餘命延後，已是全球趨勢，國民年金未來財務之負擔將非常沉重。

表 3 男女平均餘命一覽表

年別	男性	女性
2005	74.50	80.80
2006	74.86	81.41
2007	75.46	81.72
2008	75.59	81.94
2009	75.88	82.46

資料來源：內政部統計處(2010)

(三)年齡

各年齡組的被保險人的數量以 25~29 歲及 55~59 歲所佔的比例最高，其餘各年齡組，呈平均分配的趨勢，被保險人平均年齡在開辦當月 43.86 歲，2009 年底提高為 44.17 歲，平均年齡有延後的趨勢，又請領老年年金給付的年齡為 65 歲，換言之，平均繳費年資僅為 21 年，如果，被保險人加保平均年齡繼續延後，繳費年資勢將愈短，而不論男女平均餘命均有延後的趨勢。(詳見表 3)。加以出生率減少，青壯人口所佔比例減低，財務壓力可見一斑。

二、財務收支的分析

就國民年金保險法宣示的政策目標在於保障國民的基本經濟安全而言，依現行給付公式計算，長期投保 40 年者每月可領取 8,986 元 ($17280 \text{ 元} \times 1.3\% \times 40 \text{ 年}$)，雖然低於最低生活費（平均每人消費支出的 60%），但所得替代率為 52%，高於世界銀行建議的 40%。此給付水準尚可維持一般老年人的基本生活開銷，如加上個人儲蓄，應不致於低於低收入戶門檻（中正大學社會福利系，2008：27）。

(一)收入面

國民年金的保險費來自被保險人及政府兩方面，保險費率為 6.5%，投保金額 17,280 元為勞工保險投保薪資分級表第一等級，採定額保費制，一般民眾自付 60%，政府補助 40%。低收入民眾，政府補助 100%。領有身心障礙手冊者依其障礙等級政府補助比例自 100%-70%，所得收入較低的民眾，政府補助比例自 70%-55%。就總保費的負擔而言，政府補助的比例高達五成以上，國民年金制度的「福利性」高於「保險性」。

就保險費收繳情形而言，2009 年 12 月底，政府補助保費的部分收繳率達 100%，但被保險人保費的收繳率僅達 57%，惟被保險人的繳費率已有逐年提升的趨勢，開辦初期為 51.29%，已提升了 6%。其中以一般身分參加保險者繳費率最低約 55%（內政部國監會，2010）。由於國民年金保險並未強制民眾加保，採柔性加保的策略，未強制民眾參加因此被保險人人數呈下降趨勢，繳費率也偏低。如何提升納保率及改善繳費率偏低的問題，將是一項重要課題。

(二) 支出面

國民年金的給付項目，計有保險給付項目：老年年金給付、身心障礙年金給付、喪葬給付、遺屬年金給付等四項，及福利津貼給付項目：身心障礙基本保證年金、老年基本保證年金及原住民給付等三項。支出面的分析兩個要項，為給付人數及給付水準。就給付的年齡而言，國民年金老年給付的年齡 65 歲，符合世界潮流趨勢，其中保險給付項目除喪葬給付之外，其餘老年、身心障礙、其遺屬年金給付等三種給付都以投保金額及投保年資為參數。老年年金給付每加保一年可獲 1.3%，依此計算假設被保險人投保滿 40 年，每月投保金額固定為基本工資，以目前的給付水準計算 $17,280 \text{ 元} \times 1.3\% \times 40 \text{ 年} = 8,986 \text{ 元}$ ；身心障礙年金給付，為重度以上身心障礙且經評

估無工作能力者，每加保滿一年可獲 1.3%，且有基本保障金額新台幣四千元的最底保障；遺屬年金給付，亦復如此，每滿一年，可獲得 1.3%，但如果被保險人是於領取老年或身心障礙年金給付期間死亡，遺屬年金給付減半發放，亦有基本保障金額的設定但為新台幣三千元。

針對給付的件數及金額分析，保險給付支出，件數逐年增加，以老年年金給付最多，2009 年 12 月底約 12 萬件，平均每件金額約為 2,945 元，不到 3,000 元，主要是剛開辦加保年資短所致。在福利津貼支出方面，由於是延續性的支出，支出金額較高於保險給付的支出，隨著辦理時間的持續，未來福利津貼支出將會遞減，而保險給付支出將逐漸增加。（詳如表 4）

表 4 國民年金給付金額及件數一覽表

保險給付項目	給付件數	給付金額	單位：件/元
			每件平均金
老年年金給付	124,019	365,235,661	2,945
身心障礙年金給付	1,265	3,894,569	3,079
喪葬給付	1,569	135,561,600	86,400
遺屬年金給付	9,047	30,955,500	3,422
福利津貼項目	給付件數	給付金額	每件平均金
身心障礙基本保證年金	22,066	88,984,000	4,033
老年基本保證年金	864,890	2,594,670,0	3,000
原住民給付	24,432	73,296,000	3,000

資料來源：作者依內政部國監會(2009)資料整理

(三) 基金管理

從國民年金的收入面與支出面的分析，國民年金是屬於相當年輕的基金，支

出相當於收入的部分比例小，每月大約有 20-30 億元的基金累積，以 2009 年底的決算為例，年度總收入六百億餘元，年度總支出五十四億餘元，提存安全準備金額五

百四十七億餘元，但分析其基金的資產配置約有 90% 屬於現金存款，不但與其年輕型基金的特性不符，也違反了長期投資原則，如就投資報酬率而言，亦為各類社會保險基金之末。就基金運用情形，國民年金保險與勞工保險相較，發現其基金運用相當保守，以現金定存為主，如再加上通

貨膨脹的因素，則當通膨率高於基金收益率時，即表示基金運用收益為負數，換言之，基金資產是減損的，因此基金運用最基本的原則，似不應低於通膨，否則，以基金收益來因應風險的準備之機制，將難以達成。(詳如表 5、6、7)

表 5 國民年金保險基金收支表

單位：元

項目	98 年度決算數
總收入	60,203,368,514
總支出	5,459,807,780
提存安全準備	54,743,560,734

資料來源：作者依內政部國監會(2009)資料整理

表 6 國民年金保險及與勞工保險基金運用比較表

	國民年金 (%)	勞工保險(%)
壹、國內業務	93.37	66.51
一、現金存款	60.14	15.78
二、權益證券	28.66	30.92
三、債務證券	4.52	6.27
貳、國外業務	6.63	33.49
一、外幣存款	0.00	1.14
二、權益證券	0.00	11.18
三、債務證券	6.63	21.17
合計	100	100

資料來源：作者依內政部國監會(2010)及勞保局(2010)資料整理

表 7 社會保險相關投資報酬率一覽表

基金別	投資報酬率 (%)
國民年金保險基金	1.53
勞工保險基金	14.14
勞工退休金舊制	11.55
勞工退休金新制	9.70
就業保險基金	1.18

資料來源：作者依內政部委託研究報告(2009)資料整理

三、財務處理方式，

關於國民年金制度之財務處理方式，就現行法制面探討如下(內政部，2009)：

一 缺乏財務精算報告及健全保險財務處理機制

有關於國民年金的費率，雖然國民年金法第三章保險費之第 10 條，明訂保險費率，第一年為百分之六點五；於第三年調高百分之零點五，以後每二年調高百分之零點五至上限百分之十二。但保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，不予調高。但費率之訂定應該以精算結果為基準，國民年金並未任何精算報告，保險費率係估算而來，費率的徵收能否滿足長期給付的需要，無任何財務精算報告可資參據。

保險費率的精算報告內，應考量財務處理方式以及費率訂定的條件，例如財務處理方式屬於隨收隨付或部分提存準備，平衡期間為何？安全準備的最低額度為何？在國民年金法中均無規定。且此期間內能否確保收支平衡，也不得而知。整體

而言，國民年金保險若全面性考量上述問題，並以保險財務專章方式呈現，可對財務健全性有整體性的規劃與思考。

二 財務短絀的處理方式

國民年金法第 49 條規定，國民年金保險的財務，由政府負最後支付責任。對於國民年金本身財務的短絀，如發生責任準備不足時該如何處理的問題，並未有任何的處理方式，僅簡單的將財務健全化的機制，簡約為政府負最後支付責任，不僅不符社會保險財務自給自足永續發展的精神，也無法防微杜漸即時掌握財務的缺口，予以設法彌補，使財務陷入更大的危機中。

肆、因應風險社會國民年金未來發展策略方向

如前述台灣國民年金制度有其內在問題與外在的挑戰，為因應長期穩定的發展趨勢，歐美先進國家的改革趨勢，頗值參採借鏡。

以歐美工業發展國家 OECD 為例，各國年金制度互有差異，包括給付水準的適當性，社會連帶的程度，政府、受雇者、雇主的角色，以及年金基金的管理方式等，但自 1990 年代開始，即進行一連串的年金改革措施，其共同改革驅力，皆在增強公共年金制度的財務永續經營（OECD, 2007；Fultz, 2004）。

年金改革有四個主要面向，第一為財務面：如何使這一代剛入勞動市場的勞動者，其未來的年金給付權利，並不會比上一代勞動者來的少？第二為分配面：如何減低不同投保對象之間給付的差距？第三為結構面：如何使公共年金與私人年金重新取得平衡？第四為提高工作誘因：鼓勵民眾延長工作期間（OECD, 2007）。

對於台灣國民年金制度該如何因應風險社會的衝擊，而為穩健的持續運作，參攷先進國家改革經驗，提出以下幾項未來發展策略方向。

一、建立公開與透明的長期財務管理機制

國民年金之財務健全與否，關係國民年金制度的穩定運作，而國民年金基金管理的優劣，關係到國民年金基金的安全、完整及制度之運行。因此，國民年金基金之財務管理相當重要。財務管理計有二個面向，一為財務控制，另一為財務監督。財務控制指對國民年金基金運作過程中可能出現的風險加以防範與控制；財務監督則是主要針對基金管理情況和基金資產質量進行監督，也就是說國民年金基金預決算、基金收支、基金管理的全部過程，實

施監督管理。監督對象為基金管理者，即對基金管理機構和管理人員運營基金的財務行為進行監督。

台灣各類社會保險之保險基金管理機制，缺乏透明機制，精算報告束之高閣，從未真正及時調整，潛藏債務龐大，將來國民年金之財務管理機制，如仍維持現行做法，隨著人口快速老化，問題將非常嚴重，應於制度開辦之始，即儘速仿照德日等國經驗，設立獨立超然專家諮詢委員會，每年度提出精算報告，並建立網路公開透明機制，包括年度基金收入、支出，提存準備金額，基金運作之收益，被保險人人數與預領年金給付之計算機制等。

為確保國民年金財務穩健運作，應研議新設一套完整國民年金基金財務風險控制的機制包括保費收繳風險控制、基金運用風險控制、基金運用風險補償機制、投資運用組合監管機制。另亦須設置基金財務監督機制包括內部管理機制、建立內部審計制度、收支兩條線管理以及會計監督機制；至於外部監督則包括主產機關之監督，相關主管機關的監督，以及社會監督等。另亦考量設置外部獨立審計監督機制。定期公開揭露財務收支情形。方能確保國民年金財務之健全運作。並免重蹈現行各類社會保險財務赤字之弊病。

二、研議老年年金給付年齡之延後，以因應人口老化風險

人口急劇老化，平均餘命延長，為世界各國共同面臨的趨勢。台灣社會高齡化歷程較主要先進國家為快，台灣老人人口占總人口之比率從 10% 上昇至 20% 所需年

數為 20 年，美國為 62 年，德國 57 年，英國為 80 年(行政院經建會，2008；United Nations, 2006)。至於台灣國民零歲平均餘命，與世界主要國家比較，與美國相當，比歐洲先進國家約低 1~3 歲，就亞洲鄰近國家觀察，則高於中國大陸、馬來西亞、菲律賓，而低於日本、新加坡與南韓(內政部，2007)。各國在面對人口高齡化及平均餘命的延長，對年度財務面所造成的壓力，所採取的策略為調整延後請領老年年金給付之年齡。英國(2006)白皮書揭示 2044 年政府公辦之年金保險制度及其申領年金給付之年齡將逐步由 65 歲調整至 68 歲；德國老年年金給付之請領年齡，自 2012 起至 2029 年，逐步將申領年齡由 65 歲提高至 67 歲，並要求至少要繳足五年的保費，而且 1964 年以後出生者，其老年年金給付年齡一律延長至 67 歲；挪威的老年年金給付年齡已全面延長至 67 歲，且各國對女性請領老年年金給付年齡，原定比男性提早之規定，均逐漸修改為與男性一致，且逐步調整為 65 歲(Social Security Administration, 2008)。台灣國民年金制度，其中老年年金給付年齡訂為 65 歲，女性無例外規定，與男性採一致標準，符合世界潮流趨勢。但面對人口日益老化與平均餘命延長的事實，各國所採取的延後申領老年年金給付之年齡之作法，值得參考。並應針對平均餘命延長的趨勢，及早規劃逐年漸近調整延後老年年金給付年齡之作法，以因應未來人口老化所造成的風險。

三、建立自動調整機制，以因應政治與經濟風險

政治與經濟週期的風險，是年金制度的運用中最易面臨的風險，亦是最難以有效避免的風險。對如何避免政治干預的風險，在國民年金法保險費專章中已有明定保險費率逐年調整的機制，能否依法執行，如期隨時保險費率，值得觀察。

2008 年全球金融風暴，對主要先進國家年金財務造相當大的影響，而為了解決經濟危機所造成年金財務的失衡，各國採取諸多改善財務的作法。瑞典年金財務改革新制，以自動調整機制，設定平衡率，以年金給付的債務作為分母，緩衝基金(及其收益)+保費收入(及其資產)作為分子。其公式為【緩衝基金(及其收益)+保費收入(及其資產)/年金給付的債務=平衡率】，當平衡率為負數時，表示財務失衡，負債高於資產，即開始啟動自動調整機制，包括調降年金給付調整指數、調高保險費率，直至平衡率再次平衡為止。當然，自動調整機制中顯示財務立即的警訊，除以調降給付或調高保費予以因應外，亦以提振就業率，增加保費收入的穩定，作為財務平衡的重要改革支柱(Sunden, 2009)。台灣的國民年金制度，在因應未來政治與經濟風險，類此瑞典年金財務改革之自動調整機制，允宜儘速建立，才能在短期上解決經濟與財務的上下波動，長期上解決人口結構的老化，並避免政治干預而產生不可預期的風險。(本文作者現為東海大學社會工作系助理教授)

參考文獻

中文部分

- 內政部（2007）。民國 96 年簡易生命表提要分析。台北：內政部。
- 內政部（2009）。人口統計月報表。台北：內政部。
- 內政部委託研究報告(2009)。國民年金業務及財務監理制度之研究。台北：內政部。
- 內政部國監會(2009、2010)。國民年金統計資料。2010 年 4 月 10 日，取自：
<http://www.moi.gov.tw/npsc/index.asp>
- 中正大學社會福利學系（2008）。「年金制度的建構與改革」政策評估計畫。嘉義：中正大學。
- 行政院勞委會勞工保險局（2008）。勞工保險統計。台北：勞保局。
- 行政院主計處（2010）。就業、失業統計。2010 年 4 月 10 日，取自：
<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=2829>
- 行政院經建會（2010）。當前總體經濟情勢(2010 年第 1 季)。2010 年 4 月 10 日，取自：
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0013540>
- 行政院經濟建設委員會（2008）。中華民國台灣 97 年至 145 年人口統計。台北：經建會。
- 吳明儒，2009，台灣國民年金初體驗：公民社會觀點，國民年金的時代意義與未來挑戰研討會之論文，中華救助總會，國立中正大學社會福利學系。
- 陳琇惠（2009，3 月）。國民年金永續發經營之道-永不停止的改革。論文發表於劉輝男（主持人），國民年金的時代意義與未來挑戰。中華救助總會、國立中正大學社會福利學系聯合舉辦之「中華救助總會社會福利論壇」學術研討會，國立中正大學。
- 陳琇惠（2010）。國民年金永續發經營之道-永不停止的改革。保險經營與制度，9（1），103-126。
- 詹火生（2009，3 月）。國民年金的時代意義與未來挑戰。論文發表於劉輝男（主持人），國民年金的時代意義與未來挑戰。中華救助總會、國立中正大學社會福利學系聯合舉辦之「中華救助總會社會福利論壇」學術研討會，國立中正大學。
- 鄭文輝（2009，3 月）。國民年金保險財務健全之探討。論文發表於劉輝男（主持人），國民年金的時代意義與未來挑戰。中華救助總會、國立中正大學社會福利學系聯合舉辦之「中華救助總會社會福利論壇」學術研討會，國立中正大學。

英文部分：

- Fultz, E. (2004) . Pension reform the EU accession countries: challenges, achievements and pitfalls. Social Security Review, 57.
- OECD (2007) . Pensions at a Glance: public policies across OECD countries. 2007-edition.
- OECD (2009) . Pensions at a Glance: Special Edition: Asia / Pacific.
- Social Security Administration (2008) . Social Security Programs throughout the world, Europe,ISSA.
- Sunden, A. (2009) . The Swedish Pension System and the Economic Crisis, Center for Retirement Research at Boston collage.