

# 我國國民年金的規劃與實施

蕭玉煌

## 壹、前言

我國社會保險包括軍、公教、勞、農保、就業保險、全民健保及國民年金保險等。國民年金保險，通常乃係國家有關單位基於大數法則、風險分攤與社會連帶原理，以符合要件之國民為保險對象，針對老年、身心障礙以及死亡等事故，藉由國家補助與保費互助，提供相關基礎年金，以確保受益人基本經濟安全之一種社會保險方式。

全世界 194 個國家或地區中，已有 170 個國家實施老年、遺屬與身心障礙保障制度，而我國的國民年金經過 14 年的討論後，「國民年金法」終於在民國 96 年 8 月 8 日經總統公布，並明定自 97 年 10 月 1 日起施行，惟為回應農民及勞工之意見，並保障其既有權益，爰擬具國民年金法部分條文修正案，將農保與國民年金脫鉤，並放寬勞工參加國民年金保險之期限，於 97 年 7 月 18 日經立法院三讀修正通過，得以確定於 97 年 10 月 1 日正式實施。

國民年金法主要精神，在於將我國 25

歲以上、未滿 65 歲，且未參加軍、公教、勞、農保約計 400 萬的國民納入社會安全網，使其在老年、身心障礙甚至死亡時，能獲得「老年年金」、「身心障礙年金」、「遺屬年金」及「喪葬給付」，並整合原來的敬老福利生活津貼及原住民敬老津貼，提供未能於相關社會保險獲得適足保障的國民得到照顧。加上民國 98 年 1 月 1 日起實施勞工保險年金制度，我國正式邁入全民皆有保險年金保障的新世紀，同時也完成了臺灣老年經濟安全制度的最後一塊重要拼圖。

## 貳、老年經濟生活保障的世界趨勢

### 一、取得老年經濟安全生活保障的管道

綜觀世界各國確保老年國民經濟生活的作法，大多以基礎年金、職業年金及自願性保險與私人儲蓄構成多元化保障。年金取得的管道有下列三種：

#### (一) 第一層－政府提供

一般稱做「公共年金」或「國民年金」；是以全體國民為對象，強制參加政府所辦的年金制度，提供國民基本的經濟生活保障。

## (二) 第二層－雇主提供

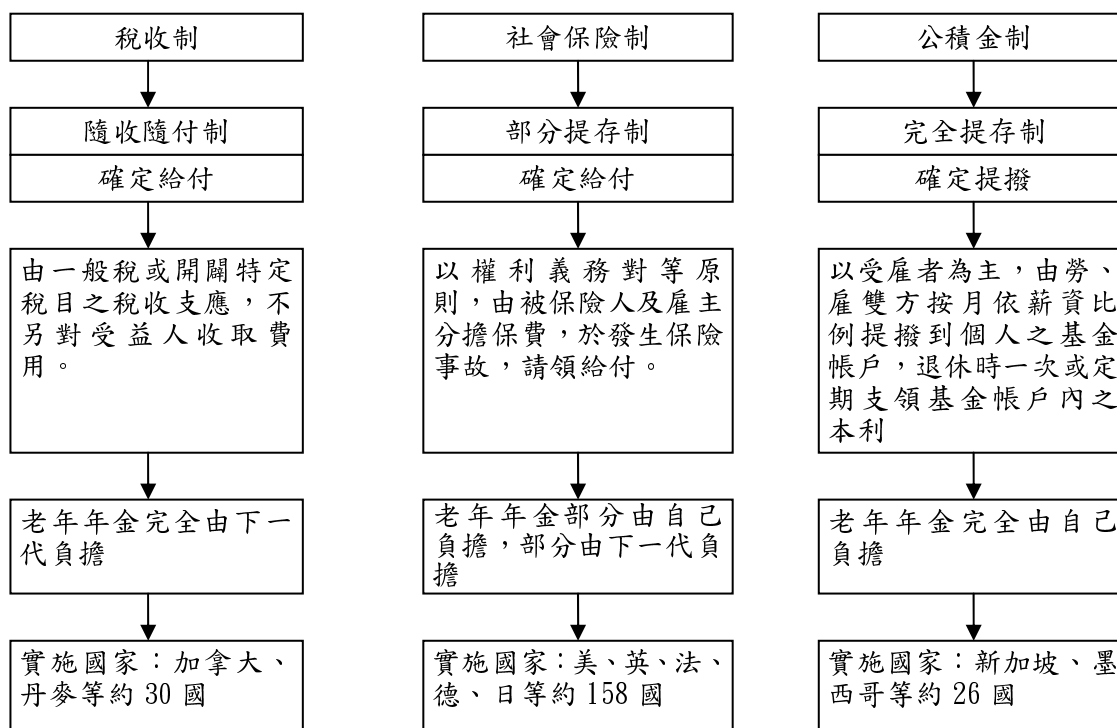
一般稱做「企業年金」或「職業年金」；是以企業員工為對象，由雇主對企業內員工所提供的退休金計畫。近來由於民眾對經濟生活安全保障需求殷切，也有由政府以法令規定，強制雇主必須提供。

## (三) 第三層－市場購買

一般稱做「商業年金」。個人為提高經濟生活安全的保障水準，向民間保險公司，自由購買個人所需的年金保險，以補充「公共年金」或「企業年金」的不足（經建會，民 97）。

## 二、國民年金財源籌措方式

實施國民年金制度國家，依其財源籌措方式，可分下列三種方式。



說明：

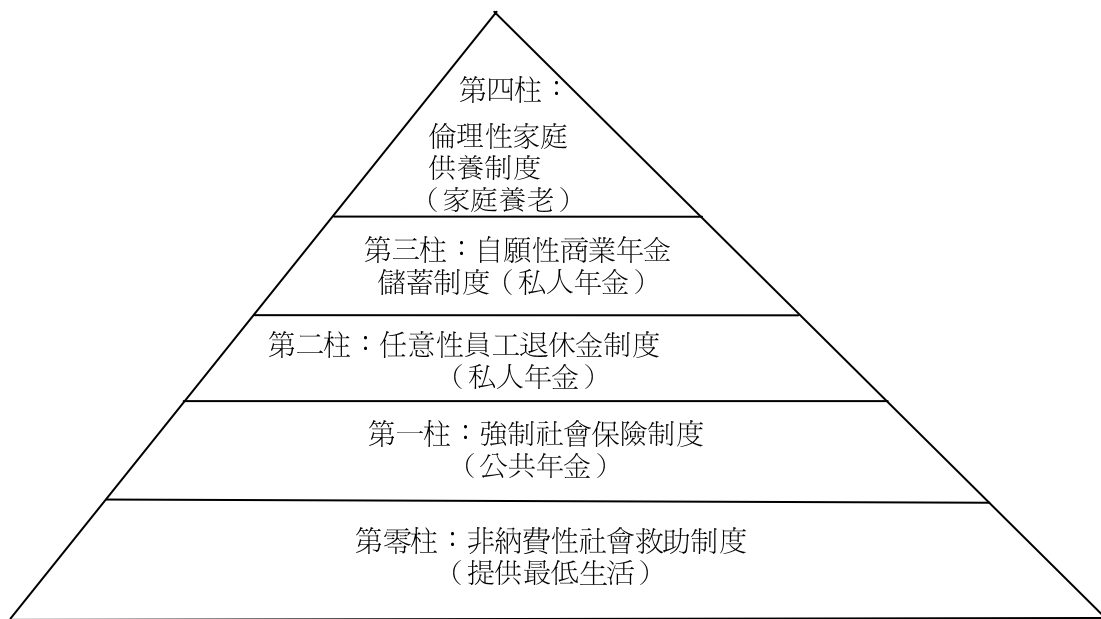
1. 確定提撥制：給付金額為提撥之金額與收益之和，即個人所領取之給付端視繳交金額之多寡而定。
2. 確定給付制：給付金額按請領給付時之生活費用或薪資水準訂定，給付金額並不以其已繳之保險費為限。
3. 隨收隨付制：當期所收保費或稅收完全用於當期所需給付支出。
4. 完全提存制：事先提存足額基金，以備未來給付需求。
5. 部分提存制：當期所收保費部分支應當期給付支出，部分作為未來給付基金（內政部，民 87）。

### 三、多層次老年經濟保障

現有的老年所得保障普遍不足，產生所謂「年金貧窮化」的現象，以及全球性退休危機的衝擊等影響，使得原本三層次保障模式，已無法因應未來長壽社會與景氣變動的需求。

世界銀行的專家們重新修訂保障層次的建構模式，於 2005 年 5 月間提出「21 世紀老年所得維持」的研究報告，發展出多層次的老年經濟保障模式，建議年金體系應分為五柱，國家、市場與家庭都必須

在年金體系中擔負一定責任，以逐漸減緩國家在年金體系中的財務壓力，除鼓勵民眾購買私人年金保險方式，逐步提高市場在年金體系中的重要性；另我國對於勞工而言，有一定雇主者除有「確定給付」的勞保老年給付外，對於適用勞動基準法的受僱勞工，還有以「確定提撥」精神規劃的「個人帳戶」，每月由雇主提撥 6% 薪資到受僱者個人帳戶累積至退休；對於無相關社會保險的國民，也開始實施國民年金保障未來基本的經濟生活。（詹火生，民 98）



資料來源：柯木興、林建成（民 94）

世界銀行建議多層次老年經濟保障模式圖

### 參、我國規劃國民年金的必要性

#### 一、我國高齡人口比例快速增加

我國老年人口老化速度快速，民國 82 年 9 月，我國 65 歲以上老人人口有 149 萬人，占總人口 7.09%，已達全國人口比率 7%，邁入聯合國世界衛生組織所稱的高

齡化社會(aging society)。截至 99 年 6 月，我國老年人口為 247 萬 4 千餘人，占總人口 10.69%。另依據經建會人口推估，至 106 年 65 歲以上人口比率老年人口比率將達 14%，進入國際慣稱的高齡社會(aged society)，之後快速上升，至 114 年將超過 20%，進入超高齡社會 (super aged society)。且老年平均餘命日益延長（98 年平均餘命已達 78.97 歲），面對我國高齡人口急遽增加，藉由開辦國民年金制度，將目前未參加社會保險之國民納入保障，讓未參與勞動市場之國民，能為未來年老時之經濟安全預先準備，是解決老年經濟保障問題的重要策略之一。

## 二、家庭成員相扶持功能減弱

由於社會結構的改變，我國由農業社會蛻變為工業社會，促使大家庭制度逐漸解體，後因近年國人生育率下降，子女數

大幅減少之情況，子女的奉養也呈現力不從心。子女奉養比率逐年下降，靠本人或配偶收入養老的比率大幅上升，個人除須在年輕時為老年生活經濟來源預作準備外，且有賴政府角色的適度介入，以提供更完整的福利支持網絡。

## 三、老年經濟安全保障體系不完備

我國年滿 25 歲至未滿 65 歲國民，仍有約 400 萬人未能享有公教、軍、勞等職域性社會保險老年給付之保障，包括家庭主婦、低收入戶及身心障礙未就業者等，致使其無法在年輕時為未來年老時之基本經濟安全預先準備，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。

## 四、各式津貼推出，政府財政負擔沉重

單位：人、億元

津貼名稱	發放標準 (元/每人每月)	經費來源	發放人數	96 年度發放金額
中低收入老人生活津貼	低收入戶(1.5 倍以下): 6,000 元 中低收入(2.5 倍以下): 3,000 元	地方政府	134,679	84.67
老年農民福利津貼	6,000 元	農委會公務預算	707,045	457.11
敬老福利生活津貼	3,000 元	內政部公務預算	842,335	296.21
原住民敬老福利生活津貼	3,000 元	原民會公務預算	21,775	7.65
榮民就養給付	13,550 元	退輔會公務預算	85,287	160.07
合計			1,791,121	1005.71

除了目前以各類職業別提供的老年生活保障，目前我國亦針對 65 歲以上未有相關社會保障制度保障老人發放過渡性津貼，96 年度總計各類津貼發放金額 1005.71 億元；發放津貼會隨人口老化、稅收財源之不確定性，造成長期財政負擔。國民年金保險開辦後，敬老津貼將逐漸落日。（經建會，民 97）

## 肆、國民年金制度規劃歷程

規劃構想—從整合型到獨立型國民年金發展。自民國 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 5 大階段：

### 一、第 1 階段（82 年 4 月至 84 年 5 月）

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「建構我國國民年金制度建議書」及「國民年金保險法立案要點」報行政院；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。」（曾中明、姚惠文、鄭貴華，民 96）。

83 年 3 月經建會成立「年金制度專案小組」，並於 84 年 4 月提出「國民年金保

險制度整合規劃報告」報行政院，嗣因實施全民健保，為避免大幅增加民眾保費負擔，奉示暫緩國民年金之推動。惟同年立法通過普及式「老年農民福利生活津貼」，每人每月 3 千元，作為國民年金制度實施之前過渡措施。

1.制度性質：採社會保險制，成立國民年金基礎保險，納入目前沒有任何社會保險老年保障之農民與其他國民；現行公、勞保老年給付相當於國民基礎年金部分整併，超出基礎年金部分（退撫基金條例之退休金、勞基法之退休金及公保養老給付、勞保老年給付超出部分）各自規劃附加年金。

2.保險整合：公、勞保相當於基礎年金保險部分整合；軍保不納入。

3.保險對象：25~64 歲全體國民強制納保，15~24 歲可自願加保。

4.給付項目：老年、殘障、遺屬基礎年金。

5.政府補助：不補助保險費或給付，如有必要，至多補助 20%及行政事務費，低收入戶保費由政府負擔。

6.福利津貼：無。

### 二、第 2 階段（85 年 11 月至 88 年 9 月）

於 87 年完成規劃報告後，向各界進行宣導溝通，並預定於 89 年底前實施，惟因 88 年 9 月 21 日臺灣遭逢百年大地震乃延緩實施時程。

1.制度性質：採社會保險制度，初期規劃成立國民年金保險，保障公教、軍、

勞保以外之 25~64 歲國民，現行公教、軍、勞保各自進行年金化，以「業務分立（各保險維持現行業務運作，保險體系財務獨立）、內涵整合（各保險體系提供相同給付內涵的基礎年金）」為基礎，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。

2.保險整合：公教、軍、勞保相當於基礎年金部分整合。

3.保險對象：25~64 歲參加國民年金保險者；開辦時 65 歲以上老人。

4.給付項目：老年、殘障、遺屬基礎年金、喪葬津貼（一次給付）。

5.政府補助：除行政事務費外，至少補助保費 20%，經濟弱勢者補助 40~100%。

6.福利津貼：開辦時 65 歲以上者每月發給 2,000 津貼，已領取公教、軍、勞保老年給付或津貼者需抵扣，津貼財源由稅收支應。（林大鈞，民 91）。

### 三、第 3 階段（89 年 5 月至 94 年 1 月）

89 年 5 月政黨輪替後，重新檢討國民年金實施方式，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」（設立個人儲蓄帳戶及保險帳戶，被保險人繳費後，符合領取資格時，即由個人儲蓄帳戶給付，帳戶金額用罄時，再由保險帳戶支應）、普及式年金概念設計的「國民年金平衡基金制度」（稅收制，設立平衡基金，以稅收支應而不向受益人直接收取保費，所需經費附加於營業稅收繳），

以及第二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。經 91 年 5 月 17 日及 18 日全國社會福利會議決議，國民年金制度以採社會保險模式為宜（林大鈞，民 91）。

內政部依經建會提出之「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」草案報行政院，同年 6 月 14 送立法院審議，立法院第 5 屆會期，因朝野政黨對於國民年金制度方向各有主張，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。惟在此階段為協助維持經濟弱勢老人之生活安全，在國民年金實施前，於 91 年 6 月 1 日起先開辦敬老福利生活津貼。

1.制度性質：在第二階段規劃的基礎上，採社會保險制設計，並以單層制規劃，國民年金保險與原各社會保險之業務與內涵完全分立。

2.保險整合：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方向進行。

3.保險對象：(1)25~64 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國民強制加保。(2)已領取相關社會保險老年給付者或符合農民健康保險加保資格之農民自願加保。

4.給付項目：老年、身心障礙、遺屬給付、喪葬給付。

5.政府補助：(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。

6.福利津貼：施行時已年滿65歲者，發給老人福利津貼每月3,000元。

#### 四、第4階段（94年2月至95年7月）

鑑於朝野對「國民年金制度」尚未建立共識，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，於94年12月送行政院審議，經指示應加強與民間團體溝通，全案乃暫予擱置。

1.制度性質：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。

2.保險整合：國民年金制度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。

3.保險對象：(1)強制加保對象：25～64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及25～64歲之新進農民。(2)自願加保對象：未滿65歲，已領取勞工保險老年給付者或未滿65歲已領取軍、公教人員保險老年給付且給付金額未達新臺幣50萬元者。

4.給付項目：老年、身心障礙年金給付、生育、傷病給付、遺屬年金給付及喪葬津貼。

5.政府補助：國民年金保險以公益彩券盈餘及徵收營業稅1%；發放津貼：政府

編列預算。

6.福利津貼：發放敬老福利生活津貼及身心障礙者福利津貼。（曾中明、姚惠文、鄭貴華，民96）。

#### 五、第5階段（95年7月至96年7月）

行政院為積極與社會各界溝通尋求共識，於民國95年召開之「臺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，據以重新研擬「國民年金法」，於96年7月20日立法院三讀通過，同年8月8日由總統明令公布，且明定於97年10月1日起施行，隨著國民年金開辦，以及勞保年金在98年1月1日開始上路，臺灣正式邁入全民皆有保險年金保障的新世紀，同時也完成了臺灣老年經濟安全制度的最後一塊重要拼圖。

1.制度性質：採「社會保險」方式辦理，採取柔性加保，財務獨立，單獨立法。

2.保險整合：採勞保年金化內涵單獨辦理，另將敬老福利生活津貼、原住民敬老福利生活津貼，和部分中低收入老人生活津貼、中低收入身心障礙者生活補助，併於老年年金給付中，改領保證年金，最後完全落日。

國民年金保險之規劃，部分內涵以勞保年金化內涵辦理，如第1年之月投保金額即係以勞保投保薪資表第1級（即基本工資）訂定，又保險費率之調整機制及老年年金給付計算方式亦與勞保大致相同，且老年給付申請採單一窗口等設計，期於將來能與勞工保險制度整合。其中國民年

金保險係比照勞保年金規劃階段之所得替代率 1.3%訂定，惟勞保年金完成立法其所得替代率經調高為 1.55%，兩者有所差異。

1.保險對象：

(1)一般民眾：25～64 歲，未曾參加軍、公教、勞、農保，且未曾領取勞老年給付、公保養老給付、軍保退伍給付者。

(2)退休勞工：未滿 65 歲，未參加軍、公教、農保且未領取公保養老給付、軍保退伍給付，並符合下列情形之一者：

A.在勞保年金實施前，已領取勞保老年給付；或

B.在國民年金開辦後 15 年內期間，領取勞保老年給付之年資未滿 15 年。

2.給付項目：

(1)老年的保障：老年年金給付、老年基本保證年金（原敬老福利生活津貼）、原住民給付（原為原住民已滿 55 歲敬老津貼）。

(2)身心障礙的保障：身心障礙年金給付（參加國保期間領有重度或極重度身心障礙手冊無工作能力者）；身心障礙基本保證年金（參加國保前已領有重度或極重度身心障礙手冊無工作能力者）。

(3)身故後的保障：喪葬給付（一次性）、遺屬年金給付。

3.政府補助：中央補助保費、行政費用、基本保障補差額，首先以公益彩券盈餘為財源，如有不足，提高營業稅增收率 1%挹注；必要時由政府編列預算支應。

老年基本保證年金、身障基本保證年金、原住民給付由政府編列預算支應。

4.福利津貼：敬老福利生活津貼、原

住民敬老福利生活津貼、身心障礙者生活補助已併入改領保證年金及原住民給付。

## 伍、國民年金法重要內容及實施情形

國民年金法在民國 96 年 7 月 20 日經立法院三讀通過，明定於 97 年 10 月 1 日正式施行。中央主管機關為內政部（社會司），委託勞工保險局辦理國民年金保險業務，並為保險人。另設國民年金監理會負責國民年金保險之監理及爭議審議等業務。

國民年金屬社會保險制度，採柔性強制納保方式辦理，對保險人本人不加徵滯納金，亦不動用強制執行。

### 一、制度特色

(一)整合相關津貼，防止任意加碼老年福利津貼，債留子孫。

(二)提供弱勢者完善保障

提高民眾補助 40%，對於弱勢民眾（如低收入、所得未達一定標準者）提高保障，補助比率為 55~100%；提供身心障礙者保證年金，加保前已致重殘且無工作能力者，於參加本保險得按月發給基本保證年金 4,000 元；延長補繳保費期限，得補繳最近 10 年保險費之設計，確保民眾領取年金之權利。

(三)在國保投保期間享有身心障礙年金、喪葬給付及遺屬年金的保障。

(四)勞保退休年資可以採計國保年資取得領取勞保年金給付之適格。



(五)鼓勵重視家庭責任及夫妻互助精神。

(六)面對經濟變動勞動人口的社會安全保障年資不會中斷。(吳明儒，民 98)

## 二、保險費率及繳費方式

### (一)月投保金額

開辦第 1 年以勞保投保薪資表第一級定之（即基本工資）為 17,280 元【民 97 年】，第 2 年起依消費者物價指數（CPI）累積成長率達 5%時，即按該成長率調整月投保金額。

### (二)保險費率

開辦第 1 年為 6.5%，自第 3 年起，每 2 年調高 0.5%至上限 12%，保險基金餘額足以支付未來 20 年保險給付時，不予調高。

### (三)被保險人每月應繳保險費之計算方式及政府補助情形

一般民眾由政府補助 40%，自付 60%，經濟弱勢者由政府依規定補助 55%~100%

被保險人每月應繳保險費之計算方式及政府補助情形：

被保險人身分		被保險人自付比率 (每月自付金額)	政府負擔比率（每月負擔金額）	
			中央	地方
一般民眾		60%(674 元)	40%(449 元)	0
低收入戶		0	0	直轄市：100%(1,123 元)
			35%(393 元)	縣（市）：65%(730 元)
所得未達一定標準者	未達當年度最低生活費 1.5 倍	30% (337 元)	0	直轄市：70% (786 元)
	達當年度最低生活費 1.5 倍未達 2 倍	45%(505 元)	35%(393 元)	縣（市）：35%(393 元)
			0	直轄市：55% (618 元)
			27.5%(309 元)	縣（市）：27.5%(309 元)
身心障礙者	重度以上	0	100%(1,123 元)	0
	中度	30% (337 元)	70%(786 元)	0
	輕度	45% (505 元)	27.5%(309 元)	27.5%(309 元)

### 三、納保人數

99 年 7 月應計費被保險人人數共 400 萬 7,412 人，明細如下：

身分 \ 項次	計費人數
一般身分	3,531,009
低收入戶	49,488
極重、重度身障	95,872
中度身障	83,756
輕度身障	71,053
所得未達 1.5 倍	116,198
所得未達 2 倍	60,036
總計	4,007,412

資料來源：內政部國民年金監理會資料

### 四、保險費收繳情形

#### (一) 繳款單寄發

國民年金保險費按雙月計算開單（2 個月為一期），於次月底前按被保險人戶籍地址或通訊地址寄發繳款單。

#### (二) 繳款方式

由被保險人持繳款單至指定銀行、郵局、便利商店、農漁會信用部繳納，或透過銀行、郵局辦理轉帳代繳繳納。

#### (三) 繳納保險費之人口

1. 繳費率依內政部資料已繳交國民年金 99 年 7 月保險費，繳費率約 57%，50 歲至 65 歲被保險人繳費率約 48.50%～94.74%，25 歲至 49 歲被保險人約 46.39%

～47.17%，高齡層被保險人因有領取老年年金之切身需要，繳費意願較高。

2. 被保險人未繳納保險原因大致有：

(1) 短期失業短暫中斷勞保者，仍較希望儘速找到工作加入勞保；

(2) 老年年金給付無立即迫切需要，且繳納時間長，年輕民眾較不願繳納；

(3) 認為生活無慮，不希望參加國民年金；

(4) 部分民眾因失業或在學無力繳納，以及長期居住國外，而不願意繳納；

(5) 制度對本人未設罰則及強制執行規定。

### 五、給付標準

#### (一) 老年給付

1. 老年年金：按 A、B 式擇優請領：

A 式：月投保金額 $\times 0.65\%$  $\times$ 國保年資 $+ 3,000$  元。

B 式：月投保金額 $\times 1.3\%$  $\times$ 國保年資。

2.老年基本保證年金：按月發給 3,000 元。

3.原住民給付：年滿 55 歲至 64 歲，按月發給 3,000 元。

## (二)身心障礙給付

1.身心障礙年金：月投保金額 $\times 1.3\%$  $\times$ 國保年資。不足 4,000 元符合規定者，發給基本保障 4,000 元。

2.身心障礙基本保證年金：按月發給 4,000 元。

## (三)遺屬年金給付

1.加保期間死亡：月投保金額 $\times 1.3\%$  $\times$ 國保年資，基本保障 3,000 元。

2.領取老年或身障年金期間死亡：老年或身障年金 $\times 50\%$ ，基本保障 3,000 元。

## (四)喪葬給付

月投保金額 $\times 5$  個月（一次發給）。

# 六、國民年金給付之主要財源

## (一)老年年金、身心障礙年金、遺屬年金給付及喪葬給付

政府為辦理國民年金保險，設立國民年金保險基金，其來源包括：

1.保險費收入（中央政府、地方政府及被保險人應負擔之保險費）。

2.中央主管機關依法負擔款項（依法

保障老人、身心障礙者及遺屬之年金差額金、人事行政管理費）。

3.中央政府責任準備款項（供國民年金之用之公益彩券盈餘支付中央主管機關應補助保險費及應負擔款項之結餘款）。

## (二)老年基本保證年金（原敬老福利生活津貼）、身心障礙基本保證年金及原住民給付（原原住民敬老福利生活津貼）

由中央主管機關（內政部、行政院原住民族委員會）按年度編列預算支應屬代收代付性質。

# 陸、未來展望

國民年金自 97 年 10 月 1 日實施迄今 (99)年底已屆二年，制度及業務已步上軌道，有鑒於國民年金保險為一長期的社會保險，為維護被保險人經濟基本生活安全，維繫國民年金永續經營，前瞻因應環境需求，提出未來發展走向作為後續規劃參考。

## 一、財務健全永續經營的課題

### (一)責任準備

依據國民年金法第 47 條規定，中央主管機關依本法規定應補助之保險費及應負擔之款項，依序由供國民年金之用之公益彩券盈餘及調增營業稅徵收率 1%等來源籌措支應；其有結餘時，應作為以後年度中央政府責任準備。中央主管機關應補助之保險費及應負擔之款項，如依上開規定

籌措財源因應後，仍有不足，亦無法由中央政府責任準備支應時，應由中央主管機關編列預算撥補。依公益彩券盈餘分配比例，45%供國民年金之用。概估每個月公益彩券盈餘約有 8 億元撥入國民年金之用。另國民年金在民國 97 年原本開辦之初，公益彩券盈餘責任準備金累計達 370 餘億元，不過，國民年金保險政府補助財源來自公益彩券盈餘優先挹注，開辦初期雖國民年金保險基金規模及安全準備均呈成長趨勢，顯示本基金為年輕基金。惟責任準備則逐月遞減下滑，預估民國 100 年後將呈現不足。倘責任準備出現不足，將侵蝕安全準備，影響基金規模。因此中央主管機關應補助保費及應負擔款項如有短缺，究應調高 1%營業稅或另籌財源，宜應未雨綢繆。

## (二) 安全準備

依據國民年金法第 49 條規定，本保險之財務，由政府負最後支付責任。因此將基金收支賸餘提存安全準備，格外重要。本保險就給付面而言屬確定給付制，就財源面而言屬部分提存準備制。本保險開辦初期符合請領給付條件者少，基金有收支賸餘；惟因各項保險給付後續仍將逐漸增長，多數保險給付屬長期持續性，存在潛藏債務甚大，故亟需累積適足之安全準備，以確保長期財務平衡，基金應積極管理運用，以獲取適當報酬。

## 二、檢討柔性強制加保政策

按國民年金以民眾自行繳交保費的社

會保險做為核心，這是種公民參與的觀念，表示個人長遠的福祉不能期待政府的施恩，而應透過自己主動參與來創造。國民年金以社會保險方式反應每個人主動角色，激發了做為社會成員個人的主動性與責任感，國民年金由於考量到民眾繳費能力，採柔性強制加保，對不繳費者、不參加者，不予強制要求，日後如有保險給付需求者予以補繳保費與利息方式，取得保險的資格，此種做法最大潛在風險就是造成「財政陷阱」。

凡年滿 25 歲至未滿 65 歲沒有投保軍、公教、勞、農保社會保險之國民，列為國民年金納保對象，根據勞工保險局 99 年 5 月統計資料，國民年金被保險人有納保資格 400 萬人，因採柔性繳費原則，繳費率為 57%，約有四成民眾尚未繳費，長期而言持之以恆，財務穩健運作恐將發生問題。甚且允許 10 年內事後補繳保費及利息取得給付資格之措施，無形中鼓勵或助長民眾先不繳交保費，俟有保險事故發生時，再行補繳保費方式，以取得保險給付，原有社會保險預防風險的機制受到極大的挑戰。(陳琇惠，民 98)。

## 三、考量將國保與勞保所得替代率等調整齊一，落實制度銜接

現行國民年金制度係採勞工保險之內涵辦理，舉凡保險費率、所得替代率、給付項目及標準等，均參照「勞保年金化」訂定。惟「勞保年金化」在修法過程，立法委員將其所得替代率由 1.3%提高為 1.55%，保險費率連動調高為 7%。由於勞

工保險所得替代率及保障均優於國民年金保險，致使部分民眾為規避參加國民年金而改以職業工會會員身分投保勞工保險，反而衍生國民年金與勞工保險競合問題；且造成未就業者與不同職業人口之間的差別待遇，產生年金給付階層化之不公平現象。因此，未來宜考慮將國民年金保險與勞工保險所得替代率、保險費率等調整齊一，讓勞保年金最基本之保障等同於國民年金，達成漸進銜接現行相關社會保險之任務，並為國民年金整合相關社會保險預作準備。

#### 四、重新檢討老年農民經濟保障政策

由於現行「國民年金法」將農保與國民年金脫鉤，採取讓農民自由選擇參加國民年金或留在「農民健康保險」的方式，使得「農民健康保險」繼續運作，且未選擇加入年金的農民，將繼續依賴老農津貼做為照顧老年時經濟來源。截至民國 99 年 2 月止，政府已撥補農保虧損數為 1,200 多億元。不論是農保虧損補貼，或是每個月 6 千元的老農津貼，都是由政府的稅收支付，長期下來已造成政府相當大的財政負擔。（詹火生，民 98）。

現行農民健康保險保障項目為生育給付、殘廢給付與喪葬津貼；而國民年金保險除老年給付外，亦提供身心障礙年金、喪葬給付與遺屬給付等，農民加入國民年金保險，不僅可保有「農民健康保險」現有的保障措施（除生育給付外），對於農民的老年生活也將更有保障。因此，宜檢討老年農民經濟保障政策。

#### 五、整合相關社會保險，建立全民基礎年金

以日本國民年金制度為鑑，日本於 1961 年開辦時採分立制，以未享有公共老年保障之國民為納保對象，與我國國民年金開辦規劃方向相仿。後續則逐步邁向年金整合：1959 年公布國民年金法後的同時，開始著手規劃不同年金制度間的通算法則，適用對象包括公務系統的三種年金制度，及國民、厚生、船員、私校與農林漁業團體等五種民間年金保險制度。有了年金通算基礎後，於 1986 年再將國民年金改制為全體國民共通的基礎年金，也就是將其餘各制中所有法定定額給付部分，整合為共通的基礎年金，而各制既有的薪資比例給付部分，則視為第二層保障的附加年金（陳雲中，民 86）。

國內學者亦多主張國民年金長期應朝向整合的年金制度改革，詹火生（民 98）為文指出，應擴大國民年金被保險人的範圍定位為全民基礎年金，成為老年經濟安全的第一道防線。行政院 97 年 6 月 12 日第 3096 次會議院長提示：「我國人口結構正快速高齡化，亟需以國民年金制度為基礎，掌握公平正義及永續經營的原則，將目前依身分別舉辦的相關社會保險做必要的整合銜接，以發展我國完整老年經濟安全保障體系」。綜上，長期而言，宜檢討整合各相關保險，將國民年金轉化為基礎年金，再輔以各職域保險（如勞保、公教保等）作為附加年金之方式以保障老年經濟安全。

## 柒、結語

國民年金係採定期、持續性給付之保險制度。民眾加入國民年金後，按時繳納保險費，即能獲得給付權益之保障。對個人而言，年輕時交保險費，可保障個人老年基本生活安定；對社會而言，可發揮自助互助精神，解決老年經濟問題。

國民年金制度運作及基金管理之良

窳，攸關民眾老年基本經濟安全保障之權益。宜賡續加強保險業務及財務運作與時俱進，強化保險基金運用效率，俾保險基金創造更大利多，累積適足之安全準備，以確保長期財務平衡，達成國民年金保險制度之永續經營發展。

（本文作者蕭玉煌為內政部社會司前司長）

## 參考文獻

內政部（民 97）國民年金答客問。

內政部（民 87）我國國民年金規劃現況簡報。

內政部國民年金監理會（民 99）從監理觀點探討國民年金局之組織規劃，內政部國民年金監理會專題研究。

行政院經濟建設委員會（民 97）我國老年經濟安全保障之檢討及未來發展構想。

林大鈞（民 91）建構完善之社會經濟安全體系，全國社會福利會議特刊，內政部社區發展雜誌社，172。

柯木興、林建成（民 94）淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」，國政分析，財團法人國家政策研究基金會。

吳明儒（民 98）從爭議審議案件論述國民年金問題，從監理制度面評析我國國民年金制度研討會會議實錄，內政部國民年金監理會，185。

陳雲中（民 86）日本國民年金保險法制之研究，內政部委託研究報告。

陳琇惠（民 96）臺灣國民年金制度規劃的發展與挑戰，社區發展季刊 116，86。

陳琇惠（民 98）國民年金永續經營之道，國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，中華救助總會，21。

曾中明、姚惠文、鄭貴華（民 96）我國國民年金之規劃歷程，社區發展季刊，116，13-26。

詹火生（民 98）國民年金週年之回顧與展望，從監理制度面評析我國國民年金制度展望專題研討會會議實錄，內政部國民年金監理會，5-9，42。

蕭麗卿（民 83）高齡社會的老年年金制度，三民書局，147。