

最後一哩路迢迢： 我國國民年金制度的實施問題與對策

賴兩陽

壹、前言

我國國民年金制度被視為實現「全民皆年金」的最後一哩路，其原本的政策目標在納入非屬勞工保險、公教人員保險與農民健康保險被保險人的其餘人口，使其享有老年、身心障礙與遺屬年金給付，保障其基本經濟安全。本保險的被保險人以家庭主婦、非典型就業者與農民為主，屬於臺灣經濟上較為弱勢的人口群，而有濃厚的福利保險性質。因此，在制度設計上，不採取強制加保原則，而是以「柔性強制」作為加保的精神，如暫時不願繳交保費，俟有給付需求，可以追溯補繳 10 年保費，並承認其年資。這種制度設計符合本保險被保險人人口與經濟特性，但卻為制度埋下不穩定的因子，例如按期繳交保費的只有法定被保險人人數的一半左右，即是一例。同時因被保險人加保情況不穩定，影響被保險人資格認定與財務處理等面向。「最後一哩路」本應目的地在望，但看來卻仍長路迢迢。本文即在回顧國民年金制度的發展，分析過程中所發生的問題並

提出解決對策。

貳、國民年金的政策發展與制度爭議

老年風險是全世界先進國家共同的問題，其中尤以健康照護與經濟安全兩大議題，最為重要。在健康照護方面，我國刻正規劃「長期照護保險」制度，以為因應；在經濟安全方面，勞保年金與國民年金陸續開辦，已讓大多數國民享有年金給付的保障。國民年金的立法實施，堪稱是最符合社會正義的福利措施，具有照顧未加入社會保險老年給付的國民，銜接敬老福利生活津貼與整合勞工保險年金制度等功能。

回首前塵，從 1992 年開始，政府部門即啟動了國民年金政策的規劃，歷經 1993 年 4 月內政部「國民年金制度研議小組」、1994 年 3 月經建會「年金制度專案小組」、1996 年 11 月經建會「國民年金制度規劃指導小組」、「國民年金制度規劃工作小組」、1998 年 1 月內政部「國民年金保險法規專案小

組」、2005年「國民年金法草案修正工作圈」，直至2007年7月立法院三讀通過國民年金法，並在2008年10月正式實施，前後歷經16年，經過多次的政策辯論與制度修改，終底於成（賴兩陽，1998：214；黃志隆、張世雄，2011）。

從1990年代開始，年金的議題就成為臺灣選戰中的重要焦點。1992年立法委員選舉中民進黨候選人蘇煥智在臺南因主張「敬老津貼」獲得高票當選，當選的原因不只是政治立場與國民黨相異，更因他看到南部建設的落後，就業不易，年輕人需要遠離家鄉到都會謀生，無法照顧留在家鄉的長輩，微薄的收入，也無力撫養父母，使鄉下老人的生活水準普遍不佳。蘇煥智主張，如能由政府給予津貼，可以解決部分老人的經濟生活問題（賴兩陽，1998：215）。

真正使年金制度成為選戰焦點的。要從1993年澎湖縣長補選開始，這個僻處一隅，長久為國民黨及軍方威權保守勢力掌控的小島，在這次選舉中被一位以年金為議題的年輕反對黨醫師所擊敗，這對具有強大組織能力和豐裕資源的國民黨，無異當頭棒喝，喪失政權的危機感日深。經檢討敗選原因，歸因於年金制度對民眾的魅力（賴兩陽，1998：215）。從此之後，只要歷經選舉，老人年金的議題就會被朝野兩黨提出來炒作一番。

福利的議題會成為選戰的重要焦點，其實是民主國家的正常現象。依據學者施世駿、葉羽曼（2011）整理民主化與社會福利發展相關研究顯示，政黨政爭、社會運動對於威權執政黨形成壓力，必須回應福利擴張的訴求。即使在民主政治中，社會政策也常

常被當作籠絡選民的手段，藉此爭取其選票的支持；只要政黨競爭愈激烈，對於福利政策擴張愈有明顯的效果，因此，把民主化當作一個重要的觀察指標。權力結構遊戲規則的改變，使得選舉制度成為福利最佳的促銷機制，民主化激發民間部門展現的社會力，加上政治部門順應新的選舉規則二股力量交互運作下，為臺灣的社會福利發展帶來新的動力。

臺灣在1987年解嚴之後，「社會福利運動」蓬勃發展，經由持續性的集體行動不斷調整國家與社會關係。社會運動經常以國家作為挑戰的對象，要求國家認可特定人群的權力宣稱、團體的代言地位和決策參與權力，運動目標經常是訴求國家透過立法和行政的手段來重新分配權力與集體資源，改善特定人群的社會處境。臺灣民主化的過程，創造了社會福利運動興起的政治機會，也影響社會福利運動組織動員和策略形成，並且使運動有進入體制參與政策制訂和方案執行的可能（林國民、蕭新煌，2000：27-28）。

施世駿、葉羽曼（2011）參考Wong的民主歷程，將臺灣的民主與福利區分為：民主突破（democratic breakthrough）、民主鞏固（democratic consolidation）與民主深化（democratic deepening）三個時期，這個階段劃分也大致於符合國民年金政策發展的歷程：

一、「民主突破」時期（1988-1995）：1987年的政治解嚴及言論思想解禁，國民黨威權專制的統治型態逐漸瓦解，此後在野黨為弱勢團體訴求成為選票的重要環節，民主化推動社會福利的可能性。國

民年金制度初步政策的形成階段，重點放在政府部門之間的運作；儘管政黨競爭帶動政治民主化與自由化的力量，反對黨促使威權政府注意社會政策的重要性，技術官僚的規劃以及立法與行政的互動依然是初期的核心。

二、「民主鞏固」時期（1996-1999），在此階段雖然進入民選總統的時代，卻仍舊是國民黨掌握行政與立法的多數時期；此時國民年金的通過可能性較大，但是依然徘徊於官僚部門的規劃。

三、「民主深化」時期（2000 年以後）此一階段歷經第一次政黨輪替，弱勢代言者自居的民進黨取得政權。政黨輪替雖然帶來民主發展的穩定性，卻也步入選舉競爭的場域，社會政策常常淪為政見的工具，執政輪替和選舉過程拋出不同種類的國民年金議題，但也由於政權型態的轉移增加否決點的數目，部門之間相互掣肘、衝突，以及相對應的權力與責任消長，使國民年金的研議過程面臨制度性的障礙（請參考表 1）。

表 1 國民年金歷程中的民主轉化與權力集中度

	民主突破	民主鞏固	民主深化
時期	1988-1995	1996-1999	2000 之後
政治發展	程序導向民主	選票導向民主	選票導向民主
國民年金發展	介於普及式與 分立式制度思維	逐漸朝向 分立式制度思維	分歧不一 各家爭鳴
權力集中度	高	中高	低

資料來源：施世駿、葉羽曼（2011）

從國民年金政策過程可以看出，權力集中比較容易確保政策的可預期性，隨著權力的分散，增加了政策制訂過程的不確定性。臺灣民主化過程對於社會政策的影響可以看出：民主化的確帶來福利擴張的趨勢，讓許多社會邊緣團體雨露均霑；但另一方面，民主化增加決策的否決點，可能讓福利擴張效果打折，甚至可能是負面的影響，「水能載舟，亦可覆舟」，關鍵在於政治制度如何規範參與行動者之間的權力關係，以及制度當中有多少否決點會制約決策發展過程（施世駿、葉羽曼，2011）。

如果從制度發展過程看來，臺灣國民年金制度建構過程有一些重要的議題，引起許多的政策辯論，犖犖大者包括：是單一制的「大國民年金制」或分立制的「小國民年金制」？農保被保險人是否納入保險對象？與「生育給付」納入國民年金學理上的妥適性？

一、單一制或分立制年金？

在 1993 年國民年金規劃之初，到底要採取「單一制」年金或「分立制」年金，在政策上辯論不休。前者比照全民健康保險制度，每位國民納入同一保險，繳納相同保費

或依能力繳納不同保費，給予相同給付或縮小高低保費之間的差距，納入社會保險重分配的精神。後者，則仍保留原來的勞保與軍公教保，農保與未納入上述保險者才加入國保。

後來因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，短期內整合困難等因素，使「單一制」年金制度被摒除在政策思考之外（曾中明、姚惠文、鄭貴華，2007）。在1998年11月完成的第2階段國民年金規劃報告，更確立「業務分立、內涵整合」方式辦理，以「單一整合式」方式辦理已一去不復返。

二、農民健康保險被保險人是否納入？

在2007年7月立法院三讀通過的版本，國民年金的被保險人係涵蓋農民及其他尚未被勞保與軍公教保險保障的人群，但卻引起農民團體的抗議。其主要原因為：現行農保制度月投保金額為10,200元，保險費率為2.55%，被保險人負擔30%，農民僅需負擔每月78元。其給付項目包括：生育、殘廢給付及喪葬津貼三種，年滿65歲不分貧富每個月即可領取6000元老農津貼。如果加入國民年金，必須要從農保退保，且每個月需要繳交726元保險費，領到的年金給付可能還不如老農津貼，因而有農民要求與國民年金脫鉤。當時又逢2008年國民黨重新執政，以該黨在立法院佔了3分之2席次的優勢，很順利的通過了修正草案，讓農保被保險人可以選擇是否加入國民年金。

三、生育給付納入國民年金的妥適性？

揆諸世界各國年金保險的給付項目，均以老年、身心障礙與遺屬年金為主，尚無生育給付的先例。但因臺灣的總生育率只有0.9，已成為全世界總生育率最低的國家。因此，鼓勵生育就成為政府的重要政策，近年來生育津貼與育兒津貼的制度陸續建立，國民年金也在這個政策氛圍之下，納入生育給付。從2011年7月1日開始，被保險人在加保期間分娩或早產，可獲17,280元的一次性生育補助，如果是多胞胎，給付金額按比例增加，預估有1萬人受惠。

從以上的分析可以看出，臺灣國民年金制度的建立與民主化過程息息相關，解嚴帶來社會力的興起與民間力量的蓬勃發展，也帶來政黨競爭，使社會福利可以成為選戰中重要的議題，獲得朝野的重視。儘管國民年金制度無法讓農民納入，徹底解決喊價式老農福利津貼的問題。但是，對於以往分歧雜亂的老年津貼，具有整合作用；同時，也讓以往無任何老年經濟生活保障的國民可以納保，享有年金給付。瑕不掩瑜，國民年金制度仍是臺灣社會福利建構過程中，重要的里程碑。

參、現況問題分析

我國《國民年金法》自2007年7月20日制定，2008年10月開辦，歷經4次修法。第一次修正在2008年7月18日，修法重點是刪除有關農民強制退出農民健康保險改參加國民年金保險的規定，讓農民自由選擇留在農保或退出農保加入國保。第二次修正在

2011年6月13日，修法重點是增定「生育給付」，並擴大納保對象，將2008年10月開辦之前，領取相關社會保險老年給付年資未滿15年，或領取額度未滿50萬元者納保。

第三次修法在2011年12月，由於2012年為總統選舉年，朝野兩黨又「循例」提出年金競價。後以避免所領給付因通貨膨脹而縮水，並建立津貼調整之制度化機制為由，於2011年12月2日立法院三讀通過增訂國民年金法第54條之1，並於2011年12月21日由總統令公布，明定自2012年1月1日起，老年年金給付A式加計金額、遺屬年金給付基本保障、老年基本保證年金及原住民給付，由3,000元調增為3,500元；身心障礙年金給付基本保障及身心障礙基本保證年金，由4,000元調增為4,700元。未來則每4年參照消費者物價指數成長率，定期調增各項給付金額。

第四次修法在2012年12月，主要原因為2012年度土地公告現值大幅調整，造成許多原本在領取老年基本保證年金的人因此喪失請領資格，為避免土地公告現值逐年調整造成類似情況一再發生，立法院於2012年12月7日三讀通過國民年金法第31條修正條文，並於2012年12月26日經總統令公布，明定自2012年1月1日起，原已領取老年基本保證年金、身心障礙基本保證年金、原住民給付的人，如果土地及房屋沒有增加，只是因土地公告現值調整造成價值達500萬元以上者，仍然可以繼續領取年金，以保障民眾權益。

國民年金保險現行投保金額仍為17,280元，保險費率已調整為7.5%。如果進一步分

析國民的現況，有以下現象：

一、被保險人呈現逐年下降趨勢，與勞保互為消長

在2008年開辦後，在當年12月被保險人數為4,220,905人；之後在2009年12月被保險人人數降至4,014,678人；2010年12月3,872,241人；到了2013年6月被保險人人數降為3,753,234人，被保險人數逐年下降。依據詹火生（2010）研究指出，國保人數減少的原因為移轉至勞保。2009年1月勞保年金的開辦，國民年金被保險人數即出現逐月下降現象，同時勞保職業工會投保人數則呈逐月增加趨勢。究其原因，可從被保險對象和年金的所得替代率兩個因素來分析，一來國民年金被保險對象是25到65歲以下沒有工作的國內人口，二來勞保年金給付的所得替代率1.55%，比國民年金的所得替代率1.3%高了0.25%，可能因此影響國保人數下降，使符合國保資格的被保險人轉向勞保職業工會會員投保，致使勞保職業勞工投保人數增加。依據勞保局的統計資料顯示，勞保職業工會勞工身分者於2008年10月國保開辦前為233萬人，2008年底增加為237萬人，截至2011年7月底止則成長為至254萬人，短時間內增加了21萬人，顯示國保與勞保之間可能有逆選擇的情形產生。因此，國民年金保險的保障程度和給付範圍與現行勞工保險相較，有其制度上的侷限。

二、保費收繳率不高，性別、年齡具有差異

依據統計在2009年6月保費收繳（含補

繳)比率為 62.67%；2010 年 1 月為 61.72%；2011 年 1 月為 56.49%；2013 年 4 月為 50.05%，只有一半多一點的人繳交保費，且收繳率在逐年下降。由於國保採取「柔性強制」的原則，不立即繳交保費並不會喪失被保險人資格，也使被保險人並不積極繳費。在繳交的對象中，女性繳交比率高於男性，截至 2013 年 8 月，女性繳交比率為 56.09%，男性只有 43.51%。顯示女性較男性更需要年金給付。年齡也影響繳交比率，通常愈接近領取老年年金年紀繳費比率越高，25 歲繳交比率為 43.5%，30 歲下降至 36.95%；40 歲開始逐步回升，為 41.37%；50 歲為 46.01%，60 歲為 71.91%，到了 65 歲領取年金年齡高達 92.77%。30 歲至 40 歲繳費比率偏低，可能與被保險人仍有就業能力，可以參加勞保有關。在地理分布上，北部地區繳交率高於中部，中部高於南部，與臺灣民眾的平均所得分佈狀況一致。

三、國民年金給付人數不斷提高，產生潛在財務壓力

依據勞保局統計，截至 2013 年 5 月國民年金保險核付人數約 129.8 萬人，較 2009 年底 104.4 萬人，增加 25 萬 4 千餘人，請領老年年金給付者 2009 年為 108,241 人，到了 2012 年達到 365,483 人，短短 3 年增加 25 萬 7 千餘人。2009 年全年國民年金核付金額為 37 億餘元，2010 年 40 億餘元，2011 年 43 億餘元 2012 年 53 億餘元。國民年金在保險年金的老年給付部分，急遽增加，而福利年金緩慢下降。所以國民年金給付人口隨著社會老化速度會增加的愈來愈快，保險基金潛在的財務

壓力不能輕忽。

由以上分析可以看出，國保被保險人有逐年下降的趨勢，這些人以轉移至職業工會勞工為主，可以在未來老年時領取較高的老年給付。同時繳費率勉強過半，會影響財務的穩定性，近年來，領取給付的人數攀升，現行財務勉可支付的狀況，會很快出現赤字，主管機關需要提早思考因應措施。

肆、建議對策

如果沒有選舉的壓力，臺灣的國民年金制度不會被建立。因此，年金政策本來就是年金政治的一環，無法擺脫政治因素的影響；不過，年金制度要可長可久，不能只有政治考量，需要借重專業，才能永續經營。陳琇惠（2010）提出年金制度未來發展策略與方向包括：建立公開與透明的長期財務管理機制、研議老年年金給付年齡之延後，以因應人口老化風險與建立自動調整機制，以因應政治與經濟風險。歸納本文上述之問題，謹提出四個主要的建議對策，供作參考。

一、競價式年金依然無解，端賴選民的理性抉擇

國民年金制度本欲解決競價式的老人年金問題，但是，從以往的縣市長到近日總統選舉，似乎仍無法有效的消弭。朝野政黨與候選人仍為了選票，提出加碼的主張，尤其是老農福利津貼成為政黨攻防的焦點。在野的民進黨率先提出提高老農福利津貼從現行 6 千元至 7 千元，國民黨本來居於財政因素，在立法院全力阻擋，但民進黨隨即以競選廣

告指出國民黨反對調升，不照顧農民為訴求。國民黨為選舉考量，立場開始鬆動，甚至有國民黨立委揚言要提高到一萬元，以免被民進黨居功。

長久以來，每到選舉，年金論戰，加碼冷飯，一而再再而三的上演，國民兩黨樂此不疲，民眾則厭倦已極，但兩黨人員誰也不敢反對，因為是否會影響選票，沒人敢保證。是否能夠抑制此一現象，仍待朝野兩黨彼此自制，否則雖然國民年金制度建立，但為了選舉目的，不擇手段，競價式的年金問題仍然是「野火燒不盡，春風吹又生」。當然，選民結構是多元的，獨惠某一人口群，就會引起其他人口群的側目，是否會引起反效果，反而得不到選票支持，也值得朝野兩黨的政治人物深思。當然，民主政治仍以民意為最後依歸，年金制度對選舉的影響如何，仍須選民做最後的判斷。

二、「全民皆年金」不易達成，宣導尚可加強

國民年金的政策目標在納入非屬職域保險被保險人，以達到「全民皆年金」的目標。但以保費繳交率勉強超過 5 成的結果看來，仍有許多國民未納入保險。制度上以「柔性強制」為原則，是繳費率偏低的原因之一，但不瞭解國民年金制度的優點，也是原因之一。試想一位被保險人，繳交 40 年保費，以現有標準，約繳納 37 萬 3 千元保費，但 40 年之後，每月可領取 8,986 元，領滿了 41.5 個月之後即回本，以後的年金給付都算是賺到的，這些有利於被保險人的條件，都應加強宣導，以鼓勵民眾加保。

三、對未繳保費者做深入瞭解，並依據原因加以協助

針對繳費率偏低的縣市與請當地國保業務單位，加以瞭解。針對超過三年以上未繳納保費者，建立預警制度，指派專人進行瞭解。針對特殊境遇家庭符合加保資格的成員，比照全民健保方式給予協助，並可考慮失業勞工轉入年金者，給予一定期間的保費補貼（吳明儒，2010）。

四、國民年金成為弱體保險，大國民年金的可能途徑

小國民年金讓弱勢者集中，無法達到保險所強調的大數法則，分擔風險的功能。遂有學者又回過頭來希望重新整合各保險的年金制度，以全民納保方式成為大國民年金制度（詹火生，2010）。依臺灣的現狀，要以全民納保方式辦理年金制度，可以有 3 種可能的方式（賴兩陽，2010）：

- (一) 在現行公勞農軍保體制下，擴大保障對象及於未工作之眷屬，但眷屬保費仍由政府與被保險人負擔，雇主不需負擔眷屬保費，以減輕雇主負擔，同時擴大被保險人範圍。
- (二) 以「業務分立、內涵整合」的精神，加入「財務融通」的方式，即各公勞農保依然各自辦理，但國民年金被保險人保費由職域保險體系與政府依比率分擔，藉由職域保險財務支援方式，消除弱體保險風險集中的困境。
- (三) 現行公勞農軍保的基礎年金統一，所得替代率比照勞保以 1.55% 為基準，保險財務以全體被保險人為對象精算，不在年

金給付範圍的給付項目，以一次給付方式辦理，財務另行精算。

這 3 種方式各有利弊，第一種方式可以將有工作的被保險人與無工作的被保險人眷屬保費一起精算，稀釋危險集中的現象，降低弱體保險的現象；但仍會有一部分沒有職域被保險人依附的眷屬被排除在外，需另行處理。第二種方式類似日本國民年金制度當中，厚生年金與共濟組合被保險人分攤保費的機制，因此，需有公平合理明確的財務支援機制及政府最後保證責任。第三種方式會讓基礎年金一致，使國民的年金給付不會差異太大，但會影響現有保險的財務結構，對經營模式已穩固的公勞保體系將造成財務如

何分割的問題。因此，「大國民年金」是否還有敗部復活的可能？或只是一個遙不可及的夢想？尚在未定之天。

沒有一個制度十全十美，都需要面對政治經濟社會的環境變遷，加以因應。臺灣的國民年金制度達成了大部分政策目標，讓分歧的老年年金可以整合、讓沒有任何年金保障的國民納入保險；當然，也有一些問題需要加以解決，「最後一哩路迢迢」，這些問題仍是需要努力加以解決。

（本文作者為國立東華大學民族發展與社會工作學系副教授）

關鍵詞：國民年金制度、全民皆年金、年金整合

📖 參考文獻

- 吳明儒（2010）對詹火生《國民年金兩年來的經驗與未來挑戰》一文與談意見。收錄於〈跨越民國百年－強化國民年金制度，締造祥和社會研討會會議實錄〉。臺北：內政部國民年金監理會。
- 林國民、蕭新煌（2000）《臺灣的社會福利運動導論：理論與實踐》。收錄於〈臺灣的社會福利運動〉。臺北：巨流圖書公司。
- 施世駿、葉羽曼（2011）《政治民主化與社會政策：探索政治制度對臺灣年金制度建構的影響》。〈臺大社會工作學刊〉，第 23 期。頁 47-92。
- 陳琇惠（2007）《臺灣國民年金制度規劃的發展與挑戰－項艱鉅社會工程的構築》。〈社區發展季刊〉，第 116 期。頁 85-97。
- 陳琇惠（2010）《風險社會下臺灣國民年金制度未來發展的策略方向》。〈社區發展季刊〉，第 132 期。頁 404-416。
- 黃志隆、張世雄（2011）《臺灣老年收入安全制度爭議與發展選擇－兼論英國與德國的年金改革經驗》。〈法治論叢〉，第 48 期。頁 75-116。
- 曾中明、姚惠文、鄭貴華（2007）《我國國民年金之規劃歷程》。〈社區發展季刊〉。第 116 期。頁 11-27。
- 詹火生（2010）《國民年金兩年來的經驗與未來挑戰》。收錄於〈跨越民國百年－強化國民年金

制度，締造祥和社會研討會會議實錄》。臺北：內政部國民年金監理會。

賴兩陽(1998)《選舉對老年年金政策形成的影響分析－簡單民主模式的觀點》。收錄於詹火生、古允文編著〈新世紀的社會福利政策〉。臺北：厚生基金會。

賴兩陽(2010)對詹火生《國民年金兩年來的經驗與未來挑戰》一文與談意見。收錄於〈跨越民國百年－強化國民年金制度，締造祥和社會研討會會議實錄〉。臺北：內政部國民年金監理會。