

# 我國國民年金制度的現況與挑戰

申育誠<sup>a</sup>

## 《摘要》

我國國民年金保險係社會保險，對於我國實施基礎年金制度扮演非常重要的角色。因此，本文研究目的，包括 1. 以文件分析法，爬梳國保相關文獻，探討國保的現況與問題分析；2. 以「臺灣永續發展目標 SDGs」檢視，並勾勒出我國年金制度圖像，提出對我國年金制度改革之研究建議。

本研究發現我國國民年金具國家主義色彩，其實務核心問題，包括國保的人口群若往其他職域性社會保險流動的情況若明顯，則會影響國保財務安定、且國保財務之現有中央應負擔款項財源第一順位財源公彩盈餘，仍無法解決中央應負擔款項財源不足之問題、國保與勞保調整月投保金額時點不同、年金孤兒，以及年資給付率差異問題。

另為符合國際潮流趨勢以及確保平等原則，我國國民年金應擴大「大數法則」的理論基礎，提升繳費率，並大量增加投保對象，使其所有國民承接的風險趨一致，才能獲得危險平均化的作用，以兼顧財務永續發展，確保財務健全。

[關鍵詞]：大數法則、老年年金給付、社會保險、基礎年金、國民年金保險

---

投稿日期：民國 112 年 1 月 1 日。

<sup>a</sup> 國立政治大學外文中心兼任助理教授，e-mail: syckimo\_pccu@yahoo.co.jp。

## 壹、前言

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）將年金制度分類為第一層的防止老年貧窮的基礎年金制度、第二層附屬於第一層基礎年金的職業年金制度，第三層屬於個人型自願年金制度，其中第一層基礎年金部分，目的在於確保所有退休金領取者的最低基本生活保障水平，並透過普遍、基本且統一的費率設計退休金，並讓所有公民適用於社會保障體系的規定範圍（Lannoo et al., 2014）。

其次，世界銀行曾提出「多層次老年經濟安全保障制度」，第零層係指「普及式或資產調查」之社會救助；第一層「強制性公共年金（社會保險老年給付）」係強調社會連帶責任及風險分擔精神；第二層係指「強制性職業退休金制度」，主要為雇主提供退休金；第三層係指「自願性商業保險」，由個人自願購買商業保險；第四層係指「非正式之家庭支持系統」（如圖 1）。基此，第一層「強制性公共年金」的風險分擔精神係採大量增加投保對象，讓所有國民承接一致的風險。所以，本文以讓所有國民都加入社會保險體系的「大數法則」（Law of Large Numbers），討論年金制度整合的最合適方式為重要的研究課題。

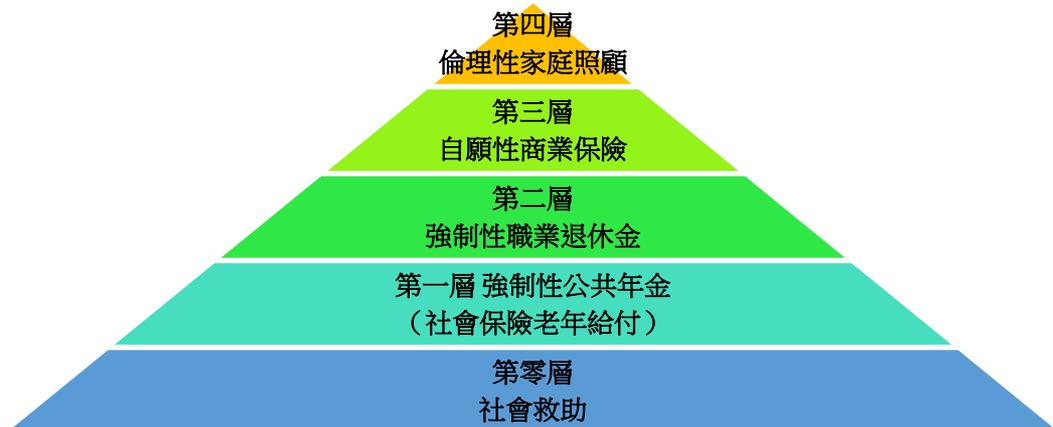
然而，回顧我國 1990 年代以後，我國的年金改革重點在制度建構、整合以及轉型（劉侑學、呂建德，2014，頁 250）。例如我國的國民年金法從 2007 年經總統制定，並公布全文 59 條之後，至今已實施長達 14 年，此為因應我國人口老化之高齡化社會來臨、老年經濟安全體系不完備及津貼給付標準不一，導致政府財政負擔沉重。因此，我國的國民年金保險（下稱國保）現況與問題？有哪些不足之處？在此一問題意識之探討下，對日後年金制度改革的政策參考具有重要的貢獻。

基此，本文主要以「大數法則」的理論架構為主，兼論 OECD 與世界銀行提及多層次年金制度的第一層架構之基礎年金來探討我國實施基礎年金之可行性方案以外，特別是探討勞保以及國保的年金給付制度型態，進一步透過文件分析，理解我國國民年金制度的實務議題，以補足國民年金相關研究的主要缺口，並理解國民年金實施至今的實務相關問題以及影響。本文的研究方法主要是以文獻分析國保政策，並以勞工保險局提供業務統計報表，整理出我國近年國民年金制度的現況以及

相關議題。

圖 1

多層次老年經濟安全保障示意圖



資料來源： *Old-age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (p. 10), by R. Holzmann, R. Hinz, H. von Gersdorff, I. Gill, G. Impavido, A. R. Musalem, R. Palacios, D. Robolino, M. Rutkowski, A. Schwarz, Y. Sin, & K. Subbarao, 2005, The World Bank Press.

綜上，本文研究目的整理如下：

- 一、以文件分析法，爬梳國保相關文獻，探討國保的現況與問題分析。
- 二、以「臺灣永續發展目標 SDGs」檢視並勾勒出我國年金制度所建構基礎年金圖像，提出對我國年金制度改革之研究建議。

## 貳、國民年金政策的文獻回顧

有關文獻回顧部分，探討內容分為二大部份，第一部分探討國保制度相關問題；第二部分爬梳國保財務規劃相關議題。

### 一、探討國保制度相關問題

在 1980 年代初期我國政府開始進行一連串的社會福利改革，包括社會救助、老年福利、勞動基準以及青少年福利等，特別是 1990 年代老人社會安全保障變成很突

出的政策議題 (Lin, 2005, pp. 182-185)。以下則針對 (一) 國保制度規劃沿革、(二) 國保制度相關研究，分別論述之：

### (一) 國保制度規劃沿革

若回顧 1991 年全面改選國會，憲法學者鼓吹社會權入憲開始，以及老年年金成為選舉的議題，因為財政問題而引發各界對於老人津貼的質疑，促使國民年金議題再次受到矚目 (王方，2000，頁 95)，最早於 1992 年 2 月初開始於老人福利法相關草案增訂老年年金制度，並廣續研修老人福利法外，內政部曾向行政院提出「研究規劃年金制度，使老者無懼」之相關建議 (白秀雄，1994，頁 7)。乃至於 1993 年起由內政部著手研議國民年金制度實施之可能性以及轉交行政院經濟建設委員會 (國家發展委員會前身，下稱經建會) 規劃，宣導所規劃的國民年金制度 (黃玫玲、林萬億，2000，頁 18-19)。1994 年 3 月行政院核定經建會成立「年金制度專案小組」，規劃年金制度相關審議工作，並於 1995 年 4 月完成「國保制度整合規劃報告」，而後於 1996 年 12 月「國家發展會議」研議「跨世紀國家建設計畫」，並設定「規劃國民年金制度」為應該辦理事項以外，1996 年 11 月該專案小組分為「國民年金制度規劃指導小組」以及「國民年金制度規劃工作小組」，該小組完成相關規劃工作後並提報行政院，惟歷經九二一大地震之後，該小組建議行政院將開辦目標延緩 (董安琪等人，2001，頁 37)。期間歷經 2000 年政黨輪替之後，政府便針對國民年金制度是否採行社會保險制等進行政策論述。然而，推動國民年金的立法過程主要由以經濟發展為主體的經建會主導的情況下，影響政策制訂與形成等 (唐文慧、葉書毓，2006，頁 100-101)。

爾後 2006 年 7 月 27 至 28 日行政院召開「臺灣經濟永續發展會議」，並依據共識意見，確立將現行各項分歧之津貼整合以外，設計可行銜接方式，並與其他社會體系結合；2007 年制定國民年金法，將未獲相關社會保險老年給付之我國國民納入，使得我國老年經濟社會安全保障體系更臻完善 (立法院國會圖書館，2021)，並自 2008 年 10 月 1 日起以「社會保險」方式辦理國民年金。

### (二) 國保制度相關研究

國民年金沒有達到「自助繳費、強制納保、大數法則、精算成本、危險分攤、

規避風險、最低保障與社會適當性」等社會保險的目的，成為經濟弱勢人口互相取暖的年金制度（王順民，2009，頁 63），抑或是可稱為讓社會弱勢族群能夠享有社會保險的年金給付權利，達到實踐「弱勢者優先原則（affirmative action）」，特別是針對經濟弱勢的被保險人而言，因為需要年金給付，以維持基本經濟安全，所以國保制度的運作穩健，甚為重要（陳琇惠，2018，頁 38）。其中的弱勢者優先原則係屬政府積極對於弱勢族群或者是受害團體所進行的相關平權行動。除此之外，政府更要承擔財務風險（吳明儒，2009，頁 39）。例如，國保採階梯式費率，調整至上限 12%，而超過此期間，歸零之後的責任準備金，政府將會負擔最後給付責任，影響落實財務責任，以及國民年金永續發展（鄭文輝、鄭清霞，2009，頁 18），又如投保 40 年的所得替代率為 52%，計算基礎為基本工資而不如社會救助的生活扶助水準，間接促使民眾不願意參加國保（林志鴻，2009，頁 85），進而影響民眾繳納保費意願。

然而，我國 2013 年的社會保險費讓中產階級減少外，並增加下層階級人數，以及未能透過社會保險制度改善所得分配情況，進而擴大貧富差距（洪明皇、劉豐份，2018，頁 35）。尤其是國民年金被保險人轉入其他社會保險（如公教保），則年資無法併計，意謂年金體系的年資可攜性設計，具有問題（傅從喜等人，2019，頁 186）。另外，國民年金採取「柔性加保」，造成風險集中、危險發生率超過事實發生率的情況下，形成「逆選擇」風險，以及等到事故發生後才補繳年金保費以及申請年金給付，使得延緩繳納保費的期限形成現金流短缺的情況（陳琇惠，2015，頁 196），以及被保險人多以家庭主婦為主，多數弱勢被保險人依靠國家進行補貼保費的情況，造成被保險人對於國家單方面恩給制的期待，不易繳納保險費（劉宜君、陳啟清，2013，頁 102）。特別是，家庭經濟狀況不佳（例如，失業等因素）以及無法滿足老年經濟生活，只以微薄年金給付及通貨膨脹疑慮，降低被保險人繳納保費之意願（張淑卿，2019）。尤其是年金保費的繳費率低落，也會影響國保的財務機制。

此外，我國正面臨高齡化人口結構快速變化下，國保的「隨收隨付（pay as you go）」的社會保險制度已經難以在既定的規劃下持續運作（周國端，2005，頁 61）。因此，國保制度勢必要進行整體的規劃以及設計。

可知，補繳的制度設計使得愈多民眾在接近繳費期限時再繳納保費，或者是弱

勢民眾繳不起保費的情況，將使得弱勢更為弱勢，因此國保制度的規劃以及設計對於保障國民的年金權利尚待精進以及強化。

另外，老年年金制度的基本原則包括：（一）強制性的風險分攤，以及讓風險小或者是支付能力高的民眾分攤風險；（二）維持基本的生活水準；（三）重視中長期財務均衡原則，特別是設計維持基本經濟生活水準的社會保險，讓民眾無論有無子女的奉養，而能提供老年財務支援（楊靜利，1995，頁 103-115）。尤其是國民年金的經濟保障有限，所以需要再有第二層以及第三層經濟保障支應（陳綾珊，2000，頁 69）。惟終身年金（life annuity）實質上減少在保障個人來自於在死亡之前的消耗自身財產的長壽風險，同時透過每個月固定的年金給付，而提供一定的生活水準（Lee et al., 2019, p. 171）。

另依據行政院主計總處於 2020 年 8 月所公布之消費者物價指數成長率觀之，2009 年至 2019 年每一年消費者物價指數年增率約為 -0.87% 至 1.93%，平均每一年消費者物價指數成長率為 0.83%，2019 年消費者物價指數成長率則僅 0.56%。由此可知，國民年金法規定各項年金給付金額，以物價指數的調整機制方面，是否可以達到最低年金給付，以妥適保障老年基本經濟生活，有待加以檢證。尤其是國保與勞工保險建立與物價指數互相連動的年金自動調整機制，並非每年進行調整，而設定從請領年度的當年度開始計算消費者物價指數累計變動至 5% 進行調整，此種並非以年度為單位進行調整方式，會造成年金領取者短期間年金給付的些許損失以及增加年金給付計算及行政複雜程度（傅從喜等人，2016，頁 98-99）。特別是，財務永續的結果，是在考慮穩定性的長期價值時，還必須要注意永久性的公共年金規劃以及外部環境（Yoshida, 2018, p. 412）。

針對於此，1990 年代末期，國民年金制度設計及規劃主要由經濟官僚設計分立式的年金體系架構，其中國民年金制度的選擇，則限縮在分立式年金體系，尤其是 2008 年的國民年金法修正案，更加強化年金體系的分立制（葉崇揚、陳盈方，2013，頁 75）。例如，國保針對弱勢族群的補貼特性，逐漸形成以低收入戶以及中低收入戶和身心障礙者為主要的特殊權利團體（黃志隆，2017，頁 212）。此乃是為達到各個階級平衡，而強力推動某種特定政策路徑（McCarthy, 2017, p. 190）。另為解決國民年金為「弱弱互保（弱勢者相互取暖）」的批判以外，解決方法為擴大被保險人範圍，並且設立全民納保的「基礎年金」，保障民眾的基本生活需求，

並設立強制國民參加方式的基礎年金制度，有其必要性（王正，1999，頁 62；沈富雄，2000，頁 67；林志鴻，2009，頁 85；詹火生，2009，頁 12）。

另外一方面，基礎年金係保障國民基本的經濟生活，強調基本生活的共同性，以及年金給付金額有限和複雜的給付條件，將會增加行政成本（楊靜利，1998，頁 508）。在建構社會安全制度部分，最重要的是須整合社會保險、社會救助以及普及性津貼制度，惟目前制度各自發展、資源重疊，並亟待改善其缺失（陳琇惠，2009b，頁 100）。例如，為提高保險費收繳率，國保之保費收繳制度應比照健保制度建立「大國民年金制度」，將原勞保、軍公保以及農保等職域保險之被保險人納入國保（蔡育嘉，2016，頁 55）。因此，各類保險內容須整合到單一體制的國保制度，而行政組織之間的協調則非常重要（吳明儒、張菁芬，1999，頁 87）。因此，未來國保組織制度的整體規劃與設計有其必要性。

## 二、爬梳國保財務規劃相關議題

國保係在確保未能於其他職域性社會保險獲得適足基本保障之（年滿 25 歲未滿 65 歲）國民，於老年、生育及身心障礙或者是死亡時之年金給付（一次金或者是年金給付），以照顧其經濟生活安定，形成「弱勢者互保」為主的社會保險制度，亦失去風險分擔意義，以及年金制度制定過程所面臨之否決點之多元特性，形成不穩定的年金制度變遷（吳玉琴，2009，頁 56；施世駿、葉羽曼，2011，頁 75）。

相關論文認為，強調世代互助的國民年金制度將會面臨高齡化社會的衝擊，仍須達到世界銀行所揭示的「適足性（adequate）、可負擔性（affordable）、永續性（sustainable）以及健全性（robust）」，尤其是國民年金需要健全且長期的財務管理機制、自動調整機制等進行分析（陳琇惠，2007，2010），以及被保險人人數逐年下降並與勞保互為消長以外，保費收繳率低，以及具有性別和年齡的差異，並對於人口老化日趨嚴重的情況下，國民年金給付人數的增加，強化潛在的政府財政壓力，以及給付水準及項目保障仍不足等（陳琇惠，2013，頁 119，2022，頁 2；賴兩陽，2013，頁 156-157；謝明瑞，2004，頁 103）。

然而，國保的目的在於降低貧窮以及保障，並維持老後最低的經濟生活（王正、鄭清霞，2007，頁 68）。國民年金一旦建立則會可能像全民健保制度，面臨保費補助以及年金給付的龐大政府財政負擔（蔡吉源，2007，頁 81）。另外，有學者

提出檢視財務穩健性，以及從財政觀點模擬政府財政負擔，並強調年金的永續經營（許振明等人，2001，頁 67-90）。若考量國民年金制度的穩定性，仍以營業稅加徵附加捐的方式為主，其他財源收入則為輔助性的財源收入，以取得健全的財源（劉玉蘭，1998，頁 44）。因此，國民年金制度的財源對於國保的實施具有重大影響。若根據勞動部勞工保險局 110 年委託辦理「國民年金保險費率精算及財務評估」報告指出，本期報告依照各項精算假設的影響性及前後期精算報告的差異性進行前後比較，將本期報告的折現利率與基金報酬率從 3.5% 調整提高至 3.75%，相較於前期報告高，精算負債與最適保險費率相對降低，隨著基金報酬率的提高將延緩基金用罄年度及未來 40 年財務缺口；另外，在被保險人人口數部分，假設新進人口數的減少、以及歷年被保險人人數逐年減少，與 COVID-19 疫情導致被保險人戶籍遷出國外，而暫時退出國保等其他因素影響，推估未來被保險人人口數較前一期的精算報告結果同年度低，另外，因保險費收繳比率的下降，導致所推估之未來保險費收入較前一期精算報告的同年度相比較低。然而，未來保險給付會隨之減少的同時，國保基金財務之影響會互相抵消的結果，對於國保基金的期末餘額或者是現金流量影響不大（張智凱等人，2022，頁 81）。由此可知，該精算報告透過調整折現利率以及基金報酬率的精算假設前提下，並設定被保險人人數的減少，同時也會因為年金給付的減少，對於國保基金的財務影響不大。

另外，學者建議將社會津貼之老農津貼合併納入國民年金制度體系，減少政府財務負擔（李宜儒等人，2012，頁 69-70）。因此，調整年金給付和稅收可以彌補長期的社會保障赤字（Yoshida, 2018, p. 404）。尤其是，伴隨平均餘命延長，且出生率持續下降，這會對整個社會體系造成重大威脅，而需要更多資源挹注年金，且如果被保險人人數不斷減少，社會安全體系可能會出現嚴重的財政問題（Krieger, 2005, p.173）。例如，因為我國人口結構轉變，各個社會保險退休基金的保費收入將會減少，反之年金給付會快速增加，所以目前面臨年金改革最大挑戰為世代不均、收入面的精算平衡以及控制給付面為重要課題（王儷玲等人，2019，頁 161）。

其次，由於各項津貼等適用對象的資格放寬，給付標準調高，使得非繳費式的年金給付成為國民年金建構時的阻力因素之一（傅從喜，2007，頁 57）。但有學者認為國保對於社會津貼具有整合的功能，以及和其他社會保險相比較，則具有補充

性功能（鍾秉正，2012，頁 268）。尤其是我國的國保、各項職域性社會保險以及私有商業保險日漸成熟以外，與世界銀行的退休金分層觀念尚稱一致的情況下，未來應以多元化退休金商品滿足各種族群需求，以及提供基本保障和減少老年貧窮化問題（鄭竹君，2015，頁 67-68）。特別是，未來社會保障成長需求可能會影響高齡者的貧窮率（Martin & Weaver, 2005, p. 10）。

另外一方面，由於最低基本保障的年金提供最後所得保障防線的功能，導致降低勞工提繳年金基金的誘因，也是規劃國民年金制度時所重視的議題（傅從喜，2007，頁 57）。特別是老年基本年金（old-age pension）對鞏固社會保障權利和尊嚴以及高齡者的財產是很合理以及具有持續性，尤其沒有進行資產調查的普及性年金更有利於老年人的尊嚴，因為資產調查的缺點在於帶給老年人社會恥辱以及未涵蓋更需要幫助的人，因此更傷害其尊嚴（Shahid, 2014, pp. 469-470）。特別是當人們考慮自己的預期壽命時，便會導致他們不太可能選擇年金（Robinson & Comerford, 2020, p. 759）。

但是，國民年金與其他勞工和公教年金給付的保障水準，無實質上具有共同水準的保障年金給付，造成無就業者和其他職業別之間的年金差別待遇，形成年金給付階層化的現象（陳琇惠，2009a，頁 24），以及政府在社會保險上，難以發揮所得重分配的功能，並違反社會公平正義（詹火生，2020，頁 10）。但是，社會保險則能夠針對長壽風險，特別是，年金制度能夠確保被保險人在退休後能夠有收入，以維持生活（Bloom & McKinnon, 2013, p. 17）。此外，有學者從政治制度論的觀點分析國民年金制度，提出因為多元化政治和社會力量影響下的國民年金政策，產生政策的不連續、政治空轉的民主困境（施世駿、葉羽曼，2011，頁 48），以及我國在制訂國民年金政策的過程中也出現學習國際經驗的情況，以及受到福利國家全球化風潮的影響（周怡君，2004，頁 95），亦有其他研究對象是以跨國比較為研究對象（申育誠，2020；吳明儒、張菁芬，1999；陳琇惠，2020，2022；傅從喜，2007；楊靜利，1998；葉崇揚，2018；鄭竹君，2015）。

針對上述相關研究，國保主要有包括老年年金給付、基礎年金以及制度設計問題，尤其是民眾加入國保之後所領取的年金給付是否能夠支應老年基本經濟生活，為本文的重要研究課題。

### 三、年金體系

我國的社會保險逐漸邁向以全民為納保對象以外，本質上以個人和以社會投資促進生產的模式，而為自己個人負責的價值觀念（陳昱名，2014，頁 179）。社會保險係指個人若發生特定的保險事故，而無關個人的財富或收入如何，都可以獲得年金給付，主要是要求社會上的每個人都參加，以防範各種經濟風險以外，財務方面，社會保險通常是自籌資金，並存入特定基金進行特定目的運作（Ghilarducci, 2008, pp. 169, 339）。特別是，對年金制度進行評估時，要考慮它們以有效且透明的方式運作，年金被廣泛視為社會保險制度的要件之一，具有個人儲蓄和保險的功能（Hinz, 2012, p. 49）。因此，關於年金體系的架構圖可以整理如圖 2：

圖 2

年金體系圖



資料來源：The Future of Multi-pillar Pensions (p. 396), by L. Bovenberg, C. van Ewijk & E. Westerhout (Eds.), 2012, Cambridge University Press.

由圖 2 可知，強制性的年金體系包括，由國家運作之國家主義（具有公共俾斯麥或者是名義確定提撥色彩）及由個人運作之團體主義（含受僱者相關的年金基金），面臨解決逆選擇（Adverse Selection），及財政分攤風險的問題，而當年金體系有更多消費者主權色彩時，則是以個人選擇為導向的自由主義（含國家監管及具有年金供應者的個人選擇色彩），以及由個人運作及選擇市場主義係強調儲蓄退休金以及個人選擇為導向（Bovenberg & van Ewijk, 2012, p. 417）。簡言之，本文透過上開的年金體系圖分析可知，國民年金係屬強制性社會保險，較偏向由國家運作以及具有強制性功能，以確保國民的老年基本經濟安全。

除此之外，根據年金體系圖進行延伸，社會保險的老年年金理論基礎，主要分為兩個消費理論，包括「永久所得說（The Permanent Income Hypothesis）」、「人生過程儲蓄說（The Life-Cycle Hypothesis of Saving）」以及三個退休金概念，包括，「商業權宜概念（The Business Expediency Concept）」、「人力折舊概念（The Human Depreciation Concept）」、「延期工資概念（The Deferred Wage Concept）」，基於上述理論而提出「適當生活維持說（Adequate Living-maintenance Hypothesis）」的論點（柯木興，1997，頁 138-145）。特別是，國保的特性係建立在大數法則上，以下則將年金保險的相關理論基礎及大數法則，彙整如下所示（柯木興，1997，頁 139-143，150-151）：

### （一）永久所得說

一個勞工在其所得能力達到高峰時，他將了解未來期間到達退休年齡後勢必退出勞動市場而喪失其正規所得。故必須考慮調整其現有消費，但不必調整其未來消費水準至其退休所得水準。

### （二）人生過程儲蓄說

消費者做長期的儲蓄與消費決定時，通常會將其終身所得適當分配到每一期去消費和儲蓄，使其終身總效用達到極大化，他認為個人的終身消費乃呈水平狀態，雖然無意謀圖終身的儲蓄，但却希望能在勞動期間累積足夠儲蓄，以分配於終身的消費，俾其退休後能維持一定的消費水準，因此導致儲蓄增加。

### （三）商業權宜概念

雇主對退休金的給與，乃取決於商業上競爭與人事管理上的需要。旨在認定雇主為提高生產力及利潤，理應負責保護勞工退休後的生活安全，亦即基於一種商業權宜的概念。

### （四）人力折舊概念

將員工的人力價值比喻如廠房或機械的成本一般，廠房或機械既因長期損耗而須折舊，則長期僱用員工亦因退休後賺取所得能力喪失，而須由雇主給予相當於充分折舊的退休金。

### （五）延期工資概念

勞工對現金工資增加與退休金制度二者間具有選擇權，若選擇後者時，則視退休金給付為雇主支付勞工的一種延期工資。顯然，此一概念已將退休金給付視為工資袋的一部分，而工資袋實包含現金工資及員工福利津貼兩大部分。

### （六）大數法則

大量增加投保對象，其所承接的風險將趨一致，也才能獲得危險平均化的作用，讓大數法則發揮效用。尤其是對於特定危險所招致的損害，分散於整體分別負擔，達到損失互相分攤的目的。但是，大數法則仍有保費偏低的問題。

綜上，年金保險雖具有上述的理論基礎，但是，國保係屬第一層「強制性公共年金」制度，較符合上述風險分擔及危險平均化的「大數法則」精神，並強調藉由讓所有國民承接一致的風險，發揮其社會保險精神。除此之外，國保為社會保險，並採強制性的方式收取保費外，形成保障老年基本經濟生活的基本保護，並以職業年金（勞工保險）為主的第二層保護，以構成雙層的經濟生活保障，為其重要的理論基礎。特別是，社會保險設立之主要目的係為讓投保對象所承接的風險趨一致，因此，本文則以「大數法則」的理論架構為主，討論年金制度整合的最適方式，並兼論 OECD 國家及世界銀行提及多層次年金制度所設計第一層架構之基礎年金概念，應用於我國基礎年金的設計，探討我國實施基礎年金的可能性，以下則先針對國保的現況問題以及勞保之間的銜接問題，進行論述。

## 參、國保的現況與問題

國民年金法第 1 條規定，「為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。」因此，國民年金法的實施現況是否能夠符合國民年金法第 1 條的立法意旨呢？以及國保與職業年金（勞工保險）的銜接情況，又如何構成雙層的經濟生活保障？因此，本節從，一、被保險人人數、二、國保財務情況、三、國保與勞保銜接的問題點、四、SDGs 與國民年金保險，分別論述之。

### 一、被保險人人數

國保被保險人人數於 2002 年至 2021 年各保險之被保險人人數，除「勞工保險」持續增加外，「國民年金保險」呈現逐年下降趨勢，被保險人人數由 2002 年的約 372 萬餘人下降至 2021 年之 291 萬餘人（國家發展委員會，2022）。當時國保制度設計時，設想國民年金被保險人多屬尚未加入其他社會職域保險之未就業民眾的設立理念相符。藉由「大數法則」，可發揮社會保險自助互助精神，共同解決老年經濟問題。由此可知，隨著國保開辦時間越長，因為職業轉換等因素，形成勞動力人口增加，國保被保險人人數減少的現象。然而，在目前我國已經日益深化的非典型就業情況，社會保險制未必會有利，以及產生足夠的保障（李易駿，2005，頁 743）。尤其是國保開辦之後，被保險人有減少趨勢，且因為保險費收繳率不高，其被保險人和實際繳納保費的人數減少，影響國保保險費的穩定收入（蔡育嘉，2016，頁 53-54）。例如，國保的人口群往其他社會保險流動的情況明顯，亦影響國保的財務安定。

### 二、國保財務情況

國民年金規劃時應注重財務穩定，以及政府具有能夠財政負擔的能力以外，並定期進行精算保險費率，健全保險財務（王榮璋等人，2007，頁 35）。尤其是透明以及安全似乎符合精算的合理性，以及透過社會保障的「自我維持」功能

(Yoshida, 2018, p. 413)。

另外一方面，國民年金給付人口數會隨著人口高齡化的影響，則保險基金的潛在財務壓力不可以輕忽（賴兩陽，2013）。其中重要的是透過基金管理考量財政的完善性和自身資源精算的合理性遠勝過依靠一般收益的計畫（Yoshida, 2018, p. 410）。然而，國保基金的投資績效部分，2011年為-3.66%，乃至於2019年的收益率為12.03%，可知，國保基金的投資績效從2008年國民年金開辦以來，僅有2011年、2015年、2018年，以及2022年的收益率呈現負成長（如表1）以外，其他投資收益皆為正成長。

表1

國保基金歷年各項投資運用及收益概況表

年度	收益數（億元）	收益率（%）
2008	2.14	2.39
2009	8.11	1.52
2010	28.36	3.74
2011	-36.09	-3.66
2012	59.55	5.06
2013	61.14	4.06
2014	106.47	6.05
2015	-9.58	-0.45
2016	99.47	4.26
2017	212.21	8.04
2018	-68.5	-2.28
2019	389.58	12.03
2020	319.38	8.76
2021	404.16	9.88
2022	-289.88	-6.38

資料來源：“國民年金保險基金財務運用及概況”，衛生福利部國民年金監理委員會，2023（<https://dep.mohw.gov.tw/npsc/cp-3950-41124-118.html>）。

綜上所述，依國民年金法第47條規定，中央應負擔國民年金款項財源依序為：

(1) 公益彩券盈餘、(2) 調增營業稅徵收率1%及(3) 公務預算。可知，從國

保財務制度可以知道財務來源包括，公務預算、保費收入、公彩盈餘以及基金收益等所構成的財源體制，以維持國保財務均衡。現有中央應負擔款項財源第一順位財源公彩盈餘，惟財源仍僅有公彩盈餘，無法解決中央應負擔款項財源不足問題。除此之外，國保基金的財務部分，第一、目前若是維持 9.5% 之不足額提撥之保險費率，預估將於 138 年用盡國保基金；第二、繳交保險費的被保險人人數比率下降，則會形成現金流量不足，以及未足額提撥之費率水準，將會使財務缺口逐年擴大；第三、人口老化以及新進人口數的問題，未來會造成保險費現金流量減少，而無法支應每一年所增加的請領年金人口數與支付年金給付之金額（張智凱等人，2022，頁 III）。由此可知，依照目前最新精算報告的結論中建議，若是維持 9.5% 之不足額提撥之保險費率前提假設下，國保基金將會用罄以外，若加上被保險人人數下降會影響國保財務安定，並且對於政府因為保費現金流量減少，未來無法支應逐年擴大的年金人口以及年金給付。

### 三、國保與勞保銜接的課題

國保屬於年金制度第一層的強制性社會保險，而勞工保險屬於第二層的職業性社會保險，當民眾失業時則會納入國保，雖然在社會保險的年資可以銜接，但是因為社會保險的性質不同，分別屬於強制性社會保險以及職業性社會保險，也產生年金給付或者是所得替代率的矛盾以及衝突，更不利於兩者銜接，而兩者更需標準一致化，特別是背後的政策考量係為配合勞保年金制度於 2009 年 1 月 1 日實施後，有勞保年資 15 年以上被保險人，即可領取持續性的年金給付，俾利與國保年資銜接。若依照保險費負擔比例，勞保年金部分，政府僅負擔 10%；而國民年金部分，政府負擔 40%，所以國保較勞保年金強調「自助互助」的社會保險精神，亦並非「弱弱互保」的社會保險，而係因為透過稅收為財源的國家負擔保險費的分式。另相較於勞工保險的保費負擔比例，係依照被保險人的職業別而有所差異，特別是「無一定僱主之職業工人」被保險人的相關類別，由政府補助 40% 以及被保險人自行負擔 60%。

由此可知，國保的納保對象係為無工作的民眾設立；勞保條例之年金新制則是為勞工設立。不同的年金制度，則因為涵蓋對象不同，而有極大差異。其共通點係屬確定給付（defined benefit）制（羅紀琮，2015，頁 45）。又國保採「按月給付」

方式，且年金給付之額度會隨著生活水準進行調整，保障財產權之問題必將更複雜化（鍾秉正，2003）。其次，國保針對未就業的弱勢民眾有特別考量，並參考勞保制度設計，尤其是勞保年金與國民年金的老年給付部份，對於一次性給付或者是年金給付制度間的規範，勞保年金比國民年金的年金給付金額較高，以及國民年金與勞保年金於減額年金以及展延年金的實施具有差異，係為民眾參加國民年金的誘因減少的因素之一，促使民眾轉往加入勞保年金，會對國民年金的財務營運造成影響；勞工保險與國保雖然可以進行年資併計，分開計算以及同時請領，但在年金給付以及保險費率等項目，產生競合的關係，深化各個社會保險之間被保險人保險給付的相對剝奪感，例如國保的最低基礎保障金額優於勞工保險老年給付最低基礎保障金額以外，勞保年金的「失能」年金以及國民年金的「身心障礙」年金，在本質上皆屬於意外風險發生時之年金給付，卻因名詞定義不同，而有不同解釋，則會影響勞保年金以及國民年金在年資銜接以及併計時名詞定義混淆的相關問題，有礙各個社會保險年金化之整合，針對國保與勞保銜接的問題點，分述如下：

### （一）國保與勞保調整月投保金額時點

勞保年金與國民年金對於保費計算方式不同，對於被保險人所產生的保費計算方式各有不同，缺少各個社會保險之間的統一保費計算公式以及保險費率的計算機制，又如等待期的制度設計，可以預防道德風險。但是，國保和勞工保險對於等待期的設計不同，致使讓民眾以為只要有繳費年資就可以領取國民年金老年年金給付的簡單觀念，不易形成民眾等待且預期的心理，最後則會對於因為國保年金給付低的預期心理，間接影響被保險人繳費的心理因素，不利社會保險制度的發展。

因此，國民年金在年金給付部分，須設置一定的年金限制，以確保基本老年年金的年金給付，才可以真正的流向中低收入戶之高齡者為主的家庭（蔡昶涓，2019，頁 86-87）。尤其是，勞保基本工資之計算從 2007 年自 7 月 1 日起實施，並調整基本工資為每個月 1 萬 7,280 元，提高至 2021 年 1 月 1 日每個月基本工資為 2 萬 4,000 元，反觀國保 2008 年至 2014 年期間為 1 萬 7,280 元月投保金額（比照勞工保險的投保薪資分級表的第一級），2015 年 1 月之後維持在 1 萬 8,282 元，並於 2023 年 1 月起調整至 19,761 元。可知，國保並非依不同所得訂定不同之月投保金額以外，調整月投保金額時並無與勞保同步調整。

## （二）國保與勞保銜接時的「年金孤兒」

2011年6月13日立法院三讀通過修正國民年金法第31條規定，在實務上有部分退休軍公教人員所領受之退休金金額偏少（立法院國會圖書館，2011），而放寬退休「軍公教」身分人員如為領取一次性退休（職、伍）金且未辦理其他優惠存款或「未領取軍人保險退伍給付、公教人員保險養老給付」或「所領取社會保險一次性老年年金給付總額，從被保險人年滿65歲之當月起，以3,000元按月累計達原領取年金給付之總額」後，即可領取A式老年基本保證年金，導致國保被保險人可以領取A式老年基本保證年金的領取時間點不同以外，亦未對勞保進行相同對待。

另勞保老年給付係以被保險人終身繳納保費與未來可領取現金給付現值（以三年期定存利率調整）計算，舊制係繳1元領3.7元，新制係繳1元領8.3元至9.6元，而此種相對偏高之投資報酬使得制度無永續性（羅紀琮，2013）。國保開辦之後，年齡層高的族群的本益比（本益比係投資學理論，計算公式係所繳納保費除以年金給付得到的數字）愈大，但隨著開辦時間的拉長，而越年輕的人口群的本益比也會下降（周麗芳，2000，頁127）。針對於此，有關社會保險給付部分，於國民年金法第30條第1項第2款規定，保險費的計算方式依月投保金額乘以保險年資，再乘以1.3%所得之數額計算（亦即B式老年年金給付）。假設以加保國民年金40年計算之累計繳納保費總額為56萬9,280元（1,186元\*12月\*40年），政府則負擔總金額為37萬9,200元（790元\*12月\*40年），被保險人於65歲之後按照B式老年年金給付計算，每月可領取1萬275元，預計於4年6個月後，就能回本。因此，尚未考慮利率情況下的本益比為4年6個月。若以內政部所公告2019年國人的平均壽命為80.9歲，其中男性77.7歲、女性84.2歲（內政部，2020a），及以我國2020年的生命表為例，因為國保的被保險人以女性占多數，所以於65歲時點的平均餘命為22.07年，老年年金給付合計250萬9,848元（9,507元\*12月\*22年）（內政部，2020b），更不利於年金制度的財務永續發展以外，每個月領取約9,507元的年金給付是否能夠維持老年基本經濟生活部分，若依據行政院主計總處的108年家庭收支調查報告指出，依照可支配所得按戶數第一等分位組之65歲級以上的消費支出為35萬4,513元（中華民國統計資訊網，2019）。

### （三）國保老年給付問題

我國於 2017 年由行政院年金改革辦公室揭示，年金改革包括，健全年金財務，確保老年經濟生活，以及兼顧各個職業別之間的平衡，增進實現世代間互相協助（行政院年金改革辦公室，2020）。特別是，擁有年輕人口的經濟體-臺灣也在整體上具有較大世代間流動的影響（Kuhn & Prettnner, 2017, p. 146）。

然而，我國年金制度主要分為第一層社會保險、第二層職業性退休金以及第三層的個人保障（如儲蓄或者是商業保險）方式，在第一層的部分，企業主以及勞工參加勞工保險；公教人員則參加公教人員保險；農民加入農民健康保險；軍人則參加軍人保險；然而，並非加入職域性社會保險者則加入國保，其國保屬於「強制型」社會保險，與其他職域性社會保險的「強制型」社會保險定位不同，皆屬於第一層的社會保險，制度內涵不同，而同列為第一層強制性社會保險以外，國民年金法第 30 條規定，係以權利以及義務對等原則規定，國保 A 式老年年金係為避免國保年資過少的情況，並依年資計算給付金額及政府以公務預算提供 3,772 元之基本保障金額。特別是，基於社會保險權利以及義務對等的原則下，國保被保險人只要有年資，仍可領取 B 式老年年金給付，且 B 式年資給付率 1.3% 較 A 式的年資給付率 0.65% 為高，但是年資給付率分為 A 式以及 B 式的通算方式過於複雜，致使民眾不易理解以外，年資給付率仍低於勞保的 1.55%，國保與勞保兩者的年資給付率有所差異，易讓民眾以為勞保優於國保的情況。

## 四、SDGs 與國民年金保險

有關國際間問題部分，為因應社會平權及減少貧富差距等問題，聯合國（United Nations, 2023）公布「2030 永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）」包括，17 項核心目標，邁向永續發展；國內部份，我國政府為照顧老年基本經濟安全，採強制納保的年金體系，所以本文透過該核心指標檢視國民年金保險的主要內涵，分述如表 2。

表 2

## SDGs 與國民年金

項目	次項目	國民年金法
<b>SDGs 目標 1</b> 消除各地一切形式的貧窮	1.3 依各個國家的國情實施合適的全民的社會保障制度和措施，包含在社會底層的人民，並至 2030 年能夠涵蓋大範圍的貧窮以及弱勢族群。 1.5 至 2030 年，提升貧窮以及弱勢族群的韌性與災後的復原能力，並減少遭受極端氣候、經濟、以及社會和環境衝擊的災害	第 12 條 保費補助
<b>SDGs 目標 5</b> 實現性別平等，並賦予婦女權力	5.1 終結對所有婦女與女童的各種形式歧視。	第 32 條之 1 生育給付
<b>SDGs 目標 10</b> 減少國內及國家間的不平等	10.2 2030 年之前，增強並促進所有人的社會、經濟以及政治包容性，並無論其年齡、性別、身心障礙、種族、族群、族裔、宗教、經濟或有其他任何區別。 10.3 確保機會平等以及減少不平等現象，包括消除歧視的相關法律、政策及實務作法，並推動妥適的立法、政策與行動。	第 4 章 老年給付 身心障礙給付 喪葬給付 遺屬年金給付
<b>SDGs 目標 16</b> 促進和平多元的社會，確保司法平等，建立具公信力且廣納民意的體系	16.7 確保各個層級的決策皆能夠回應民意，並兼容各方意見，且具備參與和代表性。 16.b 促進並落實無歧視的法律與政策，並實現永續發展。	第 5 條 中央主管機關為監督本保險業務及審議保險爭議事項，由有關政府機關代表、被保險人代表及專家各占三分之一為原則，以合議制方式監理之。

資料來源：整理自“Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet” by United Nations, 2023 (<https://reurl.cc/1erpxY>).

如表 2 所示，SDGs 目標 1、5、10、16 檢視國民年金法可知，第 1 條的立法意旨符合目標 1 消除形式的貧窮的規定；第 32 條之 1 的生育給付規定符合目標 5 實現婦女權力；第四章（年金給付），保險事故給付種類符合目標 10；第 5 條規定有關

保險業務及審議保險爭議事項，由被保險人代表及專家和政府機關代表，以合議制方式監理的情況，符合目標 16 促進和平多元的社會，廣納民意的體系規定。綜上所述，SDGs 與國民年金具有密切關係，並為永續社會發展外，特別是提供年金給付等項目，以提供民眾基本經濟生活保障。

綜上，本節歸納出我國國保的現況以及核心問題主要內容包括，（一）國保的人口群若往其他社會保險流動的情況明顯，亦會影響國保財務安定、（二）國保財務情況現有中央應負擔款項財源第一順位財源公彩盈餘，目前仍無法解決中央應負擔款項財源不足問題、（三）國保與勞保調整月投保金額時點不同、國保與勞保銜接時的「年金孤兒」、國保與勞保兩者的年資給付率有所差異。

## 肆、我國年金制度改革之相關挑戰

婦女新知基金會於 2017 年 1 月 23 日曾提出聲明，對於年金改革積極發起各界民眾連署，並持續要求我國政府建立以「稅收制」基礎年金制度，然而，基礎年金制度的設立為保障全民納保的基本年金體系，因此，調高營利事業所得稅、遺產稅以及贈與稅，以實施採用稅收制的基礎年金制度甚為重要（婦女新知基金會，未註明）。此一論點亦具有優先採用的價值。但是，若改革稅制建立基礎年金，則會增加企業的負擔比率，將會使得企業家反彈的力道也會更大，更不利年金制度改革。特別是，年金改革須具備整合性的策略以及具廣泛視角的政策思維（劉侑學、呂建德，2014，頁 254）。因此，以下則以目前國民年金實務面的問題及建立基礎年金的可行性部分，針對一、單位組織面、二、制度規劃面、三、年金財務面、四、年金納保面、五、年金給付面，分別說明：

### 一、單位組織面

為提升國民年金的業務發展，成立單一主管機關（國民年金局）管理勞工保險局的國民年金相關業務，解決主管機關、監理機關以及執行機關間無隸屬關係所產生的單位組織問題（陳琇惠等人，2012，頁 124）。然而，目前國保基金投資運用業務則委由勞動部勞動基金運用局辦理，惟建立基礎年金係涉及跨部會的業務，更有待將各個社會保險的基金及業務整合，以避免國保基金單獨成立，藉此提升行政

效率。例如，比對被保險人個資之後，主動撥付符合老年年金給付者的年金給付，則無須透過勞保局每月月底針對次月「屆齡 65 歲並符合年金給付資格者」寄送通知函以及申請書，將簡化相關社會保險、所得以及社會津貼的各項資料勾稽和比對作業流程，以減少因為申請制所帶來的行政經費負擔。

## 二、制度規劃面

目前我國係採職業分立原則辦理保險，使得財務以及制度互相獨立，導致民眾在跨職域保險時有相關權益受到影響，例如，若於 2008 年 10 月 1 日以後至 2023 年 9 月 30 日前領取相關社會保險老年給付之年資合計達 15 年且曾經一次領取勞工保險等相關社會保險的給付總額達 50 萬元以上，則無法加入國保。另外，國保與勞工保險的財務各自獨立，並未有給付標準一致的情況，亦有「年金孤兒」的情況產生，產生整個制度設計的問題。

## 三、年金財務面

根據勞保局 2018 年財務精算報告，勞工保險 50 年期間未提存潛藏負債已增加至 9.11 兆元，破產年限由 2015 年精算的 2027 年，提前至 2026 年為止（賴于榛、陳素玲，2021）。所以勞保已經在財務收支平衡上產生相關問題，惟目前若將我國財務各自獨立的社會保險，參考日本基礎年金模式，進行各個社會保險之財政融通，亦可能維持年金財源的安定性。

除此之外，若我國國保年金差額的部分逐年增加，對於我國的國民年金制度財源會形成影響以外，例如，每二個月都要寄送繳款單給被保險人的數量，須高達約三、四百萬張（黃淑英等人，2019，頁 56），每年都要支付龐大的郵電費用約一億元（勞動部勞工保險局，2020）。

## 四、年金納保面

社會保險具有風險分攤的效果以及功能，以目前一般被保險人每月自付保險費 =  $19,761 \times 10\% \times 60\% = 1,186$  元，若是實施基礎年金則將會導致原本受雇者或者是雇主之被保險人除了要支付原本勞工保險的普通事故保險費的 20%，則必須要額外增

加基礎年金部分的保險費，會造成勞工以及雇主的經濟負擔。抑或是借鏡日本年金制度模式，由勞保的受僱者直接從薪水繳納保費協助配偶繳納保費的方式，以保障家庭主婦（夫）的老年基本經濟安全。

## 五、年金給付面

以 2020 年 12 月國保被保險人人數合計 310 萬 5,983 人（衛生福利部社會保險司，2021），於同年中央政府預估應繳納之保險費為 160 億 8,942 萬 4,000 元；於 2020 年 12 月的 25 歲至 64 歲的國民人口數合計為 1,416 萬 1,216 人（內政部，2021）。因此，若成立基礎年金之後，將所有 25 歲至 64 歲的國民擴大納保，若依照目前的人口比例計算推估中央政府應該負擔的保費支出是 25 歲至 64 歲的國民人口數（1,416 萬 1,216 人）除以國保被保險人人數（310 萬 5,983 人），將會成長 4.6 倍的保費支出，亦可能導致政府的負債增加，不利於政府的財政平衡。

簡言之，若以國保和勞保的性質不同，國保被保險人僅有第一層的國民年金保障，若能比照勞保將月投保金額分級制，以及增加第二層的退休金制度，以提高加入自身年金給付金額，增加國民繳納國保保險費的誘因及優惠措施，俾利解決國保單一性金額分級所產生年金給付過低的情況。

## 伍、結論與建議

本文透過研究我國國民年金改革的可行性方案，除提高民眾納保意願以外，解決繳費率，以及各個社會保險間年資通算複雜、年金給付過低的問題。特別是，年金制度的類型為分立制，即是依照各個勞動人口類型各自辦理；單一且整合性的基礎年金制係指在各個勞動年金底下，建立使受雇勞工可以同時享有基礎和附加的雙重年金保障，並讓未就業者等對象能夠享有基礎年金給付，此種年金制度較符合我國現況、理論分析以及世界潮流（白秀雄，1994，頁 8）。基此，本文以文件分析法，爬梳國保相關文獻，歸納出我國國保的現況以及核心問題主要內容包括，國保的人口群若往其他職域性社會保險流動的情況若明顯，則會影響國保財務安定、且國保財務之現有中央應負擔款項財源第一順位財源公彩盈餘，仍無法解決中央應負擔款項財源不足之問題、國保與勞保調整月投保金額時點不同、年金孤兒，以及年

資給付率差異問題。又國民年金為強制性社會保險，並為 Bovenberg 和 van Ewijk (2012) 所提由國家運作之「國家主義」。另外，SDGs 與國民年金具有密切關係，特別是年金給付項目部分，包括生育給付、老年給付、身心障礙給付、喪葬給付、遺屬年金給付。本文的研究貢獻在於，為解決現行國民年金實務上的問題，針對我國（一）被保險人人數下降、中央應負擔款項財源不足、（二）年金孤兒問題、國保及勞保的年資給付率差異等相關議題，輔以多層次老年經濟安全保障架構及大數法則的理論根據，試提出（一）方案一：維持現狀、（二）方案二：擴大國保的涵蓋率，以及（三）方案三：社會保險制輔以稅收制建立基礎年金，試具體分述如下：

## 一、方案一：維持現狀

透過各個社會保險「制度分立」以及「內涵整合」方式，具體內容則依照各自主責法規辦理，並維持各個社會保險制度的運作，在現有的年金制度上進行規劃以及調整。另外，就永續目標檢視目前保費補助項目部分，對於國保依照各類身分被保險人的保險費補助（40%~100%）的成效有待進一步的檢視及觀察，以及須重視提升繳費率等問題。該方案之優點在於維持目前年金制度的穩定性，但缺點在於尚無法解決目前國保實務上的問題等。

## 二、方案二：擴大國保的涵蓋率

透過年金改革或者是成立單一主管機關（國民年金局），整合各職域性社會保險的費率，以及設定最低年金給付的樓地板，以國保之年資給付率 1.3% 為基礎，與其他社會保險的年資給付率採取一致性，以提升老年年金給付，保障國民老年基本經濟生活。藉此透過 OECD 及世界銀行所提出的基礎年金制度，落實第一層強制性公共年金的理論依據，並擴大大數法則的理論基礎，讓每一個人繳納保費並都有年金可以領取，避免產生年金孤兒問題，以及解決各個社會保險之間年資給付率差異等實務問題。該方案之優點在於解決年金孤兒的問題，並改善各個被保險人間對於自身年金給付與他人不同的相對剝奪感，且建立各個社會保險間之年資銜接機制，強化年資可攜性，有助於提升民眾對於政府的信任感。但缺點在於各個職域性

社會保險的整合複雜，且被保險人態樣（退保及加保因素等）多元，年資可攜性及併計等行政作業需耗費相當的人力成本及行政費用。

### 三、方案三：社會保險制輔以稅收制建立基礎年金

若參考日本提高消費稅（value-added tax）（2019年10月時從8%調漲至10%）方式，則透過調高我國加值型營業稅稅收的方式挹注政府財源，健全年金財務以外，並參考OECD及世界銀行所提出的多層次老年經濟安全保障轉型為社會保險制與稅收制混合的第一層基礎年金制度，透過年金改革及由國家發展委員會共同審視國保及各個社會保險相關實務問題，重新設計年金制度及規劃改革內容，逐步讓年資給付率、年金給付內容趨於一致，並將各個職域性社會保險整合之後，讓年金基金財政融通，藉以緩解其他年金制度的財務危機，如勞保基金的財務問題，以達年金制度永續發展。因此，該方案的優點在於調升稅率，以挹注年金財政，避免年金制度破產危機。然而，其缺點在於調升稅率的稅制改革議題，難以凝聚社會共識，且易受到政治力的影響。

綜言上述，以上三種方案各有其優缺點，但為符合國際潮流趨勢以及確保相關年金給付平等原則，應該併同思考方案二以及方案三的優點，滾動性檢視目前年金制度的缺點，檢討我國國民年金應擴大「大數法則」的理論基礎，並參考日本政府針對一定所得的欠費者採取強制執行的罰則，例如強制執行、財產徵收的方式，以大量增加投保對象，提升繳費率，俾符合大數法則的理論基礎，使全體國民所承接的風險趨於一致，才能發揮危險平均化的作用，以達大數法則理論可能應用之價值。

綜上，為提供我國年金制度可能之應用價值，須透過年金改革解決各職域性社會保險分立的情況，循序漸進地滾動式檢討方式，達到各個職域性社會保險整合的機制，並改善退休後的年金給付水準，但在財源部分仍須配合稅制改革，使得年金財務達到平衡，以妥適建立完善年金制度；至未來國保是否與其他社會保險（如農保）等整合，以解決各個社會保險的差異、財務問題，皆會影響年金制度的規劃與設計方向，因此從其他因素或者是其他面向進行分析將作為本文後續研究的重要課題。

## 參考文獻

- 中華民國統計資訊網（2019）。平均每戶可支配所得及消費支出依可支配所得按戶數五等分位分及經濟戶長性別、年齡組別、教育程度別分。2021年12月25日，取自 [https://www.stat.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3908&s=210988](https://www.stat.gov.tw/News_Content.aspx?n=3908&s=210988)
- 內政部（2020a）。109年第32週內政統計通報（108年國人平均壽命達80.9歲，再創新高）。2021年10月25日，取自 <https://www.moi.gov.tw/cp.aspx?n=11692>
- 內政部（2020b）。臺灣地區簡易生命表。2021年10月25日，取自 <https://reurl.cc/9VgyKx>
- 內政部（2021）。現住人口按五歲年齡組分。2021年10月25日，取自 <https://reurl.cc/1erz6G>
- 王正（1999）。國民年金財務機制之觀察與反思。社區發展季刊，（88），56-67。
- 王方（2000）。國民年金之發展與影響：政治社會學的觀點。社區發展季刊，（91），94-107。
- 王正、鄭清霞（2007）。降低貧窮與國民年金。社區發展季刊，（116），50-74。
- 王順民（2009）。從國民年金保險、長期照護保險到其它—關於老人經濟安全保障課題的延伸性思考〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 王榮璋、黃淑芬、高珮瑾（2007）。台灣需要的國民年金制度。社區發展季刊，（116），28-49。
- 王儷玲、黃泓智、陳彥志、鄭惠恒（2019）。臺灣年金制度改革的財務影響與世代不均問題。臺大管理論叢，29（2），139-172。
- 申育誠（2020）。新・日本年金制度。翰蘆。
- 立法院國會圖書館（2011）。國民年金法。2021年10月25日，取自 <https://reurl.cc/rLNXm1>
- 立法院國會圖書館（2021）。國民年金法。2021年10月4日，取自 <https://npl.ly.gov.tw/do/www/FileViewer?id=8758>

- 白秀雄（1994）。我國國民年金制度建構之探討。**研考雙月刊**，18（1），4-9。
- 行政院年金改革辦公室（2020）。**年金改革十大重點**。2021年10月25日，取自，  
<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=836A736BF70F644B&s=2A7DC944969C2D09>
- 吳玉琴（2009）。**弱勢互保下國民年金面對的課題**〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 吳明儒（2009）。**台灣國民年金初體驗：公民社會的觀點**〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 吳明儒、張菁芬（1999）。私有化或多元主義？—台灣與英國年金制度改革的比較分析。**社會政策與社會工作學刊**，3（2），37-100。
- 李宜儒、陳國樑、黃勢璋（2012）。老農津貼年金化與政府財政負擔。**當代財政**，（24），44-70。
- 李易駿（2005）。台灣地區國民年金規劃之探討：新社會風險觀點的初步分析。**人文及社會科學集刊**，17（4），715-760。
- 沈富雄（2000）。建構完整的社會安全體系—沈富雄版國民年金。**社區發展季刊**，（91），63-70。
- 周怡君（2004）。台灣的政治變化與社會政策發展—以全民健保與國民年金規劃為例。**育達學院學報**，（7），79-98。
- 周國端（2005）。台灣社會保險制度之實證研究—財富重分配效果分析。**臺大管理論叢**，15（2），43-70。
- 周麗芳（2000）。國民年金的成本效益分析。**社區發展季刊**，（91），119-127。
- 林志鴻（2009）。**德國年金保險制度改革經驗對我國年金保險發展的借鑑**〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 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**，（23），47-91。
- 柯木興（1997）。**社會保險**。三民書局。
- 洪明皇、劉豐佾（2018）。公共政策對中產階級的影響：臺灣、韓國與日本。**社會政策與社會工作學刊**，22（2），1-48。
- 唐文慧、葉書毓（2006）。國民年金及勞退新制立法過程之比較：政體中心的觀

- 點。研究台灣，（1），59-107。
- 許振明、周麗芳、何金巡、林建甫（2001）。國民年金與政府財政負擔。臺灣經濟預測與政策，31（2），67-90。
- 國家發展委員會（2022）。歷年社會保險被保險人人數。2022年11月21日，取自 [https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=77D91211B4B77AF7](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=77D91211B4B77AF7)
- 婦女新知基金會（未註明）。婦女新知基金會 回應外界對基礎年金之提問 Q&A。2021年10月25日，取自 <https://reurl.cc/ZXYMYg>
- 張淑卿（2019）。國民年金繳交保費政策宣導之探討。立法院。2022年10月4日，取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=190575>
- 張智凱、余清祥、陶宏麟（2022）。「國民年金保險費率精算及財務評估」報告。勞動部勞工保險局。 <https://www.bli.gov.tw/0107476.html>
- 陳昱名（2014）。臺灣與新加坡報紙之福利論述再現比較：以國民年金法與終身入息計畫為例。新聞學研究，（121），167-201。
- 陳琇惠（2007）。台灣國民年金制度規劃的發展與挑戰——一項艱鉅社會工程的構築。社區發展季刊，（116），85-97。
- 陳琇惠（2009a）。國民年金經營之道——永不停止的改革〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 陳琇惠（2009b）。臺灣「社會安全權」實踐與省思——ILO社會安全最低標準公約的啓迪。人文社會科學研究，3（4），85-107。
- 陳琇惠（2010）。風險社會下台灣國民年金制度未來發展策略方向。社區發展季刊，（132），404-417。
- 陳琇惠（2013）。建構國民年金保險監理指標之研究。社會政策與社會工作學刊，17（2），109-156。
- 陳琇惠（2015）。國民年金保險被保險人時間序列之預測研究。社會政策與社會工作學刊，19（1），187-242。
- 陳琇惠（2018）。建立國民年金保險監測機制之研究。臺灣社會福利學刊，14（2），33-70。
- 陳琇惠（2020）。臺灣年金制度與 OECD 國家之比較初探：以 OECD 年金指標為基準。社會政策與社會工作學刊，24（2），43-93。

- 陳琇惠（2022）。轉化或重構：國民年金保險制度調整之研究。**臺灣社會福利學刊**，**18**（2），1-43。
- 陳琇惠、傅從喜、鄭清霞、鄭文輝（2012）。我國國民年金保險監理模式的探討。**聯合勸募論壇**，**1**（1），105-130。
- 陳綾珊（2000）。國民年金制度之實施對老年經濟生活保障之探討。**德明學報**，（16），63-70。
- 傅從喜（2007）。從轉型國家與開發中國家年金改革經驗論臺灣年金體系的建構。**臺灣社會福利學刊**，**5**（2），31-66。
- 傅從喜、施世駿、林宏陽、張秋蘭（2016）。已開發國家年金自動調整機制之發展與變革。**臺大社會工作學刊**，（33），89-128。
- 傅從喜、施世駿、林宏陽（2019）。我國社會安全年金制度可攜性分析。**臺大管理論叢**，**29**（2），173-199。
- 勞動部勞工保險局（2020）。**預算、決算書、會計月報及會計制度**。2021年10月25日，取自 <https://www.bli.gov.tw/0013024.html>
- 黃志隆（2017）。臺灣年金改革基礎的重構：新社會公民地位之社會平等觀點。**社會政策與社會工作學刊**，**21**（1），197-236。
- 黃玫玲、林萬億（2000）。論我國國民年金制度的規劃。**社區發展季刊**，（91），16-29。
- 黃淑英、詹火生、羅五湖、商東福、姚惠文（2019）。揚帆出航 國民年金保險正式上路。載於商東福（編），**國民年保險十週年—完整社會保險拼圖一**（頁39-68）。衛生福利部。
- 楊靜利（1995）。國民年金規劃構想與費率預估—人口結構、勞動參與及財務處理因素之考量。**人文及社會科學集刊**，**7**（1），101-121。
- 楊靜利（1998）。晚近公共年金制度之改革與借鑑。**人文及社會科學集刊**，**10**（3），477-514。
- 葉崇揚、陳盈方（2013）。民主、資本主義與年金體系的發展：臺灣經驗的分析。**人文及社會科學集刊**，**25**（1），45-86。
- 葉崇揚（2018）。年金自由化？—日本企業年金體系的制度變遷。**人文及社會科學集刊**，**30**（3），349-393。

- 董安琪、江豐富、劉克智（2001）。國民年金永續經營財務決策初探。**臺灣經濟預測與政策**，**31**（2），35-66。
- 詹火生（2009）。國民年金的時代意義與未來挑戰〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 詹火生（2020）。臺灣社會安全制度的現況與挑戰〔論文發表〕。2020年社會福利論壇-社會安全網之強化及整合策略研討會，11月6日，臺北。
- 劉玉蘭（1998）。國民年金制度的規劃。**經濟前瞻**，（59），42-46。
- 劉侑學、呂建德（2014）。世代互助還是個人自助？年金政策的未來。載於王宏仁（編），**巷仔口社會學**（頁249-255）。大家出版社。
- 劉宜君、陳啟清（2013）。國民年金政策執行之研究－福利治理的觀點。**臺灣社會福利學刊**，**11**（1），69-111。
- 蔡吉源（2007）。妥善規劃國民年金制度降低財政負擔。**社區發展季刊**，（116），75-84。
- 蔡昶涓（2019）。中低收入老人家庭的決策行為--國民年金與戶內資源分配。**臺灣經濟預測與政策**，**50**（1），43-95。
- 蔡育嘉（2016）。我國國民年金保險費收繳情形之研析。**主計月刊**，（727），52-56。
- 衛生福利部社會保險司（2021）。國民年金被保險人人數統計表及給付核付人數統計表。2021年10月25日，取自 <https://dep.mohw.gov.tw/DOSI/cp-3413-40273-102.html>
- 衛生福利部國民年金監理委員會（2023）。國民年金保險基金財務運用及概況。2023年03月24日，取自 <https://dep.mohw.gov.tw/npsc/cp-3950-41124-118.html>
- 鄭文輝、鄭清霞（2009）。國民年金保險財務健全之探討〔論文發表〕。國民年金的時代意義與未來挑戰研討會，3月27日，嘉義。
- 鄭竹君（2015）。短視個體、所得重分配與退休金制度。**財稅研究**，**44**（3），54-70。
- 賴于榛、陳素玲（2021）。勞保破產時間緊迫 勞部還在蒐集修法意見 專家：不能再拖。**聯合報**，3月5日，A1。
- 賴兩陽（2013）。最後一哩路迢迢：我國國民年金制度的實施問題與對策。**社區發**

- 展季刊，(144)，152-160。
- 謝明瑞(2004)。國民年金制度之比較。《華人經濟研究》，2(1)，86-105。
- 鍾秉正(2003)。年金財產權之憲法保障—從司法院大法官會議釋字 434 號解釋出發。《中正大學法學集刊》，(10)，99-148。
- 鍾秉正(2012)。《社會保險法論(修訂二版)》。三民。
- 羅紀琮(2013)。勞工保險老年給付的投資報酬探討。《臺灣經濟預測與政策》，44(1)，1-25。
- 羅紀琮(2015)。勞工保險老年給付的分配效果探討。《臺灣經濟預測與政策》，46(1)，43-74。
- Bloom, D. E., & McKinnon, R. (2013). The design and implementation of public pension systems in developing countries: Issues and options. *IZA Policy Paper*, (59), 1-24.
- Bovenberg, L., & van Ewijk, C. (2012). The future of multi-pillar pension systems. In L. Bovenberg, C. van Ewijk & E. Westerhout (Eds.), *The future of multi-pillar pensions* (pp. 373-418). Cambridge University Press.
- Ghilarducci, T. (2008). *When I'm sixty-four: The plot against pensions and the plan to save them*. Princeton University Press.
- Hinz, R. (2012). The World Bank's pension policy framework and the Dutch pension system: A paradigm for the multi-pillar design? In L. Bovenberg, C. van Ewijk, & E. Westerhout (Eds.), *The future of multi-pillar pensions* (pp. 46-89). Cambridge University Press.
- Holzmann, R., Hinz, R., von Gersdorff, H., Gill, I., Impavido, G., Musalem, A. R., Palacios, R., Robolino, D., Rutkowski, M., Schwarz, A., Sin, Y., & Subbarao, K. (2005). *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. The World Bank Press.
- Krieger, T. (2005). *Public pensions and immigration: A public choice approach*. Edward Elgar Publishing.
- Kuhn, M., & Prettnner, K. (2017). Population age structure and consumption growth: Evidence from National Transfer Accounts. *Journal of population economics*, 31(1), 135-153.
- Lannoo, K., Barslund, M., Chmelar, A., & von Werder, M. (2014). *Directorate-general for internal policies policy department a: Economic and scientific policy*. Retrieved

October 19, 2021, from <https://reurl.cc/o0OqDQ>

- Lee, S.-Y., Chou, K.-L., Chan, W.-S., & van Kippersluis, H. (2019). Consumer preferences and demand for annuities: Evidence from Hong Kong. *Journal of Aging & Social Policy, 31*(2), 170-188.
- Lin, C.-W. (2005). Pension reform in Taiwan: The old and the new politics of welfare. In G. Bonoli & T. Shinkawa (Eds.), *Ageing and pension reform around the World: Evidence from eleven countries* (pp. 182-207). Edward Elgar Publishing.
- Martin, P. P., & Weaver, D. A. (2005). Social security: A program and policy history. *Social Security Bulletin, 66*(1), 1-15.
- McCarthy, M. A. (2017). *Dismantling solidarity: Capitalist politics and American pensions since the New Deal*. Cornell University Press.
- Robinson, J., & Comerford, D. A. (2020). The effect on annuities preference of prompts to consider life expectancy: Evidence from a UK quota sample. *Economica, 87*(347), 747-762.
- Shahid, A. (2014). Ageing with dignity: Old-age pension schemes from the perspective of the right to social security under ICESCR, *Human Rights Review, 15*(4), 455-471.
- United Nations (2023). *Progress towards the sustainable development Goals: Towards a rescue plan for people and planet*. Retrieved May 18, 2023, from <https://reurl.cc/1erpxY>
- Yoshida, K. (2018). The stability of social security in the United States: The need for a durable institutional design. *Journal of Social Policy, 47*(2), 397-415.

# The Current Situation and Challenges of National Pension System in Taiwan

Yu-Cheng Sheng<sup>a</sup>

## Abstract

The national pension system in Taiwan is a social insurance which plays a very important role in the implementation of the basic annuity system. This paper seeks to discuss the pension system's current situation and problems, review Taiwan's Sustainable Development Goals (SDGs) and give a picture of the basic annuity as part of the pension system, before putting forward research proposals for the reform of pension system in Taiwan.

This study found that the national pension system in Taiwan is tinged with nationalism, and one of its practical problems is that the population of the national insurance group moves to other professional social insurance. If it is obvious, it will affect the financial stability of the national insurance. Another problem is that the assumed share of funding by the central competent authority is the first financial source of the public welfare lottery surplus, which cannot solve the central government's problem of insufficient financial resources for the burden. A third problem is the different timing of the adjustment of the monthly insurance amount between the National Insurance and the Labor Insurance, annuity orphans, and the difference in the yearly accrual rate.

---

<sup>a</sup> Adjunct assistant professor of National Chengchi University Foreign Language Center, e-mail: syckimo\_pccu@yahoo.co.jp.

In addition, in order to conform to the international trend and ensure the principle of equality, the national pension system should expand the theoretical basis of the “law of large numbers”, increase the payment rate, and increase the number of the insured so that the risks assumed by all citizens tend to be the same, so as to obtain an average risk, taking into account financial sustainability, to ensure financial integrity.

**Keywords:** law of large numbers, old-age pension payment, social insurance, basic pension, national pension insurance

