

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案 由：行政院自 97 年 10 月 1 日開辦國民年金保險制度，規劃設計被保險人得補繳 10 年內之保險費，然 10 年補繳保險費之期間過長，影響民眾繳費意願，與保障弱勢民眾經濟安全之原意有悖，肇致約有五成民眾將可能喪失國民年金保險資格，影響其老年經濟安全保障，制度設計明顯未盡周延；另，國民年金保險制度，雖具社會保險名義，卻滿佈福利思維。依保險制度精神，須支付保費始能享有權利，而社會救助係由政府編列預算照顧經濟弱勢及遭受急難或災患者，二者本質有異。國民年金保險開辦之初，將保險費率定於 6.5%，雖已 3 次調升費率至目前之 8%，離精算之最適費率 22.02% 仍有相當差距。在提撥財務不足而國人平均餘命不斷延長且人口急速老化趨勢下，潛藏債務日益擴大，復為配合政府提高生育率之人口政策，並兼顧與其他保險之衡平性等考量，陸續修法增加國保給付支出，顯不利該年金制度之長期財務穩定；又，97 年 8 月 13 日修正之「國民年金法」，將農民排除於強制納入「國民年金保險」範疇，致農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼

一直未落日。而行政院農業委員會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管機關，自應就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處規劃，然該會除逐年編列巨額預算支付老農津貼外，未見其他因應作為，態度消極；此外，勞動部勞動基金運用局依法受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均有不同，各該主管機關及監理單位對基金運用思維方向亦有不同卻合併運作，且國民年金保險基金來自弱勢民眾，其運作風險安全維護應更甚於其他保險基金，無論制度之設計及盈虧之妥適處理，皆待檢討等，均核有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

近年來臺灣人口出生率屢創新低及國民平均壽命逐年延長，使得人口老化速度加劇。預估 65 歲以上老年人口占總人口比率將由民國(下同)103 年之 12.0%，增加至 150 年之 41.0%。其中，80 歲以上人口占老年人口之比率，亦將由 103 年之 25.1%，大幅躍升至 150 年之 43.2%，呈現人口老化現象日趨嚴重態勢¹。隨國人平均餘命的延長，國民對老年生活需求，以經濟安全為首要，復以家庭扶持照顧老人功能之式微，老人經濟安全問題，亟須政府預為綢繆。

¹ 資料來源：國家發展委員會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」資料。

政府為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民，於年老發生事故時之基本經濟安全，乃制定「國民年金法」，並自 97 年 10 月 1 日起開辦國民年金保險，冀有助於維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全。惟據審計部 103 年度中央政府總決算審核報告，國民年金保險固對維持民眾之基本經濟安全已有助益，然財務狀況及業務執行等，仍有未盡周妥之處，允宜研謀善策，以維制度之永續經營等情。

經本院以 104 年 12 月 8 日、9 日處臺調壹字第 1040831963、1040831965、1040831966 號函，分別函請國家發展委員會(下稱國發會)、衛生福利部(下稱衛福部)、勞動部就本案相關事項提出說明，復於 105 年 5 月 9 日詢問衛福部社會保險司、勞動部勞動保險司、勞工保險局(下稱勞保局)、勞動基金運用局(下稱勞基局)、行政院農業委員會(下稱農委會)輔導處等相關機關主管及承辦人員，並邀請全國公務人員協會、財團法人保險安定基金等代表出席提供意見，業已調查竣事。認有下列事項應予糾正：

- 一、行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，自 97 年 10 月 1 日開辦國民年金保險制度，且考量是類被保險人多屬經濟弱勢者，規劃設計被保險人得補繳 10 年內之保險費，俾利弱勢民眾累計保險年資。然 10 年補繳保險費之期間過長，影響民眾繳費意願，且對於多年甚或 10 年來均未繳保險費者，不過是遞延繳費時間，累積時日愈久，恐將造成渠等更加無力負擔。而開辦迄今之 10 年緩衝補繳保費期即將於 107 年屆臨，迄今竟尚有近五成被保險人未繳費，凸

顯國民年金保險制度緩繳保費 10 年期間之制度設計，與保障弱勢民眾經濟安全之原意有悖，肇致約有五成民眾將可能喪失國民年金保險資格，影響其老年經濟安全保障，制度設計明顯未盡周延，核有疏失。

- (一)按「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。」同法第 17 條規定：「被保險人應繳納之保險費及利息，未依第 13 條²及第 14 條³規定期限繳納者，不予計入保險年資；其逾 10 年之部分，被保險人亦不得請求補繳。但因不可歸責於被保險人之事由致未繳納者，仍得請求補繳及計入保險年資。」由上可知，國民年金保險之規劃設計，係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。而國民年金保險之保費延遲繳付(10 年緩衝期)的設計理由，據

² 國民年金法第 13 條：「保險費之計算，自被保險人保險效力開始之當日起至保險效力停止或終止之當日止。保險效力開始、停止或終止之當月未全月加保者，依實際加保日數按每月三十日比率計算保險費(第 1 項)。被保險人應負擔之保險費，由保險人按雙月計算，於次月底前以書面命被保險人於再次月底前，以金融機構轉帳或其他保險人指定之方式，向保險人繳納(第 2 項)。被保險人應負擔保險費未達全月份保險費金額時，保險人得於累積達全月份保險費金額後，於下次計算保險費時一併結算。但一年至少應寄發一次繳款單(第 3 項)。被保險人得預繳一定期間之保險費，其預繳保險費期間以一年為限(第 3 項)。被保險人應負擔之保險費於繳納後，不予退還。但非可歸責於被保險人之事由所溢繳或誤繳者，不在此限(第 4 項)。各級政府依本法規定應負擔之保險費，由保險人於每年五月底及十一月底，除依前六個月已繳納保險費之被保險人及政府全額負擔保險費之被保險人計算外，並加計前條各級政府應負擔未繳費之被保險人保險費之百分之十五；各級政府應於六月底及十二月底前繳納，並溯自中華民國九十七年十月一日施行。本法一百年六月十三日修正之條文施行前，各級政府已繳納之保險費，與依被保險人繳費情形計算之差額，視為各級政府預繳之保險費(第 5 項)。各級政府未依本法規定繳納應負擔之保險費時，保險人得報請中央主管機關轉請行政院，自各該機關之補助款中扣減抵充(第 6 項)。」

³ 國民年金法第 14 條規定：「被保險人及各級政府未依前二條規定期限繳納保險費者，自繳納期限屆滿翌日起至完納前一日止，每逾 1 日，以每年 1 月 1 日之郵政儲金一年定期存款利率為準按日計算利息，一併計收(第 1 項)。依前項規定計算之利息，在一定金額以下者得予免徵；其數額，由中央主管機關定之(第 2 項)。」

衛福部查復本院表示：「國民年金保險採『柔性強制納保』，係考量國民年金保險被保險人多屬經濟弱勢者，逾期未繳保費者多屬無力繳納者，為維護被保險人權益，爰明定被保險人得補繳10年內之保險費，以利累計保險年資，俾使弱勢民眾能獲得老年生活之基本保障」等語。

(二)惟查國民年金保險費之收繳率，截至104年12月8日止，為57.14%，意即尚有近五成之民眾逾期未繳納保險費。

1、自97年10月至104年8月累計納保人數856萬4,495人，截至104年12月8日止，已繳清保險費之被保險人計489萬3,711人，收繳率為57.14%。(詳如下表1)。

表1. 國民年金保險被保險人保險費之收繳情形
(按性別分)

單位：人、元、%

性別	應繳人數	已繳人數	未繳人數	收繳率
男	4,234,207	2,290,923	1,943,284	54.11%
女	4,330,288	2,602,788	1,727,500	60.11%
合計	8,564,495	4,893,711	3,670,784	57.14%

資料來源：衛福部。

2、被保險人保險費之收繳人數及其比率，按年齡別統計如表2。由該表可知，25~54歲之被保險人，收繳率差異不大且均低於全體被保險人收繳率。而收繳率最高之前3組年齡層，依序為65歲以上、60~64歲、55~59歲。

表 2. 國民年金保險被保險人保險費之收繳情形
(按年齡別分)

單位：人、元、%

年齡層	應繳人數	已繳人數	未繳人數	收繳率
25~29	978,332	488,864	489,468	49.97%
30~34	1,450,553	743,829	706,724	51.28%
35~39	1,249,714	631,607	618,107	50.54%
40~44	947,116	482,630	464,486	50.96%
45~49	872,343	446,899	425,444	51.23%
50~54	800,613	419,010	381,603	52.34%
55~59	730,390	420,633	309,757	57.59%
60~64	738,108	513,530	224,578	69.57%
65 以上	797,326	746,709	50,617	93.65%
合計	8,564,495	4,893,711	3,670,784	57.14%

資料來源：衛福部。

(三)倘民眾未如期繳納保費，衛福部表示：「由於國民年金保險被保險人多屬未就業之經濟弱勢者，國民年金保險對於未繳保險費之被保險人不會動用強制執行手段，倘被保險人未能於 10 年期間內補繳保費，則該未繳納之保險年資不予計算，將影響其領取保險給付金額之多寡」等語。該部並就「國民年金保險」繳款方式、延遲繳費之利息計算及 10 年補繳期限所造成之影響分析略以：

- 1、勞保、農保或健保等其他社會保險保險費的收繳，主要係由投保單位扣收再彙繳至保險人，並訂有逾期繳納保險費加計滯納金及移送行政執行之規定，該等制度設計及手段均有助於收

繳率。惟國民年金保險未設有投保單位，且被保險人多為經濟弱勢者，繳費能力相對薄弱，制度設計如亦含具處罰性質的滯納金或強制執行規定，恐引發爭議，故僅明文規定逾期繳納保險費按郵局利率加計利息，且 30 元以下免徵，及被保險人得於 10 年內補繳欠費，逾 10 年即喪失補繳權益。

2、因國民年金保險設有 10 年補繳期限，導致國民年金保險各期保險費通知單寄發後，當期收繳率約為五成，惟經過宣導及補繳後，被保險人保險費之收繳率雖有提升，惟目前被保險人保險費收繳率僅 57.14%，一旦 10 年補繳期限屆滿，每年勢將有部分被保險人喪失被保險資格。

3、過長的補繳期限，確實易造成國民年金保險基金財務之不確定性，並扭曲被保險人之繳費行為，且多年未繳所累積之欠繳保險費金額將相當龐大，對原已無力繳納者，恐將更加無力負擔，致繳費意願更低。

(四)綜上，行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，自 97 年 10 月 1 日開辦國民年金保險制度，且考量是類被保險人多屬經濟弱勢者，制度設計上允許被保險人得補繳 10 年內之保險費，俾利弱勢民眾累計保險年資。惟 10 年補繳保險費之期間過長，影響民眾繳費意願，且對多年來一直未繳而累積之欠繳保險費之無力繳納者，恐將更加無力負擔。而 10 年緩衝補繳保費期即將於 107 年屆臨，迄今竟尚有近五成被保險人未繳費，凸顯國民年金保險制度緩繳保費 10 年期間之制度設計，與保障弱

勢民眾經濟安全之原意有悖，肇致約有五成民眾將可能喪失國民年金保險資格，影響其老年經濟安全保障，制度設計明顯未盡周延，核有疏失。

二、行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，遂開辦國民年金保險制度，雖具社會保險名義，卻滿佈福利思維。依保險制度精神，須支付保費始能享有權利；而社會救助係由政府編列預算照顧經濟弱勢及遭受急難或災害者，二者本質有異。以 104 年度為例，低收、中低收入老人生活津貼支出計 96.3 億元，受益人數達 124,490 人，即為世界銀行提出之「多層式老年經濟保障架構」第零層之「非繳費式社會救助」，應與第一層之「強制性社會安全制度」有所區隔。國民年金保險開辦之初，將保險費率定於 6.5%，雖已 3 次調升費率至目前之 8%，離精算之最適費率 22.02% 仍有相當差距。在提撥財務不足而國人平均餘命不斷延長且人口急速老化趨勢下，潛藏債務日益擴大；復為配合政府提高生育率之人口政策，並兼顧與其他保險之衡平性等考量，陸續修法增加國保給付支出，顯不利該年金制度之長期財務穩定。行政院責無旁貸，應督飭相關主管機關重行檢討並釐清整體社會保險與社會安全體系（**救助**）之定位，和國民年金保險費率之合理性，俾利國民年金保險之永續。

（一）按「國民年金法」第 1 條規定，國民年金保險之規劃設計，係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，詳如前述。另按中華民國 100 年頒布之「社會福利政策綱領」略以：「政府應建

構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系。……社會保險之目的在於保障全體國民免於因年老、疾病、死亡、身心障礙、生育，以及保障受僱者免於因職業災害、失業、退休，而陷入個人及家庭的經濟危機。」據此，我國國民年金制度為社會保險制度之一環，為國民經濟安全之基本保障，社會救助則為社會安全制度之最後一道防線。衛福部坦言：「國民年金保險」與「社會救助」雖不同，惟該兩者均以維持基本生活為要旨。

(二)次按「國民年金法」第 10 條規定，國民年金保險之保險費率採定期自動調整機制，原則上依據財務精算結果每 2 年檢討調整 1 次。同法施行細則第 10 條並明定保險人（勞保局）應至少每 2 年精算 1 次，每次精算 40 年；並由衛福部組成審查小組審查勞保局所提精算報告。有關「國民年金保險」保險費率之訂定與調整，經行政院 95 年 11 月 14 日研商「重新檢討『國民年金法』草案」會議決議，開辦第 1 年保險費率估算之應繳保費費率⁴為 5.45%。復經行政院多次召開會議討論，並配合基本工資之調整，將所得替代率調高為 1.1%、月投保金額調整為 17,280 元，重新估算後應繳保險費率為 6%，且費率調整機制參照勞保年金制度，於第 3 年調高 0.5%，以後每 2 年調高 0.5%，至上限 10%。嗣立法院審議「國民年金法」草案時，將所得替代率再度調高為 1.3%、費率調整為 6.5%，且費率上限調整為 12%，並三讀通過。

⁴ 開辦第 1 年保險費率之訂定，以投保 40 年、所得替代率每年 1%、實質利率 3.8% 及月投保金額 15,840 元，計算其給付金額（6,336 元），且在不考慮物價指數及薪資變動下，以年滿 65 歲平均餘命 17 年。

(三)另為順利整併原敬老福利生活津貼與原住民敬老津貼制度，並減輕當代被保險人保險費負擔，同時避免保險基金累積金額過於龐大而造成投資運用等問題，國民年金保險財務制度係採「部分提存準備 (Partially funded)」方式辦理，並以法明定「費率自動調整機制」，由開辦時之費率 6.5%，每 2 年依精算結果，檢討調高費率 0.5% (但基金餘額足以支應未來 20 年保險給付時，不予調高)，以確保基金財務之長期穩健。歷年保險費率調整情形及其理由，如表 3。

表 3. 國民年金保險之保險費率調整情形

調整時間	調整情形	理由說明
97 年 10 月至 100 年 3 月	6.5%	
100 年 4 月 1 日 至 101 年 12 月	由 6.5% 調 漲至 7%	依 99 年 8 月完成之第 1 次精算報告，評價日 98 年 10 月 1 日之國民年金保險最適保險費率為 18.97%，基金餘額 375 億餘元，僅可支應未來給付至 106 年 (約 8 年)，保險基金餘額不足以支付未來 20 年保險給付，爰於 100 年 2 月 1 日依法公告自 100 年 4 月 1 日起調整國民年金保險費率為 7%。
102 年 1 月至 103 年 12 月	7.5%	依 101 年 7 月完成之第 2 次精算報告，評價日 100 年 10 月 1 日之國民年金保險最適費率為 21.16%，基金餘額 936 億元，僅可支應未來給付至 109 年 (約 9 年)，保險基金餘額不足以支付未來 20 年給付，爰於 101 年 12 月 27 日依法公告自 102 年 1 月 1 日起調整費率為 7.5%。
104 年 1 月 1 日	由 7.5% 調 整為 8%	依 103 年 8 月完成第 3 次精算報告，評價日 102 年 10 月 1 日之國民年金保險最適費率為 22.02%，基金餘額 1,518 億元，僅可支應未來給付至 112

調整時間	調整情形	理由說明
		年(約 10 年), 保險基金餘額不足以支付未來 20 年給付, 爰於 103 年 12 月 29 日公告自 104 年 1 月 1 日起調整費率為 8%。

註：本院整理。

(四)有關未來人口老化情形之推估，依據國發會「中華民國 95 年至 140 年人口推計」指出，截至 95 年 9 月底，我國老年人口為 226 萬 3 千餘人，占總人口 9.91%；與多數工業國家相比，我國老年人口比率仍低，惟由於近年來台灣出生率屢創新低及國民平均壽命逐年延長，使得我國人口老化速度加快，推估 65 歲以上人口比率至 115 年將超過 20%，至 140 年更高達 37%。另人口老化將使青壯人口的老人扶養負擔日趨加重，115 年將降為 3.3 比 1，至 140 年更降為 1.5 比 1。且以國民年金保險為經濟來源之老年人口數將有逐年增加之趨勢。(詳見下表)

表 4. 以國民年金保險給付為主要經濟來源之老年人口數及占比

項目 時間 (年)	領取國民年 金保險老年 年金給付人 數 (A)	領取老年 基本保證 年金給付 人數 (B)	合計 領取人數 (C=A+B)	全國 65 歲 以上老人 人口數 (D)	占全國 65 歲以 上老人 人口比 率 (E=C/D)	被保險人 人數
98	108,241	863,953	972,194	2,457,648	39.56%	4,014,678
99	188,853	832,118	1,020,971	2,487,893	41.04%	3,872,241
100	271,698	836,706	1,108,404	2,528,249	43.84%	3,783,731
101	365,483	793,052	1,158,535	2,600,152	44.56%	3,725,626
102	466,600	764,476	1,231,076	2,694,406	45.69%	3,677,601
103	571,334	728,187	1,299,521	2,808,690	46.27%	3,584,020
104	675,649	692,129	1,367,778	2,938,579	46.55%	3,509,970

項目 時間 (年)	領取國民年 金保險老人 年金給付 數 (A)	領取老年 基本保證 年金給付 人數 (B)	合計 領取人數 (C=A+B)	全國 65 歲 以上老人 人口數 (D)	占全國 65 歲以 上老人 人口比 率 (E=C/D)	被保險人 人數
105	696,369	685,008	1,381,377	2,969,778	46.52%	3,528,855

註：除 105 年度統計至 2 月底外，其餘年度均統計至當年 12 月底。

資料來源：勞保局。

(五)查「國民年金保險」自應本於保險制度精神，須支付保險費始能享有權利；而社會救助係由政府編列預算以照顧經濟弱勢及救助遭受急難或災害者，二者本質不同，已如前述。惟該兩者均以維持民眾基本生活為要旨，允宜重新檢討並釐清整體社會保險與社會安全體系(救助)之制度設計，俾加定位以回歸各自體系。

- 1、按世界銀行於 2005 年提出新的「多層式老年經濟保障架構」，於原三層架構外再加上第零層非繳費式社會救助，以及第四層倫理性的家庭互助。而我國國民年金保險以社會保險方式辦理，屬前開「多層式老年經濟保障架構」第一層之「強制性社會安全制度」，我國現行社會救助則屬第零層之「非繳費式社會救助」。
- 2、惟衛生福利部被保險人保險費之收繳情形資料透露，被保險人除一般身分外，低收及中低收入戶之被保險人保險費收繳比率介於 57% 至 97% 之間，顯見國民年金保險所面臨問題之一乃接受社會救助之被保險人需仰賴政府補貼保費，反有收繳率不高之情事。且 107 年國民年金保險即將屆滿 10 年，恐因此喪失其應有之被保險資格(被保險人保險費之收繳情形、104 年度社會救助老人生活津貼與國民年金保險老

年年金給付之受益人數及經費，詳如下表 5、表 6)

表 5. 被保險人保險費之收繳情形
(按身分別分)

單位：人、新臺幣元、
%

補助別	應繳人數	已繳人數	收繳率
一般身分	7,765,818	4,351,755	56.04%
低收入戶	104,690	55,858	53.36%
重度以上身障	163,609	149,562	91.41%
中度身障	132,863	85,846	64.61%
輕度身障	138,186	82,526	59.72%
所得未達 1.5 倍	178,824	112,807	63.08%
所得未達 2 倍	80,505	55,357	68.76%
合計	8,564,495	4,893,711	57.14%

註：

1. 身分別按被保險人目前補助別統計。
2. 低收入戶及重度以上身障者欠費，為取得補助身分別前之欠費。
3. 被保險人為所得未達一定標準者：
 - (1) 以被保險人之家庭總收入平均分配全家人口，如每人每月未達當年度最低生活費 1.5 倍，且未超過台灣地區平均每人每月消費支出之 1 倍，則被保險人自付 30%，政府負擔 70%。
 - (2) 以被保險人之家庭總收入平均分配全家人口，如每人每月未達當年度最低生活費 2 倍，且未超過台灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍，則被保險人自付 45%，政府負擔 55%。

資料來源：衛福部。

表 6. 社會救助老人生活津貼與國民年金保險老年年金給付

單位：人、元

項目 年度	低收、中低收入 老人生活津貼		國民年金老年年金給付	
	受益人數	經費	受益人數	核付金額
104	124,490	9,630,905,002	675,649	27,342,429,367

資料來源：衛生福利部統計處。

3、基此，國民年金制度為社會保險制度之一環，為國民經濟安全之基本保障，而社會救助則為社會安全制度之最後一道防線，分別屬「多層式老年經濟保障架構」第一層之「強制性社會安全制度」及第零層之「非繳費式社會救助」，惟該兩者均以維持民眾之基本生活為要旨，相關機關允應重新檢討及釐清整體社會保險與社會安全體系(救助)之分野，各自回歸體系，俾利國民年金保險之永續。

(六)國民年金保險自 97 年 10 月 1 日起開辦迄今，保險人勞保局已委外辦理 3 次「國民年金保險費率及財務評估」，說明如下：

- 1、衛福部遴聘精算師(3人)、保險財務專家(3人)、經濟學者(3人)、社會學者(3人)及國發會、行政院主計總處、財政部及衛福部等機關代表共 17 人，組成國民年金保險精算審查小組，由審查小組委員協助精算團隊擬定適切之精算假設。
- 2、茲摘錄第 1-3 次「國民年金保險費率精算及財務評估研究報告」之內容如表 7。

表 7. 第 1-3 次「國民年金保險費率精算及財務評估研究報告」摘錄

項目名稱		98 年度精算假設	100 年度精算假設	102 年度精算假設
評價日		98 年 10 月 1 日	100 年 10 月 1 日	102 年 10 月 1 日
評價日之人口數		427 萬人	473 萬人	588 萬人
經濟 面 假 設	投資報酬率	3.00%	3.00%	3.14%
	消費者物價指數年增率	1.08%	1.18%	1.35%
	評價日之月投保金額	17,280 元	17,280 元	17,280 元
人 口 面 假 設	死亡率	依 Lee-Carter 模型推估	依 Lee-Carter 模型推估	依 Lee-Carter 模型推估
	身心障礙被保險人死亡率	假設為一般被保險人死亡率的 4 倍	假設為一般被保險人死亡率的 4 倍	假設為一般被保險人死亡率的 4 倍
	身心障礙發生率	25-50 歲：0.002% 51-59 歲：0.019% 60-64 歲：0.050%	25-50 歲：0.003% 51-59 歲：0.020% 60-64 歲：0.050%	25 歲：0.007% 50 歲：0.034% 60 歲：0.074%
	領取遺屬年金之平均年限	10 年	12 年	19 年 (國民年金保險經驗資料)
	領取遺屬年金機率	30%	36.5%	51% (國民年金保險經驗資料)
	生育給付發生率	無	假設育齡婦女之生育率	依國民年金保險經驗資料
	補繳率	1~10 年(假設)	1~10 年(假設)	分 3 階段：1-2 年、3-4 年、4 年以上(國民年金保險經驗資料)
最適提撥率		18.97%	21.16%	22.02%
潛藏負債		814 億元	2,570 億元	5,416 億元
已提存基金金額 (評價日時基金餘額)		376 億元	936 億元	1,518 億元
未提存負債		438 億元	1,634 億元	3,898 億元
基金餘額將不足以支付當年	不計入未來保費收入	107 年	110 年	112 年
	計入未來保費收入	137 年 (費率 6.5%)	135 年 (費率 7%)	135 年 (費率 7.5%)

項目名稱		98 年度精算假設	100 年度精算假設	102 年度精算假設
度給付 之年度	每 2 年調增費率 0.5%至上限 12%	未來 40 年不會有不足支付給付之情況發生		

資料來源：衛福部。

3、102 年度經精算之潛藏負債，與 98 年度及 100 年度潛藏負債之差異，詳如下表 8 所示。

表 8. 102 年度國民年金保障第 3 次精算之潛藏負債與前 2 次精算之差異

單位：億元

98 年度及 100 年度精算之潛藏負債		98 年度	100 年度	
		814	2,570	
差異數	隨被保險人年資增加應調增金額	3,292	1,609	
	假設變動	消費者物價指數年增率	254	242
		基金投資報酬率	-197	-197
		領取遺屬年金機率	139	134
		領取遺屬年金平均年限	66	56
		生育給付增設	54	-
		預估死亡率	52	38
	資料變動	補繳保費	197	197
		資料變動：其他假設變動	745	767
總差異數		4,602	2,846	
102 年度第 3 次精算之潛藏負債		5,416		

資料來源：整理自 102 年「國民年金保險費率精算及財務評估研究報告」。

國民年金保險開辦之初，將保險費率定於 6.5%，雖已 3 次調升費率至目前之 8%，仍離 102 年度精算之最適費率 22.02% 有相當差距。且 102 年度第 3 次精算之潛藏負債 5,416 億元，相較於

98 年度第 1 次精算之潛藏負債 814 億元，增加達 4,602 億元；其中以「隨被保險人年資增加應調增金額」之 3,292 億元最高，即潛藏負債每年平均約增加 800 億元。

又自 102 年度第 3 次精算後，「國民年金法」104 年 12 月 16 日修正公布第 32 條-1 條文，生育給付由 1 個月提高為 2 個月月投保金額，雖同時增訂申請分期或延期繳納保費者，其保費已繳納金額不得低於給付總額半數之規定，惟參考勞保局 103 年 1 至 12 月國保生育給付件數約 1 萬 8,676 件之統計數據，生育給付由 1 個月提高為 2 個月月投保金額時，國民年金保險基金每年將增加保險給付支出約 3.41 億元。此外，同年 30 日再次修正公布該法第 18 條-1，增訂第 2 項：「自中華民國 105 年 3 月 1 日起，發生死亡事故，其遺屬年金給付之受益人未於符合請領條件之當月提出申請者，其提出請領之日起前五年得領取之給付，由保險人依法追溯補給之。但已經其他受益人請領之部分，不適用之。」依勞保局統計國保未於死亡當月申領遺屬年金給付比率約 65.19%，平均延遲 2.5 個月，以未來每月新增請領人數 1,000 件估計，每年將再增加 0.68 億元支出。

(七) 綜上，行政院為維持經濟弱勢及原未納入其他各項社會保險範疇民眾之經濟安全，遂開辦國民年金保險制度，雖具社會保險名義，卻滿佈福利思維。依保險制度，須支付保費始能享有權利；而社會救助係由政府編列預算照顧經濟弱勢及救助遭受急難或災患者，二者本質不同。國民年金保險開辦之初，將保險費率定於 6.5%，雖已 3 次

調升費率至目前之 8%，離精算之最適費率 22.02%仍有相當差距。在提撥財務不足，復加國人平均餘命延長及人口急速老化趨勢下，潛藏債務勢趨增大；復為配合政府提高生育率之人口政策，並兼顧與其他保險之衡平性等，陸續修法增加國保給付支出，顯不利年金之長期財務穩定。行政院實責無旁貸，應督飭相關主管機關重新檢討釐清整體社會保險與社會安全體系之定位，及保費之合理性，俾利國民年金保險財務之永續。

三、97 年 8 月 13 日修正之「國民年金法」，將農民排除於強制納入「國民年金保險」範疇，致農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日。而行政院農業委員會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管機關，自應就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處規劃，然該會除逐年編列巨額預算支付老農津貼外，未見其他因應作為，態度消極，核有違失。

- (一)按行政院農業委員會組織條例第 1 條規定：「行政院為配合國家建設，設農業委員會，主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。」同條例第 2 條規定：「本會對於省(市)政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。」第 3 條規定：「本會就主管事務，對於省(市)政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得報請行政院停止或撤銷之。」是以，農委會負責掌理下列事項：
1. 主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。
 2. 對於省(市)政府執行該會主管事務，有指示、監督之責。
 3. 就主管事務，對於省(市)政府之

命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得報請行政院停止或撤銷之。

- (二)次按「老年農民福利津貼暫行條例」第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」有鑒於軍、公教及勞工，參加軍、公教或勞保均享有老年給付之保障，而農民參加農保卻無老年給付項目，為照顧農民晚年生活，自84年6月起開始發放老年農民福利津貼。
- (三)由國民年金保險研擬至制定公布之規劃及決策歷程(詳如表9)觀之，開辦國民年金保險制度目的之一，係為整併既有之敬老津貼及老年農民福利津貼，以解決政府財政負擔隨人口快速老化而日益加重的問題。惟「國民年金法」公布後，囿於農民及農民團體屢次表達反對農民強制退出農民健康保險、改納國民年金保險，認為自身權益受損等意見，爰於97年8月13日修正「國民年金法」，將農民排除於強制納入「國民年金保險」之範疇。上開修正使農民健康保險、老農津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日，亦使國民年金原欲整合各項老人福利津貼之立法目的，無從落實。

表 9. 國民年金法研擬至制定公布之規劃及決策過程

規劃階段	規劃過程	規劃構想	決策過程
第一階段規劃 (82年4月至 84年5月)	82年起，內政部、勞動部(原行政院勞工委員會，103年2月17日改制為勞動部，下同)及行政院農業委員會(下稱農委會)分別成立專案小組，進行勞動者年金	本階段之規劃採雙層保障制，國民年金保險係涵蓋全民的基礎年金。規劃構想為整合公教、勞保(軍保除外)，訂定國民年金基礎保險。亦即將公、教、勞保養老(老年)給付，	因全民健保於84年3月開辦，國民年金如同時實施，將使各界負擔遽增，且部分內容尚未獲得朝野

規劃階段	規劃過程	規劃構想	決策過程
	<p>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，指示經建會邀請財政、經濟、保險、社會及法律等專家、學者與有關機關代表，進行年金制度政策指導與研究規劃工作。</p>	<p>以相當國民年金規劃給付金額之全部或部分金額，與農民及其他國民共同組成國民基礎年金保險，並以公教人員之退休金及公保養老給付超出部分，勞工之勞基法退休金及勞保老年給付超出部分，另成立附加年金的兩層保障年金規劃。</p>	<p>共識，因此，奉行政院指示暫緩國民年金之推動。</p>
<p>第二階段規劃 (85年11月至88年9月)</p>	<p>85年經建會召集相關機關組成工作小組，負責國民年金制度政策審議工作及細部規劃工作。內政部負責相關法規之研擬，邀集該會等相關部會及專家學者研擬國民年金制度規劃方向及內涵後，隨即展開與各界溝通宣導工作。</p>	<p>本階段初期規劃成立國民年金保險，保障公教、軍、勞保以外之農民及其他國民，現行公教、軍、勞保各自進行年金化，以「業務分立、內涵整合」方向規劃。規劃期間，經公教、軍、勞保保險主管機關審慎評估後，建議將相當於基礎年金部分併入國民年金社會保險予以整合。</p>	<p>因88年921地震，政府為籌措災後重建經費，財政需求龐大，為避免增加政府財政負擔，經國民年金制度規劃工作小組委員會議決議，建議1年後或於災後重建所需財務確定後再予評估國民年金制度開辦時機。</p>
<p>第三階段規劃 (89年5月至94年1月)</p>	<p>89年5月政黨輪替後，重新檢討國民年金實施方式，經多次邀集專家學者及立法委員等共同研商，並依行政院指示，對外廣徵社會各界意見。爰經91年全國社會福利會議決議，國民年金制度以社會保險模式為宜。內政部即據以研擬「國民年金法」草案，經行政院院會通過後送請立法院審議，並列為優先審議法案。</p>	<p>採社會保險制設計，並以單層保障制規劃，國民年金保險與原社會保險之業務與內涵完全分立，針對年滿25歲，未滿65歲且未參加相關社會保險之國民開辦國民年金保險。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改革。</p>	<p>本案經立法院聯席會議完成法案報告及詢答，並決議逕付二讀，交由朝野黨團協商，惟因朝野政黨對於國民年金制度方向各有主張及看法，無法形成共識，且因立法院屆期不續審法案，未完成立法。</p>
<p>第四階段規劃 (94年2月至95年7月)</p>	<p>鑒於朝野對國民年金制度尚未建立共識以及時空環境因素變化，原草</p>	<p>採社會保險制度設計，並以銜接勞保年金化制度為目標，故國民年金制度之</p>	<p>本階段版本民間社福團體仍有不同意見，經</p>

規劃階段	規劃過程	規劃構想	決策過程
	案須重新審慎評估檢討，故由行政院傅前政務委員立葉邀集相關部會參與研討，並由該會負責國民年金制度重新規劃及評估；內政部則依據規劃結果，重新研擬國民年金法草案，並經行政院院會討論通過。	規劃，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。	行政院蘇前院長貞昌指示加強與民間團體之溝通協商與意見周延整合後，再送立法院審議，全案乃暫予擱置。
第五階段規劃 (95年7月至 96年8月)	由於民間團體對國民年金仍有意見亟待整合，為積極溝通尋求共識，95年召開之「臺灣經濟永續發展會議」（以下稱經續會）即針對國民年金之議題進行討論與整合意見。為落實經續會達成之國民年金共識意見，內政部即以行政院院會通過之「國民年金法」草案版本為基礎，將經續會共識意見納入，重新檢討研擬草案，且與勞工保險老年給付年金化同步推動。	本階段係依經續會共識意見，考量國家財政可負擔性，彌補部分國民因未能加入任何社會保險享有老年經濟安全保障之漏洞，達成公平、適足保障國民老年經濟生活安全的目的。	本規劃草案歷經行政院審議，「國民年金法」於96年7月20日立法院三讀通過，96年8月8日經總統公布，於97年10月1日施行。

註：本表係本院依據國發會、衛福部查復資料彙整所製。

(四)鑒於「國民年金法」修正，使農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼始終未落日，而行政院農業委員會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管機關，**無須待升格為「農業部」**，自應就農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處以維護農民基本權益。然就農民健康保險之後續規劃，該會查復本院表示：「依『農民健康保險條例』第3條及第4條規定，農保之中央主管機關為內政

部，並委託勞工保險局辦理。該會依該條例第 5 條第 6 項規定，會同內政部訂定從事農業工作農民之認定標準及資格審查辦法，以作為從事農業工作農民之認定標準及資格審查之依據。復依『國民年金法』第 3 條規定，國保之中央主管機關為中央社政機關，現為衛生福利部。由於該會非農保及國保之主管機關，對於農保併入國保，並未分析評估其對國保財務狀況之影響」云云。顯見該會未就農民健康保險之後續進行研擬規劃，核其作為，顯然消極。

(五)又查，農委會 104 年度編列老年農民福利津貼預算 488.43 億元，占農委會歲出預算 986.17 億元之 49.53%，比例極高；該會 105 年度編列歲出預算總金額為 949.34 億元，較 104 年度之 986.17 億元減少 36.83 億元，然 105 年度編列之老年農民福利津貼預算 495.69 億元，較 104 年度增加 7.26 億元，占農委會歲出預算比例增加為 52.21%。農委會於接受本院約詢時坦言：「現行農民福利津貼占財政很高的比例，倘制度能規劃調整，會對財務問題之解決很有幫助」等語。基此，究老年農民福利津貼有無落日之規劃？詢據農委會表示略以：「105 年 1 月 5 日行政院審查該會報送『老年農民福利津貼暫行條例』修正草案，該草案之修正重點為在現行社會保險制度既有基礎下，建構農民經濟安全保障制度，以老農津貼為基礎，輔之以農民得自由選擇參加國保，農民於 65 歲除領取老農津貼外，並得依其參加國保年資領取國保老年年金。審查結論，請國家發展委員會會同農委會參考各機關(單位)意見，再行研酌獲取共識，以為農民建構老年經濟保障

制度」等語，益見該會對於老農津貼落日未積極因應。且該會於約詢時亦表示：「農保每月保費 78 元，國保保費每月 878 元，兩者整併會有困難。且現行農保納保人口約 127 萬人，其中有 69 萬人年齡高於 65 歲，倘與國民年金保險整併，65 歲人口族群應如何解決處理，將發生問題……基金獨立操作有其難度，給付年金亦有困難。新政府尚未提有關農保之改革議題，惟建議應有整體規劃考量」等語，於此可見，農委會似有將農民權益保障置身事外，未克盡職責之虞。

(六)綜上，「國民年金法」於 97 年 8 月 13 日修正，將農民排除於強制納入「國民年金保險」之範疇，使農民健康保險、老年農民福利津貼與國民年金保險脫鉤，造成老農津貼一直未落日。而行政院農業委員會為全國農、林、漁、牧及糧食行政事務主管機關，自應對農民健康保險及農民年金業務之制度面、保險面積極研處；然該會除逐年編列巨額預算支付老農津貼外，未見其他具體之因應規劃或作為，態度消極，似有將農民權益保障置身事外，未克盡其應有職責之虞，核有違失。

四、勞動部勞動基金運用局依法受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，該局於 104 年將各類保險基金合併招標，據以提高操作基金規模。惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均有不同，各該主管機關及監理單位對基金運用思維方向亦有不同卻合併運作，且國民年金保險基金來自弱勢民眾，其運作風險安全維護

應更甚於其他保險基金，無論制度之設計及盈虧之妥適處理，均待檢討。

(一)按「國民年金法」第4條規定：「本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。」同法第48條規定：「本基金除本法所定用途外，僅得投資運用，不得移作他用或處分；其管理、運用及監督等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之(第1項)。本基金之運用，經中央主管機關通過，保險人得委託金融機構辦理。委託運用方式、範圍、經費及其他應遵行事項之辦法，由保險人擬訂，報請中央主管機關核定發布(第2項)。本基金之收支、運用情形及其積存數額，應由保險人報請中央主管機關按年公告之(第3項)。」配合行政院組織改造，103年2月17日行政院勞工委員會改制為勞動部，並設置「勞動基金運用局」，辦理勞動基金投資管理運用相關事宜，行政院復於103年2月14日以院臺規字第1030124618號公告，「國民年金法」第4條、第46條、第48條第2項、第3項所列屬「勞工保險局」之權責事項，自103年2月17日起，國民年金保險基金投資及運用業務，改由「勞動部勞動基金運用局」管轄；其他業務改由「勞動部勞工保險局」管轄。

(二)次按勞動部為辦理各類勞動基金投資運用業務，特設勞動基金運用局掌理勞動部主管之特種基金(以下簡稱各基金)，包含勞工退休基金、勞工保險基金、就業保險基金、積欠工資墊償基金及職業災害勞工保護專款之投資運用業務。掌理事項如下：

1、各基金之投資政策、資產配置與年度運用計畫

之研擬及執行。

- 2、各基金風險預算之編製及風險管理之執行。
- 3、各基金投資委託經營計畫之研擬、委託國內外資產管理機構之規劃、遴選、執行及監督考核。
- 4、各基金投資運用法令之研擬及執行。
- 5、各基金投資運用之帳務處理及保管。
- 6、各基金運用年度稽核計畫之研擬、執行及考核。
- 7、各基金綜合業務之研擬、執行及考核。
- 8、其他與基金業務相關事項。

勞基局另受衛福部委託運用國民年金保險基金，辦理基金投資業務。勞基局查復本院表示：「該局掌理國民年金保險基金之投資管理運用事宜，需考量國民年金保險基金之屬性、適用法規、投資政策以及監理委員要求，並以長期投資觀點，考量報酬率與風險之衡平性，運用多元化投資及分散風險等策略，以增加基金長期價值，達成維持基金健全與永續經營之目的」等語。

- (三)查有關國民年金保險基金之投資標的，勞動部於接受本院詢問時表示：「『國保基金』自 97 年開辦以來，基金自 393 億元累積至 2,271 億元，一開始因相關法規尚未完備，故 97 年基金全數存款。98 年起投資股票及債券，99 年開始委託國內公司經營，103 年投資國外權益證券、共同基金、ETF 等，104 年基金運用局成立，委託國外公司經營。委外一律採公開招標，考量倘規模小，外國公司較無意願投標，故去(104)年勞退、國保等基金合併招標(約 20 多億美金)，俾吸引優良廠商投標，且費率可以低一點。委外經營之

招標文件，簽約時會敘明各項基金(勞退、勞保、國保)之各別金額，分開簽約但一起操作，避免差別待遇。」等語。該部勞基局並表示：「國民年金保險業務，開辦初期提供勞保局 2 名基金運作人力，103 年起由 2 人增至 16 人，勞保局總計勞保、勞退、國保等基金，約計 3 兆多規模。投資政策書內均有訂運作的指標，年度也有年度資產配置及年度計畫，並參考前期表現及經濟預期，設定投資報酬率。每月、每季都會檢討，將檢討報告送監理會審議。國內委託 5 家投信公司，國外委託 2 家不動產、3 家股票、3 家債券，共計 12.5 億元，今年已招標，目前辦理簽約中。」

(四)惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均有不同，同時委託勞基局運作是否妥適，基金局坦言有以下困難：

- 1、基金局受託辦理國民年金保險基金之運用，其主管機關為衛福部，並定期召開國民年金監理委員會議審議相關議題，與勞動基金間不同之主管機關及監理委員，對基金運用思維方向或有不同等語。
- 2、為配合不同主管機關監理需要，基金局雖已盡力統整相關投資作業，惟在實際規劃、投資及作業面，如資產配置規劃、保管銀行選任、投資簽呈、績效報表、風險控管等，仍需重複程序分別作業。
- 3、不同主管機關要求報表格式不一，倍增作業繁雜程度，雖國民年金保險基金較勞動基金規模小，但基金局辦理國民年金保險基金所增加業務量遠高於其所增加規模比例。

4、此外，基金局組改後規劃整合各基金系統，國民年金保險基金則因應衛福部要求需為獨立的資訊系統，形成同一機關二套投資資訊系統，似有礙基金統籌運用之效益。

(五) 勞動部指出，「國民年金成立後展開投資運用之初，原係委由勞保局辦理，當時考量節省作業經費與系統操作一致性，爰將國民年金保險基金帳務處理依附於勞保基金系統架構運作，惟國民年金監理會要求國保基金應建立獨立之資訊系統，以利未來成立專責管理運用單位時，系統可以順利切割回歸該部，故勞保局就國保基金相關資訊系統均獨立開發，形成同一機關使用二套系統，業務及經費並無法精簡，爰造成目前投資管理上確實有部分重複辦理的情形。」然就未來國民年金局之成立可能，衛福部於本院詢問時表示：「當初衛生福利部組織改造時，曾有納入考量，惟因考量規模、勞保局意見，故未成立，該局目前對組織而言是虛線的架構，未來成立的機率也不大，倘整合為大國民年金保險，成立該局將有其價值，將視國家年金改革政策方向而定」等語。

(六) 綜上，勞動部勞動基金運用局依法受託辦理「國民年金保險基金」及「勞動部主管之特種基金」之投資運用，該局於104年將各類保險基金合併招標，據以提高基金操作規模。惟「國民年金保險基金」與「勞動部主管之特種基金」項目名稱、基金來源、給付及屬性均有不同，各該主管機關及監理單位對基金運用思維方向亦有不同卻合併運作，且對國民年金保險基金均來自弱勢民眾，其運作風險安全維護更甚於其他保險基金，制度設計及盈虧之妥適處理等，均待檢討。

綜上所述，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：陳小紅、江綺雯

中 華 民 國 105 年 月 日