



健全國保 幸福沒煩惱

國民年金保險（以下簡稱國保）基金於 97 年 10 月設置，主要係為確保未加入軍人保險（以下簡稱軍保）、公教人員保險（以下簡稱公保）、勞工保險（以下簡稱勞保）及農民健康保險（以下簡稱農保）之國民，於老年、生育及發生身心障礙時獲得基本經濟安全。本文就國保基金財務面臨之問題提供分析及建議意見，供讀者參考。

蔡瑋純（行政院主計總處基金預算處視察）

壹、前言

隨著平均壽命延長，出生率下降，邁入高齡化社會，我國人口結構扶老比（每百名工作年齡人口扶養老年之人口數）呈現逐年上升趨勢，為提供國民老年生活的經濟安全保障，已成為我國社會安全體系重要之一環。以往我國有勞保、軍保、公保及農保等以在職勞動者為納保對象的社會保險，但是仍有約 3 百多萬的國民，無法參加任何社會保險，而這些人當中，有許多是經濟

弱勢的家庭主婦或無工作者。國民年金即針對此部分的不足，設計一個以全民為保障標的的保險制度，讓未能被納入社會保險網絡的國民，也能享有社會保險的好處，並獲得老年經濟生活的基本保障。

我國自 82 年起著手規劃國民年金制度，歷經 14 年規劃，國民年金法於 96 年 8 月 8 日經總統公布，次（97）年 10 月 1 日正式施行，依法設置國保基金，主管機關為內政部（組織改造後移衛生福利部，以下簡稱衛福部），並委託勞動部

勞工保險局（以下簡稱勞保局）辦理保險業務。鑑於國保基金自 97 年開辦以來，保險支出逐年增加，爰本文就國保基金財務面臨之問題作扼要分析並提出建議意見。

貳、近年業務、營運及財務概況

國保基金辦理納保計費及保險給付業務，納保人數有逐年遞減趨勢，保險給付則隨老年年金給付人數增加而呈增長趨勢，該基金主要業務、收支、財務概況，分述如下。

一、主要業務概況

(一) 納保計費業務

國民年金制度採行社會保險制，國人只要年滿 25 歲，未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且沒有參加軍、公、勞及農保的國民，均應強制納保，惟未繳保費者，不強制執行亦無罰則，未繳清保費及利息，不給予保險給付，故為「柔性強制納保」。國民年金被保險人數 108 年為 323 萬 0,918 人，較 97 年為 422 萬 0,905 人，減少 98 萬 9,987 人，約 23.45%，主要係部分被保險人就業後退出國保改參加勞保，以及新增納保人數減少所致。

國保之保險費率，依國民年金法第 10 條規定，於該法施行第 1 年為 6.5%，於第 3 年調高 0.5%，以後每 2 年調高 0.5% 至上限 12%，但保險基金餘額足以支付未來 20 年保險給付時，不予調高，目前國保保險費率為 9%。政府為避免低收入、所得未達一定標準者及

身心障礙者無力繳納保費，對國保保險費補助比率一般為 40%，對於所得未達一定標準者，及輕、中度身心障礙者，補助比率提高至 55% 至 70%，低收入戶及重度身心障礙者補助比率更提高至 100%，國保保險費政府補助與民衆自付比率詳表 1。

(二) 保險給付業務

國保提供「老年年金」、「身心障礙年金」、「遺屬年金」3 種年金給付保障，及「生育給付」、「喪葬給付」2 種一次性給付。另為

銜接國民年金開辦前敬老福利津貼等，國保針對保險年資較短者，有擇優領取年金給付之制度設計，以老年年金給付為例，國保老年給付分為 A、B 二式。A 式設計，主要係為國民年金開辦時，即將滿 65 歲民衆，因保險年資較短，且未曾領取老年生活津貼，尚須繳納保費，為維護其既有權益，故除按投保年資發給保險給付外，另發給老年津貼之基本保障 3,772 元（A = 月投保金額 18,282 元 × 保險年資

表 1 國保保險費政府補助與民衆自付比率

單位：%，元

身分		政府補助比率		民衆自付	
		中央	地方	比率	金額
一般民衆		40	0	60	987
低收入戶		0	直轄市：100	0	0
		35	縣市：65		
所得未達一定標準者	未達當年度最低生活費 1.5 倍	0	直轄市：70	30	494
		35	縣市：35		
	達當年度最低生活費 1.5 倍，未達 2 倍	0	直轄市：55	45	740
		27.5	縣市：27.5		
身心障礙者	重度以上	100	0	0	0
	中度	70	0	30	494
	輕度	27.5	27.5	45	740

資料來源：勞保局。

論述》預算·決算

×0.65%+3,772 元)；B 式則按一般險給付計算 (B = 月投保金額 18,282 元 × 保險年資 × 1.3%)。被保險人如無國民年金法規定不得領取 A 式老年給付的情況，可於 A、B 式中擇優領取。A 式的基本保障給付與 B 式純保險給付間之「年金差額」，因具社會福利津貼性質，故由中央主管機關負擔。

二、收支概況

國保基金近 5 年度收支規模約 1,046 億元至 1,620 億元，主要收入為保費及投融資業務收入，從 104 年度約 791 億元，增加至 108 年度 1,237 億元，主要係投資國外權益證券評價利益增加，投融資業務收入增加所致；主要支出為保險給付及投融資業務成本，從 104 年度約 614 億元，增加至 108 年度 862 億元，主要係老年年金給付人數增加，保險給付增加所致；另國保之財務，由政府負最後支付責任，為維持基金之財源籌措，基金之收支賸餘悉數提存安全準備，104 年度約 367 億元，增加至 108 年度

之 665 億元，主要係收支結餘提存金額增加所致，國保基金近 5 年收支概況詳表 2。

三、財務概況

國保基金近 5 年度財務狀況，資產由 104 年底 3,202 億元，增加至 108 年底之 5,083 億元，主要係投資國內外權益證券等流動及非流動金融資產增加所致；負債由 104 年底 3,199 億元，增加至 108 年底之 5,078 億元，主要係提存之安全準備增加所致；淨值由 104

年底 3 億元，增加至 108 年底之 5 億元，主要係衛福部撥充基金購置固定資產及無形資產之資本公積增加所致，國保基金近 5 年財務概況詳下頁表 3。

參、現況分析

國保基金為保障經濟弱勢者之經濟安全，保險制度兼具社會福利性質，目前面臨保險給付逐年增加，基金財源規劃未到位，繳費率偏低等問題，茲分述如下。

表 2 國保基金近 5 年度收支概況

單位：億元

項目	104 年度		105 年度		106 年度		107 年度		108 年度	
	決算	%								
業務總收入	1,046	100	1,162	100	1,278	100	1,317	100	1,620	100
保費收入	513	49	509	44	522	41	520	39	540	33
投融資業務收入	278	27	353	30	423	33	437	33	697	43
其他補助收入	253	24	298	26	331	26	357	27	379	23
業務總支出	1,046	100	1,162	100	1,278	100	1,317	100	1,620	100
保險給付	327	31	398	34	454	36	507	38	554	34
投融資業務成本	287	27	254	22	211	17	506	38	308	19
提存安全準備	367	35	438	38	532	42	215	16	665	41
行銷及業務費用	10	1	10	1	10	1	10	1	10	1
本期賸餘	0		0		0		0		0	

說明：104 至 107 年度為審定決算數、108 年度為院編決算數。
資料來源：勞保局。

一、未來或有給付責任隨人口老化逐年增加

為強化國保基金財務健全，國民年金法施行細則第 10 條規定，國保之保險財務，保險人應至少每 2 年精算 1 次。依勞保局 107 年 9 月完成之「國保費率精算及財務評估報告」，以 106 年 10 月 1 日為評價日，國保最適費率為 20.32%，未來或有給付責任達 1 兆 943 億元，較 104 年 10 月 1 日評價日之未來或有給付責任 7,948 億元，增加 2,995 億元，約 38%；未提存之未來或有給付責任為 6,914 億元，較 104 年 10 月 1 日評價日未提存之未來或有給付責任 4,879 億元，增加 2,035 億元，約 42%，主要係老年年金給付人數增加所致，顯示國保基金財務負擔已因人口老化而逐漸加重，國保費率精算及財務評估情形詳表 4。

二、偏離社會保險精神，規劃財源未到位

(一) 國保兼具社會福利性質
國保自開辦以來，政府

表 3 國保基金近 5 年度財務概況

單位：億元

項目	104 年底 決算	105 年底 決算	106 年底 決算	107 年底 決算	108 年底 決算
資產	3,202	3,640	4,172	4,391	5,083
現金	407	303	193	179	162
流動金融資產	1,287	1,651	2060	2,265	2,772
非流動金融資產	421	423	474	476	554
其他資產	671	756	831	893	950
負債	3,199	3,636	4,167	4,386	5,078
其他負債	3,182	3,620	4,152	4,368	5,032
安全準備	3,180	3,618	4,150	4,365	5,030
淨值	3	4	5	5	5
資本公積	3	4	5	5	5

說明：104 至 107 年度為審定決算數、108 年度為院編決算數。
資料來源：勞保局。

表 4 101 至 107 年國保費率精算及財務評估情形

項目	101.7 精算報告	103.8 精算報告	105.9 精算報告	107.9 精算報告
	(100.10.1 評價日)	(102.10.1 評價日)	(104.10.1 評價日)	(106.10.1 評價日)
最適費率	21.16%	22.02%	20.10%	20.32%
收支不足年份	121 年	120 年	122 年	122 年
基金短絀年份	135 年	135 年	137 年	137 年
未來或有給付責任 (億元) (A)	2,570	5,416	7,948	10,943
已提存安全準備 (億元) (B)	1,336	2,207	3,069	4,029
未提存之未來或有給付責任 (億元) (A)-(B)	1,234	3,209	4,879	6,914

資料來源：勞保局。

論述》預算·決算

負擔比重偏高且逐年成長，由 97 年度 56.81%，增加至 108 年度 74.47%，被保險人負擔僅占 25.53%，主要原因，係中央應負擔款項中，具社會福利津貼性質之「年金差額」，隨人口老化，逐年快速遞增所致，顯示國保雖採社會保險方式辦理，卻偏屬社會福利津貼性質。國保被保險人及政府負擔情形

詳表 5。

又因政府對於經濟弱勢者給予較多的保費補助，故經濟弱勢者參與保險意願較高，實際繳費人數占應繳人數比率約 45.61% 至 100%，但一般身分者繳費意願偏低，實際繳費人數占應繳人數比率僅 40.33%，制度偏離社會保險精神，將影響基金長期財務穩健。各身分別國

保被保險人繳費情形詳下頁表 6。

(二) 規劃財源未到位

依國民年金法第 47 條規定，中央應負擔之保費及應負擔款項之財源籌措，依序為公彩盈餘及調增營業稅率 1%，如仍有不足，由中央編列預算撥補。國保自開辦以來，中央應負擔款項逐年攀升，由 97 年度 63 億元，增加至 109 年度 592 億元，增幅 839.68%，主要係老年給付人數增加，中央政府應負擔之「年金差額」大幅增加所致。由於中央應負擔款項規模龐大，國保目前公彩盈餘每年獲配數僅約 100 億餘元，營業稅如未能適時調增或規劃其他適足財源，須仰賴政府編列預算撥補，將排擠政府其他重要政事支出，中央政府應負擔國民年金款項及其財源籌措情形詳下頁表 7。

表 5 國保被保險人及政府負擔情形

單位：億元

年度	合計	被保險人負擔保費		政府負擔款項					
		金額	%	金額					%
				小計	中央政府負擔保費	地方政府負擔保費	年金差額	人事及行政管理經費	
97	113.83	49.16	43.19	64.67	59.21	1.81	1.48	2.17	56.81
98	469.01	185.93	39.64	283.08	227.11	18.56	28.64	8.77	60.36
99	394.01	174.97	44.41	219.04	131.39	18.01	60.95	8.69	55.59
100	410.57	172.38	41.99	238.19	124.57	17.27	87.54	8.81	58.01
101	485.80	167.28	34.43	318.52	146.58	24.03	137.58	10.33	65.57
102	521.04	172.14	33.04	348.90	141.47	23.62	173.96	9.85	66.96
103	554.51	168.72	30.43	385.79	144.22	24.48	206.77	10.32	69.57
104	602.41	176.99	29.38	425.42	150.63	26.01	238.83	9.95	70.62
105	656.62	181.23	27.60	475.39	155.59	26.77	282.25	10.78	72.40
106	694.55	184.00	26.49	510.55	157.34	27.06	315.88	10.27	73.51
107	736.24	191.61	26.03	544.63	162.16	27.55	344.23	10.69	73.97
108	769.34	196.43	25.53	572.91	167.44	28.26	366.96	10.25	74.47

資料來源：勞保局。

僅 1 天，於年滿 65 歲每月至少得領取老年年金給付 3,772 元；然而，年輕之被保險人，投保年資 40 年，每月繳交保費 987 元，每月最高可領取老年年金給付僅 9,507 元，致普遍繳費意願偏低。另國保雖有 10 年補繳期，惟因被保險人多屬經濟弱勢者，補繳期越長，累積未繳保費金額越大，產生被保險人越無力繳款情形，故被保險人繳費率自 97 年開辦時 75.58%，下降至 108 年之 42.61%，約減少 43.62%。

國保繳費率提高可落實政府照顧經濟弱勢族群之目的，且短期內保險收入增加，對國保基金財務產生正面影響，但繳費率偏低，長期而言勢將加重國保基金財務壓力。國保基金保險費收取情形詳下頁表 8。

肆、建議意見

國保基金面臨保險給付支出逐年成長，財務壓力增加，原規劃財源未到位，繳費率不佳等問題，宜研謀籌措長期穩定財源，俾利其永續經營，茲說明如下。

表 6 各身分別國保被保險人繳費情形

單位：人；%

項目	應繳人數 (A)	實際繳費人數 (B)	實際繳費人數 占應繳人數比率 (B)/(A)
一般身分	2,775,350	1,119,298	40.33
低收入戶	68,462	68,462	100.00
重度以上身障	91,727	91,727	100.00
中度身障	72,659	42,279	58.19
輕度身障	58,294	26,587	45.61
所得未達 1.5 倍	117,098	74,061	63.25
所得未達 2 倍	47,328	32,184	68.00
合計	3,230,918	1,454,598	45.02

資料來源：勞保局。

表 7 中央政府應負擔國民年金款項及其財源籌措情形

單位：億元

年度	中央政府應負擔國民年金款項				已籌措之財源 (B)		中央政府應挹注財源 (B)-(A)
	合計 (A)	中央政府應負擔保費	年金差額	人事及行政管理經費	公彩盈餘	特種貨物及勞務稅稅課收入	
97	63	59	2	2	409		346
98	264	227	28	9	99		(165)
99	201	131	61	9	96		(105)
100	221	125	87	9	107		(114)
101	295	147	138	10	125	62	(108)
102	325	141	174	10	140	51	(134)
103	361	144	207	10	167	9	(185)
104	399	150	239	10	157		(242)
105	449	156	282	11	121		(328)
106	484	157	316	10	126		(358)
107	517	162	344	11	130		(387)
108	544	167	367	10	123		(421)
109	592	161	421	10	92		(500)

說明：97 至 108 年度為決算數，109 年度為預算數。
資料來源：勞保局。

論述》預算·決算

一、積極籌措國保長期穩定財源

國保基金雖係社會保險制度，惟為照顧經濟弱勢族群，故兼具社會福利津貼性質。近年隨者我國平均壽命延長、死亡率下降、老年年金給付金額逐年快速增加，依勞保局 107 年 9 月完成之「國保費率精算及財務評估報告」，國保給付自 106 年 134 億元逐年遞增至 145 年 2,131 億元，122 年國保現金流出將大於現金流入，137 年基金餘額開始出現負數。

國民年金法規定，中央應負擔款項之財源籌措，公益彩券盈餘不足支應時，由調增營業稅 1% 因應，然目前國保財源除公彩盈餘外，仍仰賴政府編列預算撥補。109 年中央政府應負擔款項 592 億元，公彩盈餘支應 92 億元後，不足 500 億元，須由政府編列預算撥補。隨老年給付人數逐年成長，中央政府應負擔國民年金款項將逐年攀升。除依法調整費率外，主管機關宜積極籌措長期穩定財源，以減輕政府財務負擔及紓解國保基金財務壓力。

二、設法提高繳費率，以達政府照顧經濟弱勢族群之目的

我國國保自開辦以來，被保險人數逐年減少，自 97 年 422 萬人，減少至 108 年之 323 萬人，被保險人繳費率逐年下降，自 97 年 75.58%，下降至 108 年之 42.61%。繳費率降低，將使弱勢民衆生活缺乏保障，政府照顧全民之理念無法落實，主管機關應強化保費收繳作業，督導各直轄市、縣（市）政府加強辦理國民年金宣導及欠費被保險人訪視工作，持續開發多元繳費方式，提升保險費繳費率，以達政府照顧經濟弱勢族群之目的。

表 8 國保基金自 97 年至 108 年保險費收取情形

單位：人、千元、%

保險費所屬年度	被保險人數	應收保險費 (A)	已收保險費 (B)	繳費率 (%) (B)/(A)
97 年 10-12 月 (開辦)	4,220,905	8,189,050	6,189,012	75.58
98	4,014,678	30,843,317	21,907,206	71.03
99	3,872,241	29,862,186	20,047,020	67.13
100	3,783,731	31,882,177	20,428,103	64.07
101	3,725,626	29,306,395	17,998,774	61.42
102	3,677,601	30,934,962	18,143,870	58.65
103	3,584,020	30,298,519	17,042,427	56.25
104	3,509,970	33,379,700	17,919,057	53.68
105	3,425,214	32,578,230	16,615,119	51.00
106	3,349,164	33,683,158	16,199,320	48.09
107	3,286,664	32,923,925	15,002,594	45.57
108	3,230,918	34,279,107	14,607,127	42.61

保 資料來源：勞保局。

伍、結語

國保基金自 97 年成立迄今 11 餘年，肩負照顧我國經濟弱勢國民，保障老年生活經濟安全之責，面臨財務壓力增加，原規劃財源未到位，繳費率不佳等問題，主管機關宜及早規劃因應，俾利基金永續經營，落實政府照顧經濟弱勢之政策目標。❖