



國民年金保險基金財務運作制度之探討

依據 111 年度國民年金保險（以下簡稱國保）費率精算及財務評估報告，國保基金將於 122 年出現現金流量由正轉負，基金將於 138 年用罄¹，基金財務問題已刻不容緩。本文謹就基金財務問題原因，借鑑性質相近日本基礎年金制度改革及重要措施，提出改革建議，期能健全基金財務，確保國保制度的永續經營，使國民能安享老年生活。

廖崇翰（勞動部勞工保險局主計室科長）

壹、前言

臺灣老年人口在 114 年將達 468 萬人，占總人口比重 20%，正式進入超高齡社會，提供國民老年生活的經濟安全保障，已成為社會安全體系中重要之一環，惟依據 111 年度國保費率精算及財務評估報告，國保基金將於 122 年出現現金流量由正轉負，基金將於 138 年用罄，基金財務問題已刻不容緩。本文謹就基金財務問

題原因，參考性質相近日本基礎年金制度改革及重要措施，提出改革建議，期能健全基金財務，確保國保制度的永續經營，使國民能安享老年生活。

貳、現況分析

國民年金主要納保對象是年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且沒有參加勞保、農保、公教保、軍保的國民；提供「老年年金」、「身心障礙年金」、「遺屬年金」三大

年金給付保障，及「生育給付」、「喪葬給付」二種一次性給付保障，以保障本人或其遺屬的基本經濟生活。

國保自 97 年 10 月 1 日開辦，主要為未參加職域性社會保險者，考量被保險人因未就業，經濟條件薄弱，故保險費訂有 10 年補繳期，繳清保費後給付權益不受影響。國保保費補助比率一般為 40%，對低收入戶、身心障礙及所得未達一定標準者，訂有較高政府補助

比率，減輕被保險人保費負擔之措施（表 1）。國保開辦至今，因制度面不完善，造成財務困境，茲說明如下：

一、新進國保人口數減少且收繳率難以提升，影響國保基金財務收入

國保從 97 年開辦應納保人數 422 萬餘人，至 111 年底大幅減少至 281 萬餘人，在制度上雖採強制納保設計，惟對於欠費被保險人無任何強制徵收或罰則規定，僅能柔性催繳請民衆繳納保險費，不像勞保如雇主未替勞工加保訂有罰則規定，未能有效提升收繳率，反隨年金開辦日久，繳費率逐年下降，雖訂有補繳期限 10 年之久，惟呈現於補繳期限內初期，民衆補繳意願越低現象，（表 2），此情形如未改善將嚴重影響基金財務收入及現金流量。

二、年金所得替代率高，保險費率低，財務負擔嚴重

表 1 國保保費政府補助比率

單位：%

身分別	一般身分 (約占 84%)	輕度身障、 所得達最低生 活費 1.5 倍 未達 2 倍	中低收入戶、 中度身障、所得 未達最低生活費 1.5 倍	低收入戶 重度身障
政府補助比率	40	55	70	100
民衆自負比率	60	45	30	0

資料來源：作者自行整理。

表 2 112 年 3 月底國保被保險人收繳狀況

年度	應繳人數 (人)	法定期限 收繳率 (%)	補繳期限 累計收繳率 (%)
97	4,220,905	56.1	75.4
98	4,014,678	55.3	71.8
99	3,872,241	52.1	68.8
100	3,783,731	50.9	67.3
101	3,725,626	48.2	65.4
102	3,677,601	47.6	63.0
103	3,584,020	47.1	60.8
104	3,509,970	45.6	58.4
105	3,425,214	43.6	55.9
106	3,349,164	42.9	53.5
107	3,286,664	42.3	51.1
108	3,230,918	41.9	49.3
109	3,105,983	40.5	47.8
110	2,911,028	40.8	45.9
111	2,810,844	40.1	42.4

說明：繳納期限為 2 個月，101 年度以前已逾 10 年補繳期。
資料來源：勞動部勞工保險局統計資料。

論述》預算·決算

依現行年金給付率 1.3%，以保險年資 40 年計算，年金所得替代率為 52%，惟現行保險費率 10%，每 2 年調高 0.5%，到最高上限 12% 為止，依精算報告最適保險費平衡費率為 17.53%，不足額提撥率造成收支失衡，基金財務負擔日益嚴重，基金的總精算負債從 98 年 814 億元（已提存安全準備 692 億元）已大幅上升至 111 年 1 兆 3,114 億元（已提存安全準備 5,934 億元），或有負債 13 年間已由 122 億元大幅上升至 7,180 億元。

三、人口老化衝擊，年金支出逐年攀升

依國家發展委員會公布人口推估報告，臺灣 65 歲以上老年人口在 139 年將增加至 766 萬人達最高峰，由 111 年 17.56% 增加至 37.5%。目前國保基金保險給付（未包括政府補助之年金差額）隨滿 65 歲人數逐年增加，惟保費收入雖然每 2 年有調增保險費率 0.5%，惟受保險人數大幅減少影響，截至 111 年度保費收入不增反減，收支差異數逐年遞減（表 3 及下頁附圖），未來隨著老年人口逐年增加影響，對於國保基金財務壓力日益沉重。

四、未有穩定年金財源

國民年金法規定，中央主

管機關應負擔國民年金款項之財源籌措，其財源依序為供國民年金之用之公益彩券盈餘、調增營業稅率 1%，仍有不足，應由中央主管機關編列預算撥補。目前中央政府應負擔之被保險人保費、年金差額及保險人之人事行政管理經費，係由公益彩券盈餘及政府編列預算支應，其中以社會福利津貼性質之年金差額佔最大宗，自 103 年起公益彩券盈餘及政府當年度預算已不足支應，須向國保基金短期週轉，並於次年度編列預算補足。

國保基金未來保險收支淨額又逐年遞減，雖有基金投資收益挹注，惟非穩定財源（近

表 3 國保基金保險收支餘絀

單位：億元

項 目	107 年度 決算數	108 年度 決算數	109 年度 決算數	110 年度 決算數	111 年度 決算數
保費收入 (A)	519.7	539.8	513.5	514.3	475.2
保險給付 (老年年金占 85%) (B)	160.6	185.1	207.1	229.7	254.4
保險收支淨額 (C) = (A) - (B)	359.1	354.6	306.4	284.6	220.8
呆帳 (D)	78.5	82.9	102.3	127.3	121.5
投資淨收益 (E)	-68.5	389.6	319.4	404.2	-289.9
其他收支 (F)	3.3	3.7	3.1	2.8	3.2
收支餘絀 (C) - (D) + (E) + (F)	215.4	665	526.5	564.2	-187.4

說明：支出項目未包括中央政府補助之年金差額及人事行政管理經費。
資料來源：勞動部勞工保險局歷年決算資料。

5 年有 2 年虧損），又無調增營業稅財源，為使國保永續經營，應提早規劃籌措基金穩定之財源。

參、日本年金制度改革及重要措施

一、雙層公共年金體制

全體國民不論職業與所得，全納入公共年金體系。

- (一) 第一層國民年金：全體國民共同的基礎年金，為保障老年經濟安全，投保對象（年滿 20 歲、未滿 60 歲）區分為三

類，第一類，居住於日本境內，自營作業、學生、未就業者等，第二類是受僱員工，包含民間受僱者、公務員及教師等，第三類則是第二類被保險人之配偶。

- (二) 第二層厚生年金：以勞動者為對象的所得比例年金，即屬國民年金第二類被保險人。由雇主辦理加保手續時，同時納入國保，繳交一份保費，提撥至雙層年金帳戶，勞資雙方各負擔一半。

二、強制徵收作業

對於國保保費採徵收概念，被保險人具主動繳納保險費的義務，政府對於保險費是督促，針對未繳納保費（通常是第一類被保險人），進行催繳及強制執行作業。2012 年政府開始寄發「特別催告狀」，以及分階段擴大強制徵收範圍，至 2018 年繳費率由 59% 提升至 68.1%。

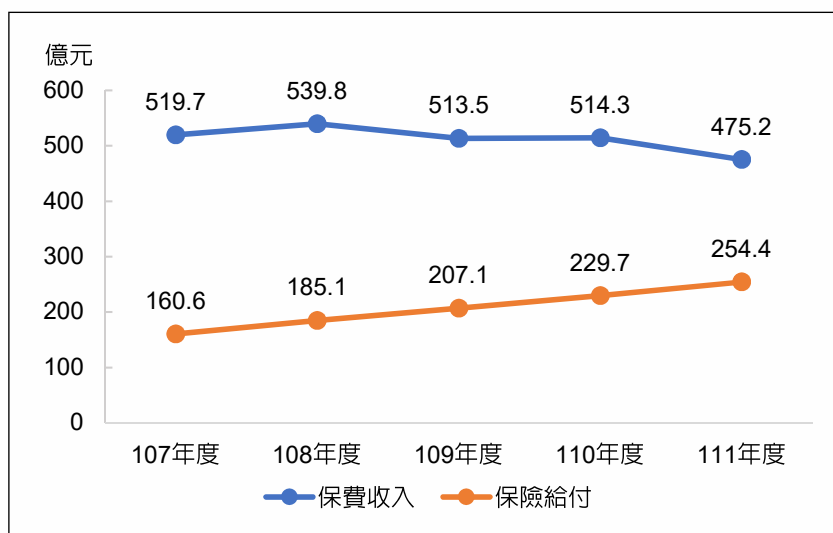
三、保險費免除及緩繳制度

保險費法定補繳期限為 2 年，由於第一類被保險人不乏經濟弱勢者，如因就學或失業而暫無收入者，可申請保險費的免除或緩繳以減輕經濟負擔，惟為解決低年金、無年金的問題，特例訂有 5 年及 10 年後納制度，以取得較高額的老年基礎年金給付水準。

四、調高年金保險費

國民年金每月保費是 13,300 日圓，改革後的每月保費從 2005 年每年提高 280 日圓，到 2017 年以後固定為每

附圖 107 至 111 年度保費收入及保險給付趨勢



資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算

月保費 16,900 日圓。厚生年金保險費率是由 13.58% 每年調升 0.345%，至 2017 年固定在 18.3%，不再調高。

五、延長領取年金給付年齡層

年金請領年齡由 60 歲調高到 65 歲，並以 65 歲為給付的起始年齡，如領取減額年金給付，每月減少 0.5%，最多減額 30%（60 歲），另因應高齡者就業，如申請展延年金則每月增加 0.7%，最多增加 42%，2020 年更提高展延年金給付上限，由 70 歲提高至 75 歲，最多增加 84%，鼓勵民眾延後退休，並以展延年金為誘因。

六、基礎年金調高國庫負擔比例

修正法案基礎年金原國庫負擔比例由 1/3 提高至 1/2，自 2014 年進行稅制改革，將消費稅由 5% 提高至 8%，藉由增加之稅收穩定政府財政，以維持國庫負擔比例為 1/2。

肆、我國與日本國民年金保險制度之比較

綜合上述日本年金制度改革之措施，歸納整理與我國國保制度主要差異（表 4）。

伍、建議與結論

一、國保基金改革建議

根據國保基金制度及財務面問題，借鑑日本在年金制度改革上之重要措施，提出短期制度面及中長期涉及年金整體

性改革建議如下：

（一）短期建議

1. 賦予保險人強制徵收保費的權力

國民年金法僅訂有配偶連帶繳納保險費義務及罰則規定，造成罰配偶不罰本人的特殊現象，徒增負面觀感。因此建議制度既採強制納保設計，即應賦予保險人向被保險人強制徵收保險費的權力。另搭配相對應的配套措施，縮短保費補繳期限，對有繳費能力者強制徵收作

表 4 我國與日本國民年金保險制度比較

國別及項目別	我國	日本
納保對象	25-65 歲未參加勞、農、公教、軍保國民	20-60 歲全體國民
納保期間	40 年	40 年
納保設計	強制性	強制性
保費收取	柔性催繳	刚性催繳
費率上限	12%	18.3%
政府負擔比例	40%	50%
經濟弱勢措施	提高補助比例	免除及緩繳制度
繳款期限	10 年	2 年
年金所得替代率	52%	32.40%
展延年金	無	有，最高 75 歲

資料來源：作者自行整理。

業，對無繳費能力者免除或緩繳措施並搭配追納制度，同時刪除現行配偶罰鍰規定，使我國國民年金制度趨於合理，有效提升收繳率。

2. 提高保險費率上限，並檢討政府補助保費比例

現行保險費率調整上限為 12%，遠低於精算報告最適保險費率 17.53%，亦低於日本費率上限 18.3%；依據精算報告，122 年度淨現金流入由正轉負，建議調高保險費率上限。

國保被保險人大部分為經濟弱勢，政府補助保費 40%，低於日本國民年金政府補助保費 50%，被保險人負擔 60% 比例偏高，另與我國勞保比較，勞保有一定雇主，勞工只負擔 20%，無一定雇主（職業工會）勞工負擔 60%，政府補助同為 40%，惟勞保保額高且所得替代率（62%）較高情形下，會造成職業工會掛

名加保之逆選擇發生，建議調高政府補助比例，如此在調高被保險人保費上限同時，不致於造成被保險人負擔。

3. 降低年金所得替代率

目前國保年金所得替代率為 52%，遠高於 2021 年日本基礎年金所得替代率 32.4% 以及 OECD 國家基礎年金平均所得替代率 42.2%，應調減年金所得替代率，以減輕年金給付壓力。

4. 延長領取年金給付年齡

現行加保期間為 25 至 65 歲計 40 年，建議擴大年金保險年齡層，提早及延後 5 年，保險期間維持 40 年，並以 65 歲為給付的起始年齡，建立減額及展延機制，延長年金請領期間，有利緩解財務壓力。

5. 籌措穩定財源

國民年金被保險人大部分是經濟相對弱勢，未來老年年金之負擔必定十分沈重，早期支付較少，

暫無加稅之必要，面對人口老化快速，宜預為籌謀，無論是日本或是北歐年金健全國家，在因應老年化社會福利支出，都是以稅收來補足，爰調升營業稅或增加其他稅收來源為未來必經之路。宜事先謀定財源，以健全老年經濟安全體系。

（二）中長期建議－建立全民納保基礎年金制度

我國年金架構係依不同職業身分別（勞保、農保、公教保或軍保）各自建立的保險制度，且以職域的老年給付制度為主，國保僅在補充職域的老年給付未能保障之範圍。國民年金法第 32 條訂有被保險人勞保及國保年資可以併計，其主要目的為保障勞保被保險人年資未滿 15 年無法請領年金，由國保年資補足，惟年金請領是依各該保險之年資，分別計算發給，因此國保並非基礎年金概念，僅在補足職域上之不足，且在勞保所得替代率較高情形下，國保與勞保

論述》預算·決算

間關係存有競合與逆選擇關係，對被保險人誘因不足，在被保險人數與繳費率逐年降低下，未來或有給付責任將加速攀升。

目前年金體系較完善國家，大多提供國民多層次的老年所得保障，日本於 1961 年創設國民年金制度時，僅以尚未享有公共老年保障的國民為主，此時年金制度仍屬分立制，由於國民對年金制度不具信任、高齡少子化及經濟狀態停滯等問題，後於 1985 年通過年金法修正案，完成國民年金的整合，將分立制轉型為全體共通性的基礎年金，又經多年稅制與年金法案改革措施，始完成以國保為第一層的老年經濟安全保障，確保每位國人皆有年金保障，藉由所得間移轉作用提供老年最低生活保障。

我國年金架構現行各職域分立，且所得替代率差距不公造成社會階級化，其中與國保年資有連動關係勞保為例，年資 40 年所得替代率

為 62%，且勞保人數近 8 成有一定雇主之勞工卻只負擔 20% 保險費。因此，建議我國年金改革，應考慮各職域間所得替代率與保險費衡平性，規劃適用全體國民之國民年金制度，藉由各職域間整合或調整，完成世代間所得移轉作用，建立保險底層的基礎年金，達到社會保險互助理想，確保每位國民皆有基礎年金保障，再依各所得職業別建構第二層以上之年金體系，以提升國民老年更多層次保障。

二、結論

年金改革為近年政府重大政策之一，無論勞保或是國保基金，最根本原因，即是未來收入面少、支出面增加。在少子化人口結構面不易改變，惟有制度面與財務面要改變，調升費率、增加收入，或降低給付等必是年改必經之路。

國保為維持老年基本經濟安全，更為提供經濟弱勢人口相當保障，國保與勞保具有連動關係，因應未來臺灣人口結

構改變，俾利職域保險轉換及年金給付整合是重要課題，使國民在老年時可以獲得適當或多層次老年所得保障。

註釋

1. 係以「111 年度國保費率精算及財務評估報告」未來保險費收入採固定保險費率 9.5% 之假設下估計。

參考文獻

1. 張智凱等（民 111），勞動部勞工保險局「國民年金保險費率精算及財務評估」報告。
2. 葉至誠（民 105），年金制度與社會保障，臺北：獨立作家。
3. 申育誠（民 109），新日本年金制度，臺北：翰蘆圖書出版有限公司。
4. 蔡玉時（民 98），日本因應高齡化國民年金制度改革對我國之啓示，經濟研究年刊，9 期，91-123 頁。
5. 國家發展委員會網站人口推估查詢系統，<https://pop-proj.ndc.gov.tw/index.aspx>
6. 國家發展委員會網站主要國家年金制度概況，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=595D7EC0C88E713B❖