



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，僅能柔性催繳請民眾繳納保險費，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，民眾補繳意願越低現象，（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 |
| 民眾自負比率 | 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%。

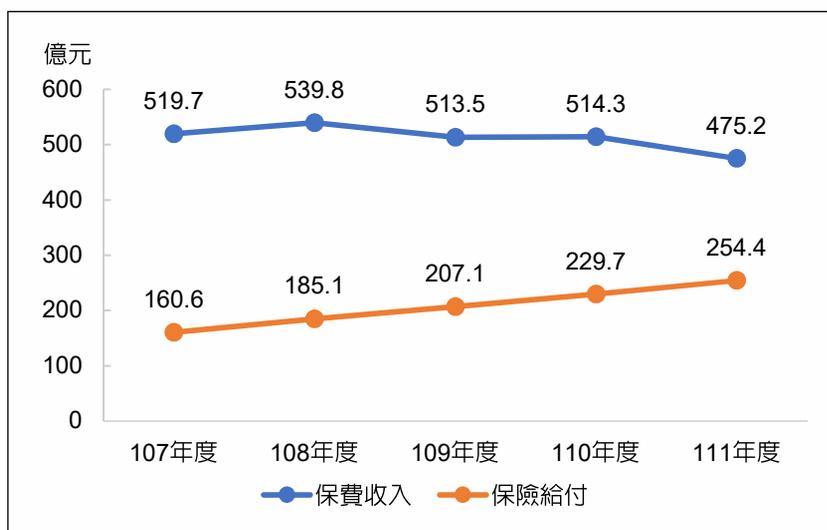
三、保險費免除及緩繳制度

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 | 剛性催繳 |
| 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❖