

國民年金保險制度之檢視與展望

我國自2008年10月1日實施國民年金制度，落實全民照顧理念。為使國民年金制度永續發展，如何在國民年金制度推動過程預見問題並積極因應，當是有司者之責。本文擬先說明國民年金組織、業務及財務之現況，再以監理角度檢視業務執行相關問題，進而提出建議以作為未來政策規劃之參據。

◎ 蔡佳君 (內政部國民年金監理會科長兼組長)

壹、前言

隨著高齡化和少子女化時代的來臨，政府自2008年10月1日實施國民年金制度，確保國民基本經濟安全，落實全民照顧理念，完善社會安全網。但因採「小國民年金」的方式設計，即以未就業者為主要納保對象，包括失業者、家庭主婦、以及身心障礙者等，排除經濟較優勢的軍、公教及勞工等民眾，遭外界評為「窮人相互取暖」的制度¹，較無法產生風險分擔及所得重分配的效果。鑑於現行國民年金保險業

務推展已近兩年，因此，如何在國民年金推動過程中發現問題，進而改善制度，當是有司者應予思考之政策問題及方向。

全球性的「政府再造 (Reinventing Government)」風潮自1980年代以來，蔚然成形。我國當無法置之度外，配合組織改造四法，從組織調整、中央與地方關係等層面，運用「去任務化」、「地方化」、「法人化」及「委外化」四個策略途徑，釐清業務職能及擬訂流程，依序進行全面的業務檢討，明定2012年1月開始新的

政府組織上路運作。時值組織再造，期待應以宏觀角度，徹底解決業務委託產生的問題，並整合社會保險體系，思維「二代國民年金」改革，將國民年金轉化建構為全民基礎年金，才能永續經營發展，已屬刻不容緩的重要課題。爰本文擇取國民年金保險組織、業務及財務等現況予以析述，並探究委託關係、組織相關及業務執行等問題梗概，進而不揣淺陋略抒己見供參。

貳、國民年金保險制度現況說明

國民年金保險行政內涵包括兩個方向，一為政策性業務，此包含保險費率的訂定、保險金額的釐定、保險費的分擔比例、給付項目的訂定、給付水準的程度與調整等；一為技術性業務，此包括承保業務、現金給付與財務處理等²。一個完善的社會保險制度，政策性和技術性業務應並行發展，而透過對業務執行的現況檢視，更可以看出制度設計本身的問題。

一、組織面

政府政策的順利推展、行政目標的確實體現，有賴於健全的行政組織與行政規劃，茲就國民年金保險制度組織關係及任務職掌說明如下：

(一) 中央主管機關、監理單位及承保機關之關係

國民年金主管機關，在中央為內政部社會司，監理單位為內政部國民年金監理會，至承保機關則委託勞工保險局辦理。就三者組織運作關係言，中央主管機關（內政部社會司）

與監理機關（內政部國民年金監理會）皆隸屬於內政部，為平行之內部單位，而承保機關勞工保險局則隸屬於行政院勞工委員會，內政部與勞工保險局為法定業務委託關係。

(二) 中央主管機關、監理單位及承保機關之職掌

中央主管機關內政部社會司，綜理國民年金之規劃與推動、法制工作及相關研究發展等事項；監理單位內政部國民年金監理會，負責監督國民年金保險業務及審議保險爭議事項；承保機關勞工保險局，則置國民年金業務處，並由該局調整既有單位人力兼辦財務、稽核及資訊等業務，負責國民年金保險之承保、保費收取、核發給付、財務及帳務、基金管理運用等相關事項³。

二、業務面

國民年金保險係針對遭遇老年、身心障礙或死亡等事故時，提供長期性的定期持續給付，以確保老年人、身心障礙者及其遺屬之生活安定，維護

國民家計經濟安全所建構之制度⁴。實務運作包括承保及給付業務，分析如下：

(一) 承保業務

國民年金保險係將年滿25歲未滿65歲，在國內設有戶籍，未曾領取相關社會保險老年給付，在未參加軍、公教、農、勞保期間，均應納入國民年金保險。此外，國民年金保險未設投保單位，係由勞工保險局直接進行資料比對，符合加保資格者則由勞工保險局主動納保並寄發保險費繳款單。99年7月份國民年金被保險人人數共計400萬7,412人。

(二) 給付業務

給付項目除了老年年金給付、身心障礙年金給付、遺屬年金給付及喪葬給付等4種給付外，尚整併原有津貼⁵。復因審核領取對象、條件等均涉及多種法規，導致給付業務龐雜。又除喪葬給付外，皆屬年金給付性質，須按月審核按月比對。99年7月給付件數共計108萬2,995件，金額共計33億6,853萬元。

三、財務面

國民年金保險財務結構的健全與全體被保險人的權益，對國家經濟發展與財政金融影響極大⁶，端賴基金運用得當與否，其運作涉及資產配置及管理運用分析如下：

(一) 資產配置情形

國民年金保險基金（以下簡稱國保基金）由內政部委託勞工保險局代為操作，屬新開辦之年輕型基金，基金逐年累積增加，97年10月基金為381億元，年底全數資產配置於銀行存款（97.65%）及短期票券（2.35%）；98年12月底基金658億元，短期性資產（國內存款、短期票券）比例占97.12%；99年度收支、管理及運用計畫始將基金短期性資產比例由83%降低為67%，並將長期性資產（如股票、債券等）配置比例由17%調升為33%⁷。

(二) 管理運用情形

勞工保險局代為操作基金，97年平均投資餘額為89.84億元，高達97.65%投資於銀行

存款，總收益為2.14億元；98年度總收益為8.11億元，年化收益率為1.52%，低於運用計畫預定收益率1.861%，運用績效仍待提升⁸。

參、現行國民年金保險制度檢視

依據前述保險組織、業務及財務等現況分析，國民年金保險的業務推動，中央主管機關、監理機關及承保機關各有主管權責，對於三者在實務運作涉及委託關係、組織相關及業務執行產生諸多的問題梗概，導致保險業務之推展有所影響，值得逐一探究。

一、委託關係問題

(一) 分屬不同行政體系，較難直接監督管理

勞工保險局為行政院勞工委員會所屬事業單位，與內政部無行政隸屬關係，無從依行政體系指揮監督，亦無人事考核獎懲權限及精進人員業務的誘因，間接影響國民年金業務

之執行。

(二) 政策面及執行面出現落差，主軸業務認定順序不同

保險業務在政策與執行上出現落差，內政部認為應由勞工保險局設法加強辦理，以符合相關法令之規定；惟勞工保險局認為應將難以執行落實之規定加以修法。又勞工保險局在承辦保險業務前，原有既訂之職掌與業務，接受委託之新業務，無法取代既有之業務執掌，並列為最優先之施政主軸⁹。

二、組織相關問題

(一) 援引既有業務辦理方式，是否符合成本效益

思考勞工保險局受託辦理國民年金保險，借重勞保基金的運用與管理經驗、資訊及人力統籌運用似較符成本效益。基金的管理運用時，最直接套用勞保基金的作法，惟考量一個運作多年且已面臨財務壓力的成熟型基金，另一個則是剛成立且短期內會快速累積的新基金，二者的管理與運用不宜

適合用相同模式處理。

(二) 承保機關人力不足，業務推展不易

隨著人口逐漸老化，未來領取人口逐漸增加，業務量勢必將相對遽增，目前勞工保險局在國民年金業務陸續推展後，人力已漸漸不堪負荷，而以調整既有單位人力兼辦財務、稽核及資訊等業務，雖具有人力精簡、業務熟悉度高等優點；相對而言，便無法積極、及時、整體性掌握及規劃國民年金保險業務之問題。未來國民年金制度如何得以永續經營發展？政策規劃及執行如何再精進？皆有賴專責單位長期規劃以資因應。

三、業務執行問題

(一) 保費收繳率約六成，尚待積極提升

保費收繳率及民眾繳款穩定性，除有助國保基金的財務平衡外，對於社會福利制度健全與否更是相關，目前繳費率約57%，雖與鄰近日本、韓國兩國繳費率相近，但社會保險係社會安全體系重要一環，四

成未納保之民眾如在老年經濟生活陷入困境，國家仍須以社會救助予以照顧，將造成政府財政負擔，如何提升民眾繳費意願及能力，均是需要思考的重要議題。

(二) 比對資料正確性及時效性，仍待協調及改善

國民年金保險納保及各項年金給付作業之正確性，涉及相關單位提供及時、正確之資料，而提供資料之單位繁多，除13個機關（構）外，含25個縣（市）政府，及全國約6千個公務機關，資料如有錯誤或遲未查復，將造成是否屬納保對象、是否給付、是否撤銷資格等多重問題，影響民眾權益至鉅。

(三) 長期基金投資經營策略、目標有待確立

目前國保基金的管理運用較為消極、被動，短期性資產配置比例偏高，基金管理運用較趨保守，收益率過低，保險基金之運用績效應予提升¹⁰。國民年金係為確定給付制，因此如何讓資產做長遠配置，使基金能夠永續經營發展，將更

顯重要。

肆、國民年金保險制度展望

回顧我國國民年金制度建構，從單一制到分立制（大國民年金或小國民年金）；內涵涉及社會保險制、公積金制及稅收制等面向，最後採取社會保險方式辦理，期以漸進方式與現行其他相關社會保險銜接。為落實國民年金保險照顧民眾的政策美意，並確保制度健全運作永續發展，爰綜合前述現況及檢討分析，試提建議如下：

一、短期建議

(一) 力倡衛生福利部轄下設置國民年金局專責機關

政府再造時應運用核心策略（Core Strategy）決定公共系統與組織的目的為何。政府的職能應集中在領航，而非操漿。具體作法建議在衛生福利部轄下設置國民年金局，彼此組織目標與核心價值一致，衛生福利部才能達成領航功能。國民年金局隸屬於衛生福利部

下，上、下組織結構彼此呼應，以收腦之使臂，臂之使指之效，發揮指揮運如的原則；國民年金局之政策規劃與執行均由衛生福利部主政，形成責任與權力對等、工作與人員對等、事業與經費對等之事權稱適，又能達到綜覈名實、信賞必罰之權責相符，符合管理經濟原則及事權確實原則。

（二）重新檢討將農民納入國民年金照顧範疇

現行國民年金法將農保與國民年金脫勾，採取讓農民自由選擇參加國民年金保險或留在農民健康保險的方式，使得農民健康保險無法落日，且現行農民健康保險並無相關老年給付，對於未選擇加入國民年金保險的農民，僅能依靠老年農民福利津貼作為老年時的經濟來源。因此，為兼顧政府財政及保障農民的老年經濟生活，應重新檢討農民加入國民年金保險之必要性。

（三）規劃長期資產配置，並強化風險控管機制

社會保險基金的運用，必須兼顧安全、收益、流動、福

利、風險分散、資產負債平衡等原則，國民年金保險係為保障民眾老年基本經濟生活安全，基金的管理運用更應審慎規劃。為有效達成風險控管與穩健投資之目標，投資政策書之擬訂，應可提供檢視政策變動及建議的指標，協助確認與基金成功經營之重要因素。

二、中期建議

（一）思考開放民眾自由加入國民年金

配合公教退撫制度的合理化改革，可思考開放非強制納保對象得自願加保國民年金，包括20-24歲未就業者、農民健康保險被保險人、勞工保險被保險人、公教人員保險被保險人、軍人保險被保險人、65歲以下已領取相關社會保險老年給付者，上述各類民眾得自由加保國民年金保險，其保險費則由被保險人負擔，進而擴大社會安全保護網，促使國保基金財務穩健發展。

（二）規劃公教人員保險與軍人保險年金化

目前公教人員保險與軍人

保險仍維持一次性給付，實應儘速朝向年金制之方向改革，未來政府應進一步將公教人員保險之養老給付與軍人保險之退伍給付朝向年金制，並預作為國民年金整合相關社會保險準備。當所有之社會保險老年給付均改為年金給付後，再逐步漸進地將各個社會保險年金給付方案加以整合。

（三）國保與勞保所得替代率等調整齊一，落實制度銜接

目前國民年金制度，舉凡保險費率、所得替代率、給付項目及標準等，均參照勞工保險訂定。惟「勞保年金化」在修法過程，將其所得替代率由1.3%提高為1.55%，保險費率連動調高為7%。由於勞工保險所得替代率及保障均優於國民年金保險，容易產生民眾逆選擇的道德風險；且造成未就業者與不同職業人口之間的差別待遇，致生年金給付階層化之不公平現象。因此，應將國民年金保險與勞工保險所得替代率、保險費率等調整齊一，讓勞保年金最基本之保障等同於國民年金保險，達成漸進銜

接現行相關社會保險，並為國民年金整合相關社會保險預作準備。

三、長期建議

為因應國民年金長期應朝向整合的年金制度改革潮流，應擴大國民年金被保險人的範圍，定位為全民基礎年金，成為老年經濟安全的第一道防線。行政院2008年6月12日第3096次會議院長亦提示：「我國人口結構正快速高齡化，亟需以國民年金制度為基礎，掌握公平正義及永續經營的原則，將目前依身分別舉辦的相關社會保險做必要的整合銜接，以發展我國完整老年經濟安全保障體系」。因此，長期而言，應整合各相關保險，將國民年金轉化為全民基礎年金，再輔以各職域保險（如勞保、公教保等）作為附加年金之方式以保障老年經濟安全。

參考文獻

1. 柯三吉，1996，〈國民年金保險行政執行規劃之研究〉，內政部委託研究計畫。

2. 柯三吉、孫健忠，1995，〈國民年金保險「公辦民營」可行性之研究〉，內政部委託研究計畫。

3. 陳璧瑜，2004，〈年金保險〉，臺北：華立。

4. 陳琇惠，2007，〈臺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》，第116期。

5. 傅從喜，2008，〈德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究〉，內政部委託研究計畫。

6. 詹火生，2009，〈國民年金的時代意義與未來挑戰〉，國民年金的時代意義與未來挑戰研討會。

7. 鄭文輝、鄭清霞、傅從喜、陳琇惠，2010，〈國民年金業務及財務監理制度之研究〉，內政部委託研究計畫。

8. 鄭文輝、鄭清霞，2009，〈國民年金保險財務健全之探討〉，國民年金的時代意義與未來挑戰研討會。

9. 謝明瑞，2004，〈國民年金制度理論之探討〉，《國立空中大學商學學報》，第12期。

註釋

1 詹火生，2009，〈國民年金的時代意義與未來挑戰〉，國民年金的時代意義與未來挑戰研討會。

2 柯三吉、孫健忠，1995，〈國民年金保險「公辦民營」可行性之研究〉，內政部委託研究計畫。

3 國民年金法第3條：「本法所稱主管機關：在中央為中央社政主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」；同法第4條：「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。」

4 謝明瑞，2004，〈國民年金制度理論之探討〉，《國立空中大學商學學報》第12期，頁472。

5 國民年金保險係整併原有敬老福利生活津貼及原住民生活津貼。

6 柯三吉，1996，〈國民年金保險行政執行規劃之研究〉，內政部委託研究計畫。

7 按提經2009年10月23日第13次內政部國民年金監理委員會議審議通過，並於同年11月函報內政部核定。

8 內政部國民年金監理會濫執行秘書於2010年3月11日立法院社會福利及衛生環境委員會答詢立法委員黃淑英時表示，2010年會將權益證券提高至30%，並委託5家投信公司，投資報酬率可望增加。

9 鄭文輝、鄭清霞、傅從喜、陳琇惠，2010，〈國民年金業務及財務監理制度之研究〉，內政部委託研究計畫。

10 同註5。❖