

國民年金與政府財政負擔*

許振明、周麗芳、何金巡、林建甫**

摘要

規劃多年的國民年金制度，原定於民國 89 年實施，因遭逢民國 88 年 921 大地震，政府財政嚴峻，國民年金推動時程被迫延後。民國 89 年 5 月新政府上任後，原擬先行兌現其競選支票中的老人福利津貼；惟立法院朝野黨派協商達成共識：以國民年金取代老人津貼，並以民國 90 年 1 月 1 日全面實施國民年金為原則。行政院擬以「全民提撥平衡基金制」以及「國民年金儲蓄保險制」兩案併陳，與立法院朝野黨派進行協商。然隨著民國 89 年 10 月內閣總辭與內閣改組，國民年金政策仍舊飄搖不定。

國民年金制度的實施，攸關全民福祉，並將牽動政府財政，對經濟、社會的衝擊既深且遠。在行政院經建會細部規劃國民年金制度之際，有必要檢視國民年金長期財務的穩健性，以確保國民年金永續經營。本文由財政觀點出發，針對現階段行政院經建會所提出的國民年金兩方案，進行財務分析，並進一步模擬政府財政負擔。

*承蒙 中央研究院于宗先院士、經濟研究所胡勝正所長、劉克智教授、楊建成教授、江豐富教授、董安琪教授、社會所陳寬政教授、中興大學黃世鑫教授、林振輝教授、中正大學鄭文輝教授、經建會人力處劉玉蘭處長提供寶貴意見，謹致最誠摯謝意。同時，感謝兩位匿名評審提供寶貴建議。

**作者分別為國立台灣大學經濟學系教授、國立政治大學財政學系副教授、行政院主計處第三局研究委員、國立台灣大學經濟學系教授兼系主任。

1. 前言

規劃多年的國民年金制度，原定於民國 89 年實施，因遭逢民國 88 年 921 大地震，政府財政嚴峻，國民年金推動時程被迫延後。民國 89 年 5 月 20 日新政府上任後，原擬先行兌現其競選支票中的「333 安家專案」。「333 安家專案」的主要內涵為：老人福利津貼每月 3,000 元、3 歲以下兒童就醫免費、首次購屋低利率 3%。又老人福利津貼部分，擬以政府經費融通，對 65 歲以上老人每月發放 3,000 元。同時，新政府宣示將於 4 年內再行開辦國民年金。

不過，立法院朝野黨派於民國 89 年 6 月底協商達成共識：「以國民年金取代老人津貼」，前提是行政院、立法院同步撤案，取消老人福利津貼方案，並以民國 90 年 1 月 1 日全面實施國民年金為原則。新政府面對國民年金於民國 90 年初開辦的承諾壓力，行政院經建會乃加緊腳步規劃國民年金方案。然而，民國 89 年 8 月 27 日，行政院長唐飛在「當前財政問題研討會」會後表示，各界對國民年金的意見難有共識，另囿於財源籌措困難、所需資金規模輪廓尚未浮現，政府規劃作業已來不及，國民年金開辦時間確定延後。

至於國民年金方案的選擇，民國 89 年 8 月 28 日，行政院政務會談決定，將以「全民提撥平衡基金制」以及「國民年金儲蓄保險制」兩案併陳，與立法院朝野黨派進行協商。是以，國民年金政策仍舊意見紛歧、飄搖不定。此外，該次行政院政務會談亦決定，國民年金將在「不加稅」的前提下進行細部規劃，並以發行永久性公債、出售國有財產等方式籌措財源。至於國民年金開辦時間表，將與立法院進行協商後，再行決定。

國民年金制度的實施，攸關全民福祉，並將牽動政府財政，對經濟、社會的衝擊既深且遠。在行政院經建會細部規劃國民年金制度之際，有必要檢視國民年金長期財務的穩健性，以避免未來國民年金步上全民健保長期財務失衡的危機。然而國

內有關國民年金財務分析的文獻並不多見（朱敬一、楊建成、胡勝正，1994；朱澤民、周麗芳，1994；楊靜利，1995；楊靜利，1996），部份文獻則局限於探討特定國民年金制度設計下政府財政負擔（孫克難，1994；鄭清霞、鄭文輝，1997；鄭文輝，1998）、政府補助比例（王正，1998）、對國民儲蓄的影響（胡勝正，1998）或與現行社會救助及津貼的整合（王正，2000）。由於時空轉變、政治生態迥異，前述諸多研究與現階段國內所欲推動的國民年金制度有所落差，也因此更突顯出本文政策分析的迫切性與必要性。本文由財政觀點出發，針對現階段行政院經建會所提出的國民年金兩方案，進行財務分析，並進一步模擬政府財政負擔。

2. 全民提撥平衡基金制

2.1 假設條件

依據行政院經建會所提出的「全民提撥平衡基金制」，以下簡稱「全民提撥制」，其基本精神即是針對 65 歲以上老人發放福利津貼，初步構想為定額給付，每人每月 3,000 元。全民提撥制所需經費，全部由政府支應，民眾不需繳納保險費。政府將設立一個量入為出的平衡基金，未來老人福利津貼的調整率高低，將視平衡基金的財務狀況而定（行政院經建會，2000）。由於全民提撥制的具體實施內容尚未規劃完成，本文將逕行設定若干假設，以便進行政府財政負擔與民眾老人福利津貼的敏感度分析。

藉由政府財源支應的全民提撥制實為隨收隨付性質，即當年度老人福利津貼給付總額等於當年度政府所需籌措的財源。也就是說，全民提撥制強調世代契約，這一代的國民年金給付與下一代的財務負擔息息相關。如何取得不同世代間成本與效益的平衡點，是此制度面臨的重要議題。

此外，當年度老人福利津貼給付總額取決於兩大因素：一為老人福利津貼受益人數的多寡（ Q ），另一為老人福利津貼給付水準的高低（ P ）；即當年度老人福利津

貼給付總額 = 老人福利津貼受益人數的多寡 (Q) × 老人福利津貼給付水準的高低 (P)。其中，老人福利津貼受益人數的多寡視全民提撥制的定位而有所不同，老人福利津貼給付水準的高低則取決於老人福利津貼給付調整規則。

本文針對老人福利津貼受益人數假設三種模擬條件：老人福利津貼受益人數高推計、中推計與低推計（表 1）。老人福利津貼受益人數高推計意指當年度所有 65 歲以上老人皆可領取老人福利津貼，不論其是否已領取社會津貼或社會保險給付等；老人福利津貼受益人數中推計則指當年度 65 歲以上老人，未曾領取社會津貼者（如中低收入戶老人生活津貼、榮民就養津貼、老農津貼），皆可領取老人福利津貼；老人福利津貼受益人數低推計係指當年度 65 歲以上老人，未曾領取社會津貼或社會保險給付者（如中低收入戶老人生活津貼、榮民就養津貼、老農津貼、公保老年給付、勞保老年給付、退伍軍人退休金），皆可領取老人福利津貼。

表 1 全民提撥制財務推估假設

老人福利津貼受益人數假設		老人福利津貼給付調整率
高推計	所有 65 歲以上老人	0%
中推計	65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼者（中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者）	3%
		4%
低推計	65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者）	6%

本文依據行政院經建會（1999）所公佈的「中華民國台灣地區民國 87 年至 140 年人口推計」的中推計人口為基礎，並配合現行各項社會津貼與社會保險給付的人數比例，對我國未來年金受益人數進行各項推估。目前正領取中低收入老人生活津貼人數為 190,579 人（88 年 12 月數據）、正享領榮民就養金人數為 120,036 人（89 年 2 月數據）、正領取老農津貼人數為 611,492 人（89 年 1 月數據，其中，若扣除曾領取公保、勞保老年給付者，為 536,155 人），而歷年已領取公保、勞保老年給付（65 歲以上仍存活）人數為 403,504 人（88 年 12 月數據）、正領取月退休金退伍軍人（65 歲以上）人數為 169,338 人（89 年 3 月數據）（表 2）。綜合而言，目前我國 65 歲以上人口中，已領取社會津貼或社會保險給付者所佔比例已達 75.92%。我國未來老人福利津貼受益人數各項推估結果詳如表 3、圖 1。

表 2 目前各項社會津貼與社會保險給付的人數比例

	人數	佔 65 歲以上總人數比例
中低收入戶老人生活津貼者	190,579	10.19%
榮民津貼者	120,036	6.41%
老農津貼者	611,492	32.70%
已領取公保、勞保老年給付	403,504	21.58%
退伍軍人退休金者	169,338	9.05%
已領取社會津貼或社會保險給付者	1,419,612	75.92%
65 歲以上者（民國 88 年數據）	1,869,805	100.00%

註：此處已領取社會津貼或社會保險給付者的計算中，已扣除重複領取老農津貼及公、勞保老年給付者 75,337 人。

表 3 全民提撥制老人福利津貼受益人數推估

(千人)

民國(年)	90	91	100	110	120	130	140	150
老人福利津貼受益人數高推計	1,971	2,023	2,390	3,585	5,028	5,720	5,999	5,657
老人福利津貼受益人數中推計	999	1,025	1,211	1,817	2,549	2,899	3,040	2,867
老人福利津貼受益人數低推計	475	487	575	863	1,211	1,377	1,444	1,362
總人數	22,449	22,627	24,047	24,997	25,552	25,636	25,122	24,451
老年人口扶養比 ¹	16.48%	16.66%	17.46%	26.18%	38.56%	45.52%	50.69%	48.39%
老人福利津貼受益人口比 ² 高推計	8.78%	8.94%	9.94%	14.34%	19.68%	22.31%	23.88%	23.14%
老人福利津貼受益人口比 ² 中推計	4.45%	4.53%	5.04%	7.27%	9.97%	11.31%	12.10%	11.73%
老人福利津貼受益人口比 ² 低推計	2.11%	2.15%	2.39%	3.45%	4.74%	5.37%	5.75%	5.57%

註：1.老年人口扶養比=65歲以上人數÷25至64歲人數。

2.老人福利津貼受益人口比=各老人福利津貼受益人數(高推計、中推計、低推計)÷總人數。

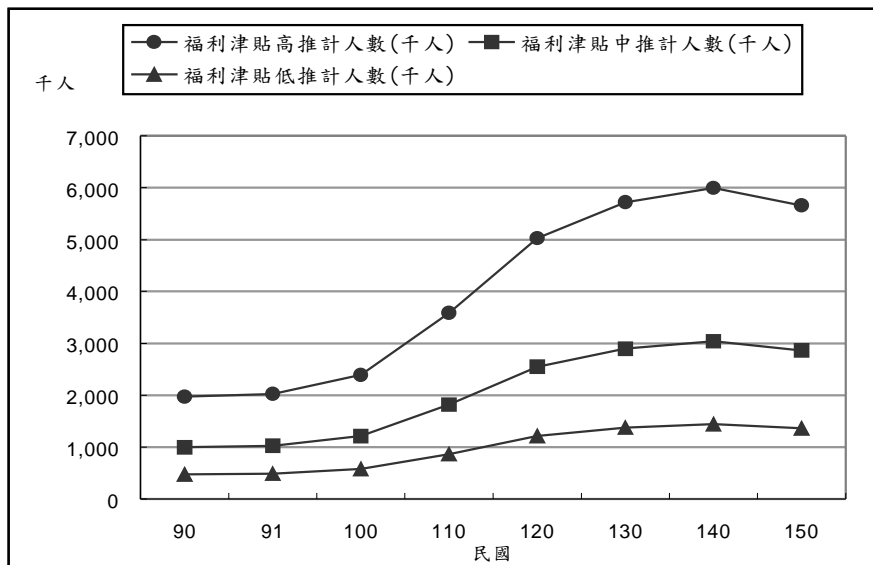


圖 1 全民提撥制老人福利津貼受益人數推計

另一方面，本文針對老人福利津貼調整規則假設四種模擬條件，即 3,000 元的老人福利津貼未來逐年的給付調整率分別為 0%、3%、4%、6%（表 1）。經過四種給付調整後的每月名目老人福利津貼給付額度詳如表 4 與圖 2，另每月實質老人福利津貼給付額度詳如表 5。至民國 150 年，當給付調整率為 6% 的每月老人福利津貼給付額度已達 98,963 元，為民國 89 年 3,000 元老人福利津貼的 33 倍之多（表 4）。若物價成長率假設為 3% 時，計算實質老人福利津貼每月給付額，至 150 年時，在 0%、3%、4%、6% 的給付調整率下，每月給付額分別為 509 元、3,000 元、5,357 元與 16,797 元（表 5）。足見老人福利津貼給付調整率若無法追趕上物價成長率時，將使老人福利津貼受益人所領取的實質老人福利津貼「縮水」，將動搖老人經濟安全保障的初衷；換言之，欲保障老人福利津貼受益人所領取的實質老人福利津貼不「縮水」，老人福利津貼給付調整率至少需達物價成長率，此課題值得預先規劃與重視。

表 4 全民提撥制老人福利津貼每人每月給付額（名目）

（元）

民國		90	91	100	110	120	130	140	150
給付調整率	0%	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
	3%	3,000	3,090	4,032	5,418	7,282	9,786	13,152	17,675
	4%	3,000	3,120	4,441	6,573	9,730	14,403	21,320	31,559
	6%	3,000	3,180	5,373	9,621	17,230	30,857	55,260	98,963

表 5 全民提撥制老人福利津貼每人每月給付額（實質）

（90 年現值：元）

民國		90	91	100	110	120	130	140	150
給付調整率	0%	3,000	2,913	2,232	1,661	1,236	920	684	509
	3%	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
	4%	3,000	3,029	3,304	3,640	4,009	4,415	4,863	5,357
	6%	3,000	3,087	3,998	5,327	7,099	9,459	12,605	16,797

註：物價成長率假設為 3%。

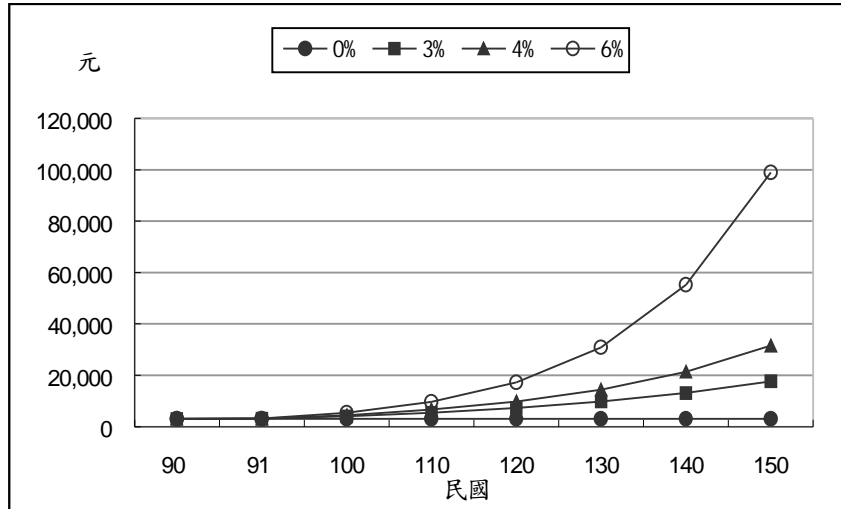


圖 2 全民提撥制且不同給付調整率的老人福利津貼每月給付額（名目）

2.2 財政負擔推估

本文欲分析全民提撥制中的老人福利津貼長期財務狀況；其中，老人福利津貼受益人數分別為高推計、中推計與低推計三組敏感度分析；而給付調整率計有 0%、3%、4%、6% 等四組敏感度分析。國民年金開辦初年，隨著老人福利津貼受益人數愈多，老人福利津貼給付總額將愈大。假設民國 90 年發放老人福利津貼，在受益人數高、中、低推計下，全年度政府財政負擔將增加 710 億元、360 億元、171 億元（表 6）。

爾後，隨著老人福利津貼受益人數愈多、老人福利津貼給付調整率愈高，老人福利津貼給付總額將愈大。至民國 150 年，老人福利津貼受益人數高推計、中推計、低推計下的政府財政負擔，名目值分別為 2,036 億元至 67,178 億元、1,032 億元至 34,049 億元、490 億元至 16,175 億元（表 6）；占中央政府歲出比率約為 0.20% 至 6.51%、0.10% 至 3.30%、0.05% 至 1.57%（表 7）。

表 6 全民提撥制老人福利津貼的政府財政負擔（名目）

（億元）

受益人數	給付調整率	民國 90 年	91	100	110	120	130	140	150
高推計	0%	710	728	860	1,291	1,810	2,059	2,160	2,036
	3%	710	750	1,156	2,331	4,394	6,717	9,467	11,998
	4%	710	757	1,274	2,828	5,871	9,886	15,347	21,423
	6%	710	772	1,541	4,139	10,397	21,179	39,780	67,178
中推計	0%	360	369	436	654	917	1,044	1,095	1,032
	3%	360	380	586	1,181	2,227	3,404	4,798	6,081
	4%	360	384	646	1,433	2,976	5,010	7,779	10,858
	6%	360	391	781	2,098	5,270	10,734	20,162	34,049
低推計	0%	171	175	207	311	436	496	520	490
	3%	171	181	278	561	1,058	1,617	2,279	2,889
	4%	171	182	307	681	1,414	2,380	3,695	5,158
	6%	171	186	371	997	2,503	5,099	9,578	16,175

表 7 全民提撥制下政府財政負擔（名目）占中央政府歲出比率

（億元）

受益人數	給付調整率	民國 90 年	91	100	110	120	130	140	150
高推計	0%	4.07%	3.90%	2.58%	2.03%	1.45%	0.81%	0.42%	0.20%
	3%	4.07%	4.01%	3.47%	3.67%	3.51%	2.66%	1.85%	1.16%
	4%	4.07%	4.05%	3.82%	4.45%	4.69%	3.91%	2.99%	2.08%
	6%	4.07%	4.13%	4.62%	6.51%	8.31%	8.38%	7.76%	6.51%
中推計	0%	2.06%	1.98%	1.31%	1.03%	0.73%	0.41%	0.21%	0.10%
	3%	2.06%	2.03%	1.76%	1.86%	1.78%	1.35%	0.94%	0.59%
	4%	2.06%	2.05%	1.94%	2.25%	2.38%	1.98%	1.52%	1.05%
	6%	2.06%	2.09%	2.34%	3.30%	4.21%	4.25%	3.93%	3.30%
低推計	0%	0.98%	0.94%	0.62%	0.49%	0.35%	0.20%	0.10%	0.05%
	3%	0.98%	0.97%	0.83%	0.88%	0.85%	0.64%	0.44%	0.28%
	4%	0.98%	0.98%	0.92%	1.07%	1.13%	0.94%	0.72%	0.50%
	6%	0.98%	0.99%	1.11%	1.57%	2.00%	2.02%	1.87%	1.57%

3. 國民年金儲蓄保險制

3.1 假設條件

依據行政院經建會所提出的「國民年金儲蓄保險制」，以下簡稱「儲蓄保險制」，較強調個人責任，國民年金將採保險方式辦理。原則上，個人繳交保險費的 80%，政府補助保險費的 20%，又低收入者，政府補助保險費的 40%。年金給付項目包括老年年金、遺屬年金、身心障礙年金以及喪葬津貼（行政院經建會，2000）。囿於篇幅限制，本文給付項目僅探討老年年金。

凡國民年滿 25 歲為強制加保對象。全額老年年金按台灣地區前二年平均每人每月消費支出的 50% 訂定，預計開辦第一年的全額老年年金給付標準約為 7,500 元；自次年起，年金給付標準參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率調整。保險費繳納採定額方式，即全體被保險人的保險費金額完全相同；民國 90 年開辦時，保險費提撥率為全額年金的 10%，預計為 750 元；其中，保險費的 20%（即 150 元）供作保險帳戶，80%（即 600 元）撥入個人帳戶。發生事故時，先以個人帳戶撥付年金，不足部分再以保險帳戶支應。又保險費與全額年金給付標準連動調整。

由於國民年金儲蓄保險制的具體實施內容尚未規劃完成，本文將參考行政院經建會對國民年金第二階段規劃內容（行政院經建會，1998a、1998b；劉玉蘭，1999），對國民年金給付條件設定若干假設，以便進行保險財務與政府財政負擔推估。

假設老年年金給付條件，首需年滿 65 歲，全額老年年金需累計繳費年資 40 年，開辦時年齡在 26 歲以上者，全額老年年金所需繳費年資，依年齡由 40 年遞減至 25 年。開辦時年齡未滿 55 歲者，請領老年年金最低繳費年資為 10 年；開辦時年齡在 55 歲以上者，最低繳費年資為 65 歲減開辦時年齡。

此外，於年金保險開辦之初，將配合最低年金津貼與福利津貼等相關輔助措施。

最低年金津貼方面，被保險人領取老年年金給付額未達 3,000 元者，由政府編列預算補足其差額；老人福利津貼方面，開辦時已年滿 65 歲，不符合領取現行各項社會福利津貼資格者（扣除領取中低收入戶老人津貼、老農津貼及榮民津貼者），由政府編列預算給予每月 3,000 元福利津貼。

本文假設民國 90 年的全額老年年金給付標準為 7,500 元，次年起，年金給付調整率為 3%。國民年金開辦初期，收多支少，年金基金勢必快速累積，財務處理方式可謂部分提存準備制。基金收益率則進行四組敏感度分析，分別為 3%、5%、7%、9%（表 9）。另一方面，本文年金財務精算方式主要係依據周麗芳（1998、1999a、1999b）所建構的我國年金財務模型，以及參考年金數理相關文獻（Vyllder et al., 1983; Goovaerts et al., 1984; Bowers et al., 1997）。

表 9 儲蓄保險制財務假設

財務處理方式	給付調整率	基金收益率
部分提存準備制	按消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整調整，在此假設為 3 %	3%
		5%
		7%
		9%

3.2 財務推估

3.2.1 年金給付總額

年金給付總額包括老年年金保險給付總額與年金津貼總額，而年金津貼總額又包含最低年金津貼與老人福利津貼。在年金保險開辦第 1 年（即民國 90 年）時，年金給付總額 360 億元，其中，全數為老人年金津貼；因年金保險投保年資未屆滿 1 年，尚未有被保險人符合請領老年年金保險給付的資格（表 10）。至民國 150 年，

年金給付總額約為 3 兆元。自民國 130 年起，年金受益人所領取的年金保險給付皆達 3,000 元以上，故不需再發放最低年金津貼。

表 10 年金給付總額（名目）

（億元）

民國(年)	90	91	100	110	120	130	140	150
年金給付總額	360	395	707	2,948	8,911	15,902	23,511	29,995
年金保險給付總額	0	5	368	2,833	8,897	15,902	23,511	29,995
年金津貼總額	360	389	338	116	15	0	0	0
最低年金津貼	0	46	149	59	8	0	0	0
老人福利津貼	360	343	190	57	6	0	0	0
年金給付總額/GDP	0.31%	0.32%	0.27%	0.56%	0.90%	0.93%	0.81%	0.60%
年金保險給付總額/GDP	0.00%	0.00%	0.14%	0.53%	0.90%	0.93%	0.81%	0.60%
年金津貼總額/GDP	0.31%	0.31%	0.13%	0.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
最低年金津貼/GDP	0.00%	0.04%	0.06%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
老人福利津貼/GDP	0.31%	0.27%	0.07%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

註：民國 90 年，因年金保險投保年資未屆滿 1 年，尚未有被保險人符合請領老年年金保險給付的資格。

3.2.2 年金財務流量

欲分析年金財務流量，首需掌握各年度年金收支狀況。由表 11 得知，各年度年金收入總額主要來自年金保險保險費收入與政府對年金津貼的補助。其中，年金保險保險費收入總額又可區分為個人帳戶與保險帳戶。進一步比較各年度年金收入總額與年金支出總額，在年金開辦至民國 100 年以前，國民年金收多支少，各年度年金收支仍有剩餘，可充作年金基金加以累積。民國 90 年，年金收支剩餘為 1,076 億元；民國 100 年，年金收支剩餘為 1,287 億元。相反地，民國 110 年起，國民年金支多收少，各年度年金收支呈現短絀，需動用過去所累積的年金基金加以償付。隨著年金給付高峰期的到來，當年度年金收支短絀情形益加嚴重。民國 110 年，年金

收支短絀為 606 億元；民國 120 年，年金收支短絀為 6,047 億元；至民國 150 年，年金收支短絀將為 23,796 億元。(表 12、圖 3)

表 11 儲蓄保險制年金收入結構 (名目)

(億元)

民國(年)	90	91	100	110	120	130	140	150
當期年金收入總額	1,436	1,515	1,994	2,342	2,864	3,689	4,669	6,199
年金保險費收入總額	1,076	1,126	1,656	2,226	2,849	3,689	4,669	6,199
個人帳戶	861	901	1,324	1,781	2,279	2,951	3,736	4,959
保險帳戶	215	225	331	445	570	738	934	1,240
政府年金津貼補助總額	360	389	338	116	15	0	0	0

表 12 儲蓄保險制財務流量 (名目)

(億元)

民國(年)	90	91	100	110	120	130	140	150
當期年金收入總額	1,436	1,515	1,994	2,342	2,864	3,689	4,669	6,199
當期年金給付總額	360	395	707	2,948	8,911	15,902	23,511	29,995
當期年金收支餘絀	1,076	1,120	1,287	-606	-6,047	-12,213	-18,842	-23,796

註：儲蓄保險制財務破產年度以陰影標示。

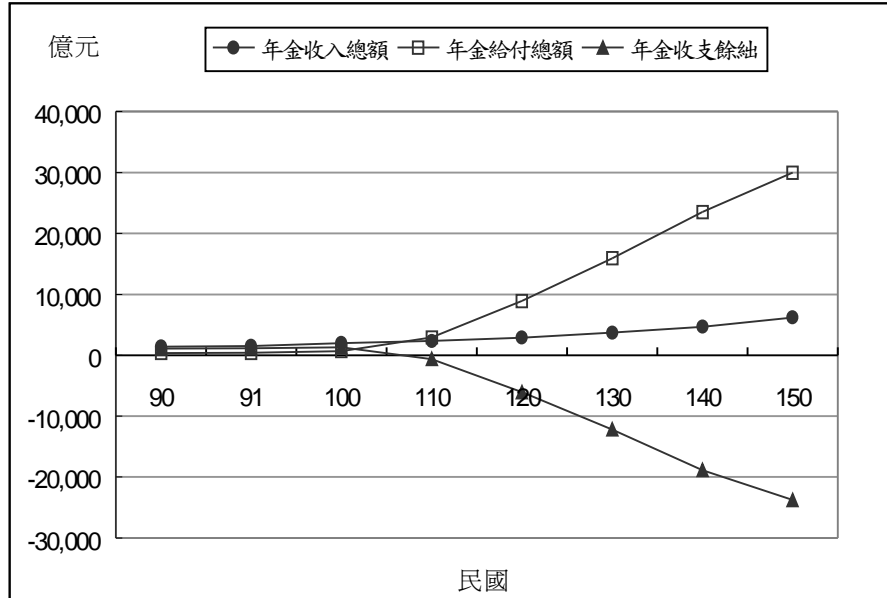


圖 3 儲蓄保險制各年度財務流量

3.2.3 年金累積基金餘額

由於國民年金開辦初期，收多支少，年金基金得以快速累積。又隨著年金基金收益率愈高，年金基金累積的愈快速。民國 90 年，年金基金餘額為 1,076 億元。民國 110 年時，在基金收益率為 3%、5%、7%、9% 之下，年金基金餘額分別為 27,736 億元、35,921 億元、46,587 億元、60,495 億元。約在民國 100 年至 110 年，年金累積基金規模達到最高峰，基金收益率為 3%、5%、7%、9% 的條件下，累積年金基金餘額佔 GDP 比例分別為 6.04%、6.78%、8.79% 與 11.41%。綜合而言，依據經建會規劃，年金累積基金餘額將十分迅速且龐大，基金的管理與運用不僅攸關國民年金的財務健全，更將對總體經濟產生全面衝擊，值得重視（許振明、何金巡、周麗芳，1999a、1999b、1999c；周麗芳、何金巡、許振明，1999；何金巡、周麗芳，1999a、1999b；何金巡、周麗芳、許振明，1999）。

累積基金規模雖然龐大，惟為支應民國 110 年起的當期年金收支短絀，自民國 130 年起，累積年金基金將完全耗盡；隨著基金收益率愈低，累積年金基金將愈早耗盡（表 13、圖 4）。一旦累積年金基金耗盡，且面對著鉅額的當期年金收支短絀，國民年金將宣告破產。表 14、圖 5 指出儲蓄保險制下的財務破產缺口，民國 130 年、140 年、150 年的財務破產缺口，分別為 15,902 億元、14,866 至 23,511 億元、29,995 億元。國民年金宣告破產的同時，顧及國民年金保險乃長期保險，為了保障被保險人的既有權益，假設有兩種因應對策可選擇。一則將個人儲蓄保險改以隨收隨付制的保險方式，由當期工作世代支應當期退休世代的年金支出；一則將當期退休世代的年金支出，完全由政府編列預算支應。以下分析將分別考量此二種選擇。

表 13 年金累積基金餘額（名目）

（億元）

項 目	基金 收益率	民國 90 年	91	100	110	120	130	140	150
年金累積基 金餘額	3%	1,076	2,229	15,618	27,736	171	0	0	0
	5%	1,076	2,250	17,263	35,921	18,924	0	0	0
	7%	1,076	2,272	19,112	46,587	49,353	0	0	0
	9%	1,076	2,294	21,191	60,495	97,981	95,743	0	0
年金累積基 金餘額占 GDP 比例	3%	0.94%	1.78%	6.04%	5.23%	0.02%	0.00%	0.00%	0.00%
	5%	0.94%	1.80%	6.68%	6.78%	1.91%	0.00%	0.00%	0.00%
	7%	0.94%	1.82%	7.40%	8.79%	4.98%	0.00%	0.00%	0.00%
	9%	0.94%	1.83%	8.20%	11.41%	9.89%	5.61%	0.00%	0.00%

註：儲蓄保險制財務破產年度以陰影標示。

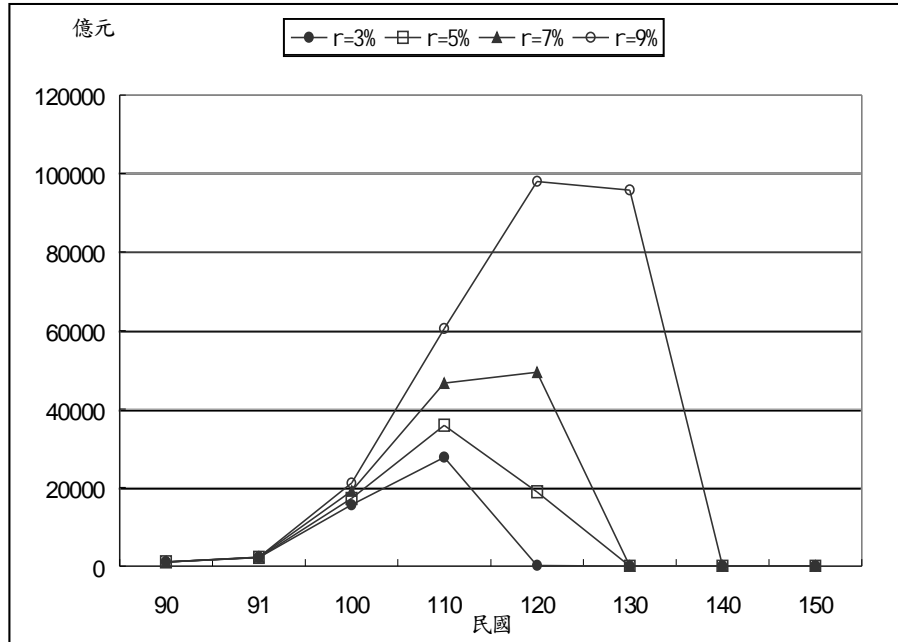


圖 4 年金累積基金餘額（名目）

表 14 儲蓄保險制財務破產缺口（名目）

（億元）

民國(年)		90	91	100	110	120	130	140	150
基金收益率	3%	0	0	0	0	0	15,902	23,511	29,995
	5%	0	0	0	0	0	15,902	23,511	29,995
	7%	0	0	0	0	0	15,902	23,511	29,995
	9%	0	0	0	0	0	0	14,866	29,995

註：儲蓄保險制財務破產年度以陰影標示。

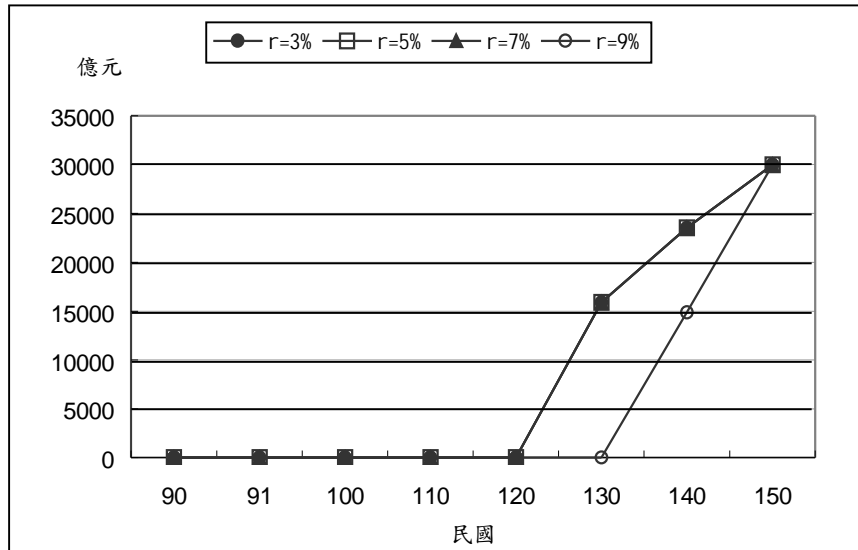


圖 5 儲蓄保險制財務財務破產缺口

3.2.4 每人每月保險費

在考慮保險費與給付連動調整的條件下，民國 90 年保險費為 750 元，以後保險費將逐年增加。惟自民國 130 年起，儲蓄保險制的國民年金將陸續宣告破產。如前所述，為了保障被保險人的既有權益，假設當期退休世代的年金支出有兩種因應對策可選擇：一則改以隨收隨付制的保險方式、一則完全由政府編列預算支應。一旦改以隨收隨付制的保險方式，保險費將分別於民國 130 年及 140 年，巨幅提升 4 倍至 6 倍，政策落實的可能性微乎其微。當基金收益率為 3%、5%、7% 時，民國 130 年的保險費，將由民國 120 年的每月 1,820 元上升至 10,546 元。當基金收益率為 9% 時，民國 140 年的保險費，將由民國 130 年的 2,447 元上升至 10,468 元。另一方面，若國民年金破產後，將當期退休世代的年金支出，完全由政府編列預算支應，民眾則不需再繳交保險費。

表 14 每人每月保險費（名目）

（元）

破產缺口 因應方式	基金 收益率	民國 90 年	91	100	110	120	130	140	150
提高保險費	3%	750	773	1,008	1,355	1,820	10,546	16,555	21,380
	5%	750	773	1,008	1,355	1,820	10,546	16,555	21,380
	7%	750	773	1,008	1,355	1,820	10,546	16,555	21,380
	9%	750	773	1,008	1,355	1,820	2,447	10,468	21,380
以稅收支付	3%	750	773	1,008	1,355	1,820	0	0	0
	5%	750	773	1,008	1,355	1,820	0	0	0
	7%	750	773	1,008	1,355	1,820	0	0	0
	9%	750	773	1,008	1,355	1,820	2,447	0	0

註：儲蓄保險制財務破產年度以陰影標示。

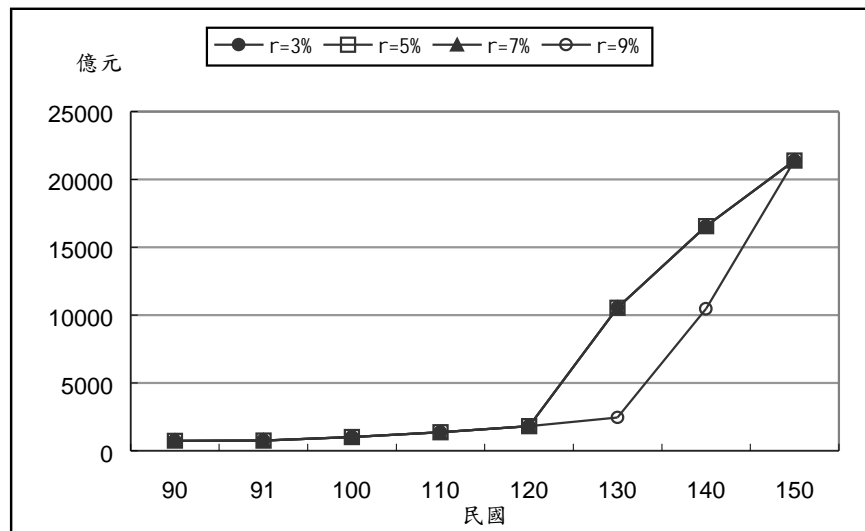


圖 6 每人每月保險費（財務破產因應方式為提高保費）

3.2.5 政府財政負擔

政府總負擔包括保險費負擔與津貼負擔。年金保險開辦時，政府總負擔為 597 億元（表 15），之後政府總負擔隨時間呈現上升趨勢。惟自民國 130 年起，儲蓄保險制的國民年金將陸續宣告破產。如前所述，為了保障被保險人的既有權益，假設當期年金破產財務缺口，一則改以隨收隨付制的保險方式、一則完全由政府編列預算方式支應。一旦改以隨收隨付制的保險方式，政府負擔保險費將提高；當基金收益率為 3%、5%、7% 時，民國 130 年政府負擔提高倍數約為 5 倍，當基金收益率為 9% 時，民國 140 年政府負擔提高倍數約為 4 倍。另一方面，若國民年金破產後，

表 15 儲蓄保險制政府總負擔（名目）

（億元）

項目	破產缺口因應方式	基金收益率	民國 90 年	91	100	110	120	130	140	150
國民年金政府總負擔	提高保險費	3%	597	637	703	607	642	3,505	5,181	6,610
		5%	597	637	703	607	642	3,505	5,181	6,610
		7%	597	637	703	607	642	3,505	5,181	6,610
		9%	597	637	703	607	642	813	3,276	6,610
	以稅收支付	3%	597	637	703	607	642	15,902	23,511	29,995
		5%	597	637	703	607	642	15,902	23,511	29,995
		7%	597	637	703	607	642	15,902	23,511	29,995
		9%	597	637	703	607	642	813	14,866	29,995
總負擔占 GDP 比例	提高保險費	3%	0.52%	0.51%	0.27%	0.11%	0.06%	0.21%	0.18%	0.13%
		5%	0.52%	0.51%	0.27%	0.11%	0.06%	0.21%	0.18%	0.13%
		7%	0.52%	0.51%	0.27%	0.11%	0.06%	0.21%	0.18%	0.13%
		9%	0.52%	0.51%	0.27%	0.11%	0.06%	0.05%	0.11%	0.13%
	以稅收支付	3%	0.52%	0.51%	0.27%	0.11%	0.06%	0.93%	0.81%	0.60%
		5%	0.52%	0.51%	0.27%	0.11%	0.06%	0.93%	0.81%	0.60%
		7%	0.52%	0.51%	0.27%	0.11%	0.06%	0.93%	0.81%	0.60%
		9%	0.52%	0.51%	0.27%	0.11%	0.06%	0.05%	0.51%	0.60%

註：儲蓄保險制財務破產年度以陰影標示。

完全由政府編列預算支應，政府負擔將巨幅提升；當基金收益率為 3%、5%、7% 時，民國 130 年政府負擔提高倍數約為 25 倍，當基金收益率為 9% 時，民國 140 年政府負擔提高倍數約為 18 倍。政府負擔巨幅提升，勢必對其他政事支出產生嚴重的排擠效果，「加稅」勢將無法避免。

進一步比較在給付調整率為 3% 的情形下，全民提撥制與儲蓄保險制的政府總負擔。在儲蓄保險制破產之前，可分為兩個階段：至民國 100 年，不同基金收益率下，儲蓄保險制的政府總負擔多高於全民提撥制（受益人口中估計與低估計），另民國 110 年至民國 120 年，儲蓄保險制的政府總負擔多低於全民提撥制。惟在儲蓄保險制破產後，若提高保險費以爲因應，則儲蓄保險制的政府總負擔亦多高於全民提撥制（受益人口中估計與低估計）。另一方面，在儲蓄保險制破產後，若由政府編列預算以爲因應，則儲蓄保險制的政府總負擔將大幅超過全民提撥制（受益人口高估計、中估計與低估計）。

表 16 全民提撥制與儲蓄保險制的政府總負擔比較（名目）
（億元）

制度	條件	民國 90 年	91	100	110	120	130	140	150	
全民提撥制	受益人數高推計	710	750	1,156	2,331	4,394	6,717	9,467	11,998	
	受益人數中推計	360	380	586	1,181	2,227	3,404	4,798	6,081	
	受益人數低推計	171	181	278	561	1,058	1,617	2,279	2,889	
儲蓄保險制	破產缺口 因應方式	基金 收益率	民國 90 年	91	100	110	120	130	140	150
			3%	597	637	703	607	642	3,505	5,181
	提高 保險費	5%	597	637	703	607	642	3,505	5,181	6,610
		7%	597	637	703	607	642	3,505	5,181	6,610
		9%	597	637	703	607	642	813	3,276	6,610
	以稅收 支付	3%	597	637	703	607	642	15,902	23,511	29,995
		5%	597	637	703	607	642	15,902	23,511	29,995
		7%	597	637	703	607	642	15,902	23,511	29,995
		9%	597	637	703	607	642	813	14,866	29,995

註：儲蓄保險制財務破產年度以陰影標示。

4. 結論

政府規劃近 10 年的國民年金制度，廣受朝野各界重視與爭議。國民年金的權利與義務究竟為何？此將牽動同一世代內與不同世代間的相對所得地位與財務負擔，更將直接衝擊政府財政。在行政院經建會提出規劃方案之際，有必要檢視國民年金長期財務的穩健性，以避免未來國民年金步上全民健保長期財務失衡的危機。至於國民年金方案的選擇，民國 89 年 8 月 28 日，行政院政務會談決定，將以「全民提撥平衡基金制」以及「國民年金儲蓄保險制」兩案併陳，與立法院朝野黨派進行協商。本文由財政觀點出發，針對現階段行政院經建會所提出的國民年金兩方案，進行財務分析，並進一步模擬政府財政負擔。

台灣地區迄今雖未建立全面性、普及式的國民年金制度，惟現有相關社會保險制度已擔負主要老年經濟安全保障任務；包括公務人員保險、私立學校教職員保險與勞工保險提供養老給付或老年給付，其中，公教人員及適用勞基法的勞工尚有退撫基金與退休金的第二層保障。又目前我國 65 歲以上人口中，已領取社會保險給付或社會津貼者所佔比例已達 75.92%。是否有必要另起爐灶，以國民年金全面取代舊有各類保險老年給付制度，不無值得商榷之處。

就經建會所規劃的全民提撥平衡基金制而言，基於社會福利公平性考量，受益人數以中推計（未曾領取社會津貼的 65 歲以上老人）或低推計（未曾領取社會津貼或社會保險給付的 65 歲以上老人）較為可行。假設民國 90 年起發放老人福利津貼，在老人福利津貼受益人數高、中、低推計下，政府財政負擔將分別為 710 億元、360 億元、171 億元。至民國 150 年，老人福利津貼受益人數高推計、中推計、低推計下的政府財政負擔，名目值分別為 2,036 億元至 67,178 億元、1,032 億元至 34,049 億元、490 億元至 16,175 億元。另一方面，欲保障受益人所領取的實質老人福利津貼不「縮水」，老人福利津貼給付調整率至少需達物價成長率。又排富條款的设计並

非必要，一方面是行政成本高，另一方面藉由配套措施，將老人福利津貼給付併入所得課稅，亦可使高所得者的實質老人福利津貼額度較低。

此外，就經建會所規劃的國民年金儲蓄保險制而言，尤需重新檢視其長期財務穩健性。特別是累積基金規模雖然龐大，惟自民國 130 年起，累積年金基金將完全耗盡。一旦累積年金基金耗盡，且面對著鉅額的當期年金收支短絀，國民年金將宣告破產。儲蓄保險制下的財務破產缺口，於民國 130 年、140 年、150 年時，預計分別為 15,902 億元、14,866 至 23,511 億元、29,995 億元。國民年金宣告破產的同時，顧及國民年金保險乃長期保險，為了保障被保險人的既有權益，假設有兩種因應對策可選擇。一則改以隨收隨付制的保險方式，由當期工作世代繳交保險費支應當期退休世代的年金支出；一則將當期退休世代的年金支出，完全由政府編列預算支應。

國民年金儲蓄保險制財務破產時，若因應方式為提高當期工作世代的保險費，保險費將分別於民國 130 年及 140 年，巨幅提升 4 倍至 6 倍，政策落實的可能性微乎其微。若完全由政府編列預算支應年金財務破產缺口，政府負擔將巨幅提升，提升倍數甚至高達 18 倍至 25 倍，勢必對其他政事支出產生嚴重的排擠效果，「加稅」勢將無法避免。

綜合比較全民提撥制與儲蓄保險制的政府總負擔。在儲蓄保險制破產之前，可分為兩個階段：至民國 100 年，不同基金收益率下，儲蓄保險制的政府總負擔多高於全民提撥制（受益人口中估計與低估計），另民國 110 年至民國 120 年，儲蓄保險制的政府總負擔多低於全民提撥制。惟在儲蓄保險制破產後，若提高保險費以為因應，則儲蓄保險制的政府總負擔亦多高於全民提撥制（受益人口中估計與低估計）。另一方面，在儲蓄保險制破產後，若由政府編列預算以為因應，則儲蓄保險制的政府總負擔將大幅超過全民提撥制（受益人口高估計、中估計與低估計）。反觀經建會一再強調：實施國民年金儲蓄保險制，方得以不加重後代子孫負擔、減輕政府財政壓力；恐怕此一預言，在儲蓄保險制財務破產後，將事與願違，反將帶來後代子孫與政府財政揮不去的夢魘，值得謹慎思考。

參考文獻

- 王正（1998），「權利、責任、福利倫理：國民基礎年金補助比例之研究」，經社法治論叢，22，399-436。
- 王正（2000），「保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討」，經社法治論叢，26，1-29。
- 行政院經濟建設委員會（1998a），「國民年金制度初步規劃結果簡報」，台北。
- 行政院經濟建設委員會人力規劃處（1998b），「國民年金制度指導及工作小組歷次會議決議」，台北。
- 行政院經濟建設委員會（1998c），「跨世計國家建設計劃－民國 86 年至 89 年四年計劃暨民國 86 至 95 年十年展望」，台北。
- 行政院經濟建設委員會人力規劃處（1999），「中華民國台灣地區民國 87 年至 140 年人口推計」，台北。
- 行政院經濟建設委員會（2000），「國民年金儲蓄保險案與全民提撥平衡基金案簡報」，台北。
- 朱敬一、楊建成、胡勝正、黃定遠（1994），「國民年金對財政收支的影響」，臺灣經濟預測與政策，25(2)，35-91。
- 朱澤民、周麗芳（1994），「我國實施國民基礎年金制度財務規劃與政府負擔之研究」，年金制度研討會，台北：台灣經濟研究院、行政院經濟建設委員會。
- 何金巡、周麗芳（1999a），「國民年金與總體經濟」，家庭、社會政策及其財務策略國際學術研討會，台北：中華民國社會福利學會、中正大學社會福利學系、中研院中山人文社會科學研究所、中研院東南亞區域研究計畫、教育部及國科會。
- 何金巡、周麗芳（1999b），「國民年金與政府財政之總體經濟分析」，政治大學財政學系。
- 何金巡、周麗芳、許振明（1999），「台灣總體經濟長期預測模型與國民年金制度之選擇」，中央研究院經濟研究所。
- 周麗芳、劉見祥、劉在銓（1998），「台灣地區國民年金保險精算基礎數率模型之研究」，內政部社會司八十七年度委託研究計畫。
- 周麗芳（1999a），「年金制度之財源籌措」，郭明政（主編），年金制度及其法律規範（勞動法與社會法叢書 2），頁 223-260，台北：國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。
- 周麗芳（1999b），「國民年金制度之選擇-我國年金財務模型與模擬分析」，公共經濟學術研討會，台北：中央研究院經濟研究所。
- 周麗芳、何金巡、許振明（1999），「我國國民年金之財務規劃及長期財務推估」，財稅研究，31(5)，36-44。
- 胡勝正（1998），「國民年金制度對國民儲蓄的影響」，行政院經濟建設委員會（編），國民年金制度委託研究報告彙編，台北。
- 孫克難（1994），「國民年金制度與政府財政負擔」，年金制度研討會論文集，頁 213-247，台

北：中華經濟研究院。

許振明、何金巡、周麗芳（1999a），「國民年金制度之選擇－台灣總體經濟計量分析」，公共經濟學術研討會，台北：中央研究院經濟研究所。

許振明、何金巡、周麗芳（1999b），「國民年金財務處理方式之總體經濟分析」，財稅研究，31(6)，1-18。

許振明、何金巡、周麗芳（1999c），「國民年金保險對台灣總體經濟發展及政府財政之影響：年金基金運用之敏感度分析」，台灣經濟學會 1999 年年會論文。

楊靜利（1995），「國民年金規劃構想與費率預估－人口結構、勞動參與及財務處理因素之考量」，人文及社會科學集刊，7(1)，101-121。

楊靜利（1996），「儲備制國民年金財務準備之探討」，人文及社會科學集刊，8(1)，53-77。

劉玉蘭（1999），「國民年金制度之規劃」，社會保險年刊，21，67-85。

鄭清霞、鄭文輝（1997），「老人基礎年金財務處理方式之探討－個人式兩階段費率之模擬分析」，孫得雄、齊力、李美玲（主編），人口老化與老年照護，頁 205-235，台北：中華民國人口學會。

鄭文輝（1998），「國民年金政府財源籌措之探討」，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。

Bowers, N. L. et al. (1997), *Actuarial Mathematics*. Illinois: The Society of Actuaries.

Goovaerts, M. J., F. D. Vyllder and J. Haezendonck (1984), *Insurance Premiums: Theory and Applications*. Amsterdam: Elsevier Science.

Vyllder, F. D., M. Goovaerts and J. Haezendonck (1983), *Premium Calculation in Insurance*. Dordrecht: D. Reidel.