



# 退休基金協會期刊

2021 年 1 月

## 年金改革下國民年金給付整合之探討

|| 郝充仁 \*

### 壹、前言

重大制度的變遷，不只是發生在整個制度的取代或改變，常常也會因為制度本身內涵的改變，產生重大的變遷。回顧我國國民年金納保對象的變遷，從 1993 年著手規劃開始到目前為止，歸納主要經歷 3 個階段的重大轉折：第 1 個階段為制度形成初始階段（1993 年至 1999 年），從整合式到分立制的引進過程，導致後續制度以分立制模式運行，將國民年金定位為以未參加其他相關社會保險之民眾為納保對象。第 2 階段為制度轉折修正階段（2007 年到 2008 年），政策決定修法將農民排除在國民年金保險納保對象範圍之外。第 3 階段為 2016 年之後至今，2016 年總統府成立國家年金改革委員會，其目的就是為改革國家年金體系，以期永續發展公共年金制度。因此，政策方向又從分立制轉向為整合。鑒於初期各項年金制度已運作許多，因此，政策方向以制度分立，內容整合為優先考量。也就是說，給付制度的整合便成為重點。由上所述，本文的重點，便是以國民年金給付體系，與其他社會保險之整合，尤其是勞保制度。

\* 淡江大學保險系 副教授

## 貳、勞工保險與國民年金保險給付競合之探討

### 一、基本概念

本文主要為探討國民年金與其他社會保險給付制度整合，鑒於其他社會保險類型眾多，包括勞保、公保、軍保、農保等，且給付型態各自不同。且以被保人之人數而論，我國社會保險的人數仍以勞保與國保人數居多。因此，本文仍以國民年金與勞保保險為主要討論範圍，而與其他社會保險之關係，仍有相當多之參考價值。

### 二、綜觀勞工保險與國民年金保險給付之關係

勞工保險與國民年金保險之給付項目，雖然是併同規劃，保險年資亦可合併計算，得分別請領之規定。但是，畢竟是不同的社會保險，有關年資併計，以及給付擇一與給付併領之制度規範間，仍有相當之疑義。

在勞工保險與國民年金保險中，若依所保障之風險而言，可以區分為「老年風險」、「意外風險」與「死亡風險」。其中，意外風險會衍生意外死亡、意外殘廢，與意外醫療三大事故。而意外風險又可分為一般意外事故，與職業災害相關之意外事故，而後者與勞基法有一定之關連。因此，勞保之給付會有特殊之處理。此外，意外殘廢衍生失能，而勞保最近提供失能給付，並與職業安全之復健體系連接，反觀國民年金，其意外風險較類似勞保之一般意外事故。

其次，就給付請領者而言，「老年給付」與「失能給付」之請領人為被保人本人，惟「死亡風險」發生時，因被保人已死亡，請領給付者為原被保人之遺屬。

最後，若被保人在勞保或國保同一體系中發生相同風險，因為年資已明確取得，並不會發生併計之問題。另外，在國保或勞保同一體系中，若有數個風險發生，不論請領給付者同時符合幾項給付資格，均只能擇一請領其中最優者。至於單一風險發生時，若被保人同時具有跨勞保與國保之請領資格，是最複雜之情況。

### 三、老年風險

就勞工保險與國民年金保險而言，界定「老年」風險發生年齡並不相同。國民年金保險部分，請領老年年金給付之年齡定為 65 歲；至於勞工保險，老年給付年齡訂為 60 歲，並自 107 年開始，逐年提高，至 115 年提高至 65 歲。此外，勞保的所得替代率為 1.55%，高於國保的 1.37%。最後勞保可以選擇提早領取減額年金或延後領取展延年金，而國保並無此項選擇，而勞保與國保老年給付制度設計上之差異，使國保的吸引力降低，使得參與意願下降。

## 四、意外風險

當被保人發生意外事故時，通常會有三種狀況：亦即意外死亡、意外殘廢，以及意外醫療給付。其中，意外死亡給付亦即併入死亡風險，而意外醫療給付，也併入醫療風險部分，本部分主要是意外殘廢的給付。

意外殘廢主要是會產生失能或身心障礙風險，勞工保險對於被保人面對身心障礙風險時，提供年金式（失能年金）及一次給付式（失能一次金）之給付。原則上必須永久失能，且經評估為終身無工作能力者，方得請領失能年金給付，這意味被保人即使尚未達到老年，即必須提早退出勞動市場，喪失收入，而產生「早期老年」的現象。這通常與雇用關係中的「職災風險」有關，成為勞基法中職災給付之一部分，成為勞動安全保障體系之一環。若為中度或輕度，則提供失能一次金，並提供復建服務。這套系統的出發點，是從職場風險管理出發。

反觀國民年金，國民年金保險對於被保人面對身心障礙時之保障，除了對於「加保期間」發生風險，產生重度以上身心障礙，且經評估無工作能力者，提供身心障礙年金給付，而這個部分，與勞保的失能年金性質類似。此外，在加保前發生風險致重度以上身心障礙，且經評估無工作能力者，亦設計具有社會福利津貼性質之「身心障礙基本保證年金」。

勞保與國保對於身心障礙年金給付，均有最低基本保障金額之設計。然而，勞保與國保對於被保人是否喪失「工作能力」之定義，並不相同。

在比較勞保與國保在意外風險所提供之給付時，國保比較重視福利性質，亦即加保前失能者，提供基礎保障年金，而勞保比較重視職災風險，因此，除了完全失能之失能給付外，亦提供部分失能者之一次失能給付金。

## 五、死亡風險

死亡風險主要會產生兩項經濟損失，亦即因被保人死亡時所產生之額外支出，主要為喪葬給付，以及被保人死亡後對他人負經濟上未完成之責任，主要為遺屬給付。

對於被保人發生死亡風險時，勞保有「喪葬津貼」及「遺屬津貼」，國保有「喪葬給付」，這些都是一次性給付，用以保障被保人死亡時所產生之額外支出。至於被保人對他人未完成之責任，則分別設計具有年金性質之「遺屬年金給付」。

至於遺屬年金給付，具有所得替代之功能，以避免生活無依為目。因此，適度導入具資產調查之排富條款，可以避免社會保險資源之浪費。

## 六、年資併計之期待保障

勞工保險與國民年金保險為不同之社會制度，可以視為兩種不同體系。但是，在制度規劃上，二者所保障之風險類似，且部分民眾在工作階段會投保勞保，無工作時投保國保，故一生中便會具有勞保與國保二者的年資。因此，在制度設計上，不同體系在給付面上有關年資併計的議題，便成為重要討論的焦點。

有關年資併計的議題，主要的癥結點在於所面對的風險，如前所述，二者皆處理三大風險，亦即老年生存風險、意外風險，與死亡風險。本文也依據這三大風險，分別論述其概念。

首先，針對老年生存風險而言，這個部分類似商業保險中的養老保險。保戶所繳的保費中，主要為儲蓄保費，會累積責任準備金。因此，不同壽險公司的養老險，並不會影響其他公司的保單。最後，合併給付生存養老金，運用此概念，勞保與國保即兩家不同的壽險公司，其所提供的養老給付可以合併計算，這也是年金制度設計的主軸。

其次，有關意外風險，主要保障內容為意外發生後所產生之失能或身心障礙風險，本質上而言，這是屬於「早期老年」現象，與之前所述老年生存風險類似，二者可以併計。此外，為了顧及被保人日後生活所需，通常會提供最低保證給付金額之設計。

最後也是最複雜的設計，是有關死亡風險。一般來說，在不同時期段所提供之壽險死亡保障，是不可以合併死亡給付。理由是死亡保費若時效已過，會被認列為費用攤銷，而國保與勞保的保障期間應該不會重疊。因此，死亡理賠金應該不可以重覆請領。然而，遺屬年金則是一個非常難處理的議題。理論上來說，遺屬年金給付的目的，是保障被保人之遺屬的經濟安全。也就是說，它不是由保險角度來設計的給付，而是由社會福利的角度來觀察，因此，在考慮各種社會保險給付的時候，也要從給付金額合理性分析。也就是說，擇一請領，以及最低基本保障金額之規定，也就常常出現在處理原則之中。在實務上來說，遺屬年金在與老年年金或失能年金給付時，常會出現混淆不清之處。其原因有二：一為各種社會保險年金分立，造成不同之解釋；其次，由於某種社會年金制度之調整，連動到其他年金合併計算上之困擾。

要解決上述的問題，根本之道，是進行根本性之年金改革，降低因制度分立所產生解釋不同的困擾，釐清基礎年金與各類職業性社會保險之分工。例如全民健保與其他社會保險之關係。在尚未整合各項社會年金之前，不如將遺屬年金當成社會福利津貼的概念，建立一套競合的模式。

## 七、後續發展

本單元雖然僅提及勞保與國保中，各項給付的整合，由於勞保是屬於職業社會保險，而國保是基礎社會保險。其他社會保險，例如公教保、軍保，乃至於農保，都有職業社會保險的概念，未來的整合，都可以採用此模式。

## 參、年金改革下國民年金保險可能發展路徑之探討

傳統上，公共年金之類型，可以大致區分以「普及式」方式提供保障之貝佛里奇模式，與重視「社會保險」精神及職業取向的俾斯麥模式兩大類。初期規劃時，由於其他社會保險制度相對時間久遠，為使制度順利且及時上路，將「全民」納入國民年金的基礎年金制度，改以「業務分立，內涵整合」方式取代，促使制度朝向分立方向變遷。

分立制度形成之後，受到人口老化所產生之財政壓力之下，政府開始打破原有路徑，朝整合模式進行。此種行為模式，類似日本的制度模式，由原有的職業分立的小國民年金制度，經過二十多年的調整，逐步改為以全民為基礎的大國民年金制度。當大國民年金制度逐步成型之後，一個立即的好處，即是繳費率會上升。由於在小國民年金制度的設計下，受限於制度設計的限制，只能採取柔性納保機制，但由於相對其他職業社會保險的職災保障不足，對年輕人的吸引力不佳，故繳費率會逐步下滑。但是，在整合式年金制度下，繳費機制可由柔性納保，逐步轉為半剛性納保，透過其他職業社會保險的團體會員代為扣繳，可以有效提高繳費率。

在快速整合下的基礎年金制度，影響最大的，應該是國民年金保險的給付制度。在主客觀環境快速變化下，各類職業社會保險快速轉型。以勞保為例，勞保推動職災保險單獨立法，並配合職業安全保障機制，以突顯勞動保障的需求。在此同時，農保也配合勞保的行動，率先開辦農民職災保障。換言之，最近幾年中，職業社會保險著重於意外風險保障機制的建立。其實，這也是職業社會保險的主要存在理由。

反觀國民年金保險，其存在最大的目的為何呢？以個人的意見而言，有兩個工作重點：首先，整合目前社會保險中的老年生存風險。眾所周知，勞保的老年給付條件，本來就優於國民年金，但在財政快速惡化快，已逐步縮減給付條件，使得未來基礎年金，可以由國保為標準；其次，國保在整合社會福利津貼上，例如老年基礎保證年金、身心障礙基礎保證年金等。

至於國民年金保險有關死亡風險的給付中，有關喪葬費用部分，應該問題不大。但是，有關遺屬年金部分，會逐步往社會福利的津貼方向進行，也會併入整合社會福利的工作中。

最後有關意外風險的部分，是國保未來最大的挑戰。由於勞保強化職業災害的保障，除了提供失能年金給付外，並強化職業安全及復健，並重回工作職場，這部分會衝擊國保的相關給付。未來，各項給付條件勢必要搭配更細膩的資產及收入調查。此外，隨著基礎年金整合速度加快，國保的失能給付，勢必會勞保的一般事故的給付，做更緊密的結合。

## 肆．由國際發展經驗看國民年金之前景

最近勞保年金的改革速度加快，此種情況也牽動國民年金的走向。以筆者來看，在可預見的未來，整合式基礎年金可能會建構出來。而此種基礎年金會類似瑞典制度，也就是說它會分為保障年金與所得年金。而國民年金會比較偏向保障年金，其他社會年金會偏向所得年金。

在各類年金整合過程中，國民年金要往以下的方向努力。首先，要豎立基礎年金最低給付標準。而此標準，必須要與國民最低生活標準有關。以國民年金目前的給付水準來看，似乎仍嫌太低。看起來，要逐步提升投保金額。另外，要逐步檢討各項給付類型，分析其福利的性質。例如，A 式差額金即為明顯案例，當初建置的原因，是為彌補年金開辦初期，即將屆退的國民。隨著開辦時間拉長，A 式差額金的意義開始減低，可以轉換為低收入且年資較短者的生活補償金。

## 伍、結語

國民年金保險在設計之初，即採用分立制，這註定了未來國民年金保險在實施中，會產生兩大困難。首先是繳費低落的問題；其次，是保險給付與其他社會保險競合的問題。

有關與其他社會保險競合的關係中，老年生存風險應該是最沒有問題，而死亡風險中，喪葬費用的狀況也不錯。而遺屬年金具有相當強烈的福利性質，需要特別關注。最後是意外風險，失能年金會與勞保所執行職災保險單獨立法，要特別關注。而在年金改革過程中，國民年金在整合老年生存風險，以及整合社會福利津貼中，占有相當重要之支配角色。然而，在其他部分，只能扮演配合的角色。

最後，基礎年金的整合，可以有效提升國保的繳費率，並對各個社會年金的定位，做重新調整。

## 參考文獻

1. 許振明、周麗芳、何金巡、林建甫，2001，國民年金與政府財政負擔，台灣經濟預測與政策，31.2，p.67-90。
2. 張瑋庭，2010，台灣國民年金為何分立？民主轉型過程中官僚政治的轉變，國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
3. 陳琇惠，2013，農保與國保、勞保整併之可行性分析，行政院經濟建設委員會。
4. 鍾秉正，2016，年金保險之年資銜接問題，p.673-694，元照出版公司。
5. 劉育偉、盧俊良，2011年，論老年生活保障之落實——以國民年金保險與勞工保險老年給付之整合為中心，勞工安全衛生研究季刊，19卷2期，p.308-318。
6. 楊宗儀，2016，勞工保險與國民年金保險之保險效力與給付整合之研究，國立政治大學法律學院碩士在職專班碩士論文，19卷2期，p.308-318。
7. 蕭玉煌，2011，我國國民年金的實施與規劃，社區發展季刊，133期，p.109-122。
8. 孫迺翊，2013，年金制度改革的幾個法學面向思考，月旦法學雜誌，222期，p.93-108。
9. 郭明政，2009，年金政策與法制，元照出版設。