

國民年金的困境

陳聽安、陳國樑／政大名譽教授、政大財政系副教授

我國之國民年金保險（國保），主管機關為社福部，業務委託勞保局辦理。從去年底及今年初至今，各媒體都可見醒目的國保廣告，呼籲納入國保之被保險人，自九七年開辦至今欠費達十年者，須在一〇八年一月底前儘速補繳，以免影響給付權益。由資料顯示，截至一〇七年十月止，從未繳納保費者，約有三十二萬七千多人。我們很能理解有關單位不惜花大筆費用刊登廣告的良苦用心，唯對此一廣告能產生多大的效果，則有所保留。

國保自開辦以來，即存在結構性的問題，如果再不作制度上的改進，以不斷刊登廣告與郵寄函件的方式提示繳費，結果都是徒耗資源，並可能攸關國保存廢。

國保主要內容為老年年金保險，屬世界銀行所建議三層式年金保障制度第一層之基礎年金。一般之基礎年金，按被保險對象又可分為兩類，一為大國民年金，涵蓋一國所有達一定年齡的國民；另一為未參加軍、公、教、勞、農等職業年金保險者，亦稱為小國民年金。我國國保屬後者；在財務上參照日本以保險方式經營，而未採用北歐國家常見之以稅收支應的制度。建立國保的旨意，除保障老人基本生活外，同時也為防止各地方政府首長每逢選舉，不顧財政上的負荷，而以老人津貼方式叫價爭取選票。

國保在性質上是屬於社會保險，含強制納保的特性，故凡具中華民國國籍、年齡滿二十五歲，在國內沒有就業，包括失業、待業者，即自動納保；包括服兵役及替代役者皆為國保的對象，赴國外研究、留學者也涵蓋其中。更有甚者，雖然明知民眾在海外已成家立業，也全列入納保對象。

從所納入的三百多萬被保險人來看，主要為家庭主婦；但同為家庭主婦，經濟情況可能有天壤之別，家境優渥者可能對國保不屑一顧，家境窮困者三餐不繼，又何來餘資繳交保險費？就算可申請減免或提高政府補貼額度，仍可能力不從心。更值得正視的是，沒有就業者，除有其他所得來源者外，較可能因欠繳保費而失去保險給付。這都有違國保保障國民老年基本生活所須之建制目的。

此外，我國接受雙重國籍，有為數不少國民長年居住在外，擁有外國國籍、也同時保有臺灣戶籍，但因在國內並無職業而被納入國保。這群在國外工作者及其眷屬等長住國外，一般都會有居住國的國民年金、職業年金，甚至還有商業年金，亦可領取失業或其他津貼，強將此等人納保，令其繳交我國保費，誠不切實際，也非國保原意。總之，「虛胖」的納保人數，會使精算費率低估，進而使國保實際財務，比精算揭露的情形更糟。

其實，國保財務窘態已露。國保被保險人的保費，一般自繳僅有六成、其餘四成由政府補助；若能按期繳交保費，繳滿四十年者，可自六十五歲開始領取老年給付，每月可領近萬元。由於國人平均壽命不斷創新高，以投資報酬率角度來看，參加國保繳少給多，十分划算。雖然如此，國保之保費收繳率卻每下愈況；平均僅約為百分之五十，原鄉地區甚至不到百分之二十，為各類社會保險中所罕見。根據最新精算（基準日一〇六年十二月三十一日），未提存準備金額（即舊稱之「潛藏負債」）為六五八七億，相較於開辦兩年時（基準日九九年十月一日）之八八二億，僅七年的光景，竟然增加了七·五倍。

從被保險對象範圍和保費低收繳率來看，我國國保難保障經濟弱勢族群，出現保險學理上的逆選擇現象，應儘快進行制度的更張，否則難以永續經營。「國民年金保險二·〇」的規劃，在大方向上，可借鏡全民健康保險經驗，整合現有之國保與軍、公、教、勞、農等職業年金保險之老年基礎給付，除可擴大風險分攤外，也會有更好的重分配效果。