

## 我國國民年金保險老年年金給付政策：

### 回應性評估之研究

賴采珣\*

#### 摘要

我國國民年金保險被保險人人數，目前居我國各類社會保險中，被保險人人數第二多；且在各類給付項目中，核付人數最多。核付金額最高者屬老年年金給付。顯見我國國民年金保險老年年金給付政策，影響著我國眾多退休人口的權益及老年生活保障，實有探討執行成效之價值。本研究以回應性理論為基礎，採「政策目標達成度」、「政策設計適切性」、「執行者意向與態度」、「顧客滿意度」四項指標，訪談政策制定者、政策執行者及政策標的人口等三類政策利害關係人，彙整分析並提出研究發現與建議。

本研究結論如下：一、將「就業者」納入國民年金保險，改變制度先天不足之限制。二、拓展服務據點，並結合地方資源或線上申請多元認證方式。三、研議開放更多可開立年金專戶之銀行。四、符合請領資格者給付直接入帳，不必再提出申請。五、研議老年給付一次金之可行性。六、儘速修法調整國民年金保險老年年金給付與軍公保險競合之規定。七、研議同時領取國民年金保險老年年金給付與遺屬年金給付之可行性。八、加強國民年金保險政策行銷，拓展更多元行銷管道。九、提供政策執行者多元協助，以持續強化執行者之正向態度。

**關鍵詞：**國民年金、老年年金給付、政策評估、回應性評估

---

\*作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士；現服務於勞動部勞工保險局。  
E-mail: [Lisa19921128@gmail.com](mailto:Lisa19921128@gmail.com) 收稿: 2026/04/12。 審查通過: 2026/05/23。

## 壹、前言

根據 OECD 經濟合作暨發展組織（2024,pp.6-7）之報告指出，非 OECD 會員國的亞洲經濟體，其退休金制度目前面臨人口快速老化、社會安全網給付水準偏低與退休金制度涵蓋率低之三大問題，如何縮小涵蓋缺口、提高安全網保障，以加強老年收入保護，是這些亞洲國家正在關心的主要議題。由於預期壽命延長，退休時間也拉長，退休人數相對於工作人口的比例提高，亦對退休金制度的財政構成持續性的挑戰。我國國民年金保險制度成立的初衷，即為面對日益老龄化的台灣社會，如何使沒有加入任何保險制度(如勞工保險、公務人員保險、軍人保險、農民保險等)的國民，在其老年之時，可請領國民年金保險之老年年金，以安享晚年。因之，本論文以國民年金保險中之老年年金給付政策為研究的焦點。

我國國民年金保險中老年年金給付政策，影響著我國眾多退休人口的權益及老年生活保障。又本人為國民年金保險老年年金的第一線執行者，在數年的實務經驗中，常遇有許多被保險人反饋國民年金保險老年年金給付相關政策意見，諸凡請領資格、給付金額、國民年金保險給付與縣市政府社會福利津貼之競合關係等，均為國民年金保險老年年金給付各方利害關係人關心之議題，亦時為媒體所關注之焦點。據此，本文欲透過回應性評估之政策評估工具，瞭解國民年金保險老年年金給付政策。

## 貳、相關理論及文獻分析

### 一、政策評估

綜合國內外學者定義，政策評估是利用量化或質化研究方法，幫助我們檢視與分析政府政策或計畫的績效、執行、影響及適切性等面向的工具，讓政策規劃者可以根據評估結果瞭解政策成敗、成效及待改進之處。Guba 及 Lincoln（1989）將政策評估的發展歷程區分為四個世代，第一代政策評估為實驗室實驗，政策評估者是技術人員的角色，著重於測量。第二代政策評估為實地實驗，政策評估者的角色是描述者，著重於將政策目標與結果做比較，並據以判斷並描述政策結果的好壞。第三代政策評估為社會或政策實驗，政策評估者的角色是判斷者，著重於判斷評估對象的優劣，將實驗設計延伸至整個社會或公共政策上。第四代政策評估為質化評估，為了因應後現代社會的多元價值觀，評估者必須將政

策利害關係人不同的價值觀、態度與回應一併納入政策評估，評估者必須同時是技術人員、描述者、判斷者、調停者、變革推動者等多元角色，於政策評估時亦須考量政策的社會性、政治性、文化背景等各項因素（章光明，2007，頁 20），政策評估是在評估者與利害關係人的互動與協商中建構出來的。

## 二、回應性評估

回應性評估為第四代政策評估之途徑。Guba 及 Lincoln（1989）認為回應性評估的特質，是重視政策利害關係人的內心感受，即利害關係人的主張（Claims）、關切（Concerns）與議題（Issues）。

## 三、回應性評估的指標

評估指標在不同的政策中，其適用性均不相同，即某些不適合用來評估甲政策的評估指標，可能適合使用在乙政策中作為評估指標。政策的多元性及複雜性，使得政策評估指標至今仍缺乏一套被大多數學者認可的完整體系（簡肇緯，2018，頁 23）。在政策評估的發展歷程中，許多國外學者陸續依據不同政策的特性及目的，建立數套政策評估的指標，而國內學者大多以 Poister（1978）及 Dunn（1994）建立的六項評估指標為主。下表為國外學者所建立政策評估指標：

表 1

回應性評估指標彙整表

學者	評估指標
Suchman（1967）	投入（effor）、效率（efficiency）、績效（performance）、充分（adequacy）、過程（process）
Poister（1978）	效率（efficiency）、效能（effectiveness）、充分（adequacy）、適切性（appropriateness）、公平性（equity）、回應性（responsiveness）

表 1 (續)

Sabatier & Mazmanian (1979)	問題的可處置性 (tractability of the problem)、法令規章的執行能力 (ability of statute to structure implementation)、影響執行的非法規變項 (non-statutory variables affecting implementation)
Nakamura & Smallwood (1980)	政策目標達成 (policy goal attainment)、效率 (efficiency)、顧客支持度 (constituency)、顧客回應性 (clientele responsibility)、系統持續性 (system maintenance)
Starling (1988)	產出 (output)、外部性 (externalities)、效率 (efficiency)、策略 (strategy)、順服性 (compliance)、公正性 (justice)、介入效果 (intervention effect)
Dunn (1994)	效率 (efficiency)、效能 (effectiveness)、充分 (adequacy)、適切性 (appropriateness)、公平性 (equity)、回應性 (responsiveness)
Vadung (1997)	效率 (efficiency)、效能 (effectiveness)、生產力 (productivity)、成本效益 (cost-benefit)、成本效能 (cost-effectiveness)
Owen & Roggers (1999)	效用性 (utility)、可能性 (feasibility)、適當性 (propriety)、正確性 (accuracy)

資料來源：轉引自陳美蘭 (2009)。

#### 四、國民年金保險理論

##### (一) 老年經濟安全保障制度

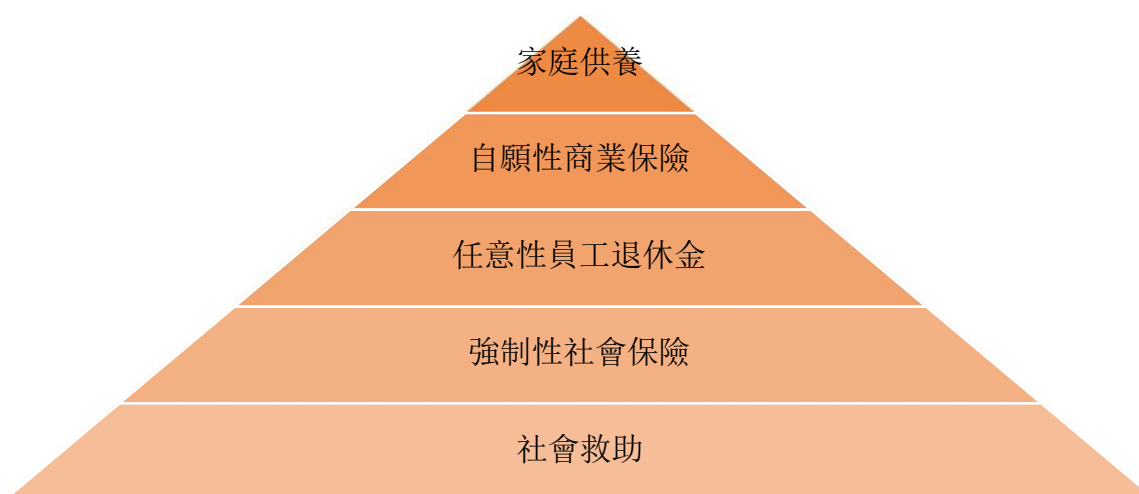
##### 1、世界銀行老年經濟安全保障模式

柯木興、林建成 (2007) 指出，世界銀行在 1994 年提出老年經濟安全的三層式保障，透過再分配、儲蓄和保險等手段，以達成保障老年經濟安全的目的，其

保障對象屬於有在工作的勞工。惟隨著人口高齡化的加劇及景氣持續變動的影響，有眾多人口因未參與勞動而無法成為三層式保障模式的適用對象。世界銀行乃於 2005 年提出以三層式保障為基礎修訂的多層次保障模式，該模式將非勞動人口納入保障對象，建構出多層次保障模式。

圖 1

世界銀行老年經濟安全多層次保障模式



資料來源：柯木興、林建成(2007)。淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」。  
<http://www.npf.org.tw/3/3488>。作者自行彙整。

## 2、我國老年經濟安全保障模式

我國的老年經濟安全保障模式亦屬世界銀行所提出的多層次保障模式。主要以職業類型為基礎，未就業者則由國民年金保險或社會福利津貼予以保障（國家發展委員會人力發展處，2023，頁3）。

圖 2

我國老年經濟安全多層次保障模式

※人數為 111 年 12 月數據

身分 保障層次	軍職人員	公教人員	勞工	農民	未就業國民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助				
第二層 職業 退休金	軍公教人員 退撫制度		勞工退休金 (DC) (新/741.3 萬人) (DB) (舊/58.8 萬人)	農民退休 儲金(註2) (DC) (9.1 萬人)	
	(DB) (66.6 萬人)	(DC) (112 年 7 月起)			
第一層 社會保險	軍人 保險 (DB) (205 萬人)	公教人員保險 (DB) (58.9 萬人)	勞工保險 (DB) (1,043.0 萬人)	農民健康 保險(註1) (95.9 萬人)	國民年金 保險 (DB) (281.1 萬人)
第零層 福利津貼	榮民就養給付(2.9 萬人)、中低收入老人生活津貼(19.6 萬人)、 老年基本保障年金(42.1 萬人)、原住民給付(4.4 萬人)、老年農民福利津貼(54.7 萬人)				

資料來源：國家發展委員會人力發展處(2023)。老年經濟安全制度專刊。頁3。

### (二) 社會保險制度

鍾秉正(2017, 頁 137-146) 指出社會保險有以下幾項原則：

#### 1. 強制性

社會保險藉由法律強制規範國民應盡的保險義務及應享的保險權利，如違反者將受到

法律處罰，其目的是要避免弱體保險現象，以達成社會保險永續經營。

## 2. 基本生活保障

指社會保險所提供的給付水準，與個人其他收入結合後，應要能維持大多數人的基本生活需求。

## 3. 保險原則

在社會保險中並不存在對價性，不論個人風險高低，保險費的計算是以投保薪資為基準，負擔一定的保險費，收入越低者須繳交的保險費越少，在領取給付時，卻與繳納高額保險費者享有相同的給付權利，以達所得重分配、風險分攤的精神。

## 4. 社會適當性

指社會保險是以社會公平為目的，在社會保險中不講究個人的公平正義，而追求社會整體的公平。

## 5. 財務自給自足

社會保險給付支出的財源，是依靠雇主與個人共同繳納保險費所獲得的收入來支應，且保險費收入及支出應維持平衡，政府僅在法定範圍內給予一定比例的支持，以維持社會保險的財務自主，如此一來社會保險才能永續經營及發展（Hinrichs, Karl, 1997, p.19）。

# 參、我國國民年金保險老年年金給付政策問題分析

## 一、給付水準偏低及衍生之不良效應

### （一）給付水準偏低

國民年金保險老年年金給付 A 式、B 式之計給方式，都存在給付金額偏低的情形。每月 A 式金額為 5,976 元，遠低於我國勞工之基本工資（目前為 27,470 元），甚至不到社會救助法規定最低生活費標準（目前為 15,518 元）的一半，亦低於勞工保險老年年金給付及老年農民福利津貼給付金額。每月 B 式金額為 3,853 元，與按 A 式領取者看似領取金額相差不多，然而，實際上有許多國民長時間參加其他社會保險，國民年金保險僅短暫加保，年資短淺，如僅加保 1 天，B 式金額經試

算僅 1 元；僅加保 1 個月，B 式金額經試算僅 21 元；僅加保 1 年者，B 式金額經試算僅 257 元。國民年金保險老年年金給付非但不能有效提供被保險人老年經濟第二重保障，更造成行政資源浪費。

## （二）國民年金保險給付金額過低，引發之外溢結果

### 1、降低較富裕者的參保誘因

國民年金保險的月投保金額，是計算保險費及給付金額的基礎，國民年金保險之月投保金額在制度之初即考量被保險人保險費負擔能力，定為 17,280 元，惟隨著國民年金保險開辦迄今已有 15 年之久，國民年金保險之月投保金額也僅有 19,761 元，遠低於目前勞工保險投保薪資分級表中，投保薪資最低的第一級距 28,590 元；相對地，低月投保金額使得國民年金保險老年年金給付所計算出的給付金額亦偏低，而低給付水準更使得經濟能力較佳的人缺乏繳納保險費的誘因；相對地，對經濟能力較差者，其老年基本經濟保障不足，尚須仰賴其他社會福利幫助（李玉君，2008，頁 10）。

### 2、烙上國民年金保險為弱勢者保險的不良印象

國民年金保險之標的人多屬社會中經濟較為弱勢的族群，再加上國民年金保險老年年金給付的低給付水準，因此國民年金保險常被詬病為「弱弱互助」的社會保險，參加國民年金保險者容易被貼上「經濟弱勢」的歧視性標籤，結構性的汙名使得被汙名者處於不利地位，反而讓歧視變得更加嚴重且難以改變（Link, Phelan, & Hatzenbuehler, 2014, pp. 49-64）。

### 3、被保險人數持續降低

由於國民年金保險老年年金給付的給付金額過低，導致國民不願意參加國民年金保險及拒絕繳納保險費，認為參加國民年金保險並繳納數年保險費後，所領取到的給付並不「划算」，甚至有國民為了不參加國民年金保險而選擇轉至工會參加勞工保險之情事，這使得國民年金被保險人數更是持續降低。

## 二、潛藏的財務壓力

### （一）國民年金保險被保險人人數與保險費收繳率逐年下降

國民年金保險採隨收隨付制，即當期收到的保險費收入用於當期的保險支

出，具有世代移轉及所得重分配的效果，是保險費收入的多寡及穩定性，對保險給付支出的穩定性就顯得十分重要。然而，近 10 年來，國民年金保險被保險人人數呈現逐年下降的趨勢，且與勞工保險被保險人人數存在互為消長的情形（賴兩陽，2013，頁 156），另國民年金保險保險費收繳率，亦呈現逐年下降的趨勢。民眾多會傾向選擇給付項目較多、給付金額較優渥的勞工保險，即使沒有在工作的民眾，也會想盡辦法透過職業工會參加勞工保險（關中，2013：頁13；李玉君，2008：頁10；賴兩陽，2013：頁156）。而國民年金保險柔性繳費制度，造成許多被保險人在加保期間，因預期未來無使用保險給付之需求，而選擇暫時不繳納保險費，俟可請領保險給付時，再視保險給付金額的多寡來決定是否繳納保險費。軟性繳納保險費的結果，造成不按時繳納保險費的人越來越多，嚴重衝擊著國民年金保險制度運作的健全，演變成為了國家懲罰失業者的政策。

## （二）國民年金保險老年年金給付人數逐年攀升

隨著我國戰後嬰兒潮世代帶來的大退休潮及超高齡社會的來臨，我國 65 歲以上人口數逐年攀升，連帶地影響國年金保險老年年金給付請領人數及請領金額，自國民年金開辦以來，老年年金保險給付的支出逐年增加，111 年度老年年金核付金額已達 5 百多億元（勞動部勞工保險局，2025），保險支出的財務壓力不言而喻。

## 三、各項社會保險老年給付請領組合複雜

綜觀我國目前各項社會保險之業務分屬於不同單位，勞工保險、農民健康保險及國民年金保險屬於勞動部勞工保險局之業務範疇、軍公教人員保險屬台灣銀行之業務範疇，退休者欲了解或試算得請領老年給付時，須向各該管轄單位分別詢問，使退休者對於自身可請領的給付組合往往一頭霧水。我國目前並無單一的退休金試算窗口供民眾諮詢，亦無統一的老年給付金額試算系統以提供完整的給付組合，讓退休者能在資訊對等的狀況下做出最有利的選擇，使其老年生活經濟安全可以受到最大的保障。

## 肆、研究設計

### 一、研究架構

根據研究目的、研究內容與特性，建構出四個評估指標，即「政策目標達成

度」、「政策設計妥適性」、「政策執行者意向與態度」、「顧客滿意度」，建構研究架構圖，分述如下：

### **(一) 政策目標達成度**

國民年金保險老年年金給付政策是否可為老年生活經濟安全提供適足保障？遭遇什麼樣的困難？並如何解決？國民年金保險老年年金給付政策服務輸送的過程是否達到及時、安全與穩定的要求？及在輸送過程中遭遇什麼樣的困難？並如何解決？

### **(二) 政策設計妥適性**

國民年金保險參保之吸引力是否適切？是否要採強制繳費？永續經營的財務規劃是否適切？國民年金保險老年年金給付與縣市政府社會福利津貼給付之競合關係，是否適切？國民年金保險老年年金給付與勞工保險老年給付之競合關係，是否適切？國民年金老年年金保險給付與公保養老給付或軍人退伍給付之競合關係，是否適切？國民年金保險老年年金給付與國民年金保險遺屬年金給付或身心障礙（基本保證）年金給付僅得擇一請領之規定，是否適切？

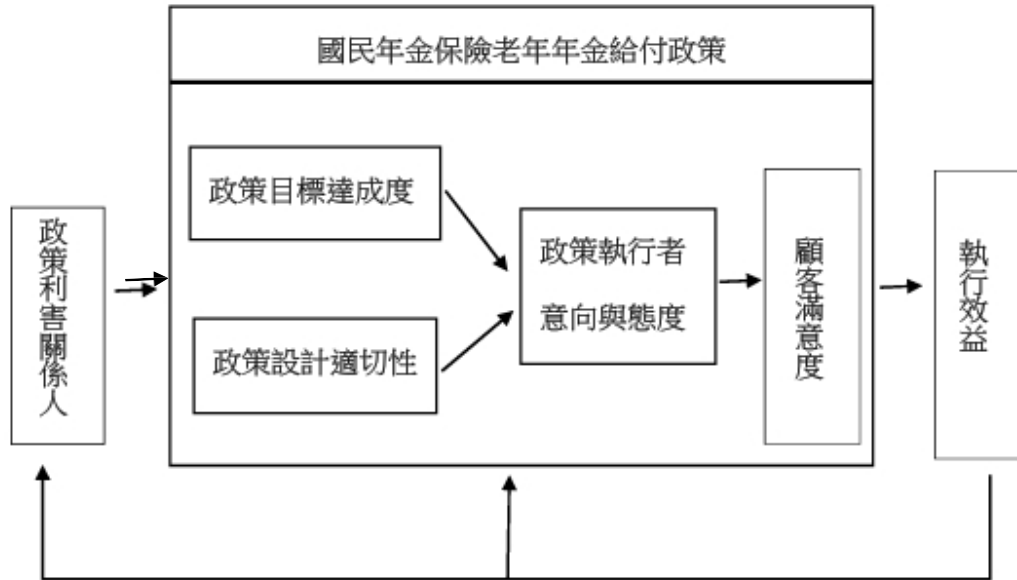
### **(三) 政策執行者意向與態度**

政策執行者對政策的是否支持？支持或不支持的理由為何？該如何修正以獲取支持？執行者在執行政策時的態度是積極或是消極？理由為何？該如何修正以使執行者能持積極態度？

### **(四) 顧客滿意度**

各利害關係人對國民年金保險老年年金給付政策目標達成度及國民年金保險老年年金給付政策目永續經營之政策設計適切性是否滿意？滿意或不滿意的原因為何？

圖 3  
研究架構



## 二、研究範圍與方法

### (一) 研究方法

本研究採用文獻分析法與深度訪談法。先整理分析出國民年金保險政策背景、政策制度、執行現況及現存問題，同時爬梳政策評估相關文獻，以「回應性評估」作為本研究之理論基礎。其次，以立意抽樣挑選在國民年金保險政策領域有相當實務經驗者，透過深度訪談蒐集利害關係人的想法與內心感受等第一手資料，以評估政策執行成果，並歸納分析國民年金保險老年年金給付政策之缺失及待改進之處。抽樣方法則以立意抽樣進行

### (二) 研究範圍

本研究將國民年金保險老年年金給付利害關係人區分為三大類，第一類為政策規劃者，以衛生福利部為研究對象；第二類為政策執行者，以勞動部勞工保險局、台北市之國民年金保險服務員為研究對象；第三類為政策標的人口，以居住於台北市或新北市之民眾為範圍，選取曾經參加過國民年金保險且已年滿 65 歲得請領老年年金給付者，及未繳納國民年金保險之民眾為研究對象。

### 三、訪談對象與題綱

#### (一) 訪談對象

國民年金保險老年年金給付政策之利害關係人分為三類，分別為政策制定者、政策執行者及政策標的人口。

表 2

訪談對象彙整表

利害關係角色	編號	單位職稱
政策制定者	A1	衛生福利部社會保險司-承辦
	A2	國民年金監理會-承辦
政策執行者	B1	勞動部勞工保險局-主管
	B2	勞動部勞工保險局-承辦
	B3	台北市某區公所-國民年金保險服務員
	B4	雲林縣某鄉公所-國民年金保險服務員
政策標的人口	C1	年滿65歲、正在領取國民年金保險老年年金給付之民眾
	C2	
	C3	年滿65歲、未領取國民年金保險老年年金給付之民眾
	C4	未繳納國民年金保險之民眾

資料來源：作者自行整理

#### (二) 訪談題綱

本研究訪談題綱係根據本研究建立之評估指標加以設計，並依利害關係人角色之不同調整受訪者之訪談問題（如表 3）。

表 3  
訪問題綱

評估指標	訪談題綱
<p>政策目標達成度 (政策目的及過程目的)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●國民年金保險老年年金給付政策是為了讓國人未參與其他保險者，提供其老年生活經濟安全適足的保障，請問您認為此一目標能否完成？理由為何？若不能，您認為要如何解決？（制定者、執行者）</li> <li>●請問您目前正在領取的國民年金保險老年年金給付金額大概是多少？您認為您目前正在領取的金額能保障您的老年生活基本經濟安全嗎？理由為何？（標的人口）</li> <li>●就您的瞭解，民眾請領國民年金保險老年年金給付的過程能否達到及時、安全且穩定的要求？在請領過程中有遇到困難或阻礙嗎？若有，是什麼困難或阻礙呢？是否解決？如否，原因為何？如是，解決方式為何？（共通性）</li> </ul>
<p>政策設計適切性</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●請問您認為目前國民年金保險的政策設計，是否有足夠的吸引力促使國人參保？理由為何？您認為可以如何調整以增強國人參加國民年金保險之意願？（共通性）</li> <li>●目前國民年金保險針對不繳納保險費者僅收取利息且無罰則，且逾繳納期限之保險費於 10 年內均可補繳，超過 10 年補繳期限部分亦可再申請補繳，請問您這樣的柔性繳費制度設計是否妥適？理由為何？您認為國民年金保險是否要改採強制繳費？理由為何？您認為可以如何調整以增強國人繳納國民年金保險費之意願？（共通性）</li> <li>●請問您認為國民年金保險永續經營的財務規劃是否適切？理由為何？若有赤字，現行制度如何彌補？您認為適當與否？您認為可以如何調整，使國民年金保險財務規劃更加完善永續？（共通性）</li> <li>●請問您認為領取縣市政府發放之社會福利津貼給付者，其國民年金保險老年年金給付僅得按給付金額較低之 B 式計給，是否適切？理由為何？您認為該如何修正？（共通性）</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>●請問您認為領取勞工保險老年年金給付，或領取勞工保險老年給付之領取年資已達 15 年且給付總額已達 50 萬者，其國民年金保險老年年金給付僅得按給付金額較低之 B 式計給，是否適切？理由為何？您認為該如何修正？（共通性）</li> <li>●請問您認為領取公保養老給付或軍保退伍給付，且公保養老給付或軍保退伍給付之領取年資合計未達 15 年或給付的總額未達 50 萬元者，自年滿 65 歲當月起以 3,000 元按月累計達原領取公保養老給付及軍保退伍給付總額前，其國民年金保險老年年金給付僅得按給付金額較低之 B 式計給，是否適切？理由為何？您認為該如何修正？（共通性）</li> <li>●請問您認為國民年金保險老年年金給付與本保險項下之遺屬年金給付、身心障礙(基本保證)年金給付僅得擇一請領之規定，是否適切？理由為何？您認為該如何修正？（共通性）</li> </ul>
<p>執行者意向與態度</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●就您的觀察，政策執行單位勞動部勞工保險局對於國民年金保險老年年金給付政策目標、政策內容及執行方式是否認同？認同或不認同的理由為何？（制定者）</li> <li>●貴單位主管及同仁對國民年金保險老年年金給付政策目標、政策內容及執行方式是否認同？認同或不認同的理由為何？（執行者）</li> <li>●就您的觀察，政策執行單位勞動部勞工保險局在回應民眾問題或需求時，是正面積極的回應還是負面消極的回應？積極或是消極的理由為何？（制定者）</li> <li>●當您在執行國民年金保險老年年金給付政策時，您回應民眾問題或需求是正面積極的回應還是負面消極的回應？積極或是消極的理由為何？（執行者）</li> <li>●就您的經驗，政策執行單位勞動部勞工保險局在回應您的問題或需求時，正面積極的回應還是負面消極的回應？（標的人口）</li> <li>●就您的觀察，政策執行單位勞動部勞工保險局在接收到</li> </ul>

	<p>民眾對於國民年金保險老年年金給付政策有負面感受或是政策意見時，是正面積極的回應還是負面消極的回應？積極或是消極的理由為何？（制定者）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●當您接收到民眾對於國民年金保險老年年金給付政策有負面感受或是政策意見時，您會如何回應？理由為何？（執行者）</li> <li>●就您的經驗，當您對國民年金保險老年年金給付政策有負面感受或是政策意見向執行單位反映時，您得到的是正面積極的回應還是負面消極的回應？（標的人口）</li> <li>●您認為該如何強化或消弭執行者正面或負面的意向與態度？（共通性）</li> </ul>
顧客滿意度	<ul style="list-style-type: none"> <li>●請問您對目前國民年金保險老年年金給付 A 式及 B 式之給付金額是否滿意？滿意或不滿意的原因為何？（共通性）</li> <li>●請問您對國民年金保險老年年金給付請領方式與輸送過程是否滿意？滿意或不滿意的原因為何？（共通性）</li> <li>●請問您對國民年金保險吸引投保的設計是否滿意？滿意或不滿意的原因為何？（共通性）</li> <li>●請問您對國民年金保險柔性繳納保險費的設計是否滿意？滿意或不滿意的原因為何？（共通性）</li> <li>●請問您對國民年金保險老年年金給付與其他社會保險老年給付及縣市政府社會福利津貼競合的設計是否滿意？滿意或不滿意的原因為何？（共通性）</li> <li>●請問您對國民年金保險老年年金給付與本保險項下之遺屬年金給付、身心障礙(基本保證)年金給付僅得擇一請領之規定是否滿意？滿意或不滿意的原因為何？（共通性）</li> </ul>

資料來源：作者自行彙整

## 伍、訪談結果分析

### 一、政策目標達成度

#### (一) 老年年金給付能否提供未參保國人老年生活保障

大多數受訪者認為，國民年金保險已達成將未參保國人納入社會保險保障範圍，使其老年生活有一筆收入來源（A1、A2、B1、B2、B4）。惟單以國民年金保險老年年金給付金額來看，其給付金額並不足以保障個人老年生活之經濟安全（A1、A2、B2、B3、B4、C1、C2、C3、C4），但個人老年生活經濟本來就不能只依靠國民年金保險老年年金給付提供，應該是要以「多層次保障」的方式，建構個人老年生活之經濟來源，才能獲得適足的保障（A1、A2、B2、B3、B4）。

#### (二) 老年年金給付能否及時、安全且穩定，與如何化解困難

請領老年年金給付總能符合及時、安全且穩定的要求（B3、B4、C4），且及時安全穩定的給付，建立在法規、標準程序與主動通知之上（A1、A2、B1、B4）。惟遇到需確認、查證或補件時，就無法達到及時、穩定的要求（B3、B4、C2）。另有受訪者，認為社會保險的精神不在於及時保障，民眾如有經濟困難應是尋求社會救助或急難救助的幫助，而非要求社會保險提供（B2）。

另請領過程中遇到困難及解決方式，共可分為五種情況。首先係因長期欠繳國民年金保險費，致無法或未足額領取給付，僅得向親友、宮廟借貸，或分期繳納（A1、B2、B3）。第二，因縣市政府誤報或漏報相關社福津貼資料，使年金給付中斷，生活陷入困境，僅得儘速請縣市政府報送正確資料，俾利勞保局補發年金給付，並不斷與各縣市政府窗口溝通、提醒，避免再發生（A2）。第三，諮詢專線無人接聽，或辦事處人潮眾多，致請領不順。然勞保局有設志工協助，或設「快速櫃台」分流（C4），另亦有受訪者認為給付無需申請，直接入帳，即可緩解電話雍塞及洽公人潮眾多之情況（C1），惟此議題在政策執行者之受訪者回應中亦有提及，實際上政府並無法知悉被保險人所擁有之帳戶，也無法得知被保險人欲入帳之帳戶為何，在執行上有其窒礙難行之處（B1）。第四，可供開立年金專戶之銀行較少，致領取不便，但為領取給付，還是只能選擇去距離較遠的銀行辦理（C2）。第五，各種申請方式對偏遠或身障老人不便，致申請不順，解決

方式為請他人代為書面申請，或開通更多元的線上申辦身分認證方式（B4）。

## 二、政策設計適切性

### （一）國民年金保險吸引力的適切性及增強吸引力之建議

大多數受訪者均認為國民年金保險缺乏足夠的吸引力（A1、A2、B2、B4、C1、C2、C3），原因有：被保險人對政府或國民年金制度不信任（B4）、國民年金保險遭到汙名化，被視為「失業懲罰金」或「窮人保險」（A1、A2、B1、C4）、國民年金保險相較於勞工保險，所得替代率較低（A1）、國人對勞工保險期待較深（A2）、國民年金保險對年輕或男性的被保險人沒有誘因（B2），以及老年年金給付B式金額過低（B3、B4、C1、C2、C3、C4）。

受訪者們建議，增強國民年金保險吸引力可以從「對經濟能力較好之被保險人採強制繳納保險費」（A1）、「加強對年輕人宣導以去除國民年金保險負面標籤」（A2）、「提高老年年金給付金額」（B3、B4、C1、C2、C3）、「增加退還保險費制度」（C1、C4）等四大面向著手。

### （二）國民年金保險柔性繳費的適切性，及增強繳納意願之建議

大多數受訪者認為，國民年金被保險人多為經濟弱勢，柔性繳費有其必要性（A2、B1、B2、B3、B4、C2、C3、C4），因此部分受訪者亦認同逾期繳納需加收利息（A2、B3、C2）；然而在「逾期繳納沒有罰則」的看法，受訪者意見較分歧，標的人口支持不另設罰則，罰則恐對被保險人造成更大的經濟困擾（C2），政策執行者則支持增設罰則，認為無罰則等於鼓勵被保險人不繳保費（B1）。在保險費10年補繳期限之議題，有受訪者認為，10年內補繳保險費期限過長，使收繳困難影響基金穩定，且失公平性，宜予縮短（A1、A2）；超過10年繳納期限部分，在例外情況下，保險費亦可補繳，惟例外情況認定極為寬鬆，10年期限形同虛設（B4），對按時繳納者亦不公平（C1）。最後，大多數受訪者認為不應改為強制繳費（A2、B2、B3、B4、C1、C2、C3、C4），理由有四：國民年金被保險人多為經濟弱勢，造成更大生活壓力（A2、B2、B3、C2、C3）、強制作為不符合民主政治要求（B1、B4）、易激起民憤且有變相加稅之嫌（C4）。

在增強繳納意願之建議，經彙整政策相關利害關係人所提建議，主要有四：提高被保險人保險費補助比例（A1、A2、B1）、提高保險給付金額或是增加保險給付項目（A2、B3、B4、C2、C3）、宣傳繳納國民年金保險費的好處（B1、B2、B4）、退還保險費（C4）。

### （三）國民年金保險永續經營的財務規劃的適切性及建議

國民年金保險因開辦不久，目前財務尚屬健康（A1、A2、B4），且現行法規有明定財源，且政府負支付責任，須持續撥補赤字是財務適切的基礎（A1、A2、B1、B2、B3、B4、C1），另一擴大財源的可能方案即是調整保險費率（B1）；另部分受訪者回應，國民年金保險破產傳聞，會影響財務之永續經營（C2、C3、C4）。

至國民年金保險財務更永續經營的建議，主要有三：國民年金保險制度須開源節流，即繳得多、領得少以及延後領（C3、C4），且在目前政治生態下，財源由政府持續撥補是不得不的作法（A1、A2、B1、B3、B4、C1、C2），然而受訪者則持反對意見，認為財源如由政府持續撥補，會造成政府財政不堪負擔，應將無論就業與否之國民一併納入國民年金保險保障對象，以充實財務基礎（B2）。

### （四）排除A式請領之各項標準是否適切

#### 1、領取縣市政府社會福利津貼者，僅得按B式計給的適切性

依據所有受訪者回應，大致可區分為三種不同的看法。政策制定者與政策執行者之受訪者回應較為一致，大多認為已領取縣市政府發放之社會福利津貼給付者，基於政府資源不重複配置原則，其國民年金保險老年年金給付僅得按B式計給是合理的（A1、A2、B1、B3、B4）；政策標的人口則均認為認為國民年金保險老年年金給付與縣市政府發放之社會福利津貼是不一樣的給付，兩者無涉，渠等主張兩種給付應予脫鉤（C2、C3、C4）；亦有政策執行者之受訪者認為，本項規定適切與否，端看所持立場為何而有不同（B2）。

#### 2、領取勞保老年年金達15年且達50萬元者，按B式計給的適切性

大多數受訪者均指出，得選擇請領勞工保險老年年金者，表示其勞工保險按月領取之給付金額已是相對比較多的，已經受到我國社會保險相當程度的保障，國民年金保險老年年金給付改按B式計給極為合理（A1、A2、B1、B2、B3、

B4、C4)。又此制度設計，係為了引導被保險人選擇請領勞工保險老年年金給付，避免被保險人將給付一次領完後，因個人資金運用不當，將原應保障其老年生活之保險給付花光，因之，國保給付金額較低之 B 式計給，工作人員不必有負罪感（A1）。反之，不同意者則認為，國民年金保險老年年金給付與勞工保險老年給付分屬兩種不同的社會保險，兩者均有繳納保險費，期在退休後能有兩種社會保險給付提供適足保障，渠等主張已請領勞工保險老年給付者，國民年金保險老年年金給付應仍按 A 式計給，且難以理解 A、B 式請領條件之設計（C1、C2、C3）。另有受訪者指出，15 年、50 萬的規定門檻隨著物價通膨已不合時宜，應再行檢視調高（B3）。

### 3、請領軍公教退休金未達 15 年或未達 50 萬，按 B 式計給之適切性

依據受訪者們回應，在軍公教請領老年年金給付部分設有「領取公保養老給付或軍保退伍給付，且公保養老給付或軍保退伍給付之領取年資合計未達 15 年或給付的總額未達 50 萬元者，自年滿 65 歲當月起以 3,000 元按月累計達原領取公保養老給付及軍保退伍給付總額前，其國民年金保險老年年金給付僅得按給付金額較低之 B 式計給」之規定，本項規定在制定時，其社會背景處於軍公教人員福利相對優渥時期，退休金高且工作穩定，社會觀感普遍認為政府已經給予軍公教人員相當多保障，故請領規定較為嚴格。惟隨著時間時日更迭及公教人員年金已然改革，軍公教人員福利及退休金不如以往，以現在社會的時空背景而言，大多數受訪者們均認為本項規定對軍公教人員既不合理也不公平，應予以修正（A1、A2、B1、B2、B3、B4、C4）。受訪者建議，累計折抵金額應隨消費者物價指數或加計金額調整，加快累計速度（A1、A2、B1、B2）；考量公平性，應比照領取勞工保險老年給付者之規定（B3、B4、C4）；或認計給條件太過複雜，也不能提供被保險人保障，應予以刪除（C1、C4）。

### 4、老年年金給付與遺屬年金給付、身心障礙年金給付擇一之適切性

同意者認為因政府資源有限，考量政府財政負擔及資源之適度分配，國民年金保險項下之保險給付僅得擇一請領之規定尚屬合理、公平（A2、B1、B3、B4、C4），且保險給付僅提供基本保障，不應重複請領（B2）。不同意者則認為，因應不同相對應之保險給付，應得重複領取（A1、B4、C1），以及此規定

會讓被保險人有「保費白繳」、「被政府騙錢」的負面感受，因而不願意繳納保險費（A1、C2）；如同時符合請領資格，應均可請領，不但較為合理、公平，亦可鼓勵被保險人繳納保險費（C3）。

### 三、執行者意向與態度

#### （一）政策執行單位對於政策目標、政策內容及執行方式之認同

受訪者大多認同國民年金保險老年年金給付政策目標，認為老年年金給付政策有其存在的必要性，且政策立意良善（A2、B1、B3、B4）。在政策執行方式是否認同部分則看法不一，部分受訪者認同現行國民年金保險老年年金給付政策之執行方式，會在現有的規定下盡力執行，且對執行方式共識度高、穩定性高（A2、B1、B3）；部分執行者表示不認同，理由有二，包括給付金額極低者亦需訪視，造成民怨及執行者壓力（B4），以及保險費繳費率低屬政策問題，無法透過催收提升繳費率（A1）。在政策設計內容部分，則有部分政策執行者表示不認同，理由有二，包括對 A 式請領條件限制過多，且不能保障老年經濟安全（B1），以及政策制定者所為之行政解釋，有時會與實務狀況有落差（B2）。

#### （二）政策執行單位的執行態度

受訪者大多肯認，政策執行單位在面對民眾詢問一般國民年金保險政策問題時，會積極正面的說明及解釋（A1、A2、B1、B2、B3、B4、C3、C4），惟透過電話諮詢時仍遇有執行單位態度不佳的狀況（C1、C2）。

另政策執行單位在面對民眾反映老年年金給付政策之負面感受或意見時，部分執行者會有四種不同應對方式，一為耐心的、詳細的積極回應（A1、B1）；二為讓民眾發洩完畢再行說明（B2）；三為檢討民眾不滿的原由並加以改善（A1）；四為說明並提供陳情管道或行政救濟程序（B1）。就執行者而言，在面對民眾反映老年年金給付政策之負面感受或意見時，因依法行政，或與民眾溝通無果，態度會傾向消極回應（A2、B3、B4）；就標的團體而言，認為執行者只會說依法行政，引發不滿（C1、C2、C3、C4）。

#### （三）如何強化或消弭執行者正面或負面的意向與態度

受訪者們共提出五種建議做法，其中四種為給予執行者外部支持，包括：加強執行者之教育訓練，尤須告知政策設計的背後理念，讓執行者能適時向民眾說

明（A1、A2、C1、C2）、掌握執行者消極回應的原因，分享化解挫折經驗，培養正向態度（B1、B2）、調增執行者薪水或增加執行人力（B4、C3、C4），及建立執行者使用系統之防呆機制，減少資訊傳達錯漏，從源頭減少民怨，並透過完整的系統功能協助執行者執行職務，以減輕執行者負擔（A1）；最後一種則建議執行者內部消化，自行心理調適（B3）。

#### 四、顧客滿意度

##### （一）利害關係人對政策目標達成度之滿意度

###### 1、對國民年金保險老年年金給付 A 式及 B 式給付金額之滿意度

以給付金額多寡言，有對 A 式滿意，對 B 式不滿意者（A2、B1、B3、B4、C2、C3）；有對 A 式及 B 式金額給付均不滿意者（B2、C1）；有以個人對國民年金保險的貢獻度而言，對兩式金額均是滿意者（A1、C4）。

###### 2、對國民年金保險老年年金給付之輸送過程滿意度

受訪者大多對現行服務輸送過程感到滿意，認為申請流程方便，且有固定作業流程，穩定性高（A1、A2、B1、B2、B3、B4、C3、C4）。惟亦有部分政策標的人口之受訪者對對現行服務輸送過程感到不滿意，認為符合老年年金給付請領資格者不必再提出申請，給付應直接入帳（C1、C2）。

##### （二）利害關係人對政策設計之滿意度

###### 1、對國民年金保險吸引投保的設計滿意度

大多數受訪者對目前國民年金保險吸引投保的設計不滿意（A2、B2、B3、C2、C4）。不滿意之理由，大致可分回以下幾個原因：包括無法吸引年輕人投保（A1、A2、B3）、政府行銷的力度與方向有誤（C1、C3、C4）、給付種類及老年給付金額較少（B1、B2、B4、C2）。

###### 2、對國民年金保險柔性繳納保險費設計之滿意度

對國民年金保險柔性繳納保險費設計之滿意與否，呈現正、反不同意見。對國民年金保險柔性繳納保險費係考量經濟弱勢繳納保險費之能力，政策立意良善，尚屬滿意，這是正向觀點（A2、B2、B3、B4、C2、C3、C4），另亦有部分受訪者認為制度仍應考量公平性（C1），且柔性繳納保險費會助長延遲繳費之情

性，應逐漸朝向強制繳費之方向修正（A1、B1），這是負向觀點。

### 3、對國民年金保險老年年金給付競合設計之滿意度

部分受訪者認為對國民年金保險老年年金給付與其他社會保險老年給付及縣市政府社會福利津貼競合設計還算滿意，因政策設計應多方面考量，在民眾權益及政府負擔之間必須有所取捨，此制度是合理的（A2、B1、B3、B4）。而不滿意競合措施者，其觀點有三：一為應廢除競合設計，一律採用B式計給（A1、B2）；二為應廢除競合設計，凡是符合A式計給者，即應按A式計給（B2）；三為無須競合，符合資格者即應發給A式，為被保險人之權利（C1、C2、C3、C4）。

### 4、對老年年金給付與本保險項下其他年金給付擇一之滿意度

部分受訪者認為，擇一請領之規定係因制度須兼顧民眾權益與政府負擔之衡平，是被保險人既已獲得國民年金保險給付之保障，即不應重複保障（B1、B2、B3）。然而，大多數受訪者對本項制度設計表示不滿意，認為老年年金給付與遺屬年金給付係屬不同被保險人之事故所產生之相對應的給付，不同被保險人均有繳納保險費，因此應可以同時請領才公平，否則被保險人會有受騙之負面感受（A1、A2、B4、C1、C2、C3、C4）。

## 陸、結語

### 一、研究發現

#### （一）政策目標達成度

##### 1、國民年金保險已將未受到任何社保者，納入保障範圍

國民年金保險的開辦，接住了被社會保險遺漏的國人，並給予渠等老年生活經濟安全基本的保障。

##### 2、國民年金保險老年年金給付金額過低，無法提供老年經濟安全保障

目前國民年金保險老年年金給付金額過低，跟不上物價水準及通膨速度，單靠國民年金保險老年年金給付不足以支應渠等老年生活經濟基本支出。

##### 3、老年生活經濟安全應多層次保障，不能僅依靠單一社保之老年給付

單以國民年金保險老年年金給付金額來看，個人老年經濟安全保障程度顯然

不足；然而，個人老年生活經濟安全保障之建構應以「多層次保障」建構，才能提供個人老年生活經濟安全適足保障。

#### **4、請領老年年金，有法規規定，除特定情況，是及時、安全且穩定的**

國民年金法相關法規對請領給付之及時性、安全性及穩定性有所規範，政策執行單位亦訂有固定的作業標準，且提供額外的主動通知服務。國民年金保險老年年金給付在普遍情況下都能達到及時、安全且穩定的要求。然實務上，請領過程中仍會有不夠及時與穩定的情形發生，影響國民年金保險老年年金給付請領的及時性與穩定性。

### **(二) 政策設計適切性**

#### **1、國民年金保險吸引力不足**

目前國民年金保險政策吸引力顯然不足。第一，國民年金保險長期以來被汙名化為「失業懲罰金」或「窮人保險」。第二，國人普遍期待由勞工保險提供同等老年生活經濟安全保障，且國民年金保險給付水準明顯低於勞保。第三，國民年金保險老年年金給付須於 65 歲以後才可以申請，時間久遠，金額過低參保誘因不足。

#### **2、國民年金保險柔性繳費有存在的必要，但應檢視合理性與公平性**

國民年金保險之被保險人多為經濟弱勢，因此國民年金保險柔性繳費制度是必要且合理的制度設計，改為強制繳費，不僅被保險人無力負擔，更會造成反彈。然而，隨著開辦時間越長，國民年金保險被保險人年資及老年年金給付金額隨之增加的情況下，考量被保險人權利與義務對等，可以在有配套措施之情況下適時改採強制繳費。此外，在多項柔性繳費措施中，部分措施應重新檢視其合理性與公平性。

#### **3、國民年金保險明定財務來源，但政治等因素影響財務穩健性**

國民年金財源均為法定項目，且政府負最後給付責任，目前財務規劃尚屬穩健。其財務規穩健源自於政府持續撥補、被保險人按時繳納保險費及保險費率的調整。又國民年金保險財務之穩定會受兩大因素影響，第一為國民年金保險破產之不實傳聞，第二，財務永續需靠提高保險費、減少給付金額及延後請領時間之方式進行調整，但礙於我國民族特性及政治因素考量，實務上窒礙難行。

#### 4、國民年金保險老年年金給付與社福津貼之競合，正反看法不一

本研究發現，政策制定者與政策規劃者之受訪者立場較為一致，大多認為國民年金保險老年年金給付 A 式具津貼性質，基於政府資源有限及資源不重複配置原則，已領取縣市政府發放之社會福利津貼給付者，其國民年金保險老年年金給付改按不具社福津貼性質之 B 式計給是合理的。

然政策標的人口之受訪者則均認為取縣市政府發放之社會福利津貼給付與國民年金保險老年年金給付是不一樣的給付項目，不應混為一談，兩種項目之給付應脫鉤，廢除競合設計。且國民年金保險老年年金給付競合設計過於複雜，難以理解。另亦有政策執行者之受訪者認為，本項競合設計是否適切，端看所持立場係社會平等或社會正義。

#### 5、國民年金保險老年年金給付與勞工保險老年給付之競合，正反看法不一

政策制定者及政策執行者之受訪者均認同，領取勞工保險老年給付者老年經濟安全已受到足夠保障，國民年金保險老年年金給付部分則不發給包含政府公務預算支出金額之 A 式，尚屬適切。

惟大多數政策標的人口之受訪者則認為，不論是勞工保險或國民年金保險，被保險人均有繳納保險費，期在退休後能有兩種社會保險給付提供適足保障，國民年金保險老年年金給付與勞工保險老年給付規定應脫鉤，國民年金保險老年年金給付應仍按 A 式計給。

#### 6、國民年金保險老年年金給付與軍公教保險之競合，不合理也不公平

本研究發現，本項規定在制定時，其社會背景處於軍公教人員福利相對優渥時期，社會觀感普遍認為，相較於勞工，政府已經給予軍公教人員較多保障，故在軍公教人員請領國民年金保險老年年金給付 A 式之門檻定得較為嚴格。惟現今已針對公教人員年金改革，社會背景不同，軍公教人員福利及退休金不如以往，本項規定對軍公教人員已顯不合理也不公平，應予以修正。

#### 7、國民年金保險項下之各項給付僅得擇一，正反看法不一

從大多數受訪者回應可以得知，因政府資源有限，考量政府財政負擔及資源之適度分配，被保險人如已有受到國民年金保險項下其中一種給付提供基本經濟保障，就不應該再重複領取。

惟國民年金保險老年年金給付及遺屬年金部分，有部分受訪者認為應做不同處理，因為不同被保險人因繳納保險費而產生相對應之保險給付，如擇一請領，會讓被保險人有「保費白繳」、「被政府騙錢」的負面感受，進而影響繳納保險費意願；如調整為均可請領，較為合理及公平，亦可以此鼓勵被保險人積極繳納保險費。

### **(三) 執行者意向與態度**

#### **1、政策執行單位認同老年年金給付政策目標及執行方式，但內容則否**

大多數政策相關利害關係人普遍認同國民年金保險老年年金給付政策目標及執行方式。但在政策內容會有不認同的地方，例如柔性繳費制度造成收繳保險費困難或不認同法規內容及上級機關做成之行政解釋等，使得政策執行者在執行政策內容時難以向民眾說明，因而感到困擾。

#### **2、執行單位總能積極回應民眾；偶有態度不佳或像機器般回答引不悅**

大部分受訪者均肯認，政策執行單位於民眾詢問關於國民年金保險老年年金給付一般問題時，都會積極正面的解說，讓諮詢者對國民年金保險有更多的認識，並對自身權益有全面的了解。另亦有部分政策標的人口之受訪者有遇過不好的電話諮詢經驗。

#### **3、面對民眾負面感受時，政策執行者因角色及權責傾向消極回應**

大多數受訪者指出，政策執行者之角色為依法行政，所有執行均按法規規定執行，並無修改政策之權限，故民眾反映政策意見或有負面感受時，政策執行者礙於其角色定位及權責劃分，只能於現行制度之規定盡力積極說明、回應，如民眾無法接受，政策執行者會感到煩躁並產生無力感，態度傾向消極回應，最後則會提供行政救濟程序或陳情管道供民眾反映。另政策執行者偶有消極回應，也可能係因資訊傳達之誤解或單位間橫向聯繫不足所致。

### **(四) 顧客滿意度**

#### **1、基於老年經濟安全，對 A 式給付金額較滿意，對 B 式不滿意**

B 式給付金額可能僅有百元或個位數的給付金額，根本無法保障被保險人老年生活經濟安全，除影響請領意願外，亦造成民眾對國民年金保險之負面觀感。

另有部分受訪者提及，應以被保險人個人繳納國民年金保險費之多寡作為衡量個人對國民年金保險之貢獻度，並個人得領取之老年年金給付金額應與貢獻度有相關性，即以回本的角度來看，約領取 4 年的國民年金保險老年年金給付，就已經超過個人繳納的國民年金保險費，是相當划算的。

## **2、滿意老年年金給付請領與輸送方式，但需考量偏遠或身障老人需求**

大多數受訪者均認同目前請領方式已相當簡單方便，給付流程也都有制定固定的作業模，穩定性高，因此對國民年金保險老年年金給付請領方式與服務輸送過程尚屬滿意。另有部分政策標的人口之受訪者均認為，目前欲請領國民年金保險老年年金給付為申請制，但有部分行動不便或居住偏遠地區之老年人要申請較為不便，可思考改進。

## **3、不滿意國民年金保險吸引投保之設計**

所有受訪者對國民年金保險吸引投保之設計均不滿意，經彙整受訪者們不滿意國民年金保險吸引投保設計之理由，大致可分回以下四個原因：

- (1) 對即將請領給付者有吸引力，但對請領時間尚且久遠之年輕人而言不具吸引力。
- (2) 政府宣傳力道薄弱，且宣傳內容與被保險人實際體驗有相當落差。
- (3) 國民年金保險給付項目及老年年金給付金額均不如勞工保險。
- (4) 老年年金給付金額過低。

## **4、對國民年金保險柔性繳納設計滿意，對補繳制度應兼顧公平性**

現行柔性繳納保險費之制度設計，幫助經濟弱勢之被保險人渡過經濟難關，因此大多數受訪者對國民年金保險柔性繳納保險費設計尚屬滿意。惟此制度設計讓沒有經濟困難之被保險人也可以緩繳保險費，造成欠費越積越多，待日後需要請領給付時再繳清保險費之漏洞；再加上現行制度規定，除非有不可歸責於被保險人之事由，否則超過 10 年繳納期限的保險費不得補繳，惟在實務執行上，對「有不可歸責於被保險人之事由」認定相當寬鬆，對按時繳納保險費之被保險人不甚公平。

### **5、對老年年金給付與其他社保及社福津貼的競合，滿意度不一**

大部分政策制定者及政策執行者之受訪者回應，政策之制定係考量領取社福津貼或其他社會保險老年給付者已有受到保障，同時兼顧政府財政資源合理分配及財政負擔，因此讓領取其他社會保險老年給付及縣市政府社會福利津貼者，國民年金保險老年年金給付按 B 式計給是合理的。

另部分受訪者主張不應再以條件區分 A 式、B 式兩種不同給付計給方式。A 式、B 式之設計過於複雜，難以理解，廢除 A 式可減輕執行者執行時之負擔及困擾；另有部分受訪者則認為，無論是否領取縣市政府社會福利津貼，均應發給 A 式，係被保險人之權利。

### **6、國民年金保險老年年金給付與遺屬年金給付擇一，滿意度不一**

部分政策執行者之受訪者回應，擇一請領係考量已領取國民年金保險給付者，因已受到國年金之基本保障，同時兼顧政府財政資源合理分配及財政負擔，因此對擇一請領制度尚屬滿意。

政策制定者及政策標的人口則一致認為，國民年金保險老年年金給付及遺屬年金為不同被保險人因繳納保險費而產生相對應之保險給付，僅得擇一並不公平，應檢討調整。

## **二、研究建議**

### **(一) 將「就業者」納入國民年金保險，改變制度先天不足之限制**

國民年金保險制度將「有就業者」也一併納入，如此一來，國民年金保險風險分攤、所得重分配之功能才能有效發揮，也才有可能在兼顧國民年金保險基金之衡平下，增加保險給付項目、提升老年年金給付所得替代率及給付金額，並徹底撕除國民年金保險之負面標籤，以增強國民年金保險參保吸引力、提升繳費率及顧客滿意度，達成提供我國每一位國人適足老年生活經濟安全之政策目標，落實政策美意。

### **(二) 拓展服務據點，並結合地方資源或線上申請多元認證方式**

目前勞工保險局在各縣市雖都有設置辦事處，惟辦事處目前都設在市中心，服務據點稍嫌不足。因此，本研究建議勞工保險局應持續增加服務據點，將服務拓展至偏鄉地區，或積極連結地方資源，媒合鄰里村長等在地服務資源，提供被

保險人更及時、更方便之服務。

此外，兼顧行政量能及人力負荷，勞工保險局亦應持續研議開放更多元的線上申辦認證方式，以電話門號、健保卡等更方便的認證方式進行身分確認以線上申辦給付，讓線上申辦可近性更高。

### **(三) 研議開放更多可開立年金專戶之銀行**

依據研究發現，目前可開立年金專戶之銀行僅有郵局及土地銀行，選擇較少造成被保險人不便，在給付請領過程中因此受到阻礙，且此問題目前並未得到解決。因此本研究建議，應研議開放更多可以供被保險人開立年金專戶之銀行，讓被保險人有更多元的選擇，不會因為了請領給付而影響其原本帳戶之使用。

### **(四) 符合請領資格者給付直接入帳，不必再提出申請**

應讓符合請領條件之被保險人可以更容易、更簡便的領取到老年給付。因此本研究建議，在被保險人年滿 65 歲如符合請領資格，保險給付直接由政府將撥入被保險人帳戶，免再申請，或可思考將原申請書改為檢附帳戶之通知書，讓民眾僅需提供帳戶給保險人，並重新檢視現行核發作業流程，進行流程再造，提供被保險人更簡便的服務，如此一來，可消除被保險人在給付申請過程所遇到的困難阻礙，也可減輕政策執行單位之負擔，達簡政便民之效。

### **(五) 研議老年給付一次金之可行性**

依據研究發現，大多數受訪者認為國民年金保險老年年金給付B 式金額過低，另亦有受訪者回應，擔心繳納國民年金保險費並不划算，希望可以退還保險費之機制。惟退還保險費之機制，造成被保險人可以隨意選擇參加或退出國民年金保險，使國民年金保險失去風險分攤、自助互助的保險精神，並嚴重影響國民年金保險財務之穩健性，加速國民年金保險制度之崩毀。因此本研究建議，可研議參考勞工保險老年給付一次金制度，新增國民年金保險老年一次性給付，讓國民年金保險年資及月給付金額未達一定標準者，也可依個人意願選擇一次性請領老年給付，兼顧被保險人權益及國民年金保險財務之衡平。

### **(六) 儘速修法調整國民年金保險老年年金給付與軍公保險競合規定**

本項競合規定在現今社會背景下，已變成對軍公教人員的一種歧視跟差別對

待，不符合社會平等精神。本研究建議，此項政策設計應儘速修法調整，修正方向主要有三種方式，第一為累計折抵金額應隨消費者物價指數或加計金額調整，加快累計速度；第二為比照領取勞工保險老年給付者之規定；第三為刪除本項規定，不再區分 A、B 式。不論是朝加快累計速度、比照領取勞工保險老年給付者之規定或刪除本項規定，應以平等原則為優先考量，避免各族群間之對立，落實實質平等。

#### **(七) 研議同時領取國民年金保險老年年金給付與遺屬年金給付之可行性**

政策制定者應研議讓被保險人得同時領取國民年金保險老年年金給付與遺屬年金給付，除了須對國民年金保險做全面財務評估外，亦須考量政策公平性，在政府財政負擔及被保險人權益之間取得平衡。如得同時領取，將可提升被保險人繳費意願，並減少國民年金保險之負面印象。

#### **(八) 加強國民年金保險政策行銷，拓展更多元行銷管道**

政府可以加強國民年金保險之行銷，持續拓展多元行銷管道，讓政策目的、制度設計核心理念及原理原則等資訊，透過行銷傳達給民眾，讓民眾對國民年金保險政策有更深入、更正向的了解，以減少政策標的人口與政策制定者、政策執行者之間的認知落差，並消除國民年金保險的負面標籤及不實傳言。

#### **(九) 提供政策執行者多元協助，以持續強化執行者之正向態度**

政策執行者是否支持國民年金保險老年年金給付政策、態度是積極或是消極，對政策的推行過程及執行成果有著相當的影響力。因此本研究建議，應持續提供政策執行者多元協助，讓政策執行者受到重視、協助與支持，才能為國民年金保險之被保險人提供更優質的服務。

### **參考文獻**

- 李玉君 (2008)。從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題。《台灣法學雜誌》，(113)，61-73。[Lee, Yu-Chun (2008). Exploring the Fundamental Issues of the National Pension System from the Perspective of Economic Security for the Elderly. *Taiwan Law Journal*, (113), 61-73.]

- 柯木興、林建成（2007）。淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」。財團法人國家政策研究基金會，11月9日。<https://www.npf.org.tw/3/3488> [Ko, Mu-Hsing, & Lin, Chien-Cheng (2007, November 9). A Brief Discussion of the World Bank's Multi-Pillar Model of Old-Age Economic Security. National Policy Foundation. National Policy Foundation. <https://www.npf.org.tw/3/3488>。]
- 國家發展委員會人力發展處（2023）。老年經濟安全制度專刊，(6)。  
<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=A76B7230ADF29736&s=78D44431464E02FA>。  
A。[Human Resources Development Department, National Development Council (2023). *Special Issue on the Old-Age Economic Security System*, (6). National Development Council <https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=A76B7230ADF29736&s=78D44431464E02FA>]
- 勞動部勞工保險局（2025）。開辦起國民年金核付人數及核付金額—按給付種類分，6月。<https://www.bli.gov.tw/0109008.html>。[Bureau of Labor Insurance, Ministry of Labor (2025, June). Number of Recipients and Benefit Payments under the National Pension Program Since Its Inception, by Benefit Type. Bureau of Labor Insurance, Ministry of Labor。 <https://www.bli.gov.tw/0109008.html>。]
- 章光明（2007）。警察政策評估方法之演進。中央警察大學警政論叢，(7)，15-38。[Chang, Kuang-Ming (2007). The Evolution of Police Policy Evaluation Methods. *Central Police University Police Policy Review*, (7), 15–38.]
- 陳美蘭（2009）。彰化縣外籍配偶家庭服務中心服務措施回應性評估（未出版之碩士論文）。東海大學。[Chen, Mei-Lan (2009). *A Responsiveness Evaluation of Service Measures Provided by the Foreign Spouse Family Service Center in Changhua County* (Unpublished master's thesis). Tunghai University.]
- 賴兩陽（2013）。最後一哩路迢迢：我國國民年金制度的實施問題與對策。社區發展季刊，(144)，152-160。[Lai, Liang-Yang (2013). The Long and Winding Last Mile: Implementation Problems and Countermeasures of Taiwan's National Pension System. *Community Development Journal Quarterly*, (144), 152–160.]
- 鍾秉正（2017）。社會保險法論。三民書局。[Chung, Bing-Jeng (2017). *Social Insurance Law*. San Min Book Co., Ltd.]
- 簡肇緯（2018）。身心障礙者定額進用政策之回應性評估-以桃園市公立機關

- (構)為例(未出版之碩士論文)。國立臺北大學。[Chien, Chao-Wei (2018). *A Responsiveness Evaluation of the Employment Quota Policy for Persons with Disabilities: The Case of Public Agencies and Institutions in Taoyuan City* (Unpublished master's thesis). National Taipei University.]
- 關 中 (2013)。年金制度改革的原則與策略。社區發展季刊，(144)，1-24。  
[Kuan, Chung (2013). Principles and Strategies for Pension Reform. *Community Development Journal Quarterly*, (144), 1 - 24.]
- Babbie, E. R. (2016). *The Practice of Social Research (14th ed.)*. Cengage Learning.
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction. (3rd ed.)*. Prentice-Hall.
- Guba, E., & Y.S. Lincoln. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications ,Inc.
- Hinrichs, K. (1997). *Social Insurances and the Culture of Solidarity: The Moral Infrastructure of Interpersonal Redistributions - with Special Reference to the German Health Care System*. University of Bremen.
- Link, B. G., Phelan, J. C., & Hatzenbuehler, M. L. (2014 ). *Stigma and Social Inequality*. Springer Dordrecht.
- OECD (2024). *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2024*. December 6.  
[https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2024\\_d4146d12-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2024_d4146d12-en.html)
- Owen, J. M., & Rogers, P. J. (1999). *Program evaluation: Forms and approaches (2nd ed.)*. SAGE Publications.

## **A responsive evaluation about the old-age pension benefit under the national pension system in Taiwan**

Cai-Syun Lai \*

### **Abstract**

The number of insured individuals under Taiwan's National Pension Insurance ranks as the second highest among all social insurance programs in the country. Among the various types of benefits, the Old-Age Pension Benefit currently has the largest number of approved recipients and the highest total payment amount. This clearly demonstrates that the Old-Age Pension Benefit policy under the National Pension Insurance has a significant impact on the rights and retirement security of a large portion of the elderly population in Taiwan, making it highly valuable to assess its implementation effectiveness. This study is based on responsiveness theory and adopts four evaluation indicators: achievement of policy objectives, appropriateness of policy design, intentions and attitudes of implementers, and customer satisfaction. Interviews were conducted with three key stakeholder groups: policy makers, Policy implementers, and target population affected by the policy.

Findings were compiled, analyzed, and used to propose the following conclusions and recommendations:

1. Include employed individuals in the National Pension Insurance system to address inherent structural limitations.
2. Expand service locations and integrate local resources or diversified online identity verification methods.
3. Consider allowing more banks to offer pension-specific accounts.
4. Enable automatic payment of benefits to eligible recipients without requiring separate applications.
5. Explore the feasibility of offering a lump-sum payment option for old-age benefits.
6. Amend the law promptly to resolve conflicts between the National Pension Insurance and military/public service insurance systems.
7. Study the feasibility of receiving both the National Pension Old-Age Benefit and Survivors' Benefit simultaneously.
8. Strengthen promotion and marketing of the National Pension Insurance through

---

\* The author is a master of Department of Administration and Policy of National Taipei University; now is employed at the Bureau of Labor Insurance. Received: 2026/04/12 ◦ Accepted: 2026/05/23 ◦

more diverse communication channels.

9. Provide implementers with a variety of support tools to continually reinforce positive attitudes toward policy implementation.

**keywords:** National Pension Insurance, Old-Age Pension Benefit, Policy Evaluation, Responsiveness Evaluation