

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國106年5月17日印發

院總第468號 委員提案第20829號

案由：本院委員李彥秀等17人，有鑑於我國社會高齡化現象愈發明顯，而老年貧窮問題亦日趨嚴重，據主計總處統計約有56%老人處於家戶所得最低20%之層級。查現行各種之社會保險或津貼並無法充分有效保障老年經濟生活安全，如國民保險邏輯上因採弱弱互保概念，導致繳費率過低難以負擔基礎年金應有預防老年貧窮之功能。故為落實分配正義與創造社會團結，政府應整併現行具有基礎年金功能之社會保險與老農津貼，改採以稅收制為基礎之全民共享基礎年金制度，使全體國民不分職業、所得之有無或高低，皆可享有基本之老年經濟安全保障，爰擬具「基礎年金法草案」。是否有當？敬請公決。

提案人：李彥秀

連署人：鄭天財 Sra Kacaw 曾銘宗 吳志揚 林為洲  
許淑華 林德福 陳學聖 王育敏 張麗善  
蔣萬安 賴士葆 蔣乃辛 林麗蟬 羅明才  
徐志榮 陳雪生

## 基礎年金法草案總說明

### 壹、立法背景

老年經濟安全及人格尊嚴乃人人皆應享有的基本保障及公民權利。我國憲法基本國策保障人民享有社會安全。依據兩公約施行法，已具有國內法效力之聯合國「經濟社會文化權利國際公約」第 9 條「人人有權享受社會保障」，以及第 11 條「人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境」，揭示各國政府有義務保障人民之老年經濟安全。

然而，我國現行各項年金制度，首要問題在給付過低、保障不足。台灣現在約 300 萬 65 歲以上老人中，最大比例是 139 萬僅月領 3,628 元保證年金者佔 46%；63 萬月領老農津貼 7,256 元者約佔 20%；68 萬領平均月領 16,179 元勞保年金者，約佔 23%，但政府的年金改革方案卻逃避九成老人公共年金保障適足性過低的危機。

保障不足另一指標為多少老人落入貧窮？依主計總處之統計有 88 萬戶老年人口處於家戶所得五等分之最低等級，每人每月可支配所得不過約略高於 1 萬 2,000 元，更因必要消費高於可支配所得，每戶每年甚至呈現赤字 2 萬元；另 65 歲以上人口約 33 萬戶處於家戶所得五等分中所得倒數第二低的層級，此一層級老人人口戶數的「可支配所得」扣除「消費支出」僅勉強打平，每人每月可支配所得僅約 2 萬 3,000 元，可見有許多近貧老人並沒有被經濟安全網妥善接住。

若缺乏公共年金的保障，就得依賴個人的儲蓄投資、或配偶與子女奉養，而「經濟安全責任個人化、家庭化」的結果，就是輕忽傳統性別分工及家庭照顧責任，對女性經濟安全的不利影響。按照「家庭收支調查」老人所得來源的組成結構可看見，當代老人靠個人儲蓄與子女奉養的比例，高於公共年金，性別間也有差異：男性依靠年金的程度高，女性依賴家庭的比率高，女性貧窮化的風險仍高於男性！

如果不面對現行公共年金制度的缺陷，後繼世代的年輕人、勞工家庭可能會因無力奉養老人而被迫遺棄；故當務之急為政府應保障老年人經濟生活安全以減輕勞動家庭之負擔。然台灣目前有 13 種年金制度設計複雜，雖宣稱人人老後都有年金保障，但卻無法使所有國人均享有適足的年金保障，達到預防老年貧窮的功能。現行國民年金保險規範約 350 萬的「無工作所得者」涵蓋約 240 萬家務勞動者、各種因素而無業者（身心障礙、學生、失業者、待業者等）均需加入國保，但卻屬弱弱互保、財務邏輯自相矛盾的制度設計：要求「無工作所得者」每月繳九百多元，持續繳滿 40 年，方可月領低於貧窮線的 9,507 元。而國民年金保險給付過低、繳費年限過長，仍難逃 2040 年收支逆轉的命運，同樣可能走向「多繳、少領、延後退」之命運。無怪乎國民年金保險繳費率 105 年已跌到約 45%，且繳費者中仍有不少為政府

補貼保費的身心障礙者與所得不佳者。未繳保費原因的統計中，有 36.22% 的人因「失業或家庭經濟狀況不佳」為最大群體。現行制度要求無工作所得者必須先繳納保費才能受到保障的弱弱互保體制，實屬視而不見「貧窮」之現況。

又目前國保實際費率是 8%，根據政府的精算最適費率應為 20.10%，若欲健全國保之財物則將使沒有工作所得的人民負擔比目前每月九百元更多的保費，可見國保之設計與財務概念邏輯相違背，弱弱互保之國保若未改革，政府遲早需用大量稅收挹注國保、補貼保費，以解決繳不起保費者的需求，故政府應建置稅收制的全民基礎年金制度，廢止及結清國民年金保險、整併老農津貼（7,256 元），將公共資源分配於建構以公民權為基礎、稅收為財源、給付水準不低於八千元之基礎年金制度，使所有人民不分職業、所得有無或高低、出生家庭貧富，皆可享有老年經濟安全基本保障的公民權利，方能落實預防老年貧窮，創造社會團結與分配正義。

## 貳、立法重點

為使全國老年人口皆能享有老年經濟安全之基本保障，預防落入老年貧窮之困境，政府應建立基礎年金制度，相關立法重點如下：

- 一、明定本法目的。
- 二、明定本法之用詞定義及適用對象。
- 三、明定基礎年金之給付方式。
- 四、明定基礎年金之請領方式。
- 五、明定基礎年金之經費由中央全額負擔。

## 基礎年金法草案

| 條   | 文  | 說  | 明 |
|-----|--|--|---|
| 第一條 | 為預防老年貧窮，保障人民老年經濟安全，特制定本法。  | 本法之立法目的。   |   |
| 第二條 | 本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。  | 本法之主管機關。   |   |
| 第三條 | 本法所稱基礎年金，為我國國民年滿六十五歲以上，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日者均可請領之老年年金給付。  | 明定本法之用詞定義及適用對象，參考老農津貼適用對象之第一款條件資格。                             |   |
| 第四條 | <p>符合前條資格條件之我國國民，得申請發給基礎年金，自本法施行起，給付水準不得少於每月新臺幣八千元，發放至本人死亡當日止；其後每四年調整一次，由中央主管機關參照中央主計機關發布之最近一年消費者物價指數較前次調整之前一年消費者物價指數成長率公告調整之，但成長率為零或負數時，不予調整。</p> <p>本基礎年金之發放，經審查合格後，自受理申請日當月起算。</p> <p>不符本法資格而領取基礎年金者，其溢領之基礎年金應由本人或法定繼承人自事實發生之日起三十日內繳還；未繳還者，應依法追訴。</p> <p>基礎年金申領及核發辦法，由中央主管機關定之。</p> | 明定基礎年金之給付方式。   |   |
| 第五條 | <p>基礎年金及請領該年金之權利，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。</p> <p>依本法規定請領基礎年金者，得檢具中央主管機關出具之證明文件，於金融機構開立專戶，專供存入本基礎年金之用。</p>  | 明定基礎年金之請領方式。   |   |
| 第六條 | 基礎年金經費，由中央全額負擔。  | 基礎年金應規劃有穩定財源，使全國老人在經濟安全方面享有均一的基本保障水準，鑑於各地方政府之財政能力不一，故應由中央全額負擔。 |   |
| 第七條 | 本法自公布日施行。  | 明定自公布日施行。  |   |