

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9月20日印發

院總第468號 委員提案第21053號

案由：本院時代力量黨團，有鑑於我國即將邁入超高齡化社會，然因過往制度設計不當且相關社會情勢變化，致現行欲保障老年國民經濟安全之相關制度存在諸多矛盾及弊病；亦使高達近半數之老年國民，仍無法獲得充分適足之老年經濟保障。為維護老年國民之尊嚴、保障其老年經濟安全，並安定其老年生活，爰擬具「基本保證年金法草案」。是否有當？敬請公決。

提案人：時代力量立法院黨團

徐永明 黃國昌 洪慈庸 林昶佐

高潞·以用·巴騰刺 Kawlo·Iyun·Pacidal

## 基本保證年金法草案總說明

### 壹、立法背景

我國自 1993 年邁入高齡化社會以來，人口結構持續老化。至 2016 年底老年為止，65 歲以上之老年人口數量為 310 萬 6,105 人，占全國總人口 13.2%。據推估，該數字將繼續上升至 20%；2017 年 2 月，內政部統計之「老化指數」首度超過 100，亦即六十五歲以上之人口數超過十四歲以下之人口數。然而在邁入「超高齡化社會」的同時，政府對於老年國民的經濟安全保障卻仍嚴重不足。據衛生福利部統計資料，至 2016 年 5 月為止，請領國民年金保險老年年金及老年基本保證年金之人數合計約 139 萬餘人，每月平均領不足 4,000 元；而依勞工保險制度老年年金給付統計數據，請領老年年金給付總計 731,428 人中高達 15.5%即 113,353 人每月支領金額低於 10,000 元。以 2017 年度台灣地區平均低收入戶標準 11,448 元為參考標準，幾近一半的老年人口由政府獲得的老年給付收入不足該標準。

為妥善照顧老年人口之老年經濟安全，我國於 2008 年開始實施國民年金保險，其中具津貼性質之「老年基本保證年金」適用對象即為無投保任何社會保險之老年國民。然該基本保證年金之給付金額偏低，實質上並未能有效照顧經濟上較為弱勢之老年國民。而須繳納保費始得領取之老年年金亦存有給付過低之現象，然國民年金制度為社會保險制度，如欲提高給付金額，則勢必得提高投保薪資及費率，但國民年金欲照顧之對象卻多屬無力或無法參與其他社會保險制度之國民，若為達財務平衡而提高保費無異於使此類國民更加無法負擔保險費用。此邏輯上之衝突與矛盾導致國民年金保險成為欠繳率最高之社會保險，其所設計之保障金額更無法達到其立法時欲達之目的「確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年時之基本經濟安全」。

爰此，實有必要重新建構一非屬社會保險制度之新制度以妥善照顧居於經濟弱勢的老年國民，此即以稅收支應經費的基本保證年金制度。唯有透過具有所得重分配精神之稅收為財源，透過適當的公式設計及請領條件設計，才能妥善達到「照顧應該被照顧的人、保障應該被保障的人」的理念，而非將政府資源投注在邏輯錯誤之國民年金保險制度，並期望居於經濟弱勢的國民既能繳出符合給付水準的保費又能領取適足生活的給付。

而為建構完善照顧老年國民的社會，勢必得提高及重新分配整體社會福利體系之預算，亦應考量稅制改革之可能，以確實達成所得重分配之精神。同時，政府亦應透過本法普及式發給基本保證年金之機會，建構完善關懷、照顧、追蹤、通報之老年國民安全體系，以期未來須請領基本保證年金之國民人數得逐步降低，使每個老年國民都能享有尊嚴、適足、獨立之老年經濟生活。

### 貳、立法重點

## 立法院第9屆第4會期第1次會議議案關係文書

- 一、區分年金領受人為二類，第一類為「未領取任何國民年金保險老年給付以外之相關社會保險老年給付及相關退休制度退休給付」者，第二類為「已領取相關社會保險老年一次給付或相關退休制度退休一次給付但無任何每月定期給付」者。
- 二、針對第一類領受人給與基本保證年金，但最高不超過基本保證年金上限之額度；針對第二類領受人則自基本保證年金按月累計之金額超過其所領取之一次性給付合計總額後，始得領取基本保證年金，以求達致公平性。
- 三、依本法給付之年金，其經費來源全額由中央主管機關編列預算支應。

### 參、主要內容

本法草案總計二十條，共分為四章規範，其條文內容要點如下：

- 一、第一章總則，共五條，要點如下：
  1. 本法之立法目的。（草案第一條）
  2. 本法之適用對象。（草案第二條）
  3. 本法之適用對象類別。（草案第三條）
  4. 本法之主管機關。（草案第四條）
  5. 本法之用詞定義。（草案第五條）
- 二、第二章基本保證年金給付，共五條，要點如下：
  1. 第一類領受人請領基本保證年金之規定。（草案第六條）
  2. 第二類領受人請領基本保證年金之規定。（草案第七條）
  3. 基本保證年金之開始發放與終止。（草案第八條）
  4. 各項停止請領基本保證年金權利之事由。（草案第九條）
  5. 調整基本保證年金金額之依據與公告義務。（草案第十條）
- 三、第三章基本保證年金經費，共三條，要點如下：
  1. 本法基本保證年金所需經費由中央主管機關編列預算支應。（草案第十一條）
  2. 辦理本法規定所需費用由中央主管機關編列預算支應。（草案第十二條）
  3. 辦理本法規定業務均免課稅捐。（草案第十三條）
- 四、第四章附則，共七條，要點如下：
  1. 請領本法基本保證年金之權利不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。（草案第十四條）
  2. 領受人得依法開立專戶。（草案第十五條）
  3. 依本法請領之基本保證年金不納入其他法規家庭總收入之計算。（草案第十六條）
  4. 戶政主管機關與入出國主管機關應定期檢送資料予中央主管機關。（草案第十七條）

立法院第 9 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書

5. 中央主管機關應定期調查領受人領受資格並造冊；主管機關有通知請領基本保證年金之義務及協助義務。（草案第十八條）
6. 本法施行細則之訂定機關。（草案第十九條）
7. 本法施行日期。（草案第二十條）

基本保證年金法草案

條	文	明
	第一章 總 則	章名
<p>第一條 為保障老年國民之經濟安全、促進友善老人之社會，及建構照顧老人之完善社會安全體系，特制定本法。</p>		<p>一、本法之立法目的。</p> <p>二、相關條文及立法體例：                      (一)國民年金法第一條：為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。                      (二)老人福利法第十一條：老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施。</p>
<p>第二條 本法所稱基本保證年金領受人（下稱領受人），指年滿六十五歲，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之國民。</p>		<p>一、本法之適用對象。</p> <p>二、本法之基本保證年金給付性質為由稅收支應之社會福利給與，考量政府財政紀律與公平性，及落實本法之立法目的，爰規定符合本條規定資格之國民始得請領相關年金給付。</p> <p>三、相關條文及立法體例：                      (一)國民年金法第三十一條第一項前段：本法施行時年滿六十五歲國民，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，而無下列各款情事之一者，視同本法被保險人，得請領老年基本保證年金，每人每月新臺幣三千元至死亡為止，不適用本章第三節至第五節有關保險給付之規定，亦不受第二章被保險人及保險效力及第三章保險費規定之限制。                      (二)老年農民福利津貼暫行條例第三條第一項第一款：一、年滿六十五歲國民，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。</p>
<p>第三條 基本保證年金領受人區分為下列二類：                      一、第一類：未領取相關社會保險老年給付且未領取相關退休制度退休給付者；但領取國民年金保險老年給付者不在此限。                      二、第二類：未領取國民年金保險老年給付</p>		<p>一、本條規定基本保證年金領受人（下稱領受人）之分類方式。</p> <p>二、為同時兼顧年金給付之公平性及落實照顧老年國民經濟安全之目的，本條將領受人區分為二類，第一類為未領取任何國民年金以外之社會保險制度或職業退休制度退</p>

<p>、未辦理政府優惠存款且領取相關社會保險老年給付或領取相關退休制度退休給付皆為一次領取者。</p>	<p>休給付者。第二類為未領取國民年金保險老年給付、未辦理政府優惠存款，且其所領取之相關社會保險老年給付及相關退休制度退休給付皆為一次領取者。實務上第一類領受人即為無法每月領取固定金額之老年國民。第二類則係僅領取一次給付而未得領取每月領取者。爰規定二類領受人請領基本保證年金之時間有所不同，以維持公平性。</p> <p>三、相關條文及立法體例：</p> <p>(一)國民年金法施行細則第四十三條之一： ：本法第三十一條第一項第二款第一目所定未辦理政府優惠存款，指未依陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法、學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點、退休公務人員一次退休金優惠存款辦法、退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點、退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法、學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法、公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法規定及財政部訂定之函頒所屬國營銀行退休人員優惠存款之規定辦理優惠存款者。</p>
<p>第四條 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。</p>	<p>本法之主管機關。</p>
<p>第五條 本法用詞，定義如下：</p> <p>一、相關社會保險老年給付：指公教人員保險養老給付（含原公務人員保險養老給付與原私立學校教職員保險養老給付）、勞工保險老年給付、軍人保險退伍給付及國民年金保險老年給付。</p> <p>二、相關退休制度退休給付：指公務人員退休給付、公立學校教職員退休給付、私立學校教職員退休給付、軍職人員退伍給付、勞工退休給付、政務人員退休給付及公營事業人員退休（職）給付。</p> <p>三、基本保證年金：指最近一年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得十等分位</p>	<p>一、本法之用詞定義。</p> <p>二、本法之領受人分類方式以是否得請領各類別社會保險制度或職業退休制度之老年給付為區分依據，為求立法經濟爰於第一款及第二款整理相關制度。</p> <p>三、基本保證年金係以最近一年度中央主計機關所公布之「全國每人可支配所得」統計數據所定。參考基準為該數據之「十等分位組第一分界點之數額」，以「104 年家庭收支調查報告」之數據為例，該金額為每月 8,868 元。該數額略低於全國平均最低生活費，但已遠高於國民年金老年保證年金平均領取金額，亦即使原於國民年金</p>

<p>組第一分界點之數，以月為單位所定之數額。</p> <p>四、基本保證年金上限：指最近一年度中央主計機關所公布全國每人可支配所得十等分位組第二分界點之數，以月為單位所定之數額。</p> <p>五、拘禁：指受拘留、留置、觀察勒戒、強制戒治、保安處分或感訓處分裁判之宣告，在特定處所執行中，其人身自由受剝奪或限制者。但執行保護管束者、僅受通緝尚未到案、保外就醫及假釋中者，不包括在內。</p>	<p>保險得領取老年保證年金之老年國民具有更為適足的老年生活保障。</p> <p>四、基本保證年金上限係指已得領取國民年金保險老年給付者，其於社會保險制之國民年金保險得領取之老年年金，加計本法施行後得領取之基本保證年金後之上限金額，該金額參考之基準，以「104 年家庭收支調查報告」之數據為例，為每月 12,475 元。</p> <p>五、本法第十條規定領受人因案遭拘禁時停止其領取年金之權利，爰於本條第五款參考國民年金法第六條之立法例，定義拘禁。</p>
<p>第二章 基本保證年金給付</p>	<p>章名</p>
<p>第六條 第一類領受人每月得請領基本保證年金，但領取國民年金保險老年給付者，其得領取之基本保證年金加計國民年金老年給付之金額，不得超過基本保證年金上限之額度。</p>	<p>第一類領受人為未領取相關社會保險老年給付及未領取相關退休制度老年給付者，及僅領取國民年金保險老年給付者。為保障其老年經濟安全，每月給與其基本保證年金。但若領受人可領取之國民年金保險老年給付已達一定水準，則無須再給與其足額之基本保證年金。爰規定基本保證年金加計國民年金老年給付之金額，不得超過基本保證年金上限之額度。以中央主計機關「104 年家庭收支調查報告」之數據為例，每月得領取國民年金保險老年年金金額少於 3,607 元（12,475-8,868）者，皆得同時領取國民年金保險老年年金及基本保證年金。但其國民年金保險老年年金超過 3,607 元者，可領取之基本保證年金額度將會降低，因合計數額不得超過 12,475 元。</p>
<p>第七條 第二類領受人所領取之相關社會保險老年一次給付及相關退休制度退休一次給付合計總額，自年滿六十五歲當月起以基本保證年金金額按月累計達原領取合計總額者，得自累計達原領取合計總額之次月起，每月請領基本保證年金。</p>	<p>第二類領受人，考量其已得請領其他社會保險制度或退休制度之一次性老年給付或退休給付，衡酌必要性及公平性，爰規定須基本保證年金金額自其年滿六十五歲當月起之按月累計達其原領取一次給付之合計總額者，始得開始請領基本保證年金。</p>
<p>第八條 依本法發給之基本保證年金，自領受人符合領受條件之當月起按月發給至死亡當月為止。</p>	<p>一、領受人死亡時即無再給與基本保證年金之必要，故本條規定本法發給之年金始於領受人符合領受條件之當月起，終止於領受人死亡當月為止。</p> <p>二、相關條文及立法體例：                  (一)國民年金法第十八條之一第一項：依本法發給之各項給付為年金者，除老</p>

	<p>年年金給付自符合條件之當月起按月發給至死亡當月為止外，其他年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給至應停止發給或死亡之當月止。</p>
<p>第九條 領受人有下列情事之一者，停止請領基本保證年金之權利，至原因消滅時恢復：</p> <p>一、經政府全額補助收容安置。</p> <p>二、入獄服刑、因案羈押或拘禁。</p> <p>無請領基本保證年金之權利而溢領或誤領基本保證年金者，主管機關應以書面限期命其繳還其溢領或誤領之基本保證年金。</p>	<p>一、本條規定各項停止請領基本保證年金權利之事由，自發生該情事起領受人停止請領基本保證年金之權利，至原因消滅時恢復該權利。</p> <p>二、第一項第一款及第二款規定領受人因情事變更而轉由政府負責其生活支出時，亦停止其請領年金之權利。</p> <p>三、第二項規定溢領或誤領基本保證年金者，主管機關應命其繳還。</p> <p>四、相關條文及立法體例：                  (一)國民年金法第二十七條第二項：不符請領條件而溢領或誤領保險給付者，其溢領或誤領之保險給付，保險人應以書面限期命其返還。</p>
<p>第十條 中央主管機關每年應定期依中央主計機關公布之最新全國每人可支配所得數據，調整基本保證年金及基本保證年金上限之數額並公告之。</p> <p>前項規定之調整期程、程序及相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>本條規定中央主管機關每年應定期調整基本保證年金及基本保證年金上限之數額並公告之。</p>
<p>第三章 基本保證年金經費</p>	<p>章名</p>
<p>第十一條 本法規定之基本保證年金所需經費，由中央主管機關按年度編列預算支應。</p>	<p>一、我國於 2008 年開始實施國民年金保險制度，其立法目的之一係為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年時之基本經濟安全。然國民年金保險施行以來遭致諸多批評，因其欲保障之國民實質上常為最無力支付保費之群體，實務上亦如預期，保費收繳率過低，常有拒繳、遲繳甚至繳不起之情形，甚至被戲稱為失業稅。據統計，欠繳保費的主要因為「無力繳納」，次要因為「無意繳納」；此即政策欲達成之目的與手段嚴重衝突所致，因國民年金制度屬於社會保險制度，由所有被保險人共同分擔風險及支付合理之保險費用，但國民年金保險之被保險人卻無法負擔相應風險之保險費，自然該制度之</p>



	<p>財務即落入無法自給自足之困境，政府仍須依法補助，卻又造成被保險人群體之間繳費義務不對等之不公情形。</p> <p>二、考量過去國民年金保險內在邏輯矛盾錯亂之教訓，爰於本條規定本法規定之基本保證年金給付應由具有重分配性質之稅收支應，以期確實達成保障老年經濟安全之立法目的，又不致為達成社會保險制度之財務平衡而使保費過高或保障過低。</p> <p>三、相關條文及立法體例：                  (一)國民年金法第三十六條：前條第一項身心障礙基本保證年金及第三十一條第一項老年基本保證年金所需經費，由中央主管機關按年度編列預算支應。</p>
<p>第十二條 主管機關辦理本法規定行政所須之費用，由中央主管機關編列預算支應。</p>	<p>一、辦理本法規定行政所須費用，由中央主管機關編列預算支應。</p> <p>二、相關條文及立法體例：                  (一)勞工退休金條例第四十三條：監理會及勞保局籌辦及辦理本條例規定行政所須之費用，由中央主管機關編列預算支應。</p>
<p>第十三條 主管機關辦理本法規定業務之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。</p>	<p>一、辦理本法規定業務之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。</p> <p>二、相關條文及立法體例：                  (一)國民年金法第五十七條：本保險之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。</p>
<p>第四章 附 則</p>	<p>章名</p>
<p>第十四條 請領本法規定基本保證年金之權利，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。</p>	<p>一、請領本法規定基本保證年金之權利應具有專屬性，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。</p> <p>二、相關條文及立法體例：國民年金法第五十五條第一項：領取本法相關給付之權利，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。</p>
<p>第十五條 領受人依本法規定請領基本保證年金者，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，專供存入基本保證年金之用。                  前項專戶內之存款，不得作為抵銷、扣</p>	<p>一、本條規定領受人得檢具證明文件於金融機構開立專戶專供存入基本保證年金之用。然為保障基本保證年金給付能確實為領受人所用，以落實保障其老年經濟安全之意旨，爰於第二項規定該專戶內之存款不得</p>

<p>押、供擔保或強制執行之標的。</p>	<p>作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的。</p> <p>二、相關條文及立法體例：                  (一)國民年金法第五十五條第二項：依本法規定請領年金給付或第五十三條所定給付者，得檢具保險人出具之證明文件，於金融機構開立專戶，專供存入給付之用。                  (二)國民年金法第五十五條第三項：前項專戶內之存款，不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的。</p>
<p>第十六條 依本法規定請領之基本保證年金，不納入其他法規家庭總收入之計算。</p>	<p>查社會救助法及各項社會福利及津貼發放辦法，均設有以家庭總收入為區分資格之條文。然本法所給付之基本保證年金既為以稅收支應之福利津貼，且係專屬於領受人個人之年金權利，故不應納入各項法規所設家庭總收入計算範圍中，以避免產生法規適用上之衝突而造成當事人之利益遭受損害。</p>
<p>第十七條 戶政主管機關及入出國主管機關應按月將六十五歲以上國民之戶籍及入出國等相關異動資料，於次月第三個工作日以前送中央主管機關。</p>	<p>一、本法第二條規定之領受人資格之一為最近三年內每年居住超過一百八十三日之國民。為落實資格之查核及利於相關程序之辦理，爰規定相關戶政主管機關及入出國主管機關應按月將六十五歲以上國民之戶籍及入出國等異動資料送中央主管機關。</p> <p>二、相關條文及立法體例：國民年金法第五十六條第一項：戶政主管機關及入出國主管機關應按月將六十五歲以上國民之戶籍及入出國等相關異動資料，於次月第三個工作日以前送保險人。</p>
<p>第十八條 本法公布施行後，中央主管機關應會同戶政主管機關、辦理相關社會保險老年給付之中央主管機關及辦理相關退休制度退休給付之中央主管機關，調查符合領受人資格者請領相關社會保險老年給付及相關退休制度退休給付之狀況，並依其所領取相關社會保險老年給付及相關退休制度退休給付一次領取合計總額，計算其得以請領基本保證年金之時間並造冊記錄。</p> <p>前項調查及造冊每六個月至少應辦理一次。</p> <p>主管機關應於領受人符合領受基本保證</p>	<p>一、本條第一項規定於本法公布施行後，中央主管機關應會同戶政主管機關及相關社會保險制度及相關退休制度之中央主管機關，調查所有符合請領基本保證年金資格者得以請領基本保證年金之時間並造冊記錄。該調查及造冊每六個月至少應辦理一次。</p> <p>二、第三項規定主管機關有通知領受人請領基本保證年金之義務，亦有協助領受人辦理請領基本保證年金之義務。因領受人為老年國民，其接受政府資訊之來源或速度皆較一般大眾困難，故政府應有義務主動通</p>

立法院第 9 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書

<p>年金資格前三個月內通知及聯繫其請領基本保證年金相關事宜，並應於領受人辦理請領基本保證年金相關事宜時，協助其排除障礙。</p> <p>第一項規定之調查、造冊及辦理相關事項之辦法，及第三項規定通知及聯繫之期程、程序及辦理相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>知並確實聯繫領受人辦理請領基本保證年金事宜之義務，亦有協助領受人排除請領基本保證年金時所遇障礙之義務。</p>
<p>第十九條 本法施行細則，由中央主管機關定之。</p>	<p>本法施行細則由中央主管機關定之。</p>
<p>第二十條 本法施行日期由行政院定之。</p> <p>本法公布施行後，老年農民福利津貼暫行條例失其效力。</p>	<p>一、本法之施行日期，應考量其他具類似性質之社會福利津貼如老年農民福利津貼、國民年金基本保證年金等之整合情形，由行政院定之。</p> <p>二、自本法公布施行後，具同樣性質，純由政府編列預算支應之老年農民福利津貼暫行條例即失效之。</p>

立法院第 9 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書