

出國報告（出國類別：考察）

## 韓國國民年金制度與實務考察報告

服務機關：衛生福利部

姓名職稱：盧安琪 科長

派赴國家/地區：韓國/首爾、全州

出國期間：107.12.10-107.12.14

報告日期：108.3.4

## 摘要

韓國和我國一樣面臨少子化和高齡化的人口結構變化，該國國民年金制度於 1988 年開辦迄今已經 30 年，期間並經歷幾次重大改革，本次實地考察，除到首爾外，更遠征全州國民年金公團本部。此次考察由國民年金公團的同仁先就對該國國民年金制度納保、給付、財務、改革重點等議題進行簡報，雙方再彼此交流。

韓國和我國國民年金制度各有其優點，僅就韓國制度和實務上可供我國參考之處，提出幾點建議：

- 一、檢視並將適當國民年金資料進行英譯。
- 二、建立各社會保險資料即時共享機制。
- 三、研議由政府機關自辦精算，累積經驗。
- 四、研議提供返還一次性給付及死亡一次給付。
- 五、研議透過跨單位合作，篩選適當對象進行行政執行。
- 六、和韓國建立合作機制。

## 目 次

第一章 考察目的.....	1
第二章 考察過程.....	2
第一節 考察行程規劃及議題.....	2
第二節 考察過程及重點紀錄.....	5
壹、韓國國民年金制度簡介 .....	5
貳、2018 年國民年金精算結果 .....	8
參、國民年金給付 .....	11
肆、挑戰、改革和未來政策方向 .....	14
伍、其他問題回應 .....	15
陸、參觀國民年金機房(ICT).....	17
柒、韓國國民年金公團的國際合作方案 .....	17
第三章 心得及建議.....	18
第一節 考察心得.....	18
第二節 建議事項.....	19
附錄一參訪照片 .....	21

# 第一章 考察目的

我國現金給付之社會保險體系自 1950 年開辦勞工保險與軍人保險即已建立，1958 年開辦公務人員保險，奠定了我國社會保險體系的基礎，也確立了我國以職業別各自建立不同社會保險方案的社會保險模式，惟皆為一次性給付方式，尚無年金給付之概念。1989 年因為農民未受到社會保險保障於是開辦農民健康保險，2008 年進一步針對年滿 25 歲未滿 65 歲，沒有參加任何社會保險的民眾開辦國民年金保險，至此，我國以現金給付為內容的社會保險制度已然完備，全民皆可受到社會保險的保障。國民年金是我國第一個年金化的社會保險，隔年 1 月勞工保險也開始提供年金給付，公教人員保險則在 2014 年針對私校教師及國營事業員工先提供年金給付，國民年金的開辦和勞工保險的年金化，讓我國社會保險制度邁入了年金化的時代，希望能透過年金給付的方式提供我國國民更完善的保障。

韓國於 1960 年開始實施公務員年金方案，隨後於 1963 年實施軍人年金方案，並在 1973 年開辦私立學校教師年金方案。時至 1986 年制定通過國民年金法，並於 1988 年 1 月 1 日開始實施，方完成其年金體系之建構。韓國係逐步建構包含公務員年金、軍人年金、私立學校年金及國民年金，其中國民年金相當於我國之國民年金保險、勞工保險、農民健康保險之合併，韓國四大年金體系中，從納保人數及基金規模來看，又以國民年金規模最大。

考量韓國公共年金發展歷程及架構與我國類似，再加上韓國在人口結構上和我國同樣因為平均壽命增加和生育率降低，而面臨「高齡化」和「少子化」的困境，且韓國國民年金方案自 1988 年實施以來已經數度重大改革，其改革經驗值得我國進行國民年金制度改革之借鏡。

此外，我國國民年金制度因納保對象為 25 歲至未滿 65 歲，未參加其他社會保險者，這群被保險人因無收入導致平均收繳率不到 6 成，而韓國國民年金的納保對象除了受雇者之外，也包含了無所得者，亦即我國國民年金的納保對象，因此希望能透過此次拜訪實際執行業務的國民年金公團，了解韓國這群和我國國民年金納保對象一樣無收入者之保費繳納情形，實務上韓國又有哪些協助、宣導措施，可以提升這些人的保費收繳，作為我國實務執行參考。

## 第二章 考察過程

### 第一節 考察行程規劃及議題

本次考察行程由本部透過國立台灣大學社會工作學系傅從喜老師協助引薦韓國延世大學公共行政學系 Dr. Young-Jun Choi，再由 Dr. Young-Jun Choi 協助取得和韓國國民年金公團之聯繫管道後，和韓方討論、安排考察行程，並事先提供我國國民年金制度簡介和考察議題等，以便考察時雙方能進一步對話和討論。

#### 一、考察行程：

12/13 上午原定和國民年金分部分部長 Mr. Jang 會面，惟 Mr. Jang 當日因另有要公取消會面，實屬可惜，考察行程如下：

日期	城市	時間	工作紀要
12/10			搭機前往韓國首爾
12/11	首爾	10:00~12:00	地點：國民年金公團外國事務中心 -簡報和討論 1：韓國國民年金制度簡介
		13:30~18:00	前往全州市
12/12	全州市	9:00~16:30	地點：國民年金公團總部及國民年金研究所 -和 NPS 計畫執行董事會面 -簡報和討論 2：韓國年金改革、年金覆蓋率 議題討論 -午餐 -簡報和討論 3：年金給付、國民年金和職業年金的整合 -參觀國民年金機房
		16:30~21:00	前往首爾
12/13	首爾	9:30~12:00	地點：國民年金公團外國事務中心 -韓國國民年金合作方案介紹 -和保健福祉部國民年金分部分部長 Mr. Jang

日期	城市	時間	工作紀要
			會面(當日因 Mr. Jang 故取消會面)
12/14			拜訪延世大學公共行政系 Dr. Young-Jun Choi 搭機回台北

## 二、考察議題：

為了使韓方了解此次考察重點，事先和同仁討論並整理考察議題(如下)並請翻譯協助翻譯成韓文，以利韓方安排適合單位及同仁一起討論：

### (一)整體制度

- 貴國國民年金的特色為何？是否有助於緩解快速高齡化的老年貧窮問題？
- 貴國於 1980 年代推動國民年金制度的歷史背景為何？自 1988 年正式實施以來，所經歷了數次的重大改革內容及其實際成效為何？
- 貴國的保健福祉部、國民年金公團及國民年金基金管理委員會等組織之角色暨功能為何？彼此如何分工合作？
- 國民年金制度下的受益人，其與社會救助或相關福利津貼的請領資格間關係如何？是存在互斥關係或可同時請領？如此的制度設計有何政策考量？另執行面有無困難？
- 當被保險人在國民年金與公務人員年金、軍人年金及郵局受僱者年金等不同制度間轉換時，對於原年金系統的年資如何處理？
- 在韓國社會中，是否存在因為特殊職業年金（軍公教）與一般國民年金因保障程度的差異，引發民眾有行業不平或世代不均等相互比較之不滿情緒？

### (二)納保及保費收繳

- 請問國民年金的納保的程序為何？是由被保險人主動申報加保，或是依法定條件自動加保？（例如強制性加保的雇主-受僱者群因涉及到投保薪資的申報與保費分擔，是否經由雇主或公司申報加保，而個人加保部分則向地區辦事處辦理加保；或是由國民年金公團按照符合國民年金法之加保條件者無須申報或申請程序即可取得被保險人身份。）
- 貴國國民年金納保對象為 18 歲至 60 歲國民，除了公務人員、軍人和郵局的員工以及領取年金給付者之外，都是國民年金的納保對象，是否有包含貧窮者及身心障礙者？若有，則貧窮者及身心障礙者的保費如何計算？又納保對象是否含括在貴國居住，但不具貴國公民權的外國人？如含括外國人，是否含括無工作的外國人？
- 保險費計收方式？收繳率為多少？針對中低所得者有何繳費減免措施？欠費催繳方式為何呢？有無相關處罰機制？

- 針對強制加保的對象如果有失業、服役、就學、入監服刑、、、等情形時，得申請免繳，每年大約有多少人申請免繳?約佔被保險人比例多少?申請免繳是否需經過一定程序的審核?如需經過審核，那審核的重點是什麼?有多少申請比例通過審核?申請免繳的人有多少人或比例未來會補繳保費?補繳須加計利息?有無規定補繳的年限或隨時都可申請補繳?若有補繳年限，年限為何?若無年限限制，在發生保險事故時再申請補繳，有無道德風險?
- 針對申請補繳者得分期補繳保險費，是所有申請免繳的人都可以分期補繳保費或有條件限制?另如已符合給付年齡者，可否申請補繳保費?若可，則分期期間是否能請領給付或需待保費全數補繳後始能領取?若分期期間可請領給付則給付金額是否有不同之計算方式?
- 台灣國民年金被保險人欠費的原因，約有 4 成表示是無力繳納、4 成是沒有意願繳納，但因為台灣國民年金被保險人為未參加相關職域性社會保險者，基本上是沒有工作的人，無法判斷被保險人本人是否有繳費能力，不知貴國如何判斷該被保險人是屬於有繳費能力者，而對其進行催繳?

### (三)給付

- 貴國國民年金的保險費計算及老年年金給付公式，均與被保險人的薪資及全體被保險人之平均薪資具連動關係，目前年金給付的水準可否確保老年年金受益人的一定所得替代率及維持適足的生活水準?
- 老年年金受益人的所得替代率平均數、中位數及眾數分別為何?老年年金受益人與需進行資產調查之津貼—老年基礎年金領取人之重疊率為何?老年年金給付加上老年基礎年金給付合併後所得替代率平均數為何?
- 台灣國民年金制度除保險期間被保險人死亡和生育發給一次給付(喪葬給付、生育給付)外，並無其他一次性給付，貴國國民年金制度所設計的「一次性給付」(包含一次返還給付與死亡一次給付)是如何計給?有何政策面之特殊考量?於實際執行成效為何?又是否影響財務負擔?貴國國民年金的老年年金給付，是否有最低的年資條件限制?又對於已符合領取老年年金者，如未居住在貴國境內，是否會影響其請領權利?
- 貴國傷殘年金依據傷殘等級發給不同額度的年金給付金額，請教貴國傷殘年金給付標準為何?針對領取傷殘年金給付者是否有定期查核其傷殘等級是否改變?若有多久查核一次?有無實務執行上之困難?

### (四)財務及投資

- 貴國國民年金是否進行定期的財務精算?多久精算一次?依最新精算結果，財務概況為何?精算的結果是否對保險財務規劃(如保險費費率之調整等)具法定效力?或僅供政策參考?抑或另有財務規劃機制(如保險費調整機制)?
- 目前國民年金基金投資運用規模?範圍為何呢?法律規定?自行操作或委外投

資?如何決定投資計畫與預定報酬率?

- 國民年金行政費用(含年金機構的用人費及業務費)執行情況為何?又財源、用途項目以及經費需求為何呢?每年行政經費與保費收入的比率為何呢?
- 基金投資人員之編制如何?是否有不同於公務員特別的薪資結構?為提高績效，有無獎勵制度?

## (五)未來發展方向

- 以目前 AI 科技之發展趨勢，有無考量日後應用於國民年金業務?
- 韓國國民年金制度自 1988 年推行迄今，目前面臨的主要問題是甚麼?以及未來發展目標為何?

# 第二節 考察過程及重點紀錄

## 壹、韓國國民年金制度簡介

先由國民年金公團外國事務中心 Director Kim, Gi Beom 針對國民年金制度進行簡報，期間有任何問題隨即進行發問及澄清，重點如下：

### 一、韓國的社會安全制度體系

分為社會保險(Social Insurance)與社會救助/福利服務(Public Assistance/Welfare Service)二大部分，在社會保險部分，又分為保健福祉部主管和就業勞動部主管，其中國民年金保險與健康保險屬於保健福祉部主管，分別由國民年金公團 National Pension Service(簡稱 NPS)和國家健康保險機構 National Health Insurance Service(簡稱 NHIS)辦理，就業保險(Employment Insurance)和勞工職災保險(Worker's Compensation)則屬就業勞動部(就業中心及勞工補償和福利服務機構)主管。社會救助/福利服務部分，則分別以老人、身心障礙者、低收入戶族群、兒童與婦女為對象，提供各種不同的補助和措施。有關各種社會保險概況如下圖：

	涵蓋對象	費率	給付項目	辦理單位
國民年金保險	受雇者 自僱者	9%	● 老年年金 ● 身心障礙年金 ● 遺屬年金 ● 一次性退款 (Lump-sum Refund)	國民年金公團 (NPS)
健康保險	受雇者 自僱者	6.24%	● 醫療給付 ● 生產給付	國家健康保險 機構(NHIS)
就業保險	受雇者	1.55%	● 失業給付	就業中心(Job



			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 職業訓練</li> <li>● 找工作</li> </ul>	Center)
勞工職災保險	受雇者	1.7%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 身心障礙年金</li> <li>● 遺屬年金</li> <li>● 一次性給付</li> <li>● 喪葬補助</li> </ul>	勞工補償和福利服務機構 (Workers' Compensation & Welfare Service)

另有關韓國年金體系架構圖如下：

	受雇者	自僱者	軍公教
私人年金 (第3層)	個人年金		
退休年金 (第2層)	退休年金		特殊職業年金 (公務員、軍人、教師)
公共年金 (第1層)	國民年金		
基礎年金 (第0層)	基礎年金-65歲以上老人約70%可以領到 原本金額是20萬韓圓，自2018.9提高為25萬韓圓		

## 二、韓國國民年金制度

### (一)實施背景

韓國國民年金的實施背景，主要是因為高齡化和少子化所造成的人口結構改變衝擊到退休制度、經濟快速成長，失業率和工安事故發生率頻繁，要求保障工作者的聲音逐漸受到重視，再加上經濟條件穩定的背景下，韓國在1988年正式施行國民年金制度，開辦初期僅涵蓋雇用10個員工以上的企業受雇者，約有93%的企業和95%的受雇者加入國民年金保險，1992年擴大涵蓋範圍，要求雇用5人以上企業的受雇者要參加國民年金保險。1995年將農民及漁民列入強制納保的範圍；1999年再次擴大強制納保範圍，包含都市地區的自營者、5人以下單位之受雇者及雇主、無收入者及外國人，從1988年至1999年花了11年達成全民納保的目標。

### (二)納保對象

所有18歲至59歲的居住者都是納保對象，分為強制加保對象、自願加保者，以及自願持續加保者三種：

- 1、強制納保者：包含受雇者、雇主、自營業者、漁民和農民，2017年12月統計有21,151,157人，佔整體納保人數96.9%。
- 2、自願加保者：沒有收入的配偶、其他公共年金的受益者，2017年12月統計以此身分加保者有327,723人，佔整體納保人數僅1.5%。

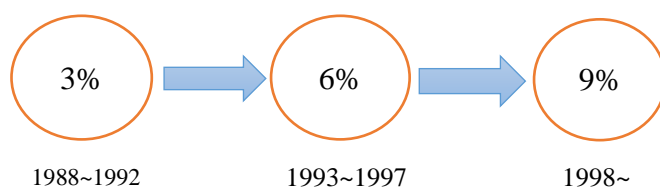
3、自願持續加保者：60 歲以上符合繼續加保者，2017 年 12 月統計數據自願持續加保者有 345,292 人，佔整體納保人數 1.6%。

### (三)保險費計算

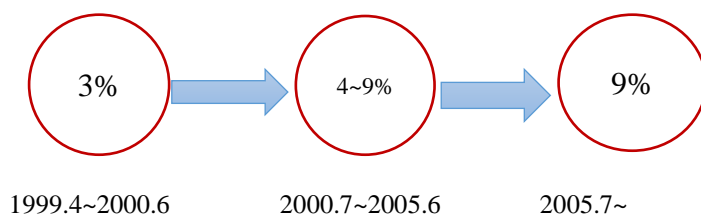
實際月收入\*保險費率(目前都是 9%)

但是過去保險費率會依身分而有不同，如下

受雇者和雇主的費率變化



自願者和自願加保者的費率變化



### (四)給付類別

可區分為按月給付的年金給付和一次性給付兩大類

- 1、年金給付：包含老年年金、身心障礙年金和遺屬年金三大項。
- 2、一次性給付：退費、死亡給付和身心障礙給付三項。

各項給付仍以老年年金給付佔比最高，以 2017 年 12 月底統計來看，約佔整體給付請領人數 79.2%、身心障礙年金佔 1.7%、遺屬年金給付佔 14.8%，其他一次性給付佔 4.3%。

## 三、國民年金基金

韓國國民年金 1998 年開辦時的規模約為 5,300 億韓圓，2018 年底已達 639 兆韓圓，僅次於日本和挪威，為全球第三大公共基金，預估 2041 年將累積高達 1,778 兆韓圓，累計韓國國民年金自 1998 年創立至 2018 年，平均每年投資收益率高達 5.24%<sup>1</sup>。韓國國民年金基金投資組合逐漸降低固定收益的投資比例，並逐年提高股票和另類投資的比例，從 2005 年至 2017 年資料來看，固定收益的投資比例已從 86.7%降低至 50.6%，而股票則從 12.4%提高至 38.6%、另類投資則由 0.5%提高為 10.8%；此外，將逐漸減少國內固定收益投資比例，增加海外投資，2012 年時，海外投資僅 16.4%，2017 年時已增加至 28.4%，希望 2022 年時可以提高至 40%；另為了使投資效益最大化並減少風險，委外投資比例也逐年增

<sup>1</sup> [http://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs\\_e/mcs\\_e\\_08\\_01.jsp](http://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs_e/mcs_e_08_01.jsp)。

高，以 2017 年底資料顯示，約有 38.5%的比例是委外投資，相較於 2005 年時僅 10%來看，明顯增加不少。

國民年金基金最高決策機關是基金管理委員會 (Fund Management Committee)，成員計有 20 名，由保健福祉部部長擔任主席，委員會成員包括 5 名政府單位代表、2 名專家、3 名雇主代表、3 名勞工代表和 6 名被保險人代表，委員會的主要任務是設定基金管理方針和 5 年財務目標。實際基金運作由國民年金公團設置之基金運用辦公室(Fund Management Office)負責執行，該辦公室由國民年金公團 CEO 擔任主席，由 365 名有各領域投資專長和經驗的投資專家負責。

## 貳、2018 年國民年金精算結果

此部分由國民年金公團年金研究機構 Ph D Kim, Hon-Soo 進行簡報說明，重點如下：

一、法令依據：韓國國民年金法第 4 條，每 5 年精算一次。

二、目標：

(1)基於人口和經濟的長期觀點，包含出生率、GDP 成長和通貨膨脹等因素，來預算國民年金基金的財務狀況。

(2)作為政府公共年金制度是否需要調整並尋求社會共識的依據。

三、運作方式：

邀集公民團體、使用者組織、勞工團體和政府代表成立國民年金精算委員會 (Nation Pension Actuarial Committee)、國民年金改革委員會(Nation Pension Scheme Improvement Committee)和國民年金基金管理委員會(Nation Pension Fund Management Committee)，三個委員會基於其職責商定討論的議題，且為了使三個委員會能有效運作，由國民年金研究機構提供必要的行政支援。有關第四次精算三個委員會討論的議題和結果如下：

(一)國民年金精算委員會

1、主要議題：長期財政預測模型修正，包含估計未來加保人數、給付領取人數、平均投保薪資，以及年金和經濟政策在精算模型上的調整(例如 2018 年基本工資調整 16.4%)。

2、參數：檢視有效的參數是否要納入精算模型，如人口和經濟變數。

3、決定：(1)預測模型上：將自願加保者也納入未來整體被保險人數估算，不納入 2018 年基本工資調整 16.4%，主要是因為時間上來不及因應。(2)參數部分：人口統計參考 KDI(Koera Development Institute)的數據、調整婦女的經濟參與率、參採和反應經濟部和財政部的「國家財政管理計畫」。

(二)國民年金改革委員會

1、主要議題：包含三個議題，分別是涵蓋率、年金給付和財政平衡。(1)涵

蓋率討論包含如何使除外對象加入國民年金?如何擴增給付領取人數?調整納保年齡?(2)給付議題包含替代率調整時程?增加遺屬和身心障礙年金給付?離婚年金?(3)財政平衡討論議題包含設定國民年金長期財政目標、年金給付規定等。

- 2、決定：(1)涵蓋率部分：建議擴大在小公司工作低收入者的繳費，決定提高納保年齡，從 2019 年開始每 3 年增加 1 歲。(2)建議政府需要檢視所得替代率和給付的妥適性、離婚年金的結婚期間從 5 年縮短為 1 年。(3)財政平衡討論：提高加保年齡至 70 歲、收支平衡，另提出兩項建議：一項選擇為所得替代率維持 45%，但增加費率至財務平衡，另一項選擇則是 2028 年所得替代率調整為 40%，但緩慢調整費率以財政平衡。

### (三)國民年金基金管理委員會

- 1、主要議題：包含長期投資策略和治理兩大部分，長期投資策略包含如何改善長期投資績效?如何加強國民年金基金投資的社會責任?國民年金基金如何行使投資人的權益?至於治理部分則是如何強化國民年金基金管理委員會。
- 2、決定：(1)長期投資策略部分：建議重建長期資產配置和財務預測模型的關聯、建議多投資社會責任做很多的公司，以及建議國民年金基於股東角色應多參與投資公司的決策和投票。(2)國民年金基金管理委員會的治理部分，建議國民年金基金管理會應定期運作。

## 四、第四次精算假設及結果

### (一)基本假設：

#### 1、人口面項—出生率和死亡率

		2015	2020	2030	2040	2050	2060	2088	
4 <sup>th</sup> (2018)	出生率	1.24	1.24	1.32	1.38				
	死亡率	男性	79.0	80.3	82.7	84.7	86.3	87.8	90.8
		女性	85.2	86.2	87.8	89.1	90.2	91.2	93.4
3 <sup>rd</sup> (2013)	出生率	1.28	1.35	1.41	1.42				
	死亡率	男性	78.2	79.3	81.4	83.4	85.1	86.6	-
		女性	85.0	85.7	87.0	88.2	89.3	90.3	-

#### 2、人口面項—納保年齡人口數

		3 <sup>rd</sup>				4 <sup>th</sup>				
	整體人口數 (萬人)	18-	18-64	65+	老年依賴人口比	整體人口數	18-	18-64	65+	老年依賴人口比
2015	5,062	889	3,511	662	18.90%	5,102	890	3,558	654	18.40%
		17.60%	69.40%	13.10%			17.40%	69.70%	12.80%	

	3 <sup>rd</sup>					4 <sup>th</sup>				
2020	5,144	816	3,519	808	23.00%	5,197	796	3,588	813	22.70%
		15.90%	68.40%	15.70%			15.30%	69.00%	15.60%	
2040	5,109	702	2,757	1,650	59.80%	5,220	686	2,822	1,712	60.70%
		13.70%	54.00%	32.30%			13.10%	54.10%	32.80%	
2050	4,812	587	2,426	1,799	74.20%	4,943	583	2,479	1,881	75.90%
		12.20%	50.40%	37.40%			11.80%	50.10%	38.10%	
2080	3,523	423	1,664	1,436	86.30%	3,654	426	1,693	1,535	90.70%
		12.00%	47.20%	40.80%			11.70%	46.30%	42.00%	

### 3、經濟變項：參考 KDI(Koera Development Institute)的資料

(%)		'18-'20	'31-'40	'51-'60	'71-'80	'81-'88	'18-'88
4 <sup>th</sup>	GDP 成長率	3	1.4	0.8	0.6	0.6	1.1
	工資	2.1	2.1	1.9	1.7	1.6	1.9
	利率	1.1	1.5	1.4	1.2	1.1	1.3
	CPI	1.9	2	2	2	2	2
	投資報酬率	4.9	4.6	4.5	4.4	4.3	4.5
3 <sup>rd</sup>	GDP 成長率	3.8	1.9	1.1	0.9	0.9	1.5
	工資	3.6	2.4	2	2	2	2.3
	利率	3	2.5	2.5	2.7	2.8	2.3
	CPI	3.5	2.2	2	2	2	2.2
	投資報酬率	7.2	5.1	4.9	5.2	5.2	5.3

### 4、其他制度變項

(%)		2014	2015	2016	2017	2018	...	2035	2050
4 <sup>th</sup>	參與率	89.3	90.4	91.1	90.5	90.7	...	93	
	個人收繳率	66.9	66.8	68	68.9	68.2	...	73.2	
	給付替代率	54.1	54.3	51.8	49.7	49.2	...	40	
3 <sup>rd</sup>	參與率	89.8	90						
	個人收繳率	66.6	66.6	...				80	
	給付替代率	...						30	

## (二)精算結果

第三次和第四次精算結果比較如下表

	基金規模最大值及年度	赤字年度	破產年度
4 <sup>th</sup>	2041(1778 兆韓圓)	2042	2057(增加 124 兆韓圓)
3 <sup>rd</sup>	2043(2561 兆韓圓)	2044	2060(增加 281 兆韓圓)

- ◆ 破產年度：基金將於 2057 年破產，較第三次精算 2060 年提前 3 年。
- ◆ 國民年金的財務將自 2034 年達到 GDP 的 48.2%後開始下降，2042 年開始赤字，也較前一次精算提前 2 年。

## 參、國民年金給付

### 一、運作系統

與給付有關的部分有兩大部分，首先是在 Headquarters 下設有給付和評估部門(Benefits & Reviews Dept.)，有 47 個工作人員，又設有四個單位，分別是給付計畫單位(Benefits Planning Dept.)、給付分配單位(Benefits Distribution Dept.)、受益人調查單位(Beneficiary Investigation Dept.)和給付調查團隊(Benefits Investigation Teams)，各司其職，如給付計畫單位要負責預算編列、工作計畫編列和建立給付作業流程；而給付分配單位則建置給付申請系統，如何申請給付、核發給付等等。

此外，在全國各地設有 109 處的地方辦事處，有 1,322 名工作人員，提供被保險人各項給付諮詢服務、確認受益者的各項變動，以及提供各項給付服務。

### 二、國民年金給付的幾個特性：

韓國國民年金給付具有以下四個特性：1、具有所得重新分配的功能：年金給付公式，分為與薪資無關和薪資相關兩部分，有所得再分配的效果。2、維持年金價值：會把消費者物價指數考慮在年金給付上。3、國家對年金的支付責任。4、界定年金給付系統。筆者在此跟韓國受訪者提及，我國國民年金法將政府負最後支付責任明定於國民年金法中，並於會後提供我國法條內容供韓國參考。

### 三、各項年金給付

(一)老年年金給付：加保年資 10 年以上，年齡滿 60 歲，有關老年年金給付規定調整歷史，如下：

年代	修正重點
1988	<ul style="list-style-type: none"><li>● 加保年資 15 年才可請領老年年金</li><li>● 特殊老年年金</li></ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"><li>● 縮短加保年資為 10 年即可請領老年年金</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 55 歲可以提前領取老年年金</li> <li>● 提供配偶離婚年金</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供展延老年年金給付</li> <li>● 調整配偶離婚年金</li> </ul>
2013	● 修正可以請領老年年金給付的年齡(每 5 年增加 1 歲)
2015	● 開始失業貸款
2016	● 配偶離婚年金分配比例可以協調或由法院判定

(二)傷殘給付：加保一定期間，且因為生病或傷害導致 1 至 4 等級的失能，分別給予不同給付水準。各失能等級給付水準如下表：

	給付水準
第一等級	100%基本年金額+撫養家庭年金額
第二等級	80%基本年金額+撫養家庭年金額
第三等級	60%基本年金額+撫養家庭年金額
第四等級	一次性給付 225%基本年金額

有關傷殘年金給付規定在 1988 年開辦時規定傷病必須發生在保險期間，且加保期間至少要一年以上，之後 1989 年鬆綁，豁免期間發生的傷病也能請領，之後又逐漸放寬規定，如繳費期間超過總加保期間 2/3，即可請領，如果傷殘程度改變時，重新審查並調整給付金額，2016 年的最新規定則是只要繳費 1/3、最近 5 年內繳 3 年保費或已繳納 10 以上保費者，均可請領傷殘給付。依據 2017 年底的統計數據，1 至 3 等級失能年金的領取人數約 69,410 人，平均每月領取 438,810 韓圓，2017 年當年有 2,916 人領取第 4 等級的一次性失能給付，平均領取金額為 13,680,340 韓圓。

### (三)遺屬年金

國民年金的被保險人或領取年金者死亡時，其配偶、未滿 25 歲的子女、高齡的父母等依賴被保險人或其領取之年金生活者，可以領取遺屬年金，以維持其生活。此處簡報者特別提及配偶沒有結婚至少要達一定期間的限制，但至少要有「共同維持生計的事實」，至於共同維持生計的事實則採個案認定。筆者詢問簡報者，若有同時符合兩個遺屬年金給付時，是否僅能擇一請領？受訪者表示，選擇高的遺屬年金給付發給，但低的那一份也會給予 30%的年金額度。

和傷殘給付相同，1988 年開辦時也設有加保期間至少一年的限制，但是 2016 年的最新規定也是修正為只要繳費 1/3、最近 5 年內繳 3 年保費或已繳納 10 以上保費者，發生死亡事故時，遺有符合的遺屬可以請領遺屬年金給付。依據 2017 年 12 月統計資料顯示，共有 684,621 人領取遺屬年金給付，平均每月領取金額為 268,620 韓圓。

(四)一次性給付：包含返還一次金、死亡一次金。其中前者指加保期間不滿 10 年但年滿 60 歲者、加入者或曾加入者死亡但不符合遺屬年金請領資格(如繳納保費未滿 1/3)、喪失國籍或移民國外者可領取返還一次金，給付金額是將其已經繳納之保費加計一定利息後支付，2018 年計給利息之利息為 1.6%(三年定存利率)；後者係指參加保險者死亡，但無符合條件之家屬可請領遺屬年金且未發給返還一次金者，發給曾繳納保費加計一定利息之金額，但不得超過繳費期間平均月所得額的 4 倍，具有喪葬補償的性質。

外國人是否能領取返還一次金?原則上外國人士不能領取返還一次金的，除非該外國人的母國對韓國人有補助相當於韓國國民年金返還一次金的補助、母國有和韓國簽訂社會安全協定，或者該外國人的簽證是 E-8(就業培訓)、E9(非專業就業)或 H2(就業)，則該外國人可以領取返還一次金。

#### (五)年金計算公式

國民年金額=基本年金額+撫養家庭年金額

基本年金額=一定比例的(A+B)X(1+0.05N)/12

A：經物價調整後請領年金前三年全體被保險人平均薪資。

B：經物價指數調整後被保險人的平均薪資。

N：被保險人超過 20 年的投保年資。

2018 年此處一定比例為 1.5，2028 年後將調整為 1.2。

撫養家庭年金額，是針對受被保險人或者領取年金給付者撫養的家屬(如配偶、未滿 19 歲或身心障礙子女、60 歲以上或身心障礙父母)，給予一定金額。

#### 四、國民年金和公共年金年資整合方案

若同時具有其他公共年金(如公務員、私校教職員、軍人年金和特殊職業年金-郵局雇員)和國民年金年資時，原則上選其中一個年金，另一個發給一部分給付金額，以國民年金而言，同時符合以下三個要件時，國民年金會給予一定金額：

- 1、具有參加其他公共年金和國民年金的加保紀錄。
- 2、無領取其他公共年金和國民年金的紀錄。
- 3、其他公共年金和國民年金的加保年資合計滿 20 年。

國民年金 年資	其他公共年金 年資	符合整合年金 給付資格	整合老年年金給付金額
------------	--------------	----------------	------------



國民年金 年資	其他公共年金 年資	符合整合年金 給付資格	整合老年年金給付金額
9	9	X	國民年金僅能領取一次返還金+其他公共年金
15	5	O	國民年金基本年金額*15/20+其他公共年金
5	15	O	基本年金額*5/20+其他公共年金
10	20	X	各自領取

## 五、年金給付的限制

(一)同時符合二個年金給付資格時，只能擇一請領，但若是同時符合兩個遺屬年金給付時，或返還一次金時，擇高的發給，低的那一個發給 30% 或者發給一次死亡給付。

(二)請求權時效：5 年，但按月發給的年金給付得請求追溯過去 5 年的給付。

## 肆、挑戰、改革和未來政策方向

### 一、挑戰

韓國國民年金面臨幾個挑戰，首先是少子化和高齡化，出生率從 1970 年代的 4.53 到 2014 年僅剩下 1.21，而平均餘命卻從 1970 年的 61.9 歲到 2014 年已提高到 82.4 歲，預估 2026 年 65 歲以上的老人將超過總人口數的 20%，2050 年更將高達 37.3%，這樣的人口比率，將對國民年金的財務將是一大威脅，並將加重未來世代的沉重負擔。

根據 2018 年國民年金第四次精算報告顯示，國民年金基金將於 2041 年基金規模達到最高 1,778 兆韓圓，但次年 2042 年就開始出現入不敷出的現象，並將於 2057 年破產，因此，如何確保國民年金基金的財務長期穩定是一大挑戰。

此外，韓國的自營業者比例高達 31.3%，幾乎是 OECD 國家中最高的，自營業者很容易因為收入不穩定未繳納保費而無法受到國民年金的保障，這將是另一個挑戰。

### 二、改革

韓國國民年金開辦以來，歷經兩次重大改革，分別是在 1999 年和 2008 年，分別說明這兩次改革的背景及重點如下：

(一)第一次改革--1999 年

1、改革背景：國民年金基金因為人口快速高齡化預期將於 2023 年出現赤字，並將於 2033 年破產。

2、採取策略：

(1)所得替代率從 70%降到 60%。

(2)逐漸延後退休年齡從 60 歲延後至 65 歲，從 2013 年開始每五年增加 1 歲。

(3)明定每五年做一次精算。

(4)成立基金管理中心(Fund Management Center)

3、成果：國民年金財務赤字由 2023 年延後至 2036 年，破產的時間從 2033 年延後至 2047 年。

(二)第二次改革--2008 年

1、改革背景：鑒於持續的低出生率及人口加速老化，韓國年金制度須持續針對財務結構進行調整。

2、採取策略：

(1)所得替代率從 60%降到 40%(2008 年降到 50%、2028 年降到 40%)。

(2)開辦基礎老年年金(Basic Old Age Pension)，希望能減少老年貧窮的問題。

3、成果：國民年金財務赤字由 2036 年延後至 2044 年，破產的時間從 2047 延後至 2060 年，延後 13 年。

三、未來政策方向

韓國國民年金未來政策方向包含三大部分，包含擴大低所得者的涵蓋率、確保基金財務的長期穩定，以及多體系確保民眾經濟安全。說明如下：

(一)擴大低所得者的涵蓋率：採取加強收入稽查、從一個家庭一個養老年金轉變成每個有收入者一份年金、依據過去的貢獻而非以婚姻狀態作為加保資格。

(二)確保基金財務長期穩定：包含調整費率、強化基金管理。

(三)多體系確保民眾經濟安全：針對退休後生活提供各種服務、政府間跨部門合作，如財政機構和 NPS 的合作。

## 伍、其他問題回應

一、整體制度

Q：國民年金制度推行至今，是否有助於緩解老年貧窮問題？

A：國民年金制度開辦迄今已經 30 年了，雖然有藉由領取老年年金給付來減少老人貧窮，但是效果有限，韓國降低所得替代率後，於 2008 年的改革後新增基礎老年年金，雖然金額不高(每人每月 25 萬韓圓)，但仍有助於老人的生活，但這個經費是透過政府編列預算支應，也造成政府財政負擔。

Q：韓國是否存在因為特殊職業年金(軍公教)與國民年金保障程度之差異，民眾是否會有不滿情緒？

A：韓國軍公教等特殊職業年金保障比國民年金高，但主要是因為加入的年資較長、費率比較高和所得替代率比較高所致，一般民眾漸漸開始有不滿的聲音出現。

## 二、納保及保費收繳

Q：國民年金制度中，貧窮者和身心障礙者是否應加保？外國人是否應該加保？

A：韓國國民年金納保對象有強制加保者、自願加保者，貧窮者和身心障礙者如果有工作就要加入國民年金，至於外國人，如果有工作就要加保，如果沒有工作可以自願加保。

Q：每年約有多少人申請免繳？佔被保險人比例？申請免繳的人有多少人未來會補繳保費？是否須加計利息？有無補繳年限？

A：每年約有 140 萬人申請免繳，約佔整體被保險人 17% 左右。以 2016 年當年約有 6 萬人補繳保費。補繳的人通常會全部繳納，也可以申請分次繳納，但需要計算利息，只要在未滿 60 歲前都可以補繳保費取得年資。

Q：已符合給付年齡者是否可以申請補繳保費？

A：不行，一定要是在被保險期間才能補繳保費，符合給付年齡時已非被保險人，無法補繳保費取得年資。

Q：基本上沒有工作的人，無法判斷是否有繳費能力，不知貴國如何判斷被保險人是有繳費能力？又是如何進行催繳？

A：通常是比對健保資料和報稅資料來看是否有繳費能力，有工作的人不繳費會處罰，對於有繳費能力卻不繳納保費的人，會先寄發催繳函，然後再以電話通知，如果依然不繳納保費，會移送行政執行。但對於真的沒有財產的人，還是不會移送行政執行。

## 三、給付

Q：目前老年年金給付的水準是否能維持一定的生活水準？

A：理想狀態是希望老年年金的所得替代率是 40%，加上基礎老年年金 12.5%，二者相加達到 52.5%，但是實際上並未達到這樣的理想，平均老年年金給付金額為 38 萬韓圓，加上 25 萬基礎老年年金(約 70% 的老人可以領到)，合計約 63 萬韓圓，僅足夠維持基本生活。

## 陸、參觀國民年金機房(ICT)

- 管制相當嚴格，參訪人員手機的照相功能必須用貼紙貼起來、發給一個隨身攜帶的位置感應器。
- 此處有伺服器、路由器，保存資料部分涉及請領人的個人資料，最特別的是有一區的設備是和四大保險共同使用的地區，此處保存之資料除國民年金外，尚且包含了其他公共年金和健康保險的資料。
- 透過螢幕，即時監控各地國民年金分團網路使用情形。
- 每年約花 200 億韓圓維持此處的設備正常運作，最令人感覺到特別之處，有特別為了精算所準備的設備。
- 但是如果是為了政策所需分析的資料，則由各自單位自行分析。
- 在大田、慶洲等地異地備援，以避免因天災或人禍造成年金業務無法繼續運作。

## 柒、韓國國民年金公團的國際合作方案

韓國國民年金也提供國際合作方案，第一種模式每年五月至六月期間辦理的為期五天的訓練計劃，訓練計畫從 2014 年開始辦理，每年約有 20 名左右來自各國的人參與，透過五天的課程可以對韓國的國民年金納保、給付、基金管理、資訊系統管理等內容有初步認識，也有團體討論課程和參訪電話中心。第二種模式則是像這次拜訪國民年金公團的訪問學習計畫，依據參訪者不同的需求規劃拜訪內容，天數從一天到五天不等。第三種合作模式則是根據不同議題，韓國國民年金公團可以派專家至他國提供單方面的諮詢服務，費用可由韓國國民年金公團支應。第四種合作模式是派遣各領域專家至發展中國家協助該國發展年金制度，期間通常長達幾年。最後一種模式則是擴大訓練方案，通常透過國家和國家簽訂 MOU 方式進行，由韓國提供知識上的經驗和發展協助。

# 第三章 心得及建議

## 第一節 考察心得

本次考察從一開始和韓國國民年金公團聯絡時，就感受到他們積極的態度，只單憑我們寄出去的一封電子郵件表明想至年金公團和保健福祉部拜訪，國民年金公團就協助安排拜訪行程，過程中更派了兩位同仁全程陪同，甚至出差至全州國民年金公團本部，他們也想藉由這一次的拜訪，更進一步了解我國國民年金制度，因此，在出發至韓國之前，除了提供拜訪想要了解的重點之外，韓國也請我們先提供我國國民年金法、相關統計數據等資料供其參考，事後才了解原來韓國有國際合作方案，提供其他國家協助，反觀我國，因為國民年金制度的納保對象為具有戶籍的我國國民，相關資料除了國民年金法之外，其餘幾乎都未英譯，為了提供給韓國參考，才匆忙整理及翻譯，為了日後再與其他國家互動，有必要整理一些其他國家或國外學者關心的資料並將其英譯。

韓國國民年金在精算、資訊和基金管理專業上人力充足，是本次考察的另一項心得，在精算部分是由國民年金公團的研究機構自行辦理，受訪者表示該研究機構中有 10 位博士長期關注相關議題，與我國係由勞保局透過招標方式委由專家學者進行，再由主管機關聘請專家學者於期中和期末審查會議提供意見之辦理方式不同。此外，參觀國民年金 ICT 時，該單位主管表示因為他們保存的資料量龐大又涉及個人資料，所以每年約編列 200 億韓圓維持設備正常運作，且都是由他們自己同仁進行維護，未以委外方式進行。至於基金投資管理部分，韓國國民年金規模在 2018 年底達到 639 兆韓圓規模，是由 1999 年成立的基金管理中心負責投資，目前該中心有 365 名投資專家負責，每人要負責 1 兆多韓圓的投資管理，因此仍須委外投資，筆者詢問受訪者該中心之基金管理人薪資是否較外面基金投資管理顧問公司低？如何留住專業人才？受訪者表示，雖然薪資未較外面高，但韓國國民年金基金因規模大，每個人負責投資的金額是外面基金所難以達到的規模，故可吸引專業人才投入接受挑戰，而且有了國民年金基金的管理經驗到外面找工作時，也是一大優勢，所以人員還是有一定程度的流動。

韓國的國民年金制度完完全全就是社會保險，有工作的人由雇主和被保險人各自分擔 50% 的保費，至於沒有工作的人則全額自付，雖然被強制納保但可申請免繳，但是這些申請免繳的人最後僅約 17% 的人會來補繳保費，換言之，在韓國這些沒有工作或工作不穩定的人，未來年老時很容易陷入貧窮，即使後來另外設計基礎老年年金，加給定額給付，也僅能勉強維持基本生計而已。反觀我國，各社會保險政府都補助一定比例的保費，國民年金保險政府也補助至少四成的保費，最高甚至全額補助，被保險人保費負擔較韓國來的輕，此外，老年年金給付還有具津貼性質的基本保障金額，基本保障和保險給付間的差額則由政府另行籌

措財源支應，相較之下我國的國民年金福利色彩濃厚，非單純的社會保險制度，台灣的被保險人應該要珍惜政府補助的四成保費。

此外，有關同時具有多種社會保險年資時的年金給付方式，需先領取其他公共年金，且韓國必須兩種年資合計達 20 年，則國民年金始依參加國民年金佔合計年資的比例發給基本年金額，而我國國民年金並無請領年金給付的最低年資限制，國保年資還可借給勞保或公保以成就老年年金請領要件，給付時也是二個保險分別計算合併發給該保險原應發給之給付額度，而非依比例發給，明顯較韓國來的優。又我國針對已經年滿 65 歲者若有欠繳保費，還准許其辦理分期繳納，就可以一邊繳納保費一邊請領給付，對韓國的受訪者而言，簡直覺得不可思議，凡此種種，都是我國政府為了讓被保險人年老時經濟安全能獲得基本保障，不要陷入貧窮所做的努力。

## 第二節 建議事項

藉由本次至韓國考察，對韓國國民年金制度和實務執行有更深入的了解，實際上韓國和台灣的國民年金制度各有優缺點，僅就韓國制度及實務面上可做為我國參採之處，提出以下建議事項：

### 一、檢視並將適當國民年金資料進行英譯

除了國民年金法之外，建議將重要的法規(如國民年金保險基金管理運用及監督辦法、國民年金保險基金委託經營辦法、國民年金監理會設置要點、國民年金爭議事項審議辦法等)、書面宣導資料(如國民年金-讓你輕鬆享有美好未來)，以及年度重要施政成果進行英譯，以利未來參加國際會議或至其他國家考察時交流運用。

### 二、建立各社會保險資料即時共享機制

參觀國民年金 ICT 時，印象最深刻的地方是介紹者特別說明某一區是和其他公共年金即時資料共用資料區，我國國民年金納保對象為未參加其他社會保險者，除須要戶政資料外，更需比對軍、公教、勞保及農保加保及領取給付資料，雖國保、農保和勞保都是由勞保局辦理，目前與公教保和軍保之資料係每月報送一次，若能和其他社會保險建立即時資料共享機制，有應有助於掌握資料之正確性，或可縮短勞保局的工作期程。

此外，領有其他社會保險老年給付者不得領取 A 式老年年金給付，若能即時掌握其他社會保險給付領取者之資訊，甚至是各地方政府社福津貼資訊，有助於改善給付因資料報送缺漏而造成的溢領情形。

### 三、研議由政府機關自辦精算，累積經驗

韓國設有研究機構，聘請多位博士辦理國民年金精算，該中心的研究人

員不僅具有財務、經濟和精算專長，而且對國民年金制度也有相當程度的了解，此外 ICT 也有專門的機器設備，供研究中心精算使用，反觀國內，每次透過公開招標方式委託專家學者辦理，每次辦理精算時總是要對受委託者說明國民年金制度的納保、給付，甚至未來改革和法令調整方向，若能像韓國一樣，由保險人自行辦理精算，不但可以省卻制度內涵的說明與溝通，還能長期累積經驗，提出法令修正方向之建議。

#### 四、研議提供返還一次性給付及死亡一次給付

韓國國民年金老年年金給付須具備 10 年以上年資且年滿 60 歲以上者方能領取，因此針對年資 10 年以下者，設有返還一次性給付，我國因老年年金給付並未設有最低加保年資即可領取，但部分民眾因年資短造成所領取之給付金額偏低，感受不佳且勞保局仍須按月發給給付，增加行政成本及基金負擔，因此，建議可參考韓國制度，對於已受其他社會保險老年保障且國保年資短者，提供返還一次金之選擇，既可避免民眾觀感不佳問題，也可減輕勞保局行政負擔。

另目前我國針對死亡事故僅提供喪葬給付及遺屬年金給付，若是領取老年年金期間死亡則僅提供遺屬年金保障，對於按時繳納保費，但在死亡後無符合遺屬年金請領資格之遺屬，通常只能以國民年金係社會保險，具有風險分攤之功能給予說明，但就個別民眾仍免不了抱怨繳納的保費像是貢獻給國家一樣，應可評估針對這些民眾參考韓國給予死亡一次給付之財務負擔。

#### 五、研議透過跨單位合作，篩選適當對象進行行政執行

韓國國民年金雖然納保對象包含沒有工作者，且無工作期間可申請免繳，但實際上韓國自營業者比例很高，因此韓國會透過跨部門合作，比對健保資料、報稅資料、看有無營業登記等管道，判斷被保險人是否有所得而不繳納保費，並針對故意不繳者進行行政執行；我國國民年金被保險人雖然是未參加其他社會保險者，但也未必一定沒有收入，韓國受訪者提到的比對健保資料、報稅資料和營業登記等跨單位資料，也可做為我國之參考，篩選出有收入卻不繳納保費的被保險人，作為行政執行對象，以強化國民年金社會保險的強制性原則。

#### 六、和韓國建立合作機制

相較於我國的行政經費困窘，韓國國民年金公團的國際合作方案可支付該國派員至其他國家分享其國民年金制度推廣經驗，考察過程中韓方也提及可邀請研究機構 Kim, Hoo-Soo 博士到台灣分享韓國辦理國民年金精算的經驗，透過此次考察，已和韓國國民年金公團建立起連繫管道，未來可持續進行交流與經驗分享。

## 附錄一參訪照片



拜訪 NPS 計畫執行董事 Jungbae Park



和接待人員合影於首爾 NPS 國際事務部