

(四) 以前年度歲出轉入數計 3,490 萬餘元，決算審核結果，審定實現數 3,150 萬餘元 (90.27%)；應付保留數 339 萬餘元 (9.73%)，主要係職業安全衛生署與財政部高雄國稅局合署興建所屬單位辦公廳舍計畫因技術服務廠商提送文件尚須補正，致未取得候選智慧建築證書，無法依約付款；勞動基金運用局勞動基金暨國保基金風險控管整合系統資訊服務採購案因廠商交付之系統功能及文件尚須調整，未及於年度內改善完成等，仍須繼續執行。

### 三、重要審核意見

(一) 勞工保險未提存責任準備已逼近 11 兆元，且 109 年度收支差短上升至 481 億元，基金財務失衡且缺口急遽擴增；又勞工保險局雖訂有職業工會、漁會會員投保勞工保險查核機制，惟篩選標準與實際情狀脫節，形成繳少領多之不合理現象；另僱用員工人數未滿 5 人之小規模企業，受僱勞工有自行於職業工會投保勞工保險等情，均待通盤擘劃年金體制整體方向，加速推動勞工保險年金制度改革，並研謀強化相關配套措施，以落實勞工勞動權益之保障。

政府為保障勞工生活及老年經濟安全，於 47 年 7 月 21 日制定公布勞工保險條例，並自 98 年 1 月 1 日起實施勞工保險老年給付年金制度，凡年滿 15 歲以上 65 歲以下，受僱於各類行業別之員工、無一定雇主或自營作業而參加職業工會者、無一定雇主或自營作業而參加漁會之甲類會員等，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人。據勞工保險局統計，截至 109 年底止，勞工保險總投保單位數計 57 萬 8,445 個，總投保人數計 1,055 萬餘人，其中透過職業工會及漁會之投保單位數分別為 3,953 個及 39 個，投保人數分別為 206 萬餘人及 26 萬餘人，合計 232 萬餘人，占總投保人數 1,055 萬餘人之 22.07% (表 1)。經查勞工保險年金制度運作及勞工保險局監督稽核職業工會、漁會辦理會員勞工保險事務執行情形，核有下列事項：

表 1 勞工保險投保單位及投保人數情形

單位：個、人

類別 年底	總投保單位				總投保人數								
	職業工會及漁會				較上年 年底 增減 %	職業工會及漁會							
	合計	職業 勞工	漁會 之甲 類會 員	合計		較上年 年底 增減 %	占總投 保人數 %	職業勞工		漁會之甲類會員			
								人數	較上年 年底 增減 %	人數	較上年 年底 增減 %		
105	544,826	<b>3,867</b>	3,828	39	10,165,434	—	<b>2,507,007</b>	—	24.66	2,222,485	—	284,522	—
106	553,170	<b>3,905</b>	3,866	39	10,272,071	1.05	<b>2,427,263</b>	- 3.18	23.63	2,148,778	- 3.32	278,485	- 2.12
107	561,761	<b>3,944</b>	3,905	39	10,372,358	0.98	<b>2,373,400</b>	- 2.22	22.88	2,101,423	- 2.20	271,977	- 2.34
108	569,671	<b>3,965</b>	3,926	39	10,468,846	0.93	<b>2,317,304</b>	- 2.36	22.14	2,052,259	- 2.34	265,045	- 2.55
109	578,445	<b>3,992</b>	3,953	39	10,554,945	0.82	<b>2,329,158</b>	0.51	22.07	2,068,677	0.80	260,481	- 1.72

資料來源：整理自勞工保險局提供資料。

1. 勞工保險未提存責任準備已逼近 11 兆元，且年度收支差短由 106 年度之 272 億元上升至 109 年度之 481 億元，基金財務失衡且缺口急遽擴增；政府實施勞工保險老年給付年金制度，惟因制度設計長期存在保險費率不足反映給付成本問題，加以我國生活水準及醫療技

術等持續進步，人口結構快速趨向老化，面對高齡化且少子女化之衝擊，勞工保險普通事故保險自 105 年 12 月

表 2 勞工保險局作業基金勞工保險（普通事故保險部分）收支餘絀情形

單位：新臺幣億元

年度	保費收入	保險給付	保費收支餘額（差短）	其他保險業務淨收（支）	業務收支結餘（短絀）	投資收益（損失）	本期結餘（短絀）
106	3,557.16	3,829.30	(272.14)	(4.54)	(276.69)	530.41	253.71
107	3,646.50	3,896.19	(249.68)	(5.44)	(255.12)	(158.67)	(413.80)
108	3,933.57	4,156.11	(222.54)	(0.84)	(223.38)	895.20	671.81
109	4,006.00	4,487.97	(481.96)	196.39	(285.56)	641.46	355.90

資料來源：整理自各年度勞工保險局作業基金附屬單位決算。

開始，即出現各項給付支出大於保費收入情形，106 年度收支差短 272 億元，至 109 年度收支差短更高達 481 億元（表 2），基金財務失衡且缺口急遽增加，潛藏負債亦持續擴大。依勞工保險局委託辦理「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」109 年度補充評估報告書（精算基準日：109 年 12 月 31 日），勞工保險普通事故老年、失能及死亡給付之過去服務應計給付精算現值 11 兆 6,094 億元，扣除截至 109 年底已提存普通事故責任準備 7,624 億元，尚有未提存責任準備 10 兆 8,469 億元，潛存鉅額財務缺口，凸顯財務困窘處境。復依國家發展委員會於 2020 年 8 月提出「中華民國人口推估（2020 至 2070 年）」報告，我國已於 1993 年邁入高齡化社會（老年人口比率超過 7%），並於 2018 年成為高齡社會（老年人口比率超過 14%），預估 2025 年將成為超高齡社會（老年人口比率超過 20%），且高齡化程度持續增加，至 2070 年依賴人口（0 至 14 歲及 65 歲以上）將超過青壯年人口（通常定義為 15 至 64 歲）；又依行政院主計總處於 109 年 12 月 31 日提出 108 年社會保障支出統計結果，108 年社會保障支出為 2 兆 864 億元，其中高齡者給付已突破 1 兆 385 億元，較 89 年高齡給付 3,616 億元，成長 1.9 倍，主要係提供老年給付及退休金等支出增加所致。按政府為使勞工保險年金制度得以永續經營，持續進行年金制度改革，並經行政院核定，於完成立法程序前，分別於 109 及 110 年度撥補勞工保險基金 200 億元及 220 億元，以延緩基金財務惡化等。惟依上開人口推估報告及 108 年社會保障支出統計資料所列，99 年 65 歲以上老年人口比重為 10.7%，高齡給付 5,503 億元，其中屬社會保險計畫占 5,128 億元，108 年 65 歲以上老年人口比重為 15.3%，高齡給付 1 兆 385 億元，其中屬社會保險計畫占 9,699 億元，以該等資料推估概算老年人口比重每增加 1 個百分點，高齡給付—社會保險計畫將增加 993 億元，隨著人口結構老化，我國於 2025 年進入超高齡社會後，將再增加 4,000 多億元之支出，相較現行每年預算撥補 200 億元或 220 億元高出甚多。勞動部部長前於 109 年 11 月 25 日至立法院接受質詢時亦曾表示，勞工保險年金倘維持現階段之收付條件，政府每年至少需撥補 800 億元至 1,000 億元，始足應付勞工保險基金財務虧損，顯示政府將面臨更龐大財務負擔之挑戰。又本部曾多次建請行政院及勞動部於法制面及執行面等綜合考量政府財政狀況、人口結構轉變等層面問題，加速研謀推動勞工保險年金制度之改革，以增進財務效能，案經勞動部研擬勞工保險條例部分條文修正草案，並經行政院院會於 106 年 3 月 30 日審查通過送請立法院審議，惟屆期不續審退回。嗣勞動部考量原改革方案對基金財務狀況改善有限，經於 109 年 5 月起召開 4 場「勞工退休生活保障制度未來走向」研商工作坊，原訂最快於 109 年底前提出改革方向之規劃，惟囿於社會意見分歧、差異過大，仍須持續蒐集、溝通各界意見，

尚無具體期程等。按人口老化係全球須共同面對之嚴峻議題，各國已進行一連串之年金改革，包括逐步調高費率、投入政府資源以挹注年金財源；降低給付水準、延長投保薪資採計期間及延後請領年齡以控制給付支出成長；並採動態式調整方式，以達到年金制度之適足性、可負擔、永續性及穩健性等。綜觀各國進行改革措施雖可減輕公共年金財務壓力，惟亦面臨包括因降低給付導致年金貧窮（pension poverty）及所得分配不均問題等挑戰。鑑於勞工保險年金改革攸關各方權益，且制度改革愈早推動，財務改善效果將愈顯著，經建請勞動部綜合考量政府財政預算、人口結構轉變、權利義務對等及世代衡平等問題，通盤考量擘劃年金體制整體方向，加速推動勞工保險年金制度改革，並同步規劃相關社會安全網配套措施，以保障低所得者之年金水準及減緩現金給付分配不均之狀況，俾建構永續穩定之勞工保險年金制度。據復：為因應人口老化及少子女化所導致勞工保險財務問題，已積極透過相關行政作為，搭配政府資源先行挹注勞工保險基金，未來將視勞工保險財務狀況評估撥補；又將持續蒐集各界意見，並參酌先進國家年金制度實施經驗，綜合考量政府財政狀況、人口結構轉變等面向作完整評估規劃，俾於兼顧保障、公平性及財務負擔之原則下，提出因應對策，以建構永續穩定之勞工保險年金制度。

2. 現行職業工會、漁會會員查核機制尚難覈實審查勞工保險被保險人加保資格及投保薪資，又勞工保險局所訂篩選標準與實際情狀脫節，形成繳少領多之不合理現象：依勞工保險條例第6條第1項第7款及第8款規定，無一定雇主或自營作業而參加職業工會、漁會之甲類會員者，應以其團體為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人。同條例第14條及其施行細則第27條第1項規定，無一定雇主或自營作業而參加職業工會、漁會之被保險人，每月收入不固定者，投保單位應按其最近3個月收入之平均，申報其月投保薪資。又職業工會、漁會雖與其會員無僱傭關係，惟依勞工保險條例第6條、第10條及第11條規定，為所屬會員辦理勞工保險業務仍具強制性質，適用勞工保險條例有關投保單位應負義務與責任之規定，須確認其會員係屬從事本業工作之無一定雇主或自營業者，始得申報加保，並審查會員薪資收入，覈實申報投保薪資。經查職業工會、漁會於會員申請入會或欲調整投保薪資時，雖要求被保險人對申報資料切結，惟多未要求被保險人於入會時與在保期間內，定期提供實際工作及所得證明等相關資料，亦未主動查核被保險人是否仍有從事本業工作及薪資所得變動情況，主要係參加職業工會、漁會之被保險人為無一定雇主或自營業者，其工作地點及薪資因從業性質特殊，職業工會、漁會難以掌控、查核，爰現行法制雖賦予職業工會、漁會應負擔義務，惟實質尚難依規定覈實審查並按被保險人實際薪資所得核算月投保薪資，及確認於保險期間是否仍具投保資格。復查，勞工保險局為防杜掛名加保、不實申報及調整投保薪資，與因應職、漁工人投保薪資難以覈實申報、查核及認定困難等情，訂有事先審查及事後實質查核機制，其中有關投保薪資之選案標準，該局係依91年8月間研商「投保單位申請現金給付時，有關投保薪資調整之查核標準及相關作業事宜」會議決議所建立之查核制度，要求各職業工會、漁會對所屬被保險人1年內累計投保薪資調整幅度逾15%者，始檢送相關證明文件核處，如未逾15%則逕行受理，不

予查核，並自 92 年起實施，惟常年運作結果，職業工會、漁會及被保險人均知悉只要 1 年內投保薪資調整幅度未逾 15%，並按規定繳納保費，即使已未實際從事本業工作者，亦不易被勞工保險局列為查核對象，致被保險人可輕易取巧規避該局之稽核。另查，本部前於 99 年度辦理「勞工保險局清理職業工會、漁會積欠保費成效專案調查」，發現勞工保險局未適時檢討修正或補強現行職業工會、漁會會員加保資格及投保薪資審查機制不足，肇致勞工保險資源遭不當啃蝕，核有未盡職責及效能過低情事，並報告監察院，案經監察院於 100 年 12 月 7 日提出勞工保險局查核被保險人異常薪資調整之篩選標準，部分與實際情狀脫節，宜重行檢視，妥為調整等調查意見。另據勞工保險監理委員會於 101 年度第 4 季訪問投保單位及承保業務檢查報告，亦就勞工保險局對職、漁工人按年申報薪資調高 15% 無須檢證之查核機制，建請適時研究修正。嗣勞工保險局於 102 年 2 月 27 日函報勞動部「職業工會及漁會被保險人投保薪資申報原則建議方案」，並建議該部俟勞工保險年金改革方案底定後再行研議等。按現行勞工保險年金給付採計平均投保薪資為 60 個月，而投保薪資之高低，攸關勞工請領勞工保險老年年金多寡，勞工保險局針對職、漁工人按年申報薪資調高未逾 15% 者，則無須檢證之查核機制，尚無相關法源依據，係該局內部查核選案控管標準，且自 92 年實施已逾 18 年，衍生被保險人為領取較高額老年年金給付及規避稽核，長期均以基本工資投保，待接近領取老年年金給付前，始於每年 15% 級距內調高投保薪資，約 5 年期間即可達到勞工保險投保薪資最高級距，形成繳少領多之不合理現象。據勞工保險局統計，109 年度「職業勞工」及「漁會之甲類會員」，其應計保險費收入計 800 億 298 萬餘元，占當年度總收入之 19.60%，惟其實計給付金額計 2,260 億 2,647 萬餘元，占當年度總給付金額之 49.54%，其保險給付金額占其保險費收入金額比率達 282.52%，明顯高於其他類別加保勞工，且有逐年升高之趨勢(表 3)，相較於占多數之其他類別投保勞工顯不公平。

表 3 職業勞工及漁會之甲類會員與其他類別勞工應計保險費收入與實計保險給付金額情形

單位：新臺幣元

年度	勞工類別	應計保險費收入		實計保險給付		實計保險給付/應計保險費收入
		金額	%	金額	%	
105	合計	335,958,686,241	100.00	325,949,338,944	100.00	97.02
	職業勞工及漁會之甲類會員	74,208,406,802	22.09	170,971,385,606	52.45	230.39
	其他	261,750,279,439	77.91	154,977,953,338	47.55	59.21
106	合計	363,368,964,095	100.00	389,545,032,658	100.00	107.20
	職業勞工及漁會之甲類會員	76,506,569,086	21.05	204,294,331,873	52.44	267.03
	其他	286,862,395,009	78.95	185,250,700,785	47.56	64.58
107	合計	372,425,030,080	100.00	396,360,540,346	100.00	106.43
	職業勞工及漁會之甲類會員	75,823,584,487	20.36	204,358,651,392	51.56	269.52
	其他	296,601,445,593	79.64	192,001,888,954	48.44	64.73
108	合計	400,801,466,529	100.00	422,656,705,294	100.00	105.45
	職業勞工及漁會之甲類會員	79,495,295,361	19.83	213,575,350,464	50.53	268.66
	其他	321,306,171,168	80.17	209,081,354,830	49.47	65.07
109	合計	408,174,633,764	100.00	456,210,998,610	100.00	111.77
	職業勞工及漁會之甲類會員	80,002,989,364	19.60	226,026,473,205	49.54	282.52
	其他	328,171,644,400	80.40	230,184,525,405	50.46	70.14

註：1. 「其他」係指職業勞工及漁會之甲類會員以外之投保勞工。

2. 資料來源：整理自勞工保險局網站資料。

然勞工保險局除於 102 年研提投保薪資申報原則及建議方案，並考量恐影響勞工保險年金改革未能實施外，尚無再提出其他檢討改進方案，給予投保於職業工會、漁會之勞工保險被保險人取巧之漏洞，肇致勞工保險年金請領結構嚴重失衡。經函請勞動部綜合考量勞工保險年金制度改革整體方向及進度，深入檢討及調整有關查核職、漁工人投保薪資之控管機制，並研謀強化相關配套措施，俾降低被保險人於職業工會、漁會掛名加保、不實申報及調整投保薪資之誘因。據復：勞工保險局刻正檢討並研擬投保薪資調整事前查核標準之改進措施，嗣後亦將持續滾動式檢討各項查核標準。

3. 僱用員工人數未滿 5 人之小規模企業，非屬勞工保險強制投保單位，衍生受僱勞工或自行於職業工會投保勞工保險，或納列為國民年金保險被保險人等未盡合規情形：依勞工保險條例第 6 條第 1 項第 1 款至第 3 款規定，凡年滿 15 歲以上 65 歲以下，受僱於僱用勞工 5 人以上之公、民營工廠、礦場、鹽場、農場、牧場、林場、茶場之產業勞工及交通、公用事業、公司、行號、新聞、文化、公益及合作事業之員工，以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人。復依就業保險法第 5 條第 1 項規定，年滿 15 歲以上 65 歲以下之受僱勞工，具中華民國國籍，或與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留依法在臺灣地區工作之外國人、大陸地區人民、香港居民或澳門居民，應以其雇主或所屬機構為投保單位，參加就業保險為被保險人。據此，各類行業別如僱用員工人數未滿 5 人，尚非勞工保險強制投保單位，雇主可採自願方式幫員工投保勞工保險，惟已辦理登記並僱用員工 1 人以上即屬就業保險強制投保之單位，應為員工申報參加就業保險。據勞工保險局統計，108 年底各類行業別規模未滿 5 人而已成立勞工保險投保單位者，計 31 萬餘家，勞工保險被保險人計 69 萬餘人；另 108 年底就業保險之投保單位及被保險人，分別為 52 萬餘家、700 萬餘人，其中投保單位規模未滿 5 人者，計 30 萬餘家，就業保險被保險人計 62 萬餘人。經查經濟部中小企業處 109 年 10 月出版之「2020 年中小企業白皮書」，108 年臺灣中小企業家數為 149 萬餘家，占全體企業 152 萬餘家之 97.65%，就業人數達 905 萬 4 千人（占全國就業人數 78.73%），其中計有 670 萬 2 千人為受僱者（占全部受僱人數 73.27%），顯示我國企業形態以中小企業為主；又依行政院主計總處於 108 年 1 月編印之「105 年工業及服務業普查報告」，105 年底中小企業計 129 萬餘家（占當年度全體企業 99.73%）、從業員工計 589 萬餘人，其中經常僱用員工數未滿 5 人之小規模企業計 101 萬餘家（占當年度中小企業 78.88%）、從業人員為 188 萬餘人（占當年度中小企業從業人員 31.89%）。倘以上揭基礎推估，108 年底中小企業為 149 萬餘家、670 萬 2 千人受僱者中，約計有 117 萬家中小企業經常僱用員工數未滿 5 人，該等小規模企業受僱之勞工約 213 萬餘人，與同期間各類行業別規模未滿 5 人，而已成立勞工保險投保單位計 31 萬餘家、勞工保險被保險人計 69 萬餘人相較，尚有逾 80 萬家小規模企業未成立勞工保險投保單位，逾 140 萬受僱勞工未能以其雇主或所屬團體、機構為投保單位參加勞工保險為被保險人，衍生該等受僱勞工或係自行於職業工會投保勞工保險，或由勞工保險局納列為國民年金保險被

保險人等情，影響其勞動權益保障。復依勞工保險條例相關規定，須實際從事本業工作獲致報酬，且屬無一定雇主或自營作業者，始得由所屬本業職業工會、漁會申報加保勞工保險，爰勞工如係受僱於固定雇主而自行於職業工會投保勞工保險，其投保資格與勞工保險條例規定未合。按實務常見受僱於小規模企業之勞工，囿於未能以其雇主或所屬團體、機構為投保單位參加勞工保險為被保險人，而自行於職業工會投保勞工保險，且常伴隨雇主未依法成立就業保險投保單位為其投保就業保險情事，因該等受僱於固定雇主之勞工，與職業工會非屬僱傭關係，除衍生投保薪資難以覈實申報，勞工、雇主及政府所須負擔保險費率不同等問題外，亦無法由職業工會為其申報參加就業保險，致間有受僱勞工發生非自願離職惟未能領取失業給付等爭議事件。另依國民年金法第 2 條及第 7 條規定，國民年金保險之保險事故，分為老年、生育、身心障礙及死亡 4 種；未滿 65 歲國民，在國內設有戶籍，年滿 25 歲，且未領取相關社會保險老年給付等情，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加國民年金保險為被保險人。爰倘僱用未滿 5 人之事業、機構未成立勞工保險投保單位，受僱勞工亦未自行於職業工會參加勞工保險，即屬須強制納列為國民年金保險對象，查該等人員實質具勞工身分，本該參加勞工保險據以享受勞工權益相關保障，惟囿於勞工保險條例有關投保資格之規定，肇致具勞工身分者未能合法參加為勞工保險被保險人，而須為國民年金保險被保險人之矛盾現象。經函請勞動部宜配合勞工保險年金體制改革整體方向，審慎評估擴大勞工保險加保對象之可行性，以落實其勞動權益之保障。據復：已多次邀集勞資雙方溝通擴大勞工保險未滿 5 人事業單位員工強制加保議題，惟仍有相當之歧異；為使受僱未滿 5 人之事業單位員工亦獲勞工保險保障，將賡續透過制度檢討過程，傾聽各界意見並妥適溝通與說明，以期凝聚勞資雙方團體之共識。

**（二） 勞動部因應新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情辦理勞工紓困及協助就業措施使收入受影響勞工暫渡難關，惟有預算支應方式與規範未盡相符，實際補助對象與規劃未盡貼合或對重複支領之認定似過寬鬆，且間有以不實書面文件結報等情，亟待研討妥處，並綜整執行未臻周延之處，研議改善措施，俾供嗣後類同政策措施參考運用，使相關作業趨於完善。**

109 年初爆發新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）疫情，政府為有效防治及因應衝擊，於 109 年 2 月 25 日制定公布嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例，行政院並據以提出特別預算，執行期間為 109 年 1 月 15 日至 110 年 6 月 30 日。勞動部嗣於 109 年 4 月 20 日發布「勞動部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響勞工紓困辦法」（下稱勞工紓困辦法），編列特別預算 357 億 3,432 萬元（編列於第 1 次及第 2 次追加預算分別為 310 億 2,500 萬元及 47 億 932 萬元）辦理相關紓困措施，截至 109 年底止，已實現 343 億 5,322 萬餘元，實現率 97.82%。另依勞工紓困辦法相關規定，針對經勞雇雙方協商同意暫時縮減工作時間及減少工資期間（下稱減班休息）之勞工、失業勞工及企業等，擴大既有及新增如安心就業、視覺功能障礙者從事按摩工作補貼、