

勞工保險制度及財務改善之探討

為提供勞工最基本之老年生活保障，我國勞工保險（以下簡稱勞保）於 39 年開辦，自 98 年起施行勞保年金制，建立更完善的勞保年金保障體系。本文探討勞保保險收支結構與變動趨勢、資金投資運用績效及政府未來可能負擔等，並就發現問題提供相關建議，期改善勞保財務狀況，確保財務永續健全。

蕭婉庭（行政院主計總處基金預算處專員）

壹、前言

勞保於 39 年開辦，初期委託臺灣人壽勞工保險部辦理，49 年勞工保險條例（以下簡稱勞保條例）施行，成立臺灣省勞工保險局（以下簡稱勞保局）專責辦理保險業務，該局原係省營事業，自 85 年 7 月 1 日起改隸中央政府，嗣依 103 年 1 月 29 日公布之勞保局組織法規定，自 103 年 2 月 17 日起由國營事業改制為行政機關，主

管機關為勞動部，勞保自 104 年度起改為作業基金，編製附屬單位預算，另由該部設立勞動基金運用局辦理該部所管各類勞動基金之投資運用及管理業務。

政府為因應人口老化及少子女化趨勢，自 98 年起施行勞保年金制，提供勞保被保險人或其受益人基本生活保障，惟因保險費率不足反映給付成本，自 106 年度起，勞保保險給付已大於保費收入，依 110

年 12 月公布之勞保精算報告，117 年基金餘額將轉為負數。政府為改善勞保財務狀況，109 至 113 年度預算已編列 2,570 億元撥補。本文就勞保基金保險收支情形及財務概況分析，分別闡述發現問題並提出建議。

貳、勞保基金業務及收支財務概況

勞保基金辦理納保計費及保險給付業務，納保人數約

1,000 萬人，保險給付隨老年年金給付人數增加呈增長趨勢，該基金主要業務、收支、財務概況分述如下：

一、業務概況

(一) 納保計費業務

勞保屬社會保險，符合勞保條例第 6 條第 1 項規定，如年滿 15 歲以上，65 歲以下受僱於勞工人數 5 人以上公司之勞工，及無一定雇主或自營作業而參加職業工會者，均應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投

保單位，強制納保，至其餘勞工符合勞保條例第 8 條及第 9 條規定，如受僱於員工未滿 5 人公司之勞工或實際從事勞動之雇主等，則自願納保。勞保投保人數 112 年為 1,039 萬 3,546 人，較 111 年度 1,043 萬 272 人，減少 3 萬 6,726 人，減幅 0.35 % (表 1)。

依勞保條例第 13 條規定，勞保保險費率為被保險人當月投保薪資 6.5 % 至 12 % (扣除就業保險費率 1 %)，98 年修正該條文，

費率定為 6.5 %，施行後第 3 年調高 0.5 %，其後每年調高 0.5 % 至 9 %，並自 9 % 當年起，每 2 年調高 0.5 % 至上限 12 % (表 2)，另依勞保條例第 15 條規定，保費由雇主、勞工及政府共同負擔，現行一般勞工保費分擔比率為雇主 70 %、被保險人 20 % 及政府 10 %。

(二) 保險給付業務

勞保給付種類包含生育、傷病、失能、老年及死亡等 5 種給付，其中失能、老年及死亡給付可選擇每月

表 1 勞保歷年投保人數統計

單位：人

年度	99	100	101	102	103	104	105
投保人數	9,397,608	9,725,761	9,709,511	9,745,794	9,920,361	10,073,327	10,165,434
年度	106	107	108	109	110	111	112
投保人數	10,272,071	10,372,358	10,468,846	10,554,945	10,741,647	10,430,272	10,393,546

資料來源：勞動部勞工保險局統計資料。

表 2 勞保歷年保險費率

單位：%

年度	97	98	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112
費率	5.5	6.5	7	7.5	8	8.5	9		9.5		10		10.5		11

資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算

請領失能、老年及遺屬年金。112 年度保險給付總額為 5,206 億元，較 111 年度 4,814 億元，增加 392 億元，約增 8.14%，主要係老年給付，

約占給付金額 9 成（表 3），且自 98 年實施年金制起，老年給付中選擇請領年金之比率自 62.8% 上升至 112 年 92.3%（圖 1）。

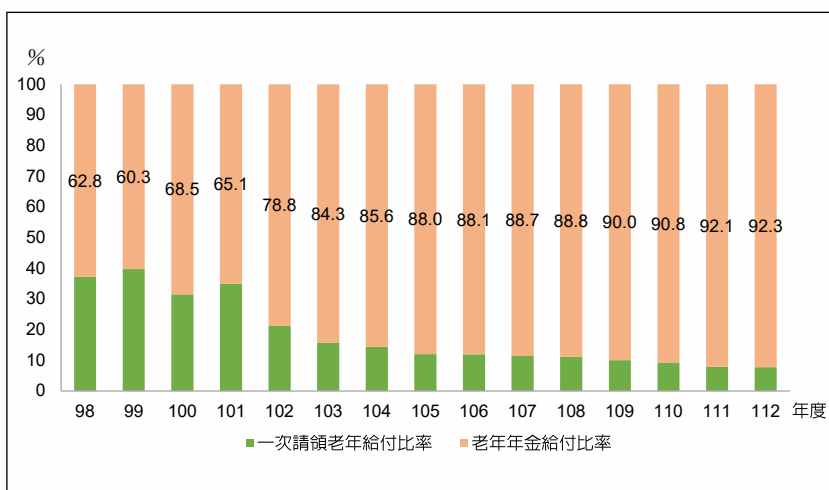
表 3 勞保近 5 年度保險給付統計

單位：億元

項目別 \ 年度別	108	109	110	111	112
生育給付	84	79	77	73	75
傷病給付	10	10	10	49	23
失能給付	51	49	46	50	55
老年給付	3,731	4,059	4,117	4,292	4,682
死亡給付	280	291	313	350	371
合計	4,156	4,488	4,563	4,814	5,206

資料來源：勞動部勞工保險局統計資料。

圖 1 自年金制施行起老年年金選擇比率



說明：老年年金給付比率 = 老年年金新案核付件數中符合一次請領條件件數 / (老年年金新案核付件數中符合一次請領條件件數 + 一次請領老年給付中符合年金條件件數)

資料來源：精算報告及勞動部勞工保險局資料。

二、收支概況

勞保基金近 6 年度收支規模約 5,174 億元至 7,766 億元（下頁表 4），收入主要為保費及投融資業務收入，隨投保薪資增長及保險費率調高，保費收入由 107 年度 3,646 億元，增加至 112 年度 4,765 億元，約增 30.7%；支出主要為保險給付及投融資業務成本，因老年年金給付人數逐年增加，保險給付由 107 年度 3,896 億元，增加至 112 年度 5,206 億元，約增 33.6%；另自 106 年度起，勞保保險給付已大於保費收入，政府為改善勞保財務狀況，自 109 年度起開始撥補勞保。111 年度保險收支短絀 382 億元、投資虧損 593 億元及其他短絀 1 億元，加計政府撥補 300 億元後，當年度仍有短絀 676 億元，致基金餘額減少，惟 112 年度投資收益及政府撥補增加，基金餘額回升至 8,729 億元。

三、財務概況

勞保基金近 6 年度財務狀

況，資產及負債規模由 107 年底 7,466 億元，逐年增加至 110 年底 9,269 億元，主要係因基金收支賸餘用於投資，致國內外權益證券等流動及非流動金融資產增加，另負債主要係收支賸餘提存之責任準備。111 年度因受全球金融市場波動影響，基金投資產生虧損，致資產及負債規模減少至 8,624 億元，112 年度景氣逐漸回溫，資產及負債規模又回升至 9,815 億元（表 5）。

參、問題探討及建議

依據勞保基金保險收支情形及財務概況分析，謹臚列該基金現存問題，並提出改進建議如下：

一、勞保財務潛藏風險，應調整收支結構並籌措長期穩定財源

- (一) 勞保未來或有給付責任逐年增加，應優先調整收支結構
- 隨我國人口結構快速老化，自 111 年起投保人數逐年減少，保險收入隨之減少；

表 4 勞保基金近 6 年度收支概況

單位：億元

項目別	年度別	107	108	109	110	111	112
業務總收入		5,174	5,584	6,470	6,369	7,703	7,766
保費收入		3,646	3,933	4,006	4,279	4,432	4,765
投融資業務收入		1,108	1,644	2,257	1,863	2,288	2,443
政府補助收入		-	-	200	220	300	550
收回責任準備		414	-	-	-	676	-
其他收入		6	7	7	7	7	8
業務總支出		5,174	5,584	6,470	6,369	7,703	7,766
保險給付		3,896	4,156	4,488	4,563	4,814	5,206
投融資業務成本		1,043	751	1,618	1,138	2,881	1,346
提存責任準備		-	672	356	660	-	1,208
其他支出		235	5	8	8	8	6
本期賸餘		-	-	-	-	-	-
基金餘額		6,642	7,188	7,625	8,215	7,534	8,729

說明：1.107 至 111 年度均為審定決算數，112 年度為自編決算數。

2. 各年度賸餘均無列數，係基金各年度收支賸餘均提存準備，遇有短絀則由準備填補所致。

資料來源：整理自勞保基金決算書。

表 5 勞保基金近 6 年度財務概況

單位：億元

項目別	年度別	107	108	109	110	111	112
資產		7,466	8,231	8,734	9,269	8,624	9,815
現金		503	457	591	449	547	520
流動金融資產		5,065	5,688	6,219	6,748	5,605	6,811
應收款項		611	720	803	788	918	927
非流動金融資產		904	887	752	897	1,160	1,148
其他資產		383	479	369	387	394	409
負債		7,466	8,231	8,734	9,269	8,624	9,815
負債準備		7,373	8,045	8,401	9,061	8,385	9,593
其他負債		93	186	333	208	239	222
淨值		-	-	-	-	-	-

說明：107 至 111 年度均為審定決算數，112 年度為自編決算數，淨值 521 萬元，金額較小以「-」列示。

資料來源：整理自勞保基金決算書。

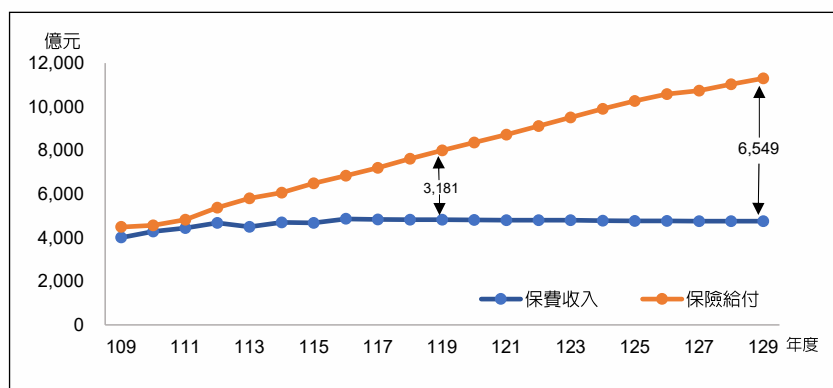
論述》預算·決算

隨戰後嬰兒潮出生人口（民國 40 年後期出生）開始退休請領年金，老年年金給付請領人數逐年增加。近年老年給付占勞保給付約 9 成，

又國人平均壽命延長，致保險給付金額高於所收取之保費，爰自 106 年度起保費收入已不足以支應保險給付，且差額逐年擴增（圖 2）。

98 年起實施年金改革，98 年底按原一次給付條件評估之過去服務應計給付精算現值為 3.13 兆元（最適費率 11.08%），按年金制評估增加至 5.5 兆元（最適費率 23.84%），至 111 年底過去服務應計給付精算現值已達 12.32 兆元（表 6），扣除已提存責任準備 0.84 兆元，未來或有給付責任為 11.48 兆元。另據近 4 次精算結果，最適費率介於 27.30% 至 27.94%，最近一次為 27.83%，惟勞保現行費

圖 2 勞保基金保費收入與給付支出之差額



資料來源：作者自行整理精算報告資料繪製。

表 6 歷年精算報告未來或有給付責任變動情形

單位：億元

項目	日期	98 年		101.09 精算報告	104.12 精算報告	107.12 精算報告	110.12 精算報告	111.01 精算補充 報告	112.01 精算補充 報告
		一次給付	年金制						
衡量日		98.12.31	98.12.31	100.12.31	103.12.31	106.12.31	109.12.31	110.12.31	111.12.31
最適費率		11.08%	23.84%	27.84%	27.30%	27.94%	27.83%	27.83%	27.83%
基金短絀年度		103	120	116	116	115	117	117	117
過去服務應計 給付精算現值 (A)		31,284	55,031	72,698	89,672	98,125	110,501	116,700	123,240
已提存責任準備 (B)		3,697	3,697	5,377	6,775	7,787	8,401	9,061	8,385
未提存責任準備 (A-B)		27,587	51,334	67,321	82,897	90,338	102,100	107,639	114,855

說明：未來或有給付責任為過去服務應計給付精算現值減已提存責任準備。
資料來源：整理自各年度勞保普通事故保險費率精算及財務評估。

率 11%，依規定每 2 年調升 0.5%，至 116 年度將達法定費率上限 12%，仍遠低於最適費率，顯示勞保保費收入無法反映給付成本。

勞保財務困難主要係給付過於沉重，而現行費率偏低未能反映給付成本，建議應以調整勞保收支結構為優先，保費收入部分，研議將現行費率上限 12%（已扣除就業保險 1%）逐年提高；保險給付部分，以老年年金給付為大宗，年金給付之平均月投保薪資採計期間由現行被保險人加保期間最高 60 個月，逐年延長至最高 180 個月，給付比率採級距調整（如一定金額以上被保險人降低給付比率）及延後請領年齡等，以減緩保險收支差距擴增速度。

（二）收支缺口應研議增賦其他專款財源，或布局國外多元投資標的

據精算報告評估，117 年基金餘額將轉為負數，政府為改善勞保財務狀況，109 至 113 年度預算（含特別預

算）已編列 2,570 億元撥補勞保基金。在目前法定費率上限 12% 下，參考精算報告，並加計上開政府撥補後推估，基金餘額將延至 119 年轉為負數，惟仍逐年急遽減少。另按本總處迴歸模型及未來每年定額撥補勞保基金 1,200 億元推估，基金餘額將延至 129 年轉為負數（圖 3）。

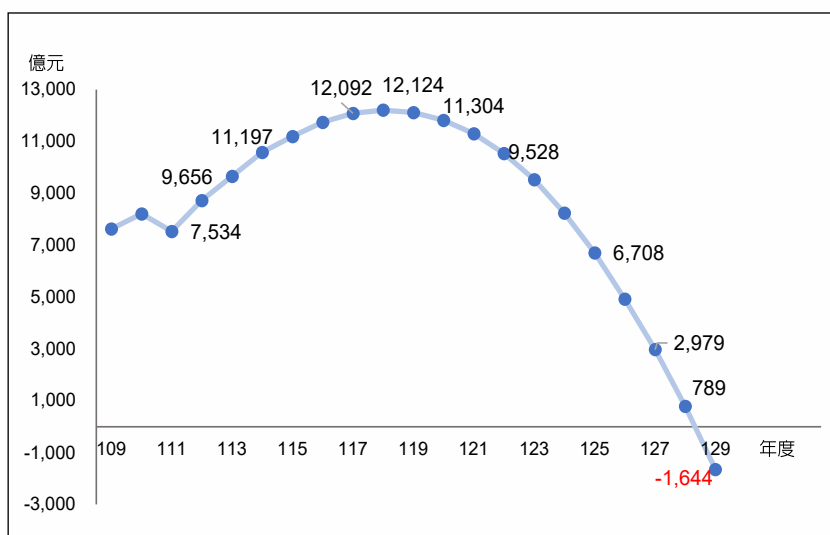
政府近年撥補勞保基金，使該基金投資規模維持在 8,000 億元水位，藉由投資收益彌補保險收支缺口，屬補充性財源。爰除政府撥

補外，應研議增賦其他專款財源之可行性，或在兼顧風險與報酬下，長期布局國外多元投資標的，以維持穩定投資收益，挹注勞保基金。

二、精算報告預估每年保險收支差額與決算數存有落差，應提高準確度

據勞保基金 110 年 12 月公布之精算報告（以 109 年 12 月 31 日為基準日），112 年度保險收支短絀為 882 億元，惟實際決算數僅短絀 441 億元（下頁圖 4）。經檢視精算報

圖 3 按迴歸模型推估勞保基金未來 20 年餘額變化情形



說明：1.109 至 112 年度為決算數，113 年度以後按迴歸模型推估保險收支，按收益率 4% 推估投資收益。

2.112 以前年度基金餘額含未實現評價損益。

資料來源：整理自勞保預、決算及精算報告。

論述》預算·決算

告部分假設條件未符現況，如保險收入部分，近年外國籍勞工投保人數大幅增加，故實際保費收入大於其推估數；保險給付部分，外國籍勞工實際請

領給付比例因從事短期工作，較本國籍勞工為低，致實際保險給付小於推估數。

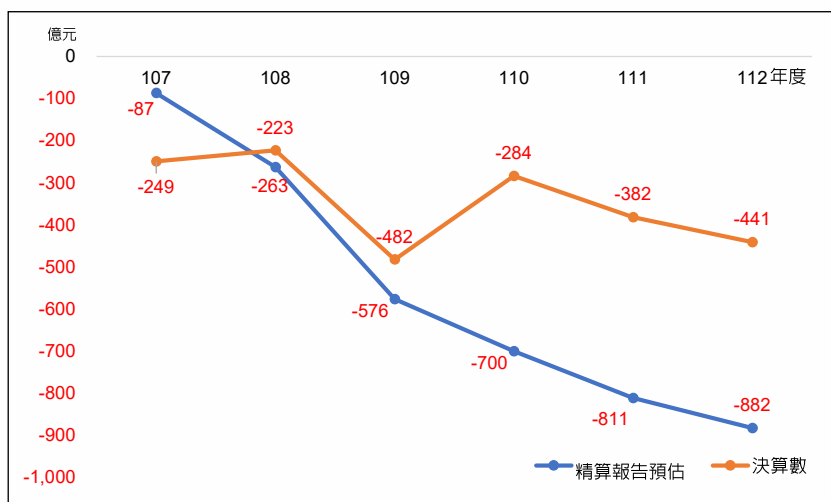
依勞保條例施行細則規定，勞保局每 3 年應辦理精算，

預測保險收支的未來變化，據以計算未來或有給付責任、最適費率及基金用罄年度等。為縮短精算與實際執行結果之差距，建議勞動部縮短精算期間（如改為每 2 年精算一次），以利重新檢視各項假設條件，提高精算報告準確度，達到預測財務之目的。

三、勞保資產配置保守，應適度調整資產配置策略，提升投資績效

勞保基金 111 年底投資規模約 7,534 億元，近 10 年（102 至 111 年）平均收益率為 4.55%，投資組合屬於穩健型，與國內其他退休保險基金投資績效相當。日本政府退休投資基金（Government Pension Investment Fund）採取較積極的投資方向，其近 10 年（102 至 111 年）平均收益率為 5.8%，加州公務人員退休基金（California Public Employees Retirement System）近 10 年（102 年 6 月至 111 年 6 月）平均收益率 7.7%，均較勞保基金高（表 7）。

圖 4 歷年精算報告預估與實際保險收支差額情形



說明：精算報告預估數 107 年度係依據 104 年度精算報告（以 103 年 12 月 31 日為基準日）；108 至 110 年度係依據 107 年度精算報告（以 106 年 12 月 31 日為基準日）；111 年度係依據 110 年度精算報告（以 109 年 12 月 31 日為基準日）
資料來源：整理自勞保決算及精算報告。

表 7 各類政府退休保險基金投資績效比較

單位：%

基金名稱	收益率	近 10 年平均	近 5 年平均
勞保基金		4.5	4.4
舊制勞工退休基金		4.8	4.5
新制勞工退休基金		4.2	3.9
公務人員退休撫卹基金		4.7	4.6
國民年金保險基金		4.4	4.4
日本 GPIF		5.8	5.7
美國 CalPERS		7.7	6.7

資料來源：勞動部勞工保險局、GPIF 及 CalPERS 官方網站。

經檢視 111 年全球前 7 大退休基金國家資產配置趨勢，多數退休基金持有的權益證券（Equities）及債券占比均逐年降低，其他資產占比則從 9% 成長至 23%（圖 5），包括不動產、基礎建設、避險基金、私募股權等另類資產，降低退休基金整體資產風險。惟據勞保基金近年資產配置情形，股票及債券占比仍高，另類投資占比較低（圖 6），投資策略略嫌保守。

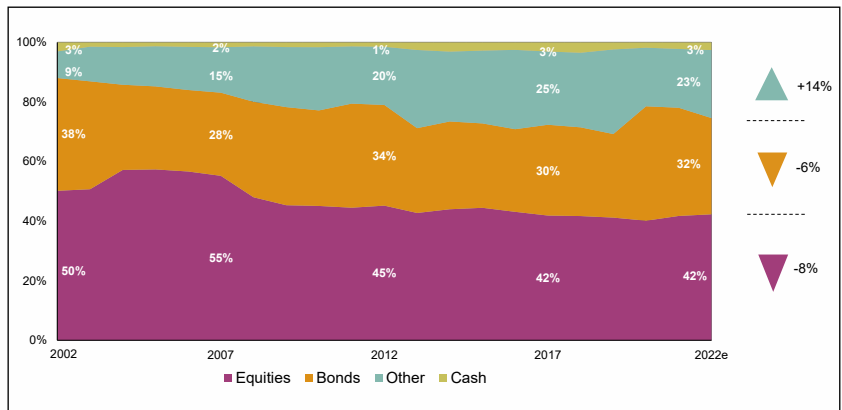
鑒於投資績效對基金財務影響甚鉅，宜在追求長期效益及風險管控之原則下，妥適配置資產，如參考全球退休基金趨勢，彈性調整獲利較高、適合長期布局等多元投資標的，增加國外投資（111 年度為 55.6%）及另類投資占比（111 年度為 16.8%），或擴大投資具有 ESG 特性的公司之權重等，使資產配置更為靈活，且能因應市場趨勢適度調整，分散投資風險，提升投資績效，以減緩勞保財務重擔。

四、勞保被保險人紓困貸款逾期未還比率偏高，應適時檢討催繳措施

依勞保條例第 67 條第 1

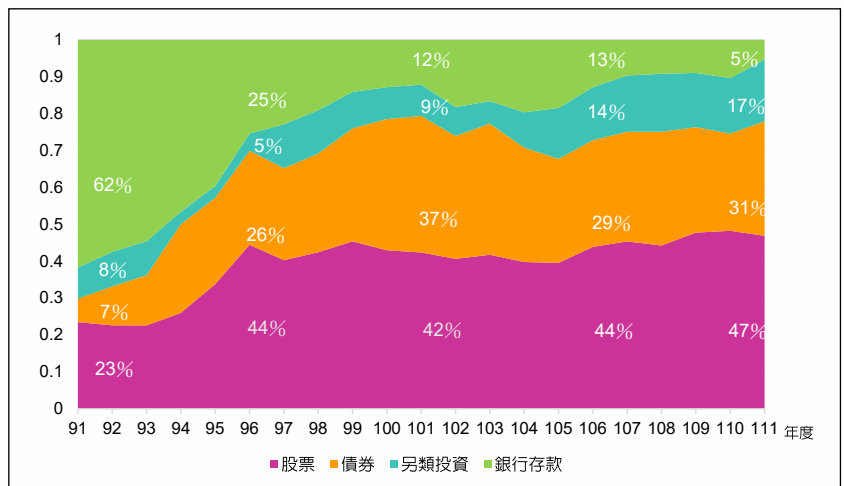
項第 4 款規定，勞工因生活困難需要紓困，符合參加勞保年資滿 15 年等條件者可申請貸款。本項業務係委由臺灣土地銀行辦理，107 至 111 年每年新增核貸案件介於 7 萬 2,321

圖 5 全球前 7 大退休基金國家資產配置情形



資料來源：Global Pension Assets Study 2023。

圖 6 勞保基金資產配置情形



資料來源：勞動部勞工保險局。

論述》預算·決算

件至 8 萬 9,147 件，金額介於 72.23 億元至 89.03 億元，111 年底逾期未還餘額為 182.29 億元，占貸款餘額 263.04 億元之 69.3%，比率偏高（表 8）。如借款人有未償還貸款本息者，於借款人或其受益人請領保險給付時逕予扣減之（請領一次給付者，全額扣減；請領年金給付者，每月扣減三分之一，惟保險給付未達 1 萬元或為醫療給付者，不予扣減）。

本項貸款多數勞工僅繳交半年利息後即不再還款，雖定有催收及保險給付扣抵機制，惟因被保險人多數請領年金且請領期間長，於請領期間逐次扣減，無法強制要求被保險人一次清償，增加催收難度。建

議勞保局適時檢討勞保紓困貸款催繳措施，如向每次領取保險給付未達 1 萬元之借款人酌予扣繳貸款本息，或適度調增逾期利率，另可研議請土銀於申貸時增加徵信機制，如設立門檻排除顯無還款能力者等。並加強宣導勞工應於貸款期間內繳清本息，或於有償還能力時及早償還，以免於保險事故發生時，保險給付金額因扣減而不足以保障其基本經濟生活。

五、現行職業工會、漁會會員查核機制未臻完善，應檢討補強

據勞保局統計，111 年度「職業勞工」及「漁會之甲類

會員」，其投保人數 227 萬人，占總投保人數 1,043 萬人之 21.8%，應計保費收入（含政府負擔部分）為 848.49 億元，占總收入 4,455.06 億元之 19%，惟其實計保險給付為 2,314.62 億元，占總給付金額 4,834.27 億元之 47.9%，該類別勞工保險給付占保費收入比率達 272.8%，明顯高於其他類別勞工 69.9%，近 5 年該類別勞工均有繳少領多情形（下頁表 9）。

勞保局自訂各職業工會及漁會所屬被保險人事前審查及事後實質查核機制，其中針對請領給付前異常調整投保薪資者，要求其 1 年內累計投保薪資調整幅度逾 15% 者，檢送相關證明文件，如未逾 15% 者，則不予查核。查部分被保險人長期均以基本工資投保，至接近領取老年年金給付前，再按每年 15% 級距內調高投保薪資，約 5 年期間即可達到最高級距（4 萬 5,800 元），致造成該類別勞工繳少領多現象。另查近 10 年（102 至 111 年）勞保平均投保薪資年增長率為

表 8 勞保被保險人紓困貸款逾期未還統計

單位：億元；件

項目別	年度別	107	108	109	110	111
	貸款餘額		286.21	285.78	272.70	264.04
核貸情形	件數	88,878	89,147	72,321	76,010	81,588
	金額	88.81	89.03	72.23	75.96	81.53
逾期未還金額		196.42	196.20	193.15	186.39	182.29
逾期未還金額占貸款餘額比率 (%)		68.6	68.7	70.8	70.6	69.3

資料來源：勞動部勞工保險局。

表 9 各類別勞工應計勞保費與實計保險給付情形

單位：億元；%

年度	勞工類別	投保人數 (萬人)		應計保險費收入		實計保險給付		實計保險 給付 / 應計 保險費
		人數	占總人數 比率	金額	占總收入 比率	金額	占總給付 比率	
107	職業勞工及漁會之甲類會員	237	22.9	758.24	20.4	2,043.59	51.6	269.5
	其他類別投保勞工	800	77.1	2,966.01	79.6	1,920.02	48.4	64.7
	全體投保勞工	1,037	100.0	3,724.25	100.0	3,963.61	100.0	106.4
108	職業勞工及漁會之甲類會員	232	22.2	794.95	19.8	2,135.75	50.5	268.7
	其他類別投保勞工	815	77.8	3,213.06	80.2	2,090.82	49.5	65.1
	全體投保勞工	1,047	100.0	4,008.01	100.0	4,226.57	100.0	105.5
109	職業勞工及漁會之甲類會員	233	22.1	800.03	19.6	2,260.26	49.5	282.5
	其他類別投保勞工	822	77.9	3,281.72	80.4	2,301.85	50.5	70.1
	全體投保勞工	1,055	100.0	4,081.75	100.0	4,562.11	100.0	111.8
110	職業勞工及漁會之甲類會員	238	22.2	841.40	19.3	2,244.67	48.4	266.8
	其他類別投保勞工	836	77.8	3,515.75	80.7	2,391.09	51.6	68.0
	全體投保勞工	1,074	100.0	4,357.15	100.0	4,635.76	100.0	106.4
111	職業勞工及漁會之甲類會員	227	21.8	848.49	19.0	2,314.62	47.9	272.8
	其他類別投保勞工	816	78.2	3,606.57	81.0	2,519.65	52.1	69.9
	全體投保勞工	1,043	100.0	4,455.06	100.0	4,834.27	100.0	108.5

說明：1. 「其他類別投保勞工」包括產業勞工及交通公用事業之員工、公司、行號之員工、新聞、文化、公益及合作事業之員工、政府機關及公、私立學校之員工、受僱從事漁業生產之勞動者、職業訓練機構接受訓練者、自願投保者。

2. 本表應計保險費收入及實計保險給付包含勞工保險普通事故及職業災害保險。

資料來源：勞動部勞工保險局。

0.71%至 2.63%，遠低於勞保局自訂查核門檻 15%，顯示該項審查機制與市場實際薪資脫節，過於寬鬆。

建議勞動部重新檢討相關查核機制，建立較符行情之異常案件選取標準，另配合勞保改革規劃，適度延長投保薪資採計期間，改善多年來職業工會、漁會會員透過查核機制缺

漏，不實申報投保薪資，並領取高額保險給付情形。

肆、結語

勞保基金財務收支健全與否，攸關勞工老年經濟安全保障甚鉅，欲改善勞保財務狀況，仍應優先調整收支結構，另政府近年撥補勞保基金，期藉由投資收益彌補保險收支缺

口，屬補充性財源。除政府撥補外，應研議增賦其他專款財源之可行性，或在兼顧風險與報酬下，妥適調整資產配置，提升投資績效，維持穩定投資收益，挹注勞保基金，俾使基金永續經營，保障我國勞工退休生活。❖