

中央政府因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算案評估報告

因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例(下稱本特別條例)於 114 年 7 月 11 日經本院三讀通過，並於同年 8 月 1 日經總統公布施行，實施期程自 114 年 3 月 12 日起至 116 年 12 月 31 日止，所需經費上限為 5,450 億元，辦理該條例第 3 條所列各款強化經濟、社會、民眾消費及國土安全韌性措施等項目；嗣於 114 年 8 月 29 日經本院三讀通過修正該條例第 6 條及第 9 條，並於同年 9 月 5 日經總統公布施行，經費上限修正為 5,700 億元。

按行政院於 114 年 9 月 11 日依本特別條例規定提出中央政府因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別預算案(下稱本特別預算案)，並經同日行政院第 3969 次會議通過後送本院審議。本特別預算案編列歲出 5,500 億元，114 至 116 年度分別為 2,795 億 1,723 萬 9 千元、1,241 億 6,851 萬 8 千元及 1,463 億 1,424 萬 3 千元；另就各主管機關編列情形則分別為內政部主管 112 億 5,000 萬元、國防部主管 1,131 億 8,776 萬 4 千元、財政部主管 2,500 億元、教育部主管 200 億元、經濟部主管 460 億元、勞動部主管 250 億元、農業部主管 190 億元、衛生福利部主管 360 億元及海洋委員會主管 295 億 6,223 萬 6 千元，所需財源係編列移用以前年度歲計賸餘 4,444 億元及舉借債務 1,056 億元支應。謹就本特別預算案評估如下：

第 6 款、勞動部主管

勞動部主管本特別預算案編列 250 億元，包括「挹注勞工保險基金(以下簡稱勞保基金)」100 億元及「支持勞工安定就業」150 億元，謹評析如下：

一、勞動部於 115 年度公務預算案及本特別預算案同時撥補勞保基金，難謂符合預算法規範及一致性原則，且該基金財務狀況持續惡化，允宜妥謀財務健全方案，俾基金永續以發揮社會保險功能

本特別預算案勞動部編列「挹注勞工保險基金」100 億元，預計於 115 年度撥補勞保基金。經查：

(一)勞保基金自 106 年度起保費收入入不敷出，迄 114 年 7 月底止，未提存負債金額已達 13 兆餘元

1. 勞保基金 113 年度保費收支決算數短絀 659.73 億元，為自 106 年度起連續第 8 年保費收入不敷保險給付，且短絀數創新高，114 年截至 7 月底保費收支短絀實際數 397.45 億元(詳表 1)，115 年度保費收支短絀預算案數 1,015.48 億元，短絀狀況恐愈趨嚴重。

2. 勞動部依據勞工保險條例第 13 條、第 15 條、第 66 條及第 69 條規定，以 113 年 12 月 31 日為基準日，投保人數 1,021 萬人，折現率及資產報酬率 4.5%、物價指數年增率 1.8%與投保薪資增長率 1.9%等假設條件，精算勞保普通事故老年、失能及死亡給付等之過去服務應計給付精算現值(又稱精算負債)約 14 兆 8,325 億元，扣除截至 114 年 7 月底止已提存責任準備 1 兆 2,835 億元，未提存金額約 13 兆 5,490 億元，高於 113 年度同期 1.69 兆元¹，勞保基金財務狀況持續惡化。

表 1 勞保基金 105 至 115 年度各項收支統計表

單位：新臺幣億元

年度	保費收入 A	保險給付 B	保費收支 餘絀 C=A-B	其他收支	投資收益	責任準備 提存餘額
----	-----------	-----------	---------------------	------	------	--------------

¹ 勞保基金 113 年 7 月底未提存金額 11 兆 8,574 億元(其計算方式係參據 112 年底補充報告之精算負債 13 兆 465 億元(其計算方式係參據 112 年底基算負債 13 兆 465 億元，按投保人數 1,016 萬人，折現率及資產報酬率 4%、物價指數年增率 0.9%與投保薪資增長率 1.5%等假設條件設算)。

年度	保費收入 A	保險給付 B	保費收支 餘絀 C=A-B	其他收支	投資收益	責任準備 提存餘額
105	3,284.46	3,194.22	90.24	-3.38	268.56	7,533.01
106	3,557.16	3,829.31	-272.15	-5.10	530.97	7,786.73
107	3,646.51	3,896.19	-249.68	-5.88	-158.24	7,372.93
108	3,933.57	4,156.12	-222.55	-1.71	896.08	8,044.74
109	4,006.00	4,487.97	-481.97	195.58	642.29	8,400.64
110	4,279.72	4,563.61	-283.89	215.42	728.58	9,060.75
111	4,432.57	4,814.27	-381.70	295.56	-589.49	8,384.74
112	4,765.53	5,206.13	-440.60	547.50	1,100.89	9,592.91
113	4,886.50	5,546.23	-659.73	1,297.27	1,629.13	11,859.58
114(預算案)	5,168.19	6,017.32	-849.13	1,297.86	365.71	11,386.67
114(實際數)	3,049.77	3,447.22	-397.45	1,298.65	73.94	12,834.72
115	5,299.51	6,314.99	-1,015.48	1,298.17	439.83	13,396.54

說明：1. 本表係按歷年預、決算書資料填列，採權責制；精算報告及補充報告之「基金結餘」，存有帳務處理差異。
2. 其他收支主要係其他補助收入、呆帳、業務外收入及業務外費用。
3. 105 至 113 年度為決算數，114 年度為預算案數及截至 7 月底實際數，115 年度為預算案數(包括公務預算與特別預算撥補數)。

資料來源：勞動部勞工保險局提供。

(二)政府自 109 年度起逐年撥補勞保基金，據最新精算報告顯示，基金用罄年度延後至 120 年度，然未提存精算負債增加約 3 兆元，財務狀況仍持續惡化

- 109 年度起，勞動部逐年以公務預算撥補勞保基金，加計「疫後強化經濟與社會韌性及全民共享經濟成果特別預算」(以下簡稱疫後特別預算)300 億元及本特別預算案 100 億元，迄 115 年度政府撥補累計數達 5,170 億元。
- 按「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」精算評估報告書(以下簡稱最新精算報告)²與上期精算報告差異分析(詳表 2)，基金用罄年度由 117 年度延後至 120 年度(延後 3

² 勞工保險條例施行細則第 26 條之 1 規定：「保險人應至少每 3 年精算 1 次本條例第 13 條所定之普通事故保險費率，每次精算 50 年。」上述精算報告由勞保局委外辦理，每 3 年提出整體財務評估及最適普通事故保險費率，最新報告係以 112 年 12 月 31 日為基期，113 年 12 月出版；另逐年以「補充報告」提出每年底之基金精算負債。

年)，二次精算之未提存精算負債(缺口)增加約 3 兆元；另重新精算平衡費率後，攤提過去為提存負債之平衡費率由 27.83%提高至 31.42%，未攤提過去為提存負債之平衡費率由 16.27%提高至 17.19%，勞保基金財務狀況仍持續惡化。

表 2 勞保基金財務狀況精算結果概況表 單位：新臺幣億元；%

報告名稱	精算報告	精算報告	補充報告
精算基準日	109/12/31	112/12/31	113/12/31
攤提過去為提存負債之平衡費率	27.83	31.42	-
未攤提過去為提存負債之平衡費率	16.27	17.19	-
實收費率	10	11	11
精算負債	110,501	141,027	148,325
基金餘額出現負值年度	117	120	-

資料來源：歷年精算報告及 113 年度補充報告。

(三)編列本特別預算撥補勞保基金 100 億元，與預算法第 83 條所定特別預算之編列要件是否相符，有待商榷

1. 勞動部於本特別預算案編列撥補勞保基金 100 億元，經該部說明略以，近年在政府撥補及搭配多元投資運用下，勞保基金累存餘額截至 114 年 6 月達 1 兆 1,729 億餘元，爰於因應國際情勢強化經濟社會及國土安全韌性特別條例之強化社會韌性部分，規劃挹注 100 億元撥補勞保基金，以協助穩定基金流量及確保制度穩健運作；如參考國外年金制度實施經驗調整，多涉及給付水準之調降，及調整費率增加勞資負擔，將影響勞工權益，尚需審慎；茲為確保制度穩健運作，除政府撥補外，勞動部亦透過鼓勵中高齡、高齡勞工續留職場並參加勞保，積極辦理強化納保及給付審核，督促投保單位依規定為所屬員工投保，及搭配多元基金投資等開源措施，確保勞工之保險給付權益。
2. 本特別預算案勞動部編列 100 億元挹注勞保基金，目的為「維持勞保基金水位，協助穩定勞保基金流量，確保制度穩健運

作」，與預算法第 83 條所定特別預算之重大性及緊急性等要件是否相符，有待商榷。

(四)相同事項同時編列於公務預算與特別預算，預算編列欠缺一致性原則，允宜儘速完成周妥財務健全方案，俾利確實改善勞保基金財務問題

1. 勞動部 115 年度公務預算案編列 1,200 億元撥補勞保基金，編列理由與本特別預算案雷同，惟相同事項同時編列特別預算與公務預算，恐致預算編列欠缺一致性原則。
2. 為減緩勞保基金財務困窘問題，勞動部並未參採歷次精算後保險費率，僅自 109 年度起逐年採政府撥補方式因應，亦未於歷次撥補前提出相關財務計算標準及對精算負債影響之完整評估。
3. 勞動部多次以公務預算或特別預算撥補勞保基金，實屬短期性權宜措施，未能確實就勞保基金財務問題提出長期改善良方；鑒於勞保基金涉及廣大勞工退休權益，允宜儘速研擬完整財務健全方案，並與各界達成共識，完成法制作業，俾基金永續運作以發揮社會保險功能。

綜上，勞動部於本特別預算案及 115 年度公務預算案分別編列 100 億元及 1,200 億元撥補勞保基金，其與預算法第 83 條所定特別預算之重大性及緊急性等要件是否相符，有待商榷；又相同事項同時編列於公務預算與特別預算，恐致預算編列欠缺一致性原則；另政府自 109 年度起迄今累計撥補勞保基金金額高達 5,170 億元，惟該基金財務狀況仍持續惡化，並預計於 120 年度用罄，允宜儘速研謀財務健全方案，俾勞保基金永續以發揮社會保險功能。

二、「支持勞工安定就業」編列 150 億元所費不貲，惟各項計畫申請及實施方式有待明確規範，允宜儘速公布，俾供事業單位及受雇員工及時獲得必要援助

本特別預算案勞動部勞動力發展署(以下簡稱發展署)編列「支持勞工安定就業」150 億元，用以辦理受國際情勢衝擊影響之勞工安心就業、受衝擊再就業及青年接軌職場等措施所需經費。經查：

(一)勞動部自 114 年 4 月起辦理「因應美國關稅我國出口供應鏈支持方案」，並於同年 8 月公布因應國際情勢支持勞工安定就業辦法，賡續推動多項安定就業措施

1. 因應美國對臺課徵關稅可能對我國產業及就業市場造成之衝擊，行政院「因應美國關稅我國出口供應鏈支持方案」(以下簡稱因應美國關稅方案)勞動部預計編列 150 億元³，用以辦理「主動訪視衝擊」、「勞工安心就業」、「受衝擊再就業」、「青年接軌職場」等安定就業措施，並於 114 年 4 月 21 日公布因應美國對等關稅政策支持勞工安定就業推動要點，所需經費於本特別預算案未通過前由勞動部就業保險基金、就業安定基金調整支應，並可視情形彈性調整即時協助，以確保支持勞工措施不延宕、協助不中斷；勞動部及發展署並於網站設置因應美國關稅方案專區，滾動式公告「安定就業」各項措施。
2. 另發展署於 114 年 8 月 13 日公布因應國際情勢支持勞工安定就業辦法，預計對受影響勞工提供包括補助事業單位規劃辦

³ 本院第 11 屆第 3 會期經濟、財政兩委員會第 1 次聯席會議，勞動部「因應國際情勢強化經濟社會及國土安全韌性特別條例」草案專題報告，114 年 5 月 14 日。

理訓練、協助減班休息勞工參加訓練等 10 項措施，爰於本特別預算案編列 150 億元，預計於 114 至 116 年度辦理 10 項計畫(詳表 1)。

表 1 本特別預算案「支持勞工安定就業」所辦計畫及相關措施概況表

單位：新臺幣千元

預算書編列情形			已啟動四項措施	五大措施 安定就業
序號	計畫名稱	預算案數		
1	持減班休息勞工再充電計畫	1,000,000	1. 強化僱用安定措施(8月13日公告，溯自8月1日實施) 2. 支持減班休息勞工再充電計畫(7月4日實施) 3. 支持受影響企業規劃辦理訓練(於4月實施) 4. 支援青年就業計畫(於9月1日啟動)	措施一、保薪資-僱用安定再強化 措施二、再充電-減班休息學技能 措施三、加訓練-補助企業自辦訓練 措施四、撐雇主、挺勞工-整合措施再就業 措施五、助青年-支援就業入職場
2	失業青年訓練獎勵計畫	1,500,000		
3	職前訓練參訓獎勵	14,000		
4	支援青年就業計畫	1,500,000		
5	勞工就業通計畫	1,500,000		
6	僱用安定措施	700,000		
7	失業勞工就業獎勵	596,100		
8	民間團體公益服務上工專案	476,684		
9	政府部門公共服務上工專案	3,713,216		
10	其他支持勞工安定就業相關措施	4,000,000		
合計		15,000,000		

說明：1. 預算案數為 114 至 116 年度合計數。

2. 「已啟動四項措施」係截至 114 年 9 月 16 日止，「五大措施 安定就業」係 114 年 9 月 11 日行政院會資料及勞動部新聞稿。

資料來源：本特別預算案預算書、勞動部及發展署提供。

(二)迄 114 年 9 月，勞雇雙方協商減少工時之家數及人數明顯增加

1. 依據勞動部統計，114 年 9 月中旬勞雇雙方協商減少工時(同減班休息)之事業家數及實施人數分別為 333 家及 7,334 人，其中受美國關稅等影響通報減少工時者分別為 242 家(占整體比率〔以下簡稱占比〕72.67%)及 6,246 人(占比 85.16%)，與 114 年 4 月底之數量及占比相較呈增加趨勢，且與 8 月底數據相較，增幅明顯(詳表 2)。

2. 截至 114 年 8 月底止，勞雇雙方協商減少工時按行業別區分，以機械設備製造業（40 家及 1,200 人）為最多（詳表 3），而勞動部除「主動訪視工會 128 家，受影響事業單位 1 萬 9,022 家次」⁴外，另向發展署提出申請補助或協助者之事業家數及員工人數分別為 15 家及 152 人，按行業別區分，以批發業 4 家及其他製造業 56 人為最多。發展署自本年 4 月起推出因應美國關稅方案之多項措施，惟已提供之援助有限，究係勞動市場受影響情形未符預期或資訊不對等致事業單位及受僱者未能得到必要援助，允宜探究其原因。

表 2 美國對等關稅政策公布迄今勞雇雙方協商減少工時概況統計表

單位：家；人

統計時間	全部		受美國對等關稅政策影響		已向發展署提出申請補助或協助	
	事業單位家數	員工人數	事業單位家數	員工人數	事業單位家數	員工人數
114 年 4 月底	131	2,266	3	235	-	-
114 年 5 月中	148	2,664	16	442	-	-
114 年 5 月底	155	2,831	20	827	-	-
114 年 6 月中	160	2,895	38	1,189	-	-
114 年 6 月底	171	2,878	42	1,236	-	-
114 年 7 月中	179	3,196	56	1,417	1	10
114 年 7 月底	190	3,441	66	1,735	4	36
114 年 8 月中	191	3,934	73	2,388	8	51
114 年 8 月底	245	4,863	118	3,055	15	152
114 年 9 月中	333	7,334	242	6,246	-	-

說明：已向發展署提出申請補助或協助者統計至 114 年至 8 月底。發展署所提供措施，均為「支持減班休息勞工再充電計畫」。

資料來源：勞動部及發展署提供。

表 3 迄 114 年 8 月底受美國對等關稅政策影響勞雇雙方協商減少工時

⁴ 114 年 9 月 11 日行政院院會「卓揆：5,700 億元韌性特別預算送立院審議，盼後續加強推廣「支持產業、安定就業、照顧民生、強化韌性」各項措施」新聞稿及勞動部「因應國際情勢強化經濟社會及民生國安韌性特別條例-五大措施、安穩就業、挹注勞保、穩健運作」簡報資料。（最後瀏覽日期：114 年 9 月 11 日）。

之前三大行業統計表

項目	受美國對等關稅政策影響		已向勞動部提出申請補助或協助	
	事業單位家數	員工人數	事業單位家數	員工人數
行業別	機械設備製造業 (40 家) 金屬製品製造業 (19 家) 批發業(17 家)	機械設備製造業 (1,200 人) 其他運輸工具及其 零件製造業 (656 人) 金屬製品製造業 (337 人)	批發業(4 家) 電力設備及配備 製造業(3 家) 機械設備製造業 (3 家)	其他製造業(56 人) 電力設備及配備 製造業(50 人) 金屬製品製造業 (20 人)

資料來源：發展署提供。

**(三)所編「支持勞工安定就業」高達 150 億元，惟據勞動部指出
預估受影響人數已大幅下降，且未附具完整計畫供參據，妥適
性待酌**

勞動部 114 年 8 月 12 日表示略以⁵，估計潛在受影響勞工人數已從 114 年 4 月時之 12 萬人降為 4.2 萬人，勞動部於 114 年 4 月時啟動對於關稅之因應措施，相關支持方案將陸續公告；勞動部估計未來受影響人數業已大幅下降，卻仍循原估計經費 150 億元編列特別預算，恐欠周妥。另發展署 114 年 9 月 16 日表示，目前已啟動「強化僱用安定措施」等 4 項措施，其餘措施均已完成整備，後續將視國際經濟情勢，適時啟動相對應；惟發展署迄未公布整體計畫、經費明細及子計畫作業內容與規範等，亦欠妥適。

⁵ 勞動部長洪申瀚 114 年 8 月 12 日 FB 指出：「針對美國對等關稅，昨天鄭麗君副院長召開記者會向大家做了說明，有 4 點我想要再補充給大家：第一、就業衝擊分析包含各種受影響的樣態，包括減班休息或失業等等，所謂影響 4.2 萬的數字，並非全都失業。而勞動部會優先編列資源，來支持在職的受影響產業的勞工，就是希望盡力優先把勞工留在職場，不會落入失業的狀況。第二、隨著貿易談判將原本四月『原稅率+32%』的對等關稅，下修到八月的『原稅率+20%』（也還沒談完），依相關專業智庫評估，受影響勞工的人數，已從四月時評估的潛在 12 萬人，降為目前評估的潛在 4.2 萬人。…。第四、勞動部在四月就啟動對於關稅的因應措施，相關的支持方案我們在這幾個月陸續公告讓民眾了解。」（最後瀏覽日期：114 年 9 月 10 日）

(四)部分項目以往執行情形不符預期，且部分計畫同時編列於特別預算與就業安定基金，預算編列欠缺一致性，允宜公布完整計畫，俾供事業單位及受雇員工及時獲得必要援助，以利有限資源為最適運用

本特別預算案「支持勞工安定就業」編列 10 項計畫，多為現有措施或 COVID-19 疫情相關措施之框架下，調整適用對象、補助條件、金額、期限等，茲說明如次：

1. 屬經常性計畫者，如：強化僱用安定措施、支援青年就業計畫及支持減班休息勞工再充電計畫等，惟部分計畫 113 年度預算執行未符預期，舉如：「充電再出發訓練計畫」執行率為 6.88%，「初次尋職青年穩定就業計畫」預算執行率為 13.76%。另本特別預算案所編部分計畫與 115 年度就業安定基金預算案相似，相同事項同時編列於特別預算與特種基金，預算編列之必要性，允宜詳為說明。
2. 「支援青年就業計畫」係「初次尋職青年穩定就業計畫」之延續，其放寬補助條件及提高補助金額，以避免國際經貿因素導致初入職場之尋職青年成為長期失業者；惟受「國際經貿因素」致初次尋職青年無法順利就業，而需編列特別預算 15 億元之合理性待酌。且「初次尋職青年穩定就業計畫」114 及 115 年度於就業安定基金分別編列預算案數 4.32 億元及 4.03 億元，「支援青年就業計畫」條件優於「初次尋職青年穩定就業計畫」，恐影響後者未來經費之支用。
3. 勞動部於 109 至 112 年度間辦理多項因應 COVID-19 疫情相關措施，經審計部查核提出「間有補（津）貼領受人未符計畫所定資格條件，或重複領取性質相同之補（津）貼款，另相關資訊管理系統，間有資料登鍵錯漏或線上通報作業未盡及

時完整等」、「擴大辦理充電再出發訓練計畫，其中採線上參訓課程之學習時數認定缺乏明確規範，且間有事業單位以虛偽不實之書面文件結報，或核給金額超逾標準等均待查明妥處並研謀改善。」等意見，鑒於本特別預算案所編計畫多延續疫情相關措施，允宜持續精進，避免類似情形再發生。

此外，勞動部已實施 4 項措施及 114 年 9 月 11 日行政院會提出「五大措施 安心就業」，其與本特別預算案 10 項計畫內容均未盡相同，允宜於勞動部網站專區公布整體計畫、經費明細、各階段措施與作業規範，受影響之事業單位及受僱員工現況與特別預算執行情形，俾供各界了解我國勞動市場受國際情勢影響之動態，俾利有限資源為最適運用。

綜上，發展署於本特別預算案編列「支持勞工安心就業」所需經費 150 億元，預計辦理支持減班休息勞工再充電計畫等 10 項計畫，惟迄 114 年 9 月勞雇雙方協商減少工時之家數及人數明顯增加，該署辦理之「因應美國關稅方案」，所提供援助有限，殊值檢討。另發展署「支持勞工安定就業」之計畫多屬就業安定基金經常性計畫之延續，卻同時編列於特別預算案與特種基金，允宜詳為說明必要性，並於勞動部網站公告整體計畫、經費明細、所有計畫之預計推動期程及作業規範等，提供受影響事業單位及受僱員工減班休息、失業與政府協助措施等完整動態資訊，俾利有限資源為最適運用。

(分機：1915 楊莉敏)