行政暨政策學報　第七十期
民國一〇九年六月　　第 67～101 頁
Public Administration & Policy, No.70
June 2020　　pp. 67～101

臺灣勞工保險「高薪低報」行為對勞保財務之影響

簡聖哲*、王宏文**

摘　要

勞工保險自實施老年年金以來，高薪低報問題嚴重，主因是勞工請領年金金額的公式當中，平均月投保薪資僅採計最高 60 個月的投保薪資，導致投保短期高薪即可獲得較高的老年年金計算基準，因此部分勞工與雇主會採取違法的高薪低報行為，來增加勞工收入或降低雇主的人事成本，而這會使勞保基金短收許多保險費，對勞保基金的永續運作造成重大不利的影響，但過去並未有學者針對此一重要議題進行估算。

本文利用 2016 年「勞工投保薪資資料」及「受僱就業者每月收入資料」二項總體資料，來對上述違法的高薪低報行為對於勞保基金財務所造成的影響進行估算，研究結果顯示，勞工保險基金因違法高薪低報行為，每月短收約 30 億元保費，一年短收約 360 億元。此外，研究結果也顯示月薪資在 2.5 萬元至 4 萬元間的勞工，高薪低報的狀況是最嚴重的，他們會傾向用約 2~2.5 萬元附近的薪資投保。最後，薪資超過投保薪資上限的勞工，也有部分採用高薪低報行為。因此本文提出兩項政策建議，一是延長平均投保薪資採計期間，二是加強稽查及建立黑名單制度。

關鍵詞：勞工保險、年金、高薪低報、薪資、投保薪資。

* 國會助理，臺灣大學政治學系碩士，電子郵件：ymcajko@gmail.com。
** 臺灣大學公共事務研究所與政治學系合聘副教授，電子郵件：hongwung@ntu.edu.tw。

收稿日期：108 年 10 月 31 日。修訂日期：109 年 3 月 20 日。接受刊登日期：109 年 6 月 9 日。

壹、前言

2016 年總統大選後，民主進步黨首次完全執政，針對爭議已久的年金議題進行改革，立法院在 2017 年與 2018 年，分別通過公務人員、公立學校教職員以及陸海空軍軍人的退休金年金改革。有別於前述三者，雖然各界疾呼勞工保險亦應改革，且根據勞動部 2018 年的精算報告，勞保基金將於 2026 年破產（勞工保險局，2018），但改革卻仍「只聞樓梯響，不見人下來」。行政院曾計畫於 2017 年提出《勞工保險條例》（下稱勞保條例）修正草案，並送交立法院審議，但因勞工團體與部分民進黨立委反彈而撤案，以致目前勞保仍無法進行改革。不過，為解決勞保基金財務窘迫之情形，目前政府規劃每年會撥補 200 億元至勞保基金中，盼能延後破產期限（王儷玲、黃弘智、楊曉文、陳彥志、鄭惠恒，2017）。

目前我國勞工退休後，可領取兩份退休給付，分別來自於勞保老年年金以及勞退年金。在 2005 年，後者已完成改革，但前者仍存在繳少領多的現象，主要是因勞保的提撥制度中，保險費是由雇主、政府與勞工三方共同提撥，導致勞保有可能出現雇主或勞工未依規定申報薪資的情形。

勞雇雙方不願意依法投保的原因，與勞保制度設計關係甚鉅。勞保老年年金的計算基準為「投保期間最高 60 個月薪資」，因此，勞工只需投保五年的高薪資，無須長期以高薪投保，即可擁有較高的退休金計算基礎，換言之，在勞工整個工作期間中，只要有五年的時間投保高薪，就可以獲得高額的平均薪資，而不需要在其他的期間以較高的薪資投保，這項缺漏造成實際提撥保費與最終退休給付不成比例的情形。因此有可能在離退休日很遠的期間「高薪低報」，以及在離退休日很近期間的「低薪高報」的現象就此產生[1]，嚴重影響勞保基金的收支情形。在 2009 年開始實施的

[1] 這種高薪低報的行為是保險制度中常見的道德風險（moral hazard）。

勞保新制中，政府提高雇主與勞工的提撥費率[2]，故雇主與勞工都須提繳更多的薪資至勞保基金中，這不僅會提高雇主成本、導致民間投資下降、及失業率提高等，也會使高薪低報情形更趨嚴重（辛炳隆、何金巡、林建甫、周麗芳，2009；陳冠彰，2015）。

針對嚴重的違法高薪低報情形，政府在 2016 年針對「違反《勞保條例》第七十二條第三項，積極稽查將投保薪資金額以多報少或以少報多」之案件[3]，當年共開罰 3,165 件（吳柏緯，2017），總計開罰 8,700 多萬元罰鍰，顯示違法高薪低報情形之普遍與嚴重性。

但整體勞保基金過去的收支情況為何？本文整理勞保基金過去之收支資料如下圖 1，圖 1 顯示基金支出於 1980 年代開始爬升，初期的支出小於基金收入，整體勞保基金的收支尚屬平衡。但自 2002 年基金支出超過收入後，2004~2007 年常見這樣的情形，這四年收入小於支出的數字分別約為 25 億，370 億，156 億及 295 億。這也導致勞保制度在 2008 年進行改革，許多勞工害怕新制會使退休金減少，因此在 2008 年許多人辦理提前退休，使該年支出大增，收入不足數約為 1,905 億。在 2009 年後，收入再次多於支出，但勞保基金仍在 2012 年與 2013 年出現小幅度約 25 億與 31 億的收入不足數。值得特別關注的是隨著少子化與嬰兒潮退休的來臨，自 2017 年開始又出現收入不足的現象，2017 與 2018 年的收入不足數約為 262 億與 239 億元，筆者推測這也是為何行政院規劃未來每年會撥補 200 億元到勞保基金之原因之一。

---

[2] 在 2008 年修法時，勞保費率由勞工薪資的 6.5%調升至 7.5%，且自 2011 年起，每年調升 0.5%，直至 10%為止，詳見立法院法律系統中《勞保條例》第十三條的修法沿革，網址：https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm?@@1987996154。

[3] 《勞保條例》第七十二條第三項「投保單位違反本條例規定，將投保薪資金額以多報少或以少報多者，自事實發生之日起，按其短報或多報之保險費金額，處四倍罰鍰，並追繳其溢領給付金額。勞工因此所受損失，應由投保單位賠償之。」

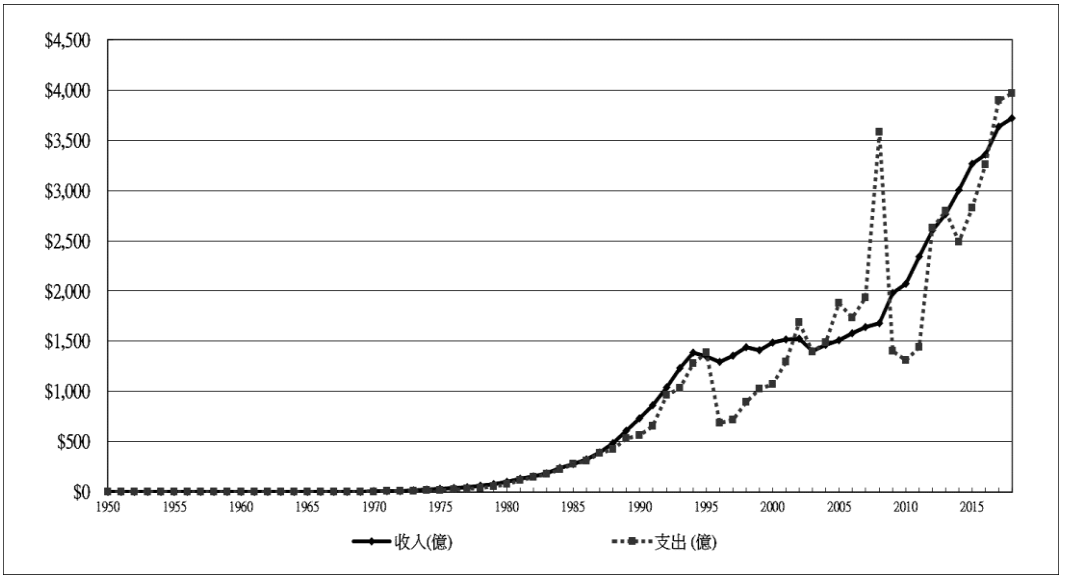


圖 1　1950-2018 年勞工保險基金保費收入與支出（億元）

資料來源：勞工保險局：https://www.bli.gov.tw/0021004.html，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

勞保基金未來之財務狀況又為何呢？依據勞工保險局 2018 年《「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」》之評估結果，未來 2018-2067 年勞保基金的收入與支出預估值如下圖 2 所示，該報告顯示勞保基金自 2018 年起，支出將大於收入，且支出持續上升，而收入慢慢下降，一開始每年的收入不足數從 20 億開始，很快就會變成每年不足數百億元，在 2023 年變成每年收入不足數約 1,000 億元，在 2026 年每年不足數超過 2,000 億元，在該年勞保基金的累積餘額數也將第一次出現負值，也就是基金破產的一年！在 2029 年每年不足數超過 3,000 億元，未來每年將以更多的數字虧損。整體趨勢顯示勞保基金的財務狀況在 2023 年以後會快速惡化（勞工保險局，2018：50-52）。因此非常值得政府重視並提出改善方案，這也會是未來幾年政府施政之一大重點。

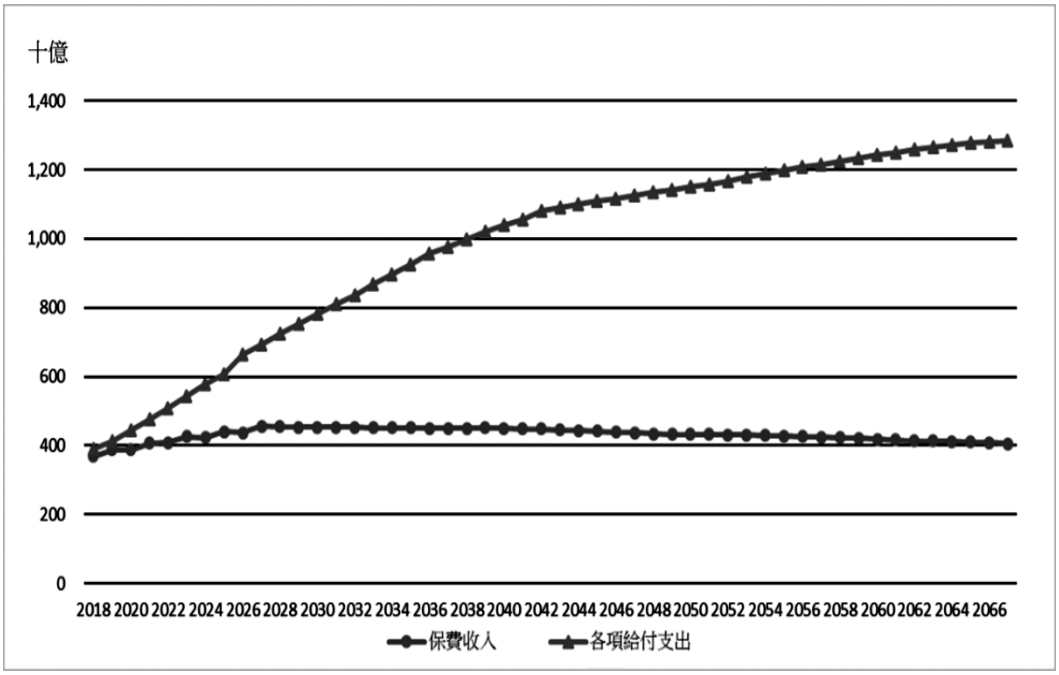


圖 2　勞保基金 2018-2067 年預估之收支情形

資料來源：勞工保險局（2018：51）。

過去臺灣不乏針對勞保議題進行之研究，本文依據其研究發現來加以整理。首先，有學者針對勞保提撥費率以及勞工最適老年年金請領時點進行研究，他們認為即便勞保進行改革，未來世代仍可能面臨勞保破產的可能，若保險可能破產，則勞工必須盡早退休來領取老年給付（王靜怡、鄭清霞，2016；李永琮、黃莉婷，2013），這些研究是從領取給付者的觀點出發，來探討勞工的財務規劃。第二，亦有學者針對勞保老年給付制度設計的平等問題進行討論，他們認為無論是勞退或勞保，雇主通常握有較強的議價能力，因此較可能將改革增加的成本轉嫁給勞工（楊子霆、駱明慶，2009），此外，這些研究也發現女性因為生產、育兒等需求，相較於男性，較不容易長期留在勞動市場，導致老年給付過低，無法保障其老年生活（陳芬苓、張森林，2008）。上述研究顯示雇主與性別對於勞工退休財務的影響力。第三，過去研究結果顯示勞工在平時會投保低薪，但在退休前會投保較高的金額，隱含勞工平時可能有高薪低報之情形（王靜怡、鄭清霞，2016；黃志隆，2017；羅紀琼，2013），但這些研究並未分析此行為對於勞保財務的影響。據上，過去研究雖然探討勞工保險的不同面向，但卻較

少針對高薪低報行為所可能造成的勞保基金財務損失進行分析[4]。

因此，本文想要探討的是高薪低報行為會使勞保基金短收多少數額？本研究依據過去的文獻，將勞保高薪低報分為三種類型，第一類為違法的高薪低報，也就是違反《勞保條例》第七十二條第三項之內容[5]，將投保薪資金額以多報少者。多數情況是雇主以現金的方式給薪，使勞工實際獲得薪資與投保薪資不同，且無轉帳紀錄，因此比較容易規避稽查。第二類是合法的高薪低報，也就是勞工薪資超過勞保投保薪資的天花板，故這類勞工就僅能以《勞保條例》中的最高投保薪資數額投保，因此這是因投保薪資上限所造成的不得已的合法高薪低報；第三類是灰色的高薪低報，這是指企業雇主可能會列舉許多薪資收入名目，例如夜點費、誤餐費、地域津貼、年終獎金、考核獎金、值夜津貼等，上述之「非常態性」收入可不列為勞工當月薪資之收入，因此可以不用計算勞保費用[6]，但這類策略仍屬合法，屬於灰色地帶的高薪低報策略。本文的研究範圍主要是針對第一類違法高薪低報所帶來的財務影響進行估計，並對第二類和法的高薪低報進行簡單估算，但本文沒有分析第三類的高薪低報行為，主要的原因是因

---

4 筆者搜尋勞工保險局從過去至今的精算報告，並無談論高薪低報之行為，因此，也沒有財務損失的相關估算。
依照勞工保險條例施行細則第二十六條之一規定，勞工保險局應每三年辦理財務精算，以預測保險收支的未來變化，掌握最新勞保財務狀況。2001 年至 2018 年的精算及財務評估報告（資料來源：勞工保險局：https://www.bli.gov.tw/0013023.html，檢索日期：2018 年 9 月 26 日），僅針對人口變化，推估未來投保人口，再以平均投保薪資，推估保費之收入。在這些財務預測中，並未討論勞工於職場的實際投保情形，只是以目前「高薪低報」情況下的保費收入，推估未來的基金收入情形。
以「107 年度勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估報告」（資料來源：勞工保險局：https://www.bli.gov.tw/0013023.html，檢索日期：2018 年 9 月 26 日）為例，精算報告中列出各年平均投保薪資數據，在 2017 年，平均投保薪資為 31,005 元，但主計總處公布 2017 年每人每月經常性薪資平均為 39,953 元，相差 8,948 元，顯見投保薪資與勞動市場實際的薪資所得，具一定程度之差異。

5 《勞保條例》第七十二條第三項規定：「投保單位違反本條例規定，將投保薪資金額以多報少或以少報多者，自事實發生之日起，按其短報或多報之保險費金額，處四倍罰鍰，並追繳其溢領給付金額。勞工因此所受損失，應由投保單位賠償之。」

6 《勞保條例》中的平均薪資定義，乃是以《勞動基準法》第二條第一項第三款為準，「工資：指勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。」因此，雇主若是時常變更給與項目，這些項目就不屬於於經常性給與，可不列入平均工資的計算之中，提供雇主高薪低報的途徑，但仍屬於合法。

為相關資料很難取得。

本研究透過「勞工投保薪資資料」及「受僱就業者每月收入資料」二項總體資料，嘗試估算勞保基金因違法高薪低報行為下的短收數額。本文之行文安排，在研究背景與動機後，將簡述我國的勞工保險制度，並說明高薪低報的誘因與可能改善的措施，然後介紹研究方法、以及依照此方法得出的研究成果，最後進行結論以及政策建議。

貳、勞工保險制度簡介

臺灣於 1958 年便制定了《勞工保險條例》，直至 2015 年 6 月 15 日，《勞保條例》共經過 13 次修法，臺灣勞工保險制度經歷多年改革，不斷滾動修正，以因應人口結構變化。其中，最具突破性的改革，是在 2008 年 7 月 17 日立法院三讀通過，自 2009 年 1 月 1 日開始實施的「勞工保險老年年金制度」，以改善一次給付可能發生的許多問題。

《勞保條例》所提供的老年年金給付，是由雇主、勞工、政府三方，按月繳交保險費存入基金，當被保險人符合請領老年給付資格時，即可依照保險年資及平均月投保薪資，核算其老年給付之金額。

有關勞保保費分擔模式，可分為「有一定雇主之勞工」及「職業勞工」兩種：「有一定雇主之勞工」的投保單位，是勞工提供勞務的公司行號，其分攤比率為勞工 20%、雇主 70%以及政府 10%；「職業勞工」則是投保於職業工會，於此類型中勞工負擔 60%保費，而政府則為 40%。本文的研究範圍包含這兩類勞工。

目前，勞保老年給付有三種申請項目：一、老年年金給付；二、老年一次金給付；三、一次請領老年給付。2009 年勞保年金改制前，老年一次金給付的平均薪資，是指被保險人申請給付前 3 年所有投保薪資的平均，所以想獲得高額給付的平均薪資，必須在集中於申請給付的前 3 年提高投保薪資；2009 年勞保年金改制後，老年年金給付金額的計算，是依

據被保險人投保期間的最高 60 個月投保薪資平均數[7]，此正是造成「高薪低報」的主因之一，導致平時投保高薪低報的情形。

因此，雖然高薪低報的策略行為在 2009 年年金施行前就已經存在（徐國淦，1999），但自 2009 年開始施行勞保年金後，較高的提撥費率所致的高人事成本，使得高薪低報情況更為氾濫（辛炳隆等人，2009），也使得基金收不到應收的保費，卻必須支出「僅投保部分高薪」的高額給付，影響基金之收入與支出，因此，如何解決高薪低報問題則成為勞保基金永續運作的重要關鍵，惟至目前為止，國內尚無針對此高薪低報行為對勞保財務所造成的損失進行估算，顯示本研究的重要性。

此外，高薪低報的問題也與投保薪資上限有關係，勞工保險的投保薪資上限，即俗稱的「勞保天花板」，自 1996 年 7 月 1 日的 34,810 元、1997 年 7 月 1 日的 40,100 元、1998 年 10 月 1 日 42,000 元、2006 年 7 月 1 日 43,900 元，於 2016 年 5 月 1 日逐漸調整到 45,800 元[8]，但依照主計總處公布 2017 年每人每月總薪資資料，平均數為 49,989 元[9]，顯見有許多高收入者的實際收入是超過「勞保天花板」的，但超過「勞保天花板」部分的收入，政府並無法依規定收取保費，因此這是合法的高薪低報。本次年金改革聲浪中，不斷傳出希望提高勞保年金的天花板[10]，同時拉抬勞工退休可獲得的給付金額。

參、高薪低報之誘因分析及改善措施

過去學者研究指出「高薪低報」行為會增加勞工的實質利潤或是收

[7] 《勞保條例》第十九條第三項第一款規定：「年金給付及老年一次金給付之平均月投保薪資：按被保險人加保期間最高六十個月之月投保薪資予以平均計算。」

[8] 資料來源：勞工保險局：https://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=zuVFOXiCG9M=，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

[9] 資料來源：行政院主計總處：https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=42513&ctNode=5624，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

[10] 資料來源：2017，〈勞保投保薪資天花板沒打開　勞團憂成「下流老人」〉，蘋果日報：https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170123/1041321/，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

入，對個人雖有助益，但對於社會整體，特別是勞保基金可能會收支失衡，導致勞工保險制度難以運作（Balafoutas, Beck, Kerschbamer, and Sutter, 2015），因此，於此節中，本文將先行討論制度設計下的行為與誘因、再行研析違法「高薪低報」的制度誘因，最後爬梳過去文獻提出的可能改善措施。

一、制度設計下的行爲與誘因

在人類社會中，人們會因為環境、文化、與歷史脈絡等因素，形塑出許多不同的社會制度，這些制度包括有明文規定的法律規則及非明文規定的社會習俗與文化等，在這些社會制度下，人類會依其理性，來做出最有利於自己的決策，此即過去學者所稱的理性選擇（rational choiece）（Kahneman, 2011; Neimun and Stambough, 1998）。

學者 Kiser 與 Ostrom（1982）進一步探討制度對於人類決策的影響，提出制度分析與發展架構（Institutional Analysis and Development，簡稱 IAD）。該分析架構認為人類的行為，會受到生物物理條件（biophysical conditions）、社區特性（attributes of community）、與社會制度（rules-in-used）所影響，生物物理條件是指個人所在環境的生物物理條件或是相關商品或服務的物理特性，例如公共財或共有財等；社區特性則是指個人所在社會或社區所具有的特性，這包含社區成員的異質性、社會信任程度、社會資本及文化認知等；社會制度包含上一段所提的正式法律規則及非正式的習慣與執行慣例等，但仍以民眾實際上所認可與執行的規則為主。在這三大因素影響下，他們更以行動情境（action situation）來解釋一個行為人或團體在不同制度下的行為，他們將制度拆解成七個元素，也就是：哪些人可以參與，參與者分別佔據什麼樣的位置或地位，可以採取哪些行動，分別獲得甚麼樣的資訊，然後與不同參與者的行動如何互動，決定最後的結果，對不同參與者的成本與利益為何等，故一個政策方案的參與者會視這七個因素來產出其最佳行動並執行之。其所產生的後果可能會回過頭來影響生物物理條件、社區特性、及社會制度等，而形成一個循環（Kiser and Ostrom, 1982; Ostrom, 2007）。若將上述因素轉換至我國勞工保險制度中，這個政策包含了許多參與者，具有不同的地位，如雇主與勞工等，他

們都了解勞保的規則，因此擁有充分的資訊，可以選擇誠實申報或高薪低報，也了解不同行為的成本與效益為何。

IAD 架構在經過 30 年的演進後，更為強調前述社區特性與制度對於個人理性決策的影響（Ostrom, 2011）。因 IAD 架構中的許多因素在勞保高薪低報這案例中，對於不同參與者是固定不變或不太重要的，因此本文認為影響雇主與勞工有關高薪低報決策之主要因素是：法律規範、個人認知、及職場環境與慣例的影響，因此，後續將從成本效益分析的角度切入，探討我國勞保制度中「高薪低報」之誘因以及為何部分勞工不願意違法的動機，也就是誠實申報的因素。

二、違法高薪低報的動機分析

本文從利害關係人自己的成本效益分析觀點出發，來探討勞資雙方採用「高薪低報」策略，對於各自的成本與效益的影響（Bryson, 2004; Enthoven, 2019; Krutilla, 2005; Livermore and Revesz, 2013; Picasso and Grand, 2019; Weimer, 2008; 郭昱瑩、余致力、蕭乃沂、林靜美，2003）。

對雇主而言，採行高薪低報策略的效益是較低的人事成本。相較於誠實申報，雇主若採用高薪低報策略，可以提繳較低的金額至勞保基金中，節省開支，降低成本（Elek, Köllö, Reizer, and Szabó, 2011），而臺灣在 2009 年勞保制度的改革後，雇主需負擔的保費明顯上升，致使其成本大幅提高（辛炳隆等人，2009），更加強其高薪低報的誘因。但他們同時須面對政府的稽查，有一定的機率可能會被政府查緝到其高薪低報的違法行為，若被發現，雇主須擔負《勞保條例》所定之罰鍰，因此，雇主必須衡量降低的人事成本以及被政府罰款的期望值（expected value），若降低的成本大於罰款的期望值，雇主就有可能會採用此策略（Bryson, 2004）。

對勞工而言，在現行勞保制度下，「高薪低報」是勞工取得較高實質薪資收入的方式之一。在臺灣，薪資等勞動條件須勞資雙方合意，雇主低報員工薪資以降低投保金額，員工保費負擔雖減少，卻不利於未來領取之退休給付，不過，勞保退休金計算僅以五年最高薪資平均為基準，使得員工願意在平時投保較低的薪資，在退休前五年再以高薪投保（董安琪、謝餘慶，2017），讓勞資雙方均可因此獲利（Castel and To, 2012），若是

政府機關無法確實稽查，使得「高薪低報」被查緝處罰的期望值較低時，勞工就有更高的動機與雇主合作低報薪資(Allingham and Sandmo, 1972)。

然而此策略的可能成本有幾個：第一，若將來政府改變老年年金計算公式，將勞保年金的計算基準拉長比現行的 60 個月長，則這樣將可能使勞工未來所能獲得的年金給付降低。第二，若這樣高薪低報的行為導致勞保基金破產，則會使勞工所能獲得的年金給付減少，因此，這策略對於勞工亦存在一個未來保險給付降低的期望值，將這些數值換算為淨現值（present value）後，若實質收入大於未來減少的保險給付，勞工仍有可能會採用該策略（Mishan and Quah, 2007; Weimer, 2008）。最後，若社會存在對於該保險制度不信任的氛圍時，勞工更可能採取「高薪低報」策略來回應勞保破產的風險（Chang and Lai, 2004）。

上述分析顯示雇主與勞工皆有誘因來進行高薪低報行為，但最大受益者是需負擔 70% 保費的雇主（陳耀東，2015），即便勞工不願意雇主共謀，但受限於其薄弱的議價能力，亦僅能接受雇主提出的需求，導致勞工在退休後領取較低的老年年金（Bova and Yang, 2017）。

雖然高薪低報有其制度誘因，但大部分的勞資並不願意違法，主要原因應是其誠實納稅的動機。在誠實納稅的動機中，主要有三種，包括被迫守法（enforced motivation）、志願守法（voluntray motivation）以及誠實遵法動機（commited motivation）。首先，被迫守法動機是指國家會利用公權力處罰違規者，勞工與企業害怕受到處罰，因此誠實納稅；再者，志願守法動機則是勞雇雙方認為法律的價值是重要的，必須遵守；第三，誠實遵法動機則是這些勞工或雇主認為誠實是重要美德，即便國家不會特別稽查，自身亦須守法誠實申報；此三種動機各有其理論基礎，過去研究仍未提出勞資雙方是因為何種動機而守法的實證數據，不過，學者 Gangl 等人（2015）認為誠實遵法動機是他們願意守法的主要原因，此外，延續此份實證研究，Gangl 等人（2016）的研究亦指出，勞工如果有強烈的愛國心，就比較會誠實納稅，因此，勞資雙方若認為誠實納稅是他們的責任與美德，按實申報所得的比例就會上升（Dwenger, Kleven, Rasul, and Rincke, 2016），綜合上述，大部分的勞工與雇主基於上述三種原因，不願意採用高薪低報行為。

三、減少「高薪低報」的可能措施

林萬億（2013）指出社會保險具有所得重分配的效果，年金保險給付會依照年資以及薪資高低而異，高所得、高年資的勞工獲得較高額的年金給付實為合理，且應加強勞保保費與年金給付的合理性。但實際現況是，若排除年資因素，獲得高年金給付的被保險人，過去未必是高薪資的情況，而是利用現行給付採計最高 60 個月平均薪資的漏洞，在屆齡退休前才提高投保薪資，取巧領得高年金給付。針對高薪低報現象，過去學者曾提出的改善措施主要有三類，茲分述如下：

第一類改善措施是從制度面來拉長平均年資的採計年限。林萬億（2013）認為應調整現行計算平均薪資的方式，從採計最高 60 個月，變成與軍公教人員同步、採計最高 120 個月的平均投保薪資。2017 年林萬億擔任國家年金改革委員會（下稱年金改革委員會）執行長時，更進一步建議平均薪資應改採 180 個月（丁世傑，2017），藉由拉長平均薪資採計的期間，降低被保險人的所得替代率、直接減少基金支出，並消除屆齡退休才提高投保薪資的弊端。

在 OECD 主要國家中，針對公共年金制度給付年金的計算基準之一，也就是平均薪資，法國是取最高 25 年的平均薪資，美國則是 35 年、葡萄牙 40 年，加拿大、德國、希臘、日本、西班牙甚至採計「全部繳費期間」，臺灣卻只採計最高 5 年，實為此制度最大的缺失（行政院年金改革辦公室，2013）。

第二類的改善措施則是調高勞保的投保薪資上限。薪資調查資料顯示臺灣勞工每月薪資超過投保薪資上限者有很多，所繳納保費相對於薪資是很低的，導致高收入者成為合法「高薪低報」的被保險人，而此「勞保天花板」過低的的問題，年金改革委員會林萬億執行長認為應該參考 OECD 國家的制度，以勞工平均薪資 1.5 倍做為投保薪資上限[11]，本研究亦將透過資料試算「勞保天花板」過低，導致基金無法收取超過投保薪資上限的保費金額，了解制度造成另一種基金收入損失的影響。

第三類改善措施則是加強稽查及透過報稅資料相互勾稽。政府目前除

[11] 資料來源：2016，〈勞保天花板再掀高 上限擬調升至 58100 元〉，自由時報：http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1852214，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

了接受檢舉而進行勞動檢查，稽查高薪低報問題之外，也有主動積極的作為，例如透過報稅資料，將同縣市同行業的投保薪資資料相比較，若有明顯偏低之事業單位，列入稽查對象等，以提高查核績效（陳素玲，2017），嚇阻不肖業者。但因為違法高薪低報的企業多是中小企業，且很多是以現金支付來規避稽查，因此政府在稽查上面臨相當的困難。惟這類改善措施並未針對制度的缺漏進行改革，故不論是提高稽查頻率或裁罰金額，都只是治標不治本的作法，無法大幅改善「高薪低報」的情況。

四、美國針對「高薪低報」行爲對於失業保險制度影響之研究

「高薪低報」行為將使得保險基金收支失衡，使得該制度無法單以保費收入來永續經營，這是一個普遍的現象，不僅發生在臺灣的勞保，在美國也有類似的研究，例如類似我國健保的醫療補助（Medicaid）以及聯邦醫療保險（Medicare），或是與勞保較為類似的失業保險（unemployment insurance）。

在美國失業保險中，學者發現很容易出現中高薪低報之行為，主要原因是因該保險制度僅計算失業前的 20 周的平均薪資，導致勞工可在多數的在職期間申報低薪，然後在景氣不佳時，或是勞工預期景氣不佳或可能失業前，再投保高薪，甚至有一些勞工每年就只工作 20 周，其餘時間就可以依此基礎來領取保險給付，這些投機行為，導致保險基金短收保費，卻須支付較多的失業補助，出現過度給付（overpayments）而形成的基金收支失衡情形（Balafoutas et al., 2015; Greer and Bullock, 2018；Kingston, Burgess, and Louis, 1986）。因此美國失業保險高薪低報行為會扭曲保險給付的計算基準（Woodbury, 2002），也會因此造成基金的財務損失，學者們的研究指出失業保險中的高薪低報行為平均讓基金多支出 9000 美元給一位請領失業保險的勞工（Hoffman, Fischer, Jones, McGuirk, and Loewenberg, 2018），顯見此類與工作薪資相關的保險制度，都可能因高薪低報，造成基金之財務損失。

肆、研究方法

本文主要是針對第一類違法的高薪低報行為進行研究，也就是探討違法高薪低報對勞保財務之影響，理想上，本研究應收集個體資料來進行分析，也就是以每位勞工之投保薪資與實際薪資作為分析標的，但該二項資料有隱私權以及策略回報的疑慮，難以確保其資料的合法性與正確性，因此，本文嘗試使用總體資料進行研究。

本文所分析的有三項資料，分別是：一、「2015 年領取老年年金者平均投保薪資分布」；二、「2016 年 5 月受僱就業者每月主要工作之收入」（下稱主要收入表），如附錄一所示；三、「2016 年 6 月勞工保險月投保薪資[12]」（下稱投保薪資表），如附錄二所示。第一項資料是筆者透過立委辦公室央請勞工保險局整理出來的，從討論資料呈現模式到取得資料耗時約二個月；第二項資料則是公開資料，但網路上的資料是以千人為單位，筆者是函請主計總處，請他們提供以人為單位的資料；第三項資料則是從勞工保險局網站得到。因此這些資料是可以公開之資料，但除了第三項資料外，並不是公開且可以隨時取得之資料。

針對此類違法高薪低報者的分析步驟如下，首先，本研究利用前述透過勞工保險局所蒐集之「2015 年領取老年年金者平均投保薪資分布資料[13]」，瞭解當年度申請老年年金的被保險人平均投保薪資的統計情形，以瞭解投保者取巧的行為。

第二，推估高薪低報對基金收入的影響，透過同一年度且相關連的 2016 年 6 月的投保薪資表，與 2016 年 5 月的主要收入表的資料，來估計勞工實際收入與投保薪資的比例差異，進而推算基金收入因高薪低報而減

[12] 因勞保投保薪資是以前一個月之收入為基礎，故本文所取得的第二及第三項的資料有一個月的差異。另外，本研究之所以選取 5 月份的主要工作收入來做調查的原因，主要因為政府針對「受僱就業者每月主要工作之收入」的普查，是針對每年 5 月份的收入。而運用 6 月投保薪資資料作比較，則因為勞保投保新資為「當月申報、次月生效」。

[13] 資料來源：勞工保險局 2018 年 4 月 11 日整理之內部資料。

損的金額。資料處理及估計流程如圖 3 所示，並於後續詳述：

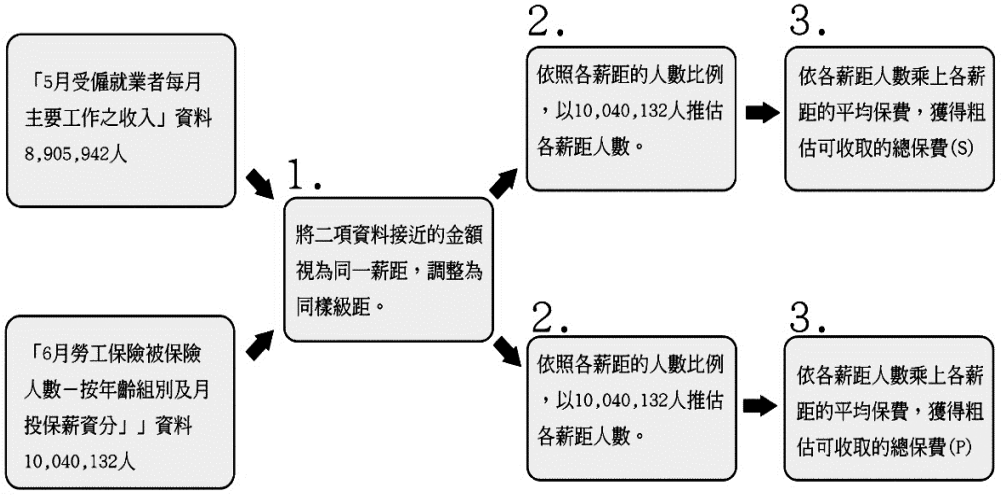


圖 3　總體分析研究高薪低報影響基金收入之步驟。

資料來源：研究者整理繪製。

首先，因主要收入表與投保薪資表兩者的薪資級距並不相同，因此本研究先將二項資料調整為相同的「薪資級距」。附錄一顯示主要收入表的薪資級距共有 11 個，投保薪資表的薪資級距則有 21 個，除了級距數目不同外，各級距的起點與終點也不太相同，因此筆者嘗試調和這兩個表的級距與其起始點，使其大致相同，最後得到 7 個級距，如表 2 中的 S1 到 S7 所示。

第二，因這兩項資料的總人數不同，因此本研究也須進行調整。主要收入表中的統計調查人數約為 891 萬人，投保薪資表中的調查人數約為 1,004 萬人，兩項資料的總人數不同，主要的原因可能是因為主要收入表的調查不若投保薪資表有強制性，因此可能有部分勞工未在調查中或不願接受調查，導致二份調查人數不一致。故本文先針對主要收入表中，計算調和後各個薪資級距中的人數，再除以 8,905,942 後，得到勞工在各級距中的人數比率（如表 2 中的 C1 所示），然後再以投保薪資表的總人數（10,040,132）為準，乘上主要收入表中各級距的人數比率，以得到各薪資級距內的可能應有之人數（如表 2 中的 C2 所示）。

第三，以主要收入表為準，來計算勞保應該可以收到的保險費金額。依據前述各薪資級距之人數，乘上每人保費後，可以得到各級距的保費收入（如表 2 中的 C3 所示），加總後得到勞保基金應該可以收到的保險費總額。

第四，上階段所得到的應可收到的保險費總額與投保薪資表中估計目前可收到的保險費總額（如表 2 中的 B5 所示），二項金額的差即是違法高薪低報導致勞保基金少收的金額。

此外，有關第二類合法高薪低報的估計，也就是超過勞保天花板的高薪低報問題，則透過「國家年金改革委員會第七次會議委員意見回應說明及補充資料」，以勞工退休金各薪距的投保人數資料，來估算因為勞保天花板太低，而無法收取到的保費收入。

伍、研究結果

一、2015 年領取年金給付者之資料分析

首先，本文針對 2015 年申請退休領取老年年金者的過去投保資料進行分析，表 1 是我國在 2015 年所有申請退休人員之投保薪資紀錄，並以不同投保薪資採計期間做為區分，從現行制度的最高 60 個月平均薪資，以 12 個月為級距，最高至 180 個月平均薪資。

為方便說明，本研究以英文字母為行，數字為列，英文字母為投保薪資採計期間，數字列則為薪資級距。例如在 2015 年領取老年年金者中，投保最高薪資級距，且以該薪資投保期間達到 60 個月的總人數為 65,981 人（如 A7 所示），占 2015 年全部退休人數的 54.1%。

但如果把平均薪資採計期間提高至 72 個月（B7），落於該區間的投保人數，人數減為 55,928 人（如 B7 所示），兩者差距 10,053 人，此差距顯示有 10,053 人僅投保最高薪資 60 個月，而他們在退休前的第六年則是以較低的薪資投保的，這人數占最高投保薪資退休者的 15.3%（10,053/

65,981）。

依此邏輯，在領取最高薪資年金，並以最高投保薪資投保達 72 個月的人中，有 9,183 人（55,928 人減去 46,745 人）在退休前的第七年間是以較低薪資投保的。如此下去，我們以 A7 減去 E7 的數字，得到 34,197（65,981-31,784），這代表在 2015 年申請老年年金的 121,940 人中，有 65,981 人以最高投保薪資投保了 60 個月，但只有 31,784 人以最高薪資投保 108 個月，故在退休前的第六到第九年間，有 34,197 人次以較低的薪資投保，這顯示高薪低報的嚴重性，但因這是 2015 年退休者的資料，僅有約 12 萬人退休，若要估計高薪低報對勞保財務造成的影響，需要使用主要收入表與投保薪資表來加以估計。

表 1　2015 年領取老年年金者平均投保薪資分布（單位：人）

	投保採計期間	A 60 個月	B 72 個月	C 84 個月	D 96 個月	E 108 個月	F 120 個月	G 180 個月
1	14999 元以下	479	562	661	755	850	964	1,867
2	15,000-19,999 元	3,638	3,876	4,112	4,421	4,797	5,307	8,108
3	20,000-24,999 元	7,695	8,497	9,400	10,495	11,790	12,997	20,101
4	250,00-29,999 元	9,653	11,041	12,436	14,085	15,899	18,206	36,619
5	30,000-34,999 元	14,335	16,063	18,963	22,201	26,834	30,623	25,378
6	3,5000-39,999 元	20,159	25,973	29,623	30,904	29,986	25,520	9,043
7	40,000-43,900 元	**65,981**	55,928	46,745	39,079	31,784	28,323	20,824
	合計	121,940	121,940	121,940	121,940	121,940	121,940	121,940

資料來源：勞工保險局 2018 年 4 月 11 日整理之內部資料。

二、違法高薪低報對勞保基金財務之影響

（一）估算違法高薪低報對勞保基金財務之影響

如前面分析方法所述，筆者假設主要收入表與投保薪資表中的總人數均為 10,040,132 人，依 7 個調整過的薪資級距人數比例，推估主要收入表中每一薪資級距的人數，再乘上各薪距之投保薪資保費費的平均（如下表 2 之 B4），得到應收的保險費，並將估算結果呈現於表 2。

舉例而言，表格中 P8 到 P11 的總人數為 980,391 人，該區間的平均保費是 2,430 元，兩者相乘，得到 23.8 億元，這是依據勞保現制所估計勞保會收到的保險費。但在主要收入表中，在同個薪資區間中，本文估計該薪資級距的總人數為 2,097,384 人（=10,040,132*20.89%），平均保費相同，兩者相乘所得之應繳保費為 50.9 億元（=10,040,132*20.89%*2,430），與前面估算依據限制可以收到的 23.8 億元相比，有約 27 億的差異，這也就是違法高薪低報所造成的財務損失。

表 2　從受僱就業者每月主要工作之收入人數表估算 2016 年勞保收入

勞工保險被保險人數-投保薪資分布						受僱就業者每月主要工作之收入			
	投保薪級 B1	人數 B2	比例 B3	各薪級每月保費之平均 B4	每月保費總收入 B5		各收入級距之比例 C1	依比例試算後之人數 C2	依試算人數X平均保費 C3
P1	19,047元以下	374,138 人	3.73%	1,391 元	520,425,958 元	S1	2.81%	282,128 人	392,439,643 元
P2	20,008元	2,235,172 人	22.26%	1,801 元	4,025,544,772 元		2.37%	237,951 人	428,549,982 元
P3	20,100元	261,903 人	2.61%						
P4	21,000元	505,613 人	5.04%						
P5	21,900元	225,909 人	2.25%	1,976 元	3,302,237,848 元	S2	10.65%	1,069,274 人	2,112,885,539 元
P6	22,800元	268,938 人	2.68%						
P7	24,000元	408,810 人	4.07%						
	小計	1,671,173 人	16.64%						
P8	25,200元	260,803 人	2.60%						
P9	26,400元	206,990 人	2.06%						
P10	27,600元	282,580 人	2.81%	2,430 元	2,382,350,130 元	S3	20.89%	2,097,384 人	5,096,642,087 元
P11	28,800元	230,018 人	2.29%						
	小計	980,391 人	9.76%						
P12	30,300元	417,794 人	4.16%						
P13	31,800元	233,868 人	2.33%						
P14	33,300元	255,259 人	2.54%	2,930 元	3,606,721,590 元	S4	18.64%	1,871,481 人	5,483,438,172 元
P15	34,800元	324,042 人	3.23%						
	小計	1,230,963 人	12.26%						
P16	36,300元	246,810 人	2.46%						
P17	38,200元	320,672 人	3.19%	3,353 元	1,902,767,146 元	S5	12.95%	1,300,197 人	4,359,560,856 元
	小計	567,482 人	5.65%						
P18	40,100元	234,406 人	2.33%						
P19	42,000元	202,141 人	2.01%	3,780 元	3,864,259,980 元	S6	9.00%	903,612 人	3,415,652,906 元
P20	43,900元	585,744 人	5.83%						
	小計	1,022,291 人	10.18%						
P21	45,800元	1,958,522 人	19.51%	4,112 元	8,053,442,464 元	S7	22.69%	2,278,106 人	9,367,571,670 元
	總計	10,040,132 人			27,657,749,888 元		100%	10,040,132 人	30,656,740,855 元

註：C2 之人數為 10,040,132 乘上 C1 之比例所得。C3=10,040,132*C1*B4。

資料來源：勞工保險局：https://www.bli.gov.tw/0013023.html，檢索日期：2018 年 9 月 26 日；主計總處 2018 年 1 月 12 日整理之內部資料；研究者估算。

表 2 顯示，若依據投保薪資表，每月勞保的保費收入約為 277 億元[14]（表 2 的 B5 總和），但若以主要收入表為計算標準，加總後保費收入應為 307 億元（表 2 的 C3 總和），短差約為 30 億元，因此，因第一類違法的高薪低報，勞保基金每個月短收數字約為 30 億元，全年約為 360 億元。

此外，表 2 的 B5 與 C3 兩欄數字的差異也顯示違法高薪低報在不同薪資級距的分布狀況。首先，針對高所得的勞工而言，也就是表 2 的 S7 部分，依據主要收入表所估算之勞保保險費收入（約 94 億元）是略大於依據投保薪資表所估算的數字（約 81 億元），顯示這個薪資級距中，勞保短收的數字約為 13 億元，筆者推測主要的原因可能是業界高薪員工相當多，佔勞工總人數比率約 23%，這些高薪員工並沒有太大誘因去高薪低報，但表 2 顯示在這薪資級距上，勞保仍有短收的現象，顯示有一部分的高薪勞工低報。

表 2 中最特殊的是 S6 這個薪資級距，B5 欄中的數字（約 39 億元）是略大於 C3 欄中的數字（約 34 億元），這顯示勞保在此薪資級距上為超收，這代表在這次高薪的薪資級距中，勞保的保費收入是大於以每月主要工作收入所推估出來的數字，推測可能的原因有二：第一，這些次高薪的員工中，可能是在中大型企業中工作，公司有一定制度，因此大多依法申報，不敢違規，因此員工高薪低報的情況較少。第二，前一段所述的超過勞保投保薪資上限的勞工中，有一部分人高薪低報到這個級距，使得這薪資級距中的勞保實際收入大於推估的數字。但對於這些要低報的高薪勞工，既然要低報了，為什麼不低報的更低一些？筆者推測這可能是為了避

[14] 表 2 中，若依據投保薪資表，每月勞保的保費收入約為 276.58 億元，則 2016 年全年的保險費收入應約為 3,318.96 億元（276.58*12 個月），與實際勞保收入的數字比較如下：依據 2018 年勞工保險局作業基金收支餘絀預計表第 12 頁（資料來源：勞工保險局：https://www.bli.gov.tw/0100542.html，檢索日期：2018 年 9 月 26 日），前年度（即 2016 年）保險收入決算數為 3,662.68 億元，但本文所估算的勞保保費收入為勞工保險普通與職災部分的保費，並不包含就業保險、農民保險、及其他收入的部分，因此依據該表，2016 年勞保保費在普通與職災部分的實際總收入為 3,362.67 億元，兩者相差約為 1.3%（3318.96/3362.67 =98.7%），也就是約為 43.7 億元，筆者認為可能的原因有二：第一，本文在表 2 中，將原本勞保的 21 個級距簡化成 7 個級距後，以 7 個級距每月保費之平均數計算所導致的誤差；第二，表 2 是依據一個月份的情況所做的估計，若每月的情況有所不同，則這也造成一些誤差。

免未來勞保改革可能造成的年金損失，因此大多落在這個薪資級距中。但為何這薪資級距的數字會這樣，確切的原因，可能需要未來更仔細的探究。

表 2 中其他薪資級距的數字是符合預期的，特別是在 S3，S4，與 S5 三個薪資級距上，勞保保險費短收的情況非常嚴重（也就是 B5 欄中的數字是小於 C3 欄中的數字），在這三個薪資級距中，勞保基金分別短收約 27 億元，19 億元，及 25 億元，顯示中低薪資的勞工，也就是月薪資在 2.5 萬元至 4 萬元間之勞工，高薪低報的狀況是最為嚴重。

而這些中低薪資的勞工，因為高薪低報，因此會呈現在投保薪資表的 S1 及 S2 這些薪資級距，使得投保薪資表中在這個級距的人數變得很多，分別佔總人數的約 22%與 16%，其所收到的保險費分別約為 40 億與 33 億元，遠超過主要收入表中這些薪資級距內所估算的約 4 億與 21 億元，因此在這些級距中，目前制度是超收的，超收金額分別約為 36 億與 12 億元。

綜合上述，違法高薪低報行為主要出現在中低薪資的勞工，他們會以較低的薪資投保，也就是以約 2~2.5 萬元附近的薪資投保，造成勞保基金的財務損失。高薪者也有一部分高薪低報，但大多落在 4 萬至 4.5 萬的薪資區間，造成的損失較小。

圖 4 是將表 2 中有關人數分布的資訊圖像化，虛線表示主要收入表中，勞工在各薪資級距的人數分配狀況，實線則是投保薪資表中，在各投保薪資級距的人數分布狀況。

圖 4 的虛線表示受雇者主要工作收入的人數分布狀況，該線有兩個峰點，分別為 S3 與 S7，S3 表示受雇者薪資在 25,000 元至 30,000 元之間的人數是最多的，之後人數則逐漸遞減，至 S7 時再次上升，但這並不表示有許多受雇者薪資在 45,000 元上下，而是因為有許多受雇者的薪資超過投保薪資上限，為了上面估算的需要，本文將月收入超過該數額者全數合併計算，致使人數較高。

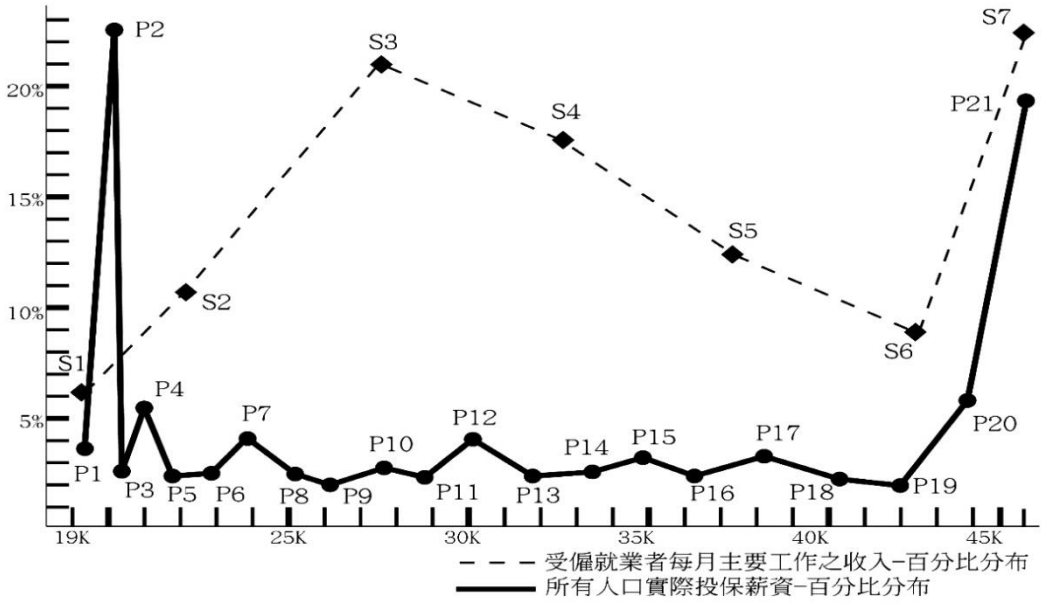


圖 4　2016 年「5 月受僱就業者每月主要工作之收入」、「6 月勞工保險被保險人數－按年齡組別及月投保薪資分」人數比例分布圖

資料來源：勞工保險局：網址：https://www.bli.gov.tw/0013023.html，檢索日期：2018 年 9 月 26 日；主計總處 2018 年 1 月 12 日整理之內部資料；研究者繪製。

圖 4 的實線顯示的投保薪資的人數分配狀況，這實線亦有兩個高峰，分別為 P2 與 P21。P21 的人數較多主要有兩個可能原因，第一是因為勞保投保薪資上限所造成的，因為高薪勞工只能投保此薪資，因此人數較多，第二個可能原因則是低薪高報所造成的，也就是部分勞工可能會在退休前策略性投保較高薪資，以獲得較高的年金，但因目前將要退休的人數相對勞工總人數是較少的，因此這部分的人數可能較少；此外，圖 4 也顯示 S7 內的人數比 P21 的人數多，顯示有部分高薪者是採用高薪低報策略的。

此外，圖 4 的分布狀況也可驗證前面中低薪資勞工是主要高薪低報的成員，因為在 S3，S4，及 S5 這三個薪資級距中，主要收入表中的人數都是遠多於相對應的投保薪資級距的人數，而低報的人數則展現在 P2 的超高峰，P2 的人數顯示許多受雇者呈報的勞保薪資落在 20,000 元左右，因 P2 遠大於 P3 至 P18 的人數，但事實上，主要收入表顯示有許多勞工的薪資是位於 S3 至 S5 的區間，這顯示有許多中低薪資勞工是採用高薪低報的策略行為。另外，P4，P7，及 P12 有略為高起的現象，這也值得未來

學者繼續研究。

（二）超過投保薪資上限的合法高薪低報對勞保財務的影響

依照總統府「國家年金改革委員會第七次會議委員意見回應說明及補充資料[15]」，勞動部針對 2016 年 5 月投保資料調查，有關「薪資高於 45,800 元之人數及級距分佈」部分，投保 45,800 元者，計有 1,931,834 人，證明確實有接近 2 成的高收入者，收入超過投保薪資上限，並參照同期勞退新制提繳工資 45,800 元以上之人數分佈，推估勞保月投保薪資 45,800 元的實際薪資分佈情形如表 3。

依照表 3 的內容，排除實際薪資為 43,901 元至 45,800 元的被保險人之外，其它皆為超過投保薪資合法高薪低報的高收入者，以實際收入落於 45,801 元至 48,200 元的高收入者為例，本來應該以 48,200 元做為投保薪資的金額，與投保薪資上限 45,800 元，差距金額為 2,400 元，此薪距人數共有 184,877 人，乘上投保薪資差距 2,400 元，等於超過投保薪資上限總投保金額 443,704,800 元，乘上 9%保險費率為 39,933,432 元，此為實際薪資為 43,901 元至 45,800 元的高收入者，因收入超過投保薪資上限，未依保險費率繳納的保費，其它薪距以此類推，合計為 4,109,615,460 元。

依照前段試算結果，表示如果勞保投保薪資上限，提高至與勞工退休金的上限為 150,000 元，當月可從高收入被保險人所增加收取的總保費約為 41 億元。若以國家勞工平均薪資的 1.5 倍做為勞保薪資投保上限，以 2016 年每人每月總薪資平均為 49,989 元[16]，勞保投保薪資上限則應該設為 74,983 元[17]以上，則是表 3 的實際薪資 72,801 元至 76,500 元，估計可增加收入約 14 億元。

---

[15] 資料來源：2016，〈總統府國家年金改革委員會歷次委員會議資料〉，總統府：https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzI3L2NrZmlsZS9hYTYwNWIxNi1kMTBjLTQ5NWEtYTAyMS1iNTBiZTgzNDNmOGQucGRm&n=5aeU5ZOh5omA5o%2bQ5bCN5Yue5bel5L%2bd6Zqq5Y%2bK5Yue5bel6YCA5LyR6YeR5Yi25bqm5oSP6KaL5LmL6Kqq5piOX%2bijnOWFheizh%2baWmSjli57li5Xpg6gpLnBkZg%3d%3d，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

[16] 資料來源：2018，行政院主計總處：https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=42513&ctNode=5624，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

[17] 49,989 元×1.5=74,983 元

表 3　2016 年勞保第二類合法高薪低報之推估表

原始資料			依照「原始資料」推算之數據（單位：元）			
實際薪資	佔率（註 1）	人數（註 2）	應投保保費與投保薪資上限差距（註 3）	超過投保薪資上限之投保總金額（註 4）	應收保費（註 5）	累積金額（註 6）
43,901 元至 45,800 元	10.27%	198,399	0	0	0	0
45,801 元至 48,200 元	9.57%	184,877	2,400	443,704,800	39,933,432	39,933,432
48,201 元至 50,600 元	9.01%	174,058	4,800	835,478,400	75,193,056	115,126,488
50,601 元至 53,000 元	7.43%	143,535	7,200	1,033,452,000	93,010,680	208,137,168
53,001 元至 55,400 元	6.42%	124,024	9,600	1,190,630,400	107,156,736	315,293,904
55,401 元至 57,800 元	5.44%	105,092	12,000	1,261,104,000	113,499,360	428,793,264
57,801 元至 60,800 元	6.76%	130,592	15,000	1,958,880,000	176,299,200	605,092,464
60,801 元至 63,800 元	5.13%	99,103	18,000	1,783,854,000	160,546,860	765,639,324
63,801 元至 66,800 元	4.58%	88,478	21,000	1,858,038,000	167,223,420	932,862,744
66,801 元至 69,800 元	3.70%	71,478	24,000	1,715,472,000	154,392,480	1,087,255,224
69,801 元至 72,800 元	3.67%	70,898	27,000	1,914,246,000	172,282,140	1,259,537,364
72,801 元至 76,500 元	3.67%	70,898	30,700	2,176,568,600	195,891,174	**1,455,428,538**
76,501 元至 80,200 元	3.24%	62,591	34,400	2,153,130,400	193,781,736	1,649,210,274
80,201 元至 83,900 元	2.36%	45,591	38,100	1,737,017,100	156,331,539	1,805,541,813
83,901 元至 87,600 元	2.20%	42,500	41,800	1,776,500,000	159,885,000	1,965,426,813
87,601 元至 92,100 元	2.18%	42,114	46,300	1,949,878,200	175,489,038	2,140,915,851
92,101 元至 96,600 元	1.70%	32,841	50,800	1,668,322,800	150,149,052	2,291,064,903
96,600 元至 101,100 元	1.63%	31,489	55,300	1,741,341,700	156,720,753	2,447,785,656
101,101 元至 105,600 元	1.18%	22,796	59,800	1,363,200,800	122,688,072	2,570,473,728
105,601 元至 110,100 元	1.03%	19,898	64,300	1,279,441,400	115,149,726	2,685,623,454
110,101 元至 115,500 元	0.97%	18,739	69,700	1,306,108,300	117,549,747	2,803,173,201
115,501 元至 120,900 元	0.95%	18,352	75,100	1,378,235,200	124,041,168	2,927,214,369
120,901 元至 126,300 元	0.74%	14,296	80,500	1,150,828,000	103,574,520	3,030,788,889
126,301 元至 131,700 元	0.64%	12,364	85,900	1,062,067,600	95,586,084	3,126,374,973
131,701 元至 137,100 元	0.51%	9,852	91,300	899,487,600	80,953,884	3,207,328,857
137,101 元至 142,500 元	0.45%	8,693	96,700	840,613,100	75,655,179	3,282,984,036
142,501 元至 147,900 元	0.36%	6,956	102,100	710,207,600	63,918,684	3,346,902,720
147,901 元以上	4.21%	81,330	102,100	8,474,586,000	762,712,740	4,109,615,460
合計	100%	1,931,834	-	45,662,394,000	**4,109,615,460**	-

註 1： 依 105 年 5 月底勞退新制月提繳工資 45,800（含）元以上之各等級人數佔該區間人數比例計算佔率。

註 2： 各級人數以 105 年 5 月底勞保月投保薪資 45,800（含）元人數 1,931,834 人*該薪距佔率推估。

註 3： 該薪距本來應投保之薪資扣除投保薪資上限之金額。

註 4： 註 3 乘上該薪距人數，等於超過投保薪資上限的總保費。

註 5： 註 4 乘上保險費率 9%，等於基金應收保費。

註 6： 勞保投保薪距提高至該薪距，當月可增加收入之保費。

資料來源：國家年金改革委員會第七次會議委員意見回應說明及補充資料，國家年金改革委員會：https://pension.president.gov.tw/Default.aspx，檢索日期：2018 年 9 月 26 日；作者自製。

綜合上述，本研究發現臺灣勞工保險確實存在高薪低報之情形，亦針對違法的高薪低報以及因勞保天花板所造成的合法高薪低報進行財務估算。首先，在第一類違法高薪低報部分，本文發現每個月勞保基金短收約 30 億元，每年則短收達約 360 億元，且高薪低報者集中在中低薪資者；再者，在第二類合法高薪低報的行為中，若以年改會執行長林萬億從提出的改革方案，平均薪資 1.5 倍作為投保天花板[18]，勞保基金每月將可增收 14 億元。

陸、結論與建議

本文的主要目的是想要探討違法高薪低報行為會使勞保基金短收多少數額，透過「勞工投保薪資資料」及「受僱就業者每月收入資料」二項資料的估算，研究結果顯示違法高薪低報的行為導致勞保基金每月短收約 30 億元之保費，約佔每月保費收入的約 10.7%，每年短收約 360 億元。

究其主因，應為勞保老年年金的計算基準，採用最高 60 個月的平均投保薪資，此種制度設計，將誘使勞工高薪低報，而本文亦以實證資料證實此行為，部分勞工確實只投保最高薪資五年，存在取巧之心態，此種行為，導致勞保基金嚴重短收，但卻又須支付高額的老年年金，終而使基金收支失衡，破產傳聞未曾斷絕，而根據先前研究指出，若勞工對於保險基金缺乏信心，高薪低報情形將更為明顯（Chang and Lai, 2004），此種因高薪低報而成的基金破產危機，又再次促使勞工高薪低報，形成一種惡性循環。

在 2017 年勞保年金改革討論過程當中，行政院為消除勞工對勞保破產危機問題的疑慮，建立勞工對勞保的信心，除拋出「政府負有最終退休金撥補責任」訊息之外，更提出每年撥補勞保基金 200 億元（楊淳卉，2016），但依據本文之研究結果，其實只要解決高薪低報問題，勞保基金

[18] 資料來源：2016，〈勞保天花板再掀高 上限擬調升至 58100 元〉，自由時報：http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1852214，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

即可在每一年收取原本應收而未收的保費，也會因為平均薪資採計期間延長，大幅降低基金支出，可解決目前勞保基金收支逆差的問題，也可讓基金朝向永續經營的目標。據此，本研究提出以下兩個政策建議，望可減輕當前勞保基金破產之危機：

一、延長平均投保薪資採計期間

目前年金改革朝向延長平均投保薪資採計期間，藉以減少勞工高薪低報的情形。先前政府提出的改革方案，是將平均薪資「採計最高 60 個月」改為「採計最高 180 個月（呂思逸，2017）」，也就是採計最高的 15 年，但因本文針對違法高薪低報所估算的短收金額是假設全部勞工依收入申報保費，若延長至 15 年，則仍可能有部分勞工會繼續採取高薪低報的違法行為，只是繳交高額保費的期間從原本五年拉長至十五年，故仍會有保費短收的情況，因此勞保基金不會因此每月多收到約 30 億元，但每月應可增加許多保費收入，對改善基金財務仍有相當助益，惟實際可能增加的金額有待後續估算。

雖然許多國家以終身薪資平均作為老年年金計算基準，但考量我國中小企業的經營年數較低，近半數的企業僅營運十年以下（經濟部，2018），若貿然採行職業生涯投保平均薪資，將計入勞工在轉職期間從事的低收入職業薪資，導致老年年金大幅下滑，影響其退休生活，更可能使勞工團體群起抗爭，使得改革更為不易，因此，在爭取最多數支持者的考量下（Bryson, 2004），不宜貿然採行終身平均薪資為計算基準，改採延長投保薪資計算期間為較可行之方案。

此外，在少子化趨勢下，政府鼓勵富有經驗且具生產力的高齡勞工留在勞動市場，但採計終身薪資方案的政策效果將與此目標背道而馳，主要是因為這些勞工原先可能已取得請領年金之資格，但因雇主請求與政府鼓勵，仍願意留在企業服務，但其可能與企業協商，以漸進退休的方式，領取較低的薪資，但亦減少工作時數，傳授經驗於後進，但低薪將致使其生涯平均薪資下降，導致其必須離開勞工市場，因此，以終身平均薪資為計算基準，將使具有生產力與經驗的年長勞工退休，導致人力流失，而採行一定期間平均投保薪資，將可避免此情形，職是，延長薪資採計期間為較可行的政策方案。

二、加強稽查與黑名單制度

本研究建議政府應加強落實勾稽報稅資料制度，將勞工的報稅所得資料與投保薪資資料作比對分析，如此應可更精確判斷雇主是否有高薪低報的情形，此外，目前勞工保險局針對高薪低報的應變策略，不論是提高稽查頻率或提高罰鍰，都是透過「懲罰」方式，糾正降低事業單位高薪低報情形，目前針對未按實際薪資投保的罰鍰，則是依照《勞保條例》第七十二條第三項規定「…按其短報或多報之保險費金額，處四倍罰鍰，並追繳其溢領給付金額…」，此罰鍰對雇主影響不大，而且繳清罰鍰後，勞工保險局並無追蹤情況是否改善的制度，因此建議勞工保險局應比照勞動部，將所有遭開罰的案例公告於網站[19]，並且「降低政府負擔保費之比例，一定時間後恢復[20]」，此時間則自然成為追蹤期。

除了上述兩項建議之外，針對投保薪資天花板是否需要提高的議題，筆者認為政府需要審慎考慮。本文的研究結果顯示合法的高薪低報亦是造成基金損失的原因之一，因此有些學者可能會建議提高勞保之天花板，特別是現行勞保投保薪資上限為 45,800 元，遠低於健保的 182,000 元，看似政府應大幅調高勞保天花板，但這樣一來，政府必須面對未來可能的高額老年年金支出、企業反彈、以及政府支出增加之困境。特別是在現行制度下，勞工只要投保五年高薪即可得到較高的老年年金，若大幅調高天花板，可能擴大基金收支失衡的情形；再者，雇主成本將因天花板提高而大幅上升，雇主目前須負擔七成的保費，若調高保費，勢必提高保費支出；最後，政府亦須負擔一定保費，若提高天花板，政府未來支出勢必提高。因此，本文並不建議政府提高天花板，以避免上述之困境。

綜上所述，勞保高薪低報情形確實存在，且每年至少造成勞保基金約 360 億元之損失，針對此問題，本文提出（一）延長平均投保薪資採計期間，及（二）加強稽查與公告黑名單兩項政策建議。不過，本研究亦有研

[19] 資料來源：勞動部違反勞動法令事業單位（雇主）查詢系統：https://announcement.mol.gov.tw/，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

[20] 所謂「降低政府負擔保費之比例，一定時間後恢復」模式，保費費擔比例為雇主 7 成、勞工 2 成、雇主 1 成，遭開罰的事業單位，該單位所有員工的保費比例改為雇主 7.5 成、勞工 2 成、政府 0.5 成，降低政府負擔比例，假設在 3 年後恢復，這 3 年即可視為黑名單的追蹤期。

究限制，第一，本文所分析之總體資料，「勞工保險被保險人數－按年齡組別及月投保薪資分」與「受僱就業者每月主要工作之收入」，其母體資料相同，但因為取得資料模式不同，導致資料數不同，致使統計結果有一定程度的誤差。第二個研究限制是本文沒有考慮低薪高報的可能影響。因我國勞保老年年金的計算基準是投保期間最高 60 個月的薪資，因此低薪勞工為了獲得較高的年金給付，有可能在最後五年或某段期間，透過某種安排，使雇主願意幫他投保較高的投保薪資，過去政府的稽查結果也顯示有少數個案會如此做，因此這種行為會抵消高薪低報的影響，故本文結果所呈現的應是高薪低報與低薪高報兩個因素抵銷後對勞保財務的淨影響。

惟本研究仍期盼透過此研究，提供一種估算的方式，使政府與民眾了解我國高薪低報情形之面貌以及影響，並且提供政策建議，希望政府能夠對於勞保制度進行調整。其次，筆者希望能拋磚引玉，引發學者對此重要議題的研究興趣，特別是若政府採取延長平均投保薪資的採計年限，則勞保基金究竟可以多收到多少錢，並在可能的投機行為與勞保基金收支平衡之間取得最適點，以保障勞工權益。

最後，本文之研究結果顯示高薪低報行為每年造成勞保基金短收約 360 億元，與目前勞保基金收入不足數（如圖 1 所示）相較，是差不多的。但若與圖 2 所顯示的勞保基金未來可能之虧損狀況相比，也就是勞保基金預估在 2023 年以後將面臨每年上千億元以上的收入不足數，則僅是杯水車薪，因此本文認為政府除了針對高薪低報這類不合理行為應當立即謀求改善之外，應採取其他更積極的措施來改善勞保基金之財務狀況。

附錄一：2016 年 5 月受僱就業者每月主要工作之收入

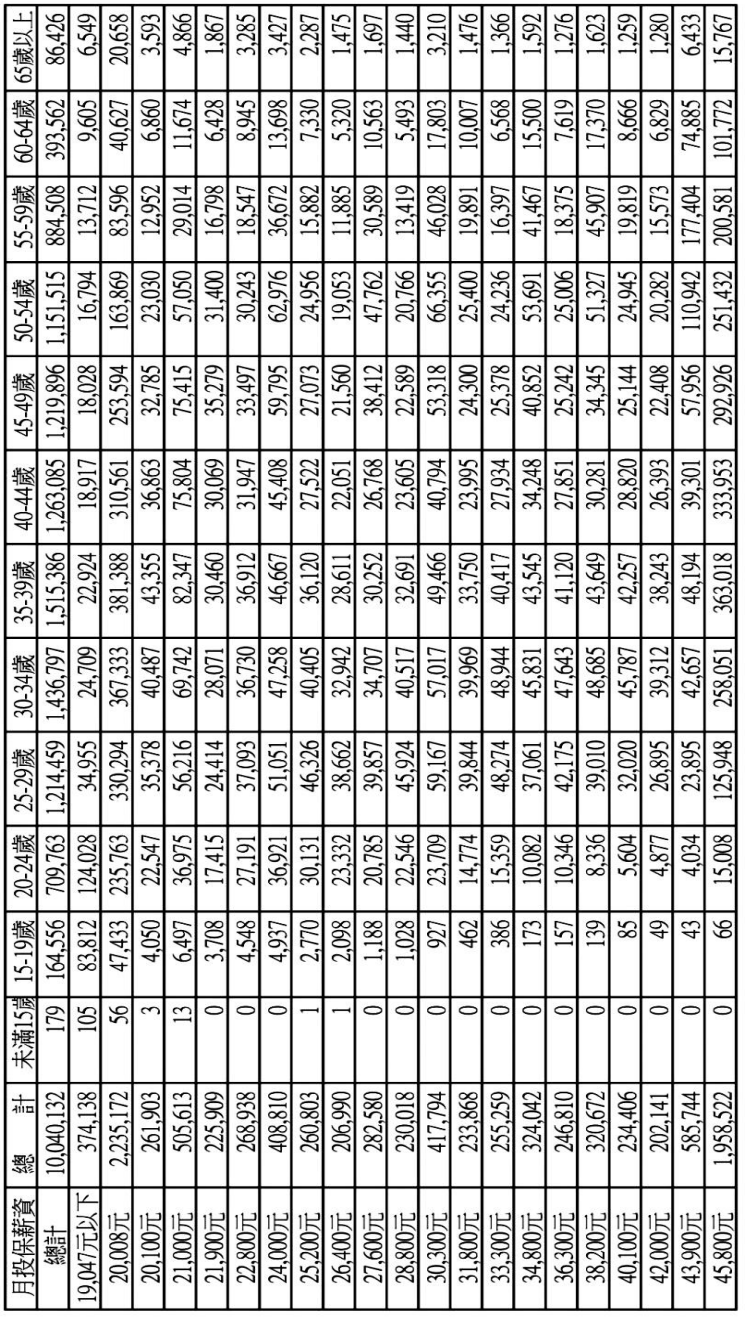
項目別	總　計	未　滿 15,000 元	15,000 ～ 19,999 元	20,000 ～ 24,999 元	25,000 ～ 29,999 元	30,000 ～ 34,999 元
總　計	8905942	250026	211262	948336	1860670	1659631

項目別	35,000 ～ 39,999 元	40,000 ～ 44,999 元	45,000 ～ 49,999 元	50,000 ～ 59,999 元	60,000 ～ 69,999 元	70,000 元 以　上
總　計	1153720	801765	464506	711907	403306	440813

圖 5　2016 年 5 月受僱就業者每月主要工作之收入（單位：人）

資料來源：主計總處 2018 年 1 月 12 日整理之內部資料。

附錄二：2016年6月勞工保險被保險人數－按年齡組別及月投保薪資分



月投保薪資	總　計	未滿15歲	15-19歲	20-24歲	25-29歲	30-34歲	35-39歲	40-44歲	45-49歲	50-54歲	55-59歲	60-64歲	65歲以上
總計	10,040,132	179	164,556	709,763	1,214,459	1,436,797	1,515,386	1,263,085	1,219,896	1,151,515	884,508	393,562	86,426
19,047元以下	374,138	105	83,812	124,028	34,955	24,709	22,924	18,917	18,028	16,794	13,712	9,605	6,549
20,008元	2,235,172	56	47,433	235,763	330,294	367,333	381,388	310,561	253,594	163,869	83,596	40,627	20,658
20,100元	261,903	3	4,050	22,547	35,378	40,487	43,355	36,863	32,785	23,030	12,952	6,860	3,593
21,000元	505,613	13	6,497	36,975	56,216	69,742	82,347	75,804	75,415	57,050	29,014	11,674	4,866
21,900元	225,909	0	3,708	17,415	24,414	28,071	30,460	30,069	35,279	31,400	16,798	6,428	1,867
22,800元	268,938	0	4,548	27,191	37,093	36,730	36,912	31,947	33,497	30,243	18,547	8,945	3,285
24,000元	408,810	0	4,937	36,921	51,051	47,258	46,667	45,408	59,795	62,976	36,672	13,698	3,427
25,200元	260,803	1	2,770	30,131	46,326	40,405	36,120	27,522	27,073	24,956	15,882	7,330	2,287
26,400元	206,990	1	2,098	23,332	38,662	32,942	28,611	22,051	21,560	19,053	11,885	5,320	1,475
27,600元	282,580	0	1,188	20,785	39,857	34,707	30,252	26,768	38,412	47,762	30,589	10,563	1,697
28,800元	230,018	0	1,028	22,546	45,924	40,517	32,691	23,605	22,589	20,766	13,419	5,493	1,440
30,300元	417,794	0	927	23,709	59,167	57,017	49,466	40,794	53,318	66,355	46,028	17,803	3,210
31,800元	233,868	0	462	14,774	39,844	39,969	33,750	23,995	24,300	25,400	19,891	10,007	1,476
33,300元	255,259	0	386	15,359	48,274	48,944	40,417	27,934	25,378	24,236	16,397	6,568	1,366
34,800元	324,042	0	173	10,082	37,061	45,831	43,545	34,248	40,852	53,691	41,467	15,500	1,592
36,300元	246,810	0	157	10,346	42,175	47,643	41,120	27,851	25,242	25,006	18,375	7,619	1,276
38,200元	320,672	0	139	8,336	39,010	48,685	43,649	30,281	34,345	51,327	45,907	17,370	1,623
40,100元	234,406	0	85	5,604	32,020	45,787	42,257	28,820	25,144	24,945	19,819	8,666	1,259
42,000元	202,141	0	49	4,877	26,895	39,312	38,243	26,393	22,408	20,282	15,573	6,829	1,280
43,900元	585,744	0	43	4,034	23,895	42,657	48,194	39,301	57,956	110,942	177,404	74,885	6,433
45,800元	1,958,522	0	66	15,008	125,948	258,051	363,018	333,953	292,926	251,432	200,581	101,772	15,767

圖 6　2016 年 6 月勞工保險被保險人數－按年齡組別及月投保薪資分

資料來源：勞工保險局：https://www.bli.gov.tw/0013023.html，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

參考文獻

一、中文部分

丁世傑，2017，〈林萬億：軍人勞工年改下會期送立院〉，中國時報：http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170701003784-260407，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

王靜怡、鄭清霞，2016，〈我國勞保老年年金世代年金權益探討：從世代會計觀點〉，《社會政策與社會工作學刊》，20（2）：83-124。

王儷玲、黃弘智、楊曉文、陳彥志、鄭惠恒，2017，〈年金改革與建立臺灣永續年金制度〉，《臺灣經濟預測與政策》，48（1）：1-39。

行政院年金改革辦公室，2013，〈年金制度國際比較〉，總統府國家年金改革委員會網站：http://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=ECF9FF919A5949D9&s=EF1DC35EB9749B36，檢索日期：2017 年 5 月 10 日。

吳柏緯，2017，〈近 2 萬家企業疑勞保高薪低報 影響 10 萬勞工〉，自由時報：http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2064677，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

呂思逸，2017，〈勞保費 18%、投保年資 180 個月 勞動部：漸進調整〉，聯合報：https://theme.udn.com/theme/story/10108/2242646，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

李永琮、黃莉婷，2013，〈勞工保險老年年金給付的最適領取時間點〉，《風險管理學報》，15（2）：149-172。

辛炳隆、何金巡、林建甫、周麗芳，2009，〈臺灣勞保年金制度的總體經濟計量分析〉，《臺灣經濟預測與政策》，40（1）：127-179。

林萬億，2013，〈我國的年金制度改革：危機與轉機〉，發表於「台大公共政策論壇」（1 月 25 日），臺北：臺灣大學。

徐國淦，1999，〈勞委會草案勞保高薪低報退休金將大幅縮水〉，聯合報，6 月 7 日，第 8 版。

郭昱瑩、余致力、蕭乃沂、林靜美，2003，〈成本效益分析於公共政策的應用：以台北市設置大樓共用天然瓦斯自動遮斷閥為例〉，《行政管理論文選輯》，17：275-306。

陳芬苓、張森林，2008，〈台灣地區勞工退休金制度的性別分析〉，《人文及社會科學集刊》，20（1）：67-104。

陳冠彰，2015，〈企業高薪低報對台灣勞保退休年金及經濟成長影響之分析〉，《經濟論文叢刊》，43（3）：345-379。

陳素玲，2017，〈勞保高薪低報 勞保局今年揪出 2 萬家企業〉，聯合新聞：https://www.wantgoo.com/news/content/index?ID=594639，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

陳耀東，2015，《就業保險法部分條文修正草案評估報告》，立法院：法制局法案評估報告。

勞工保險局，2018，《「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》，臺北市：行政院勞動部。

黃志隆，2017，〈臺灣年金改革基礎的重構：新社會公民地位之社會平等觀點〉，《社會政策與社會工作學刊》，21（1）：197-236。

楊子霆、駱明慶，2009，〈誰付退休金？—勞退新制對私部門勞工薪資的影響〉，《經濟論文》，37（3）：339-368。

楊淳卉，2016，〈賴：不會讓勞工領不到勞保年金〉，自由時報：http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1138767，檢索日期：2018 年 9 月 26 日。

經濟部，2018，《中小企業白皮書》，臺北：經濟部。

董安琪、謝餘慶，2017，〈既患不均，可不患寡、不患貧乎—從財政永續性與世代間不均的角度看臺灣的年金改革〉，《臺灣經濟預測與政策》，48（1）：41-73。

羅紀琼，2013，〈勞工保險老年給付的投資報酬率探討〉，《臺灣經濟預測與政策》，44（1）：1-25。

二、英文部分

Allingham, M. G., and A. Sandmo. 1972. “Income Tax Evasion: A Theoratical Analysis.” *Journal of Public Economics*, 1: 323-338.

Balafoutas, L., A. Beck, R. Kerschbamer, and M. Sutter. 2015. “The hidden costs of tax evasion. Collaborative tax evasion in markets for expert services.” *Journal of Public Economics*, 129: 14-25.

Bova, F., and L. Yang. 2015. “Employee bargaining power, inter-firm competition, and equity-based compensation.” *Journal of Financial Economics*, 126: 342-363.

Bryson, J.M. 2004. “What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques.” *Pulic Management Review*, 6(1): 21-53.

Castel, P., and T. To. 2012. “Informal employment in the formal sector: wages and social security tax evasion in Vietnam.” *Journal of the Asia Pacific Economy*, 17(4): 616-631.

Chang, J., and C. Lai. 2004. “Collaborative tax evasion and social norms: why deterrence does not work.” *Oxford Economic Papers*, 56: 344-368.

Dwenger, N., H. Kleven, I. Rasul, and J. Rincke. 2016. “Extrinsic and Intrinsic Motivations for Tax Compliance: Evidence from a Field Experiment in Germany.” *American Economie Journal: Economie Policy*, 8(3): 203-232.

Elek, P., J. Köllö, B. Reizer, P. A. Szabó. 2011. *Detecting Wage Under-reporting Using a Double Hurdle Model*. Gernmany: Institute for the Study of Labor.

Enthoven, A. 2019. “How Systems Analysis, Cost-Effectiveness Analysis, or Benefit-Cost Analysis First Became Influential in Federal Government Program Decision-Making.” *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 10(2): 146-155.

Gangl, K., E. Hofmann, M.D. Groot, G. Antonides, S. Goslinga, B. Hartl, and E. Kirchler. 2015. “Taxpayers’ Motivations Relating to Tax Compliance: Evidence from Two Representative Samples of Austrian and Dutch Self-Employed Taxpayers.” J*ournal of Tax Administration*, 1(2): 15-25.

Gangl, K., B. Torgler, and E. Kirchler. 2016. “Patriotism’s Impact on Cooperation with the State: An Experimental Study on Tax Compliance.” *Political Psychology*, 37(6): 867-881.

Greer, R.A., and J.B. Bullock. 2018. “Decreasing Improper Payments in a Complex Federal Program.” *Public Administration Review*, 78(1): 14-23.

Hoffman, D., B. Fischer, J. Jones, A. McGuirk, and M. Loewenberg. 2018. “Work-Related Overpayments of Social Security Disability Insurance Beneficiaries: Prevalence and Descriptive Statistics.” *Social Security Bulletin*, 79(2): 65-83.

Kahneman, D. 2011. *Thinking, fast and slow*. New York: Macmillan.

Kingston, J.L., P.L. Burgess, and R.D. St. Louis. 1986. “Umemployment Insurance Overpayments: Evidence and Implications.” *Industrial and Labor Relations Review*, 39(3): 323-336.

Kiser, Larry L., and Elinor Ostrom. 1982. “The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches.” In Elinor Ostrom ed., *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage, 179-222.

Krutilla, K. 2005. “Using the Kaldor-Hicks Tableau Format for Cost-Benefit Analysis and Policy Evaluation.” *Journal of Policy Analysis and Management*, 24(4): 853-875.

Livermore, M.A., and R.L. Revesz. 2013. *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy.* Oxford: Oxford Scholarship Online.

Mishan, D.J., and E. Quah. 2007. *Cost-Benefit Analysis.* London: Routledge.

Neiman, M., and S.J. Stambough. 1998. “Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Policy.” *Policy Studies Journal*, 26(3): 449-465.

Ostrom, E. 2007. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.” In Paul A. Sabatier ed., *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 21-64.

Ostrom, E. 2011. “Background on the Institutional Analysis and Development Framework.” *Policy Studies Journal*, 39(1): 7-27.

Picasso, E., and M.C. Grand. 2019. “The Value of the Risk to Life in the Context of Crime.” *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 10(2):178-205.

Weimer, D.L. 2008. “Introduction: Cost-Benefit Analysis and Public Policy.” In David L. Weimer ed., *Cost-benefit analysis and public policy*. New York: Wiley Periodicals: Association for Public Policy Analysis and Manage, 2-6.

Woodbury, S.A. 2002. “Unemployment Insurance Overpayments and Underpayments.” In Unemployment Fraud and Abuse, Hearing Before the Subcommittee on Human Resources of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, One Hundred Seventh Congress, Second Session, June 11, 2002. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, Serial No. 107-82.

The Impact of Taiwan Labor Insurance's "under-reporting of employees' income" Behavior on Labor Insurance Finance

Sheng-Zhe Jian* **Hong-Wung Wang****

Abstract

Since the implementation of labor insurance pension annuity, the problem of employers under-reporting employee salaries has become serious. The main reason is that the formula for determining the amount of annuity is based on the average of the highest 60 monthly insured salaries during the period of joining the insurance coverage. Some employers and employees take advantage of this formula by underreporting employee salaries in order to increase the income of employees or reduce the employer's costs. This illegal under-reporting problem has decreased the revenue of the labor insurance fund and has had a significant adverse impact on the sustainable operation of labor insurance. However, so far no scholars have estimated the financial impact that this under-reporting behavior has on labor insurance funds.

This paper uses two datasets, "Labor Insurance Salary Information" and "Monthly Income of Employed Persons", to estimate the financial impact that under-reporting behavior has on the labor insurance fund. The results show that illegal under-reporting behavior decreases the revenue of the labor insurance fund by about 3 billion NTD per month, which is about 36 billion NTD per year. In addition, the results also show that the problem of under-reporting is the most serious for employees with monthly salaries

* Congressional Assistant, Master of Art, Department of Political Science, National Taiwan University. Email: ymcajko@gmail.com.

** Associate Professor, Graduate Institute of Public Affairs and the Department of Political Science, National Taiwan University. Email: hongwung@ntu.edu.tw.

between 25,000 NTD and 40,000 NTD. They all tend to report the insured salary at around 20,000~25,000 NTD. Finally, some of the employees with wages higher than the insured salary ceiling also under-report their salaries. Therefore, this paper proposes two policy recommendations: one is to extend the period of the insured salary used in the calculation of the amount of the annuity, and the other is to strengthen the audit and to set up a blacklisting system.

Key Words: labor insurance, annuity, under-reporting of employees' income, salary, insurance salary