

Abstract

High unemployment rate become one of major social and economic problems in Taiwan. In 2001, the unemployment rate was 4.57%, and in 2002 the unemployment rate was 5.14%, the unemployment population was 512,000 persons. The government designed many methods to reduce negative impact of high unemployment rate by sending employment coupons, increasing public investment, and setting up unemployment payment to those unwillingly unemployment persons, monthly payment is 18000 N.T. per person up to 6 month to solve their daily life problems.

Employment Insurance Law was passed in recently. This law will be active at the first day of the year 2003. But still the Employment Insurance Law for total citizen will solve the unemployment problems in the future. A most effective employment security system will be needed to promote the manpower and to promote the economic development of Taiwan in the future.

Key words: High unemployment rate,
Employment Insurance Law,
Employment Security System

高失業率、就業緊急補救措施 與就業保險體制之建構

楊孝滌

摘要

根據行政院主計處於民國九十一年三月十三日所公布重要經社指標中顯示民國九十年經濟成長率為負一·九一%，每人GDP（美元）為一二、九四一換算成臺幣為四三九、九九四元，一年下降一、二四七美元，下降九·六%之多，充分顯示我國經濟力衰退的嚴重性。GDP則預測為二、八五七億美元，下降二六億美元，每人GDP則為一二、七五六美元，下降一八五美元。失業人口八十九年為二九·三萬人，九十年為四十五萬人，而九十一年一月為五一·二萬人。八十九年失業率為二·九九%，九十年失業率為四·五七%，九十一年一月又提高為五·一四%，高失業率的時代已經來臨，對社會和經濟所造成的衝擊已是十分的嚴重。

而政府部門為順應高失業時代的來臨也有相對應的創造就業機會方案如下：

（一）開拓就業機會。

（二）追求有準備的勞動力。

（三）建立具活力的勞動力市場。

政府亦落實執行勞工保險條例中的失業給付，而制訂明確實施方法，包括以下具體措施

明訂投保薪資百分之一為失業給付之保險費率。

因關廠、遷廠、休業、解散或破產宣告的離職者請領失業給付。

失業給付每月發給一次，以投保薪資百分之六十發給，如一位

勞工每月收入四萬元，投保薪資為三萬元，保險費為每月三〇〇元，一年支付三、六〇〇元，失業時可請領失業給付一八、〇〇〇元，至多可領六個月，總計一〇八、〇〇〇元，或能發揮失業者之燃眉之急。

當然最直接的方法是制訂就業保險法，立法院已完成三讀通過就業保險法，建構完整的就業保險體制，並將於九十二年元月一日開始實施。但是此一就業保險法，以及在勞工保險體制內之就業保險體制是否能徹底解決失業問題，此一就業安全體制是否足夠完整，仍有其可討論性。尤其在政府改造計畫完成後，行政院勞工委員會將升格為勞動及人力資源部。就業安全體制應具有確保全國性人力資源發展和勞動力提升之功能，亦具有確保全民工作權之效能。就業保險體制，更應該有全面性之規劃和調整。

關鍵詞：高失業率、就業保險法、就業保險體制

一、高失業率與緊急性就業補救措施

根據行政院主計處社會福利指標之失業率統計資料顯示，表一資料從民國七十六年至民國八十四年之間，失業率均在二%以下，幾乎已達充分就業之水準，但自民國八十四年至今，失業率有逐漸提高之趨勢，八十五年失業率為二·六%，八十六年二·七二%，八十八年二·九二%，至民國八十九年已達二·九九%。而表二資

表一 失業率

年 平 均	總計	按性別分		按年齡分				按教育程度分			
		男	女	15-24 (青少年)	25-44 (青壯年)	45-64 (中老年)	65歲 以上 (老年)	國中 以下	國中	高中 (職)	大專 以上
		百分比%						百分比%			
76年	1.97	1.96	1.97	5.45	1.28	0.61	0.12	0.75	2.08	3.28	2.73
77年	1.69	1.70	1.68	4.86	1.14	0.49	0.12	0.62	1.77	2.69	2.36
78年	1.57	1.57	1.56	4.60	1.08	0.45	0.22	0.61	1.62	2.45	2.11
79年	1.67	1.68	1.64	5.05	1.17	0.48	0.03	0.57	1.73	2.50	2.27
80年	1.51	1.50	1.53	4.56	1.11	0.45	0.11	0.54	1.61	2.16	2.04
81年	1.51	1.47	1.57	4.78	1.09	0.44	0.08	0.49	1.52	2.13	2.15
82年	1.45	1.36	1.59	4.65	1.06	0.42	0.10	0.47	1.38	1.91	2.18
83年	1.56	1.51	1.65	4.75	1.22	0.47	0.13	0.61	1.53	1.98	2.23
84年	1.79	1.79	1.80	5.28	1.45	0.61	0.12	0.67	1.80	2.25	2.42
85年	2.60	2.72	2.42	6.93	2.23	1.17	0.15	1.39	2.77	3.00	3.13
86年	2.72	2.94	2.37	6.92	2.33	1.48	0.28	1.77	3.25	3.02	2.76
87年	2.69	2.93	2.33	7.32	2.26	1.44	0.19	1.64	2.97	3.08	2.80
88年	2.92	3.23	2.46	7.34	2.54	1.65	0.29	1.99	3.28	3.23	2.93
89年	2.99	3.36	2.44	7.36	2.64	1.75	0.24	2.05	3.50	3.34	2.80

料顯示平均失業週數為二三・七週，初次尋職之失業者為一九・八%，非初次失業者為八〇・二%，而失業由於工作場所歇業為三〇・

表二 失業者之失業原因

年平均	失業者		初次尋職 失業者	非初次尋職 失業者	對原有工 作不滿意	
	平均失業週數	工作場所歇業				
	人	週	百分比%			
76 年	160 294	19.0	36.0	64.0	13.8	34.1
77 年	139 321	17.3	36.6	63.4	11.9	35.6
78 年	131 595	15.2	34.9	65.1	13.4	37.5
79 年	140 402	14.8	33.7	66.3	17.3	35.6
80 年	129 664	15.1	32.9	67.1	16.1	35.6
81 年	132 497	15.5	34.4	65.6	12.4	37.0
82 年	128 323	15.2	32.3	67.7	14.0	38.9
83 年	141 958	15.7	30.1	69.9	13.5	40.4
84 年	165 039	17.2	28.3	71.7	17.5	39.8
85 年	242 495	20.5	23.2	76.8	28.2	32.5
86 年	256 240	21.4	22.4	77.6	27.7	32.8
87 年	256 917	21.8	22.9	77.1	27.8	32.0
88 年	282 742	22.5	21.3	78.7	32.1	30.4
89 年	292 808	23.7	19.8	80.2	30.8	32.3

八%，充分顯示，失業率的增加為受經濟性因素之影響。

表三 重要經社指標（九十一年三月十三日）

經濟指標		89 年	90 年	91 年	
經濟成長	1. 經濟成長率	5.86	-1.91	預測	2.29
	2. GNP（億美元）	3,139	2,883	預測	2,857
	3. 每人 GNP（美元）	14,188	12,941	預測	12,756
勞動力	1. 就業人數(萬人)	949	938	1 月	945
	2. 就業結構(%)：農業 工業 服務業	7.8	7.5	1 月	7.6
		37.2	36.0	1 月	35.1
		55.0	56.5	1 月	57.3
	3. 失業人數(萬人)	29.3	45.0	1 月	51.2
	4. 失業率(%)	2.99	4.57	1 月	5.14
	5. 製造業勞動生產力年增率(%)	6.12	4.01		

根據行政院主計處於民國九十一年三月十三日所公布重要經社指標，在表三資料顯示八十九年經濟成長率為五·八六%，GNP（億美元）為三、一三四，每人 GNP（美元）一四、一八八，而在民國九十年經濟成長率與八十九年之五·八六%正成長有很大的差距，而為負一·九一%負經濟成長率，GNP（億美元）為二、八八三，下降有二三六億美元之多，而每人 GNP（美元）為一二、九四一換算成臺幣為四三九、九四元，一年下降一、二四七美元，下降九·六%之多，充分顯示我國經濟力衰退的嚴重性。而九十年經濟成長率雖為正二·二九%，但（2）則預測為二、八五七億美元，下降二十六億美元，每

人（2）則為一二、七五六美元，下降一八五美元。八十九年就業人數為九四九萬人，九十年則下降為九三八萬人，八十九年就業結構農業為七·八%，工業三七·三%，服務業為五五·五%，九十年農業七·五%，工業三六·六%下降一·三%，服務業為五六·五%，而失業人口八十九年為二九·三萬人，九十年為四十五萬人，而九十年一月為五一·二萬人，這超過五十萬以上的失業人口，影響已超過二〇〇萬以上的家庭人口。八十九年失業率為二·九九%，九十年失業率為四·五七%，九十年一月又提高為五·一四%，高失業率的時代已經來臨，對社會和經濟所造成的衝擊已是十分的嚴重。

根據林桂碧、狄明德（民九〇年）引述行政院主計處，表四資料顯示民國九〇年九月份失業率為五·二六%，其中因工作場所歇業或業務緊縮而失業者增加近一萬四千人，失業人口有五十一·九萬人，除此之外，根據失業者基本資料分析得知，（一）按性別分：男性失業率高於女性（男性佔六五·五一%，女性佔三四·四九%），而且男性失業率上升的速度比女性快（表五）；（二）按教育程度分：以高（職）中程度的失業率最高（佔四〇·八五%），其次是國中程度者（佔二二·九三%），亦即說中等程度者的失業率是最高，至於大學以上程度者失業率稍有下降（表六）；（三）按年齡層分：以二〇至二四歲失業率最高（佔二一·五八%），其次是二五至二九歲（佔一六·七六%），再次是三〇至三四歲（佔一四·〇七%），由此顯示，目前失業率較高是在青壯年階段，反之，年齡越大失業率緩降（表七）。

表四 臺灣地區失業者按失業原因分（二〇〇一年八月、九月）

失業原因		人數（千人）	百分比
初次尋職	8 月	106	20.70
	9 月	102	19.65
工作場所歇業	8 月	231	45.12
	9 月	245	47.21
其他	8 月	175	34.18
	9 月	172	33.14
合計	8 月	512	100.00
	9 月	519	100.00

表五 臺灣地區失業者按性別分（二〇〇一年八月、九月）

性別		人數（千人）	百分比
男	8 月	334	65.23
	9 月	340	65.51
女	8 月	178	34.77
	9 月	179	34.49
合計	8 月	512	100.00
	9 月	519	100.00

表六 臺灣地區失業者按教育程度分（二〇〇一年九月）

教育程度	人數（千人）	百分比
國小及以下	64	12.33
國中	119	22.93
高中	51	9.83
高職	161	31.02
專科	76	14.64
大學（含）以上	48	9.25
合計	519	100.00

表七 臺灣地區失業者按年齡層分（二〇〇一年九月）

教育程度	人數（千人）	百分比
15-19 歲	3	8.29
20-24 歲	112	21.58
25-29 歲	87	16.76
30-34 歲	73	14.07
35-39 歲	66	12.72
40-44 歲	54	10.40
45-49 歲	44	8.48
50 歲以上	40	7.71
合計	519	100.00

從以上各項資料充分顯示臺灣已進入實質的高失業率的時代。

而近來政府為解決日益嚴重的失業問題，行政院經濟建設發展委員會（以下簡稱經建會）與勞委會成立了「跨部會永續促進就業小組」，並提出「政府部門創造就業機會方案」，運用相關基金和公務預算約六五五億元，一年內開拓就業機會、提供職業訓練、強化就業服務與招募工作及提供獎助津貼，預計二七萬餘人受益。其就業措施總計有十項，包括：（一）執行「永續就業工程計畫」，培養失業者再就業能力；（二）推動「建立就業優先區計畫」，開發全方位新類型就業機會；（三）辦理「振興傳統產業獎助津貼方案」，解決傳統產業缺工問題；（四）實施「就業促進津貼實施要點」及「補助全民健保要點」，確保及安定失業期間基本生活；（五）推動「部分工時訓練及就業計畫」，提供多元化之就業模式；（六）增設公立就業服務機構，以增加就業服務據點；（七）提升弱勢族群就業能力，排除就業障礙；（八）辦理待業與失業者及弱勢族群社區化、多樣化職業訓練；（九）培訓企業需求與具備國際競爭力之新興產業科技人才；（十）因應重大缺工行業所需人力，辦理相關職業訓練；（十一）因應加入WTO，辦理農漁民轉業訓練；（十二）因應產業結構及就業市場變化，強化公共職業訓練機構功能；（十三）振興傳統產業，協助企業自行辦理訓練（林桂碧等，民九〇：三九一四五）。

政府部門對於失業問題也有積極的作為：

行政院財經政策小組曾緊急開會研商，勞委會已研擬「推動就業工程方案」並提出「促進就業對策」；同時，分區召開「全國就業

高峰會議」，惟目前亟需進行跨部會協調整合，共同來解決當前的失業問題。

探究失業率居高不下的原因，乃係臺灣經濟發展、產業轉型過程中的勞動市場失衡現象，造成當前失業問題的背景相當複雜，惟可概括如下：

貿易自由化與全球化的衝擊：經濟朝向自由化與全球化，已是一個無法改變的趨勢，面對此一經濟發展形勢，將造成產業與資金的移動。同時，也勢必牽動就業市場人力供需。

科技與資訊化的影響：科技與資訊化已造成生產與企業經營的變革及資訊相關產業的發展，一方面不斷有新興行業應運而生，促進就業市場技術人力的需求；同時，另一方面企業瘦身精簡替代勞動力的結果，嚴重影響就業機會及勞動市場結構。

知識經濟發展與勞動力升級的趨勢：臺灣產業結構正朝向知識經濟發展快速轉型，此一轉型過程不但擴大貧富差距，且已產生數位落差，影響所及對低學歷、低技術、中高齡者產生重大的衝擊。

而政府部門為順應高失業時代的來臨也有相對應的創造就業機會方案如下：

（一） 開拓就業機會

為有效解決當前勞動市場所面臨的結構性問題，本方案藉由結合相關部會與各地方政府開發地區型工作機會，促進地方發展並協助失業者再就業；積極結合各級政府、學校及民間資源，提供不需

具公務員任用資格之基層服務工作機會；加速災區民眾、民間團體及事業單位組成重建大軍，開拓就業機會。

（二）追求有準備的勞動力

失業問題之市場根本解決之道，仍有賴經濟復甦，增加投資意願，以創造就業機會，方能獲標本兼治的解決方法。為因應產業發展需要，現在就應培訓專業人力，提升勞動力品質，以減少結構性失業。

（三）建立具活力的勞動力市場

健全勞動法制是保障勞工權益，加強勞雇關係的最佳利器，為積極協助失業勞工能儘速就業，應改善勞工退休制度，放寬失業給付相關規定，促使勞動基準合理化，並建構完整的就業安全體系。

政府為強化就業業務，設計就業卷，就業促進津貼等多項措施：

（一）就業卷

其適用對象為非自願性離職的失業勞工、特定就業促進對象、九二一地震受災戶。就業卷持有人於獲雇主僱用時，雇主依規定申請僱用獎勵津貼，每名每月獎勵五、〇〇〇元，最高獎金達十二個月，期望透過就業卷之實施，增加雇主僱用的意願，提高特定就業促進對象，如：中高齡就業問題的就業機會。

（二）就業促進津貼

其適用對象為一般失業者、非自願性離職的失業勞工、特定就業促進對象、急難救助戶。

而津貼項目列成以下三項：

尋職津貼：

求職交通津貼：向公立就業服務機構申請登記求職，經發給介紹卡前往應徵者，每次得領五〇〇元，最多不得超過一、二五〇元，每人每年度以四次為限。

臨時工作津貼：關廠歇業及依法被資遣的失業者或設籍九二一地震災區的失業者，向公立就業中心登記求職七日後，無法獲得推介就業或安排職訓者，可以領每日工資五四二元，最長以六個月為限，每週並有二日求職假。

訓練生活津貼：有一定雇主且非自願性失業者或是就業服務法第二四條特定就業促進對象以及急難救助戶者，參加公辦訓練或轉業訓練並領有結訓證明者，每人每月可發給訓練生活津貼一二、〇〇〇元，如另有撫養親屬者，每戶每月加給三、〇〇〇元，最高以十二個月為限。

創業貸款利息補貼：本項目適用於「一般失業勞工」，勞委會職訓局按月補助年息六％貸款利息，利息補貼以五年為限。

僱用獎勵津貼：本項目設立目的為鼓勵雇主（資方）多多聘用因關廠、歇業等被資遣的失業者以及特定就業促進對象，實質獎

勵在於僱用每名勞工，資方每名每月可獲得五、〇〇〇元，最高以十二個月為限。

就業推介媒介津貼：適用於政府立案的私立就業服務機構或委託從事就業促進的機構、團體。若被推薦介紹的失業者在就業後連續工作長達三個月者，按推介人數每名發給推介媒介津貼三、〇〇〇元。

而為解決失業問題，政府多積極的作為是依據勞工保險條例等七十四條，明確制定勞工保險失業給付實施方法。勞工保險條例第七十四條條文和勞工保險給付實施方法如下：

第七十四條（失業保險費率及其實施地區時間辦法之訂定）
失業保險之保險費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命令定之。

勞工保險失業給付實施辦法的主要條例如下：

第一條 本辦法依勞工保險條例（以下簡稱本條例）第七十四條規定訂定之。

第二條 失業給付以本條例第六條第一項第一款至第五款與第八條第一項第一款及第二款規定之本國籍被保險人為給付適用對象。

第三條 失業給付之保險費率，為被保險人當月之月投保金額薪資百分之一。

第四條 被保險人於本辦法施行後，至非自願離職辦理勞工保險退保當日止繳納失業給付保險費滿一年，具有工作能力及繼續工

作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起七日內仍無法接受推介就業或安排職業訓練者，得領取失業給付。

第五條 前條所稱非自願離職，指有下列各款情事之一：

一、因投保單位開場、遷廠、休業、解散或破產宣告而離職者。

二、因勞動基準法第十一條、第十三條但書、第十四條、第二十條規定情事之一而離職者。因定期契約屆滿離職，逾一個月未能就業，且離職前一年內，契約期間合計滿六個月以上者，視為前條所稱非自願離職。

第六條 申請人有下列情形之一者，不得請領失業給付：

一、無正當理由不接受推介就業或安排職業訓練。

二、失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資。

第九條 失業給付每月發給一次，按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前六個月平均投保薪資百分之六十發給。

第十條 失業給付之發給期間以六個月為限。每次領取失業給付後，其失業給付繳費年資應重行算起。

第十五條 繼續請領失業給付者，每個月應親自前往原公立就業服務機構接受失業再認定。但因傷病診療期間無法親自辦理者，得提出醫療機構出具之相關證明文件，以書面陳述理由委託他人辦理之。

從以上勞工保險失業給付實施辦法的主要條文中，政府以行政命令明確給付非自願離職的失業給付一定金額的失業給付：辦法中明訂投保薪資百分之一為失業給付之保險費率。

因關廠、遷廠、休業、解散或破產宣告的離職者才能請領失業給付。

繳納失業保險費滿一年的才能請領失業給付。

無正當理由不接受推介或失業期間另有工作，工資超過基本工資不得領失業給付。

失業給付每月發給一次，投保薪資百分之六十發給，如一位勞工每月收入四萬元，投保薪資為三萬元，保險費為每月三〇〇元保險費，一年支付三、六〇〇元，失業時可請領失業給付每月一八、〇〇〇元，至多可領六個月，總計一〇八、〇〇〇元，而對於非自願離職的失業者解決其燃眉之急。

二、就業保險法與就業保險體制之建構

就業安全體制三大支柱的職業訓練和就業服務已經早已完成職業訓練法和就業服務法的制定，已成為國家主要推動的政策，但是就業保險（失業保險）體制的建立，近二十多年來有相當大的爭議性，自然有人認定就業保險體制在整個就業安全體制的重要性，不僅由就業者、企業主和政府所支付的保險費所形成的就業安全基金是推動就業安全體制的原動力，也是職業訓練和就業服務主要經費來源，更是在失業事件發生時，解決失業者生活問題的主要經濟來源，就業安全基金投資於國內社經重大投資，甚至於國際投資，更

是國內經濟發展和國際經濟發展之動力，沒有就業保險體制就是三足鼎立之鼎缺一自然無法成鼎了。但是仍有失業（就業）保險的爭論，蔡宏昭（民八十五年）提出失業（就業）保險五項理論爭論：

（一）道德危險的爭論——失業保障制度最受詬病的問題，就是影響工作意願的道德危險。保險公司對於保險的商品，必須施以有效的檢查，才能減少發生率。可是人心是無法檢查的，失業的真正原因是無法掌握的。因此，失業保險不僅難以阻止失業的產生，反而會助長失業。支持失業保險的認為，人類唯有從生產活動中，才能產生最大的滿足。失業不僅使人挫折，也使人痛苦。從人性的觀點來說，自願失業是不可能的，對於非志願性的失業，當然應給予失業救濟，以確保失業者生活，協助失業者儘速就業。對於這個爭論，筆者認為，絕不可否定人類具有好逸惡勞的本性，就像森林裡的野獸一樣，飽餐之後，就不會再去覓食，因此，必須對人類施以壓力或誘因，才能誘導人類努力工作。

（二）勞工供需的爭論——勞工常因經濟循環的結果、季節性的因素、技術的革新及產業結構的改變而告失業，勞工市場上，供過於求的現象是永遠存在的。尤其在景氣蕭條時，大量失業更是無可避免。可見，百分之百的就業是絕無可能的。為了穩定勞力市場的不平衡，政府應該採取事前的預防與事後的救濟，一方面開拓就業機會，減少失業人口；另一方面，則給予失業者各種補助與輔導。

（三）勞力流動的爭論——古典學派的經濟學家們大致認為，在自由經濟體系下，勞工有選擇職業的自由，也有決定勞力流動的權

力。失業保險對勞力流動的影響力，會造成部分流動、不合理流動及遭受惡用。所謂部分流動，就是在限定的地區和行業內進行流動。所謂不合理流動，就是再就業的工作往往無法使勞工充分發揮其工作能力，而再就業的工資往往比以前的工資為低。至於年少的失業者，則往往利用失業給付，作為休閒的費用。因此，失業保險所造成的勞工流動，要比固定勞力更不合經濟效益。相反的，贊成失業保險者認為，失業保險所造成的勞力流動，會使勞資雙方處於對等的立場進行協商，可以改善勞動條件，促進勞動生產力；另一方面，則可在總體人力運用計畫下，有效配置人力資源，達到充分就業的理想。

（四）調節景氣的爭論——在經濟繁榮期，勞工的工資提高，失業人口減少，失業保險財政在收入增加給付減少的條件下，可以累積鉅額基金，作為充實國內的社會資本或從事國外投資之用，避免過剩資金用於國內投資，具有穩定景氣的效果。在經濟蕭條期，勞工的工資減少，失業人口增加，失業保險財政將轉為赤字，必須政府發行公債加以補足，（不可削減政府支出或以增稅方法因應；否則，會加速蕭條）對刺激景氣具有很大的作用。因此，失業保險具有調節景氣的效果，這就稱之為景氣的安定裝置（*built-in-stabilizer*）。

（五）生產成本的爭論——失業保險費是否屬於由雇主負擔的生產成本，是個備受爭議的問題。反對者認為，失業是個人的責任，雇主沒有負擔失業保險的義務。如果強制雇主負擔，雇主必將生產

成本轉嫁消費者，造成物價膨脹。甚至於有些國內外的經濟學者完全否定社會安全體制，自然包括就業安全體制，歸納出其主要的論點為：

歐美，尤其美國之年金保險已發生重大財務危機，而難以為繼。美國之健康保險費飛漲，帶來社會問題。

美國之失業保險已造成福利依賴之嚴重問題。

歐美國家之社會保險，若非不成功即失敗。

歐美國家，尤其英美法，因實施社會安全制度，以致經濟衰退、國力不振。

由於東歐、蘇聯之變革及中國大陸之開放，可知社會主義不可行，因此社會安全制度亦不可行。

國內對於社會安全制度的指控，基本上建立在個人之偏見與誤解之上。在所有批評之中，幾未曾引述英美文獻，遑論德法等歐陸國家之文獻。至於少數訴諸權威之舉，例如訴諸 Hayek，竟完全誤解、曲解 Hayek 支持社會安全制度之主張。經此說明，針對此等反福利之言論，與其探討此等言論之內容，勿寧探討臺灣之學術之水準，以及所謂學者治國之治學態度。

誠然，社會安全制度，正如同民主制度般仍有眾多缺點，仍待改革。否則，德國此一最為老牌之福利大國，何又要進行年金改革，健保改革以及另行實施長期照護保險。為了改善既有制度或規劃新制度，對既有制度加以檢討、批判，乃是必要之舉，但絕非國人此等幾近完全否認之態度。如果國內學術界，尤其經濟學界要對社會

安全制度予以全盤否認，顯然需要更多的論證。以代間契約為例，如國人要否定此一命題，應在學術上提出強而有力之論證，進而將工業國家普遍採行隨收隨付制之年金財務在理論上予以否定，而非自以為是的想當然爾。

但是積極參與勞工權益維護的臺灣勞工陣線在二〇〇一年三月十二日發佈新聞稿：臺灣勞工陣線表示，長久以來，臺灣的就業安全體系一直處於一個殘破不全的狀態，因此，勞工在遭逢失業時，往往立即陷入經濟及生活安全上的窘境！而過去架構於勞保之下的失業保險給付，由於制度認知上的偏差，僅限於所謂有一定雇主之勞工，因此不僅無法突破執行上的困難，請領率偏低外，更對健全就業安全體系毫無幫助；勞陣認為，政府過去對失業保險已經研議多時，因此儘速將「失業保險法」送立院，以便和勞陣版併案審查，還給勞工一個健全合理的就業安全體系。

勞陣認為，勞工保險是歷史時代的產物，因此，將失業保險給付架構於勞保之下，將對就業安全之建立產生嚴重干擾。最明顯的案子是「失業」無法和「退保」連結，以致失業者無法請領失業給付而權益受損。

勞工陣線更提出失業保險單獨立法的五大理由：

一九九九年以行政命令開辦的勞工保險失業給付，是架構於勞保之下，有其先天上的結構性限制，必須單獨立法，才能發揮最大功能。其理由分別如下：

財務無法獨立—現行失業給付是以行政命令的層級，硬是將

勞保撥出一％作為失業給付之用，由於沒有法律作為依據，未來極可能受到勞保財務的起伏影響，而受到波及，特別是如果老年給付的領取一旦進入高峰期，勞保財務將捉襟見肘，屆時將可能影響失業給付的給予，而失業給付目前的一％費率，根本就是大刀一劃的粗糙規劃，不是根據失業人口來作精算規劃。因此必須單獨立法以確定穩定的財務來源。

不退保不等於沒失業—許多勞工為了領取勞保老年給付，使許多勞工在遭逢失業時，為顧及老年給付之權益，並未退出勞保，很多人以寄保或轉投職業工會等方式，來延續勞保年資，如此即造成無法請領失業給付。甚至有許多中高齡勞工再就業時，被不法雇主要求加保職業工會，以躲避勞保費的負擔，結果這些中高齡勞工在關廠之際，才知道無法領取失業給付。

五人以下公司勞工沒保障—由於勞保只強制五人以上勞工加保，結果造成許多五人以下的小企業所屬勞工，雖然適用勞基法，並被依勞基法資遣，明明是被解僱，但是卻無法領到失業給付的困境。而這些為數甚多的小企業勞工，卻是最容易受到景氣不佳倒閉而失業的，卻無法受到失業給付的保障。

私自降低職業工會保費，嚴重違法—勞委會以層級較低的「勞工保險失業給付實施辦法」，在勞保條例沒有修法的狀態之下，逕自排除其上位母法「勞工保險條例」當中的保費規定，私自降低職業工會保費一％，這種嚴重破壞法秩序的情事，必須單獨立法才能根本解決。

沒勞保也會失業——許多國家的失業保險也保障了初次進入就業市場卻一直找不到工作的青年，但現行失業給付在勞保架構之下，使得沒有勞保身分的人被排除，勞陣規劃的失業保險法就將其納入保障，為因應未來失業趨勢，失業保險必須脫離勞保，結合職訓與就輔，自成體系。

失業保險必須單獨立法的根本原因是在於現行「勞工保險」與「失業保險」的適用者，本來就有所不同。「勞工保險」由於歷史因素，已成為大多數非公部門勞工與國民領取退休金的最主要來源，也就是其涵蓋對象已經遠遠超過「受雇者」的範疇，而「失業保險」則是針對找不到工作的失業者來作設計，將這兩個制度硬是湊在一起，就會發生水土不服的情形。為了長遠的制度發展，失業保險單獨立法，必須趁現在失業給付才剛開辦，還有調整空間，立即進行，立即自勞保架構當中抽身。

臺灣勞工陣線認為關廠、大量解雇為失業主要原因，根據行政院主計處二〇〇一年三月二十三日上午發布二月份失業調查，受春節後臨時性工作結束的季節因素影響，及國內景氣趨緩，二月份國內失業率跳升至三・七三%，創下歷年同月最高；由於失業者泰半是家計負責人，因此受這一波失業所波及的人數升至九十三萬七千人，國內失業狀況空前嚴峻。若景氣無法改善，到今年第三季國內失業率有可能升至四%以上。

然而，從主計處的資料中顯示，二月份失業人口中有十四萬三千人，是因企業「關廠或緊縮人力」而失業，有四萬六千人是因為臨

時性工作結束而失業，合計這兩類「非自願性失業人數」達十八萬九千人，較一月份激增三萬五千人，這也是導致二月份失業人數大幅上揚的最重要原因。

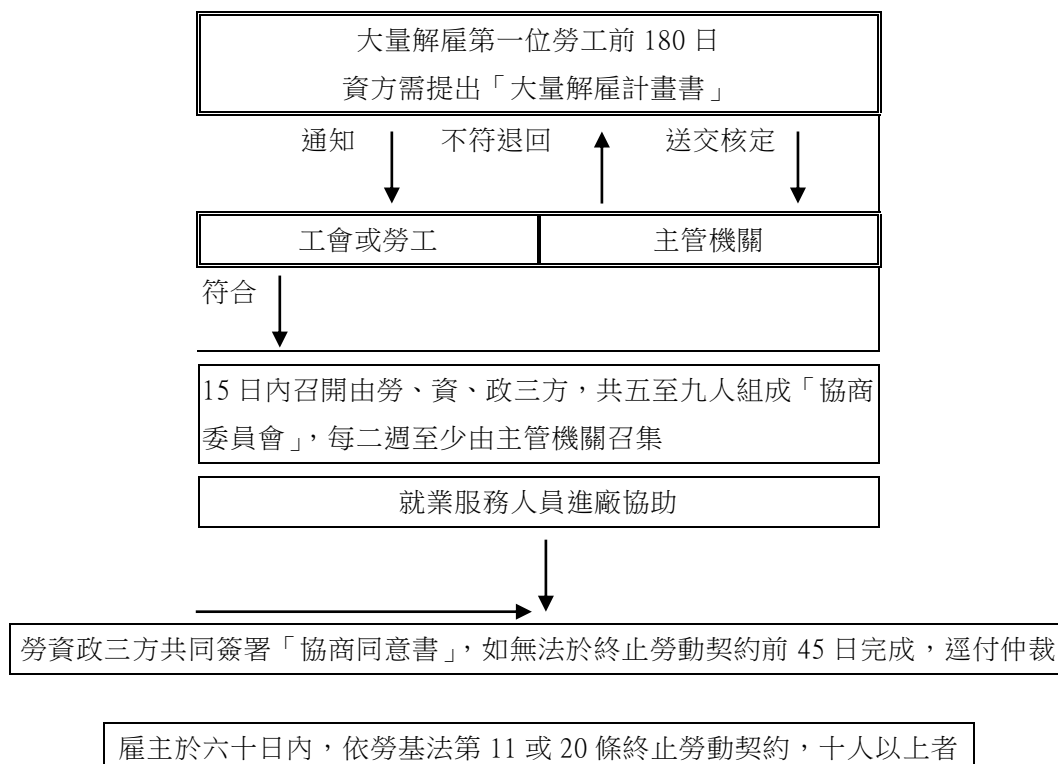
以目前失業勞工的結構來看，主要仍以關廠而大量被解僱者佔相當大的比例，因此，勞陣認為，為制止企業無預警裁員的歪風，勞委會應立即制定「大量解僱保護法」，一方面藉於國家介入的方式，改善目前在不對等權力關係，勞工在權益上的損失。勞陣表示，現行勞基法雖有「預告期」的規定，但卻開了一個讓資方濫用解僱權的後門；企業主為了避免節外生枝，引發員工的反彈，紛紛採取以發放「預告工資」，無預警大量解僱的方式，突然間的宣佈資遣或裁員。因此，勞陣認為，勞委會必須修改勞基法，刪除「預告工資」的後門，嚴禁雇主以金錢來打發員工，讓員工有較充足時間來作生活與心理上的調適。

鑑於大量解雇事件的不斷發生，對社會或社區所造成的重大衝擊，勞陣要求勞委會應立即提出官方版「大量解僱保護法」。而勞陣將於近日拜訪立法院各黨團和社福委員會召委，要求將已在兩年前成案的勞陣版「大量解僱保護法」排入委員會議程，強制規範雇主解僱權之行使，建立事先「預告」，並且與工會或勞工進行「協商」，以及公權力介入整個的程序和機制，讓勞工的權益受到實質上的保障。並提出「要失業保險，更要解僱保護」的口號，勞工陣線大量解僱保護流程圖如圖一：

勞陣最後呼籲，勞委會能痛下決心，火速地完成「失業保險法」

與「大量解僱保護法」的草擬工作，送交立法院審議。勞陣也將立

圖一 勞陣版大量解僱保護流程簡圖



即在立法院推動勞陣所提出的修法版本，而這也才是臺灣真正的就業希望工程，也才是就業安全的基礎。

就業保險法（草案）已經在行政院院會通過，而在九十年立法院會議期間送至立法院審議，並經立法院三讀通過，行政院也確定「就業保險法」將於民國九二年元月一日實施，就業保險法有以下各主要條文：

第一條 為提升勞工就業技能，促進就業，保障勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。

第二條 就業保險（以下簡稱本保險）之主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第三條 本保險業務，由勞工保險監理委員會監理。
被保險人及投保單位對保險人核定之案件發生爭議時，應先向勞工保險監理委員會申請審議；對於爭議審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。

就業保險法第一條就是在敘述就業保險立法宗旨，在於提升勞工就業技能，促進就業，保障職業訓練和失業一定期間之基本生活，亦即是一種消極的救助和消極生活給付的模式。第二條尚有明文規定建制全民就業安全局掌握全民之就業保險，職業訓練，和就業服務業務。地方政府自應為直轄市（縣市政府）政府主管。第三條監理工作則應由就業保險監理委員會，亦有明確條文規定救濟體

制。

第四條 本保險由中央主管機關委任勞工保險局辦理，並為保險人。

而第四條由勞工保險局辦理就業保險業務理由在於精減人事，亦是一種消極性的作為。

第五條 年滿十五歲以上，六十歲以下，受雇之本國籍勞工，除下列人員外，應以其雇主或所屬機構為投保單位，全部參加本保險為被保險人：

一、依法應參加公教人員保險或軍人保險者。

二、已領取勞工保險老年給付或公教人員保險養老給付者。

依法應參加公教人員保險或軍人保險者，應依各該法律規定參加公教人員保險或軍人保險。又以領取勞工保險老年給付或公教人員保險養老給付者，核屬退休人員，已有各該保險給付照顧其退休後之生活，不予納入本保險之投保對象外，將年滿十五歲以上，六十歲以下之本國籍受僱勞工，均納入強制加保對象，以保障其就業安全。

就業保險法第六條明示被保險人來自於勞工保險條例，如就業保險未能涵蓋全民，軍公教人員均無法納入本法的範疇。就業保險法第六條：

第六條 本法施行後，依前條規定應參加本保險為被保險人之勞工，自投保單位申報參加勞工保險生效之日起，取得本保險被保險人身分；自投保單位申報勞工保險退保效力停止之日起，其保險

效力即行終止。

本法施行前，已參加勞工保險之勞工，自本法施行之日起，取得被保險人身分；其依勞工保險條例及勞工保險失業給付實施辦法之規定，繳納失業給付保險費之有效年資，應合併計算本保險之保險年資。

第七條 主管機關、保險人及公立就業服務機構為查核投保單位勞工工作情況、薪資或離職原因，必要時得查對其員工名冊、出勤工作紀錄及薪資帳冊等相關資料，投保單位不得規避、妨礙或拒絕。

第八條 本保險之保險費率，由中央主管機關按被保險人當月之月投保薪資百分之一至百分之二擬定，報請行政院核定之。

在第八條條文上說明：本保險保險費率採彈性費率制，施行初期之保險費率，基於不增加勞資雙方保費及政府財政負擔之原則，訂為百分之一，同時將被保險人之勞工保險普通事故保險費率扣除百分之一。

投保薪資的百分之一至百分之二作為就業保險法之保險費率是否恰當，自然應經過一個十分精確的精算程序。

至於第九條之條文規定每三年精算一次，以免發生保險財務困境自有必要，而三項準則亦有其必要性。

第九條 本保險之保險費率，保險人每三年應至少精算一次，並由中央主管機關聘請精算師、保險財務專家、相關學者及社會公正人士九人至十五人組成精算小組審查之。

有下列情形之一者，中央主管機關應於前條規定之保險費率範圍內調整保險費率：

一、精算之保險費率，其前三年度之平均值與當年度保險費率相差幅度超過正負百分之五。

二、本保險累存之基金餘額低於前一年度保險給付平均月給付金額之六倍或高於前一年度保險給付平均月給付金額之九倍。

三、本保險增減給付項目、給付內容或給付標準，致影響保險財務。

第十條 本保險之給付，分下列三種：

一、失業給付。

二、提早就業獎助津貼。

三、職業訓練生活津貼。

第十一條 本保險各種保險給付之請領條件如下：

一、失業給付：被保險人於非自願離職辦理退保當日前三年內，保險年資合計滿一年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起十四日內仍無法推介就業或安排職業訓練。

二、提早就業獎助津貼：符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並參加本保險三個月以上。

三、職業訓練生活津貼：被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練。

被保險人因定期契約屆滿離職，逾一個月未能就業，且離職前一年內，契約期間合計滿六個月以上者，視為非自願離職，並准用前項之規定。

本法所稱非自願離職，指被保險人因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職；或因勞動基準法第十一條、第十三條但書、第十四條及第二十條規定各款情事之一離職。

至於第十條明示就業保險法認定保險給付分成失業給付、提早就業獎助、職業訓練生活津貼，由於受保險費率之影響，失業者能否受到周全性的生活照顧有進一步規劃之必要性。

而第十一條為就業保險之請領條件，而對此條文規劃之準則如下：

就業保險施行目的，在促進常態性薪資勞動工作者，於其遭遇非自願性失業事故時，協助其儘速再就業，並保障失業一定期間之基本生活，爰於第一項第一款規定失業退保前三年內，最少須參加本保險一年以上；又為給予就業服務機構同仁較充裕之時間辦理職業指導、就業媒合與安排職業訓練，失業給付之等待期訂為十四日。

促進失業者儘速再就業，為就業保險開辦之積極目的，為鼓勵失業者積極尋職，防杜失業者過度依賴失業給付，導致勞動意願低落，故於第一項第二款對於未領滿失業給付前即再受僱加保滿三個月以上者，給予獎助。

技能訓練可發展和提升勞工就業技能，預防失業，促進就業，

為安定受訓期間之基本生活，於第一項第三款規定訓練一定期間發給訓練生活津貼。

第二項將長時間從事定期契約工作，於契約期滿一個月無法就業者，視同非自願性失業，準用第一項規定請領各項保險給付。失業給付的等待期是否應為十四日，請領失業給付是否必須加入就業保險一年，以及失業儘速就業獎助，和職業訓練期間生活津貼仍有討論之空間。

至於第十二條對失業者積極輔導措施，應為就業安全體制中重要的一環，更精緻的職業訓練，更專業的就業服務有其必要性。

第十二條 公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得視需要提供就業諮詢、推介就業或參加職業訓練。

前項業務，得由主管機關或公立就業服務機構委任或委託其他機關（構）、學校、團體或法人辦理。

中央主管機關得於就業保險年度應收保險費百分之十範圍內提撥經費，辦理被保險人之在職訓練及失業後之職業訓練。

本法所稱就業諮詢，係指提供選擇職業、轉業或職業訓練之資訊與服務、就業促進研習活動或協助工作適應之專業服務。

而對第十二條條文制訂的說明為：

為符本法促進就業宗旨，公立就業服務機構得視需要，提供各種就業促進服務。又其業務得採委託或委任辦理。

為提升勞工就業技能，減少在職勞工遭遇失業衝擊，並促進失業勞工儘速再就業，中央主管機關得於本保險年度應收保險費中

提撥部分經費辦理職業訓練。

明定本法所稱就業諮詢之定義。

第十三條 申請人對公立就業服務機構推介之工作，有下列各款情事之一而不接受者，仍得請領失業給付：

一、工資低於其離職退保前六個月平均月投保薪資百分之六十。

二、工作地點距離申請人日常居住處所三十公里以上。

第十四條 申請人對公立就業服務機構安排之就業諮詢或職業訓練，有下列情事之一而不接受者，仍得請領失業給付：

一、因傷病診療持有證明而無法參加者。

二、為參加職業訓練，需要變更現在住所，經公立就業服務機構認定顯有困難者。

申請人因前項各款規定情事之一，未參加公立就業服務機構安排之就業諮詢或職業訓練，公立就業服務機構在其請領失業給付期間仍得擇期安排。

第十三條和第十四條請領失業給付的特例，也有全民就業保險法制定的適用性。

第十五條 被保險人有下列情形之一者，公立就業服務機構應拒絕受理失業給付之申請：

一、無第十三條規定情事之一不接受公立就業服務機構推介之工作。

二、無前條規定情事之一不接受公立就業服務機構之安排，參加就業諮詢或職業訓練。

而第十五條條文拒絕受理失業給付之申請，亦有廣泛的適用性。

第十六條 失業給付之發放，依下列規定辦理：

一、失業給付每月按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給，最長發給六個月。領滿六個月失業給付者，本保險年資應重行起算。

二、失業給付未滿六個月再參加本保險後非自願離職，除領取提早就業獎助津貼者外，得依規定申領失業給付。但合併原已領取之失業給付月數，以發給六個月為限；合計領滿六個月給付者，本保險年資應重行起算。

依前項規定領滿六個月失業給付者，自領滿之日起二年內再次請領失業給付，其失業給付以發給三個月為限。領滿三個月失業給付者，本保險年資應重行起算。

而就業保險第十六條針對失業給付以六個月平均月投保薪資百分之六十發給，而有最長發給六個月的限制，領滿六個月，年資要重新計算之法律條文，對於全民就業保險是否適用仍需進一步檢討。

第十七條 被保險人於失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資者，不得請領失業給付；其每月工作收入未超過基本工資者，其該月工作收入加上失業給付之總額，超過其平均月投保薪資百分之八十部分，應自失業給付中扣除。但總額低於基本工資者，不予扣除。

領取勞工保險傷病給付、職業訓練生活津貼、臨時工作津貼、創業貸款利息補貼或其他促進就業相關津貼者，領取相關津貼期

間，不得同時請領失業給付。

第十七條之條文主要在於基本工資上限之規定，亦可作廣泛性之適用，其對本條文之說明如下：為避免造成勞動意願低落，對於失業期間另有工作者，宜有收入上限之規定，惟考量基本工資係法定勞工最低薪資標準，而失業保險除在促進失業勞工儘速再就業外，並以保障勞工失業一定期間之基本生活為宗旨，爰以基本工資為上限。又其另有工作之收入亦應有適當之限制，以免因失業期間之收入反高於失業前之工作報酬，影響勞動意願情形，爰規定第一項及第二項如上。

第十八條 符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並依規定參加本保險為被保險人滿三個月以上者，得向保險人申請，按期尚未請領之失業給付金額之百分之五十，一次發給提早就業獎助津貼。

第十九條 被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練，於受訓期間，每月按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給職業訓練生活津貼，最長發給六個月。

職業訓練單位應於申請人受訓之日，通知保險人發放職業訓練生活津貼。中途離訓或經訓練單位退訓者，訓練單位應即通知保險人停止發放職業訓練生活津貼。

就業保險法第十八條及十九條之條文，規定積極失業者參與職業訓練，以發展出第二或多專長而成為就業的利器。

第二十條 失業給付自向公立就業服務機構辦理求職登記之第十五日起算。職業訓練生活津貼自受訓之日起算。

第二十條為受領失業給付及生活津貼之起算，其說明如下：

配合第十一條第一款規定，失業給付之等待期為十四日，故於第一項規定失業給付自第十五日起計算核給。

為使失業勞工安心受訓，於第二項將職業訓練生活津貼規定自受訓之日起算。

第二十一條 投保單位故意為不合法規定之人員辦理參加保險手續，領取保險給付者，保險人應通知限期返還，屆期未返還者，依法移送強制執行。

第二十二條 因戰爭變亂或因被保險人故意犯罪行為，以致發生保險事故者，概不給予保險給付。

第二十三條 被保險人領取各種保險給付之權利，不得讓與、抵銷、扣押或供擔保。

第二十四條 申請人與原雇主間因離職事由發生勞資爭議者，仍得請領失業給付。

前項爭議結果，確定申請人不符失業給付請領規定時，應於確定之日起十五日之內，將已領之失業給付返還。屆期未返還者，依法移送強制執行。

第二十一條為強制執行之條文。第二十二條至第二十四條為不給付保險給付之條文。其說明如下：

被保險人之失業，偶與原雇主間尚存有爭議，為免影響其給

付請領權益，落實保障失業一定期間基本生活之宗旨，規定第一項如上。

失業勞工與原雇主間之爭議，經審定其不符失業給付請領規定時，應負返還義務，爰規定第二項如上。

第二十五條 領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因二年間不行使而消滅。

第三十條 繼續請領失業給付者，每個月應親自前往公立就業服務機構接受失業再認定。但因傷病診療期間無法親自辦理者，得提出醫療機構出具之相關證明文件，以書面陳述理由委託他人辦理之。

未經公立就業服務機構為失業再認定者，應停止發給失業給付。

第三十一條 領取失業給付者，應於辦理失業再認定時，至少提供二次以上之求職證明文件，始得繼續請領。未檢附求職證明文件者，應於七日內補正；屆期未補正者，停止發給失業給付。

第三十二條 失業期間或受領失業給付期間另有其他工作收入者，應於申請失業認定或辦理失業再認定時，告知公立就業服務機構。

第三十三條 領取失業給付者，應自再就業之日起三日內，通知公立就業服務機構。

第三十條至第三十三條為請領程序之條文，而其條文之說明如下：

為瞭解勞工失業期間之實際情形，第一項明定受領失業給付

者，除傷病診療期間，無法親自辦理者外，應每個月親自前往公立就業服務機構接受失業再認定。第二項規定未依規定辦理失業再認定者，停止發給失業給付。

為激勵失業勞工積極尋職，明定領取失業給付者，應負求職證明責任。

失業給付旨在保障勞工失業期間之基本生活，並促進其再就業。因此，勞工於失業期間或受領失業給付期間另有其他工作收入者，應有告知公立就業服務機構之義務，以供是否核發失業給付之參據，爰規定如上。

明定受領失業給付者就業回報之義務，以避免就業服務機構不知失業勞工已再就業，仍持續為其多方尋覓就業機會，浪費行政資源。並使保險人即可據以停止發給失業給付。

第三十四條 就業保險基金之來源如下：

- 一、本保險開辦時，中央主管機關自勞工保險基金提撥之專款。
- 二、保險費與其孳息收入及保險給付支出之結餘。
- 三、保險費滯納金。
- 四、基金運用之收益。
- 五、其他有關收入。

前項第一款之提撥不受勞工保險條例第六十七條第二項規定之限制。

第三十五條 就業保險基金，經勞工保險監理委員會之通過，得為下列之應用：

一、對於公債、庫卷及公司債之投資

二、存放於公營銀行或中央主管機關之金融機構。

三、中央主管機關核准有利於基金收入之投資。

就業保險基金除作為前項運用、保險給付之出及依第十二條第三項規定之提撥外，不得移作他用移轉處分。基金之收支、運用情形及其積存數額，應由保險人報請中央主管機關按年公告之。

就業保險基金為整個就業安全體制的主要資金來源，除了第三十四條基金來源外，像職業訓練基金，就業輔導基金，甚至於把土地增值稅提撥，樂透公益彩券均應有提撥之法律依據。

至於就業保險法第三十五條明示就業保險基金之運用，僅限於公債、庫券、及公司債之投資，存放於公營銀行和核准之投資三項，充分顯示，就業保險基金投資之保守性，就業保險基金應做更積極有效規劃，才能發揮基金投資之高效率性。

三、全民就業保險法之草擬與全民就業保險體制之建構

已由立法院三讀審議通過，將在明年九十二年元月一日實施的就業保險法，其立法的宗旨就是一種消極和救助的緊急措施，也僅是將勞工保險失業給付實施辦法合法化而已，並沒有全民性的規畫，積極性和發展性的作為，尤其對全民工作權之維護和長期的周

全保護和發展模式的建構，使全國人力資源均給有效發展，成為國家發展和經濟發展的原動力。全民就業保險法也必須成為建構完整就業安全體制的優先法案，在條文作為明確顯示就業保險法之優越性，本法通過後，可引發就業服務法和職業訓練法的再修正以致於能建構完整的全民就業安全體制。尤其就業保險法仍侷限在勞工保險條例的範疇內，而將軍公教人員排除在外，雖然現有之軍公教人員均有周全完整的保障體系，軍人亦有第二生涯之輔導規畫之政策，但在未來軍公教人員也難免不會發生嚴重之失業問題。軍人有走向職業軍人之募兵制，雖然現階段仍不可行，但未來仍有其可行性。公教人員的周全保障和優越的退休制度是否能長久持續維護，繼續享受高社會福利資源，也是頗具爭議的事實，已引起各界廣泛討論，至少在最近政府的再造案中，軍中的精實案，被精實和再造的軍人和公務員已成為政府最為龐大的財政負擔，甚至於已影響到政府再造案的進行。從以上的分析中，建構全民就業保險法仍有其必要性，而全民就業保險體制的建制，更有其急迫性，更何況政府再造案之中，有計畫將行政院勞工委員會升格為勞動及人力資源部，不僅擴充勞工委員會業務，也將經建會人力規畫處業務併入，成為全國勞動和人力資源的主管部會，成為行政院主體的核心部會，其全國性全民性之角色已十分明顯。實應比照全民健康保險法建制全民就業保險法，並在勞動及人力資源部下設全民就業保險局主管全民就業保險業務，再配合職業訓練法和就業服務法的再修訂，我國全民性的就業安全體制才能有效建制。

以就業保險法為基礎，以全民健康保險法為參考，全民就業保險法主要的條文設計如下，主要條文為全民就業保險法的主要骨幹，程序性或準則性的條文，可在正式設計全民就業保險法草案時再作設計規畫，全民就業保險法主要條文草擬如下：

第一章 總則

第一條 為維護全民工作權，提升就業技能，促進就業，保障全民失業期間的基本生活需求，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。

第二條 全民就業保險（以下簡稱本保險）之主管機關：在中央為勞動及人力資源部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第三條 本保險之專業業務應在主管機關下設全民就業保險局綜理之。全民就業保險局之組織，以法律定之。

第四條 為監理本保險業務，並提供保險政策，法規之研究及諮詢事宜，或處理保險人與被保險人爭議問題，應設全民就業保險監理委員會。

前項委員會由有關機關、被保險人、雇主、保險專業機構代表及專家組成之。其組織規程由主管機關擬定，報請行政院核定發佈之。

從以上草擬的全民就業保險法第一章總則之條文除以維護全民工作權為主要立法宗旨外，亦將提升就業技能，促進就業和失業期間基本生活需求保障納入條文，突顯全民就業保險法之積極性、發

展性和投資性。第二條主管機關為勞動及人力資源部和第三條設全民就業保險局綜理就業保險業務。而第四條為諮詢、研究和全民保險研究業務及處理爭議事宜的全民就業保險局提供高效能之專業服務。

第二章 保險人、投保對象及投保單位

第五條 本保險由勞動及人力資源部全民就業保險局辦理，並為保險人。

第六條 年滿十八歲以上，六十五歲以下，本國籍就業人士，應以其雇主或所屬機構為投保單位，全部參加本保險為被保險人。被保險人以其身分不同可分成以下五類，且均為現職之就業人士。

一 第一類：

- (一) 政府機關、公私立學校之專任有給人員或公職人員。
- (二) 公、民營事業、機構之受雇者。
- (三) 前二目被保險人以外有一定雇主之受雇者。
- (四) 雇主或自營業主。

(五) 專門職業及技術人員自行執業者。

二 第二類：

- (一) 無一定雇主或自營作業而參加職業工會者。
- (二) 參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員。

三 第三類：

(一) 農會及水利會會員，或年滿十八歲以上實際從事農業工作者。

(二) 無一定雇主或自營作業而參加漁會為甲類會員，或年滿十八歲以上實際從事漁業工作者。

四 第四類：

(一) 應服役期及應召在營期間逾二個月之受徵集及召集在營服兵役義務者、國軍軍事學校軍費學生、經國防部認定之無依軍眷及在領卹期間之軍人遺族。

(二) 服替代役期間之役齡男子。

五 第五類：合於社會救助法規定之低收入戶以下代賑成員。

第七條 本法施行後，依前條規定各類保險人均應參加本保險為被保險人，自各類投保單位參加本保險生效日起，取得本保險被保險人身分。

本法施行前，已參加勞工保險之勞工，自本法施行之日起，取得被保險人身分；其依勞工保險條例及勞工保險失業給付實施辦法之規定，繳納失業給付保險費之有效年資，應合併計算本保險之保險年資。

依前條規定應參加本保險為被保險人之勞工，其雇主或所屬團體或所屬機構未為其申報參加勞工保險者，各投保單位應於本法施行之當日或勞工到職之當日，為所屬勞工申報參加本保險；於所屬勞工離職之當日，列表通知保險人。其保險效力之開始或停止，均自應為申報或通知之當日起算。但投保單位非於本法施行之當日或勞工到職之當日為其申報參加本保險者，除依本法第三十九條規定處罰外，其保險效力之開始，均自申報或通知之翌日起算。

第八條 主管機關、保險人及公立就業服務機構為查核投保單位被保險人工作情況、薪資或離職原因，必要時得查對其員工名冊、出勤工作紀錄及薪資帳冊等相關資料，工作紀錄及薪資帳冊等相關資料，投保單位不得規避、妨礙或拒絕。

從第二章保險人、投保對象及投保單位之全民就業保險法之條文顯示，投保對象以年滿十八歲以上之成人，及年滿六十五歲退休人士等均為本法之投保對象。雖然我國仍未實施十二年周全的國民義務教育，但以我國憲法教育權維護全民之教育權，將民眾教育至教育基本法之規定，國家有職責維護全民之教育權，將民眾教育至成人，國民義務教育提昇至十二年或向下延伸一年之學前教育，成為十三年義務教育在未來必然實施。而我國之勞動力和人力資源的主體亦應以十八歲以上成人為限，而六十五歲為法定退休年齡，勞工和女性自不應有所歧視，將退休年齡定為五十五歲或六〇歲均有性別和職業歧視之虞，所有在年齡範圍中的就業人事均為本法之被保險人，而被保險人之身分複雜，本法依全民健康保險法之分類以取其周全和完整性，由於除參與勞工保險之勞工已有前置的勞工保險條例失業給付辦法之年資，為更周延保障勞工，其年資應合併計算，其他各類軍公教或其他各類被保險人均未實施任何就業保險，但無年資累積計算之需要。而第八條之條文明確規定主管機關和各類投保對以及公立就業服務機構查核被保險人就業型態。

第三章 保險財務

第九條 本保險之保險費率，由中央主管機關按被保險人當月

之月投保薪資百分之二至百分之五擬訂，報請行政院核定之。

第十條 本保險之保險費率，保險人每三年應至少精算一次，並由中央主管機關聘請精算師、保險財務專家、相關學者及社會公正人士九人至十五人組成精算小組審查之。

有下列情形之一者，中央主管機關應於前條規定之保險費率範圍內調整保險費率：

一、精算之保險費率，其前三年度之平均值與當年度保險費率相差幅度超過正負百分之五。

二、本保險累存之基金餘額低於前一年度保險給付平均月給付金額之六倍或高於前一年度保險給付平均月給付金額之九倍。

三、本保險增減給付項目、給付內容或給付標準，致影響保險財務。

全民就業保險之保險財務固然必須考慮社會保險財務自給自足，收支平衡之原則，但被保險人失業的生活周全之照顧，以及被保險人每月保險費率之負擔，亦應加以考慮，本法之第十條精算制度固然有其必要性，保險費率之調整之準則亦必須精算，但整體而言，保險費率之訂定亦不能太低。本法第九條以百分之二至百分之五之擬訂多面性考慮政府負擔、雇主負擔、被保險人負擔以及保險給付之有效性和全民保險財務各方面之考量。

第四章 保險給付

第十一條 本保險之給付，分下列三種：

一、失業給付。

二、提早就業獎助津貼。

三、職業訓練生活津貼。

第十二條 本保險各種保險給付之請領條件如下：

一、失業給付：被保險人於非自願離職辦理退保當日前三年內，保險年資合計滿一年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起十四日內仍無法推介就業或安排職業訓練。

二、提早就業獎助津貼：符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並參加本保險三個月以上。

三、職業訓練生活津貼：被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練。

被保險人因定期契約屆滿離職，逾一個月未能就業，且離職前一年內，契約期間合計滿六個月以上者，視為非自願離職，並準用前項之規定。

本法所稱非自願離職，指被保險人因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職；或因勞動基準法第十一條、第十三條但書、第十四條及第二十條規定各款情事之一離職。

第十三條 公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得視需要提供就業諮詢、推介就業或參加職業訓練。

前項業務，得由主管機關或公立就業服務機構委任或委託其他機關（構）、學校、團體或法人辦理。

中央主管機關得於就業保險年度應收保險費百分之十範圍內提撥經費，辦理被保險人之在職訓練及失業後之職業訓練。

本法所稱就業諮詢，係指提供選擇職業、轉業或職業訓練之資訊與服務、就業促進研習活動或協助工作適應之專業服務。

第十四條 失業給付之發放，依下列規定辦理：

一、失業給付每月按申請人離職當月起前六個月平均月投保薪資百分之七十發給，最長發給一年。領滿一年失業給付者，本保險年資應重行起算。

二、受領失業給付未滿一年再參加本保險後非自願離職，除領取提早就業獎助津貼者外，得依規定申領失業給付。但合併原已領取之失業給付月數，以發給一年為限；合計領滿一年失業給付者，本保險年資應重行起算。

依前項規定領滿一年失業給付者，自領滿之日起二年內再次請領失業給付，其失業給付以發給六個月為限。領滿六個月失業給付者，本保險年資應重行起算。

第十五條 被保險人於失業期間另有工作，其該月工作收入加上失業給付之總額，超過其平均月投保薪資百分之八十部分，應自失業給付中扣除。但總額低於基本工資者，不予扣除。

領取勞工保險傷病給付、職業訓練生活津貼、臨時工作津貼、創業貸款利息補貼或其他促進就業相關津貼者，領取相關津貼期間，不得同時請領失業給付。

第十六條 符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿

前受僱工作，並依規定參加本保險為被保險人滿三個月以上者，得向保險人申請，按其尚未請領之失業給付金額之百分之五十，一次發給提早就業獎勵津貼。

第十七條 被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練，於受訓期間，每月按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給職業訓練生活津貼，最長發給六個月。

職業訓練單位應於申請人受訓之日，通知保險人發放職業訓練生活津貼。中途離訓或經訓練單位退訓者，訓練單位應即通知保險人停止發放職業訓練生活津貼。

第十八條 失業給付自向公立就業服務機構辦理求職登記之第十五日起算。

職業訓練生活津貼自受訓之日起算。

第四章保險給付為全民就業保險法的主體條文，其中有些條文為程序性之條文可參考現行就業保險法之條文。第十一條保險給付分成三種，失業給付、提早就業補助津貼和職業訓練生活津貼，充分顯示就業保險法之積極性，發展性和投資性。除失業給付外，使得就業人士在非自願失業時可以得到一定金額的失業給付，以維持其本身和家人的生活照顧，但提早就業補助津貼就有其積極性，不但可以縮短失業期間，亦使失業率有更強烈動機提早回到工作崗位，提早就業亦可減少失業給付之金額，對於就業保險財務亦有幫助，而條文中更重要的還是職業訓練生活津貼，在被保險人失業期

間除請領失業給付，並尋求積極就業服務外，亦可參加另一專長培訓的職業訓練，而在參與職業訓練的，可請領另一之職業訓練生活津貼以強化職業訓練之意願和對被保險人及其家人之周全之照顧。

第十二條和第十三條文為請領條件等內容，而第十四條為給被保險更周全的照顧，被保險人失業當月前六個月投保薪資百分之七十發給，而發給期間為一年，以強化就業保險對被保險人之照顧，其他積極性措施亦依條文運作。

第五章 申請及審核為程序性之條文可參考現行之就業保護法之條文作修正。

第十九條 就業保險基金之來源如下：

一、本保險開辦的，中央主管機關自軍公教各項保險基金提撥之專款。

二、本保險開辦時，中央主管機關自勞工保險基金提撥之專款。

三、保險費與其孳息收入及保險給付支出之結餘。

四、保險費滯納金。

五、基金運用之收益。

六、其他有關收入。

第五章為基金及行政經費，第十九條明示基金兩大來源，一是軍公教各項保險基金之提撥之專款，以及勞工保險基金的專款提撥，再加上保險費與其他收入，而基金之運用收益更獨具有高度投資性之效益，能與國內和國際發展接軌。而其他有關收入如樂透或其他彩券的收益。在就業保險體制成為全民就業保險體制，而全民

就業安全體制已經完整，毫無疑問，就業安全體制成為社會安全體制之主體，中央主管機關的提撥基金要以全民勞動參與型態作全面性基金注入，使得就業保險基金，能夠在完全安全之領域，方能有足夠基金的運作使職業訓練更精緻，使就業服務更具效益，而能周全確保全民的工作權。

第二十條 就業保險基金，經勞工保險監理委員會之通過，得為下列之運用：

- 一、對於公債、庫券及公司債之投資。
- 二、存放於公營銀行或中央主管機關指定之金融機構。
- 三、中央主管機關核准有利於本基金收入之投資。

就業保險基金除作為前項運用、保險給付支出及依第十二條第三項規定之提撥外，不得移作他用或轉移處分。基金之收支、運用情形及其積存數額，應由保險人報請中央主管機關按年公告之。

第二十一條 辦理本保險所需之經費，由保險人以當年度保險費收入預算總額百分之五點五為上限編列。

至於全民就業保險法第二十條明示就業保險基金之運用，僅限於公債、庫券、及公司債之投資，存放於公營銀行和核准之投資三項，充分顯示，就業保險基金投資之保守性，尤其是就業安全體制普及全民後，就業保險基金更應具全國性投資和全球性投資，就業保險基金應作更積極有效規劃。而將我國就業保險基金與世界投資環境相結合，才能發揮基金投資之高效率性，對維護就業安全和工作權維護必有助益。

而條文第二十一條就業保險的行政經費則以百分之五點五為上限編制，以下各條文為罰則和附則可參考現行的就業保險法。總之，全民就業保險法和全民就業保險體制之建構才能徹底解決嚴重的失業問題。更由於就業保險體制的建制之後，更使得就業服務法的全面修訂亦將整個國家的勞動力和人力資源納入更有效就業服務網絡和更專業性就業服務而能發揮更高層次就業服務績效。就業保險法已通過，亦使得職業訓練法作全面性的修改，而能成為全國性勞動力和人力資源高效能培訓體系，以致於徹底建構全民就業安全體制。（本文作者現任東吳大學社會學系專任教授兼文學院院長）

◎參考書目：

- 林桂碧、狄明德，二〇〇二〈從失業現象探討臺灣地區發展第三部門（系統）就業方案之需要性（上）〉，《勞資關係月刊》二〇：九：三八—四八。
- 林桂碧、狄明德，二〇〇二〈從失業現象探討臺灣地區發展第三部門（系統）就業方案之需要性（下）〉，《勞資關係月刊》二〇：一：四〇—四八。
- 蔡宏昭，一九九〇《社會福利政策》。臺北：桂冠。
- 楊孝，二〇〇〇《透視社會福利》。臺北：五南。