

# 從失業保險到就業保險制度

郭振昌

## 中文摘要

失業保險可扮演兩種角色：一為社會保險的一環，必須發揮所得再分配及安全保障的功能；一為就業安全的一環，屬於失業危險的保障，與就業促進息息相關。而申領失業保險給付須先失業認定，與就業安全更具密切相關，也因此有半數以上的辦理失業保險國家，由勞工行政的就業安全部門主政。我國於全民健康保險開辦，並積極規劃國民年金保險後，社會保險政策已走向合乎世界發展趨勢的分類保險，故失業保險亦宜單獨立法。

此外，先進國家咸認：失業保險應配合充分就業政策，不僅為一種支給失業情況之福利制度，且應運用其基金以協助就業服務、職業訓練，以預防及抑止失業。日本（一九七五）、韓國（一九九五）、加拿大（一九九六）等開辦失業保險的先進國家均已朝向「就業保險制度」與「促進就業」整合性就業政策的趨勢，其積極促進就業的功能，頗值得國內借鏡。

關鍵詞：失業保險、就業保險制度、雇用保險、雇傭保險

## Abstract

Unemployment Insurance(UI) plays two roles: first, it is one kind of social insurance. UI promotes income distributions and protects unemployment risks; second, UI is one kind of employment security, it prevents unemployment risks and promotes re-employment. UI has a closer relationship with employment security than before. The qualified recipients of UI program must obtain unemployment recognition by employment agencies. There are more than a half number of countries in the world conduct UI program by employment security department, not by social insurance department or labor insurance department.

Advanced countries consider that UI should cope with full employment policy, not only to offer cash payments but also promote smooth employment adjustment. There are many countries, such as Japan(1975), Korea(1995), and Canada(1996) etc., which have established Employment Insurance System and integrated employment policy from UI program. Theirs experiences are valuable to be learned.

Keyword: unemployment insurance, employment insurance system.

## 壹、前言

依據全國社會安全總署 (U.S. Social Security Administration) 於一九九七年出版的「世界社會安全制度要覽」(Social Security Programs Throughout the World -1997) 之統計資料顯示：目前世界有六十八個國家對失業勞工，提供現金給付。絕大多數國家(約八成)透過強制性失業保險制度為主；二個國家(丹麥、瑞典)採用自願性失業保險制度，有些國家(九個)則運用救助計畫，而不採保險方式，另有如資遣費(孟加拉)與強制儲蓄者(巴西)；其中若干(五個)國家則以保險與救助兩者兼施(USSA, 1997)。

考失業保險制度，早先是由十九世紀之工會、互惠社或友誼社先導開辦。這些制度包括工作以外支付。每一會員繳出一部分基金，作為申領給付之需。十九世紀末，多數國家尤其是法、德、英、美各國，為數有限的事業主，設置基金，期以安定勞工之工作力，及維繫其技術工人。惟此

類基金不多，且未擴大增加。

二十世紀之後，國家政府漸漸承認失業事故，不侷限於小部分的勞力，應放寬眼界，擴大視野，採取廣泛的措施，保障失業勞工的生活，始為正途。首先實施強制性失業保險制度的，以英國一九一一年為嚆矢。目前各國失業保險事故範圍，皆以一九一一年立法為張本。十九世紀時，德意志最先應用英國立法，將失業者以社會保險方式，對因病喪失工作之勞工，提供現金給付。一九一九年，義大利頒布法令，規定多數手工工人強制參加失業保險。奧地利於一九二〇年正式創行失業保險制度；德國於一九二七年繼之。美國在三十年代經濟衰退期間，透過聯邦法，由各州辦理失業保險。亞洲國家日本至一九四七年，才建立失業保險制度。建立失業保險制度的國家，大都在一九三〇年代經濟大恐慌後者為多，且多數為工業化國家。

許多國家剛開始都採取自願保險方式。一九〇五年，法國最先推出全國補助性自願失業保險。政府依據基金支付給付的比

例補助自願保險基金，以符合行政需求。

但是，基金的行政管理仍保留原有民間組織的特性。一九〇六年及一九〇七年，挪威與丹麥相繼模倣法國的方式實施補助性自願保險制。其後，又有五個國家跟進實施，即是一九一六年荷蘭，一九一七年芬蘭，一九二〇年比利時，一九二四年瑞士，一九三四年瑞典。目前，除了丹麥、芬蘭及瑞典外，都已改用強制保險方式。(轉引自郭振昌，民八十二)

行政院長蕭萬長，於民國八十六年九月立法院的施政報告中，首度政策性宣示：先期規劃「失業保險制度」，並在顧及經濟發展及政府財政負擔的前提下，選擇適當時機，付諸實施。這是勞工保險條例自民國五十七年即規定有失業給付項目(第二條)，並在附則中明定其保險費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命令定之(第七十四條)，已將近三十年以來的突破。行政院勞工委員會也已研擬完成「勞工失業保險法草案」與「勞工保險失業給付實施辦法草案」，並報行政院核定中，

如採後案，預期最快於民國八十七年間施行。

我國目前尚未舉辦失業保險制度，自需以先進國家的經驗作參考，瞭解其創辦背景、制度內容及發展趨勢，以爲我國實施此一制度的借鏡。茲以較爲積極面（強調促進就業的就業保險制度）的日本、韓國及加拿大等爲例，分述如下。

## 貳、日本的雇用保險制度

### 一、立法沿革

日本失業保險制度係於第二次大戰無條件投降後，因失業勞工衆多，民不聊生、經濟崩潰，國家混亂之時期，於一九四七年十二月二日實施失業保險法，以僱用五人以上之事業員工爲保險對象，保險給付僅有失業給付及遷移補助金，保險費率爲二·一%，給付期間最多爲六個月。

一九四九年對於無一定雇主之職業工人辦理日僱勞動者失業保險制度，減低保險費率、擴充給付日數及給付內容，並於

一九七二年起擴大適用範圍，將僱用未滿五人事業之勞工，亦納入保險對象，同時制定「徵收法」，採取失業保險及勞動者災害補償保險徵收業務一元化辦法。

自一九六五年起，因經濟社會發生很大的變化，勞動力之需求更爲迫切，尤以學校畢業生爲中心之青年勞動力不足現象成爲一大問題，以及世界發生石油危機，經濟不景氣，使失業情勢更爲深刻化，加之人類壽命延長之後發生了中年、老人失業之再就業問題，以及受雇者之意識與社會意識之變化等種種問題，對失業保險制度之各種批評與企望，日益增加。日本政府乃針對以後經濟社會之趨勢及應行政需要，就失業保險制度所負任務，基於一九七三年十二月一日所提「失業保險制度研究報告」，建議將現行失業保險制度改爲「雇用保險」(Employment Insurance)，於是在一九七五年四月一日開始實施雇用保險法。

雇用保險法取代失業保險法之後，很明顯地，失業保險政策已被認爲就業政策

統合的一部分，反應出達成充分就業的目標。其主要任務有四：(1)對於失業勞工發放失業給付；(2)改進就業結構；(3)發展就業技能，加強訓練設備；(4)增進就業福利，包括住宅與諮詢的提供。因之特別加強推行下列各項工作：(1)適用範圍包括全部產業僱用之勞工；(2)對於中年人、老年人及殘障者遭遇就業困難時，或低工資者之給付期及給付率，特別加以注意、考慮；(3)就業機構應積極改正，以防因年齡、地區、產業之不同，而導致不均就業之流弊；(4)採取有效調整方法，能在工商業不景氣期間，保障失業工人之生活（如，採取全國普遍延長給付期間之措施）；(5)配合工業技術之改革與發展，協助成立長期職業訓練計畫，增進勞工技能。

此外，一九七五年吹起雇用調整的大旋風以來，已使得既有的失業保險制度獲得改善與發展，雇用保險制度已不足以保障失業者之生活安定爲目的，它已具有預防失業，改善雇用結構，開發提昇職業能力，以及增進勞動者福祉等與雇用相關的

機能。以往十五年當中，歷一九七七年、一九七九年、一九八一年、一九八四年計四次修正，其機能已漸次充實。

一九八九年六月，日本參眾兩院第一四四國會上，再度通過了「雇用保險法及勞動保險之保險費徵收等相關法律之部分修正」。此次，為因應近年來部分工時勞動者在質、量兩方面的變化，以及經濟結構調整期的經濟變動，就「部分工時勞動者之適用辦法」、「四事業之重新評估」的內容進行制度上的修正：

#### (一)部分工時勞動者雇用保險的適用問題

隨著部分工時勞動在質量兩方面的變化，原本不被視為雇用保險適用對象的部分工時勞動者。以前的制度規定，凡一週的工作時間係該事業單位從事同種業務之通常勞動者規定勞動時間的四分之三以上，年所得達九〇萬日圓以上的部分工時勞動者，得適用雇用保險法，視為一般被保險人。

此次修正後的制度，已將適用範圍擴及通常勞動者一週勞動時間二分之一的部

分工時勞動者，換言之，新適用對象的勞動者中，短時間勞動者的定義是，「一週的規定勞動時間，比同一適用事業雇用的一般勞動者短，且未及勞動大臣所規定的時間者」（雇用保險法第六條）。

#### (二)以四事業為主之經濟環境的變化與改革

原本於雇用保險制度內，除失業給付外，即已實施四事業，分別是：1. 因應經濟變動，謀預防失業，增加雇用機會之「雇用安定事業」；2. 謀雇用結構改善之「雇用改善事業」；3. 謀開發及提昇能力之「能力開發事業」；及4. 謀增進福祉之「雇用福祉事業」。

由於日本處於經濟結構調整期，經濟變動與地區問題、高齡化等雇用問題勢必產生極其密切的關係，故而直接因應景氣變動等的經濟變動之雇用對策，以及因應地區問題、高齡化問題等雇用對策，應做綜合性、整體性的規劃實施。因著上述需求，雇用改善事業已統合為雇用安定事業，統合後的三事業保險費收入尚可累積至一·五倍。（林顯宗譯，民八十六）

## 二、雇用保險與雇用三事業

### (一)保險對象

凡企業的長期受雇人員均列入強制保險範圍；另對農、林、漁業，及僱用五人以下長期僱事業之受雇者可自願投保；不包括六十五歲以上的受雇高齡勞工及就業期低於四個月的季節性勞工；至於日雇勞動者、公務員及海員另有特種制度。

### (二)保險財務

1. 被保險人：繳納工資的〇·四%。  
2. 負擔薪資總額的〇·七五%（季節性與營業僱工則分別負擔薪資總額〇·九五~一〇·五%）。

3. 政府：負擔給付費用二五%及行政費用。

### (三)給付條件

1. 申領者於失業前的十二個月（如有生病、傷害、生育及難以就業之特例等則延長至四十八個月）中應參加六個月的保險。

2. 須向公共職業安定所登記，具有工

作能力與意願，每四週向該所報到一次。

3. 失業非因自願離職、嚴重的行為不檢、拒絕所提供的適當工作、或不參加指定的訓練等，否則不予給付（不合格期爲一至三週）。

#### (四) 保險給付

1. 給付標準爲薪資的六〇%~八〇%（對於所得較低者有較高的給付率）。每天最低三、三九〇日圓；最高爲一〇、六六〇日圓。

2. 尚發給不景氣行業、疾病與傷害、技術訓練、寄宿、設備及遷移等額外津貼。

3. 經七天等待期後發給給付；依照保險年數、年齡別、及就業展望等因素，給付期間通常爲一年的九十天至三百天不等（短期勞工爲九〇~一二〇天；四十五歲以下及難以受僱者（殘障者）爲二四〇天；四十五至六十五歲爲三百天；季節性勞工一八〇~二二〇天）。

至於以偽詐或其他方法領取失業給付時，其處分方式依情節輕重計包括：停止給付，即刻退還所有給付、賠償不正當受

給金額之兩倍，及收押財產等。現在施行之雇用保險法，有關限制支付失業保險給付之強制性條文已能堵塞這個漏洞，規定有關限制支付失業給付及以詐欺或其他不正行為領取失業給付之罰則（第八章）條文，以防止弊端，且嚴格規定被保險人於接受失業認定之期間內，倘以自己之勞動從事副業而有獲取收入時，應按其收入依一定之方法減額給付基本津貼（失業給付），以示公平。而在行政作業上，完備的雇用保險電腦連線系統，可明察被保險人之有關資料；各職業安定所（就業服務機構）均設有雇用保險給付調查官，可調查此類案件，亦可召集他們講習、說服與糾正。

#### (五) 行政組織

1. 日本勞動省負責總監督。

2. 勞動省職業安定局負責執行全國性業務。

3. 都道府縣勞動處雇用保險課及公共職業安定所，負責執行地方性的業務及徵收保險費。（USSSA, 1997）

## 參、韓國雇傭（就業）保險制度

### 一、起源

一九八〇年代晚期，韓國人力供需情成根本地改變，導致勞動市場緊縮與爲競爭的新形式經濟結構因應而生。由於迅速的科技變動，亟須運用具一般目的性彈性化機械設備與新形式的工作組織。生產的合理化（以減少生產成本）導致就業機會減少。在此情況下，透過適當的再訓練與職業介紹，儘速地確保就業穩定與重新安置離職員工等，即爲當前的重要工作。

爲因應上述的挑戰，韓國政府自一九八〇年代晚期，藉著制定許多法律來介入勞動市場，尤其是針對弱勢族群所研訂者，如一九八八年的性別平等就業法（Gender-Equal Employment Act），一九九二年的「殘障者就業法」（The Act relating to Employment of the Disabled）及「高齡者就業促進法」（Employment Promotion

Act for the Aged)。然而，各方認為有

必要研擬更為一般性的勞動市場工具，涵蓋所有受雇者，並積極主動地處理如就業不穩定、離職員工的再訓練，加速配合經濟結構變動，及穩定失業後的生活等課題。

因此，一九九三年有兩項有關就業政策的重要法律完成立法：一為「就業政策基本法」(Basic Employment Policy Act)，另一為「雇傭(就業)保險法」(Employment Insurance Act)。一般預測，在這兩種法律制定之後，有關勞工的生涯生活將獲明顯的改善，且勞動市場當獲有效的管理。

「失業保險」(unemployment insurance)一詞於一九六七年制定的「就業安全法」(Employment Security Act)中首度出現，規定失業保險為政府主要的服務事項之一。於一九七〇年代與一九八〇年代均曾討論是否接受實施；然而，因為擔心失業給付(unemployment benefit)的可能負面影響，如妨礙工作意願與延長失業期間等，不易實現開辦失業保險的需

求，致並無進展。

然而，進入一九九〇年代，韓國勞動市場在許多方面開始顯示明顯的變動，且嚴重的勞力短缺與職業不相配合的問題，對維持持續性的經濟成長產生極大的瓶頸。

因此，開辦「雇傭(就業)保險」(employment insurance)以取代「失業保險」，乃積極地成為因應有關勞動力與就業等許多問題的方法。「雇傭(就業)保險」一詞，不僅包括傳統的失業保險意義——給與失業者失業補償(unemployment compensation)，尚且包括各種不同的主動積極勞動市場政策(active labor market policies)，為無止境的產業重整與經濟波動之就業調適援助(assist employment adjustment)，支持雇主自行辦理的廣泛訓練活動，以及職業介紹、職業輔導與就業諮詢等。職是之故，「失業保險」乃是一種事後的與補救性的措施，支付失業給付給失業者；而「就業保險」則是一種預防性的與積極的措施，透過穩定就業與勞工能力的發展，以事先預防失業，也是一

種藉著支付給付給無法避免失業的失業者，以確保其生活安定與促進再就業的積極措施。透過第七個五年經濟與社會發展計畫(the Five-year Economic and Social Development Plan, 1992~96)的發表，韓國政府宣布：就業保險制度(The Employment Insurance System，以下簡稱EIS)將於第七期計畫期間的晚期開辦。為了設計EIS，政府要求韓國勞動研究院(the Labor Institute)於一九九二年五月組成「就業保險研究委員會」(Employment Insurance Study Commission)，包括三十位不同領域的學者與專家。

一九九三年五月該項研究的十五項主題完成，研究委員會並將就業保險制度提案交給政府。一九九三年七月，隨著「新經濟五年計畫」(New Economic Five-Year Plan)的宣布，就業保險實施執行確定為一九九五年。在宣佈之前，韓國總工會(Federation of Korean Trade Union, FKIU)與韓國雇傭主聯盟(Korean Federation of Employers, KFE)提議所謂的「4.1社會協

同」(4.1 Social Union)計畫，旨在改善勞工的工作環境與福利。該計畫提出了一系列改革措施，包括提高最低工資、改善勞動條件、加強對雇傭主權益的保護等。此外，該計畫還強調了加強勞資合作的重要性，並建議政府應採取措施，促進勞資雙方的溝通與理解。這些改革措施旨在提高勞工的生產力與工作滿意度，從而促進韓國經濟的持續增長與社會的穩定發展。

議」(4.1 Social Agreement)給政府，宣稱宜隨著實質名目財務交易制度(Real Name Financial Transaction System)，儘速接受EIS。此種提議，提供了政府於一九九五年決定接受EIS的極大動力。

最後，就業保險法(Employment Insurance Act)於國民會議(the National Assembly)正規會期中提出，並於一九九三年十二月二十七日無異議通過(計八十七條)。基於該法規定，韓國EIS於一九九五年七月一日開始實施。

就業保險研究委員會提出支持韓國開辦EIS的五種理由包括：

- (一)促進就業與經濟效率；
- (二)解決勞動質量的供需失衡問題；
- (三)透過終身生涯訓練，增進勞工職業能力；
- (四)維持失業勞工的生活水準；及
- (五)為韓國統一作準備。

## 二、就業保險制度概況

如前所述，韓國勞動部計畫發展EIS成

為實施主動勞動市場政策的手段方法，以配合快速變動的經濟環境，並與強化經濟活力取得一致。因此，韓國的EIS，藉著促進順利的就業調適，增進勞工的職業能力，及藉著為非志願性失業者提供現金給付等，極力強調失業的預防；並且透過公權力致力於配合勞動市場的結構性變動與勞動供需失調，以加強職業介紹服務。

為達成當作主動勞動市場政策方法的功能，韓國的EIS包含不同的方案，可主要分成三大目標：(一)就業安定；(二)職業能力發展；及(三)失業給付。

就業安定(Employment Security Activities)規劃以平順就業調適過程，擴大就業機會，創造較好的就業環境，因而預防失業為目標；職業能力發展(Job Ability Development Activities)試圖鼓勵民間部門辦理職業訓練，促使增進受雇員工終其一生所需的職業技能；失業給付(Unemployment Benefits)的目標在於紓緩無法避免的失業期間，因所得喪失所產生的經濟困境，並促使失業者尋求嶄新

而適當的職業。

就業安定的服務內容，在於提供預防失業、改善就業情況及增加就業機會等，詳如下各項：

### (一)就業調適補助 (Employment Adjustment Subsidy)

就業調適補助在於援助雇主於企業無可避免地作就業調適時，減少其負擔，並預防勞工失業及促進離職員工再就業。雇主於因企業波動、產業結構變動及其他經濟理由等，被迫減少企業活動時，其致力於減少解僱之努力，可獲得補助，於雇主企業困難中，試圖保有勞工；維持其就業安定，計包括三種類型，即分別為：企業的暫時關廠，或轉業訓練，或重新安排排擬被資遣勞工新工作，以代替解僱勞工：

1. 暫時停工補助金(Subsidy for Temporary Shutdown)：依據韓國的勞動基準法(Labor Standards Law)之規定，假如企業因雇主的理由暫時歇業，須支付其員工歇業期間的薪資不得低於七〇%的停工津貼(shutdown allowance)。然而，

因為並無任何方案可協助紓緩雇主支付津貼的負擔，故雇主傾向透過減少正常工時或暫時歇業，來解僱其員工。資本主義經濟下的企業景氣與不景氣瞬息萬變的循環，因產業暫時縮短作業時間所產生的負擔，可因藉著來自就業保險基金（Employment Insurance Fund）的部分補助，毋需減少就業而減輕。暫時性停工津貼（Temporary Shutdown Allowance）為全部停工津貼的三分之一（中小企業為二分之一），乃是支給勞工之補助金。

2. 轉業訓練補助金（Subsidy for Transition Training）：雇主為將離職勞工需要適當訓練，為其事先提供轉業訓練機會，可獲得補助，其補助額度為被保險勞工轉業訓練期間薪資的三分之一（中小企業為二分之一），及全部的訓練費用。

3. 人力重整補助金（Subsidy for Manpower Reassignment）：為了促進產業結構調整，剩餘的勞力應以最低的成本轉移到新產業，以最適的方式轉移人力資源，可減少社會浪費與預防人力閒置。假如雇

主將其企業遷移到新地點，且提供原僱員工新的工作機會，則可補助人力重整勞工薪資的三分之一（中小企業為二分之一），給付期間為一年。

(二) 促進地方就業發展（Promotion of Local Employment Development）

在韓國，不同的區域經濟發展程度有很大的差距，許多人集中在少數地區，某些區域的就業機會集中在特定的行業，容易因產業結構的變動與經濟波動而影響，而另外的地區則反有就業機會短缺的現象。

為因應上述的問題，就業保險基金提供地區就業發展補助金（Local Employment Development Subsidy），為特定地區建立新企業或擴充企業規模，以增加僱用求职者或離職員工之企業雇主，補助其員工薪資的三分之一（中小企業為二分之一），給付期間為一年。

(三) 高齡者就業促進的服務

（Service for the Employment Promotion of the Aged）

為處理人口高齡化問題，韓國於一九九一年制訂「高齡者就業促進法」（Employment Promotion Act for the Aged），包括各種高齡者的就業促進措施，其中有一項建議：僱用員工三百人以上之雇主，其僱用五十五歲以上高齡員工不得少於全部員工的2%。

為支援該項規定，就業保險法建立許多補助方案。例如：提高法定退休年齡與延長就業期間，或僱用高齡員工超過全部員工5%以上之雇主，可由EIS基金提供補助金。

(四) 婦女就業促進的服務（Service for the Employment Promotion of Women）

為處理婦女就業障礙的問題，EIS提供兩項補助方案：第一項為「育嬰補助金」（Subsidy for Child-care Leave），即雇主給女性員工不低於九十天的育嬰假（包括六天的產假）期間，提供補助金，並保障育嬰假結束後，能再回去工作；第二項為補助雇主為其員工開辦育幼中心（Child-care Center）之費用，亦可辦理其

營建成本之貸款。

#### (五) 就業服務 (Employment Service)

截至一九九五年底，韓國計有一、六〇四個就業安全機構，不只提供職業介紹服務，也提供與就業有關的資訊給求職者與求才者。其中有五十二個國立中央就業安全機構由勞動部主管，二八七個公共就業安全機構屬地方政府部門。並有一、二六五個私立就業安全機構，其中一四九個機構提供免費的職業介紹，另外的一、一六個機構則需收費。

國立中央就業安全機構透過四十六個遍布全國的區域性勞動機構 (regional labor offices) 與透過位於六大城市——漢城、釜山、大邱、仁川、慶州及大田等的特定人力就業資訊中心 (specialized manpower employment information centers)，提供公共職業介紹服務。區域性勞動機構主要為生產性勞工提供職業介紹服務；而特定的人力就業資訊中心則為大專以上畢業的高教育程度者提供服務，彼等的失業率相當高。國立中央就業安全機構

負責發展職業輔導服務方案 (vocational guidance service programs)，例如職業性向測驗與職業諮商，並要求失業給付受益人於每兩週需向國立中央就業安全機構定期報到，以證明其積極主動求職。

地方政府已在二五三個縣、市設立與運作就業資訊中心，為地方居民提供職業介紹服務。另外，有三十四個由市政府或省政府直接主管的福利設施，如婦女福利中心與婦女中心已有其本身的職業介紹方案。不像國立中央就業安全機構，公共就業安全機構由地方政府主管，並不提供職業輔導服務，與訓練機構必要的安排，也不與就業保險連結。取而代之的，公共就業安全機構辦理基本的職業介紹業務，當作為地方居民福利服務的一部分，也因而補充國立中央就業安全機構在地方上有限的服務。

EIS職業能力發展計畫，是一項藉著EIS基金為勞雇雙方提供財務支援，以誘導志願性訓練的激勵制度。該經費支援主要分成兩大部分：一方面支援辦理職業能力發

展方案的雇主，亦即包括有關職業訓練，其他教育與訓練，有給假的教育與訓練 (paid leave for education and training) 等之援助；另一方面為對於參與教育與訓練受雇員工的援助，亦即對高齡者的訓練誘因與訓練費用的貸款等。失業者可以接受他們需要的各種訓練活動，而不管其失業給付的資格。透過失業者所需適當技能的機會，對於確保其再就業之保障作用，大於僅是支給失業給付的消極方式更具意義，自不待言。

假如雇主建立訓練設施與購買訓練設備，可自EIS基金申請貸款或補助。基於促進中小企業訓練之觀點，依建議可建立或幾位雇主共同組成的聯合職業訓練 (joint vocational training)。EIS支援其經費，以便激勵民間部門的開創力與精明性，為其適合分歧與變動需求的廠商提供訓練。

### 三、適用對象範圍

依據韓國的就業保險法規定，除了某些特殊例外，原則上適用於全部廠商，但

尚須顧及企業規模。依據總統令 (the Presidential Decree)，失業給付 (the Unemployment Benefits, UB) 應用於具三十位受雇員工以上的全部廠商，而另外兩種 (即就業安定與職業能力發展) 則適用於七十位受雇員工以上的廠商。UB的適用範圍預期於一九九八年以前擴大適用於十人以上廠商，另外兩項則為五十人以上廠商。另適用的廠商，有下列幾種例外的適用對象：

- (一) 六十歲以上的新受雇者；
  - (二) 工作時間少於一般正常工時三〇%以上之部分時間勞工 (part-time workers)；
  - (三) 低於某些薪資標準的日雇工 (daily workers)；
  - (四) 季節性或臨時性勞工；
  - (五) 政府公務人員；
  - (六) 適用私立學校法 (the Private School Act) 的教師。
- (七) 擁有簽證的外籍勞工。

#### 四、財務基礎 (經費來源)

韓國失業給付保費由勞雇雙方共同分擔，而另兩項則單獨由雇主負擔。全部保險費率為不超過給付受雇員工每月薪資的一五/一〇〇〇 (即一·五%)，政府則負擔行政費用。

任何保險費率的變動，需由就業政策委員會 (the Employment Policy Council) 討論。勞動部設立就業保險金 (the employment insurance fund)，由保險費、準備金 (reserve fund) 及基金運用收益等組成。年度支出剩餘的經費累積成準備金，以配合大量失業或不穩定就業情況發生之需。準備金的最適規模，經由就業政策委員會審議決定。經過三種不同費率所收的保費需專款專用於各別的業務之需。

#### 五、行政組織

韓國 EIS 由勞動部 (Ministry of Labor, MOL) 主管，扮演主要角色，如研修訂相關法律，發布行政命令及督導業務等。為處理失業給付申訴案，設立仲裁 (Referees) 與就業保險審議委員會 (

Employment Insurance Examination Committee)。被保險人如不同意保險資格遭取消，可申請仲裁人審議，如仍不服仲裁人之決定，可再要求審議委員會作再審。

地方公共就業機構 (Public Employment Offices, PEOs) 在勞動部指導之下執行 EIS。大部分國家，失業給付與職業介紹方案經常維持緊密的行政關係，使給付能確保僅支付登記求職而有再就業意願的勞工，同時此種連結關係，藉者提供誘因，讓失業者定期登記與報告才支付失業給付，以增進職業介紹的績效。韓國的 PEOs 也同時提供失業給付、職業介紹及訓練等。MOL 之下的附屬機構韓國人力機構 (Korea Manpower Agency)，具有三、五〇〇位以上的工作人員，預期有助於有效執行職業能力發展業務，舉辦各種訓練與技能資格檢定。在蒐集 EIS 保險費方面，PEOs 有最後的主管權。惟為了減輕政府部門的負擔，其中部分任務，如收繳預估的保費與有關保費方面的各種報告，則委由勞工福利團體 (the Worker's Welfare

Cooperation) 辦理。

中央就業資訊中心 (Central Employment Information Center) 在就業研究、職業介紹，及有關就業保險統計的管理等方面，也扮演重要角色。該中心亦負責蒐集與發布全國性的求才與求職資訊，並運作與就業有關的電腦網路系統 (employment-related computer network system)；同時亦發展與運作職業性向測驗 (vocational aptitude test)。(KLI, 1997)

## 肆、加拿大就業保險制度

### 一、概述

加拿大立法建立嶄新的就業保險制度 (Employment Insurance System)，於一九九六年三月七日於眾議院 (the House of Commons) 提案，並於一九九六年六月通過，而於一九九六年七月一日施行。該制度乃歷經二年，諮詢十萬個以上加拿大人的結果。

新的就業保險法 (the Employment

Insurance Act) 取代原來失業保險法 (the Unemployment Insurance Act) 與國民訓練法 (the National Training Act)，為失業者提供更多的協助，使其回到就業市場，即加強工作誘因，透過重新投資再就業給付 (re-employment benefits)，以協助勞工適應經濟變動，預計公元二〇〇一—二〇〇二年前可確保節約經費二十億加幣。

就業保險配合今日快速變動就業市場的挑戰，不僅提供基本所得援助 (basic income support)，亦促使失業者有更好的機會重回就業市場與工作場所。

就業保險由兩個再就業制度組成：

(一)重新設計的所得給付 (Redesigned Income Benefits)：當申請人正求職時，提供暫時的所得援助 (temporary income support)，給付規定重新修正，以強調工作價值，且所有的部分時間工作勞工已可適用給付資格。

(二)主動的再就業給付與支援措施 (Active Re-Employment Benefits and

Support Measures)：失業勞工將可由再就業給付與援助措施，配合個人與地方環境的需求，強調其運用的彈性與就業成果。

並非每個人都需要再就業給付，而每年約有兩百萬的加拿大人可運用援助措施，如透過國民就業服務 (The National Employment Service) 之資訊與諮詢服務，協助彼等找到工作；而一項更為綜合性、自動化的就業市場資訊體系 (comprehensive, automated job market information system) 與勞動市場交換服務 (labor market exchange services)，以協助個人求職，另外援助性的求職服務 (assisted job search services)，如團體資訊研習會議 (group information sessions)，將可儘速協助加拿大人重回工作崗位。

就業保險以創新的家庭所得補助 (Family Income Supplement) 為其一特徵，此種給付與現行的兒童稅給付 (Child Tax Benefit) 相結合，平均每個家庭約為八〇〇加幣，為所得低於二六、〇〇〇加幣家庭約三十五萬個申請人，平均增加約

十二%的給付額。獲得家庭所得補助的申領人，不適用減額規則（the Intensity Rule），假如渠等過去已取得給付，則其給付率將不會減少。

就業保險法也允許聯邦與省創造嶄新的合作關係，以增進業務執行效果與消除重複為目的，認為省政府宜擔負起勞動市場訓練（labor market training）的責任。就業保險是有關就業與就業機會的保險，公元二〇〇一—〇二年以前，保險給付成本，將每年減少約二十億加幣，而這些省省下的經費中，將有八億重新投入就業保險的就業促進給付，使得此類措施的全部預算達二十七億加幣（包含所得給付），嶄新的就業給付預期可創造七萬五千個至十萬個就業機會；此外，於一九九六／九七年開辦，由一般稅收而來的三年三億加幣的轉銜工作基金（Transitional Jobs Fund）亦可於高失業地區創造一萬五千個新工作。

## 二、主動再就業給付及支援措施

一九九六年五月三十日，加拿大聯邦政府提出勞動市場計畫（labor market proposal）給省與地方政府，使其負責主動再就業給付（active re-employment benefits）之機會，包括薪資補助（wage subsidies）、所得補助（income supplement）、對自雇者的援助（support for self employment），創造就業機會的合作關係（partnerships for job creation），及省政府要求的技能貸款與補助（skills loans and grants），其經費均由就業保險帳戶支應。

在公元二〇〇一—〇一年以前，每年約有二十億加幣提供省與地方政府協助失業的加拿大人回到工作崗位，並提供現由聯邦政府所做的如就業諮詢（employment counseling），與地方職業介紹服務（local job placement services）等勞動市場措施，供省與地方政府作選擇。

下列三種給付於一九九六年七月一日開始在各省與地方施行：

### （一）特定對象的新資補助（Targeted wage

subsidies），以鼓勵雇主僱用與提供其在職經驗（on-the-job experience）。例如，僱用面臨就業障礙或有長期失業危險的個人有一固定期間的企業或社區團體，可獲得薪資補助。

（二）自雇者的援助（Self-employment assistance），以協助被保險失業勞工創業，並為他人創造就業機會。參與者當可獲得企業規劃、規劃階段的指導，及第一個月營運期間的財務支持與援助，此有助於地方企業多樣化及創造長期的民間部門就業機會。一九九三—一九九四年間所創造的經濟效益即有一億八千八百多萬加幣。

（三）與省政府、民間部門及社區的創造就業機會合作關係（Job-creation partnerships）。此舉於高失業與就業機會缺乏的地方經濟創造工作機會，促進E1申請人團體與社區合作者共同參與計畫，為地區孕育持續的經濟成長與永久的就業創造，並需與省政府及地方社區計畫相結合，視為經濟發展的優先計畫，參與者可獲得所得給付，並促使申領人維持與發展

技能，以便重新進入勞動市場。

以下兩種再就業給付於一九九六一—九七年在加拿大的不同地區試辦，視需要再予推廣，而技能貸款與補助則僅在個別省與地方有協議者才執行。

(四) 特定對象的薪資補助 (Targeted earnings supplements)，以促使人們就業。此種補助在促使個人工作提供誘因；在其所得給付終止前，為申領人提供因工作離開EJ的薪資補助，避免所從事的工作薪資太低；對即將面臨臨廠歇業的高齡勞工，轉業到較低薪資之工作時，亦可獲得薪資補助；暫時的補助 (temporary supplement) 可協助年輕的單親家庭獲得較好的所得與自足的工作經驗。

(五) 技能貸款與補助 (Skills loans and grants)，需與政府的訓練委託相配合，並注重個人的抉擇與責任，而不是政府主導的訓練，即可選擇其本身所需的技能，包括其技能升級，可支援其課程費用與生活費用。依評估資料顯示，平均每年可增加薪資五、二〇〇加幣，並增加一二·一

的工作週數。顯示此種措施的積極正面效果。(HRDC, 1997)

## 伍、經驗啓示

一、日本自一九四七年舉辦失業保險二十八年來，坐領失業給付者甚多，造成懶惰之國民，為社會所詬病，故為糾正過去的流弊，將原保險改為雇用保險，並實施雇用安定、雇用改善、能力開發及雇用福利等四項配合事業，俟後再依實際環境變動需求，將雇用四事業簡併為雇用三事業，使此一制度更為積極、更為完備，形成一完整的就業安全體系，不僅在於謀求失業勞工生活之安定及就業之促進，同時更積極透過雇用安定事業之穩定僱用與獎助僱用，謀求失業之預防；並強調較偏向雇主責任之企業福利，進而為勞工謀福利，頗具參考價值。

二、韓國於一九六七年職業安定法的失業保險名稱，迄一九九三年正式立法的雇傭（就業）保險制度，由消極的純失業給付到積極的結合就業安定、穩定就業、

失業預防與就業促進及職業能力發展等的規劃，符合世界開辦失業保險結合就業促進業務之趨勢，值得國內開辦失業保險的省思。

三、韓國雇傭（就業）保險制度內容包括就業安定、職業能力發展及失業給付等三大項，其經費來源除失業給付由勞雇雙方平均分擔之外，其餘兩項均由雇主負擔，職業能力發展經費更依企業規模大小訂定差別費率，強調企業雇主的就業穩定與就業促進責任，亦值得國內參考。

四、韓國雇傭（就業）保險制度的行政組織體系，由中央主管，地方的就業機構僅負擔職業介紹業務，國立中央就業安全機構計五十二所，從業人員五四〇人（含就業安定與失業給付業務）。良好的政策與立法需由有效的行政組織體系配合執行，從中央到地方強化目前國內的就業機構組織功能與增置員額，為開辦失業保險的重要配合措施之一，自毋庸置疑。

五、韓國的就業資訊中心，綜理就業相關研究、職業心理測驗工具發展，及從

事就業資訊與就業保險之統計、發布、整合工作等，亦宜列為國內開辦失業保險的重要工作項目之一。

六、加拿大自一九四〇年開辦失業險法，並自一九九六年七月大幅度修正為就業保險法，除了所得基本給付外，另強調再就業工作誘因的主動再就業給付，並因而預計節省保險經費二十億加幣，其積極促進就業的功能，在國內正規劃開辦勞工保險失業給付業務上，應具有積極正面的啓示。

七、加拿大就業保險新制度中，對於低所得家庭之保險給付替代率高於一般水準，讓渠等更能符合生活所需，並達到所得重分配效果，其福利社會的理念具體落實，否則低所得者如仍依原有投保薪資計列同等的給付率，於失業期間照顧家庭生計必然捉襟見肘，而在高失業地區較寬的保險資格與給付水準，亦具有同樣的效果，在對特定對象的寬厚給付率規劃上，亦足供國內規劃的參考。

#### 八、加拿大就業保險新制度的行政組

織功能調整與分工上，有兩大特色：第一為聯邦與省及地方在訓練上的分工，即強調訓練業務的社區化與地方化，以配合社區與地方的實質需求；第二為配合就業保險制度的綜合就業促進功能，將過去的加拿大就業中心（Canada Employment Centre, CEC），擴大為加拿大人力資源中心（Human Resource Centre of Canada, HRCC）與美國的單點生涯中心（one-stop career center）有異曲同工之妙，行政組織宜因應社經環境變化與實際業務需求作迅速反應，國內的就業行政部門亦宜作適當的調整。

九、加拿大就業市場資訊，有所謂的加拿大工作網路（Can Work Net），廣泛地包括自助式的觸摸式多媒體就業資訊站、職業銀行及電子勞動交換系統等，其內容不但具有職業探索，職業輔導與就業市場求職求才之全方位資訊，並與企業及社區團體作緊密結合。國內的就業資訊缺乏整合，如勞政部門的中央與台北市資訊即不盡相同，而與教育單位之生涯輔導系統亦

不同，造成片斷、零散及資源浪費現象，尚且分布地亦不夠廣泛普及，故宜建立一套普設公共場所及資訊內容廣泛的全方位職業生涯輔導資訊網路。

十、加拿大運用專案基金設立獨特的轉銜工作基金（TTF），提供相關單位與個人，作為高失業與就業機會不足地區，創造就業機會之用，對於平衡地區經社發展，均具有社會與經濟的雙層意義，國內失業保險尚屬綜合保險階段，如經費運用不易與其他保險劃分開來，則可考慮由就業安定基金在此方面作有效的運用。

十一、加拿大設有就業保險委員會，作為整個就業保險業務執行效果之評估，並定期向人力資源發展部長作報告，國內亦宜由勞、雇、政、學四方代表，共同成立類似之委員會，俾作客觀的評估與發展工作，或由目前僅督導勞工保險業務及審議保險爭議事項的勞工保險監理委員會，加強對現行保險業務之評估責任與功能。

十二、加拿大對就業保險詐領行為之處罰，最高為詐領金額的三倍，需再符申

領資格之工作期則為一般的四分之一倍到二倍。我國勞工保險失業給付未另訂罰則，僅依原勞保條例之規定，處以二倍罰鍰，宜再加重罰則到三倍；並宜如加拿大增列再次給付申領資格之工作與保險期間予以延長，以增加詐領行為之嚇阻作用。

## 陸、結語

### 失業保險與就業促進或就業安全的

#### 整體規畫關係

失業保險屬性上，可視為四種社會保險制度中之一種，其他還有健康保險、年金保險及職業災害保險。但其亦為四種就業安全制度之一環，與就業市場資訊、就業服務及職業訓練等，對於勞動市場均具有極大的影響。失業保險在此情況下得扮演兩種角色：一為社會保險的一環，必須符合社會保險的一般目標，發揮所得再分配及安全保障的功能；一為就業安全的一環，乃屬於失業危險的保障，其與勞動市場情況與就業政策息息相關，彼此必須配

合，而與後者更具密切關係。由於與就業市場資訊、就業服務、職業訓練的密切關係，以及促進人力資源適當運用功能，而申領失業保險給付須先失業認定，與就業安全更具密切相關，失業保險更須視為就業安全政策或勞動市場政策，而較不偏向社會（勞工）保險政策，且我國全民健康保險開辦，並積極規劃國民年金保險後，

表示社會保險政策已走向分類保險而不再是綜合保險，不宜與全民健康保險或國民年金保險併作考量，也因此有半數以上的辦理失業保險國家，由勞工行政的就業安全部門主政，例如德國的勞動與社會部聯邦就業總署、美國的勞動部就業與訓練總署、加拿大的人力資源發展部、日本的勞動省職業安定（就業安全）局、韓國的勞動部雇傭（就業）政策局等，均為失業保險與就業政策的同一主管機關；至於全球首度開辦強制性失業保險的英國，由於屬於綜合社會保險制的國民保險，其失業給付業務，也僅收繳保費由社會安全部負責，其餘實際業務運作亦由就業部主政。職是

之故，由失業保險的基本屬性與先進國家經驗論，失業保險規劃與推動，與行政院勞工委員會的勞工保險及就業安全部門等均息息相關。

此外，先進國家咸認：失業保險應配合充分就業政策，不僅為一種支給失業情況之福利制度，且應運用其基金以協助就業服務、職業訓練，以預防及抑止失業。例如德國自一九六九年施行綜合性的「就業促進法」後，可說為世界就業政策與法令樹立了一個「整合性就業政策」的典範；日本一九七五年的「雇用（就業）保險法」取代原一九四七年的「失業保險法」；美國一九八八年開辦促使申領失業保險者提前就業的「再就業援助計畫」及「再就業津貼」；最近於一九九三年制定「雇傭（就業）保險法」，並於一九九五年七月開始辦理雇傭（就業）保險的韓國，即亦為失業保險結合就業服務、勞動市場資訊、就業安定與職業訓練；此外，加拿大自一九四〇年開辦失業保險法，並自一九九六年七月大幅度修正為「就業保險法」，除

了所得基本給付外，另強調再就業工作誘因的主動再就業給付，並因而預計至公元二〇〇〇年，可節省保險經費二十億加幣，

嶄新的就業給付並預期可創造七萬五千個至十萬個就業機會；而英國、愛爾蘭的國民保險與我國臺灣地區的勞工保險雖均屬於綜合保險，自一九八七年以來，英國與

愛爾蘭的失業給付單位與就業服務單位，亦已逐漸整合成「單一窗口」，以減少行政成本，便利失業勞工運用，並增進行政效率等；英國更於一九九六年十月合併國民保險失業給付與所得援助（即失業救助）為鼓勵失業者尋求就業的「求職者津貼」。在在說明開辦失業保險的先進國家朝向「就業保險制度」與「促進就業」整合性就業政策的趨勢，其積極促進就業的功

能，頗值得國內借鏡。  
（本文作者現任行政院勞工委員會職業訓練局專門委員暨國立空中大學兼任副教授）

## 參考文獻

1. 林顯宗譯 日本的勞動政策（平成八年版） 台北 行政院勞工委員會職業訓

練局 民八十六

2. 柯木興 社會保險 台北 中國社會保險學會 修訂版 民八十六

(USSSA), 1997, Social Security Programs Throughout the World-1997, Washington, D.C.: USSSA.

3. 郭振昌 勞工失業補償制度之研究——以台灣地區適用制度為主 台北 國立臺灣大學三民主義研究所博士論文 民八十三

4. 郭振昌 要確保就業安全 失業保險與促進就業應雙管齊下 工商時報 八十六年十月二十六日 第十四版

5. Department of Education and Employment (DFEE), 1996, Jobseeker's Allowance - Transitional Arrangements, Trend in Security 12 pp. 16-17.

9. Human Resources Development Canada (HRDC), 1997, The New Employment Insurance System of Canada, Ottawa : HRDC.

7. Korea Labor Insurance (KLI), 1997, Employment Insurance in Korea, Seoul: KLI

8. U. S. Social Security Administration