

當前臺灣地區失業保險政策規劃爭議要項初探

◎郭振昌

臺灣大學三民主義研究所博士候選人

前言

民國五十七年七月修正勞工保險條例中已將失業給付列入立法，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。惟擬議已屆二十餘年，而目前尚處於研究規劃階段。

行政院經建會委員會已於八十年七月三日原則同意行政院勞委會所提的「失業保險實施辦法立案要點」，認為有助於建立完整的就業安全制度；至於開辦機則留供行政院作政策性的決定，行政院於八十年八月二日函覆：失業保險應俟全民健康保險實施後再議。本文除分析臺灣地區失業問題特點及失業保險制度之需要性外，擬再針對失業保險的定位——偏向社會保險或就業安全政策？失業保險與資遣費之間的論爭與抉擇；財務基礎該否採取雇主經驗費率制？等較具爭議性問題予以探討，及對「失業保險實施辦法立案要點」作綜合評析。

壹、臺灣地區失業問題

特質分析

我國臺灣地區雖自民國五十六年以來，年平均失業率均低於三%，甚至自民國七十六年以來的連續幾年更低於二%，如以失業率在四%之下謂為充分就業，則已處於充分就業狀態；但是失業問題是一個不可避免事實，尤其國內受私人僱用者比率增加，其平均失業率亦高於其他種從業身分者；且四十年以上因工作場所歇業或業務緊縮，致非自願性失業之相對其他比率自民國七十七年以來，不但逐年增加，且其失業期間較全部失業者長約四週（主計處，一九九一）；而國人對失業率的容受度（可接受的能耐或範圍），依研究僅為一·六%—一·七%（吳忠吉，一九八五）；失業人口中不乏提供家庭生計主要來源的「一家之主」（民國七十九年為四〇·八六%，詳見勞委會，一九九二

另依臺灣地區人力運用調查報告顯示：失業者失業期間之生活費用來源，主要係來自家庭之支持；其次是靠原有之儲蓄；而依靠資遣費、退休金、借貸或其他來源者所占比率均甚少，且與往年比較，靠家庭支持之比率有逐年下降之趨勢（主計處、經建會，一九九一：七八），顯然失業者失業期間所得援助系統中，家庭接濟與企業福利——資遣費、退休金——之內在的解決途徑有其限制；加之民間社會救濟的資源亦有限，因此，在社會政策或立法上，有必要以一種外在的途徑，透過公權力的運作，把勞動生活中的問題，以社會福利給付制度來加以解決（張志銘，一九九一：八）。

失業對策或勞動市場（就業）政策依先進國家的經驗，除了以財政、經濟，以及金融政策，維持貨幣供給穩定及減稅、降低利率以增進投資意願增加政府部門支出，擴大融資等來創造就業機會，及強化職業訓練與

就業輔導之外，失業者失業期間所得維持之補償措施中主要就是失業保險與失業救助。

依據美國社會安全署 (U. S. Social Security Administration) 於一九九〇年出版的「世界社會安全制度要覽」(Social Security Programs Throughout the World-1989) 之統計資料顯示：世界辦理失業補償的國家或地區計四十個，其中辦理失業保險者最多，其次為失業救助，或前兩者併行 (USSSA, 1990)。

而上述的對失業者之失業補償或所得維持上，又以失業保險較優於失業救助，因為失業救助乃消極地在失業問題發生後由國家對失業勞工給予失業救濟金補助，國家財政負擔大，因它屬非納費制 (noncontributory system)，故受濟者無須納費，且因常需舉證接受失業救濟金之需要事實，往往牽涉到揭發個人的隱私而打擊個人的自尊心，影響勞工之情緒，因此甚少國家採用；而通常採取納費制的失業保險制度，且有保險失業的積極預防目的，不獨已開發國家寄予重視，即使開發中國家亦多採取此一途徑。

貳、失業保險的意義與功能

失業保險為一種「在職」(in-service)

的社會保險，旨在保障有工作能力的被保險人，遭遇非自願性失業；而未獲適當工作之前，依法領受失業給付，以維持其生活安全及促使其迅速再就業為目的。由失業保險的定義可知失業保險具有下列四個基本的特性：(郭振昌，一九八八：一三一—一四)

一、失業保險為一種「在職」的社會保險，即參加失業保險的人，必須是有工作能力，且已經有工作的人，如果沒有工作能力或沒有工作，就不能參加失業保險。

二、失業保險給付的申領者必須是非自願性失業。對於勞工無正当理由擅自離職者，如為了尋找更好的職位而放棄原來的工作，或因自己的過失而遭解僱，或直接參與勞動爭議而罷工或停工者，均不給予給付。

三、失業保險旨在對參加保險之被保險人短暫失業期間，維持其基本生活安全為目的，當被保險人再度獲得新工作之後，即應停止失業給付。

四、失業保險因可與就業服務、職業訓練作密切結合，故其最終目的在促使失業勞工迅速再就業，及增進人力資源之運用。

至於失業保險的功能則包括：

一、失業保險的主要功能
失業保險的主要功能，是對在短期內，遭遇非自願性失業的個別勞工，給予失業給付，以減輕在失業期間薪資所得喪失所引起的困境 (Rejda, 1988: 373—375, 柯木興, 一九九二：一九六)。對大部分勞工而言，失業期是短暫的，失業保險給付按週撥給，但在某些情形下，失業可能會因職業訓練或其他原因而延長，而失業給付在失業勞工的重整期間，即將予以經濟上的幫助，避免影響其生活。茲申述如下：

(一) 在非自願失業期間提供現金給付，以維持勞工的最低生活水準，對失業勞工而言，接受這種給付是項權利，以配合無法延緩的花費 (nondeferrable expenses)，並維護其自尊，促成勞工在兩個工作落差間搭起橋樑，而不會造成窮困，且無需訴諸公共接濟，經歷心理與社會墮落的不適經驗。

(二) 失業給付提供安置或再就業的緩衝時間，使得暫時失業的勞工，能夠有緩衝的時間，來尋求符合其工作技術和經驗的職業，而避免去做低於他的技術與能力的工作，致形成低度就業 (underemployment) 或隱藏性失業人口或未適

當就業人口。

(三)失業保險可協助失業勞工獲得新的工作。通常失業保險透過職業訓練 (vocational training) 和就業服務 (employment services) 的密切協調，使失業勞工能獲得再就業機會。若勞工遭遇技術性失業時，則需接受職業訓練的再調適以獲得工作；又勞工雖有一技之長，但因就業訊息不靈通，無法找尋新的工作時，有關當局一般以電腦化的就業服務之作業來加以配合調節人力的供需。

二、失業保險的次要功能

失業保險除對非自願性失業之個別勞工有緩和其短期失業期間的困境外，並有下列幾個積極功能：

(一)達到反經濟循環的效果 (counter-cyclical effects)。在經濟不景氣時，失業保險給付能支持個人的所得與消費之用，維持購買力，以緩和經濟萎縮或減少不景氣到最低限度 (Rejda, 1988: 三七五)。海門 (E. Haimann) 將失業保險給付當作「經濟自動穩定器」 (economic automatic stabilizer) —— 在循環上升期間，增加保費收入而減少失業給付支出，以抑制經濟過分擴充，而在循環衰落期間，失業給付增加，保

費收入減少，以維持一定消費支出，避免經濟過分萎縮 (Haber and Murray, 1966: 32)，對於循環性失業，失業保險已提供一項支持購買力與緩衝經濟不景氣壓力的重要策略。

(二)鼓勵雇主穩定僱用 (stabilize employment)。如美國失業保險大都利用經驗費率 (experience rating) 計收保險費，以鼓勵雇主穩定僱用，即將失業的社會成本 (social cost)，分配給雇主的廠商，凡有較高遣散其員工造成失業經驗之廠商，就得負擔較高的失業成本，雇主期待負擔較低的保險費，則須減少解僱勞工，來穩定僱用，方克有濟。

(三)改進人力的運用 (manpower utilization)。失業保險鼓勵失業勞工能迅速找到工作，並幫助改進必要的工作技術，來促進重大的經濟效率和經濟穩定。失業給付通常低於一般工資水準，以減少失業勞工只領給付而不願積極找工作的情況發生；同時規定接受給付者，必須到就業服務機構申請輔導就業，俾能儘快地回到勞動市場，此外，就業服務機構對技術性失業的勞工施以就業訓練，或轉介參加職業訓練，以幫助失業勞工改進必要的工作技術，故有利於人力

的充分運用。

(四)維持熟練的技術員工 (skilled workforce)。失業保險能使雇主因經濟不景氣導致暫時性生產中斷期間，透過失業給付以提供失業勞工的生活需要，而保有其熟練員工，使其不致被迫另謀他職，當恢復生產時，則又可自由回到原的工作崗位上而有助於更安定的勞力供應。

(五)防止次級失業 (secondary unemployment) 的發生。失業保險給付維護了勞工的購買力，與大批勞工有直接交易的人——如百貨店、商店、飯店與洗衣店等店員的失業也不致發生了，因此失業保險也維護了勞工鄰居、鄰城、鄰區的購買力。

(六)對國家歲出 (national expenditures) 的助益。失業保險在公共失業救濟的財政支出感到困難與不充分時，透過失業保險基金撥付失業給付，可減輕國家財政的過分負擔。

由以上的分析得知，失業保險對勞工個人、家庭、雇主、社區利益，甚至對整個社會經濟、國家財政等，都有極大的貢獻，並穩定了政治建設的成果，避免失業問題所產生的不良影響與後果，足見失業保險的功能

是多方面且不容忽視的。

叁、失業保險是社會保險或就業安全政策

？

行政院政策上認為：失業保險應俟全民健康保險實施後再議。可能的因素乃為：將失業保險制度視為社會保險的一部分，目前為止社會保險的發展重點在於全民健康保險，基於行政與財源之考慮，遂作成該種決策。

失業保險在屬性上，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，但其對於勞動市場亦具有極大的影響。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，其與勞動市場情況與就業政策息息相關，乃屬於失業危險的保障，彼此必須配合(Calcoan et al, 1988:119)，而後者更具密切關係。

臺灣目前的勞工保險無論是普通事故保險或職業災害保險都已有「傷害給付」、「醫療給付」項目，擴大保險範圍是逐步性的，當然可以全民健康保險作目標，但失業保

險是從來都未辦過，即應先予試辦；另外，從世界國家經驗可獲知，不見得健康保險一定要比失業保險優先辦理，如阿根廷、比利時、加拿大、芬蘭、法國、義大利、挪威、西班牙及美國等九個國家開辦失業保險的時間都比健康保險要早（詳見USSSA, 1990）。

再其次，費用上健康保險的費用一般高於失業保險，辦理失業保險應較健康保險更為容易，例如日本健康保險費用為失業保險二·八倍，法國為二·六八倍，西德為二·八七倍，美國為三·九八倍（郭振昌，一九八八a：一〇〇）。

此外，由於與就業服務、職業訓練的密切關係，及其促進人力資源適當運用功能，失業保險更須視為就業（安全）政策或勞動市場政策，而非社會保險政策，不宜與全民健保併作考量，也因此有半數以上的辦理失業保險國家由勞動與就業部門主政，例如德國的勞動與社會部聯邦就業署，日本的勞動省職業安定局，美國的勞動部就業與訓練署等，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失業給付，也僅收繳保費由社會安全部負責外，其餘實際業務運作亦由就業部主政。

肆、失業保險與資遣費是否衝突？

曾有學者倡議：資遣費給付制在許多方面要比失業保險制來的好，如能進一步發揮資遣給付與職業訓練及就業輔導的互補功能，使其不論間接與職業訓練及就業輔導作聯繫，或是直接地與上述兩者掛勾，事實上便已發展出一套完整而有效率率的中華民國就業安全體系來，無須採行失業保險制。

論者認為資遣費制度存在着一些較失業保險更好的優點不容忽視，包括：1. 尊重勞工充分的彈性與自主權，以處理資遣費的用途；2. 領取資遣費的勞工在求職就任的態度上較積極；3. 資遣費給付制度無須龐大的行政機構運作；4. 資遣費給付制度下，所遭受的政治私益干預較少（單驥，一九九〇）。

前述論點的一項前提是，資遣費與失業保險不宜併存，也因此由政府研擬「失業保險實施辦法立案要點」（草案）時，即有企業界認為失業保險如與勞基法第十七條強制性規定的資遣費併存，則無異是「一隻牛剔兩次皮」，此種問題可從理念上與經驗上分別探討之。

理念上，資遣費由企業雇主對其受雇員

工的一種企業福利或職業福利，其目的在給予資遣員工的生活津貼，屬於生存權的保障。而失業保險給付為一種透過政府的干預活動，所產生的所得移轉支付，為一種社會福利，與職業訓練及就業輔導緊密結合，顯然乃屬於工作權的保障（張曉春，一九八八）。此外，對於勞工的保障，除了有政府的外在保障外，企業內在勞動市場對員工的保障，亦未嘗不可。經驗上，依經濟合作與發展組織的就業展望資料（OECD, 1990a）顯示，有失保險給付同時有資遣費的國家計有英國、愛爾蘭及芬蘭等三國。足見資遣費與失業保險給付並無衝突，不見得存在着相互替代性。惟值得注意的是，屬於企業福利的資遣費透過勞基法的強制性規定，則有待斟酌。

其次，資遣費取代失業保險來保障勞工短期內生活費用的另一項前提，似乎成為勞工的失業責任需完全由企業雇主負擔，顯然這是極不公平的。因為失業的原因太複雜了，從整體經濟論，部分是資本主義經社分工、專業化後的結構性因素影響，致有循環性、結構性、季節性及摩擦性等失業，實很難歸咎於完全人為的責任。全世界僅實施失業保險經驗費率制的美國大部分州，同樣基於此種令人爭議的前提。（下節再申論之）

此外，就勞資關係論，在經濟不景氣的高失業率期間，因資遣原因所發生的勞資爭議案件特別多，如七十年代居年平均最高失業率的民國七十四年，失業率為二·九一%，當年起因於解僱、無故遣散與積欠工資的勞資爭議事件即高占全部原因的五〇·六八%，主因於經濟蕭條期間企業雇主尚須負擔員工資遣費用，真如雪上加霜；而民國七十九年因資遣費問題引起的勞資爭議案件，亦高占三四·六一%（註一）。如早實施失業保險制度，透過基於社會連帶思想的危險分擔，所累積的基金當可紓解此方面的爭議。就此而論，資遣費實不見得優於失業保險制度。

失業保險另一項較優於資遣費者為，失業保險能促使雇主因經濟不景氣導致暫時性生產中斷期間，透過失業給付以提供失業員工的生活需要，而使其有熟練的技術員工，使其不致被迫另謀他職。當恢復生產時，則又可自由回到原有的工作崗位上，而有助於更安全的勞力供應。如採用資遣費，當員工遭資遣後另謀他職或自行創業，而需要員工時又需重新招募，很是麻煩。

對失業保險制度批評最多的，恐怕是影響失業勞工的求職與勞動意願，並且也延長了勞工的失業期間與增加失業率。此項論點

牽涉極廣，擬較詳細地分項敘述討論如下：

一、依國際比較資料看：辦理失業保險國家表示勞動意願的勞動力參與率在六五%以上者，即包括美國、加拿大、瑞典等國，而日本亦約在六二%（OECD, 1990b）；而我國未辦理失業保險勞參率僅約六〇%左右，民國八十年更低到只有五九·一一%，為近十年來的最低點（主計處，一九九二）。此外，OECD組織辦理失業保險的國家中，日本、盧森堡、瑞典及瑞士等國，失業率均未超過二%（OECD, 1990b）。顯然，影響勞參率與失業率的因素很多，實不宜太歸咎失業保險。

二、依據美國勞動部的研究，每週十美元的失業給付，會使失業者延長失業期間半週；每延長一週的失業給付，會使失業者多停留失業期間一／十週（ILO, 1981: 75）。足見失業保險給付的影響不是完全沒有，但着實太有限了。況且失業保險的此種作用，仍具有正面的意義，以免勞工人力低度運用，因可有較緩衝的時間尋求較合適的工作。

三、申請失業保險給付的非自願性失業勞工，必須定期向就業機構報到求職，如美國為兩週、日本為四週，即意在防止失

業勞工欲求失業給付期滿或延長，且是一時無法輔導就業者始能繼續領取給付。也因此不會「休息」一兩個月然後再去找事情，並且領取最長給付期間並非人人都具資格。

四、爲了防杜巧取失業保險給付的「道德風險」，失業保險的立法常有規定：在任何情況下，依規定期間可停止給付或暫停給付，即所謂的不合格期，這些情況包括無能力或不便於工作，無正常理由而自願離開工作，拒絕接受就業機構所提供之工作，不參與規定之訓練或再訓練，及有工作而仍冒領失業給付等。處理不合格條件的方式，包括規定期內延期給付、取消給付權利、或減額給付亦不予發給等。而不合格的規定期間，常依不合格行爲情節輕重而有久暫之分。

五、失業保險給付通常低於一般的薪資水準，其對薪資的替代率大部分國家約僅有五〇%至七五%之間，其中包括比利時、烏拉圭、美國、希臘、挪威、南非、巴貝多等，甚至僅在五〇%以下，因此可以減少失業勞工只領失業給付而不願積極找工作的情況發生。

六、未辦理失業保險當接受勞動力調查訪問時，爲顧全面子，不好意思說賦閒在家

，但開辦失業保險後爲領取失業保險給付，失業者則會主動登記失業。因此，失業率即會昇高，但如此亦更能確實掌握失業人口數字。

最後，在倡議加強資遣費給付制與職業訓練、就業輔導三者的互補性，並且也確保勞工取得資遣費的目標下，要規劃具有特色的中華民國就業安全體系上，雖然是很新鮮的規劃方式，惟將具有個別責任的企業福利性質之資遣費，與具有公共行政特性的就業輔導、職業訓練結合在一起，會不會產生配合上的問題，仍爲需進一步思考的重點。

綜合以上的分析與討論，本研究的觀點認爲：資遣費與失業保險給付並未具有完全替代性，惟從資遣費的個別雇主企業福利屬性，及兼辦該兩項給付的三國經驗中發現，資遣費支出金額僅爲失業給付的三%至九%之間（OECD, 1990a），顯然渠等的資遣費給付水準相當低。如英國的規定，雖然資遣費與國民保險失業給付均爲強制法定給付，但因前者給付水準極低（註二），故不足以照顧勞工遭資遣後的生活安定，因此確有必要再有強制性的失業保險給付；且彼等認爲資遣費爲雇主責任，國民保險失業給付爲政府責任；又：資遣費乃是雇主對遭資遣員工過去服務的補償，而國民保險失業給付則是

暫時解僱期間的失業者生活保障津貼（郭振昌、廖爲仁，一九九一：三一）。而國內如勞基法的資遣費規定與失業保險立案的強制規定，確實會造成雇主的雙重負擔，因此宜倡議資遣費由勞雇協商中以企業福利的形式提供，或者降低資遣費強制規定下的給付水準，以免勞工原有權益受損。因依目前的設計勞基法的資遣費規定給付水準乃優於失業保險立案要點之水準，如逕然於失業保險給付實施後即取消資遣費給付，可能會導致勞工的強烈反彈，尙且目前勞工組織的工會協商能力薄弱，故以後者爲宜。

伍、失業保險宜採雇主經驗費率制嗎？

依據「失業保險實施辦法立案要點」第七項「保險費率」之立案原則爲：「保險費率擬訂甲、乙兩案，擇一辦理：甲案——採經驗費率，按各投保單位事故發生率分別計算費率。惟前三年，暫採單一費率辦理。乙案——採單一彈性費率。」其說明敘述辦理經驗費率的理由爲：「經驗費率可課予雇主社會責任，並依事故發生率來調整保險費率，較爲合理。」

目前國內有關專家學者對於失業保險是

否宜採取經驗費率，並未達成共識，仍時生爭議：贊成經驗費率者，認為經驗費率給雇主在解僱勞工時有一個很大的警惕，以達到穩定僱用的效果，並具公平原則；而反對經驗費率者，則認為經驗費率較注重個體公平性與個體事業責任，而忽略了個人與社會混合責任，並有違社會保險「危險分擔」的原則。

筆者於民國七十七年七月下旬奉派赴美國考察失業保險與失業對策規劃事宜時，也特別向受訪者請教其對經驗費率的想法，有極地發現：行政人員均認為經驗費率制非常好，因可防止雇主任意解僱員工，以達到穩僱定用及預防失業之效果；但美國總工會（AFL-CIO）職業安全衛生與社會安全組副組長 Mr. James N. Ellenberger 却認為經驗費率制存在着部分問題，應加以重新檢討，其論點基於以下幾種理由：

- (一) 雇主遣散員工記錄之確實性（誠實性）值得爭議。
- (二) 幾乎邊際產業的雇主需負擔較多與較高的失業保險稅，因為彼等較易受經濟景氣變動的影響。
- (三) 基於保險危險分擔的理念，失業保險宜視為社會保險計畫的一種，而有零費率之情況產生，並不合理（郭振昌，一九

八八b：一五）。

有關失業保險給付的財務基礎上是否該採取雇主裁汰員工的經驗費率制方面，固然其優點乃基於個別雇主的公平性，可避免雇主的任意裁遣員工，造成成員工的失業，但首先需認清失業保險宜視為社會保險，而非商業保險。社會保險的推行，本為政府社會政策的一部分，目的在透過「大數法則」的原理，將多數國民的集體安全納入保障，以收危險分擔、所得再分配之互助合作功能。但商業保險則以私人經濟利益為基礎，因此，強調參與保險者的個別性。而由政府介入的失業保險，當以社會保險的原理作規劃為宜。因為社會適當性宜高於個人公平性（柯木興，一九九二：九三）。

其次，當初康孟斯（John R. Commons）倡議失業保險採取經驗費率乃是對於勞工職業災害保險經驗費率的類推（職訓局，一九九〇：六），職業災害乃因雇主職業安全衛生條件未作妥善規劃與準備所造成的結果，當然需由雇主負完全責任，但勞工的失業問題，則有許多循環性、結構性等外在環境因素，而非完全出自雇主可控制的範圍，因此實不該完全歸咎於雇主的過失。

第三，我國臺灣地區的產業結構，以小企業為主體，受國際外貿政策與經濟景氣

影響至深且鉅，實施雇主經驗費率所造成的可能結果是：中小企業的費率會較大企業為高，因渠等的體質較差，較易受制衝擊，此種現象更易形成社會與經濟力量消長的鴻溝，不可不慎。

此外，美國學者 Reja 等（一九八九）基於稅基不足的考慮，亦已倡議受僱勞工也須分擔失業保險稅（費）。

依據民國七十九年十一月二十三日研商「失業保險實施辦法立案要點」（草案）有關事宜會議記錄顯示，目前的政策規劃方向似較偏向「保險費由雇主全額負擔，同時開辦之初採行單一費率俟實施三年後，再依雇主實際支付失業給付之情形研探實績費率制」（註三）。惟本研究認為此種政策方向仍宜再謹慎從事評估（prevaluation）為宜，讓國人均能澈底了解此種制度的意義內涵，美國經驗的利弊得失之後，再作勞、雇、政三方（tripartite）協商與民意調查，才作為最後決策機關的採擇參考依據。

陸、「失業保險實施辦法立案要點」綜合評析

「失業保險實施辦法立案要點」（修正

草案)包括：(1)立法名稱，(2)投保範圍，(3)給付條件與不給付條件，(4)給付項目，(5)給付標準，(6)等待期，(7)保險費率，(8)保費負擔，(9)保費收繳，(10)失業之認定，(11)財務制度，(12)職業訓練與就業輔導之配合問題，及(13)主管機關與監理機關等十三項。

對於該項草案，中興大學公共政策研究所沈克彬君曾於其碩士論文「我國臺灣地區失業保險方案預評估」中，以 Delphi 專家意見調查法，調查結果顯示，對於該項草案的立案方式、投保範圍、給付標準、等待期、保險費率與保費負擔、保費收繳、失業認定與給付申請、保險財務制度，與職業訓練、就業輔導之配合問題等，大致均能同意，較有意見者乃包括下列數項：

- 一、給付條件中「失業事故發生之日起前二年内，繳納保險費滿一年者」，宜修正為「於失業事故發生之日起前一年內，已繳納保險費六個月者」。
- 二、給付項目除「生活津貼」外，宜擴及「就業津貼」、「訓練津貼」，期使就業、訓練及失保險作緊密結合。
- 三、草案中保險費率與保費負擔原訂甲、乙

兩案，有半數以上專家學者選擇甲案經驗費率，按投保單位事故發生率分別計算費率，雇主負擔全部保費，惟開辦前三年，暫採單一彈性費率辦理。而原草案的修正草案中，僅將「第七項保險費率保留甲、乙兩案，擇一辦理」保留，第八項的保費負擔則已修正為「雇主負擔全部保費」。

四、大多數專家學者贊同主管與監理機關依照勞保條例第四條及第五條規定辦理，只不過應在勞工保險監理委員會下設置失業保險仲裁委員會，以處理失業保險辦理後的爭議(沈克彬，一九九〇)。上述的調查過程中，筆者亦是其中受訪的一位成員，除已在當時表達了部分意見外，擬再予以申述有關的意見。以下即再補充評析「失業保險實施辦法立案要點」如次——

一、立案名稱方面：依照現行勞工保險條例之第二條規定，勞工保險的普通事故保險分生育、傷病、醫療、殘廢、「失業」、「老年及死亡七種給付；同條例第十四條復規定：「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。」顯然此種保險宜稱為「失業保險」或「勞工保險失業給付」即出現不一致的現象，目前的草案稱之為「失業保險實施辦法」，或該稱之為「勞工保險失業給付實施辦法」，似可再多一種思考方向。

二、給付項目方面：因基於開辦時無經驗，為簡化行政程序計，僅給付「生活津貼」，惟草案中的第十二項既然強調與職業訓練、就業輔導之配合，故其給付項目或內涵宜包括與促進就業目的相關的促進就業與訓練津貼，越區就業津貼、求職津貼及研究開辦穩定僱用津貼，以減少或預防勞工失業，則較具積極意義。

三、給付期限方面：目前臺灣地區近五年來的失業者失業期間約在四—五個月之譜(就業安全協會，一九八八：一一六一—一一七)，因此原草案最長給付期為八個月，建議修正為六個月，以符實際需要，並避免失業勞工過分依賴失業保險給付，而影響其求職與就業意願。

四、保險費率與保費負擔方面，由於勞工失業並非完全雇主責任，因此不宜由雇主透過經驗費率方式負擔全部費用，故宜由勞雇政三方面共同負擔，且從經驗調查中亦顯示，贊成勞雇政三方共同負擔者佔五五·四%，且學歷愈高者愈趨向此種負擔方式，而贊成僅由雇主單方負擔者僅二·四%（詹火生等，一九九〇：八一）。其負擔方式：政府負擔全部行政費用及保險財務赤字之補貼；另採取單一彈性費率，由勞工負擔四〇%，雇主負擔六〇%，以顯示雇主嘉惠勞工的美意，增進勞雇關係的和諧。

柒、結 論

一、臺灣地區失業問題有其特殊事實，尤其國內受私人僱用者比率增加，四〇歲以上因工作場所歇業或業務緊縮，致失業之相對其他比率自民國七十七年以來亦逐年增加，失業者失業期間之生活費用來源主要為家庭接濟與靠原有儲蓄等現象，更不容忽視。其對策依先進國家的經驗，除了以財政、經濟、金融政策，

維持貨幣供給穩定及減稅、降低利率以增進投資意願，增加政府部門支出，擴大融資等來創造就業機會，及強化職業訓練與就業輔導之外，失業者所得維持之補償措施中主要就是失業救助與失業保險，而失業保險更優於失業救助，在當前確有其需要性。

二、失業保險固然是社會保險的一種，而更是就業安全的重要關鍵，同時，目前勞工保險無論是普通事故保險或職業災害保險都已有「傷害給付」、「醫療給付」項目，擴大保險範圍是逐步性的，當然可以全民健康保險作目標，但失業保險是從來都未辦過，即應先予試辦；另外，從世界國家經驗可獲知，不見得健康保險一定要比失業保險優先辦理。再其次，健康保險的費用一般高於失業保險，辦理失業保險應較健康保險更為容易。此外，由於與就業服務、職業訓練的密切關係，及其促進人力資源適當運用功能，失業保險更須視為就業（安全）政策或勞動市場政策，而非社會保險政策，不宜與全民健保併作考量，也因此有半數以上的辦理失業保險國家由勞

動與就業部門主政。

三、從理念與先進國家經驗上，雖可看出失業保險與資遣費並未衝突，且亦有如英國之同時強制實施之先例，但基於政府不宜在社會福利上介入太多與考慮雇主的負擔，強制性失業保險開辦後，宜將同時適用勞基法者之資遣費改為透過團體協商式的企業福利（industrial welfare）或職業福利（occupational welfare）提供，或降低勞基法強制性資遣費的給付水準。因勞基法資遣費規定給付水準乃優於失業保險立案要點之水準，如於失業保險給付實施後即取消資遣費給付，可能會導致勞工的強烈反彈；加之，工會協商能力不足，故目前似以後者為宜。

四、基於社會保險的社會連帶思想，集體主義與危險分擔的社會適當性而非個人公平性之考量，以及國內中小企業占絕大多數，易受經濟景氣之衝擊，並解僱其員工之特性，欲仿美國實施失業保險之雇主經驗費率制，實須再謹慎決策。

五、失業保險給付項目基於開辦時無經驗，為簡化行政程序計，僅給付「生活津貼

「，惟草案中的第十二項既然強調與職業訓練、就業輔導之配合，故其給付項目或內涵宜包括與促進就業目的相關的促進就業與訓練津貼，越區就業津貼、求職津貼及研究開辦穩定僱用津貼，以減少或預防勞工失業，以達成整合性促進就業功能，則較具積極意義。

註 釋

註一：本項資料乃商請行政院勞工委員會統計處，依原始資料重新處理而成，併此申謝。

註二：英國資遣費的計算方式如下：

1. 十六歲以上至二十一歲每年支領二分之一週的給付；
 2. 二十二歲至四〇歲每年支領一週的給付；
 3. 四一歲至六六歲每年支領一又二分之一週的給付。
- 每週最高給付額為一八四英鎊；最長可支領二〇年；總計公平解僱最高合計額為五、五二〇英鎊；如屬不公平解僱 (unfair dismissal)

，其補償總額則可達八、九二五英鎊（一九九〇年四月一日以後的新標準）（Waud, 1990: 68-76）。國內勞動基準法資遣費之計算方式，每年一個月，且並無最高限，相較而言，顯然優渥多了。

註三：「實績費率」(merit rating)一詞在美國實施失業保險初期會採用，惟基於該詞帶有「價值判斷」色彩，因此後來已改為「經驗費率」(experience rating)，故國內亦宜改用後列名稱為宜，較具中性（詳見職訓局，一九九〇：一〇—一）。

參考文獻

- 行政院主計處（主計處）
一九九一，〈中華民國臺灣地區人力資源統計年報〉。
- 一九九二，〈中華民國臺灣地區就業與薪資統計速報〉，一六六。
- 行政院經濟建設委員會合編（主計處、經建會）

一九九一，〈中華民國臺灣地區人力運用調查報告〉。

行政院勞工委員會（勞委會）

一九九一，〈失業保險實施辦法立案要點（草案）〉。

一九九二，〈中華民國八十年度臺灣地區勞動情勢分析〉。

行政院勞委會職訓局（職訓局）

一九九〇，〈就業安全論文集——失業保險〉。

吳忠吉

一九八五，〈當前失業率上升的檢討〉，〈工商時報〉，七四、八、九，二版。

沈克彬

一九九〇，〈我國臺灣地區失業保險方案預評估〉，中興大學公共政策研究所碩士論文。

柯木興

一九九二，〈社會保險〉，臺北，中國社會保險學會。

張志銘

一九九一，〈建立我國勞動保險完整體

系之探討》，臺北：邁向勞工保險新境界研討會。

張曉春

一九八八，〈因何要辦失業保險？〉，

《中國時報》，七七、一一、六，四版。

郭振昌

一九八八 a，〈我國失業保險制度可行性之研究〉，臺北：臺大社會學研究所碩士論文，修訂版。

一九八八 b，〈美國、日本失業（雇用）保險與失業對策規劃考察報告〉，臺北：行政院勞工委員會職業訓練局。

廖爲仁

一九九一，〈英國、德國、荷蘭就業服務與失業保險配合措施考察報告〉，臺北：行政院勞工委員會職業訓練局。

國際就業安全協會中華民國分會（就業安全協會）

一九八八，〈籌辦失業保險可行性之研究〉，臺北：行政院勞委會。

單驥

一九九〇，〈勞基法中退休制度的改進

——並兼論退休、資遣與失業保險制度之整合〉，臺北：中國經濟學會，行政院勞委會。

詹火生等

一九九〇，〈我國實施失業保險意見調查之研究〉，臺北：臺閩地區勞工保險局。

Calcoen, F., Eeckhoudt, L. and Greiner, D.

1988, "Unemployment Insurance, Social Protection and Employment Policy: An International Comparison *International Social Security Review*, 2.

International Labour Office (ILO), 1981, "Unemployment Benefits Do Not Encourage Joblessness", *Social and Labor Bulletin*, 1.

Haber, W. L. & Murray, M. G.

1966, *Unemployment Insurance in the American Economy*, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.

Organization for Economic Cooperation

and Development (OECD)

1990a, *Labor Market Policies For The 1990s*, Paris: OECD.

1990, *OECD in Figures*, Paris: OECD.

Rejba, G. E.

1988, *Social Insurance and Economic Security*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Rejda, G. E. & Lee, K. W.

1989, "State Unemployment Compensation Programs: Immediate Reforms Needs", *The Journal of Risk and Insurance*, 56(3).

U. S. Social Security Administration, (USSSA)

1990, *Social Security Programs Throughout the World-1989*, Washington, D. C.: U. S. Social Security Administration.

Waud, C.

1990, *Guide to Employment Law 1990*, London: Harmsworth.