

以社會與經濟政策，確保失業勞工之權利

詹火生

失業勞工基本人權的發展

戰後福利國家的興起，在理念方面肯定個人享領福利服務乃是一項基本的公民權利（Citizenship）。在具體作法方面，則由政府提供社會每一個人所必需的各項福利服務和安全保障，使個人得免於匱乏的威脅。而最能反映出福利公民權理念的實際措施，就是對身體健康的個人，尤其是勞動人口，提供就業安全的保障。福利國家對在失業期間的勞工提供經濟生活的支援，一方面展現福利公民權的極致，另一方面說明政府為滿足個人需求，業從傳統侷限於兒童、殘障、貧困等擴大到社會所有個人，使享領福利服務成爲一項基本的人權。

這種視福利服務之享領，尤其是失業津貼及就業輔導，爲基本人權的主張，俱已明載於國際組織的文獻上。例如一九四八年的「世界人權宣言」（Universal Declaration of Human Rights）第廿三條第一項即揭示：凡人均享有工作、自由選擇就業、公正有利工作條件與失業保障之權。一九六六年聯合國經濟、社會與文化人權盟約，以及同年歐洲人權公約（European Convention of Human Rights）、一九六八年聯合國社會發展宣言等，也都明白條陳每個人有權享有適宜的保險、家庭津貼、適宜食物、住宅環境和生理與心理的健康等。誠然，歐洲福利先進社會對基本人權保障的範圍，比起發中國家來，當然更爲廣泛、更是周全；然而，大部分福利服務之提供，尤其是對勞動人口就業安全的保障，已有逐漸擺脫特定地域色彩，而邁向國際化

的趨勢。

保障勞工基本人權的制度，淵源甚早，並非是二次大戰結束後之產物。連在一八八三年德國俾斯麥時代，即曾針對勞工提供勞工保險措施，惟其對象僅及於部分勞工，且保險給付項目相當有限。保障勞工就業安全的較積極措施，則始於一九〇五年英國對失業工人採取不必繳費的金錢津貼制度；迨至一九一一年英國的國民保險法案（National Insurance Act of 1911）才開始把失業保險正式納入社會保險的範圍。換言之，對失業勞工的保障，至此乃正式納入社會保險的體系。

然而，一九三〇年代全球性的經濟蕭條引發了對保障失業勞工基本人權理念上的爭執。有部分人士認爲，由於勞工失業問題只是一種摩擦性的短暫失調，所以失業保險的提供祇是一種暫時性的權宜措施而已；但另一方面，由於一九三〇年代經濟結構的失調導致許多長期性的失業問題，因此乃有部分人士持有不同的看法，而認爲提供失業保險就等於是提供一種毋需繳費的社會救助金，也間接鼓勵失業勞工對失業津貼的繼續依賴。

因此，究應採取何種對策以解決勞工失業問題，在西方福利社會乃出現兩種不同的主張。第一種看法是以社會政策爲出發點，認爲失業保險有其繼續存在的價值，但必須對領取給付條件、給付水準，以及給付對象加以限制。第二種看法則以經濟政策爲出發點，認爲惟有擴大公共事業、增加公共投資、創造就業機會、培養就業技能等，才能徹底解決勞工失業問題。這兩種理念上的爭

執，迄今仍未能充分溝通，達成一致；因此在失業勞工的人權保障具體措施方面，也出現兩種不同的政策論點：「一從社會政策的角，強調以強化失業保險措施來保障失業勞工的經濟生活；二從經濟政策的觀點，側重藉增進失業勞工的再就業或轉業能力，或創造就業機會，以解決其失業問題。」

失業勞工基本人權的理念

我國對失業勞工基本人權之保障，在理念基礎方面早已明載於憲法第一百五二條：人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。而在指導原則方面，民國卅四年公布的「四大社會政策綱領」，民國五十四年公布的「民生主義現階段社會政策」，民國五十八年的「現階段社會建設綱領」，民國五十九年的「現階段加強國民就業輔導工作綱領」等重要文獻，相當一致地顯示出我國在保障失業勞工基本人權，解決其失業問題方面，是有從經濟政策觀點，而非社會政策觀點，出發的傾向：

一、四大社會政策綱領：在勞工政策綱領方面，第十四條指出「辦理勞工調查登記及統計，並實施勞工就業指導、職業介紹及協助勞工遷移」，但並未提及失業保險之辦理。

二、民生主義現階段社會政策：在國民就業政策一節，指出以創造就業機會、加強職業介紹與輔導、建立職業指導制度、實施國民就業服務，而對臨時失業者，則以日僱勞動方式救濟。

三、現階段社會建設綱領：在社會建設的內容第三項，提出規劃辦理失業保險，逐步建立社會保險之完整體制。

四、現階段加強國民就業輔導工作綱領：以開創就業機會、增進國民就業技能、激發國民就業意願、加強就業輔導工作等四大項目為加強就業輔導工作要項。

就前引之四項重要的社會政策綱領文獻可知，除現階段社會建設綱領提出規劃辦理失業保險，以建立社會保險之完整體制外，其他三項政策綱領，莫不強調以開創就業機會、加強就業輔導等經濟政策觀點，為解決勞工的失業問題方向。

勞保條例及勞動基準法對勞工就業之保障

保障

這種偏重採取經濟政策解決失業問題的理念，也可見諸於其他有關的社會立法之上。以現行規範勞工基本人權的兩項法令——勞工保險條例及勞動基準法——為例，前者在總則第二條指出：

勞工保險分左列二類：

一、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。

五、職業災害保險：分傷病、醫療、殘廢及死亡四種給付。

但在同「條例」中保險給付一章，僅分節明列生育給付、傷病給付、醫療給付、殘廢給付、老年給付，及死亡給付之條件與規定，有關失業保險之規定，僅在同條例末章附則第七十四條內陳述：「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。」因此，失業保險成為有名無實之福利項目，迄今尚未付諸實施。

其次，在民國七十三年七月卅日公布的勞動基準法，對於受僱勞工遭遇失業問題時，也缺乏明確的條文規範，僅有在第二章勞動契約內，對契約之終止訂定下列之規定：

第十一條 非有左列情事之一者，雇主不得預告勞工終止勞動契約：

一、歇業或轉讓時。

二、虧損或業務緊縮時。

三、不可抗力暫停工作在一個月以上時。

四、業務性質變更，有減少勞工之必要，又無適當工作可供安置時。

五、勞工對於所擔任之工作確不能勝任時。

第十二條 勞工有左列情形之一者，雇主得不經預告終止契約：

一、於訂立勞動契約時為虛偽意思表示，使雇主誤信而有受損害之

虞者。

二、對於雇主、雇主家屬、雇主代理人或其他共同工作之勞工，實施暴行或有重大侮辱之行爲者。

三、受有期徒刑以上刑之宣告確定，而未諭知緩刑或未准易科罰金者。

四、違反勞動契約或工作規則，情節重大者。

五、故意損耗機器、工具、原料、產品，或其他雇主所有物品，或故意洩漏雇主技術上、營業上之祕密，致雇主受有損害者。

六、無正當理由繼續曠工三日，或一個月內曠工達六日者。

雇主依前項第一款、第二款及第四款至第六款規定終止契約者，應自知悉其情形之日起，三十日內爲之。

第十三條 勞工在第五十條規定之停止工作期間或第五十九條規定之醫療期間，雇主不得終止契約。

但雇主因天災、事變或其他不可抗力致事業不能繼續，經報主管機關核定者，不在此限。

第十四條 有左列情形之一者，勞工得不經預告終止契約：

一、雇主於訂立勞動契約時爲虛偽之意思表示，使勞工誤信而有受損害之虞者。

二、雇主、雇主家屬、雇主代理人對於勞工實施暴行或有重大侮辱之行爲者。

三、契約所訂之工作，對於勞工健康有危害之虞，經通知雇主改善而無效果者。

四、雇主、雇主代理人或其他勞工患有惡性傳染病，有傳染之虞者。

五、雇主不依勞動契約給付工作報酬，或對於按件計酬之勞工不供給充分之工作者。

六、雇主違反勞動契約或勞務法令，致有損害勞工權益之虞者。

勞工依前項第一款、第六款規定終止契約者，應自知悉其情形之日

起，三十日內爲之。

有第一項第二款或第四款情形，雇主已將該代理人解僱或已將患有惡性傳染病者送醫或解僱，勞工不得終止契約。

第十七條規定於本條終止契約準用之。

第十五條

特定性定期契約期限逾三年者，於屆滿三年後，勞工得終止契約。

但應於三十日前預告雇主，不定期契約，勞工終止契約時，應準用第十六條第一項規定期間預告雇主。

第十六條

雇主依第十一條或第十三條但書規定終止勞動契約者，其預告期間依左列各款之規定：

一、繼續工作三個月以上二年未滿者，於十日前預告之。

二、繼續工作一年以上三年未滿者，於二十日前預告之。

三、繼續工作三年以上者，於三十日前預告之。

勞工於接到前項預告後，爲另謀工作得於工作時間請假外出。其請假時數，每星期不得超過二日之工作時間，請假期間之工資照給。雇主未依第一項規定期間預告而終止契約者，應給付預告期間之工資。

上述條款藉確定勞動契約終止的條件規範了受僱勞工的就業安全，但是對於因勞動契約終止而導致的失業困境，並無充分的明文保障；僅在該法第十七條和第十八條內提及「勞工資遣費」之發給：

第十七條 雇主依前條終止勞動契約者，應依左列規定發給勞工資遣費：

一、在同一雇主之事業單位繼續工作，每滿一年發給相當於一個月平均工資之資遣費。

二、依前款計算之剩餘月數，或工作未滿一年者，以比例計給之。未滿一個月者以一個月計。

第十八條

有左列情形之一者，勞工不得向雇主請求加發預告期間工資及資遣費：

一、依第十二條或第十五條規定終止勞動契約者。

二、定期勞動契約期滿離職者。

第十七條規定可說是對勞工之保障，但第十八條則係消極性條文，僅規定勞工「不得」向雇主請求加發預告期間工資及資遣費之情形，而未言及因契約終止而失業之勞工應有何種的保障。

總言之，勞工保險條例雖於立法之初有包含失業保險之本意，但因相關規定之條文付之闕如，造成保障勞工就業之大門成虛掩之形勢，一遇失業困境，問題叢生。而勞動基準法對受僱勞工遭遇失業時所提供之保障，亦僅及於資遣費之發給。對於遭解僱或契約期滿離職勞工之就業安排，則乏明確之條文保障。從另一個角度來看，國內偏重以經濟政策觀點處理福利服務措施的取向，也可說是為何迄今失業保險遲遲未付諸實施的癥結之一。

融合社會與經濟政策，確保失業勞工人權

鑑於我國在過去卅餘年來，理念上均強調以職業訓練和就業輔導的經濟政策來解決失業問題，而忽略以建立全民保險制度，或把失業保險納入現行勞工保險的範圍；兼以在具體政策實施上，因目前職業訓練的內容和方式未能充分配合工業發展的需要和失業勞工的需求，甚至尚未建立起全國性的職業通報系統，因此，當失業勞工所賴以維生的資遣費耗盡後，其個人乃至家庭經濟生活就面臨嚴重的威脅。是以，如何因應因目前經濟生產結構轉型所可能帶來的更多失業人口，就成為當前必須慎加思考的一項重要議題。

誠然，目前籲請政府開辦失業保險的呼聲，有逐漸增高的趨向，但是，由於歐美福利先進國家的經驗可知，欲開辦失業保險，必須先具備兩項前提：

一、政府的政策取向必須改變，也就是說，解決勞工失業問題的基本理念，必須從經濟政策轉向以社會政策為重心；但是這種轉變非一朝一夕可以完成，況且在現行的政策決策架構內，相當不容易。

二、社會大眾，尤其是勞工，必須建立起一個對失業保險的認知：就是失

業保險非不勞而獲，而是一項以個人責任為基礎的保險給付，失業者必須繳納定額的保險費後，才可享領失業保險給付；兼且失業保險給付支給之期間有一定之期限，並非終其一生失業期間均可領取，然而觀察目前勞工保險疾病醫療給付的醫療資源浪費和濫用弊端，層出不窮，欲建立起對失業保險有個人責任的觀念，恐非易事。何況我國目前就業輔導及職業訓練系統尚未臻完備，因此，如果這些基本前提無法具備情況下驟然全面開放失業保險，期以保障失業勞工人權，很可能因保障失業勞工人權而導致失業勞工過分倚賴失業保險，甚至間接鼓勵更多失業人口的惡性循環。

因此，參考歐洲福利先進國家的經驗，近幾年來，這些國家有捨失業保險而取加強職業訓練和輔導的途徑；一方面壓低失業保險的給付數額，使失業勞工不得不設法尋找就業機會以維持其經濟生活之所需；另一方面政府再輔以職業訓練方案，協助失業者學習新的工作技術，協助迅速轉業。英國政府在一九八五年三月發表了「就業——對全國的挑戰」(Employment—the Challenge for Nation)就很清楚地看出對失業勞工政策的轉變，試圖以擴大就業機會的途徑來解決失業人口日增的問題。我國目前所面臨的失業問題，正是工業結構轉型過程中所引發勞力供給和失調的現象，為了能夠迅速重建新的勞力市場，以滿足工業升級的需求，如何強化現有的職業訓練機構和健全就業輔導制度，遠比開辦失業保險顯得更重要而有價值，同時也符合現行解決失業問題的政策理念。

當然，以強化職業訓練機構和健全就業輔導制度，所發揮保障失業勞工基本人權的效果，要來得治本和長遠。但現階段也必須在現行的勞動基準法為基礎之上，設法保障受僱勞工的勞資關係，不會任意受到雇主終止其勞動契約的威脅，尤其是一些即將退休的勞工，往往雇主為減輕其退休金負擔，輒採取終止勞動契約的方式，發給數額較低之勞工資遣費。對失業勞工之津貼與就業輔導，屬於事後之救濟或彌補，係消極性補償措施，而在保障失業勞工基本人權的運動中，確保已受僱勞工的就業安全，避免遭到解僱失業的威脅，才是積極保障失業勞工人權的有效途徑。【本文作者為臺大社會系、所教授】