

各國失業保險現況綜合分析

郭振昌

一、引言

失業保險為福利國家舉辦，用以防患失業問題的有效措施之一，乃為社會安全制度中重要的一環。它不但具有強化社會安定的作用，且有促進經濟發展、鞏固政治建設的功效。

考察各國之失業給付制度，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之支付，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，為數有限的企業主，設置基金，期以安定勞工之工作能力，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，各國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，來保障失業勞工的生活，始為正途。首先實施強制性失業保險的，以英國於一九一一年為嚆矢。目前各國失業保險事故範圍，皆以一九一一年之立法為張本。依據美國社會安全署 (U. S. A. Security Administration) 於一九八二年出版的「各國社會安全制度」(Social Security Programs throughout the World) 一書統計，世界已有三十七個國家辦理失業保險，期使非自願性失業勞工，在短期的失業期間，提供其現金給付，以維持其最低生活水準，保障其生活安全。我國於現行勞工保險條例第七十四條已規定：「失業保障之保險費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命令定之。」惟目前尚遲遲未辦，自應瞭解各國之辦理現況，分析其制度內容，以為我國

實施此一制度之參考。

本文即就前揭書資料將各國失業保險制度內容分項綜合分析如次。

二、辦理國家

根據統計顯示，世界辦理失業保險的國家有逐漸增加的趨勢，惟目前計有三十七個國家，却比前四年的三十八個國家少了一個，乃由於一九七三年開始開辦失業保險的利比亞，在一九八〇年的勞動條例中，規定雇主須支付工作满三個月以上而失業之勞工之失業給付，於是該國失業保險制度不復存在。

目前三十七個辦理國家，依洲別分析，乃分別為：

- (一) 非洲的埃及、迦納、南非，計三國。
- (二) 美洲的阿根廷、巴西、加拿大、智利、厄瓜多爾、美國、烏拉圭，計七國。
- (三) 亞洲的塞浦路斯、以色列、日本，計三國。
- (四) 歐洲的奧地利、比利時、保加利亞、丹麥、芬蘭、法國、西德、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、義大利、盧森堡、馬爾他、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、英國、南斯拉夫，計二十二國。
- (五) 大洋洲的澳洲、紐西蘭，計二國。

三、開辦時間

以第一次世界大戰（一九一四——一九一八）和第二次世界大戰（一九三九——一九四五）的時間來劃分，可分析各國開辦失業保險時間如左列五

階段：

(一) 丹麥（一九〇七）、英國、愛爾蘭（一九一）、計五國。

(二) 第一次世界大戰間的荷蘭（一九一六）、芬蘭（一九一七）、計二國。

(三) 一次大戰後與第二次大戰前的義大利、西班牙（一九一九）、奧地利、比利時（一九二〇）、盧森堡（一九二二）、瑞士（一九二四）、保加利亞（一九二五）、西德、南斯拉夫（一九二七）、紐西蘭（一九三〇）、瑞典（一九三四）、美國（一九三五）、冰島（一九三六）、南非（一九三七）、計十五國。

(四) 第二次世界大戰間的加拿大（一九四〇）、烏拉圭、澳洲（一九四四）、希臘（一九四五）、計四國。

(五) 第二次世界大戰後的日本（一九四七）、厄瓜多爾（一九五一）、塞浦路斯、馬爾他（一九五六）、匈牙利（一九五七）、埃及（一九五九）、巴西（一九六五）、阿根廷（一九六七）、以色列（一九七〇）、迦納（一九七二）、葡萄牙（一九七五）、計十一國。

四、制度類型

一般爲分析的方便起見，通常將失業保險制度分爲強制性失業保險計畫、自願性失業保險計畫、失業救助計畫等三個類型。惟如再予細分，則有左列的分析方式：

(一) 綜合強制保險：失業保險與其他社會保險合

併建制的塞浦路斯、保加利亞、馬爾他、挪威、烏拉圭，計五國。

(二) 單獨強制保險：失業保險獨立建制的強制性保險方式，包括阿根廷、奧地利、比利時、巴西、加拿大、智利、埃及、法國、希臘、義大利、日本、葡萄牙、南非、西班牙、瑞士、以色列、盧森堡、厄瓜多爾（一次給付），計十八國。

(三) 自願性保險：即工會會員必須參加，其他勞工可自願參加的保險制度，計有丹麥、冰島兩國。

(四) 失業救助：透過資產調查後，撥付失業勞工失業津貼的制度，計有澳洲、匈牙利、紐西蘭、南斯拉夫四國。

(五) 企業與單獨強制保險並行制：荷蘭一國。

(六) 綜合強制保險與失業救助並行制：英國、愛爾蘭兩國。

(七) 單獨強制保險救助並行制：西德、美國兩國。

(八) 自願性保險與失業救助並行制：芬蘭、瑞典兩國。

(九) 公積金制度：強制雇主與受僱者按月儲蓄的綜合保障制度，計迦納一國。

嚴格說來，在析論失業保險制度時，失業救助制度與公積金制度兩者不應納入說明，因失業救助非納費制（南斯拉夫由被保人納費亦稱失業救助爲一特例），而公積金制度缺乏社會保險中危險分擔的任務，亦欠社會連帶互助共濟的精神。故可以說，目前世界辦理失業保險國家僅三十二國，如併計失業救助與公積金制度，則可稱爲辦理失業給付國

家有三十七國。惟因失業救助與公積金制度和失業保險有相互補充的作用，於是在此提出併論。

五、保險對象

一般失業保險的目標在保障所有受僱者，而在各國中不納入失業保險對象人羣就有：

(一) 臨時工：在愛爾蘭、葡萄牙、西德、義大利、加拿大等國即是。

(二) 家庭傭工：在愛爾蘭、法國、埃及、塞浦路斯、加拿大、南非、葡萄牙、西德等國即是。

(三) 公務員：在愛爾蘭、埃及、奧國、南非等國即是。

(四) 季節勞工：在法國、日本、義大利等國即是。

(五) 農夫：在埃及、南非即是。

(六) 老年人：在埃及、加拿大、瑞士等國即是。

(七) 自雇者：在加拿大、英國、瑞士、馬爾他、法國等國即是。

(八) 低薪資者：如加拿大、南非等國即是。

另外，英國的已婚婦女、寡婦；瑞士均受僱在丈夫經營企業的婦女；南非的鐵路工人；法國的企業者；塞浦路斯的部分時間工人等，均不受失業保險保障。

辦理失業保險國家，有部分除將工商受僱者納入保險對象外，另對於某些特殊對象亦有特殊制度。例如：美國、西德的鐵路工人；美國、荷蘭、日本的公務員；西班牙、比利時的礦工；西班牙、葡萄牙的農人；西班牙、葡萄牙、日本、希臘、法國、比利時的航海人員；愛爾蘭、法國、比利時、奧

國、阿根廷的建築工人；烏拉圭的精肉業、毛織業工人；美國的退伍軍人；西班牙的自由業者；日本的僱工；愛爾蘭的手藝工；希臘的印刷工；法國的飛行員等，均有特殊的失業保險制度。

六、給付條件

各國間所採用失業保險的給付條件，大致相同，約有左列數項：

(一)申請者必須在失業前一定期間（通常是一年）內有工作，並曾繳納特定最低期間（通常是半年）的保險費。

(二)有工作能力與工作意願，並必須主動求職，先到就業輔導機構登記。

(三)失業非因自願離職、行爲不檢、參與勞動爭議、拒絕所提供的適當工作或訓練機會。

另有一些國家有特殊的給付條件。例如：烏拉圭的居住年限；美國、葡萄牙、保加利亞的最低薪資；南非的失業非因病或懷孕；挪威的可運用薪資至少爲年薪的七五%；西德的每週工作至少二十小時；法國的年齡限制；法國、厄瓜多爾的失業期間；巴西的雇主在二個月中解僱五十個以上的工人等特殊的給付條件。

一般而言，各國失業保險立法常有規定，不合於給付條件可停止給付或暫停給付。這不合格期間的規定情形如下：加拿大三週；瑞典、挪威、奧國、義大利爲四週；英國、馬爾他、塞浦路斯爲六週；南非十三週；希臘爲永久。另外有彈性規定國家的情形爲：瑞士一至四十八天；日本一至二個月；

西德二至四週；比利時四至二十六週。

七、財務基礎

各國失業保險籌集經費的辦法與其他社會保險方法相同，大多由政府、雇主及被保險人三方面共同負擔。其詳情可分析如左：

(一)政府、雇主及被保險人共同負擔的有奧地利、比利時、加拿大、塞浦路斯、丹麥、芬蘭、西德、日本、馬爾他、荷蘭、挪威、愛爾蘭、南非、西班牙、瑞典、瑞士、英國、烏拉圭、葡萄牙，計十九國。

(二)政府與雇主共同負擔的有保加利亞、埃及、冰島、義大利、盧森堡、美國，計六國。

(三)雇主與被保險人共同負擔的有厄瓜多爾、法國、迦納、希臘、以色列，計五國。

(四)政府與被保險人在共同負擔的有智利一國。

(五)政府全部負擔的有澳洲、匈牙利、紐西蘭，計三國。

(六)雇主全部負擔的有阿根廷一國。

(七)被保險人全部負擔的有巴西、南斯拉夫，計二國。

以上經費負擔方式中，政府以補助方式的有烏拉圭、美國、瑞士、西班牙、葡萄牙、義大利、愛爾蘭、西德、埃及、智利、加拿大、比利時、奧地利等，計十三個國家。

至於保險費率，在被保險人投保薪資百分之一及其以下者，有智利、以色列、南非、瑞士等國；在百分之一以上至三者，有奧地利、厄瓜多爾、埃

及、西德、希臘、冰島、義大利、日本、荷蘭、美國等國；在百分之三以上至五者，有阿根廷、加拿大、法國、迦納、盧森堡、西班牙等國；在百分之五以上者有巴西、葡萄牙。

八、保險給付

(一)給付等待期：

1. 失業的第一天即可領取者，有西德、丹麥二國。

2. 須等待一至三天者，計瑞士、挪威、愛爾蘭的均等給付制，塞浦路斯等國。

3. 須等待四至七天者，有瑞典、以色列、芬蘭、希臘、南非、葡萄牙、日本、埃及等國。

4. 須等待一週以上者，有愛爾蘭的薪資比例制與加拿大。

(二)保險給付額：

1. 給付額比率在投保薪資百分之五十及其以下者，計比利時、烏拉圭、美國、希臘、挪威、南非等國。

2. 給付額比率在百分之五十以上至七十五之間者，有瑞士、葡萄牙、埃及、塞浦路斯、加拿大、芬蘭、智利等國。

3. 給付額比率在百分之七十五以上者，有英國、荷蘭、盧森堡、巴西、丹麥等國。

另西班牙、日本爲百分之六十至八十；以色列爲百分之四十至八十；西德爲百分之四十至六十九；奧地利爲百分之三十至六十；而瑞典、法國、保加利亞等國，給付金額不依薪資比例。

(三) 給付期間：

1. 在十三週及其以下者，有保加利亞、智利、愛爾蘭的均等給付制。

2. 在十三週以上至二十六週者，有冰島、烏拉圭、盧森堡、義大利、巴西、南非、荷蘭、塞浦路斯、瑞士、以色列、加拿大、埃及等國。

3. 在二十六週以上至五十二週者，計美國、丹麥、芬蘭等國。

4. 在五十二週以上者，有愛爾蘭的薪資比例制，葡萄牙、瑞典等國。

另西德、希臘、日本為十三至五十二週；奧地利為十二至三十週；西班牙為二十六至七十八週不等。

四特殊津貼：

1. 有差放津貼者，計挪威、丹麥、奧地利等國

2. 有搬遷津貼者，計挪威、日本二國。

3. 有職業訓練或再訓練津貼者，計挪威、奧地利、日本等國。

4. 有眷屬補助者，計烏拉圭、美國、英國、瑞士、葡萄牙、挪威、紐西蘭、馬爾他、義大利、愛爾蘭、冰島、希臘、西德、芬蘭、厄瓜多爾、塞浦路斯、奧地利、澳洲等國。

另日本尚有膳食、疾病、傷害、設備等額外津貼；丹麥有佈置、租賃津貼；奧地利有再安置津貼等。

九、行政組織

(一) 監督組織：

1. 由勞資政三方代表委員會聯合監督的有奧地利、保加利亞、塞浦路斯、荷蘭等國。

2. 由勞工、人力、就業部監督的有比利時、巴西、加拿大、丹麥、希臘、日本、南非、瑞士等國。

3. 由勞工、社會部監督的有智利、厄瓜多爾、西德、以色列、盧森堡、馬爾他、葡萄牙、烏拉圭等國。

4. 由社會、衛生部監督的有芬蘭、法國、冰島、英國等國。

另在西班牙由勞工、衛生、社會部負責監督之責；在義大利則為勞工、社會、財政部負責；南斯拉夫為公共協會與區域委員會；迦納為財政部；匈牙利為城市委員會；挪威為勞工部與市政部；瑞典為全國勞動市場董事會。

(二) 執行組織：

1. 社會安全（保險）部門：有澳洲、智利的工資階級、塞浦路斯、厄瓜多爾、芬蘭、烏拉圭、挪威、迦納、冰島等國。

2. 人力、就業、勞動部門：比利時、奧地利、加拿大、法國、愛爾蘭、日本、西班牙、馬爾他、盧森堡、英國、美國地方（州）層次、南斯拉夫等國。

3. 基金會、工會：保加利亞、智利的薪水階級、丹麥、荷蘭、葡萄牙、南非、瑞典、瑞士等國。

4. 社會保險與人力部門聯合執行者，有埃及、以色列、義大利、美國聯邦層次等。

另外紐西蘭為其社會福利部透過分支與地區機構執行給付；匈牙利由城市委員會負責；而在接受申請方面，澳洲由就業部門負責；在收費方面，奧地利與西德均由疾病基金會負責；比利時與希臘則

由社會安定（保險）部門負責；日本由就業與保險部門共同負責。

十、結論

綜合分析各國失業保險現況後，所獲結論如次：

(一) 辦理國家以歐洲國家居多。

(二) 開辦時間以第一次世界大戰至第二次世界大戰期間（一九一四——一九四五）居多。

(三) 制度類型以失業保險獨立建制的強制性保險方式居多。

(四) 保險對象一般為工商受雇者，但有部分排除在外的人羣未受保障，且對某些對象亦有特殊制度予以保障。

(五) 給付條件主要為工作期、納費期、工作能力與意願、非自願性失業，及某些特殊的條件，如最低薪資、失業期等。

(六) 不合格給付期間以四至六週居多。

(七) 基金來源大多由政府、雇主及被保險人三方面共同負擔，惟其中政府所扮演的角色大多以補助方式行之。

(八) 保險費率，以在被保險人投保薪資百分之一至百分之三之間居多。

(九) 給付等待期間以四至七天居多。

(十) 給付比率在被保險人投保薪資百分之五十至百分之七十五之間居多。

(十一) 給付期間在十三週至二十六週之間居多。

(十二) 保險給付通常另有其他特殊津貼，包括眷屬補助、搬運費、膳宿費、差旅費、訓練費等。

(十三) 負行政監督之責的組織，大多為各國的勞工、社會、人力、就業等部。

(十四) 負責實際執行之責的組織，大多為人力、就業部門，次為社會保險部門、失業基金會等。