

世界主要國家辦理失業保險概況

蔡仁

壹、引言

根據統計，目前世界有四十一個國家對失業勞工，提供現金給付。絕大多數國家透過失業保險制度；有些國家利用救助計畫，而不採保險方式；有些國家則以保險與救助兩者兼施。

考失業給付制度，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，不界限於小部分的勞力，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。

我國目前尤未舉辦失業保險制度，自當以先進國家的經驗作參考，瞭解其

創辦背景與制度內容，並比較分析其得失，以為我國實施此一制度的借鏡。茲選擇較具代表性的英國、西德、美國、日本四國，分節敘述其保險立法、保險對象、保險財務、給付條件、保險給付及行政組織，最後並比較分析其得失。

貳、英國的失業保險制度

一、保險立法

在英國，十九世紀中葉以後，工會多舉辦對於傷病、死亡、失業等相互扶助事業，但是僅以熟練工為組織中心的工會始為可能，同時也僅對摩擦性失業或較短期間之失業始具效力。嗣後由於技術進步，舊有的熟練工階層開始解體，工會之失業津貼制度也呈現無能為力之處，復因新工會運動的昂揚，對於一般勞工及非熟練勞工要求予以組織並要求將失業津貼制度擴大於勞工，加之英國在第一次世界大戰前失業業者最多的一九〇八年之失業率為七·八%（邱啓明，一九七四：四三），較之德國二·九%，可謂相當高，英國政府遂於一九一一年制定國民保險法（National Insurance Act），以國家主辦的強制性失業保險制度從此成立。當時以建築、土木、造船、機械、製鐵、車輛製造、製材等有明顯波動的七個工業部門之勞工為保險對象，雇主與勞工每週各負擔二便士半的保險費，國庫亦負擔一又三分之二便士。給付期間一年以十五週為限，每週支付七先令保險給付。被保險勞工共有二百二十五萬人（女性勞工二萬人），從一九一二年七月十五日開始繳費，一九一三年一月十五日開始交付給付。

第二次世界大戰以後，英國的失業保險與失業扶助，在所謂的「從搖籃到

墳墓」(From womb to tomb) 之社會安全計畫之下，作為該計畫之一環，以嶄新的姿態來處理失業勞工問題。依照貝弗利治(William Henry Beveridge)於一九四二年十一月二十日所提出的「社會保險及有關服務報告書」(Report of Social Insurance and Allied Services)·通稱「貝弗利治報告書」(The Beveridge Report)之建議原則，建立統一的保險制度。一九四八年七月五日起實施國民保險(包括失業保險)，均等費率的保費由雇主與受僱者同等分擔，並基於其先前的就業紀錄而有權享受有期限的均等費率之給付，其保障範圍擴展於所有的受僱者，而不管其所得為何，以保障所有所得中斷和停止者的意外事故，享受保險給付期滿的失業者，可基於所得調查的基礎而申請國民救助。(覃怡輝，一九七九：二二一～二二二)

英國現行的國民保險法乃是一九七五年四月六日所修正實施的。依照修正法令之規定，將被保險人劃分四類：第一類受僱者，凡有服務契約為雇主工作者及支領報酬之學徒均屬之；第二類為自僱者，凡自行經營獨立之事業或從事有報酬之自由職業業，且每年淨收益在一千六百鎊以下者均屬之；第三類為無職業者，凡不從事工作或職業者均屬於此類；第四類係由原屬於第二類被保險人中劃分出來的，亦為自僱者，惟其自行經營獨立事業或從事自由職業，每年淨收益或利潤在一千六百鎊以上者，均屬於此類(康國瑞，一九七九：四二〇)。現行有關失業保險制度分述如下。

二、保險對象 (一英鎊等於一·二鎊美元)

凡每週工資在三五·五鎊以上的受僱者均強制投保，自僱者已婚婦女及寡婦減額繳納，可自願投保。

三、保險財務 (綜合保險費)

1. 被保險人：受僱者繳納薪資九% (已婚婦女及在一九七八年四月前已工作的某類婦孺，繳納三·八五%)。如依薪資比例制，則繳每週三五·五鎊的九%加上三五·五～二六五鎊所得的六·八五%。自僱者每週繳納四·七五鎊

加上每年四、一五〇與一三、七八〇鎊之間利潤的六·三%。無職業者每週繳納四·三鎊。

2. 雇主：負擔薪資總額的一〇·四五% (國民保險附加價款自一九八五年四月六日廢除)。如依薪資比例制，則繳納每週約三五·五鎊的一〇·四五%與三五·五～二六五鎊所得的六·三五%。

3. 政府：約負擔經費一三%；也負擔資產調查津貼的全部費用。

4. 最高投保薪資限額 (除自僱者與無職業者外)：每週二六五鎊。最低限額為三五·五鎊。

四、給付條件

1. 受僱者應有二十六週的納費；在最後保險年中有五十週納費或如有二十六至三十九週寬減納費，則發給減額給付。

2. 須向就業服務機構登記，並具有工作能力與工作意願。

3. 失業並非因自願離職，行為不檢，直接參與工會爭議，拒絕所提供的適當工作，中途離職，或拒絕職業訓練機會等，否則不予給付。

五、保險給付

1. 均等給付為每週二八·四五鎊，配偶為一七·五五鎊，每個子女為〇·八五鎊，另加每週一六·二五鎊以下的所得比例補助金。最高為薪資的八五%。

2. 經三天等待期後給付 (補助金的等待期為十二天)，最高給付期間為五十二週 (補助金為二十六週)。

六、行政組織

1. 英國衛生社會安全部 (Department of Health and Social Security) 負責徵收保險費與保險紀錄及給付資產調查津貼。

2. 就業部 (Department of Employment) 透過所屬各區域機構及失業給付機構負責發放給付，並包括接受及處理申請案件。(U. S. S. S. A,

叁、西德的失業保險制度

一、保險立法

在一九一四年，第一次世界大戰爆發後，德國工業遭受嚴重之損失，尤其在戰爭末期，因煤生產量減少，導致煤礦業停工者甚多，情況極為嚴重，政府對於失業工人則不得不謀求救助辦法，乃於一九一八年十月十三日訂訂失業救助法，救濟戰後大批失業國民之生活。惟此項消極救濟辦法，不能協助謀求工作者，而政府支出龐大之救濟費用仍未能解決失業問題，且在一九二四年以來，隨著產業合理化政策之推行，咸認應實施失業保險，並加強職業訓練，以提高工人職業技能，促進勞工充分就業，保障勞工職業安全，遂於一九二七年施行失業保險（康國瑞，一九七九：五三七）。當時強制承保所有工人及低收入之薪資勞動者（但農業工人、家庭傭工，年收入不及八百四十馬克之薪資勞工，以及六十五歲以上之體力勞工仍除外不保）一千六百萬，在無國家補助情況下由雇主及被保險人平均負擔保險費，以保障最大限度八十萬失業者之生活為標準開辦。但在實施二年後即逢世界性不景氣，一九三二年失業者達六百萬，失業率約九·二%（邱啓明，一九七四：四三、四四），為防止失業保險之崩潰，即採取降低給付，提高保險費等措施，卻成爲威瑪共和國崩潰原因之一。

一九三三年，希特勒掌握政權後，在「勞動機會振興計畫」名義下，將大量失業以強制勞動方式解消，於是失業保險反而成爲籌集軍事費用之手段。隨後，西德政府有意重建失業保險制度與失業救助制度，並予以合併，乃依據一九五二年三月十日的法案，建立了職業安置與失業保險的聯邦機構（Federal Institute for Placement and Social Insurance），自此西德全國有關失業保險均轉隸該機構及所屬各分支機構（中央總部，各邦之就業處及地方勞動交換所），惟至一九五七年四月一日才恢復一九四五年已喪失之聯邦全國統一的失業保險。（徐國賓，一九六四：三七）

目前的法律乃是一九六九年頒行的「就業促進法」（Employment promotion Law），已擴大了服務的範圍，並改進了給付的條件。該法的主要目標在於以積極的就業政策來防止失業，在生產和技術變遷的過程中，工人需要調適其技術和職業資格的廣泛認識，已經變成制訂法律的一個重要影響力。（F.M.L.S.A, 1970:171-176·覃怡輝一九七九：1110）

二、保險對象

凡工商業的受僱者，包括長期農業傭工、家庭傭工及學徒與受訓人員等均納入保險對象。

三、保險財務（一馬克等於0·三三五美元）

1. 被保險人：繳納薪資二·〇五%（如所得低於最高限額一〇%者免納費）。
2. 雇主：負擔薪資總額二·〇五%（對薪資低於最高限額一〇%的受僱者負擔四·一%）。
3. 政府：補助就業促進法規定的經費及其發生的赤字；也負擔失業救助經費及失業者繳納社會保險的保險費。
4. 最高投保工資限額：每年六四、八〇〇馬克。

四、給付條件

1. 失業前三個保險年中，應有三六〇天的繳納保險費（季節勞工則僅要一八〇天）。
2. 須向就業機構辦理失業登記，具有擔任工作的能力與意願；每週工作不超過二十小時。
3. 失業非因自願離職，行爲不檢，參與罷工，拒絕所提供的適當工作，訓練或再訓練等，否則不予給付（不合格期達十二週）。
4. 如因氣候惡劣無法工作時，建築工人就有資格領取特別給付。在特殊情況下，各企業中每週臨時打工，以彌補暫時工作損失者，可領取特別給付。

五、保險給付

1. 通常失業給付額為扣稅後薪資的六八% (如單身則為六三%)。
2. 自失業第二天起即給付 (無需等待期)，至於給付期間視被保險工作期長短，發給十六週至五十二週不等 (假如超過四十九歲，則可達二十八週；領取最高五十二週給付，需有一五六週的工作期)。
3. 失業救助：對於一些無資格領取規定失業給付，及給付期間屆滿後仍繼續失業者，則透過所得調查提供失業救助，可領取工資總額的五八% (如單身則為五六%)，以補其窮。沒有限制給付期，但每年需作資格調查。
4. 在接受職業訓練、再訓練，及職業重建期間，提供生活維持津貼。

六、行政組織

1. 西德聯邦勞工及社會部 (Federal Ministry of Labor and Social Affairs)，負責總監督。
2. 聯邦勞工局 (Federal Institute for Labor)，透過由勞、資、政三方所組成的理事會與委員會所掌管之各區域與各地方分支機構，負責發放給付及提供就業服務。
3. 各疾病基金會 (Sickness Funds) 負責徵收保險費事宜。(U. S. S. A, 1986:94-95)

肆、美國的失業保險制度

一、保險立法

美國失業保險制度雖見之於一九三五年聯邦社會安全法案 (Social Security Act) 中，其實遠至一九一六年時，已有人把失業保險法案介紹到麻省議會，此為美國第一個失業補償法案，但因僱主與職工組織等的反對而未獲通過。在一九二〇年，亦相繼介紹到數州議會裏，均因恐怕對各州雇主有競爭上的不利，而告失敗。到了一九二二年威斯康辛大學教授柯莫斯 (John. R.

Commons) 起草胡勃草案 (The Huber Bill)，把它介紹到威斯康新州議會，經過十年，議會五次會議討論重新修正，終於在一九三二年此法案最後獲得通過，使得威斯康新州成為美國實行強制性失業保險制度的第一個州。(柯木興，一九五八：八)

美國在一九三五年社會安全法案制定以前，各州僅對失業的勞工，給予有限的救助，有些州建立工作救濟方案 (work relief programs)，供給貧民一些救助；而貧民們需以履行公共服務 (public services)，來交換這種救助。同時，也有私人慈善機構提供救助，但因限於財源，不能在失業展延期間給予失業給付。有些工會也提供暫時性的失業救助，但也僅有少數人受惠。少數的廠商也成立民間失業計畫 (private unemployment plans)，但因財務問題和一九三〇年代經濟不景氣時的大量失業，使得這種計畫不能提供廣泛的救助。

當一九二九年經濟不景氣開始時，美國失業並不太嚴重，但至一九三三年三月已增加為一千五百六十五萬人 (邱啓明，一九七四：四四)，於是美國亦出現失業之悲劇，此種狀態使聯邦政府認為對於不景氣之犧牲者的救濟問題，不能再由州或地方公共團體來處理，因此聯邦政府即承擔大量失業問題之責任，一九三五年社會安全法案之成立，可謂是大量失業所促成。

美國失業保險是一種中央立法，地方執行的社會保險制度，不像勞工職業災害補償經常為州的責任，而老年遺屬殘廢及健康保險計畫則是聯邦的計畫。故該法案規定，各州可自由地發展自己的計畫，但須合於聯邦的最低標準。一九三四年的社會安全法案，鼓勵各州透過抵繳稅款或減稅 (tax offset) 的方式，來制定失業保險計畫，若雇主一年內僱用八人以上工作滿二十週以上，需課繳聯邦雇主稅，而州內有失業保險計畫者，則可減少九〇%的雇主稅，由各州加以應用，處理各州的失業問題，其餘的一〇%雇主稅交付聯邦政府發作失業保險管理費用。在強烈的財行誘惑下，到一九三七年，全國各州都制定了失業保險法律。

一九七〇年的就業安全修正案 (Employment Security Amendments)，使得美國的失業保險制度變得更廣泛、更優厚。以下即簡述當前美國失業

保險制度概況。(註一)

一、保險對象

1. 聯邦法律：凡工、商業公司行號，以及一年有二十週期間僱用四人以上的非營利機構之受僱者均納入保險範圍。目前幾乎所有的州與地方政府公務員、家庭傭人，及三分之二的農場勞動者均已納入保險。

2. 州保險制：受聯邦法律保障的受僱者均屬之。

3. 鐵路受僱者、聯邦公務員、及退役軍人等另有特種聯邦制度予以保險。

三、保險財務

1. 被保險人：不必負擔保險費（但阿拉巴馬、阿拉斯加，及紐澤西等州除外）。

2. 雇主：聯邦稅一負擔薪資總額的〇·八%（六·二%的基本率扣除抵銷州保險費的五·四%；包括〇·二%的暫時基本費率）。州保險制：大部分州的基本費率為五·四%；根據個別雇主的經驗，實際費率由零至一〇·五%不等；平均費率在一九八五年約為三·一%。

3. 政府：聯邦政府自聯邦稅中撥款補助州保險行政費用（包括補助各州收支差額，或支援延長給付方案經費）。

4. 最高投保薪資限額：聯邦稅及十九州保險制下，每年七、〇〇〇美元；其餘三十二州的費率較高。

四、給付條件

1. 幾乎有四分之三的州都要求申請者失業前一本保險年最低薪資應等於每週給付，或高季工資，或規定薪資總額的特定倍數。有十三州要求有特定的工作週數（例如，十四至二十週）。

2. 失業後須向就業服務機構登記，並具有工作能力與意願。

3. 失業非因自願離職，行為不檢、勞動爭議、或拒絕所提供的適當工作等，否則不予給付（各州之不合格期間相當紛歧）。

五、保險給付

1. 給付標準將因各州的計算方式而異，但通常約為薪資的五〇%。最低每週基本給付：五、六十美元間（有三分之一州為三十美元以上）。最高給付額：八七四、二二四美元間（有二分之一的州在一七〇美元以上）。

2. 眷屬補助金：約有四分之一的州發給每一子女每週一、七十六美元，且有時也發給其他的眷屬。

3. 大多數州，需經一週等待期後發給付；大部分州最高給付期限達二十六週。聯邦法律規定，對於高失業率的州，另發規定週給付額五〇%的延長給付，最高到十三週。惟被保險工作期不的而失去領取保險給付資格，及用完給付的貧困失業業者，則在「聯邦一州」的聯合救助方案下，可領取失業救助金。

六、行政組織

1. 美美國勞工部透過其就業訓練署失業保險服務處 (Employment and Training Administration, Unemployment Insurance Office)，負責執行全國性的失業保險服務計畫。

2. 各州就業安全機構透過其所屬各地就業機構負責執行各州保險業務。其中半數以上機構隸屬於州政府部門，其餘則為獨立的部門、理事會或委員會之類的機構。(U.S.S.A, 1986:270-271)

伍、日本的失業保險制度

一、保險立法

日本失業保險制度係於第二次大戰無條件投降後，因失業勞工眾多，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為保險對象，保險給付包括有失業給付及遷移補助金，保險費率為二·二%，給付期間最多為六個月。

一九四九年對於無一定雇主之職業工人，辦理日傭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擔任務，基於一九七三年十二月一日所提出「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，並於一九八五年六月修正至今。(彭建章，一九七六：八三；康國瑞，一九七九：六八五；吳凱勳，一九八七)

雇用保險法取代失業保險法之後，很明顯地，失業政策已被認爲就業政策統合的一部分，反應出充分就業的目標。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)增進就業福利服務，包括住宅與諮詢的提供(Harari, 1978:1017；康國瑞，一九七八：六八五、六八六)。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。

二、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，及僱用四人以下長期僱員事業之受僱者可自願投保；至於日雇勞動者及海員另有特種

制度。

三、保險財務

1. 被保險人：繳納工資的〇·五五% (季節性僱工則爲〇·六五%)。
2. 雇主：負擔薪資總額的〇·九% (爲季節性僱工負擔薪資總額一·〇% (一·一%))。

3. 政府：負擔給付費用二五% (爲季節性僱工負擔總額三三·七%) 及行政費用。

四、給付條件

1. 申領者於失業前的十二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，每四週向該所報告一次。

3. 失業非因自願離職，嚴重的行爲不檢，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)。

五、保險給付

1. 給付標準爲薪資的六〇%~八〇%。每天最低二、五七〇日圓；最高爲七、三三〇日圓。

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(五十五歲以下之殘障者爲二四〇天；五十五與六十歲及難以受僱者爲三百天)。

六、行政組織

1. 日本勞働省負責總監督。

2. 勞働省職業安定局負責執行全國性業務。

3. 都道府縣勞工處失業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 (U.S.S.A. 1986:136~137; 詳見健康保險組合連合會編, 一九八七:八九~九五)。

陸、比較分析

一、共同特點

綜觀上述,英國為全世界第一實施強制性失業保險制度的國家,故其在一九一一年所頒行之失業保險法為後世各國舉辦失業保險依據之藍本。縱觀世界主要國家所辦理的失業保險制度,有下列幾個共同特點:

(一)失業保險制度的發軔與改革,莫不與社會經濟情勢之演變,息息相關。尤當世界大戰後,或經濟不景氣時,通貨膨脹與大量失業,相隨而生,難免導致經濟衰退,社會不安,甚至民不聊生。此際,各國為消除失業,保護勞工,殆須舉辦失業保險制度。觀乎目前推行的失業保險大多建自第二次世界大戰及一九三〇年代經濟大恐慌後,惟也有少數新的保險是近幾年才實施的,如在經濟景氣期間先行辦理,累積失業保險基金,所發揮的預防與保障失業之效果更大。

(二)現已辦失業保險的四十一個國家中,大多數為工業化國家,因為有健全的勞力市場能為此類提供可行的依據,其他國家所以畏縮不前,不敢輕易舉辦失業保險,主要原因之一,是因為沒有正確的失業及勞動力供需等資料可供依據。這對於一個未開發國家而言,更具其理由,因為彼等工商業不發達,有固定工作之勞工不多,這些國家的主要工作應是促進經濟發展,創造就業機會。職是之故,舉辦失業保險,除需考慮失業率,國民生產毛額之變動因素之外,尚須具有完善之職業訓練與就業輔導制度,有效管理之工商企業,能提供就業機會之經濟環境,俾益調節功能之勞力市場,以及充裕之財力,健全之稅制等相關條件互為配合,對於失業保險之實施成效,不僅甚關重要,且具有相輔相成之作用。

(三)建立失業保險制度之初,對保險對象之選定,多採慎重保守態度,而後

視制度績效,財力條件逐漸放寬,終使所有受僱者,不分業別、薪資等級,均得納入保險範圍。實施初期,強制加保對象之選定原則有五:(1)有固定的雇主;(2)長期性工作者;(3)失業、轉業機會較低者;(4)事業單位所雇用人數較多者;(5)對經濟開發價值或影響經濟力量較大者。(袁宗蔚,一九七六:九)

(四)為兼顧被保人之負擔能力,適應社會經濟情勢及實施給付需要,失業保險儘求降低其費率,並予彈性規定,以利機動調整,並由國家補助若干經費,同時會計獨立、財源穩固、資金運用靈活。職是之故,初期為適應客觀環境需要,將保險、扶助二者兼採行之國家,殆有力求健全保險制度,而廢止失業扶助制度之趨勢,惟若早作準備,失業保險功能充分發揮,則可減少因失業扶助的國家財政負擔。

(五)失業保險主要目標在於安定失業勞工生活,使其早日謀職就業。為避免投機之惰民怠工,各國皆有等待期間,給付期限,以及非因自願離職、行為不檢、直接參與勞動爭議、拒絕所提供的適當工作,不參加指定的訓練而失業,且有工作能力與意願,與按時間向就業機構登記等給付條件的規定。

(六)失業給付的計算方式與給付期間,各國雖異,但概以適中為原則,不得超過其失業前特定期間之平均薪資所得額,並多以半年為期,倘有特殊情況者,得酌以延長,或改支其他保險給付。

(七)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,且應運用基金以協助就業輔導、職業訓練、人力開發事業,以抑止失業,並發展勞工福利事業(詳見 Fisher, 1978:13~14)。西德一九六九年的就業促進法,日本一九七五年的雇用保險法,即著重於上述的積極意義。

(八)考慮採用社會整體需求的觀點,舉辦失業保險,往往與其他社會保險制度一併考慮,節省行政費,及易於連鎖作用以集中互補彼此財務之短拙,以及透過就業、醫療及賦稅等各種政策之協調、聯繫,以滿足社會大多數人的需求。(同上:115; I.L.O., 1980:174)

二、四國特點評析

(一)英國:失業保險為廣泛國民保險計畫的一部分,保障所有所得中斷和停

止者的意外事故，具有廣泛性社會保險的特色，符合保險多數原則。享受保險給付期滿的失業者，可基於所得調查的基礎而申請國民救助，而在一九四八年以後，對家長的國民救助水準大大地高過保險給付水準，蓋因許多的保險給付申請者，同時也申請國民救助，頗不足取，應避免同時申請兩種以上之代替工資損失之給付，一九二〇年因戰後遺留下來的大量失業，及遭逢世界經濟不景氣局面，請領標準給付者反而比請領無契約給付，過度給付者少，保險基金赤字逐年累積起來，繳費原則不再被堅持，失業保險實質上帶有救貧制度之性質，十分紛亂(邱啓明，一九七二：五五)。另一九八三年時，英國失業保險給付的數額僅為一個男性受雇者平均工資的三分之一，還必須申請失業救助來維持生活(詹火生，一九八六)。由此可知，失業保險與失業救助應予以區別，不容相混，且如貫徹失業保險之繳費原則，則更能有效地對付短期間的失業。

(二)西德：一九三〇年代遭逢世界性之不景氣，為防止失業保險之崩潰，即採取降低給付，提高保險費等措施，以維持失業基金之清償力，並仍透過失業救濟，以保障失業者之經濟安定，因此，曾一度失業保險制度為失業救濟所代替而喪失其原有本能，導因於開辦之初，強制投保人多，而在無國家補助情況下，基金短絀，頗足借鑑。一九六九年就業促進法的主要目標是以積極的就業政策來防止失業，值得參考；但改進了給付條件，廢除了等待期，並解除了關於男人參加勞工爭執的規則，失業者可以擁有相當大的一筆零工所得，並且每週能工作多達二十小時而仍然可以領取給付，容易造成反效果，鼓舞怠工。

(三)美國：失業保險是一種「聯邦一州」聯合責任，為其一大特色，一般相信，由於各州對於給付、財務、管理和其他方面意見不一致，由各州來發展自己的失業保險計畫是最恰當的，而且各州各自管理失業保險，會比聯邦的管理更有彈性，故社會安全法案規定，各州可自由的發展自己的計畫，但須合於聯邦的最低標準。一般人批評，美國的失業保險水準低於世界主要先進國家，給付水準太低，等待期太長，給付期太短，長期失業者的經濟地位差，法定不合格的範圍廣，此皆導源於稅基太低。失業保費只課於所包括工人工資的一半，這使得每週給付的最高期限與數量的增加受到了限制，它甚至也使得在失業率較高的年分，如一九七〇年，保險費會少於所支付的給付(單怡輝，一九七九

：二二六)。經驗率意在使雇主穩定僱用，結果使雇主少僱用新人，增加以機械代替勞力之傾向，並促使雇員繳費減少之原因，且所課稅率過低，廠商有時寧可裁員承受失業保險稅而不願留員支付他們薪資(單驥，一九八五)，即以難期效用，故現時已不像初期那麼強調了。(註二)美國失業保險費用全由雇主負擔，增加雇主的負荷，而且也失去了「保險」的特質(張天開，一九八六：一三)似有欠公允，為其另一特色。

(四)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，故為糾正過去之流弊，將原失業保險改為雇用保險，並實施雇用安定、雇用改善、能力開發及雇用福祉等四項配合事業，使此一制度更為積極、更為完備，進而為勞工謀福利，頗具參考價值。

另亞洲國家塞浦路斯於一九五六年，以色列於一九七〇年已開辦失業保險，惜缺乏具體資料予以列述，而與我國情形相近的韓國，其職業安定法第二條明訂政府應執行失業保險業務，並列入第六期五年(一九八七至一九九一年)經濟社會發展計畫之國民退休金制度中實施(駐韓經參處，一九八五：一〇)。另一項值得注意的：中國大陸「國務院」於一九八六年七月十二日發布「國營事業受僱員工失業保險辦法」(Regulations on unemployment insurance for workers and employees in state-run enterprises)，並自一九八六年十月一日生效實施。(詳見I.L.O, 1987:13~16)

以上綜論世界主要國家舉辦失業保險的經驗，並評析其優劣特色，足供我國舉辦失業保險制度之參酌，藉收「他山之石，可以攻錯」之效。

[本文作者為臺大三民主義研究所博士生]

附 註

註一：根據新資料顯示，一九八六年美國雖沒制定聯邦失業保險新法，惟州與州間卻有幾項顯著的改變：如嚴格要求給付條件，擴充不給付期間，及有八個州規定縮減延長給付(extended benefits)。(詳見Ranner, 1987)

註二：有不少實證研究報告，支持此一論點（詳見 Feldstein, 1978; Polemarchakis & Weiss, 1978; Topel & Welch, 1980）。

主要參考文獻

- 吳凱勳 一九八七，「日本雇用保險法，臺灣地區勞工保險局」。
- 邱啓明 一九七一，「英國的失業保險」，社會建設季刊，第十一號，四四～五〇頁。
- 一九七四，「失業保險」，勞工研究季刊，第三十四號，第四一～五〇頁。
- 一九五八，「美國失業保險制度」，新社會月刊，第十卷第十二期，第七～一頁。
- 袁宗蔚主持 一九七六，我國失業保險之可行性，研究報告。
- 康國瑞 一九七九，社會保險，黎明文化公司。
- 徐國賓 一九六四，「西德的失業保險」，保險季刊，第四卷第二期，第三七～四〇頁。
- 張天開 一九八六，「美、日、瑞失業保險制度比較研究」，勞工研究季刊，第八十三期，第一～十九頁。
- 覃怡輝 (Kain-Caudle, P. 著) 一九七九，比較社會政策與社會安全，黎明文化公司。
- 彭建章 一九七六，「日本雇用保險制度概要」，社會建設季刊，第二十六號，第八三～九六頁。
- 單 駿 一九八五，「失業保險與勞工福利」，聯合報，民國七十四年十二月十一日第二版。
- 詹火生 一九八六，「從英國經驗看失業問題與對策」，中央日報，民國七十五年二月五日第二版。
- 駐韓經參處譯 一九八五，韓國最近之就業動向及其因應方案。（油印本）
- The Federal Ministry for Labour and Social Affairs (abbr. "F. M. L. S. A")
- 1970, *Survey of Social Social Security in the Federal Republic of Germany*
- Feldstein, M
- 1978, "Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment" *American Economic Review*, Vol. 68, No. 5, pp. 834-846.
- Fisher, P.
- 1978, "World Security Trend: The Challenge of the Last Seventies", 社會保險年刊，第三期，pp. 9-27.
- Harari, E.
- 1978, "Unemployment in Japan: Policy and Politics", *Asian Survey*, Np018, p. 1013-1028.
- International Labour Office (abbr. "I. L. O.")
- 1980, "Social Security at the Crossroads", *International Labour Review*, vl. 119, No. 2, pp. 139-151.
- 1987, *Legislative Series*, 1986-China 4, No. 2, pp. 13-16.
- Polemarchakis, H. M & Weiss, I.
- 1978, "Fixed Wages, Layoffs, Unemployment Compensation, and Welfare", *American Economic Review*, Vol. 68, No. 5, pp. 909-917.
- Runner, D.
- 1987, "Changes in Unemployment Insurance Legislation during 1986", *Monthly Labor Review*, Vol. 110, No. 2, pp. 21-24.
- Topel, R. & Welch, F.
- 1980, "Unemployment Insurance: Survey and Extensions", *Economica*, No. 47, pp. 351-379.
- U. S. Social Security Administration (abbr. "U. S. S. S. A")
- 1986, *Social Security Security Programs Throughout the World*, 1985
- 健康保險組合連合會編 一九八七，社會保障年鑑——一九八七年版，東洋經濟新報社。