發佈：2019-01-25, 週五 16:58
點擊數：21901

壹、就/失業保險的性質

就/

失業保險屬性上，可視為五種社會保險制度中之一種，其他還有健康保險、老年殘廢遺屬年金保險、職業災害保險、及長期照顧保險。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。就/

Phoca PDF

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與國民年金保險相繼開辦後，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、南韓的就業與勞動部、日本的勞動省職業安定（就業安全）局等，均為就/

失業保險與就業政策的同一主管機關。職

是之故，由就/

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，與勞動部的勞工保險及就業安全部門等均息息相關。

此外，從勞動保障立法性質論--

這裡所說的保障立法僅指社會性的保障規定。它是以勞動關係建立前和終止後的關係為主要內容，也是“勞動者保障的社會化”原則的體現。這部分立法的內容主要調整對象一方是國家機關以及其授權的組織，另一是用人單位或勞動者。作為一種勞動行政關係，國家機關以及其授權的管理服務機構起著主導作用。這類立法主要包括兩方面的內容：一、就業促進法，當勞動關係尚未建立時，以促進就業、幫助勞動者建立勞動關係為目的，從而對就業服務機構、就業服務企業、就業基金、就業歧視的制止等等做出一系列原則規定；二、社會保險法，當勞動關係喪失或勞動力

Phoca PDF

喪失、部分喪失時以保障勞動者的基

本生活為目的，確立就/

失業保險，養老保險，醫療保險，工傷保險，生育保險，疾病、傷殘津貼，遺屬津貼等基本制度

。

最後，先進國家咸認：就/

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社會福利制度，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1969

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1975年的「雇用（就業）保險法」取代原1947

年的「失業保險法」；於1993

年制定「雇傭（就業）保險法」，並於1995

年開始辦理雇傭（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1940年開辦失業保險法，並自1996

年大幅度修正為「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；而英國、愛爾蘭的國民保險自1987

年以來，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1996

年合併國民保

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「尋(求)職者津貼」(jobseeker’s

allowance)。在在說明開辦就/

Phoca PDF

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。另依照國際一般失業保險制度的規定，失業勞工支領給付的權利，應遵守規定的合格要件，否則，每一失業者一旦失業即有請求失業給付之權利，易造成失業基金濫用，影響整個財務基礎。有關給付條件，各國間所採用者大致相同，其中之一即為：申領者必須在失業前一定期間（通常是一年）內有工作，表示申請人最近至少在規定期間內，依附於勞動市場內，並曾繳納特定最低期間（通常是半年）的保險費，

以表示就/失業保險並非社會救助，就/

失業保險建立在受保險勞工的責任意識和雇主的社會責任觀念之上，故為權利（領取失業給付）與義務（繳納特定最低期間的保險費）的對等關係。

「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，尚且包括各種不同的主動積極勞動市場政策，為無止境的產業重整與經濟波動之就業調適援助，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就業能力的發展，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。

貳、失/就業保險的國際現狀

一、工業化國家以失業保險，作為解決失業勞工失業期間經濟上最低生活安全的方式

1.1905年法國首先辦理非強制性失業保險制度；1911

Phoca PDF

年英國國民保險法實施強制性失業保險制度；

2.依美國社會安全總署2016-2017

統計，對於歐、亞太、非、美四大區域174個國家或地區統計，其中79

個辦理；再加2018年開辦的馬來西亞，宜為80個

3.我國以就業保險法規定。

二、國際就/失業保險類型

1.強制性失業保險制度：美、英、日、加拿大等30餘國；

2.非強制性失業保險制度：丹麥-

以工會為主體建立失業保險基金，並由政府補助實施失業保險制度；

3.

雙軌失業保險制度：強制性失業保險制度與資產調查補貼辦法同時存在的失業保險制度；如美國

、英國、德國

4.失業救助制度：符合一定資格的失業者可以領取失業救助，如澳洲、紐西蘭、匈牙利。

5、就業保險法：日本(1974)、南韓(1995)、加拿大(1996)、中華民國(2003)

Phoca PDF

、馬來西亞(2018)，足見我國已有15年的歷史。

參、我就業保險法法令依據

一、就業保險法第十二條

公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得提供就業諮詢、推介就業或參加職業訓練。

前項業務得由主管機關或公立就業服務機構委任或委託其他機關（構）、學校、團體或法人辦理。

中央主管機關得於就業保險年度應收保險費百分之十及歷年經費執行賸餘額度之範圍內提撥經費，辦理下列事項：

一、被保險人之在職訓練。

二、被保險人失業後之職業訓練、創業協助及其他促進就業措施。

三、被保險人之僱用安定措施。

四、雇主僱用失業勞工之獎助。

辦理前項各款所定事項之對象、職類、資格條件、項目、方式、期間、給付標準、給付限制、經

Phoca PDF

費管理、運用及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第一項所稱就業諮詢，指提供選擇職業、轉業或職業訓練之資訊與服務、就業促進研習活動或協助工作適應之專業服務。

二、就業保險促進就業實施辦法

第 3 條 本辦法促進就業措施之範圍如下：

一、僱用安定措施。

二、僱用獎助措施。

三、其他促進就業措施：

（一）補助求職交通、異地就業之交通、搬遷及租屋費用。

（二）推介從事臨時工作。

（三）辦理適性就業輔導。

（四）協助雇主改善工作環境及勞動條件。

（五）促進職場勞工身心健康、工作與生活平衡。

（六）促進職業災害勞工穩定就業。

（七）提升工會保障勞工就業權益之能力。

以上（五）、（七）納入就業保險法相關法令內容，國際上少見，也顯示我國的特色。

肆、積極勞動市場政策意義與內容

國際經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)
國家於勞動市場方案的公共支出，預期可達成各種不同的經濟與社會目標，依其政策目的與分析方便，凡可分為積極與消極的措施。積極的措施(Active measures)
包含公共就業服務、勞動市場訓練、青年就業措施、補助性就業(民間或政府部門)、及身心障礙者就業措施；消極的措施(Passive measures)包含失業及有關的社會性給付、提早退休給付等。

一、1960年代—預防性

Phoca PDF

OECD 的人力與社會事務委員會 (the Manpower and Social Affairs Committee)，曾於一九六四年提出「勞動市場政策的新架構」("New Framework for Labor Market Policies")，呼籲建立「積極勞動市場政策」(active labor market policy)
的原則，即著重對勞動市場勞動力的質與量，及其運作效率等之主動研究，以適應其經濟與社會變遷。

「勞動市場政策」即「就業市場政策」或「就業政策」(employment policy)
，其主動研究的策略即在於從事就業（勞動）市場勞動供需狀況與變動情勢之分析與預測，並充分運用勞動供需之總體與分項的資訊體系後，研訂適當的政策方案，以助於調節就業市場之勞動供需狀況。

此種事先預測就業市場變動情勢，以研訂干預性的就業政策方案，來調節就業市場勞動供需之情況，即為「積極勞動市場政策」或「主動就業服務」的真諦。依此，亦可看出就業市場預測與就業政策方案規劃之間的關係，亦即從事就業市場情勢預測，研訂干預性的就業政策方案，以便提供較為主動性的就業服務。

二、1980-90年代—就業促進

OECD在積極勞動市場政策的經費支出分類上，計分為以下六種：

Phoca PDF

1、就業服務/諮商—強調個別化服務、但僅具短期效果；

2、職業訓練/

就業能力提昇—職場本位最有積極長期意義效果，但花費較高，也須避免一再重複受訓而不就業

；

3、僱用獎助/僱用維持/僱用安定/工作輪調/工作分享/

工作試用—對雇主服務，但須避免獎勵原本就會僱用的對象，以及裁撤沒獎勵的對象代替有獎勵的對象；

4、身心障礙者的職業重建/支持/庇護性就業；

5、創造短期就業機會/以工代賑/工作福利；

6、創業輔導/協助。

三、Bonoli(2010)的分類方式

經評估，OECD歸納主動積極勞動市場政策最大效果的五大原則如下：

1、公共就業服務的深度諮商、求職誘因、再就業津貼、求職援助、並結合監測與工作試用；

Phoca PDF

2、公共訓練需小規模、符合特定需求的求職者及地區雇主；

3、提早介入離校前具備基本就業能力，避免中途輟學，並能改善工作態度；

4

、失業期間給予不同形式的就業補助可維持勞工附著於勞動力，但其期間不宜太長，標的群宜清晰，並作密切監測。

5、嚴格篩選創業輔導對象，求職者需具備企業經營的技能與動機，並能在競爭環境中生存者。

Phoca PDF

類型	目標	工具
誘因強化Incentive reinforcement	為領取給付者強化正反面工作誘因	1工作給付減免 2縮減給付期限 3減少給付率 4有條件給付，如參與勞動市場方案 5制裁
就業援助 Employment assistance	排除重新/進入勞動市場的就業與設施障礙	1安置就業服務 2就業補助 3就業諮詢 4求職方案
職業 Occupation/創造就業機會 Job creation	保持失業的人們；限制失業期間的人力資本消耗	1在公共部門/非營利組織創造臨時工作機會 2非就業相關的短期培訓方案
人力資本投資 Human capital investment	改善提升失業者技能的就業機會	1基礎教育 2職業訓練

伍、幾項國際就業保險法新近重點我國尚未辦理者

日本最近二年在其雇用保險法作了部分增修

正；南韓2017

年底其雇傭保險法作了

自立法以來最大的變革；馬來西亞在國際勞工

組織(ILO)協助下，於2017年底完成就業保險制度法，並於2018

年施行。我國就業保險法已實施15年，目前(2018年7月)

就業保險基金運用餘額已有新台幣1,200多億元，宜可多研究評估國際趨勢善加規劃運用。

一、日本的提早就業獎助津貼

(一)基本的再就業津貼：

1、基本津貼請領期限屆滿前1/3受僱工作，按其尚未請領之給付金額60%一次發給津貼；

2、基本津貼請領期限屆滿前2/3

受僱工作，按其尚未請領之給付金額70%

一次發給津貼；亦擴大包括求職活動費用，如面試時暫時育嬰服務成本

(二)就業促進固著津貼：

繼續進行了重新就業半年以上，當領取再就業津貼的給付額低於以前的工資時，可再領取就業促進固著津貼40%；

(三)就業津貼：每天工作超過4小時，每週超過20

小時，領取基本津貼的天數尚有1/3或45天以上，則會另外支付30%；

(四)定期提供就業津貼：

當困難獲得穩定的工作時，如身心障礙者，會另外支付此項津貼40%，90日。

Phoca PDF

二、日本艱困就業機會地區可增加60日給付達5

年；日本災變地區可增加60-120

日給付；日本雇主不繼續提供新的僱用契約

，可給付90-330日；日本新受僱的年長者，65歲以上者自2017

年起仍可續投就業保險，他們的保險費在2019會計年度之前免繳。

三、日本高年齡雇用継続基本給付金：60歲-65歲間

(一)60歲以後如薪資低於之前75%可以補助15%；

(二)如薪資低於之前61%以上可以補助到15-30%；

(三)船員55-60歲即可適用。

四、日本家庭照護假津貼：至少投保1年，給付67%，最多三次，最多支付93天。

五、日本中高齡者創業支援補助金

 就業創造措施補貼：中年人（ 40 歲以上）嘗試透過創業創造自己的就業機會，

並僱用企業管理所需的員工（中年和老年人等）

將補貼就業創造措施（招募/招募和實施教育和培訓）的部分費用。主要付款要求

Phoca PDF

從營業開始之日起 11 個月內

，提交“關於創造終身積極就業支援補助金就業計畫”，並且由縣勞動局局長認定。

- 以下四項中的兩項或多項適用於業務連續性的確認。

- 企業家直接或通過創建研討會等第三方諮詢等方式獲得國家，地方公共實體，金融機構等的支持。

- 企業家自己在相關業務領域擁有超過10年的工作經驗。

- 作為企業家由金融機構提供資金。

- 公司或個體企業主的總資產為1500萬日元以上，總資產減去負債的餘額為總資產的40％以上。

- 計劃期間（12個月內）員工一定數量的新聘：超過60歲的1人以上，40歲以上，60歲以下的2人以上，或40歲以下的3人以上（40歲以上的1人，40歲以下的2人亦可)

- 支付申請表在提交之日規劃期內僱用的大多數目標員工沒有離開工作崗位。

- 從僱傭開始日期到授予申請日期之間離職的人數不超過計劃期內僱用的目標員工人數。

Phoca PDF

初創時的年齡分類	補貼率	最高補助金額
當企業家是老年人（60歲以上）	2/3	200 萬日元
如果企業家是上述以外的人（40至59歲）	1/2	150 萬日元

提高生產力補貼

- 就業創造措施在補助金後一段時間後生產率提高後，將單獨提供生產力提高補貼。

- 在提交付款申請之日，“關於創造終身積極就業支援補助金就業計畫”中的項目仍在繼續；從次日支付申請之日起，以產量提高補助值得應用的付款日期的補助金額

- 創造就業機會的措施，沒有解僱就業保險參保人員

- 比較時隔三年的生產力增長率超過6%。

- 提供就業創造措施補助金額的1/4。*例子：如果提供100萬日元的補貼作為創造就業措施的補貼，將支付25%，即25萬日元。

六、南韓提前再就業津貼：一般50%；如55歲以上或身心障礙者替代率可67%。

Phoca PDF

七、加拿大為必須暫時離開工作的人提供

的就業保險（EI

）給付，以便為患有嚴重疾病並具有重大死亡風險的家庭成員（包括被保險人和被保險人的配偶

或

同居

伴侶）提

供照顧或心理或情

感支持，或安排第三方照顧。符合條件的人最多可享受最長26週的體恤照顧給付。

八、馬來西亞2017就業保險制度法

求職津貼(相當於我國的失業給付)的比率如下：

第一個月工資的百分之八十（80%）

第二個月工資的百分之五十（50%）

第三和第四個月工資的百分之四十（40%）

第五和第六個月工資的百分之三十（30%）失業給付

提早再就業津貼將支付給接受工作機會的被保險人，並在等待期內或在領取求職津貼期間報到工

作崗位。在此類事件中，被保險人將有權獲得求職津貼的25％或剩餘的求職津貼的總餘額。

減少收入津貼/

是指一次性支付，以協助有兩個或兩個以上工作並且失去一項或多項工作的被保險人。如果被保險人同時有兩個或兩個以上的工作並且已經失去一項或多項（但不是全部）工作，他應有權按照不同月數規定的尋(求)職者津貼比率減少失業的收入津貼。

陸、啟發

一、提早再就業津貼方面：參考日本提早期愈早補助率愈高；參考馬來西亞於等待期即再就業者亦可申請提早再就業津貼；參考南韓對55

歲以上中高齡者與身心障礙者因較難再就業，其替代率可提高至67%。

二、家庭照顧假給付：我國因為今年已邁入高齡社會，因照顧家庭需被迫離職的勞動力人數估計者一二十萬人，這是勞動力運用上的浪費，宜參考日本、加拿大等國的相關運用措施，以就業保險基金妥善規劃運用。

三、南韓55歲以上與日本60

歲

以上

中高齡者

的續僱獎勵：雇主

Phoca PDF

不希望用中高齡者，也不希望依年資

敘薪，以免增加成本，50

歲之後就會軟硬兼施希望中高齡者離開，基於員工績效或生產力敘薪確實符合雇主合理的僱用成本，但是我國員工低薪問題一直遭詬病，再倡議中高齡者減薪可能會有歧視中高齡者之嫌，除非如南韓勞雇政三方真能不斷對話，有效協商與溝通，產生共識，倡議薪資高峰制與用就業保險經費的補貼與基於績效而非年資的薪資制度等，暫不適合於中高齡者就業專法立法規範，或可以鼓勵讓有意願者先行試辦，可如新加坡有部分基本薪後再以績效核薪，其占比則透過勞資協商。

四、參考馬來西亞尋(求)

職者津貼依領取月數遞減，以促使失業尋(求)

職者積極儘早再就業，以加強人力運用，避免福利依賴。

五、參考日本中高齡者分齡創業補助額度與生產力成長補助，並規範聘用中高齡者一定數量或比率，以促進渠等就業。

六、參考馬來西亞減少收入津貼制度：是指一次性支付，以協助有兩個或兩個以上工作並且失去一項或多項工作的被保險人。如果被保險人同時有兩個或兩個以上的工作並且已經失去一項或多項（但不是全部）工作，他應有權按照

不同月數規定的尋(求)

職者津貼比率減少失業的收入津貼。在這種情況下，被保險人無權獲得求職津貼，培訓津貼或早期再就業津貼。但是，如果有兩個或兩個以上工作的被保險人在同一天失去了所有工作，那麼他將有權獲得一份求職津貼，一份失業和另一份失業的減薪津貼，以及他可以選擇失業應支付的求

Phoca PDF

職津貼。現行就業保險法規定：受僱於二個以上雇主者，得擇一參加就業保險，但如其中一項失業正好未投保，就無法申請失業給付，故宜修法須全部投保，以加強保障。

七、我就業保險法失業給

付，可考慮如英國、南韓、馬來西亞等改名尋(求)

職者津貼，以符合就業保險積極促進就業的立法精神與目的。

另外艱困就業機會地區是否如日本增列補助，以促進勞動力的職業和地域流動？政府可以向企業提供稅收和其他激勵措施，以便在高失業率地區找到工作，或者他們可以在預期季節性失業期間分配資金來創造就業機會。但依行政院主計總處縣市別失業率統計資料顯示，其間的失業率差距太小，較難判定，故可緩議。

至於僱用安定措施啟動門檻問題，可另參閱筆者2016年.8

月新社會政策雙月刊，46期，頁71-76，另文：僱用安定措施啟動門檻該廢除嗎？

Phoca PDF

發佈：2019-01-25, 週五 16:58
點擊數：21901

作者 郭振昌 為 台北市銀髮人才就業諮詢顧問、職場社會工作師

Phoca PDF