

## 第五章 我國就業保險制度之檢討

由前章比較研究中可知，依據第 168 號公約之基準，我國就業保險制度尚有努力之處；比較研究亦整理出美國及加拿大制度之特色與可借鏡之處，本章即針對比較結果及我國制度其他相關問題做進一步的檢討與分析，分述如下。

### 一、適用對象

我國「勞工保險失業給付實施辦法」開辦之初，適用對象係以勞工保險條例第六條第一項第一款至第五款為準，亦即受僱於五人以上事業單位之勞工方強制適用失業給付辦法。然而我國中小型企業為數頗多，受僱於四人以下事業單位之勞工約有一百萬人，這些勞工同樣也可能受到失業衝擊，不該將其排除在外。因此，經過各方檢討，該辦法於施行半年後，便將適用範圍擴及至勞工保險條例第八條第一項第一款及第二規定之本國籍被保險人，即受僱於四人以下事業單位之勞工。但勞工保險條例第八條之規定為自由加保，而該類勞工自願加保比例只有 35%；雖然勞委會曾函示，受僱於四人以下事業單位之勞工要求雇主為其投保時，雇主不得拒絕之，但是違反此函示並無罰責，故實務上，這些勞工多係透過職業工會加保，成為勞工保險條例第六條第一項第七款之被保險人，而排除於失業給付辦法適用範圍之外，導致前開規定放寬後，實際受惠的勞工卻有限，直到失業給付辦法脫離勞工保險單獨訂定「就業保險法」後，此問題才算獲得解決。

就業保險法雖然已把事業單位人數之限制廢除，將適用範圍擴及至所有公司行號之受僱者，但仍有許多類型的失業者不在保障範圍內，如部分失業者、初次尋職者…等，美國與加拿大之失業保險制度都有對部分失業者之保障，可做為我國參考。整體而言，我國在適用範圍方面，仍有進步空間，可視就業保險財務情形及實際需要逐步擴大之。

## 二、失業給付之請領條件

關於失業給付的請領條件，有以下幾個問題：

### (一) 「非自願離職」之定義

我國就業保險法所稱「非自願離職」是指被保險人因投保單位關廠、遷廠、修業、解散、破產宣告離職；或因勞動基準法第十一條、第十三條但書、第十四條及第二十條規定各款情事之一離職。上開情形大多屬經濟、技術、結構等因素，對於非因此類特定因素失業者，就不在保障範圍內。關於這部分，美國將非自願離職限於與工作相關並可歸因於雇主之錯誤，留有解釋空間；加拿大則是列出離職的正當理由，其中除了經濟因素外，尚包括家庭、同事壓力、歧視…等非經濟因素；公約則更開闊，將重點放在「離職」而非「非自願」，認為只要符合「有工作能力、能勝任工作且確實在找工作，但無法得獲得適當工作而失去收入者」，都應盡力予以保障。

公約之規定完全反應出失業保險的精神，即失業給付是為了保障勞工失業時的基本生活，故請領要件就應以「失業狀態」為認定標準，而非以「失業原因」為認定標準。

相形之下，我國將所謂非自願性離職之意義限縮，反而使該制度無法確實保障所有因非自願性原因離職之失業者。筆者以為可參照加拿大及公約規定，修正「非自願離職」之內涵，以保障很多需要幫助的勞工。

### (二) 拒絕推介就業之理由

大多數國家失業保險或就業保險制度都有規定無正當理由拒絕推介就業者，將不發給失業給付。我國就業保險法中得拒絕推介就業之情事為：工資低於其離職退保前六個月平均月投保薪資之 60%，及工作地點距離申請人日常居住處所 30 公里以上。就業保險之宗旨在促進就業，因而規定失業勞工無正當理由不得拒絕推介就業是應該的，但筆者以為除了「符合原有生活基本保障原則」及「通勤便利性」

外，還有其他「正當理由」存在，例如推介工作所需技能與勞工原有技能相差太多。此部分可參照公約相關規定，增加對推介就業合理性的考量因素，如考量失業者的年齡、前一工作之年資、經歷、失業期的長短，及勞動市場的狀況、該職務對本人及其家庭的影響，與該職務是否屬於直接由於勞資爭議造成停工而形成的空缺等，以助失業者能找適當工作。

### （三）等待期間之規定

各國等待期不一乃肇因於各國對該項制度設立之目的各異，若以給予失業者立即性之經濟救援為主，僅考量給付作業所需時間而定緩衝期，則等待期間較短。但等待期之設計尚可排除短期性失業給付案件，減少行政作業、降低保費支出，若將目的擴及至此，則等待期間較長，但仍應考量失業勞工所能承受經濟壓力的期限；而此期間內失業者須與就業服務密切配合，以求儘速再就業<sup>1</sup>。

我國一開始失業給付實施辦法訂定的等待期為 14 天，之後改成 7 天，新制訂的就業保險法又改回 14 天，讓人摸不清有關單位的訂定依據究竟為何。ILO 公約規定等待期最常不應超過 7 天，我國目前 14 天之規定顯然不符合公約要求，但筆者以為等待期間的制訂應考慮上述目的及就業服務機構之行事效率與勞工之實際需求做綜合考量訂定之。

### （四）失業再認定之程序

為了鼓勵失業勞工再就業，大多數國家於領取給付期間皆要求勞工須定期辦理失業再認定，以督促失業勞工積極尋職。我國就業保險法亦有相關規定，就保法要求領取給付者於領取給付期間，每個月應親自前往公立就業服務機構接受失業再認定，辦理失業再認定時，當事人必須提供兩次以上之求職記錄，使得繼續請領給付，否則停發失業給付。然而，求職記錄僅是書面審查，查核程序極不嚴謹。筆者認為除了加強求職記錄之查核工作外，此部分亦可參考加拿大之作法，

---

<sup>1</sup> 楊佳惠（2001），我國勞工保險失業給付制度之研究，政大勞工研究所碩士論文，頁 72-73。

於給付期間不定期安排深度面談或培訓機會，視勞工不同需求給予不同協助，促使勞工積極再就業。

### 三、 保險給付替代率

我國就業保險法中保險給付率為退保之當月起前六個月平均月投保薪資的 60%，此一規定使高所得者領得多，低所得者領得少，對原所得在基本工資邊緣的失業者相當不利。建議參照加拿大就業保險制度<sup>2</sup>，對於低所得家庭之保險給付替代率高於一般水準，讓渠等更能符合生活所需，並達到所得重分配效果。否則低所得者若仍依原投保薪資計列同等的給付率，於失業期間照顧家庭生計必然捉襟見肘。而在高失業率地區放寬請領條件與給付水準，或如美國於高失業地區延長給付期間，亦具有同樣的效果，美加兩國在對特定對象或特定地區的寬厚給付率規劃上，足供國內規劃作為參考。

### 四、 提早就業獎助津貼

為了鼓勵失業者積極尋職，防止過度依賴失業給付，我國就業保險法規定失業勞工若未領滿六個月之失業給付，再受僱工作並參加本保險三個月以上者，可領取提早就業獎助津貼，並按其尚未請領之失業給付金額之 50%，一次發給。

「提早就業獎助津貼」的目的是為了促進就業、減少依賴，立意甚佳，但以現金給付作為提早就業的誘因成效有待評估，依據 OECD 國家的實施經驗，以現金給付作為減緩失業的誘因成效偏低，因而「提早就業獎助津貼」能否提高就業動機值得再評估<sup>3</sup>。

若以失業者的角度加以考量，勞工是否會為了領取提早就業獎助津貼而提早就業仍是一個疑問，因為提早就業獎助津貼金額為尚未請領之失業給付金額之百分之五十，那麼勞工領滿失業給付再就業，反而領得多。筆者於台北市政府勞工局實習時，曾對失業勞工進行訪

---

<sup>2</sup> Employment Insurance Law in Canada, <http://wwlia.org/ca-ei.htm>。Changes to Employment Insurance (2001), Human Resources Development Canada, Ottawa: HRDC.

<sup>3</sup> 黃玫玲 (2001), 行政院「就業保險法草案」之評析, <http://home.kimo.com.tw/liutaho/b72.htm>。

談，訪談對象多表示：「原本就積極在找工尋工作者，無此津貼依然會努力找工作」，故此條文易淪為錦上添花之規定。且依就業保險法第 16 條之規定，請領「提早就業獎助津貼」及「失業給付」的總額不能超過六個月，或是二年半內最多領取九個月，因而領取提早就業獎助津貼可能影響失業者再度失業時，所可請領的失業給付的期限，這亦不符合本法照顧失業勞工基本生活的意旨。

對此，依辛炳隆教授看法，得仿效英國所採行的「給付移轉方案」(Benefit transfer program)，允許在給付期滿以前就業的勞工，將尚未領完的失業給付與職業訓練津貼轉成等值的就業券與訓練券，而雇主僱用該勞工之後可憑就業券像政府申請僱用津貼<sup>4</sup>。此舉可鼓勵僱主僱用失業勞工，亦能鼓勵勞工於技能不足時接受訓練。

#### 五、 職業訓練生活津貼

我國就業保險法明定「失業者向公立就業服務機構辦理求職登記，經安排參加全日制職業訓練者，參加職訓期間，每月按其退保之當月起前六個月平均月投保薪資之 60%發給職業訓練生活津貼，最長發給六個月。」

透過職業訓練提升技術使失業者再就業，是解決失業問題最根本的辦法，為了讓失業者在接受職訓期間可以維持生活，提供生活津貼有其必要性。但除了提供生活津貼外，更應改善並整合過去成效不彰的職訓及就服體系，使其能確實為接受職訓者轉介工作，並透過失業認定確認失業者，否則職訓津貼的美意仍然難以落實。

#### 六、 調整就業行政組織

國內就業行政部門，如職業訓練局、就業服務機構、勞工保險局等，應配合社經環境變化與實際業務需求做迅速反應及適當調整。例如加拿大 1996 年就業保險新制度的行政組織功能調整與分工上，有兩大特色：一為聯邦與省及地方在訓練上的分工，強調訓練業務的社

---

<sup>4</sup>辛炳隆(2000)，就業安全體系之檢視——失業保險與職業訓練設計的相乘搭配，勞工行政，第 143 期，頁 29。

區化與地方化，以配合社區及地方的實質需求；二為配合就業保險制度的綜合就業促進功能，將過去的加拿大就業中心擴大為加拿大人力資源中心，與美國的單一生涯中心（one-stop career center）有異曲同工之妙，值得我國做為參考。

目前我國「全國就業 e 網」已經完成，求才求職資訊公開且流通，民眾隨時隨地只要有網路即可使用，十分便利。再者，以往全國僅有七個就業務中心及三十四個就業服務站，服務據點不夠廣泛，為因應就業服務需求之增加，各服務中心皆增加就業服務台以服務民眾。全國網路之建立及廣設服務據點，皆值得肯定，然而，各就業服務中心之品質卻差異頗大，筆者以就業服務中心網頁比較之，發現台北市就業服務中心之品質明顯優於其他服務中心。

台北市就服中心積極推動失業保險、就業服務與職業訓練業務三合一之工作，即建立單一窗口服務制度。此外，因應區域性勞動市場發展需要，台北市就服中心並開闢全球資訊網「大台北才庫」，建構虛擬就業服務及職業資料管，市府並結合大眾捷運系統普設「就業服務資訊查詢站」，提供全年不打烊的另類服務。為有效開發社區潛在勞動力，整合民間網路業者、大型連鎖店及 Taipei Link 鄰里社區網路，架構臺北市十二個行政區域「電子就業地圖」。並策辦「社區走走透透，服務送到家」系列活動，積極開拓社區就業機會，並結合區里行政網絡(435 個里)及運用連鎖店銷售網絡，逐步設置「就業寶箱」，讓社區民眾可隨手取得即時就業資訊，並開闢「空中就業服務站」無線電台節目，現場廣播社群即時就業資訊，藉由 call in 單元進行一對一現場諮商及工作媒合服務。另求職者可以按台北市行政區域分佈設置東、西、南、北、中區職業資料館，直接提供社區居民在其生涯發展過程中所須面對職業選擇之認知管道及諮詢窗口服務。對於申請外勞辦理及國內徵才案件，從嚴審理，以保障國人就業機會。希望把「就業服務便利商店化，全年不打烊」，讓民眾的生涯規劃與中心的永續經營緊密地結合在一起。筆者中央應加強並統一各區就業服務中心之服務品質，以台北市就業服務中心為仿效對象，發揮就業服務之

最大功效，讓全國民眾都能享有同樣的服務水準。

## 七、失業給付與資遣費之關係

我國資遣費為勞動基準法中的強行規定，其給付之法定標準為每位被資遣勞工依其年資每一年發給相當於一個月平均工資的資遣費。依本文第二章之探討，有學者認為資遣費帶有退職補償的意義；而雇主依勞動基準法第十四條所為的給付，則帶有損害賠償的色彩。另有學者認為我國資遣費為強制性的企業社會給付，兼具公法強制及強行私法的性質，是指雇主對勞工於工資外所為的給付，其目的在保障勞工遭逢失業導致薪資中斷時期的基本生活及促進勞工福祉。

由上述可知，資遣費與失業給付之功能相近，在未舉辦失業保險的國家，多以法令規定課以雇主在終止勞動契約時需給予被資遣勞工資遣費之義務。然而，我國就業保險法開辦後，對於勞動基準法中之資遣費規定目前並未做修改，形成資遣費與失業給付並行的現象。

由於我國資遣費之給付水準高於失業給付，且為一次支付，勞工可更彈性運用，因而勞工不太可能放棄此一既有權利。即使實務上，許多失業勞工因公司破產或僱主潛逃根本領不到資遣費，多數勞工仍期待且相信，若不幸被資遣或解雇可以領到資遣費。既然取消資遣費不可行，故筆者以為可參照 ILO 第 168 號公約及加拿大就業保險法之規定，採取資遣費與失業給付相互抵扣之方式，讓真正需要者領取全額失業給付，避免資源之浪費。