

第六章 結論與建議

近年來，國內失業率逐漸攀升，失業人口增加，中高齡失業問題尤其嚴重，而中高齡者往往是家庭經濟的主要支柱，因此失業不僅影響勞工個人生活，也影響其所扶養之家庭成員的生活。日益嚴重的失業問題使得制訂失業保險制度之聲浪再度高漲，而我國延宕多時的失業給付也終於在民國 88 年正式開辦。然而，失業給付辦法附屬於勞保條例下產生許多問題，幾經檢討後，經發會做出失業給付辦法應脫離勞工保險單獨立法之決議，就業保險法於焉誕生，並於 91 年元旦正式上路。

就業保險法整合了原來分散的失業給付、職業訓練及就業服務體系，使我國就業安全體制更臻完整，相信能更有效解決失業問題。然而，我國就業保險仍有部分缺失與待改善之處；且就業保險的最終精神在「預防失業」，以此宗旨觀之，我國就業保險法之內涵仍停在失業保險階段，雖有就業保險之名，卻無「就業保險」之實。

本文研究我國就業保險法的同時，並探究 ILO 第 168 號「就業促進與失業保護公約」及美國與加拿大失業保險制度，以公約為基準檢視我國就業保險法、以美加兩國制度作為借鏡，對我國制度作一全面性之檢討。本文研究結果對我國就業保險法提出數點建議如下：

一、 擴大適用對象

依據 ILO 第 168 號公約之規定，我國就業保險法在適用對象方面仍有努力空間，如初次尋職者、部分失業者…等都不在保障範圍內，這部分可參照公約及美加兩國制度，並依就業保險法施行狀況及財務情形，逐步擴大適用對象，保障更多需要協助的失業勞工。

二、 修正請領條件

(一) 放寬「非自願離職」之定義

我國「非自願離職」之內涵過於狹隘，未考量到非因經濟、結構等特定因素之非自願離職情形，可參照 ILO 第 168 號公約第 10 條規定及加拿大就業保險法中「正當離職理由」所列舉之情事，修正我國失業給付請領條件中「非自願離職」之內涵。以「確實的失業情境及有工作能力、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的情況」做為給付請領要件，而非以失業原因作為請領要件，並加強就服單位之功能，進行失業評量，使失業給付發揮最大功效，保障真正需要協助者。

（二）拒絕推介就業之理由

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 60%，及工作地點距離申請人日常居住處所 30 公里以上。但除了「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，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

設立等待期之目的，如前述在排除短期性失業給付案件，減少行政作業、降低保費支出，並給予就業服務機構適當的時間，以為失業給付申請者安排推介就業。我國目前規定之等待期為 14 天，不符合公約最長七天之規定；未來修正除以公約為基準外，應同時考量就業服務機構推介就業之效率與勞工所能承受經濟壓力的期限，訂出適宜的等待期。

（四）失業再認定之程序

失業再認定之目的為督促領取給付之失業勞工積極尋職。我國就業保險法規定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，同時必須提供兩次以上之求職記錄，否則停發失業給付。然而，求職記錄只要交書面資料即可，審查程序並不嚴謹，導致勞工隨便找工作敷衍了事甚至造假的情形發生。就業服務機構應對於求職記錄之查核工作有待加強。此外，可參考加拿大之作法，於給付期間不定期安排深度面談或培訓機會，促使勞工積極再就業。而為了達到以上目標，必須增編就業服務機構之人力，否則一切將淪為空談。

三、 保險給付率改採彈性給付級距

我國就業保險法之給付替代率為 60%，單一替代率的結果使得投保薪資高者領的多、投保薪資少的領的少，對於低工資之勞工之保障可能不足，例如月薪為基本工資 15,840 之投保勞工，其失業期間所能領取的失業給付每月僅為九千餘元，實難以維持基本生活。故本文認為可參照加拿大就業保險制度，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。

四、 刪除「提早就業獎助津貼」。

提早就業獎助津貼之目的在鼓勵勞工積極再就業，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，且此一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，故建議刪除。

此外，筆者以為欲促進失業勞工再就業，除了督促其積極尋職外，更重要的是「有『職』可循」，因此鼓勵雇主僱用失業勞工的僱用獎助津貼應比提早就業講促津貼更有效益。目前我國依據就業服務法訂定之就業促進津貼實施辦法中，即有僱用獎助津貼之規定，藉由薪資補助津貼，鼓勵僱主僱用非自願失業滿一年之勞工或身心障礙者；這也更顯出提早就業獎助津貼的多餘。

五、 改善並整合職業訓練及就業服務體系

就業保險法強調失業給付、職業訓練及就業服務三者之整合，因

此相關行政機構之整合為重要任務。就業保險體制下，欲申請給付者，必須先至公立就業服務中心辦理失業認定及求職登記，等待期間公立就服機構無法完成推介就業或轉介職業訓練時，申請人才能領到給付。由上述程序可見就業服務與職業訓練體系必須整合，才能確實為求職者轉介職訓，並為接受完職業訓練者轉介工作。

我國全國就業 e 網已經完成，就業服務機構應從求才資訊整理出目前市場需求，及從求職勞工中整理勞工學習需求，並反應至職業訓練機構，使其能配合市場及勞工需求調整訓練類別。

就業服務機構方面，我國目前有七個就業服務中心，各中心下設服務站及服務台。然而，各區就業服務中心素質不一，其中以台北市就業服務中心的服務內容與品質最佳最便民，中央宜監督各地區就業服務中心之服務內涵與水準，讓全國民眾都享有同樣的服務。

六、 強化投保薪資查核作業

失業保險給付要能提供失業者在尋找新工作之緩衝期的基本生活保障，以避免低度就業情形發生，則其給付水準必須達到與失業前薪資所得的相當程度。目前我國失業給付替代率為 60%，看似足以保障勞工失業期間之生活，但由於投保期間高薪低報之情形眾多，因此實際給付替代率往往低於 60%。鑑於此，有關單位應與稅務機關連線，加強對被保險人投保薪資之查核工作，讓失業給付保障失業期間基本生活之功能有效發揮。

七、 資遣費與失業給付之抵償

資遣費與失業給付同為失業補償的一種，多數國家之資遣費皆非國家強制立法而係由勞資雙方協商之。我國失業給付與資遣費則皆為國家強制立法規定，且資遣費之給付水準高於失業給付，一時之間若要取消資遣費規定而將其交由勞資自行協商，勢必會引起勞工重大反彈，故筆者以為可參考 ILO 第 168 號公約第 22 條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償的方式，讓失業給付照顧

真正需要者，避免資源的浪費。

就業保險法之施行，為我國就業安全制度的一大進展，亦為我國社會保險史上立下新里程碑，實予以肯定。然而，設計不良的法令制度反而會衍生出更多問題。本文主要研究目的即在檢討制度缺失並提出建議，希望對我國就業保險法未來之修正有所助益，使其更加完善，以確實發揮就業保險「保障失業勞工生活、促進失業勞工再就業進而積極預防失業」之功效。