

「積極促進」治理下就業保險失業給付制度為何就業成效不彰？ 文化大學勞工關係系 李健鴻

一、前言：個人道德風險論是就業成效不彰的主因？

「就業保險制度」形成的政策性思惟脈絡，源自於歐洲聯盟在 1997 年提出的「積極促進」(Activation) 治理原則。而「積極促進」的定義，則是指具有促進失業者參與勞動市場作用的政策或措施，包括個別就業諮商、就業訓練、尋職媒合等就業促進措施。在「積極促進」治理原則下，強調失業者要想享有領取失業給付的權利，就必須先依照就業保險制度的要求，負擔應盡的尋職義務，表現出積極的求職意願與行動，以達成促進再就業的政策目標。

自從 2003 年《就業保險法》開辦以來，台灣社會就充斥著一種主流論述，認為失業給付領受者的再就業意願低落，難以達到就業保險制度原定的「積極促進」再就業目標。不僅媒體輿論批評，職司預算監督的立法院預算中心，也在失業率高漲時，針對勞工委員會職業訓練局的 2009 年度單位預算提出評估報告，該報告引述職業訓練局的統計資料，強調失業給付領受者的人數年年攀升，從 2004 年的 20 萬件，成長到 2008 年的 32 萬件，但是推介就業率只有從 4.08% 升至 11.78%，失業給付領受者職訓率也只有從 2.17% 微幅升為 2.83%，顯見再就業成效不彰。

在「道德風險論」的主流論述建構下，失業給付領受者都被社會主流論述建構為「再就業意願低落者」、「福利依賴者」，也成為被改造的對象，要求失業給付領受者必須提高再就業意願，失業給付領受者的個人道德風險成為就業成效不彰的主因，但是這種個人道德風險論述，真的能夠解釋全部原因嗎？當失業給付領受者的再就業率只有 11.78% 時，代表有 88.22% 的絕大多數失業給付領受者都未能再就業，倘若個人道德風險論是最重要的主因，代表絕大多數失業給付領受者都是就業意願低落者，如此一來，就有一個問題必須深思：究竟台灣的就業保險制度是在何種脈絡下運作，才會導致絕大多數失業給付領受者的就業意願都低落？個人道德風險因素，應該只是因素之一，只適用於部份失業給付領受者，除此之外，還有更為深層的因素必須深入探究，特別是「制度規畫設計」層次、以及「個人—制度」互動層次的影響因素。

二、就業保險制度下失業給付領受者的再就業成效的分析

依照「積極促進」治理原則所制定的就業保險制度，實踐的結果卻顯示失業給付領受者的再就業成效仍然並不理想，其中原因為何，目前已成為就業政策學界討論爭議的議題。從就業保險制度的實施過程而言，就業保險制度下失業給付領受者的再就業成效，至少牽涉到四個分析層次，分別是失業給付領受者個人層次、勞動市場層次、制度規畫設計層次、「個人—制度」互動層次，彼此之間相互關聯，共同影響著積極促進體制下失業給付領受者的再就業成效。

首先，就失業給付領受者個人層次而言，道德風險論所強調的是失業給付領受者個人就業意願低落的主觀性因素，但是究竟其影響程度如何，其實仍有商榷必要。Madsen (2006:353) 針對丹麥的失業給付體系研究指出，由於丹麥的失業給付係以 90% 的高所得替代率著稱，因而引發了「失業給付高所得替代率會使失業給付領受者—特別是低所得者尋職意願減少之風險升高」的質疑，然而 Madsen 強調，「高所得替代率會產生降低尋職意願效果」的論點，在理論上似乎言之成理，但是卻難以從丹麥失業給付的經驗研究上獲得確認，更重要的是，失業給付體系已經設計出早期介入的、密集性的積極促進就業措施，以對抗失業給付領受者尋職意願降低的問題，使失業給付水準對降低個人尋職意願的影響程度，受到相當的侷限。

其次，就勞動市場層次而言，就業政策的主流思惟是採取新古典經濟學的途徑，認為結構性失業問題的主因在於失業者的工作動機不足，因此解決之道是必須激發失業者的尋職誘因，具體的積極促進措施包括減少失業給付、增加尋職義務、緊縮失業給付標準等。Larsen 與 Mailand(2007:111)指出，從 2002 至 2004 年，丹麥政府實施了上述措施，但是根據丹麥政府在這些積極促進措施結束後 1 年進行的政策評估結果卻顯示，雖然積極促進措施確實使失業者降低了對給付的依賴，但是卻同時產生了負面的尋職「閉鎖」效應 (lock-in effect)，尋職行為反而減少，同時也沒有產生正面的就業成效。

就制度規畫設計層次而言，就業保險制度的制度設計方式與內涵，目前也已經成為另一項受到關注的因素。Grubb (2000:149-50) 分析指出，合格標準的設計嚴格程度會對於失業給付領受者產生三種不同的影響效應，包括：(1) 排除效應，發生於行政機關宣告個別失業給付領受者不符合「合格標準」時，失業給付領受者因為被判定為無能力繼續工作或尋職意願不足時，就會被排除在保障範圍外，而合格標準的設計越是嚴格，就越有可能導致失業者被排除而無法領取失業給付；(2) 行為效應，就業保險制度在制度設計上，為避免個別失業給付領受者出現道德風險，因此往往會設計出要求申請失業給付者必須在短期內開始尋職的合格標準規定，此種制度設計雖然能夠促使失業給付領受者在規定的短期內「出現尋職行為」，但是卻不必然會促使失業給付領受者尋得適合的工作。(3) 反向效應，發生於就業保險制度的合格標準規定要求失業給付領受者必須負擔的尋職義務過於繁重，超過享有權利時，失業給付領受者會降低進行尋職意願，以消極方式因應就業保險制度要求達成的尋職義務，導致對尋職行為產生反向效應。

就「個人—制度」互動層次而言，Borghi and Van Berkel(2007:415) 指出，依照「積極公民權」概念實施「積極促進」就業政策治理下的失業給付領受者，面臨著「個體化」的處境，若是失業給付領受者僅能以「消極性參與」形式參與，則在接受個人式服務措施流程的「個

體化」過程中，失業者雖然能夠享有個人化的權利待遇，但實際上卻被迫擔負起國家要求的規範式責任與義務，若不遵從就會面臨享有權利減少甚至取消的困境，失業給付領受者在享有權利與擔負義務之間出現明顯失衡的問題，以消極方式因應就業保險制度要求達成的尋職義務，致使就業意願與再就業成效不彰。

三、台灣就業保險失業給付制度的分析

台灣從「勞工保險失業給付辦法」到《就業保險法》的制度性變革過程，參見下表可知，基本上朝向是失業給付領受者「享有權利不變、負擔義務增加」的方向發展，也就是在強化「積極促進」的治理原則下進行變革。但是為什麼就業保險體制下的失業給付制度持續強化「積極促進」治理原則，但是在實踐的結果上，卻難以有效達成促進再就業的政策目標呢？要回答這個問題，應該進一步分析現行就業保險體制的失業給付制度對於失業給付領受者設定的各種尋職義務要求，以及這些尋職義務要求對於失業給付領受者的尋職處境造成的影響。

「勞工保險失業給付辦法」與《就業保險法》對照分析

	「勞工保險失業給付辦法」(1999年)	「勞工保險失業給付辦法」(2001年)	《就業保險法》(2003年)
保障對象	因關廠、歇業、休業、轉讓、解散、破產、業務緊縮或技術調整致擔任之工作確不能勝任	因關廠、遷廠、休業、解散、破產而離職；勞基法第11條、13條但書、14條、20條規定之情事；定期契約離職前一年內契約期間合計滿六個月者	因關廠、遷廠、休業、解散、破產而離職；勞基法第11條、13條但書、14條、20條規定之情事；定期契約離職前一年內契約期間合計滿六個月者
給付資格	參加勞工保險滿二年	非自願性離職前繳納失業給付保費滿一年以上	非自願性離職前三年內就業保險年資合計滿一年以上
給付標準	每半個月發給一次，依離職退保前六個月平均月投保薪資50%	每一個月發給一次，依離職退保前六個月平均月投保薪資之60%發給	每一個月發給一次，依離職退保前六個月平均月投保薪資60%
請領條件	辦理求職登記	辦理求職登記	辦理求職登記、具工作能力與意願、接受公立就業服務機構安排之推介就業、就業諮詢或職業訓練
給付上	失業給付年資未	失業給付發給以六	失業給付發給以六

限	滿五年者，每次最多發給三個月；失業給付五年至十年者，每次最多六個月；失業給付十年以上者，每次最高八個月	個月為限，每次領取失業給付後，失業給付年資重新計算	個月為限，每次領取失業給付後，年資重新計算；領滿六個月且自領滿日起二年內再次請領者，以三個月為限，領滿三個月者，年資重新計算
等待期	14日	7日	14日
尋職要求	失業認定時提供一次求職記錄	失業認定時提供一次求職記錄	失業再認定時需提供至少二次求職記錄
拒絕推介就業之理由	工資低於離職當月工資三分之二；與原任工作性質之教育、訓練、專長等不同或不相似	工資低於離職退保前六個月平均月投保薪資百分之六十；與原任工作性質專長不同；工作地點距離申請人日常居住處三十公里以上	工資低於離職退保前六個月平均月投保薪資百分之六十；工作地點距離申請人日常居住處三十公里以上

台灣現行的就業保險失業給付制度，不僅相較於勞保失業給付制度呈現出「享有權利不變、負擔義務增加」的不對等發展情形，而且對於失業給付領受者，從尋職行為規範設定、尋職行為過程監管、失業給付核發的認定，在整體申領作業流程中的各個階段，都設定了比勞保失業給付制度更加細緻詳盡的規範標準與監督機制，嚴格要求失業給付領受者遵守各項義務要求，否則就會受到取消失業給付的行政處份，這些規定都使得失業者在領取失業給付的尋職過程中承受著壓力。

在「積極促進」治理原則下，持續片面強調「道德風險論」以及「促進再就業」的論述下，台灣現行的就業保險失業給付制度在制度設計上，不僅設計出相對較低的失業給付標準，緊縮「合適工作」標準與「請領條件」，而且還設計了「例行化」尋職行為規範，要求失業給付領受者必須負擔嚴格的尋職義務，造成失業給付領受者面臨「權利與義務失衡」的制度設計問題；而在制度執行上，當失業給付領受者與原雇主之間產生衝突時，現行就業保險體制的失業認定制度往往做出不利於失業給付領受者的失衡行政處份，導致失業給付申請人喪失「非自願性離職」的申請資格，被迫停止原有的申請失業給付程序，不但無法領取失業給付，也無法進入「尋職行為階段」，依照就業保險制度的規定表現出積極的求職意願與行動，對於失業給付申請人的求職意願與行為，明顯造成了排除性的不利影響，不符合「積極促進」治理原則企圖達成的促進再就業政策目標；就「個人—制度」互動層次而言，與失業給付制度相關的積極就業促進措施，不僅未能符合多數失業給付領受者的尋職需要，同時失業給付領受者在嚴格的尋職行為規範下，還必須承受申領失業給付過程中「離職查證的二次傷害」、「懲罰式的推介就業等待」、「二次求職後的雇主抱怨壓力」、「失業再認定時的二次求職壓力」等各種負面感受，再加上在「個體化」

的尋職過程監督機制下，只能夠「消極性參與」就業諮詢制度的運作流程，接受個案管理人員提供「有限的就業諮詢尋職協助」，這些都構成了失業給付領受者處在一種「消極性參與」例行化尋職的處境中，導致再就業意願與再就業成效不彰。

四、結語

面對現行就業保險失業給付制度的問題，建議從四方面重新檢討就業保險失業給付制度的設計與執行，以降低失業給付領受者在領取失業給付過程中的負面感受，改善消極性參與的問題。首先，在行政作業流程方面，可以先簡化失業給付認定流程，以降低失業給付證明文件的爭議事件發生率，減少失業給付的服務時間，特別是應該簡化目前繁複的初次辦理申請失業給付認定流程，並且應該避免在失業給付領受者面前，直接打電話向雇主查證，以降低失業給付領受者的疏離感受問題。其次，在行政作業模式方面，應該改變現行「失業給付與推介就業單一窗口」的作業模式，將第一線「失業給付」與「推介就業」二項業務的受理窗口分流，以避免失業給付申請人數眾多時，直接影響辦理推介就業的時間與成效，或是影響個案管理員進行就業諮詢的成效。第三，在行政規則方面，修改現行「失業認定離職原因查核作業注意事項」，應該依照「責任歸屬事實」做為確認「雇主撤銷離職證明」是否有效的失業認定依據，改變只依照雇主意見做為最終失業認定依據的不合理現況；此外，應該修改現行「勞保未退保且不可歸責於失業給付申請人時，仍然撤銷失業認定」的認定慣例，除勞保記錄之外，可增列要求雇主提出「勞雇關係消滅」證明做為失業認定的依據。第四，在法令方面，建議修改就業保險法第三十條，針對經濟危機導致就業機會明顯減少及大量失業情況發生時，就業服務法第24條明文規定的特定對象失業者在申請失業給付以及進行失業認定時，可以將求職記錄證明減少為一次，以協助就業能力薄弱的特定對象失業者不會因為求職機會不足，而導致無法請領失業給付，陷入經濟生活困境。

參考文獻

- Borghi, Vando and Rik Van Berkle (2007). "Individualised service provision in an era of activation and new governance." *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 27, No. 9/10:413-24.
- Grubb, David (2000). "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits." In OECD Secretariat(ed.), *OECD Economic Studies*, No.31:1-38. Paris:Organization of Economic Cooperation and Development.
- Larsen, Flemming and Mailand, Mikkel(2007). "Danish activation policy: the role of the normative foundation, the institutional set-up and other drivers". In Serrano Pascual, A., Magnusson, L. (eds). *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*(pp. 99-125). Brussel:

P. I. E. Peter Lang.
Madsen, Per Kongshoj(2006). "How Can It Possibly? The Paradox of A Dynamic Labour Market Scandinavian Welfare State." In John L. Campbell, JohnA. hall and Ove K. Pedersen (eds). *National Identity and a Variety of Capitalism:The Case of Denmark*(p p. 323-55). Montreal:McGill University Press.