

台灣就業保險制度之演進

行政院勞工委員會勞保處處長 石發基

壹、前言

我國失業保險制度係肇始於民國 88 年開始實施之「勞工保險失業給付實施辦法」，於勞工保險中新增失業給付之給付項目，惟係以行政命令方式開辦，且僅能提供被保險人失業期間基本生活保障，並無法有效解決失業問題，因此，為建構完整就業服務、職業訓練及失業保險三者緊密結合的就業安全體系，將失業保險與勞工保險體系分離，制訂「就業保險法」，於 91 年 4 月 25 日由立法院三讀通過，同年 5 月 15 日經總統公布，並訂自 92 年 1 月 1 日起施行。另就保法部分條文修正草案已於 98 年 3 月 31 日經立法院三讀修正通過，並於 5 月 1 日施行。此次修法重點除提高加保年齡至 65 歲及擴大本國人之外籍、大陸及港澳地區配偶依法在臺工作者，納為就保保障對象外，另新增發放育嬰留職停薪津貼，又年滿 45 歲或身心障礙失業者延長失業給付請領期間最長 9 個月；及勞工如有扶養無工作收入之眷屬，得加給給付或津貼，最高可達平均月投保薪資的 80%。

本文將先簡述我國就業保險制度由勞工保險失業給付實施辦法至就業保險法之演變，再摘述最新修正之就業保險法相關規定，俾諸位可瞭解現行就業保險法之制度內容。

貳、就業保險制度演進

一、勞工保險失業給付實施辦法時期

我國失業給付早在民國 57 年 7 月 23 日修訂勞工保險條例時，即在第 2 條中明定：「勞工保險...普通事故保險分生育、傷病、醫療、殘廢、失業、老年及死亡七種給付」，但由於考量當時社會經濟狀況，爰於第 74 條明定，「失業保險之保險費率、實施地區、時間及辦法，由行政院以命令定之」。惟為因應我國日益升高之失業情勢，民國 87 年 12 月 24 日，行政院以行政命令通過了「勞工保險失業給付實施辦法」，並宣佈自隔年 1 月 1 日正式實施。

易言之，「勞工保險失業給付實施辦法」係以勞工保險條例為法源基礎，並在既有勞工保險體制下與其他給付共同辦理，其保險費率為 1%，係由原來勞工保險普通事故保險費率中調整提撥，對於不適用失業給付之被保險人則免收其失業給付部分適用之保險費。

有關失業給付請領資格部分，被保險人須非自願離職，且具有工作能力及繼續工作意願，且應向公立就業服務機構辦理求職登記，經過 7 日內仍無法推介就業或安排職業訓練者，方得領取失業給付。至於給付額度部分，按被保險人平均月投保薪資之 50%，每半個月發給一次，給付期限於原本實施辦法中，與失業勞工之保險年資有關，但後來在修正時則將年資限制規定取消，凡是被保險人失業後，每次均可領取最長 6 個月的失業給付，但繼續請領者，則賦予失業勞工必須每月親自前往公立就業服務機構辦理失業再認定，以確認其工作意願及工作能力。

惟失業給付在開辦之初仍有許多待改進的地方，勞工團體針對申請資格過於嚴格，請領門檻過高，給付水準偏低等多有批評。為使該實施辦法可因應社會就業狀況及失業勞工之需求，辦法於 88 年 7 月及 89 年 12 月經兩度修正；第一次修正之主要重點在於擴大適用對象至 5 人以下有一定雇主的勞工，並調高給付水準至平均月投保薪資之

60%及刪除投保年資對給付上限的規定。第二次修正重點則降低申請資格，加保滿1年的受僱者即可申請，並且縮短等待期為7日，另外不論年資長短，皆得請領6個月的失業給付。

	87.12.28	88.07.30	89.12.30
適用範圍	<ol style="list-style-type: none"> 受僱於僱用勞工5人以上之公、民營工廠、礦場、鹽場、農場、牧場、林場、茶場之產業勞工及交通、公用事業之員工。 受僱於僱用5人以上公司、行號之員工。 受僱於僱用5人以上之新聞、文化、公益及合作事業之員工。 依法不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及供、私立學校之員工。 受僱從事漁業生產之勞動者。 	<ol style="list-style-type: none"> 受僱於前述規定各業以外之員工。 受僱於僱用未滿5人之各業員工。 	
保險年資規定	參加勞工保險滿2年以上。	參加勞工保險滿2年以上。	繳納失業給付保險費滿1年。
等待期	14日	14日	7日
給付水準	平均月投保薪資之50%	平均月投保薪資之60%	
給付上限	<ol style="list-style-type: none"> 失業給付年資未滿5年者：給付上限6個月，每次最多3個月。 失業給付年資5~10年者：給付上限12個月，每次最多6個月。 失業給付年資10年以上者，給付上限16個月，每次最多8個月。 	給付上限同前開規定，惟刪除每次最多可請領期間之規定。	不論年資長短，每次對長僅可請領6個月失業給付。
其他限制規定	失業期間另有工作，每月工作收入超過基本工資80%者，不得請領失業給付。	失業期間另有工作，每月工作收入超過基本工資者，不得請領失業給付。	

二、就業保險法時期

因勞工團體對於失業保險附屬於勞工保險體系之下，無獨立財務及相關促進就業配套措施仍有疑義，為解決這些問題，且使我國失業保險制度更加完善，行政院著手研擬就業保險法，並於91年5月15日公佈，同時自隔年元旦起實施。

就業保險法係以年滿 15 歲以上，60 歲以下之本國籍勞工為被保險人，提供維持失業勞工基本生活之給付，並以促進就業為導向，透過就業諮詢、就業服務與安排參加職業訓練，對積極再就業或需要安排受訓者，給予提早就業獎助津貼或職業訓練生活津貼，鼓勵失業勞工再就業，並讓失業勞工獲得適當之職訓後，能儘速重回勞動市場。另為加強照顧失業勞工之生活，明定給予全民健康保險保險費補助。而為因應產業結構轉型，提昇勞工就業能力，並激勵雇主提供就業機會，本法特別規定在保費 10% 範圍內提撥經費，辦理被保險人之在職訓練及失業後之職業訓練暨獎助雇主僱用本國籍失業勞工。

茲將就業保險法之主要內容分述如下：

(一) 保險人及監理機關

一、 明定由中央主管機關(即勞委會)委任勞工保險局辦理，並為保險人；另由勞工保險監理委員會監督就業保險業務及審議保險爭議事項。

(二) 被保險人

二、 年滿 15 歲以上，60 歲以下，所有受僱之本國籍勞工，除下列人員外，均屬保障對象：

1. 依法應參加公教人員保險或軍人保險者。
2. 已領取勞工保險老年給付或公教人員保險養老給付者。

(三) 給付及補助項目

1. 失業給付：被保險人於非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 1 年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職之日起 14 日內仍無法推介就業或安排職業訓練者，依下列規定發給失業給付：

(1) 失業給付每月按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60% 發給，最長發給 6 個月。領滿 6 個月失業給付者，本保險年資重行起算。

(2) 受領失業給付未滿 6 個月再參加本保險後非自願離職，合併原已領取之失業給付月數及提早就業獎助津貼，以發給 6 個月為限；合計領滿 6 個月失業給付者，本保險年資應重行起算。

(3) 領滿 6 個月失業給付者，自領滿之日起 2 年內再次請領失業給付，其失業給付以發給 3 個月為限。領滿 3 個月失業給付者，本保險年資應重行起算。

2. 提早就業獎助津貼：符合請領失業給付條件，於失業給付請領期間屆滿前受僱工作，並依規定參加本保險為被保險人滿 3 個月以上者，得向保險人申請，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。

3. 職業訓練生活津貼：被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練，於受訓期間，每月按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前 6 個月平均月投保薪資 60% 發給職業訓練生活津貼，最長發給 6 個月。

4. 全民健康保險保險費補助：被保險人領取失業給付或職業訓

練生活津貼期間，補助其自付部分之保險費。

(四) 保險費率

三、 本保險之保險費率採彈性費率制，施行初期之保險費率，基於不增加勞資雙方保費及政府財政負擔之原則定為 1%，由勞工保險普通事故保險費率扣除 1% 支應。開辦至今各年度之保險費收入狀況如下表：

四、

年度	保費收入 (單位：億元)
92	163.0
93	171.0
94	178.0
95	187.0
96	193.0
97	197.0
98	195.0

(五) 加退保手續

五、 基於便民原則，勞工經所屬投保單位依勞工保險條例規定申報參加勞工保險期間，即同時成為本保險之被保險人，無須另行辦理本保險之加保及退保手續。

(六) 強化職業技能及穩定就業

六、 本法規定得於就業保險年度應收保險費 10% 範圍內提撥經費，辦理被保險人之在職訓練及失業後之職業訓練暨獎助雇主僱用本國籍失業勞工。

(七) 提供就業諮詢專業服務

七、 提供在職與失業勞工選擇職業、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。

(八) 加強就業責任

為防止失業勞工過度依賴就業保險各種保險給付，造成意願低落，本法規定，失業勞工於申請各種保險給付時，如無正當理由，不得拒絕就業推介與職業訓練，否則將不得請領。又領取失業給付者，應每個月接受失業再認定一次，並且應有積極尋職之事實，於辦理失業再認定時，至少提供二次以上之求職紀錄，始得繼續請領。

參、就業保險法最新修正內容

查就業保險法施行至今亦已 6 年有餘，各界迭有檢討給付項目、擴大適用範圍等建議，且適逢全球金融風暴衝擊國內經濟環境及勞工失業日益嚴重之際，本會提出「就業保險法修正草案」，並於民國 98 年 3 月 31 日由立法院三讀通過，同年 4 月 22 日經總統修正公布，並於 98 年 5 月 1 日起實施，該次修正係就業保險法施行以來規模最大

之變更，除新增婦女勞工引頸期盼之「育嬰留職停薪津貼」外，更針對失業週期較長之中高齡及身心障礙失業勞工延長失業給付請領期間，且失業勞工如有扶養眷屬，可加給給付或津貼，以提供勞工於嚴峻的失業狀況下，更周全的就業安全保障。本次主要修正內容分述如下：

加保年齡上限提高至 65 歲：考量勞動年齡往後遞延之趨勢，並配合勞動基準法將強制退休年齡提高至 65 歲，為保障超過 60 歲且繼續工作之受僱勞工的加保權益，本次修正將加保年齡上限由 60 歲提高至 65 歲，因此，自 98 年 5 月 1 日後，超過 60 歲仍繼續受僱工作者，雇主或其所屬機構應為其辦理加保手續，繼續參加就業保險。

國人之外籍配偶、大陸及港澳地區配偶依法在臺工作者得參加就業保險：本次修正前之就業保險法，僅針對具有中華民國國籍者方有適用，但考量本國人之外籍配偶、大陸及港澳地區配偶依法在臺工作者，亦可能面臨失業之風險，為提供其就業安全保障，乃將其納入就業保險適用對象，故自 98 年 5 月 1 日後，前開受僱勞工，雇主或其所屬機構應為其辦理加保手續，參加就業保險。

增列育嬰留職停薪津貼為給付項目：為使受僱勞工兼顧工作與家庭，兩性工作平等法於 91 年立法時，已規定受僱勞工享有申請育嬰留職停薪的權利。為進一步使申請育嬰留職停薪者能享有津貼安心養育兒女，本次就業保險法修正所新增之「育嬰留職停薪津貼」規定，其目的就是希望能讓勞工在辦理育嬰留職停薪期間，可保有工作，穩定就業，又可得到津貼補助，以舒緩「蠟燭兩頭燒」的窘境，在育嬰照顧和經濟維持中取得平衡。根據修正後之就業保險法第 11 條規定，只要參加就業保險年資累計滿 1 年的勞工，子女在 3 歲以下，依性別工作平等法規規定，辦理育嬰留職停薪者，不論是父親或母親都可以提出申請。而且給付標準按被保險人辦理育嬰留職停薪前 6 個月的平均月投保薪資 60% 計算，每一子女父母各得請領最長 6 個月，合計最長可領 12 個月。本此修正案特別強調父母各得請領，係因以往大家多認為育嬰是女性的職責，而大部分雇主也認定女性員工才能申請，但性別工作平等法中已明確規定父母雙方都能請育嬰留職停薪，意味育兒不只是媽媽的責任，而是家庭所有成員要共同承擔。因此，勞委會在規劃育嬰留職停薪津貼時，特別以落實性別平等為原則，強調父母均得請領，不僅讓許多有育嬰需求的職業婦女可以「有假也有錢」，不必擔心育嬰假期間的經濟壓力，更可以鼓勵另一半也負起共同育兒責任，降低就業市場對女性之就業歧視。

延長中高齡及身心障礙失業者失業給付期間至 9 個月：現行失業給付之請領期間，係考量我國勞工之平均失業週期約為 24~26 週，且發放期間過長恐降低勞工積極就業意願，對基金財務亦為一大負擔，爰規定發放標準為勞工平均月投保薪資的 60%，最長可領 6 個月。惟中高齡及身心障礙失業者，其平均失業週期較長，且再就業比一般勞工困難，故為加強保障其失業期間之基本生活，延長其失業給付請領期間最長可領 9 個月。

失業勞工依扶養眷屬人數加給給付或津貼，最高可為平均月投保薪資80%；勞委會考量失業勞工，其工作收入來源中斷，恐將連帶影響其家庭生計，故增列被保險人於請領失業給付或職業訓練生活津貼期間，如有扶養無工作收入的配偶、未成年子女或身心障礙子女，則每一人可加發平均月投保薪資10%，最多加計20%，故給付或津貼標準最高可領到平均月投保薪資的80%。

增列得辦理僱用安定、創業協助等促進就業措施：我國就業保險法係屬失業保險、就業服務及職業訓練之三合一就業安全制度，原本即規定中央主管機關得於經費額度內辦理被保險人之在職訓練或失業後之職業訓練、獎勵雇主僱用失業勞工等措施，本次修正則增加辦理僱用安定措施之規定，俾利企業於發生天災或經濟不景氣時，與勞工一起渡過經營困難期，避免大量解僱之發生，以發揮穩定就業的功能。

授權勞委會訂定延長失業給付實施辦法：為因應經濟不景氣致社會發生大量失業之狀況，本次修正條文新增授權中央主管機關訂定辦法，審酌失業率及其他情形後，得全面延長失業給付請領期間，以確保就業市場職缺不足，就業服務功能無法發揮時，得給予失業勞工於該期間之基本生活保障。

肆、結語

綜上，我國就業保險制度之轉變，可視為行政機關積極性勞動市場政策的介入過程，由最初僅由勞工保險提供失業給付，嗣後為建立涵蓋失業保險、就業服務及職業訓練的完整就業安全體系，遂於92年起實施就業保險法，迄今亦已7年有餘，提供550萬受僱勞工，於面臨非自願離職之失業狀況時，一定期間的基本生活保障，惟近來我國長期失業者人數增加，礙於保險資源有限，給付無法無限制發放，爰為提供渠等充足之社會安全保障，未來我國可仿效國外，建制與社會保險接軌的失業救助制度，以健全社會安全網。

