

# 我國就業保險法的研究

## ～以日本勞動力供需調節體系一環之僱用保險法為中心

邱祈豪

大葉大學通識教育中心

彰化縣大村鄉學府路 168 號

No.168, University Rd., Dacun, Changhua 51591, Taiwan(R.O.C.)

chiuch@mail.dyu.edu.tw

### 摘要

我國就業保險法制定時，宣稱並非僅消極的發給失業給付而已，更具有促進就業及加強職業訓練之積極意義，並合失業給付、就業服務、職業訓練三者為一體，構成綿密的就業安全網。其實勞動力供需調節體系規模宏大，並非僅止於此而已。日本的僱用保險法係勞動力供需調節體系之一環，從事後對策轉換為重視事前對策之政策，自戰後以來歷經 70 餘年累積相當豐富的經驗，該法的內容及勞動力供需調節體系當中的勞動力流動化政策以及積極的勞動力政策頗值得參考。

關鍵字：失業、職業訓練、促進就業

### 一、前言

所謂勞動力供需調節體系是指國家基於主導立場，創設各種調節勞動力供給與需要的法制度與政策，同時解決勞工失業問題與產業界缺工問題。可惜我國因勞動市場法制起步較晚，無勞動力供需調節體系的理念與主軸。法制化方面，至今（2012 年 10 月）僅有職業訓練法、就業服務法、就業保險法而已。2002 年就業保險法成立時，政府宣稱其目的並非消極性發放失業給付而已，更具有促進就業，及加強職業訓練之積極性目的，並合失業給付、就業服務、職業訓練三者為一體，構成綿密的就業安全網。其實勞動力供需調節體系規模宏大，並非僅止於此而已，因應經濟景氣的盛衰榮枯，相關法制度及政策亦應隨之配合提出或變更，但我國明顯的闕如。關於此點，東鄰的日本曾歷經戰後蕭條、高度經濟成長、亞洲金融危機、世界性的金融海嘯，從世界第二大經濟體到落魄淪為「失落的二十年」之景象。日本勞動市場政策及法制度、勞動力供需調節體系，亦隨著經濟景氣的起伏而被相繼提出或變更，因而累積相當豐富的經驗。其中的勞動力流動化政策、積極的勞動力政策更橫向、縱向的串連諸多法制度及措施，有效的發揮其機能。勞動力供需調節體系一環之失業保險政策（或稱就業保險政策或僱用保險政策），亦從戰後消極的失業對策，轉換為重視事前對策的政策，而其法制度則以僱用保險法及其前身失業保險法為依歸。

以下本文首先整理我國就業保險法的內容及沿革，最後介紹日本勞動力供需調節體系一環的勞動力流動化政策、積極的勞動力政策、僱用保險法及其前身失業保險法的內容及變遷，作

為日後我國就業保險修正時參考。

## 二、我國的就業保險法

1998 年頒佈的勞工保險失業給付實施辦法，雖落實就業安全之目標與政策，但發生無獨立的法源、道德危險等問題。20 世紀末經濟景氣低迷，工廠歇業數眾多，造成嚴重的失業問題。再者，失業給付僅消極性的解決失業勞工生活問題，無法積極的促進勞工就業，各界多建議應採立法方式辦理失業保險。2001 年 8 月召開的經濟發展諮詢委員會，達成失業給付應脫離勞保體系，單獨立法之共識。勞委會遂依據該建議案草擬就業保險法，冀望除消極的失業給付外，能更積極的提升勞動市場就業率，並整合就業諮詢、推介就業及職業訓練，建構我國的就業安全網。

### (一) 就業保險法內容概要

就業保險法制定的基本原則，依據勞委會主委在立法院之報告如下，第一、不增加勞資雙方保險費負擔之原則。鑑於景氣低迷，開辦失業保險以不阻礙經濟發展為首要。因此經費處理方面，由勞工保險普通事故保險費率 6.5% 當中提撥 1%，移作辦理就業保險業務所需財源，不另增收就業保險費。第二、促進就業原則。就業保險之目的不僅是消極的核發保險給付，且應積極的促進就業。第三、擴大保障原則。對於積極提早就業者給予再就業獎勵，另對於接受職業訓練期間之失業勞工，發給職業訓練生活津貼，以安定其受訓期間之基本生活。復為強化勞工就業技能，提撥專款作為辦理在職與失業勞工職業訓練費用。(衛生環境社會福利委員會第三次全體委員會議記錄，2001，P37)。

具有以上基本原則之就業保險法主要內容如下，(1) 適用對象：採負面表列方式，涵括 15~60 歲所有受僱之本國籍勞工。但下列人員例外，①參加軍公教保險人員。②已領取勞保或公教保險養老給付者。③受僱於依法免辦登記且無核定課稅或依法免辦登記且無統一發票購物證之雇主或機構。係指依商業登記法 5 條規定攤販、農林漁牧業、家庭手工業、民宿經營者、每月營業額未達營業稅起徵點。(2) 投保費率為投保薪資的 1%~2%。且規定每 3 年重新檢討一次。(3) 保費負擔比例，採勞保條例同樣之分擔比例，亦即雇主 7 成、勞工 2 成、政府 1 成的比例分擔。(4) 給付項目：分為失業給付、提早就業獎津貼、職業訓練生活津貼、全民健康保險補助費等，茲分述其給付條件及標準如下。①失業給付：被保險人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，自向公立就業服務機構辦理求職登記起 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。A：失業給付水準以退保前 6 個月平均投保薪資的 60% 為原則。給付期間最長以 6 個月為限。領滿 6 個月失業給付者，本保險年資應重行起算。B：受領失業給付未滿 6 個月再參加本保險後非自願離職，除領取提早就業獎助津貼外，得依規定領取失業給付。但合併原已領取之失業給付月數，以發給 6 個月為限，合併領滿 6 個月者本保險年資應重行起算。C：領滿 6 個月失業給付者，自領滿日起兩年內再請領失業給付，則給付期間最長以 3 個月為限，本保險年資重新計算。D：無正當理由拒絕推介工作、或安排參加職業諮詢、或職業訓練者，就業服務機構拒絕受理失業給付之申請。相對的，如有工資低於失業給付、工作地點離住家超過 30 公里、因傷病診療(有證明)無法參加職業訓練或職業諮詢、參加職業訓練須變更住所被認定顯有困難等情形之一，縱然失業者拒絕推介工作，視為有充分理由，仍可領失業給付。②提早就業獎助津貼：失業給付請領期

限屆滿前受僱工作，並參加本保險 3 個月以上者，得向保險人申請，按其尚未領取之失業給付金額的 50%，一次發給提早就業獎助津貼。③職業訓練生活津貼：非自願性離職之失業者，向公立就業機構求職登記，經安排參加職業訓練，於受訓期間每月按退保前 6 個月平均投保薪資的 60%發給職業訓練期間生活津貼，最長以 6 個月為限。中途離訓或退訓者不得繼續領取。另依行政命令解釋，受訓期間另有工作，不得繼續請領職業訓練生活津貼。（勞委會，2010）。④被保險人於領取失業給付或職業訓練生活津貼期間，補助其參加全民健康保險保費應自行負擔之部份。並自 2007 年 2 月起，補助對象擴及隨同被保險人辦理加保之眷屬。但不包括被保險人離職退保後辦理追溯加保之眷屬。（5）獎助僱用本國籍弱勢失業勞工。雇主向公立就業服務機構或受託單位辦理求才登記後，兩個月內僱用該等機構或單位推介併發給僱用獎助推介卡之本國籍勞工（指連續失業 5 個月以上者，如為負擔家計之婦女、40~65 歲之中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶當中具有工作能力者、更生人、家庭暴力及性侵害被害人或經中央主管機關認定者等特定弱勢對象，失業期間為 1 個月以上者屬之），得依其申請發給僱用獎助。每週工作 32 小時（身心障礙者 20 小時）以上，連續僱用 3 個月以上者，每人每月發給新台幣 5 千元，最長以 12 個月為限。自 2007 年 7 月 1 日起增加獎助僱用部份工時（每週工作時數未達 32 小時）勞工，每人每小時發給新台幣 10 元。（6）求職證明：為激勵失業勞工積極尋職，領取失業給付者，應於辦理失業給付再認定時，至少提供兩次以上之求職證明文件，始得繼續領取。未檢附求職證明者應於 7 日內補正，否則停止發給失業給付。（7）就業安全機制之結合：就業服務機構受理失業給付申請後，應以促進就業為導向，給予失業勞工就業諮詢、就業推介或安排受訓，未能推介就業或安排職訓時應核發失業給付。（8）加保退保簡便原則：勞工經所屬投保單位依勞保條例規定申報參加勞保期間，即同時成為本保險之被保險人，無須另行辦理加保退保手續。投保單位違反規定未依規定投保者，依法處 10 倍罰鍰。（9）其他：給付期間尋獲工作，薪資與失業給付總額超過基本工資者不得再領失業給付。其次，有關道德風險方面，以多報少或以少報多皆處罰。

## （二）2009 年修正法主要內容

就業保險法實施 6 年餘後，各界迭有檢討給付項目、擴大適用範圍之聲音，並發生無起算點的消滅時效期間等問題。適逢 2008 年金融大海嘯衝擊國內外經濟環境，造成勞工失業問題日益嚴重。勞委會遂提出就業保險法修正草案，並於 2009 年 3 月 31 日立法院三讀通過，同年 5 月 1 日實施。本次修正為就業保險法施行以來規模最大之變更。修正內容大致如下。

（1）擴大適用對象：新增外籍、大陸、港澳配偶凡有設籍及有居留證者（因皆分擔家計）列為適用對象。依就業服務法 48 條規定，外國人與在我國境內之國民結婚，且獲准居留者，不須經申請得在我國工作。陸配結婚滿兩年或已產子經許可在台依親居留且經工作許可者才可受僱。居留 4 年（每年 183 日）以上者可申請長期居留。（2）延長加保年齡至 65 歲。配合勞基法將命令退休年齡延長為 65 歲，本法亦隨之修改。但因規定已經領取勞保老年給付者，不得再參加就業保險。如此將造成領取勞保給付仍繼續工作者無法參加就業保險之問題。（3）擴大給付範圍。給付項目除原來規定的失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、失業者及眷屬健保補助以外，新增扶養眷屬加給及育嬰留職停薪津貼。並針對 45 歲以上之中高齡、領有身心障礙證明之身障者延長失業給付期間為 9 個月。再者，新增領取職業訓練生活津貼期間有扶養眷屬者，加發眷屬津貼，每人增加 10%，最多以增加 20%為限。所稱扶養眷屬，指無工作收入之配偶、未成年子女或身心障礙子女而言。所謂育嬰留職停薪津貼係指被保險人保險年資合計滿 1

年以上，子女滿3歲前，依性別工作平等法規定，辦理育嬰留職停薪者，按月發給平均月投保薪資60%的育嬰留職停薪津貼。每一子女最長發給6個月。父母同為被保險人者，應分別請領，不得同時請領。同時授權中央主管機關審酌失業情況彈性延長失業給付期間。(4)再次請領失業給付。原規定未領滿失業給付最長期限者可再次請領失業給付。但合併計算後仍不得超過法定最長給付期限。新增領滿法定期限起兩年內再次領取失業給付，其給付期間至多發給原給付期間的二分之一，且本保險年資重行起算。(5)明確規定求職登記時間，請求權時效為兩年。舊法未規定失業者應在多久時間內辦理求職登記、或失業再認定。因此新增失業者自失業起算兩年內未辦理求職登記，則無失業給付請求權。(6)明確規定失業再認定期間。舊法僅規定必須定期接受失業認定，但並未明確規定每個月失業再認定1次易造成誤解。新增失業再認定每月一次以杜糾紛。(7)增列得辦理僱用安定創業協助等促進就業措施。原規定中央主管機關得於經費限度內辦理被保險人之在職訓練或失業後職業訓練、獎助雇主僱用失業勞工等措施。此次修法增加辦理僱用安定措施、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，以發揮穩定就業之功能。(林煥柏，2009，p107)。

### (三) 就業保險法評價及問題點

就業保險法實施以後雖然發給失業給付及其相關津貼件數與人數逐年增多，解決失業者及家屬經濟上的困境，可以說達到預期的效果。但仍發生許多問題，茲分述主要問題點如下。

#### 第一、無勞動力供需調節概念

依照就業服務、職業訓練、就業保險三者一體之原則整合資源。新增提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼以及原本屬於就業服務法就業促進津貼制度的僱用獎助津貼，使得該法就業促進津貼制度的給付項目減少為求職交通補助金、臨時工作津貼、職業訓練生活津貼、創業貸款利息補貼、就業推介媒合津貼等五項，其中該法的職業訓練生活津貼，還因為與就業保險制度規定的職業訓練生活津貼競合，而使適用對象與服務功能縮小。(李健鴻，2010)。此皆源於政府並無勞動力供需調節體系之概念，雖說合就業服務、職業訓練、就業保險三者為一體，但最後僅流於挖東牆補西牆之措施而已，毫無前瞻性可言。

#### 第二、失業給付金額過少有些甚至不足以維持最低生活。

我國失業給付都是以「平均月投保薪資之60%」做為給付標準，使得「法定所得替代率」能夠達到60%的水準，但是由於「平均月投保薪資」低於「平均月實際薪資」，可以說台灣的失業給付其實是相對較低的給付標準。(李健鴻，2010)。有些地區甚至尚未到達該地區的最低生活標準，不足以維持求職者失業期間的經濟生活。

#### 第三、例行化的失業認定審查機制。

失業認定再認定共需要6次，每次皆須就業諮詢、求職證明資料審查與個案管理等個體化改造措施，有重複浪費資源及持續性高度監督之事實。其次，失業許可核發的實務運作上，常依據不利於失業者之行政規則(如與雇主吵架)，而撤銷失業認定程序。此舉代表申請者不處於失業狀態，不具備請領失業給付資格，因此無法進入尋職的階段。也就是無法接受就業諮詢、求職證明審查、個案管理等監督措施下表現積極的求職意願。此與就業再促進、積極促進之理念矛盾。(李健鴻，2010)。

#### 第四、道德瑕疵

實施失業認定遭遇之困難大致有下列數點，①失業給付請領條件缺乏客觀標準：申請失業給付者到公立就業服務機構大都表現出有工作能力及工作意願之態度，但至產業界應徵或面試

時，卻表現出令雇主無法僱用之行為。②求職記錄認定困難：部份公司不願意確認求職者相關求職記錄，亦有失業給付申請者私下商請熟識廠商重複開立求職記錄，讓求職記錄失真。這些行為雖尚未達道德危險之程度，但有道德上的瑕疵。（郭振昌，2008，P61）。

#### 第五、其他

如雇主提出非自願證明後卻又撤銷證明，導致主管機關的失衡行政處分，對失業者尋職意願與行為明顯造成排除性的不利影響，不符合積極促進及促進再就業之原則。其次，手續繁複的離職查證造成失業給付申請者二度傷害等諸多問題尚待解決。

### 三、日本的僱用保險政策及法制

日本的僱用保險法制度及政策也是從消極的事後失業對策，轉換為重視事前對策之政策。但日本僱用保險法制度及政策並非如台灣僅由單一的就業保險法形成，而係基於勞動力供需調節之基本法僱用對策法，發展出一系列的法制構成綿密的政策。不僅如此，針對特殊族群、行業、地域亦制定專法以為因應，以下分述之。

#### （一）消極的事後失業對策

戰後遭戰火破壞的軍需產業釋出的失業者、軍隊解體之復員軍人，加上海外歸鄉者充塞於巷弄間，大量的失業問題成為當時的施政重心。基於憲法規定生存權的理念，國家有責任保障人民生活安定，日本政府遂於 1946 年制定生活保護法，適用對象不分有無勞動能力，實施項目以生活、醫療、生育、葬喪等，其中以生活給付為大宗。其次，針對產業勞工大量失業現象，1947 年政府制定失業保險法以解決問題，其內容概要如下，①適用對象：強制適用對象之範圍為常時僱用 5 人以上勞工之事業單位（限製造業、礦業、運輸業、服務業、商業）。其餘則為任意適用。但因技術上的理由，排除日僱、2 個月以內定期契約勞工、4 個月以內季節性勞工、14 日以內試用期間之勞工、受僱於無固定地址事業所之勞工。該法制訂後數度修改逐漸擴大適用對象，擴及 5 人以下事業單位（由正面表列改為負面表列，僅農林水產業、教育研究業、保健衛生業、非營利事業列為除外適用對象；另 1949 年設置日僱失業保險制度）。②給付要件：非自願性離職。離職日前 1 年期間有繳保費 6 個月以上、具工作意願到職業安定所登記介紹者。③給付日數金額：薪資日額的 40~80%，低薪資者較多，高薪資者較少，亦即所謂上薄下厚（1949 年修正法又改為一律 60%），給付日數一律為 180 日。值得注意的是，為因應季節性勞動者（半年就業、半年失業）的特性，1955 年失業保險金給付，改為按繼續僱用期間（因應季節性等短期間勞工）發給 90 日~270 日份。1970 年給付上限調高為 300 日。④保險費率：2.2%。基於失業為國家責任之理念，因此負擔保險費率的三分之一，其餘勞資折半分擔。鑑於經濟高度成長，保險基金稍有盈餘，遂將國庫負擔保險費率由三分之一調降為的四分之一，同時調降勞資雙方應負擔的保險費率。

應特別一提的是，1959 年為配合後述礦業離職者臨時措施法的制定，隨之修改失業保險法。主要修正內容為①創設公共職業訓練聽講中的給付日數延長制度、以及延長廣域職業介紹活動命令給付延長制度（90 日、針對礦業離職勞工）②創設就職準備金制度（[就職支度金制度](#)）：所得給付日數剩餘三分之二以上而就職者發給 50 日份、剩餘一半以上者發給 30 日份就職準備金。

失業保險法與當時的職業安定法（相當於職業介紹法、與台灣的就業服務法類似，但去除引進外籍勞工部份）皆僅針對發生的失業，施以事後的對策，亦即失業中的生活保護及再就業

之斡旋而已；對於強化職業介紹業務或擴充職業訓練、促進再就業，甚至預防失業、僱用安定或積極的創造僱用機會之政策認識或政策手段皆尚未準備。加以戰後混亂的勞動市場及失業的特殊性、制度的未成熟等皆使失業保險法的機能無法充分發揮。1948年駐日盟軍總部頒佈經濟安定九原則，建立超均衡財政避免連年的財政赤字，整頓企業及政府機關之人員，著手大量解僱造成嚴重的失業問題，隔年遂制定緊急失業對策法引為因應。該法基本上係以創造公共事業的僱用達到解決失業之目的。該法與職業安定法、失業保險法形成互補關係。亦即該法以領取失業保險之期間終了仍尚未就業之失業者為對象，企圖提供失業者僱用機會，具有臨時立法之性質。基此，失業保險給付終了之失業者，如仍尚未覓得工作，連最低生活也無法維持時，只有依賴生活保護法。但緊急失業對策法係規劃以工作獲得薪資收入，扮演結合失業保險之補充機能以及生活保護法之中間地帶之角色（荒木誠之，1976，P507）。該法施行後雖立即發揮效果，但因財政赤字等理由，造成失業對策業務逐漸縮小，無法完全達到預期的政策目的。

## （二）重視事前對策之政策轉換

進入1960年代以後，整體勞動市場地域間、產業間、規模間、年齡階層間的結構性失業狀況逐漸發生，尤其以中高齡者、駐留軍、礦業離職者為甚。產業界需要的勞動力僅量的增加無法解決問題，應積極的誘導勞動力的需要與供給雙方適應勞動市場結構，因此有必要針對特定離職者施以特別對策。其方式為以原來同等的薪資、勞動條件招募所需的勞工，施以再訓練及轉職。基於以上之目的，職業訓練法、駐留軍離職者等臨時措施法（1958年制定）、礦業離職者等臨時措施法（1959年制定）相繼成立。基於以上之情形，勞動力供需調節體系之法制度與政策遂由本來事後的失業對策為中心，隨著經濟情況之變化，逐漸轉換為事前的、計畫性的僱用政策。以下以最重要的勞動力流動化政策及積極的勞動力政策為主軸分述之。

### 1、勞動力流動化政策

（1）日本政府為因應經濟狀況之變化，早在1957年即設置僱用審議會，以推動僱用政策，該審議會並於1959年提出達成「完全僱用」之目標，1960年日本政府再提出「所得倍增計畫」，明確的銓述完全僱用之含義。其內容為伴隨著經濟成長產業結構性的變化，人口流動性也隨之提高，如不著手推動產業間勞工移動殘留的措施，將引起失業或不完全就業問題。亦即為達成高度經濟成長，必須注重產業結構的高度化、工業生產規模的擴大以強化國際競爭力。重點為，應採擴大、強化一定的產業（重化學）部門之措施，從而勞動力需求將急速的擴增。

該計畫構想的重點在，解決高生產性部門僱用需要，將低生產性部門低所得、不完全僱用之勞工移往高生產性部門，並提高低生產性部門之生產性，解除不完全就業之狀態、縮小所得格差、創設完全僱用之前提條件。此即所謂勞動力流動化政策。

（2）勞動力流動化政策依以下之論點及方式展開。①企業為技術革新，大量吸收技術性勞工。懷有技術之年輕勞工，以日本年功序列的薪資體制而言係屬低薪資層級，也正是企業最喜愛的勞工。但低出生率、高進學率進行當中，企業無法完全的確保需求的年輕勞工。甚至隨著企業的系列化、集團化，生產據點逐漸移往較為偏僻的地區，同時也造成其他地區無法募集年輕的勞工。基於以上之情形，有必要使地域間的勞動力流動化。②隨著企業系列化集團化，高生產部門將需要龐大的勞動力，因此有必要使低生產部門的勞動力流動化。附帶一提的是，此種情形，往往伴隨著地域間勞動力的流動化。③隨著農業的近代化釋放許多勞動力，有必要將被釋放的勞動力移往高生產部門。此種情形，大部分的勞工皆屬季節性勞工，因此有必要使這些季節性勞

工成為完全僱用勞工。④隨著大企業吸收年輕勞工後，在大企業工作的中高齡勞工將遭到被大企業排除之命運。有必要將這些中高齡勞工移往勞動力不足的中小企業。

(3)基於以上的勞動力流動化政策，為達成地域間勞動力流動化，1960年職業安定法部份修正，將本來地域內職業介紹之原則，轉變為容認廣域職業介紹制度。其次，為容易實施廣域職業介紹，同年失業保險法修正，職業安定所長如認定廣域職業介紹之對象，應延長失業保險之給付日數，並發給就職準備金（**就職支度金**）。1961年制定僱用促進事業團法，發給廣域職業介紹對象之宿舍及移轉費用等金額終於正式法制化。1963年失業保險法修正，新設技能習得津貼（**技能習得手当**）、寄宿津貼（**寄宿手当**）。以上一連串的改革，皆屬於勞動力流動化之一環，並具有促進就業之目的，與傳統的僅為失業救濟、生活保護之目的大相逕庭。再者，1963年職業安定法修正，導入中高齡失業者促進就業措施，採與碳礦離職者對策相同的方式，比一般對策更為強力、積極的促進就業措施。甚至，同年修改緊急失業對策法，依該修正法內容，職業安定所所長介紹失業對策事業之就勞者，僅限定為接受職業安定所實施的促進就業措施終了之中高齡者而已，其目的在阻止新的失業勞工流入失業對策事業，既已就業之失業對策勞工則接受轉職訓練，以此將失業勞工逐漸排出失業對策事業。因此更進一步強化緊急失業對策法與職業安定法之連帶關係。1964年「促進受領失業保險金資格者就職及給付適正化」之職業安定局長之行政命令，係屬勒緊失業保險給付之離農化政策，從而失業保險法肩負起勞動力流動化政策具體化之手段，並達成設定之機能。（片岡昇，1976，p483）。

## 2、積極的勞動力政策之展開

(1) 1960年代後半正式邁入高度經濟成長期，勞動力不足之狀況逐漸普遍化。因此僅以本來的勞動力流動化政策不足以解決問題。日本政府為使勞動力流動化政策更為活潑，遂推動積極的勞動力政策。早在1963年經濟審議會即提出「人的能力政策相關建議」，提倡提升人的能力為經濟政策之一環，有效分配教育投資，開發人的能力政策，是為積極的勞動力政策之濫觴。

積極的勞動力政策依政府的說明，具有以下之意義，①僱用問題成為非常重視之政策。亦即從原來「隨著經濟成長，僱用問題將自行好轉」之想法反省而產生，應於經濟發展當中搭配戰略的、積極的勞動力問題。②不僅原來的失業者就業之目的而已，應提升人的能力，使所有人的能力皆有效的發揮。③不僅徵人求職媒合之政策營運而已，應將對象以及領域擴大為，促進勞動力需求供給能圓順的媒合，以及環境條件之整備。④重視政策之計畫性及總和性。亦即原來的政策被迫必須面對已發生的現實問題，應將其轉變為勞動力供需之預測等將來性的計畫。

積極的勞動力政策之展開特別強調「生活意義論」。（青木宗也，1974，p11）。該時期勞工逐漸發現重視自己的職業生涯。因此積極的勞動力政策當中，遂出現一邊創設具有生活意義之工作狀況，一邊增加供給勞動力之現象。

(2) 為實現積極的勞動力政策採取的策略，係由1966年僱用對策法的「促進勞動力供需質量均衡發展」之立法政策由正面提出。僱用對策法可以稱是勞動力供需調節體系、勞動市場政策之基本法，係基於由勞動力過剩型經濟轉換為勞動力不足型經濟，以及發生勞動力供需質量不均衡與摩擦之政策上的認知而法制化。該法之制定明示達成完全僱用之目標，確立總和的、積極的推動政府重要僱用政策之架勢，此點在僱用政策史上係劃時代之創舉。（青木宗也，1966，P81）。其意義在統合當時實施的促進離職者再就業政策，甚至廣域職業介紹、職業訓練法等既有的法制度及政策皆納入僱用對策法之一環。該法預期且推動積極的勞動力政策的展開，因此必須修正諸多阻擾因素。亦即必須排除僱用慣行當中的終身僱用制度及年功序列，同時計畫流動化勞工用的住宅對策。該法將重點置於優先分配、再分配勞動力至勞動力不足的產業，以維持經濟

持續高度成長。其意義為僱用對策法對於資本自由投資活動，具有緩和勞動力不足，解消勞動力摩擦之機能並以法令手法表現。例如成長產業之職業指導及職業介紹之充實、針對技能勞工不足之養成及確保、中高齡者等僱用率之規定、為促進轉職發給的轉換職業給付金（就職指導津貼、廣域求職活動費、搬遷金、返鄉旅費、訓練津貼、職場適應訓練費之助成）等皆屬之。（高梨昌，1982，p44）。

（3）僱用對策法制定後，推動積極的勞動力政策之配套法制職業訓練法亦有修改之必要，1969年職業訓練法全面修正。其著眼點為確保技術革新的勞工，企求失業者以及在職勞工皆經由訓練以提升技能。再者，針對離職、轉職者的訓練為能力開發訓練之一環，其目的在促進中高齡者再就業。亦即以「生活意義論」為基礎展開勞務管理政策，冀求勞工能定著於職場。甚至，整備具有「生活意義」之環境，並為達成勞工定著之目的，1970年制定「勞動青少年福祉法」。1974年為誘出家庭主婦，活用其勞動力制定「勞動婦人福祉法」。關於中高齡者方面，1971年制定「促進僱用中高齡者等相關特別措施法」，以45~65歲之中高齡者為對象，設定中高齡者之僱用率，發給事業主給付金等各種援助。值得注意的是，緊急失業對策法之效力依該特別措施法之附則，掀起巨大的變化。亦即緊急對策法規定，於該特別措施法施行之際，僅對於現為失業者且於施行前兩個月、10日以上受僱於失業對策事業之勞工有效。此表示失業對策事業由縮小朝廢止之方向邁進，其意義為戰後失業立法之一環，因應經濟發展之狀況而逐漸崩潰。（荒木誠之，1976，p509）。該政策之意圖為，不使處於產業結構變化當中低生產性產業的失業者，停滯於失業對策事業，而應活用為有用的勞動力，以提高其生活意義，儘早為高生產性產業吸收。1974年僱用保險法的制定係由失業保險法消極的失業就業概念，轉變為積極的促進就業、生活保護以及預防失業之理念。該法一面冀求增加失業保險金之財源，一面擴充創設的僱用改善、能力開發、僱用福祉三事業，以創設具有生活意義之勞動狀況、圖謀促進僱用。換言之，該法的制定亦為積極的勞動力政策展開，且為其中之一環。（青木宗也，1974，p12）。

（4）另一方面，勞動力過度集中於工業地帶，遂形成偏僻地帶。為誘導偏僻地帶停滯的勞動力，採取使企業能深入農村地帶之方法。其具體化則為1971年制定的農村地區工業導入法，以及1972年制定的工業再配置促進法。1973年歷經兩次的石油危機以後，經濟景氣衰退，造船、鋼鐵等重化學工業面臨嚴重的不景氣。加上特定區域的核心企業及產業的衰退，波及地區全體經濟，連帶的造成該地區的中小企業經營隨同衰退，擴大僱用不安定之現象。因此以議員立法之方式提案，於1977年制定「特定不景氣產業離職者臨時措施法」、1978年制定「特定不景氣地區離職者臨時措施法」。前者主要為企業於大量離職者發生時，有義務提出再就職計畫、發給離職者手冊使其容易接受特別措施之權利等。後者主要為針對40歲以上之失業者個別延長其失業給付，新設中高齡者僱用開發給付金、促進僱用事業轉換等離職者助成金、僱用特定不景氣地區離職者獎勵金、僱用特定廣域地區求職者獎勵金等制度。該兩法律的成立，活用僱用保險法及僱用對策法等既有制度之面向極為強烈，其機能不僅止於預防失業及促進再就業之對策，亦配合供給勞動力之特性，積極的創造、開發僱用機會。1988年制定的「特定不景氣業種離職者臨時措施法」以及1989年制定的「特定不景氣地域離職者臨時措施法」皆具有同樣之機能與特色。

（5）進入1980年代以後，隨著產業技術的進步，勞動節約投資的進展，勞動需要的質量結構皆起重大的變化。結果不僅發生「需要不足型失業」之現象，同時於產業結構的轉變過程當中亦呈現明顯的「結構性失業」之現象。其次，勞動市場上勞動人口逐漸高齡化、女性勞工大幅增加、年輕勞工減少等變化亦持續進行，使「結構性失業」現象更顯著的增加。在結構變化之環境下，應盡量解消勞動市場的分斷性，因此有必要採維持並回復勞動市場供需調解節機能之政策。具體而言，為因應高齡者或女性於職場進出，應整備企業僱用制度，以及實施強化勞動力



供需機能措施，基此，1985 年的男女僱用機會均等法、1986 年的高齡者僱用安定法，以及僱用保險法創設的「促進女性再僱用給付金」（1986 年）遂相繼制定或推動。

（6）1990 年代以後因應少子化時代的來臨，1991 年制定育兒停職法，明確規定撫養未滿 1 歲幼兒之勞工取得育兒停職之權利。甚至 1995 年又創設育兒停職給付、2001 年提高給付率 40%、2004 年延長育兒停職期間（符合一定的要件得延長為 1 歲 6 個月）。這些一連串的女性勞工保護政策，一方面在確保勞動力，預防女性勞工不致於因結婚生子而退出勞動市場，同時提供充足的時間與金錢給付，提高勞工的經濟生活，具有積極的勞動力政策之意義。

（7）進入 21 世紀以後，剛歷經 1998 年亞洲金融風暴的洗禮，經濟景氣持續探底，2001 年制定僱用對策臨時特例法以為因應，該法創設 45~59 歲之受給資格者延長訓練給付制度，後來並將年齡擴大為 35 歲~59 歲，該臨時特例法之實施期限為 2008 年度終了為止。2011 年國會通過求職者支援法，針對特定求職者（針對無領取僱用保險之失業等給付資格的求職者，於認定有必要支援職業訓練或其他就職活動時），發給職業訓練聽講給付金，並實施就業支援活動。這些職業訓練之實施皆基於，戮力朝「易於利用易於自立」方向發展之原則，尤其是年輕世代更應接受職業訓練（能力開發訓練）與生活訓練，使其於職場上有效的發揮能力，結合生活與職場充分享受有意義的職業生活。

### （三）僱用保險法

#### 1、僱用保險法的成立背景

戰後至 1960 年代前後，係以過剩勞動力為基調，並被迫面對景氣變動或產業結構變化等原因發生的失業問題，該時期失業保險制度相當程度的發揮其機能。以歷史的經緯而言，失業保險制度的機能於 1940 年代以失業者的生活安定為中心。1950 年代於低生產性部門滯留的不完全就業階層之勞工，大量自發性的向上移動。該時期失業保險制度扮演促進自發性勞動移動之角色。但進入 1960 年代以後，勞動市場上出現年輕勞動力不足、中高齡勞動力過剩、地域間、產業間僱用不均衡的現象。因此失業保險制度不僅止於對應失業問題，有必要充實且強化能因應該等問題之機能。換言之，完全僱用政策下的失業保險制度應積極解決所謂僱用方面質的改善等課題。完全僱用狀態下之重點除失業者的生活安定外，其機能應置於更進一步促進就業、預防失業。因此自然的將本來為一體的失業者生活安定、促進僱用、預防失業，納入同一的制度。其意義乃在僱用保險係失業保險發展形態必然的結果。（船橋尚道，1974a，p57。船橋尚道，1974b，p16）。

針對失業保險法改為僱用保險法之議題，雇主團體「日經聯」曾於 1970 年提出「政府對勞動力不足對策之建議書」，其內容主要包含季節性勞工另案處理、防止結婚退職領取給付以及失業認定嚴格化等失業保險制度的根本改革、有效活用勞動力、職業訓練的整備等，並逐步進行修改作業。（日經連，1970。河越重任，1974，p27）。其次，1973 年失業保險制度研究會亦依同樣的方向提出「失業保險制度研究報告」。（失業保險制度研究会，1973）。1974 年 2 月中央職業審議會審議本案時，工會代表針對勞動部所提草案表示反對之態度。在這期間，學界亦同樣有極為活潑之議論<sup>1</sup>。（佐藤進，1974。角田豐，1974。河越重任，1974。）結果同年夏季的通常國會因在野黨派的反對，政府的草案無法通過遂成為廢案（朝日新聞，1974·6·4），直到同年底

<sup>1</sup> 學界的反對意見大致如下，①失業認定由行政機關恣意判斷，②大幅削減給付造成失業保障機能低落及失業保險制度變質，③實施季節勞工短期僱用特例，將破壞其生活，④創設僱用三事業課企業責任以及保險化的不當，⑤給付日數依年齡區分，藉以判斷就職難易度缺乏客觀性等。

召開的臨時國會才決議通過法案。

應特別一提的是，1973 年石油危機以後經濟景氣反轉，此與僱用保險法草案提出時預想的經濟情勢迥異，且有異於勞資雙方及政府期待的政策效果<sup>2</sup>。（參議院，1974）。在經濟環境變化的局勢下，僱用保險法達成之機能，與本來以因應勞動力不足為目的稍有差異。該時期企業以經營合理化、僱用調整等手段（募集希望退職者、不再與季節勞工・部份工時勞工等續約、刪減中途採用等）因應石油危機後的經濟不景氣。其中以配置轉換、出向等方式於企業或企業集團內的供需調整策略，佔相當大的比例。

## 2、僱用保險法之內容概要及變遷

僱用保險法制定時，除繼受舊失業保險法實現失業者生活安定之目的外，新增確保勞工僱用、支援求職活動，預防失業、修正僱用狀態、增加僱用機會、開發並提升勞工的潛能等目的。後來因應少子化・高齡化及產業結構的變化，1994 年新設繼續僱用給付、1998 年新設教育訓練給付等各種制度改革。2008 年以後，面臨嚴峻的僱用局勢，強化非正規僱用勞工之就業安全機能而進行改革。具有以上背景及目的之僱用保險法內容概要及變遷如下。

### （1）適用對象

適用範圍擴及全產業，縱然是僱用勞工未滿 5 人之事業單位，亦納為強制適用之對象，受僱於上述事業單位之未滿 65 歲之勞工皆為當然被保險人。其次，農林水產業亦皆納為適用行業，但屬任意適用。1989 年修正法因應就業形態多樣化，非典型僱用勞工急遽增加之現象，新增「每週勞動時間達 22 小時（後來改為 20 小時）以上者」為適用對象，此項規定事實上係針對部份時間工作者及派遣勞工而設；2003 年修正法，新增「預期 1 年以上之僱用」；2009 年鬆綁為「預期 6 個月以上之僱用」；2010 年 4 月以後更鬆綁為「預期 31 日以上之僱用」。因此被保險人可分為下列 4 種，①一般被保險人、②短期僱用特例被保險人（季節勞工、未滿 1 年之短期僱用勞工）、③高齡繼續被保險人（超過 65 歲仍繼續受僱之勞工）、④日僱勞動被保險人。

### （2）失業給付的體系

失業給付可分為求職者給付、促進就職給付、繼續僱用給付、教育訓練給付等四種。求職者給付包括發給一般被保險人的基本津貼（基本手当）、技能習得津貼、寄宿津貼及傷病津貼等四種。其他被保險人的求職者給付為，短期僱用特例被保險人的特例一次金、日僱勞動被保險人相關的日僱勞動者求職給付金、高齡繼續被保險人相關的高齡繼續被保險人求職給付金（1984 年新增）等。促進就職給付包括正規僱用就職準備金（常用就職支度金）、搬遷費、廣域求職活動費、再就職津貼（再就職手当、1984 年新增）等。繼續僱用給付包括支援繼續僱用高齡者或取得育兒停職者、看護停職者之給付三種。教育訓練給付則僅為教育訓練給付金而已。

### （3）求職給付

#### 第一、一般被保險人的求職給付

一般被保險人的求職給付當中，最基本且為主要之給付為基本津貼（基本手当）。請領資格為離職前 1 年內加入保險期間 6 個月以上者。設定資格期間之目的，在確保保險財務，使繳納保費一段期間後才具有請領資格以及防止無工作意願者領取給付。

基本津貼（基本手当）原則上係失業者離職後到公共職業安定所登記求職，取得失業認定起算（每 4 星期 1 次的再認定），自離職日起算 1 年期間內（妊娠、生產、育兒等原因例外的得延後，最長 4 年）的失業期間，按後述基準規定的給付日數發給。

<sup>2</sup> 1974 年 5 月 16 日長谷川勞動大臣的法案提出理由言及「就長期而言，以年輕勞動力為中心之勞動力不足現象將仍持續進行，在此背景下應以實現完全僱用為課題」。

基本津貼的日額為 60~80%（回復上薄下厚之給付原則，舊失業保險法為一律離職前薪資的 60%）。2003 年修正法為因應保險基金財務困窘，將給付率改為 50~60%，此項修正係考量基本津貼日額較高之階層再就業時薪資的實態而調降，給付率過高有阻礙就職意願之危險性。應特別說明的是，基本津貼（基本手当）的日額係由薪資日額乘以一定之算率而定。薪資日額係指離職日前 6 個月薪資總額÷180 為準。薪資日額有上下限之分，下限皆同樣、上限則按年齡而異。上下限及給付率每年 8 月 1 日薪資變動時自動調整。

關於基本津貼（基本手当）規定的給付日數之基準方面。本來失業保險法規定的失業給付日數之多寡，係以加入保險期間為基準，僱用保險法制定時變更為以年齡為基準。同時針對較難就業之高齡者以及身心障礙者，延長其給付日數。亦即由加入保險期間 1 年以上 30 歲以下者為 30 日，至 55 歲以上者為 300 日。此規定係因應青年勞工的任意退職，造成青年勞動力不足之狀況，有促進其再就業之機能。連帶的本措施亦影響多數因結婚生子而退出勞動市場的女性勞工。1984 年改為依據加入保險期間以及年齡兩項基準發給失業給付。其理由為僅以年齡為基準計算給付日數，對長期投入勞動市場的年輕勞工不公平。

1989 年因應短期性勞工增加之現象，新增勞動時間為失業給付發放基準，亦即區分正規僱用被保險人與短期僱用被保險人，同時規定前者請領資格為加入保險期間 6 個月以上（離職前 1 年內），後者為 1 年以上（離職前 2 年內）。2000 年因應企業倒閉、解僱等原因離職者遽增之情況，新增離職理由為失業給付發放基準。2003 年鑑於短期僱用形態已經極為普遍，藉由反覆更新也與正規僱用相同，遂廢止勞動時間項目（不再區分正規僱用或短時間僱用），僅以離職理由、年齡、加入保險期間為基準，發放失業給付。

關於請領資格方面，為因應勞動市場上多重就勞的現象，2007 年修正法統合正規僱用及短期間僱用被保險人之加入保險期間。其次，為防止安易的離職及循環性的請領失業給付，新增離職理由之請領資格，企業倒閉、解僱等原因之離職者（特定受領資格者）之請領資格為通算加入期間達 6 個月以上者（離職前 1 年內），自行離職或契約期間終了為 12 個月（離職前 2 年內）。甚至，僱用保險法施行規則新增規定，締結未滿 1 年的勞動契約，但有明示契約更新條款，於契約未更新前企業倒閉、解僱等原因之離職者，其請領資格為加入期間 6 個月（離職前 1 年內）即可。因正當理由自行離職者，視同企業倒閉、解僱等原因之離職者。2008 年金融大海嘯造成的經濟不景氣大量裁員之問題，針對此局勢 2009 年修正法規定，鬆綁終止僱用之非正規勞工請領資格。具體言之，非屬企業倒閉、解僱等原因之離職者，但因定期契約到期未更新及其他不得已之理由而離職者（特定理由離職者），本來失業給付請領資格「離職日前兩年內，通算加入期間達 12 個月以上」，改為「離職日前 1 年內，通算加入期間達 6 個月以上」。所謂不得已理由（特定理由）有下列兩種情形，①定期勞動契約期滿未更新，②自行離職有正當理由。

一般被保險人的求職給付除基本津貼（基本手当）以外，依公共職業安定所長指示接受職業訓練者，發給技能習得津貼及寄宿津貼。向公共職業安定所登記求職後罹病或受傷無法就業時，發給傷病津貼以代替基本津貼（基本手当）。

## 第二、日僱勞動被保險人求職給付

日僱勞動被保險人求職給付之前身為，舊失業保險法於 1949 年修正時設置的日僱失業保險制度。日僱勞動被保險人求職給付金係因應保費之多寡，依薪資日額及給付日數發給。

## 第三、短期僱用被保險人求職給付

僱用保險法制定之初，廢止本來舊失業保險法規定的季節勞工等 90 日份的基本津貼（基本手当）制度，新設短期僱用特例被保險人制度，發給農林水產業以及季節性勞工基本津貼（基本手当）50 日份的特例一次金。其目的在將季節勞工或短期僱用勞工的勞動力，轉換為繼續僱

用的有用勞動力。

#### 第四、高齡繼續被保險人求職給付

高齡繼續被保險人求職給付係依 1984 年修正法規定，為因應勞動市場逐漸高齡化的現象，新增 65 歲以上之高齡者發給 50~150 日份一次給付之高齡者求職給付金。

##### (4) 促進就職給付

僱用保險法制定之初，廢止本來失業保險法規定的就職準備金（**就職支度金**）制度，新設高齡者、身障者、季節勞工等以正規僱用有困難者，如以正規僱用就職時，發給 30 日份的正規僱用就職準備金（**常用就職支度金**）。其次，1984 年修正法，為喚起再就業意願，防止失業者滯留，新增基本津貼剩餘給付日數達二分之一以上再就業者，發給 30~120 日份之再就業津貼（**再就職手当**）。再者，鑑於部份時間勞工及派遣勞工已於 1989 年納入適用對象，考量該等勞工同樣有失業情形。2003 年修正法創設就業津貼（**就業手当**），係針對短期僱用勞工而設，屬於促進就業津貼（**就業促進手当**）之一環。從此促進就業津貼（**就業促進手当**），包括前述正規僱用就職準備金（**常用就職支度金**）、再就業津貼（**再就職手当**）以及短期僱用之就業津貼（**就業手当**）。換言之，促進就業津貼（**就業促進手当**）係針對基本津貼剩餘給付給付日數達三分之一且 45 日以上之再就業者，無論再僱用形態為正規僱用、短期僱用、或高齡者身障者等以正規僱用有困難者如以正規僱用時，皆發給基本津貼 30% 的給付。其意義為，長久以來僅對於正規僱用之勞工發給再就業津貼（**再就職手当**），因應僱用多樣化之趨勢，失業勞工以正規僱用以外之形態就業者，亦核發給付。

2009 年修正法，為因應極為低迷的再就業率，促進失業者再就業，遂提高再就業津貼（**再就職手当**）的給付率及鬆綁給付要件。亦即剩餘給付日數達三分之二以上者增加給付率由 30% 改為 50%、剩餘日數達三分之一以上者增加給付率由 30% 改為 40%。同時再就業津貼（**再就職手当**）之給付要件本來規定「剩餘給付日數達三分之一以上、以及 45 日以上」、刪除「以及 45 日以上」之字眼。其次，延長再就職困難者之失業給付日數。亦即因企業倒閉、解僱等原因之離職者（**特定受領資格者**）或因定期勞動契約到期未更新而離職者，符合下列情形之一時，經公共職業安定所長認定再就業有顯著困難時，延長給付日數 60 日，①未滿 45 歲、②居住於僱用機會不足地域、③基於實際情形公共職業安定所長認為有必要實施再就業支援者。再者，正規僱用就職準備金（**常用就職支度金**）的給付率由 30% 提高為 40%，同時新增「再就業時未滿 40 歲者，且未曾被同一的事業主繼續一定期間正規僱用者」的給付對象。

##### (5) 繼續僱用給付

繼續僱用給付包括支援繼續僱用高齡者或取得育兒停職者、看護停職者之給付等三種。高齡者繼續僱用給付（1995 年創設）再分為高齡者繼續僱用基本給付金及高齡者再就職給付金兩種。前者為加入保險期間 5 年以上 60~65 歲之被保險人，薪資額低於 75%（60 歲的時點）且為繼續狀態時發放的給付。後者為一旦離職受領基本津貼（**基本手当**），俟 60 歲後再就職時發給的給付。給付日數則依基本津貼（**基本手当**）之剩餘日數決定。給付方式如此設計的理由為，預期屆齡退職後的薪資將極低，因此發給較高水準的失業給付，以預防高齡者提早離職。看護停職給付（1998 年修正法導入）係針對看護家庭成員而停職之被保險人，發給的給付金。請領資格與育兒停職給付相同，於停職開始前 2 年內通算加入保險期間達 12 個月以上者，給付金額為停職前薪資的 40%，給付日數為同一家屬最長以 93 日為限。2003 年修正法，為因應日漸困窘的財務狀況，大幅修改高齡者繼續僱用給付的要件及給付率、並調降教育訓練給付的給付率及上限額。

關於育兒停職給付（1995 年創設），幼兒之父母皆得申請，又分為育兒停職基本給付金、育

兒停職者復歸給付金兩種。前者指針對有撫育未滿 1 歲幼子之須要，停職開始前兩年通算加入保險期間 12 個月以上者發給的給付，給付額為停職開始時薪資日額的 30%。後者指針對領取育兒停職基本給付金復歸職場後繼續工作達 6 個月以上者，發給的一次金。給付額為停職開始時薪資日額的 20% 乘以基本給付金之領取日數。2009 年修正法（2010 年 4 月實施）合併兩種給付，並改名稱為育兒停職給付金，於停職中全額發給申請者。

#### **（6）教育訓練給付**

1998 年修正法同時導入教育訓練給付，直接發給接受教育訓練之求職者教育訓練給付金，稟除傳統的發放教育訓練經費給訓練機關之思惟，係劃時代之創舉。但各界認為支援勞工自發性的職業能力開發，係教育訓練極為重要之一環，因此教育訓練給付之經費，雖創設僅數年隨即逐漸萎縮。

#### **（7）僱用保險附帶事業**

創設僱用改善、能力開發、僱用訓練三事業，其目的在緩和因技術進步、產業結構變化造成需求勞動力之質的變化，以及勞動力高齡化、女性勞工增加、高學歷化等勞動力供給之質的變化，甚至因應景氣變動產生的勞動力供需上之量的變化，預防失業促進失業者再就業。同時針對新規雇用之中止、休假增加、部份工時勞工、臨時工、配置轉換出向、臨時休假等僱用調整發給各種僱用調整給付金及能力開發給付金。此項措施係為因應 1974 年以後急速的僱用調整，以預防失業之政策手段。（高梨昌，1982，p46）。

1977 年該法部份修正，其主要內容為新設僱用安定資金制度。其次，針對因縮小事業規模被迫必須暫時停業或員工出向的事業主，發給事業轉換停業給付金、事業轉換等出向給付金。對於在這期間實施必要的教育訓練之事業主，新設發給訓練調整給付金、訓練調整費助成金、事業轉換等訓練給付金、事業轉換訓練費助成金，事業轉換等停職給付金、事業轉換等出向給付金。甚至發給高齡者僱用安定給付金、以促進高齡者再就業。當時給付金或助成金總計達 28 種之多。這些新規事業加上本來的僱用調整給付金（1981 年改為僱用調整助成金），成為新的僱用安定事業，主要目的為創造僱用機會。僱用安定事業與本來的三事業合稱「僱用保險四事業」。1989 年僱用改善事業被統合進入僱用安定事業當中，仍然維持三事業。2005 年內閣會議決定行政改革的重要方針，其中檢討僱用保險三事業的存廢問題，2007 年 4 月廢止僱用福祉事業，僱用保險僅剩下兩事業而已。附帶一提的是，僱用安定事業之一部份業務由僱用促進事業團後來改稱為僱用・能力開發機構（該已經決議廢止，業務將移轉至其他機構）以及高齡・殘障者僱用支援機構辦理。

#### **（8）保險費之負擔**

關於保險費負擔方面，失業保險法時代因處於經濟高度發展期，保險費率歷經數度調降為薪資總額 1.3%，勞資折半分擔。僱用保險法制定後保險費率仍維持 1.3% 不變（農林水產業、清酒製造業及建設業等勞資雙方皆各增加 0.1%~0.3%），但其中 0.3% 撥為僱用保險附帶三事業運用（此部份的保險費完全由雇主），剩餘 1% 則由勞資雙方折半分擔，亦即勞工分擔 0.5%，雇主分擔 0.8%。後來歷經數度調整，1988 年調升保險費率為 1.45%，其中 1.1% 作為失業給付費用（勞資折半分擔），其餘 0.35% 作為僱用保險附帶三事業之費用。勞動大臣得依保險財政之狀況，於 0.2% 之範圍內調整保險費率。

1992 年依彈性條款保險費率調降為 1.15%（僱用保險事業保險費為 0.35%，其餘勞資折半分擔）。1994 年以後每年度基金收益皆為赤字，尤其是 1998~2000 年連續三年赤字達 1 兆日圓之程度，積存金已經見底。因此 2001 年將保險費率調高為 1.55%。2005 年保險費率達到最高的 1.95%，2009 年因應 2008 年金融海嘯的經濟不景氣，特例的限定 2009 年度內依據彈性條款調降保險

費率 0.4%，實際繳納的保險費僅 11%而已，2012 年已經調高為 1.35%。

國庫補助方面，本來國庫負擔求職者失業給付費用的四分之一（日僱求職者三分之一），並於預算之範圍內負擔執行事務所需費用。1992 年起連續調降國庫負擔率為 22.5%、20%、14%，2007 年更調降為 13.75%，2009 年修正法國會附帶決議應恢復國庫補助四分之一之水準。2011 年修正法廢止國庫負擔 13.75%之暫行措施，朝野政黨皆有回復國庫負擔四分之一之呼籲，但受限財務赤字至今尚未定案。

#### 四、結語

由以上之整理得知，我國並未有整體勞動力供需調節體系的概念，政府於就業保險法成立時，雖宣稱除消極的失業給付外，更具有積極的促進就業之目的，且就業服務、職業訓練三者為一體，構成綿密的就業安全網。但就勞動力供需調節體系顯然不僅如此而已。因應經濟景氣的盛衰榮枯之整體勞動力供需調節體系之法制度及政策明顯的闕如。再者，從就業保險法之內容而言，該法形式上雖與日本雇用保險法及其前身失業保險法雷同，但給付內容僅有失業給付、提早就業獎津貼、職業訓練生活津貼、全民健康保險補助費、扶養眷屬加給、育嬰留職停薪津貼、僱用本國籍弱勢失業勞工獎助金等（也發放給僱用部份時間勞工之雇主）等而已，無法與勞動力供需調節體系一環的日本雇用保險法相較。

日本早期也是與台灣同樣對於失業保險問題採事後救濟的對策。但後來採戰略的僱用政策，亦即轉換為事前對策之政策。其中以勞動力流動化政策及積極的勞動力政策最為重要。前者係以完全僱用為前提，對於中高齡者、駐留軍、破曠離職者等特殊族群相繼制定臨時措施法以為因應。後者特別強調「生活意義論」。1966 年勞動力供需調節體系，勞動市場之基本法僱用對策法制定，其目的在促進勞動力供需質量均衡發展，發展一系列的法制度與政策。1969 年職業訓練法全面修正，變遷為職業能力開發法、1970 年制定「勞動青少年福祉法」。1974 年為誘出家主婦，活用其勞動力制定「勞動婦人福祉法」。關於中高齡者方面，1971 年制定「促進僱用中高齡者等相關特別措施法」。1971 年制定的農村地區工業導入法，以及 1972 年制定的工業再配置促進法。1977 年制定「特定不景氣產業離職者臨時措施法」、1978 年制定「特定不景氣地區離職者臨時措施法」該兩法律的成立，活用僱用保險法及僱用對策法等既有制度之面向極為強烈，其機能不僅止於預防失業及促進再就業之對策，配合供給勞動力之特性，積極的創造僱用機會。1988 年制定的「特定不景氣業種離職者臨時措施法」以及 1989 年制定的特定不景氣地域離職者臨時措施法皆具有同樣之機能與特色。1985 年的男女僱用機會均等法、1986 年的高齡者僱用安定法的成立、1991 年育兒停職法的制定、2001 年僱用對策臨時特例法創設 45~59 歲之受給資格延長者訓練給付制度、2011 年國會通過的求職者支援法皆是以女性、中高齡者、求職者為對象，積極的促進其就業，冀其能過有意義的生活。

日本完整的勞動力供需調節體系之法制度及政策，皆是為解決勞動力供需失衡之問題而制定或創設。僱用保險法（就業保險法）如與這些法制度或政策相互配合聯繫，才能構成綿密的就業安全網。

值得一提的是，日本基於失業為國家責任之理念，國家有援助失業者經濟生活之義務，因此規定發放失業給付金時由國庫負擔給付金額的四分之一，後來雖因經濟不景氣財政不佳而減少負擔為 13.75%。但仍決心回復原來的水準。反觀我國的就業保險法僅規定政府補助保險費率的 1 成，兩者相較即可知日本政府對失業給付的重視程度及國家責任的認知。

最後要強調的是。就業保險（僱用保險）不僅事後的失業救濟、失業給付而已，應超越就

業保險（僱用保險）制度，活用一般會計或其他社會保險制度。例如創設「自立支援計畫」，高齡者以金錢救援為中心，但年輕世代的脫貧應以生活訓練及職業訓練為基本。甚至從積極的勞動市場政策之觀點出發，創造友善的勞動環境、生活環境，並使所有投入勞動市場之勞工皆能發揮其所長，享受充實有意義的職業生涯，提升整體勞動力供需調節體系為僱用戰略之層次。

## 參考文獻

- 衛生環境社會福利委員會第三次全體委員會議記錄（2001）。立法院公報，90（54），35-55。
- 勞委會（2010）。民國99年2月24日勞保1字第0990140037號函。
- 林煥柏（2009）。就業保險法修正前後有何不同？。台灣勞工季刊，18，104-112。
- 李健鴻（2010）。「積極促進」治理下就業保險失業給付制度的實踐困境。臺灣民主季刊，7（2），125-176
- 郭振昌（2008）。台灣就業保險法制實施與討論。月旦法學雜誌，154，50-65。
- 高梨昌（1982）。轉換期の雇用政策。東京：東洋經濟新報社。
- 片岡昇（1976）。雇用保障法の概念。労働法の解釈理論，479-502，東京：有斐閣。
- 荒木誠之（1976）。雇用保障の法的課題。労働法の解釈理論，505-532，東京：有斐閣。
- 青木宗也（1974）。戦後の労働政策と法。法律時報，46（10），8-12。
- 青木宗也（1966）。雇用対策法。法律時報，38（10），78-82。
- 佐藤進（1974）。雇用保険法案の法構想と問題点。ジュリスト，558，35-41。
- 角田豊（1974）。雇用保険法案の法制上の問題点。ジュリスト，558，42-47。
- 船橋尚道（1974a）。雇用保険法案の背景と課題。ジュリスト，558，57-62。
- 船橋尚道（1974b）。雇用保険創設の意義と課題。週刊社会保障，759，14-17。
- 日経連（1970）。労働力不足対策に関する政府への要望。日経連タイムス，120。
- 河越重任（1974）。雇用保険法案の問題点。法律時報，46（10），23-33。
- 失業保険制度研究会（1973）。失業保険制度研究報告，週刊社会保障，756・757。
- 参議院社会労働委員会議事録（1974）。12・5・16。擷取日：2012/10/17
- <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/072/1200/main.html>