發佈：2009-02-02, 週一 23:56
點擊數：12385

壹、前言：「失業周期決定論」做為一種「政治修飾」的論述

歷經六年的實施後，行政院提出了就業保險法修正案，將中高齡與身心障礙失業者之失業給付，由現行最長發放六個月延長至九個月，同時考量照顧失業勞工失業勞工家庭，只要失業勞工有扶養無工作收入配偶、未成年或身心障礙子女，每一人可加發平均月投保薪資的一成，最多加到領取月投保薪資八成，目前立法院已經一讀通過。

行政院指出，提出此項修正案的主要理由是根據統計資料，中高齡跟身心障礙失業勞工的失業周期，較一般失業勞工來得長，因此有必要延長失業給付期限。但是很明顯的，政府這種「失業周期決定論」的觀點，存在著一項難以自圓其說的漏洞，那就是倘若失業周期長的失業者就能夠延長領取失業給付期限，則為什麼只有具備「中高齡」與「身心障礙」二種失業周期較長的特定對象身份失業者，能夠納入延長失業給付期限的範圍，失業周期較長的其他身份失業者卻不能納入？更值得進一步追問的直接問題是，如果「長失業周期決定論」確實是真正的修法理由，那麼為什麼不能夠不區分身份、將所有失業一年以上的「長期失業者」均納入延長失業給付期限的範圍呢？若果真能夠如此，才是真正地依照失業周期長短來決定是否延長失業給付。

明顯存有矛盾的漏洞理由，顯現出「失業周期決定論」其實並不是政府真正的修法決策考量因素，而只是做為一種具有「政治修飾」作用的宣傳性藉口，相對的，滿足「中高齡」與「身心障礙」者這二種「特定對象身份」失業者的特定要求，才是政府決策者心中最在意的目標。總統馬英九在總統大選期間曾提出「失業給付由六個月延長至一年」的政見，如今政府想要兌現總統政見的政策性修法規畫，自然可以被社會各界所理解，但是兌現政見的方式，卻採取「身份別分配社會資源」的「身份政治」模式，作為就業保險制度再次變革的核心原則，所產生的後果除了強化原本就以「身份別」為主要內涵的台灣「差序治理就業體制」，導致就業保險制度淪為「身份政治」的產物，而出現「財務不公平」的後果之外，更嚴要的問題是扭曲了就業保險做為一種社會保險的基本精神，對於未來台灣的就業保險制度發展，造成長遠的影響，這才是真正令人憂心的事。另外，所有社會性修法的積極目的均是為了解決現有的社會問題，我們要問：值此全球失業風暴襲捲之際，政府採取的就業保險法修法舉動，又是否真的能夠有效因應當前嚴峻的失業情勢並且解決問題呢？以下本文將先從就業保險制度的變革歷史過程以及就業保險體制現況進行陳述，再分析此次就業保險制度變革將造成的財務不公平問題，最後再提出因應當前失業情勢的就業保險法修法建議。

貳、就業保險制度的變革歷程與問題：強化「差序治理」就業體制

任何社會制度均是歷史變遷過程中逐漸演變形成的，台灣的就業保險制度自然也不例外。

1999年施行的勞保失業給付制度以及2003
年的就業保險法正式實施。在2000
年之前台灣的原有就業體制，不僅個別就業保護立法處於低度規範狀態，而且對於遭到解僱後失業者提供的所得安全

Phoca PDF

協助，係採取「附加型的失業所得安全制
度」，因為在1999
年初開辦的原有失業給付制度，附加在勞工保險條例內，並無單獨立法，因此只具有消極性的失業給付功能，並未提供非自願性失業者積極的就業促進協助，同時部份非自願性失業者與所有自願性失業者被排除在適用範圍外，因而第一
年竟只有9
千餘人申領，成效不彰，引發勞工團體的批評，認為將同樣繳交勞保費的失業者排除，有違公平原則，因此應該將自願性失業者納入（張朝金，1999：71）。2002
年立法通過的「就業保險法」，乃是台灣在2000
年後最重要的「就業安全」制度，改變過去單純協助失業者渡過經濟困境的「失業給付實施辦法」，企圖擴大政策功能，從經濟性功能擴充為社會、經濟功能並存，也就是將失業保險整合既有的職業訓練與就業服務制度，強調不可消極地只發放失業給付，而應該引進「工作福利」的觀念，積極促使失業者在請領失業保險給付的同時，也接受職業訓練與就業推介，以提升其就業能力，能夠早日重新回到勞動市場，獲得就業機會再就業。

歷經變革後的台灣新興就業體制，至 2008年為止，是以「差序治理體制」（Differential Governance
Regime
）為主要特徵，意指國家建構之就業體制，對於面臨勞動市場風險者，係以身份差別原則為依據，區分治理對象，針對不同對象提供程度各異的協助資源，形成「差別次序與差異資源的治理模式」。依照二項原則進行辨識，以建構差序治理體制。第一項辨識原則為是否符合「特定職業身份與失業類別」（specific occupational identity and unemployment
category
），也就是以失業者在「失業之前工作場域的特殊職業身份及特定失業原因」做為認定原則，「非自願性失業勞工」才是國家認定的優先治理對象，此種認定方式反應出國家就業體制在建構時的一項隱性基本假定，即「排除性勞動市場風險是有差別的，而只有特殊限定的職業與失業類別者才是國家優先治理對象」。

「特定職業身份與失業類別」的辨識認定原則，明訂於就業保險法，該法提供在職工作者在被解僱後成為非自願性失業者時，可得到國家所提供的失業給付、職訓生活津貼、提早再就業津貼，與就業媒合服務等多項優厚的協助資源，以配合勞基法與大量解僱勞工保護法提供在職工作者在面臨解僱過程時的就業保護。由此可見多項就業保護法律均限定必需以失業前「具有僱用關係的受僱勞工」，遭到解僱成為「非自願性失業者」後，方可被認定為各項法令的優先協助對象。在此種針對「特定職業身份與失業類別對象」所制定的規範下，已經排除了自願性失業勞工、無固定雇主之失業勞工、失業漁工、退伍軍人失業者等其他的職業身份與失業類別，使其難以獲得如此優厚的資源，僅管實際上這些職業與失業類別同樣面臨勞動市場風險，但是自願性失業勞工、無固定雇主之失業勞工只能被歸類為一般性失業者，得到國家提供就業媒合服務的一般性協助資源，失業漁工、退伍軍人失業者則是獲得僱用獎助津貼或職訓生活津貼的協助資源。

另一項辨識原則是「社會身份類別」（ social identity
category
），也就是依照「失業者在社會場域享有之地位資源程度」，來加以區分何類失業者成為優先治理對象，而不是依照失業者面臨的勞動市場風險高低程度來區分。因此，依照社會身份類別原則進行辨識認定之後，國家將提供在社會場域享有地位資源較少的失業者較佳的協助資源，此舉代

Phoca PDF

發佈：2009-02-02, 週一 23:56
點擊數：12385

表國家對於排除於勞動市場外的失業者，進行「勞動市場再組織化」的治理行為，促使失業者依循
國家
規劃的社
會身份類別規範架
構，重新納入勞動市場內再就業。社
會身份類別的建構，在2000年之前的就業體制即已存在，但2000
年後則是更加強化，其法律依據源自於1992年實施的就業服務法第24
條，該法明訂國家對於特定對象失業者必需制定就業輔導計劃及提供津貼，而所謂「特定對象失業者」，包括法定之原住民失業者、生活扶助戶失業者、負擔家計婦女失業者、身心障礙者失業者、中高齡失業者等五類，以及授權由主管機關依法指定的特定對象，目前只有更生保護失業者一類。

綜合上述，2000年至2008
年之間，歷經變革後的台灣就業體制，是依照「特定職業身份與失業類別」、「社會身份類別」二項原則，建構形成以「身份別」為主要內涵的「差序制理體制」，如今再加上就業保險法延長中高齡與身心障礙二類特定身份別之非自願失業者領取失業給付期限的修正案，勢必將會更加強化原本以「身份別」為主要內涵的「差序治理就業體制」。在差序治理就業體制下，共將面臨勞動市場風險者，區分為八類治理對象，根據國家提供協助資源的多寡，依序是中高齡與身心障礙之非自願性失業者、中高齡與身心障礙以外之非自願性失業者、法定之特定對象失業者、行政命令認定之特定對象失業者、長期失業者、一般失業者、低所得工作者、非典型工作者（參見下表）。在此種差序治理體制下，導致台灣的就業體制，未能像多數先進國家，以「失業週期」長短作為國家認定勞動市場風險與協助就業的首要原則，其次才是輔以各類「特定對象」弱勢族群作為次要認定原則，導致台灣忽略了先進國家均十分重視的長期失業者、與非典型工作者、低所得工作者等高風險者協助工作，更大的問題是使得治理對象的優先順序錯置，因為在特定對象中很可能存在一部份的失業周期較短者，其面臨之勞動市場風險較「長期失業者」與「長期失業之特定對象」不嚴重，但是在社會身份類別的認定原則下，卻以法定之特定對象失業者為優先服務對象，造成結構性認定誤差與國家資源浪費，不合理的制度成為另一種社會不平等形式的來源。

台灣就業體制的差序治理情形

對象區分	就業保護制度	國家提供協助資源
中高齡與身心障礙非自願性失業者	就業保護規範、失業所得安全制度、雇用獎助、公共工作、就業媒合、多元就業方案	失業給付延長為9個月、職訓生活津貼、提早再就業獎貼、臨時公共工作薪資、優先就業媒務、就業促進津貼、多元就業方案薪
中高齡與身心障礙以外之非自願性失業者	就業保護規範、失業所得安全制度、雇用獎助、公共工作、就業媒合、多元就業方案	失業給付6個月、職訓生活津貼、提早再就業獎貼、臨時公共工作薪資、優先就業媒務、就業促進津貼、多元就業方案薪
法定之特定對象失業者	雇用獎助、公共工作、就業訓練、就業媒合、多元就業方案、創業協助	職訓生活津貼、雇用獎助貼、臨時公共工作薪資、先就業媒合服務、就業促津貼、多元就業方案薪資
行政命令認定之特定對象失業者	公共工作、就業訓練、就業媒合、多元就業開發方案	臨時性公共工作薪資、優補助參與職訓、優先就業合服務、多元就業開發方

Phoca PDF

		工作薪資
長期失業者	就業媒合、多元就業開發方案	優先就業媒合服務、多元業開發方案工作薪資
一般失業者	就業媒合	無
低所得工作者	工作所得補助方案	工作所得補助

參、就業保險制度的「身份政治」與「財務不公平」問題

就業保險做為一種社會保險，其實施的基本理念是「權利義務對等下納費互助」，也就是被保險人勞工在就業期間必須繳納一定期間的保險費用，始能在失業期間享有就業保險之失業給付的相對權益，以達到「社會風險管理」的社會互助目標。在此基本理念中，各國就業保險制度所普遍秉持的首要原則是「貢獻原則」，意即被保險人勞工必須先「繳納貢獻」一定期間的保險費用後，才可獲得給付，而不是如同社會救助般只要是經過資產調查合格者，無須繳費貢獻即可獲得給付。貢獻原則的重要性在於建構形成集體性的「社會保險互助基金來源」，確立其保險基金來源主要是來自於被保險人自身，形成社會風險管理的自足財務體系，確保社會保險的長久穩定運作，避免出現財務困境，以及最後波及被保險人勞工無法享有給付權益的後果。基於「貢獻原則」，各國的就業保險制度均會進一步規定「權利義務之對等原則」，以建構形成要求全體被保險人繳費相同的「公平貢獻」與給付相同的「公平權利」制度，避免因為制度設計不佳而出現被保險人財務貢獻不公平的問題，影響了部份被保險人的再貢獻意願，導致保險基金來源遭到破壞而流失。在「權利義務之對等原則」中，最普遍的基礎規定有二項，一是設定「繳費期間」與「給付

2:1
，以確保就業保險制度能在財務穩定下，持續提供被保險人享有公平的給付，而台灣目前的就業保險制度也同樣是設定為2:1
，也就是繳納保費年資達到
一年以上的被保險人勞工，可以領取最長6
個月的失業給付。另外一項基礎規定是「所得替代率」，也就是領取失業給付佔投保薪資的比例，相對多數國家就業保險制度的所得替代率規定為60%，台灣也是如此規定。　　在「貢獻原則」與「對等原則」下，部份國家之就業保險制度對於特定弱勢失業者，最常見者如失業一年以上的長期失業者與中高齡失業者，雖然會設計有特別給付的協助措施，但是基本上多數國家仍然需以不違反貢獻原則為前提來實施特別給付，也就是在制度設計上將投保繳費年資與特別給付二者加以聯結，以求取基本的財務負擔公平與制度平衡設計，至於經由特別給付措施仍然無法完善協助的失業者，則必需轉至社會救助體系由發放失業救助金來處理。以德國為例，德國的社會法典規定，就業保險體系的失業金是遵循對等原則的保險給付，亦即給付期間與額度必須聯結到保費繳納期間與失業
前最後工資額度，在此原則下德國的失業
金期限最長為12個月，但是超過45
歲以上的
失業申領者依照投
保等待期間（即投保年資）的長短不
同，最多可延長領取到18個月的失業金，超過57歲者則可申領最多32
個月的失業金；當失業者的家戶收入低於社會救助規定的標準時，失業者可以申領失業生計救助金；而失業者若是
至少需撫養一位子女時，則可申領失
業救助津貼（陳君山，2002）。再以韓國為例，1998

Phoca PDF

年時為了因應亞洲金融風暴，有鑑於失業期間普遍變長，長期失業者大量增加的社會變局，原有的求職者津貼（即失業給付）不符實際需要，乃修改就業保險法，規定在特殊情形下，失業者身領求職者津貼的期限可以延長，包括無法在期限內尋職就業者可特別領取「個人延長援助金」、勞動市場就業情勢每況愈下時全體申領者均可以領取「特別延長援助金」，在此修正規定下，韓國政府從1998年7
月起，二度發放特別延長援助金，延長申領期
限至1999年12月，前後長達一年6
個月。此外，韓國的就業保
險制度規定，領取求職者津貼的期限可由60日至210
日不等，依照申領者的投保時間與年齡而定，明確將投保年資與年齡聯結設計，先依照投保年資長
短區
分領取津
貼期限，同類投保
年資中再依照年齡區分，例如投保年
資在一年以下者，低於50歲者可領取60日津貼、高於50歲且身障者則可領取90
日津貼；投保年資1至3年者，低於30歲者可領取60日、30至50歲者可領取90日、50
歲以上且身障者可領取120津貼（周栢均，2000）。

由上述可知，就業保險制度係以「貢獻原則」與「對等原則」為核心設計原則，至於具有年齡與身障身份之失業者，部份國家雖然會設計特別給付，但是仍然必須以上述二項原則為設計前提。如今台灣的就業保險法修正案，卻不循此途，直接將中高齡與身心障礙失業者之失業給付，由六個月延長至九個月，未能將投保年資與年齡、身障者、撫養義務身份加以聯結設計，違反了「貢獻原則」與「對等原則」，卻是朝向強化「身份別差序治理體制」的方向邁進，此等作法將導致二項權利與義務不對等的財務不公平後果，分述如下。首先，在「給付享有期限不公平」方面，延長中高齡與身障者給付享有至9
個月，將導致「繳費期間」與「給付期間」之設定出現二種比例，亦即中高齡與身障身份失業者之比例為4:3，而其他失業者之比例卻是2:1
，形成明顯的財務給付享有期限的不公平現象；其次，在「所得替代率不公平」方面，台灣失業給付的所得替代率表面上是60%
，與多數國家相同，但是實際上由於台灣勞保與就保的投保薪資出現「高薪低報」的情形嚴重，導致實際的所得替代率平均只有40-45%
，如今修正案提高扶養無工作收入配偶、未成年或身心障礙子女者，可加發平均月投保薪資的一成，最多加到領取月投保薪資八成，固然可以大幅提高撫養義務身份失業者的所得替代率，但是相對而言，不具有撫養義務身份失業者享有的所得替代率卻依然不變，形成一種財務給付所得享有的不公平現象。

肆、結語：無法因應情勢對症下藥的修法舉動

金融海嘯引發了「全球結構性失業」，主要特徵為全球產業結構重整所需要的時間並非短期內可達成，因而使得本波失業潮的失業期間將會明顯延長，出現「大量且長期的失業者」，這一點可以從主計處調查看到：台灣的長期
失業者已經從2008年1月份的六萬一千人增加為2008年11
月份的八萬三千人，增加速度之快，直逼2003-2005
年的失業高峰期，可知長期失業問題之嚴峻。面對此種重大挑戰，在擬定就業政策的基本思惟方向上，就應該立基於「強化就業安全網結構」的政策原則擬訂方案，目前政府在「強化就業安全

Phoca PDF

網結構」層面的政策作為，已經採行了「僱用獎助」（立即上工計畫）、「公共就業」（政府短期就業計畫）、「僱用安定」（立即充電、充電加值計畫）等多種就業方案，平實而論，這些方案均可以做，但是都只是將現有的就業政策工具再次施行，實已難以有效因應處理「大量且長期失業」的失業風暴。關鍵對策，除了前述應變措施外，更重要的是在「就業保險法」中修法增列

1998
年亞洲金融風暴時的作法，採取授權立法方式，由行政主管機關視失業情勢的嚴重程度與財源許可情況，延長失業給付的一定期限，例如以延長三個月為一次，可視情況需要再延長一次，使全體非自願失業的被保險人最長均可獲得一年的失業給付。如今政府不思此途，卻根據「身份別分配資源」的「身份政治」原則，推動就業保險制度的再次變革，強化原本就以「身份別」為主要內涵的台灣「差序治理就業體制」，導致就業保險制度淪為「身份政治」的產物，進而出現「財務不公平」的後果，此種作法實在是一種未能即時因應情勢對症下藥的舉動，不僅無法整體性解決大量的長期失業問題，徒然耗費寶貴的社會保險資源，而且扭曲了就業保險應該秉持的「貢獻原則」與「對等原則」基本精神，對於未來台灣的就業保險制度發展，實非良策。

作者李健鴻為中國文化大學勞動暨人力
資源學系助理教授（本文僅代表作者個人觀點，不代表本智庫之立場）

版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved