

第四屆梁國樹教授紀念學術研討會

社會福利政策之回顧與展望

失業保險在世界各國的經驗

駱明慶
台大經濟系

時間

1999 年 10 月 1-2 日

地點

台大徐州路院區國際會議廳

主辦

國立台灣大學社會科學院經濟學系、台大經濟研究學術基金會

失業保險在世界各國的經驗

駱明慶

臺大經濟系

1999.10

摘要

本文主要的目的在了解世界各國實施失業保險的經驗，以作為我國失業保險制度的參考。我們首先歸納各國因應失業問題的措施，並且比較主要工業國的失業保險制度之異同。回顧了文獻上關於失業保險對勞工及雇主行為之影響的研究後，我們接著介紹美國幾個州所做的促進失業者再就業以減輕失業給付支出的實驗，加強就業服務似乎是比提供再就業獎金更為有效的方法。最後，我們比較了我國現行失業保險與其他國家的異同。我國限制失業給付的總合期限，但不限制每次可請領期限的制度是與其他國家不同的設計。這或許可促使勞工在預期未來仍有失業風險的情況下，較為審慎地領用失業給付。

1 前言

近年來由於受到產業結構變動以及國際經濟波動的影響，我國的失業率節節上升。根據行政院主計處的統計，今年七月份的失業率已攀升至 3.11%，失業人數擴增至二十萬二千人，其中因工作場所歇業或業務緊縮而失業者有八萬五千人，較民國八十三年年度的平均人數一萬九千人增加了將近三倍半。為了因應失業率提高而帶來的衝擊與保障失業勞工的基本生活，我國已於今年一月一日開辦勞工保險的失業給付，並在評估上半年實施狀況後於七月底對失業認定與失業給付的條件做了若干修訂。

失業保險是一種社會保險，透過大多數勞工的加入，而達成分擔失業風險的目的。自從英國於 1911 年實施強制性的失業保險之後，各主要國家均已陸陸續

續採行失業保險來因應失業問題。各國在採行這個制度時，也都會依各自的社經情況做出若干修正。

本文主要的目的在藉由比較各國的失業保險制度，來了解各國制度設計上的異同，並作為我國正開始實施的失業保險制度的借鏡。本文的結構如下。除本節的前言外，第二節將歸納世界各國因應失業問題時所採取的措施，以了解失業輔助措施與工業化程度之間的關係。工業化程度的提高使得大規模失業的發生成為可能，尤其是在產業結構轉型的階段。另一方面，工業化之後的大規模雇傭關係也使得勞工集體行動的可能性增加，也就是工會力量的成熟也促使政府必須更積極地提出解決失業問題的辦法，失業保險制度是其中一種被各國普遍採用的措施。第三節比較七個主要工業國均採行的失業保險制度。我們將歸納這幾個國家失業保險制度中共同的設計，以及了解某些國家特有的制度，例如美國的失業保險中對雇主所採取的經驗費率 (experience rate)。我們將就各國在失業保險的財政來源、領取失業給付的條件、失業給付的發放標準以及失業給付的期限等面向做比較。

雖然失業保險的立意主要在保障失業勞工的基本生活，但是它的實施也必然會對勞動市場中勞工與廠商的行為產生影響。第四節將回顧文獻上有關失業保險對勞工的失業期間及廠商僱用決策之影響的研究。我們將進一步討論失業保險對勞工再就業後工資水準的影響，以了解因失業保險而帶來的較長的搜尋期間，是否真有助於勞工尋得更好的工作。此外，我們也將探討失業保險是否因其保險的特性而使勞工得以減低失業前後消費的變動，這是失業保險的主要目的。

失業保險的實施雖然能夠保障勞工失業時的基本生活，但在產業結構劇烈轉變而造成長期失業者大幅增加時，失業保險的財政便會陷入嚴重的虧損，促進失業者的再就業與維持財政健全便成了失業保險的重大課題。第五節討論在美國進行的幾個試圖促使失業者提早離開失業狀態以減少失業保險的財政負擔的實驗。這些實驗主要採取兩種型態，就業獎金 (cash bonus) 與尋職服務 (job search programs)。藉著發給提早再就業的失業者一筆「就業獎金」來降低失業者的保留工資，並因而縮短失業的期間。尋職服務則是嘗試提供各種不同組合的就業服務如職業介紹和面談技巧的傳授，並嚴格執行領取失業給付時有關必須繼續找工作的規定，以促使失業者能成功地脫離失業狀態。第六節將就財源的籌措、請領給付的條件以及失業給付的期限等面向，對我國現行的勞工保險失業給付與世界主要國家的失業保險制度做一比較。

2 各國因應失業的措施

針對失業中勞工的生活困境，各國依其不同的發展狀況與工業化的程度而有不同的輔助措施。根據美國社會安全署 (social security administration) 1999 版的 Social Security Programs Throughout the World 中所蒐集的一百七十二個國家的資料，有八十五個國家採取不同型式的失業輔助措施，另外八十七個國家仍然沒有因應失業問題的措施。雖然各國在細節上均有針對其國情而有程度不一的修正，這些因應失業的措施，大致上仍可歸納為以下幾種制度。

第一種制度也是多數工業化國家所採行的是強制性的失業保險制度。這是一種社會保險，藉由大多數勞工的加入來分擔少數勞工因景氣波動或產業結構轉變等非個人因素而失業的風險。在這個制度下，勞工在就業時繳納保險費¹，當勞工因非個人因素而失業時，在符合失業認定條件的情況下，可領取適量²與一定期限的失業給付。表 1 列舉了各國的失業輔助措施。在有因應失業措施的八十五個國家中，共有五十八個國家主要以強制性的失業保險來因應失業問題，絕大部分的 OECD 國家均屬於這個類型。其中有些國家如法國、德國與英國還設有失業救濟的制度以補失業保險的不足，幫助不符合失業給付規定或已經超過失業給付請領的期限、但生活困難的失業勞工³。

第二種類型的制度是北歐的三個國家—瑞典、丹麥和芬蘭實施的志願式的失業保險。這類失業保險的運作與強制性的失業保險在失業認定、失業給付的發放等各方面均類似，其主要差別在於這類失業保險是透過工會加入失業保險基金 (unemployment insurance funds) 來運作的，工會可自行決定是否加入基金的運作。而非工會會員的勞工可選擇是否加入由工會管理的失業保險基金。

第三類的國家僅實施失業救濟，政府僅針對因失業而生活困難並通過資產調查的勞工加以救濟，並且未對可以領取失業救濟的期間設限，澳大利亞、巴西等十二個國家屬於此類型。

最後一種類型是墨西哥、土耳其等十二個國家所實行的資遣費制度。雇主在辭退勞工時須付給勞工一筆法律規定的資遣費。例如墨西哥的勞動法規定雇主需付給被資遣勞工相當於三個月的薪資，以及每增加一年年資加發二十天的薪資作為資遣費。

¹大部分的國家是由雇主和勞工共同分攤保費，政府負擔行政費用與保險的虧損。但也有些國家是由雇主完全負擔，如美國。另有些國家如智利，完全以政府的稅收為失業保險的財源。

²大部分國家依照失業前的平均薪資的一定比例發放失業給付，如加拿大發給失業前平均薪資的 55%。但也有國家發給定額的失業給付，如英國發給二十五歲以上的失業者每週 51.40 英鎊的失業給付。

³這些勞工通常須經過所謂的資產調查 (means-tested) 以證明生活困難。

表 1、失業輔助措施的類型^a

強制性失業保險^b

阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、阿根廷、亞美尼亞、亞塞拜然、孟加拉、巴貝多、白俄羅斯、智利、中國、克羅埃西亞、賽普勒斯、埃及、愛沙尼亞、喬治亞、Guernsey、伊朗、以色列、吉爾吉斯、拉脫維亞、列支敦斯登、立陶宛、馬爾他、摩爾多瓦、摩納哥、羅馬尼亞、俄羅斯、南斯拉夫、斯洛伐克、南非、台灣、土庫曼、烏克蘭、烏拉圭、烏茲別克、委內瑞拉。

OECD 國家^c：

奧地利、比利時、加拿大、捷克、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、義大利、日本、南韓、盧森堡、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、西班牙、瑞士、英國、美國。

志願性失業保險

OECD 國家：

丹麥、芬蘭、瑞典。

只有失業救濟

巴西、保加利亞、香港、Jersey、模里西斯、塞內加爾、塞席爾、斯洛維尼亞、斯里蘭卡、突尼西亞。

OECD 國家：

澳大利亞、紐西蘭。

資遣費

玻利維亞、波札那、哥倫比亞、厄瓜多、宏都拉斯、印度、利比亞、巴基斯坦、索羅門群島、坦尚尼亞。

OECD 國家：

墨西哥、土耳其。

^a資料來源：Social Security Programs Throughout the World 1999。

^b法國、德國、英國、奧地利、芬蘭、愛爾蘭與葡萄牙等七個國家在失業保險之外，另有失業救濟。

^c墨西哥於 1994 年，捷克於 1995 年，匈牙利、南韓與波蘭於 1996 年分別成為 OECD 的會員國。

綜合以上所述，我們可以發現失業保險制度的實施似乎與一個國家工業化的程度息息相關。在 OECD 國家中除了澳大利亞、紐西蘭和工業化程度較低的墨西哥、土耳其之外，都已經實施失業保險制度。工業化的大規模生產使得在景氣波動或產業結構轉型的階段，大規模失業的發生成為可能。另一方面，工業化之後的大規模雇傭關係也使得勞工集體行動的可能性增加，也就是工會力量的成

熟也促使政府必須更積極地提出解決辦法來保障勞工的就業安全，失業保險制度是大多數工業化國家的選擇。

3 主要國家失業保險制度的比較

上一節我們討論了各國的失業輔助措施，並發現大多數的工業化國家均主要以失業保險來因應失業問題。這一節我們將以幾個具代表性的國家來介紹失業保險的特性及比較其在各國的異同。表 2 列舉了七個工業大國 (Group of Seven Nations, G-7) 以及國情與我國較為接近的南韓的失業保險制度，我們將就幾個失業保險的基本面向如財源、請領失業給付的條件、失業給付與投保薪資的比例，也就是所謂替代率 (replacement rate)、以及失業給付的期限，來比較各個國家之間的異同。

3.1 財源

失業時領取失業給付是勞工在平時就業時繳納保費而得來的權利，這是失業保險與失業救濟根本不同的地方。表 2 顯示失業保險的經費來源通常是雇主與勞工共同分擔，政府則支付行政費用與撥補虧損⁴。保費的計算通常採投保薪資比例制，保費為投保的薪資的一定比例，費率可依勞工的其他特性如年齡、產業或工資率而有不同。一般而言，為了平衡失業保險的收支，各國保險費率的高低通常與其失業率息息相關。失業率較高的國家如加拿大、法國與德國，其保險總費率也高於失業率較低的國家如日本⁵。另一方面，各國的勞資分攤比例亦各有不同。除了德國勞雇雙方負擔相同的保費之外，雇主通常負擔較重的保費，義大利與美國甚至是由雇主負擔所有的保費。這似乎隱含著雇主因為是終止僱用關係的發動者而須付較大的責任。

此外，我們可以由表 2 發現，英國的制度與其他國家有著明顯的差異。英國的失業保險為其國民保險的一部份，勞工不另外繳失業保險的保費。國民保險的費率是「與所得相關」的 (earning-related)，依所得多寡，勞工的稅率為 8.4-10%，雇主的稅率則為 9.2-12.2%。

另外較為特別的是美國的失業保險制度。Baicker, Goldin and Katz (1997) 指出，1930 年代初期規劃失業保險制度時，關於由聯邦政府收取失業保險保費、再移轉給其他失業者是否違憲的爭議，造成了美國的失業保險並不由聯邦政府

⁴日本的制度中，政府也負擔 25% 的失業給付。

⁵義大利有著最高的失業率，卻有不算高的費率。但其失業給付的額度也偏低，僅為投保薪資的 30%。

來統籌營運的情況。聯邦政府只設定失業保險的綱要如必須含有經驗費率，再由各州政府自行訂定失業保險舉如費率、給付條件、給付額度等所有的細節。因此，美國事實上有五十幾個制度。這是文獻上關於失業保險的研究大多以美國為研究對象的理由之一。另一個美國獨有的失業保險的設計是所謂的經驗費率，此制度認為基於公平起見，雇主所支付的保險費率應與其過去資遣勞工的經驗有關，曾經資遣過越多勞工的雇主未來將面臨越高的稅率。這使得雇主在做出資遣決策時，能將因此而增加失業給付的成本列入考慮。

3.2 請領失業給付的條件

為了避免失業給付發放的浮濫，各國均規定領取失業給付者必須不是因個人因素而失業，必且是「沒有工作」、「有意願工作」、「有能力工作」、「正積極尋找工作」、並且「不可拒絕合適的工作機會」。

此外，因為領取失業給付的權利來自於失業前對失業保險體系的貢獻，請領失業給付的條件通常還包括在失業前的一定期間內有足夠的工作經驗、足夠的繳納保費的紀錄，或者所得在一定的額度之上。例如，德國規定失業者需在失業的前三年有 360 的工作經驗；韓國規定必須在過去的時個月內繳交保費滿十二個月以上；英國規定失業者最近的二個保險費年度（四月至隔年三月）內，每一年所繳交保費均已達當年度每週最低投保薪資的五十倍；美國有約四分之三的州要求在失業前一年的所得在一定的水準之上。

3.3 失業給付

失業保險旨在提供失業者暫時的生活保障，並且不因失業給付而降低工作意願。因此，失業保險通常只提供低於原投保薪資的失業給付，並且設有領取失業給付的期限。失業給付佔原投保薪資的比例——即所謂替代率，可依年資、工作經驗、或家庭組成等其他特性而有不同。除了英國採固定給付，以及義大利的失業給付偏低外，一般的替代率均在 50-70 %。英國的失業給付為固定給付，其額度因勞工的年齡而異，二十五歲以上的勞工可領取每週 51.40 鎊的失業給付，十八至二十四歲者可領 40.70 鎊。

另一方面，為了避免勞工過度依賴失業給付，各國均訂有領取失業給付的期限。失業給付的期限可依投保年資或區域的失業狀況而有不同。例如日本的失業給付依年齡與投保年資而有 90 至 300 天不等的期限；南韓的失業給付同樣的也依年齡與投保年資而有 30 至 210 天不等的期限；加拿大依去年工作週數

表 2: 各國失業保險的比較

	加拿大	法國	德國	義大利	日本	英國	美國	韓國	台灣
失業率 ^a	8.0%	11.5%	10.8%	12.3%	4.3%	4.6%	4.3%	7.8%	2.8%
財源									
勞工	2.55%	2.21%	3.25%	0%	0.55%	^b	0%	0.3%	0.2%
雇主	3.75%	3.97%	3.25%	1.61-1.91%	0.90%		約5.4% ^c	0.3%	0.7%
失業認定									
工作經驗	420-700 小時	91天或 520小時	360天	52週	六個月	足夠的保險 ^d 費繳納紀錄	薪資水準或 ^e 工作週數	繳交保費 滿12個月	參加勞保 滿2年
參考期間	前一年	前12個月	前3年	前2年	前12個月		前一年	前18個月	
失業給付									
替代率	55%	57.4%	60-67%	30%	60-80%	51英鎊/週	約50%	50%	60%
期限	17-45週	456天 ^f	180-960天	90-180天	90-300天	6個月	約26週 ^g	30-210天	6-16個月 ^h

^a1998年12月的失業率。

^b失業保險為國民保險的一部份，不另繳保費。國民保險的費率是「與所得相關」(earning-related)的，依所得高低，勞工的稅率為8.4-10%，雇主的稅率為9.2-12.2%。

^c另有聯邦稅率0.8%，州稅率各州不同且依雇主資遣勞工的經驗而有0-10%不同的稅率。

^d「足夠」的定義為在最近的保險費年度(四月至隔年三月)內，每一年所繳交保費均已達當年度每週最低投保薪資的五十倍。

^e約四分之三的州要求所得在一定水準之上，八個州要求15-20週不等的工作經驗。

^f領取失業給付的期限視過去的工作經驗及年齡而定。這裡列的456天是以去年工作243天以上，年齡在五十歲以下者為例。失業給付在122天後降為投保金額的50.4%。

^g聯邦政府可在失業率高於一定程度時延長13週的失業給付。

^h繳納保費未滿五年者，五年內合計以六個月為限；五年以上未滿十年者，十年內合計以十二個月為限；滿十年以上者，合計以十六個月為限。

與當地的失業率有 17-45 週不等的期限；美國大部分的州均定 26 週為期限，但聯邦政府可在失業率高於一定程度時延長 13 週的失業給付。

4 失業保險對勞動市場的影響

雖然失業保險的主要目的在保障失業勞工的基本生活，它也必然會對勞動市場產生影響。比較了各主要工業國的失業保險制度之後，這一節將回顧文獻上關於失業保險對勞動市場上勞工與廠商行為之影響的研究。此外，我們也將討論失業保險對穩定消費的效果。

4.1 失業保險對失業期間的影響

Moffitt (1985) 使用 1978-80 年請領失業給付者的資料發現，在可領取失業給付的期限用完前後，有大多數的勞工離開失業狀態，這說明了在不同的失業期間離開失業狀態的機率並不是一個均等分配，領取失業給付的期限會影響失業的期間。進一步的分析發現，每增加百分之一的失業給付，將使失業期間增加半個星期。而每延長失業給付的期限一星期，將增加 0.15 週的失業期間。

Katz and Meyer (1990) 也發現，在失業給付期限截止前後，失業者再就業的機率大幅增加。他們也發現，52% 的失業勞工再就業的方式是回到原來的工作。回到原職的比例也因產業而有不同，64% 的製造業、59% 的建築業以及 43% 的運輸業的失業者會以回復原職的方式再就業。由此可見美國勞動市場的季節性是非常明顯的，這也是美國的失業保險對雇主採取經驗費率的主要原因。否則，在單一費率下，將形成季節性較低的產業補貼季節性高的產業的情況。此外，他們也使用了 Moffitt (1985) 相同的資料，印證了失業給付期限對失業期間的影響，延長失業給付的期限一星期，將增加 0.16-0.20 週的失業期間。

最後，Meyer (1990) 發現較高的失業給付會顯著降低失業者離開失業狀態的機率，而在失業給付的期限截止前，離開失業狀態的機率會大幅增加。

4.2 失業保險對再就業薪資的影響

失業保險除了保障失業勞工的基本生活，另一個目的是透過保留工資的提高使勞工不必急於接受面臨的工作機會，而能夠找到更適合的工作。Ehrenberg and Oaxaca (1976) 檢視了失業保險對失業期間及再就業後薪資的影響。除了失業給付有增長失業期間的效果之外，他們也估計，如果將失業給付的替代率從 0.4

增加為 0.5, 男性失業者再就業後的薪資將增加 7.0%, 而女性的薪資將增加 1.5%。失業保險有提高再就業薪資的效果。

4.3 經驗費率對雇主資遣員工決策的影響

如前所述, 美國的失業保險是由雇主完全負擔保費, 並且對雇主採取世界上獨一無二的經驗費率。經驗費率主要的考量是因為美國產業明顯的季節性, 廠商在淡季時暫時遣散勞工, 待望季時再召回勞工的情形相當普遍。Katz and Meyer (1990) 發現至少有五成以上的勞工是以回復原職的方式結束失業狀態, 遠多於找到新工作的勞工。在此特殊的產業結構下, 如果採取單一費率, 季節性高的產業可將員工在等候召回時領取的失業給付視為薪資的一部份, 而在平時付給勞工較低的薪資, 形成季節性低的產業補貼高季節性產業的現象。然而, 如同 Topel (1983) 所指出, 美國現行的經驗費率雖然使廠商面對的費率與其資遣勞工的經驗成正相關, 但因為經驗費率設有上下限, 也就是所謂的不完全的經驗費率, 使得處在費率上下限的廠商, 其多資遣一個勞工所增加的邊際費率為零, 其他廠商補貼高資遣率廠商的現象依然存在。研究發現這些被補助的產業甚至廠商年年都是類似的高季節性的產業或廠商, Adams (1986) 認為這是這些產業中的廠商與工會的政治實力的表現。

Baicker, Goldin and Katz (1997) 探討經驗費率, 即使不完全, 是否能夠降低廠商雇用勞工的季節性。他們首先比較失業保險施行前後, 1909-29 與 1949-69 之間季節性——以月就業成長率的標準差來衡量——的變動, 發現經驗費率的完全程度對季節性的變動有顯著的負影響。也就是說, 經驗費率有助於降低季節性。其次, 他們也以與加拿大相鄰的美國的十三州和加拿大作比較, 因為加拿大並沒有實施經驗費率。他們同樣發現經驗費率有減輕季節性的效果。

4.4 失業保險對緩和失業時消費減少的貢獻

無論是探討失業給付與期限對失業期間的影響, 或者失業保險對廠商的僱用決策的影響, 都是在檢討失業保險對勞動市場造成的扭曲。文獻上較少探討的是失業保險最初的用意, 也就是失業保險是否有弭平失業者在失業期間因所得損失而造成消費大幅減少的效果, 這個問題的答案也可以用來檢驗失業保險是否有透過維持失業勞工的購買力而穩定經濟的效果。

Gruber (1997) 就探討了這個問題。他發現, 在沒有失業保險的環境下, 失業者的消費平均而言將下降 22%。有了失業保險之後, 失業者將只減少 6.8% 的消

費。失業給付的替代率每增加 10%，消費將增加約 2.65%。失業保險確實有平順化 (smoothing) 失業前後消費的效果。在選擇失業給付的最適水準時，除了考慮失業保險造成勞動市場的扭曲外，也必須考慮失業保險在穩定消費上的效益。

5 促進失業者再就業的實驗

美國的失業保險因為各州有不同的制度，提供了研究者很好的機會，藉由各州差異的比較，來研究失業保險的各項細節對勞動市場，尤其勞工行為的影響。美國在 1975-85 年間的失業率達到戰後三十年來的高峰，這主要是美國經濟結構的劇烈變動而造成長期失業者的人數大幅增加的結果。另一方面，失業人數的激增也導致各個州政府的失業保險財政惡化，而興起了改革失業保險的呼聲。1984-89 年間幾個促進就業的實驗便是這股風潮的產物。

這些促進就業的實驗的一個特色是它們依照失業者的社會安全號碼將勞工隨機編為觀察組或對照組，如此在分析實驗結果時可避免選擇性偏誤 (selection bias) 的問題。這些實驗主要有兩種類型。第一種是提供「就業獎金」(cash bonus) 給快速找到工作並且留在這個工作足夠長時間的失業者，有伊利諾、紐澤西、賓州和華盛頓等四州進行這種實驗。這個實驗企圖提供給領取失業給付者較強的誘因去努力地找工作，以便早日脫離失業狀態。這些實驗在就業獎金的額度、再就業的速度以及需在新工作停留的時間等面向上均有不同的設計，因此提供了豐富的內容以利於分析實驗結果。例如，伊利諾州的實驗發給在領取失業給付第十一週內再就業、並在新工作做滿四個月者，定額的 500 美元的就業獎金，大約相當於每週平均失業給付的四倍。又如紐澤西州的實驗在失業登記後的第五週提供就業獎金給失業者，如果失業者在第七週內再就業，可獲發就業獎金，其額度為剩餘失業給付的二分之一，每延遲一週就業，獎金將減少百分之十。再就業四週後發給百分之四十的獎金，其餘的將在再就業十二週後發給。

第二種實驗是「尋職服務」(job search programs)，提供失業者更多的就業資訊與職業介紹，或者更嚴格執行失業認定的規定，有六個實驗採取這種形式。相同的，這幾個實驗的細節也相當不同。舉例來說，紐澤西州的實驗要求自失業登記的第五週起，失業者需定時向就業服務單位報到，並參加五次半天的尋職講習以及與就業服務人員一對一的面談。而威斯康辛州的實驗僅要求失業者參加一個六小時的尋職講習。

根據 Meyer (1995) 的研究，這些實驗的結果可歸納如下。

1. 就業獎金確實能夠提供失業者足夠的誘因，因而加快離開失業狀態的速

度。

2. 實驗顯示失業者雖然因為就業獎金而加速尋得工作,但其在新工作的薪資並沒有顯著減少。這似乎隱含著在原來沒有就業獎金的情況下,多出來的領取失業給付的期間,並沒有造成更好的工作搜尋的成果。
3. 成本效益分析的結果是,因為提早就業而節省下來的失業給付的支出,並沒有大於付出去的就業獎金,因此對失業保險體系本身來說,就業獎金的發放是有淨虧損的。此外,就社會的觀點而言,我們必須把勞工提早就業後增加的產值列為效益的增加,此時效益大約與成本相當,整個社會仍然沒有淨收益。
4. 就業獎金的全面發放,也會改變失業者申請失業給付的意願。原先因為預期自己很快會找到工作、失業期間不長而沒有提出失業給付申請的失業者,會因就業獎金的設立而有更強的動機去申請失業給付,因此更增加了失業保險的支出。
5. 最後, Meyer (1995) 發現就業服務似乎有比較正面的效果。這幾個就業服務的實驗採取了各種不同組合的訊息提供、工作介紹與加強失業再認定中尋職條件的確認。幾乎所有的組合都能夠因提早找到工作而減少失業給付的支出,增加勞工在新工作的薪資而有效益高於成本的結果。

綜合而言,提供失業者充足的就業訊息、幫助失業者增進找工作的方法、以及增強失業者找工作的努力程度似乎是比就業獎金在促進就業上更符合經濟效率的方法。

6 我國現行失業保險與其他國家的比較

在歸納了世界各國的失業輔助措施與主要工業國的失業保險制度之後,本節將以我國剛實施未滿一年的勞工保險失業給付和其它國家的失業保險做個比較。我國的失業保險是包含在勞工保險之下的失業給付,費率為投保薪資的百分之一⁶,勞工、雇主與政府的分攤比例為二比七比一。

⁶這個費率在考量失業率後,與日本的費率相當。以 1998 年 12 月的失業率為例,日本為 4.3%,我國為 2.8%。而日本失業保險的費率,包含政府對失業給付的支出,約為 1.92%。

我國現行的制度與其他國家的制度最大的不同，在於失業給付的方式。根據行政院八十八年七月三十日修正發布的『勞工保險失業給付實施辦法』第八條，失業給付依下列規定辦理：

1. 八十八年一月一日起繳納失業給付保險費合計未滿五年者，五年內合計以發給六個月為限。
2. 八十八年一月一日起繳納失業給付保險費合計滿五年以上未滿十年者，十年內合計以發給十二個月為限。
3. 八十八年一月一日起繳納失業給付保險費合計滿十年以上者，合計以發給十六個月為限。

換言之，我國失業給付的期限只限制總合的月數，而不限制每次失業可領月數。由第三節中對各國制度的歸納比較可知，七個主要工業國針對失業給付的期限均規定，失業者如果滿足在失業前一定期間內有一定的工作經驗的條件，則可以領取一定期限內的失業給付。這次失業可以領取失業給付的期限與上次失業時已領取失業給付的期間無關。例如，美國的失業勞工如果在失業前的工作經驗符合領取失業給付的條件，則可以領取最多約二十六週的失業給付。

這樣的設計乍看之下似乎有違失業保險作為一種社會保險的精神，因為每個勞工一生最多只能領取十六個月的給付。勞工似乎只與未來的自己分擔風險，並沒有與面對不同失業風險的其他勞工分擔風險，而集合面對不同風險的人在一起以分擔彼此的風險是社會保險的基本精神。

這樣的印象其實不然。風險的分擔可透過保費的分攤來進行，高風險者所繳的保費少於其可領取的失業給付的期望值，而低風險者所繳的保費多於其可領取的失業給付的期望值。這與是否限制每人一生可領最多期限的失業給付無關。

事實上，限制總合的領取月數而不限制每次失業可領取月數的設計，或許可以避免其他國家的制度下，失業保險扭曲失業者的搜尋行為的問題。實證研究清楚的發現，在限制每次失業可領取失業給付期間的制度下，有許多失業者會用完失業給付的期限，或者在期限到來前夕才大幅增加脫離失業狀態的機率。這意味著失業者會因失業給付期限的設定，以及本次領取週數並不影響未來再次失業時可領取的失業給付，而降低現在再就業的機率。反之，在我國現行的規定下，失業者現在因降低搜尋的努力程度以延遲再就業而多領取的失業給付，將減少自己未來可再領取失業給付的期間。這給了失業者正確的動機不去濫用失業保險。至於，十六個月是否足夠供失業機率較高的勞工使用，是一個實證的問題，

有待進一步的估算。但是，在他國限制每次可領期間的制度下，也有相同的某些失業者會將給付期限用盡的問題，這需要其他的救濟措施來配合解決，已超出純粹失業保險的範疇。

然而，另一個未來值得觀察的現象將是，尚未用完十六個月的請領期限，但屆臨退休且失業的可能性極低的勞工，如何運用這十六個月的「失業權」。此外，由於我國失業給付是按平均月投保薪資的百分之六十發放，而投保薪資的偏低或許會降低勞工行使此「失業權」的誘因。

7 結論

近年來我國由於因關廠或業務緊縮而失業的勞工人數節節上昇，政府爲了保障失業勞工的基本生活，已於八十八年開辦勞工保險的失業給付。本文主要的目的在了解世界各國實施失業保險的經驗，以作爲我國失業保險制度的參考。首先，我們歸納了各國因應失業問題的措施，發現工業化國家主要選擇失業保險來保障失業勞工的基本生活。其次，我們就失業保險的基本面向，如財源、失業認定的條件、失業給付的方法，比較七個主要工業國以及南韓的失業保險制度的異同。其中與衆不同的制度有英國所採取的固定給付制、美國的每州一制及對雇主採取的經驗費率。

我們也回顧了文獻上失業保險對勞動市場之影響的研究，發現較高的替代率以及較長的失業給付的期限均會增長失業期間。此外，晚近的研究也發現失業保險確實能夠穩定失業前後的消費，而美國對雇主採行經驗費率也有降低勞動市場季節性的效果。

保障失業者的基本生活固然是失業保險的主要目的，促進失業者再就業並減輕失業給付的支出也是各國政府都努力想要達成的目標。提供就業獎金與加強尋職服務是兩個可以努力的方向。美國幾個州的實驗發現，加強尋職服務是較爲有效率的方法。

最後，我們比較了我國現行失業給付與其他國家的異同。我國限制失業給付的總合期限，但不限制每次可請領期限的制度是與其他國家不同的設計。近程來說，這促使勞工在預期未來仍有失業風險的情況下，會較爲審慎地使用失業給付。長期來看，屆臨退休且失業風險低的勞工將如何使用這項領取失業給付的權利，值得密切觀察。

參考文獻

- 辛炳隆 (1998) 〈開辦失業保險對勞動市場的影響與因應〉,《勞工行政》,第一二零期, 27-36。
- 李誠與辛炳隆 (1996) 《我國勞動基準— 職工福利與失業保險之探討》, 行政院經濟建設委員會委託計劃。
- 吳忠吉 (1995) 〈失業保險的經濟分析〉,《勞工行政》, 第八十七期, 23-25。
- 郭振昌 (1995) 〈世界主要國家勞工失業保險制度之經驗啓示〉,《勞工行政》, 第八十七期, 26-32。
- 郭振昌 (1997) 〈失業保險的探討〉,《勞工行政》, 第一一一期, 2-13。
- 郭振昌 (1998) 〈工人版失業保險法平議〉,《勞工行政》, 第一一九期, 38-41。
- 郭振昌 (1998) 〈美國失業保險實施現況及啓示〉,《勞工行政》, 第一二五期, 46-55。
- (1990) 〈現階段是否為開辦失業保險的最適當時機〉,《就業與訓練》, 8:6, 21-23。
- 楊瑩、吳忠吉與柯木興 (1995) 《失業保險對經濟發展的影響》, 行政院勞工委員會委託研究。
- 蔡宏昭 (1996) 〈如何建立失業保險制度〉,《勞工行政》, 第九十九期, 3-11。
- 鄭月遂 (1997) 〈淺談失業保險制度實施的時機〉,《勞工行政》, 第一一二期, 36-41。
- Adams, James D. (1986), "Equilibrium Taxation and Experience Rating in a Federal System of Unemployment Insurance," *Journal of Public Economics*, 29, 51-77.
- Atkinson, Anthony B. and John Micklewright (1991), "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review," *Journal of Economic Literature*, 29:4, 1679-1727.
- Baicker, Katherine, Claudia Goldin and Lawrence F. Katz (1997), "A Distinctive System: Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation," *NBER Working Paper*.
- Blaustein, Saul J. (1993), *Unemployment Insurance in the United States—The First Half Century*, Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

- Burtless, Gary (1990), "Unemployment Insurance and Labor Supply: A Survey," in W. Lee Hansen and James F. Byers, eds., *Unemployment Insurance Insurance— The Second Half-Century*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Ehrenberg, Ronald G. and Ronald L. Oaxaca (1976), "Unemployment Insurance, Duration of Unemployment", and Subsequent Wage Gain," *American Economic Review*, 66, 754-766.
- Gruber, Jonathan (1997), "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance," *American Economic Review*, 87:1, 192-205.
- Holmlund Bertil (1998), "Unemployment Insurance in Theory and Practice," *Scandinavian Journal of Economics*, 100:1, 113-41.
- Katz, Lawrence F. and Bruce D. Meyer (1990), "The Impact of Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment," *Journal of Public Economics*, 41, 45-72.
- Topel, Robert H., "On Layoffs and Unemployment Insurance," *American Economic Review*, 73:4, 541-559.
- Meyer, Bruce D. (1995), "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments," *Journal of Economic Literature*, 33:1, 91-131.
- Moffitt, Robert (1985), "Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells," *Journal of Econometrics*, 28, 85-101.
- O'Leary, Christopher J. and Stephen A. Wander (1997), *Unemployment Insurance in the United States*, Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- U.S. Social Security Administration (1999), *Social Security Programs Throughout the World 1999*.