



RRPG92090816 (i)3 .P)

編號：(92)068.808

失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究

行政院經濟建設委員會

民國 92 年 12 月

編號：(92)068.808

GNP：1009205257

失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究

計劃主持人：張志銘

協同主持人：張英陣

(本研究內容純屬研究者個人觀點，
不應引申為行政院經濟建設委員會之意見)

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：財團法人義和公益文教基金會

行政院經濟建設委員會

民國 92 年 12 月

目 錄

表次	i
圖次	iii
摘要	v
第一章 緒論	1
第一節 計畫目標	1
第二節 研究架構與預定內容	
第三節 研究方法	
第二章 台灣的失業保障與社會救助	
第一節 台灣的失業問題	
第二節 台灣的失業保險與相關福利	
第三節 台灣的社會救助	
第三章 主要國家的就業保障制度	
第一節 福利體制與就業保障	
第二節 失業給付	
第三節 世界主要國家因應失業之策略	
第四節 第三系統與志願服務	
第四章 荷蘭與英國的就業保障	
第一節 荷蘭的失業保障與福利的銜接	

第二節 英國的失業保障與福利的銜接

第五章 台灣長期失業者之需求

第一節 失業原因

第二節 就業困境

第三節 就業保障服務的使用

第四節 失業的情緒壓力與經濟壓力

第五節 就業的期待

第六章 結論與建議

第一節 研究結論

第二節 研究建議

附件

- 附件一 焦點團體受訪者基本資料表
- 附件二 失業者焦點團體訪談大綱
- 附件三 就服員焦點團體訪談大綱
- 附件四 期中座談會議紀錄
- 附件五 期末座談會議紀錄

參考書目

表 次

- 表 2-1-1 失業率截至 2003 年 11 月底
- 表 2-1-2 臺灣地區人力資源調查統計指標摘要
- 表 2-2-1 不同法規對於失業者的相關規定
- 表 2-2-2 失業給付請領數（截至 2003 年 11 月底）
- 表 2-3-1 低收入戶的類別及條件一覽表
- 表 3-2-1 主要國家之立法或方案
- 表 3-3-1 葡萄牙、英國、荷蘭及瑞典的失業給付制度
- 表 4-1-1 荷蘭的就業成長率與失業率
- 表 4-1-2 荷蘭的就業率
- 表 4-1-3 荷蘭的社會安全
- 表 4-2-1 英國新協定之方案
- 表 4-2-2 英國新協定之績效

圖 次

- 圖 1-2-1 研究架構圖
- 圖 2-1-1 1978 年-2002 年台灣失業率 (%)
- 圖 4-2-1 英國失業人口數及領取失業給付人口
- 圖 4-2-2 英國就業率與失業率

摘要

關鍵詞：就業保險、社會福利、就業政策

最近幾年來台灣失業率逐漸升高，對個別家庭的經濟安全與社會的穩定造成威脅。但失業不僅是談灣的問題，而是全球性的議題，且許多先進國家的失業問題比台灣更嚴重。當然部份國家有豐富的經驗處理失業問題。多數的先進國家再解決失業問題時，大都採取多元的「整體性策略」。本研究依據對我國長期失業者的生活狀況，以及吸取先進國家解決失業的經驗，提出兼顧經濟面與社會面的「整體性策略」，以改善我國現行就業保障制度之參考。本計畫具體的目標包括：

1. 從不同失業人口群的實證研究，了解失業者的生活狀況。
2. 了解世界主要國家如何以「整體性的策略」因應失業問題。
3. 根據對我國失業人口的研究，以及世界主要國家因應失業的對策，提出改善我國現行就業保障制度之具體建議。
4. 分析所提出的建議對我國社會經濟環境的影響。

為能掌握研究的實用性與相關性，本計畫採質化研究 (qualitative research)，以深入了解長期失業者的困境，並從先進國家的解決失業的經驗中，建構我國就業保障的體系。在瞭解我國長期失業者的生活狀況中採用焦點團體；我國現行失業保障制度的探討將使用文件分析 (document analysis) 與學者專家的焦點團體 (focus groups)；世界主要國家的失業保障制度採文件分析。

從參與本研究焦點團體的受訪中，發現多數的長期失業受訪者大都具有多重的問題 (multiple problems)，這些問題包括場所裁員歇業、工作不適當、缺乏就業技能、本身健康問題、家人的健康問題、幼兒托育問題、缺乏就業機會、缺乏就業資訊及年齡因素等。

從荷蘭與英國的促進就業經驗，我們可看出這兩個國家是採取「整體性的策略」(comprehensive strategy)。我們從財稅政策、總體經濟政策、福利改革、積極的勞動市場政策、彈性的勞動市場等面向分析近年來荷蘭與英國的就業政

策理念。我們認為荷蘭與英國的發展共通性有積極的勞動市場政策、社會安全制度的緊縮、法令與政策變遷因應需求及行政架構的整合。另外並就方案類型、給付範圍、經費來源、給付資格、給付內容與行政組織等方面來討論荷蘭、英國及台灣在失業保險與失業救助的銜接。最後從荷蘭與英國的經驗及我國目前的現行制度提出建議，包括：失業保險與社會救助的銜接、失業給付的類別化、行政架構的調整、其他社會福利制度的整合、規劃以財產為基礎的社會福利、檢討補助性就業方案、保障彈性工作與臨時性工作及強化三合一就業服務。

第一章 緒 論

第一節 計畫目標

與先進國家比較起來，台灣的失業率長期以來都是相對較低。但自 1996 以來，台灣的失業率逐漸升高，對於個別家庭的經濟安全造成莫大的威脅，同時也可能造成社會的不穩定。造成近年來我國失業率攀升的原因是多元化的，我們應從總體經濟及個人因素等方面來理解。而我們也很清楚「失業者」並非一同質性團體，相對的解決失業的對策也須多元化。過去這幾年來，低教育程度者、低技能者及青年的失業率擴大，已成為台灣失業問題的重大隱憂（劉大和，2000；邱秋瑩等，2002）。同樣的許多先進國家，近年來對於不同的人口群，如青年，婦女、低技能勞工、少數族群、身心障礙者及高齡人口（55 歲至 64 歲）的職業能力之強化也特別費心思，藉以解決失業問題。因此，在建構失業對策之前，我們有必要針對不同人口群的失業者的個人與家庭特質做進一步的了解。因此，在本計畫中，我們將以實證研究的方法，了解台灣不同失業人口群的生活狀況。

失業不僅是台灣的問題，更是全球化的議題，而且許多先進國家的失業問題比台灣更加嚴重，當然他們也有豐富的經驗處理失業問題。以歐盟國家而言，從 1997 年各會員國就共同致力於改善就業問題，其所推動的「歐洲就業策略」（European Employment Strategy, EES），期待歐洲能夠創造更好的工作機會以及在社會凝聚力（social cohesion）更強的基礎上促使經濟持續成長，使歐洲成為具有競爭力及知識導向（knowledge-based）的經濟體（European Employment Strategy, <http://europa.eu.int>）。我們很清楚的看到，「歐洲就業策略」解決就業問題的策略從創造就業機會與社會凝聚力是同時兼顧經濟面與社會面的議題，這是值得我們借鏡的。當然，並非先進國家的經驗都適合於我國，許多先進國家解決失業的策略也不十分成功，德國學者 Karl Hinrichs（2000）認為過去幾年來真的能創造「就業奇蹟」（employment miracles）的國家，荷蘭、美國、與丹麥是值得

得學習的國家。因此，在本計畫中，我們從先進國家中，選擇在失業保險與失業救助能相互配合之國家的經驗加以分析探討，供台灣在處理失業問題時做參考。

許多先進國家在解決失業問題時，大都採取多元的「整體性策略」(comprehensive approach)。行政院經建會也持相同的看法，認為解決我國的失業問題應兼顧促進就業策略與建構社會安全網以保障失業者的基本活水準(邱秋瑩等，2002)。因此，本研究會依據對失業者的生活狀況之實證研究結果，以及吸取先進國家解決失業的經驗，提出兼顧經濟面與社會面的「整體性策略」，以改善我國現行失業保障制度之參考。在提出初步的具體建議後，將進一步徵詢學者專家的意見，了解制度調整對我社會經濟環境可能造成哪些影響。之後，再提出修正建議。

從以上所述，本計畫具體的目標包括：

1. 從不同失業人口群的實證研究，了解失業者的生活狀況。
2. 了解世界主要國家如何以「整體性的策略」因應失業問題。
3. 根據對我國失業人口的研究，以及世界主要國家因應失業的對策，提出改善我國現行就業保障制度之具體建議。
4. 分析所提出的建議對我國社會經濟環境的影響。

第二節 研究架構與預定內容

本計畫主要的重點是從多方面探討解決我國失業問題的對策，研究小組首先從先進國家解決失業的對策與我國現行的失業保障制度相互比較，其次再進行實證研究，從女性、高齡者、青年、身心障礙者、低教育程度者、及原住民族的長期失業者了解其生活狀況與需求。進而草擬出改善我國因應失業的具體建議。整個計畫的架構如下圖：

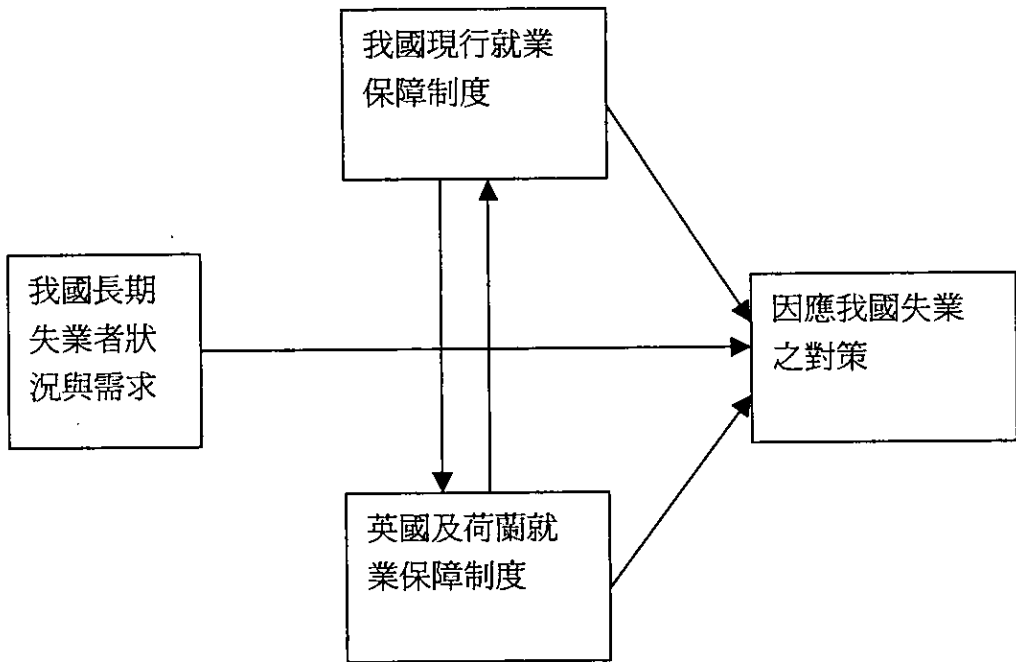


圖 1-2-1 研究架構圖

第三節 研究方法

從上述的計畫架構，可知我們要了解因應失業問題的複雜性，為更能掌握研究的實用性與相關性，本計畫採質化研究 (qualitative research)，以深入了解長期失業者的困境，並從先進國家的解決失業的經驗中，建構我國就業保障的體系。在瞭解我國長期失業者的生活狀況中採用焦點團體；我國現行失業保障制度的探討將使用文件分析 (document analysis) 與學者專家的焦點團體 (focus groups)；世界主要國家的失業保障制度採文件分析；改善我國失業保障的對策將採學者專家焦點團體。

一、文件分析法

有關我國的失業保障制度及世界主要國家的失業保障制度的探討將採文件分析法。我國的部分將蒐集行政院經建、勞政單位、及社政單位有關因應失業對策的文件、報告，及失業保險與社會福利有助於促進就業的相關措施。國外部分，

因同時採用保險與救助的國家不多，研究小組選擇近年來在因應失業問題值得借鏡的荷蘭為主要對象，並以英國來做比較。主要的文件包括：

DfEE (1998) *A new contract for welfare: The gateway to work.*

Department of Work and Pensions (2003) . *Final effect of ONE.*

Department of Work and Pensions (2003) . *Working families' tax credit in 2001.*

Department of Work and Pensions (2003) . *Families and children 2001: Work and childcare.*

Department of Work and Pensions (2003) . *United Kingdom Employment Action Plan 2003 .*

Minisrerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *National Action Plan for Employment.*

Minisrerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *National Action Plan for Employment .*

Minisrerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *National Action Plan for Employment).*

HM Treasury (2002). *UK Employment Action Plan 2002 .*

二、焦點團體法

焦點團體的參與對象分為三個部分：一是長期失業者，本計畫中已完成中區與南區兩次焦點團體，中區原來邀請長期失業者六名參與，實際參與者四名，包括青年、單親媽媽、中高齡婦女、及身心障礙者。中區焦點團體於十二月五日舉行，場地是位台中市之中華民國儲蓄互助協會辦公室，進行時間約一個半小時。南區焦點團體於十二月七日在鳳山市高雄縣社會局五甲社會福利服務中心舉行，感謝高雄區就業服務中心之協助，原來邀請六人出席，實際參與的有六人，包括原住民、中高齡、負擔家計婦女、身心障礙者、低收入戶及壯年男性。焦點團體約進行兩小時。

第二部分是就業服務員，研究小組於十一月二十四日在台中市的財團法人瑪利亞基金會所經營的愛心家園舉行一次焦點團體，原來邀請 10 位公、私立就業服務機構的就業服務員及就業輔導員及主管參與，實際參與者有九人。第三部分是從分析我國的長期失業者生活狀況之結果，配合國內外失業保障制度的探討，

研究小組將草擬改善我國失業保障制度的具體建議，邀請國內勞工與社會福利的學者專家（含政府代表）10 人參與焦點團體，這部分的焦點團體的討論重點是研究小組所提建議之可行性，以及制度調整對社會經濟環境的影響。

第二章 台灣的失業保障與社會救助

第一節 台灣的失業問題

一、臺灣的失業率

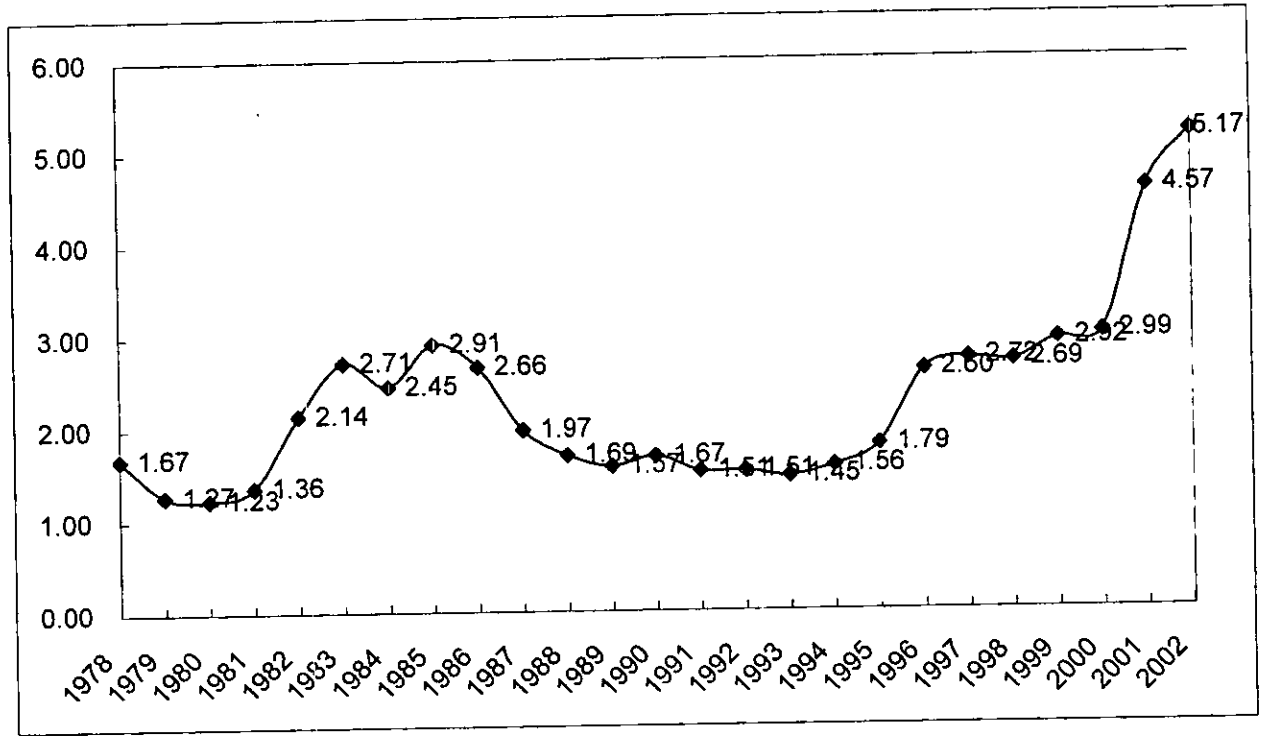
臺灣近十年來失業率逐漸升高。分析台灣近十年來失業率變化大致可區分為三個階段，第一階段為 1995 年以前的「低度失業率」時期，年平均失業率皆低於 2%，其勞動參與率亦高達 58.7% 以上。從 1996 年至 2000 年屬於「中度失業率」時期，年平均失業率約在 2.6% 至 2.9% 之間，而勞動參與率則略降至 57.9%。第三階段則從 2000 年之後，年平均失業率超過 3% 以上，突破國際勞工組織所稱的充分就業人口界限（吳忠吉 2000；詹火生，2002）。自 2000 年起，失業率呈逐漸攀升之趨勢，全年失業率達 2.74%，特別在 2002 年 9 月時曾高達到 5.32%（請參閱表 2-1-1；圖 2-1-1；表 2-1-2）。

表 2-1-1 失業率截至 2003 年 11 月底

年份	失業人數	失業率 (%)
1999 年	28.3 萬人	2.92%
2000 年	29.3 萬人	2.99%
2001 年	45.0 萬人	4.57%
2002 年	51.5 萬人	5.17%
2003 年	50.3 萬人	4.99%

資料來源：行政院主計處〈<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs4/econdexa.xls>〉

失業問題所帶來的新貧社會隱憂，即為國民平均所得縮水、生活水準下降及民生痛苦指數增加、社會問題遽增現象（詹火生，林慧芬，2002）。尤其，失業率攀高的結果，已使國民平均所得縮水、生活水準倒退。以 2000 年為例，2000 年第一季，台灣平均每人國民所得成長率為 10.5%，第二及三季也分別為 9.2% 及 8.5%，惟 2001 年已開始呈現負成長情況，第一季為 -3.7%，第二及三季也分別降為 -9.8%，及 -13.8%，第四季則為 -8%（行政院主計處，2001）。



資料來源：行政院主計處〈<http://www.dgbas.gov.tw/census~n/four/table2.xls>〉。

圖 2-1-1 1978 年-2002 年台灣失業率 (%)

表 2-1-2 臺灣地區人力資源調查統計指標摘要

單位：千人

年 月 別	十五歲 以上民 間人口	勞動力			非勞 動力	勞動力 參與率 (%)	失業率 (%)	就業者結構比(%)		
		合 計	就業者	失業者				農業	工業	服務業
八十九年	16963	9784	9491	293	7178	57.68	2.99	7.78	37.23	54.99
九十年	17179	9832	9383	450	7347	57.23	4.57	7.52	36.00	56.48
九十一年	17387	9969	9454	515	7417	57.34	5.17	7.50	35.24	57.25
九月	17426	9974	9443	531	7452	57.24	5.32	7.49	35.16	57.35
十月	17443	9981	9451	530	7462	57.22	5.31	7.51	35.18	57.31
十一月	17459	10002	9480	522	7457	57.29	5.22	7.55	35.12	57.33
十二月	17473	10011	9506	505	7463	57.29	5.04	7.52	35.18	57.30
九十二年	17563	10070	9563	506	7493	57.33	5.03	7.29	34.84	57.87
一月	17488	10028	9524	504	7460	57.34	5.03	7.40	35.07	57.53
二月	17501	10019	9500	518	7483	57.24	5.17	7.37	35.10	57.53
三月	17515	10023	9514	509	7492	57.23	5.08	7.35	35.01	57.64
四月	17529	10028	9535	493	7501	57.21	4.92	7.30	34.84	57.86
五月	17542	10022	9523	499	7520	57.13	4.98	7.30	34.84	57.86
六月	17558	10054	9542	512	7504	57.26	5.09	7.33	34.91	57.76
七月	17575	10115	9593	522	7460	57.55	5.16	7.33	34.87	57.80
八月	17593	10142	9613	529	7451	57.65	5.21	7.28	34.69	58.03
九月	17610	10094	9584	510	7516	57.32	5.05	7.25	34.71	58.03
十月	17629	10109	9612	497	7521	57.34	4.92	7.18	34.63	58.19
十一月	17649	10131	9654	477	7518	57.40	4.71	7.11	34.60	58.28
十二月	17668	10148	9683	465	7520	57.44	4.58	7.01	34.71	58.28
增減率(%)										
與上月比較	0.11	0.22	0.44	-4.06	-0.03	(0.06)	(-0.21)	(-0.07)	(-0.03)	(0.09)
與上年同月比較	1.09	1.29	1.84	-8.59	0.82	(0.11)	(-0.51)	(-0.44)	(-0.52)	(0.95)
與上年同期比較	1.06	1.04	1.20	-1.88	1.08	(-0.01)	(-0.15)	(-0.21)	(-0.41)	(0.62)

資料來源：行政院主計處〈<http://www.dgbas.gov.tw/census%7En/four/sp.xls>〉

(一)、臺灣的失業類型

瞭解失業的類型將有助於提供解決失業問題的參照。臺灣的經濟與產業結構在歷年間歷經變革。在一般論著中，失業通常可區分成以下五種類型：(1) 循環性失業；(2) 技術性失業；(3) 結構性失業；(4) 摩擦性失業；(5) 季節性失業

(柯木興，2002)。關於當前臺灣的失業問題，詹火生(2001)將臺灣失業的成因大致歸納如下：

1. 結構性因素

產業結構快速變遷，傳統產業競爭力減弱，對勞力需求量大幅減縮，因而導致失業人口，尤其是中高齡失業人口的增加。加之傳統農業受我國加入 WTO 後的競爭影響，使得農業就業人口縮減，並形成部分的失業人口。而產業結構與就業型態兩者呈現密切的互動關係，產業結構的改變可帶動勞動力的需求變化。根據勞委會定期出版的勞動統計月報資料顯示，近年來國內製造業的工業產能比率自民國七十六年開始下降，受僱人口亦因之受到影響，民國七十七年受僱人數為二百七十餘萬人，降至民國八十年的一百四十萬人上下，至民國八十七年再下降至二百三十七萬人。其中製造業等民生工業受僱人口數更從民國七十三年的一百五十六萬人降至民國八十七年的六十二萬餘人，製造業和營造業萎縮所導致失業的人口則較屬中高齡的半技術勞工，要轉換到服務業並不容易，因此產生結構性的中高齡失業人口，且從民國八十五年以來有逐年增加的現象。這種因產業結構轉變所導致的失業現象，稱之為「結構性失業」，主計處統計資料指出，因工作「場所歇業或業務緊縮」而失業的人數從民國七十九年的二萬四千人增加到民國八十八年的九萬一千人，再到民國九十年的二十萬六千人，至民國九十二年二月則增至二十六萬四千人。其所佔失業人口的結構比則從民國七十九年的百分之十七·八，提高到民國九十二年二月的百分之六十，為所有失業原因中最高比例的一項（勞委會，2003）。顯示關廠歇業已成為當前失業的主要原因，而製造業與營造業的就業型態萎縮則為當前關廠歇業的關鍵因素。

2. 制度性因素

國內勞動條件缺乏彈性，既不利產業的競爭性發展，更不利於中高齡人口的就業。國內產業結構快速轉型，傳統產業不敵國際市場，尤其是鄰近國家或地區

低廉勞動力的競爭，部分受國內勞動條件不夠彈性所牽制，以致加速這部分產業外移，直接間接造成這部分產業從業勞工的失業。我國規範勞動條件，保障勞工權益的諸多法令，其立法基礎係建構在勞力密集產業的勞資關係之上，其權益照顧與保障係以體力勞動型態為主體的勞工為對象。然而產業結構轉型至非體力勞動型態的服務業為主體時，需要更具彈性的勞動條件，方能提升其競爭力，並創造更多的就業機會。因此在工業先進國家，莫不減少或放寬勞動法令對企業的干預和規範。反觀我國的勞動法令，既對工時、工資、加班、女性加班等均有一致化的規定，以致降低企業的競爭能力。同時對於服務業擴張後對兼時工作人口的迫切需求，亦因相關勞動法令未能配合這類工作型態的需求而鬆綁，反而形成對有意從事兼時工作，尤其女性就業人口的就業阻礙。至於勞工退休金制度規定受僱勞工在同一事業單位連續服務滿十五年，其退休年齡為五十五歲時，雇主有責任給予退休金。該項退休金制度對中高齡就業人口雖有依法提供的經濟保障措施，但實際上卻十分不利中高齡人口的就業或再就業。這種制度上的因素解釋了當前眾多因關廠歇業的中高齡失業勞工，試圖尋求就業時，卻屢屢無法得到機會。尤有甚者，部份產業為規避對勞工退休金的負擔，在受僱勞工即將退休之前，予以資遣，不僅使勞工生活無著，亦極易引起勞資爭議。

3. 政策性因素

近三年多以來，兩岸、產業、財經等政策方向不明確，影響國內外投資意願，並加速產業外移，關廠歇業案件增加，導致失業人口上揚。任何政策必須有其延續性，且不因政黨的輪替而更迭，經濟發展才有可預測性，社會才不因政策紊亂而脫序。然而，最近幾年社會大眾對許多關鍵性政策的疑慮，所引發社會信心不足，首先反應在股市，從八十九年五月下旬以來下跌四千餘點，新台幣匯率不斷走貶。如政策持續不穩，政府施政未能回歸憲政主軸，誠如日本野村研究所的最新一項報告指出，台灣正逐步邁向本土金融風暴之中，這種內在政策因素的推力加上大陸所提供優惠條件之吸力，已影響國內產業的加速外移。國內傳統產業，

如紡織業之關廠歇業案件增加，亦或高科技亦紛紛在中國大陸設點探路，其結果之一必然導致國內就業人口喪失工作，造成未來更高的失業人口潮。

(二)、失業族群的特徵

依據行政院主計處(2003)發佈的「人力資源調查」資料顯示，台灣中高齡失業人口於1989至1994年一直維持在九千人上下，自1995年始呈漸增之趨勢，1996年中高齡失業人數已趨近至1995年中高齡失業人數兩倍、1998年時已是1994年水準的3.4倍，至2002年時45至64歲之失業人數已達九萬多人，截至2003年11月份的統計資料顯示，45至64歲中高齡的失業人數高達十萬一千人，顯示近年來中高齡人口之失業問題的嚴重性(請參閱表2-1-3；表2-1-4)。而中高齡勞工失業的成因大致可歸類為以下幾點：1.中高齡就業人口受傳統產業式微及關廠歇業之衝擊；2.事業單位缺乏雇用中高齡勞工意願；3.中高齡求職者就業及轉介困難(徐元龍，2002)。

此外青少年人口的失業也不容忽視，根據表2-1-3；表2-1-4中2003年11月份的統計資料顯示，如以年齡別來區分的話，15至24歲之失業率高達11.50%，其次為25至44歲的4.13%，再其次為45~64歲的3.49%，顯示年紀愈輕者失業率愈高。推究其主要原因除與整體經濟情勢有關以外，可能與此年齡層是處於找工作或工作異動頻繁的階段有關。另外，如按教育程度觀察，以高中(職)失業人數十九萬四千人居首，其次為國中以下，失業人數十五萬八千人，再其次為大專以上十二萬五千人。若按失業率研析，依序為高中(職)5.21%，國中以下4.97%，大專以上3.87%，這也顯示出近年來在產業結構快速變遷，帶動技術升級，以及在高等教育普及的影響下，廠商需求之員工學歷等級亦形提升，造成高中(職)以下教育程度者之就業困難，失業人數逐日增加。

表 2-1-3 失業者按教育程度、年齡及性別區分

單位：千人

年 月 別	性 別	學 歷 別			年 齡 組				住 居 別	
		初級中學	高級中學	大 學	15-19歲	20-24歲	25-29歲	30歲以上	男	女
1997年	1998年	1997年	1998年	1997年	1997年	1998年	1997年	1997年	1998年	
初級中學	10	46	42	39	77	53	9	0	87	52
初級中學	11	44	40	37	71	52	9	0	82	49
初級中學	12	45	40	37	73	55	9	0	85	52
初級中學	13	46	42	39	64	57	9	0	80	49
初級中學	14	46	42	39	66	55	9	0	81	52
初級中學	15	45	41	38	62	55	8	0	75	54
初級中學	16	44	40	37	66	65	10	0	84	55
高級中學	17	50	46	43	70	82	13	0	101	64
高級中學	18	48	44	41	93	127	25	0	154	85
高級中學	19	47	43	40	69	133	34	0	169	88
高級中學	20	46	42	39	92	131	34	0	169	88
高級中學	21	45	41	38	95	147	40	0	185	95
高級中學	22	44	40	37	94	154	44	0	197	95
高級中學	23	43	39	36	150	243	76	0	302	145
大學	24	42	38	35	165	279	91	0	345	167
大學	25	40	36	33	145	283	94	-	344	173
大學	26	39	35	32	152	274	94	-	359	165
大學	27	38	34	31	132	267	107	0	324	179
一月	28	36	32	29	124	272	104	0	359	165
二月	29	35	31	28	125	284	109	0	347	171
三月	30	34	30	27	125	279	104	0	355	173
四月	31	33	29	26	125	265	105	0	322	171
五月	32	32	28	25	119	267	113	0	359	169
六月	33	31	27	24	125	279	117	0	355	175
七月	34	30	26	23	145	267	107	0	325	194
八月	35	29	25	22	149	275	105	0	352	195
九月	36	28	24	21	143	260	107	0	329	190
十月	37	27	23	20	137	255	103	0	312	185
十一月	38	26	22	19	150	247	104	0	303	174

資料來源：行政院主計處〈<http://dbs1.cla.gov.tw/stat/month/22040.pdf>〉

表 2-1-4 失業率按教育程度、年齡及性別區分

單位：%

年 月	日 別	2003 Expenditure			年 金 給 付				住 宅 給 付		
		合計	失業保險	其他	5340 (元/月)	5440 (元/月)	4940 (元/月)	6711 (元/月)	男	女	
總計	0 日	10000 元	10000 元	10000 元	Year 1000000	Year 1000000	Year 1000000	Year 1000000	2000	1000	
中華民國 94 年	1 月	169	160	229	236	485	114	0.49	0.12	1.70	0.65
中華民國 94 年	2 月	157	156	215	211	469	163	0.45	0.22	1.57	0.56
中華民國 94 年	3 月	167	165	231	227	505	117	0.48	0.03	1.68	1.04
中華民國 94 年	4 月	151	149	215	214	455	111	0.45	0.11	1.59	1.55
中華民國 94 年	5 月	151	149	213	215	473	159	0.44	0.03	1.47	1.57
中華民國 94 年	6 月	145	144	9	238	465	155	0.42	0.10	1.35	1.59
中華民國 94 年	7 月	135	134	156	225	473	122	0.47	0.13	1.57	1.65
中華民國 94 年	8 月	119	115	228	212	323	145	0.61	0.12	1.79	1.89
中華民國 94 年	9 月	219	212	311	313	693	221	1.17	0.15	2.72	2.42
中華民國 94 年	10 月	212	215	311	315	692	233	1.15	0.23	2.94	2.37
中華民國 94 年	11 月	229	223	319	316	732	226	1.14	0.19	2.93	2.33
中華民國 94 年	12 月	292	284	323	293	734	254	1.65	0.29	3.23	2.25
中華民國 94 年	1 月	299	289	324	299	735	264	1.75	0.24	3.35	2.44
中華民國 94 年	2 月	437	411	512	372	1044	417	2.92	0.05	5.16	3.71
中華民國 94 年	3 月	517	514	592	428	1191	473	3.53	0.13	5.91	4.19
中華民國 94 年	4 月	522	512	597	441	1265	479	3.44	-	5.82	4.34
中華民國 94 年	5 月	524	497	528	524	1114	471	3.43	-	5.74	4.04
中華民國 94 年	6 月	598	521	564	413	1169	457	3.73	0.14	5.55	4.29
中華民國 94 年	7 月	593	510	592	391	1092	459	3.75	0.19	5.75	4.09
中華民國 94 年	8 月	517	524	615	384	1084	439	3.69	0.21	5.69	4.14
中華民國 94 年	9 月	513	521	599	393	1097	472	3.71	0.24	5.71	4.18
中華民國 94 年	10 月	492	531	564	395	1065	447	3.33	0.05	5.47	4.13
中華民國 94 年	11 月	498	525	524	373	1063	431	4.01	0.14	5.62	4.03
中華民國 94 年	12 月	509	564	534	393	1116	434	4.14	0.13	5.69	4.24
中華民國 94 年	1 月	515	528	564	459	1257	459	3.75	0.16	5.54	4.62
中華民國 94 年	2 月	523	515	567	426	1238	462	3.69	0.21	5.69	4.67
中華民國 94 年	3 月	515	491	535	474	1241	439	3.75	0.14	5.42	4.52
中華民國 94 年	4 月	492	463	532	421	1199	431	3.61	0.27	5.28	4.41
中華民國 94 年	5 月	471	497	521	397	1139	412	3.49	0.09	5.12	4.11

資料來源：行政院主計處 < <http://dbs1.cla.gov.tw/stat/month/22050.pdf> >

第二節 臺灣的失業保險與相關福利

在工業社會中，絕大多數勞工仰賴工資為主要所得來源，但在經濟景氣循環、新舊產業交替、季節因素或勞動市場之摩擦交互影響下，失業導致個人所得來源頓失，除造成家庭生計困境外，經濟不安全亦引發諸多社會問題。臺灣於1990年代之前的失業率一直維持在3%左右，直至1990年以後失業率逐漸上升，失業逐漸成為臺灣人民最關心的社會問題。台灣失業率1992年時為1.51%，2003年11月時已達到4.71%，十年間逐漸攀升之失業率，顯見失業問題將成為台灣社會無法迴避之重大挑戰。因此，如何透過失業保險制度保障勞工的所得安全，並加強重返職場促進再就業，乃為重要之政策課題。

世界工業化國家無不透過政府政策干預，提供失業勞工於失業期間之最低經濟生活保障，以避免經濟不安全引發之連鎖效應。一般而言，有採行失業保險制度，或以社會救助方案提供不同層次保障。同時，亦配合健全勞動市場，提供積極的職業訓練及就業服務方案，提升就業能力與技術，期迅速調節勞動力供需以因應市場技術需求，建立完善的就業安全體系(詹火生、林慧芬、鐘琳惠，2003)。然而失業保險的效應並非全然正面。現今社會安全制度提供失業勞工失業保險制度，卻造成勞工依賴社會安全制度，反而延長失業期間的反誘因隨之出現(楊瑩，1997)。世界各國現今在面臨失業高峰不斷攀升的侵襲下，對於失業保險的制度改革是勢在必行。臺灣地區於1999年開辦《勞工保險失業給付實施辦法》，並於2003年開辦實施《就業保險法》，由失業保險到就業保險，期間的意涵是否有所不同，值得探討。因此本文將探討臺灣地區提供失業勞工的社會保險制度，試圖經由分析臺灣地區提供失業勞工的社會安全相關制度，並參照工業國家關於失業勞工之社會安全制度的經驗，試圖瞭解社會安全體系為因應失業問題的制度沿革。

一、臺灣失業保險制度的發展

政府實施失業保險的主要功能，即在於失業期間提供失業給付，以維持適度

的消費能力，減輕勞工在失業期間因薪資所得喪失所引起的經濟困境，並促進遭遇非自願性失業的勞工儘速再就業，以保障其基本生活，並達穩定經濟市場正常運作的目標。

1. 一九九〇年代臺灣失業保險發展

臺灣失業保險之實施延宕多年，最早溯及 1924 年國民黨全國代表大會相關宣示「工人之失業者，國家當為之制訂勞工法」，1926 年、1945 年中國國民黨黨綱亦對失業保險有所強調，此外，1969 年的國民黨十大全國代表大會通過之「現階段社會建設綱領」，也提出失業保險的重要性，1958 年勞工保險條例完成立法時，亦曾附帶決議請行政院於最短時間內對失業保險完成立法，但至 1968 年十年間卻仍無進展（王方，2001）。因此，1960 至 1990 年代失業保險議題雖在政策上屢有宣示，社會保險學者亦有廣泛討論與建議，卻直到勞工委員會於 1987 年成立，經趙守博主任委員研擬「失業給付」，將整個制度的規範送至行政院再轉經濟建設委員會；惟基於當實施時環境之適當性等考量，其過程為幾進幾出，歷經謝深山、許介圭、詹火生等三位主任委員，直到 1998 年 10 月 24 日，終於行政院院會中通過，長久規劃的歷程於 1999 年真正有所突破（詹火生、林慧芬、鐘琳惠，2003）。

2. 二〇〇〇年以後的失業保險發展

臺灣地區自 1990 年代以後失業率逐漸攀升的同時，建立失業保險的聲浪逐漸加大。首先於 2000 年頒布《勞工保險失業給付實施辦法》，於 2002 年頒布《就業保險法》，在制度內容與給付項目更加完善，並試圖結合促進勞工就業的方向發展，以減少勞工對社會安全的依賴。

二、臺灣地區失業保險制度發展的變遷

1.不同失業保險制度內容

表 2-2-1 不同法規對於失業者的相關規定

	勞工保險條例 (1979 年規定)	勞工保險失業給付實施辦法(1999 年)	就業保險法(2003 年)
領取資格	無相關規定	被保險人於本辦法施行後，至非自願離職辦理勞工保險退保當日止繳納失業給付保險費滿一年，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，自求職登記之日起七日內仍無法接受推介就業或安排職業訓練者，得領取失業給付。	1.失業給付：被保險人於非自願離職辦理退保當日前三年內，保險年資合計滿一年以上，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，自求職登記之日起十四日內仍無法推介就業或安排職業訓練。 2.提早就業獎助津貼：符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並參加本保險三個月以上。 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，經公立就業機構安排參加全日制職業訓練。
給付項目	民國 68 年規定將勞工保險分為生育、傷害、疾病、殘廢、失業、老年及死亡七種，並無失業給付相關規定。	失業給付每月發給一次，按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資 60%發給。受領失業給付期間另有工作者，其該月工作收入加上失業給付之總額超過平均月投保薪資 80%部分，應自失業給付中扣除。	就業保險給付項目有： 1.失業給付、2.提早就業獎助津貼、3.職業訓練生活津貼、4.失業之被保險人其全民健康保險保險費補助。 失業給付的標準為： 每月按申請人離職辦理本保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給，最長發給六個月。領滿六個月失業給付者，本保險年資應重行起算。

<p>保險基金</p>	<p>民國 68 年規定失業保險之保險費率，按被保險人當月之月給投保工資百分之二至百分之三計算，其實施地區、時間及辦法，由行政院另以命令定之。</p>	<p>保險費率： 被保險人當月之月投保金額薪資的 1%。</p>	<p>就業保險基金來源有：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本保險開辦時，中央主管機關自勞工保險基金提撥之專款。 2. 保險費與其孳息收入及保險給付支出之結餘。 3. 保險費滯納金。 4. 基金運用之收益。 5. 其他有關收入。
-------------	---	--------------------------------------	---

資料來源：研究者自行整理。

2. 失業保險制度比較分析

(1) 實施法源

就實施法源而言，「失業給付」係勞工保險條例於民國 68 年修正時，於該條例第二條中增定，依據當時勞保條例第十七條規定：勞工保險生、老、病、死、傷、殘等六種給付之保險費率為八%，同條例第八十五條規定，失業保險之保險費率為 2-3%，其實施地區、時間及辦法，由行政院另以命令定之；由於勞工保險條例中勞保給付該項規定，失業保險制度之執行權又回歸至行政院。政府開辦之初，為減少施行阻力，期另訂保險費率辦理，又不增加勞資雙方保費負擔的政策考量下，勞工保險失業給付開辦初期，其所需財源，於現行普通事故保險費率六·五%範圍內調整支應。經精算，失業保險費率為 1%，因此，對於未納入失業給付適用對象之被保險人，將減收其失業給付部分之保險費，即其普通事故保險費按 5.5%計收。又為促進無一定雇主等勞工之就業，勞委會並與地方政府勞工局加強辦理勞工職業訓練，並於職業訓練期間發給就業促進津貼，以安定其受訓期間之基本生活。2002 年 5 月發佈之「就業保險法」，就更明確前述失業給付之外，著重提昇勞工就業技能、促進就業、保障勞工職業訓練及失業一定期間基本生活保障等相關措施。

(2) 制度內容

由前述《勞工保險條例》關於失業給付制度之實施與修正，提供勞工失業期間之保障，具體而言包括：

1. 失業保險給付金額擴大：勞雇雙方不須另外負擔保費，給付金額可由原來勞保投保薪資的百分之五十，提高為百分之六十。

2. 失業定義放寬：失業給付適用對象擴至「非自願性失業者」，因此勞保失業給付針對有一定雇主者（自雇者及職業工會投保對象排除在外），從法的適用對象，約有七百六十萬勞保保險對象，扣除二百四十萬自雇者，約為五百一十萬為勞保失業給付對象。實施至今，每個月領取的失業給付數，於 2003 年（截至 11 月底）失業給付核付件數已約為一百五十四萬六千零二件，核付金額約為新台幣二百二十五億一千四百萬元（如表 2-2-2），提供失業勞工短期經濟保障與協助。

表 2-2-2 失業給付請領數（截至 2003 年 11 月底）

年份	受理件數	核付件數	核付金額（億元）
1999 年	43101	39471	5.16
2000 年	107701	105227	16.65
2001 年	494396	485851	78.25
2002 年	615157	611646	102.04
2003 年	311.731	298.447	50.04

資料來源：行政院勞委會 < <http://dbs1.cla.gov.tw/stat/index/4303.pdf> >

至於 2003 開始實施之《就業保險法》則強調「非自願性失業」勞工可申請、享有健保保費自付額全額補助，及「職業訓練生活津貼」和「提早就業獎助津貼」等，以達保障失業勞工醫療健康基本人權不至因失業遭致威脅，並透過職業訓練期間生活保障，達就業促進之積極效果。15 歲以上、60 歲以下受雇勞工被迫失業後，必須先接受個別就業輔導，並由公立就服機構推介就業或安排接受職業訓練。同時，納保對象也擴大至受雇於四人以下企業勞工，未來被保險人失業後，

可領取失業給付、職訓生活津貼、健保費全額補助，企業未依規定為勞工投保就業保險，將從應加保日起至參加保險日止，就應負擔其保費之金額，處以十倍罰鍰。《就業保險法》的給付項目結合了失業保險、職業訓練與就業促進等就業安全措施，對失業勞工有四種保險給付，但保費不漲，開辦初期的就保費率按原失業保險費率計收，未來參加勞保者仍隨勞保費繳交，未參加勞保者要另繳交投保薪資百分之一的就保費。凡年滿 15 歲以上、60 歲以下本國受雇勞工均為納保對象，「失業給付」依勞工離職前六個月平均投保薪資的百分之六十發給，最長可領取六個月；未領滿六個月提早就業者可一次領取尚未請領的失業給付金額的百分之五十為「提早就業獎助津貼」；如果失業勞工參加公立就服機構辦理求職登記，經簡易諮詢確認適合接受職業訓練，並至經安排職業訓練處報到後，得開始請領「職訓生活津貼」，金額按離職前六個月平均投保薪資的百分之六十，最長可發給六個月。對於目前四百七十多萬已參加勞保的勞工之外，十多萬名隸屬四人以下企業且尚未參加勞保的勞工，必須向雇主主張自己的投保權利，如果雇主不為勞工投保，將被處罰。新法上路後，非自願性失業的被保險人，在離職退保前三年內、保險年資滿一年以上，有工作能力與工作意願，且向公立就服機構辦理求職登記起十四天內，仍無法推介就業或職訓，即可領取最長六個月的失業給付，每月給付數為退保前六個月的平均月投保薪資的六成。

三、臺灣失業者就業保障制度評析

臺灣地區的失業保險制度由「失業保險」轉向至「就業保險」，可見政府除了提供失業者基本生活保障以外，積極地促進失業者再就業亦是未來的主要方向。然而就業保險法中條文內容仍有值得爭議之處(詹火生、林慧芬、鐘琳惠，2003)：

1. 失業勞工間之差別待遇

法條規範只有公司關廠、遷廠、休業、破產、解散，或是被公司資遣、裁員

等「非自願性失業」勞工才可申請、享有健保保費自付額全額補助，以及「職業訓練生活津貼」和「提早就業獎助津貼」等；同為勞工，如因未能獲雇主雇用而打零工，卻會因工作不固定只能在職業工會投保，無法享有失業保險保護傘，將形成弱勢中的弱勢。

2. 應配合失業勞工積極就業媒合措施

具工作動機者赴就業服務機構登記求職，政府有責任為其媒合適才適所的工作，若無法替勞工找到工作時，也應享有請領資格。由於制度設計範圍狹隘，讓近四百萬以職業工會投保的勞工即使長期失業也求助無門，在資源分配上不公平。此外，失業給付條件也適度限縮未來非自願性失業勞工，若以「專長不符」拒絕新工作，將無法領取失業給付，因此，配合失業勞工積極就業媒合為刻不容緩之配套措施。

3. 制度設計未臻周延、標準不一

就業保險法第五條規定年滿 15 歲以上，60 歲以下，受雇之本國籍勞工，非屬左列三項對象者，都應以其雇主或所屬機構為投保單位一律參加納保。但在就業保險法實施之前所施行的勞工保險條例及勞工保險失業給付辦法中之規定，雖強調受雇者理應都須納保，但僅強制雇用五人以上的企業要強制納保，受雇五人以下企業的勞工往往被迫到職業工會投保。在這種兩套標準不一的制度下造成保險年資的計算與銜接上產生差異，並讓近五十萬勞工因制度設計未周延而權益受損。

四、三合一就業服務

所謂的就業安全（employment security）可說是一套保障國民充分就業與促進就業安定，加強人力運用，維護社會安全的有效機制。而就業安全的主要內涵包括了就業服務（employment service）、職業訓練（vocational training）和失業保

險 (unemployment insurance) 等三項主要環節 (詹火生等, 1998)。然回顧我國就業安全制度的發展, 職業訓練與就業服務相對是屬於發展較早的。至於屬於保障勞工基本經濟安全的失業保險給付一部分, 卻一直延至民國八十八年一月正式施行「勞工保險失業給付實施辦法」後才算有了初步的雛型。因此為了使我國能有一套完整的就業安全體制, 政府也於民國九十一年五月十五日正式公布通過「就業保險法」, 並訂於民國九十二年元月正式施行, 並期待透過此法的施行整合現有的失業給付、職業訓練與就業促進等服務措施, 以達保障國民充分就業, 促進就業安定, 加強人力運用與維護社會安全等目標。就業保險法的正式施行, 也代表了我國社會安全體制的三大支柱 (職業訓練法、就業服務法、就業保險法) 的建立完成。

而為配合社會脈動與勞動市場的變遷, 以及九十二年一月份就業保險法的施行, 各地公立就業服務機構已全面推行三合一就業服務業務。此乃勞委會依循就業保險法的立法精神, 希望透過整合就業服務、失業給付與職業訓練等三項主要業務, 以全面強化公立就業服務機構的功能。因此規劃「三合一就業服務單一窗口」的整合性服務措施, 並將此業務交由職訓局統一辦理。亦即將公立就業服務機構所提供的失業登記、就業諮詢、就業推介、職業訓練資訊、失業認定及求才登記等服務, 均採取單一窗口便民方式提供全程服務。

公立就業服務機構三合一就業服務流程主要規劃成五大服務區域, 即為接待區、就業資訊區、綜合服務區、雇主服務區及諮詢服務區。而為了協助求職者儘早覓得合適工作機會, 勞委會將充實各地公立就業服務機構就業資訊區的就業相關資訊與機具設備, 以提供尋職者多元化的就業服務訊息。九十二年度勞委會職訓局以所屬就服中心 (站) 為主體進行改造, 積極規劃並實施: (1) 就業服務三合一標準化流程改善; (2) 建置全國就業服務 e 網; (3) 提供專業化就業服務。改造目標為: 服務無障礙、服務標準化、服務專業化及服務資訊化。從服務流程標準、服務空間及設備之擴建整修、提昇專業人員素質與數量, 以及作業方式資訊化等方面進行改造。

此外，公立就業服務機構為讓求職人有更多的就業機會訊息，也積極推動就業服務外展業務，主動拜訪雇主、開拓就業機會，並陪同失業者面談。在專業化服務的提供方面，除有層次的個別化、專業化服務外，亦訂定就業能力分析評估及失業認定等標準，充實諮詢及諮商服務內容，以提昇專業內涵。讓一般求職者，可自我服務；對於失業認定者可由綜合服務台提供服務；對於求職弱勢者，可進一步由個案管理員提供個別化專案輔導，並可轉介接受職業訓練、就業促進研習活動，避免落入長期失業之困境。

現行的三合一就業服務業務已於九十二年元月一日全面上線，截至九十二年十二月三十日止，勞委會職訓局於全國各地共計七個就業服務中心、37個就業服務站、311個就業服務台（包括有247個鄉鎮市就服台、42個縣〈市〉就業服務據點、15個民間就服台，以及7個直屬中心的就服台）、一個全國就業e網。而根據勞委會職訓局的資料顯示，在實施三合一業務後之績效，較三合一業務實施前有顯著成長，求職人數成長率為45.11%，求才人數成長率125.01%，推介就業人數成長率18.51%，失業認定率減少6.81%、每人平均接受推介次數成長0.92%、安排職訓率成長7.79%、推介就業率成長4.39%（勞委會職訓局，2003：http://www2.evta.gov.tw/news_web/detail.asp?news_id=142）。

第三節 台灣社會救助的內涵

在對抗貧窮的諸多策略中，社會救助的起源最早，歷史也最久。早期各國的濟貧工作主要是以民間為主體，其後政府逐漸的介入，演變為現代的社會救助工作。社會救助的主要目的就是在保障社會中經濟弱勢者的生存權，因此被視為扮演「安全網」〈safety net〉的角色，也就是使國民的基本生活水準不至於低於該網之下。在這個前提下，相對以國民身分為基礎的普及式服務（universal services），社會救助被稱為選擇式服務（selective services），亦即必須經由「財力調查」（mean tests）來區分貧窮者與非貧窮者。基於社會救助強調國家責任，

因此其經費完全由政府的租稅支應，也就是所謂的他助。

就社會救助發展的歷史觀察，隨著社會的變遷，對貧窮與貧民的看法出現不同的觀點，因而整體對抗貧窮的政策與個別社會救助的措施均受到影響。此外，若就社會救助在整體社會福利中的角色而言，初期社會救助為核心工作，換言之，社會福利的主體就是社會救助。進入二十世紀，特別是第二次世界大戰後，福利國家的理念興起，社會福利的諸多措施以普及式的服務為主，因此當時有很多人預測，社會救助此種選擇式的服務角色將大幅縮減。然而，1970年代後，隨著福利國家危機的出現與新保守主義觀點的提出，政府的擴張角色面臨挑戰與反省，相對的，選擇式服務的重要性又再度被彰顯。在此情況下，社會救助的發展也出現了新的契機。

我國社會救助政策的發展由早期遵循民國三十二年社會救濟法的規定，以至六十一年台灣省小康計畫與台北市安康計畫的實施，及至六十九年社會救助法的制定與八十六年社會救助法的修正，使得社會救助制度在政府遷臺的五十餘年，無論在救助政策、救助對象與救助措施方面均有相當大的成長（孫健忠，2002）。

一、我國現階段之社會救助政策

（一）發展歷程

民國五十四年的「民生主義現階段社會政策」，是政府遷台後第一個明確的社會福利政策主張。該政策雖然包括七方面的內容，但是由於我國社會福利措施處於萌芽階段，除社會保險外，大都與社會救助相關連。因此，該政策可以視為政府遷台後第一個社會救助政策的宣示。此外，該政策的另一重大意義為具體的規定將實施平均地權所增收之地價稅充作社會福利基金，專款專用。由於實施平均地權所增加地價稅之收入，確定為興辦社會福利事業之用，這也使得社會福利的實施有了穩定的財源，在當時社會福利經費不足之際，對於社會救助工作的推動有積極的助益（孫健忠，2002）。

其後，民國六十一年台灣省小康計畫與台北市安康計畫相繼制定，採取社會

整體動員的策略來對抗貧窮問題，希望將之消滅。該兩計畫的實施就經濟發展的觀點而言，代表著貧窮救助支出被視為穩定有利的投資；就社會發展的觀點來看，代表著社會意識從視貧窮為個人的責任轉變為社會的責任；就政治發展的觀點來看，代表著接受救助是每個人應享的權利（詹火生，1977）。小康計畫與安康計畫實施的結果，台灣地區貧戶與貧民人數銳減，因此台灣省乃進而制定「小康計畫擴大照顧低收入方案」，將對象由「貧戶」轉為「低收入戶」，此可謂社會救助政策的重要轉變。換言之，政府已認識到貧窮是不可能被消滅的（轉引自孫健忠，2002）。

另一個政策制定的重大事件為民國六十九年社會救助法的頒布，使得自民國32年起實施的社會救濟法正式廢止。依內政部「社會救濟法修正要旨總說明」中言，社會救助法在形式雖然是社會救濟法的修正案，但兩者基本理想與目標不同。社會救濟法係以農業社會為立法背景，以消極之作為從事救濟；社會救助法則為工業社會的產物，以工業社會結構與經濟型態為背景，救助的目的不止於安定被救助者之生活，且重於協助被救助者之自立。雖然批評者認為該法只是將舊法中不合宜的規定修正，而這些規定早已在單行法規中實施，但至少取得社會救助實施合法化的基礎。

民國七十九年，行政院所頒定的「低收入戶輔導措施」中，提出同年七月一日起實施低收入戶健康保險，並於其後制定低收入戶健康保險暫行辦法付諸實施，此可謂低收入戶醫療照顧政策的突破，使得低收入戶的醫療由救助轉為保險的方式。民國八十二年並實施中低收入老人生活津貼，代表著政府對高齡化社會與老年貧窮的回應。民國八十四年三月一日實施的全民健康保險，更將低收入戶列為第五類人口，由政府全額負擔保費。民國八十六年十一月社會救助法經修正公佈，我國社會救助制度又出現新的全貌。

（二）救助對象

我國的社會救助對象有分級的規定。民國三十八年，「台灣省貧戶調查須知」雖將貧民分為三級，但僅是類別不同，並未有程度差異。首度依貧窮程度將救助

對象予以分級的是台北市，民國四十七年將貧戶分為一、二、三級。民國五十二年，台灣省亦正式採行三級區分。六十七年後，台灣省將級改為款，救助對象分為一、二、三款，沿用至今。台北市於六十二年時改為一、二兩級，六十六年將一級稱為「生活照顧戶」，二級稱為「生活輔導戶」，民國七十一年增加「臨時輔導戶」以涵蓋貧窮邊緣者，民國八十七年又將低收入戶分為0、一、二、三、四類。高雄市與台灣省的內容一致，僅是將「款」改稱「類」(孫健忠，2002)。以下提供本年度(民國九十二年)的低收入戶分類標準以作為參考依據。

表 2-3-1 低收入戶的類別及條件一覽表

民國九十二年一月

省市	分 類					92 年度最低生活費標準
台灣省	第一款		第二款		第三款	8,426 元
	全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。		家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。	
台北市	第 0 類	第 1 類	第 2 類	第 3 類	第 4 類	13,313 元
	全戶均無收入。	全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。	全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於 7,750 元。	全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。	全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 13,313 元。	
高雄市	第一類		第二類		第三類	9,712 元
	全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。	
福建省 (金門 縣、連 江縣)	第一款		第二款		第三款	6,000 元
	全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二者。		家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。	

資料來源：行政院內政部〈<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/10/9104-92.htm>〉

二、救助措施的發展

社會救助措施的主要內容包括院所收容、生活扶助、醫療扶助與福利服務等方面。以院所收容而言，早期可說是貧民可獲得完全照顧之處，但是現今院所收容並非唯一的選擇，反而強調社區照顧的理念，使低收入者亦能選擇於社區中生活。其次，救濟院初期係採取教養並重的原則，生活上以管理為取向，院民具有工作能力者均必須參加習藝。民國六十九年老人福利法制定後，救濟院所的服務由「救濟」轉為「福利」的理念，「自治」取代了「管理」(孫健忠，2002)。

以生活扶助而言，早期冬令救濟為唯一的生活扶助來源，其扶助金額須視勸募成果而定，且是每年一次的發放。其後，家庭補助的實施為每月定期金額的給付，對於受助者的生活較有保障。然而，初期生活扶助的金額低於最低生活費用標準，但近年來兩者逐漸相等，生活扶助金額能確實反映最低生活費用的標準。再者，初期生活扶助的對象僅限於一款低收入戶(生活照顧戶)，其後二款有兒童生活補助，至於三款則無任何生活扶助。現今由於二款家庭補助及中低收入老人與身心障礙生活補助的開辦，使得以款別作為生活扶助的基準已不存在。另外，生活扶助的項目與內容亦逐漸擴增(孫健忠，2002)。

以醫療補助而言，早期是採取施醫的方式，初期僅限於住院，後期開放至門診，原僅限於至公立醫院治療，後開放至私立的特約醫療院所。低收入戶健康保險的實施與全民健康保險的開辦均使得受助者不但選擇的醫療院所擴增，同時也無區域的限制。另外在補助水準方面，早期一款是免費，二、三款則有不同的補助水準，其後低收入戶所接受的醫療扶助水準完全一致，並擴及至中低收入者的醫療補助。全民健康保險實施後，由於保險給付等的限制，因此醫療救助的措施仍是存在。

就我國社會救助措施整體觀察，早期救助較趨向於消極性的，以維持基本的生活為考量，其後積極性的教育服務、住宅服務、就業服務與社會工作服務等方案逐漸實施，民國八十六年所修正的社會救助法第16條中更有救助項目的增加。總體而言，我國社會救助的給付項目增加、給付水準相對提高及給付之間的

選擇性亦擴大（孫健忠，2002）。

三、社會救助服務的內涵

依據社會救助法的規定，社會救助的給付項目包括生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助等四項。在生活扶助方面，一款低收入戶是論人口數給與補助，二款低收入戶係以戶為單位給與補助，另外二、三款戶內 15 歲以下的兒童、就讀高中職以上學生另有生活補助費的發放。在醫療補助方面，低收入戶參加全民健保之保費及健保不給付應自行負擔的醫療費用均全額由政府補助，另外尚有住院看護費用的補助。在急難救助方面，則針對戶內人口死亡無力殮葬；戶內人口重傷病，生活陷困；負主要生計者失業、失蹤、入獄服刑、入營服役、生活陷困；意外變故，生活陷困等提供救助。在災害救助方面，其對象因遭受水、風、震災等天然災害，以致人口死亡、失蹤、重傷、住屋倒毀者給與救助。

依孫健忠（1999）所作的研究顯示，其將各地方政府現行社政單位主管的社會救助服務區分為三個類別，其一為低收入人口（亦即家戶平均所得在最低生活費用標準以下者），其二為中低收入人口（亦即家戶平均所得在最低生活費用一定倍數以下者），其三為特定人口（亦即因事故而給予的給付，其性質雖為普及性，但對於低收入戶及中低收入戶有特別的扶助，因此亦予以列入；此外急難救助與災害救助亦列入此類別中）。若再將這些社會救助方案依功能分，可以分為經濟服務、健康服務、福利服務、教育服務、就業服務與住宅服務等，然而每個類別中的項目並非所有地方政府均有實施。

在經濟服務方面，包括下列方案：（1）低收入戶生活補助；（2）危機家庭兒童青少年生活補助（或稱兒童青少年生活補助）；（3）身心障礙者生活補助；（4）中低收入戶老人生活津貼；（5）身心障礙者收容教養補助；（6）婦女緊急生活補助；（7）重殘、重病老人收容安置補助；（8）身心障礙輔助器具費用補助；（9）低收入戶免費乘車、船補助；（10）低收入戶三節慰問金；（11）日用品平價供應；（12）喪葬補助；（13）急難貸款；（14）急難救助；（15）天難災害救助。

在健康服務方面，包括下列方案：(1)低收入戶健保費及部分負擔補助；(2)中低收入戶 70 歲以上國民健保費減免；(3)中低收入戶傷病醫療補助；(4)中低收入戶看護補助；(5)中低收入老人重病住院看護補助；(6)生育補助；(7)低收入戶老人、產婦及嬰幼兒營養補助；(8)低收入戶學童營養午餐補助；(9)老人假牙補助；(10)癱瘓者紙尿片補助；(11)發展遲緩兒童療育補助。

在福利服務方面，包括下列方案：(1)失依兒童寄養服務；(2)失養少年寄養服務；(3)身心障礙者喘息及臨時照顧服務；(4)老人安、療養服務；(5)居家老人服務；(6)老人日間照顧；(7)老人送餐服務；(8)老人緊急救援服務；(9)婦女訴訟、律師諮詢服務；(10)婦女心理輔導、治療補助；(11)遊民收容輔導。

在教育服務方面，包括下列方案：(1)免費托兒；(2)托育津貼；(3)低收入戶子女教育補助；(4)低收入戶子女獎助金；(5)低收入戶高中職以上就學生活補助；(6)低收入戶子女就學交通補助。

在就業服務方面，包括下列方案：(1)以工代賑；(2)低收入戶創業貸款；(3)中低收入單親家庭創業貸款。

在住宅服務方面，包括下列方案：(1)平價住宅；(2)房租補助；(3)低收入住宅興建補助；(4)中低收入老人住宅設施設備改善補助。

此外，內政部於民國八十九年三月頒布「中低收入戶老人特別照顧津貼試辦作業要點」，該要點中規定凡照顧重度失能之領有中低收入老人生活津貼之符合資格照顧者，每月可領取津貼 5000 元，台北市於同年三月與台北縣於七月已分別開始試辦。而民國八十九年五月二十四日公佈的「特殊境遇婦女家庭扶助條例」，是針對十五歲至六十五歲之婦女，具有夫死亡或失蹤、夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待經判決離婚確定、受家庭暴力或性侵害、被強制性交受孕之未婚婦女、單親、夫處一年以上之有期徒刑等情形者，提供以下協助：緊急生活扶助、子女生活津貼、傷病醫療補助、兒童托育津貼、法律訴訟補助、子女教育補助、及創業貸款補助。

四、社會救助政策之積極面措施

隨著我國社會福利法規的陸續制定，以及福利意識之轉變，檢視現行各項社會政策，可發現社會救助措施已不僅侷限於社會救助法規體系。以社會福利法規為例，兒童福立法（如第四、十三、十四條等）、少年福利法（如第十條）、身心障礙者保護法（如第三十八、四十四條）、老人福利法（如第十九條、二十一條、二十七條）、特殊境遇婦女家庭扶助條例等法規，對於生活陷於困境或經濟狀況不足以維持其生活所需相關費用者，亦定有生活扶助、醫療補助或相關補助等規定予以協助，足見現行福利法規對於不同的保障對象有其相關的救助服務，使得整體社會救助體系更為多元化。而社會救助政策的目的，在消極面是希望能保障低收入者的基本生活；在積極面則即希望促進低收入戶自立，藉著救助資源與機會的提供，協助脫離貧窮困境。因此，社會救助政策的積極面意涵，在協助受助者脫貧自立上，就顯現得格外重要。故以下將就我國救助政策積極面做法敘述之（蕭玉煌，2001）。

1. 鼓勵就學向上

社會福利政策綱領第十九點提及社會救助應協助其子女就學，以免貧窮延及下一代，而社會福利政策綱領實施方案第二十四點則進一步提出減免低收入戶子女就學學雜費，提供其就學期間生活補助，以延長子女就學期間，早日脫離貧窮之措施，另社會救助法第十一條規定生活扶助以現金給付為原則，其現金給付，中央、直轄市主管機關並得依收入差別訂定等級，據此，政府歷年對於低收入戶戶內就讀高中職以上學生，提供就學生活補助費，其補助金額為每人每月四千元。

此外，依據身心障礙學生身心障礙人士子女及低收入戶學生就學減免辦法之規定，對於就讀國內公立或已立案之私立高級中等以上學校具有學籍學生，在法定修業年限內，經社政機關核定有案之低收入戶內學生，其全部學、雜費；或全部學分費、學分學雜費，皆可予以減免。

另社會救助法第十六條亦規定中央及直轄市、縣（市）主管機關得視實

際需要及財力對低收入戶提供特殊項目救助及服務，其項目例如低收入戶子女教育補助、低收入戶子女獎助金、低收入戶子女就學交通補助等，其中教育補助乙項，以台中市為例，國小部分，每人每學期補助一千元，國中二千元，高中（職）四千元，大學、專科，每人每學期補助六千元，另外高雄市、台中縣等亦有提供此項服務，其補助金額或多或少有部分差異，惟皆係為減輕低收入戶子女就學之經濟負擔而設計之服務措施。另外政府為協助非自願離職失業勞工子女能順利就學，於九十二年九月十六日實施「九十二年失業勞工子女就學補助計畫」，補助對象為非自願離職失業期間超過六個月以上勞工，其子女就讀國內高級中等以上學校，具有正式學籍學生，申請日期為九十二年十月一日起至十月十五日止，補助學期為九十二年度第一學期。是項計畫的補助金額內容為：公立高中職學生每名新台幣 3,000 元，私立高級中職學生每名 5,000 元，公立大專校院學生每名 5,000 元，私立大專校院學生每名 10,000 元。

2. 促進就業自立

民生主義現階段社會政策第十點提出都市以日雇勞動方式，救濟臨時失業者之措施，社會福利政策綱領第三點、第十九點亦規範研訂有關低收入戶中具有工作能力者之就業訓練、轉業輔導及就業輔助相關計畫或採以工代賑，俾期自力更生，此意旨更落實於社會救助法第十五條規定，授權直轄市、縣（市）主管機關協助低收入戶中有工作能力者，接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式協助其自立，其受訓期間並酌予生活補助費，對於不願接受訓練或輔導，或接受訓練、輔導但不願工作者，則不予扶助，積極面可進一步激勵並促使低收入戶獨立自主、脫離貧窮；消極面則可避免其養成好逸惡勞之心態。

現行以工代賑之工作項目例如：一、社會福利服務；獨居老人、身心障礙居家照顧或協助就醫、協助機構院舍清潔、院生照顧、各類社會福利服務

設施之場地清潔維護及管理。二、社區服務：社區公共設施清潔維護、社區守望相助、社區活動中心或圖書館、閱覽室等管理。三、社會救助服務：低收入戶學生課後輔導及協助個案輔導工作、政府與受助對象間之資訊傳輸、獨居老人或身心障礙者定期探視等工作。工作待遇部分，每人每日約六百元，其每小時工資，視直轄市、縣（市）政府之補助，從七十五元到九十元不等。

另為增進弱勢族群就業機會，公益彩券發行條例第八條規定，公益彩券經銷商之遴選，應以身心障礙者、原住民及低收入單親家庭為優先，而公益彩券經銷商遴選及管理要點，則進一步規範低收入戶單親家庭中，滿十八歲已結婚或滿二十歲之具有工作、行為能力者，得向戶籍所在地之地方政府申請為經銷商。

為輔導低收入戶習得職業技能，並協助其就業、安定其生活，行政院於八十三年十一月八日核定「促進生活扶助戶就業措施」，對於依據社會救助法所規定之生活扶助戶（即低收入戶）內十五歲以上有工作能力而自願業者，予以相關之協助。

另外，就政府於九十二年元月十四日立法通過的「公共服務擴大就業計畫」內容來看，除了針對 35~65 歲，三年內累計工作達六個月以上之失業者提供此項服務外。尚針對 1.負擔家計之婦女；2.45~65 歲中高齡者；3.持有政府核發身心障礙手冊者；4.原住民；5.生活扶助戶中有工作能力者；6.其他經中央主管機關認為有必要者，這六類對象提供短期就業機會。其工作期間以六個月為一期，每人合計最多工作 12 個月。而工作薪資約介於 16720~22000 元之間，且享有勞健保。截至九十二年十二月二十三日為止，是項計畫扣除地方臨時性、季節性等公共服務計畫，118 項公共服務工作計畫總核定人數為 72,183 人，錄取人數為 72,009 人，進用率為 99.8%；中小企業人力協助計畫總目標人數為 32,000 人，目前核准獎助備案人數 30,915 人，執行率 96.6%，兩者合計共提供 103,098 個就業機會。就公共服務進用人員

的身分看：中高齡者占 63.6%、原住民者占 13.3%、身心障礙者占 7.0%、負擔家計婦女者占 6.4%、生活扶助戶者占 1.8%、關廠歇業員工者占 1.6%，顯見公共服務工作對於協助勞動市場中的弱勢勞工進行短期就業安置上已發揮一定的功效（行政院經建會，2003：

<http://www.cepd.gov.tw/indexset/indexcontent.jsp?task=direct&topno=3&url=../upload/news/news921225.pdf>）。

3. 擴大就醫權益

擴大貧民免費醫療，並特約設備完善之公私立醫院、劃撥床位、承接免費醫療、減少民眾就醫之經濟障礙、提供國民適當的醫療服務等規定，於民生主義現階段社會政策、社會福利政策綱領可見其梗概，社會救助法第十八條則明確規範得申請醫療補助之對象，而醫療補助政策可見於衛生醫療體系及社會福利、社會救助體系，以下就前述醫療補助概況外之現行主要醫療補助措施說明。

依據社會救助法第二十條規定訂定之「縣（市）醫療補助辦法」，規範其補助對象標準為：一、低收入戶之傷、病患者，全額補助。二、患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者，補助百分之七十。此外，為使低收入戶暨弱勢兒童獲得適切之健康照顧及維護就醫權益，內政部兒童局所訂定之「低收入戶暨弱勢兒童醫療補助計畫」，對於未滿十二歲之低收入戶兒童暨弱勢兒童，定有水痘疫苗注射、全民健康保險未涵蓋之發展遲緩兒童評估費及療育訓練費、本計畫實施前未保、中斷和欠繳全民健康保險費、住院期間之看護費、其他經評估有必要補助之項目等相關補助規定。

依據「老人參加全民健康保險無力負擔費用補助辦法」，對於低收入戶老人及中低收入老人，分別定有全民健康保險之保險費、部分負擔費用或保險給付未涵蓋之醫療費用之補助項目及基準等相關規定，以保障老人之就醫需求。

4. 維護就養安全

民生主義現階段社會政策及社會福利政策綱領對於改善公私立社會救助措施，並擴展院外救濟，救助貧苦老幼人民以維持最低生活，調整貧窮認定標準，提供足以維持有尊嚴之基本生活津貼等規定。依社會救助法第十條規定，符合第四條所定之低收入戶者，得向戶籍所在地主管機關申請生活扶助。同法第十一條規定生活扶助以現金給付為原則。但因實際需要，得委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。

對於維護就養措施方面，除前述生活扶助概況所提及之各項服務措施外，尚有以下主要服務內容。以台灣省各縣市為例，所提供之服務例如：低收入戶住宅興修建補助，其補助金額因低收入戶之款別不同而有差異，如第一款低收入戶每戶最高可補助十萬元。對於短缺川資者，提供乘車換票證，協助其抵達目的地。為維護老人生活安全，並提供改善中低收入老人住宅設備之補助。結合民間社福機構或團體辦理中低、低收入戶災區獨居老人送餐服務、居家服務等，使其獲得基本之生活照顧並提供人性化之關懷與支持。其餘諸如特殊家庭兒童少年生活扶助、低收入戶家庭寄養家庭兒童托育津貼、中低收入重度以上身心障礙者居家服務、中低收入老人特別照顧津貼、急難救助、低收入戶婦女生育補助等，亦定有相關規定。

而在現行有關遊民輔導方面採「緊急服務、過渡服務及穩定服務」之三層面服務階段，期使於尊重當事人之基本人權、考量地域差異性之前提下，提供適切的服務與輔導措施，以協助遊民生活重建與適應。發現遊民個案時，社政機關通常以讓遊民回歸家庭並予後續追蹤輔導為原則，如因種種因素無法回歸家庭，亦視個案情況採取妥善之處遇方式，如貨櫃屋庇護、遊民收容所之安置等收容安置服務，或供應熱食、淋浴、禦寒、理髮、乾淨衣物、睡袋、衛生保健等生活維護措施。

另外，政府尚有提供榮民公費就養、或提供居住國內遇有急困、重病者之清寒榮民、遺眷、急難救助、災害救助等措施。對於原住民之急難救助，

亦定有「行政院原住民委員會輔助原住民急難救助實施要點」提供喪葬補助、醫療補助、災害救助、生活扶助等措施。

第三章 主要國家就業保障制度

國內外有關失業問題探討的文獻已相當豐富，由於這不是本計畫的重點，我們不再多著墨。本計畫將重點置於因應失業問題的對策，所以在本章中將會更深入探討國內外有關失業給付及國內外因應失業策略之相關文獻。

第一節 福利體制與就業保障

在充分就業的黃金歲月裡，一個人若失業可能被視為是摩擦性失業或循環性失業，所以只要提供暫時性的社會保障措施就可助其度過難關。但現今的情況大不如往昔，許多的失業是屬於結構性與長期性失業，特別是年輕人就業困難，且無法獲得傳統的就業保障。而對失業者提供的經濟保障因各國國情不同有所不同，如同 Gøsta Esping-Andersen 所提出的不同福利體制（welfare regime）對其國民所得保障有所不同。

北歐模式（The Nordic Model）的福利體制特徵是，不去考慮個人對市場與家庭的依賴，社會應保障個人適當的經濟資源，是典型的「去商品化」（decommodification）與「去家庭化」（de-familialization）的福利體制。英格魯薩克遜模式（The Anglo-Saxon Model）認為國家是最後一道防線，社會保障應透過資產調查，政府有必要給失業者提供支持，但需是有選擇性的不能太寬裕。歐陸模式（The Continental European Model）以社會保險為核心，已進入勞動力市場的人才有權利獲得保障（Bison & Esping-Andersen, 2000）。

Gallie & Paugam（2000）參照 Gøsta Esping-Andersen 的福利體制之概念，從失業給付範圍（coverage）、失業給付的水準（level）與期間（duration）、及積極的就業政策（active employment policy）等三個面向，將歐洲的就業保障之福利體制分成四種模式：

次保護體制（The sub-protective regime）對失業者維持一個最基本的生活水平，只有少數的失業者得到給付，且給付額相當低，積極的就業政策幾乎不存在。

在這種體制內的失業者面臨嚴重的經濟困難且容易淪入貧窮。南歐的希臘、義大利、葡萄牙與西班牙屬於此體制的國家。

自由/極小干預體制（The liberal/minimal regime）會對多數的失業者提供給付，但給付的額度低，也沒有太多的積極性就業政策。此一體制的哲學是不要提供太多的失業保障；以免影響自由市場的運作；應鼓勵失業者自己及家庭承擔責任，避免依賴社會救助。在此哲學觀念下，失業給付大都需透過資產調查，而失業者也容易淪為貧窮。最接近此一體制的歐洲國家有英國與愛爾蘭。

就業取向體制（The employment-centered regime）對失業者所提供的給付高於前兩種體制，且有積極性的就業政策讓有工作能力的人留在勞動力市場中。但給付的涵蓋性仍不夠廣，領取給付的資格標準是看個人就業的經歷。若是像婦女與年輕人缺乏較長的就業資歷，一旦失業就容易淪為貧窮。法國、德國、荷蘭與比利時都是屬於此一體制的國家。

普及式體制（The universalistic regime）對所有失業者提供給付，且給付額相對的高，並且有積極性的就業政策。此體制認為領取給付是個人的權利，不應考慮其家人的經濟能力，而且資格要件較寬鬆。所以失業者較不會淪為貧窮，失業者也不會因為年齡或性別的關係在給付上有所差距。最接近此一體制的國家是丹麥與瑞典。

從我國近幾年來的就業保障制度的發展來看，我們距離貝佛里奇式（beveridgian）的全民就業保障，從社會人權（social citizenship）的角度提供普及式的保護尚有一大段差距，但我們似乎也漸擺脫次保障體制的模式。近期的發展應較傾向於自由/極小干預體制與就業取向體制，在第四章中我們將選擇此兩種體制的國家做進一步的分析，以做為建構我國就業保障制度之參考。

第二節 世界主要國家因應失業之策略

無業（worklessness）所帶來的社會後果是政策分析家及政治人物所持續關

心的問題。西方國家從 1970 年代以來的高失業率對財政造成很大的影響，也使得政府必須花掉鉅額的公共支出在社會安全制度之上，並尋求對策解決此一問題。雖然經濟成長有助於降低失業率，但總體經濟政策無法單獨解決失業問題已經是一種共識，而且消極的福利給付也無法改變經濟狀況。因此，許多國家在就業政策上逐漸從消極（passive）的方式走向積極（active）的策略，也就是採用「積極的勞動力市場政策」（Active Labour Market Policies, ALMPs）鼓勵失業者能回歸勞動力市場（Lødemel & Trickey, 2000）。

「積極的勞動力市場政策」起源於北歐國家，特別是瑞典在經濟轉型的過程中兼用需求面與供給面的勞動力政策。這種積極的政策已獲得許多國際性組織的認同，1992 年 OECD 國家建議其所屬會員國改革社會政策與勞動政策，希望將就業與其他制度整合。1995 年歐洲的部長會議在討論社會福利議題時強調積極的社會政策，這樣的觀點在同年哥本哈根的高峰會議獲得支持。歐盟也將「啟動政策」（activation）視為是社會政策發展的基石。1997 年歐盟盧森堡高峰會議立下三項目標：一是針對失業六個月的個人提供足夠的訓練及其他就業方案；二是針對失業一年者持續提供上述方案；三是加強運用「積極的勞動力市場政策」。盧森堡高峰會議也要求會員國每年提出「國家就業行動計畫」（National Employment Action Plan）（Lødemel & Trickey, 2000）。表 3-2-1 是主要國家歷年來立法的演變可窺出端倪。

除了上述的原則大方向趨於一致之外，世界各國因應失業問題的具體策略上仍稍有不同，也各有不同的成就。美國的「就業奇蹟」不在於降低失業率，而是在過去二十年來創造了更多的就業機會。這得歸功於美國對市場的規範較少，並配合貨幣與財稅政策以提高勞動力需求。不同於美國的像是荷蘭與丹麥，這兩個國家基本上在社會福利制度方面比美國更健全，丹麥能在五年之內將失業率減半，歸功於政府採取預算緊縮的策略，並在財政上提供誘因刺激經濟成長與就業機會，丹麥政府採取適當薪資的政策，使薪資結構更有彈性。此外，提早退休與各種休假制度（leave schemes）也是降低失業率的策略。而荷蘭的成功在於創造

表 3-2-1 主要國家之立法或方案

國家別	年代	立法或方案之名稱
丹麥	1998	Active Policy Act
法國	1998	Anti-Exclusion Act
荷蘭	1998	Jobseeker's Employment Act
英國	1998	New Deal for Young People (and New Deals for others)
法國	1997	Job for Youth Act
美國	1996	Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act
英國	1996	Project Work
英國	1995	Jobseekers' Act
挪威	1993	A-tiltak Programme
荷蘭	1992	Youth Employment Act
挪威	1991	Social Services Act
法國	1989	Solidarity Job Contracts Act Minimum Income and Insertion Act
美國	1988	Family Support Act
法國	1984	Collective Utility Works Act
美國	1981	Omnibus Budget Reconciliation Act
丹麥	1978	Local Authority Employment Scheme Act
西德	1961	Social Assistance Act (BSHG)

資料來源：Lødemel & Trickey, 2000:33。

更多的非全職 (part-time) 工作，其模式是「一個配偶是全職工作，另一位兼職」(one spouse is working full-time, the other part-time); 採用適當的薪資政策雖然使實際薪資降低，但卻提升國際競爭力並創造更多利潤；增加投資創造更多的就業機會；降低社會福利支出，以降低預算赤字，並降低稅收及社會安全稅，擴大低所得家庭的給付；以公共就業服務方案提升勞動市場政策的成效等 (Hinrichs, 2000)。

解決失業問題的目標在於達成「充份就業」的理想。國際間充分就業的趨同發展出現在 1960 年代，1960 年代的工資壓力成長與獲利率衰退、通貨緊縮、和

收支平衡的困難同時發生，加上 70 年代經濟衰退的影響，世界各國由於政府的財政危機，進而減少社會福利的支出，福利措施逐漸萎縮。降低失業率的問題逐漸透過勞動力市場改革來處理。惟失業勞工在失業期間的基本生活水準仍有維持的必要，故世界各國對失業者提供保障的措施如何因應是相當值得參考的經驗。下一節我們將說明當前主要的失業保障制度的概括性重點。

第三節 失業給付¹

失業給付乃個人因非志願性失業所造成所得損失的補救做法。有些國家的失業給付制度獨立於其他社會安全制度，而與就業服務結合在一起。也有些國家的失業給付制度則屬於社會安全制度的一環（Social Security Administration, 2003）。依據美國社會安全署 1999 年的資料指出，世界上有 172 個國家建立了有關社會安全的方案，其中只有 69 個國家有關於失業給付的制度。雖然，我國已經有失業保險制度，但失業給付在許多國家仍是一個具有爭議性的議題。仍有不少爭議圍繞在失業給付是否造成失去工作意願？對失業者是不是該立即提供給付？還是應等待一段時間？領失業給付的時間應該多久？保險給付是不是該配合社會救助等問題。為回應上述問題，基本上可從四個理論觀點來說明為什麼要提供失業給付（Tzannatos & Roddis, 1998）：

失重的觀點（the deadweight loss argument）認為工人的所得與家庭的福祉之所以會有變動或不足是因為事先沒有做好預防性的儲蓄，而之所以沒有儲蓄可能是因缺乏長遠的眼光，只顧目前的生活未規劃未來。效率的觀點（the efficiency argument）認為給付可改善勞動力的分配，因為勞工會設法獲取高薪資的工作。這是戰後 OECD 國家採用失業給付的重要原因。貧窮的觀點（the poverty argument）認為失業者通常是社會中最窮困的一群人，給付可預防失業者淪為赤

¹ 在此所討論的失業給付（unemployment benefits）是包括失業保險、失業救助及相關給付。但在我國就業保險法中的失業給付是指狹義的失業保險。未來行文中的失業給付大都是廣義的意涵，但若涉及我國就業保險的脈絡時才指的是失業保險。

貧。然而從一些國家的經驗，發現失業給付的受益者大都是中產階級，社會底層的人受益較少。政治經濟的觀點（the political economic argument）認為在經濟轉型期間大量資遣是不可避免的，而失業給付可避免抗拒轉型所造成的成本。所以，失業給付制度的建立不外乎三個明顯的目的：(Tzannatos & Roddis, 1998)

1. 從危機管理的角度，失業給付可挽救人因喪失所得所造成的生活困境。
2. 所得維持與預防貧窮的發生。
3. 政治目的的考量。

世界各國的失業給付制度，主要為保險型（insurance type）與救助型（assistance type）兩種。保險型是由雇主與受雇者共同分擔保費，以因應失業的危機。救助型是透過資產調查（means test）支付給貧窮的失業者。世界各國有失業給付的國家大都採用保險型的失業給付，單一採用救助型的國家較少，在OECD 國家如紐西蘭與澳洲，有一部分國家採取保險與救助雙元體系，例如芬蘭、愛爾蘭、荷蘭、葡萄牙、英國等（Tzannatos & Roddis, 1998）。不論是哪種類型，失業給付制度的設計都應關心幾個重點：給付範圍、經費來源、給付條件、給付內容及行政組織（Social Security Administration, 2003）：

一、給付範圍

有一半以上的強制性失業方案給付範圍涵括了大多數的就業者。有一些會將薪資超過某一金額者加以排除，有一些會特別給暫時性與季節性雇員提供給付。也有些國家會給特定職業的失業者提供給付，例如建築工、碼頭工人、鐵路工人及海員等。志願性方案通常僅限於工會有成立失業基金的產業。工會的會員需強制性參與，但可開放給非工會會員志願性參加。沒有參與保險者，例如剛從學校畢業的學生或自雇者一旦失業可能符合政府補助的救助方案。

二、經費來源

失業保險的財源與一般社會保險方案一樣，大都依據薪資的固定比例定期繳

納。在多數情況下，政府會提供補助，特別是額外的附加方案。有許多國家，雇主與雇員平均分攤失業保險費，也有可能是雇主承擔了所有保費，但政府補助了大部分的保費。透過資產調查的失業救助方案通常是由政府承擔所有的成本，失業者與雇主無須分擔任何經費。

三、資格要件

符合失業給付的條件通常必須是非志願性失業者，且必須就業滿一定時間，最普遍的是必須在失業的前一年工作滿六個月。但有些國家對於剛畢業離校的學生未能找到工作者，即使沒有就業紀錄也會給予失業給付。幾乎所有的失業保險給付與失業救助給付都會要求申請給付者具有工作能力或可以工作。假如一個失業者無能力工作或不願意工作就無法領取失業給付，所以失業者必須在就業機構登記並定期報到才能繼續領失業給付。

假如失業者拒絕接受一個適當的工作，那麼其失業給付可能被暫停或終止給付。所謂適當的工作之標準意指，薪資與前次工作薪資的比率、工作場所與住家的距離、工作與失業者先前職業、能力與訓練的關聯、工作本身安全與衛生的情況。有些國家會提供長期失業者再訓練方案或就學方案，若拒絕上述安排則失業給付會被暫停或終止。幾乎所有的國家對沒有合理理由而自願離職、因行為不當而被解雇與涉及勞資爭議而失業者都不給予給付。

四、給付內容

最基本的給付大都介於薪資的 40% 與 75% 之間，不過通常會設定薪資或給付上限。雖然齊一費率是一般性原則，但有些國家會依據失業者的年齡或家庭狀況調整給付額。多數的國家也都會設定失業給付的等候期，以避免太多小額度的申請者，多數的等候期介於三天至七天之間。

領取失業給付的期限通常視過去投保時間而定，就業資歷相當久的領取給付的時間可能越過一般的上限。在領完失業保險給付之後，若符合條件可申請失業

救助，但仍必須繼續求職。有一些國家會要求接近退休年齡的失業者，放棄失業給付而改申請老年給付。

五、行政組織

失業保險體系可以由政府來管理，也可以是由被保險人代表、雇主與政府共同組成管理機構來經營。失業保險與就業服務通常保持密切的關係，以確保領取失業給付者確定在就業機構登記。有些國家在基層的行政體系中將失業給付與就業服務業務合併，給付由地方的就業服務機構工作人員發放。有些國家要求請領失業給付者到就業服務機構登記，但失業給付則在其他保險機構發放。

以上是當前世界各國有關失業給付的概要，接下來將列舉第一節中所討論的四種失業福利體制，就其代表性的國家同時兼具失業保險與失業救助兩種類型的失業給付制度摘要說明，這些國家包括：次保障體制的葡萄牙、自由/極小干預體制的英國、就業取向體制的荷蘭與普及式體制的瑞典，其內容如表 3-3-1。

表 3-3-1 葡萄牙、英國、荷蘭及瑞典的失業給付制度

	葡萄牙	英國	荷蘭	瑞典
方案類型	社會保險體系與社會救助體系	雙元社會保險與社會救助體系	雙元社會保險與社會救助體系	基礎保險與志願性相關保險的補助性整合體系
保障範圍	已就業者 and 第一次就業者。 但自僱者、家務工作者及短期與季節性雇員排除在外。	符合條件的所有失業求職者。	受僱者。另有公務員的特殊體系。	志願性保險：65歲以下的受僱者與自僱者。 基礎保險：20歲至65歲的雇員及求職者，但不符合志願性相關保險者。
經費來源： 被保	薪資的 11%。 若是自僱者強制性保險則是 25.4% 或 志願性保險是 32	薪資的 10% (已婚婦女及寡婦付 3.85%)。	依產業不同採變動費率 (平均是所得的 4.95%)。	志願性保險：每月 69 至 238 瑞典幣 (kronor) ² 。 基礎保險：無須

² 美金一元相當於 10.44 kronor

險人	%。			付保費。
經費來源： 雇主	薪資的 23.75%。包含 0.5% 是職業傷病的給付範圍。	薪資的 11.9%。	依產業不同採變動費率（平均是薪資的 3.60%）。	無
經費來源： 政府	補助社會年金及醫療健康。	支付所有屬於資產調查的津貼。	無	由政府預算支付所有成本之 93%。
給付條件	失業保險給付：過去 24 個月中需工作滿 540 天。 失業社會救助：過去 12 個月中需工作滿 180 天獲第一次求職者。	以保費為基礎的求職津貼：滿 18 歲以上，沒有工作或每週工作少於 16 小時。 以所得為基礎的求職津貼：沒有所得或所得低於申請標準。	基礎給付：過去 39 週中必須工作滿 26 週。 薪資相關給付：連續五年當中之四年必須工作 52 天。 持續給付：領完薪資相關給付後可在領取兩年。	失業者並在公立就業中心登記求職，且願意接受每天三小時及每週 17 小時的適合工作。 就業至少滿六個月或過去六個月至少工作 450 小時。 參與相關保險基金滿 12 個月。 不符合上述條件的學生可領取基礎給付。
給付內容	失業保險給付：平均薪資的 65%。 失業社會救助：單身是最低工資的 80%；有依賴人口者是最低工資的 100%。 兼職失業給付：失業保險給付的 1.25 倍與兼職薪資之間。	以保費為基礎的求職津貼：齊一給付標準六個月；18 歲以下每週 31.95 英鎊；18 至 24 歲每週 42 英鎊；25 歲以上每週 53.05 英鎊。 以所得為基礎的求職津貼：視依賴人口的年齡、家戶所得及家戶組成而定。例如單身者依年齡不同每週可領	基礎給付：最低工資的 70%。 薪資相關給付：過去最高日資的 70%。 持續給付：最低工資的 70%。	基礎失業給付：每天 270 kronor。

		31.95 至 53.05 英 鎊。		
--	--	-----------------------	--	--

資料來源：Social Security Administration (2003). *Social Security Programs Throughout the World 2002*.

第四節 第三系統與志願服務

歐洲議會於一九九七年開始執行所謂的「第三系統就業方案」(The Third System and Employment Programme, TESP)，此方案的目標是多元的，包括經濟面、生活品質與共同利益，希望藉此方案可提供服務以滿足新的需要、企圖將弱勢族群融入勞動力市場、及開發弱勢族群的社區(曾敏傑，1992；European Commission, 2002)。這需要透過各種不同的管道，像是商業收入、政府補助、民間捐獻、貸款、非貨幣的付出及志願服務。「第三系統」也意味著政府、營利部門、及第三部門的共同合作。第三系統的就業方案通常由合作社、互助組織、社團、基金會、慈善團體、志願性與非營利組織來執行。這些第三系統的組織(third-system organizations, TSOs)是爲了追求經濟、社會及共同利益的目的；它是一種自我管理的組織，但也會邀請受雇者、志工及使用者共同管理。而歐洲議會的實驗方案中特別強調：(European Commission, 2002)

1. 必須促進就業與解決失業問題。
2. 同時兼顧社會與地方性服務，以及環境與文化需求。
3. 應促成經濟與社會目標，有效滿足個人需求，並創造就業機會。

雖然第三系統有多重的目標，但其中最重要的還是協助就業困難的族群進入勞動力市場。第三系統與公部門與營利部門相比較，其優點包括：(European Commission, 2002)

■ 第三系統所提供的就業機會通常是營利市場部門不願意僱用的人，例如最弱勢及勞動力市場邊緣化(marginalised)的人。若不進入第三系統，這些人可能要依賴政府的經濟補助。

■ 第三系統所提供的服務本質上被認為是非營利性的，因為沒有太多的利

益，營利市場根本不願涉入，像是個人照顧服務 (personal care)。所以這些服務是額外的服務，不會取代營利市場。

■第三系統組織能動員志願性及非貨幣性資源以創造商業收入，因此可降低社區的成本，這可能是政府部門做不到的。

除了上述的優點之外，第三系統也有助於服務創新、促進地方發展、強化社會凝聚及動員多項資源等好處。在服務品質方面，第三系統也有多項優勢，如提供個性化服務與創新性服務，也因為第三系統規模較小，其回應需求的速度較快。但第三系統也有其缺失，如因規模小就比較沒有能力發展內部的專業、研究與管理技能。而且第三系統所提供的工作較不穩定且薪資相對較低，同時也讓人覺得專業性不足。此外，第三系統也面臨融資的困難，特別要開創一項新工作所需的資本往往取得困難 (European Commission, 2002)。

上述的困難在我國推動第三系統就業時也面臨類似的問題。未來第三系統需要更多的管理技術支援，包括行銷、採購、研究發展、經營諮詢、志工與使用者的開發、行政支持及形象建立等協助。在財務管理方面，政府的贊助、商業銀行的支持及基層金融的運用都可協助第三系統解決融資的問題。

從歐盟的第三系統與就業經驗確實顯示，第三系統有助於提供未被滿足的服務，也因提供弱勢者服務及給予弱勢者就業機會而促進社會融合。第三系統也同時促進經濟與社會目標，提升工作技能與就業能力。最重要的是，第三系統對就業已產生正向的影響。我國在運用第三系統改善失業狀況時，也應借鏡歐盟的經驗，特別是協助就業困難的族群，透過第三系統可提供暫時性的工作，在此過程中提供訓練，讓弱勢者及勞動市場邊緣化的人能再度進入一般就業市場。

志願服務 (volunteering) 算不算是工作 (work)？許多人認為只有支薪的就

業 (paid employment) 才是工作，有些人認為志願服務是補充性的工作。事實上，志願服務是一項真正的工作，在許多場所志工與支薪的工作人員扮演同樣重要的角色。從志願服務的過程中，志工不僅可以學到各種工作技能，也可從中獲得工作經驗與訓練 (Street, 1994)。由於經濟不景氣帶來大量失業，雖然英國政府在解決失業問題頗有成就，可是失業者從事志願服務的比例仍很低。當然，對失業者來說最優先的事就是找到一份工作，但失業期間若能投入志願服務對本身技能與求職都有所幫助。研究顯示，求職者參與志願服務可有下列的好處：(David Smith, Locke & Shepherd, 1998)。

- 直接的好處：獲得求職的機會並有實際的接觸、獲得推薦、增強自己的履歷、獲得工作技能與經驗、可能參與服務而得到一些證書、得獎或重大成就的紀錄、開發新的技能等。

- 間接的好處：建立信心與動力、持續工作的習慣、將自己的工作技能傳授給他人、充實自己的時間。

- 潛在的好處：貢獻社會、顯示自己是有用的、建立人際關係、發揮自己的才能、打發時間及有自主性的感覺等。

近來許多人將志願服務與社會資本 (social capital) 概念連結在一起，認為透過志願服務可創造社會資本。所謂社會資本是人與人之間的彼此相互信任，共同創造利益。已有許多學者從事社會資本與就業，以及社會資本與終止失業的研究，結果是社會資本與人力資本都是就業不可或缺的。我們知道許多長期失業者缺乏人力資本與社會資本，淪為勞動力市場的邊緣人。或許透過志願服務可建立長期失業者的社會資本與人力資本，政府或可考慮將從事志願服務列為領取失業給付的一項選擇或要求。

在本章中我們說明了不同的失業福利體制提供不同的失業給付。在 Esping-Andersen 的模式中，我國已有英格魯薩克遜及歐陸模式的雛型，或者接近有學者提出的地中海模式，也就是 Gallie & Paugam 的次保護體制。而從西方

的就業保障政策發展，我們可看到多數國家從消極的政策走向積極的勞動力市場政策，也就是更重視供給面的勞動政策。為了失業者的經濟安全，多數先進國家都有失業給付。各國的失業給付制度大抵包括保險型與救助型，有些國家兼採兩種型式，在失業給付的資格要件與給付內容則加入更多積極性就業政策的策略。除了傳統的失業給付與積極性就業，歐盟國家也開始採用第三系統與志願服務做為就業政策的重要策略。

第四章 荷蘭與英國的就業保障

第一節 荷蘭的失業保障與福利的銜接

從一九八二年至二〇〇〇年，荷蘭的經濟復甦可以簡單的用「奇蹟」兩個字來形容。意思是荷蘭從一九七〇年代至一九八〇年代初期的經濟不佳做了很大的改變。過去的經濟困境呈現在結構性的勞動市場上，例如高失業率、工作機會負成長，以及有很高比例的工作人口申請失能給付、提早退休、或長期失業。荷蘭能有很大的轉變，主要是社會對穩定工資成長、增加就業機會、及降低公共支出有共識。到了一九九〇年代，社會的共識仍是持續緊縮公共支出、降低非薪資成本、減少申請社會救助與失能給付的人數 (Martin, 2001)。

而過去十餘年來，荷蘭的社會安全制度正進行典範的移轉，從原本針對未就業人口提供所得及服務的保護型態，轉型為提供誘因鼓勵福利人口進入就業市場。特別是 1992 年開始執行的「青年就業法」(Youth Employment Act, YEA) 可說是開啟了「工作福利」(workfare) 的最佳寫照。從此，十八歲至二十二歲失業滿六個月的人，不再能請領最低所得。一九九八年，YEA 與成人長期失業的非強制性就業訓練與就業輔導方案合併，成為「求職者就業法案」(Jobseeker's Employment Act, JEA)。JEA 的發展有兩種特殊的意義，一是工作福利政策的範圍擴大至更多的福利人口；第二個意義是從工作福利更擴大為「活動福利」(activity fare)，也就是 JEA 除了提供雇主津貼的工作與訓練之外，也會要求求職者參與不支薪的志願性服務工作 (Spies & van Berkel, 2000)。

接下來，我們將說明荷蘭的就業狀況與失業問題，陳述荷蘭就業政策的理念原則，並介紹荷蘭當前的就業保障制度，最後針對荷蘭當前的制度加以評述。

一、荷蘭的就業狀況及失業問題

二〇〇一年以來，荷蘭受全球經濟不景氣的影響，經濟成長亦下降，至今尚

未有明確好轉的趨勢。除了全球的經濟因素外，荷蘭內部亦產生一些經濟危機，如薪資上漲造成競爭優勢的下降。雖然如此，勞動市場的表象受經濟不景氣的影響不大，失業率仍是十年來最低，就業仍持續成長，請參閱表 4-1-1。

表 4-1-1 荷蘭的就業成長率與失業率

	1996-2000	2001	2002	2003
就業成長率 (每週超過 12 小時的工作)	2.7	1.9	0.5	0.5
失業率	5.2	3.3	3.7	4.5

就業成長使得荷蘭的就業參與率可說歐盟國家中參與率最高的國家之一(表 4-1-2)。從 1995 年至 2001 年，女性的就業成長約有十個百分點，造成快速成長最主要的原因是兼職工作機會增加。在歐盟國家中，荷蘭有最多的兼職工作機會，此情況最有利於女性的就業。雖然荷蘭女性從事兼職工作在歐盟中最多，但全職工作的女性仍落後於其他歐盟國家。女性從事兼職工作大都出於自願，不過工作與家庭責任的衝突，仍是阻礙女性就的重要因素 (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002)。

表 4-1-2 荷蘭的就業率

	1998	1999	2000	2001	2002
就業率	72.2	73.5	74.3	75.4	75.8
男性就業率	83.0	83.6	84.3	84.9	84.6
女性就業率	61.2	63.1	64.1	65.7	66.8
高齡就業率 (55-64 歲)	33.9	36.4	38.2	39.6	42.3

二、荷蘭就業政策的理念原則

荷蘭的社會安全制度近來有很大的改變，已經從傳統的提供經濟保護轉向鼓勵人民走入就業市場，讓民眾以自己的薪資支持自己的生活 (Spies & van Berkel, 2000)。如此的轉變也反映了荷蘭的就業政策與「布萊爾-施洛德」的「新中間路線」(die neue Mitte)之理念一致。其理念可歸納出五項重點：(Green-Pedersen, van Kersbergen & Hemerijck, 2001)

- 財稅政策：為促進永續成長，降低工作者與企業的稅率。理由是減稅有助於創造更多資源以因應社會目的的公共支出。稅的負擔從員工與雇主的身上轉嫁至消費者、降低所得稅、更多個人的稅制扣抵限制。個人的減稅政策基本上是在負所得稅 (negative income tax) 的概念，針對配偶沒有在正式經濟體系內就業者給予減稅。在具體做法上，有兩項稅制是協助低薪的就業者與長期失業者，一是進入職場方案 (Entry-Level and Step-Up Jobs Decree)，另一個是求職者就業法 (Jobseekers Employment Act)，兩者均提供補助性就業。對於提供長期工作給失業者的雇主，政府給予免繳某些項目的社會安全稅可高達四年，並給予四千至六千荷蘭幣的補助。在新的工作與社會救助法的規定下，地方政府有行政權決定運用預算提供補助性就業 (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003)。
- 總體經濟政策：荷蘭社會民主政黨政府仍沿用過去中間偏右的總體經濟政策，在西元 2000 年在政府赤字大為好轉。強調健全的政府財政，赤字無法克服結構性的缺失，反而有礙於快速成長與充分就業。因此，從供給面的立場來看，應減少政府的舉債。
- 福利改革：福利制度不應鼓勵人民被動消極，福利改革應強調個人的責任。荷蘭社會安全改革的重點在於失能給付、疾病給付與失業給付。在基督教民主黨與社會民主黨掌政的 1989 年至 1994 年推動三項主要改革：一是依據工作人口的條件設定最低薪資與給付標準；失能給付的資格更加嚴格，給付金額改成最低薪資的 70%，一改先前是看薪資多寡決定給付金額。而 50 歲一下的人請

領失能給付需接受更嚴格的醫學健康檢查；第三是，因疾病而沒有工作，由雇主持續負擔六個月的薪資。此外，失業給付的資格條件也越來越嚴格；雇主與工會代表在社會安全行政的角色逐漸縮減，組合主義式 (corporatist) 的社會安全自我管理機制正在勢微。基本上，福利改革是希望低技能與不積極的國民 (inactive citizens) 能進入就業市場，以減少提供消極性的所得維繫。

- 積極的勞動市場政策：1987 年荷蘭政府政策科學委員會 (Dutch Scientific Council for Government Policy) 提出有關積極的勞動市場政策的主張，該委員會認為過去荷蘭的社會政策過度重視再提供照顧 (care)，寧時上應該給福利受助者機會讓他們自給自足 (Spies & van Berkel, 2000)。於是荷蘭於 1990 年代初開始採用積極的勞動市場政策，但 1994 至 1998 年社會—自由聯盟 (social-liberal coalition) 執政對積極與消極的政策均衡有重大的突破，重要的方案包括青年工作保證計畫 (Youth Work Guarantee Plan) 低技術人口的公部門永續就業計畫 (permanent jobs)，此外尚有補助性就業方案。而荷蘭政府也開始要求「啟動義務」(activation obligations)，例如青年工作保證計畫以給予工作取代給予給付；有五歲以下子女的單親家長必須準備就業；適當的工作之標準放寬，需接受比先前還差的工作；地方的社會服務機構需和就業服務機構合作，提供所謂再整合計畫 (reintegration plans) 與訓練方案。1998 年的「動員失業者法」(Mobilization of Unemployed Persons Act) 強調社會安全機構、地方社會救助機構與就業服務單位的合作，這三者的合作將設立單一窗口「工作與所得中心」(Centres for Work and Income)。
- 勞動市場彈性化 (flexibilization)：經由集體協議達成的共識，自從 1993 年開始若是受雇者要求兼職的工作，建議雇主應予以同意，除非雇主有商業上不得已的理由。這種彈性的工作契約往往是年輕人找到固定工作的第一步。1995 年工會與雇主達成協議，讓服務滿 24 個月的臨時工作者保有其就業及年金相關的保險。

所以，我們可看出荷蘭政府的就業政策主要是要提升就業率，具體的做法包

括社會安全方案的改革，鼓勵老年、青年、少數族群與婦女勞動參與率，強化再整合政策、提供財務誘因讓人民從事支薪的工作而不是申請福利給付 (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003)。

三、荷蘭的就業保障制度現況

Hinrichs (2000) 提到值得學習的國家中，荷蘭又是同時兼採保險與救助的失業給付制度。荷蘭一樣受國際經濟不景氣的影響，延緩了經濟成長。但由於政府與民間的努力，就業率有提升的趨勢，目前就業參與率達 76%，其中女性的就業參與率也有所成長，不過女性的工作大多屬兼職工作，女性參與全職工作有待提升。女性、高齡人口、低教育程度者、極少數族群的就業率仍偏低。當前荷蘭就業政策的目標著重於：(National Action Plan for Employment 2002)

1. 提升競爭力。
2. 降低對社會福利的依賴。
3. 提升高齡人口、女性、少數族群及低教育程度者就業率。
4. 提升勞動力品質。
5. 促進勞動模式。

荷蘭政府為了使領取失業給付的勞工能盡快回歸工作崗位，也特地將原來的「社會保險督導委員會」(Social Insurance Supervisory Board) 及內政與就業部的負責部門合併為「工作與所得處」(Work and Income Inspectorate)，其工作重點是強調工作優先，其次才是所得。

荷蘭對失業者的經濟安全保障主要仍是以失業保險為主，社會救助扮演補充性的角色。荷蘭的失業保險體系發展於二十世紀初期的商業公會，1907 年阿姆斯特丹市補助公會的失業基金是促成往後失業保險發展的重要關鍵。第一次世界大戰後由於失業率攀升，1916 年失業保險正式成為全國性的國家政策 (de Rooij, 1979, 引自 Spies & van Berkel, 2000)。

表 4-1-3 荷蘭的社會安全

就業保險		
1930	疾病法	因疾病而失去收入
1949	失業法	因失業而失去收入
1964	疾病基金法	給付醫療費用
1967	失能法	因失能而失去收入
2001	工作與所得執行法	社會安全行政架構調整
國民保險		
1957	國民老人法	老人年金
1959	國民寡婦與孤兒法	鰥寡孤兒年金
	已被 1996 的國民遺族法取代	
1963	國民兒童津貼法	兒童津貼
1967	國民額外醫療支出法	支付額外的醫療費用
1976	國民失能法	非就業者的失能給付
1998	失能保險法	非就業者的失能給付
社會供給		
1965	國民社會救助法	社會救助
	已被 1996 年的新國民社會救助法所取代	
2001	工作與社會救助法	地方政府負責僱用補助與社會救助

失業保險是與工作相關的福利，但社會救助則是以公民權為基礎的福利，由政府提供國民最基礎的生活水平。荷蘭最早的濟貧法起源於 1854 年，當時國家的濟貧工作是補充慈善組織的不足。1880 年代傳統的慈善與濟貧工作有所改革，接受救濟的人必須先接受調查以確認其需要，況且希望窮人能盡力自給自足 (de Rooij, 1979, 引自 Spies & van Berkel, 2000)。1920 年的支持體系 (steun, support sytem) 今濟貧的工作改革成接近失業保險的做法，強調工作的要求，這種控制性的有別於傳統的慈善濟貧。當代的社會救助源於 1965 的「國民社會救助法」 (General Social Assistance Law, 參閱表 4-1-3)，該法於 1996 年經國會修法 (Spies & van Berkel, 2000)。而 2001 年的「工作與社會救助法」 (Work and Social Assistance Law) 更突顯出「工作福利」 (workfare) 是當今荷蘭社會救助的主軸。荷蘭社會救助法中強調若居民無法支持自己的生活，地方政府有義務提供居民最

基本的生水平。社會救助的目的是協助受助者能自給自足，但條件是受助者必須可以工作。因此，荷蘭的社會救助要求受助者須：(Spies & van Berkel, 2000)

- 積極求職
- 在就業服務機構登記失業
- 接受適當的工作
- 預防各種阻礙工作的因素
- 回應求才訊息
- 配合就業或教育訓練所需的調查
- 就學或參與訓練以提升就業能力

若我們從荷蘭「求職者就業法」(JEA)來看，失業的求職者可從從三個路徑獲得就業保障，這三條路徑結合了失業保險、社會救助及就業服務。第一條路徑是「工作體制」(work regime)，由政府提供補助協助失業者在營利或非營利組織正常就業，失業者須與雇主簽約至少工作六個月，每週至少工作 32 小時。參與此方案的人通常可會得高於最低薪資的所得。第二個路徑是「工作福利體制」(workfare regime)，由公部門提供補助性就業，讓失業者獲得工作經驗以幫助其進入正常的就業市場。年輕人參與此方案僅能到 23 歲，但老年人則無期限。主要的工作包括：學校的守衛；政府部門的檔案管理；動物園清潔工作；軍隊營舍、社區中心或學校維修；綠地維護；協助各種工作坊；及營建工作等。參與者原則上每週工作 32 小時，其所獲得的薪資大約是最低工資。第三條路徑是「緊縮的福利體制」(tightened welfare regime)，領取福利給付的失業者必須參與訓練或「社會啟動」(social activation) 方案。此一路徑是讓目前因個人因素上無法進就業市場的失業者，透過參與訓練與啟動方案以提升就業能力而找尋正常的工作。參與參方案的所的一般來說低於「工作福利體制」的所得 (Spies & van Berkel, 2000)。

失業保險向來要求請領人須能就業，這種就業條件的要求近十年來越嚴格，特別是社會救助的條件更加明顯。我們可以說荷蘭的失業給付已逐漸從公民權的

概念走向「工作福利」。以下綜合整理荷蘭失業給付的重要內容：(Social Security Administration, 2003)

方案類型：社會保險與失業救助雙元體系。

給付範圍：受雇者。另有公務人員的特別方案。

經費來源：被保險人，依產業不同有不同的保險費率，平均是所得的 4.95%。

雇主，依產業不同有不同的保險費率，平均是薪資的 3.60%。

政府，不需要負擔保費。

給付資格：失業給付，失業前 39 週至少工作滿 26 週，可請領基礎給付 (basic benefit) 六個月；在前五年中的四年至少工作滿 52 天可請領薪資相關給付 (salary-related benefit)，照顧 12 歲以下子女者算是符合資格。薪資相關給付的領取時間依工作年資而定，可從六個月到五年。

持續給付 (follow-up benefit)：持續給付即是失業救助，失業者請領薪資相關給付期滿後，持續給付再提供兩年的給付。但失業者必須在公立的就業單位登記，且必須有能力工作、可以工作及實際找工作。

失業給付：基礎給付是最低工資的 70%。

薪資相關給付是失業前最後所領取薪資的 70%，最高額度是日薪 159.99 歐元¹。

持續給付是最低工資的 70%。

行政組織：工作與所得委員會 (Work and Income Board) 由雇主、受雇者及地方當局 (local authorities) 的代表所組成，負責整個工作與所得有關的政策規劃與建立。

工作與所得處 (Work and Income Inspectorate) 負責一般的行政監督工作。

就業給付局 (Institute for employee benefit schemes, UWV) 負責收保

¹ 美金一元相當於 1.12 歐元。

費、失能評估及各項給付。

工作與所得中心 (Centre for Work and Income) 負責就業輔導與申請失業給付與補充給付。

四、荷蘭就業制度評析

荷蘭過去十年正積極做社會安全制度的改革，政策的核心目標是減少請領付利的人數及緊縮社會安全支出。改革不僅是減少給付及縮短領取給付時間，更重要的是要求領取給付者返回支薪的職場 (Spies & van Berkel, 2000; Green-Pedersen, van Kersbergen & Hemerijck, 2001; Terpstra, 2002)。1993 年之前的荷蘭，社會安全體系主要是三個不同的次體系所構成，包括失業、失能及與薪資相關的給付，其次是老年、有子女之家庭及寡婦或孤兒的普及式保險方案，第三是資產調查的社會救助方案。因此，過去荷蘭的社會體制可說是融合了北歐的社會民主福利體制與歐陸的組合組主義福利體制。所以，對人民因失業所造成的經濟危機，國家關心的是所得的維繫 (income compensation) 而不是積極勞動市場政策 (Terpstra, 2002)。但 1990 年代的改革，採用積極勞動市場政策，特別是到了 JEA 明顯引進「工作福利」的策略，伴隨者社會救助給付的縮減與失業給付資格更加嚴格，使得荷蘭的就業保障體漸漸介於歐陸的組合主義體制及保守的自由主義體制之間。

JEA 所要解決的問題包括：長期失業、傳統福利供給的不當、不同族群的就業方案缺乏整合、中央與地方法規的衝突、就業服務機構之間的合作、即失業者的道德問題。但一些研究顯示，JEA 並不適合所有失業族群，有四分之一參與方案的人中途退出，而沒有其他任何福利。這些退出者容易淪為社會的邊緣人，面臨重大的生存危機。特別是單親家庭與年輕人的處境最為困難。謹慎的接案、評估、後續的輔導將有助於失業者就業。而「工作福利體制」，運用公部門提供補助性就業也被認為成本太高，況且這些工作無法取代正規的工作，這種做法在荷蘭已逐漸不在採用 (Spies & van Berkel, 2000)。而我國目前卻大量採用此種方

式，是值得再深思。

此外，從 JEA 至「工作與所得執行法」及「工作與社會救助法」都將就業安全體系的行政運作由中央逐漸地方化，而且將原本不同體系的運作逐漸採取單一窗口的運作，最明顯的是「工作與所得中心」(Centre for Work and Income, CWI) 的設立。目前荷蘭全國各地大約 CWI 共 131 所，CWI 的設立本著「工作優先於所得」(work before income) 的原則，試圖改變傳統的兩項缺失，一是傳統的福利體制缺乏積極的勞動市場政策，因此無法鼓勵領取給付的人返回支薪的工作市場，其次是社會安全體系與就業服務體系彼此獨立，兩者之間缺乏整合 (Terpstra, 2002; www.cwinet.nl, 2003)。荷蘭當局希望 CWI 成為求職者與雇主第一個街處的地方，雇主想求才或想了解有關勞動市場的資訊都可聯繫 CWI，而求職者可到 CWI 找工作，以及請失業給付或相關的補充給付 (www.cwinet.nl, 2003)。不過研究顯示，CWI 的整合程度仍不足，案主反而需要經歷更多的文書做過程。而且社會安全機構與公共就業服務機構之間仍缺乏信任，對於案主的資料仍需個別調查。而且整個 CWI 也缺乏個案管理系統來協助案主的各種活動，以幫助案主進入勞動力市場 (Terpstra, 2002)。

荷蘭的經濟奇蹟有目共睹，但 1993 年以後採用積極的勞動市場政策與工作福利，使荷蘭從接近組合主義的就業保障體制走向英格魯薩克遜體制，確實對多數的失業者之經濟安全有所改善，也迫使更多請領失業給付者進入正規的勞動力市場，但仍有多重問題的失業者無法就業，但卻面臨更嚴格的請領給付條件。而傳統組合主義體制所強調的平等 (equality) 也漸漸被淡忘，社會不均是否引發另外的社會問題仍待觀察。

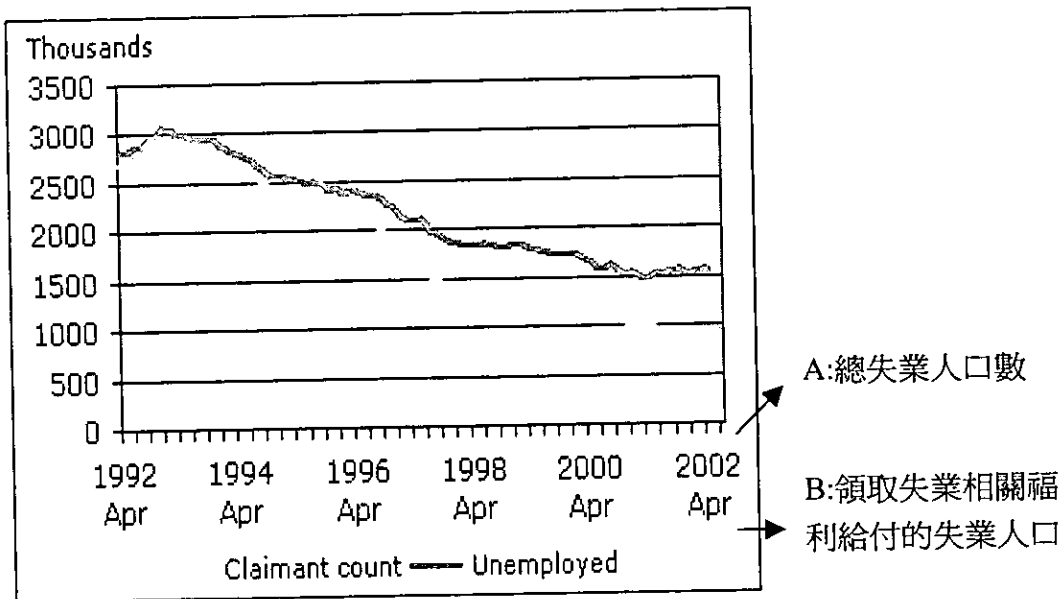
第二節 英國的失業保障與福利的銜接

最近幾年來，英國的就業率提升，失業率下降，就業政策可說是英國「皇冠上最閃亮的一顆寶石」(最有價值、最吸引人的部分)。Tony Blair 之所以能連任，

而且在伊拉克戰爭之前，聲望居高不下，不得不歸功於就業政策。本節中，我們分四個部分討論英國的就業政策與相關議題。一是說明英國的就業狀況及失業問題，二是英國就業政策的理念原則，三是介紹英國與就業有關的服務與社會安全制度，最後是針對 1997 年以來英國就業政策的評析與檢討。

一、英國的就業狀況及失業問題

在 1997 年時，英國大約有 430 萬的失業人口依賴福利給付，另外還有 22 萬人是這些失業者配偶，幾乎為 16-59 歲人口群的六分之一。由下表所示，在 2003 一月底，英國的失業率達到 27 年來的新低。勞動人口中，同時領取福利給付的失業人口降到 3.1%，如果包含失業但沒有領取福利的人，失業率是 5.1%，相對於去年的第三季，已經從 5.3% 的比率又降了一些。



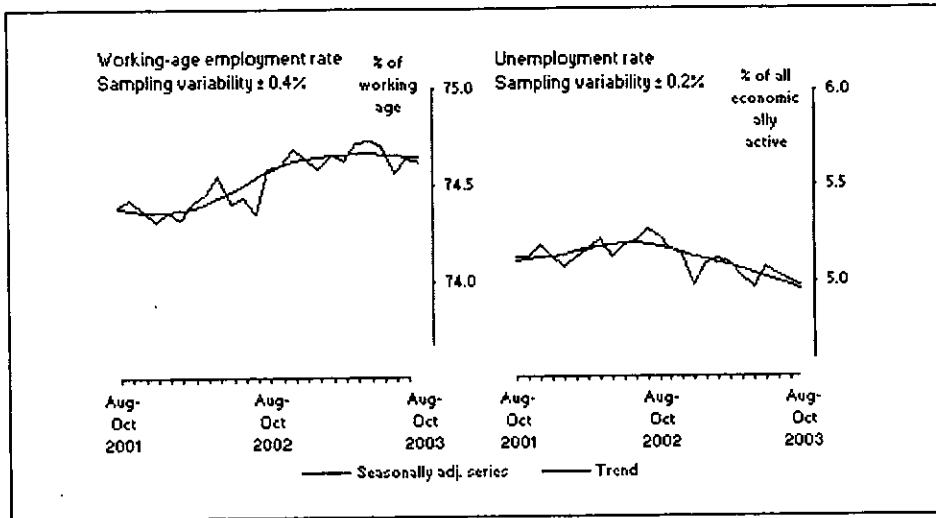
資料來源：英國國家統計局，2002/8/20 發表

圖 4-2-1 英國失業人口數及領取失業給付人口

由國家統計局(Office for National Statistics, 2002)發表的統計數據顯示：1992 年 4 月到 2002 年 4 月，失業者的數量是呈遞減的趨勢。其中失業人口的認定是

依照國際勞工組織(ILO)的定義方式，由勞動力調查局(Labour Force Survey)取得的資料計算。而領取相關失業福利給付者，則限定在申請尋津貼者(Jobseeker's Allowance)，其資料由就業中心(Jobcentre Plus)的行政記錄中計算而得。領取求職津貼的失業人口一般都少於失業人口，因為其中可能有人不具領取資格，或選擇不去領取。當就業人口多時，失業者和領取福利的失業者之間的差距變大，因為一些原本沒有積極找工作的失業者，開始積極尋覓工作，因而可列入失業人口的計算。於此同一時刻，失業者的人數變多，但領取福利的人沒有提出申請的，兩者之間的差距就拉大了。而這樣的差距在性別上也呈現變異，少於一半的女性失業者申請失業相關福利，而男性有四分之三的人提出申請。

檢視下圖 2001 年 10 月到 2003 年 10 月的資料，發現在 2003 年 8 月到 10 月間，工作年齡的就業率和領取失業相關福利的比例皆略呈下降趨勢，但在平均收入方面則持不變。在 2003 年 11 月時，領取求職津貼的人數又更少了。總勞動人口的就業率是 74.6%，在過去三個月之中，就業人口增加了 37000 名，總就業人口增加至 28.17(百萬)人。其中男性的就業人口是減少的，有 21000 人離開勞動市場，目前男性總就業人口是 15.23(百萬)人。女性則增加了 58000 人，女性就業人口共有 12.94(百萬)人。全職工作者(full-time worker)有 4000 名離開勞動市場，共計 20.92(百萬)人，而非全時工作者(part-time worker)增加了 42000 人，共計 7.25(百萬)人。每週的總工作時數少了 3.9(百萬)個小時，變成 904.9(百萬)個小時。失業率目前是 5%，男性的失業率是 5.5%，女性的失業率是 4.3%。失業人口共減少了 33000 人，目前有 1.47(百萬)人失業。與上一季比較，女性少了 13000 人，男性少了 20000 人。經濟活動率(economic activity rate)目前是 78.6%，男性是 83.9%，女性是 73.0%。



資料來源:英國國家統計局, 2003/12/17 日發表。

圖 4-2-2 英國就業率與失業率

二、英國就業政策的理念原則

論及就業政策的發展,不論是英國或許多歐美國家都可置於「福利改革」(welfare reform)的脈絡下來討論。戰後許多福利國家的政策制定者一直嘗試著建構社會保險與社會服務,期望社會救助是一個典型殘補式的方案。但是,過去二十幾年來社會救助人口與經費的不斷增加,打破了這種信念(Gough et al., 1997; Lødemel, 1997; Lødemel & Trickey, 2000:xiii)。過去二十餘年來,英國的失業人口逐漸仰賴社會救助給付(Trickey & Walker, 2000)。新工黨於1997年執政後,對就業年齡人口之社會救助及社會安全給付大力改革,特別強調以就業來取代福利依賴(welfare dependence)及對抗貧窮,這就是新工黨所謂的「工作取代福利」(welfare to work),在歐陸國家則稱為「啟動計畫」(activation)(Walker & Wiseman, 2003)。

二〇〇一年「英國現代社會充分就業」綠皮書中明確指出,英國政府的努力方向是提供所有民眾就業的機會,英國政府就業政策的原則如下:(Department for Work and Pensions, 2001)

1. 繼續維繫一個堅固與穩定的經濟體，這是一切的基礎。
2. 持續從事稅制與福利制度的改革，讓就業者得到適當的報酬，更進一步消除兒童的貧窮問題。
3. 改善失業者的「新協定」方案 (New Deal)，使其更具彈性，更符合失業者的需要。就業諮商師(Personal Adviser)與就業區計劃，將更順應個人的需要，而不是為了行政體系的方便。
4. 傳統上常被忽略的族群，例如單親家長、身心障礙者、及就業市場的弱勢者，需給予更多的選擇機會。
5. 成立「工作人口服務局」(Working Age Agency)，將消極的福利給付體系轉變成積極的福利國家 (active welfare state)，以幫助人們進入就業市場。
6. 增加教育與訓練的投資，讓工作者有足夠的技能在現代的就業市場中立足。

三、英國就業保障制度的現況

(一) 英國的「新協定」

在過去二十年來，英國政府對日益昇高的失業率和依賴人口相繼提出解決策略，試圖以「供給面的勞動市場政策」，制定促進就業的強制措施。工黨於1997年5月在選戰中贏得壓倒性的勝利後，也嚐試進行福利制度的改革，建構一個「積極的福利國家」(active welfare state)，讓人民可以透過有酬工作維持自己的生活福祉(Millar, 2002)。在1998年DSS(Department of Social Security)闡明了主要目標即為「對有工作能力的人提供工作，對工作能力缺損的人提供經濟安全」(work for those who can ,security for those who cannot)，其中尤以新協定為要。該方案區分六個不同目標群體，有「年輕人的新協定」(New Deal for Young People)、「二十五歲以上人口的新協定」(New Deal for 25 plus)、「中高齡人口的新協定」(New Deal for 50 plus)、「身心障礙者新協定」(New Deal for Disabled People)、「單親家長新協定」(New Deal for Lone Parents)、「配偶的新協定」(New Deal for Partners)，各有不同的福利給付條件、給付範圍及項目。在評估失業或

就業不足 (workless) 族群內部歧異的情況下，量身訂作因應個人殊異需求的服務方案。為求方案能夠落實，在執行上以地方為單位，以因地制宜，並聘僱就業諮商師 (personal adviser)，以針對不同的人提供個別建議與支持。

Evan(2001)的研究指出，「新協定」於1999年開始試行，由於施行得相當成功，政策制定者因此想更擴延這個方案並再降低領取福利的人數，特別是那些單親家長、身心障礙者。但在英國福利政策面臨轉換點之際，實有必要重新檢視這個從美國採借的制度，其不同的環境脈絡所可能產生之影響變異及其負面效果。

在「新協定」方案裡，首先推出的「年輕人的新協定」，針對18-24歲，且已失業六個月以上的族群。這個方案是屬強制性質，並且包含了一段最長四個月的入口時期(gateway period)。當案主於地方就業中心(Jobcentre & Jobcentre Plus)進行就業登記後，三天內諮商師就會與案主進行面談，針對案主的現況、專長及興趣進行媒合的工作，降低所有會對就業造成障礙的阻力，包括書寫能力、交通費用、就業信心…等問題。面談將以促進就業為導向，針對求職提供各種建議和支持。就業中心的經營方式也朝向單一窗口整合(the single work-focused “gateway”/ONE)，試圖整合各種福利服務，免去案主奔波於業務相關聯但作業卻各自獨立的單位之苦 (DfEE/Department for Education and Employment, 1998; Evan, 2001)。在四個月內，如果順利找到工作，就脫離了這個方案；若求職未果，則會提供另外四個選擇：僱用補助方案(subsidized employment)、全職教育訓練、志願服務或環境保護工作。若仍未能找到工作，就業諮商師會再提供進一步的支持與建議。另外一個屬強制性質的方案是「New Deal for Long-term Unemployed」，對象是鎖定在25歲以上，已失業一年半或更久，在失業期間並領取求職津貼(Jobseeker's Allowance)一年半以上的人。除了就業諮商師提供建議與支持外，參與者可有兩個選擇：僱用補助方案、職業訓練。這兩個方案都結合了個人建議與工作經驗、訓練。補助是提供給僱主，但僱主必須提供職業訓練。給僱主的訓練補助費因對象而異，18-24歲的年輕人是

每週補助 75 磅，而 25 歲以上則每週補助 60 磅。

其餘的四個志願性方案，主要是提供建議與就業資訊為主，而無強制措施，惟「配偶的新協定」是較帶有強制性的色彩，並且期望能達到就業的目的。此方案是針對婚姻或同居關係中的依賴者而規劃的，當主要生計者失業時，鼓勵另一半能投入就業市場。尤其是對沒有子女的伴侶，未來更可能將方案改成強制性的就業參與。而對於單親家長，除了提供就業支持與建議外，還有托育服務的補充。最近兩個新發展的方案分別是針對身心障礙者與大於五十歲的失業者。身心障礙者的就業促進主要是在提醒勞力市場上的僱主，不要忽略身心障礙者的就業需求。針對五十歲以上，且其伴侶也已領取福利至少六個月以上的失業者，則提供就業積點措施 (employment credit)。

這些方案的使用者有明顯的性別差異。其中針對年輕人和長期失業者，有 70% 以上的使用者是男性，而單親家長和失業伴侶的使用者則 90% 以上是女性。高齡工作者和身心障礙者的性別差異較不明顯，惟仍以男性使用者居多。相對於志願性質的方案，強制性的方案在經費上的支出較大，且內容更具結構性。強制性質的方案，將焦點在增進就業能力(employability)，所以強調職業訓練和工作經驗、就業安置(job placement)。而志願性質的方案主要在減少就業的障礙，以就業為優先考量，而較少著重在人力資本的投資。大部份的方案都先選定一些小範圍的地區作實驗，然後再發展成全國性質的方案。

茲將方案內容以下面簡表示之。

表 4-2-1 英國新協定之方案

方案名稱 與 起始時間	目標群體	福利內容	參加方案的報償
年輕人 (1998.4)	18-24 歲，已領取失業給付六個月以上的人。屬強制性質的方案	入口時期--密集地幫助、建議和引導(以四個月為限) 福利選擇:	1. JSA 和訓練津貼(包括育兒補育、旅費和設備...等支出) 2. 獲得工作薪資或每週£15.38

		<ul style="list-style-type: none"> 1. 補充就業 2. 自僱就業 3. 環境工作 4. 職業訓練 5. 志願服務 <p>(所有的選擇都要求每週至少接受教育或訓練一天)</p>	
長期失業 (1998.6)	25歲以上，在過去21個月內已經領取失業給付18個月以上，屬強制性質的方案	<p>入口時期--密集地幫助、建議和引導(以四個月為限)</p> <p>福利選擇:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. 補充就業 2. 補助自僱就業 3. 職業訓練 4. 工作安置 	1. 訓練津貼，包括以收入為基礎 JSA 的 10% 加上 £15.38。
單親家長 (1998.4)	已經有大於五歲孩子的單親家長，領取失業給付已超過三個月。非屬強制性質的方案，但自2002年起要申請給付前必須先經過晤談	<ul style="list-style-type: none"> 1. 幫助和建議。 2. 消除工作障礙。 	<p>對於每週工作16小時以下，還必須負擔子女教育費用的人，提供額外的經濟援助。</p> <p>接受職業訓練的人每週發給£15 提供旅費補助</p>
配偶 (1999.2)	另一半已失業六個月以上的伴侶。對於18-24歲沒有子女的伴侶，此方案是屬於強制性質的，其餘則是志願性的。	相似於 New Deals for Young People、New Deals for long-term unemployed 的內容，但必須聯合提出申請。	對於接受職業訓練和參與就業方案的人提供旅費、兒童照顧等財務援助。
身心障礙 (2000.4)	已領取相關失能給付的人，非屬強制性質。	入口時期—幫助尋找適合的工作及介紹經紀人。	無

		<p>職業經紀人提供下列幫助:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 職業媒合 2. 建議與支持 3. 指導與訓練 4. 復建 5. 工作經驗 <p>個人諮商加訓練獎勵</p> <p>環境工作獎勵</p>	
中高齡 (2000.4)	大於五十歲，且領取福利給付六個月以上的人，非屬強制性質	幫助尋找工作	<p>開始就業時可以領取就業獎勵 (employment credit)(如果工作預期持續 5 星期以上，每週工作不得少於 16 小時，年度粗收入不多於£15000，伴侶不能同時領取就業獎勵)</p> <p>16-30 小時的就業獎勵為£40，30 小時以上的就業獎勵為£60</p>

(整理自 Millar, 2000 ; Walker & Wiseman, 2003)

在一九九六年實施的求職津貼(Jobseeker's Allowance)，是在保守黨梅傑首相執政時即實行的措施。它融合了社會保險與社會救助成單一方案，將原來的社會保險給付由一年縮減至六個月，並將福利行政和就業安置結合在一起 (Walker & Wiseman, 2003)。其資格認定方式有二種：一是以繳費為基礎的，必須繳付國民保險(National Insurance)一段合格的時間，或雖然沒繳費但被認定為已繳費；另一種則是以所得為基礎的，若收入未達法定貧窮線，且無力參與國民保險方案的人適用之。領取求職津貼前必須先簽署求職合約(Jobseeker's Agreement)，在與當地就業中心的諮商師取得共識後，確定申請求職津貼者處

於準備就業的狀態，並且積極地在尋找工作，年齡必須在 65 歲(男性)或 60 歲(女性)以下，但若小於 18 歲也不符合條件。若每週工作少於十六小時的在職工作者也可以申請。求職津貼額度僅為最低工資的 35% 或更少，若有必須照顧失能、兒童者，也只有再補助最低工資的 10% 到 33%。領取求職津貼者，有強大的就業壓力，迫使失業者在非不得已時，必須接受低工資或無技術性邊際工作(陳中興，2001)。在領取求職津貼的同時，案主也必須每二個星期再回到就業中心報到，以確認仍符合領取資格。年齡在六十到六十四歲之間的男性，可申請最低收入保障(Minimum Income Guarantee)以替代求職津貼，這樣可省去每二個星期要回就業中心確認的麻煩，但積極尋找工作條件仍是必須的。

對於回到工作，但工作仍在每週十六小時以下，並且領取所得維繫 (Income Support) 或求職津貼，但因工資收入增加而減少福利給付的人，可申請工作紅利(Back to Work Bonus)。若目前已領取以收入為基礎的求職津貼(income-based jobseeker's allowance)的人，仍不敷生活上的開銷，例如房屋修繕、衣服鞋子、預繳的房租、為了找工作而必須的支出，案主可申請無息貸款(Budgeting Loans)。脫離福利給付到進入就業市場的期間，是一段艱困的時期，對家庭而言尤其如此。英國求職津貼的給付額度並不是很高，在領到第一份薪資之前，易陷入貧窮危機。所以針對單親家長及身心障礙者，在就業的前幾個星期仍然提供短期的給付。另外還有許多相關的優惠措施，例如提高減稅額度、免繳國民保險金、兒童津貼、最低所得保障。對於身心障礙者與單親家長，亦提供部份工時的薪資、福利等保障。

(二)、稅制改革

Working Family Tax Credit (WFTC) 在 1999 年 10 月取代了 Family Credit (FC)，它是建立於最低工資(National Minimum Wage)的基線上，希望能夠緩減日益加深的貧窮問題。相對於 FC，它提供了更多家庭更多的優惠措施，不僅徵稅的門檻額度提高，所抽的稅也較少，希望中低收入戶的家庭能儲蓄更多他們

所賺取的資源。夫妻或伴侶兩人其中之一皆可申請，但其中之一每週至少須工作 16 小時以上。像 FC 一樣，它仍是建立在資產調查的基礎上，申請者可以是夫妻/伴侶中任一個，若申請者是在職的工人，可直接由僱主給付至他的薪資裡；但也有些夫妻決定由無工作一方申請並接受給付。給付的額度非以個人為基準，而是計算整個家戶內的經濟狀況及可能支出而定，每兩週發一次。政府認為以薪資稅為名的給付方式相對於福利(benefit)而言，較能減少烙印的污名。

最低工資是於 1999 年 4 月所訂定的，希望能夠在得到有給薪工作外(to make work pay)，更能結合所得稅和國民保險(National Insurance)的改革，以保障人民的經濟安全。WFTC 方案在「促進就業」(welfare-to-work)的政策下，被期待能夠達成獲得有給薪工作並讓工作成為必要，讓供給面的勞動政策能夠奏捷。

但 WFTC 遭受了來自女性主義陣營的批判，Bennett(2002)分析了此財稅政策的改變，引發一種“由個人主義朝向家戶主義”的緊張。它改變了許多夫妻/伴侶間資源的分配情形，雖然對於另一半就業的誘因增強了，但是這對沒有子女的夫妻/伴侶產生了負面效應。尤其在以家戶為申請單位的基礎上，只要有一個主要生計者進入職場即可取得福利給付，會對家戶內第二個想進入職場者形成反誘因，尤其當他的工作所得每增加一磅，福利便減少一磅時。家庭內若只有一個主要生計者，每週工作三十個小時以上相較於兩個部分工時工作者，加起來每週工作三十小時以上，所能領取的福利較多。對於養育子女而得到的優惠，是由於照顧的責任而附加的，並非基於個人的需要，影響照顧者無法獲得獨立的經濟能力 (Millar, 2002; Bennett, 2002)。

在 2003 年 4 月，WTC(Working Tax Credit)和 CTC(Child Tax Credit)又取代了 WFTC，除了居住地的限制外，還必須年滿十六歲，每週至少從事有給薪工作十六小時以上，並且預計會工作四個星期以上。如果是夫妻/伴侶，還必須聯合提出申請。它是一種在職的財稅優稅，必須獲得有給薪工作才能申請。另外 CTC 也可提供賦稅優惠給養育十六歲以下子女、或大於十六歲但仍接受全時教育的家庭，給付將直接發給主要照顧者。針對低收入者，還會另外發給

CCTC(Childcare tax credit)，以補貼照顧子女的費用。WFTC 可選擇將賦稅優稅給夫妻/伴侶其中的任一個人，但 WTC 則規定必須是在職者，若必須照顧子女，另外再撥付 CTC 或 CCTC。WFTC 如同 FC，被視為是政府對於低收入單親在職者或照顧者的給付，但此措施會造成就業的反誘因。有鑑於此，政府希望能促進婦女就業，因此將 WFTC 改制為 WTC，並在資產審查的基準線上作調整，以粗收入取代以往淨收入的方式。婦女團體認為 WTC 是關聯於對就業的回饋，而不是對於子女或家戶的需求，會導致主要生計者(男性)保留更多的錢在自己口袋，而不是分配給其他的家人 (Bennett, 2002)。而 Bennet & Hirsch 也指出，雖然 WTC 對於促進婦女就業能揮發正面助益，但立基於資產調查的方式效果有限 (引自 Bennett, 2002: p. 568)，且 WTC 將適用對象擴大到沒有子女的夫妻和單身的人而並未說明理由，對於促進低收入或無收入的人就業並無助益。

英國工黨此次施行的「新協定」被視為是一個激進的計畫，尤其是在針對單親家長和沒有小孩的夫妻/伴侶，更彰顯出其與以往不同的價值觀。對於促進女性就業有正面的效應，但若沒有健全的兒童照顧體系支持，(女性)選擇就業或是照顧家庭，仍然是一個兩難 (Trickey & Walker, 2000; Millar, 2002; Bennett, 2002)。

就一個多元化的社會而言，多種價值共存，若獨尊有酬工作，是否予人一種意識形態的壓迫之感呢？立基於工作而來的給付，對於公民權而言，又不啻是一種戕害呢？尤其許多的強制措施，甚至擴大對象至單親家長及身心障礙者，但目前的促進就業體系是否有辦法承擔如此龐大的人口群呢？對於許許多多的案主而言，這樣的措施引起很多的爭議，案主的接受度似乎不高 (Millar, 2002; Bennett, 2002)。

供給面的就業市場政策，創造了一種支持就業的環境，包括許多的金錢支持及福利服務，對於就業狀況不利的人能發揮不錯的效果。對於僱主的權利義務也有更多的規範，特別是在教育訓練上。但究竟是要以工作為優先或是以培養勞工的人力資本為要，至今仍爭論不休。且在後工業社會下，產業轉型及知

識技術汰舊換新等多重問題，並非一廂情願地把人民“擠進”就業市場就能減少失業率，很多的私人企業抱怨其實並沒有這麼多的工作機會以容納這些失業人口（Trickey & Walker, 2000; Walker & Wiseman, 2003）。積極的就業市場政府不僅應幫助人民獲得穩定的就業，更應該不斷投資在知識技術的更新教育上及宏觀面整個產業經濟的調控。

「新協定」的政策是否能成功，就業諮商師的角色不能忽視。這些諮商師需要充足的知識與技術，同時扮演著福利供給者與規訓控制者的角色。而行政部門對於服務整合的努力，也是讓這個方案能運作更順暢的原因。ONE 整合了就業服務與福利給付，DWP(Department for Work and Pensions)取代了 DSS 和 DfEE，將原本福利輸送的業務轉移給國稅局(Inland Revenue)，在地方上設立就業中心以整合就業安置和福利服務，這些都將重塑英國的行政文化（Millar, 2002）。

根據 1995 年的「求職者法」及相關的措施綜合整理英國失業給付的重要內容如下：(Social Security Administration, 2003)

方案類型：社會保險與社會救助雙元體系。

給付範圍：符合相關方案資格條件的所有求職者。

經費來源：被保險人繳納週薪的 10%，大約介於 87.01 英鎊至 575 英鎊之間（已婚婦女及寡婦付 3.85%）；員工週薪超過 87 英鎊者，雇主繳納支薪的 11.9%。政府則支付所有屬於資產調查的給付成本。

給付資格：以保費為基礎的求職津貼：滿 18 歲以上，沒有工作或每週工作少於 16 小時。並須在工作中心登記，同時簽署求職協議。

以所得為基礎的求職津貼：沒有所得或所得低於申請標準。若存款超過八千英鎊或工作多於每週 16 個小時則不能請領此項給付。

失業給付：以保費為基礎的求職津貼：齊一給付標準六個月，18 歲以下每週 31.95 英鎊，18 至 24 歲每週 42 英鎊，25 歲以上每週 53.05 英鎊。等候期三天。

以所得為基礎的求職津貼：視依賴人口的年齡、家戶所得及家戶組成而定。例如單身者依年齡不同每週可領 31.95 至 53.05 英鎊。

行政組織：國稅局的保費單位負責繳費資料記錄。

求職津貼的行政工作由地方的工作中心負責。

四、英國就業政策評析

英國的新協定計畫，整體內涵可用「方案整合」與「多元參與」來概述。其方案內容包括公共就業、訓練方案、媒合諮商服務、薪資補助與求職者津貼等，將各方案加以整合，並要求失業者與雇主、企業單位皆要參加，使之達到效果加乘的作用。在多元參與方案，其基本精在於改變過往「由上而下」的中央政府主導管就業政策及執行的模式，改採「分權化」的思維，使地方政府、民間組織、企業等各種不同性質、類型的組織，能夠以不同的方式及管道參與(李健鴻，2001)。其 ONE 的目標即在幫助參與計畫的案主能夠從消極的福利領受者轉向獨立且就業的狀態。如果試驗計畫是成功的，那麼參與計畫的人將比那些沒有參與計畫的人更快脫離領取福利的狀態。Kirby & Rebecca (2003) 比較了進行 ONE 的先導試驗區與未接受試驗的區域，將參與計畫的案主分為三類：求職者 (jobseekers)、身體健康不佳或身心障礙者、領取收入支持的單親家長。發現 ONE 並無助於這三類案主早日離開福利進入就業狀態。其中對求職者反而產生負面效果，且因為強制性工作導向的面談，降低了求職者脫離福利的機率，特別是男性求職者。ONE 的效果在不同年齡層及參與時間的長短上也呈現出差異，以 25-49 歲的族群成效較大，而對於 25 歲以下的年輕人效果較小。而沒有參加新協定的人，是否因為參加的人填補職缺而產生失業的現象呢？並沒有強而有力的證據支持「之前沒有參加 ONE 的人，現在成為福利領取者」。

目前身心障礙者的就業政策是朝向「支持性就業」，強調應以個別需求為基礎，對案主和僱主皆提供適當的協助，讓身心障礙者能重返就業市場，尋得「真正的工作」，享受就業所帶來的社會與經濟利益。但目前進入「支持性就業」的

人數仍然不多，並且呈現出區域間不均衡的狀況。使用率不高的原因包括：資訊不足、需要多種支持的人仍無法獲得協助、轉銜服務不足、害怕工作後失去福利、就業後即撤回支持、評估就業能力方式的不當。隨著工作而來的收入增加，若超過最低收入的標準，身心障礙者就面臨福利被削減的問題。

經建會分析，英國勞動市場的對策足以讓我國借鏡者包括：一、運用個人顧問，給予參加計畫者細膩的個人化協助，及重建工作信心，參加者可較快得到符合其需要的工作或訓練機會；二、新協定計畫和事業單位形成互相利用關係，事業單位僱用參加者，新協定計畫則予以補助；三、對年輕人及中高齡者給予不同訓練，後者給予最低工資 1.15 倍的所得保障，增加其接受職缺的動機。經建會表示，最近我政府採取的就業政策與英國方向類似，但我國在執行面上，則礙於人力問題，建議可將就業服務外包，增加政府對失業者的促進就業服務。

在表 4-2-2 中，我們可以看出在新協定的六個人口群裡，其分配的資源變異性很大。其中支出佔最大宗的是年輕人的新協定(18-24 歲)，參與者佔全體的 9%，但花費了 77% 的總經費。

表 4-2-2 英國新協定之績效

	1997 年參與方案者		費用		
	人數(百萬)	佔全體%	1997-2002 之預算(百萬)	佔預算%	每單位的成本(£)
年輕人(18-24)	0.4	9	2620	77	6550
25 歲以上	0.5	11	50	2	100
單親家長	0.5	12	190	6	380
身心障礙者	0.9	20	200	6	222
配偶	0.22	5	60	2	273
中高齡	2.0	44	270	8	135
總計	4.52	100	3390	100	580

資料來源:Evan, 2001.

英國的福利體制原本就是保守的自由主義模式，新工黨的「新協定」政策採取供給取向的策略，運用強制性參與，使得英國的就業保障政策更突顯出工作取向（work focus）。從本章所討論的兩個國家中，我們看到「工作福利」已逐漸成英國與荷蘭社會安全改革的重點。工作福利較早施行於美國與德國，英國與荷蘭都是近十年來才開始採用，我國是否因應福利改革全球化趨勢，而採用工作福利模式值得再探討。

第五章 台灣長期失業者之需求

從參與本研究焦點團體的受訪中，發現多數的長期失業受訪者大都具有多重的問題 (multiple problems)，這些問題包括缺乏就業技能、本身健康問題、家人的健康問題、幼兒托育問題、缺乏就業機會、缺乏就業資訊等。另外亦從就業服務員的眼中來看失業者，探討雙方的理解是否一致，而又有那些地方產生歧異。我們以下將分別檢視這些狀況，其中許多受訪者同時具有數個問題。以下先將這些受訪者的基本特性表列，其所引用受訪者的姓氏皆非他/她們真正的姓氏。另外，就業服務員則用代號E來表示。

稱謂	基本特徵	年齡	學歷	失業時間	健康狀況	家庭人口狀況	
						總人口數	就業人口
洪小姐	身心障礙者	36	國小	一年以上	很健康	4	3
賴小姐	青年失業者	26	大學	0-3 個月	健康	2	1
陳小姐	單親媽媽	45	高中	一年以上	普通	3	1
郭小姐	單親媽媽	52	國中	一年以上	不健康	3	0
徐小姐	身心障礙者	24	大學	16~18 個月	普通	8	2
金小姐	原住民	23	高中	9~12 個月	很健康	9	2
施小姐	單親媽媽	48	大專	4~6 個月	很健康	4	0
林先生	中高齡 失業者	51	大專	9~12 個月	不健康	5	1
張小姐	單親媽媽	35	高中	16~18 個月	健康	4	1
吳先生	中年失業者	36	國中	4~6 個月	很健康	5	1

第一節 失業原因

一、公司裁撤

參與本研究的兩名受訪者，是因為公司業務緊縮與大陸投資，而遭裁撤失業。一位是住在高雄的林先生，另一位為同樣住在高雄的金小姐。

林先生:五、六年前公司就把業務部門獨立開來，因為考慮到固定成本的問題把業務部門獨立起來，獨立起來就是業務責任制這樣子，那業務責任制一直到今年的年初公司說業務部門入不敷出結果，把我們解散掉。

問:好，我們是不是請金小姐，你也談一談，你當時會那個工作就沒做了?

金小姐:因為被裁員。

問:好，公司有什麼跟你們講什麼理由嗎?

金小姐:公司訂單變少了還是怎樣，說要到大陸那邊。

二、工作不適合

受訪者中有三位從事業務性質的工作，其中一位因業績不好而被裁員，另外兩外則是因業績壓力大而辭職，覺得工作的性質不符合他們的期待。另外還有一名青年失業者，也是覺得工作不合適而辭職。

陳小姐:保險，我那時候想說保險是比較有彈性，我可以照顧到小孩，但是那種工作壓力，讓我沒辦法，我的小孩子沒辦法託人家帶，親戚都住很遠，保險那份工作又給人很亮麗的感覺，實在是他們有工作壓力，有時候你交不出來，他就把你留下來，等於說把你扣留，那我的小孩子在學校外面等好久。

賴小姐:我畢業就找到一個雜誌社的工作。可能後來因為裡面不太合適，所以我就沒有再去。

三、遷移

洪小姐是一名身心障礙者，原本在台北從事電腦洗車的工作，但後來搬到台中就找不到工作了。

洪小姐:有工作在台北，是作了兩年多了才回來台中，家裡是住台中，媽媽就說不方便，所以我就回來，想說在台中再找，因為交通不方便，可是來台中了也找不到工作。

四、年齡

這次的十位受訪者中，將尚未屆退休年齡，但其中有一位是被迫退休的。

施小姐:但是因為我現在都年紀大了，他們都不用了。已經到退休年齡。那時候我大概 15 年，然後他有退休金給我，一筆差不多 10 萬塊這樣而已。然後就叫你走了。

就業服務員所描述失業人口的基本特徵及失業原因中，每個年齡層不太一樣。目前求助就業服務站的失業者，多是 30-50 歲。中高齡失業的原因可能包括產業變及公司裁撤的問題，青少年失業者則是因為想要挑選更好的工作。

E4:目前我所的服務對象中，有關領失業給付部分的求職者方面有幾個特徵，第一個年紀多集中在 30 到 50 歲左右；性別的話我大概分析了一下女性會比男性多一點。

E8: 剛從學校畢業或者是青壯年的失業者，他們一般來講的話要找工作都沒有問題，只是他們想要找的是喜歡的職類和滿意的薪水，如果他們真的想要工作的話，通常他們沒有失業的問題，然後我們會發現他們真的會來找的是說，他們對現有的工作不滿意，不滿意的話可能有很多可能，像是對工作環境、對同事、對老闆、對公司等各方面，如果他真的有心要做要找工作他是沒有問題的。

第二節 就業困境

一、外在大環境

有多位受訪者提及經濟的不景氣、產業變遷及外勞政策，造成尋職困難，老闆更挑人的現象；而就業服務員也認為外在的大環境，的確造成尋職上的一些阻礙。

吳先生:因為現在景氣不好，老闆都是很會挑人的。像以前你有經驗越多就越好

啊!不過像現在景氣不好。老闆又很挑剔條件又嚴苛多了，已經不如往昔了。

林先生:我是認為整個大環境來講的話，我們國內的失業率還有就業困難，跟外勞政策有相當的關係，有相當的關係啦!還有那個一些工作機會都會經由他們娶外國新娘回來，那個外國新娘回來，然後外國的家族跟著過來，像這種機會搶手。

E1:產業外移是一個問題，因為我們移走的都是所謂的製造業，以前製造業創造大量的就業機會，現在所謂高科技產業的這個部分，雖然投入很多的資本，但是不是能創造很多的就業機會，而且這些產業會要求高技術高智能的一些要求。

二、技能不足

多位失業者及就業服務員皆提及這樣的問題，在中高齡者身上尤其如此。學歷不高的失業者在知識社會裡面臨失業的風險是更大的，尤其科技的日新月異，讓失業者無法以原有技能因應就業市場的需求。

張小姐:那是一個專業者啦，但是還是跟不上那個版本在一直進啦!

林先生:是一個斷層，就是說在工作的業務性質跟現在的社會進步，讓我就是說好像在這個進步的當中，一個階段斷掉了。我沒辦法去銜接的上這樣子。

E8:就那些有心而找不到工作的人來說，他可能因為從一開始步入社會找到工作後就一直固定在那一行，固定在那一行後他做久了他只會那樣的技能。而且他可能被遣散時的薪資是很高的，然後他現在失業了，一下子跟目前台灣的平均起薪比較的話，現在起新的薪資水準只有兩萬塊左右，兩萬塊左右跟他以往的經驗實在是差太多了，他不可能低就，就算是這工作他合適了，他去做了兩天算一算他覺得這工作環境、這薪水不符合，然後他就會離職了。

三、照顧者的角色

其中有三名受訪者，因為需照顧家中長輩及小孩，而形成尋職時的一些阻礙。三名擔任家中照顧者的受訪者中，二名是女性，一名是男性。就業服務員也提及很多女性失業者因照顧職責而無法工作。

陳小姐: 其實工作機會很多, 是我們在挑, 不過我真的是考慮到家庭因素, 像理容店, 可以去洗毛巾之類的, 那個算是很粗重的, 但是第一個, 那個都要做很久, 從八點要做到晚上, 這段時間正是我們小孩子需要去關心的時候, 你不能老是丟著他們, 他在做什麼我們都不知道, 這樣會造成社會一些危害, 其實這我們自己本身要負責啦!

林先生: 手腳都不能動, 半個植物人。只是眼睛能夠張開而已。啊講話也不能講阿, 我媽媽是嚴重的憂鬱症, 隨時自殺。已經自殺差不多 6 次了! 上個禮拜還自殺一次, 結果緊急送榮總。都是我一個人在處理。因為家裡就是兄弟姊妹, 他們各自都有工作, 他們都抽不出時間, 那就只有我能夠照顧我媽媽。那在這個情況之下, 醫生跟我說我媽媽這種病一定要 24 小時有人在看著, 有人在旁邊。所以我連找工作的時間都沒有。

E7: 至於女性, 我比較能理解原因是他們要照顧小孩子。

四、健康狀況

對於中高齡的失業者而言, 生理狀況通常處於逐漸退化的現象, 也因此多傾向找較輕鬆, 體力能負荷的工作。尤其一名單親媽媽, 除了自己身體健況不佳外, 小孩的健康狀況也不好, 形成內外交加的壓力。

陳小姐: 我小孩子就生了一場大病, 在醫院住很久, 醫生說我要全心全意照顧這個小孩子。

陳小姐: 因為我們現在的體力也不好, 像年輕人可以熬夜, 可以做晚班的, 那我小孩子怎麼辦? 我總不能說每天都丟著我的小孩子不管, 所以我沒有辦法。

E4: 中高齡的部分可能會跟醫療需求有關, 由於他們身體狀況會較差, 但是他就是說他一定要找到工作這個部分, 也就是市場比較沒辦法做一個媒合的動作, 大概粗略來說就是這個樣子。

五、年齡

多名受訪者皆提及職業市場上都有年齡的限制, 僱主偏好年輕的求職者, 令他們非常受挫。其中吳先生年僅 36 歲, 但也因年齡過高及無經驗而被僱主拒絕。

就業服務員也估計 45 歲以上的失業者，高達百分之七十難以推介。

陳小姐：大概就是年齡層太高，找不到，年齡層高的話，你所找的工作，都會是比較繁重的，薪水比較低的。

施小姐：然後現在年紀大了要再考專職的老師也不是說那麼簡單，因為他現在年齡限制，因為我現在 50 歲。那我被年齡限制住了，就是在這裡。

吳先生：就是說你一般人沒經驗的人家也不會要用，結果我們去應徵很多家，人家所介紹的，也是你一去人家就會跟你說你超過歲數了，因為我就是要 30 歲以下的。

E1：所以我這邊有做一個簡單的統計，大概 45 歲以上到工作站這邊來申請的話，大概百分之 70 他推介不出去，是因為市場上不要這樣子的人。

六、工作經驗

吳先生接受私人的職業訓練，拿到堆高機的執照，本想藉此轉業，但因沒有這方面的工作經驗，而處於失業狀態。

問：那吳先生，那如果有人要給你堆高機的經驗，如果有半年還一年，那你以後可能就比较方便了。

吳先生：我有想過，要不然去幫人家做免費的，就學那個經驗，人家還不要啊！

七、工作性質

徐小姐是身心障礙者，本身學的又是偏屬冷門的昆蟲系，雖然班上有很多同學從事研究助理的工作，但她認為對於她而言太危險了，因為常要拿著化學物品走動，對她而言不是很方便。

徐小姐：有一些化學藥品啊！就是現在比較講求生化方面，有一些就是你要透過 DNA。那些東西就比较難，那些化學藥品有些比較危險，還要帶著手套拿著拐杖，這樣摸來摸去我覺得很恐怖。

八、工作待遇

城鄉的發展差距，造成各地薪資水準也大不相同，因此金小姐在考慮公司所能提供的福利及薪資下，不願到薪資水準低的地區工作。

金小姐:楠梓我是沒有去過，因為我住大寮，所以我這邊有個大工業區大發工業區，我就是有去問過。它就是很低的薪水啊!不像中部那邊的。

九、交通

張小姐因為還要照顧兩名小孩，所以工作地點不能離家太遠。而洪小姐只能以大眾交通工具來解決交通問題，所以這都變成他們在就業上的阻力。另外也有就業服務員提到可能是因為地域文化的特性，某地區的人口即使在就業機會有限的情況下，仍不願跨出那個區域，找其他的工作機會。

張小姐:那一方面薪水真的太低，一方面又不能太遠，所以很多的機會就會流失。

E7: 而且像我在○○那邊服務的話，我們是有地理方面的限制，……不管是男生或女生都不太願意往外走，那他就會一直選擇在○○的廠商或者是附近鄉鎮的廠商，可是他附近都是一些小工廠，他們人員的流動率都很低，不會有太多的工作機會。

十、缺乏就業資訊

參與受訪的失業者雖都是就業服務站所介紹，但仍有些人缺乏就業的資訊，在參與焦點團體的過程中，彼此相互諮詢，像是一個就業資訊交換團體。特別是身心障礙者，在就業資訊與就業機會相對缺乏。今年 36 歲的洪小姐，本身是一名身心障礙者，原來在台北就業於便利商店。但父母要她搬回台中，之後就一直找不到工作，也不太清楚哪裡有就業機會。她最需要的是就業機會及交通服務以便利就業。今年 24 歲徐小姐，擁有大學學歷，是身心障礙者，畢業之今一直未就業。她和身心障礙團體的接觸相當有限，沒有太多的資訊。她需要的是求職交通補助、無障礙的就業環境、及心理輔導。

綜合上面所列困境，再輔以就業服務員的分析，發現最難推介就業的族群包括負擔家計婦女、長期沒有就業及中高齡的人口，這些被列為最難推介的族群通常面臨了照顧責任、技能不足及年齡不符合市場需求等困境。例如陳小姐和林先生就同時具有這三個困境。至於青壯人口，可能會面臨轉業的徬徨，因而有較長的待業時間，但在就業能力上是否能跟得上市場的需求還有待分析。另外在身心障礙者的就業問題上，也有就業服務員質疑身心障礙者就業的意義，認為並不是每一個身心障礙者都真正想要工作，並且一定具備工作能力。

E4: 她可能需要負擔家計這個部分，或者是她長期都沒有工作可能也不是一下子就能推入就業市場。這個部分可能還是需要經過評估，他們在就業能力上是蠻薄弱的，還有一個就是負擔主要家計的婦女，她可能會需要社會救助。另外還有一個就是中高齡的部分，這三種其實在我們現在目前來講是最難推入職場的。

E1: 所以我這邊有做一個簡單的統計，大概 45 歲以上到工作站這邊來申請的話，大概百分之 70 他推介不出去，是因為市場上不要這樣子的人。……另外，在國中以下的就業率也低於大約百分之 61，他們會被就業市場踢出去。另外就是青壯年大概在 30 歲左右的這一批人，失業率大概佔百分之十幾，我個人的整理發現因為現在這個以前的大專院校越來越容易進入了，但是現在專科畢業的甚至大專畢業的無法調整那個心態去做以前高職做的那個工作，所以造成他在這個過程當中他沒有辦法調適他的心情。

E9: 因為他們的就業然後就是花費那麼多的成本，就是人事呀，不管人事啊、還是獎勵金啊、花費那麼多成本，那到頭來，真的是他們也許真的是推不出去，他們只能留在庇護工廠，但即使留在庇護工廠，也都是像有些機構他們設立庇護工廠他們目前都是在虧本的狀態下，就是拿捐款人的錢來支撐這個庇護工廠，那他們的意義在哪裡？因為像目前來講，我遇到的大概他們的家庭經濟狀況都不錯，那支持性也都蠻高的，那在這樣子的狀況下身心障礙者他本身並不覺得他就業有什麼意義，他也不了解賺錢對他來講有什麼意義，他就是被保護型的，我是蠻質疑這個部分，因為我們常常在輔導的過程中發現身心障礙者普遍是眼高手低，因為他們太粗重的工作他們不做，然後太輕鬆的他嫌太單調沒有專業技能他也不做，他就只做了一兩天就不做了，就變成說我們一直在幫他找，一直在幫他找，不是沒有工作機會而是他做一做他不做了，或者說他自己在工作之前他就先跟你質問一些問題，那他就先評估那個條件他符不符合他心力，所要求的那個部分那如果不要的話，他寧可沒有工

作也沒有關係。

第三節 就業保障服務的使用

一、公共就業

有三名中高齡的受訪者表示很想參與公共就業方案，認為工作輕鬆，對於日漸退化的體力不致造成太大的負荷。其中有一名質疑公共就業方案的名額不多，且可能要靠人事關係才能參與。另外有一名青年失業者徐小姐則認為參與公共就業無法習得一技之長，而且又是短期的，對於就業狀況的改善助益不大。就業服務員則認為曾參加公共就業者，因為工作內容較民間單位輕鬆，且管理上也有疏漏，易養成失業者投機取巧的心態，只想要參加公共就業，而不願接受其他民間部門的工作。另外一個負面影響是誘發了不需要公共就業的人口群，讓他們覺得也有好處，也想分享這樣的資源。這些狀況，都值得政府再反思，公共就業願來的目的是什麼？雖然對降低失業率有立即的效果，但只屬短期急就章的政策，不僅定位不明也無法真正解決問題。

施小姐:像那個他們說過年他們又多發五千塊給你們過年，多好!待遇很好，已經一天工作一兩個小時，可以減經濟負擔。如果說你中高年齡，然後你有擔負家庭或者是然後有登記或有小孩子，或怎麼樣，可以建議你去登記不妨看看啦!

施小姐:對，簽到，然後七個人一組。今天你簽明天他簽，七天簽一次。

問:事實上這樣是有點不太公平。

施小姐:對是不太公平，但那些都是專門在優惠老人五六十歲那一種的，還有中高年齡以上擔負家庭的生計。

徐小姐:我覺得那個都學不到什麼。

郭小姐:辦這個方案，真的很不公正，有沒有人事關係，真的差很多，我求他們調，沒辦法，別人很輕鬆就可以調成。

E7:我們現在變的難推的對象是就是做過公共服務的，而且變成有些說他 35 歲以上就寧願去做這一方面的工作，那我們就是要給他就是希望，說與其這樣你不如去待一個較長期的工作。他們反而不認同，他們就會覺得說這麼好待的工作，為什麼今天我要去做一個工廠這麼辛苦的，就變成說這是一個認知上我們沒辦法去轉換他們的想法，我們那邊大部分的人都已經，也不是說大部分啦，婦女或者是甚至上次我知道一個年輕人他也要去做，只是他的年齡不符合，因為他還不到 20 歲。他可能會覺得人家可以去做那麼輕鬆，我還要做那種每天在工廠工作。

E3: 然後就會造成一些隱性的失業者跑出來。例如說家庭主婦或者是他原本沒有經濟負擔的。可是因為左右鄰居都有做，所以「吃好倒相報」。因為有些時候，我們在會談的時候，感覺說其實他並不是那麼需要這份工作。

二、職業訓練

對於政府提供的職業訓練種類，有些已參加的人，認為的確可以符合自己的興趣，並對未來的就業有幫助。而未曾參加的人，對於要接受何種訓練，似乎較沒有自己的看法。這可能也反映出他們對就業市場的需求和職訓方案的內容是生疏的。另外也有些受訪者認為職訓不能符合現在市場上的需求，宜針對不同人口群再作適宜的設計。而就業服務員，認為職業訓練的種類宜再作仔細的思考設計。另外也有些已參加的人，利用接受職業訓練也可領職訓津貼的福利，來逃避工作。

問：剛才李小姐有提到說，可能要有一些職業訓練，你覺得什麼樣的職業訓練才符合你心目中的期待？

陳小姐：適合年齡的吧！因為到這個年齡層也不敢有什麼奢望了，適合年齡就好了。

郭小姐：我有！我參加電腦，可是沒有用。兩個月學了多少？那邊都是一些老先生老太太，220 個小時，請假超過三天就沒有生活津貼，所以我都沒有請假，我還曾經去問他們說，我學到這樣，好像會又好像不會，我又沒有錢買電腦。

徐小姐：我也去學了半年的網際網路資料庫，然後上個禮拜也才又結束一個。就

是電腦硬體維修的班，就比較偏電腦方面。

張小姐:有啊，我想去考那個幫傭。不是幫傭就是那個看護，我們周先生那個就業服務證它有跟我說在那個美和那裡有開那個班，就是那個居家服務員，就是照顧那個的看護就對了，我是想說要去。

E2:職業訓練我會去參加反正職業訓練一樣有失業生活津貼可以領，而且差不多。我最近才遇到這個，那你就只要提供給我這些東西，那其他的我就不要了，因為根本職業訓練經費提供給他們了，他們也去參加了，但是反而是一種浪費，因為他們最後還是沒有把這些學到的東西應用在實際的生活方面，他只是說過渡期，一個短暫的過渡期，……到後來的多元就業這邊就是大概都是類似的問題一直重複在出現，一旦工作結束後他就出來了。那你要他做其他的工作，他真的技術性上沒有什麼成長，有時候遇到這種人很容易挫折的地方在這裡。

E7: 我覺得如果說剛畢業的學生他覺得今天他比較沒什麼特殊技能的話，其實他可以去參加職訓，只是因為我覺得相對而言職訓的訊息很薄弱，而且有些人想要參加烹飪班，可是我卻發現不是每一個縣市都有烹飪班。……就是說我要什麼技能的東西他沒有辦法得到的時候，他就會繼續待在家裡。

E3: 再者是在職業訓練的部分是覺得說，職訓應該趕得上時代，不要每次在哪裡做染燙、水電，其實我會覺得辦職訓的時候是不是可以針對地方的產業特色，然後去做一些培訓的工作，而不是像以前這樣子。

三、僱用獎助津貼

僱用獎助津貼係政府以每月每名五千元的方式，鼓勵僱主僱用非志願性失業者及九二一受災戶和就業上弱勢的人口群，有一名就業服務員認為實際效用不大，另一名就業服務員談及因為對象選取的標準寬嚴不一，造成中高齡和原住民較容易受僱用。目前關於實質效益的部份，乃待探討，而在負面效應有就業服務員提出因僱主的變相使用，僱滿法定期限即解僱員工，造成失業者回流的現象。也有事業單位，根本不知道此項資訊。

E1:另外就是僱用獎勵這個部分的話，我個人一直認為這個推的並不是很理想，當然我不是因為台中山區的關係大家都享有一樣的福利，所以大家都享有一

樣的福利，也就是大家都是平等的，所以我用他、用他跟用特定的人，基本上是沒有太大的差異，……所以我一直看不清這個有什麼樣的成績。

E8: 就業獎助辦法裡面的雇用獎助，他這個的話必須先雇用滿六個月以上，他的錢還是一樣每個月五千。據我們現在推的方式是老闆會用，但是他第一個的選擇，如果是○○縣的話他會先用指定受災戶，再來就用就業促進辦法，因為用我們就業服務法的獎助辦法的話，他必須要是非自願性離職，條件比較嚴苛。他就用就業給付方法來處理他所用的特定對象，那他這裡面他比較常用的應該大部份是原住民，這是因為原住民沒有年齡的限制，次要的選擇就是中高齡，因為中高齡比較有親和力，這兩個比較多。

E7: 還有就是像獎助津貼這類的問題。我發現比較小的廠商，他就會傾向於開始爭取獎助津貼。他會運用一個方式就是僱用幾個失業者，然後僱滿三個月可以領這筆津貼，然後他會在這個期間結束之後把這一批人遣散，另外再請一批人。這就形成我們那邊的人一直不停的被遣散與失業，形成一種回流。所以我覺得獎助津貼有這方面的問題存在。

E8: 其實這方面很多，是因為老闆他不知道這個消息，因為據我們統計來講，以前大部分是跟事業單位打交道。有很多事業單位的人事部門，他不願意告知他們的老闆，因為他告知老闆的時候，他一下子就可能有額外的工作，如果有工作就是他要做，他要做招募啦，以及跟公司請錢的事，他全都要做，所以其實有很多的事業單位他不講。

四、經濟補助

在經濟補方面，包括了就業保險、職訓津貼和其他的扶助與補助服務。在申請低收入戶上，出現資格審查嚴苛的情形，尤其薪資設算的方式及不能預先考量戶內人口的特殊需求，使得真正有需求的人無法得到此項補助。這也顯示了制度在銜接上其實仍需改進，尤其是因就業狀況不穩定而未能領取保險給付，但又無法通過資產調查的失業者，應該予以保障。

在福利依賴的問題上，就業服務員認為這是一種無法避免的人性之惡，還是應該有些懲罰的措施來防堵。失業者在領取失業給付的期間，對於找工作的動機被削減，甚至儘量延長失業給付的時間。因為失業者認為那是政府應給予的福利。而在兩次對失業者的焦點團體訪談中，倒是沒有聽見這樣的聲音。他們所

希望的只是儘快找到一份工作，過有尊嚴的生活。

除了政府所提供的經濟支持外，雙薪家庭的失業者還不致陷入太大的困境，家中可能還有另一半可提供支持，但對於單親家庭而言，其支持系統可能較缺乏，政府的補助對其重要度更形提升。

張小姐:我有去申請什麼中低收入啦，但是那時候像今年就是要查去年的所得，那時候還有一點點的時候，他又說你的所得有超過就是沒辦法辦理。那你那個東西中低收入戶沒有辦法辦理出來的時候，小孩的那個教育補助又沒辦法啊!他就說你那個資格不足就對了。

陳小姐:我有去問，他是跟我講說現在比較嚴，他現在好像說小孩的人數要比較多一點，我現在只有兩個。

問:那你有資格申請低收入戶嗎?

施小姐:我有去申請，他說我的年紀不行，要 65 歲。我昨天還在想說以前都沒有這樣子。

問:找工作年紀太大，申請低收入戶年紀不夠大。

施小姐:以前上次跟我講說我兒子之前沒有當兵，他說你兒子去當兵你再去申請，結果 12.1 號去當兵，我就去申請。他說門檻又提高，說上次一個人薪水，你沒有工作他也給你算一萬六千多。現在給你算兩萬多，你兩萬多你就可以養那個小孩子啊，那個就空白了，就說那個是單親了。然後他沒有想到你家裡面情況，你有母親要照顧。

施小姐:就是希望說政府能夠再給我一份工作。因為我突然之間變成這樣，我一個人經濟壓力、生活壓力很重，所以希望能夠給我工作。其他，我不是說要白吃白喝，要領什麼。我只是希望給我工作就好了!能夠有機會給中高年齡的人，就像說讓我能夠再繼續考試啊!或利用我的專才啊!再到學校或再到怎麼樣也都沒關係啊!我是很希望這樣子。

吳先生:我寧願去工作也不要領這個津貼，我們有工作做也好過整天待在家裡、找工作，這樣很鬱悶。

E8:一般來講現在比較麻煩的，是那些中高齡的部分。如果以現在他們領取失業給付的情形來講的話，他們現在比較會產生的是，他們會覺得6 次不領白不領領完再說，這個你跟他講說有提早就業獎助都沒有用，這就是人性的問題，你沒有辦法克服你跟他講說要找工作做，他還是會覺得說這是政府要給我的

錢，我還是先領了再說，我們會查查他每個月兩次的求職紀錄，他都可以找他親戚朋友或是找其他的人來應付，反正只要有去面試他就可以應付，他的重點就是要領完這六個月。……此外我們有做領完失業給付的追蹤訪問，幾乎百分之 50 他們都可以再找到工作，但是你就會覺得很奇怪為什麼失業給付期間他完全找不到工作，在我們做事後的追蹤之後，就可以發現他們有一種心態就是說想領完六個月的失業給付。

E8: 關於失業給付與獎助就業求職金搞在一起之後，又可以繼續延長請領期間，這也造成很多職業單位的困擾，有些人會爲了延長請領期間，而使用各種的手段方式來達到這目的。

E10: 失業給付的部分有很多身心障礙者是連申請的資格都沒有，因爲他從來都沒有所謂的工作經驗更別說要怎麼去申請。

第四節 失業的情緒壓力與經濟壓力

失業的確會影響一個人對自己的認知與尊嚴，容易引發其他負面的情緒。而在經濟壓力上，雙薪家庭及有其他親友支持的人尚不致頓失困境，但對支持系統較缺乏的人則壓力倍增，尤其是單親家庭。

陳小姐: 累，又賺不到什麼錢，整個家計就會感到很困擾，越來越覺得頭很痛，會覺得有壓力的話會很不健康。

吳先生: 大環境的經濟如果比較好的話，我寧願去工作也不要領這個津貼，我們有工作做也好過整天待在家裡、找工作，這樣很鬱悶。

施小姐: 那我現在要擔負家庭生活，我家裡面又一個母親，我又有一個弟弟。然後一個弟弟出國去了，他到中國大陸去了，丟下母親我在看顧。然後家裡面還有兩個孩子，一個剛好說要去當兵了，另一個孩子是讀高中。高三明年要考大學，所以現在整個經濟都扛在我身上，我覺得很吃力很重。然後現在錢也沒有了，房子也沒有了，又在租房子。又給人家欠房租費，所以說很辛苦啊!

問: 所以你的壓力還沒有很大。

賴小姐: 對啊! 我也還沒有經濟上的負擔。

E4:那經濟狀況的話其實大部分老實說都是中等；非常差的是比較少數的，因為可能大部分都是雙薪家庭的緣故，所以他可能不是唯一的收入者。

第五節 就業的期待

此次參與的十名受訪者，都表現出希望就業的企圖心，而對於就業及政府提供福利服務的內涵，則因為每個個案的境遇不同而產生不同的期待。中高齡者傾向能找到與年齡相符，較輕鬆的工作；而較年輕的失業者和家中尚有其他支持的就業者，馬上就業的壓力較小，對於工作有比較多挑選的考量，希望工作是有展望的，能夠符合興趣並有制度化的升遷管道。而同時需負照顧責任的林先生及張小姐，則希望政府能夠提供照顧服務，讓他們可以放心地去工作。

張小姐:可以長久一點的，因為我現在三十幾歲，還做個二三十年也還有這個機會。那如果說我做那個服務業，可能就不是很穩定的話，所以我還是希望可以找比較長久一點的。

賴小姐:其實有挑戰性的工作還是會比較喜歡，像一些業務，那我朋友會去找一些業務，那我是比較不喜歡這型的，我比較喜歡一些時間正常的。

賴小姐:我覺得現在年輕人比較在意制度的問題，制度好不好，有沒有升遷的管道，未來能不能再進修。這我們會比較重視。

張小姐:我想說可能全部的時間可能是比較難啦，如果是說有那種的話，就是說，當我要去面試的這一段一兩個小時的時間，有這個專人保姆看一下。

小結

工作的意義不僅止於經濟上的安全，還有個人的尊嚴、價值及自我實現。工作倫理的強調於社會是必須的，其相應的一些懲罰措施也是必要之惡，以預防福利福利依賴的問題。但過度嚴苛的資格審查及過度強調工作倫理的社會，往往使得這些弱勢人口群更易陷入貧窮的陷阱。在這次的焦點團體中，看到很多失業者交雜著多重的就業困境，在福利資訊薄弱及政府未能提供充足支持性服務的情況下，這些失業者的處境實堪憂。

對於公共就業方案，就業服務員似乎貶抑大於褻揚。認為此方案無法真正解決失業問題，且造成很多光怪陸離的偏差現象。短期的方案結束，失業者不但未習得一技之長，反而削弱了他們在就業市場上的競爭力。再加上工作管理不當，流弊重生，實宜從新檢討之。但面對真實的政治環境及選票考量，要廢除此方案的可能性實在很低。如果不能廢除，則應仔細考量在管理上及在職業訓練上多作規劃。

在解決失業問題上，其實可看出政府著力甚多，一個接一個的就業方案與補助促進措施在近幾年持續推出，但對於方案的管理與執行目前仍缺乏相關的研究，宜儘快探討其成效及缺失，俾作為改進依據。

本研究僅選取了十名失業者及九位就業服務員進行焦點團體訪談，無法概推整體的失業困境及方案效果。在失業者的部份抽取具歧異性的典型個案，而在就業服務員部份則囊括了中部地區公私立部門的就業服務員，原本擬邀請一位服務原住民族群的就業服務員參與，但因故未能出席，而使得原住民失業問題的探討稍嫌薄弱。但整體而言仍具有相當的豐富度，能對目前失業及方案執行現況作出深度的描述。

第六章 結論與建議

第一節 研究結論

失業不僅是經濟問題，更是社會與政治的問題。一九八〇年代以來的高失業率，已經不像以往的摩擦性失業或循環性失業，而是一種長期性與結構性的失業。世界各國面對失業問題的因應方式有所差異，Gallie & Paugam (2000) 參照 Gøsta Esping-Andersen 的福利體制之概念，從失業給付範圍 (coverage)、失業給付的水準 (level) 與期間 (duration)、及積極的就業政策 (active employment policy) 等三個面向，將歐洲的就業保障之福利體制分成四種模式：次保護體制 (The sub-protective regime) 對失業者維持一個最基本的生活水平，只有少數的失業者得到給付，且給付額相當低，積極的就業政策幾乎不存在；自由/極小干預體制 (The liberal/minimal regime) 會對多數的失業者提供給付，但給付的額度低，也沒有太多的積極性就業政策；就業取向體制 (The employment-centered regime) 對失業者所提供的給付高於前兩種體制，且有積極性的就業政策讓有工作能力的人留在勞動力市場中；普及式體制 (The universalistic regime) 對所有失業者提供給付，且給付額相對的高，並且有積極性的就業政策。

從我國近幾年來的就業保障制度的發展來看，我們距離普及式體制尚有一大段差距，但也漸擺脫次保障體制的模式，近期的發展應較傾向於自由/極小干預體制與就業取向體制。雖然我國的失業率與其他先進國家比較起來仍相對較低，但由於失業率的提高讓政府與社會特別關切此一問題。尤其是中高齡、年輕人、原住民族及弱勢婦女的就業困難與先進國家情況類似。台灣從二〇〇三開始執行的「就業保險法」對失業者的保障又增加許多，但國外先進國家處理失業問題的經驗仍值得我國參考。如前所述，我國的就業保障體制比較期待是自由/極小干預體制與就業取向體制，所以我們選擇這兩個體制代表性的國家—英國與荷蘭—的就業保障進一步探討，以做為我國的參考。

過去十年來，荷蘭與英國政府均積極從事「福利改革」(welfare reform)，其

主要的目的是減少社會福利的受助者，特別是減少對社會救助的依賴。在這樣的理念下「工作福利」(workfare)及「積極的勞動力市場政策」(Active Labour Market Policies, ALMPs)已成為社會安全的一部分，社會安全制度焦點已經不再是以給付內容為主體，而是轉變成以工作為重心(work focus)。所以，不論是廣義的社會安全或狹義的就業保障都是以「工作優先」(work first)為原則，其次才是失業者的所得。許多國家開始體認經濟成長雖然有助於降低失業率，但總體經濟政策無法單獨解決失業問題，而且消極的福利給付也無法改變經濟狀況。因此，在就業政策上逐漸從消極(passive)的方式走向積極(active)的策略，也就是採用「整體性的策略」(comprehensive strategy)或「啟動」(activation)的策略，鼓勵失業者能儘速回歸正規的勞動力市場。

從荷蘭與英國的促進就業經驗，我們可看出這兩個國家是採取「整體性的策略」(comprehensive strategy)。以荷蘭來說，其整體性策略可歸納出五項重點：

- 財稅政策：將稅的負擔從員工與雇主的身上轉嫁至消費者、降低所得稅、更多個人的稅制扣抵限制。並也開始實施就業績點稅制(employment tax credit)。
- 總體經濟政策：配合稅制改革，健全政府財政，降低通貨膨脹。
- 福利改革：社會安全改革的焦點在失能津貼、傷病給付與失業給付。
- 積極的勞動市場政策：推動青年工作保證計畫、政府提供就業機會給低技能者、僱用獎助津貼、子女滿五歲的單親家長需就業、整合的就業服務。
- 彈性的勞動市場：增加兼職的工作機會，並立法保障彈性工作(flex-work)及臨時性工作。

荷蘭政府為了提升就業率，特別在社會安全制度上改革，以鼓勵某些族群，如老年人與年輕人進入勞動力市場，並提供一些財務誘因鼓勵領取給付的人擺脫福利去找支薪的工作。一些主要的政策如下：(van Oorschot et al., 1999; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003)

- 減少領取失能給付的人口，就業者因失能而失業，第一年的給付由雇主負擔，確實降低了失能給付人口。
- 失業給付制度須有「啟動效果」(activating effect)，意即失業給付資格更加嚴格，

領取給付的時間縮短。

- 所有具有工作能力的人均須積極進入勞動市場，包括老年人。荷蘭政府預計在 2007 年之前不再給予提早退休的年金制度任何稅率優惠。在 2004 年之前將要求領取給付的老人也須盡求職的義務。
- 為鼓勵女性就業，政府將立「工作與照顧法」(Work and Care Act)，提供能兼顧就業與家庭責任的措施，此措施也適用於男性。
- 年輕失業者(15 至 22 歲) 必須在六個月之內就業或就學。
- 一九九八年的「鼓勵少數族群勞參與法」(Law of Stimulation of Labour Participation of Ethnic minorities, SAMEN) 給予少數族群公平就業機會。
- 二〇〇四年一月一日開始執行的「工作與社會救助法」(Work and Social assistance Act) 將再整合的預算、補助性就業及社會救助分權化。地方政府對再整合的社會救助政策及方案完全擔負決策與財務的責任。
- 為了使低薪工作能保持吸引力，二〇〇一年開始採用負所得稅概念的就業績點稅制 (employment tax credit)。
- 為了落實積極的勞動市場政策，而整合失業給付與公共就業服務，在荷蘭全國各地設立「工作與所得中心」(Centre for Work and Income, CWI)。

荷蘭的失業保險向來要求請領人須能就業，這種就業條件的要求越嚴格，特別是社會救助的條件更加明顯。我們可以說荷蘭的失業給付已逐漸從公民權的概念走向「工作福利」。以下是荷蘭失業給付的重要內容：(Social Security Administration, 2003)

方案類型：社會保險與失業救助雙元體系。

給付範圍：受雇者。

經費來源：被保險人，依產業不同有不保險費率，平均是所得的 4.95%。

雇主，依產業不同有不保險費率，平均是薪資的 3.60%。

政府，不需要負擔保費。

給付資格：失業給付，失業前 39 週至少工作滿 26 週，可請領基礎給付 (basic

benefit) 六個月；在前五年中的四年至少工作滿 52 天可請領薪資相關給付 (salary-related benefit)。薪資相關給付的領取時間依工作年資而定，可從六個月到五年。

持續給付 (follow-up benefit)：持續給付即是失業救助，失業者請領薪資相關給付期滿後，持續給付再提供兩年的給付。

失業給付：基礎給付是最低工資的 70% 。

薪資相關給付是失業前最後所領取薪資的 70% 。

持續給付是最低工資的 70% 。

行政組織：工作與所得委員會 (Work and Income Board) 由雇主、受雇者及地方當局 (local authorities) 的代表所組成，負責整個工作與所得有關的政策規劃與建立。

工作與所得處 (Work and Income Inspectorate) 負責一般的行政監督工作。

就業給付局 (Institute for employee benefit schemes, UWV) 負責收保費、失能評估及各項給付。

工作與所得中心 (Centre for Work and Income) 負責就業輔導與申請失業給付與補充給付。

而英國的整體性策略包括：(Department of Work and Pensions, 2003)

- 稅制政策：二〇〇三年四月開始實行的「工作績點稅制」(Working Tax Credit, WTC) 是幫助工作的窮人 (working poor) 免於長期貧窮並提供低薪工作額外的財務誘因。WTC 已延伸至 25 歲以上沒有子女或非失能的人，或每週工作超過 30 小時的人。WTC 也可支付兒童托育費用最高達 70% 。
- 經濟政策：採取供給面的經濟政策；「就業區」(Employment Zone) 的開發；低工資委員會 (Low Pay Commission, LPC) 定期調整 22 歲以上成人的最低工資 (National Minimum Wage)，二〇〇三年十月的最低工資為每小時 4.5 英鎊，預計到二〇〇四年提高至每小時 4.85 英鎊。二〇〇三年十月 18 至 21

歲的青年最低工資是每小時 3.8 英鎊。英國政府也正在評估訂定 16 至 17 歲工作人口最低工資的利弊。最低工資的訂定對於女性、失能者及少數族群的所得已產生較大的效益。

- 福利改革：新工黨延續了保守黨的政策，強調領取失業給付者的權利與責任。改革的重點在於促使未就業的人回歸勞動力市場，更重視從人力資本的養成。
- 積極的勞動市場政策：新協定針對不同的失業族群提供多元的就業服務，並將不同族群獲得就業服務的管道整併成單一窗口 (ONE)，使失業者進入勞動力市場。

根據 1995 年的「求職者法」及相關的措施，英國失業給付的重要內容如下：

(Social Security Administration, 2003)

方案類型：社會保險與社會救助雙元體系。

給付範圍：符合相關方案資格條件的所有求職者。

經費來源：被保險人繳納週薪的 10%，大約介於 87.01 英鎊至 575 英鎊之間（已婚婦女及寡婦付 3.85%）；員工週薪超過 87 英鎊者，雇主繳納支薪的 11.9%。政府則支付所有屬於資產調查的給付成本。

給付資格：以保費為基礎的求職津貼：滿 18 歲以上，沒有工作或每週工作少於 16 小時。並須在工作中心登記，同時簽署求職協議。

以所得為基礎的求職津貼：沒有所得或所得低於申請標準。若存款超過八千英鎊或工作多於每週 16 個小時則不能請領此項給付。

失業給付：以保費為基礎的求職津貼：依年齡不同齊一給付標準六個月。等候期三天。

以所得為基礎的求職津貼：視依賴人口的年齡、家戶所得及家戶組成而定。

行政組織：國稅局的保費單位負責繳費資料記錄。

求職津貼的行政工作由地方的工作中心負責。

儘管荷蘭與英國在前面的分析中是不同的就業保障體制，荷蘭屬於歐陸組合主義的就業取向體制，英國屬於英格魯薩克遜保守的自由/極小干預體制，但是

近來的許多政策看來似乎均走向 Jessop 所謂的「熊彼得式工作福利國家」

(Schumpeterian Workfare State)。Jessop (1993) 認為：(引自 Lødemel & Trickey, 2000 : 5)

新自由派之經濟體制的新社會政策方向是，由提供失業者給付之凱因斯模式的需求面取向，走向後福特主義的供給面取向，強調將失業者重新整合入勞動力市場。在這樣的環境下，勞動市場的需求與市場競爭力優先於社會政策。

其實我們可看到荷蘭與英國，如同其他歐盟國家一樣，重視勞動市場政策與社會保護政策 (social protection policies) 的整合 (Sarfati & Bonoli, 2002; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2003)。就其最近的發展來看，兩個國家有些共通性或許值得我們參考：

■積極的勞動市場政策

強調工作優先其次才是所得，在英國習慣稱為「從福利至工作」(welfare to work) 或「工作福利」(workfare)，在荷蘭則較常稱呼「啟動」「activation」。這樣的政策背後事實上隱藏著對公民權或人性的重新詮釋。以前凱因斯模式的福利國家較重視對公民的照顧 (care) 與提供給付，但在 ALMPs 的理念下適從道德的角度去考慮人性，背後的理念認為長期性失業不單純是經濟問題，而是個人工作意願與能力的問題。所以，在 ALMPs 指導下，一切制度的設計都以「工作」為重心。

■社會安全制度的緊縮

既然 ALMPs 已成為社會安全制度最重要的一環，社會安全制度的改革目的就是促使失業者回歸正常的工作，盡量減少使用社會安全給付。所以，我們看到社會安全給付的資格越來越嚴格，特別是針對社會救助的部分，因為失業給付部份至少仍是與工作相關的給付，頗有「社會救助消、失業保險漲」的趨勢。但不論如何，對工作的要求是不變的。本來有關工作的要求對單親家長、身心障礙者及老年人都比較寬鬆，但逐漸的不論何種人口背景，對工作的要求都一樣。

■法令與政策變遷因應需求

不論是荷蘭或英國，最近十年來因應失業問題的相關法令與政策變遷迅速。以荷蘭而言，因應青年與長期失業的啟動政策法令變更的包括：「求職者再就業法」整合了青年工作保證計畫（Youth Work Guarantee Scheme, JWG）與部分「動員求職者法」（Act on the Mobilization of Job-Seekers, WIW）的規定；WIW 於一九九八年引入啟動政策；一九九八年鼓勵少數族群就業的「鼓勵少數族群勞動參與法」（SAMEN）；一九九九年「藝術家所得供給法」（Law on Income Provision of Artists, WIK）；一九九六年修改「國民救助法」，二〇〇一年「工作與社會救助法」；一九九八年「失能者再整合法」（Act on the Reintegration of Disabled Persons, REA）；以及彈性工作的法規等。

■行政架構的整合

為了使勞動市場政策與社會保護政策能整合，荷蘭與英國在行政架構上也做了調整，包括機構名稱上的變更都看出端倪。例如英國的社會安全部（Department of Social Security）更名為工作與年金部（Department of Work and Pensions）；荷蘭基層整合後的機構名稱為工作與所得中心（Centre for Work and Income）。這兩個國家在行政分權化作法也一致，有關失業給付與積極勞動市場政策的決策與執行已逐漸移至地方政府單位。而在最基層的單位也將失業給付與就業服務的行政運作整合，在荷蘭是工作與所得中心，在英國是工作中心（JobCentre Plus）。

縱使荷蘭與英國的福利改革結合了社會保護政策與勞動市場政策，確實減少了申請失業給付，特別是失業救助這部分的人數，也促使了許多年輕人進入就業市場。但這樣的結合也不是沒有問題，例如許多具有多重問題的人仍很難進入正規的就業市場，第四章中我們也討論過英國退出求職津貼的人多數是具有多重問題者。況且，低教育程度與少數族群的就業仍是很大的問題，即使是就業也大多是低薪資的工作，雖然兩國都透過稅制補貼其所得，但相對而言所得仍偏低。而如何讓這些領取低薪資的工作者找到更好的工作，則尚未得到政府的重視（Poppe, Strawn & Martinson, 2003）。另外，補助性就業的成本太高，也無法讓失業者永續就業，荷蘭已逐漸減少運用此方案。另一個引發人思考的問題是社會平等

(social equality) 的問題，傳統上像荷蘭與英國新工黨都比較傾向社會民主理念，所得平等長期以來都是社會民主主義政策的核心。但是採取積極的勞動市場政策似乎已放棄了追求平等的核心價值。也許誠如 Gøsta Esping-Andersen 所謂的「人性的社會民主」(Homo social democraticus)，認為一時追求所有的平等是不可能，有些不平等與平等是可以共存的，這可理解為是複合式的平等 (complex equality) (引自 Green-Pedersen, van Kersbergen, & Hemerijck, 2001)。所以，社會正義或許應重新被定義為：有工作能力的人應有一份適當的工作；無法工作的人應給予適當的福利供給；重視機會均等；容許有限度的所得不平等 (Green-Pedersen, van Kersbergen & Hemerijck, 2001)。或許所得不平等不是最終的目標，但貧富懸殊讓人覺得機會不均等，讓人有邊緣化、被排除的感覺，讓社會無法建立起一種信任感，有一份工作固然重要，但適當的社會保護措施更不可缺乏。

第二節 研究建議

台灣從二〇〇三年開始實施就業保險法，勞政單位也提倡所謂三合一就業服務及相關方案，事實上這其中已隱含了許多歐盟國家推動就業政策的理念，在我們提出建議之前先簡要歸納我國目前的因應失業的重要做法。

■ 方案類型

荷蘭與英國的失業給付都是採失業保險與失業救助雙元體系。我國針對失業者的給付事實上只有就業保險法中的四種保險給付，應屬於失業保險單一體制。雖然社會救助有些項目如急難救助及「特殊境遇婦女家庭扶助條例」中的少數措施有關係外，大部分的社會救助並非針對失業問題。

■ 給付對象

十五歲以上、六十歲以下受僱之本國籍勞工。

■經費來源

被保險人當月之月投保薪資百分之一計收。保險費負擔比例由被保險人負擔百分之二十，投保單位負擔百分之七十，其餘百分之十由政府補助。

■給付資格

請領失業給付，須符合下列規定：被保險人出於非自願離職；辦理退保當日前三年內，保險年資合計滿一年以上；具有工作能力及繼續工作意願，並向公立就業服務機構辦理求職登記；自求職登記之日起十四日內仍無法推介就業或安排職業訓練，經完成失業認定。

而在社會救助方面，除了有最低生活費用標準的所得限制外，更重要是若請領者或家屬中具有工作能力之人口則很難通過社會救助的生活扶助。

■給付內容

失業給付：自申請人向公立就業服務機構辦理求職登記之第十五日起算，每月發給一次。按申請人離職辦理本保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給，第二個月起繼續請領失業給付者每月應親自前往公立就業服務機構接受失業再認定。失業給付最長發給六個月為限。

提早就業獎助津貼：被保險人尚未請領之失業給付金額之百分之五十，一次發給。

職業訓練生活津貼：自受訓之日起算，於申請人受訓期間，每月按其離職辦理本保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給，最長發給六個月。

失業的被保險人之全民健康保險保險費補助。

除了就業保險法的四項給付外，「就業促進津貼實施辦法」中針對負擔家計婦女、身心障礙者、原住民、生活扶助戶或中央主管機關認為有必要者若因非自願性離職者可請領臨時工作津貼。津貼發給標準，每小時新台幣九十五元，每月

最高發給一百七十六小時，最長以六個月為限。另外，15歲至65歲之特殊境遇婦女可獲得「緊急生活扶助」，按當年度低收入戶每人每月最低生活費用標準一倍核發，每人每次以補助三個月為原則，同一個案以補助一次為限。

■行政組織

就業保險由勞工保險局負責；

就業服務由職業訓練局負責；

社會救助由各地方社政單位負責。

從荷蘭與英國促進就業的整體性策略，以及國內長期失業者所面臨的多重問題。以下的建議或可供我國未來參考：

■失業保險與社會救助的銜接

荷蘭基礎給付與薪資相關給付是屬於保險型，基礎給付期六個月，薪資相關給付從六個月至五年。在薪資相關給付期滿後，可再請領屬於失業救助的持續給付兩年。英國已將保險與救助合併成求職津貼，但有兩個入口，一個是屬保險型的以保費為基礎的求職津貼，另一個是以所得為基礎的求職津貼。我國現行制度有屬於保險型的失業給付，但嚴格來說並沒有失業救助。比較接近失業救助的是特殊境遇婦女的緊急生活扶助，但比較像是社會救助法中的急難救助，請領期間僅有三個月。未來我國可考慮建立失業救助，可供無工作經驗但所得低於最低生活費用標準的求職者給予失業救助，或領取失業給付期滿但仍未就業的求職者再給予失業救助。但此失業救助不適宜放在當前社會救助法的架構，因社會救助有嚴格的「工作能力」之規定，除非修改社會救助法。另外或可修改就業保險法為「就業保障法」，在其給付項目增加失業救助。

■失業給付類別化

年輕人、中高齡、單親家庭、身心障礙者、少數族群與不同的家庭組成，面對失業時各有其多元複雜的問題。英國就針對這些不同的族群特性，在失業給付

的資格與內容上有所不同，以滿足不同的需求。荷蘭也為藝術工作者另立法令提供失業給付。我國在就業促進津貼實施辦法與公共服務有特別列出負擔家計婦女、中高齡、身心障礙者、原住民及生活扶助戶為適用對象，但並沒有針對這些對象的失業給付資格與給付內容有所區隔。雖然目前的行政作業較單純，但以當今資訊科技的進步若加以分類區隔更能滿足不同的需求。

■行政架構的調整

荷蘭與英國政府在執行積極的勞動市場政策過程中，也在政府的行政架構上做調整以配合政策目標。例如荷蘭的「工作與所得委員會」與基層的「工作與所得中心」(CWI)；英國的「工作與年金部」與基層的「工作中心」(JobCentre Plus)。兩國均將失業給付與就業服務整合，建立單一窗口的服務。因目前我國的失業給付以保險為主，所以在失業保險（狹義的失業給付）與就業服務上，各個就業服務中心、站以建立了單一窗口的整合服務。但與目前社政單位所屬社會救助業務的連結有限，若將來考慮建立社會救助與失業保險的雙元系統，則也必須考慮行政架構的調整。過去在中央政府組織改造的提議中，有人建議將勞政與社政合併，就處理失業問題而言可能比合併衛政與社政的厚生部更恰當。同樣的在基層單位，也需要有像 CWI 與 JobCentre Plus 的整合單位。

■其他社會福利制度的整合

在就業促進津貼實施辦法中共規定了求職交通補助金、臨時工作津貼、職業訓練生活津貼、創業貸款利息補貼、僱用獎助津貼、就業推介媒合津貼等六個項目。但從我們的訪問對象及國外的做法當中，其他社會福利或服務如托育服務、托育補助、房屋津貼、家人疾病或老年的照顧服務或照顧津貼都有需要。因為許多照顧服務的成本與住宅成本是許多求職者或低薪工作者的重大負擔。

■以財產為基礎的福利

當一個人失去所得後，為了維繫其基本生活需求可依賴失業保險、失業救助、以及上述的社會福利，另外可依賴的是過去個人所累積的財產。由於個人儲蓄可

緩衝經濟危機減少政府的支持，因此英國政府也開始提議「以資產為基礎的福利」(asset-based welfare)，由政府的政策鼓勵個人儲蓄，像是特別儲蓄免稅帳戶、個人儲蓄帳戶等，甚至補貼低收入戶的儲蓄(張英陣,1992; 張英陣,1994; Hewitt, 2002)，就像目前台北市針對低收入戶所建立的家庭發展帳戶即是一例。英國的一個公共政策研究中心聲稱，除了傳統的所得給付與各類型的社會服務，「以資產為基礎的福利」已成為福利國家的第三個支柱。雖然國人的儲蓄率高，多數人也都有儲蓄的習慣，但政府的政策若能針對經濟弱勢族群鼓勵其儲蓄，一旦突然遭遇經濟危機不致於陷入困頓。

■補助性就業的檢討

在荷蘭與英國利用補助性就業方案(subsidised employment)以鼓勵失業者或初次求職者進入正規的勞動市場，雖然對年輕人的效果不錯，但對中高齡、婦女及低教育程度者效果不大，且成本昂貴。我國目前的補助性就業有僱用獎助津貼、多元就業開發方案、臨時工作津貼與公共服務。這些補助性就業對降低失業率的數字似乎有成效，也暫時幫助失業者的經濟問題。但對永續就業則幫助有限。目前，應該立即檢討此些方案的效益，並檢討是否是社會上真正的弱勢者獲得補助性就業，對參與者的就業能力提升效果又如何？

■彈性工作與臨時性工作

荷蘭解決失業的奇蹟主要在於創造了許多兼職的彈性工作(flex-work)，特別是提升女性的勞動參與率有正向的效果。荷蘭政府也立法(The Flexibility and Security Act)保障彈性工作及相關的工作權益。彈性工作也可同時顧及受雇者的家庭照顧責任，並滿足雇主的需要。

■三合一就業服務

目前公立就業服務單位提供的失業給付、就業服務與職業訓練結合的三合一就業服務，事實上是在建立一個整合的就業服務。但我們發現就業服務人力仍不足，個案管理員的個案負荷量過高，無法發揮個案管理的功能。而就業服務人員的專業能力仍有待加強，委託外包之深度就業諮詢的服務品質與專業性都有待強

化。荷蘭的就業服務人員均需要取得專業證照，而目前我國的專業教育體系中並無培養就業服務的專業科系。面對當今長期失業者的多重複雜問題，就業服務人員、諮商師的專業度、證照制度及合理的人員編制都有待建立。

以上所提的建議應是當前可執行或應該開始規劃的意見，事實上為解決長期失業者的各項問題絕非上述建議可解決，這只不過是從本研究的內容中提出相關的建議。而不論失業者的失業保險給付、失業救助、及相關的福利制度仍牽涉到我們這個社會如何界定「公民權」(citizenship)，進而提升探討就業政策的哲學理念，如何區分人民的權利與責任，這都將影響政府或社會應給民眾何種程度、何種內容的保障。

附 件

附件一 焦點團體參與者基本資料表

行政院經濟建設委員會九十二年委託研究

失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究

焦點團體參與者基本資料表

編號：

1. 請問您失業至今持續多久？
 0~3 個月 4~6 個月 7~9 個月 9~12 個月 13~15 個月
 16~18 個月 18~21 個月 21~24 個月 24 個月以上
2. 請問您目前是否與家人同住： 1. 有 2. 沒有
3. 請問您目前的家庭成員人數有 _____ 人
4. 請問您家庭的目前有多人在就業中？ _____ 人
5. 請問您是否曾投保勞工失業保險（勞工保險失業給付）： 1. 有 2. 沒有
6. 請問您是否曾請領過失業保險給付： 1. 有 2. 沒有（跳問第 8 題）
7. 請問您總共請領過幾個月的失業保險給付
 1 個月 2 個月 3 個月 4 個月 5 個月
 6 個月 6 個月以上
8. 請問您在失業期間是否曾接受過政府所提供的相關福利措施：
 1. 有 2. 沒有（跳問第 10 題）
9. 請問您在失業期間曾接受過的福利措施有（可複選）：
 1. 失業保險給付 2. 提早就業獎助津貼 3. 就業諮詢
 4. 就業媒合 5. 獲取就業訊息 6. 職業訓練生活津貼
 7. 求職交通補助金 8. 臨時工作津貼 9. 健保保費補助
 10. 創業貸款利息補貼 11. 職業訓練 12. 失業家庭兒童短期照顧津貼
 13. 公共擴大就服方案 14. 社會救助 15. 其他 _____
10. 請您列舉目前最需要政府提供哪些福利與服務？

基本資料

1. 性別：1. 男 2. 女
2. 出生日期：民國 年 月 日
3. 婚姻狀況：1. 未婚 2. 有配偶、同居 3. 離婚、分居 4. 喪偶
4. 教育程度：1. 不識字 2. 國小以下 3. 國（初）中 4. 高中（職）
5. 大專（含大學） 5. 研究所及以上
5. 目前的健康狀況：1. 很健康 2. 健康 3. 普通 4. 不健康 5. 很不健康
6. 族群：1. 原住民族 2. 漢人 3 外籍人士
7. 家庭人口：就業人口 _____人；依賴人口 _____人
8. 家庭中 65 歲以上人口：_____人
9. 家庭中身心障礙人口：_____人
10. 目前居住於：_____縣（市）_____區、鄉、鎮
郵遞區號：_____

附件二 失業者焦點團體訪談大綱

各位參與焦點團體的伙伴們，您好：

財團法人義和公益文教基金會接受行政院經濟建設委員會委託研究，研究題目是「失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究」，研究主持人是張志銘老師，目前是國立台灣大學國家發展研究所教授兼所長，另一位協同主持人是張英陣老師，現任國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授。

本研究案採用焦點團體的方式來蒐集實證資料，非常感謝各位百忙之中抽空來參與。焦點團體將分北、中、南、東四區來召開，此次團體的主持人是張志銘老師，請大家抱著輕鬆的心情參與團體的討論。焦點團體時間訂於12/05(五)早上十點至十二點，於台中市中華民國儲蓄互助協會辦公室舉行。為了感謝團體成員的參與，將提供出席費新台幣2000元。

團體中將進行的討論題目如下：

- 一、你認為造成失業或求職困難的原因是什麼？
- 二、在失業的過程中需要哪些方面協助？
- 三、在求職過程中遭遇到那些困難？

若您對本研究內容或焦點團體的相關事宜有任何問題，歡迎與本研究計畫的研究助理聯絡，謝謝。

再次，感謝您的支持與參與。

謝謝！

研究計畫主持人 張志銘

協同主持人 張英陣

敬邀

2003.11.25

研究助理 陳姿吟

王彥雄

附件三 就服員焦點團體訪談大綱

各位參與焦點團體的伙伴們，您好：

財團法人義和公益文教基金會接受行政院經濟建設委員會委託研究，研究題目是「失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究」，研究主持人是張志銘老師，目前是國立台灣大學國家發展研究所教授兼所長，另一位協同主持人是張英陣老師，現任國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授。

本研究案採用焦點團體的方式來蒐集實證資料，非常感謝各位伙伴們百忙之中抽空來參與，你們在實務經驗上的寶貴分享將讓這個研究增色不少。焦點團體將分北、中、南、東四區來召開，另亦將針對長期失業者作深度訪談。此次召開中區的焦點團體，是希望蒐集第一線輔導失業勞工的就業服務人員，對失業者人口群的特徵描繪。團體將邀請各公私立機構目前從事職業推介與輔導的第一線人員，約十至十二名，請他們談目前失業人口群的一些特徵，提供的服務內容及在職業媒合上碰到的一些障礙。

此次團體的主持人是張英陣老師，請大家抱著輕鬆的心情參與團體的討論，暢談在執行業務時對失業人口群的觀察。時間訂於 11/24(一) 晚上七點至九點，於瑪利亞社會福利基金會附設之愛心學園(地址：台中市南屯區東興路一段 450 號)。請與會者進大門後直接上二樓，左轉至會議室)，為了感謝團體成員的參與，將提供出席費新台幣 2000 元。

團體中將進行的討論題目如下：

- 三．貴單位目前提供那些服務。
- 四．請描述目前求職者的一些特徵。(例如：年齡、性別、經濟狀況)
- 五．貴單位在進行就業媒合時，可能遭遇到那些困難？
- 六．您認為這些長期失業者，於找工作外，還可能有什麼福利需求？

七·目前的就業保險政策與福利服務對於失業者的生活提供了一些幫助，您認為是否還有不足的部份，或需要改善之處？

若您對本研究內容或焦點團體的相關事宜有任何問題，歡迎與本研究計畫的研究助理聯絡，謝謝。

再次，感謝您的支持與參與。

謝謝！

研究計畫主持人 張志銘 教授
協同主持人 張英陣 副教授
敬邀 2003.11.18

備註：

研究助理 陳姿吟
王彥雄

附件四 期中座談會議紀錄

行政院經濟建設委員會九十二年度委託研究

「失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究」期中報告

一、時間：中華民國九十二年十月三十一日星期五，上午九點至十一點半

二、地點：經建會 B137 會議室

三、主席：陳處長世璋

四、報告人：張教授志銘、張副教授英陣

五、出席人員：陳處長世璋、孫教授健忠、林教授志鴻、郭教授振昌、劉參事玉蘭、曾副處長文清、林參事大鈞、徐專門委員廣正、內政部舒專員、勞保局彭研究員、勞保處黃專員、陳正民先生、張教授志銘、張副教授英陣。

六、列席人員：陳姿吟

七、主席致詞：

今天的期中報告希望能進一步釐清此研究案的目的及焦點，並報告目前研究案的進度。也希望能蒐集專家學者及行政部門執行單位的意見，以供參考。

八、研究主持人報告：

(一) 張教授志銘：

1. 失業保險與社會福利的銜接是一個國際上矚目的問題，過去歐陸的社會安全多以社會保險為主軸，以社會福利為輔，廣稱社會安全。但若忽略經濟面的考量，可能造成就業的反誘因。
2. 本研究希望能對失業者族群的概貌有更清楚的輪廓。目前已完成初步的文獻探討，已有些初步的瞭解。接下來即是實際進行實證資料的蒐集，以瞭解這群失業者的特質與問題。原擬採量化的抽樣設計，但因樣本數較少缺乏代表性，故改採焦點團體的訪談方式。
3. 目前關於台灣社會保險的探討已大致完成，但救助的部份仍有待補充。
4. 最後會以荷蘭的制度為主要探討對象，而以英國為比較的對象。從外國的借鏡來探討台灣在現在的失業保險及福利制度保障下，了解還有什麼社會安全網上的漏洞。

(二) 張副教授英陣：

1. 失業者是目前國內的通稱，但在英國與荷蘭已改為 jobseeker，以後會在名稱上甄酌是否改採較積極的稱呼。因考量代表性的問題，故改採焦點團體的方式。第二章會針對主要國家的發展趨勢，再根據國外相關法令、執行的年代找出模式，並再補足評述。
2. 從前面兩個研究目的而來的資料蒐集，研究會採四個方向，探討英、荷的目前就業與失業現況，和就業政策理念、原則、就業政策現況再作描述。

3. 對三個國家的就業促進方案，再進行剖析。將來以荷蘭為主軸，將來會再補充理念原則。
4. 英國的部份有二個方向：(1)讓每個人去工作，以年輕人的方案先開始，屬強制性。(2)讓工作待遇滿足基本生活所需，特別在稅制上的改革，引進負所得稅的概念。
5. 福利改革及其相對應之行政上的變革，會再作補充。

九、討論與建議：

(一) 孫教授：

1. 研究的主軸需再明確地範定。目前四個目標都很大，但與題目的關聯性不夠。失業勞工、社會福利的定義是什麼？如何銜接？銜接的面向是什麼？將上述問題釐清後，再去建立分析架構。
2. 而台灣目前的問題是什麼？就業保險與福利的銜接有什麼問題？
3. 第三章和第四章的聯結性要再加強，大的理論脈絡跟思考方向，或可獨立成一章。

(二) 林教授：

1. 在第十頁「台灣的失業率都在3%以上…」，是高估的寫法。
2. 失業的概念是什麼？歐盟國家的 social exclusion，傳統的 poverty 已被克服，但社會結構改變產生了一些問題，排除的過程中將那些人口群排除於福利體系之外，需再仔細思考。
3. 歐洲的經濟發展程度高於台灣，其面臨失業問題的期間比較久。而台灣的失業是暫時的，抑或永久的呢？其判準的原則又在那呢？台灣的失業性質為何？就業促進策略的理念和原則為何，其政府的角色為何？要創造的工作性質為何？
4. 新的就業概念：第三系統。牽涉的層面非常廣，失業的性質和焦點很多，如何取捨？就業政策促進媒合，如何跟福利銜接？誰可以進入保障範圍？失業如何確認？給付如何提供？
5. 第14頁用了給付標準的辭彙，宜用給付水準更為精確。其實不只是水準，還有期間長短的問題。救助僅偏生活補助，而且僅停留在貧窮的概念，歐陸從恩給到權利是不同於台灣的，要多思考社會救助的作法。
6. 第17頁的表格關於翻譯的名詞，宜再多作界說，否則很容易產生誤解。

(三) 郭教授：

1. 受限於時間，可再限制範圍。因為研究的主題太大，如果社會、經濟都要探討的話，時間上可能無法完成。
2. 焦點團體要再交待選擇的判準為何，及其代表性如何。

3. 文獻的部份宜再做評論，對引述的觀點，研究者的思考、看法為何？引用的資料也要注意更新。主計處的網站每月 22 日下午 4 點會更新，要注意上網查詢。
4. 就業保險要如何跟就業促進配合，對於台灣的三合一制度也需要再作介紹。
5. 目前台灣的就業保險，實施到現在有法有達到預期效果？
6. 文獻以英、荷為主，需要更具說服力的理由。荷蘭自稱是結合 Beverage and Bismarck 模式，其部分工時的比例很高，佔 34%。而國內的就業結構與之相距甚遠，其部份工時僅佔 7%，需對就業型態再作陳述。而台灣的僱主與就業者期待的多屬於全職工作，與歐洲國相距甚遠，宜再做思考。
7. 其對於英 New Deal 的翻譯名詞是否恰當，宜再甄酌。台灣有見「新協定」的翻譯名詞，有別於「新政」，一方面可與美國新政作區隔，另可強調其是一種僱主與 jobseeker 之間的 agreement，有一份必須簽署的 contract。
8. 台灣的福利給付是 uniform，而英國是 variable，較能符合個別化的需求與期待。尤其失業者的內部歧異性非常大，是否也應列入考量。
9. 在台灣領取就業保險的年輕化，非在原先政策規劃的預期效果中。尤其有工作但不投保者就查不出來，在探討國內的失業情形時宜多注意。

(四) 內政部舒專員：

1. 研究的主軸是什麼，宜再釐清。其究竟是以所得維持為主，亦或擴及服務措施？對於失業勞工的範定也要再說明。是採廣義或狹義？
2. 目前地方的急難救助已有針對一些緊急狀況作處遇，對主要生計者又面臨失業狀況會提供一些援助，若核可給予給付後，經調查仍有不足的話會報到內政部社會司，另外申請額外的補助。
3. 社會救助有狹義與廣義之分，其定義之人口群也不一樣。狹義專指符合低收入資格的人，而廣義則包涵中低收入戶。這些都是在研究時需要釐清的。
4. 在焦點團體的訪談部份，是否考慮把承辦急難救助的人員一併列入？
5. 問項十第 14 個選項是社會救助，建議重新考量，或可以「急難救助」代替。
6. 可否建議未來的研究報告中能提供立即可行建議和中長期建議。

(五) 勞委會黃專員：

1. 開辦期間是 1999 年。
2. 勞委會除了失業保險給付之外，也有提供職訓、生活津貼，至於其功能是否發揮，希望在本研究也能探討。

3. 有失業勞工不符就業保險，但亦不符合社會救助資格，將成為社會的邊緣人，有什麼樣的解決辦法。

(六) 勞保局彭研究員：

1. 就業保險並沒有把所有的人納入，例如參加工會的勞工。但納入在行政執行上會有困難，其他國家是否有什麼可借鏡的地方？
2. 就業保險法從今年1月開始實施，從1月到6月申請案件數18萬件，去年38萬件，看起來請領案件減少很多，但失業率仍維持在高檔，為什麼呢？是否因保障期間不夠久？
3. 保費收入每月十三億元，支出五億元，結餘有八億元，就業保險基金成長很快，保費費率目前是1%，是否對給付期間、給付額度或費率又再調整的必要。

(七) 林參事：

1. 台灣的失業結構異於歐陸，建議再縮小研究的焦點。
2. 要避免造成福利依賴，能工作的人就要儘量去工作。
3. 失業者的需求，領半年能獲得滿足嗎？
4. 失業者的焦點團體，適合嗎？最後會不會變成抱怨大會。
5. 之前曾議是否將職業工會會員納入失業保險的範圍，經建會提出反駁。個人以為這個決定是非常正確的，可避免福利依賴的問題。
6. 部份工時是值得去推行的，可降低失業率。
7. 這是政府的報告，而不是單純的學術報告，要更注意實用性。
8. 中央與地方在解決失業問題的行政體制上疊床架屋，宜再探討。
9. 勞動策略應彈性化，並兼顧就業安全。
10. 不能工作的人定義要愈嚴謹愈好，以避免福利依賴。

(八) 曾副處長：

1. 因為時間匆促，建議集中在制度如何銜接的重點來處理，對失業勞工就業保險與社會福利制度兩者再做界定。
2. 學理上是否有架構可說明兩者的關係與銜接？

(九) 徐專門委員：

1. 焦點團體擬訪問60位成員，是以受訪者的主觀意思做研究，如何消除個人的偏見？第3頁至少6個受訪者，是否筆誤，應為6類？屆滿6個月是個合適的指標嗎？
2. 第7頁失業率的圖表可做得更詳細。
3. 每月失業保險的統計可再補充。
4. 失業保險被就業保險取代之前，做了三次修正，對於每次修正前後的檢討報告可再細究。
5. 失業保險與福利制度銜接，兩者的時間點選擇為何？
6. 雖然目前就業保險未將工會原員納入，但未必是個明智的決策。因為其選擇的替代方案成本可能更高。日本是用保險印花的方式，以

國家長期給付。另外 OECD 國家的 contract report 也可作為參考的資料。

7. 社會保險注重社會適當性，也要注重公平性。讓真正需要的人能夠得到滿足，而福利的 free-rider 能夠不再存在。

(十) 陳正民先生：

1. 因為時間匆促，建議集中在制度如何銜接的重點來處理，對失業勞工就業保險與社會福利制度兩者再做界定。
2. 參考其他國家，最後仍要回歸本國，探討其對於台灣的適用性。
3. 目前對於失業者的人口特質仍不明朗，希望焦點團體真得能夠勾勒出一些這群人口群的概貌。
4. 目前這群失業者除了領取福利給付外，更重要的是信心的問題。

(十一) 劉參事：

1. 第八頁提到台灣的失業保險及相關政策，幾乎全是失業保險，而缺少相關的福利政策，宜再補充。甚至可獨立成一章，因為這才是與研究主題切合的文獻，例如公共服務擴大就業。而本章最後也可導引出就業導向的政策是比較可欲的，再去說明其他關措施的重要性。
2. 銜接一詞的用法是否恰當？就業保險和福利制度相互配合可能會更貼切。
3. 還是以就業保險為主軸，但在與其他福利制度的相互配合上，可以思考就業保險沒保障到的人，該怎麼辦？而領取給付六個月期滿，仍然失業，該怎麼辦？而當時領取失業保險給付期間訂為六個月，是因為平均失業期間大概維持這麼長，但現在情勢不一樣，失業期間平均七個月，中高齡甚至八、九個月，宜再列入考量。那在政策規劃時，究竟是要把給付期間延長，抑或搭配其他的福利給付？其原因為何？背後的理念為何？

十、報告人回應問題：

- (一) 失業勞工應採狹義較適當。
- (二) 會再補述採英、荷做為參考的理由，及其社會安全制度之評述。對於各章節及段落之間的聯結性也會再加強。
- (三) 對於保險和救助的分割，各國有不同的偏重，其背後有支持的意識型態。但從保障不足到保障過度，這個困局如何處理呢？如果放在台灣的环境來看，這個問題可能也很難回答。
- (四) 本研究希望能從目前台灣的环境切入，探討對工作的概念是否需重新調整。尤其中高齡失業者很難再進入勞動市場，而這些族群是否就讓他退出勞動市場，又有何福利措施可提供支持呢？
- (五) 本研究還是回歸題目，探討就業保險和福利制度上的銜接問題。

十一、 主席結論：

- (一) 應該還是回到題目來思考，而且在時間的考量下更聚焦研究焦點。

Bridging 的工作還是不可少，將其他更廣的面向和議題割愛或列為結論的建議，或此研究的貢獻與限制。

- (二)研究的目標擬聚焦在目前的社經環境背景及失業人口群的特徵。還有就是英荷因應失業問題的策略與做法，其在就業保險與福利制度上有何配套措施。
- (三)這個計劃主要是探討如何照顧失業者，而促進就業是一個副軸。
- (四)最後還是希望研究團隊能提出一些預期影響。

附件五 期末座談會議記錄

行政院經濟建設委員會九十二年度委託研究計畫
「失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究」期末報告審查會

時間：中華民國 92 年 12 月 30 日（星期二）下午 2：30

地點：B138 會議室

主席：陳處長世璋

紀錄：

出席者：林教授志鴻、郭教授振昌

行政院勞委會黃專員琴雀、內政部社會司舒專員昌榮、勞保局彭研究員德明、職訓局李專門委員庚霽、劉參事玉蘭、林參事大鈞

列席者：張教授志銘

曾副處長文清、蕭專門委員麗卿、陳專員正民

壹、研究單位報告：(略)

貳、發言要點：

郭振昌教授：

1. 研究重點仍應扣緊題目，即著重在就業保險與社會福利的銜接上；研究結論更應具體提出外國銜接機制的經驗。
2. 國內資料方面，除了失業給付之外，最好也將為補失業給付不足的促進就業津貼補上。
3. 台中市曾經實施過的失業救助措施，可作為保險與救助接軌的參考。
4. 關於失業對象應予分類之觀點，國內已有針對不同對象之相關措施，如能對其實施績效一併檢討，對本研究會更有價值。
5. 第 13、14 頁有關關廠歇業的數據，宜再修正，其他各種數據資料宜再更新。第 34 頁「不外乎保險型與救助型」，實際應還有其他的失業基金，不只有兩種，用詞修改。
5. 第 56 頁，英國在 25-49 歲就業政策成效最好，而台灣此一年齡層失業人口不少，是否適用於台灣地區的長期失業者，似可再作進一步探討。

林志鴻教授：

1. 研究重點應放在就業保險與社會福利的銜接，並具體提出研究觀點。
2. 以焦點團體方式探討失業者的需要，這一部分可再進一步的發展；德國有關失業歷程的分析模式，值得研究單位參考。
4. 社會救助制度要如何從以低收入者為對象，逐步擴及失業對象，以及給付內容，除了健保費補助外，還有其他項目應納入考量，國外社會救助發展的經驗，可納入本研究之參考。

5. 各國社會安全制度之引用，已有新的資料出版，宜再更新。
6. 德國也有因應保障效率之需要，進行相關組織調整；給付內容的調整，並不僅限於保險，可針對失業者的需要，擴及其他配套，若只就給付考量，似有所不足。

劉參事：

1. 研究主題應契合研究題目，注重二者的銜接配合問題。
2. 第五、第六章宜再充實，二者間宜再做更緊密的扣合。

內政部社會司舒專員：

1. 關於失業給付與社會救助的連結，就社會救助體系而論，可以考慮增加失業救助項目。
2. 失業給付期限為六個月，不宜坐等六個月領完讓問題發生，最好應在第四或第五個月時，政府即應予以干預，對失業者的狀況進行了解，以防其落入貧窮。
3. 提供失業到貧窮過程的分析，供研究單位參考。

勞委會黃專員：

1. 關於台灣失業保障制度，我國條件已比國外寬，這一段敘述與實際有所出入，請研究單位再作調整。
2. 第十七頁失業保險制度內容之表格，失業給付欄名稱，建議改用就業保險給付項目。
3. 失業保險的各種法令發展，建議統一以實施日期為準。

勞保局彭研究員：

1. 保險與福利兩者之間，就保障精神而言，二者具有互相連動的關係，二者間如何具有彈性，值得考量。
2. 目前對於失業給付的條件限制相當嚴，在面對高失業的狀況時，顯得缺乏彈性，未來似可視失業狀況來訂定給付期間。

李專門委員

1. 一般慣例，圖的標題宜置於圖的下面。
2. 第 10 頁「高雄就業服務站」，可能是屬鳳山就服站，請再確認。
3. 第 11 頁表 2-2-1，2003 年為單月資料，宜標明；第 22 頁中，全國就服中心共 7 個，37 個就服站，311 個就服台，請修正。
4. 第 20 頁關於領取失業給付的程序請再作修正，即需經簡易諮詢、轉介職訓、報到等程序後才可以領取「職訓生活津貼」。
5. 第 60 頁的個案主訴部分，由於目前的作業指數很清楚，個案的陳述是否符合

- 事實，宜再確認。第 62 頁對於公立就服中心之效率問題，宜說清楚。
6. 其他文字部分，會後提供參考。

林參事：

1. 報告中的文字，有爭議的部分，宜再修改。第 19 頁文字敘述與表格資料不符，也請修正。
2. 引用國外經驗，宜具體指出可供借參之處。列出各國法案，也要提及法案重點。
3. 焦點團體因為人數少，其代表性如何，宜有所交代。
4. 英、荷經驗，他們是由一個高失業與高福利的時代，經過改革的努力，遂使得失業率下降，其可供參考的改革措施，宜具體點出，以供我國政策推動之參考。
5. 結論部分，所引用的國外經驗，還有很多觀點可以發展，可再進一步分析。

陳專員：

1. 本項研究需要照顧的面向包括失業者的需要、就業保險及社會救助，三者間的關聯，宜有適當的整合。
2. 對於失業者的照顧，基本上就是生活的基本保障，宜就我國現制對於提供失業者的協助措施，檢討其不足之處，並就未來應該調整的部分，提出具體政策建議。
3. 目前社會救助措施中，雖然有以工代賑之方式，但僅限於低收入者，失業者如不能進入社會救助體系，即無法受到此一措施之照顧，這一點是否需要檢討，亦可納入研討。
4. 文獻上關於失業家庭的研究，其子女的教育問題是經常受到關切的課題，是否也納入研究，請研究單位考量。

蕭專門委員

1. 對於失業者的保障，第二章只提到救助部分，其他津貼方面可以再考量。
2. 失業原因的分析，與時空背景有很大關係，例如我國加入世貿組織後對農業的從業人口所產生的衝擊，在分析時宜納入考量。對於過去失業率的陳述，由於變化很大，宜具體指明是指那一時期或時間點。
3. 對於失業族群的分析，文獻上已有的研究可作為補充。
4. 對於台灣失業保障制度的評析，行文中只限於就業保險的分析，事實上除了就業保險之外，還有其他的津貼，建議這一節的名稱宜修正為就業保險法評析。
5. 美國的失業保險是由各州自行立法，在引用上宜謹慎。

研究單位回應：

1. 針對英國及荷蘭部份，因國內資料有限，近期會從國外搜集資料，予以補充內

文的不足。

2. 荷蘭的就業保險制度具體及內涵，台灣是否能做？這也會進一步探討。

參、主席結論：

1. 出席者所提意見修正，請研究單位參考；幾點與現況有所出入部分，亦請一併修正。
2. 研究焦點仍宜以研究題目界定，以失業保險與社會福利之銜接為主軸，其他部分可列為後續研究的建議。

參考資料

就業服務法

就業保險法

公共服務擴大就業暫行條例

全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/fn.asp>

行政院勞委會 <http://www.cla.gov.tw>

英國工作與年金部 <http://www.dwp.gov.uk>

英國國家統計局 <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=165>

英國國家統計局 <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=12>

英國新協定 <http://www.newdeal.gov.uk>

荷蘭工作與所得中心 <http://www.cwinet.nl>

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/>

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/>

王方(2001)失業保險的功能與反省--就業安全體系之建立。勞資關係，第20卷第4期，頁206-220。

行政院內政部(2003)九十二年低收入戶的類別及條件一覽表

<http://volnet.moi.gov.tw/sowf/10/9104-92.htm>

行政院主計處(2002)91年6月暨上半年台灣地區人力資源統計調查結果

http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs8/news/four_4.htm

行政院勞工委員(2002)勞動統計。

行政院勞工委員會(2003)勞動統計月報。

行政院經建會(2003)「公共服務擴大就業計劃」執行檢討。

<http://www.cepd.gov.tw/indexset/indexcontent.jsp?task=direct&topno=3&url=../upload/news/news921225.pdf>

行政院經建會人力規劃處(2003)就業市場情勢月報。

邱秋瑩等(2002)當前台灣失業率攀升之分析與對策簡報。行政院經濟建設委員會綜合計劃處。

柯木興(2002)社會保險。台北：中國社會保險學會。

孫健忠(1999)社會價值與社會控制：以社會救助為例。台大社會工作學刊，1，頁77-109。

孫健忠(2002)台灣社會救助制度實施與建構之研究。台北：時英。

徐元龍(2002)失業問題及相關政策評析。社會福利政策與立法，頁203-221。

張英陣 (1992) 儲蓄互助社與福利政策。儲蓄互助社雜誌，第 22 期，頁 11-13。
張英陣 (1994) 低收入戶的儲蓄管道。社會工作學刊，第 3 期，頁 19-46。
許振明 (2001) 國內失業問題探討與分析。

郭國文 (2001) 失業潮下台灣社會應有的勞動政策走向。勞資關係月刊，第 19 卷第 2 期，頁 6-13。

陳中興(2001·1·14) 經建會向英取經就業服務建議外包。

www.libertytimes.com.tw/2001/new/jan/14/today-e3.htm

勞委會職訓局 (2003) 三合一就業服務業務說明。

http://www2.evta.gov.tw/news_web/detail.asp?news_id=142

楊瑩編譯(1997)未來社會安全制度的永恆不變性與變遷性。台北：勞工保險局編印。

楊瑩編譯(2000)1999 各國社會安全制度要覽。勞工保險局編印。

詹火生 (2000) 當前失業問題與對策。網頁資料：

詹火生 (2001) 失業率上升中政府所應扮演的角色與功能。2001 年 3 月 16 日發表於中央研究院民族所主辦之「失業問題研討會」。

詹火生、林慧芬、鐘琳惠(2003)台灣失業保險制度的回顧與展望。網頁資料：

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-R-092-001.htm>.

劉大和 (2000) 台灣勞工的經濟處境與問題之探討。APEC Review No.6。

蕭玉煌 (2001)。我國社會救助政策回顧與展望。社區發展季刊，第 95 期，頁 5-25。

Bennett, F. (2002). Gender implications of current social security reforms, *Fiscal Studies*, 23, 4, pp. 559-584.

Bison, I., & Espin-Andersen, G. (2000). Unemployment, welfare regime and income packaging. In D. Gallie and S. Paugam (eds.). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, pp. 69-86. Oxford: Oxford University Press.

Davis Smith, J., Locke, M., & Shepherd, J. (1998). *Volunteering for employment: A review of the literature*. London: The National Centre for Volunteering.

Department of Work and Pensions (2003). *Families and children 2001: Work and childcare*. London: DWP.

Department of Work and Pensions (2003). *Final effect of ONE*. London: DWP.

Department of Work and Pensions (2003). *Working families' tax credit in 2001*. London: DWP.

- Department of Work and Pensions (2003). *United Kingdom Employment National Action Plan 2003*. London: DWP.
- DfEE (1998). *A new contract for welfare: The gateway to work* (Cm 4102), London: European Employment Strategy, <http://europa.eu.int>.
- European Commission (2003). *The new actors of employment*. Luxembourg: European Communities.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003). *Interactions between the labour market and social protection: Seminar report*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Evans, M. (2001). *Welfare to work and the organization of opportunity: Lessons from abroad*, London: ESRC.
- Gallie, D., & Paugam, S. (2000). The experience of unemployment in Europe: The debate. In D. Gallie and S. Paugam (eds.). *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, pp. 1-21. Oxford: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, C., van Kersbergen, K., & Hemerijck, A. (2001). Neo-liberalism, the 'third way' or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 8, 2, pp.307-325.
- Hewitt, M. (2002). New Labour and the redefinition of social security. In M. Powell (ed.). *Evaluating New Labour welfare reforms*, pp.189-209. Bristol: The Policy Press.
- Hinrichs, K. (2000). *Combating unemployment: What can be learned from whom?* Paper presented at The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 September 2000.
- HM Treasury (2002). *UK Employment National Action Plan 2002* .
- Jessop, B. (1993). Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. *Studies in Political Economy*, 40, 7-39.
- Lødemel, I., & Trickey, H. (2000). A new contract for social assistance. In I. Lødemel and H. Trickey (eds.). *An offer you can't refuse*, pp. 1-39. Bristol: Policy Press.
- Millar, J. (2002). Adjusting welfare policies to stimulate job entry: The example of the United Kingdom, *Labour Market and Social Protection Reforms in international perspective*, pp.266-352. In H. Sarfati & G. Bonoli (eds.). *Labour market and social protections reforms in international perspective: Parallel or converging tracks ?* pp. 266-284. Aldershot: Ashgate
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). *National Action Plan for Employment*. The Hague, The Netherlands.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *National Action Plan for Employment*). The Hague, The Netherlands.

- Minisrerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003). *National Action Plan for Employment*). The Hague, The Netherlands.
- Poppe, N., Strawn, J., & Martinson, K. (2003). Whose job is it? Creating opportunities for advancement. In R.P. Giloth (ed.). *Workforce intermediaries in the 21st century*. Philadelphia: Temple University Press.
- Rooij, P. de (1979). *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940*. Landelijk en Amsterdams beleid, Amsterdams: Van Genneep.
- Sarfati, H., & Bonoli, G. (2002). Coordinating labour market and social protection policies. In H. Sarfati & G. Bonoli (eds.). *Labour market and social protections reforms in international perspective: Parallel or converging tracks ?* Aldershot: Ashgate
- Social Security Administration (2003). *Social security programs throughout the world 2002*. <http://www.ssa.gov>.
- Spies, H., & van Berkel, R. (2000). Workfare in the Netherlands – Young unemployed people and the Jobseeker's Employment Act. In I. Lødemel and H. Trickey (eds.). *An offer you can't refuse*, pp. 105-132. Bristol: Policy Press.
- Street, L. (1994). *Volunteering for work experience*. Ottawa, Ontario: Voluntary Action Directorate, Canadian Heritage.
- Terpstra, J. (2002). Cooperation between social security and employment services: Evaluation of a reform strategy in the Netherlands. *International Social Security Review*, 55, 3, 39-55.
- Trickey, H. & Walker, R. (2000). Steps to compulsion within British labour market policies. In I. Lødemel and H. Trickey (eds.). *An offer you can't refuse*, pp. 181-214. Bristol: Policy Press.
- Tzannatos, Z., & Roddis, S. (1998). *Unemployment benefit*. World Bank.
- van Oorschot, M., Boos, C., Engelfriet, R., & Brueren, A-M. (1999). *The evolution of social protection in The Netherlands, 1998-2000*. Tilburg Institute for Social Security Research, Tilburg University, The Netherlands.
- Walker, R. & Wiseman, M. (2003) Making welfare work: UK activation policies under New Labour, *International Social Security Review*, 56, pp. 3-29.

失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究/張志銘計畫主持，張英陣協同主持。—初版。—台北市：行政院經濟建設委員會，民92

面：表，公分

GPN 1009205257

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：財團法人義和公益文教基金會

1. 勞工-勞工保險及福利

556.8

題名： 失業勞工就業保險與社會福利制度銜接之研究

計畫主持人：張志銘

協同主持人：張英陣

出版機關：行政院經濟建設委員會

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：財團法人義和公益文教基金會

電話：02-23165300

地址：台北市寶慶路三號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國92年12月

版次：第一版

刷次：第一刷

GPN：1009205257

工本費：120元

平裝

GPN : 1009205257

工本費：120 元

平裝