

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

「積極促進」治理下就業保險制度的實踐困境探討 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 99-2410-H-034-029-
執行期間：99年08月01日至100年07月31日
執行單位：中國文化大學勞工關係學系(所)

計畫主持人：李健鴻

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：黃于珊

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 100 年 10 月 30 日

「積極促進」治理下就業保險制度的實踐困境探討

計畫類型：個別型計畫

計畫編號：NSC99-2410-H-034-029

執行期間：99年8月1日至100年7月31日

執行單位：中國文化大學勞工關係學系

計畫主持人：李健鴻

共同主持人：無

計畫參與人員：黃于珊

成果報告類型：精簡報告

出國心得報告：無出國活動

處理方式：可公開查詢

中華民國 100 年 10 月 30 日

一、中英文摘要及關鍵字

本計畫探討就業保險制度在「積極促進」的治理模式下，就業保險制度的設計方式、制度聯結方式、執行方式，對於失業給付領受者再就業成效的影響。計畫研究發現，從勞保失業給付制度轉變為就業保險制度，最重要的立法變革原則就是「享有權利不變、負擔義務增加」，同時現行的就業保險制度又依照「個體化」與「例行化」的原則，設計了各種嚴格的尋職規範要求，導致失業者在申請領取失業給付的過程中，必須負擔的尋職義務超過可享有的領取失業給付權利；在制度執行方式上，目前公立就業服務機構在進行「失業認定」時，採取的是不利於失業給付領受者的行政處份，導致有 11% 以上的失業者因此而被取消失業給付的資格；在制度聯結上，職訓諮詢制度未能與失業給付制度有效聯結，使得多數失業給付請領者難以獲得深度就業諮詢的協助，影響其再就業意願三者共同導致失業給付領受者處在「消極性參與」的例行化尋職處境中，使得失業給付領受者的再就業成效不彰。

This study aims to explore the re-employment performance of unemployment benefit recipient's resulting from the design, combination and implementation of Employment Insurance institutions in the mode of activation governance in Taiwan. The main finding is that "rights unchanged and obligations increased" were the most important principle in the process of legislation change from unemployment benefits institutions in labor insurance towards employment insurance institutions according to activation governance, besides, performing employment insurance institutions were designed in accordance with "individualization" and "routine"; tighten suitable job criteria and imbalanced administrative discretion bringing forth unemployed fall into the overloading obligations more than rights and there were over 10% unemployed been canceled the unemployment benefit in the process of applying for unemployment benefits; weak combination between training counseling institution and unemployment benefit institution leading to unemployment benefit recipient's low re-employment wish; It is the causes of unemployment benefit recipient's low re-employment performance.

關鍵字：積極促進、就業保險、個體化

Keywords：Activation, Employment Insurance, Individualization

二、報告內容

前言

自從 1999 年台灣開辦勞保失業給付制度，並在 2003 年變革為就業保險制度後，就業保險制度就改變了勞保失業給付制度單純的所得安全功能，擴充為「促進就業」與「所得安全」功能並存，甚至在強化「促進就業」的政策目標下，就業保險制度已將失業給付、職業訓練、就業服務制度，整合為「三合一服務」模式，並以「單一窗口」模式受理申請，藉以促使失業者在請領失業給付時，必須積極參與職業訓練與推介尋職。儘管雖然現行制度已經明顯強化「積極促進就業」的制度規範程度，但是「就業成效不彰」的批評聲浪卻始終高漲，社會輿論將就業保險制度就業成效不彰的主因，歸咎於失業者個人的道德風險，而在社會輿論及民意機關的壓力下，政府也片面地強調積極促進的治理模式，以「促進再就業」做為對失業者與社會訴求的政策方向，在這種社會氛圍下，建構形成「申領失業給付者必須積極尋職」的社會控制性論述，否則失業者就會被批判成為「待改造的道德風險者」，但是這種認定「領取失業給付者必然是道德風險者」的論調，其實是未能確實瞭解就業保險制度的論點，難以完整解釋成效不彰的原因。

研究目的

本計畫從「積極促進」概念切入，探討 12 年來台灣的就業保險制度實施歷程，反省思考的重點集中於下列問題：為何在「積極促進」的治理模式下，就業保險制度始終無法達成原本設定的「積極促進就業」政策目標？就業成效不彰，是否與就業保險制度權利與義務的「制度設計方式」、「制度聯結方式」、「制度執行方式」等制度性因素有所關聯？

文獻探討

西方資本主義國家面對經濟全球化所帶來的高失業問題挑戰，自 1990 年代後期起，就持續推動以「積極促進」為治理原則的就業政策，所謂「積極促進」是指：針對領取政府給付者或是被勞動市場排除在外者，促使其進入或再進入勞動市場、或參與社會團體、社區或志願服務等的社會性活動。「積極促進」是指：針對領取政府給付者或是被勞動市場排除在外者，促使其進入或再進入勞動市場、或參與社會團體、社區或志願服務等的社會性活動；強調必須藉由各項政策措施，促使失業者積極參與勞動市場再就業。而主要的就業政策變革領域，除了加強推動「積極勞動市場政策」外，就是將「失業保險」制度轉型成為「就業保險」制度，二者已成為「積極促進」治理下的就業政策核心內涵，以強化國家達成積極促進就業的目標。Clasen 與 Clegg (2006:529) 從歷史變遷的角度，在反

省思考失業保險制度變革發展的歷程時指出，西方資本主義社會從工業社會轉變到後工業社會時代，勞動市場已經日趨彈性化，但是失業保險制度卻出現了二項適用上的明顯限制，因此使得失業保險制度難以適應後工業社會的新問題，一是未能提供非典型工作者獲得失業時的保障，致使其就業能力下降；其次是失業給付領受者的依賴情況日益嚴重，導致失業保險制度的財政困難。因此西方福利國家開始採取「積極促進」的治理原則，將失業保險制度轉型發展為就業保險制度，企圖降低失業給付領受者過於依賴保險資源的道德風險問題。

然而，依照「積極促進」治理原則所制定的就業保險制度，實踐的結果卻顯示失業給付領受者的再就業成效仍然並不理想，其中原因為何，目前已成為歐洲就業政策學界討論爭議的議題。從就業保險制度的實施過程而言，就業保險制度下失業給付領受者的再就業成效，至少牽涉到四個分析層次，分別是失業給付領受者個人層次、勞動市場層次、制度規畫設計層次、「個人—制度」互動層次，彼此之間相互關聯，共同影響著積極促進體制下失業給付領受者的再就業成效。

首先，就失業給付領受者個人層次而言，道德風險論所強調的是失業給付領受者個人就業意願低落的主觀性因素，但是究竟其影響程度如何，其實仍有商榷必要。Madsen (2006:353) 針對丹麥的失業給付體系研究指出，由於丹麥的失業給付係以 90% 的高所得替代率著稱，因而引發了「失業給付高所得替代率會使失業給付領受者—特別是低所得者尋職意願減少之風險升高」的質疑，然而 Madsen 強調，「高所得替代率會產生降低尋職意願效果」的論點，在理論上似乎言之成理，但是卻難以從丹麥失業給付的經驗研究上獲得確認，更重要的是，失業給付體系已經設計出早期介入的、密集性的積極促進就業措施，以對抗失業給付領受者尋職意願降低的問題，使失業給付水準對降低個人尋職意願的影響程度，受到相當的侷限。其實失業給付領受者在領取失業給付的過程中，失業給付領受者個人因素確實對再就業成效有所影響，但是比起個人就業意願低落的主觀性因素，個人就業能力不足的客觀性因素，更可能使得失業給付領受者尋找「合適」工作的成功機率受到限制。Larsen 與 Mailand(2007:106) 在分析丹麥的「積極促進」計畫時就發現，丹麥政府為達成社會融合的目標，實施的積極促進政策將幾近全部的失業者都納入適用範圍內，即使是身體受傷、精神受創、工作失能等就業能力不足的失業者，也都成為積極促進政策的目標對象，要求失業者必須在領取失業給付時積極尋職再就業，以降低對給付所得的依賴，但是由於就業能力不足，實際的結果卻是導致這些弱勢的失業者在尋職時遭遇許多障礙，因此仍然難以重返勞動市場再就業。

其次，就勞動市場層次而言，Larsen 與 Mailand(2007:104) 在研究丹麥的「積極促進」計畫後指出，在 2001 年之後，丹麥政府面對勞動市場發生

勞動力短缺但同時持續失業的結構性失業問題時，就業政策的主流思惟是採取新古典經濟學的途徑，認為結構性失業問題的主因在於失業者的工作動機不足 (motivational deficit)，因此解決之道是必須激發失業者的尋職誘因，具體的積極促進措施包括減少失業給付、增加尋職義務、緊縮失業給付標準等。Larsen 與 Mailand(2007:111)指出，從 2002 至 2004 年，丹麥政府實施了上述措施，但是根據丹麥政府在這些積極促進措施結束後 1 年進行的政策評估結果卻顯示，雖然積極促進措施確實使失業者降低了對給付的依賴，但是卻同時產生了負面的尋職「閉鎖」效應 (lock-in effect)，尋職行為反而減少，同時也沒有產生正面的就業成效。在勞動市場出現結構性失業問題的情況下，失業給付領受者並非不願意進入勞動市場再就業，而是尋職困難，即使能夠尋找到工作，大部分卻是屬於所謂的「不穩定工作」(precarious job) (Laparra, Barbier and Darmon, 2004:45-6)。在這種勞動市場的結構性限制下，失業給付領受者所能尋找到工作機會因而相當限縮，他們的失業問題就時間而言已經不再是短暫而是長期性的，就原因而言不是突發性而是結構性的。

就制度規畫設計層次而言，就業保險制度的制度設計方式與內涵，目前也已經成為另一項受到關注的因素。Kopac (2002:2) 指出，西方福利國家在規畫設計就業保險制度時，普遍設計出「合格標準」(eligibility criteria)、「資格條件」、「尋職行為規範」等三種行政機關的法定職權，形成廣泛且細緻的行政管理規則，做為認定個別申請失業給付者是否為「真正應獲得協助者」的依據，並建立失業給付領受者的權利與義務認定標準。在法定職權的制度設計思惟下，就業保險制度在設計上，引發關注的主要問題是：「合格標準」的制度設計方式會對於失業給付領受者產生的影響效應。Grubb (2000:149-50) 分析指出，合格標準的設計嚴格程度會對於失業給付領受者產生三種不同的影響效應，包括：(1) 排除效應，發生於行政機關宣告個別失業給付領受者不符合「合格標準」時，失業給付領受者因為被判定為無能力繼續工作或尋職意願不足時，就會被排除在保障範圍外，而合格標準的設計越是嚴格，就越有可能導致失業者被排除而無法領取失業給付；(2) 行為效應，就業保險制度在制度設計上，為避免個別失業給付領受者出現道德風險，因此往往會設計出要求申請失業給付者必須在短期內開始尋職的合格標準規定，此種制度設計雖然能夠促使失業給付領受者在規定的短期內「出現尋職行為」，但是卻不必然會促使失業給付領受者尋得適合的工作。(3) 反向效應，發生於就業保險制度的合格標準規定要求失業給付領受者必須負擔的尋職義務過於繁重，超過享有權利時，失業給付領受者會降低進行尋職意願，以消極方式因應就業保險制度要求達成的尋職義務，導致對尋職行為產生反向效應。

就「個人—制度」互動層次而言，就業保險制度提供的失業給付以及相關服

務，是透過失業給付領受者個人與行政機關提供者的互動中進行的，失業給付領受者個人以申請人的角色享受到行政機關提供的給付與服務，其對於就業保險制度的主觀感受，大部份是在「制度一個人」互動的層次被決定的。而失業給付領受者身處在積極促進體制下就業保險制度內，對於就業保險制度的主觀感受與面臨的處境問題，可分為二方面加以分析，分別是「個體化」與「公民參與」程度。

依照積極促進的治理原則，就業保險制度在制度規畫設計上，要求失業給付領受者必須依照國家設定的規範，負擔起參與尋職過程應盡的責任與義務，才能夠獲得國家提供的失業給付資源。這種「有條件式」的積極促進治理原則，衍生出二項爭議問題，第一是失業者在「應負擔義務」與「可享有權利」之間的界線如何釐清？第二是積極促進做為一種新的國家治理型態，國家與失業者之間的關係如何重新界定？而要釐清這二項問題，可以從積極促進措施的「規畫設計」與「執行方式」二方面，來分析失業者身處在制度脈絡中的處境問題。Borghi 與 Van Berkel (2005:4) 指出，在規畫設計方面，積極促進採取的是「個體化」(individualization) 途徑，意指政策設計的重點在於根據失業者個人所面臨的勞動市場風險，提供「個人式」的服務措施；在執行方式上，積極促進是藉由「公民參與」的方式來達成，意指藉由政策力量促使失業公民參與勞動市場運作，使失業者成為「參與型的公民」。

「個體化」與「公民參與」二項概念彼此關聯，因為在提供個人化的服務措施時，失業者必須參與運作過程，而為了促使失業者成為參與型的公民，服務措施就必須採取個人化的形式。Van Berkel 與 Borghi (2007:415) 強調，要想明確釐清失業者的公民權利與義務，應該先釐清的重點是：在服務措施流程中受到「個體化」對待與要求的失業者，實際參與程度究竟為何，若是將參與程度從微弱到強烈加以區分，其中最強烈的參與形式為「問題設定式參與」(problem-setting participation)，意指失業者明確瞭解參與是自身的權利，並且能在設計服務措施與輸送服務過程的各階段中，透過多樣的觀點來表達自身的需要，要求服務措施必須符合自身需要；次強烈程度的參與形式則是「問題解決式參與」(problem-solving participation)，意指失業者參與政府預先設定好的服務措施，只能局部地參與分享決策，特別是在服務過程中發生問題時，提供建議意見給行政機構參考。至於最微弱的參與方式為「消極性參與」(passive participation)，在這種「消極性參與」的形式中，失業者僅被視為客體，沒有實際的權力，只能不對等地接受公共行政機構設定好的規範要求，個人需要卻被忽視，失業者個人需要只能被動地依照政府預先設定好的目標類別進行群組化的歸類，成為各類需要中的一部份，至於實際參與程度，只能在資訊層次接收來自外界的行政官僚或專家所告知的各種複雜規範，但是往往無法完全瞭解清楚。

因此，依照積極促進治理實施就業保險制度下的失業者，面臨著「個體化」

的處境，主要問題有二，首先在公民權利與義務方面，若是失業者僅能接受「消極性參與」形式，則在接受個人式服務措施的「個體化」過程中，失業者雖然能夠享有權利，但若是被迫擔負起國家要求的過度義務，不遵從就會面臨享有權利減少甚至取消的困境，則失業者在權利與義務之間將出現失衡的問題；其次，在國家與公民的關係方面，積極促進做為一種新的國家治理型態，當多數失業者只能透過「消極性參與」的形式接受國家提供的協助措施時，會使得失業者在實際上成為受到國家進行社會控制的「客體化個體」，而就業政策措施在實際執行時，也從原本設定的「促進就業」目標，變成國家積極導入新的「社會控制」方式，使得國家與公民之間呈現的是一種深入細緻的控制關係（Kopac,2002:1）。

研究方法

1. 文獻蒐集分析

蒐集整理國內外有關就業保險制度政策成效評估之文獻，進行文獻回顧探討。

2. 次級資料分析

蒐集整理國內現有相關次級資料之收集與分析，包括現有國內政府主管機關針對就業保險制度政策措施實施結果資料之整理與分析。

結果與討論

1. 從失業保險到就業保險的變革歷程

從制度的歷史演變來看，台灣自從 1999 年開辦勞工保險失業給付制度，2003 年再轉變到就業保險制度，至今已超過 10 年以上，反省這項制度的變革歷程，可以發現：就業保險制度相較於勞保失業給付制度，已經是強化「積極促進」原則設計方向，造成「享有權利不變、負擔義務增加」的情形。

從歷史發展的角度來看，目前台灣的就業保險制度，其實是歷經了至少二次變革之後的產物，主要是 1999 年施行的勞保失業給付辦法、2001 年的勞保失業給付辦法修正、2003 年的就業保險法正式實施（蔡秀釗，2006）。從勞保失業給付辦法到就業保險法的 10 年變革歷程，比較「勞工保險失業給付辦法」（2001 年）與「就業保險法」之規定，在失業給付之「享有權利」方面，勞保失業給付辦法（2001 年）與就業保險法（2003 年）對於「給付條件」（保險年資一年）、「給付標準」（平均月投保薪資之 60%）二項的基本規定相同，但是就業保險法在「給

付上限」項目增列「再次請領」限制，規定首次領滿六個月給付者，在二年內再次請領時以給付三個月為限，而且就業保險法在請領條件上，除了「辦理求職登記」，還包括「具工作能力與繼續工作意願」、「接受公立就業服務機構安排之推介就業、就業諮詢或職業訓練」。因此，就業保險法與勞保失業給付辦法（2001年）的「享有權利不變」，但是就業保險法在請領條件上略有緊縮。在「享有權利不變」的制度設計下，根據統計，2010年的全體勞保被保險人平均投保薪資為2萬7,860元（勞保局，2010），以六成計算就是1萬7,160元，只有2010年全體受僱員工每人月平均薪資4萬9,730元的34%（主計處，2010），此即台灣失業給付標準的所得替代率，相較於OECD國家，台灣是相對較低的給付水準，因為根據Schomann（2000）針對OECD國家進行比較分析，將各國失業給付區分為三個等級，高水準等級國家的失業給付水準，其平均所得替代率已超過國民平均所得的60%，中等水準國家的平均所得替代率為38%，介於23%-58%，低水準國家的所得替代率則是均低於22%。

在「負擔義務」方面，勞保失業給付辦法（2001年）與就業保險法的規定卻明顯不同。先從「給付等待期」來看，勞保失業給付辦法（2001年）規定的等待期只有7日，就業保險法卻必須等待14日，延長等待期代表申請失業給付者尋職時間的延長；至於「尋職要求」，勞保失業給付辦法（2001年）只要求辦理求職登記後失業認定時提供一次求職記錄，就業保險法卻要求辦理求職登記後失業認定時提供至少二次求職記錄，增加了求職的義務；至於「拒絕推介就業標準」，勞保失業給付辦法（2001年）規定的理由有三項（工資、距離、工作性質），就業保險法卻只有二項（工資、距離），將「工作性質」（與原任工作性質專長不同）刪除，拒絕推介就業之權利被限縮，代表失業者必須接受公立就業服務機構推介與原工作性質不同的尋職義務。

2. 台灣就業保險制度之內涵

在持續強調「道德風險論」以及「促進再就業」的論述下，現行就業保險制度在制度設計上，不僅設計出相對較低的失業給付水準，緊縮「合適工作」標準與「請領條件」資格，而且還設計了「例行化」的尋職行為規範，要求領取失業給付者必須負擔嚴格的尋職義務，造成領取失業給付者面臨權利與義務失衡的制度設計問題。

而在制度的執行方式上，當失業認定制度與勞動市場運作之間產生衝突時，現行公立就業服務機構往往會做出不利於申請失業給付者的行政處份，損及申請失業給付者的權利，根據勞委會職訓局的統計分析，從2005年至2010年，平均每年有11%的失業給付申請者在失業認定時，因為未能完全符合就業保險制度規定的13項尋職義務條件，而被取消失業給付的請領資格，無法領取失業給付而

陷入失業後的生計困境。不僅如此，在失業者處境上，領取失業給付者在尋職行為規範下必須承受「資遣震撼後的求職登記義務」、「懲罰式的推介就業等待」、「二次求職後的雇主抱怨壓力」等負面感受，再加上在「個體化」的尋職過程監管制度下，只能夠「消極性參與」就業諮詢制度的運作流程，接受到個案管理人員提供「有限的就業諮詢尋職協助」，都構成了失業給付申請者處在「制度疏離」的處境中。

現行就業保險制度在制度聯結方式上，與勞工保險失業給付制度相較，就業保險制度中增設有「職訓生活津貼」的給付項目，同時又規定公立就業服務機構應辦理職訓推介，目的是促使非自願性失業者接受轉業訓練，以提升就業能力順利再就業。這種制度設計思惟，認定行業衰退必然會造成「勞工個人技能落伍」，進而推定失業者的失業主因是「勞工難以學習新技能」，將失業的原因歸責於失業者個人，因此必須針對非自願失業者進行訓練，使其成為符合勞動市場發展需求的受雇者。但是這種主觀期待刪除「工作性質」後，就必然能夠符合「勞動市場發展需求」的制度設計思惟，與客觀的實際制度運作卻有明顯落差。因為根據勞保局統計，2008年共計核發失業給付370,190件，卻只核發職訓生活津貼14,673件，顯示多數非自願失業者並未進入政府設計的職訓制度路徑，為何會如此呢？有二項原因，第一是現行職訓諮詢制度與職訓制度未能相互配合的「制度配套缺陷」，第二是「職訓資源不足」也難以有效提供失業者接受符合「勞動市場發展需求」的訓練，造成「非自願性失業者接受轉業訓練後再就業」的目標難以達成。依照就業保險法的規定，公立就業服務機構為促進失業者再就業得視需要提供就業諮詢，而就業諮詢項目之一就是職訓諮詢，目的是「提供選擇職業訓練的資訊與服務」，同時根據規定，想領取職訓生活津貼的失業者均必須先經過就業服務機構的個案管理員提供職訓諮詢，但是在實務上，職訓諮詢制度的運作卻出現與「職訓中心季節性開班模式」無法相互配合的困境。由於每年各公立職訓中心開設訓練班的時間均集中在3-4月，這種季節性開班模式，導致每年3-4月就會有大量具參訓意願的失業者湧進就業服務站，要求個案管理員開立職訓推介證明，以每處就業服務站只有4-5名個案管理員的現況，每一位個案管理員在3-4月時均必須服務大量具參訓意願的失業者，不僅無法提供真正符合「勞動市場發展需求」的專業職訓諮詢服務，開立職訓推介證明在實際上成為「例行公事」，而且還嚴重排擠到個案管理員從事「失業給付請領者與特定對象失業者就業諮詢」的核心任務，違反了就業保險制度的促進就業政策目標。

「失衡的制度設計」、「失衡的行政處份」、「有限的制度聯結」，三者共同導致申領失業給付者身處在「制度疏離」的處境中，申領失業給付者與例行化的尋職行為疏離，尋職行動實際上已成為一種持續負面感受的「例行化尋職」歷程，失業者為了符合領取失業給付規定，而「消極性參與」例行化尋職，這正是就業保險制度在持續強化「積極促進」治理原則的情況下，再就業成效卻不彰的真正

主因，這不是從失業者「個人」的道德風險因素能夠解釋的，而是在「積極促進」治理下，「失衡的制度設計」、「有限的制度聯結」與「失衡的行政處份」共同建構的結果。

3. 就業保險制度政策成效之調查

勞委會在2009年公布的「領取失業給付勞工之就業關懷調查」，這份報告以2006年7月至2009年6月共計三年期間的失業給付領受者為對象，結果顯示有高達87.2%的失業給付領受者認為再就業有困難，因此造成失業給付領受者的再就業尋職意願不足，明顯高於認為沒有困難的12.8%（勞工委員會，2009:18）。現在必須探究的問題是：為什麼在「積極促進」治理原則下，現行就業保險失業給付制度以及相關就業促進措施要求，卻導致失業給付領受者出現再就業意願與再就業成效均如此低落的現象？其中的關鍵在於現行就業保險體制下，失業給付制度的設計與執行方式均已經出現問題，不僅各項與失業給付直接相關的積極就業促進措施未能符合多數失業給付領受者的尋職需要，同時申請領取失業給付過程中的諸多規定要求，又帶給多數失業給付領受者負面感受，導致失業給付領受者處在一種「消極性參與處境」中。以下就分別從「積極就業促進措施未能符合多數失業給付領受者尋職需要」以及「失業給付領受者在申領失業給付各階段面臨的負面感受」二方面來分別說明。

首先，在「積極就業促進措施未能符合多數失業給付領受者尋職需要」方面，根據調查結果顯示，有多達66.9%的失業給付領受者認為公立就業服務機構所提供的各項與失業給付相關之就業促進措施需要改善，其中以「協助介紹工作」占35.8%最多，其次為「縮短行政作業時間」占31.1%，再其次為「增加職業訓練職種」占25.4%（勞工委員會，2009:25），只有33.1%認為各項失業給付相關的就業促進措施不需要改進。可見各項與失業給付直接關聯的積極就業促進措施，其實未能符合多數失業給付領受者的尋職需要，導致這些就業促進措施能夠產生的促進再就業效果有限，難以達成積極促進理念下的就業促進目標。

公立就業服務機構最重要的核心任務就是「協助介紹工作」，在現行就業保險體制下，要求失業給付領受者在每個月進行失業再認定時，均必需例行化地提供至少二次求職記錄，符合求職義務之後方可領取失業給付，但是卻被失業給付領受者視為是需要改善的就業促進措施首位，可見現行與失業給付制度直接相關的推介就業制度，未能符合失業給付領受者個人尋職需要的功能不彰問題嚴重。進一步分析失業給付領受者採取的尋職方式成效，可以發現，目前有工作者找到工作的方式，以「託親友師長或民意代表介紹」占34.3%為最高，其次為「向私立就業服務機構或網站求職」占29.5%，至於「透過公立就業服務機構或勞委會職訓局全國就業e網」找到工作者，竟然只有8%，由此可見公立就業服務機構

最核心的推介就業功能，對失業給付領受者提供的實際就業成效甚低（勞工委員會，2009:11）。

再就參與職業訓練意願來看，在失業給付領受者中，目前無工作且在尋職者，有 63.5%知道勞委會職訓局之「職訓 e 網」提供各項職業訓練課程資訊，但是其中曾經未曾上網查詢過訓練項目或未曾經報名參加職業訓練課程者卻占 32.6%，若是加上不知道「職訓 e 網」者 36.5%，二者多達 69.1%，可見多數失業給付領受者並未實際參與職訓；此外，失業給付領受者中，目前無工作且在尋職者，有 50.8%願意參加職業訓練，49.2%不願意，可見有半數的失業給付領受者的參與訓練意願低落，其中不願參加職業訓練的主要原因以「參加職訓未必找到工作」占 23.5%為最高，其次是「受訓期間無法負擔家計」占 16.9%，由這二項原因可以得知，失業給付領受者對於職訓結束後的就業促進功能成效有所質疑，再加上職訓期間的經濟配套措施不足，導致參加職訓意願低落。

結論與建議

就業保險制度的本意是提供失業者在失業期間能夠獲得基本的經濟收入，避免淪入無所依的絕境，因此「所得安全」是首要的政策目標，但是在強化「積極促進」治理下，勞保失業給付制度轉變為就業保險制度後，「促進就業」成為首要政策目標，尋職義務凌駕在領取失業給付的權利之上，在申領失業給付的各階段，都設定了詳盡的尋職規範、監管制度與繁複的查核程序，嚴格要求申領失業給付者遵守，否則就會受到取消失業給付的行政處份。在此種權利與義務失衡的情況下，符合申領失業給付資格的失業者，其請領權利其實已經被嚴格限制，請領失業給付的失業者只能透過「消極性參與」的形式，接受國家要求的尋職義務規定，成為受到國家進行社會控制的「客體化個體」。

面對現行就業保險制度產生的問題，建議可以從四方面重新檢討現行就業保險制度。首先，在作業流程方面，可以先簡化失業給付認定流程，以降低失業給付證明文件的爭議事件發生率，減少失業給付的服務時間，特別是簡化初次辦理申請失業給付的認定流程，並且避免在失業者面前直接打電話向雇主查證，以降低失業者的疏離感受問題。其次，在作業模式方面，應改變目前「失業給付與推介就業單一窗口」模式，將第一線「失業給付」與「推介就業」二項業務的受理窗口分流，以避免失業給付人數多時，直接影響辦理推介就業的時間與成效，或是影響個案管理員進行專業諮詢的成效。第三，在行政規則方面，在「失業給付」與「推介就業」分開受理後，第二線的個案管理員就不必再支援第一線，因此可配合建立「早期再就業專業諮詢」制度，建議修改「就業諮詢服務計畫」，將現行申請失業給付者在「失業再三認定」時才接受個案管理員專業諮詢的制度，修改為「失業再認定」時就提早接受，透過早期深度諮詢服務，有效掌握早期再就

職的關鍵時點，協助失業者早日再就業；第四，修改現行「失業認定離職原因查核作業注意事項」，依照責任歸屬事實來認定「雇主撤銷離職證明」是否有效，改變只依照雇主意見做為最後認定依據的不合理現況。

三、參考文獻

- 王永慈 (2007)。〈「積極促進」(Activation) 概念的解析〉。《東吳社會工作學報》第十六期，頁 151-173。
- 王順民 (2007)。〈大家共同來 A 失業給付？關於失業給付措施的人文思索〉。《國政評論》。台北：國家政策研究基金會。
- 許金龍 (2008) 〈失業認定單一窗口一案到底作業模式之探討〉。《就業安全半年刊》第七卷第二期，頁 52-60。
- 張朝金 (1999)。《失業保險與就業服務實務》。台北：五南圖書公司。
- 蔡秀釗 (2006)。《論我國失業給付之執行現況－以苗栗就業服務站為例》。嘉義：中正大學勞工研究所碩士論文。
- Borghi, Vando and Rik Van Berkle (2005).
Activation, participation, individualization: shifting public-private boundaries, shifting roles of citizens?. Paper prepared for the 3d ESPAnet conference, September 22-24, Fribourg, Switzerland.
〈<http://www.unifr.ch/travsoc/espanet05/papers/pap06-02>〉。
- Braun, Dietmar (2001). Models of Citizenship and Social Democratic Policies. Paper prepared for the 29th Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6-11, April.
〈http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a728582192~db=all~jump_type=rss〉。
- Clasen, Jochen and Daniel Clegg (2006). Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets, European Societies 8(4), p.527-553.
- Geldof, Dick (1999). New Activation Policies: Promises and Risks. pp.13-24. Linking Welfare and Work European Foundation, EU.
- Hasselpflug, Soren (2005). Availability criteria in 25 countries. Finans ministeriet Working Paper No:12.
- Hvinden, Bjorn (1999). Activation: A Nordic Perspective. p.1-12. Linking Welfare and Work European Foundation, EU.
- Hvinden, Bjorn and Rune Halvorsen (2001). Emerging Notions of Activation Citizenship in Europe, Paper prepared for the 5th conference of the European Sociological Association "Visions and Divisions. Challenges to European Sociology" . August 28-September 1. Helsinki, Finland.
- Kivst, Jon (2003). Scandinavian Activation Strategies in the 1990s: Recasting Social

- Citizenship and the Scandinavian Welfare Model.p.227-246.
- Kopac, Anja (2002). Implementation of Activity Testing and the Roles of Discretion. COST A13 Working Meeting, Florence.
 < [http://www.socsci.aau.dk/cost/unemployment/Florence2002/Anji Kopac](http://www.socsci.aau.dk/cost/unemployment/Florence2002/Anji_Kopac) > .
- Grubb, David (2000). Eligibility Criteria for Unemployment Benefits. OECD Economic Studies No.31.pp.1-38.
- Pascual, Serrano Amparo (2004).Towards convergence of the European activation policies? European Trade Unions.
- Pfau-Effinger, Birgit (2006). Active citizenship: The new face of welfare. Paper prepared for the International Conference: Welfare State Change. Conceptualization, measurement and interpretation. Store Restrup Herregaard 13-15 January.
 < <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/loz/Pfau-Effinger/english/paper> > .
- Schomann, Klaus (2000). Moving towards Employment Insurance-Unemployment Insurance and Employment Protection in the OECD.ILO world Report.
- Tergeist, Peter and David Grubb (2006). Activation Strategies and Performance of Employment Service in Germany, Netherlands and the United Kindom. OECD Social,Employment and Migration Working Papers,p.1-62.
- Van Berkle,Rik, and Vando Borghi (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. International Journal of Sociology and Social Policy,Vol.27,No.9/10,p.413-424.

四、計畫成果自評

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

V 達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：原計畫預期完成之工作項目，均已經完成，詳見報告內容，包括：1. 國內現有相關各項就業保險制度政策措施實施結果情形之整理與次級資料分析；2. 國內主管機關針對就業保險制度政策成效之相關調查研究報告整理與次級資料分析；3. 國內外有關就業保險制度政策成效評估之文獻資料整理與分析；4. 台灣就業保險制度與變革過程之分析，以及台灣就業保險制度內涵之瞭解與研究。

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文：已發表 V 未發表之文稿 撰寫中 無

專利：已獲得 申請中 V 無

技轉：已技轉 洽談中 V 無

其他：已發表二篇學術研討會論文

1. 「積極促進」治理下就業保險失業給付制度為何就業成效不彰？2010年9月，海峽兩岸社會保障制度學術研討會，中華社會保險學會主辦。

2. 積極促進治理下台灣就業保險失業給付制度之分析，2011年5月，「2011巨變時代下勞資關係與人力資源新挑戰」學術研討會，文化大學勞工關係學系主辦。

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）

主導「就業保險制度」形成的政策思惟脈絡，乃是源自於歐洲聯盟提出的「積極促進」(Activation) 治理原則。以「積極促進」做為治理原則的就業政策，主要包括二部份，一是加強推動「積極勞動市場政策」，二是將「失業保險」制度轉型成為「就業保險」制度。在上述「積極促進」治理原則下的就業政策內涵中，本計畫的研究焦點，集中於探討台灣現行的就業保險制度。

台灣自從 1999 年開辦勞工保險失業給付制度，2003 年再轉變為就業保險失業給付制度，至今已實施 12 年，12 年以來的發展主軸，基本上是朝向強化「積極促進」的治理原則進行變革，但是經過 12 年的實施，失業給付領受者的再就業成效卻始終不佳，無法達成原訂的積極促進就業目標，成為「積極促進」治理下的實踐困境，引發社會輿論廣泛關注。因此本計畫分析台灣現行就業保險制度在「積極促進」治理下的實踐困境原因，探討重點在於現行就業保險制度的設計、執行與聯結方式，對於失業給付領受者再就業成效的影響。

研究發現，「權利與義務失衡的制度設計」、「失衡行政處份的制度執行」與「有限的制度聯結」，共同構成了失業給付領受者身處在一種「消極性參與」的處境中，失業給付領受者與例行化的尋職行為疏離，尋職行動實際上已成為一種持續負面感受的「例行化尋職」歷程，失業給付領受者只是為了符合領取失業給付的義務規定，而採取「消極性參與」例行化尋職的因應方式，這正是就業保險失業給付制度在「積極促進」治理原則下，對於失業給付領受者造成的主要影響，也是失業給付領受者的再就業意願與再就業成效不彰的主因，這是只從失業給付領受者「個人」的道德風險因素無法解釋的。

在當前全球經濟危機下，台灣的失業率持續升高，失業者激增，但是勞動市場釋放的整體就業機會卻愈來愈少，申請失業給付者實際上能夠獲得推介的面試機會也隨之減少，因此，藉由就業保險制度來保障失業者的所得安全，使失業者能夠渡過失業期間的經濟生活困境，應是當前重要目標。即使就業保險制度要求失業者在申領失業給付的過程中，善盡基本的尋職義務，但是卻必須建立在權利與義務平衡的基礎上，而在目前已經失衡的現況下，有必要從就業保險的制度面與執行面省思，重新建立在失業者權利與義務之間取得新平衡的制度，才能達到協助失業者再就業的目標，這也是未來就業保險制度的改進方向。

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2011/10/30

國科會補助計畫	計畫名稱: 「積極促進」治理下就業保險制度的實踐困境探討
	計畫主持人: 李健鴻
	計畫編號: 99-2410-H-034-029- 學門領域: 社會福利
無研發成果推廣資料	

99 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：李健鴻		計畫編號：99-2410-H-034-029-					
計畫名稱：「積極促進」治理下就業保險制度的實踐困境探討							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	1	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	2	2	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 （本國籍）	碩士生	1	1	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 （外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>無</p>
--	----------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

已發表二篇學術研討會論文

1. 「積極促進」治理下就業保險失業給付制度為何就業成效不彰？2010 年 9 月，海峽兩岸社會保障制度學術研討會，中華社會保險學會主辦。

2. 積極促進治理下台灣就業保險失業給付制度之分析，2011 年 5 月，「2011 巨變時代下勞資關係與人力資源新挑戰」學術研討會，文化大學勞工關係學系主辦。

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

台灣自從 1999 年開辦勞工保險失業給付制度，2003 年再轉變為就業保險失業給付制度，至今已實施 12 年，12 年以來的發展主軸，基本上是朝向強化「積極促進」的治理原則進行變革，但是經過 12 年的實施，失業給付領受者的再就業成效卻始終不佳，無法達成原訂的積極促進就業目標，成為「積極促進」治理下的實踐困境，引發社會輿論廣泛關注。因此本計畫分析台灣現行就業保險制度在「積極促進」治理下的實踐困境原因，探討重點在於現行就業保險制度的設計、執行與聯結方式，對於失業給付領受者再就業成效的影響。

研究發現，「權利與義務失衡的制度設計」、「失衡行政處份的制度執行」與「有限的制度聯結」，共同構成了失業給付領受者身處在一種「消極性參與」的處境中，失業給付領受者與例行化的尋職行為疏離，尋職行動實際上已成為一種持續負面感受的「例行化尋職」歷程，失業給付領受者只是為了符合領取失業給付的義務規定，而採取「消極性參與」例行化尋職的因應方式，這正是就業保險失業給付制度在「積極促進」治理原則下，對於失業給付領受者造成的主要影響，也是失業給付領受者的再就業意願與再就業成效不彰的主

因，這是只從失業給付領受者「個人」的道德風險因素無法解釋的。

在當前全球經濟危機下，台灣的失業率持續升高，失業者激增，但是勞動市場釋放的整體就業機會卻愈來愈少，申請失業給付者實際上能夠獲得推介的面試機會也隨之減少，因此，藉由就業保險制度來保障失業者的所得安全，使失業者能夠渡過失業期間的經濟生活困境，應是當前重要目標。即使就業保險制度要求失業者在申領失業給付的過程中，善盡基本的尋職義務，但是卻必須建立在權利與義務平衡的基礎上，而在目前已經失衡的現況下，有必要從就業保險的制度面與執行面省思，重新建立在失業者權利與義務之間取得新平衡的制度，才能達到協助失業者再就業的目標，這也是未來就業保險制度的改進方向。