

西班牙失業與失業保險制度之研究

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的：	1
第二節 研究方法與架構分析：	4
第三節 研究範圍與限制：	8
第四節 相關文獻評析：	9
第五節 專有名詞界定：	12
第二章 社會安全與失業保險之關係.....	19
第一節 社會安全制度之定義.....	20
一、社會安全概念的起源.....	21
二、社會安全制度的意義與內容架構.....	24
三、社會安全制度的模式.....	26
第二節 社會保險在社會安全制度中之定位.....	33
一、社會保險的定義.....	33
二、社會保險的特性與原則.....	35
三、影響社會保險發展的因素.....	38
四、社會保險制度的成效.....	41
第三節 失業保險之意涵與理論.....	42
一、失業保險之定義.....	43
二、失業保險之理論闡述.....	44

三、失業保險制度之內容.....	48
第四節 失業保險與就業促進之關聯.....	51
一、失業保險與職業訓練.....	52
二、失業保險與就業服務.....	52
第三章 西班牙失業問題探討.....	55
第一節 勞動市場僵化的影響.....	57
一、佛朗哥執政時的影響.....	58
二、勞動市場短暫復甦（1986-94）.....	62
三、勞動市場的失業狀況（1994-1996）.....	65
第二節 女性與青少年失業者偏高.....	68
一、女性失業情況.....	69
二、青少年失業情況.....	72
三、各自治區的失業情況.....	75
第三節 「失業」所衍生的社會問題.....	77
一、人口結構的改變.....	77
二、失業勞工家庭問題.....	78
第四章 西班牙失業保險制度之沿革.....	81
第一節 社會保險制度產生之背景.....	82
一、社會保險制度萌芽期（1900-1939）.....	82
二、佛朗哥執政時的擴大期（1939-1975）.....	84
三、民主化後的穩定改善期（1978-）.....	87
第二節 失業保險制度之法源、經費來源與執行機構.....	89
一、失業保險制度之法源基礎.....	89
二、失業保險制度之執行機構.....	92
三、失業保險制度之經費來源.....	96
第三節 失業保險制度之內涵與範圍.....	98
一、失業保險制度的規範.....	99
二、繳費式的失業給付.....	103

三、救助性的失業給付.....	106
第五章 失業問題的解決與失業保險制度之挑戰..	109
第一節 政府解決失業問題之方針.....	110
一、社會勞工黨執政期間.....	112
二、民眾黨執政期間.....	118
第二節 歐洲聯盟對會員國失業保險制度的協調	127
一、歐盟內部的失業問題.....	128
二、歐盟對西班牙失業問題的協助解決方針.....	132
三、西班牙的新就業政策.....	136
第三節 公共部門的轉型與工會對新就業政策的態度.....	141
一、公共部門的轉型.....	141
二、工會提倡增進失業保障.....	143
三、失業保險制度的挑戰.....	144
第六章 結論	147
附錄一 社會福利制度的歷史性類型.....	155
附錄二 OECD 各國引進社會保險制度的年代	156
附錄三 歐洲聯盟國家失業保險制度綜合比較表.....	157
附錄四 歐盟、東歐國家、美國等國家經濟指標（1991-2002）	159
附錄五 歐盟就業指標（1975- 1999）	166
附錄六 西班牙就業指標（1975-2000）	168
附錄七 西班牙公共部門預算占 GDP 比率（1975-1995）	170
參考資料：	171

圖次

圖 1-1	社會福利政策形成的相關變數	4
圖 1-2	架構分析圖	7
圖 1-3	失業率計算方式	13
圖 2-1	福利國家類型比較	29
圖 3-1	一九九四年西班牙長期失業與領取失業津貼的情況 (與 OECD 各國比較)	66
圖 3-2	西班牙失業率 (1972-1995)	67
圖 3-3	西班牙女性勞動率變化演變圖 (1960-1991)	70
圖 3-4	歐體 15-49 歲單身女性勞動率 (1991)	71
圖 3-5	西班牙勞動力與失業 (1964-1994)	72
圖 4-1	西班牙社會保險制度組織架構圖	95
圖 6-1	歐元啟用前可能造成的影響	152

表次

表 1-1	失業種類	13
表 1-2	關於失業的經濟學解釋	15
表 2-1	公民權的演進	23
表 2-2	社會安全制度的三種類型	27
表 2-3	社會安全制度三模式	32
表 2-4	社會保險與商業保險相異處	34
表 2-5	社會保險與社會救助的差異性	38
表 2-6	社會保險制度實施之優缺點	42
表 2-7	美、英、德、日與瑞典等國失業保險制度比較	50
表 3-1	西班牙與歐體六國勞動單位成本變化情形 (1988-1993)	57
表 3-2	GDP 與就業年平均增長率 (1960-1975)	59
表 3-3	西班牙基本失業政策	62
表 3-4	需求與產量平均年增比率	63
表 3-5	西班牙總體經濟指標 (1986-1995)	65
表 3-6	西班牙失業人口之年齡和性別分佈情形 (1985-1995)	68
表 3-7	歐洲聯盟國家失業保險金給付條件(1996).....	74
表 3-8	西班牙各自治區之失業情況 (1987-1998)	76
表 4-1	西班牙職業等級分類	96
表 4-2	歐洲聯盟國家失業保險之財務基礎	97
表 4-3	失業性質分類表	100
表 4-4	歐盟國家失業保險合格保險年資之規定	102
表 4-5	繳費式失業給付日數表	104
表 5-1	西班牙通貨膨脹率 (1981-1990)	113
表 5-2	西班牙四年經濟穩定計畫預估各項數據 (1997-2000)	121
表 5-3	二 0 0 一年勞動市場的改革方案 (勞資協商提案)	123
表 5-4	促進就業政策預算	127
表 5-5	歐盟失業率 (1985-1999)	129
表 5-6	歐洲市民需要更多資訊主題的比例 (1998)	132
表 5-7	二 0 0 0 年工作配置計畫表	138
表 5-8	二 0 0 0 年促進就業支出預算	139

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

西班牙面積 505,925 平方公里，人口有 3,985 萬人（一九九八年）。其位於南歐伊比利半島上，首都馬德里（Madrid）。西班牙語是主要官方語言，人民有百分之九十信奉天主教。西班牙在十六世紀時，是一個海上超級霸權，其殖民地遠至中南美洲及菲律賓一帶，到了十七世紀國勢日漸衰弱。而在一八九八年美西戰爭中，西班牙失去其殖民地古巴與菲律賓後，便一蹶不振。

一九七七年七月西班牙向歐洲共同體¹（European Community, EC, 以下簡稱歐體）提出加入申請書，之後於一九八六年獲准加入，使歐體發展重心由北歐轉向南歐。在一九九一年時，其經濟成長為全歐之冠，躋身為全球第七大經濟體，在全球競爭力的排名中亦位居第十九名²。西班牙在歷史上雖曾有廣大殖民地，但其資源貧乏、經濟結構落後，一直到七〇年代末，仍是西方一個不起眼的國家。自一九八二年到一九八五年間，西班牙經歷長期的景氣蕭條，除了兩次石油危機

¹ 二次戰後，歐洲各國有感於戰爭帶來的浩劫，使各國付出相當慘痛的代價，因此許多學者推動歐洲整合的觀點陸續傳播開來，受到廣大的迴響、引發熱烈的討論，在一九五一年由比利時、荷蘭、盧森堡、法國、德國及義大利等六國簽署「巴黎條約」（Treaty of Paris）後，創立「煤鋼共同體」（European Coal and Steel Community, ECSC），其所顯示的意義不僅是建立一個自由流通的煤鋼共同市場，更重要的是，這六個會員國將管理權交由一個超國家的組織，朝向歐洲整合邁進成功的第一步。一九五七年，六個會員國簽訂「羅馬條約」（Treaty of Rome），創立「歐洲經濟共同體」（European Economic Community, EEC）以及「歐洲原子能共同體」（European Atomic Energy Community, Euratom），至此三個共同體有共同的機關，亦即歐洲議會、歐洲法院與經濟暨社會委員會（the Economic and Social Committee）；但此三個共同體皆有自屬的執行單位與部長理事會。直至一九六五年四月八日簽訂，一九六七年七月一日生效的「合併條約」（Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities），三個共同體設立單一的執行委員會與部長理事會，並擁有共同的預算。因此一般所稱的「歐洲共同體」

（European Community）其實是由三個共同體合併而成，雖然三個機構合併在一起，並不是合而為一，仍保有各自的業務與職權，其主要目的在建立一「共同市場」（common market），促進人員、資本、勞務、貨物自由流通，達成歐洲經濟整合的目標，最終是以達到政治整合為目標。請參見王皓昱，*歐洲合眾國—歐洲政治統合理想之實踐*，（台北：揚智出版社，民 86 年），頁 76-77。

² 鍾太原，「由高成長步向高失業的西班牙」，*貿易週刊*，（台北：第 1686 期，民 85 年 4 月 7 日），頁 22-25。

之外，還包括西班牙國內的問題，如高貿易壁壘、勞動市場僵化與公共部門的效率不彰。雖然當時執政的社會勞工黨（PSOE）政府採取以公司為對象的財務補助和針對特定部門的產業合理化政策³，以便幫助受衝擊較大的產業，如紡織、鋼鐵和造船工業，但是工會不配合與民間銀行不敢承擔產業調整後所負荷的風險，因此成效並不大⁴。

為了加速經濟發展增加競爭力，西班牙政府首先施行經濟穩定和調整計畫⁵，其次積極申請加入歐體，將自己的經濟納入歐體的競爭與合作範圍。自一九八六年加入歐體後，遂接受來自歐體大量的經援與外資，之後，西國經濟果然突飛猛進⁶。然而，一九九一年起歐洲經濟開始不景氣，西班牙經濟基礎不健全，加上市場長期僵化，導致經濟衰退甚於其他歐洲國家，雖然近幾年在政府極力推動經濟改革，使經濟成長回穩，但其失業率始終是歐盟會員國中最高的國家，一九九四年的失業率更高達 24.1%，遠超過歐盟國家 10.9%⁷。

西班牙在高失業的情況下，即使政府極力活化勞動市場，調整經濟政策，但是這種種措施無法馬上解決眼前高失業的問題，因此必須靠失業保險金與失業救濟金，給予失業者於失業期間維持其基本生活。再者，失業者所面對的家庭生活壓力日益沈重，而就業能力逐漸減弱的情況下，政府實施失業保險的目的除了使勞工短時間（或一定期間）的最低生活足以維持，也希望藉由工資喪失的適量補償，推動失業勞工的再就業⁸。歐洲國家向來以福利國家⁹為其表徵，完善的社會

³ 產業合理化政策主要鎖定經濟受衝擊最大的產業，並透過放鬆勞動市場管制、賦稅抵減和信用保證等措施予以協助。

⁴ Welfare Systems and Labour Markets in Europe: What Convergence before and after EMU? *Reconsidering Spanish Unemployment*, (<http://www.iue.it/Personal/Marimon/nontec.htm>), 1, June 1997.

⁵ 歐盟規定會員國政府必須將財政赤字佔國內生產毛額（GDP）的比例控制在 3%，而當時西班牙都超過 7% 以上。

⁶ 1987 年通貨膨脹降至 5% 以下，外匯達 350 億美元，經濟增長達到 4.8%，陳信宏，「國際經濟動向—西班牙的經濟發展與產業政策」，*經濟前瞻*，（台北：第 10 卷 6 期，民 84 年 11 月 5 日），頁 78-81。

⁷ Joachim Volz, *The Spanish Economy in the Run-up to European Monetary Union*, (http://smith.diw.de/diwwbe/eb97-04/n97apr_3.htm), 1996.

⁸ 黃寶祚，*勞工問題*，（台北：五南出版社，民 86 年），頁 286。

⁹ 福利國家是第二次世界大戰後西方社會流行的一種政治思想，它把國家看做全社會增加福利的

政策保障多數勞工階級及失業者，而西班牙一直是歐盟國家中，失業率最高的國家，筆者於九八年至西班牙遊學時，見到西班牙人依然樂天知命，生活過的悠然自得，似乎對於國家的高失業率感觸不深，這樣的態度讓人百思不解，不禁懷疑其福利制度—失業保險制度是否非常完善，讓他們在高失業率的環境中生活無憂，還是他們早已習慣高失業率的生活，而此一迷惑亦引發筆者對其加以研究之動機。

本文以歐盟中失業率最高國家—西班牙為研究對象，探討其失業與失業保險制度以及彼此間的關連為何，並且在高失業率的情況下，如何促進就業與落實失業保險制度。此外，在加入歐體後，面對歐盟相關政策及國內環境，如何適度因應，則是本文所欲加以探討的另一項目標。

而本文欲探討的重點如下：

1. 西班牙是歐盟失業率最高的國家，其失業原因與失業保險制度為何，兩者間的互動會產生何種變化？
2. 失業保險制度在西班牙施行成效為何，有何缺點，遇到哪些阻力，國家的政治、經濟、社會在不同時期，會對失業與失業保險制度有何影響。
3. 在一九八六年加入歐盟後，對於歐盟提出相關的政策，西班牙如何因應。
4. 評估西班牙失業保險制度運作成效與未來發展，期望提供政府部分研究之拙見，以資參考。

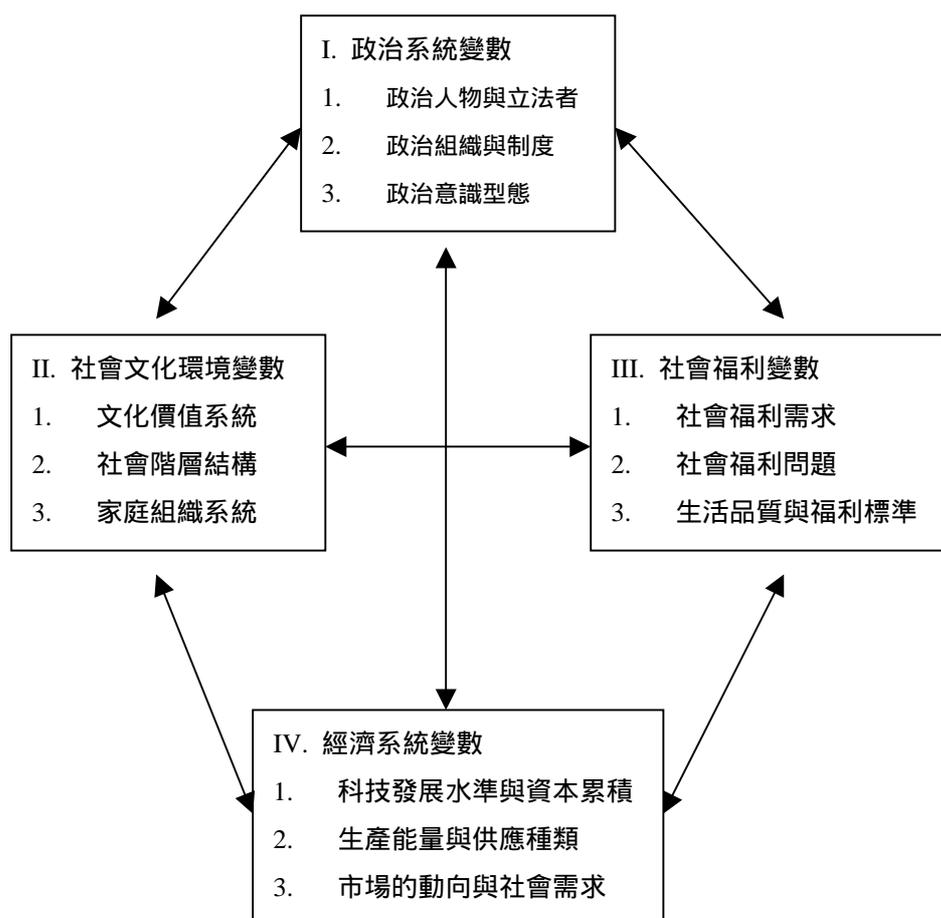
工具，要求國家通過立法和財政經濟措施，積極增進社會全體成員的福利。福利國家思想主要有兩個流派：一是現代自由主義的福利國家論；二是民主社會主義的福利國家。福利國家思想的影響在六〇、七〇年代達到鼎盛時期。不過也帶來一些弊端，如通貨膨脹、政府機構龐大、生產率低等。七〇年代末西方保守主義抬頭，福利國家思想的影響有所減弱。

第二節 研究方法與架構分析

一、研究方法：

本文的研究方法，主要是以歷史研究法（historical method）與文獻分析法來探討西班牙失業問題以及失業保險制度形成的背景、發展過程及其現行體制內容。透過歷史研究法分析失業保險制度的歷史沿革，能掌握其特色、內容與執行的目標；同時，透過文獻分析法可以歸納出有哪些因素會影響失業與失業保險制度的實行（如下圖）。

圖 1-1 社會福利政策形成的相關變數¹⁰



¹⁰ 同上註，頁 17。

此外，歐盟在本文中也是一個不可或缺的因子，從西班牙一九八六年的加入，其會員國間的關係日益緊密，雖然歐盟在觸及主權權限的議題上，仍讓各會員國保有其主導權，而歐盟僅扮演一個協助者、輔導者的角色，但是歐盟所規定的幾項大原則，仍然具有一定的影響力與約束力。文中會提及歐盟在失業保險制度範疇上的規定，並且進一步探討西班牙如何來因應歐盟的各項規範。最後筆者將試著討論失業保險制度的挑戰及其未來的發展。

本文係以次級分析研究¹¹，討論西班牙與歐盟間互動的情形，並依據所獲之文獻資料，歸納整理出西班牙失業保險制度的演變，以及蒐集相關統計數據（如失業率、就業率等），試評估其運作成效和影響。

二、架構分析：

本論文的架構如下（參照圖 1-2）：

第一章為緒論包含研究動機與目的、研究方法與架構、研究範圍與限制、相關文獻評析及專有名詞界定之敘述。

第二章為失業保險相關概念之闡述。此章由先論述社會安全制度之定義，之後再探討社會保險在社會安全制度中之定位。而失業保險又屬社會保險中最重要的一環，因此本章接著討論失業保險之意涵與理論基礎，最後敘述失業保險與就業輔導之關連。

第三章為西班牙失業問題探討。西班牙的「失業」情況一直是政府首要解決的問題之一，本章針對西班牙幾個主要的失業特點作詳細的分析介紹。首先，就

¹¹ 李欽湧，*社會政策分析*，（台北：巨流出版社，民 83 年），頁 301-325。社會政策研究主要基本資料是研究參與者（即受訪者或回答問卷者）所提供或反應的，而其必要條件是這些資料來源容易接近。然而現實環境的限制，如經費缺乏、時間有限或樣本結構難以成立等因素存在，因此唯有退而求其次，以現存的資料，做為政策分析的依據。「次級分析研究法」基本上是資料利用（data utilization）的，如報紙、雜誌、公私立機構的文件、統計數字等，可作為整體性政策的輔佐工具。

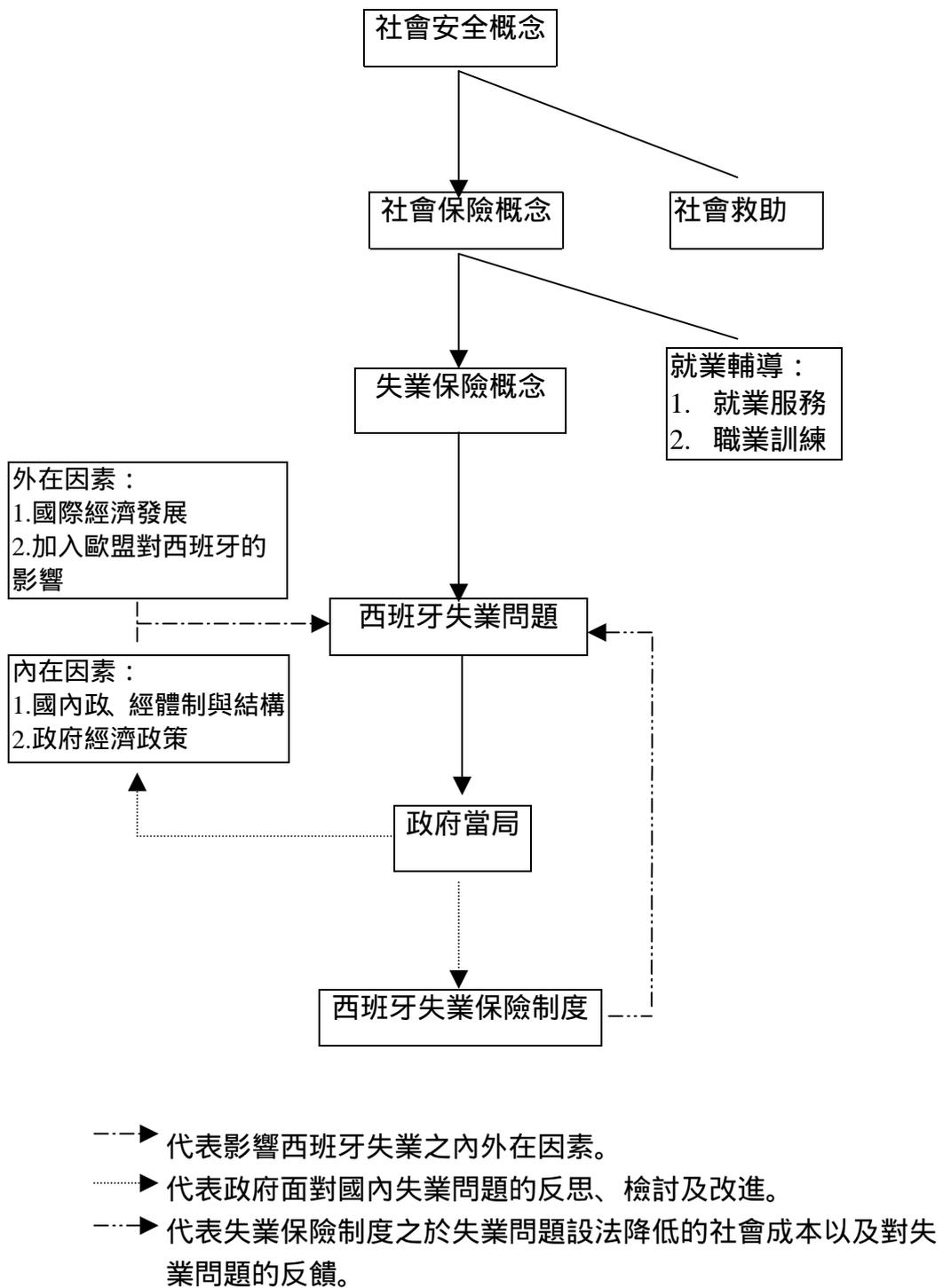
西班牙勞動市場發展的歷史作一介紹，續以歸納勞動市場的僵化而造成失業的原因。其次，西班牙長期失業情況嚴重，尤以女性與青少年為甚，因此探討前提之兩者失業的原因也是本章的重點之一。再者，試著找出西班牙失業問題對社會所造成的社會問題。

第四章西班牙失業保險制度之沿革。本章就西班牙失業保險制度之沿革談起，包含其起源、歷史發展、現行制度等。其次，介紹失業保險制度的執行機構與財務來源，並就失業保險制度的內容與規定的範圍做一詳細解析。

第五章失業問題的解決與失業保險制度之挑戰。本章就政府、社會等層面執行結果來檢測失業保險制度與失業間的因果關係。其次，在實施的過程中是否遭遇困難，政府如何因應所遭遇的困難等。此外，由西班牙一九八六年加入歐盟為起點，探討其參與共同社會政策有何利弊得失，歐盟針對失業制定的相關政策，對西班牙有何影響，而西班牙又如何因應。

第六章結論 綜合以上章節所討論之內容做歸納整理，並提出後續研究建議

圖 1-2 架構分析圖



第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍：

本文就西班牙失業問題與失業保險制度為分析研究主軸，試圖探討失業與失業保險制度間的相關性，此外，並就西國加入歐盟後因應歐盟社會政策為輔，歸納西班牙自一九六一年實施失業保險後的運作情況，以及遭遇的困難。由於社會保險制度涵蓋面向廣泛，無法一一深入探討，因此僅以失業保險制度為討論之範疇，包含其變革、成效、對國內政、經、社等方面的影響，以及與歐盟間互動情形。

失業是近年全球各國家亟欲解決的問題，各國引發失業的情況不盡相同，且變數又不僅是單一事件，很可能包含國內與國外的因素，而國內因素包含經濟政策、產業結構、社會政策、勞工政策、傳統文化等；而國外因素則包含國際經濟情勢、對外關係等，因此失業問題本身即包含許多複雜的可變因子，筆者在做此論文即將其範圍限制在與失業保險相關範疇的互動中，其餘變因就不作詳細的分析，以避免與主題混淆。

二、研究限制：

本文涉及許多社會學及社工學等領域，在專業上的定義及其理論，仍有待釐清之際較無法做深入且詳盡的探討，還需多位前輩指導，以期使論文能更完善。其次，在資料的蒐集上，因時間與空間的差距，僅能從有限的文獻資料作分析，目前關於歐盟或西班牙失業保險相關的專書在國內幾乎沒有，大部分多探討歐洲共同體經濟及政治層面的問題。不過，慶幸的是目前網路資訊發達，可以藉此獲得歐盟官方的部分資料，雖不甚完整，但也對本文有莫大的助益。此外，在二〇〇〇年七、八月正巧隨幾位教授前往歐洲考察，順道至布魯塞爾歐盟總部也蒐集

了部分相關資料。

再者，西班牙人民對於國內高失業率視為一般現象，令人費解，可惜停留時間太短無法做長時間的觀察，獲得第一手訪談資料，若要再做進一步的研究，應實地長時間考察，才是最理想的方法。

第四節 相關文獻評析

一、有關失業保險概念釐清之相關文獻

(一) 柯木興。《社會保險》。台北：中國社會保險學會，民 89 年。

(二) 黃茂夫、張朝金。《失業保險與就業服務實務》。台北：五南出版社，民 88 年。

(三) 林萬億。《福利國家—歷史比較分析》。台北：巨流出版社，民 83 年。

「社會保險」堪為國內將社會保險介紹最詳盡的一本書，由社會安全概念的闡述、社會保險理論以及社會保險所包含的內容，舉凡健康保險、職業災害保險、失業保險、年金保險等，鉅細靡遺的分別論述，對於初學者是一本社會保險入門最佳法典。而「失業保險與就業服務實務」以勞工「就業安全體系」三大支柱：失業保險；就業服務；職業訓練為其主要內涵。第二篇就失業保險問題詳細探討，對於失業問題的基本概念、所產生的影響、相關對策與評估等做一概念性的介紹。接著，對失業保險的理論、功能、內涵、實施失業保險之基本作法與原則，以及我國現行失業保險制度的情形，皆有明確的敘述。

此外，「福利國家—歷史比較分析」這本書於本文擷取最多的部分為：第四章福利國家的模型分析，林教授將幾個代表性的福利國家分類，並分別依照學者的見解歸納，再分別探討不同福利國家模型的特色。然而，同樣位於歐洲

大陸的西班牙，其福利制度發展較晚，會受到其他歐洲先進國家的影響，本文試圖歸納其失業保險制度的特色與上述幾種福利國家模型做一比較，看看是否有相似之處。

二、有關西班牙失業問題之相關文獻

- (一) Jimeno, Juan and Toharia, Luis. *Unemployment and labour market flexibility: Spain*. International Labour Office, 1994.
- (二) Amparo Almarcha Barbado. *Spain and EC Membership Evaluated*. London: Pinter Publishers, 1993.
- (三) Gual, Jordi. *The social challenge of job creation-combating unemployment in Europe*. UK: Edward Elgar, 1996.
- (四) Landesmann, Michael A. and Pachelmann, Karl. *Unemployment in Europe*. Great Britain: Macmillan, 1999.
- (五) Farrell, Mary. *Spain in the EU-The Road to Economic Convergence*. London: Palgrave, 2001.

「Unemployment and labour market flexibility: Spain」以西班牙失業與勞動市場僵化為研究主軸，按時間順序依序分析每段時期勞動市場所面臨的問題與所產生的失業狀況。佛朗哥統治時期獨裁的控制市場運作，導致市場流動率降低，市場僵化的影響持續至民主化後，社工黨政府雖加速自由化，但僵化的勞動市場以及國際經濟危機的重創，使西國經濟更陷泥沼。

「Spain and EC Membership Evaluated」將西班牙於一九八六年加入歐體至一九九〇年間的經濟、外交、社會文化、政治等政策變革之評估。內容共分五大部分，其中第三部分專門討論社會及文化政策，西班牙社會政策兩大目標

為：1.促進相同的就業機會，達到真正的社會平等；2.完善社會保護政策和補償政策（compensatory policies），照顧老人、小孩、婦女、勞工、殘障者、難民等弱勢團體。第三部分十六章為健康與社會福利政策，此章歸納所有歐盟國家社會保險政策佔國民生產毛額之比例，西班牙社會保險政策中失業津貼佔65.5%。

「The social challenge of job creation-combating unemployment in Europe」主要介紹歐盟內部的失業問題，以及如何對抗失業率、增加就業率。失業一直是歐洲國家首要解決的問題，長期失業者是主要問題的癥結所在，因此要解決長期失業並增加就業就成為歐盟國家共同努力的目標。面臨高科技與服務業掛帥的產業型態，各會員國不得不做產業轉型，以期增加競爭力；同時，有效率的職業訓練能幫助企業雇主運作更順暢，使失業勞工能重返職場順利就業。

「Spain in the EU-The Road to Economic Convergence」是今年八月出版的新書，主要在討論西班牙加入歐洲經濟暨貨幣聯盟的利弊得失。作者認為加入歐洲貨幣聯盟在短期內，對西國失業並沒有太大的助益，為達歐盟所訂定的門檻，西國採緊縮財政策略，對其國內與各自治區的經濟發展、勞動市場以及公共部門都有相當的影響。西國中央政府與地方自治區之間的公共部門在成為歐盟會員國的權利與義務有不同的態度，歐洲整合給各會員國極大的經濟壓力，未來西國所面臨的是中央與地方區域間發展的不平衡，另一方面歐盟又要求要擴大共同體、深化歐洲整合，兩者如何取得平衡點將是一大挑戰。

三、有關西班牙失業保險制度相關文獻

(一) Rodriguez Ramos, M. J.; Gorelli Hernández, J. and Vilchez Porras, M.. *Sistema de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2000.

(二) Fernández López, M. Fernanda; Salvador Pérez, Félix and Hurdado González,

Luis. *Ley General de la Seguridad Social*. Tercera Edición, Madrid: Tecnos, 2001.

Rodriguez Ramos 等作者詳細整理歸納西班牙的社會保險制度，其中第二部分第十四章專門探討保障失業者相關議題，首先先介紹失業保險發展的歷史背景，其次闡述失業保障的目的與失業種類的劃分，再者分別探討兩種失業給付的特色——繳費式失業給付與救助性失業給付，涵蓋其繳費期限、繳費方式、給付條件等相關規定。

「Ley General de la Seguridad Social」這本書是西班牙社會安全一般法，書中詳細敘述有關社會安全的各項法條，全文共分三篇，其中失業保險相關法規訂定於第三篇中（第 203 條至第 234 條）。

第五節 專有名詞界定

一、社會政策¹² (social policy):

國家、政府制定關於社會工作的基本方針和行動準則。廣義的社會政策包括社會事業政策，如人口政策、勞動政策、社會保障政策、醫療衛生政策、環境保護政策、文化和體育事業政策、社會服務政策、教育政策、社會治安政策等等。社會政策是特定利益的載體，其本質取決於社會制度的屬性，是實現統治階級社會利益的重要手段，同時它反應生產力發展水平和社會富裕程度。社會政策也是一種社會穩定機制，它的功能是通過社會工作解決和預防社會問題，保障及改善人民生活，抒解社會矛盾，促進經濟發展和社會穩定。

¹² 許鐘榮，中國大百科全書，(台北：錦繡出版社，民 82 年)，頁 351-352。

二、失業問題的特性：

「失業」一詞的意義，比較代表性的為美國學者彌勒所下的定義：「失業是指能夠工作及願意工作的人，而不能獲得適當的工作之情況¹³。」在探討失業問題時，最常用的指標是失業率（unemployment rate）。所謂失業率是指失業人數佔勞動力的比率。其計算方式如下圖：

圖 1-3 失業率計算方式

$$\text{UR (失業率)} = \frac{\text{失業人數}}{\text{勞動力}} \times 100\%$$

關於失業的種類，簡單歸納為四類¹⁴，如下表：

表 1-1 失業種類

種 類 別	自願性失業	非自願性失業
摩擦性失業	尋找性失業	調整性失業
非摩擦性失業	期望性失業	等候性失業

資料來源：黃寶祚，*勞工問題*，(台北：五南出版社，民 80)，頁 284。

尋找性失業與期望性失業都是屬於自願性失業的範疇，尋找性失業者極力

¹³ 黃茂夫、張朝金，*失業保險與就業服務實務*，(台北：五南出版社，民 88 年)，頁 47。

¹⁴ 黃寶祚，頁 284-285。

尋找最適合就業條件之目標；而期望性失業則暫時以休息代替工作，一般區分為投機性失業與預防性失業等兩項。根據費立德曼（Friedman-Phelps）的觀點，當國家經濟情況不佳，就業需求下跌造成失業，必須等候就業的情況稱為等候性失業（或稱為結構性失業加上循環性失業或景氣性失業）。此外，由於技術更新造成不諳新方法者失業，或採行自動化而造成的失業屬期望性失業（或稱為技術性失業），皆是非自願性的失業，此外另有一類受到氣候、風俗習慣等變動影響所引起的失業，屬季節性失業，例如農業、建築業皆屬此類¹⁵。

長期失業所導致的社會效應，會造成個人及家庭生活不安定、教育失時¹⁶、導致經濟停滯¹⁷、社會逐漸接受裁員、關廠與資遣為不可避免的事實、製造社會不安、增加國家負擔¹⁸。解決失業問題可由兩方面來解決：1.財經政策方面¹⁹。2.社會政策方面²⁰。其中於社會政策上積極解決方法為創辦失業保險、舉辦公共工程投資計畫、建立有效就業服務、擴展職業訓練、開發資源及發展工業；消極解決方法為創辦失業救助²¹。

關於失業問題經濟學與社會學的解釋如下：

¹⁵ 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏，*經濟學—理論與實際*，（台北：新陸書局，民76年），頁567-568。轉引自楊淑雅，*西班牙社會保險制度之研究*，淡江歐洲研究所碩士論文，頁44-45。

¹⁶ 個人失業，其子女將會遭遇失學，導致國民知識水準低落。

¹⁷ 在高失業的市場裡，雇主地位重新提升，並且會減低職業流動的意願，例如公司資深員工寧願自動減薪或降級，也不願意承擔換工作而導致失業的風險。

¹⁸ 政府的公共支出在失業期間多流向社會福利津貼，無力增加公共投資。

¹⁹ 主要採取財政、經濟及金融等措施為主要對策，包括下列各項：1.減稅及降低利率，以刺激投資與消費。2.增加政府部門本身支出，如擴大公共工程建設，以擴大國內需求。3.政府辦理考試，實施用人計畫。4.擴大融資、獎勵企業在不景氣地區投資設廠，創造當地就業機會。5.透過外匯匯率操作，擴大輸出，增加就業機會。

²⁰ 共歸納以下各項：1.加強就業輔導。2.穩定雇用措施。3.開創就業機會。4.增進失業者就業能力。5.發放求職者津貼。6.新型態的工作時間。7.獎勵提前退休。8.辦理失業保險。9.辦理失業救助。10.限制外籍人士就業，保障國民之就業機會。

²¹ 柯木興，*社會保險*，（台北：中國社會保險學會，民89年修訂版），頁327-330。

表 1-2 關於失業的經濟學解釋

經濟學理論	主要代表學者	主要觀點
古典經濟學	亞當斯密、薩伊	資本主義經濟是一個完全競爭的經濟體系，具有自動調節能力；彈性的價格、工資以及利率，是資本主義經濟體系達到自我調整的主要機制。物品、勞務與貨幣的過剩供給，會受到市場價格下跌所矯正，而回到供需平衡點。
就業理論	凱因斯	資本主義經濟體系本身不具有自行達到均衡的能力，更不會長期維持充分就業的水準，因此需要國家干預經濟活動，由政府實施抵制經濟不景氣的穩定政策，以調節經濟體系的運作。赤字預算是國家調節經濟生活的主要手段。
貨幣主義	弗里曼	政府支出不斷增加的充分就業政策與福利國家政策，是造成通貨膨脹的罪魁禍首；失業主要是源自政府錯誤的貨幣管理措施，以及隨後所引發的經濟活動的波動；經濟穩定政策是不必要，因為常引爆不穩定的結果。
馬克思主義	馬克思	失業是資本主義生產制度本質的一部份，屬結構性的問題，週期性的浮現只是問題的表象；不是增加公共投資或擴張性貨幣政策就能解決的問題。

資料來源：朱柔若，*社會變遷中的勞工問題*，(台北：揚智出版社，民 87 年)，頁 63。

此外，許多學者對於失業問題採用社會學觀點來解讀，一般而言，「失業」始終脫離不了就業社會化與工作價值的觀點。從小我們就被教導將來必須自我實現，在工作上有所成就，故失業就被視為是一種恥辱。在勞工市場中，明顯的區隔在於初級勞力市場與次級勞力市場，由於初級勞力市場有較良好的福利制度，並通常會提供較好的升遷機會，因此次級勞力市場的勞工經常是失業的常客，加上兩個勞力市場互動很差，使得這些長期處於低劣工作環境且面臨失業情況的勞工惡性循環無法脫困。另外，當經濟景氣差工作機會減少時，雇主面對前來應徵的求職者，會有較嚴苛的要求，此時文憑對雇主來說，很可能就是一個評斷適任

與否的重要關鍵，即使工作也許並不是其專長。

三、失業保險 (unemployment insurance) :

對有工資收入的勞動者，因非自願性原因中斷就業，引起收入損失時所給予的經濟保障。實施失業保險的國家主要是發達的資本主義國家。許多國家初期都採自願保險方式，其中法國於一九〇五年最先推出全國補助性自願失業保險。政府依據基金給付比例補助自願保險金，一九〇六年與一九〇七年，挪威與丹麥相繼模仿法國的方式實施，之後其他歐洲國家如荷蘭、芬蘭、比利時、瑞士、瑞典亦陸續實施。直至一九一一年英國才正式實施全國強制性的失業保險²²。

失業保險大體可分為三種類型：1.強制性失業保險。凡在規定範圍內的雇員都必須參加。2.補貼性的自願失業保險。除某些情況下規定工會會員必須參加外，一般可自願參加。3.失業救助。這種方式通常為失業保險的補充措施，對於不符合失業保險條件或享受失業保險救濟金的期限已經過時的失業者提供援助。

失業保險有法定的資格條件，而失業保險救濟金的標準通常為失業者原工資的 50—60%；失業救濟金一般發給固定金額。有些國家有統一發放期限，有些國家按就業年限或交納保險費時所規定的發放時間。有關失業保險費率計算方式如下²³：

$$R = \frac{S \times N \times B \times U \times L}{S \times L \times (1-U) \times 12} \times (1+F)$$

R：代表保險費率

S：代表受保人平均月投保薪資

²² 鄭清風譯、Jens Alber 著，「西歐國家失業保險制度的發展—兼述針對解決失業問題的作法」，*社會保險年刊*，民 77 年，頁 35。

²³ 郭振昌，「積極規劃失業保險制度芻議（二）」，*勞工之友*，第 558 期，民八十六年，頁 6-11。

N：代表平均保險給付期間

B：代表給付率

U：代表失業率

L：代表受保人數

F：代表準備金提撥率

第二章 社會安全與失業保險之關係

失業問題是最近幾年全球各國政府亟待解決的燙手山芋，「失業」不僅造成國家經濟成長衰退，更會產生許多社會問題。要解決失業問題，可從財經政策改革，但基於實施效用在短時間內效果可能不顯著，因此必須與社會政策互相配合，一方面度過失業時期，一方面趁此機會增加失業者的能力，使其能應付將來的就業市場，減少社會包袱，增加國家生產力。

社會安全制度對於失業問題擬定兩大方針：一、積極的社會保險（Social Insurance）：包含失業保險與就業輔導等。二、消極的社會救助（Social Assistance）：包含失業救助等。保險一般分為商業保險、社會保險以及非營利的互助保險，它們主要皆是分擔風險，以減低特定意外事件的成本損失，此種有效分散風險和降低成本的理念，可視為保險的經濟邏輯¹。

社會安全制度是在分擔社會風險、滿足社會需求的考量下所產生的。本章欲就其起源與意義做一探討，且將一一舉出其如何保障人民免於恐懼、免於匱乏的生活。社會保險為社會安全制度的一大支柱，其內容包羅萬象，在社會安全制度扮演重要的角色，其特性與內容為本章探討的重點。此外，失業保險是社會保險中最重要的一環，其意涵、內容、給付對象、經費來源及理論基礎等，亦是討論的要點。另一方面，除了失業保險之外，就業輔導與失業保險必須相輔相成，方能為失業問題提供一條康莊大道，兩者間的關連也是本章欲分析的焦點之一。以下就失業保險相關的概念一一剖析。

¹ 張世雄，*社會福利的理念與社會安全制度*，（台北：唐山出版社，民 85 年），頁 25。

第一節 社會安全制度之定義

社會安全制度起源於一八八三年，德國首相俾斯麥建立的勞工疾病保險，為世界首創的社會保險制度²。「社會安全」一詞起源於美國，一九三〇年代發生世界經濟大恐慌，使得社會安全制度盛行，當時美國羅斯福總統於一九三五年八月簽署實施「社會安全法」(Social Security Act)，主要目的是希望為美國社會建構一個勞工社會保險的「大計劃」("Grand Design" of social insurance for workers)。此外，由政府為失業者提供救助，使人民免於「住、衣、食」的困擾(no citizen would go "ill-housed, ill-clothed, or ill-fed")³。

社會安全的定義可解釋為⁴：「國家對國民，由『搖籃到墳墓』的生活與危險，如疾病、傷害、失業、老年、生育、死亡及鰥寡孤獨廢疾者都給予安全的保障。」由此可知社會保險、社會救助、社會福利等都屬社會安全的範圍，其中又以社會保險為社會安全制度的主軸。社會安全的概念是在十九世紀發展漸趨成熟，其主要基於人類皆有追求經濟安全的本能。迨自由資本主義興起後，工商業欣欣向榮，造成貧富差距與日遽增。每個人努力工作為的就是想滿足生活的基本需求，而「所得」就是其獲得經濟安全的重要因素，若所得損失、不足或不確定都會造成經濟的不安全⁵，更甚者將導致社會問題，增加社會成本。因此社會安全制度就成了社會政策中不可或缺的要角。

本節欲從社會安全概念的產生著手，試著瞭解社會安全的本質與來源；接著

² 梁憲初、冉永萍，*社會保險*，(台北：五南出版社，民89年)，頁4。

³ 詹火生、楊瑩，*英國社會安全制度—改革與現況探討*，(台北：台閩地區勞工保險局，民83年)，頁1。一九三五年八月通過的社會安全法包括社會保險與社會救助，其中社會保險包含兩項措施：老年、遺屬保險 (Old Age and Survivors Insurance, OASI, Title II) 和失業補償 (Unemployment Compensation, Title III)。

⁴ 取自英國大英百科全書，轉引自梁憲初、冉永萍，*前引書*。在詹火生、楊瑩教授所撰寫的書中也提到社會安全一詞的解釋，係指政府透過各項立法而設立的各項社會安全方案，這些方案保障個人不致中斷或喪失謀生賺錢的能力，並補助因婚姻、出生或死亡而增加的支出。其中也包含協助家庭維持其子女生活必須的津貼。同前註，頁5。

⁵ 造成經濟不安全的原因主要有下列幾項：一、早死，二、老年，三、傷害與疾病，四、失業，五、工資不足，六、物價變動，七、天然災害，以及八、個人因素。

探討社會安全制度的意義、內容架構及三種不同的社會安全模式。

一、社會安全概念的起源

人類是群居的動物，團體間的互助合作是與生俱來的，人類利用彼此的互助合作保護家人生命財產的安全，防範敵人、野獸或天災的發生，基本上社會安全概念的產生可追溯到遠古時代。自十八世紀英國帶動工業革命後，大量機器取代人工，資本家以自由競爭生產降低成本，勞工僅以出售勞力換取工資餬口，經濟結構的轉變奠定了近代資本主義制度，同時也形成勞資對立、勞資糾紛問題層出不窮，社會秩序動盪不安。

此際歐洲大陸興起一股馬克思共產社會主義浪潮，德國首相俾斯麥洞燭機先，發現問題的嚴重性，他認為倘若讓勞工階級繼續受共產社會主義思想蠱惑，組織抗議團體，必將造成社會不安。因此，於一八八三年提出勞工疾病保險法，以社會立法將勞工生活納入國家保護範圍，一方面緩和勞工不滿情緒，一方面改善勞工生活，其主要能達成政治目的，其次也建立了近代社會安全制度的典範⁶。此外，英國社會安全之父—貝佛里奇爵士（William Beveridge）於一九四二年發表「社會保險及相關服務」（Social Insurance and Allied Services），簡稱「貝佛里奇報告書」（The Beveridge Report），該書對於解決貧窮擬定一套完整的辦法，成為英國社會安全制度的藍本，並且有許多國家向其仿效⁷。

社會安全概念的產生涵蓋幾項特點，逐一歸納如下：

（一）對於風險的認知

在西方國家歷史過程中，曾經存在各種匱乏的原因和滿足的方式，十七、八世紀將經濟匱乏視為是「個人的」問題，直至十九世紀發展出「社會的」概

⁶ 柯木興，*社會保險*，（台北：中國社會保險學會，民 89 年），頁 20-21。

⁷ 同前註，頁 24。

念，指出貧窮、失業、疾病或職業殘廢等現象，並不是個人缺失所造成的，抑或個人所能解決的問題。此種現象源自社會經濟的不平等，因此，政府有責任來滿足人民的社會需要⁸。

事實上，西方國家早在航海時代就產生「風險意識」概念，風險分擔的運作機制，在十九世紀已有勞工集體互助模式和商業保險模式的發展⁹。資本主義帶來全球工商業蓬勃發展，但是工業災害、殘障、退休、死亡、疾病等皆是其一併帶來的「社會風險」，需要國家組織社會保險系統，以強制性手段來減輕負擔、分散風險，這是社會安全制度基本概念之一。

(二) 追求經濟安全

經濟安全 (Economic Security) 為大多數人追求的基本目標，所謂經濟安全，對個人而言是一種滿足其個人「基本需求與慾望」¹⁰的心靈狀態或安寧的感覺。經濟安全的滿足使一個人產生安全感，簡單的說，經濟安全亦可說是所得安全(income security)¹¹。

在一九三〇年代發生世界經濟大恐慌，當時美國經濟遭受嚴重打擊，許多工廠倒閉，勞工失業嚴重，為此，羅斯福總統於一九三四年任命內閣委員草擬所得安全計畫 (income security plan)，成立經濟安全委員會，該計畫於一九三五年八月通過後改為「社會安全法」。

(三) 社會權利的重視

美國社會福利學者弗藍德教授 (Walter A. Friedlander) 曾說：「社會安全是

⁸ 張世雄，前引書，頁 5。

⁹ 同前註。

¹⁰ 人類需要的層次分成五種：一為生理需要，二為安全需要，三為愛與被接納的需要，四為被尊重的需要，五為自我表現的需要。基本需求與慾望一般指個人對食、衣、住、醫療與其他必需品的需要。人類藉互助自助的保險方式來達到保障的目的，加上利用社會責任減輕中低收入戶的負擔，達到第四項被尊重的需要，而構成社會保險理念架構。

¹¹ 柯木興，前引書，頁 2-4。

一套保障每個國民生活權利的計畫，由社團推行以防生活中的偶發事故，諸如疾病、失業、老年、工作意外等。」維持國民生存權，及保障基本人權為二十世紀以來最受矚目的課題之一，尤其在二次大戰結束後，社會安全制度成為保障人民最具體的福利措施。所謂社會安全權利(Social Security Right)，根據歐洲社會憲章中指出，社會安全權利以社會權之中的生存權為主，即指保障人類自然生存的意義。

社會學者馬歇爾 (T.H. Marshall) 在一九五〇年提到公民權的轉變時，將權利按時間劃分為三類¹² (如表 2-1): 1.公民權，2.政治權，3.社會權。其所提之社會權包括：(1) 最起碼的經濟福利，(2) 完全享有社會遺產，(3) 生活在一個普遍標準的文明生存條件裡。他認為資本主義市場存在許多不平等，同時導致社會關係緊張。有鑑於此，馬歇爾支持由國家立法介入社會權，讓社會資源能重新再分配。社會權的概念在一九四四年聯合國人權宣言中已納入，並且有許多國家都並行不悖。

表 2-1 公民權的演進

	公民權	政治權	社會權
時期	十八世紀	十九世紀	二十世紀
原則	個人自由	政治自由	經濟自由
法案	法律平等	投票權	社會保險

資料來源：T.H. Marshall, *Sociology at the Crossroads*, London:Heinemann,1963, pp.70-74。轉引自王順民、郭登聰、蔡宏昭，*超越福利國家？！社會福利的另類選擇*，(台北：亞太出版社，民 88 年)，頁 62。

¹² 林萬億，*福利國家—歷史比較分析*，(台北：巨流出版社，民 83 年)，頁 117。

二、社會安全制度的意義與內容架構

社會安全制度之於社會安全在意義上是更有系統、且更具普遍性。社會安全制度是由政府主持，以維持國民最低生活需求的服務，其主要以社會保險為主，另以公共救助、國民就業、社會福利服務等為輔的一種制度¹³。

社會安全制度可分為幾個部分¹⁴：

(一) 關懷性制度

主要對象為經濟及社會的弱勢者、失業者以及遭受公共危害可向國家求償者。其核心價值為「公平」與「正義」。其內容包括：

1. 社會扶助制度

主要對象為經濟弱勢者（低收入戶、中低收入戶）、社會不幸者（災民、難民）。

2. 福利服務制度

主要對象為社會弱勢者。其內含包括兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者等福利制度。

3. 就業補助制度

主要對象為非失業保險給付所涵蓋的之失業者，就業補助項目包括求職津貼、臨時工作津貼、訓練津貼、就業貸款與待業生活扶助等。

4. 社會補償制度

主要對象為遭受公共危害者。國家必須為此負擔賠償責任，例如服役傷殘者、戰爭受害者、暴力犯罪受害者、輻射線受害者等，均在經濟補償的範圍內。

¹³ 楊淑雅，*西班牙失業保險之研究*，(台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 85 年)，頁 28-29。

¹⁴ 師秀玲，*歐洲聯盟國家失業保險制度之比較 - 兼論我們相關制度之建構*，(台北：東吳大學社會研究所，民 87 年)，頁 27-29。

(二) 防備性措施

協助國民度過生、老、病、死、失業等生活風險之經濟安全與醫療衛生保障制度。其核心價值為「社會連帶」¹⁵ (social solidarity) 與「安全」。其內容包括：

1. 年金保險制度

包括國民年金（保險制、福利制）、職業年金（保險制、儲金制、恩給制）等。

2. 醫療保障制度

包括健康保險制度、國民保健服務、公共衛生等。

3. 職業災害保險制度

包括因工傷病給付、因工殘廢給付、因工醫療給付或因工死亡(遺屬)給付等。

4. 失業保險制度

包括失業保險給付、失業救濟、就業服務與職業訓練等。

5. 長期照顧保險制度

為因應高齡化社會問題的來臨，以及老年人口增加對醫療費用支出的負擔日益加重的情況下，各工業國家皆開始正視此問題。事實上，由於人類平均壽命逐漸提高，老年人疾病的照顧，已不再是個別家庭長期所能負擔的單一事件，因此必須納入社會安全體系，才能減輕負擔。其主要以居家照顧服務為主，醫療照顧為輔，對象為慢性病罹患患者（病情穩定但日常生活無法自理者）。

(三) 發展性制度

¹⁵ 社會連帶意指社會或社會群體所表現的整合及整合的程度或類型。社會連帶的基礎在簡單社會與複雜社會之間是有區別的。在簡單社會中，其基礎往往是親屬關係，以及直接的相互關係和共同的價值觀。與非親屬的關係中以及在複雜社會的社會關係中，社會連帶具有各種不同的基礎。在複雜的社會中，社會連帶是否需要共同價值觀、整合的儀式等，還是有爭議的問題。請參照大學辭典系列—社會學辭典，(台北：貓頭鷹出版社，民88年)，頁629。。

促進國民生活機會均等、實質教育機會均等、就業機會均等，就業促進，勞動權益保障，勞動品質與安全的提升，住宅權益與財產之維護，以及促進母性權益保護。其核心價值為「機會均等」與「發展」。其內容包括：

1. 母性保護制度

工作環境、工作時間、職位、薪資、產假等保障。

2. 家庭津貼制度

孕、產婦津貼、兒童津貼、育兒津貼、托育津貼等。

3. 教育福利制度

學雜費減免、無息助學貸款、教育代金、住宿補助、校餐補助、通學補助等。

4. 勞動福利制度

就業促進、勞工權利保障等。

5. 住宅福利制度

合理的生活空間保障、購屋優惠貸款及利息補助¹⁶。

6. 勞工財產形成制度

員工持股方案、分紅、認股、股票選擇權、購屋及有價證券儲蓄措施等。

三、社會安全制度的模式

英國一位社會福利學者提墨斯 (Titmuss) 提出社會政策三個模型¹⁷：1.殘補

¹⁶ 購屋貸款利息補助包括住宅津貼、房租津貼、修繕補助、殘障者室內無障礙空間補助、房租管制與房客保護、住宅資訊服務、社會住宅政策等。

模型¹⁸ (residual), 2.工業成就模型¹⁹ (industrial achievement-performance) 以及 3.制度模型²⁰ (institutional) 這種三分法是源自威連斯基等 (Wilensky and Lebeaux, 1958) 的二分法, 他再補充上工業成就而成三分法。此外, 另一位學者羅伯克 (Roebroek) 將此二分法再加上「補助式」(subsidiary) 福利類別, 將「俾斯麥模式」納入補助式福利制度型態, 而「貝佛里奇模式」則屬制度式福利制度型態 (參見表 2-2)。

表 2-2 社會安全制度的三種類型

主要特徵	殘補	補助	制度
1.政府滿足人民需要的責任	最小	視情況而定	最大
2.以需要為基礎的分配意識型態	邊際	邊際	次要
3.法定服務的範圍	有限	中度	廣泛
4.法定服務所涵蓋之人口	少數人	普通	大多數人
5.福利給付的水準	低度	視情況而定	中度
6.社會福利支出占 GDP 的比率	低	中	中
7.資產調查的使用	主要的	次要的	次要的
8.顧客的性質	貧窮者	薪資所得者	公民
9.顧客的地位	低	有差異	中
10.私人組織的角色	主要的	次要的	次要的

資料來源：1.Roebroek, 1991. 轉引自詹火生、楊瑩, *前引書*, 頁 18。 2.Sainsbury, 1991; Korpi, 1980; Mishra, 1977; Alber, 1988. 轉引自林萬億, *前引書*, 頁 121。

¹⁷ 林萬億, *前引書*, 頁 118-121。

¹⁸ 殘補模式是指社會福利的產生僅扮演家庭與市場敗壞後的補救措施, 社會福利的提供應由個人及市場來擔負主要責任, 並以「市場至上」(market sovereignty)為原則, 反對政府過份介入福利的分配, 以美國的福利制度為代表。

¹⁹ 工業成就模式是指社會福利是經濟的補充者, 社會需要之滿足必須立基於工作成就、生產力與功績, 這個模式相近於俾斯麥模式。

²⁰ 制度模式的觀點認為社會福利是政府應負擔的責任, 主張「社會最低」(social minimum)原則, 所有國民皆享有基本生存的權利, 也就是馬歇爾所說的社會權, 以貝佛里奇模式為代表。

羅伯克認為歐洲國家的社會安全制度大致可歸屬於上述兩大類中，茲歸納如下：1.比利時、法國、德國的制度屬於俾斯麥模式；2.丹麥、英國的制度可稱為貝佛里奇模式的代表。除此之外，他並舉出第三種模式（a “third” option）的社會安全制度，將歐洲國家的福利制度分為三類，此種模式介於俾斯麥與貝佛里奇模式之間（a mixture of both types），荷蘭與義大利即屬於此種類型²¹。

此外，晚近一位學者艾斯平安德森（Gosta Esping Andersen）在其著作「福利資本主義的三個世界」（The Three World of Welfare Capitalism）中，以政治經濟學的角度探討福利制度下三個不同的模式，以及國家與市場間如何生產與分配社會資源。書中同時強調政治上的階級聯盟歷史對福利國家主義的形成，扮演著決定性的關鍵角色，艾氏的論點隨即引起國際社會政策學界共鳴並相當廣泛的討論。

以下就其所提出的三種模式作一概要介紹（參照圖 2-1）²²：

（一）自由福利國家²³（liberal welfare state）

典型的代表國家是美國、加拿大、澳洲。

（二）歷史組合國家主義（historical corporatist-statist legacy）的福利國家

其以國家為主的觀念持續提昇以迎合「新後工業階級結構」（post-industrial class structure）的需要，國家已然準備就緒將取代市場為福利的供應者，在此自由主義所講求的市場效率與商品化並不受重視，他們只想保留固有的階級地位，其權利的來源就在所屬的階級地位之上，因此他們對社會權並不熱衷，代

²¹ Roebroek, 1991. 轉引自詹火生、楊瑩，前引書，頁 19。

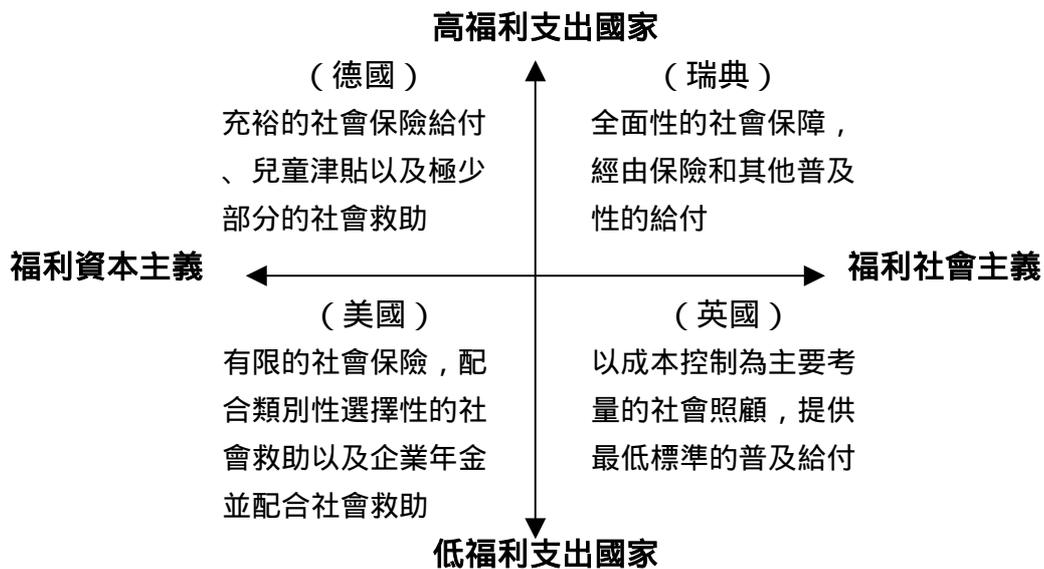
²² Gosta Esping-Andersen 著、古允文譯，*福利資本主義的三個世界*，（台北：巨流出版社，民 88 年），頁 38-187。

²³ 自由主義福利國家特點為：是以資產調查式的救助、有限的社會保險規劃給付，主要是迎合低收入及勞工階級的需求。這類制度的福利給付通常是有限的，領取條件也十分嚴苛，講求一個極度自由的市場機制，反對國家過度介入福利制度。其為最小化去商品化（decommodification），社會權被限制，階層化秩序被建立，此外並形成部分人民接受政府的補助；而其餘多數人則有市

表國家是奧地利、法國、德國、義大利等歐陸國家。

(三) 社會民主體制的福利國家，代表的國家是北歐（尤其指瑞典，在以下文章中有詳細的介紹）。

圖 2-1 福利國家類型比較



資料來源：王順民、郭登聰、蔡宏昭，*前引書*，頁 59。

綜觀各家說法，歐洲國家的福利制度大致可分為下列三種制度²⁴（參照表 2-3）：

(一) 俾斯麥模式（Bismarckian type）

俾斯麥的福利國家原型（The Original Model）為世界最早福利國家模式。這是最早以強制性社會保險制度取代傳統的「資產調查」（means-test）濟貧法

場內私人的福利保險。

²⁴ 林萬億，*前引書*，頁 107-116；古允文，*前引書*，頁 34-55。

體系的社會政策 (Sozialpolitik)。德國首相俾斯麥是當時第一位將社會保險大規模執行的人，目的是為了強化國家統治中心，提昇德國的工業與軍事強權，以及化解勞工階級對政權的威脅。一八七三年德國發生經濟大恐慌，造成失業率節節上升，使勞工們難保維持生計之所得，遂開始對政府產生不滿，加上受到馬克思主義的影響而準備示威遊行反抗政府²⁵。俾斯麥有鑑於支持社會民主黨者多為勞工階級，可能將威脅國家政、經安定，遂將勞工階級納入國家照顧範圍內，透過社會立法來重組德國，使多數勞工生活能溫飽並因國家快速工業化而升級。

一八八三年通過勞工疾病保險法案，該保險中規定勞工遭遇疾病或工作傷害時，給予十三週支付治療費；沒有工資收入者，並發予傷病津貼。所需費用由保險費支出。保險費率按勞工薪資的百分之三至六計算，其中由勞工負擔三分之二，雇主負擔三分之一。該保險同時規定勞工年收入在二千馬克以上者為強制保險對象，此制度堪為世界保險制度之先河²⁶。迄今其社會福利支出已經超過國內生產毛額的一半。

(二) 貝佛里奇模式 (Beveridgean type)

早期英國是以財產調查決定其所獲得的社會救助金，英國爵士貝佛里奇則認為社會保險是一種制度，所有人均有義務繳納保險費，以保護任何意外事故而陷入貧窮狀況的人²⁷。有鑑於此，貝佛里奇報告書 (Beveridge Report) -- 「社會保險與相關服務」 (Social Insurance and Allied Service)²⁸於此種理念下出

²⁵ 同上註。

²⁶ 江亮演，*社會安全制度*，(台北：五南出版社，民79年)，頁82。轉引自楊淑雅，*西班牙社會保險制度之研究*，(台北：淡江大學歐洲研究所，民85年)，頁11。

²⁷ 貝佛里奇認為保險費必須經過精算估計給提供現金給付的國民保險方案，以防疾病、失業、殘障、老年等突發事故所造成的貧窮狀況。早期這些方案是以私人保險方式，直至貝佛里奇報告書公布後，受到各界熱烈的迴響，甚至成為日後全球的典範。周弘，「英國的全民保障」，*世界知識*，(北京：第14期，民90年)，頁32。

²⁸ 貝佛里奇報告書於一九四二年十二月公布，一九四四年英國政府頒佈的白皮書接納了貝佛里奇所提的原則，自此奠定戰後社會安全立法的基础。此外，其所提到社會安全基本原則有下列六點：1.定額生計的維持給付 (Flat rate of subsistence benefit) 2.定額保險費率 (Flat rate of

爐，奠定英國社會安全的基礎。

貝佛里奇強調應將選擇式的社會保險擴充至普及式，不僅有財產、薪資的人才享有這項福利，所有國民都應該有權利被涵蓋在保險的範圍內，保險給付應是均一費率，其主要目的為維持國民最低生活水平。一九四八年提出的國民健康服務（national health services）為貝佛里奇模式體現最典型的代表²⁹。

（三）瑞典模式

瑞典在一九一三年建立了一種普遍性但仍須資產調查的老年年金，這是第一個真正普及的社會保險方案，其特色包括：混和稅制與保險費、均一給付、男女有別等，不過，當時並沒有一套完善的全國性制度方案³⁰。一九三五年年金保險被修正為「基本年金系統」（basic pension system），六十七歲以上老人及殘障者，均可領取年金給付，此為近代瑞典年金制度的雛形。一九四六年基本年金改革，使更多國民被納入保險的範圍內，給付的金額也相對提高。

瑞典模式融合貝佛里奇模式普及化的理念，以及俾斯麥模式強制的國家保險，其主要概念包括³¹：1. 「中間路線」（the middle way）；2. 「混和經濟策略」

contribution）。3. 行政責任的統一化（Unification of administrative responsibility）。4. 充足的給付（Adequacy of benefit）。5. 普遍廣泛原則（Comprehensiveness）。6. 分類原則（Classification）。當時英國政府僅採納第三項原則。請參照蔡宏昭，*社會福利政策—福利與經濟的整合*，（台北：桂冠出版社，民81年），頁100；Guy Perrin. “The Beveridge Plan: The main principles”, *International Social Security Review*, Vol. 45, Jan-Feb 1992.

²⁹ 所謂「國民健康服務」即是對全體國民建立一個綜合性的服務，基於醫療的需求，有無限制的使用次數，財源大部分來自一般稅收，不需依賴繳費。請參見吳明儒、賴兩陽譯、Arthur Gould著，*資本主義福利體系 - 日本 英國與瑞典之比較*（*Capital Welfare System: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*），（台北：巨流出版社，民86），頁116。由「國民健康服務」為英國福利國家的象徵顯示，英國較傾向社會服務國家，而非社會保險與充分就業的福利國家。此外，對於未被保險給付涵蓋者，可經資產調查後的救助方案滿足。不過，貝佛里奇模式的社會安全制度有兩點疑慮為人詬病：1. 理念雖好但經費從何而來；2. 費用領取標準是否能隨時間（通貨膨脹）調漲。

³⁰ 當時政府希望對工會的失業給付協會（voluntary sickness benefit societies）加以補貼，基於引進全國性的保險制度，其中僅職業災害屬強制性的國家保險方案。瑞典社會保險由公營單一行政體系的社會保險局（Riksförsäkringsverket; RFV; the Social Insurance Board）承辦，地方則在社會保險事務所（social insurance offices）。

³¹ 所謂中間路線是指改革主義的勞工運動未達到福利政策的目標而廣泛與其他利益團體進行妥協。瑞典利益團體之間的合作和共識，以及和平的勞工市場為瑞典模式重要特色之一。所謂混和經濟策略是指在生產的範疇內維持市場經濟，同時存在大量的分配政策。所謂雷恩模式的經濟政策是指維持價格穩定，又達到充分就業。請參照林萬億，*前揭書*，頁111-112。

(strategy of the mixed economy); 3. 「雷恩模式」(Rehn Model) 的經濟策略。

瑞典模式令人印象深刻的特點如以下四點：

1. 私有企業比率高、國家公共部門龐大。
2. 能滿足受雇員工的生活安全及優良的生活品質。
3. 能維持勞資雙方理性協商。
4. 充分的就業市場、社會民主政治的體現。瑞典模式之所以為人稱道的原因在於其「人民之家」³²的理念，期望以社會為家、人民為家中成員，彼此休戚與共，家庭中充滿公平、關懷、合作、幫助，家中成員自然生活安穩無憂³³，瑞典模式堪稱目前世界福利國家中之翹楚。

表 2-3 社會安全制度三模式

	俾斯麥模式	貝佛里奇模式	瑞典模式
1.指導原則	社會安全是一個自主原則	安全的工作及工作的權利為優先	工作的權利是社會權的表現
2.主要目標	地位及所得的維持	保障基本生計所需	維持價格穩定、達到充分就業
3.行政及執行	在社會伙伴手中	在受雇者或政府手中	在政府手中
4.涵蓋範圍	受雇者	所有公民	所有公民
5.移轉類別	與所得相關之給付	定額給付	定額給付
6.財政基礎	透過雇主與受雇者保險費之繳納	透過累進所得稅之繳納	透過累進所得稅之繳納

資料來源：筆者整理自詹火生、楊瑩，前引書，頁 19。

³² 所謂人民之家的理念為：1.大社會民主國家。2.主要利益團體集中化。3.前兩點相互協調。瑞典由政府保障人民最低生活水準，對國民提供充分的福利照顧，此舉也帶給政府沈重的財政負擔。

³³ 吳明儒、賴兩陽譯，Arthur Gould 著，*資本主義福利體系 - 日本、英國與瑞典之比較 (Capital Welfare System: A Comparison of Japan, Britain and Sweden)*，(台北：巨流出版社，民 86)，頁 229。

第二節 社會保險在社會安全制度中之定位

社會保險與社會救助為社會安全兩大支柱，尤以社會保險為主，其以分擔風險的原則，達到減低意外事故所損失的成本。歐洲國家的社會保險制度大多屬強制性、非營利性，並以政府為主要執行者，其起源自德國一八八三年首創的勞工疾病保險制度，其後英、美、法、日等先進國家起而效尤（請參照附錄二）。以下將分別探討社會保險的定義、特性與原則、社會保險與社會救助的差異、以及社會保險實施的成效。

一、社會保險的定義

社會保險是國家以具體、有目標且有計畫性，讓多數人的投保幫助、照顧、分擔少數人因偶發狀況發生事故而無法謀生的社會政策。換言之，就經濟面來看，社會保險即是採取損失分擔原則，保障被保險者，以求生活安定與身心健康為目的的一種社會安全制度³⁴。此外，美國危險及保險學會社會保險術語委員會（The Committee on Social Insurance Terminology of the American Risk and Insurance Association）將社會保險定義為³⁵：通常由政府採危險集中管理方式，對於可能發生預期損失的被保險人提供現金給付或醫療服務。至於社會保險的種類，可依保險事故及國際勞工局的分類分成四個部門：1.年金保險；2.健康保險；3.職業災害保險；4.失業保險。

若依照歷史發展的脈絡，社會保險有三點基本的社會邏輯³⁶：一是商業保險

³⁴ 江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞，*社會福利與行政*，（台北：五南出版社，民89年），頁94。

³⁵ 美國社會保險術語委員會將下列項目納入社會保險範疇：1.老年、遺囑、殘廢與健康保險。2.失業保險。3.勞工災害賠償保險。4.強制性傷害保險。5.鐵路員工退休制度。6.鐵路員工失業與傷害保險。請參閱 George E. Rejda: *Social Insurance and Economic Security*, Prentice-Hall, Inc., 1976, PP.3-5. 轉引自 柯木興，*前引書*，頁53-56。

³⁶ 張世雄，*前引書*，頁26-57。

(請參照表 2-4) 與個人主義³⁷的集體行動邏輯；二是互助保險與團體互助的集體行動邏輯；以及三是社會保險與社會理性的集體行動邏輯。

表 2-4 社會保險與商業保險之差異

	社會保險	商業保險
被保險人	強制性	任意投保
保險人	非營利性質	以營利為目的
權利	法定的權利	契約的權利
基本概念	強調社會適當性	強調個人公平性
核保	只要合乎條件者即可投保,不需核保手續。	均需核保手續,以防詐財。
市場型態	獨佔型態 ³⁸	競爭型態
成本	預測困難 ³⁹	精算師計算公司成本
提存基金	不需要	需要
目的	提供最低收入保障	依個人需要及支付能力選擇保險方案

資料來源：梁憲初、冉永萍，社會保險，(台北：五南出版社，民 89)，頁 22-24。

筆者於前文提過在十六、七世紀歐洲啟蒙運動興起與宗教改革後，人類思想獲得自由，於是民眾要求宗教自由與政治自由，此時，自由主義與民主主義結合一起，遂激發了社會結構的改變，個人主義與市場機能運作之集體行動模式於

³⁷ 個人主義主要強調個人有自己生活空間，不再完全受集體方式決定，個人主義最佳的體現即是個人財產權的擁有。當貨幣經濟逐漸形成，現代所稱的個人與國家也逐步制度化，促使農奴莊園經濟被瓦解。財產權論者對此得到幾點結論：1.國家不是自然的實體，而是個人爭取財產權保障，集體地向政府尋求幫助和保護，以減低商業交易風險的結果。因此，財產權是個人與國家間的集體契約。2.個人商業冒險活動的增加，是由於制度環境的改變，使冒險成本降低。國家、財產權和個人主義行為的關係，即是一種保險再保險的關係。

³⁸ 社會保險主要由政府設立專門機構經營，如中央健康保險局、勞工保險局等，因此其經營型態為獨佔型。

³⁹ 社會保險涵蓋國家經濟、社會、人口、所得等狀況，而這些狀況都是環環相扣且屬變動性的，因此其成本也就較難估量。

此時初綻曙光，財產權的重視與市民社會⁴⁰的催生，皆強化個人主義的色彩。直至十八世紀中葉大量的工業化，改變了生產結構，並形成眾多低薪的勞工階級與失業者，基於個人皆有追求經濟安全及躲避風險的需求，在十九世紀時，工人藉由團結互助的方式，組成非營利的互助保險，這同時也建構了團體互助的集體行動，其基本上是反對個人主義和商業化。

工人團結所組織的團體日益壯大，對歐洲社會秩序構成威脅，使得國家政府於十九世紀末以積極態度制定社會保險與救助，試圖援助勞工貧困的處境，再造國家整合，即使各國實施社會保險的方式因其國情與歷史發展而有所不同，但殊途同歸，皆為了減低意外發生所需付出的社會成本。

二、社會保險的特性與原則

早期社會保險制度形成的時機，正逢國家面臨社會重整，尤其當社會主義大舉入侵歐洲社會時，各國政府皆喊著社會團結的口號，同時制定社會保險制度安定民心。社會保險以其社會責任的概念，去商品化及保障最低生活水平的優勢，深得民心，成功地抑制勞工階級對政府的抗爭活動。

社會保險有下列幾項基本原則⁴¹：

(一) 公正平等原則

保險是一種自助互助的經濟合作制度，亦是一種持續性、長期性的事

⁴⁰ 十八、九世紀西方的市民社會組織是基於個人主義，以保障個人利益和權利為主，防止統治者專制獨裁。工業革命後形成大量的勞工，資方對於勞工在工作環境中受傷的賠償，常成為雙方爭執的焦點。勞工隨即想加入私人的商業保險，以防突發事故所造成的貧窮，然而，商業保險對於高風險職業的人，所收的保費較高，對於低薪資的勞工階級、失業者、老年等，卻是最需要保障又無法負擔保費者，這也促使後來勞工們以團體互助保險方式的產生。

⁴¹ 洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義，*社會政策與立法*，(台北：空中大學，民 89 年)，頁 73-75；柯木興，*前引書*，頁 75-83；江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞，*前引書*，頁 98-99；梁憲初、冉永萍，*前引書*，頁 3-9；

業，每位成員的行為經常是牽一髮而動全身，甚至會影響社會保險制度的財務營運與保險資金的穩定性。因此，社會保險必須做到公正、平等，不分種族、年齡、性別、階級身份而有所不同。

(二) 強制性原則

社會保險是一種政策性的保險，所涉及的範圍廣至整個社會，必須考慮大多數人的利益，因此政府制定法律規定特定範圍內的人需強制性納入社會保險之下，才能使多數國民受到保障。

(三) 保障最低收入原則

社會保險旨在提供最低收入的保障 (minimum floor of income protection)，使受保人能面對突發事故所造成的經濟損失與生活的不便。所謂最低保障原則，有三種不同的看法：1.最低收入保障是指低到無法維持生活的情況。2.依靠此項收入就能維持基本生活，不必依靠私人保險、年金或團體保險。3.綜合此項收入與他人收入及資產足以維持大部分人的基本生活，而其餘無法滿足基本生活的人，就以社會救助加以援助。

(四) 重視社會適當性 (social adequacy) 原則

所謂社會適當性意指對所有保險人發生危險事故時，能提供維持某種生活水準的給付，以維持一般社會生活的基本需要。

(五) 自給自足原則

社會保險財源是由僱主、受僱者及自僱者所繳納的保險費與信託基金投資收益來籌措，雖然不以營利為目的，但其財務必須要自給自足、收支平衡。在社會保險籌辦初期，政府會負擔部分盈虧之金額，直至社會保險的財務獨立，政府角色將退居僅於補助保險費及行政事務費的角色。

(六) 給付假定需要原則

給付依據假定的需要來訂定，在法律規定特定的危險範圍內給予給付。雖然給付是一種權利，但是要享有這項權利也是有條件的，例如年滿退休年齡的受保人已失去工作，就假定他需要領受給付；然而若受保人繼續從事有薪資的工作，且收入高於法定的最高限制時，則不發予保險給付。

(七) 給付權利原則

社會保險給付是被保險人的權利，不需經由財產或所得的調查。更進一步的說，被保險人已繳納保險費（或有人代為繳納），其社會保險領取自是一種應得的權利。此外，社會保險給付權利具有法律效應，依法律規定必須給付給資格符合者，不得擅自增加或減少。

(八) 給付與所得無直接關係原則

社會保險給付與所得並無直接關係，低收入者所領受的保險金一般較高收入者為高，這與投保金額越高則給付越多的私人商業保險不同，除此之外，在醫療保健方面，貧者與富者所享的權利是相同的。

(九) 給付依法定原則

社會保險制度對於給付相關事宜均依法律訂定，舉凡給付標準、給付方式、給付條件及給付項目等，均依法明文規定。政府僅執行業務，並負責監督責任。

(十) 不必完全提存基金（fully funded）準備原則

社會保險不需要如民營保險公司般，為將來養老保險或退休金而依法提存完全責任準備，以確保被保險人未來給付的權利。因為社會保險是一種開放而永久性的互助福利制度，透過強制方式，新加入者會源源不絕，因此不必完全提存基金準備。

三、影響社會保險發展的因素

社會保險與社會救助皆為社會安全制度重要支柱，社會救助主要功能在於補社會保險之不足（請參照表 2-5）。現今各國對於推行社會保險制度之前，必先制定一套社會保險政策⁴²，作為日後修改之依據。

表 2-5 社會保險與社會救助之差異

	社會保險	社會救助
財源	部分保險費由政府補助 ⁴³ ，主要財源來自被保險人的保險費。	政府負擔。經費來自稅收、規費、關稅、國營事業盈餘、公債等收入。
給付標準	有法定、強制性的保險資格及給付標準。主要目的在「防貧」。	無一定標準，舉凡非社會保險所涵蓋，經資產調查後資格符合者，皆屬社會救助範疇。主要目的在「濟貧」。
需要不同	不需要考慮經濟狀況，不需要調查資產，只要符合保險給付規定者，即可領取保險金。	需調查資產，其救助對象以個人需要為主。
財務計算	依保險經算技術，訂出保險費，以求成本能達收支平衡。	不需經算成本，只依照政府對受助者個別需要而給付。

資料來源：筆者整理自柯木興，*社會保險*，（台北：中國社會保險學會，民 89 年），頁 130-136。

⁴² 美國哈佛大學經濟學教授 Martin Feldstein 博士對社會保險政策提出幾項觀念性原則：1. 社會保險政策的決策者應瞭解社會保險制度對一國經濟的實質效果。2. 社會保險政策應能調和保障與無效率間的關係。3. 保障、公平與效率的個別效果大於三者間的協調利益。4. 社會保險制度應經常配合一國經濟變動加以修正。5. 社會保險再分配的內涵並非毫無限制的功利主義。6. 社會保險應著重於提供重大災害損失的補償。以上幾項為社會保險政策的基本原則，並可視為修正社會保險制度的依據。Martin Feldstein, *Social Insurance*, from Colin D. Campbell Ed: *Income Redistribution*, American Enterprise Institute for public Policy Research, 1977, pp.72-77. 轉引自 柯木興，*前引書*，頁 88-91。

⁴³ 政府補助保險費的對象諸如低收入戶、殘障者等。

國際安全協會 (International Social Security Association, ISSA) 前秘書長 Vladimir Rys 先生曾以社會學家的觀點將社會保險視為一種動態社會制度 (dynamic social institution), 而且深受國內外因素交互影響。分述如下⁴⁴ :

(一) 內在因素

1. 人口因素：人口結構與年齡高低，關係著社會保險的制定，例如一個人口偏向老化的國家，它需要一套良好的年金保險、疾病、退休金制度等；若是一個生育率偏高的國家，則會影響生育補助、育兒津貼、教育補助等制度的訂定。人口因素最主要會影響社會保險財務的收支平衡，因為一個高齡化的國家，其老人年金會逐年增加，除非定期提高保費，否則社會保險將產生收支逆差的現象。
2. 經濟因素：一個國家的經濟狀況與社會保險有密切的關係，但非絕對關係。換言之，當國家經濟繁榮時，應當是有足夠的經費來協助社會保險制度的運作。然而，有些較富裕的國家，由於個人所得及其他社會福利制度已經備極完善，故其社會保險制度就較不急於擴充，此時國家經濟與社會保險就不必然持續是正相關的關係。一般而言，經濟發展程度較高的國家，其社會保險制度能得到較多的資源，不過還需考慮其他因素。
3. 政治因素：政治因素在社會保險發展過程中，處於最重要的一個環境因素 (environmental element)。中低收入者需要社會保險，因此，他們將這種需要透過選舉權化為立法行動，促使法案早日通過成立，此時，政治因素就是社會保險立法的重要關鍵。

⁴⁴ Vladimir Rys: *The sociology of Social Security*, (International Social Security Review, I.S.S.A. No.4.1968), pp.14-32. 轉引自 柯木興，*前引書*，頁 110-118。

4. 壓力團體因素⁴⁵：壓力團體對社會保險制度的建立及發展具有相當重要的影響力。其組織包括工會、雇主團體、互助社、醫療團體以及其他團體等。
5. 社會結構因素：社會結構改變與否，取決於人口變動與經濟的發展。在民主國家裡，其社會保險制度是利用直接或間接的政治代表行動爭取的結果。社會的個人或團體的角色模式改變，都會導致社會保險制度的制定與修正，例如家庭結構的改變，使養兒防老的觀念改由政府為保險人，而以「年金制度」來取代「置產及養兒防老」的習慣。
6. 社會心理因素：政府制定的社會保險不一定符合人民的需求，故適時訪查民意及各團體的態度也是很重要的。

(二) 外在因素

1. 文化傳播因素⁴⁶：文化傳播可達到觀念上的自由交換，因此在社會保險制度建立前，大都先瞭解外國的經驗作為制定或改進的參考。社會保險觀念在國與國間互相仿效與改進中，有助於社會保險制度本身的發展。
2. 技術發展因素：良好的社會保險技術發展才能促使制度更臻完善。諸如

⁴⁵ 工會本身即是推動社會保險制度者，西方有些工會組織會參與社會保險行政工作，多數工會均站在勞工立場為其爭取有利條件，減輕勞工的負擔。雇主團體雖與工會處相對立場，但由於社會保險屬強制性保險，雇主必須依照規定為勞工參加保險，以保障勞工利益。基本上，雇主所增加的勞動成本皆反映在產品價格上，損失並不大，其對社會保險制度主要的反對在於制度經營與負擔費用上。尤其未來民營公司的退休金制度，雇主團體具有更大的影響力。互助社早在歐洲中世紀就已經存在，在開發中國家扮演相當重要的功能，因為國家無法提供完善的社會保險制度時，互助社便可保障人民的基本需要。就歷史發展而言，互助社大多為社會保險的主要倡導者，但後來卻因無法負擔會員疾病、老年等，為社會保險所取代。醫療團體對社會保險制度發展極感興趣，因醫療保健制度為社會保險中的一環，醫師公會常運用其政商關係，試圖影響健康保險制度來爭取其應有的權益。除此之外，諸如其他民營保險業者，受到社會保險制度擴充的衝擊，明顯減少業務的發展。

⁴⁶ 文化人類學家 R.林頓把文化傳播的歷程分為三階段：1.接觸與顯現階段：一種或幾種外來的文化元素在一個社會中顯現出來，被人注意；2.選擇階段：對於顯現出來的文化元素進行批評、選擇、決定採納或拒絕；3.採納融合階段：把決定採納的文化元素融合於本民族文化中。從地理空間看，文化傳播是由文化中心區向四周擴散，根據傳播途中信息遞減的一般規律，離文化中心區越遠的地方，越不能保持文化元素的原貌。當一種文化元素傳播到另一個地區以後，它已經不是原來的型態和含意，在傳播和採納過程中已被修改過。因此，兩地文化只有相似處，完全相同的

採用科學管理方法，降低成本，尤其將社會保險業務電腦化，將更迅速、事半功倍地完成工作。

3. 國際標準化與技術援助因素：國際勞工局於一九五二年公布社會安全最低標準公約（Social Security Minimum Standard），做為各國制定社會保險制度的準則。其除了協助各國制定社會保險制度之外，還必須在國際合作會議上負責協商及溝通觀念，以改善社會安全行政管理技術並建立標準化制度。

四、社會保險制度的成效

社會保險制度屬一種政策性的強制保險制度，旨在使國民免於突發事故產生貧窮的困境，保障其經濟安全。在經濟上，有確保國民最低生活能力的效能；在政治上，有安定國民生活的效能；在社會上，能使資源進一步分配社會化。社會保險制度主要成效如下：

- （一）國民遭受意外事故的費用分擔。
- （二）國民勞動力的維持：當受保人遭受傷害、疾病、失業時，經濟上可獲得補償，使其身體或生活恢復原狀後繼續加入職場工作。
- （三）國民身體損害的賠償：受保人若發生意外致使身體傷殘或死亡，本人或遺屬均可獲得賠償，使其生活無慮。
- （四）國民儲蓄觀念的培養：社會保險具有保險與儲蓄雙重功能，受保人在勞動期間定期繳交少許保費，待年老後即可領得一筆退休金貽養天年。
- （五）國民財富的再分配：社會保險可使經濟能力較強者，分配部分財富給經濟能力弱者，拉近貧富差距的距離。

文化十分少見。

社會保險實施之優缺點可參照下表：

表 2-6 社會保險制度實施之優缺點

優 點	缺 點
保障國民經濟生活，維持勞動力，促進生產建設。	過渡保護將減低工作意願。
累積社會保險基金，調節財政金融，加速國家經濟建設，增進人民福利。	增加勞資負擔，易養成依賴性，喪失活力與創造力。
促進所得再分配。	取代傳統互助機制，人際關係淡薄。
預防工業災害的發生，促進各企業雇主重視勞工福利。	醫療量費與流弊。
調節勞動市場的供需關係，鼓勵勞工長期奉獻。	成為政黨政治工具，為討好選民，不顧制度健全與否與財務負擔能力。
促進醫療社會化，合理均衡醫療資源。	
增進人民的福利意識，強化人民的連帶責任感。	

資料來源：吳凱勳，「社會安全與社會保險」，*社會安全*，中國社會安全協進會：第五卷第一期，民 72 年，頁 22。轉引自 柯木興，*前引書*，頁 139-140。

第三節 失業保險之意涵與理論

如上文所述，我們可以得知失業保險係屬社會保險的一環，但在整個社會保險體制上，失業保險的實施最為慎重，因為其關係者失業給付規範的繁複細節，且失業保險並不包含社會救助，其費用是由雇主與勞工共同分擔，政府僅是從旁協助的輔助者。本節欲就失業保險的意涵、目的、理論基礎、內容、及實施後的成效等重點分別論述之。

一、失業保險之定義

一八九四年，瑞士的卡洛市率先創辦強制性的失業保險制度，但由於勞工的反對，於一八九七年廢止。英國是世界最早實施失業保險的國家，一九一一年制定的「國民保險法」(National Insurance Act)，樹立了全國性失業保險的典範。設立之初，其對象僅限於七種失業較高的行業，被保險人只有二二五萬人。到了一九二〇年，適用對象擴及所有行業，並制定「失業保險法」(Unemployment Insurance Act)⁴⁷。一九三四年，英國制定「失業法」(Unemployment Act)，將失業給付分為短期失業給付與長期失業給付，前者屬失業保險制度的給付；後者屬非保險之失業救助。這種綜合強制性保險制度就成為現在英國社會保障制度的基本原則⁴⁸。此後，義大利(一九一九年)、奧地利(一九二〇年)、德國(一九二七年)等其他國家也相繼實施，而西班牙則是到一九六一年才立法實施失業保險制度。

失業保險是一種為了舒緩勞工於失業期間，遭逢所得損失而面臨經濟困境所舉辦的社會保險制度。其給付由參加保險的勞資雙方共同負擔，主要目的在使勞工於失業期間，還能維持最低生活，並藉由部分薪資的補償，進而提供職業訓練、就業服務與就業輔導，協助勞工脫離失業狀態再返回職場就業。失業保險之基本特性歸納如下⁴⁹：

- (一) 失業保險是一種在職的社會保險，參加失業保險的人必須具有工作能力，且處於就業狀態，如果已經失業或喪失工作能力者，便失去參加失業保險的資格。
- (二) 失業給付的申請者必須是屬於非自願性失業者。為謀求更好職位而放棄原

⁴⁷一九二九年的經濟大恐慌造成大量失業，使英國失業保險制度遭受極大的打擊，財政赤字高達三千一百七十二英鎊。至一九三一年時，失業率達百分之二十，失業人口有二七五萬人，失業保險基金每週虧損一〇五萬英鎊。

⁴⁸ 黃茂夫、張朝金，*前引書*，頁 55。

⁴⁹ 師秀玲，*前引書*，頁 30。

來工作之自願性失業者，以及因過失遭解雇或參與罷工、停工者，均不予以給付。

(三) 失業給付以被保險人在失業期間，維持一定水準之生活安全為主要目的，若被保險人再獲工作，則給付立即停止。

(四) 失業保險通常與職業訓練、就業輔導與就業服務密切配合，故最終目的在使勞工能迅速再就業，增進人力資源運用。

二、失業保險之理論闡述

由上可知，失業保險是基於保障原則 (principle of protection) 與賠償原則 (compensation principle)，而採強制保險方式，分擔勞工工作風險。其理論基礎可歸納為下列幾點⁵⁰：

(一) 由失業危險來探討其可保性

失業係屬一種純粹危險 (pure risk)⁵¹，因此失業保險主要就是在保障純粹危險的損失。因失業種類可分為自願性失業、非自願性失業、摩擦性失業等 (請參閱第一章專有名詞界定的部分)，其中僅非自願性失業屬純粹危險的範圍，也就是說只有非自願性失業才是失業保險可以投保的範疇⁵²。

(二) 失業保險對經濟面的影響

1. 失業現象是一國經濟制度中不可避免的事實，而失業保險正好能彌補勞工暫時的所得缺失。

⁵⁰ 柯木興，*前引書*，頁 332-342；蔡宏昭，*勞工福利政策*，(台北：桂冠出版社，民 87 年)，頁 118-122；梁憲初、冉永萍，*前引書*，頁 192-196；師秀玲，*前引書*，頁 43-49。

⁵¹ 所謂純粹危險是指，其具有損失的可能性，並且完全沒有獲利的機會。

⁵² 依照美國保險學者 George E. Rejda 教授的看法，理想的可保危險具有下列六個特性：1. 具有多數同質性的危險單位；2. 損失發生純屬意外者；3. 損失可衡量測定者；4. 巨災損失機會不大者；

2. 失業保險能維持勞工最低購買力及消費水準，減低其經濟壓力，並且還可間接地穩定就業與調節經濟，故失業保險亦被視為一種自動安定器（built-in automatic stabilizer）。

（三）失業保險對社會面的效益

1. 失業並非個人的過失，應由社會連帶共同負責，而失業保險為社會保險中重要的一環，除了保障失業者最低生活維持之外，同時可避免失業所造成的社會問題。
2. 失業保險制度的建立大都與國家經濟不景氣有密切關係，根據國外實施的經驗顯示，許多國家都採用漸進擴大適用原則，例如受保職業項目的擴大、受保人家屬給付的增加或是給付期限的延長等。不過，失業保險的實施必須配合職業訓練與就業服務等相關制度的推行，方能得到成效。由此可知，要解決失業還需失業保險、職業訓練及就業服務相輔相成，形成一個就業安全網。

（四）政府介入失業保險政策⁵³

1. 國家中心主義觀點⁵⁴（state centered）：由國家中心主義出發的政府在制定失業保險政策時，並非僅僅回應外在的壓力，而是以執政黨利益為優先考量，因此此類失業保險制度的制定，包括政府主動的規劃與個別的偏好。

5. 損失機會可以估計者；6. 保險費負擔可行者。

⁵³ 師秀玲，*前引書*，頁 43-49。

⁵⁴ 學者史卡區波（Skocpol）認為國家有其自主性和能量。所謂自主性是指國家有能力獨立於不同的社會利益之上，而形成自己的利益。能量是指國家有能力執行達成經濟、政治或社會目標的策略。國家會影響社會政策的制定可由以下三方面來決定：1. 國家的組成，包括憲法制度、選舉民主、官僚化等；2. 國家的制度結構，如集中科層制國家，或是分散科層制國家；3. 政策的回饋，亦即社會政策也在創造政治。請參見林萬億，*前引書*，頁 86-88。

2. 工業主義邏輯觀點⁵⁵ (logic of industrialism) : 由工業主義邏輯來看，工業化後的社會、文化變遷與經濟型態的改變，造成新社會需求的產生，失業保險制度可視為是對新需求的一種回應。
3. 民主政治觀點：根據社會民主的觀點⁵⁶，政府的福利政策主要目的是為了保持資本家與勞工間的和諧關係。在高度民主化的國家中，資本家可以掌握雄厚的資金；相反地，勞工於經濟上雖屬弱勢，但他們可以掌握多數選票，在政治領域處於優勢地位。由此可知，勞工爭取福利過程越平和，越是民主政治的體現。
4. 菁英決策觀點：菁英決策觀點認為大多數人民處於被動、漠不關心國事的態度，或者根本沒有能力插手，因此在此觀點下失業保險制度是順應大眾利益而產生，更貼切的說法是，失業保險制度是反應領導階層菁英份子的價值觀。
5. 社會支出功能觀點：資本主義下的政府，具有兩個基本但卻相互矛盾的功能：即累積 (accumulation) 與正當性 (legitimization)。換句話說，政府應設法創造財富，並兼顧其地位之正當性，以維持社會和諧。因此，每年編列的預算中，有部分屬於社會費用，其功能即是分擔社會成本，維持社會和諧之用。
6. 社會權保障觀點：筆者於前文提到社會權的演變過程，二十世紀社會權即是為了因應資本主義造成貧富懸殊後之社會需要而形成的。其保障經濟弱勢者，維護人權尊嚴。

⁵⁵ 工業主義邏輯是六〇年代以來，最常被用來解釋西方工業民主社會的社會福利發展。理論上，這是一種聚合論，透過對西方工業民主國家跨部門、量化資料的收集，歸納出工業化、都市化、人口老化對社會支出的影響。其基本關係如下：工業化 社會經濟與文化變遷 新的社會需求與社會組織出現 新的福利服務結構與供應。請參見林萬億，*前引書*，頁 75-76。

⁵⁶ 社會主義觀點可追碩至馬克思與新馬克思主義者的觀點，這兩種觀點皆強調階級鬥爭與階級結構。這個模式主要是從瑞典福利國家發展經驗中檢驗出來的。其特色主要為勞工與資本家兼有高度和諧並定期協商。

(五) 失業保險的爭議

失業保險制度的實施是否會影響勞工工作的態度，這點疑慮使失業保險受部分學者爭議，以下由六個面向來闡述有關失業保險之爭議⁵⁷：

1. 道德危險的爭論：失業保險最為人詬病的方面，就是影響工作意願。有鑑於此，失業者的認定必須有一定的規範，失業給付的期間有相當的約束，才不至於助長失業。
2. 勞工供需的爭論：勞動市場上，勞工供過於求的現象是永遠存在的，勞工常因經濟循環的結果、季節性的因素、技術的革新以及產業結構的改變而失業。其實失業率在百分之四左右，即可稱為「充分就業」(full employment)，要達百分之百的就業率是不可能的。因此政府若要減少失業必須雙管齊下，一方面開拓就業機會，減少失業人口；一方面給予失業者就業輔導。
3. 勞力流動的爭論：有些學者認為失業保險會造成勞力僅部分流動、不合理流動或被濫用之嫌。所謂部分流動，就是在限定的地區或行業內進行流動。所謂不合理流動，即是再就業的工作往往無法是勞工充分發揮其工作能力，而且再就業的工資有時比以前的工資更低。至於年輕的失業者，往往利用失業給付作為其休閒娛樂的費用，而不願意尋找工作。
4. 調節景氣的爭論：失業保險金在經濟繁榮時可做為國家調節資金、從事國外投資的基金；在景氣蕭條時失業保險財政將變為赤字，政府必須發行公債，刺激景氣復甦。然而這筆鉅額基金若不妥善運用，就會造成資源浪費，引發社會儲蓄的負效果。因此，失業保險只能在短期與少量失業的情況下，才能發揮調整景氣的功能，如果不能穩定勞力市場，失業保險也無法應付大量失業的危機。

⁵⁷ 黃茂夫、張朝金，前引書，頁 57-59。

5. 生產成本的爭論：失業保險費是否屬於雇主的生產成本，是備受爭議的問題。反對者認為，失業是個人的問題，若將失業保險強制由雇主負擔，雇主必然將這筆費用轉嫁至消費者身上，造成物價膨脹。
6. 維持最低生活的爭論：失業給付是否按照失業前薪資的全額發放，或是部分給付。若百分之百的失業補償，會造成保險財政的負擔，也違反公平分配的原則。

以上為失業保險制度實施之理論基礎，這些基本理論還必須配合各國的發展歷史及國內需求，做一適當調整。

三、失業保險制度之內容

失業保險主要目的在協助勞工遭遇非自願性失業期間所得維持的問題；其次要目地在促進經濟效率與經濟穩定⁵⁸。以下就失業給付的條件、對象、標準及失業保險的財源分述如下（可參考表 2-7）⁵⁹：

（一）失業給付條件：失業給付最普遍的合格期間為被保險人失業開始前一年內，已經投保六個月為標準⁶⁰。領取失業給付者必須是非自願性失業者，並且必須具備有工作能力與工作意願兩項條件。此外，在領取失業給付之前，必須向就業服務處登記，定期至該處報到，而就業服務處則會通知失業勞工目前適合的任何工作機會。

⁵⁸ 其基本目的可細分為下列幾點：1. 在非自願失業期間提供現金給付；2. 維持勞工原有的生活水準；3. 提供安置或求職的緩衝時間；4. 幫助失業勞工就業。其次要目地亦可細分為以下幾點：1. 發揮反循環效果。在經濟不景氣時，失業給付支出將會增加，以供勞工消費之用，即藉由失業給付來增加反循環的效果；2. 社會成本的再分配；3. 改善人力資源利用；4. 鼓勵雇主穩定雇用；5. 維持熟練的勞動力。請參閱 George E. Rejda, *Social Insurance and Economic Security*, Prentice-Hall, Inc., second edition, 1984, pp. 322-326. 轉引自柯木興，*前引書*，頁 344。

⁵⁹ 柯木興，*前引書*，頁 348-352。

⁶⁰ 近年來許多工業國家對於大專畢業生與不能立即找到工作的輟學者，即使沒有工作年資，沒有繳保費，仍然可以領取失業給付。其旨在於緩和學校流向工作過渡期間的人力壓力，尤其在經濟不景氣時，成效更大。

(二) 失業給付對象：凡實施強制性失業保險制度國家中，所有工商業雇工均列入保險範圍內⁶¹。

(三) 失業給付標準：失業保險的給付標準為大多以被保險人失業前最近的一段時間內平均薪資百分比來計算給付金額，另有些國家採用薪資分級表或是定額給付制 (flat-rate amount)。失業給付的基本率通常為平均月投保薪資的百分之四十至百分之七十五間，其中以百分之五十至六十為最普遍，且定有最高及最低給付限額。

失業給付發放之前，失業者有一段等待期。有這段緩衝時間，有助於減少小額給付款的行政負擔，例如短期失業者可能只失業幾天，失業給付若太早發放，會造成不必要的成本支出。大部分的等待期在三至七天間，之後失業給付總共可以領取八至三十六週，一般以二十六週為最普遍。除此之外，許多國家亦設立失業救助制度來彌補失業保險之不足，然而領取失業救助金之失業者，必須向就業服務機構報到，接受就業輔導，以便日後能符合市場需求，增加人力資源的再利用。

(四) 失業保險的財源：失業保險是由勞資雙方所繳納的保險費為主要財源，少部分由政府補助。若國家遭逢經濟不景氣，失業率高漲，政府除了撥款補助失業給付，還延長給付期限。一般處理失業保險財務時，有採單一費率制與經驗費率制的爭議⁶²，目前除美國大部分州外，多數國家均採用單一費率制。至於失業保險費負擔的比例，通常由雇主與被保險人各負擔一半，如德國、奧地利、

⁶¹ 不過也有某些例外的團體：1.公務員與高所得者；2.農業勞工；3.季節工、臨時工與家務工作者；4.自營業者或藝術工作者；5.服兵役者；6.新加入勞動市場的勞工。

⁶² 所謂單一費率制，是指所有參加失業保險的各行業雇主按單一保險費率，依其員工投保薪資等級來計收保費；而所謂經驗費率制，係指各行業雇主所需繳納保險費率的高低，是依照其過去所屬行業或員工解雇導致失業情形及其給付標準來決定，即以各行業雇主的員工失業情形及給付支出來訂定保險費率。單一保險費率的目的在於發揮社會連帶責任及危險分攤的保險特性，使失業率較低的廠商要共同負擔失業率較高廠商所負擔的費用，因此採用此費率者，無非認為失業保險為社會保險的一支，其危險應由全體雇主共同分擔；而經驗費率智能促進雇主穩定其人事的流動率，較重視雇主的公平性，所以採用此費率者，則認為雇主為了避免保險費率的提高，將盡可能避免解雇員工，有助安定員工的就業。

瑞士等；有些國家雇主的負擔較大，如西班牙、法國、日本等；亦有少數國家全數保費由雇主來負擔，如美國即是此類。

由上可知，失業給付有各項嚴格規定，以防失業者養成好逸惡勞，濫用給付金的情形發生。失業保險制度的實施會因各國國情及需求不同而做修改，但其基本原則和目的則是不變的。

表 2-7 美、英、德、日與瑞典等國失業保險制度比較

國別 項目	美 國	英 國	德 國	日 本	瑞 典
制 法 時 間	聯邦法律於一九三五年；州法律於一九三二年與一九三七年之間施行。	現行法律於一九七五年（但其最早法律於一九一一年建立）。	現行法律於一九六九年（但其最早法律於一九二七年建立）。	現行法律於一九七五年（但其最早法律於一九四七年建立）。	現行法律於一九五六年（但其最早法律於一九三四年建立）。
制 度 類 別	強制保險制度	強制保險制度	強制保險制度	強制保險制度	補助性自願失業保險與失業救助兩種制度
保 險 對 象	非保險對象：農業、雇工、家庭雇工、家庭代工、保險機構與神職人員、雇用四人以下之非營利機構等（各州間有些許差異）。	未保險對象：週薪未達規定金額者，年齡未滿十六歲及已滿六十五歲以上者，且已婚婦女可以不參加保險。	未保險對象：學生、臨時礦工、家庭雇工及六十五歲以上者，不在保險範圍內。	非保險對象：工作期間不足四個月者，兼職者及其他保險制度保險的公務員。	非保險對象：為設有基金的產業，與十五歲以下或六十四歲以上的人員。
給 付 條 件	規定最低就業週數及每年最低投保工資；需向就業服務機構登記；且有工作能力及意願卻遭非自願性失業。	受雇者已繳二十六週保險費，其他則與美國給付條件近似。	申領以前三年必須有參與被保險的工作，失業者應有工作的能力與意願，且已向就業機構登記者為準。	最近一年中有六個月的保險，非自願失業者，登記有案且按月主動與政府聯繫者。	在與工會有關的保險中有十二個月的保險，包括失業前十二個月中至少保險滿五個月以上。

給付金額	依照各州的計算方法，多數州給付金額約為週薪 50%，有些州享有着眷屬補助。	每週固定給付（其標準依性別、子女數而不同），另加上與工資成比例的給付，但總額不得超過週薪的 85%。	按照婚姻狀況，以其週薪的 42% 至 66% 發給。	為工資的 60% 至 80%，沒有對眷屬補助。	按照基金會規定，參酌職工工資等級，每日最低為八十克羅，沒有對眷屬補助。
給付期限	各州規定最高給付期約二十六至三十六週。	固定給付期間為五十二週，工資比例補助給付為二十六週。	自失業當天給付，視被保險期間長短，發給十七週至五十二週不等之失業給付。	申領後七天發給，給付期由未滿三十歲的九十天，至年滿五十五歲的三百天不等。	申領後五天發出，最高為每年三百天，若申領人為五十五至六十七歲，可提高為四百零五天。
保險費負擔	勞工及政府均不必負擔；聯邦保險雇主應繳薪資總額 0.5%，州保平均費率約為 3%。	政府負擔部分被保險人繳納薪資 7.75%，雇主負擔 11.45%（上述保險適用所有社會保險）。	勞資雙方各自負擔工資總額的 1.5% 保費，並由政府負擔虧損部分。	勞方負擔工資的 0.5%，資方為 0.9%，政府負擔四分之一的費用，若給付支出增加時，則增至三分之一以內。	勞方負擔按基金會的彈性規定，雇主負擔總額 0.4%，政府補助各基金社，約在費用的三到四成左右。
總監督單位	勞工部及州勞工部門。	就業部。	聯邦勞工社會部。	勞動部。	全國社會保險部。

資料來源：黃寶祚，*勞工問題*，（台北：五南出版社，民 80 年），頁 287-290。

第四節 失業保險與就業促進之關連

由上可知，失業保險與就業服務、職業訓練關係密切，缺一不可。本節擬就失業保險與職業訓練、就業服務等制度之關連，逐一論述。

一、失業保險與職業訓練

由於產業在現代高科技的時代裡，經常必須面臨轉型，才能符合潮流，因此勞工就必須時常充實自身技術，才能在此多變的勞動市場游刃有餘。失業者除了靠就業服務處定期告知就業機會之外，還必須接受職業訓練，為重返職場做萬全的準備。

所謂就業促進，一般包含就業服務與職業訓練，所謂職業訓練廣義來說，係指一切傳授個人知識及技能，使其獲得謀生能力者⁶³。若根據國際勞工局第一一七號關於職業訓練建議書中狹義之解釋，係指對管理階層及領班人員以下的任何人，在任何經濟活動行業的就業或升遷訓練。由此可知，所謂職業訓練是指準備就業的準勞工、已經就業的新進勞工或在職勞工、準備升遷調職或轉業的勞工，透過有系統的計畫訓練，提供各種學習經驗，施行各種工作技能及相關知識與工作態度方面的訓練。

為了因應多變的勞動市場，學習新的知識與技術，也是勞工在面臨經濟產業轉型時，提升自身工作能力，迎合勞動市場的需求最佳方法。

二、失業保險與就業服務

失業保險主要目的在於解決勞工失業期間損失與工作的損失，前者透過失業給付，即可減輕其壓力；而後者就必須協助尋找工作，促進其再就業。簡單的說，所謂就業服務即在調節勞動力供給與需求，促進人力資源充分運用⁶⁴。筆者於前文提過，失業者在領取失業給付之前，必須前往就業服務處報到，並且要定期返回該處登記，其主要目的一方面利用就業服務機構證明其符合失業給付領取資

⁶³ 王典謨，*職業訓練研究*，(台北；工商教育出版社，民 72 年)，頁 4。轉引自 柯木興，*前引書*，頁 354。

⁶⁴ 一般而言，就業服務包含職業輔導、就業諮詢、職業媒合及就業市場資訊蒐集、整理、分析與發佈。

格，核發適當的給付金；一方面能提供適當工作機會，幫助其再就業。

此外，健全的就業服務必須設置學有專長的行政人員來管理，以及充裕的就業服務基金以供運用，這筆經費大多由政府提供。由上觀之，失業保險與就業服務、職業訓練互相配合，俾能達到失業期間維持經濟安全，並促進勞工再就業。

第三章 西班牙失業問題探討

西班牙於內戰結束後由佛朗哥 (Francisco Franco Bahamonde) 統治長達近四十年 (1939-1975)，其間經歷國際孤立¹、經濟結構轉型 (由農業轉向工業發展)，直至六〇年代，觀光旅遊的遊客激增、外移勞工僑民的匯款，以及國外投資金額增加，造就西班牙經濟發展的高潮。然而，佛朗哥時期經濟基礎的不健全，加以勞動市場不夠自由化，導致西班牙無法因應七〇年代全球性的石油危機，因而產生經濟成長停滯、通貨膨脹與失業率高漲的情況²。

當西班牙於一九八六年進入歐體 (EC) 時，失業率就已經高達 20.8%，是歐體平均值 10.8% 的兩倍。甚至在一九九九年一月一日，西班牙加入歐洲經濟暨貨幣聯盟³ (European Monetary Union, EMU) 時，其失業率仍有 18.2% 之高，失業總人口高達三百零七萬人次，女性失業更甚於 26%。持續的高失業率已耗盡不少政府的福利支出，一些公共資源都直接用來填補失業的救助金。但是，西班牙政府又為求符合加入歐洲經濟暨貨幣聯盟的要求，必須在預算方面採取緊縮政策，減少公共支出，促使政府財政預算的赤字降至 3% 的門檻。因此，在減少公共建設預算的情況下，影響眾多就業機會，使得失業問題更是雪上加霜，形成歐盟整合與西班牙失業問題產生「互相矛盾」的現象。除此之外，歐洲經濟暨貨幣聯盟承諾加入聯盟的好處包括經濟將穩定與成長，且將出現創造就業的正面效

¹ 二次大戰時，西班牙獨裁執政者佛朗哥企圖藉由希特勒幫助西班牙自英國手中奪回直布羅陀的所有權，並將法國在北非的勢力驅逐出去，但是西國內戰剛結束，國力無法參加戰爭，故宣布「不參戰主義」(Nobeligerancia)，其立場較偏向軸心國。二次戰後，佛朗哥又轉而討好英、美，表示願意共同保護歐洲不受共產主義思想的侵略，也一再表示其為一個真正民主的國家，然而，在一九四五年六月的波茲坦會議中，與會各國建議聯合國要宣布與西班牙政府斷絕關係，並要求佛朗哥政府要建立一個自由選舉制度，才給予各項幫助。參見 許仟，*歐洲各國政府(上)*，(台北：漢威出版社，民 86 年 7 月)，頁 298-299。

² Keith Salmon, *The modern Spanish Economy-Transformation and Integration into Europe*, 2nd Edition, (London: Pinter, 1995), p. 31.

³ 「經濟暨貨幣聯盟」(EMU) 包括共同貨幣政策及會員國經濟政策間更密切的協調，係屬經濟整合更高層次的表現。EMU 必須建立在貨品及勞務之共同市場上，但卻又是市場順利運作之必要條件。其主要目的即藉由貨幣同盟減少歐盟會員國間貿易匯兌的風險與損失。

應，但問題是這些承諾的好處卻未能立竿見影⁴。

學者馬林瓦德（Malinvaud）認為西班牙市場資金的短缺是高工資與高利率的結果。假設雇主不能提升勞工的生產力，原則上就不該進行資金投資，但若失業情況持續，勞工在長期尋覓工作未果，萌生失望念頭，最後即使經濟復甦，亦對找工作興趣缺缺。另一番解釋是勞工的供需不能配合：當經濟不景氣之際，釋放出相當少的工作機會，即使有能者也無法完全填補空缺，便打消就業念頭，一旦景氣復甦，公司給予工作，勞工卻習慣往能力較低的工作去尋找⁵。另外，歐洲經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）也認為高賦稅率與補貼失業扭曲了勞工市場的運作，前者讓人民寧願選擇失業以期避免賦稅，後者則鼓勵人民選擇賦閒在家甚於工作。近二十年來，科技的日新月異，侵蝕了對傳統技巧的需求，卻大大需要高科技的人才，因此形成學有傳統技藝的勞工無法勝任高科技工作，遭受淘汰的命運，導致失業率迅速增加。

此外，西班牙女性的失業率在一九八六年是 25.3%，歐盟的平均失業率是 12.5%，至一九九六年西班牙女性失業率是 29.5%，明顯不減反增，歐盟則是 12.6%。一九八〇年至一九九六年，西班牙的農業與手工業迅速萎縮 19.2% 8.7%，服務業則快速攀升，由原來的 44.9% 升至 60%，尤其在進入歐體後，服務業以每年 4.5% 的速度成長，然而，此優勢仍無法提供足夠的工作，抒解過剩的勞動市場，所以直至九〇年代，西班牙的失業率未見改善⁶。

本章欲從西班牙勞動市場與失業之間的關係進行剖析，試圖找尋西班牙失業率居高不下的原因，並且進而探討青年人與婦女高失業率的因素，以及高失業率所引發的社會問題。

⁴ Mary Farrell, *Spain in the EU-The Road to Economic Convergence*, (London: Palgrave, 2001), p.46.

⁵ Ibid. p.48.

⁶ Keith Salmon, op. cit., pp. 32-33.

第一節 勞動市場僵化的影響

六〇年代，西班牙經濟表現相當耀眼，主要是由於當時的成長動力來自國內需求的增加，以及國外資金的投入，但其國內勞動市場長期供過於求，且市場結構也存在著許多不合時宜的規定，導致勞動市場在經濟發展過程中，顯得相當缺乏彈性。此外，過於依賴貿易保護政策⁷往往導致某些產業部門過度擴張。

西班牙在加入歐體時，其勞動市場依舊秉持著佛朗哥時期「一生的工作」原則（the job-for-life principle），嚴格地規定勞資雙方的權利和義務，但卻也阻礙經濟自由化的發展。西班牙國內的「勞動單位成本」（unit labour costs）在一九八八年至一九九三年間成長了 42.2%（平均每年成長 7.3%），比同期歐體六個創始會員國的 12.8%（平均每年成長 2.4%），高出將近 30%，這無疑是增加西班牙廠商生產成本，也影響國內產品對外的競爭力⁸（見表 3-1）。

表 3-1 西班牙與歐體六國勞動單位成本變化情形（1988-1993）

單位：%

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
西班牙	6.1	7.1	8.3	7.2	7.8	3.9
歐體六國 ⁹	0.8	1.2	2.7	4.3	3.6	3.2
兩者差距	5.3	5.9	5.6	2.9	4.2	0.7

資料來源：William Chislett, Spain: at a turning point, Madrid: Banco Central Hispano, 1996, p.6.

⁷ 保護政策除了關稅外，還包括進口配額、限定使用國內中間財，以及主管當局指定用途的財稅金融支援。

⁸ 陳郁瑩，*西班牙加入歐盟關稅同盟後之調整措施對其產業發展及就業環境之影響*，（台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 87 年），頁 147。

⁹ 係指歐體創始會員國德國、法國、義大利、荷蘭、比利時以及盧森堡。

一、佛朗哥執政時的影響

(一) 佛朗哥執政初期 (1939-60)

一九三九年西班牙內戰結束，由佛朗哥將軍執政，採用自給自足的經濟政策，一方面是基於意識型態；一方面是基於國內需要，但是其獨裁模式卻無法建立一個完全自給自足的市場。當時國內傳統農產品出口少於其他進口商品，造成入超情形嚴重，同時伴隨國內嚴重的通貨膨脹，這雙重的打擊，遂成為一九五〇年代末一連串外匯危機。政府因此被迫求助於國際貨幣基金及其他組織，藉此解決公眾部門金融混亂的情形，建立兌換比率與消除國內外貿易障礙¹⁰。

一九五八年佛朗哥政府建立一套勞資雙方協商系統，並且藉著調漲工資來刺激經濟生產力，此後果然在六〇年代營造西班牙經濟全盛期。首先，西班牙觀光客大量湧入，觀光業蓬勃發展；其次於一九五九年改善外商投資的條件，促進外資投入；再加上移居在歐洲其他國家僑民的匯款，促成大筆資金移入的景象，帶動經濟景氣¹¹。

(二) 就業情況的發展 (1960-70)

如上所述，六〇年代早期西班牙經濟呈現復甦情況，在往後十年裡，平均每年國民生產毛額以 7% 持續增長，而農業就業人口銳減。由表 3-2 中可以看出，六〇到六五年經濟成長非常快速，總國民生產毛額增加 8.5%，總就業人口也增加 0.6%；六五年至七〇年就稍微減緩，總國民生產毛額增加 6.2%，總就業成長率維持不變¹²。

¹⁰ Joseph Harrison, *The Spanish economy-from the Civil War to the European Community*, (Great British: Cambridge University Press, 1995), pp. 7-9.

¹¹ International Labour Organization (ILO), *the trade union situation and industrial relations in Spain*, (Geneva: ILO, 1985), p. 7.

¹² Juan Jimeno and Luis Toharia, *Unemployment and labour market flexibility: Spain*, International

自六〇至七〇年代初期，西班牙經濟發展的快速，可歸因於以下幾項因素¹³：

1. 國內需求增加，促使經濟快速發展。
2. 勞工工資低廉。
3. 公共部門及社會福利體系提供應有的福利服務。
4. 產品多集中在基礎生產部門，如建築業、基礎工業、罐頭工業、運輸設備等¹⁴。
5. 對內採保護政策，以對抗外來的競爭力。

表 3-2 GDP 與就業年平均成長率 (1960-1975)

	1960-1965	1965-1970	1970-1975
實際國民生產毛額 (GDP) 成長率 (%)			
農業	1.1	2.1	4.2
製造業	12.0	9.1	6.7
建築業	15.0	6.9	3.0
服務業	8.6	6.0	5.2
總數	8.6	6.2	4.3
就業成長率 (%)			
農業	-3.1	-2.6	-4.4
製造業	1.6	1.6	2.5
建築業	4.2	2.8	1.1
服務業	3.9	2.4	3.5
總數	0.6	0.6	0.8

資料來源：Labour Force Survey and National Accounts.

Labour Office, 1994, pp. 5-6.

¹³ Ibid, pp. 6-8.

¹⁴ 六〇年代的產業型態以製造業與建築業為主，西班牙的主要產業多集中於此。不過，這些產業至七〇年代中期受到國際經融危機的影響，受到嚴重的打擊。

然而，至七〇年代初期，這些策略很明顯地不再奏效。國內市場的發展已很有限，加上政府又不容許工廠規模過份擴張，因此，廠商就間接無法進口更好的設備來生產。至於國外的市場嚴重受限，主要是因為西班牙的公司受制於國外廠商「禁止出口」的契約。簡而言之，西班牙的產品之所以無法外銷，起因於其產品是按照外國公司的樣本所製造出來的拷貝本。此外，當地落後的科技也阻礙了產品的競爭力，於是西班牙的經濟成長便開始萎縮¹⁵。

然而，昔日高貿易壁壘政策在對外的競爭中，正好保護了西班牙國內的企業。因此在這段時間，公司即使沒有良好的技術與設備，仍然像雨後春筍般，一家接著一家成立，形成許多小資本的公司。在佛朗哥時代，西班牙的製造業呈現極端破碎的現象，許多相似程度極高的小公司、小工廠過剩，這是許多缺乏革新政策以及科技程度尚低的工業國家常發生的現象¹⁶。另外，勞工技術的落後也是限制公司發展的原因之一。

另一方面，西班牙勞工的管理方式大都採社會主義集中威權的管理方式，勞工有一個單一的代表組織——西班牙雇主團體聯合會（Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE），由雇主與勞工之代表所組成，具有相當高的黨派色彩，但並沒有讓勞工有實際參與會議討論的權利。其中最重要的國家組織為全國總工會（Unión General de Trabajadores, UGT）和勞工聯盟（Comisiones Obreras, CC.OO），但是勞工在組織裡只負責選出公會代表，並無太大實權¹⁷。

（三）經濟危機的衝擊（1970-85）

¹⁵ Miquel Martinez Lucio, "Employer Identity and the Politics of the Labour Market in Spain", *West European Politics*, (London: Frank Cass and CO. LTD, vol.14, no.1, January 1991), pp. 42-43.

¹⁶ Donge, J.B., *La insuficiencia de la productividad en la economía española: Causas y remedios*, (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984), pp. 28. 轉引自 Juan Jimeno and Luis Toharia, *op. Cit.*, p.4.

¹⁷ Herman Knudsen, *Employee participation in Europe*, (London: SAGE, 1995), p.65.

一九七三年，西方國家因石油危機之故，而陷入了自二次世界大戰以來的最嚴重的一次經濟危機，經濟剛崛起的西班牙也未能倖免，其工業基礎薄弱，原料和能源嚴重依賴進口。一九七四年起，西班牙經濟成長率開始大幅度下降，大企業連年虧損，中、小企業並紛紛倒閉，投資不振，資金外流，造成國際收支出現逆差。這次危機最主要的特點為通貨膨脹和失業同時產生：一九七三年至一九七九年，平均通貨膨脹率為 17.9%，其中一九七七年竟高達 26.4%；一九七三年失業率還維持在 2.4%，到一九八二年失業人口已逾二百萬，失業率高達 16.5%，更甚的是，這些失業人口中有 40% 是青年人¹⁸。

這次危機充分暴露出西班牙經濟基礎還相當脆弱，主要可歸納以下幾點¹⁹：

1. 資金、技術和市場對外依賴嚴重。
2. 原料、能源不足，嚴重依賴進口。
3. 生產成本高，產品競爭力差，膨脹的經濟政策使危機更加惡化。

此後政府為了積極準備加入歐體，將工資上漲比率限制維持在 5% 以內，以及通貨膨脹控制在歐體限制的範圍內²⁰。並且針對勞動市場訂定基本失業政策：包括降低工資、鼓勵工作、減少工作時數以及工作制度的改革（參見表 3-3）。

¹⁸ 一九八三年末，西班牙除了要面對一連串國際經融危機的壓力，還必須解決國內巴斯克（País Vasco）自治區所引發的族群衝突與恐怖攻擊行動。請參照 International Labour Organization, *Most of World Lacks Unemployment Insurance Social Protection System under Strain-ILO launches World Labour Report 2000*, (URL: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/2000/29.htm>), 21 June 2000.

¹⁹ 紀思，「西班牙經濟的剖析」，*國際問題研究*，（上海：民 75），頁 50；Robert M. Fishman, *Working-class organization and the return to democracy in Spain*, (USA: Cornell University Press,

表 3-3 西班牙基本失業政策

政策類型	政策內容
1.取消限制及降低工資	擬定新的就業契約，並放寬解雇條件
2.鼓勵工作	積極鼓勵失業者尋找工作
3.減少工作時數	提早退休、部分工時工作、超工時限制、縮短標準工作時間
4.制度的改革	解除勞工政策原來集中化的管理

資料來源：Compston, Hugh, *The new politics of unemployment*, London: Routledge, 1997, p. 107.

二、勞動市場短暫復甦（1986-94）

（一）加入歐體及生產過熱的影響（1986-1992）

西班牙自一九八六年加入歐體後，每年接受歐體大量的經援與外資，加上政府大規模投資基礎建設，如連結歐洲的高速公路與通訊現代化，以及九二年的巴塞隆納奧運會的周邊建設，將西班牙的經濟成長推向顛峰，創造二百五十萬個就業機會，在一九九一年時，還一度躋身為全球第七大經濟體²¹。

一九八六年至一九八八年間，西班牙總資金年平均增長率為 14.1%，是同時期歐洲經濟合作發展組織（OECD）其他國家的兩倍。一九八五年總資金大約是國民生產毛額的 19%，於一九八九年已經成長至國民生產毛額的 26%。西班牙的產量在四年內增加 20%，接近歐體的平均數。在一九八五年時，其平均收入僅是歐體的 71.8%；然而到一九八九年時已經提升至 75.9%，共

1990), pp. 210-211.

²⁰ “Spain’s workers in protest”, *the Christian Science Monitor*, Apr. 15, 1987.

²¹ 鍾太原,「由高成長步向高失業的西班牙」, *貿易週刊*, (台北: 第 1686 期, 民 85 年 4 月 7 日), 頁 22。

成長四個百分點（見表 3-4）。西班牙這四年的經濟成長，帶來大量的就業機會，不僅勞工需求增加，工資也在此時大幅上漲²²，勞動市場同時採行彈性政策，致使每年平均就業成長率為 3%，換言之，每天平均可創造超過一千個工作機會，失業率由 20.7% 降至 16.9%。除此之外，公共部門赤字與通貨膨脹等問題，皆在此時期獲得改善²³。

表 3-4 需求與產量平均年增比率

單位：%

	1986-1989	1990-1992
私人消費(Private consumption)	4.9	2.3
政府消費(Government consumption)	6.6	2.9
總資金(Gross capital formation)	14.1	1.9
出口(Exports)	3.9	5.2
進口(Imports)	17.0	7.8
就業率(Employment)	3.1	0.3
國民生產毛額 (GDP)	4.8	2.4

資料來源：Instituto Nacional de Estadística(INE).

然而，自一九八八年起，生產過熱的現象開始出現，通貨膨脹不斷直線上升，原本平衡的支付體系也開始惡化。雖然國內產量仍穩定成長，國內需求每年依舊保持上升三個百分點，但是過度的需求量超過西班牙國內的產量，造成國內價格上揚，國外購買力繼續增加，以致引發過度需求所造成的

²² 在一九八六年至一九九〇年五年中，平均勞工工資增加 7.4%，；九一至九二年兩年間的工資上漲高達 8.5%，是歐體中工資上揚幅度最高的國家。

²³ The Labour Market in Spain: *The Growth Phase 1986-1989*, (URL: <http://www.docuweb.ca/SiSpain/english/economy/growth.html>), 1993.

通貨膨脹。不過也因為如此，西班牙此時經濟的大量成長，促使其達成歐體要求的標準。有鑑於此，西班牙政府開始採取限制的經濟政策，企圖減低需求量，以期供給與需求能達成平衡。這項計畫在一九九一年十二月馬斯垂克條約中受到認可²⁴。不過，限制的經濟政策對西班牙經濟卻造成極大的衝擊。由於之前大量需求的結果，使得產品從高成本走向高價格時，並沒有因而減低銷售量；而且工資上漲所引發的通貨膨脹也沒有造成失業惡化，但自從實行限制的經濟以後，使得西班牙經濟無法負荷突然的轉變，加上工資在九一至九二年間持續上漲，因而造成許多公司開始藉由裁員減少成本開銷²⁵。

(二) 奧運後與歐洲金融危機的影響 (1992-1994)

巴塞隆納奧運會及其周邊產品所形成的商機，曾將西班牙經濟推向一個高峰，創造了兩百五十萬個就業機會，然而基礎不穩定的泡沫經濟，終於使奧運會熱潮過後，景氣開始衰退，並且又遇上歐洲經濟危機，使西班牙經濟更不堪一擊。

雖然政府極力想活化市場，但是由於其勞動市場經過佛朗哥時期威權獨裁控制而長期僵化，短時間內仍無法有效改善²⁶。西班牙經濟基礎不穩，加上發展過熱，產生產業結構失調，在九一至九二年間西班牙由歐體一個高就業率國家急跌為失業率最高的會員國，一九九二年西班牙第四季統計的失業人口達三百多萬人(失業率 20.6%)，比歐體平均失業率高出十個百分點，九四年的失業率更高達 24.1%，其中年輕人佔了 37.5%，遠超過歐盟²⁷(EU)

²⁴ The Labour Market in Spain: *The end of economic expansion 1990-1992*, (URL: <http://www.docuweb.ca/SiSpain/english/economy/labour.html>), 1994.

²⁵ Hugh Compston, *The new politics of unemployment*, (London: Routledge, 1997), pp.106-107.

²⁶ Miquel Martínez Lucio and Paul Blyton, "Constructing the Post-Fordist State? The Politics of Labour Market Flexibility in Spain", *West European Politics*, London: Frank Cass, vol.18, no.2, April 1995, pp. 350-351.

²⁷ 歐洲聯盟 (European Union)，簡稱歐盟。共包含十五個國家，德國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、希臘、西班牙、葡萄牙、奧地利、芬蘭、瑞典、挪威、英國、丹麥、與愛爾蘭。在一九九三年十一月一日馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 生效前，中文所稱的歐洲共同體 (European Communities)，事實上是三個共同體的總稱，在條約生效前稱之為歐洲共同體，簡稱

國家 10.9%的平均值²⁸ (見下表 3-5)。

表 3-5 西班牙總體經濟指標 (1986-1995)

單位：%

年份	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GDP 成長率	--	--	--	--	3.7	2.4	3.0	3.3	3.6	3.6
私人消費	--	--	--	--	6.4	6.3	5.8	4.6	3.7	3.2
對外貿易赤字	--	--	--	--	-3.5	-2.9	-2.9	-2.8	-2.5	-2.4
公共部門赤字	--	--	--	--	-4.0	-4.4	-4.0	-3.5	-2.7	-1.8
失業率	20.7	20.1	19.1	16.9	15.9	16.2	20.6	22.8	24.1	22.9

資料來源：1. Elaboración propia a partir de OECD, varios años. *Employment outlook*.

2. The Labour Market in Spain: 1991-1996 Macroeconomic projection presented by the government, (URL:

<http://www.docuweb.ca/SiSpain/english/economy/labour.html>), 1994.

三、勞動市場的失業狀況 (1994-1996)

九四年之前的十年間，西班牙勞動市場長期供過於求，主要是由於勞動人口年齡下降、大規模移民潮停止、在外僑民回流、女性勞工與雙職勞工和加班工作者人數增加。以及再加上經濟結構已由農、工業漸漸轉向服務業，所需的勞工相對減少所致。而其失業特徵多集中在青少年、女性、第一次尋找工作者與缺乏專業技術的勞工²⁹，此外，長時間失業者也佔高失業比率的一半³⁰ (見圖 3-1)。

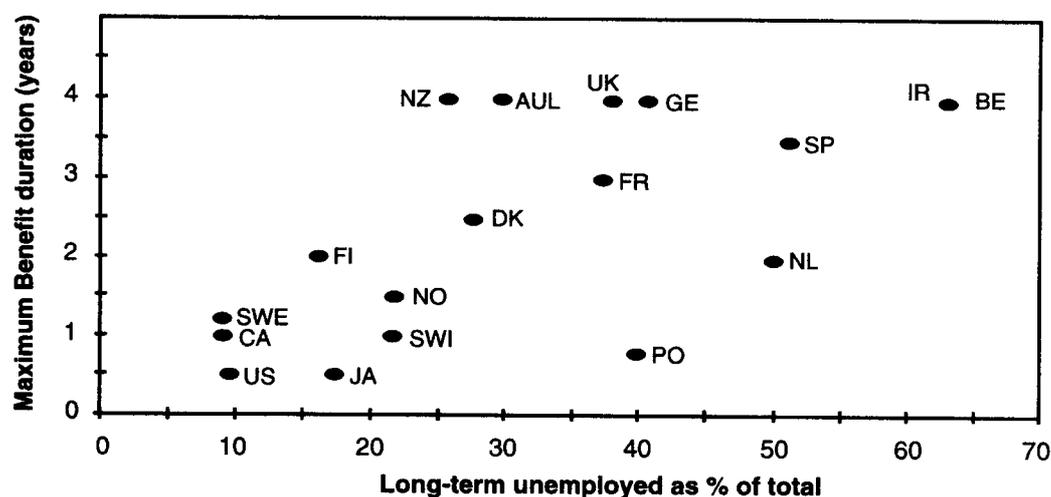
歐體；而生效後在新約中三大支柱為歐洲共同體、司法及內政事務(justice and home affairs, JHA) 與共同外交暨安全政策(Common Foreign and Security Policy)，三者合稱為歐洲聯盟，簡稱歐盟。

²⁸ 鍾太原，前引書，頁 22。

²⁹ 一九九四年第一季的統計數據中，有 54% 的失業人口屬於 15-19 歲的青少年，其中有 59% 為女性。

³⁰ Keith Salmon, *The modern Spanish Economy-Transformation and Integration into Europe*, 2nd Edition, (London: Pinter, 1995), pp. 32-33.

圖 3-1 一九九四年西班牙長期失業與領取失業津貼的情況（與 OECD 各國比較）



說明：SP 代表西班牙、AUL 代表澳大利亞、BE 代表比利時、CA 代表加拿大、DK 代表丹麥、FI 代表芬蘭、FR 代表法國、GE 代表德國、IR 代表愛爾蘭、JA 代表日本、NL 代表荷蘭、NO 代表挪威、NZ 代表紐西蘭、PO 代表波蘭、SWE 代表瑞典、SWI 代表瑞士、UK 代表英國、US 代表美國。

資料來源：1. Employment Outlook, OECD, 1994.

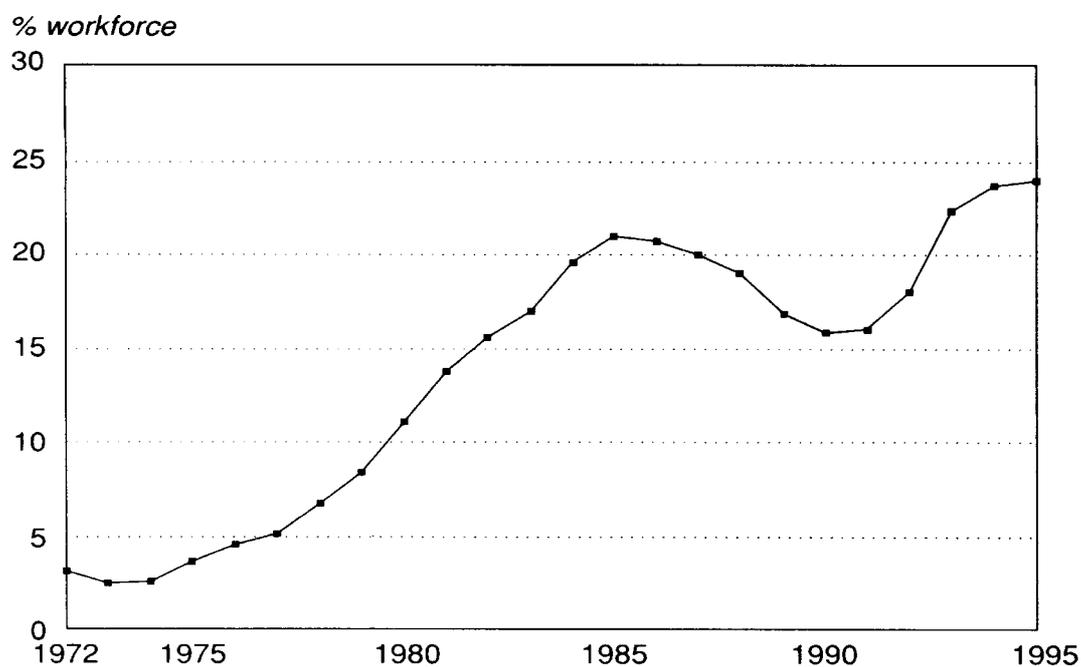
2. R. Jackman, R. Layard and S. Nickell, *Combating unemployment: is flexibility enough*, Centre for Economic Performance, Discussion Paper no 293.

由上圖可知，西班牙在 OECD 國家中，屬於多數長期失業人口的前三個國家，並且失業超過三年者居多。長期失業達一年以上在許多工業國家屢見不鮮，一九九五年西班牙的長期失業人口占總失業人口比率達 56.5%，比一九九四年的 52.7% 更惡化。一九九五年歐盟會員國中長期失業人口所佔比例最高為義大利

(62.9%)，其次為比利時(62.4%)，西班牙則排名第三位³¹。

總的來說，西班牙自一九七三年全球石油危機以降，由於勞動市場採取保護政策而產生僵化現象，無法彈性因應國家經濟結構的變動。此外，勞工供過於求且缺乏專業技能，使得失業率始終無法好轉。其失業總曲線，可由下圖得知，失業情況曾經在加入歐體初期因大量外資的投入而有短暫改善，但其經濟結構與勞動市場皆未穩固，僅短期掩蓋實際面向，至九二年第二波經濟危機來襲時，西班牙早已無招架的能力。除此之外，造成失業的另一項原因為勞動人口的迅速增加，其中以女性勞工大量湧入勞動市場為最，在粥少僧多的情況下，失業率自然是居高不下。

圖 3-2 西班牙失業率 (1972-1995)



資料來源：OECD1992 (1972-87)，OECD1995 (1988-95)。

³¹ 「西班牙」，*歐洲經貿參考資料*，(中歐貿易促進會：第15卷第11期，民86年)，頁36-37。

第二節 女性與青少年失業者偏高

由於西班牙勞動市場缺乏彈性，因此存在許多長期性失業者，其中尤以女性與青少年居多。由表 3-4 可以看出，一九八五年至一九九五年西班牙失業人口性別和年齡分佈的情況，從性別來看，女性平均失業率達 27%，比男性平均失業率高出十一個百分比，其中更以三十四歲以下失業率最高。

表 3-6 西班牙失業人口之年齡和性別分佈情形 (1985-1995)

失業結構	1985	1990	1995
西班牙全國失業率	21.5	16.3	22.9
男性失業人口比率	18.8	12.0	18.0
年齡 16-24	42.8	26.2	36.6
25-34	21.5	12.8	21.1
35-54	12.4	7.1	11.7
55-64	12.3	8.4	12.8
女性失業人口比率	27.2	24.2	30.8
年齡 16-24	51.8	39.7	49.3
25-34	24.2	26.7	34.0
35-54	9.5	15.1	22.8
55-64	5.4	7.3	11.9
年輕人失業比率	47.8	46.3	42.4
歐盟年輕人失業比率	21.9	21.1	21.5

資料來源：Ministry of Economy and Finance and OECD Secretariat, *OECD Economic Surveys—Spain*, (Paris: Organization for economic Co-operation and development, 1996), p. 58.

另一方面，若從年齡層加以區分，西班牙以十五至二十四歲的年輕人居多，約佔總失業人口的 45% 左右，是歐盟國家中比例最高的會員國。另外，雇用或

解雇勞工的高工資與高資遣費用，以及高額的福利金，被視為是高失業率的一項因素，這是因為高工資、高資遣費以及福利制度的原意是防止勞工陷入循環被動，但卻產生失業勞工靠失業給付度日，不願意外出尋找工作，即是引發所謂「道德危機」現象。

一、女性失業情況

在一九六〇年女性就業人口僅佔女性勞動人口的30%，到了一九九一年女性就業人口已經增加至40%。在一九八〇年代歐體女性勞工增加的人數為男性勞工的七倍，主要因為歐洲市場經濟衰退、失業率高漲，使得女性開始走出家庭，加入職場分擔家計，因此雙薪家庭在歐體是十分普遍的。此外，許多單親女性必須負擔照顧家庭與撫養小孩的責任，其大部分以臨時雇工、部分工時與家庭代工的工作型態為主³²。近三十年來，西班牙家庭型態與市場結構不斷的改變，單親家庭中由女性負擔家計者不在少數³³。

南歐國家（除葡萄牙之外）的女性參與勞動市場的比率一向不高，西班牙早期勞動市場高度集中化的管理，使得女性就業環境相當惡劣³⁴，然而後來社會結構的改變，使女性地位經歷一段改變期。由圖3-3可以看出西班牙女性自一九六〇年至一九九一年參與勞動市場的情形，年輕女性勞工增加多於中年女性，尤其在一九九一年大多集中在三十歲以前，其中又以二五至二九歲女性勞工人數最多，約佔65%³⁵。

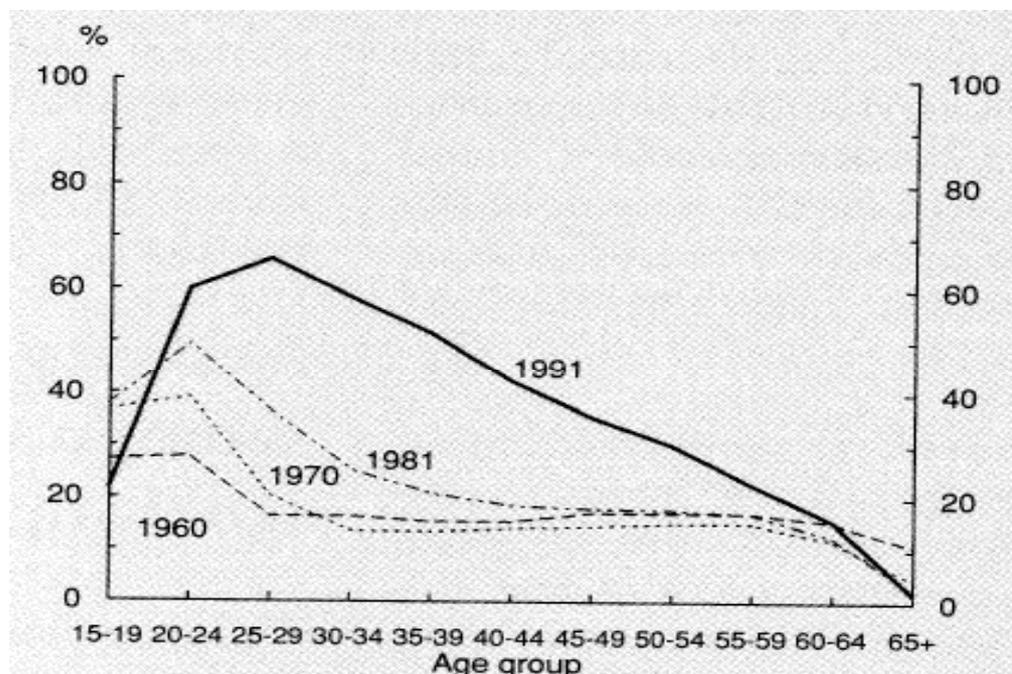
³² Maria Jepsen and Danièle Meulders, "Gender inequalities in European unemployment benefit systems", *International Social Security Review*, Geneva: ISSA, Vol.50, April 1997, p. 43.

³³ Anton Kuijsten, Klaus Peter Strohmeier and Hans-Joachim Schulze, "Social policy and forms of family life in Europe", *International Social Security Review*, Geneva: ISSA, Vol. 47, Mar-Apr 1994, pp. 13-14.

³⁴ 西班牙早期勞動市場高度集中管理，對於部分工時工作者態度惡劣，工作時間僵硬，薪資低、社會福利差，對女性來說，這種純粹剝削勞工的工作，沒有一點個人價值與未來的展望。

³⁵ Commission of the European Communities, *Employment in Europe*, Luxembourg: Employment,

圖 3-3 西班牙女性勞動率變化演變圖 (1960-1991)



資料來源：Commission of the European Communities, *Employment in Europe*, Luxembourg: Employment, Industrial Relations and Social Affairs, 1993, p.153.

由圖 3-4 可得知，西班牙女性勞工一旦結婚，有三分之一的女性退出勞動市場。此外，由圖 3-5 來看，西班牙勞動市場長期供過於求，女性勞動人口雖然增加，但市場的勞工需求有限，又對男性較為青睞，因此造成女性失業遠高於男性。其失業原因可歸納下列幾項³⁶：(一) 西班牙的女性人口多於男性人口³⁷，加上勞動市場對女性需求不高，造成女性失業率偏高；(二) 職場中仍存有傳統重男輕女的觀念，減少女性的就業機會。

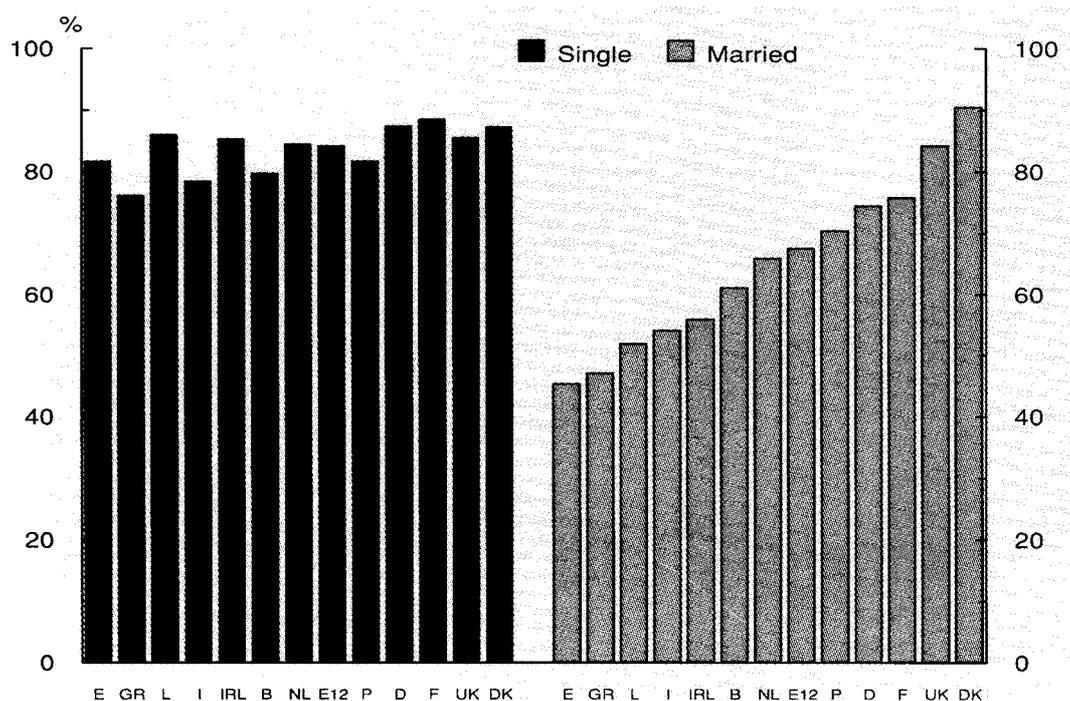
Industrial Relations and Social Affairs, 1993, p. 152.

³⁶ 陳郁瑩，前引書，頁 148。

³⁷ 根據一九九五之人口統計資料，西班牙人口總數為三千九百二十一萬人，其中男性佔 48.9% (約是一千九百一十七萬三千六百八十八人)，女性則佔 51.1% (約有二千零三萬六千三百三十二人) 比男性多出八十六萬二千六百八十八人。

而女性失業者相對於男性領取失業保險金的困難度較高，自西班牙加入歐體以後，為了解決各會員國失業問題，歐體鼓勵各國多推動勞工從事臨時工或部分工時工作，以減輕失業情況，故工作型態就不再只是全職或固定時段工作³⁸。然而，西班牙針對領取失業保險金之失業者，規定失業前六年內，有十二個月的工作經驗，此外，還需每個禮拜工作十二個小時，或每個月工作四十八個小時，才可領取失業保險金，因此不定時的兼職工作，成為女性失業者領取保險金最大的限制之一³⁹。

圖 3-4 歐體 15-49 歲單身女性勞動率 (1991)



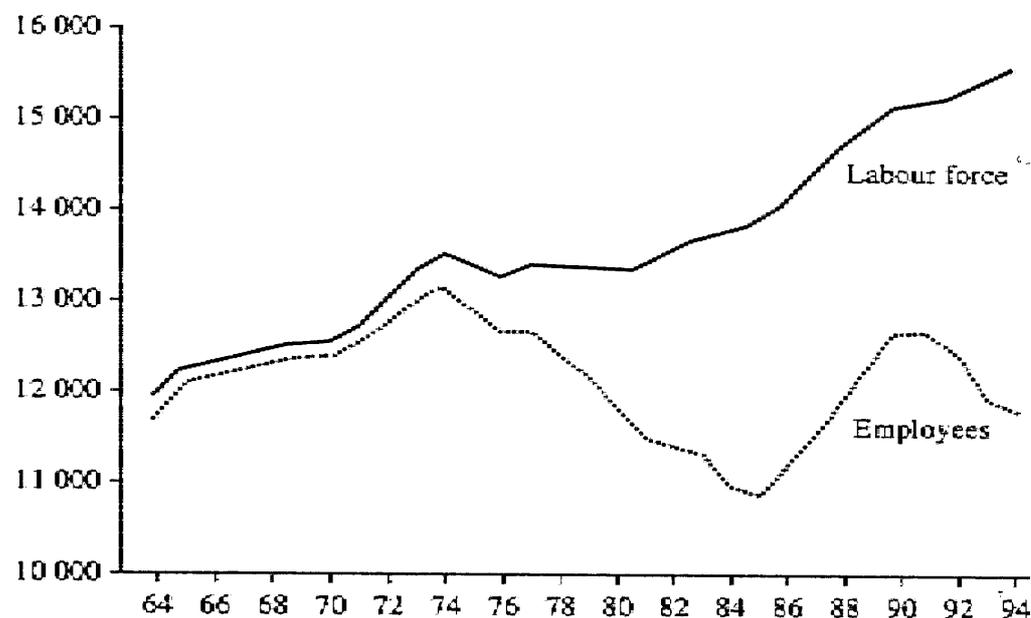
資料來源：Commission of the European Communities, *Employment in Europ*,
Luxembourg: Employment, Industrial Relations and Social Affairs, 1993,
p.156.

說明：深色代表 25-49 歲單身女性勞動率；淺灰色代表同年紀但已結婚女性的勞動力。
E：西班牙。

³⁸ Maria Jepsen and Danièle Meulders, op. cit., p.43.

³⁹ Ibid.

圖 3-5 西班牙勞動力與失業 (1964-1994)



資料來源：EPA and Working Group on Employment Problems.

二、青少年失業情況

西班牙長期失業情況是歐盟國家中最高者，其中青少年⁴⁰長期失業情形在一九八六年為 44.5%，一九九三年五月仍然超過 35%，至一九九五年青少年的失業率又攀升至 42.2%⁴¹，造成此種現象的原因可歸納下列三點：

(一) 在勞動市場供過於求的情況下，缺乏專才與工作經驗的年輕人，較不受企業主管的青睞。在一九八〇年代早期，歐體即提出政策解決青少年失業問題，並透過歐洲社會基金 (European Social Fund) 試圖協助他們創造就業機會、訓

⁴⁰ 青少年所指的年齡層是十五歲至二十四歲之間。

⁴¹ 一九八五年的青少年失業率高達 48%，直至一九九〇年才降至 32%。九〇年之後青少年失業

練技能與增加就業能力，並且鼓勵他們繼續受教育。例如德國的學徒制度非常完善，是該國工業的品質保證，因其提供堅實的技術基礎，同時使德國青年的失業率遠低於歐洲其他國家⁴²。然而，南歐國家普遍較晚加入歐體，且需要一段時間調適，尤其西班牙青少年一般缺乏專長，且剛入社會又缺乏就業的工作經驗，故不為公司老闆所採納，只好轉向不需工作經驗的臨時工作⁴³。因此，青少年想找到穩定的工作並不容易。

(二) 由於西班牙的社會結構是以家庭為基礎，使得沒有工作的年輕人依舊可獲得家庭的經濟支援，減輕其經濟與尋找工作的壓力。自一九八四年起，西班牙青少年獨立在外謀生活的比例明顯下降，他們多數與家人住在一起⁴⁴，或者和三五好友住一起共同分擔生活費，此外，有少數單身青少年居住在父母的另一間房子⁴⁵。主要是因為多數青年從事臨時工作，微薄的薪資不足以在經濟上自給自足，為了節省生活開銷，不得不和父母同住。

(三) 西班牙的失業保險金領取條件定的太過寬鬆（歐盟國家中最寬鬆者），使多數失業者皆符合領取失業給付的資格（見下表 3-7）。失業給付僅於提供失業者基本生活所需之用，還必須配合積極創造就業機會與促進就業，才能徹底解決失業問題。西班牙的失業保險金給付條件過份寬鬆，除了加重國家財政負擔之外，更引發所謂「道德危機」，造成青少年寧願領取與工作時相當薪資的失業給付金餬口，不願意積極尋找工作，這恐怕也是促使西班牙的失業率一直居高不下⁴⁶的原因之一。

率再度攀升，其中男性增加 6%；女性則增加 2%。

⁴² 近 70% 的德國青年人的職業經驗是從當學徒開始。一般的職業訓練為期 2-3 年，受訓期間薪資很低。請參見 法蘭西斯 福山著，李婉蓉譯，*誠信*，(台北：立緒出版社，民 87 年初版二刷)，頁 279。

⁴³ “Los funciones como problema”, *Tiempo*, vol 12, 9, 1996, p.10. 轉引自 王之化，*前引書*，頁 123。

⁴⁴ 由於經濟情況不佳、房地產價格高漲、失業率高、謀職不易，加上父母親也不反對排斥的情況下，造成西班牙 77% 15 至 30 歲的青年與父母同住。

⁴⁵ Amparo Almarcha Barbado, *op.cit.*, p.120.

⁴⁶ Jens Lind and Iver Hornemann Møller, *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-standard*

表 3-7 歐洲聯盟國家失業保險金給付條件(1996)

國名	失業保險給付條件
西班牙	失業前六年內至少有 12 個月的投保年資。
丹麥	屬於失業保險公團會員，且失業前三年內有 26 週的投保年資。
德國	失業前三年至少有 12 個月的投保年資。
芬蘭	與薪資相關給付：屬於失業保險公團的會員，失業前 24 個月，至少具有 26 週投保年資。
希臘	失業前 14 個月至少有 125 天的投保年資或失業前二年內有 200 天的投保年資。
法國	失業前 8 個月至少有 4 個月的投保年資。
英國	均一費率給付： 1. 失業前二年內任何一年中所繳納的保費至少為每週最低投保金額的 25 倍。 2. 失業前二個完整的保費繳納年度內，繳納保費已達每週最低投保金額的 50 倍。
義大利	1. 失業前二年內有 52 週的投保年資。2. 建築業為失業前二年內有 43 週的投保年資。
盧森堡	失業前一年內至少有 26 週的就業紀錄（屬失業津貼制度）。
荷蘭	失業前 39 週至少有 26 週的投保年資。
奧地利	1. 若為第一次領取者，失業前 24 個月至少有 52 週的繳納保費期。 2. 第二次或以上之領取者，應於失業前 12 個月內有 26 週的投保年資。
比利時	失業前 18 個月有 312 天的投保年資，或失業前 36 個月有 624 天的投保年資。
瑞典	失業保險方案：係失業保險公團會員 12 個月以上，且在失業前 12 個月內工作 5 個月。
愛爾蘭	1. 均一費率給付：具 39 週的投保年資，且失業前一年有 39 週的投保年資或積點。 2. 與薪資相關給付：領取者必須具有領取均一費率給付的權利，且薪資每週超過 IR £97.5。
葡萄牙	失業前二年內有 540 天的投保年資。

資料來源：Maria Jepsen and Danièle Meulders, "Gender inequalities in European unemployment benefit systems", *International Social Security Review*, (Geneva: ISSA, Vol.50, April 1997), p. 48.

三、各自治區的失業情況

西班牙各區的失業率不同，例如一九九九年安達魯西亞省（Andalucía）為 30.8%，那瓦拉省（Navarra）為 10.9%⁴⁷。自七〇年代起，西班牙的失業率就逐漸升高，一九七一年仍只是 3.4%，至一九八〇年就升至 11.6%。西班牙政府為了解決高失業率的問題，曾在一九九四、九七年引進兩項改革：包含改良福利制度、減低解雇成本、改革集體談判制度，給予私人公司更多工作（employment）權力⁴⁸。

西班牙區域間之失業率有極大的差異，由於地理因素使得西班牙經濟發展產生不均衡的現象，直接影響到各地區勞動人口的就業機會。如一九九五年失業情況最嚴重的三個地區分別是安達魯西亞區（Andalucía）33.5%的失業率、艾斯特雷馬度拉（Extremadura）地區 32.3%的失業率以及塞烏達和梅利亞（Ceuta y Melilla）地區 28%的失業率（見下表）。這三個地區比全國失業率高出五至十個百分點，是所得收入最低的貧窮區域，其主要傾向於因產業轉型而形成的「結構性失業」⁴⁹。

⁴⁷ Council of the European Union, *Joint Employment Report 1999*, (Brussels: 2 December 1999), p. 11.

⁴⁸ Mary Farrell, op. cit., pp.56-60.

⁴⁹ 陳郁瑩，*前引書*，頁 151。登記失業人數為從事農業工作者最多，而由一九八〇年至一九九八年初的年度統計表資料顯示，農業就業人口由一九八〇年的二百一十萬四千人，逐年地減至一九九八年二月的一百零九萬人，其就業人口減少將近二分之一。顯示者幾年西班牙產業結構已逐漸轉型，由基礎的農、工業漸漸轉為以服務業為主的經濟型態（服務業就業人數由一九八〇年的五百零七萬六千一百人，逐年增加至八百零五萬三千人），因此從前以基礎產業為生的地區，就面臨大量的結構性失業。

表 3-8 西班牙各自治區之失業情況 (1987-1998)

單位：%

自治區	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1998
Andalucía	30.7	28.9	27.0	25.6	25.8	28.2	33.0	34.6	33.5	29.3
Aragón	14.0	13.9	12.1	9.5	9.9	12.1	16.6	18.1	16.2	11.0
Asturias	20.2	19.5	17.8	17.3	15.9	17.2	20.5	22.5	22.4	17.8
Baleares	14.1	11.2	10.7	10.5	9.9	11.3	17.6	17.8	16.9	11.4
Canarias	24.2	22.4	21.5	23.0	24.5	24.8	28.3	26.7	23.9	17.2
Cantabria	18.8	20.8	17.8	16.8	16.0	16.5	19.7	23.2	21.8	16.6
Castilla y león	17.1	17.6	16.7	15.3	14.9	17.4	20.2	21.3	21.7	17.3
Castilla La Mancha	15.4	15.3	14.1	13.0	13.0	15.6	19.4	19.5	20.3	16.7
Cataluña	20.7	19.1	14.3	12.7	12.2	13.6	19.4	21.2	20.2	13.6
Comunidad Valenciana	19.0	17.2	15.4	14.3	15.7	19.2	23.7	24.6	23.6	15.3
Extremadura	26.7	26.4	26.4	24.5	23.8	25.9	29.9	31.5	32.3	29.4
Galicia	12.7	12.3	12.1	12.0	12.2	16.0	18.0	19.4	18.9	17.0
Madrid	17.0	16.5	13.3	12.5	12.2	13.2	17.9	20.9	20.7	16.3
Murcia	19.3	17.3	16.2	15.8	18.1	21.0	24.9	25.3	26.2	17.2
Navarra	16.2	14.6	12.8	11.7	10.6	11.1	13.9	14.7	15.0	10.5
País Vasco	23.1	21.8	19.6	18.8	18.5	19.8	23.9	24.9	24.3	15.9
Rioja	13.5	13.5	10.1	8.4	9.6	13.5	14.5	17.0	18.0	10.7
Ceuta y Melilla	35.8	35.0	31.0	29.9	28.3	26.1	24.5	29.1	28.0	18.2

資料來源：1. Active population survey (EPA), Fourth quarter 1997, (URL: <http://www.oecd.org/eco/sur/www.htm>) .

2. Dirección General de Previsión y Coyuntura, *Síntesis de Indicadores Económicos*, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Nov 1995, p. 69.

3.El País, *Anuario, Economía y Finanzas*, 1999, p.113.

第三節 「失業」所衍生的社會問題

對於西班牙人民而言，最大的煩惱就是找不到工作或失去工作，其次依序是恐怖主義份子、毒品氾濫、貪污、教育、種族歧視、犯罪等⁵⁰。多數民眾認為政府對失業者的保障相當不足，國內受到失業問題衝擊最嚴重的是十八至二十四歲的青少年，其中的大學生最擔心缺乏工作機會，而其餘學歷較低的失業者則比較關心失業救濟金的問題，民眾學歷的高低程度不同對於政府是否該出面干預失業情況持正反兩面的意見⁵¹。

「失業」的產生，除了造成所得上的損失之外，還可能衍生許多社會問題，諸如人口外移、家庭問題、社會不安等，以下就歸納幾項西班牙失業所產生的問題。

一、人口結構的改變

西班牙長期高失業的情況，已潛移默化改變了國內的人口結構。在一九七〇年至二〇〇〇年的三十年間，西班牙經歷了嬰兒潮和出生率銳減的兩極化年代，從一九五五年到一九六四年間婦女平均生育三名子女的嬰兒潮高峰，至目前婦女生育的子女數已經低於世代交替所需的 2.1 人標準⁵²。西班牙已邁向人口高齡化的社會。

⁵⁰ “Cómo es España”, *Cambio* 16, no. 1274, vol. 22, 1996, p. 25. 轉引自 王之化，*從西班牙民主化的政經發展過程看其失業問題 (1970-1998)*，(台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 89 年)，頁 107。

⁵¹ 學歷較高者希望能自由謀求與所學相同而且穩定的工作，因此比較不希望政府過份干預；相反地，學歷低的民眾，是勞動市場中被遺忘的一群，大多靠失業救濟金過生活，因此他們當然希望政府能適度干預，公平分配工作的機會，讓他們能重返職場工作。參見“El Sistema Físico Funciona”, *Cambio* 16, no. 1191, vol. 19, 1994, p.31. 轉引自 王之化，*從西班牙民主化的政經發展過程看其失業問題 (1970-1998)*，(台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 89 年)，頁 108。

⁵² 婦女生育子女數自一九六〇年的 2.8 人，一九七〇年的 2.9 人，降至一九八〇年的 2.2 人，甚至到了一九九〇年起每年的出生率更低於 1.3 人。參見 王之化，*前引書*，頁 126。

就常理來說，因為出生率較少，使得勞動市場競爭人口減少，相對地失業率也應該減少。然而，根據「歐洲統計局」(Eurostat)一九九四年的調查資料顯示，在歐洲國家中，西班牙男性的平均壽命 73.4 歲最高，而女性的平均壽命也以 80.5 歲位居第二，僅次於義大利⁵³。低出生率與老年人口使得歐洲在二十一世紀有 46 % 的人口是老年人及未達勞動年齡的青少年。長期來看，這幾近半數的人口將會是政府與社會沈重的包袱。

西班牙二十五歲至二十九歲的成年子女多數與父母同住，許多成年男女因為沒有工作及經濟來源，以致害怕無法負擔小孩出生後的教育費，故減低生育的意願，造成了人口結構上的重大改變⁵⁴。因此，西班牙的出生率之所以逐年遞減，與失業率以及勞動市場的不穩定有相當的關連性。未來若人口持續銳減，西班牙下一代所要承受的是中年就業龐大的退休金、老人津貼以及撫育青少年人口的雙重經濟壓力，屆時政府為了拉攏選票，勢必將社會福利預算向上哄抬。然而，近幾年歐盟已經在檢討過去高度的社福預算下所遺留「道德危機」的弊病（養成賦閒在家領失業給付，卻不外出找工作的習慣），也提出各會員國縮減社福的支出的政策，因此西班牙政府如何於兩者之間拿捏分寸，著實是考驗執政政府的智慧。

二、失業勞工家庭問題

西班牙失業女性多於男性，而現在單親家庭中由女性負擔家計者不在少數，女性勞工在勞動市場已經比較不受青睞，再加上必須負擔養家的責任，若是失去工作，家裡的小孩必定跟著受累，無法繼續接受教育而導致教育失時。這樣的家庭無法給小孩良好的教育環境，使他們又得以低學歷、無工作經驗的條件去尋找

⁵³ “La España Sin Niños”, Cambio 16, No. 1291, vol. 19, 1996, pp. 44-48. 轉引自 王之化，前引書，頁 126。

⁵⁴ 同前註。

低薪資的臨時工，一再惡性循環的結果，讓他們永遠脫離不了貧困的生活。

此外，西班牙四十歲以上的男性也面臨了失業的問題，由於某些私人公司的工作不需專業或豐富的經驗，這些年資較長、薪俸較高的中年勞工可能就在公司節省薪資成本的考量下，改聘青年受雇者，因此這群正值壯年而未能領取退休金且還必須負擔家計的男性勞工，其所可能引發家庭甚至社會的不安，成為西班牙政府的隱憂之一。

第四章 西班牙失業保險制度之沿革

西班牙政府有鑑於勞動市場歧視問題嚴重以及社會弱勢團體的不受重視，加上歐洲其他先進國家的影響之下，逐漸瞭解社會政策對國民的重要性，於是遂著手制定社會政策。西班牙社會政策有兩大目標¹：一、增進社會平等以及推動社會平等政策；二、對社會弱勢團體採取社會保護並推動社會補償政策。自一九一九年創辦第一個強制保險--「勞工退休保險」之後，便陸續將自願性保險發展為強制性社會保險。一九六〇年代西班牙經濟成長迅速，使福利政策逐漸受到重視，一九六六年頒佈「社會安全基本法」，將原有社會保險制度納入社會安全的範圍內。一九七七年起政治開始民主化，根據一九七八年所頒佈的憲法中明確指示，西班牙邁入「全民化」的社會安全體系。

西班牙社會保險制度的發展較具雛形是始於十九世紀末。由於工業革命帶給勞工強烈的震撼，人工需求的減少、薪資低、工作環境惡劣，故為了改善勞工生活，在一八八三年成立「改革委員會」(Comisión)，並於一九〇三年更名為「社會改革局」(Instituto de Reformas Sociales)。一九〇〇年一月，政府開始推動「職業災害保險」(Seguro de Accidentes de Trabajo)，開創雇主為員工工作意外責任的第一步²。該保險雖不是強制性保險，但政府向雇主施壓使其必須參加，這可說是西班牙社會保險的起源³。

本章依西班牙失業保險制度發展的歷程，按時間依序探討，其次，深入研究其失業保險制度的執行機構與財務來源，並對失業保險制度內容作一分析。

¹ Amparo Almarcha Barbado, *Spain and EC Membership Evaluated*, (London: Pinter Publishers, 1993), p. 119.

² 該法要求雇主必須為公司員工投保職業災害保險，若受雇者遭遇工作意外災害時可以領取補償費，而雇主可向私人保險機構投保。

³ Francisco Comín, "La Formación Histórica del Estado Providencia en España," *Información Comercial Española*, 1992, p. 20. 轉引自 楊淑雅, *西班牙社會保險制度之研究*, (台北:淡江大學歐洲研究所碩士論文, 民 85 年), 頁 52-53.

第一節 社會保險制度產生之背景

一、社會保險制度萌芽期（1900-1939）

西班牙社會保險制度發展的起源可以追溯至羅馬時代，也就是說在羅馬時代已經有各種保障個人的措施，不論是疾病、死亡、老年等都有特定機構全權處理，在當時這類機構稱為「結社」（Asociación）⁴。到了中古世紀，一般的福利活動大部分由天主教兄弟會性質的同業公會（Gremios）或是慈善團體（Confradías）所發起⁵。直至十八世紀中期出現「援助兄弟會」（Hermandades de Socorro）的救助基金，及主要目的是救助寡婦與孤兒⁶。

一九〇八年西班牙政府成立「國民保險局」（Instituto Nacional de Previsión，INP）取代社會改革局，這個機構是社會保險制度中第一個正式機關，主要的任務為推廣全民保險、促進兒童保險、學生保險與互助會。另外，退休金計畫亦在此時成功地推行，不過，最重要的成就是於一九一九年開辦第一個強制社會保險——「勞工退休保險」⁷。

自一九一九年至一九三二年間西班牙依序所創辦的幾項保險如下⁸：

1. 一九一九年創辦「勞工退休保險」（Retiro Obrero Obligatorio）：保險範圍是十六歲至六十五歲且其年薪低於四千西幣之受薪者。保費由雇主與國家負擔。

⁴ 「結社」精神表現在「Collegiæ」與「Sodalitiæ」上。「Collegiæ」是手工藝者、商人與漁夫成立的互助團體，共同對抗風險。而「Sodalitiæ」是另一種結社團體，該團體若有人死亡，可獲得補貼或救濟金。參見 Vallejo, César Gala, *El Sistema de la Seguridad en España*, (Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992), p. 56. 轉引自 楊淑雅, *西班牙社會保險制度之研究*, (台北: 淡江大學歐洲研究所碩士論文, 民 85 年), 頁 51-52。

⁵ 雖然同業公會是屬職業性質，而慈善團體具有宗教性，主要內容皆是對於生病的成員予以經濟上的援助，並且加上死亡、老年與殘廢等事故的津貼。

⁶ 同註 2。

⁷ 魏新武、李鳴善譯，*全球社會保障制度*, (北京：華夏出版社，民 78 年)，頁 580。轉引自 楊淑雅，*前引書*，頁 53。

⁸ Juan Velarde Fuertes, *El Tercer Viraje de la Seguridad Social en España*, (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1990), P. 41. 轉引自 楊淑雅，*前引書*，頁 53-54。

2. 一九二六年創辦「生育保險」(Seguro de Maternidad): 參加此項保險者為十六歲以上、五十歲以下且其年薪低於四千西幣之女性受薪者, 不論其國籍與婚姻狀況為何。
3. 一九三二年創辦「強制職業災害保險」(Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo): 雇主可自由選擇保險公司、互助會、或國家銀行為自家員工投保。

在一九三一年第二共和的時代 (La Segunda República), 政府提倡「每個勞工有尊嚴的生存」之理念, 因此在憲法中設計一套完整的社會保險制度, 其範圍擴大至疾病、職業災害、老年、殘廢、死亡及生育等項目。另外, 於一九三一年頒佈「工業職業災害法」(Ley de Accidente de Trabajo en la Industria), 一九三二年頒佈「農業職業災害法」(Ley de Accidente de Trabajo en la Agricultura), 至一九三六年時, 還通過「職業病基本法」(Ley de Bases de Enfermedad Profesional), 文中規定職業病保險的保費需由雇主全額負擔, 然而西班牙接續所發生的內戰, 中斷了此法案的實行⁹。

自一九〇〇年職業災害保險的立法到一九三六年內戰爆發前夕, 西班牙的社會保險型態大多是屬於政府補助的自願性保險, 僅建立三個強制保險, 即勞工退休保險、生育保險與職業災害保險, 其他項目皆屬私人保險範圍, 政府則部分給予補助。強制保險範圍限制在低收入的工業受薪者, 行政機構為國民保險局, 可將管理權下放至私人保險機構, 不過這也漸漸導致社會保險制度的行政架構趨於混亂¹⁰。

⁹ Juan Velarde Fuerte , *El Tercer Viraje de la Seguridad Social en España*, (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1990), p. 41.

二、佛朗哥執政時的擴大期（1939-1975）

（一）社會保險的擴大期（1939-1962）

一九三八年佛朗哥在尚未統一西班牙之前，即頒佈「勞工憲法」(Fuero de Trabajo)，此為西班牙第一個基本法¹¹。此憲章並設計未來西班牙全民保險的構想，創立「勞工互助會」(Mutualidades Laborales)以彌補自願性保險機構之不足¹²。一九三九年西班牙政府將低收入者的「強制勞工退休保險」(Retiro Obrero Obligatorio)改為「老年與殘廢津貼」(Subsidio de Vejez e Invalidez)¹³；一九四二年，政府於「家庭津貼保險」¹⁴之外，另行建立「家庭補貼」(Plus Familiar)，由各企業雇主結合受薪者成立委員會自行管理，財務的營運由雇主負責¹⁵；同年又創辦強制性疾病保險(Seguro Obligatorio de Enfermedad, SOE)，此保險僅適用於工商業低收入的受薪者及其眷屬¹⁶。

一九四四年，佛朗哥政府頒佈「全民保險基本法」(Ley de Bases para el Seguro Total)，一九四五年通過「人民憲章」(Fuero de los Españoles)，其範圍包含更廣泛，使受薪者可享有給付以對抗各種偶發事故所造成的損失。然而，由於佛朗哥執政初期，國家因經歷內戰經濟力衰減許多，國家的預算無法負荷社會福利支出，因此成效並不彰顯；其次，佛朗哥在經濟上採取國家干預政策，

¹⁰ Ana M. Guillén, "Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)", *Social Policy in Changing Europe*, Frankfurt: Westview Press, 1992, p.121.

¹¹ 該憲章規定禁止罷工和自組工會，勞資雙方被迫加入官方的工會組織，工會作用在於調節所有經濟活動，以結束勞資衝突。參見 許仟，*歐洲各國政府(上)*，(台北：漢威出版社，民86年7月)，頁295。

¹² E. Ramón Arango, *Spain: From Repression to Renewal*, (London: Westview Press, 1985), p.74. 轉引自 楊淑雅，*前引書*，頁55-56。

¹³ 由國民保險局統籌管理，財源來自雇主的繳費與國家的補助。六十五歲以上的退休低收入者可領得定額的津貼，屬於年金保險的性質，而殘廢津貼意旨提前退休，也就是六十歲以上的殘廢者退休才可領取年金。

¹⁴ 一九三七年，政府創辦「家庭津貼保險」(Subsidio Familiar)，由政府、雇主與受薪者共同分擔保費。

¹⁵ 這個制度嚴格來講並不是屬於社會保險的性質，比較是補助薪資不足的制度。參見 Ana M. Guillén, "Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)", *Social Policy in Changing Europe*, Frankfurt: Westview Press, 1992, p.124.

¹⁶ 其財源來自受薪者、雇主與國家三方面，由國民保險局負責管理。被保險人可享有醫療給付與領取現金給付，但給付的水準與範圍非常有限。

且當時又受國際孤立，迫使西班牙只能自給自足、經濟完全獨立¹⁷。

為了能發展自給自足的經濟型態，政府依照職業性質的不同，為各行業成立工會，由中央政府自上而下做垂直的控制。因此不同行業的勞工便無法發動聯合罷工行動，如此一來政府便能更有效地控制國家經濟，貫徹其經濟政策。除了中央性質的國民保險局之外，一九四六年之後，具有職業工會色彩的勞工互助會也成為社會保險體系中重要的一環。在一九六一年時，首度創辦「國民失業保險」，其保險對象為老年保險與疾病保險的受保人。

總計自一九三九年至一九六三年間，西班牙社會保險制度主要是以推廣職業性的社會保險為重點，因此設立許多勞工互助會。然此時隨著一九四二年「貝佛里奇報告書」的發表並引起廣泛迴響，故在歐陸國家開始流行全民性的保險制度。西班牙境內的人民亦受到這波貝佛里奇報告書旋風的影響，皆渴望政府能同時採行全民性的保險制度，惟其經濟發展尚不及其他歐洲先進國家，加上政府所採行的是威權統治，因此福利制度起步已較其他國家為晚的西班牙，只得繼續發展職業性的社會保險¹⁸。此時期最大的貢獻在將保險範圍擴大到各行業的受薪者。

(二) 社會安全法制定後的實行期 (1963-1971)

由於一九六〇年代，西班牙經濟快速成長，除了外資投資增加之外，觀光業的蓬勃發展以及外僑的匯款收入，使得國家外匯激增。一般來說，當國家經濟蓬勃發展到一定的程度，人民衣食無缺之際，普遍會要求改善現行的社會保險制度，期望能實現貝佛里奇式的全民社會安全制度。有鑑於此，一九六三年十二月二十八日由國會通過「社會安全基本法」(La Ley de Bases de la

¹⁷ M. J. Rodriguez Ramos, J. Gorelli Hernández and M. Vilchez Porras, *Sistema de Seguridad Social*, (Madrid: Tecnos, 2000), p.37-38.

¹⁸ Francisco Comín, op. cit., p. 21.

Seguridad Social)¹⁹。其組織更有架構，主要涵蓋以下五個目標²⁰：

1. 社會安全制度的施行是國家的責任。
2. 創立勞工部，以合併管理原有的機構。
3. 採取所得重分配的財務機制。
4. 將社會保險與其他公共服務(如國民健保服務與福利服務等結合)，規範於社會安全制度之下。
5. 將原有的社會保險財務方式，由完全準備提存方式(capitalización)改為隨收隨付方式²¹ (reparto; pay-as-you-go)。

一九六六年四月二十一日西班牙政府根據「社會安全基本法」編定「社會安全一般法」²² (Ley General de la Seguridad Social)，於一九六七年一月一日施行。至此西班牙正式達到全民化的社會安全制度，由原本「俾斯麥式」的社會保險改由「貝佛里奇式」的社會安全制度，但是職業別的勞工互助會仍同時存在，使整個制度產生矛盾與職能不清，因此並沒有達到預期的效果。

(三) 社會安全制度的兩次改革 (1972 與 1974)

西班牙社會安全制度在一九七二年與七四年分別經過改革，其最重要的目的是提高社會保險的給付品質，並且擴大社會保險的涵蓋範圍。首先，一九七二年頒佈「社會安全一般條例之財務與保障範圍修訂法」(La Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de

¹⁹ 自一九五七年起，佛朗哥政府即召集委員會與研討小組開始籌備「國民社會安全計畫」(Plan Nacional de Seguridad Social) 的工作。其主要目的在改進之前社會保險雜亂無章的現象，統一執行全國社會安全制度。

²⁰ 楊淑雅，前引書，頁 61-62。

²¹ 所謂「隨收隨付方式」係指當年度的保費收入，用於當年度失業給付之財務處理方式，通常保有六至十二個月的給付所需費用，以備支應。

²² 「社會安全一般法」是西班牙第一個有關社會安全的完整法律，使西班牙由社會保險邁向社會安全制度。

la Seguridad Social)。該法主要增加了社會保險給付的給付水準與財務機制的合理化，其內容與原則也都適用於特殊條例。

一九七四年時，西班牙政府將原本的社會安全法、一九七二年的社會安全一般條例財務與保障行動修訂法再加上「農民條例法」與「漁民條例法」(Leyes Reguladores de los Regímenes Agrario y de Trabajadores del Mar)，編寫成「社會安全一般法之增修全文」(El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social)，此即為今日社會安全法之主體。

佛朗哥執政期間，主要的社會政策在於發展一個較完備的社會福利制度，由零散的強制性社會保險發展成全民普及化的職業性保險制度，即使後來於一九六七年實行全民性社會安全制度，不過，職業性社會保險仍並行於新制度中，顯示西班牙受到歐陸傳統福利型態影響，具有強烈組合主義的色彩(參見第二章)。

三、民主化後的穩定改善期 (1978-)

自一九七五年佛朗哥將軍逝世後，西班牙逐漸邁向民主化，歷時四年時間終於完成民主憲法，於一九七八年頒佈西班牙第一部憲法²³。此部新憲法在人民工

²³ 西班牙經過長期的威權統治，由於中產階級不滿現狀、學生的自覺運動、地域主義的對立與教會的支持不再等因素，造成佛朗哥政權的內部鬆動，此外國際情勢亦給西班牙威權政體壓力。於是，西班牙民主化的呼聲已在佛朗哥執政的後期升高，並在佛氏去世後開始進行。各黨派意見雖然不同，但基本上對於「和平改革」有一定程度的共識。在蘇瓦瑞茲擔任政府主席後首先通過「政治改革法」。此後再依據此法選舉制憲國會議員，經過專門委員會的設計和制憲國會十五個月的激烈爭辯，西班牙各主要政黨在一九七八年十月獲得妥協，通過一部民主憲法。憲法中規定，西班牙為一議會君主制國家。其內容包括序言、總綱、第一至十章、附加條款、過渡條款、廢止條款以及最後條款等，共有一百八十多條。其中第二十八條第一款明定人民有自由參加工會之權利，工會自由包括設立工會並有參加工會之權利，任何人不得被迫加入工會。此外第二款明示勞工有權維護自身利益而舉行罷工，並應制定必要之保障措施，以維持社區基本服務。在第三章「社會與經濟政策之指導原則」第四十條第一款明定政府在經濟穩定政策的架構下，將為推動社會與經濟進步以及地區與個人收入之平均分配創造有利條件，並應致力推動國民充分就業政策；在第二款中規定，政府應制定政策以保障職業培訓與轉業訓練，確保勞動安全與衛生，並藉由限制工

作權利的保障、工作權的平等方面有詳細的規範，此外，亦明示政府應設法創造有利就業環境、提供就業訓練、解決失業問題並提供失業保險津貼等。同時，各界紛紛針對社會安全提出許多研究報告，如一九七七年提出的「社會安全白皮書」(El Blanco de la Seguridad Social)、一九八〇年的「紅皮書」(El Libro Rojo)、一九八一年的「綠皮書」(El Libro Verde)以及一九八二年的「黃皮書」(El Libro Amarillo)²⁴。

除此之外，一九七八年所頒佈的皇家法令 (Real-Decreto)，大幅修改社會安全制度的組織²⁵。其變革包含：1.廢除國民保險局與勞工互助會。2.創立新機構。由國民社會安全局 (Instituto Nacional de Seguridad Social, INSS) 負責一般危險事故的給付²⁶；另設國民健康局 (Instituto de la Salud, INSALUD) 專門管理醫療給付；社會安全財政總管理處 (Tesorería General de la Seguridad Social) 管理財務收入；國民社會服務局 (Instituto Nacional de Servicios Sociales, INSERSO) 負責社會安全制度中扶助性給付等項目；國民就業局 (Instituto Nacional de Empleo, INEM) 負責失業給付與相關就業政策與職業訓練。

上述幾項措施顯示，西班牙極力降低社會保險的職業色彩，並輔以擴大社會保險涵蓋範圍。尤其在一九八六年加入歐體後，西班牙人民對於整合運動的期望

作日數、規定有酬休假與發展適當之勞工休閒中心，以保障充分之休憩。其次，在第四十一條規定，政府應維持社會保險制度，以保障全體國民在需要時（特別是失業狀態下），得到足夠的社會福利與社會救助。第四十二條規定，國家應重視海外勞工經濟和社會的權利，應保障其安全回國。參見蕭嘉賓，*佛朗哥後西班牙憲政體制轉變之研究*，(台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民81年)；轉引自楊淑雅，*前引書*，頁66。

²⁴ 「社會安全白皮書」是集合當時社會安全專家意見，針對西班牙制度分析的一部報告書。「紅皮書」主要目的在根據憲法的設計與各國發展的經驗，另外也因應當時的經濟局勢，修訂社會安全制度的財務運作機制。而「綠皮書」則是針對原本的疾病保險，研擬降低疾病保險的費用並提昇其品質。另一「黃皮書」出版之時正逢西班牙國內第二次國會大選，重要性相對地偏低，該報告旨在研究財務上的審計與會計方式。參見 Juan Velarde Fuerte, *El Tercer Viraje de la Seguridad Social en España*, (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1990), p. 298-328. 轉引自楊淑雅，*前引書*，頁67-68。

²⁵ 皇家法令中大幅減少勞工互助會的數目，並於同年成立「衛生與社會安全部」(Ministerio de Sanidad y Seguridad Social)，所有社會保險相關業務由其負責。在一九八一年，「勞工部」與「衛生與社會安全部」合併成「勞工、衛生與社會安全部」，同年又分裂為「勞工與社會安全部」(Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)及「衛生與消費部」(Ministerio de Sanidad y Consumo) 延續至今。

主要表現在政治與社會福利兩方面。然而，在社會福利方面，歐體對於各國的社會政策抱持保留的態度，因此，在社會政策上並沒有太大的變革。自一九八九年以後，西國政府對於社會安全制度的補助大多撥給國民健保給付之所需，而其他的年金給付或現金給付則由社會保險費支出²⁷。

第二節 失業保險制度之法源、經費來源與執行機構

由上文可知，西班牙社會安全體系的發展比歐陸其他先進國家較晚，其制度也較不健全，本文主要將探討的焦點著重於西班牙失業保險制度，因此本小節就社會保險制度中之失業保險制度詳細分析，就失業保險制度之法源、執行機構與經費來源相繼討論。西班牙現行的社會安全體系包含社會保險、福利服務以及社會救助，而社會保險又細分為一般給付（包括暫時失能、生育、老年、殘障、家庭津貼等）、失業保險給付、職業災害險給付、以及扶助性給付。其中失業保險為本節所欲討論的範圍。

一、失業保險制度之法源基礎

（一）西班牙憲法

一九七八年憲法的頒佈，表示西班牙已經正式進入民主國家的行列，在憲法第四十一條中詳細的紀錄社會保險範疇的各項規定²⁸。該條文明白表示：「政

²⁶ 包括老年、殘廢、生育、暫時勞動失能、職業災害等。

²⁷ 根據法令 26/1990 的規定，成立非繳費式的扶助性年金制度之後，國家稅收補助就用在國民健保制度與非繳費式的年金上，其餘繳費式的社會保險則以保險費支出。詳細請參見楊淑雅，前引書，頁 69-71。

²⁸ 西班牙憲法全文之中文譯本參見 周慧林譯，「西班牙憲法」，*憲政思潮*，第 46、47、48 期。轉引自楊淑雅，前引書，頁 74。

府應為所有人民建立一套完整的社會安全制度。尤其是在失業的情況下，能保障人民獲得充分的繳費式保險給付與救助性給付，其中救助性給付是不需要繳費的。」(Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres)

憲法公布後，明白表示西班牙必須建立一完善的社會安全制度，且該制度為全民所共享，確立了全民化社會保險制度的發展取向。

(二) 社會安全一般法

西班牙第一次建立失業保險制度是依據一九六一年六月二十二日頒佈的失業保險法。直至一九六六年十二月二十三日，社會保險的規章才規劃完全，其中關於失業保險制度方面的相關規章到一九六七年五月五日才正式劃入法令之範疇內，此外，有部分修改的法條則是到一九八〇年才正式生效²⁹。在一九八〇年十月八日，依據西班牙皇家法令 51/1980 通過「勞工基本法」(la Ley Básica de Empleo)，此法與社會保險一般法中保障失業者的部分有所區別，並在一九八四年八月二日皇家法令 31/1984 通過後即刻生效，成為另一個保障失業者的法規。此法規依循皇家法令 625/1985 持續發展，並分別在一九八九年三月通過的皇家法令 3/1989、一九九〇年十二月的皇家法令 31/1990、一九九二年的皇家法令 1/1992 以及一九九三年通過的法令 22/1993 中進行修改。

現行西班牙社會安全制度是依據一九九四年九月一日經皇家法令 1/1994 修訂後所頒佈的「社會安全一般法修訂全文」(Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, RELGSS)，也可稱為社會安全法³⁰。社會安全一

²⁹ M. J. Rodriguez Ramos; J.Gorelli Hernández and M.Vilchez Porras, *Sistema de Seguridad Social*, (Madrid: Tecnos, 2000), P. 419.

³⁰ 社會安全一般法共分為三篇，第一篇為社會安全制度一般準則，共分為九章：1.緒論，包括西班牙國民之社會安全權利，社會安全之目標、執行機構及其職權；2.社會安全制度之適用範圍及

般法共計二百三十四條，共分為三篇，其中第三篇為失業保障的各項規範，內容共分為七章，其包含的法條為第二〇三條至二三四條（Art. 203 Art. 234）分述如下：第一章為一般準則（Normas Generales, Art. 203-206）；第二章為繳費式失業保險的規範（Nivel Contributivo, Art. 207-214）；第三章為救助性失業保險的規範（Nivel Asistencial, Art. 215-219）；第四章為福利制度（Régimen de las Prestaciones, Art. 220-222）；第五章為福利的財務與管理制度（Régimen Financiero y Gestión de las Prestaciones, Art. 223-229）；第六章為強制性、違法的懲處以及法律核准的制度（Régimen de Obligaciones, Infracciones y Sanciones, Art. 230-233）；第七章為增補的權利（Derecho Supletorio, Art. 234）³¹。

失業給付可分為繳費式失業給付與救助性失業給付兩類。繳費式失業給付提供失業者或工作時數被刪減者，薪資缺乏的代替品；而救助式失業給付主要是彌補繳費式失業給付的不足，在社會保險一般法第二〇四條第三款中說明：凡符合第二一五條（Art. 215）其中一項者，即施以失業救助³²。

（三）歐洲聯盟之規範

一九八六年西班牙正式加入歐體，依據一九五七年三月二十五日頒佈之羅馬條約（Treaty of Rome）中，關於就業方面規範於一九九七年阿姆斯特丹條約（Amsterdam Treaty）修訂後新法之一二五至一三〇（舊法第 109 n 至 109s）條；而社會政策方面則規範於第一三六至一五〇條（舊法第 117 至 127 條）內³³。

其架構；3.社會保險之加入與繳費；4.保障之項目；5.社會服務；6.社會救助；7.社會安全之管理與執行；8.社會安全制度之資產；9.有關社會安全制度之違法事情處分。第二篇主要規範社會保險之一般條例，共分為十二章分別就各可能危險事故規定如何加保、給付標準及津貼與給付的領取等事項，其所謂危險事故包含，殘障、暫時失能、老年、死亡與遺屬等。第三篇針對失業保障，共分為七章。詳細請參見 M. Fernanda Fernández López, Félix Salvador Pérez and Luis Hurdado González, *Ley General de la Seguridad Social*, Tercera Edición, Madrid: Tecnos, 2001, p.18.

³¹詳細請參見 M. Fernanda Fernández López, Félix Salvador Pérez and Luis Hurdado González, *Ley General de la Seguridad Social*, Tercera Edición, Madrid: Tecnos, 2001, p182-206.

³² Ibid.

³³ 由共同體創始國簽訂的建立歐洲共同體的三個基礎條約（Treaties Establishing the European

根據一九六一年簽署的「歐洲社會憲章」與一九八九年簽署的「勞工的社會基本權利共同體憲章」所規定的社會基本權利，共同體與各會員國應追求下列目標：促進就業、改善生活與工作條件、適當的社會保護、社會對話、發展勞動力之潛能以持續高就業水準，以及防制彼此間疏離。各會員國也同意調整社會規範有助於共同市場的運作。有鑑於此，在條約第一四〇條（執行委員會之獎懲措施）中清楚表示，為了達到歐體社會政策基本目標，執行委員會（The European Commission）應促進會員國間的合作，尤其是下列各項領域³⁴：1.就業；2.勞工法與工作條件 3.職業教育與進修；4.社會保障；5.預防職業事故與職業疾病；6.工作時的健康保護；7.在資方與勞方間的聯合權與集體協商。

二、失業保險制度之執行機構

西班牙社會保險制度組織之規劃監督部門分為兩個機構（見下圖）³⁵：社會部（Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, MTAS）與勞工暨社會安全部（Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS），其中管理失業保險、失業給付等相關事務隸屬「勞工暨社會安全部」，實際的執行單位為「國民就業局」（Instituto Nacional del Empleo, INEM）。以下就早期佛朗哥執政時之社會保險最高機構—國民保險局與後來加入具有高度職業色彩之勞工互助會，先作詳細介紹，其次再討論現行機構，比較兩者之間的差異性。

Communitues, ECSC, EEC EAEC)，一九五七年於羅馬簽訂成立歐洲經濟共同體條約與歐洲原子能共同體條約，這基礎條約以稱為「羅馬條約」（Treaty of Rome），一九八六年簽署「歐洲單一法案」（Single European Act），一九九二年簽署「歐洲聯盟條約」（Treaty of European Union，又稱為馬斯垂克條約，Maastricht Treaty），一九九七年簽署「阿姆斯特丹條約」（Amsterdam Treaty），不同時期所簽訂的條約皆是前一個條約的修訂版本，其中關於社會政策方面之條款已經變更新的條約號碼，如內文所示。陳麗娟，*阿姆斯特丹條約解讀*，（台北：五南出版社，民88年），頁176-177；180-186。

³⁴ 同上註，頁140。

³⁵ Manuel García Fernández, *Introducción al derecho del trabajo y de la seguridad social*, (Madrid: MC Graw Hill, 2000), p.557-558.

(一) 國民保險局與勞工互助會

在佛朗哥執政時期，西班牙社會保險的最高機構為「國民保險局」(Instituto Nacional de Previsión, INP)，其主要掌管的業務包括：職業災害保險、職業疾病保險、家庭津貼保險、老年及殘廢保險、疾病保險、農民保險、失業保險與自願性保險。而勞工互助體系由許多勞工互助會組成，主要承辦的保險有下列幾項：退休年金、殘廢年金、鰥寡與孤兒年金、長期疾病津貼與國民保險局主管業務之外的職業保險或職業服務。

佛朗哥政府在一九四六年創立深具職業工會色彩的勞工互助會，成為社會保險體系重要的一環，其垂直式的管理主要的功能是讓政府便於控制經濟的發展、增加經濟政策的效率；另一方面，也讓佛朗哥政權可以因此掌握勞資雙方，直接規範利益團體的地位。總計在一九六三年前，西班牙有二十八個全國性的勞工互助會、十二個省際的勞工互助會、二個地方性質與三十三個企業的勞工互助會，然而，過多的機構卻造成制度複雜化及財源的浪費。

(二) 勞工暨社會安全部

根據社會安全一般法第五條第一款之規定，舉凡非司法所管轄之國家社會安全職責，皆由勞工暨社會安全部 (MTSS) 掌管，如遇有特定項目時，不得影響其他部會的職權。勞工暨社會安全部主要的業務為，依法提供國家社會安全適用範圍之規定、執行規定、管理社會安全之執行機構與合作機構、監督社會安全制度之執行。

由此可知，勞工暨社會安全部為社會保險制度最重要的推動部門。此外，該部之相關機構包括，社會安全秘書處 (Secretaría General para la Seguridad)、社會安全經濟規劃司 (Dirección General de Planificación y Ordenación Económico de la Seguridad Social)、社會安全相關法律規劃司 (Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradores de la Seguridad Social)

以及社會安全審計司 (Intervención General de la Seguridad Social)。以下就上述機構之性質與職權作一介紹³⁶：

1. 社會安全秘書處：社會安全暨勞工部的最高機關，主要功能是規劃國家的福利政策，各執行機構、合作機構與財政總管理處的最高指導與監控中心，除此之外，不得妨礙其他機構之人事、組織與職權。
2. 社會安全經濟規劃司：主要規劃社會安全之經濟與財政的發展，協調計畫的預算並負責管理各相關機構的財務狀況。
3. 社會安全相關法律規劃司：除了致力於規劃社會安全的立法外，同時也負責各種規範與命令的詮釋。
4. 社會安全審計司：負責社會安全的審計工作。

上述部門主要負責規劃工作，而實際執行的單位為國民就業局 (INEM) 與國民社會安全局 (INSS)，其中國民就業局專門負責執行失業保險制度的給付作業 (見圖 4-1)。

(三) 國民就業局

國民就業局 (INEM) 直屬於勞工暨社會安全部，其包括兩個重要組織 (依據皇家法令 1458/1986)：1. 總理事會 (Consejo General)；2. 執行委員會 (Comisión Ejecutiva)。國民就業局負責管理失業保險制度之各項事宜 (依據一九七八年十一月頒佈的皇家法令 36/1978) 包括：失業保險制度權益的核准、停止、恢復等，以及保障因偶發事故失業並需要保護服務的勞工，其主要的工作為³⁷：

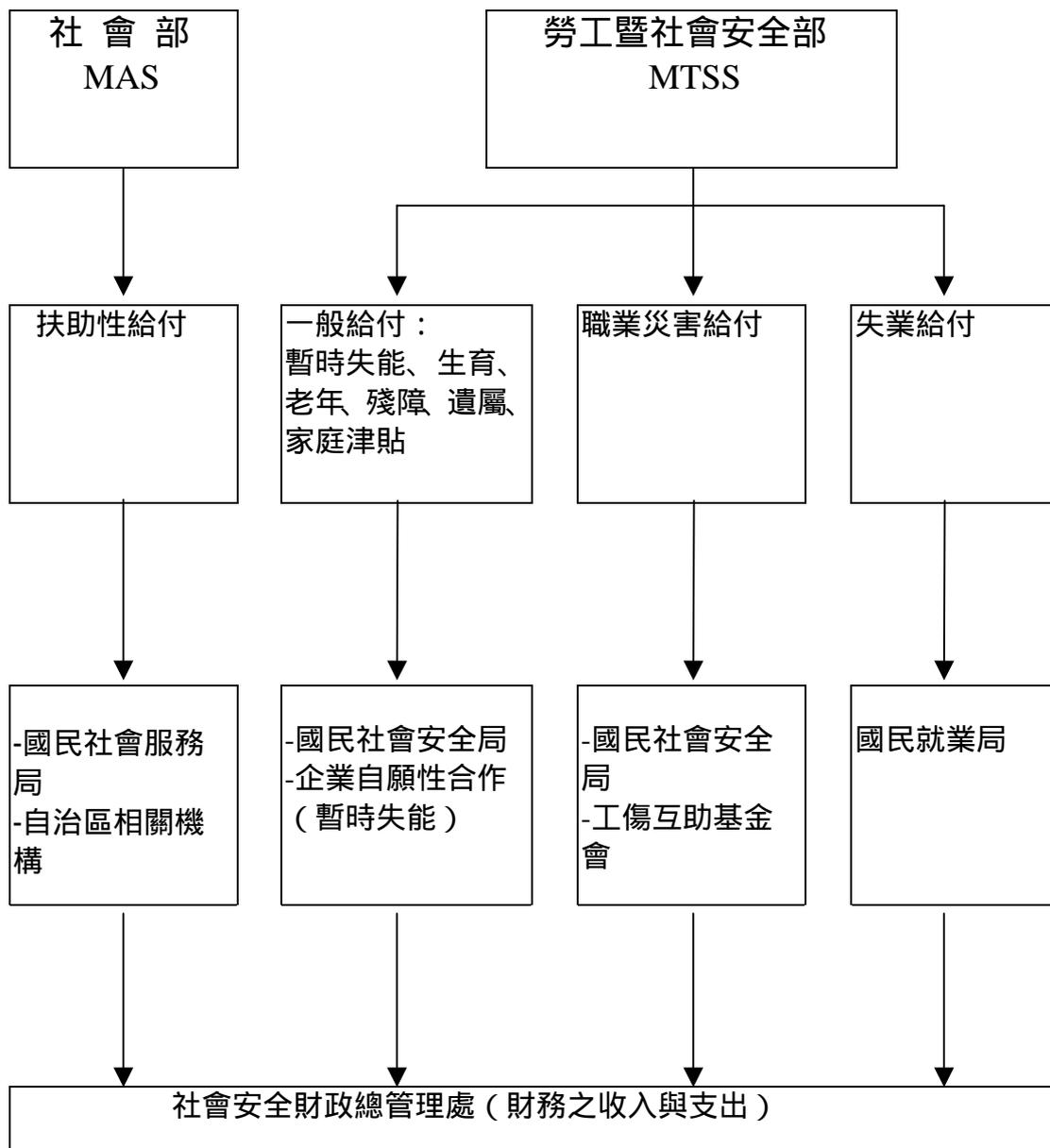
1. 職業介紹：辦理勞工求職與企業求才的登記，調整勞動力供需之間的平衡。

³⁶ 楊淑雅，前引書，頁 87-88。

³⁷ M. J. Rodriguez Ramos; J. Gorelli Hernández and M. Vilchez Porras, op.cit., p.112.

2. 辦理失業保險：辦理失業者的失業給付申請，核准後發給繳費式失業給付與救助性失業給付。
3. 提供職業訓練：提供年輕的就業者或長期失業者職業訓練，學習新技能以因應市場需求，順利進入職場工作。

圖 4-1 西班牙社會保險制度組織架構圖



資料來源：Social Protection in Member States of the Community. Brussels: Commission of the European Communities, 1995, p. 47.

三、失業保險制度之經費來源

西班牙社會保險費的計算方式較為特別，一方面其為「所得比例費率制」，按照受保人的勞動平均所得比例來計收保險費；另一方面又將受保人依職業等級劃分為十二個層級³⁸（見表 4-1），具有「等級比例費率制」的特色。

表 4-1 西班牙職業等級分類

等級	職 業
1	工程師、律師（ingeniero y licenciado）
2	技師、具職稱之助理（peritos y ayudantes titulados）
3	行政主管、工廠主管（jefes administrativos y de taller）
4	不具職稱之助理（ayudantes no titulados）
5	行政人員（oficiales administrativos）
6	從屬人員（subalternos）
7	助理行政人員（auxiliares administrativos）
8	一級、二級職員（oficiales de 1a y 2a）
9	三級職員與專家（oficiales de 3a）
10	雇工（peones）
11	未滿十八歲之工作者（trabajadores menos de 18）
12	未滿十七歲之工作者（trabajadores menos de 17）

資料來源：1. Normas de Cotización a la Seguridad Social 1995. Madrid: Tesorería General de la Seguridad Social, 1995, p. 150. ; 2. Guía Laboral 1995. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995, p.356.

³⁸ 每個等級都有上下限，收入超過基礎上限者以上限計算；而基礎下限是各職業法律規定之最低工資，因此受雇者的所得一定不低於此下限。

而西國失業保險制度的經費來源屬「勞資共同責任制」，也就是說政府沒有補助，財務來源為受保人與雇主的保費，有較強的平衡費率色彩。雇主所負擔的保費高於受保人約 3.8 倍。由於西班牙失業率居高不下，龐大的失業保險給付支出，必須依賴保費的收入支應，費率視給付狀況不斷向上調整，以一九九七年為例，雇主負擔保費的比例為 6.2%，是歐盟國家中最高者（見表 4-2）。其基於雇主對勞工失業應負的責任較大，且為了防止雇主惡意解雇勞工，因此雇主高費率的設計有支應給付支出以及降低雇主解雇意願的功效³⁹。

表 4-2 歐洲聯盟國家失業保險之財務基礎

	受保人	雇主	政府
奧地利	薪資的 3%	薪資額的 3%	政府定額補助
比利時	薪資的 0.87%	薪資額的 1.46%	負責赤字彌補
丹麥	法定定額保費	營業稅	負責赤字彌補
芬蘭	給付支出的 5.5%	給付支出的 47%	政府補助
法國	3.01%* 3.60%	5.13% 5.26%	政府補助，但沒有負擔赤字
德國	薪資的 3.25%	薪資額的 3.25%	負責赤字彌補
希臘	薪資的 1.33%	薪資額的 2.67%	負責赤字彌補
愛爾蘭	綜合保費制	綜合保費制	負責赤字彌補
義大利	無	薪資額的 1.91%	政府補助（保險行政費用）
荷蘭	依不同產業而定，繳交薪資的 2.20%	依不同產業而定，繳交薪資額的 5.05%	無

³⁹ 師秀玲，*歐盟國家失業保險制度比較*，（台北：東吳大學社會研究所碩士論文，民 87 年），頁 121-122。。

葡萄牙	綜合保費制	綜合保費制	無資料
西班牙	依 12 項薪資類別，繳交薪資的 1.6%	依 12 項薪資類別，繳交薪資額的 6.2%	對失業保險沒有補助
瑞典	每月負擔 33 至 100 kronor(約負擔所有失業基金支出的 3%)	兩項方案(包括失業保險方案與勞動市場方案)，負擔薪資總額的 5.42%	政府補助
英國	綜合保費制	綜合保費制	政府補助

資料來源：USSSA, 1997.

說明：* 係指收入在 13,720 francs 以下者負擔薪資的 3.01%；收入在 13,720 francs 以上、60,420 francs 以下者負擔薪資的 3.06%。雇主則分別負擔薪資額的 5.13%與 5.26%。

第三節 失業保險制度之內涵與範圍

根據社會安全一般法第二〇三條，「失業」(desempleo)之定義係指：有工作能力或想工作者，因偶發事故而失業，或是工作時數被刪減者。失業可分為「完全失業」(desempleo total)與「不完全失業」(desempleo parcial)⁴⁰。為了保障失業者的經濟生活不因工作停頓而遭致危機，政府設立失業保險，而失業保險主要的目的有三點⁴¹(在現行社會安全一般法第二〇八條中有詳細介紹)：1.保障有工作能力且有工作意願，但因偶發事故而失業或工作時數被刪減的勞工；2.保障完全失業者；3.保障不完全失業者。此外，對於繳費未達標準或是特殊情況的受保人，可享有救助性失業給付。

失業保險分為兩種給付方式：繳費式失業給付與救助性失業給付(依據社會安全一般法第二〇四條第一款)。除了繳費式失業保險外，並創立救助性失業給付以補其不足，兩者皆具有公開性與強制性的特質。歐盟國家中同時實施失業保險與失業救助的國家包括芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、荷蘭、葡萄牙、西班牙、

⁴⁰ Manuel García Fernández, op. cit., p. 582.

瑞典與英國等九國。失業保險是以保險方式經營，必須符合保險要件才能領取給付。而失業給付有一定期限與一定給付條件，並非每位受保人於失業時皆有資格領取失業給付，因此，上述國家皆透過失業救助的方式，以保障那些未被納入失業保險保障之範疇者，或已經喪失領取失業給付資格者。西班牙的失業救助是失業保險給付的後續給付，以補失業保險之不足。

以下就失業保險內容、給付要件、給付期限、適用範疇以及兩種失業保險給付方式等分別探討。

一、失業保險制度的規範

(一) 失業保險的概念與失業的種類

根據社會安全一般法第三篇第二〇三條之規定，失業保險的目的在保障有工作意願與工作能力，卻因偶發事故失去工作或工作時數者。此外，對於還未找到工作或第一次找工作者，皆會給予保障。總而言之，失業保險是保障非自願性失業者的權益，而非自願性失業者則可以由以下三個標準來判斷⁴²：1.工作的能力；2.工作的意願；3.工作缺席的程度。若從法律的角度對失業類型可做以下的區別⁴³：

1. 完全失業者 (Desempleo Total)：臨時工、非固定契約之工作者，在其薪資有效的情況下，被迫終止工作（依據社會安全一般法第二〇三條第二款）。
2. 部分失業者 (Desempleo Parcial)：勞工的工作時數至少三分之一遭受刪減而薪資也同樣遭到刪減，但工作契約仍然有效者（依據社會

⁴¹ M. J. Rodriguez Ramos; J.Gorelli Hernández and M.Vilchez Porras, op. cit., p.420.

⁴² Ibid.

⁴³ M. Fernanda Fernández López, Félix Salvador Pérez and Luis Hurdado González, op. cit., p. 182-183.

安全一般法第二〇三條第三款)

若依照失業性質來看，也可依其差異性做分類⁴⁴ (如表 4-3)：1.工作契約期滿失效後而失業者，屬「完全失業」(非固定契約失業)；2.工作契約被迫暫停而失業者，屬「完全失業」(臨時性失業)；3.工作時數遭受刪減而失業者，屬「部分失業」(臨時性失業)。



表 4-3 失業性質分類表

	完全失業	不完全失業
非固定契約失業	工作契約期滿失效	--
臨時性失業	工作契約仍有效,但卻被迫終止工作	工作時數遭受刪減

資料來源：筆者自行整理

(二) 失業保險的適用範圍

失業保險實施初期，所保障的對象多限於受雇者，因此雇主並不在受保的範圍內。此外，自營業者或無固定雇主之勞工，由於雇用關係不明確，失業認定困難，所以也不在保障的範圍內⁴⁵。然而其適用範圍逐漸擴大，演變至今，已不再以雇用關係明確之受雇者為唯一的適用對象，農業受雇者、家務工作者、建築工人等，皆逐漸被納入失業保險的範疇。

西班牙失業保險制度之適用範疇包含如下：1.所有受雇於工業或服務業的工作人員、鐵路受雇員工、礦工、航海員（船員），同時也包含保釋在外的受

⁴⁴ M. J. Rodriguez Ramos; J.Gorelli Hernández and M.Vilchez Porras , op. cit., p.420-421.

⁴⁵ 職業軍人與公務人員雖然為受雇者，但因其雇用關係穩定亦不在保障的範圍內。

刑人；2.農業工作者與合作事業成員等，另有其所屬的保險體系。另外，自雇者（自營業者）、短期與臨時工作者，則不包含在保障範圍內。

（三）一般給付要件與合格保險年資

一般而言，受保人必須屬於非自願失業且已經繳納一定期間的保費，或是具有合格保險年資的積數，才能領取失業給付。受保人的失業性質應屬非自願性失業之外，還必須具有工作能力、工作意願、隨時能工作，並且已經向就業局登記為失業者，這些皆是領取失業給付最基本的條件。

除了上述三項積極態度之外，失業給付亦規定因行為不檢點、違反工作契約或因參加有爭議性的罷工活動而遭到開除者，皆不具有領取失業給付的資格。此外，在失業期間同時不得拒絕就業服務機構所提供之適當工作⁴⁶，若拒絕不採納，即喪失失業給付領取資格。

在保險年資規定方面，若規定較為嚴謹則具有道德危險防制的作用，然西班牙規定在失業前六年至少十二個月的投保年資，即可領取失業保險金，其規定在歐盟國家中最为寬鬆，因此其失業率居高不下除了經濟因素之外，寬鬆的失業給付領取標準亦可歸咎其中（見表 4-4）。此外，西班牙失業保險給付之年齡上限為六十五歲，給付領取沒有等待期⁴⁷，其基於國家應保障國民之生存權，於受保人失業的第一天起，即可領取給付金，確實保障失業者之經濟安全。而其給付期限依據投保年資不同而變化，屬於變動式期限，最多可領取二十四個月⁴⁸。

⁴⁶ 所為「適當工作」通常以該工作薪資與失業者失業前薪資的比率有關、與以往工作性質之關係、與失業者過去所受的訓練、能力有關以及該工作場所與失業者家中的距離、工作環境的危險性與衛生情況等方面有關，各國通常訂有適當工作之標準以資參考。參見楊瑩，頁 59。轉引自師秀玲，*前引書*，頁 129。

⁴⁷ 失業保險制度通常有幾天的等待期，其有以下幾點意義：1.被保險人失業後可能很快能獲得新工作；2.短時間的等待期不致嚴重影響失業者之生計；3.避免勞工降低工作意願；4.被保險人失業後，應向就業局登記，在確定是否符合給付要件前，必須有一定的行政作業時間；5.可減少行政單位處理申請失業給付之作業量。

⁴⁸ 在一九九四年其給付期限為具有四年投保年資者，最多可領 24 個月，但至一九九七年時，即

表 4-4 歐盟國家失業保險合格保險年資之規定

國名	投保合格期間規定
奧地利	1.若為第一次申領者，失業前 24 個月需有 52 週的繳納保費期； 2.第二次或第三次以上申領者，則應於失業前 12 個月，至少有 26 週的投保年資。
比利時	在失業前 18 個月有 312 天的投保年資，或失業前 36 個月有 624 天的投保年資。
丹麥	屬於失業保險公團會員，且失業前 3 年內有 26 週的投保年資。
芬蘭	與薪資相關給付：屬於失業保險公團的會員，失業前 24 個月，至少具有 26 週的投保年資。
法國	失業前 8 個月至少有 4 個月的投保年資。
德國	失業前 3 年至少有 12 個月的投保年資。
希臘	失業前 14 個月至少有 125 天的投保年資或失業前 2 年內有 200 天的投保年資。
愛爾蘭	1.均一費率給付：具 39 週的投保年資，且失業前 1 年有 39 週的投保年資或積點。2.與薪資相關給付：領受者必須具有領取均一費率給付的權利，且薪資每週超過 IR £ 97.5。
義大利	1.失業前 2 年內有 52 週的投保年資；2.建築業為失業前 2 年有 43 週的投保年資。
盧森堡	失業前 1 年內至少有 26 週的就業記錄(盧森堡係屬於失業津貼制度)
荷蘭	失業前 39 週至少有 26 週的投保年資。
葡萄牙	失業前 2 年內有 540 天的投保年資。
西班牙	失業前 6 年內至少有 12 個月的投保年資。
瑞典	失業保險方案：為失業保險公團會員 12 個月以上，且在失業前 12 個月內工作 5 個月。
英國	均一費率給付：1.失業前 2 年內任何 1 年中，所繳納的保費至少為每週最低投保金額的 25 倍；2.失業前 2 個完整的保費繳納年度內，繳納保費已達每週最低投保金額的 50 倍。

資料來源：USSSA, 1997.

規定具有六年或以上投保年資，才可領取 24 個月的失業給付，其提高給付門檻，係為減少失業給付支出。參見 Maria Jepsen and Danièle Meulders, “Gender inequalities in European unemployment benefit systems”, *International Social Security Review*, (Geneva: ISSA, Vol.50, April 1997), p. 48.

二、繳費式的失業給付

繳費式失業保險給付提供失業者於失業期間，暫時取代先前固定能領取的薪資，而受保人必須加入失業保險達一定時間後，才能開始領取失業給付。目前繳費式失業給付之適用範圍是社會安全制度一般條例中的受薪者，且事先曾為某類意外事故而投保者，以及特別條例中的農業條例、漁業條例與煤礦工人條例。後來政府擴大失業保險範圍至其他職業團體，如移民工作者、足球員、商業代表、藝術家及鬥牛士（依據一九八四年法令 31/1984 第三條）等。

（一）受保人領取繳費式失業給付的條件(依據社會安全一般法二〇七條)⁴⁹：

1. 必須加入社會保險。
2. 在失業事故發生前六年內至少繳納十二個月的保險費。
3. 受薪者遭遇法定之失業情況(參見社會安全一般法第二〇八條所示)。
4. 未達領取老年年金之法定年齡。

（二）給付期限

只要符合給付領取資格，受薪者即可提出申請，給付期間視失業前六年內，繳費時間的長短而定，給付期間依照西班牙失業保險之規定如下表（依據社會安全一般法第二一〇條）⁵⁰：

⁴⁹ M. Fernanda Fernández López, Félix Salvador Pérez and Luis Hurdado González, op. cit., pp.

表 4-5 繳費式失業給付日數表

失業前六年繳費期間	給付期間(日)
360-539 天	120 日
540-719 天	180 日
720-899 天	240 日
900-1079 天	300 日
1080-1259 天	360 日
1260-1439 天	420 日
1440-1619 天	480 日
1620-1799 天	540 日
1800-1979 天	600 日
1980-2159 天	660 日
2160 天以上	720 日

資料來源：Fernández López, M. Fernanda; Salvador Pérez, Félix and Hurdado González, Luis. *Ley General de la Seguridad Social*. Tercera Edición, Madrid: Tecnos, 2001, p. 189.

(三) 給付金額之計算方式

完全失業給付金之計算方式為失業前一百八十天的投保薪資除以一百八十，得一基準額；不完全失業給付額為投保薪資減去受薪者的繳費額做為參考薪資，其失業給付與完全失業給付計算方式相同。受保人自失業後的一百八十天內，享有百分之七十的基準額；自第一百八十一日起，給付金額降為基準額

185-186.

⁵⁰ Ibid, 189.

的百分之六十（依據社會安全一般法第二一一條第二款）⁵¹。

1. 失業給付金額之上限：

若受保人沒有扶養子女，繳費式失業給付金額最多不得超過各職業間最低薪資的百分之一百七十再加上六分之一的特別補助費（通常是額外兩個月的給付）。如下公式： $(SMI \times 170\%) \times (1 + 1/6)$ 。

若受保人需扶養二十六歲以下之子女，且子女數為一個，其失業給付額最多不得超過各職業間最低薪資的百分之一百九十五加上六分之一的特別補助費（通常是額外兩個月的給付）。如下公式： $(SMI \times 195\%) \times (1 + 1/6)$ 。

若受保人需扶養二十六歲以下之子女，且子女數為兩個或以上者，其失業給付額最多不得超過各職業間最低薪資的百分之二百二十加上六分之一的特別補助費（通常是額外兩個月的給付）。如下公式： $(SMI \times 220\%) \times (1 + 1/6)$ 。

2. 失業給付金額之下限：

若受保人沒有扶養子女，該下限不得低於各職業間最低薪資的百分之七十五加上六分之一的特別補助費（通常是額外兩個月的給付）。如下公式： $(SMI \times 75\%) \times (1 + 1/6)$ 。

若受保人有子女需要扶養，最低不得低於各職業間最低薪資的百分之百加上六分之一的特別補助費（通常是額外兩個月的給付）。如下公式： $(SMI \times 100\%) \times (1 + 1/6)$ 。

⁵¹ M. J. Rodriguez Ramos; J. Gorelli Hernández and M. Vilchez Porras, op. cit., pp.427-428.

三、救助性的失業給付

依據社會安全一般法第二一五條第一款之規定，救助性失業給付由國家稅收支應，其設立目的在補助無法取得繳費式失業給付的受薪者，或處於特殊情況的西班牙國民⁵²。此給付可由期限、額度與給付條件的不同可分為三種型態（依據社會安全一般法二一六條）：失業津貼（subsidio por desempleo）、四十五歲以上之失業特別津貼（subsidio especial para trabajadores mayores de 45 año que hayan agotado prestación por desempleo de 24 meses）、五十二歲以上失業者之失業津貼（subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años）。以下分別一一分析說明。

（一）失業津貼

其涵蓋的範圍包括六種情況，而這六種情況有幾個共同的條件，需要符合失業要件、不拒絕國民就業局提供的適當工作機會、失業給付終止後一個月內不拒絕參加國民就業局主辦的職業訓練、所得低於各職業最低薪資的百分之七十五等情形。其所涵蓋六種不同的情況如下：

1. 有家計負擔的失業者，且已繳納失業保險費：失業津貼給付的期間為六個月，可視情況再延長兩次（期間各為六個月），最多可給付十八個月。但是有幾個例外：四十五歲以下，繳費式失業給付已終止六個月者，可再增加六個月的給付期間。四十五歲以上，繳費式失業給付已終止四個月者，亦可多增加六個月的給付期間。四十五歲以上，繳費式失業給付已終止六個月以上者，給付期間可再延長兩次（各六個月），總計最高可達三十個月。
2. 四十五歲以上沒有家計負擔的失業者，繳費式失業給付最少已終止十二個月：給付期間為六個月。

⁵² 楊淑雅，前引書，頁 135。

3. 回流之海外移民：給付期間為六個月，可再延長兩次（各六個月），最高達十八個月。
4. 受薪者在失業事故發生時，因繳納保險費期間未達合格標準，無法享有繳費式失業給付。有家計負擔者：如果已繳納三至五個月的保費，則失業津貼依繳納的月數發給給付；若以繳納六個月或六個月以上保費，失業津貼給付期間為二十一個月。無家計負擔者：若被保險人以繳納六個月或六個月以上的保費，發給六個月的失業津貼。
5. 獲釋出獄者：給付期間為六個月，可再延長兩次（各六個月），最高達十八個月。
6. 重度殘障、永久性完全失能或永久性完全勞動失能者因病情好轉，經檢驗認定為部分殘障或未失能的：給付期間為六個月，可再延長兩次（各六個月），最高達十八個月。

（二）四十五歲以上失業特別津貼（失業保險給付已經停止二十四個月）⁵³

給付期間是六個月，此特別津貼結束後可申請失業津貼。給付內容依受保人的家計負擔而定：

1. 不需扶養親人或扶養一個親人者：可領取各職業間最低薪資百分之七十五的額度；
2. 扶養兩個親人者：可領取各職業間最低薪資的百分之一百；
3. 扶養三個或以上的親人者：特別津貼數額為各職業間最低工資的百分之一百二十五。

（三）五十二歲以上失業者之失業津貼：

⁵³ 要領取此失業津貼者，必須先符合失業要件、所得低於各職業間最低薪資的百分之七十五等條件。

欲領取此類津貼的受保人，需符合下列條件：

1. 失業；
2. 年滿五十二歲；
3. 不拒絕國民就業局提供之適當工作機會、繳費式失業給付終止後的一個月內不拒絕參加由國民就業局舉辦的職業訓練；
4. 所得低於各職業間最低薪資的百分之七十五；
5. 在其就業生涯中，至少繳納六年的失業保險費；
6. 除年齡外符合任何一種老年年金的各項條件；
7. 以及下列任何一種情況：(1) 繳費式失業給付已經中止；(2) 海外移民的回流；(3) 重度殘障、永久性完全失業或永久性完全勞動失能者，因病情好轉，經檢驗認定為部分殘障或未完全失能；(4) 因繳費期間未達規定而失去領取資格之失業者，至少繳納三個月；(5) 在年滿五十二歲之前，因繳費式失業給付停止而在國民就業局登記待業。

第五章 失業問題的解決與失業保險制度之挑戰

由上述失業問題與失業保險制度的探討中不難發現，失業的產生有許多無法掌握的因素，而失業保險制度的制定，也僅能作為保障基本生活條件的考量，加上西班牙與歐盟間密切的關係，造成其失業情形更為複雜。各政黨間對於國內高失業的問題，雖然也絞盡腦汁想盡辦法改善，但是積弊已深無法在短時間內有所成效。因此人民便將希望寄託在「高失業給付金」上，期望能取得較高額的給付金維持較好的生活，故選民的訴求便成為各政黨為求執政，於選舉時開支票的焦點，如此一來，將更加重國家財政負擔、導致赤字連連。自從一九七五年西班牙民主化後曾經(或現為)執政黨的兩大政黨：社會勞工黨(PSOE)與民眾黨(PP)，分別於一九八二至一九九五年以及一九九六年至目前為止為執政黨，這兩種風格與意識型態迥異的政黨，在執政期間處理失業問題、促進就業，有何差異性，在本章中會逐一探討。

由於歐盟與西班牙有著密不可分的關係，使得西班牙的失業問題更行複雜，不僅是自身的問題，還與其他歐盟國家休戚與共¹。自一九八〇年後，歐盟即存在一個「歐洲硬化」²(euroclerosis)的現象，許多歐洲國家皆面臨高工資與通貨膨脹等問題。以凱因斯的觀點來看，一般認為歐洲失業問題的存在乃是因為需求的全面下降。在一九八〇年早期，歐洲國家開始對通貨膨脹進行控制，然而卻沒有考慮到隱含的失業問題。此後，在歐洲貨幣聯盟進行整合的同時，其高估了

¹ 歐體開始運作後，「勞工的自由移動」即是其基本前提。在六〇年代初期，南歐國家(如希臘、西班牙、葡萄牙等)低工資的勞工紛紛往北移入歐體國家。這個現象對接收國來說，是想解決經濟擴張與勞工短缺的問題；對於輸出國來說，則是提供高失業地區手工勞工的就業機會。六〇年代中期以後，移入的勞工及家庭與共同體間的整合問題，隨即受到歐體的重視，並將範疇擴大至語言的學習、兒童教育以及住宅安全。「社會安全」的權利更是在歐洲經濟共同體規則 No. 1408/71(9.4) 以及 No. 574/72(9.5) 中被表現出來。參見 林信華，*邁向一個新的歐洲社會*，(台北：五南出版社，民 88 年)，頁 329。

² 歐洲硬化症主要的起因為：勞動市場相當僵硬、沒有彈性；政府介入經濟的程度相當高；比較不重視企業文化。參見 帛宏譯；Paul Temper ton 著，*歐元新世紀*，(台北：寰宇出版社，民 89 年)，頁 9。

歐洲貨幣繼而引發經濟的弱勢及失業情況比其他美、日等先進國家更嚴重。除此之外，經濟結構的改變也是原因之一，由於產業結構由製造業逐漸轉型為服務業，使得製造業萎縮，而勞工們則喪失工作機會³。

有鑑於此，在一九九六年義大利佛羅倫斯高峰會議（Florence Summit）中，降低失業率成為歐盟主要政策目標的共識。另一方面，西班牙也受到歐洲經濟暨貨幣聯盟嚴酷的考驗，在失業率高漲的情況下，仍必須將國家財政赤字控制在 3% 以內，因此西班牙政府在處理失業問題時，除了經濟面的考量之外，還必須面對不同社會、文化制度面的障礙，如何從中協調以及提升就業率對歐盟與西國來說都是一大考驗。

第一節 政府解決失業問題之方針

佛朗哥政府獨裁專制的作風，造成勞動市場長期僵化，為後來西班牙長期受高失業之苦埋下伏筆。佛朗哥過世之後，西班牙逐漸邁向民主化，在一九八二年勝選躍升為執政黨的社會勞工黨⁴（Partido Socialista de Obrero Español, PSOE，簡

³ M. Mullard, "The Politics of unemployment in Europe", *The Politic of Social Policy in Europe*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1997), p. 53. 轉引自林信華，*前引書*，頁 331。

⁴ 社會勞工黨（Partido Socialista Obrero Español, PSOE）於一八七九年五月二日在馬德里成立，以巴布羅 伊格列西亞（Pablo Iglesias）為首。一九七九年六月二十日，社會勞工黨在四十人所組成的議會中，正式通過成立，是西班牙政黨體制中最古老的政黨，早期的社會勞工黨較偏向馬克思主義，主張保護勞工權力，並強調「勞工階級道德的優越感及社會主義者從資產階級社會分離出來的必要性」，其象徵工業革命後勞工階級改革誕生，邁向民主、自由。一九三九年內戰結束，由獨裁者佛朗哥執政，當時國內只允許法蘭黑黨（Falange Española）存在，其餘政黨皆遭打壓。一九五三年時，總工會秘書長同時也是社會勞工黨主席的多瑪斯 山德諾（Tomás Centeno）因在保險局前斥責政府被捕；兩年後，又有 1200 名左派份子被關，使黨內領導份子大多逃亡海外。六 0 年代民主化運動復甦、經濟快速成長、社會結構變遷，使社會勞工黨開始有機會在西班牙活動，黨內紛紛進行重建工作。七 0 年代時，社會勞工黨成為日漸衰敗的佛朗哥政權最大的威脅，因為它擁有歐洲民主人士以及國內民主社會黨人士支持的力量。由於黨內老一輩與新生代意見不合，於是漸漸分成兩派：一派是由共薩雷茲領導的改革派（Reformista），主張溫和路線；另一派則由羅多佛 游比斯（Rodolfo Llopiés）領導的歷史派（Histórico），主張實行政綱所有的計畫。一九七四年，在法國舉行的第二十六次黨代表大會中，共薩雷茲被選為總書記，將該黨帶入一個新的里程碑，同時其勢力逐漸龐大。共薩雷茲則認為馬克思主義已不符合時代的潮流，他認為社會勞工黨最重要的是正取選民的支持，共同維護西班牙的民主政治，而不是階級鬥爭。因此在一九七九年五月第二十八屆黨代表大會上，共薩雷茲要求將馬克思主義從黨綱中刪除，不過卻遭黨內左派分

稱社工黨)針對國內的經濟與失業問題擬定對策，然而一九七〇年代的經濟危機，使西班牙回到高失業的起點。一九八六年加入歐體後，憑藉著歐體雄厚的資金挹注，讓西班牙經濟在一九九二年達到一個高峰，較低的失業率與高就業率是當時輝煌的成就。但由於九三年的經融危機，再度使西班牙脆弱的經濟基礎遭受打擊，即使社工黨提出許多解決高失業情況的配套措施⁵，仍在一九九六年第七次的國會大選中，讓民眾黨⁶ (Partido Popular, PP) 以 1.37% 的得票率些微差距領先社工黨，一躍為執政黨並執政至今。西班牙這兩大政黨在失業保險制度上有什么不同的執行風格，在資方與勞方間又如何扮演協調者，上述各點皆為本小節欲探究的重點。

子強烈抨擊。由於共薩雷茲的聲望太高，再度被選為總書記，並且定義政黨為「階級的、群眾的、民主的及聯合的政黨」，將馬克思主義自黨綱中刪除。其改革後的形象，提供了想改變西班牙政治方向又不要經由革命冒險民眾的選擇，使社會勞工黨與共薩雷茲聲望水漲船高，在七七年和七九年的大選中，社會勞工黨分別得到 29.4% 和 30.5% 的選票，該黨突出的表現，使其他社會主義小黨紛紛加入，致使八二年大選前，社會勞工黨幾乎結合所有左派政黨，加上執政的中間民主聯盟內部因黨爭而分裂，在一九八二年的大選中，社會勞工黨獲勝躍為執政黨。請參閱 Partido Socaillista Obrero Español, Nuevo politico: nuevo tiempo, *History*, (URL: <http://www.psoe.es/NuevasPoliticlas-NuevosTiempos/home.htm>), 12 Jan 2001.

⁵ 為了解決嚴重的失業問題，社工黨於一九八四年起即實施「臨時契約」(Contacto Temporal) 的方式增加就業機會，據估計有將近三分之一的西班牙人因此重回工作崗位，然而就長期性而言，工作穩定度及就業機會仍嫌不足。有鑑於此，如何創造更多的就業機會，便成為各政黨在選舉中政見訴求的重點。

⁶ 民眾黨 (Partido Popular, PP) 為右派政黨，根據西班牙學者研究指出西班牙的右派政黨長期處於分裂以及令人民失望的狀態，主要是經濟發展失衡、懼怕佛朗哥專制再度重演以及憲政體制發展還不夠成熟穩定。因此一九九六年民眾黨會獲勝的原因一般認為是社工黨無法有效改善失業問題，且又發生貪污醜聞，加上受到八〇年代為對抗「巴斯克祖國與自由」(Euskadi Ta Askatasuna, ETA) 恐怖分離主義份子的地下反恐怖武力組織進行「齷齪戰爭」(Guerra Sucia) 的影響，傷及無辜民眾，故幾位部長及官員在輿論的攻擊下引咎辭職，使社工黨元氣大傷。民眾黨原名為人民同盟黨，於一九七六年創立，由五個右翼政黨所組成，奠定基礎的功臣為佛朗哥獨裁統治時期的新聞與旅遊大臣弗拉加。為建立黨內民主的形象，在一九八九年將黨名易名為人民黨，並於一九九〇年的黨代表大會上，正式宣佈三十六歲的財經專家艾茲納為黨主席，成為西班牙第一大反對黨。該黨以自由主義原則和基督教人道主義為宗旨，聲稱在獨立、溫和以及中間（在政治與社會方面提高可信性）原則指導下，向中間政治空間靠攏，試圖爭取中間選民。根據上述原則，該黨提出一系列國內外政策主張。在經濟方面，實行進一步私有化，降低個人所得稅，削減政府開支和預算赤字，擴大對基礎設施和科技研究的開支，為私人投資創造有力的空間。在社會政策方面，提倡刪減政府職能，並認為過渡的社會福利措施，反而會阻礙國家經濟的自由運作。

一、社會勞工黨執政期間

六〇年代西班牙經濟成長還算穩定，但由於經濟基礎薄弱，經不起七〇年代全球的石油危機，一九七四年開始急遽下降，引發通貨膨脹和失業率加速提升，主要原因在於佛朗哥時代過於封閉經濟與保護工人權力，以致造成西班牙勞動市場僵化。除此之外，國營事業長期占過大的比例，也是促使勞動市場僵化的原因之一。在一九八二年中央偏左派的社會勞工黨執政時，失業人口已經超過二百萬⁷。

（一）經濟政策的調整

當一九八二年社會勞工黨執政後，主張實行參與的混和經濟，包括公營經濟、私營經濟與合作經濟。在市場運行基礎上，建立對國民收入再分配的公共機制和社會監督機制。其提出的經濟復甦方案，主要有兩項：一是政府不再扮演主導角色，開始從旁輔助衰退產業；二是資源分配由扶持成熟產業轉向推動新興產業。希望能達成下列幾項目標⁸：

1. 抑制產業萎縮過程與日益惡化的區域不平衡發展；
2. 政府減少干預，輔助廠商，使資金更合理化分配；
3. 督促廠商調整內部結構，以符合國際經濟情勢；
4. 努力創新技術，推動產業復建；
5. 鼓勵私人投資，向私人增加貸款，減少部分企業稅收，推行私有化；

⁷ Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)-- Documento de Trabajo 00-06, *Ideas, instituciones y ciclo económico: las políticas de formación en España*, (URL: <http://www.iesam.csic.es/doctrab/dt-0006.htm>), June 2000.

⁸ 同上註，頁 79。

6. 改變能源結構，減少能源的對外依賴⁹；

7. 有效控制居高的通貨膨脹和失業率¹⁰。

由表 5-1 可以看出，工資支出自一九八四年以後大幅降低，低於獲利盈餘，確實使得通貨膨脹率由初期 12.5%，降至一九九 0 年的 7.3%，暫時抑制高通貨膨脹的現象¹¹。

表 5-1 西班牙通貨膨脹率（1981-1990）

單位：%

	1981-1983	1984-1986	1987-1988	1989	1990
通貨膨脹占 GDP 比率	12.5	10.0	5.7	7.0	7.3
單位工資（Unit labor costs）	6.0	2.9	1.9	2.1	3.2
單位淨利（Unit profits）	5.4	5.7	3.6	4.0	4.0
直接稅率（Indirect tax rate）	1.1	1.6	0.2	0.9	0.3

說明：單位工資是每年變動百分比；而單位淨利為在每年通貨膨脹率所佔之百分比。

資料來源：OECD, *Employment Outlook*, 1992, p.59.

然而，自一九七六到一九八五年間，西班牙經歷了長期的景氣低迷，除了兩次石油危機之外，還包括西班牙本身的問題，如產業結構不健全、勞動市場僵化與公共部門的效率不彰等。雖然當時政府採用產業合理化政策，幫助受衝

⁹ 根據一九七九年經過修改的「國家能源計畫」，將實行能源多樣化，大力發展核能，充分利用本國資源，控制煤和水力發電的潛力，以代替液體燃料，改造現存的能源結構。

¹⁰ 社會勞工黨政府仿效法國政府依靠擴大赤字來重振經濟的膨脹政策，以及向英國的控制貨幣供應量和增加工資，並增加稅收的緊縮政策政策靠攏。

¹¹ Sofía A. Pérez, "Understanding the failure of Socialist Economic Policies in Spain", *Comparative Political Studies*, (London: SAGE, Vol. 32, no. 6, Sep 1999), pp. 666.

擊較大的產業，如紡織、鋼鐵和造船工業，但是工會不配合與民間銀行不敢承擔產業調整後所負荷的風險，成效不大¹²。

(二) 擴大失業救濟

社會勞工黨政府除了在財政政策與勞動市場等方面持續改革之外，為解決嚴重的失業問題，一方面工業革新計畫中主張裁員，以提高工作效率，於一九八三年宣布在三年內至少裁員六萬五千人，並於一九八四年又宣布要裁撤國營事業中的一萬五百個工作機會，遂引起工會的不滿。另一方面，工會對於一九七七年以來所訂定的工資規範妥協，期望能換取就業、社會安全救濟和經濟福利措施，但是勞工仍然面臨不斷萎縮的市場，以及持續下降的薪資所得，以致接連有罷工事件發生¹³。

社工黨政府為表善意回應，於一九八九年三月一日頒佈命令，以落實一九八九年二月十五日國會通過的決議，重新評估社會安全救濟和保險福利，對公務人員應有權利採取補救措施，並擴大失業救濟。一九九三年七月九日，社工黨政府第四度執政，在總理共薩雷茲（Gonzalez）發表施政演說中，計畫將提撥五千億西幣以及二億西幣分別用於失業人口的職業訓練與在職訓練上¹⁴。由於雇主與勞工間長期不斷罷工的結果，嚴重影響勞資關係、生產效能，以及企業的競爭力。

(三) 加入歐體

¹² 陳信宏，「國際經濟動向—西班牙的經濟發展與產業政策」，*經濟前瞻*，（台北：第 10 卷 6 期，民 84 年 11 月 5 日），頁 78。

¹³ 一九八八年政府受到學生運動的壓力，提出「青年就業計畫」（Plan de Empleo Juvenil），預計三年內提撥十五億西幣來鼓勵企業為剛出社會的畢業生提供就業機會。工會擔心勞動市場的不斷擴大，會造成勞工工資所得僅達最低工資標準，進而於一九八八年十二月十四日發動八百萬人大罷工。西班牙勞工抗爭罷工情況普遍高於歐洲各國，自一九八〇年至一九九〇年平均每千人每年損失六三一日，至一九九二年高達六五〇日。黃莉芳，*西班牙政治民主化過程中工會角色之研究*，（台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 83 年 6 月），頁 139-140。

¹⁴ 王之化，*從西班牙民主化的政經發展過程看其失業問題（1970-1998）*，（台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 89 年），頁 52。

一九八六年，西班牙加入歐體後，便逐步邁向全方位的開放與自由化。歐體除了致力於人、物與資本的流通之外，在產業政策上更強調會員國應積極創造與強化有助於競爭的環境。因此，社會勞工黨政府遂逐步調整其政策，以合乎歐體的規範¹⁵。其產業政策強調下列四個方向¹⁶：

1. 技術現代化

技術革新的策略首重鼓勵研發與其成果的商業應用、保護環境和技術資訊的擴散。

2. 鼓勵廠商從事產品多樣化與迎合市場需求。
3. 推動產業國際化與產業合作。
4. 建構以企業需求為導向的職能訓練體系。

此外，社工黨政府為了拉近與歐體的先進國家在基礎建設與社會福利上的差距，積極加強社會福利政策的制訂。例如，在勞工政策方面，在一九九三年由國營事業控股公司(Instituto Nacional de Industria)所屬的四十七個國營事業與三個工會達成一項合約，主要想改造國營事業的勞資關係，增加企業管理的彈性，提供勞資雙方溝通的管道。這項合約的成立，對西班牙來說確實是一項重大突破，因為通常是由政府強力干涉勞資方面的事務。其主要重點有四點¹⁷：

1. 勞資糾紛的處理：每個企業中，成立勞資小組，任何勞資糾紛問題先送到小組處理，只要經雙方 60% 的代表同意，即可生效。若無法處理再向上呈報勞工仲裁。員工在勞資小組處理糾紛期間不得罷工。

¹⁵ 歐盟(EU)規定會員國政府應將財政赤字占國內生產毛額(GDP)的比例控制在 3%

¹⁶ Amparo Almarcha Barbado, *Spain and EC Membership Evaluated*, London: Pinter Publishers, 1993, pp3-10.

¹⁷ 李誠，「蛻變中西班牙國營事業的勞資關係」，*經濟前瞻*，(台北：第 10 卷 6 期，民 84 年 11 月)，頁 85-87。

2. 就業水準的維持：雇主要遣散員工，只要向勞資小組提出，小組應於五日內設法達成協議，若無法達成再向上呈報，如此可縮短主管決策時間，並透過雙方協調，維持員工就業的水準。
3. 員工的調動：雇主可將員工在同一部門中做短期調動，若需長期調動，必須向上呈報勞資小組，由他們取得雙方協議。
4. 員工的參與：員工參與工業民主是時代的潮流。員工參與企業的決策過程有二個方法：一是通過董事會，員工在董事會中保有名額 二是由企業內部高級主管與工會代表成立督導小組，負責檢討公司疏失的地方，或發展其他新技術的計畫等。

由於這個合約成立，勞資雙方可脫離政府的干擾及法院冗長的程序，使雙方有彈性的空間。

(四) 社工黨的就業計畫

自一九七八年至一九八四年，西班牙政府部門推動一連串就業計畫以解決失業問題，其具體措施如下¹⁸：

1. 實施促進青年就業（1979 年至 1981 年）

倘若業者願意幫助青少年獲得首份工作，則可減免繳納 25% 的社會保險金額；若協助失業者就業，則可減免 50% 的失業保險金額。

2. 促進業者雇用領取失業救濟金者（Fomento de la Contratación de Parados Subsidiados）

其合約的效期為四個月到二年，業主可減免繳付 50% 的社會保險金。

3. 促進部分工時契約（Contacto a Tiempo Parcial）

¹⁸ 曹立傑，*西班牙婦女工作權問題研究（一九七五—一九八五）*，（台北：淡江大學歐洲研究所碩

適用範圍為領有失業津貼或津貼已期滿者、失業農民、年滿二十五歲之失業者。

4. 職業訓練合約

適用範圍為十六至十八歲失業青年，合約期限最高為二年，薪資依工作時間比例核發，但最低工資不能低於 60% 的基本薪資。業者若實施此案，可減免 45% 社會保險的支出。

5. 暫時性合約

適用對象包括所有失業者，合約期限為三個月至三年，業者不能因此約而享有免繳付社會保險的優待。

6. 促進婦女就業

其實施內容為：提供免費之職業訓練、資助有家庭負擔的婦女勞工每人十萬西幣、提供最高貸款五十萬西幣¹⁹，促進婦女就業。

在社會勞工黨執政期間，失業情況改善的成效不彰，主要由於勞動市場僵化嚴重，經濟復甦不易。其僵化的勞動市場主要缺失在於，勞動參與低落、勞工職能與區域流動不良，以及職能教育和訓練的不足等。同時，西班牙非法移民也加重了勞動市場失衡的問題。加強職能訓練及勞資協商成為政府改革的重點，但積重難返成效有限²⁰。

除了勞動市場僵化之外，另一個使西班牙始終擺脫不了高失業率國家商標的原因：社會勞工黨政府不當的社會福利政策，造成公共支出過大。西班牙是歐體會員國中，社會福利制度發展最晚的，但是由於政客的妥協與選民的要

士論文，民 80 年），頁 32-37。轉引自王之化，*前揭書*，頁 56-58。

¹⁹ 五十萬西幣貸款，利息六分，分八年攤還。

²⁰ Sofía A. Pérez, "Understanding the failure of socialist economic policies in Spain", *Comparative Political Studies*. London: SAGE, Vol. 32, no. 6, Sep 1999, pp. 659-679.

求，卻使該項制度成為西班牙最大的財政負擔。在失業率偏高及人口結構逐漸老化的雙重陰影下，其社會福利預算佔國內生產毛額（GDP）的比例高達 25%，平均每個就業人口所需負擔的受扶養人數高達 0.69。而公共支出也佔 GDP 的 48.8%，這些指數都高居首位，不僅拖垮西班牙的財政，也間接導致經濟衰退，這也是許多歐洲國家目前面臨的問題。

概觀社會勞工黨執政期間，其中間偏左的政黨風格，成為日後執政制訂政策時的基本原則，對失業問題所提出的策略仍具有社會主義色彩。社會勞工黨將大部分重心都著眼在福利措施上，故國家預算多用於社會福利的支出，為了填補這個無底洞，也造成國家相當沈重的財政負擔，但是其缺乏考量實際經濟狀況，導致寅吃卯糧，反而使國家經濟更雪上加霜。居高不下的失業率，在社會勞工黨執政十幾年間，並沒有得到有效的解決，同時使其在一九九六年的大選中拱手讓出執政寶座。由此得知，要解決失業問題除了完善的福利制度之外，仍須在整體經濟結構與積極的就業輔導多方配合下，才能使西班牙長年的高失業率逐漸緩和下來。

二、民眾黨執政期間

由上文可以看出社工黨執政長達十三年，西班牙的失業問題並沒有獲得太大的改善，雖然社工黨極力控制國內的通貨膨脹與失業率，但是其經濟不夠私有化、仍保有較中央集權的風格，終究在選民失去對其之信心以及民眾黨自由化、民主化清新形象之訴求下，社工黨終於在一九九六年國會大選中嚐到失敗的滋味。

在一九九六年的國會大選中獲勝而首度執政的民眾黨黨魁艾茲納（José Maria Aznar），在五月三日眾議院發表政策演說，會中提出未來施政計畫及方針，

其重點在於²¹：(一)為準備加入歐洲經濟暨貨幣聯盟(EMU)，將嚴格執行歐洲聯盟條約的要求，將國家赤字控制在3%以下，因此政府的預算支出立刻受到考驗²²。(二)財政改革、增加自治區稅收，中央裁減預算兩千億西幣²³。(三)維持既有的國防與外交政策。(四)聯合各地方民族主義黨派。(五)與勞資雙方舉行協商談判。西班牙最高資方代表「雇主聯合會」、勞工代表「聯合總工會」、「勞工委員會」以及政府三方面，針對如何增加就業勞工雇用契約、提供職業訓練、改革退休制度等議題進行討論。(六)推動國營事業民營化²⁴。(七)維持社會福利制度。以下就民眾黨執政後的新經濟政策、勞動市場改革、推動勞資協商與促進就業等分別討論之。

(一) 民眾黨的新經濟政策

民眾黨執政後，第一個面臨到加入歐洲經濟暨貨幣聯盟的壓力，政府希望與其他會員國同時加入經濟暨貨幣聯盟，另外，還必須在政府預算及通貨膨脹方面進行嚴格管制，以符合馬斯垂克條約所規定之要求(政府財政預算的赤字必須控制在3%以下)。根據西班牙中央銀行的統計，在一九九六年大選揭曉政局穩定之後，五月份的外匯存底增加三十一億四千三百萬西幣，較九五年年底增加39%，此為通貨膨脹下降、政府赤字改善、外資大量進入國內投資的緣故。西班牙第二副總理兼經濟財政部長拉多(Rodrigo Rato)坦承面對政府預算與加入經濟暨貨幣聯盟的壓力，陷入兩難的局面，然而，在新政府執政後立即宣布削減兩千億西幣的預算支出，其主要在於公共工程方面²⁵。

²¹ 王之化，前引書，頁83-85。

²² 一九九五年的預算赤字為5.8%，必須在一九九七年降至3%。

²³ 自治區個人所得稅分攤部分由15%調高為30%，自治區政府的稅收自行運用比例，將增加為40%。此外，為求達到實施單一貨幣的目標，穩定經濟發展，並增加就業機會，中央政府各部會將裁減相當於佔國民生產毛額0.4%的財政支出，總計達西幣兩千億元。

²⁴ 西班牙國營事業龐大，其中虧損嚴重的如伊貝利亞(Iberia)航空等，在經濟與員工就業問題的考量下，仍繼續由政府出面支撐。不過，在四年內將計畫逐步邁向民營化，以改善總體經濟。

²⁵ 除了削減公共投資，還降低經常性支出，以及凍結公務人員薪資，預期社會保險收入及稅收將高於經濟成長率。除此之外，民間則加強投資與抑制薪資漲幅，以便降低通貨膨脹率及調低利率。參見「西班牙商情摘要」，*歐洲經貿參考資料*，(中歐促進會：第15卷第5期，民85年7

除了削減預算之外，施以振興與開放等配套措施，以求降低通貨膨脹的壓力。例如，放寬營建業限制以降低房價，利用私人儲蓄與提供企業租稅優惠來刺激經濟成長。在租稅改革方面，將資本收益稅率降至 20%，較綜合所得稅最高稅率 56% 更低，期望由政府在一九七年底前縮減兩千億西幣的稅收，可使得許多中小企業獲得較佳的租稅待遇。這一連串措施主要是向企業界表明政府極力採取行動刺激成長力，希望他們能對政府重拾信心。

西班牙中央銀行於一九九六年十月三日將基本利率調降為 6.75%，創歷史新低點，此被視為是支持新政府所提出的預算案。企業界則認為此舉是為回應政府提倡之市場自由化與削減公共支出等措施，對企業界及消費者而言，減少利息不失為一項利多的行情。

在面臨歐盟即將於一九九九年實施單一貨幣的挑戰，政府於一九九七年四月十一日通過自一九九七年至二〇〇〇年之「四年經濟穩定計畫」，以控制物價、減少政府財政赤字，以及創造就業機會為目標，規劃西班牙未來四年的經濟發展藍圖。由表 5-2 來看，民眾黨政府預期經濟成長率將於一九九九年達到 3.4% 的最高點，四年內年平均成長率為 3.2%，國內需求將是這四年經濟發展的原動力。

此外，經濟結構過於僵化是西國勞動市場亟欲增進就業的一大障礙，因此結構上的改革是當務之急，以便在經濟衰退的時期，增加工資價格的敏銳度與彈性。在公共部門方面，加強教育、健康、電訊與運輸等服務，使其更具競爭力。另一方面，國營事業民營化的腳步也持續進行，政府主張讓市場自由運作，盡量減低政府干預市場，私有化的腳步較社工黨執政時期更快速²⁶。

月)，頁 13。

²⁶ Jordi Gual, *The social challenge of job creation-combating unemployment in Europe*, (UK: Edward Elgar, 1996), p. 115-116.

表 5-2 西班牙四年經濟穩定計畫表 (1997-2000)

單位：實質變動百分比(%)

年度	1997	1998	1999	2000	四年平均
GDP 及組成因素					
國內民間部門消費	2.7	2.7	2.8	3.0	2.8
公共消費	-0.3	1.0	1.0	1.0	0.7
固定資本形成	4.0	7.1	7.8	5.6	6.1
國內需求	2.5	3.4	3.7	3.3	3.2
貨品及勞務出口	9.9	9.5	9.7	8.8	9.5
貨品及勞務進口	8.1	9.6	10.0	8.9	9.1
對外貿易結餘對經濟成長的貢獻	0.4	-0.2	-0.3	-0.2	-0.1
經濟成長率	3.0	3.2	3.4	3.2	3.2

資料來源：「配合歐盟單一貨幣實施計畫，西班牙政府通過四年經濟穩定計畫」，*歐洲經濟參考資料*，(中歐貿易促進會：第 16 卷第 4 期，民 86 年 5 月)，頁 13。

(二) 勞動市場改革

由於現行的勞工法規對於產業生產成本造成很大的負擔，過渡保護勞工權益，使雇主不願意任意解雇勞工，以避免損失龐大的資遣費用，因此造成市場勞工流動率低，連帶影響工作效能同時也助長失業的產生，於是政府在一九九六年提出一連串勞動市場改革，期望達到薪資水準合理化、改善勞工法規、促進就業機會等共識。

關於勞動市場的改革有幾項目標²⁷：1.減少非工資勞工花費，創造穩定就業，包括增加部分工時工作、補償社會弱勢團體以及減少失業；2.擬定提升生

²⁷ European Commission, *Kingdom Of Spain National Action Plan For Employment 2000*, April 2000, p. 6.

產力的策略方針²⁸；3.在穩定就業法規通過後，例如工作與家庭生活協調方面之法規（Law for the Reconciling of Family and Working life）、臨時雇工權利的釐清、以及他國國民在西班牙的權利與參與社會整合等事項（Law on the Rights of Foreigners in Spain and their Social Integration），增加就業政策預算以期達成目標。

西班牙「雇主聯合會」及兩大工會「聯合總工會」、「勞工委員會」，在歷經一年的談判後，終於在一九九七年四月達成勞動市場改革協議，其協議主要內容包括²⁹：

1. 新式固定合約

對於失業者，如十八歲至三十歲以登記謀職時間達一年以上者、四十五歲以上、殘障人士及臨時短期合約轉為固定長期合約者，如無正當理由而與以資遣，資方需支付勞工每工作一年就有三十三日的遣散費，最多不得超過二十四個月薪資。

2. 臨時合約

針對滿十六歲至二十一歲無學歷之年輕人，提供在職訓練工作合約。

3. 修改遣散法規

修訂勞工法，避免大部分具有客觀理由之遣散案件，被法官以未具正當理由判決資方敗訴。

4. 工時及加班時數

由勞資雙方集體談判時，決定是否要減少工作時數，並要求政府運用

²⁸ 例如 INFOXXI計畫，包括社會資訊發展計畫、國家研究計畫以及改革計畫等，有助於發展企業精神。

²⁹ 「西班牙」，1997-98 海外市場經貿年報（歐洲篇），（經濟部國際貿易局：中華民國對外貿易發展協會合編，民 86 年 9 月），頁 375。轉引自王之化，前引書，頁 91-92。

勞工法賦予他們權利，來減少或取消加班時數。

由下表 5-3 所示，在二 0 0 一年三月公布勞資雙方最新協商提案，其內容較九七年作些微修改，在固定契約方面擴大適用範圍，年齡層也上下放寬，並將部分固定合約改為臨時合約，增加就業機會。

表 5-3 二 0 0 一年勞動市場的改革方案（勞資協商提案）

	雇主團體聯合會（CEOE）	工會團體
固定合約 (contratación indefinida)	<ul style="list-style-type: none"> · 在新合約中普及化失業者一年可領取 33 天的補償金。 · 適用範圍的修改方案： <ol style="list-style-type: none"> 1. 16 至 33 歲 2. 超過 45 歲 3. 失業超過半年 4. 婦女 5. 殘障者 6. 為促進就業將固定合約改為臨時合約 7. 減少被解雇者的手續費 	<ul style="list-style-type: none"> · 若將固定合約改為臨時合約，則一年可領 33 天的失業補償金，將有四年的法定有效期限。 · 現行制度的修改。
臨時合約 (contratación temporal)	<ul style="list-style-type: none"> · 放寬各種形式的臨時合約之限制。 · 為完成一件工作而與同一個勞工先行簽訂下次的臨時合約，將被視為詐欺。 · 臨時合約最高期限為十二個月。 	<ul style="list-style-type: none"> · 增加有合約勞工的薪資，逐漸減少未明確的合約。 · 有兩個或以上固定合約的勞工，其合約是明確清楚；然而，臨時合約是屬特殊情況，其判定必須更客觀。 · 嚴格篩選部分不合格的臨時合約。 · 確定簽約動機，僅限於臨時性的就業。 · 尊重非歧視原則。 · 臨時性合約應擺脫其滯留性。 · 討論主合約與附屬合約的管理方式。

<p>部分工時合約 (contratación a tiempo parcial)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 工作時數依據合約或法定最高時數所定。 · 一年的工作時間彈性分配，在合約上也明文規定在日期確定前 15 天必須預先通知。 · 工時提案的修改或增補必須到達 20% 勞工之要求，才可能成行。 	<ul style="list-style-type: none"> · 於討論工時分配的前提下，協商應依據勞工保險，再界定確切工時。
---	--	--

資料來源：ELPAIS.ES, Las propuestas de patronal y sindicatos, *La Reforma Del Mercado Laboral*, (URL: <http://www.elpais.es/multimedia/espana/tabla.html>), 2001.

(三) 解決失業問題的方案

失業問題一直是西國政府的頭號問題，不同於社工黨控制通貨膨脹、抑制物價的作法，民眾黨的首要任務是增加就業機會、改革勞動市場，對於失業也有下列幾項解決的方針³⁰：

1. 短期部分工時契約

民眾黨政府為使失業不再是西班牙的首要問題，將現有固定工作改為部分工時工作，使失業者能利用部分工時工作獲取就業機會。此外，政府也計畫將固定長期性的工作契約轉變為臨時性的工作契約，如此一來，一份每人每天工作八小時的工作，將可供應三個人以上，藉此增加就業機會。西國婦女正好藉此部分工時的工作機會，進入就業市場獲得維持家計的收入來源。在一九九六年西班牙所簽訂的工作契約中，有 61.6% 是一般的全時工作合約，另外有 31.1% 是屬於部分工時的固定工作合約，其他則為臨時性的部分工時工作。除此之外，其中長期而穩定的工作合約僅佔全年所有工作契約的 4.1%，有高達 70% 的工作契約工作時間少於三個月³¹。

³⁰ European Commission, *Kingdom Of Spain National Action Plan For Employment 2000*, April 2000, p. 6-8. ; 王之化, *前引書*, 頁 94-101。

³¹ “El 70% de los contratos firmado en España el pasado año tuvo una duración inferior a tres meses”, *El País*, Jan 27, 1997, p. 23.

在一九九七年實施勞動市場改革之後，就業市場的穩定度不如預期的改善，雇主仍然偏好雇用部分工時契約的勞工，其主要原因在於西班牙經濟發展是以服務業為主，而服務業造成短期臨時性工作也最多，並且以觀光業為例，有旺季與淡季之分，因此雇主寧可在旺季時雇用臨時性勞工，至淡季時看情況再衡量雇用與否。其次，各企業雇主期望投資於報酬率高，成本回收快的行業，因此為了避免在經濟蕭條時負擔龐大的勞工社會保險費用，雇用臨時或部分工時雇工可降低成本。再者，由於政府極力削減公共預算赤字，雖然提出許多鼓勵雇主雇用勞工的優惠方案（例如勞工社會保險補助等措施），但是雇主依舊保持觀望態度，不敢過於樂觀。

2. 減少超時加班

民眾黨秉持自由化、民主化的理念，認為就業機會的增加需要仰賴經濟的繼續成長、就業市場的改革，並以彈性的方式增加部分工時契約、減少超時加班，來代替減少每週工作時數的策略。某些專家指出，減少工作時數不但無法解決失業問題，反而會增加生產成本與減少就業機會，因為現有全時全職的勞工，不會願意因減少工作時數而同意減少薪資。

3. 降低勞工遣散費

西班牙政府為保障勞工權益，制定高額遣散費，使雇主不得任意解雇勞工，原本是一番好意，但卻帶來負面效果致使勞動市場的流動率偏低，而雇主也不願意雇用全職長期性的勞工，以避免日後解雇時蒙受的損失³²。根據統計顯示，西國勞工若非出於自願的離職，則個別遣散費用最高可達一千二百六十天的個人薪資所得，僅次於瑞士的一千九百六十天，比德國高一倍以上。

而降低勞工遣散費標準的方案，受到工會的強烈反對，他們認為西

³² 一九九三年歐洲發生經濟危機時，西班牙雇主所支付的遣散費用就高達四百五十億西幣。

班牙是歐盟國家中失業率最高的，且短期臨時契約工作所佔的比率也最高，為了保障勞工的工作權，免於被雇主以低廉的遣散費草率解雇而失業，雇主高額的遣散費將對勞工權益有所保障³³。政府在勞資雙方利益衝突的情況下，召開政、資、勞三方會議，結果仍然保障了雇主賦予勞工非自願離職最低四十五天薪資的遣散費標準，並重新列出雇主可依法解雇勞工的條件以及雙方的義務，使勞工自願性或非自願性離職標準更明確客觀，以減少勞資雙方在認定是否為合法解雇而爭議³⁴。

4. 鼓勵自我聘雇

西班牙經濟型態以中小企業為主，其中有 80% 的企業，其員工不超過十位，其中 60% 的勞工任職時間不滿二年，此種現象說明了勞工流動性大，且臨時性工作的普遍也成為中小企業勞動市場的特徵³⁵。在失業率高漲、謀職不易的情況下，自己創業、自我雇用不失為自我救濟的最佳方式，尤其是西班牙產業結構中的服務業所佔的比例最高，是創業者最佳的選擇。

根據統計數據顯示，自行創業者佔所有企業雇用員工比例的 57%，有 80% 的企業為十人以下的小型企業，有 98% 的企業所雇用的員工低於二十人。其中包括全時全職與臨時合約之勞工，僅 0.5% 的企業雇用超過五十名以上的員工³⁶。由上述可知，西班牙的企業中自我創業者不在少數，其主要從事服務業的原因在於所需資本少，某些公司甚至為家族企業，更進一步省去雇用員工的薪資成本、勞工保險以及遣散費用。

5. 增加就業預算

³³ “El Despido en Lotigio”, *Cambio* 16, No. 1284, 1996, p. 23. 轉引自王之化，前引書，頁 98-99。

³⁴ “Las Dificultades de Reforma”, *Tiempo*, 1997, p. 22.

³⁵ “Casi la mitad de las pequeñas y medianas empresas españolas aumentó el número de empleados de su plantilla el pasado año”, *El País*, Mayor 12, 1997, p. 27.

³⁶ “El empleo para el que se lo trabaja”, *Tiempo*, Nov. 17, 1997, pp. 66-68. 轉引自王之化，前引書，頁 99-100。

為增進就業，政府在二千年的總預算中，提撥共有八億五千多萬西幣用於就業促進上(見表 5-4)，且在表中可以明顯看出一九九八年的預算增加了將近一倍，增加最多的是社會安全補貼，高達 183.7%，有此可見，政府在必須嚴格控制預算赤字，無法以擴大公共投資建設來增進就業，短期國內失業保險經費仍是政府財政一大負擔。

表 5-4 促進就業政策預算

單位：百萬西幣

		1997	1998	1999	2000	
就業局 (INEM)		372,616	558,538	747,329	774,599	4,655.4(euros)
積極 促進 就業	為促進穩定就業所給予社會安全補貼	--	102,439	290,570	--	--
	公私立職業學校及職業訓練所	--	47,364	60,244	--	--
	促進農業就業人口	--	23,181	23,645	--	--
自治區(autonomous regions)		--	67,830	62,231	83,657	502.8(euros)

資料來源：European Commission, *Kingdom Of Spain National Action Plan For Employment 2000*, April 2000, p.7.

第二節 歐洲聯盟對會員國失業保險制度的協調

歐洲聯盟 (European Union, 以下簡稱歐盟) 是二次大戰後，西歐國家為求政治整合及經濟整合，發展而成一「超國家組織」。在經濟上建立一共同市場 (common market)，追求關稅同盟以促進貨品、人員、服務、資金四大自由流通³⁷；在政治上則藉由此一超國家組織促進歐洲整合，然而政治整合牽涉到各會員

³⁷ 洪德欽，「歐洲聯盟之理論與實踐：方法論之分析研究」，*歐洲聯盟：理論與政策*，(台北：中央研究院歐美研究所，1998年)，頁8。

國主權讓渡的問題，歐盟如何在各會員國整合及各國自主權中做取捨，一直是爭論不休的問題。現今歐盟由十五個國家組成，總人口為三億七千萬人，共使用十一種官方語言³⁸。歐洲共同體會員間的經濟結構不同，每一個國家所面臨的社會問題亦不相同，所以無法賦予歐洲共同體機構解決所有會員國社會問題的任務。基本上，社會問題的解決與經濟政策實施成效有絕對的關係，然而至今多數經濟政策仍然由各國政府掌握。不過，隨著歐洲整合越漸深廣，會員國已將重要的貨幣政策工具，交由經濟暨貨幣聯盟（EMU）來管理，此為經濟整合更高層次的表現，今後歐盟將為歐洲公民的社會進步擔負重大責任。

自二十一世紀初以降，歐洲經濟逐漸邁向「新經濟」³⁹的發展，許多分析師都看好歐洲未來的走勢。促使歐洲新經濟推動的原因，並不盡然是科技的，其包括：自由化、私有化，以及企業為提昇全球競爭力和照顧股東利益，興起一股企業重整風潮。不僅如此，歐元⁴⁰(euro)目前雖處弱勢，卻徹底改變歐洲資金市場，提供經濟改革所需的資金。歐洲經濟若呈現穩定成長將有助於失業率的下降，不過，其高稅率與嚴格的勞工規定，仍是經濟成長的一大障礙⁴¹。

有鑑於此，許多歐洲國家亟欲突破目前勞動市場的瓶頸，增加勞工彈性和減少賦稅。例如，法國小幅調降薪資，即是使一九九九年以降就業機會大幅增加的重要因素。

一、歐盟內部的失業問題

自八〇年代以來，歐盟各會員國普遍為高失業率所擾，居高不下的失業率衍

³⁸ Europe on the move- Social Question, (URL:

<http://europa.eu.int/comm/dg10/publications/brochures/move/social/text-en.html>), 2000.

³⁹ 新經濟這名詞指的是美國在一九九〇年代後半期所享有的高成長和低通貨膨脹的經濟。

⁴⁰ 歐洲新的貨幣單位，於一九九九年一月一日開始實施，至二〇〇二年七月一日起參加貨幣同盟所有國家原有的通貨將全數收回，改以歐元為交易清算的通貨。

⁴¹ 「歐洲新經濟--已經成形」，聯合報，民 89 年 1 月 31 日，第 11 版。

生一連串的社會問題，對歐洲政治與經濟均造成不利的影響。一九九四年，歐盟十五國就業人口有一億四千八百多萬人，而失業人數高達一千八百四十萬人次，失業率 11.1%；在一九九六年時，歐盟就業人口有一億五千多人，失業人數仍維持在一千八百萬人左右，失業率略減為 10.8%（如下表 5-5；也可參照附錄五）。一九九七年失業率降為 10.6%，而一九九八年首次降至 10%。各會員國的失業情況也稍微好轉⁴²：法國連續三年的失業率均在 12% 以上，自一九九八年以來逐月遞減；德國一九九八年四月的失業人數為四百四十二萬人，為兩德統一後失業人數下降幅度最大的一次；西班牙一九九四年失業率曾高達 24.1%，至一九九八年失業率為 18.8%，首度降至 20% 以下。

表 5-5 歐盟失業率 (1985-1999)

	1985	1990	1991	1994	1996	1997	1998	1999
就業人口 (千人)	134906	144761	153142	148699	150332	151443	153416	155499
失業人口 (千人)	14783	12035	13568	18409	18086	17851	16909	15763
失業率 (%)	9.9	7.7	8.2	11.1	10.8	10.6	9.9	9.2

資料來源：1. European Commission, *Employment in Europe 2000*, 2000.

2. Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A.1, European Commission, *Employment in Europe 2001-Recent trends and prospects*, July 2001.

歐盟國家的長期失業人數幾乎佔總失業人口的一半，結構性失業問題依然存在，婦女與青年失業率也普遍較高。一九九七年西班牙婦女失業率達到 30%，英國和瑞典是歐盟中唯一兩個婦女失業率低於男性的國家。除此之外，歐盟國家

⁴² 楊易，「歐盟失業問題和前景」，*國際問題研究*，第四期，民 87 年，頁 17-19。

福利支出過高，造成工資上漲、勞工自願性失業增加，反而使失業率雪上加霜。本文欲就以下三個層面逐一探討歐盟失業問題。

(一) 經濟成長趨緩

造成歐盟失業率高漲的因素大致上可以歸納以下兩點：1.勞動市場僵化；2.為增加需求與供給的改革。八〇年代歐洲國家急於解決失業問題，一直擴張國內需求，反而導致通貨膨脹⁴³。各會員國政府加入歐洲經濟暨貨幣聯盟，為了解決通貨膨脹達成歐盟標準，紛紛實行財政緊縮政策、削減公共開支、控制預算赤字和減少社會福利等措施，使得歐洲經濟產生成長停滯的現象。

根據新古典經濟派學者分析，歐洲失業率是隨著企業雇主在勞工事務的花費多寡而起伏，政府若要降低失業率，必須先減少勞工事務的開銷，其中包括直接支出（工資、社會保險費）與間接支出⁴⁴。

(二) 結構性失業問題

由於歐盟許多國家傳統工業產品在固定市場上已經飽和，無法增加銷售量，雖然極力將銷路轉向發展中國家，以期開拓新市場，但實際上有購買力的地區並不多，例如亞洲地區已經讓日本佔盡地利優勢，拓展不易。

其次，自八〇年代中期以來，歐盟在高科技技術方面總體發展落後美、日等國，新興的電訊、電子、網絡等產業，是目前國際發展趨勢，而歐盟國家傳統的製造業所佔比例偏高，致使其產品與勞動市場僵化。許多失業者無法勝任高科技、高知識的工作崗位，因此遭勞動市場淘汰而失業⁴⁵。

(三) 各國福利政策負擔沈重

⁴³ Dr. Maurice Mullard and Mr. Simon Lee, *The politics of Social Policy in Europe*, (Cheltenham,Uk: Edward Elgar, 1997), p. 57-58.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ 楊易，*前揭書*，頁 17。

歐盟國家實行的是福利國家制度，因此歐洲工資是隨生活必需品價格漲跌而變動的，比實行資本主義模式的美國高，尤其是低工資平均比美國高 40%。歐盟國家之所以工資高的原因包括，歐盟國家法律規定不得隨意解雇工人，否則雇主必須負擔大量資遣費用，因此雇主不輕易解雇勞工，勞工人口流動便可能呈現停滯的狀態。再者，歐盟國家可領取的失業保險金與失業救濟金比美國還高，造成所謂道德風險（請參閱第二章失業保險理論爭議部分），使得有些失業者索性接受失業保險金或救濟金而不去找工作。荷蘭四名社會學家訪談數百名失業者，發現有一半以上的人領取失業保險金後就不想再找工作。法國魯貝市市長也抱怨不少市民寧願靠救濟金度日也懶得再工作⁴⁶。

由下表 5-6 可以看出，歐洲市民普遍渴望工作的穩定，就業政策的資訊有多人尋求資訊，除了對於市民權利與歐洲貨幣的好奇之外，就業政策、健康與社會政策、教育、訓練與青年政策皆是熱門項目，其中西班牙前三名為市民權利（53%）、就業政策（45%）以及單一貨幣（45%）。因此穩定的就業環境是歐洲公民普遍的企盼，但是過高額度的福利制度不但無法消弭失業，反而容易助長失業的產生。

⁴⁶ 吳天波，「歐盟失業率為何居高不下？」，*世界知識*，卷 1 期，民 84 年，頁 29-30。

表 5-6 歐洲市民需要更多資訊主題的比例 (1998)

單位：%

主題	比例	主題	比例	主題	比例
1.作為一個歐洲市民的權利	49	8.單一歐洲市場	21	15.文化政策	12
2.歐洲貨幣	45	9.消費政策	19	16.外交政策/外交事務	12
3.就業政策	42	10.歐盟的國家與市民	18	17.農業及漁業政策	10
4.健康與社會政策	38	11.歐盟的擴大	14	18.電視與電影政策	7
5.教育、訓練與青年政策	28	12.發展援助政策、人道援助	14	19.不知道	11
6.環境以及核能保護政策	24	13.科學、研究及發展政策	13	--	
7.歐洲各種制度的運作方式	23	14.區域政策	13	--	

資料來源：林信華，*邁向一個新的歐洲社會*，(台北：五南出版社，民 88 年)，頁 333。

二、歐盟對西班牙失業問題的協助解決方針

在歐盟整合的過程中，是以達成人員、資金、勞務以及貨物流通之最終目標。而各會員國為了解決其國內的失業問題、增加國人的就業機會，對於其他會員國之國民會採取較多的限制，以避免其佔據本國國民的就業機會，加上外國國民在語言與文化上的隔閡，常使得外國國民無法順利就業，並阻礙了歐盟達成四大流通的目標。

隨著「歐洲社會憲章」、「歐體社會憲章」與「社會政策白皮書」以及三項「行動綱領」的公布與實施之後，各國的社會政策與社會安全體系多朝著歐盟所規劃的方向進行。

(一) 在失業給付方面

各會員國之失業保險制度皆各有發展，在尊重各自既有的制度之下，歐盟僅是提出協調的規則，提供各會員國國民在遭受失業給付無法順利領取時之參考，如遇有無法解決的問題時，可申請歐洲法院裁定。歐盟之協調規則如下⁴⁷：

1. 失業給付之計算方式：

幾乎所有歐盟會員國的法律皆規定，失業給付的計算方式應以最後工作國之薪資額度做為參考薪資，並依據其所申請國之法律規定計算。例如：李四曾先後於 A 國與 B 國工作，當他失業時，應向 B 國申請失業給付，給付之計算方式係根據 B 國之法律規定，並以其在 B 國失業前所領薪資為計算基礎。例如 B 國法律規定失業給付為申請者失業前 12 個月平均薪資的 80%，則其以此為基準。但若李四在 B 國僅工作 5 個月，未達 B 國所規定的 12 個月，依規則規定，只取五個月的平均薪資計算。

2. 工作年資或繳納保費其之合併計算：

根據規則第六十七條的規定，在失業的情況下，失業給付的取得、給付權利的維持與失業津貼的發放，皆取決於其繳納保費之時期及工作之年資。而且無論在任一會員國規定的繳納保費期及工作年資皆可合併計算。不過，儘管失業者曾經在數個國家工作或繳納保費，只能在最後工作的國家領取失業給付。例如：張三在 A 國工作一年，B 國工作 2 年，C 國工作 2 年，其最後工作國為 C 國，因此當其失業時，僅能向 C 國申領失業給付，假若 C 國規定在失業前要工作滿三年以上（或繳納三年以上的保費）才可領取失業給付，則張三就會因資格不符而無法領取給付金。此時，張三可依據此規則，將其在他國工作的年資合併計算，以符合 C 國

⁴⁷ 盧應葵，*歐洲共同體社會安全之協調*，(台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 83)，頁 84-87。轉引自師秀玲，*前引書*，頁 166-168。

領取失業給付的標準。

3. 失業給付之跨國計算：

當失業者在謀求新職時，往往會考慮前往其他會員國嘗試新工作，因此就可能面臨給付失業津貼的國家是否願意給付給不在國內的失業者。而歐盟之協調規則第六十九條對此規定為：首先，剛失業之工作者必須留在其領取失業給付的國家至少四星期。爾後，失業者可以前往任何一個會員國謀求新職，到達另一個會員國時，在前七天內必須向該國權責機構登記，同時在三個月內，他可保有領取失業給付之權利，如果該失業者在其他會員國求職不順，他必須在三個月內回到原失業給付會員國，否則超過三個月後，即喪失領取失業給付的權利，除非給付的會員國同意延長期限。

4. 有關跨國工作者之特別規定：

暫時跨國工作者之失業給付津貼是由其工作國負責；而完全失業之跨國工作者，其失業給付津貼則由居住國來負責（即使他從未在居住國繳納失業保險費）。此一規定之理由在於失業之跨國境工作者，通常與居住國有密切的關係，並且以後也比較容易在居住國找到工作。在協調規則第六十八條規定，以其居住國最後工作的薪資為參考薪資⁴⁸。

5. 其他類別工作者之特別規定：

所謂其他類別工作者，主要係指臨時工作者、海上工作者、國際運輸工作者以及在數個會員國工作者等。當上述之工作者失業時，可自由選擇失業給付之權責國家，並不限定居住國或工作國。

⁴⁸ 這項規定有一個弊病，失業者雖曾在居住國工作，然而時間太久其薪資與目前的物價水準遭有一段差距，因此歐洲法院在一項判例中做出決定，凡在這種情況下之失業者，儘管其給付之國家為居住國，但仍以其在工作國所取得的最後一份薪資為計算基礎。

6. 有關失業者其他重要規定：

此項規定主要涵蓋醫療給付、家庭津貼給付方面，依據規則第二十五條所示，失業者在領取失業給付期間，若至另一會員國求職，可向求職國家提出醫療給付之申請，至於在醫療期間之生活補助，則可由其社會安全權責單位提供。此外，根據規則第七十四條規定，若失業者之家庭成員沒居住在失業給付之會員國內，失業者仍可為其家庭成員向其權責單位申請家庭津貼。

(二) 針對青少年失業問題

西班牙政府在社會政策中，針對青少年規劃幾項政策，主要目標在於社會及勞工彼此的整合，並且做好青少年職前訓練⁴⁹。此外，許多相關行政部門推動就業輔導、職業訓練、改善教育系統，並增加獎學金名額與金額。其中，青少年機構（Instituto de la Juventud）承諾優先完成下列幾項措施⁵⁰：1.與歐洲其他國家及世界各國做交流；2.建立青少年俱樂部；3.建立專為青少年服務的網絡。

(三) 針對女性失業問題

由於女性參與勞動市場人數增加，政府制定「勞工地位與公共服務法」（the Statute of Workers and the Law of Public Service）來保障女性的工作權，讓女性不再因為要照顧小孩而遭雇主解雇。此外，自一九八六年以降，女性教育水準的提升，以及文化、社會型態的改變，使得女性就業率提升。在一九八七年至九〇年間，西班牙政府依循歐體的指示，推行兩性工作機會平等且同工同酬的政策（Plan for Equal Opportunities for Women），反對性別歧視，增加女性參與教育及文化的機會，保障她們身心的健康，並將她們納入勞動市場而不

⁴⁹ Amparo Almarcha Barbado, *Spain and EC Membership Evaluated*, (London: Pinter Publishers, 1993), p.120.

⁵⁰ Ibid, p.120.

受到性別歧視，真正落實家庭責任由夫妻共同負擔，增進弱勢女性團體的保護⁵¹。這項計畫是由歐洲議會提出，其主要是解決葡萄牙與西班牙兩國的婦女問題。

為了落實兩性工作機會均等計畫，在勞工政策與社會政策中皆有明確的規定⁵²：

1. 延長母親（或父親）照顧幼兒十六週、停薪一年的標準；
2. 在工作場所對女性性騷擾視同犯罪，有追溯法律賠償的效力；
3. 凡是有性別歧視主張的雇主，有責任必須提出非性別歧視的證明；
4. 雇主性別歧視的態度也可併入工作條件評估的範疇中。

三、西班牙的新就業政策

西班牙二〇〇〇年就業行動計畫內容配合著歐盟社會政策推出，此項計畫被視為是延續一九九八年的就業政策，期望透過社會對話推動將達成下列幾項目標⁵³：1.現代化公共就業服務；2.增進職業訓練系統；3.發展社會資訊；4.持續支持中小企業；5.促進就業機會平等；6.推動工作與家庭生活均衡發展；7.消除各種歧見。

自一九九九年開始創辦個人職業諮詢，專門提供找工作者各項資訊，並適時提出建議與安排職業訓練計畫，其中為失業者提供工作機會計畫也從一九九七年的 593,361 件增加到兩千年的 1,372,188 件；另外在一九九九年有一百七十二所諮詢處同時作業，立即吸引 4213 人次，其中有 43% 的人是超過四十歲以上的失

⁵¹ Ibid, pp. 122-128.

⁵² European Community Commission, "Equal Opportunities for Women: Midterm (1986-90) Community Programme", *European Community Bulletin*, Supplement, 1986.

⁵³ European Commission, *Kingdom Of Spain National Action Plan For Employment 2000*, April 2000, p.15.

業者且有 56% 為女性。

西班牙失業人口在一九九九年是兩百六十多萬人，到二〇〇〇年減至兩百三十八萬多人，雖然失業率已有下降的趨勢，但長期失業情況仍是西國一大隱憂，這份促進就業行動計畫的四大支柱為⁵⁴：

(一) 增進就業能力

長期失業問題是西國首要解決的問題，由下表 5-7 中顯示，對於年輕失業者的計畫主要提供訓練與職業上的建議，因此在就業訓練上配置較多名額。對於大於二十五歲且失業未滿一年之成年失業者，主要施以職業訓練與就業社會津貼為主，並鼓勵自行創業。至於長期失業者大多是四十五歲以上的中年人，其謀職不如年輕人容易，因此在就業社會津貼上配置較多名額，便於仍須負擔家計者維持基本生活。

另外，就業促進預算從一九九九年的 351,301 西幣到二〇〇〇年的 417,866 西幣（約合 2,511.4 歐元），增加幅度有 19%（見表 5-8）。由此可見在增加就業能力方面，職業訓練與就業社會津貼為預算支出的兩大向；而在促進就業方面，補助津貼為支出的主要款項，其共同特色為促進就業的津貼補助占最大支出項目，顯示民眾黨政府以各種獎勵方式來促進就業。

⁵⁴ Ibid, p. 17-32.

表 5-7 二 0 0 0 年工作配置計畫表

	總數	小於 25 歲，失業 未滿 6 個月者	大於 25 歲，失 業未滿 1 年者	長期失業者
<u>增加就業力</u>				
失業者職業訓練	482,056	110,131	236,244	135,681
就業訓練計畫	69,976	53,822	8,653	7,501
就業社會津貼	293,655	31,921	220,764	40,970
失能者	33,909			
職業諮詢	550,310	125,966	231,573	192,771
<u>增進就業</u>				
自雇者	29,424	5,411	18,633	5,350
特殊地區發展基金	3,955	282	3,075	598
補助津貼	71,878	14,905	40,339	16,634
總數	1,535,163	342,438	759,311	399,505

資料來源：European Commission, *Kingdom Of Spain National Action Plan For Employment 2000*, April 2000, p.19.

表 5-8 二 0 0 0 年促進就業支出預算

	國民就業局 (INEM)	各自治區域 (Regions)	總數	
			西幣 (pesetas)	歐元 (euros)
<u>增加就業力</u>				
失業者職業訓練	110,325,138,285	29,270,856,907	139,595,995,192	838,988,829
就業訓練計畫	68,028,560,130	2,999,052,490	71,027,612,620	426,884,549
就業社會津貼	88,329,728,000	7,108,147,000	95,437,875,000	573,593,181
失能者	25,158,653,900	1,475,000,000	26,633,653,900	160,071,484
職業諮詢	13,447,755,000	1,526,857,946	14,974,612,946	89,999,236
<u>增進就業</u>				
自雇者	11,587,090,000	6,365,017,190	17,952,107,190	107,894,337
特殊地區發展基金	12,138,690,110	1,647,000,000	13,785,690,110	82,853,666
補助津貼	12,100,050,000	26,358,269,000	38,458,319,000	231,139,152
總數	341,115,665,425	76,750,200,533	417,865,865,958	2,511,424,434

資料來源：European Commission, *Kingdom Of Spain National Action Plan For*

Employment 2000, April 2000, p. 20.

(二) 鼓勵中小企業創業

二 0 0 0 年促進就業計畫中規定自雇者必須雇用三十歲以下、長期失業者、超過四十五歲以上或是失業女性為其第一個雇工，且屬固定契約。此外，

為創造就業網絡，將計畫就業資訊的製作透過電訊傳播，以增進人力資源的就業能力。

西班牙以觀光服務業為主，因此增進觀光部門的素質也是促進經濟成長不可或缺的要素，預算中提出三十八億五千萬西幣，作為增進觀光事業現代化的預備款。除此之外，未來在全時或部分工時工作的固定合約中，將減少四分之一的失業津貼，以減輕社會保險的財政負擔。

(三) 鼓勵雇主與各企業聘用雇工

政府曾多次與資方進行集體協商，希望達成勞工組織現代化與彈性化、工時與工資的調整、合約型態的更新、職業訓練以及增補雇工等目標，其協商結果共達成以下幾項共識⁵⁵：1.透過鼓勵退休來增進就業；2.促進多樣合約的發展，評估哪一種類型合約最受好評；3.部分工時工作規則化章程法案通過後，藉由企業界推動使其更大眾化；4.規劃每年工作時間表；5.減少超時工作與加班費；6.工資制度的再斟酌；7.透過職業分類方式，依其功能發展職業可移動性；8.策劃公司內部或外部的職業訓練計畫；9.評估新科技的採用對工作的影響；10.排除歧視、促進平等。

(四) 促進兩性工作機會均等

在二〇〇〇年就業政策中，確立兩性工作機會均等是四大重點之一，主要在增加女性進入勞動市場的保障，並將焦點集中在工作與家庭的協調以及為重返職場的工作者建立一套實際的職業訓練評估表。除此之外，勞動市場需增補女性雇工的名額，對於長期失業、超過四十五歲以上或是持有固定合約的女性勞工，給予較男性優厚的津貼⁵⁶。婦女團體更極力幫助受虐婦女走出家庭，並施以心理輔導與職業訓練，以期走出陰霾並能自食其力。

⁵⁵ Ibid, p. 28.

⁵⁶ 二千年的就業計畫較一九九九年適用範圍更廣，一九九九年僅長期失業之女性勞工能領取津貼。

政府預算共編列九億零三百萬西幣於下列兩大項目：1.鼓勵女性創業，透過經濟上的支持並授與訓練；2.促進女性接受新科技訓練，以符合工作需求。

第三節 公共部門的轉型與工會對新就業政策的態度

自西班牙邁向民主化後，公共部門就有明顯的轉變，經由十七個自治區的成立，正式去除中心化，最明顯的表徵為政府的穩定與公共部門的擴張。加入歐體之後，公共部門持續擴張，主要有兩個原因：1.政府當局試圖建立一個合適的機構，以達成民主國家的標準；2.希望能媲美歐體其他國家。

就西班牙而言，從一九七〇年代後期至一九九二年的馬斯垂克條約，其公共部門若越向歐體集中意味著越接近歐體平均水平。然而，諷刺的是越努力想達成歐體的目標，卻造成公共部門的赤字越嚴重，公共收入與公共支出不成比例。本小節就西班牙公共部門自一九八〇年代至一九九〇年代的發展，其如何擴張又造成赤字現象。

工會組織是勞工權益維護的守護神，對於西班牙與歐盟整合下產出的新就業政策是否有不同的意見，對於失業有何新的辦法來幫助勞工們度過晦暗的失業期。而失業保險制度在政府於歐盟及勞工團體的夾縫中，試圖求得一個平衡點，未來面對經濟暨貨幣聯盟單一貨幣的挑戰，西國的失業保險制度將符合社會所需，抑或淪為政黨選舉間開支票的工具。

一、公共部門的轉型

(一) 公共部門赤字問題

在佛朗哥時期，許多公共部門諸如健康部門、教育部門、國營事業、基礎

建設、以及大量官僚作風的介入，形成較為獨裁的體制。一九七五年公共支出佔 GDP 的 25%，當時歐洲國家平均為 40%；至一九八六年，西班牙公共部門支出已達 41.9%。自此之後，其公共支出呈現緩慢成長，至一九九六年已高達 44.8%。然而，即使這幾年隨著民主化的腳步加快以及成為歐體會員後，西國經濟成長快速，但是其公共部門支出仍佔 GDP 比例 50% 以上⁵⁷。

在稅收方面遠低於國家公共支出（參見附錄七），如一九七五年西國政府稅收佔 GDP 僅 24.6%，較德國的 43.1%、法國的 41.4%、義大利的 28.9% 為低。一九九八年西班牙成功提升稅收達 40.8%，但仍遠不及歐盟其他國家，如德國稅收達 44.9%、法國達 50.7%、義大利 46.8%⁵⁸。

隨著馬斯垂克條約以及歐洲經濟暨貨幣聯盟計畫的執行，歐盟國家間關係更密切，公共赤字是各會員國首要面臨的問題。對西班牙而言，極力減少公共赤字與政府負債，公共部門民主化後的重組轉型，是西國政府幾年來努力的方向。

（二）公共部門與歐洲整合

馬斯垂克條約規定任何想加入貨幣聯盟的會員國，必須遵守預算規範：1. 國家財政赤字必須低於 3% 以下；2. 政府負債不得超過 GDP 的 60%。一九九六年都柏林舉辦的歐洲高峰會中制定「穩定成長公約」（The Stability and Growth Pact），會中附帶條款保證會觀察各會員國是否有持續執行控制預算計畫，以便加入貨幣聯盟。若未在規定時間內達成標準，將處以罰金約佔 0.2% 至 0.5% 的國民生產毛額。西班牙如同其他國家，對於未來財政赤字問題如何改善主要先從增加政府稅收著手。

（三）改革的挑戰

⁵⁷ Mary Farrell, *Spain in the EU-The Road to Economic Convergence*, (London: Palgrave, 2001), p. 96.

⁵⁸ CEC, *1998 European Economy*, 1998, Table 62, p.65.

公共部門改革的挑戰與困難在於政府必須重新適應福利國家將朝向緊縮的控制與管理，以及未來面臨社會結構改變所需的調整。近幾十年來西班牙出生率減緩，由 3.0 個人口數降為 1.2 個人口數，而退休人口卻持續增加，人口老化現象導致退休金支出的費用逐漸增加，加上健康保險的增進、生活水準的提升、西國社會快速都市化、女性工作權的重視等改變，也直接影響公共部門預算的比例。許多分析均指出在未來二 0 一 0 年到二 0 二五年，西國對社會福利制度將有更高程度的依賴，因為二次戰後出生的嬰兒潮將成為一批大量退休的老年人口，因此退休金預算也將會增加⁵⁹。

二、工會提倡增進失業保障

失業是西班牙社會的主要問題，增加就業機會固然是解決失業的好辦法，建立一套合理的津貼制度也是不可或缺的。勞工聯盟(CC.OO)與全國總工會(UGT)所組成的貿易聯盟提出在國家經濟景氣低迷時，應提供失業者充足的津貼，因為現行失業津貼僅能涵蓋在就業局登記之失業再謀職者中 50% 的人數。因此，工會貿易聯盟建議增加失業津貼，擴大保障範圍，以便其謀得適任的工作。

貿易聯盟同時認為二 0 0 0 年就業計畫僅在限制預算分配，其保障範圍無法涵蓋長期失業者，政府應認清失業的特點，並鼓勵失業者接受訓練與職業諮商，達成減低失業（尤其是女性、青少年等長期失業者）的目標。基於上述因素，貿易聯盟與政府為了增進失業保障進行協商，藉由新就業制度改善基本就業法（ Basic Employment Law ），內容將包含國家與各自治區就業服務制度、保證工作機會平等、勞工自由移動、擴大失業津貼保障範圍以及其他基本就業權利，將國家就業整合計畫與歐盟就業計畫結合。此外，定期會商瞭解市場內無法提供的需求，調整工作時間，給予勞工良好的工作環境，並保障兩性工作平等，增進弱

⁵⁹ J. Requeijo, *España en Deuda 1975-1995*, (Madrid: McGraw-Hill, 1998), p. 103.

勢團體進入就業市場的能力與機會。至於四十五歲以上且負擔家計者，另增加津貼補助並助其入職場工作⁶⁰。

三、失業保險制度的挑戰

高失業與多數的老化人口，以及緩慢的就業成長成為目前西班牙的社會特色。社會與家庭的改變伴隨著社會價值的轉嫁、傳統家庭結構的維持、結婚率降低與離婚率升高等現象。傳統的公共支付體系已不再提供同等程度的保障，反而顯示出更依賴所謂福利國家所提供的各項福利服務。低出生率與人口結構老化將造成未來工作的人減少，卻要支付高所得稅額來支應多數的退休老人。這同時顯示當財源減少時，福利體系的需求就漸增，歐盟也在進行歐洲整合中提出加強公共部門的發展，尤其著重在公共部門如何面臨未來的困難與限制。

一九九六年時，西班牙的勞動人口比率是 60%，而歐盟平均為 67.7%；西班牙失業率為 22.1%，歐盟平均為 10.9%，除非西國失業率與勞動率皆能達到歐盟的水準，否則西國政府就必須繼續面對公共支出財源不足的問題。失業保險金需求的增加，就業的人口減少，相對政府所收的所得稅也會減少，財務來源的縮減可能拖垮西國經濟。此外，福利制度應普及化提供全體人民安全保障與福利服務，其提供風險或突發事故的保障，只要符合社會安全保險給付的條件即可。福利制度應朝向提升較高的生活水準邁進，而非僅維持最低生活所需，應秉持社會連帶責任普及每位人民。著名學者艾斯平安德森曾提到：「以最多人工作、最少可能社會成本的支出為理想的社會型態。」反觀西班牙社會仍有極大的努力空間。

失業保險制度隨著西國社會結構的改變，應做適度的調整，失業問題的解決

⁶⁰ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Presupuesto de la Seguridad Social para 2002, una garantía de futuro del sistema de Protección Social*, (URL: <http://www.mtas.es/periodico/>), Oct 9, 2001.

除了國家經濟成長帶動景氣的復甦之外，西班牙失業者缺乏專長是他們重返職場的致命傷，因此完善的就業服務與職業訓練，也將扮演重要的角色。在現代就業服務體系中，結合新科技直接與電腦系統連結或媒介傳播，求職者可以很快瞭解目前的市場狀況以及選擇適合自己的職業，並對公司的運作做更進一步的瞭解。此外，在職業訓練方面，必須與失業保險密切配合，不論是第一次求職者、失業者或是在職者，定期的職業訓練是不可或缺的，尤其現在市場以高科技產業與服務業為主，早期的農工業人口已逐漸轉業，另謀生路，因此培養第二專長就成了繼續生存的不二法門。職業訓練正好扮演這種培育人才的角色，且為了避免失業保險制度造成「道德危機」的產生，失業者在領取給付金之前，就必須被迫到就業局登記報到，同時開始規劃接下來的職訓活動，並且還要定期回就業局報到，詢問是否有合適的工作缺額，如此一來，失業保險與職業訓練相輔相成雙管齊下，即是促進就業的最佳秘方。

第六章 結論

一、研究心得：

西班牙由佛朗哥專制獨裁而封閉僵化的勞動市場，經由民主化的洗禮逐漸轉型為一個自由、開放的勞動市場。然而長期封閉的市場積弊已深，加上政府對勞工過渡保護的政策下，造成市場勞工流動率相當低。近十年來勞動市場的參與力由於婦女與青少年的大量加入而逐漸提升，但是勞工流動率過低，使多數想入職場的新勞工找不到工作造成西國的高失業率。失業保險制度自一九六一年開辦以來已有四十年的歷史，在歐洲國家中西國的失業保險制度的發展較晚，其受歐陸組合主義影響，具有強烈的職業色彩，縱以觀之，西班牙的失業與失業保險制度的特性可歸納如下：

(一) 西班牙失業問題的特色

西班牙失業率一直是歐盟國家中最高的，而其國內最嚴重的要屬勞動市場僵化以及長期失業問題，其中又以婦女與青少年的失業問題最棘手。政府對勞工的保障固然是工作效率的保證，但過渡的保護勞工則會造成勞動市場人才流通的阻礙。近來西班牙政府積極鼓勵企業轉型，降低資遣費，放寬遣散員工的規定，主要也是鼓勵企業唯才是用。

此外，早期西班牙婦女大多為家庭主婦，由於近年西國經濟衰退、失業率高漲以及家庭型態的改變，多數家庭已由原來單薪家庭變成雙薪家庭，甚至有婦女獨自負擔家計，因此勞動市場湧進大批婦女求職人潮，造成勞動力供過於求的現象。女性勞工大多僅能謀得臨時性工作或部分工時工作來養家餬口，政府針對失業問題採取固定契約的工作改成臨時性工作，希望能增加就業率，此舉確實造福不少正在求職的婦女們，但對於實際的失業情況幫助並不大。其次，青少年的失業問題也很棘手，缺乏專才與工作經驗是他們求職的致命傷，

政府為解決此問題提出一系列職業訓練辦法，並對企業幫助青少年順利進入職場者，給予各項獎勵與優惠，鼓勵業者積極聘用年輕雇工。

(二) 社會保險具有歐陸傳統組合主義色彩

一九六六年四月二十一日西班牙政府根據「社會安全基本法」編定「社會安全一般法」(Ley General de la Seguridad Social)，於一九六七年一月一日施行。至此西班牙正式達到全民化的社會安全制度，由原本「俾斯麥式」的社會保險改由「貝佛里奇式」的社會安全制度，但是職業別的勞工互助會仍同時存在，使整個制度產生矛盾與職能不清，因此並沒有達到預期的效果。佛朗哥執政期間，主要的社會政策在於發展一個較完備的社會福利制度，由零散的強制性社會保險發展成全民普及化的職業性保險制度，即使後來於一九六七年實行全民性社會安全制度，不過，職業性社會保險仍並行於新制度中，顯示西班牙受到歐陸傳統福利型態影響，具有強烈組合主義的色彩。

(三) 失業保險制度容易造成「道德危機」

西班牙高工資與高賦稅被視為是造成高失業的原因之一，當失業率高漲，勞工在謀職不易、生活難以溫飽的情況下，根本沒有錢繳納賦稅。在失業期間領取的失業保險金與找一份臨時工作薪資相差不遠，而且失業期間領取給付時不需繳稅，因此許多失業者寧願領取失業給付金過日子，不願意去找工作，造成所謂「道德危機」。另一方面，西班牙的失業保險制度給付條件門檻是歐盟國家中最低的¹，使得失業者較容易獲得給付金，相對也就較容易引發失業者長期以給付金生活的怠惰情形，西國居高不下的失業率，其寬鬆的失業保險制度也難辭其咎。

政府有鑑於此，將失業保險制度與職業訓練機構更緊密連結在一起，規定失業者必須在領取失業給付之前，先至就業局報到登記，並且在領取期間定期

¹ 失業前六年內至少有十二個月的投保年資（可參見表 3-5）。

向就業局報到，接受專業職業訓練與諮詢，若就業局為其找到適合的工作，失業者不得推辭、拒絕，否則將喪失領取失業給付的資格。這項配套措施不但能長期追蹤失業者近況，還能增加就業能力，助其早日返回勞動市場，如此才不會浪費失業保險金原本替代失業者暫時薪資的美意。除此之外，未來在全時或部分工時工作的合約中，將減少四分之一的失業津貼，以減輕社會保險的財政負擔。

(四) 促進就業之努力

在社工黨執政期間致力要解決失業問題與通貨膨脹，但是成效不彰，在民眾黨執政以後，便將重心轉移至增加就業的相關範疇上，由二〇〇〇年新就業政策中可以看出艾茲納政府政策的四大要點：

1. 增進就業能力

對於二十五歲以上未滿四十五歲之失業者，加強其職業訓練，增加就業能力；對於超過四十五歲以上之失業者，由於其再工作的能力有限，政府則施予較多的失業津貼，以便能維持基本生活。

2. 鼓勵創業

西班牙產業結構以中小型企業為主，因此政府積極鼓勵中小企業者努力創業，並且還規定自行創業者第一個雇用的勞工必須是三十歲以下或超過四十五歲以上的長期失業者與女性失業者，其關係必須屬於固定契約。顯然政府一方面鼓勵企業雇主自我創業；一方面仍不忘為國內失業者找尋工作機會。此外，政府為便利人力資源充分運用，結合網絡與完善的人力資料，達成人力資源快速流通的目的。

3. 鼓勵各企業聘用雇工

政府曾多次與資方進行集體協商，期望經由勞、政、資三方的協商，

能使勞工組織與工作時間更彈性化，並放寬雇用條例，使雇主對聘用雇工一事能更有自主權，促進企業雇用勞工。

4. 促進兩性工作機會均等

此項政策不僅是西班牙就業政策的重點之一，同時也是歐盟社會政策的重點。近年來女性紛紛加入勞動市場，兩性工作權的問題自然格外引人矚目，許多女性勞工在結婚懷孕後，即遭受解雇，理由是婚後女性可能無法專心、無法繼續勝任工作；此外，也有部分女性於工作期間受到男性同事或長官的性騷擾，危害女性工作安全。基於上述種種因素，歐盟特別重視兩性工作權平等且同工同酬的待遇，西班牙更將其列入新就業政策四大支柱之一，鼓勵女性接受教育與職業訓練，保障女性工作安全，藉由法律的規定落實消弭性別歧視的藩籬。

二、展望未來：

(一) 失業保險制度未來的挑戰

1. 私有化有待考驗

西班牙民主化後由社會主義政黨執政，公共部門私有化腳步較為緩慢，直到一九九六年民眾黨執政並加入歐洲貨幣聯盟後，快速進行公共部門私有化。一九八〇年代公共部門的私有化有助於減緩財政赤字的急速增加，一九九六年民眾黨政府提出新私有化策略，進行公共部門的改革與現代化，統一符合歐洲貨幣聯盟的標準，並計畫擴展市場經濟、加強自由化、增加競爭力與就業機會。私有化計畫於一九九六至九八年快速推動，打破許多長期在公共部門保護傘下生存企業的官僚作風，並使其脫離公共部門的掌握，自由經營發展。在二〇〇〇年西國政府承諾將國內國營事業降至最低，在急速私有化的的情況下，許多必須靠公共部門推動的制度，包括各區域間的財政分配、社會保險與退休金的發放以及健保制度等，是否在

未來也會走入民營化則有待觀察。

2. 失業保險未來的困難

失業保險未來將面臨人口老化、失業率無法大幅降低的情況，屆時人們會更依賴社會福利制度，目前歐盟國家已將失業視為常態，他們要做的不是大幅降低失業率，而是將失業率維持在某一個水平之下，不使其惡化即可。西班牙面臨人口結構的改變，老年人口將在未來五十年持續增加，其老人年金的支付將是政府財政一大負擔。而新生代人口的減少勢必加重個人的負擔，未來所面臨的是少部分年輕人撫養大部分老年人的社會，失業保險制度或整個社會福利制度要如何調整財源的收入與支出，將是一大考驗。

3. 積極的福利制度取代福利制度的依賴

依據英國社會學家紀登斯（Anthony Giddens）在「超越左派與右派」（Beyond Left and Right）一書中提到，福利國家現在普遍面臨財政危機的問題，他認為現代社會經濟的變遷，使人們更依賴福利制度。有鑑於此，要建立積極的福利制度取代事後的補貼，所謂積極的福利應更重視各主體的自主性與責任感，保持勞動市場的靈活性，使每個人都有重新就業的機會，包括退休人員在內。此外，政府應減少干預並提供良好的就業環境，防止社會排斥，追求兩性關係與團體間的和諧，建立一種共同分擔風險、共享權利的社會。

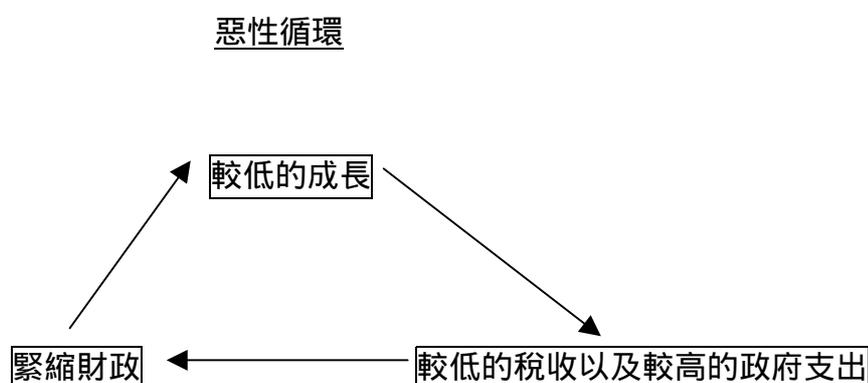
（二）歐元的正式發行將帶給歐盟國家不同的經濟面貌

由於一九七〇年代初期引發的石油危機，以及後來九〇年代的經融危機，歐洲國家長期面臨經濟成長緩慢、失業率居高不下，因此單一市場與單一貨幣的整合，就長期來看會改善歐盟的經濟成長率。一九九九年一月一日歐元正式成為歐洲經濟暨貨幣聯盟會員國的國幣，歐洲貨幣單位（ECU）變成一歐元

(euro)，成為獨立的貨幣。同時，歐元區國家原本法定貨幣兌換歐元的固定轉換匯率開始生效，且國與國間的貨幣兌換也必須透過歐元，不再使用傳統的雙邊匯率。至二〇〇二年開始取消各國貨幣，僅使用歐元為唯一法定貨幣。

為符合加入貨幣聯盟的標準（財政赤字必須在 3% 以下），歐洲各國必須削減國家預算，控制預算赤字。不過如此一來會造成國家成長率降低，短時間內對於居高不下的失業率，很可能導致雪上加霜的「惡性循環」（如圖 6-1）。

圖 6-1 歐元啟用前可能造成的影響



資料來源：Paul Temperton 編，帛宏譯。《歐元新世紀》。台北：寰宇出版社，民 89 年。

若以長期效益來看，歐元的推行促成會員國間匯兌成本的消失、投資風險的降低、勞動市場結構的改善，進而增加市場的流動性。除此之外，由於歐元的使用，將使會員國工資的差距更明顯，雇主所能聘僱的勞工就更多元性，屆時工資的成長率可能會較為溫和，應會增加就業、促進成長。

歐洲貨幣聯盟是歐洲整合更為深化的體現，歐元區會員國間的貿易關係將更緊密的連結、唇齒相依，西班牙同為貨幣聯盟的一員，今後不論經濟政策、社會政策等將不僅僅考慮國內的環境與需求，例如失業保險制度便會因整個勞動市場與就業結構的改變，做適度的調整，由二千年的新就業政策中，即可看

出未來失業保險制度所要保障的對象更廣泛，不只本國的勞工，還包括其他會員國來國內工作的勞工以及在他國工作的本國勞工，都必須明確規範失業保險制度的內容與給付條件，以保障勞工的工作安全，預防失業風險的產生。

三、研究建議：

(一) 對本文之研究建議：

1. 本文僅就失業與失業保險之間的關連予以釐清，試圖探討失業保險保障何種類型的失業者。至於西班牙政府詳細的經濟政策，或對外貿易關係，並沒有詳細說明，有待後續研究者從不同的角度切入繼續研究。
2. 為避免論文流於參考書模式，因此筆者將重點著重在失業與失業保險制度，不過，社會保險仍包含其他範疇，諸如健保制度、年金制度等，期望有興趣之研究者能分別做詳細的研究。
3. 西班牙加入歐盟以後，與其他十四個會員國已經結合成生命共同體，其中德國、英國的福利制度發展較早，也較為健全，對西國福利制度也先後有深遠的影響，若能做兩國間的比較研究，或是將文化、歷史背景比較類似的南歐地區國家做一區域的比較研究，如此一來，便能顯示各國的特色以及相似、相異之處。

(二) 對我國失業保險制度之建議

我國經濟成長快速，但是福利制度卻一直在原地踏步。近年來，社會福利的觀念為人所知，政府才開始重視此問題，並於一九九九年（民 88 年）一月一日公佈實施「勞工保險失業給付辦法」²。筆者由西班牙經驗中獲益良多，在此提供幾點淺見以資參考：

² 台灣勞工陣線 1999 工權報告 1999，體檢台灣就業安全體系，(URL：
<http://ip-148-027.shu.edu.tw/news/2001/03/11/2001-0311other14.html>) ,2001/3/11.

1. 就西國在社會保險制度中，單獨將失業保險制度獨立出來，並實施強制失業保險法，可見失業保險制度是社會保險相當重要的一環，我國政府應單獨訂定強制性失業保險法，強化制度的依據。
2. 有鑑於西國寬鬆的失業保險制度容易造成依賴失業給付，而不願出外謀職的弊病。我國失業保險給付資格應合理規範，避免失業者長期依賴給付金度日，而不願意出外謀職，或是失業者領不到給付金，基本生活無法維持。此外，對於失業家庭之子女，應予以加成補助，以防子女教育失時，造成貧窮之惡性循環。
3. 目前西國失業保險制度與就業訓練緊密結合，有效地防止失業者全然依賴給付金，並且使失業者有重返職場的技能。因此，我國失業保險制度應與職業訓練緊密配合，定期要求失業者回登記處受職業訓練，使其成為人力資源之可用之才，有助於失業者重返職場。
4. 國內應廣設就業服務站，提供多樣性的就業資訊。
5. 失業保險制度應與其他社會保險制度密切配合，形成緊密之社會安全網絡。如此一來，社會安全體系才能發揮完全之功效，而國民才能真正享受社會福利的保障。

附錄一 社會福利制度的歷史性類型

類型	慈善、慈惠		救貧事業	社會福利	後社會福利
	古代社會		前近代社會	近代社會	現代社會
社會對策	古代奴隸制度 中世紀封建制度		近代資本主義社會 (商業、工業資本主義)	福利國家主義 制度(獨佔金融 主義)共產主義 制度以及大眾 社會(工業化、 都市化、專業 化、官僚化)	南北問題 第三世界 後工業化社會 資訊化社會
	階級	身份社會	藍領階級 白領階級	階段結構複雜 化 大眾民主主義	
	從上而下		個人責任	社會連帶思想 政治性讓步	社會福利、福利 世界、共同性事 實
型態	主要契機	慈惠 慈愛(宗教)	治安對策 正義	人權 功能	公正 參與
	構成功能	慈惠 慈善(主觀性)	公共救助 救貧 人道主義	社會福利 (保障) 專業社會事業 (適應)	社會福利服務 社會福利實踐 (廣義社會福利)
	對象	低社會階層、 天災、不幸者	社會弱者、落伍者、 貧困者(社會性)	一般國民需求	一般國民需要 多元化
	特徵		殘補式福利	制度性福利(預 防計畫、組織、 體系、科學)	制度性福利補 助
時代區分	歐美		英國伊莉沙白女皇 的救貧法(1601)	COS(慈善組織 協會 1869) 德國社會保險 (1883) 蘇聯革命(1917) 美國社會安全 制度(1935)	第一屆聯合國 人類環境會議 (1972)
	日本		恤救規則(1974)	食米暴動、方面 委員(1918) 新憲法(1946)	石油打擊

資料來源：須鄉昌德編，「社會福祉的基礎知識」，1989年。轉引自江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞編著，「社會福利與行政」，民國八十九年，五南出版，頁7。

附錄二 OECD 各國引進社會保險制度的年代

	工業意外	健康保險	年金保險	失業保險	家庭津貼
比利時	1903	1894	1900	1920	1930
荷蘭	1901	1929	1913	1916	1940
法國	1898	1898	1895	1905	1932
義大利	1898	1886	1898	1919	1936
西班牙	1932	1986	1939	1961	1937
德國	1871	1883	1889	1927	1954
奧地利	1887	1888	1927	1920	1921
愛爾蘭	1897	1911	1908	1911	1944
英國	1897	1911	1908	1911	1945
丹麥	1898	1892	1891	1907	1952
挪威	1894	1909	1936	1906	1946
瑞典	1901	1891	1913	1934	1947
芬蘭	1895	1963	1937	1917	1948
瑞士	1881	1911	1946	1924	1952
澳大利亞	1902	1945	1909	1945	1941
紐西蘭	1900	1938	1898	1938	1926
加拿大	1930	1971	1927	1940	1944
美國	1930	---	1935	1935	---

資料來源：Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State?* Pennsylvania UP, 1991, p.108. 轉引自王順民等，*前揭書*，頁 59。

附錄三 歐洲聯盟國家失業保險制度綜合比較表

	最初立法年代	制度類型	適用範疇	財務基礎	給付年齡上限	失業給付領取資格(合格保險年資規定)	等待期	給付率--佔參考薪資比率	給付期限(最高)
奧地利	1920	強制性保險	受雇者、學徒	受雇者、雇主、政府補助	男 65 女 60	失業前 12 個月有 26 週的投保年資	無	40% 到 50%	52 週
比利時	1920	強制性保險	受雇者、接受職訓者	受雇者、雇主、政府赤字彌補	65 歲	失業前 18 個月有 312 天或失業前 36 個月有 624 天的投保年資	無	60%	無規定
丹麥	1907	自願性保險	受雇者、自雇者、接受職訓者	被保險人、雇主、政府赤字彌補	66 歲	屬於失業保險公團會員，且失業前 3 年有 26 週的投保年資	無	90%	7 年
芬蘭	1917	自願性保險與失業救助	受雇者	被保險人、雇主、政府補助	65 歲	屬於失業保險公團會員，且失業前 24 個月，至少有 26 週的投保年資	5 天	最高的 90%	4 年內最多 500 天
法國	1905	強制性保險與失業救助	受雇者	被保險人、雇主、政府補助	60 歲	失業前 8 個月，至少有 4 個月的投保年資	8 天	57.4%	60 個月
德國	1927	強制性保險與失業救助	受雇者、學徒、接受職訓者	受雇者、雇主、政府赤字彌補	65 歲	失業前 3 年，至少有 12 個月的投保年資	無	60% 或 67%	832 天
希臘	1945	強制性保險	受雇者、青年失業者	受雇者、雇主、政府赤字彌補	65 歲	失業前 14 個月，至少有 125 天或失業前 2 年內有 200 天的投保年資	6 天	40% 或 50%	12 個月
愛爾蘭	1911	強制性保險與失業救助	受雇者、學徒	綜合保險制、政府赤字彌補	66 歲	均一費率給付：具有 39 週的投保年資	3 天	定額給付	390 天

盧森堡	1912	失業津貼	受雇者、自雇者、接受職訓者	特別稅	65 歲	失業前一年內至少有 26 週的就業紀錄	無	80%	547 天
荷蘭	1916	強制性保險與失業救助	受雇者	受雇者、自雇者	65 歲	失業前 39 週至少有 26 週的投保年資	無	70%	60 個月
義大利	1919	強制性保險	受雇者	雇主、政府補助	沒有設限	失業前 2 年內有 52 週的投保年資	7 天	30%	180 天
西班牙	1919	強制性保險與失業救助	受雇者	受雇者、雇主	65 歲	失業前 6 年至少有 12 個月的投保年資	無	70%	24 個月
葡萄牙	1975	強制性保險與失業救助	受雇者、第一次找工作者	綜合保險制	沒有設限	失業前 2 年內有 540 天的投保年資	無	65%	30 個月
瑞典	1934	自願性保險與失業救助	受雇者、自雇者	被保險人、雇主、政府補助	65 歲	以為失業保險公團會員 12 個月以上，且失業前 12 個月內工作 5 個月	5 天	75%	300 天
英國	1911	強制性保險與失業救助	受雇者	綜合保費制、政府補助	男 65 歲 女 60 歲	失業前 2 年內任何一年中，所繳納的保費至少為每週最低投保金額的 25 倍，或為 2 年內達 50 倍	3 天	定額給付	6 個月

資料來源：1. Social Security Programs Throughout the World, Washington, D. C: U.S. Social Security Administration, 1997.

2. Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, European Union, Social Protection in the Member States of the Union, 1995. 轉引自師秀玲，*歐洲聯盟國家失業保險制度之比較兼論我國相關制度之建構*，東吳大學社會研究所碩士論文，民國 87 年，頁 171。

附錄四 歐盟、東歐國家、美國等國家經濟指標 (1991-2002)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
European Union												
Real GDP	1.7	1.2	-0.4	2.8	2.4	1.7	2.6	2.9	2.6	3.3	2.8	2.9
Occupied population	0.2	-1.2	-1.7	-0.2	0.7	0.4	1.0	1.6	1.6	1.8	1.2	1.2
Labour productivity	1.6	2.6	1.5	3.0	1.7	1.5	1.6	1.3	1.1	1.6	1.6	1.8
Annual average hours worked	:	-0.4	-0.7	0.5	-0.1	-0.1	-0.3	-0.5	:	:	:	:
Productivity per hour worked **	:	2.9	2.0	2.7	2.1	1.2	1.5	1.2	:	:	:	:
Harmonised CPI	5.2	4.0	3.4	2.8	2.8	2.4	1.7	1.3	1.2	2.1	2.1	1.8
Price deflator GDP	5.4	4.3	3.5	2.7	3.0	2.5	1.9	2.0	1.5	1.5	2.1	2.0
Nominal compensation per employee	7.2	7.2	4.4	3.2	3.4	3.2	2.7	2.1	2.7	2.9	3.2	3.3
Real compensation per employee (GDP deflator)	1.7	2.8	0.8	0.5	0.4	0.6	0.7	0.2	1.2	1.4	1.1	1.3
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	1.3	2.5	0.2	-0.1	0.2	0.4	0.5	0.5	1.4	0.9	1.1	1.5
Nominal unit labour costs	5.6	4.5	2.8	0.2	1.6	1.7	1.0	0.9	1.6	1.3	1.6	1.5
Real unit labour costs	0.2	0.3	-0.7	-2.4	-1.3	-0.8	-0.9	-1.1	0.1	-0.2	-0.5	-0.4
Belgium												
Real GDP	1.9	1.6	-1.5	3.0	2.6	1.2	3.4	2.4	2.7	4.0	3.0	3.1
Occupied population	0.1	-0.5	-0.7	-0.4	0.7	0.4	0.8	1.2	1.3	1.8	1.3	1.2
Labour productivity	1.8	2.1	-0.8	3.4	1.9	0.8	2.6	1.2	1.4	2.2	1.7	2.0
Annual average hours worked	-1.9	-1.0	-2.4	0.1	1.9	-1.7	0.8	0.4	-4.8	:	:	:
Productivity per hour worked	3.8	3.2	1.6	3.2	0.0	2.5	1.8	0.8	6.6	:	:	:
Harmonised CPI	:	2.3	2.5	2.4	1.3	1.8	1.5	0.9	1.1	2.7	1.9	1.7
Price deflator GDP	2.8	3.6	3.7	1.8	1.8	1.2	1.3	1.6	1.0	1.2	2.3	1.9
Nominal compensation per employee	7.5	5.8	3.7	4.0	2.4	1.6	2.9	2.0	2.3	2.6	3.1	3.0
Real compensation per employee (GDP deflator)	4.6	2.1	0.0	2.2	0.6	0.4	1.5	0.4	1.3	1.4	0.7	1.1
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	4.8	3.8	1.0	1.5	0.7	-0.6	1.2	1.0	1.1	0.1	1.3	1.4
Nominal unit labour costs	5.6	3.7	4.5	0.7	0.5	0.8	0.2	0.8	0.9	0.4	1.4	1.0
Real unit labour costs	2.7	0.0	0.8	-1.2	-1.2	-0.4	-1.1	-0.8	-0.1	-0.8	-1.0	-0.9
Denmark												
Real GDP	1.1	0.6	0.0	5.5	2.8	2.5	3.0	2.8	2.1	2.9	2.1	2.4
Occupied population	-0.6	-0.9	-1.5	-0.4	0.7	1.3	1.3	1.4	0.9	0.8	0.5	0.5
Labour productivity	1.7	1.5	1.5	5.9	2.0	1.2	1.6	1.4	1.3	2.1	1.6	1.9
Annual average hours worked	-0.5	1.3	-2.3	4.8	-2.5	0.5	0.7	-0.4	1.8	:	:	:
Productivity per hour worked	2.2	0.2	3.8	1.1	4.6	0.6	0.9	1.8	-0.5	:	:	:
Harmonised CPI	2.2	1.9	0.9	1.8	2.0	2.1	1.9	1.3	2.1	2.7	2.1	2.1
Price deflator GDP	2.8	2.9	1.4	1.7	1.8	2.5	2.2	1.9	3.0	3.7	2.3	2.5
Nominal compensation per employee	3.9	4.2	2.3	3.5	3.5	3.3	3.5	3.8	4.2	3.9	3.6	3.7
Real compensation per employee (GDP deflator)	1.1	1.2	0.9	1.8	1.7	0.8	1.3	1.8	1.2	0.3	1.2	1.2
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	1.1	2.2	0.4	0.5	1.5	1.2	1.3	1.9	1.6	0.8	1.5	1.6
Nominal unit labour costs	2.2	2.6	0.9	-2.2	1.5	2.1	1.9	2.4	2.9	1.8	2.0	1.7
Real unit labour costs	-0.6	-0.3	-0.5	-3.9	-0.3	-0.4	-0.3	0.4	-0.1	-1.8	-0.4	-0.7
Germany												
Real GDP	5.0	2.2	-1.1	2.3	1.7	0.8	1.4	2.1	1.6	3.0	2.2	2.6
Occupied population	1.7	-1.6	-1.4	-0.2	0.1	-0.3	-0.2	0.9	1.1	1.5	0.6	0.9
Labour productivity	2.5	3.8	0.3	2.5	1.5	1.1	1.6	1.1	0.5	1.4	1.6	1.7
Annual average hours worked	:	0.3	-1.3	-0.4	-1.1	-0.7	0.1	0.5	0.3	:	:	:
Productivity per hour worked	:	3.6	1.7	3.0	2.7	1.8	1.5	0.6	0.2	:	:	:
Harmonised CPI	:	:	:	:	:	1.2	1.5	0.6	0.6	2.1	2.0	1.5
Price deflator GDP	3.9	5.0	3.7	2.5	2.0	1.0	0.8	1.1	0.9	-0.4	0.9	0.9
Nominal compensation per employee	5.9	10.5	4.1	3.0	3.6	1.3	0.8	1.1	1.1	1.2	1.7	2.5
Real compensation per employee (GDP deflator)	1.9	5.2	0.4	0.5	1.6	0.3	0.0	0.0	0.2	1.6	0.8	1.5
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	2.1	5.8	0.2	0.4	1.7	-0.4	-1.1	0.0	0.8	-0.2	-0.1	1.2
Nominal unit labour costs	3.3	6.4	3.8	0.5	2.1	0.2	-0.8	0.0	0.6	-0.1	0.2	0.8
Real unit labour costs	-0.6	1.3	0.2	-2.0	0.1	-0.8	-1.6	-1.1	-0.3	0.2	-0.7	-0.1
Greece												
Real GDP	3.1	0.7	-1.6	2.0	2.1	2.4	3.5	3.1	3.4	4.1	4.4	4.8
Occupied population	-2.3	1.4	1.0	1.9	0.9	-0.4	-0.3	3.4	-0.7	1.2	1.4	1.6
Labour productivity	5.6	-0.7	-2.5	0.1	1.2	2.8	3.9	-0.3	4.1	2.9	3.0	3.2
Annual average hours worked	0.2	1.5	1.0	-1.6	-0.5	0.9	-0.8	0.3	0.8	:	:	:
Productivity per hour worked	5.3	-2.2	-3.5	1.8	1.7	1.9	4.7	-0.6	3.3	:	:	:
Harmonised CPI	:	:	:	:	8.9	7.9	5.4	4.5	2.1	2.9	2.6	2.3
Price deflator GDP	19.8	14.8	14.5	11.2	9.8	7.4	6.8	5.2	2.9	2.9	2.9	2.7
Nominal compensation per employee	15.4	11.8	9.8	10.9	12.9	8.8	13.6	6.0	4.8	5.0	5.4	5.7
Real compensation per employee (GDP deflator)	-3.7	-2.6	-4.0	-0.4	2.8	1.4	6.3	0.8	1.8	2.0	2.4	3.0
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	-3.7	-3.3	-3.8	-0.2	3.7	0.6	7.7	1.5	2.4	1.9	2.6	3.2
Nominal unit labour costs	9.3	12.6	12.7	10.7	11.5	5.9	9.3	6.4	0.6	2.0	2.3	2.4
Real unit labour costs	-8.8	-1.9	-1.5	-0.5	1.6	-1.4	2.3	1.2	-2.2	-0.9	-0.6	-0.2

西班牙失業與失業保險制度之研究

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Spain												
Real GDP	2.5	0.9	-1.0	2.4	2.8	2.4	3.9	4.3	4.0	4.1	3.2	3.3
Occupied population	1.0	-1.5	-2.9	-0.5	1.8	1.2	2.8	3.7	3.5	3.3	2.2	2.2
Labour productivity	1.6	2.5	2.0	2.9	0.9	1.2	0.7	0.5	0.4	0.8	0.9	1.0
Annual average hours worked	0.4	-0.4	-0.5	0.0	-0.1	-0.2	0.1	1.2	-0.3			
Productivity per hour worked	1.1	3.0	2.5	2.9	1.0	1.4	1.0	-0.6	0.9			
Harmonised CPI	:	:	4.9	4.6	4.6	3.6	1.9	1.8	2.2	3.5	3.2	2.3
Price deflator GDP	6.9	6.7	4.5	3.9	4.9	3.5	2.2	2.3	2.9	3.5	3.4	2.5
Nominal compensation per employee	10.3	11.3	7.4	3.7	3.6	4.5	2.1	2.8	2.8	4.0	4.1	2.9
Real compensation per employee (GDP deflator)	3.1	4.3	2.7	-0.1	-1.2	1.0	-0.1	0.5	-0.1	0.6	0.7	0.4
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	3.6	4.4	2.0	-1.1	-1.1	1.0	-0.3	0.8	0.3	0.4	0.9	0.6
Nominal unit labour costs	8.5	8.5	5.3	0.8	2.7	3.3	1.4	2.2	2.3	3.2	3.1	1.9
Real unit labour costs	1.5	1.7	0.8	-3.0	-2.1	-0.2	-0.8	0.0	-0.5	-0.2	-0.3	-0.6
France												
Real GDP	1.0	1.5	-0.9	2.1	1.7	1.1	1.9	3.4	2.9	3.1	2.9	2.8
Occupied population	0.2	-0.5	-1.2	0.0	0.8	0.3	0.5	1.3	1.8	2.0	1.7	1.5
Labour productivity	1.0	2.3	0.8	2.4	1.2	1.3	1.6	2.4	1.3	1.1	1.1	1.3
Annual average hours worked	-0.7	0.1	-0.2	-0.2	-1.5	-0.4	-0.2	-0.1	:			
Productivity per hour worked	1.6	1.9	0.6	2.3	2.4	1.2	1.8	2.3	:			
Harmonised CPI	3.4	2.4	2.2	1.7	1.8	2.1	1.3	0.7	0.6	1.8	1.3	1.6
Price deflator GDP	3.0	2.0	2.3	1.7	1.7	1.4	1.3	0.9	0.5	0.9	1.4	1.6
Nominal compensation per employee	4.1	4.4	3.0	2.1	2.6	2.7	2.3	2.3	2.4	1.9	2.7	3.1
Real compensation per employee (GDP deflator)	1.1	2.4	0.7	0.4	0.9	1.2	1.0	1.4	1.9	1.0	1.3	1.4
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	0.6	1.8	0.6	0.0	0.6	0.8	0.8	1.6	2.0	0.4	1.3	1.5
Nominal unit labour costs	3.0	2.1	2.2	-0.3	1.4	1.3	0.6	-0.1	1.1	0.8	1.5	1.8
Real unit labour costs	0.1	0.1	-0.2	-2.0	-0.3	-0.1	-0.7	-1.0	0.6	-0.1	0.1	0.1
Ireland												
Real GDP	1.9	3.3	2.7	5.8	9.7	7.7	10.7	8.6	9.8	10.7	7.5	7.1
Occupied population	0.0	1.0	0.6	3.1	5.1	3.6	6.1	6.9	6.1	4.7	2.9	2.4
Labour productivity	1.9	2.4	2.1	2.6	4.5	3.9	4.3	1.5	3.5	5.6	4.5	4.6
Annual average hours worked	-1.6	-2.5	-0.7	0.2	0.0	0.1	-2.1	-4.3	-1.2			
Productivity per hour worked	3.5	5.0	2.7	2.4	4.5	3.9	6.6	6.1	4.8			
Harmonised CPI	:	:	:	:	2.8	2.2	1.2	2.1	2.5	5.3	4.0	3.6
Price deflator GDP	1.8	2.8	5.2	1.7	3.0	2.3	4.4	5.8	3.8	6.2	5.8	5.2
Nominal compensation per employee	4.3	7.0	6.4	2.5	2.0	3.5	3.6	4.4	5.1	7.9	9.8	8.8
Real compensation per employee (GDP deflator)	2.5	4.1	1.1	0.8	-1.0	1.2	-0.8	-1.3	1.2	1.6	3.8	3.4
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	1.6	3.9	4.1	-0.2	-0.7	0.9	1.0	0.5	1.7	1.9	4.8	4.4
Nominal unit labour costs	2.3	4.5	4.2	-0.1	-2.3	-0.4	-0.7	2.8	1.5	2.2	5.1	4.0
Real unit labour costs	0.5	1.7	-0.9	-1.8	-5.2	-2.7	-4.9	-2.8	-2.2	-3.8	-0.7	-1.1
Italy												
Real GDP	1.4	0.8	-0.9	2.2	2.9	1.1	2.0	1.8	1.6	2.9	2.5	2.7
Occupied population	1.9	-0.3	-2.9	-1.8	-0.5	1.0	0.3	0.9	1.3	1.5	1.3	1.1
Labour productivity	0.6	1.4	2.2	3.2	2.9	0.8	1.6	0.8	0.8	1.4	1.2	1.6
Annual average hours worked	-0.4	-2.2	0.4	-0.2	0.1	0.1	0.2	-0.1	-0.2			
Productivity per hour worked	-0.1	3.3	1.7	4.3	3.3	0.1	1.5	1.0	0.5			
Harmonised CPI	6.2	5.0	4.5	4.2	5.4	4.0	1.9	2.0	1.7	2.6	2.2	1.9
Price deflator GDP	7.6	4.5	3.9	3.5	5.0	5.3	2.4	2.7	1.6	2.2	2.8	2.4
Nominal compensation per employee	8.8	5.8	4.6	3.0	4.2	6.1	4.0	-1.5	2.4	2.9	3.0	2.9
Real compensation per employee (GDP deflator)	1.1	1.2	0.6	-0.4	-0.8	0.8	1.6	-4.1	0.8	0.7	0.2	0.5
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	1.7	0.3	-0.9	-1.8	-1.7	1.7	1.7	-3.6	0.3	0.0	0.4	0.8
Nominal unit labour costs	8.1	4.3	2.3	-0.2	1.2	5.3	2.3	-2.3	1.6	1.5	1.8	1.3
Real unit labour costs	0.5	-0.2	-1.6	-3.5	-3.6	0.0	0.0	-4.8	0.0	-0.7	-0.9	-1.1
Luxembourg												
Real GDP	6.1	4.5	8.7	4.2	3.8	2.9	7.3	5.0	7.6	8.5	5.6	5.5
Occupied population	1.4	0.2	-0.2	0.7	0.7	1.0	1.3	2.1	2.2	5.5	3.9	3.6
Labour productivity	2.0	1.9	6.8	1.6	1.3	0.2	4.0	0.6	2.5	2.8	1.7	1.8
Annual average hours worked	-1.2	-1.1	-0.1	-1.2	0.9	-1.3	-0.1	-0.5	-0.2			
Productivity per hour worked	6.0	5.4	9.0	4.7	2.1	3.2	6.0	3.4	5.5			
Harmonised CPI	:	:	:	:	:	1.2	1.4	1.0	1.0	3.8	2.2	1.8
Price deflator GDP	1.5	4.3	0.7	5.3	0.7	1.7	3.3	1.5	2.2	4.1	3.6	3.3
Nominal compensation per employee	6.5	5.3	5.4	4.0	2.3	2.3	3.1	0.9	3.1	5.1	4.6	3.7
Real compensation per employee (GDP deflator)	4.9	0.9	4.6	-1.3	1.6	0.6	-0.2	-0.6	0.9	0.9	0.9	0.4
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	3.6	1.8	1.2	1.6	0.2	0.6	1.4	-0.8	1.7	2.0	2.1	1.7
Nominal unit labour costs	4.4	3.3	-1.4	2.3	1.0	2.1	-0.9	0.3	0.6	2.2	2.9	1.9
Real unit labour costs	2.9	-0.9	-2.1	-2.9	0.3	0.4	-4.1	-1.2	-1.6	-1.8	-0.8	-1.4

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Netherlands												
Real GDP	2.3	2.0	0.8	3.2	2.3	3.0	3.8	4.1	3.9	3.9	3.4	3.1
Occupied population	1.8	1.5	0.0	0.5	1.4	2.3	3.2	3.0	2.8	2.5	2.0	1.8
Labour productivity	0.9	1.0	0.9	3.6	0.8	0.5	0.7	1.0	0.9	1.3	1.4	1.3
Annual average hours worked	-1.9	-2.4	-2.1	2.0	-1.9	1.6	-0.5	-0.9	-1.5			
Productivity per hour worked	2.3	2.9	2.9	0.7	2.8	-0.9	1.1	2.0	2.6			
Harmonised CPI	3.1	2.8	1.7	2.2	1.6	1.4	1.9	1.8	2.0	2.3	4.3	2.9
Price deflator GDP	2.7	2.3	1.9	2.3	1.8	1.2	2.0	2.0	1.7	3.2	4.5	2.9
Nominal compensation per employee	4.5	4.7	3.3	2.8	1.9	1.4	2.2	2.8	3.0	3.8	4.5	4.5
Real compensation per employee (GDP deflator)	1.7	2.3	1.4	0.4	0.0	0.3	0.2	0.8	1.3	0.6	0.0	1.6
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	1.4	1.6	1.1	-0.3	0.8	-0.4	0.2	1.0	1.1	0.9	0.3	1.5
Nominal unit labour costs	3.5	3.7	2.5	-0.8	1.0	1.0	1.6	1.8	2.1	2.4	3.1	3.2
Real unit labour costs	0.8	1.4	0.5	-3.1	-0.8	-0.2	-0.4	-0.2	0.4	-0.7	-1.4	0.3
Austria												
Real GDP	3.3	2.3	0.4	2.6	1.6	2.0	1.3	3.3	2.8	3.2	2.5	2.6
Occupied population	1.4	0.2	-0.6	-0.1	0.0	-0.6	0.5	0.8	1.4	0.9	0.5	0.4
Labour productivity	1.8	2.1	1.8	2.9	4.2	2.5	1.2	3.0	2.2	2.3	2.0	2.1
Annual average hours worked	:	:	:	:	:	:	3.0	-5.7	0.7			
Productivity per hour worked	:	:	:	:	:	:	-2.1	8.7	0.7			
Harmonised CPI	3.1	3.5	3.2	2.7	1.6	1.8	1.2	0.8	0.5	2.0	1.6	1.4
Price deflator GDP	3.8	3.6	2.9	2.7	2.5	1.3	1.2	0.7	0.9	1.2	1.3	1.1
Nominal compensation per employee	6.2	5.8	5.3	3.8	5.0	1.5	1.3	3.4	2.9	2.1	2.7	2.0
Real compensation per employee (GDP deflator)	2.4	2.1	2.3	1.1	2.4	0.2	0.0	2.7	2.0	0.9	1.4	0.9
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	2.7	1.8	1.7	1.0	2.9	-0.5	-0.2	2.9	2.2	0.3	1.0	0.4
Nominal unit labour costs	4.3	3.5	3.4	0.9	0.8	-1.0	0.1	0.4	0.7	-0.2	0.7	-0.1
Real unit labour costs	0.5	-0.1	0.5	-1.7	-1.7	-2.3	-1.1	-0.4	-0.2	-1.4	-0.6	-1.2
Portugal												
Real GDP	2.3	2.5	-1.1	2.2	2.9	3.7	3.8	3.8	3.3	3.3	2.6	2.6
Occupied population	2.8	-1.6	-2.0	-1.0	-0.7	-5.9	1.7	2.7	1.8	1.7	0.9	0.7
Labour productivity	-0.4	4.2	1.0	3.3	3.6	10.3	2.1	1.1	1.5	1.6	1.6	1.9
Annual average hours worked	-3.9	-0.6	-0.5	-0.2	2.1	-1.3	-2.2	-1.1	1.0			
Productivity per hour worked	3.6	4.9	1.5	3.5	1.5	11.7	4.3	2.3	0.5			
Harmonised CPI	11.4	8.9	5.9	5.0	4.0	2.9	1.9	2.2	2.2	2.8	3.5	2.3
Price deflator GDP	12.2	10.0	6.7	6.3	5.1	3.0	3.7	3.8	3.3	3.2	4.2	2.7
Nominal compensation per employee	18.1	16.3	6.0	5.6	7.2	4.9	3.7	3.7	4.2	5.6	5.8	4.2
Real compensation per employee (GDP deflator)	5.3	5.7	-0.7	-0.7	2.0	1.8	0.0	0.0	0.9	2.3	1.5	1.5
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	5.2	6.0	-0.6	0.0	2.6	1.2	0.8	1.1	1.9	2.6	2.2	1.8
Nominal unit labour costs	18.6	11.6	5.0	2.2	3.5	-4.9	1.6	2.6	2.7	3.9	4.1	2.3
Real unit labour costs	5.8	1.5	-1.6	-3.9	-1.6	-7.7	-2.0	-1.1	-0.6	0.8	-0.2	-0.4
Finland												
Real GDP	-6.3	-3.3	-1.1	4.0	3.8	4.0	6.3	5.3	4.2	5.7	4.0	3.6
Occupied population	-5.6	-7.2	-6.3	-1.1	1.6	1.4	3.3	2.1	2.1	1.5	1.5	1.1
Labour productivity	-0.7	4.2	5.4	5.1	2.2	2.6	2.9	3.2	2.0	4.1	2.5	2.5
Annual average hours worked	-1.3	1.2	-1.3	2.2	-0.2	0.9	-0.5	-1.1	0.3			
Productivity per hour worked	0.6	3.0	6.8	2.9	2.4	1.6	3.5	4.3	1.7			
Harmonised CPI	4.5	3.3	3.3	1.6	0.4	1.1	1.2	1.4	1.3	3.0	2.4	2.0
Price deflator GDP	1.8	0.9	2.3	2.0	4.1	-0.2	2.1	3.0	0.5	2.9	1.4	1.2
Nominal compensation per employee	6.4	2.2	0.9	3.1	3.9	2.7	1.7	4.1	2.7	4.0	4.0	3.5
Real compensation per employee (GDP deflator)	4.4	1.3	-1.4	1.1	-0.2	2.9	-0.3	1.1	2.1	1.1	2.6	2.3
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	0.5	-1.9	-2.9	2.1	3.5	1.3	0.4	2.3	1.3	0.8	1.8	1.6
Nominal unit labour costs	7.1	-1.9	-4.3	-2.0	1.7	0.1	-1.1	0.9	0.6	-0.1	1.5	1.0
Real unit labour costs	5.1	-2.8	-6.5	-3.9	-2.3	0.4	-3.1	-2.0	0.1	-2.9	0.1	-0.2
Sweden												
Real GDP	-1.1	-1.4	-2.2	4.1	3.7	1.1	2.1	3.6	4.1	3.6	2.7	3.0
Occupied population	-1.5	-4.4	-5.2	-0.8	1.3	-0.6	-1.1	1.2	2.3	2.2	1.5	0.8
Labour productivity	0.4	3.2	3.2	4.9	2.3	1.6	3.2	2.3	1.8	1.4	1.3	2.2
Annual average hours worked	-0.8	1.2	1.0	2.5	0.4	0.6	0.1	0.2	0.4			
Productivity per hour worked	1.2	2.0	2.1	2.4	1.9	1.0	3.1	2.1	1.4			
Harmonised CPI	:	:	:	:	:	0.8	1.8	1.0	0.6	1.3	1.5	1.5
Price deflator GDP	7.6	1.0	2.6	2.4	3.5	1.4	1.7	0.9	0.5	0.8	1.9	2.1
Nominal compensation per employee	6.8	3.9	4.4	4.8	2.8	6.8	3.8	3.3	1.3	7.0	3.9	4.0
Real compensation per employee (GDP deflator)	-0.8	2.9	1.7	2.4	-0.7	5.3	2.1	2.4	0.8	6.1	1.9	1.8
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	-3.2	1.7	-1.2	2.0	-0.1	5.3	1.5	2.2	0.5	6.0	2.4	2.4
Nominal unit labour costs	6.4	0.8	1.2	-0.1	0.5	5.1	0.6	0.9	-0.4	5.6	2.6	1.8
Real unit labour costs	-1.1	-0.3	-1.4	-2.4	-2.9	3.6	-1.1	0.1	-1.0	4.7	0.7	-0.3

西班牙失業與失業保險制度之研究

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
United Kingdom												
Real GDP	-1.5	0.1	2.3	4.4	2.8	2.6	3.5	2.6	2.3	3.0	2.7	3.0
Occupied population	-3.0	-2.3	-1.4	0.7	1.5	1.1	2.0	1.4	1.1	1.0	0.5	0.7
Labour productivity	1.6	2.5	3.8	3.6	1.2	1.4	1.5	1.2	1.2	2.0	2.2	2.3
Annual average hours worked	-1.5	0.0	-0.9	1.2	0.3	-0.6	0.4	-0.8	-1.4			
Productivity per hour worked	3.1	2.5	4.7	2.4	0.9	2.1	1.1	2.0	2.6			
Harmonised CPI	7.5	4.2	2.5	2.0	2.6	2.5	1.8	1.6	1.3	0.8	1.4	1.7
Price deflator GDP	6.7	4.0	2.7	1.5	2.5	3.3	2.9	3.0	2.3	1.8	2.1	2.5
Nominal compensation per employee	9.0	5.3	4.4	3.4	2.6	3.7	4.4	4.9	5.2	4.1	4.2	4.4
Real compensation per employee (GDP deflator)	2.2	1.3	1.6	1.9	0.1	0.4	1.5	1.8	2.8	2.3	2.0	1.8
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	1.0	0.6	0.9	1.1	-0.3	0.5	1.9	2.4	3.5	3.3	2.8	2.6
Nominal unit labour costs	7.3	2.8	0.6	-0.2	1.4	2.2	2.9	3.6	3.9	2.1	2.0	2.0
Real unit labour costs	0.6	-1.1	-2.1	-1.7	-1.1	-1.0	0.0	0.5	1.6	0.3	-0.1	-0.4
United States												
Real GDP	-0.5	3.1	2.7	4.1	2.7	3.6	4.5	4.4	4.3	5.0	1.6	3.0
Occupied population	-0.9	0.5	1.3	2.3	1.4	1.4	2.2	1.4	1.5	1.3	0.4	0.5
Labour productivity	0.6	3.2	0.6	1.5	0.2	1.7	2.0	2.1	2.3	3.7	1.2	2.4
Annual average hours worked	-0.6	-0.5	0.9	0.6	0.8	-0.1	0.5	0.8	0.2			
Productivity per hour worked	1.0	3.0	0.5	1.2	0.5	2.3	1.7	2.1	2.6			
National CPI	4.2	3.0	3.0	2.6	2.8	2.9	2.3	1.6	2.2	3.3	2.7	2.1
Price deflator GDP	3.6	2.4	2.4	2.1	2.2	1.9	2.0	1.3	1.5	2.1	2.5	2.0
Nominal compensation per employee	4.6	5.3	2.8	2.4	1.8	2.5	3.1	4.4	4.0	4.8	4.7	4.7
Real compensation per employee (GDP deflator)	1.0	2.8	0.4	0.4	-0.4	0.6	1.1	3.1	2.4	2.7	2.1	2.6
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	0.8	2.2	0.4	0.4	-0.5	0.4	1.2	3.3	2.2	2.3	2.3	2.7
Nominal unit labour costs	4.0	2.0	2.2	1.0	1.6	0.8	1.1	2.3	1.6	1.1	3.4	2.2
Real unit labour costs	0.3	-0.4	-0.2	-1.1	-0.6	-1.1	-0.9	1.0	0.1	-1.0	0.9	0.2
Japan												
Real GDP	3.1	0.9	0.4	1.0	1.6	3.5	1.8	-1.1	0.8	1.5	1.0	1.3
Occupied population	2.0	1.1	0.4	0.1	0.2	0.5	1.1	-0.7	-0.8	-0.2	-0.1	0.3
Labour productivity	1.1	-0.1	0.0	0.9	1.4	3.0	0.7	-0.4	1.6	1.8	1.1	1.0
Annual average hours worked	-1.6	-1.7	-3.1	-0.4	-0.7	0.4	-1.5	-1.2	:			
Productivity per hour worked	2.8	1.5	3.2	1.2	2.2	2.6	2.2	0.8				
National CPI	3.3	1.7	1.3	0.7	-0.1	0.2	1.7	0.6	-0.3	-0.7	-0.3	0.6
Price deflator GDP	3.0	1.7	0.6	0.1	-0.4	-0.8	0.4	-0.1	-1.4	-1.6	0.6	0.5
Nominal compensation per employee	4.6	1.3	0.8	1.8	1.3	1.1	1.0	-0.6	-0.9	0.7	-1.2	-0.1
Real compensation per employee (GDP deflator)	1.6	-0.4	0.1	1.7	1.7	1.9	0.6	-0.5	0.5	2.4	-1.8	-0.6
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	1.8	-0.3	-0.2	1.3	1.6	1.2	0.0	-0.5	-0.2	1.8	-1.0	-0.7
Nominal unit labour costs	3.4	1.4	0.7	0.9	-0.1	-1.8	0.3	-0.2	-2.4	-1.0	-2.2	-1.1
Real unit labour costs	0.4	-0.3	0.1	0.8	0.3	-1.0	-0.1	-0.1	-1.1	0.6	-2.8	-1.5
Bulgaria												
Real GDP	:	-7.3	-1.5	1.8	2.9	-10.1	-7.0	3.5	2.4	5.4	5.2	4.9
Occupied population	-13.0	-8.1	-1.6	0.6	1.3	0.1	-2.7	-1.9	-3.8	-3.5	-1.0	0.0
Labour productivity	:	1.0	0.1	1.2	1.6	-10.2	-4.5	5.5	6.4	9.2	6.3	4.9
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	:	59.6	51.1	72.7	62.8	121.0	949.1	22.2	3.1	5.4	5.2	5.2
Nominal compensation per employee	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Nominal unit labour costs	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Real unit labour costs	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Cyprus												
Real GDP	0.7	9.7	0.7	5.9	6.1	1.9	2.4	5.0	4.5	4.8	3.4	4.7
Occupied population	:	:	:	:	3.4	1.0	-0.2	1.8	1.0	1.0	1.0	1.0
Labour productivity	:	:	:	:	2.6	0.9	2.7	3.9	3.3	:	:	:
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	:	:	:	5.3	3.0	1.9	2.5	2.1	1.1	:	:	:
Nominal compensation per employee	:	:	:	:	7.4	:	:	:	:	:	:	:
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	:	:	4.2	:	:	:	:	:	:	:
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	:	:	4.9	:	:	:	:	:	:	:
Nominal unit labour costs	:	:	:	:	4.6	:	:	:	:	:	:	:
Real unit labour costs	:	:	:	:	1.5	:	:	:	:	:	:	:

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Czech Republic												
Real GDP	-11.6	-0.5	0.1	2.2	5.9	4.8	-1.0	-2.2	-0.8	3.1	3.5	4.0
Occupied population	:	:	-0.2	1.1	0.7	0.2	-0.7	-1.4	-2.1	-0.6	-0.4	0.0
Labour productivity	:	:	0.2	1.1	5.2	4.6	-0.3	-0.8	1.4	3.7	3.9	4.0
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	36.2	12.4	21.0	13.4	10.2	8.2	8.3	11.3	1.0	3.7	4.3	4.5
Nominal compensation per employee	:	:	3.8	19.1	19.3	16.4	7.2	8.2	8.7	5.4	5.7	6.3
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	-14.2	5.1	8.3	7.6	-1.0	-2.8	7.7	1.7	1.4	1.7
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	-11.1	8.2	9.3	6.8	-0.7	-2.1	8.5	1.3	1.4	1.9
Nominal unit labour costs	:	:	3.5	17.8	13.5	11.3	7.6	9.1	7.3	1.7	1.7	2.2
Real unit labour costs	:	:	-14.5	3.9	2.9	2.8	-0.7	-2.1	6.2	-2.0	-2.5	-2.2
Estonia												
Real GDP	:	:	:	-2.0	4.3	3.9	10.6	4.7	-1.1	6.6	5.9	5.7
Occupied population	-2.3	-5.2	-7.5	-2.2	-5.3	-1.6	0.4	-1.3	-4.1	-0.3	-0.1	0.0
Labour productivity	:	:	:	0.2	10.1	5.6	10.2	6.0	3.1	6.9	6.0	5.7
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	:	:	:	39.8	31.9	24.0	10.9	8.9	3.9	9.0	4.7	4.3
Nominal compensation per employee	:	:	:	53.8	40.5	23.3	19.7	13.6	7.1	11.1	10.4	10.1
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	:	10.0	6.6	-0.5	8.0	4.4	3.1	1.9	5.5	5.5
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	:	8.0	12.7	0.5	9.2	5.0	3.6	6.5	6.2	6.3
Nominal unit labour costs	:	:	:	53.5	27.6	16.8	8.7	7.2	3.8	4.0	4.2	4.1
Real unit labour costs	:	:	:	9.8	-3.2	-5.8	-2.0	-1.6	0.0	-4.7	-0.4	-0.1
Hungary												
Real GDP	-11.9	-2.1	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	4.9	4.5	5.3	4.6	5.0
Occupied population	:	:	-6.3	-2.0	-1.9	-0.8	0.0	1.4	3.1	1.0	1.0	1.0
Labour productivity	:	:	6.0	5.0	3.5	2.2	4.6	3.4	1.4	4.2	3.6	3.9
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	25.4	20.3	21.3	19.5	26.7	21.2	18.5	12.6	8.5	6.7	8.0	6.2
Nominal compensation per employee	:	:	23.1	17.9	21.5	20.2	20.8	13.9	6.1	7.6	8.6	6.0
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	1.5	-1.4	-4.1	-0.8	2.0	1.1	-2.2	0.8	0.6	-0.2
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	2.1	-1.3	-4.8	-2.6	2.4	0.5	-5.9	-2.2	-1.3	-0.5
Nominal unit labour costs	:	:	16.1	12.3	17.4	17.6	15.5	10.2	4.7	3.2	4.8	2.0
Real unit labour costs	:	:	-4.3	-6.1	-7.3	-3.0	-2.5	-2.2	-3.5	-3.3	-2.9	-3.9
Latvia												
Real GDP	-10.4	-34.9	-14.9	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.9	0.1	5.7	5.5	5.5
Occupied population	-0.8	-7.3	-6.9	-10.1	-3.5	-2.7	1.9	0.6	-0.5	0.0	1.0	1.0
Labour productivity	-9.6	-29.7	-8.6	12.0	2.7	6.2	6.6	3.3	0.6	5.7	4.5	4.5
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	156.2	975.9	71.5	38.3	16.0	16.5	6.6	5.5	2.0	5.0	2.5	2.7
Nominal compensation per employee	:	:	138.3	54.3	23.9	24.2	15.2	7.0	11.1	4.3	4.3	4.4
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	38.9	11.5	6.8	6.6	8.1	1.4	9.0	-0.6	1.8	1.6
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	13.4	2.2	-0.7	5.3	6.1	7.1	8.1	2.0	2.6	1.3
Nominal unit labour costs	:	:	160.6	37.7	20.6	17.0	8.1	3.6	10.5	-1.3	-0.2	-0.1
Real unit labour costs	:	:	51.9	-0.4	4.0	0.4	1.4	-1.8	8.4	-6.0	-2.6	-2.7
Lithuania												
Real GDP	-5.7	-21.3	-16.2	-9.8	3.3	4.7	7.3	5.1	-4.1	2.9	3.5	4.0
Occupied population	2.4	-2.2	-4.2	-5.8	-1.9	0.9	0.6	-0.8	-0.5	-3.3	-0.7	0.2
Labour productivity	-7.9	-19.5	-12.6	-4.2	5.3	3.7	6.6	5.9	-3.6	6.4	4.2	3.8
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	227.9	943.0	306.2	61.6	38.0	25.1	13.2	6.7	3.4	1.4	2.1	3.1
Nominal compensation per employee	:	:	:	67.7	61.5	29.4	24.1	19.9	7.6	4.8	2.6	3.8
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	:	3.7	17.0	3.4	9.6	12.4	4.1	3.4	0.5	0.7
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	:	:	:	10.8	13.9	14.7	5.9	3.6	0.6	1.0
Nominal unit labour costs	:	:	:	75.1	53.4	24.7	16.4	13.2	11.6	-1.5	-1.5	0.1
Real unit labour costs	:	:	:	8.3	11.1	-0.3	2.8	6.1	8.0	-2.8	-3.5	-3.0

西班牙失業與失業保險制度之研究

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Malta												
Real GDP	:	:	4.5	5.7	6.2	4.0	4.9	3.4	4.0	4.1	4.3	4.0
Occupied population	1.7	1.6	1.1	-1.5	3.3	1.6	0.3	-0.2	0.7	1.8	0.1	0.3
Labour productivity	:	:	3.4	7.3	2.8	2.4	4.6	3.6	3.3	:	:	:
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	:	:	2.8	3.5	4.9	0.8	2.3	2.3	2.1	:	:	:
Nominal compensation per employee	9.7	6.3	9.9	8.4	8.8	6.1	3.1	5.6	4.3	:	:	:
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	6.9	4.7	3.7	5.2	0.8	3.2	2.2	:	:	:
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Nominal unit labour costs	:	:	6.3	1.0	5.8	3.7	-1.4	1.9	0.9	:	:	:
Real unit labour costs	1.6	-0.3	3.4	-2.5	0.9	2.8	-3.6	-0.4	-1.1	:	:	:
Poland												
Real GDP	-7.0	2.5	3.7	5.3	7.0	6.0	6.8	4.8	4.2	4.2	4.3	4.6
Occupied population	:	:	-2.4	1.0	1.8	1.9	2.8	2.3	-2.2	-0.3	-0.6	0.1
Labour productivity	:	:	6.2	4.2	5.1	4.0	3.9	2.4	6.5	4.5	4.9	4.5
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	55.3	38.6	30.6	37.2	28.0	18.7	14.1	11.9	7.0	9.4	6.4	5.4
Nominal compensation per employee	:	73.4	33.0	40.4	34.0	28.4	20.6	16.0	12.4	14.3	10.4	9.1
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	25.1	1.8	2.3	4.7	8.1	5.7	3.7	5.0	4.5	3.7	3.5
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	20.1	1.1	1.8	5.3	7.0	5.1	4.0	4.8	3.9	3.3	3.4
Nominal unit labour costs	:	:	25.1	34.7	27.5	23.4	16.1	13.3	5.6	9.4	5.2	4.4
Real unit labour costs	:	:	-4.2	-1.8	-0.4	4.0	1.8	1.3	-1.4	0.0	-1.1	-1.0
Romania												
Real GDP	-12.9	-8.8	1.5	3.9	7.1	3.9	-6.1	-5.4	-3.2	1.6	1.8	2.3
Occupied population	-0.5	-3.0	-3.8	-0.5	-5.2	-1.2	-3.8	-2.3	-0.6	-0.8	-0.8	-0.3
Labour productivity	-12.5	-5.9	5.5	4.5	13.0	5.2	-2.3	-3.2	-2.6	2.5	2.6	2.6
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	195.0	199.9	227.3	139.0	35.3	45.3	147.2	53.9	46.4	48.7	34.0	16.3
Nominal compensation per employee	127.4	187.8	207.6	132.6	54.3	53.5	103.4	75.7	46.5	41.6	28.7	24.1
Real compensation per employee (GDP deflator)	-22.9	-4.0	-6.0	-2.7	14.1	5.7	-17.7	14.1	0.1	-4.8	-3.9	6.7
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	-19.6	-5.8	-8.0	-3.8	12.8	7.0	-20.8	17.3	2.0	-2.4	-1.0	0.9
Nominal unit labour costs	159.8	205.9	191.5	122.7	36.5	45.9	108.3	81.4	50.4	38.2	25.5	21.0
Real unit labour costs	-11.9	2.0	-10.9	-6.8	0.9	0.4	-15.7	17.8	2.7	-7.0	-6.3	4.0
Slovak Republic												
Real GDP	:	:	1.9	4.9	6.7	6.2	6.2	4.1	1.9	2.2	3.0	3.8
Occupied population	:	:	:	:	2.1	3.3	-1.1	1.5	-3.2	-1.4	0.2	0.4
Labour productivity	:	:	:	:	4.0	2.2	5.4	5.4	3.6	3.8	2.2	2.6
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	:	:	15.4	13.8	9.7	4.5	6.6	5.1	6.6	6.5	6.9	5.4
Nominal compensation per employee	:	:	:	:	:	:	:	:	5.8	6.0	7.5	7.2
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	:	:	:	:	:	:	-0.7	-0.5	0.6	1.7
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	:	:	:	:	:	:	-4.0	-4.8	0.3	2.1
Nominal unit labour costs	:	:	:	:	:	:	:	:	2.2	2.1	5.2	4.5
Real unit labour costs	:	:	:	:	:	:	:	:	-4.1	-4.1	-1.5	-0.9
Slovenia												
Real GDP	-8.9	-5.5	2.8	5.3	4.1	3.5	4.6	3.8	5.0	4.8	4.3	4.3
Occupied population	:	:	:	:	:	:	:	:	-1.7	0.9	0.8	0.8
Labour productivity	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	94.9	208.2	37.1	22.6	15.2	11.1	8.8	7.8	6.4	8.9	7.4	5.4
Nominal compensation per employee	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Real compensation per employee (GDP deflator)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Nominal unit labour costs	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Real unit labour costs	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Macroeconomic indicators (annual percentage change)												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Turkey												
Real GDP	0.9	6.0	8.0	-5.5	7.2	7.0	7.5	3.1	-5.0	5.8	-2.0	3.3
Occupied population	0.6	0.5	-0.2	2.4	3.7	2.0	-2.5	2.8	2.2	2.7	2.5	2.6
Labour productivity	0.4	5.5	8.2	-7.7	3.4	4.9	10.3	0.3	-7.1	3.0	-4.4	0.7
National CPI	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Price deflator GDP	58.8	63.7	67.8	106.5	87.2	77.8	81.5	75.7	56.0	59.4	60.8	28.1
Nominal compensation per employee	90.9	63.1	75.2	61.8	68.1	101.2	115.9	73.9	45.0	59.3	51.8	31.6
Real compensation per employee (GDP deflator)	20.2	-0.4	4.5	-21.6	-10.2	13.1	18.9	-1.0	-7.1	-0.1	-5.6	2.8
Real compensation per employee (priv. cons. defl.)	18.7	-1.5	5.6	-22.5	-12.7	19.9	18.7	-5.2	-10.2	2.2	-6.3	2.0
Nominal unit labour costs	90.2	54.6	61.9	75.3	62.6	91.8	96.8	73.4	56.0	54.7	58.7	30.7
Real unit labour costs	19.7	-5.6	-3.5	-15.1	-13.1	7.9	7.8	-1.3	0.0	-3.0	-1.3	2.1

- 說明：
1. 每一欄的數字皆是與前一年比較之百分比。
 2. ** 由於奧地利在九七年以前沒有資料可循，因此第一頁歐盟指標有部分空白無法統計。
 3. 每個國家統計欄之名稱翻譯如下：實際國民生產毛額、人口比率、勞工生產力、每小時平均的工作量、每小時的工作生產力、消費指數的協調、通貨緊縮比率、每位勞工名義上能得到的津貼、每位勞工實質上能得到的所得津貼、每位勞工實質上能得到的私人消費津貼、勞工名義上的薪資、勞工實質上的薪資。

資料來源：Commission Services, AMECO. Latest updates to Commission's 2001 Spring Forecasts. OECD for annual hours worked.

附錄五 歐盟就業指標 (1975- 1999)

年代 項目	1975	1985	1990	1991	1994	1996	1997	1998	1999
總人口數 (千人)	332391	342153	348398	366217	370888	373060	374162	374830	375593
15-64 歲工 作年齡人 口(千人)	206477	224122	229683	242023	244180	245927	246284	246826	247296
總就業人 口(千人)	133925	134906	144761	153142	148699	150332	151443	153416	155499
就業人口 年增減比 率(%)	No	0.1	1.4	No	-1.0	0.4	0.7	1.3	1.4
就業率 (%)	63.3	59.3	62.2	62.4	60.1	60.3	60.7	61.4	62.1
自家經營 者佔實際 勞動人口 比率(%)	15.8	15.1	15.4	14.7	15.0	15.0	14.9	14.7	14.4
部分工時 就業者比 率(%)	No	13.1	13.8	13.8	15.6	16.4	17.0	17.4	17.7
固定工作 時段契約 就業者比 率(%)	No	8.3	10.3	10.3	11.1	11.9	12.4	12.8	13.2
農業就業 人口比率 (%)	11.1	8.3	6.7	6.3	5.5	5.1	5.0	4.7	4.4
工業就業 人口比率 (%)	39.5	34.4	33.3	33.3	30.7	29.9	29.6	29.6	29.3
服務業就 業人口比 率(%)	49.4	57.3	60.1	60.3	63.7	65.0	65.4	65.7	66.3
勞動人口 比率(%)	67.2	66.7	68.2	68.8	68.3	68.4	68.6	68.9	69.2
總失業人 口(千人)	5094	14783	12035	13568	18409	18086	17851	16909	15763
男性失業 人口 (千人)	2967	8002	5796	6697	9566	9232	8982	8357	7746
女性失業 人口 (千人)	2128	6782	6239	6872	8843	8855	8869	8552	8018

失業率 (%)	3.7	9.9	7.7	8.2	11.1	10.8	10.6	9.9	9.2
男性失業 率 (%)	3.3	8.8	6.2	7.0	10.0	9.6	9.3	8.6	7.9
女性失業 率 (%)	4.3	11.6	9.8	10.0	12.7	12.4	12.3	11.7	10.9
青少年失 業率 (%)	No	11.7	8.2	8.5	10.7	10.3	9.8	9.2	8.4
長期失業 率 (%)	No	5.2	3.7	3.5	5.3	5.3	5.3	4.8	4.3

資料來源：筆者整理自

1. “Employment in Europe 2000”, European Commission, Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg, 2000, p. 90.
2. “Employment in Europe 2001-Recent trends and prospects”, European Commission (Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A.1), Luxembourg, July 2001, p. 115.

附錄六 西班牙就業指標 (1975-2000)

年代 項目	1975	1985	1990	1991	1994	1996	1997	1998	1999	2000
總人口數 (千人)	35515	38420	38851	38920	39150	39270	39323	39371	39418	39996
15-64 歲工 作年齡人 口(千人)	21517	24102	25289	25359	25770	26253	26282	26302	26104	26271
總就業人 口(千人)	12665	10773	12645	12765	12137	12518	12862	13320	13773	15671
就業人口 年增減比 率(%)	No	-1.6	3.3	1.0	-1.7	1.3	2.8	3.6	3.4	4.7
就業率 (%)	57.0	44.0	49.5	49.8	46.6	47.2	48.6	50.3	52.3	59.6
自家經營 者佔實際 勞動人口 比率(%)	21.0	22.6	20.9	20.4	22.1	21.5	20.9	20.2	19.3	18.8
部分工時 就業者比 率(%)	No	5.8	4.9	4.7	6.9	8.0	8.2	8.1	8.3	8.0
固定工作 時段契約 就業者比 率(%)	No	15.6	29.8	32.2	33.7	33.6	33.6	32.9	32.7	32
農業就業 人口比率 (%)	22.1	16.2	12.0	10.9	9.9	8.6	8.3	7.9	7.4	7.0
工業就業 人口比率 (%)	38.3	31.9	33.6	33.0	30.1	29.4	29.9	30.4	30.6	31.0
服務業就 業人口比 率(%)	39.7	52.0	54.5	56.1	60.0	62.0	61.8	61.7	62.0	63.5
勞動人口 比率(%)	62.4	56.9	59.6	60.1	61.6	61.1	61.7	62.3	62.7	64
總失業人 口(千人)	580	2937	2439	2469	3734	3535	3351	3055	2605	2381
男性失業 人口 (千人)	470	1906	1165	1194	1911	1723	1580	1363	1102	985

女性失業人口 (千人)	109	1031	1275	1275	1823	1812	1771	1692	1503	1396
失業率 (%)	4.4	21.6	16.2	16.4	24.1	22.2	20.8	18.8	15.9	14.1
男性失業率 (%)	4.9	20.1	12.0	12.3	19.8	17.6	16.0	13.8	11.2	9.8
女性失業率 (%)	3.1	25.0	24.2	23.8	31.4	29.5	28.3	26.5	23.0	20.6
青少年失業率 (%)	No	22.0	15.3	14.2	19.4	17.2	16.0	14.6	12.4	11.8
長期失業率 (%)	No	12.6	8.3	8.1	12.7	11.7	10.8	9.4	7.4	6.4

資料來源：筆者整理自

1. “Employment in Europe 2000”, European Commission, Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg, 2000, p. 90.
2. “Employment in Europe 2001-Recent trends and prospects”, European Commission (Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A.1), Luxembourg, July 2001, p. 115.

附錄七 西班牙公共部門預算占 GDP 比率 (1975-1995)

單位：%

	1975	1985	1995
1.經濟範疇的公共支出			
非財政支出	26.07	42.58	47.25
流通的移轉支出	11.89	21.89	25.03
公共消費	10.45	14.71	16.51
公共投資	2.72	3.71	3.66
資金移轉	1.01	2.27	2.05
2.財政範疇的公共支出			
社會安全福利	16.15	24.76	27.75
社會安全	9.25	14.33	15.99
教育、健康、居住	6.90	10.43	11.76
傳統公共財務	4.60	6.75	6.30
國營事業	5.34	11.85	12.72
3.公共就業			
公共部門('000)	--	1789	2122
公共行政('000)	995	1401	1790
附屬比	0.60	0.93	1.09
4.公共收入			
稅收	21.35	31.14	35.34
社會安全捐	10.28	12.98	13.63
個人所得稅	4.86	10.23	12.79
企業所得稅	10.05	11.45	12.48
貨物稅	6.45	9.46	10.07
5.預算的不平衡			
公共行政資源過剩	3.13	-1.37	2.07
有效赤字	-0.35	-6.93	-2.07
主要赤字	0.12	-3.49	-1.29
原始預算規劃部分	17.9	18.0	7.9
6.債的部分			
負債	13.23	45.08	65.91
投資支出	0.47	3.44	5.37
7.區域部門			
公共支出	2.45	9.13	11.57
公共稅收	1.70	4.32	4.62
有效赤字	-0.35	-0.64	-0.93
負債	1.53	3.22	9.97

資料來源：V. Valle, "La Hacienda Pública de la Democracia Española", Papeles de

Economía Española, 68, 1996, p.3.

參考資料

一、文件

(一) 歐盟官方文件：

1. Bertelsmann Foundation: International Reform Monitor, *Social Policy, Labour Market Policy, Industrial Relations*, Issue 3, Oct 2000.
2. Bertelsmann Foundation: International Reform Monitor, *Social Policy, Labour Market Policy and Industrial Relations*, June 2001.
3. European Parliament: Position of Spain with a view to the 1996 IGC, *White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference*, Vol. II, 14 Nov 1996.
4. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, *Your Social Security Rights when moving within the European Union*, 1996.
5. Council of the European Union. *Joint Employment Report 1999*. Brussels: 2 December 1999.
6. European Commission. *Employment in Europe 2000*. Brussels: 2000.
7. European Commission. *Employment in Europe 2001*. Brussels: 2001.
8. European Commission. *Kingdom Of Spain National Action Plan For Employment 2000*, April 2000.

(二) 西班牙官方文件

1. Ministerio de Hacienda. *El Presupuesto De La Seguridad Social*, 2001.

2. Ministerio de Hacienda. *La Economía de España*, 2001.

二、官方出版品

(一) 國際勞工組織：

1. International Labour Organization. *The trade situation and industrial relations in Spain*. Geneva: ILO Mission, 1985.

(二) 歐盟：

1. Commission of the European Communities. *Employment in Europe*. Luxembourg: Employment, Industrial Relations and Social Affairs, 1993.
2. European Commission. *Treaty of Nice-amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Official Journal of the European Communities, Mar 2001.

三、書籍

(一) 中文書籍：

1. 王泰銓。《歐洲共同體法總論》。台北：三民出版社，民 86 年。
2. 王皓昱。《歐洲合眾國—歐洲政治統合理想之實踐》。台北：揚智出版社，民 86 年。
3. 王順民、郭登聰、蔡宏昭。《超越福利國家—社會福利的另類選擇》。台北：亞太出版社，民 88 年。
4. 王萬里譯、Nicholas Moussis 著。《歐盟手冊—前進歐洲》。台北：中國生產力，民 88 年。
5. 古允文譯、Costa Esping-Andersen 著。《福利資本主義的三個世界》。台

- 北：巨流出版社，民 88 年。
6. 朱柔若。《社會變遷中的勞工問題》。台北：揚智出版社，民 87 年。
 7. 江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞。《社會福利與行政》。台北：五南出版社，民 89 年。
 8. 吳明儒、賴兩陽譯。Arthur Gould 著。《資本主義福利體系 - 日本、英國與瑞典之比較》(*Capital Welfare System: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*)。台北：巨流出版社，民 86。
 9. 李欽湧。《社會政策分析》。台北：巨流出版社，民 83 年。
 10. 沈玄池、洪德欽。《歐洲聯盟：理論與政策》。台北：中央研究院歐美研究所，民 87 年。
 11. 林信華。《邁向一個新的歐洲社會》。台北：五南出版社，民 88 年。
 12. 林萬億。《福利國家—歷史比較分析》。台北：巨流出版社，民 83 年。
 13. 柯木興。《社會保險》。台北：中國社會保險學會，民 89 年。
 14. 洪德旋、林振裕、江亮演、林勝義。《社會政策與立法》。台北：空中大學，民 89 年。
 15. 唐文慧、王宏仁。《社會福利理論—流派與爭議》。台北：巨流出版社，民 82 年。
 16. 張世雄。《社會福利的理念與社會安全制度》。台北：唐山出版社，民 85 年。
 17. 張亞中。《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》。台北：揚智出版社，民 87 年。
 18. 梁憲初、冉永萍。《社會保險》。台北：五南出版社，民 89 年。
 19. 許仟。《歐洲各國政府（上）》。台北：漢威出版社，民 86 年 7 月。
 20. 許鐘榮。《中國大百科全書》。台北：錦繡出版社，民 82 年。
 21. 陳麗娟。《阿姆斯特丹條約解讀》。台北：五南出版社，民 88 年。
 22. 黃茂夫、張朝金。《失業保險與就業服務實務》。台北：五南出版社，

民 88 年。

- 23.黃寶祚。《勞工問題》。台北：五南出版社，民 86 年。
- 24.楊孝榮。《福利社會學》。台北：黎明出版社，民 82 年。
- 25.詹火生、楊瑩。《英國社會安全制度—改革與現況探討》。台北：台閩地區勞工保險局，民 83 年。
- 26.蔡宏昭。《社會福利政策—福利與經濟的整合》。台北：桂冠出版社，民 81 年。
- 27.蔡宏昭。《勞工福利政策》。台北：桂冠出版社，民 87 年。

(二) 外文書籍：

1. Almarcha Barbado, Amparo. *Spain and EC Membership Evaluated*. London: Pinter Publishers, 1993.
2. Baldwin, Sally and Falkingham, Jane. *Social security and social change-new challenges to the Beveridge model*. Great British: Harvester Wheat sheaf, 1994.
3. Comps ton, Hugh. *The new politics of unemployment*. London: Routledge, 1997.
4. Cosgrove Sacks, Carol. *The European Union and Developing Countries-the challenges of globalization*. London: Macmillan, 1999.
5. Deakin, Nicholas and Parry, Richard. *The treasury and social policy-The contest for control of welfare strategy*. Great Britain: Macmillan, 2000.
6. Dinan, Desmond. *Encyclopedia of the European Union*. Updated Edition. London: Macmillan Press, 2000.
7. Dr. Mullard, Maurice and Mr. Lee, Simon. *The politics of Social Policy in Europe*. Cheltenham, Uk: Edward Elgar, 1997.
8. Falkner, Gerda. *EU social Policy in the 1990s*. London and New York:

- Rout ledge, 1998.
9. Farrell, Mary. *Spain in the EU-The Road to Economic Convergence*. London: Pal grave, 2001.
 10. Fernández López, M. Fernanda; Salvador Pérez, Félix and Hurdado González, Luis. *Ley General de la Seguridad Social*. Tercera Edición, Madrid: Tecnos, 2001.
 11. Fishman, Robert M. *Working-class organization and the return to democracy in Spain*. Cornell University Press, 1990.
 12. Fos, José María Ordeig. *El Sistema Español de Seguridad Social y el de la Comunidad Europea*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1993.
 13. Fuertes, Juan Velarde. *El Tercer Viraje de la Seguridad Social en España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1990.
 14. García Fernández, Manuel. *Introducción al derecho del trabajo y de la seguridad social*. Madrid: MC Graw Hill, 2000.
 15. Gaul, Jordi. *The social challenge of job creation-combating unemployment in Europe*. UK: Edward Elgar, 1996.
 16. Gillespie, Richard; Rodrigo, Fernando and Story, Jonathan. *Democratic Spain*. London and New York: Rout ledge, 1995.
 17. Gruber, Jonathan and Wise, David A. *Social Security and Retirement around the World*. Chicago: National Bureau of Economic Research, 1999.
 18. Gurgle, Jean and Rees, Tim. *Franco's Spain*. London: Arnold, 1997.
 19. Harrison, Joseph. *The Spanish economy-from the Civil War to the European Community*. Great British: Cambridge University Press, 1995.
 20. Hine, David and Kassim, Hussein. *Beyond the Market –the EU and*

- national social policy*. London: Rout ledge, 1998.
21. Jimeno, Juan and Toharia, Luis. *Unemployment and labor market flexibility: Spain*. International Labor Office, 1994.
22. Jordan, Bill. *The New Politics of Welfare*. London: SAGE, 1998.
23. Kagan, Richard L. and Parker, Geoffrey. *Spain, Europe and the Atlantic world*. UK: Cambridge University, 1995.
24. Knudsen, Herman. *Employee participation in Europe*. London: SAGE, 1995.
25. Ladrech, Robert and Marlière, Philippe. *Social democratic parties in the European Union-History, Organization, Policies*. New York: Macmillan press, 1999.
26. Landesmann, Michael A. and Pachelmann, Karl. *Unemployment in Europe*. Great Britain: Macmillan, 1999.
27. *Ley General de la Seguridad Social*. Madrid : Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.
28. Lind, Jens and Hornemann Møller, Iver. *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-standard Employment in Europe*. Great British: Ash gate, 1999.
29. Marks, Michael P. *The Formation of European Policy in Post-Franco Spain*. Brookfield USA: Amesbury, 1997.
30. Nicoll, William and Salmon, Trevor. *Understanding the New European Community*. London: Harvester Wheat sheaf, 1994.
31. Philpott, John. *Working for full employment*. London: Rout ledge, 1997.
32. Roche, Maurice and Van Berkel, Rik. *European Citizenship and social exclusion*. England: Ash gate, 1997.

33. Rodriguez Ramos, M. J.; Gorelli Hernández, J. and Vilchez Porras, M.. *Sistema de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2000.
34. Rubery, Jill; Smith, Mark and Fagan, Colette. *Women's Employment in Europe-trends and prospects*. London: Rout ledge, 1999.
35. Salmon, Keith. *The modern Spanish Economy-Transformation and Integration into Europe*. 2nd Edition, London: Pinter, 1995.
36. Sapelli, Giulio. *Southern Europe Since 1945- tradition and modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey*. London: Longman, 1995.
37. Symes, Valerie. *Unemployment in Europe-Problems and policies*. London and New York: Rout ledge, 1995.
38. Vallejo, César Gala. *El Sistema de la Seguridad Social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
39. Verhaar, C.H.A.; de Klaver, P.M.; de Goede, M.P.M.; van Ophem, J.A.C. and de Vries, A. *On the challenges of unemployment in a regional Europe*. England: Avebury, 1996.

四、期刊論文

(一) 中文期刊、論文：

1. 王之化。《從西班牙民主化的政經發展過程看其失業問題》(1970-1998) 台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民 89 年。
2. 江立準。「西方社會保障制度的宏觀考察」。《現代國際關係》。台北：第 11 期，民 88 年，頁 34-38。
3. 李誠。「蛻變中西班牙國營事業的勞資關係」。《經濟前瞻》。台北：第 10 卷 6 期，民 84 年 11 月，頁 85-87。
4. 周弘。「英國的全民保障」。《世界知識》。北京：第 14 期，民 90 年，頁 32。

5. 吳天波。「歐盟失業率為何居高不下？」。《世界知識》。卷1期，民84年，頁29-30。
6. 柯木興。「從危險觀點探討失業保險的角色」。《保險專刊》。台北：第48期，頁22-27。
7. 師秀玲。《歐盟國家失業保險制度比較》。台北：東吳大學社會研究所碩士論文，民87年。
8. 張台麟。「西班牙政黨政治之發展及其特性」。《問題與研究》。台北：第33卷，第6期，民83年6月，頁63-72。
9. 陳志強。「全球失業問題剖析」。《台灣經濟研究月刊》。台北：第17卷7期，民83年7月，頁77-79。
10. 陳信宏。「國際經濟動向—西班牙的經濟發展與產業政策」。《經濟前瞻》。台北：第10卷6期，民84年11月5日，頁78-81。
11. 陳郁瑩。《西班牙加入歐盟關稅同盟後之調整措施對其產業發展及就業環境之影響》。台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民87年。
12. 陳曉云。「福利保障的理論、演變及其現實意義」。《世界經濟研究》。上海社會科學研究院：第3期，民90年，頁83-88。
13. 陸銘。「論全球工會力量變化的體制成因」。《世界經濟研究》。上海社會科學研究院：第3期，民90年，頁23-25。
14. 黃莉芳。《西班牙政治民主化過程中工會角色之研究》。台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民83年6月。
15. 楊易。「歐盟失業問題和前景」。《國際問題研究》。第四期，民87年，頁17-19。
16. 楊淑雅。《西班牙社會保險制度之研究》。台北：淡江大學歐洲研究所碩士論文，民85年。
17. 楊雅惠。「西班牙金融改革與金融風暴之借鏡」。《經濟前瞻》。台北：第10卷6期，民84年11月，頁82-84。

18. 蔡宏昭。「如何建立失業保險制度」。《勞工行政》。台北：第 99 期，民 85 年 7 月 15 日，頁 3-11。
19. 鄭功成。「社會保障制度：調整與完善」。《世界知識》。北京：第 12 期，民 90 年，頁 28-31。
20. 盧政春。「邁向人性化的社會安全制度」。《理想雜誌》。台北：民 81 年，頁 13-23。
21. 鍾太原。「由高成長步向高失業的西班牙」。《貿易週刊》。台北：第 1686 期，民 85 年 4 月 7 日，頁 22-25。

(二) 外文期刊雜誌：

1. Anton Kuijsten, Klaus Peter Strohmeier and Hans-Joachim Schulze. “Social policy and forms of family life in Europe”. *International Social Security Review*. Geneva: ISSA, Vol. 47, Mar-Apr 1994, pp. 11-29.
2. Carlos Ochando Claramunt and Salvador Carrasco Arroyo, Department of Applied Economics, University of Valencia, Spain. “The role of ‘the resources of the power hypothesis’ in explaining the Spanish welfare state between 1975-1995”. *European Journal of Political Research*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 261-284.
3. Christián Larraín P. and Mario Velásquez P.. “Unemployment insurance: theoretical approaches and empirical evidence”. *International Social Security Review*. Geneva: ISSA, Vol. 47, Jan 1994, pp. 37-54.
4. Elinor Scarbrough. “West European welfare states: The old politics of retrenchment”. *European Journal of Political Research*. UK: University of Essex, 2000, pp. 225-259.
5. Emmanuel Reynaud. “Financing retirement pensions: Pay-as-you-go and funded systems in the European Union”. *International Social Security*

- Review*. Geneva: ISSA, Vol. 48, Mar-Apr 1995, pp. 41-57.
6. Esping-Andersen, Gosta. "Budgets and Democracy: toward a Welfare State in Spain and Portugal 1960-1986". *Developing Democracy*. London: SAGE, 1994.
 7. Francis G. Castles. "Welfare state development in Southern Europe". *West European Politics*. London: Frank Cass, vol.18, no.2, April 1995, pp.291-313.
 8. Guy Perrin. "The Beveridge Plan: The main principles". *International Social Security Review*. Geneva: ISSA, Vol. 45, Jan-Feb 1992.
 9. Guillén, Ana M.. "Social Policy in Spain: From Dictatorship to Democracy (1939-1982)". *Social Policy in Changing Europe*. Frankfurt: Westview Press, 1992, p.124.
 10. James H. Schulz. "Economic support in old age: The role of social insurance in developing countries". *International Social Security Review*. Geneva: ISSA, Vol. 45, April 1992, pp. 75-102.
 11. Maria Jepsen and Danièle Meulders. "Gender inequalities in European unemployment benefit systems". *International Social Security Review*. Geneva: ISSA, Vol.50, April 1997, pp. 43-61.
 12. Miquel Martinez Lucio and Paul Blyton. "Constructing the Post-Fordist State? The Politics of Labour Market Flexibility in Spain". *West European Politics*. London: Frank Cass, vol.18, no.2, April 1995, pp. 340-359.
 13. Miquel Martinez Lucio. "Employer Identity and the Politics of the Labour Market in Spain". *West European Politics*. London: Cass, vol.14, no.1, January 1991, pp. 41-55.
 14. Omar G. Encanación. "Labor and Pacted Democracy --Post-Franco

- Spain in Comparative Perspective”. *Comparative Politics*. USA: City University of New York, Vol. 33, no.3, April 2001, pp. 337-355.
15. Sofía A. Pérez. “Understanding the failure of Socialist Economic Policies in Spain”. *Comparative Political Studies*. London: SAGE, Vol. 32, no. 6, Sep 1999, pp. 659-689.
16. The Economist Intelligence Unit. “The economy”. *Country Profile—Spain*. UK: EIU, June 15, 1997.
17. Victor Pérez-Díaz. “The ‘Soft Side’ of employment policy: The Spanish Experience”. *West European Politics*. London: A Frank Cass Journal, Vol. 21, no.4, Oct 1998, pp. 201-223.
18. Yves Chassard and Odile Quintin. “Social protection in the European Community: Towards a convergence of policies”. *International Social Security Review*. Geneva: ISSA, Vol.45, Jan-Feb 1992, pp.91-108.

五、報紙、網路資料：

(一) 中文報紙：

1. 「西班牙大選-執政人民黨大勝」, 聯合報, 民 89 年 3 月 14 日, 第 11 版。
2. 「西班牙失業率逐漸減緩」, 中央日報, 民 90 年 3 月 9 日, 第 10 版。
3. 「西班牙執政黨大勝」, 中央日報, 民 89 年 3 月 14 日, 第 10 版。
4. 「歐洲新經濟--已經成形」, 聯合報, 民 89 年 1 月 31 日, 第 11 版。
5. 「總理艾茲納可放手推動自由化」, 聯合報, 民 89 年 3 月 14 日, 第 11 版。

(二) 西文報紙：

1. “De corto aliento”, *El País*, 3 marzo 2001.

2. “El gobierno amplía los contratos fijos con despido más barato-La reforma asume la mayor parte de las demandas de la patronal y bonifica el empleo femenino”, *El País*, 3 marzo 2001.
3. “Spain’s workers in protest”, *the Christian Science Monitor*, Apr. 15, 1987.
4. “Unemployment, Budget deficit cast shadow over economy”, *the Christian Science Monitor*, Apr. 15, 1987.

(三) 網路：

1. DIALOGUE with CITIZENS: SPAIN, *How To Find Work*, (URL: <http://europa.eu.int/scadplus/citizens/en/es/01069.htm>), and Oct 1998.
2. DIALOGUE with CITIZENS: SPAIN, *Practical Aspects*, (URL: <http://europa.eu.int/scadplus/citizens/en/es/018216.htm>), 2001.
3. DIALOGUE with CITIZENS: SPAIN, *Public Employment Agencies*, (URL:<http://europa.eu.int/scadplus/citizens/en/es/01101.htm>), 2000.
4. DIALOGUE with CITIZENS: SPAIN, *The Person Insured Is A Frontier Or Seasonal Worker*, (URL:<http://europa.eu.int/scadplus/citizens/en/es/1094.htm>), 2000.
5. DIALOGUE with CITIZENS: SPAIN, *The Person Insured Is An Ordinary Worker*, (URL:<http://europa.eu.int/scadplus/citizens/en/es/1093.htm>), 2000.
6. EMU and the Labour Market, *EMU and the Labour Market -The Finnish Case*, (URL:http://www.sak.fi/english/articles/emu_and_the_labour_market.htm), 1997.
7. ELPAIS.ES, Las propuestas de patronal y sindicatos, *La Reforma Del*

- Mercado Laboral*, (URL: <http://www.elpais.es/multimedia/espana/tabla.html>), 2001.
8. Glosario Terminológico Estadístico, Boletín Mensual de Estadística-Desempleados, (URL:<http://www.ins.es/tempus/glosario/concepto/p.htm>), May 1998.
9. International Center for Pension Reform, *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en Espana*, (URL:http://pensionreform.org/studies/spain1_esp.html), Julio 1996.
10. International Labour Organization, *Most of World Lacks Unemployment Insurance Social Protection System under Strain-ILO launches World Labour Report 2000*, (URL:<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/pr/2000/29.htm>), 21 June 2000.
11. Joachim Volz, *The Spanish Economy in the Run-up to European Monetary Union*, (URL: http://smith.diw.de/diwwbe/eb97-04/n97apr_3.htm), 1996.
12. Laura Cruz Castro, *Ideas, Instituciones y ciclo económico: las políticas de formación en España*, (URL: <http://www.iesam.csic.es/doctrab/dt-0006.htm>), Jun 2000.
13. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Aplicación Del Euro En Los Cobros Y Pagos De La Seguridad Social*, (URL: <http://www.seg-social.es/contenidos/secretariageneral/euro/index-euro.htm>), Mayo 23, 2001.
14. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *El Gobierno aumenta hasta 300.000 millones el Fondo de Reserva de la Seguridad Social para el 2001*, (URL: <http://www.mtas.es/periodico/>), Oct 19, 2001.

15. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha dedicado 55,18 billones de pesetas a políticas de empleo y protección social en los últimos cinco años*, (URL: <http://www.mtas.es/periodico/>), June 18, 2001.
16. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Gerardo Camps anuncia que el Fondo de Reserva de las pensiones tendrá 575.000 millones a finales de 2002*, (URL: <http://www.mtas.es/periodico/>), Oct 10, 2001.
17. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Presupuesto de la Seguridad Social para 2002, una garantía de futuro del sistema de Protección Social*, (URL: <http://www.mtas.es/periodico/>), Oct 9, 2001.
18. OECD, *Macro-Economic of Spain--Assessment and Recommendations*, (URL: <http://www.oecd.org/eco/sur/www.htm>), 2000.
19. Partido Socaillista Obrero Español, *Nuevo politico: nuevo tiempo, History*, (URL: <http://www.psoe.es/NuevasPoliticlas-NuevosTiempos/home.htm>), 12 Jan 2001.
20. SCADplus: Employment, *Current situation and outlook*, (URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c00002.htm>), 2000.
21. Some policy-indicators affecting structural unemployment, *the unemployment insurance system*, (URL: http://www.fm.dk/udgivelser/publikationer/FR97/uk/kap6_1.htm), Feb. 1996.
22. The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide, *The gradual establishment of an area of freedom, security and justice*, (URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a11000.htm>), 1998.
23. The Labour Market in Spain: *The Growth Phase 1986-1989*, (URL:

- <http://www.docuweb.ca/SiSpain/english/economy/growth.html>), 1993.
24. The Labour Market in Spain: *The end of economic expansion 1990-1992*, (URL: <http://www.docuweb.ca/SiSpain/english/economy/labour.html>), 1994.
25. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)-- Documento de Trabajo 00-06, *Ideas, instituciones y ciclo económico: las políticas de formación en España*, (URL: <http://www.iesam.csic.es/doctrab/dt-0006.htm>), June 2000.
26. Welfare Systems and Labour Markets in Europe: What Convergence before and after EMU? *Reconsidering Spanish Unemployment*, (URL: <http://www.iue.it/Personal/Marimon/nontec.htm>), 1, June 1997.