

國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis

我國自營作業者失業保障之法制研究——以愛爾蘭為借鏡

A Study on the Unemployment Protection Scheme for the

Own-Account Workers in Taiwan: Lessons from Ireland

陳文謙

Wen-Chien Chen

指導教授：孫迺翊 博士

Advisor: Nai-Yi Sun, Dr. iur.

中華民國 114 年 5 月

May 2025



謝辭



漫長的碩論寫作天堂路，在撰寫完這段謝辭後就要到盡頭了，對我而言這條路一點都不輕鬆，一跛一跛地走了大約一年半，有非常多要感謝的人們，因為有你們我才能堅持走完。

首先，必須感謝我的指導教授孫迺翊老師，是老師啟發了我對於社會法領域的興趣，尤其是碩三那年疫情下的社會國與社會法專題，帶領我看見自營作業者在現狀社會安全制度下的困境，因而有了寫這本論文的念頭。自營作業者的社會安全保障是新冠疫情後才開始被重視的議題，臺灣幾乎沒有相應的文獻，只能在茫茫的英文文獻中摸索，好在有老師每個月的咪挺一步一步引領我向前，最終順利完成這本論文。感謝老師的指導與照顧，對於能夠成為老師的學生，我感到非常榮幸。

除了孫老師之外，也必須感謝為我進行口試的邱羽凡老師與張桐銳老師，謝謝二位老師撥冗為我進行口試，尤其是在研究範圍的限縮以及第五章的個人見解，點出許多我對於法制建構過於理想的想像，並給予諸多寶貴的修正建議。此外，也非常感謝在學習法律過程中教導過我的所有老師們，雖然未必與這本論文直接相關，但老師們所帶給我的法律知識，都是讓我得以成長的重要養分。

接著，是研究所的同學與玩伴們。感謝一起走過孫門碩論寫作天堂路的嘉恩、映容、脩閔、宗翰、昆昌及宜倩，每個月因為有你們的陪伴，讓我在這條路上不孤單。也感謝臺大酒精法組的凌瑀、奕賢、啟二、瀚平、子萱、鈞皓、聖杰及品聿，和你們有著我研究所期間絕大多數的荒謬與歡樂，雖然大家一個一個畢業，但相信臺大酒精法組總有一天肯定會再一起嘔吐的。

對了，還要感謝完儀助教三年多來的照顧，雖然平時嘴巴很壞，但總是讓我感受到你的溫暖與關心，謝謝。

最後，想把最後的一段路留給我的家人們。

我不是一個典型的好孩子，從小調皮搗蛋又不愛念書，盡做些讓你們操心的蠢事，28 歲了還是不能讓你們放心，整天只會和家裡討債。但是，即便我渾渾噩噩相當長的一段時間，你們仍然願意給予我支持，因為國考和論文壓縮了很多和你們相處的時間，但我一直都知道，無論發生什麼事，都有一個地方有人等著我回去，而且會無條件接納所有的我，謝謝愛我的爸爸、媽媽和姊姊。好了，你們長期持有的績優股終於由綠轉紅，或許接下來可以等著領股利，建議是不要太早脫手。

至於凌瑀，寫論文的路途很漫長很煎熬，但一路上都有你陪著，現在終於要結束這一年半以來不算規律的規律生活。在這段時間裡，我總是整天無所事事躺躺打牌，當個等著你買晚餐回家的米蟲，而且還是你回家後才開始嚷嚷要寫認真論文。因為這段時間的壓力，陪伴彼此的時間變得很短暫，但即便你對社會法一知半解，還是會靜靜地聽我分享進度，偶爾再給我一點情緒價值。不過，也是因為有你的存在，我的論文才能夠順利完成，你的陪伴與支持，是我在寫論文過程中最重要的依靠，謝謝你。

2025 年 5 月 9 日

社畜的辦公桌

摘要



自新冠疫情於 2019 年爆發後，各國為控制病毒傳播，實施邊境管制、外出限制與關閉工作場所等措施，雖有效減緩疫情擴散，卻對全球勞動市場造成嚴重衝擊。其中，自我僱用者原先被認為有較高風險承受能力，但疫情期間卻較受僱者面臨更劇烈的工時縮減、收入下降甚至失業困境。這顯示了自我僱用者因缺乏社會安全保障，相較於受僱者更為脆弱，也促使了國際間開始關注自我僱用者的社會安全保障，尤其是失業保障的相關討論，本文則是著重探討在自我僱用者當中的自營作業者的失業保障。

本文先爬梳《經濟、社會、文化權利國際公約》社會保障權體系的發展與具體內涵，釐清失業保障的社會安全制度，以及如何衡量失業保障是否落實的具體指標。接著，本文回到臺灣的社會憲法，明確臺灣失業保障之憲法基礎，以及社會保障權體系與實踐臺灣社會憲法間的關係，並以社會保障權體系的適足性與可取得性指標，檢視臺灣失業保障的落實現況。

為使自營作業者的失業保障被具體落實，本文描繪了我國自營作業者的圖像與就業特性，掌握自營作業者的實際需求及面臨的社會問題，並借鑑愛爾蘭的失業保障制度，發現愛爾蘭不僅提供自我僱用者失業保障，更因應其特殊需求調整制度細節，回應社會保障權體系對於適足性與可取得性之要求。經本文比較分析我國與愛爾蘭的失業保障制度，本文提出建構我國自營作業者失業保障法制的建議，以及可參考愛爾蘭之部分，構築使自營作業者能因應失業風險的社會安全制度。

關鍵詞：社會保障權、失業保障、自我僱用者、自營作業者、就業保險法

Abstract



Since the outbreak of COVID-19 in 2019, global containment measures, including border controls and workplace closures, have severely impacted labor markets. The self-employed, traditionally seen as more resilient, faced greater reductions in working hours, income loss, and unemployment than wage employees, highlighting their vulnerability due to inadequate social security protection. This has sparked international discussions on extending unemployment protection to the self-employed. This study focuses specifically on unemployment protection for own-account workers within the broader self-employed category.

This study examines the right to social security under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) to define key indicators for assessing unemployment protection. It then explores Taiwan's social constitutional framework, analyzing its legal basis for unemployment protection and evaluating its adequacy and accessibility.

To enhance unemployment protection for the Own-Account Workers, this study assesses their employment characteristics and challenges, drawing insights from Ireland's tailored unemployment protection Scheme. A comparative analysis of Taiwan and Ireland informs policy recommendations for strengthening Taiwan's legal framework, ensuring the own-Account workers can better face unemployment risks.

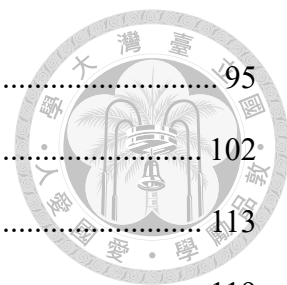
Keywords: right to social security, unemployment protection, Self-employed, Own-Account Workers, Employment Insurance Act.

簡目次



謝辭	i
摘要	iii
Abstract.....	iv
簡目次	v
詳目次	vii
表次	xii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與問題意識	1
第二節 名詞定義與研究範圍	7
第三節 研究方法	13
第四節 研究架構	15
第二章 國際公約中關於失業風險之社會安全保障.....	16
第一節 國際公約中的社會保障權	17
第二節 社會保險制度於社會保障權體系之定位與擴展	26
第三節 社會保障權體系下的失業保障與其具體落實	39
第四節 小結	51
第三章 我國失業保障的憲法內涵、落實現況與挑戰.....	54
第一節 我國社會憲法中的失業保障	55
第二節 我國失業保障制度之建構與落實現況	62
第三節 我國自營作業者圖像與就業特性	73
第四節 自營作業者於我國社會保險制度的適用與挑戰	86
第五節 小結	91
第四章 愛爾蘭自我僱用者的失業保障制度.....	94

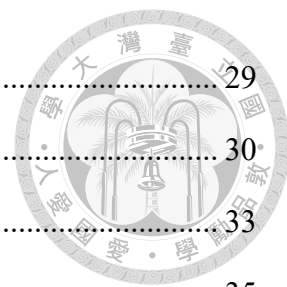
第一節 愛爾蘭社會安全制度之圖像	95
第二節 愛爾蘭的失業保障制度	102
第三節 愛爾蘭失業保障制度之評析	113
第四節 小結	119
第五章 我國與愛爾蘭失業保障制度之比較分析與立法建議	121
第一節 自營作業者失業風險之保障	121
第二節 我國自營作業者失業保障制度之建構	128
第三節 小結	146
第六章 結論	148
參考文獻	151
一、中文部分	151
二、外文部分	158



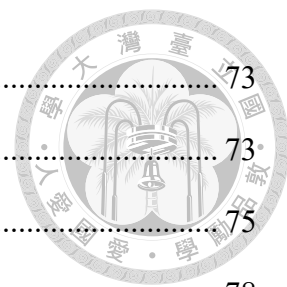
詳目次



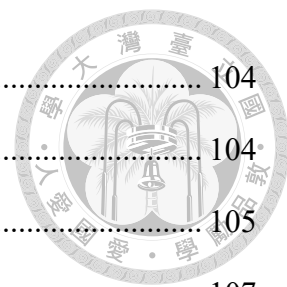
謝辭	i
摘要	iii
Abstract.....	iv
簡目次	v
詳目次	vii
表次	xii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與問題意識	1
第二節 名詞定義與研究範圍	7
第一項 自營作業之定義	7
第二項 研究範圍與限制	12
第三節 研究方法	13
第四節 研究架構	15
第二章 國際公約中關於失業風險之社會安全保障.....	16
第一節 國際公約中的社會保障權	17
第一項 社會保障權的發展歷程	17
第二項 社會保障權的體系與內涵	20
第一款 基本概念	20
第二款 核心義務	23
第三款 尊重、保護與實現義務	24
第四款 社會安全保障之監督與指標	25
第二節 社會保險制度於社會保障權體系之定位與擴展	26
第一項 落實社會保障權之具體措施	27



第二項 俾斯麥模式的起源與擴展	29
第一款 被保險人之保障需求性	30
第二款 被保險人間之社會連帶關係	33
第三項 貝弗里奇報告的提出	35
第四項 社會安全制度之發展與國家脈絡	37
第三節 社會保障權體系下的失業保障與其具體落實	39
第一項 失業風險與其社會安全制度	39
第二項 失業風險的保障對象	44
第三項 落實失業保障的具體指標	47
第一款 適足性	48
第二款 可取得性	49
第四節 小結	51
第三章 我國失業保障的憲法內涵、落實現況與挑戰	54
第一節 我國社會憲法中的失業保障	55
第一項 失業保障制度之憲法基礎	55
第二項 社會憲法中失業保障之效力	58
第三項 社會保障權體系與我國社會憲法之實踐	60
第二節 我國失業保障制度之建構與落實現況	62
第一項 我國失業保障制度之建構	63
第一款 就業保險制度	63
第二款 就業服務與職業訓練	66
第二項 以社會保障權體系檢視我國失業保障的落實現況	67
第一款 涵蓋對象與風險範圍	67
第二款 給付金額與期間	69
第三款 請領條件	71



第三節 我國自營作業者圖像與就業特性	73
第一項 統計資料來源與定義	73
第二項 自營作業者就業概況與組成	75
第三項 自營作業者之就業特性	78
第一款 工作自主性與經濟風險	78
第二款 工時長短與收入高低脫鉤	80
第三款 工作期間及收入難以預期	83
第四款 就業能力維持不易	85
第四節 自營作業者於我國社會保險制度的適用與挑戰	86
第一項 自營作業者於我國社會保險制度之涵蓋現狀	86
第二項 自營作業者適用我國社會保險制度之法制現況與挑戰	87
第一款 強制投保與否及方式	87
第二款 投保薪資之申報	89
第三款 自營作業者與我國社會保險制度相容性之挑戰	90
第五節 小結	91
第四章 愛爾蘭自我僱用者的失業保障制度	94
第一節 愛爾蘭社會安全制度之圖像	95
第一項 愛爾蘭社會安全制度的起源與發展	95
第二項 愛爾蘭社會安全制度的基本框架	98
第一款 愛爾蘭的社會保險制度	98
第一目 被保險人之類別	98
第二目 社會保險費繳納與投保期間	100
第二款 愛爾蘭的社會救助制度	101
第二節 愛爾蘭的失業保障制度	102
第一項 公共就業服務	102



第二項 失業保險給付	104
第一款 請領條件	104
第二款 給付水準與期間	105
第三項 與收入相關的失業保險給付	107
第一款 請領條件	107
第二款 給付水準與期間	109
第四項 自僱者失業保險給付	110
第一款 請領條件	110
第二款 給付水準與期間	111
第五項 失業救助給付	112
第三節 愛爾蘭失業保障制度之評析	113
第一項 失業風險與其涵蓋對象	114
第二項 失業保障的適足給付水準	116
第三項 請領資格期間之設計	117
第四項 公共就業服務之規劃	119
第四節 小結	119
第五章 我國與愛爾蘭失業保障制度之比較分析與立法建議	121
第一節 自營作業者失業風險之保障	121
第一項 保障需求性之探討	122
第二項 社會連帶基礎之探討	126
第二節 我國自營作業者失業保障制度之建構	128
第一項 自營作業者之投保方式	128
第二項 自營作業者之投保薪資	131
第一款 投保薪資之定義	131
第二款 投保薪資之採計週期	133

第三款 投保薪資之核實申報義務	135
第三項 自營作業者失業之認定	136
第一款 完全結束工作	137
第二款 突發性與常態性風險所導致的收入減少	138
第一目 突發性風險所導致的收入減少	139
第二目 常態性風險所導致的收入減少	140
第三款 失去主要工作	142
第四項 積極性就業促進措施之協力義務	143
第五項 請領資格的期間設計	144
第三節 小結	146
第六章 結論	148
參考文獻	151
一、中文部分	151
二、外文部分	158

表次

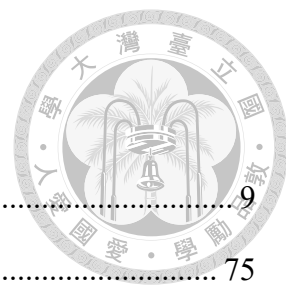


表 1	ICSE-18 統計分類	9
表 2	近五年就業者之從業身分	75
表 3	2023 年就業者教育程度分佈	76
表 4	2023 年就業者年齡分佈	76
表 5	2023 年自我僱用者職業類別分佈	77
表 6	近五年失業者失業原因分佈	80
表 7	2023 年有職業且在工作之就業者每週工時分佈	81
表 8	自我僱用者與受僱者收入分佈比較	82
表 9	失業保險給付金額表／依扶養或撫養對象	106
表 10	失業保險給付金額表／依每週平均投保薪資高低	106
表 11	與收入相關的失業保險給付金額表	109



第一章 緒論

第一節 研究動機與問題意識

2019 年嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，以下簡稱新冠疫情）在中國武漢爆發，並迅速在全世界傳播，對所有人的生活皆造成衝擊。為了避免新冠疫情對全民健康層面造成直接影響，各國採取邊境管制措施避免病毒進入國境，並在國家內部採取外出限制及關閉工作場所等管制措施，減少病毒在國家內部流竄的可能¹。但邊境管制、外出限制及關閉工作場所等措施，雖能夠有效減緩或阻絕新冠疫情的傳播，仍會因管制而間接對人民生活及工作層面造成影響。國際勞工組織（International Labour Organization）估計，2020 年全球有 93% 勞工工作場所遭遇不同程度的限制，1.14 億勞工面臨失業，即便勉強保住工作仍面臨工時縮短及收入下降的問題²。因此，各國推出大量臨時性社會安全保障措施，除提供現金及實物給付外，亦引入新的社會安全保障措施及擴張既有社會安全制度，如臨時性工作保留計畫、收入補貼與失業津貼等，以維持所有人民的基本生活與勞工的就業安全³。

值得關注的是，在眾多受新冠疫情影響的族群中，向來被我們認為較能吸收外部風險的自我僱用者（self-employed），新冠疫情期間無論是工時及收入的減少，抑或面臨失業的困境，相較普遍已受社會安全制度保障的受僱者皆更為嚴重且更加脆弱⁴，各國紛紛也為自我僱用者擬定臨時性的社會安全保障措施，減緩新冠疫情的衝擊⁵。

¹ OurWorldInData, POLICY RESPONSES TO THE CORONAVIRUS PANDEMIC, <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid> (last visited Jan. 14, 2024).

² ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition Updated estimates and analysis*, Jan 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf, at 1-11.

³ ILO, *Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world*, Social Protection Monitor, Dec 2020, <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56047>, at 2-3.

⁴ Blundell, J & Machin, S, *Self-employment in the Covid-19 crisis*, Centre for Economic Performance & LSE (2020), at 5; Nicholas Biddle, Ben Edwards, Matthew Gray & Kate Sollis, *The initial impacts of COVID-19 on the self-employed*, ANU Centre for Social Research and Methods (2020), at 5-11.

⁵ Isabel Baptista, Eric Marlier, Slavina Spasova, Ramón Peña-Casas, Boris Fronteddu & Dalila Ghailani,

新冠疫情對自我僱用者所帶來的衝擊並非偶然，傳統上我們認為自我僱用者屬於獨立企業家的範疇，相較受僱者更加自主，自我承擔經濟風險⁶。但隨著資訊技術的革新、全球化下資本與人力的移動與製造業的沒落，以及勞動法規的愈加嚴格，勞動市場與經濟環境因此不斷變動，不論是典型勞動關係的減少，抑或新興的、個人化的就業模式，皆導致自營作業者（Own-Account Workers）與非典型勞動關係的比例不斷增長⁷。諸多受僱者非自願地轉為自我僱用者，尤其是其中的自營作業者，以外包的方式繼續為同一雇主工作⁸，成為具有經濟上從屬性的自營作業者，收入大多數仰賴單一來源，承擔了創業風險卻無法將風險分散在數個收入來源，再加上典型勞動關係的彈性化，模糊了典型勞動者與自我僱用者的界線⁹。從而，許多自我僱用者處境艱困，享受著自主工作的彈性，也面臨外部風險的束縛與限制，即便自我剝削亦僅能勉強維持生計¹⁰。新冠疫情不僅證實了社會安全制度的不足，無法使自我僱用者因應突如其來的社會風險¹¹，也突破了我們向來對自我僱用者的認知，發現自我僱用者的就業並非那麼地穩定，更是在新冠疫情過後，使全球愈加重視自我僱用者的社會安全保障問題¹²。

Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis: An analysis of policies in 35 countries, July 2021, ESPN, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24715&langId=en>.

⁶ Fabian Dekker, *Self-Employed without Employees: Managing Risks in Modern Capitalism*, 38 POL. & POL'Y 765, 778-782 (2010); Wieteke Conen, Joop Schippers & Karin Schulze Buschoff, *Self-employed without personnel between freedom and insecurity*, 5 WSI STUD. 1, 6-7 (2016).

⁷ Schulze Buschoff, Karin & Claudia Schmidt, *Adapting labour law and social security to the needs of the 'new self-employed' — comparing the UK, Germany and the Netherlands*, 19(2) EUR. J. SOC. POL'Y 147, 149 (2009); Hu, Aiqun & Patrick Manning, *The global social insurance movement since the 1880s*, 5(1) J. GLOB. HIST. 125, 144-147 (2010); F BEHLING, *The Welfare State and Post-Industrial Labour Markets*, in WELFARE BEYOND THE WELFARE STATE: THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP IN BRITAIN AND GERMANY, 175, 176-179 (2018).

⁸ JOOP SCHIPPERS, *Labour market flexibility, self-employment and precariousness*, in SELF-EMPLOYMENT AS PRECARIOUS WORK A EUROPEAN PERSPECTIVE 23, 27 (Wieteke Conen and Joop Schippers ed., 2019).

⁹ Paul Schoukens & Alberto Barrio, *The changing concept of work: When does typical work become atypical?*, 8(4) EUR. J. SOC. SEC. 306, 315-317 (2017); Schulze Buschoff, Karin & Claudia Schmidt, *supra* note 7, 150-151.

¹⁰ Judy Fudge, Eric Tucker & Leah F Vosko, *Changing Boundaries in Employment: Developing a New Platform for Labour Law*, 10 CAN. LAB. & EMP. L. J. 329, 334-336.

¹¹ ILO, *Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience*, Social Protection Spotlight, Mar 2021, <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?iId=55726>, at 1-2.

¹² ILO&OECD, *Ensuring better social protection for self-employed workers*, Apr 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_742290.pdf.



至於自我僱用者獲得失業保障之權利，早在新冠疫情來臨前，《經濟、社會、文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Culture Rights，以下簡稱《經社文公約》）即在第 9 條提及：「本公約締約國各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險」，並透過經濟社會文化委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights，以下簡稱經社文委員會）作成的第 19 號一般性意見（General comment No. 19）的具體闡釋，完整建構了社會保障權之體系與內涵。第 19 號一般性意見釐清了社會保障權之基本內容¹³，如社會安全制度之可近用性、社會安全制度應涵蓋之社會風險類型、社會給付之適足性、社會安全制度之可取得性以及不歧視原則等。而為確保締約國具體落實社會安全保障，課予尊重義務、保護義務及實現義務¹⁴，雖考量資源之有限性而允許締約國以最大能力逐步落實，但仍課予締約國維持最低限度社會安全保障之核心義務¹⁵，而應以何種措施執行並落實社會安全保障，締約國仍具有依其本國具體情況之裁量空間¹⁶。因此，在符合前開社會安全保障基本內容之前提下，締約國可自行選擇透過繳費性制度或社會保險制度、針對特定社會風險或針對特別對象之非繳費性制度，抑或是以私人經營方式或自助模式落實社會安全保障¹⁷。具體做法，經社文委員會則建議參照國際勞工組織（ILO）、世界衛生組織（WHO）及國際社會保障協會（ISSA）之相關指標¹⁸。值得注意的是，第 19 號一般性意見揭示社會安全制度應涵蓋之社會風險類型，經社文委員會特別提及失業給付應涵蓋自我僱用者，提供自我僱用者面臨失業時一段適足期間的現金給付¹⁹。然而，自我僱用者失業之保障應如何具體落實，經社文委員會雖無具體指明，但仍得自第 19 號一般性意見的相關指標，以及前開國際組織所提供之相關指標得到指引。

¹³ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 11-39.

¹⁴ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 43-51.

¹⁵ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 59-61.

¹⁶ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 66.

¹⁷ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 4-5.

¹⁸ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 75.

¹⁹ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16.

然而，自我僱用者的組成相當多元，從攤販、水電工、設計師、計程車司機及工程師，甚至是雇主皆有可能為自我僱用者，具有高度的異質性²⁰，要逐一探討各類自我僱用者是否有受失業保障的需求，恐有其困難。基此，依循前文的脈絡，回頭審視我國新冠疫情期間對自我僱用者之社會安全保障，新冠疫情對自我僱用者的就業造成巨大衝擊，而我國對自我僱用者最主要的紓困政策，即屬提供自營作業者的生活補貼²¹，但 2020 年因工作場所業務緊縮或歇業而失業的自營作業者，仍增長為 2019 年的兩倍²²，凸顯我國社會安全制度對自營作業者失業保障之缺失，優先探討自我僱用者中的自營作業者，對我國現階段而言似乎有其重要性。

觀諸我國失業保障制度，係以就業保險法的失業給付為核心，強制受僱者參加就業保險，於被保險人面臨非自願失業時提供所得替代給付，以保障被保險人失業期間的經濟安全，並結合職業訓練生活津貼與提早就業獎助津貼等積極性措施，促進失業勞工儘早再就業以及透過職業訓練降低再度失業的風險。倘若從我國既有的就業保險制度出發，擴張就業保險納保對象，我國學理上多著重於被保險人之保障需求性²³，以及新加入者與既有被保險人是否具有社會連帶關係²⁴。傳統上係以保障受僱者為出發，蓋受僱者基於僱傭關係的從屬性，對社會風險難以透過其他措施解決，較易遭遇短期、長期或永久性無法勞動，如傷病、失業及退休等使其所得

²⁰ WEI-HSIN YU AND KUO-HSIEN SU, *On One's Own: Self-Employment Activity in Taiwan, in THE REEMERGENCE OF SELF-EMPLOYMENT: A COMPARATIVE STUDY OF SELF-EMPLOYMENT DYNAMICS AND SOCIAL INEQUALITY* 388, 396-397 (Richard Arum and Walter Müller ed., 2004).

²¹ 勞動部（2020），〈勞動部今(20)日公告受理「自營作業者或無一定雇主之勞工生活補貼」，協助勞工渡過生活難關〉，<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/44965/post>（最後瀏覽日：02/02/2024）。

²² 行政院主計總處（2022），〈110 年人力資源調查統計年報〉，頁 249；行政院主計總處（2021），〈109 年人力資源調查統計年報〉，頁 249。

²³ 鍾秉正（2016），〈自營作業者加入勞工保險所涉及之法律問題——兼評最高行政法院 102 年度判字第 633 號判決〉，《社會法之理論與應用（二）》，頁 53-77，元照；鍾秉正（2020），〈我國自營作業者之職災保險加入制度及其爭議〉，《軍法專刊》，66 卷 5 期，頁 1-14；單鴻昇（2022），〈自營作業者作為法定年金保險對象劃定的積極意義〉，政治大學法學院勞動法與社會法中心主編，《理論、制度與行動：社會安全制度與社會法之先行者與推手——郭明政教授榮退祝賀論文集》，頁 123-149，元照。

²⁴ 孫迺翊（2006），〈憲法解釋與社會保險制度之建構——以社會保險“相互性”關係為中心〉，《臺大法學論叢》，35 卷 6 期，頁 257-267。



中斷之各種社會風險，因而具有社會保險制度之保障需求性²⁵。相較於受僱者，自營作業者乃參與社會經濟並自我承擔經濟風險，對本身就業狀況較為自主，亦無僱傭關係中的從屬性，因而傳統上被認為不具備社會保險制度之保障需求性，無須保障其社會風險²⁶。但如前所述，現今的勞動市場與過去已大不相同，並且歷經了新冠疫情的挑戰，不僅凸顯自營作業者因應外部風險能力未必那麼穩定，甚至可能在某些情況較受僱者更加脆弱。於此前提之下，我們是否仍須堅持過去社會保險制度以受僱者作為保障對象之傳統圖像，從而直接否認自營作業者不具備保障需求性²⁷，抑或無僱傭關係之從屬性即無法與受僱者形成社會連帶²⁸，因而將自營作業者排除在就業保險制度之外，皆應有所疑義。

其次，即便是自營作業者中也有著各自的不同樣貌，對失業保障的需求也不見得相同，故要符合自營作業者的實際需求，即有必要描繪我國自營作業者的具體圖像，從而作為探討其失業保障之基礎。況且，觀諸我國社會保險制度的發展脈絡亦可發現，從最初始的勞工保險條例，到後續的就業保險法及勞工職業災害保險及保護法，皆以受僱者作為主要保障對象，形成了一個社會保險制度的標準框架，自營作業者僅為次要的保障對象，若欲落實自營作業者之失業保障，勢必需要因應自營作業者的多樣性與特殊性，針對自營作業者之需求調整我國就業保險制度²⁹，先行描繪我國自營作業者之圖像，了解其實際需求亦屬重要前提。

關於社會保險制度之基本原則，我國於 2023 年 5 月 24 號三讀通過社會福利基本法，作為我國各級政府推展社會政策之指引³⁰，目的即在於延續憲法及國際公

²⁵ 單鴻昇（2022），前揭註 23，頁 129。

²⁶ 楊通軒（2020），《就業安全法理論與實務》，3 版，頁 111-112，五南圖書。

²⁷ 孫迺翊（2016），〈揮別俾斯麥模式社會保險制度？從德國聯邦憲法院幾則判決評析德國近二十年健保制度改革方向〉，《歐美研究》，46 卷 3 期，頁 377-410；孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 257-267。

²⁸ 孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 264-265。

²⁹ ILO&OECD, *supra* note 12, at 6.

³⁰ 請參照社會福利基本法第 1 條立法理由：「考量社會福利事項龐雜多元，為補充共同性規範，作為各級政府推展社會福利之指引，爰制定本法。」



約對人民之社會安全保障，在審議過程亦曾以憲法及國際公約之用詞對法律條文進行調整³¹，可見國際公約對我國社會安全制度之重要性。然而，《經社文公約》建構了一套完整的社會安全保障體系，以及衡量社會保障權是否落實的各種指標，我國學者雖有針對自營作業者社會安全保障進行相關討論，但主要圍繞在自營作業者加入勞工保險及職災保險之相關爭議³²，從憲法層次或國際人權法面向探討自營作業者失業保障的文獻則相對缺乏，即便部分涉及亦非研究重點，多著重於實證分析與各國立法例簡介³³。本文則欲以我國憲法之基本框架出發，借鑑前揭《經社文公約》第 9 條的相關論述與指標，作為具體調整我國失業保障制度之指引，並透過釐清我國自營作業者的具體圖像，嘗試跳脫傳統上社會保險制度以受僱者為主要保障對象的框架，進而落實我國自營作業者的失業保障，在此層面上《經社文公約》社會保障權之體系與內涵，應具我國參考之實質意義。

綜合以上，本文之問題意識應可區分為以下幾個問題：

一、《經社文公約》的社會保障權體系與意涵為何？社會保障權中對失業保障的風險與保障對象是如何發展的？失業保障具體應如何落實？

二、我國失業保障制度的憲法基礎為何？依循社會保障權體系之要求，我國失業保障的落實現況為何？我國自營作業者的具體圖像與就業特性為何？由於自營作業者的就業特性，在落實其失業保障的過程中將面臨何種挑戰？

三、透過《經社文公約》失業保障之體系與具體指標，以及比較法上對愛爾蘭失業保障制度的觀察，應如何調整我國既有的失業保障制度，以符合自營作業者之實際需求，並克服落實其失業保障之挑戰？

³¹ 立法院公報處（2023），《立法院公報》，第 112 卷第 24 期，頁 482-489。

³² 鍾秉正（2016），前揭註 23，頁 53-77；鍾秉正（2020），前揭註 23，頁 1-14；單鴻昇（2022），前揭註 23，頁 123-149。

³³ 林大鈞、賴守仁（2012），《自營作業者納入就業保險適用對象之可行性》，行政院勞工委員會勞工保險處；王素鸞、高震宇、蔡金宏（2013），《自我僱用者失業保險之研究》，中華經濟研究院。

第二節 名詞定義與研究範圍

為使本文討論更加聚焦，本節將針對研究範圍加以特定，並同時統一本文使用之用詞，以利後續之討論。除此之外，礙於能力及篇幅，本文之研究範圍必定有其極限，以及研究限制亦將一併於本節說明。

第一項 自營作業之定義

自我僱用者 (Self-employed) 於國際勞工組織 ICSE-93 之統計分類中，係指雇主 (Employers)、自營作業而未僱有他人者 (Own-account workers)、無酬家屬工作者 (Contributing family workers) 及生產或勞動合作社成員 (Members of producers' cooperatives) 四種非受僱者的總稱，為受僱者的相應概念³⁴。惟國際勞工組織近期認為 ICSE-93 統計分類過於模糊，無法充分表達就業者對就業之經濟組織的控制程度，以及就業者對就業之經濟組織的經濟風險承擔程度，於 2018 年修訂 ICSE-18 統計分類，透過權力 (Authority) 及經濟風險 (Economic risk) 兩個面向，對就業者進行更詳細的分類，細緻地分別描述就業者的定義，取代過去的 ICSE-93 統計分類。前者，係依據對就業之經濟組織的控制程度，區分為獨立工作者 (Independent workers) 與從屬工作者 (Dependent workers)；後者則依據對就業之經濟組織的經濟風險承擔程度，區分為薪資就業者 (Workers in employment for pay) 與報酬就業者 (Workers in employment for profit)，故在結合權力與經濟風險的面向後，就業者統計上可分為四大類，總計十種就業者 (表 1)³⁵：

1. 具有獨立性的薪資就業者：

- (1) 公司雇主 (Employers in corporations)
- (2) 未僱有他人之公司經營者 (Owner-operators of corporations without employees)

³⁴ ILO, <https://ilostat ilo.org/resources/concepts-and-definitions/classification-status-at-work/> (last visited Oct. 31, 2023).

³⁵ ILO, *International Classification of Status in Employment (ICSE-18) Manual*, Aug 2023, https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_894615.pdf.

公司雇主與未僱有他人之公司經營者，二者對其就業之經濟組織皆具有實質控制權，並於其就業之經濟組織中獲得收入，差異僅在於是否僱用受僱者為其工作，而由於其對就業之經濟組織盈虧僅負有限責任，故其雖被分類於獨立工作者當中，但有限責任之經濟風險相對較小而被分類於薪資就業者當中，如股份有限公司之董事或有限公司之經營者。

2. 具有獨立性的報酬就業者：

- (1) 獨資或合夥之雇主 (Employers in household market “unincorporated” enterprises)
- (2) 獨資或合夥自營作業未僱有他人者 (Own-account workers in household market “unincorporated” enterprises without employees)

獨資或合夥之雇主與獨資或合夥自營作業未僱有他人者，二者對其就業之經濟組織皆具有實質控制權，並於其就業之經濟組織中獲得收入，差異僅在於是否僱用受僱者為其工作，而由於其對就業之經濟組織盈虧負無限責任，故不僅被分類於獨立工作者當中，且因無限責任之經濟風險相對較大而被分類於報酬就業者當中，如獨資或合夥商號之經營者。

3. 具有從屬性的薪資就業者：

- (1) 不定期契約之受僱者 (Permanent employees)
- (2) 定期契約之受僱者 (Fixed-term employees)
- (3) 臨時性受僱者 (Short-term and casual employees)
- (4) 帶薪實習生 (Paid apprentices, trainees and interns)

不定期契約之受僱者、定期契約之受僱者、臨時性受僱者與帶薪實習生，由於四者對就業之經濟組織皆不具有實質控制權，而是從屬於雇主之受僱者，故被分類於從屬工作者當中，而因由雇主給付薪資且無須為就業之經濟單位盈虧負任何責任，經濟風險相對較小而被分類於薪資就業者當中，四者差異僅在於受僱之形式有所不同，如受僱於公司雇主之受僱者。



4. 具有從屬性的報酬就業者：

- (1) 具經濟上從屬性之自我僱用者 (Dependent contractors)
- (2) 無酬家屬工作者 (Contributing family workers)

具經濟上從屬性之自我僱用者介於受僱者與自我僱用者間的模糊地帶，必須視其勞務契約進行認定，其工作具有部分自主性且並非受僱於服務對象，但經濟上從屬該經濟組織，故被分類於從屬工作者當中，而由於其必須自負盈虧，被分類於報酬就業者當中，如外送員或髮型設計師等；無酬勞家屬工作者則是協助家庭成員經營公司、獨資或合夥之經濟組織，對其就業之經濟組織無實質控制權而為從屬工作者，但無酬勞家屬工作者並沒有固定之報酬，而是透過家庭內部獲得實物或金錢而受益，故屬於經濟風險較高之報酬就業者，如幫同經營獨資商號之無酬勞家屬。

		經濟風險 (Economic risk)	
		薪資就業者	報酬就業者
權力 (Authority)	獨立工作者	1. 公司雇主 2. 未僱有他人之公司經營者	1. 獨資或合夥之雇主 2. 獨資或合夥之自營作業而未僱有他人者
	從屬工作者	1. 不定期契約之受僱者 2. 定期契約之受僱者 3. 臨時性受僱者 4. 帶薪實習生	1. 具經濟上從屬性之自我僱用者 2. 無酬家屬工作者

表1 ICSE-18 統計分類 (作者自製)

必須注意的是，雖有助於釐清就業者對其就業之組織的控制程度，以及就業者對其就業之組織的經濟風險承擔程度，了解各類就業者之實際情況，但在探討擴張社會安全保障至自我僱用者之指南中，國際勞工組織所稱的自我僱用者 (Self-employed) 仍然指除「具有從屬性的薪資就業者」外所有的就業者，即表 1 灰底的就業者³⁶。換言之，ICSE-18 統計分類與 ICSE-93 統計分類之差異，除了排除生產

³⁶ ILO, *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international*

或勞動合作社成員之外，僅在統計上有其意義，協助我們瞭解各類就業者之實際情況，而非在社會安全保障對象之法律用語。



既然本文涉及自營作業者失業保障及其制度設計之探討，勢必將因自營作業者圖像而有所不同，本文問題意識係從經社文委員會第 19 號一般性意見對自我僱用者失業保障之具體指標出發，研究我國自營作業者之失業保障，並試圖調整既有的失業保障制度，以符合自營作業者之實際需求，故自應以經社文委員會使用之定義為準。惟經社文委員會在第 19 號一般性意見中，並未實質上對自我僱用者進行定義，何種就業者屬於其特別指稱之自我僱用者（self-employed），則應依經社文委員會第 19 號一般性意見第 75 點，參照國際勞工組織之相關指標，亦即依據國際勞工組織擴張社會安全保障至自我僱用者之指南，除「具有從屬性的薪資就業者」以外的所有就業者。

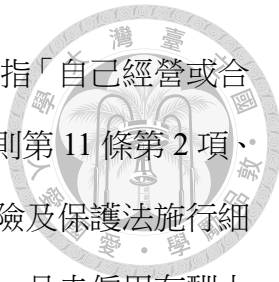
然而，參照我國勞動部之就業統計，就業者係指在資料標準週內年滿 15 歲從事有酬工作者，或從事 15 小時以上之無酬家屬工作者，並分類為雇主、自營作業者、無酬勞家屬工作者及受僱者四類³⁷，並無直接定義何謂自我僱用者，故本文有必要釐清國際勞工組織 ICSE-18 統計分類與我國就業者之對應關係。

首先，關於雇主的部分，於我國勞動部之就業統計係指「自己經營或合夥經營事業而僱有他人幫助工作之就業者」，而就業者必須從事有酬工作，或從事 15 小時以上之無酬勞工作，即我國就業者中之雇主應皆屬實際從事勞動之雇主，於公司及行號係指實際從事勞動對外代表公司或商業登記之負責人³⁸，應可對應至國際勞工組織 ICSE-18 統計分類中的「公司雇主」與「獨資或合夥之雇主」。

experience, June 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_749431.pdf, at 89.

³⁷ 勞動部，〈勞動統計名詞：就業統計〉，<https://statdb.mol.gov.tw/html/com/st0102.html>（最後瀏覽日：12/17/2024）。

³⁸ 請參照勞動部勞動保 2 字第 1030140112 號函。



其次，關於自營作業者的部分，於我國勞動部之就業統計係指「自己經營或合夥經營事業而未僱有他人之就業者」，但於勞工保險條例施行細則第 11 條第 2 項、職業安全衛生法施行細則第 2 條第 2 項，以及勞工職業災害保險及保護法施行細則第 7 條第 2 項係規範「獨立從事勞動或技藝工作，獲致報酬，且未僱用有酬人員幫同工作者」，二者於文義上有所差異，過去我國實務上亦對此有所爭議，惟在 2016 年勞動部發布的行政函釋後，我國實務上對自營作業之認定，前開兩種概念僅為文字敘述上的不同，實際上已指涉同一定義³⁹，皆應可對應至國際勞工組織 ICSE-18 統計分類中的「未僱有他人之公司經營者」以及「獨資或合夥自營作業未僱有他人者」⁴⁰。至於「具經濟上從屬性之自我僱用者」，我國係以個案認定其屬於受僱者抑或自營作業者⁴¹，若個案認定為自營作業者可與其相對應。

最後，無酬勞家屬工作者的部分，於我國勞動部之就業統計係指「幫同戶長或其他家屬從事營利工作而不支領薪資之就業者」，與國際勞工組織 ICSE-18 統計分類中的「無酬勞家屬工作者」定義並無二致，應可相互對應。

綜合以上，國際勞工組織 ICSE-18 統計分類與我國就業者的對應關係，雇主可對應至「公司雇主」與「獨資或合夥之雇主」，而自營作業者可對應至「未僱有他人之公司經營者」、「獨資或合夥自營作業未僱有他人者」以及「具從屬性之自我僱用者」，無酬勞家屬工作者則無疑義，至於本文的研究範圍為何限於自我僱用者當中的自營作業者可則請參照第二項之內容。

³⁹ 過去係因行政院勞工委員會所發布的台勞保 2 字第 60111 號函，將國際勞工組織 ICSE-93 分類定義下的自營作業而未僱有他人者 (Own-account workers) 區分為「自營業主」及「自營作業者」，前者乃「終以買賣、銷售為目的，賺取價差獲致利潤者」，而後者即「獨立從事勞動或技藝工作，獲致報酬，且未僱用有酬人員幫同工作者」，認定自營業主不得透過職業工會加保勞工保險。惟此函釋已遭勞動部後續發布的勞動保 2 字第 1050140323 號令廢止，兩種文字描述已指向同一種概念，並無區分實益。

⁴⁰ 參照行政院勞工委員會勞保二字第 0910062724 號函，未僱有他人之公司經營者應屬於自營作業，其加保之認定原則應參照自營作業之規範。

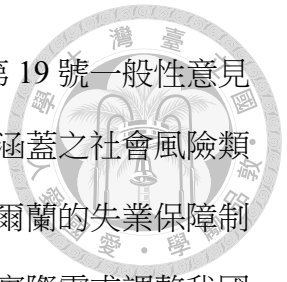
⁴¹ 請參照勞動部關於如何區分承攬、派遣與僱傭關係之指引，<https://www.mol.gov.tw/1607/28162/28652/28922/28925/28928/lpsimplelist>（最後瀏覽日：12/17/2024）。

第二項 研究範圍與限制

首先，本文之研究範圍，誠如前文所述，自我僱用者的組成相當多元且具有高度的異質性，若要逐一探討六種樣態的自我僱用者將有其困難，且將可能使本文的研究過於發散而無法聚焦，由於自我僱用者當中的「未僱有他人之公司經營者」、「獨資或合夥自營作業未僱有他人者」以及「具經濟上從屬性之自我僱用者」，於我國皆被涵蓋在自營作業者的範疇（Own-account workers），且一向是我國探討自我僱用者社會安全保障的重點對象，如勞工保險與職災保險，皆已將自營作業者涵蓋至社會保險制度當中，故本文的研究範圍將聚焦在我國失業保障制度應否將自營作業者涵蓋在內。不過，由於無論是經社文委員會第 19 號一般性意見書、國際勞工組織相關公約及建議書，抑或是愛爾蘭失業保障制度，皆係針對自我僱用者，故在探討前揭內容時，本文仍將探討自我僱用者之社會安全保障，僅在探討我國失業保障制度時限縮至自營作業者。

承上，由於本文的問題意識係自整體自營作業者的失業保障出發，原則上亦將優先探討典型的自營作業者，雖在將所有自營作業者納入失業保障體系後，可能會加劇部分受僱者被迫轉為自營作業者之問題，即所謂的虛假自營作業者，以假承攬、假合作或假委任的方式，擺脫勞動法規之管制，抑或是衍生具經濟上從屬性的自營作業者之相關問題，尤其是食品外送員的勞動保障。不過，前述問題我國已有諸多研究對此進行探討⁴²，且並非本文問題意識所欲處理，故本文僅會在探討失業保障時部分提及，至於打擊虛假自營作業者以及具經濟上從屬性自營作業者勞動保障之部分，則不在本文的研究範圍內。

⁴² 請參照邱雨凡（2021），〈自營作業者之勞動保護與「準勞工」立法之初步分析—以德國法為參考〉，《月旦法學雜誌》，314 期，頁 26-46；邱雨凡（2023），〈「虛假自僱者」！？—從博○來清潔員事件再探勞務契約之定性與區分〉，《月旦民商法雜誌》，81 期，頁 21-37；林均禧（2021），《平台勞動下自營作業者之勞動及社會保障—以西班牙自營作業者法為參考》，國立陽明交通大學科技法律研究所碩士論文；沈柏亘（2020），《論按需工作外送員之社會安全保障》，國立政治大學法律學系碩士班碩士學位論文等。



其次，本文將透過《經社文公約》第 9 條、經社文委員會第 19 號一般性意見與相關國際組織之具體指標，亦即社會安全制度之可近用性、應涵蓋之社會風險類型、適足性、可取得性以及不歧視原則相關之指標⁴³，並參照愛爾蘭的失業保障制度，與我國的失業保障制度進行比較分析，再依據自營作業者之實際需求調整我國失業保障制度。然而，完整的失業保障制度除了就業保險的投保對象、保險給付項目、請領條件、投保薪資與保險財務外，亦包括就業服務與職業訓練等，皆會對是否符合前開《經社文公約》社會保障權之具體指標有所影響。惟礙於作者之能力有限，本文僅聚焦在就業保險的投保對象、保險給付項目、請領條件與投保薪資之部分，以及共同構成失業保障制度的就業服務與職業訓練，其餘涉及保險精算專業的保險費率與保險財務，抑或是牽涉至租稅課徵的相關學說與實務運作，本文礙於能力，皆不在研究範圍內，為本文的研究限制。

最後，至於自營作業者納入失業保障制度之探討，勢必需要參考我國自營作業者之相關文獻，以符合我國自營作業者現況。不過，礙於我國對自營作業者現況調查十分有限，相較於其他國家而言，無法完全掌握我國自營作業者的現況，故在文獻的不足之處，本文將參考其他國家的相關文獻，並試圖與我國自營作業者類比。雖然論證上可能會有瑕疵，未必完全符合我國自營作業者的現況，如勞動市場概況、自營作業者之定義或社會安全制度脈絡等，亦為本文之研究限制，若欲精確地探討自營作業者的社會政策，仍待未來對自營作業者有更多的現況調查。

第三節 研究方法

於研究方法方面，本文使用「文獻分析法」及「比較研究法」，通過對國內外文獻之分析，並參考《經社文公約》社會保障權體系及愛爾蘭失業保障制度的經驗，與我國失業保障制度進行探討、比較及具體調整，作為我國的參考。

⁴³ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 11-39.

文獻分析法的部分，本文透過搜集書籍、專書期刊論文、政府委託研究、碩博士論文及網路相關文獻，並參照經社文委員會的一般性意見書與國際勞工組織相關公約及建議書，藉以了解《經社文公約》社會保障權之體系、內涵與落實指標，並奠基於此基礎，嘗試分析我國之失業保障制度。再者，由於本文涉及我國自營作業者失業保障制度之法制研究，勢必需要釐清我國失業保障制度的憲法基礎，以及自營作業者實際的就業狀況，並且嘗試突破自營作業者失業保障之困境，落實自營作業者的失業保障，符合其實際上的需求，故本文將一併參考我國大法官的憲法解釋與裁判，以及與自營作業者就業的相關統計資料與文獻，作為本文對我國失業保障制度修正建議的依據。

比較研究法的部分，本文除了參考《經社文公約》社會保障權之體系與內涵外，將同時參考比較法為借鏡，蓋失業保障制度應如何進行實踐，仍須參照他國相關制度，始能更細緻地供我國就業保險制度之調整進行參照。本文將以愛爾蘭作為比較法對象，理由在於愛爾蘭係自我僱用者失業保障之先驅，愛爾蘭將自我僱用者列為 S 類社會保險（Class S PRSI）之強制納保對象，並於 2019 年修正其社會福利法⁴⁴（Social Welfare Act 2019），提供自我僱用者失業保險給付（Jobseeker's Benefit (self-employed)）。且依據國際勞工組織的統計，愛爾蘭之失業者受失業保障制度的覆蓋率為百分之百，且愛爾蘭失業者的貧窮率亦僅有百分之五左右⁴⁵，其失業保障制度應具有我國參考之價值。值得注意的是，愛爾蘭除了為《經社文公約》的締約國，必須定期提出國家報告，並接受經社文委員會的結論性意見與一般性意見外，愛爾蘭同時為歐盟會員國，歐盟理事會（Council of the European Union）於 2019 年向所有會員國提出建議⁴⁶，建議會員國將社會安全保障擴張至自我僱用者，除定期追

⁴⁴ Electronic Irish Statute Book, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/34/enacted/en/prin t.html> (last visited Jan. 14, 2024).

⁴⁵ ILO, *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads-in pursuit of a better future*, Sept 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_817572.pdf, at 153.

⁴⁶ EUROPEAN COMMISSION, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10502> (last visited Nov. 25, 2023).

蹤會員國執行狀況外，亦要求會員國提出國家報告，以此提出一系列相關報告，可作為對愛爾蘭失業保障制度法律評析之參考。



第四節 研究架構

本論文共六章，以下簡要說明各章節安排：

第一章的部分，說明本文之問題背景與研究動機、問題意識、研究範圍與限制、研究方法與研究架構，聚焦後續討論。

第二章的部分，將先釐清《經社文公約》社會保障權之體系與內涵，描繪社會保障權體系的基本框架，如何選擇具體的社會安全保障措施，並針對失業風險與保障對象探討失業保障的發展，依據各項具體指標分析如何落實失業保障。

第三章的部分，將先釐清我國失業保障制度之憲法基礎，接著透過《經社文公約》社會保障權體系之指引，探討我國目前失業保障的落實情況，且為了提出更加符合自營作業者的失業保障制度，進一步釐清我國自營作業者的具體圖像與就業特性，並點出落實自營作業者失業保障的挑戰。

第四章的部分，將參考愛爾蘭自我僱用者的失業保障制度，了解其失業保障制度之背景脈絡及基本架構，接著針對愛爾蘭失業保障制度進行法律評析，釐清其是否能夠符合社會保障權體系之要求，供本文後續進行比較及分析。

第五章的部分，將就《經社文公約》社會保障權體系與內涵以及愛爾蘭失業保障制度，可供我國參考之部分進行比較及分析，回應自營作業者失業保障之挑戰，並提出我國保障自營作業者失業風險之具體改革建議。

第六章的部分，為本文之結論，總結前述章節的發現及研究結果。

第二章 國際公約中關於失業風險之社會安全保障

2023 年 5 月 24 日我國三讀通過社會福利基本法，作為我國推展社會政策之指引，目的在於延續憲法及國際公約對人民之社會安全保障，惟社會福利基本法僅抽象地訂定相關原理原則，如第 5 條規範社會保險制度「社會保險，應採強制納保、社會互助及風險分擔原則，對於國民發生之保險事故，提供保險給付，促進其經濟安全及醫療照顧」。具體而言，社會保險制度應如何落實對於個人之社會安全保障，抑或是何種程度始滿足第 3 條社會福利基本方針的「適足生活」，皆難以自法律條文清晰地被釐清，解釋上仍有諸多模糊空間。而我國釋憲實務，則多以涉國家整體資源的分配與運用為由，認為應賦予立法者一定之立法裁量與形成空間，導致釋憲實務在進行法規範憲法審查時，大多以「尊重」立法者而僅以合理審查檢視之⁴⁷，僅有在司法院釋字第 485 號解釋中，揭示社會給付僅能適度為之，而不得過度照顧部分人民⁴⁸，惟仍然沒有提供具體標準，亦無針對人民的社會安全保障具體應如何落實進行闡釋。

基此，由於我國釋憲實務與學說大多沒有對社會安全保障之落實進行探討，導致我國對於社會安全保障的落實仍有諸多待填充之處，本文認為尚有必要借鑑國際公約的論述，以深化我國社會安全保障落實之內涵。本章將依循著本文的問題意識，借鑑《經社文公約》第 9 條、經社文委員會作成的第 19 號一般性意見以及國際勞工組織相關公約與建議書的具體指標，試圖釐清《經社文公約》社會保障權體系的內涵，以及欲落實人民的社會安全保障應採取何種措施。最後，回到社會安全保障中的失業保障，釐清社會保障權體系中所涵蓋的失業風險、保障對象以及應如何落實失業保障的相關指標，具體地描繪社會保障權體系中失業保障之輪廓，以供本文釐清自營作業者失業保障之參考。

⁴⁷ 請參照 111 年憲判字第 19 號憲法判決判決理由第 17 段。

⁴⁸ 請參照司法院釋字第 485 號解釋理由書第 2 段。



第一節 國際公約中的社會保障權

第一項 社會保障權的發展歷程

十九世紀工業革命後，社會上開始出現社會階級，為了將其導正並克服失業與貧窮之社會問題，故在第二次世界大戰後，社會保障權的概念開始於各種國際宣言及國際公約中出現⁴⁹。1944 年國際勞工組織的《費城宣言》（Declaration of Philadelphia），通過國際勞工組織有義務推動並實現的措施中，即包括「擴大社會安全保障措施，為所有需要這種保障和綜合醫療保健的人提供基本收入」⁵⁰。隨後聯合國以《費城宣言》與國際勞工組織章程為基礎，著手擬定人權文書⁵¹，1945 年《聯合國憲章》（The Charter of the United Nations）第 56 條要求所有成員國皆應與聯合國合作，採取共同與個別行動實現第 55 條之目標⁵²，而第 55 條則以較高的生活水準、充分就業及經濟與社會發展為目標，並意圖解決國際間經濟、社會、衛生相關問題⁵³，雖無明確揭示社會保障權之概念，但後續 1948 年《世界人權宣言》（Universal Declaration of Human Rights）第 22 條指出「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障…」，點出社會保障權的概念⁵⁴，並在第 25 條指出「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福祉所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭遇失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障」，更加詳細的描繪社會保障權的具體內涵

⁴⁹ 廖福特（2014），〈兩公約之歷史發展及台灣參與〉，《聯合國人權兩公約—公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約》，初版，頁 7，財團法人台灣新世紀文教基金會。

⁵⁰ Declaration of Philadelphia para. III (f), May 10, 1944, International Labour Conference 26th.

⁵¹ LEE SWEPSTON, *The International Labour Organization and international human rights system*, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, 339, 342 (Scott Sheeran and Sir Nigel Rodley ed., 2013).

⁵² The Charter of the United Nations, art. 56 “All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.”

⁵³ The Charter of the United Nations, art. 55 “...higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and...”

⁵⁴ Universal Declaration of Human Rights, art. 22 “Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.”

55。並且，即便世界人權宣言實際上並無規範效力，仍作為聯合國後續訂立一系列國際公約時之參考來源⁵⁶，其中則以適用所有個人的《經社文公約》第 9 條「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險」為原則性規範，與《世界人權宣言》及《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights，以下簡稱《公政公約》）三者被稱為國際人權法典⁵⁷。

然而，具體社會保障權的概念為何，由於《經社文公約》第 9 條規範相當簡略，難以自文義理解其權利內涵，學說上大多認為可與《世界人權宣言》合併理解，大致瞭解社會保障權⁵⁸，亦可參照國際勞工組織框架下的相關公約及建議書，進一步釐清社會保障權之內涵⁵⁹。原因在於聯合國人權文書草擬過程中，參考了不少國際勞工組織之進步標準，這些標準不僅已被納入《經社文公約》當中，且事實上《經社文公約》第 6 條至第 10 條的實質權利即涵蓋了國際勞工組織 1966 年以前所訂立之基本原則⁶⁰。而社會保障權則是深受 1952 年國際勞工組織第 102 號《社會安全保障最低標準公約》（ILO Convention No. 102, Social Security (Minimum Standards) Convention of 1952，以下簡稱國際勞工組織第 102 號公約）之影響，而之所以《經社文公約》第 9 條對於社會保障權沒有更多的闡釋，主因即是認為國際勞工組織在第 102 號公約已針對社會安全保障有詳盡的說明，為尊重國際勞工組織對社會安全保障標準之專業領域，即無必要在此多加著墨⁶¹。

⁵⁵ Universal Declaration of Human Rights, art. 25 “Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”

⁵⁶ JACKIE DUGARD, *The international human rights system*, in RESEARCH HANDBOOK ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS AS HUMAN RIGHTS, 1, 3 (Jackie Dugard, Bruce Porter, Daniela Ikawa and Lilian Chenwi ed., 2020).

⁵⁷ 廖福特（2014），前揭註 49，頁 1。

⁵⁸ 廖福特（2014），前揭註 49，頁 8-9。

⁵⁹ ILO, *Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development*, Feb 2019, <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/108/universal-social-protection-human-dignity-social-justice-and-sustainable>, at 21-23.

⁶⁰ LEE SWEPSTON, *supra* note 51, at 343.

⁶¹ BEN SAUL, DAVID KINLEY AND JACQUELINE MOWBRAY, *THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS: COMMENTARY, CASES, AND MATERIALS* 618-619 (2014).



不過，國際勞工組織第 102 號公約僅涵蓋有限的群體而有其侷限，《經社文公約》第 9 條仍有必要進一步制定獨立的規範性內容⁶²，故經社文委員會在 2007 年作成第 19 號一般性意見，具體地描繪了社會保障權體系，尤其是針對社會保障權之基本內容、國家義務與相關具體指標。在具體指標的部分，經社文委員會仍特別指出可參照國際勞工組織框架下的相關公約及建議書⁶³，除了國際勞工組織第 102 號公約外，2012 年國際勞工組織第 202 號《社會安全保障最低標準建議書》（ILO Recommendation No.202, Social Protection Floors Recommendation of 2012，以下簡稱國際勞工組織第 202 號建議書）亦對社會保障權有更進一步完整的闡釋，並且對於社會保障權的詮釋與建議應具有權威性，應可作為《經社文公約》第 9 條以及第 19 號一般性意見之補充⁶⁴。換言之，《經社文公約》第 9 條之社會保障權不僅應與《世界人權宣言》第 22 條及第 25 條合併理解，亦應參酌經社文委員會第 19 號一般性意見、國際勞工組織第 102 號公約、第 202 號建議書以及其他相關公約與建議書之內容，始能完整建構社會保障權之體系與內涵⁶⁵。

社會保障權從《世界人權宣言》開始即被直接承認為眾多人權之一，惟與所有經濟、社會及文化權利（以下簡稱經社文權利）相同，與《公政公約》的權利皆具普遍、不可分割、相互依存及相互關聯之性質，但相較於《公政公約》的權利相對能夠立即實現，經社文權利容易受限各國資源的有限性無法立即實現，《經社文公約》之要求亦非十分嚴格，而是期許締約國逐步實現經社文權利，故長期以來並未受到國際重視⁶⁶。為了面對當今世界所遭遇的各種問題，聯合國大會在 2030 永續

⁶² *Id.*, at 623.

⁶³ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 75.

⁶⁴ MAGDALENA SEPÚLVEDA, *The right to social security*, RESEARCH HANDBOOK ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS AS HUMAN RIGHTS, 89, 92-93 (Jackie Dugard, Bruce Porter, Daniela Ikawa and Lilian Chenwi ed., 2020).

⁶⁵ 其他可參照國際勞工組織公約及建議書如國際勞工組織第 118 號同等待遇（社會保障）公約（Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962, No. 118）或第 168 號促進就業與失業保障公約及第 176 號同名建議書（Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988, No. 168, and Recommendation, 1988, No. 176）等，請參照 ILO, *supra* note 59, at 8.

⁶⁶ MANISULI SSENIONJO, *The International Legal Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, in ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS IN INTERNATIONAL LAW, Second Edition, 3, 4-5 (2016).

發展議程中決議，將有關社會保障權的目標列為永續發展目標（SDGs）之一，如 SDG1「消除全世界一切形式的貧窮」，以及 SDG1.3「執行適合本國國情的全民社會安全制度和措施」，不僅揭示了社會保障權的重要性，亦表達了各個國家因應社會問題擴張社會安全保障範圍的決心，使社會保障權重回國際舞台⁶⁷。

第二項 社會保障權的體系與內涵

前文爬梳了社會保障權的發展歷程，得知《經社文公約》社會保障權與國際勞工組織相關指標間的緊密關係，後續經過經社文委員會一般性意見的發展，《經社文公約》社會保障權雖具有獨立的規範性內容，但仍留有透過國際勞工組織現正進行的相關指標補充之空間，尤其是在具體落實社會保障權的相關指標，若要進一步釐清《經社文公約》第 9 條社會保障權的體系與內涵，將不可迴避國際勞工組織框架下之相關指標，必須相互參照始能完整建構社會保障權之體系與內涵⁶⁸，下面就社會保障權之體系與內涵逐一說明：

第一款 基本概念

首先，社會保障權之內涵，如同前文所述難以自《經社文公約》第 9 條「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險」觀察出，而必須與《世界人權宣言》第 22 條及第 25 條合併觀之，尤其是第 25 條「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福祉所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭遇失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障」，由此可以發現社會保障權係指透過社會保險或其他社會服務，實現個人其他經社文權利的基本人權，如有關個人基礎生活的《經社文公約》第 6 條至第 8 條工作權、第 11 條適足生活權以及第 12 條健康權等⁶⁹，進而闡

⁶⁷ MAGDALENA SEPÚLVEDA, *supra* note 64, at 90.

⁶⁸ 關於社會保障權具體指標的建立，第 19 號一般性意見除了國際勞工組織外，亦建議參考國際社會保障協會（ISSA）及世界衛生組織（WHO）的相關指標，惟考量《經社文公約》社會保障權與國際勞工組織間的緊密關係，本文將以國際勞工組織之相關指標為主要探討對象。

⁶⁹ EIBE RIEDEL, *The Human Right to Social Security: Some Challenges, in* SOCIAL SECURITY AS A HUMAN

釋了人權普遍、不可分割、相互依存及相互關聯之性質，而此見解後續亦被經社文委員會第 19 號一般性意見所採納，即社會保障權為當個人無法充分實現《經社文公約》所保障之權利時，確保個人人性尊嚴之重要手段⁷⁰。第 19 號一般性意見與國際勞工組織第 202 號建議書則是進一步指出，社會保障權及其最低標準以具有防止或減輕貧窮、脆弱性與社會排斥的發生，並促進社會包容之作用⁷¹。

其次，社會保障權之範疇與保障對象，自《經社文公約》第 9 條、《世界人權宣言》第 22 條及第 25 條僅雖能夠大致理解社會保障權之內涵，惟具體的範疇與保障對象則仍待補充，國際勞工組織第 102 號公約清楚地揭示，社會安全保障包含九大項目：醫療給付⁷² (Medical care)、傷病給付⁷³ (Sickness benefit)、失業給付⁷⁴ (Unemployment benefit)、老年給付⁷⁵ (Old-age benefit)、職災給付⁷⁶ (Employment injury benefit)、家庭補助給付⁷⁷ (Family benefit)、生育給付⁷⁸ (Maternity benefit)、失能給付⁷⁹ (Invalidity benefit) 及遺屬給付⁸⁰ (Survivors' benefit)。然而，國際勞工組織第 102 號公約揭示的社會安全保障九大項目，其涵蓋對象雖包括受僱者、就業者以及居民，範圍似乎已包含所有人，但其仍主要圍繞在勞方、資方與政府的三方關係，處理工作相關的風險事故，而非自人權的角度進行闡述，無法單靠國際勞工組織第 102 號公約即完整闡釋社會保障權體系⁸¹。也因此，後續的經社文委員會第 19 號一般性意見與國際勞工組織第 202 號建議書，大致雖皆依循國際勞工組織第 102 號公約的九大項目，但第 19 號一般性意見的項目細節與涵蓋對象皆更為廣

RIGHT: DRAFTING A GENERAL COMMENT ON ARTICLE 9 ICESCR - SOME CHALLENGES, 17, 18-21 (Eibe Riedel ed., 2007).

⁷⁰ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 1.

⁷¹ ILO Recommendation No. 202 (2012), ¶ 3.

⁷² Social Security (Minimum Standards) Convention art.7-12, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁷³ Social Security (Minimum Standards) Convention art.13-18, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁷⁴ Social Security (Minimum Standards) Convention art.19-24, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁷⁵ Social Security (Minimum Standards) Convention art.25-30, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁷⁶ Social Security (Minimum Standards) Convention art.31-38, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁷⁷ Social Security (Minimum Standards) Convention art.39-45, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁷⁸ Social Security (Minimum Standards) Convention art.46-52, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁷⁹ Social Security (Minimum Standards) Convention art.53-58, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁸⁰ Social Security (Minimum Standards) Convention art.59-64, June 28, 1952, ILO No. 102.

⁸¹ EIBE RIEDEL, *supra* note 69, at 21-22.

泛且普及，除了強調人人皆享有社會保障權之外，更特別提及需要備受重視的部分族群，如婦女、失業人士、未得到充分社會安全保障的其他工作者，以及非正規經濟部門工作者等⁸²，將社會安全保障之體系描繪地更加具體，與國際勞工組織第 102 號公約仍有所差異⁸³。國際勞工組織第 202 號建議書則也再次確認社會保障權為一基本人權的，並且特別提及必須提供基於社會連帶的普遍性保障、不歧視與回應特殊之需求，以及涵蓋非正規經濟人員的社會包容⁸⁴。

最後，關於社會安全保障之形式，過去由於《經社文公約》第 9 條提及社會保險，且自《世界人權宣言》第 22 條及第 25 條，以及國際勞工組織第 102 號公約皆無明確說明，而引發社會安全保障是否包括社會救助之爭議⁸⁵。然而，實際上國際勞工組織第 102 號公約雖主要提及社會保險制度，惟在老年給付與遺屬給付的部分，明確提及財源可來自繳費制(Contributory)抑或非繳費制(Non-contributory)，亦即包含了社會保險與社會救助，而非僅限於社會保險⁸⁶。後續的第 19 號一般性意見，則是直接指出社會安全保障的措施可分為繳費性計畫與非繳費性計畫，前者主要為社會保險制度，而後者則包含向面臨特定風險之所有人的普及性津貼，抑或針對特定族群的社會救助⁸⁷，此外亦可以私人經營方式或自助模式，以提供社會安全保障⁸⁸。而國際勞工組織第 202 號建議書則是列出更加多元的社會安全保障形式，強調必須考慮社會安全保障措施的多樣性，如負所得稅計畫、公共就業計畫及就業支持計畫等⁸⁹。換言之，落實社會安全保障之形式並非僅限於社會保險，更包括社會救助、普及性津貼以及其他能夠落實社會保障權內涵之措施。

⁸² ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 31.

⁸³ 由於本文僅為簡介社會保障權的基本內涵，其餘有關第 19 號一般性意見與國際勞工組織第 102 號公約之差異，請參照孫迺翊(2014)，〈社會保障權〉，《聯合國人權兩公約—公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約》，初版，頁 394-398，財團法人台灣新世紀文教基金會。

⁸⁴ ILO Recommendation No. 202 (2012), ¶ 2.

⁸⁵ EIBE RIEDEL, *supra* note 69, at 23-25.

⁸⁶ Social Security (Minimum Standards) Convention art.26(3) and 60(2), June 28, 1952, ILO No. 102.

⁸⁷ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 4.

⁸⁸ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 5.

⁸⁹ ILO Recommendation No. 202 (2012), ¶ 9(3).

第二款 核心義務

經社文權利的落實，除了逐一系列各項實質權利外，《經社文公約》為考量個別締約國經濟資源條件的情況，在第 2 條第 1 項即揭示「本公約締約國承允盡其資源能力所及……務期以所有適當方法……逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現」⁹⁰，使各締約國得視其國家內部的經濟資源條件逐步實現經社文權利，有學者認為在地約國逐步全面實現經社文權利之前，仍必須確保經社文權利受有最基本的保障，即部分權利核心內涵不容撼動，促使締約國必須對此立即採取相關措施，避免經社文權利成為空泛的說詞⁹¹。這樣的見解亦出現在《經社文公約》第 3 號一般性意見中，經社文委員會認為締約國皆有最低限度的核心義務，以確保至少使權利有最基本的保障，惟判斷締約國是否已履行核心義務，並非一成不變的標準，仍須考量該國內部的經濟資源條件是否已「盡其資源能力」，但能否歸咎於經濟資源條件不足，必須由該國證明已經盡可能地履行核心義務，回歸公約第 2 條第 1 項的意旨⁹²。

回到社會保障權，第 19 號一般性意見亦有對社會保障權的核心義務進行闡釋，主要係提供最低限度的必要保障，如醫療照護、基本住房、用水和環境衛生、糧食以及最基本的教育，並且要求締約國保障至少一種社會風險和突發狀況⁹³。此外，經社文委員會亦要求締約國尊重並保護既有的社會安全制度，包括私人形成的社會安全制度，締約國皆必須確保其不受不合理的干預⁹⁴。並且，要求締約國必須使人人均有權享有不受歧視的社會安全保障，尤其是處於不利地位和被邊緣化的個

⁹⁰ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 2(1) “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.”

⁹¹ JOIE CHOWDHURY, *Unpacking the minimum core and reasonableness standards*, in RESEARCH HANDBOOK ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS AS HUMAN RIGHTS, 251, 252-253 (Jackie Dugard, Bruce Porter, Daniela Ikawa and Lilian Chenwi ed., 2020).

⁹² ICESCR General comment No. 3 (1990), ¶ 10.

⁹³ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 59(a).

⁹⁴ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 59(c).

人和群體⁹⁵，除了須確保其不受歧視外，更須進一步採取針對性措施，將其納入社會安全制度當中⁹⁶，即經社文委員會一再強調的婦女、失業人士、未得到充分社會安全保障的其他工作者，以及非典型勞動者與非正規經濟部門工作者等⁹⁷，並且維持著由締約國主動證明其已可能地動用所有資源，仍然無法履行核心義務之見解⁹⁸。國際勞工組織第 202 號建議書則是從另一個面向闡釋核心義務，除了一套符合可使用性、可取得性、可接受性及品質標準的醫療服務外，更特別提及兒童、老年人以及其他因各種社會風險而無法擁有足夠收入者的基本收入保障⁹⁹。

第三款 尊重、保護與實現義務

除了從核心義務的角度落實社會保障權外，自《經社文公約》第 2 條亦可推導出落實社會保障權的另一個面向，即尊重義務（Obligation to respect）、保護義務（Obligation to protect）與實現義務（Obligation to fulfill），並且經社文委員會透過第 19 號一般性意見，具體化各義務在落實社會保障權的情形，以下分別說明：

首先，尊重義務指的是締約國不得直接或間接地干涉經社文權利的享有，並應積極除去阻礙經社文權利落實之行為或措施¹⁰⁰，第 19 號一般性意見則另外提及，締約國不得直接或間接干涉人民平等取得適當的社會安全保障，亦不得任意或不合理地干涉民間自主建立的社會安全制度¹⁰¹。

其次，保護義務則是要求締約國有義務透過法律及其他措施，建構有利於經社文權利實現的社會環境¹⁰²。第 19 號一般性意見更具體指出，締約國必須積極防止第三方以任何方式干預社會保障權的享有，尤其私人的社會安全保障計畫，蓋其往

⁹⁵ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 59(b).

⁹⁶ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 59(e).

⁹⁷ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 31-39.

⁹⁸ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 60.

⁹⁹ ILO Recommendation No. 202 (2012), ¶ 5.

¹⁰⁰ MANISULI SSENYONJO, *supra* note 66, at 32.

¹⁰¹ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 44.

¹⁰² MANISULI SSENYONJO, *supra* note 66, at 33-34.

往為利益而選擇性地提供社會安全保障，使得處於不利地位和被邊緣化的個人與群體難以取得，此時締約國即有介入防止之義務¹⁰³。此外，締約國亦必須使社會安全保障能夠輕易且平等的被取得，並且提供適足的社會安全保障，以及監督社會安全制度之財源，建立框架性立法、獨立監督與落實公共參與¹⁰⁴。

最後，實現義務則是要求締約國透過各種措施，協助無法透過努力充分實現經社文權利之個人，而實現義務亦可再分為三個層面：其一，要求締約國採取積極措施，承認經社文權利並採取行動確保經社文權利之體系，促使人人皆能夠享受經社文權利的「促進」義務；其二，要求締約國採取行動來創造、維持和恢復所有經社文權利的實現，尤其是透過適當的教育，提高對於經社文權利認知的「推動」義務；其三，要求締約國在發生超出個人或群體可控範圍之風險，因而無法自行實現經社文權利時伸出援手的「提供」義務¹⁰⁵。第 19 號一般性意見除了肯認締約國具有前述之義務外，更指出締約國必須制定非繳費計畫或社會救助措施，為無法繳納保費的個人與團體提供補助，特別是處於不利地位和被邊緣化的個人與群體，即便社會安全保障的財源十分有限，亦應當立即提供低成本的替代性計畫，並逐步將其納入常態性的社會安全保障計畫¹⁰⁶。

第四款 社會安全保障之監督與指標

社會保障權之實現，必須仰賴締約國具體地付出行動，為了監督締約國是否履行其義務，經社文委員會於第 19 號一般性意見提出了一套監督機制，要求締約國確定社會保障權之指標，並指出可自國際勞工組織（ILO）、世界衛生組織（WHO）以及國際社會保障協會（ISSA）正在進行的工作中獲得適當指標之指導¹⁰⁷，以下分別說明：

¹⁰³ BEN SAUL, DAVID KINLEY AND JACQUELINE MOWBRAY, *supra* note 61, at 631-633.

¹⁰⁴ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 45-46.

¹⁰⁵ MANISULI SSENYONJO, *supra* note 66, at 35-36.

¹⁰⁶ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 47-51.

¹⁰⁷ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 74-75.



其一，適足性（Adequacy）係指提供社會安全保障之水準，即無論是現金給付抑或是實物給付，皆必須能使個人得以實現《經社文公約》第 10 條、第 11 條及第 12 條中，有關家庭保護和援助、適當生活水準及適當健康照護之權利。並且，適足性與接下來探討的可取得性與可負擔性亦有所關聯，過低的社會給付將無法維持個人適當的生活水準，惟過高的社會給付亦可能使個人無法負擔，反而損害個人獲得社會安全保障之機會，也因此第 19 號一般性意見亦提及，適足性之指標必須定期性的監督，確保社會保險給付之水準與個人之負擔處於適當且合理之比例¹⁰⁸。

其二，可取得性（Accessibility）係指能否有效地獲得社會安全保障，而是否合乎可取得性之要求，可依據涵蓋範圍（Coverage）、資格（Eligibility）、可負擔性（Affordability）、參與和資訊（Participation and information）以及實際取得途徑（Physical access）五大指標進行評估。其中，涵蓋範圍、資格與可負擔性為個人能否取得社會安全保障之關鍵，蓋個人必須符合資格，並能夠負擔繳費性制度之對價，倘若無法負擔至少亦應提供非繳費制度，使其成為社會安全制度之對象¹⁰⁹。而關於參與和資訊以及實際取得途徑，則涉及個人即便具備社會安全制度之種種要件，能否順利取得社會安全保障，締約國必須維持資訊透明與提供申請管道¹¹⁰。

第二節 社會保險制度於社會保障權體系之定位與擴展

前文爬梳了社會保障權的體系內涵與國家義務，以及締約國落實社會保障權所必須達成之相關指標，應可大致描繪社會保障權之圖像，惟若欲提供我國自營作業者失業保障法制上的具體指引，本文有必要釐清實現社會保障權具體應採取何種措施。因此，本節將釐清《經社文公約》中各種社會安全制度之定位，並爬梳社會保險制度之發展，並探討欲擴張社會保險制度的涵蓋對象的原理原則。

¹⁰⁸ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 22.

¹⁰⁹ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 23-25.

¹¹⁰ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 26-27.

第一項 落實社會保障權之具體措施

關於社會安全制度之具體措施，《經社文公約》第 9 條除指出社會安全保障包括社會保險，並無具體指出實現社會保障權的其他措施，而透過經社文委員會第 19 號一般性意見補充，釐清如社會保險之繳費性制度外，更包括社會救助與普及性津貼等非繳費性制度，抑或私人計畫與社會互助計畫，皆為實現社會保障權之措施，惟在措施的選擇上，第 19 號一般性意見僅要求締約國訂立具體指標，並無有關社會安全制度措施之具體指引¹¹¹。

透過爬梳社會保障權的發展歷程，並對照國際人權指標的制定進程可以發現，國際勞工組織所訂定的社會安全保障相關國際文書，在 1919 年至 1944 年由於受到俾斯麥模式的社會保險制度之影響，主要旨在建立強制性社會保險制度，並以涵蓋大多數的受僱者為目標；1944 年後則是受到貝弗里奇報告之影響，試圖於單一社會安全保障體系中協調各種社會安全制度，將社會安全保障全面地涵蓋全體國民，並將全面涵蓋的各種要素納入國際勞工組織第 102 號公約之中¹¹²。審視國際勞工組織第 102 號公約後發現，雖於老年給付與遺屬給付中曾提及可透過非繳費制作為財源，但國際勞工組織在各項社會風險之社會安全保障，皆仍以社會保險制度作為社會安全保障之預設手段¹¹³。

也因此，在《經社文公約》第 9 條草擬過程中，在社會安全制度的發展與國際勞工組織的影響下，一致肯認社會安全保障即包括社會保險¹¹⁴。第 19 號一般性意見在談及社會安全保障的具體措施時亦特別提及，由於社會保險不可能涵蓋所有人，故幾乎所有締約國皆需要非繳費計畫，以將社會安全保障涵蓋所有人¹¹⁵，並在

¹¹¹ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 74-75.

¹¹² ILO, *Building social protection systems: International standards and human rights instruments*, May 2021, <https://www.ilo.org/publications/building-social-protection-systems-international-standards-and-human-rights>, at 7-8.

¹¹³ Social Security (Minimum Standards) Convention art.6, June 28, 1952, ILO No. 102.

¹¹⁴ EIBE RIEDEL, *supra* note 69, at 23-25.

¹¹⁵ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 4(b).



締約國的實現義務部分亦特別提及，締約國在個人或群體無力繳納足夠保費時，需要向其提供非繳費性計畫或其他社會救助措施¹¹⁶。無論經社文委員會是否認為個人和群體應優先依靠自身力量保障其基本生活，即透過繳納社會保險之保費以換取保險給付之對價，非繳費制度則是作為最後手段，以保障個人或群體的最低生活水準，但至少可得出社會保險制度在實現社會保障權的具體措施中佔有重要地位。而這也是在草擬社會保障權條文及一般性意見時，對於社會安全保障是否應包括社會救助制度爭議所在，即社會保險往往可給予更佳的社會安全保障，締約國若僅提供最低限度的社會救助，將可能使社會保障權的內涵大幅度地被限縮¹¹⁷。

相較於經社文委員會，國際勞工組織在其第 102 號公約後，以第 102 號公約為最低標準的基礎上，進一步擬定了更高標準的社會安全制度，如醫療給付層面的國際勞工組織第 130 號《醫療照顧與疾病給付公約》（ILO Convention No. 130, Medical Care and Sickness Benefits Convention of 1969），以及失業風險層面的國際勞工組織第 168 號《促進就業與失業保障公約》（ILO Convention No. 168, Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention of 1988，以下簡稱國際勞工組織第 168 號公約）等，提供更完整的社會安全保障指標¹¹⁸。而在各種類型的社會安全制度中，國際勞工組織雖主張各國皆有其當下合適的社會安全制度，且認為社會救助制度有助於迅速將社會安全保障涵蓋至更多人民，但仍強烈建議各國優先實施社會保險制度，原因在於社會救助制度往往對國家財政造成龐大的壓力，透過社會保險制度不僅能夠給予人民更高水準的社會給付，更能夠進一步減少國家財政壓力，社會救助制度僅作為社會安全保障的最後手段¹¹⁹。

¹¹⁶ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 50.

¹¹⁷ EIBE RIEDEL, *supra* note 69, at 23-25.

¹¹⁸ ILO, *Workers' guide to ILO Conventions concerning minimum standards of social security*, Sept 2022, <https://www.ilo.org/publications/workers-guide-ilo-conventions-concerning-minimum-standards-social-security>, at 6.

¹¹⁹ ILO, *World Social Protection Report 2024–26: Universal social protection for climate action and a just transition*, Sept. 2024, <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2024-26-universal-social-protection-climate>, at 56-62.

本文認為，綜觀社會保障權的發展脈絡，社會保險制度係落實社會保障權的核心措施，而社會救助制度固然必要，但其係作為社會保險制度的補充，僅在個人或群體在無其他手段實現其社會保障權時發揮作用。也因此，釐清社會保險制度與社會救助制度的界線即有必要，接下來本文將進一步爬梳社會保險制度的起源與發展，探討社會保險制度的涵蓋對象範圍。

第二項 俾斯麥模式的起源與擴展

社會保險制度的起源，可追溯到工業革命後的 19 世紀，工廠相互競爭及壓縮成本，再加上人口的大量湧入，受僱者的薪資不斷下降，並使受僱者難以透過薪資滿足基本生活¹²⁰，過度依賴私人組織或地方扶貧計畫，因而衍生出諸多社會問題¹²¹。因此，社會主義思想在此背景下逐漸壯大，代表勞工階級的社會運動亦愈加蓬勃，德國首相俾斯麥為了籠絡勞工階級，企圖透過提供社會福利分化勞工在社會運動中的凝聚力，抑制社會主義思想在德國境內的擴張，促使德國在 1883 年通過了第一個強制性社會保險¹²²。

然而，社會保險制度並非憑空出現，而是建立在舊有的社會互助組織之上並加以擴張，如手工業師傅與學徒所加入的行會組織、工廠工人強制組成的保險組織，以及礦工合作社的保險制度¹²³。也因為德國具有職業團體互助的傳統，俾斯麥在傳統路徑及反對黨的夾擊下，放棄由國家作為社會保險制度的單一保險人，而是將既有的互助組織吸納進社會保險制度中，成為獨立於國家的社會保險團體，並賦予其組織上及財務上的自主，援用了職業團體互助的傳統¹²⁴，更確立了社會保險制度以「職業別」作為區分的路徑，被稱為俾斯麥模式的社會保險制度，不僅回應了工業

¹²⁰ Eberhard Eichenhofer (著)，邵惠玲 (譯) (2019)，〈社會法之歷史〉，林谷燕、邵惠玲、孫迺翊、蔡維音主編，《德國社會法》，11 版，頁 21-24，台灣社會法與社會政策學會。

¹²¹ FRANS PENNING, *Social security, in ROUTLEDGE HANDBOOK OF THE WELFARE STATE* 355, 356 (Bent Greve ed., 2018).

¹²² 鍾秉正 (2019)，〈社會保險法論〉，修訂 4 版，頁 5-6，三民。

¹²³ MICHAEL STOLLEIS, *HISTORY OF SOCIAL LAW IN GERMANY* 35-36 (Thomas Dunlap trans) (2014).

¹²⁴ 孫迺翊 (2008)，〈論社會保險制度之財務運作原則—兼評中央與地方政府關於健保保費補助之爭議問題〉，《政大法學評論》，101 期，頁 70-75。

革命以來的社會問題，帶領德國社會度過戰爭與經濟危機，至今仍為德國回應社會問題的主要方法¹²⁵，深刻影響著德國社會保險制度的發展¹²⁶。



在這樣的發展脈絡下，德國傳統的職業別社會保險體系，自最初僅涵蓋藍領勞工，不斷地擴大其被保險人範圍，因此對社會保險的涵蓋範圍衍生出諸多爭議，發展出保障需求性的概念，以此認定社會保險被保險人之範圍，並要求社會保險被保險人間的社會連帶關係¹²⁷，本文為釐清社會保險制度的涵蓋範圍，以下將針對保障需求性與社會連帶關係進行說明：

第一款 被保險人之保障需求性

德國社會保險制度之設計，係以強制納保達成個人社會風險預護之目的，即國家透過立法賦予個人投保義務，強制符合法定要件之個人加入社會保險，投保義務的產生，則源自個人無法以其他方式滿足預護需求，必須由國家介入強制預護¹²⁸，即學說上所稱的「保障需求性」(Schutzbedürftigkeit)¹²⁹。具體而言，保障需求性的概念，學者 Zacher 透過「社會基本前提」進行闡釋，即在勞動力解放的工業化社會當中，每個具有工作能力之人，皆被認為有機會且有責任透過工作滿足其生活需求，而社會國家亦有義務使此基本前提成為可能¹³⁰。其中，受僱工作為工業化社會之常態，個人被期許至少透過受僱工作自我負責其生活需求，但倘若受僱者之薪資，無法使其因應社會風險與滿足生活需求，且個人沒有意願或無法透過商業保險等外化方式面對社會風險時，國家即有義務予以必要的協助，包含強制其參與社會

¹²⁵ MICHAEL STOLLEIS, *supra* note 123, at 44.

¹²⁶ FRANZ-XAVER KAUFMANN, VARIATIONS OF THE WELFARE STATE—GREAT BRITAIN, SWEDEN, FRANCE AND GERMANY BETWEEN CAPITALISM AND SOCIALISM 192-193 (Lutz Leisering ed., Thomas Dunlap trans) (2013).

¹²⁷ 單鴻昇 (2022)，前揭註 23，頁 130-131。

¹²⁸ Eberhard Eichenhofer (著)，鍾秉正 (譯) (2019)，〈預護關係〉，林谷燕、邵惠玲、孫迺翊、蔡維音主編，《德國社會法》，11 版，頁 193-196，台灣社會法與社會政策學會。

¹²⁹ 鍾秉正 (2020)，〈勞工保險〉，台灣社會法與社會政策學會主編，《社會法》，3 版，頁 180-182，元照；單鴻昇 (2022)，前揭註 23，頁 129-130。

¹³⁰ HANS F. ZACHER, SOCIAL POLICY IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: THE CONSTITUTION OF THE SOCIAL 25-27 (Lutz Leisering ed., Thomas Dunlap trans) (2013).

保險制度¹³¹。與此同時，社會保險法律關係乃國家立法強制人民加入社會保險，由人民繳納保險費，在保險事故發生時再由保險人提供保險給付，其本質上不僅為社會給付措施，亦同時具有干預之性質¹³²。基此，保障需求性的概念不僅課予國家介入的義務，形成社會保險被保險人範圍的立法形成自由界限，也構成了透過強制納保的方式，對於特定族群基本權干預的正當化事由¹³³。

然而，保障需求性的概念並非客觀永恆之標準，而是與社會國的概念相同，皆為高度價值開放之概念，須隨著經濟社會環境變化而與時俱進，由立法者進行裁量。回顧德國社會保險制度建制之初，係為了解決工人衍生的社會問題，故傳統上強制藍領勞工加入社會保險制度，避免藍領勞工無法單靠其收入面對社會風險，過度依賴私人組織或地方扶貧計畫，因而認為其具有保障需求性¹³⁴。相反的，成為自我僱用者並非社會所要求，而係個人從業身分之自由選擇，相較於受僱者即不具有保障需求性，自應受到較低密度的社會安全保障¹³⁵。而家庭以外的無酬勞工作更是違反了社會基本前提，拋棄了透過受僱工作滿足其生活需求之義務，故不應給予無酬勞工作者社會安全保障¹³⁶。但隨著社會保險制度的發展，社會保險制度不斷地擴大其被保險人範圍，作為認定涵蓋對象範圍的保障需求性要素，亦隨著經濟社會環境變化自原有的核心逐步擴大，不再侷限於受僱者。

以德國年金保險為例，其保障需求性之認定即自具有從屬性的受僱者，逐漸擴及類似於受僱者的自我僱用者，以及部分具有保障需求性的自我僱用者¹³⁷。而與年金保險不同的是，德國長期照護保險在建立之初，範圍即涵蓋所有人民，課予部分

¹³¹ *Id.* at 47-51.

¹³² 孫迺翊（2023），〈評憲法法庭 111 年憲判字第 19 號全民健保停保復保案判決〉，《台灣法律人》，22 期，頁 109-110；鍾秉正（2019），前揭註 122，頁 74-86。

¹³³ 單鴻昇（2022），前揭註 23，頁 129-130。

¹³⁴ 孫迺翊（2012），〈社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心〉，《臺大法學論叢》，41 卷 2 期，頁 459-460。

¹³⁵ HANS F. ZACHER, *supra* note 130, at 27-28.

¹³⁶ HANS F. ZACHER, *supra* note 130, at 28-29.

¹³⁷ Eberhard Eichenhofer（著），鍾秉正（譯）（2019），前揭註 128，頁 196-200。



人民投保義務，強制投保法定長期照護保險，其他無投保義務之人民則是課予投保責任，即加入商業長期照護保險之責任¹³⁸。對此，德國聯邦憲法法院認為，由於個人對長期照護之需求往往缺乏風險意識，亦難有充分的經濟能力面對長期照護風險，若最終有長期照護需求而無法滿足者，皆因此落入社會救助的範疇，國家將難以負擔，故承認一般大眾皆有長期照護之保障需求¹³⁹。長期照護保險的經驗亦影響到後續健康保險的發展，德國健康保險的強制納保對象原先僅及於藍領勞工，後續逐步擴張被保險人範圍，朝著全民性健康保險的目標前進¹⁴⁰。在 2007 年修法後，至今沒有投保任何社會保險或商業醫療保險者，皆成為法定健康保險之強制納保對象，至於較高薪的受僱者與自我僱用者，則是以商業保險社會法化的方式，課予其於市場中購買特定的商業醫療保險之責任，德國聯邦憲法法院亦認為應尊重立法者之裁量，予以合憲之結論¹⁴¹。

換言之，德國聯邦憲法法院認為，關於社會保險保障需求之認定，應保持其開放性以因應新的社會需求，而不應侷限於特定的職業別或身分別，與傳統上認為應限於從屬性受僱者之見解有所差異，並在全民強制投保長期照護保險與健康保險皆予以合憲性判斷¹⁴²。亦即，以何種從業身分滿足社會基本前提並無區別，個人是否具備保障需求性的判斷標準，仍應回歸被保險人是否具有因應社會風險之能力，以及是否沒有意願或無法透過商業保險面對社會風險。具體影響特定族群是否具備保障需求性的因素，則可能須考量其地位、職業活動、經濟能力或社會安全保障等，在不同社會保險制度將可能有不同的類型化標準，無法一概而論¹⁴³。就前文所提的長期照護保險而言，一般大眾確實皆可能面臨長期照護之風險，且在大多數人

¹³⁸ Eberhard Eichenhofer (著)，林谷燕 (譯) (2019)，〈長期照護保險〉，林谷燕、邵惠玲、孫迺翊、蔡維音主編，《德國社會法》，11 版，頁 282-283，台灣社會法與社會政策學會。

¹³⁹ 孫迺翊 (2016)，前揭註 27，頁 399-401。

¹⁴⁰ MICHAEL STOLLEIS, *supra* note 123, at 204-205.

¹⁴¹ 孫迺翊 (2016)，前揭註 27，頁 388-406。

¹⁴² 孫迺翊 (2016)，前揭註 27，頁 406-408。

¹⁴³ 單鴻昇 (2022)，前揭註 23，頁 130-131。



缺乏長期照護風險的認知下，即便市場上存在商業長期照護保險亦乏人問津，抑或個人之經濟能力無法負擔，因此認為所有一般大眾皆有長期照護保險的保障需求性，但實質上個別社會保險的保障需求性仍須獨立認定。

基此，在社會保險制度的強制納保原則適用下，社會保險制度將形成對人民基本權利之干預，保障需求性之概念不僅作為干預基本權利之正當理由，亦同時課予立法者介入保障之義務。具體而言，仍應考量不同經濟社會環境，並具體考量其地位、職業活動、經濟能力或其他社會安全保障，進一步證明個人是否無法以其他方式滿足預護需求，認定個人和群體的保障需求性。

第二款 被保險人間之社會連帶關係

德國社會保險制度之背景思想為社會連帶責任，即所謂「人人為我；我為人人」的同舟共濟精神，透過強制納保原則的適用，將特定族群或不同族群團結起來，彼此分攤所面臨的社會風險，以此達到保障人民社會安全之目的¹⁴⁴。也因此，社會保險制度在設計上，繳納保費之高低並不以面臨社會風險的機率為基準，而是考量到縱向面的所得重分配，與所得高低間具有一定關聯性，且繳納之保費與保險給付間亦無絕對的對價關係，形成一個社會互助的機制¹⁴⁵。

深究社會連帶之基礎，係源自社會構成員相同、近似的處境或需求，呈現相互連結並彼此扶持、交互承擔責任的群體歸屬感，一同面對每位社會構成員均可能面臨的風險，彼此互相承認、體認彼此相互依存，因而形成具有相互性、社會連帶基礎的共同體¹⁴⁶。換言之，社會連帶有三大特點：其一，強調個人認知到自己融入社會，並與他人及社群相互連結成為共同體；其二，關心並積極承諾保護他人福祉；其三，以共同行動來維護並實現有關公平正義的社會關係與價值¹⁴⁷。也因此，在社

¹⁴⁴ 鍾秉正（2020），前揭註 129，頁 127-128。

¹⁴⁵ 孫迺翊（2023），前揭註 132，頁 113-114；鍾秉正（2020），前揭註 129，頁 153-154。

¹⁴⁶ 孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 261-262。

¹⁴⁷ Patricia Illingworth and Wendy E. Parmet, *Health of Newcomers: Immigration, Health Policy, and the Case for Global Solidarity*, NYU Press, 174-175 (2017).

會連帶的範圍內，個人需要盡到社會共同體成員的責任，並可因此取得來自社會整體的保護。而此社會共同體之形成需要以行動進行表達，如具有群體同質性的社會構成員透過實踐，將行為規範化或法律化，進而使社會構成員願意為處境相同的人承擔責任¹⁴⁸。回到社會保險制度，即透過將具有保障需求性並面臨到相同社會風險之人強制納保，個別被保險人因與其他被保險人有著相同、近似的處境或需求，即便自己目前並未立即面臨社會風險，仍願意繳納保險費用，使發生保險事故之其他被保險人得以領取保險給付。

值得注意的是，德國社會保險被保險人範圍的發展要求嚴格的群體同質性，蓋職業別社會保險體系建立於明確階級與身分別的基礎上，被保險人間群體同質性的爭議尤其發生在受僱者與自我僱用者之間，原因在於德國社會保險制度係為解決工人問題而制定，自我僱用者自主掌控生產工具，有些自我僱用者甚至即為雇主，乃勞工階級的敵人，導致社會保險制度形成鮮明的職業別區分¹⁴⁹。然而，德國聯邦憲法法院一再強調社會保險是一種類型概念，社會國原則必須隨時因應新的社會需求，社會保險被保險人並不要求嚴格的群體同質性，而只要符合社會保險制度的基本建制原則即可¹⁵⁰。

換言之，透過社會政策由上而下的劃定社會連帶範圍並無不可，維持社會連帶的核心關鍵仍在於使構成員在制度運作中，相互承認此共同體的存在，並願意為此共同體負擔責任，以維持社會連帶關係。此外，亦非僅有強調群體同質性才能形成社會連帶，在強調社會分工與多元化的現代社會，若具有社會連帶基礎，即被保險人間相同、近似的處境或需求，並經過被保險人以行動的相互承認，縱然被保險人間在職業別或身分別上具有高度的異質性，依然有形成社會連帶之可能¹⁵¹。

¹⁴⁸ *Id.* at 177.

¹⁴⁹ HANS F. ZACHER, *supra* note 130, at 28.

¹⁵⁰ 孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 257-261。

¹⁵¹ 孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 264-265。

第三項 貝弗里奇報告的提出

俾斯麥模式對德國周遭其他國家造成影響，各國為解決各自國家的社會問題，逐個成立社會保險制度¹⁵²，其中英國在 1911 年設立了第一個失業保險制度，但由於國家脈絡的不同，後續英國發展出了不同樣態的社會保險制度，即所謂的貝弗里奇模式。而要談論其社會保險制度的起源與發展，勢必需要從其社會安全制度的起源談起，本文接下來將透過英國社會安全制度的起源與發展，釐清貝弗里奇模式社會保險制度涵蓋範圍與俾斯麥模式間的差異。

英國的社會安全制度係源自於 1601 年伊莉莎白一世女王的濟貧法，對於具有工作能力的貧窮者於濟貧院外提供救濟，並不要求貧窮者進入濟貧院，惟在自助風氣盛行之下，貧窮被認為是個人懶惰的結果，而濟貧法也被認為是導致貧窮者不願就業的原因之一，故在 1834 年的新濟貧法禁止了濟貧院外的救濟措施，欲得到救濟則必須進到濟貧院內，透過濟貧院內嚴苛的環境使貧窮者排斥進入濟貧院，也導致進入濟貧院在當時成為了一種恥辱¹⁵³。因此，由於民眾對新濟貧法的厭惡，造成實際上的成效不佳，在工業化革命後英國陸續引入職災給付與老年給付，並在 1911 年受到德國社會保險制度的啟發，引入了失業與健康的國家保險，在此 30 年後不斷地擴張包含社會保險在內的相關社會政策，惟各項政策並非統一而是各自獨立，埋下了未來進行改革的種子¹⁵⁴。

1942 年著名的貝弗里奇報告被提出，對英國的社會安全制度提出改革建議，在草擬報告的過程中，雖有主張應以稅收作為社會安全制度的唯一財源，但自 1911 年的國家保險法以來，社會保險制度已有 30 年的歷史，再加上傳統上對於個人責任的要求，人民早已習慣並接受以繳納保險費的方式換取社會給付，而不願由國家

¹⁵² Eberhard Eichenhofer (著)，邵惠玲 (譯) (2019)，前揭註 120，頁 29-31。

¹⁵³ DEREK FRASER, *Britain's social services pre-Beveridge*, in THE BEVERIDGE REPORT: BLUEPRINT FOR THE WELFARE STATE 9, 10-11 (2023).

¹⁵⁴ *Id.*, at 13-24.

單方面的進行給付，故最終以社會保險制度作為貝弗里奇報告的核心¹⁵⁵。基此，為了整合雜亂不堪的社會安全保障體系，貝弗里奇主張應將所有社會風險納入單一的社會保險制度，並由國家作為社會保險制度的唯一保險人¹⁵⁶。社會保險制度的財源則來自社會保險基金，並延續了自 1911 年國家保險法開始的傳統，由勞工、雇主及國家三方分攤應繳納的保險費¹⁵⁷，更強調財源來自稅收且需通過資產審查的社會救助僅作為社會保險的輔助性措施¹⁵⁸。

由於貝弗里奇報告的草擬與提出，皆在第二次世界大戰期間，在戰爭的影響下，人民體會到了戰火並不區分貧富貴賤，不僅凝聚了全國上下的社會連帶¹⁵⁹，也間接造就了貝弗里奇報告的核心宗旨，即並不以特定族群作為社會保險制度的涵蓋對象，而是創設以是否為國民為認定的全民性社會保險制度，這樣的社會連帶更延續到了戰後的日常社會風險，維持了社會保險制度的運作，更擴張了公民身分的意涵¹⁶⁰。當然，不同族群所面臨到的社會風險不盡相同，貝弗里奇亦主張在同一個社會保險制度當中，依照所面臨的社會風險對被保險人進行分類，以符合被保險人的實際需求，即所謂的分類原則¹⁶¹。此外，除了將全民納入社會保險制度當中，貝弗里奇更透過統一保險費率及保險給付的標準，在依循濟貧法的傳統，為避免貧窮而提供生活維持給付之餘，更使全民皆可受到相等的待遇，抹除有需求者在過去新濟貧法時代必須背負的恥辱與標籤¹⁶²。

¹⁵⁵ DEREK FRASER, *The Beveridge Report—the evidence submitted*, in *THE BEVERIDGE REPORT: BLUEPRINT FOR THE WELFARE STATE* 62, 82-83 (2023).

¹⁵⁶ Noel Whiteside, *The Beveridge Report and Its Implementation: a Revolutionary Project?*, *Histoire@Politique*, n° 24(3), 24-37 (2014).

¹⁵⁷ GEORGE R. BOYER, *The Beveridge Report and the Implementation of the Welfare State*, in *THE WINDING ROAD TO THE WELFARE STATE: ECONOMIC INSECURITY AND SOCIAL WELFARE POLICY IN BRITAIN* 260, 267 (2018).

¹⁵⁸ FRANS PENNING, *supra* note 121, at 357.

¹⁵⁹ DEREK FRASER, *Wartime social policy*, in *THE BEVERIDGE REPORT: BLUEPRINT FOR THE WELFARE STATE* 26, 26-29 (2023).

¹⁶⁰ Peter Baldwin, *Beveridge in the longue durée*, 45 INT'L SOC. SEC. REV. 53, 59 (1992).

¹⁶¹ 詹火生、李安妮（1993），〈五十年後貝弗里奇報告書的實踐與困境〉，《社會發展季刊》，26 期，頁 138-139。

¹⁶² Peter Baldwin, *supra* note 160, at 61-65.



對此，英國社會學者馬歇爾（Thomas H. Marshall）延續貝弗里奇的理念並對公民權進行闡釋，亦即從人人享有的市民權，到屬於資產階級特權的政治權，再到傳統濟貧法領域下的社會權，新濟貧法透過剝奪受救濟者的公民身分，排除其市民權與政治權，直到貝弗里奇模式建立全民性社會保險制度與國家醫療服務體系，以及新濟貧法的實質廢除，逐步去身分化並彰顯了任何人皆是國家的公民，得以平等地參與社會並分享社會的成果，強化公民彼此的社會連帶關係¹⁶³。換言之，相較於俾斯麥模式的社會保險制度，貝弗里奇模式並不要求被保險人須具有保障需求性，以及透過群體同質性認定被保險人間的社會連帶關係，而是認同所有公民皆有面臨社會風險的可能，透過整合所有社會風險的社會保險制度，並將社會保險的涵蓋範圍擴張至全民，以是否為公民作為認定社會連帶關係的基礎。

第四項 社會安全制度之發展與國家脈絡

社會保險制度並不限於前開二種模式，即便是德國與英國亦在發展的過程中不斷修正，以因應當代的社會問題，而各個國家實際上亦依循著其各自的社會脈絡，發展出符合自己國家的社會安全制度。並且，隨著時間的推移，社會安全制度不再限於社會保險制度，亦包括財源來自稅收的社會安全制度，即與社會保險及就業與否無關的社會救助與普及性津貼¹⁶⁴。而觀諸福利國家的發展可以發現，社會問題的提出與社會安全制度的發展，雖可能受到國際標準及其他國家制度的影響，但各個社會不同的歷史脈絡、政治與社會經濟背景，對各國社會安全制度的影響仍最具參考價值¹⁶⁵。蓋社會安全制度之起源與核心，係為回應社會經濟變遷所衍生之社會問題，因而社會政策之制定與修正，往往與社會問題的出現與因應息息相關¹⁶⁶，

¹⁶³ 孫迺翊（2008），〈歐盟人民社會基本權之保障：以受僱者與非受僱者之遷徙自由與社會給付請求權為例〉，《歐美研究》，38 卷 4 期，頁 602-604；JANE JENSON, *Changing Perspectives On Social Citizenship: A Cross-Time Comparison*, in SOCIAL POLICY AND CITIZENSHIP: THE CHANGING LANDSCAPE 57, 59-60 (Adalbert Evers and Anne-Marie Guillemand ed., 2012).

¹⁶⁴ BEN SAUL, DAVID KINLEY AND JACQUELINE MOWBRAY, *supra* note 61, at 609-610.

¹⁶⁵ FRANZ-XAVER KAUFMANN, *supra* note 126, at 24-45.

¹⁶⁶ Eberhard Eichenhofer（著），邵惠玲（譯）（2019），前揭註 120，頁 16；林谷燕、林倖如、邵惠玲、郝鳳鳴、郭明政、蔡茂寅（2020），〈社會法之概念、範疇與體系〉，台灣社會法與社會政策學

而不同國家最初揭示的社會問題，以及回應該社會問題的決策，不僅是在制度設計中留下痕跡，更持續地影響了後續的社會安全制度發展，難以偏離最初建立的制度結構，此即所謂的路徑依賴¹⁶⁷。因此，各個國家不同的歷史脈絡與政治背景，皆將可能發展出完全不同的社會安全制度，若欲探討社會安全制度之改革，不僅應探究現今存在的社會問題，追溯社會安全制度之歷史脈絡亦有其意義，以作為現今對於社會安全制度改革之基礎與指引¹⁶⁸。

換言之，制度選擇與演進絕非歷史的偶然，各個國家最初建制社會安全制度的決策，所欲解決的社會問題，影響了制度未來朝向特定路徑發展的結果，並持續地使制度改革依循著此路徑前進，即便是既有的路徑面臨危機或制度有所改革，新的制度仍可能受制於過去的制度選擇¹⁶⁹。基此，在探討社會政策的變遷與發展時，社會安全制度之路徑依賴往往具備關鍵的指引功能，故需要追溯社會安全制度的歷史脈絡、政治與社會經濟背景，釐清過去的制度選擇、瞭解制度變遷所考量的因素，以及過去的制度選擇如何影響現今與未來的社會政策¹⁷⁰。呼應了國際勞工組織第 202 號建議書之意旨，國際人權文書雖可作為參考與指引，但影響社會安全制度最深者，當屬各個國家的歷史脈絡、政治與社會經濟背景，即考量締約國社會保障體系有各自的發展脈絡後，僅著重在實現社會安全保障之結果，將實施手段留給締約國進行決策¹⁷¹。換言之，在實現社會保障權的具體措施上，固然係以社會保險制度作為核心措施，惟若以實現社會保障權的結果為重點，不必然須透過社會保險制度為之，而應就締約國社會安全制度之發展脈絡而定。

會主編，《社會法》，3 版，頁 25-27，元照。

¹⁶⁷ LUTZ LEISERING, *Nation State and Social Policy: An Ideational and Political History*, in THINKING ABOUT SOCIAL POLICY—THE GERMAN TRADITION 1, 10-12 (Lutz Leisering ed., 2013).

¹⁶⁸ MICHAEL STOLLEIS, *supra* note 123, at 1.

¹⁶⁹ 林國明（2003），〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的組成〉，《台灣社會學》，5 期，頁 1-71。

¹⁷⁰ 邵惠玲（2016），〈社會福利國之昨日與今日—德國社會保險之法制發展與借鏡〉，《社會基本權之法制實踐與司法審查》，頁 4-5，元照。

¹⁷¹ Michael Cichon, *The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history?*, 66 INT'L SOC. SEC. REV. 21, 32-34.



第三節 社會保障權體系下的失業保障與其具體落實

本文在第一節釐清了社會保障權的體系內涵與國家義務，以及締約國落實社會保障權所必須達成之相關指標，在第二節本文梳理落實社會保障權的具體措施，得出必須優先考慮社會保險制度的結論，以及透過社會保險制度之起源、發展與國家脈絡間的關係，探討不同社會保險制度對其被保險人身分的認定。而要落實自營作業者的失業保障，則必須先探討何謂失業保障與其落實的具體指標，故本節接著將探討國際人權文書是如何看待失業風險，釐清失業風險內涵的發展，以及又是如何透過社會安全制度對失業風險進行預護，以及面臨失業風險的對象是如何從受僱者擴至自我僱用者，並釐清落實失業保障的具體指標，供後續探討如何落實自營作業者之失業保障。

第一項 失業風險與其社會安全制度

所謂的失業風險，係指個人因無法獲得適當就業而暫時性失去收入，在過去失業曾被認為是懶惰與恥辱的象徵，直至 1911 年英國建立第一個強制性失業保險制度，以及各國陸續實施失業保障制度後，失業風險才被正式肯認並接受為一種社會風險¹⁷²。國際勞工組織則是在 1919 年即提出第 2 號《失業公約》(ILO convention No.2, Unemployment Convention of 1919) 建議各國建立失業保險制度，並在 1934 年大蕭條期間提出國際勞工組織第 44 號《失業給付公約》(ILO Convention No. 44, Unemployment Provision Convention of 1934，以下簡稱國際勞工組織第 44 號公約) 以及第 44 號《失業給付建議書》(ILO Recommendation No. 44, Unemployment Provision Recommendation of 1934，以下簡稱國際勞工組織第 44 號建議書)，共同建構失業保障制度的雛形¹⁷³。

¹⁷² JANINE BERG AND MATTHEW SALERNO, *The Origins of Unemployment Insurance: Lessons for Developing Countries*, in IN DEFENCE OF LABOUR MARKET INSTITUTIONS: CULTIVATING JUSTICE IN THE DEVELOPING WORLD, 80, 84-85 (Janine Berg and David Kucera ed., 2008).

¹⁷³ *Id.* at 87.

由於受到德國俾斯麥模式的影響，國際勞工組織第 44 號公約的失業保障係以社會保險制度為主的設計¹⁷⁴，即透過強制性保險、自願性保險或兩者結合，提供非自願失業者失業保險給付，使失業者在沒有經濟壓力的情狀下，有足夠的時間與機會尋找合適的工作機會¹⁷⁵，並在失業保險給付期間結束，抑或失業者無法獲得失業保險給付時，搭配與一般社會救助不同的失業救助措施，確保長期失業者或有需要者獲得充分的保障¹⁷⁶。此外，國際勞工組織第 44 號公約亦針對失業保險制度的涵蓋範圍，以及領取失業給付之資格與期限進行規範，要求失業保障必須同時涵蓋完全失業與部分失業¹⁷⁷，要求失業者有能力、可立即就業且積極尋找合適工作¹⁷⁸，以及認同失業保障制度透過就業促進措施作為領取失業給付之條件¹⁷⁹。可惜的是，國際勞工組織第 44 號公約雖詳盡規範了失業保障制度的細節，惟並沒有針對完全失業、部分失業以及就業促進措施的具體內涵進行闡釋。

後續的國際勞工組織第 102 號公約，以建立普遍性的社會安全保障最低標準為目的¹⁸⁰，認為失業保障制度必須涵蓋「締約國認定就業者有能力且可立即就業，但無法獲得適當工作而收入暫停之風險¹⁸¹」，相較於國際勞工組織第 44 號公約及其建議書，雖部分補足了對於失業風險之定義，即無法獲得適當工作而收入暫停，但仍舊未進一步釐清非自願失業與部分失業的概念與定義。此外，在失業保障制度的規劃上，除了規範領取失業給付的投保期間、失業給付的期限與所得替代率外，並沒有明確揭示其所採取的失業保障制度，以及是否搭配就業促進措施，僅建議可透過社會保險制度為之¹⁸²。

¹⁷⁴ FRANS PENNINGS, *supra* note 121, at 363-364.

¹⁷⁵ Unemployment Provision Convention art.2, June 23, 1934, ILO No. 44.

¹⁷⁶ ILO Recommendation No. 44 (1934), ¶ 2.

¹⁷⁷ ILO Recommendation No. 44 (1934), ¶ 3.

¹⁷⁸ Unemployment Provision Convention art.4, June 23, 1934, ILO No. 44.

¹⁷⁹ Unemployment Provision Convention art.8, June 23, 1934, ILO No. 44.

¹⁸⁰ ILO, *supra* note 112, at 7-8.

¹⁸¹ Social Security (Minimum Standards) Convention art.20, June 28, 1952, ILO No. 102 "The contingency covered shall include suspension of earnings, as defined by national laws or regulations, due to inability to obtain suitable employment in the case of a person protected who is capable of, and available for, work."

¹⁸² Social Security (Minimum Standards) Convention art.6, June 28, 1952, ILO No. 102.

國際勞工組織第 168 號公約與國際勞工組織第 176 號《促進就業與失業保障建議書》(ILO Recommendation No. 176, Employment Promotion and Protection against Unemployment Recommendation of 1988, 以下簡稱國際勞工組織第 176 號建議書)則旨在修正國際勞工組織第 44 號公約及其建議書, 以及在國際勞工組織第 102 號公約的基礎上, 提供失業保障更高標準的指引¹⁸³。

在失業保障制度設計的部分, 國際勞工組織特別強調失業保障與就業促進措施的結合, 透過就業服務與職業訓練等積極性措施¹⁸⁴, 尤其是婦女、身心障礙者與長期失業者等弱勢群體¹⁸⁵, 使失業者在透過失業給付確保基本生活得前提下, 進一步獲得必要的就業促進措施, 無論是協助尋找合適的就業機會, 抑或是提升失業者的就業能力, 不僅更加符合就業市場的需求, 亦降低失業者未來就業後再度失業之風險, 落實對失業者的社會安全保障¹⁸⁶。此外, 具體的失業保障措施則是交由締約國自行衡量, 繳費性制度、非繳費性制度或兩者結合何者較為適當¹⁸⁷, 並詳盡地規範失業給付之給付資格、期間與給付水準。

在失業風險具體內涵的部分, 雖未在公約當中具體提及失業保障限於非自願失業, 但確實於公約前言明確提及非自願失業之風險必須予以保障¹⁸⁸, 並要求締約國的失業保障制度必須涵蓋有工作能力、願意工作並實際在尋找工作, 但因未能獲得適當工作而喪失收入的完全失業者, 以及締約國亦應努力涵蓋部分失業與暫時

¹⁸³ ILO, *supra* note 118, at 6.

¹⁸⁴ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.7, June 21, 1988, ILO No. 168.

¹⁸⁵ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.8(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

¹⁸⁶ ILO, *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*, Nov 2017, <https://www.ilo.org/publications/world-social-protection-report-2017-19-universal-social-protection-achieve>, at 41.

¹⁸⁷ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.12(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

¹⁸⁸ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention Preamble, June 21, 1988, ILO No. 168 “Offer the best protection against the adverse effects of involuntary unemployment, but that involuntary unemployment nevertheless exists and that it is therefore important to ensure that social security systems should provide employment assistance and economic support to those who are involuntarily unemployed...”

停止工作的失業風險，即因暫時減少工時而損失收入者，以及僱傭關係繼續存在，但因經濟、科技、結構或類似原因暫時停止工作而收入減少或中斷者¹⁸⁹。

相較於國際勞工組織第 168 號公約，經社文委員會於第 19 號一般性意見僅特別揭示在失業給付期間過後，仍應提供社會救助充分保護失業勞動者¹⁹⁰，二者在失業風險定義上大致相同。無法獲得或保留適當工作而減少或失去收入者，應可對應到完全失業與部分失業，而因緊急情況被迫停工之收入損失則可對應到暫時停止工作者¹⁹¹。即便無法完全對應，本文認為誠如定義社會安全保障措施時不宜過度限縮社會保障權的實現¹⁹²，在探討失業風險的涵蓋範圍時，亦不宜過度限縮，因而應涵蓋各種失業風險，以確保失業者的社會保障權能夠完整地落實。更遑論，第 19 號一般性意見中關於可參考國際勞工組織之部分，亦包含社會風險和突發情況的涵蓋範圍¹⁹³，雖然僅有完全失業被國際勞動組織第 168 號公約中列為必要的涵蓋風險，部分失業與暫時停止工作僅被要求盡可能落實，惟在歷經新冠疫情的經濟衝擊時，許多個人即面臨到減少工時以及被迫暫時離開工作的危機，各個國家對此運用了不少與部分失業與暫時停止工作相關的措施，以完善對於失業者的經濟安全保障¹⁹⁴，探討部分失業與暫時停止工作的失業風險，應確有其重要性。

值得注意的是，第 19 號一般性意見於失業保障的部分特別提及「推動充分的、有收穫的和自由選擇的就業」¹⁹⁵，此段文字經社文委員會亦於《經社文公約》第 6 條工作權的第 18 號一般性意見中提及，係引用自國際勞工組織第 122 號《就業政策公約》（ILO Convention No. 122, Employment Policy Convention of 1964，以下簡

¹⁸⁹ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.10(1), 10(2), June 21, 1988, ILO No. 168.

¹⁹⁰ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16.

¹⁹¹ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16.

¹⁹² ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 4.

¹⁹³ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 75.

¹⁹⁴ Isabel Baptista et al., *supra* note 5.

¹⁹⁵ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16 “...to promoting full, productive and freely chosen employment...”



稱國際勞工組織第 122 號公約) 的內容¹⁹⁶，主張應確保有能力且有意願尋找工作者均能獲得工作¹⁹⁷，與《經社文公約》第 6 條第 2 項促使締約國實現工作權的內容互相呼應「本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。」¹⁹⁸，即透過積極性就業促進措施，如技術與職業指導及訓練方案、政策與方法等，以及其他國際勞工組織第 122 號公約及其建議書所揭示的方法，係締約國實現工作權的手段¹⁹⁹。國際勞工組織第 202 號建議書亦進一步提及，在規劃與實施社會安全保障最低標準時，締約國必須結合預防、促進與積極措施，並確保職業訓練與減少不穩定之就業²⁰⁰。因此，觀察前述的國際人權文書，應可發現國際勞工組織與經社文委員會，均視積極性就業促進措施為失業保障制度的一環，並將實現社會保障權與工作權的手段連結在一起，透過失業給付與積極性就業促進措施，徹底落實失業保障²⁰¹。

綜括前述的國際人權文書，應可得出失業風險與其社會安全制度之輪廓，即透過繳費性與非繳費性制度之組合，尤其是社會保險制度與社會救助制度，在適當之投保期間、給付資格、期間與所得替代率的前提下，提供失業者失業給付，涵蓋非自願之完全失業、部分失業與暫時停止工作之失業風險，並與積極性就業促進措施結合，提供完整的失業保障。

¹⁹⁶ ICESCR General comment No. 18 (2005), ¶ 4 “...International Labour Organization Convention No. 122 concerning Employment Policy (1964) speaks of “full, productive and freely chosen employment”, linking the obligation of States parties to create the conditions for full employment with the obligation to ensure the absence of forced labour...”

¹⁹⁷ Employment Policy Convention art.2(a), July 09, 1964, ILO No. 122.

¹⁹⁸ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art.6(1) “The steps to be taken by a State Party to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual.”

¹⁹⁹ ICESCR General comment No. 18 (2005), ¶ 27.

²⁰⁰ ILO Recommendation No. 202 (2012), ¶ 10.

²⁰¹ LANE KENWORTHY, *Employment Promotion*, in THE OXFORD HANDBOOK OF THE WELFARE STATE 589, 589-598 (Daniel Béland, Kimberly J. Morgan & Herbert Obinger ed., 2021).

第二項 失業風險的保障對象

誠如前文所述，失業保險制度乃至於整個社會保險制度最初之設計，皆係起源於對受僱者之保障²⁰²，因而在受到俾斯麥模式影響下，國際勞工組織第 44 號公約及其建議書當中，失業保險制度所涵蓋的保障對象即為受僱者，並允許締約國排除有能力承擔失業風險的受僱者，以及在特徵上無法適用於國際勞工組織第 44 號公約的工作者²⁰³。前者，如收入高於一定水準的受僱者，抑或國家的公務員，較一般受僱者有能力自行承擔風險，而公務員則是已受到國家的保障，相對受僱者較無失業問題；後者，如自我僱用者，傳統上認為自我僱用者的失敗已包含在其就業當中，並且難以確認其非自願失業的性質，向來都被認為屬於不可投保的風險²⁰⁴。

國際勞工組織第 102 號公約是失業保障對象的轉捩點，由於受到貝弗里奇模式的影響，國際勞工組織第 102 號公約並沒有像過去特定所涵蓋的保障對象，而是以較彈性的方式進行規範，以符合締約國不同的社會安全保障模式，如俾斯麥模式當中必須涵蓋不低於百分之五十的受僱者，抑或是貝弗里奇模式當中所涵蓋的勞動人口不低於所有居民的百分之二十，俾斯麥模式仍限於受僱者，而貝弗里奇模式則可能涵蓋受僱者外的勞動人口，如本文欲探討的自營作業者²⁰⁵。因此，在國際勞工組織第 102 號公約當中，失業保障所涵蓋的對象，除了可選擇涵蓋不低於百分之五十的受僱者之外，亦可選擇涵蓋經過資產審查收入低於一定標準的所有居民²⁰⁶。換言之，即便未明確在公約中點出，在社會保障權發展的這個階段，失業保障對象在概念上已可能包括非典型勞動者與自我僱用者²⁰⁷。

²⁰² Enzo Weber and Paul Schoukens, *Unemployment Insurance for the Self-Employed: A Conceptual Way Forward*, 26(2) EUR. J. SOC. SEC. 214, 216-217 (2024).

²⁰³ Unemployment Provision Convention art.2, June 23, 1934, ILO No. 44.

²⁰⁴ DANNY PIETERS, *Policy Choices Relating to Unemployment Benefit Schemes*, in NAVIGATING SOCIAL SECURITY OPTIONS, 31, 35 (2019).

²⁰⁵ ILO, *Workers' guide to ILO Conventions concerning minimum standards of social security*, Sept 2022, <https://www.ilo.org/publications/workers-guide-ilo-conventions-concerning-minimum-standards-social-security>, at 16.

²⁰⁶ Social Security (Minimum Standards) Convention art.21, June 28, 1952, ILO No. 102.

²⁰⁷ Alberto Barrio, *The further extension of social security to non-wage earners*, in RESEARCH HANDBOOK ON EUROPEAN SOCIAL SECURITY LAW, 130, 131 (Frans Pennings & Gijsbert Vonk ed., 2023).



直到 1970 年代，石油危機的發生導致勞動市場重大變動，使失業保障對象有了進一步發展。在過去，受僱者所指稱的是全職且長期的典型勞動關係，即受僱者與單一雇主間的穩定關係²⁰⁸，但隨著資訊技術的革新、全球化下資本與人力的移動與製造業的沒落，以及勞動法規的愈加嚴格，勞動市場與經濟環境因此不斷變動，不論是典型勞動關係的減少，抑或新興的、個人化的就業模式，皆導致自營作業者與非典型勞動關係的比例不斷增長²⁰⁹。諸多受僱者非自願地轉為自我僱用者，以外包的方式繼續為同一雇主工作²¹⁰，成為具有經濟上從屬性的自我僱用者，收入大多數仰賴單一來源，承擔了創業風險卻無法將風險分散在數個收入來源，再加上典型勞動關係的彈性化，不僅衍生了諸多非典型勞動者，更模糊了典型勞動者與自我僱用者的界線²¹¹。因此，逐漸改變過去認為自我僱用者相較於受僱者更能夠自主掌控風險，並且遭遇失業困境時應由個人承擔，而非由社會提供援助的傳統印象。以上種種皆脫離了過去對典型勞動關係的社會安全保障，故國際勞工組織第 168 號公約在失業的保障對象，除了不得低於百分之八十五的受僱者外²¹²，亦特別提及尋找全時工作之部分工時勞工，並要求應調整社會安全制度，以符合部分工時勞工的需求²¹³。而在過去從未認為可能失業者的部分，要求十個類別當中應涵蓋至少三個類別，其中即包括前文所提及的自我僱用者²¹⁴。

²⁰⁸ Paul Schoukens & Alberto Barrio, *supra* note 9 at 307-308.

²⁰⁹ Schulze Buschoff, Karin & Claudia Schmidt, *supra* note 7, at 149; Hu, Aiqun & Patrick Manning, *supra* note 7, at 144-147; F BEHLING, *supra* note 7, at 176-179.

²¹⁰ JOOP SCHIPPERS, *supra* note 8, at 27.

²¹¹ Paul Schoukens & Alberto Barrio, *supra* note 9, at 315-317; Schulze Buschoff, Karin & Claudia Schmidt, *supra* note 7, at 150-151.

²¹² Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.11(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

²¹³ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.10(3), 25(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

²¹⁴ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.10(3), 25(1), June 21, 1988, ILO No. 168: "Members shall take account of the fact that there are many categories of persons seeking work who have never been, or have ceased to be, recognised as unemployed or have never been, or have ceased to be, covered by schemes for the protection of the unemployed. Consequently, at least three of the following ten categories of persons seeking work shall receive social benefits, in accordance with prescribed terms and conditions: (a) young persons who have completed their vocational training; (b) young persons who have completed their studies; (c) young persons who have completed their compulsory military service; (d) persons after a period devoted to bringing up a child or caring for someone who is sick,

自社會保障權的角度觀察，《經社文公約》第 9 條揭示了人人皆有社會保障權，而非典型勞動者與自我僱用者自然亦屬享有社會保障權的涵蓋範圍，並包括九大項目的社會風險。然而，即便勞動市場歷經重大變動，非典型勞動者與自我僱用者實際上獲得社會安全保障的機會遠低於典型勞動者，尤其是失業保障²¹⁵，故經社文委員會將其皆列為「未得到社會安全保障充分保護的工作者」²¹⁶，以及「處於不利的和被邊緣化的個人與團體」當中²¹⁷。因此，社會保障權的核心義務特別強調必須確保非典型勞動者與自我僱用者在不被歧視的基礎上取得社會安全保障²¹⁸，以及必須對非典型勞動者與自我僱用者採取針對性的措施²¹⁹；而在提供義務上，亦強調即便是在經費有限的情況下，亦必須涵蓋非典型勞動者與自我僱用者²²⁰。更甚者，第 19 號一般性意見於失業保障的段落，特別提及應該包括部分工時勞工、臨時工、季節性工作者、自我僱用者以及其他在非正規經濟部門的非典型勞動者²²¹。

換言之，隨著經濟社會環境的不斷變動，無論是國際勞工組織第 168 號公約，抑或是經社文委員會的第 19 號一般性意見，二者皆屏除了過去將社會安全制度限於典型勞動關係的傳統，亦不使用國際勞工組織第 102 號公約彈性的規範方式，而是特定失業保障必須涵蓋的保障對象，使締約國得以具體釐清需要保障的對象，並透過失業保障制度的其他建議，保障所有非典型勞動者與自我僱用者，協助這些就業者因應失業風險的挑戰。

disabled or elderly; (e) persons whose spouse had died, when they are not entitled to a survivor's benefit; (f) divorced or separated persons; (g) released prisoners; (h) adults, including disabled persons, who have completed a period of training; (i) migrant workers on return to their home country, except in so far as they have acquired rights under the legislation of the country where they last worked; (j) previously self-employed persons”.

²¹⁵ ILO, *supra* note 119, at 56-59.

²¹⁶ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 33.

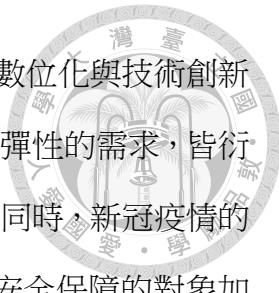
²¹⁷ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 59.

²¹⁸ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 59(b).

²¹⁹ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 59(e).

²²⁰ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 51.

²²¹ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16 “The social security system should also cover other workers, including part-time workers, casual workers, seasonal workers, and the self-employed, and those working in atypical forms of work in the informal economy...”.



進一步將時間拉回勞動市場的現狀更可發現，近期全球化、數位化與技術創新更甚以往，不僅是平臺經濟的崛起，僱傭雙方與就業者們對工作彈性的需求，皆衍生了許多新興就業模式，與過去典型勞動關係差異甚遠²²²。與此同時，新冠疫情的來臨更凸顯了已存在的社會安全保障缺口，將使沒有受到社會安全保障的對象加劇其面臨的經濟不安全²²³。基此，依循著前文對社會保障權有關失業風險與保障對象的探討，非典型勞動者與自我僱用者隨著經濟社會環境的再次變動，其所面臨的社會安全保障問題不減反增，推動將失業保障制度擴張至非典型勞動者與自我僱用者的計劃似乎有其必要，如何對失業保障制度進行修正，以符合非典型勞動者與自我僱用者的需求，以符合社會保障權落實之相關指標，則是接下來的難題。

第三項 落實失業保障的具體指標

自《經社文公約》與國際勞工組織相關公約與建議書的發展可以發現，失業風險的保障對象，已經自最初僅涵蓋典型僱傭關係擴張至自我僱用者，甚至是所有可能面臨失業風險之對象。至於締約國具體落實失業保障的指標，經社文委員會於第 19 號一般性意見提出適足性與可取得性²²⁴，以監督與衡量締約國失業保障之落實程度，惟具體應如何衡量各締約國失業保障之適足性與可取得性，《經社文公約》與其第 19 號一般性意見均無進一步提及，故自應參照國際勞工組織之相關公約與建議書²²⁵，如國際勞工組織第 102 號公約、第 168 號公約以及第 176 號建議書，為落實自我僱用者的失業保障劃定標準²²⁶。

²²² Mies Westerveld, *The 'New' Self-Employed: An Issue for Social Policy?*, 14(3) EUR. J. SOC. SEC. 156, 158 (2012); Christina Behrendt and Quynh Anh Nguyen, *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, ILO Future of Work Research Paper Series, May 2018, <https://www.ilo.org/publications/innovative-approaches-ensuring-universal-social-protection-future-work>, at 22.

²²³ ILO, *supra* note 11, at 1-2.

²²⁴ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 22-27.

²²⁵ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 75.

²²⁶ 國際勞工組織的具體指標可體現在國際勞工組織第 102 號公約與第 168 號公約，前者作為社會保障的最低標準，後者則是於失業保障層面的更高標準，若欲釐清最低限度社會保障的國家義務，似乎探討最低標準即可，惟本文認為隨著經濟社會環境的劇烈變動，半世紀前的標準未必適用於現代社會，且第 168 號公約係針對失業保障所制定，應進一步探討第 168 號公約的標準，以符合經社文委員會第 19 號一般性意見中，所參照的具體指標係各國際組織「正在開展」的行動要求。

第一款 適足性

所謂的適足性，係指失業給付須有適當的數額與給付期間，以達《經社文公約》第 11 條合乎人性尊嚴之適當生活水準，而若透過失業保險制度提供給付，則工作收入、保險費與給付金額間必須有合理之比例²²⁷，若透過失業救助給付，則至少應合乎最低生活需求。依循著經社文委員會第 19 號一般性意見所揭示的失業保障制度，係先提供一段期間的失業保險給付，並在失業保險給付期滿後，針對有需要者在予以失業救助給付²²⁸。失業保險給付係著重於失業者失去了過去的工作收入，透過被保險人於工作期間繳納之保險費，並於失業時予以一段時間之給付；而失業救助給付則著重於失業者無法取得工作，往往透過稅收作為財源，在失業者領取結束或無法取得失業保險給付時，再經資產審查後予以之給付²²⁹。換言之，失業保險給付的金額往往與收入及所得替代率有所關聯，而失業救助給付則與最低生活水準有所關聯，欲探失業給付本身是否適足，則必須核算失業保險給付與失業救助給付之金額，探討收入之計算、所得替代率、最低生活水準以及給付期間之長短。

參照國際勞工組織第 168 號公約與第 176 號建議書之內容，當失業者面臨完全失業與暫時停止工作的情況下，應予以定期之失業給付，若為失業保險給付係以工作收入乘以所得替代率進行計算，即依其稅前與繳納社會保險費前之總收入，所得替代率不得低於百分之五十²³⁰，抑或將其稅後與繳納社會保險費後之失業給付，除以稅後與繳納社會保險費後的淨收入²³¹，但得訂定投保金額抑或失業保險給付之上限，失業者有須受撫養之眷屬則可突破此上限²³²；若為失業救助給付則給付金額不得低於基本工資的百分之五十，且給付金額不得低於其基本生活所需之費用。

²²⁷ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 22.

²²⁸ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16.

²²⁹ DANNY PIETERS, *supra* note 204, at 33-35.

²³⁰ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.15, June 21, 1988, ILO No. 168.

²³¹ ILO Recommendation No. 176 (1988), ¶ 13(2).

²³² Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.16, June 21, 1988, ILO No. 168.

而在失業者係部分失業時，則應給付減少工時之相應收入，抑或填補部分失業者之收入至全時工作的收入與完全失業的失業給付金額之間²³³。至於給付期間之長短，完全失業者初次失業時得限制領取六個月，抑或在兩年期間內領取九個月²³⁴；部分失業者與暫時停止工作者的給付期間則無相關規範。

第二款 可取得性

在確立了適足的失業保險給付與失業救助給付後，下一步則是使自我僱用者在面臨失業風險時可取得失業給付，即所謂的可取得性，可分為涵蓋範圍（Coverage）、資格（Eligibility）、可負擔性（Affordability）、參與和資訊（Participation and information）以及實際取得途徑（Physical access）五大指標進行評估²³⁵。

涵蓋範圍的討論最為廣泛，即國家若透過立法將失業保障擴張至特定群體，惟倘若面臨失業風險的失業者實際上無法順利取得失業給付，則代表著失業給付於可取得性上並無完全落實，亦應考量實際上面對到失業風險的失業者，是否被失業保障制度有效地涵蓋，即重點在於涵蓋範圍的有效性²³⁶。而為了使失業保障制度有效地涵蓋失業者，可取得性的其他指標此時即具有重要性，包括資格、可負擔性、參與和資訊以及實際取得途徑，皆可能影響到失業保障制度的有效涵蓋範圍²³⁷，尤其是資格的部分爭議眾多，且將實際影響失業者能否在失業時取得給付。

首先，失業認定的部分參照國際勞工組織第 168 號公約，完全失業係指有工作能力、願意工作並實際在尋找工作，但因未能獲得適當工作而非自願性地喪失收入者²³⁸。換言之，認定一個人是否完全失業，必須透過是屬於非自願失業，且其有

²³³ ILO Recommendation No. 176 (1988), ¶ 12.

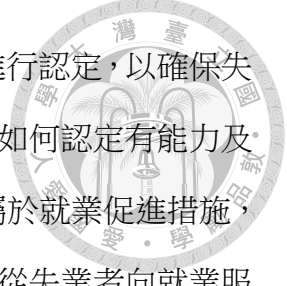
²³⁴ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.19(2)(a), June 21, 1988, ILO No. 168.

²³⁵ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 23-27.

²³⁶ ILO, *supra* note 186, at 48.

²³⁷ Paul Schoukens & Charlotte Bruynseraede, *Access to social protection for self-employed and non-standard workers: An analysis based upon the EU Recommendation on access to social protection*, May 2021, https://eiss.be/onewebmedia/Access%20to%20social%20protection_WEB.pdf, at 24-25.

²³⁸ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.10(1), June 21, 1988, ILO No. 168.



能力及意願並正在尋找工作，以及未能獲得適當工作三大要件進行認定，以確保失業作為一種社會風險，而非被保險人得自主掌控之事件²³⁹。至於如何認定有能力及意願並正在尋找工作，以及未能獲得適當工作的要件，本質上屬於就業促進措施，係積極地促使失業者進入就業市場，以達到充分就業的目標²⁴⁰。從失業者向就業服務機構登記失業開始，由就業服務機構協助推介適當的工作，無正當理由拒絕適當工作將不符合失業給付的請領資格要件，若已核發失業給付亦可能因此失去給付的機會²⁴¹。具體而言，適當工作的定義依據國際勞工組織第 168 號公約及第 176 號建議書，係應考量失業者的綜合情況，如年齡、經驗、失業時間、勞動市場現狀以及家庭狀況等²⁴²，惟仍須衡量是否薪資過低抑或居住交通等事宜，若推介的工作涉及失業者職業的變更，則必須考量其能力與職業訓練的可能²⁴³，即不應強迫具有專業技能者接受低技術工作，一方面並不符合其專業技能，另一方面則可能使低技術工作者因此失去就業機會，將與就業促進的目的有所不合²⁴⁴。

其次，投保期間係指投保社會保險並繳納保險費之時間，在請領保險給付前，社會保險制度往往會設定投保期間下限，避免社會保險制度遭到濫用，影響整體社會保險制度的財務永續性，尤其是失業保險制度，確實可能提升就業者頻繁進出就業市場的誘因²⁴⁵，亦同時彰顯被保險人於失業保險的團體當中，必須先工作一段時間，才能夠進一步尋求失業保險團體的協助²⁴⁶，故國際勞工組織第 168 號公約僅規範不得超過防止失業保障制度遭濫用之必要期限²⁴⁷，並且透過對國際勞工組織

²³⁹ DANNY PIETERS, *supra* note 204, at 36-38.

²⁴⁰ LANE KENWORTHY, *supra* note 201, at 589-593.

²⁴¹ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.21(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

²⁴² Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.21(2), June 21, 1988, ILO No. 168.

²⁴³ ILO Recommendation No. 176 (1988), ¶ 14.

²⁴⁴ DANNY PIETERS, *supra* note 204, at 38.

²⁴⁵ Antonia Asenjo and Clemente Pignatti, *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, ILO, Oct 2019, <https://www.ilo.org/publications/unemployment-insurance-schemes-around-world-evidence-and-policy-options>, at 19.

²⁴⁶ Paul Schoukens & Charlotte Bruynseraede, *supra* note 237, at 56-57.

²⁴⁷ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.17(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

第 202 號建議書的闡釋，投保期間亦應適用不歧視原則，並在促進社會包容的前提下因應失業者的特殊需求而有所調整²⁴⁸；此外，被保險人發生保險事故至核發保險給付之期間，則作為判斷被保險人是否符合請領資格的緩衝，此段期間被保險人必須自行承擔風險，對此國際勞工組織第 168 號公約規範不得超過七日²⁴⁹，惟將失業保險制度擴張至過去未曾被認為是失業的對象時，締約國被允許延長這段期間的長度，留有較大的彈性²⁵⁰。

綜上，本文探討了落實失業保障應符合的適足性與可取得性具體指標，得出以下結論：（1）失業者應取得一定水準與適當期間的失業給付；（2）涵蓋範圍不應僅止於立法上，而應視失業者實際能否取得失業給付；（3）失業認定必須限於非自願失業，雖應搭配積極性就業促進措施，且必須考量個別失業者的具體處境；（4）請領資格的期間規定皆有防止失業保障制度遭濫用之功能，惟仍須適用不歧視原則，在促進社會包容的前提下因應失業者的特殊需求而有所調整。

第四節 小結

首先，本章爬梳了《經社文公約》社會保障權的發展，確立了社會保障權體系與其基本概念，以及釐清了《經社文公約》與國際勞工組織的緊密關係。從核心義務的角度，締約國至少必須提供最低限度的必要福利，如醫療照護、基本住房、用水和環境衛生、糧食與最基本的教育，並且保障至少一種社會風險和突發狀況，以及積極防止個人社會保障權的實現被干涉。而從尊重、保護與實現的角度，締約國不得直接或間接地干涉社會保障權的享有，並必須積極建構有利於社會保障權實現的環境，承認並為社會保障權採取行動，如推動社會保障權的認知教育，以及在面對處於不利地位和被邊緣化的個人與群體時，優先予以社會安全保障的協助。除

²⁴⁸ ILO, *supra* note 45, at 248-249.

²⁴⁹ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.18(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

²⁵⁰ ILO Recommendation No. 176 (1988), ¶ 18(c)(i).

了自核心義務以及尊重、保護與實現義務的角度，釐清締約國的積極作為義務外，社會保障權體系亦提供了檢驗社會保障權是否落實的相關指標，即參照國際勞工組織的相關公約與指標，確保個人在不同社會風險的領域中，即個人得有效地取得適足且可負擔的社會給付。

其次，在探討社會保障權的發展與國家義務後，本章進一步釐清落實社會保障權的具體手段，社文委員會第 19 號一般性意見雖揭示社會安全保障透過繳費性與非繳費性制度皆可落實，惟爬梳了社會保障權的發展與國際勞工組織的建議後，本文認為必須以社會保險制度為核心手段，並搭配社會救助制度作為補充措施，始能完整地落實個人的社會保障權。而在爬梳社會保險制度的發展後，本文發現社會保險制度發展與國家的歷史脈絡、政治及社會經濟背景間的關係，造就了不同國家對社會保險制度的涵蓋範圍有不同看法。以德國俾斯麥模式為例，在擴張社會保險制度的涵蓋範圍時，要求個人或群體的保障需求性，以及被保險人間的社會連帶關係，釐清個人是否無法以其他方式滿足預護需求，而有強制納保社會保險的必要，並檢視被保險人是否面臨相同、近似的處境與需求，以及被保險人間互相承認彼此的社會連帶關係；相反的，以英國貝弗里奇模式為例，則認同所有公民皆有面臨社會風險的可能，透過整合所有社會風險的社會保險制度，將社會保險制度的涵蓋範圍擴張至全民，不以特定族群作為社會保險制度的涵蓋對象，而係以是否為公民作為認定社會連帶關係的基礎。

最後，本章接著探討國際人權文書是如何看待失業風險，並如何對失業風險進行預護，釐清失業風險與其社會安全制度之輪廓，即透過繳費性與非繳費性制度之組合，在適當失業給付之請領資格的期間規定、給付資格、期間與所得替代率的前提下，涵蓋非自願之完全失業、部分失業與暫時停止工作之失業風險，與就業促進措施結合，提供完整的失業保障。至於失業風險的保障對象，起初雖僅限於受僱者的失業保障，但在經歷經濟社會環境變化，全球化、數位化與技術創新的影響，典

型僱傭關係愈加彈性，導致非典型僱用關係與自我僱用者的崛起，使我們發現自我僱用者亦有受到失業保障的必要，並被各國國際人權文書所承認。而具體應如何落實失業保障，本文自適足性與可取得性兩個面向進行探討，參考國際勞工組織第 168 號公約及第 176 號建議書，釐清了失業者應取得一定水準與適當期間的失業給付，且必須重視涵蓋範圍的有效性，進而對於失業認定、積極性就業促進措施與投保期間等請領資格要件進行合理之規範。

第三章 我國失業保障的憲法內涵、落實現況與挑戰

《經社文公約》建構了一套完整的社會保障權體系，以及衡量社會保障權是否落實的各種指標，且我國於 2009 年已通過《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（以下簡稱兩公約施行法），第 2 條揭示「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」，《經社文公約》內國法化因而具備法律位階。然而，即便社會保障權應可與我國之社會憲法相互對應，並作為我國落實社會憲法的參照依據，但我國釋憲實務與學說卻鮮少對此進行探討²⁵¹。基此，於本章將先行釐清我國失業保障制度之憲法基礎，並以社會保障權體系之具體指標作為參照，據以深化我國失業保障制度之內涵，進一步分析我國失業保障的落實現況，以及合乎社會保障權之修正方向，使我國得以完整落實人民之失業保障。

對比《經社文公約》的失業保障體系，我國就業保險制度的保障對象並不及於自營作業者，蓋我國過去多認為自營作業者並無失業保障之需求，學者也多以德國社會法體系作為參照，著重於被保險人之保障需求性，以及新加入者與既有被保險人是否具有社會連帶關係²⁵²。然而，雖說不同的歷史脈絡與政治背景，皆將可能發展出完全不同的社會安全制度，惟若欲探討社會保險之被保險人範圍，不僅應追溯社會保險制度之歷史脈絡，更應著重於現今存在的社會問題。

基此，於本章將進一步深入瞭解社會問題的事實層面，掌握自營作業者的實際需求及面臨的社會問題，以便釐清應否提供自營作業者失業保障。況且，傳統上的失業保障制度並非以自營作業者為目標所設計，倘若欲落實自營作業者的失業保障，則必須考量自營作業者的特徵，抑或是盡可能中立地滿足各類型就業者，對失

²⁵¹ 關於經社文公約社會保障權如何深化我國憲法解釋，請參照孫迺翊（2013），〈經濟社會文化權利國際公約與我國社會憲法之比較及其實踐——以社會保障權為例〉，財團法人臺灣民主基金會編，《中華民國施行聯合國兩權利公約的意義：接軌國際，深化民主》，頁 153-196。

²⁵² 鍾秉正（2016），前揭註 23，頁 53-77；鍾秉正（2020），前揭註 23，頁 1-14；單鴻昇（2022），前揭註 23，頁 123-149。孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 257-267。

業保障制度進行檢討與調整²⁵³。換言之，本文不僅應針對我國自營作業者的具體圖像進行描繪，深入瞭解我國自營作業者所面臨到的風險與需求，以及其承擔社會風險之能力，更應試圖在高度異質性的自營作業者中²⁵⁴，盡可能進一步分析落實自營作業者失業保障所面臨的與挑戰，作為未來制度改革之參考。

第一節 我國社會憲法中的失業保障

《經社文公約》係以權利形式規範社會保障權，再透過經社文委員會第 19 號一般性意見及國際勞工組織相關公約及意見書，進一步闡釋社會保障權的內涵、所應採取之措施與落實標準。相較之下，我國社會憲法係散落在憲法前言、憲法第 1 條、憲法第 15 條生存權與工作權、憲法第 13 章基本國策第 4 節的社會安全以及憲法增修條文第 10 條各款²⁵⁵，除了生存權與工作權以權利形式規範外，基本國策係先以保障對象作為區分，如勞工、農民、老弱殘廢及無力生活者等，再具體規範國家應採取的具體制度及措施，如社會保險、社會救助或予以適當工作機會等²⁵⁶，實際上我國失業保障制度的憲法上基礎為何，進一步構成我國憲法中的失業保障圖像，應可自我國社會憲法中得到答案。

第一項 失業保障制度之憲法基礎

我國失業保障制度並非由單一法律所建構，而是透過就業保險法、職業訓練法及就業服務法共同規範²⁵⁷。就業保險為一強制性社會保險制度，其核心目標為提昇勞工就業技能、促進就業及保障勞工職業訓練與失業一定期間之基本生活，提供失業保險給付解決因失業而所得中斷的經濟安全問題²⁵⁸。

²⁵³ Paul Schoukens & Alberto Barrio, *supra* note 9, at 332.

²⁵⁴ WEI-HSIN YU AND KUO-HSIEN SU, *supra* note 20, at 396-397.

²⁵⁵ 郭明政（2006），〈社會憲法：社會安全制度的憲法規範〉，蘇永欽（編），《部門憲法》，頁 330-349，元照。

²⁵⁶ 孫迺翊（2013），前揭註 251 頁 157-160。

²⁵⁷ 黃越欽（2015），《勞動法新論》，5 版，頁 608-664，翰蘆圖書。

²⁵⁸ 柯木興（2013），《社會保險》，3 版，頁 363-364，三民書局。

對此，司法院釋字第 549 號即明確揭示，勞工保險為透過憲法第 155 條「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度」與憲法增修條文第 10 條第 8 項「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作」所明定的社會保險制度，以實現憲法第 153 條第 1 項「應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策」制定並實施保護勞工政策之要求，保障勞工生活並促進其社會安全，其中即包括被保險人面臨失業情況時提供的失業給付²⁵⁹。換言之，依照我國釋憲實務之見解，憲法第 153 條、憲法第 155 條與憲法增修條文第 10 條第 8 項乃勞工保險中的失業給付之憲法基礎，提供失業者所得替代給付，此目的與憲法基礎自不應因失業保險自勞工保險條例獨立出來而有所改變，即以上憲法條文亦為就業保險制度之憲法基礎。

至於有關提昇工作技能與促進國民就業之部分，就業保險法未有規定者，則必須連結至職業訓練法、就業服務法以及相關子法²⁶⁰，透過就業保險法、職業訓練法、就業服務法以及相關子法的結合，我國失業保障制度包括推介就業與諮詢、職業訓練以及提升失業者再就業或參與職業訓練意願之功能，增加失業勞工迅速再就業的意願，並降低因工作能力不足未來再度失業之風險。對此，我國釋憲實務雖無相關憲法解釋，惟向來皆有學者肯認憲法第 152 條「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」為憲法第 15 條工作權之延伸規範，在個人消極地接受失業保障外，國家應設法予以適當工作機會，以維持其生存之權利²⁶¹，但礙於經濟現實與避免國家過度介入市場，不得作為人民向國家請求工作機會之主觀權利，而是課予國家落實充分就業之義務，即包括失業保障制度中的職業訓練、推介就業與輔

²⁵⁹ 請參照司法院大法官釋字第 549 號解釋理由書第 1 段。

²⁶⁰ 就業保險法第 1 條「為提昇勞工就業技能，促進就業，保障勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定」；職業訓練法第 1 條「為實施職業訓練，以培養國家建設技術人力，提高工作技能，促進國民就業，特制定本法」；就業服務法第 1 條「為促進國民就業，以增進社會及經濟發展，特制定本法」。

²⁶¹ 林紀東（1985），《中華民國憲法逐條釋義（一）》，修訂再版，頁 243-247，三民；吳庚、陳淳文（2021），《憲法理論與政府體制》，增訂 7 版，頁 286-289。

導諮詢等積極性就業促進措施²⁶²。此外，提供職業訓練、推介就業與輔導諮詢等積極性就業促進措施，亦在憲法第 153 條第 1 項規範「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」保護勞工及提升勞工生活與生產技能之要求，使國家義務使有能力且有意願工作之人民取得適當之就業，以落實充分就業的憲法委託。

值得注意的是，失業保障制度亦具有維持失業者基本生活之功能，就業服務法之就業促進津貼係以基本工資為基礎，自津貼的給付要件與給付水準觀察，其性質上更傾向維持基本生活，而非就業保險之所得替代給付²⁶³。我國憲法第 15 條明確揭示人民之生存權應予保障，國家具有積極保障人民合乎人性尊嚴生活之義務²⁶⁴，而我國釋憲實務亦以「最低限度生存需求」作為生存權之保障內涵²⁶⁵。然而，關於生存權的憲法解釋，學者林紀東主張，在解釋生存權的內涵時，有必要釐清生存權與其他憲法條文之關係，尤其是憲法第 13 章基本國策第 4 章的社會安全，蓋社會安全制度係實現生存權之手段，二者的關係相互依存，倘若無確認人民之生存權，社會安全之規定則無所附麗，而無社會安全之規定，生存權的保障亦成空談²⁶⁶。司法院釋字第 422 號解釋即揭示生存權與基本國策間的關係：「生存權應予保障；國家為改良農民之生活，增進其生產技能，應制定保護農民之法律，實施保護農民之政策，分別為憲法第十五條及第一百五十三條所明定，明確揭示國家負有保障農民生存及提昇其生活水準之義務。」對此，大多數學者著重在國家對弱勢族群的保護，應考量到其保護實效性，不應限於最低限度的生存需求，而應具體衡量其實際

²⁶² 蔡維音（2001），《社會國之法理基礎》，頁 79，正典；黃舒芃（2006），〈社會權在我國憲法中的保障〉，《中原財經法學》，16 期，頁 20-21；鍾秉正（2019），前揭註 122，頁 30-31。

²⁶³ 孫迺翊（2020），〈社會給付之競合一以臺北高等行政法院 100 年度簡字第 672 號判決關於就業保險法與就業服務法之職業訓練生活津貼競合為例〉，《月旦法學雜誌》，302 期，頁 221-224；黃越欽（2015），前揭註 257，頁 664。

²⁶⁴ 吳庚、陳淳文（2021），前揭註 261，頁 282-284；李惠宗（2022），《憲法要義》，增訂 9 版，頁 303-304，元照；許育典（2022），《憲法》，修訂 12 版，頁 301-308，元照。

²⁶⁵ 請參照司法院釋字第 766 號解釋理由書第 2 段。

²⁶⁶ 林紀東（1985），前揭註 261，頁 242。

社會情境²⁶⁷。亦有學者認為，在與憲法第 153 條第 1 項相互解釋之下，生存權並不限於最低限度生存需求，而應包括提升生活水準²⁶⁸。也因此，透過提供就業機會，弱勢者維持基本生活之就業促進津貼，除前揭所提及的憲法基礎外，亦與憲法第 155 條後段對弱勢者之適當扶助與救濟相符，並具有保障人民生存權之功能。

第二項 社會憲法中失業保障之效力

前文釐清了我國社會憲法中失業保障之基礎，大多皆規範於基本國策當中，惟具體其對國家有何效力，賦予國家何種義務仍有待釐清。關於我國基本國策對國家之規範效力，早期有謂其僅為制憲者對於國家揭示之指引，並無課予國家作為的義務，亦對國家機關沒有任何拘束力，即所謂方針條款²⁶⁹。然而，有關我國失業保障制度的憲法第 153 條制定並實施提昇其生產技能與保護勞工政策，以及第 155 條制定社會保險制度之規範，我國釋憲實務於司法院釋字第 683 號、第 766 號與第 781 號解釋，以及 111 年憲判字第 19 號憲法判決當中，皆正面揭示其性質屬於憲法委託，立法者應有制定相關社會政策之義務²⁷⁰。而晚近學說針對憲法第 155 條社會保險制度之實施亦肯認其屬憲法委託與制度性保障²⁷¹，不僅課予立法者落實之義務，更構成對立法者的拘束，使立法者不得變動該制度之核心精神與內涵²⁷²。至於憲法第 152 條積極性就業促進措施之部分如前文所述，我國釋憲實務雖未對此進行揭示，惟學者向來多肯認其屬於憲法委託，課予國家提供職業訓練、推介就業與輔導諮詢等積極性就業促進措施之義務，並非毫無拘束力之方針條款²⁷³。

²⁶⁷ 郭明政（2006），前揭註 255，頁 339；李惠宗（2022），前揭註 264，頁 303-304；許育典（2022），前揭註 264，頁 307-308。

²⁶⁸ 吳庚、陳淳文（2021），前揭註 261，頁 282-284。

²⁶⁹ 林紀東（1985），《中華民國憲法逐條釋義（四）》，頁 245-250，三民。

²⁷⁰ 請參照司法院釋字第 683 號解釋理由書第 1 段；司法院釋字第 766 號解釋理由書第 2 段；司法院釋字第 781 號解釋理由書第 55 段；111 年憲判字第 19 號憲法判決判決理由第 17 段。

²⁷¹ 李惠宗（2022），前揭註 264，頁 815-820；陳新民（1999），《中華民國憲法釋論》，修訂 3 版，頁 817-820，三民。

²⁷² 許育典（2022），前揭註 264，頁 119-121。

²⁷³ 蔡維音（2001），前揭註 262，頁 79；黃舒芃（2006），前揭註 262，頁 20-21；鍾秉正（2019），前揭註 122，頁 30-31。

基此，我國社會憲法中的失業保障屬憲法委託與制度性保障之社會保險制度，並非毫無拘束力之方針條款。惟失業保障制度不可能憑空出現，實際上仍須仰賴立法者進行立法，具體而言立法者欲如何制定與落實失業保障制度，因涉及國家整體資源的分配與運用，在權力分立的觀點下，我國釋憲實務往往認為應賦予立法者一定之立法裁量與形成空間，導致釋憲實務在進行比例原則審查時，大多以尊重立法者而僅以合理審查檢視之²⁷⁴。

值得注意的是，即便於憲法解釋時應予以立法者更大的形成自由，但並非失業保障制度之設計皆為立法者得以裁量之範圍。學者李建良即認為，在憲法委託或制度性保障之中，立法形成自由仍有其界限存在，立法形成自由界限將因所涉基本權、事務領域及保護法益之重要性而有所不同，惟基本國策涉及國家或社會資源之分配，如社會政策事項則應給予立法者較廣之裁量空間²⁷⁵。學者許宗力亦特別提及，憲法第 155 條社會保險制度屬於裁量立法義務，立法者對於制度設計尚有裁量權，是否違反立法義務則須視是否有裁量瑕疵而定²⁷⁶。學者黃舒芃則認為，由於社會福利政策牽涉各方利益的妥協，為使人民的利益最大化，不能僅就基本權利的性質觀之，而必須由基本權利與基本國策共同協力，構築拘束立法者的規範框架，即立法裁量必須受基本國策社會安全制度的規範框架所拘束²⁷⁷。在社會保險制度的形成方面，學者孫迺翊則是直接主張，司法院釋字第 609 號解釋揭示的強制納保、社會互助與風險分擔原則，為我國社會保險制度的基本建制原則，並在後續的釋憲實務中再次確認，即使立法者有一定之立法裁量與形成空間，仍不得與前揭原則相牴觸，形成我國社會保險制度立法形成自由之界限²⁷⁸。

²⁷⁴ 請參照 111 年憲判字第 19 號憲法判決判決理由第 17 段。

²⁷⁵ 李建良（2000），〈論立法裁量之憲法基礎理論〉，《臺北大學法學論叢》，47 期，頁 232-234。

²⁷⁶ 許宗力（2007），〈淺談立法怠惰〉，《憲法與法治國行政》，二版，頁 521-528。

²⁷⁷ 黃舒芃（2010），〈立法者對社會福利政策的形成自由及其界限—以釋字 649 號解釋為例〉，黃舒芃主編，《憲法解釋之理論與實務第七輯上冊》，頁 161-166。

²⁷⁸ 孫迺翊（2023），前揭註 132，頁 110-111；孫迺翊（2012），前揭註 134，頁 446-449。



本文認為，失業保障制度的立法形成自由界限確實因所涉基本權、事務領域及保護法益之重要性會有所不同，且因涉及國家整體資源分配，而需要予以立法者一定的尊重，惟前開二種見解皆忽視了失業保障制度之目的與內涵，失業保障制度應視其目的與內涵建構立法者形成自由之界限。以就業保險制度屬制度性保障的角度，即必須回歸社會保險制度設置之目的，係透過保險機制分攤被保險人的社會風險，透過社會保險給付提供人民社會安全保障，而為了完善對人民社會安全的保護，強制納保可避免逆選擇與弱弱互保的情形發生²⁷⁹，社會互助的概念則可能影響社會保險的永續發展²⁸⁰，二者皆有助於確保人民之社會安全保障，應屬於社會保險制度的核心內涵。倘若有所缺乏，即非憲法第 155 條所稱的社會保險制度，故應肯認強制納保、社會互助與風險分擔三大原則，作為我國社會保險制度的立法形成自由界限，不容立法者任意變更。

不過，有關憲法第 152 條及第 153 條之部分，我國釋憲實務並沒有提供原則性的解釋，僅籠統地提及規範勞動條件之最低標準²⁸¹、使勞工得以組織工會²⁸²抑或促進其社會安全²⁸³，皆屬於憲法第 153 條保護勞工政策之範疇，並賦予立法者相當程度之立法形成自由，故憲法第 152 條及第 153 條之憲法委託，國家於失業保障層面應如何落實其義務，仍有待進一步釐清。

第三項 社會保障權體系與我國社會憲法之實踐

關於社會憲法的落實，我國釋憲實務於《經社文公約》內國法化之前，即曾於司法院釋字第 549 號解釋理由書中明確揭示，有關遺屬津貼等保險給付之相關事項，應參照國際勞工公約及社會安全如年金制度，並通盤檢討設計，將國際公約之

²⁷⁹ 鍾秉正（2020），前揭註 129，頁 146-149。

²⁸⁰ 孫迺翊（2006），前揭註 22，頁 278-281。

²⁸¹ 請參照司法院釋字第 578 號解釋理由書第 1 段至第 2 段；司法院釋字第 578 號解釋理由書第 3 段；司法院釋字第 726 號解釋理由書第 3 段；112 年憲判字第 16 號判決理由書第 13 段至第 14 段。

²⁸² 請參照司法院釋字第 373 號解釋理由書；112 年憲判字第 7 號判決理由書第 33 段。

²⁸³ 請參照司法院釋字第 539 號解釋理由書第 1 段；司法院釋字第 568 號解釋理由書第 2 段；司法院釋字第 609 號解釋理由書第 1 段；司法院釋字第 683 號解釋理由書第 1 段。

精神與我國憲法解釋匯流²⁸⁴。黃越欽大法官在其協同意見書直接指出，國際勞工公約可作為我國釋憲制度之法源，並且可確保立法者正確行使立法裁量權，制定合乎公約精神之法律²⁸⁵。學者張文貞則是認為，我國釋憲實務透過解釋將國際勞工公約匯流進我國之法秩序當中，但黃越欽大法官的見解固然值得贊同，解釋上仍不宜直接認國其具有憲法上地位，而是僅引用作為論證之補充，但仍必須注意可能引發民主正當性與權利分立之問題²⁸⁶。

其次，於《經社文公約》內國法化之後，除了依兩公約施行法第 2 條應認其具有法律位階外²⁸⁷，我國釋憲實務亦將兩公約作為解釋我國憲法基本權利內涵之重要考量依據，如羅昌發大法官即於其意見書中不斷提及，兩公約施行法將兩公約納入我國法律體系後，即便我國並非兩公約之締約國，但並不減損兩公約所蘊含的人權價值對我國之影響，為我國憲法解釋之重要考量依據²⁸⁸。此外，我國釋憲實務後續亦直接在 112 年憲判字第 7 號判決的理由書當中，引用兩公約及國際勞工公約闡釋勞工結社自由與爭議權的普世性與重要性，作為我國憲法第 14 條結社自由與第 153 條制定保護勞工法律的補充²⁸⁹。

基此，爬梳我國釋憲實務的發展，應可肯認兩公約與國際勞工公約已然成為我國社會憲法之重要成分，其中當然包含本文所談及的《經社文公約》社會保障權體

²⁸⁴ 請參照司法院釋字第 549 號解釋理由書第 3 段。

²⁸⁵ 請參照司法院釋字第 549 號解釋黃越欽大法官協同意見書。

²⁸⁶ 張文貞（2009），前揭註 286，頁 250-267。

²⁸⁷ 本文此處著重於經社文公約社會保障權體系對我國社會憲法落實的指引作用，故不詳加探國際公約內國法化後的法律位階，關於國際公約之內國法效力之探討，可參照陳怡凱（2010），〈國際人權公約之內國效力－以公民與政治權利公約暨經濟社會文化權利公約施行法為例〉，社團法人台灣法學會主編，《台灣法學新課題（八）》，頁 36-53；張文貞（2009），前揭註 286，頁 246-253。

²⁸⁸ 請參照羅昌發大法官於司法院釋字第 694 號解釋協同意見書、第 696 號解釋協同意見書、第 697 號解釋不同意見書、第 701 號解釋協同意見書及第 702 號解釋協同意見書之內容。

²⁸⁹ 請參照 112 年憲判字第 7 號判決理由書第 33 段：「從事各種職業之勞動者，為改善勞動條件，增進其社會及經濟地位，得組織工會，以行使勞工所享有之團體協商及爭議等權利，乃現代法治國家普遍承認之勞工基本權利，亦屬憲法上開規定意旨之所在（司法院釋字第 373 號解釋參照），並為多項國際公約所承認（公民與政治權利國際公約第 22 條第 1 項、經濟社會文化權利國際公約第 8 條第 1 項、國際勞工組織第 87 號結社自由及組織權之保障公約第 2 條規定參照）。」



系²⁹⁰。況且，我國憲法與憲法增修條文固然已針對應保障對象及可採取的措施具體規範，並透過憲法解釋對具體措施的內涵進行闡釋，形成完整的社會安全制度輪廓，惟除了符合各該措施之原理原則外，欲落實人民之社會保障權，仍須透過立法者制定法律為之，立法者於此具有寬泛的形成自由²⁹¹。對於立法者制定之具體措施，實際上是否符合社會保障權保障之意旨，勢必無法僅透過我國社會憲法對於保障對象與具體措施的規範完整釐清，而參照《經社文公約》第9條、經社文委員會第19號一般性意見，以及國際勞工組織相關公約及建議書所建構之內涵、措施與指標²⁹²，除可建構一套完整的社會保障權體系，如社會保險制度的投保期間、給付資格、期間與所得替代率等，更可作為檢視我國失業保障制度是否落實的指標，以進一步制定出合乎社會保障權適足性及可取得性意旨之制度。

第二節 我國失業保障制度之建構與落實現況

前文釐清了我國失業保障制度的憲法基礎，可以發現大多係透過基本國策進行規範，針對特定對象如勞工、農民或弱勢者的保護，並揭示落實失業保障可採取的措施，如社會保險制度與社會救助制度。然而，除了基本國策中明確揭示的措施，以及釋憲實務所建構社會保險制度的基本原則外，應如何確保失業保障有被具體地落實，似乎無法自我國憲法與釋憲實務中得到答案。相對的，社會保障權體系不僅建構了一套完整的失業保障制度，更發展出衡量是否落實失業保障的具體指標，本節將爬梳我國失業保障制度的建構過程，釐清立法者是如何建構我國的失業保障制度，再以社會保障權體系的措施與具體指標作為參照，分析我國失業保障的落實狀況，確保我國社會憲法中的失業保障能夠被完整地落實。

²⁹⁰ 郭明政（2006），前揭註255，頁350。

²⁹¹ 請參照司法院釋字第578號解釋理由書第1段及第4段。

²⁹² 關於經社文委員會一般性意見之部分，兩公約施行法第3條：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」學者多認其為立法錯誤，而應包含經社文委員會所頒布之一般性意見，並對締約國發生拘束效力，請參照廖福特（2011），〈法院應否及如何適用《經濟社會文化權利國際公約》〉，《台灣人權學刊》，1卷1期，頁9-10；張文貞（2012），〈演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉，《台灣人權學刊》，1卷2期，頁41。



第一項 我國失業保障制度之建構

第一款 就業保險制度

就業保險法的前身為勞工保險條例之失業給付，於 1958 年通過勞工保險條例時，雖欲訂定失業給付，但因相關準備工作皆未完善，僅於附帶決議督促行政院應立即規劃失業保險制度²⁹³。1968 年我國勞工保險條例全文修正，雖新增失業為勞工保險的給付種類之一，卻無增訂具體規定，僅將失業保險之實施地區、時間及辦法，皆授權由行政院訂定之。然而，實際上新增失業給付後的三十年間，行政院皆未訂定具體規定，使失業給付形同具文²⁹⁴。直至 1990 年代我國產業大量外移，勞力密集產業大規模惡意關廠²⁹⁵，再加上亞洲金融風暴的經濟衝擊，失業問題愈加嚴重，為回應來自社會的壓力，行政院才願意正視人民的失業問題，開始研擬失業保險制度²⁹⁶。1999 年行政院勞工委員會終於實施勞工保險失業給付實施辦法，為失業勞工提供非自願失業期間的所得替代給付。

然而，勞工保險條例失業給付雖使失業勞工盡可能維持原有的經濟生活，解決因失業造成的經濟安全問題，發揮了失業給付的核心功能²⁹⁷，惟勞工保險條例的失業給付雖與積極性就業促進措施已有相當程度的連結，但在政策銜接上仍有諸多問題，導致解決失業問題的效益不彰²⁹⁸。舉例而言，失業給付之請領條件雖須先辦理求職登記，且必須於一定期間內無法接受推介就業或安排職業訓練者才得請領，但失業勞工在領取失業給付期間若找到工作，將減少得請領之失業給付²⁹⁹，降低失

²⁹³ 立法院公報處（1958），《立法院公報》，第 47 卷，第 18 期，頁 17-18；立法院公報處（1958），《立法院公報》，第 47 卷，第 19 期，頁 120。

²⁹⁴ 郭振昌（1998），〈九〇年代失業保險政策的新潮流：韓國、加拿大及英國的經驗與啟示〉，《社會科學學報》，6 期，頁 137-138。

²⁹⁵ 孫迺翊（2020），〈社會給付之競合一以臺北高等行政法院 100 年度簡字第 672 號判決關於就業保險法與就業服務法之職業訓練生活津貼競合為例〉，《月旦法學雜誌》，302 期，頁 218。

²⁹⁶ 自 1987 年後我國失業率常年低於 2%，1996 年 1 月起失業率不斷攀升，至 1996 年 8 月在短短八個月內失業率已高達 3.19%。請參照行政院主計處就業及失業統計資料查詢系統，失業率統計期民國 76 年至民國 88 年，https://manpower.dgbas.gov.tw/dgbas_community/。

²⁹⁷ 柯木興（2013），《社會保險》，3 版，頁 363-364，三民書局。

²⁹⁸ 行政院研究發展考核委員會（2002），《對當前台灣失業問題之因應對策》，頁 91-101。

²⁹⁹ 勞工保險失業給付實施辦法第 9 條第 2 項：「受領失業給付期間另有工作者，其該月工作收入加

業勞工積極就業之誘因，進而衍生持續性失業的道德危險，使勞工保險條例的失業給付無法順利達成政策目標。



由於勞工保險條例之失業保險成效不彰，無法解決我國的失業問題，失業率仍在不斷攀升³⁰⁰，經過 2001 年經濟發展諮詢委員會的討論後，達成將我國失業保險獨立於勞工保險的共識，因而正式起草就業保險法，並於 2002 年順利三讀通過³⁰¹。此外，2009 年為解決世界金融危機帶來的經濟衝擊，就業保險法大幅度修正，提供育兒留職停薪之雙親、我國勞工之非本國籍配偶、身心障礙者及中高齡勞工更完整之就業安全保障。

就業保險制度的建立，在原先勞工保險條例之失業給付的基礎上，除了提供非自願失業期間的所得替代給付，以及為促使失業勞工儘速再就業，要求透過公立就業服務機構推介就業之規定外。為了避免過去單純提供失業給付所帶來的問題，就業保險制度搭配積極性就業促進措施，以提早就業獎助津貼促使失業勞工再就業，避免失業勞工過度依賴失業給付，影響失業勞工再就業之意願，以及透過職業訓練降低失業勞工再度失業之風險，提供職業訓練生活津貼，降低失業勞工為請領失業給付而拒絕職業訓練之誘因³⁰²。此外，就業保險制度亦逐步擴張投保對象及保險給付項目，包括提高被保險人之加保年齡、擴張投保對象至我國勞工之非本國籍配偶，以及延長身心障礙及中高齡勞工之失業給付之期間上限等，並順應性別工作平

上失業給付之總額超過平均月投保薪資百分之八十部分，應自失業給付中扣除。」

³⁰⁰ 自勞工保險條例之失業給付開辦起，至 2001 年 8 月失業率已高達 5%，為當時歷史最高的失業率，請參照行政院主計處就業及失業統計資料查詢系統，失業率統計期民國 88 年至民國 92 年，https://manpower.dgbas.gov.tw/dgbas_community/。

³⁰¹ 立法院關係文書（2002），《院總第 1801 號 政府提案第 11388 號之 1》，頁政 36，<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lgmeetimage?cfcacfcfcfcfc5cec9c6d2cec7c9>（最後瀏覽日：11/04/2023）。

³⁰² 2002 年就業保險法第 11 條立法理由：「一、就業保險施行目的，在促進常態性薪資勞動工作者，於其遭遇非自願性失業事故時，協助期儘速再就業，並保障失業一定期間之基本生活...辦理職業指導、就業媒合與安排職業訓練...。二、促進失業者儘速再就業，為就業保險開辦之積極目的，為鼓勵失業者積極尋職，防杜失業者過度依賴失業給付，導致勞動意願低落，故於第一項第二款對於未領滿失業給付前即再受僱加保滿三個月以上者，給予獎助。三、技能訓練可發展和提昇勞工就業技能，預防失業，促進就業，為安定受訓期間之基本生活，於第一項第三款規定訓練一定期間發給職業訓練生活津貼」。

等法的要求，將育嬰留職停薪津貼納入就業保險法，提供因育嬰短暫離開職場後所得損失之所得替代給付，免除雙親在家庭及工作上的兩難³⁰³。



除就業保險法第 10 條之保險給付項目外，在就業保險法立法之初，為採取所得維持與積極促進就業並重之方針，於第 12 條規定中央主管機關得於應收保險費百分之十及歷年經費執行賸餘額度之範圍內提撥經費，辦理促進就業相關措施³⁰⁴。為了解決世界金融危機帶來的無薪假問題，就業保險促進就業實施辦法則於 2010 年訂定，現行就業保險促進就業實施辦法第 3 條，列舉的促進就業措施包括僱用安定措施、僱用獎助措施及其他促進就業措施。其中，僱用安定措施之初衷，係期許能夠在經濟嚴峻時期啟動，避免雇主因經濟不景氣，營利事業因虧損或業務緊縮而裁減員工，故鼓勵勞雇雙方協商以縮短工時及調整薪資之方式，並由國家提供受僱者減班休息期間之薪資補貼，使受僱者能夠在維持僱傭契約之前提下，維持其生活³⁰⁵。基此，僱用安定措施係由中央主管機關衡量我國景氣狀況，經過僱用安定措施諮詢會議後啟動，在一定期間內由被保險人與雇主協商同意，並向工作所在地之公立就業服務機構提出申請，由中央主管機關個案認定，而非常態性之措施。

此外，除僱用獎勵措施係給付予雇主外，其他促進就業措施中的現金給付亦包括補助交通與搬遷及租屋費用，減輕失業者接受推介就業之阻礙，以及推介臨時工作之臨時性就業安置措施，協助就業能力較差之失業者適應職場與提升工作能力，使其得以及早重回就業市場，並提供臨時工作津貼，最長的給付六個月³⁰⁶。

³⁰³ 立法院關係文書（2008），《院總第 1801 號 政府提案第 11388 號》，頁政 3，<https://lis.ly.gov.tw/lcgci/lgmeetimage?cfc8cfcdfccc8cdc5c6ccd2cecfcb>（最後瀏覽日：11/04/2023）。

³⁰⁴ 2002 年就業保險法第 12 條立法理由：「一、為符本法促進就業宗旨，公立就業服務機構得視需要，提供各種就業促進服務。又其業務得採委託或委任辦理。二、為提升勞工就業技能，減少在職勞工遭遇失業衝擊，並促進失業勞工儘速再就業，中央主管機關得於本保險年度應收保險費中提撥部分經費辦理職業訓練及獎勵雇主僱用本國籍失業勞工。三、有關職業訓練對象、職類、經費管理及運用辦法暨獎助雇主僱用本國籍失業勞工獎助對象、給付條件、給付標準、給付限制辦法，由中央主管機關另定之。」

³⁰⁵ 請參照 108 年 4 月 16 日就業保險促進就業實施辦法修正立法總說明第一點。

³⁰⁶ 請參照 110 年 7 月 29 日就業保險促進就業實施辦法修正立法總說明第三點。

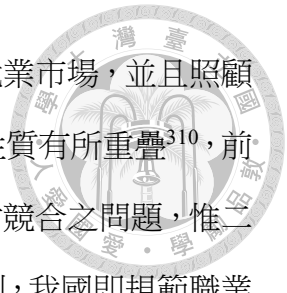
第二款 就業服務與職業訓練

早在失業保險給付立法之前，為了促進國民就業，我國於 1983 年與 1992 年即分別通過職業訓練法及就業服務法，訂定有關職業訓練、就業服務與就業促進之措施，亦屬我國失業保障制度的一環。其中，就業服務法主要透過就業服務機構，提供失業者就業輔導、推介參加職業訓練或就業，以及針對就業機會弱勢者的相關促進就業服務³⁰⁷，後續成為就業保險失業給付的請領要件之一，以促進失業者迅速回歸職場；職業訓練法則重在設置職業訓練機構，提供失業者學習工作技能之機會，加強輔導轉業的成效，具有穩定未來就業之功能³⁰⁸，經由公立就業服務機構安排參加職業訓練者，則得領取就業保險之職業訓練生活津貼。

值得注意的是，就業服務法亦訂有現金給付之就業促進措施，如就業服務法第 23 條授權中央主管機關於經濟不景氣致大量失業時辦理促進就業措施，於必要時發給相關津貼或補助金；以及就業服務法第 24 條授權中央主管機關促進特定對象就業，保障對象為就業機會弱勢者，包括獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、低收入戶或中低收入戶中有工作能力者、長期失業者、二度就業婦女、家庭暴力被害人、更生受保護人及其他經中央主管機關認為有必要者，於必要時發給相關津貼或補助金。對此，勞動部頒布就業促進津貼實施辦法，提供求職交通補助金、臨時工作津貼與職業訓練生活津貼三種就業促進津貼，求職交通補助金降低求職者求職期間之困難，臨時工作津貼則是針對非自願離職勞工與就業機會弱勢者，當辦理求職登記 14 日內未能推介就業，抑或有正當理由無法接受推介工作者，以每小時基本工資進行核給，最長得領取六個月。而職業訓練生活津貼則限於就業機會弱勢者，抑或經政府機關主辦或委託辦理之職業訓練單位甄選錄訓者，以每月基本工資之百分之六十發給，最長亦得領取六個月。

³⁰⁷ 張桐銳（2020），〈就業保險〉，台灣社會法與社會政策學會主編，《社會法》，3 版，頁 220-223，元照。

³⁰⁸ 燕萍（1984），〈職業訓練法完成立法〉，《勞工之友》，397 期，頁 3。



然而，職業訓練生活津貼之目的，係促進失業者迅速重回就業市場，並且照顧其一定期間之基本生活³⁰⁹，與就業保險法之職業訓練生活津貼性質有所重疊³¹⁰，前者乃基本生活之維持，而後者則為所得替代給付，存在社會給付競合之問題，惟二者之請領規定不全然相同，基於繳費制社會保險給付優先之原則，我國即規範職業訓練生活津貼之請領順序，須優先請領就業保險法之職業訓練生活津貼，且二者不得同時請領，若先後請領二者於兩年內僅得請領六個月³¹¹。臨時工作津貼與就業保險促進就業實施辦法之推介臨時就業則由於皆為基本生活之維持，而無請領順序之問題，僅規範二者不得同時請領，與先後請領兩年內僅得請領六個月。

第二項 以社會保障權體系檢視我國失業保障的落實現況

在爬梳我國失業保障制度的建構，以及社會保障權體系作為我國失業保障制度是否落實的指標後，本文將進一步以此探討我國失業保障的落實現況。如同本文於第二章第三節所言，落實失業保障之具體指標可分為適足性與可取得性，具體則會體現於失業保障制度的給付金額、給付期間長短、涵蓋風險與對象之範圍、失業認定與請領資格的期間規定幾個面向，以下將參照經社文委員會第 19 號一般性意見、國際勞工組織第 168 號公約及 176 號建議書之具體指標，分別討論之：

第一款 涵蓋對象與風險範圍

失業保障的涵蓋對象與風險範圍，將直接影響人民得否取得失業保障，屬於失業保障的可取得性範疇，參照經社文委員會的第 19 號一般性意見，失業保障的涵蓋對象應包括所有失業者，並特別提及必須涵蓋未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的團體成員，如兼職工作者、臨時工作者、自我僱用者與在家工作者³¹²。而涵蓋風險範圍則參照國際勞工組織第 168 號公約，除了有能力及

³⁰⁹ 請參照 111 年 4 月 29 日就業促進津貼實施辦法修正立法總說明。

³¹⁰ 就業保險法第 10 條第 1 項第 3 款的職業訓練生活津貼，與就業促進津貼實施辦法之職業訓練生活津貼應亦屬同一性質，請參照行政院勞工委員會勞職訓字第 0980503099 號令釋。

³¹¹ 孫迺翊（2020），前揭註 295，頁 221-224。

³¹² ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16.

意願並正在尋找工作完全失業外，亦應盡可能地將部分失業與暫時性離開職場納入失業保障之範疇³¹³。



首先，在涵蓋風險範圍之部分。我國就業保險法所涵蓋之風險，係有工作能力及繼續工作意願，並正在尋找工作之失業者，即所謂完全失業；就業保險促進就業實施辦法中的僱用安定措施，則是針對在景氣因素影響下因減班休息減少收入者，即所謂部分失業。然而，在暫時停止工作之部分，係僱傭關係繼續存在，但因經濟、科技、結構或類似原因暫時停止工作而收入減少或中斷者，我國目前最相關者則屬 2023 年就業保險促進就業實施辦法新增，因應天災、事變或其他重大情事影響勞工之協助，惟目前尚未有任何具體措施³¹⁴。由此可知，於涵蓋風險範圍之部分，我國失業保障體系已然包括完全失業、部分失業與暫時停止工作三種失業風險。

其次，在涵蓋對象之部分。我國就業保險法及就業保險促進就業實施辦法相關給付，涵蓋範圍皆為就業保險之被保險人，即限於年滿 15 歲以上，65 歲以下之受僱者，且受僱者並不區分是否為典型就業者，定期工、不定期工或部分工時者，若具僱傭關係皆可參加就業保險，如以工代賑之臨時工符合受僱者身分者³¹⁵，受僱形式僅涉及是否符合就業保險法第 11 條第 1 項第 1 款，即須在非自願離職前三年內，保險年資合計滿一年以上之請領要件；就業服務法下的就業促進津貼，除了非自願離職者部分仍限於受僱者外³¹⁶，就業服務法第 24 條所列舉的就業機會弱勢者則不限於受僱者，凡符合就業服務法第 24 條之就業機會弱勢者皆可請領，如具有就業機會弱勢者身分之自營作業者。換言之，就業保險制度部分，我國僅涵蓋所有受僱者，而就業促進津貼部分則特別涵蓋就業機會弱勢者，即第 19 號一般性意見所稱處於不利的和被邊緣化的個人與團體。由此可知，在我國整體失業保障制度的

³¹³ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.10, June 21, 1988, ILO No. 168.

³¹⁴ 請參照 112 年 3 月 28 日就業保險促進就業實施辦法修正總說明第 4 點。

³¹⁵ 請參照行政院勞工委員會勞保 1 字第 090050566 號函及勞保 1 字第 09501140181 號函。

³¹⁶ 非自願離職概念僅出現於就業保險法，即限於就業保險法之被保險人。

運作下，似乎能涵蓋所有失業者，如定期工、不定期工或部分工時者，以及未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的個人與團體，符合社會保障權體系關於可取得性之意旨。然而，被第 19 號一般性意見認定為未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的自我僱用者，除了並非我國就業保險之被保險人，無法取得相關失業給付之外，雖在就業促進津貼的部分，文義上雖可能涵蓋具就業機會弱勢者身分之自營作業者，惟實際上就業促進津貼必然無法涵蓋全部失業之自營作業者與其他自我僱用者，與人人均有社會保障權之意旨相違背³¹⁷。

綜合以上，在涵蓋對象與風險範圍的部分，在失業風險上我國已涵蓋完全失業、部分失業與暫時停止工作，惟在涵蓋對象上，雖已涵蓋絕大多數的失業者，但自營作業者與其他自我僱用者卻無法取得所有的失業保障，失業保障並不夠全面，與社會保障權可取得性之落實有違，在經過新冠疫情的經濟衝擊後，我國對自營作業者是否應受保障有所討論，似仍有進一步重新探討的可能。

第二款 給付金額與期間

失業保障的金額與期間長短，將直接影響失業者實際獲得失業給付的總額，屬於失業保障適足性的範疇，參照國際勞工組織第 168 號公約及第 176 號建議書，給付金額基於失業者過去繳費或收入之給付，所得替代率必須高於過去收入的百分之五十；非基於失業者過去繳費或收入之給付，則不應低於基本工資的百分之五十，且給付金額不得低於其基本生活所需之費用³¹⁸；部分失業之給付，則應給付減少工時之相應收入，抑或填補部分失業者之收入至全時工作的收入與完全失業的失業給付金額之間³¹⁹。而給付期間之長短，僅規範完全失業者初次失業時得限制領取六個月，抑或在兩年期間內領取九個月³²⁰，其餘則無相關規範。

³¹⁷ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16.

³¹⁸ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.16, June 21, 1988, ILO No. 168.

³¹⁹ ILO Recommendation No. 176 (1988), ¶ 12.

³²⁰ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.19(2)(a), June 21, 1988,

首先，在給付金額之部分。我國就業保險之給付金額係依據被保險人平均月投保薪資進行計算，所得替代率為平均月投保薪資的百分之六十，並設置投保薪資的上限³²¹，若有扶養之眷屬亦得加給給付或津貼；就業促進津貼則非基於失業者過去繳費或收入之給付，職業訓練生活津貼為基本工資的百分之六十，臨時工作津貼則為基本工資；僱用安定措施的給付金額則以減班休息後實際協議薪資與投保薪資差額的百分之五十發給。由此可知，無論是就業保險之相關給付、就業促進津貼與僱用安定措施似乎皆符合社會保障權體系關於適足性之意旨。

然而，由於我國就業促進津貼並非基於失業者過去繳費或收入之給付，其不僅必須高於基本工資的百分之五十，仍須高於最低生活費，我國 2024 年的基本工資為 27,470 元，最低生活費則為 14,230 元，若將基本工資乘以百分之六十為 16,482 元，就業促進津貼中的職業訓練生活津貼確實高於我國之最低生活費，惟若生活於臺北市的最低生活費則為 19,649 元，遠高於就業促進津貼中的職業訓練生活津貼之給付金額，即無法滿足居住在臺北市失業者之最低生活所需，似乎與適足性標準有違，即給付金額應隨居住城市不同，有不同的給付標準，以落實人民生存權保障，此與我國社會憲法之意旨亦無衝突³²²。

其次，在給付期間之部分。我國就業保險相關給付、就業促進津貼之給付期間，最低皆為六個月，若為高齡者或身心障礙者得再延長相關給付之期間至九個月或一年，皆符合最低應給付六個月之標準。不過，參照第 19 號一般性意見，在失業給付期間過後，應繼續提供失業者充分保護³²³，惟我國就業保險相關給付與就業促進津貼各自獨立，並對應不同的保障對象，二者若為相同性質之給付，除了在請領

ILO No. 168.

³²¹ 由於就業保險法中並無認定月投保薪資之相關規定，依就業保險法第 40 條應準用勞工保險條例及其相關規定辦理，自 2025 年 1 月 1 日起投保薪資上限為 45,800 元，請參照勞動部勞動保 2 字第 1130087589 號令修正發布之勞工保險投保薪資分級表。

³²² 郭明政（2006），前揭註 255，頁 339；李惠宗（2022），前揭註 264，頁 303-304；許育典（2022），前揭註 264，頁 307-308。

³²³ ICESCR General comment No. 19 (2007), ¶ 16.



順序上有所規範外，亦規範先後請領二者於兩年內僅得請領六個月，即不得在請領就業保險相關給付後接續請領相同性質之就業促進津貼。換言之，在推介臨時工作與臨時工作津貼，以及職業訓練生活津貼的請領上有所限制，若是其餘不同性質之給付似乎則無相關規範，如就業保險失業給付期間結束後請領就業促進之職業訓練生活津貼，抑或就業保險職業訓練生活津貼給付期間結束後請領臨時工作津貼等，但與第 19 號一般性意見之要求仍有所落差。由此可知，我國失業保障制度之給付期間符合社會保障權體系關於適足性之意旨，但在就業保險相關給付與就業促進津貼給付期間結束後，則沒有確保失業者的充分保障之完善措施。

第三款 請領條件

失業保障的請領條件，直接影響失業者能否取得失業相關給付，屬於失業保障可取得性的範疇，參照國際勞工組織第 168 號公約及第 176 號建議書，請領失業給付限於非自願失業，並且在被保險人不配合積極性就業促進措施時得拒絕給付，尤其是對失業者而言合適的推介就業，以達就業促進之目的³²⁴。此外，投保期間不得超過防止失業保障制度遭濫用之必要期限，惟仍須適用不歧視原則，在促進社會包容的前提下因應失業者特殊需求而有所調整，請領至核發給付亦不得超過七日。

首先，失業認定之部分。我國就業保險要求被保險人必須非自願失業，且有工作能力及繼續工作意願，並向公立就業服務機構辦理求職登記，於一定期間屆滿時仍無法推介就業或安排職業訓練，始可請領失業給付，若安排職業訓練則可請領職業訓練生活津貼，在無法推介就業的情況下則可能得領取臨時工作津貼；就業促進的職業訓練生活津貼，除了必須由公立就業服務機構安排職業訓練外，亦必須符合就業機會弱勢者之身份；僱用安定措施則是必須經被保險人與雇主協商同意減班休息達三十日以上，整體而言社會保障權體系之要求大致相符。

³²⁴ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.20(a), June 21, 1988, ILO No. 168.



其次，請領資格的期間規定，我國就業保險失業給付係要求於前三年內投保期間須合計滿一年以上，已賦予僱用安定措施要求於現雇主為投保單位參加就業保險達三個月以上，而職業訓練生活津貼與臨時工作津貼則沒有相關規定，並沒有特別嚴苛之要求，亦沒有逾越防止失業保障制度遭濫用的必要期限；至於請領至核發給付期間之部分，我國就業保險失業給付規定為自求職登記日起算十四日，其餘給付皆無相關規範，惟國際勞工組織第 168 號公約所規範的期間為七日以內，我國請領至核發失業給付的期間似乎有過長之疑慮，應至少縮短至國際勞工組織所規範的七日，使被保險人得以更早取得失業給付，以落實人民的失業保障。由此可知，我國請領資格的期間規定之部分，除了請領至核發給付的期間過長外，其餘部分皆符合社會保障權體系關於可取得性之意旨。

綜合以上，我國失業保障制度大致上皆與社會保障權體系中失業保障的目標相符，且大多數規範皆合乎關於適足性及可取得性之意旨，惟就業促進之職業訓練生活津貼作為非基於失業者過去繳費或收入之給付，若請領人生活於臺北市該給付將低於臺北市之最低生活費，無法提供生活於臺北市的請領人適足之生活，與社會保障權體系適足性之要求有違，並未衡量失業者的實際社會情境；涵蓋對象範圍之部分，失業保障並未確實涵蓋自營作業者，自營作業者僅在符合就業機會弱勢者身分時才有機會獲得保障，無法使自營作業者失業風險被制度完整地保障，應與社會保障權體系關於可取得性之意旨有違；請領至核發給付期間之設定過長，應至少限於國際勞工組織第 168 號公約規範的七日，使失業者得以迅速領取失業給付，以符可取得性之意旨。

基此，針對前述與適足性及可取得性意旨不符之處，若參照社會保障權之意旨，我國失業保障制度應有所修正，以落實對人民的失業保障，符合社會保障權體系之意旨。



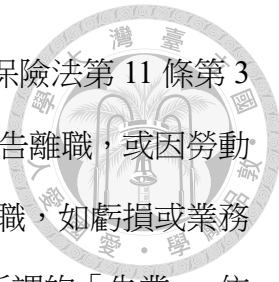
第三節 我國自營作業者圖像與就業特性

我國失業保障制度未確實並有效地涵蓋自營作業者，與社會保障權體系之意旨有違，本文認為有必要從我國法角度再次釐清其是否有保障之必要，而為了實際掌握自營作業者的需求及面臨的社會問題，接下來本節將探究自營作業者的具體圖像，釐清其就業特性以及提供其失業保障將面臨的挑戰。

第一項 統計資料來源與定義

行政院主計總處的《人力資源調查統計年報》與《人力運用調查報告》即涵蓋了自營作業者的就業條件與其內部組成，故本文將以此作為主要的統計資料來源。然而，為了進一步統整自營作業者工作活動的特定表徵與經濟能力，更具體地描繪自營作業者之圖像，本文理應呈現各種職業類別自營作業者的就業與失業情況，惟礙於自營作業者的種類繁雜且零碎，以及未必所有自營作業者的職業類別皆有相關統計資料，故本文將使用自營作業者中具有一定代表性的職業類別，即餐飲業、零售業、運輸業與藝文工作者的相關統計資料，如行政院主計總處的《攤販經營狀況調查》與交通部的《計程車營運狀況調查報告》等。

其次，本節係依照行政院主計總處《人力資源調查統計年報》與《人力運用調查報告》針對自營作業者之調查，惟在自營作業者與受僱者工作收入分佈之比較，《人力運用調查報告》並沒有調查自營作業者的工作收入，僅有調查「有酬就業者」與「受僱就業者」。然而，有酬就業者為自我僱用者與受僱就業者之總和，亦即包括雇主、自營作業者與無酬勞家屬工作者，而非限於本文探討的自營作業者，故關於自營作業者的工作收入計算，將有酬就業者的統計資料扣除受僱就業者後，雖能夠得出自我僱用者之工作收入，但仍然無法排除雇主的收入。換言之，在工作收入分佈上，並沒有辦法僅呈現自營作業者的工作收入狀況，僅能以整體自我僱用者的工作收入狀況進行呈現。此外，為有助於未來對自我僱用者社會安全保障之研究，本文在其他部分仍會將雇主及無酬勞家屬工作者之統計資料一併呈現。



最後，本文對非自願失業之定義，「非自願因素」依據就業保險法第 11 條第 3 項，係指被保險人因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職，或因勞動基準法第 11 條、第 13 條但書、第 14 條及第 20 條各款情事離職，如虧損或業務緊縮、天災、事變或其他不可抗力致事業不能繼續等因素。而所謂的「失業」，依據《人力資源調查統計年報》凡年滿 15 歲無工作、隨時可以工作以及正在尋找工作或已找工作在等待結果者，皆被定義為失業者³²⁵。而行政院主計總處的《人力運用調查報告》在統計現就業者於前一次非自願離開工作之原因時，包含「工作場所業務緊縮或歇業」、「季節性或臨時性工作結束」、「工作場所調整人事被資遣」、「結婚或生育」、「企業內部職務調動」與「屆齡退休」等原因，惟僅限於受僱者適用此等非自願離職原因³²⁶。然而，在《人力資源調查統計年報》統計失業者前一次離開工作之原因時，雖無定義何種原因為非自願失業，惟實際問卷之選項與《人力運用調查報告》之事由大致相同，亦即「工作場所業務緊縮或歇業」³²⁷，並且有針對前一份工作為自營作業之失業者進行統計。基此，本文之非自願失業係對照《人力資源調查統計年報》與《人力運用調查報告》之概念，將「工作場所業務緊縮或歇業」列為非自願失業，其他原因則皆為自願失業。

當然，自營作業者面臨「工作場所業務緊縮或歇業」非自願因素而失業時，與受僱者面臨非自願失業的狀況並不相同，自營作業者的工作自主性確實較高，有較高的可能性應對非自願失業之因素，且此等因素皆為自營作業者就業時必然須面對之風險，在其從業前即應自行衡量，似乎屬於其應自我負擔之經濟風險，惟本文在本節僅為初步分析，至少可以確認自營作業者確實有因非自願因素失業之風險，至於是否應自我承擔應為後續探討及論證。

³²⁵ 行政院主計總處（2024），《113 年人力資源調查統計年報》，頁 298-299。

³²⁶ 行政院主計總處（2023），《112 年人力運用調查報告》，頁 374-375。

³²⁷ 行政院主計總處亦將「季節性或臨時性工作結束」列為非自願失業，惟本文為與第四章愛爾蘭失業保障制度之認定一致，故將非自願失業限於因「工作場所業務緊縮或歇業」而失業之自營作業者。請參照行政院主計總處（2024），前揭註 325，頁 298-299。

第二項 自營作業者就業概況與組成

首先，2023 年我國就業人數總計為 1,152 萬 8 千人，其中雇主 45 萬 1 千人，自營作業者 129 萬 5 千人，無酬勞家屬工作者 47 萬 5 千人，受僱者則為 903 萬 6 千人（表 2）³²⁸。換言之，本文欲探討之自營作業者約為 129 萬 5 千人，佔我國整體就業人數的 11.23%。如表 2 所呈現的，就趨勢上來看自營作業者的人數正逐年減少，2023 年相較於 2019 年總計減少了約 3 萬 1 千人。

單位：千人；%

	總計	自我僱用者				受僱者
		合計	雇主	自營作業者	無酬勞家屬工作者	
2019 年	11,500 (100.00)	2,354 (20.47)	448 (3.90)	1,326 (11.53)	580 (5.04)	9,147 (79.54)
2020 年	11,504 (100.00)	2,326 (20.22)	447 (3.88)	1,320 (11.47)	559 (4.86)	9,178 (79.78)
2021 年	11,447 (100.00)	2,279 (19.91)	442 (3.86)	1,306 (11.41)	531 (4.63)	9,169 (80.10)
2022 年	11,418 (100.00)	2,230 (19.53)	437 (3.83)	1,295 (11.35)	498 (4.36)	9,188 (80.47)
2023 年	11,528 (100.00)	2,221 (19.27)	451 (3.92)	1,295 (11.23)	475 (4.12)	9,306 (80.73)

表2 近五年就業者之從業身分（作者自製）

其次，分析我國 2023 年就業者的人員組成。在就業者的教育程度上，受僱者大專及以上者有 61.99%，而自營作業者則僅有 30.76%，且教育程度國中及以下者就佔了 30.83%，相較其他就業者整體教育程度明顯較低（表 3）³²⁹；而在就業者的年齡層上，受僱者的年齡集中在 25 歲至 44 歲之間，總計為 54.91%，為受僱者的主要成員，45 歲以上者則為 37.72%，且隨著年齡上升仍在就業之受僱者呈現遞減的情況。相對的，自營作業者的年齡則是集中在 45 歲以上，總計為 69.5%，

³²⁸ 行政院主計總處（2024），前揭註 325，頁 90-91。

³²⁹ 行政院主計總處（2024），前揭註 325，頁 196。



而 25 歲至 44 歲者則僅有 30.51%，相較於集中在 25 歲至 44 歲的受僱者，自營作業業者整體的年齡層亦較高，且自營作業者在 65 歲以上仍在就業者仍有 13.9%，並未出現隨著年齡上升而減少的情況（表 4）³³⁰。

單位：千人；%

	自我僱用者			受僱者
	雇主	自營作業者	無酬勞家屬工作者	
國中及以下	73 (16.19)	399 (30.83)	135 (28.42)	880 (9.46)
高中職	161 (35.70)	497 (38.41)	186 (39.16)	2,658 (28.56)
大專及以上	217 (48.12)	398 (30.76)	154 (32.42)	5,769 (61.99)
總計	451 (100.00)	1,294 (100.00)	475 (100.00)	9,306 (100.00)

表3 2023 年就業者教育程度分佈（作者自製）

單位：千人；%

	自我僱用者			受僱者
	雇主	自營作業者	無酬勞家屬工作者	
15 歲至 24 歲	2 (0.44)	16 (1.24)	30 (6.32)	687 (7.38)
25 歲至 44 歲	129 (45.58)	379 (29.27)	176 (37.05)	5,110 (54.91)
45 歲至 64 歲	283 (62.47)	720 (55.60)	219 (46.11)	3,368 (36.19)
65 歲以上	39 (8.61)	180 (13.90)	50 (10.53)	142 (1.53)
總計	453 (100.00)	1,295 (100.00)	475 (100.00)	9,306 (100.00)

表4 2023 年就業者年齡分佈（作者自製）

³³⁰ 行政院主計總處（2024），前揭註 325，頁 197。

最後，我國自營作業者的職業類別分佈。我國 2023 年自營作業者之中，排除佔比低於 1% 之職業類別，前十大的職業類別由高至低依序為：(1) 批發及零售業；(2) 農、林、漁、牧業；(3) 其他服務業；(4) 住宿及餐飲業；(5) 運輸及倉儲業；(6) 營建工程業；(7) 製造業；(8) 專業、科學及技術服務業；(9) 教育業；(10) 藝術、娛樂及休閒服務業（表 5）³³¹。從此可以發現，我國的自營作業者大多集中在批發及零售業、農林漁牧業、其他服務業、住宿及餐飲業與運輸及倉儲業，總計即涵蓋了 82.47% 的自營作業者，本文選擇以餐飲業、零售業、運輸業與藝文工作者作為主要探討對象應具有一定的代表性。

單位：千人

職業類別	雇主	自營作業者	無酬勞家屬工作者
批發及零售業	281	366	150
農、林、漁、牧業	10	290	113
其他服務業	28	164	29
住宿及餐飲業	62	129	89
運輸及倉儲業	8	119	3
營建工程業	66	60	26
製造業	91	55	44
專業、科學及技術服務業	23	44	6
教育業	12	15	3
藝術、娛樂及休閒服務業	5	15	3

表5 2023 年自我僱用者職業類別分佈（作者自製）

綜合以上，自營作業者佔就業者之比例約一成左右，在就業市場中仍佔有一定比例；相較於其他就業者，尤其是受僱者而言，自營作業者整體上的教育程度普遍較低，且年齡普遍上也較高；至於自營作業者的職業類別分佈，光是批發及零售業、農林漁牧業、其他服務業、住宿及餐飲業與運輸及倉儲業即佔了八成，其餘大多數則為各種服務業類別，呈現多樣化的職業類別分佈。

³³¹ 行政院主計總處（2024），前揭註 325，頁 205-215。



第三項 自營作業之就業特性

第一款 工作自主性與經濟風險

自營作業者為自己工作，無須接受雇主的指揮監督，故其工作相較於受僱者而言，最具特色的即屬工作自主性較高，能夠完全地自行決定工作內容、時間、方式與環境³³²，這也是大多數自營作業者，如攤販、SOHO 族及計程車司機成為自營作業者的主因³³³。然而，既然自營作業者係為自己工作，擺脫了雇主對其工作的指揮監督，以取得相較於受僱者更高的工作自主性，但這也意味著自營作業者必須自負盈虧並獨自面對經濟風險，很可能只是從受制於雇主轉而受制於市場。也因此，對於我國自營作業者的失業原因進行調查後發現，非自願失業者自 2019 年至 2023 年連續五年皆在六成至七成左右。相較之下，受僱者非自願因素失業者佔約四成至五成，而對原有工作不滿的自願失業因素則皆佔約五成左右（表 6）³³⁴。

就突發性風險而言，最典型者即屬新冠疫情的衝擊，以我國攤販業者為例³³⁵，2018 年至 2023 年期間因新冠疫情、消費習慣改變以及來臺旅客減少等不可控因素，導致攤販的利潤減少 7.3%，進而從業人數減少 11.8 萬人，減少之比例高達 24.88%³³⁶。再者，在新冠疫情期間有實際接觸需求的自營作業者，在政府予以補助的情況下依然遭到衝擊，如計程車司機必然需要與乘客有所接觸，因疫情影響下乘車人數大幅下降，計程車行業因此減少了 14% 的利潤，從業人數亦有所影響³³⁷；

³³² 葉婉榆、黃沛盈、劉梅君、徐傲暉（2010），〈自僱就業者的工作與健康〉，《台灣衛誌》，29 卷 4 期，頁 292-293。

³³³ 行政院主計總處（2019），《107 年攤販經營概況調查：調查結果分析》，頁 17；顏伶安（2020），《我國 SOHO 族工作條件與權益之探討》，國立政治大學勞工研究所碩士學位論文，頁 61-63；交通部統計處（2022），《計程車營運狀況調查報告》，頁 4。

³³⁴ 請參照行政院主計總處（2024），前揭註 325，頁 249；行政院主計總處（2023），《111 年人力資源調查統計年報》，頁 249；行政院主計總處（2022），《110 年人力資源調查統計年報》，頁 249；行政院主計總處（2021），《109 年人力資源調查統計年報》，頁 249；行政院主計總處（2020），《108 年人力資源調查統計年報》，頁 249。

³³⁵ 攤販業者中高達 93% 皆為自營作業者，應極具有參考價值，請參照行政院主計總處（2024），《112 年攤販經營概況調查：統計結果表》，表 28。

³³⁶ 行政院主計總處（2024），《112 年攤販經營概況調查：調查結果分析》，頁 1-2。

³³⁷ 交通部統計處（2022），前揭註 333，頁 2。

又如文化產業的自營作業者，以場域體驗為主的表演藝術、電影及展演的產業，皆因場域關閉或社交安全距離的管制影響，在連續兩年疫情的衝擊下仍減少 20%至 40%的營業額³³⁸，由此可見突發性風險對自營作業者的經濟衝擊。



除了突發性的新冠疫情外，自營作業者仍須面對常態性的外部風險，如前述的攤販業者，原物料、物流及食材成本的波動及增加，皆是零售及餐飲業在經營上長久以來所面臨的困境³³⁹，尤其近期國際經濟局勢的劇烈變化，如中美貿易戰及俄烏戰爭等外在因素，皆導致全球通膨嚴重，大幅侵蝕著業者的實際獲利³⁴⁰。又或者，以歐盟針對自我僱用者在市場面臨困難的統計為例，在所有自我僱用者當中有 62.52%在市場中面臨困難，其主要來自行政成本、沒有工作、收帳困難、財務困難、議價弱勢及融資困難等因素³⁴¹，以上這些因素皆是在脫離雇主庇護後必然需要面對的經濟風險，且非自我僱用者得以自主控制，更不用提相較於能夠僱用受僱者從事工作的雇主，自營作業者則更為不穩定。其中，則平臺接案的自營作業者即為適例，有高達 9 成的平臺工作者在承接工作之後，即經常因未達定作人之標準而拒絕付款或長期拖欠薪水，但卻因收入仰賴於單一接案平臺而難以冒著降低個人評價的風險，取得平臺方應有的協助³⁴²。

由上可知，自營作業者雖然享有受僱者沒有的工作自主性，但同時也必須面臨來自市場的外部風險，無論是來自同業的競爭、定作人的刁難，抑或是傳染病或天災的突發狀況，皆非自營作業者能夠自主掌控的風險，這也導致了自營作業者面對這些外部風險時，稍有不慎即有可能因此減少收入或失去工作。

³³⁸ 張建一、賴逸芳（2022），〈新冠疫情對文化產業的衝擊與影響〉，《主計月刊》，第 799 期，頁 33。

³³⁹ 經濟部統計處（2022），《批發、零售及餐飲業經營實況調查報告》，頁 15、21。

³⁴⁰ 台灣趨勢研究（2023），《餐飲業發展趨勢》，頁 8。

³⁴¹ EUROSTAT DATA BROWER, SELF-EMPLOYED PERSONS BY MAIN DIFFICULTY AS SELF-EMPLOYED, SEX AND PROFESSIONAL STATUS, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfso_17sediff__custom_8617413/default/table?lang=en (last visited Apr. 25, 2024).

³⁴² 林均禧（2021），前揭註 42，頁 21-23。

*單位：人、%

		非自願失業	自願失業	總計
2019	自營作業者	6,329 (66.28)	3,220 (33.72)	9,549 (100.00)
	受僱者	137,530 (42.28)	187,738 (57.72)	325,267 (100.00)
2020	自營作業者	9,864 (69.46)	4,336 (30.54)	14,200 (100.00)
	受僱者	153,974 (45.36)	185,457 (54.64)	339,431 (100.00)
2021	自營作業者	18,740 (78.62)	5,096 (21.38)	23,836 (100.00)
	受僱者	171,442 (50.03)	171,267 (49.97)	342,709 (100.00)
2022	自營作業者	11,657 (73.94)	4,180 (26.06)	15,765 (100.00)
	受僱者	154,181 (48.42)	164,229 (51.58)	318,411 (100.00)
2023	自營作業者	5,275 (61.40)	3,316 (38.60)	8,591 (100.00)
	受僱者	134,954 (43.36)	176,315 (56.64)	311,268 (100.00)

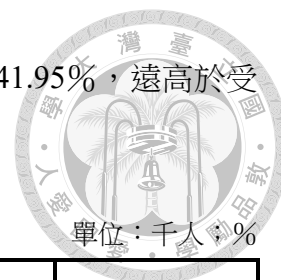
表6 近五年失業者失業原因分佈（作者自製）

第二款 工時長短與收入高低脫鉤

相較於具有來自雇主經常性薪資的受僱者，能夠直接以工作時間推估其收次，自營作業者的收入並非來自經常性薪資，而是取決於案件或來客數量，工作時間並不能直接反映自營作業者的收入，不僅使得自營作業者的收入難以被掌握，更導致自營作業者的工作時間長短與收入高低脫鉤。

以 2023 年的工作時間為例，受僱者每週工時 35 至 44 小時者為 69.63%，大多數的受僱者每週工時皆在這個區間，僅有 26.38% 的受僱者每週工時超過 44 小時。相對的，自營作業者每週工時 35 至 44 小時者為 50.30%，雖然也佔我國自營

作業者的多數，惟自營作業者每週工時超過 44 小時者卻高達 41.95%，遠高於受僱者的每週工時（表 7）³⁴³。



	自我僱用者			受僱者
	雇主	自營作業者	無酬勞家屬工作者	
未滿 35 小時	12 (2.68)	102 (7.75)	28 (5.88)	37 (4.01)
35 至 44 小時	252 (56.25)	662 (50.30)	259 (54.41)	6,435 (69.63)
超過 44 小時	184 (41.07)	552 (41.95)	189 (39.71)	2,438 (26.38)
總計	448 (100.00)	1,316 (100.00)	476 (100.00)	9,242 (100.00)

表7 2023 年有職業且在工作之就業者每週工時分佈（作者自製）

然而，透過 2019 年至 2023 年間的調查可以發現，無論是受僱者或自我僱用者，每月收入未滿 30,000 元之比例皆逐年下降，亦即每月收入水準皆有所提升，且此區間受僱者與自我僱用者的比例相當，並無何者經濟更為弱勢。在每月收入 30,000 元至 69,999 元的區間，有 80.17% 的受僱者集中在這個區間內，自我僱用者則僅有 64.38%，且每個區間受僱者的比例皆大於自我僱用者。在每月收入 70,000 元以上的部分，自我僱用者的比例皆遠高於受僱者的比例。換言之，自我僱用者之中每月收入未滿 30,000 元者雖不在少數，惟仍有一部分的自我僱用者每月收入在 70,000 元以上，或許是無法將較有獲利能力的雇主收入獨立呈現之緣故，自我僱用者的每月收入形成兩極化的形勢（表 8）³⁴⁴。

³⁴³ 行政院主計總處（2024），前揭註 325，頁 224-225。

³⁴⁴ 行政院主計總處（2023），前揭註 326，頁 146-149；行政院主計總處（2022），《111 年人力運用調查報告》，頁 146-149；行政院主計總處（2022），《110 年人力運用調查報告》，頁 146-149；行政院主計總處（2020），《109 年人力運用調查報告》，頁 142-145；行政院主計總處（2019），《108 年人力運用調查報告》，頁 142-145。

單位：千人，%

	2019 年		2020 年		2021 年		2022 年		2023 年	
	自我僱用者	受僱者	自我僱用者	受僱者	自我僱用者	受僱者	自我僱用者	受僱者	自我僱用者	受僱者
總計	1,773	9,128	1,761	9,144	1,741	9,182	1,725	9,146	1,746	9,286
未滿 30,000 元	522 (29.44)	2,994 (32.80)	524 (29.76)	2,721 (29.76)	455 (26.13)	1,822 (19.84)	427 (24.75)	2,107 (23.04)	339 (19.42)	1,840 (19.81)
30,000 至 34,999 元	249 (14.04)	1,803 (19.75)	276 (15.67)	1,897 (20.75)	268 (15.39)	1,822 (19.84)	263 (15.25)	1,833 (20.04)	259 (14.83)	1,859 (20.02)
35,000 至 39,999 元	142 (8.01)	1,150 (12.60)	164 (9.31)	1,237 (13.53)	147 (8.44)	1,385 (15.08)	158 (9.16)	1,446 (15.81)	166 (9.51)	1,471 (15.84)
40,000 至 44,999 元	170 (9.59)	888 (9.73)	150 (8.52)	927 (10.14)	162 (9.30)	993 (10.81)	157 (9.10)	1,071 (11.71)	181 (10.37)	1,194 (12.86)
45,000 至 49,999 元	96 (5.41)	479 (5.25)	92 (5.22)	515 (5.63)	108 (6.20)	600 (6.53)	100 (5.80)	680 (7.43)	106 (6.07)	715 (7.70)
50,000 至 59,999 元	233 (13.14)	897 (9.83)	208 (11.81)	915 (10.01)	254 (14.59)	872 (9.50)	242 (14.03)	902 (9.86)	262 (15.01)	975 (10.50)
60,000 至 69,999 元	119 (6.71)	397 (4.35)	118 (6.70)	444 (4.86)	129 (7.41)	476 (5.18)	118 (6.84)	507 (5.54)	150 (8.59)	564 (6.07)
70,000 元以上	241 (13.59)	521 (5.71)	228 (12.95)	489 (5.35)	216 (12.41)	570 (6.21)	257 (14.90)	601 (6.57)	283 (16.21)	667 (7.18)

表8 自我僱用者與受僱者收入分佈比較（作者自製）



值得注意的是，表 8 為全體自我僱用者之收入分佈，而非僅就本文所探討的自營作業業者進行調查，亦將收入往往較高且穩定的雇主納入其中，自營作業業者之收入僅有可能更低。此外，除了未排除雇主之收入外，由於自營作業業者亦可能有無酬勞家屬工作者幫同工作，其實際收入亦應在家庭內部分攤予無酬勞家屬工作者。以我國攤販為例，攤販平均月利潤約為 5.25 萬元，看似收入不低，但若計入攤販從業者中佔比 28.65% 的無酬勞家屬工作者，實際上每人平均收入僅約為 3.65 萬左右，更遑論全年營收 200 萬元以下者佔比高達 74.20%，這些攤販的實際平均月收入勢必低於 3.65 萬元³⁴⁵。

換言之，自營作業業者在工作時間上確實較為自主，但未必能夠體現在其收入上，不僅使工時長短與收入高低脫鉤，且除了部分自營作業業者收入較高，大部分自營作業業者與受僱者的每月收入雖看似相近，但實際上對照工作時間與收入後，卻可能是自營作業業者基於經濟壓力，透過自我剝削延長工時所取得的經濟成果³⁴⁶。

第三款 工作期間及收入難以預期

自營作業業者在享受工作自主性，並且承擔外部風險的同時，在工作期間以及收入的穩定性上亦是一大挑戰。自營作業業者與受僱者不同，無法從雇主取得經常性薪資，亦沒有基本工資的適用，除了導致工作時間長短與收入高低脫鉤外，也由於自營作業業者收入皆必須全數仰賴自身，並取決於案件或來客數量，故自營作業業者的收入往往會隨著時間推移而有所波動，或某段期間收入或利潤較高，但某段期間也可能完全沒有工作³⁴⁷。

具體而言，由於我國自營作業業者的異質性相當高，攤販、計程車司機、農漁民與水電工皆可能為自營作業業者，故工作期間與收入浮動的原因，以及如何體現在不

³⁴⁵ 行政院主計總處（2024），前揭註 335，表 5、28；行政院主計總處（2024），前揭註 336，頁 1。

³⁴⁶ 葉婉榆、黃沛盈、劉梅君、徐儼暉（2010），前揭註 332，頁 293。

³⁴⁷ Paul Schoukens & Charlotte Bruynseraede, *supra* note 505, at 78.

同類型的自營作業者皆有所差異，如季節性、需求不定以及延遲收款等因素，皆使得自營作業者的工作期間及收入具有一定的波動性³⁴⁸。



以論件計酬的 SOHO 族為例，其屬於接案維生的自營作業者，但要掌握穩定的案件來源並非易事，只要案件數量的浮動較大，不僅可能連續好幾個月沒有案子，更可能在完成工作後仍須等待定作人給付報酬，一旦未即時獲得報酬，將導致 SOHO 族的收入有所浮動，不僅可能使其生活陷於困難，更使收入難以被掌握³⁴⁹。其中，藝文工作者即為適例，即便是接案維生的藝文工作者工作樣態也十分多元，其可能只有一個藝術領域的工作，也可能有數個藝術領域的工作，抑或是有藝文工作外的兼職工作，無論是哪一種樣態的藝文工作者都可能面臨案件來源不穩定的問題，單一藝術領域的工作者即可能因案件不穩定導致工作量不足，而有數個藝術領域的工作者與有藝文工作外的工作者，則是因案件不穩定而必須在多個兼職工作間來回奔波³⁵⁰，皆顯示藝文產業的自我僱用者工作的不穩定性。而以案件數量維生的營造業也是一樣，能否接到案件與順利取得款項，皆使其難以預期及掌控，倘若遭遇新冠疫情，營造業工作場域皆於施工現場，更沒有在家上班的可能，更將直接影響其一段時間無法取得收入³⁵¹。此外，取決於來客數量的餐飲業也面臨類似的問題，雖然餐飲業的來客數量不太會像 SOHO 族波動如此劇烈，但餐飲業仍有淡旺季之分，進而導致每月的營業額有所波動，營業額的差距可能高達 20%³⁵²。換言之，自營作業者的從業身分相較受僱者並不穩定，不僅是否具有工作難以掌控，收入的浮動性也使得自營作業者的收入難以被預期。

³⁴⁸ ISSA, *HANDBOOK on the extension of social security coverage to the self-employed*, 2012, https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2_handbook-extension-selfemployed-26571.pdf, at 33.

³⁴⁹ 鄭元閔 (2007)，〈揮別打卡機之後：SOHO 族的經驗世界〉，國立中正大學企業管理研究所碩士論文，頁 57-59；黃映慈 (2001)，〈SOHO 族現況分析與特質探討〉，國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文，頁 59-60。

³⁵⁰ 共力研究社 (2023)，〈藝文工作者勞動現況之調查分析報告〉，頁 10-13。

³⁵¹ 劉泰儀、周南山、陳柏翰 (2020)，〈新型冠狀病毒(COVID-19)對台灣營造產業影響之初探〉，《土木水利》，47 卷 1 期，頁 21。

³⁵² 台灣趨勢研究 (2023)，前揭註 340，頁 8。

第四款 就業能力維持不易

自營作業者當中，有諸多職業類型需要專業技術與知識，但隨著現代技術的快速發展，不僅加快了現有人力資本的貶值速度，更使能否維持或增進其人力資本成為了穩定就業的關鍵³⁵³。相較於受僱者可透過雇主取得技術與職業訓練，自營作業者無論是在軟體與技術都要靠自己，且由於沒有穩定的經常性薪資，自營作業者往往必須透過持續進行工作以獲得優良的聲譽，抑或是線上或傳統社交網路進行推廣³⁵⁴。也因此，在面臨到專業技術與知識的更新時，若欲擁有長期且穩定的就業能力與收入，理應是精進並維持自我的就業能力，但對於大多數自營作業者來說，由於必須以更長的工作時間換取不穩定的收入，以及透過持續工作獲取並維持聲譽，欲透過在職訓練以維持其就業能力實屬不易，以現有的專業技術與知識進行經濟活動，冒著在市場被淘汰的風險往往是不得不的選擇³⁵⁵。

舉例而言，以十年來大幅增長的專門設計業為例³⁵⁶，作為高技術門檻之行業，對於我國 SOHO 族而言，無論是設計軟體的更新與 AI 人工智慧的蓬勃發展，SOHO 族並無相關職業訓練制度的支援，相較於受僱者，其僅能透過自我學習以提升實力，實際上參與民間或政府辦理的職業訓練者卻少之又少³⁵⁷。此外，看似專業技術與知識無須隨時更新的零售業與餐飲業亦同，外送平台與網路行銷的蓬勃發展，若無法適時跟上數位化時代，抑或是跟上消費者千變萬化的需求，也可能成為市場機制下淘汰的對象，尤其是教育程度相對較低與年齡層較高的傳統攤販業者³⁵⁸。

³⁵³ WIETEKE CONEN AND JOOP SCHIPPERS, *Self-employment: between freedom and insecurity*, in SELF-EMPLOYMENT AS PRECARIOUS WORK A EUROPEAN PERSPECTIVE 1, 14 (Wieteke Conen and Joop Schippers ed., 2019).

³⁵⁴ PAOLO BORCHI AND ANNALISA MURGIA, *Between precariousness and freedom: the ambivalent condition of independent professionals in Italy*, in SELF-EMPLOYMENT AS PRECARIOUS WORK A EUROPEAN PERSPECTIVE 132, 141-142 (Wieteke Conen and Joop Schippers ed., 2019).

³⁵⁵ JOOP SCHIPPERS, *supra* note 8, at 35-36.

³⁵⁶ 行政院主計總處(2012),《100年人力資源調查統計年報》,頁193-196;行政院主計總處(2024),前揭註325,頁205-208。

³⁵⁷ 黃映慈(2001),前揭註349,頁54-56。

³⁵⁸ 行政院主計總處(2024),前揭註336,頁1-5。

第四節 自營作業者於我國社會保險制度的適用與挑戰



本章的前三節，本文已透過我國社會憲法與社會保障權體系，釐清了我國失業保障的落實現況，以及描繪自營作業者的具體圖像，發現了自營作業者特殊的就業特性，參照社會保障權體系之可取得性指標，除了於法規範上應將失業保障涵蓋至自營作業者外，亦必須考量自營作業者的特殊需求，使其能夠有效地取得並落實失業保障。然而，我國的社會保險制度最初係以受僱者為出發進行設計，就業保險制度更是僅包括受僱者，故已涵蓋至自營作業者之社會保險制度，是否有考量到自營作業者的就業特性，以至於能夠完全符合其需求，皆為建構自營作業者失業保障重要參考，故本節將進一步審視我國自營作業者於我國社會保險制度中的現狀，並以此提出在將失業保障涵蓋至自營作業者時，在法制面上可能會面臨的挑戰。

第一項 自營作業者於我國社會保險制度之涵蓋現狀

勞工保險為我國最先將自營作業者納為被保險人之社會保險，關於自營作業者的納入，勞工保險條例原先針對無一定雇主勞工，賦予加入職業工會者有強制投保勞工保險之義務，而由於自營作業者本就是職業工會成員，故修法予以明文，使加入職業工會的自營作業者亦有強制投保勞工保險之義務³⁵⁹。此外，實際從事勞動之雇主則因其多為小型事業，所得及實際勞動情況與一般受僱勞工無太大差異，即是以基於實際需要為由，使實際從事勞動之雇主得自願加保勞工保險³⁶⁰。

後續的全民健康保險及國民年金保險，被保險人範圍已擴張至全體國民，其中即包括自營作業者，於全民健康保險中，自我僱用者的雇主、自營業主與專門職業及技術人員自行執業者為第一類被保險人，參加職業工會之自營作業者則為第二

³⁵⁹ 請參照 1988 年勞工保險條例第 6 條修正理由六：「現行第一項第八款規定無一定雇主而參加職業工會之勞工，始得由所屬工會投保，惟參加職業工會之勞工，尚包括自營作業者，該等勞工因無雇主為其辦理加保，爰增列「或自營作業」等字，以資明確。」

³⁶⁰ 立法院議案關係文書（1987），《院總第四六八號 政府提案第二九五六號之一》，頁討三至四，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcec7cfcec8cfcf55cbc8cf82cacec7>（最後瀏覽日：04/12/2024）。

類被保險人，皆有強制投保全民健康保險之義務；而國民年金保險則是作為其他社會保險的補充，對於自營作業業者而言即是提供未投保勞工保險者。至於職業災害保險，自營作業業者原先於勞工保險時即受保障，而由於職災保險係一統所有涉及職災風險勞工的職業安全保障³⁶¹，核心目的即為擴大納保範圍，故不僅自營作業業者涵蓋在內，更將被保險人範圍擴張至全體實際從事勞動者³⁶²。

換言之，自營作業業者除了本文欲探討的失業保障外，在其他社會風險的社會保險制度中，皆已可成為被保險人，接下來本文將透過自營作業業者的就業特性，探討適用於這些社會保險制度之法制現狀，並釐清予以失業保障時可能遭遇的挑戰。

第二項 自營作業業者適用我國社會保險制度之法制現況與挑戰

由於國民年金保險屬於具補充性之社會保險制度，其月投保金額、保險費與給付相關事項皆屬固定，並不因被保險人為受僱者或自營作業業者而有所不同，且在適用上自營作業業者的就業特性對此亦無影響，故本文不對於自營作業業者適用於國民年金保險之法制現狀進行探討，僅探討勞工保險、職災保險與全民健康保險當中，自營作業業者所適用之法制現狀，如強制投保與否及方式與投保薪資申報，與前揭自營作業業者就業特性有相關之事項。

第一款 強制投保與否及方式

首先，全民健康保險的部分，由於全民健康保險屬於全民性社會保險，是否強制投保之標準並非被保險人的從業身分，而係按全民健康保險法第 8 條及第 9 條，將我國人民皆納為強制投保對象，自營作業業者亦不例外，於全民健康保險法第 10 條規定，將自我僱用者依其性質細分為雇主、自營業主、專門職業及技術人員自行

³⁶¹ 詳可參孫迺翊（2021），〈重返社會保險之路—簡評勞工職業災害保險及保護法之立法及其對勞工職業災害法制發展之意義〉，《台灣法律人》，4 期，頁 57-73。

³⁶² 請參照勞工職業災害保險及保護法第 1 條立法理由二：「本法所稱勞工除受僱勞工外，並包含無一定雇主或自營作業之職業工會或漁會甲類會員、於登記有案之職業訓練機構接受訓練者、實際從事勞動之人員等。」



執業者與自營作業，分別透過不同投保單位進行投保。參照全民健康保險法施行細則第 10 條規定，雇主為僱用員工之民營事業事業主或事業經營之負責人，自營業主則為未僱用有酬人員幫同工作之民營事業事業主或負責人，另按同一施行細則第 11 條，專門職業及技術人員自行執業者係指依專門職業及技術人員考試法或其他法規取得執業資格之人員，而自營作業則是按同一施行細則第 13 條規定，指獨立從事勞動或技藝工作獲致報酬，且未僱用有酬人員幫同工作者。其中，誠如本文之研究範圍所示，本文所探討之自營作業乃包括前述之自營業主、專門職業及技術人員自行執業者及自營作業。

其次，勞工保險與職災保險的部分，二者皆為傳統的團體性社會保險，在法規範上與全民健康保險有所區別，將自營作業進行細分，則是按勞工保險條例第 6 條第 1 項第 7 款及勞工職業災害保險及保護法第 7 條第 1 款規定，參加職業工會者應投保勞工保險及職災保險³⁶³。惟對於自營作業雖看似為強制投保之規定，實際上僅適用於原先已加入職業工會之自營作業，新進的自營作業仍能自主選擇是否參加職業工會，進而成為勞工保險與職災保險之強制投保對象³⁶⁴，至於未參與職業工會的自營作業，於職災保險仍得按勞工職業災害保險及保護法第 10 條第 1 項規定，以受領勞務者為投保單位自行投保³⁶⁵，未必需要透過職業工會進行投保，勞工保險則沒有類似的規定。

換言之，我國自營作業撤除在全民健康保險為強制投保對象外，在勞工保險與職災保險實際上皆為自願投保對象，差別僅在於職災保險開放自營作業以受領勞務者為投保單位自行投保，而不必然需要透過參加職業工會進行投保。

³⁶³ 須注意的是，勞工保險條例與勞工職業災害保險及保護法所指涉的自營作業，範圍包括全民健康保險法內的自營業主、專門職業及技術人員自行執業者與自營作業，亦即凡是參加職業工會且無僱用他人者，皆屬勞工保險與職災保險之自營作業，請參照勞動部勞動保 2 字第 1050140323 號令。

³⁶⁴ 單鴻昇（2022），前揭註 23，頁 143-144；鍾秉正（2020），前揭註 23，頁 11-12。

³⁶⁵ 請參照勞工職業災害保險及保護法第十條規定參加保險辦法第 3 條第 1 項：「前條第一款及第四款人員，應以其雇主或受領勞務者為投保單位，參加本保險。」。

第二款 投保薪資之申報

首先，勞工保險的部分。勞工保險按勞工保險條例第 14 條第 1 項，係由投保單位依照投保薪資分級表申報其月投保薪資，即自營作業者須透過職業工會自行申報。在申報時，若屬按件計酬者，依勞工保險條例第 14 條第 1 項規定，應比照同一工作等級勞工之月薪資總額計算；而每月收入不固定者，依勞工保險條例施行細則第 27 條第 1 項規定，係以最近三個月收入之平均為準。而投保薪資分級表分為 12 級，投保薪資等級第 1 級為基本工資，自營作業者之投保薪資未達基本工資者，仍須以基本工資為其月投保薪資³⁶⁶。

其次，職災保險的部分。職災保險的投保薪資申報原則上與勞工保險無太大差異，按勞工職業災害保險及保護法第 17 條第 1 項，月投保薪資亦由投保單位依投保薪資分級表申報，並且於勞工職業災害保險及保護法施行細則第 26 條第 5 項亦規定每月收入不固定者，以最近三個月收入之平均計算，雖未規範按件計酬者應如何認定月投保薪資，惟於同一施行細則第 26 條第 3 項另行規定自營作業者之投保薪資不得低於勞工保險投保薪資。至於如何採計月薪資總額，職災保險規定得更加詳細，於同一施行細則第 26 條第 1 項即針對自營作業者的月薪資總額進行定義，依從事勞動或技藝工作所獲致之報酬計算。而職災保險之投保薪資分級表分為 22 級，相較於勞工保險之投保薪資分級表擴張了投保薪資上限，其餘適用投保薪資分級表之規定皆與勞工保險無異。

最後，全民健康保險的部分。全民健康保險關於投保金額之規定最為詳細，除同樣須以投保金額分級表由投保單位申報外，按全民健康保險法第 20 條第 1 項規定，雇主及自營業主以其營利所得為投保金額，自營作業者及專門職業及技術人員自行執業者，則以其執行業務所得為投保金額。而同條第 2 項亦規定，若為無固定所得者，其投保金額係直接由該被保險人自行申報，且按全民健康保險法第 21 條

³⁶⁶ 請參照內政部臺內社字第 175111 號函。

第 2 項規定，包括自營作業者在內的被保險人，全民健康保險投保金額皆不得低於其他社會保險之投保薪資。



至於全民健康保險的投保金額分級表，則分為 12 組共計 59 級，投保金額上限遠高於勞工保險及職災保險，按全民健康保險法施行細則第 46 條第 1 項各款規定，僱用五人以上之雇主、會計師、律師、建築師、醫師、牙醫師、中醫師自行執業者，除自行舉證申報外，原則上應適用投保金額分級表最高一級，惟自行申報之下限為勞工保險投保薪資分級表最高一級及所屬員工適用的最高投保薪資等級；僱用五人以下之雇主、自營業主及其他專門職業及技術人員自行執業者，原則上亦適用投保金額分級表最高一級，但自行申報之下限為受僱者之平均投保金額及所屬員工適用的最高投保薪資等級，而若為未僱用他人之其他專門職業及技術人員自行執業者，其自行申報之下限則為投保金額分級表第六級。

第三款 自營作業者與我國社會保險制度相容性之挑戰

前文大致簡述了自營作業者適用我國社會保險制度之現狀，參照我國自營作業者的就業特性，與社會保險制度最相關者即屬投保薪資之申報，而這也是我國將自營作業者納入社會保險制度後，實務上最主要面臨的挑戰³⁶⁷。除了各個社會保險制度皆會面臨到投保薪資申報的挑戰，觀諸我國立法者與行政機關過去對自營作業者失業保障之討論，均係認為自營作業者是否面臨非自願失業有所疑義，再加上自營作業者的加保身分難以實際查核，具體所得高低、失業與否亦無法確實查證，請領條件於實務認定上亦有其困難，容易衍生道德危險，因而將自營作業者排除在就業保險之被保險人範圍外³⁶⁸，而這些皆是予以失業保障時可能遭遇的挑戰，若欲保障自營作業者之失業風險，即必須逐一回應前揭問題。

³⁶⁷ 陳聽安（2003），《健康保險財務與體制》，初版，頁 220，三民；鍾秉正（2020），前揭註 23，頁 11-13；鍾秉正（2016），前揭註 23，頁 72-76。

³⁶⁸ 立法院公報處（2002），《立法院公報》，第 91 卷第 39 期，頁 224。



不過，在投保薪資申報之部分，我國社會保險制度並非完全沒有針對自營作業者的實際情狀進行調整。在投保薪資定義之部分，雖然勞工保險係按勞工保險條例施行細則第 27 條第 1 項規定，以勞動基準法第 2 條第 3 款規定之工資為準：「指勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。」，並未另外說明自營作業之投保薪資定義為何，惟在後續的職災保險與全民健康保險，皆針對自營作業之投保薪資進行定義，係指從事勞動所獲致之報酬抑或參照所得稅法第 14 條第 1 項之營利所得與執行業務所得；在投保薪資計算之部分，無論是勞工保險、職災保險與全民健康保險，皆以更為彈性的方式計算自營作業之投保薪資，如針對收入不固定者，以三個月收入之平均計算，抑或如全民健康保險針對無固定收入者，由其自行申報投保薪資；並且，為了核實自營作業之投保薪資，更透過課予核實申報義務與罰則的方式為之，避免投保薪資以多報少或以少報多之情狀，勞工保險與職災保險係課予投保單位核實申報之義務，全民健康保險則是考量到職業工會無法掌握自營作業之實際收入，故在全民健康保險法第 89 條第 2 款直接課予自營作業核實申報之義務。

第五節 小結

首先，本章從我國失業保障制度的憲法基礎談起，我國失業保險制度係由就業保險法、就業服務法及職業訓練法共同建構，憲法基礎大多規範於基本國策當中，即憲法第 155 條前段社會保險制度、憲法第 153 條第 1 項改良勞工生活、增進其生產技能並制定保護勞工法律及政策、憲法增修條文第 10 條第 8 項重視國民就業、憲法第 155 條後段對弱勢者之適當扶助與救濟，以及憲法第 15 條生存權保障，揭示了保障對象及落實失業保障可採取的措施。但在失業保障的憲法規範效力層面，以憲法第 155 條社會保險制度為例，爬梳我國釋憲實務及學說，強制納保、社會互助與風險分擔為社會保險制度的三大原則，且為我國社會保險制度的立法形

成自由界限，立法者不容任意變更，惟在憲法第 152 條提供就業機會以及第 153 條第 1 項制定保護勞工法律與制度的部分，學說及釋憲實務皆無對此進行闡釋。



我國社會憲法雖具體揭示了保障對象及落實失業保障可採取的措施，但仍須透過立法者進行立法，而除了釋憲實務曾對社會保險制度的原則進行闡釋外，應如何確保失業保障有被具體地落實，似乎無法自我國憲法與釋憲實務中得到答案，故有必要參照相對完整的社會保障權體系。在整理我國失業保障制度的具體措施後，為了確保失業保障有被具體地落實，進一步釐清了社會保障權體系與我國社會憲法實踐的關係。本文發現，社會保障權體系已然成為我國社會憲法的重要成分，應可深化我國社會憲法的內容，並作為我國是否落實失業保障之指標。針對失業保障的具體指標，我國失業保障制度大致上皆合乎適足性及可取得性的意旨，惟就業促進之職業訓練生活津貼既非基於失業者過去繳費或收入之給付，至少應提供合乎最低生活之給付，但我國卻未考量失業者所生活之地區；涵蓋對象與風險之部分，我國雖大致已涵蓋完全失業、部分失業與暫時停止工作三種失業風險，但在涵蓋對象上未確實涵蓋自營作業者，使自營作業者無法有效取得失業保障。

其次，由於我國失業保障制度並未確實涵蓋自營作業者，為了實際掌握我國自營作業者的需求及面臨的社會問題，本章試圖描繪自營作業者的具體圖像，透過統計數據與各種類型的自營作業者，了解其現今實際需求與面臨的社會問題。在釐清自營作業者的就業特性後，發現自營作業者雖具有高度的自主性，但仍然受制於其無法控制的外部風險，因而衍生了非自願失業的風險。此外，本文亦發現在工作收入上，自營作業者由於同時需要面對市場風險與自負盈虧的壓力，在工作時間上確實較為自主，但未必能夠體現在其收入上，不僅使工時長短與收入高低脫鉤，且除了部分自營作業者收入較高外，大部分自營作業者與受僱者的每月收入雖看似相近，但實際上對照工作時間與收入後，很可能是自營作業者基於經濟壓力，透過自我剝削延長工時所取得的經濟成果。再加上自營作業者沒有經常性薪資，必須仰賴

市場需求，除了導致其工作期間與收入皆具有浮動性外，面對以上種種壓力，當必須更新專業技術與知識時，自營作業者將被迫以現有的專業技術與知識繼續工作，難以透過在職訓練的方式維持其就業能力。



最後，由於我國的社會保險制度起初並非為自營作業者所設計，若欲滿足其需求勢必需要進行調整，透過爬梳自營作業者適用於我國社會保險制度之法制現況，本文發現我國社會保險制度並非沒有針對自營作業者的就業特性進行調整，惟僅涉及投保薪資申報之部分，關於失業保障制度本身須處理的失業認定、請領資格與積極性就業促進措施，則因為就業保險制度限於受僱者而無法涉及自營作業者，故以上所提到的挑戰，具體如何對我國既有的失業保障制度進行修正，以落實自營作業者之失業保障，皆有待第四章參照愛爾蘭之失業保障制度後，與我國失業保障制度兩相比較，始能於第五章更細緻地描繪。

第四章 愛爾蘭自我僱用者的失業保障制度

本文挑選愛爾蘭自我僱用者失業保障作為分析，首要原因即是在於愛爾蘭的失業保險為社會保險制度的一環，全民皆為強制納保對象，其中當然地包含本文欲探討的自營作業者，並於 2019 年修正其社會福利法（Social Welfare Act 2019，以下簡稱 2019 年社會福利法）³⁶⁹，提供自僱者失業保險給付（Jobseeker's Benefit (self-employed)），搭配既有的失業救助給付（Jobseeker's Allowance）以及公共就業服務（The Public Employment Services），提供自我僱用者完整的失業保障。

再者，愛爾蘭作為《經社文公約》的締約國，即便愛爾蘭未將其內國法化³⁷⁰，但仍不否認創造有利經社文權利落實之環境的國家義務³⁷¹，故愛爾蘭在歷經新冠疫情的衝擊後，於 2020 年發佈兩個階段性計劃，「2020-2025 社會包容計劃（Roadmap for Social Inclusion 2020-2025 Ambition, Goals, Commitments）」及「2021-2025 工作之路計劃（Pathways to Work 2021-2025）」，包括幫助長期失業者或邊緣化群體回歸職場，以及降低貧窮率之相關措施，回應聯合國永續發展目標及歐洲社會權利支柱，處處可見愛爾蘭對於落實社會保障權的重視。

基此，本章將先描繪愛爾蘭社會安全制度之圖像，接著透過受僱者與自我僱用者失業保障基本法制框架的比較，釐清愛爾蘭如何建構自我僱用者的失業保障，並透過《經社文公約》社會保障權體系之相關指標，評析愛爾蘭自我僱用者的失業保障法制能否合乎其要求，以落實自我僱用者的失業保障。

³⁶⁹ ELECTRONIC IRISH STATUTE BOOK, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/34/enacted/en/print.html> (last visited Nov. 05, 2024).

³⁷⁰ 愛爾蘭於其憲法中明文採取二元論的立場，且愛爾蘭於批准《經社文公約》至今仍未將其內國法化，請參照愛爾蘭憲法第 29.6 條「No international agreement shall be part of the domestic law of the State save as may be determined by the Oireachtas.」。

³⁷¹ Frances McGinnity, Helen Russell, Ivan Privalko & Shannen Enright, *Monitoring Decent Work in Ireland*, Economic & Social Research Institute (ERSI) & Irish Human Right and Equality Commission (IHREC) (2021), https://www.esri.ie/system/files/publications/BKMNEXT414%20%281%29_0_0.pdf, at 3-4.



第一節 愛爾蘭社會安全制度之圖像

第一項 愛爾蘭社會安全制度的起源與發展

愛爾蘭過去曾為英國的殖民地，社會安全制度的形成可追溯到 1838 年英國殖民時期的愛爾蘭濟貧法，並在英國殖民期間引入了養老金制度以及涵蓋健康與失業風險的國家保險，這使愛爾蘭的社會安全制度發展深受英國影響³⁷²，後續無論是在愛爾蘭建立獨立政府後，1930 年代至 1940 年代引入的遺孀養老金、失業救助金、兒童福利金以及大規模住房計劃³⁷³，抑或 1950 年代融合所有社會風險的社會保險制度，甚至是 1970 年代將部分社會保險給付與被保險人的收入掛鉤³⁷⁴，皆與英國社會安全制度的發展脫不了關係，反而是影響歐陸各國社會安全制度頗深的天主教與法團主義對愛爾蘭的影響並不顯著³⁷⁵。

然而，即便受到英國殖民的影響，隨著時間的推移與社會經濟環境的不同，愛爾蘭仍舊逐漸發展出不同的社會安全制度³⁷⁶，最為明顯且對愛爾蘭社會安全制度發展影響最深者，應屬整合所有社會風險的 1952 年社會福利法。在受到貝弗里奇報告及英國戰後復甦的影響下，愛爾蘭開始著手改革其社會安全制度，惟貝弗里奇模式係為工業化社會所設計，愛爾蘭於 1940 年代至 1950 年代仍有一半以上的就業為農民，且其中絕大多數皆為自我僱用者³⁷⁷。基此，由於愛爾蘭政府認為包括農民在內的自我僱用者，於當時尚無能力繳納社會保險費，故將自我僱用者排除於社會保險制度之外，而透過社會救助的形式予以保障³⁷⁸。除此之外，在排除自我僱

³⁷² ANTHONY MCCASHIN, *Historical Development of the Irish System of Social Security*, in SOCIAL SECURITY IN IRELAND 3, 3-26 (2004).

³⁷³ ANTHONY MCCASHIN & JUDY O'SHEA, *The Irish welfare system*, in THE HANDBOOK OF EUROPEAN WELFARE SYSTEMS 260, 260-261 (Klaus Schubert, Simon Hegelich & Ursula Bazant ed., 2009).

³⁷⁴ ANTHONY MCCASHIN, *The Emergence of Social Security in Ireland*, in CONTINUITY AND CHANGE IN THE WELFARE STATE: SOCIAL SECURITY IN THE REPUBLIC OF IRELAND 53, 68-79 (2019).

³⁷⁵ SOPHIA CAREY, 'Something is Missing': Catholicism, Corporatism and Social Security in Ireland, in SOCIAL SECURITY IN IRELAND 1939-1952: THE LIMITS TO SOLIDARITY 54, 54-78 (2007).

³⁷⁶ MEL COUSINS AND GERRY WHYTE, SOCIAL SECURITY LAW IN IRELAND 25-32 (2024).

³⁷⁷ SOPHIA CAREY, *Two Warring Factions? Social Security and Agriculture in Post-war Ireland*, in SOCIAL SECURITY IN IRELAND 1939-1952: THE LIMITS TO SOLIDARITY 141, 153-162 (2007).

³⁷⁸ *Id.*, at 163-170.

用者的情況下，愛爾蘭的社會保險制度已脫離貝弗里奇模式普遍性的要求，進而衍生有關公務員是否納入社會保險制度的相關爭議³⁷⁹。最終，在放棄了貝弗里奇模式普遍性的要求後，1952 年社會福利法不僅將自我僱用者排除在外，更使公務員分至與受僱者不同的被保險人類別，以降低其社會保險費用³⁸⁰。正因為如此，後續愛爾蘭社會安全制度的發展，即便逐步擴大社會保險制度的範圍，仍舊無法擺脫最初貝弗里奇模式與愛爾蘭本土脈絡的影響，有著多種社會保險被保險人分類、社會保險給付以及社會救助給付，形成了一個相當複雜的社會安全體系³⁸¹。

直到 1980 年代，愛爾蘭社會福利委員會提出社會保險制度改革的報告，明確採取貝弗里奇模式的社會保險制度，透過最低限度保障的定額給付，作為未來與就業相關社會保險給付的形式，並再次確認須資產審查的社會救助制度為社會安全制度的最後手段，僅在社會保險制度無法涵蓋時才發揮作用³⁸²。因此，經過數年的探討與發展，於 1988 年才基於過度使用社會救助，認為自我僱用者也應該繳納社會保險費，以社會連帶及公平性的理由將自我僱用者加入社會保險制度³⁸³，並且在 1995 年將公務員及部分工時勞工完全整合進社會保險制度，定調愛爾蘭社會安全制度採取貝弗里奇模式³⁸⁴。不過，誠如貝弗里奇模式中的分類原則，在愛爾蘭社會保險制度中仍存有不同被保險人之類別，提供不同項目的社會保險給付，以自我僱用者所屬的 S 類別為例，自我僱用者自 1988 年加入社會保險制度時，社會保險給付項目即與受僱者有所差異，後續才逐步提供各種社會保險給付予自我僱用者³⁸⁵。

³⁷⁹ SOPHIA CAREY, *Institutions and the Politics of Redistribution: Solidarity or Discriminatory Taxation?*, in *SOCIAL SECURITY IN IRELAND 1939-1952: THE LIMITS TO SOLIDARITY* 173, 183-199 (2007).

³⁸⁰ *Id.*, at 199-210.

³⁸¹ SOPHIA CAREY, *In Search of an Insurance Covenant? Social Security in a Wider World, 1961 to 1979*, in *SOCIAL SECURITY IN IRELAND 1939-1952: THE LIMITS TO SOLIDARITY* 211, 222-228 (2007).

³⁸² ANTHONY MCCASHIN, *Policy Change: An Interpretive Analysis*, in *CONTINUITY AND CHANGE IN THE WELFARE STATE: SOCIAL SECURITY IN THE REPUBLIC OF IRELAND* 149, 152-154 (2019).

³⁸³ SOPHIA CAREY, *supra* note 381, at 217-222.

³⁸⁴ ANTHONY MCCASHIN, *Social Security in the Twentieth and Twenty-First Centuries*, in *SOCIAL SECURITY IN IRELAND* 28, 43-48 (2004).

³⁸⁵ National Economic & Social Council, *Social Insurance and the Welfare System: Towards a Sustainable Developmental Welfare State*, Apr. 2021, http://files.nesc.ie/nesc_background_papers/151_background_paper_1.pdf, at 17.

值得注意的是，歐盟理事會（Council of the European Union）於 2019 年向所有會員國提出建議書，建議會員國將社會安全保障涵蓋至所有就業者與自我僱用者，並特別著重於社會安全保障的涵蓋範圍、適足性與透明度等面向³⁸⁶。愛爾蘭作為歐盟的一員，不僅於國家報告中對建議書的內容表示認同，並承諾依建議書的意旨啟動相關計劃，包括縮小受僱者與自我僱用者社會安全保障的差距，以及提供合乎適足水準的社會安全保障³⁸⁷。在歐盟政策的影響下，再加上因應新冠疫情對就業市場的衝擊，愛爾蘭於新冠疫情期間推出給付水準較高的失業給付（Pandemic Unemployment Payment, PUP），進而導致在新冠疫情後引發有關給付水準是否適足之討論，認為應該將失業保險給付與被保險人的收入水準掛鉤³⁸⁸。愛爾蘭政府因此將此列為未來社會保險給付的改革計劃當中³⁸⁹，隨後即在 2024 年修正社會福利法（Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024），使受僱者得以請領與收入相關的失業保險給付（Jobseeker's pay-related benefit），愛爾蘭的社會保險給付再次與被保險人的收入掛鉤，採取近 30 年的貝弗里奇模式基礎似乎又有所鬆動。

綜合以上，雖然愛爾蘭的社會安全制度起源於英國殖民時期，即便在 1920 年代獨立後，仍然不斷受到英國社會安全制度的影響，在社會安全制度中留下不少痕跡，但從以上內容可以發現，在愛爾蘭本土的經濟社會環境以及歐盟政策的影響下，愛爾蘭逐漸發展出與英國相異的社會安全制度。換言之，在探討愛爾蘭的社會安全制度時，除了回顧其社會安全制度的起源與發展外，仍必須考量到愛爾蘭經濟社會環境的特殊性，以及其現今所面臨到社會問題³⁹⁰。

³⁸⁶ EUROPEAN COMMISSION, *snpra* note 46.

³⁸⁷ EUROPEAN COMMISSION, *National Plan presented by Ireland in accordance with the Council Recommendation on access to Social Protection for Workers and the self- employed*, May 2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24777&langId=en>.

³⁸⁸ Paul MacFlynn, *Social Security and the Pandemic—An Extraordinary Response?*, NERI Report Series, No.8, <https://www.neriinstitute.net/research/social-security-and-pandemic-extraordinary-response>.

³⁸⁹ Department of the Taoiseach, *Programme for Government: Our Shared Future*, <https://www.gov.ie/en/publication/7e05d-programme-for-government-our-shared-future/>, at 74.

³⁹⁰ ANTHONY MCCASHIN, *supra* note 373, at 261-263.

第二項 愛爾蘭社會安全制度的基本框架

愛爾蘭之社會安全制度係規範於社會福利法（Social Welfare Act）當中，在經過無數次修正後，目前係以 2005 年社會福利整合法（Social Welfare Consolidation Act 2005）為基礎，後續社會安全制度的新增或修正皆建立在該法之上，亦即透過新增、刪除或修正該法之條文，對社會安全制度進行修法，並在其中訂有由主管機關制定行政命令的法律授權基礎。

經過爬梳愛爾蘭社會安全制度的起源與發展，撇除 2024 年為受僱者新增與收入相關的失業保險給付外，愛爾蘭仍舊屬於典型的貝弗里奇模式，社會保險制度涵蓋了所有社會風險以及公民，設立社會保險基金，向被保險人收取單一費率的社會保險費，並因應不同被保險人類別的需求，提供單一費率的社會保險給付。除了社會保險給付之外，愛爾蘭亦提供社會救助給付，給予符合資產審查之對象，以確保其經濟安全。故在立法架構上，2005 年社會福利整合法可大致分為總則、社會保險、社會救助及其他社會安全制度相關規定，而由於愛爾蘭社會安全體系相當複雜，故本節僅針對社會保險及社會救助之基本架構進行簡要說明。

第一款 愛爾蘭的社會保險制度

愛爾蘭社會保險制度為因應被保險人的不同需求，將全體被保險人進行分類，以便提供不同的社會保險給付項目，故在探討個別社會保險給付項目之前，有必要先行釐清愛爾蘭社會保險的被保險人類別與社會保險財務之基礎事項，否則將無法順利探討愛爾蘭社會保險制度是如何運作，以下分別說明：

第一目 被保險人之類別

愛爾蘭社會保險制度之法定被保險人為受僱者、自我僱用者、選擇性納保人及自願納保人四種，再依照其不同特性及需求，被分至 A、B、C、D、E、H、J、K、M、P 及 S 共 11 個類別，分別規範應如何繳納社會保險費，以及能夠請領的社會保險給付項目，這 11 個類別雖看似眼花繚亂，但實際上絕大多數的被保險人皆屬



於 A 類別的受僱者與 S 類別的自我僱用者，其餘類別的被保險人並非多數，亦非本文欲探討之對象，本文於此不再贅述³⁹¹。

值得注意的是，S 類別中並非全然皆為自我僱用者，亦存有部分受僱者在其中，以新冠疫情開始前為例，約有 30% 的 S 類被保險人並非自我僱用者³⁹²。原因在於，愛爾蘭並沒有明文針對自我僱用者進行定義，從業身分雖必須個案認定，但實際上仍是依循各個法律當中之規範³⁹³。2005 年社會福利整合法的自我僱用者係以收入進行認定而非實際從業身分，除自我僱用者配偶外親屬不適用外³⁹⁴，無論實際從業身分是否屬於自我僱用者，凡年滿 16 歲且未達退休年齡者，年薪資或收入超過 5,000 歐元³⁹⁵，皆可成為 S 類別被保險人。相反的，要成為 A 類別被保險人則必須限於受僱者的從業身分³⁹⁶，亦即自我僱用者僅能夠成為 S 類別被保險人，而受僱者則可能成為 A 類別或 S 類別的被保險人。

具體而言，受僱者與自我僱用者之區分，依照愛爾蘭社會安全保障部及稅務部的認定守則，必須考量就業者對於其工作的控制權、與勞務受領者的組織關係、給付勞動力的義務、從工作中獲得利潤的可能性以及勞務的可替代性³⁹⁷。雖然在個案

³⁹¹ B、C、D 類別為 1995 年 4 月 6 日前錄用之公務員，即 1952 年社會福利法另外區分出的類別，後續則將其全數整合進受僱者所屬的 A 類別當中，故於 1995 年 4 月 6 日後錄取之公務員皆為 A 類別；M 類別為無須繳納保費者；J 類別為薪資低於 38 歐元之受僱者；E 類別為愛爾蘭教會僱用之牧師；H 類別為軍人；K 類別為一定收入以上之公務員；P 類別為已繳納 S 類別之漁民可選擇者。請參照 Department of Social Protection, *The different classes of Pay-Related Social Insurance (PRSI)*, <https://www.gov.ie/en/publication/14ecbe-the-different-classes-of-pay-related-social-insurance-prsi/> (last visited Dec. 21, 2024).

³⁹² National Economic & Social Council, *Social Insurance and the Welfare System: Towards a Sustainable Developmental Welfare State*, Apr. 2021, http://files.nesc.ie/nesc_background_papers/151_background_paper_1.pdf, at 15.

³⁹³ Department of Social Protection, the Office of the Revenue Commissioners & the Workplace Relations Commission, *Code of Practice on Determining Employment Status*, July 2021, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/34185/fcfac49276914907b939f64fad110ae8.pdf#page=null>, at 20.

³⁹⁴ As substituted by Social Welfare and Pensions Act 2014, §19(1)(c); and amended by Social Welfare and Pensions Act 2015, §17(b); Social Welfare (Consolidated Contributions and Insurability) Regulations 1996 art.94 as substituted by Social Welfare (Consolidated Contributions and Insurability) (Amendment) (No. 3) (Excepted Self-Employed Contributors) Regulations 2014.

³⁹⁵ Social Welfare (Consolidated Contributions and Insurability) Regulations 1996 art.92, as amended by Social Welfare (Consolidated Contributions and Insurability) (Amendment) Regulations 2010.

³⁹⁶ Social Welfare Consolidation Act 2005, §12(1) & Parts 1 of Schedule 1.

³⁹⁷ Department of Social Protection, the Office of the Revenue Commissioners & the Workplace Relations Commission, *supra* note 393, at 12-13.



認定上可能會有所差異，但大致上與國際勞工組織 ICSE-18 統計分類的概念相符，且必然包括本文探討的自營作業者，並無礙本文接下來欲探討之內容。

第二目 社會保險費繳納與投保期間

延續前文關於受僱者與自我僱用者的討論，二者社會保險費的費率自 2024 年 10 月 1 日起皆為薪資或收入的百分之四點一，但二者社會保險費的繳納方式與投保期間的認定有所差異，這些差異將影響能否請領各種社會保險給付項目。

受僱者之薪資係透過 PAYE 系統由雇主代扣代繳社會保險費，其薪資即為 PAYE 系統所計算之金額，倘若受僱者薪資高於規定之金額³⁹⁸，則必須繳納百分之四點一的社會保險費，而倘若受僱者薪資低於規定之金額，則無須繳納社會保險費。在雇主繳納保險費之部分，無論受僱者是否需繳納社會保險費，其雇主皆必須繳納其所應負擔之社會保險費，僅依據受僱者薪資是否高於規定金額，影響雇主社會保險費的費率而已³⁹⁹。關於投保期間之計算，由於受僱者係向雇主領取經常性薪資，受僱者之投保期間得直接以週數進行計算。

相對的，自我僱用者之收入並非透過 PAYE 系統進行計算，而是透過自我僱用者自我申報（self-assessment）所得稅計算之總收入⁴⁰⁰，繳納百分之四點一的社會保險費，並連同該年度所得稅一同繳納，但最低繳納金額不得低於規定之金額⁴⁰¹，若自我僱用者之收入無須進行收入申報，則僅須繳納 310 歐元的社會保險費。在

³⁹⁸ 自 2024 年 10 月 1 日起為每週 496 歐元，請參照 Social Welfare Consolidation Act 2005 art.13(2)b, as amended by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024.

³⁹⁹ 自 2024 年 10 月 1 日起，若受僱者每週薪資低於 496 歐元，雇主之社會保險費率為百分之七點九，而若受僱者每週薪資高於 496 歐元，雇主之社會保險費率則為百分之十點一五，請參照 Social Welfare Consolidation Act 2005 art.13(2)d, as amended by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024.

⁴⁰⁰ 如前文所述，S 類被保險人中多數為自我僱用者，但仍有部分為受僱者，故 S 類被保險人計算社會保險費基礎分為薪資與收入，薪資部分適用於受僱者透過 PAYE 系統由雇主代扣代繳，收入則適用於自我僱用者，由自我僱用者自行申報。請參照 National Economic & Social Council, The Position of the Self-Employed, Nov. 2020, <https://www.nesc.ie/publications/the-position-of-the-self-employed/>, at 21-22; Social Welfare Consolidation Act 2005, §2; Taxes Consolidation Act 1997, §983-997。

⁴⁰¹ 自 2024 年 10 月 1 日起為 650 歐元，請參照 Social Welfare Consolidation Act 2005, §21(1)(b) as substituted by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024.

投保期間的計算上，由於自我僱用者以年度繳納社會保險費，必須該年度繳納完畢社會保險費，才能將該年度的 52 週採計為社會保險投保期間，若繳納之社會保險費低於應繳納金額或未繳納時，該年度 52 週皆不採計為社會保險的投保期間⁴⁰²。換言之，自我僱用者社會保險的投保期間，將視其是否繳納完畢該年度之社會保險費，一次性地增減 52 週的紀錄，無法像受僱者一樣直接以單週進行計算。

第二款 愛爾蘭的社會救助制度

相較於社會保險制度，愛爾蘭的社會救助制度並沒有總則性的規範，而是對應社會保險給付項目的社會風險，以一般稅收作為財源，針對該社會風險提供社會救助給付，亦即倘若無法申請社會保險給付，皆仍可再申請社會救助給付⁴⁰³，如失業救助給付與非繳費性的老年給付等。此外，社會救助給付並不取決於請領人被分類在何種類別，而是取決於是否滿足各種社會救助給付的請領條件，以及是否通過資產審查，資產審查亦隨著不同社會風險而有不同規範⁴⁰⁴，體現了社會救助制度作為社會安全保障的最後手段，僅在社會保險制度無法涵蓋時才發揮作用。

值得注意的是，雖說愛爾蘭採取貝弗里奇模式的宗旨，在於透過社會保險給付來取代社會救助給付，擺脫類似於新濟貧法的資產審查⁴⁰⁵。然而，由於愛爾蘭的資產審查並不嚴苛，即便無法取得社會保險給付，要通過資產審查取得社會救助給付並非難事，失業救助給付通過率即高達八成⁴⁰⁶。這導致愛爾蘭的社會保險給付長久以來仍無法取代社會救助給付，除繳費型的老年給付大幅增加外，領取各種社會救助給付的人數，以及社會救助給付的總金額皆遠大於社會保險給付⁴⁰⁷。

⁴⁰² Social Welfare Consolidation Act 2005, §21(1)(d).

⁴⁰³ Social Welfare Consolidation Act 2005, §139.

⁴⁰⁴ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control Provisions) Regulations 2007, art. 141-147.

⁴⁰⁵ National Economic & Social Council, *supra* note 385, at 30.

⁴⁰⁶ Gerard Hughes and Mary Daly, *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Ireland*, Jan 2017, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17699&langId=en>, at 13.

⁴⁰⁷ Department of Social Protection, *Statistical Information on Social Welfare Services: Annual Report 2023*, Dec 2024, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/314222/e49247b9-c7cc-4321-bd33-9c0>



第二節 愛爾蘭的失業保障制度

就業者若發生失業風險，於愛爾蘭失業保障體系當中，必須先向公共就業服務機構 Intreo 登記失業，進行一連串的積極性就業促進措施，並得請領保障失業者經濟安全的現金給付，在社會保險方面將依其所屬被保險人類別適用不同的失業保險給付，如為受僱者則可請領與收入相關的失業保險給付（Jobseeker's pay-related benefit），抑或是失業保險給付（Jobseeker's Benefit），如為自我僱用者則可請領自我僱用者失業保險給付（Jobseeker's Benefit (self-employed)）。在社會救助方面，倘若無法請領前述失業保險給付，抑或是失業保險給付對其較為不利，無論是受僱者與自我僱用者，在經過資產審查後皆可請領失業救助給付（Jobseeker's Allowance）。

接下來，本文將先從愛爾蘭公共就業服務體系進行說明，再接著分別說明失業保險給付、與收入相關的失業保險給付、自我僱用者失業保險給付以及失業救助給付的規範內容，若各種給付間有重複之處即不再贅述。

第一項 公共就業服務

愛爾蘭的公共就業服務的基礎為 Intreo 中心，透過將 Intreo 中心作為提供失業者積極性就業促進措施的核心，在 Intreo 中心成立之前愛爾蘭的公共就業服務體系零散，失業者在失業登記、積極性就業促進措施與請領失業保險給付或失業救助給付之間，必須橫跨三個行政機關，無法有效提供失業者公共就業服務⁴⁰⁸。而 Intreo 中心將前述行政機關進行整合，並引入新的案例管理系統，將積極性就業促進措施、失業保險給付與失業救助給付皆納入其中，故在 2012 年以後欲請領失業保險給付與失業救助給付皆必須先於 Intreo 中心進行失業登記，並賦予請領人參與積極性就業促進措施之義務，若不配合將受有現金給付上的不利益。

243f314b0.pdf#page=null, at 9 and 21.

⁴⁰⁸ Elish Kelly, Seamus McGuinness, Paul Redmond, Michael Savage & John R. Walsh, *An Initial Evaluation of The Effectiveness of Intreo Activation Reforms*, Mar 2019, https://www.esri.ie/system/files/publications/RS81_1.pdf, at 5-7.

具體而言，在失業者向 Intreo 中心進行失業登記後，其將搜集失業者有關請領失業保險給付或失業救助給付之資訊，以及就業歷史、教育水準、年齡與健康狀況等基本資料，做出是否核准失業保險給付或失業救助給付之決定，以及歸納出失業者面臨長期失業的風險高低，並以此作為請領人適用何種積極性就業促進措施的依據，主動開啟一對一的公共就業服務，並定期進行請領人的就業審查會議⁴⁰⁹，倘若請領人無正當理由拒絕參與，其失業保險給付或失業救助給付皆可能會被降低給付金額，若持續無正當理由拒絕參與，更可能被取消請領資格⁴¹⁰。

Intreo 中心在經過與請領人的審查會議後，將優先推介能夠立即回歸就業市場者進行就業，並為其他人提供教育機會、職業訓練或其他公共就業計劃，透過多元的就業促進措施提供協助，如針對回歸就業市場者兼職工作獎勵（Part-time Job Incentive，簡稱 PTJI）、重返工作家庭給付（Back to Work Family Dividend，簡稱 BTWFD）或重返工作企業津貼（Back to Work Enterprise Allowance，簡稱 BTWEA）等社會給付，透過使請領人得以在保有失業救助給付的同時進行兼職工作，抑或是在請領人以受僱者或自我僱用者身分回歸就業市場時，提供獎勵性質的現金給付，以提升請領人儘速回歸就業市場之意願；針對需要教育機會、職業訓練或其他公共就業計劃者，則是透過如 CE 或 Tús 等公共就業計劃進行職業訓練，以及重返教育津貼（Back to Education Allowance，簡稱 BTEA），使請領人得以更加符合就業市場的需求，以降低未來再次失業之風險⁴¹¹，其中更包括特別針對自我僱用者的特性進行創業訓練，使失業者重返就業市場時有更加多元的就業選擇⁴¹²。

⁴⁰⁹ OECD, Department of Social Protection in Ireland & Joint Research Centre of European Commission, *Connecting People with Jobs: Impact Evaluation of Ireland's Active Labour Market Policies*, Mar 2024, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/impact-evaluation-of-ireland-s-active-labour-market-policies_9548c157/ec67dff2-en.pdf, at 46-51.

⁴¹⁰ Elish Kelly, Seamus McGuinness, Paul Redmond, Michael Savage & John R. Walsh, *supra* note 408, at 10-14.

⁴¹¹ OECD, Department of Social Protection in Ireland & Joint Research Centre of European Commission, *supra* note 409, at 51-56。

⁴¹² ICF, *Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection 'Extending formal coverage. Mandatory versus voluntary approach': Outcome Report*, Nov 2019, Directorate-General for Employment, Social

第二項 失業保險給付

失業保險給付是愛爾蘭社會保險制度當中實施最久的給付之一，適用於繳納 A 類別的受僱者與公務員以及 H 類別的軍人⁴¹³，以下將針對失業保險給付的請領條件、給付水準與期間進行說明：

第一款 請領條件

當請領人符合以下請領條件，在失去工作期間的任何失業日應得請領失業保險給付⁴¹⁴：(1) 申請給付當日未達請領老年給付之年齡，抑或是 1985 年 1 月 1 日後出生，已達請領老年給付之年齡未達 70 歲，但未領取老年給付者⁴¹⁵；(2) 以規定的方式證明失業；(3) 具有符合規定的投保期間；(4) 除臨時就業者或受僱為兼職消防員外，連續七天內至少有一天因失業而減少收入⁴¹⁶。

首先，失去工作期間係指請領人在連續七天內至少有四天失業⁴¹⁷，且除從事臨時就業之失業者外，因失業而減少收入⁴¹⁸。實務上認為，請領人在這段期間內必須隨時可以開始從事全職工作，並且正在積極應徵工作、尋找與就業相關之資訊與利用合適的職業訓練機會，但卻因就業技能、工作經驗、失業期間以及與新工作的交通距離等因素無法取得適當工作⁴¹⁹。此外，前揭失業的證明，請領人必須經過主管機關以書面或電子方式，認定請領人自請領失業保險給付起持續失業，抑或在請領人主張失業而請領失業給付的幾天內處於失業狀態⁴²⁰。

Affairs and Inclusion, at 5-6.

⁴¹³ Department of Social Protection, *supra* note 391.

⁴¹⁴ Social Welfare Consolidation Act 2005, §62(1).

⁴¹⁵ Social Welfare Consolidation Act 2005, §62(1)(a) as substituted by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2023, §39.

⁴¹⁶ Social Welfare Consolidation Act 2005, §62(1)(d) as substituted by Social Welfare and Pensions (Miscellaneous Provisions) Act 2013, §9(2); Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2023, art.49.

⁴¹⁷ Social Welfare Consolidation Act 2005, §62(1)(c) as amended by Social Welfare Act 2012, §16(b).

⁴¹⁸ 臨時就業係指僱用期間不到一週，並且工作日期與是否繼續就業揭不固定者，請參照 Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2023, art.51.

⁴¹⁹ Social Welfare Consolidation Act 2005, §62(5)(a); Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2023, art.15-16.

⁴²⁰ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2023, art.52.

值得注意的是，由於失業保險給付所涵蓋的是失去主要工作之社會風險，故失去主要工作，但仍保有次要工作者，其次要工作每年收入 7,500 歐元或每週收入 144 歐元以下，抑或該次要工作在過去三年繳納之社會保險費不少於 117 週，請領人仍能夠請領失業保險給付⁴²¹。

其次，關於投保期間請領人必須符合以下規定⁴²²：（1）請領人在加入社會保險制度至請領當週，必須合計繳納 104 週的受僱者社會保險費或自願性社會保險費，抑或是 156 週的自我僱用者社會保險費；（2）請領人於請領給付年度前的兩年內，必須繳納至少 39 週的社會保險費，抑或是在請領給付年度前的第二年與第三年均繳納至少 26 週的社會保險費；（3）在相關繳費年度的投保期間內，每週平均投保薪資超過 300 歐元⁴²³。

第二款 給付水準與期間

失業保險給付為定額給付，但與請領人的週投保薪資仍有部分關聯，給付標準於每年修正時有所增減，2025 年標準給付金額為每週 244 歐元，並依以下要件進行調整⁴²⁴：（1）每週平均投保薪資；（2）是否扶養配偶或同居人；（3）是否撫養兒童；（4）每週失業天數；（5）積極性就業促進措施。

首先，當請領人的每週平均投保薪資高於 300 歐元時，標準給付金額為 244 歐元，並依其扶養或撫養對象給予額外給付，若請領人之配偶或同居人不符合資格時，每位兒童之額外給付僅能獲得半數；而當請領人每週平均投保薪資低於 300 歐元時，則將依級距減少給付金額，並連同減少扶養配偶或同居人之額外給付，以此可得出請領人的每週給付金額（表 9、表 10）。

⁴²¹ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2023, art.44.

⁴²² Social Welfare Consolidation Act 2005, §64(1) as amended by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2008, §18(1).

⁴²³ Social Welfare Consolidation Act 2005, §64(1)(c) as amended by Social Welfare Act 2010, §7(2).

⁴²⁴ Department of Social Protection, *Rates of Payment 2025*, Jan 2025, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/316129/3bed9acc-015f-4161-8221-8eaa444f917c.pdf#page=null>, at 42.



其次，得出請領人的每週給付金額後，若請領人每週失業天數為兩天，得給付每週給付金額的百分之二十，每週失業天數每增加一天多給付百分之二十，至多即為每週失業六天以上，得請領全額的每週給付金額⁴²⁵。

最後，失業保險給付的請領人有配合積極性就業促進措施之義務，其中包括定期出席就業審查會議，以及參與公共就業計劃、教育與職業訓練，若無正當理由拒絕或未出席，每週平均投保薪資超過 300 歐元者，每週給付皆可能減少 90 歐元，而每週平均投保薪資未達 300 歐元者，則依級距減少給付，且持續至少 3 週⁴²⁶。

請領人條件	給付金額／每週
標準給付金額	244 歐元
扶養一位配偶或同居人	162 歐元
撫養一位 12 歲以下兒童	50 歐元
撫養一位 12 歲以上兒童	62 歐元

表9 失業保險給付金額表／依扶養或撫養對象（作者自製）

每週平均投保薪資	給付金額／每週	扶養配偶或同居人
$X \geq 300$ 歐元	244 歐元	162 歐元
$220 \leq X < 300$ 歐元	191.10 歐元	104.90 歐元
$150 \leq X < 220$ 歐元	157.30 歐元	104.90 歐元
$X < 150$ 歐元	109.50 歐元	104.90 歐元

表10 失業保險給付金額表／依每週平均投保薪資高低（作者自製）

值得注意的是，有關受扶養或撫養人額外給付之部分，其屬於愛爾蘭家庭津貼的一環。受扶養人之部分，該人必須是請領人的配偶、伴侶或同居人，且完全或主要由請領人扶養，並照顧一名以上同住之受撫養子女，但不包含該受扶養人正在領取其他社會給付或正在參加有津貼之就業服務計劃的情況，若不符規定則將減少每位兒童之額外給付⁴²⁷。而受撫養子女之部分，受撫養子女必須未滿 18 歲，抑或

⁴²⁵ Social Welfare Consolidation Act 2005, §62(10A) as inserted by Social Welfare and Pensions Act 2012, §16(b).

⁴²⁶ Social Welfare Consolidation Act 2005, §65(2) as inserted by Social Welfare Act 2010, §7 and as amended by Social Welfare and Pensions (Miscellaneous Provisions) Act 2013, §12(3) and amended by Social Welfare Act 2024, §15(a) and (b).

⁴²⁷ MEL COUSINS AND GERRY WHYTE, *supra* note 376, at 128-129.

18 歲以上且未滿 22 歲仍在接受全日教育，並且符合主要與父母同住，抑或僅與父母一方同住時，不得與其他人同住等要件⁴²⁸。



至於失業保險給付的給付期間，若請領人至請領失業保險給付當週，實際上已繳納之社會保險費少於 260 週者，僅得領取最多 26 週的給付；而已繳納之社會保險費超過 260 週者，則給付期間得領取最多 39 週的給付。惟在給付期間上，若請領人持續不配合積極性就業促進措施，除了減少給付金額以外，亦可能暫停給付長達 9 週⁴²⁹。此外，當請領人在領取期間已達上限後，欲再次申請失業保險給付，則必須再累積繳納 13 週的社會保險費，始得再次請領⁴³⁰。

第三項 與收入相關的失業保險給付

2024 年愛爾蘭於社會福利法中新增與收入相關的失業保險給付，同樣僅適用於繳納 A 類別的受僱者與公務員以及 H 類別的軍人⁴³¹，且只要請領人一旦符合與收入相關的失業保險給付請領條件，即排除其請領失業保險給付的可能⁴³²，以下將針對與收入相關的失業保險給付的請領條件、給付水準與期間進行說明：

第一款 請領條件

當請領人符合以下請領條件，在其失業期間應得請領與收入相關的失業保險給付⁴³³：(1) 請領給付當日未達請領老年給付之年齡，抑或是 1985 年 1 月 1 日後出生，已達請領老年給付之年齡未達 70 歲，但未領取老年給付者；(2) 具有符合規定的投保期間；(3) 以規定的方式證明其失業或面臨重大就業損失；(4) 可就業且積極尋找工作，但無法取得合適工作。

⁴²⁸ *Id.*, at 142-146.

⁴²⁹ Social Welfare Consolidation Act 2005, §62A and 62B as inserted by Social Welfare and Pensions (Miscellaneous Provisions) Act 2013, §12(2).

⁴³⁰ Social Welfare Consolidation Act 2005, §67 as amended by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2008, §18 and Social Welfare Act 2012, §12; Social Welfare Consolidation Act 2005, §67(5)(a).

⁴³¹ Department of Social Protection, *supra* note 391.

⁴³² Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art. 47B.

⁴³³ Social Welfare Consolidation Act 2005, §68KB as inserted by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024.

首先，與收入相關的失業保險給付僅涵蓋完全失去主要工作，且不在從該工作獲得收入的完全失業者⁴³⁴，排除適用於兼職工作者⁴³⁵、季節性工作者⁴³⁶、反覆性工作者⁴³⁷、短期工作者⁴³⁸與臨時工作者⁴³⁹，即前述工作者僅能夠請領失業保險給付，而不得請領與收入相關的失業保險給付。但如果是失去主要工作，仍保有次要工作者，其次要工作每年收入 7,500 歐元或每週收入 144 歐元以下，抑或該次要工作在過去三年繳納之社會保險費不少於 117 週，請領人仍能夠請領與收入相關的失業保險給付⁴⁴⁰，其餘有關請領人的失業狀態與證明方式皆與失業保險給付相同⁴⁴¹。換言之，愛爾蘭的受僱者在新增與收入相關的失業保險給付後，將因從業身分與失業風險類型的差異，分別適用兩種不同給付水準的失業保險給付。

其次，關於投保期間請領人必須符合以下規定：(1) 請領人在加入社會保險制度至請領當週，必須合計繳納 104 週的受僱者社會保險費或自願性社會保險費；(2) 請領人於請領當週的前 10 週內，必須繳納至少 4 週的受僱者社會保險費，並且在請領當週的前 52 週內，必須繳納至少 26 週的受僱者社會保險費⁴⁴²。此外，由於其他社會保險給付仍為定額給付，故立法放寬了正在或曾經其他社會保險者，請領與收入相關的失業保險給付之投保期間規定，使其能夠適用新法⁴⁴³。

⁴³⁴ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HD(1).

⁴³⁵ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HE(1)(a).

⁴³⁶ 季節性就業者係指該工作之工作量因特定季節而變化，且就業者按年或其他經常性方式受僱，且就業期終止後，其不能保證於同一雇主下繼續就業，請參照 Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HE(2).

⁴³⁷ 反覆性就業者係指該工作以學年為單位反覆出現就業與失業情狀者，如教育工作者，請參照 Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HE(3).

⁴³⁸ 短期就業係指就業期間少於一週正常天數者，請參照 Social Welfare Consolidation Act 2005, §2(1).

⁴³⁹ 臨時就業係指僱用期間不到一週，並且工作日期與是否繼續就業揭不固定者，請參照 Social Welfare Consolidation Act 2005, §68KB(2)(b) as inserted by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024; Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HF.

⁴⁴⁰ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HD(2).

⁴⁴¹ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HG.

⁴⁴² Social Welfare Consolidation Act 2005, §68KD(1) as inserted by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024.

⁴⁴³ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HH.

第二款 給付水準與期間

首先，與收入相關的失業保險給付並非定額給付，而是給付請領人過去一段時間平均週投保薪資乘以所得替代率，並設有給付金額上限。在投保薪資認定之部分，原則上自請領人失業前第 8 週往前計算 52 週的平均週投保薪資⁴⁴⁴，有多個工作收入者，則應將所有工作收入皆計算在內，而正在請領其他社會保險給付者，亦放寬了其平均週投保薪資的計算方式⁴⁴⁵。至於所得替代率、給付金額上限與給付週數之部分，當請領人的投保期間符合 104 週的規定時，僅能夠適用基礎方案，即所得替代率百分之五十與每週 300 歐元的給付金額上限，給付週數僅有 26 週，若請領人已繳納超過 260 週社會保險費，則可提高所得替代率至百分之六十與每週 450 歐元的給付金額上限，給付週數延長至 39 週，但隨著給付週數每經過 13 週將降低所得替代率與給付金額上限，直到與基礎方案相同為止（表 11）⁴⁴⁶。

給付週數	所得替代率	給付金額上限／每週
投保期間 ≥ 260 週		
前 13 週	60%	450 歐元
第 14 週至第 26 週	55%	375 歐元
第 27 週至第 39 週	50%	300 歐元
104 週 ≤ 投保期間 < 260 週		
26 週	50%	300 歐元

表11 與收入相關的失業保險給付金額表（作者自製）

其次，領取與收入相關的失業保險給付者，亦有義務配合積極性就業促進措施，若無正當理由的情況下拒絕、未出席或未參與就業審查會議，將可能減少百分之二十的給付金額，且持續至少 3 週，若仍堅持不願配合相關措施，除了減少給付金額以外，亦可能暫停給付長達 9 週⁴⁴⁷。

⁴⁴⁴ Social Welfare Consolidation Act 2005, §68KE(4) as inserted by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024.

⁴⁴⁵ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2024, art.52HI.

⁴⁴⁶ Social Welfare Consolidation Act 2005, §68KE and 68KF as inserted by Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 2024.

⁴⁴⁷ Social Welfare Consolidation Act 2005, §68KE(3), 68KI and 68KJ as inserted by Social Welfare



最後，與收入相關的失業保險給付將不適用家庭津貼，即便請領人有扶養或撫養之對象，亦不增加給付金額，彰顯與收入相關的失業保險給付係取決於過去的新資水準，而不是請領人的家庭結構⁴⁴⁸。

第四項 自僱者失業保險給付

2019 年愛爾蘭於社會福利法中新增自僱者失業保險給付，自僱者失業保險給付僅適用於 S 類別的自我僱用者⁴⁴⁹，以下將針對與自僱者失業保險給付的請領條件、給付水準與期間進行說明：

第一款 請領條件

當請領人符合以下請領條件，在其失業期間應得請領自僱者失業保險給付：

(1) 請領給付當日未達請領老年給付之年齡，抑或是 1985 年 1 月 1 日後出生，已達請領老年給付之年齡未達 70 歲，但未領取老年給付者；(2) 具有符合規定的投保期間⁴⁵⁰；(3) 請領人若處分自僱相關資產，其所得不得高於 50,000 歐元，且不繼續從事自僱工作⁴⁵¹；(4) 可就業且積極尋找工作，但無法取得合適工作；(5) 非自願失業，且自請領自僱者失業保險給付起未從事自僱工作⁴⁵²。

首先，自僱者失業保險給付僅涵蓋非自願性的完全失業，即自請領給付起皆未從事自僱工作，且屬於非自願失業，而非可預期的臨時性或季節性停業⁴⁵³。換言之，自我僱用者非自願失業之認定，係由 Intreo 中心在取得請領人近期的就業歷史後，做出是否核准之決定，亦即透過自我僱用者客觀上是否結束自僱工作認定其失業的非自願性，但仍可以受僱者身分從事兼職工作⁴⁵⁴。除此之外，由於 Intreo 中心

(Miscellaneous Provisions) Act 2024.

⁴⁴⁸ Irish Congress of Trade Unions (ICTU), *The Social Wage: Pay-Related Benefit for Unemployed Workers*, Mar 2023, <https://www.ictu.ie/publications/social-wage-0>, at 20.

⁴⁴⁹ Department of Social Protection, *supra* note 391.

⁴⁵⁰ Social Welfare Consolidation Act 2005, §68(D) as inserted by Social Welfare Act 2019.

⁴⁵¹ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2019, art.52E(1).

⁴⁵² Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2019, art.52G(1).

⁴⁵³ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2019, art.52G(1).

⁴⁵⁴ MEL COUSINS AND GERRY WHYTE, *supra* note 376, at 219.

將積極性就業促進措施、失業保險給付與失業救助給付的資訊皆整合至單一系統當中，透過系統的分析能夠及早篩選出不符合資格之自我僱用者⁴⁵⁵，亦可搭配事後隨機抽取請領案件進行調查，以確認自我僱用者是否符合非自願失業之要件⁴⁵⁶。

其次，關於投保期間請領人必須符合以下規定：（1）請領人在加入社會保險制度至請領當週，必須合計繳納 104 週的受僱者社會保險費或自願性社會保險費，抑或是 156 週的自我僱用者社會保險費；（2）請領人於請領給付年度前的兩年內，必須繳納至少 52 週的社會保險費；（3）在相關繳費年度的投保期間內，每週平均投保薪資超過 300 歐元。

第二款 給付水準與期間

自僱者失業保險給付之給付水準與給付期間，與適用於受僱者的失業保險給付絕大多數皆相同，屬於定額給付，並依據各種要件調整給付金額與給付期間，倘若無正當理由不配合積極性就業促進措施，亦可能減少給付金額或暫停給付期間，此部分請參照本節第二項之內容，本文在此不再贅述。

至於與失業保險給付有差異者，即自我僱用者若於兩次請領之間隔未超過 6 個月內將視為同一次申請，兩次給付期間將合併計算其給付期間上限⁴⁵⁷，而自請領人在給付期間已達上限後，若欲再次申請自僱者失業保險給付，則必須至少與前次間隔 12 個月，且再繳納 52 週自我僱用者的社會保險費⁴⁵⁸。此外，自我僱用者除了必須非自願性的完全失業之外，亦須在本次失業當中遭受收入損失，倘若自我僱用者在結束自僱工作時，透過處分自僱相關資產能夠取得超過 50,000 歐元，將會暫停給付長達 9 週⁴⁵⁹。

⁴⁵⁵ Elish Kelly, Seamus McGuinness, Paul Redmond, Michael Savage & John R. Walsh, *supra* note 408, at 44-45.

⁴⁵⁶ Department of Social Protection, Jobseekers Benefit Control Survey 2022, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/248398/2b62b83f-be2f-4415-ab31-2b3ac8d370ac.pdf#page=null>, at 2-8.

⁴⁵⁷ Social Welfare Consolidation Act 2005, §68H(3) as inserted by Social Welfare Act 2019, §5.

⁴⁵⁸ Social Welfare Consolidation Act 2005, §68H(2) as inserted by Social Welfare Act 2019, §5.

⁴⁵⁹ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 to 2019, art.52E(1).

綜合以上，自僱者失業保險給付與適用於受僱者的失業保險給付，除了給付水準與期間的規定完全相同外，結合自我僱用者社會保險費繳納與投保期間認定之規定，將發現愛爾蘭並非單純新增失業保險的給付對象而已，而是考量了自我僱用者的就業特性，並與適用於受僱者的失業保險給付形成差異，不僅放寬了自我僱用者收入、社會保險費繳納與投保期間認定的週期，並規範更長的投保期間門檻，以及透過完全結束自僱工作認定自我僱用者的失業，試圖因應自我僱用者就業特性所帶來的結構性問題，惟這樣的規範是否妥適仍待後續進行評析。

第五項 失業救助給付

愛爾蘭的失業救助給付屬於定額給付，大致上規範與失業保險給付差異不大，除了須依規定之方式證明自己的失業外，亦須具有工作能力且可就業並積極尋找工作，並搭配積極性就業促進措施之義務，倘若無正當理由不配合積極性就業促進措施，亦可能減少給付金額或暫停給付期間，請參照本節第二項之內容。

與失業保險給付不同者在於，失業救助給付之目的乃維持最低生活水準，其最終給付之金額將與資產審查的結果有關，2025 年失業救助給付的標準給付金額為每週 244 歐元，並且能夠額外加上受撫養子女或扶養人給付，以此得出請領人每週最高能夠領取之金額，並進一步評估請領人實際上每週能夠獲得的收入為何，扣除每週實際上請領人能夠獲得的收入，即為失業救助給付之每週給付金額。此外，在給付金額上倘若請領人為 25 歲以下者⁴⁶⁰，以及配偶或同居人亦領取失業救助給付者⁴⁶¹，將降低失業救助給付之金額，在請領期間上失業救助給付並沒有上限，長期失業者可持續請領，僅需要配合出席 Intreo 中心的就業審查會議，以及參與公共就業計劃、教育或職業訓練即可⁴⁶²。

⁴⁶⁰ Social Welfare Consolidation Act 2005, §142A as inserted by Social Welfare And Pensions Act 2009, §6(c); and amended by Social Welfare And Pensions Act 2013, §9(1)(a).

⁴⁶¹ Social Welfare Consolidation Act 2005, §142.

⁴⁶² Dorren McMahon, Maria Pierce, Mary Daly, Micheál Collins, Michelle Norris, Laura Foley & Laurie Reilly, *Country Profile – Ireland: 2022-2023*, June 2023, <https://www.ucd.ie/geary/tmedia/ESPAN%20Irel>



值得注意的是，在評估失業與請領人收入時，愛爾蘭的失業救助給付針對受僱者與自我僱用者有著不同的認定。在評估失業的部分，若請領人為受僱者，其認定失業的方式與失業保險給付相同，請領人在連續七天內至少失業四天即可；若請領人為自我僱用者，則不需要像自僱者失業保險給付的請領要件一樣，非自願地完全結束自僱工作，也不必在連續七天內至少失業四天，只要收入低於一定水準並通過資產審查，即得請領失業救助給付⁴⁶³。這也導致自我僱用者在評估收入時有所差異，原因在於受僱者減少工作時數勢必代表著收入的減少，而自我僱用者收入減少實則不必然減少工作時數，故自我僱用者則必須以過去 12 個月的收入作為基礎，預期未來 12 個月內每週的自我僱用收入⁴⁶⁴，再經過資產審查後，即可得出每週得請領失業救助給付之金額。

由此可知，愛爾蘭失業救助給付之規範，亦考量了自我僱用者的就業特性，即透過收入減少取代工作時數下降，以認定自我僱用者的失業⁴⁶⁵，以及透過延長評估收入週期的方式認定自我僱用者的收入。

第三節 愛爾蘭失業保障制度之評析

前文釐清了愛爾蘭十分複雜的失業保障制度，由公共就業服務與四種保障失業者經濟安全的現金給付共同構成，透過多元的就業促進措施與現金給付整合，使失業者能夠獲得個人化的公共就業服務，增加重返就業市場的機會。而在現金給付上，被保險人透過繳納社會保險費，於失業時在符合各項請領條件的前提下，應得請領各自得適用的失業保險給付，亦得在通過資產審查後請領失業救助給付，維持其於失業期間的經濟安全。

and%20Country%20Profile%202023.pdf, at 23-25.

⁴⁶³ Citizens Information, *Self-employed and unemployment*, <https://www.citizensinformation.ie/en/social-welfare/unemployed-people/self-employed-and-unemployment/> (last visited Dec. 22, 2024).

⁴⁶⁴ Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control Provisions) Regulations 2007 art.154(3).

⁴⁶⁵ Paul Schoukens, *Improving access to social protection for the self-employed in the EU: State of play and possible policy reforms*, June 2022, European Commission, at 5-8.



接著，本文將透過社會保障權體系的具體指標，以及歐盟理事會建議書所提出的內容，針對愛爾蘭的失業保障體系進行評析，探討其失業保障的落實現況，也釐清愛爾蘭值得我國借鑑之處。

第一項 失業風險與其涵蓋對象

首先，在失業保障體系涵蓋的失業風險層面，參照社會保障權體系的具體指標，失業風險應包括完全失業、部分失業與暫時停止工作，在愛爾蘭的失業保障相關的現金給付當中，皆有涵蓋到完全失業的部分，惟在部分失業與暫時停止工作的部分有所遺漏。撇除愛爾蘭失業保障體系完全未涉及的暫時停止工作，所謂的部分失業，係指暫時減少工時而損失收入者⁴⁶⁶，並應給付減少工時之相應收入，抑或填補部分失業者之收入至全時工作的收入與完全失業的失業給付金額之間⁴⁶⁷。

關於部分失業的失業風險，愛爾蘭曾在新冠疫情期間短暫實施過短工津貼制度（TWSS／EWSS），使受僱者得以因應短期的就業衝擊，惟在度過新冠疫情後，愛爾蘭並未將其視為長期實施的失業保障制度，隨即停止短工津貼的適用⁴⁶⁸。愛爾蘭政府亦曾在 2021-2025 工作之路計劃（Pathways to Work 2021-2025）當中，承諾未來將借鑑國際經驗引入短工津貼，使受僱者得以留住工作的前提下面對短期的就業衝擊⁴⁶⁹，但至今仍未有下一步動作。至於愛爾蘭的三種失業保險給付以及受僱者適用的失業救助給付，皆建立在失去主要工作的前提上，雖得從事兼職工作與次要工作，但似乎仍與部分失業保留工作的概念不符。然而，自我僱用者適用的失業救助給付，則因應自我僱用者的就業特性，將部分失業的暫時減少工時而損失收入直接轉換為減少收入，似乎有保障自我僱用者部分失業風險的企圖，惟在整個失業保障體系當中，仍缺乏短工津貼制度保障部分失業風險。不過，愛爾蘭這種失去主

⁴⁶⁶ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.10(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

⁴⁶⁷ ILO Recommendation No. 176 (1988), ¶ 12.

⁴⁶⁸ Irish Congress of Trade Unions (ICTU), *supra* note 448, at 12-13.

⁴⁶⁹ Department of Social Protection, *Pathways to Work Strategy: 2021-2025*, July 2021, <https://www.gov.ie/en/publication/1feaf-pathways-to-work-2021/> (last visited Feb. 198, 2025).



要工作並承認次要工作與兼職工作的失業認定方式，在現代非典型勞動蓬勃發展，以及自我僱用者同時可能有兼職工作的情況下，似乎亦有其存在的必要，從而仍有受我國參考之價值。

其次，在失業保障體系所涵蓋對象層面，在 2019 年社會福利法新增自僱者失業保險給付之前，並非認為自我僱用者的失業風險不值得保障，而是受到愛爾蘭社會安全制度的發展進程影響，即便在修法前，凡是通過資產審查之失業者皆得請領失業救助給付，於法律層面失業救助給付確實已涵蓋所有從業身分之失業者，包括本文欲探討的自我僱用者在內。而在 2019 年新增自僱者失業保險給付後，由於愛爾蘭社會保險制度 S 類別被保險人屬於剩餘類別，無論實際從業身分是否為自我僱用者皆可成為 S 類別被保險人，故除自我僱用者於修法後得適用自僱者失業保險給付外，若有其他從業身分之失業者，因無法成為 A 類別被保險人而被排除在失業保險給付的保障之外，在修法後亦得請領自僱者失業保險給付，無須再經過資產審查請領失業救助給付。

基此，於 2019 年社會福利法新增自僱者失業保險給付後，於法律層面失業保險給付不僅已涵蓋至所有從業身分之失業者，更是回應了社會保障權體系對於可取得性之要求，使所有從業身分的失業者都更容易獲得失業保障，並且是關注於未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的團體成員，尤其是本文欲探討的自營作業者的失業風險。

綜合以上，愛爾蘭失業保障體系雖未完全涵蓋所有的失業風險，但以失去主要工作作為失業認定的方式，似乎亦有其存在的價值。而失業保障的涵蓋對象方面，愛爾蘭的社會福利法在 2019 年新增自僱者失業保險給付後，即在失業保險給付與失業救助給付的法律涵蓋層面，已然擴張至所有從業身分之失業者，使未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的團體成員更容易獲得失業保障，符合社會保障權體系對於可取得性之要求。

第二項 失業保障的適足給付水準

愛爾蘭失業保障制度自 1980 年代明確改採貝弗里奇模式以來，無論是失業保險給付、自僱者失業保險給付與失業救助給付，皆為同一給付水準的定額給付，而非俾斯麥模式的所得替代給付，即國際勞工組織第 168 號公約及第 176 號建議書所提及，非基於失業者過去繳費或收入之給付。換言之，若要符合社會保障權體系關於適足性之意旨，愛爾蘭定額給付之給付水準則不應低於基本工資的百分之五十，且給付金額亦不得低於其基本生活所需之費用⁴⁷⁰。

然而，2025 年愛爾蘭失業相關現金給付的每週標準給付金額為 244 歐元，自基本工資的面向來看，基本工資為每小時 13.5 歐元，以標準工時每週 40 小時為計算，每週基本工資為 540 歐元，若要符合社會保障權體系關於適足性之意旨，每週定額給付至少必須為 270 歐元，不僅未高於基本工資的百分之五十，亦低於愛爾蘭的基本生活費用⁴⁷¹。此外，縱使認為愛爾蘭失業保險給付金額與請領人的每週投保薪資有部分關聯，從所得替代率的角度來看，給付金額基於失業者過去繳費或收入之給付，所得替代率必須高於過去收入的百分之五十，以愛爾蘭 2020 年的平均薪資與定額給付之所得替代率來看，所得替代率僅有百分之三十，遠遠不及符合適足性意旨的百分之五十⁴⁷²。由此可知，愛爾蘭失業保障體系與適足性之意旨不相符，給付水準仍有待進一步提升，而這樣的看法也在 2024 年經社文委員會對愛爾蘭國家報告之結論性意見看到，即包含失業保障在內的社會安全保障不足，建議將社會安全保障與生活成本掛勾⁴⁷³。

也因此，在新冠疫情後引發失業保障適足性之討論，隨後在 2024 年修正社會福利法，新增與收入相關的失業保險給付，在新法的適用下所得替代率至少都高於

⁴⁷⁰ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.16, June 21, 1988, ILO No. 168.

⁴⁷¹ Irish Congress of Trade Unions (ICTU), *supra* note 448, at 5.

⁴⁷² Paul MacFlynn, *supra* note 388, at 9-14.

⁴⁷³ 2024 年愛爾蘭經社文委員會結論性意見第 34 點至第 35 點

百分之五十，似乎已符合社會保障權體系適足性之要求。然而，與收入相關的失業保險給付僅有涵蓋完全失業的受僱者，而未涵蓋自我僱用者與其他特殊類型的勞動者，如兼職工作者、季節性就業者、反覆性就業者、短期就業者以及臨時就業者，其他失業者僅能夠適用失業保險給付與自僱者失業保險給付，抑或是需要資產審查的失業救助給付，領取不符合適足性標準的定額給付。其中，無法提供自我僱用者與收入相關的失業保險給付之理由，乃自我僱用者的收入浮動過大⁴⁷⁴，無法即時掌握自我僱用者的實際收入⁴⁷⁵，對此愛爾蘭公民資訊委員會即主張，應針對自我僱用者的就業特性設計與收入相關的失業保險給付，而不是單純地將其排除⁴⁷⁶，歐盟理事會針對自我僱用者社會安全保障的總結性報告亦採取此見解⁴⁷⁷。

換言之，雖然愛爾蘭對於受僱者完全失業之保障已達適足水準，惟在自我僱用者與其他特殊類型勞動者的部分，仍未將其涵蓋在與收入相關的失業保險給付當中，以符合社會保障權體系對適足性之要求，尤其是未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的團體成員，應進一步落實其失業保障。

第三項 請領資格期間之設計

參照社會保障權體系之具體指標，投保期間的要求不得超過防止失業保障制度遭濫用之必要期限⁴⁷⁸，並且投保期間亦應適用不歧視原則，並在促進社會包容的前提下因應特殊需求而有所調整⁴⁷⁹。

⁴⁷⁴ Theano Kakoulidou, Michael Doolan & Barra Roantree, *Earnings-related Benefits in Ireland: Rationale, Cost and Work Incentives*, June 2022, https://www.esri.ie/system/files/publications/BP202302_0.pdf, at 15.

⁴⁷⁵ Department of Social Protection, *A Strawman Public Consultation Process for a Pay-Related Jobseeker's Benefit Scheme in Ireland*, Feb 2023, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/241269/3dc06eac-4e1a-4984-ada1-89f7d841d549.pdf#page=null>, at 18.

⁴⁷⁶ Citizens Information Board, *Pathways to Work Strategy 2020-2024 Submission by the Citizens Information Board*, https://www.citizensinformationboard.ie/downloads/social_policy/pathways_to_work.pdf, at 5.

⁴⁷⁷ Paul Schoukens & Charlotte Bruynseraede, *supra* note 505, at 77-86.

⁴⁷⁸ Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention art.17(1), June 21, 1988, ILO No. 168.

⁴⁷⁹ ILO, *supra* note 45, at 248-249.



首先，愛爾蘭自我僱用者的投保期間採計係以年度為計算，將視其是否繳納完畢該年度之社會保險費，一次性地增減 52 週的期間，相較於受僱者得以每週採計投保期間，將可能使自我僱用者較難累積投保時間，導致無法有效地取得自僱者失業保險給付。當然，或許此項規範係為因應自我僱用者收入不穩定的就業特性，以延長採計收入週期的方式涵蓋更多收入不穩定的自我僱用者⁴⁸⁰，似乎為不得不的選擇，惟這項差異將可能直接影響能否請領自僱者失業保險給付，是否得以透過其他方法，抑或是否值得我國借鑑，似乎仍有待進一步釐清。

其次，愛爾蘭雖已將失業保險給付涵蓋至自我僱用者，惟在自僱者失業保險給付的請領條件上，要求自我僱用者的社會保險繳費期間需要 156 週，但受僱者請領失業保險給付的社會保險繳費期間則僅需 104 週，二者差異長達 52 週，再加上前述投保期間採計的問題，將可能直接影響自我僱用者能否有效地取得自僱者失業保險給付。此外，在給付期限結束後，自我僱用者亦必須至少前次間隔 12 個月，且再繳納 52 週的社會保險費才能夠再次請領，而受僱者卻僅需要 13 週即可再次請領，也大大影響自我僱用者取得失業保障。對此，或許係為避免失業保障制度遭到濫用，但本文認為亦應考量自我僱用者乃未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的團體成員，在不歧視原則與社會包容的態度下，是否值得我國借鑑亦有待進一步釐清。

綜合以上，愛爾蘭失業保險給付雖已涵蓋至自我僱用者，但在投保期間的設計上對自我僱用者與受僱者有所差異，又以更長投保期間的請領條件要求，再次放大其與受僱者間的差距，影響到了自我僱用者能否有效地取得失業保障，且自我僱用者乃未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的團體成員，在不歧視原則與社會包容的態度下，是否適當或值得借鑑皆有待下一章進行分析。

⁴⁸⁰ Paul Schoukens & Charlotte Bruynseraede, *supra* note 505, at 61-64.

第四項 公共就業服務之規劃

參照經社文委員會第 19 號一般性意見及國際勞工組織的相關公約與建議可以發現，積極性就業促進措施亦屬於失業保障制度的一環，並將實現社會保障權與工作權的手段連結在一起，透過前述維持失業期間經濟安全的現金給付，搭配一連串的積極性就業促進措施，以徹底實現失業保障，而愛爾蘭的公共就業服務作為貫穿失業保障制度的重要核心，亦有必要對其進行評析。

愛爾蘭的 Intreo 中心將原先分散的公共就業服務整合起來，使失業者得以在一個行政機關完成一整套公共就業服務，不僅在行政上有助於失業者取得失業保障，更可以透過案例管理系統將資訊整合，提供 Intreo 中心提供更加精確的公共就業服務，並以此汰選出不符合請領資格的失業者。而由於 Intreo 中心資訊的整合，使得愛爾蘭的公共就業服務得以符合失業者的個人需求，針對不同個案予以不同的就業促進措施，再搭配上多元的就業促進措施，使失業者獲得真正適合的就業服務，在重返就業市場時有更加多元的選擇。

尤其對於自我僱用者而言，愛爾蘭的公共就業服務得以符合其特殊需求，使自我僱用者獲得更完整的失業保障，Intreo 中心給予的服務不限於受僱工作，不將自我僱工作排除在選項之外，而是因應個案的需求提供協助，包含創業輔導、與創業相關的職業訓練以及重返工作企業津貼，相當值得我國進行借鑑。

第四節 小結

首先，本章爬梳了愛爾蘭社會安全制度的起源與發展，本文透過近期愛爾蘭引入與收入相關的失業保險給付以及涵蓋自我僱用者的失業保險給付發現，愛爾蘭社會安全制度雖起源於英國殖民時期，社會安全制度的發展深受英國影響，係以貝弗里奇模式為基礎的社會安全制度，但隨著時間的推移已逐漸發展出相異的社會安全制度。接著，本文除了釐清愛爾蘭社會保險制度的被保險人類別以及社會保險財務，更進一步發現自我僱用者投保期間採計週期與受僱者有相當大的差異，很有

可能直接影響自我僱用者申請給付時的計算，再加上要求自我僱用者請領自僱者失業保險給付之合格投保期間遠高於受僱者，以及再次請領給付的條件門檻亦較高，似乎使自我僱用者難以有效地取得失業保障，而應進一步探討是否有其他做法或監督機制進行處理。

其次，本文透過公共就業服務體系、自僱者失業保險給付與社會救助給付，描繪出愛爾蘭自我僱用者的失業保障圖像，發現愛爾蘭失業保障制度已涵蓋所有從業身分之失業者，相當值得我國參考。惟在失業風險的認定上，無論是失業保險給付、自僱者失業保險給付抑或是適用受僱者的失業救助給付，皆無法涵蓋到具有留住現有工作以因應短期就業衝擊的部分失業，僅有適用自我僱用者的失業救助給付，以收入減少取代工時縮短，能夠保障自我僱用者部分失業之風險，但以失去主要工作的方式認定失業，似乎亦有其參考的價值。此外，本文透過釐清愛爾蘭的定額給付金額發現，愛爾蘭定額給付金額遠低於社會保障權體系對於適足性之要求，雖於近期通過與收入相關的失業保險給付，但仍未涵蓋至所有從業身分者，尤其是未得到社會安全保障充分保護且處於不利的和被邊緣化的團體成員，應進一步落實自我僱用者與特殊類型勞動者的失業保障。

至於本文所關注的自營作業者，於 2019 年新增自我僱用者失業保險給付後，自營作業者亦包括在內，與受僱者的社會保險給付項目的差距僅剩下疾病給付，惟 2024 年新增與收入相關的失業保險給付時，僅適用於完全失業之受僱者，而未涵蓋至自我僱用者，即現階段愛爾蘭自我僱用者與受僱者的社會安全保障，除了疾病給付之外再次出現差距，期許愛爾蘭政府能夠正視自我僱用者的社會安全保障問題，提供其具適足水準且可有效取得的失業保障。

第五章 我國與愛爾蘭失業保障制度之比較分析與立法建議

本文於第二章釐清了經社文公約社會保障權體系的失業保障內涵、發展脈絡與落實的具體指標；第三章爬梳了我國失業保障制度的建構、憲法內涵與落實失業保障之程度，更進一步描繪自營作業者的具體圖像，以及將失業保障涵蓋至自營業者所會面臨的挑戰；第四章則爬梳了愛爾蘭社會安全制度的起源與基本框架，並針對其失業保障制度進行深入分析，釐清其值得我國借鑑之處。相較於我國而言，愛爾蘭失業保障體系有著更長的歷史，也順應社會經濟環境的變化調整其失業保障制度，尤其是自我僱用者的失業保障方面，對於我國失業保障體系而言極具參考價值。然而，在借鑑愛爾蘭的經驗前，仍須先就我國失業保障制度是否有必要涵蓋至自營業者進行探討，接著與愛爾蘭失業保障制度進行比較分析，擷取其值得借鑑的部分，並參照我國的制度現況與社會脈絡，經調整後提出立法建議。

基此，本章於探討我國自營業者失業保障之必要性後，將接續開展我國與愛爾蘭失業保障制度之比較分析，並將著重在失業風險類型、具體制度設計以及積極性就業促進措施等面向，比較分析我國與愛爾蘭之制度差異。

第一節 自營業者失業風險之保障

《經社文公約》第 9 條揭示人人皆有社會保障權，並在經社文委員會第 19 號一般性意見特別提及應保障自我僱用者的失業風險，但社會安全制度的建構與各個國家的歷史脈絡、政治與社會經濟背景高度相關，國際人權文書僅提供參考與指引，具體應如何提供失業保障仍由締約國自行決定。以愛爾蘭失業保障制度為例，愛爾蘭的社會安全制度為傳統的貝弗里奇模式，以公民身分及實際需求作為是否提供保障之標準，而自愛爾蘭建構失業保障制度起，愛爾蘭從未認為自我僱用者的失業無庸保障，而是認為過半數為農民自我僱用者沒有繳納社會保險費的能力，轉而以社會救助的形式予以保障，其中即包含失業救助給付。後續將自我僱用者納

入社會保險制度當中，以及提供自我僱用者失業保障，皆係認為自我僱用者過度利用社會救助制度，以稅收為財源提供其社會安全保障，對於其他社會保險制度中的被保險人不公平，基於社會連帶的理由，要求自我僱用者一同負擔社會保險費用。

然而，我國對於社會保險制度被保險人範圍之歷史脈絡與愛爾蘭相去甚遠，仍有必要於我國社會安全制度發展的脈絡下，就自營作業者現今的實際處境進行分析，以探討應否將失業保障制度涵蓋至自營作業者。

第一項 保障需求性之探討

綜觀我國對自營作業者的失業保障，自營作業者雖得成為就業保險外的社會保險之被保險人，但失業保障僅在自營作業者符合就業服務法第 24 條第 1 項各款時才予以提供，且僅限於職業訓練生活津貼與臨時工作津貼，不適用於其他就業保險法內的現金給付，保障並不夠全面。對此，我國立法者過去並非沒有針對自營作業者的失業保障進行討論，在就業保險法立法之初，之所以將自營作業者排除在外，係立法者認為自營作業者是否面臨非自願失業有所疑義，再加上自營作業者的加保身分難以查核，實際所得高低、失業與否亦無法確實查證，請領條件於實務認定上有其困難，容易衍生道德危險⁴⁸¹。

然而，在新冠疫情期間，勞動部意識到新冠疫情對自營作業者的經濟衝擊，提供自營作業者一定的生活補貼，並且立法者亦在審查生活補貼經費之時，透過凍結自營作業者生活補貼之預算，要求勞動部對於自營作業者是否應納入就業保險提出相關報告，以評估既有的就業保險被保險人範圍是否有修正之必要，再次談及自營作業者是否納入就業保險之討論⁴⁸²。在勞動部提出報告之中，雖仍舊認為自營作業者納入就業保險將衍生道德危險、失業原因判斷不易等問題，並且自營作業者的就業保障，不以就業保險為限，而應該鼓勵其透過工會購買商業保險，抑或是以社

⁴⁸¹ 立法院公報處（2002），前揭註 368，頁 224。

⁴⁸² 立法院公報處（2021），《立法院公報》，第 110 卷第 85 期，頁 6。



會救助的方式提供保障，勞動部亦談及有將自營作業者納入之可能，但認為應與受僱者有所區別，且不應將所有類型的自營作業者全面納入，而是個別評估是否有予以保障之必要⁴⁸³。

本文認為，提供自營作業者失業保障雖不必然透過社會保險制度為之，亦可誠如現狀待自營作業者落入社會救助範疇始予以保障，立法者與勞動部之反對理由固然有其重要性，必須被慎重處理，惟前述理由除自營作業者是否面臨非自願失業風險外，皆應屬於社會保險制度設計的問題，並非拒絕透過社會保險制度保障人民社會風險的正當理由⁴⁸⁴。觀諸我國社會安全制度的發展脈絡，並非所有社會安全制度均將自營作業者排除在外，如社會救助與就業服務等非社會保險之社會安全制度，抑或全民健康保險、勞工保險及職災保險等社會保險皆涵蓋至自營作業者，對此我國學者向來以是否具保障需求性進行討論，亦即自營作業者的工作收入能否因應失業期間的經濟安全。

首先，自營作業者是否面臨非自願失業風險之部分，觀察我國自營作業者的圖像與就業特性可以發現，自營作業者雖然相較於受僱者有更高的自主性，但仍舊會面臨到市場的外部風險，這也導致了自 2019 年至 2023 年連續五年，自營作業者中非自願失業者皆在六成至七成左右，似乎應肯認自營作業者確實可能面臨非自願失業之風險。

具體而言，以從事餐飲業的攤販業者與為例，在新冠疫情抑或是花蓮震災期間，皆是造成來客人數下降的原因，在面臨這種突如其來的疫情或天災，攤販業者勢必會受到立即的經濟衝擊。此外，在日常中也可能面臨各種經營困境，如食材成

⁴⁸³ 立法院關係文書（2022），《院總第 887 號 政府提案第 17250 號之 3413》，頁報 1291-1293，https://ppg.ly.gov.tw/ppg/download/agenda1/02/pdf/10/05/07/LCEWA01_100507_00214.pdf（最後瀏覽日：07/24/2024）。

⁴⁸⁴ 關於自營作業者失業保障制度的建構，本文將於本章第二節進行分析，本節僅探討自營作業者是否面臨非自願失業風險，與國家是否有提供其失業保障之義務。

本波動大、同業間競爭與消費者喜好變化快速等⁴⁸⁵，由於攤販業者的收入分散，取決於總體來客人數，這種衝擊雖非立即性的影響，但當攤販業者無法因應這些風險，皆有可能使收入不斷減少，直至無法負荷。相較於以來客人數維生的攤販業者，以接案維生的 SOHO 族（藝文工作者）則可能面臨另一種風險，由於藝文工作者的收入相較於攤販業者必然更加集中，接案量的多寡更容易直接影響生計，故相較於攤販業者，藝文工作者有更高的比例身兼數職，從事多個藝術領域的工作，抑或從事非藝術領域的兼職工作，而當面臨技術革新與同行競爭⁴⁸⁶，這些藝文工作者能否有餘裕進行在職訓練，以維持有競爭力的就業能力容有疑義，故無論是新冠疫情斷崖式的經濟衝擊，抑或是從業時各種經濟風險導致不穩定就業，皆有可能是藝文工作者所面臨的非自願性失業。

其次，著重在自營作業者的風險承擔能力，亦即自營作業者的工作收入，同樣透過對我國自營作業者圖像及就業特性的觀察，大部分自營作業者與受僱者的每月收入並沒有太大差異，即便一部分自營作業者收入較高，若考量工作時間與收入的浮動性，本文認為在工作收入層面，自營作業者面對失業的預護能力相較於受僱者並沒有特別好。退步言之，即便有部分自營作業者的工作收入狀況較佳，就如同有部分受僱者收入較佳一樣，雖然自營作業者的失業樣態與受僱者未必相同，但二者皆為透過自身勞動力換取收入，無論是在常態性的經濟風險，抑或是突發性的經濟風險，自營作業者中收入較高者亦同樣可能會面臨到失業風險，這並不構成使其不應受社會保險保障之理由。再者，我國目前市面上的商業失業保險亦僅提供受僱者購買⁴⁸⁷，自營作業者無法透過商業保險的方式因應失業風險，意味著其僅能夠以自身儲蓄因應之。然而，在自身儲蓄方面，我國雖沒有針對個別從業身分的儲蓄進行調查，惟從業身分的差異應與儲蓄狀況無關，這在歐盟在新冠疫情期間，針對歐

⁴⁸⁵ 經濟部統計處（2024），《批發、零售及餐飲業經營實況調查報告》，頁 28。

⁴⁸⁶ 文化部（2022），《2022 臺灣文化創意產業發展年報》，頁 53-55。

⁴⁸⁷ 洪凱音（2017），〈非自願失業別怕 法巴在台首賣失業保險〉，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171116005207-260410?chdtv>（最後瀏覽日：06/12/2024）。

洲 27 個國家的自我僱用者所進行的調查中被印證，調查顯示自我僱用者有兩成沒有任何儲蓄，另有三成的自我僱用者儲蓄僅能夠支應三個月，皆與受僱者沒有明顯差異⁴⁸⁸。而這樣的情況由於自營作業者無法完全靠自己因應失業風險，再加上自營作業者之組成的年齡層普遍較高，且教育程度普遍偏低，在職期間亦基於各種原因難以進行職業訓練，以維持或增進自身的就業能力，將導致自營作業者失業後轉業更為困難，衍生長期失業或貧窮的問題⁴⁸⁹，當其有社會救助需求時將使全體納稅人成為實質上的被保險人，亦加重我國財政上的負擔⁴⁹⁰。

也因此，在新冠疫情的考驗下，我們發現無論是工時及收入的減少，抑或面臨失業的困境，自營作業者相較普遍已受社會安全制度保障的受僱者皆更為嚴重且更加脆弱⁴⁹¹，我國政府也因此於 2020 年 4 月 20 號受理「自營作業者或無一定雇主之勞工生活補貼」，提供自營作業者一次性的生活補貼，以協助自營作業者度過新冠疫情的考驗，並且開始探討自營作業者是否有納入就業保險之必要⁴⁹²。換言之，撇除過去在社會救助與就業服務，以及老年經濟安全、職災風險與健康風險等社會風險上，我國立法者已然認為自營作業者有社會安全保障之需要外，就自營作業者面對失業風險的預護能力觀之，再加上透過新冠疫情期間的衝擊進行驗證，本文認為在現有的社會安全制度之下，自營作業者難以自我預護對抗失業風險，衡酌自營作業者的失業風險與抗風險能力，自營作業者不僅具有保障需求性，從我國失業保障制度的核心出發，提供自營作業者就業保險應有其必要。

⁴⁸⁸ EUROFOUND, *Living, working and COVID-19 First findings – April 2020*, Apr 2020, <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2020-05/ef20058en.pdf>, at 8-9.

⁴⁸⁹ 陳靖玟（2011），〈我國自營作業者社會保險制度之研究〉，國立政治大學勞工研究所碩士學位論文，頁 65-66。

⁴⁹⁰ Paul Schoukens & Enzo Weber, *Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona*, 2020, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://doku.iaa.b.de/discussionpapers/2020/dp3220.pdf&ved=2ahUKEwifwP_E2tiGAxW5afUHHagaAh0QFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw07FyfwCvwXi7v0NxpOWL3x, at 9-11.

⁴⁹¹ Blundell, J & Machin, S, *supra* note 4, at 5; Nicholas Biddle, Ben Edwards, Matthew Gray & Kate Sollis, *supra* note 4, at 5-11.

⁴⁹² 立法院關係文書（2022），前揭註 483，頁報 1291-1293。

第二項 社會連帶基礎之探討

除了保障需求性的要求外，若要將自營作業者納入既有的失業保障制度當中，則仍必須探討其與受僱者是否具有社會連帶關係⁴⁹³。社會連帶基礎係源自社會構成員相同、近似的處境或需求，呈現相互連結並彼此扶持、交互承擔責任的群體歸屬感，一同面對每位社會構成員均可能面臨的風險，彼此互相承認、體認彼此相互依存，因而形成具有相互性、社會連帶基礎的共同體⁴⁹⁴。而透過先前的討論，自營作業者既然具有保障其失業之必要性，且其亦可能遭遇非自願失業之風險，故在面臨失業風險時，確實與受僱者具有相同、近似的處境與需求。

然而，觀諸我國社會安全制度的發展，並非自勞工相互團結發展而來，而是以國家控制與維持統治正當性為基礎，由國家介入的方式形成的社會連帶關係，失去了由下而上互助的相互性基礎⁴⁹⁵。此外，再加上最初所奠定的職業別社會保險體系，將勞工、公務員與軍人等族群的社會保險獨立開來，使得代表個別階級或職業的社會團體，相較於追求跨階級或跨職業別的集體利益，更傾向於僅追求各自的利益，而非跨階級的團結⁴⁹⁶。

舉例而言，勞工保險屢次擴張被保險人範圍的過程中，白領勞工即曾因其階級意識而反對加入，後續被保險人範圍雖順利擴張至白領勞工，但在內部仍保有形式上的職業類別區分，且最終因私校教職員仍強力反對加入勞工保險，而另行增設私立教職員保險，更使得後續公保體系的組織體制分歧且零碎⁴⁹⁷。此外，全民健康保險雖將所有人民納入同一個社會保險體系，但在被保險人部分仍依照不同職業類別或身分別分成六類，並給予不同的保險費負擔比率，這也導致勞工團體基於自身

⁴⁹³ 孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 257-267。

⁴⁹⁴ 孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 261-262。

⁴⁹⁵ 孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 268-270。

⁴⁹⁶ 林國明（1999），〈民主化與社會政策的公共參與：全民健康保險的政策形成〉，蕭新煌、林國明主編，《台灣的社會福利運動》，頁 158-164。

⁴⁹⁷ 林國明（2003），前揭註 169，頁 34-42。

利益，而非跨越階級團結的角度提出訴求抗議⁴⁹⁸。又或者，在國民年金保險的立法過程中，原先行政院內政部有意將國民年金的一部分和勞工保險結合，但勞工團體認為國民年金是窮人和弱勢的保險，會因此拖垮勞工保險而極力反對，拒絕與其綁在同一個社會保險制度內⁴⁹⁹。

可見，在國家介入形成社會連帶關係以及職業別社會保險體系的影響下，我國個別階級或職業間，帶有強烈的分歧與對立。尤其當自營作業者與受僱者性質差異甚大，將失業保障制度涵蓋至自營作業者需面臨諸多挑戰，若請領條件於實務認定上有其困難，容易衍生道德危險的情況下，逕自將自營作業者納入失業保障當中，既有的被保險人是否能夠接受並認同自營作業者和他們一樣，面對到同樣的非自願失業風險，以及接受自己與道德風險較高的群體置於同一個社會連帶範圍，要使自營作業者與受僱者順利建立社會連帶基礎似乎有其難度。

惟本文認為，誠如於第二章對於俾斯麥模式的探討，只要被保險人間相同、近似的處境或需求，並經過被保險人以行動的相互承認，縱然被保險人間具有高度的異質性，依然有形成社會連帶關係之可能⁵⁰⁰。況且，過去勞工保險、全民健康保險與職災保險，自營作業者皆與受僱者劃在同一個社會保險制度內，在歷經新冠疫情的經濟衝擊同島一命的情況下，編列預算以稅收支應自營作業者的生活補貼，似乎已然肯認自營作業者的納入。換言之，自營作業者是否能夠與受僱者形成社會連帶基礎，仍須在制度實施後才能夠進一步確認，但至少自營作業者在面臨非自願失業風險時，與受僱者確實具有相同、近似的處境與需求，形成社會連帶並非完全不可能。基此，進一步規劃自營作業者的失業保障制度即有其必要，不僅必須符合自營作業者之具體需求，亦需要逐一處理失業保障制度涵蓋自營作業者的相關困境。

⁴⁹⁸ 林國明（1999），前揭註 496，頁 158-164。

⁴⁹⁹ 立法院公報處（2007），《立法院公報》，第 96 卷第 49 期，頁 45。

⁵⁰⁰ 孫迺翊（2006），前揭註 24，頁 264-265。



第二節 我國自營作業者失業保障制度之建構

《經社文公約》的社會保障權體系已然建構了落實失業保障的具體指標，即貫穿本文第二章、第三章及第四章的適足性與可取得性，有關可取得性之部分，更須探討實際上能否有效取得失業保障，並在促進社會包容的前提下，因應失業者的特殊需求而有所調整。基此，在釐清我國自營作業者圖像與就業特性後，本文於第三章第四節初步提出了落實自營作業者失業保障可能面臨的挑戰，而參照國際勞工組織針對提供自我僱用者社會安全保障所提出的指南，其認為在法制層面與實務層面皆須面對者，亦為自我僱用者收入掌握與請領條件設計的挑戰，以符合自我僱用者的就業特性與需求⁵⁰¹。接下來，本文將依循著我國目前立法者與勞動部的研擬方向，以及國際勞工組織的具體建議，自我國現狀的失業保障制度出發，即以就業保險法為核心，比較分析我國與愛爾蘭之失業保障制度，擷取值得借鑑之部分，參照我國制度現況與社會脈絡後，建構我國自營作業者的失業保障制度。

必須先行說明的是，本文雖轉化失業保障的落實為具體指標，以審視我國與愛爾蘭之失業保障制度是否合乎公約之意旨，惟社會安全制度的制定高度取決於各個社會的歷史脈絡、政治與社會經濟背景，雖可比較制度如何更貼合公約之意旨，但仍須視各國脈絡因地制宜，從而本文僅是嘗試建構合乎公約要求之失業保障法制，以供我國後續制定政策參考，並非主張與本文立法建議相違即違反公約意旨。

第一項 自營作業者之投保方式

我國失業保障制度的核心，乃自就業保險法出發，並連結就業服務法與職業訓練法，而按我國就業保險法第 5 條第 1 項規定，我國就業保險係採強制投保之方式。然而，觀察我國自營作業者適用於其他社會保險制度的情況，可以發現除了全民健康保險因被保險人為全國人民，強制各種類的自營作業者投保之外，勞工保險

⁵⁰¹ ILO, *supra* note 36, at 88-92.

與職災保險中自營作業者雖看似為強制投保對象，但實際上自營作業者仍能自主選擇是否參加職業工會，無參加職業工會之自營作業者即非勞工保險與職災保險的強制投保對象，故探討就業保險涵蓋至自營作業者之際，是否延續勞工保險與職災保險的方式為之，即屬本文首先必須釐清的問題。

參照愛爾蘭的社會保險制度，對於自我僱用者的社會保險採強制投保之方式，涵蓋至全國公民，僅依照其不同特性及需求，分類至不同被保險人之類，且直接由自我僱用者投保，無須透過任何投保單位即可成為社會保險制度的被保險人。深究其制度脈絡，係源自於貝弗里奇模式之影響，認定全國公民皆有被社會保險涵蓋之必要，因而全民皆有強制投保社會保險之義務，差異僅在歸屬於何種類別的被保險人。基此，愛爾蘭將自我僱用者所在的 S 類別設計為剩餘類別，凡是符合 S 類別法定要件者，即便未滿足其他類別皆必須透過 S 類別成為被保險人，因而得以造就全民納保的結果。

首先，回到我國社會安全制度的法理層面，自營作業者在失業風險層面確實有保障需求性，且透過社會救助或就業服務等其他社會安全制度，對於自營作業者的失業保障並不夠周全，無論是從保障需求性的角度，抑或參酌愛爾蘭社會保險制度，以及國際勞工組織針對提供自我僱用者所提出的指南，不僅應以社會保險的形式保障其失業風險，強制投保相較於自願投保能夠更有效的擴張社會保險制度的涵蓋範圍⁵⁰²，若欲實踐自營作業者的失業保障，強制投保似乎是較為合適的做法，亦更符合社會保障權體系對於可取得性的要求。

其次，衡酌我國自營作業者既有的投保方式，即透過職業工會投保社會保險，由職業工會代為處理投保事務，節省不必要的行政成本，更加符合自營作業者的實際需求，使自營作業者更有效地取得失業保障，合乎社會保障權體系可取得性的要

⁵⁰² *Id.*, at 91-93.

求⁵⁰³。以我國攤販業者為例，其整體的教育程度偏低且年齡普遍較高，要求其自行投保就業保險，將可能造成其過大的行政成本，抑或是因平均工時較長，導致無力自行辦理相關業務，透過以職業工會為投保單位之方式進行投保，確實可以節省大部分的行政成本，使其能夠更有效地取得失業保障。

然而，我國並不像愛爾蘭為全民性的強制投保，並設有 S 類別的剩餘類別，且不強制自營作業業者加入職業工會，如此一來似乎將無法涵蓋未加入職業工會之自營作業業者。惟本文認為，我國的社會保險制度雖非整合所有社會風險單一社會保險基金，而是分散在各自法規範當中，如勞工保險、就業保險、全民健康保險、國民年金保險及職災保險等，但國民年金保險作為其他與老年經濟安全相關社會保險之補充，雖說不在同一個社會保險基金，惟與愛爾蘭的 S 類別被保險人有異曲同工之妙，不僅肯認全民皆有老年經濟安全之需求，亦無須透過任何投保單位即可成為被保險人，以此承接沒有原先不受老年經濟安全保障之人民。

基此，在這樣的概念下，衡酌我國社會保險制度的制度脈絡，以及自營作業業者失業風險的保障需求性，似乎可以維持使加入職業工會之自營作業業者有強制投保就業保險之義務，至於未加入職業工會者，則可透過掌握自營作業業者的實際收入，強制未加入職業工會而實際從事自營工作者自行投保就業保險，試圖透過各種面向將所有自營作業業者涵蓋進來。具體而言，在未加入職業工會而實際從事自營工作者之部分，由於我國所有有酬就業業者扣除受僱者與雇主後，即屬本文探討的自營作業業者，或許可以透過比對各種社會保險制度之資料庫，如勞工保險、職災保險及全民健康保險之被保險人，排除受僱者以及有僱用他人之雇主，以此篩選出未加入職業工會而實際從事自營工作者，並賦予其強制投保就業保險之義務，至於應如何掌握自營作業業者之實際收入，本文將於投保薪資的部分接續探討。

⁵⁰³ *Id.* at 96-99.



綜合以上，本文建議在建構我國自營作業者的失業保障制度時，應以社會保險的方式為之，即讓自營作業者加入既有的就業保險制度，並以強制投保的方式為之，維持以職業工會為投保單位的方式進行投保，再透過比對各種社會保險制度之被保險人，藉此篩選出未加入職業工會而實際從事自營工作者，加上掌握自營作業者的收入，即將所有自營作業者強制涵蓋進就業保險當中，以合乎社會保障權體系可取得性的要求。

第二項 自營作業者之投保薪資

失業保障的首要目標，即透過失業相關給付確保請領人失業期間的基本生活，以請領人過往生活水準為考量的所得替代失業給付，其給付水準的適足性將取決於請領人的實際收入；而以請領人基本生活為考量的單一費率失業給付抑或是失業救助給付，其給付水準雖不取決於請領人的實際收入，但請領人的實際收入不僅是社會保險費率的計算基礎，涉及社會保險財務的永續性，亦為請領人是否通過資產審查，而得請領失業救助給付的重要依據。亦即，請領人的實際收入為何，不僅直接影響社會保險財務的永續性，亦可能與失業給付的適足性與可取得性有直接關聯，若欲落實自營作業者的失業保障，於社會保險行政端即時且精確的掌握自營作業者的實際收入即相當重要。

第一款 投保薪資之定義

依照我國就業保險法第 40 條，就業保險之月投保薪資、投保薪資調整、保險費負擔與保險費繳納皆準用勞工保險條例，而我國自營作業者恰好為勞工保險的被保險人，故在自營作業者的實際收入應可直接參考勞工保險的經驗。依照勞工保險條例第 6 條第 1 項第 7 款與勞工保險條例第 14 條第 1 項規定，我國自營作業者係以職業工會作為其投保單位，並由職業工會按自營作業者之月薪資總額，依勞動部公告的投保薪資分級表進行申報，若為按件計酬者則是比照同一工作等級勞工月薪資總額依投保薪資分級表進行申報，而若收入不固定者則是按勞工保險條例



施行細則第 27 條第 1 項規定，以最近三個月收入之平均為準。惟勞工保險僅在勞工保險條例施行細則第 27 條第 1 項規定，以勞動基準法第 2 條第 3 款規定之工資為準，導致無法確定自營作業者的何種收入應予以採計。

況且，自營作業者的係獨立且自主之就業，其收入與受僱者穩定且可與雇主相互勾稽的經常性薪資不同⁵⁰⁴，必須仰賴自營業者自我申報，倘若自營業者位於消費市場的最末端，又沒有課予其開立相關憑證的義務，皆將可能使國家無法透過相互勾稽掌握自營作業者的實際收入⁵⁰⁵。以我國攤販業者為例，攤販位於消費市場的尾端，不僅每月的收入將因淡旺季有些許浮動，倘若其為未進行稅籍登記的地下經濟，抑或是月銷售額低於 20 萬元的小規模營業人，前者將直接無法取得其所得，而後者由於免用統一發票，將無法透過銷項憑證與進項憑證相互勾稽，得知的具體收入⁵⁰⁶。而 SOHO 族（藝文工作者）也是如此，在無須開立統一發票的前提下，多數藝文工作者連契約都沒有簽，如此亦無法透過契約內容認定其實際收入⁵⁰⁷，再加上其屬於接案維生的自我僱用者，客觀上其收入也更為浮動且不確定，尤其是需要身兼多個藝術領域或非藝文工作的工作者，將無法明確得知其每月的接案數量與實際收入⁵⁰⁸。

由此可見，若依目前就業保險法之規定，投保薪資準用勞工保險條例，將無法順利釐清自營業者之投保薪資，而應參酌自營業者的就業特性，明確定義自營業者之投保薪資，以實際掌握自營業者的收入。參照愛爾蘭的社會保險制度，自我僱用者係自我申報收入，且與所得稅之稅基相同，以此作為該年度社會保險費

⁵⁰⁴ 蓋受僱者與雇主在薪資上應處於相互監督的狀態，若申報薪資比實際薪資還高，將使受僱者繳納更高的所得稅，而若申報薪資比實際薪資來低，則將使雇主減少得扣除之成本，亦將使雇主繳納更高的稅捐，進而使受僱者與雇主有相互監督的誘因。

⁵⁰⁵ Paul Schoukens & Charlotte Bruynseraede, *supra* note 237, at 77-78.

⁵⁰⁶ 請參照財政部（2013），《參酌物價指數修正使用統一發票銷售額標準可行性評估》，台財稅字第 11204606520 號函，<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2023051981/71240203306130220009.pdf>，頁 2。

⁵⁰⁷ 共力研究社（2023），前揭註 350，頁 5-6。

⁵⁰⁸ 共力研究社（2023），前揭註 350，頁 11-13。



的計算基礎，而在進行失業救助給付的資產審查時，亦以自我僱用者過去 12 個月的總收入評估未來的平均週收入，以認定自我僱用者收入是否減少。又或者，參照我國全民健康保險與職災保險，明確定義自營作業者的投保薪資，即從事勞動所獲致之報酬，抑或參照所得稅法第 14 條第 1 項之營利所得與執行業務所得，與愛爾蘭的做法極為相似。此外，若可將自營作業者納入加值型營業稅體系，賦予其開立統一發票之義務，似乎亦可考慮以營業稅稅基作為保險費的計算基礎，不僅可透過銷項淨額扣除進項淨額的方式，大約釐清自營作業者的具體所得，同時能夠以此勾稽自營作業者的實際報酬。

本文認為，對照我國與愛爾蘭對於受僱者投保薪資的認定，皆為受僱工作所取得的經常性薪資，並未如我國營利所得與執行業務所得扣除相應的成本或免稅額，基於體系的一致性，似乎參照職災保險以從事勞動或技藝所獲致之報酬或經營事業收入為宜，亦即由自營作業者自行申報其報酬為投保薪資，並依就業保險法準用勞工保險條例之投保薪資分級表，參照表 8 之統計數據，應可涵蓋約六成的自營作業者，其餘四成的自營作業者則適用最高級距之投保薪資。

第二款 投保薪資之採計週期

誠如前文所述，本文認為自營作業者之投保薪資，應以從事勞動或技藝所獲致之報酬或經營事業收入為基礎，惟因自營作業者收入來源更為多元且不穩定，依其工作性質不同，抑或因季節性、需求不定以及延遲收款等因素，大多需要透過延長計算收入的週期，以每年為單位掌握自營作業者的實際收入，導致難以即時地掌握自營作業者的實際收入⁵⁰⁹，具體而言應如何採計與申報則屬接下來的難題。

對此，愛爾蘭以年為單位計算收入之做法，確實能夠有效適用於收入浮動的自營作業者及其他自我僱用者，在核實其收入的同時，也可以避免某幾個月沒有收入

⁵⁰⁹ Christina Behrendt and Quynh Anh Nguyen, *supra* note 222, at 18-19.



的自營作業業者難以累積投保期間的問題，確保了自營作業業者得以有效的方式取得適足給付。最典型的案例即為 SOHO 族（藝文工作者），由於藝文工作者單一案件的報酬與付出的勞動力皆較高，接案量的多寡更容易直接影響生計，收入的浮動比單位價格較低的攤販業者更為劇烈，倘若沒有案件即可能在某幾個月沒有收入，我國係比照同一工作等級勞工月薪資總額依投保薪資分級表進行申報，抑或是以最近三個月收入之平均為準，雖也可避免藝文工作者難以累積投保期間的問題，但這與藝文工作者實際收入未必相符，若以年為單位計算，確實更能夠貼近藝文工作者的實際收入。

然而，以年為單位計算收入之做法，似乎仍然無法回應無法掌握當下自營作業業者及其他自我僱用者實際收入的問題，在失業保險給付方面，愛爾蘭即以此為由排除自營作業業者及其他自我僱用者適用與收入相關的失業保險給付。而評估自營作業業者及其他自我僱用者收入是否減少時也是一樣，可能因過去 12 個月的收入與當下不符，導致錯誤評估自營作業業者及其他自我僱用者是否通過失業救助給付的資產審查，無法落實自營作業業者及其他自我僱用者的失業保障⁵¹⁰。

惟本文認為，這並非愛爾蘭排除自營作業業者及其他自我僱用者適用所得替代給付之正當理由⁵¹¹，原因在於自營作業業者及其他自我僱用者的失業與受僱者樣態不同，在完全結束工作前往往已經歷一段收入的下降，故若要正確掌握過去的收入，採計完全結束工作前的收入反而不合理，以年為單位計算不僅已考量到自營作業業者及自我僱用者收入的浮動性，拉長採計期間抑或擇優採計近幾年內的收入，皆是正確掌握自營作業業者及自我僱用者過去收入較合理之方法⁵¹²。以攤販業者為例，當其因食材成本波動大、同業間競爭與消費者喜好變化快速等原因，導致其收入下

⁵¹⁰ Giuseppe Allegri, Ylenia Maria Citino, Silvia Filippi & Alessandro Francescangeli, *Enhancing Social Protection for Professional Self-Employed: Insights on the Role of Social Partners*, July 2024, https://www.equalireland.ie/wp-content/uploads/2025/01/SP4SE_D2.2_Role-of-social-partners.pdf, at 17.

⁵¹¹ 至於愛爾蘭自僱者失業保險給付係提供定額給付，其給付不符適足之水準，本文認為無借鑑之必要，即不多加贅述，內容請參照本文第四章第三節之評析。

⁵¹² Sonja Avlijaš, *supra* note 520, at 31.

降至其無法負荷之程度，因而完全結束工作，若採計其完全結束工作近期的收入，不僅無法體現其正常收入，甚至可能因完全結束工作前入不敷出。至於評估自營作業者收入是否減少的部分，則涉及對於掌握自營作業者實際收入的要求有多嚴苛，以我國新冠疫情期間自營作業者的一次性的生活補貼為例，即是以過去整年度的所得是否達 40 萬 8 千元作為給付之標準，可見以年度為單位計算收入雖可能有所誤差，但應仍在可接受的範圍內。

第三款 投保薪資之核實申報義務

前文釐清了自營作業者投保薪資之定義與採計週期，接下來本文將分析應由誰負擔投保薪資之核實申報義務，蓋若依現行就業保險法準用勞工保險條例，由於我國勞工行政的查核人力不足，在勞工保險實務上更衍生出申報主義的概念⁵¹³，即勞工保險效力的發生、停止或消滅，皆以投保單位申報內容為準⁵¹⁴，但職業工會並非自營作業者的實際雇主，其依照勞工保險條例第 10 條第 3 項，職業工會在勞工保險局進行查核時，僅須提出會員名冊即可，無庸提供出勤工作紀錄及薪資帳冊，使我們無法掌握自營作業者實際的工作狀況與所得水準⁵¹⁵，而這也導致自營作業者的投保薪資係由其自我申報，其無法確定何種收入應予以採計，並造成諸多投保薪資以多報少與以少報多的情形發生。

對此，愛爾蘭與我國全民健康保險制度相同，係直接由自營作業者負擔核實申報的義務，相較於我國按勞工保險條例第 72 條第 3 項規定，由投保單位負擔核實申報之義務，即沒有實際能力掌握自營作業者實際工作狀況與所得水準的職業工會，確實有機會促使自營作業者核實申報收入。不過，誠如本文於前文建議，應維

⁵¹³ 孫迺翊（2015），〈簡評行政法院有關勞工保險「境外僱用」與「申報主義」之見解—以臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1767 號判決為例〉，《法令月刊》，第 66 卷第 6 期，頁 17-18。

⁵¹⁴ 鍾秉正（2022），〈年金保險法律關係及違反保險義務之爭議—以德國社會保險為借鏡〉，政治大學法學院勞動法與社會法中心主編，《理論、制度與行動：社會安全制度與社會法之先行者與推手—郭明政教授榮退祝賀論文集》，頁 247-248，元照。

⁵¹⁵ 鍾秉正（2016），前揭註 23，頁 72-75。

持以職業工會為投保單位之方式進行投保，若未加入職業工會而有自營收入者，則在比對其他社會保險制度後，篩選出未加入職業工會而有自營收入者並強制投保，故核心問題僅出於核實申報的義務人為誰，本文認為應可參照我國全民健康保險之做法，自營作業者無論是否透過職業工會投保，皆應負擔相應的核實申報義務，倘若有違反之情事應予以罰鍰。

綜合以上，本文建議在建構我國自營作業者的失業保障制度時，關於自營作業者的投保薪資之申報，考量到與受僱者間的公平性，應參照我國職災保險，以從事勞動或技藝所獲致之報酬或經營事業收入為宜，並考量自營作業者的就業特性，如收入浮動與失業前收入下降的特殊情狀，參照愛爾蘭以年為單位採計自我僱用者收入之做法，並由自營作業者負擔核實申報之義務，不僅使部分自營作業者得以有效地取得失業保障，亦合理的掌握自營作業者過去之收入，符合社會保障權體系下適足性與可取得性之要求。

第三項 自營作業者失業之認定

為了避免失業風險能夠由被保險人自主操控，失業保障制度的保障對象多限於非自願失業者，是否為非自願失業將直接影響相關給付的取得，由於受僱者是否為非自願失業的認定相對明確，非自願失業的認定過去並非討論重點，惟若將非自願失業套用於自營作業者上即可能發生問題。由於自營作業者對其工作具有高度自主性，本身就是自己的雇主，是否失業皆取決於自營作業者的意願，不可能面臨被雇主解僱的風險，似乎沒有面臨非自願失業的可能，又或者說相較於受僱者，自營作業者的非自願失業很難被證明⁵¹⁶。對此，經社文委員會第 19 號一般性意見、國際勞工組織第 168 號公約及第 176 號建議書中皆沒有對此進行規範，究竟應如何認定自營作業者及其他自我僱用者失業的非自願性，確實仍有待進一步釐清。

⁵¹⁶ Enzo Weber and Paul Schoukens, *supra* note 202, at 219.

第一款 完全結束工作

依照就業保險法第 11 條第 1 項第 1 款，我國之完全失業係指非自願失業，自營作業者是否可能面臨非自願失業風險，本文已於本章第一節進行探討，惟自營作業者是否結束工作皆取決自身意願，應如何判斷其屬於非自願失業將成為問題。對此，參照愛爾蘭自僱者失業保險給付，其僅涵蓋完全失業之風險，要求自我僱用者必須非自願的完全結束自僱工作，並排除自我僱用者可預期的臨時性或季節性停業之適用。至於非自願失業之認定，係交由 Intreo 中心透過取得的就業歷史進行判斷，以客觀上是否結束自僱工作認定其失業。

本文認為，愛爾蘭之做法過於籠統，並沒有提供如何認定不可預期的完全失業之具體標準，相較之下我國就業保險法雖未針對自營作業者的失業進行規範，惟按就業保險法第 25 條第 1 項與同條第 3 項規定，請領人必須提供非自願離職之相關證明，而對於受僱者非自願失業之認定，係指涉因不可抗力因素而離職者⁵¹⁷。換言之，要認定自營作業者之失業，應至少確認其係因不可抗力因素而結束工作，並且亦應要求請領人提供非自願結束工作之相關證明，亦即由請領人證明自己為非自願失業。惟考量到自營作業者的種類多樣，勢必無法以法律鉅細彌遺的規範，本文亦僅能透過舉例的方式說明何謂非自願失業，故似乎僅能透過法律授權行政機關對此為進一步訂定行政命令或行政規則，如經濟困難或第三人行為應皆屬非自願因素，而非自願結束自僱工作之相關證明，則可參考是否出售存貨、終止租賃契約或撤銷商業登記等客觀事實⁵¹⁸，由公立就業服務機構進行綜合判斷。

然而，以攤販業者為例，由於攤販大多數為零售業與餐飲業，當然可以透過存貨多寡與實體店面是否營業，抑或是業者是否出售生產工具或終止租約，以認定業者是否結束工作。惟倘若請領人為 SOHO 族（藝文工作者），其銷售的並非實體貨

⁵¹⁷ 請參照行政院勞工委員會勞保 1 字第 0950055156 號函。

⁵¹⁸ Enzo Weber and Paul Schoukens, *supra* note 202, at 234-237.

物亦沒有實體店面，而是出售自身的勞動成果，再加上藝文工作者沒有簽訂契約的習慣，不僅無法透過契約內容認定其實際收入，其是否持續從事工作亦無從確實認定。此外，計程車司機亦有類似狀況，將計程車出售或許能作為結束工作的認定，惟若計程車司機未將計程車出售，即便退出車隊抑或網路資訊平臺（如 Uber 或叫車 APP），實際上仍能夠以巡迴攬客的方式繼續工作，客觀上亦難以察覺計程車司機是否結束自僱工作⁵¹⁹。

對此，在攤販業者的部分，如因食材成本波動大、同業間競爭與消費者喜好變化快速等原因，導致其收入下降至其無法負荷之程度，因而結束工作，皆應屬非自願因素，而行政機關在訂定行政命令或行政規則時，不僅應探究其結束工作之原因，亦應要求其提供客觀事實之證明，如帳冊明細、是否出售攤販經營用具或終止攤販之租約等；在計程車司機的部分，或許能透過暫停其執業登記證之適用，客觀事實之證明應可以里程數多寡認定是否仍在營運；在 SOHO 族（藝文工作者）的部分，或許能透過接案平臺的停權進行認定，抑或輔以其他足以證明其結束自僱工作之一切客觀事實。

第二款 突發性與常態性風險所導致的收入減少

除了完全結束工作外，仍應考量自營作業者的實際處境，始能落實自營作業者的失業保障，以合乎《經社文公約》社會保障權體系對於可取得性之要求，讓自營作業者有效地取得失業保障。觀察自營作業者面臨的收入衝擊可以發現，其樣態與受僱者有所不同，受僱者係被解僱而完全失去工作，自營作業者所面臨的往往是對其需求的大幅減少，並非因此完全沒有收入，但實際收入在完全結束工作前即大幅下降，甚至衝擊可能已達到類似失業的規模⁵²⁰。前文所述完全結束工作之認定固然

⁵¹⁹ 交通部統計處（2022），前揭註 333，頁 7。

⁵²⁰ Sonja Avlijaš, *Social Situation Monitor Comparing Social Protection Schemes for the Self-employed across EU-27: Focus on sickness, accidents at work and occupational diseases, and unemployment benefits*, July 2020, <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/ca296eda-61e5-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>, at 31.



可行，但全有全無式的做法卻可能造成自營作業者陷入兩難，使其難以衡量是否完全結束工作，進而衍生低度就業與工作貧窮的可能⁵²¹，勢必有需要區分自營作業者的完全失業與收入減少的情況⁵²²。

第一目 突發性風險所導致的收入減少

針對突發性風險所導致的收入減少之部分，以攤販業者與計程車司機為例，二者收入皆取決於來客或乘客之數量，倘若面臨新冠疫情的情形，在一段期間內完全無法進行工作，收入可能直接歸零；倘若面臨花蓮震災的情形，因天災導致導致觀光人數減少，收入將可能短時間內大幅減少；又倘若面臨政策的變動，如禁止中國遊客來台，過去仰賴中國觀光人口者，亦可能在一段期間內大幅減少。對此，若以完全結束工作為失業與否的認定，要求攤販業者註銷稅籍登記或出售經營用具，抑或要求計程車司機暫停其執業登記證之適用，不僅不符合自營作業者的實際需求，更顯得為了突發性風險完全結束工作的不切實際。

本文認為，我國自營作業者對於這種突發性風險所導致的收入減少，與就業保險促進就業實施辦法第 5 條至第 17 條之 1 的僱用安定措施具有可比性，即所謂保留既有就業的減班休息，必須經由中央主管機關考量景氣因素後辦理。惟相較於受僱者可透過工時的減少明確認定，自營作業者的工作時間未必與其收入相關，若欲涵蓋自營作業者突發性風險所導致的收入減少，由於無法即時地掌握自營作業者的實際收入，應可參照僱用安定措施之方法，由中央主管機關考量景氣因素，抑或參照就業保險促進就業實施辦法第 52 條之 4 有關天災、事變或其他重大情事影響時，得以針對全國或特定地區實施自營作業者的就業安定措施，以現金給付的方式穩定自營作業者之就業，以合乎自營作業者的實際需求，使自營作業者有能力應對突發性風險所導致的收入減少。

⁵²¹ De Becker, E., Schoukens, P., & Keersmaekers, T., *Living and Working Tomorrow (2035) Challenges for Social Security (Administrations)*, European Institute of Social Security (2024), at 40-41.

⁵²² Enzo Weber and Paul Schoukens, *supra* note 202, at 246.

第二目 常態性風險所導致的收入減少

其次，在突發性風險所導致的收入減少之情況外，自營作業者仍可能面臨常態性風險所導致的收入減少，亦即收入相較於過去一段時間有所減少，維持工作雖可取得部分收入，但衝擊可能不亞於完全結束工作，若以完全結束工作為失業與否的認定，在收入減少但未完全結束工作的這段期間，不僅無法提供自營作業者失業保障，更可能導致低度就業與工作貧窮的情況。以 SOHO 族（藝文工作者）為例，撇除無法以契約認定其實際收入與是否完全結束工作，其收入取決於案件量的多寡，工作期間相較於攤販業者更為自主，在主要藝術領域案件減少的同時，藝文工作者為了維持生活，除了選擇接洽其他藝術領域的案件，亦可能選擇從事藝文工作外的兼職工作⁵²³，以完全結束工作為認定，似乎無法予以完善的保障。

對此，愛爾蘭失業救助給付的資產審查，在評估失業與請領人收入時，針對受僱者與自我僱用者有著不同的認定，自我僱用者並不要求在連續七天內至少失業四天，而是以自我僱用者過去 12 個月的總收入評估未來的平均週收入，以認定自我僱用者收入是否低於資產審查之標準，進而提供失業救助給付。愛爾蘭的做法係考量自我僱用者的就業特性，並非以工時換取薪資，故調整原先失業救助給付的資產審查方式，直接以收入減少且通過資產審查認定部分失業⁵²⁴。並且，愛爾蘭的社會救助制度係以社會風險作為區分，與社會保險給付相互對應，在不符社會保險給付的請領條件時，若通過資產審查仍可請領相應的社會救助給付，且資產審查的門檻並不嚴苛，以失業救助給付為例，其請領的通過率即高達八成。

相較之下，我國係依社會救助法認定低收入戶與中低收入戶，並提供得以滿足基本生活的社會救助給付，並不特別區分社會風險，且取得低收入戶與中低收入戶

⁵²³ 此為藝文工作者的現狀，以單一藝術領域的工作者收入最高，從事數個藝術領域的工作者收入次高，而兼職非藝文工作的工作者收入最低，或許與其案件數量有所關聯，請參照共力研究社（2023），前揭註 350，頁 10-13。

⁵²⁴ Enzo Weber and Paul Schoukens, *supra* note 202, at 230.

資格的標準十分嚴苛，尤其是社會救助法第 5 條之 1 第 1 項第 1 款第 2 目、同條第 2 項及第 3 項，對於有工作能力未就業者，以基本工資擬制其工作收入之規定，且在實務運作上，亦將此擬制工作收入適用於已就業者實際薪資未達基本工資者，以基本工資核算其收入⁵²⁵，這導致了諸多有需求者被排除在社會救助制度之外⁵²⁶。因此，在擬制工作收入的適用下，自營作業者現狀不僅無法適用就業保險法請領失業給付，實際收入即便在完全結束工作前因常態性風險而大幅減少，亦可能因此無法受到社會救助制度所保障。

基此，在我國社會救助制度的高門檻下，由於無法透過社會救助制度保障有需求的自營作業者，我國與愛爾蘭的社會救助制度雖全然不同，愛爾蘭針對自我僱用者的失業救助給付，無法直接套用於我國失業保障制度，但愛爾蘭的失業救助給付確實考量到了自我僱用者的就業特性，並因此對資產審查模式進行調整，以保障自我僱用者的部分失業風險。本文建議，為因應自營作業者常態性風險所導致的收入減少，並參照愛爾蘭的失業救助給付，應於就業保險給付項目中，新增因應自營作業者常態性風險所導致的收入減少之失業給付，以社會保險制度為自營作業者進行風險預護，提供完善的失業保障。

當然，社會保險給付雖無須通過資產審查，但考量國際勞工組織對於部分失業之給付水準要求，自營作業者因應常態性風險所導致的收入減少之失業給付，本文建議應以現申報之投保薪資低於原先投保薪資百分之六十為請領條件，並給付金額為現申報之投保薪資與原先投保薪資百分之六十之差額。此外，為了兼顧自營作業者與受僱者間失業給付之平等，本文亦建議自營作業者在請領因應常態性風險

⁵²⁵ 請參照衛福部 107 年 4 月 27 日衛部救字第 1070112018 號函：「基於工作倫理考量，並為避免部分民眾過度依賴社會福利資源，有關民眾實際薪資未達基本工資，其工作收入核算方式，在其未就業期間仍應視為有工作能力未就業，以基本工資核算，否則對真正完全失業卻要以基本工資核算工作收入的民眾，即有失公平。因此在本法的立法精神下，有工作能力者實際薪資未達基本工資，其工作收入至少應依基本工資核算收入，較符合社會公平正義。」。

⁵²⁶ 孫迺翊（2024），〈漏接工作貧窮、無視家庭結構變遷的社會救助制度—社會救助法修正草案版本之比較分析〉，《台灣法律人》，第 38 期，頁 66-76。

所導致的收入減少之失業給付與完全結束工作之失業給付時，不僅亦應負擔配合積極性就業促進措施之義務，二者合併所請領之期間亦不得高於受僱者請領失業相關給付之期間。



第三款 失去主要工作

至於參照愛爾蘭的失業認定，以失去主要工作並承認次要工作與兼職工作，係指在連續七天內至少有四天失業，依失業天數給付失業保險給付，抑或限制次要工作的薪資與投保期間。

對此，我國就業保險法已有類似規範，按就業保險法第 5 條第 3 項、第 17 條第 1 項與第 31 條之規定，肯認被保險人在從事兩份受僱工作時，其中一份工作因非自願因素離職，另一份工作即所謂「另有其他工作收入」，應於初次申請失業認定時告知公立就業服務機構，此時若另一份工作收入未超過基本工資，或與失業給付總額未超過平均月投保薪資百分之八十，請領人仍得請領失業給付，其立法目的也與愛爾蘭之規定相同，皆為增進失業者的勞動意願，不至於完全脫離就業市場⁵²⁷。此外，我國就業保險法係一致以收入為限制，而非以失業天數進行認定，若以失業天數認定，將可能導致失業期間收入高於失業前之收入，影響推介就業的進行，反而無助於立法目的的達成，故關於失去主要工作並承認次要工作與兼職工作的失業認定方式，應無借鑑愛爾蘭制度之必要。

綜合以上，本文建議在建構我國自營作業者的失業保障制度時，關於自營作業者之失業認定，在完全結束工作之部分，為避免失業保障制度遭到濫用，應至少確認自營作業者係因不可抗力因素而結束自僱工作，並要求請領人提供非自願結束工作之相關證明；而在突發性與常態性風險所導致的收入減少之部分，則應考量到自營作業者真實的失業處境，參照現狀的僱用安定措施，由中央主管機關衡量景氣

⁵²⁷ 請參照行政院勞工委員會勞保一字第 0920058088 號。



因素，抑或天災、事變或其他重大情事影響等，針對全國或特定地區實施自營作業者的就業安定措施，提供現金給付以穩定自營作業之就業，抑或是考量我國社會救助制度的嚴苛程度，新增因應常態性風險所導致的收入減少之失業給付，以銜接完全結束工作與常態性風險所導致的收入減少之狀況，提供自營作業適足之給付，以落實自營作業者的失業保障。

第四項 積極性就業促進措施之協力義務

積極性就業促進措施不僅作為失業給付的請領條件，影響自營業者能否有效地取得失業保障，亦為失業保障制度中的重要一環，透過失業者的協力義務與違反協力義務之不利益，促使有就業能力之失業者回歸就業市場，徹底落實失業保障，這也導致賦予協力義務的公共就業服務內容變得十分重要。參照國際勞工組織第 168 號公約及第 176 號建議書，課予失業者協力義務的公共就業服務內容應考量失業者的綜合情況，如年齡、經驗、失業時間、勞動市場現狀以及家庭狀況等，以及是否薪資過低抑或居住交通等事宜，若推介工作涉及失業者職業的變更，則須考量其能力與職業訓練的可能，否則將使失業者配合不適合的公共就業服務，抑或無法有效地取得失業保障。

依照我國就業保險法第 11 條第 1 項第 1 款規定，自求職登記之日起十四日內無法推介就業或安排職業訓練，並符合其他請領條件後，始得請領失業給付，此規範將我國失業保障制度的失業給付、就業服務與職業訓練串連起來，以提供完整的失業保障。其中，依照就業服務法第 17 條規定：「公立就業服務機構對求職人應先提供就業諮詢，再依就業諮詢結果或職業輔導評量，推介就業、職業訓練、技能檢定、創業輔導、進行轉介或失業認定及轉請核發失業給付。」，自法規範觀之就業服務亦應涵蓋技能檢定與創業輔導，惟我國請領失業給付僅規範必須無法推介就業與安排職業訓練，即便於 2009 年時即制定了就業保險失業者創業協助辦法，但本辦法的創業協助也僅限於失業者主動提出，這導致我國針對失業者的積極性就

業促進措施，雖然主張提供一案到底的客製化服務，但仍舊嚴重偏向受僱者的推介就業與職業訓練⁵²⁸，無法因應自營作業者的實際需求。



相較之下，愛爾蘭 Intreo 中心的做法則相對多元，透過就業歷史、教育水準、年齡與健康狀況等基本資料，歸納出失業者面臨長期失業的風險高低，並以此認定應適用何種積極性就業促進措施。在進行個人化的就業服務時，亦愛爾蘭提供多元的就業促進措施，不限於受僱者的推介就業與職業訓練，更包含特別針對自營作業者及其他自我僱用者的特性進行創業訓練。由於愛爾蘭的公共就業服務提供多元的就業促進措施，並不偏重於就業或創業，能使公共就業服務更加符合失業者之需求，其中即包括了以創業為主的自營作業者及其他自我僱用者。基此，本文建議於建構自營作業者失業保障制度時，必須考量到自營作業者的就業特性，於積極性就業促進措施當中為其安排創業協助與創業訓練，以完善對自營作業者之失業保障，也彌補了自營作業者難以維持就業能力的不足，使其有機會跟上市場的變化。

第五項 請領資格的期間設計

觀察我國自營作業者的就業特性可以發現，自營作業者的工作將依其性質不同，可能會導致收入浮動，如季節性、需求不定以及延遲收款等因素⁵²⁹。自營作業者很可能發生在一些時期長時間工作，而在其他時期休息而沒有工作的情況，若嚴格以有工作的期間採計為投保期間，將影響部分自營作業者投保期間的累積，使其更難得到失業保障。但若因自營作業者的收入難以即時掌握，延長採計其收入的期間，同時增加了取得投保期間的長度與時間，亦可能影響自營作業者投保期間的認定過於僵化，影響其得到失業保障的機會。因此，在防止濫用就業保險制度的前提下，在就業保險制度擴張至自營作業者時理應重新設計，以適用自營作業者浮動且不規律的工作模式⁵³⁰。

⁵²⁸ 勞動部勞動力發展署（2024），《勞動部勞動力發展署 112 年年報》，頁 28-34。

⁵²⁹ Christina Behrendt and Quynh Anh Nguyen, *supra* note 222, at 18-19.

⁵³⁰ Paul Schoukens & Alberto Barrio, *supra* note 9, at 317.



以攤販業者與計程車司機為例，只要維持工作活動即能保有部分收入，且平時
的收入浮動並不明顯，但若為 SOHO 族（藝文工作者），很有可能連續一段期間皆
沒有案件，但也可能連續一段期間有大量案件，收入的浮動性非常高，針對藝文工
作者若嚴格認定其投保期間，即有可能使藝文工作者的投保期間中斷，影響藝文工
作者累積投保期間，以取得失業保障。惟倘若為藝文工作者寬鬆認定投保期間，勢
必將延長採計其收入的期間，對於攤販業者與計程車司機而言，即可能過於僵化，
產生投保期間採計與給付水準的不利益。

依照我國就業保險法第 40 條規定，就業保險之月投保薪資、投保薪資調整、
保險費負擔與保險費繳納皆準用勞工保險條例，而依勞工保險條例第 16 條第 1 項
第 2 款規定，自營作業者之保險費係按月繳納予職業工會，故投保期間係以月為
單位進行核算，與受僱者並無不同。另依就業保險法第 11 條第 1 項第 1 款，請領
人必須於失業當日前三年內投保期間累積滿一年以上，而同法第 16 條第 1 項則規
定，失業給付係以失業當日前六個月平均月投保薪資進行核算，最長給付六個月，
但年滿 45 歲或身心障礙者得延長至九個月。

相較於此，愛爾蘭自我僱用者的社會保險費係以年為單位計算，並且一次性增
減 52 週的投保期間，而受僱者則是以週為單位計算。在自僱者失業保險給付的請
領條件上，要求自我僱用者的社會保險繳費期間需要 156 週，但受僱者請領失業
保險給付的社會保險繳費期間則僅需 104 週，二者差異長達 52 週。此外，在給付
期限結束後，自我僱用者亦必須至少前次間隔 12 個月，且再繳納 52 週的社會保
險費才能夠再次請領，而受僱者卻僅需要 13 週即可再次請領。

本文認為，誠如於本節第二項所述，愛爾蘭以年為單位採計自我僱用者收入之
做法，得使部分收入浮動的自營作業者得以有效地取得失業保障，並且使投保薪資
更加貼近自營作業者的實際收入，惟以年為單位採計自營作業者之投保薪資，並不
代表請領資格的投保期間採計亦須一次性增減 52 週，仍可依我國現況以月投保薪

資之方式為計算，兼顧自營作業者累積投保期間的利益。至於自營作業者請領失業給付時的請領資格，自不應因從業身分而有所差異，反而為貼合自營作業者的實際收入可能因常態性風險導致收入減少，應拉長所得替代給付採計收入的期間至一年，抑或允許在失業近幾年內擇優採計，使自營作業者能夠取得適足之給付。

綜合以上，本文建議在建構我國自營作業者的失業保障制度時，關於自營作業者的請領資格的期間設計，基於可取得性的財考量，應得讓自營作業者的投保期間以月進行核算，並在不歧視原則與社會包容的態度下，平等對待自營作業者，失業給付請領資格的投保期間應等同視之。

第三節 小結

首先，本章先以從事餐飲業的攤販業者與 SOHO 族（藝文工作者）為例，闡釋自營作業者所面臨到的非自願失業風險，並進一步就自營作業者的保障需求性進行探討，發現自營作業者對於失業風險的承擔能力並未較受僱者更佳，且從自營作業者圖像與就業特性的角度觀察，年齡層普遍較高，且教育程度普遍偏低，更可能衍生長期失業或貧窮的問題，因而有提供其失業保障之必要性。至於社會連帶關係之部分，本文爬梳我國社會保險制度發展的脈絡，由於最初奠定的職業別社會保險體系，導致我國的社會保險被保險人間帶有強烈的分歧與對立，但自營作業者是否能夠與受僱者形成社會連帶基礎，仍須像其他社會保險制度一樣實施後才能夠進一步確認，但至少自營作業者在面臨非自願失業風險時，與受僱者確實具有相同、近似的處境與需求，形成社會連帶並非完全不可能。

其次，本文接續第三章第四節所初步提出，針對提供失業保障予自營作業者的挑戰，透過我國與愛爾蘭失業保障制度的比較分析，發現愛爾蘭對於自我僱用者的失業保障制度，處處皆有考量自營作業者及自我僱用者就業特性的痕跡，本文對此分別提出建構我國自營作業者失業保障制度時之立法建議：



在投保方式的層面，本文建議應考量自營作業者的保障需求性與失業保障的落實，採取強制投保之方式為之，且維持以職業工會為投保單位之方式進行投保，未加入職業工會者則透過其他社會保險制度，篩選後強制投保。

在投保薪資的層面，本文建議應考量到與受僱者間的公平性，參照我國職災保險，以從事勞動或技藝所獲致之報酬或經營事業收入為其投保薪資，並同時考量自營作業者收入浮動與結束工作前收入下降的特殊情狀，參照愛爾蘭以年為單位採計自營作業者及其他自我僱用者收入之做法，並由自營作業者負擔核實申報之義務，合理的掌握自營作業者過去之收入。

在失業認定的層面，本文建議在完全結束工作之部分，應至少確認自營作業者係因不可抗力因素而結束工作，並要求請領人提供非自願結束自僱工作之相關證明，而在突發性與常態性風險所導致的收入減少部分，因應突發性風險所導致的收入減少應參照我國僱用安定措施，新增適用於自營作業者之就業安定措施，而因應常態性風險所導致的收入減少，則參照愛爾蘭的失業救助給付，新增適用於自營作業者部分失業之失業給付。

在積極性就業促進措施協力義務的層面，本文建議應學習愛爾蘭多元的公共就業服務，為自營作業者安排創業協助與創業訓練，而非限於受僱工作的推介就業與職業訓練。

在請領資格的期間設計的層面，本文建議應讓自營作業者的投保期間以月進行核算，兼顧自營作業者累積投保期間的利益，並在不歧視原則與社會包容的態度下，平等對待自營作業者，於失業給付請領資格的投保期間應等同視之。

第六章 結論



在新冠疫情期間嚴密的防疫措施底下，伴隨而來的是對於社會安全制度的重大考驗，既有的漏洞將也被凸顯出來，世界各國逐漸開始發現，自我僱用者比我們原先想像的還要脆弱，擴展自我僱用者的社會安全保障，尤其是失業保障的部分，已然成為現在進行式，但由於自我僱用者的種類繁多，無法逐一探討，本文之研究範圍限縮於自營作業者，亦為我國探討自我僱用者社會安全保障之主要對象。

本文爬梳《經社文公約》與國際勞工組織對社會保障權的相關國際文書，釐清社會保障權的具體內涵與賦予締約國的核心義務，並透過涵蓋風險、適足性與可取得性等指標，具體化為一套落實社會保障權的監督機制。而在社會保障權體系底下，社會安全制度應以社會保險為核心，社會救助則為其補充，本文透過德國與英國社會保險制度的發展，釐清了社會安全制度發展與國家脈絡間的緊密關係。接著，本文爬梳社會保障權體系底下失業保障的發展，即失業風險如何轉變與對應的社會安全制度，並分析失業風險的保障對象是如何進行擴張，最後聚焦在落實失業保障所必須達成的具體指標，即適足性與可取得性如何體現在失業保障當中，並作為締約國必須遵守並落實之義務。

視角拉回我國憲法理，釐清我國社會憲法中的失業保障，以及其具體的憲法基礎為何，並進一步發現社會憲法的要求雖須仰賴立法者制定政策，仍具有一定的立法形成自由界限，惟我國釋憲實務與學說對於社會憲法的實踐並無太多探討，故本文探討了社會保障權體系與我國社會憲法實踐間的關係，透過社會保障權的具體化監督指標，檢視我國對於失業保障的落實現況，發現了我國對於自營作業者的失業保障並不全面。接著，本文描繪了我國自營作業者的圖像與就業特性，掌握自營作業者的實際需求及面臨的社會問題，並審視我國自營作業者於我國社會保險制度中的現狀，初步提出在將失業保障涵蓋至自營作業者時，在法制面上可能會面臨的挑戰，作為後續建構自我僱用者失業保障制度的主軸。



至於如何實踐社會保障權體系與社會憲法之意旨，本文借鏡愛爾蘭的失業保障制度，發現愛爾蘭社會安全制度雖深受英國影響，係以貝弗里奇模式為基礎的社會安全制度，但仍隨著時間的推移已逐漸發展出相異的社會安全制度。接著，本文在釐清愛爾蘭社會保險制度的被保險人類別以及社會保險財務後，進一步針對愛爾蘭的失業保障制度進行描繪，由公共就業服務機構 **Intreo** 中心、與收入相關的失業保險給付、失業保險給付、自僱者失業保險給付與領失業救助給付共同構成。若著重在自我僱用者的失業保障，發現愛爾蘭對於自我僱用者的失業保障制度，處處皆有考量自我僱用者就業特性的痕跡，如公共就業服務機構 **Intreo** 中心提供自我僱用者合適的公共就業服務，自僱者失業保險給付則是在投保薪資申報之部分有所調整，失業救助給付考量了自我僱用者的就業特性，即透過收入減少取代工作時數下降，以認定自我僱用者的失業。

比較分析愛爾蘭的法制之前，本文先就我國法之脈絡，探討自營作業者是否應成為我國失業保障之保障對象，發現自營作業者不僅會面臨非自願失業風險，亦具有失業保障之保障需求性，而在社會連帶基礎方面則須像其他社會保險制度一樣實施後才能夠進一步確認。於此背景下，針對愛爾蘭之失業保障制度擷取值得借鑑之部分，尤其是考量自我僱用者實際需求與就業特性之調整，在參照我國制度現況與社會脈絡後，本文嘗試透過合乎《經社文公約》社會保障權體系指標之建議，以建構我國自營作業者的失業保障制度。

綜上，本文自（1）投保方式；（2）投保薪資；（3）失業認定；（4）積極性就業促進措施；（5）請領資格的期間設計，嘗試建構自營作業者的失業保障制度：

（1）投保方式：

將自營作業者列為我國就業保險之強制投保對象，並透過兩種管道強制投保，若為已加入職業工會者，以職業工會為投保單位強制投保，若為未加入職業工會者，則透過其他社會保險制度之被保險人資料庫，經篩選後強制投保。



（2） 投保薪資

於就業保險法中明確定義自營作業之投保薪資，即從事勞動或技藝所獲致之報酬或經營事業收入，以年為單位計算自營作業之投保薪資後除以 12 個月，月投保薪資依現行勞工保險條例之投保分級表申報之，並課予自營作業者核實申報投保薪資之義務。

（3） 失業認定

將自營作業之失業區分為完全結束工作、突發性風險與常態性風險所導致的收入減少，完全結束工作者依就業保險法，須以規定之方式證明其為非自願失業，即因不可抗力因素而結束工作，得請領失業給付；突發性風險所導致的收入減少者，則於就業保險促進就業實施辦法新增自營作業之就業安定措施，經中央主管機關公告後，針對全國或特定地區實施自營作業之就業安定措施，提供收入補貼；常態性風險所導致的收入減少者，則於就業保險法新增因應自營作業之常態性風險所導致的收入減少之失業給付，且建議應以現申報之投保薪資低於原先投保薪資百分之六十為請領條件，並給付金額為現申報之投保薪資與原先投保薪資百分之六十之差額，與完全結束工作之失業給付請領期間總計不得超過受僱者。

（4） 積極性就業促進措施

新增更加多元的職業訓練，包括自營作業之創業輔導等，並要求請領自營作業之失業給付與收入減少失業給付者，適用就業保險法之積極性就業促進措施，促使自營作業者迅速回歸就業市場。

（5） 請領資格的期間設計

請領資格的期間設計則比照現行就業保險法之規定辦理，如投保期間採計等，確保自營作業者與受僱者間的平等。

參考文獻



一、中文部分

(一) 專書

Eberhard Eichenhofer (著)，《德國社會法》，林谷燕、邵惠玲、孫迺翊、蔡維音主編，11 版，台灣社會法與社會政策學會。

王素鸞、高震宇、蔡金宏 (2013)，《自我僱用者失業保險之研究》，中華經濟研究院。

吳庚、陳淳文 (2021)，《憲法理論與政府體制》，增訂 7 版，三民。

吳明孝、李玉君、林宏陽、林沛君、林谷燕、林炫秋、林倖如、邵惠玲、孫迺翊、郝鳳鳴、張桐銳、張道義、陳竹上、蔡茂寅、蔡維音、謝榮堂、鍾秉正、簡玉聰，《社會法》，台灣社會法與社會政策學會主編，3 版，元照。

李惠宗 (2022)，《憲法要義》，增訂 9 版，元照。

林大鈞、賴守仁 (2012)，《自營作業者納入就業保險適用對象之可行性》，行政院勞工委員會勞工保險處。

林紀東 (1985)，《中華民國憲法逐條釋義 (一)》，修訂再版，三民。

林紀東 (1985)，《中華民國憲法逐條釋義 (四)》，三民。

柯木興 (2013)，《社會保險》，3 版，三民。

許育典 (2022)，《憲法》，修訂 12 版，元照。

陳新民 (1999)，《中華民國憲法釋論》，修訂 3 版，三民。

陳聽安 (2003)，《健康保險財務與體制》，三民。



黃越欽（2015），《勞動法新論》，5版，翰蘆。

楊通軒（2020），《就業安全法理論與實務》，3版，五南。

蔡維音（2001），《社會國之法理基礎》，正典。

鍾秉正（2019），《社會保險法論》，修訂4版，三民。

（二）書之篇章

林國明（1999），〈民主化與社會政策的公共參與：全民健康保險的政策形成〉，蕭新煌、林國明主編，《台灣的社會福利運動》，頁135-175，巨流。

邵惠玲（2016），〈社會福利國之昨日與今日—德國社會保險之法制發展與借鏡〉，《社會基本權之法制實踐與司法審查》，頁3-47，元照。

孫迺翊（2013），〈經濟社會文化權利國際公約與我國社會憲法之比較及其實踐—以社會保障權為例〉，財團法人臺灣民主基金會編，《中華民國施行聯合國兩權利公約的意義：接軌國際，深化民主》，頁153-196。

張文貞（2009），〈憲法與國際人權法的匯流—兼論我國大法官解釋之實踐〉，廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務（第六輯）上冊》，頁223-272。

許宗力（2007），〈淺談立法怠惰〉，《憲法與法治國行政》，二版，頁521-528。

郭明政（2006），〈社會憲法：社會安全制度的憲法規範〉，蘇永欽（編），《部門憲法》，頁313-352，元照。

陳怡凱（2010），〈國際人權公約之內國效力—以公民與政治權公約暨經濟社會文化權公約施行法為例〉，社團法人台灣法學會主編，《台灣法學新課題（八）》，頁27-68，元照。

單鴻昇（2022），〈自營作業者作為法定年金保險對象劃定的積極意義〉，政治大學



法學院勞動法與社會法中心主編，《理論、制度與行動：社會安全制度與社會法之先行者與推手——郭明政教授榮退祝賀論文集》，頁 123-149，元照。

黃舒芃（2010），〈立法者對社會福利政策的形成自由及其界限——以釋字第 649 號解釋為例〉，黃舒芃主編，《憲法解釋之理論與實務第七輯上冊》，頁 137-191。

廖福特（2014），〈兩公約之歷史發展及台灣參與〉，《聯合國人權兩公約——公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約》，初版，頁 1-22，財團法人台灣新世紀文教基金會。

鍾秉正（2016），〈自營作業者加入勞工保險所涉及之法律問題——兼評最高行政法院 102 年度判字第 633 號判決〉，《社會法之理論與應用（二）》，頁 53-77，元照。

鍾秉正（2022），〈年金保險法律關係及違反保險義務之爭議——以德國社會保險為借鏡〉，政治大學法學院勞動法與社會法中心主編，《理論、制度與行動：社會安全制度與社會法之先行者與推手——郭明政教授榮退祝賀論文集》，頁 227-262，元照。

（三）期刊論文

李建良（2000），〈論立法裁量之憲法基礎理論〉，《臺北大學法學論叢》，47 期，頁 153-241。

林國明（2003），〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的組成〉，《台灣社會學》，5 期，頁 1-71。

邱雨凡（2021），〈自營作業者之勞動保護與「準勞工」立法之初步分析——以德國法為參考〉，《月旦法學雜誌》，314 期，頁 26-46。

邱雨凡（2023），〈「虛假自僱者」！？——從博○來清潔員事件再探勞務契約之定性



與區分》，《月旦民商法雜誌》，81 期，頁 21-37。

孫迺翊（2006），〈憲法解釋與社會保險制度之建構—以社會保險“相互性”關係為中心〉，《臺大法學論叢》，35 卷 6 期，頁 241-290。

孫迺翊（2008），〈歐盟人民社會基本權之保障：以受僱者與非受僱者之遷徙自由與社會給付請求權為例〉，《歐美研究》，38 卷 4 期，頁 579-636。

孫迺翊（2008），〈論社會保險制度之財務運作原則—兼評中央與地方政府關於健保保費補助之爭議問題〉，《政大法學評論》，101 期，頁 61-136。

孫迺翊（2012），〈社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心〉，《臺大法學論叢》，41 卷 2 期，頁 445-516。

孫迺翊（2015），〈簡評行政法院有關勞工保險「境外僱用」與「申報主義」之見解—以臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1767 號判決為例〉，《法令月刊》，第 66 卷第 6 期，頁 16-42。

孫迺翊（2016），〈揮別俾斯麥模式社會保險制度？從德國聯邦憲法法院幾則判決評析德國近二十年健保制度改革方向〉，《歐美研究》，46 卷 3 期，頁 373-442。

孫迺翊（2020），〈社會給付之競合—以臺北高等行政法院 100 年度簡字第 672 號判決關於就業保險法與就業服務法之職業訓練生活津貼競合為例〉，《月旦法學雜誌》，302 期，頁 214-234。

孫迺翊（2023），〈評憲法法庭 111 年憲判字第 19 號全民健保停保復保案判決〉，《台灣法律人》，22 期，頁 105-118。

孫迺翊（2024），〈漏接工作貧窮、無視家庭結構變遷的社會救助制度—社會救助法修正草案版本之比較分析〉，《台灣法律人》，第 38 期，頁 65-82。



張文貞（2012），〈演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉，《台灣人權學刊》，1 卷 2 期，頁 25-43。

張建一、賴逸芳（2022），〈新冠疫情對文化產業的衝擊與影響〉，《主計月刊》，第 799 期，頁 30-35。

郭振昌（1998），〈九〇年代失業保險政策的新潮流：韓國、加拿大及英國的經驗與啟示〉，《社會科學學報》，6 期，頁 135-159。

黃舒芃（2006），〈社會權在我國憲法中的保障〉，《中原財經法學》，16 期，頁 1-43。

葉婉榆、黃沛盈、劉梅君、徐儼暉（2010），〈自僱就業者的工作與健康〉，《台灣衛誌》，29 卷 4 期，頁 283-298。

詹火生、李安妮（1993），〈五十年後貝佛里奇報告書的實踐與困境〉，《社會發展季刊》，26 期，頁 134-146。

廖福特（2011），〈法院應否及如何適用《經濟社會文化權利國際公約》〉，《台灣人權學刊》，1 卷 1 期，頁 3-29。

劉泰儀、周南山、陳柏翰（2020），〈新型冠狀病毒(COVID-19)對台灣營造產業影響之初探〉，《土木水利》，47 卷 1 期，頁 20-25。

燕萍（1984），〈職業訓練法完成立法〉，《勞工之友》，397 期，頁 3。

鍾秉正（2020），〈我國自營作業之職災保險加入制度及其爭議〉，《軍法專刊》，66 卷 5 期，頁 1-14。

（四）學位論文

沈柏亘（2020），《論按需工作外送員之社會安全保障》，國立政治大學法律學系碩士班碩士學位論文。

林均禧(2021),《平台勞動下自營作業之勞動及社會保障—以西班牙自營作業者法為參考》,國立陽明交通大學科技法律研究所碩士論文。

陳靖玟(2011),《我國自營作業者社會保險制度之研究》,國立政治大學勞工研究所碩士學位論文。

黃映慈(2001),《SOHO 族現況分析與特質探討》,國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。

鄭元閔(2007),《揮別打卡機之後:SOHO 族的經驗世界》,國立中正大學企業管理研究所碩士論文。

顏伶安(2020),《我國 SOHO 族工作條件與權益之探討》,國立政治大學勞工研究所碩士學位論文。

(五) 研究報告

台灣趨勢研究(2023),《餐飲業發展趨勢》。

共力研究社(2023),《藝文工作者勞動現況之調查分析報告》。

(六) 政府公報

文化部(2022),《2022 臺灣文化創意產業發展年報》。

立法院公報處,《立法院公報》。

交通部統計處(2022),《計程車營運狀況調查報告》。

行政院主計總處(2012),《100 年人力資源調查統計年報》。

行政院主計總處(2019),《107 年攤販經營概況調查:調查結果分析》。

行政院主計總處(2020),《108 年人力資源調查統計年報》。



行政院主計總處（2021），《109 年人力資源調查統計年報》。

行政院主計總處（2021），《109 年人力資源調查統計年報》。

行政院主計總處（2022），《110 年人力資源調查統計年報》。

行政院主計總處（2022），《110 年人力資源調查統計年報》。

行政院主計總處（2023），《111 年人力資源調查統計年報》。

行政院主計總處（2023），《112 年人力運用調查報告》。

行政院主計總處（2024），《112 年攤販經營概況調查：統計結果表》。

行政院主計總處（2024），《112 年攤販經營概況調查：調查結果分析》。

行政院主計總處（2024），《113 年人力資源調查統計年報》。

行政院研究發展考核委員會（2002），《對當前台灣失業問題之因應對策》。

財政部（2013），《參酌物價指數修正使用統一發票銷售額標準可行性評估》。

勞動部勞動力發展署（2024），《勞動部勞動力發展署 112 年年報》。

經濟部統計處（2022），《批發、零售及餐飲業經營實況調查報告》。

經濟部統計處（2024），《批發、零售及餐飲業經營實況調查報告》。

（七）網路資源

洪凱音（2017），〈非自願失業別怕 法巴在台首賣失業保險〉，《中時電子報》，載於：

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171116005207-260410?chdtv>。

勞動部（2020），〈勞動部今(20)日公告受理「自營作業者或無一定雇主之勞工生活補貼」，協助勞工渡過生活難關〉，載於：

<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/44965/post>。



二、外文部分

(一) 專書

Cousins, Mel & Whyte , Gerry (2024), Social Security Law in Ireland.

Carey, Sophia (2007), Social Security in Ireland 1939-1952: The Limits to Solidarity.

De Becker, E., Schoukens, P., & Keersmaekers, T. (2024), Living and Working Tomorrow
(2035) Challenges for Social Security (Administrations), European Institute of
Social Securit.

Fraser, Derek (2023), The Beveridge Report: Blueprint for the Welfare State.

Kaufmann, Franz-Xaver (2013), Variations of the Welfare State—Great Britain, Sweden,
France and Germany Between Capitalism and Socialism (Leisering, Lutz ed.,
Dunlap, Thomas trans).

McCashin, Anthony (2004), Social Security in Ireland.

McCashin, Anthony (2019), Continuity and Change in the Welfare State: Social Security
in the Republic of Ireland.

Saul, Ben, Kinley, David & Mowbray, Jacqueline (2014), The International Covenant on
Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials.

Stolleis, Michael (2014), History of Social Law in Germany (Dunlap, Thomas trans).

Zacher, Hans F. (2013), Social Policy in the Federal Republic of Germany: The
Constitution of the Social (Leisering, Lutz ed., Dunlap, Thomas trans).

(二) 書之篇章

Barrio, Alberto (2023), The further extension of social security to non-wage earners, in

Research Handbook on European Social Security Law 130-148 (Pennings, Frans & Vonk, Gijsbert ed.).



Behling, Felix (2018), The Welfare State and Post-Industrial Labour Markets, in Welfare Beyond the Welfare State: The Employment Relationship in Britain and Germany, 175-203.

Berg, Janine & Salerno, Matthew (2008), The Origins of Unemployment Insurance: Lessons for Developing Countries, in In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World 80-99 (Berg, Janine & Kucera, David ed.).

Borghi, Paolo & Murgia, Annalisa (2019), Between precariousness and freedom: the ambivalent condition of independent professionals in Italy, in Self-Employment as Precarious Work A European Perspective 132-152 (Conen, Wieteke & Schippers, Joop ed.).

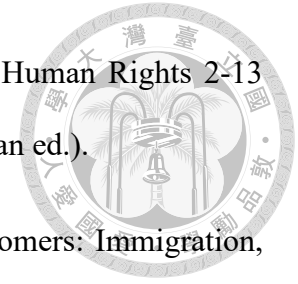
Boyer, George R. (2018), The Beveridge Report and the Implementation of the Welfare State, in The Winding Road to the Welfare State: Economic Insecurity and Social Welfare Policy in Britain 260-285.

Chowdhury, Joie (2020), Unpacking the minimum core and reasonableness standards, in Research Handbook On Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, 251-274 (Dugard, Jackie, Porter, Bruce, Ikawa, Daniela & Chenwi, Lilian ed.).

Conen, Wieteke & Schippers, Joop (2019), Self-employment: between freedom and insecurity, in Self-Employment as Precarious Work A European Perspective 1-21 (Conen, Wieteke & Schippers, Joop ed.).

Dugard, Jackie (2020), The international human rights system, in RESEARCH

HANDBOOK ON Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights 2-13
(Dugard, Jackie, Porter, Bruce, Ikawa, Daniela & Chenwi, Lilian ed.).



Illingworth, Patricia & Parmet, Wendy E. (2017), Health of Newcomers: Immigration, Health Policy, and the Case for Global Solidarity, NYU Press, 166-189.

Jenson, Jane (2012), Changing Perspectives On Social Citizenship: A Cross-Time Comparison, in Social policy and citizenship: the changing landscape 57-79 (Evers, Adalbert & Guillemard, Anne-Marie ed.).

Kenworthy, Lane (2021), Employment Promotion, in The Oxford Handbook of the Welfare State 589-605 (Béland, Daniel, Morgan, Kimberly J. & Obinger, Herbert ed.).

Leisering, Lutz (2013), Nation State and Social Policy: An Ideational and Political History, in Thinking About Social Policy–The German Tradition 1-22 (Leisering, Lutz ed.).

McCashin, Anthony & O'Shea, Judy (2009), The Irish welfare system, in The Handbook of European Welfare Systems 260-276 (Schubert, Klaus, Hegelich, Simon & Bazant, Ursula ed.).

Pennings, Frans (2018), Social security, in Routledge Handbook of the Welfare State 355-365 (Greve, Bent ed.).

Pieters, Danny (2019), Policy Choices Relating to Unemployment Benefit Schemes, in Navigating Social Security Options, 31-59.

Riedel, Eibe (2007), The Human Right to Social Security: Some Challenges, in Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR -



Some Challenges 17-28 (Eibe Riedel ed.).

Schippers, Joop (2019), Labour market flexibility, self-employment and precariousness, in *Self-Employment as Precarious Work A European Perspective* 23-39 (Conen, Wieteke & Schippers, Joop ed.).

Sepúlveda, Magdalena (2020), The right to social security, in *Research Handbook On Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights* 89-112 (Dugard, Jackie, Porter, Bruce, Ikawa, Daniela & Chenwi, Lilian ed.).

Ssenyonjo, Manisuli (2016), The International Legal Protection of Economic, Social and Cultural Rights, in *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Second Edition, 3-77.

Swepston, Lee (2013), The International Labour Organization and international human rights system, in *Routledge Handbook of International Human Rights Law* 339-352 (Sheeran, Scott & Rodley, Sir Nigel ed.).

Yu, Wei-Hsin & Su, Kuo-Hsien (2004), On One's Own: Self-Employment Activity in Taiwan, in *The Reemergence of Self-Employment: A Comparative Study of Self-Employment Dynamics and Social Inequality* 388-425 (Arum, Richard & Müller, Walter ed.).

(三) 期刊論文

Baldwin, Peter (1992), Beveridge in the *longue durée*, 45 *International Social Security Review* 53-72.

Biddle, Nicholas, Edwards, Ben, Gray, Matthew & Sollis, Kate (2020), The initial impacts of COVID-19 on the self-employed, ANU Centre for Social Research and

Methods 1-15.



Blundell, J & Machin, S (2020), Self-employment in the Covid-19 crisis, Centre for Economic Performance & LSE 5.

Cichon, Michael (2013), The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a six-page document change the course of social history?, 66 International Social Security Review 21-43.

Conen, Wieteke, Schippers, Johannes Jan & Schulze Buschoff, Karin (2016), Self-employed without personnel between freedom and insecurity, 5 WSI Study.

Dekker, Fabian (2010), Self-Employed without Employees: Managing Risks in Modern Capitalism, 38 Politics & Policy 765-788.

Fudge, Judy, Tucker, Eric & Vosko, Leah F. (2003), Changing Boundaries in Employment: Developing a New Platform for Labour Law, 10 Canadian Labour and Employment Law Journal 361-398.

Hu, Aiqun & Manning, Patrick (2010), The global social insurance movement since the 1880s, 5(1) Journal of Global History 125-148.

ICF (2019), Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection 'Extending formal coverage. Mandatory versus voluntary approach': Outcome Report, Nov 2019, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Jacqueson, Catherine (2024), An Effective protection against unemployment for self-employed and platform workers? The intriguing case of Denmark, 26(2) European Journal of Social Security 140-154.

Schoukens, Paul & Barrio, Alberto (2017), The changing concept of work: When does

typical work become atypical?, 8(4) European Labour Law Journal 306-332.

Schoukens, Paul (2024), Improving access to social protection for the self-employed in the EU: State of play and possible policy reforms, June 2022, European Commission.

Schulze Buschoff, Karin & Schmidt, Claudia (2009), Adapting labour law and social security to the needs of the 'new self-employed' — comparing the UK, Germany and the Netherlands, 19(2) Journal of European Social Policy 147-159.

Weber, E., & Schoukens, P.(2024), Unemployment Insurance for the Self-Employed: A Conceptual Way Forward, 26(2) European Journal of Social Security 214-250.

Westerveld, Mies (2012), The 'New' Self-Employed: An Issue for Social Policy?, 14(3) European Journal of Social Security 156-173.

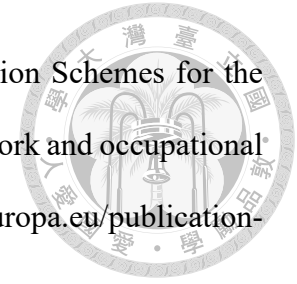
Whiteside, Noel (2014), The Beveridge Report and Its Implementation: a Revolutionary Project?, Histoire@ Politique, n° 24(3), 24-37.

(四) 網路資源

Allegri, Giuseppe, Citino, Ylenia Maria, Filippi, Silviai & Francescangeli, Alessandro, Enhancing Social Protection for Professional Self-Employed: Insights on the Role of Social Partners, July 2024, https://www.equalireland.ie/wp-content/uploads/2025/01/SP4SE_D2.2_Role-of-social-partners.pdf.

Asenjo, Antonia & Pignatti, Clemente, Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options, ILO, Oct 2019, <https://www.ilo.org/publications/unemployment-insurance-schemes-around-world-evidence-and-policy-options>.

Avlijaš, Sonja, Social Situation Monitor Comparing Social Protection Schemes for the Self-employed across EU-27: Focus on sickness, accidents at work and occupational diseases, and unemployment benefits, July 2020, <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/ca296eda-61e5-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>.



Baptista, Isabel, Marlier, Eric, Spasova, Slavina, Peña-Casas, Ramón, Boris & Fronteddu, Dalila Ghailani, Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis: An analysis of policies in 35 countries, July 2021, ESPN, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24715&langId=en>.

Behrendt, Christina & Nguyen, Quynh Anh, Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work, ILO Future of Work Research Paper Series, May 2018, <https://www.ilo.org/publications/innovative-approaches-ensuring-universal-social-protection-future-work>.

Citizens Information Board, Pathways to Work Strategy 2020-2024 Submission by the Citizens Information Board, https://www.citizensinformationboard.ie/downloads/social_policy/pathways_to_work.pdf.

Citizens Information, Self-employed and unemployment, <https://www.citizensinformation.ie/en/social-welfare/unemployed-people/self-employed-and-unemployment/>.

Department of Social Protection, A Strawman Public Consultation Process for a Pay-Related Jobseeker's Benefit Scheme in Ireland, Feb 2023, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/241269/3dc06eac-4e1a-4984-ada1-89f7d841d549.pdf#page=null>.

Department of Social Protection, Jobseekers Benefit Control Survey 2022,
<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/248398/2b62b83f-be2f-4415-ab31-2b3ac8d370ac.pdf#page=null>.



Department of Social Protection, Pathways to Work Strategy: 2021-2025, July 2021,
<https://www.gov.ie/en/publication/1feaf-pathways-to-work-2021/>.

Department of Social Protection, Rates of Payment 2025, Jan 2025,
<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/316129/3bed9acc-015f-4161-8221-8eaa444f917c.pdf#page=null>.

Department of Social Protection, Statistical Information on Social Welfare Services:
Annual Report 2023, Dec 2024,
<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/314222/e49247b9-c7cc-4321-bd33-9c0243f314b0.pdf#page=null>.

Department of Social Protection, The different classes of Pay-Related Social Insurance (PRSI),
<https://www.gov.ie/en/publication/14ecbe-the-different-classes-of-pay-related-social-insurance-prsi/>.

Department of Social Protection, the Office of the Revenue Commissioners & the Workplace Relations Commission, Code of Practice on Determining Employment Status,
July 2021,
<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/34185/fcfac49276914907b939f64fad110ae8.pdf#page=null>.

Department of the Taoiseach, Programme for Government: Our Shared Future,
<https://www.gov.ie/en/publication/7e05d-programme-for-government-our-shared-future/>.

ELECTRONIC IRISH STATUTE BOOK, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/34/enacted/en/print.html>.



ELECTRONIC IRISH STATUTE BOOK, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/34/enacted/en/print.html>.

EUROFOUND, Living, working and COVID-19 First findings – April 2020, Apr 2020, <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2020-05/ef20058en.pdf>.

EUROPEAN COMMISSION, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10502>.

EUROPEAN COMMISSION, National Plan presented by Ireland in accordance with the Council Recommendation on access to Social Protection for Workers and the self-employed, May 2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24777&langId=en>.

EUROSTAT DATA BROWER, SELF-EMPLOYED PERSONS BY MAIN DIFFICULTY AS SELF-EMPLOYED, SEX AND PROFESSIONAL STATUS, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfso_17sediff__custom_8617413/default/table?lang=en.

Hughes, Gerard & Daly, Mary, ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Ireland, Jan 2017, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17699&langId=en>.

ILO & OECD, Ensuring better social protection for self-employed workers, Apr 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---ddg_p/documents/publication/wcms_742290.pdf.



ILO, Building social protection systems: International standards and human rights instruments, May 2021, <https://www.ilo.org/publications/building-social-protection-systems-international-standards-and-human-rights>.

ILO, Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience, Social Protection Spotlight, Mar 2021, <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55726>.

ILO, Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience, June 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_749431.pdf.

ILO, <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/classification-status-at-work/>.

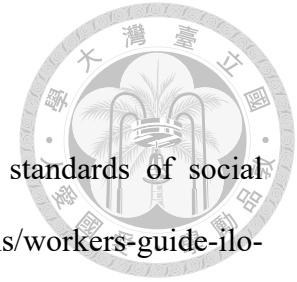
ILO, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition Updated estimates and analysis, Jan 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

ILO, International Classification of Status in Employment (ICSE-18) Manual, Aug 2023, https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_894615.pdf.

ILO, Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world, Social Protection Monitor, Dec 2020, <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56047>.

ILO, Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development, Feb 2019, <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/108/universal-social-protection-human-dignity-social-justice-and->

sustainable.



ILO, Workers' guide to ILO Conventions concerning minimum standards of social security, Sept 2022, <https://www.ilo.org/publications/workers-guide-ilo-conventions-concerning-minimum-standards-social-security>.

ILO, World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, Nov 2017, <https://www.ilo.org/publications/world-social-protection-report-2017-19-universal-social-protection-achieve>.

ILO, World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads-in pursuit of a better future, Sept 2021, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_817572.pdf.

ILO, World Social Protection Report 2024–26: Universal social protection for climate action and a just transition, Sept. 2024, <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2024-26-universal-social-protection-climate>.

Irish Congress of Trade Unions (ICTU), The Social Wage: Pay-Related Benefit for Unemployed Workers, Mar 2023, <https://www.ictu.ie/publications/social-wage-0>.

ISSA, HANDBOOK on the extension of social security coverage to the self-employed, 2012, https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2_handbook-extension-selfemployed-26571.pdf.

Kakoulidou, Theano, Doolan, Michael & Roantree, Barra, Earnings-related Benefits in Ireland: Rationale, Cost and Work Incentives, June 2022, https://www.esri.ie/system/files/publications/BP202302_0.pdf.



Kelly, Elish, McGuinness, Seamus, Redmond, Paul, Savage, Michael & Walsh, John R.,

An Initial Evaluation of The Effectiveness of Intreo Activation Reforms, Mar 2019,

https://www.esri.ie/system/files/publications/RS81_1.pdf.

MacFlynn, Paul, Social Security and the Pandemic—An Extraordinary Response?, NERI

Report Series, No.8, [https://www.nerinstitute.net/research/social-security-and-](https://www.nerinstitute.net/research/social-security-and-pandemic-extraordinary-response)

[pandemic-extraordinary-response](https://www.nerinstitute.net/research/social-security-and-pandemic-extraordinary-response).

McGinnity, Frances, Russell, Helen, Privalko, Ivan, & Enright, Shannen (2021),

Monitoring Decent Work in Ireland, Economic & Social Research Institute (ERSI)

& Irish Human Right and Equality Commission (IHREC),

[https://www.esri.ie/system/files/publications/BKMNEXT414%20%281%29_0_0.p](https://www.esri.ie/system/files/publications/BKMNEXT414%20%281%29_0_0.pdf)
[df](https://www.esri.ie/system/files/publications/BKMNEXT414%20%281%29_0_0.pdf).

McMahon, Dorren, Pierce, Maria, Daly, Mary, Collins ,Micheál, Norris, Michelle, Foley,

Laura & Reilly, Laurie, Country Profile – Ireland: 2022-2023, June 2023,

[https://www.ucd.ie/geary/tmedia/ESPAN%20Ireland%20Country%20Profile%202](https://www.ucd.ie/geary/tmedia/ESPAN%20Ireland%20Country%20Profile%202023.pdf)
[023.pdf](https://www.ucd.ie/geary/tmedia/ESPAN%20Ireland%20Country%20Profile%202023.pdf).

National Economic & Social Council, Social Insurance and the Welfare System: Towards

a Sustainable Developmental Welfare State, Apr. 2021,

[http://files.nesc.ie/nesc_background_papers/151_background_pa per_1.pdf](http://files.nesc.ie/nesc_background_papers/151_background_paper_1.pdf).

National Economic & Social Council, Social Insurance and the Welfare System: Towards

a Sustainable Developmental Welfare State, Apr. 2021,

[http://files.nesc.ie/nesc_background_papers/151_background_pa per_1.pdf](http://files.nesc.ie/nesc_background_papers/151_background_paper_1.pdf).

National Economic & Social Council, The Position of the Self-Employed, Nov. 2020,

<https://www.nesc.ie/publications/the-position-of-the-self-employed/>.

OECD, Department of Social Protection in Ireland & Joint Research Centre of European Commission, Connecting People with Jobs: Impact Evaluation of Ireland's Active Labour Market Policies, Mar 2024, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/impact-evaluation-of-ireland-s-active-labour-market-policies_9548c157/ec67df12-en.pdf.

OUR WORLD IN DATA, POLICY RESPONSES TO THE CORONAVIRUS PANDEMIC, <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid>.

Schoukens, Paul & Bruynseraede, Charlotte, Access to social protection for self-employed and non-standard workers: An analysis based upon the EU Recommendation on access to social protection, May 2021, https://eiss.be/onewebmedia/Access%20to%20social%20protection_WEB.pdf.

Schoukens, Paul & Weber, Enzo, Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona, 2020, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://doku.iab.de/discussionpapers/2020/dp3220.pdf&ved=2ahUKEwifwP_E2tiGAxW5afUHHagaAh0QFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw07FyfwCvwXi7v0NxpOWL3x.