

日本為現代法制國家，社會生活的各個領域都有相應的立法具體規範人們的行為。不僅如此，只要有可能，立法機關都會制定出某一領域統轄全局、相互銜接配套、品種齊全的綜合性立法，構成完整的法律規範體系。僅就失業保險而言，日本自1947年制定了《失業保險法》以來，50多年的立法實踐與成就無不反映或代表了日本的這一法律特徵。追求法律在形式上的完整性，有計劃、分步驟地完善相關立法體系，是日本立法價值取向的最集中體現。日本失業保險的法律體系由基本立法、指導立法和配套立法所構成。

一、失業保險的基本立法

日本面對戰後經濟蕭條給勞動就業帶來的巨大壓力，採納了歐美發達國家的社會保障制度，在已有的雇員年金保險、疾病保險（健康保險和國民健康保險）、生育保險和工傷保險的基礎上，創立了失業保險制度，從而使日本的社會保障體系在基本內容方面趨於完備。日本政府1947年制定了《失業保險法》。有關失業保險的基本制度都包含在該法中。法律規定，年齡超過65歲者，受雇4個月或不足4個月的季節性工人以及享受政府公務員保險者，不屬於被保險人的範圍，沒有被強制參加失業保險的資格，當然也不能獲得失業保險救濟金。從事農業、林業、漁業生產的雇員和工作在人數不足5人的小企業內的雇員，得自願參加保險，法律不加強制。失業保險實行全國性統籌保險費，政府中由勞動省具體承辦管理相關事務，都道府縣知事配合辦理。各級政府負擔保險費基金徵收總額的25%，被保險人按照個人工資收入的0.55%繳納，雇主則按照企業工資總額的0.9%比例支付。法律規定了每天領取失業救濟金的最低和最高限額，領取期限最長為300日，最多不能超過失業前工資收入的30%。要享受保險救濟金應當符合法定的條件，即最近12個月連續失業，在公立職業保險機構進行登記，有工作能力並服從工作安排（自己能夠勝任的工作崗位），同時，造成失業非由其自身的原因（排除嚴重失職行為被解雇，自動離職等）。領取失業救濟金是獲得失業保險金的另一種說法，日本法律中統稱為“失業給付”，包括基本津貼（在享受津貼期間按照日工資額的一定百分比給付，但被保險人於領取失業津貼期間另有勞動收入時，保險金將會適當減少或者停止支付）、技術學習津貼、寄宿津貼和傷病津貼（於享受失業津貼的剩餘期內因疾病或負傷而獲得另外的保險金給付，用於支付治療的費用）。

很明显，日本的《失業保險法》的基本出發點在於失業後的基本生活保障，仍屬於消極性的措施，僅僅是暫時性的法律對策。隨著市場經濟的發展和對失業的不斷研究，日本開始轉變觀念，從單純重視失業後的生活救濟轉而傾向於失業預防對策的採用。為此，日本於1974年12月28日制定了《雇用保險法》，並於1987年加以修改，取代了原有的《失業保險法》。該法明確地指出了其立法目的，“在謀求工人生活安定的同時，使求職活動容易進行，促進其就職並有助於工人職業的穩定，從而預防失業，增加雇用機會，改善雇用結構，開發和提高工人的能力，增進工人的福利”。貫徹這一指導思想，法律特別規定了雇用安定事業，雇用改善事業，能力開發事業和雇用福利事業。與原有法律內容的重要區別，是這些失業預防的法律對策採用了完全不同的思路。例如，改變了單純地向失業者支付保險金的做法，有一部分保險金支付給事業主（雇主），因為他們從事了擴大就業、創造更多就業機會，為政府和社会分憂的行為（雇用改善事業）；再比如，向主辦職業訓練，開發工人能力的事业主給予援助（雇用開發事業）。這些新規定對失業預防都有積極的促進作用。

二、失业保险的指导立法

如前所述，日本的《雇用保险法》是取代《失业保险法》而成为涉及到失业保险方面的基本法律的，特别在失业预防方面增加了新的内容，从而使法律的内容更加丰富与完善。就失业预防的指导性立法而言，并不是首见于《雇用保险法》。因为在1974年之前，日本就颁布了《雇用对策法》，其中的立法主旨被《雇用保险法》所吸收。按照法律性质和作用的关系看，《雇用保险法》又应该是对前者的指导，这从立法制定的时间先后顺序可以得到证实。另外，《雇用保险法》并没有吸收有关《雇用对策法》而取缔后者的法律效力，这也说明二者具有不同的调整范围和立法任务，但又存在十分密切的相互关系。有鉴于此，笔者将《雇用对策法》称之为失业保险的指导立法。

1966年7月2日公布，1987年修订的《雇用对策法》是从战略性与客观角度为充分就业创造政策方案的法律，它不仅仅指导失业保险的立法发展方向，而且从更高的层次上规划国家的劳动对策方针。正象该法总则所规定得那样，“国家通过在整个雇用政策上综合性地采取必要的措施，促进劳动力的供需在质和量两方面保持均衡，使工人能有效地发挥其能力，以谋求稳定工人的职业和提高其经济、社会地位，同时有利于国民经济有均衡的发展和实现完全雇用”。法律并不在于对失业保险基金的分配与使用施加任何直接的影响，但为政府宏观调控劳动就业措施提出具体指标的要求，实际上在给发展失业保险制度指明了正确的方向，明确了政府的法律责任。法律要求，国家应该采取的政策措施包括发展健全就业指导及职业介绍事业；鼓励学习技术科学知识，完善技术训练与等级确认的事业；调整协调好地区间的劳动力合理调配与流动问题，鼓励雇主延长聘用失业比率高的高龄化工人。该项法律明确规定，国家在保证劳动就业方面承担重要职责，采用的最基本手段是制定切实可行的雇用对策基本计划，它是指导政府各级劳动行政主管部门和企业调整用人政策的基本遵循。计划的内容除指出政府推进与倡导的雇用流向外，还包括具体的政策措施。计划必须与国家总体计划保持一致，充分考虑到雇用者选择过程中对于职级、技术程度和劳动力素质方面的不同。在某些特殊情况下，可以对特殊工种、中小规模的企业给予照顾，主要表现为一些经济方面的津贴和法定条件的放宽。为了提高雇用对策问题的重视程度，法律要求劳动大臣经授权负责拟定雇佣对策基本计划的方案，施行前必须由内阁会议确认批准。

劳动大臣在具体落实雇佣对策基本计划时，在充分利用中央政府部门的行政职权方式外，还要调动各有关政府部门的协调配合积极性，包括都道府行政长官的支持和理解。

劳动大臣进行雇佣或就业指导的基本事项，主要包括提供权威可信的劳动力供求信息，以便及时引导就业者进行选择，也为国家调整就业政策提供科学根据。供求信息是失业者的福音，是使用用人单位与就业者联系的无形桥梁，而有形的媒介则是各种职业介绍所、就业指导中心等。保证职业介绍组织高效工作的措施，就是严格其组建和执业监督检查。为了适应科学技术发展过程中对于企业技术工人素质的更高要求，该法要求岗前培训应该有达到必要水准的技术学习内容和严格的考核评定方法。这也是不断扩大就业面和用人单位承认培训质量的最基本前提。同时，政府对促进就业的事业主从鼓励的角度出发，要给予职业转换给付金。中央政府负担一部分，其余由都道府县政府支付，至于具体给付标准由劳动省按照劳动力市场及经济发展变化情况而加以确定。

三、失业保险的配套立法

运用法律手段对付失业问题，形成有利于劳动就业和职业培训水平的社会秩序。光有基本立法和指导性立法还是远远不够的，因为还必须有设定许多具体行为准则的相应的法律。日本在1947年制定《失业保险法》以后，便陆续开始推出与之相配套的法规，从而搭起了有关雇用保险法的基本框架。

1947年与《失业保险法》同时公布的《职业安定法》是贯彻日本失业保险制度的重要法律文件。该法侧重在“为公共服务的公共职业安定所及其他职业安定机关经关系行政机关或关系团体的协助下，对每个人按其所有的能力给以适当的就业机会，以满足工业及其他产业劳动力的需要，一面谋求职业的安定，一面有助于经济的兴隆与发展”（第1条）。它规定，劳动省下设职业安定主管局长，主要

承担职业介绍的指导性职责，有权对全国各地职业介绍机构和都道府县贯彻该法的情况进行监督。劳动大臣有权设立公共职业安定所，该所的任务是对劳动雇用进行免费服务，主要是职业介绍、职业指导和雇用保险方面的事项。对于公共职业安定所的促进就职指导官的业务（主要是对于高龄者的雇用请求给予专业指导），各都道府县具有义务给予必要的协助。另外一个有关职业安定方面的法定组织是职业安定审议会，中央和地方设置两级。两级审议会在工作职责上有不同分工，主要是不同范围内法定求职者就业服务的评价与指导。公共职业安定所在介绍就业方面起到中介作用，但必须对于求职者的职业技能给予担保，但不介入劳动争议。非公共职业安定所的有偿职业介绍组织，必须得到劳动大臣的特别批准，主要限定在从事以美术、音乐、演艺及其他特别技术传授的营利性活动。义务的职业介绍机构也要有劳动大臣的批准才能活动，许可证有效期为3年，该法还具体规定了招募工人的方式，工人供给事业和工人派遣事业。总之，该法是规定失业保险相应组织和权限相关内容的配套性法律。其余类似的配套立法，一部分属于有原则性要求的法规，如1947年的《劳动标准法》，1961年的《促进雇用事业团法》等。这些立法侧重在提出保证充分就业、公平就业的政策性法律要求，提出一系列的统一性法律标准。另一部分是具有针对性的失业保险配套性立法，主要解决行业性、区域性或者特定人群的雇用促进问题。这些法规规范性强，法律要求明确具体，直接对于劳动力就业市场进行政府性引导，充分体现政府的宏观调控权，对于求职者关系密切。