發佈：2016-08-31, 週三 15:35
點擊數：5998

繼105年2月19
日立法院黃國昌委員質詢時與前勞動部長陳雄文就「僱用安定措施究竟上路了否？」起了衝突之後，105年6月1
日立法院林淑芬等委員提案，建請勞動部研議取消現行僱用安定措施就業保險失業率連續3
個月達到2.2%
啟動門檻，並於就業保險法增列縮短工時津貼之修法，於105年9月1日前送交立法院報告。

經查 104 年育嬰留職停薪津貼支出84 億餘元，佔就業保險總給付48.7%，已超過失業給付66
億餘元（38.3%
），外界多有提出就業
保險制度衡平性問題。又考量就業保險費率僅
計收1%
，資源有限，宜以擴大就業相關給付為優先考量，以善用保險資源，支付已投保就業保險無薪假員工縮短工時津貼，較諸育嬰留職停薪津貼更具有正當性，國際主要國家亦早有先例，本文擬分述如下：

一、我國僱用安定措施規劃背景

經查：就業保險促進就業實施辦法第5
條規定，中央主管機關於每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，連續三個月達百分之二點二以上，且該期間之失業率未降低時，得辦理僱用安定措施。易言之，僱用安定措施
的實施時機是每月
領取失業給付人數占該人數加上每月
底被保險人人數之比率(
俗稱就業保險失業率，有別於行政
院主計總處所公告的失業率)
連續三個月達百分之二點二以上，且該期間之失業率未降低時，迄今並未實施，因為就業保險失業率一直未達2.2%的啟動時機。

雇主對於內部人力分配與調整，原係屬其企業經營範圍，惟考量若係於全面經濟不景氣之情勢下，企業產量之縮減已非因個別企業經營不力，故於經濟情勢嚴峻時，政府始介入勞動市場，以協助穩定就業並保障勞工基本生計。加之以考量就業保險經費的有限性，且適用企業的指標難以認定及審查，此階段尚不宜常態性、大規模的辦理，故設有啟動機制，於經濟情勢嚴峻時，始介入勞動市場。

以被保險人為母體之「就業保險失業率」概念，即每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，係參酌就業保險法第十六條第二項於經濟不景氣時辦理就業保險延長失業給付之機制。至所定應達百分之二點二之標準，乃是參酌民國九十七年至九十八年間金融風暴發生，行政院勞工委員會職業訓練局辦理充電加值計畫及企業實施無薪假時之相關失業數據指標。查行政院勞工委員會職業訓練局於九十八年二月辦理充電加值計畫；另九十八年二、三月期間之無薪假人
數達最高峰。
前揭二個月之平均就業保險
失業率為百分之二點一九。換言之，要比2008-2009
年的金融海
嘯還嚴重的時候才可以

Phoca PDF

啟動，當時的考慮是當時的就業保險基金才新
台幣300
多億元，目前則有二仟多億元。近年就業保險年度收支雖有結餘，主要係因就業景氣平穩，惟就業保險給付支出易受景氣變動影響，以2009年金融海嘯為例，當年支出即達280
億元，為前一年支出之2.8
倍。未來經濟情勢未明，就業保險年度收支及基金仍須保持一定安全準備，以避免發生大量失業時，影響失業勞工給付權益。

僱用安定措施係參酌其他有辦理就業保險國家如德國、日本、韓國、美國及加拿大等相關制度，為避免雇主於經濟不景氣大量裁員之情形，鼓勵勞雇雙方相互協商調整因應所面臨的經濟衰退，經勞資協商採取縮短工時及調整薪資之方式，以避免雇主大量裁減員工。雇主可藉此方案留住有技能之勞工，俟恢復生產量時，即可節省再僱用之相關人事費。而為減少其對於在職勞工生計之衝擊，提供薪資補貼或就業能力發展等措施予勞工，可協助勞工較願意讓雇主以調整工時工資因應之，減少雇主直接裁員。

二、美國短期失業補償經驗

美國短期失業補償（Short-time compensation,
STC
），也被稱為工作共享或共享的工作，透過減少工作時間為受影響員工的整個群體而非解僱一些員工，保留中斷正規的商業活動中員工的工作和雇主訓練有素的勞動力，而其他人繼續全職工作。 短期失業補償提供每週失業補償（unemployment compensation,
UC
）付款某些個人的工作週已經減少的部分。短期失業補償紓緩員工在商業活動減少的不利影響，並確保這些員工在業務需求增長回到原本水平時，將可繼續以前的工作。

短期失業補償與一般失業補償（UC
）的不同：其情況是有工作時數減少，但由於工作時間和工資不符合一般失業補償給付資格，短期失業補償提供部分工資替代的另一種可能選項。

美國短期失業補償是各州的志願性計畫，目前
計有21
州。各州有各自的法律規範，通常是規定以減少工時來代替解僱，其減少的時數至少需正常工時的20%；其補償的額度就依據失業給付的標準作同比例給付。

申請短期失業補償需由雇主提出，可以
透過網路、傳真或email
申請；申請的時候需檢附勞僱雙方集體協商和工會的同意書，並註明減少工時員工的姓名、社會安全編號
、正常工時、減少
工時的比率，還有減少工時的期間；
申請之後各州政府會於15到30天內准駁；此種補償給付需課稅。

三、加拿大工作分享經驗

加拿大工作分享（Work-Sharing,
WS

Phoca PDF

），旨在幫助雇主和員工避免裁員，有商業活動的正常水平，超出雇主的控制暫時減少工時的調整方案。該措施規定有就業保險給付資格員工工作暫時減少工作週，而在他們的雇主恢復正常營運前的支持。

工作分享是一種涉及雇主，員工和加拿大服務中心(Service
Canada--為加拿大政府一站式綜合服務單位)
三方協議。依工作共享協議，員工必須同意工作減少時間表和在指定的時間段，共享現有的工作。

工作分享的期間至少6週，最多26周，可再延長12週，即為38週；但是依照2016
年加拿大政府的預
算，允許暫時性的特定措施，可以將工作分享的期間延長到76週，即約18個月。

申請工作分享的企
業必須要在加拿大設立至少兩年，其
企業活動每周至少減少10%(半天)、至多減少60%(3天)
，不能為季節性的因素，需提供最近24
個月到最近一個月，每月的生產量和銷售量的統計數據；至於受僱員工必須為核心員工，並且具備有申請就業保險給付的資格，須至少兩位員工。工作分享期間不能增聘員工，但可以辦理訓練活動。

四、德國短工津貼經驗

德國週期性短時工作津貼(簡稱短工津貼)（Cyclical short-time working allowance,
KUG
）是當員工在公司或部門由於經濟原因或必然的事件，常規習慣每週工作時間暫時縮短，所提供的補助，必須滿足社會法典第三冊（Social Code
III）第95到109節的要件。依據2016年1月社會法典第三冊第104（1）節第1
項的規定，週期性短時工作津貼的法定期限通常是最長12個月。

德國申請短工津貼的要件，一、必須要有重大的停工事件要發生，有造成薪資短缺；二、要符合事業單位的要件；三、要符合個人的要件；四、必須向各地的就業局做通報。較值得關注的是重大停工必須要符合的要件：第一個必須要是基於經濟的因素或是不可避免的事件，第二是短工情況必須是暫時性的，第三是這個工時短缺是不可避免的，也就是說雇主已盡其所能避免，而仍無法避免的時候，這才算是「重大停工」。短工津貼之計算方式，係以應領與實領工資之淨差額為基礎，計算不同勞工類型之給付率（淨工資67%或60%
），而於實施短工之期間內（6個月至24
個月），發給短工津貼。申請前雇主必須採取各項可能的努力措施。

短工津貼為原來淨所得的60%
，如果至少有一位小孩，可以提高到67%
；實施短工津貼期間的前半年，雇主的所需支付員工退休金、健康保險、長期照顧、失業保險等經費，由地方就業機構補貼一半，之後就由就業機構全額負擔；員工在領短工津貼期間，必要時須參加訓練與技能發展。

德國面臨自二次世界大戰以來經濟情勢最嚴峻的情況，然失業率上升的幅度並未驟增，德國聯邦政府認為短工津貼已發揮一定穩定僱用效果，諾貝爾經濟學獎得主Paul

Phoca PDF

Krugman教授2009
年底於紐約時報之專欄文章即對德國之短工津貼制度大加讚揚，認為德國因此一制度而得以從容應對該金融海嘯所帶來之
大規模失業或工時縮減對勞動力市場之危害；OECD也認為，2008到2009
年金融海嘯
期間，歐洲國家失業非
常嚴重，但是德國因為短工津貼制度，失業率
僅從2008年的7.21%提高到2009年的7.6%，估計150
萬員工申請短工津貼，保留了約40萬個工作，也約等於失業率1%
，避免員工財務與社會困境。即使如此，德國部份輿論對於短工津貼仍有所批評，其中的缺點是員工不知原有的工作是否繼續存在？但至少可以與家人朋友相聚，改善個人的素質與發展機會；也傳聞金融風暴期間，德國不解僱員工，主要是因為也很難找到接替人選(Taylor,
2014)
。或認為政府不應該過分干涉市場淘汰機制；工資節制是在金融風暴期間創造就業呈上升趨勢的一個重要因素；金融風暴期間美國與德國的不景氣因素並不一樣，基本上德國並沒有住宅的泡沫化問題，而且德國外銷還持續成長。另外德國聯邦政府因應金融風暴影響，擴大辦理短工津貼及需求大增的結果，致保險基金約支付100億歐元(Shyer,
2012)(約新台幣3,589億元)
，用罄須以舉債補貼，我國如欲開辦類似方案，應多方面考量成效及財源等相關問題。

縱然未有經濟危機，部分失業仍屬一個應與正視並受社會保障的社會風險，此亦為德國將短工津貼制度設定為一常態性政策，而非僅止於因應景氣循環所致之大規模失業。

五、日本雇用調整助成金經驗

日本就業保險法第62
條規定，政府對於被保險人，為謀求失業之預防，雇用狀態之改善，雇用機會之擴大及其他雇用之安定，做為雇用安定事業，可以辦理以下之事業：因景氣之變動，產業結構之變化及其他經濟上之理由，致使事業活動不得已被縮小後時，使勞動者休假，或使勞動者接受有關職業教育訓練之事業主及其他為謀求勞動者雇用之安定，採取必要措施之事業主，辦理必要之補助及援助。

主要資格條件：受益者有必要滿足下列要件：

（一）屬就業保險法的適用雇主；

（二）企業業務活動，如銷售或生產量在過去三個月的月平均值比去年同期已經減少10%以上；

（三）就業保險參保人數和勞動者派遣數量指標，相比去年同期的最近三個月的月平均值，在中小型企業4人以上，減少10%，或6人以上，減少5%；

（四）符合以下實施雇用調整特定標準：

[1]
在停工的情況下，
是透過勞資雙方協議，在規定的工作
日整天進行，企業員工(被保險人)在同一時間全部實施才可以；

Phoca PDF

[2]在教育和培訓的情況下，除了[1]
相同的標準外，教育和培訓的內容，是用於符合企業經營目標，並與職業知識、技能和技術改進相關的學習，參訓者結訓之後須提出心得報告；

[3]在借調的情況下，3個月以上到一年之內，結束後需回到原來的工作崗位。

（五）過去申請雇用調整助成金和中小企業僱用安定助成金者，須超過一年之後才能再申請。

給付標準

補助內容與金額	中小企業	中小企業以外
停工與教育訓練的情況部分與薪資相當；借調部分以原企業的薪資水準為計算基礎； 每人上限是7,810日元。（2015年8月1日之後的標準）	2/3	1/2
當執行教育和培訓的加額	每人每天1,200日元	

資料來源：厚生勞働省雇用調整助成金
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html

六、南韓雇用維持津貼經驗

南韓就業保險法第21條規定（支持就業調整）：

（1
）如雇主受經濟波動或產業結構變化，企業裁員、倒閉或轉讓，對他們來說，暫時工作的調整是不可避免的，造成中止勞動者的工作，為他們的工作調動，提供職業技能、拓展訓練、重新指派工作人員或以其他措施，確保他們的職業安定，在總統令規定下，就業暨勞動部部長可以向雇主提供必要的支持。

（2
）就業暨勞動部部長可依總統令規
定，為雇主僱用因根據第（1）項就業調整離開工作勞動者，提供必要的支持。

（3）就業暨勞動部部長可為依就業政策架構法第32
條，從事特定行業或地區的雇主，優先提供第（1）項的支持。

南韓就業保險法施行細則第18條到21條之4
，進一步規範就業調整措施中有關僱用維持津貼相關條件與給付標準：

雇用調整支援措施適用對象主要有三種：第一種是屬於依法規定的產業，通常基於大分類行業的僱用人數來規範，如製造業就是500
員工以下者，礦業、營造業、交通、印刷、支援服務業、專業科技服務、衛生、社會工作服務業是300
位員工以下者，批發零售、
餐飲、財務保險、運動休閒相關服務業是200人員工以下，其他為100

Phoca PDF

人員工者；第二種是為上述指定產業從事製造與修復之企業；第三種是位於指定地區需特別照顧之企業。另外南韓政府今(2016)年7
月起施行為支援造船企業結構調整之擴充國策銀行資本方案，並同時加強租稅支援，將造船業指定為「特別僱用支援行業」，推動調漲維持僱用補助金額、延長失業給付期間等支援措施。

申請僱用維持補助資格有三種：第一種是減少
工時20%
以上，或改變輪值工作制度，或暫時關廠等；第二種是在僱用維持補助申請期間，為員工提供訓練；第三種是雇主補助留職停薪員工一個月以上。申請僱用維持補助期間，如果進用新員工，就停止補助，除非就業機構主管認為那是不可避免的；申請僱用維持補助需提供僱用維持措施計畫申請書，經審查通過之後必須定期提供執行情形報告，如未提供報告就會停止補助。申請僱用維

3天內補充，除非是在特定災區可以延後到20日內提送。

雇主有不可避免的理由調整僱用，包括庫存增加50%
以上，產出貨銷售掉了30%以上、出貨銷售繼續滑落20%以上等。

暫時關廠必須經過勞資會議協議，員
工變成無薪或至少減薪50%，關廠期間至少要30
天，受影響員工人數的標準：如果企業19人以下員工需影響50%以上，如果是99
人以下必須至少影響10人，若是100人至999人必須影響至少10%
的被保險人，如是1000人以上的大企業，影響被保險人數至少要100人。

暫時解僱必須與員工代表和工會
協議，影響的天數必須持續至少90
天，影響的員工人數規範如次：99人以下員工必須至少影響10人，若是100人至999
人員工必須影響至少10%的被保險人，如是1000
人以上員工的大企業，影響被保險人數至少要100
人。雇主可以申請僱用維持補助，但是無薪解僱之前，必須至少提供有薪解僱3個月。

無薪假補助必須在30
天前提出計畫，向當地的就業中心申請，有6
個地方就業勞動機構會開審查會，審查會的委員由勞雇雙方與專家等三方面共同組成，審查計畫的重點包括：企業經營惡化程度、員工回聘的可能性、和勞資雙方讓企業回歸正常營運的努力狀況等方面來討論。

僱用維持補助額度

員工方面：僱用維持補助金額通常設定
在員工平均薪資的50%
，考慮到失業給付的水準，最高每天的給付額
度為4
萬韓元，如果雇主也有支付暫
時關廠津貼，則以該津貼與平均薪資50%
之間的差額支付，但也一樣最高不超過4

Phoca PDF

萬韓元。僱用維持補助辦訓方面則每人每月
最高補助10
萬韓
元。南韓
對於暫時關廠、解
僱，放無薪假的員工，會給予僱用維
持補助，每位員工最高720萬韓元，補助期間最長180天，即6
個月，必要時得延長，但不能超過1年。

雇主方面：僱用維持補助提供給雇主已經有採取僱用維持措施，例如調整工作時間、重組輪班工作，或暫時關掉企業，其影響至少是全部每月
工時20%
以上，全部工時的計算方式是僱用維持措施開始前兩個月規定的工時加上加班；其補助金額相當於雇主在關廠期間支付員工關廠津貼的2/3，如果是大企業就是1/2。

七、結論與建議

經審視我國與相關國家立法規範與措施之後，我國就業保險法因應無薪假與縮短工時津貼之修法部分，本文建議如下：

(一)同意取消現行僱用安定措施就業保險失業率連續3
個月達到2.2%
啟動門檻：就如本文第一節所述，當初設定啟動門檻，主要為經費考量，當時的就業保險經費只有新台幣300
多億元，當時金融海嘯沒有僱用安定
措施的時候就已經花了280
億
元，
所以設計
門檻要比金融海嘯
期間略高才實施僱用安定措施；目前
就業保險經費已經累積2000
多億元，當時
的顧慮因素已不存在，當然
就可以取消就業保險促進就業實施辦法第5
條：中央主管機關於每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，連續三個月達百分之二點二以上，且該期間之失業率未降低時，得辦理僱用安定措施。

(二)縮短工時津貼名稱宜正名為僱用維持補助，以更明確該項補助或津貼的用途；

(三)
參考美國短期失業補償的
彈性做法，增訂就業保險促進就業實施辦法第11條之1
：在申請方式上，除了郵寄申請外，也可透過網路、e-mail和傳真申請，以加速處理時效；

(四)
參考南韓就業保險法

Phoca PDF

施行細則的規範，於就業保險促進就業實
施辦法增列第7條之1，補充規範審查委員會組成代表與審查重點，以彰公信；

(五)
參考德國發展經驗，德國聯邦政府因應金融風暴影響，擴大辦理短工津貼及需求大增的結果，致保險基金約支付100億歐元(約新台幣3,589億元)
，如用罄須以舉債補貼，我國如欲開辦類似方案，應多方面考量成效及財源等相關問題；

(六)
參考加拿大發展經驗，增訂就業保險促
進就業實施辦法第10條之1
：企業申請僱用安定措施時，需提供最近24
個月到最近一個月，每月的生產量和銷售量的統計數據，以作審查；

(七)
參考日本發展經驗，增列就業保險促進就
業實施辦法第12條之1
：在教育和培訓的情況下，教育和培訓的內容，是用於符合企業經營目標，並與職業知識、技能和技術改進相關的學習，參訓者結訓之後須提出心得報告；

(八)修訂就業保險促進就業實施辦法第12
條：公立就業服務機構核發被保險人薪資補貼，應按其約定縮減工時前三個月平均月投保薪資及約定縮減工時後月投保薪資
差額之「百分之五十」發給。建議提高至60%，以與一般就業保險給付額度相同。

(九)新境界智庫勞動政策小組(2014)
曾提議
：取消「縮減
工時勞工人數之上限」之規
定，但經查就業保險促進就業實施辦法第8
條：約定每月縮減之平均每週正常工時及月投保薪資，不得低於約定前三個月之平均每週正常工時及月投保薪資之百分之二十，且未逾其百分之八十；約定後月投保薪資不得低於中央主管機關公告之每月基本工資。所謂「20%至80%
」的規範，係為減少工時與薪資的範圍，而非受影響的勞工人數，該減少工時與薪資的範圍，經對照其他國家尚屬合理，故建議不必刪除或修正。

作者郭振昌為台北海洋技術學院社會工作系副教授/社會工作師

Phoca PDF