

# 歐盟國家之短工津貼與部分失業制度

——臺灣社會安全制度面對經濟危機的借鏡

郭明政\*、林宏陽\*\*

壹、前言：臺灣之無薪假問題及相關之因應政策

貳、歐盟國家之相關政策及其發展

一、德國：短工津貼制度 (Kurzarbeitergeld)

二、法國：部分失業制度 (Chômage partiel)

三、義大利：薪資保障基金 (Cassa integrazione guadagni; CIG)

四、荷蘭：部分失業給付制度 (Deeltijd WW)

五、小結

參、結語

參考文獻

\* 國立政治大學特聘教授

\*\* 國立屏東科技大學社會工作系助理教授

## 壹、前言：臺灣之無薪假問題及相關之因應政策

2008 年的金融海嘯席捲全世界，幾乎無一國家得以倖免。如今，股市雖已回春，但各國的經濟仍至為疲弱，勞工失業率仍居高不下，依據 OECD 資料顯示，OECD 國家 2008 年失業率為 6.2%，2009 年中更高達 8.8%，而臺灣同時期的失業率則為 5.86%。由於各國政府，尤以美國為最，灑下鉅資以拯救此次危機，而使得各國財政面臨新的風險，新的經濟危機也因此無法排除。因此，如何繼續面對此次危機的後續問題，以及如何為下回的金融或經濟危機預作準備，不只是政府、企業所應面對的問題，也是學術界責無旁貸的任務。

就 2008 年年中開始大量為私人事業單位所使用，並於同年年底受影響人數大幅攀高之「無薪假」制度，使勞工因其事業單位之產能需求不足而被迫休假。按無薪假之性質觀之，實為臺灣反福利與迷信私人化之延續。此一侵害受僱者勞動條件與就業安定之舉措，卻被指為一項因創造勞僱雙贏之局面，而應該獲得諾貝爾獎的措施<sup>1</sup>。雖然 2008 年底之金融海嘯於 2010 年逐漸趨緩，景氣隨之緩步回升，且放無薪假之事業單位數亦相應下降。然而，該通報數字自 2012 年第三季起又再次大幅成長。雖於今（2013）年 3、4 月才緩步下降<sup>2</sup>，但根據勞委會所公布的無薪假統計觀之，實施人數從 8

1 請參照：自由時報 2010 年 9 月 1 日「吳揆：無薪假創意 該得諾貝爾獎」（<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/1/today-p7.htm>）。（最後讀取日期：2013 年 4 月 15 日）。

2 請參照：中國時報 2012 年 10 月 17 日「無薪假統計連四升」（<http://news.chinatimes.com/focus/11050106/122012101700100.html>）。（最後讀取日期：

月底開始倍增<sup>3</sup>。

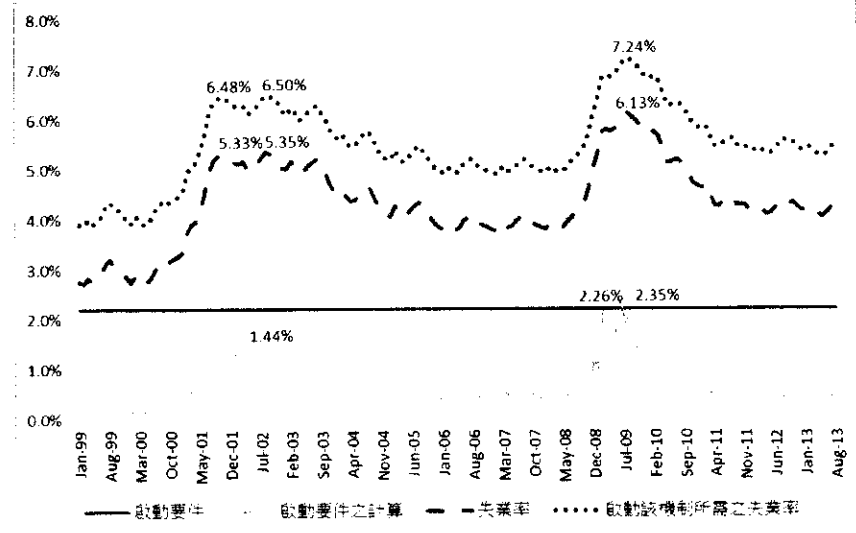
由此可知，我國之景氣並未完全復甦，且事業單位仍於產能需求不足時以無薪假為主要因應方式之一，使得無薪假之問題無法完全獲得解決。即便如此，目前除繼續仰賴無薪休假之通報協處機制、充電加值與充電起飛等職業訓練計畫、穩定就業輔導團、訂定「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」、「就業保險促進就業實施辦法」與「就業保險就業促進津貼實施辦法」等<sup>4</sup>外，似乎未進一步擬訂相關措施以因應此等情形。其中，「就業保險促進就業實施辦法」為少數針對勞工所得維持而提供現金給付之機制，但又對其啟動之條件多所限制。就其規定觀之——「每月領取失業給付人數加上每月底被保險人人數之比率，連續 3 個月達 2.2% 以上，且該期間之失業率為降低時，得辦理僱用安定措施（第 5 條）。」在啟動之後，就業保險將補貼被保險人短少薪資之 50%，最長可達 12 月（第 6 條）。據此，其給付內涵與德國短工津貼具有相似之處。然而，依其規範（如圖 1 之試算內容所示），該促進就業實施辦法並無法啟動；除了需連

2012 年 11 月 16 日）與 TVBS，2013 年 4 月 16 日「無薪假微降 實施人數 1447 人」（[http://www.tvbs.com.tw/news/news\\_list.asp?no=chunta660720130416124031&&dd=2013/4/16%20%A4U%A4%C8%2010:23:09](http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=chunta660720130416124031&&dd=2013/4/16%20%A4U%A4%C8%2010:23:09)）。（最後讀取日期：2013 年 4 月 21 日）[]

- 3 請參照：中國時報 2013 年 9 月 3 日「訂單空窗 無薪假暴增 1,628 人」（<http://tw.news.yahoo.com/%E8%A8%82%E5%96%AE%E7%A9%BA%E7%AA%97-%E7%84%A1%E8%96%AA%E5%81%87%E6%9A%B4%E5%A2%9E1628%E4%BA%BA-213000302.html>）（最後讀取日期：2012 年 9 月 12 日）。
- 4 請參照：勞委會「保障無薪休假勞工權益」（[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_thcmc?page=4c13f446](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_thcmc?page=4c13f446)）。（最後讀取日期：2013 年 4 月 15 日）

續 3 個月的失業給付請領人數與被保險人數之比例達到 2.2% 有其困難外，又規定失業率需持續上升。即便是面臨 2008 年年底開始的大規模經濟景氣衰退，且該比例最高達 2.26% 與 2.35%，但由於未能連續 3 個月達該啟動要件，故仍未能使用此等機制。且若以其規範推估，欲在該次金融危機啟用促進就業津貼制度，則其失業率需至少達 7.24%。

圖 1：促進就業實施辦法啟動要件之檢視（1999.01-2013.08）



資料來源：研究者依勞委會資料庫所提供之資料計算。

除就業促進津貼措施無法啟動外，按目前就業保險法所規範的失業風險僅以完全之非自願性失業為限，而未有如德國短工津貼（Kurzarbeitergeld），以及部分歐盟國家所實施之常態性部分失業制度與規範。按短工津貼之規範觀之，其為一維持原有勞雇關係與契約之方案，僅為一段期間內因業務大幅緊縮而減少員工之工時。待縮減工時之原因消失或短工

津貼實施結束後，即依照原來之勞雇契約回復原工作條件。而部分失業制度則為一改變原有勞雇關係與契約之方案。例如，將原來每週 40 小時之員工的工時縮減 50%，致使該事業單位之員工 20 小時之失業，而須保障該失業工時部分之經濟安全。另外，亦可應用於兼有兩份以上部分工時工作，但面臨一份工作被裁員者之所得保障制度。至於我國少數針對無薪假的特別措施，諸如所謂充電加值計畫，其成效實相對有限。

就此，是否針對無薪假或部分失業之問題建立短工津貼或部分失業給付之制度，應屬當前最值研究，也是最為迫切的社會安全制度與社會法議題。一方面，基於經濟危機所造成的問題，應對本議題加以研究。他方面，縱然未有經濟危機，部分失業仍屬一個應予正視並受社會保障的社會風險。由 2008 年年底以來之金融危機凸顯臺灣在此等制度上之欠缺，故應予以深入研究，以瞭解歐盟各國所實施之短工津貼與部分失業給付制度為何等之制度、其如何協助該國渡過此一經濟衰退時期，以及其成效為何。藉此，使我國得以有參考與學習之對象。

## 貳、歐盟國家之相關政策及其發展

諾貝爾經濟學獎得主 Paul Krugman (2009) 觀察德國與美國就業市場對於 2008 年年底金融海嘯以來的相關因應措施，發現短工津貼制度實為德國得以順利渡過該次危機之關鍵。除此之外，短工津貼與部分失業給付制度於該次經濟緊縮期間，亦廣為歐盟各國所採用 (Eichhorst and Marx 2011; Glassner and Keune 2010; ILO 2010)。就此，以下將先介紹德國之短工津貼制度，並依序陳述法國、義大利與荷蘭等較常

與德國制度一同被比較之歐盟國家成例。

### 一、德國：短工津貼制度 (Kurzarbeitergeld)

德國的短工津貼制度可謂世界先驅，最早可見於 1891 年一項因工時中斷而給予工人等待金 (Wartegeld) 的協定。之後，1909 年的煙草稅法 (Tabaksteuergesetzes) 修正案中亦提及，因煙草稅提高而減少生產時，應給予工人安置津貼，以補償勞工於該時期之所得中斷風險。此外，1910 年鉀化合物法 (Kali-Gesetzes) 中之縮短工作保護制度 (Kurzarbeiterfürsorge)，旨在規範該產業因生產過剩而須減少產量時應給予勞工補貼，以解決勞工所得中斷之問題。此後，為因應第一次世界大戰期間的工時縮減，紡織工會與煤礦工會分別於 1915 年及 1918 年實施相關制度以解決暫時性勞工所得中斷之風險。第一次世界大戰之後，德國因高度通貨膨脹而造成嚴重的社會、經濟與政治問題，並因此產生大量失業與工時縮減之人潮，使其失業與貧窮給付之負擔加重。雖然 1924 年之失業給付規定中加入短工救助 (Kurzarbeiterunterstützung) 給付以為因應，但由於財政困難，使得該給付斷斷續續，且給付水準偏低，無法維持合理的生活水準。在 1927 年就業與失業保險法 (Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) 通過後，短工津貼制度雖被納入該制度中，並成為維持勞動力市場穩定的一項政策，但實際上並未有完善之規劃，而是由勞動部長於必要時進行審查，並許可該制度之實施。德國納粹政府亦於 1939 年引進短工津貼制度，作為第二次世界大戰期間穩定勞動力市場之政策，以降低戰爭對產業之衝擊。

有鑑於短工津貼制度在二次世界大戰期間有助於勞動力

市場之穩定、成熟勞工之保留以及勞工所得中斷風險之減輕，1956 年就業與失業保險法（Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung）之修法即將短工津貼制度正式納入，以作為就業與失業相關制度之補充，自 1957 年 7 月 1 日開始實施。1969 年通過的就業促進法（Arbeitsförderungsgesetz; AFG）除繼續保留短工津貼制度外，亦將此作為積極勞動力市場政策之一部分，以解決 1967 年以來的大規模失業問題。之後，為因應東西德合併所造成之大量東德失業人口，於 1990 至 1991 年之間針對前東德之失業問題擬定專用之短工津貼制度，自 1992 年開始則一體適用原西德之短工津貼制度至今（Will 2010: 3-8）。1997 年德國編撰社會法典，並將短工津貼納入該法典之第三部——勞動促進法規（Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III)-Arbeitsförderung）；在今年（2013 年）6 月 17 日的法典修正後，短工津貼制度列為社會法典第三部勞動促進法規第三章積極性就業促進（Aktive Arbeitsförderung）的第六部分就業之維持（Verbleib in Beschäftigung）中，共 17 條相關規定（SGB III, §§ 95-111）。就此一發展趨勢，說明短工津貼制度獲得高度之肯定，並成為主要的部分失業給付以及積極就業促進制度。該制度除可穩定就業與減輕循環性失業對勞工所得中斷風險之衝擊外，尚可保有成熟之勞動力於產業中，不因工作中斷而喪失其工作能力，待景氣復甦後便能快速回復原有之產能。

### （一）給付要件

根據 SGB III § 95 之規定，受勞動促進法所涵蓋的勞工與僱用 1 人以上的公司行號，凡符合下述的四項條件，即可

依照相關法令啟動短工津貼之程序：

1. 明顯因工作之失去而導致部分所得喪失；
2. 公司已就相關之程序要求進行運作；
3. 個人已就相關之程序要求進行運作；以及
4. 該工作之喪失已由相關單位發布。

就目前之相關法規，共有三種型態的短工津貼制度：

1. 因景氣循環所引起的短工津貼（SGB III, § 96）。自 2008 年年底的金融海嘯以來，約九成以上的企業皆使用此類型的短工津貼制度。因導致此次工時縮短的因素主要來自暫時性的景氣衰退，此亦為導致臺灣諸多企業採用無薪假之主因。就公司之適用而言有四個前提（§ 96（1））：因經濟因素或其他必然之因素而起；為暫時性因素；為不可抗力之因素；以及該因素將導致超過三分之一的勞工將被迫縮減 10% 至 100% 的工資長達 1 個月以上。就個人之適用而言則有下列前提（§ 98）：受雇者應持續提撥就業保險金；受雇關係應為不定期契約關係；以及領取短工津貼之期間不應無法工作、不應從事職業訓練、不應領取傷病給付與不應仍處於勞資協調過程。此外，欲申請使用短工津貼之事業單位應以書面方式通知當地主管機關，並告知其勞工之工作與薪資損失之情形，以利相關單位審核（§ 99）。據此，短工津貼制度之補貼期間以及審核之嚴謹程度可依經濟情勢之變化做調整，使政府與企業得以靈活運用該制度，讓整體社會得以共同度過金融海嘯以及未來各種景氣循環性之大規模失業問題。
2. 因季節性工時縮短所引起之短工津貼（SGB III, § 101）。此類之短工津貼制度多適用於建築業因景氣或

氣候所致之暫時性失業，以及其他於戶外作業之產業（如農、林、漁、牧以及礦業等）因氣候所引起的工時縮減。在德國，此類短工津貼之發放多介於每年 12 月 1 日至翌年 3 月 31 日，有時亦可向前調整至 11 月 1 日。欲申請此類短工津貼者，亦須滿足上述之個人要件（§ 98）。就補貼之工時上限而言，12 月最多補助 90 小時，1 月及 2 月則以 180 小時為限。

- 對於在家戶內工作之勞動者之短工津貼與部分失業給付。此類勞工者係透過僱傭契約與雇主建立勞雇關係，約定於家戶內或該事業單位以外之處所工作，且該工作之薪資為其主要或唯一的之所得來源。當該事業單位因前述之原因調整僱用人數、工作時數或薪資時，受僱者或可據此申請失業或部分失業給付，甚或短工津貼，且不損其申請失業給付之權利。根據其規範，惟因工時縮減導致其損失 20% 以上之平常平均薪資，方可申請且獲得此等給付（§ 103）。

另外，根據今年之修正內容，當勞資爭議的過程中造成工時縮減時，除可透過失業給付之部分失業給付制度予以補償外（§ 160），亦可藉由短工津貼保障勞工之所得安全。即便如此，勞方須滿足個人條件外，資方亦應依規定提報相關單位審核，方能於核可後實施（§ 100）。

有鑑於 2008 年年底金融海嘯之衝擊，德國於 2008 年 11 月做成決議，自 2009 年 2 月 1 日至 2012 年 3 月 31 日之間放寬短工津貼之申請條件，將原受影響之員工數量達三分之一以上之規定調降為 10%。亦即，當損失的工時介於 10% 至 100% 之間，皆可申請短工津貼制度之適用。再者，為降低

該次景氣循環之衝擊程度，德國將短工津貼的補貼期間由原來的 6 個月延長至 24 個月。之後，自 2010 年 1 月 1 日以及 2011 年 1 月 1 日起分別縮短為 18 個月以及 12 個月，以因應減緩該次金融海嘯之影響（Crimmann, et al. 2010; Tito & Bruecker 2011; 吳姿慧 2011; 林佳和 2010）。據此，2013 年 6 月 17 日之修法將上述延長適用之條件列入。根據其規定，平時審核短工津貼使用期間係依其委員會之決議為主。但在某些產業部門或國內某區域之經濟狀況異於一般情況時，其使用期間最長可達 12 個月。至於在諸如 2008 年年底開始之金融海嘯等例外經濟條件下，短工津貼之實施期間最長可達 24 個月（§ 109）。

## （二）給付內容與財務

短工津貼之運作，需先由勞資雙方協調每人應減少之工時，並報請相關單位核可。此外，根據短工津貼之相關規範，勞資協議之內容亦需決定受影響部分的工資應如何給付。依照相關規定，就業促進保險基金按照失業給付的所得替代率，支付勞工個人損失之薪資的 60%，而符合失業給付制度之高額給付條件者的所得替代率則為 67%（§ 105）。其中，依據失業給付之相關規定，若被保險人有配偶、伴侶或至少 1 名子女，則符合高額給付之條件（§ 149）。準此，若某甲為單身（故可獲得 60% 之補償），且其所服務之企業決議減少 30% 之薪資，則在企業不補償的前提下，就業促進保險基金將補貼該名員工 18% 之原薪水，故其薪資將較過去短少 12%。在實務運作下，該 12% 之短少部分存在勞資協議的空間，可由雇主部分或全部補足。

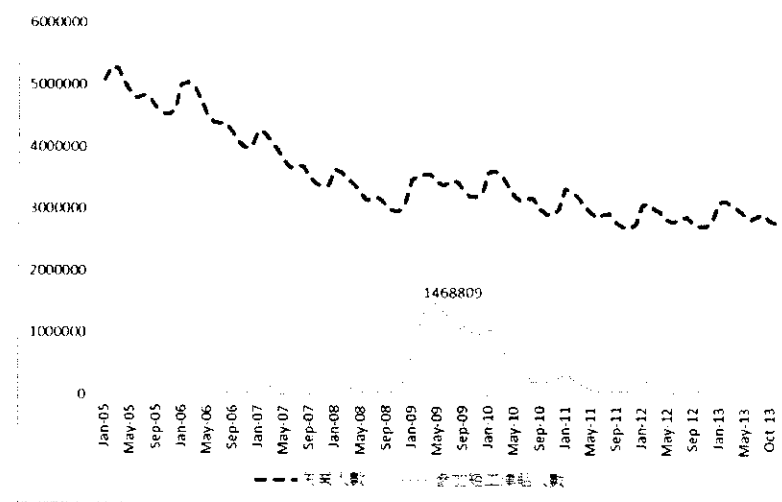
由於勞工的年金保險與健康保險投保薪資在企業實施短

工津貼制度後降低，將進而使勞工在該期間之薪資保障水準降低。此外，為防止制度被濫用，制度之設計上亦應相對提升雇主使用短工津貼制度之成本。就前例而言，該 18% 補貼之年金保險與健康保險金應由雇主支付。然而，在今年之修法後，僅因季節性因素而使用短工津貼之雇主得依勞資協商之決議獨自負擔社會保險費用 (§ 102)。

### (三) 實施成效

如圖 2 所示，自 2005 年至 2008 年第四季金融海嘯開始前，德國失業人口從 2005 年 2 月的近 529 萬人下降至 2008 年 11 月的 298 萬人。在金融海嘯開始後，失業人口數僅小幅攀升。在短工津貼擴大應用後，其參與人數由 2008 年 11 月開始上升，至 2009 年 5 月達到最高點，約 147 萬人。在該期間，失業人口總數並未因此大幅增加，其主因在於短工津貼之參與人口不與失業人口併計。儘管如此，失業人口在 2010 年 2 月達到該時期最高的 363 萬人後，與短工津貼參與人口同步下降。至 2010 年 11 月，德國失業人口數達到自 2005 年以來的最低點 (292 萬人)；而短工津貼參與人數則降至 21.5 萬人，雖較 2008 年 11 月仍多出約 8 萬人，但僅約巔峰時期的七分之一。

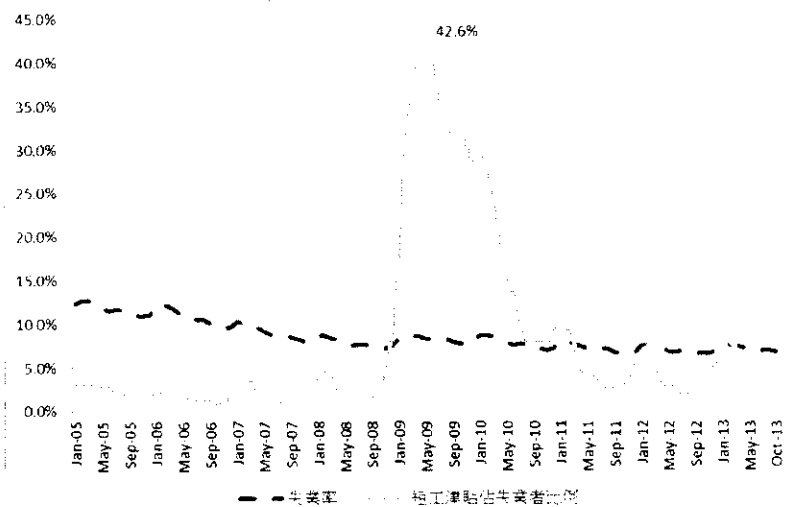
圖 2：德國之失業人數與參與短工津貼制度之人數 (2005.01 至 2013.10)



資料來源：Statistisches Bundesamt Deutschland ([www.destatis.de](http://www.destatis.de))

此外，相關數據亦顯示 (圖 3)，在 2005 年 1 月至 2008 年 11 月之間，短工津貼制度之參與人數至多占總失業人口約 4.4%。自 2008 年 11 月開始，該比例由 4.4% 攀升至 2009 年 5 月的 42.6%，並逐步下降至 2010 年 1 月的 29.3%。自此，短工津貼制度人數占失業總人口之比例逐月下降至 2010 年 11 月的 7.3%。再者，其失業率於同時期皆穩定介於 7% 至 9% 之間，且於 2011 年之後緩步下降。由此顯示，德國短工津貼制度確實達到穩定勞動力市場與緩衝失業之效果。

圖 3：德國之失業率與參與短工津貼制度之人數佔失業者之比例（2005.01 至 2013.10）



資料來源：本研究以 Statistisches Bundesamt Deutschland (www.destatis.de) 之數據自行計算。

雖然德國的短工津貼制度有效降低經濟危機期間的就業不安定，使其在國內以及國際社會受到高度肯定，但國內之負面評價則在於短工津貼制度的昂貴。2009 年與 2010 年德國政府在短工津貼之總支出達 41 與 75 億歐元，分別占 GDP 約 0.2% 與 0.3%。儘管如此，據相關研究估計，該制度之支出實際上刺激德國總體經濟分別約 0.8% (2009) 與 1.0% (2010) 之成長。更有相關研究指出，自 2008 年年底的金融海嘯開始至 2010 年底，政府釋放出兩次以短工津貼制度為核心的就業促進政策，使整體社會共投入約 1,050 億歐元刺激經濟，並獲得顯著之成效 (Shelburne 2012: 13-16)。

## 二、法國：部分失業制度 (Chômage partiel)

法國用以因應自 2008 年年底開始的金融海嘯危機的積極性勞動力市場措施為部分失業給付制度，規範於勞動法 (Le code du travail) 第五章僱用 (L'emploi) 相關法規底下僱用維持與安全 (Aides au maintien et à la sauvegarde de l'emploi) 的第二部分：工時縮短的協助 (Aides aux salariés en chômage partiel; § L5122-1 & § L5122-2) (Askenazy 2013; Calavrezo and Lodin 2012; Gautié 2011)。

### (一) 給付要件<sup>5</sup>

根據 § L5122-1 之規定，凡符合下面兩項規定之一且遭受所得損失的勞工即可獲得部分失業制度之補貼，而其財源來自於政府的預算：

1. 其所得損失導因於部分或全部廠房設備或業務暫時停止；或
2. 其所得損失導因於事業單位在減少部分或全部產出或縮短部分或全部工時之後的工時低於法定工時。

上述所謂的要件，基本上只要符合下述情形之一，即可獲得部分失業之薪資補貼：

1. 企業的經濟條件惡化。
2. 企業難以獲得生產原料或能源之供應。
3. 企業由於支付索賠款項或其他突發狀況 (如突然流失大量的顧客群)，而迫使其部分或全部終止營業或減少

<sup>5</sup> 請參照法國勞動法第 § L5122-1 與 § L5122-2 條之規定，[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=9E820799DF4E123C6954DCED9E5C442E.tpdjo04v\\_3?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20120606](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=9E820799DF4E123C6954DCED9E5C442E.tpdjo04v_3?cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20120606) (2012 年 5 月 21 日查詢)。



部分或全部產出。

4. 企業因轉型、重組或廠房設備現代化而造成業務量或產出部分或全部縮減。

而下列三種情況則不適用部分失業措施：

1. 因為勞資爭議所導致的工時縮短或失業。
2. 季節性失業。
3. 暫時性歇業之期間超過 6 週以上（此適用於長期部分失業制度，即後面將提及的 APLD）。

除了個別企業外，部分失業制度亦適用於面臨 § L5122-1 所規定的兩情況之一且透過團體協約立案的集體勞工。個別企業以及集體勞工在適用部分失業制度的期間，在 6 週以內的勞雇契約仍按照以往的方式執行。但在 6 週之後企業仍繼續採用部分失業制度時，勞工與雇主之間的僱用契約形同中止，是故勞工得自由覓職而不受原僱傭契約之拘束。此時，除了部分失業給付的工資補貼外，政府亦給予覓職方面的補貼與就業服務。據此，勞工可在工時以外的時間參與職業訓練課程。而當企業使用部分失業制度超過 2 個月時，則開始給予額外的部分失業給付。

250 人以上集體勞工的部分失業制度之適用則規範於 § L5122-2。設立此制度規定之主要因素，在於防止因為大規模裁員所造成之勞動力市場失衡，而給予勞雇雙方有權協調是否採用部分失業制度以及在固定期間內施行或長期實施。其啟動的要件與 § L5122-1 之規定類似，亦為當產出減少或業務量縮減導致勞工之工時低於法定之標準時適用。此類部分失業制度之適用需由勞資政三方共同協調，並達成協議，而其資金則來自企業、政府與失業保險之管理單位。在部分失業制度的實施期間，在雇主提撥相關的費用之後，即可免除

支付薪水與社會保險費的責任。

## （二）給付水準<sup>6</sup>

在部分失業期間的工資補償將直接支付給雇主，而雇主則以一般薪資的形式支付給員工。依據規定，在決定該事業單位平均一位勞工所縮減的工時後，相關單位將以該年度的時薪補償水準乘以平均縮減之工時以及影響所及的員工人數計算出工資補償總額，並以定額方式支付給雇主。補償時薪的水準是以企業規模 250 人為界，2012 年的水準如下：

1. 僱用 250 人以下的事業單位，每小時之工時損失補償 4.84 歐元。
2. 僱用 251 人以上的事業單位，每小時之工時損失補償 4.33 歐元。

平均而言，該給付水準需至少等於縮減之稅前所得水準的 60%。

基本上，部分失業給付之期間為 6 週，並得視狀況延長。然而，依照現行規定，每位勞工每年所能獲得的工時縮減補貼上限為 1,000 小時。換言之，以目前法國法定工時 35 小時而言，當勞工損失全部工時，則最多能夠保障約 28 週的法定工時。若是因為企業設備現代化而暫時部分或全部歇業，補助上限則為 100 小時。在此應特別提及之處在於，該制度主要補貼因為工時縮減而低於法定工時的部分。對於因為特殊產業型態而常態性的超過法定工時的產業而言，仍只補助工時低於 35 小時的部分。所以，儘管其該產業勞工被迫縮短工時且每週工時仍超過 35 小時，並無法獲得部分失業制

<sup>6</sup> 請參照 <http://vosdroits.service-public.fr/pme/F23503.xhtml>（最後讀取日期：2012 年 5 月 21 日）。

度的薪資補貼。

依據長期部分失業制度 (Activité partielle de longue durée ; APLD) 之規定，當部分失業措施的使用期間超過 2 個月，且經過政府相關單位、企業單位與勞工團體協商後，認為應該繼續延長薪資補助之期間，將給予額外之給付。其給付之總額，以不低於 75% 的替代率為基本原則，給付水準如下所述：

1. 前 50 個小時的工時縮減，每小時給予額外的 1.90 歐元。
2. 自第 51 小時以後的工時縮減，每小時給予額外的 3.90 歐元。

APLD 制度每 2 個月審查一次，其使用期間最長可長達 12 個月。雇主在部分失業制度實施期間，應與勞工諮商，以瞭解其職業訓練之需求，並協助其維持與增進工作技能。再者，雇主應在一定之期間內保留員工之職位，而該期間之長度等於該企業使用部分失業制度之期間的兩倍。

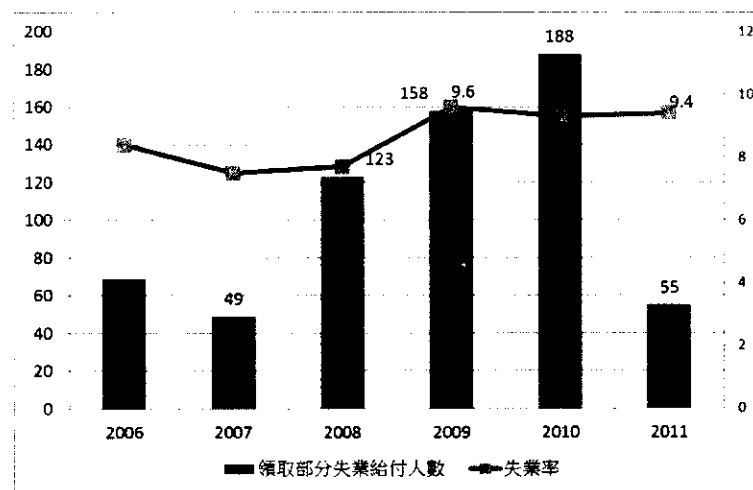
此外，如上所述，雖然雇主在該期間並無支付社會保險費之義務，但仍須支付一般社會提撥制度 (contribution sociale généralisée ; CSG) 以及社會債務返還制度 (contribution au remboursement de la dette sociale ; CRDS) 等兩種費用。

### (三) 實施成效

由法國官方統計可知 (圖 4)，獲得部分失業給付的人數由 2007 年第四季 49,000 人大幅成長至 2008 年第四季 123,000 人。之後，隨著金融危機之情勢惡劣，獲得給付者之人數逐年攀升至 2009 年的 158,000 人與 2010 年的 188,000

人。在金融海嘯之影響明顯舒緩後，獲得給付之人數於 2011 年的第四季大幅降至 55,000 人。同時期的失業率，則由 2006 年的 8.4% 微幅下降至 2007 年的 7.5%，隨後升高至 2009 年的 9.6%。依據法國國家統計與經濟研究院之數據，2011 年第四季的失業率維持在 9.4%。

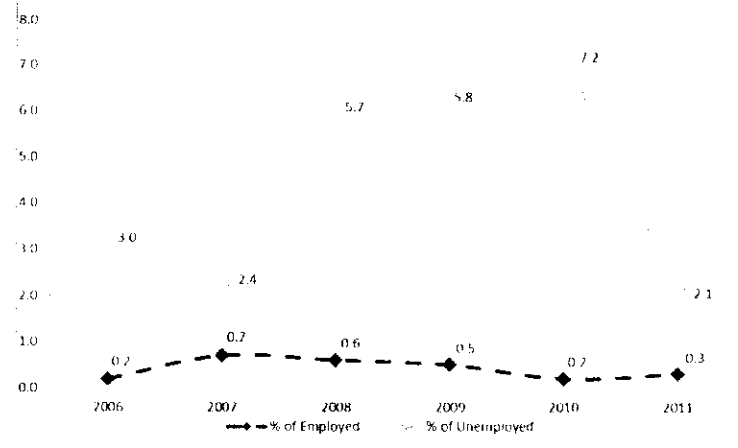
圖 4：法國接受部分失業制度給付者人數 (千人) 與失業率，2006-2011 年第四季



資料來源：本研究依法國國家統計與經濟研究院資料庫 (Institut national de la statistique et des études économiques) 所提供之資料自行計算。

如圖 5 所示，在 2006 至 2011 年之間，獲得部分失業給付者之人數占失業人數之比例由 2006 年的 3.0% 緩降至 2007 年底的 2.4%，其後在 2008 年的第四季大幅攀升至 5.7%，並在 2010 年第四季到達 7.2% 的高峰。

圖 5：法國接受部分失業給付者占失業者之百分比，2006-2011 年第四季



資料來源：本研究依法國國家統計與經濟研究院資料庫（Institut national de la statistique et des études économiques）所提供之資料自行計算。

此外，相關研究報告顯示，在 2008 年底的金融危機發生以來，法國部分失業給付制度之採用人數與企業數明顯成長。2009 年年底，該制度的年度總支出亦提高到 1 億 5,000 萬歐元，然僅約占該年 GDP 的 0.01%<sup>7</sup>。法國的部分失業制度目前仍存在兩大問題：第一，無法將工資補償制度與在職或工時以外的職業訓練制度妥善結合；第二，部分失業給付制度充其量只是延遲解雇的時間，而無法充分達到減少失業的目標。第一點問題主要在於應加強政府在該環節的角色，而非由僱主之諮商為主。如此一來，部分失業制度與職業訓練制度之結合將流於形式，而無法實際發揮效用。第二個問題的癥結在於，當前制度主要著眼於讓企業在非經濟不景氣

<sup>7</sup> 根據法國國家統計與經濟研究院之資料，2009 年的 GDP 為 1.59 兆歐元。

時期減少使用部分失業制度，而其執行方式在於將勞工留在企業內保存其生產力，甚或是以此作為延後解雇的替代方案。換言之，除未將之視為常態性的積極性勞動力市場政策外，亦未考量到個別產業之景氣循環情況存在差異。因此，在 2008 年年底開始的金融危機中，法國的部分失業給付制度並無法有效提供僱主保留勞工於事業單位內之誘因，而未能發揮其預期之效果（Calavrezo, et al. 2009; Calavrezo, et al. 2010; Calavrezo & Lodin 2012; Gonthier 2012）。

### 三、義大利：薪資保障基金（Cassa integrazione guadagni；CIG）

義大利的解雇基金制度最早於 1947 年引進其勞動保障法制之中，並於 1951 年進行第一次修正。1975 年的修法主要為因應當時停滯性通貨膨脹所致之大量失業問題，主要適用範圍有二：第一，由於不可歸諸於僱主或勞工之因素以及暫時性的經濟局勢導致工廠之產出以及事業之業務必須暫時性的部分或全部停止，致使勞工面臨所得中斷之風險；第二，由於大規模的經濟不景氣、企業重組、企業改組或企業經營權轉換所導致的工廠產出以及事業之業務必須暫時性的部分或全部停止。就其適用範圍觀之，其所補償的工時損失最高可達 100%，亦即在該期間完全停工或停止營業之企業亦可申請該基金之給付。1991 年為最近的大規模改革，主要內容為修正給付計算之參數，使需要進行暫時性解雇或工時縮短的企業與勞工能充分獲得保障，進而減少其損失（Rangone & Solari 2012; Sacchi, et al. 2011）。

就當前的制度而言，CIG 為該系列制度的統稱，主要的制度有二：一般性的薪資保障基金給付制度（Cassa

integrazione guadagni ordinaria ; CIGO) 以及額外的薪資保障基金給付制度 (Cassa integrazione guadagni straordinaria ; CIGS)。除此之外，尚有團結協約制度 (Contratti di solidarietà ; CS)，亦即透過勞資雙方協商之方式，協調 CIGO 與 CIGS 兩制度之使用期間與比例，使 CIG 制度能夠發揮最大之功效。

### (一) 給付要件與給付水準

#### 1. 一般性的薪資保障基金給付制度 (CIGO)

CIGO 為一般性的部分失業給付制度，申請要件為該企業因為暫時性的經濟困頓或季節性的氣候條件不利等不可抗力因素，而需暫時性的縮減部分或全部工時。該制度可同時適用於雇主與勞工，但以雇主身分申請該給付時，主要僅適用於製造業與建築業。

其給付水準約等於 80% 的縮短工時之工資，而給付期間為連續的 13 個禮拜，最多可延長至 12 個月。其給付水準之範圍，以 2011 年而言，介於 906.80 歐元與 1,089.89 歐元之間。就縮減工時之前之月薪超過 1,961.80 歐元者，其給付上限即為 1,089.89 歐元。其給付水準，每年皆依照消費者物價指數 (CPI) 調整。

CIGO 主要由國家社會安全局 (L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale ; INPS) 的社會保險基金支付，而財源主要為雇主單獨支付的相關保險費。義大利官方為最主要的社會保險基金管理機構。因此，雇主所提撥之保險費為該給付之主要來源。勞工在縮短工時期間無須繳交社會保險費，而完全由 INPS 支付，但其保險費之計算以縮減後的工資為基礎。應予一提的是，由於勞工在工時縮短期間與雇主之間的

勞雇契約形同中止，故勞工在該期間不受相關的解僱法令所保障。亦即，當雇主需要解僱勞工時，勞工即失去工作，並轉而領取失業保險給付。

關於職業訓練之規定，此一系列的 CIG 制度 (包括 CIGO 以及接下來將介紹的 CIGS 與 CS) 皆課以雇主進行員工在職訓練或其他工時以外的職業訓練之責任，否則將暫停補貼薪資。雇主在進行在職訓練的期間，需給予勞工全薪，亦即與工時縮減前之薪資水準相等。此部分之薪資補貼由雇主支付，而職訓期間所產生的訓練成本，則由中央與地方政府之預算以及歐洲社會基金 (European Social Fund) 共同支付。

#### 2. 額外的薪資保障基金給付制度 (CIGS)

CIGS 制度的財源來自福利部 (Ministero del Welfare)，而主要的適用對象為企業因為下述情形而陷入經濟困境，進而必須暫時性的縮短勞工部分或全部工時：

- (1) 企業重整。
- (2) 企業重組。
- (3) 營業內容改變。
- (4) 企業財務或其他影響運作之危機。
- (5) 企業破產。

雇主或勞工皆可獲得 CIGS 的薪資補貼。其勞工的定義，在於受該企業僱用逾 90 天的所有員工，而雇主則限於三類：

- (1) 僱用 15 名員工以上之製造業、營建業、營建業材料供應商、手工業、餐飲業與服務業公司。
- (2) 僱用 200 名員工以上之貿易公司。

### (3) 出版業。

獲得縮短工時之薪資補助的企業，依照其申請時之原因而有不同的試用期間。以重組、重整或營業內容改變申請補貼之企業而言，最長的補助期間為 2 年，於補助期間需 1 年審核一次。在大規模的經濟不景氣時期，該補助需逐年審查，最高不得超過 36 個月。以破產為由申請 CIGS 之企業，其上限為 12 個月。但可視其需求延長，最多為 6 個月。就其整體規定而言，CIGS 制度的補助期間，在 5 年內不得超過 36 個月。若有特殊情況，則應報請政府相關單位核定。其給付水準與調整機制、社會安全提撥規定以及解雇勞工之規範皆與上述的 CIGO 相同。

此外，由於上述之 CIGO 僅適用於工業部門與服務業部門依照不定期勞動契約僱用之勞工，且當時亦允許將依照定期契約僱用以及從事部分工時之勞工於工時縮減之期間解僱，除造成過半畢業生僅能獲得部分工時工作、受創甚深外，亦使以農業部門為主的南義大利各省之雇主與勞工礙難啟用該制度。據此，除引進 CIGS 以擴大涵蓋至農業部門外，2009 年開始實施之 CIGD (Cassa Integrazione Guadagni in Deroga) 甚至將定期契約工作者、部分工時工作者以及其他非典型就業之勞工納入保障 (Higgins 2011)。

### 3. 團結協約制度 (CS)

義大利於 1984 年將 CS 制度引進其勞動法規，編號 L. 863。其適用範圍，主要為面臨工時縮短（亦即工資縮減）之勞工。欲使用 CS 制度之雇主，需先透過勞資協商達成協議，並由雇主向 INPS 遞交申請文件，而 INPS 將於 30 日內回覆其決定。其主要的財源來自雇主提撥之相關社會安全

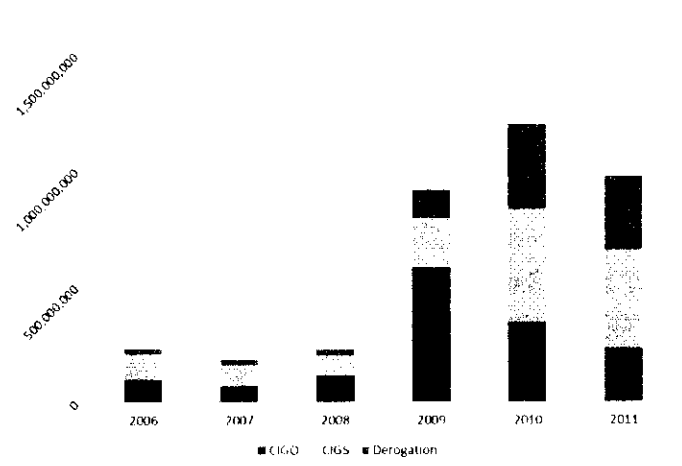
費，而部分來自勞工所提撥的社會安全費。

CS 制度所規範的團體協約形式有兩種。第一為保護式的協約 (Contratto Difensivo)，為大規模經濟衰退時期常被使用之制度，主要之目的為因應暫時性的工時縮減。另一者則為擴張性的協約 (Contratto Espansivo)，多用於非大規模經濟衰退時期的工時縮減。

根據 CS 制度所獲得的 CIG 工資補貼可同時適用於雇主與勞工；在 2009 年的修法後，甚至可適用於學徒。其適用範圍與申請工時縮短制度之事由的相關規定，大致上與上述 CIGS 所規範的內容相同。其主要之不同大致如下。第一，其工時縮短之上限為 60%。第二，就一般狀況而言，其工資補貼之上限為縮減工資的 60%，在大規模經濟不景氣的時期可達 80%。第三，在啟用 CS 制度後，CIGO 與 CIGS 兩者之使用期間共計為 48 個月 (CIGO 與 CIGS 各為 24 個月)，而義大利南部省分之使用期間最長可達 60 個月 (CIGO：24 個月；CIGS：36 個月)。第四，勞工在工時縮減期間的社會安全費用仍由 INPS 支付，而不同之處則在於政府給予雇主在社會安全費繳納上的稅賦誘因，以鼓勵其透過 CS 制度進行工時縮減。依據規定，在工時縮短期間，雇主可節省 25% 到 40% 的社會安全費用支出，而其水準主要決定於該企業所減少的工時比例。舉例而言，當勞資之間協議減少 25% 的工作時間時，雇主可以獲得 25% 的社會安全費用減免。

## (二) 實施成效

圖 6：通過 INPS 審核的縮減工時總額，2006-2011 年



資料來源：本研究依義大利國家統計局（Istituto nazionale di statistica）所提供之統計數據自行整理。

義大利國家社會安全局之統計年報指出，自 2008 年年底的金融海嘯以來，獲得 CIG 各項制度之給付的勞工人數大幅成長。一直到 2010 年年底，獲得 CIG 各項給付的人數仍占總受雇人數的 11.6%，而 2011 年年底則下降至 10.7%（INPS, 2011: 362）。圖 6 之統計數據進一步指出，在金融海嘯開始之前（即 2006 至 2008 年之間），INPS 所核准的縮短工時總額，每年僅約 2 億小時。在金融海嘯發生之後，2009 年全年所核准的縮短工時突破 9 億小時（CIG 各項給付制度之支出總額達 15.83 億歐元，約占 0.13% 的 GDP<sup>8</sup>），而隔（2010）年更接近 12 億小時。在義大利各產業漸漸從金融海

8 根據義大利國家統計局之資料，2009 年的 GDP 為 1.22 兆歐元。

嘯復甦後，又面臨歐債風暴，故 2011 年縮減之總工時數僅降至約 10 億小時。從其核准的種類觀之，2009 年多為一般性的縮短工時（CIGO），而額外的縮短工時（CIGS）以及特准延長該制度適用期間的總縮短工時共占約三分之一。然而，2010 年的結構則轉以 CIGS 與特准延長的部分大幅增加，而 CIGO 的部分則僅剩 2009 年水準的一半。就 2011 年的數據而言，CIGS 與特准延長的部分仍約維持 2010 年的水準，而 CIGO 的部分則繼續下降。由此一趨勢可知，相當部分的勞工仍處於工時縮減的期間，而原先使用 CIGO 者或已回覆正常工時，或有部分繼續停留在該制度中。

### 四、荷蘭：部分失業給付制度（Deeltijd WW）

荷蘭的縮短工時給付制度（werkijdverkorting WTV）自 1946 年便引入，成為勞動條件保障之一環。然而，一直到 2008 年年底的金融海嘯發生之前，該制度並不被用以因應景氣循環所導致之工時縮減問題，而是用於因為無法預知的事件（諸如火災、煙霧或罷工等事件）所導致的暫時性經濟困頓，並因此需要縮短勞工之工時。儘管荷蘭政府於 2008 年年底將該縮短工時給付制度之規定放寬適用於所有預期在 2 個月內將解雇 30% 以上勞工的企業，該制度仍無法有效因應該期間的大量失業或大規模工時縮減等問題。荷蘭政府當時不考慮另訂新政策以為因應，主要的考量在於使用該制度的企業在渡過該金融風暴後若無法存續，則該制度的實施反而會成為干擾荷蘭勞動力市場以及整體經濟之不利因素。因此，荷蘭政府延至 2009 年 3 月底才通過部分失業給付制度，並於同年 4 月 1 日才開始實施，以期有效解決失業與企業存續之問題。根據該制度之設計，主要給予需要暫時性的補貼並預

期在長期之下具備經濟復原能力之企業足夠的誘因申請該制度之使用。由於決策者認為此等制度有可能影響勞動力市場之配置，故附上於 2009 年 12 月 31 日終止的落日條款。然而，因為不景氣之程度超過預期，故又延長該制度之使用期間至 2011 年 7 月 1 日 (Salverda 2011; Yerkes & Van der Veen 2011)。

### (一) 給付要件

荷蘭所實施的部分失業給付制度適用於雇主與勞工。由於該制度並未規定雇主的條件，故適用所有雇主；而勞工方面，只適用在該制度實施之前 36 週之內至少受僱 26 週者。其工時縮減的程度，則訂於平均縮減該企業 20% 至 50% 之正常工時。該制度之實施期間則介於 26 到 65 週，依各企業使用該制度之勞工人數比例為準，且每間企業只限申請 1 次。其規定如下：

1. 影響 60% 至 100% 之勞工，最高可實施 39 週。
2. 影響 30% 至 60% 之勞工，最高可實施 52 週。
3. 影響 0% 至 30% 之勞工，最高可實施 65 週。

由該規定觀之，該制度基本上給予各企業之預算固定，是以各企業必須考量是否在短時間之內大規模減少企業內員工之工時，抑或是在長時間之下小規模減少企業員工之工時。若企業在該制度的有效期間或該制度終止之後的 3 個月內解僱員工，則雇主需返還 50% 的薪資補貼。此外，職業訓練之實施為部分失業給付制度核定時的必備要件。根據相關規定，職業訓練之規劃與預算皆由雇主負責。

有關社會安全提撥之繳費規定，基本上應由雇主與勞工共同分攤，但 40 歲以上勞工的社會安全費則由一般稅收支

付。應特別注意之處在於，部分失業給付制度之使用將影響失業給付之領取。亦即，若勞工在領取部分失業給付之後仍被企業解僱，則失業保險之給付水準將按其所獲得之部分失業給付總額扣減。

### (二) 給付水準

其給付水準之規定頗為簡單明瞭。在該制度實施的前兩個月，其給付補貼勞工所損失的薪資的 75%，之後則降為 70%。其薪資補貼之額度，每日不得超過 185.46 歐元。而補貼之期間長度，如前所述，最少為 26 週，最長為 65 週，可由勞資雙方進行協調。

### (三) 實施成效

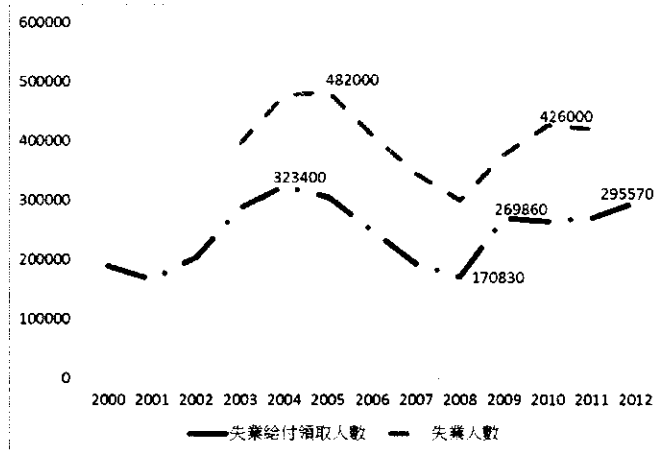
部分失業給付制度自 2009 年 4 月開始運作，2010 年 6 月底之數據顯示約 27,000 人使用該措施。至 2011 年六月底 (即該制度結束時)，使用者人數則大幅降為 1,600 人<sup>9</sup>。以 2010 年而言，該制度之使用人數僅佔同期受雇人數的 0.31%<sup>10</sup>。就領取失業保險之人數觀之 (圖 7 下方之折線)，在 2008 年年底的金融海嘯之後，荷蘭的失業給付領取人數由 2008 年的 170,830 人大幅上升至 2009 年的 269,860 人，並於 2009 至 2011 年之間維持該水準。圖 7 之數據亦指出，荷蘭的總失業人口 (上方之折線) 自 2005 年的 482,000 人高峰以

9 請參照荷蘭中央統計局於 2012 年 5 月 24 日所發之新聞稿：<http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/arbeidsmarkt-voelvlucht/korte-termijn-ontw/2006-arbeidsmarkt-vv-werkloosheid-art.hum> (2012 年 5 月 27 日查詢)。

10 按照荷蘭中央統計局之資料 (statline.cbs.nl)，2010 年的受雇者人數為 8,644,000 人。

來，在 2008 年年底降至 300,000 人。後來，由於受金融海嘯的影響，總失業人口數再次攀升，至 2010 年底達到 426,000 人，並於 2011 年底稍稍降至 419,000 人。若以獲得部分失業給付之人數與失業者總數相比，2010 年與 2011 年 6 月之比例分別為 6.1% 與 0.4%<sup>11</sup>。

圖 7：荷蘭領取失業給付與總失業人數，2000-2012 年



資料來源：本研究依荷蘭中央統計局（Centraal Bureau voor de Statistiek）所提供之數據自行整理。2000 至 2011 年之數據皆為 12 月底之資料，2012 年則為 3 月底之數據。在歐債危機衝擊之下，領取失業保險之人數在進入 2012 年之後緩步攀升，於 2012 年 3 月達到 295,570 人。有鑑於此，荷蘭政府開始討論是否重新啟動部分失業給付制度。

除了使用人數相對就業者較少之外，職業訓練制度之規劃使其難以執行。雖然雇主的職業訓練計畫為政府相關單位

<sup>11</sup> 依據荷蘭中央統計局資料庫之數據，2010 與 2011 年 6 月底之總失業人數分別為 441,000 人與 400,000 人。

核准其部分失業給付的要件之一，但雇主多只勉強符合其職業訓練規劃之義務。因此，各公司對於職業訓練之嚴謹程度不一。

此外，由前述可知，荷蘭之制度設計不如德國、法國或義大利之制度，可適用於個別產業循環之工時縮短問題。其主要之考量在於，荷蘭政府認為過去的縮短工時給付以及 2011 年 6 月底結束之部分失業給付制度或將影響勞動力市場機制，政府並無法確切掌握與得知何種產業以及哪一家企業應給予薪資補貼，故賦予勞資雙方協商該制度之使用與否以及應如何使用之權利。

### 五、小結

首先，就常被做為參考對象之德國短工津貼制度而言，其制度之優缺如下。第一，德國的短工津貼制度在暫時性的大規模失業下能夠有效維持整體社會之就業穩定，但在長期經濟不景氣之下，其效果仍不如失業保險給付有效。第二，期間過長的短工津貼制度除增加社會保險基金之負擔，亦有害積極性勞動力市場政策。儘管如此，德國短工津貼制度之優點，乃在於短工津貼之領取將不影響失業保險給付水準及其請領期間，此有助於勞工在勞資協商過程中獲得更大的選擇空間。第三，有關雇主應負擔年金保險與健康保險金之規定，使雇主在考慮使用短工津貼制度時亦須同時考量採行該制度時所可能增加之成本。此一制度設計，除可降低該制度之濫用外，在景氣逐漸復甦後，亦可促使雇主減少對該制度之依賴。第四，由於德國短工津貼制度係以企業為實施單位，而非整體產業，故各企業可自行決定所須減少的工時，以因應各企業之不同組織型態、產能與文化，使勞雇雙方得



以彈性運用。第五，平均而言，參與短工津貼制度之企業縮減約 30% 至 40% 之工時。由此可見，自 2008 年年底以來的循環性經濟蕭條對企業之強大衝擊，亦可見此等勞工保護制度為整體社會帶來極大之實益。第六，相關研究指出，由於此次金融海嘯中德國之經濟結構尚屬健全，短工津貼制度較能發揮其效用。若德國經濟遭受結構性損害時，由於勞工無法期待企業在短工津貼實施期間結束前將其重新僱用，則短工津貼制度之效果將不如失業保險給付與職業訓練制度有效。第七，德國短工津貼之運作無須另立相關之行政單位，只須沿用現有之社會保險行政組織，即可進行收取保險金與發放短工津貼。第八，相關分析顯示，在勞動保護程度較弱之國家，直接實施如德國短工津貼制度之可能性亦低（Aricò & Stein 2012; Bargain, et al. 2012; Bosch 2011; Burda & Hunt 2010; Cahuc & Carcillo 2011; Crimmann, et al. 2012; Hijzen & Venn 2011; Joachim 2010）。

第二，荷蘭的部分失業給付制度（Deeltijd WW）為四者中較為不同之積極性勞動力市場政策。按照荷蘭政府之政策思維以及該政策雛形（即 werktijdverkorting WTV）之設計觀之，由於政府欲避免或降低勞動政策影響勞動力市場自由運作機制之程度，故極度限縮此等制度之適用範圍以及實施期間。此一政策考量，符合荷蘭政府一直以來所依循的 flexicurity 原則。亦即，決策者認為一個自由的市場將促使各產業之結構進行轉變以配合該市場之調整，而勞動力也將因此一市場之調整與產業結構轉變而迅速重新配置（Heyes 2011; Van Oorschot 2004; Wilthagen & Tros 2004: 169）。在該前提下，上述兩政策之實施反成為不利於勞動力流動之因素，故應加以限縮。就其施行成效而言，獲得該給付之人數

下降係因制度本身之落日條款，但其失業人數並未因為該制度之實施而獲得改善。在實施期間，失業人數充其量僅維持原水準，並在制度結束之後向上攀升。正如 Balleer et al. (2013) 之研究指出，凡為暫時性之短工津貼或部分失業給付制度，因其政策無法長時間貫徹與持續，成效往往不顯著。

第三，此四國之短工津貼制度與部分失業給付制度皆著重於勞資雙方之溝通與協調，並透過勞資協商過程討論採用之措施以及整體配套措施之內容。以法國而言，雖規定僱用 251 人及以上的企業需透過勞資協商達成共識，但在僱用 250 人及以下的事業單位亦能以雇主於勞工之間的協商結果做為應否實施部分失業制度以及應採用哪些配套措施。就義大利的制度而言，政府透過制度之設計給予透過團體協約制度（CS）協商工時縮減的雇主相對之誘因，諸如各項社會安全提撥之減免以及給予較長的政策施行期間。荷蘭的部分失業制度亦鼓勵透過勞資協商做成決議，但其協議的內容除討論是否實施該制度外，決定實施的企業雇主與勞工則僅能就制度所提供的 4 個實施期間與給付水準的組合進行選擇。荷蘭與法國以及義大利較為不同的地方在於，勞工在協商的過程中亦須考量其所獲得的薪資補貼水準。若有必要申請失業給付，將減少其所能獲得的失業給付額度，而德國則否（Arpaia & Curci 2010）。

第四，法國、義大利與荷蘭之政策基本上以勞工之所得維持以及企業生產力之維持為主要目標，而薪資補貼與在職訓練兩制度仍無法妥善結合。有鑑於工時縮短時期的在職訓練亦為維持企業生產力的主要方式之一，此四國的相關制度皆視在職訓練或由雇主負責之其他形式的職業訓練為要件。然而，各國之相關研究報告顯示，雇主並未善盡提供在職訓

練或其他職業訓練之責任，而僅為維持薪資補貼而虛應故事 (Speckesser 2010)。

### 參、結語

由上述四個歐盟國家之短工津貼與部分失業給付制度之內涵與實施成果觀之，某種程度而言皆能於 2008 年以來之金融海嘯期間達成其政策目標：亦即，使企業能夠保有其原有之成熟勞工，抑或可透過部分失業給付制度調節工時以保障勞工之經濟安全，以使雇主能於經濟衰退期間降低其經濟負擔，更待景氣復甦後能立即回復過去之產能。換言之，不止勞資政三方在平時與經濟緊縮時期可藉由此等制度之實施以穩定就業與社會環境，並維持勞動者之經濟安全外，更為一透過「勞勞相挺」之精神，充分發揮社會連帶的一個社會安全政策 (Hajdú 2011: 50-51, & 58-59)。

此外，其多以失業保險給付為財源，補足勞工於縮減工時之部分的薪資，使其及其家庭得以於該期間維持一定之生活水準。其中，以德國短工津貼之成效最為卓著；其不只獲得諾貝爾經濟學獎得主之讚揚外，亦為歐盟與世界各國，甚且為我國（如：行政院勞工委員會職業訓練局 2009），參考與學習之對象。由歐盟之相關制度發展可再次證明：短工津貼與部分失業制度之價值，不僅在於個人所得之保障與維持，更在於社會秩序之安定以及經濟之復興與發展。其亦得以證明，勞工問題每每需要外化處理：即須另設制度，另有法律關係，並以社會安全制度與社會法為其必要之形式與內涵。

雖然我國政府在 2008 年年底金融海嘯發生後不久即已赴德國考察其短工津貼制度，惟後續政策規劃多著墨於以職訓

為因應方式，而缺乏全面性規劃勞工面臨大規模工時縮減時所應採行之所得安全維持政策。再者，僅妥協於無薪假之使用，而未更積極研擬勞工之經濟安全保障政策，以致於如目前具有諸多啟動限制，卻無法實際保障勞工經濟困境的「就業保險促進就業實施辦法」。此外，對於保障原兼有兩份或以上之部分工時工作作為主要之經濟來源，但因金融海嘯而失去其中一份或數份部分工時工作，或於該時期因產能不足而被迫大量縮減甚或完全失去工時，導致其生活陷入困境者，我國亦未擬訂相對應之部分失業給付制度以保障此等勞動者之所得安全。

就未來相關政策與制度之規劃觀之，若未能妥善規劃並落實短工津貼制度，則應至少引進部分失業制度。如此一來，一方面，當以多份兼職工作為主要收入來源之勞工失去其中一份或多份工作時，即可因自該份兼職工作失業而獲得部分所得中斷之保障。另一方面，當面臨工時大幅，甚或完全縮減而被迫無薪休假時，受雇者可依其被迫縮減之工時獲得部分失業給付制度之經濟安全保障。就此，方可充分因應當前勞動力市場漸以非典型僱用為主之趨勢；除可提供相對應之經濟安全保障外，亦可確切達成就業促進之目標。

## 參考文獻

- 吳姿慧 (2011), 我國「無薪休假」之現況與爭議問題——以德國短工制度 (Kurzarbeit) 為參照對象, 政大法學評論第 120 期, 339-415 頁。
- 林佳和 (2010), 面對就業危機之僱用安定措施——德國政府 2008/09 方案與短工制度, 北縣勞工第 6 期, 23-28 頁。
- 行政院勞工委員會職業訓練局 (2009), 考察德國僱用安定相關措施, 臺北市: 行政院勞工委員會職業訓練局。
- Aricò, F. R., and Stein, U. (2012), Was Short-time Work a Miracle Cure during the Great Recession? The Case of Germany and Italy, *Comparative Economic Studies* 54(2):275-297.
- Arpaia, A., and Curci, N. (2010), EU Labour Market Behaviour during the Great Recession (Economy Paper No. 405), Brussels: European Commission.
- Askenazy, P. (2013). Working Time Regulation in France from 1996 to 2012, *Cambridge Journal of Economics* 37(2):323-347.
- Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., and Merkl, C. (2013), Does Short-time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis (Keil Working Paper No. 1836), Kiel, Germany: Kiel Institute for the World Economy.
- Bargain, O., Immervoll, H., Piechl, A., and Siegloch, S. (2012), Distributional Consequences of Labor-demand Shocks: The 2008-09 Recession in Germany, *International*

- Tax and Public Finance* 19:118-138.
- Bosch, G. (2011), The German Labour Market after the Financial Crisis: Miracle or Just a Good Policy Mix? in D. Vaughan-Whitehead (ed.). *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Burda, M., and Hunt, J. (2010), What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? (Brookings Papers on Economic Activity (BPEA) Conference Paper), Washington D.C.: Brookings Institute.
- Cahuc, P., and Carcillo, S. (2011), Is Short-time Work a Good Method to Keep Unemployment Down? (IZA DP No. 5430), Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Calavrezo, O., Duhautois, R., and Walkowiak, E. (2009), The Short-time Compensation Program in France: An Efficient Measure against Redundancies? Document de travail du CEE n. 114.
- (2010), Short-Time Compensation and Establishment Exit: An Empirical Analysis with French Data. IZA DP No. 4989, Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Calavrezo, O., and Lodin, F. (2012), Short-time Working Arrangements in France during the Crisis: An Empirical Analysis of Firms and Employees, *Comparative Economic Studies* 54(2):299-320.
- Crimmann, A., Wießner, F., and Bellmann, L. (2010), The German Work-sharing Scheme: An Instrument for the Crisis. *Conditions of Work and Employment Series No. 25*, Nuremberg: Institute for Employment Research.

- (2012), Resisting the Crisis: Short-time Work in Germany, *International Journal of Manpower* 33(8):877-900.
- Eichhorst, W., and Marx, P. (2011), Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility, *Journal of European Social Policy* 21(1):73-87.
- Gautié, J. (2011), France: Protecting the Insiders in the Crisis and Forgetting the Outsiders, in D. Vaughan-Whitehead (ed.), *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Glassner, V., and Keune, M. (2010), Negotiating the Crisis? Collective Bargaining in Europe during the Economic Downturn (Industrial and Employment Relations Department, Working Paper No. 10), Geneva: International Labour Office.
- Gonthier, P. (2012), Why Was Short-time Work Unattractive during the Crisis?, Berkeley: Institute for Research on Labor and Employment, UC Berkeley.
- Hajdú, J. (2011), Social Protection of the Unemployed, document presented at the “X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, 21 al 23 de septiembre, Sevilla, España.
- Heyes, J. (2011), Flexicurity, Employment Protection and the Jobs Crisis, *Work, Employment and Society* 25(4):642-657.
- Higgins, N. (2011), Italy: Limited Policy Responses and Industrial Relations in Flux, Leading to Aggravated Inequalities, in D. Vaughan-Whitehead (ed.), *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*,

Cheltenham: Edward Elgar.

- Hijzen, A., and Venn, D. (2011), The Role of Short-time Work Scheme during the 2008-09 Recession' OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 115, Paris: OECD Publishing.
- ILO (2010), *Employment and Social Protection Policies from Crisis to Recovery and Beyond: A Review of Experience*, Geneva: International Labour Office.
- INPS (2011), *Rapporto Annuale 2011*, Roma: Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS).
- Joachim, M. (2010), The German Labour Market Response in the World Recession: De-mystifying a Miracle, *ZAF* 42:325-336.
- Krugman, P. (2009), Free to Lose, *New York Times*, 12 December 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/11/13/opinion/13krugman.html>.
- Rangone, M., and Solari, S. (2012), From the Southern-European Model to Nowhere: The Evolution of Italian Capitalism, 1976-2011, *Journal of European Public Policy* 19(8):1188-1206.
- Sacchi, S., Pancaldi, F., and Arisi, C. (2011), The Economic Crisis as a Trigger of Convergence? Short-time Work in Italy, Germany and Austria. Carlo Alberto Working Paper No. 199, Moncalieri: Collegio Carlo Alberto.
- Salverda, W. (2011), The Netherlands: Is the Impact of the Financial Crisis on Inequalities different from in the Past?' in D. Vaughan-Whitehead (ed.), *Work Inequalities in the*

- Crisis, Cheltenham: Edward Elgar.
- Shelburne, R. C. (2012), Restoring Stability to Europe (Discussion Paper Series No. 2012.3), Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- Speckesser, S. (2010), Employment Retention in the Recession: Microeconomic Effects of the Short-time Work Programme in Germany, Nuremberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.
- Tito, B., and Bruecker, H. (2011), Short-time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession. IZA DP No. 5635, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Van Oorschot, W. (2004), Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in the Netherlands, 1980-2000, *International Journal of Social Welfare* 13(1):15-27.
- Will, H. (2010), Kurzarbeit: makroökonom(etr)ische Erkenntnisse über einen klassischen allrounder, paper presented at the 7th IWH/IAB Workshop on Labour Market Policy and Wage Policy after the Crisis, 21-22 October, Halle, Germany.
- Wilthagen, T., and Tros, F. (2004), The Concept of "Flexicurity": A New Approach to Regulating Employment and Labour Market, *Transfer* 2:166-186.
- Yerkes, M., and Van der Veen, R. (2011), Crisis and Welfare State Change in the Netherlands, *Social Policy & Administration* 45(4):430-444.

## 部分工時的勞動法與社會法保障

林佳和\*

### 目次

- 壹、主要提問：部分工時規範體系與思維的找尋？
- 貳、部分工時勞動之法釋義學框架——臺灣現有的嘗試
- 參、部分工時勞動之法釋義學框架——作者的嘗試
  - 一、放置於非典型勞動理論觀察脈絡中
  - 二、本於臺灣特有問題關聯之初步建構
- 肆、部分工時勞動成立之實質控制
  - 一、規避法律行為之禁止
  - 二、普遍實質理由之要件
- 伍、部分工時勞動條件保障
  - 一、原則：勞動法令之適用與平等對待原則
  - 二、雇主指示權
  - 三、工資
  - 四、勞務給付障礙
  - 五、休例假日工作工資
  - 六、特別休假

\* 國立政治大學法學院助理教授