



元照出版提供 請勿公開散布

# 在疫情敲磚之下， 「僱用安定措施」仍未能應門？！ ——以我國減班休息之薪資補貼制度為 核心

吳 姿 慧\*

## 要 目

壹、前 言	(二)實施方式
貳、德國短工制度與短工津貼之介紹	三、短工津貼之申請與發放
一、德國勞動市場受疫情影響之 概況與迄今之因應措施	(一)短工津貼之法源、歷程及性質
(一)德國勞動市場受疫情影響之 概況	(二)申請要件
(二)德國政府之因應措施與其 特色	(三)津貼之發放與金額
二、短工制度之意義與實施	四、短工津貼之申請建立勞動法與 社會法之連結關係
(一)意義與目的	(一)短工津貼之雙階審核制
	(二)短工津貼建立經濟關係與集體 法關係之網絡

DOI : 10.53106/102398202022060169001

\* 政治大學勞工研究所副教授，德國圖賓根（Tübingen）大學法學博士。本文感謝兩位匿名審查委員提供寶貴意見，並已依審查建議完成修正，惟，內容仍由作者自負文責。

投稿日期：一一〇年七月三十日；接受刊登日期：一一〇年十一月八日

責任校對：張碧霞



參、我國關於減班休息與對減少工資  
差額補貼之相關規定

一、新冠疫情對於我國勞動市場之  
影響

- (一) 新冠疫情對於勞動市場之影響  
與行政部門之措施
- (二) 勞動部針對減班休息減少工資  
採取之措施

二、我國減班休息之薪資差額補貼  
相關規範

- (一) 僱用安定措施之制訂背景
- (二) 「就業保險法」與促進就業
- (三) 「就業服務法」與促進就業

肆、檢討與建議

一、我國無薪休假與薪資差額補貼  
相關問題之檢討

- (一) 無薪休假於我國勞動市場已非  
罕見現象但僅於重大事件才受

矚目

- (二) 僱用安定措施以整體經濟情  
勢、非以受無薪休假影響之勞  
工之狀態為定位導致迄今未曾  
啟動之尷尬

- (三) 僱用安定措施以就業保險失業  
率作為啟動門檻之疑慮

二、本文觀點與建議

- (一) 以僱用安定措施作為實施無薪  
休假時工資補貼常態性之制度  
有其必要

- (二) 政策如仍續採就業保險失業率  
作為啟動門檻應有精細之分類

- (三) 就業保險財務平衡應預為規劃

- (四) 僱用安定措施與安心就業計畫  
或充電再出發多軌並行可發揮  
促進就業相互輔助之作用

伍、結 論



## 摘 要

就業保險促進就業實施辦法之「僱用安定措施」為我國作為企業面臨「無薪休假」實施減班休息時，對勞工減少工資給予薪資差額補貼之制度。然本措施自二〇一〇年公布施行迄今已逾十餘年，即使在新冠疫情衝擊勞動市場致企業實施無薪休假之家數寫下歷史新高，仍未能啟動，本文認為其因在於兩大定位問題，第一，僱用安定措施並非作為常態性制度；以及第二，本制度之啟動係以整體經濟嚴峻為指標，並非以受無薪休假影響之勞工及減少工資所呈狀態為核心，故本文呼籲應將僱用安定措施作為實施無薪休假時補貼工資之常態性制度，並於文中提出修正建議，以因應在我國勞動市場中已非偶見之無薪休假現象，對受到外在嚴重不景氣衝擊而同意減班休息之勞工，得暫時獲得薪資差額補貼並避免解僱。

**關鍵詞：**僱用安定措施、僱用安定計畫、無薪休假、減班休息、短工制度、短工津貼、薪資補貼、就業保險、就業促進、就業安定

## 壹、前言

二〇〇八年因雷曼兄弟次級房貸事件導致世界各國金融體系幾近崩盤，企業因應景氣急速下降採取諸多措施，勞動市場受到人事縮減影響，引發大量解僱（失業）或減薪之問題，我國亦首次面臨龐大「無薪休假」浪潮，與企業大量減少工時甚至停工下，對於勞工減少之工資卻苦無專門補貼薪資制度之窘境，基此，二〇一〇年勞動部依就業保險法第12條之授權訂定「就業保險促進就業實施辦法」，以其中第2章「僱用安定措施」之規定作為給付依據。然而本辦法自公布施行迄今已逾十餘年，即使面對嚴峻新冠疫情衝擊勞動市場，無薪休假之企業家數寫下歷史新高，仍未能啟動；取而代之是，勞動部發布「安心就業計畫」之行政規則，以就業服務法之就業安定基金作為經費來源，補貼減班休息勞工之薪資差額；凸顯的問題是，「僱用安定措施」之功能究竟何在？在疫情敲磚之下，仍未能應門，實值深思。

本文即擬探討作為減班休息減少工資法制上專門之補貼制度之僱用安定措施，迄今未能啟動之因，其中包括本制度興起背景、目的、特色與相關規範之介紹與分析。因德國長期以來即有類似本制度之「短工津貼」制度（*Kurzarbeitergeld*），作為因經濟原因或不可避免事件致勞動市場產生重大停工或縮短工時並減少薪資時，給付薪資差額之機制<sup>1</sup>，二〇〇八年即以此度過金融危機對勞動市場之衝擊，成效備受好評<sup>2</sup>；本次疫情席捲全球，勞動市場再陷困

<sup>1</sup> Vgl. *Grobys/Panzer-Heemeier*, Kommentar Arbeitsrecht, 3. Aufl., 2017, Rn. 1.

<sup>2</sup> 論者常以「打開救援的降落傘」（*Rettungsschirme*）來形容短工津貼之啟動與發放，vgl. *Zieglmeier*, Corona-Schutzschirm: Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, DStR 2020, S. 729 ff.; *Stück*, Corona Covid-19 und Compliance: Aktuelle arbeitsrechtliche Aspekte zur präventiven und repressiven Bewältigung der viralen



境，德國政府同樣以該項常態性之制度作為因應，無薪休假人數於二〇二〇年四月創下802萬人之歷史新高，今年（二〇二一年）四月份通報之人數降為約為234萬人，估計四月份確保了130萬個工作位，使之暫時免於解僱<sup>3</sup>；本文擬以德國制度為參，檢討我國僱用安定措施並提出建議。

本文檢討本項制度會以過去歷史事件或當前國內外疫情為例，因疫情持續當中，許多相關數據或行政措施仍在進行，隨時有變，本文約以二〇二〇年一月至二〇二一年六月所能蒐集之數據或實施之制度為討論範圍；另，「無薪（休）假」一詞雖非法律名詞，然法規中與之概念相同者，亦無統一名詞，如「減班休息」<sup>4</sup>、「約定縮減工時依比例減少薪資」<sup>5</sup>、「協商減少工時及工資」<sup>6</sup>均有使用，各有其法制或歷史意涵，本文視論文脈絡之需而交錯使用，併此敘明。

---

Herausforderung, CCZ 2020, S. 218.

<sup>3</sup> 參見[https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-juni-2021\\_ba147064.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-juni-2021_ba147064.pdf)，與之有關之分析報告為第8-10頁，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>4</sup> 見勞動部2020年4月20日訂定之「勞動部對受嚴重特殊傳染性肺炎影響勞工紓困辦法」第4條，以及「安心就業計畫」第一點將勞雇雙方協商同意暫時縮減工作時間及減少工資期間，簡稱為減班休息。

<sup>5</sup> 見勞動部2010年5月3日訂定之「就業保險促進就業實施辦法」第8條。

<sup>6</sup> 見勞動部2011年發布之「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」函文第六點。

## 貳、德國短工制度與短工津貼之介紹

### 一、德國勞動市場受疫情影響之概況與迄今之因應措施

#### (一) 德國勞動市場受疫情影響之概況

自二〇一九年底、二〇二〇年初爆發嚴重特殊傳染性肺炎以來（COVID-19；以下本文均以新冠疫情代稱）延燒至今似未見完全止歇之跡，為對抗疫情，各國採取封城或限制部分行業，特別是對移動性或人群密集接觸之工作，以不同階段之封城、限制社交活動或其他限制措施對抗疫情，在幾波反覆解封與限制之下對於全球經濟與景氣均造成重大衝擊，亦使勞動就業市場受到巨大影響。依據德國聯邦勞動署（Bundesagentur für Arbeit, BA）之統計<sup>7</sup>，截至二〇二一年三月德國約有280萬之失業人口，總體失業率為6.2%，此一數字雖較前一個月略為減少，與前一年度同時期（疫情開始傳播之際）相較，仍高出49萬2千人。

至於短工制度之實施，以二〇二〇年為例，二月份通報之事業單位數為689,594間，三月份為691,137間，就整體通報家數而言，二、三月通報家數雖增加不到2千家，均為69萬間左右，然因企業實施短工制度而受影響之人數，卻在這兩個月間大幅增加，由二月份之41,240人（約4萬人），三月份瞬間升高至2,638,662人（約263萬人），高達64倍，占社會保險投保人數之8.0%；次月（二〇二〇年四月）實施短工制度者，更達疫情以來通報人數單月最高紀錄

<sup>7</sup> 截至2021年1月之官方統計，德國總就業人口約為4,435萬，參加社會保險之被保險人為3,351萬人，受僱勞工之失業率為6.2%，其中德國人失業人數約占4.9%、外國人數則為15.0%，德國總人口數約為8,300萬，本文關於德國就業與勞動市場之相關統計，均參考官方網頁，[https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-marz-2021\\_ba146910.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-marz-2021_ba146910.pdf)，最後瀏覽日：2021年6月30日。



之8,024,313人（約802萬人），占社會保險投保人數之17.9%，較二〇〇八年金融風暴引發無薪休假浪潮通報最高峰時之144萬人（二〇〇九年五月）<sup>8</sup>高出甚多。在三月、四月及五月連續3個月份均超過百萬之通報人數後，自六月起逐漸減少短工之人數，合計二〇二〇年全年實施短工制度之人數，總共為14,375,696人，超過1千400萬名勞工曾縮短工作時間並減少薪資，約為前一年（二〇一九年）全年近36萬人曾實施短工制度之40倍，此亦為德國短工制度至今最高紀錄。

自二〇二一年起德國通報人數則逐月漸緩，每月人數均低於百萬人，二〇二一年四月約為234萬人，占社會保險投保人數之7%，較前一年同期（二〇二〇年四月）達802萬最高峰之人數，已減少將近600萬人；截至二〇二一年五月通報人數為112,023萬（約11萬人）之受僱勞工，較前一年同時期減少90.2%<sup>9</sup>，無薪休假人數已減少超過九成以上。

至其功能評估，依德國聯邦勞動署二〇二一年六月二十四日所為之統計與報告指出，二〇二一年四月份通報實施短工制度所減少之工作時數，平均為減少55%<sup>10</sup>、確保了130萬個工作位子暫時免於解僱<sup>11</sup>。

---

<sup>8</sup> Mückl/Götte, Kurzarbeitergeld als insolvenzgeeignetes Sanierungsinstrument?, NZI 2020, S. 875.

<sup>9</sup> 最新德國聯邦勞動署統計數字參見[https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-juni-2021\\_ba147064.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-juni-2021_ba147064.pdf)，與通報短工制度有關者為第58、59頁，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>10</sup> 其他之通報月份，例如2021年3月通報者平均減少之工作時數為減少53%，2020年10月為37%，疫情以來單月通報最高人數之2020年4月則平均為減少51%。

<sup>11</sup> 同註3。

## (二) 德國政府之因應措施與其特色

### 1. 第一波促進勞動措施之政策與立法

面對此波因疫情所致之全球性危機——無論是對於健康、經濟或政治層面都是嚴峻之挑戰，德國政府對於勞動市場之困境，如同二〇〇八年因次級房貸引爆之金融危機，同樣採取以社會法（*Sozialrecht*）範疇內之勞動促進措施（*Arbeitsförderung*）作為因應<sup>12</sup>。首先，其於二〇二〇年三月十三日以「史無前例迅速之立法過程」（*in einem beispiellosen Eilverfahren*）<sup>13</sup>在一日之內通過「因應危機改善短工津貼規定之限時法」（*Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld*）<sup>14</sup>，授權行政機關發布相關命令，據此聯邦政府於二〇二〇年三月二十五日發布「短工津貼寬鬆命令」（*Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit ; Kurzarbeitergeldverordnung – KugV*）<sup>15</sup>，且溯及自二〇二〇年三月一日生效。重點計有：

(1) 放寬申請短津貼之要件，將因實施短工制度而減少薪資幅度10%以上之受僱勞工比例，由現行法所定之三分之一降為十分之一的勞工受到影響時，企業即得提出申請。

(2) 實施短工期間雇主應支付之社會保險保費，由聯邦勞動署支付。

<sup>12</sup> 其中關於短工津貼制度於歐洲多數國家早已有多年之實施經驗 Vgl. *Schulten/Müller, Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise – Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa*, s. dazu *FD-ArbR* 2020, S. 428233.

<sup>13</sup> 德國聯邦政府於2020年3月12日提出草案，聯邦眾議院於一日之內完成法案三讀程序，同日聯邦參議院予以同意完成立法，3月14日公布、3月15日開始施行。

<sup>14</sup> Vgl. *BGBI. Teil I*, 12/2020 v. 14.03.2020.

<sup>15</sup> *BGBI. I* 2020, 595.



(3)派遣勞工亦得領取短工津貼。

(4)實施短工制度之前，工時帳戶如有工時負債之情形時應先使用之審查原則，予以廢除。

觀察上述德國政府之因應措施可發現其特色是：

(1)短工津貼之發放，係以社會法中既有之規範——社會法第3編「勞動促進」(Arbeitsförderung)第95-108條之相關規定為基礎，另針對發生特殊狀況時，部分要件予以修正或增刪。

(2)當發生對於整體勞動市場發生超乎尋常之重大事件時(außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt)，依社會法第3編第109條第1項、第1a項與增定之第5項之規定，得授權德國聯邦政府或是授權聯邦勞動與社會部，無須經聯邦參議院之同意，採限時法或限時命令之方式針對短工津貼之實施期間<sup>16</sup>、特殊行業之需求<sup>17</sup>，或因特殊狀況之加給<sup>18</sup>發布有別於社會法第95條以下申請短工津貼之相關規定，並授權行政機關發布相關命令。

(3)由於有上述之授權規定，行政機關得依事件之發展狀況，隨時以限時法延長或迅速調整第3編勞動促進之相關規定。以本次新冠病毒疫情為例，二〇二〇年二月份通報實施短工制度之人數僅約為4萬人，三月份瞬間爆衝至263萬人，一個月內無薪假人數成長64倍，聯邦政府立即於三月十三日一天之內通過短工津貼措施之相關

<sup>16</sup> 例如第109條第1項關於實施期間行政機關得發布延長為24個月之規定，及第5項關於實施短工制度受影響人數工資比例、是否為無法避免之措施之認定等要件，均得以行政命令為之。

<sup>17</sup> 例如第109條第2項行政機關得發布因受季節性原因導致嚴重減少工時之行業範圍之命令。

<sup>18</sup> 例如第109條第3項行政機關得以團體協商當事人之約定為基礎，發布關於特殊類型之短工津貼，依法另外附加之冬季津貼(Zuschuss-Wintergeld und Mehraufwands-Wintergeld)，應否發放、發放對象以及金額等之命令。



修正案，並溯及自三月一日適用，得與該月實施短工人數爆衝之情況，完全接軌，使該月實施短工制度者得及時申請薪資差額之補貼。

事實上，前述修正或增訂之內容，並非此次新冠疫情下全新之修正措施，部分於二〇〇八年為對抗全球性金融風暴在二〇〇九年三月二日通過「德國僱用安定與穩定法」（Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland）之包裹立法，即已推出<sup>19</sup>，只是因為其為限時法之性質，多數僅適用至二〇一〇年底即又回歸社會法既有之規定，本次因應疫情之修正或增訂，與之相較內容極為類似，適用期間同樣也採限時法，多數規定適用至二〇二一年十二月三十一日。

隨後德國政府又分別於二〇二〇年三月二十七日制定「因應新型冠狀病毒寬鬆社會保險要件及投入與確保就業服務措施法案」（Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2; Sozialschutz-Paket），以及於四月二十三日公布「社會保護包裹」（Sozialschutz-Paket）之包裹立法<sup>20</sup>，緊接著再於二〇二〇年五月二十日制定「對抗冠狀病毒傳染病之社會措施」並推出第二次包裹立法——「社會保護包裹II」（Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie; Sozialschutz-Paket II）<sup>21</sup>，前後兩次之包裹立法均為減緩傳染病導致社會與經濟困難，採取各項社會措施涉及之法規予以修正，或授

<sup>19</sup> BGBl I/2009, 416; 關於其詳細內容可參見林佳和，德國短工津貼制度——政策思維、實踐經驗與法制內容之介紹，載：短工津貼與部分失業給付之比較研究，頁1-38，2016年4月。

<sup>20</sup> BGBl. I S. 575 (Nr. 14).

<sup>21</sup> BGBl. I S. 1055 (Nr. 24).

權行政機關發布命令，對社會保險之要件及適用範圍（如短工津貼與失業給付）予以擴大或延長，此外更著重加強職業訓練，以及對於有就業意願但就業能力不足者等所為之社會服務措施<sup>22</sup>，採取若干修正以確保促進就業之設施或機制繼續運作，其他則如因傳染病無法到庭，透過影音視訊等同步視訊進行偵訊審判程序之法規修正，以確保勞動社會法院發揮運作功能等相關之包裹立法。

## 2. 第二波修正與延長

由於疫情隨時空以及各項防疫措施持續變化，上述促進方案之法規均採限時法且滾動修正，目前之最新修正狀況如下：

(1) 針對前述第一次之授權命令（即二〇二〇年三月二十五日發布之「短工津貼寬鬆命令」）之修正：聯邦政府於二〇二〇年十月二十八日發布修正<sup>23</sup>，主要修正內容為，對於二〇二一年三月三十一日前已開始實施短工制度者，關於申請短津貼之要件以及工時帳戶審查原則等放寬規定，延長適用至二〇二一年十二月三十一日；派遣事業單位於二〇二一年三月三十一日前已開始實施短工制度者，派遣勞工亦得領取短工津貼之規定，同樣延長適用至二〇二一年十二月三十一日。此外，實施短工期間雇主應支付之社會保險保費全額由聯邦勞動署支付之規定，延長適用至二〇二一年六月三十日；二〇二一年七月一日起至二〇二一年十二月三十一日止雇主負擔之保險費，僅退費50%，亦即聯邦政府非再全額補貼保費。

(2) 發布第二次授權命令（Zweite Kurzarbeitergeldbezugsdau-

<sup>22</sup> 此應與德國2002年之後的積極勞動市場政策再度轉往以職業訓練為主有關。德國開始補貼自我就業和短期的訓練方案，學者Sell認為此種新的積極勞動市場政策取向，是逐漸往快速（faster）和便宜（cheaper）的積極勞動市場政策取向邁進。引自古允文，我國就業促進目標下之勞、社政福利服務整合規劃，頁207以下，2016年8月。

<sup>23</sup> BGBl. Teil I, S. 2259.



erverordnung – 2. KugBeV)<sup>24</sup>：聯邦政府於二〇二〇年十月十九日發布第二次授權命令，重點為二〇二〇年十二月三十一日以前已開始實施短工制度者，最長可實施24個月，本辦法適用至二〇二一年十二月三十一日止。

(3)訂定「因應冠狀病毒傳染病僱用安定法；下簡稱冠狀病毒僱用安定法」（Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie; Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG)<sup>25</sup>：由於疫情延燒更熾，實施短工制度受到影響之人數累計已達數百萬，聯邦政府於二〇二〇年十二月三日施行之「冠狀病毒僱用安定法」，以包裹立法方式修正了許多社會法第3編以及其他法律之規定，這些修正基本上亦為限時法，重要者例如第421c條之修正，新規定允許實施短工之勞工在領取短工津貼之補助下，同時另為微量工作（geringfügige Beschäftigung）<sup>26</sup>之兼職工作，只要其原工作減少之所得、勞動署發放之短工津貼，以及兼職所得，三項所得合計未超過原先工作之薪資即可，兼職所得不計入實領工資之內。另外關於短工發放之金額亦有修正，對於減少工作時間與減少之工資超過50%以上者，短工津貼之金額採取階梯式發給，自第4個月起對於差額有超過50%以上之勞工發給差額之70%、第7個月起給予差額之80%之短工津貼。不過這項規定同樣為限時法（詳見後面關於津貼之發放）。

觀之前述德國政府面對此波疫情採取之包裹立法，除對短工津貼之申請要件與金額予以調整外，相當多之修正與職業訓練或教育

<sup>24</sup> BGBl. Teil I Nr. 46, 2165.

<sup>25</sup> BGBl. Teil I, S. 2691.

<sup>26</sup> 依社會法第4編第8條指未超過3個月、工資未超過最低工資之450歐元之邊際型工作，故又稱為„Minijob“或是„450-Euro-Job“。



促進有關，可知德國政府面對嚴重不景氣時著重各種積極促進措施，並搭配各種補貼措施。

對於前述德國政府所為之因應措施，讚譽者認其表現乃迅速面對挑戰具運作功能之議會民主成效，給予很高評價<sup>27</sup>，不過為因應疫情對於短工津貼制度一連串之鬆綁，包括申請要件、審查標準以及發放金額均予擴大或放寬，也非毫無受到質疑或批評，特別是對於工時工資減少超過50%以上之勞工，發放可長達24個月階梯式提高之津貼，是否確實達到短工制度所欲之激勵效果還是反其道而行；提高與延長之津貼給付，對於聯邦勞動署將造成相當沉重之預算壓力<sup>28</sup>，此外，因欠缺評估報告亦無從得知補貼之受惠對象是否確實是真正需要者，均值觀察<sup>29</sup>。然而多數學者仍認為，迅速提高短工津貼之發放與金額均是正確作法，但值疫情危機僱用機會大減之際，亦有論者認為失業津貼之發給未如短工津貼予以相同之延長，亦是問題所在<sup>30</sup>。

就總體成效而言，在全球以及歐洲普遍受疫情之困，經濟與就業市場均因不景氣而致失業率上升，德國各方於疫情之始之評估即

27 參見德國前聯邦勞動法院之評論Düwell, Kurzarbeit in der Corona-Krise – Gesetz und Verordnung zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld, in: *juris-PraxisReport Arbeitsrecht*. Nr. 13, 2020.

28 根據聯邦勞動署之估算2021年之給付，將高達60億歐元。

29 詳見2020年11月16日由德國國會「勞動與社會委員會」由Dr. Matthias Bartke (SPD)針對草案主持之公聽會，與會之德國經濟研究所Holger Schäfer、聯邦勞動署「勞動及職業研究所」Professor Bernd Fitzenberger所提之看法與擔憂，<https://www.bundestag.de/ausschuesse/a11/Anhoerungen/803342-803342>，最後瀏覽日：2021年6月30日。

30 參見社會學者Prof. Dr. Stefan Sell以及Prof. Dr. Peter Bofinger於前述公聽會中指出之問題。



看壞就業市場，認為工作時間必然大量降低並引發失業<sup>31</sup>。不過與歐洲各國相較，德國失業率並未因之失控，多數認為此仍與德國實施短工制度奏其功效有關<sup>32</sup>，因此德國聯邦勞動與社會部（Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS）於今年度（二〇二一年三月份）關於勞動市場施政簡報中指出，未來仍將以短工制度以穩定就業市場、避免失業為因應受疫情影響之勞動市場之主要手段<sup>33</sup>。

## 二、短工制度之意義與實施

### （一）意義與目的

短工制度（Kurzarbeit）指雇主暫時性減少勞動契約約定之工作時間並減少工資給付，且預計不久後重返原本約定之工作狀態<sup>34</sup>，故其為減少企業向來之工作時間（übliche Arbeitszeit）並相對減少

<sup>31</sup> Vgl. IAB-Kurzbericht 7/2020, 5（其中關於3月份時之評估報告）。

<sup>32</sup> 例如德國科隆經濟研究所（Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.，簡稱IW）之調查與分析報告指出，短工制度對於此波疫情所致之勞動市場仍為最重要之緩衝機制，對於預防失業發揮非常重要之功能，vgl. Schleiermacher/Stettes, 2020, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/Kurzbericht-2020-Kurzarbeit.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/Kurzbericht-2020-Kurzarbeit.pdf)，最後瀏覽日：2021年6月30日；另外，GIB等非官方性之研究機構亦持相同之研究結果，<https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/kurzarbeit-in-zeiten-von-corona>，最後瀏覽日：2021年6月30日；巴伐利亞邦社會法院法官Zieglmeier亦認為，新冠肺炎實施之短工津貼實為保護企業與穩定工作位子之重要基石，vgl. Zieglmeier/Rittweger, Corona-Kurzarbeitergeld: Aktuelle Hindernisse und typische Kontrollfelder nach der Krise, NZA 2020, S. 685.

<sup>33</sup> Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/arbeitsmarktzahlen-maerz-2021.html>，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>34</sup> BAG v. 10.10.2006 – 1 AZR 811/05, NZA 2007, 637.

工資之暫時性措施<sup>35</sup>。

造成企業暫時性減少工作時間之原因相當多，有來自經濟因素或是因無法避免之事件導致嚴重不景氣，訂單因而減少而需要減少勞工之工作時間；亦有外部原因，致使企業打算調整自身之組織結構，在調整或轉型過程中，企業之全部或部分暫時性之無法運作，導致工作時間需求降低而需實施短工制度；此外，企業因預計大量解僱勞工（*Massenentlassung*），向聯邦勞動署通報之後於閉鎖期間（*Sperrfrist; Zwischenzeit*）如無法使勞工繼續為全時工作，雇主亦得於主管機關之允許下，實施短工制度；當然，尚有因季節性之原因例如冰天雪地之冬季期間，部分行業（如建築業）無法施工，同樣造成企業必須暫時性減少工作時間之需求。目前新冠肺炎所致部分行業嚴重不景氣之減少工作，德國聯邦政府於二〇二〇年十月十九日發布第二次授權命令將二〇二〇年十二月三十一日以前已開始實施短工制度者，最長可實施24個月，則為前述第109條所定之整體勞動市場發生超乎尋常之重大事件（*außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt*）之情況，本文底下之論述將以一般性／景氣型之短工津貼為主，暫不論其他。

因經濟性原因或無可避免之事件發生導致嚴重不景氣，企業訂單急速萎縮利潤隨之降低，如時間持續，可能導致企業不堪成本負擔或獲利嚴重減損而須裁員，即為企業原因類型之解僱（*betriebsbedingte Kündigung*）<sup>36</sup>或甚至大量解僱，此際如雇主藉

<sup>35</sup> Vgl. *Schaub/Koch, Arbeitsrecht von A-Z*, 25. Aufl., 2021.

<sup>36</sup> 不過不可忽略的是，企業實施短工制度並非意謂企業以企業原因之解僱即為有效，兩者基本上是排斥性的概念（*Exklusivitätsverhältnis*），前者乃為因應突發性事件或不景氣所為之暫時性措施；後者則是累積一定程度之業務緊縮或虧損導致多餘人力閒置已久無法安置而需裁員，故解僱需符合社會相當性，在試圖採取包含縮短工時等其他手段，經評估企業之虧損或緊縮已無可



由短工制度之實施，得以減少人力負擔之成本，同時保有僱用之勞工，省卻未來復甦後重新招募人力與訓練之人事成本與不便；對勞工而言，則得藉由縮短工作時間以保有工作，避免因不景氣致解僱帶來失業之衝擊與重新覓職之風險。短工制度之目的與功能即在此，至其實施範圍，非必須以企業整體，僅針對部分部門實施短工制度亦可<sup>37</sup>。

然而，工作時間與工資之減少涉及勞動契約之變動，勞雇間之工作時間固然由雙方勞動契約予以約定，然其約定不得違反工時法（*Arbeitszeitgesetz*）<sup>38</sup>之規定；當然對於工作時間所需之彈性機制（*die Rahmenbedingungen für flexible Arbeitszeiten*），或勞雇間另為工作時間之約定或配置方式等，工時法、團體協約法或是企業組織法亦有相關之規定，由勞雇以團體協約或企業協定約定符合廠場運作所需或較優渥勞動條件之形成空間。是以企業如因不景氣需要迅速調整工作時間避免對企業之營運造成困難，短工制度之實施需在上述所定之法規或機制下為之，雇主不得以行使指示權之方式<sup>39</sup>，逕自實施短工制度<sup>40</sup>，蓋此時非對於工作時間之分配，而是

---

預期回復，解僱以外方式已無可期待，解僱成為最後手段時始得為之，上述見解可參BAG vom 26. 6. 1997 – 2 AZR 494/96, NZA 1997, 1286.

<sup>37</sup> Vgl. *Dahl/Göpfert/Helm*, *Arbeitsrechtlicher Umgang mit Pandemien*, 2020, Rn. 11.

<sup>38</sup> 立法目的在於透過訂定每日最高工作時間以及最低休息時間，每日或每週最高工作時間之規範，以確保勞工工作期間之安全與健康，因此不負勞動市場之政策目標（*keine arbeitsmarktpolitischen Ziele*），Vgl. *Anzinger/Koberski*, *ArbZG – Arbeitszeitgesetz*, 5. überarbeitete Aufl., 2020, § 1 Rn. 2; *Wank*, in: *Müller-Glöge* (Hg.), *ArbZG*, 21. Aufl., 2021, § 1 Rn. 4; *Baeck/Deutsch/Winzer*, *Arbeitszeitgesetz*, 4. Aufl., 2020, Rn. 2-4; 至於勞工之工作時間應與其家庭調和，以達兼顧家庭生活或與個人之休養或性靈提升等社會性或文化性之功能，則留由勞雇間之團體協約或企業協定予以達成，尚未成為現行法明訂之目的，Vgl. BT-Drs. 12/5888 v. 13.10. 1993, S. 50.

<sup>39</sup> 參見德國營業法第106條第1項第1句關於雇主任行使指示權之規定。



涉及對於勞動契約主給付義務（Hauptleistungspflichten）之變更。

### （二）實施方式<sup>41</sup>

依上述之規定，短工制度之實施常見方式有以集體法之機制或個別勞動契約為之。

#### 1. 以集體法為實施基礎

以集體法為實施短工制度之基礎者，實務常見為依團體協約之授權條款訂定「開啟條款」（*Öffnungsklauseln*），亦即授權雇主於必要或具備特定要件時，可以實施縮短工時制度同時減少薪資，不過關於開始施行之始點、預計實施期間以及實施範圍等細節，仍應經由勞雇磋商之後才可實施，特別是應由員工代表會（*Betriebsrat*）依共同決定權參與決定之後，才開始實施<sup>42</sup>。按企業組織法第87條之規定，法律或團體協約若無其他規定或約定，員工代表會對第87條第1項所列事項具有共同決定權，其中第1項第3款是關於「暫時縮短或延長企業通常之工作時間」之規定，因此企業如欲暫時性縮短工作時間，乃員工代表會共同參與之事項之一，雇主如欲縮短工時，必須與員工代表會磋商共同決定。

此外，依企業組織法第77條第2項規定，雇主與員工代表會經共同決定後得簽訂「企業協定」（*Betriebsvereinbarung*），因此企業如無團體協約之約定或非團體協約之適用對象，雇主得與員工代表會簽訂企業協定，或企業針對短工一事，原即訂有「短工條款」（*Kurzarbeitklauseln*），雙方磋商之後均可作為開始實施短工制度

<sup>40</sup> BAG vom 15. 12. 1961 – 1 AZR 207/59 -AP Nr.1 zu § 615 BGB Kurzarbeit.

<sup>41</sup> 底下關於短工制度之實施方式，部分文字引自吳姿慧，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，120期，頁339-415，2011年4月。

<sup>42</sup> Vgl. *Fitting/Kaiser/Heither/Engels*, BetrVG, 18. Aufl., 1996, § 87 Rn. 152.



之法律基礎。因企業組織法第77條第4項規定，企業協定不僅得拘束雇主與員工代表會締約當事人，同時具拘束個別勞工之法規範效力，因此雇主與員工代表會達成縮短工時之企業協定時，縱與個別勞工之意願牴觸，仍優先適用，不受影響<sup>43</sup>；不過，員工代表會參與並約定工時之變更，僅限於暫時性之縮短或延長，不得對工作時間此項勞動條件為永久性或經常性之變更。

以企業協定實施短工制度，其協定之內容必須針對工時縮短之開始實施日期、實施期間、工時經縮短後之分配狀態、於哪些部門或勞工實施，或哪些時段必須完全停工等事項，均詳細列載<sup>44</sup>。員工代表會依企業組織法第87條第1項第3款對於工作時間縮短延長雖具共同決定權限，該條未明定參與之形式為何，員工代表會與雇主僅口頭討論並達成協議，並非毫無可能，則口頭之約定規範（Regelungsabrede）得否為實施縮短工時之法源基礎，不無疑議。因企業組織法第77條第2項尚有以書面及雙方簽名並於廠場適當地點公開陳列等規定，因此聯邦勞動法院認為，雇主與員工代表會如僅以口頭達成，欠缺形式要件（formlos）之協議，雖亦為「契約」而有債法上之拘束力，且內容屬於員工代表會依法享有參與權限之社會事項，此種約定固然不失為員工代表會行使企業組織法第87條第4項第3款參與權限之範圍，但並不生拘束全體勞工之法規範

<sup>43</sup> Dietz/Richardi, Kommentar zum BetrVG, 6. Aufl., 1981, § 87 Rn. 259; Otto, Mitbestimmung des Betriebsrats bei der Regelung von Dauer und Lage der Arbeitszeit, NZA 1992, S. 97 ff.; BAG 15. 12. 1961, NJW 1962, S. 654; BAG 8. 12. 1978, NJW 1979, S. 1847.

<sup>44</sup> Schaub, Arbeitsrecht, 9. Aufl., 2000, § 47 Rn. 6; 關於詳細之約定事項，亦可參見學說所舉之約定範例表，vgl. Klagges, Arbeitsrechtliches Formular- und Verfahrenshandbuch, in: Schaub/Schrader/Straube/Vogelsang (Hg.), 13. Aufl., 2019, Rn. 265.



效力，無法作為實施縮短工時之基礎<sup>45</sup>，此點亦為學說所贊同<sup>46</sup>。

而員工代表會依企業組織法第87條第1項第3款對於暫時縮短或延長企業通常之工作時間具有共同參與之決定權限，是否亦含主動提出之權限（*Initiativrecht*），對此聯邦勞動法院認為一定狀況下應允其主動提出<sup>47</sup>，學說亦持肯定之見<sup>48</sup>。

## 2. 以個別契約為基礎

企業如無員工代表會，亦無團體協約無法由集體法機制獲得實施之法律基礎，雇主則需取得個別勞工之同意。雇主可以口頭向個別勞工提出並詢問，亦可以書面或於員工大會提出契約之「附加約款」（*Zusatzvereinbarungen*），不過雇主詢問時需告知縮短工時之預計時間與範圍，並確實取得同意。實施縮短工時之預計期限屆滿，如需延長或再度實施，同樣需再度取得勞工之同意。由於縮短工時乃對勞動契約主給付義務之改變，即使無團體協約或企業協定等機制下，雇主仍不得片面以指示權作為變更之法律基礎，此為學說強調並為實務審認時之重點<sup>49</sup>。

由於以附加約款取得個別契約之同意，對企業而言增加人事作業成本，故亦可以定型化約款（*Vorratsklauseln*）事先訂於勞動契約，作為取得勞工同意實施之基礎，不過此種方式需受一般定型化契約法（*AGB-Gesetz*）之審查。

<sup>45</sup> 例如早期之BAG vom 15. 12. 1961 – 1 AZR 207/59 – AP Nr. 1 zu § 615 BGB Kurzarbeit或BAG 14. 2. 1991, NZA 1991, 607 f.均持相同之見解。

<sup>46</sup> *Bischof*, Mitbestimmung bei Einführung und Abbau von Kurzarbeit, NZA 1995, S. 1023.

<sup>47</sup> BAG 4. 3. 1986, AP BetrVG 1972 § 87 Kurzarbeit Nr. 3.

<sup>48</sup> Vgl. *Henssler*, Münchner Kommentar zum BGB Bd. 4, 5. Aufl., 2009, § 615 Rn. 87.

<sup>49</sup> Vgl. *Dietz/Richardi*, aaO. (Fn. 43), § 87 Rn. 269; BAG 15. 12. 1961, AP BGB § 615 Kurzarbeit Nr. 1; BAG 14.2.1991, AP BGB § 615 Kurzarbeit Nr. 4.



個別勞工如不同意雇主縮短工時之要約，此時雇主可能採取變更解僱之意思表示，亦即一般所稱之「變更終止」（Änderungskündigung）以為因應，依「勞動契約終止保護法」（Kündigungsschutzgesetz, KSchG）第2條：「雇主終止勞動契約，同時向勞工提出變更勞動條件以繼續勞動關係之要約時，對此要約，勞工得以勞動條件之變更如無違反社會相當性（參照第1條第2項第1至第3句，以及第3項第1及第2句）為保留條件而為承諾。勞工應於終止之預告期間內，或至遲於終止之意思表示達到後三週內，對雇主提出該項保留之意思」之規定，勞工對於雇主提出變更勞動條件（縮短工時、實施短工制度）之要約，可以附條件承諾並隨即提起訴訟，訴訟期間暫時依照變更後之內容進行（工時縮短工資減少），一旦法院判決確定，雇主對勞動條件之變更終止違反社會相當性，雇主之變更終止視為自始無效，雙方恢復原先勞動條件（第8條）；反之，訟結果確認該變更終止符合社會相當性，或勞工並未提起訴訟，則縮短工時之變更因而確定有效。

因變更終止之意思表示，須待解僱之預告期限屆滿勞工是否提起訴訟，或提起訴訟時，須待訴訟結果才可確定改變後之勞動條件（縮短工時）是否確實有效產生拘束力，對於企業急需迅速採取短工措施以為因應者，以急迫性而言，過於曠日廢時，並非最適選擇<sup>50</sup>。

綜上所述，由於變更終止之審查嚴格，須有窮盡其他方式仍無法排除造成企業無承受之重大虧損，以及解僱最後手段性等仍受解僱社會相當性之審查，對於無團體協約或企業協定需以取得勞工個別同意作為實施之基礎者，學者提出雇主或可採取附條件期限之變更方式，將該次變更終止採附條件方式，一旦訂單回覆正常契約將

<sup>50</sup> Vgl. Bauer/Rennpferdt, Kurzarbeit bei Führungskräften, BB 1993, S. 1078 f.



恢復原來之條件；對於法院關於「企業急迫需求」（*ein dringendes betriebliches Erfordernis*）之審查，則建議以社會法關於短工津貼要件「有重大減少工作」（見下述）之概念作為判斷較為合理<sup>51</sup>。此外，因此波疫情對就業市場甚為嚴峻，另有論者建議，或可修正社會法第97條申請短工津貼時實施短工之要件，改以取得一定比例之勞工（例如達66%）同意時，即視為符合實施短工制度之要件<sup>52</sup>，以利無團體協約亦無企業協定而需取得個別勞工同意之企業，可實施短工制度作為因應措施。

### 三、短工津貼之申請與發放

#### （一）短工津貼之法源、歷程及性質

當雇主無論是以集體法之約定或取得個別勞工之同意而有效實施短工制度，雇主因此減少工資之支出，然減少工資支出之結果，如無其他承受之機制，無異於轉由勞工自行承受。對此德國於社會法第3編（*Sozialgesetzbuch ; SGB III*）建構工資風險之承受系統：勞工於企業實施短工期間工資因而比例減少，對於減少之工資，得依社會法之規定申請部分之工資差額補貼，此稱之為「短工津貼」（*Kurzarbeitergeld*）。

短工津貼之規定置於社會法第3編「勞動促進」（*Arbeitsförderung*），實踐國家社會政策之委託任務，以具預防性、高度效率與持續性之勞動市場政策（*eine präventive,*

<sup>51</sup> Vgl. *Bauer/Günther, Kurzarbeit zur Krisenbewältigung – Einführung durch Änderungskündigung?*, NZA 2020, S. 421.

<sup>52</sup> 此係由德國律師協會（*der Deutsche Anwaltverein*）提出之建議，vgl. *Stellungn. des DAV Nr. 18/2020*, <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-18-20-aenderungen-im-arbeitsrecht-waehrend-covid-19-pandemie>，最後瀏覽日：2021年6月30日。



ökonomisch effiziente und zukunftsfähige Arbeitsmarktpolitik) 為其核心目標<sup>53</sup>。不過，在新自由主義之思維下，立法政策仍持續先前之立場，揚棄國家對於勞動市場控制、全面負責之想法（*der weitgehende Verzicht auf den Versuch staatlicher Steuerung des Arbeitsmarktes*）<sup>54</sup>，取而代之強調的是由勞雇雙方對勞動市場之自我負責（*die Verantwortlichkeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern*），是以「勞動促進」編之第1條即規定，勞動促進在於減少失業、縮短失業期間並透過職業訓練與就業市場，以達到供給與需求之平衡，而第2條關於失業之定義，則含有勞工對其喪失工作應以自我負責態度（*Eigenbemühungen*）找尋工作之概念，非消極仰賴失業給付。為達此項政策目標，勞動促進之相關規範絕非僅對於失業者於過渡期間承接其經濟風險，提供失業者失業津貼，立法政策更需採取眾多之積極性措施以調整勞動市場中勞動力之供需平衡<sup>55</sup>，舉凡就業媒合、職業教育、推介就業、企業在職訓練或職業訓練等等，均為社會法第3編「勞動促進」所定之促進手段。不過勞動市場如處於嚴重危機之刻，僅寄望勞動市場自行達到供需平衡仍會徒勞無功，以二〇〇八年金融風暴引發之經濟與勞動市場危機為例，顯示其時採取暫時性擴大短工津貼發放期間之作法，對於穩定勞動市場扮演重大功能<sup>56</sup>。

短工津貼之性質與定位，一般較歸類為補貼性質而非積極創造就業機會之作用，從德國關於短工津貼制度之立法與實施歷程來看，亦見端倪：短工津貼實施之始即是來自於對失業者之給付，用

<sup>53</sup> Kühl, in: Brand (Hg.), SGB III, 8. Aufl., 2018, Rn. 1-3.

<sup>54</sup> Vgl. Schmidt-De Caluwe, NK-SGB III, 7. Aufl., 2021, Rn. 7 ff.

<sup>55</sup> Eicher/Spellbrink, SGBII, 2. Aufl., 2008, § 1 Rn. 8.

<sup>56</sup> Deinert, in: Gagel (Hg.), SGB II/SGB III, 82. Aufl., 2021, Rn. 23-24.

以支持生活維持社會安全之概念，遠在德意志帝國時期，於一九〇九年修正之菸草稅法（*Tabaksteueränderungsgesetz*）及一九一〇年五月二十五日實施之「氫氧化鉀產業法」（*Kali-Gesetzes*），即有因該產業營業額下降由帝國政府發給勞工工資津貼之規定。一九二四年二月十六日實施之「失業補助辦法」（*Verordnung über die Erwerbslosenunterstützung*）首次出現「短工補助」（*Kurzarbeiterunterstützung*）一詞，緊接其後於一九二七年七月十六日頒布施行之「就業推介與失業保險法」（*Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*），則賦予當局發放短工補貼之權限，一九五六年該法修正，一九六九年則由「勞動促進法」（*Arbeitsförderungsgesetz, AFG*）取而代之，嗣後於一九九八年一月一日透過「勞動促進改革法」（*Arbeitsförderungs-Reformgesetz, AFRG*）將勞動促進法以及當時一些特別法或行政命令之規定，予以整併、納入德國「社會法典」第3編，至於依據前述法規所發放之津貼概念則沿用至今，稱為「短工津貼」。

就作用而言，當企業因經濟或無可避免事件導致工作重大減少或停工，為避免勞工於此際遭到解僱造成大量失業，企業實施短工制度，而短工津貼則作為對於工作需求嚴重萎縮之時，與未來可預見恢復原先產能之間，暫時性之銜接功能（*überbrücken*），不過企業實施短工制度嚴重者往往已達停工狀態，對於勞工而言已有部分失業之實質意義，故對於短工津貼亦有解釋為延伸自失業津貼發展而來之意涵（*das zum „Arbeitslosengeld plus“ weiterentwickelte Kug*），此亦是短工津貼僅以參加社會保險、有繳納保費之被保險人為發放對象之故<sup>57</sup>，故，廣義而言短工津貼亦為失業保險給付之一種類型，不過短工津貼補貼工資之同時，仍有維持僱用、促進就

<sup>57</sup> Vgl. *Geulen/Vogt, Kurzarbeit in der Corona Krise, ArbRAktuell 2020, S. 182.*



業之積極功能，故有認其性質非僅對於減少工資實質補貼之用，尚有穩定就業市場、積極促進就業之效果<sup>58</sup>。

如同許多社會保險之給付，例如醫療、照護等係建立在「團結互助原則」（**Solidaritätsprinzip**）之基礎上，保費之負擔係依被保險人之財力採量能負擔原則，但保險之給付，並不因其繳納保費之多寡而有異，健康者幫助了生病者、工作者幫助了失業者，由被保險人全體建立一個團結合作之共同體（**eine Solidargemeinschaft**），藉此達到整體社會性之衡平，並產生所得重分配效果<sup>59</sup>。對於短工津貼之性質，德國聯邦憲法法院亦認為其給付具有社會法團結衡平給付（**Leistung des Solidarausgleichs**）之意涵<sup>60</sup>。不過所得替代性之給付類型，例如失業津貼或年金給付，並非完全採取團結原則對被保險人均為相同之給付，而是會與其所得及繳納保費相連結。

如前所述企業實施短工制度之原因很多，因此德國社會法對於不同原因實施短工制度可申請之津貼補助，亦有不同之類型，除了因應不景氣時重大停工之短工津貼外，尚有企業進行組織改造因而改組、轉讓或變更時，為了避免大量解僱，於組織變更無法全時工作改行短工制度而發給企業結構變更之移轉津貼（**Transferkurzarbeitergeld**），或部分行業因冬季無法施工之季節津貼（**Saison-Kurzarbeitergeld**），不過類型雖有異，然其核心均有工作量減少或停工與暫時性之特色，只是實施原因不同，要件因之有異。底下本文即以短工津貼制度之主要類型，因經濟因素或無可避

<sup>58</sup> BSG, Kurzarbeitergeld – Vorangegangene Entlassungen – Erhalt von Arbeitsplätzen, NZA 1989, S. 902.

<sup>59</sup> Vgl. *Isensee*, „Bürgerversicherung“ im Koordinatensystem der Verfassung, NZS 2004, S. 397.

<sup>60</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 04.07.1995 – 1 BvF 2/86; BVerfG, Beschluss vom 06.09.2007 – 1 BvR 2203/05; BVerfGE 92, 365 (406).

免事件所致之一般性短工津貼 (*normales Kurzarbeitergeld*) 或稱之為景氣型短工津貼 (*konjunkturbedingtes Kurzarbeitergeld*)，為主要介紹對象。

### (二)申請要件<sup>61</sup>

依社會法第3編第95條之規定申請短工津貼要件有四：1. 有重大停工並減少工資情形；2. 企業要件；3. 勞工要件；4. 向勞工主管機關通報。第95條所定之四項要件，於第96條則有詳細之規定，析述如下：

#### 1. 有重大停工並減少工資情形 (*ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt*)

所謂重大停工或是工作嚴重減少，依社會法第96條第1項之規定指企業因經濟性或因不可避免之事故致工作減少或停工 (*auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht*)，以致於必須暫時減少勞工之工作並減少薪資。故，重大停工或工作嚴重減少，原則上有因經濟之原因，或因不可避免之事故所致之兩大類型。對此依第96條之規定則含有四項要素：(1) 因經濟因素或不可避免事故所致；(2) 僅為暫時性現象；(3) 無法避免之措施；(4) 受影響之勞工達三分之一以上，且每月工資減少超過十分之一。

申請短工津貼必須企業工作嚴重減少影響工資，而導致企業工作減少之原因，基本上必須來自經濟原因 (*wirtschaftliche Gründen*)，經濟原因概念甚廣，依德國聯邦勞動署所訂定之「社會法第3編短工津貼專業指引」 (*Fachliche Weisungen*)

<sup>61</sup> 底下關於短工津貼之申請要件與發放，部分文字援引吳姿慧，德國短工津貼制度，載：短工津貼與部分失業給付之比較研究，頁39-65，2016年4月。



Kurzarbeitergeld (Kug) Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III §§ 95 – 100 und 103 – 109 SGB III)<sup>62</sup>所示，凡企業進行經濟活動、參與經濟生活之過程所生之停工均屬之，不過其停工或縮減工時應是隨著經濟或景氣等一般經濟發展（auf einer allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung）之外在原因所致，如是企業所屬之產業慣有之淡旺季現象（branchenüblich）致訂單萎縮或利潤減少，或純粹企業組織本身改造造成工作減少之問題，均非此處所稱之經濟性原因，依第96條第4項第1款之規定不可申請一般性／景氣型之短工津貼，但如企業因應經濟或景氣等一般性之外在原因而調整或改變組織結構，隨之而生之停工則屬之。

得申請短工津貼之另一情況是，不可避免之事件所致（auf einem unabwendbaren Ereignis beruht），例如氣候異常、洪水、雷擊引致大火焚燬工廠等非固定季節性之氣候狀況而停工；或因行政機關禁止輸入輸出商品等不可歸責於雇主之事件或事故，導致企業之工作頓時重大減少甚至停工等（參見第96條第2項及第3項之規定）。但如為企業自身未遵守安全規定所致大火之重大停工，則非屬無可避免事件，無法申請短工津貼。

企業停工或縮短工時，依第96條之規定其縮短工時需為暫時（vorübergehend）且無可避免（unvermeidbar）之措施。故，企業因經濟因素之重大停工，應先檢視其停工是否為無法避免、不得已所採取之措施，例如企業面對工作量減少，應先考慮利用所有可期待之措施以防止停工，如安排勞工特別休假、輪班方式之調整，減

---

<sup>62</sup> 社會法典第3編勞動促進關於短工津貼之申請，德國聯邦勞動署公布審查指引，詳細羅列判斷要點並因應重大事件發生亦隨時修訂，2018年12月20日所修正公布之本項指引，對於社會法第95條以下與重大停工有關之概念與認定，可參頁15以下，[https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok\\_ba013530.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba013530.pdf)，最後瀏覽日：2021年6月30日。



少或停止加班等，不可斷然減少工時，否則實施短工制度即非不可避免之手段（第96條第4項第2款）；同樣情形，企業利用變形工時制度或其他合法之彈性制度（Arbeitszeitschwankungen）調整生產方式，如可有效解決工作暫時減少之現象而避免實施短工制度時，亦不符本條所稱之不可避免手段（第96條第4項第3款）。

因短工津貼主要目的在使勞工保住工作位子並獲暫時性之工資補貼，故雇主之減少工作，必須是一種可預見（absehbar）未來會恢復全時工作之過渡性階段措施；企業如果已經決定暫時減少工時之後仍將歇業，歇業前之減少工時，難謂符合本條第1項第2款「暫時性」之要件，無法請求減少工時津貼。因此只要實施短工制度係為度過不景氣時期而採取之暫時性措施，即使實施期間工作時間縮短至零，成為「零工時之短工狀態」（„Kurzarbeit Null“），此一過去曾有爭議<sup>63</sup>、但依現行法亦得依本條申請之類型。

由於短工津貼是針對短暫且預期會回復全時工作狀態之企業，給予受僱勞工減少薪資部分之補貼，法院判決對於企業短工之實施是否僅為「暫時性」之措施，通常會參考第104條第1項「短工津貼之給付，由勞動署對於減少工作最長12個月之實施期間予以給付」

<sup>63</sup> 例如過去德國聯邦社會法法院曾認為，減工至零之零工時狀態（Kurzarbeit Null）已非「縮短工作時間」而是「毫無工作時間」（keine „Kurzarbeit“ mehr, sondern eine „Nichtarbeit“）是否符合法條對短工津貼申請要件中關於實施短工狀態之定義？如為真正之短工期間，尚有實施教育訓練或增進職業技能之機會，但為零工狀態是否尚能發揮短工制度促進就業之功能？對此學說則認為法條是否採限縮解釋，以及以金融海嘯期間高達八成有零工時之現實狀態而持另外之觀點。為杜爭議，在前次金融風暴之後對於社會法已予以修正，現行第96條第1項第4款對於工時重減少之規定，明訂含減少之工資達100%者。關於過去之爭議，法院判決可見BSG v.14. 9. 2010 – B 7 AL 21/09 R (LSG RhPf. Urteil 15. 11. 2007 L 1 AL 185/05)；學說可參見Bieback, in: Gagel (Hg.), SGB II/SGB III, 2021, Rn. 50-51.



所定之期間<sup>64</sup>，故超過法條或限時法所定實施期間，較難認為具有本條所稱之暫時性<sup>65</sup>。

上述社會法第95條與第96條等相關規定，在此波超乎嚴峻之疫情衝擊下，聯邦政府對其同樣有若干之修正，且均以限時法為之。重要者如下：

首先是二〇二〇年三月二十五日發布且溯及自三月一日生效之「短工津貼寬鬆命令；（下稱『寬鬆命令』）」，將第96條工作嚴重減少導致受雇勞工每月薪資減少超過十分之一且受此影響之勞工達三分之一以上之規定放寬，只要實施短工制度而減少薪資幅度10%以上之受僱勞工比例達十分之一時，企業即得提出申請（參見寬鬆命令第1條第1款）。

其次，對於實施短工制度之前，工時帳戶如有工時負債應先使用，使帳戶歸於平衡（*Aufbau negativer Arbeitszeitsalden*）之審查原則，予以廢除；換言之，過去依第96條第4項第3款之規定，企業如欲採取短工之前，必先清理或利用工時帳戶或其他變形工時制度，使工時超支或負債平衡之後，始認為短工制度之引入為不可避免之措施，暫時不予考慮（參見寬鬆命令第1條第2款）。

最後，派遣勞工依派遣法第11條，於雇主受領遲延時依民法第615條第1句勞工仍得請求工資同受保障之規定，予以廢止，但得依社會法第3編之規定申請短工津貼（參見寬鬆命令第3條）。

至於短工津貼之實施期間，聯邦政府於二〇二〇年十月十九日發布第二次授權命令（2. *KugBeV*）中規定，凡於二〇二〇年十二月三十一日以前已開始實施短工制度者，最長可實施24個月，不過該辦法亦為限時法，適用至二〇二一年十二月三十一日止（參見第

<sup>64</sup> LAG Berlin-Brandenburg v. 28.2.18 – 15 Sa 1415/17, BeckRS 2018, 11123.

<sup>65</sup> *Kreitner*, in: *Küttner* (Hg.), *Personalbuch* 2019, Rn. 1.

二次授權命令第1條與第2條)。

因應本次新冠肺炎對勞動市場之嚴峻衝擊，德國聯邦政府透過行政命令而為之放寬與延長，短工制度是否尚有作為預防性之橋接功能，德國學界非全然無疑，蓋短工津貼係建立於暫時性、外來引起之不景氣，為預防失業或工作減少而發放之津貼，以作為過渡時期之橋樑，當津貼要件與金額隨之放寬或過寬之際，大量減少工作之情狀是否仍是暫時性狀態，恐已難清晰評估；且隨著就業前景越加不確定，法規放寬要件或金額等期限越長，想要評估透過短工制度保留之工作是否順利恢復，且分析失業原因之準確性也會越來越低<sup>66</sup>。不過即使法條有具體實施與給付之期間，申請短工津貼如遭拒絕而生爭議，關於短工制度是否為暫時性之措施，依然會受法院之審查<sup>67</sup>。

### 2. 企業要件

申請短工津貼之企業必須為至少僱用一人以上之企業（第97條前段），而依第97條後段之規定，本條關於短工津貼申請之企業，亦含僅企業部分之部門。故，申請之企業固然不因其規模大小或法律形態而有差別，僅企業之個別廠場或個別部門實施縮短工時，亦可獲得短工津貼，此點亦為判決所強調<sup>68</sup>。

### 3. 勞工要件

申請短工津貼之第三個要件是實施縮短工時之際，受影響之勞工具有受僱事實並處於加保狀態（第98條第1項），已遭雇主解僱

<sup>66</sup> Vgl. *Bieback*, *Neuregelungen von Kurzarbeit und betriebsbezogener Weiterbildung März bis Mai 2020*, NZS 2020, S. 444 f.

<sup>67</sup> *Mücl/Götte*, aaO. (Fn. 8), S. 875.

<sup>68</sup> 例如BSG 21.1.1987, NZA 1987, S. 396, 即提及本案受僱於行政部門之勞工，終雖未能順利申請短工津貼，乃因未向勞工主管機關通報，並非因僅部分部門實施縮短工時所致。



或勞雇合意廢止勞動契約或勞工已提出辭職者，均無申請津貼之資格，此外勞工領取職業訓練生活津貼，以及領取傷病給付期間亦排除適用（第98條第2項）。此因短工津貼主要目的在使勞工保住工作位子並獲暫時性之工資補貼，故停止僱傭關係而無有受僱事實並處於加保者，無論是雇主之解僱或是勞工之自行辭職<sup>69</sup>，均已非本項制度適用之對象。

不過申請短工津貼時，如勞動署另有推介其他就業機會，並提出相關措施或要求，勞工亦應配合（第98條第4項）；對於此項規定，勞工究竟維持目前之工作位子，或是有推介之必要性與可能性，依照通說看法，仍需作利益衡量非一概而論<sup>70</sup>。

#### 4. 向勞工主管機關通報

企業一旦實施短工制度，必須向企業所在當地轄區之聯邦勞動署分支機關（Agentur für Arbeit）<sup>71</sup>以書面或電子方式提出通報，此即企業實施短工制度之通報義務（Anzeige des Arbeitsausfalls），社會法第3編第99條定有明文。通報之目的在於證實企業確有工作嚴重減少之情事，並為申請短工津貼之要件，故前述純粹以冬季天候為要件之季節性短工津貼，即無庸向主管機關進行通報。

雇主進行通報時，須填具通報書並檢附相關文件，並釋明企業有嚴重停工或減少工時且符合申請短工津貼之要件，以郵寄、電子傳送或傳真送達當地之主管機關進行審查，實務上約可於2週即獲審核結果（見下述主管機關之審核權）。此項通報原則上由雇主提出，企業如有員工代表會，由其提出亦可。由雇主提出通報時必須

<sup>69</sup> Vgl. BSG 21.11.2002 – B 11 AL 17/02 R.

<sup>70</sup> Voelzke, Personalbuch 2009, 16. Aufl., 2009, Rn. 41.

<sup>71</sup> 德國聯邦勞動署（Bundesagentur für Arbeit）主管勞工失業保險相關業務，包括保險津貼發放、促進就業措施以及職業訓練等，各邦均有其分支機關。



附上員工代表會對於縮短工時所持之立場與意見（第99條第1項第3句），此因員工代表會對於工時減縮等社會事項具有共同參與權限，負責執行與員工權益事項有關任務，自應述明其立場與意見。雇主通報時如未檢附員工代表會之意見，通報雖不因此無效，但主管機關之審核結果如因之不利，員工代表會得以審核程序具程序重大瑕疵表示不服，並提起訴訟請求撤銷<sup>72</sup>。

### （三）津貼之發放與金額

企業一旦具備上述要件，得填具申請表單並附員工代表會之意見，向勞動署申請短工津貼。申請之提出，自得申請之當月起計3個月內提出，逾此期限，不得申請該月份之短工津貼。

至於勞工請領之短工津貼之金額，依第105條之規定，給予未縮短工時前之應領工資（*Sollentgelt*）與減少工時後之實領工資（*Istentgelt*）之淨工資差額（*Nettoentgeltdifferenz*）之67%；無扶養眷屬者則給予差額之60%。所謂應領工資係指請領期間如未發生停工情形原本應可得之工資（第106條），凡被認定為社會保險法之工資且有繳納保費義務之收入均屬之<sup>73</sup>，但屬於一次性之收入，例如延長工時之加班費則不計入其中。勞工所獲之短工津貼，原則上免稅。由於短工津貼僅予淨工資差額之67%或60%之補貼；與勞工實施短工制度前之實領工資仍有一段不足金額，實務上常見以團體協約約定，由雇主對此不足金額給予補貼，例如約定為10%-15%之增額補貼（*Zuschuss*）<sup>74</sup>。

<sup>72</sup> Vgl. *Bieback*, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, in: *Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching* (Hg.), SGB III, 2013, § 99 Rn. 9.

<sup>73</sup> 參見聯邦勞動署津貼申請表之申請指引（*Hinweise zum Antragsverfahren*）。

<sup>74</sup> 不過此僅為單純之淨補貼（*Nettozuschuss*），勞工不得請求補足至過去實領工資之金額，vgl. BAG, Urteil vom 16.12.2015, 5 AZR 567/14; 16/108 *Aufstockungen*



依第104條第1項之規定，短工津貼之給付期限最長為6個月。不過本項期限依第109條第1項之授權規定，聯邦勞動及社會部於發生同條第1項第2款之情事時，得予延長，該款情事有二：1. 特定產業或區域之勞動市場發生非尋常之重大衝擊狀況時（*außergewöhnliche Verhältnisse*）得延至12個月；以及2. 全國整體之勞動市場發生非比尋常之重大衝擊狀況得延至24個月。本條所稱非比尋常之重大衝擊狀況，泛指所有導致勞動就業市場受到影響之經濟因素，包括失業率、產業結構性或區域性出現赤字、產業部門與德國各邦或於歐盟區域相較出現競爭下滑等狀況，均屬斟酌之指標<sup>75</sup>。不過依本條發布之行政命令均為限時法，需訂出命令之施行期限。

由於二〇二〇年以來之新冠疫情對勞動市場衝擊過於嚴峻，上述社會法第3編關於短工津貼發放之規定亦有如下之若干修正：

首先關於短工津貼之實施期間。聯邦政府於二〇二〇年十月十九日發布之第二次授權命令，即規定二〇二〇年十二月三十一日以前已開始實施短工制度者，最長可實施24個月，本辦法適用至二〇二一年十二月三十一日止。

此外，針對津貼之金額，依二〇二〇年十二月三日冠狀病毒僱用安定包裹立法，修正社會法第3編第421c條，針對第105條所定之金額調整為：已於二〇二一年三月三十一日前首次申請短工津貼之勞工，如淨工資差額高達50%以上且有扶養眷屬者，前3個月給予淨工資差額之67%，自第4個月起給予77%、第7個月起給予87%；如無扶養眷屬者，依上述規定第4個月起給予淨工資差額之70%、第7個月起給予80%之短工津貼。

---

zum Transferkurzarbeitergeld sind Nettoentgelt.

<sup>75</sup> Vgl. *Feckler*, in: GK-AFG, § 177 Rn. 17.



特別的是，針對淨工資差額之計算，勞工如在短工實施期間，因停工而另至他處兼職工作，只要其原工作減少之所得、勞動署發放之短工津貼、以及為微量工作（*geringfügige Beschäftigung*）<sup>76</sup>之兼職所得，三項所得合計未超過原先工作之薪資即可，換言之，兼職所得不計入實領工資之內（參見第421c條第1項）。

最後，依寬鬆命令第2條第1項之規定，企業如於二〇二一年六月三十日前已實施短工制度，雇主應支付之社會保險保費全額由聯邦勞動署予以退費；但二〇二一年七月一日起至二〇二一年十二月三十一日止雇主應負擔之保險費，僅退費50%，聯邦政府非再全額而是補貼一半之保費。

#### 四、短工津貼之申請建立勞動法與社會法之連結關係

##### (一)短工津貼之雙階審核制

依社會法第3編第95條以下之規定申請短工津貼之前提是，勞雇雙方縮短工時與比例減少工資之約定為有效之約定<sup>77</sup>，無論是以集體法為實施基礎或個別契約之合意，約定是否有效，均依勞動法之相關法理進行判斷，就此勞動法與社會法形成一個連接點：短工之實施，如為勞動法合法有效之約定，得依社會法所定要件申請津貼以為工資貼補；如雙方之約定不符合勞動法原理，對於因經濟因素、訂單減少無工可做，勞工之勞務給付顯得多餘無益，此為雇主須承擔之經濟風險（*Wirtschaftsrisiko*）<sup>78</sup>，依民法第615條之規

<sup>76</sup> 依社會法第4編第8條指未超過3個月、工資未超過最低工資之450歐元之邊際型工作，故又稱為„Minijob“或是„450-Euro-Job“。

<sup>77</sup> Vgl. *BSG v. 21.7.2009 – B 7 AL 3/08 R, BSGE 104, 83 = NZA-RR 2010, 216 Rn. 11.*

<sup>78</sup> 關於德國企業危險理論與工資風險分配之論述，我國文獻可參黃程貫，德國企業危險理論與勞動爭議危險理論，政大法學評論，46期，頁279-387，1992



定，雇主負有支付原來全額工資之義務<sup>79</sup>。

短工津貼之核發，係企業向聯邦勞動署申報後，再提出短工津貼之申請，勞動署為避免誤發津貼，對於短工津貼申請者是否符合勞動法要件須予審查，形同勞動法上之審查層級（*gleichsam als arbeitsrechtliche Kontrollinstanz*）<sup>80</sup>，短工制度之實施與短工津貼之發放，乃由此建立勞動法（短工制度是否具勞動法有效約定之私法關係）與社會法（短工津貼是否符合社會給付要件之公法關係）共同作用之橋接關係（*eine besondere Schnittstelle von Arbeits- und Sozialrecht*）<sup>81</sup>。當然，企業之約定與啟動，如符合勞動法之要件，卻因為不符合短工津貼之申請要件致無法獲得勞動署之補貼，並不因此導致短工之實施無效，已如前述。

依此，企業實施短工制度並提出短工津貼之申請，聯邦勞動署具有實質之審核權限，其審核分為兩階段，亦即對企業實施短工制度之通報，以及提出短工津貼之申請兩階段進行審查，一般稱為「核發短工津貼之雙階審核程序」（*Das zweistufige Verfahren der Kurzarbeitergeld-Gewährung*）<sup>82</sup>。

第一階段係針對雇主之短工通報進行審查。依第99條之規定企業實施短工制度必須向當地主管機關進行通報，雇主之申報應使主管機關大致相信（*glaubhaft zu machen*）實施單位有工作嚴重減少（第96條之經濟性原因）並符合第97條之企業要件。不過依法院通說之見解，雇主提出之證明無須達到無合理懷疑之確信，僅須達到

---

年12月；劉士豪，勞動關係中雇主受領勞務遲延之研究，臺北大學法學論叢，57期，頁121-167，2005年12月。

<sup>79</sup> Vgl. BAG v. 18.11.2015 – 5 AZR 491/14, BAGE 153, 256 = NZA 2016, 565.

<sup>80</sup> Zieglmeier/Rittweger, aaO. (Fn. 32), S. 686.

<sup>81</sup> Vgl. Zieglmeier/Rittweger, aaO. (Fn. 32), S. 686; Zieglmeier, aaO. (Fn. 2), S. 729.

<sup>82</sup> Bieback, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching (Hg.), Sozialrecht, 2021, Rn. 99.



大致可信之釋明程度即可（eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen der zu beweisenden Tatsachen）<sup>83</sup>。

為使主管機關相信企業工作嚴重減少及有實施短工之必要，雇主對於目前之僱用狀況、工作嚴重減少之情況、實施短工之無可避免以及僅為暫時手段等，應盡可能提出相關佐證，例如勞雇合意縮短工時之企業協議、短工計畫書、薪資減少之清單、存貨狀況、訂單情形、安排特別休假等各種足以證明之文字或數據。不過雇主提出之相關證明並不影響勞動署之調查權限，勞動署經調查後即自行審核並依第99條第3項之規定即時以書面通知審核結果。機關如給予認可之核定（Anerkennungsbescheid），雇主得據此申請短工津貼，該項核定係針對第96條工作嚴重減少以及第97條之企業要件，至於實際實施期間以及申請金額則非該項核定之結果。雇主對於嚴重工作減少而實施短工制度一事如提出不實之通報，例如申報減少工時實際工時並無減少，需負刑法第263條詐欺與第264條之刑事責任<sup>84</sup>。

就企業之「短工通報」審查核定後，雇主即得據此提出短工津貼之申請，進入第二階段之審查<sup>85</sup>。不過實務上雇主常於進行短工通報時，即同時將短工津貼申請表及其相關文件一併提出，兩者雖向同一機關提出<sup>86</sup>，但審查重點並不相同。第一階段審查第96條應具備實施短工之經濟性原因以及第97條之企業要件，第二階段審查重點則在申請短工之個別勞工是否具備第98條所定要件，亦即是否

<sup>83</sup> Vgl. BSG SozR 4100 § 79 Nr. 2, S. 5.

<sup>84</sup> Zieglmeier/Rittweger, aaO. (Fn. 32), S. 688.

<sup>85</sup> 審核機關對於雇主之通報如不予核定，雇主或員工代表會對其結果可表示不服，不過並不影響短工津貼時效之進行，故實務上通常雇主不服時即改以直接提出短工津貼之申請，vgl. BSG SozR 4100 § 2 Nr. 11.

<sup>86</sup> 受理短工津貼申請之管轄及其所屬分支係依社會法第3編第327條之規定。



在職、加保之狀態等，此外申請之津貼額度是否係依實際實施期間及每位勞工之實領工資等均為第二階段之審核要點。

短工津貼經勞動署審查核發之後，雇主必須即時計算並轉發受減薪影響之勞工，雇主如違反此一義務，應負損害賠償責任<sup>87</sup>，蓋雇主乃以受託者之地位執行此一義務，如有違反，有悖照顧義務，須付賠償之責<sup>88</sup>。

### (二)短工津貼建立經濟關係與集體法關係之網絡

承上所述，短工津貼係對於短工期間發給之工資補貼，但非自動產生，而是需經通報與申請才會發給，且是由雇主或員工代表會提出申請，此與勞工向聯邦勞動署申請之其他社會性給付（例如自行申請失業津貼）不同。

短工津貼實際給付之權利與受益主體（*materiell Leistungsberechtigter und finanziell Begünstigter*）雖為勞工，但津貼之申請者卻以雇主為適格之申請人（*möglichen Antragsteller*）。此因短工制度目的在於穩定就業、避免短暫性不景氣而導致失業，同時承接雇主之部分經營風險<sup>89</sup>，而其實施對象，為廠場全體或整個部門，具有集體性質，故短工津貼並非對於個別勞工調整勞動條件因而減少工資之單獨補貼，且其申請需以勞雇間有效實施短工制度之約定為前提，需由雇主提出符合停工要件之證明，故，依第99條第1項第2句之規定，企業實施短工制度之通報，「僅」得由雇主或員工代表會提出<sup>90</sup>；且須附上員工代表會對於縮短工時所持之立場

<sup>87</sup> Vgl. BSG 25.6.1998, NZS 1999, S. 43.

<sup>88</sup> Vgl. BSG 25.5.2005, NZS 2006, S. 378.

<sup>89</sup> Vgl. *Bartels*, Soziale Sicherheit bei Kurzarbeit in der Marktwirtschaft, Diss. jur. Göttingen 1978, S. 130 ff. und 162 ff.

<sup>90</sup> 第99條第1項第2句：Die Anzeige kann nur vom Arbeitgeber oder der



與意見（第99條第1項第3句）。惟雇主係以信託原則（*treuhänderisch*）執行短工津貼之申請程序，並未因此影響勞工為短工津貼之權利主體，則是無庸置疑<sup>91</sup>。

又，短工津貼之發放，需由雇主於期限之內提出申請，提出時並需附上實施短工制度所涉之部門與勞工工資差額及扶養義務等相關之個人資料，此均需由雇主提出，非個別勞工即得為之。對此聯邦社會法法院認為<sup>92</sup>，短工津貼並非如同申請失業津貼時之個別勞工與勞動署間之關係，而是如學說所言，整個短工津貼系統是將勞工納入一個「由經濟與集體法關係編織之網絡當中」（*ein Geflecht wirtschaftlicher und kollektivrechtlicher Beziehungen eingebunden*）<sup>93</sup>。因此，短工津貼與失業津貼雖均為工資替代之社會性給付，但請求原因及申請程序並不相同，企業實施短工制度後最終如仍需進行裁員，計算勞工失業津貼時，即不可將先前企業施行短工制度時減少薪資之特殊狀態，納入計算基礎，否則無異將勞工對於企業實施短工制度之同意，轉化為一種事後之懲罰<sup>94</sup>。此點於本次疫情期間，德國聯邦勞動社會部於短工制度之說帖與宣傳中，亦一再強調短工津貼之申領不影響失業給付<sup>95</sup>。

---

Betriebsvertretung erstattet werden.

<sup>91</sup> *Weiss-Bözl*, Kein Kurzarbeitergeld für Arbeitnehmer ausländischer Arbeitgeber?, *DStR* 2021, S. 736; *Zieglmeier/Rittweger*, aaO. (Fn. 32), S. 685-686; so auch *LSG Bayern v. 4.6.2020 – L 9 AL 61/20 B ER, NZA-RR 2020, 469*.

<sup>92</sup> Vgl. *BSG 25.5.2005, NZS 2006, S. 378*.

<sup>93</sup> Vgl. *Roeder*, in: *Niesel* (Hg.), *AFG*, 2. Aufl., 1997, vor § 63 Rn. 3; *Niesel*, *SGB III*, 3. Aufl., 2005, § 169 Rn. 17; *Söhngen*, in: *Kasseler Handbuch Des Arbeitsförderungsrechts*, 2003, § 6 S. 210.

<sup>94</sup> *Petrak*, *Kurzarbeit*, *NZA-Beil*, 2010, S. 47.

<sup>95</sup> 詳參 [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a166-kurzarbeit-und-corona.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a166-kurzarbeit-und-corona.pdf?__blob=publicationFile&v=3)，最後瀏覽日：2021年6月30日。



## 參、我國關於減班休息與對減少工資差額補貼之相關規定

### 一、新冠疫情對於我國勞動市場之影響

#### (一) 新冠疫情對於勞動市場之影響與行政部門之措施

我國自二〇二〇年初新冠疫情爆發，相較歐美各國疫情一開始控制雖較佳，但由於我國經濟相當依賴外貿<sup>96</sup>，迄至二〇一八年外貿依存度仍高達105.6%<sup>97</sup>，一旦重要出口國疫情嚴峻，對我國出口即生影響<sup>98</sup>，又因邊境管制對於航空或旅遊等特定行業衝擊重大，整體造成之影響，以無薪休假為例，與二〇〇八年金融風暴時期相較，通報人數雖然較少，但實施之家數卻相對增加許多，在限制社交活動或出入境等其他限制措施下，勞動就業市場受到影響，依行政院主計總處或勞動部之統計<sup>99</sup>，二〇二〇年三月疫情趨嚴，當月失業率為3.72%，兩個月後五月份之失業率為4.07%，為二〇二〇

<sup>96</sup> 對外貿易的快速發展是支持臺灣經濟高度成長的主要貢獻力量之一，且因對外貿易之擴張速度，凌駕國內經濟活動的成長速度，因此隨著經濟的發展，我國對外貿易依存度與日俱增。特別是年我國於2002年1月加入WTO，對外貿易之開放使貿易依存度再度急速攀升，2008年以固定價格表示的貿易依存度已攀升至161.7%，上述文字引自陳美菊、李淑麗，全球經濟危機對台灣貿易之影響及對策，經濟研究，10期，頁281-282，2010年4月。

<sup>97</sup> 參見經濟部國際貿易局，我國對外貿易發展概況與政策，頁4，2019年9月。

<sup>98</sup> 不過相較於2008年我國主力出口的電機設備及其零件（如：積體電路、記憶體、處理器及控制器），受到嚴重影響，本次疫情之重災區卻是受到邊境管制影響，外國來臺旅客人數銳減，造成觀光旅遊業以及周邊的運輸服務業、住宿餐飲業與零售業等行業受創。參見辛炳隆，論疫情下台灣勞動市場現況與因應，台灣勞工季刊，63期，頁5-6，2020年9月。

<sup>99</sup> 參勞動部統計查詢網，[https://statfy.mol.gov.tw/statistic\\_DB.aspx](https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx)，最後瀏覽日：2021年6月30日。



年最高，全年平均則為3.85%。

至於實施減班休息者，二〇二〇年三月疫情趨於嚴峻後，當月通報之事業單位家數明顯增加，計有308家7,916人，其中製造業居冠，為2,846人；住宿及餐飲居次，為2,693人，全國實施縮短工時者，來自這兩大行業之通報即占約七成，至二〇二〇年六月之通報為1,440家，高達31,816人（約3萬1千人），與二〇〇八年金融海嘯時期無薪休假人數最高峰（二〇〇九年二月）之586家、238,975人（將近24萬人）相較，本次疫情造成不景氣而實施無薪假之人數雖僅為其時之一成，但通報家數卻為當時之2.5倍；六月份實施人數，也為二〇二〇年通報之最高人數，其中製造業居冠，為16,058人，占一半人數；批發零售、運輸倉儲、住宿及餐飲，亦各有3-5千人實施無薪休假。

二〇二〇年下半年因疫情趨緩，無薪休假人數亦逐漸減少，自十二月起通報人數跌破1萬人，直至二〇二一年五月底通報家數均未超過450家，平均人數均未超過4,500人。

然而二〇二一年五月中下旬疫情再度趨於嚴峻，全國自五月十九日進入三級警戒，依主計處或勞動部二〇二一年發布一至四月之失業率約為3.64%-3.70%之間，五月份則提高至4.11%，且為自二〇一三年十二月以來七年半間單月新高紀錄，因工作場所業務緊縮或歇業而失業者增加5萬6千人<sup>100</sup>。二〇二一年六月份無薪休假之通報家數與人數也增至1,305家、13,626人，實施無薪休假者再度超過萬人以上，因全國進入三級警戒減少移動、餐飲僅限外帶，通報人數則以住宿及餐飲業最高，為4,174人，占通報人數三分之一以上；批發零售與製造業分居二、三。七月初無薪休假人數更破2萬

<sup>100</sup> 見行政院主計總處110年7月6日發布之新聞稿，<https://www.stat.gov.tw/public/Attachment/175194234CA7FAVC2.pdf>，最後瀏覽日：2021年7月30日。



人，因三級警戒仍在，無薪休假人數恐仍會持續增多。

為因應疫情之衝擊，行政院在二〇二〇年一月二十日成立「中央流行疫情指揮中心」，並以「防疫、紓困、振興」三大步驟因應，同年二月二十五日公布「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」（下稱「肺炎特別條例」），作為防疫及籌措資金的法源基礎，並於四月及七月兩次修正條例追加特別預算。由於疫情衝擊嚴重，受影響而需紓困振興或補貼從業人員之產業甚廣，肺炎特別條例第9條規定：「受嚴重特殊傳染性肺炎影響而發生營運困難之產業、事業、醫療（事）機構及相關從業人員，得由目的事業主管機關予以紓困、補貼、振興措施及對其員工提供必要之協助。」據此行政院各部門及時提出多項之因應措施。

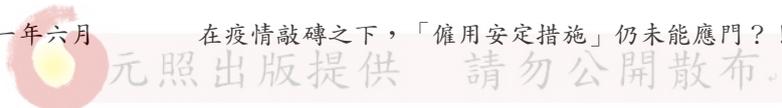
## （二）勞動部針對減班休息減少工資採取之措施

勞動部為因應傳染性肺炎對於勞動場之影響，實施計畫有九大大類、十九細項之相關措施，主要分為兩大類：以勞工為主之補貼計畫，與以事業單位雇主為主之紓困措施<sup>101</sup>。因本文以勞雇協商縮減工時減少工資，對於工資差額補貼之規定為討論重點，故與之無直接相關之計畫<sup>102</sup>，暫非本文討論之列。與本文探討有關者為

<sup>101</sup> 以勞工為補貼對象之計畫，則分為以受僱勞工（包括全時及部分工時）、自營業者或無一定雇主勞工、失業勞工以及15至29歲青年勞工（含應屆畢業生）等為主之計畫。

<sup>102</sup> 例如針對失業勞工之「安穩僱用計畫」，針對青年勞工之「青年就業獎勵計畫」、「產業新尖兵及青年訓練計畫」或是「青年就業旗艦計畫」，針對自營業者或無一定雇主勞工之「自營業者或無一定雇主勞工生活補貼」措施，或是發給雇主僱用獎助之「安穩僱用計畫」，以及提供公部門及民間團體工作機會協助勞工就業之「安心即時上工計畫」等。

另外，針對未有領安心就業計畫之勞工，勞動部於2021年7月8日發布「勞動部因應嚴重特殊傳染性肺炎影響辦理受僱勞工生活補貼計畫」。針對110年4



「充電再出發訓練計畫」與「安心就業計畫」兩項促進就業措施，兩者之主辦機關均為勞動力發展署，由發展署及其所屬各分署或各地公立就業服務機構受理計畫之申請、審查及核發等事項，並均以發布行政規則方式為之。

#### 1. 充電再出發訓練計畫

「充電再出發訓練計畫」係為協助在職勞工因應重大災害、景氣情勢，或傳染病防治法所定之傳染病，對就業穩定性之影響，鼓勵利用暫時減少正常工時時段，參加訓練課程，持續發展個人所需技能，維持生計，並穩定就業。

在此波因疫情致景氣情勢變動之際，勞工得與受僱之事業單位達成協議，同意減少正常工作時間，並利用該時段參加訓練課程。參訓之勞工補助訓練津貼標準比照每小時基本工資發給；依二〇二〇年六月二十四日修正公告「充電再出發訓練計畫」之內容，補助時數不得超過每月與受僱事業單位約定減少之工時數，且每月最高為一百小時。截至二〇二一年四月底核可1,401家、24,912人年，核發金額累計為3億5,766萬4,763元<sup>103</sup>。至於本項計畫之經費來源，由就業安定基金支應<sup>104</sup>。

---

月30日已參加就業保險，且月投保薪資在24,000元以上至34,800元以下，其5月或6月全月薪資較4月份受僱於同一雇主之薪資，減少達20%以上，且減少薪資月份當月月底在職者，發放一次性之生活補貼1萬元。勞工不得重複領取政府機關相同性質之補助、補貼或津貼。

<sup>103</sup> 參見勞動部「因應嚴重特殊傳染性肺炎協助專區」之公告與統計，<https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=835E08A5E722119D#block>，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>104</sup> 參109年6月24日勞動發訓字第1090510724號令修正「充電再出發訓練計畫」第21點說明。

## 2. 安心就業計畫

### (1) 計畫目的、經費與實施期間

勞動部所提之措施，與減班休息減少工資之薪資補貼最有關連者為「安心就業計畫」<sup>105</sup>。相較於充電再出發為鼓勵勞工利用暫時減少正常工時之時段，參加訓練課程持續發展個人所需技能，「安心就業計畫」則是對於勞雇雙方協商同意暫時縮減工作時間及減少工資期間（辦法稱之為「減班休息」），對於薪資差額直接給予補貼之措施，目的同為穩定就業之措施。

計畫所需之經費，同樣由就業安定基金支應；薪資差額補貼之發給或停止，得視預算額度進行調整並公告之。實施期間為二〇二〇年一月十五日起至二〇二一年六月三十日止。

### (2) 申請要件與薪資差額之核發

安心就業計畫之對象為參加就業保險之勞工，且無論屬按月計酬全時勞工或與雇主約定正常工作日數及時間之部分工時勞工者，均可適用之（參見計畫第4點）。申請要件為勞雇雙方協商同意減班休息，實施期間為30日以上，並經地方勞工行政主管機關列冊通報。

符合減班休息要件之勞工申請薪資差額補貼時，應檢附相關文件，於實施減班休息每滿30日之次日起90日內，向工作所在地轄區分署或公立就業服務機構提出申請。申請者除勞工外，根據計畫第7條第2項規定，雇主得於所定申請期間內檢附文件，代減班休息勞工提出申請。

減班休息勞工薪資差額補貼之核發，應按其實施減班休息日前一年內，現職雇主投保就業保險或職業災害保險之12個月平均月投保薪資，與勞雇雙方協商同意減少工時之協議資料所載減班休息期

<sup>105</sup> 109年3月27日勞動發就字第1090504772號令訂定。



間之每月薪資（簡稱「協議薪資」）差額之50%按月發給。值得注意的是，勞雇雙方協商同意之協議薪資，最低仍以勞動部公告之每月基本工資數額核算。而勞工領取之薪資差額補貼，每月最高不得超過勞工保險投保薪資分級表所定最高月投保薪資與每月基本工資差額之50%，最長以12個月為限（計畫第6條第2項參照）。此外，領取失業給付期間另有工作之勞工，不得同時申請薪資差額補貼。減班休息之勞工，於領取薪資差額補貼期間，不得同時領取充電再出發訓練計畫之訓練津貼或其他政府機關相同性質之補助或津貼。截至二〇二一年四月底止，核撥4萬3,680人，核撥6億4,303萬238元<sup>106</sup>。

因五月中下旬疫情再起且進入三級警戒，景氣更受影響，對勞動市場再次嚴重衝擊，二〇二一年七月一日勞動部宣布安心就業計畫繼續延長<sup>107</sup>，實施期間至嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例施行期間屆滿時止。換言之，就業服務法之安心計畫成為本次疫情所致不景氣實施減班休息減少工資時，補貼工資差額之最主要政策工具。

## 二、我國減班休息之薪資差額補貼相關規範

### （一）僱用安定措施之制訂背景

就業服務法就業安定基金之「安心就業計畫」，雖成為本次疫情導致經濟不景氣勞雇實施減班休息時，補貼薪資差額之最主要政策工具，然並非法制上專為勞雇協商實施縮減工時對於減少薪資差額補貼明訂之制度。法制上之專門制度為，勞動部於二〇一〇年依

<sup>106</sup> 同註103。

<sup>107</sup> 勞動部令，中華民國110年7月2日勞動發就字第11005103641號，行政院公報第027卷第122期20210702衛生勞動篇。



就業保險法第12條第4項之授權規定，訂定「就業保險促進就業實施辦法」第2章「僱用安定措施」之規定，該措施之制訂則與二〇〇八年金融風暴有關。

二〇〇八年金融風暴發生之前，我國雖曾經歷如石油危機或臺海危機等政治經濟危機，法院實務亦零星可見涉及「無薪休假」概念之判決<sup>108</sup>，但都未曾如二〇〇八年之金融風暴，企業在瞬間面臨大規模、全球性大量減少訂單與業務萎縮之情況，且因為看壞市場，紛紛採取縮短工作時間與減少工資以節省成本，造成彼時出現一股全球性「無薪休假」之浪潮。

我國行政部門除了振興方案與紓困等措施外，對於首次嚴重之無薪休假現象引發之勞資爭議，因法無明文，僅能依一般民事法理予以解決，勞動部於二〇〇八年陸續作出幾項函釋之後，於二〇一〇年十二月二十五日訂定「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」（下稱「減少工時應行注意事項」），同時附有範例，提供勞雇雙方協商減少工時約定協議書時之參考<sup>109</sup>，「減少工時應行注意事項」通篇著眼於勞資間約定縮短工時合法性之問題；對於彼時勞資間縮短工作時間之協商，確實也提供準則與方向，尤其是明確規定勞雇雙方協商同意縮減工作時間及減少工資

<sup>108</sup> 過去判決書中雖有提及無薪休假一詞，但有稱之為「無薪停工」、「無薪假」、「彈性休假」或以「縮短工時」稱之，不過仍以「無薪休假」最為常見。而在2008年以前法院所見之爭議，與金融海嘯引發「無薪休假」做三休二等為因應突發性不景氣之暫時性措施不同，常見都是企業已瀕臨歇業之前階段，連續一段時日之停工狀態，因雇主未發工資引發對於勞保局核發勞保給付之爭議、是否作為課稅基礎，或因之產生調職、解僱等勞資爭議事件，幾乎未見針對實施無薪休假之過程或調整之勞動條件產生之爭議。參見吳姿慧，同註41，頁345。

<sup>109</sup> 2020年因疫情爆發再度引發無薪休假，「減少工時應行注意事項」亦於2020年7月1日酌作修正。

定，係受景氣因素影響致停工或減產，為避免資遣勞工，始得暫時縮減工作時間及減少工資。協商時，事業單位有工會組織者，宜先與該工會協商，並經與個別勞工協商合意（第4點後段參照）。因此，事業單位如未經與勞工協商同意，仍應依約給付工資，不得片面減少工資。而事業單位如因受景氣因素影響致停工或減產，應優先考量採取其他措施，例如減少公司負責人、董事、監察人、總經理及高階經理人之福利、分紅等措施。

上述重點可看出，「減少工時應行注意事項」關於縮短工之原因係因景氣因素影響致停工或減產，而非其他（例如因季節原因或其他結構性因素或企業各別性之原因所致），以及雇主實施縮短時應以工會之同意為優先，事業單位如有其他可採行之措施應優先考慮，均顯示出縮短工時所具有之集體性質以及係屬不可避免措施之特色。而因縮短工時與工資涉及契約之主要給付義務，非僅是工作時間之分配，上述注意事項有關勞雇雙方應以協商方式始能縮短工時之規定，基本上與民事原理相符。

較值關注的是，「減少工時應行注意事項」第6點規定，勞雇雙方協商減少工時及工資者，對於按月計酬全時勞工，其每月工資仍不得低於基本工資。事實上，事業單位實施縮短工時工資仍不得低於基本工資之原則，並非始於本項行政規則。

二〇〇八年爆發無薪休假浪潮時，勞動部（時為勞委會）最初認為，無薪休假必須與勞工協商得其同意才可實施，如得勞工同意而實施無薪休假，薪資即可依照休假比例減低，不受基本工資（彼時為17,280元）之限制<sup>110</sup>，此一解釋令隨即引起勞工團體之抨擊，認為勞委會此舉「無異棄守勞基法之規定，導致勞工於休假期間之

<sup>110</sup> 當時之見解，係採取90年7月16日台九十勞動二字第0029826號函，與96年7月24日勞動二字第0960071719號函之內容。



生活無以為繼」，面對勞工團體強力抨擊，勞委會隨即更改見解，認為雇主若經勞雇雙方協商同意，固可暫時縮減工作時間及依比例減少工資，「惟為保障勞工基本生活，原約定按月計酬之全時勞工，每月給付之工資仍不得低於基本工資」<sup>111</sup>，自此勞雇協商縮短工時並減少工資，不得低於基本工資成為我國行政機關的立場。

這項解釋對於勞工基本生活確實可獲基本保障，應予肯定；但對實施減班休息係為避免解僱以渡過暫時狀態，能否助益？恐怕較為有限。以二〇〇八年當時之電子業，以及二〇二〇年因疫情影響之餐飲及住宿業或支援服務業等前後兩波重大無薪休假潮之「重災戶」為例，導遊、領隊、解說員之總薪資平均為35,995元，當工作時間減少超過35%，比例減少之工資即會低於基本工資，在疫情限制移動下，二〇二〇年來臺觀光人數約剩下十分之一<sup>112</sup>，工時幾乎為零，事業單位選擇不裁員，但仍需維持基本工資，現實中並不容易。

故，上述相關函釋暴露其時之法制狀態最大的問題，並不是欠缺約定縮減工時之指導原則或法制原理；不足的是，對於合法減少工時之後，減少之工資如何承受？勞動部彼時會變更見解，要求實施無薪休假之雇主，仍應維持基本工資之發放，實在可以理解，因

<sup>111</sup> 參見97年12月22日勞委會(97)台勞動2字第0970130987號函：「核釋勞動基準法第二十一條第一項規定：『工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。』，指雇主給付勞工之工資，應依勞動契約之約定發給，並不得低於基本工資。雇主若受景氣因素影響致停工或減產，經勞雇雙方協商同意，固可暫時縮減工作時間及依比例減少工資，惟為保障勞工基本生活，原約定按月計酬之全時勞工，每月給付之工資仍不得低於基本工資（數額新臺幣一萬七千二百八十元）」，同一解釋令中並廢止90年與96年之函釋，不再適用。

<sup>112</sup> 以交通部觀光局統計顯示，108年來臺觀光人數為1,186萬，109年則為137萬，參見交通部觀光局歷年來臺旅客數量統計，<https://stat.taiwan.net.tw/statistics/year/inbound/residence>，最後瀏覽日：2021年6月30日。



為對於勞工而言，實施減班休息後減少之工資若無薪資補貼，生活難以為繼；對於雇主而言，無可分攤企業經營風險之承受機制，只能依賴其他行政部門對於企業之擴大紓困或補貼方案，兩方不安之下，期待彼時所稱之無薪休假今稱之減班休息制度，扮演一個「暫時縮減工作時間及減少工資」以達避免解僱、僱用安定之措施，實難期待。

面對上述之闕漏，在二〇一〇年無薪休假浪潮逐漸減緩之後，勞動部檢視法制之闕漏，隨後於就業保險法制度下建構僱用安定措施，透過就業保險基金（下稱「就保基金」）給付薪資差額，以使勞工減少之工資獲得補貼，底下說明之。

## （二）「就業保險法」與促進就業

### 1. 就業保險法之給付與促進就業措施

我國於一九九九年一月於勞工保險開辦失業給付，適逢二〇〇一年政府召開「經濟發展諮詢委員會」，達成失業給付單獨立法之共識，將其自勞工保險體系脫離，而與就業服務、就業諮詢、就業促進及職業訓練結合。二〇〇二年四月二十五日立法院三讀通過就業保險草案，二〇〇三年一月一日起施行。

如以前述德國社會法第3編「勞動促進」所定勞動促進之規範來觀察，勞動或就業促進之政策目標在於減少失業、縮短失業期間並透過職業訓練與就業市場，以達到供給與需求之平衡，為達此項政策目標，勞動促進之相關規範非僅對於失業者提供失業者失業津貼，承接其過渡期間經濟風險，立法政策更需採取眾多積極性措施以調整勞動市場中勞動力之供需平衡，例如就業媒合、職業教育、推介就業、企業在職訓練或職業訓練等等，均為德國法「勞動促進」所定之促進手段，且為使這些積極性就業促進措施達成有效能、高效率之成果，亦非由行政機關單方投入得以達成，而是需仰



賴雇主與勞工事先、積極且盡可能廣泛地共同參與合作<sup>113</sup>。

參「國家發展委員會」對於我國開辦與實施就業保險法之說明可知<sup>114</sup>，二〇〇三年開始施行之就業保險法已將過去僅以「所得維持」為中心之消極性勞動市場政策，逐漸轉移為以「促進就業」為中心的積極性勞動市場政策，避免失業保險給付支出增加，以及對於福利依賴之現象<sup>115</sup>，其目的則在於減少福利依賴，由所得維持政策改為積極性勞動市場政策，強調福利政策與勞動政策的連結，一方面推動促進就業措施，一方面提高領取失業給付的門檻<sup>116</sup>。

故，就業保險法第4章除定有第10條失業者得申請失業給付作為所得替代，以為過渡時期之支持外，於第12條第3項規定：「中央主管機關委任辦理就業保險之勞保局，得於就業保險年度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，辦理下列事項：一、被保險人之在職訓練。二、被保險人失業後之職業訓練、創業協助及其他促進就業措施。三、被保險人之僱用安定措施。四、雇主僱用失業勞工之獎助。」以提供各種促進職業技能或協助創業之措施，作為積極性之就業促進。

然而，依就業保險法第12條第4項規定：「辦理前項各款所定事項之對象、職類、資格條件、項目、方式、期間、給付標準、給

<sup>113</sup> Kühl, aaO. (Fn. 53), Rn. 3.

<sup>114</sup> 國發會對於就業保險法於開辦與實施之說明即提出，我國就業保險之作用在於修正勞保失業給付的許多缺失，並加入職業訓練與就業服務的機制，具有提升勞工就業技能、促進就業、保障勞工職業訓練及失業一定期間基本生活之功能。[https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=0CBA7A58D9E3A6CF](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=0CBA7A58D9E3A6CF)，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>115</sup> 參見林昭吟，「我國促進就業措施對就業的影響分析研究」計畫研究，委託單位：行政院經濟建設委員會，頁27以下，2007年8月。

<sup>116</sup> 辛炳隆，積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗，就業安全半年刊，2卷1期，頁10-11，2003年7月。

付限制、經費管理、運用及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」，上述就業促進相關之實施辦法，迄至二〇〇八年金融海嘯引發無薪休假潮之前，遲未制定，直至二〇一〇年無薪休假止歇之際，才開始建置上述積極促進措施，其中與勞工縮短工時減少工資之補貼有關者即為「就業保險促進就業實施辦法」所訂之「僱用安定措施」。

## 2. 就業保險促進就業實施辦法第2章「僱用安定措施」之規定與目的

承前所述，二〇〇八年首次之無薪休假浪潮暴露其時法制狀態下最大的問題，不是欠缺合法有效縮短工時之約定機制，而是對於合法減少工時之後，欠缺對於減少工資之薪資差額補貼引發之爭議與困難。

基此，二〇一〇年五月三日由時為行政院勞工委員會發布「就業保險促進就業實施辦法」（下稱「本辦法」）全文37條<sup>117</sup>，並自發布日實施。

細繹本辦法之實施目的與內容，以給付對象而言<sup>118</sup>，有對於勞工之工資補貼（例如僱用安定措施），以及對於雇主之補貼（例如僱用獎助措施）；給付之方式<sup>119</sup>，有以金錢性之給付（例如僱用安定措施、僱用獎助措施），亦有採實物給付（例如協助雇主改善工作環境及勞動條件）；二〇一六年另增加「促進職業災害勞工

<sup>117</sup> 99年5月3日勞職業字第0990510095號令訂定發布全文37條。

<sup>118</sup> 薪資補貼目的在促使雇主於不景氣時，願意選擇縮短工時避免裁員，則要達到政策目的，可以選擇不同手段，補貼對象為誰，基本上取決於立法者之手段選擇，參見張桐銳，就業保險，載：社會法，頁219，2016年9月。

<sup>119</sup> 關於社會促進之給付不限於津貼尚有實物給付，參見林谷燕、林倬如、邵惠玲、郝鳳鳴、郭明政、蔡茂寅，社會法的概念、範疇與體系，載：社會法，頁25以下，2016年9月。



穩定就業」，以及將「提升工會保障勞工就業權益之能力」亦納入為促進就業措施之補貼<sup>120</sup>。

「就業保險促進就業實施辦法」第2章所訂「僱用安定措施」即是對於事業單位實施縮短工時，勞工減少工資之補貼制度，亦即類似本文前述關於德國社會法勞動促進編第95條以下之短工津貼制。關於「僱用安定措施」之特點，析述如下：

(1) 因應非常時期之勞動情勢而於總體經濟情勢嚴峻時啟動之制度  
二〇一〇年無薪休假浪潮止歇之後所訂之「就業保險促進就業實施辦法」，其第2章「僱用安定措施」為補貼縮減工時工資之制度，然參本辦法之立法理由：「衡酌僱用安定措施之立法目的，係為因應非常時期之勞動情勢，於總體經濟情勢嚴峻時啟動之，透過薪資補貼，鼓勵勞雇雙方協力渡過非常時期，穩定勞工就業狀態；至於一般時期如有勞資協議縮減工時，則以常態性之充電再出發訓練計畫以為因應，維持勞工之基本生活」<sup>121</sup>，可知本辦法為因應非常時期之勞動情勢，於總體經濟情勢嚴峻時勞雇間約定縮短工時，始得申請薪資補貼，至若一般時期勞資間如有協議縮減工時，非本辦法之補貼對象。此一立法目決定其啟動要件，以及迄今仍無法啟動之現實，本文將於第肆部分「檢討與建議」，提出看法。

(2) 雇主提出之僱用安定計畫應經勞資會議同意且經公立就業服務機構核定

本計畫所實施之僱用安定措施對於工資差額之補貼，係對於全面經濟不景氣所致之情況，企業縮減產量非因個別企業經營不力，故於經濟情勢嚴峻時，始由行政機關介入勞動市場，以穩定就業之

<sup>120</sup> 不過本項對工會之補貼措施是否符合積極就業措施而為與保險有關事項，似非全然無疑，參見張桐銳，同註118，頁221。

<sup>121</sup> 參見108年4月16日本辦法修正立法說明第一點。



措施，因此勞雇如於不景氣時需要實施縮短工時並比例減少工資時，非針對個別之勞工所為之勞動條件之調整，而是對於整體或部分部門工作時間之縮短，具有集體性質，故，本辦法第8條則明訂「前條規定之僱用安定計畫，涉及雇主與被保險人約定縮減工時及依其比例減少薪資者，應經勞資會議同意」，無論雇主是透過團體協約之約定或取得個別勞工之同意而縮短工時與比例減少工資，依本辦法之規定均需經勞資會議同意。換言之，事業單位因應景氣影響有減少工時與工資之需，勞資間之協商，非以經勞資會議同意為實施要件<sup>122</sup>；但如欲依本辦法僱用安定措施之規定，申領減少工資差額補貼者，則需提出僱用安定計畫，而其減少工時工資之約定，需經勞資會議之同意。

### (3)減少之工資工時限於一定比例範圍

雇主擬定之僱用安定計畫，依第10條應包括實施理由及目的、實施部門及人數、實施日期及期間、約定縮減工時日期及其內容……等事項，並檢附第11條所列文件，報請當地公立就業服務機構核定（第7條參照）。而僱用安定計畫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20%，且未逾其80%；且勞雇約定縮減工時及比例減少薪資，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（第8條參照）。

本辦法對於勞雇縮短工時之時數，設定減少工時之最高與最低範圍，立法理由為：「中央主管機關公告辦理僱用安定措施期間，考量被保險人工時工資應有一定比例的減少，政府始予以介入；以

<sup>122</sup> 參見100年發布、109年修正之「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」第二點規定：「事業單位受景氣因素影響致停工或減產，為避免資遣勞工，經勞雇雙方協商同意，始得暫時縮減工作時間及減少工資。」



及雇主與被保險人約定縮減工時工資，但仍須維持一定的工作量，故被保險人之工資工時縮減應限於一定比例範圍」，故，依本辦法第8條之規定，事業單位即使受不景氣影響甚鉅，仍應維持20%之工時狀態，始為僱用安定措施之實施對象，排除德國承認之零工時狀態，此應為保險政策之選擇。

另，雇主若受景氣因素影響致停工或減產，固可暫時縮減工作時間及依比例減少薪資，惟為保障被保險人之基本權益，約定後之月投保薪資，仍不得低於月投保薪資分級表第一級之金額，亦於第8條第1項後段明訂。

#### (4) 得由雇主代被保險人提出申請

僱用安定計畫經公立就業服務機構核定後，依第7條之規定，雇主得代被保險人向公立就業服務機構申請核發薪資補貼。本文認為，依本條規定事業單位實施減班休息前後之工資差額，其受益主體應是勞工，只是法條規定「前項僱用安定計畫經公立就業服務機構核定後，雇主得代被保險人向公立就業服務機構申請核發薪資補貼。」至於勞工得否不由雇主代為提出而逕自提出？因本制度迄今未啟用，實務將如何解釋，不得而知，然就法條文字，乃雇主「得」代被保險人向公立就業服務機構申請，並非雇主「應」代被保險人提出；似未見排除之意。

#### (5) 除發給薪資差額尚有提升工作技能積極促進就業之措施

依第12條之規定，薪資補貼之額度，應按其約定縮減工時前3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50%發給。另，依本條之規定，雇主尚得於勞工符合第12條所訂之要件時，檢附由訓練單位開立之參訓期間及時數證明文件，向公立就業服務機構申請核發最末次之薪資補貼，合併計算發給第一項規定薪資差額之20%。是以本項措施尚含有積極性之促進就業目的。第12條同時規定，被保險人於領取第一項及前項薪資補貼期間，不得重



複領取政府機關其他相同性質之就業促進相關補助或津貼。此亦與社會保險不重複領取之精神相符。

(6)以就業保險失業率連續3個月達一定百分比為啟動要件

僱用安定計畫最受爭議，也是迄今尚未能實施之問題在於啟動門檻。依第5條之規定辦理僱用安定措施之啟動要件為：「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一以上」，並經召開僱用安定措施啟動諮詢會議後，得辦理僱用安定措施。辦理之期間，最長為6個月。但中央主管機關得視失業狀況公告延長，合計最長1年。

本辦法最初於二〇一〇年五月三日發布施行時，所訂之要件為：「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。」以就業保險失業，以及主計處人力資源調查之失業率這兩項失業率作為啟動僱用安定措施之標準<sup>123</sup>，立法理由為：「二、公告辦理時機之衡酌指標，須同時觀察以下二種指標：一為就業保險失業率，二為主計處人力資源調查所指之失業率。是以，中央主管機關係於就業保險失業率連續三個月達百分之二點二，且該連續三個月期間，主計處人力資源調查之失業率持續升高之情形下辦理。三、以被保險人為母體之『就業保險失業

<sup>123</sup> 依行政院主計處人力資源調查統計之「編製方法概述與名詞定義」，「失業率」指失業者占勞動力之比率。其中「失業者」指在資料標準週內年滿15歲同時具有下列條件者：(1)無工作；(2)隨時可以工作；(3)正在尋找工作或已找工作在等待結果。此外，尚包括等待恢復工作者及找到職業而未開始工作亦無報酬者。「勞動力」則指在資料標準週內年滿15歲可以工作之民間人口，包括就業者及失業者，上述資料見<https://www.stat.gov.tw/public/Data/07910282390VG0X9I.pdf>，最後瀏覽日：2021年6月30日。至於「就業保險失業率」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。



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，係參酌本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，乃是參酌九十七年至九十八年間金融風暴發生，本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。（查本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。）」

嗣後本辦法因門檻過高，遲遲未能啟動，備受各界抨擊<sup>124</sup>，乃於二〇一九年四月十六日予以修正，將第5條「連續三個月達百分之二點二以上」調降為「連續三個月達百分之一以上」，並刪除「且該期間之失業率未降低時」之要件，成為現行第5條之文字，修正理由摘錄如下：「二、經參考近十年就業保險失業率變化，九十七年十二月至九十八年十二月金融海嘯經濟嚴峻時期，就業保險失業率自百分之一點一五攀升至百分之二點三五，而九十九年四月迄今，景氣趨於和緩，就業保險失業率均未逾百分之一。爰修正第一項規定，將就業保險失業率由連續三個月達百分之二點二以上，調降為連續三個月達百分之一以上。三、考量就業保險失業率及行政院主計總處發布之失業率均屬反映失業情勢之指標，衡酌僱用安定措施經費係以就業保險基金支應，故擇定以就業保險失業率作為

<sup>124</sup> 例如2018年6月13日台灣勞工陣線與立委舉辦之「台灣積極性就業安全體系」系列公聽會之(二)——「僱用安定措施」的虛與實：遙不可及的僱用安定政策，其中對於啟動門檻過高提出強烈抨擊與建議，<http://labor.ngo.tw/news/news-history/130-news2018/801-news20180613>，最後瀏覽日：2021年6月30日；另，2020年5月1日勞動節，勞團再度與立委舉行記者會，呼籲應立即啟動全面檢討，讓相關機制發揮應有的穩定就業、預防失業功能，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3151713>，最後瀏覽日：2021年6月30日。



啟動指標，爰刪除『該期間之失業率未降低』之規定。」

上述辦法雖經二〇一九年調降就業保險失業率，且刪除主計處調查之失業率，然於本次疫情衝擊下，依然未能實施，原因仍在於未達啟動門檻。

本次疫情自二〇二〇年三月開始擴大，五月1,330家超過1千家實施無薪休假，六月達最高人數之31,816人，下半年逐漸趨緩，二〇二一年五月中下旬疫情再度趨於嚴峻，五月十九日全國進入三級警戒，無薪休假人數自五月份之445家4,125人，六月份增為1,305家13,626人，然而以二〇二〇、二〇二一這兩年為例，二〇二〇年二月、三月、四月之就業保險失業率為0.58%、0.53%、0.54%<sup>125</sup>；二〇二一年二月、三月、四月之就業保險失業率，則為0.48%、0.54%、0.46%，即使受疫情影響而實施無休假之家數與人數瞬間升高之五月份或六月份，均未達連續3個月超過1%之啟動門檻，本次疫情造成之無薪休假與二〇〇八年金融海嘯時期相較，迄今最高通報人數雖不及其時之一成，但通報家數卻為當時之2至3倍，對照本制度之立法理由，本次疫情實施無休假之情況，尚不符因應「非常時期之勞動情勢」，或「總體經濟情勢嚴峻」之立法目的之情況？在行政院已推出因應景氣振興經濟方案之際<sup>126</sup>，本制度之制訂與現實觀感之落差，恐會使人驚訝其間之弔詭？！

綜觀僱用安定措施之規定，能啟動者，恐僅為二〇〇八年至二〇〇九年金融風暴引發之無薪休假浪潮，受二〇〇八年開始金融風暴之影響，二〇〇九年全年失業率介於5.31%-6.13%之間，全年之

<sup>125</sup> 因勞保局之統計月報或摘要，係羅列每月各項給付件數，因此上述就業保險失業率係本文依據本辦法關於就業保險失業率「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」之定義計算。

<sup>126</sup> 詳見<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/7a0014a9-81d1-466d-827d-f4b0eae13b18>，最後瀏覽日：2021年6月30日。



就業保險失業率則介於1.01%-2.35%<sup>127</sup>，每個月均超過1%，因此二〇一〇年後才訂定之僱用安定措施，僅二〇〇九年當時受金融風暴影響所生之失業率與就業保險失業率，始達啟動門檻。

本次疫情影響下，僱用安定措施迄今未能啟動，對於勞工減班休息而減少之工資差額補貼，勞動部乃發布「安心就業計畫」代替之，至其經費來源則以就業服務法之「就業安定基金」為之。

### (三)「就業服務法」與促進就業

#### 1. 以「安心就業計畫」作為本次疫情下實施無薪休假薪資差額補貼之現實

承前所述，為解決失業問題，現代社會政策提出各種積極之勞動市場政策，無論是公共就業服務、就業資金補助、就業訓練、小企業發展等各國實施方式及著重點或有不同，但共同趨勢是將各項方案加以整合，使之達到加乘效果<sup>128</sup>。我國近幾年為因應失業問題，亦積極強化積極之勞動市場政策，特別是推動失業給付、就業服務與職業訓練三合一方案，以及增加公共職業訓練的容量等<sup>129</sup>。其中與工資補貼、就業媒合、職業教育、推介就業或職業訓練等促進就業措施有關者，為就業服務法與就業保險法。

<sup>127</sup> 「失業率」與「就業保險失業率」兩者係屬不同概念，計算方式亦完全不同，因失業者需符合領取失業給付要件並實際領取失業給付，其人數都是浮動的，因此無法以前一個月之失業率和就業保險失業率，即推出下個月兩者間之比例。例如，民98年1月失業率5.31%、就業保險失業率為1.01%；翌年99年1月失業率增加為5.68%，就業保險失業率卻下降為0.90%，參見邵靄如，就業保險費率精算及財務評估，勞工保險局101年度委託研究，頁41，2012年11月，關於98至100年實際就報保失業率之列表。

<sup>128</sup> 李健鴻，全球化與公共就業服務新通路的趨勢與展望，就業安全半年刊，2卷1期，頁60-67，2006年7月。

<sup>129</sup> 辛炳隆，同註116，頁11。



就立法時程，一九九九年一月依據勞工保險條例第74條之規定所訂之「勞工保險失業給付實施辦法」，開辦勞工保險失業給付業務，但提供失業者基本生活之「就業保險法」，至二〇〇三年一月一日才單獨立法並正式施行，因此一九九二年制定之就業服務法，相較於就業保險法，制定較早。兩者均含就業促進措施與補貼政策，因此學者對此兩者之關係，有以我國「就業促進之雙軌制」稱之<sup>130</sup>，但兩者之性質並不相同，就業保險法為強制社會保險性質，就業服務法則為具社會福利性質之促進措施<sup>131</sup>。

就業服務法於第3章定有「就業促進」之專章，其中之第23條第1項規定：「中央主管機關於經濟不景氣致大量失業時，得鼓勵雇主協商工會或勞工，循縮減工作時間、調整薪資、辦理教育訓練等方式，以避免裁減員工；並得視實際需要，加強實施職業訓練或採取創造臨時就業機會、辦理創業貸款利息補貼等輔導措施」之規定；至於獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者……等針對特定對象之國民之就業促進，則另定於第24條。

二〇〇二年十二月三十日時為勞委會之主管機關，即依就業服務法第23條第2項以及第24條第3項之授權規定，訂定「就業促進津貼實施辦法」，依此辦法中央主管機關得視國內經濟發展、國民失業及經費運用等情形，發給就業促進津貼，津貼之性質，依學說之見應屬社會福利給付，而非社會補貼<sup>132</sup>；該辦法第4條第1項規定：「中央主管機關得視國內經濟發展、國民失業及經費運用等情形，發給下列就業促進津貼：一、求職交通補助金。二、臨時工作

<sup>130</sup> 參見張桐銳，同註118，頁204。

<sup>131</sup> 參見郭玲惠，勞工及就業保險釋義，頁8，2017年12月。

<sup>132</sup> 張桐銳，社會補貼與就業服務——兼評臺北高等行政法院一〇〇年度簡字第五號判決，成大法學，27期，頁21，2014年6月。



津貼。三、職業訓練生活津貼。四、創業貸款利息補貼。」<sup>133</sup>故，補貼之內容並未含對於縮減工時減少工資部分之補貼。換言之，無論是二〇〇八年金融危機或今日新冠疫情所致之無薪休假浪潮，即使依二〇〇二年已訂之「就業促進津貼實施辦法」之規定，均無對於縮減工時與工資者提供薪資差額補貼之依據。

本次疫情之下企業實施減班休息，因就業保險失業率未達門檻，僱用安定措施仍未實施；而依就業服務法授權訂定之「就業促進津貼實施辦法」第4條發放之四種津貼，亦不含對於減班休息勞工減少工資部分之補貼，因而勞動部勞動力發展署乃以就業服務法之就業安定基金為經費來源，發布「安心就業計畫」作為薪資差額補貼之措施，以穩定就業。實施期間是自二〇二〇年一月十五日起，二〇二一年七月一日宣布延長至本次紓困振興特別條例施行期間屆滿時止。至其內容，本文第參部分二、勞動部針對減班休息減少工資採取之措施，已有詳述，不再贅述。

## 2. 薪資差額補貼仰賴就業安定基金之問題

依安心就業計畫第14點規定，其經費來源為「就業安定基金」（下稱「就安基金」），並非來自自由被保險人繳納保費之「就保基金」支應，就安基金向來是我國長期仰賴作為勞動市場政策之基礎<sup>134</sup>，對於無薪休假之勞工所在意者，為薪資差額之補貼；至於財源為何，或屬次要問題；然，就安基金以聘僱外國人之雇主繳納就業安定費收入為主，另含政府循預算程序之撥款，以及其他孳息

<sup>133</sup> 2002年12月30日訂定「就業促進津貼實施辦法」時，第4條尚含有僱用獎助津貼、就業推介媒合津貼兩項津貼，因勞動部勞動力發展署已訂定「委託辦理特定對象及就業弱勢者就業服務計畫」，結合民間團體以個案管理模式提供就業弱勢者支持性就業服務，此兩項分別於2009年以及2020年予以刪除。

<sup>134</sup> 參見古允文，同註22，頁287。

收入<sup>135</sup>。以就安基金作為安心就業計畫金費來源，雖符「就業安定基金收支保管及運用辦法」所訂相當廣泛之用途<sup>136</sup>，但就業安定費之收取，依就業服務法第51條（即現行法第55條之規定）第1與第2點立法說明<sup>137</sup>，以及二〇一五年九月十八日第55條之修正理由可知<sup>138</sup>，均與彌補聘僱外國人造成社會成本以及避免過度聘用外國人，增加成本以價制量有關，換言之，要求雇主繳納就業安定費有其立法上之特定目的，為特別公課<sup>139</sup>，而就安基金之運用，過去屢遭批評，學者認為其使用未有回饋繳納就業安定費雇主之機制，欠缺特別公課應具備的「群體共益性」<sup>140</sup>，今日以就安基金

<sup>135</sup> 參就業安定基金收支及管理辦法第4條規定。

<sup>136</sup> 參第5條第1項所定基金之用途。

<sup>137</sup> 第1與2點之立法說明分別為：「一、國際勞工組織第一五一號建議書有關移民勞工建議書（一九七五年）建議會員國對移民勞工所造成的社會成本，應考慮由聘僱移民勞工工作而獲利最大之雇主負擔。二、本條係參酌前項建議，規定應由雇主繳納就業安定費，繳送國庫，以彌補因其聘僱外國人從事第四十三條第七款或第八款工作，而對國家社會所造成的社會成本。」

<sup>138</sup> 立法理由為：「按收取就業安定費之目的，係為避免雇主為節省成本而僱用外國籍勞工。」

<sup>139</sup> 參釋字第788號之解釋許志雄大法官提出協同意見書羅列我國特別公課之項目，將就安基金納入特別公課；另，學者柯格鐘亦將依就服法規定向政府繳納之就業安定費，稱之為特別公課，<http://farda.org.tw/writings-17.html>，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>140</sup> 例如柯格鐘，經濟日報稅改專欄「名實不符攢低租稅負擔率」之報導，對就業安定費提出之批評如下：「聘僱外勞或外籍看護之雇主，依就服法規定，均須向政府設立之『就業安定基金』，繳納『就業安定費』。此種費用，許多人因其係向特種基金繳納，故稱『特別公課』。但實際上，政府設立此種特種基金並向人民收取費用，主要目的係為促進本國國民就業、提昇本地勞工福祉，處理外人管理聘僱使用，完全未有回饋繳納就業安定費雇主之機制，欠缺特別公課應具備的『群體共益性』要件，與其說『就業安定費』，不如說『就業安定捐』更貼切。」，<http://farda.org.tw/writings-17.html>，最後瀏覽日：2021年6月30日。本資料自2009年1月起統計，一開始僅公布家數，



為安心就業計畫財源，補貼無薪休假者之工資差額，是否對繳納就安基金之雇主帶來群體公益性，恐仍會有學說提出質疑。

另，安心就業計畫之實施期間，延至本次紓困振興特別條例施行期間屆滿時止，因就安基金亦含政府循預算程序之撥款，對於「就業促進津貼實施辦法」第4條明訂得發放之四種津貼，以及就業服務法第24條所定對於較為弱勢之特定對象之社會福利會否產生經費之排擠？均是本次因疫情影響實施無薪休假而單一仰賴就安基金時，必須思考之問題。

## 肆、檢討與建議

### 一、我國無薪休假與薪資差額補貼相關問題之檢討

#### (一)無薪休假於我國勞動市場已非罕見現象但僅於重大事件才受矚目

我國自二〇〇九年一月起開始進行關於「勞雇雙方協商減少工時」之統計<sup>141</sup>，如依勞動部二〇〇九年一月至二〇二〇年二月之區段資料顯示<sup>142</sup>，幾乎每個月均有企業通報實施無薪休假<sup>143</sup>，以家數而言，最多者為二〇〇九年四月之903家，同年二月之238,975

---

同年11月中起新增實際實施人數。

<sup>141</sup> <https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0606>，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>142</sup> <https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=220&ym=9801&ytm=10903&kind=21&type=1&funid=q06061&cycle=1&outmode=0&compmode=0&outkind=3&fldlst=01110111&codspc=0,6,&rdm=R131912>，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>143</sup> 依該統計資料最下方之說明，100年5月至9月統計數據為零，係因100年5月底實施家數歸零而終止，其後於100年10月底恢復定期公布。故，該些登記為零之月份，實際是否有實施無薪休假，不得而知。103年1月底、105年2月中、106年1月底、107年2月中、108年2月中、109年1月底適逢年假，故無統計數據。



人則是通報人數最多者，兩者均受二〇〇八年金融風暴引發景氣緊縮所致。再以二〇〇九年一月起至今二〇二一年六月之所有統計資料而言，通報家數最多者為二〇二〇年六月之1,440家（如以勞動部之即時通報則是七月中之2,704家31,980人，為目前通報家數之最高紀錄），係受本次新冠疫情之影響結果。

扣除金融風暴與新冠疫情這兩波備受全國及全球矚目之情形，依前揭資料顯示，我國幾乎每個月均有實施無薪休假之通報，以無薪休假薪資補貼原理檢視，或許並非每件通報者均應予以補貼，然其中例如二〇一一年十二月之109家13,034人，以及二〇一二年一月之87家11,946人，均為外部性之經濟原因所致，非企業慣行淡季情況，然因未達僱用安定措施之要件，無法啟動本項薪資差額補貼制度<sup>144</sup>，遑論這十多年來其他實施家數與人數規模較小之無薪休假，即使因外部、普遍性之不景氣所致，均未能啟動。

依本文之統計，二〇一〇年後才訂定之僱用安定措施，僅二〇〇八／二〇〇九年受金融風暴影響所生之失業率與就業保險失業率，始達啟動門檻。本次受新冠疫情影響之勞動市場，儘管截至二〇二〇年十二月三十一日之統計，失業給付達114億元，為就業保險開辦以來第二高<sup>145</sup>；實施無薪休假之通報家數，更達歷史新高

<sup>144</sup> 彼時之背景為，100年下旬歐美經濟景氣復甦不如預期，致國內電子科技業第三季訂單下滑，而美韓簽署「自由貿易協定」（FTA）預計隔年生效，均直接對臺灣電子業造成衝擊，如面板、DRAM和太陽能產業等電子科技受到影響而減產放無薪假。為防止無薪假效應擴大，不僅馬英九總統立即南下竹科與廠商對話，行政院也緊急組跨部會聯合診斷輔導小組，並提出專案融資等多項救急方案，例如啟動通報機制、輔導依「勞雇雙方協商減少工時協議書（範例）」進行協商、重申基本工資保障、啟動「穩定就業輔導團」，協助企業因應該波經濟衝擊。參見艾凡那夫，無薪假狂潮再起！！，中國石油勞工，404期，2011年11月。

<sup>145</sup> 僅次於2008/2009年金融風暴時期之208億元。



之紀錄，仍未能依僱用安定措施申請實施減班休息之薪資差額補貼。因本次新冠疫情為全球性之重大事件，備受全國矚目，受影響實施無薪休假之勞工，尚有勞動部安心就業計畫提供之補貼，不符資格者，亦有二〇二一年七月開始實施之受僱勞工生活補助計畫等作為補貼，相較之下，過去非屬全國性或全球性，僅為部分地區或行業，但亦為外部經濟原因而實施無薪假者，薪資減少之勞工則難有薪資補貼之及時雨。

我國勞動市場中，無薪休假已非罕見現象，只是企業受影響程度不一，未必遍及各業，勞動部雖已於十餘年前發布「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」，提供實施無薪休假之指引，並建立各縣市之通報制度，但在僱用安定措施已施行超過10年，本項專門性之薪資補貼制度仍未曾啟動，無異使減班休息下之勞工仍處於大旱望雲霓之憾。

### (二)僱用安定措施以整體經濟情勢、非以受無薪休假影響之勞工之狀態為定位導致迄今未曾啟動之尷尬

作為法制上專門對企業實施無薪休假給予勞工減少工資差額補貼之「僱用安定措施」，未能啟動之因在於歷次實施無薪休假者，從未達就業保險失業率之啟動門檻，此項門檻與本措施制訂時之思維與定位有關，本文認為存有兩大問題：第一，僱用安定措施並非是一項常態性制度；以及第二，本制度之啟動係以整體經濟嚴峻為核心，並非以受無薪休假影響之勞工及減少工資所呈之狀態為核心。

德國短工津貼制度置於社會法典第3編「勞動促進」之體系，實踐國家社會政策之委託任務，以具預防性、高度效率與持續性之勞動市場政策為其核心目標，為達此項政策目標，勞動促進之相關規範非僅對於失業者於過渡期間承接其經濟風險，提供失業者失業



津貼，更採眾多積極性措施以調整勞動市場中勞動力之供需平衡，已如前述；短工津貼即為此體系中之一部，當企業因外在、一般性之經濟原因或因無可避免事件導致工作重大減少或停工，短工津貼之發放，可作為工時嚴重萎縮與未來可預見恢復原先產能之間，暫時性之銜接功能<sup>146</sup>，「避免解僱」是制度之核心精神。

上述德國短工津貼之體系與脈絡，對照我國就業保險法僱用安定措施之規定，可見類似想法，但操作模式卻截然不同。

我國自二〇〇三年開始施行之就業保險法，即已將過去僅以「所得維持」為中心之消極性勞動市場政策，逐漸轉移為以「促進就業」為中心的積極性勞動市場政策，已如前述，故，就業保險法第4章除有第10條規定失業者得申請失業給付作為所得替代，支持過渡時期、消極性之補貼功能外，並於第12條第3項定有各項積極性之就業促進措施，但其實施辦法迄至二〇〇八年金融海嘯引發無薪休假潮之前，遲未制定，直至二〇一〇年無薪休假止歇之際才訂定「就業保險促進就業實施辦法」，依此辦法實施無薪休假者得依「僱用安定措施」之相關規定，申請薪資差額之津貼，以保住工作位子，亦兼具積極促進就業之功能。

從法制而言，我國「僱用安定措施」之定位與德國短工津貼制度相同，均置於社會保險體系下，以社會預護（soziale

<sup>146</sup> 當然此種將短工津貼置於失業保險體系之規劃，對經濟學者自經濟效益之觀點，亦非全無受到批評例如基爾大學經濟研究中心即認為，失業給付應當回歸作為失業時工資替代、補貼之本質，失業給付並無法有效對抗失業使勞工保有工作之措施，因此與失業津貼無關之任務（versicherungsfremde Leistungen）例如職業訓練或勞動促進等措施，其給付不應由此體系付出，尤其是面對勞動人口減少，保費繳納隨之減少，對於社會保險之財務困無異更見嚴峻，更何況失業津貼之給付在於工資補貼，參見<https://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitslosenversicherung#Kritik>，最後瀏覽日：2021年6月30日。



Vorsorgung) 之手段，基於社會連帶思想，由保險共同體繳交保費之先行給付，對未來不可預期之風險，如疾病、生育、意外、死亡、失能或失業等社會風險發生時，提供給付，是為對抗一般風險之集體預護制度。國家透過社會保險制度，強制納保與繳納保險費，於風險事故發生時，提供保險給付；相較之下，我國同樣具有促進就業政策目標之就業服務法，則建立在機會均等，確保國民具有相同社會生活開展之可能性之社會促進<sup>147</sup>。

然而與德國相較，德國短工津貼制度最大特點在於這是一項常態性、制度化之工具，制度之目的非常明確，當企業實施短工制度，以短工津貼作為工作嚴重萎縮與未來可預見恢復原先產能之間，暫時性之銜接功能。至於企業實施短工制度後，得否申請短工津貼，必須該重大停工或縮短工時是一般性之經濟原因或無可避免事件所致，外在不景氣為其最常見之經濟原因，因而制度本身是以企業「有實施短工制度、工資減少」為主，而嚴重停工或縮短工時是因為「經濟性因素或是無可避免之事件」，且「導致受僱勞工每月薪資減少超過十分之一、受此影響之勞工達三分之一以上」，因而是一項「暫時性、不可避免性」之措施，故，實施短工制度之原因、受此影響之勞工與薪資減少之比例、實施前有否其他方式予以解決、勞工是否加保狀態等俱為發放津貼之審查要點；當然，在景氣特別嚴峻，或有超乎尋常狀態時，上述部分要件或實施期間，得以行政命令放寬之。簡言之，企業得否申請津貼，係以企業有實施短工制度之事實，且符合社會法之申請要件為斷，並非先以國家之整體經濟是否已經非常嚴峻再決定啟動本項制度之時點，以此為基，將

---

<sup>147</sup> 不過，就業服務法實踐各項促進就業政策，是以稅收為財源，編列預算，支付提供各種與福利相關之社會給付，但依就業服務法「就業促進津貼實施辦法」之社會福利給付，並不合對於勞工減少工資之補貼，已如前述。

本項制度作為減班休息時薪資補貼之常態性制度。

我國僱用安定措施之實施要件，以就業保險失業率作為啟動門檻，立法定位顯然不同。依前述關於「僱用安定措施」之立法說明可知，本制度之定位係作為經濟嚴峻、非常時期之手段，如經濟並非嚴峻之平常時期，即使個別事業單位有實施縮短工時制度因而影響一定比例之勞工與其薪資，則以「充電再出發」訓練計畫以為因應，然而「充電再出發」具增強職業技能，是一項「訓練計畫」，另具其他積極促進就業之目的，其與對減少薪資者發給津貼，以渡過暫時減薪之狀況，功能並不相同，無庸贅述。故，我國僱用安定措施之規定，並非針對企業有約定實施減班休息薪資補貼之一項常態性制度，而是僅於「總體經濟情勢嚴峻時」，作為非常時期勞動情勢下之補貼工具，此應是目前我國僱用安定措施現行法制上之座標。

至於「總體經濟情勢嚴峻」與「非常時期勞動情勢」如何認定？僱用安定措施以就業保險失業率，亦即「連續三個月達百分之一」作為指標，這項指標門檻不可謂不高，其高不在數字，而在於以「全國」領取失業給付總體性之指標。以新冠疫情之「實證經驗」為例，二〇二一年無薪休假人數從五月底之4,149人，一個月內躍升至六月底之13,626人，成長3倍以上，七月份之家數更創歷史新高，然而其前3個月，二〇二一年二月、三月、四月之就業保險失業率，為0.48%、0.54%、0.46%，即使受疫情影響而實施無薪休假之家數與人數已瞬間升高之五月份或六月份，均未達連續3個月超過1%之啟動門檻，因為數字背後含有並未因疫情影響而大量失業、需要申領失業給付之其他行業部門，「中和了」這些特別嚴峻之行業或部門之狀況。

因此根據本文統計，僅二〇〇九年當時受雷曼兄弟次級房貸事件引發金融風暴——確實產生「風暴級」之失業率與就業保險失業



率，始達啟動門檻，以歷史上相當於風暴等級之無薪休假而定之就業保險失業率作為門檻，其思維是，本制度以國家整體經濟嚴峻、經濟層面之角度為定位，非以受無薪休假影響之勞工人數及其減少之工資為核心；然而回顧我國這項制度是在二〇〇八年金融風暴之後建立，目的是對於企業因外在經濟因素實施無薪休假之勞工予以薪資補貼，以避免解僱，同時落實就業保險法第12條促進就業之目的。此次嚴峻之疫情，對於整體景氣產生之影響為外在一般性之經濟原因，在德國已視之為「對於整體勞動市場發生超乎尋常之重大事件」；在我國卻仍因就業保險失業率未能及時「達標」，因而未能及時啟動，實在矛盾至極。

### (三) 僱用安定措施以就業保險失業率作為啟動門檻之疑慮

#### 1. 僱用安定措施與失業給付目的不同，以領取失業給付人數比例為啟動門檻並不妥當

除了定位問題，僱用安定措施最受爭議、也是迄今尚未能實施之問題在於啟動門檻。

依就業保險促進就業實施辦法第5條之規定，辦理僱用安定計畫措施要件有二：第一，就業保險失業率連續3個月達一定百分比；以及第二，召開僱用安定措施啟動諮詢會議。本措施迄今未能實施，一般咸認與其實施門檻過高有關<sup>148</sup>，本文以為更應值檢討的是，以就業保險失業率作為實施要件之妥當性。

依二〇一〇年制訂本辦法立法理由，以及二〇一九年修正本辦法之修正理由，第5條採取就業保險失業率為召開僱用安定措施啟動諮詢會議之前提，係「考量就業保險失業率及行政院主計總處發布之失業率均屬反映失業情勢之指標，衡酌僱用安定措施經費係以

<sup>148</sup> 參見同註124。



就業保險基金支應，故擇定以就業保險失業率作為啟動指標」，且「參酌本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」，勞動部並考量如為跨部會審查建立指標難度較高等，故以就業保險失業率作為實施指標。

然而僱用安定之薪資補貼措施，乃為使勞工維持與原先工資無過大差距、同時減少雇主薪資成本以避免解僱，故，僱用安定措施雖置於以「失業」作為風險事故之就業或社會保險體系中，但性質並非等同對於已經失業之被保險人之失業給付。另，實施僱用安定措施，需以集體性合意為原則（經勞資會議同意）、提出作為暫時措施之僱用安定計畫、並向地方勞工行政主管機關列冊通報，與失業給付之申請要件，具個別性、非由勞雇雙方合意而成，截然不同；發給之津貼雖具工資替代性質，但同時含有保有工作位子之積極促進就業目的，與屬於維持生活所需、具消極性質之失業給付亦不相同，因此本辦法第5條以「參酌本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」為由，擇定就業保險失業率作為啟動指標，似未考慮僱用安定措施與失業給付之本質差異。

德國企業於實施短工制度後，最終如仍需進行裁員，計算勞工失業津貼時，不可將先前企業施行短工制度時減少薪資這段特殊暫時性狀態，納入計算基礎，否則無異將勞工對於企業實施短工制度之（集體）同意，轉化為一種事後之懲罰<sup>149</sup>，此點於本次疫情期間，德國政府亦一再強調短工津貼之申領，不影響失業給付<sup>150</sup>。兩者作為獨立、各具不同目的之制度，顯見一斑。

<sup>149</sup> Petrak, aaO. (Fn. 94), S. 47.

<sup>150</sup> 詳參 [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a166-kurzarbeit-und-corona.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a166-kurzarbeit-und-corona.pdf?__blob=publicationFile&v=3)，最後瀏覽日：2021年6月30日。



2. 以延遲性之失業率指標無法及時啟動預防失業之僱用安定措施再則，無論是就業保險失業率或是主計處所公布之失業率，都是屬於延遲性之落後指標。以二〇〇八／二〇〇九年金融風暴為例，當時實施無薪休假通報最高人數是二〇〇九年二月之23萬8,975人，但是就業保險失業率最高之2.35%卻是出現在二〇〇九年六月，換言之，二月份通報實施無薪休假之人數已達最高峰，然就業保險率之最高峰卻是遠落在4個月之後<sup>151</sup>。

僱用安定措施是對於實施無薪休假受到影響之勞工給予薪資補貼，同時減低雇主之經營成本以避免解僱造成失業；採取已經連續3個月達到一定比例之就業保險失業率作為啟動指標，姑且不論門檻數字訂為多少，當達啟動之門檻時，是否意謂現實社會中已累積大量領取失業給付之失業者？本制度名為「僱用安定措施」，已指出制度以預防失業、以達僱用安定為核心；實施辦法第7條規定雇主提出僱用安定計畫以申請工資補貼，係「因經濟不景氣致虧損或業務緊縮，為避免裁減員工」而實施，制度之要件與目的有否扞格之處？深值省思。

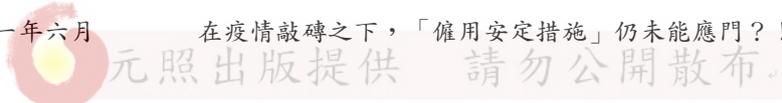
3. 以整體性之就業保險失業率作為啟動門檻忽視部分行業或部分區域無薪休假之嚴重狀態

對於僱用安定措施之啟動門檻，國內亦有學說提出批評<sup>152</sup>，並認為如欲以不景氣指標作為啟動標準，應可參考領先指標<sup>153</sup>或

<sup>151</sup> 本文統計數字，引自邵靄如，同註127。

<sup>152</sup> 吳玉鳳、林建智，薪資補貼制度相關問題之探討——參考德國、英國短工補貼制度，保險專刊，30卷2期，頁206，2014年6月。

<sup>153</sup> 例如由外銷訂單動向指數（以家數計）、實質貨幣總計數M1B、股價指數、工業及服務業受僱員工淨進入率、建築物開工樓地板面積（住宅、商辦、工業倉儲）、實質半導體設備進口值，及製造業營業氣候測驗點等7項構成項目組成，具領先景氣波動性質，可用以預測未來景氣之變動。參國家發展委員



同時指標<sup>154</sup>，而非以失業率之落後性指標較為妥適。

對此本文認為，如採整體性之不景氣作為啟動指標，無論何項指標，均與僱用安定措施之目的不合。

以本次受疫情重創、實施無薪休假人數增加最多之住宿餐飲業為例，從二〇二〇年三月份無薪休假人數為2,693人，四、五、六月份分別為4,304、3,512、2,789人；七月份以後逐漸下降至千人以下約幾百人，十二月及翌年一月已減少至79人與48人，然而二〇二一年五月十九日實施三級警戒減少外出，餐飲業禁止內用僅限外帶，六月份實施無薪休假立即升至4,174人，漲幅高達123.55%，而其離職失業率<sup>155</sup>亦自二〇二〇年四月份開始升高，四、五、六月份分別為7.29%、7.78%、6.67%，均高於該業前一年（二〇一九年）之平均離職失業率4.97%，而二〇二〇年全年之平均失業率為3.85%。餐飲及住宿業之不景氣與實施無薪休假狀況，幾乎完全與本次疫情走向呈現高度之正相關，其他製造業、批發零售及支援服務業亦不遑多讓，不再列舉。

相對的，以製造業大類下之電子零組製造業為對照，該行業於二〇〇八年金融風暴中是實施無薪休假人數最高者，做四休三，對薪資影響約為13%<sup>156</sup>，但本次疫情自實施三級警戒以來，資訊電子

---

會對於景氣指標之介紹，[https://www.ndc.gov.tw/nc\\_335\\_2235](https://www.ndc.gov.tw/nc_335_2235)，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>154</sup> 例如由工業生產指數、電力（企業）總用電量、製造業銷售量指數、批發、零售及餐飲業營業額、非農業部門就業人數、實質海關出口值、實質機械及電機設備進口值等7項構成項目組成，代表當前景氣狀況，可以衡量當時景氣之波動。參國家發展委員會對於景氣指標之介紹，[https://www.ndc.gov.tw/nc\\_335\\_2235](https://www.ndc.gov.tw/nc_335_2235)，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>155</sup> 各行業離職失業比率＝各行業離職失業人數／（各行業離職失業人數＋該行業就業人數）×100。參勞動部統計月報說明。

<sup>156</sup> 參賴樹立，金融海嘯引爆全球失業潮，台灣勞工季刊，17期，頁105-106，



製造業於五月、六月份實施無薪休假人數各為8家234人、與6家230人，並無當年之嚴峻現象；再以二〇〇八年同受金融風暴嚴重衝擊之金融保險業為例，本次疫情之下，二〇二〇年六月通報無薪休假者為5家41人、二〇二一年六月更降至3家12人，幾乎無需實施無薪休假即可因應，在這些未受嚴重影響、失業率不算太高的行業的「提升」之下，很難達到連續三個月就業保險失業率之門檻；又或者當達到時，已是全國海嘯級或風暴級嚴重之不景氣狀態，二〇〇八／二〇〇九年之金融風暴寫下臺灣失業率有紀錄以來最高的6.13%<sup>157</sup>，即為適例。

外在普遍之不景氣，各行各業或多或少受有影響，但並非造就所有行業普遍都要實施無薪休假作為因應措施，因而以整體經濟嚴峻、並以就業保險失業率「連續三個月達百分之一以上」作為啟動指標，對失業嚴重之行業會因其他行業之拉高，而「稀釋」其嚴重程度，自然也無法啟動本項制度，以就業保險失業率一體性之概念作為啟動門檻，忽視部分行業或部分區域無薪休假之嚴重狀態，新冠疫情下受創嚴重之住宿及餐飲業，足以凸顯制度無法啟動之尷尬現象。

## 二、本文觀點與建議

### (一)以僱用安定措施作為實施無薪休假時工資補貼常態性之制度有其必要

以僱用安定措施制訂超過10年從未啟動、本次疫情波及全國之

---

2009年3月。

<sup>157</sup> 2009年8月之失業率創下臺灣有紀錄以來最高的6.13%，參經濟部中小企業之研究報告，<https://www.moeasmea.gov.tw/files/677/797E9D08-6AD5-4871-893A-038F45A2E22D>，最後瀏覽日：2021年6月30日。



下卻仍未能實施進而思之，如果受經濟因素或無可避免事件影響之產業或勞工，非為全國性、僅為特定區域或產業時，以我國僱用安定措施之現制，欲達啟動門檻，更是緣木求魚。

然而我國外貿依存度高，受國際景氣影響甚鉅，無薪休假狀態已非罕見事件；又我國亦常見天災等環境或無可避免事件，以二〇〇二年五月北臺灣嚴重缺水導致2千多家工廠停工為例，當時我國中央行政部門為此首次成立「旱災中央災害應變中心」以為因應，提出「南水北送」之構想<sup>158</sup>，對照20年之後，自二〇二〇年底至今年二〇二一年三至四月再度發生嚴重缺水危機，經濟部亦有「北水南送」之規劃<sup>159</sup>，恰好呈現旱澇現象與缺水危機對臺灣之特殊性，與因此可能發生重大停工之風險性。未來缺水事件如更加嚴峻，甚至衝擊臺灣半導體等重要產業之工業用水而需停工或減產時，亦非不可預期、不可想像與不可不防之風險。各種情狀不一、程度不等、區域不同之事件對產業營運發生影響時，同時會衝擊勞動市場，當企業在窮盡內部可期待之措施以防止停工，卻仍無法避免而需暫時實施減班休息時，並非都能如同本次疫情下的勞工，至少獲得就安基金為基礎之安心就業給付；即使有之，單賴就安基金作為此類情狀之工具即為已足？將僱用安定措施作為一個法定、常態性、專門性制度，以為企業實施減班休息之社會保險給付，實有必要。

如將與僱用安定措施規劃為常態性、專門性之工資補貼制度，

<sup>158</sup> 參見光華雜誌，<https://www.taiwan-panorama.com/Articles/Details?Guid=c982503a-235e-4e3b-832e-64da2a61e3f8>之報導，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>159</sup> 行政部門於2020年10月26日再次成立「旱災中央災害應變中心」，並於「旱災中央災害應變中心」第2、3、8數次工作會報提出自不同縣市提供水情吃緊區域之供水計畫，見<https://www.wra.gov.tw/cp.aspx?n=23573>，最後瀏覽日：2021年6月30日。



申請之要件，須有更明確之定性與調整，例如將減班休息定位為企業之暫時性措施，企業在請求本項勞動促進之給付前，應優先採取內部措施以調整組織以避免大量解僱，現行就業保險法之僱用安定措施並無相關之規定<sup>160</sup>，為避免制度濫用，應有調整；另，為因應社會發生超乎尋常之重大事件之迅速處置，關於企業實施僱用安定措施及申請薪資補貼之要件或實施期間，可授權行政命令調整之，增加對於不可預期重大事件之彈性與因應空間。德國之短工津貼制度，對於整體勞動市場發生超乎尋常之重大事件時，依社會法第3編第109條規定，得授權行政機關發布命令，無須經聯邦參議院之同意，採限時法之方式，針對實施期間<sup>161</sup>、特殊行業之需<sup>162</sup>，或因特殊狀況之加給<sup>163</sup>而發布有別於社會法第95條以下關於短工津貼申請之相關規定（參本文前面詳述），過去短工津貼之相關規定，於尚未整併至社會法第3編之前，甚至曾於一九八三年至一九八九年間特別針對鋼鐵工業之實施短工制度，予以長達36個月短工

<sup>160</sup> 勞動部109年7月1日修正之「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」，其中第四點：「事業單位如確因受景氣因素影響致停工或減產，應優先考量採取減少公司負責人、董事、監察人、總經理及高階經理人之福利、分紅等措施。如仍有與勞工協商減少工時及工資之必要時，該事業單位有工會組織者，宜先與該工會協商，並經與個別勞工協商合意。」僅為對企業利潤分配措施，而非因應生產降能與勞務需求減少之措施，且非定於就業保險促進就業實施辦法。

<sup>161</sup> 例如第109條第1項關於實施期間行政機關得發布延長為24個月之規定，及第5項關於實施短工制度受影響人數工資比例、是否為無法避免之措施之認定等要件，均得以行政命令為之。

<sup>162</sup> 例如第109條第2項行政機關得發布因受季節性原因導致嚴重減少工時之行業範圍之命令。

<sup>163</sup> 例如第109條第3項行政機關得以團體協商當事人之約定為基礎，發布關於特殊類型之短工津貼，依法另外附加之冬季津貼（Zuschuss-Wintergeld und Mehraufwands-Wintergeld），應否發放、發放對象以及金額等之命令。



津貼之特別規定<sup>164</sup>，這些靈活之授權規定與範圍，或亦可參。

此外，僱用安定措施第7條：「中央主管機關公告辦理僱用安定措施期間，雇主因經濟不景氣致虧損或業務緊縮，為避免裁減員工，得擬定僱用安定計畫，並報請公立就業服務機構核定。」實施之原因，似尚須有雇主因經濟不景氣「致虧損或業務緊縮」之結果，企業受景氣影響而發生虧損或業務緊縮，常需歷經一段時間，非一受景氣影響立即緊縮或虧損，此有勞基法第11條歷年之實務見解可參，本制度是以保住工作、補貼薪資、避免解僱為核心，發揮及時雨之功能，如以需經一段時間才可確知虧損或緊縮狀態為要件，非無斟酌餘地；將「致虧損或業務緊縮」之要件，轉為認定勞雇協商減班休息之約定，實屬不得已、暫時性之措施之佐證或參照，或許較符合本制度之精神。

## (二)政策如仍續採就業保險失業率作為啟動門檻應有精細之分類

再就僱用安定措施之啟動要件，本文認為以就業保險失業率為啟動要件之諸多疑慮與不妥，已如前述，如欲以數據為參，不如對於得申請津貼者，因實施減班休息而受影響之勞工人數，與因之減少薪資達一定之比例，予以明定<sup>165</sup>。

不過如捨棄失業率為啟動要件，改以企業實施無薪假時影響之勞工人數及減少工資之比例，申請津貼時，仍須審查該措施係為因應外在普遍性經濟不景氣、為不得已、暫時性之措施，而非是產業淡旺季、慣常之狀態，或僅是個別企業經營欠佳之問題，將賦予各地就業服務機構較高審查密度，考量我國公部門就服機構之人力與

<sup>164</sup> Vgl. Bieback, aaO. (Fn. 63), § 109 Rn. 14.

<sup>165</sup> 此與僱用安定措施第8條關於勞資間約定縮減工時及月投保薪資時，「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」之規定不同。



現實，或許有現實難以承受之負荷。

我國公立就業服務機構於二〇〇二年就業保險法施行之後，以就業服務、職業訓練，與失業給付建構社會安全網絡為其主要功能與任務，根據研究，對於失業給付要件之審查，因涉實質認定，間有衝突<sup>166</sup>；以我國就業服務中心（站台）相對有限之人力<sup>167</sup>，以及欠缺審查經驗下，對執行本項任務可能會有相當之挑戰<sup>168</sup>，因此本文雖不認同連動失業率作為啟動門檻之規定，然而退萬步言之，政策上如繼續採行現行之思維——直接連動就業保險失業率之數字作為啟動指標、且只要有提出僱用安定計畫（以確實有勞資合意為主）之基本要件，則至少應考慮行業受景氣影響之差異性而有所調整。

以本次受疫情影響劇烈之住宿及餐飲業、批發零售業，及支援服務業為例，在就業保險失業率尚未達到門檻，該些行業已有甚高之離職失業率，三者實施無薪假之比例亦占整體家數一半以上之比

---

<sup>166</sup> 部分失業給付之申請者認為是干擾請領給付之行爲，形成與失業給付請領者之衝突，參藍科正、林淑惠，強化公立就業服務機構就業諮詢服務功能之建議，行政院勞委會職訓局委託計畫，特別是頁108以下，2011年12月。

<sup>167</sup> 在人力結構上，除了勞發署各分署委由直轄市政府辦理之就業服務中心以就業安定基金聘任人力，為完全編制內之人力，以及新北市政府與臺中市政府以個別經費將各中心人力改隸編制內以外，其餘分署以及直轄市之就業服務中心（站台），皆混合採用編制內與編制外之人力；編制外人力之比例占總就業服務人員之平均比例大致介於80.0%至100.0%之間，亦即五分之四以上之人力為派遣與臨時人力，其中以臺北市政府採用編制外人力之比例最高，平均為95.1%、高雄市政府採用編制外人力之比例介於 33.3%至47.1%之間，上述資料引自古允文，同註22，頁300以下。

<sup>168</sup> 關於我國公立就業服務機構功能之評估、缺失等亦可參單驥、辛炳隆，強化我國就業安全體制之研究，國家發展委員會研究計畫，行政院經濟建設委員會委託，2001年12月。



例<sup>169</sup>，僱用安定措施至少應以特定區域或行業實施無薪休假之波動與差異性，或個別離職失業率之勞動市場狀態作為啟動指標，比較能貼近實情，才更能對於該些從業之被保險勞工，及時發生工資補貼之效果。

### (三)就業保險財務平衡應預為規劃

如現行僱用安定計畫之啟動要件予以修正，使僱用安定計畫能適時啟動，就業保險財務平衡應預為規劃。

德國以短工津貼作為金融海嘯與新冠疫情重大事件薪資補貼之主要支柱。不過本次疫情特別嚴峻，因而一再延長短工津貼之發放期間，已有學者對於短工津貼制度是否作為暫時性措施，提出質疑；更重要的是，亦有學者指出德國以社會保險及其給付作為實踐福利國政策目標，現今所面臨嚴重挑戰之一即是，就業市場中非典型之就業形態增加<sup>170</sup>，例如部分工時者、定期契約之僱用形態或自營作業者人數增加，因而繳納保費較低，或是間斷性繳納，或甚至非屬社會保險強制納保，對於保費來源衝擊頗大，亦使保費收入與支出出現缺口<sup>171</sup>。

依我國就業保險法第10條之規定，就業保險之給付，計有失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、育嬰留職停薪津貼，及失業之被保險人及隨同被保險人辦理加保之眷屬全民健康保

<sup>169</sup> 2021年6月通報實施減班休息之事業單位，總計為1,305家，上述三業合計772家，超過整體實施家數一半以上。

<sup>170</sup> Vgl. *Bleses*, Die dreifache Herausforderung des deutschen Wohlfahrtsstaates, in: *Die Ökonomie der Gesellschaft*, 2009, S. 153-154.

<sup>171</sup> 例如1996-2006年間有參加保險義務者由2,960萬下降至2,640人，無強制納保義務者則由870萬人上升至1千280萬人，保險之財政風險難以忽視，vgl. *Bleses*, aaO., S. 154-156.



險保險費補助五種。而依勞保局之統計資料顯示，實際保險給付最多者為失業給付，截至二〇二〇年十二月為11,551,687,643元（約115億）；其次則為育嬰留職停薪津貼之8,374,965,670元（近84億），兩者相加將近200億元，二〇二〇年之應計保險費29,041,318,302元（約290億），實際保險給付為23,079,214,172元（約230億），失業給付與育嬰留職停薪津貼這兩項給付，合計占全年度實際保險給付之87%；而二〇二一年七月一日起為提升育嬰留職停薪期間勞工的經濟性支持，勞動部發布「育嬰留職停薪薪資補助要點」<sup>172</sup>，凡是依就業保險法相關規定請領育嬰留職停薪津貼之被保險人，即可享有育嬰留職停薪薪資補助，亦即依該津貼所依據之平均月投保薪資發給20%，與育嬰留職停薪津貼合併發給，合計達80%的薪資替代率。

雖就保基金來源除了應計保險費外，尚有基金運用之收益、其他有關收入等，可預計的是，以現有之就保基金規模，未來就業保險應仍會以失業給付與育嬰留職停薪之相關津貼占相當大之比例。如政策確認以僱用安定措施作為無薪休假薪資補貼之主要制度，且調整要件使之確實能夠上路、實施，目前辦理僱用安定計畫經費之來源為「就業保險年度應收保險費百分之十」及「歷年經費執行賸餘額度」範圍內提撥之經費，而就業保險費率固定按月投保薪資1.0%課徵，在就業保險或是社會保險須為永續經營的原則下，未來對於就業保險財務方面之衝擊，絕對須經仔細評量，當然也包括對就業保險給付項目、內容等之檢討，例如育嬰留職停薪津貼與育留期間薪資補貼之定位，是否歸屬就業保險之風險範圍<sup>173</sup>，不過

<sup>172</sup> 詳見勞動部官網發布之新聞公告，<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/49682/>，最後瀏覽日：2021年6月30日。

<sup>173</sup> 參見吳姿慧，我國育嬰留職停薪制度申請要件及程序之檢討——兼論育嬰之本



此為另項議題，在此不擬贅述。

#### ④僱用安定措施與安心就業計畫或充電再出發多軌並行可發揮促進就業相互輔助之作用

誠如本文前述，在我國目前促進就業雙軌制下，無薪休假之薪資補貼究竟擬以預護性之就業保險給付為主，或是以具有無償性之社會福利政策行之？法制規定清楚、實際運作卻非如此，不過本文認為，此非謂兩者彼此互斥，相反地，以本次勞動部啟動安心就業計畫薪資差額補貼為例，自二〇二〇年一月十五日即開始實施，預計至二〇二一年六月三十日截止，二〇二一年七月一日勞動部宣布繼續延長<sup>174</sup>，實施期間至嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例施行期間屆滿時止。如現行之僱用安定措施之啟動門檻能更符合實況、適時啟動，對照就業保險促進就業實施辦法第6條第2項「前項期間屆滿當月，仍有前條第一項規定之失業狀況時，中央主管機關得公告延長之」延長期限得至1年之規定，以就業保險法與就業服務法促進就業之雙軌制，面對不知止於何時之重大事件時，兩項制度各利用延長之規定，相互接軌而為補貼，較之目前單一仰賴就業安定基金之安心就業計畫，多少較為安心。

我國自二〇〇三年開始施行之就業保險法，制定目的在於修正勞保失業給付之缺失，於以「所得維持」為中心之消極性勞動市場政策外，加入職業訓練與就業服務的機制，具有提升勞工就業技能、促進就業、保障勞工職業訓練及失業一定期間基本生活之功能；而就業服務法以稅收為財源，編列預算，支付提供各種與福利相關之社會給付，確保國民具有相同社會生活開展之可能性之社會

---

質及責任，臺北大學法學論叢，98期，頁85-135，2016年6月。

<sup>174</sup> 勞動部令，中華民國110年7月2日勞動發就字第11005103641號，行政院公報第027卷第122期20210702衛生勞動篇。



促進，兩者同樣具有實踐各項促進就業政策之目標。因此本文以為，以社會保險性質之僱用安定措施與社會福利性質之安心就業計畫，並搭配就業保險法之充電再出發等措施，利用暫時減少正常工時時段，參加訓練課程，持續發展個人所需技能，維持生計並穩定就業，多軌制度下可發揮促進就業相互輔助之作用。不過，在此多軌制度之下，作為減班休息薪資補貼之僱用安定措施，應予之常態式之運作，畢竟無薪休假已非我國勞動市場偶見狀態，然而安心就業計畫之社會福利，卻非能因應這些勞動市場之變化，畢竟促進國民就業相當廣泛，無法僅對勞工族群提供單獨且長期之薪資補貼福利性措施。

## 伍、結 論

依就業保險法授權訂定「就業保險促進就業實施辦法」，其中關於「僱用安定措施」之規定，乃作為我國企業實施減班休息時，對於勞工減少工資給予薪資差額補貼之制度，自二〇一〇年公布施行迄今已逾十餘年，即使面對嚴峻新冠疫情衝擊勞動市場，「無薪休假」之企業家數寫下歷史新高，仍未能啟動；取而代之是以就業安定基金為發放基礎之「安心就業計畫」，作為薪資補貼制度。

然而依我國自二〇〇九年一月起關於無薪休假之統計，幾乎每個月均有企業實施減班休息之通報。僱用安定措施未能啟動之因在於歷次實施無薪休假者，實施期間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（一般稱為就業保險失業率），從未達法條「連續三個月達百分之一以上」之啟動門檻，本文認為以具落後性質之失業率作為啟動預防失業之僱用安定措施之指標，制度定位有兩大問題：第一，僱用安定措施並非作為常態性制度；第二，本制度之啟動係以整體經濟嚴峻為指標，並非以受無薪休假影



響之勞工及減少工資呈現之狀態為核心。故，本文認為應將僱用安定措施作為實施無薪休假時補貼工資之常態性制度，並提出相關之修正建議，以因應在我國勞動市場中已非偶見之無薪休假現象，特別是受經濟因素或無可避免事件影響之產業或勞工，如非為全國性、僅為特定區域或產業時，以我國目前僱用安定措施之現制，欲達啟動門檻，更是緣木求魚；欲使企業面對外在經濟因素所致不景氣，以勞資合意縮短工時取代解僱共同渡過暫時性之階段，提供常態性之工資補貼制度，實有其必要性。

現行就業保險法之僱用安定措施於本國發生不景氣，企業實施無薪休假時無法啟動；於因全球性之（疫情）危機引發之經濟不景氣，亦無法啟動，檢視歷史經驗中能啟動者，僅過去本制度實施前、發生於二〇〇八年金融危機時期之失業狀態，亦為我國失業率有紀錄以來之最高點，二〇〇八年金融危機帶來之衝擊被喻為「金融海嘯」或「金融風暴」，以相當於「風暴等級」之不景氣狀態始得啟動薪資補貼制度之門檻，能無感慨?! 新冠疫情叩門之下，恰是重新檢視與調整本項制度之契機。



## 參考文獻

### 一、中 文

1. 古允文，我國就業促進目標下之勞、社政福利服務整合規劃，2016年8月。
2. 艾凡那夫，無薪假狂潮再起！！，中國石油勞工，404期，頁36-37，2011年11月。
3. 吳玉鳳、林建智，薪資補貼制度相關問題之探討——參考德國、英國短工補貼制度，保險專刊，30卷2期，頁187-210，2014年6月。
4. 吳姿慧，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，120期，頁339-415，2011年4月。
5. 吳姿慧，德國短工津貼制度，載：短工津貼與部分失業給付之比較研究，頁39-65，2016年4月。
6. 吳姿慧，我國育嬰留職停薪制度申請要件及程序之檢討——兼論育嬰之本質及責任，臺北大學法學論叢，98期，頁85-135，2016年6月。
7. 李健鴻，全球化與公共就業服務新通路的趨勢與展望，就業安全半年刊，2卷1期，頁60-67，2006年7月。
8. 辛炳隆，積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗，就業安全半年刊，2卷1期，頁9-15，2003年7月。
9. 辛炳隆，論疫情下台灣勞動市場現況與因應，台灣勞工季刊，63期，頁4-13，2020年9月。
10. 林谷燕、林偉如、邵惠玲、郝鳳鳴、郭明政、蔡茂寅，社會法的概念、範疇與體系，載：社會法，頁25-77，2016年9月。
11. 林佳和，德國短工津貼制度——政策思維、實踐經驗與法制內容之介紹，載：短工津貼與部分失業給付之比較研究，頁1-38，2016年4月。
12. 林昭吟，「我國促進就業措施對就業的影響分析研究」計畫研究，委託單位：行政院經濟建設委員會，2007年8月。
13. 邵靄如，就業保險費率精算及財務評估，勞工保險局101年度委託研究，2012年11月。

14. 張桐銳，社會補貼與就業服務——兼評臺北高等行政法院一〇〇年度簡字第  
五號判決，成大法學，27期，頁1-44，2014年6月。
15. 張桐銳，就業保險，載：社會法，頁219-235，2016年9月。
16. 郭玲惠，勞工及就業保險釋義，2017年12月。
17. 陳美菊、李淑麗，全球經濟危機對台灣貿易之影響及對策，經濟研究，10  
期，頁279-297，2010年4月。
18. 單驥、辛炳隆，強化我國就業安全體制之研究，國家發展委員會研究計畫，  
行政院經濟建設委員會委託，2001年12月。
19. 黃程貫，德國企業危險理論與勞動爭議危險理論，政大法學評論，46期，頁  
279-387，1992年12月。
20. 經濟部國際貿易局，我國對外貿易發展概況與政策，2019年9月。
21. 劉士豪，勞動關係中雇主受領勞務遲延之研究，臺北大學法學論叢，57期，  
頁121-167，2005年12月。
22. 賴樹立，金融海嘯引爆全球失業潮，台灣勞工季刊，17期，頁105-113，  
2009年3月。
23. 藍科正、林淑惠，強化公立就業服務機構就業諮詢服務功能之建議，行政院  
勞委會職訓局委託計畫，2011年12月。

## 二、外 文

1. Anzinger, Rudolf/Koberski, Wolfgang, ArbZG – Arbeitszeitgesetz, 5. überarbeitete  
Aufl., 2020.
2. Baeck, Ulrich/Deutsch, Markus/Winzer, Thomas, Arbeitszeitgesetz, 4. Aufl., 2020.
3. Bartels, Hans, Soziale Sicherheit bei Kurzarbeit in der Marktwirtschaft, Diss. jur.  
Göttingen 1978, S. 130 ff.
4. Bauer, Jobst-Hubertus/Günther, Jens, Kurzarbeit zur Krisenbewältigung –  
Einführung durch Änderungskündigung?, NZA 2020, S. 419 ff.
5. Bauer, Jobst-Hubertus/Rennpferdt, Maren, Kurzarbeit bei Führungskräften, BB  
1993, S. 1078 f.
6. Bieback, Karl-Jürgen, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, in: Rof's,



- Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter* (Hg.), SGB III, 2013, § 99.
7. *Bieback, Karl-Jürgen*, Neuregelungen von Kurzarbeit und betriebsbezogener Weiterbildung März bis Mai 2020, NZS 2020, S. 441 ff.
8. *Bieback, Karl-Jürgen*, in: *Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter* (Hg.), Sozialrecht, 2021.
9. *Bieback, Karl-Jürgen*, in: *Gagel, Alexander* (Hg.), SGB II/SGB III, 2021.
10. *Bischof, Michael*, Mitbestimmung bei Einführung und Abbau von Kurzarbeit, NZA 1995, S. 1021 ff.
11. *Bleses, Peter*, Die dreifache Herausforderung des deutschen Wohlfahrtsstaates, in: *Die Ökonomie der Gesellschaft*, 2009, S. 149 ff.
12. *BSG*, Kurzarbeitergeld – Vorangegangene Entlassungen – Erhalt von Arbeitsplätzen, NZA 1989, S. 902.
13. *Dahl, Holger/Göpfert, Burkard/Helm, Rüdiger*, Arbeitsrechtlicher Umgang mit Pandemien, 2020.
14. *Deinert, Olaf*, in: *Gagel, Alexander* (Hg.), SGB II/SGB III, 82. Aufl., 2021.
15. *Dietz, Rolf/Richardi, Reinhard*, Kommentar zum BetrVG, 6. Aufl., 1981.
16. *Düwell, Franz Josef*, Kurzarbeit in der Corona-Krise – Gesetz und Verordnung zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld, in: *juris-PraxisReport Arbeitsrecht*. Nr. 13, 2020.
17. *Eicher, Wolfgang/Spellbrink, Wolfgang*, SGBII, 2. Aufl., 2008.
18. *Feckler, Klaus*, in: GK-AFG, § 177 Rn. 17.
19. *Fitting, Karl/Kaiser, Heinrich/Heither, Friedrich/Engels, Gerd*, BetrVG, 18. Aufl., 1996.
20. *Geulen, Felix/Vogt, Volker*, Kurzarbeit in der Corona Krise, ArbRAktuell 2020, S. 181 ff.
21. *Grobys, Isabella/Panzer-Heemeier, Andrea*, Kommentar Arbeitsrecht, 3. Aufl., 2017.
22. *Henssler, Martin*, Münchner Kommentar zum BGB Bd. 4, 5. Aufl., 2009.
23. *Isensee, Josef*, „Bürgerversicherung“ im Koordinatensystem der Verfassung, NZS



2004, S. 393 ff.

24. *Klages, Rhea-Christina*, Arbeitsrechtliches Formular- und Verfahrenshandbuch, in: *Schaub, Günter/Schrader, Peter/Straube, Gunnar/Vogelsang, Hinrich* (Hg.), 13. Aufl., 2019.
25. *Kreitner, Jochen*, in: *Küttner, Wolfdieter* (Hg.), Personalbuch 2019, Rn. 1.
26. *Kühl, Martin*, in: *Brand, Jürgen* (Hg.), SGB III, 8. Aufl., 2018.
27. *Mückl, Patrick/Götte, Mareike*, Kurzarbeitergeld als insolvenzgeeignetes Sanierungsinstrument?, NZI 2020, S. 874 ff.
28. *Niesel, Klaus*, SGB III, 3. Aufl., 2005.
29. *Otto, Hansjörg*, Mitbestimmung des Betriebsrats bei der Regelung von Dauer und Lage der Arbeitszeit, NZA 1992, S. 97 ff.
30. *Petrak, Torsten*, Kurzarbeit, NZA-Beil, 2010, S. 44 ff.
31. *Roeder, Botho*, in: *Niesel, Klaus* (Hg.), AFG, 2. Aufl., 1997.
32. *Schaub, Günter*, Arbeitsrecht, 9. Aufl., 2000.
33. *Schaub, Günter/Koch, Ulrich*, Arbeitsrecht von A-Z, 25. Aufl., 2021.
34. *Schmidt-De Caluwe, Reimund*, NK-SGB III, 7. Aufl., 2021.
35. *Schulten, Thorsten/Müller, Torsten*, Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise – Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa, FD-ArbR 2020, S. 428233.
36. *Söhngen, Uwe*, in: Kasseler Handbuch Des Arbeitsförderungsrechts, 2003.
37. *Stück, Volker*, Corona Covid-19 und Compliance: Aktuelle arbeitsrechtliche Aspekte zur präventiven und repressiven Bewältigung der viralen Herausforderung, CCZ 2020, S. 205 ff.
38. *Voelzke, Thomas*, Personalbuch 2009, 16. Aufl., 2009.
39. *Wank, Rolf*, in: *Müller-Glöge, Rudi* (Hg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 21. Aufl., 2021.
40. *Weiss-Bözl, Verena*, Kein Kurzarbeitergeld für Arbeitnehmer ausländischer Arbeitgeber?, DStR 2021, S. 736 ff.
41. *Zieglmeier, Christian*, Corona-Schutzschirm: Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, DStR 2020, S. 729 ff.
42. *Zieglmeier, Christian/Rüttweger, Stephan*, Corona-Kurzarbeitergeld: Aktuelle Hindernisse und typische Kontrollfelder nach der Krise, NZA 2020, S. 685 ff.



# **Employment Stability Measures for the Insured Are Ineffective against Effects of Coronavirus Pandemic: Taiwan's Salary Subsidy System as the Core When Companies Reduce Working Hours**

Tzu-Hui Wu\*

## Abstract

The Employment Stability Measures for the Insured in the Employment Insurance and Employment Promotion Enforcement Regulations subsidize workers for their reduced salary due to unpaid leave and reduced working hours implemented by companies in Taiwan. The measures have been in effect for more than 10 years since 2010. However, although the COVID-19 pandemic affected the labor market and caused a record number of companies to implement unpaid leave, the measures were not enforced. This paper argues that the reason involves two positioning problems. The first was that the

---

\* Associate Professor, Graduate Institute of Labor Research, National Chengchi University; Dr. Jur. University Tübingen Germany.

Received: July 30, 2021; accepted: November 8, 2021

Employment Stability Measures for the Insured were not a normal system, and the second was that the severity of the overall economy—rather than the number of workers affected by unpaid leave and reduced salary—was used as the index to determine whether to enforce the measures. Therefore, the Employment Stability Measures for the Insured should be a normal system that subsidizes salaries when unpaid leave is implemented. Since unpaid leave is common in Taiwan's labor market, this paper also proposes suggestions for modifications to the measures to help workers affected by changes in the economy to agree to having their working hours reduced, or receive temporary salary subsidies to avoid dismissal.

**Keywords:** Employment Stability Measures for the Insured, Employment Stability Plans, Unpaid Leave, Reduced Working Hours, Short-Term Working System, Short-Term Working Subsidy, Salary Subsidy, Employment Insurance, Employment Promotion, Stable Employment