縮短工時津貼制度之問題與對策

新境界智庫勞動政策小組

一、「縮減工時工作」的現況與主要問題

在 2008 年金融海嘯引發全球經濟危機發生後，臺灣與世界各國相同，都面臨著失業危機的困境，當時不僅 2009 年的失業率上升到 6.3% 以上的歷史新高，更特別的是，還出現了歷史上首見的所謂「無薪休假」新問題，導致有多達 23 萬名以上的勞工被迫暫時停止工作，陷入薪資收入減少的暫時性就業危機。

2011 年 9 月之後，隨著歐洲國家主權債務危機的擴大，歐洲經濟陷入衰退，致使國內以出口歐洲為主的電子業訂單銳減，使部份企業再次採取所謂「無薪休假」方式來因應經營危機。自 2011 年 10 月中旬起，勞委會要求企業必須向地方主管機關進行「無薪休假」通報，到 2012 年 1 月 2 日為止，短短的 3 個月內，「無薪休假」通報的勞工人數就已經超過 1 萬 3034 人以上，這是歐債危機期間受「縮短工時措施」影響的勞工人數的最高峰，其中以電子零組件製造業人數最多，占 85% 以上，人數增加的速度直逼 2009 年的金融海嘯時期，顯示所謂「無薪休假」的問題正在快速惡化中，形成日益嚴重的社會問題。2012 年 2 月之後，「無薪休假」通報的勞工人數雖然逐漸下降至 7 月的 1 千人以下，但是在 8 月之後，通報人數又開始持續上升，至 10 月 16 日時已經超過 2 千人以上。

其實所謂「無薪休假」，乃是一種明顯違反現行勞動基準法的違法用語，因為我國勞基法係依照國際勞工組織「工資保障公約」之「工資繼續支付原則」，要求雇主在法定休假時（包括國定假日、例假日與特休假等）仍有繼續支付受雇勞工薪資之義務，因此凡是法定之「休假」都應是「有薪休假」，而不應是「無薪休假」。

事實上，國際勞工組織將「僱用關係繼續存在，但因為經濟技術結構或類似性質之特定因素，而暫時停止工作導致收入中斷或減少」之情況，稱之為「半失業」，而多數先進國家則通稱為「縮短工時工作」(short-time work)，簡稱「短工」，意指「雇主在工作量減少的情況下，暫時減少受雇勞工的工作時間」。「縮短工時工作」的現象，導因於在經濟危機的衝擊下，對企業造成訂單減少之庫存壓力，企業為因應市場快速萎縮的變局，除了採取各種非典型的聘僱方式，促使勞動市場人力運用趨向彈性化與僱用型態多樣化，甚至全球各國有愈來愈多企業採取「縮減工時與工資」的模式因應，以降低薪資成本，但是卻導致勞工淪落至「縮減工時」與「減薪」的困境。

臺灣社會各界持續使用「無薪休假」這項違法用語的事實，不僅凸顯臺灣社會對於瞭解「縮短工時」問題的局限性，而且更顯示出臺灣社會在面對「縮短工時」的就業危機議題時，還未能深入瞭解世界上其它國家在因應縮短工時之就業危機時，已經普遍實施「縮短工時補償津貼」制度的趨勢。

二、目前政府實施之縮短工時津貼制度與問題

目前多數國家因應「縮減工時工作」問題時，所採取的對策是「縮短工時補償制度」，根據 Messenger (2009:1) 的定義，所謂「縮短工時補償制度」是指：「因應工作量減少而相對縮減勞工之工時，為避免解僱勞工，而由政府提供勞工獲得部份薪資補貼的保有工作措施」，由此定義可知，「縮短工時補償」的政策目標是「繼續保有受縮減工時勞工之工作機會」，而達到保有工作的方法則是「由政府提供勞工獲得部份薪資補貼」，因為此舉可以促使雇主在薪資負擔減輕的情況下，選擇參與縮短工時補償制度之運作，而不會解僱勞工。

至於臺灣的政府在面對「縮短工時」就業危機迅速惡化的問題時，社會與政府的因應態度卻明顯不同。主管機關勞委會首先在 2011 年 10 月初公布「穩定就業輔導團」與「充電再出發方案」。其中「穩定就業輔導團」方案提供律師、會計師等專業資源，協助勞資雙方進行溝通協議；至於「充電再出發」方案，則是針對參與訓練計畫的「無薪休假」勞工，提供「每小時 100 元、最高 1 萬元」的訓練費用補助。雖然勞委會已經提出因應措施，但是電子科技業的雇主卻未能接受，紛紛對現行勞基法的工時限制規定表示不滿，強烈建議政府應該修改勞基法，擴大工時制度的彈性，由現行的兩週 84 小時規範放寬為 1 年來計算總工時，以符合全年內旺季的人力需求；不過雇主這種擴大彈性工時制的說法立即引來勞工團體的強烈批判，認為此舉將造成勞工過勞，是犧牲勞工權益的不當作法。

為了平息勞工團體與雇主代表相繼的不滿聲浪，勞委會就在 2011 年 12 月初公布了「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」，除了要求雇主實施縮減工時前必須獲得勞工同意之外，並同意勞工在縮減工時期間，可以在不影響原有工作的情況下兼職工作。對於勞委會所公布的應行注意事項，勞工團體則是難以認同，有勞工團體就指出經濟景氣尚未真正惡化，各大科技電子廠商就開始實施無薪假，批評勞委會非但不約束違法濫用無薪假的廠商，反而公布行政命令將無薪假「就地合法」，因而將「無薪假橫行」視為 2011 年臺灣勞工「最恨」的項目。很明顯的，如何因應「縮短工時」的就業危機問題，已經引發了臺灣社會的勞、資、政三方各自表述立場，彼此之間分歧頗大，難以形成共識，成為當前臺灣社會亟待解決的勞動政策難題。

(一)「縮短工時津貼制度」的名存實亡

目前臺灣社會的勞、資、政三方，對於因應解決「縮減工時」問題難有共識，正陷入所謂「是否應合法化」的爭議。對此爭議，從制度面來分析，雖然「無薪休假」此項用語違法，但是並不代表「縮減工時」之舉必然會違法，因為根據勞基法第 30 條之規定，「雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將其二週內二日之正常工作時數，分配於其他工作日」，可見勞基法雖然有正常工時之基準性規定，但是在經由勞資協議後，工時仍然可以有合法變更之可能。據此勞基法之規定，勞委會曾於 2008 年 12 月 12 日公布名為「雇主如因業務緊縮擬採取『無薪休假』措施，須經與勞工協商合意，不可逕行排定」的新聞稿，以及同年 16 日之所謂澄清新聞稿「如雇主欲採取無薪休假方式，暫時減少勞工工作時間並減少工資，必須徵得勞工同意，才能實施。雇主給付勞工工資，固可按工作時間比例減少，惟為保障勞工基本生活，對於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」，乃至於同月 25 日所公佈「勞雇雙方協商減少工時協議書（範例）」，都是明顯的試圖以勞動契約之手段與工具，試圖透過勞動契約變更方式以因應企業危機的作法。

不僅勞基法有勞資協議得變更工時之規定，事實上，就業服務法中也有關於經濟危機下當雇主採取「暫時縮減工時」時，應該如何因應的規定。就業服務法第 23 條規定：「經濟不景氣導致大量失業時，得鼓勵雇主協商工會或勞工，循縮減工時、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，必要時發給津貼或補助金，促進其就業」，此即所謂「僱用安定」條款。2009 年時，為了因應金融風暴產生的勞工「縮減工時」就業危機，因此勞委會在 2009 年 3 月實施「充電增值計畫」，提供參與訓練之受縮減工時勞工得以領取「訓練生活補助費」，其法源依據就是就業服務法第 23 條的「得視實際需要加強實施職業訓練」規定。

就業服務法 23 條中，雖然有上述之避免裁減員工規定，但是卻沒有「補助受縮減工時勞工獲得部份薪資補助」的法源，因此在 2009 年 5 月時，勞委會送請立法院通過就業保險法修正案，增列「僱用安定」條款，明定政府得提撥 20% 的就業保險基金，做為辦理僱用安定、創業輔導、職業訓練等就業促進措施之經費。依照這項修正案，勞委會進而在 2011 年 1 月時，公布新修正之《就業保險法就業促進辦法》，增列「僱用安定措施」專章，明定在經濟不景氣時、且啟動門檻「就業保險失業率」達到 2.5% 的情況下，雇主得提出「僱用安定計畫」，向

勞委會申請受雇勞工薪資差額的補助，補助金額是勞工原有投保薪資與縮減工時後投保薪資之差額的 50%，此即我國「縮短工時津貼制度」的法源。

目前《就業保險法就業促進辦法》規定的「縮短工時津貼制度」內涵：

1. 縮減工時勞工人數之上下限規定：下限為 20%、上限為 80%。
2. 啟動門檻：就業保險失業率（每月領取失業給付人數佔該人數加上當月投保人數）連續 3 個月達到 2.2% 以上。
3. 雇主參與前必須符合的資格條件：擬定僱用安定計畫（勞工同意書、實施部門與人數、縮減工時期限、營運改善策略），並報請當地公立就業服務機構同意。
4. 受縮減工時勞工的資格條件：投保就業保險年資達 1 年以上；申請前 3 個月平均工時達每周 35 小時以上。
5. 雇主在參與過程中必須遵守的行為條件：依約定內容實施、不得將勞工之投保薪資以多報少，或是以少報多。
6. 勞工在參與過程中必須遵守的行為條件：參與政府自辦、委辦、或補助辦理之訓練，達 16 小時以上，每小時補助勞工 100 元，最多補助 10000 元。
7. 補助勞工的薪資差額比例：投保薪資差額的 50%，最長 6 個月。

儘管我國已經正式公布「縮短工時補償制度」的法源，實際上，面對 2011 年 8 月之後的勞工「縮減工時」就業危機，由於啟動門檻「就業保險失業率」達到 2.5% 過高而難以實現。依照臺灣的歷史經驗，「就業保險失業率」達到 2.5% 必須在失業率達到 6.2% 以上，「就業保險失業率」才有可能達到 2.5%。過去只有在金融海嘯最高峰時的 2009 年 6-7 月，失業率才超過 6.2%，因而，自從勞委會在 2011 年 1 月時，在《就業保險法就業促進辦法》增列「僱用安定措施」專章後，至今勞委會都未實施，致使臺灣的「縮短工時津貼制度」，實際上已經名存實亡。

（二）「訓練津貼補助方案」成效不佳

勞委會未實施「縮短工時補償制度」的另一項主要理由是：由於政府難以查證雇主申報受縮減工時勞工之薪資差額是否為真，因此為了避免直接發給勞工薪資差額之補助時，可能引發「薪資差額補助認定」的道德風險爭議，乃決定暫不實施。因為訓練費用的補助乃是採取實報實銷的方式，可以降低道德風險。但事實卻是自 2011 年 8 月起，全臺灣各地區之地檢署卻相繼查獲 2009 年實施「訓練津貼補助方案」時，上百家企業之雇主、勞工與顧問公司勾串，詐領訓練津貼，由此顯示「訓練津貼補助方案」仍然有明顯之道德風險問題存在。因此，勞委會將不實施「縮短工時補償制度」的理由，歸咎於個別勞工之道德風險問題，其實

並不合理，更重要的是，在這種所謂道德風險的考量下，我國的「縮短工時補償制度」因而未能實施，進而影響到受縮減工時勞工獲得薪資補助與穩定就業的權益。

在「縮短工時津貼制度」名存實亡的情況下，目前政府繼續延用 2009 年的「訓練津貼補助方案」，名為「充電再出發」方案，提供參與訓練之勞工領取「訓練生活補助費」，但是從 2011 年 10 月份實施至 2012 年 3 月，卻只有 7 家事業單位申請預定訓練 2,759 人。相較於通報實施無薪休假的人數，受訓人數的偏低，凸顯多數實施縮短工時的企業仍未申請補助方案，主因在於此波實施縮短工時措施的特徵是：縮短工時的時間較短、預告時間也較短，不適合參與訓練，「充電再出發計畫」的成效有限。

「充電再出發」方案成效不佳的主因是因為雇主每周安排的停止工作日期與時間往往不固定，而訓練卻需要一段較長的時間，加上還必須自行尋找訓練機構報名參訓，報導致勞工的參訓意願不足；而且參訓 1 小時才補助勞工 100 元，每人每月最高一萬元，對於工時完全縮減為零、也完全無薪資收入的勞工而言，一萬元的實質助益有限。

三、其它國家實施之縮短工時津貼制度內涵

目前「縮短工時津貼制度」(Short-Time Compensation Institutions)已經在許多已開發國家中實施，在「經濟合作暨發展組織」所屬的 33 個會員國中，已經有 25 國實施。德國實施的「短工津貼」制度、美國的「縮短工時津貼制度」之外，還有法國實施的「部份失業方案」(Chomagepartiel)、加拿大實施的「工作分享計畫」(Work Sharing Schemes)、日本實施的「僱用調整助成金」制度、韓國實施的「維持僱用補助」(Employment Retention Subsidy)制度等。儘管各國實施的方案名稱有所不同，但是都已成為各國政府在經濟危機時期穩定就業的重要政策方案。在 2008 年全球金融海嘯爆發後，不僅是已開發國家，即使是捷克、波蘭、匈牙利、斯洛伐克、墨西哥等開發中國家，也紛紛實施「縮短工時補償制度」，以協助勞工渡過薪資縮減的生活困境，使得各國勞工參與「縮短工時補償制度」的人數比率明顯增加，根據統計，在全球金融海嘯爆發之前的 2007 年，25 國勞工接受「縮短工時補償制度」的平均人數比率偏低，各國平均每季的勞工覆蓋率只有 0.2%，但是在 2008-2009 年的全球金融海嘯時期，各國平均每季的勞工覆蓋率已經上升到 1.3%，增加了 6.5 倍之多 (Hijzen and Venn, 2011:7)。顯見全球金融海嘯所引發的經濟危機，已經導致「縮短工時補償制度」在世界各國

出現擴大實施的發展趨勢。根據 Hijzen and Venn (2011) 的研究，2008-2009 年的金融海嘯期間，在 24 個實施「縮減工時津貼方案」的 OECD 國家中，有 20 個國家實施「薪資差額補助金」方案，只有 4 個國家實施「訓練生活補助費」方案；而且多數國家都是朝向擴大補助對象與提高補助比率的方向實施薪資差額補助金方案，例如：日本的補助對象擴大為全部的縮減工時勞工，補助比率從 2008 年以前的 67%，提高為 75%，中小企業勞工甚至可提高為 90%。

Hijzen and Venn (2011) 在針對經濟合作暨發展組織 (OECD) 所屬的 24 個國家實施縮短工時津貼制度的規範內涵進行跨國比較研究時，就分別從「縮減工時勞工人數之上下限規定」(maximum and minimum permissible workers of working time reductions)、「合格標準」(eligibility)、「義務條件要求」(conditionality requirements)、「薪資補助程度」(generosity) 等四個面向的制度內涵進行分析。

首先，所謂縮減工時勞工人數之上下限規定，其衡量項目為：同一企業內受到縮減工時影響之勞工人數上限與下限比率規定，此為啟動實施縮短工時補償制度的門檻條件之一，受影響勞工人數的下限比率越低，就代表啟動實施的門檻越低，也就是能夠越容易提供受縮減工時勞工獲得薪資補助，並且連帶提高雇主參與制度的意願。多數國家將受影響勞工人數的比率下限規定訂為 10%-20% 間，只有少數國家訂為 40%，例如丹麥、義大利、挪威，而且多數國家都沒有訂立受影響勞工人數的上限比率規定，只有捷克、奧地利、荷蘭、盧森堡等少數國家將上限訂為 50%-60%；不過在 2008-2009 年金融海嘯時期，由於受縮減工時勞工的減薪問題嚴重，因此有些國家將薪資補助比率放寬，例如德國必須限於企業所僱用之勞工至少三分之一以上，蒙受至少 10% 以上的工資減少者，方有短工津貼之申請資格，現修正為僅須符合 10% 工資損失之要件即可，同時對於短工之認定亦將派遣勞工之部分納入，此外也放寬工時帳戶上有存額之勞工亦得請領短工津貼。

第二，在「合格標準」方面，所謂合格標準是設定雇主或勞工在參與縮短工時補償制度前必須符合的資格條件，也就是雇主或勞工能夠申請獲得薪資補助時的資格，而設定的資格條件越少，就代表雇主越容易申請，勞工也越能夠獲得薪資補助。在多數國家中，設定雇主的合格標準，主要是根據實際經濟需求之證明，包括：經濟危機致使生產活動縮減與產能下降、經營活動縮減與獲利下降之認定證明，當企業的生產活動或是經營活動明顯下降時，企業將難以繼續保有受縮減工時勞工的工作機會，因而有必要在雇主提出證明的情況下提供協助；但是在丹麥、荷蘭、加拿大、法國等 15 個國家，除了要求雇主必須提出經濟需求證明之外，還特別要求雇主必須取得社會夥伴（如工會、員工代表會）的同意，否則雇主就不能向政府申請薪資補助，因為這些國家認為社會夥伴的同意是確保勞資關

係穩定的前提，同時社會夥伴應該也很清楚企業的生產活動或經營活動是否確實明顯縮減。至於對受縮減工時勞工的合格標準要求，多數國家都設定受縮減工時勞工必須符合相當於在申請失業給付時的相關資格，包括：排除就業保險投保年資不足的受縮減工時勞工領取薪資補助、限制受縮減工時勞工在領取薪資補助時從事臨時工作或部份工時工作。但是，在 2008-2009 年金融海嘯發生的時期，有不少國家已經放寬了從事臨時工或部份工時工作的相關規定，例如：法國、德國、日本等國家。

第三，在「義務條件要求」方面，所謂義務條件要求是指設定雇主與受縮減工時勞工在參與縮短工時補償制度過程中必須遵守的行為要求條件，也就是雇主與受縮減工時勞工在領取薪資補助時，被要求必須完成的行為。在多數國家中，設定雇主的義務條件，包括：在薪資補助時期禁止解雇勞工、雇主必須提出復甦發展計畫，甚至有些國家甚至在薪資補助結束後的一段時期內，也禁止雇主解雇受縮減工時勞工，例如：荷蘭、紐西蘭、波蘭等國家；至於設定受縮減工時勞工的義務條件，因為薪資補助的財源是來自就業保險基金，因此多數國家都會要求受縮減工時勞工必須與領取失業給付勞工相同，在領取薪資補助期間先完成尋職活動後才可領取薪資補助；不過，在 2008-2009 年金融海嘯的時期，捷克、匈牙利、荷蘭、葡萄牙等四個國家，除了尋職義務之外，還額外要求受縮減工時勞工在薪資補助時期，有先接受訓練的義務，否則不能領取薪資補助。

第四，在「薪資補助程度」方面，所謂「薪資補助程度」的衡量項目內涵包括：補助勞工的薪資差額比例、勞工領取薪資補助時間長短，由於這二項都涉及到減輕雇主薪資負擔成本的程度，也就會影響雇主在決定是否參與縮短工時補償制度的意願，如果補助勞工的薪資差額比例偏高、勞工領取薪資補助時間較長，則雇主參與縮短工時補償制度的意願自然比較高，代表縮短工時補償制度能夠產生的經濟功能比較大；相對的，如果補助勞工的薪資差額比例較低、勞工領取薪資補助時間較短，則雇主參與縮短工時補償制度的意願自然比較低，代表縮短工時補償制度得以產生的經濟功能比較小。多數國家在考量如何設定補助勞工的薪資差額比率、勞工領取薪資補助時間長短時，往往會在「雇主參與意願」、「勞工受保障程度」以及「就業保險基金財務負擔」三者衡量，在實務上，多數國家的補助程度都在薪資差額的 60%以上，不過在 2008-2009 年金融海嘯時期，由於受縮減工時勞工的減薪問題嚴重，因此有些國家將薪資補助比率放寬或是將領取薪資補助期限延長，例如日本就將薪資補助比率，從原本的 75%放寬為 85%，小企業之勞工更可以放寬至 90%；德國則是將短工津貼之最長請領時間，從原本的 18 個月延長至 24 個月。

綜合而言，各國實施「縮短工時津貼」的作法，可概述如下：

1. 縮減工時勞工人數之上下限規定：多數國家將受影響勞工人數的比率下限規定訂為 10%-20%，且不上限規定。
2. 雇主參與前必須符合的資格條件：實際經濟需求之證明，包括：因經濟危機致使特定產業之大多數企業的生產活動縮減與產能下降、經營活動縮減與獲利下降之認定證明。取得社會夥伴的同意（工會、或是員工代表會）。
3. 受縮減工時勞工的資格條件：多數國家都設定受縮減工時勞工必須符合相當於在申請失業給付時的相關資格，包括：排除就業保險投保年資不足的受縮減工時勞工領取薪資補助（基於權利與義務對等原則，各國之就業保險法都規定勞工在就業期間，至少必須繳納最低投保年資的保費後，才可以領取就業保險的各項給付）、限制受縮減工時勞工在領取薪資補助時從事臨時工作或部份工時工作（受縮減工時之勞工與雇主之間仍然維持著法律上的勞雇關係，基於競業競止原則，因此在領取短工津貼時，必須限制勞工從事其它工作）。
4. 雇主在參與過程中必須遵守的行為條件：在薪資補助時期禁止解雇勞工、雇主必須提出復甦發展計畫。
5. 勞工在參與過程中必須遵守的行為條件：多數國家要求預備性的尋職義務，僅少數國家要求參與訓練之義務。
6. 補助勞工的薪資差額比率：多數國家的補助程度都在薪資差額的 60%以上，日本則在金融海嘯期間，將薪資補助比率，從原本的 75%放寬為 85%；德國則是延長補助期限由原本的最長 18 個月延為最長 24 個月。

四、對策建議

綜合上述各國實施「縮短工時津貼」的作法，可以發現：各國雖然都設計了「縮減工時勞工人數之下限」的規定。但是，並無任何國家是以「就業保險失業率」作為啟動門檻，也沒有國家設定出「縮減工時勞工人數之上限」之規定，而且多數國家均規定雇主在申請縮短工時津貼之前，必須符合的資格條件包括：因經濟危機致使特定產業之大多數企業的生產活動縮減與產能下降、經營活動縮減與獲利下降之認定證明，以及取得工會等社會夥伴的同意，至於縮短工時津貼的補助程度都是在薪資差額的 60%以上。

因此，建議臺灣應仿效多數國家作法，強化就業保險法體系提供縮短工時勞工協助的功能，將目前就業保險「僱用安定措施」專章已經名存實亡的現況加以

改變，包括：刪除「就業保險失業率」之啟動門檻、取消「縮減工時勞工人數之上限」之規定；「工時縮減在 20%至 80%之間的勞工，才可以獲得月投保薪資差額 50%的薪資差額補助金」，放寬修改為：「經勞委會與經濟部認定，確實因為經濟危機導致停工、減產與虧損之事業單位，其工時縮減 10%以上的勞工，即可獲得「月投保薪資差額 60%」的「薪資差額補助金」，如此才能更為直接、有效地協助更多勞工渡過縮短工時的就業危機。具體而言，建議對策包括下列各項：

1. 修正「就業保險促進就業實施辦法」，刪除「就業保險失業率」之啟動門檻、取消「縮減工時勞工人數之上限」之規定。
2. 修正「就業保險促進就業實施辦法」，增訂「因經濟危機致使特定產業之大多數企業的經營活動縮減，進而導致獲利下降虧損之認定證明（如財務報表）」、「雇主負有強制通報主管機關之義務」。
3. 修正「就業保險促進就業實施辦法」，對於「工時縮減 20%以上」的勞工，即可獲得「月投保薪資差額 60%」的「薪資差額補助金」。