

國立政治大學法律學系碩士論文

指導教授：郭明政博士

# 美國短工補償法制之研究



研究生：高思齊

學號：96651051

中華民國一百年五月

## 謝辭

終於盼到論文完成的這一天，不善於寫作的我，從來沒想過有朝一日可以寫出一本論文。感謝各種難能可貴的因緣，啟發我、鞭策我、鼓勵我、支持我，最終才能匯積成這小小的果實。

感謝我的指導教授郭明政老師，大三選修郭老師的社會法課程之後，對社會法領域產生莫大的興趣，因而決定進入政治大學勞動法與社會法組。郭老師的教學內容總是能契合最新的社會脈動，並孜孜不倦地著書撰文作為我們的教材。特別是在二零零八年金融海嘯發生之初，郭老師提示我短工津貼這個國際趨勢可以做為研究主題，因此才有這篇論文的誕生。

感謝我的父母親，謝謝你們支持我完成學業，謝謝你們摒除外界的疑問而願意相信我的決定，你們的信任是我在研究道路上的大樹，讓我倚靠供我遮蔭。也要感謝兩位口試委員焦興鎧老師及林佳和老師，謝謝你們提供我如此多寶貴的意見，對本篇論文有很大的幫助，著實令我獲益良多。

謝謝來參加口試的中心好夥伴們，志綦、映萱、藝綦、瀨心、柏賢、吟吏、柏毅、瑞元、家豪，不好意思弄得那天很擠，不過可以看到大家真的很開心，口試過程也放鬆不少。謝謝毅冠、小美總是鼓勵學弟妹，帶給我們正面積極的力量。感謝飛哥在我的日文學習過程提供無數珍貴的資訊，讓我得以順利到日本名古屋大學交換。最後對於各位未列名的夥伴，由衷感謝能有機會與你們相遇相識，是我最大的收穫。

思齊 2011.7.30 15:10

## 摘要

短工補償制度(short-time compensation program)是指在經濟不景氣期間，雇主為避免解僱勞工而縮減勞工工時，並對勞工縮減的工資予以補助的一種措施。藉由短工補償制度，勞工可以維持工作，雇主可以節省在景氣回復後重新僱用與訓練勞工的成本，社會全體可以減少失業帶來的社會問題，達到三贏的局面。

美國短工補償制度由各州自行實施，最早通過立法的是加州，於一九七八年施行，美國聯邦於一九八二年立法，目前共有十八州實施。然而由於立法技術上問題使短工補償制度在美國的發展遇到瓶頸，難以繼續擴張到其他州。雖然如此，對許多已實施短工補償制度的地區，如加州、紐約州、華盛頓州、堪薩斯州等州而言，短工補償制度在就業安定政策上扮演相當重要的角色。

二零零八年台灣受到金融海嘯衝擊，引發高失業率及無薪休假現象，使我國政府開始思考因應對策。二零一零年五月三日行政院勞工委員會公布施行「就業保險促進就業實施辦法」，其中第二章為「僱用安定措施」，規定在經濟不景氣期間雇主為避免解僱得縮減勞工工時，而公立就業服務機關將補貼勞工縮減的工資，為我國首次制定的短工補償制度。惟「僱用安定措施」設有極高的啟動門檻，故目前尚無任何實際辦理之經驗。

關鍵字：短工補償、工作分享、僱用安定措施、就業保險促進就業實施辦法、無薪休假

## 簡目

第一章 緒論.....	1
第一節 台灣現制問題及解決方向.....	1
第二節 研究範圍.....	5
第三節 研究架構.....	10
第二章 美國短工補償法制之歷史發展.....	15
第一節 現行短工補償法制制定前工作分享在美國之發展.....	15
第二節 現行短工補償法制之形成過程.....	19
第三節 聯邦短工補償法制之困境與突破.....	25
第四節 小結.....	36
第三章 美國短工補償之現行制度.....	39
第一節 推動短工補償制度之方式.....	39
第二節 制度目的.....	40
第三節 短工補償制度之適用情狀.....	43
第四節 計畫申請、變更與終止.....	45
第五節 計畫書應記載事項.....	49
第六節 給付要件.....	55
第七節 給付內容.....	62
第八節 計畫實施期間參加職業訓練.....	67
第九節 組織與財務.....	68
第十節 小結.....	70
第四章 美國短工補償之評估.....	77
第一節 各州實施經驗.....	77
第二節 雇主實施經驗.....	87
第三節 對勞工之影響.....	99
第四節 短工補償制度避免解僱之效率分析.....	101
第五節 小結.....	102
第五章 美國短工補償制度對台灣之啟示.....	105
第一節 台灣之短工補償法制.....	105
第二節 僱用安定措施與美國短工補償制度之比較.....	118
第三節 對於台灣之啟示.....	132
第六章 結論.....	135
參考文獻.....	138

附件.....	144
---------	-----

## 詳目

第一章 緒論.....	1
第一節 台灣現制問題及解決方向.....	1
第一項 無薪休假問題凸顯我國就業安全法制之不足.....	1
第二項 以短工補償制度做為解決之途徑.....	4
第二節 研究範圍.....	5
第一項 美國短工補償相關用語釐清.....	6
第二項 美國短工補償制度之特徵.....	9
第三節 研究架構.....	10
第二章 美國短工補償法制之歷史發展.....	15
第一節 現行短工補償法制制定前工作分享在美國之發展.....	15
第一項 胡佛的就業安定政策.....	15
第二項 羅斯福的「新政」.....	16
第三項 工作分享的衰退.....	17
第四項 小結.....	18
第二節 現行短工補償法制之形成過程.....	19
第一項 各州草創期(States as Innovators：一九七五年～一九八二年).....	19
第二項 聯邦立法期(Congressional Federalism：一九八零年～一九八二年).....	20
第三項 聯邦指導行政期(Executive Federalism：一九八二年～一九八五年).....	20
第四項 自由放任時期(Federal Laissez-Faire：一九八五年～一九九二年).....	21
第五項 第二次聯邦立法期(Congressional Federalism：一九九一～一九九二).....	21
第六項 聯邦政策停滯期(一九九二～).....	23
第三節 聯邦短工補償法制之困境與突破.....	25
第一項 聯邦法規介紹.....	25
第二項 聯邦立法缺失造成短工補償法制發展停滯.....	28
第三項 發展停滯困境之突破.....	30
第四節 小結.....	36
第三章 美國短工補償之現行制度.....	39
第一節 推動短工補償制度之方式.....	39
第二節 制度目的.....	40

第一項 在經濟不景氣期間提供雇主解雇之外的另一項選擇 .....	40
第二項 避免暫時性解僱勞工 .....	42
第三項 保留有技術或高價值勞工 .....	42
第四項 維持勞工的企業附加福利 .....	43
第五項 改善州內的整體經濟狀況 .....	43
第三節 短工補償制度之適用情狀 .....	43
第四節 計畫申請、變更與終止 .....	45
第一項 計畫申請 .....	45
第二項 計畫變更 .....	47
第三項 計畫終止 .....	48
第五節 計畫書應記載事項 .....	49
第一項 計畫期間 .....	49
第二項 計畫涵蓋勞工人數 .....	50
第三項 縮減工時範圍 .....	50
第四項 維持企業附加福利 .....	51
第五項 雇主應保證或說明事項 .....	52
第六節 給付要件 .....	55
第一項 不給付之企業類型 .....	55
第二項 參與勞工資格 .....	56
第三項 給付請領程序 .....	62
第七節 給付內容 .....	62
第一項 一般計算方式 .....	62
第二項 給付期間 .....	63
第三項 不給付之情形 .....	63
第四項 與其他給付之競合 .....	64
第五項 為短工補償雇主以外之雇主工作之情形 .....	65
第六項 延長給付 .....	66
第八節 計畫實施期間參加職業訓練 .....	67
第九節 組織與財務 .....	68
第一項 組織 .....	68
第二項 財務 .....	68
第十節 小結 .....	70
第四章 美國短工補償之評估 .....	77

第一節 各州實施經驗.....	77
第一項 各州建立或不建立短工補償法制之理由.....	77
第二項 短工補償制度對失業信託基金之影響.....	84
第三項 影響各州管理成本的因素.....	85
第四項 各州實施短工補償制度的整體觀點.....	86
第二節 雇主實施經驗.....	87
第一項 雇主如何得知短工補償制度.....	87
第二項 影響雇主決定是否實施短工補償計畫之因素.....	88
第三項 短工補償雇主調整勞動力的模式.....	91
第四項 實施短工補償計畫對雇主經營成本之影響.....	96
第五項 雇主對短工補償制度的整體觀點.....	97
第六項 摩托羅拉公司的實施經驗.....	99
第三節 對勞工之影響.....	99
第一項 經濟方面的影響.....	100
第二項 非經濟方面的影響.....	100
第三項 短工補償制度對特定類型勞工之影響.....	100
第四節 短工補償制度避免解僱之效率分析.....	101
第五節 小結.....	102
第五章 美國短工補償制度對台灣之啟示.....	105
第一節 台灣之短工補償法制.....	105
第一項 充電加值計畫.....	105
第二項 就業保險促進就業實施辦法.....	109
第二節 僱用安定措施與美國短工補償制度之比較.....	118
第一項 適用情狀之設定.....	118
第二項 實施期間與補貼期間上限.....	121
第三項 雇主得縮減工時範圍.....	122
第四項 排除部分工時工作者.....	123
第五項 僱用安定計畫書.....	124
第六項 薪資補貼額度.....	125
第七項 對企業附加福利之影響.....	126
第八項 社會對話模式.....	127
第九項 行政機關作業程序.....	128
第十項 不予給付情形.....	129

第十一項 行政救濟.....	131
第三節 對於台灣之啟示.....	132
第六章 結論.....	135
參考文獻.....	138
附件.....	144
附件一 1983年7月29日美國勞工部公布依據一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條(b)(1)制定之州立法參考則.....	144
附件二 就業保險促進就業措施實施辦法草案總說明(節錄第一章及第二章).....	147
附件三 華盛頓州短工補償計畫申請表.....	154
附件四 雇主申請僱用安定計畫相關表格與格式.....	155





## 表目錄

表一 金融危機期間無薪休假相關事件表.....	5
表二 工作分享制度的四種類型.....	8
表三 美國短工補償制度六期發展表.....	25
表四 二零零九至二零一零年間美國各州短工補償制度修正表.....	36
表五 美國各州短工補償現行制度內容摘要.....	72
表六 一般部分失業給付與短工補償給付之比較(以密蘇里州與蒙大拿州為例).....	83
表七 一般部分失業給付與短工補償制度綜合比較表.....	83
表八 一九九四年美國短工補償制度雇主參與率分級表.....	90
表九 一九九一年到一九九三年間企業申請短工補償期間分布.....	92
表十 就業保險法第十二條新舊條文對照表.....	111

## 圖目錄

圖一 加州及美國全國每週短工補償給付金額占失業補償給付總額比例折線圖 (1989-2009).....	33
圖二 短工補償請領人數變化折線圖(2000/1-2010/10) .....	37



# 第一章 緒論

## 第一節 台灣現制問題及解決方向

### 第一項 無薪休假問題凸顯我國就業安全法制之不足

二零零八年九月初爆發金融危機造成全球嚴重的景氣衰退，消費市場低迷導致企業難以維持原來的生產規模，許多雇主以裁員方式節省人力成本。台灣的失業率從二零零八年九月份起節節攀升，二零零九年九月達到百分之六點零二的歷史新高。<sup>1</sup>除了失業問題之外，有一些勞工雖未遭解僱，卻被雇主縮減工時，導致薪資減少而影響生計。勞工工時被縮減之情形被稱為「無薪休假」，二零零九年二月達到高峰，受影響勞工數高達二十三點九萬人<sup>2</sup>，勞工每月工時縮減平均在百分之二十(四天/月)以上，不但這些勞工的家計備受威脅，其他勞工也陷入不知何時輪到自己的焦慮之中。資方多認為放無薪假是為了度過艱難的經濟不景氣時期，如果沒有縮減勞工工時的話將會造成更多人被解僱，所以勞工應該共體時艱，配合雇主縮減工時的政策。相對於此勞工方面則多主張無薪休假於法無據<sup>3</sup>，雇主不得任意降低勞工薪資，並認為雇主實施無薪休假事實上是要等勞工無法忍受低薪而自行離職，變相逃避資遣費的給付。此外勞工也質疑雇主是否真的非利用無薪休假來度過危機不可。無薪休假問題產生嚴重的勞資對立，使勞工的就業安全陷於不安定之中，進而造成嚴重的社會問題。

對於無薪休假，勞工一方面懷疑其合法性，一方面則希望國家可以補貼短少的工資。針對合法性的疑慮，勞委會先於二零零八年十二月十二日發布新聞稿，內容指出「雇主如確有減少工時與工資的必要，必須先與勞工協商，徵得勞工同意後，才可實施，不得逕自排定『無薪休假』。」又進一步說明「勞資商定『無薪休假』致薪資總額變動後，如勞保投保薪資

---

<sup>1</sup> 參見行政院主計處，99年9月台灣地區人力資源調查統計結果，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/fp.asp?xItem=28248&ctNode=2858>。

<sup>2</sup> 參見行政院勞工委員會公布，行政院勞工委員會重要施政(97.05.21~99.05.20)。

<sup>3</sup> 例如苦勞網2008年12月10日張貼之文章「無薪休假合法嗎？官員無知？害慘勞工！」，認為無薪休假違反勞動基準法第21條的「工資議定原則」。網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/31655> ((最後瀏覽日期2010/12/20))。

級距變更，應依實際領取工資申報調整；如排定無薪休假致全月薪資低於一七二八零元，勞保月投保薪資仍依該分級表第一級（一七二八零元）申報。」這項說明似乎表示實施無薪休假後薪資可以低於最低基本工資<sup>4</sup>，導致輿論譁然。勞委會立即於當月十六日再次發布新聞稿，強調實施無薪休假後薪資仍不得低於最低基本工資<sup>5</sup>。勞委會並於二零零九年一月啟動「無薪休假通報機制」<sup>6</sup>，由各縣市勞工部主動查核轄區內營運異常企業，無薪假申訴案件列為立即瞭解、處理案件。地方勞工局並定期彙整各企業主動通報的無薪假狀況，報送勞委會。進一步強化對無薪休假的監管措施。

另一方面，針對薪資補貼的請求，勞委會先於二零零九年二月二日起實施「充電增值計畫」加以回應。「充電增值計畫」之目的是為了減輕無薪休假對勞工的衝擊，維持參加訓練勞工於無薪休假期間收入不致過低，以穩定僱用。<sup>7</sup>勞委會共提供約五十九億的經費，預計補助勞工十六萬人。九十八年結訓總人數為二零七一三人，自九十八年十一月起無人結訓。就參訓人數而言這項計畫的實施成效遠不如預期。過高的請領門檻(要求雇主維持百分之九十九的僱用率)、計畫實施期程未能契合企業需要、景氣復甦速度超過預期、鼓勵企業參加本計畫的誘因不足等因素被認為是主要原因。<sup>8</sup>

無薪休假的性質不明是引起社會高度討論的原因之一，「無薪休假」一詞很容易讓人陷入「無工作所以無薪資」的邏輯之中，使雇主可以理直

---

<sup>4</sup> 參閱林佳和，無薪休假：社會現實與法律迷障，台灣法學雜誌，第 119 期，2009 年 1 月，第 1-3 頁。國內關於無薪休假之相關討論尚可參考吳姿慧，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，第 120 期，2011 年 4 月，第 339 頁以下。

<sup>5</sup> 新聞稿內容為：「雇主受景氣因素影響致訂單減少，所造成之停工或減產，係可歸責於雇主之事由，雇主仍應依原勞動契約給付工資。如雇主欲採無薪休假方式，暫時減少勞工工作時間並減少工資，必須徵得勞工同意，才可實施。雇主給付勞工之工資，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（17280 元）。」相同內容勞委會於 2008 年 12 月 22 日發布勞動 2 字第 0970130987 號函釋。

<sup>6</sup> 勞委會於 98 年 1 月 14 日訂頒「地方勞工行政主管機關因應事業單位實施勞雇雙方協商減少工時通報及處理注意事項」。注意事項第二點將「勞雇雙方協商減少工時」，定義為「雇主受景氣因素影響致停工或減產，經勞雇雙方協商同意，暫時縮減工作時間。」

<sup>7</sup> 補助對象為每兩週放無薪休假超過十六小時的企業，只要申辦職訓課程，參訓員工即可獲每小時一百元、每月最高一萬元的薪資補助，企業開課費用也可以完全獲得政府補助，補助上限最高一百九十萬元。

<sup>8</sup> 實施成果參閱辛炳隆，充電增值計畫執行效益評估計畫報告，行政院勞工委員會職業訓練局委託辦理，2010 年 3 月。

氣壯的減薪，讓勞工甚至政府忽略勞動基準法的保護。從雇主的思考模式觀察，實施無薪休假的目的是為了縮減成本，當面臨大規模經濟衰退時，雇主依據過去景氣循環的經驗，多認為半年左右景氣會回復，如果因為暫時的虧損就立刻裁員的話，不但待景氣回復時還要重新招募、訓練勞工，而且無法立即回應景氣回復而增加生產，如此一來解雇勞工的成本可能反而會高於維持雇用的成本。因此基於成本考量，在不景氣初期雇主本來就會傾向於保留員工。然而有的雇主既想保留員工又不想負擔成本，於是打出「無薪休假」的口號，要求勞工自行吸收薪資與產值之間的差額<sup>9</sup>。勞委會從勞動基準法第二十一條切入，認為工資調降應經勞資雙方議定，且不得低於最低薪資，此一函釋在法律適用上雖然正確，但卻可能把經濟不景氣的風險轉嫁到議價能力較低的勞工身上，對勞工而言有失公平。

經濟不景氣導致企業虧損甚至破產，對勞工的所得造成威脅，是一項未來必然會發生，但無法確定發生時間的「風險」。<sup>10</sup>依據過去的經驗觀察，經濟景氣具有上下波動的特性，景氣低潮期持續一段期間後通常會回升，所以在發生經濟不景氣時應該盡可能將勞工維持在工作崗位上，減少雇主回聘勞工之成本，也可以保障勞工的僱用安定。無薪休假問題顯示出雇主在經濟不景氣期間有以較低成本保留勞工的需求，然而我國就業保險的失業給付只能承擔勞工被解僱後所得喪失的風險，無法保障勞工在經濟不景氣期間工時縮減導致所得縮減的風險。

經濟不景氣無法歸責於勞雇任一方，經濟不景氣時人力需求萎縮的風險不應該由個別勞工或雇主承擔，否則將導致企業破產，勞工也將失業。現代工業國家的勞工問題不止產生自勞資間地位不對等，更是起因於薪資依賴與家庭結構變遷所導致的社會風險保障問題。<sup>11</sup>世界多國實施多年的縮短工時補償制度(work sharing compensation program)<sup>12</sup>不但可以幫助雇

---

<sup>9</sup> 參閱陳建文，工資問題的思維方式與推理方法—兼論無薪休假及其處理規範問題，萬國法律，第 167 期，2009 年 10 月，第 12-36 頁。

<sup>10</sup> 社會保險所保障的危險事故必須具備不確定性，且有造成損失之可能。參考柯木興，社會保險，修訂版，三民書局，1995 年 8 月，第 44 頁以下。

<sup>11</sup> 參閱郭明政，社會安全制度與社會法，翰蘆圖書出版公司，2002 年 11 月，第 77-92 頁。

<sup>12</sup> 參考國內文獻對 short-time compensation 一詞的翻譯有兩種，一為「短期補償」(Kerachsky, Stuart 著，郭振昌譯，美國失業保險短期補償制度之評析，社會保險年刊，第 12 期，1987 年 12 月，第 111-116 頁。)一為「縮短工時補償」(辛炳隆，現階段我國政府失業對策之評析，收錄於「全



主在經濟不景氣期間維持雇用，且同時可以兼顧勞工的所得安全，具有將經濟波動風險合理分配於勞工與雇主之間的功能，值得我國參考。

## 第二項 以短工補償制度做為解決之途徑

短工補償制度一般是指在經濟不景氣期間，允許雇主縮減勞工工時以避免解僱勞工，並由國家設計制度對勞工縮減工資予以補償的一種制度。短工補償制度提供雇主解僱勞工之外的另一項選擇，同時可以兼顧對勞工薪資安全的保障，是一項兼具彈性與安全的就業安定政策。勞委會於二零一零年五月三日公布「就業保險促進就業實施辦法」，採用先進工業國家行之有年的短工補償制度，規定在經濟不景氣期間雇主得縮減勞工工時及工資，勞工按照縮減工時的程度可以獲得一定比例的薪資補償。僱用安定措施將無薪休假制度化，明訂勞資雙方的溝通平台以及對勞工的所得保障，並且明定期限避免勞工陷於無止盡的「休假」，在我國就業安全法制發展上具有重要意義。然而我國短工補償制度(僱用安定措施)設有開始受理的條件，也就是每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，<sup>13</sup>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，才可以開始辦理僱用安定措施。這個數字即使是在本次金融危機都無法達到，<sup>14</sup>可以預期短期內很難有開始辦理僱用安定措施的機會。

為了對我國僱用安定措施有深入的了解並進行檢討，有必要借鏡已實施工作安全制度國家之經驗。一般認為美國乃本次全球性經濟不景氣之起源，遭受嚴重的經濟衰退與失業問題，面對急遽攀升的失業率，近期短工補償制度的擴大成為重要之議題，學者討論文章與研討會資料<sup>15</sup>，提供許

---

球經濟危機下的勞動保護與勞資關係—國際經驗的觀察與省思」學術研討會，主辦單位：中國文化大學勞動暨人力資源學系，2009年5月。)前者著重於該制度短期間的特色，後者則反應出勞工工時縮短的狀態。由於目前美國 short-time compensation program 的實施期間在很多州都跟一般失業給付一樣長，本文認為後者的翻譯方式較能反映 short-time compensation 的制度目的與特色，故採之。

<sup>13</sup> 以下以「就業保險率」稱之。

<sup>14</sup> 依據勞委會公布之「就業保險促進就業實施辦法問答集」第3題：「僱用安定措施辦理之時機，以及如此訂定之原因？」之回答：「...2. 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增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增值計畫；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。)」

<sup>15</sup> 例如 2009 年 12 月 11 日由美國退休人協會(AARP)於華盛頓州舉辦之”Saving Jobs In A

多可供研究之資訊。其次，美國各州自一九七八年起陸續實施短工補償制度，目前共有十八州在失業保險法中加入短工補償之給付，各州從立法目的、申請方式、給付資格到財源的徵收方式都不盡相同，也反映出不同的實施效果，各州法規相互對照，有助於了解短工補償制度各項規定的性質與效果。最後，本文希望藉由對美國短工補償法制的內容以及實施經驗的研究，可以預測我國僱用安定措施開始辦理後可能會遇到的問題，並提出未來改進的方向。

表一 金融危機期間無薪休假相關事件表

時間	事件
2008/09	發生金融危機
2008/12/22	勞委會做出勞動 2 字第 0970130987 號函
2009/1	勞委會啟動無薪假通報機制
2009/2/2	勞委會推出「充電增值計畫」
2009/4/22	立法院修正公布就業保險法第十二條
2009/9/23	勞委會提出「就業保險促進就業實施辦法」草案
2010/5/3	勞委會公布「就業保險促進就業實施辦法」

## 第二節 研究範圍

本文研究對象為美國的縮短工時補償制度(short-time compensation program, STC)<sup>16</sup>，其內容為「對於勞工因為工作分享計畫(work-sharing plan)而導致每週正常工時縮減時，依照勞工縮減工時比例給予之失業保險給付。」<sup>17</sup>短工補償是美國一般失業保險系統的一部分，並且是部分失業給付(partial benefit)的延伸。短工補償一詞常與某些相類似的名詞混淆，以下首先釐清與短工補償相似之用語，接著介紹學者整理美國短工補償制度幾

Recession: How Work-Sharing Can Help”研討會。

<sup>16</sup> 以下簡稱為「短工補償」。

<sup>17</sup> 參見 R. MaCoy and M. Morand, “work sharing and short-time compensation: an overview,” in R. MaCoy and M. Morand (eds), *Short-Time Compensation: A Formula for Work Sharing* (New York: Pergamon Press, 1984)

項特徵，以明確劃分本論文研究對象之範圍。

## 第一項 美國短工補償相關用語釐清

### 一、 彈性工時(flexitime)

彈性工時是指對正常週工時(normal weekly hours)的調整，以便使勞工能配合企業的指示工作。彈性工時可能將單一工作分割成多份工作，勞工每日工時也可能延長或縮短。短工補償可視為實施彈性工時的一種方式。

### 二、 兩人一職制(job sharing)

兩人一職制乃將一份全職的工作分割為兩個以上的部分工時工作，通常不作為避免解僱的工具，而是實施彈性工時制度常見的職務重新分配的一種方式。而短工補償制度並未將一份全職工作分割為數份部分工時工作，只是將數份工作的工時縮短以避免解僱勞工。

### 三、 工作分享(work sharing)

#### (一) 工作分享之定義與發展

工作分享是指：「為了避免勞工被解僱或是創造工作機會，而縮減相同數量的工時，並將縮減的工時分配給其他勞工。」<sup>18</sup>工作分享制度最早於一九二七年威瑪共和時期的德國開始實施<sup>19</sup>，在二次世界大戰後擴及其他工業國家。美國在一九三零年代經濟大蕭條(Great Depression)期間，為了增加工作機會以及避免勞工失業也曾實施工作分享，但當時並未對勞工縮減之工資支付相對應之補償。<sup>20</sup>

#### (二) 工作分享之類型

工作分享的概念可以有多種應用方式，日本厚生勞動省 2001 年發表的「工作分享研究調查報告書」(ワークシェアリングに関する調査研究報

---

<sup>18</sup> 參閱 JON C. Messenger, "Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis," Travail Policy Brief No. 1 (Geneva: International Labour Office), p.1, June 2009.

<sup>19</sup> 最早出現在 1927 年 7 月 16 日的安置與失業保險法(Placement and Unemployment Insurance Act, AVAVG)。

<sup>20</sup> 一九八二年以前工作分享在美國的發展歷史參閱 M. Nemirow, "Work-sharing approaches: past and present," *107 Monthly Labor Review* 19, 34-39, September 1984.



告書)中將工作分享(work sharing)分為四種類型，分別為「緊急避難的僱用維持型」、「中高年對策的僱用維持型」、「增加雇用手型」、「多元就業模式型」，各類型的定義如下：

1. 僱用維持型(緊急避難型、中高年對策型)：此一類型是以維持雇用為目的，進一步分可為緊急避難型與中高年對策型兩類，兩者之差別僅在於後者的對象限於中高齡勞工。將欲縮減的一人分的工作時間，由所有勞工分攤縮減，以維持雇用。
2. 增加雇用手型：以增加雇用為目的之工作分享制度。是以國家或企業為單位縮減勞工時間，在總體經濟層面增加雇用為目的。
3. 多元就業模式型：本類型為工作分享發展過程中最新出現的應用方式。前三種類型通常是在景氣低迷、中高齡勞工過剩的情況下所實施不得已的手段。相對於此，多元就業模式型最早是由一些基於生活時間安排考量，不想做全職工作的全時勞工所提出，作為因應現代多元生活方式的一種對策。特別是在女性及中高齡勞工之間廣泛應用。

美國短工補償制度乃在經濟不景氣期間縮減勞工工時以避免解雇，應屬於其中的「緊急避難的僱用維持型」。

表二 工作分享制度的四種類型

類型	定義	背景(意義)
緊急避難的僱用維持型	為了防止解僱，在勞工間分配工作時數。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 景氣低迷</li> </ul>
中高年對策的僱用維持型	為了確保中高齡人的工作機會，企業全體勞工分攤縮減一人份的工時。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中高齡人口過剩</li> <li>• 60歲前半的雇用延長</li> </ul>
增加雇用型	為了增加一人份的工作機會，企業全體勞工分攤縮減一人份的工時。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 高失業率的慢性化</li> </ul>
多元就業模式型	設計多樣化的業務型態，同時創造出更多的工作機會	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 創造女性及中高齡人易於工作的環境</li> <li>• 可以兼顧育兒、看護及工作</li> <li>• 休閒與工作間選擇的多樣化</li> </ul>

※本表參考脇坂明<sup>21</sup>，日本型ワークシェアリング（2002），第54-55頁

### (三) 工作分享與短工補償之關係

美國短工補償制度在聯邦及各州有多種名稱，包括「short-time compensation」、「work sharing」、「shared work」等<sup>22</sup>。在用語上，工作分享(work sharing)一詞可以較廣義的泛指縮減企業內勞工工作時間以減少解僱或增加工作機會的一種模式<sup>23</sup>，同時包含上述工作分享的四種類型。短工補償制度則僅指稱其中的一種類型。各國實施短工補償的制度名稱都不相同，甚至在美國各州的名稱也未統一。為了便於說明，本文提及廣義的工作分享的概念時，將以「工作分享」(work sharing)稱之；提及「緊急避難的僱用維持型」的制度類型時，將以「短工補償制度」統稱之。美國聯邦

<sup>21</sup> 脇坂明，日本型ワークシェアリング（2002），PHP 研究所。

<sup>22</sup> 其中以 Shared Work 最多，包括亞利桑那州、加州、康乃狄克州、愛荷華州、路易斯安那州、明尼蘇達州、密蘇里州、紐約州、奧瑞岡州、德州。稱為 Short-time compensation 的有一九八二年制定之聯邦法、一九九二年聯邦法、佛羅里達、堪薩斯州、佛蒙特州。稱為 Work Sharing 的有馬利蘭州、麻薩諸塞州、羅德島州。華盛頓州稱為 Shared Work Compensation。

<sup>23</sup> 參閱 M. Nemir, "Work-sharing approaches: past and present." 文中指出美國從一九七四年開始發展短工補償制度，但工作分享(work sharing)或者是說無給付的工作分享概念最早是在大蕭條(Great Depression)期間提出。

及各州制度也以「短工補償制度」統稱之。如特別提及各別國家之制度時則以該國制度名稱稱之，例如德國之制度稱為短工津貼(Kurzarbeitergeld)，法國稱之為部分失業給付(partial unemployment allowance)。

## 第二項 美國短工補償制度之特徵

Jon C. Messenger(2009)<sup>24</sup>舉出短工補償制度基本上有五項特徵：

1. 縮減工時是為了避免在企業或特定工作單位內解僱勞工。
2. 工時的縮減會伴隨相應比例的工資減少。
3. 補償減少的工資。工資縮減對勞工而言是一項嚴重的影響，所以薪資補貼的緩衝機制相當重要。薪資補貼來自政府，通常補償損失薪資的一半，有時更多<sup>25</sup>。
4. 短工補償制度的實施有特定的期間限制。短工補償制度應該是用以應付暫時性的經濟危機，而非永久的縮減工時與工資。另外實施期間的限制也可以避免一些無效率或即將被市場淘汰的企業或行業因為政府的補貼而得以存活。短工補償應該是為了解決因景氣循環所造成的企業危機，而非用以幫助企業調整組織結構。但實際上雇主申請的動機很難區分。
5. 連接短工補償與在職訓練，提供勞工在無工作期間進行職業訓練。這並非不可或缺的本質<sup>26</sup>，但假使企業最後仍然倒閉或仍然解僱該勞工時，至少該名勞工在這段期間強化了其工作技能。

Brusentsev and Vroman(2009)<sup>27</sup>針對美國短工補償制度補充五點特徵：

1. 由雇主領取薪資補償後分配給勞工。如此一來勞工不必像申請完全失業給付一樣，必須親自前往主管機關辦理給付的申請手續，此類規定可以大幅提高勞工的參與意願。

---

<sup>24</sup> 參閱 JON C. Messenger,(2009) “Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis,” 1-2.

<sup>25</sup> 歐盟國家的薪資補貼約在百分之五十五到百分之八十之間。

<sup>26</sup> 加拿大政府研究報告指出，並非所有的工作都適合在職訓練，有的工作可能很難安排職業訓練時間，因此不適合強制勞工在工作分享實施期間接受職業訓練。參考 W. Vroman and V.

Brusentsev “Short-Time Compensation- as a Policy to Stabilize Employment,” (The Urban Institute,2009), Retrieved January 11,2011,from

[http://www.urban.org/UploadedPDF/411983\\_stabilize\\_employment.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/411983_stabilize_employment.pdf)

<sup>27</sup> Ibid.

2. 給予雇主決定工時縮減幅度的彈性空間。而不是強制雇主必須統一縮減一定比例的工時。
3. 允許雇主彈性的更改計畫縮減的工時。根據短工補償制度的實施經驗，雇主在計畫實施期間通常有需要修改計畫內容，尤其是工時縮減之比例。因此應該允許雇主在取得勞方同意後得修改計畫內容。並且可以進一步規定修正內容應送主管機關備查，但不必規定到須主管機關「核可」之程度。
4. 勞工請領短工補償制度之經驗影響日後請領一般失業保險給付的資格。因為在美國每名勞工在給付年度之中可領取的失業保險給付總額有上限，如果勞工請領短工補償給付將導致勞工的一般失業給付額度被壓縮。這項規定大幅降低勞工參與短工補償計畫之意願。
5. 將短工補償制度與職業訓練結合，但非強制。由於各種職業的訓練方式及訓練都不一樣，不是所有的企業在執行短工補償計畫期間都適合實施職業訓練，因此關於職業訓練應由企業與勞工共同決定是否實施，而不應強制規定。

### 第三節 研究架構

本文之篇章架構如下：

第一章為「緒論」。第二章為「美國短工補償制度發展之歷史」，本章參考 David E. Balducchi 與 Stephen A. Wandner 合著之文章 “Work Sharing Policy: Power Sharing and Stalemate in American Federalism”，將美國短工補償制度從一九七五年到二零零七年為止之發展區分為六個階段加以說明：第一階段為一九七五到一九八二年之「各州草創期」。第二階段為一九八零到一九八二年之「各州議會立法時期」。第三階段為一九八二到一九八五年之「各州執行期」。第四階段為一九八五到一九九二年之「自由放任時期」。第五階段為一九九一到一九九二年的「第二次各州議會立法時期」。第六階段為一九九二年至今之聯邦政策困境期。所謂聯邦政策困境指的是短工補償制度雖然得到一九九二年失業補償修正法的授權，但美國勞工部(The U.S. Department of Labor, USDOL)卻未依該法之要求發布州

立法參考準則(legislative language)。因為各州立法必須遵從該州立法參考準則才能獲得聯邦補助(包括經費支援制度與租稅扣抵<sup>28</sup>)，所以美國勞工部的不作為間接扼止了美國各州短工補償制度的發展。由於該州立法參考準則至今仍未作出，故目前為止美國的短工補償制度仍處於第六期的停滯狀態。

第三章為「美國短工補償制度內容介紹」。整理美國目前實施短工補償制度的十八州之法規內容。分別就計畫書內容、雇主資格、勞工資格、給付請領範圍、經費來源及行政程序等項目加以介紹。

第四章為「美國短工補償制度的實施效果評估」。實施短工補償制度是為了達到勞工、雇主、政府「三贏」之目標，使勞工得以保有工作，避免脫離職場，並維持一定所得水準。雇主可以暫時縮減人力成本，以度過經濟衰退期，同時保有人力資源，待經濟復甦時可立即反應，並且節省重新招募以及再訓練之成本。政府則得以降低失業保險基金之支出，並減少失業勞工所帶來的社會問題，薪資的補貼更可以維持勞工的消費能力，避免經濟景氣的惡性循環。本章討論美國各州就上述目標的實施成效，以及其他影響。最後分析為何在全美實施短工補償制度的十八州中只有少數州有較顯著的成效，以及各州之間在制度內容或管理方式上有何等差異，導致實施效果上的不同。

第五章為「美國短工補償制度對台灣之啟示」。我國行政勞工委員會為促進及穩定就業，依就業保險法第十二條第四項提出「就業保險促進就業實施辦法」，辦法第五條規定當經濟景氣惡化到一定程度時候，中央主管機關得公告辦理「僱用安定措施」，公立就業服務機關將根據雇主申請，補償勞工因為縮減工時所減少之薪資。上述僱用安定措施運用了短工補償之原理，本章將分析僱用安定措施的相關內容，並嘗試運用美國實施

---

<sup>28</sup> 所謂租稅扣抵制是指聯邦向各州徵收失業保險保費之後，若該州的失業保險制度符合聯邦的標準，則雇主繳納至州政府的保費最高可抵 90% 的聯邦稅，否則須繳納全額的賦稅。如果州政府未建立適當的失業保險制度，將使州內雇主的租稅提高，相較於其他州的雇主競爭力較弱，可能導致企業外移，所以各州通常都會盡量符合聯邦法的規定。相關資料可參考 Advisory Announcing Release of the Green Book 2008，網址：<http://democrats.waysandmeans.house.gov/singlepages.aspx?NewsID=10490> (最後瀏覽日期 2011/5/3)。



短工補償制度之經驗評估辦法實施後可能產生的效果，最後提出建議。第六章為「結論」，總結對美國短工補償制度及我國僱用安定措施之看法。









## 第二章 美國短工補償法制之歷史發展

本章介紹美國短工補償制度發展的歷史。一九三零年代經濟大恐慌期間美國即有全國性實工作分享之經驗，但當時未給予勞工薪資補貼。一九七零年代起美國各州開始討論在失業保險中加入對工作分享勞工的薪資補貼，進而發展為美國現行的短工補償制度。一九九二年聯邦制定的短工補償相關法案具有技術上的缺陷，使得短工補償制度在美國的發展停滯。二零零八年起的金融危機造成大量失業，短工補償制度具有安定就業之功能，因此再度被重視。目前已有數份以解決短工補償制度困境為目標之法案被提出，這些法案目前仍在審議中，但後續發展值得我們關切。

### 第一節 現行短工補償法制制定前工作分享在美國之發展

現行短工補償制度是在失業保險制度中實施，自一九七零年代起被各州議會討論，進而立法形成美國現行之制度。然而工作分享在美國早在經濟大恐慌期間就已經有實施的經驗，是一種未給予勞工薪資補貼的工作分享制度。一九七零年代以前的工作分享制度雖非今日的短工補償制度，但實施經驗影響美國人民對工作分享的觀感至鉅。<sup>1</sup>

#### 第一項 胡佛的就業安定政策

美國最早運用工作分享制度的紀錄是在經濟大恐慌期間。一九二九年十月二十九日華爾街股市崩盤引發經濟大恐慌，一九二九年十一月二十一日胡佛總統(President Herbert Hoover)在白宮和各大企業的老闆會面，要求企業主維持或提高勞工時薪，並利用工作分享制度分攤工作給更多勞工。如果可以做到，他將保證工會同意不罷工且不要求提高總工資<sup>2</sup>。胡佛採用工作分享政策不只因為可以協調勞資間的衝突，更重要的是該項政策可以

---

<sup>1</sup> 參閱 M. Nemirow(1984), "Work-sharing approaches: past and present."

<sup>2</sup> 參閱 H. Hoover, *The Memoirs of Herbert Hoover: The Great Depression, 1929-1941*, 44 (1952). 關於胡佛採用工作分享政策的理由及過程摘要如下：「...to maintain social order and industrial peace...a fundamental view should be spread by shortening the work week...the industrial representatives expressed major agreement...the same afternoon I conferred with the outstanding labor leaders and secured their adherence to the program...this required the patriotic withdrawal of some wage demands... that wages should be maintained for the present...that the available work」。

達到恢復時薪水準的目標，因為胡佛認為維持勞工時薪水準才能避免經濟不景氣的進一步惡化。

這項政策使一九二九年到一九三二年間勞工平均時薪上漲百分之十，但每週工時從四十四點二小時大幅縮減為三十八點三小時，縮減幅度為百分之十三，總僱用的縮減比例為百分之三十三。雖然總僱用的縮減幅度劇烈，但由於當時總產出的萎縮在百分之四十八，一般認為如果沒有實施工作分享，總工時的縮減不可能只有百分之三十三，因此證明工作分享政策的實施確實維持了一定比例的僱用水準。胡佛在他的回憶錄(*The Memoirs of Herbert Hoover*)中也提及工作分享政策幫助了兩百萬名勞工，且在一九三零年只有百分之七的企業縮減勞工(單位)工資<sup>3</sup>。但有經濟學家認為胡佛的工作分享政策刻意維持勞工時薪，雇主必須盡量減少勞工工作時數才能維持營運，導致總工時無法提升，進而使總產出無法提高，反而是加深經濟大恐慌影響的主因之一。<sup>4</sup>

## 第二項 羅斯福的「新政」

工作分享的第二次較大影響出現在羅斯福總統(President Franklin D. Roosevelt)的「新政」(New Deal)中。一九三三年六月十六日通過國家產業振興法(National Industrial Recovery Act)<sup>5</sup>，該法嘗試經由提升勞工保護與降低削價競爭來增加生產力與就業。國家產業振興法通過後，數百家企業為了協商「公平競爭條款」延宕了實施期日，羅斯福不滿意協商速度，於是在一九三三年七月二十日發布「總統再僱用協議」(President's Reemployment Agreement)。該協議要求企業簽署一份「總括條款」(blanket code)<sup>6</sup>，同意縮減平均每週工時，並提高時薪。執行單位是經由國家產業振興法所創設的「國家振興署」(National Recovery Administration)。「總統

---

<sup>3</sup> 參閱 H. Hoover, *The Memoirs of Herbert Hoover: The Great Depression, 1929-1941*, 45, (New York: The Macmillan Company, 1952) p.45.

<sup>4</sup> 參閱 L. E. Ohanian, "What - or Who - Started the Great Depression?" *UCLA and Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 28-29, March, 2009.

<sup>5</sup> 15 U.S.C. § 703。由於國家產業振興法其後被宣告違憲，因此實施期間只有兩年。

<sup>6</sup> 條款包含三個部分：第一，企業必須縮減勞工工時至每週 35 小時以下(神職人員與業務員為 40 小時以下)。第二，企業至少必須提高工資至每小時 40 分以上，依區域人口多寡而定，但如果勞工每小時工資超過該水準者不得縮減。第三，企業必須承認勞工有團體協約之權利。未達到這些條件之企業會被處以 500 元以下罰鍰及監禁六個月以下。

再僱用協議」的勞動政策包含兩個層面。第一，協議的邏輯是提高單位工資率可以提升購買力、刺激消費、增加生產，最終可以促進僱用與就業。第二是經由將勞工每週工時從四十、五十小時縮減為每週三十五小時可以把工作分散給更多勞工。

相較於胡佛的工作分享政策的目標為避免解雇，羅斯福的目標則是要擴大僱用。羅斯福的再僱用計畫在促進就業上是一個成功的制度。一九三四年勞工的每週平均供時已縮減為三十四點六小時，相較於一九二九年縮減了百分之二十二，並使四百萬人恢復工作。羅斯福的工作分享政策並促進一九三八年公平勞動基準法(Fair Labor Standards Act)<sup>7</sup>的通過。但經濟學家同樣認為羅斯福的政策強制雇主採用工作分享制度，使全體勞工總工作時數成長受到抑制，反而減緩經濟景氣恢復的速度。<sup>8</sup>

### 第三項 工作分享的衰退<sup>9</sup>

隨著景氣持續回升，工作分享的影響也逐漸消退。由於國家振興署的執行力薄弱，導致越來越多企業未遵守總統再僱用協議，最後國家振興署在一九三五年解散。平均每週工時於一九三七年回復至百分之三八點六小時，有些企業甚至超過四十小時。一般認為工時抑制政策的減緩是一九三四年到一九三七年生產量速回復的因素之一。到了一九三七年，生產量已經回復到一九二九年經濟大恐慌爆發前的水準，僱用狀況也幾乎回復。然而由於勞動人口的穩定成長，一九三七年仍有百分之二十一的非農業人口處於失業狀態。在一九三七到一九三八年間的不景氣期間，勞工每週工時再次被大幅度削減。一九四五年到一九四六年間的經濟不景氣中工作分享的概念再次被運用。但到了一九四六年之後工作分享就沒有再出現在全國性政策中。

另外一項和工作分享有關的制度是公平勞動基準法中規定的每週工時上限。公平勞動基準法於一九三八年通過，和「總統再僱用協議」一樣，

---

<sup>7</sup> 29 U.S.C. § 201(2006).

<sup>8</sup> 相關論述參閱 J. E. Taylor, "Work-sharing During the Great Depression: Did the 'President's Reemployment Agreement' Promote Reemployment?," *Economica*, 78, 133-158, January, 2011.

<sup>9</sup> 有關此一時期的工作分享發展參閱 M. Nemirow (1984), "Work-sharing approaches: past and present."

要求雇主對超過每週四十小時的工作時間給付加班費，藉此抑制過長工時的工作，以達到將總工時分配給更多勞工的目標。該法最早設定的每週工時上限為四十四小時，於一九四零年修改為現行規定的四十小時。由於該法通過後不久即進入第二次世界大戰的完全僱用時期，因此掩蓋了工時上限的規範效果。

一九三五年之後通過的「社會安全法」(Social Security Act of 1935, SSA)<sup>10</sup>以及「一九三五年國家勞工關係法」(National Labor Relations Act, 又被稱為華格納法(Wagner Act))<sup>11</sup>加速工作分享在美國的衰退。當時有很多雇主不給予勞工穩定的工作量，常常在勞工到工作場所後才告知勞工當天不提供工作，產生對工作分享的濫用。華格納法賦予勞工合法組織工會的權利，當工會運作轉趨成熟後，不但幫助勞工對抗雇主恣意的解僱行為，同時保護勞工對抗雇主單方面的實施工作分享。同時當美國的失業保險制度建立後，勞工不再擔心被解僱後會頓失收入，因此對單純「分散不幸」的工作分享的需求就減少了。一直到一九七四年的經濟不景氣之前，工作分享都幾乎沒有再被討論或使用。

#### 第四項 小結

面對經濟大恐慌期間急速攀升的失業率，胡佛和羅斯福都選擇以工作分享的手段解決，要求雇主縮減勞工工時，以維持或增加僱用水準。和美國現行短工補償制度相較，經濟大恐慌期間的工作分享經常使勞工縮減一半以上的工時，而且由於當時尚未制定國家勞動關係法，工會力量薄弱，因此工會只有極小的力量監督雇主實施工作分享，到了經濟大恐慌後期，往往造成雇主對工作分享的濫用。經濟大恐慌期間實施的工作分享計畫雖然維持了勞工的時薪，但同時導致工時無法成長，使勞工的總工資維持在很低的水準，因此被勞工認為是社會救助的替代措施。由於當時的工作分享制度並未給與勞工任何經濟上的補償，等於是將經濟環境的壓力全部交由勞工承擔，也因此造成美國勞工對工作分享一詞的負面印象，甚至成為

---

<sup>10</sup> 42 U.S.C. §§ 301 -1397.(2006)

<sup>11</sup> 有關「一九三五年國家勞工關係法」之相關討論參考鄭津津，美國勞資爭議行為正當性之探討，臺北大學法學論叢，第 60 期，2006 年 12 月，第 79-110 頁。



目前許多州無法取得勞工支持實施短工補償制度之原因之一。

## 第二節 現行短工補償法制之形成過程

本節參考 David E. Balducchi 與 Stephen A. Wandner 合著的文章<sup>12</sup>，將美國短工補償制度的發展歷史分為六個階段：各州草創期(一九七五年～一九八二年)、聯邦立法期(一九八零年～一九八二年)、聯邦指導行政期(一九八二年～一九八五年)、自由放任時期(一九八五年～一九九二年)、第二次聯邦立法期(一九九一年～一九九二年)與聯邦政策停滯期(一九九二年～)。這六個時期以州或聯邦的立法發展作為區隔劃分出來，以便於觀察現行美國短工補償制度的演進過程。

### 第一項 各州草創期(States as Innovators：一九七五年～一九八二年)

受到第一次石油危機(oil crisis)的影響，一九七四年到一九七五年間美國遭遇經濟大恐慌以來最嚴重的失業潮。為因應失業問題，各州的商業與勞工聯合會開始提倡短工補償制度。第一個嘗試將短工補償制度立法化的是紐約州，希望藉由短工補償制度維持婦女及礦工的工作。立法案於一九七五年提出，但並未通過。

加州於一九七八年率先通過短工補償制度之立法，工會一開始持懷疑態度，但很快轉為支持。剛開始短工補償的規模雖然小但很受歡迎，參與企業家數從一九七九年的四百七十四家擴張為一九八二年的兩千五百六十七家。其後，亞歷桑那州和奧瑞岡州分別於一九八一年及一九八二年立法，其中亞歷桑那州短工補償立法的重要推動者為摩托羅拉公司(Motorola Co.)，因為其認為實施不解僱政策最有效率的方式就是透過與失業保險相聯結的短工補償制度。

此一時期是短工補償制度的建立期，除了各州，美國國會也在這個時期討論短工補償制度，且美國勞工部開始監督加州實行狀況。雖然美國聯邦失業保險相關法規未明確包含短工補償制度，但美國勞工部並未質疑各州採用短工補償制度的行為，仍依社會安全法與聯邦失業稅法(the

---

<sup>12</sup> 參閱 David E. Balducchi and Stephen A. Wandner, "Work sharing policy: power sharing and stalemate in American federalism," *Publius*, 38 Winter, 2008, 111-136.

Federal Unemployment Tax Act, FUTA)<sup>13</sup>補償加州、亞歷桑那州和奧瑞岡州的短工補償行政費用以及提供雇主稅的抵免。

### 第二項 聯邦立法期(Congressional Federalism：一九八零年～一九八二年)

一九八零年七月，在第二次石油危機(一九七九年—一九八零年)期間，短工補償之法案首度在國會被提出。但一九八一年起雷根(Ronald Wilson Reagan) 政府開始反對短工補償制度，其認為既然已經有數州在沒有聯邦授權的情形下實施短工補償制度，聯邦並無必要立法。在歷經一九八二年的經濟衰退後，雷根政府緩和先前的反對態度。聯邦首度在一九八二年稅賦公平與會計責任法(The Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982, TEFRA)第一百九十四條中規定「縮短工時補償制度」(Short-Time Compensation Program)，授權失業信託基金對符合短工補償請領資格勞工進行補償<sup>14</sup>。但是該法定有三年實施期間，且實施短工補償制度還須等美國勞工部公布州立法參考準則及指導原則(guidelines)。

暫時性的聯邦短工補償法由三部分組成：一為短工補償之定義，說明何謂短工補償制度，及其如何於失業保險中實施；二是規定雇主短工補償計畫申請書應具備內容，例如應規定雇主在實施短工補償計畫後應維持員工之健康津貼與退休金。這部分規定多反映勞資雙方對短工補償制度是否會被濫用的擔憂；三是要求使用短工補償制度之雇主繳費，以維持經驗費率的精神，避免雇主濫用短工補償制度，並減少失業信託基金的負擔。

### 第三項 聯邦指導行政期(Executive Federalism：一九八二年～一九八五年)

隨著一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條的施行，美國勞工部有實施短工補償制度的義務，新制定短工補償制度的州則須遵循勞工部頒訂的指導原則。一九八三年美國勞工部公布稅賦公平與會計責任法第一百九十四條的州立法參考準則和指導原則。在聯邦法授權的三年間，阿肯色州，佛羅里達州，伊利諾州，馬里蘭州，紐約州，德州，佛蒙特州

---

<sup>13</sup> 26 U.S.C. §§ 3301-3311.(2006)

<sup>14</sup> 美國失業保險制度的基本架構是只對失業的勞工進行補償。由於短工補償制度下的勞工只有縮減工時而未被解僱，因此需要另行立法授權失業信託基金給付短工補償計畫勞工，否則各州不得挪用失業信託基金給付短工補償計畫勞工。

及華盛頓州等八州紛紛立法，是最重要的加入期。

短工補償制度視為積極勞動市場政策的一環，美國勞工部為這些州提供技術協助。以阿肯色州為例，一九八四年的州長柯林頓(Bill Clinton)為對付居高不下的失業率，提出「加速工作和經濟成長方案」，短工補償制度就是該方案的一環。美國國會想進一步制定短工補償制度的恆常化立法，於是在稅賦公平與會計責任法第一百九十四條要求勞工部對短工補償制度的實施狀況進行調查。一九八三年到一九八四年間勞工部調查了加州、亞利桑那州和奧瑞岡州後，並沒有發現這三州的短工補償制度發生立法前所擔心的負面效果。例如工會擔心領取短工補償會對勞工的其他社會福利產生排擠效果。勞工部和一些企業則關心短工補償的行政成本。評估報告的結論是評估小組成員高度支持短工補償制度恆常化立法。

#### 第四項 自由放任時期(Federal Laissez-Faire：一九八五年～一九九二年)

在一九八五年到一九九二年的這七年中，聯邦立法處於停滯狀態。本期的前三年美國勞工部並未停止對短工補償制度的發展，故仍有康乃狄克州、愛荷華州，路易斯安那州，密蘇里州，堪薩斯州，麻薩諸塞州和羅德島等七州訂定短工補償立法。但隨著對一九八零年經濟不景氣的記憶逐漸消散，勞動安全政策的焦點從短工補償制度轉變為解僱後的所得保障問題，非暫時性立法的制定工作也沒有結果。在本時期中，當聯邦的暫行法期滿後，美國勞工部並未積極的促進短工補償制度，相反的默許各州援用已過期的一九八三年聯邦指導原則作為立法之根據。已立法的州當作一九八二年聯邦法還存在而繼續實施短工補償制度，新採用短工補償制度的州在其他州的協助下繼續使用聯邦已過期的指導原則作為立法之範例。

#### 第五項 第二次聯邦立法期(Congressional Federalism：一九九一～一九九二)

一九九零年至一九九一年間的經濟不景氣再度引起短工補償制度的立法議題，一九九一年短工補償法案再次被提出。一九九二年一月眾議員彼得·史達克(Peter Stark)提出短期失業補償法(Short-Time Unemployment

Compensation Act of 1991)<sup>15</sup>草案，包括使短工補償制度成為失業保險的一部份之提案。同時參議員哈利斯·伍弗德(Harris Wofford)也提出相似的法案在參議院討論。兩個法案都採用一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條之內容，伍弗德的版本則進一步要求雇主對無工作期間的勞工進行職業訓練。最後一九九二年七月二日國會通過一個規範較有限的法案版本，但沒有立法紀錄說明為什麼參議院和眾議院不願意對一九八二年的聯邦暫時法規內容照單全收。

一九九二年布希簽署 H.R. 5260 法案，即為失業補償修正案(Unemployment Compensation Amendments of 1992, UCA)<sup>16</sup>，該法案的主要內容為擴大失業保險之給付，並在第四百零一條將短工補償制度加入失業保險法中。本法和一九八二年之暫時法相似處在於，委託美國勞工部制定州立法參考準則以及指導原則，要求勞工部製作全國評估報告並給與各州技術協助。相異處在於，本法未規定對勞工企業附加福利(fringe benefits)的維持條款，也未規定雇主提出之短工補償計畫書應得到工會簽名同意。另外增加勞工得參加雇主舉辦的職業訓練之規定。

一九九二年失業補償修正法案分為 A、B、C 三大項。A 項為實體規定，包括要求勞工部應設計並發佈州立法參考準則，以供正在發展或訂定短工補償制度的州利用，並應提供各州建立短工補償制度必要之協助。要求勞工部應作出評估報告。最後提出短工補償制度的五項定義。

B 項是對短工補償制度的補充說明。本項首先指出一九八二年聯邦法是一個實驗性的立法，用意是鼓勵各州嘗試實施短工補償制度，一九八二年聯邦法已於一九八五年九月三日結束。當該法期滿時，各州的法源也就失其效力，不得繼續援用一九八二年聯邦法。此外，依一九六四年勞工部作成的解釋，若「給付和失業保險或保險風險以及非自願失業沒有合理的關聯」時，該州之給付將無法獲得任何聯邦的經費補助，其中「合理關聯」是指基於事實因素的發生而提供給付。由於雇主不得縮減短工補償勞工企業附加福利的條文在一九九二年聯邦法中被刪除，在沒有法律依據的情況

---

<sup>15</sup> H.R. 4115, 102d Cong., 2d Sess.(1992)

<sup>16</sup> Unemployment Compensation Amendments of 1992, Pub. L. No. 102-318, 106 Stat. 290.



下，各州如規定「雇主縮減勞工企業附加福利就不得申請短工補償」，將可能會違反一九六四年「合理關聯」之解釋而成為違法之規定。要求工會簽名同意的條文也未規定在一九九二年聯邦法中，同樣可能成為違法的規定。最後本項要求勞工部應在一九九三年一月一日前作出可供各州用於發展與立法的州立法參考準則，且規定在州立法參考準則做出之前沒有任何一州的短工補償法應施行。最後，C 項規定四百零一條的生效日期。

#### 第六項 聯邦政策停滯期(一九九二～)

雖然美國聯邦於一九九二年實施了非暫時性的短工補償制度，但勞工部卻遲遲未設計或頒布新的州立法參考準則或指導原則。如前所述，因為一九九二年聯邦法的解讀是該法為各州短工補償制度的唯一依據，各州的短工補償制度不應超過一九九二年聯邦法規定的範圍，而且不能再使用一九八二年的聯邦法作為依據。一些勞工部的官員甚至認為在一九九二年七月之前已通過立法者，應該移除一些內容以符合一九九二年聯邦法之規定。各州雖未因此而限縮已訂立法規之內容，但使得州法的合法性產生疑問。勞工部對發布州立法參考準則的不作為也阻礙其他州制定短工補償制度。一九七八年到二零零七年間共二十州採用短工補償制，目前繼續維持的為十八州。放棄實施短工補償制度的兩州為伊利諾州和北達科達州。伊利諾州和路易斯安那州均於一九九一年結束短工補償制度的實施，但路易斯安那州於二零零五年恢復立法，另外北達科達州於二零零一年實施為期一年的短期制度，結束後並未繼續施行。一九九二年之後建立短工補償制度的只有明尼蘇達州，以已過期的一九八二年聯邦法為依據。因為一九九二年立法過於狹隘，柯林頓政府及勞工部認為其為不適當的立法，並於一九九四年提出再就業法 (Reemployed Act of 1994)<sup>17</sup>草案，其中第二百五十一條重新制定短工補償制度，但是最後未被國會通過。第二百五十一條對短工補償的定義共有九項：

1. 雇主的參與是自願的。

---

<sup>17</sup> H.R. 4040, 103d Cong., 2d Sess.(1994);S.1964, 103d Cong., 1st Sess.(1994)。

2. 僱主為避免暫時性解僱而縮減勞工的工時。
3. 勞工工時至少縮減百分之十以上才符合失業補償的請領資格。
4. 補償內容按照勞工完全失業時所得領取的數額等比例發給。
5. 在領取短工補償期間勞工不需符合有能獲得工作之能力(availability for work)或求職檢驗。但應處於能為目前僱主服務之狀態。
6. 合格勞工得參加僱主舉辦且經主管機關核可的職業訓練
7. 州主管機關應要求僱主繼續提供健康福利，與年金計畫下定義的退休金(如同一九七四年勞工退休收入安全法第 3(35)條之定義)給任何一名工時減少的勞工，且應等同其工時減少之水準。
8. 州主管機關應要求僱主(或簽有團體協約的僱主團體)提交一份計畫書描述計畫將如何被實施，並包含其他主管機關認為必要的資訊。
9. 計畫符合其他勞工部認為必要的項目。

本法相較於一九九二年聯邦法之規定更為詳細，增加維持勞工福利水準之限制，以及關於計畫書之規定，相當接近一九八二年聯邦暫行法，但仍沒有關於工會簽名同意的要求。本案如果能順利通過，將可以部分解決一九九二年聯邦法造成的困境。可惜最後並未通過立法。

美國國會在一九九零年代中期之後召開過六次會議，通過數項勞動力發展法案，包括關於職業訓練的勞力投資法及暫時擴張失業補償法，但卻沒有對短工補償制度的嘗試。柯林頓和其後的布希政府都投注大量經費在職業訓練改革上，相對的較少關注失業保險改革，短工補償制度更是完全未被提及。在國會沒有行動的情況下，美國勞工部將會對制訂短工補償制度的州立法參考準則工作繼續保持沉默。儘管如此，各州仍依據一九八二年的暫時法繼續實施短工補償制度，且一九九二年聯邦法要求下的第二次全國性短工補償制度評估也於一九九七年完成。該評估報告分析短工補償制度在各州的實施方式及其成效，是關於美國短工補償制度規模最大也最詳細的一份報告，報告內容將在本文第四章中介紹之。

表三 美國短工補償制度六期發展表

時期	期間	聯邦態度	聯邦法	各州依據	立法州數	州立法參考準則
第一期	1975-1982	各州主導	無	無聯邦授權	3	無
第二期	1980-1982	國會立法	制定期			
第三期	1982-1985	行政管理	有(暫時性)	有	8	有
第四期	1985-1992	自由放任	無	無聯邦授權	7	過期
第五期	1991-1992	國會立法	制定期			
第六期	1992 至今	停滯	有(永久性)	有	2 註 1.	無

註 1. 二零零六年北達科他州立法通過一年期的示範制度，但未施行。

註 2. 本表翻譯自 D. E. Balducci and S. A. Wandner, “Work sharing policy: power sharing and stalemate in American federalism,” *Publius*, 38 Winter, 2008, p.7.

### 第三節 聯邦短工補償法制之困境與突破

一九九二年之後美國短工補償制度的發展進入停滯期，這個困境雖然是肇因於美國勞工部怠於制定州立法參考準則，但是也和一九九二年失業補償修正法立法技術上的問題相關。本節以美國短工補償制度遭遇的困境為主軸，先介紹問題聯邦至今所制定的兩件短工補償相關法案，作為探討聯邦困境之基礎，並提出目前為止在改善聯邦立法困境上所做的努力。

#### 第一項 聯邦法規介紹

##### 一、一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條

###### (一) 本文內容

一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條之標題為「縮短工時補償」，規範內容主要分為短工補償之定義、計畫書內容及召開評估研究會三部分。

關於短工補償之定義，本法規定短工補償制度應包含下列事項：

- (1) 勞工的每週工時依據雇主合格的計畫減少百分之十；
- (2) 失業補償給付數額應按該名勞工若被解僱時可請領的失業給付數額，依所減少之工時比例計算之；
- (3) 符合請領資格的勞工可依需求請領短工補償或一般的失業給付；但請領數額不得超過該名勞工該年度所得請領之一般失業給付上限，請領期間也不得超過二十六週；
- (4) 符合請領資格的勞工將不會被要求接受其他工作，或有在領取給付時進行求職的證明，但必須處於隨時可以恢復原先的正常工時的狀態。

被核可之雇主計畫(approval plan)指：

- (1) 該項雇主或雇主團體的計畫通過該州主管機關的核可；
- (2) 該雇主或雇主團體應向各州主管機關證明減少勞工工時是為了避免暫時性的解僱勞工，雇主指定單位中將有百分之十以上的勞工加入計畫，並依比率縮減該單位中勞工的工作時數；
- (3) 在最近的四個月內，該受參與單位的勞動力並未被縮減百分之十以上；
- (4) 短工補償勞工的健康福利與一九七四年受雇者退休所得安全法 (Employee Retirement Income Security Act)<sup>18</sup>3(35)條定義下之退休給付不受影響；
- (5) 在短工補償勞工適用某團體協約時，該計畫應得到團體協約代表的同意。

最後，本法要求勞工部部長應召開由包括勞資雙方的研究會，評估短工補償的實施情形，以發展指導原則。評估事項應包含：

- (1) 對失業信託基金的影響，並比較和預估的結果之間的差別；
- (2) 受該計畫保護的工作與勞工之範圍，尤其是新進員工、礦工與女工；
- (3) 該單位實施短工補償計畫後的解僱發生情形與失業補償的補助對勞工

---

<sup>18</sup> Employee Retirement Income Security Act of 1974, 29 U.S.C. §§ 1001-1461(2006)

的影響；

(4) 各州不同管理方式的影響；

(5) 短工補償對雇主所在的州的失業稅率的影響，同時包括短工補償的使用者與非使用者；

(6) 不同的州法與實施下，對短工補償勞工的退休與健康津貼的影響；

(7) 比較勞資雙方的成本與支出，以及使用短工補償制度與解僱之間的關聯性；

(8) 短工補償制度的管理成本，與

(9) 其他適當事項。

## (二) 州立法參考準則

一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條(b)(1)要求勞工部部長「制定各州在建立短工補償制度時可以使用的州立法參考準則」，供各州立法時參考同時確保各州短工補償制度的大致統一。一九八三年七月二十九日勞工部公布一份名為「實施短工補償制度之範例立法語言與各州部分失業給付法規修正」(Model Legislative Language to Implement a Short-Time (Work Sharing) Compensation Program and Recommended Improvements in State Provisions for Partial Unemployment Benefits)的文件，其中附件一為勞工部為短工補償制定之「立法範例」(Draft Language)。州立法參考準則的有效期限雖然只到一九八五年的十月一日，但由於這是美國至今唯一的短工補償州立法參考準則，因此不只是在一九八三年到一九八五年立法範例有效期間立法的各州以此文件為立法依據，事實上在一九八三年到一九九二年間立法各州也都以本法作為州立法參考準則，而美國勞工部也默許之。因此可以說一九八三年州立法參考準則決定了目前美國大多數州短工補償制度的內容。<sup>19</sup>本範例是美國各州短工補償法制的原型，為了方便與後面介紹的各州短工補償制度互相對照，本文於附錄一提

---

<sup>19</sup> 除了 1983 年以前立法的加州、亞歷桑納州、奧瑞岡州以及一九九四年立法的明尼蘇達州之外，其他各州均以 1983 年州立法參考準則為立法依據。



供州立法參考準則內容之中譯文以供參考。

## 二、一九九二年失業補償修正法第四百零一條

本法之內容較一九八二年暫行法簡略，規範重點有三：其一為要求勞工部部長設計並發布州立法參考準則及指導原則，同時應對發展、立法及實施此類制度中的州提供技術協助與指導。其二為要求勞工部部長提出報告，第一份報告之期限不得晚於一九九五年一月一日，其後之報告則於勞工部部長認為適當時提出。其三為對短工補償制度作如下定義：

- (1) 勞工的每週工作時間至少減少百分之十；
- (2) 給付內容是按照勞工完全失業時所得領取的數額，等比例發給；
- (3) 符合資格的勞工不必經過求職測驗，但必須處於隨時可以回復正常工時的狀態；
- (4) 若雇主有通過勞工部核可之職業訓練計畫時勞工得參加之；
- (5) 實施計畫單位其員工工時必須有所縮減。

## 三、一九八二年與一九九二年聯邦法之比較

一九九二年聯邦法中，對短工補償制度的定義的前三項和一九八二年聯邦暫行法之規定相同。第五項關於勞工工時必須縮減之規定在一九八二年聯邦暫行法被當作對雇主資格的審核而非定義。第四項之職業訓練是一九八二年聯邦法未見的新規定，允許勞工在短工補償計畫期間參加職業訓練，但非強制性。在一九八二年聯邦暫行法中規定之勞工保障條款，包括雇主應維持企業附加福利水準以及計畫書應取得勞方團體協約代表簽名之規定，在一九九二年聯邦法中均被刪除，反映出當時之勞工利害關係人缺乏足夠的力量去維持這些規定，並造成日後短工補償發展的阻礙。

### 第二項 聯邦立法缺失造成短工補償法制發展停滯

美國失業保險是一種中央立法，地方執行的社會保險制度，即聯邦/州夥伴關係(**federal-state partnership**)，不像勞工職業災害補償通常為州的責任，或老年遺屬殘廢及健康保險制度是專由聯邦執行的制度。各州可自由

地發展自己的失業保險制度，但須合於聯邦的最低標準。一九三五年的社會安全法，鼓勵各州透過抵繳稅款或減稅(tax offset)的方式，來制定失業保險計畫。一年內僱用超過八名工作滿二十週以上勞工之雇主，需繳交每名勞工的薪資的百分之六點二的聯邦失業稅。州立計畫經由美國勞工部承認者，該州雇主若無違法解雇(no delinquent)之情事，聯邦失業信託基金將允許抵免百分之五點四的稅率。由於美國各州皆已有被承認的失業補償計畫<sup>20</sup>，因此百分之零點八即為目前實際的聯邦稅率(Federal Tax Rate)。未實施失業保險制度各州的雇主，便不利於與他州類似的企業競爭，因為他們要多負擔聯邦失業稅，且其受雇員工也沒有申領失業給付資格。

聯邦失業信託基金<sup>21</sup>中的就業安全管理帳戶(Employment Security Administration Account /ESAA)，負責和聯邦與州的失業補償及就業服務有關的行政管理費用支出<sup>22</sup>。當一州被聯邦勞工部評價為在會計年度中為了有效且適當管理失業補償制度而有經費需求時，社會安全法授權聯邦分配管理經費給有被承認的失業補償法的各州。<sup>23</sup>

為了取得聯邦失業稅的減免以及行政管理費用的補助，各州在設計失業保險制度時會盡量符合聯邦的最低標準。各州雖然具有相當程度的立法空間<sup>24</sup>，但是 1935 年的社會安全法以及 1939 年的聯邦失業稅法也強制決

---

<sup>20</sup> 至一九三七年全國各州都制定了失業保險法律；其中波多黎各(Puerto Rico)，維京群島(Virgin Islands)，及華盛頓特區(District of Columbia)則建立各自的計畫。

<sup>21</sup> 失業信託基金共由五十九個帳戶組成，包括五十三州的失業補償津貼帳戶(State UC benefit accounts)、鐵路失業保險帳戶(Railroad Unemployment Insurance Account)、鐵路管理帳戶(Railroad Administration Account)與四個聯邦帳戶。聯邦帳戶包括：(1)就業安全管理帳戶(Employment Security Administration Account/ESAA)，儲備管理經費。(2)擴充失業補償帳戶(Extended Unemployment Compensation Account /EUCA)，儲備聯邦方面的聯邦-州立擴充給付計畫。(3)聯邦失業帳戶(Federal Unemployment Account /FUA)，儲備對破產州的失業補償計畫之借貸基金。(4)聯邦勞工補償帳戶(Federal Employees' Compensation Account /FECA)，儲備經由 5 U.S.C. 85 授權的聯邦公務員與軍人之給付。聯邦收取的百分之零點八的失業稅挹注就業安全管理帳戶、擴充失業補償帳戶與聯邦失業帳戶，聯邦勞工補償帳戶則是由一般稅收負擔。在近期的立法，百分之八十的聯邦失業信託基金分配給就業安全管理帳戶，其餘百分之二十分配給包含擴充失業補償帳戶。聯邦失業帳戶的財源來自於當有對 FUA 帳戶的未清償債務時，向雇主課徵的附加稅。

<sup>22</sup> 這種管理經費的分配方式稱為「補助制度」(Grand-in-aid)。雖然美國的聯邦憲法明載聯邦與州之權力分配方式，但由於經濟大恐慌，二次大戰之後，聯邦政府介入各州的社會福利政策，對州或地方政府指定施政要項，予以專案補助。這種經費式補助地方政府，事實上是無形擴充權力於各州，甚至各州的縣市。

<sup>23</sup> 分配是基於(1)州人口，(2)預估的被失業保險法覆蓋的人數，(3)預估的適當且有效的管理費用，(4)其他被美國勞工部認為相關的事項。

<sup>24</sup> 各州通常決定請領者資格限制(individual qualification requirements)、資格排除條款

定州立制度中的某些必要資格。短工補償制度的許多設計都和一般失業保險不同，一般的失業保險是以「失業」之事實做為請領之要件，然而短工補償勞工並未失業，因此需要有立法授權後，短工補償制度特殊的請領條件才得以獲得保費支出的補貼以及管理費用的補助。為使各州有一致的標準可以依循，聯邦通常在立法之外還會發布州立法參考準則以及指導原則，確保各州訂定的州法符合聯邦意旨，以取得管理經費或保費補貼。在一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條及一九九二年失業補償修正法第四百零一條已授權失業信託基金，補助依照具有合乎聯邦立法意旨所制定的州短工補償法而實施短工補償計畫之雇主，實施短工補償制度所增加的失業保險費用。

然而由於一九九二年失業補償修正法未規定雇主應維持勞工的企業附加福利，也未要求工會簽名同意，加上美國勞工部一直未發布一九九二年短工補償聯邦法的州立法參考準則及指導原則，使得各州對於能不能規定這兩項請領條件產生疑問，使短工補償的實施遊走在合法的邊緣地帶。因為擔心無法獲得管理經費補助及保費補貼，其後幾乎沒有州願意冒險訂立短工補償制度，對美國短工補償制度涵蓋面的擴張阻礙甚大。目前全美只有三分之一的州實施短工補償制度，在美國各項失業保險給付中屬於低度發展的項目。主要原因在於美國勞工部規避了發佈州立法參考準則之義務的責任，使尚未實施短工補償制度的三分之二州無所適從而裹足不前。

### 第三項 發展停滯困境之突破

#### 一、突破困境可採行之步驟與方式

全美實施短工補償制度的州只有三分之一，而且短工補償的使用率也很低，即使在實施歷史最久的加州，短工補償給付占有失業保險給付之比例亦不及百分之一(請參見圖一 加州及美國全國每週短工補償給付金額占失業補償給付總額比例折線圖(1989-2009))，相較於失業保險的其他給付仍處於低度發展的狀態。在二零零八年發生的金融危機中美國對短工補償制度的態度變得積極。面對失業率攀升的壓力，以及關注到德國、法國、

---

(disqualification provisions)、給付條件(eligibility)、每週給付金額、給付週數(potential weeks of benefits)以及各州稅收的財務處理結構等事項



荷蘭等國家運用短工補償制度有效的抑制失業率成長的效果，<sup>25</sup>短工補償制度再度受到重視。<sup>26</sup>為達成擴張短工補償制度之目標，美國法律與社會政策中心(Center For Law And Social Policy, CLASP)分析師Neil Ridley 認為<sup>27</sup>聯邦可以採取三個步驟：首先要除去障礙是聯邦法對各州加入短工補償制度的限制。第二步是要增加對各州的技術協助，並直接指導雇主、企業組織、工會等團體。第三步可以建立一個刺激與鼓勵各州加入短工補償制度的暫時性制度。以下就各步驟分別說明之：

#### (一) 修正聯邦法的技術問題

為了解決一九九二年聯邦立法缺陷導致的問題，學者認為聯邦政策制定者有三個選擇<sup>28</sup>：其一為維持現狀。在近期的政策停滯狀況下，允許各州繼續實施與擴張短工補償制度。其二為重新解釋聯邦法。美國勞工部可以擴張解釋一九九二年的聯邦法，將關於雇主應維持勞工企業附加福利以及計畫書應經由工會同意之規定納入，但須經過公開的辯論。其三為重新立法。經由立法可以重新規定一個更完整的短工補償授權法規。例如一九九四年柯林頓總統提出之再就業法即為以重新立法解決聯邦法技術問題之嘗試。

#### (二) 擴張聯邦在各州推廣、教育、技術協助的功能

美國勞工部從一九九零年代初期起，對有興趣採用短工補償制度的州只提供有限的指導與協助。和一九八零年代相比，一九九二年以後只有相當少數的州嘗試制定短工補償制度。使短工補償制度的使用只能維持在較

---

<sup>25</sup> 二零零九年三月歐巴馬在倫敦舉行的 G20 會議上指責德、法不採取刺激消費的手段來拉抬景氣。但兩國則抗辯他們已藉由社會保險建立自動平衡景氣機制。其中重要的一項就是短工補償制度。參見 Katharine G. Abraham and Susan N. Houseman, "Short-time compensation is a missing safety net for U.S. economy in recessions" (Employment Research, 2009)

<sup>26</sup> 非正式的調查指出各州的短工補償參與率均大幅提升，例如康乃狄克州的使用企業家數於二零零八年六月到二零零九年六月一年間，從七十家增加為三百三十家，涵蓋勞工數從兩百五十人成長為五千人。於同樣期間，奧瑞岡州的計畫使用企業數從四十家增加為六百家，麻薩諸塞州從三十一家增加為四百五十八家。紐約州在這一年間增加最多的勞工參與人數，從六千零三十九人增加為三萬九千一百一十九人。數據記載於 S. Greenhouse, "Work-Sharing May Help Companies Avoid Layoffs," The New York Times, p.3, June 15, 2009.

<sup>27</sup> 參閱 N. Ridley "Work Sharing—an Alternative to Layoffs for Tough Times," (Washington, DC, Center for Law and Social Policy, 2009), 2-3.

<sup>28</sup> 參閱 David E. Balducci and Stephen A. Wandner(2008), "Work sharing policy: power sharing and stalemate in American federalism," 19-20.

小規模，且少有雇主及勞工認識短工補償制度。

美國勞工部應該建立對州政府的指導方針以及不同程度的協助，並應制定各州的州立法參考準則。此外勞工部應協助各州擴張短工補償制度的利用至更多企業。

### (三) 建立一個短期、由聯邦給付的短工補償計畫

為了應付經濟不景氣，勞工部應該採取更積極的方式擴張短工補償制度之應用範圍。勞工部可以和國會合作建立一套暫時性的計畫，提供聯邦負擔經費的短期短工補償制度。這個方式可以減輕各州在經濟衰退期間失業信託基金之負擔，並鼓勵各州盡力擴大短工補償制度的雇主使用率。此外聯邦政府應該提供尚未實施短工補償制度的各州，建立制度的經費。

Neil Ridley(2009)<sup>29</sup>進一步建議該暫時性制度的要項應包括：

- 1.實施時間及給付補貼。建議為兩年，且不影響失業信託基金的收支平衡。聯邦提供的經費用於補貼各州的給付支出。
- 2.管理經費。各州主管機關可以獲得額外的經費管理增加的短工補償申請企業與請領勞工，並用以設計自動化的制度。因為大多數的州的管理方式是用人力審查紙本計畫，所以目前短工補償制度的行政成本普遍比一般事業給付高。
- 3.各州建立制度的經費。在兩年內建立短工補償制度的州可以申請補助，用以提升管理能力與實施短工補償制度。各州可以藉由制定相關立法以參加暫時性、聯邦出資的短工補償計畫。
- 4.充分告知。實施短工補償的雇主應充分告知勞工減少的工時以及新的工作表，並允許勞工在不景氣期間參加職業訓練。
- 5.暫時的制度應包含為避免解僱而縮減工時的全時與部分工時勞工。
- 6.增強工會的功能。工會應有機會發動短工補償計畫，以增加企業短工補償制度的實施。

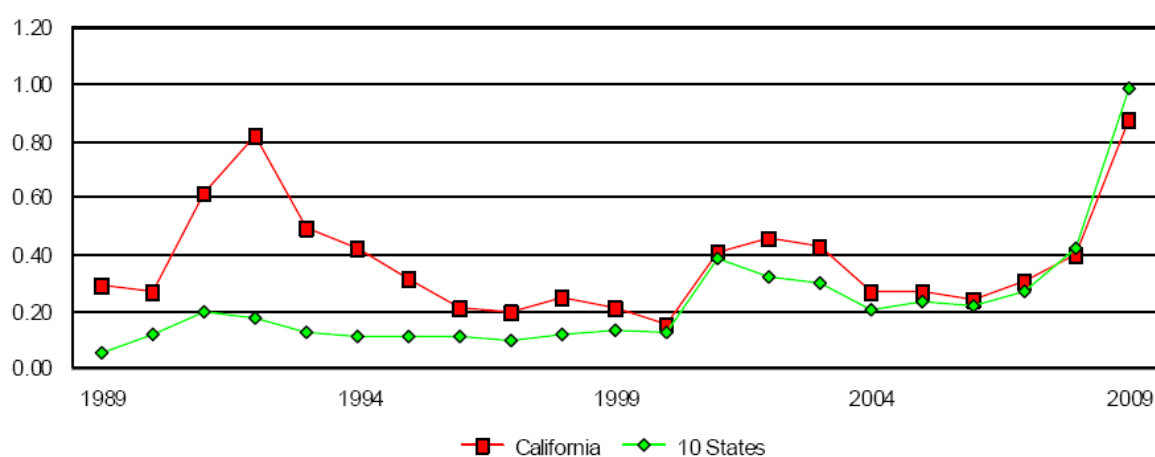
---

<sup>29</sup> 參閱 N. Ridley(2009), "Work Sharing—an Alternative to Layoffs for Tough Times," p.4.

7.應鼓勵各州依據勞動力發展法(Workforce Investment Act)<sup>30</sup>之規定使勞工在短工補償計畫實施期間接受職業訓練。

8.各州應建議雇主利用短工補償制度取代解僱，並協助雇主評估利用短工補償之可能性。

圖一 加州及美國全國每週短工補償給付金額占失業補償給付總額比例折線圖(1989-2009)



資料來源：Office of Workforce Security, U.S. Department of Labor.

## 二、聯邦近期發展狀況

針對聯邦法的問題，美國聯邦政府目前傾向以立法方式處理。二零零九年至今共有兩項以解決聯邦法問題為目的之草案提出，分別為「維持國民工作法」(Keep Americans Working Act)與「失業補償制度健全法」(Unemployment Compensation Program Integrity Act)。前者除了增加關於雇主應維持企業附加福利以及短工補償計畫書內容應取得工會簽名同意之規定外，並提供短期性的給付以及管理經費之全額補貼，以激勵各州採用，規範方式和前述 Neil Ridley(2009)所建議的規範方式類似。後者之內容結構較為單純，類似一九九四年柯林頓所提出的草案，以解決聯邦法問題為主，不涉及短工補償的鼓勵及推廣。兩個草案的內容分別介紹如下：

<sup>30</sup> 29 U.S.C. §§ 2801- 3002(2006).

## (一) 維持國民工作法草案

「維持國民工作法」草案於二零零九年八月七日由羅德島州的參議員約翰·李德(John Reed)<sup>31</sup>向參議院提出<sup>32</sup>，目前由參議院財政委員會審議中。在眾議院「維持國民工作法」草案於二零零九年十一月十九日由德勞羅(Rosa L. DeLauro)提出<sup>33</sup>。本法案形式上之特色在於其非包裹式法案，而是專門針對短工補償制度之立法。

「維持國民工作法」的內容分為三節。第一節為法案名稱。第二節為「目的」，說明本法案是藉由加強和擴張短工補償制度，提供雇主解僱之外的另一個選擇，並使美國國民保有工作。第三節為短工補償制度的實體及行政規定，分為(a)~(e)項。

(a)項規定短工補償制度的定義，內容和大致和前述一九九四年柯林頓提出之再就業法案相同，但多了雇主計畫書必須有工會簽名同意的要求，規定更為完整。

(b)項規定勞工部實施制度的各項義務。首先規定為協助各州實施，勞工部應：(1) 建立可供各州發展短工補償與立法時使用的州立法參考準則，並應定期檢視與修正這些州立法參考準則；(2) 提供各州立法、實施短工補償制度時之技術協助與指導；(3) 且於本法通過後基於創設類似制度之目的而立法的州政府。為得到經費援助，各州有關機關應達成勞工部部長之要求，包括提出評估報告。最後要求勞工部應於本法通過後六十天內制定州立法參考準則。

(c)項為關於評估報告之規定。勞工部應於本法通過四年內向總統及國會提出第一份評估報告，內容包括對短工補償制度之研究，各州立法及實行制度時遇到的障礙，以及勞工部認為聯邦法應修正之處。其後的報告則於勞工部部長認為適當時提出。

(d)項為本法通過後對現存聯邦法的影響，本項明確規定本法若通過將

---

<sup>31</sup> 和「維持國民工作法案」同樣的內容，John Reed 於 2009 年 12 月 3 日在「協助失業勞工法」(Helping Unemployed Workers Act)的第 7 條及第 8 條中再度提出。

<sup>32</sup> S. 1646, 111th Cong., 1st Sess.(2009)。

<sup>33</sup> H. R. 4135, 111th Cong., 1st Sess.(2009)。



取代一九九二年失業補償修正法第四百零一條第(b)~(d)項關於短工補償制度之規定。為鼓勵各州實施短工補償制度，本法案第四節規定於二零一一年九月三十日以前，對於實施短工補償制度同時能維持勞工企業附加福利的州，聯邦將該州支付全額的給付金額以及行政管理費用。但同時對經費的補助設有若干限制，包括 (1) 不補助超過二十六週的短工補償支出。(2) 不補助雇主在申請短工補償前三個月已縮減勞動力超過百分之二十者。(3) 不補助對季節性，暫時性，間歇性的短工補償支出。(4) 不補助對正在進行勞資爭議企業的短工補償支出。另外要求雇主應遵守核可的計畫書內容，出於善意保留勞工。各州在發現雇主有違反計畫書之情形時，應要求雇主返還違反規定部分的補償額。

## (二) 失業補償制度健全法草案

其二為二零一零年由美國勞工部向國會提出的「失業補償制度健全法」草案。本法案為歐巴馬政府為改善行政管理程序，所提出一系列法案中關於失業保險的部分，目的是大幅改變聯邦出資的各州失業補償體系，減少錯誤給付、保費短收等情形，要求各州懲罰詐欺的申請者或雇主，改善各州的行政程序。除此之外，本法將允許各州繼續實施短工補償制度，以及改善聯邦出資的各州擴張給付制度。

在草案的說明中指出，有鑒於在近期的經濟衰退中對短工補償制度的利用顯著增加，顯示在避免完全解僱方面這是一個具有吸引力的制度，應該持續施行之。但是因為立法技術問題使勞工部推廣短工補償制度的可能性被限制了，因而有必要經由修法來繼續施行短工補償制度。本法第六章闡明短工補償是指雇主減少勞工的每週工時以避免暫時性解僱勞工，而受影響勞工應按縮減工時比例領取給付。內容和一九九四年柯林頓提出但未通過之再就業法案類似，但增加計畫書須取得工會簽名同意之要件。最後註明本法如通過將取代一九九二年失業補償修正案第四百零一條的(b)~(d)項。

## 三、各州近期發展狀況

在二零零八年金融危機的衝擊下，美國短工補償制度在質與量上均有變化。二零零九年到二零一零年間總共有四州的短工補償制度進行修正，

例如關注到本次金融危機的期間較長，愛荷華州、奧瑞岡州、華盛頓州均將補償的給付期間上限由二十六週延長為五十二週。華盛頓州增加一條新規定：「勞工可以領取相當於失業保險法所規定之年度給付上限額度的短工補償，其他的擴張給付不受影響。」由於每個年度勞工得領取的失業給付總額有上限，因此各州的短工補償制度多規定勞工領取短工補償不得超過年度給付總額上限，避免勞工領完短工補償後仍被解僱時會失去失業補償的保障。華盛頓州的修法從邏輯上來說，代表其認為在給付定額的制度下，短工補償對勞工的保護已經可以等同於一般失業給付。明尼蘇達州將計畫期間上限由「一年以下」改為「六十天以上，一年以下」，增加計畫實施期間下限的規定以避免期間過短浪費行政資源。最後是夏威夷州於今年立法通過將於二零一二年七月一日實施短工補償制度。金融危機期間參加短工補償的人數也大幅增加。由圖二可以看出從二零零八年七月起至二零零九年六月止，短工補償的請領人數呈現直線上升的情形，一年之內從一萬六千七百四十九人增加為十三萬六千四百一十八人，成長了八倍之多，不但創下美國短工補償歷史的新高，波動幅度之大也是前所未見。

表四 二零零九至二零一零年間美國各州短工補償制度修正表

愛荷華州	給付期間上限由二十六週延長為五十二週
奧瑞岡州	給付期間上限由二十六週延長為五十二週
華盛頓州	給付期間上限由二十六週延長為五十二週
	勞工可以領取相當於失業保險法所規定之年度給付上限額度的短工補償，其他的擴張給付不受影響。
明尼蘇達州	計畫期間上限由「一年以下」改為「六十天以上，一年以下」
夏威夷州	立法通過將於二零一二年七月一實施短工補償制度

※本表為比較美國勞工部公布之二零零九年及二零一零年「各州短工補償制度比較表」製成。

#### 第四節 小結

美國目前短工補償制度的發展正遭遇到瓶頸，需要從根本上修改聯邦法才有可能解決。事實上，從一九九二年起這個困境在美國已持續了十八



年以上，由於短工補償制度針對的是暫時性經濟不景氣的工作短缺問題，往往只有在不景氣發生時會被提出來討論，一旦景氣回復又立刻被遺忘，所以一直無法累積足夠的時間規劃出解決短工補償制度問題的對策。本次金融危機所造成嚴重工作短缺問題，使請領短工補償給付之人數達到歷史高峰(請見圖二)，因而再度喚起美國國內對短工補償制度的重視。有四州擴張州內短工補償制度，聯邦也提出解決困境的相關草案，草案目前仍在參、眾議院審議中，後續發展相當值得關切。

圖二 短工補償請領人數變化折線圖(2000/1-2010/10)



※資料來源：美國勞工部，Persons Claiming UI Benefits in Federal Programs (Expanded)。



### 第三章 美國短工補償之現行制度

在一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條公布之前即已實施短工補償制度的州有加州、亞利桑那州及奧瑞岡州三州。在一九八二年至一九八五年，暫時性短工補償法有效之三年間實施短工補償制度的州有阿肯色州，佛羅里達州，伊利諾州，馬里蘭州，紐約州，德州，佛蒙特州及華盛頓州等八州。在暫時性短工補償法失效後，一九九二年新法建立前的空窗期，仍有康乃狄克州、愛荷華州，路易斯安那州，密蘇里州，堪薩斯州，麻薩諸塞州和羅德島等七州仍援用已過期的一九八三年聯邦指導原則作為立法之根據，美國勞工部(USDOL)仍然補助這些州支付的短工補償管理費用。相反的，因為勞工部未依一九九二年失業補償修正案第四百零一條制定州立法參考準則，在一九九二年後實施短工補償的只有一九九四年立法的明尼蘇達州。

本文不逐一介紹各州法規，而是區分規範項目比較各州立法。由於目前美國實施短工補償制度的各州絕大多數是依據一九八二年聯邦法以及一九八三年美國勞工部發布之州立法參考準則而實施，因此在介紹各規範項目時均附帶說明州立法參考準則之規定，並以勞工部發佈之「實施短工補償制度之範例州立法參考準則與各州部分失業給付法規修正」的附件一中公布之州立法參考準則的逐條釋義(section by section commentary on the provisions contained in the model legislation)作為參考之立法理由。

#### 第一節 推動短工補償制度之方式

觀察各國實施短工補償制度的方法，可以歸納出三種模式<sup>1</sup>：一、以國家法律推行但非強制者。如德國的短工津貼，允許企業在因經濟因素必須暫時縮減人力時有解僱之外的選擇。二、藉由全國層級的勞、資、政代表合意，提供全體企業一致的制度架構。如日本透過國家層級的三方協商促進特定企業採用工作分享制度，同時提供強而有力的規範性鼓勵措施與財

---

<sup>1</sup> 參閱 Jon C. Messenger, "Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis," Travail Policy Brief No. 1 (Geneva: International Labour Office), p.3, June 2009.

務獎勵。二零零九年三月二十三日由日本首相麻生太郎、日本經濟團體連合會、日本工商會議所、全國中小企業團體中央會、日本勞動組合總連合會，共同召開的勞資政三方會議中通過了四項決議，其中之一即為「經由推動日本模式的工作分享制度以維持僱用」<sup>2</sup>。另外智利及匈牙利也討論依照這個模式實工作分享制度以因應本次金融危機。三、藉由團體協約在企業或廠場層級施行。德國的「短工」之暫時性權利狀態除了依法律明文規定而成立外，也可能依據團體協約、廠場協定或特別約定而成立。<sup>3</sup>

美國推行短工補償制度的方式同時包含上述第一及第三種類型。在已制定短工補償制度的十八州是以立法方式推行。許多州雖然沒有制訂短工補償制度，但企業與工會仍在團體協約中訂定工作分享的條款。可知即使缺少短工補償法制或勞資政三方合意的協定，只要企業與工會同合意以縮減工時的方式來保留工作，短工補償制度仍可被個別事業單位採用。<sup>4</sup>

## 第二節 制度目的

美國各州實施短工補償制度的理由不盡相同，不同的目的反映不同利害關係人的支持。由於大多數州都得到雇主團體的支持，得到勞工團體支持的州不到三分之一，所以立法目的站在雇主立場考量者占多數。常見的立法目的有：(1)在經濟不景氣期間提供雇主解雇勞工之外的另一項選擇(十州)；(2)避免暫時性解雇勞工(十州)；(3)保留有技術或高價值的勞工(八州)；(4)維持勞工的企業附加福利(兩州)；(5)改善州內的整體經濟情況(兩州)。以下進一步說明各項立法目的之內涵：

### 第一項 在經濟不景氣期間提供雇主解雇之外的另一項選擇

在沒有短工補償制度的情形下，雇主在面對經濟不景氣造成的需求緊縮以及隨之縮減的生產量時，往往必須裁員以因應短少的工作量。然而經

---

<sup>2</sup> 資料來源：日本厚生勞動省 <http://www.mhlw.go.jp/english/policy/affairs/index.html> (最後瀏覽日期 2011/5/3)。

<sup>3</sup> 參考林佳和，《提升能力，不要解雇》-金融危機下的德國勞動市場對策：理解與判讀的嘗試，載於中國文化大學勞動暨人力資源學系主辦「全球經濟危機下的勞動保護與勞資關係-國際經驗的觀察與省思學術研討會」，2009年5月，第9頁。

<sup>4</sup> 參閱 Jon C. Messenger,(2009) “Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis,” p.3.

濟景氣的變化具有波動及循環的特性，景氣恢復時市場需求回升，雇主訂單增加後會帶動對勞動力的需求。此時雇主如要召回已解雇的勞工，將耗費額外的費用，若新聘勞工則須支出訓練費用，不但增加成本，而且不能立即跟上景氣復甦的腳步，對企業而言是一項嚴重的損失。短工補償制度讓雇主在經濟不景氣時，除了裁員之外，得選擇用較少的工時及工資繼續留用勞工，達到節省人事故成本的目的。當景氣回升時可以省下回聘員工或訓練新員工的成本，且可以立刻因應景氣恢復情形調整生產，大幅增加雇主人力資源運用的彈性，成為雇主支持的主因，也是各州短工補償制度的主要目的。

關於經濟不景氣之定義，華盛頓州規定：「短工補償制度是一個自願性的制度，在經濟衰退(*general economic downturn*)期間提供雇主解僱擁有技術的勞工之外的另一選擇。」<sup>5</sup>亦即短工補償以企業遭遇經濟衰退為申請之前提。華盛頓州並進一步解釋「經濟衰退」為「在該行業內局部性的減少工作，且非起因於該行業(*industry*)或職業(*occupation*)典型的原因。」<sup>6</sup>也就是說排除依行業特性通常會發生的定期衰退現象(例如蔬果罐頭加工業在夏季高峰之後的工作量縮減)後，某行業因為外部因素導致工作減少時，即被認定經濟不景氣。雖然此一解釋仍然很抽象，例如工作縮減是否「非起因於該行業或職業典型的原因」就很不易判斷，然而這個定義提供一項重要的概念，亦即：經濟不景氣應該從各個行業單獨判斷，而非從州內或全國整體的經濟狀況進行評斷。

事實上，在確保雇主是否基於暫時性經濟不景氣而申請短工補償制度的任務上，各州雖然要求雇主提出證明正遭遇經濟不景氣而有暫時解僱勞工的需求，但這份證明比較類似宣誓的效果，主管機關不會進行嚴格的審核。因為審核有技術上的困難，如果堅持要嚴格審核的話，可能需要大量的行政費用，且耗費過長時間，進而降低短工補償制度的效用。所以各州的作法是利用一系列的檢查與條件來間接把關。雇主須要填寫表格提出申請，以供主管機關檢查，並要求工會簽名同意，基本上還會對雇主進行訪

---

<sup>5</sup> WAC 192-250-010.

<sup>6</sup> WAC 192-250-005.



談。且計畫設有期間限制，排除特定勞工型態。計畫實施期間對雇主進行監督，要求雇主提出相關實施報告。經過這一連串措施，認為應該有合理理由相信雇主是為了避免暫時性解僱勞工而使用短工補償制度，而可以大致排除濫用的可能性。

### 第二項 避免暫時性解僱勞工

如前所述，在經濟不景氣期間，雇主解僱勞工的需求往往是暫時性的。然而勞工一旦被解僱將失去所得，或只能依賴有限的失業給付生活，使家計受到威脅，造成莫大的心理壓力。此外離開工作崗位可能使勞工無法繼續更新職業技術，或變得生疏，成為再就業的阻礙。特別是中高齡勞工，一旦被解僱可能再也無法回到職場。失業率增加對政府而言也是一項負擔，如失業者造成社會問題的成本，或是大量領取失業給付對失業信託基金造成的負面影響等。利用短工補償制度可減少解僱之情形，對勞工、政府均具有利益。

短工補償制度是專為應付「經濟不景氣期間，雇主的暫時性縮減勞動力需求」之特殊的部分失業給付。如果雇主計畫永久性的縮減勞動力，就沒有申請短工補償計畫將勞工維持在工作崗位上之必要。然而所謂「暫時性」有定義上之困難。一九八三年州立法參考準則中將短工補償計畫定義為：「雇主為避免暫時性解僱而提出，減少勞工工時的計畫。」並進一步說明「暫時性解僱」為兩個月到一年之間的解僱。各州得在兩個月到一年之間的範圍內自定暫時性解僱的期間，如羅德島州將之定義為二至六個月之間的解僱<sup>7</sup>。雖然有明確的範圍，但實際上在申請短工補償之前，雇主根本無法預料解僱勞工的需求將會延續多長時間，當然也無法提出任何具體證明以供審查。因此，各州立法機關只能藉由限制雇主短工補償計畫實施期間的方式，確保雇主實施計畫之目的正當性。

### 第三項 保留有技術或高價值勞工

這是對雇主申請計畫的另一項重要誘因。雇主利用短工補償制度，在經濟不景氣期間可以用較低的成本保留有經驗與技術的勞工。失去這些有

---

<sup>7</sup> R.I. Gen. Laws § 28-44-69.

技術或高價值勞工對企業運作將是嚴重的打擊。尤其是在中小企業的員工人數較少，如果失去有經驗的勞工更可能導致企業無法存續。

#### 第四項 維持勞工的企業附加福利

企業附加福利是指由雇主所提供，薪資之外的給付。包括健康保險、退休金、有給假等。勞工被解雇後除了會失去收入外，同時也會喪失各項重要的福利，所以維持企業附加福利也是短工補償制度重要的功能之一。一九八二年的聯邦短工補償法中要求實施短工補償之雇主不得縮減勞工的企業附加福利，但一九九二年聯邦法則未作任何規範。因此根據一九八三年短工補償州立法參考準則立法的各州，除了佛蒙特州<sup>8</sup>之外，均要求雇主維持企業附加福利，但在一九八二年聯邦立法之前制定短工補償立法的加州、亞利桑納州及奧瑞岡州，以及在一九九二年之後制定短工補償立法的明尼蘇達州均未要求雇主維持企業附加福利。

#### 第五項 改善州內的整體經濟狀況

短工補償制度使勞工免於被解雇，所得的維持讓勞工可以保持消費能力，使經濟不景氣不至於因為大量失業勞工導致消費減少而進一步惡化。<sup>9</sup>此外將勞工保留在生產線上，可以隨時因應景氣的回升而提高生產量，以跟上景氣復甦的腳步。

#### 第三節 短工補償制度之適用情狀

當企業在結構變更(restructuring)<sup>10</sup>、遭受產業不景氣或自然災害時，提供彈性利用工時的制度可以使這些企業不必以解雇勞工的方式度過難關。關於短工補償應該在什麼樣的情況下開始給付，各國規定不同。例如在德國，企業如果因為經濟因素或其它不可抗力原因而產生暫時性且不可避免的勞動力減縮之需求時，可以申請短工津貼。近期比較特別的是盧森

<sup>8</sup> 佛蒙特州只要求雇主在計畫書中說明在計畫實施期間將如何計算企業社會給付。

<sup>9</sup> 一般認為失業保險在經濟景氣時期收取保費可以避免景氣過熱，在不景氣時期失業保險支出增加財務轉為赤字，政府必須發行公債加以補足，可以達到刺激景氣的效果。另外藉由給付失業勞工替代所得可以維持國民的消費能力，避免景氣的惡性循環。這個功能又被稱之為「景氣的調節裝置」(built in stabilizer)。工作分享制度在經濟不景氣時期維持勞工所得，同樣的也具有調節景氣的功能。

<sup>10</sup> 限於因為經濟發展所致，而非企業內部因素。

堡的規定，允許企業由於上下游產業的金融危機而間接受到影響時，也可以申請實施部分失業補償(**partial unemployment compensation**)。這項規定反映歐洲的經濟結構(個體企業通常強烈依賴上下游企業)與全球化的經濟趨勢(需要小企業之間合作以增加競爭力)。在盧森堡的規定下，當一項產業遭受危機，其上下游產業可以提早適用短工補償制度，為短工補償制度在「治癒」危機的功能外，增加「預防」產業不景氣的功能。

設定特定適用情狀的目的是要避免公共資金浪費在對於應付經濟不景氣沒有助益的項目上，因此適用情狀的設定原則應包括：

1. 企業的經濟困難是肇因於外部事件，而非經營管理能力不足所致。
2. 危機是暫時性的(許多國家的指標示六到十二個月之間的經濟困難)。
3. 企業本身的經濟體質是健全的，若景氣回復企業應可繼續穩定發展。

對於短工補償實施期間上限的限制有助於確保企業應用於暫時性的危機。此外實施短工補償制度國家都避免短工補償制度單純成為延後可預見的解僱的工具，如果企業實施計畫後預見解僱必然會發生，應該及早通知勞工，讓勞工有尋找新工作的準備。適用情狀的設定同時可以節省政府支出，將經費用於幫助在危機過後仍有競爭力的企業。

評估經濟不景氣延續的時間以及哪些企業在危機過後仍可繼續生存並不是一件容易的事，尤其是全球的金融危機由於成因複雜且影響廣泛，更是難以掌握。即便如此，幾乎所有的實施國都設有情狀評估機制。多數國家規定企業需在申請文件中註明所遭遇的經濟問題是暫時性的，並證明該企業的財務是穩健的。例如在加拿大，企業如欲加入工作分享(**work sharing**)制度必須先證明其工作短缺是暫時且不可避免的，並解釋企業如何在景氣不佳時維持企業運作，以及如何在景氣回復時回復生產。一些國家的制度中，這些證明必須得到工會的確認。問題是當勞工與雇主都想要分享來自公共經費的協助，而願意在同意書中同意時，主管機關如何主動確認其真實性。特別是在遭遇嚴重經濟困難，而有大量雇主提出申請時，主管機關很難有足夠的人力仔細調查這些企業的狀況。

為了減緩判斷上的困難，一些國家設計數據標準(**data criterion**)，要求

企業在申請書中附上資產負債表(balance sheets)與其他財務健全發展的證明。例如日本規定申請工作分享補助的企業必須在最近三個月的平均生產量或銷售額，較前三個月或去年同期減少百分之五以上；或中小企業前期決算損益為虧損狀態，產量或銷售額減少未達百分之五。盧森堡有一項特別的方式，就是當政府宣告某一產業正遭遇危機時，該產業內的所有企業原則上都可以申請短工補償計畫。但是為了維持公平性，該產業中仍然維持競爭力的部門將被排除。

另外一種防止經費被濫用的方式是設計一種只對暫時性需求之企業有吸引力的財務支援模式(如果企業長期利用將會產生不成比例的高費用)，或要求雇主將短工補償制度視為最後的手段(例如要求雇主在開始實施短工補償計畫前先利用勞工先前因為超時工作所累積的休假，或其他假期來縮減勞動力)。美國及義大利的經費由雇主支出，並對企業內有勞工請領失業保險相關給付的雇主課予較高的費率，這個制度不但可以維持制度費用的平衡，更可以讓雇主在申請時先評估日後負擔更高費用的能力再決定是否申請，但缺點是會大幅降低雇主申請的意願。

由上述說明可知，為了使短工補償制度的實施符合立法目的，關於適用情狀的確認對象有二。其一是對整體經濟環境之確認，例如盧森堡是由政府統一宣布哪些產業受到經濟不景氣之影響，大多數國家則是由短工補償之主管機關個案審查個別企業所處產業是否有不景氣之情形，另外一些國家是以制定固定門檻作為啟動標準，如台灣、日本及韓國。<sup>11</sup>其二是對企業申請動機之確認，確保企業是由於不可避免之事由而申請短工補償計畫，方式包括勞工代表之把關、主管機關設計對企業財務之審查標準、要求雇主提出保證、限制短工補償計畫的實施內容、以及抑制雇主濫用的特殊收費方式等。

#### 第四節 計畫申請、變更與終止

##### 第一項 計畫申請

雇主申請短工補償計畫應備妥申請資料繳交至各州短工補償制度主

---

<sup>11</sup> 關於台灣制度在本文第五章有較詳細的討論。



管機關，各州主管機關收到申請資料後應決定是否核可雇主實施短工補償計畫。一九八三年州立法參考準則的逐條釋義中建議州法中應載明主管機關做出核可(approval)或拒絕核可(refuse to approval)決定所需時間，並建議各州應說明拒絕理由做為雇主下次申請時改進的依據。雇主對於拒絕的決定不可提起訴訟(non-appealable)，因為進行訴訟需要耗費時間，不符合短工補償制度暫時性與時效性的性質。而且雇主可以依據拒絕理由修正後再次提出申請，故沒有起訴之必要。不予提起訴訟的規定並不會和社會安全法第二百零三條(a)(1)或(3)相牴觸，因為並未直接拒絕勞工的給付申請。如果各州想提供雇主救濟途徑，該州應修正現行的行政複審制度，加入對遭拒雇主的救濟申請。

此外，在拒絕核可計畫後到雇主再提起計畫前可以插入一定等待期間，避免雇主急於再次提出申請而未適當地修正計畫書，等待期間短者為康乃狄克州規定之七天，最長為密蘇里州之四十五天<sup>12</sup>。

關於計畫生效日期(effective date)的訂定，一九八三年短工補償制度州立法參考準則的逐條釋義中說明，由於雇主或主管機關都需要一段時間準備計畫的實施，所以計畫的生效日期應訂在未來的特定日期。生效日期通常是通過核可之日，也可以由雇主在計畫書中訂定一個較核可日更晚的生效日期。例如堪薩斯州規定短工補償計畫應在被核可後立即生效，除非有合理的理由才可以在十四天內的其中一天生效<sup>13</sup>。

各州主管機關收到申請計畫後，應於一定期間內通知雇主審查結果，通常規定在十五到三十天之間，以十五天為多數。拒絕申請時，大多數州規定主管機關應向主動雇主提出正當理由(good cause)，且主管長官的決定是最後決定，不得提起訴訟救濟。加州在法規命令中例示正當理由之內容<sup>14</sup>，可作為參考：1. 可歸責於雇主事由導致未遵守申請時效規定；2. 可歸責於雇主事由導致未提供本法要求之資料；3. 故意隱瞞重要資訊或提供不實資料；4. 計畫中包含派遣勞工或要派勞工。一旦雇主因為發生上述事由

---

<sup>12</sup> 參照表七：一般部分失業給付與短工補償制度綜合比較表。

<sup>13</sup> KSA §44-757(h).

<sup>14</sup> 22 CCR § 1279.5-9.



導致計畫不獲核可，下次再申請短工補償計畫時就必須向主管機關保證不會再發生類似的情形，否則主管機關將拒絕核可新計畫之申請。

加州法規命令進一步規定，雇主在收到拒絕核可通知的二十天內得要求複審(a request of review)，如果主管機關認為終止的決定有合理理由時，應在接到複審要求後二十天內寄發郵件通知雇主維持決定之結果。如果主管機關認為拒絕核可的決定欠缺合理理由，應在接到複審要求後二十天內寄發郵件通知雇主審查結果，並告知雇主計畫之生效日期。

## 第二項 計畫變更

在不景氣期間的經濟環境有高度不確定性，加上短工補償計畫期間長達數個月至一年，企業在計畫制定之初所估計的工時縮減程度往往是不正確的。為了使雇主可以隨時因應景氣變化調整人力，各州應允許雇主隨時修正短工補償計畫的內容。羅德島州<sup>15</sup>和路易斯安那州<sup>16</sup>依據一九八三年州立法參考準則規定：雇主取得工廠會議(collective bargaining agent)之同意後即可修正計畫內容，但應立即通知主管機關，如涉及勞工工時的大幅增減或其他大幅度修正時，主管機關應做出核可或不核可之決定。比較缺乏彈性的規定如麻薩諸塞州<sup>17</sup>規定只有主管機關核可下才能修正計畫，且計畫的修正應於兩天前通知主管機關，以及密蘇里州<sup>18</sup>規定計畫修正七日前應以書面通知主管機關。修正項目包括縮減工時幅度的增減，參與勞工數的增減，但不得修改計畫的實施期限。馬里蘭州<sup>19</sup>規定雇主可以增加計畫之人數，但新加入之勞工需有連續三個月領取雇主薪資之紀錄。

在實務上，計畫變更的方向如果是減少工時的縮減，甚至回復全時工作，勞工通常不會有意見。但是當計畫變更涉及工時縮減的增加，或是計畫期間的延長時，往往會受到勞工及工會的質疑。因此一九八三年州立法參考準則的逐條釋義中建議各州管理工作分享制度時，如有擴大計畫的情形，應該衡量整體經濟環境(例如衰退是否更加惡化)，並考量企業所屬產

---

<sup>15</sup> R.I. Gen. Laws § 28-44-69.

<sup>16</sup> La. R.S. 23: 1750.5.

<sup>17</sup> Mass. Gen. Laws ch. 151A §29D.

<sup>18</sup> Mo. Rev. Stat. §288.500.1.

<sup>19</sup> Md. Code Ann., Lab. & Empl. § 8-1205.

業狀況以及企業所在地區的情況，審慎考量是否核可雇主擴大實施短工補償計畫，審查時應檢驗雇主繳交的所有報告<sup>20</sup>。

### 第三項 計畫終止

短工補償計畫終止(termination)的情形如下：

#### 一、 計畫期間屆滿

短工補償制度的目的是為了因應暫時性的經濟不景氣，為了符合「暫時性」的立法意旨，各州對短工補償制度的實施期間設有上限。一九八三年州立法參考準則的逐條釋義中建議制度的期間長度應該足夠分攤實施短工補償制度的行政管理費用，但不應超過一年。目前各州的計畫期間設定多在六個月到一年之間，只有愛荷華州特別長，達二十四個月。<sup>21</sup>

#### 二、 雇主取消計畫

雇主得於計畫期限屆滿前自行取消短工補償計畫，使計畫提前終止，但須符合特定要求。例如在明尼蘇達州<sup>22</sup>，要求短工補償計畫的取消須於七天前為之，應同時通知主管機關及被計畫涵蓋的所有勞工，且計畫終止後六十天內不得再提出申請。

#### 三、 主管機關撤銷計畫

主管機關基於合理理由得隨時撤銷(revocation)該雇主的短工補償計畫，使計畫提前終止。合理理由包括：(1)未在期限內繳交法律要求的資料或實施報告給主管機關；(2)雇主未維持勞工的企業附加福利；(3)雇主提供不實資料或隱瞞重要資訊以誤導主管機關做出核可的決定；(4)無正當理由修正受計畫實施單位的產量標準(productivity standard)<sup>23</sup>；(5)違反任何主管機關作出核可決定基礎的規定。和主管機關拒絕核可計畫的決定相同，短工補償計畫的終止或撤銷是最終決定，對之不得提起訴訟。撤銷計畫的行動得由主管機關主動執行，或經由計畫實施單位內的任何一位勞工或團體

---

<sup>20</sup> 參考 W. Vroman and V. Brusentsev (2009)“Short-Time Compensation- as a Policy to Stabilize Employment,” p.11.

<sup>21</sup> 各州計畫期間的設定參照下表七。

<sup>22</sup> Minn. Stat. §268.136.

<sup>23</sup> 此處應指雇主任意增減勞工工作時間之情形。

協約機關提出。為了確保計畫內容符合稅賦公平與會計責任法第一百九十四(d)(5)條之要求，州立法參考準則的逐條釋義中建議各州短工補償主管機關每年至少應對雇主執行中的短工補償計畫進行一次審查。

各州關於主管機關撤銷計畫之特殊規定包括：加州<sup>24</sup>允許雇主在計畫被終止的二十天內申請複審，如果主管機關認為撤銷的決定有合理理由時，應在接到複審要求後二十天內寄發郵件通知雇主維持決定之結果。如果主管機關認為撤銷計畫的決定欠缺合理理由，應在接到複審要求後二十天內寄發郵件通知雇主審查結果，並告知雇主計畫之生效日期。阿肯色州<sup>25</sup>規定計畫被主管機關基於合理理由撤銷後的十二個月內，該雇主都不得再申請任何短工補償計畫，以作為處罰。

#### 第五節 計畫書應記載事項

##### 第一項 計畫期間

為了確保雇主申請短工補償計畫是為應付短暫的不景氣，而不是為了長期縮減勞工工時與工資，一九八三年短工補償之州立法參考準則要求各州限制計畫期間的長度。各州實際的限制範圍在六個月到一年之間，而多數州限制為一年。<sup>26</sup>大部分州允許雇主在期間經過後再次申請或延長期限，例如加州規定計畫期間屆滿後雇主可以無限次數的連續提出申請，直到景氣好轉為止。只有華盛頓州<sup>27</sup>和愛荷華州<sup>28</sup>限制再申請之次數。華盛頓州於一九九六年通過修正，規定雇主於三年內不得申請超過兩次，若於三年內申請滿兩次就必須等十二個月才能再繼續申請。華盛頓州做出這樣的規定是因為關注到有一些雇主不斷重複利用短工補償制度以縮減人事成本，並非為了應付短暫的經濟不景氣，有違制度本旨。愛荷華州則限制一個單位在二十四個月內只能申請一個工作分享計畫。除了這兩州之外無其他州對短工補償制度的重複申請作限制。

---

<sup>24</sup> 22 CCR § 1279.5-9.

<sup>25</sup> Ark. Code § 11-10-607. 本條並未註明是否得提起訴訟，由於在拒絕核可的規定中(Ark. Code § 11-10-605)有特別指出不得上訴(non-appealable)，因此反面推論可知對撤銷的決定應得提起訴訟。

<sup>26</sup> 關於各州計畫期間的規定參見下表七。

<sup>27</sup> WAC 192-250-025.

<sup>28</sup> Iowa Code §96.40.

## 第二項 計畫涵蓋勞工人數

一九八三年州立法參考準則規定短工補償計畫至少應涵蓋單位內百分之十以上勞工。各州規定的最低涵蓋勞工數不同，通常為兩人或單位內百分之十的勞工<sup>29</sup>。短工補償的實施是以個別工作單位(unit)為申請對象，工作單位包括在特定廠房(plant)<sup>30</sup>、部門(department)、一個小組(shift)或其他可單獨定義的單位。依照一九八三年州立法參考準則的逐條釋義，縮減工時的勞工可以是單位內的全體勞工或是單位內某個可區分團體內的員工，但不能只從團體中挑選女工、礦工或是新進員工縮減工時。

規定計畫最低涵蓋勞工數是希望雇主可以將解僱的不利益分散給團體中的多數人，而不是指定特定勞工減少工時。同時也避免行政資源浪費在縮減人力需求很小的雇主身上。例如阿肯色州法在短工補償計畫的核可標準(approval criteria)中規定，短工補償計畫對單位內的所有勞工應提供同等的待遇。如果實施計畫之單位又分為數個子單位(subgroups)，至少每個子單位內的勞工待遇應相同。

## 第三項 縮減工時範圍

勞工工時必須有所縮減才能申請短工補償計畫，工時縮減之比較基準為每週正常工作時間(normal/usual weekly hours of work)。一九八三年州立法參考準則規定每週正常工作時間為不超過四十小時且不包含加班時間的單位內一般全時工作(full-time)或常設性部分工時工作(permanent part-time)<sup>31</sup>每週的工時。大多數州規定勞工的每週正常工時由雇主決定，但不得超過四十小時。例如加州<sup>32</sup>之定義為：勞工在因短工補償制度縮減工時之前，依工作職位或類型，每週應為短工補償實施雇主工作的時數，但不得超過四十小時。康乃狄克州<sup>33</sup>及密蘇里州<sup>34</sup>之定義為：短工補償計畫實施前十二週之平均每週工時，但不得超過四十小時。是比較客觀的定義

<sup>29</sup> 關於各州規範情形參見下表七。

<sup>30</sup> 例如在計畫書中指定單位為「華納街一百二十三號的 A 廠」。

<sup>31</sup> 「常設性部分工時工作」指不定期的部分工時契約。

<sup>32</sup> Cal. Unemp. Ins. Code § 1279.5.

<sup>33</sup> Conn. Gen. Stat. §31-250-8(f).

<sup>34</sup> Mo. Rev. Stat. §288.500.1.



方式。

一九八三年州立法參考準則規定工時縮減至少要超過百分之十。所有州都設定雇主短工補償計畫得縮減的工時比例範圍，但各州規定之範圍不盡相同，最常見也最嚴格的範圍是百分之二十到百分之四十之間，共五州。另外有四州規定在百分之十到百分之四十之間。加州<sup>35</sup>的範圍設定最廣，只規定工時減少至少須超過百分之十，但未規定上限，也就是說可以達到百分之一百的程度，但是如果完全縮減工時超過兩星期的話將自動轉換為一般的失業保險。限制工時縮減上限之目的是為確保雇主願意維持僱用，而不是只為了延長不可避免的解僱。然而加州的開放式規定代表其並不堅持短工補償制度維持雇用的功能。另外下限的規定則是為了避免短工補償的效果太小，徒造成浪費行政資源。<sup>36</sup>華盛頓州和明尼蘇達州進一步規定勞工縮減後工時應維持在每週二十到三十二小時之間，勞工工時超過三十二小時者，該州不得領取短工補償給付，如果低於二十小時，該週應領取一般失業給付。

#### 第四項 維持企業附加福利

為了確保短工補償制度實施期間勞工的企業附加福利不因工時縮減而受影響，一九八三年州立法參考準則要求雇主在實施短工補償計畫後應維持企業附加福利。所謂企業附加福利通常是指報酬之外的給付，包括健康保險(health insurance)、在勞工退休收入保障法(Employee Retirement Income Security Act of 1974)第 3(35)條<sup>37</sup>下定義的退休給付<sup>38</sup> (retirement benefits)、有給休假(paid vacation and holidays)及病假(sick leave)與其他任何雇主提供的福利。多數州均規定雇主應維持企業附加福利在實施短工補償制度前之水準。康乃狄克州進一步規定<sup>39</sup>在短工補償計畫實施期間勞工的年資(service credits toward seniority)應該以工時縮減前的程度繼續累積。

---

<sup>35</sup> Cal. Admin. Code tit. 22 § 1279.5-1.

<sup>36</sup> 參閱 F. Best, *Reducing workweeks to prevent layoffs: The economic and social impacts of unemployment insurance supported work sharing* (Philadelphia: Temple University Press, 1988), 20-21.

<sup>37</sup> 29 U.S.C.A. § 1002(35) (2006).

<sup>38</sup> 指由雇主繳交保費，除了個人帳戶計畫(individual account plan)之外的年金計畫(pension plan)。

<sup>39</sup> Conn. Gen. Stat. §31-250-10(d).



## 第五項 雇主應保證或說明事項

由於有一些項目在雇主提出申請時無法審查，必須等計畫實施之後才能檢驗，所以要求雇主保證在實施短工補償計畫時遵守這些事項。同時也在制式的計畫書中列出這些項目以提醒雇主這些義務的存在。這些項目是為了使計畫內容符合立法意旨而設立，如果計畫實施後被主管機關發現有違反的情事時，計畫將被提前終止。整理各州要求雇主應保證或說明之事項如下：

### 一、敘述目前經濟環境之狀況導致企業有必要申請短工補償計畫

如華盛頓州及加州等州都在申請書中要求雇主做相關說明。沒有資料詳細解釋雇主應如何提出說明，依短工補償制度之本旨，雇主應提出相關資料說明企業所處環境正發生不景氣之情形，導致雇主有縮減計畫書上記載之勞動力數量之需求。

### 二、雇主應保證如果沒有實施短工補償制度就必須縮減和計畫時數相當之勞動力

雇主首先應估計在經濟不景氣之影響下，企業內或單位內縮減了多少工作量。雇主應保證短工補償計畫書上所記載的工時縮減總數，和解僱勞工所縮減的工作量相當，才能提出申請。舉例來說，假設雇主因為經濟不景氣喪失了三人份的工作量，需要解僱三人才能使企業繼續運作。此時雇主若選擇利用短工補償，且欲使工作單位中的十人加入計畫時，每人必須縮減百分之三十的工時才能符合短工補償的規定。由於雇主實際上縮減的工作量無從審查，所以只能要求雇主宣示性的「保證」計畫將減少的工時和原本預計解僱勞工後縮減的總工時相當即可。

### 三、雇主應保證不在短工補償期間於實施單位中僱用新的部分工時或全職勞工

本項只在紐約州法<sup>40</sup>中有規定，其認為在有縮減勞動力需求的工作單位中聘用新勞工是一件矛盾的事，所以要求雇主保證，如有違背情形發生主管機關將終止計畫之施行。

---

<sup>40</sup> N.Y. Lab. Law §605.

#### 四、雇主應註明是否將短工補償制度作為解僱的過渡階段

加州<sup>41</sup>於法規命令中要求雇主說明短工補償是否為銜接上解僱或倒閉的一個階段，如果雇主已經預定短工補償計畫將銜接上解僱或倒閉的話，計畫將不獲主管機關核可。馬里蘭州<sup>42</sup>規定如果雇主將短工補償制度視為解僱的過渡階段(a work sharing plan serves the work sharing employer as a transitional step to permanent staff reduction)的話，應載明再僱用計畫，但仍允許雇主申請短工補償計畫。短工補償的目的是為了度過暫時性的經濟不景氣，所以預設狀況是企業在經濟復甦之後會持續經營。允許即將倒閉的企業利用短工補償制度，可能拖延產業轉型的時程，增加失業信託基金無效率的支出，而且會延誤勞工另覓新職的時機。因此如果雇主在申請時就打算最後仍要關廠或解僱參與計畫之勞工的話，除非解僱並非永久性，也就是說還有再僱用這些勞工的打算，否則就會違背短工補償制度的本旨而不被核可。

#### 五、雇主應保證定期繳交報告給主管機關

一九八三年短工補償之州立法參考準則規定各州應要求雇主同意提供計畫相關報告，並同意主管機關使用所有的紀錄以在計畫核可前、後檢驗、管理及評估該計畫。

#### 第六項 工會簽名同意

在經濟危機時期，需要快速的解決方案維持一國經濟競爭力，此時政府、雇主及勞工三方如何在自己的利益上讓步，共同合作突破困境成為相當重要的課題。一個成功的短工補償制度也同樣需要藉由社會夥伴關係 (social partnership) 與社會對話 (social dialogue) 共同管理。在一些國家，社會夥伴在各別產業或企業制定協約，課予雇主超越國家短工補償制度之其他給付，例如：要求雇主在政府補償金額之外增加給付；替勞工負擔社會保險費用；或提供職業訓練。問題是這些項目可能會嚴重威脅已處於財務危機的企業的经营能力。有些國家則規定雇主必須將短工補償的內容告知勞

---

<sup>41</sup> 22 CCR §1279.5-2.

<sup>42</sup> Md. Code Ann., Lab. & Empl. § 8-1204.

工代表(workers' representatives)<sup>43</sup>，雇主必須取得勞工代表同意才能利用公共制度縮減勞工工時。這是假設越多勞工或勞工代表支持雇主實施短工補償計畫，實施的結果將越符合勞工所期待之利益。但須注意的是越多的勞工參與可能使決策時間被拉長。特別是在嚴重的危機，任何決策時間的拖延對企業財政都將造成致命的負擔，最後可能導致企業倒閉，所有勞工都失業的結果。

美國短工補償制度的設計方向是盡可能不限制企業自由，且不破壞現存的勞資關係。一九八三年短工補償州立法參考準則中規定，如果短工補償計畫中的勞工有「專屬協商代表」(exclusive bargaining representative)<sup>44</sup>時，計畫必須得到該工廠會議之書面同意。如果沒有這類機關時，應取得單位內勞工代表之同意。單位中的勞工可能被超過一個的團體協約涵蓋，因此計畫書中應取得之工會同意書也可能不只一份。團體協約機構之同意是為了確保勞雇雙方都支持短工補償計畫，並將計畫通過後造成的爭議降至最低。基於同樣的理由，計畫也應取得未被任何團體協約包含之勞工之同意。

康乃狄克州<sup>45</sup>規定在勞工沒有任何專屬協商代表的情形，雇主應證明至少在計畫實施七天前公布計畫之內容或大綱，每一位加入短工補償制度的勞工都應該獲得一份計畫書的影本，並附上所有勞工對該計畫的評論。羅德島州規定如果短工補償實施單位沒有任何團體協商機關或工會時，雇主應在計畫書中保證單位內所有勞工都可取得短工補償計畫的全文或內容摘要。

一九九二年失業補償修正法第四百零一條並未授權各州得要求雇主申請短工補償計畫時應取得工會同意，因此一九九四年立法的明尼蘇達州之短工補償法規中，並無要求工會同意之規定，但在明尼蘇達州的申請表格中，仍然要求雇主取得團體協約機關之同意。

---

<sup>43</sup> 例如工會(trade unions)、勞資會議(works councils)、員工組合(staff assemblies)。

<sup>44</sup> 依據「國家勞工關係法」(National Labor Relations Act)規定，「專屬協商代表」是由「國家勞工關係局」(National Labor Relations Board)在特定工會中選出。

<sup>45</sup> Conn. Gen. Stat. §31-250-10.

## 第六節 給付要件

### 第一項 不給付之企業類型

#### 一、固定使用部分工時勞工之企業

密蘇里州<sup>46</sup>規定超過百分之五十勞工的正常工時低於每週三十二小時之雇主不得申請短工補償計畫。德州規定短工補償不給付固定(traditional)使用部分工時勞工之雇主。

#### 二、休業期間的季節性企業

華盛頓州、堪薩斯州和德州規定短工補償不給付休業期間的季節性企業(seasonal employer during the off-season)。

#### 三、實施短工補償計畫之前，有大幅縮減勞動力紀錄之企業

一九八三年勞工部公布之州立法參考準則規定，如果短工補償計畫實施單位在計畫預計實施日的四個月前，有因暫時性解僱 (temporary layoffs) 縮減勞動力達百分之十以上的情形時，主管機關將拒絕核可該計畫。<sup>47</sup>本規定之目的是用以確保工時的縮減是反應近期發生之經濟不景氣，而不是早已規畫好的解僱計畫。同時可以防止雇主在實施短工補償計畫前解僱低技術或新進員工。

#### 四、積欠失業稅之企業

明尼蘇達州規定企業積欠失業稅(unemployment tax)、償還款(reimbursements)，包括任何因此而生之利息、費用、罰鍰等有繳交義務但未繳交之款項者，不得申請短工補償計畫，以作為處罰。

#### 五、經驗費率已達上限之企業

為了避免造成州失業信託基金的負擔，明尼蘇達州規定經驗費率已達上限之企業不得申請短工補償計畫。

---

<sup>46</sup> Mo. Rev. Stat. §288.500.1.

<sup>47</sup> 同樣有此規定的包括阿肯色州、路易斯安那州。

## 六、屬於高經驗費率行業之企業

明尼蘇達州規定「高經驗費率行業」<sup>48</sup>(high-experience rating industry)不得申請短工補償計畫。

### 第二項 參與勞工資格

大多數州都有訂定關於參加短工補償制度之勞工資格之規定，分述如下：

#### 一、符合一般失業保險的給付資格

聯邦失業稅法決定何種職業<sup>49</sup>適用於州立的失業補償計畫。並強制決定各州失業保險制度中的某些必要資格。而各州大多決定個人資格限制(individual qualification requirements)、資格排除條款(disqualification provisions)、給付適格條件(eligibility)、每週給付額度(weekly benefit amounts)、給付週數(potential weeks of benefits)以及各州稅收的財務處理結構。

短工補償是失業保險制度下的一項給付，應該遵守各州一般失業保險的規定，一九八三年短工補償州立法參考準則的逐條釋義中也強調一般失業補償的各項給付資格要件當然成為各州短工補償的給付要件，包括薪資資格要件(wage qualification requirement)、資格排除條款等。但是由於短工補償制度有若干不同於一般失業保險的特性，為了使短工補償制度能夠順利運作，必須對一般失業保險的給付資格做相對應的修正，各州為了決定失業補償的請領資格，建立了相異且複雜的制度。一般失業保險具有以下三個要素：

#### (一) 於失業前一段期間累積一定的工作時間或薪資

申請人必須於基本期(based period)內累積一定的工資或工作時間。所謂基本期，大多數州是指申請失業給付前最近五季完整財稅季報

---

<sup>48</sup> 「高經驗費率行業」包括：住宅、商用、工業用建築業者，包括承包商。砂石、石灰採集業者。水泥、水泥製品、瀝青製造業者。道路建築及修復業者。

<sup>49</sup> 以下工作類型通常不納入失業保險適用範圍：(1)自雇者 (2)特定農業勞工及家事工作者 (3)為親戚工作(4)住院病患的服務者 (5)某些特定的實習工作者 (6)某些特定的外籍農場勞工 (7)某些特定的季節性勞工 (8)鐵路勞工(其已有其專屬的失業保險計畫)。



(completed calendar quarters)的前四季。基本期中各州要求累積的薪資下限不同，從一千美元到兩千八百美元不等。

本項規定完全適用於短工補償制度。此處應說明的是，短工補償和一般失業給付最大的區別在於，短工補償請領勞工並未真正「失業」，仍然領有工資。為了使一般失業保險的規範適用於短工補償，一九八三年勞工部發佈之州立法參考準則規定，勞工在接受補償的任何一週中應被視為 (deemed)失業。

## (二) 有工作能力、工作意願並積極求職

各州均規定申請給付者必須有工作能力(able to work)、工作意願 (available for work)<sup>50</sup>並積極求職，申請人必須達到這些條件才能持續請領給付。因此申請者必須至各州就業服務機構(state employment service)辦理求職登記。領取給付期間，申請者必須每周或每兩週至失業保險申辦處 (local unemployment insurance claim office)或單一窗口就業服務處 (one-stop/employment service office)報告求職情形、工作情形或工作收入情形等，若未定期報告行政機關有權停發給付。

因為短工補償是以將勞工保留在原來工作崗位為目的，因此一九八二年及一九九二年制定之聯邦之短工補償法制均強調申請短工補償給付之勞工可以免除求職之義務，任何短工補償計畫下之勞工不會應因為未尋找新工作而失去請領短工補償給付之資格。勞工仍應具備勞工應有工作能力以及工作意願。但短工補償制度增加一項一般失業給付所無的要件，就是勞工必須處於隨時可恢復原來工時的狀態，以符合短工補償制度協助雇主可以立即反應景氣變化的重要功能。

## (三) 未發生排除請領資格規定之情形

當某些情形發生時會導致排除請領資格(disqualification)的效果<sup>51</sup>，例

---

<sup>50</sup> 有少數的州法以「請領人的工作能力」(beneficiary's "ability to work")稱之。然而大多數的州則是使用請領人必須「有工作能力」(able to work)之用語，有些州則具體規定請領人的生理及心理都能夠勝任工作或必須勝任全時工作(able to work or must be able to work full-time)。

<sup>51</sup> 排除給付資格的效果可能是暫時性或永久性不給付，或者是縮減給付金額，視各州規範內容而定。

如：

1. 無正當理由自願離職。
2. 因工作上的不正行為(misconduct)被解雇。
3. 無正當理由拒絕適當工作。
4. 由於勞資爭議(labor dispute)造成的失業。
5. 接受其他形式的薪資。包括其他社會安全給付(other social security benefits)、失業期間部分工時工作收入(earning from employment)、資遣費(dismissal payments)及其他私人來源收入。

雖然一九八三年州立法參考準則的逐條釋義特別指出一般失業給付的除外條款應適用於短工補償制度，但是由於參與短工補償計畫之勞工並未失業，也不用另覓新職，因此前四種類型的除外條款都無法適用於短工補償制度。在「其他形式的薪資」中，各州大多有規定短工補償與「其他社會安全給付」、「失業期間部分工時工作收入」、「其他私人來源收入」的競合方式，如於短工補償法制中未規定者，則依各州一般失業保險法制之規定。

## 二、勞工應處於隨時可恢復原來工時之狀態

如前所述短工補償制度和其他失業保險的給付不同，不要求請領者必須有求職的行為或接受政府提供的其他工作，但要求請領勞工須能工作、有繼續目前工作之能力且隨時處於可以恢復原來工作時數之狀態。短工補償的功能之一是使雇主可以在景氣恢復時迅速回應。勞工應處於隨時可被利用的狀態，才可能達到這個效果。

短工補償並不限制勞工在短工補償期間兼差，但可能影響短工補償之給付。如羅德島州<sup>52</sup>規定勞工在一週中同時為短工補償雇主與非短工補償雇主服務時，該週的短工補償依勞工只為短工補償雇主工作時的計算方式計算之，但若勞工因此無法滿足可恢復一般工時之狀態的要件時，即無法領取短工補償。如果雇主在一週中停止勞工之工作而該勞工至別處工作時，給付之計算以勞工在他處工作之工資及工時為基礎，但若雇主未同意

---

<sup>52</sup> R.I. Gen. Laws § 28-44-69.

停工時，該勞工之工作可能性條件必須被再評估。如果勞工在某週中持續生病而未工作，將無法獲得該週之短工補償。加州要求勞工若有兼差之情形應在定期繳交的報告書中據實填寫。顯示各州相當重視短工補償制度維持可用勞動力的功能。

### 三、接受所有短工補償計畫實施雇主所提供之工作

一九八二年及一九九二年聯邦短工補償法制都要求勞工隨時可以恢復短工補償計畫實施前的全時工作，據此許多州規定，在短工補償計畫實施期間的任一週勞工應接受所有雇主所提供之工作，否則該週將失去請領短工補償給付之資格。如亞利桑納州規定，如果經雇主報告，勞工有不接受雇主提供之適當的(suitable)全時工作之情形時，勞工將失去請領短工補償給付之資格。該全時工作的適當性由主管機關依亞利桑納州修訂法第23-776條<sup>53</sup>決定。判定適當性之標準包括該工作對勞工健康、安全、道德的危害程度，勞工體能狀況，勞工所受過的訓練，勞工的工作經驗，前一份工作的薪資，失業期間的長度與工作場所離居住地的距離等項目。

### 四、限制勞工的參與期限

共十四州限制請領給付的最長週數。因為一名勞工一年內的失業保險給付額度有其上限<sup>54</sup>，此一規定乃用以確保勞工在領取短工補償後被仍解僱時，不會因為領盡該給付年度<sup>55</sup>(benefit year)的給付額度而無法再請領失業給付。另一個理由是著眼於避免一些州的雇主長期利用短工補償制度，而將全時勞工當作部分工時勞工使用。

### 五、短工補償計畫實施前有被雇主穩定僱用之紀錄

華盛頓州規定參與短工補償計畫之勞工在實施計畫的前一季中至少受雇達四百六十個小時以上。

---

<sup>53</sup> A.R.S. § 23-776.

<sup>54</sup> 美國失業給付之上限在沒有延長給付發生的情況下為二十六週，勞工於給付年度(benefit year)中可領取的失業給付上限為二十六週的每週失業給付額的總額。

<sup>55</sup> “benefit year”是指開始於給付申請者請領失業給付該週的第一天(星期天)起算的三百六十五天(閏年則為三百六十六天)。

## 六、排除特定工作型態之勞工

一九八三年公布之短工補償州立法參考準則規定計畫不補償在休業季節的季節性工作、暫時性部分工時工作(temporary part-time employment)或間歇性工作(intermittent employment)。以下分別介紹各州短工補償法制排除特定勞工之規定：

### (三) 休業季節的季節性工作

各州對季節性工作(seasonal employment)的定義方式主要有兩種，以華盛頓州及羅德島州為例。華盛頓州<sup>56</sup>的定義為，季節性工作通常有一定的非僱用期間，工作者呈現連續受雇與失業的模式。羅德島州<sup>57</sup>的定義為，在雇主的僱用下，三年之中工作高峰期與離峰期有百分之二十以上差距者即為季節性工作。季節性工作在休業期間並未工作，或只維持極少量的工作，不符合短工補償制度維持僱用的目標，因此排除之。

有十二州排除休業季節的季節性工作適用短工補償制度，其中有兩州在州法中雖排除季節性工作，但實務上卻默許之，因為主管機關認為季節性工作的概念相當模糊且具有開放性。相反地，在六個沒有排除規定的州中，有三州在實際上限定了休業期間季節性勞工加入短工補償制度。<sup>58</sup>

### (四) 暫時性部分工時工作

暫時性部分工時工作是指雇主可以隨時依其需求終止僱用的部分工時工作。公平勞動標準法並未規定如何區分全時工作(full time employment)與部分工時工作(part time employment)，兩者的定義通常是由雇主自行於工作手冊(employment handbook)中訂定。一般是以三十小時、三十二小時或三十五小時為區分基準。但也有少數州的短工補償法制特別規定全時工作的範圍，例如紐約州及康乃狄克州均規定全時工作是指每週工時在三十五到四十小時的工作。

一九八三年州立法參考準則的逐條釋義中指出，短工補償制度的適用

---

<sup>56</sup> WAC 192-100-040.

<sup>57</sup> R.I. Gen. Laws § 28-44-69.

<sup>58</sup> 參閱 S. Walsh, et al., "Evaluation of short-time compensation programs final report" (Submitted to: U.S. Department of Labor) (1997), 4-15~4-16.

對象應限於全時工作者或常設性的部分工時工作者(permanent part-time employment)，因為其他種類工作如季節性工作或間歇性工作的工時波動通常不是經濟活動減低所造成的影響，故不在短工補償的應用範圍內。並建議各州應制定工作時間下限，以排除工時過於零碎的勞工。

#### (五) 間歇性工作

間歇性工作(intermittent employment)指非連續性的僱用，勞工每隔幾週才有工作的工作型態。

#### (六) 派遣工作

加州短工補償制度<sup>59</sup>排除派遣工作的適用。要派企業的短工補償計畫不得包含被派遣來的勞工，派遣企業的短工補償計畫也不得包含已派遣出去的勞工。因為對要派公司而言，在派遣契約訂定的期限內必須給付對價給派遣公司，除非變更契約內容，否則即使利用短工補償制度也無法縮減人事成本。對派遣公司而言，因為已經接受要派公司的給付，如果再為派遣出去的勞工申請短工補償，將構成對短工補償制度的濫用。

各國短工補償制度通常是以全時工作者做為典型的適用勞工。然而德國規定勞工只要被失業保險法涵蓋且月工資喪失百分之十以上者均得加入<sup>60</sup>，加拿大亦規定不論全時或部分工時工作者均得加入。允許非典型勞工加入乃是短工補償制度的趨勢。定期契約勞工與暫時雇用的勞工原本也在適用對象之外，由於一些非正式的資料顯示對於一般勞工與定期性勞工之差別待遇會降低工作效率，因此有一些國家放寬允許定期契約勞工與暫時性勞工加入，然而雇主卻很少讓這些勞工參與短工補償計畫，因為它們的訓練成本較低，雇主寧願先解雇他們，等到景氣回復後再雇用一批新的暫時性勞工。此外在數個國家將學徒(apprentice)與訓練中的勞工排除在短工補償制度的適用對象之外，因為工時減少將會影響他們未來的職業生涯。

---

<sup>59</sup> 22 CCR § 1279.5-2.

<sup>60</sup> 參考行政院勞工委員會職業訓練局，考察德國僱用安定相關措施，出國報告(考察)，出國期間：2009年6月，第8-11頁。



## 七、請領給付的等待期間

等待期間(waiting period)<sup>61</sup>是指在雇主初次向各州失業補償主管機關提出短工補償給付申請後，第一個星期將不提供任何給付。短工補償制度設置等待期間主要是作為行政機關審核勞工請領資格的作業期間。同時避免雇主在短期內恢復原來工作時間之需求而取消計畫，造成行政資源浪費。各州規定之等待期間長度均為一週。

### 第三項 給付請領程序

短工補償之給付不須由勞工提出申請，而是由雇主直接給付給勞工後，再由雇主向主管機關申請。短工補償計畫被核可後，州政府將協助企業辦理第一次的補償申請手續。其後的申請手續有九州要求每週申請，其他州則要求每兩週提出申請一次。提交請領書的工作在一些州是由雇主負責，也有一些州是由勞工負責。補償的申請書需要勞工簽名，這對許多雇主而言是一項龐大的行政成本，因此有五州只要求雇主在最初申請時取得勞工簽名，其後的申請都只需繳交申請書即可，以減輕雇主負擔。這種經由雇主管理的給付方式，可能會大幅提升勞工參加短工補償計畫的意願。

### 第七節 給付內容

#### 第一項 一般計算方式

給付額度的計算是以週為單位，計算方式為將勞工若被解僱時可以領取的失業給付總額依短工補償計畫縮減的工時比例縮減，所得結果即為勞工在該週所得請領的短工補償給付額。縮減工時的比率是以計畫實施前的每週正常工時為基準，每週正常工時(usual weekly hours of work)一般是指勞工在完全工時狀態時期正常的工作時數，不超過四十小時，且不包含超時工作時間。密蘇里州<sup>62</sup>明確規定以計畫施行前十二個月的平均工時為準。

舉例來說，假設一名勞工每週工作五天，薪資為五百美元。若該勞工

---

<sup>61</sup> 短工補償制度中所稱「等待期間」(waiting period)包括三種情形：「申請通過後到領取給付的等待期間」、「計畫期間屆滿後雇主再次申請等待期間」、「計畫不獲核可雇主再次申請等待期間」，應詳加區分，此處指的是第一種情形。

<sup>62</sup> Mo. Rev. Stat. §288.500.1.

的每週工時縮減百分之二十成為四天，薪資將縮減為四百美元。短工補償給付的水準就是如果該勞工完全失業時所得領取的失業給付(WBA)的百分之二十。若失業給付總額是每週三百美元，短工補償就是每週六十美元。合計薪資該名勞工每週仍有四百六十美元的收入。就結果而言，工時雖然縮減了百分之二十，但收入只減少不到百分之五。

## 第二項 給付期間

一九八三年之州立法參考準則規定勞工請領短工補償給付最長不得超過二十六週。由於州立法參考準則已失效，許多州紛紛延長給付期間，目前有六州的給付達五十二週，另外亞利桑納州及康乃狄克州之一般上限雖為二十六週，但在特殊情形下可延長為至五十二週。<sup>63</sup>

## 第三項 不給付之情形

### 一、工時或工資超過計畫書記載數量

堪薩斯州<sup>64</sup>及明尼蘇達州<sup>65</sup>規定短工補償勞工在單位內的工時或工資若超出計畫書記載時，除非該計畫已經修正，否則在超過短工補償計畫設定之當週，勞工將無法取得任何短工補償。

### 二、假日

不給付之情形除了上述場合外，密蘇里州<sup>66</sup>將有給休假(pay vacation)算入工作時間內，也就是說短工補償不補償任何雇主支薪的有給假。其背後之理由應為：雇主應先用盡企業內部可使用的縮減工時手段，才可以申請短工補償計畫，以避免制度的濫用。因此雇主在申請短工補償計畫時必須附上各個勞工在短工補償計畫實施期間的休假安排(holiday schedule)以供主管機關查驗。

---

<sup>63</sup> 參見表五。

<sup>64</sup> 29 U.S.C §§ 2101~2109(2006).

<sup>65</sup> Minn. Stat. §268.136.

<sup>66</sup> Mo. Rev. Stat. §288.500.1.

## 第四項 與其他給付之競合

### 一、一般失業給付

如前所述，每名勞工年度中得領取的失業保險給付總額設有上限，勞工領取的短工補償也應從失業給付總額中扣除。另外，勞工若於計畫中的任何一週中完全沒有工作時，該週就應領取一般失業給付，而非短工補償，且該週不被算入短工補償計畫期間。

### 二、被扶養者津貼

許多州規定失業保險被保險人若有扶養未成年人、在學子女或無工作配偶、父母、兄弟姊妹時，可以領取被扶養者津貼(dependents' allowances)。津貼內容為對領取的失業保險給付依扶養人數加給。馬里蘭州<sup>67</sup>和羅德島州<sup>68</sup>規定短工補償制度也有被扶養者加給津貼的適用。康乃狄克州<sup>69</sup>則規定領取短工補償之勞工不得領取被扶養者津貼。麻州規定領取短工補償之勞工應依縮減工時比例領取被扶養者津貼。

### 三、部分失業給付

對於工資大幅度縮減，或失業後在求職期間打零工之勞工，各州的失業保險均提供部分失業給付。對於仍在原來工作崗位，因為工作短缺而使工資大幅縮減之勞工所提供之給付稱為「一般部分失業給付」(Partial Unemployment Benefit)，對求職期間打零工之勞工的給付則稱為「部分完全失業給付」(Part-Total Unemployed Benefit)。兩者的不同之處在於前者不要求勞工另覓新職，而後者則要求勞工在請領期間尋找完全工時工作。而兩者共同的特色是請領勞工雖然有工作，但只領取相當低的薪資。給付的計算方式也相同，是以勞工工資縮減前或被解雇前每週可領取之失業給付，加上部分給付加算額(Partial Benefit Credit)，所得之和減去勞工每週薪資即為給付金額。部分給付加算額在各州之計算方式不同<sup>70</sup>，目的是鼓勵薪資接近失業給付金額之勞工繼續工作，不必擔心工資一旦超過給付額就

---

<sup>67</sup> Md. Code Ann., Lab. & Empl. §8-1207.

<sup>68</sup> R.I. Gen. Laws § 28-44-69.

<sup>69</sup> Conn. Gen. Stat. §31-250-11.

<sup>70</sup> 部分給付加算額較高的州如蒙大拿州為兩倍 WBA，俄克拉荷馬州為 WBA 加一百美元。但有二十八州不給付加算額。

會失去所有的失業給付。以賓夕法尼亞州為例，該州設定的部分給付加算額為每週失業給付的百分之四十，如果勞工的每週失業給付為兩百美元，部分給付加算額即為八十美元，假設勞工某一週之收入是一百美元，該週即可領取一百八十美元(兩百美元加八十美元減一百美元)之部分失業給付。

短工補償制度也是針對工作短缺的一種因應措施，屬於部分失業給付的一種類型。由於短工補償制度和一般部分失業給付相同，是雇主解雇勞工的一種替代措施，一般認為短工補償是一般部分失業給付的特殊類型。兩者差異在於短工補償制度關注於工時的縮減，而部分失業給付著重於工資的變化。此外，部分失業給付將給付金額限制在和每週失業給付相等或略高的水準，而短工補償制度無此限制，因此短工補償請領勞工通常相較於部分失業給付勞工仍保有較高的所得。在同一僱用關係下勞工不可能同時領取短工補償給付與一般部分失業給付，勞工工時及工資縮減時，如果雇主有申請實施短工補償計畫，勞工將可領取短工補償給付，雇主如果未申請計畫，則視勞工工資縮減程度決定是否可以請領一般部分失業給付。德州州法明定請領短工補償給付之勞工不得再領取部分失業給付。由於短工補償制度是雇主自願申請，所以有制訂短工補償法制的各州通常會在失業保險網站或相關資訊介紹部分失業給付時，建議雇主如要縮減勞工工時應該申請對勞工保護較佳的短工補償制度。

#### 第五項 為短工補償雇主以外之雇主工作之情形

一九八三年短工補償之州立法參考準則規定三種勞工為短工補償雇主以外之雇主工作之情形，分述如下，並補充各州規範：

##### 一、同時為短工補償雇主與非短工補償雇主工作

1. 如果勞工在一週中同時為實施短工補償以及未實施短工補償的雇主工作，且合計工時大於或等於正常工作時數時，無法請領短工補償或失業補償。
2. 如果勞工在一週中同時為短工補償雇主及非短工補償雇主工作，而合計工時低於或等於百分之九十的正常工作時數時，給付該勞工之短工補償數

額應為每週失業補償額減去合計後工時佔正常工時的比例。且該週應計入短工補償週數。

關於此規定，各州的規範方式差異甚大。例如馬里蘭州<sup>71</sup>的規定是以工資為計算基準：勞工週工資超出計畫書記載金額，但仍低於原薪資的百分之九十時，該週之短工補償給付應按照超出之金額減少相同比例的給付。佛蒙特州<sup>72</sup>則是和一九八三年州立法參考準則相同，以工時為基準，按超出計畫設定之工時比例減少給付。但應注意的是一九八三年州立法參考準則規定合計工時不得超過原工時的百分之九十，超過者該週不符合請領資格，而佛蒙特州規定之上限為百分之八十一。麻薩諸塞州<sup>73</sup>規定，勞工在一週中同時為短工補償與非短工補償雇主工作時，如果雙方的給付總額合計超過該勞工可領取失業給付的最高額度，超出部分不給付。

加州之規定比較特殊：勞工短工補償的給付總額應減去任何短工補償雇主給付薪資之外，經由個人服務(personal services)的給付。不論其是以勞工、契約雙方當事人、陪審員或目擊證人的身分取得該給付。

## 二、未為短工補償雇主工作

勞工在一週中未為短工補償雇主服務時，應領取全額失業補償給付。該週不計入短工補償週數中。

## 三、未為短工補償雇主工作，而為其他雇主工作

勞工在一週中未為短工補償雇主工作但為其他雇主工作時，若符合部分失業給付請領條件，勞工該週應請領部分失業給付。且該週不計入短工補償週數中。

## 第六項 延長給付

依據一九七零年聯邦施行延長失業補償法(Federal-State Extended Unemployment Compensation Act of 1970)，一州的失業率超過一定水準時，可啟動延長給付制度(extended benefit program)，在原來二十六週的給

---

<sup>71</sup> Md. Code Ann., Lab. & Empl. §8-1207(1991).

<sup>72</sup> 21 V.S.A. § 1458.

<sup>73</sup> Mass. Gen. Laws ch. 151A §29D.



付之外，最高延長十三週的給付。有些州更規定在極度高失業率期間可再延長七週，及最多可獲得二十週的延長給付。<sup>74</sup>

在聯邦施行延長失業補償法下，短工補償被視為「一般補償」(regular compensation)。短工補償請領勞工在領完年度給付上限後，若符合擴張給付請領資格即可以請領擴張給付。大多數州依照一九八三年州立法參考準則規定短工補償申請者如果請領金額達到年度給付上限，且符合延長給付請領資格時，可以申請延長給付(extended benefits)。

#### 第八節 計畫實施期間參加職業訓練

將勞工工時縮減期間用以進行職業訓練，不但可以增加勞工競爭力，也可以在景氣回復後增加企業的競爭力。雖然在金融海嘯期間將短工補償制度和職業訓練結合的國家增加，<sup>75</sup>但是效果卻有限。<sup>76</sup>因為勞工缺乏參加職業訓練之意願(特別是中高齡勞工或低技術勞工)，雇主為了節省成本也不願舉辦職業訓練。顯示提供舉辦職業訓練成本之補助，以減輕雇主負擔相當重要。

一九八二年聯邦短工補償立法並未出現關於職業訓練之規定。一九九二年失業補償修正案第四百零一條規定，符合短工補償請領資格的勞工，可以參加雇主出資且經州政府核可的職業訓練計畫，以提高工作技能。目前只有愛荷華州規定雇主得在縮減之工時期間提供訓練。如果雇主可以證明這項訓練可以提供更多的工作以及提升勞工工作能力，並可避免未來勞工潛在的失業可能性時，主管機關應減少雇主保費金額。

---

<sup>74</sup> Unemployment insurance extended benefits, retrieved January 26, 2011, from <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/extenben.asp>.

<sup>75</sup> 法國、加拿大未積極補助訓練計畫，德國、日本、韓國基於人力資本的維持提供補助以鼓勵企業辦理訓練。日本的補助金額較少，僅針對接受訓練者提供每天四千到六千日圓的定額補助。德國及韓國的規定相對周延，明訂訓練課程的內容、實施時間及地點，以確保勞工接受訓練之後，確實可以提升其就業能力，並允許以內訓及外訓兩種方式執行，補助額度是按比例而非定額。德國進一步依技術層級將勞工分為兩類，針對低技術層級之勞工給予較多的補助，以加強其就業能力，避免被解僱的風險。

<sup>76</sup> 英國威爾斯的制度(ProAct)在與職業訓練的結合上有不錯的效率，該制度對於在無工作期間實施職業訓練的企業勞工提供所得補償，和一般國家制度提供所得補償並順帶要求雇主實施職業訓練之規範模式正好相反。

## 第九節 組織與財務

### 第一項 組織

美國的失業保險由聯邦與州合作執行，各州依據社會安全法及聯邦失業保險稅法等失業保險相關法規之規定制定各州的失業保險法制。聯邦負責失業保險業務的機構為就業與訓練署(Employment And Training Administration)之下的失業保險服務局(Office of Unemployment Insurance)。失業保險服務局每年負責審核各州立法是否符合聯邦法規之要求，並提出各州主管機關技術性協助。至於聯邦失業稅則是由財政部賦稅署負責徵收。

各州均設有失業保險主管機關負責處理失業保險相關業務，例如受理申辦失業給付與提供就業服務等，當然也包括短工補償之管理。由於聯辦法規對各州失業保險主管機關之層級並未規範，因此各州規定不同，有的州設置於勞工處或其他州政府機關之下，有的州則設置獨立部門、局、處或委員會來負責管理失業保險業務。

### 第二項 財務

依據美國社會安全法<sup>77</sup>之規定，美國失業保險除了管理費用的所有給付均由失業信託基金支出。美國失業保險採地方主導式(federal-state)，雇主所繳交的失業稅與失業保費皆繳至財政部的失業信託基金帳戶裡，於此帳戶下又分為「聯邦失業稅帳戶」(FUTA account)及「失業信託基金」(unemployment trust fund)。失業信託基金帳戶依州別又細分為五十三個帳戶，聯邦失業稅帳戶之收入來源為雇主繳交之聯邦失業稅，失業信託基金帳戶之主要收入則為雇主向各州政府繳交之保費，還有財政部管理各州失業信託帳戶所衍生的利息收入、州際間之保費移轉，以及非營利事業或政府員工所請領的失業給付之償還款(reimbursement)。短工補償給付乃由各州的失業基金支出，各州的失業基金來自於雇主所繳的失業稅。為了符合聯邦失業信託法(Federal Unemployment Trust Fund)之規定，經驗費率(experience rating)<sup>78</sup>以及償還(reimbursement)之規定必須和一般失業補償

---

<sup>77</sup> 42 U.S.C §303(2006).

<sup>78</sup> 所謂經驗費率制是指一各行業雇主過去一段期間的解僱勞工人數及請領的保險金額來計算其應繳納的保險費率。

相同。

一九八三年短工補償州立法參考準則的逐條釋義中指出，雖然在各州的經驗費率收費系統下，短工補償制度的支出通常會被填補，但經驗費率設有上限。州政府若對經驗費率達到上限的企業給付失業補償，將會造成失業信託基金的虧損。如果一州希望短工補償不造成失業信託基金的負擔，該州應該在法律中規定對短工補償加徵附加費用(surcharge)。這類附加費用應該高到不必阻止雇主參加計畫就足以應付短工補償的費用。由於各州經驗費率的規範各不相同，因此州立法參考準則沒有規定費用徵收的方式。多數州制訂短工補償制度相關法規時，著眼於短工補償制度對失業信託基金的影響，以及考慮到其他雇主不想補償短工補償制度參與雇主之態度。六州針對短工補償制度有設計較特別的費用徵收方式。關於短工補償制度之財務，較特別之規定為附加稅(surtaxes)、超上限稅率(super maximum tax rates)、排除雇主申請資格、以及要求償還州政府給付的所有金額之規定，以下分述之：

#### 一、附加稅

附加稅是加諸於雇主在短工補償實施州中的近期稅率。例如亞利桑納州向參加短工補償制度時個人失業保險基金帳戶透支<sup>79</sup>(negative balance)的雇主在最高稅率上限之上再加收最高達百分之二的附加稅。附加稅的額度是依據雇主的準備金比率<sup>80</sup>(reserve ratio)計算。如果雇主有欠稅之情形，則其帳戶將在利用短工補償制度後兩年內被課以附加稅。

---

<sup>79</sup> 指雇主的每年失業給付總額超過該雇主在失業信託基金的個別帳戶所繳納的失業保險費總額。

<sup>80</sup> 美國各州所採用的經驗費率致可分為四種型態：

(1)準備金比率制(the reserve ratio system)：即雇主在失業信託基金的個別帳戶所繳納的失業保險費總額，扣除每年失業給付總額，再除以過去三年的平均薪資總額，如其比率愈高，則所需繳納的保險費將愈低，為多數州採行的制度。

(2)給付比率制(benefit ratio system)：以個別雇主在一定期間的給付總額與薪資總額的比率計之，如給付比率愈高，則雇主將繳納的保費亦愈高。

(3)給付—薪資比率(benefit-wage system)：根據過去一定期間發給每位失業勞工的薪資總額，除以同期所有工人的薪資所得所得之費率。

(4)薪資總額變動率制(payroll variation method)：以雇主所發給的薪資總額按每計或按年的變動比率來計算。

## 二、超上限稅率

超上限稅率是指超過一般失業保險稅率最大值的稅率。僅佛羅里達州和密蘇里州有此規定。當雇主的一般失業稅率已達到上限，且利用短工補償時就會觸發。企業若在計算稅率的基期利用短工補償，就有可能在下次計算稅率時被課以超上限稅率。

## 三、帳戶透支雇主的其他規定

帳戶透支的雇主在明尼蘇達州中被排除短工補償之參加資格。加州及羅德島州則將此類積欠保費之雇主列為償還雇主(reimbursable employers)，亦即雇主須償還失業信託基金給付勞工的短工補償的全部金額。其他州對積欠保費雇主並沒有特別的不利規定。

短期來看，短工補償可能會耗費一些失業信託基金。各州運用經驗費率公式(experience rating formulas)的方式略有差異，大致在一、兩年內可以將短工補償造成的額外支出填補起來。由於許多州的短工補償制度具有上述收費的特殊規定，所以對失業信託基金的填補能力會比失業保險的其他支出項目高。<sup>81</sup>

另外愛荷華州<sup>82</sup>有減少雇主應繳交保費之規定：雇主得在縮減之工時期間提供受影響勞工在職訓練。如果雇主可以證明這項訓練可以提升勞工工作能力，並可避免未來勞工潛在的失業可能性時，主管機關應斟酌減少雇主保費。

### 第十節 小結

本節比較聯邦及各州法規內容，整理美國短工補償法制的規範重點如下：

---

<sup>81</sup> 參閱 S. Kerachsky and others, "Work sharing Program: An Evaluation of Their Use", Monthly Labor Review, V109 No.5 May 1986, 31-33.

<sup>82</sup> Iowa Code §96.40.9.



1. 重視短期的特性。短工補償制度是為了因應短期的經濟不景氣而創設，因此短工補償計畫之實施時間受到限制。對於主管機關所為拒絕核可短工補償計畫的決定也不得提起訴訟，因為訴訟的進行曠日廢時，待訴訟結束經濟景氣可能早已恢復，雇主也無申請短工補償之必要。
2. 因應景氣循環的功能。為了使雇主在景氣回復時有充足的勞動力可供運用，勞工必須處於隨時可回復原來正常工時之狀態。並且為了讓雇主可以因應景氣波動隨時調整勞動力，允許雇主修正短工補償計畫之內容。為了使短工補償計畫達到足以應付經濟不景氣的效用，要求計畫的參與人數以及縮減時數應該具備一定規模。
3. 防止雇主濫用制度。在制度設計時盡量排除任何與短工補償制度本旨不符的利用方式。例如排除休業期間的季節性勞工以及部分工時勞工；要求雇主在申請計畫前沒有大量解僱勞工之情形；要求雇主說明是否在短工補償計畫結束後仍會解僱勞工或關廠等等。
4. 保護勞工之規定。為了保障勞工權益，要求雇主應維持短工補償計畫勞工的企業附加福利，以及要求短工補償計畫的申請及修正都應該取得勞工團體之同意。並要求雇主不得對短工補償實施單位內之勞工條件有差別待遇，以保護弱勢勞工。
5. 強調短工補償制度是失業保險的一環。各州短工補償法制未規定之部分仍適用失業保險的一般規定，並規定短工補償與其他失業保險給付的競合關係。
6. 避免造成失業信託基金的負擔。雖然各州的實施經驗以及美國勞工部製作的各項評估報告均指出，短工補償制度並不會對失業信託基金造成顯著的負面影響，但仍有許多州對短工補償雇主徵收附加費用。



7.

表五 美國各州短工補償現行制度內容摘要

州名	計畫期間上限	勞工代表同意	工時縮減範圍	維持企業附加福利	參與人數下限	參加勞工比例
AZ	1 年	有	10%~40%			
AR	12 個月或計畫設定之期限，取其較短者。	有	10%~40%	有	2 人	10% 以上
CA	6 個月	有	至少 10%		2 人	10% 以上
CT	6 個月	有	20%~40%	有	4 人	
FL	12 個月	有	10%~40%	有	2 人	10% 以上
IA	24 個月	有	20%~50%	有	5 人	
KS	12 個月	有	20%~40%	有	2 人	10% 以上
LA	12 個月或計畫設定之期限，取其較短者。	有	至少 10%	有	3 人	10% 以上
MD	6 個月	有	10%~50%	有	2 人	10% 以上
MA	26 週	有	10%~60%	有	2 人	
MN	60 天以上，1 年以下。	有	20%~40%			
MO	12 個月	有	20%~40%	有	3 人	10% 以上
NY		有	20%~60%	有	5 人	
OR	不超過 1 年	有	20%~40%		3 人	
RI	12 個月	有	10%~50%	有	2 人	10% 以上
TX	12 個月	有	10%~40%	有	2 人	10% 以上
VT	6 個月或計畫設定之期限，取其較短者。	有	20%~50%			10% 以上
WA	12 個月或計畫設定	有	10%~50%	有	1 人	

州名	計畫期間上限	勞工代表同意	工時縮減範圍	維持企業附加福利	參與人數下限	參加勞工比例
	之期限，取其較短者。					

州名	排除暫時性部分工時勞工	排除休業期間之季節性勞工	領取給付的等待期間	給付期間上限
AZ				26 週 (若連續 12 週的失業率都高於或等於 4% 時，則無限制)
AR	有	有	1 週	26 週
CA				未規定上限，但金額不得超過 26 週的給付上限
CT	有	有		26 週(得延長 26 週)
FL	有	有		26 週
IA	有	有		52 週
KS	有	有	1 週	26 週
LA	有	有	1 週	26 週
MD	有			26 週
MA		有※	1 週	26 週
MN	有			52 週
MO		有	1 週	26 週
NY			1 週	20 週
OR				52 週
RI	有	有	1 週	52 週
TX	有	有		52 週
VT	有	有	1 週	26 週

州名	排除暫時性部分工時勞工	排除休業期間之季節性勞工	領取給付的等待期間	給付期間上限
WA	有	有		52 週

※麻薩諸塞州之規定未區分季節性勞工是否處於休業(season-off)期間。

※本表由本文作者製作。



州名	計畫期間屆滿後雇主再次申請等待期間	主管機關核可作業期間	計畫不獲核可雇主再次申請等待期間	計畫到期後再申請之相關規定
AZ	無			
AR	無	30 日	15 日	
CA	1 週	5 日		到期後 10 天內提出新的申請,則新的計畫可以接續進行
CT	無			26 週的期限結束後最多可以再更新 26 週
FL	1 週	15 日		
IA	無			一個單位在 24 個月內只能申請一個工作分享計畫
KS	12 週	30 日		
LA	1 週	30 日	15 日	
MD	3 個月	15 日	15 日	
MA	無	15 日		
MN	6 個月	15 日		到期後可向主管機關申請延長一年
MO	無	30 日	45 日	
NY	無			
OR	6 個月	15 日		
RI	無			
TX	無	30 日		
VT	無			
WA	無			

※製表：本文作者。





## 第四章 美國短工補償之評估

一九九二年失業補償修正案(unemployment compensation amendment)第四百零一條<sup>1</sup>「短工補償制度實施方法」(Treatment of Short-Time Unemployment Compensation Programs)中，要求美國勞工部(USDOL)應適時對短工補償之實施情形提出報告。據此，美國勞工部於一九九七年提出「短工補償制度之評估報告」(evaluation of short-time compensation programs — final report)。評估報告於一九九六年完成，以一九九一年到一九九四年間美國各州的短工補償實施情形為觀察對象。報告重點包括對各州短工補償制度實施狀況之描述，短工補償制度的行政管理及施行上的問題，雇主的運用狀況及對勞工之影響，並評估對失業信託基金及企業解僱行為之影響。本評估報告為目前關於美國短工補償制度最詳細的一份調查報告，本章將以報告內容為基礎，並蒐集其他較新的數據資料，分析美國短工補償制度的實施狀況。

### 第一節 各州實施經驗

#### 第一項 各州建立或不建立短工補償法制之理由

由於短工補償制度在美國失業保險制度中並非強制各州必須制定之項目，各州立法機關可以選擇是否制定短工補償法制，一州的失業保險制度不因為缺少短工補償給付而不被聯邦勞工部承認。目前在全美五十三州中只有十八州實施短工補償制度，比例顯然偏低。為了瞭解各州採用與不採用短工補償制度之原因，一九九七年勞工部作成「短工補償制度之評估報告」，以訪談之方式向全美五十三州的勞工主管機關詢問實施或未實施短工補償制度之理由，藉由這份調查可以了解短工補償立法時的動機以及顧慮。

#### 一、建立短工補償制度之理由

美國勞工部針對美國採用短工補償制度的十八個州進行訪談，訪談結

---

<sup>1</sup> 26 U.S.C. 3304。

果主要之理由為以下三點：

(一) 對短工補償制度之經濟需求

有六州指出經濟需求是採用短工補償制度的最大原因。例如一九八二年立法的亞利桑那州和奧瑞岡州當時處於五年來的失業高峰。一九八八年立法的堪薩斯州當時也處於許多小企業瀕臨破產的窘境，因此希望藉由短工補償制度幫助這些企業生存。相較於這六州，其他州採用短工補償制度的時點並無明顯的經濟不景氣情形，由此可知經濟需求是重要因素，但非必要因素。

(二) 利害關係人的支持

短工補償法制的制定首先要向州立法機關提案，和短工補償制度有關係的數個利害關係人(stakeholders)就是法案的潛在支持者。這些利害關係人包括雇主代表、商業團體、勞工團體、國會議員、各州就業安全機關和政府等，其中以雇主或雇主團體最為重要，有十三州認為雇主或雇主團體是通過立法重要的利害關係人。例如摩托羅拉(Motorola)公司在亞利桑納、佛羅里達及密蘇里數州遊說州政府推行短工補償制度，並在企業內嘗試施行，成為這三州通過立法的關鍵因素。此外國會議員及就業安全機關也扮演重要角色，相較之下勞工團體的影響反而較小，只有五州認為勞工團體的支持是通過立法的關鍵原因之一。通過立法的重要利害關係人各州不相同，沒有明確的模式說明為什麼特定利害關係人在某些州是重要支持者，而在某些州不那麼重要。推測應該和一州的政治與經濟背景，以及利害關係人的影響力有關。

(三) 發現短工補償制度之各項優點

發現點短工補償制度之優點是實施之主因，例如避免解僱與維持勞工工作技能等。顯示各州政府在考慮採用短工補償制度時同時考量了雇主和勞工的利益。

二、未建立短工補償制度之理由

研究人員訪談了三十六個未制定短工補償制度的州，整理不採用之原因如下：

### (一) 缺乏對短工補償之資訊

因為短工補償是各州自由選擇加入與否的制度，所以一州採用與否很大部分取決於對制度內容的認識程度。取得短工補償制度資訊主要有幾種途徑，包括詢問已立法的州，參考美國勞工部提供的資訊與州立法參考準則，或參加美國勞工部為各州就業安全機關舉辦的說明會。多數未採用州都認為聯邦宣傳或資訊不足。有五州認為未獲得足夠資訊導致該州未採用短工補償制度。另外有兩州誤會短工補償和一般的部分失業給付是同樣的制度。

### (二) 缺乏利害關係人的支持

調查報告指出，利害關係人缺乏對短工補償制度的興趣或支持在百分之九十未採用短工補償制度的州中被認為是重要的因素。決定不採用短工補償制度的利害關係人中，最有影響力的是就業安全機關或其諮詢會議。在三十六個無短工補償制度州中，有十一州指出該州的就業安全機關曾考慮短工補償制度，但最後並未支持。有五州因為缺乏雇主的支持而未採用短工補償。有四州認為缺乏勞工團體的支持導致制度未被採納。最後有五州指出缺乏立法者的支持使短工補償制度未被採用。這項調查證實缺乏利害關係人的支持是短工補償制度未被採用的重要原因。對很多利害關係人而言，對短工補償沒有興趣或不支持是因為關注於制度的缺點或相信短工補償制度不適合該州。另外缺乏資訊也是原因之一。

### (三) 在意短工補償制度之缺點

在未採用短工補償制度的三十六州中，有十二州關注到短工補償制度之各項缺點而不願實施短工補償制度。特別是擔心造成失業信託基金的過度支出，以及行政管理費用問題。

有八州指出該州的就業安全機關及立法者擔心短工補償制度會造成該州失業信託基金額外的負擔，因而反對建立短工補償制度。這項擔憂是基於預期使用短工補償制度後每週需要支出比解僱勞工更高的給付，<sup>2</sup>可能

---

<sup>2</sup> 推論之依據有二，其一為短工補償給付期間較長(一般失業給付的上限為二十六週，而許多州的短工補償給付可達五十二週)且請領人數多(將解僱的風險分散給多數人)，平均下來每週的給付可能超過失業給付。二是有很多勞工在短工補償計畫後仍被解僱。相關論述參閱 W. Vroman and V.

造成大量支出，並且消耗失業信託基金。另外有七州的失業保險機關認為短工補償制度會提高行政管理費用而不支持。

對管理費用的擔心來自於，雖然聯邦補助失業保險的管理費用，但是不補助超過一般失業保險申請手續的管理費用。因為短工補償有一些和一般失業給付不同的申請手續，所以有些州預期會有更高的行政管理支出。

事實上包括本報告在內的多項研究報告以及各州實施經驗均指出，短工補償並不會對失業信託基金或行政支出造成顯著的負擔。聯邦若加強宣傳此一研究結果，將有助於各州在決定採用短工補償制度。

#### (四) 認為不適當或不必要

認為不適合或不必要之理由主要有兩項。一是認為州內沒有雇主會因為申請短工補償而獲利。二是認為現有的失業給付已足以應付勞工及雇主需求。關於第一項理由，舉例來說有的州認為大企業是短工補償計畫的主要申請者，而該州內沒有大企業，故認為州內沒有雇主會申請因為短工補償而獲利，因此沒有立法之需求。又製造業和工業是最需要短工補償的兩個行業，但有的州認為州內這兩個行業不多。另外以農業或季節性行業為主要產業的州也對短工補償制度缺乏興趣。

關於第二項理由，有的州則認為現有的失業給付已足以應付勞工及雇主需求，如相信部份失業給付已足以涵括短工補償所要應付之情形。在美國失業保險制度下，廣義的部分失業給付包括三種類型：「一般部分失業給付」、「部分完全失業給付」以及「短工補償給付」。

「部分完全失業給付」是指勞工從原來的全時工作被解雇後，對於求職期間從事部分工時工作者提供之給付。由於是以勞工失業為要件，故不易和短工補償制度混淆。而符合「一般部分失業給付」請領資格的勞工必須仍在工作崗位上，領有雇主給付的薪資，但是少於全時工作的工作時間和工資，且每週薪資低於一定標準。與「短工補償給付」同樣都不以勞工被解雇為要件，在外觀上比較相近，因此有加以區分之必要。以下就兩者的制度內涵加以比較，進一步分析兩者之間的關係：

---

Brusentsev(2009), "Short-Time Compensation- as a Policy to Stabilize Employment," p.4.



1. 制度目的不同。部分失業給付和短工補償制度都是為了避免雇主解僱勞工而設計，但短工補償制度的目的更為限縮，乃專為解決「經濟不景氣」所產生的工資縮減問題而設計。反映在制度內容上，短工補償制度要求雇主證明是因為暫時性的經濟不景氣而有縮減工時之需求，並強調計畫性的大規模申請。且協商單位也是勞工團體而非個別勞工，使雇主可以在短時間內大量縮減人事成本，而不至招致勞工反彈。因此短工補償制度有比一般部分失業給付更強的能力應付經濟不景氣所造成的縮減勞動力需求。

2. 勞工請領資格之審查重點不同。部分失業給付的請領資格取決於勞工的薪資，只有該週薪資低於一定金額者可以申請，而短工補償則沒有薪資上限的規定。短工補償要求雇主縮減工時不得超過一定比例，部分失業給付申請人只要有維持工作，縮減多少工時不影響請領資格。

3. 申請手續不同。部分失業給付和其他失業給付一樣，需要由符合資格的勞工主動向各州失業保險機關申請。而短工補償計畫是由雇主提出，所以補償的請領手續上也設計由雇主一次提出申請，可以避免勞工不了解失業保險法而未申請之情形，對勞工較有保障。

4. 給付水準之比較。經由以下情狀設定與公式演算過程，可以推論出在大多數的州中當勞工縮減工資越小時，就越有可能無法領取一般部分失業給付。但在短工補償制度下只要縮減工時超過百分之二十，就必定可以領取失業補償。且除了蒙大拿州等少數一般部分失業給付特別優渥的州之外，短工補償給付一般而言較一般部分失業給付為高。

(1) 部份失業給付的給付水準各州差異甚大。

部分失業給付的基本計算方式是以縮減後薪資(w)減去一定數額(a)後，再以薪資減少前的每週給付額度 WBA 減去上述薪資與一定數額(a)之差，所得數額即為部分失業給付(B)，基本公式為： $WBA - (w - a) = B$ 。在這個公式中，a 是各州政府可以變化的數字，a 愈大，所得領取的給付金額 B 就愈高。例如密蘇里州規定的 a 是二十美元或五分之一的 WBA 取其大者。假設在密蘇里州一名勞工的 WBA 為一百二十美元。縮減後薪資若為五十美元，則該勞工可以領取九十四美元的一般部分工時給付。密蘇里州



的部份失業給付在各州中屬於比較少的一方，由於部份失業給付的計算方式差異甚大，另外再以給付最優渥的蒙大拿州做對照。蒙大拿州部分失業給付的計算公式為  $WBA - 1/2(w - 1/4WBA)$ ，當每週給付額度(WBA)為一百二十美元，縮減工資後薪資為每週五十美元時，勞工在蒙大拿州可獲得之部份失業給付為一百一十美元。由此可見各州部分失業給付水準之差異甚大。

(2) 勞工縮減之工作量越少，無法領取一般部分失業給付的可能性越高。

再以密蘇里州及蒙大拿州為例。假設勞工的每週給付額度(WBA)仍為一百二十美元，當勞工縮減後工資提高為一百五十美元時，該名勞工在密蘇里州將無法請領任何一般部分失業給付( $150 - 24 = 126 > 120$ )；但該名勞工在蒙大拿州仍可領取六十美元的一般部分失業給付。

(3) 勞工縮減工時數量只要不低於州規定之下限，不論縮減多少工時都可以請領短工補償給付。

以和上述(1)、(2)同樣的條件計算勞工的短工補償給付額。當勞工的每週給付額度(WBA)為一百二十美元時，代表該名勞工的每週正常薪資約為兩百三十美元。在(1)的例子中，勞工縮減後工資為五十美元，假設工資與工時成等比例縮減，則該名勞工的工時縮減比例約為百分之七十三點九。短工補償的計算方式各州相同，都是每週給付額度(WBA)乘以損失工時的比率，該名勞工的短工補償為一百二十美元(WBA)乘以百分之七十三點九(工時縮減比例)等於八十八美元<sup>3</sup>。在(2)的例子中勞工的工資縮減為一百五十美元，工時縮減比例約為百分之三十四點八，該名勞工可獲得四十一美元的短工補償給付。

為了便於比較在不同的工資、工時縮減比例下，不同州之間的一般部分失業給付與短工補償給付間之關係，製作下表六。由於各州一般部分失業給付的規定差異太大，導致短工補償給付和一般部分失業給付的給付水準高低不能簡單的判斷出優劣，必須依據 A.各州一般部分失業給付之計算方式，以及 B.勞工縮減工作量程度之不同，都會影響比較結果。從表六中

---

<sup>3</sup> 密蘇里州規定計算短工補償給付額時，不滿一美元部分無條件捨去。

可以看出，當勞工工時縮減幅度較大時(如下表列(1)之情形)，一般部分失業給付和短工補償給付的給付水準相近；但在勞工工時縮減幅度較小的場合(如下表列(2)之情形)，一般部分失業給付計算方式較嚴格的州(密蘇里州)，就很容易無法獲得給付，但是在給付寬鬆的州(如蒙大拿州)，其給付水準仍高於短工補償制度。結論是在一般部分失業給付水準較低的州，當勞工縮減工資幅度較小(也就是薪資仍維持在高水準)時，一般部分失業給付可能無法提供勞工所得的保障，因此在此一區塊中短工補償制度有存在之必要，以補充一般部分失業給付之不足。

目前實施短工補償的十八州均同時擁有這兩項制度。然而，對雇主而言，申請短工補償計畫不但會增加行政成本，由於給付水準較高，還會較部份失業給付提高更多的經驗費率，加上美國對於雇主縮短工時沒有任何的限制<sup>4</sup>，因此雇主有強烈的動機不申請短工補償計畫，而逕由勞工申請部分失業給付自力救濟。因此在美國，雇主申請短工補償計畫的誘因剩下「在經濟不景氣期間大規模調整人力分配」同時「減少勞工反彈」。雖然如此，從本次金融大海嘯期間短工補償計畫參加人數的成長來看<sup>5</sup>，這項誘因對雇主而言仍然相當具有吸引力。

表六 一般部分失業給付與短工補償給付之比較(以密蘇里州與蒙大拿州為例)

WBA 為 120 美元	密蘇里州的一般部分失業給付	蒙大拿州的一般部分失業給付	短工補償給付
(1)勞工工資縮減為 50 美元時	94 美元	110 美元	88 美元
(2)勞工工資縮減為 150 美元時	0 美元	60 美元	41 美元

※製表：本文作者。

表七 一般部分失業給付與短工補償制度綜合比較表

<sup>4</sup> 美國公正勞動基準法(FLSA:The Fair Labor Standard Act)僅規定每週勞動時間上限為 40 小時，對於超過的時間要求雇主多給付 50%的工資，並未規定雇主縮減勞工工時應取得勞方同意。

<sup>5</sup> 參見圖二 短工補償請領人數變化折線圖(2000/1-2010/10)，第 35 頁。

比較項目	一般部分失業給付	短工補償制度
目的功能	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 避免解僱勞工</li> <li>• 維持縮減工時勞工之所得</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 避免解僱勞工</li> <li>• 維持縮減工時勞工之所得</li> <li>• 協助雇主度過暫時性的經濟不景氣</li> </ul>
勞工資格	薪資須低於一定水準	勞工工時必須有所縮減
提出申請者	符合資格的勞工可提出申請	雇主自願參加短工補償計畫
工時規定	工時低於 32 小時	至少縮減工時 10%以上，上限各州不同
領取給付期間上限	和一般失業給付相同	26 週或 52 週

※製表：本文作者。

## 第二項 短工補償制度對失業信託基金的影響

反對者認為短工補償制度會導致失業信託基金的虧損。導致短工補償制度在創設之初，很多州因為擔心短工補償對州失業信託基金造成過大負擔，同時為了避免短工補償制度對一般失業補償增加額外的管理費用，幾乎都對實施短工補償制度之雇主徵收附加費用(surcharges)。但是當各州發現短工補償制度的參與率比預期低，且管理成本也不高時，便紛紛取消附加稅的規定，目前只剩下少數州仍有規定<sup>6</sup>。但仍可見短工補償對財務造成的影響是妨礙短工補償推廣或擴張的主因之一。因此有必要釐清短工補償對失業信託基金的影響。

美國失業保險的費用依照經驗費率徵收保費。雇主的失業保險費率是根據雇用之勞工領取失業保險的狀況而決定。失業保險費用徵收的理想狀態是，不論是短工補償或一般失業保險的經費都依經驗費率向雇主全額徵

<sup>6</sup> 包括亞利桑那州、佛羅里達州、密蘇里州、明尼蘇達州、加州及羅德島州。

收。但是往往因為某些情形的發生使現實狀況脫離理想。例如各州經驗費率計算的效率不同，有的州可能因為效率不佳而有入不敷出的情形。或者是在一家公司的失業稅率已經達到上限時繼續申請短工補償計畫，因而造成失業信託基金的損失。經驗費率制度是美國失業保險體系的獨特收費方式，早期有學者<sup>7</sup>將短工補償制度的研究重點放在經驗費率的設計上。認為收費方式應該是調節短工補償與解雇的關鍵。如果沒有經驗費率，有效率的工時縮減將不會實現。

一九九七年美國勞工部的評估報告首先就失業信託基金的保險金支出與保費收入狀況進行分析。報告中指出一九九二年短工補償制度對失業信託基金的負面影響被誇大了，因為短工補償的實施企業通常具有較嚴重的經濟問題，所以本來就較常利用失業保險，短工補償事實上沒有對失業信託基金造成這麼多的支出。

對於短工補償的支出對失業信託基金造成的減損，評估報告推測可以用經驗費率填補。評估報告調查了一九九一年到一九九三年間各州經驗費率變化的情形，發現佛羅里達州短工補償企業與非短工補償企業之間的經驗費率差距最大，有認為可能是因為佛羅里達州對短工補償雇主加收超上限稅率的關係。因此評估報告的結論是對短工補償企業徵收額外稅有助於維持失業信託基金的平衡。

### 第三項 影響各州管理成本的因素

實施短工補償制度潛在的管理成本是導致各州不願建立制度的主要原因之一，因此有必要了解究竟哪些因素會影響短工補償制度的管理成本。因為缺乏各州管理費用支出的詳細資料，所以美國勞工部的研究著重於對各州主管機關的訪談。另一個評估上的阻礙是，有一些雇主雖然提出計畫書並獲核可，但實際上並未使用制度，因此無法和一般失業保險的個案行政成本相比較。

就訪談結果而言，有十一州認為短工補償的行政成本較高，因為資格

---

<sup>7</sup> K. Burdett And R. Wright, "Unemployment Insurance and Short-Time Compensation: The Effects on Layoffs, Hours per Worker, and Wages," *Journal of Political Economy* 97(6), 1989, 1479-1496.



審核是用人力而非如一般失業給付是用電腦。但是有自動化短工補償申請機制的四州中的兩州認為短工補償的行政成本確實低於一般失業保險，因為：(1) 短工補償的申請人不須親自到失業保險辦公室；(2) 主管機關不必監督短工補償申請人有沒有出去求職。另外有兩個短工補償自動化的州則認為兩者成本相同。所以結論是自動化的設計可以大幅降低短工補償的成本。

#### 第四項 各州實施短工補償制度的整體觀點

勞工部調查各州對短工補償制度的一般觀點。訪談的主題包括：各州達到預設目標的程度、美國勞工部提供的附加指導的效用、是否推薦短工補償制度給其他尚未申請的州、是否繼續支持短工補償的運作。以下分述之。

##### 一、各州達到預設目標的程度

各州認為實施短工補償制度是為了達到下列目標：(1) 提供雇主在暫時性經濟不景氣期間的一項選擇，(2) 避免解僱勞工，(3) 保留受過訓練的勞工，(4) 維持勞工津貼，(5) 改善週內的整體經濟狀況。當詢問各州是否達成這些目標時，十州表示有達到預設目標，七州表示在某程度上有達到目標。達成目標的主要阻礙為：未能成功宣傳，雇主利用率太低。也有認為人力與經費等資源太少使他們無法宣傳與推廣。有五州未推廣短工補償，因為他們擔心制度使用量的增加可能使經費請領手續的管理費用超過可負擔的範圍。

##### 二、美國勞工部提供之協助的效用

受訪者被問及該州是否希望得到美國勞工部提供的指導或協助。各州對此提出數項建議，歸納如下：提供向雇主推廣短工補償的技術協助；搜集其他州實施短工補償制度時運用的好的策略，以供各州參考；提供額外經費給各州作為宣傳與管理費用。

##### 三、是否推薦其他州實施短工補償制度

普遍來說各州對短工補償制度的評價是正面的。有五州高度支持其他州使用短工補償制度。但有六州認為實施短工補償制度前應先確認有適當



的策略促進雇主申請。

#### 四、是否繼續支持短工補償制度的運作

十二州極度支持該州繼續施行短工補償制度，四州表示適度的支持該州繼續施行，只有一州指出該州的就業安全部門不會繼續支持短工補償制度，原因為短工補償制度並非完全的經驗費率，導致失業信託基金的支出無法有效獲得回覆，而且管理費用太高。

#### 第二節 雇主實施經驗

一九九七年評估報告描述並分析雇主對短工補償的使用狀況與觀點，並點出雇主在管理與使用方面有待改善的問題。為了進行這項研究，美國勞工部經由電話訪談取得加州、佛羅里達州、堪薩斯州、紐約州及華盛頓州共四百五十四名在一九九二年間有勞工加入短工補償制度之雇主關於制度使用情形的訪談資料。

##### 第一項 雇主如何得知短工補償制度

美國各州的短工補償雇主參與率<sup>8</sup>幾乎都不到百分之一，低參與率可能顯示制度相關資訊的缺乏。為了檢驗這個情形，勞工部調查了對象雇主最初得知短工補償制度的方法以及他們對於取得資訊有沒有遇到什麼障礙。

堪薩斯州、紐約州及華盛頓州有近半數的企業報告第一次得知短工補償制度是經由州主管機關所發的郵件通知，加州和佛羅里達州大約有百分之三十的雇主回覆是經由這個方式得知短工補償制度。五州合計經由州政府得知短工補償制度的企業約有百分之四十到百分之六十五，顯示州政府的宣傳是最重要的途徑。除此之外，加州的雇主回覆更大的媒介是經由業者間的口耳相傳(word-of-mouth)。在佛羅里達州及堪薩斯州，口耳相傳也是重要途徑之一。

雇主初次得知短工補償的方式似乎和企業的建立年限有關。在經營五年內的企業中只有百分之八是經由郵件得知短工補償，然而經營五年以上的企業經由郵件得知短工補償制度者則占了百分之三十到百分之五十。根

---

<sup>8</sup> 「雇主參與率」指申請短工補償計畫雇主占所有繳交失業保險費雇主之比例。

據資料顯示加州與堪薩斯州政府已經有約五年未寄發郵件給雇主宣傳短工補償，可能是造成這個差異的主要原因。雖然郵件宣傳有停滯的情形發生，但只有極少數的雇主認為在得知短工補償相關訊息時遇到障礙。這有可能顯示新成立的企業更仰賴口耳相傳的方式，州政府的宣傳越來越不必要。然而事實上有一些企業抱怨並未獲得任何來自州政府的資訊，顯示州政府的宣傳未及於一些有需要的雇主。

## 第二項 影響雇主決定是否實施短工補償計畫之因素

全美短工補償制度的參與雇主佔有申請資格雇主之比例一直以來都很低，且州與州之間的雇主參與率相差很大，因此有必要調查特殊的規定或程序是否會對雇主參與率造成不同的影響。這項調查是勞工部要求各州提供雇主參與率的統計資料，以一九九四年為基準比較分析作成。各州所能提供的唯一資料就是該年通過核可的短工補償計畫的數量，其中似乎有一些雇主雖然有提出計畫，但在該年中未讓任何勞工參加計劃。為了方便比較，各州雇主參與狀況將以參與短工補償的雇主占全體加入失業保險雇主的比例呈現，一九九四年的參與率從愛荷華州的百分之零到華盛頓州的百分之零點四。依參與率高低將各州分為三類：高參與率(高於百分之零點一)，中參與率(百分之零點零三到百分之零點零九之間)，及低參與率(百分之零點零三以下)，制作下表八，比較各州的制度內容與行政程序上有何異同，分析是否特定規範或管理方式會提高或降低雇主參與率，分析結果以下分別說明之。

### 一、宣傳的影響

雇主參與率之高低和該州如何宣傳與擴大短工補償制度有密切的關係。在有高參與率的五州中都同時有初次宣傳與後續宣傳兩種方式，初次宣傳包括寄發宣傳品給所有雇主告知制度的存在，後續宣傳是定期在該州的失業保險刊物中發布短工補償的相關文章。有些州會請地方機關幫忙宣傳，包括制作簡介與提供宣傳影片。在七個低參與率的州中，只有兩州表示他們曾寄發電子郵件給雇主告知短工補償制度的資訊，其中只有一州有持續進行宣傳。

## 二、州法是否排除季節性勞工

在美國勞工部的研究中發現排除季節性勞工和雇主使用率高低有所關連。高參與率的五州均未立法限制季節性勞工的參與。相反的在低參與率的七州中有六州排除季節性勞工的參與。這個發現可能表示未限制季節性勞工參與的州中，雇主常使季節性勞工參與短工補償制度。但是由於各州提供的資料不夠詳細，所以無法得知參與短工補償的勞工中有多少比例是季節性勞工。

## 三、制度實施期間長短

五個高參與率州中有四州的制度是建立於一九八六年之前，而低參與率的七州只有一州的制度是建立於一九八五年之前。一般認為口耳相傳是雇主得知短工補償制度的最佳管道，所以一州實施短工補償時間愈久愈可能有高比例的雇主參加。

## 四、州內的經濟狀況

經濟狀況的好壞和短工補償的申請率成反比。從各州的調查中得到非正式的證據顯示一州經濟狀況的改善將會使短工補償制度的雇主參與人數縮減。雇主參與人數的變化也在訪談項目中，受訪州中有十三州回答這個問題。其中九州表示在一九九零年代初期經歷雇主參與人數的縮減，其中數州認為縮減原因是來自經濟景氣的好轉。

## 五、特殊保費規定之影響

勞工部的評估報告比較了各州不同的保費徵收制度對短工補償制度的影響，但是結果並未發現任何直接的關連性。在五個高參與率州中，有兩州對雇主徵收額外的費用，例如亞利桑那州對個人失業保險基金帳戶透支的雇主課徵附加稅。堪薩斯州則禁止這類雇主參加短工補償制度。這些不利於雇主參加的規定似乎並未對參與率造成嚴重的阻礙，但如果是更極端的規定就會阻礙雇主實施意願，例如伊利諾州因為擔心參加短工補償制度會對失業信託基金產生負面影響，所以就規定所有的雇主都是全額償還雇主，這項規定使伊利諾州沒有任何一位雇主實施短工補償計畫，導致伊利諾州在一九八八年放棄實施短工補償制度。

## 六、其他調查結果

其他勞工部的分析結果認為，行政管理程序和雇主參與率的關聯不明確。由州政府統一宣傳或由各地受理失業保險業務機關負責宣傳的差別也不明確。自動化的定期給付申請程序也和雇主參與的程度無關。對雇主和勞工造成的手續上負擔也未影響參與率的高低，對照雇主普遍認為短工補償制度會造成管理費用的增加的現象，這個結論有點出乎意料。評估報告比較各州勞工在工業、服務業及農業的就業比例，發現沒有特別關連。比較各州縮減工時的上下限規定，發現對參與率並未造成差異。

表八 一九九四年美國短工補償制度雇主參與率分級表

州名	參與雇主人數	短工補償申請企業佔全部符合參加資格企業之比例	雇主參與度分級
Arizona	204	0.23%	高
Arkansas	3	0.02%	低
California	2,070	0.27%	高
Connecticut	42	0.05%	中
Florida	99	0.03%	中
Iowa	1	0.00%	低
Kansas	71	0.12%	高
Maryland	22	0.02%	低
Massachusetts	9	0.00%	低
Minnesota	18	0.02%	低
Missouri	64	0.05%	中
New York	445	0.10%	高
Oregon	14	0.02%	低
Rhode Island	27	0.08%	中
Texas	54	0.02%	低



Vermont	104	0.07%	中
Washington	652	0.40%	高

資料來源:州政府調查

備註: 1. 參與雇主是指提出計畫並經核可的雇主，但不代表該雇主有申請補償。

2. 各州依雇主參與率分為：高度參與(參與率至少 0.1%)，中度參與(參與率在 0.03 到 0.09%之間)，低度參與(參與率 0.02%或更低)。

3. Kansas、Massachusetts、Rhode Island 1994 年的數據無法取得，所示為 1995 年數據。

### 第三項 短工補償雇主調整勞動力的模式

當企業因為暫時性經濟不景氣而有調整勞動力需求時，可選擇的方式有四：(1) 暫時解僱勞工；(2) 縮減勞工工時(不論是否藉由短工補償計畫)；(3) 採用提早退休或自願離職的獎勵；(4) 維持勞動力。當員工訓練費用較高的時候，雇主可能傾向採用(2)或(4)的方式保留勞工，相反的訓練費用低的企業可能傾向採用使勞工離職的方式，如(1)或(3)。一九九七年評估報告對實施短工補償之企業的失業給付以及短工補償給付之請領狀況進行調查與比較，藉以分析短工補償雇主調整動力的習慣與特色，短工補償的重複利用率，是否針對特定勞工族群使用短工補償，最後並比較實施與未實施短工補償的企業，以評估短工補償制度避免解雇的效率。<sup>9</sup>

#### 一、重複使用短工補償制度

實施短工補償制度的各州中，只有華盛頓州<sup>10</sup>和愛荷華州有限制雇主連續申請計畫的次數，其他州均未限制。為了分析企業重複實施短工補償所造成之影響，勞工部以一九九一年、一九九二年、一九九三年的短工補

<sup>9</sup> 應注意的是，在分析短工補償制度避免解雇之效率時，評估報告分析的基礎資料是各企業勞工請領一般失業給付以及短工補償給付的數額，而非解僱與短工補償制度縮減工時的長短。直觀來看，企業選擇以解僱或利用短工補償縮減勞動力，是著眼於何者縮減較多工時，所以應以工時作為比較基準。但事實上雇主在選擇縮減勞動力的方式時，主要考量點在於何者可以縮減較多的工資成本，所以只用縮減工時的數量來作為分析短工補償和解僱利用模式的基礎是不適當的。應該以同時可以反映工時及工資變化的失業保險給付金額作為比較基準。另外在資料蒐集的技術面上，失業給付的給付在登記時有區分短工補償或全時失業給付，而工時的縮減則未分別紀錄，因此以給付請領情況作為分析基礎的準確度較高。基於上述兩點原因，一九九七年評估報告以失業給付的請領情形作為分析雇主勞工力調整模式的基礎資料。

<sup>10</sup> 但華盛頓州的限制規定是在一九九六年制定，在本調查做成時的一九九一年至一九九三年間尚未出現限制規定。



償申請資料作為基礎，評估有多少企業重複利用短工補償制度，並檢驗重複使用與非重複使用短工補償之雇主的不同處。為了便於觀察，報告將調查對象企業在一九九一年至一九九三年間短工補償計畫實施期間的總長度分為：短期間(一到四季(quarters))，中等期間(五到八季)與長期間(九到十二季)，並研究各州企業使用期間的分佈情形如下表九。觀察結果如下：

表九 一九九一年到一九九三年間企業申請短工補償期間分佈

短工補償徵收 保費期間	加州	佛羅里達州	堪薩斯州	紐約州	華盛頓州
1~4 季	42.7	63.4	52.2	19.5	48.4
5~8 季	45.0	31.4	32.2	35.8	39.2
9~12 季	12.3	5.2	15.6	44.7	12.4
抽樣企業總數	431	191	90	441	314

資料來源：各州行政紀錄

轉譯自：Evaluation Of Short-Time Compensation Programs—Final Report

(一) 各州企業在調查期間的三年內實施短工補償計畫期間之長度有很大差異

例如紐約州約有近半數的企業實施計畫合計在九到十二季，而佛羅里達州只有百分之五的企業在九到十二季，加州、堪薩斯州及華盛頓州則約為百分之十二到十六。

評估報告分析各州企業實施短工補償計畫長度有如此差異的理由可能有兩個：其一為法令或規範的差異。各州經由正式或非正式的規定對計畫的重複利用或季節性勞工的參與進行限制。其二是某些州的企業型態特別適合重複利用短工補償。例如特殊的生產技術、僱用關係或內部管理方式。

在法令規範的差異方面，以佛羅里達州為例。佛羅里達州是重複使用率最低的州，評估報告認為可能是因為該州對短工補償計畫實施雇主徵收超上限稅率所致。關於重複使用企業之特徵方面，除了佛羅里達州之外，各州重複使用率較高的企業平均為較大的企業，可能是因為 1.大企業的部門較多，可能輪番實施短工補償計畫，2.短工補償制度具有彈性，可隨時

依景氣波動修正計畫內容，因此較能配合大企業的生產政策，3.利用短工補償制度需要一定的管理成本，大企業較能負擔該成本。雖然大企業的重複使用率高於小企業，但仍有許多小企業使用短工補償制度在九到十二季之間。在企業類型的差異方面，短工補償計畫實施期間較長之行業類型為耐久產品製造業(durable manufacturing)，使用期間較短之企業則多為服務業(service industries)。

## (二) 重複利用短工補償制度的企業不一定請領較多的失業保險給付

比較重複使用短工補償制度期間較長的企業與期間較短之企業，對失業信託基金各會產生如何的影響。各州之調查結果差異甚大。在加州和華盛頓州，實施期間較長的企業，於三年內所領取的失業保險給付總額並未高出實施期間較短的企業。相反的在堪薩斯州與紐約州在一九九二年，對實施期間較長的企業收取的失業保險保費約是實施期間較短企業之兩倍。在加州及華盛頓州，使用期間長度中等(五到八季)的企業，在一九九二年有最高的失業保險稅率。

雖然佛羅里達州中長期實施短工補償計畫的企業相當少，但這些企業的總保費(total charge)卻大幅超越短期實施短工補償計畫之企業。這些企業因實施短工補償而被徵收的保費甚至超過一般失業給付，異於其他州的狀況。評估報告推測可能是因為佛羅里達州的經驗費率計算方式的效率較高<sup>11</sup>，所以即使雇主實施短工補償計畫期間很長，佛羅里達州政府也不會因為該企業已超達到失業保險經驗費率上限而無法徵收更多保費。

在堪薩斯州及紐約州，實施短工補償計畫期間較長的企業比較容易有較高的失業保險保費支出。兩者之間雖然有連動性，但不代表短工補償就是造成高保費的唯一因素。高保費可能來自於一般失業給付，所以只能說使用短工補償制度期間較長的企業可能處於較差的經濟環境或該企業的體質較差。

## 二、經常修改計畫內容

百分之二十三到百分之四十的受訪雇主表示短工補償計畫涵蓋勞工

---

<sup>11</sup> 佛羅里達州對短工補償雇主設有「超上限稅率」(super maximum tax rates)。

數在一年之中經常修改。縮減的工時比例約在百分之二十三到百分之二十九之間，但有約為三分之一到一半的企業指出縮減工時的比例在一九九二年間有修改。這項數據顯示雇主的確可以利用短工補償制度彈性調整人力資源，在短期變動上利用短工補償可能比解僱勞工更能符合雇主的需要，因為它同時提供彈性縮減工時和彈性調整受影響勞工人數兩項調整機制。

### 三、維持企業附加福利情形

雖然並非每個樣本州都規定必須維持企業附加福利，但幾乎所有的受訪雇主都表示並未在縮減工時期間而減少勞工的企業附加福利。在有禁止縮減福利的堪薩斯州、紐約州和華盛頓州約有百分之九十八以上的雇主表示有維持勞工的企業附加福利，即使在沒有禁止規定的加州及佛羅里達州也達到百分之九十二以上。

### 四、比較實施與未實施短工補償制度的企業

對短工補償制度關注的重點之一是減少解僱的功能。如果短工補償制度可以在某種程度上減少解僱的發生，就可以在相同程度上避免解僱所帶來的不良影響(如勞工的家計問題以及企業再僱用勞工的成本)。相反的，如果短工補償制度無法減少解僱的發生，上述利益也不存在。為了分析短工補償防止解僱的功能，評估報告比較使用與未使用短工補償制度企業的解僱情形。

評估報告選擇業務類型、企業大小相近的短工補償和非短工補償企業加以比較，分析結果是短工補償企業在短工補償及失業給付的總領取金額大幅超過未使用短工補償企業。如果將這個差異歸因於短工補償的使用，無異於認為短工補償會造成解僱的增加。然而這也可能是肇因於一些不可測量的因素，例如企業的長期財務狀況，經濟問題的型態，縮減勞動力的習慣策略等等。

除了失業保險請領額度的比較之外，評估報告還比較了兩者之間發生大量解僱(mass layoffs)的頻率。評估報告假設短工補償可以減少大量解僱發生的頻率。特別關注大量解僱是因為它的影響力很大，同時藉由檢驗大量解僱來判斷短工補償企業的經濟狀況是否比非短工補償企業差。如果短

工補償企業比對照企業更常進行大量解僱，就說明短工補償企業的體質和非短工補償企業有基本上的差異。統計的結果是短工補償企業的大量解僱頻率確實比較高。評估報告認為即使是外觀相近的短工補償與非短工補償企業，在無法測知的企業體質部分仍有所不同，實施短工補償計畫的企業顯現出對縮減勞動力更大的需求。

## 五、實施短工補償計畫企業之特徵

評估報告利用加州、佛羅里達州、華盛頓州、堪薩斯州、紐約州等五州的行政管理資料，並調查短工補償雇主與非短工補償雇主調整勞動力的方式，整理出實施短工補償計畫企業的特徵如下：

1. 短工補償實施企業相當依賴失業保險縮減勞動力。請領短工補償的勞工通常有高度的失業給付請領率，不論是全時失業給付或是短工補償。這表示短工補償利用企業同時也相當依賴一般失業保險。這也符合勞工部的評估：實施短工補償計畫的企業只是將短工補償當作勞動力縮減策略的一部分。
2. 相當大比例的短工補償企業重複性地使用短工補償制度。評估報告統計一九九一年至一九九三年間五州企業實施短工補償計畫期間長度，指出一九九二年實施短工補償計畫的企業有相當比例在其他年份也實施計畫，也就是說有重複使用之情形。各州之間重複利用短工補償制度的模式各不相同，例如在加州只有百分之五的企業於三年間利用短工補償制度在九到十二季之間，但紐約州則高達百分之四十五。較常重複利用短工補償制度的企業並不代表其總失業給付必然高於未重複利用制度之企業。
3. 實施短工補償計畫的企業顯現出對縮減人力更大的需求。在一些州，短工補償企業透過失業保險制度縮減的勞動力是非短工補償企業的兩倍。因為這個差距大到無法單純歸因於短工補償計畫的實施，因此推論短工補償企業可能遭遇較嚴重的經濟衰退或有其他難以觀察的因素驅使短工補償企業必須大量利用失業保險制度縮減勞動力。



#### 第四項 實施短工補償計畫對雇主經營成本的影響

實施短工補償計畫對雇主的成本產生下列影響：

##### 一、支付給勞工的平均時薪將會縮減

因為雇主如果以解僱方式縮減勞動力，首先解僱的通常是企業內年資、技術較的低薪勞工。但是短工補償制度要求雇主將縮減工時的不利益平均分攤給單位內的多數勞工，所以比較有可能縮減較高工資勞工的工時。

##### 二、每單位工時的企業附加福利支出增加

企業附加福利通常是依照勞工薪資水準給付。短工補償計畫縮減勞工工時，但要求雇主維持企業附加福利，導致雇主每單位工時的企業附加福利增加。特別是在該州要求雇主維持全額企業附加福利的情形(相對於此，有的州僅要求雇主依縮減工時比例維持企業附加福利)，企業附加福利成本更高。

##### 三、減少景氣回復後的支出

短工補償制度可以節省景氣回復後重新訓練勞工與單位重整(turnover)的成本。有認為<sup>12</sup>每小時工資成本的縮減以及勞工訓練與單位重整成本的縮減合計起來應該會超過企業附加福利增加的成本。在德國，對員工的訓練成本是由企業、政府、工會分擔。德國企業基本上比美國企業付出更多成本在勞工身上，所以也有更大的動機在不景氣時留住勞工。另有學者<sup>13</sup>認為短工補償制度有助於穩定雇用及建立歐洲工業的組織架構，並激勵勞工獲得複數的技能。在歐洲經濟不景氣時，有時是藉由鼓勵勞工提早退休來增加工作。如果新成員有足夠能力的話就可以填補這些空缺。在歐洲學徒制相較於美國扮演提升職業技能更重要的角色，也有助於降低失業率。此外一些關於薪資給付、預告制度以及解僱管制的要求也使歐洲擁有更佳的工作安全。所以在經濟不景氣期間歐洲企業比較傾向實施短工補償而非以

---

<sup>12</sup> 參閱 W. Vroman and V. Brusentsev (2009), "Short-Time Compensation- as a Policy to Stabilize Employment," p.4.

<sup>13</sup> 參閱 M. Huberman and R. Lacroix (1996), "Worksharing in Historical Perspective: Implications for Current Policy." Paper presented at the Changes in Working Time in Canada and the United States conference, Ottawa, Canada.



解雇方式來減少人事成本。

#### 四、失業保險稅率增加的成本

當失業保險稅率尚未達到上限時，勞工請領失業保險系統中的任何一項給付都會造成失業保險稅率的增加。當雇主的失業保險稅率已達給付上限時，就只有針對短工補償制度徵收附加費用(surcharge)的州<sup>14</sup>會造成雇主額外的稅率負擔。雖然雇主普遍認為失業保險稅率增加是實施短工補償制度最高的成本來源，但是勞工部評估報告的調查發現短工補償企業與非短工補償企業的稅率差距實際上很小。

#### 五、行政管理成本

實施短工補償計畫會對雇主造成一些行政成本的負擔，甚至阻礙雇主申請計畫的意願。因為短工補償計畫是對企業內或單位內的所有勞工實施，而非只針對少數勞工實施，使得雇主要準備的申請資料增加。此外短工補償制度還對雇主造成一些一般失業保險所沒有的行政成本，例如申請時需要取得工會同意，如果沒有工會則須取得個別勞工同意或於企業內公布計畫內容等其他替代方式。計畫實施後勞工的給付也由雇主統一提出申請。因此短工補償計畫的行政成本高於一般失業給付。根據評估報告統計，行政管理費用應該是雇主實施短工補償制度最大的成本支出。

#### 第五項 雇主對短工補償制度的整體觀點

因為雇主對短工補償的使用經驗會影響雇主未來繼續申請的動力，除了調查企業使用短工補償制度的客觀數據之外，瞭解雇主的主觀想法也相當重要。所以美國勞工部也對雇主一九九二年的短工補償使用經驗進行訪談。短工補償使用經驗的問題，通常和前述的短工補償之優缺點有關。為了瞭解實施短工補償計畫的雇主對短工補償制度的看法，勞工部在訪問項目中列出幾項短工補償制度可能具備之優缺點，請雇主選擇其中認為重要者。

在優點的部分，勞工部列舉項目包括：提供雇主僱用的彈性、保留有

---

<sup>14</sup> 如亞利桑那州對短工補償雇主課徵的附加稅，以及佛羅里達州和密蘇里州的超上限稅率制度。

價值的勞工、避免營運或生產線瓦解、減少僱用勞工的支出、維持勞工的企業附加福利、僱用更多勞工、維持員工士氣、給勞工更多自由的時間。其中以「保留有價值的勞工」被最多雇主認為是重要項目，勾選「給勞工更多自由的時間」的雇主最少。另外有一些雇主認為重要但不在選項上的優點，例如平衡勞工之間的工作量、使勞工認識自己的權利等。

使用短工補償制度的其中一個理由是避免解僱勞工。很多企業在訪問中表示如果沒有短工補償的話他們將會解僱更多勞工。這並不是說在這些企業中沒有任何解僱發生，事實上短工補償企業的失業保險請領金額遠超過非短時短工補償企業，甚至在短工補償計畫實施期間也是如此。這是由於申請短工補償的企業通常相對的遭遇嚴重的經濟問題，所以面臨較大的解僱需求，短工補償可以抵銷掉部分的解僱需求，但非完全防止解僱的發生。

缺點部分勞工部提供的項目包括：更高的失業保險費率、更高的企業附加福利支出、制度缺乏彈性、給付期間太短、管理費用負擔、工會反對、勞工反對、須重新調整人事、造成生產的無效率等。相較於優點部分，雇主對認為重要的缺點的勾選率較低。勾選人數最多項目是「保險費率的增加」。在經驗費率制度下，任何一州雇主只要使用到失業保險系統，包括短工補償制度，基本上就會提高失業保險費率，藉此避免失業信託基金的償付能力受到威脅。因此雇主可能因為利用短工補償制度而提高失業保險稅。由於短工補償得申請的週數較長，而且加入短工補償的勞工中高薪者比較多，故短工補償的平均每小時保費支出也可能高於一般失業保險。此一缺點的勾選率在州際間有顯著差異。如加州、堪薩斯州及華盛頓州勾選率不到百分之三十，但在佛羅里達州及紐約州則有近一半的雇主認為這是一項重要的缺點。這個結果應和各州經驗費率計算方式的嚴格程度有關。例如費率特別高的佛羅里達州及紐約州有較多雇主回答失業保險費大幅增加，尤其是紐約州認為失業保險費的增加是一項極大的不利益。佛羅里達州對短工補償雇主有超上限稅率之規定，可能使短工補償參與之雇主被課與超過一般失業保險規定上限之稅率。此外，因為佛羅里達州的參加企業平均規模較小，獲利也少，使他們對保險費率增加有較深的感受。然而，紐約州的保險費率計算方式和加州、華盛頓州、堪薩斯州並無不同。紐約

州雇主的失業保險經驗費率在一九九零年代初期確實有所增加，雖然和短工補償

認為增加企業附加福利支出是重要缺點者比認為失業保險費率增加是重要缺點者少了許多，代表相較之下雇主比較不在意企業附加福利的支出。調查報告中推測這可能是因為失業稅率的增加會持續數年，而企業附加福利的增加只會延續到短工補償制度結束為止。

企業要求勞工參加短工補償可能使勞工擔心企業的營運狀況以及未來潛在的解僱危機，而提前離職，因此短工補償制度可能造成人員流動。有將近百分之二十的雇主認為高度的人員流動是短工補償制度的潛在缺點，然而調查結果發現有百分之九十以上受訪雇主的經驗是短工補償制度可以減少人員流動並因而增加產能與獲利。

#### 第六項 摩托羅拉公司的實施經驗<sup>15</sup>

摩托羅拉於一九八二年到一九八三年在其位於亞歷桑那州的半導體製造廠實施短工補償計畫，參與的勞工總數逾九千人。經過對其中六個代表性部門實施短工補償制度的支出與獲得之給付的調查，結論是使用短工補償制度相較於解僱勞工可以節省相當程度的成本。除了可量化的利益之外，摩托羅拉公司指出不可量化的利益也相當可觀。例如因為未解僱勞工而提升士氣；避免突如其來的「顛簸」破壞現有的生產線；與企業可以因應景氣回升快速回復營運所帶來的利益；並且可以保留受過訓練的勞工。

#### 第三節 對勞工之影響

短工補償制度以各種方式正面的或負面的影響勞工。例如職務內容的變動，勞資關係的改變，以及團體協約內容的更改。同時也會改變勞工的生活，包括影響勞工的生理及心理狀況等難以測量的項目。由於一九九七年評估報告並未對勞工進行訪談，故參考加州一九八零年代初期的勞工訪談資料及加拿大的兩份評估報告，分析短工補償制度對勞工在經濟及非經濟方面的影響。

---

<sup>15</sup> 參閱 S. Walsh, et al., "Evaluation of short-time compensation programs final report" (Submitted to: U.S. Department of Labor) (1997), 3-13~3-14.

## 第一項 經濟方面的影響

關於短工補償制度一個很重要的問題就是其如何影響勞工薪資。在加州的研究中指出，適用短工補償計畫的勞工平均約有百分之二十點八的工作縮減，附加福利則幾乎沒變。經過失業保險補償後的薪資可維持在原薪資的百分之九十二左右，薪資越高的勞工所得替代率越低。相較於解僱所造成的薪資差(百分之百維持或百分之百喪失薪資)，短工補償對勞工造成的薪資變動幅度較小。加拿大工作分享(work sharing)的平均工時縮減為百分之三十四高於加州，但是加拿大員工的工資維持率為百分之九十三點五。由於有些勞工退休金的計算是以勞工工作期間的薪資為基準，因此參與短工補償計畫會降低勞工的退休金水準。對於以最後幾年薪資為計算基準的年金制度也會產生負面影響。在勞工的財務考量上短工補償比解僱有利，但是由於短工補償是將解僱風險分攤給更多勞工，所以受影響家庭會增加。

## 第二項 非經濟方面的影響

短工補償對勞工經濟外影響的重要性不亞於經濟性影響。相關的討論例如：藉由短工補償使勞工維持在工作崗位，可以使勞工避免技術衰退以及其他對勞工身心的不良影響。勞工在加州早期的訪談中表示增加勞工的自由時間也是短工補償制度一項很重要的優點。平均而言採用短工補償企業的士氣較解僱勞工的企業高。且多數人相信短工補償是比較公平的。此外，有利用短工補償制度經驗的勞工、工會代表與雇主認為企業內實施短工補償計畫有助於促進勞資關係。

## 第三項 短工補償制度對特定類型勞工之影響

短工補償制度在理論上有一項優點是可以保障特定「最晚被雇用，最早被解僱」的弱勢勞工(如礦工、女工)的就業安全。為了驗證此一功能，評估報告將勞工依性別、年齡及職業作區分，比較他們在一九九二年領取短工補償及一般失業保險的情形。

### 一、性別比較

評估報告比較短工補償和一般失業給付的性別比例，發現短工補償給



付的女性比例略高於一般失業給付。推測可能是因為女性所屬工作的生產方式較適於以短工補償制度調整勞動力，也可能因為女性對於彈性工時的需求比男性大。但應注意的是除了紐約州，其他四州的比例差距並不顯著。

## 二、職業別比較

礦工屬於平均僱用期間較短的職業，所以一般認為短工補償制度的實施可能有助於維持礦工的就業安全。但統計結果指出短工補償在礦工與非礦工之間的請領比率並無顯著差異。

評估報告分析短工補償請領者與一般失業給付請領者的特徵，結果並未發現兩者有顯著差異。因此認為短工補償制度並未如同制定之初所預期的，具有特別保護礦工或女工的功能。

### 第四節 短工補償制度避免解僱之效率分析

短工補償制度最主要目的是要避免雇主解僱勞工。雇主藉由短工補償縮減單位內一小時的工作時間，可以避免多少時間的解僱，這個比率稱為「失業交換率」(layoff conversion rate)。失業交換率若為一點零，代表短工補償制度每減少一小時的工時就能避免一小時的解僱。如果比率高於一點零代表使用短工補償所減少的工時少於解僱所造成的工時損失。失業交換率是用來評估短工補償制度效率的基礎，但是有計算上的困難。如果以參加與未參加短工補償制度的兩相同規模企業在一段期間內勞工請領的失業給付總額加以比較，可能會因為企業間經濟體質不同而失去準確度。有的研究者則是以訪談方式比較，訪問使用短工補償雇主如果未實施短工補償計畫將會解僱多少勞工，但此一測量方法過於依賴雇主的主觀意見，而降低信度。

美國 Mathematica Policy Research (MPR)於一九八六年為美國勞工部做了一份關於短工補償制度之避免解僱能力的研究報告。研究方式是比較經濟體質相近的短工補償與非短工補償企業。研究結果在奧瑞岡州短工補償所縮減的工時和解僱幾乎相同，但在加州實施短工補償計畫企業縮減的工時反而比較高。MPR 的推測為短工補償對某些企業而言並非避免解僱勞工之工具，而是額外減少勞動成本之工具。因此造成短工補償企業縮減勞



工工時超過未參加短工補償企業之情形。對這份評估報告的批評者<sup>16</sup>認為：1.當短工補償企業面臨勞動力需求的縮減時，非短工補償企業不一定面臨同樣困境。2. 因為實施短工補償計畫的雇主在短工補償計畫書中都被要求記載是為了避免解僱勞工而申請，所以雇主非為避免解僱勞工而申請短工補償的說法並無根據，應被視為是推測。

#### 第五節 小結

關於美國勞工部一九九七年公布之短工補償制度評估報告，本文提出幾點結論如下：

1. 因為缺乏各類利害關係人的支持，所以各州對短工補償的採用相當緩慢，並有各種拖延的理由。一州採用短工補償制度的主要原因是來自於利害關係人的支持，包括雇用安定主管機關、立法者、雇主、勞工團體或州長。反對實施短工補償制度之理由主要為制度的管理成本過高、對失業信託基金之不良影響以及認為短工補償制度不適合該州的經濟環境。
2. 一些州透過程序自動化及合理化的設計，保證減少短工補償的給付以及管理成本負擔。
3. 實施短工補償計畫的雇主並不多，但原因未明。美國短工補償制度並未成功吸引雇主實施。資訊的缺乏可能是一部分的原因。一些文獻指出加強宣傳可能可以促進短工補償制度的施行，但這類意見尚未經過系統性的測驗。
4. 大多數使用短工補償制度的雇主通常對效果感到滿意，並且表示如有需要願意再度申請。對雇主而言短工補償制度最具吸引力的優點是可以保留有價值的勞工。雇主最常見的抱怨是短工補償制度提高其失業保險費率。
5. 有高比例的企業會重複使用短工補償制度。雖然短工補償制度通常用

---

<sup>16</sup> M. Morand, "Unemployment Insurance and Short-Time Compensation," Edited by W. Lee Hansen and James F. Byers. *Unemployment Insurance: The Second Half-Century*. (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1990).

以在暫時性的經濟不景氣期間用以避免解僱，但許多企業重複地申請短工補償計畫。在調查的數據中，甚至有企業在三年內的每一季都有實施短工補償計畫的紀錄。

6. 在實施短工補償計畫的企業中，解僱仍是主要減少勞動力的策略。儘管已經實施短工補償計畫，這些企業往往仍持續解雇勞工，且相較於未實施短工補償計畫的企業有較高的失業保險稅率。推測可能是因為短工補償實施企業通常正面臨嚴苛的經濟衰退期，所以有大量的縮減勞動力需求。
7. 相較於一般失業給付，短工補償制度對少數族群礦工、女性及年輕人的補償比例並未特別高。
8. 在過去的經驗中，短工補償制度並未對失業信託基金的償付能力造成威脅。短工補償制度和一般失業給付同樣依經驗費率收費，有的州更制定高於一般經驗費率上限的稅率。目前短工補償制度尚未對失業信託基金造成顯著的負面影響，但是如果短工補償給付請領人數過高仍有可能造成失業信託基金的虧損。
9. 在工作分享制度下可以創造勞工、雇主、政府三贏的結果：對雇主而言優點為獲得調整工時的彈性，保留技術工人並節省再訓練費用，且可以提升士氣。同時因為雇主保留人力資源，可以因應景氣回升隨時擴大生產規模。對勞工而言優點是可以加強工作安全，獲得比被解僱更好的薪資，並且避免技能久疏。短工補償制度可以幫助政府維持就業率，減少和失業相關的支出，並減少社會排除所帶來的問題。當然也會增加政府某些支出，但和其所帶來的利益相比，影響應是正面的<sup>17</sup>。工作分享制度還有一個很大的優點是公平性，可以將失業所帶來的經濟與社會成本更平均的分配給單位內多數勞工，而不是由少數勞工承擔<sup>18</sup>。
10. 對雇主而言短工補償制度的缺點為短工補償制度的一些限制可能會減

---

<sup>17</sup> 參閱 Jon C. Messenger,(2009) “Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis.”

<sup>18</sup> 參閱 M. Nemirow(1984), “Work-sharing approaches: past and present,“ p.34.

少人力資源運用的彈性，短期內因為要重新分配人力資源所以會增加成本。對勞工而言薪資縮減是主要的缺點。



## 第五章 美國短工補償制度對台灣之啟示

### 第一節 台灣之短工補償法制

#### 第一項 充電加值計畫

受到金融海嘯影響，國內經濟景氣自民國九十七年下半年起急速惡化，不僅出口大幅衰退，內需產業也間接受到波及。為因應這波經濟不景氣，企業除了減薪裁員之外，也紛紛透過放「無薪假」方式來減輕企業人事成本度過難關。有鑑於未來景氣復甦之後可能面臨產業結構調整問題，以及來自新興國家更加嚴峻的競爭壓力，勞委會遂於九十八年二月推出「充電加值計畫」，全額補助縮短工時之企業及組織團體辦理訓練所需之訓練費用，希望藉此鼓勵有實施無薪休假的企業，利用縮短的工作時數辦理員工教育訓練，以提升員工職能，強化企業競爭力。此外，為了減緩無薪休假對員工經濟生活的衝擊，並且提高其參訓意願，充電加值計畫一方面要求企業在計畫實施期間不得裁員，另一方面針對符合資格之參訓學員給予一萬元以下的訓練津貼。<sup>1</sup>

充電加值計畫允許雇主縮減勞工工時以避免勞工被解雇，並對勞工縮減之工資予以補償，乃我國第一個具備短工補償外觀的制度。其特色為強制與職業訓練相結合，可以說是以職業訓練為主，同時達到避免解雇效果的短工補償制度。其性質和義大利短工補償制度相近<sup>2</sup>，和美國制度相差甚遠。

---

<sup>1</sup> 充電加值計畫相關研究參閱辛炳隆，充電加值計畫執行效益評估計畫報告，行政院勞工委員會職業訓練局委託辦理，2010年3月。

<sup>2</sup> 義大利的短工補償制度依適用情狀之不同區分為三種制度：1.以發生雇主無法控制的經濟困難或季節天氣災害為要件之「一般薪資保證基金」(Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, CIGO)；2.因景氣衰退而進行改組、變更營業為要件之「特別薪資保證基金」(Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, CIGS)；3.大型企業因景氣衰退而進行改組、變更營業為要件之「團結契約」(contratti di solidarietà, CS)。依據上述規定雇主在與工會協商後得縮減勞工工時，並由各基金補償勞工短少之薪資。但不論是 CIGO/CIGS/CS 都要求勞工參加政府出資的職業訓練，否則將中止給付。

## 一、計畫內容

### 1. 適用對象與資格

充電增值計畫的適用對象為「依法為就業保險之民營投保單位，並領有設立登記證明文件之事業機構或組織團體，且基於勞資協議之共識，雙方約定縮短工作時間達每月十六小時以上，並實施員工在職訓練，且於辦訓期間維持僱用參訓人員及一定員工僱用規模者」，而且申請單位須承諾於辦理期間持續僱用參訓勞工，且須維持全體員工僱用規模達百分之九十九以上，以促進穩定僱用。

上述所稱之「一定員工僱用規模」，是以申請單位申請訓練計畫當月及核銷訓練費用時所取得最近一期之勞工保險局繳款單及明細表投保人數為計算基準，須維持僱用規模達百分之九十九以上。但申請單位員工於訓練期間依法退休或因定期契約屆滿等不可歸責於申請單位事由而離職者，自始不計入員工僱用規模。

### 2. 補助訓練經費與補助目標

辦訓期間之計算自職訓中心核定訓練計畫之開訓日起算，最長六個月，且至遲須於九十八年十月三十一日前結訓。申請單位規劃訓練經費編列項目：1.講師鐘點費。2.外聘講師交通費。3.教材及文具用品費。4.工作人員費等。中小型申請單位之補助金額最高以九十五萬元為上限；大型申請單位之補助金額最高以一百九十萬元為上限。補助比率則為全額補助訓練費。依此，本計畫投入十四億九千萬之經費，最多可協助一千家企業，訓練5萬名在職勞工。

### 3. 計畫補助訓練課程範圍

充電增值計畫補助之訓練課程範圍一共包涵五類：1.研發及創新能力之訓練課程。2.資訊運用及技術提升能力之訓練課程。3.提升作業系統及生產專業技能、證照認證之訓練課程。4.經營管理、專業語文與工作安全之課程。5.勞委會職訓局所定政策性訓練課程。但以上課程屬數位學習課程、學分班、派赴國外參加之訓練或講習，或經職訓局、職訓中心審核認定課程內容與員工所需技能無涉者，則不在補助範圍之內。此外，申請單



位所規劃的訓練課程，須納入第五款之政策性訓練課程，其佔訓練計畫課程總時數之比率應達十分之一以上，最高以五分之一為限。

#### 4. 訓練時間與人數限制

計畫規定申請單位實施訓練課程，應以勞資雙方原約定正常工作時間之工作日辦理，並應於訓練當日上午八時至晚上八時之間實施。課程規劃的方向應以員工現職或業務輪調所需之訓練為主，提供每人每月訓練時數不得低於十六小時，且每次授課時數應達兩小時以上，每日上課時數至多以八小時為限。申請單位所提訓練計畫並須以內部訓練之方式規劃，即單一訓練課程之參訓人員均須為申請單位之員工。申請單位預定參訓員工人數八人以下者，得聯合其他符合本計畫以五家為上限，且每一課程規劃之訓練人數為八人以上。

#### 5. 參訓資格

有關參訓對象的資格條件限制，參訓者須為受僱於申請單位並簽署勞資協議，且符合下列資格之一者：1.年滿十六歲至六十五歲之本國籍員工。2.取得合法工作權之大陸地區配偶。3.與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚且獲准居留之外籍配偶。參訓人員得申請訓練津貼，但每人每月實際參訓時數不得低於十六小時，且參訓者不得為申請單位依據「多元就業開發方案」、「雇主僱用失業勞工獎助辦法」、「就業促進津貼實施辦法」及「立即上工計畫」所進用，並於參訓期間仍領有相關補助之人員。

#### 6. 訓練津貼補助標準

經職訓中心核定之訓練計畫，訓練津貼之補助標準依參訓人員於辦訓期間之實際參訓時數計算，每人每小時補助一百元，每人每月最高以補助參訓一百小時為限，且其數額與參訓人員參訓期間之月投保薪資合計不得超過中華民國九十七年最高六個月勞工保險平均月投保薪資。此九十七年投保勞工保險之年資，以於現職單位投保期間計算，未滿六個月者，以於現職單位實際投保期間平均月投保薪資計算。參訓人員為九十八年始進用者，以於現職單位投保期間計算其勞工保險平均月投保薪資。參訓人員參訓期間之勞工保險月投保薪資與實際薪資暫有差異時，得經申請單位舉證後，以實際薪資為準。

## 二、實施成效

行政院勞工委員會職業訓練局委託台灣大學辦理之「充電增值計畫執行效益評估計畫」結案報告，針對參與計畫的企業及員工進行問卷調查，並對企業以及職訓中心作深度訪談。結果指出相較於過去政府對企業訓練之補助，本計畫的受益對象平均分布於高獲利及低獲利企業，比較符合社會正義的原則。然而大部份放無薪假的企業並未申請本計畫，而且實施規模不如預期。摘錄評估報告之意見如下<sup>3</sup>：

### (一) 計畫實施期程未能契合企業需要

金融海嘯對國內企業的衝擊始自民國九十七年七月，最嚴重的時期大約在當年第四季與去年第一季，而本計畫則從去年二月才開始推動，對多數企業已不具時效性。

### (二) 景氣復甦速度超過預期

由於部分產業景氣復甦速度超過預期，許多企業因此提前結束無薪假，或縮減無薪假的天數與人數，而這些都會降低其對參與本計畫的需求。

### (三) 鼓勵企業參加本計畫的誘因不足

本計畫所提供的補助有職業訓練補助與訓練津貼。前者雖然補助比例高達百分之百，但企業必須將所獲補助用於辦訓，而後者的補貼對象是參訓勞工。因此，參與本計畫對於降低企業僱用成本毫無益處，而這也是許多企業無意參加本計畫的主要原因之一。

### (四) 維持僱用比例過高

本計畫要求參與企業必須承諾百分之九十九維持僱用其用意雖在落實僱用安定，但多數企業擔心不景氣情況可能會持續惡化，未來還是必須解僱員工，不願意因參加此計畫而失去人力調整的彈性。

### (五) 辦訓人數限制不利小型企業參加

此次放無薪假的企業中有許多是小型企業，其員工人數比較少，而且

---

<sup>3</sup> 參閱辛炳隆，充電增值計畫執行效益評估計畫報告，行政院勞工委員會職業訓練局委託辦理，2010年3月，第174頁以下。

多數企業是採分批放假模式，故很難將多數員工集中在同一時間訓練。然而，依規定每班參訓人數不得低於八人，這對員工人數少的企業形成明顯的參與障礙。雖然不同企業可以聯合辦訓，但多數企業考量到公司商業機密外洩問題、補助拆帳等問題，故聯合辦訓的意願很低。

## (六) 擔心影響公司商譽

由於國內易將放無薪假視為公司經營不善的訊號，故許多企業不申請參加本計畫是想儘量掩藏放無薪假的事實，以免影響公司的運作與客戶的信任。此外，有些企業也擔心一旦申請參加本計畫，就必須提供勞保投保資料與相關稅捐資料，甚至會引起主管機關對於其是否遵守勞基法相關規定之關注，而這些都會帶給企業困擾。

### 第二項 就業保險促進就業實施辦法

為實施就業保險法第十二條第三項第三款所揭之僱用促進措施，行政院勞工委員會於二零一零年五月三日公布實施「就業保險促進就業實施辦法」。其中第二章之「僱用安定措施」規定，在經濟不景氣期間為了避免解僱允許雇主縮減勞工工時，而公立就業服務機關將補貼勞工減損的工資。運用了短工補償的概念，為我國現行之短工補償制度，本文將以本辦法做為與美國短工補償法制比較之對象。以下先介紹僱用安定制度的制定過程及內容。

#### 一、辦法制定背景與過程

##### (一) 制定背景

##### 1. 金融海嘯引發之無薪休假問題嚴重<sup>4</sup>

勞委會為了解事業單位採行「無薪休假」情形，以推展相關就業安定措施，特於二零零八年十二月十九日至二十五日針對員工規模兩百人以上之兩千九百五十三家事業單位，以電話調查方式辦理「事業單位採行無薪休假措施調查」，俾了解各行業大規模事業單位為因應景氣衰退，於十二月

---

<sup>4</sup> 資料來源：行政院勞工委員會網站

[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts=496440f1:1b36&theme=/theme/pda](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=496440f1:1b36&theme=/theme/pda) (最後瀏覽日期：2011/5/3)

間所採取的相關措施（包括縮短工時、無薪休假、行政假及減薪等）。茲摘錄重要統計結果如下：

(1) 二零零八年十二月間有採行「縮短工時」、「無薪休假」、「行政假」或「減薪」等措施以因應景氣衰退之事業單位占百分之二十三，其中實施「無薪休假」者占百分之十七點八，各行業中以製造業百分之三十點九最高、批發及零售業百分之八點九次之。

(2) 因「無薪休假」而受影響人數約有二十點二萬人，占規模兩百人以上事業單位所僱用勞工之百分之八點九，其中七點六萬人為行政/研發等間接人員、十二點六萬人為生產線上之直接人員。就行業別觀察，製造業勞工受影響人數最多（約有十八點五萬人）、比率最高（百分之十六點四）；另批發零售業亦有一點三萬人實施無薪假，主要為大科技銷售事業單位之生產部門勞工。就規模別觀察，放無薪假的勞工多受僱於五百人以上大規模事業單位（有十四點四萬人、占百分之七十一點四），平均每家事業單位有八百三十名勞工在放無薪假。

(3) 就二零零八年十二月間有放無薪假者來看，整體平均無薪假天數為四天。其中，製造業事業單位之無薪假多為三天以下以及四天，但專業、科學及技術服務業事業單位則有百分之二十九點二的無薪休假天數達六到九天。若從員工規模加以比較，則規模愈大者較集中分布在無薪休假天數三天以下，而規模較小者，則無薪休假天數較有可能達到六到九天。由此大抵可推測，當事業單位規模愈大，雖然受無薪假波及員工人數較多，但也因此稀釋了縮短工時的影響，使得平均實施無薪休假的天數相對較少。

(4) 製造業中，以皮革毛皮及其製品製造業（百分之六十四點三）、電子零組件製造業（百分之五十六點九）採行比率較高，受影響人數以電子零組件製造業最多（約十一點一萬人）。

## 2. 就業保險法第十二條修正通過

行政院於二零零八年九月十八日函送「就業保險法部分條文修正草案」至立法院。修正草案總說明指出，近年來因社會經濟情勢變更，各界對就業保險法迭有提出提高給付標準、延長給付期限、妥善管理運用基金



累存及配合性別工作平等法發放育嬰留職停薪津貼等修法建議，為加強照顧失業勞工及促進就業，提出就業保險法部分修正案。就業保險法於二零零九年四月二十二日按行政院版修正草案修正通過。其中第十二條為關於就業促進措施之規定，修正後勞委會得辦理的就業促進項目於第十二條第三項增訂「被保險人之僱用安定措施」，成為「僱用安定措施」的法源依據。修正內容及理由如下表十。

表十 就業保險法第十二條新舊條文對照表

現行條文	修正前條文	修正理由
<p>第十二條 公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得提供就業諮詢、推介就業或參加職業訓練。 前項業務得由主管機關或公立就業服務機構委任或委託其他機關(構)、學校、團體或法人辦理。 中央主管機關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，<u>辦理下列事項：</u> <u>一、被保險人之在職訓練。</u> <u>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。</u> <u>三、被保險人之僱用安定措施。</u> <u>四、雇主僱用失業勞工之獎助。</u> <u>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、給付限制、經費管理、運用及其他應遵行事項之辦</u></p>	<p>第十二條 公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得視需要提供就業諮詢、推介就業或參加職業訓練。 前項業務，得由主管機關或公立就業服務機構委任或委託其他機關(構)、學校、團體或法人辦理。 中央主管機關得於就業保險年度應收保險費百分之十範圍內提撥經費，辦理被保險人之在職訓練及失業後之職業訓練暨獎助雇主僱用本國籍失業勞工。 前項職業訓練對象、職類、經費管理及運用辦法暨獎助雇主僱用本國籍失業勞工獎助對象、給付條件、給付標準、給付限制辦法，由中央主管機關另定之。 本法所稱就業諮詢，係指提供選擇職業、轉業</p>	<p>一、第一項酌作文字修正。 二、第二項酌作標點符號修正。 三、為促進就業，第三項修正如下： (一)本項經費為辦理相關促進就業措施及職業訓練發展策略相關規劃方案所需，均具持續性、跨年度性質，其範圍依本法施行細則第十七條規定，除當年度應收保險費百分之十範圍外尚包括歷年應收保險費執行賸餘額度範圍內部分，源於序文予以明訂。 (二)分別對象列款訂明促進就業措施。除現有被保險人之在職訓練及失業後之職業訓練暨獎助雇主僱用本國籍失業勞工業務外，求職人自行創業亦可解決失業問題，僱用安定措施則有助於就業穩定，爰並增列為得辦理之事項。</p>



<p>法，由中央主管機關定之。 第一項所稱就業諮詢，指提供選擇職業、轉業或職業訓練之資訊與服務、就業促進研習活動或協助工作適應之專業服務。</p>	<p>或職業訓練之資訊與服務、就業促進研習活動或協助工作適應之專業服務。</p>	<p>四、酌修第四項，將攸關各種促進就業措施之後續規定，授權中央主管機關於辦法中定之，使符法律授權明確性原則。 五、第五項酌作文字修正。</p>
---	--	--

### 3. 就業保險基金充足

就業保險基金的保險費率是被保險人投保薪資的百分之一，根據勞委會的說法<sup>5</sup>，失業率達到百分之五以上時雖然會造成虧損，但是民國九十二年開辦至今每年平均有一百一十億的結餘，在九十七年實施月勞委會提出就業保險法修正案時，就業保險基金約有一千零二十六億的餘額，即使扣除開辦初期向勞保基金借入的三百八十三億元，也足夠支應就業保險促進就業措施實施辦法的支出。在這些背景下促成僱用安定措施的制定。

#### (二) 制定過程

勞委會於二零零九年九月二十三日依據上述就業安全法第十二條的修正提出「就業保險促進就業實施辦法」草案，主要內容包括在職勞工的僱用安定措施(第二章)、對僱用失業勞工之雇主的僱用獎助措施(第三章)、對失業勞工補助的其他促進就業措施(第四章)。其中第二章之僱用安定措施規定在經濟不景氣時雇主可在一定範圍內縮減勞工工時，公立就業服務機構將補償勞工因縮減工時而損失的薪資的一部分，經費來自於就業保險基金。僱用安定措施運用短工補償制度之概念，新聞媒體將其視為勞委會對無薪休假的紓困方案<sup>6</sup>。

「就業保險促進就業實施辦法」於二零一零年五月三日通過施行。第二章之「僱用安定措施」和草案相較做了若干修正。更改之內容主要包括：

1. 措施的啟動條件方面，刪除天災、事變或其他不可抗力之情事可作為啟

<sup>5</sup> 請見立法院公報，第九十七卷，第六十四期，委員會紀錄，139-142 頁。

<sup>6</sup> 如 2009 年 3 月 26 日的中時電子報，標題為「勞工放無薪假\_將獲薪資差額補貼」。網址：[http://twy.zhreader.com/2010/03/blog-post\\_593.html](http://twy.zhreader.com/2010/03/blog-post_593.html)(最後瀏覽日期 2011/5/3)。

動條件之規定。

2. 雇主得縮減薪資上限從百分之六十增加為百分之八十。
3. 申請資料的繳交由計畫實施十日前提早為十五日前。
4. 草案未規定雇主於僱用安定計畫中應記載事項，增訂之。
5. 現行辦法將停止給付的情形區分為「追回已給付部分」與「不追回已給付部分」兩種效果，草案中則為未做區分，已發給者，經撤銷或廢止後一律追繳之。

## 二、僱用安定措施之內容

### (一) 制定理由

勞委會於九十八年九月二十三日公告就業保險促進就業措施實施辦法草案，說明制定僱用安定措施之理由為：「為避免雇主於經濟不景氣大量裁員之情形，參酌國外相關制度，鼓勵勞雇雙方相互協商調整因應所面臨的經濟衰退，經勞資協商採取縮短工時及調整薪資之方式，以避免雇主大量裁減員工。雇主可藉此措施計畫留住有技能之勞工，俟恢復生產量時，即可節省再僱用之相關人事費。而為減少其對於在職勞工生計之衝擊，提供薪資補貼予勞工，可提昇勞工配合以調整工時工資因應之意願，減少雇主直接裁員。」

從上述理由中可知「僱用安定措施」的主要目的是避免雇主解僱勞工，手段是縮減勞工的工時及工資，藉以降低雇主的僱用成本，並給予勞工薪資補貼。理由中未明確指出是參考外國的何種制度，但此一模式的確是典型的短工補償制度。實施之結果對雇主或勞工雙方均有利益，理由中提及的優點包括雇主可以保留有技術之勞工，以及節省再聘僱勞工之費用。勞工則得以保有工作，並獲得薪資的補貼。除了上述優點，一般認為實施短工補償制度的好處還包括：雇主可以保有數量充足的勞工，以便隨時因應景氣回升後增加的生產需求。勞工可以繼續留在工作崗位上持續增加工作技能，或是使技術不會因為失去工作而生疏。政府也可以避免因為失業造成的社會成本，如家庭暴力、酗酒、自殺等。

## (二) 措施啟動與終止條件

### 1. 啟動條件

僱用安定措施不像一般失業給付只要符合條件隨時都可以申請，只有在特定經濟條件下才能開始受理申請。促進就業實施辦法第五條規定：「中央主管機關於每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，連續三個月達百分之二點二以上，且該期間之失業率未降低時，得辦理僱用安定措施。」

### 2. 終止條件

僱用安定措施啟動後，終止的情形有兩種：

#### (1) 實施期限屆滿終止

依促進就業實施辦法第六條第一項之規定，僱用安定措施的實施期間最長為六個月，但期滿當月如果仍有同辦法第五條第一項之情形時，中央主管機關得公告延長之。但合計最長一年。

#### (2) 景氣恢復提前終止

促進就業實施辦法第六條第二項規定：「中央主管機關於每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，連續三個月未達百分之二點二，且該期間之失業率未提高時，得於前二項期間屆滿前，公告終止。」

## (三) 申請方式

欲申請僱用安定計畫的雇主必須於計畫實施前十五天繳交僱用安定計畫書至當地公立就業服務機構，以及設立登記證明文件影本，勞工保險被保險人投保資料表與其他經中央主管機關規定之文件<sup>7</sup>，並報請公立就業服務機構核定。僱用安定計畫書的內容必須包括：

1. 實施理由及目的；
2. 實施部門及人數；

---

<sup>7</sup> 雇主申請僱用安定計畫應備文件參見附件四。

- 3.實施日期及期間；
- 4.勞資會議同意勞工縮減工時依比例減少薪資所為決議之文件；
- 5.被保險人名冊與其同意縮減工時及依比例減少薪資之同意書；
- 6.約定縮減工時日期及其內容；
- 7.營運改善策略、期程及預定目標。

#### (四) 薪資補貼

##### 1. 被保險人請領薪資補貼之資格

請領薪資補貼之勞工必須符合促進就業實施辦法第九條所定資格：

- (1) 於僱用安定計畫實施前，就業保險投保年資累計達一年以上。
- (2) 於約定縮減工時前三個月，係依按月計酬者，且平均每週正常工時達三十五小時以上。

第一項重申勞工保險條例的基本請領資格，第二項則是僱用安定措施的特殊規定，旨在排除部分工時勞工的參加。

##### 2. 薪資補貼額度

依就業實施辦法第十二條第一項規定，薪資補貼的額度是按其約定縮減工時前三個月平均月投保薪資及約定縮減工時後月投保薪資差額之百分之五十發給。如果勞工在工時短縮期間有參加政府辦理的職業訓練，每次申請期間之參訓時數超過十六小時者，可以額外領取百分之二十的補助，也就是說勞工最高可領取縮減工資百分之七十的補助。

##### 3. 請領期間限制

薪資補償的請領期限最長為三個月，但是如果有前述就業實施辦法第六條第二項規定的延長情事時，可以再請領三個月。草案中並說明：「同一被保險人受僱於同一雇主期間，得領取之薪資補貼最長發給三個月。若經勞雇協商，前後參加同一雇主辦理不同次之僱用安定計畫時，其所領取之薪資補貼亦應合併計算，最長發給三個月。」

#### 4. 申請手續

計畫實施每滿三十天的十五日內由雇主檢附相關文件(薪資補貼申請書、被保險人名冊、工時清冊、薪資清冊及出勤表、轉帳金融機構帳戶影本、其他經中央主管機關規定之文件)向公立就業服務機構申請核發薪資補貼。這是計畫申請雇主的通報責任，雇主未於規定期間提出申請者，當次薪資補貼不予發給。

#### 5. 追還或停止給付之情形

雇主如在計畫實施期間發生某些情形時，將會導致薪資補貼停止發放，也可能將已補貼部分追回。促進就業措施實施辦法第十六條規定兩款應停止發放並追還已補貼金額之情形：

- (1) 未依約定之內容實施。但其情節非屬重大，且有正當理由者，不在此限。
- (2) 被保險人投保薪資金額以多報少或以少報多，經公立就業服務機構通知限期改善，屆期未改善。

第十七條規定停止發放給付之情形，也有兩款：

- (1) 於報請核定後實施僱用安定計畫期間，雇主未維持僱用規模達百分之九十以上。
- (2) 於報請核定後實施僱用安定計畫期間，雇主於實施部門新增聘僱勞工。

### 三、僱用安定措施在我國就業保險法制中之意義

#### 1. 補充我國就業安全法制之不足

在「就業保險促進就業實施辦法」制定前，我國的就業保險法中只有「育嬰留職停薪津貼」是針對「在職」勞工就業安全的保障措施，其他給付如一般失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼都是勞工「失業後」的所得保障或就業促進項目。育嬰留職停薪津貼所應付的是婦女勞工懷孕的風險，「無薪假」在職勞工所得風險在就業保險法中付之闕如，勞工只能倚靠勞動基準法的「薪資議定原則」加以保護，當勞工議價能力不足時就只能回歸到「最低基本工資」的保障。



當經濟循環進入衰退期時，雇主對勞動力的需求降低，此時雇主通常會解僱勞工以維持經營，然而雇主也可以不解僱勞工，而以縮減勞工工時的方式降低勞動力成本。由此可知解僱與縮減工時都是在經濟不景氣期間，勞工可能遭遇到的所得風險，兩者本質上相同，只有程度上之差異。然而在「就業保險促進就業實施辦法」制定前，我國就業保險法中只有對失業勞工之給付，缺乏對工時縮減勞工之補償。「僱用安定措施」保障在職勞工所得減損之風險，補充我國就業保險法長期以來的缺漏。

## 2. 維護國民工作權

憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」一般認為工作權之內涵有兩個意義，一為要求國家提供適當工作機會，二為選擇工作之權。<sup>8</sup>前者縱不能解釋為人民有要求國家提供某一工作機會之權利，但至少已課予國家有盡可能維持人民工作機會之義務。<sup>9</sup>「僱用安定措施」使勞工在經濟不景氣期間免於被解僱，得以維持工作機會，因此具有保障國民工作權之意義。

## 3. 選擇以社會保險分散景氣循環之風險

有別於無薪休假的作法是由勞工獨力承擔景氣波動之風險，在「僱用安定措施」的安排則是由勞雇雙方共同分攤風險。亦即勞工縮減工時後雖然可以獲得薪資的補貼，但並非全額補貼(約在百分之五十到七十之間)，不足額部分就是勞工承擔的範圍。雇主的責任則在於繳納就業保險費。此一風險分配的模式大致上和一般失業給付相同。

現代工業國家的社會安全政策應該重視以外化方式承擔風險，在原有的法律關係之外另行創設以生活保障為目的之社會關係。<sup>10</sup>又依據憲法第一百五十五條，「社會保險制度」是我國憲法所允諾的方式<sup>11</sup>，由就業保險基金執行應是值得肯定的方向。

<sup>8</sup> 參閱法治斌、董保城，憲法新論，二版，元照出版公司，2004年10月，第252-258頁。

<sup>9</sup> 參閱郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，部門憲法，元照出版公司，2006年1月，第336-339頁。

<sup>10</sup> 參見郭明政，社會安全制度與社會法，翰蘆圖書出版公司，2002年11月，第78頁。文中所引述之德國社會法學者Zacher的見解。

<sup>11</sup> 有關憲法基本國策之規範效力參閱郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，部門憲法，元照出版公司，2006年1月，第344-349頁。

#### 4. 工時法制上之意義

僱用安定措施明確規定雇主縮減勞工工時應通過的程序，在工時法規上具有特殊意義。我國勞動基準法中只規定延長或變化工時應經工會或勞資會議同意，但未規定縮減工時的程序，因而適用一般的勞工保護程序。本辦法明確規定雇主在僱用安定措施下縮減工時應取得勞資會議同意，回應勞工對於雇主縮減勞工工時之合法性的質疑，惟以勞資會議作為協商方式是否適當仍有待商榷。

#### 第二節 僱用安定措施與美國短工補償制度之比較

##### 第一項 適用情狀之設定

企業在許多情況下都可能產生縮減勞動力的需求，例如企業經營不善、經濟不景氣、大型的天然災害等。其中單純的企業經營不善是企業本身的因素所導致，並非不可抗力的風險，企業應該自行解決，國家無法給予協助，否則將有違自由市場的公平性，阻礙國內產業的進步。為了避免與制度本旨不符的給付，各國的短工補償制度都強調以企業遭遇經濟不景氣或天然災害等不可抗力之因素而導致有縮減勞工需求作為雇主提出申請前提。

我國僱用安定措施也有相同之考量。勞委會於「就業保險促進就業措施實施辦法草案」的說明中指出：「雇主對於內部人力分配與調整，原係屬其企業經營範圍，惟考量若係於全面經濟不景氣之情勢下，企業產量之縮減已非因個別企業經營不力，故於經濟情勢嚴峻時，始介入勞動市場，以協助穩定就業並保障勞工基本生計。」據此理由，就業保險促進就業實施辦法第五條規定：「中央主管機關於每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，連續三個月達百分之二點二以上，且該期間之失業率未降低時，得辦理僱用安定措施。」關於此一規定之妥當性本文提出以下兩點討論：

##### 一、以全國就業保險率/失業率為基準之妥當性

「就業保險促進就業措施實施辦法草案」第五條之說明指出，關於啟動門檻的設定乃「……參酌本法第十六條第二項辦理就業保險延長失業給

付之啟動標準，並衡酌近期國內失業率等情形後訂定之。」觀諸<sup>12</sup>就業保險延長失業給付之啟動標準和僱用安定措施的規定方式相同，都是以一定的「就保失業率」以及「失業率」做為標準。參考勞委會發布之「就業保險延長失業給付期間實施辦法草案」第二條之說明，所謂「就保失業率」是指：「每月領取失業給付人數占每月領取失業給付人數加上每月底被保險人人數之比率」，另輔以失業率反應勞動力參與人數與失業人數之關係，以呈現國內勞動市場變動情況。<sup>13</sup>基於以下理由，本文認為以「就保失業率」以及「失業率」做為啟動門檻標準的作法有待商榷：

從景氣循環的性質觀之，僱用安定計畫以總體失業率為基準的方式有待商榷。不同的行業有不同的景氣循環週期，有些事件只對特定行業造成影響。即使在未發生大規模經濟不景氣的時期，也可能有行業單獨發生不景氣。故不景氣的認定應以行業<sup>14</sup>為單位，而不應該以全國失業人數計算。<sup>15</sup>例如華盛頓州的短工補償制度將「經濟衰退」定義為「某地區內特定行業產生衰退現象，且非肇因於該行業或職業的傳統因素」，即將認定的單位限縮為個別行業，而非對州內整體景氣狀況進行判斷。此外參酌「就業保險延長失業給付期間實施辦法」設定啟動門檻之理由，乃為了避免造成勞工福利依賴，然而僱用安定措施之請領勞工並未失業，且縮減工時也是由雇主決定，並無福利依賴之問題，僱用安定措施應防止的是雇主濫用制

---

<sup>12</sup> 「就業保險延長失業給付期間實施辦法」於二零一零年九月十日由勞委會公布，第二條規定：「中央主管機關於國內失業狀況符合下列情形時，得公告延長失業給付期間至九個月：

- 一、 每月領取失業給付人數占每月領取失業給付人數加上每月底被保險人人數之比率，連續四個月達百分之三點五以上。
- 二、 中央主計機關發布之失業率連續四個月未降低。

前項所定國內失業狀況符合下列情形時，得公告延長失業給付期間至十二個月：

- 一、 每月領取失業給付人數占每月領取失業給付人數加上每月底被保險人人數之比率，連續八個月達百分之三點五以上。
- 二、 中央主計機關發布之失業率連續八個月未降低。」

<sup>13</sup> 勞委會勞保處石發基處長表示：就業保險法是保障就業保險被保險人於失業期間的基本所得安全，就以就保失業率為計算標準，是因為初入職場或自願離職等未參與就業保險的失業人口就不算入失業給付人口。參閱台灣醒報 2009 年 8 月 20 日報導，標題為「延長失業給付 學者：門檻不宜過低」，網址 [http://www.awakeningtw.com/awakening/news\\_center/show.php?itemid=7735](http://www.awakeningtw.com/awakening/news_center/show.php?itemid=7735)(最後瀏覽日期：2011/5/3)

<sup>14</sup> 行業是指經濟活動部門之種類，包括從事生產各種有形物品與提供各種服務之經濟活動在內。關於我國行業之分類可參考「中華民國行業分類標準」。

<sup>15</sup> 例如近來氣候異常造成各地農作物歉收，食品製造業的景氣因此受到影響，但卻不會直接影響電子製造業。

度之情形，直接援用延長失業給付的啟動標準並不適當。建議可參考上述華盛頓州的規定，以個別行業之景氣循環作為判斷對象。

## 二、以固定數字作為基準之妥當性

對於僱用安定措施的啟動門檻設計並沒有相關討論。但是對於就業保險延長失業給付之啟動門檻則曾引起勞工團體與學者之討論。「就業保險延長失業給付期間實施辦法」(以下簡稱為「延長失業給付辦法」)以「就保失業率」做為門檻的規定是參考日本及韓國法制，日、韓分別以就保失業率百分之四、百分之三為啟動全面延長失業給付基準，我國「延長失業給付辦法」則折衷採百分之三點五為啟動標準。但勞工陣線表示<sup>16</sup>，日本模式為必須「同時」達到下列兩項標準:1.連續四個月就業保險失業率百分之四。2.初次申請失業者比率連續四個月無降低。韓國模式為只要符合下列標準「之一」，即可延長:1.請領就業保險之失業率連續三個月超過百分之三。2.失業率連續三個月超過百分之六。由此可見，勞委會採取較嚴格的日本模式，為何採行日本模式而不採取韓國模式，於本辦法草案中並未說明其「制度選擇」的考量因素，其社會說服力不足。學者意見方面，政治大學勞工所成之約教授主張為避免勞工福利依賴，延長失業給付之啟動門檻不應太低。<sup>17</sup>台灣大學國發所辛炳隆教授則認為不應把啟動機制訂在死板的數字上，要配合主觀意見，由勞資政學組成委員會，判斷是否啟動。此外，如要援引國外標準，為何是依日、韓模式訂定固定之啟動門檻，而非比照美國由主管機關以行政裁量決定是否啟動，均未有合理之說明。<sup>18</sup>

僱用安定措施所設定的門檻雖然比就業保險延長失業給付之啟動門檻低(百分之二點二)，但仍有必要檢討高度是否適當之問題。根據勞委會統計，二零零九年金融危機最嚴峻的兩個月，平均就業保險率最高也只達百分之二點一九，至今尚未發生過連續三個月就業保險率達百分之二點二以上的情形。因此勞委會預設僱用安定措施是為應付比本次金融危機更嚴

---

<sup>16</sup> 參考數位網路報(2009-08-20)，「冷血內閣又一樁，失業給付延長門檻超高」。網址：[http://hanreporter.blogspot.com/2009/08/blog-post\\_7294.html](http://hanreporter.blogspot.com/2009/08/blog-post_7294.html) (最後瀏覽日期：2011/5/3)

<sup>17</sup> 參考台灣醒報 (2009-08-20)，「延長失業給付 學者：門檻不宜過低」。網址：<http://news.sina.com.tw/article/20090820/2056218.html> (最後瀏覽日期：2011/5/3)

<sup>18</sup> 參考自由時報電子報(2009/7/14)，「延長失業給付 擬仿日韓門檻」。網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jul/14/today-life5.html> (最後瀏覽日期：2011/5/3)



重的經濟衰退情形。可以預期的是，在這樣的高門檻下，僱用安定措施在短期內難以有實施的機會。本次金融危機造成二十幾萬勞工被放無薪假，約六十五萬勞工有縮減工時之情形，勞工就業安全倍受影響。然而即便發生和本次金融危機同樣程度的經濟衰退現象，這些勞工仍然無法藉由僱用安定措施獲得保障，和國民之期待相左，因此有必要重新思考啟動門檻高度的妥當性。

景氣變動應由各項數據綜合判斷，僅以就業保險率的固定數字無法即時、準確地反映實際情形。參酌外國法制在短工補償計畫申請門檻的限制上多採彈性的決定方式，例如由主管機關依申請企業所屬行業個別決定，或是由主管機關統一宣布遭受經濟不景氣影響之行業，應值得我國參考。

## 第二項 實施期間與補貼期間上限

僱用安定措施終止的情形有兩種，其一為期間屆滿終止，其二為景氣回升終止。期間屆滿終止是依促進就業實施辦法第六條規定，僱用安定措施的實施期間最長為六個月。屆滿前三個月如果失業人數與勞工保險投保總人數之比例仍然維持在百分之二點二以上，且三個月內失業率未下降時，勞委會可以公告延長辦理時間，但合計不得超過一年。除了上述期間屆滿終止的方式外，僱用安定措施也可能因為「景氣回升」而終止實施。景氣回升之判斷標準為：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，連續三個月未達百分之二點二，且該期間之失業率未提高。在僱用安定措施辦理期間內，參加計劃的勞工最長可以領取三個月的薪資補貼，如果措施辦理期間公告延長時，最多可以再領取三個月的補貼。

由於工作分享制度是專為應付經濟不景氣而設計的就業安定政策，計畫期間及勞工領取薪資補償期間的長短反映規範制定者對經濟不景氣影響期間長短的預期。在金融海嘯期間，奧瑞岡州、愛荷華州及華盛頓州均將給付上限從二十六週延長至五十二週，代表這三州認為原本的給付已不足以應付當前或未來的經濟不景氣。雖然僱用安定措施是為了因應短暫性的經濟不景氣而制定，但是給付期間的設定仍應考量現實之經濟情況。本



次金融海嘯從二零零八年九月起至少造成台灣將近一年景氣低迷<sup>19</sup>，只提供三個月的給付<sup>20</sup>可能使雇主無法有彈性的運用，且因為雇主開始實施計畫需要耗費一定的行政成本，實施期間過短恐不符行政成本效益。

### 第三項 雇主得縮減工時範圍

勞委會參考外國法制，認為雇主雖得縮減勞工工時，但仍應維持勞工一定的工作量，故限制雇主得縮減的工時範圍。維持勞工一定工作量可以使勞工可以留在工作崗位上，不致與工作內容疏離，並減少無工作對勞工造成的心理壓力。得縮減之工時範圍有上下限之規定，上述說明是針對上限規定之理由，對於設定下限之理由未說明，推測應是為了避免雇主縮減工時比例太低會造成行政上的無效率。

就業保險促進就業措施實施辦法草案第七條所設定的縮減工時範圍為勞工正常工時的百分之二十到百分之六十之間，但是在正式通過的實施辦法第八條中將範圍調整為百分之二十到百分之八十，沒有相關資料說明勞委會調整範圍的理由為何。設定縮減工時範圍時應考量雇主的需求以及勞工的保護，提高上限可以增加雇主運用勞動力的彈性，並降低工資成本，但相對會減少勞工收入，使勞工維持或增進工作技能的機會減少，造成勞工的生計壓力。

另外一個問題是，在僱用安定措施辦理期間雇主可否不申請僱用安定計畫而縮減勞工工時？由於目前實務對於勞基法第二十一條所稱的工資議定，究竟是和勞工個人議定還是要經由工會或勞資會議討論尚無定論。如果可以不用透過勞資會議，只要經由勞工個人同意就可以縮減工資的話，對雇主而言是比較便利的途徑。且申請計畫會增加行政成本，又會受到維持僱用率的限制，所以雇主很有可能不選擇經由僱用安定計畫縮減勞工工時及工資。目前促進就業措施實施辦法並未強制雇主在僱用安定措施辦理期間，如欲縮減勞工工時一定要申請僱用安定計畫，所以可以預見將來即使辦理僱用安定措施，必定會有一些有縮減工時需要的雇主不申請僱

<sup>19</sup> 資料來源：景氣指標查詢系統，行政院經濟建設委員會。網址 <http://index.cepd.gov.tw/>(最後瀏覽日期：2011/5/3)。

<sup>20</sup> 由於公告延長時間的條件嚴苛，因此可以預見很難有機會發生。給付期間主要仍為三個月。

用安定措施，而以一般方式縮減勞工工時、工資，使僱用安定措施無法發揮保護勞工的功能。

參酌美國的部分失業保險系統，對於工時縮減勞工有兩層的保障，雇主若有申請短工補償計畫，勞工可以請領短工補償給付，如果企業未實施短工補償計畫，勞工在符合一般部分失業給付的請領要件之情況下，仍可請領一般部分失業給付。有鑑於僱用安定措施是台灣勞工面臨工時縮減時唯一的所得保障途徑，因此本文認為在經濟不景氣期間雇主如有縮減勞工勞動力需求時，應強制雇主以申請僱用安定計畫方式為之較為合理。

#### 第四項 排除部分工時工作者

促進就業實施辦法第九條規定僱用安定措施補償的勞工應為「於約定縮減工時前三個月，係依按月計酬者，且平均每週正常工時達三十五小時以上。」僱用安定措施是援用行政院主計處「人力運用調查及人力資源調查」中對部分工時的定義，按勞委會在草案中的理由為：「……另因我國對全時工作者並無時數上明確之定義，惟查行政院主計處人力運用調查及人力資源調查係依每週三十五小時區分全時工作及部分工時工作，以進行統計。故第二款規範之全時工作者，係指依勞動基準法按月計酬計薪及參酌主計處調查每週工作時數達三十五小時以上。」我國部分時間工作者之定義按行政院勞工委員會九十二年編印之「僱用部分時間工作勞工參考手冊」指部分工時為其工作時間，較該事業單位內之全時勞工工作時間有相當程度縮短之勞工，其縮短之時數，由勞雇雙方協商議定之。僱用安定措施以三十五小時作為區隔的作法與勞委會過去的認定方式不同，可能造成勞工身分的混淆。草案中未說明為何不採用前述參考手冊的認定方式，本文推測可能是因為僱用安定措施的實施具有急迫性，無法等待勞資雙方協商部分工時的範圍，且薪資補償是授益行政措施，所以認為行政機關有較大的自由去定義部分工時。

關於為排除部分工時勞工的原因草案中並未說明，參酌美國各州的短工補償制度通常允許「常設性部分工時工作」，也就是不定期的部分工時工作者亦得加入短工補償計畫。但由於短工補償制度是要保障以該份收入為主要家計的勞工，過於零碎的部分工時工作應不在保護範圍內。例如佛

蒙特州就規定勞工的一般正常工時至少應超過三十小時。歐洲短工補償制度的趨勢也是允許部分工時工作加入短工補償計畫。<sup>21</sup>為了避免工時相近的勞工之間產生過大的福利差距，應該參考美國的規定允許一定工時以上的不定期部分工時工作者得參加僱用安定制度。

#### 第五項 僱用安定計畫書

促進就業措施實施辦法規定七項僱用安定計畫書應記載事項，作為公立就業服務機關審查之標的，計畫書的內容必須符合實施辦法的要求才能獲得核可。設定工時縮減範圍之理由是：「參酌國外相關制度規定，雇主雖與被保險人協商縮減工時工資，然期間仍須維持一定的工作量，故被保險人之工資工時僅限於某個範圍內的縮減。」國外相關制度所指何國並未說明，以美國為例：美國各州設定縮減工時下限之理由為避免補償業務過於瑣碎而造成短工補償制度的無效率。設定上限的原因是使勞工能保有一定程度的工作，繼續和技術有所接觸，也避免雇主變相解僱勞工，造成短工補償制度之濫用。此外美國的短工補償法制考量到有一些項目在申請當時無法審查，所以列有雇主應保證或說明事項。例如保證在短工補償計畫實施期間不僱用新的全時工作者，或保證工資減少金額不會超過工時縮減程度等等。這些事項在法規中雖然都有規定，但各州還是將之明列於制式化的計畫書中以便提醒雇主注意。

為了方便雇主申請，勞委會訂定「就業保險促進就業實施辦法相關申請書表及其他經中央主管機關規定之文件」(見附件 四)，包括基本資料的制式表格，以及對計畫書撰寫方式的說明，例如第一項「實施理由及目的」中必須說明投保單位營運相關情形、須與被保險人協商縮減工時工資之原因及可達成之目的等。第五項營運改善策略、期程及預定目標是說明為改善營運之相關策略、期程及預定達成之目標(例如恢復參加僱用安定計畫被保險人之薪資等)。其他文件包括僱用安定計畫被保險人名冊、勞方同意書的參考範例、僱用安定計畫薪資補貼申請書、工資工時清冊、參訓時數證明等等。這種包裹式的表格下載方式相信可以降低雇主的行政成本。

---

<sup>21</sup> 但由於部分工時勞工的訓練成本低，所以雇主有比較大的誘因在經濟不景氣期間將其解僱，而非藉由短工補償計畫保留他們。

但是如果可以直接提供線上申請的話，對雇主或主管機關而言都會是更有效率的作法。雇主申請僱用安定計畫應取得勞資會議對縮減工資及工時的同意。為保障勞工權益，必須有勞工團體介入企業內僱用安定計畫之實施。若未取得勞資會議之同意，雇主的申請將無法通過。另外，計畫實施期間雇主如欲變更計畫內容，應再次召開勞資會議協商取得同意，並應依調整後內容重新繳交各項資料。

我國僱用安定制度要求雇主記載實施的人數之目的是單純收集資料，以便主管機關掌握計畫實施情形。然而短工補償制度乃為避免企業內少數勞工被解雇，而縮減企業內多數勞工工時的一種制度，其中一項重要的優點是其具有公平性，亦即將少數勞工被解雇的不利益平均分散給企業內的多數勞工承擔。因此各國短工補償制度通常會規定計畫涵括人數下限，例如美國有十州規定計畫應涵括單位內百分之十以上之勞工，以確保制度的公平性。我國僱用安定措施漏未規定本要件，恐減損短工補償制度維持勞工間公平性之功能，應增訂之。

#### 第六項 薪資補貼額度

僱用安定措施提供的薪資補貼為勞工被縮減工資的百分之五十，勞工在計劃期間如參加政府機關自辦、委辦或補助辦理之訓練課程，且每次申請期間之參訓時數達十六小時以上，經雇主於最後一次請領薪資補貼時檢附相關參訓證明後，可以額外請領百分之二十的補貼，也就是說參訓勞工最高可以獲得百分之七十的薪資補貼。僱用安定措施的基本所得替代率為百分之五十，而一般失業給付的所得替代率為百分之六十。僱用安定措施為何將所得替代率做如此改變？勞委會於草案中之理由為：「本措施係為部分補貼參加僱用安定計畫之被保險人所減損之工資，經參酌國外相關規定，及我國就業保險失業給付所訂之百分之六十所得替代率後，又為鼓勵被保險人於縮短工時期間參加訓練，提高其參訓誘因，以提升其工作技能與知能，故未參訓之被保險人係補貼減損工資之百分之五十，參加訓練之被保險人則補貼減損工資之百分之七十。」由上述理由可知，勞委會是為了使參加職業訓練與未參加職業訓練勞工的薪資補償產生差距，所以做此設定。



在短工補償制度中加入職業訓練可以幫助勞工做好準備迎接景氣的回升，使企業變得更有競爭力。即使勞工在短工補償計畫結束之後仍然被解僱，也將因為在計畫實施期間接受訓練，而有助於求職活動。不像「縮減工時為目的」以及「應付短期間經濟不景氣」是短工補償制度必要的要素，職業訓練並非短工補償制度的要素，<sup>22</sup>並非任何職業或行業都適合利用勞工無工作期間進行職業訓練，因此不必強制勞工參加，而應該讓勞工自由選擇。美國在一九九二年的失業補償修正法中非強制性的規定在短工補償計畫實施期間，勞工可以參加雇主通過核可的職業訓練計畫。美國多數州的失業保險法都有規定對參加職業訓練的勞工增加給付金額，但未特別在短工補償法制中規範。目前在短工補償法制中有規範職業訓練者為愛荷華州，規定雇主得在縮減之工時期間提供訓練。如果雇主可以證明這項訓練的有效率性，主管機關就應該減少雇主應繳交的保費。惟台灣僱用安定措施中職業訓練的舉辦者為政府非雇主，參加職業訓練的補助也是給付給勞工而非雇主，與愛荷華州的規定相差甚大。

#### 第七項 對企業附加福利之影響

美國聯邦或各州的短工補償法制中相當強調企業附加福利<sup>23</sup>之維持，我國僱用安定措施中則未見相關規定。只有勞工保險局網站上針對「公司員工休無薪假，可否將投保薪資調降下來？」之問題，說明在現行制度下雇主將依勞工縮減工時後工資申報調整員工勞保投保薪資，除非勞工與雇主約定不調降勞保及勞工退休金提撥水準。<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> 參閱 Jon C. Messenger,(2009) “Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis,” P.2.

<sup>23</sup> 企業社會給付(fringe benefits)是指由雇主所提供，薪資之外的給付。包括健康保險、退休金、有給假等。

<sup>24</sup> 參見勞保局網站，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=xKCiAlzCEC0%3d>（最後瀏覽日期：2011/2/18）。其內容全文為：近來受經濟不景氣之影響，公司員工因工作量減少致月薪資總額降低，投保單位仍應覈實申報，填具投保薪資調整表並檢附其薪資確有變動之相關證明，申報調整員工勞保投保薪資，但最低不得低於基本工資（17,280元），其調整均自申報之次月1日生效。惟公司政策如為保障員工權益，約定不調降全體員工之勞保投保薪資，本局將依個案實際狀況處理。又公司員工之勞工退休金約定按原領薪資提繳，而勞保依實際薪資申報調降時，投保（提繳）單位如採書面申報，應於勞保、勞退合一薪調表上註明「勞工退休金約定維持原提繳工資，不予調降」。



## 第八項 社會對話模式

雇主申請僱用安定計畫之前，縮減工時以及依比例縮減工資應事先取得勞資會議的同意。工時是勞動契約的必要之點，未經勞方同意不得任意變更。無薪休假實施初期雇主單方縮減工時的作法引起勞工反彈，於是勞委會作出函釋強調工資應由勞資雙方議定。促進就業措施實施辦法進一步規定縮減工時應取得勞資會議同意以及各別勞工之同意書，為無薪休假的爭議找到勞資雙方自行協商的平台。然而直接以勞資會議作為協商對象的作法，和勞動基準法原則上以工會為主，如果沒有工會才和勞資會議協商的規定方式不同，<sup>25</sup>作為勞工表達意見的重要機制，有必要探究產生如此差異的原因。

在促進就業措施實施辦法制訂前，有關工作時間調整主要規定在勞工基準法第三十條及三十條之一，關於勞工的正常工時以及工時調整的模式，也就是所謂變形工時，還有加班時間的限制。雇主如欲調整工時除了要遵守上述規定外，並應取得工會之同意，如果事業單位沒有工會，則應經勞資會議同意。相較於勞基法把工會作為雇主調整工時首要的協商對象，僱用安定措施略過工會，直接以勞資會議作為協商對象。勞委會在二零零九年九月提出之「就業保險促進就業措施實施辦法草案」中尚規定雇主的協商對象為「工會或勞資會議」，為何正式公佈的辦法卻只須經勞資會議同意？本文僅能推測勞委會的理由可能為：勞資會議的成員是由勞資雙方各半組成，以多數決的方式作成決議，和工會相較比較容易而且比較快達成決議，較符合僱用安定措施具有急迫性，所以最後選擇處理速度較快的勞資會議作為唯一的社會對話途徑。此外雇主縮減工時是因為經濟不景氣，乃不可歸責於雇主的因素，尤其台灣限定僱用安定措施必須在相當嚴苛的不景氣環境下辦理，勞資雙方更應該共體時艱。所以採用勞資合作色彩較強的勞資會議，而不是對立性質較強的工會決議。<sup>26</sup>

<sup>25</sup> 例如勞動基準法第三十條、第三十條之一、第四十九條之規定。

<sup>26</sup> 參考九十一年勞動基準法修正第三十條之理由：「企業內勞工工時制度形成與變更，攸關企業之競爭力與生產秩序，勞雇雙方宜透過協商方式，協訂妥適方案。為使勞工充分參與工時彈性之安排，加強勞資會議功能，乃將原條文第二項雇主經工會或勞工半數以上同意之規定，修正為『雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意』……」。

觀察美國短工補償制度之規定，雇主申請短工補償計畫必須取得勞工代表之同意，不論其為工會、工廠會議或是勞工推派的代表，但沒有規定可以經由勞雇雙方共同組成的機關同意者。因為短工補償制度涉及單位內多數勞工的核心勞動條件變更，所以應盡量取得來自勞方代表的同意，否則將使該同意之代表性不足，進而可能引發勞資爭議。本文認為僱用安定措施縮減勞工工時範圍大且時間長，影響勞工勞動條件甚鉅，應該獲得勞方代表之同意，而較不適合由勞資雙方以多數決的方式決定之。將工會列為取得同意之第一順位為較合理的作法，而應將勞資會議列為補充的機制。

Jon C. Messenger(2009)<sup>27</sup>認為社會對話、團體協商或其他任何型式的協商機制是短工補償制度能夠順利實施的關鍵因素。勞資雙方應該協調的事項包括參加短工補償的勞工名單、縮減工時的內容、相應縮減工資的內容、如何分配縮減的工時、計畫實施期間長度以及對於僱用的影響，特別是應保證維持一定的僱用水準。據此，我國促進就業實施辦法只要求雇主取得「勞資會議同意勞工縮減工時依比例減少薪資所為決議之文件」，這樣的規定將使勞方意見無法充分表達，未來在實施上可能會產生溝通不足的問題。參考美國短工補償制度，工會同意的對象是整份短工補償計畫書，而非計畫的特定內容。本文建議僱用安定措施可以修正為雇主應取得對整份計畫的同意，包括受影響勞工名單、實施期間長度等項目，而非只針對工時與工資部分進行表決。

#### 第九項 行政機關作業程序

在美國多數州都有規定主管機關作業時間，如果未通過核定，應主動或經由雇主詢問後告知雇主不符合資格的理由。但我國僱用安定措施並未規定主管機關應於收到申請資料後多少天內通知雇主，或者是拒絕核定时是否應該告知雇主理由。為了增加制度運作的透明度，使雇主可以事先規劃下一步，或評估是否再次提出申請，這些行政作業上的說明工作相當重要，應增訂之。

---

<sup>27</sup> 參閱 Jon C. Messenger (2009), "Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis," p.6.

## 第十項 不予給付情形

就業保險促進就業實施辦法第十六、十七條共規定四種不予給付的情形，包括雇主未依約定內容實施僱用安定計畫、虛報投保金額、未維持僱用規模、實施僱用安定計畫期間新聘勞工。以下分述之。

### 一、無正當理由未依約定內容實施計畫

僱用安定計畫的內容經過主管機關的核定，而且縮減工時工資的部分經過勞資會議的同意，違反計畫內容可能破壞勞資和諧，也可能違反僱用安定措施的宗旨，故雇主實施僱用安定計畫應按照計畫內容進行。但是考量到計畫是在事前擬定，真正實施時難免會有落差，所以但書規定如果情節非重大，且有正當理由時，不停止發給薪資補貼。勞委會在草案中之說明為：「為確保僱用安定計畫之實施內容係經勞資協議，故若屬計畫實施內容與協議內容不一致之期間，不予發給。惟考量實務上可能確實易有計畫執行後與原協議內容略有差異之情形（例如原協議平均每週工作時數為三十小時，實際執行為平均每週工作時數二十八小時；原協議於某個時間起調整投保薪資，但因投保手續落差，致延後一天調整投保薪資等），故有正當理由致有差異情形時，公立就業服務機構得就個案事實認定之。」公立就業服務機構應參考勞委會所舉實例，依實際情形認定之。

### 二、虛報投保薪資

投保薪資是用以計算補貼數額的基準，雇主有據實通報的義務，如有將投保薪資以多報少或以少報多的情形，公立就業服務機構應停止發給薪資補貼，已發給者應追還之。但如果雇主在期限內改正，仍得繼續給付。就業保險法第三十八條雖然也有規定虛報投保薪資的效果，如對投保單位的罰鍰、要求投保單位賠償勞工所受損失等等，但由於該條是針對投保勞工保險時虛報的情形，而促進就業實施辦法第十六條是針對申請僱用安定計畫時虛報的情形，兩者規範情形不同，所以雇主不會受到就業保險法第三十八條的處罰。

### 三、未維持僱用規模

雇主被要求在實施僱用安定計畫期間應維持百分之九十以上的僱用

規模。這個比例雖然比充電加值計畫所設定的百分之九十九合理的多，但可以想見在動盪的經濟衰退期間，將是讓企業卻步的一項限制。行政院勞工委員會的理由為：「為穩定就業，雇主於實施僱用安定計畫期間，應不得任意與勞工終止契約，並維持一定的僱用人數」。參考美國實施短工補償制度的經驗，有利用短工補償需求的企業通常遭遇嚴重經濟困難，而有大量縮減人力的需求，即便實施了短工補償計畫，解僱勞工的比例還是比未實施短工補償計畫的企業高，所以可以預期實施短工補償計畫的雇主更難維持僱用。此外由於短工補償是雇主自願參加的制度，依據美國經驗，在實施初期如何增加雇主參與率是很重要的課題，任何阻礙雇主參加意願的規定都應該審慎考量。因此應審慎評估百分之九十的僱用維持率對雇主而言會不會難以達成並進行調整，以免造成雇主怯於申請而無法達到保護勞工的效果。

#### 四、實施僱用安定計畫期間新聘勞工

勞委會限制雇主新聘勞工的理由為：「實施僱用安定計畫之前提既為因經濟衰退致停工或減產，勞雇雙方需以縮減工時工資因應之，則雇主若於期間新增聘勞工，則顯未有縮短原有勞工工時工資之必要性。」也就是說雇主利用僱用安定措施代表有縮減勞動力的需求，因此在計畫實施期間不應該再新聘勞工，否則被縮減工時勞工恐將無法接受，同時也違反僱用安定措施幫助雇主縮減人事成本的本旨。然而企業內勞工可分為數種職務，例如在經濟不景氣期間雇主雖然縮減生產量，但為了提升景氣回復後的競爭力可能同時需要增加研發人力，此時如果限制企業新聘研發人力可能反而阻礙企業的發展，故應該修改為不得新聘與計畫勞工相同職務之勞工，或規定在雇主有合理理由時得新聘勞工較為合理。

特別值得一提的是，就業保險促進就業實施辦法將不予給付之情形分為十六條、十七條兩條，分別規定不同的法律效果。第十六條包含「無正當理由未依約定內容實施計畫」及「虛報投保薪資」兩種情形，違反之效果為「公立就業服務機構應不予發給薪資補貼；已發給者，經撤銷或廢止原核定之補貼者，應追還之」。第十七條包含「未維持僱用規模」及「實施僱用安定計畫期間新聘勞工」兩種情形，違反之效果為「公立就業服務



機構應不予發給當次薪資補貼，並停止受理其後續之申請」。兩者的差別在於第十六條撤銷或廢止之效果溯及既往，而第十七條則向後生效。觀諸「就業保險促進就業措施實施辦法」草案並未區分兩種效果，推測勞委會應是預設第十六條之情形雇主具有「故意」之主觀意識，其對授意處分之信賴不值得保護，故溯及追回已給付之薪資補貼；而第十七條則是雇主在計畫實施期間因為經濟環境進一步惡化而不得不採取之行動。本文認為在第十七條之情形雇主也有可能是故意解僱或新聘勞工，直接區分法律效果的規定方式並不恰當，應該由主管機關依個案判斷雇主主觀要件較為妥適。

### 第十一項 行政救濟

短工補償制度是對經濟景氣狀況相當敏感的勞動市場政策，企業只有在經濟不景氣期間才有實施計畫之必要。考量到經濟不景氣期間短暫，美國短工補償制度不允許雇主對拒絕或撤銷之行政處分提起行政爭訟，但允許雇主重複提出申請，有些州則允許雇主向主管機關要求複審。

我國雇主對於主管機關做成之拒絕受理申請之決定如有不服如何救濟，在就業保險促進就業實施辦法中未規定。雇主申請僱用安定計畫被拒絕時，應依行政訴訟法第五條第二項提起給付之訴，並應經訴願先行程序，故應參酌訴願法及行政訴訟法之相關規定判斷救濟之方式。

如前所述短工補償具有及時性的特質，然而行政訴訟程序耗時費日，在爭訟結束後景氣可能早已回復，可能導致行政爭訟無實益。現行訴願法並未將「訴願無實益」納入不受理之事由，惟司法院釋字第五百四十六號解釋謂：「……提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟之利益為前提，倘對於當事人被侵害之權利或法律上利益，縱經審議或審判之結果，亦無從補救，或無法回復其法律上之地位或其他利益者，即無進行爭訟而為實質審查之實益。」目前實務上不乏以訴願無實益作成訴願駁回之決定者，<sup>28</sup>吳庚教授認為欠缺訴之利益(訴願無實益)之情形有以下幾種

---

<sup>28</sup> 例如台北市政府九十六年八月二十三日 09670201200 號訴願、台北市政府九十六年三月十五日 09670109500 號訴願。中國文化大學郭介恒副教授主張訴願法第七十七條宜將欠缺權力保護必要列為不受理之事由，取代「行政處分已不存在」，以因應實務運作需要。參閱郭介恒，訴願法



類型：1.原告無須起訴，僅以單純之聲請、通知或其他之意思表示方式即可達到相同目的，2.誤用訴訟類型，致無法達成請求權利保護之目的，3.原告所受損害已不存在，4.該管行政機關之作為或不作為並未損害原告之權利，5.原告之請求法律上已無從補救或並無實益，6.因自己之行為已表明放棄爭訟在先，事後又提起訴訟。<sup>29</sup>主管機關拒絕雇主申請僱用安定計畫之情形可能包含4及5兩種類型：就業保險促進就業實施辦法並未禁止雇主在被拒絕後重新提出申請，因此雇主的權利並未受到損害(類型4)；如果雇主重新提起申請時已不在政府公告的僱用安定措施實施期間內，則請求在法律上就可能無從補救(類型5)。惟依法院釋字第五百四十六號解釋釋定：「所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，諸如參加選舉、考試等，人民因參與或分享，得反覆行使之情形。是當事人所提出之爭訟事件，縱因時間之經過，無從回復權利被侵害前之狀態，然基於合理之期待，未來仍有同類情事發生之可能時，即非無權利保護必要，自應予以救濟，以保障其權益。」此時雇主申請僱用安定計畫之權利既有避免「重複受同樣不利益處分」之確認利益，應得依行政訴訟法第六條第一項後段規定，提起行政處分違法之確認訴訟。<sup>30</sup>

### 第三節 對於台灣之啟示

#### 一、應逐步取消僱用安定措施的啟動門檻

僱用安定措施的啟動門檻很高，且啟動後的辦理期間有期限，使僱用安定措施成為不連續的制度。加上法規命令比法律容易變更或取消，勞委會可以觀察單次的實施情形隨時修正或喊停，因此本文認為僱用安定措施目前還在嘗試的階段，具有實驗性，這種實驗的性格使僱用安定措施呈現相當謹慎的樣貌。相較於美國，台灣的制度相當嚴格，例如啟動門檻、辦理期限、僱用水準的維持等規定都是美國各州所沒有的。在目前的規範

---

第77條之評析及修法芻議，收錄於2008訴願研討會會議實錄，台北市政府出版，2008年11月，105-164頁。

<sup>29</sup> 參閱吳庚，行政爭訟法論，修訂第三版，2005年10月，95-100頁。

<sup>30</sup> 關於「續行確認訴訟」的討論參見陳愛娥，針對「訴願無實益應為何種決定之相關疑義」所提鑑定意見，收錄於訴願專任選輯—訴願新制專論系列之八，台北市政府出版，2007年12月，279-290頁。

下，除非發生比金融海嘯更嚴重的經濟衰退現象，否則無法開始辦理僱用安定措施，可以預期短期內應該很難有實施的機會。

政府主導的短工補償制度在台灣是首次實施，採取試驗的態度是正確的做法，但是促進就業實施辦法所設啟動門檻過高，可能會使僱用安定措施遲遲無法實施。不先取得實施的經驗的話，勞委會很難評估僱用安定措施的可行性。僱用安定措施基本上是因為本次無薪休假風波而誕生，同樣程度的問題再次發生時，如果無法立即運用僱用安定措施的話，將違反國民的期待，而且無法達成就業保險法維持僱用安定的意旨。所以本文認為我國僱用安定措施應該調降啟動門檻，並取消須持續三個月之規定。在有了實施經驗之後，勞委會可以考慮延長辦理期間，將一般的辦理期間延長為一年，甚至可以取消啟動門檻的限制，同時可以考慮延長補貼期間。

## 二、應排除對雇主的不當限制

在美國短工補償制度在失業保險中被列為各州自行實施項目，自一九七八年加州實施短工補償制度後，目前共有十八州正在實施中。短工補償制度是自願性參加，在美國雇主申請率偏低，因此一九九七年的勞工部評估報告中花了相當篇幅說明影響雇主申請意願的因素，例如過高的失業保險費率或排除部分工時勞工的參加可能降低雇主申請短工補償制度的意願；額外管理成本的支出以及對各州失業信託基金的負面影響可能是各州不願實施短工補償制度的原因之一。台灣的僱用安定措施規定於行政院勞工委員會在二零一零年公布施行的「就業保險促進就業實施辦法」中，也是由雇主自願申請，所以同樣會遭遇上述普及性的問題，如何提高雇主的參與意願是今後實施僱用安定措施的重要課題，對於限制雇主又不具合理性的規定應該考慮修正或刪除之。例如實施僱用安定措施期間不得新聘勞工，以及應維持百分之九十之僱用規模之規定均應審慎評估。

## 三、行政程序著重透明、快速

美國各州短工補償制度均明定行政機關的作業期間上限，並規定主管機關應主動告知雇主未通過申請或計畫被撤銷理由。這些使短工補償的程序更加公開透明，使雇主在經濟危機期間可以明確的訂定人力資源應用計畫。我國僱用安定措施漏未規定，應補充之。

#### 四、重視勞方意見

短工補償制度涉及多名勞工的工資及工時等核心勞動條件之變更，為了保障勞工權益，美國各州的短工補償制度均以計畫書得到工會簽名同意作為申請要件。我國僱用安定措施僅以勞資會議作為同意計畫實施單位並不妥當，應以具備充分代表性的工會為同意機關。此外僱用安定措施只要求工時及工資的變更部分須取得同意，但事實上雇主對於參與計畫人員之選定，參與計畫之人數，計畫實施期間長短等都對勞工及工會影響至深，因此同意之標的應為整份計畫書，而非其中的幾項內容。此外雇主欲變更計畫內容時，只需取得勞工同意，連勞資會議都不必召開，更是一項不合理的規定。



## 第六章 結論

本文對美國短工補償制度的歷史、制度內容及實施經驗進行介紹與分析，並經由美國經驗對我國法制發展提出若干建議，提出結論如下：

經濟大恐慌期間為了減少失業率及增加就業率，胡佛及其後的羅斯福總統都要求企業實施工作分享，勞工的工時被大幅縮減，因此創造或保留了大量工作機會，使得就業率得以維持。然而當時的制度對勞工縮減的工資並未提供任何補償，使得「工作分享」一詞在美國勞工之間留下「分擔貧窮」的負面印象。美國短工補償制度在一九九二年之後由於立法技術問題陷入發展的困境，然而在二零零八年金融海嘯中短工補償再度成為關切之對象，近期陸續推出以解決困境為目標的立法草案，如能順利通過將可望突破困境。二零零八年發生之金融海嘯造成美國短工補償制度在規範內容及實施規模方面均擴大發展。如華盛頓州、奧瑞岡州及愛荷華州擴張了短工補償制度之內容，華盛頓州的短工補償請領人數從二零零八年七月到二零零九年七月之間成長了六倍之多。

美國短工補償是失業保險制度中的一項給付，經費來自於雇主繳納的聯邦及各州失業稅。美國失業保險屬於聯邦與州共同執行事項，由聯邦制定框架式立法，各州在所定範圍內制定各州的法律。若各州依聯邦意旨立法，將可獲得管理費用的補貼，該州雇主並可獲得聯邦稅的減免，透過這兩項制度聯邦得以控制各州制度的內容。然而美國失業保險並未強制各州實施短工補償，各州有選擇之權利。目前美國僅有十八州實施短工補償制度，大多數州因為缺乏利害關係人的支持，因此尚未實施。有一些州則認為短工補償和部分失業保險的功能重疊，無實施之必要。但本文認為美國短工補償制度無法被部分失業給付取代。因為短工補償制度乃專為解決「經濟不景氣」所產生的工資縮減問題而設計。反映在制度內容上，短工補償制度要求雇主證明是因為暫時性的經濟不景氣而有縮減工時之需求，並強調計畫性的大規模申請。且協商單位也是勞工團體而非個別勞工，使雇主可以在短時間內大量縮減人事成本，而不至招致勞工反彈。此外部分失業保險規定工資在固定水準以上之勞工不予補貼，相反的短工補



償制度以工時縮減為給付條件，因此對高薪勞工較為有利。反對者擔心短工補償會造成失業信託基金虧損，但一九九七年美國勞工部製作的短工補償評估報告中認為短工補償並未對失業信託基金造成顯著的負面影響。目前美國短工補償的雇主參與率仍低，由於短工補償制度是由雇主自願申請，如何吸引雇主申請短工補償成為重要課題。提高雇主申請意願的手段包括：加強宣傳、改變計費方式、提高修正計劃的彈性、將申請流程電子化等等。

判斷雇主是否由於「暫時性經濟不景氣」而申請短工補償計畫，乃短工補償制度的重要前提，美國各州雖然要求雇主提出證明正遭遇經濟不景氣而有暫時解僱勞工的需求，但因為審核有技術上的困難，主管機關不會進行嚴格的審核。各州的作法是利用一系列的檢查與條件來間接把關：雇主須要填寫表格提出申請，以供主管機關檢查，其後基本上還有對雇主的訪談。計畫實施後對雇主進行監督，且計畫有期間限制，排除特定勞工型態，最後並要求工會簽名同意等。在通過這一連串措施後，認為應該有合理理由相信雇主是為了避免暫時性解僱勞工而使用短工補償制度，而可以大致排除濫用的可能性。

我國就業保險促進就業實施辦法第五條規定：「中央主管機關於每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，連續三個月達百分之二點二以上，且該期間之失業率未降低時，得辦理僱用安定措施。」然而各個行業有各自的景氣循環，以一致的不景氣定義來限縮措施辦理期間可能使僱用安定措施的效果不彰。此外目前設定的啟動門檻過高，有使僱用安定措施無法達到保護勞工目的之虞，建議應該降低啟動門檻。此外，僱用安定措施規定雇主實施僱用安定計畫應取得勞資會議同意而非工會，本文認為僱用安定措施縮減勞工工時範圍大且時間長，影響勞工勞動條件甚鉅，應該取得勞方代表之同意，而不適合由勞資雙方以多數決的方式決定之。將工會列為取得同意之第一順位為較合理的作法，不應逕將工會排除。最後，就業保險促進就業實施辦法第十七條規定雇主在實施計畫期間如有「未維持百分之九十僱用規模」或「新聘勞工」之情形，均不予給付。此一條件過於嚴苛，將嚴重影響雇主申請意願。應考慮降低維持僱用規模之比例，並將「不得新聘勞工」修正為「不得新聘與計畫勞



工相同職務之勞工」較為合理。



## 參考文獻

### 一、中文資料

- 成之約，「勞資會議」與其他勞資關係制度之區別與關聯性分析，勞資關係月刊，第 213 期，7-26 頁，2000 年 1 月。
- 行政院勞工委員會職業訓練局，考察德國僱用安定相關措施，出國報告(考察)，出國期間：2009 年 6 月。
- 辛炳隆，充電加值計畫執行效益評估計畫報告，行政院勞工委員會職業訓練局委託辦理，2010 年 3 月。
- 法治斌、董保城，憲法新論，二版，元照出版公司，2004 年 10 月。
- 吳庚，行政爭訟法論，三民書局，修訂四版，2008 年 3 月。
- 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，第 120 期，第 339 頁以下，2011 年 4 月。
- 林佳和，無薪休假：社會現實與法律迷障，臺灣本土法學雜誌，第 119 期，第 1-3 頁，2009 年 1 月。
- 林佳和，救濟途徑之前提：社會救助或第二勞動市場？——以臨時工作津貼及多元就業方案為中心，收錄於：訴願專論選輯——訴願新制專論系列之十，348-400 頁，台北市政府出版，2009 年 12 月。
- 林炫秋，二〇〇九年修正就業保險法評析，月旦法學，第 172 期，191-201 頁，2009 年 9 月。
- 柯木興，社會保險，修訂版，三民書局，1995 年 8 月。
- 施顯謀，景氣變動，商業管理叢書 14，水牛圖書出版公司，1991 年。
- 郭介恒，訴願法第 77 條之評析及修法芻議，收錄於：2008 訴願研討會會議實錄，台北市政府出版，105-164 頁，2008 年 11 月。
- 郭明政，勞工保險失業給付相關法規評析，月旦法學雜誌，第 60 期，120-125 頁，2000 年 5 月。
- 郭明政，社會安全制度與社會法，翰蘆圖書出版公司，2002 年 11 月。

- 郭明政，〈個人帳戶方案之憲法分析〉，收於《當代公法新論（下）》，元照出版公司，497-532 頁，2002 年。
- 郭明政，〈台灣社會安全政策與法制之回顧與展望〉，收於《黃宗樂教授六秩祝賀•基礎法學篇》，學林文化，47-69 頁，2002 年。
- 郭明政，社會憲法—社會安全制度的憲法規範，部門憲法，元照出版公司，313-352 頁，2006 年 1 月。
- 郭振昌，美國失業保險制度及其經濟啟示，中國勞工，第 984 期，17-21 頁，1998 年 9 月。
- 郭振昌，經濟合作暨發展組織(OECD)國家就業安全政策經驗與啟示，台灣勞工季刊，第 6 期，115-123 頁，2007 年 3 月。
- 陳建文，工資問題的思維方式與推理方法—兼論無薪休假及其處理規範問題，萬國法律，第 167 期，2-26 頁，2009 年 10 月。
- 陳愛娥，針對「訴願無實益應為何種決定之相關疑義」所提鑑定意見，收錄於訴願專任選輯—訴願新制專論系列之八，台北市政府出版，279-290 頁，2007 年 12 月。
- 新竹勞工訪調工作會，九降風中的勞工，唐山出版社，2009 年 11 月。
- 蔡明璋，工作消失了嗎？--臺灣就業安全的長期分析(1978-2004)，國立政治大學社會學報，第 38 期，89-110 頁，2006 年 1 月。
- 鄭津津，美國勞資爭議行為正當性之探討，臺北大學法學論叢，第 60 期，79-110 頁，2006 年 12 月。
- 蕭麗卿，美國失業保險制度，勞工行政，第 73 期，1994 年 5 月。
- 鐘琳惠，全球化趨勢下我國就業安全政策及其展望，台灣勞工季刊，第 7 期，26-33 頁，2007 年 5 月。
- S. Kerachsky 著，郭振昌譯，美國失業保險短期補償制度之評析，社會保險年刊，第 12 期，111-116 頁，1987 年 12 月。

## 二、英文資料

- David E. Balducchi and Stephen A. Wandner (2008). "Work sharing policy: power sharing and stalemate in American federalism." *Publius*, 38 Winter:111-136.
- F. Best (1981). *The History and Current Relevance of Work Sharing. In Work Sharing: Issues, Policy Options and Prospects*. Kalamazoo, MI: W.E.

Upjohn Institute for Employment Research.

- F. Best (1988). *Reducing workweeks to prevent layoffs: The economic and social impacts of unemployment insurance supported work sharing*. Philadelphia: Temple University Press.
- M. Huberman and R. Lacroix (1996). “Worksharing in Historical Perspective: Implications for Current Policy.” Paper presented at the Changes in Working Time in Canada and the United States conference, Ottawa, Canada.
- H. Hoover (1952). *The Memoirs of Herbert Hoover: The Great Depression, 1929-1941*. New York: The Macmillan Company.
- I. Mandl, et al. (2010). “ERM REPORT 2010—Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes.” European Monitoring Centre on Change (EMCC).
- Jason E. Taylor (January, 2011). Work-sharing During the Great Depression: Did the ‘President’s Reemployment Agreement’ Promote Reemployment?. *Economica*, 78, 133-158.
- Jon C. Messenger (June, 2009). “Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis.” TRAVAIL Policy Brief No.1 *International Labour Office*. Retrieved January 11,2011,from [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_120705.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_120705.pdf)
- Katharine G. Abraham and Susan N. Houseman (July, 2009). “Short-time compensation is a missing safety net for U.S. economy in recessions.” *Employment Research* 16(3): 3.
- K. Burdett and R. Wright (December, 1989). “Unemployment Insurance and Short-Time Compensation: The Effects on Layoffs, Hours per Worker, and Wages.” *The Journal of Political Economy*, 97(6), 1479-1496.
- Lee E. Ohanian (March, 2009). “What - or Who - Started the Great Depression?” *UCLA and Federal Reserve Bank of Minneapolis*. Retrieved January 11,2011,from <http://www.econ.ucla.edu/people/papers/Ohanian/Ohanian499.pdf>
- M. Nemirow (September, 1984). “Work-sharing approaches: past and present.” *Monthly Labor Review*, 107(19), 34-39.

- M. Morand (1990). “Unemployment Insurance and Short-Time Compensation.” Edited by W. Lee Hansen and James F. Byers. *Unemployment Insurance: The Second Half-Century*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- N. Ridley (2009). *Work Sharing—an Alternative to Layoffs for Tough Times*. Washington, DC, Center for Law and Social Policy (CLASP).
- S. Kerachsky, et al. (1986). “Work sharing Program: An Evaluation of Their Use.” *Monthly Labor Review*, 109, 31-33.
- R. St. Louis (1984). “Arizona, Motorola, and STC.” Edited by R. MaCoy and M. Morand. *Short-Time Compensation: A Formula for Work Sharing*. New York, Pergamon Press.
- S. Walsh, et al. (1997). Evaluation of short-time compensation programs final report (Submitted to: U.S. Department of Labor).
- W. Vroman and V. Brusentsev (2009). *Short-Time Compensation- as a Policy to Stabilize Employment*. Urban Institute. Retrieved January 11,2011,from [http://www.urban.org/UploadedPDF/411983\\_stabilize\\_employment.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/411983_stabilize_employment.pdf) 。
- W. Gould 著，焦興鎧譯，美國勞工法入門，國立編譯館，1996 年。
- Hans F. Zacher，〈Social Insurance and Human Rihts〉，載於《政大勞動學報》，第 11 期，2002.1。

### 三、日文資料

- 脇坂明，日本型ワークシェアリング（2002），PHP 研究所。

### 四、網站資料

#### (一)國外網站

- Office of the Law Revision Counsel(U.S.)： <http://uscode.house.gov/>
- FindUSLaw： <http://finduslaw.com/>
- Agency for Workforce Innovation (Florida)： <http://www.floridajobs.org/>
- Justice.com (U.S.)： <http://law.justia.com/>
- <http://marketplace.publicradio.org/display/web/2009/07/24/mm-worksharw/>



- <http://waysandmeans.house.gov/Documents.asp?section=2168>
- U.S. Bureau of Labor Statistics : <http://www.bls.gov/>

(二)國內網站

- 內政部統計處 : <http://www.moi.gov.tw/home/index.asp>
- 行政院勞工委員會 : <http://www.cla.gov.tw/>
- 全國法規資料庫 : <http://law.moj.gov.tw/>
- 景氣指標查詢系統 : <http://index.cepd.gov.tw>





## 附件

附件一 1983年7月29日美國勞工部公布依據一九八二年稅賦公平與會計責任法第一百九十四條(b)(1)制定之州立法參考準則(翻譯:本文作者)

### 立法範例

#### A. 定義

1. 「計畫單位」(Affected Unit)指特定廠房、部門、小組或其他可定義的單位，組成人數多於雇主申請之適用勞工人數。
2. 「企業附加福利」(Fringe Benefits)包括健康保險(醫院、藥品、牙醫等)，在勞工退休收入保障法(Employee Retirement Income Security Act of 1974)第3(35)條下定義的退休給付，有給休假、國定假日、病假等薪資以外的金錢給付。
3. 「短工補償」(Short- Time Compensation 或 STC)指一種給付給受核可短工補償計畫內的勞工的失業給付，但應和一般的失業給付相區隔。
4. 「短工補償計畫」(Short-Time Compensation Plan)指雇主實施的一項計畫，在該計畫下指定單位內的所有勞工的工時將被縮減以避免暫時性解僱部分勞工。所謂「暫時性解僱」(temporary layoffs)指預期持續2個月以上但不超過1年的解僱。
5. 「一般正常工時」(Usual Weekly Hours of Work)指在計畫指定單位內一般全時工作或永久性部分工時工作的工時，但不得超過40小時，且不包含超時工作時間。
6. 「失業補償」(Unemployment Compensation)指短工補償之外本法所規定之失業給付，並包含其他聯邦法所提供的關於失業的補償、協助或給付。
7. 「雇主團體」(Employers' Association)指可以在團體協約中協商短工補償計畫的雇主團體。

#### B. 短工補償計畫核可標準。

雇主或雇主團體希望參加短工補償制度者應提出一份短工補償計畫書給主管機關核可。在符合下列規定時，主管機關應核可計畫：

1. 計畫針對特定單位實施且具體標示該單位。
2. 記載單位內勞工的姓名、社會安全號碼及其他主管機關需要的資訊。
3. 被指定單位內勞工的一般週工時被縮減10%以上\_\_%以下。

4. 應按照未被縮減工時前的水準持續提供健康給付與退休給付給指定單位勞工。
  5. 計畫應證明縮減工時是為了避免計畫申請單位內至少 10%的勞工被暫時性解僱。
  6. 在最近四個月內實施單位未經由暫時性解僱縮減 10%以上勞動力。
  7. 申請單位內至少 10%以上的勞工參加計畫。
  8. 在參加計畫勞工有被含括的團體協約時，雇主應取得該協約團體的簽名同意；對於沒有這類協約團體的勞工，雇主應取得單位內勞工代表之簽名。
  9. 不補償在休業季節的季節性勞工、暫時的部分工時勞工或間歇性工。
  10. 雇主同意提供計畫相關報告並同意主管機關使用所有的紀錄以在計畫核可前、後檢驗、管理及評估該計畫，
- 除了上述規定，主管機關應加入各項有助於適當執行計畫的規定。
- C. 核可或拒絕計畫**  
主管機關應在收到計畫申請書後\_\_日內決定核可或拒絕雇主的申請。拒絕的理由應是最後而且不可上訴的，但允許雇主於被拒絕日起\_\_日後再度提出申請。
- D. 計畫有效期限與期間**  
計畫應在計畫中載明之日期或雇主與主管機關協議的日期生效。計畫應在上述日期後的 12 個月內有效。如果主管機關撤銷核可，計畫應在主管機關記載之撤銷日終止。
- E. 核可的撤銷**  
主管機關基於合理理由得撤銷核可。撤銷命令應以書面為之，並註明撤銷生效日期與理由。  
合理理由包括未遵守計畫中的保證事項，無理由修正指定單位的生產水準，發生可能影響計畫目的或效果之事件，違反計畫核可的基礎條件。撤銷核可的提案可在任何時候由主管機關、勞工或適當的團體協商單位提出。主管機關應在 12 個月內對合格的雇主及計畫至少檢查一次，以確保其符合法律規定之要件。
- F. 核可計畫的修正**  
如果未大幅修正時，雇主得在勞工代表同意下修改實施中的計畫，但必須立即通知主管機關。若涉及工時的增減大幅超過原來計畫的水準，或其他任何大幅度改變時，主管機關應做出核可或不核可之決定，但不應改變計畫的有效期限。如果大幅修正後的計畫不符合核可的要件，主管機關應不允許該部份之計畫。
- G. 短工補償請領資格**
1. 勞工在一週中符合下列要件時取得請領短工補償給付之資格：
    - (a) 在該週中該名勞工被雇主以短工補償計畫指定單位成員的身分雇

用，且計畫於勞工申請補償的該週應為有效。

(b) 勞工應有工作能力，且處於隨時可恢復原來工時的狀態。

(c) 不問任何與本法相左之規定，勞工在接受補償的週中應視為失業。

(d) 不問任何與本法相左之規定，任何勞工不應因為未尋找新工作而失去請領短工補償給付之資格。

#### H. 給付

1. 每週短工給付應以一般每週失業補償總額乘以 10% 以上的相較於一般正常工時的縮減工時比例計算之。

2. 一名勞工可以混合領取短工補償與其他失業給付，但不應在同一給付年度之中領取給付超過失業補償所訂定的年度給付上限，也不應給付勞工超過 26 週的短工補償給付(無論是否連續)。

3. 給付給勞工的短工補償應於該勞工之年度給付上限中扣除。

4. 短工補償的申請方式應與失業補償或主管機關的行政命令相同。

5. 適用於失業補償申請者之規定中非與短工補償規定相衝突之部分應適用於短工補償申請者。被記錄為初次申請短工補償給付之勞工，若符合請領資格，應給予其領取短工補償給付的財務上決定，該勞工並應經過等待期間。

6. (a) 如果勞工在一週中同時為短工補償之外的雇主工作，且合計工時大於或等於正常工作時數時，將無法請領短工補償或失業補償。

(b) 如果勞工在一週中同時為短工補償雇主及非短工補償雇主工作，而合計工時低於或等於 90% 的正常工作時數時，給付該勞工之補償數額應為每週失業補償額減去合計後工時佔正常工時的比率。依本條給付的週應計入短工補償週。

(c) 如果勞工在短工補償期間的任何一週未工作，若該縮減部分被短工計畫所涵蓋，且有雇主的同意，勞工不應因為缺席而失去資格或只因為這個理由就被視為不符合短工補償的請領資格。

7. 勞工在一週中未為短工補償雇主服務時，應領取全額失業補償給付。該週不計入短工補償週中。

8. 勞工在一週中未為短工補償雇主工作但為其他雇主工作時，該週應給付部分失業給付。該週不計入短工補償週中。

#### I. 短工補償費用負擔

短工補償應以和失業保險相同的方式依州法經由經驗費率(experience rating)向雇主收費。

#### J. 擴張給付

領取所有該年度所得領取之短工補償給付或混合失業補償與短工補償者，可以領取第\_\_條所提供之擴張給付。



## 附件 二 就業保險促進就業措施實施辦法草案總說明(節錄第一章及第二章)

就業保險法（以下簡稱本法）部分條文業於九十八年五月一日修正公布施行。為促進被保險人就業及穩定其就業，依本法第十二條第三項規定，應辦理被保險人失業後之其他就業促進措施、被保險人之僱用安定措施及雇主僱用失業勞工之獎助，爰依本法第十二條第四項規定，擬具「就業保險促進就業措施實施辦法」草案（以下簡稱本辦法），計有三十一條，其要點如下：

- 一、法源依據（草案第一條）。
- 二、雇主資格（草案第二條）。
- 三、本辦法給付津貼項目（草案第三條）。
- 四、委任、委辦或委託相關機關團體之授權依據（草案第四條）。
- 五、中央主管機關得公告辦理僱用安定措施之情形（草案第五條）。
- 六、僱用安定措施之實施期間（草案第六條）。
- 七、僱用安定計畫內容要件（草案第七條）。
- 八、領取薪資補貼之被保險人資格要件（草案第八條）。
- 九、雇主於實施僱用安定計畫前之通報責任（草案第九條）。
- 十、申請薪資補貼、期限及應備文件（草案第十條）。
- 十一、薪資補貼給付標準與期限（草案第十一條）。
- 十二、不予發給薪資補貼之情形（草案第十二條）。
- 十三、僱用獎助措施獎助雇主僱用之對象（草案第十三條）。
- 十四、雇主領取獎助之資格要件及不予發給僱用獎助之情形（草案第十四條）。
- 十五、申請僱用獎助之方式、期限與應備文件（草案第十五條）。
- 十六、僱用獎助之給付標準（草案第十六條）。
- 十七、請領求職交通補助金之資格條件、應備文件、給付標準與領取者之求職義務（草案第十七條至第二十條）。
- 十八、請領臨時工作津貼之資格條件、得提案申請臨時工作計畫之用人單位資格、津貼發給及稅款扣繳方式（草案第二十一條）。
- 十九、申請臨時工作津貼之應備文件、給付標準及期限（草案第二十二條至第二十三條）。
- 二十、臨時工作津貼人員有給求職假之要件及請假規範（草案第二十四條）。
- 二十一、公立就業服務機構之查核機制、得終止用人單位計畫之情形；並指派失業被保險人至其他臨時性計畫，臨時工作期間前後應合併計算。（草案第二十五條至第二十六條）。
- 二十二、停止或不予給付臨時工作津貼之情形（草案第二十七條）。
- 二十三、臨時工作津貼人員投保規定（草案第二十八條）。
- 二十四、不予發給、撤銷或廢止本辦法各項津貼之情形（草案第二十九條）。
- 二十五、本辦法經費來源（草案第三十條）。
- 二十六、本辦法之施行日期（草案第三十一條）。

## 就業保險促進就業措施實施辦法草案

條文	說明
第一章 總則	
第一條 本辦法依就業保險法(以下簡稱本法)第十二條第四項規定訂定之。	本辦法之法源依據。
第二條 本辦法所稱雇主為就業保險投保單位之民營事業單位、團體或私立學校。前項所稱團體，指依人民團體法或其他法令設立者。但不包括政治團體。	考量政治團體(政黨)不會因經濟因素而致業務緊縮，故無適用僱用安定措施之必要性，又因本辦法包含僱用獎助措施，考量行政中立，比照「雇主僱用失業勞工獎助辦法」，排除政治團體為本辦法之適用單位。
第三條 本辦法之促進就業措施如下： 一、僱用安定措施。 二、僱用獎助措施。 三、其他促進就業措施：包括補助求職交通費用及推介從事臨時性工作。	本辦法所定之辦理事項及給付之津貼項目。
第四條 中央主管機關得將本辦法所定之促進就業事項，委任所屬機關(構)、委辦直轄市、縣(市)主管機關或委託相關機關(構)、團體辦理之。	委任、委辦或委託相關機關團體之授權依據。
第二章 僱用安定措施	
第五條 符合下列情形之一，中央主管機關得公告辦理僱用安定措施之實施期間及適用對象： 一、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者。 二、發生天災、事變或其他不可抗力之情事，經中央主管機關認定有必要者。 前項第一款規定，以保險人及中央主計機關公布之資料為準。 第一項所稱僱用安定措施，指雇主與被保險人有簽訂縮減工作時間並調整薪資之勞資	一、為避免雇主於經濟不景氣大量裁員之情形，參酌國外相關制度，鼓勵勞雇雙方相互協商調整因應所面臨的經濟衰退，經勞資協商採取縮短工時及調整薪資之方式，以避免雇主大量裁減員工。雇主可藉此措施計畫留住有技能之勞工，俟恢復生產量時，即可節省再僱用之相關人事費。而為減少其對於在職勞工生計之衝擊，提供薪資補貼予勞工，可提昇勞工配合以調整工時工資因應之意願，減少雇主直接裁員。 二、雇主對於內部人力分配與調整，原係屬其企業經營範圍，惟考量若係於全面經濟不景氣之情勢下，企業產量之縮減已非因個別

<p>協議，雇主於公告實施期間內，得擬定僱用安定計畫；經通報公立就業服務機構後，公立就業服務機構應依規定核發被保險人薪資補貼。</p>	<p>企業經營不力，故於經濟情勢嚴峻時，始介入勞動市場，以協助穩定就業並保障勞工基本生計。至辦理本措施之啟動時機乃參酌本法第十六條第二項辦理就業保險延長失業給付之啟動標準，並衡酌近期國內失業率等情形後訂定之。</p> <p>三、另遇有天災、事變或其他不可抗力之情事（例如政府辦理乾旱時期之限水措施、政府因嚴重急性呼吸道症候群公告隔離勞工），致企業面臨短暫業務緊縮而影響在職勞工生計及就業之情形者，得經中央主管機關公告啟動辦理僱用安定措施，又因該事故影響期間及影響行業未能預知，故屆時由中央主管機關公告之。</p>
<p>第六條 中央主管機關依前條第一項規定，公告辦理僱用安定措施之實施期間最長六個月。</p> <p>前項實施期間屆滿當月，仍符合前條第一項規定情形時，中央主管機關得公告延長之。但合計最長一年。</p> <p>前二項實施期間，中央主管機關得視情況公告提前結束。</p>	<p>參酌本法第十六條第二項辦理就業保險延長失業給付實施期間之體例，訂定本措施實施期間。</p>
<p>第七條 雇主擬定之僱用安定計畫，其內容應符合下列規定：</p> <p>一、雇主與被保險人應經工會或勞資會議同意後簽訂勞資協議。</p> <p>二、前款協議預定或已調整之平均每週正常工作時間時數與月投保薪資，其減少幅度應未低於最近一次勞資協議實施前三個月之平均每週正常工作時間時數與平均月投保薪資之百分之二十，但未逾其百分之六十；且協議調整後月投保薪資不得低於勞動基準法所定基本工資。</p> <p>三、預定實施僱用安定計畫日期及實施期間。</p> <p>屬第五條第一項第二款規定情形所簽訂之勞資協議，得不受前項第二款規定百分之六</p>	<p>一、參照勞動基準法第三十條之一規定工作時間之變更要件，僱用安定計畫係屬勞動條件變更，遂參照之。</p> <p>二、依本會九十七年十二月二十二日勞動二字第0九七0一三0九八七號令，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工資，惟須經勞雇雙方協商同意，且每月給付工資不得低於基本工資新臺幣一萬七千二百八十元。</p> <p>三、參酌國外相關制度規定，雇主雖與被保險人協商縮減工時工資，然期間仍須維持一定的工作量，故被保險人之工資工時僅限於某個範圍內的縮減。惟縮減範圍之計算，仍是以被保險人原本正常工作時數內調整之。</p> <p>四、雇主於中央主管機關公告辦理僱用安定</p>

<p>十之限制。</p>	<p>措施後，簽訂勞資協議者，其僱用安定計畫實施日期與期間，應與勞資協議所定實施調整工時工資之日期相同。若屬公告前即已簽訂勞資協議縮減工時工資者，則仍應於公告後提出僱用安定計畫並列明實施日期。</p> <p>五、考量因天災、事變等情事致辦理僱用安定措施者，有可能係屬全面停工之狀態，經認定有必要者，其工時工資減少幅度得不受百分之六十之限制。</p>
<p>第八條 被保險人依僱用安定計畫領取薪資補貼，應符合下列規定：</p> <p>一、於僱用安定計畫實施前，就業保險投保年資累計達一年以上。</p> <p>二、於最近一次勞資協議實施前三個月內，係依勞動基準法按月計酬方式計薪，且平均每週正常工作時間時數達三十五小時以上。被保險人於現職單位實際投保期間未滿三個月者，以於現職單位實際投保期間之時數平均計算之。</p>	<p>一、茲考量本辦法係依據就業保險法規定及經費來源辦理，故參酌就業保險法領取失業給付之投保年資規定，明訂領取薪資補貼之被保險人應符累計一年以上之投保年資。</p> <p>二、本項措施補貼僅限於因正常全時工作時數減少而造成的損失，故明訂被保險人於勞資協議前應屬全時工作者。且其平均每週工作時數之計算，不將加班時數列計。</p> <p>三、查勞動基準法第二十一條規定，工資由勞雇雙方議定之，但不得低於基本工資。自九十六年七月一日起，基本工資調整為一七,二八〇元，每小時九十五元。前者係指勞雇雙方約定按「月」計酬，且依法定正常工作時數上限履行勞務之最低報酬；後者則係勞雇雙方按「時」計酬者單位時間之最低報酬。另因我國對全時工作者並無時數上明確之定義，惟查行政院主計處人力運用調查及人力資源調查係依每週三十五小時區分全時工作及部分工時工作，以進行統計。故第二款規範之全時工作者，係指依勞動基準法按月計酬計薪及參酌主計處調查每週工作時數達三十五小時以上。</p>
<p>第九條 雇主應於僱用安定計畫實施日期之十日前，檢附下列文件，通報當地公立就業服務機構：</p> <p>一、簽訂勞資協議之文件。</p> <p>二、預定參加僱用安定計畫之被保險人名冊。</p> <p>三、勞工保險被保險人投保資料表。</p>	<p>一、為利公立就業服務機構掌握轄區內事業單位實施僱用安定計畫之情形，雇主具通報責任，並應檢附相關文件。</p> <p>二、考量天災、事變等情事致辦理僱用安定措施者，多屬情況緊急之情形，故不受應於實施日前十日應通報之規範。</p>



<p>四、合法設立登記證明文件影本。</p> <p>五、其他經中央主管機關規定之必要文件。</p> <p>屬第五條第一項第二款規定情形所擬定之僱用安定計畫，具急迫性者，得不受前項規定期限之限制。</p>	
<p>第十條 僱主應於實施僱用安定計畫每滿三十日之日起十五日內，檢附下列文件，向原通報之公立就業服務機構申請薪資補貼：</p> <p>一、薪資補貼申請書。</p> <p>二、實際參加僱用安定計畫之被保險人名冊。</p> <p>三、被保險人於最近一次勞資協議實施前三個月之工作時數清冊、薪資清冊、出勤表。</p> <p>四、被保險人參加僱用安定計畫期間之工作時數清冊、薪資清冊、出勤表。</p> <p>五、被保險人之勞工保險被保險人投保資料表及其轉帳金融帳戶影本。</p> <p>六、其他經中央主管機關規定之必要文件。</p> <p>未依前條規定通報公立就業服務機構者，公立就業服務機構應不受理其薪資補貼之申請。</p> <p>僱主於實施僱用安定計畫期間，發生與被保險人經工會或勞資會議同意變更勞資協議內容之情形，應於每月申請薪資補貼時，檢附第一項規定文件，及依第七條第一項第一款規定檢附變更後之協議文件。</p> <p>被保險人於僱用安定計畫實施期間，參加政府機關自辦、委辦或補助辦理之訓練課程，僱主於最末次請領薪資補貼時，除檢附第一項文件外，應另檢附由訓練單位開立之參訓期間及時數證明文件。</p> <p>僱主未依第一項規定期間提出申請該月薪資補貼者，該月不予發給。</p>	<p>一、僱主應按月檢具應備文件申請薪資補貼，逾期提出申請者，該月不予補助。</p> <p>二、未依前條規定履行通報責任之僱主，不得請領薪資補貼。</p> <p>三、實施計畫期間，遇有勞資雙方變更勞資協議內容之情形，則應於請領薪資補貼時一併檢附，以利公立就業服務機構審核。</p> <p>四、公立就業服務機構每月按第十一條第二項的薪資補貼額度發給，若被保險人於參加僱用安定計畫期間另參加訓練，僱主則於最後一次請領時檢附參訓證明文件，薪資補貼則按符合第十一條第三項規定之月份再核給該月減損工資之百分之二十。</p>



<p>第十一條 公立就業服務機構於公告實施期間，按月核發被保險人薪資補貼。</p> <p>僱用安定計畫實施期間，一個月以三十日計算；十日以上，未滿二十日者，以半個月計算；二十日以上，未滿三十日者，以一個月計算。</p> <p>被保險人每月薪資補貼，按其最近一次勞資協議實施前三個月平均月投保薪資與實施後之月投保薪資間差額百分之五十發給。被保險人依前條第四項參加訓練課程時，其參訓時數達十六小時以上之月份，得依前項規定發給差額百分之七十。</p> <p>同一被保險人於中央主管機關公告實施期間內，受僱於同一雇主合併領取薪資補貼，最長發給三個月。必要時，中央主管機關得延長至六個月。</p>	<p>一、薪資補貼係於僱用安定計畫實施並符合本辦法規定之期間，按月核發。一個月係以三十日計算，若計畫結束時，尚有畸零日，則以第一項標準計算核發薪資補貼。</p> <p>二、本措施係為部分補貼參加僱用安定計畫之被保險人所減損之工資，經參酌國外相關規定，及我國就業保險失業給付所訂之百分之六十所得替代率後，又為鼓勵被保險人於縮短工時期間參加訓練，提高其參訓誘因，以提升其工作技能與知能，故未參訓之被保險人係補貼減損工資之百分之五十，參加訓練之被保險人則補貼減損工資之百分之七十。</p> <p>三、本措施係針對勞雇於短暫性減少工時工資之情形下提供協助，非屬因應經濟衰退之長期作為，故於公告實施僱用安定措施之期間，明訂被保險人可領薪資補貼之期限。</p> <p>四、同一被保險人受僱於同一雇主期間，得領取之薪資補貼最長發給三個月。若經勞雇協商，前後參加同一雇主辦理不同次之僱用安定計畫時，其所領取之薪資補貼亦應合併計算，最長發給三個月。</p>
<p>第十二條 雇主或被保險人有下列情形之一者，公立就業服務機構應不予發給薪資補貼；已發給者，經撤銷或廢止後，應追繳已領取之補貼：</p> <p>一、未依勞資協議內容實施。但其實施情形之差異屬合理範圍內，且經雇主與被保險人敘明有正當理由者，不在此限。</p> <p>二、於僱用安定計畫實施期間，雇主未維持僱用規模達百分之九十以上。</p> <p>三、於僱用安定計畫實施期間，雇主新增聘僱勞工。</p> <p>四、被保險人實際薪資與其應申報之月投保薪資等級有差異情形，雇主經公立就業服務機構通知限期改善，屆期未改善。</p> <p>前項第二款所稱僱用規模，以雇主向公立就</p>	<p>一、為確保僱用安定計畫之實施內容係經勞資協議，故若屬計畫實施內容與協議內容不一致之期間，不予發給。惟考量實務上可能確實易有計畫執行後與原協議內容略有差異之情形(例如原協議平均每週工作時數為三十小時，實際執行為平均每週工作時數二十八小時；原協議於某個時間起調整投保薪資，但因投保手續落差，致延後一天調整投保薪資等)，故有正當理由致有差異情形時，公立就業服務機構得就個案事實認定之。</p> <p>二、為穩定就業，雇主於實施僱用安定計畫期間，應不得任意與勞工終止契約，並維持一定的僱用人數。</p> <p>三、實施僱用安定計畫之前提既為因經濟衰</p>

<p>業服務機構通報僱用安定計畫之當月與實施僱用安定計畫期間各月之投保人數為準。但勞工因不可歸責於雇主之事由而離職者，得不計入其僱用規模。</p>	<p>退致停工或減產，勞雇雙方需以縮減工時工資因應之，則雇主若於期間新增聘勞工，則顯未有縮短原有勞工工時工資之必要性。</p> <p>四、薪資補貼係依據被保險人之月投保薪資核算，故其月投保薪資等級應核實申報。雇主若依限改正，則得據以核發。</p>
---	---



## Shared Work Compensation Plan Application



**Employment Security Department**  
WASHINGTON STATE

**1. Company Information:**

Name: \_\_\_\_\_  
Mailing address: \_\_\_\_\_  
City: \_\_\_\_\_ State: \_\_\_\_\_ Zip code: \_\_\_\_\_  
Physical address location (if different from mailing address): \_\_\_\_\_  
City: \_\_\_\_\_ State: \_\_\_\_\_ Zip code: \_\_\_\_\_  
Phone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_  
E-mail: \_\_\_\_\_ County: \_\_\_\_\_

**2. Employment Security (ES) Tax Reference Number:**

**United Business Identifier (UBI) Number:** \_\_\_\_\_  
**Type of Business:** \_\_\_\_\_

**3. Your company must designate an employer representative responsible for being the contact and coordinating with the Shared Work Administrative Unit. Please provide this information below.**

Name: \_\_\_\_\_ Job title: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_  
Phone: \_\_\_\_\_ Extension: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

**4. Alternate Employer Representative information:**

Name: \_\_\_\_\_ Job title: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_  
Phone: \_\_\_\_\_ Extension: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

5. Have you ever had a previously approved Shared Work plan? Yes:  No:

6. When do you anticipate reducing weekly work hours? \_\_\_\_\_

**7. Employer Certification -- I certify to the following:**

- a. We will identify all of the affected hourly employees working full-time 35 to 40 hours a week and the affected employees assigned work shift.
- b. We will continue to maintain health benefits while hours are reduced.
- c. We will furnish all reports and information necessary for the proper administration of the plan to the Shared Work Administrative Unit.

8. **Modification Statement:** Authorization to modify the Shared Work Plan allows an employer to adjust the reduction of weekly work hours for participating employees or add employees to an existing plan. Any changes must meet the requirements of the original approved plan.

Our business would like the flexibility to modify our plan? Yes:  No:

9. Employer signature: \_\_\_\_\_  
Title: \_\_\_\_\_ Date: \_\_\_\_\_

**10. Collective Bargaining Agent Information (if applicable):**

Name: \_\_\_\_\_ Union: \_\_\_\_\_  
Signature: \_\_\_\_\_ Local: \_\_\_\_\_

附件 四 僱主申請僱用安定計畫相關表格與格式

表 A 僱用安定計畫報請核定—投保單位基本資料

申請案號				負責人姓名	
申請單位 名稱				勞保投保證 號碼	
員工總人數	人			統一編號	
行業別		地址			
承辦人姓名		連絡 電話		傳真	
E-mail					
僱用安定計畫 預定實施 日期					
僱用安定計畫 預定實施 之部門總人 數	——人				
檢附文件	<input type="checkbox"/> 1、僱用安定計畫（含勞資會議決議文件、被保險人名冊、被保險人同意縮減工時薪資之同意書） <input type="checkbox"/> 2、設立登記證明文件影本。 <input type="checkbox"/> 3、勞工保險被保險人投保資料表。				
切結簽章	<p>本公司確實有虧損或業務緊縮之情事，如有資料填寫不實之情形，願負一切法律責任。特此切結為憑。</p> <p>負責人簽章： _____ （並請加蓋單位印信或圖記）</p>				

## 僱用安定計畫書撰寫格式

一、實施理由及目的。

※說明投保單位營運相關情形、須與被保險人協商縮減工時工資之原因及可達成之目的等。

二、實施部門及人數。

※實施僱用安定計畫之部門範圍、部門總人數及實施人數。

三、實施日期及期間。

※實施僱用安定計畫之日期及預定實施之期間。

四、約定縮減工時日期及其內容。

※概略說明與被保險人開始縮減工資工時之實施日期，及其所採取縮減工資工時的方式（例如分部門說明），至與各個被保險人約定縮減之內容則由被保險人名冊或同意書中呈現。

五、營運改善策略、期程及預定目標。

※說明為改善營運之相關策略、期程及預定達成之目標（例如恢復參加僱用安定計畫被保險人之薪資等）。



表 A-1

僱用安定計畫被保險人名冊

造冊單位名稱：

(請加蓋單位印信)

負責人：

(簽名蓋章)

造冊日期： 年 月 日

編號					
被保險人姓名					
身分證號碼					
出生年月日					
工作部門					
職稱					
預定開始實施縮減 工時工資之日期					
就業保險 投保日期					
初步估算實施之前 三個月平均月投保 薪資					
初步估算實施之前 三個月每週平均正 常工作時數 (=當 月實際正常工時/ 當月月曆日數 * 7 日)					
初步預估實施後月 投保薪資					
初步預估實施後之 每週平均正常工作 時數 (=當月實際 正常工時/當月月 曆日數 * 7 日)					

以上合計\_\_\_\_\_人

表 A-2

同意書（參考範例）



