

經濟緊縮期間的社會投資政策

德國與台灣的比較分析*

林宏陽**

收稿日期：2020 年 11 月 30 日

接受日期：2021 年 10 月 28 日

* DOI:10.6164/JNDS.202112_21(1).0005

** 國立屏東科技大學社會工作系副教授。

E-mail: lhy709@googlemail.com

摘 要

在 2007 年開始的一波金融海嘯，以及 2019 年年底以來於世界各國逐步擴大的新型冠狀病毒肺炎疫情，各國政府採取諸多措施以提供事業單位及其勞工足夠的經濟安全保障，乃至於人力資本維持與促進之措施，以能夠保護一國整體的生產力。據此，同時考量經濟安全與人力資本形成及發展的社會政策理念，為社會投資論述的核心概念。與此同時，國際間的實務與學術工作者，發現德國所施行的短工津貼制度，為其勞動市場得以相對其他國家安然度過經濟緊縮期間的主要因素之一。即便如此，德國對於短工津貼制度的設定，僅為消極性勞動政策的一環，並未將之視為社會投資政策。再者，我國於前一波的金融海嘯，實已仿效該制度而擬定「僱用安定措施」，但其精神及內涵與參考對象具有顯著的差異，以致於未曾發揮其功效。

對此，本文嘗試以社會投資論述檢視短工津貼制度之內涵，瞭解其制度特性與功能，發現短工津貼制度符合社會投資論述所提及的「存量」、「流動」與「緩衝」三個主要政策功能與理念。再者，亦藉此反思我國現行措施的調整方向，以能確切展現制度的成效。本研究認為，將其設定為常態性的制度、再檢視雇主使用該制度所應負的責任，並思考緩和對非核心勞工相對不利的相關措施，應為保障緊縮期間經濟安全與人力資源之政策考量方向。因此，德國的短工津貼制度，應可做為我國後續相關政策制訂時的參考對象。

關鍵詞：積極勞動市場政策、經濟緊縮、就業安全、短工津貼、社會投資

壹、前言

自 2019 年年底逐步擴大的新型冠狀病毒肺炎（以下簡稱新冠肺炎）疫情觀之，世界各國面臨不同程度的醫療體系困境，以致於罹病與死亡人數不斷攀升。與此同時，各產業也面對相當的衝擊；不只旅遊業、餐飲業、航空業等與國際或區域移動相關的產業至為蕭條，為降低群聚感染的風險，各國的製造業甚且大規模停工。因此，形成全球性、相當規模的發展停滯，甚至倒退。

在此等情況之下，對於仰賴薪資滿足生活需求、透過持續就業以維持生產及所需的勞工而言，應如何維護其就業安全，為各國的當務之急。對此，我國編列預算投入紓困以回應諸多問題，並同時以就業安定基金提供面臨無薪假之勞工參與職業訓練的機會，以維持其生產相關之知能，亦即人力資本，並提供替代其薪資的津貼以維持個人與家庭之經濟安全。然而，此等措施是否能確切因應勞動者的需求？

回顧 2007 年因次級房貸所引起的金融海嘯，我國勞工迫於雇主共體時艱的論述，使得放無薪假之勞工人數屢創新高。政府在當時推出「充電加值計畫」等職業訓練方案，並藉由「僱用安定措施」提供經濟安全之保障。在十餘年後的今日，對於相似狀況而放無薪假的受僱者，我國政府亦以「充電再出發訓練計畫」提供就業訓練之補助，復以「安心就業計畫」與原有的「僱用安定措施」提供薪資之補償，是否足夠？

諾貝爾經濟學獎得主 Paul Krugman (2009a, 2009b) 曾為文探討德國能夠相對安穩地度過該波經濟緊縮期間，且於經濟復甦後隨即恢復產能，主要的原因在於常態性實施的短工津貼制度（Kurzarbeitergeld）。一方面，該制度補貼一定程度的薪資損失，並給予事業單位足夠的支持。另一方面，係以維持勞工在原有的工作崗位做為促進就業與保持其成熟勞動力的方式，而非使其斷然離開就業，以失業給付維繫其經

濟安全，另藉由職業訓練課程維持生產力。即便在 2020 年新冠肺炎之時，短工津貼制度仍為世界各國所觀察的就業安全機制（Krugman, 2020）。

當前歐盟國家作為勞動市場政策主流思維之一的社會投資論述，強調如何在個人的生命歷程中協助其順利轉銜，進而達到維繫個人之人力資本、使其順利銜接工作期間的轉變，以及在其需要時提供一定程度的經濟安全保障。對此，本研究嘗試以德國的短工津貼制度為例，探討其所具備的社會投資要素，並藉此反思台灣在經濟緊縮期間的勞動市場政策，如何能夠達到前述政策目標間的平衡，擬定合適的因應措施。據此，本文將依序探討社會投資論述的政策意涵，並以該論述的核心思維——「存量（stock）」、「流動（flow）」與「緩衝（buffer）」（Hemerijck, 2017b），檢視德國的短工津貼制度，並做為我國制訂緊縮期間之社會投資策略的指引。

貳、社會投資論述之發展及其政策意涵

社會投資觀點論述的興起，主要源於 1980 年代之後社會民主主義者對新自由主義與第三條路（The Third Way）的反動。歐洲福利國家自 1980 年代開始，便依循新自由主義的政策論述，進行一連串的福利改革。即便各國的步調不盡相同，但大致上皆以自由化、去管制化、削減福利給付，以及伴隨福利給付而附加更多的工作責任等，以回應全球化與去工業化之發展。此等政策脈絡之發展主因在於，1970 年代以來的兩次能源危機與全球化論述，使新自由主義者擬藉由削減社會福利支出，復以貨幣政策控制通貨膨脹，而減少福利依賴；如 1980 年代英、美兩國諸多福利服務與給付削減措施，即為著例（Pierson, 1994）。然而，結果顯示，此等措施並無法有效管理新社會風險，充其量僅加重個人或家庭在福利供給上的責任，並嘗試在一定期間內將個人推回

勞動市場，以減少福利依賴 (Hemerijck, 2013)。

因此，英國新工黨 (New Labour) 自 1990 年代初期，依循 Anthony Giddens 的第三條路論述，擬定執政的核心思想。相較於新自由主義，第三條路更強調透過積極性社會政策 (例如積極勞動市場政策 (Active Labour Market Policy [ALMP]) 與教育政策)，協助個人累積足夠的人力資本後重新回到勞動市場 (Bonoli, 2013; Giddens, 1998; Hemerijck, 2013; van Kersbergen & Hemerijck, 2012)。在此等政策論述脈絡之下，英國開始擴張高等教育、引進工作福利，後者如改革原有的勞動市場政策、家庭給付與身障者給付制度等，而引進全國最低工資 (National Minimum Wage)、工作家庭稅收減免 (Working Families Tax Credit)、身心障礙者稅收減免 (Disabled Person's Tax Credit) 等政策 (Department of Social Security, 1998)。美國也引進工作福利，以「貧窮家庭暫時性救助金方案 (Temporary Assistance for Needy Families [TANF])」取代原有的「失依兒童家庭補助金方案 (Aid to Families with Dependent Children [AFDC])」，進而減少福利依賴，將福利領受者推回勞動市場。至於在德國，其改革則多採取勞動市場彈性化之設計，如哈茲改革 (Hartz Reform) 即為一例。相關之論述指出，哈茲改革著重於彈性安全政策 (flexicurity) 的引進，復以社會救助制度給予基礎的所得安全保障，並同時縮短失業給付的給付期間，其使失業者加快回到勞動市場 (Hemerijck, 2017a; Nygård et al., 2015)。

即便如此，此等發展意味著歐洲社會民主陣營開始思考一個新的政策典範，以能夠在經濟發展與社會平等之間取得平衡，而非對立的關係 (trade-off) —— 此即社會投資 (social investment)。就歐陸國家的發展觀之，OECD 於 1990 年代中後期便著手推動包含社會投資政策論述，並將其涵蓋至諸多政策領域之中，例如社會救助、各項勞動市場的積極性政策等，使後續的社會政策能夠一方面具有生產性的理念，另一方面則能一定程度消除福利依賴 (Jenson, 2010; Wang & van Vliet,

2016)。其政策倡議，主要藉人力資本之投資、社會政策與經濟政策的創新，提升整體的就業率。換言之，社會投資論述強調社會政策應具有生產性與投資性，而非如傳統相對消極的政策面貌，使其與新自由主義的論述具有顯著的區隔（Hemerijck, 2012）。

社會投資政策典範的成形，主要為 2001 年由比利時社會事務與年金部（Ministry of Social Affairs and Pensions）部長 Frank Vandenbroucke 邀請諸多重要社會政策學者於魯汶（Leuven）共同參與一場研討會，並於後來集結會議論文出版為 *Why We Need a New Welfare State* 一書（Esping-Andersen, 2002c），成為社會投資論述的基礎之一。該書指出，傳統的男性養家模式（male-breadwinner）無法有效回應社會風險結構的變化，使得人們在勞動市場機會、所得維持、教育成就、世代公平等面向無法獲得最佳機會。雖然傳統福利國家體系嘗試以消極性政策避免人們落入貧窮，但在後工業社會中，個人生命歷程的多樣化與社會風險結構的改變，使得如低技術勞工與年輕人口群落入低薪與工作貧窮之循環，以及如女性受僱者無法藉由社會安全制度妥善平衡工作與生活等，故而育有小孩的家庭所受之影響深遠。因此，建議當代社會福利制度應特別著重預防兒童貧窮，以及引進適當的家庭政策、教育和積極勞動市場政策，以促進女性就業、改善所得不平等、預防兒童貧窮與提高稅收（Morel et al., 2012b）。

基於前述的觀點，社會投資政策典範著眼於個人在生命歷程（life course）中，應致力於藉由人力資本累積及其他方式預防（preparing）其落入貧窮，而非消極地在個人落入貧窮後的修補（repairing）（Hemerijck, 2015; Morel et al., 2012a）。換言之，社會政策應從生命歷程早期藉由家庭政策與人力資本的培力，使個人得以累積人力資本以應付快速變遷與高度競爭的知識經濟體系。故而傳統的福利國家逐漸將諸如失業保險與年金保險之支出，轉移到如教育、積極勞動市場政策和家庭政策等積極性措施。應特別強調之處在於，一方面，社會投資論述係以

個人生命歷程脈絡及相對應之需求出發；另一方面，社會投資所提出的預防觀點，與新自由主義以及第三條路藉由福利服務與給付修補，以縮短個人重回勞動市場的歷程，具有顯著的區別。

其次，社會投資觀點所強調的政策面向，並非僅止於將個人推回勞動市場，更在於提供適當的(decent)工作。但新自由主義和第三條路則是著眼於重回勞動市場，故而低薪工作、非典型工作、工作貧窮等現象日益加深；然而低薪工作、非典型工作卻也是新社會風險的來源之一(Morel et al., 2012a)。因此，對於社會投資觀點，並非是單純的將個人推回勞動市場，而是同時能夠創造更多良好的就業機會，使得個人能夠有效避免貧窮與社會排除風險。

第三，社會投資與新自由主義及第三條路之間，一個重要的差異之處在於社會投資強調所得保障應優先於積極性策略，而非如新自由主義與第三條路強調國家以相對積極性的政策削減整體支出、減輕福利依賴，進而穩定國家財政(Smyth & Deeming, 2016)。換言之，在實施積極性社會政策時，一方面須透過所得保障制度維繫個人的經濟安全，另一方面則應著眼於透過社會政策協助個人累積人力資本並重回勞動市場(Hemerijck, 2015; Jenson, 2012; Morel et al., 2012a)。舉例而言，個人面臨失業之處境時，除了須提供失業給付以保障其個人在失業時間的經濟安全之外，同時亦提供積極性勞動市場政策(如職業訓練)。

第四，社會投資觀點著重於家庭政策(family policy)的投資性，亦為其與新自由主義及第三條路的另一主要差異(Bonoli, 2013; Esping-Andersen, 2002a, 2002b, 2009; Hemerijck, 2015; Morel et al., 2012a)。在社會投資觀點中，家庭政策(諸如兒童津貼、兒童照顧與托育服務和親職假等)得與公共教育體系互補，作為投資個人生命歷程早期(兒童與教育階段)的政策，使兒童獲得良善的照顧且同時促進家庭之經濟安全，以促進其生命歷程各階段能夠累積其人力或社會資本。除此

之外，透過擴張如兒童照顧政策，特別是透過公共托育體系，可以有效地增加就業機會，使原先在家中照顧子女的人力進入勞動市場，並透過國家政策的協助，達到工作與家庭照顧責任之平衡。藉此，家庭與兒童亦能減少面對貧窮與社會排除的風險。

前述四項的論述基礎，Hemerijck (2017b) 歸納並進一步指出社會投資政策的三種功能，且互為補充。首先，「存量 (stock)」，係指透過人力資本的累積提高其人力資本的品質以及能力，進而強化個人生命歷程中的勞動產出。因此，從兒童托育、義務教育、職業和大學訓練與教育和終生學習等生命階段，都可著重於促進人力資本累積的基礎政策。積極勞動市場政策和教育即是此功能的代表，藉此協助個人盡可能地累積人力資本的「存量」。雖然，許多福利國家在新自由主義的影響下，更著重於領取福利給付的相對義務，例如採取強制性職業訓練、就業輔導措施等 (Handler, 2004; Huo, 2009)。但社會投資觀點所欲強調之處在於，個人的勞動或是社會排除是源於人力資本存量的不足，故擬以教育或職業訓練提高個人人力資本存量。

第二，「流動 (flow)」，係指讓勞動市場轉銜（如失業或是轉換工作），甚或生命歷程轉銜（如從教育進入勞動市場或進入婚育階段等）的過程更為順暢。其主要透過國家協助個人進行生命歷程各個階段的資源再分配與重新配置，使之能夠在生命歷程中具有高生產性（高度勞動參與），亦協助剛畢業的青年、失業者、中高齡勞工和身心障礙者，特別是負有家庭照顧責任者能夠重新回到勞動市場。但促進勞動參與的部分，並非如新自由主義或第三條路係以勞動市場去管制化、增進勞動市場彈性或工作福利 (making work pay) 為手段。反之，社會投資觀點認為應透過積極性的社會安全政策協助個人生命階段轉銜的順遂，諸如工作的轉換、從失業到就業、離職照顧小孩或家人。因此，社會投資觀點認為應該可以透過彈性安全政策、積極勞動市場政策、親職假和活躍老化等政策，促進個人工作生涯。因此，Hemerijck

(2017b: 21) 稱此為「讓轉銜有所給付」(make transitions pay)。

第三，社會投資政策欲藉由社會安全制度和所得重分配機制，確保個人及其家庭的所得安全與整體經濟環境的穩定，即為「緩衝 (buffer)」之功能。舉例而言，當個人或家庭主要所得者失業時，若失業給付無法維繫其經濟安全，則適足的最低所得保障 (adequate minimum-income protection) 政策應能讓個人或是家庭維持一定的生活水準。換言之，適當的所得保障體系是實施社會投資政策的基礎條件，同時也能夠減緩不平等以及促進經濟穩定 (Hemerijck, 2017b)。此等功能，或趨近於 Barr (2002) 所描述之福利國家經濟體系的消費平滑 (consumption-smoothing) 或小豬撲滿 (piggy-bank) 機制。

參、德國短工津貼制度之內涵

一、德國短工津貼制度之發展與內涵

德國現行的短工津貼制度，最早可見於 1891 年用以回應因工時中斷導致家庭經濟安全無法維繫的等待給付 (Wartegeld)，以及 1909 年與 1910 年因為煙草與鉀化合物肥料生產過多而縮短工時的保護制度 (Kurzarbeiterfürsorge)。之後，則隨著 1927 年就業與失業保險法 (Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) 的公佈與實施，將縮短工時保護制度納為其中一部分，並在二次世界大戰之前與大戰期間發揮一定程度的功能 (Brunner, 1997: 33-38)。之後，進一步於 1956 年修法時賦予明確的法律定位與規範。德國於 1969 年欲推動積極勞動市場政策所施行的勞動促進法 (Arbeitsförderungsgesetz)、1990 年欲緩和兩德統一後的前東德失業情形，乃至於 1997 年將勞動促進法納入社會法法典第三編 (Sozialgesetzbuch Drittes Buch Arbeitsförderung [SGB III])，奠定短工津貼制度在德國勞動政策上的重要性 (郭明政、林宏陽，2016)。如此一來，藉由常態性運作的短工津貼制度，使工時

受影響之勞動者得以持續受僱、維持經濟安全，進而穩定勞動市場與保留成熟勞動力、使受僱者能相對順利銜接受僱與失業期間的身份轉換與經濟安全等，為該制度的主要貢獻（Eichhorst, 2020）。

德國短工津貼制度之申請，係以企業為單位，且該企業實施縮短工時機制係以避免解雇勞工為主要目的，致使受僱者之薪資受影響，而須透過失業保險補償薪資之損失（吳姿慧，2016）。現行的短工津貼制度明訂於社會法法典第三編第 95 至第 111a 條，為 2020 年 7 月 14 日修正後實施之版本。¹ 其申請要件，應同時具備如下四點：

1. 工作嚴重減少：若工時縮短係基於經濟因素與不可抗力之因素、暫時性、不可避免，且至少有三分之一的受僱者面臨至少 10% 的薪資減損。其薪資的短少，最高可為 100%。
2. 符合企業營運之相關要件：該企業應至少雇用一位員工，且員工確實面臨工時縮短的處境。此外，申請短工津貼之補助，即便一企業僅部分需縮短工時，亦得適用。
3. 符合個人投保與相關資歷之要件：可獲得補助的勞工，應符合申請時具被保險人身份、雇用關係在該期間仍存續，以及在該期間並未參與職業訓練或相關之訓練課程等。
4. 通報當地勞動主管機關：雇主負有通報義務，得以紙本或電子書信告知當地勞動主管機關，而主管機關亦於接獲通報後回覆提出申請之企業。

綜上所述，短工津貼制度的給付對象，應為受雇於事業單位的失業保險被保險人，面臨依據相關法律所涵蓋之合理縮短工時事項的狀態，且於恢復常態後仍保有其職位，方得由雇主提出申請。其涵蓋的縮短工時形態，除因景氣循環所導致的縮短工時事由外，亦有特殊形

¹ 關於短工津貼之法律規範，請參見德國社會法法典之官方網頁。<https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiii/1.html>。2020/08/15 檢索。

態之考量，諸如季節性工作、在家工作，以及因企業結構調整所致的縮短工時。其概要之規定如下所述：

1. 季節性因素：氣候因素所導致的工時縮短事由，定義為每年 12 月 1 日至翌年 3 月 31 日為期間。除得依據短工津貼之規範，申請薪資的補償外，亦得領取額外的冬季津貼（Wintergeld），每小時的補貼上限為 2.5 歐元，每月份所設定的給付時數上限則介於 90～180 小時。
2. 在家工作：此類型之短工津貼制度適用，少見於 2007～2010 年間金融危機期間所發佈的制度調整之中，或可謂係因應德國新冠肺炎疫情而擴充之特殊形態。該法所定義的在家工作者（Heimarbeiter），係指原受雇於企業內工作之勞工，改以在家工作為形式。該份工作為被保險勞工之主要所得來源，且一定期間內的工時相較於申請前六個月的平均工時，縮減幅度達到 20% 以上者。
3. 因企業結構調整：企業結構性因素（包括購併期間）所致的工時縮短，最高之工時縮減幅度得達 100%，並視情形給予正參與職業訓練的被保險受僱者薪資補償。即便企業於購併之後，基於專門技術之考量，將不繼續聘用部分之勞工轉介至職業訓練課程的受訓期間，亦能獲得短工津貼的補償。

符合前述要件並提出申請之企業或雇主，係由德國聯邦政府的勞動與社會事務部（Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales）授予聯邦勞動署（Bundesagentur für Arbeit [BA]）及其所屬之地方分支機構相關的審查權，並依據「短工津貼制度的兩階段審查程序（Das zweistufige Verfahren der Kurzarbeitergeld-Gewährung）」決定核發與否。第一階段的審查重點，在於確認企業所描述的經濟性影響以及企業營運的要件；而第二階段的審查，則著重於企業內受影響之勞工的相關資歷等要件。

原則上，企業得於受到經濟因素影響時，提出第一階段的審查，並於第一階段的審查確定該企業具備短工津貼之需求後，在需要申請薪資補償時提出第二階段的申請。在實務上，雇主亦能同時提出第一階段與第二階段的審查，而不需依序提出（吳姿慧，2016）。其審查的核心概念，係著眼於其狀態將導致企業一般性的危險與經濟危險，故亦即考量其「普遍性，而非所涉企業個別性之經濟事由或不可避免之事故」（林佳和，2016：21）。

通過兩階段審查的事業單位，其受影響的勞工將能夠獲得薪資之補償。² 根據其原有的規定，給付期間係以 6 個月為限，並由勞動與社會事務部逕行授權，得展延至最長 24 個月。就本次因應新冠肺炎之措施觀之，調整後的法定給付期間雖以 12 個月為限，但根據 2020 年 3 月 13 日與 5 月 20 日所通過之決議，因新冠肺炎疫情所導致的工時縮短，其給付期間最長為 24 個月（Schulten & Müller, 2020）。其適用期間，依據 9 月 16 日所發佈之因應措施，將原來擬以 2020 年 12 月 31 日為限，展延至 2021 年 12 月 31 日。再者，曾申請使用短工津貼制度的雇主，若於至少 3 個月後再次面臨符合啟動要件之環境時，得再次申請使用該制度。

關於給付水準的規範，係以被保險人個人獲得 60% 的薪資補償為原則；對育有子女的被保險人，則可獲得 67% 的薪資補償。³ 德國政府於因應新冠肺炎期間之調整措施，係以領取短工津貼給付自第四個

² 關於德國新冠肺炎疫情期間的最新短工津貼措施，請詳德國財政部（Bundesministerium der Finanzen）之文件，<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-19-Beschaefigung-fuer-alle.html>。2020/10/02 檢索。

³ 舉例而言，若某被保險人之原薪資為 30,000 元新台幣，未育有子女，並於工時縮減期間損失 50% 之薪資。在原短工津貼制度適用期間，能獲得來自於失業保險制度 9,000 元新台幣之補助，使得該期間每月實際損失的薪資為 6,000 元新台幣。

月起，未育有子女之被保險人的補償比例將提高為 70%，並自第七個月起再增至 80%。至於育有子女的被保險人，則分別調整為 77% 與 87%。未被補償的薪資部分，仍可透過勞資雙方之協商，討論其他的補償方案。

申請使用短工津貼制度的雇主，基於企業經營風險由雇主負擔之原則，仍須依據受僱者的原薪資提撥相關的保險費用。據此，一方面或可視之為保留成熟勞動力的成本，另方面則為景氣復甦之後無須另行聘僱勞工的代價（郭明政、林宏陽，2016：94）。即便如此，在相對大規模的不景氣環境下，社會保險費用之提撥仍為雇主主要的成本之一。有鑑於此，在本次新冠肺炎期間的政策調整下，自 2020 年 7 月 1 日起，申請使用短工津貼制度的雇主，僅需負擔 50% 的社會保險費用提撥即可，可相當程度減輕雇主使用該制度的負擔。

就經濟學家 Paul Krugman 教授在 2007～2010 年間，以及 2020 年年初在世界各國爆發新冠肺炎疫情以來等兩波經濟危機之觀察，德國的短工津貼制度應可謂帶領德國勞動市場與整體社會大致順利回應此等期間就業安定，以及個人與家庭經濟安全兩個主要面向的需求，並使社會得以平順接續復甦之後的經濟與社會發展（吳玉鳳，2016；吳玉鳳、林建智，2016；郭明政、林宏陽，2016）。該制度在兩次經濟危機期間，仍依據原有的提案審核機制、給付水準等為基礎，一定程度的放寬與提升以因應不同社經狀態之下的需求。

以此次因應新冠肺炎疫情的短工津貼措施觀之，係針對受影響時間越長的被保險人，提供更高的補償水準（例如從原有的 60% 或 67%，依據影響期間提高至最高 80% 或 87%），以穩定其經濟安全。另外，短工津貼制度之主要精神，在於協助被保險人維持一定程度之就業以保有專業知能的成熟度，仍為核心概念。一方面，不若消極給予失業給付，並同時讓被保險人離開勞動市場；另一方面，亦不若各國積極勞動市場政策，欲同時要求被保險人履行一定程度的義務為要件。再

者，由於新冠肺炎疫情之落幕仍為未定之數，故德國政府得視情形調整與展延該制度的適用期間（如 2020 年中已將期限推延至 2021 年底）。

二、德國短工津貼制度於經濟緊縮期間之社會成效及其社會投資意涵

（一）德國短工津貼制度於經濟緊縮期間之社會成效

德國乃至於世界各國在 2020 年初新冠肺炎疫情蔓延以來，各個產業領域的受僱者皆受到影響。如 Nicola et al. (2020) 與 Hardt (2020) 針對整體產業因應情形之回顧觀之，一級產業的農業、石油，以製造業為主要的二級產業，以及三級產業裡的教育、金融、醫療與藥劑，以及旅遊、旅館與航空業等，皆受到明顯的影響。再者，其研究亦發現，即便同屬一產業的企業，受雇於低薪工作或次級勞動市場的勞動者所受的影響更為顯著。對此，各國政府皆採取應對措施，諸如高額的企業紓困金、個人或企業職業訓練課程補助，乃至於相關的勞動市場政策等。在諸多的勞動市場政策之中，德國以及部分歐盟國家所採行的短工津貼制度，被視為在有諸多不確定因素的經濟緊縮期間，具有顯著的成效。此外，依據 Schleiermacher & Stettes (2020) 之觀察，由於疫情對各產業的影響至為顯著，約八成以上的企業提出短工津貼的使用，且約三分之一的事業單位正在使用該制度之中。然而，隨著疫情期間的不確定性，短工津貼制度亦無法防止事業單位解雇勞工。即便如此，承前所述，德國短工津貼制度為失業保險基金的諸多使用方式之一，且能夠彈性調整以因應實際勞動市場的需求，故而依據疫情的諸多不確定性，得延長短工津貼的使用期間，並且調整補償薪資的額度等（Schröder et al., 2020）。

如圖 1 所示，德國經歷 2000 年代中期高達 11.70% 之失業率，至 2009 年擴大短工津貼制度之運用後，該制度的使用人數提高至 1.14 百

萬人，但失業率維持在 8% 左右。在 2020 與 2021 年的疫情期間，德國失業率維持在 5%~7% 之間，而使用短工津貼制度之人數則較前一波經濟緊縮期間倍數成長；最高的時候略微超過 6 百萬人。就最新統計數據觀之，德國在 2020 年 10 月底使用短工津貼制度之人數則降至近期較低的 2.06 百萬人，而後緩步上升至 2021 年 02 月底的 6.3% 失業率，以及 3.76 百萬的勞工正使用短工津貼制度。由此可知，雖然此波新冠肺炎疫情所導致的經濟衝擊，較 2007 年的金融危機嚴重，但藉由短工津貼制度在該期間給予事業單位與被保險人經濟安全上的支持，使之能夠逐漸度過前一波的高峰期，並讓近半的津貼使用者回到事業單位，而非進一步面臨失業的困境。

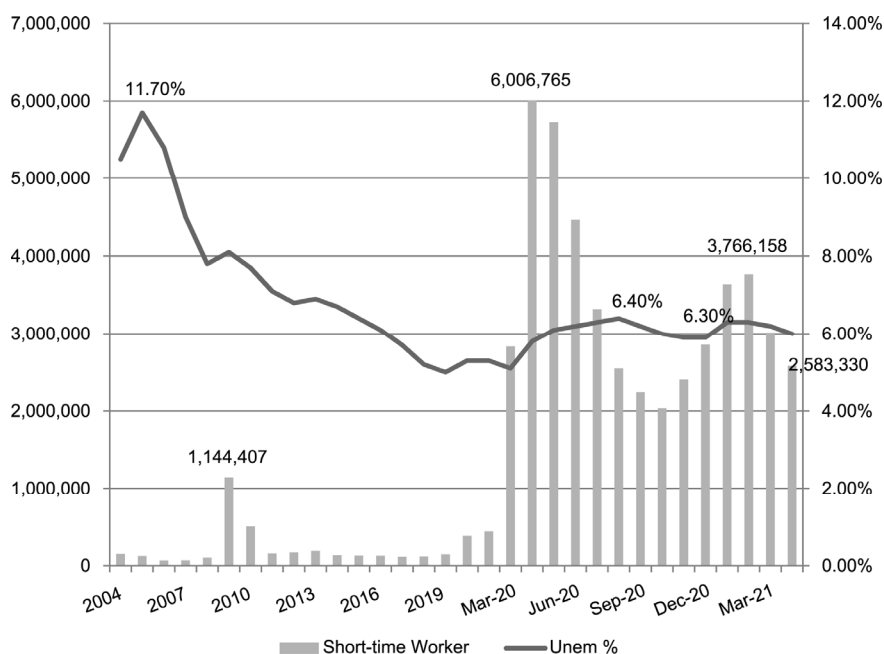


圖 1 德國短工津貼制度使用人數與失業率（2004~2021.10）

資料來源：作者整理自德國聯邦統計局（Statistisches Bundesamt）資料庫之數據。

然而，隨著疫情期間的拉長，即便 2020 年 07 月將短工津貼的使用期限延至 2021 年底，使用短工津貼之受僱者的人數由 2020 年底逐步回升，且失業率也自去年 03 月緩緩增高，或也意味著短工津貼與失業保險給付的請領人數之間的消長。換句話說，歐盟國家在經濟緊縮期間的政策多在於減少直接裁員的作法，並以短工津貼制度取代。但隨著時間推延，經濟的壓力將逐漸轉至事業單位的雇主與個別勞工。因此，當無法預期經濟緊縮期間的盡頭時，裁減原使用短工津貼方案之員工的效應，將逐漸浮現（Fischer & Schmid, 2020）。即便如此，觀察自 2020 年 10 月以來的數據，如圖 1 所示，雖然短工津貼請領人數再次大幅上升，而失業率則微幅成長，但在 2021 年 02 月以後則雙雙下修，分別為 2.58 百萬人請領津貼（2021 年 04 月）與 5.20% 的失業率（2021 年 10 月）。所以，在一定程度上，短工津貼在疫情期間仍能讓受僱者妥善留在原來的就業上，穩住消極性的失業給付請領狀況，以消化疫情期間的衝擊與影響。

本次疫情期間的德國短工津貼制度，係延續德國依據各產業高度數位化之下的勞動市場需求所調整後的整體設計，故而除了維持被保險人的經濟安全外，更強化被保險人在個別產業中的各項訓練課程與相關的知能認證等。就整體的短工津貼制度發展脈絡來看，可稱之為短工津貼的 4.0 版本（Eichhorst & Rinne, 2019）。換句話說，制度的內涵，更為考量人力資本的知識與技術的形成過程，以及在經濟緊縮期間相對不確定的狀態之下，如何保有技術已臻成熟的勞動力，並同時維繫其經濟安全水準（Cahuc, 2019）。

對此，Schmid & Schroeder (2020) 進一步指出，即便短工津貼制度在本次的疫情期間，仍能發揮如過去金融危機時期的顯著效果，但也應思考如何建構一套會呼吸的失業保險制度（atmende Arbeitsversicherung），意味著在經濟緊縮期間能夠相對慷慨的提供給付以維繫被保險人的經濟安全，但在經濟相對繁榮的期間則需嚴格限制其使用。然而，為了

能夠彈性因應不同勞動市場局勢的需求，其經費來源除了保險提撥外，亦應部分來自於稅收。此外，對於制度的使用與否，亦應考量被保險人的自主性以及制度的涵蓋。然需特別指出的部分在於，當前的短工津貼制度，對於低薪工作者、受雇於次級勞動市場的被保險人而言，並無法獲得完整的保障。所以，後續的制度設計應考量幾項原則。首先，基於低薪工作者以及所有被保險人的經濟安全需求而言，所得之替代率可於一定期間提高至 100% 以穩定其基本的生活需求，並於轉介其參與職業訓練課程後，適度調整給付的所得替代率。其主要目的在於提高被保險人的工作動機，使其更為積極重回勞動市場。第二，於經濟緊縮期間的失業給付期間，亦得視其需求調整，例如給付期間得由六個月延長至一年，或其他適當的安排。第三，在考量個人自主性的層面下，需進一步思考使用短工津貼期間如何整合各項職業訓練相關之資源以維繫其專業知能，且亦不因企業或產業使用短工津貼，而不考量必須的結構性調整。在此層面的思考，一方面應建構相對穩定的資金來源（例如國家教育基金），以能夠妥善因應經濟緊縮期間的訓練需求，但於規劃時須同時考量合理的風險分攤。另一方面，低薪工作者或小型企業雇主在此方面或較具有需求，而應特別著重。如此一來，能夠以全國性或區域性勞動市場與產業之狀態，統籌規劃人力資本之存量、發展與轉換等。換言之，除了透過短工津貼制度讓勞動者持續有限度的就業以保有其專業知能外，為因應當代社會更多的不確定性，更需審慎評估各產業的可能發展，並據此統籌規劃人力資源的相關政策。在本次新冠肺炎疫情所導致的大規模緊縮，也說明既有失業保險體系所建構的社會契約，應有所檢視與調整。

Fischer & Schmid (2020) 的研究認為，當無法預期疫情的影響期間與影響層面時，即便持續調整短工津貼與失業保險制度的內涵與施行方式，或未能妥善因應本次的經濟緊縮。因此，其研究強調，應盡可能強化短工津貼制度與職業訓練課程之間的連結，並思考個別產業若

面臨轉型的必要時，其原有的人力資源能夠有何調整的可能性。換言之，制度的核心仍著眼於人力資源的維持，甚或在企業與產業無法持續時，即能轉換其進入相關的產業之中，以保有與發展成熟的勞動力。如此一來，藉由短工津貼維持其經濟安全，並在領取短工津貼的期間，藉由職業訓練課程的安排，找尋必要時能夠轉換其從業領域的可能性。再者，該研究亦指出，前述的制度考量，須結合總體經濟之規劃與發展，以及回應該趨勢所需的勞動市場人力資本調節。唯有如此，勞動者方能具備因應經濟發展與勞動市場改變所需的調節能力，而能夠在生命歷程中相對順利的轉銜。所以，就整體的相關制度而言，無論雇主願意在經濟緊縮期間運用短工津貼制度以保留與延續業已成熟的勞動力，抑或因緊縮期間的長度已超過預期而需裁員以調整事業單位的人力，使受僱者接續領取失業保險給付，政府皆應思考在就業不穩定期間運用職業訓練課程；一方面能夠維持該等受僱者的生產力，另一方面則協助其評估與思考轉換其他職業領域的可能性。如此一來，可全面發揮整體制度的社會投資意涵。

德國短工津貼制度如前述諸多研究提及，在本次疫情期間有諸多的成效，一方面使被保險人能夠獲得一定程度的所得維持外，另一方面能夠使其維持在原有的事業單位裡，一定程度上係以持續就業代替職業訓練之角色。換言之，即便個人因經濟波動而面臨失業，但原有的就業仍為相對好的職業訓練、維持受僱者專業知能的最佳方式。就該制度的本質觀之，即同時具備消極性的社會安全給付，以及積極性的社會投資概念（Ronchi, 2018: 89-92）。然而，德國政府一直以來對於短工津貼制度的定位，僅視其為失業給付制度的一環，而非積極勞動市場政策的措施之一。林佳和（2016：6-9）檢視德國社會法與勞動法在短工津貼政策方面之發展，指出該制度在 1997 年被納入社會法法典之中，屬於勞動促進相關法規中的消極性勞動市場政策，其目的係以彌補失業所引起之所得短少，亦即屬於補償薪資損失的給付項目，

與第一及第二失業給付、破產津貼、中高齡勞工休假津貼等制度的性質相近。至於社會法法典所涵蓋的積極勞動市場政策，則著眼於推介就業、在職訓練與繼續訓練、身心障礙者職業重建體系等。即便如此，部分研究則進一步分析短工津貼制度的成效，發現除了給予薪資補償以緩和被保險人個人及其家庭的經濟安全困境外，亦有促進與維持就業的政策效果，認為短工津貼制度應可被視為一預防性的勞動市場政策（präventive Arbeitsmarktpolitik），亦能藉此穩定整體經濟環境、協助被保險人順利轉銜，而有其勞動市場政策上的特殊性（Barlen & Bogedan, 2017; Bogedan et al., 2012; Nunn et al., 2011）。對此，其預防性之特質實與社會投資之政策概念相契合。

（二）短工津貼制度之社會投資意涵

基於相關之討論，指出短工津貼制度同時具備積極性與消極性的政策特性，能夠同時兼顧經濟安全之維持以及就業期間之延續，以致於在經濟緊縮期間能夠發揮顯著的成效。換言之，該制度本身具有防止被保險人失業，並同時提供給付以補償其薪資損失之功能，而有一定程度的社會投資概念。本節嘗試以社會投資政策的三項考量為基礎，亦即「存量（stock）」、「流動（flow）」與「緩衝（buffer）」，個別探討短工津貼制度具備何等的社會投資概念（Plavgo & Hemerijck, 2021）。

1. 存量（stock）

首先，關於「存量」的政策思維，主要著重於協助個人在生命歷程轉銜之間能夠不斷吸收專業的相關知能、提升其生產力，以及增進其生涯期間的機會與展望。藉由此等制度，能夠強化個人在就業過程中的人力資本（存量）與生產力，使其在工作年齡期間獲得適當的就業機會，且於進入高齡階段時亦能順利轉銜。據此，往往著眼於提高正式教育、職業重建與訓練、終身學習等政策體系之品質，進而培養

出具備成熟專業知能的勞動力。換言之，兒少的正式教育體系、勞動者的職業相關教育與訓練，乃至於追求生命歷程中後期的自我實現等，皆為社會投資論述的核心（Hemerijck, 2017b）。

短工津貼的一項主要目的，在於預防被保險人在經濟緊縮期間離開原有的就業後，可能因此需要較長的時間方能重回職場、回復原有的工作產能，甚至於提高其個人與家庭落入貧窮的可能性。因此，在一定程度上，藉由使其維持在原事業單位之工作而保持從事生產之能力，便為制度上的成效。除此之外，由於德國政府亦搭配其他的積極勞動市場政策，使被保險人領取短工津貼給付之期間，能夠獲得其他的職業訓練機會，進而在該期間不僅止於維持，甚或增進其專業知能。舉例而言，Wotschack 等人（2011）以德國某港口的事業單位為研究對象，發現在原有約五分之一屬於低技術（low-skill）之被保險人，在 2008 年至 2010 年之間請領 18 個月短工津貼的過程中，透過德國政府所提供的職業訓練課程補助，有相當部分取得更為高階的專業證照，進而有效提昇其專業知能與勞動條件，即為一例。

然而，Bonoli 等人（2017）的觀察指出，諸多社會政策在運作的過程中，可能反將原先訂定的目標族群排除，而發生「馬太效應（Matthew Effect）」。換言之，即便有相對良好的社會政策設計，最終仍使較具優勢的中、高技術之核心勞工取得較多的服務與給付，而無法確切讓低所得、低技術勞工獲得其益。以社會投資概念下的積極勞動市場政策為例，其主要目的係針對低技術勞工或失業者提供相關的給付與服務，但可能因為兩種情形而使相對弱勢的人口群未能獲得所需的服務與給付。第一，相關的課程與服務，需以服務對象具有一定程度的語言及認知能力為前提。若服務對象未具備所需的語言能力與認知能力，則仍未能參與職業訓練、使用就業推介服務等，至於與之搭配的現金給付也可能無法取得。第二，雖然積極勞動市場政策的最終目的在於促進就業，但因事業單位的職缺有限，導致求職者之間存

在高度的競爭（selectivity），而可能排除原先已面臨低收入與低技術的求職者，被迫進入或維持在次級勞動市場的就業。如此一來，對於較難推介就業的服務對象，在過程中更易陷入不利的處境。就此等觀察而言，Eichhorst 等人（2020）指出在新冠肺炎期間的短工津貼與職業訓練兩項政策之搭配，或因影響規模過於廣大而顯著多有利於核心勞動者。並隨著時間的發展，運用職業訓練經費的事業單位減少，而較著重在所得補償的功能。

綜上所述，相關的學術觀察指出社會投資政策本身可能存在「馬太效應」，惟實務上的研究發現低技術勞動者亦受惠於短工津貼及其相互搭配的職業訓練制度，而能夠在縮短工時的期間，透過相關的職能訓練而提昇其人力資本的「存量」。因此，就社會投資的論述觀之，除了持續強化正式教育體系以提昇一國社會成員的人力資本存量外，在工作年齡階段離開勞動市場者，則需進一步檢視其原因。無論個別勞動者係因經濟緊縮或相關生產技能而暫時離開勞動市場，皆須透過維持就業或職業訓練制度維持或提昇其人力資本，而後藉由就業服務體系推介就業。若以短工津貼的成效觀之，一方面提供原有所得的部分補償，維持個人及家庭之經濟安全；另一方面，則維持勞動者在原事業單位之就業，復提供職業訓練使其保持與提昇生產相關的知能，亦即人力資本的「存量」。換言之，短工津貼係以維持原就業為政策目標，則勞工或可因此不落入失業及貧窮之處境，另藉由持續就業維持其生產力，再加上職業訓練課程增進其生產方面的新知能，而賦予其未來獲得勞動條件更好的就業可能。如此一來，或可謂在「存量」觀點上，符合社會投資之政策概念。

2. 流動（flow）

對於社會投資政策上的「流動」意涵，Hemerijck (2017b: 20-21) 指出個人生命歷程中在人力資本累積方面的政策，應能使輟學者、失

業者、照顧責任告一段落之父母、高齡勞動者、身心障礙者等融入相關的教育與訓練體系之中，協助其重回勞動市場，支持其度過不甚順遂或因家庭責任而暫告中斷的生命階段。除此之外，政策的「流動」功能，亦著眼於幫助個人在各個生命階段能夠順利轉銜，例如由正式教育體系轉銜至第一份就業，以及由工作階段轉銜進入退休階段的各項準備等，皆屬於社會投資論述所欲涵蓋的政策面向。後者的政策功能，則包括諸如終身學習、退休前準備等，使其能在工作年齡階段持續累積個人的人力資本，並且協助勞動者在退休之前思考其所欲的退休生活態樣等，以能夠及早規劃、順利轉銜。對此，政策方案的思維並不若新自由主義式的強調勞動市場去管制化、將個人推回勞動市場，使就業所得能夠取代政府過去給予的消極性現金給付（making work pay）。反之，相關的政策應更加著重於工作與家庭（或生活）的平衡（work-family/life balance），亦即更為積極的安全與支持，使其成為投入就業與生命歷程轉銜的動力（Ferrera, 2017; Mahon, 2019; Nygård et al., 2019）。

換句話說，由於在經濟緊縮期間的「存量」考量，已然涵蓋勞工生產力之維繫與維持的需求，故在「流動」性方面可更專注於該期間的就業不安定與在就業資歷斷裂期間的家庭需求，以強化個人及其家庭成員在緊縮期間得以因應與順遂當前及未來生命歷程流動的可能性（Hemerijck, 2018）。此外，由於該等制度在過去多僅考量女性在勞動市場中的需求，故而在該政策領域中的性別主流化亦為核心論述之一。如此一來，藉由社會投資政策論述的思維，以個人與家庭成員的生命歷程流動為考量的政策領域，包含諸如具有照顧需求之家庭成員的福利服務給付、休假的給予、工時調整、彈性化的排班與工作模式安排等，皆可整合為促進「流動」性的方案（Fagan & Vermeylen, 2017）。所以，更精確而言，社會投資論述在「流動」性方面的考量，則更著重於藉由工作與家庭的平衡來達成生命歷程的轉銜（life-course transitions）

(Eichhorst et al., 2020)。就政策的結果觀之，方能期待建構永續且持續的工作階段，並藉此取得充分的社會安全保障，也能確切達成透過就業取得保障的目標。此等政策邏輯，說明各項福利服務與現金給付協助個人在生命歷程中順利轉銜，並藉此獲得足夠的社會安全給付 (make transitions pay)。

承上所述，對於短工津貼制度在經濟緊縮期間的「流動」特性，或能觀察該制度在工作與家庭平衡的成效。就其意義觀之，主要在於考量個人在社會安全制度以及正式教育或職業訓練體系之間順利轉銜，並藉此達到工作與家庭/生活間的平衡 (Hemerijck, 2017a: 174)。換言之，在經濟緊縮期間，個人能否在參與短工津貼期間，抑或利用縮短正常工時之機制，一方面維持或增進其生產專業方面的知能，另一方面則能兼顧與維繫個人在家庭中的角色。O'Brien (2013) 針對 2008~2010 年用以部分取代失業給付的短工津貼制度，觀察其所具備的社會投資意涵，認為短工津貼制度除了相當程度補償被保險人因縮短工時所損失的薪資外，制度本身也具備原用於履行家庭照顧責任之功能。然而，較為主要的問題在於，當時申請使用短工津貼制度的事業單位係以男性從業比例較高的產業為主，故而一方面探討該制度實際運作上的性別平等議題外，另一方面亦指出該制度若在使用上達到一定程度的性別平等時，亦能有效提昇工作與家庭責任的平衡，進而滿足育有子女之家庭的情感需求。Schmid 等人 (2020: 7-11) 觀察德國在新冠肺炎疫情之後的勞動市場變化對生活滿意度之影響，發現在疫情之前的工作與家庭平衡狀態，係以僅與伴侶同住者的滿意度高於與子女同住者。而在疫情發生之後，德國主要採取短工津貼制度與在家工作之就業場域調整為方式，使家戶成員的互動頻率增加，甚至於對工作與家庭平衡之生活滿意度顯著下降。其中，係以僅與伴侶同住者的降幅顯著高於與子女同住者。但應特別強調者在於，在家工作使得家庭成員之間的互動時間增加，而為造成生活滿意度下降的主要因

素。至於短工津貼僅使家戶成員的互動時間相對提昇，並非生活滿意度降低的主因。就短工津貼制度在「流動」面的意義觀之，一方面發現能夠增進個人在工作與家庭角色的上的平衡，但另一方面亦顯示家戶成員之間的互動增加，反使彼此之間的衝突升溫，進而降低其生活滿意度。即便如此，相關研究也指出，生活滿意度降低未必完全因為經濟局勢與勞動市場變化，或許是新冠肺炎疫情使然。此外，家戶成員關係在疫情期間所產生的變化，或也成為一種社會成本（Schmid et al., 2020: 13）。

雖然社會投資政策之設計考量到「流動」的面向，但工作與家庭／生活平衡的相關政策在各國的設置方式與政策使用程度（take-up rate）不盡相同，其主要原因或在於各國的家庭價值與文化，甚或勞動市場所隱含之工作倫理。舉例而言，南歐國家的家庭概念及相關政策與社會投資模式中的工作與家庭平衡政策存在一定程度的衝突，即便政策提供工作與家庭之間的轉銜機制，也未必符合該社會大眾所需（León & Pavolini, 2014）。至於重視家庭價值的東亞國家，社會投資政策所提供的工作與家庭平衡，或能隨著時間逐漸被接受。以日本為例，已婚且育有子女的女性持續在職場工作的比例在近年不斷提昇。於其子女未滿三歲之前，多能透過縮短工時工作的彈性調整方案，兼顧家庭裡的照顧責任。換句話說，隨著社會價值的改變，一定程度上運用此等制度而達到工作與家庭平衡的人數日漸增加。然而，在此則需特別提及者在於，該制度的使用為自願性的縮短工時以換得工作與家庭角色的平衡，而非因為經濟緊縮被迫使用，故而薪資補償方面未有相對應的措施。即便如此，其政策之成果仍可說明在相對重視家庭價值的日本，對於持續就業且能兼顧工作與家庭平衡的政策，已漸能認同（Kawaguchi, 2013）。

3. 緩衝 (buffer)

社會投資論述指出藉由社會安全體系的現金給付，維繫因短期或長期被排除於勞動市場之外的失業者之經濟安全，應為該類政策至為重要的前提 (Hemerijck, 2017b)。因此，舉例而言，過去被視為消極性的失業給付與社會救助制度，在社會投資論述之下，反可做為支持與保護被保險人於就業轉銜期間免於落入貧窮處境的重要政策環節。其中，失業給付制度可做為失業者短期性的所得補償機制，但當失業期間逐漸增長的時候，將可由社會救助體系提供經濟安全的協助。與此同時，在經濟安全相對無虞之下，前述「存量」與「流動」概念之政策，可一併提供給失業者，使其在具備更為充足的生產知能之下，獲得較佳的工作機會、順遂其工作期間的就業轉銜等。就此觀之，以失業保險制度為基礎的短工津貼給付而言，係以所有被保險人共同分攤失業風險，並適時補償面臨薪資損失的被保險人。質言之，以縮短工時來因應經濟緊縮期間，等同於部分工時的失業，而有透過失業保險制度提供給付的正當性，並具有取代一部分給予全額失業給付而陷入全然失業處境的必要性 (Krolkowski & Weixel, 2020)。所以，為減少此等「緩衝」可能帶來的反誘因，啟用條件、給付水準、給付期間等政策面向，往往需與積極勞動市場政策的各項措施相互搭配，以發揮整體社會投資之成效。即便部分國家提供普遍式 (universal) 的給付，另搭配相關的人力資源培力政策及其他經濟安全保障措施，仍可達到強化其就業誘因與動機的成效，也不失其社會投資之理念 (Nelson & Stephens, 2012)。

根據 2008~2010 年之間的政策經驗，Chowdhury 等人 (2013) 認為，德國短工津貼制度使約一百五十萬人免於立即面臨失業，而能透過失業保險補償一部份，甚或全部的薪資損失，維繫整體社會過去所累積的人力資本，並同時提供一定程度的經濟安全保障，可謂具備多

重緩衝功能。基於該制度的諸多優勢，亦應確保其做為常態性施行的措施。該研究亦指出，短工津貼制度所具備的優勢，除了維持社會所累積與發展的生產力、儲備經濟復甦之後蓄勢待發的勞動力外，尚有緩解被保險人面臨失業時的心理壓力與自尊受挫感。在該經濟緊縮期間，美國、澳洲、紐西蘭等國曾經嘗試不同形式的縮短工時補償機制，惟紐西蘭係將雇主決定縮減的工時轉換為受僱者得參與職業訓練課程的時數，使用率及效果皆不若擴大現金給付規模，以維持個人及家戶經濟安全程度的美國與澳洲（Starke, 2013），亦不如採取短工津貼或部分失業給付制度的諸多歐陸國家（吳玉鳳，2016；郭明政、林宏陽，2016）。換句話說，僅提供職業訓練與諸多相似之措施，做為經濟緊縮期間的主要勞動市場政策，但缺乏現金給付做為薪資損失部分之「緩衝」機制，仍無法在經濟風險之中有效保護一國社會已經成熟的勞動力，也意味著整體社會的生產力在該期間必然受到損害。

肆、臺灣在經濟緊縮期間所採行之因應策略

我國在 2007 年開始的金融海嘯期間，曾派員赴德國考察短工津貼制度，⁴並在返回台灣之後通過並實施《就業保險促進就業實施辦法》（以下簡稱《實施辦法》）。其中的「薪資補貼」措施，即仿效德國短工津貼制度之內涵。此外，尚有諸如以職業訓練為核心的「充電加值計畫」、「充電起飛計畫」與「充電再出發計畫」，乃至於以穩定事業單位運作與發展事業單位訓練在職員工為目的的「穩定就業輔導團」、「因應景氣影響勞雇雙方協商減少工時應行注意事項」與「因應貿易

⁴ 時任職於行政院勞工委員會職業訓練局的許金龍科長與陳倩怡科員兩人，於 2009 年 6 月 13 日至 6 月 22 日間，赴德國考察短工津貼制度，並於返國後提出考察報告。<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C09801543/001>。2020/10/25 檢索。

自由化協助勞工穩定就業措施」等。至於針對甫進入職場的青年求職者，則有「青年就業旗艦計畫」，建立青年產學訓練合作的就業服務模式，給予初進入勞動市場之青年足夠的政策支持（陳威凱，2016: 20）。

至於自 2020 年年初以來的新冠肺炎疫情席捲全球，雖然各產業別皆受到影響，而有失業人數與使用無薪假之事業單位顯著增加的情事。對此，我國一方面於 2020 年 2 月 25 日提出《特殊嚴重傳染性肺炎防制及紓困振興特別條例》，以提供企業融資、勞工就業與各項稅務等方面的協助。⁵另一方面，則以 2007 年全球金融危機時所採取的職業訓練課程為基礎，沿用諸如「充電起飛計畫」與「充電再出發訓練計畫」。再者，原規劃提供就業保險被保險人因縮短工時而補償其損失之工資的《實施辦法》，亦已於 2019 年 4 月 16 日調整其啟動之規範，能在本次新冠肺炎疫情之中視情況提供給付。除此之外，自 2020 年 3 月 27 日起開放申請的「安心就業計畫」，提供因疫情影響而縮減工時之薪資補貼方案，亦與德國短工津貼之精神相近。

整體而言，針對 2007 年與 2020 年兩波經濟緊縮期間的政策方案，係以職業訓練與經濟安全維持兩個脈絡為主。換言之，一方面給予實施無薪假或工時縮減之事業單位在職業訓練課程上的補助，並提供受訓者在該期間的生活津貼，以維繫其個人與家庭之經濟安全。另一方面，係以維持經濟安全為主軸的失業給付與促進就業之薪資補貼方案。就此觀之，前者係以人力資本維持為主要的著眼點，並在受訓期間提供一定程度上的經濟安全保障，而後者則以提供所得中斷後的經濟安全「緩衝」為主要功能。

⁵ 關於詳細的政策內容，請見行政院新聞傳播處所發佈之文件 <https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/ad3f40f1-9a79-47f6-8a2b-0883ba2c0b05>。2020/10/25 檢索。

一、我國在經濟緊縮期間所採行之職業訓練方案

就我國針對經濟緊縮期間的各項職業訓練方案觀之，服務對象係以事業單位受到自由貿易影響的在職勞工或自營作業者，以及自事業單位離職 2 年內未再就業者為主。補助之方式，以「充電起飛計畫」為例，為在職員工或自營作業者參與符合辦理訓練之資格的單位所開設之課程，包含如大專院校、各類獲得許可之團體（如勞工團體、商業團體、農民團體、研究機構等），每人 3 年內可獲得最高 7 萬元的補助。關於事業單位自行辦理的課程，可區分為個別型與聯合型訓練計畫，且各有課程參與人數上限或下限，補助的金額上限則分別為 200 萬與 300 萬。對於失業者經公立就業服務機構推介而參與相關的職前訓練，能夠獲得全額的課程補助。除此之外，參與全日制職業訓練課程的失業者，亦能申請生活津貼，其給付水準係以基本工資的 60% 計算，一般身份最高可獲得 6 個月的給付，而身心障礙者最長可請領一年。在結訓之後，公立就業服務機構在接續的 90 日之內將協助其媒合就業。

自 2011 年開始施行的「充電再出發訓練計畫」，著重於提供受經濟緊縮影響的事業單位受僱者所需的經濟安全與職業訓練。以圖 2 之數據觀之，自 2020 年 1 月勞僱雙方合意減少工時之適用人數明顯攀升，至 6 月底達到 31,816 人，為近期的最高點，並於 10 月份降至 13,303 人。在事業單位受到 2020 年新冠肺炎疫情影響之後，主要針對勞僱雙方已經過勞資會議通過減少正常工時之共識，且確實受到影響者，提供課程補助與訓練津貼。

課程費用的補助，以及訓練津貼的發給，係依據該期間實際參與訓練的時數為準。訓練課程之時數，不得超過約定減少之工時，且每月以 100 小時為上限。訓練津貼係以基本工資每小時 158 元新台幣計算，但其每月所獲得之津貼金額不得高於就業保險之平均投保薪資。至於課程費用的補助，最高以 190 萬元新台幣為限。但為因應此波肺炎

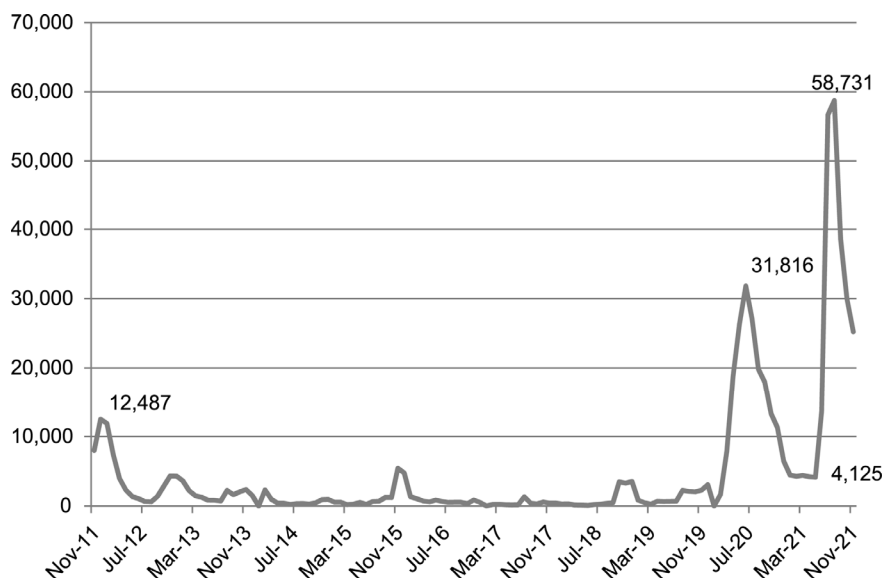


圖 2 勞僱雙方協商減少工時概況（2011.11-2021.11）

資料來源：作者整理自勞動統計資料庫。

說明：本資料自 2009 年開始統計，但 2011 年 5 月因實施家數歸零而停止，自 2011 年 11 月再次重起統計，按月通報。在本文最後修訂時，相關統計數據僅更新至 2021 年 11 月。

疫情的影響，我國將每月補助上限提高為 120 小時，故而參與訓練者每月最高可獲得 18,960 元新台幣之津貼，且課程補助費用進一步增加至 350 萬元新台幣。惟申請該訓練計畫之事業單位，應切結於訓練期間持續雇用參與訓練之員工，並維持員工雇用規模達 90% 以上。

就前述兩項主要的職業訓練方案而言，其政策的特徵大致上著重在事業單位端的補助為主。舉例而言，對於仍在職且從事於受到經濟緊縮影響之事業單位者，可透過個人選擇參與之職業訓練課程，以及事業單位所舉辦的相關訓練課程，取得個人或事業單位端的補助。對於失業者而言，則需由公立就業服務機構轉介安排職業訓練課程，而能於訓練期間獲得生活津貼，維繫個人或家庭之經濟安全，與目前對於失業者的就業服務相關措施未有顯著的不同。

其中，「充電再出發訓練計畫」所涵蓋的內容，與德國短工津貼制度的概念有部分相似之處，例如參與者係以工時面臨縮減的受僱者為主要對象，以及職業訓練課程的補助設計方式，但訓練期間的工資補助則較近似於職業訓練津貼，而非薪資損失期間的所得補償。此外，該津貼僅於職業訓練期間支付，且要求使用該職業訓練補助的事業單位，在訓練期間持續雇用參與訓練的勞工，並於其後至多僅可解雇 10% 之員工。換言之，一方面，事業單位或可於職業訓練之後，選擇留下相對核心的員工。另一方面，對於請領該補助但於之後發現仍無法維持該持續雇用之規模的事業單位，其人事結構調整的幅度反面臨限縮，或因此造成經營上的困境。

二、我國在經濟緊縮期間所採行之經濟安全維持方案

就我國目前的相關措施觀之，主要用以促進經濟緊縮期間之就業安定與經濟安全者，應為《就業保險促進就業實施辦法》中關於「僱用安定措施」之相關規範，以及為因應此次新冠肺炎疫情所施行的「安心就業計畫」。

承前所述，《實施辦法》係於 2007 年全球金融危機後所採行，其內容的主要部分為參考德國的短工津貼制度，以提供就業保險被保險人薪資損失部分之補償為目的。然而，與德國顯著不同之處，在於我國需先符合該辦法第五條所規範的啟動要件。就該啟動要件之敘述觀之，得將其列為下述之計算公式：

$$\begin{aligned} & \text{僱用安定措施啟動值} \\ &= \frac{\text{領取失業給付之人數}}{\text{領取失業給付之人數} + \text{就業保險被保險人之人數}} \end{aligned}$$

該《實施辦法》指出，若欲啟動該薪資補償機制，2010 年甫實施時規定該比值應持續 3 個月達 2.2%。即便該波經濟緊縮期間面對諸多

無薪假議題，郭明政、林宏陽（2016：70-71）指出，該數據在 2009 年影響最鉅之時，相鄰月份之比值呈現波動狀態，並未能持續，故而在該期間並未啟動。該比值在 2019 年 4 月份已向下調整為 1.0%，並於本次新冠肺炎疫情期間適用。然而，如圖 3 所示，2003 年至 2021 年 9 月之間的失業率在 2008~2010 年之間的金融危機期間達到近十年最高的 6.13%，而本次新冠肺炎期間的失業率則於 2021 年 6 月達到最高 4.80%，而後顯著下滑。若依據前述「僱用安定措施」啟動公式所計算之比值，則本文分為《實施辦法》所規定之計算方式（EmPromo Ratio），以及加上職業訓練生活津貼後之比值（Ratio w TA）與僅加上怯志工作者（Discouraged Worker）後之比值（Ratio w DW）等三者，做為參考的依據。

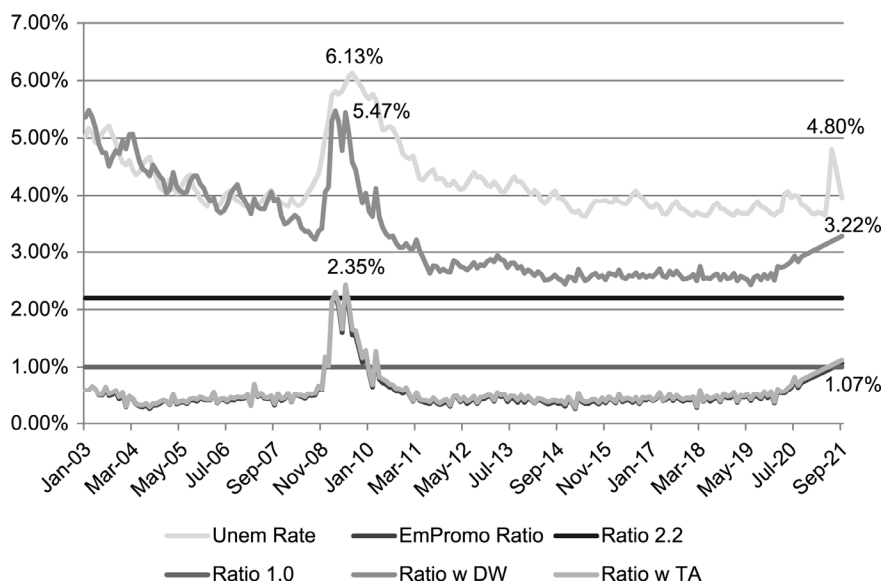


圖 3 我國失業率及「僱用安定措施」啟動值（2003-2021.09）

資料來源：作者以我國勞動部統計資料庫之數據為基礎，自行計算。

說明：在本文最後修訂時，相關統計數據僅更新至 2021 年 9 月。

依據該辦法所計算之比值，在 2020 年初開始的新冠肺炎疫情，直到 2021 年 7 月以後的《實施辦法》所定之比值（1.01%）才高於 1.0%，並逐月提高為 1.04%（同年 8 月）與 1.07%（同年 9 月）。相較於前一波金融危機時的最高值，則為 2.35%。若以 2010 年甫施行「僱用安定措施」所設定，應連續三個月超過 2.2% 方能啟動，但在實務上並無法達到啟動的水準。即便 2019 年將該啟動值調降為 1.0%，仍須連續三個月超過該比值，且之後於連續三個月低於該比值後停止。本次的比值雖於 2021 年 7 月之後緩步升高，並連續三個月超過當前所規定的 1.0%，但仍未能在 2020 年初諸多產業受到顯著衝擊時便啟動，以充分扮演提供疫情期間經濟安全保障的角色。應特別提及者在於，承前所述，由於德國短工津貼之精神為在一定期間之內暫緩讓勞動者完全離開勞動市場，且一方面透過該津貼制度提供薪資之補償，另一方面則藉由持續就業而維持個人的生產相關知能，並能以補助事業單位辦理各項職業訓練課程為方式，維持與增進受僱者之生產力。據此，是否宜以經過失業認定且正領取失業給付之被保險人為該機制啟動時的考量，或有討論之必要。換言之，若以僱用安定為主要目的，則該措施宜於受僱者被解雇之前介入，而非在被解雇並認定其失業之後提供協助。

除了目前採用的比值外，亦可思考納入正領取職業訓練生活津貼，以完整參考目前正請領就業保險相關給付之人數。或可考量在統計上表示想工作但未找工作的怯志勞動者，而能完整納入現正領取失業給付者，以及有工作嚮往但未能找到適當工作而未投入勞動市場者。就額外加入正領取職業訓練生活津貼的部分，其比值與現行的比值相近。至於納入怯志勞動者後，該值在 2008 年至 2010 年之間的經濟緊縮期則高達 5.47%，並於本次疫情期間達到 3.28%（2021 年 9 月）。甚或可整體思考該期間之失業率，如疫情期間於 2021 年 06 月達到近期最高的 4.80%。若將怯志勞動者或整體失業率納入考量，則需調整

現行的啟動機制。

關於 2020 年 3 月 27 日實施的「安心就業計畫」，其制度之內涵與精神，大致與前述的「僱用安定措施」相仿，但未設有啟動機制。該計畫的適用對象，為經過勞僱會議合意減班休息達 30 日以上，且受僱者的身份得包含全時工作與部分工時工作者。當通過減班休息之決議後，需先通報當地勞政主管機關，並於每次實施減班休息滿 30 日後，提出薪資補償的申請。其給付的計算方式，為勞資會議合意之該期間薪資水準與就業保險投保薪資差額的 50%，最長之給付期間為 12 個月。

就本次疫情期間能夠運用的兩項經濟安全保障制度觀之，「僱用安定措施」雖然承襲德國短工津貼制度之精神，但短工津貼的核心概念之一，亦在於使制度能常態性的運作；無論在經濟緊縮期間或非緊縮期間，皆能讓有需要的事業單位使用該措施。至於在經濟緊縮期間，則能夠調整其給付水準、執行期間等內涵，以回應不同時期的需求。然而，我國的「僱用安定措施」則是具有明確的啟動機制，並以請領失業給付之人數比例為要件，使得 2007 年的金融危機與 2020 年以來的疫情期間，未能在開始受衝擊時達到啟動的水準。如此一來，「安心就業計畫」為本次疫情期間的主要經濟安全維持機制，提供勞工一定程度的薪資補貼。但就整體的制度觀之，欲運用該機制的事業單位僅需透過勞僱會議達成工時縮減的共識，而後通報當地勞政機關核備，並在工時縮減實施達 30 日以上時，得向其請領相關的補助。據此，該制度的審查機制實相對寬鬆。一方面，或能使有需求的事業單位方便運用；但另一方面，則未課以雇主自負部分經營風險的責任，而與德國短工津貼制度審查機制之精神以及資源分配之平等性相違。再者，亦未提及，若運用該制度之後仍解雇其員工之處理方式，與前述「充電再出發訓練計畫」於使用該補助後應有的裁員限制之思維不同，而有再思考的必要。

三、我國在經濟緊縮期間所採之相關政策的社會投資檢視

就德國施行短工津貼與相關制度已有百年的經驗，以及近二十年來的幾次經濟緊縮期間的成效觀之，應有穩定勞動市場、維繫個人與家戶經濟安全、保護整體社會勞動力與生產力等政策效果。其諸多優勢，承前所述，大致符合社會投資論述的理念，並藉此獲得實踐。應特別強調者在於，若欲建構以社會投資為概念的完整就業安全政策，應同時著重「存量」、「流動」與「緩衝」等三個面向，進而能充分發揮投資的意涵，以及政策的成效。但由於本文係以德國的短工津貼制度做為經濟緊縮期間的社會投資政策之主軸，因此以短工津貼為比較對象，思考該制度本身及與其搭配的方案（請詳表 1 之比較）。

表 1 德國與台灣在經濟緊縮期間所施行之相關政策的社會投資檢視

社會投資 政策面向	德 國	台 灣
存 量	透過「短工津貼」政策，提供持續在職的可能性，並在原有職務上維持勞動知能。另外，亦搭配相關的職業教育與訓練課程，維持並發展其相關知能，抑或針對產業結構性轉型，評估與協助個人轉換職業種類。	透過「充電起飛計畫」與「充電再出發訓練計畫」，得持續在職並獲得相關訓練課程的補助。
流 動	就勞動者個人及其家戶的實際需求，得調整諸如工時、工作安排與執行方式、照顧服務補助等之措施，以協助個人及其家戶成員在生命歷程順利轉銜上的可能。	對於個人與家庭在就業不安定期間的照顧服務與相關資源之需求的考量，至為有限。
緩 衝	以失業保險制度為主要經費來源，提供以被保險人投保薪資相當比例的補償為方式，以穩定與滿足個人及其家戶的經濟安全需求。	制度上最可能常態性運作的「僱用安定措施」，因為量化條件的設計而難以啟動。至於其他的經濟安全補貼政策，僅為臨時性與限時性的措施。除此之外，各項經濟安全保障機制，並非以被保險人的投保薪資之一定比例為原則，而係以基本薪資為計算基礎，未必能夠充分展現經濟安全保障的功能。

資料來源：作者依據前述之分析彙整而成。

首先，社會投資論述裡的「存量」概念，著重於勞動者專業知識與能力的奠定與發展。在經濟緊縮期間，則更著重於與生產力相關的知識與能力的維繫與維持，甚至於當面臨產業的結構性議題而需協助勞動者在職業別間的轉銜時，對其職業轉換之可行性評估，以及後續的職業教育與訓練課程的安排等，進而銜接「流動」性的政策概念。就經濟緊縮期間施行的「充電起飛計畫」與「充電再出發訓練計畫」，能夠讓雇主與勞工在該期間彈性安排與職務相關的訓練課程，以維持其工作知能與生產力，應屬考量「存量」所設計之方案。

第二，在社會投資論述裡的「流動」性政策概念，具有兩種主要的意涵。其一為接續「存量」概念的相關措施，搭配就業服務與相關的福利服務，使勞動者即便在就業不安定的狀態之下，仍盡可能在生命階段中的職業轉銜能夠順遂。其二，承前所述，則著重於平衡工作與家庭生活的相關政策。然而，我國在工作與生活平衡相關的政策中，除了《勞工保險條例》與《勞動基準法》所提供的生育相關給付外，則屬《性別工作平等法》所提供的照顧三歲以下幼童得申請的留職停薪之相關規範。對於勞工在就業不安定期間，或欲維持就業安定所需的各項照顧服務，在前述的各項方案之中，並未有相對應的資源可以提供或連結。因此，我國在經濟緊縮期間對於個人與家庭「流動」性維持的相關政策，相對不足。

第三，社會投資政策的「緩衝」性考量，主要在於使勞動者在因為無法接續工作而所得中斷時，能夠維持一定程度的經濟安全。就我國在經濟緊縮期間所施行的「充電起飛計畫」與「充電再出發訓練計畫」，雖皆是以該期間維持受雇身份的勞工為對象，但在職業訓練過程中的薪資補助水準，係以基本工資（月薪）的 60% 或基本工資（時薪）的一定補助時數為條件，而非以就業保險的平均投保薪資，或以在經濟緊縮期間時的投保薪資之一定比例為經濟安全保障的基礎。換言之，若非以勞工的投保薪資之一定比例為經濟安全保障的基礎，則制

度所能達到的「緩衝」性功能將相對有限。再者，2020年3月底所公佈與實施的「安心就業方案」，則是趨近於短工津貼制度的薪資補貼方案，提供薪資短少部分的50%補償，其補貼期間以12個月為限，並非一常態性的政策。就整體的相關制度觀之，能夠提供投保薪資一定比例的經濟安全保障之「僱用安定措施」，應為相對完善的常態性經濟安全保障措施。但由於啟動的量化條件至為嚴苛，直至2021年7月以來的連續三個月方能達到啟動的標準。據此，相較本次疫情期間自2020年初即受衝擊的諸多業別而言，已延遲約一年半的時間，而不具政策執行的時效性。

伍、以短工津貼作為我國積極勞動市場之社會投資策略：代結論

承前所述，若以Hemerijck (2017b)所提出的四項社會投資論述的特質，以及三項該類政策的主要功能檢視德國的短工津貼制度，大致上符合社會投資的精神。然而，若以我國參考德國制度而擬定的「僱用安定措施」所提供之經濟安全保障，復佐以職業訓練課程之補助以維繫勞工的生產相關知能，是否能夠符合社會投資論述的檢視？就本文的分析觀之，我國當前的制度應無法達到預期的效果。質言之，我國之所以在勞動市場上的表現未如世界各國所呈現的失業率提高，以及各產業事業單位之受創局勢，相當部分或可歸功於我國的防疫成效，而未必可歸因於相關的紓困措施、勞動市場政策足以回應當前的需求。

就德國的短工津貼制度觀之，該措施係以延緩其失業為方式，使勞工能在原事業單位持續就業，而一定程度維繫其生產相關的專業知能。此外，亦搭配職業訓練方面的補助，使勞工得參與諸如工會團體、事業單位等機構所辦理的訓練，進而維持與增進相關領域的知能。關

於因工時縮減而損失的薪資，則由短工津貼制度補償至少 60%，以能夠維持個人與家戶的經濟安全。如此一來，即能確保社會投資論述裡的「存量」與「緩衝」功能可藉此達成。至於「流動」的部分，則可透過短工津貼制度的特性滿足。舉例而言，藉由短工津貼的「緩衝」功能，可讓勞工選擇去商品化式的（de-commodification）政策以平衡個人在工作與家庭等面向的角色。據此，可藉由持續在原事業單位就業與參加相關的職業訓練課程，以維持或增進個人在生產相關的知識與能力，亦即「存量」之功能，進而維繫或提高其獲得適當工作機會的可能性，從而符合「流動」之功能。

相較於德國的短工津貼制度，我國現行的相關制度，仍有一些可思考的方向。首先，原被定位為經濟緊縮期間之經濟安全保障機制的「僱用安定措施」，是否需訂有啟動要件？就德國的制度觀之，係以常態性施行為方式，以能夠確切協助不同產業在個別的景氣循環之下，滿足勞僱雙方的需求，而非僅供經濟緊縮期間使用。因此，主要的啟動條件，並不在於總體經濟環境，而在於事業單位須經會議達成縮短工時之協議，認定使用該機制應有其必要性，並提報當地勞政機關審查之。然而，我國的「僱用安定措施」，係以領取失業給付人數與就業保險之被保險人數為考量。當無法達到要件，但確有啟動的必要時，則無法發揮功效，反而須以功能相似的臨時性措施，亦即「安心就業計畫」取代之，為一顯著的例證。一方面，以促進就業為主要目的之經濟安全措施，僅著眼於請領失業給付者的比例是否合適？質言之，若以短工津貼制度的主要意涵在於減緩受僱者因裁員而直接離開勞動市場，並藉此保有成熟勞動力的目的觀之，我國參考德國制度而成的「僱用安定措施」係以請領失業給付者之比值為啟動要件，與制度的原意顯相衝突。另一方面，若欲做為常態性協助事業單位度過景氣循環所致的經營困境，以充分發揮制度的社會投資效能，則需有相對寬鬆的啟用機制，並由勞政機關實質審查其需求。兩相考量之下，應不

適合以總體勞動市場之指標做為啟動的準則。

第二，經濟安全保障措施之使用，是否應讓雇主擔負一定程度的成本？以本次疫情期間所採行的「充電再出發訓練計畫」與「安心就業計畫」為例，前者雖為緊縮期間之職業訓練補助措施，但使用該措施之事業單位則負有持續聘僱參訓勞工之責任，並設有最高僅能裁員10%之規定。反觀同樣為緊縮期間所施行的「安心就業計畫」，使用之規範則相對寬鬆，且未規範使用的事業單位相關之責任。對此，一方面，同為經濟緊縮期間的勞動市場政策，除使用對象與其他條件能夠相互比照之外，使用該措施之事業單位應有的責任與義務亦應相當。換言之，若欲規範雇主於使用相關措施之後所應有的責任，則制度間的設計需比照。另一方面，在經濟緊縮期間所制訂的勞動市場政策，為了協助事業單位及其受僱者，較少考量雇主應負的成本。然而，雇主在經濟相對寬鬆的時期，其獲益皆有相對的經營風險存在，但何以經濟緊縮期間協助其度過經營困境的相關措施，則甚少考量其亦為經營風險的一環，從而課以使用社會資源的責任？據此，德國的短工津貼制度，課以雇主持續繳交受僱者原薪資的社會保險費或其他形式做為經營風險之成本，相較於因無法度過緊縮期間而倒閉所負之成本，就經營者的角度觀之，兩者的輕重應不難判定。

第三，延續自雇主應負之責任的考量，是否應以承諾持續僱用相當比例之參訓員工為規定？一方面，若在運用該制度之後，經濟緊縮之情勢進一步惡化，而有確實需裁員的必要時，反而限縮事業單位在人力運用上的彈性，使得事業單位陷入困境，應非制度擬定者所欲。另一方面，規定雇主於使用相關措施之後，得以在一定程度之內裁減員工；雖賦予事業單位一定程度的人力運用彈性，但是否反成為汰除非核心員工之依據，則應有相對的考量。就 Bosch (2011) 於 2007 年金融海嘯期間的實務觀察，彈性化的勞動市場政策，包含當時德國在短工津貼制度上的操作，已發現事業單位即便運用短工津貼之薪資補

貼，仍可於之後進行裁員，使得雇主更能保留核心員工，並使被裁減的非核心勞工反覆進出初級勞動市場，甚或多從事次級勞動市場的職缺，使之處於不利的境地。雖然我國的制度站在勞工的角度考量，而有限制雇主裁員比例之設定，但卻可能成為雇主人力調整手段的限制，以及非核心員工處於更加弱勢的處境之兩難，反使政策本身欲協助勞僱雙方度過緊縮期間的目的無法確切達成。

因此，若欲充分發揮短工津貼制度所具備的社會投資特性，我國仍須進一步檢視現有「僱用安定措施」之使用原則，允其具備相對寬鬆的啟動機制，以符合事業單位使用上的常態性需求。並同時規劃實質審查其必要性的委員會，乃至於設定雇主在使用該措施應負的經營成本。與此同時，得相互搭配的職業訓練機制亦需有整合性的考量。舉例而言，緊縮期間的政策往往僅考量協助事業單位度過困境，但卻忽略原有的經營風險與責任的各自承擔，使得相關措施的內容傾向以事業單位存續為主要考量。然而，在過程之中所造成的「馬太效應」，則需進一步思考可能的解決方式。其政策考量，除了藉由失業給付制度保障其經濟安全外，如何透過職業訓練政策以提升其人力資本，進而協助其獲得適當的（decent）就業機會，亦為社會投資政策論述所著重的層面。

誠如社會投資論述不斷提及者，以提升人力資本做為預防勞工落入貧窮之政策考量。但在緊縮期間則應以維持經濟安全的現金給付制度為基礎，並以職業訓練相關措施與之搭配，而能進一步深化人力資本養成與累積的程度，為整體的政策方向。對我國而言，以經濟安全維持與人力資本提升之政策皆已具備，惟制度之整體思考仍須進一步討論與調整，方能發揮制度的應有功效，並能在未來的經濟緊縮期間有所幫助。

參考文獻

一、中文部分

- 吳玉鳳（2016）。〈歐盟就業政策之短工補貼相關制度發展與啓示〉，郭明政、林宏陽（主編），《短工津貼與部分失業給付之比較研究》，頁 163-204。台北市：元照出版社。
- 吳玉鳳、林建智（2016）。〈從英國、法國、德國縮短工時補貼制度評析我國就業保險僱用安定措施薪資補貼〉，郭明政、林宏陽（主編），《短工津貼與部分失業給付之比較研究》，頁 99-161。台北市：元照出版社。
- 吳姿慧（2016）。〈德國短工津貼制度〉，郭明政、林宏陽（主編），《短工津貼與部分失業給付之比較研究》，頁 39-67。台北市：元照出版社。
- 林佳和（2016）。〈德國短工津貼制度－政策思維、實踐經驗與法制內容〉，郭明政、林宏陽（主編），《短工津貼與部分失業給付之比較研究》，頁 1-38。台北市：元照出版社。
- 郭明政、林宏陽（2016）。〈荷蘭、法國、義大利短工津貼與部分失業給付制度及其現況〉，郭明政、林宏陽（主編），《短工津貼與部分失業給付之比較研究》，頁 69-97。台北市：元照出版社。
- 陳威凱（2016）。〈台灣職業訓練探討－以德國為借鏡與比較〉，《科技與人力教育季刊》3(2)：14-38。

二、英文部分

- Barlen, V. & Bogedan, C. (2017). "Arbeitsmarktpolitik." In Renate Reiter (ed.), *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive*:

- Eine Einführung*, pp. 173-220. Wiesbaden: Springer VS Press.
- Barr, N. (2002). "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices." *International Social Security Review* 55(2): 3-36.
- Bogedan, C., Bothfeld, S. & Sesselmeier, W. (2012). "Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft - Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Eine Einleitung." In Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, and Claudia Bogedan (eds.), *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft - Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, pp. 13-24. Wiesbaden: Springer VS Press.
- Bonoli, G. (2013). *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G., Cantillon, B., & Van Lancker, W. (2017). "Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy." In Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, pp. 66-76. Oxford: Oxford University Press.
- Bosch, G. (2011). "The German Labour Market after the Financial Crisis: Miracle or Just a Good Policy Mix?" In Daniel Vaughan-Whitehead (ed.), *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*, pp. 243-277. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- Brunner, C. (1997). *Arbeitslosigkeit im NS-Staat: Das Beispiel München*. Pfaffenweiler: Centaurus Verlag & Media UG.
- Cahuc, P. (2019). "Kurzarbeitergeld als Mittel der Beschäftigungssicherung in Krisenzeiten: Staatliche Ausgleichszahlungen bei Kruzarbeit Können positive

wirtschaftliche Effekte entfalten.” *IZA World of Labor* 11(2), <http://iza.lokomotiv.cloud/uploads/articles/780/pdfs/short-time-work-compensations-and-employment.one-pager.de.pdf?v=781>.
Retrieval Date: 2020/08/18.

Chowdhury, A., Islam, I. & Lee, D. (2013). “The Great Recession, Jobs and Social Crises: Policies Matter.” *International Journal of Social Economics* 40(3): 220-245.

Department of Social Security. (1998). *New ambitions for our country: a new contract for welfare*. London: Department of Social Security.

Eichhorst, W. (2020). “The Changing Nature of Work and Employment in Developed Countries.” In Ute Bültmann and Johannes Siegrist (eds.), *Handbook of Disability, Work and Health*, pp. 17-32. Cham, Switzerland: Springer International Publishing Press.

Eichhorst, W., Hemerijck, A. & Scalise, G. (2020). “Welfare States, Labor Markets, Social Investment and the Digital Transformation.” SSRN Electronic Journal 13391: 1-31.

Eichhorst, W. & Rinne, U. (2019). “Drohender Abschwung in Zeiten der Digitalisierung: Brauchen wir jetzt ‘Kurzarbeit 4.0’?” *IZA Standpunkte* 96:1-6.

Esping-Andersen, G. (2002a). “A Child-centred Social Investment Strategy.” In Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles (eds.), *Why We Need A New Welfare State*, pp. 26-67. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2002b). “A New Gender Contract.” In Gøsta Esping-Andersen, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles (eds.), *Why We Need a New Welfare State*, pp. 68-95.

- Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002c). *Why We Need A New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Fagan, C. & Vermeulen, G. (2017). "Working Time Trends and Work-Life Balance in Europe since the Onset of the Great Recession." In Suzan Lewis, Deirdre Anderson, Clare Lyonette, Nicola Payne and Stephen Wood (eds.), *Work-Life Balance in Times of Recession, Austerity and Beyond*, pp. 1-22. New York: Routledge Press.
- Ferrera, M. (2017). "Impatient Politics and Social Investment: The EU as 'Policy Facilitator'." *Journal of European Public Policy* 24(8): 1233-1251.
- Fischer, G. & Schmid, G. (2020). "Arbeitslosigkeit in Europa und den USA unter Covid-19: Besser im Korsett einer Versicherungslogik eingengt oder den Launen eines Präsidialsystems ausgeliefert?" *WZB Discussion Paper* 2020-00: 1-16.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Handler, J. F. (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardt, W. (2020). "Kurzarbeitergeld: Bundesagentur für Arbeit rudert zurück." *Der Deutsche Dermatologe* 68(6): 404.
- Hemerijck, A. (2012). "Two or Three Waves of Welfare State Transformation?" In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim

- Palme (eds.), *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 33-60. Bristol: The Policy Press.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2015). "The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(2): 242-256.
- Hemerijck, A. (2017a). "Continental Welfare States in Transition: The Incomplete Social Investment Turn." In Patricia Kennett and Noemi Lendvai-Bainton (eds.), *Handbook of European Social Policy*, pp. 169-193. Cheltenham: Edward Elgar Press.
- Hemerijck, A. (2017b). "Social Investment and Its Critics." In Anton Hemerijck (ed.), *The Uses of Social Investment*, pp. 3-39. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2018). "Social Investment as a Policy Paradigm." *Journal of European Public Policy* 25(6): 810-827.
- Huo, J. (2009). *Third Way Reforms: Social Democracy after the Golden Age*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenson, J. (2010). "Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America." *Global Social Policy* 10(1): 59-84.
- Jenson, J. (2012). "Redesign Citizenship Regimes after Neoliberalism: Moving Towards Social Investment." In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 61-87. Bristol: The Policy Press.
- Kawaguchi, A. (2013). "Equal Employment Opportunity Act and

- Work-Life Balance: Do Work-Family Balance Policies Contribute to Achieving Gender Equality?" *Japan Labor Review* 10(2): 35-56.
- Krolikowski, P. & Weixel, A. (2020). "Short-Time Compensation: An Alternative to Layoffs during COVID-19." *Economic Commentary* 2020-26:1-6.
- Krugman, P. (2009a). "Free to Lose." In *New York Times*, 12 December 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/11/13/opinion/13krugman.html>. Retrieval Date: 2020/07/09.
- Krugman, P. (2009b). "It's the Jobs, Stupid: Let's Aim a New Stimulus at Jobs Instead of Economic Growth." <https://www.post-gazette.com/opinion/Op-Ed/2009/11/14/Paul-Krugman-It-s-the-jobs-stupid/stories/200911140201>. Retrieval Date: 2020/08/18.
- Krugman, P. (2020). "Will We Flunk Pandemic Economics?" <https://www.nytimes.com/2020/04/06/opinion/coronavirus-economy.html>. Retrieval Date: 2020/08/18.
- León, M. & Pavolini, E. (2014). "'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain." *South European Society and Politics* 19(3): 353-369.
- Mahon, R. (2019). "Broadening the Social Investment Agenda: The OECD, the World Bank and Inclusive Growth." *Global Social Policy* 19(1-2): 121-138.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012a). "Beyond the Welfare State as We Knew It?" In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 1-30. Bristol: The Policy Press.

- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012b). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies, and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Nelson, M. & Stephens, J. D. (2012). “Do Social Investment Policies Produce More and Better Jobs?” In Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, pp. 205-234. Bristol: Policy Press.
- Nicola, M., Alsafi, Z., Sohrabi, C., Kerwan, A., Al-Jabir, A., Iosifidis, C. & Agha, R. (2020). “The Socio-economic Implications of the Coronavirus Pandemic (COVID-19): A Review.” *International Journal of Surgery* 78: 185-193.
- Nunn, A., Mailand, M., Leschke, J., & Bickerstaffe, T. (2011). *The Role of Skills from Worklessness to Sustainable Employment with Progression*. Leeds: UK Commission for Employment and Skills.
- Nygård, M., Kuisma, M., Krüger, N. & Campbell-Barr, V. (2015). “Investing in Our Future? The Influence of Social Investment Ideas on Family Policy Discourses in Finland, Germany, and the UK.” In Umut Korkut, Kesi Mahendran, Gregg Bucken-Knapp and Robert Henry Cox (eds.), *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere*, pp. 31-46. New York: Palgrave Macmillan.
- Nygård, M., Nyby, J. & Kuisma, M. (2019). “Discarding Social Investment and Redistribution in the Name of Austerity? The Case of Finnish Family Policy Reforms 2007-2015.” *Policy and Society* 38(3): 519-536.

- O'Brien, M. (2013). "Fitting Fathers into Work-Family Policies: International Challenges in Turbulent Times." *International Journal of Sociology and Social Policy* 33(9/10): 542-564.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plavgo, I. & Hemerijck, A. (2021). "The Social Investment Litmus Test: Family Formation, Employment and Poverty." *Journal of European Social Policy* 31(3): 282-296.
- Ronchi, S. (2018). "The European Social Model in the Times of Crisis: Which Roads towards Social Investment?" <https://doi.org/10.17185/dupublico/47982>. Retrieval Date: 2020/07/09.
- Schleiermacher, T. & Stettes, O. (2020). "Kurzarbeit im Zeichen von Corona: Trotz düsterer Aussichten ein paar Lichtblicke." *IW-Kurzbericht* 56/2020: 1-3.
- Schmid, G. & Schroeder, W. (2020). *Die COVID-19-Krise nutzen: Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, L., Wörn, J., Hank, K., Sawatzki, B. & Walper, S. (2020). "Changes in Employment and Relationship Satisfaction in Times of the COVID-19 Pandemic: Evidence from the German Family Panel." *European Societies* 23(1): 743-758.
- Schröder, V. C., Entringer, T., Göbel, J., Grabka, M., Graeber, D., Kröger, H. & Zinn, S. (2020). "Vor dem Covid-19-Virus sind nicht alle Erwerbstätigen gleich." *DIW aktuell* 41:1-8.
- Schulten, T. & Müller, T. (2020). "Kuryarbeitergeld in der Corona-Krise: Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa." *Policy*

Brief WSI 38(04/2020): 3-17.

Smyth, P. & Deeming, C. (2016). “The ‘Social Investment Perspective’ in Social Policy: A Longue Durée Perspective.” *Social Policy & Administration* 50(6): 673-690.

Starke, P. (2013). “Antipodean Social Policy Responses to Economic Crises.” *Social Policy & Administration* 47(6): 647-667.

van Kersbergen, K. & Hemerijck, A. (2012). “Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State.” *Journal of Social Policy* 31(3): 475-492.

Wang, J. & van Vliet, O. (2016). “Social Assistance and Minimum Income Benefits: Benefit Levels, Replacement Rates and Policies Across 26 OECD Countries, 1990-2009.” *European Journal of Social Security* 18(4): 333-355.

Wotschack, P., Scheier, F., Schulte-Braucks, P. & Solga, H. (2011). “Mehr Zeit für Weiterbildung: Neue Wege der betrieblichen Arbeitszeitgestaltung.” *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* SP I (2011-501): 1-32.

Social Investment Policies in the Time of Crisis: The Case of *Kurzarbeitergeld*

*Hung-Yang Lin**

Abstract

During the economic recessions caused by global financial crisis in 2007 and COVID-19 in late 2019, bailouts for companies as well as economic and employment security for employees inevitably became the main issues in order to respond to the crises around the world. In other words, maintaining people's economic security and securing labour force and productivity are the aims of policies, which fit the main idea of social investment. Among the policies applied in the world, Germany's *Kurzarbeitergeld* was mentioned to be one of the reasons that led Germany get through the crisis between 2007 and 2010, and could be a remedy to employment insecurity in this time. Even though the *Kurzarbeitergeld* was recognised as a passive benefit scheme, but it performed exactly the natures of social investment. Besides, The Taiwanese government had established an Employment Stabilisation Scheme based on the *Kurzarbeitergeld*, but it had never been activated due to the built-in limitations.

* Associate Professor, Department of Social Work, National Pingtung University of Science and Technology.
E-mail: lhy709@gmail.com

This research intends to tackle two main issues mentioned above. On the one hand, whether the *Kurzarbeitergeld* a sort of social investment policy? On the other hand, how to modify the Employment Stabilisation Scheme in order to respond to the needs during crises? This article argues that *Kurzarbeitergeld* functions as a policy that boosts the ‘stock’ of human capital, smooths the ‘flows’ in lifetime, and provides a ‘buffer’ to maintain economic security, which makes a special kind of social investment scheme. This research also suggests that to recognise the Employment Stabilisation Scheme an employment security policy for all time, to stress it more on employers’ responsibility for economic risks, and to integrate it with vocational education and training system as a whole are the ways making it a social investment strategy in Taiwan.

Keywords: Active Labour Market Policy [ALMP], Economic Recession, Employment Security, *Kurzarbeitergeld*, Social Investment