

從臺灣青年工作貧窮現象展望未來 基本工資調整之政策



趙秋雲

壹、前言

從 20 世紀末，經濟全球化帶來微利時代，全球勞動市場廣為企業彈性剝削，低薪不穩定的工作型態大量崛起，各國工作貧窮現象普及，臺灣也不例外。愈來愈多青年，因為低薪，買不起房子，不敢結婚，也不敢生小孩，少子化問題日趨嚴重，各國經濟發展力，倍受影響。外加青年失業率逐年升高，目前解決青年就業問題，已成各國政府重大政策。各國領袖為提振經濟，紛紛端出各種貨幣寬鬆或租稅減免政策，無非是想挽救長久以來萎靡不振的經濟。日本首相安倍及美國總統歐巴馬，都不約而同於去（2014）年向企業喊話，要幫勞工加薪。

1990 年日本經濟泡沫化後，日本企業的終身僱用及年功敘薪制儼然崩壞，每四個勞工約有一個人從事非典型工作。（門倉貴史、龔婉如譯，2008）大批低薪不穩定的派遣工、臨時工到處充斥，造成日本勞工窮忙現象惡化。這幾年，安倍晉三力推

日本經濟改革，促使日本股市大漲及日圓貶值，部分企業因而獲利創新高，政府便希望企業能與勞工共享獲利果實，藉由調薪增加民間購買力，後續再帶動企業獲利，形成一個良性循環，俾利日本政府擺脫國內通縮情況。今（2015）年初，首相安倍更是公開籲請企業，多多益善，慷慨為勞工加薪。

美國勞工薪資則是數年長期停滯不前，2009 年失業率攀升至 9.3%，2010 年 9.6%，2011 年微降至 8.9%，2012 年仍有 8.1%，國內經濟衰退到比 1929 年經濟大蕭條時還嚴重。（美國勞工統計局勞動人口統計，2009、2010、2011、2012、2013）除了貧富差距過於懸殊外，中下階層勞工的薪資，更是凍漲好幾年，許多人每天生活在收支無法平衡的困境中。美國總統歐巴馬高喊要幫美國人民加薪。去（2014）年聖誕節前夕更承諾於今（2015）年為聯邦政府的公務人員加薪，調升幅度約 1.3%。

今（2015）年五一勞動節當天，臺灣約有十多個勞工團體聯合發起「2015 五一

行動聯盟」，號召萬名勞工上街遊行抗議，提出「縮工時、反過勞、要加薪、禁派遣」四大訴求。相較於臺灣 2003 年到 2014 年間物價漲幅超過 16.31% (行政院主計總處薪資及生產力統計，2015)，勞工每月名目薪資 (由於工業及服務業受僱人數平均高出製造業、營造業等其餘受僱人數總和的 1.70 倍到 2.28 倍，故取工業及服務業來作比較。下同) 調幅卻只有 25.50%，2008 年及 2009 年連續兩年每月名目薪資年增率更是負成長，2012 年及 2013 年每月名目薪資年增率則根本未達 0.2%，顯示臺灣勞工實質薪資真的倒退十多年，今不如昔。(行政院主計總處薪資及生產力統計，2015) 另依行政院主計總處 2014 年人力運用調查統計結果，每人每月主要工作經常性收入平均薪資為 35,986 元，其中不到 30,000 元的受僱就業者就占總人數的四成以上，比 2013 年略微增升 7.5%。顯見臺灣受僱勞工窮忙的人數愈來愈多，但是政府卻一點作為也沒有，難怪勞工要走上街頭。

貳、青年工作貧窮現象

全球勞動市場彈性化造就各國所得分配嚴重不均，愈來愈多勞動者陷入工作貧窮現象。不同於以往的觀點，工作貧窮 (Working Poor) 已跳脫從前所謂的偷懶不工作，實因勞動市場環境惡化及所得分配不均所造成。因此，工作貧窮乃指個人薪資收入低且家戶總收入低於貧窮線以下。

一、歐美青年工作貧窮現象

歐盟統計局 2014 年統計數據，2013 年的在職貧窮率為 8.9%，18~24 歲青少年則為 11.4%，可見歐盟青少年面臨在職貧窮的風險性較高。近年歐盟各國工作貧窮主要來自於長期性失業、低度或不完全就業、工作不穩定和低薪等多重因素，其中青年失業人數的比例大幅提高，陸續引發各國青年走上街頭示威，抗議社會貧富不均、長期失業找不到工作以及無法溫飽過日子等問題。

另外，根據歐盟統計局統計，2014 年歐盟 28 國失業率 10.2% (歐元區 11.6%)，青年失業率 23.4% (歐元區 24.0%)。2015 年 4 月，歐盟 28 國失業率 9.7% (歐元區 11.1%)，青年失業率 20.7% (歐元區 22.3%)。雖然，失業率略有調降，但是超過五分之一的歐盟青年仍是找不到工作。另依國際勞工組織 (ILO) 公布「2014 年全球就業趨勢」最新報告，2013 年全球失業率 6%，15~24 歲青少年失業率高達 13.1%，是成人的三倍。美國勞工統計局則公布 2015 年 4 月美國失業率為 5.4%，16~19 歲青少年失業率為 17.1%，20~24 歲青少年失業率為 9.6%，均較其他年齡層為高。可見青年勞工因為對就業市場不熟、未做好就業準備或學用落差等原因，導致青年失業問題日益嚴重，且比成年人更容易失業。

二、臺灣青年工作貧窮現象

臺灣經濟研究院副研究員趙文衡

(2015)認為，過去幾年臺灣零售餐飲業快速成長並僱用大批時薪制勞工，是造成臺灣薪資成長停滯的主要原因。尤其是，二十多年來臺灣各業平均薪資都遠超過基本工資約 2.38 倍到 2.57 倍（表 1），政府制定基本工資用以保障弱勢勞工最低生活的目的，根本失效，毫無作用。

根據勞動部勞工保險局公布資料，每月基本工資自 2014 年 7 月 1 日起，從 19,047 元調升至 19,273 元時，影響人數約 242 萬人。每月基本工資自 2015 年 7 月 1 日起將從 19,273 元調升至 20,008 元，屆時影響人數約 228.5 萬人。顯見臺灣每年約有 230 萬名勞工，甚至更多勞工，每月只領取政府當時公告的基本工資數額過活，甚至金額更低，相較於同期每人每月民間消費支出金額均在 30,000 元上下（2013 年 29,447 元；2014 年 30,472 元），這些勞

工的收入水平與實質消費支出水準，差距真的很大，生活過得實在是艱難、窮忙。

另依勞動部青年勞工就業狀況調查，2012 年青年勞工每月平均薪資 27,425 元，是當時每月基本工資 18,780 的 1.46 倍，但低於同期每人每月民間消費支出金額 28,774 元。2014 年青年勞工每月平均薪資 28,925 元，則是當時每月基本工資 19,047 元的 1.52 倍，但少於同期每人每月民間消費支出金額 30,472 元。雖然前後兩次青年的每月平均薪資與同期每人每月民間消費支出金額僅距一千多元，但薪資調升的速度實在是比不上物價飛漲的速度，長久以往，青年勞工不但難以存錢積蓄，每月所賺的收入全部用於生活花費都嫌不足，社會貧富差距當然日益擴大，工作窮忙現象當然日趨嚴重。

表 1 臺灣基本工資調整期程及與各業平均工資、民間消費支出、物價指數之比較

基本工資 調升生效 時間	基本工資			每月基 本工資 調幅	各業每月 平均工資 (元)	各業每月平均 工資為基本月 薪之倍數	平均每人 每月民間 消費支出 (元)	消費者物價指數	
	每月 月薪	每日 日薪	每小時 時薪					原始值 (2011 年 =100)	年增率
1991/8/1	11,040 元	368 元		13.23	26,881 元	2.43	10,656 元	72.15	3.62
1992/8/1	12,365 元	412 元	51.5 元	12.00	29,449 元	2.38	11,953 元	75.37	4.46
1993/8/16	13,350 元	445 元	55.5 元	7.97	31,708 元	2.38	13,165 元	77.59	2.95
1994/8/20	14,010 元	467 元	58.5 元	4.94	33,661 元	2.40	14,681 元	80.77	4.10
1995/8/1	14,880 元	496 元	62 元	6.21	35,389 元	2.38	15,553 元	83.73	3.66
1996/9/1	15,360 元	512 元	64 元	3.23	36,699 元	2.39	16,993 元	86.31	3.08
1997/10/16	15,840 元	528 元	66 元	3.13	38,489 元	2.43	18,270 元	87.09	0.90
2007/7/1	17,280 元		95 元	9.09	44,392 元	2.57	26,173 元	95.16	1.80
2011/1/1	17,880 元		98 元	3.47	45,508 元	2.55	28,021 元	100.00	1.42
2012/1/1	18,780 元		103 元	5.03	45,589 元	2.43	28,774 元	101.93	1.93

2013/1/1	18,780 元		109 元	1.42	45,664 元	2.43	29,447 元	102.74	0.79
2013/4/1	19,047 元		109 元						
2014/1/1	19,047 元		115 元	1.19	47,300 元	2.48	30,472 元	103.97	1.20
2014/7/1	19,273 元		115 元						
2015/7/1	20,008 元		120 元	3.81					

資料來源：勞動部、行政院主計總處。

參、基本工資調整政策

歐美早期普遍推崇經濟自由化，政府不干涉勞資雙方薪資議價行為，惟經濟全球化後，勞動市場朝彈性化及去管制化發展，造成契約工、派遣工、部分工時等低薪不穩定的非典型工作者與日遽增，工會開始難以組織這些勞工，勞工也忙於生活，無力參與工會，傳統工會力量逐漸式微，勞工失去過往與企業雇主協商抗衡的力量。有鑑於經濟學觀點，近年歐美政府紛紛關注「最低工資」議題，目的在保障弱勢勞工免於生活威脅，希望其薪資所得足以維持最低生活水平。

一、歐美最低工資的發展與制定（維基百科，自由的百科全書，2014）

各國「最低工資」的制定及適用標準不一，有針對不同的年齡層訂定，如荷蘭；也有依不同的地區或產業別來制定，如美國及日本。

荷蘭自 1968 年制定最低工資，政府每年兩次就超過 23 歲全職勞工作為標準定出最低工資。15 至 22 歲青少年則按全職勞工最低工資標準比例定出，並隨年齡增長而增加。英國於 1999 年開始實施全國性

最低工資制度，依公訂最低工資率及隨年齡不同釐定最低工資。另外，英國負責最低工資執行的單位為民間機構，非政府部門。德國於 2015 年開始實施最低工資法，最低工資委員會每兩年審議一次，並提出建議後由政府公告。

美國聯邦政府於 2007 年修正通過最低工資法並於 2009 年 7 月 24 日實施生效，另由各州依自治權限自訂最低工資法，制定州立基本工資，部分州也有採用逐年提升制度。日本係依各地區經濟發展及產業別的不同而制定最低工資，像東京因物價水準最高，故最低工資也較其他地區高。另外，像煉鋼業及機械業等技術程度較高行業，最低工資亦較其他行業為高。韓國則自 1988 年起開始實施最低工資制度，每年按通貨膨脹率及經濟狀況作調整，2012 年以來，每年調薪幅度約韓元 6% 至 7%。

瑞士及新加坡則是不設立最低工資，特別是瑞士，勞工薪資的多寡，取決於個人僱傭契約或勞資集體協商結果。瑞士曾於 2014 年 5 月 18 日舉行全民投票，決定是否設立時薪 22 瑞士法郎，月薪不低於 4,000 瑞士法郎的最低工資標準。但是公投結果竟高達 76% 選民投下反對票，不贊成

設立最低工資。

二、臺灣基本工資調整政策與狀況

早年為因應國際勞工組織第 26 號公約制定「最低工資法」，但因抗日及內戰等原因未能施行。1984 年制定「勞動基準法」於第 21 條明定：「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。」隔（1985）年實施「基本工資審議辦法」，設置「基本工資審議委員會」，邀集勞、資、政及學者專家等代表共 21 人組成。

原則上，基本工資審議委員會於每年第三季應進行基本工資審議，並就國家經濟發展狀況、躉售物價指數、消費者物價指數、國民所得與平均每人所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工資及家庭收支調查統計等資料加以蒐集、研究。基本工資如經通過擬予調整，則由勞動部報請行政院核定公告實施。

2013 年基本工資審議委員會決議：自 103 年 1 月 1 日起，年度消費者物價指數年增率（CPI）累計達 3% 以上，始召開下一次基本工資審議委員會。隔（2014）年 8 月 25 日勞動部召開基本工資審議委員會時，資方代表不滿勞動部未按去（2013）年決議辦理，故 7 位資方代表全數缺席，僅兩位代表列席參與。由此可見，資方對於調整基本工資，善盡企業照顧勞工的責任，態度上並不友善。

回顧臺灣基本工資制定過程，1936 年公布「最低工資法」，明定成年工資以維持其本身及足以供給無工作能力親屬 2 人之必要生活為準。1968 年實施「基本工資暫

行辦法」，1985 年廢止，同（1985）年改實施「基本工資審議辦法」。1983 年前，基本工資制定並無固定公式。1983 年則取平均每戶每人每年最終消費支出、平均每戶就業人口、消費者物價指數成長率及製造業二分之一平均薪資等數據並依公式來計算制定。1990 年加入製造業勞動生產力指數及依公式計算。另外，也有依當（1997）年度政府公務人員調薪幅度來制定等。（陳慧敏，2007）

1991 年起至 1997 年間，臺灣每月基本工資逐年調漲，調幅 43.48%。1997 年至 2007 年間，凍漲近 10 年。2007 年迄今，每月基本工資從 17,280 元將調漲到 20,008 元（2015 年 7 月 1 日起施行），8 年間共調漲 4 次，調幅僅 15.79%，惟每小時基本工資調漲 5 次，調幅 26.32%（勞動部勞動條件與就業平等，2015）。所以，臺灣每月基本工資漲幅根本低於同期物價漲幅 16.31%（行政院主計總處物價指數，2015），基層勞工對萬物皆漲就是薪水不漲，非常有感，光是食物類消費支出就佔全部收入的 20% 以上，更何況還有房貸、子女的教育費...等，低所得勞工就算是兼職兩份以上工作，仍是入不敷出，窮忙嚴重。

肆、基本工資調整與工作貧窮關係的連動

江豐富（2007）指出調整基本工資的兩大功能在於「社會救助」及「所得重分配」。從供給與需求面來看，基本工資若高

於各業平均薪資的某個均衡點，例如百分之六十，會產生負面影響，恐減少雇主對勞動力的需求，間接導致邊際勞工失業，同時出現資方轉嫁成本提高商品售價，反從消費者（指勞工）身上進行另類剝削，甚至於大大降低國家競爭力。但是，勞工收入的多寡，確實影響其購買力高低，購買力如往上提升，國內市場需求相對會增加，整體經濟力才能向上發展。所以，從正面角度來看，調整基本工資實有助於提升勞工薪資，擺脫低薪及工作窮忙的窘境，也能擴大內需，提高國家經濟成長。

前勞動部部長潘世偉曾於 2014 年提出「分區基本工資」，引發勞團抗議，隨後改口為基本工資一致，另依各地消費指數設立「生活工資」。今（2015）年初，英國伯明罕大學員工曾發起罷工活動，要求資方遵從「生活工資」支薪給員工。（陳建瑜，2014）「生活工資」係指勞工可以獲取體面的工資並足以維持最低的生計及照顧好家庭，乃從 1970 年英國的工業區發展出來，主要是勞工要求其所得工資要能夠讓其自己及其家人都能生活得衣食無憂，係屬一種社會公民運動，並不像最低工資（即基本工資）乃由國家政府機關強制執行。

一直以來，勞工陣線主張「基本工資」必須以「每人每月最低生活費標準」為基礎，乘以「就業扶養比（1+家戶人口/家戶就業人口）」。惟低薪不能算是工作貧窮，倘若個人的薪資收入低於貧窮線以下，但是家庭其他成員的薪資收入卻足以提昇全家總薪資收入在貧窮線上，則不屬於工作貧窮。反之，個人的薪資收入雖然

高於貧窮線上，但是家庭其他成員因為沒有工作也沒有薪資收入，導致全家總薪資收入在貧窮線以下，則屬於工作貧窮。吾曾試想將勞工陣線所提公式換成「低收入戶就業扶養比（1+低收入戶家戶人口/低收入戶家戶就業人口）」，但因低收入戶者另有社會救助領域的扶助，故覺得此算式並不妥適。

另在薪資 M 型化快速發展下，高階主管的薪資往上攀升的速度與幅度，遠遠大於基層勞工永遠不動如山的薪資收入，更拉大社會貧富差距且呈 M 型趨勢。總之，隨著時代潮流轉變，無論是採絕對貧窮或相對貧窮概念來擬定基本工資的調整，其標準已非單純滿足底層弱勢勞工免於生活匱乏及獲取最低生活水平，應符合英國公民所推的生活工資運動標準，考量勞動者及其家人，尊嚴又合宜的工作與生活標準，始能幫助基層勞工脫離工作窮忙的底層生活。

伍、結論與建議

以前基本工資審議委員會召開的時候，就像做買賣喊價一樣，場外有勞團在抗議、圍事，場內資方則是不斷的反對、抵抗，雙方人馬輪番叫陣與嗆聲，場面總是互不相讓、角力大車拼。近年基本工資審議委員會召開時，勞資雙方雖說理性許多，也會將消費者物價指數等因素納入考慮，但是基本工資究竟「調」與「不調」？「調幅多少」？資方仍是持續主張調漲基本工資會增加經營成本，企業負擔會變

重，最後難以承受就關廠外移至低薪國度，造成國內更多勞工失業找不到工作。勞方則是訴以萬物皆漲，就是薪水不漲，政府要拿出魄力維持勞工的基本生活水平，讓臺灣擺脫低薪、血汗的勞動環境以及國際形象等語。因此，勞資雙方的意見總是相佐、分歧，立場也很對立。

一、結論

青年工作貧窮或長期失業，恐陷入社會排除並影響其未來的一生。根據行政院主計總處統計 2015 年人力資源運用調查，2014 年臺灣青少年（15~24 歲）失業率 12.63%，是全國失業率的 3.2 倍。另依勞動部 2014 年青少年勞動統計分析，臺灣青少年主要從事服務、銷售、生產操作及勞力工等職業，其中從事部分工時、臨時工及派遣工等工作者佔全體青少年就業者 25.87%，每四個青少年即有一人從是非典型工作。時下青年面臨多元彈性的勞動市場，就業機會更是艱難，外加物價飆漲，2014 年臺灣青年初次就業平均每月薪資為新臺幣 25,506 元，仍是不及同期每人每月民間消費支出 30,472 元（行政院主計總處物價指數，2015），入不符出的窘境可見一般，特別在大都會地區工作與生活的青年勞工，窮忙窮苦的現象大量湧現。

擬定基本工資的調整，不單要考量勞動市場的勞動生產力、平均薪資水準、社會的民間消費物價指數與國家經濟景氣狀況等因素，尚要考量其後續可能影響的層面，包含勞、健保最低投保薪資、6%勞退休金提繳金額、國民年金最低投保金額，以

及低收入戶的社會救助金額等項目，都將隨同提高或增加，可謂牽一髮而動全身。另應納入尊嚴工作與合宜生活等條件，不得低於絕對工作貧窮標準，但可參卓經濟成長率及物價消費指數等數據在一定的相對工作貧窮標準區間來擬定，方為謹慎、周全。

二、建議

1.時處 M 型化社會結構，以往所稱的中產階級，大多數已跌落社會底層，只有少部分的人往上爬升，就業受薪勞工，低薪窮忙的人數倍增，對國家經濟發展，影響甚深。故擬定基本工資的調整，不應單靠基本工資審議委員會每年一季的開會審議，個人認為政府應於每年上半年舉辦一場大型的社會對話，透過社會對話拉近勞資雙方彼此的訴求並凝聚共識，俾利基本工資審議委員會於下半年度召開時，減少雙方的分歧與對立情形。

2.依法基本工資審議委員應考量國家經濟發展狀況、躉售物價指數、消費者物價指數、國民所得與平均每人所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工資及家庭收支調查統計等因素來擬定基本工資之調整。惟個人認為應在各影響因子的比重上稍作調整，例如依當時經濟景氣狀況衡盱雇主經營成本，特別是躉售物價指數的調幅以及獲利率的多寡。另外像是與民息息相關的消費者物價指數之漲幅，亦應加重比例列入考量。

3.政府應明確制定絕對工作貧窮標準，像是平均每人每月可支配所得的中位

數 40%~60%間，並明定基本工資不得低於該絕對工作貧窮標準。而基本工資調整的幅度，得依當期物價消費者指數、景氣狀況或企業獲利率等因素，於一定區間的相對工作貧窮比例來擬定標準，像是設定最高調升標準為各業平均工資的 50%~60%間，或每人每月民間消費支出的 60%~80%間。

4.為留住臺商以及吸引外資投資，政府於 2010 年將營利事業所得稅從 20%調降至 17%，但是迄今勞工仍是窮忙，企業儲蓄反而增加，部分縣市首長直喊增稅，未收當初施行租稅優惠成效。所以，企業如大力配合政府政策，依獲利所得按季或按年調高員工薪資，政府即給予當年度減稅優惠（隔年未再調薪者，即回復 17%基本營業稅制來徵稅，不致浮濫給予該減稅措施）。反之，則增加徵稅。以現行所得稅法所定營業稅 17%來說，可依薪資調升幅度往下減稅 1%~2%作為獎勵，反之，則往

上徵稅 1%~6%，藉以激勵企業配合政府政策並平衡社會日益擴大之貧富差距。

5.由於臺灣高等教育過度擴張，除了學用落差大，就學與就業無法銜接外，近年少子化問題嚴重導致各級學校班級縮減或招無學生，甚至面臨關校危機。政府若能介入並善加利用，從中擇取質優之學校輔導轉型成「勞工就職轉職學院」，並於各縣市普及成立，針對剛畢業未能立即就業之青年或失業勞工，鼓勵至就職轉職學院接受 3 個月到 1 年不等之技職教育訓練，除提高剛畢業學子的就業能力，並搭配企業與學校的產學合作，達到實質就學與就業之轉銜成效。另外，也能提升失業勞工再就業技能，有效減短失業勞工的失業週期，避免長期失業的青年勞工陷入中、晚年貧窮窘境。

（本文作者為桃園市政府勞動局科員）

關鍵詞：青年工作貧窮、基本工資

📖 參考文獻

- 江豐富（2007），2007 年基本工資調整，對經濟影響之初探，臺灣勞工雙月刊，8，74-82。
- 陳建瑜（2014-2-15），英國生活工資運動，獨立評論@天下一天下雜誌。
- 陳慧敏（2007），基本工資調整及建立制度規範之可行性，臺灣勞工雙月刊，8，94-103。
- 趙文衡（2015-3-12），揪出臺灣薪資低落的元凶，蘋果日報。
- 維基百科，自由的百科全書（2014-7-7），最低工資。
- 門倉貴史著、龔婉如譯（2008），窮忙族—新貧階級時代來臨。