

臺灣青年勞工的低薪化趨勢、原因與因應對策

李健鴻

壹、前言

自從 1980 年代初期開始，隨著全球化的發展趨勢日益擴大，青年薪資相對於成人薪資的偏低現象就日趨明顯，而且普遍出現於全球各國，引發世界各國與國際組織的關注，有學者稱之為「青年薪資打折」（youth wage discount）現象（Blanchflower and Freeman, 1999），意指「青年薪資相對於成人薪資的低薪化程度」。早在 1986 年時，經濟合作暨發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development，以下簡稱為 OECD）就發表研究報告指出，從 1970 年代到 1980 年代中期以前，雖然 OECD 會員國的整體青年勞動力人口有所減少，但是 15 歲至 24 歲青年的平均薪資相對於 25 歲以上成人的平均薪資，卻反而出現了明顯下降的趨勢（OECD, 1986）。20 年之後，OECD 再度於 2006 年時公布研究報告強調，OECD 會員國的 15 歲至 24 歲青年平均薪資，只有 25 歲至 54 歲成人平均薪資的 55%，青年薪資呈現出持續

下降的趨勢（OECD, 2006）。至 2012 年時，根據 OECD 的統計資料顯示，OECD 會員國的 15 歲至 24 歲青年平均薪資，已經下降為 25 歲至 54 歲成人平均薪資的 40%，代表青年薪資相對於成人薪資的比率，已經下降至歷史性的低點（OECD, 2012）。

OECD 國家普遍出現的「青年薪資打折」現象，同樣也出現在臺灣。根據主計總處公布的「人力運用調查報告」資料顯示，臺灣在 2006 年時，15 歲至 24 歲青年的平均每月薪資是 23,086 元，25 歲至 54 歲成人的平均每月薪資則是 37,345 元，因此當年臺灣青年的平均薪資是成人平均薪資的 61.8%；至 2012 年時，15 歲至 24 歲青年的平均薪資已下降為 22,432 元，相對的，25 歲至 54 歲成人的平均薪資則是上升為 38,521 元，因而青年平均薪資只有成人平均薪資的 58.2%（主計總處，2012）。由上述資料可以得知，在 6 年之內，臺灣的青年平均薪資相對於成人平均薪資的比率，下降了 3.6% 之多，不僅顯示臺灣的「青年薪資打折」問題已經出現下降的發展趨

勢，同時也代表臺灣社會的青年低薪化問題正朝向日益惡化的方向發展。

有鑒於臺灣青年勞工的低薪化問題，始終未能有效改善，已經成為當前臺灣社會各界普遍關注與討論的社會問題，並且成為當前政府在施政上的重要挑戰議題，實有進行深入探討的必要。基於上述，本文擬針對臺灣青年的低薪化議題加以分析探討，本文以下的論述，首先將說明與分析臺灣青年勞工的低薪化發展趨勢，第二部分將針對臺灣社會的主流觀點—「學歷貶值論」的論述內容進行反思，第三部分則是從「資本主義類型論」的觀點，重新思考臺灣青年勞工低薪化的原因，第四部分將分析臺灣的低薪青年勞工的特徵，並且說明臺灣低薪青年勞工所面臨的就業困難，最後則是針對臺灣的低薪青年勞工所面臨的就業困難問題，提出協助低薪青年勞工的因應政策。

貳、臺灣青年勞工的低薪化趨勢分析

國際勞工組織（International Labor Organization,以下簡稱為 ILO）在 2013 年發表的「全球薪資報告：薪資與公平成長」（Global Wage Report: Wages and Equitable Growth）中指出，受到「全球化」的影響，全球的經濟成長果實已經出現分配愈來愈不均衡的趨勢，在全球的經濟生產總額（GDP）的分配比重之中，「勞工薪資報酬占 GDP 的比重」日益下降，相對的，「企業營業盈餘占 GDP 的比重」卻是持續增

加，ILO 強調，這種不均衡的 GDP 分配比重趨勢，已經形成一種「不公平的經濟成長模式」，導致勞工的薪資無法與經濟成長同步成長，勞工未能分享到經濟成長的成果，極需加以改變（ILO, 2013）。而根據主計總處的經濟成長總額統計資料顯示，自從 1990 年以後，臺灣的受僱勞工報酬占 GDP 的比重就呈現逐漸下降的發展趨勢，從 1990 年的 51.71%下降為 2013 年的 44.65%，相對而言，企業的營業盈餘占 GDP 的比重卻是逐漸上升，從 1990 年的 29.62%上升為 2013 年的 33.45%（主計總處，2013）。

從上述資料得知，臺灣社會正如同 ILO 所言，也出現了「不公平的經濟成長」問題，在臺灣勞工可獲得薪資報酬日益下降的情況下，使得臺灣勞工正面臨著日益惡化的低薪化風險，而在各種勞工群體之中，又以青年勞工所面臨的低薪化困境最為嚴重。臺灣青年勞工的低薪化趨勢，可以從二方面來分析，首先，從「青年勞工薪資級距比率的變化趨勢」來觀察，根據主計總處的「人力運用調查報告」資料，從表 1 可以得知，從 2008 年到 2013 年的連續 6 年內，在臺灣的 15-24 歲青年勞工之中，一直都有多達 30%至 40%的青年勞工是每月薪資在 20,000 元以下，更嚴重的是，連續 6 年之內，都有高達 80%左右的青年勞工的薪資是在 30,000 元以下，顯示臺灣大多數的青年勞工所面臨的低薪化困境，已經形成長期性的趨勢。

表 1 臺灣 15-24 歲青年勞工的薪資級距比率變化趨勢

單位：％

薪資級距	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
15,000 元以下	11.77	16.28	18.49	17.09	15.75	15.68
15,000 元-19,999 元	21.23	23.67	21.86	21.00	19.56	13.60
20,000 元以下合計	33.00	39.95	40.35	38.09	35.31	29.28
20,000 元-24,999 元	28.99	29.24	26.79	25.49	25.48	26.14
25,000 元-29,999 元	21.37	18.69	17.62	21.23	20.31	23.83
30,000 元以下合計	83.36	87.88	84.76	84.81	81.10	79.25
30,000 元-34,999 元	9.50	7.61	9.09	8.95	11.40	11.34
35,000 元-39,999 元	3.27	2.46	3.16	4.08	4.23	4.90
40,000 元-44,999 元	2.28	1.18	1.23	1.41	1.89	1.94
45,000 元-49,999 元	0.65	0.65	1.02	0.42	0.58	1.16
50,000 元-59,999 元	0.82	0.20	0.44	0.23	0.46	1.04
60,000 元-69,999 元	0.07	0.20	0.24	0.10	0.12	0.08
70,000 元以上	0.05	0.23	0.06	0.02	0.21	0.30

資料來源：主計總處，2008 年至 2013 年，人力運用調查報告。

另一個觀察臺灣青年勞工低薪化趨勢的面向，可以從「初次就業青年的薪資變化趨勢」來進行分析，藉此瞭解臺灣青年勞工在初入勞動市場時的起薪水準變化趨勢。根據勞動部公布的「職類別薪資調查報告」資料，從表 2 可以得知，在 2000 年時，初次就業青年勞工的每月平均起薪是 24,681 元，而且從 2000 年之後，初次就業青年的平均起薪就逐漸下降，直到 2012 年時，初次就業青年勞工的起薪才回升至 25,036 元，並在 2013 年時微幅上升

為 25,175 元，13 年來首度超越 2000 年時的初次就業起薪水準，但是卻只比 2000 年時的 24,681 元多出了 355 元，代表在 13 年內初次就業青年勞工的平均起薪只有微幅上升了 1.43%，然而在這 13 年間，臺灣的消費者物價指數卻相對上漲了 10.9%之多，因此實際上，臺灣的初次就業青年勞工的每月平均實質起薪水準，在 13 年之內其實減少了 9.77%之多，顯示臺灣的初次就業青年勞工確實面臨了嚴重的「薪資停滯」困境。

表 2 臺灣初次就業青年勞工的每月平均起薪變化趨勢

單位：元

青年平均起薪	2000年	2006年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
初次就業青年整體平均起薪	24,681	23,841	24,061	23,896	24,240	24,655	25,036	25,175
國中及以下初次就業青年平均起薪	19,830	19,344	19,688	19,543	19,848	19,822	20,375	20,690
高中初次就業青年平均起薪	21,642	20,866	21,192	20,869	21,115	21,183	21,727	21,946
專科初次就業青年平均起薪	25,159	23,842	24,002	23,588	23,891	23,388	23,732	23,890
大學初次就業青年平均起薪	27,863	26,700	26,585	26,175	26,455	26,577	26,722	26,915
研究所及以上初次就業青年平均起薪	30,615	31,567	31,169	31,214	31,679	32,321	31,639	32,017

資料來源：勞動部，2000 年至 2013 年，職類別薪資調查報告。

參、「學歷貶值論」可以有效解釋臺灣青年的低薪化原因？

面對上述臺灣青年勞工面臨的低薪化困境，當前臺灣社會的主流觀點認為，青年勞工低薪化的主要原因是：大專院校的畢業生過多，而且大專院校畢業青年的就業能力不足以及學用不符，因此導致高等教育的學歷貶值，進而造成大專院校畢業青年普遍面臨低薪化的問題。這種「學歷貶值論」的典型論述內容是：隨著臺灣高等教育體系的擴張，大專院校的總數從 1981 年的 104 所增加為 2011 年的 163 所，連帶使得臺灣的大專院校畢業生逐年增加，從 1981 年的 35 萬 8 千人增加為 2011 年的 134 萬 3 千人，雙雙達到歷史高峰，在 30 年內的大專院校畢業生人數擴充了

將近 4 倍，致使勞動市場中的大專院校畢業生明顯出現供過於求的狀況，在市場機制的調節之下，自然導致臺灣高等教育畢業生的平均薪資水準降低，而且不論是專科、大學或研究所的畢業生，整體而言，臺灣高等教育畢業生的平均薪資，都呈現下降的趨勢（劉秀曦、黃家凱，2011：163-164）。

很明顯的，「學歷貶值論」是一種立基於傳統經濟學「勞動力供給與需求」的論點，強調過多的大專院校畢業青年使勞動市場呈現一種「供過於求」的不平衡供需情況，經由市場機制的調節而導致低薪。不過，「學歷貶值論」在強調「高等教育人力因為供過於求而導致青年低薪」之時，卻忽略了「擁有較高學歷青年的平均薪資仍然明顯高於學歷較低青年之平均薪資」

的事實（劉梅君，2014：40）。從表 2 可以得知，初次就業青年勞工的每月平均起薪水準，隨著教育程度的不同而有所變化，教育程度愈高，則初次就業青年勞工的起薪就愈高，以「研究所及以上」的高學歷以及「國中及以下」的低學歷來對照分析，在 2000 年時，國中及以下初次就業青年勞工的平均起薪是 19,830 元，而研究所及以上學歷的初次就業青年勞工的平均起薪則有 30,615 元，前者只有後者的 64.7%，到 2013 年時，國中及以下學歷的初次就業青年勞工的平均起薪是 20,690 元，比起 2000 年時成長了 4.33%，而研究所及以上學歷的初次就業青年勞工的平均起薪則有 32,107 元，比起 2000 年時增加了 4.57%，薪資成長幅度高於國中及以下初次就業青年勞工的薪資成長幅度，而且國中及以下學歷的初次就業青年勞工的平均起薪，仍然只有研究所及以上學歷的初次就業青年勞工平均起薪的 64.62%，與 2000 年時的薪資比率 64.7% 十分接近，顯示 14 年以來，研究所以高學歷與國中以下低學歷的二種初次就業青年間，始終維持著十分明顯的薪資差距。

「學歷貶值論」的另一個問題是：將高等教育體系的畢業青年認定為同質性的青年群體，未能分析高教體系內的專科畢業生、私立大學畢業生、公立大學畢業生、研究所畢業生等各類高教畢業青年的薪資差距事實，更未能深入分析高教體系內不同學歷的畢業青年薪資與社會階級不平等之間的關聯。事實上，從表 2 可以得知，在高等教育學歷的初次就業青年勞工之

中，初次就業青年的平均起薪，隨著教育程度的不同，起薪有所不同，從 2000 年至 2013 年，14 年之間都是專科學歷初次就業青年的平均起薪低於大學學歷的初次就業青年平均起薪，而大學學歷的初次就業青年平均起薪則又低於研究所及以上學歷的初次就業青年平均起薪。學者張宜君、林宗弘（2013：33）針對高等教育體系不同學歷之畢業青年的階級背景與平均薪資之間的關聯進行分析指出，研究所畢業生在就業後的平均薪資明顯高於公立大學畢業生，而公立大學畢業生的平均薪資明顯比起私立大學畢業生的平均薪資高，但是私立大學畢業生與專科畢業生的平均薪資差異雖然存在，不過尚未達到統計上的顯著水準；進一步的分析結果顯示：擁有公立大學與研究所學歷者，多數是優勢階級出身的青年，這些優勢階級出身的青年在就業時確實會帶來薪資上明顯較佳的收益，相對的，擁有私立大學學歷者，多數是弱勢階級出身的青年，這些青年在私立大學畢業之後，其薪資卻與未花費時間與金錢讀大學的專科畢業生接近。綜合而言，高等教育體系的擴張，其實已經成為一種「複製階級不平等」的機制，使弱勢階級的子女進入教學資源較少的私立大學或技術學院，進入研究所的機率偏低，繳納更高額的學費或為此背負債務，進入勞動市場之後卻只能領取較低的薪資。

綜合上述可知，「學歷貶值論」只將分析焦點集中於高等教育學歷青年的低薪問題，未能全面性檢視臺灣青年勞工的低薪

形成原因，而且忽略了「較高學歷青年的薪資仍然明顯高於學歷較低青年之薪資」的事實，同時也未能分析高教體系內各類青年的薪資差距事實以及複製階級不平等的後果問題，這些分析上的忽略與問題，都使得「學歷貶值論」的解釋力有所不足。事實上，臺灣青年勞工的低薪化困境，多年以來已經是各種教育程度的青年面臨的共同問題，並非只是大專院校的畢業青年才會面臨低薪問題，因此必須從更為深層的勞動市場運作的影響因素中，尋求合理解釋臺灣青年勞工低薪化的原因。

肆、重新思考臺灣青年勞工的低薪化：「資本主義類型論」觀點的分析

ILO 的「就業與勞動市場政策」研究部門在 2014 年時，發表了名為「有工作但是收入少：尊嚴報酬與青年最低工資的趨勢」(At work but earning less: Trends in decent pay and minimum wages for young people)的專題研究報告，這份由 Girmshaw 執筆的報告分析指出，其實「青年低薪」的問題，並非只是「人力資源的市場供需機制配置」所造成的結果，對於青年而言，在青年從學校轉銜到職場的過程中，青年的薪資水準主要是受到各項勞動市場制度的長期影響下的綜合結果，而影響青年薪資的勞動市場制度主要有三方面：技能形成體系 (skill formation systems)、薪資結構與薪資設定體系 (wage structure and wage-setting systems)、就業保護制度與彈

性就業形態 (employment protection institutions and flexible employment forms)。

Girmshaw (2014: 20)

Girmshaw 強調，從「資本主義類型論」(varieties of capitalism)的觀點來分析，不同經濟體制的國家會逐漸形成不同的勞動市場制度內涵，以「技能形成體系」而言，不同國家的經濟生產體制往往會形成不同的技能形成體系類型，而技能形成體系的類型對於畢業青年在初次進入勞動市場時，能否獲得穩定工作以及有尊嚴的薪資，具有重要的影響，在「協合式市場經濟體」(Coordinated Market Economies)的生產體制脈絡下，例如德國，強調對青年實施高度的學徒訓練，並且伴隨著高品質的企業訓練，培養青年勞工擁有與企業關聯性高的「專殊技能」(specific skills)，因此畢業離校的青年勞工可以獲得相對較高的薪資，至於瑞典的技能形成體系，主要是由企業導入新技能，並鼓勵企業提供寬廣的技能訓練給青年勞工；相對的，在「自由式市場經濟體」(Liberal Market Economies)的生產體制脈絡下，例如英國與美國，勞工則是高度依賴從市場所取得的「一般技能」(general skills)，企業投資訓練勞工擁有「專殊技能」的比率偏低，因此畢業離校的初次就業青年勞工往往不易形成與企業關聯性高的「專殊技能」，而只能從事風險較高的低技能與低薪的工作。

再以「薪資結構與薪資設定體系」而言，在「薪資結構的不平等程度」比較明顯的國家中，青年薪資與成人薪資的差距較大，以 OECD 國家來分析，芬蘭、挪威、

丹麥等「協合式市場經濟體」國家的「薪資結構的不平等程度」比較低，青年薪資與成人薪資的差距比較小，因而青年的薪資水準比較高，相對的，美國、加拿大、韓國等「自由式市場經濟體」國家的「薪資結構不平等程度」比較高，青年薪資與成人薪資的差距比較大，因而青年的平均薪資較低；除了「薪資結構不平等程度」之外，「低薪產業的薪資設定體系」也是影響青年薪資水準的重要因素，當一國的勞動市場是由低薪產業部門提供青年較多的就業機會時，則青年勞工的薪資自然是維持在偏低的水準，在美國與歐洲，以服務業為主的低薪產業部門，對於青年而言，代表了低薪與工作前景不佳，例如在荷蘭，在超市服務業部門中有 57% 的就業機會屬於低薪工作，而且有高達 60% 的勞動力是青年勞工（Girmshaw, 2014：25）。最後，從「就業保護制度與彈性就業形態」來分析，當一國的就業保護制度提供的就業保護不足時，則這些從事非典型工作的青年，將會成為「低度整合的新進就業者」，只能從事不穩定的低薪工作，難以轉銜從事穩定的正職工作。根據 OECD 的資料顯示，OECD 國家的青年從事部分工時工作的平均比率是成人的二倍，特別是丹麥、瑞典、芬蘭以及美國、加拿大的青年，從事部分工時工作的比率是成人的四倍至六倍，至於 OECD 國家的青年從事臨時性工作的平均比率則是成人的三倍，德國、奧地利的青年臨時工比率更是成人的五倍。不過，雖然上述 OECD 國家的青年從事非典型工作的比率都偏高，但是德國、

奧地利、丹麥、瑞典、芬蘭等「協合式市場經濟體」國家對於青年勞工提供的就業保護程度，相對優於美國、加拿大等「自由式市場經濟體」國家。

一、臺灣青年的技能形成體系特徵： 企業訓練比率低、青年參與訓練 率低

從上述「資本主義類型論」的觀點，來分析臺灣青年勞工低薪化的原因時，首先必須瞭解形成臺灣各項勞動市場制度的生產體制脈絡。長期以來，臺灣的生產體制是以「出口導向」為主要特徵，特別是以「代工生產」為主的出口型中小企業，一直是臺灣產業結構內的多數，占臺灣全部企業家數的 97%，這是臺灣資本主義生產體制的核心特徵，也是臺灣獲取比較性制度利益的主要來源，在這種以「出口導向」為主的發展策略下，臺灣的經濟發展策略乃是立基於對彈性化勞動市場的高度依賴：藉由提供低薪、低技術、低就業安全、輪班工時制的年輕勞動力，使企業能夠在「壓抑薪資成本」的勞動市場環境下生產低價的出口產品（葉崇揚、陳盈方，2013：57）。

整體而言，臺灣是偏向於「自由式市場經濟體」，在這種「自由式市場經濟體的生產體制」之下，「勞工的技能形成體系」的影響因素，主要涉及二方面，首先，臺灣的工業主要以製造業為主，多數採用福特主義模式的標準化大量生產，因此不需要高度專業的技術，自然雇主也不願花費成本投資在勞工的技術形成上，因而臺灣

的多數勞工所擁有的技能是屬於「一般技能」，而不是與企業或產業關聯性高的「專殊技能」；另外，在雇主不願意投資勞工技能的情況下，臺灣勞工的「一般技能」形成機制，主要是由學校教育培育而形成，和企業或產業的緊密連結性不高，而且臺灣勞工擁有的「一般技能」具有「可攜性高」的特徵，勞工容易在勞動市場中獲得「一般技能」，但是也容易受到市場景氣影響而遭淘汰（陳盈方，2005：9）。從表 3 可以得知，從 2011 年至 2013 年，在臺灣的企業之中，有辦理員工訓練的企業比率一直偏低，始終只有維持在 25% 左右，顯

見臺灣的多數企業雇主並不願意辦理在職勞工的訓練；值得注意的是，未滿 25 歲的在職青年勞工能夠被雇主選派參與訓練的比率也是一直偏低，歷年來的參與訓練率只有介於 16% 至 21% 間，在各年齡層的在職勞工之中，明顯低於其它各年齡層的勞工參與訓練率，只有高於 55 歲以上高齡勞工的參與訓練率，導致臺灣未滿 25 歲的多數青年勞工難以經由企業提供的訓練管道獲得與企業關聯性高的專殊技能，在難以提升技能水準的情況下，多數青年的薪資自然是維持在偏低的水準。

表 3 臺灣企業辦理員工訓練與青年勞工參與訓練的情形

項目別	2011 年	2012 年	2013 年
有辦理訓練之企業比率	24.2%	26.9%	25.9%
未辦理訓練之企業比率	75.8%	73.1%	74.1%
未滿 25 歲勞工被選派參與訓練之比率	21.6%	19.4%	16.8%
25-35 歲勞工被選派參與訓練之比率	74.6%	73.6%	64.9%
35-45 歲勞工被選派參與訓練之比率	56.6%	63.2%	68.9%
45-55 歲勞工被選派參與訓練之比率	31.4%	38.9%	36.7%
55 歲以上勞工被選派參與訓練之比率	8.7%	14.9%	12.8%

資料來源：勞動部，2013，職業訓練概況調查報告。

二、臺灣服務業的薪資設定體系特徵：高比率的低薪青年、青年平均薪資偏低

在偏向「自由式市場經濟的生產體制」脈絡下，臺灣政府的首要施政目標是促進企業的國際競爭優勢，從 1987 年開始，政府在面對經濟全球化的趨勢時，開始採取

「經濟自由化」的開放政策，自此以後，臺灣的產業資本進行跨國移動的限制逐漸減少，產業為了追求低工資的對外投資國，產業外移的趨勢與幅度日益擴大，隨著傳統製造業衰退外移，高科技業與服務業興起，快速改變了臺灣以傳統製造業為主的產業結構，臺灣開始進入「後工業社會」的勞動市場結構。根據主計總處的統

計，從 2000 年到 2014 年，在 15 年間，臺灣的工業部門就業人數比率，已經從 39.4% 下降至 36.12%，相對的，服務業部門的就業人數比例從 46.6% 快速成長為 58.93%（主計總處，2014）。後工業社會的勞動市場結構，代表服務業部門成為就業機會的主要來源，在這種勞動市場新結構下，會出現一種服務業的「成本弊病」現象（Esping-Andersen, 1999）。所謂「成本弊病」，意指製造業的自動化程度提高，而服務業就業人口大多是勞力密集、技術層面低，自動化程度較低，服務業的勞動生產力成長明顯低於製造業的生產力成長程度，因此當服務業雇用的人力越來越多、勞動成本日益增加時，但是生產力並沒有同時相對提高，因此服務業雇主往往採取降低薪資水準或是增加非典型人力的方式來因應，使從事服務業的多數勞工面臨低薪的困境。根據統計，臺灣製造業勞工每月平均薪資，從 1999 年的 37,738 元上升至 2013 年的 41,232 元，平均薪資增加了 9.25%，年增率為 0.617%；相對的，服務業勞工每月平均薪資，則是從 1999 年的 43,946 元上升至 2013 年的 44,885 元，平均薪資增加了 2.43%，年增率只有 0.142%（主計總處，2013），顯示服務業的雇主為了克服成本弊病問題，採取降低薪資水準的方式來因應，導致臺灣的服務業勞工薪資的成長幅度有限，明顯低於製造業的薪資成長幅度，服務業的低薪化趨勢十分明顯。

臺灣社會進入後工業社會的勞動市場

結構之後，服務業部門的雇主為了因應成本弊病造成的經營壓力，在「自由式市場經濟的生產體制」脈絡下，採取「降低薪資水準」的策略，成為多數雇主的選擇，因為這種策略使多數屬於中小企業的服務業，能夠在「壓抑薪資成本」的勞動市場環境下，運用低薪資的年輕勞動力提供服務，但是這種策略對於青年勞工的薪資水準，卻造成明顯的影響，以下從二方面來分析。首先，從「低薪青年勞工比率」來觀察，從表 4 可以得知，在臺灣的服務業部門中，20,000 元以下的低薪青年勞工占全體青年勞工的比率是 10.54%，而工業部門的低薪青年勞工比率則是 6.05%，代表服務業部門中的低薪青年勞工比率相對高於工業部門；其次，再從「初次就業的青年勞工薪資」來分析，服務業部門的初次就業青年勞工平均薪資占全體勞工平均薪資的比率是 56.25%，而工業部門的初次就業青年薪資占整體勞工薪資比率則是 60.65%，顯示服務業部門中的初次就業青年勞工的起薪水準相對低於工業部門。進一步分析服務業部門各產業別的「低薪青年勞工比率」，從表 4 可以得知，「低薪青年勞工比率」最高的前三名產業依序是：一般其他服務業（20.54%）、住宿及餐飲業（19.09%）、批發及零售業（11.71%），三者的共同特徵是初次就業青年的每月平均薪資偏低，分別只有 22,337 元、22,521 元、24,568 元，都明顯低於服務業部門的平均薪資 25,252 元。

表 4 各產業的低薪青年勞工比率與初次就業青年勞工薪資

產業別	20,000 元以下 低薪青年勞工 占全體青年勞工 的比率 (%)	初次就業青年 勞工的每月平 均薪資 (元)	全體勞工的每 月 平 均 薪 資 (元)	初次就業青年 勞工平均薪資 占全體勞工平 均薪資的比率 (%)
工業部門	6.05	25,125	41,420	60.65
礦業及土石採取業	3.30	25,545	45,436	56.22
製造業	6.35	25,039	41,232	60.72
電力及燃氣業	1.92	28,982	73,472	39.44
用水供應及污染整治業	5.93	25,662	38,383	66.85
營造業	3.63	25,426	40,558	62.69
服務業部門	10.54	25,252	44,885	56.25
批發及零售業	11.71	24,568	40,857	60.09
運輸及倉儲業	7.11	25,409	55,218	46.30
住宿及餐飲業	19.09	22,521	28,698	78.47
資訊及通訊傳播業	9.14	26,981	67,465	39.99
金融及保險業	4.41	29,768	63,475	46.89
不動產業	4.69	25,788	38,276	67.32
專業及科學技術服務業	2.08	26,888	51,993	51.71
支援服務業	6.75	23,068	32,956	69.99
教育服務業	9.82	22,489	23,187	96.98
醫療保健服務業	3.39	26,168	56,240	46.52
藝術娛樂及休閒服務業	10.66	22,886	34,020	67.27
一般其他服務業	20.56	22,337	31,158	71.68

資料來源：低薪青年勞工比率資料，引自勞動部，2014，青年勞工就業狀況調查報告。其他資料，引自勞動部，2013，職類別薪資調查報告。

三、「就業保護規範不足」下青年從事非典型工作對於低薪化的影響

除了「降低薪資水準」的策略之外，

在「自由式市場經濟的生產體制」脈絡下，臺灣的經濟發展策略原本就是立基於對彈性化勞動市場的高度依賴，因此對於多數屬於中小企業的服務業雇主而言，增加運

用各種非典型就業型態的人力，也成為一項常見的運用策略，使得臺灣勞動市場的彈性化發展趨勢日益明顯。在服務業部門提供就業機會已經將近六成的情況下，勞動市場彈性化所代表的真實內涵其實是：服務業部門提供愈來愈多的各種非典型就業型態的低薪工作機會，特別是提供給日益增加的青年勞工從事各種非典型的工作。根據主計總處的「人力運用調查報告」資料，從表 5 可以得知，包括部分時間、臨時性或派遣工作者在內的非典型就業總

人數，從 2011 年的 69 萬 3 千人增加為 2014 年的 76 萬 6 千人，而青年非典型就業者人數占整體非典型就業總人數的比率，從 2011 年至 2014 年，始終維持在三分之一以上，而且多數屬於初次就業的 20 歲至 24 歲青年從業人數，更是各年齡層中比率最高者，顯示初次就業青年在正職就業機會減少、而服務業部門提供大量非典型就業機會的情況下，非典型就業型態已經出現高度集中於青年勞工群體的趨勢。

表 5 臺灣青年從事部分時間、臨時性或派遣工作的人數

單位：人

非典型就業人數	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
總人數	693,000	736,000	75,9000	76,6000
15~19 歲	60,000	6,1000	60,000	65,000
20~24 歲	129,000	12,4000	13,5000	132,000
25~29 歲	5,3000	6,4000	82,000	61,000
15~29 歲占非典型就業總人數的比率	34.92%	33.83%	36.49%	33.68%

資料來源：主計總處，人力運用調查報告，2011 年至 2014 年。

當愈來愈多的青年從事各種非典型工作時，但是臺灣的就業保護制度對於青年從事非典型工作所提供的勞動保護卻明顯不足時，因為臺灣訂立《勞動基準法》的主要目的是為了要維繫「典型勞動關係」型態持續存在而運作，在整部《勞動基準法》中，除了第九條條文針對定期契約工作有所規範之外，對於部分工時工作、派遣工作等各種非典型就業型態完全沒有任何保護規範，提供的就業保護規範十分有限（李健鴻，2008）。在《勞動基準法》提

供的就業保護十分有限的情況下，再加上臺灣至今未訂立《部分工時勞工保護法》與《派遣勞工保護法》，使得多數從事非典型工作的青年，在畢業後若是未能從事正職工作，只能被迫從事不穩定的非典型工作，而多數非典型工作的薪資往往低於正職工作的薪資，形成一種明顯的「薪資差距」現象，成為促使青年勞工低薪化的重要因素之一。根據勞動部公布的「2012 年青年勞工就業狀況調查報告」顯示，15 歲至 29 歲的青年勞工平均每月薪資僅有

27,425 元，但是隨著工作型態、勞動契約性質以及工作性質的不同，青年的薪資將出現明顯的差距，從表 6 可以得知，從事部分工時工作的青年勞工，每月薪資僅有 17,408 元，而從事全時工作的青年每月平均薪資則有 29,044 元，薪資差距高達 11,636 元；至於從事派遣工作的青年勞工，每月平均薪資只有 24,567 元，但是從事一般僱用的青年勞工每月平均薪資則有

27,506 元，薪資差距為 2,939 元；從事定期契約性質工作的青年，每月平均薪資只有 25,952 元，然而青年從事不定期契約的正職工作，每月平均薪資是 27,729 元，薪資差距有 1,777 元。整體而言，從事部份工時、派遣、定期契約等非典型工作的青年平均薪資，都明顯低於正職工作青年的平均薪資水準。

表 6 臺灣青年勞工現職工作每月平均薪資

單位：元

項目別	平均每月薪資
總計	27,425
工作型態	
全日工時	29,044
部份工時	17,408
勞動契約性質	
定期勞動契約	25,952
不定期勞動契約	27,729
未約定	26,785
工作性質	
一般僱用	27,506
承攬人力	27,586
派遣人力	24,567

資料來源：勞動部，2012，青年勞工就業狀況調查報告。

伍、臺灣低薪青年勞工的特徵與就業困難問題

綜合上述得知，臺灣的青年勞工確實面臨了日益嚴重的低薪化困境，而在瞭解「青年勞工低薪化」的原因之後，有必要進一步探討的問題是：究竟臺灣社會的低

薪青年勞工人數有多少？這群低薪青年勞工的人口特徵為何？低薪青年勞工面臨的就業困難問題為何？釐清這些議題，將對於擬定低薪青年勞工的相關政策，有所助益。

一、臺灣低薪青年勞工的特徵

目前在國際上，關於「低薪工作」(low wage work)的定義標準，多數的 OECD 以及歐洲聯盟 (European Union) 國家都是採用「受僱勞工薪資中位數的三分之二」做為「低薪工作」的界定標準。依照這項界定標準來衡量臺灣的低薪勞工人數，從主計總處的「人力運用調查報告」資料顯示，臺灣在 2013 年時，整體受僱勞工的每月薪資中位數為 31,000 元，由此推算，臺灣的「低薪工作標準」是 20,670 元，即每月薪資收入在 20,670 元以下者就是「低薪勞工」。再從表 1 可以得知，2013 年時，每月平均薪資收入在 20,000 元以下的青年勞工，占整體青年勞工總人數 (740,000 人) 的 29.28%，經估算後，20,000 元以下的青年勞工共有 216,672 人，而由於低薪勞工的標準 20,670 元略高於 20,000 元，因此推估臺灣在 2013 年時，低薪的青年勞工人數應該至少有 220,000 人，占臺灣 20,000 元以下低薪勞工總人數 (986,000 人) 的 22.31%。

分析臺灣低薪青年勞工的特徵，首先，針對初次就業的低薪青年勞工與年齡之間的關聯進行分析，從表 7 可以得知，在 20,000 元以下的初次就業低薪青年勞工之中，15-19 歲的青年勞工占 53.78%，20-24 歲的青年勞工占 27.87%，25-29 歲的青年勞工占 13.82%，可見在 20,000 元以下的低薪青年勞工之中，年齡層愈低時，低薪青年勞工的比率愈高。進一步分析低薪青年勞工與性別之間的關聯，根據學者古允文、林宏陽、蔡培元等人 (2014: 83) 運用主計總處的「2013 年人力運用調查報告」資料的分析結果顯示，在低薪青年勞工之中，男性占 40.9%，女性占 59.1%，女性明顯多於男性；再針對計薪方式進行分析發現，在低薪青年勞工之中，月薪制者占 61.6%，日薪制者占 17.1%，時薪制者占 10.4%，按件計酬制者則是占 8.1%，顯示低薪青年勞工從事的工作是以月薪制居多數。

表 7 不同年齡層的青年勞工初次就業時的起薪

單位：%

薪資級距	15-19 歲青年勞工	20-24 歲青年勞工	25-29 歲青年勞工
20,000 元以下合計	53.78	27.87	13.82
20,000 元--24,999 元	32.97	31.50	28.65
25,000 元--29,999 元	8.23	23.84	25.04
30,000 元--34,999 元	2.75	11.05	14.41
35,000 元--39,999 元	---	2.87	7.09
40,000 元--44,999 元	---	1.93	5.22
45,000 元--49,999 元	1.51	0.53	2.88
50,000 元及以上	0.77	0.40	2.88

資料來源：勞動部，2014，青年勞工就業狀況調查報告。

二、臺灣低薪青年勞工的就業困難問題

進一步分析臺灣低薪青年勞工的就業困難問題，首先針對低薪青年勞工的「轉換工作意願」進行分析，可以從中瞭解低薪青年勞工從事目前的工作所面臨的主要問題。從表 8 可以得知，在有離職意願的低薪青年勞工之中，離職的首要原因就是「薪資待遇太低」，占全體有離職意願之低薪青年勞工的 75.3%，明顯高於整體青年

勞工的 16.41%，不僅顯示「薪資待遇太低」因素對於低薪青年勞工形成離職意願，具有極大的影響力，同時也顯示低薪青年勞工面臨著「薪資待遇太低」的困境；第二項離職原因是「工作無發展前景」，占 42.7%，也是明顯高於整體青年勞工的 4.47%；第三項離職原因是「工作太累壓力大」，占 21.9%，第四項離職原因是「工作環境不佳」，占 20.0%，第五項離職原因則是「興趣不合」，占 17.90%。

表 8 臺灣的低薪青年勞工與整體青年勞工的離職原因

單位：%

離職原因	低薪青年勞工	整體青年勞工
薪資待遇太低	75.30	16.41
工作無發展前景	42.70	4.47
工作太累壓力大	21.90	---
工作環境不佳	20.00	16.41
興趣不合	17.90	7.46
健康不良	4.00	4.47
其他	5.40	2.98

資料來源：整體青年勞工資料，引自主計總處，人力運用調查報告，2013。低薪青年勞工資料，引自古允文等人，2014：90。
(離職原因可複選，故各細項之加總大於 100%)

低薪青年勞工不僅因為面臨「薪資待遇太低」、「工作無發展前景」等就業困境而產生離職意願，在初次尋職的階段，也同樣遭遇尋職的困難。從表 9 可以得知，在低薪青年勞工之中，有 54.6%在初次尋職時曾遭遇尋職困難，與整體青年勞工中有 54.2%曾遭遇困難的比率相近，至於低薪青年勞工遭遇的尋職困難因素依序是：

「經歷不足」占 65.5%、「不知道自己適合做哪方面工作」占 54.1%、「技能不足」占 36.8%、「學歷不足」占 29.8%、「求職面試技巧不足或不會寫履歷」占 28.3%、「適合的職缺少」占 25.4%、「求職管道不足」占 22.1%。歸納而言，低薪青年勞工在初次尋職時遭遇到「職業生涯不確定性」(不知道自己適合做哪方面工作)、「就業能力不足」

（技能不足、學歷不足、求職面試技巧不足）、「就業機會與管道不足」（適合的職缺少、求職管道不足）等三方面的轉銜障礙因素，雖然與一般青年勞工遭遇的尋職困難因素相似，但是低薪青年勞工遭遇的各項尋職困難因素，都明顯高於整體青年勞工遭遇同項困難因素的比率，因此整體而言，低薪青年勞工在初次尋職時所面臨的轉銜障礙程度，明顯高於一般的初次尋職

青年，極需獲得尋職的協助，可是根據調查顯示，低薪青年勞工在尋職階段的尋職管道與尋職困難，只有 20.3% 使用公立就業服務機構提供的就業諮詢，其中有 75.3% 認為公立就業服務機構的就業諮詢有幫助，低於私立就業服務機構與學校提供的就業諮詢有幫助的比率，顯見公立就業服務機構提供的就業諮詢，仍然有加強的空間。

表 9 低薪青年與整體青年在初次尋職時的尋職困難因素比較

單位：%

尋職情形	低薪青年勞工	整體青年勞工
沒有遇到尋職困難	45.4	45.8
有遇到尋職困難	54.6	54.2
求職管道不足	27.4	6.8
求職面試技巧不足或不會寫履歷	30.4	14.4
工作內容要求不瞭解	13.3	11.6
不知道自己適合哪方面工作	63.4	30.1
技能不足	39.8	17.2
學歷不足	41.0	7.1
經歷不足	72.3	30.6
適合的職缺少	21.5	12.2
其他	4.4	0.4

資料來源：整體青年勞工資料，引自勞動部，2014，青年勞工就業狀況調查報告。低薪青年勞工資料，引自古允文等人，2014：92。

（遭遇尋職困難情形可以複選，因此各細項之加總大於 100%）

陸、臺灣青年勞工低薪問題的因應政策

綜合上述，當前臺灣的低薪青年勞工在就業歷程中所面臨的低薪就業風險，包括來自「制度層面」的風險（參與訓練的

機會與資源不足、從事非典型工作的就業保護不足、制度協助求職資源不足），以及來自勞動市場的尋職風險（就業機會不足、高勞動風險、職涯發展風險、經濟收入不足）等，確實有必要重新思考，訂立有效因應的政策方針。基於上述，以下提

出協助低薪青年的政策方向：

一、訂立最低工資法，定期調整最低工資，提升低薪青年勞工的薪資水準

臺灣已經在於 2008 年簽署「兩公約」，依據「經濟、社會、文化權利公約」的宗旨，「所有工作者的報酬，使其最低限度都可以維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平」，有鑑於當前臺灣的基本工資制度，並未建立調整基本工資的指標因素，致使每年調整基本工資的指標因素常有變動，再加上「調整最低工資」已經是目前世界多數國家提升薪資水準的重要途徑，因此實有必要訂立最低工資法，建立最低工資的調整制度，特別是明訂調整最低工資的指標因素，以做為定期調整最低工資的法定依據。為了提高低薪青年勞工的薪資，減少低薪青年勞工人數占全體勞工人數的比率，達到「均衡薪資分配之比率」的目標，有必要訂立最低工資法，建立調整機制，以提升低薪青年勞工的薪資水準。

二、運用既有政策工具，提高低薪青年勞工的起薪

由於目前政府的財政不佳，日本採用的「減稅加薪政策」以及新加坡採取的「加薪補貼政策」，並不適用於當前的臺灣，因此建議可以適度運用政府現有的政策工具，以提高低薪青年勞工的起薪水準。具體作法為：企業若是願意以較高的起薪僱用新進青年勞工，或是對於已僱用的低薪

青年勞工提供加薪時，則企業在申請公營銀行貸款條件審查、各部會的專案計畫補助審查、新進員工薪資補助（產業創新條例的新進員工僱用獎助）之時，將可以獲得一定程度的優惠。

三、加強青年從學校轉銜到職場的職業訓練

為了減少青年從學校到職場的轉銜過程中所面臨的就業障礙，因此應該加強學校與職場的實務連結，協助青年順利轉銜。首先，在學校端，各大專院校應該增強學校與職場的連結，擴大高等教育機構與職場之間的銜接，以提供更多的工作體驗機會或實習機會給大專院校的大三以上學生；至於企業端，則應該重視新進青年勞工的職前訓練與在職訓練，增加企業投入協助青年就業轉銜的資源。

四、提升初次就業青年的就業能力，提高青年薪資水準

有鑒於初次尋職青年在求職時，往往面臨「經歷不足」、「技能不足」的尋職困難問題，因此政府應採取「訓用合一」的就業訓練模式，針對就業服務專業人員評估就業能力有待提升的初次尋職青年，推薦其至企業內學習新技能，在訓練期間提供受訓青年「見習津貼」，企業則可以獲得訓練補助費。企業在訓練期屆滿時，可以視受訓青年的就業能力表現，聘僱留用青年，未能獲得聘僱的結訓青年，則由就業服務專業人員再提供深度就業諮詢，以確定新的就業訓練方案。加強提供訓練機會

與訓練津貼。

五、保障從事非典型工作之青年勞工的就業權益

由於青年勞工從事非典型工作比率相當高，因此應該加強保護青年從事非典型工作的就業權利，避免被剝削，應該以立法方式，保障從事非典型工作之青年勞工與一般勞工的權益，包括訂立《部分工時勞工保護法》，依照工時、工資或保費分擔之比例，提供非典型勞工享有與全時勞工同等之社會保障，包括失業給付、母性給付、疾病給付、殘障給付、老年給付，使部分工時者與全時工作者享有平等的待遇；訂立《派遣勞工保護法》，透過明確的法律規定，限制勞動派遣的不當擴張，並明確化雇主的責任，保障派遣勞工權益，包括：落實同工同酬、規定派遣公司為特許制、禁止登錄型派遣、正面表列勞動派遣行業、派遣勞工於同一要派公司工作超過一年就有權利成為要派公司之不定期契

約工。保障從事派遣工作者的勞動權益可以獲得「平等勞動待遇」，使其享有與要派企業內從事相同工作之正職勞工相同的基本勞動條件之待遇。

六、加強提供青年「求職行動協助方案」

政府應投入更多的公共資源在協助青年求職的政策方案上，不僅應促使領取各種就業促進津貼的尋職青年更加積極進行尋職，同時也應協助未領取尋職津貼的一般尋職青年積極求職，包含：更頻繁的青年求職行動協助方案、求職態度的學習與再教育方案，甚至是提供青年參與公共服務計畫，以累積工作經驗，並且應針對不同的青年群體的求職需求，設計更貼近各類尋職青年之尋職需求的就業支持方案。

（本文作者為中國文化大學勞工關係學系副教授）

關鍵詞：青年勞工、低薪、技能形成、薪資設定、非典型工作

參考文獻

- 古允文、林宏陽、蔡培元（2014）。《建構我國低薪工作者社會安全網絡機制之研究》。國家發展委員會委託研究報告。
- 主計總處（2008-2013）。《人力運用調查報告》。臺北：行政院主計總處。
- 主計總處（2013）。《國內生產與成本構成—分配比結構》。臺北：行政院主計總處。
- 主計總處（2014）。《人力資源調查報告》。臺北：行政院主計總處。
- 李健鴻（2007）。〈臺灣勞動市場的「彈性」與「安全」：國際比較分析〉。《國家與社會》學報第2期，頁215-259。
- 陳盈方（2005）。〈東亞生產體制與社會政策的制度鑲嵌：日本與臺灣的比較〉。嘉義：國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

- 勞動部（2000-2013）。《職類別薪資調查報告》。臺北：行政院勞動部。
- 勞動部（2012）。《青年勞工就業狀況調查報告》。臺北：行政院勞動部。
- 勞動部（2013）。《職業訓練概況調查報告》。臺北：行政院勞動部。
- 勞動部（2014）。《青年勞工就業狀況調查報告》。臺北：行政院勞動部。
- 葉崇揚、陳盈方（2013）。〈民主、資本主義與年金體系的發展〉。《人文與社會科學集刊》第 25 卷第 1 期，頁 45-86。
- 張宜君、林宗弘（2013）。〈高等教育擴張與階級不平等：以臺灣高等教育改革為例〉。《臺灣社會學會年會暨學術研討會論文集》，頁 1-38。
- 劉梅君（2014）。〈被綁架的世代－教育與職業的漩渦〉。《社區發展刊》第 146 期，頁 33-52。
- 劉秀曦、黃家凱（2011）。〈高等教育擴張後我國大學畢業生人力運用之研究〉，《教育研究與發展期刊》第 7 卷第 3 期，頁 153-181。
- Blanchflower, D. G. and Freeman, R. B. (1999). 'The Declining Economic Status of Young Workers in OECD Countries', Mimeo.
www.dartmouth.edu/~blnchflr/papers/DecliningYouth.pdf.
- Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. London: Oxford University Press.
- Girmshaw, Damian (2014). *At work but earning less: Trends in decent pay and minimum wages for young people*. Geneva : International Labor Organization.
- Organization of Economic Cooperation and Development (1986). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Organization of Economic Cooperation and Development (2006). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Organization of Economic Cooperation and Development (2012). *Earnings Database, relative earnings: gender, age and education gaps*. Paris: OECD.
- International Labor Office (2013). *Global Wage Report: Wages and Equitable Growth*. Geneva: International Labor Organization.