

全球化下的勞動與貧窮

李淑容



經濟全球化對於各國的就業市場及社會安全制度都帶來衝擊與挑戰。本文探討全球化對於臺灣勞動市場的影響，包括非典型工作的興起，如勞動派遣、定型契約、部份工時等，以及失業問題結構化等現象。此外，本文並探討此勞動市場變動所帶來的工作貧窮與新貧現象等議題，以及其對社會安全制度的挑戰。最後，本文對全球化下的勞動與貧窮現象提出因應政策建議，以做為總結。

壹、經濟全球化的發展及其意涵

全球化是經由不斷增加的國際貿易、跨國投資等經濟活動，使全球經濟逐漸融合為一體的過程。十六世紀時期國際貿易、商業資本主義的發展即已形成全球的市場，十八世紀至二十世紀跨國公司的興起，更以全球市場為基礎，重新建構了全球的生產與消費關係。但自一九九〇年代至今，新興起的一波全球化，不只在質與量上與先前的全球化不同，更重要的是它具有相當的新自由派的取向，強調國家解除管制和經濟自由化。（李碧涵，2002）

自一九七〇年代末期，經濟合作暨發展組織（OECD, Organization for Economic Co-operation and Development）、國際貨幣基金組織（IMF, International Monetary Fund）、關稅暨貿易總協定（GATT, General Agreement on Tariffs and Trade）與世界貿易組織（WTO, World Trade Organization）等國際性組織，即已透過對第三世界及前共產國家貸款之機制，使整個世界都已做好自由貿易化的準備，至一九九〇年代早期，幾乎所有的 OECD 國家都已走向去管制化、商品化及私有化。（Ramesh, 1999）

全球化強化了資本家對抗國家的能力，隨著貿易自由化及資本的全球移動，資本家不再受制於國家，本土市場及本土勞工對他們而言，已不若之前福利國家時代來得重要。政府為了留住企業，避免資金外流，並吸引外國投資，祭出了稅賦減免、鬆綁勞動法令等措施，在勞資關係上也逐漸向資本家傾斜。

另一方面，全球化的崛起也使得國家的疆界逐漸泯除，隨著資本的全球移動、跨國企業的成长、以及跨國物資與服務的生產，國家在經濟活動上逐漸被邊緣化，

加上稅基的減少，使國家對於勞工及弱勢者社會安全保障功能大為減弱。

臺灣因為天然資源不足，國內市場需求小，經濟發展必須高度依賴對外貿易，參與全球化乃是必然的趨勢。(辛炳隆，2010)

貳、全球化對就業與失業的影響

一、勞動市場彈性化－非典型工作的興起

在全球化競爭的趨勢下，降低成本成為企業重要的考量，由於雇用正職員工成本相對高，企業紛紛以委外、雇用臨時工等方式來降低營業成本，各國非典型就業人口因此不斷增加，台灣亦然。

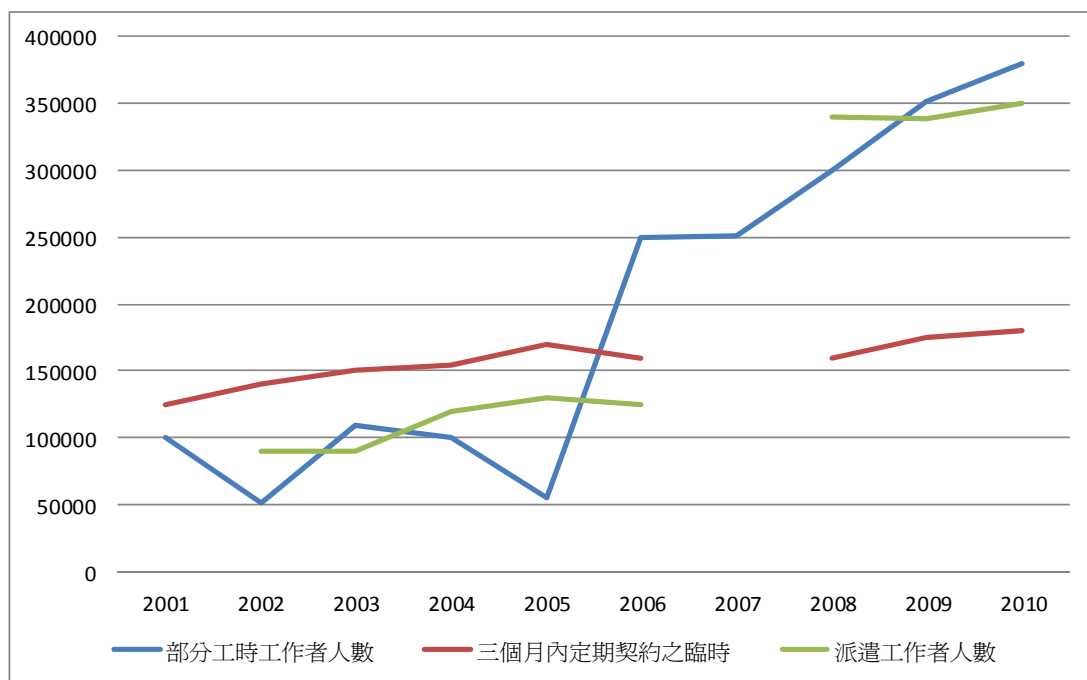


圖 1：臺灣非典型工作者成長趨勢（2001-2010 年）

資料來源：林宗弘等著(2011)。崩世代。頁 133。

所謂「非典型僱用」指的是非長期（大致是指一年以內）或非全日的工作型態，主要包括部分時間工作、人力派遣工作及定期契約工作（臨時工作）。

根據行政院主計處「102 年人力運用調查統計」，就部分時間、臨時性或人力派

遣等三類非典型工作觀察，2013 年 5 月從事非典型工作者計有 75 萬 9 千人，占全體就業者之 6.94%。其中從事臨時性或人力派遣工作者（與部分時間工作者具重疊性）有 59 萬人或占 5.39%；從事部分時間工作者有 40 萬人或占 3.66%。（詳見表 1）

表 1 部分時間、臨時性或人力派遣工作者占各該特性別就業人數比率 單位：%

項目別	部分時間、臨時性或人力派遣工作者		部分時間工作者		臨時性或人力派遣工作者	
	101 年	102 年	101 年	102 年	101 年	102 年
總計	6.79	6.94	3.61	3.66	5.29	5.39
男	6.18	6.22	2.55	2.56	5.19	5.40
女	7.58	7.85	4.97	5.05	5.43	5.39
年 齡						
15~24 歲	24.15	25.28	19.48	18.48	20.02	21.37
利用課餘或假期工作 比率	(71.96)	(63.06)	(87.19)	(82.47)	(70.70)	(58.86)
25~44 歲	4.29	4.65	1.67	1.83	3.46	3.75
45 歲以上	7.23	6.86	3.50	3.56	5.23	4.81

註：①由於「部分時間工作者」可能亦是「臨時性或人力派遣工作者」，故二者占全體就業人數之比率合計高於整體「部分時間、臨時性或人力派遣工作者」之比率。

②括弧（ ）內數字係指 15~24 歲年齡者利用課餘或假期從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者占 15~24 歲年齡者部分時間、臨時性或人力派遣工作者之比率。

資料來源：行政院主計處 102 年人力運用調查報告

本文以下擬聚焦於勞動派遣與部分工時工作兩個主要的非典型工作類型，作進一步的說明：(註 1)

(一) 勞動派遣工作

1. 勞動派遣的定義

臺灣的勞動派遣相關概念源自於日本。根據日本勞工派遣法對勞動派遣的定義，則是「將自己所僱用之勞工，在該僱用關係下，使其接受他人之指揮監督，為該他人從事勞動，但不包含約定使勞工為該他人所僱用」。換言之，勞動派遣就是讓自己僱用的勞工，在既存僱用關係下，去為別家企業從事勞動並接受其指揮命令。

成之約 (2006) 與楊通軒 (2010) 指出，勞動派遣包含勞工、派遣機構、使用企業等三方的關係：派遣機構與使用企業雙方達成商務契約關係，針對的是勞務的提供與買賣；派遣機構與派遣勞工則具有

勞動契約的關係，派遣勞工受雇於派遣機構；派遣勞工則接受使用企業的指揮並且提供勞務。

勞動派遣除了包含三方的互動關係之外，從派遣機構將勞工所提供的勞務轉賣給使用企業的過程，可發現勞動派遣有將勞務成為商品的意涵在內。

2. 勞動派遣業的興起

根據成之約 (1998)，勞動派遣業的興起，與以下三種因素密切相關：

(1) 勞動彈性化

勞動彈性化是企業為因應市場變遷所發展出的應對方式。勞動派遣制度的形成正是企業採取勞動彈性化中的數量彈性化 (Numerical flexibility) 與距離策略 (distancing strategy) 交相運用所形成的產物。所謂數量彈性化係指企業透過勞動力投入數量的調整，以因應經濟景氣的變動，包括外部彈性化的員工人數調整和內部彈

性化的工作時間調整。所謂距離策略是利用委外經營（outsourcing）方式，來滿足企業用人的需求。

(2)市場的供需面

就市場的供給面而言，由於價值觀的改變，使得年輕的一代不願意選擇傳統朝九晚五的工作，而寧願選擇充滿變化、獨立與彈性的工作模式。此外，暫時找不到工作的人、二度就業婦女、及社會新鮮人，也都增加了勞動派遣供給的多樣性。另外從需求面而言，由於產業結構的變遷以及全球性經濟景氣低迷的影響，企業主有降低成本以及靈活調度人力的需求。在此情況下，採用勞動派遣的制度安排，不僅可將正職員工的人數控制在一定的規模，也可使企業不必隨著景氣的變動而被迫調整正職員工的人數。

(3)服務經濟的發展

所謂服務經濟是指以提供服務為主的經濟環境。服務經濟的發展使得傳統製造業的就業人口比例持續減少，而服務業的就業人口持續增加。在服務經濟中，勞工被區分為核心員工與非核心員工，前者負責企業核心及全職的工作，享有薪資、福利以及升遷的保障，後者負責其他非核心的工作，其薪資與福利保障相對較差，兩者差異化的現象益發明顯。

3.我國勞動派遣的現況

我國勞動派遣的現況，根據行政院主計處「102年人力運用調查統計」，2013年我國從事人力派遣或臨時性工作者（與部分時間工作者具重疊性）共有59萬人，占全體就業者5.39%。較2009年的51萬7

千人，增加了7萬3千人，增加幅度為12.37%。

勞動派遣若按性別觀察，男性從事人力派遣或臨時性工作者占男性就業者之5.40%，女性人力派遣或臨時性工作者占5.39%。另就年齡層觀察，以25~44歲從事人力派遣或臨時性工作者占3.75%為最低，而15~24歲青少年從事人力派遣或臨時性工作者占21.37%為最高。究其原因，後者在學比率較高，多選擇工時較短或較具彈性之工作類型，若扣除逾六成利用課餘或假期工作者，15~24歲從事人力派遣或臨時性工作之比率降為9.34%。就教育程度別觀察，從事人力派遣或臨時性工作者，以大專及以上程度者為4.23%所占比例較低，而國中及以下程度者從事人力派遣或臨時性工作者8.66%其比例較高。（詳見表1）

比較2013年與2009年從事人力派遣或臨時性工作的人數，可發現男女的比例，從2009年的4.76%與5.41%，增加為2013年的5.40%與5.39%。其中男性的比例上升，女性則維持一定比例；而在教育程度部分，國中以下從事人力派遣或臨時性工作者之比例，於2009年至2013年四年之間，始終維持著較高的比例。

4.派遣勞工的勞動困境

綜合張昌吉&黃偉誠（2000）及韓仕賢（2010）等之說法，派遣勞工的勞動困境可分為以下四方面：

(1)派遣公司不當的中間剝削

要派公司將工資給付給派遣公司，派遣公司「抽成」之後，再給付派遣勞工工

資。薪資抽成雖然是派遣公司重要的財源來源，但如抽成的比例沒有明訂，將導致員工薪資抽成比例過高，拉大正職勞工與派遣勞工之間的薪資差距。

(2) 雇用的不安定性

勞動派遣的雇用關係可分為登錄制與經常雇用制兩種。在登錄制中，當商務契約結束之後，勞動契約也跟著結束，導致派遣勞工的工作福利，如勞保、退休金等，皆會因為勞動契約的結束而中斷。依經常雇用制，雖其員工與派遣機構之勞動契約關係與一般傳統勞工無異，但派遣機構若無勞動派遣之需要時，將勞工予以資遣的比例極高。

(3) 雇主責任不明確

依照《勞動基準法》與《勞工安全衛生法》的規定，應以與勞工簽約者為雇主，但是勞動派遣在「僱用」與「使用」分離的原則下，法律所規定的雇主責任出現認定的危機，甚至形成一種無人承擔責任的無責任狀態。

(4) 派遣勞工與正職勞工的差別待遇

派遣勞工在要派企業中，由於與要派企業間並沒有契約關係，而僅有使用關係，故派遣勞工有可能在機構中擔任與正職勞工相同的工作，但所獲的薪資反而較少。或是派遣勞工多從事替代性較高的工作，勞動條件較差，無法比照正式員工享有各項福利。這種差別待遇，顯然違反法律平等理念及保障勞工權益之立場。

(二) 部分工時工作

1. 部分工時工作者的定義

國際間迄今對於部分時間工作者的定義並沒有一致的標準，國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）第一七五號部分時間工作公約（ILO 175 號）（The Part-Time Work Convention），將部分時間工時者定義為其正常工時少於可比全時工作（comparable full-time workers）之受雇者（詹芷嫻，2008）。

至於我國部分時間工作者之定義，依照行政院勞工委員會 92 年編印之「僱用部分時間工作勞工參考手冊」，係指部分工時勞工工作時間較該事業單位內全時勞工工作時間之勞工，其縮短之時數，由勞雇雙方協商議定之。

行政院勞委會發佈的「部分工時勞工就業實況調查報告」，則以每週工時未滿 35 小時或 30 小時，作為部分工時的定義。

2. 部分工時者的現況

根據行政院主計處「102 年人力運用調查統計」，我國 2013 年 5 月從事部分工時工作者有 40 萬人，或占全體就業者的 3.66%。若依人力運用調查，以工作 35 小時以下作為認定部分工時工作的標準，則其占全體就業者的比例，由 2005 年的 1.07% 增加到 2013 年 3.66%；或由 2004 年的 7.4 萬人，增加到 2013 年的 40 萬人。與其他國家比較，如日本的 24.55% 以及南韓的 8.8%，我國部分工時占總就業者之比率偏低，但是隨著服務業的發展及企業彈性人力運用的需求，預估未來部分工時工作人數將呈現上升趨勢。

根據行政院勞委會「100 年部分工時勞工就業實況調查報告」，就身分別而言，

部分工時勞工以「在學」所占的比率 42.1% 最高，其次是「家庭主婦」占 17.6%，二者合計近六成。這顯示部分工時勞工，多以學生或兼職家庭主婦為主。男女比例為 44:56，年齡以 15~24 歲為最多，佔 39.2%；教育程度以大專及以上教育程度者為最多，占 48.7%。

從事部分工時工作者所從事的行業，以服務業為最多，占 77.2%。其主要工作內容以「事務工作人員」及「餐飲服務生」所占比率最高，分別占 15.3% 及 15.1%，其次是「收銀員」占 11.1%，其他依序為「教師(含代課、才藝老師)」占 8.5%、「作業員」占 8.4%、「體力工」占 5.2%、「加油工」占 5.0%，其餘工作項目所占比率在 5% 以下。

從事部分工時工作者，平均每週工作時數為 24.2 小時，約為全時工作者平均工時(42.9 小時)的 56%。其中每週工作時數在「35 小時~未滿 40 小時」占 10.0%，另有 10.3% 的部分工時勞工每週工作時數在 40 小時以上，故有高達 20.3% 的部分工時工作者，其工作時數與全職工作者相當。部分工時勞工的平均月薪資為 12,441 元，顯示僅從事部分工時工作者，收入低於貧窮線者，大有人在。

張烽益(2014)認為「部分工時勞工就業調查報告」是以有加入勞保的被保險人作為調查對象，而許多部分工時工作者並未依法加入勞保，故統計上有所落差。他以 2012 年人力資源統計年報，補充上述調查之不足，發現每週工作 35 小時以下的勞工有 64.5 萬人，其中 15~24 歲者占

14.1%，25~44 歲者占 36.4%，45~64 歲者占 44%，該結果與前述勞委會的調查報告有所出入，其結果顯示中高齡人口占了部分工時者占大多數。

3. 部分工時勞工的工作困境

(1) 收入與福利偏低

根據行政院勞委會「100 年部分工時勞工就業實況調查報告」，部分工時勞工對於工作場所內的各項勞動條件、環境不滿意的情況，以工作「福利」及「工作收入」所占的比例為最高。此外，有近三成部分工時勞工希望未來能找到全時的工作，34.9% 希望能增加工作時數，而希望增加工作時數的主要理由為「希望增加薪水」。

(2) 勞動保障不足

根據上述勞委會的報告，只有 60.8% 的部分工時工作者，在面臨資遣時會得到雇主事先的預告；僅 38.7% 享有服務單位提供的「工作、績效獎金」；林宗弘等(2011)更指出在遭遇職業災害時，有多達的 43.2% 部分工時工作者不知道可以獲得補償或完全沒有獲得補償。72.5% 的部分工時勞工，雖有雇主為其投保勞保，但多數卻沒有以實際薪資作為勞工保險投保的薪資。

(3) 有「時薪工作全職化」的現象

張烽益(2014)則指出有高達 20.3% 的部分工時工作者，其工作時數超過 35 小時，與全職工作者相當，此形成一種「時薪工作者工作全職化」的現象。雇主為了節省成本，雇用部分工時者，雖其月總工作時數等於全職勞工，但卻以時薪來計算其工資，造成部分工時者每月總薪資低於

法定基本工資。

二、失業問題的結構化（註 2）

我國失業率在 1996 年以前多維持在 2% 以下，但自 1996 年起開始上升，由前一年的 1.79% 上升自 2.60%，並且一路向上攀升。此後失業率高居不下，2002 年高

達 5.02%，長期失業人數顯著提高，首次突破十萬人。2008 年全球金融風暴以後，2009 年失業率達 5.82% 歷史新高，長期失業者達到三十年以來的最高峰，結構失業問題日益嚴重。而目前截至 2013 年底，失業率為 4.18%。失業人數為 45 萬 8 千人，（行政院主計處，2014）

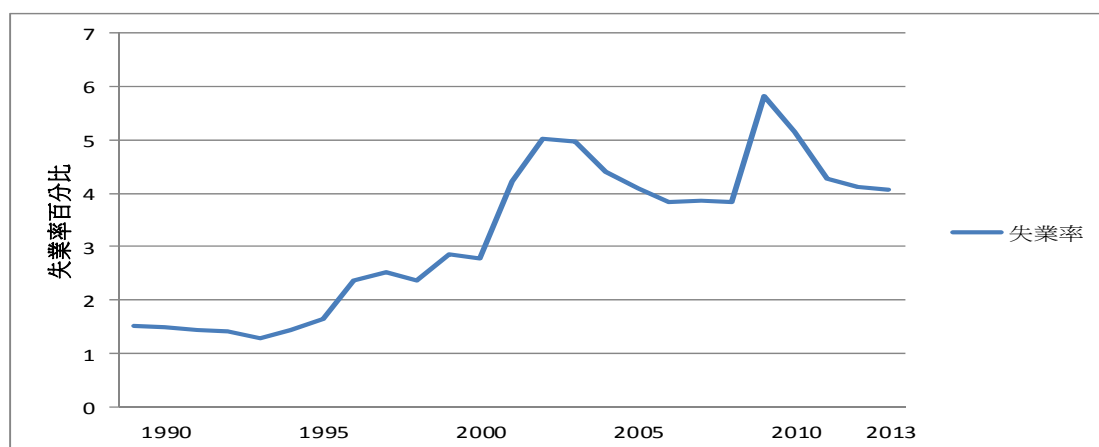


圖 2：歷年失業率 1990-2013 年

資料來源：作者依據行政院主計處「102 年人力資源調查報告」自行繪製。

造成我國結構性失業的原因，多數學者皆認為是受到全球化、企業外移的影響。辛炳隆、吳秀玲（2002）進一步分析此又與政府在產業面的因應策略有關。簡言之，我國採取「重科技、輕傳產」的策略，對於特定之高科技產業大力扶植；卻對傳統產業未加協助，致使傳統產業轉往大陸發展，國內關廠歇業的廠商家數增加。而科技業創造的就業機會有限，且門檻較高，無法吸納傳統製造業所釋出的中高齡、低教育的勞工，致使國內失業問題逐漸浮現。

除了產業結構的調整外，服務業就業

門檻的提高也是臺灣失業結構化的另一重要因素。長期以來，當經濟不景氣時，工業部門被迫釋出的勞動力，部分轉向服務業就業，而當景氣復甦時，這些勞工又移回工業部門，服務業因此扮演著有著吞吐的調解功能。過去服務業就業市場正式化的程度較低，轉業者進入障礙也較低，但自一九九〇年代起服務業正式化程度增加，進入障礙也益形提高，一旦經濟不景氣，服務業無法再吸納其他產業的勞工，降低了在就業市場扮演穩定機制的功能，也提高全球化帶來的失業風險。（辛炳隆，2010）

參、全球化下的貧窮現象

根據自由學派經濟理論，全球化能使各國突破限制，提高經濟可能發展的空間，進而擴大經濟發展的受益範圍。但在各國積極開放市場，致力於勞動市場彈性化之際，全球化所產生的經濟利益並未雨露均霑。造成資本家與勞工之間的不平等加劇、貧富差距擴大、失業問題惡化、大量低薪工作者湧現等現象。有關貧富不均的現象已廣為周知，本文以下僅就全球化勞動市場變化帶來的工作貧窮及新貧現象，做進一步的探究。

一、工作貧窮

(一)工作貧窮的定義

根據美國的定義，所謂的「工作貧窮者」是指每周至少工作 27 小時以上，但其收入仍落在官方貧窮線以下者。根據美國勞動部（2012）的統計，2010 年工作貧窮者，占有每周至少工作 27 小時以上勞動人口的比例為 7.2%，即約有 1,050 萬人為工作貧窮者。（US Department of Labor, 2012）

歐盟對於工作貧窮的定義，則與美國不同。歐盟定義工作貧窮為家中至少有一人有工作，但其家庭收入低於該國家庭平均收入的 60% 者。歐洲改善就業與生活基金會（European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions）（2010）指出：2007 年歐盟國家勞動人口有 8% 為「工作貧窮者」。

參考上述的定義，作者認為工作貧窮應可界定為「家中至少有一人有工作，但

其家庭收入低於我國貧窮線（家庭收入中位數的 60% 者）者」。

(二)我國工作貧窮的現況

根據「民國 102 年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」，若以家中至少有一人有工作，但其家庭收入低於我國貧窮線者為指標，作者推估我國目前工作貧窮者有 19 萬 4,600 人，約占總就業人口 1,095 萬 9 千人之 1.8%。

依據上述調查報告，（衛生福利部，2013）工作貧窮者主要從事之工作型態，以「全日型經常性工作」占 62.42% 最多，「臨時性或季節性之工作」占 18.45% 居次，「部分工時經常性工作」占 16.44% 再次之，「3 個月內臨時、短期工作」則僅占 2.69%。工作貧窮者平均每週工作時數為 38.58 小時，其中 66.8% 的工作貧窮者每週工作在 35 小時以上。

李淑容等（2013）採分層等距抽樣，對新北市工作貧窮者加以調查，共訪得 282 份有效樣本。研究結果發現：新北市工作貧窮者中有四成為中高齡者、三成為單親家庭、兩成為新移民家庭。工作貧窮者半數為全職工作者、有三成以上擔任臨時工、有一成四左右從事部分工時的工作。65% 的工作貧窮者每周工作在 35 小時以上，但全家收入仍落在貧窮線下。

受訪者表示：學歷限制、托育托顧問題、年齡歧視及技能不足，為影響其就業的主要因素。他們期待政府提供的協助，則以「全時工作」為最主要（42.7%），其次為職業訓練（33.2%）與托育補助（32.4%）。

葉炫偵（2011）也曾以家戶貧窮為單位，指出 1999 年至 2006 年臺灣的工作貧窮家戶比率，約在 3~6%之間波動。

總之，「工資低，工時長」為工作貧窮者典型的狀況，前述兩份調查均顯示 2/3 的工作貧窮者工作時間在 35 小時以上，但其全家收入仍落在貧窮線以下。洪惠芬等（2014）也指出工作貧窮者由於工作薪資過低，他們之中不少要同時保有兩份以上的工作，因此同時面臨所得貧窮與時間貧窮的雙重困境。

（三）影響工作貧窮的因素

蕭智中（2003）檢視臺灣 1979 到 2001 年勞動結構內工作貧窮現象的變遷，發現臺灣在 80~90 年代，工作貧窮的發展主要與產業結構轉型以及工作型態轉變有關。黃惠冷（2006）分析 1999 年至 2002 年資料，亦發現工作貧窮現象，的確與彈性勞動市場的多元就業型態有關。

除了產業結構與就業型態改變以外，相關研究（羅婉云，2006；黃惠冷，2006；葉炫偵，2011）亦指出影響臺灣工作貧窮的因素，尚包括個人、家庭與結構因素。在個人因素方面，女性、教育程度低者，工作貧窮率較高；在家庭因素方面，單親、家庭撫養比高者，陷入工作貧窮的機率較高；而在結構因素方面，自雇工作者、居住在非都市區與南部地區、從事農業與服務業、位於私部門之勞動市場者，較易陷入工作貧窮。

歐美的相關亦有相同發現。美國勞動部指出女性、黑人與西班牙裔、教育程度

低、戶內有 18 歲以下未成年子女、受雇於服務業，以及從事部分工時者工作貧窮所占比例較高。（US Department of Labor, 2012）

歐盟的相關研究在性別方面，反而發現男性比女性有較高的工作貧窮風險，因為在男性養家模式中，女性通常是家中第二個收入者，較不會直接面臨工作貧窮的風險。此外，該研究並指出工作貧窮的風險會因地域以及工作型態有所不同：在北部歐盟國家，年輕人有較高的工作貧窮風險；而在南部歐盟國家，中高齡者有較高的工作貧窮風險。低教育程度與工作貧窮息息相關，低教育者陷入工作貧窮的比例為高教育者的五倍。部分工時者陷入工作貧窮風險是一般工作者的兩倍；臨時/契約工是一般工作者的三倍。在家戶特徵方面，單親家庭、自雇工作者、家庭工作者及移工，均較易陷入工作貧窮。（European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010）

二、失業與貧窮：新貧現象

（一）新貧的定義

王永慈、陳昭榮（2008）將新貧家庭定義為「失業家庭」。鄭文輝（2007）將新貧定義為「中層階級向下流動為下層階級」。而李淑容（2005）則將新貧家庭，定義為「因失業或不穩定就業，陷入貧窮的家庭。」綜合以上的定義，應可將「新貧家庭」定義為「中產階級因失業而陷入貧窮的家庭」。

(二) 新貧的起源與發展

新貧問題被認為與全球化發展有關，經濟產業與勞動結構的改變，帶來大量的長期失業和就業不安定，其從 1970 年代即開始形成，卻到 1990 年才在政策上受到重視。Michael Harrington (1981) 指出新貧是「那些在快速邁向富裕之落後者的貧窮者」，技術革命反而將其從「就業中排除」。

Mingione (1993) 認為新貧問題歸於兩個主要的成因：1. 後福特主義經濟與就業體制的轉變：永久工作減少、不穩定就業增加，使低教育、低技能者脫離貧窮機會大幅減少；2. 福利制度的改組：福利制度重組與福利經費的縮減，大幅減弱了政府的因應能力。而也有學者則認為新貧問題的「新」在於 1980 年代以來：(一) 貧窮規模大幅增加；(二) 貧窮人口組成的改變，包括女性單親家庭、低薪者、工作貧窮者及無家可歸者。(張世雄，2001)

(三) 我國新貧家庭的現象

曾敏傑 (2001) 曾以 1996 年失業潮與前一波 1982 年的失業潮相比較，發現 1996 年中高齡失業勞工失業人數遽增、平均失業週數較前延長、且再就業益加困難，他認為這些現象與關廠歇業日漸增加及勞動市場存在對中高齡的年齡歧視有關。王永慈 (2004) 比較 1982 年及 1996 年兩次失業潮，也發現 1996 年以來的失業潮，無論從失業家庭或戶長失業家庭所佔全國家庭百分比來看，都比 1982 年第一次失業潮來得嚴重，且受到最大影響的是最貧窮的 20% 的家庭。

李淑容於 2005 年接受內政部委託，對我國新貧現象進行研究，發現我國因全球化、企業外移的關係，有一種「新貧現象」的形成，這些新貧階級，不同於以往傳統的老弱殘疾、無工作無恆產的舊貧階級，為一群中壯年有工作能力的家庭生計負擔者，因為失業或不穩定就業，使家庭經濟陷入困境。尤其是落在社會救助與就業保險法保障之外者，最容易陷入長期貧窮。政府在 2003 年雖曾投下大幅的經費來協助他們，但卻成效有限。

鄭文輝 (2007) 指出，在 1980-2005 年之間，中產階級有 57% 流向下層階級，使下層階級家戶比率由 1980 年的 26.20% 提高為 2005 年的 27.23%，約增加了 10.38%，鄭指出此中產階級流向下層階級的人口，即為「新貧」人口的增加，其中尤以 2000 年以後增加的比例更為迅速。

李淑容 (2008) 復以 1992-2006 年行政院主計處家庭收支調查資料，對新貧家庭人口特徵、及接受政府所得移轉加以研究，發現新貧家庭家計負擔者七成以上皆為 40 歲以上、男性、教育程度為高中職以下的中壯年。2006 年政府的移轉收入，僅佔這些新貧家庭總收入的 11.57%，與 1996 年無太大差異。究其原因，可能是因政府近幾年提出方案多以實物給付之就業方案為主，缺少現金給付之故。

李淑容 (2013) 針對 2005 年調查之新貧家庭，進行八年後的追蹤研究，針對其中 13 位受訪者進行深度訪談。發現 13 位新貧家庭的家計負擔者中有 12 位已找到工作，且都是全職工作；受訪之新貧家庭

多半已脫離貧窮困境，但未必能恢復以前的經濟水平。這些新貧家庭在貧窮中的持續時間為四到十年不等。他們脫離貧窮的主要途徑為「找到一份穩定的工作」，隨著以子女長大成人，經濟負擔乃逐漸輕減。

受訪的新貧家庭家計負擔者，找到工作主要可分為三個途徑：

1. 透過教育提升或考試管道：如取得大專學歷擔任就服員、參加國家考試到國營企業任職。

2. 根據原有技術專長找到相關工作：如根據原有專長找到相關的園藝、服裝打版、和儀器維修等工作。

3. 擔任技術門檻較低的工作：如擔任政府推動的「照顧服務產業」的照服員、以及清潔工、保全工作人員等。

受訪的新貧家庭多曾獲得勞政單位的協助，如失業給付、多元就業方案、職業訓練與職訓津貼等。相較於勞政單位的協助，他們獲得較少的社政單位協助。他們多曾至社政單位申請低收入戶資格，但除 2 名外，餘皆未獲通過，無法取得低收入戶資格的主要原因為擁有房產。新貧階級原本多為中產階級，即便失去工作陷入貧窮，仍視家為最後的遮風避雨之處，不會輕易賣屋，因此成為他們獲得經濟補助的主要障礙。我國社會救助雖於 2011 年 7 月實施新制，試圖將新貧人口納入，但我們的研究發現，新貧階級仍系統性地被排除在社會救助體系之外。

本研究同時發現受訪之新貧家庭雖最後雖多能脫離貧窮困境，但在貧窮歷程中，個人及家庭卻也付出沉重的代價，包

括：1. 疾病惡化與早逝：多名罹患肝癌，並在中壯年死亡；2. 婚姻的疏離與解組：失業男性因無法負擔家計，影響夫妻關係，造成婚姻的疏離與解組；3. 酗酒、外遇與家暴：失業男性因在家庭中地位低落，部分因此延伸出酗酒、賭博、外遇與家暴等問題；4. 子女人力資本投資之不足：失業家庭子女因父母失業，多須提早就業以協助家計，致有人力資本投資不足的情況，未來可能形成就業市場屈居劣勢的惡性循環；以及 5. 人際孤立：新貧家庭因經濟拮据，無法參與親友之應酬及社交活動，有些甚至以深居簡出的方式來減少生活開銷，致造成人際孤立。

新貧現象是產業變動導致失業結構化下的產物，但其代價卻由個別家庭來單獨承荷。新貧家庭需要政府透過就業服務與經濟補助雙管齊下來給予協助，但目前政府的作法卻是「重就服、輕補助」，使其未能得到適切協助，儘早脫離困境。如前所述，新貧現象對家庭及下一代影響深遠，亟需政府予以正視。

肆、結語－因應政策建議

全球化下產業與就業結構的改變，造成非典與低薪工作者驟增的現象，引發工作貧窮及新貧問題。雖然這幾年政府已推動多項就業與社會安全措施，如失業給付、勞保年金化、國民年金制度、擴大多元就業方案，及實施社會救助新制等，但是對於非典工作者的勞動保障仍有所缺漏，且對於新興之貧窮現象的因應，亦有

所不足，亟待改善。以下提出一些因應政策之建議以供參考。

(一) 盡速修正「勞工保險條例」第六條，將所有受雇勞工，納入勞工保險，以提供非典受雇者之勞動權益保障

現行的就業安全制度為專為「就業穩定者」所設計的，但在從事派遣、部分工時、及臨時工作者日益增加之際，這些非典型工作者的權益常被排除在現行就業安全體制之外，不僅他們的勞動條件未能獲得保障，當他們遭遇失業、失能、或年老退休時，也將無法得到適足的所得安全保障。

現行「勞工保險條例」第六條有關之規定，僅規定「雇用五人以上」之雇用單位的勞工，應參加勞工保險。為保障多數從事臨時工作之弱勢勞工之勞動權益，建議盡速修正「勞工保險條例」第六條，將「所有受雇勞工」，不分工作型態、不論雇用單位規模大小，一律納入勞工保險，以落實對從事非典型工作之就業者的就業安全保障。

(二) 檢討修正社會救助現制中擁有房屋者的限制規定，或提供失業救助，俾對新貧家庭提供適切的救助

全球化下就業結構的改變，使越來越多的中產階級，因為失業而淪為貧窮階級。從我們研究發現，新貧階級多因擁有房產，被排除在社會救助體系之外。一般人即便失去工作，多半視家為最後的遮風避雨之處，不會考慮賣屋，因此政府不應

有「賣屋歸零後」才予救助的思維。政府雖於 2011 年修法實施新制，但立基於「傳統貧窮者」的社會救助制度，仍未能對新貧人口提供適當的就助。建議政府檢討修正社會救助現制中擁有房屋者的限制規定，或提供失業救助，俾對新貧家庭提供適切的救助，以強化社會安全機制。

(三) 實工作所得租稅補貼 (Earned Income Tax Credit; EITC) 或稅賦減免，使工作貧窮者不致於因收入之不足，而陷入貧窮

根據美國的實施經驗，工作所得租稅補貼為幫助工作貧窮者最有效的做法，其做法為對於工作所得在美金 27,000 元以下工作者，分三個所得級距給予租稅補貼。

(註 3) 韓國亦在 2009 年修正所得稅法，對家戶所得稅總額低於 500,000 元韓圓(相當於新臺幣新臺幣 13,170 元)，提供 55% 的稅額減免。建議政府可參考美國及韓國的作法，實施「工作所得租稅補貼」或稅賦減免，對工作貧窮家庭於一定家戶年所得額度內，提供漸進式之租稅補貼或稅賦減免。透過此間接性的所得維持給付，彌補工作貧窮者因工作所得過低，不足以維持家庭基本生計的困境，以避免其落入貧窮。

(本文作者為東吳大學社工系副教授)

關鍵詞：全球化、勞動、貧窮、新貧、工作貧窮

📖 註 釋

- 註 1：一般探討非典工作的型態多分為部分工時、定期契約與勞動派遣等三類。本文僅就部分工時與勞動派遣加以討論。
- 註 2：失業的類型可分為循環性失業、摩擦性失業、季節性失業與結構性失業。結構性失業指的是因產業結構的調整所造成的失業。
- 註 3：美國自 1974 年開始施行工作所得租稅補貼 (Earned Income Tax Credit; EITC)，以 2009 年的為例，工作所得在美金 8,425 元以下者，每賺 1 元薪資可獲得 0.4 元；所得在美元 8,425 元至 11,000 元之間，可獲得固定 3,370 美元；所得在 11,000 元至 27,000 元之間，每賺 1 元薪資可獲得 0.21 元。

📖 參考文獻

- 王永慈 (2004)。失業家庭的經濟生活分析：以臺灣兩次失業潮為例，社會政策與社會工作學刊，8(1)，159-192。
- 王永慈、陳昭榮 (2008)，面對所得不均趨勢下的社會政策思考，中華社會救助總會主辦「M 型社會的新貧現象與福利措施」研討會，台北，2008.5.2。
- 行政院主計處 (2013)。102 年人力運用調查統計報告，行政院主計處。
- 行政院勞工委員會 (2011)。100 年部分工時勞工就業實況調查報告，行政院勞工委員會。
- 成之約 (1998)。淺論派遣勞動及其對勞資關係的影響。就業與訓練，16，3-11。
- 成之約 (2006)。產業工會對「派遣勞工」的態度及其對勞資關係意涵之初探，政大勞動學報，20：97-123。
- 李碧涵 (2002)。勞動體制的發展：全球化下的挑戰與改革，社會政策與社會工作學刊：6(11)，185-219。
- 李淑容 (2005)。家庭面臨貧窮困境調查分析與對策研究。內政部委託研究。
- 李淑容 (2007)。臺灣新貧階級及其因應對策。東吳社會工作學報，17，193-220。
- 李淑容 (2008)。臺灣新貧人口趨勢研究：1992-2006。教育部補助研究。
- 李淑容 (2013) 工作貧窮者的圖像－以新北市為例。臺灣社會福利學會年會，金門，2013.5.14-16。
- 李淑容 (2014)。八年以後：新貧家庭貧窮動態追蹤研究，東吳大學社會工作系師生成果發表會，2014.6.5。
- 辛炳隆 (2010) 全球化對臺灣勞動市場之衝擊。監察院主辦「第 4 屆人權保障工作研討會」，台北：2010.9.10。

- 林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益（2011）崩世代：財團化、貧窮化與少子女化的危機。臺北：群學。
- 洪惠芬、李淑容、林宏陽（2014）。我工作，但我還是被排除!?低度就業者的工作貧窮困境，當代社會工作學刊，6：124-181。
- 曾敏傑（2001）。中高齡勞工失業現況與變遷：1982年與1996年失業潮之比較。臺灣社會學刊，25，243-279。
- 張世雄（2001）社會救助、新貧問題與多層次—多面向分析，社區發展季刊，95，55~71。
- 張烽益（2014）。臺灣部分工時者的困境，臺灣勞工陣線，勞動者電子板。
<http://enws.url.com.tw/labor/76575>
- 黃惠冷（2006）。誰是下一個工作貧窮者？—臺灣勞動結構變遷與工作貧窮現象之發展。國家發展研究所學碩士論文。臺灣大學。
- 鄭文輝（2008）。臺灣新貧現象之經濟層面探討，中華救助總會主辦「M型社會新貧現象與福利措施」研討會，台北，2008.5.2。
- 楊通軒（2010）。論勞動派遣之意義、功能與類似契約類型之區分，東海大學法學研究(32)，119-157。
- 葉炫偵（2010）。影響臺灣工作貧窮的因素。社會福利學系暨研究所碩士論文。國立中正大學。
- 詹芷嫻（2008）。部分工時勞動情勢，臺灣勞工季刊，13，130-136。
- 衛生福利部 2013「民國 102 年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查報告」，台北：衛生福利部。
- 韓仕賢（2010）。勞動派遣的影響與工會因應對策。臺灣勞工季刊，23，51-5。
- 羅婉云（2006）。臺灣工作貧窮現象之實證分析。社會學系碩士論文。東吳大學。
- 蕭智中（2002）。臺灣勞動結構內工作貧窮之現象與變遷 1979 至 2001。中正大學社會福利系研究所碩士論文。
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010) European Working Conditions Survey, 2007.
- Harrington, M., (1981). The Other America: Poverty in the United States. 3rd Ed., New York: Scribner, A Division of Simon & Schuster, Inc.
- Mingione, E., (1993). The New Urban Poverty and the Underclass: Introduction, in: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 17, pp. 324-26.
- Ramesh, M. (1999). Globalization and the Welfare State. MA:Edward Elgar.
- US Bureau of Labor Statistics, (2012). A Profile of the Working Poor, 2010, US Department of Labor. <http://www.bls.gov/cps/cpsep2010.pdf>. Retrieved 2013.4.2.