

2007年基本工資調整 對經濟影響之初探

江豐富

壹、我國基本工資之變革

一、法規變革

1928年第10屆勞工大會於日內瓦通過國際勞工組織第26號公約—〈設立最低工資釐定機構公約〉，隨後，我國於1930年2月28日正式批准該公約，並於1936年12月23日公布〈最低工資法〉，然因當時內憂外患，該法未能明令施行。

國民政府遷台初期，曾於1955年6月訂定〈基本工資暫行辦法〉，然直到1968年3月16日才由行政院頒布施行。1984年8月1日，政府頒布施行〈勞動基準法〉，其中第21條明文規定：「工資由勞雇雙方議定之，但不得低於基本工資。前項基本工資，由中央主管機關擬定後，報請行政院核定之。」至此，基本工資始正式取得法律地位。根據該條文之規定，內政部於1985年3月21日訂定發布〈基本工資審議辦法〉以取代原有之〈基本工資暫行辦法〉，立法部門並於次年12月3日廢止頒布長達50年的〈最低工資法〉。

依據〈基本工資審議辦法〉之規定，我國基本工資之調整，係由行政院勞工委員會邀集勞、資、政、學等共同組成之「基本工資審議

委員會」審議通過後，由勞委會報行政院核定後公告實施。1997年6月23日，勞委會首次委由全國工業總會與全國總工會就當年度基本工資調整進行勞資協商，最後達成該年基本工資不予調整之決議；惜因團體協約無法簽訂，致基本工資由勞資雙方協商之機制，一直未能有效落實。

二、計算公式變革

在1983年之前，我國調整基本工資並無任何計算公式。其後，為使基本工資之調整數額公平合理，且可維持勞工基本生活所需，基本工資之審議與釐定，通常先根據「基本工資計算公式」所計算出之數額，作為調整的參考水準。

按所考慮變數之不同，我國基本工資計算公式的變革可概分為兩個階段。第一階段在1984至1994年間，其計算公式為：

當年基本工資之參考水準 = $\{[\text{前兩年台灣經濟戶可支配所得十等分位中最低分位戶平均每一就業人口每月所負擔之最終消費支出} \times (1 + \text{上一年消費者物價指數上升率})] + (\text{上一年製造業平均薪資} \div 2)\} \div 2$

1 行政院於1987年12月29日正式核定〈基本工資審議辦法〉。

其中，台灣經濟戶可支配所得十等分位中最低分位戶平均每一就業人口每月所負擔之最終消費支出 $=\{[\text{第一分位戶每人每年最終消費支出} \times (\text{第一分位戶每戶人數} \times \text{第一分位戶家庭戶數})] \div (\text{第一分位戶每戶就業人數} \times \text{第一分位戶家庭戶數})\} \div 12$ 。

公式內各變數之統計資料，均取自行政院主計處《中華民國台灣地區個人所得分配調查報告》內之「個人所得依戶內平均每人可支配所得按戶數十等分位組分」總表。由於1986年以來歷次根據該公式所算出之基本工資調升幅度過大，故1990和1991年修正為：按該公式所算得之當年基本工資的上升率，不得高於上一年製造業勞動生產力的成長率，否則，須以「按該公式所算得之上一年基本工資 $\times(1+\text{上一年製造業勞動生產力的成長率})$ 」作為當年基本工資之參考水準。

按該公式所算出之基本工資調幅過大的主因之一，乃在於該期間內製造業平均薪資漲幅較大、且較為快速。另一原因則是因為中低收入戶補助金多與基本工資掛勾，故若當期基本工資調升，則中低收入戶的補助金額也跟著調升，致最低分位戶每人最終消費支出也以時間落後的方式上升，從而導致以最低分位戶每一就業人口之最終消費支出作為計算基本工資的基數，會造成基本工資調整與最低分位戶每一就業人口的最終消費支出產生連動的關係。

第二階段在1994年之後，進一步捨去以最低分位戶每一就業人口的最終消費支出與製造

業平均薪資為調整基數，而將基本工資的計算公式簡化為：

當年基本工資之參考水準 $=\text{上一年核定之基本工資} \times [1 + \text{上一年消費者物價指數上升率} + (\text{上一年工業部門勞動生產力上升率} \div 2)]$

有鑒於〈勞動基準法〉已擴大適用於所有行業，以工業部門勞動生產力上升率的半數為調整的計算公式，已不符現況。案經2001年4月3日勞委會「基本工資計算公式專案研修小組」討論議決，將該調整變數由工業部門勞動生產力上升率半數，改以國內生產毛額上升率半數取代。由於我國近年來國內生產毛額上升率低於工業部門勞動生產力上升率，加以未來我國的國內生產毛額上升率預期將較為遲緩，以國內生產毛額上升率半數取代工業部門勞動生產力上升率半數，除可加強基本工資調整的合理性外，其調升之幅度將較為緩和，從而可使基本工資占各業或製造業平均工資之比例下降，並減少調整基本工資對國內經濟的負面衝擊。

貳、基本工資的調整趨勢

我國基本工資調整趨勢的特徵主要有三：一、按基本工資計算公式所算出之數額，僅作為調整數額之參考；二、按基本工資計算公式所算出之數額有否變動，非調整與否的唯一指標，而且，基本工資的調整方式，採「不溯及既往」的原則；三、與美國一樣，我國基本工資占製造業平均薪資的比率，呈平緩下降的趨勢。茲分述如下：

2 1997至2001年間，各年的國內生產毛額上升率分別為：6.68%、4.57%、5.42%、5.86%和-1.91%；各年的工業部門勞動生產力上升率：6.82%、4.81%、6.68%、6.32%和4.84%。

一、公式基本工資僅作調整數額之參考

依據「基本工資計算公式」所計算出之數額，僅作為調整基本工資之參考；實際調整數額仍須考量當年的經濟情勢，由基本工資審議委員會討論議定，並報行政院核定。本文將前者稱為「公式基本工資」，將後者稱為「核定基本工資」。如圖1所示，行政院核定之基本工資往往和按公式所算出之金額存有落差；在1994與1995兩年，前者略高於後者，其後兩年，則後者高於前者。又以1996年和1997年之基本工資調整為例，行政院核定之基本工資係參照當年公教人員待遇調整比率（3%）進行調整，並未依基本工資計算公式所算出之數額進行調整。

二、公式基本工資並非調整與否的唯一依據

根據〈基本工資暫行辦法〉，我國自1956年起開始實施基本工資，並按成年工本人和配偶基本生活費用為核算標準，將最低工資訂為每月新台幣300元；到1964年，調高為450元；經過四年，復於1968年調高到600元。此後十年，因應出口導向政策而未作調整，至1978年12月，巨幅調升為新台幣2,400元。這十年間，消費者物價指數上升130%（包括第一次石油危機

引發1973至1974年一年間物價竄升47.5%），製造業勞動生產力增加223%，故此調升幅度比實質增長幅度低了約14%之多。

圖2顯示，國內1980年以來基本工資的調整趨勢，除1980及1983兩年分別驟升37.50%和72.73%外，就是以1986至1992年間的調升幅度為最大。此一期間除1987年未調整以及1989年調升幅度略低於8.50%外，其餘各年都超過10.00%以上，1988年的調升幅度更高達17.83%。其後，在1993至1997年間，由於改參考新的計算公式，基本工資的調升幅度逐漸減緩。1998年迄今，又因亞洲金融風暴和國內經濟情勢逐漸走低，而未作任何調整。但是，1980年代後期年年高幅度的調升，以及環保與勞工意識抬頭、勞基法施行與新台幣巨幅升值等因素，已對部分傳統產業造成某些程度的衝擊，致其出走、關場、歇業。

由以上分析可知，即使當期的公式基本工資數額有所變動，也不表示當期的基本工資即須予以調整，畢竟基本工資的調整與否，除須參酌物價指數、勞動生產力及基本生活費等因素外，主要仍應視國家的主客觀經濟情勢是否

圖1 「核定基本工資」與「公式基本工資」之比較

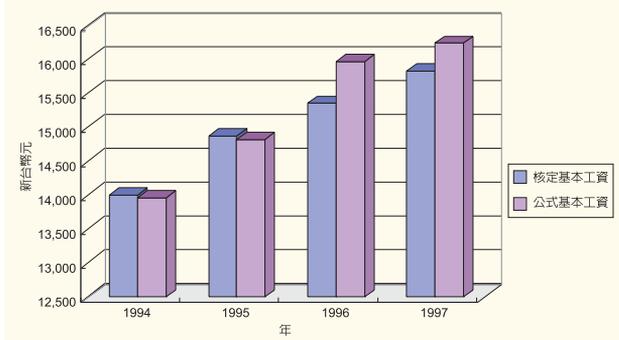
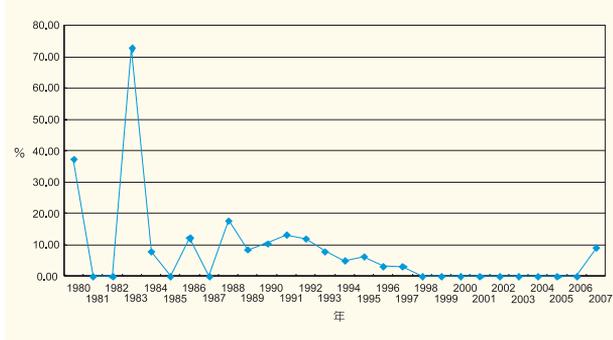


圖2 1980年以來歷次基本工資之調幅



3 若按該期間物價與勞動生產力的漲幅計算，實質的基本工資應為2,718元（即： $600 \text{元} \times (1+130\%+223\%)$ ），故此核定基本工資之調幅比該數額之漲幅低14.07%（即： $[(2,400 \text{元}-600 \text{元})-(2,178 \text{元}-600 \text{元})] / (2,178 \text{元}-600 \text{元})$ ）。

允與爲之，故公式基本工資數額有否變動，並非基本工資應否調整的唯一依據。直言之，應否調整基本工資，非單視本期與前期的公式基本工資數額有否變動而定。事實上，根據〈基本工資審議辦法〉第4條之規定，基本工資審議委員會爲審議基本工資，應蒐集「國家經濟發展狀況」審慎研究之。

又，該分析另顯示，由於公式基本工資數額僅供作調整基本工資之時的參考，因此，即使基本工資已有多多年未按計算公式或未按物價指數、勞動生產力或基本生活費等變數的變動率調整，當年若要調整基本工資，也不須按這些變數在既往多年間所累積的變動率，一次全額予以補足。畢竟，以一次全額補足的方式調整基本工資恐會對經濟情勢造成較大的傷害。況且，就公共選擇理論來講，未調整基本工資既已成爲既往的事實，即表它是一個既已存在的公共決策，故綜觀國內外調整基本工資的方式，均採「不溯及既往」的原則，從未追溯既往多年間未調整的累積變動率而予以全額補足。

三、基本工資占製造業平均薪資比率呈下降趨勢

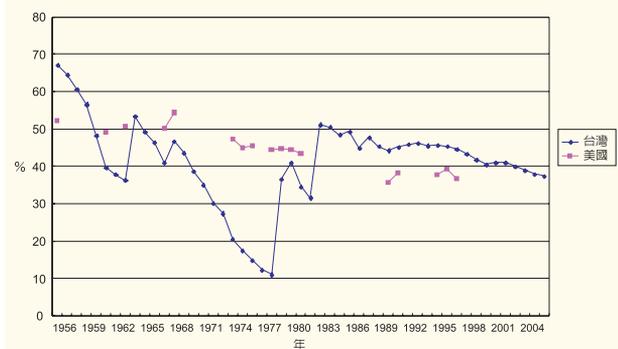
根據圖3所示，美國歷次核定基本工資占製造業平均薪資之比率，在1950及1960年代仍能維持在50%至55%之間；但至1970年代，則降到40%至50%之間；及至1990年代，更進一步滑落到40%以下。

我國歷次政府核定基本工資占製造業平均薪資的比率，相對較不具規則性，且其間的變異也較大。在1956年政府第一年實施基本工資時，我國核定基本工資占製造業平均薪資的百分比高達67.1%；其後，急速持續滑落到1977年

12.3%的谷底。在1972至1984年間由於遭受兩次石油危機衝擊，政府在1978年12月，將1968至1979年間維持十年不變的600元基本工資，巨幅調升爲2,400元；接著又在1980和1983兩年，分別調高至3,300元及5,700元，致核定基本工資占製造業平均薪資百分比，從谷底躍升到50%的高水準。此後，逐年參考公式調整，開始緩慢下降到2000年42.4%。

公式中採全額物價變動率調整，固可保持實質工資水準，但僅取勞動生產力變動率之半數調整基本工資，則會因各年生產力增加率幅度不同而造成基本工資與製造業平均薪資差異程度發生變化。當勞動生產力上升時，基本工資的上升幅度會較製造業平均薪資遲緩，且當勞動生產力上升幅度愈大，兩者差異愈大，致使基本工資占製造業平均薪資的比率呈滑落趨勢。反之，當勞動生產力下降時，基本工資的下降幅度會較製造業平均薪資遲緩，且當勞動

圖3 台灣和美國核定基本工資占製造業平均薪資的百分比



資料來源：台灣核定基本工資占製造業平均薪資百分比，係根據歷年主計處編印之《中華民國統計月報》計算而得。美國核定基本工資占製造業平均薪資百分比，1956至1991年係取自Filer et al. (1996); 1995年之後則是根據 U.S. Department of Labor (1997 & 1999), Statistical Abstract of the United States中的「Employment and Earnings」資料計算而得。

生產力下降幅度愈大，兩者差異也愈大，致基本工資占製造業平均薪資的比率呈上升趨勢。在前期1956至1977年間，基本工資占製造業平均薪資百分比，大幅滑落後遽升，而在後期1984至2000年間，則呈平穩微降，其主要原因即在於：前期的勞動生產力之年平均增加率高達10.3%，而在後期遽跌為5.6%。由於台灣經濟已進入後期的成熟階段，1980年以前勞動生產力高成長之時代勢難再現，因此，未來基本工資占製造業平均薪資百分比如前期一樣大幅滑落的可能性，將隨著降低。

參、基本工資調整對企業成本之影響

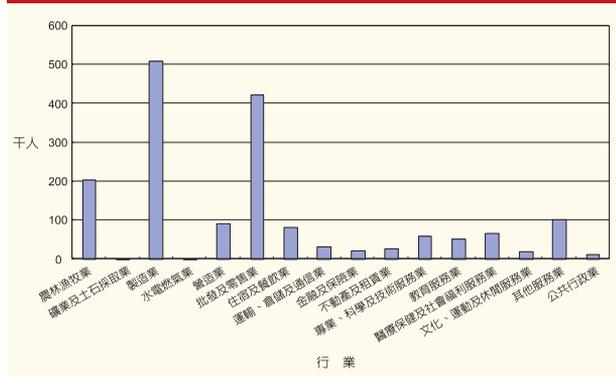
一、涵蓋對象

根據勞工保險局2007年3月的統計資料顯示，如果不包括不適用勞基法的外勞家庭監護工，每月投保金額低於基本工資15,840元的勞工有55萬餘人，大約占台灣總受雇勞工人數不到10%，其中產業外勞約占19萬，台灣本地勞工約有36萬人。⁴另根據主計處2006年5月《人力運用調查報告》，這些本地勞工中，約有24萬9千人是部分時間工作者（即：時薪或按時計薪者），且大部分集中在製造業、連鎖超商及量販或零售業、住宿及餐飲業、和屬於教育服務業的補教業。

勞保局2007年3月的資料另顯示，以目前基本工資15,840元以下、15,841~16,500元、及16,501~17,400元三個薪資等級投保勞保的勞工共有170萬多人。扣除其中近30萬名的自願投保者、漁會甲級會員以及職業訓練機構接受訓練

者後，則此次基本工資由目前的15,840元調高至17,280元，估計將有140萬名勞工的薪水也要跟著水漲船高，扣除當中19萬名的產業外勞，本地勞工因而受惠的人數約有121萬人，且多數也是集中在製造業、批發及零售業，如圖4所示。

圖4 勞投保薪資在NT\$17,400以下之人數
(按行業分)



資料來源：根據2007年3月底勞工保險局「勞工保險統計」資料計算而得。

二、企業成本

員工薪資上調，意味企業的薪資成本也隨著增加。按勞保局2007年3月顯示之資料，月投保薪資為11,100元、12,300元、13,500元、15,840元及16,500元的勞工人數分別有135,614人、9,138人、8,773人、395,169人及1,017,373人。因此，扣除其中涵蓋的近30萬名自願投保者、漁會甲級會員以及接受職訓機構訓練者後，此次基本工資由15,840元調高至17,280元，估計僅是薪資成本企業每月就要增加新台幣20億元以上；若以一年發給13.5個月薪水計算，則企業年薪資成本的增加金額將高達新台幣270億元。

另按規定，勞、健保「投保金額分級表」及勞退新制「勞退休金月提繳工資分級表」的下

4 這36萬名的本地勞工中，有近4萬名是屬於自願投保者、漁會甲級會員以及職業訓練機構接受訓練者。

限須與基本工資相同，故當基本工資調整，這些投保金額與月提繳工資的下限也須以相同幅度上調，致保費與提繳工資中的「雇主分攤金」(employer contribution)隨之增加。根據江豐富及羅紀瓊(1999)的研究指出，某些雇主慣常以基本工資作為投保薪資，以達到「以多報少」的非法逃漏保費目的，致使勞、健保雇主保費負擔與基本工資的連動關係加劇，而這兩項保費負擔占企業勞動成本的比重甚大，於是，當基本工資調漲，其勞動成本也隨著增加。此外，僱用外勞的事業單位，依「就業服務法」須按基本工資繳納2個月的保證金；而雇主未僱用法定比率殘障勞工，依法須按基本工資水準繳交差額補助費，故基本工資調漲也會牽動雇主這些費用的增加。所以，此次基本工資調整，預計將使企業的總勞動成本每年至少增加新台幣300億元以上。

根據主計處2006年5月「人力資源調查」資料，台灣受雇員工中，約有70%僱用於中小企業，其餘僅約有18%與12%分別僱用於大企業與政府機構。加以月薪低於NT\$17,280者多屬基層勞工，其受雇於中小企業的機率相對較高，故我們預期，這次調整基本工資對於中小企業的衝擊最大，並以其中的製造業與批發及零售業為最甚。

該資料進一步顯示，在70%僱用於中小企業的員工當中，僱用於工業部門占了近49%，僱用於服務業部門略高，占了近50%，因此，台灣全體受雇員工中，分別約有近35%僱用於工業部門與服務業。前已述及，目前以薪資級距為15,840元以下、15,841~16,500元、及16,501~17,400元投保勞保的本國籍和外籍受雇勞工共有140萬多

人，故此次基本工資由目前的15,840元調高至17,280元，中小企業的工業部門與服務業裡分別約有45萬人的薪水也要跟著調高至17,280元。

肆、基本工資調整對經濟的衝擊

一、對物價的影響

根據江豐富(1990)研究報告指出，雇主往往採取財政學上所謂的「前轉」(forward shifting)或「後轉」(backward shifting)的轉嫁方法，以提高產品價格或降低生產因素價格的方式，將勞保雇主保費的勞動成本負擔向前轉嫁給消費者負擔，或向後轉嫁給「因素所有者」(factor owners)負擔，因而造成勞保雇主保費增加會對GDP、就業、價格及工資水準造成影響。採用1976至1988年的季資料，其迴歸結果顯示，勞保雇主保費的勞動成本增加雖然對總合產出和就業水準的影響極為不顯著，但其前轉與後轉的幅度卻頗為顯著，加以工資與物價之間的連續性波動關係，故增加勞保雇主保費負擔會造成物價大幅上升。所以，我們相信，同屬於勞動成本的基本工資，其波動應也會對工資與物價水準造成一定程度的衝擊。

二、對工資水準的影響

事實上，吳惠林(1999)採用Granger的因果檢定方法指出，若採用1984年勞基法實施以後至1998年的資料，則基本工資與薪資水準之間也具有緊密的互動關係：基本工資調高會牽動月平均薪資與經常性薪資跟著調升，而月平均薪資與經常性薪資調升也會帶動基本工資水準跟著調高。不過，若將資料期間往前拉長，採用1973至1998年的資料，則該檢定結果顯示，當

最適落後期數為12期時，該期間的基本工資調整雖也會帶動月平均薪資與經常性薪資跟著調整，但月平均薪資與經常性薪資調整則不會促使基本工資調整。

三、對就業水準的影響

台灣實施基本工資之初，訂定的標準雖高，但因適用範圍小，且基本工資占製造業平均薪資之百分比又快速降低，致基本工資對失業率的影響不大。但到1973至1985年間，基本工資對15至19歲和20至24歲組男女勞動力的失業率已出現微弱但顯著的正影響（江美玲及單驥,1987）。自1984年以來至本世紀初，台灣基本工資占製造業平均薪資百分比更長期維持在42%以上，遠超過美國同時期的35%至36%，這種超高水準的比率對失業率應有潛在不良的影響（如圖3所示）。

江豐富(2005)、江豐富等(2003)及Jiang & Liu (2007)利用台灣各縣市及不同男女年齡別失業率的顯著差別，建構一套縣市人口特徵別的橫斷面與時間序列之「綜合資料」(pooled or merged data)，並根據全國性勞工政策、總體經濟及各縣市的區域性特徵等影響勞動需求的變數，建立縣市別男女年齡組失業率的「長期追蹤資料模型」(panel or longitudinal data model)，據以探究台灣近年來失業問題的根源。其實證結果顯示，不但「基本工資」，甚至連「勞基法」和「外籍勞工」等不利於勞動需求的政策變數，都會對多數男女年齡組的失業率造成顯著的「正向」影響，使其失業率隨之同向提升。相反的，「營造業景氣」及「公司登記新設家數」等能有效帶動勞動需求的總體投資變數，

則對各男女年齡組失業率都具有極為顯著的「負向」影響，能促使這些組群的失業率隨其上升而降低。

另一值得注意的是，本次對於部分工時工作者的基本時薪調整，採取與全時工作者「同時同酬」的公平正義原則，將勞基法所規定的例假日，以及勞基法所定的正常工作時間自2001年1月1日起由每週48小時縮減為每週84小時，致使平均每週減少6小時的正常工作時間，全數折入部分工時工作者的基本時薪報酬。據此，本次基本工資調整，將部分工時工作者的基本時薪由原先的66元一舉調漲到95元，調幅近44%，對於以雇用時薪工作者為主的服務業所造成的衝擊更不在話下。

就公共經濟學而言，「公平」與「效率」，如同魚與熊掌，是無法兼得的，當提升公平性的同時，也會降低效率性。直言之，當全時工作者的月基本工資調幅僅為9.09%，而部分工時工作者的基本時薪調幅卻高達44%時，雖能提升公平性，但卻會扭曲勞動市場的價格機能，造成部分工時工作者相對於全時工作者的相對工資水準飆升，迫使廠商以多雇用全時工作者來替代部分工時工作者的雇用，這樣，不但會造成部分工時工作者的雇用機會大幅流失，也會因而延生福利經濟學上所謂的「效率成本」(efficiency cost)，或財政學上所稱的「超額負擔」(excess burden)，以致社會資源配置的效率性降低，對勞雇雙方以及整體社會來講，都是得不償失的。

四、對人力資本投資的影響

另也有文獻指出，提高基本工資，一方面會

縮減廠商對基層勞力實施在職人力資本投資的動機，造成初級勞力的人力資本與技術永遠無法跟上勞動市場的需求，而徒增其就業的不穩定性，另一方面也會變相鼓勵基層勞力提前進入勞動市場工作，因而減少其在校人力資本投資或接受職業訓練的意願。其中最顯明的例子，就是國內有為數不少的學生為了賺取更多的時薪而拼命蹺課或深夜打工，對於其課業所造成的負面影響極巨。因此，咸信此次基本時薪的大舉飆高，將會變相造成更多的年輕學子為了賺取更為優渥的時薪而荒廢學業，對於我國的人力資本形成，恐會造成極為不利的影響。

五、對基本工資經濟效果評估方法之檢討

基本工資調整對於我國總體經濟的衝擊，在國內乃一極具爭議性的課題。行政院勞工委員會在2001年之前，每年皆定期委託國內學術機構評估基本工資的經濟效果，多數實證結果顯示，「基本工資提升對國內主要總體經濟變數並不會產生顯著不良的影響，即使有，也是非常微小的」，且「無論總的、青少年、或中高齡的失業率或就業比率，均沒有受到實施基本工資顯著不良的衝擊」（黃仁德, 2001）。

這顯然與上述江美玲及單驥(1987)、江豐富(2005)、江豐富等(2003)及Jiang & Liu (2007)等文獻的研究結果不合，究其原因，主要有二：第一、這些評估研究所採用的失業率統計資料，都是全國性的「總合」(aggregate)「時間序列資料」，而上述文獻所採用的則是「個體」(micro)或各縣市的「長期追蹤資料」(panel or longitudinal data)。採用經過平均、總合之資料進行迴歸估計，易導致被解釋變數對解釋變數

的彈性被低估。第二、由於基本工資的主要衝擊對象為中小企業的製造業與批發及零售業，因此，當基本工資調漲時，雖會對中小企業的產出、人員僱用、薪資或物價等變數產生較大衝擊，但因同時期其他高科技大型企業不但不為所動，甚且仍在快速成長，致這些變數的總合平均水準無法充分反映其所受到的基本工資之影響，因而，採用經過平均的總合資料易導致被解釋變數的係數被低估。

伍、結論與政策意涵

各國制訂基本工資的目的，係在保障勞工的基本生活，我國勞基法第21條亦明文規定，工資由勞雇雙方議定之，但不得低於基本工資。為保障勞工的基本生活，每當現行基本工資低於勞工的基本生活水準時，各國多採調高基本工資以為因應。所以，就財政學而言，基本工資調整兼具兩大財政功能：一是社會安全的救助功能，另一是所得重分配功能。也因此，實施基本工資制度，不但具有極為強烈的「外部利益」(external benefits)，也能對整體社會的安定產生極大的正面效果，故它是涵蓋雇主在內的全體社會所應負起的「社會責任」，也不能輕言以廢之。

然而，基本工資的調整往往在勞雇之間產生極大的落差與爭議，究其原因主要如下：一、究竟目前的勞工基本生活水準為多少？究竟勞工的基本生活開銷已上升了多少的百分比？究竟該採用何種標準或經濟變數的變動率來調整基本工資？這些都是極具爭議性的課題，不但勞雇雙方難以達成共識，即使連精湛於經濟與社會的學者專家或政府相關部門也無法給予精準的數字，甚

至於莫衷一是。二、當現行基本工資低於勞工目前的基本生活水準時，強將基本工資調升到勞工目前的基本生活水準，要雇主單方支付其間全數的差額，即等同於將社會救助與所得重分配等「社會責任」全部加諸於雇主一方的身上，當然會引起雇主心中不平，況且，若調升幅度過大，也會徒增企業經營的困難，對整體經濟造成負面的影響。

基本工資調整對總體經濟的衝擊，在國內向來是一極具爭議的課題。多數採用全國性「總合」時間序列資料之評估結果顯示，基本工資提升對國內主要總體經濟變數並不會產生顯著的不良影響，即使有，也是非常薄弱的。但是，也有為數不少的文獻採以「個體」資料、甚或縣市別「長期追蹤資料」進行研究，其實證結果卻顯示，不但基本工資，甚至連勞基法和外籍勞工等不利於勞動需求的政策，都會對多數男女年齡組的失業率造成顯著的雪上加霜效果，使其失業率向上提升。因為，基本工資調高表示雇主的雇用成本提高，尤其，當實質基本工資高過於支領基本工資者之邊際勞動生產力時，雇主為維持極大化利潤，當會縮減支領基本工資者之雇用，因此，本文的分析結果傾向於顯示，調高基本工資不但會對國內的就業、物價、工資等經濟變數產生負面的衝擊，也有可能對國內的人力資本投資造成不利的影響。尤其，在本次基本工資調升中，部分工時工作者的基本時薪之調幅，超出全時工作者的月基本工資之調幅近4倍之多，如此，將會嚴重扭曲勞動市場的價格機能，迫使廠商以多雇用全時工作者來替代部分工時工作者的雇用，造成部分工時工作者的雇用機會大幅流失。

或謂，當按基本工資計算公式所算出之數額有所增加，或當基本工資占製造業平均薪資的百分比下降時，即是基本工資調漲的時機。但是，本文的分析結果，卻一方面顯示，按基本工資計算公式所算出之數額有否變動，並非是調整基本工資與否的唯一前提；另一方面也顯示，按基本工資計算公式所算出之數額，僅是作為調整基本工資數額之參考，尤其，當國內外調整基本工資時，多採「不溯及既往」的原則，不對過去未調整的部分追加補調。因為，畢竟如同我國〈基本工資審議辦法〉第4條之規定，基本工資應否調整以及其調幅應有多高，仍端視「國家經濟發展狀況」而定。也因此，與美國一樣，我國基本工資占製造業平均薪資的比率即使已有多年呈下降的趨勢，但仍因囿於總體經濟情勢欠佳而未予以調整。

最後，本文認為，既然基本工資兼具社會救助與所得重分配等功能，而這些又屬於「社會責任」，理應由社會全體來承擔，而不能全部加諸於雇主一方。所以，本文建議：工資水準的高低應盡量讓其回歸到市場的理性面，讓勞動市場的機制來決定；至於基本工資的社會救助與所得重分配等功能，則應盡量讓其回歸到社會安全救助體系以及財政的重分配面，讓「涵蓋雇主在內的全體社會」共同承擔（因而雇主亦不能置身度外）。如此，不但可消除雇主單方承擔社會責任的不公平性現象，而且，也可將勞動市場價格機制所受到的扭曲降至最小，從而極大化社會資源配置的效率性。❖

（本文作者 中央研究院經濟研究所研究員）

基本工資問題的勞動觀點

陳正良

壹、前言

一、基本工資問題仍需深究

基本工資的調整問題原本擱置已久，直接原因是由於台灣在國際市場無法抵擋來自大陸與東南亞等工業新興國家的價格競爭，加上兩岸對立問題懸滯難解及受到中國經濟快速崛起的磁吸與排擠作用的影響，導致台灣經濟成長主要動力來源的製造業部門嚴重外移，產業結構日趨集中在少數的資本密集的科技產業。同時也因受製造業部門萎縮的影響，台灣經濟成長滑落、島內工商服務業景氣低迷。進而使得台灣社會缺乏工作機會來吸納中低技術基層勞工，失業率提高、失業勞工人數增加。因此，在經濟不景氣及工作機會難覓的環境下，各方也就絕少願意提起調整基本工資的議題。

儘管基本工資十年來未做調整，但是台灣的生活物價及受雇者平均薪資仍在逐年的小幅上漲，連帶實質購買力降低，而這經濟發展遲緩的惡果，對於社會底層的低收入勞工及其家庭只能默默的承受。感受壓力最深的，應屬物質消費習慣既經養成的低收入中生和新生世

代，在媒體氾濫、資訊爆炸，以及商品行銷誘惑充斥的環境下，還需深刻的承受相對剝奪感與無力感。

直到今年2月，行政院勞委會前主委李應元先生公開宣布將召開審議委員會、研議基本工資調漲之後，引發政勞資各方對於應否調整、調幅高低及外勞脫鉤等爭論。其後，李主委因調高意見不獲行政院採納而為此請辭，最近新閣揆張俊雄先生宣布基本工資調高9.09%，並自今年7月1日實施。儘管眼前的爭議似乎暫時落幕，但政府對於各界有關基本工資調整所提出的訴求和質疑多未正面回應，對於現行基本工資制度也未規劃改進。

有鑑於未來基本工資調整爭議仍將不時引爆，而正本清源之道應賴政勞資各方決策者，在提出或回應任何政策時，除表述己方欲求之外，所持論述主張必須有所「本」。而對此一課題之所「本」，應在國際勞動組織(International Labour Organization, ILO)對最低工資(Minimum Wage)的重要概念、主張及基準性規定。¹畢竟基本工資制度的本質是爲了實踐勞動正義的社會性政策，而不同於促進產業發展的經濟性政策，因此各方

1 「最低工資」爲國際勞動界的共通用詞，我國現行有關制度則爲勞動基準法第21條所稱的「基本工資」。儘管始終有論者持已遭廢止的最低工資法與勞基法基本工資之規定不同爲由，亟力區辨兩詞用法差異。但本文認爲，勞基法基本工資規定實即在國際勞動共通概念下的我國最低工資制度。因此本文用詞除特指勞基法有關規定外，一概使用最低工資一詞。

決策者在執意主張壓制成本或強調經濟成長的同時，必須正視基本工資對於維持基層勞工基本所需，及其對台灣整體發展的意義。誠如「國勞組織宣言」所指陳：任何一地的貧窮將構成所有地區繁榮發展的威脅；同樣的，維護台灣任何一個弱勢族群的工作與生活福祉，當更厚植一份對台灣整體繁榮與發展的利基。

貳、國勞組織對最低工資的基準性規定

國際勞動基準(international labour standards)在國際社會已早經建立出類似國際公法的地位，其源自國勞組織1919年成立以來所頒布的一百八十三個國勞公約(International Labour Convention)之內。更由於今日全球化時代的各國間經貿往來密切，國際社會應無法容許任何國家或地區違背此等國際勞動基準，藉由壓低勞動條件與忽視國民合理生活水準維持等不公平的競爭手段，以牟國家短線發展或企業近利的行徑。

歷年來直接規範最低工資的國勞公約有二，其中1928年「第26號最低工資訂定機制公約」的部分內容，已為1970年「第131號最低工資訂定公約」所修正補充，²故摘述並分析131號公約的重要規定如次。

一、最低工資的重要意義

國勞組織最低工資訂定公約之前言裡，陳述其政策主張認為，最低工資的訂定對於保障弱勢工資所得者(protecting disadvantaged

groups)，以及保障一般勞工抵抗不當的低薪待遇(against unduly low wages)，具有重要的意義，而這便是訂定最低工資的本質與基本定位。據此論述其重要意義如下：

依據資本主義市場經濟的運作模式，理論上，工資是由勞資雙方自由決定的，因為勞工若不同意雇主給付的工資水準，大可自由的拒絕受僱工作。但是在個別勞工和雇主議訂工資的過程，許多的勞方實際上不得不接受較低的工資，因為無工作即無收入、本人及家庭即陷入無法維持生活的困境；這也就是許多勞工並無能力抵抗不當低薪的問題。另一方面，有些勞工便謀求自力救濟、團結勞工組成工會，藉由互助共濟和對立抗衡的手段，要求進行集體協商，以改善個別勞工在工資談判上的劣勢地位。不過無論任何國家，大多數的勞工卻仍然未組織或加入工會，而仍以個別方式訂定工資。因此，大多數的民主國家便不得不實施最低工資制度，以干預及改善勞工遭致不當低薪待遇的「社會不正義」(social injustices)問題。(Clerc, 1985: 164) 尤其，在透過供需決定工資的勞動市場模式下，最需加以保護的便是市場競爭力不足的弱勢族群。

再者，分析國勞公約前言對於最低工資意義的陳述可知，調整最低工資所產生的效果，應該僅及於：『原工資低於新訂基本工資水準之受僱勞工』，而有別於一般勞資集體協商下，要求對事業單位內全體勞工所為之「調薪」措施。由於原工資低於新訂基本工資水準之受僱

2 C131 Minimum Wage Fixing Convention, 1970, also named Convention concerning Minimum Wage Fixing, with Special Reference to Developing Countries, Date of coming into force: 29/04/1972.

勞工人數及其調高工資的實際金額數，必定十分有限。又，此等強制調高工資者，僅屬底層職業的弱勢勞工，理應不具推抬其他較高層級職業者一併加薪之外溢效應。進而可推知，國內對勞基法基本工資之調升措施，除員工僱用人數規模甚大且多數以基本工資水準僱用的事業外(此情形應極為少見)，不應對事業單位僱用成本造成重要的影響。

回顧台灣當前的基本工資調整措施，似乎已錯誤的演變成爲全國性工資協商，政勞資各方均不自覺的、動輒陷入立場分歧的嚴重爭議中。排除此一勞動關係困境的正本清源之道，應在：導正政勞資各方將「基本工資調整」與「調薪」混爲一談的「錯誤認知」，並使基本工資回歸到保障弱勢勞工所得，以及保障一般勞工抵抗不當的低薪待遇之應有制度本質上。

必須知道，如此將「基本工資調整」與「調薪」混爲一談的錯誤認知，不但嚴重阻礙對於弱勢勞工基本需求的保障，更由於認知導引行爲、行爲造成結果的連續作用下：因政勞資各方既然將「基本工資調整」錯誤認知成爲「調薪」，自然便會將每次的基本工資調整，錯誤的引導到政勞資三方一同爲「全國性調薪」進行角力的錯誤行爲，進而如此行爲下也就自然會產生「全國性調薪」的錯誤結果。然而，這種認知、行爲及結果，顯然都不是勞基法訂定基本工資的本意嗎！

二、最低工資制度的基本原則

分析131號最低工資訂定公約的內容可知，

國勞組織要求會員國應建立一個最低工資訂定與調整的系統，並制訂法律、採取適當措施，以求落實貫徹基本工資制度；對此有關的基本原則規定爲：

- 1) 國家應建立最低工資系統(establish a system of minimum wages)。(公約第1條)
- 2) 最低工資有關決定，應獲得勞工與雇主代表性團體的同意，或經過充分的諮詢勞工與雇主代表性團體的意見。(in agreement or after full consultation with the representative organisations of employers and workers)。(公約第1條)
- 3) 對於有受雇者無法涵括適用最低工資的情形時，會員國應向國勞組織逐年提出其法律地位及實務狀況 (reports the positions of its law and practice)並說明未能適用的原因(giving the reasons for not covering them)。(公約第1條)
- 4) 最低工資應以法令訂之(have the force of law)，對此法令的實施不應打折扣(shall not be subject to abatement)，對於違反法令者應予懲罰 (liable to appropriate penal or other sanctions)³。(公約第2條)
- 5) 應採取例如勞動檢查等適當的措施 (appropriate measures)，以確使最低工資所有法令規定的有效施行(effective application of all provisions)。(公約第5條)

三、最低工資訂定機制及其運作的基本原則

訂定最低工資是一個以政府直接介入手段，減少或消除社會不正義現象的程序(a

3 在1928年「第26號最低工資訂定機制公約」第4條第2項還規定：A worker to ... shall be entitled to recover, by judicial or other legalised proceedings, the amount by which he has been underpaid。

procedure)。國勞組織要求會員國應以社會夥伴的觀念建立「最低工資訂定機制」，並以三方機制(tripartite bodies)及對等直接參與之原則，決定最低工資的訂定與調整。131號公約對此的有關基本原則規定為：

- 1) 國家應設立與維持最低工資訂定與調整的機制。(公約第4條)
- 2) 有關最低工資訂定機制的建立、運作及修正應充分諮詢勞工與雇主代表性團體的意見。(公約第4條)
- 3) 最低工資訂定機制可納入有能力代表全國一般性利益的人士(persons having recognised competence for representing the general interests of the country)，對其任命政府須先經和勞資雙方代表性團體的充分諮詢(appointed after full consultation)。(公約第4條)
- 4) 最低工資訂定機制的性質，應由勞工與雇主代表性團體，在均等基礎上(on a basis of equality)作直接的參與(direct participation in its operation)。(公約第4條)

四、最低工資訂定與調整的基本原則

國勞組織有鑑於最低工資的訂定與調整不易，因此在131號公約內還對於基本工資訂定與調整過程，所應考略的因素做出以下的基本原則規定：

- 1) 最低工資訂定機制應不時的訂定與調整最低工資(be fixed and adjusted from time to time)。(公約第4條)
- 2) 決定最低工資水準的考慮因素，應包括：
(公約第3條)
 - 勞工及其家屬的需求(the needs of workers

and their families)：將國內一般工資水準、生活費用、社會安全福利(social security benefits)，以及其他社群的有關生活水準納入考慮；

- 經濟因素：包括經濟發展的要求、生產力水準，以及對於達到與維持高就業水準的欲求(the desirability of attaining and maintaining a high level of employment)。

由於最低工資訂定與調整的考慮因素甚多，各個不同考慮因素的性質不同，所以選擇納入考慮的因素不同、或對納入因素所賦予的權重差異，將對最低工資訂定與調整產生截然不同的結果。因此，訂定與調整最低工資的最重要工作，便在借重政勞資三方不同的立場與觀點，針對當時的國家環境條件，透過三方機制的運作，從諸多可能的考慮因素中做出平衡性的選擇與決定；這也是最低工資三方機制的設置之主要目的。(Clerc, 1985: 164)由此可知，最低工資訂定與調整公式的決定，本質上是一種三方諮商過程的結果，而並非純技術性的經濟學課題。

參、國勞組織對基本需求與消除貧窮的主張

對抗失業與消除貧窮為國勞組織成立迄今不變的主要關切，因為經歷過第一次和第二次世界大戰的經驗教訓，國際勞動社會更加堅信：對於大量人民施加不正義的、苛刻的勞動剝削，勢必危及世界的和平與和諧。此一信念表述在「國勞組織宣言」(ILO Declaration)內，其如：『任何一地的貧窮將構成所有地區繁榮發展的威脅』，國勞組織有責任促進各國達至『充分就業及提高生活水準』，以及『公平的將

進步的成果讓所有人民分享』。正是在此等信念的驅策下，國勞組織始終致力於推動國際性的勞動最低標準，期能據以管理各國的就業條件。同時也持續推展國勞方案，促進各國創造充分就業與消除貧窮。

一、國勞組織對價值與倫理層面的主張

為迎接21世紀及回應全球化趨勢，國勞組織除了積極推動國際勞動基準之外，另一項重要對策便是提出「有尊嚴的工作議程」(the Decent Work Agenda)。兩者均寓含著國勞組織特定的價值與倫理主張，也是政勞資各方對於勞動議題所必須明確建立的認知基礎：

- 勞動非商品：國際勞動基準並非沒有任何價值系統的遊戲規則，國勞組織的主張及運作，始終秉持一個前提，那就是『勞動非商品』(Labour is not a commodity)。換言之，勞動市場的基準不應拿來和商品或資本市場作同等的比擬，勞動的最低標準也不能為了求取競爭優勢而做犧牲。(ILO, 2004: xii-xiii)
- 價值偏頗的全球化難以持久：就人類歷史經驗可知，違背人民的意願，以武力做治理的基礎、且漠視正當性的系統、制度、或政權，維持不久便遭激進的改革、甚至瓦解。若全球化僅屬經濟現象、若僅限於財務和金融的意義，而忽略其他的如人權、環保、勞動等價值和倫理，則必定無法長久。(ILO, 2004: 9)
- 有尊嚴的工作是全球經濟的基礎：在巴西所舉行的「2002年世界社會論壇」，國際勞動社會將原本全面性反對全球化的態度，改變成為直接反對特定類型的全球化-新自由主義全球化(neo-liberal globalization)。因為人們所樂見的

是一個尊重人性尊嚴(respects dignity and people)、尊重人的全球經濟，而事業的經營與企業是創造就業所必須的。依據國勞組織的觀點，例如外包商如果能尊重國勞組織的規定和價值，那麼外包制度並非不好，因此問題出在今日世界的邏輯和文化，進而國勞組織提出「有尊嚴的工作議程」，藉以激發全球化環境下形成倫理與價值的觀點。(ILO, 2004: 9-10)

二、國勞組織對基本需求的概念

最低工資的訂定即在保障勞工獲得基本生活所需，而所得水準無法滿足基本需求者，即是貧窮。因此最低工資、基本需求及貧窮往往是相互糾結的概念。

國勞觀點認為「基本需求」(basic needs)係指一個社會應該為其人民中的最貧窮者所提供的最低生活水準。而基本需求的全然滿足(the satisfaction of an absolute level of basic needs)，不僅是在數量上的滿足，還應該放在一個較廣泛的架構下，達到基本人權的實現。各國對於滿足人民基本需求的目標，將因國家發展水準、自然環境條件，以及社會與文化價值而有所不同，因此基本需求是一個相對性的概念(a relative concept)。據此，國勞觀點認為所謂的基本需求包括：

- 私人消費的最低要求(certain minimum requirements for private consumption)包括如適當的(adequate)食物、住屋、衣著等。
- 必要的公共服務(essential services provided by and for the community at large)，如飲用水、衛生設施、公共交通、健康設施、教育設施等。

- 基本人權的實現(the fulfillment of basic human rights)。 (ILO,1976: 7, 32)

三、提高貧窮者所得的途徑須兼顧成長與分配

滿足貧窮者的基本需求不能只靠等待。國勞組織曾在1976年的三方世界大會的報告指出：人類歷經數十年來的努力，世界上仍有數以億計的人們處於飢餓、貧窮、缺乏醫療、失業、受到勞動削的狀態。而許多國家地區的經驗顯示，快速經濟成長與大量物質產出的本身，並無法降低貧窮與不均等、或提供充分的就業。或許還需要更長時間才能等待到這一切問題的好轉；但無論從人道或者政治責任而言，無法再等待幾十年才讓進步的成果分享到貧窮者手中。並且經推估，即使25年後，如無法加速經濟成長及伴隨使用一些措施以改變成長模式及資源運用的話，許多國家仍無法滿足貧窮者的基本需求。(ILO,1976: 3-4, 43)

單靠經濟發展或社會分配均難有效改善貧窮。有自由經濟的論者主張，滿足貧窮者基本需求的根本方法，無庸置疑的還是必須透過發展經濟的途徑，因此認為國家只要致力於促進經濟的快速成長即可，而應將分配問題留給市場決定。但是這種主張是有問題的，例如在充滿不可知的變動環境下，一個國家並無法保證能夠達到及維持持續的經濟成長。尤其嚴重的是即使國家經濟獲得成長，仍有有相當數量的人民及一些地區無法獲得經濟成長的利益。同時，國家將資源大量投資在促進經濟成長面向上，卻讓一些人民生活在較低的生活水準之下，無論從社會或政治的觀點而言是無法接受的。另有一種反面的主張，強調分配面向或所得再分配的操作，使貧窮者的所得提升速度，

比經由經濟成長所生的平均成長為快。但這種途徑還是難逃離經濟法則的驅策，而將因二度效果(secondary effects)使分配的人為操弄徒勞無功，並且在決定與實施分配政策上，將會面臨到來自政治及其他方面的極大困境。(ILO,1976: 33-34)

國勞組織對消除貧窮政策的推估。針對如何促進貧窮者提高所得以滿足基本需求的作法，國勞組織歸納過去各國有關的措施及總體數據，利用模型分析了下列三種常見的政策選擇：(ILO,1976: 37-38)

- 限制工資政策(wage restraint)：壓低中低收入勞工的工資，以造成增加經營利潤的直接效果，並藉由誘發投資率提高的間接效果，以獲致整體的所得成長。此政策的缺點是造成所得差異的擴大，對貧窮者的所得增加也造成顯著的遲緩效果。
- 消費移轉政策(consumption transfers)：主動的直接提高貧窮者所得；但由於其對國內總體的資本累積產生不利效果，進而降低所有部門的平均所得成長。因此，若將2%國民所得由富裕者移轉給貧窮者，如此持續推行三十年後，包括貧窮者及其他所有人民的所得，都將比讓經濟「自然」成長的情形來得更糟。
- 重新導引投資流向政策(redirection of investment flows)：若將2%國民所得不去移轉給貧窮者供作消費使用，而是利用這些資本資產在各種形式的投資之上，藉以提高貧窮者的生產及所得。而此處的投資形式包括：提供貸款、提供原物料等生產的物質投入、道路灌溉等物質性基礎建設、人力資本的投資等。推估結果發現，對於貧窮者的投資僅

管不如把錢用在對於其他的投資上來得較為有效，但是這份投資卻會顯著的加速貧窮者的所得增加，推估經三十年後，最低所得的40%人口的平均所得將增加三倍。

國勞組織主張確保需求滿足的重要策略在促進就業：國勞報告中提及，必須從各方面採取必要的行動與努力，一起促進經濟成長及社會分配的目標。至於在確保分配果能達到基本需求滿足的結果方面，最屬必要的策略之一，便是促進就業。因為透過量與質兼顧的「適當」就業機會之提供，以及促使失業者朝生產性作流動(productive mobilization)，提高貧窮者生產力，將能藉由高產出而滿足基本需求，並且獲致較適當的所得分配。(ILO,1976: 43,68)

四、國勞組織對消除貧窮的程序性建議

綜言之，既知消除貧窮並無直接的簡單模式可供依循，因此國勞組織提出下列程序性的建議：(ILO,1976: 36, 68-69)

- 建立一個適當的機構，俾利社會各方廣泛參與經濟發展的過程。其中應透過工會或類似團體的參與，以確使國家能持續的投入在滿足基本需求策略(basic-needs strategy)之上。
- 設定一套全國的基本需求目標或生活最低標準(a national set of basic-needs targets or minimum standard of living)。
- 在前項的目標設定階段，最需注意的是，對於這些基本需求的決定，必須要有貧窮者的直接參與。如若這些貧窮者沒有組織、無法表達出共同的觀點與期望，則國家應鼓勵其

自行組織團體以參與目標的設定。

- 在實施階段，應集結國內有關的規劃專家，依據上述的既定目標，設計出促使基本需求獲得滿足所需的政策與措施。
- 相關的數項措施一起實施的套裝措施(package approach)的採用，容易獲得成功的策略實施成果。
- 可能需要耗用不只一個世代的期間，才能滿足貧窮者基本需求，但如果能同時結合所得成長和重分配的措施，則可縮短此一過程。
- 消除貧窮或滿足貧窮者基本所需的政策實施過程，必須有賴政治承諾(political commitment)及適當的行政能力與組織。

肆、台灣的貧窮問題探索

無論最低工資的內涵、或者貧窮與在職貧窮(working poor)的問題發生原因，或者對於貧窮、基本需求的測量或推計，並非僅針對個人，而多涉及家人及其與家人的關係(families)，或是以「家庭」為測量單位(households)。這使得貧窮問題不易掌握。台灣顯然有貧窮問題，但是有無在職貧窮問題？在職貧窮自然也是若是受僱勞工，這些族群到底有何特質、遭遇到哪些問題？這應該是討論基本工資問題必須掌握的事實基礎之。

一、何謂在職貧窮問題

美國勞動部自2000年來曾數度追蹤在職貧窮問題⁴，這凸顯出美國受僱勞工仍存有相當程度的在職貧窮問題。在其最近公佈的「在職貧

4 依據美國勞動部的界定，在職貧窮者係指：至少運用27週的時間為定義下的勞動力，含工作或尋找工作，然而收入仍然落在官定的貧窮門檻以下的個人。而所謂的在職貧窮者比率(Working-Poor Rate)係指前述定義下的在職貧窮者，占至少有27週在勞動力定義內之全體勞動力的比率。

窮者概況」(2005年3月)可獲悉美國在職貧窮問題的特質，而可增加對於低工資弱勢勞工的了解：

- 在2003年全美有1.4億在職貧窮者，「在職貧窮者比率」為5.3%。
- 在職貧窮者中約有八成遭逢到下述三種勞動市場問題：失業、收入偏低、非自願性從事部分時間工作。至於未遭逢到這三種勞動市場問題的其餘五分之一在職貧窮者，其問題出在從事短期工作、非自願性部分時間工作，或出於家庭結構的因素。
- 就全時和部份工時而言，經常受僱從事全時工作的勞動力中，有3.8%屬於在職貧窮者；相較下，部分時間工作者則有10.6%的在職貧窮者。儘管一般認為全時工作者會成為在職貧窮者的機率，應顯較部分時間工作者為低，但是2003年美國的在職貧窮者中有60%是屬於全時工作者。
- 在職貧窮者的職業分布廣泛，但由2003年資料顯示有2/3在職貧窮者集中在下述三個大範圍的職業內：「服務工作」、「銷售、辦公室工作」、「生產、運輸、及物料搬運工作」。反之，需要高教育程度的「管理、專業及相關職業」，因其具有高薪特質，出現在職貧窮者的機會較低。
- 無論從人口統計學上的變項或就業特質做分析，各種在職貧窮問題都因女性及少數種族或民族等因素的納入，而使貧窮問題更為凸顯。
- 美國2003年的大專學歷者僅有1.7%為在職貧窮者，相較下，未能取得高中文憑的人們中

則有14.1%為在職貧窮者；顯見當勞工取得較高的教育程度後，成為在職貧窮者的可能性大幅降低。

- 年齡在16-19歲的青年勞工，其在職貧窮的比例較高，其主因青年勞工的收入較低、失業率較高，而這兩者都和青年勞工的缺乏工作經驗和教育程度較低有關。
- 美國有420萬的貧窮家庭中，負擔家計的單身女性有22.5%落入在職貧窮，同樣負擔家計的單身男性為13.5%，顯著為低。至於由已婚夫婦組成的家庭，僅有5.8%低於貧窮門檻。
- 美國有2,990萬「無親個人」⁵，其中有8.3%為在職貧窮者。在無親個人中，有61.2%「和無關人居住在一起」，此類在職貧窮者的比率是「獨自居住者」的兩倍。又其中屬於青少年的無親個人中，有40%的收入低於貧窮線。

二、台灣的家庭收支問題

儘管近來台灣社會常聽聞一些勞工家庭無力負擔子女教育費，以及台灣特有的數十萬「卡奴」問題，然而政府並無在職貧窮調查資料供參，只得改以分析「九十四年家庭收支調查結果綜合分析」(2006年6月)，期能有助於探知台灣低薪弱勢勞工的相關資訊於一二。

- 底層20%家庭平均一月所得為24,483元。台灣2005年的平均每戶可支配所得為新台幣89.5萬元。按戶數五等分位組觀察，最高之20%家庭平均每戶可支配所得為179.7萬元，最低之20%家庭為29.8萬元，高低所得差距6.04倍。若直接以月作估算，可知台灣所得底層的20%家庭，平均一月所得為24,483元。

⁵ 無親個人 (unrelated individuals) 指：該個人獨自居住、或未和親人而和無關人居住。

- 政府對家庭的移轉支出對低所得家庭具有縮減貧富差距效果。2005年台灣各級政府發放如低收入戶生活補助、中低收入戶老人生活津貼、老農福利津貼、身心障礙補助、災害急難救助，以及全民健保、公保、勞保、農保等各項社會保險的保費支出補助等社會福利措施⁶，而使得高低所得差距倍數縮短約1.26倍。
- 過去11年來每戶所得與消費支出均增加，但儲蓄減少。台灣在1995年至2005年的十一年間，家庭總所得之平均年增率3.3%；家庭每戶可支配所得之平均年增率1.0%；每人年可支配所得之平均年增率2.4%。每戶消費支出之平均年增率1.7%，每人消費之平均年增率3.2%。在儲蓄方面，平均每戶年儲蓄，其年增率有減少為-1.3%。
- 「家庭消費支出」占可支配所得的78.32%。在家庭平均支出中，「非消費支出」為18.8萬元，其包括利息支出，稅捐規費及罰款、捐贈及婚喪禮金等移轉性支出。其餘屬於「消費支出」部分為70.1萬元，其占家庭支出的78.85%、占可支配所得的78.32%。
- 「家庭消費支出」依序以食、住、醫療保健、育樂、行的比重最大。在八項主要消費支出中，2005年台灣地區平均每一家庭消費支出，係以「食品、飲料及菸草」支出所占總消費支出的比重最大，為23.6%。其次是「房地租、水費、燃料和動力」支出，占23.3%。第三是「醫療及保健」支出，占13.4%。再次為：「娛樂教育及文化服務」支出占13.0%

；「家庭交通及通訊」支出占12.6%。其餘支出項目均低。

- 過去25年間「家庭消費支出」減少最多在食，增加最多在醫療保健。比較2005年和1980年資料可知，過去25年間台灣家庭對八類家庭消費支出的比重發生變動，其中「食品、飲料及菸草」支出比重下降16.8%；「醫療及保健」的比重上升9.2%，而「家庭交通及通訊」及「娛樂教育及文化服務」也分別上升5.9%及4.8%。由此變動情形可知，家庭消費支出比重除傳統偏重的「食」及「住」外，對於「醫療保健」、「行」及「育樂」的消費比重均有大幅度提高。就此應可認為家庭的貧窮問題層面，已擴大到因「醫療保健」、「行」及「育樂」的需求無法獲致滿足所生的問題。

三、台灣的低所得問題

藉由下列「社會指標統計年報」（行政院主計處，2006年：85-88）有關所差距擴大原因的調查發現，可間接對台灣的貧窮問題成因提供一些線索與了解：

所得差距擴大的經濟面因素和貧窮的成因。台灣地區近二十餘年來所差距擴大的原因，一者為經濟因素，主因台灣產業結構的改變，使原本薪資差距較低的勞力密集產業，在喪失比較利益的國際競爭下快速式微，取而代之的是薪資差距較高的資本密集、技術密集的科技產業。連帶造成高低大類職業類別之間的薪資差距拉大，如自1980年以來高階職業如

⁶ 政府用在全民健保、公保、勞保、農保等各項社會保險的保費支出補助，均屬無分所得高低的齊頭式補助，前文的國勞研究會指出，即便是針對貧窮者的消費性移轉，長期觀仍不利於貧窮者本人及其他部門。

「專業人員」及「主管經理人員」的基本所得增加3.43及3.41倍，而相較於較低階職業如「事務工作人員」、「服務工作人員及銷售員」、「機械操作組裝及體力工」的2.21、2.76、2.98倍為高。

該分析並未提及台灣勞動力市場供需變化對貧窮問題的影響。但需知，由於前述產業結構的改變，其導致勞動力市場對於無技術和半技術的中低階勞動力之需求大幅萎縮，同時使勞動市場供需失衡，市場上原有的中低階勞動力供過於求，造成台灣出現許多的結構性失業者，以及種下雇主對基層勞動力得以使用短期及臨時性僱用型態的有利環境。而如前述美國勞動部報告所言，在職貧窮者有八成遭逢到失業、收入偏低、非自願性部分時間工作之勞動市場問題，均在此產業結構改變過程出現。

所得差距擴大的社會面因素和貧窮的成因。「社會指標統計年報」指出，對於台灣家庭所差距擴大原因的解釋，諸如產業結構改變之經濟因素，不盡然會比社會面因素來得更重要，此等伴隨經濟發展所造成對家庭組成的質與量上變化（人口變遷）的社會面因素，包括：

- 戶內人口1-2人的家庭約八成屬低所得。依據以五等分割分的家庭所得差距資料分析，低所得家庭平均戶內人數，由1980年的3.62人，降低至2004年的1.96人。2004年時戶內人口1-2人的家庭中，低所得的家庭占79.7%，而高所得家庭僅有9.1%。
- 高齡戶長低所得家庭大幅增加。台灣人口老化及老人家庭逐年增加，使得戶長年齡65歲

以上的家庭比例，由1980年的3.3%，增長至2004年的14.2%。「戶長年齡65歲以上之低所得家庭」的比例，在同期間由9.9%增長為45.7%。相較下，「戶長年齡65歲以上之低所得家庭」的比例，在同期間僅有1.9%至2.9%的小幅增長。

- 戶長為「就業者」之低所得家庭中，67.3%該戶長從事農業或為低技術工或體力工。又，戶長為「無業者」之低所得家庭中，45.6%該戶長為65歲以上人口。因此，主計處報告指出，政府降低失業率的努力，對此高齡戶長之低收入家庭無助益，故而所得差距的改善效果有限。
- 25歲以下人口在低所得家庭之比例，僅占25歲以下總人口的5.3%。主計處報告認為，雖然提高教育投資有助於促進社會流動及弱勢漲脫貧，但是除非能「針對性」的提高低收入戶的教育投資，否則「整體性」措施對改善所得差異的效益有限。並且，從所得分配觀點，所謂弱勢者應係指「經濟弱勢」、而非「身分特殊」之弱勢，因此政府之優惠補助對象不應僅針對勞人、婦女、同、農民、漁民、榮民、學生、身心障礙者、原住民等身分特殊群體，而應針對「經濟上的弱勢者」。

伍、結語—對基本工資制度的意見

當前的全球化環境下，弱勢勞工對於最低工資制度的保障需求有增無減。國勞局2006年公布的「全球就業趨勢」報告更指出，各國勞動環境普遍出現下列三個不利於勞工就業的趨勢：

- 薪資不均衡的情況升高；

- 國民就業因產業結構而改變，但卻無其他產業可吸收式微產業的原有就業者；
- 資本全球化帶動業務委外承攬，勞動彈性化帶來勞工的跨區移動，然而這兩者都對勞動力市場帶來衝擊和新的挑戰。

面對此等全球化環境，各國的勞動關係系統、勞動市場實務運作，以及企業內的勞雇關係無不深受影響。致使如何因應大環境變動做「轉型」已成為常態性的需求。但是，在勞動領域內任何因應全球化趨勢潮流的調整舉措，除了被所謂的經濟性的需求所導引外，尤其不能忽略勞動不同於一般經濟行為，而有高度的價值與倫理面向，故應檢視勞動基本概念與國際規範，以供作研議調整更新措施的定位基礎。本文經探討最低工資的國際勞動概念後，針對我國的勞基法基本工資的制度，可歸納提出下列五點意見作為結語：

- 若以全球化不利弱勢勞工就業的趨勢與在職貧窮問題作整體觀照，則政勞資三方實應將基本工資和社政主管機關的低收入戶補助措施納入一併研析。在程序與作法上，可將下列國勞研究心得納入考慮：消除在職貧窮或滿足低收入勞工基本需求的政策及其施行過程，必須有賴政治承諾及適當的行政能力與組織；應建立適當的機構，其中應透過工會或類似團體的參與，以確使國家能持續的投入在滿足基本需求策略上；應設定一套全國的基本需求目標或生活最低標準；相關的套裝措施一起實施較容易獲得成功；可能需要耗用不只一個世代的期間，才能滿足低收入勞工的基本需求，但如果能同時結合成長和重分配的措施，則可縮短此一過程。

- 台灣當前的基本工資調整措施，似已錯誤的演變為全國性工資協商，政勞資各方不自覺的、動輒陷入立場分歧的嚴重爭議中。排除此一勞動關係困境的正本清源之道，應在：讓基本工資制度回歸到：『保障弱勢工資所得者及一般勞工抵抗不當的低薪待遇』的定位上；並且，導正政勞資各方將「基本工資調整」與「調薪」混為一談的「錯誤認知」。
- 依據國勞組織觀點，最低工資的訂定與調整的機制，本質上是一種國家介入，以減少或消除社會不正義現象的程序。該機制應以社會夥伴的觀念建立，並以三方機制及對等直接參與之原則進行功能的運作，而目的在決定如何訂定與調整最低工資。
- 最低工資訂定與調整公式的決定，本質上是一種三方諮商過程的結果，而並非純技術性的經濟學課題。又鑒於訂定與調整最低工資的決定過程，須考慮經濟因素及「勞工及其家屬的需求」，但國內對於維持適當生活的「基本需求」方面，並無明確的統計可資運用，而必須有所改善。
- 國勞報告中提及，消除貧窮並無直接的簡單模式可供依循，對於滿足人民基本需求及消除貧窮的工作，必須同時兼顧促進經濟成長及改善所得分配為目標，從各方面採取必要的行動與努力。其中，促進就業乃是提升低所得者基本需求滿足的最佳對策。✿

（本文作者 中國文化大學勞動暨人力資源學系 助理教授）

基本工資調整及建立制度規範之可行性

陳慧敏

壹、前言

基本工資係在保障勞工的基本生活。依勞動基準法第21條規定，工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。基本工資由中央主管機關設基本工資審議委員會擬訂後，報請行政院核定之。

本（96）年基本工資調整案，勞委會爰依上開規定，報請行政院核定，行政院業於96年6月8日以院臺勞字第0960086939號函核定96年基本工資調整為每月新臺幣（以下同）17,280元，每小時95元，並自96年7月1日起實施。

有鑑於本次基本工資調整案自本年2月中旬，李前主委應元於勞委會新春記者會提出檢討基本工資之議題後，引發社會各界極大關注，媒體迭有報導，究其原因，乃目前與基本工資相關連結項目太多，例如：外勞薪資、全民健保最低投保薪資、勞保投保薪資、失業給付、社會救助金、動員演習津貼，以及未足額進用身心障礙或原住民應繳交之罰金等，致基本工資之調整，不得不謹慎為之，爰有必要就基本工資之制度面及實質面進行檢討。

貳、基本工資調整之機制及運作

一、我國基本工資之制訂與調整經過

- （一）19年我國政府批准國際勞工組織「設釐定最低工資機構公約」。
- （二）25年12月23日國民政府公布最低工資法，該法規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。惜因歷經抗戰、剿匪，致未施行。
- （三）57年實施基本工資暫行辦法，73年8月1日勞動基準法施行，74年基本工資暫行辦法廢止，並於同年3月21日施行基本工資審議辦法。
- （四）遷台後，因該法所定標準稍高，工業正起步，故未施行。爰於75年12月3日廢止最低工資法。
- （五）基本工資自45年初實施，訂為每月300元，嗣後基本工資歷經18次之調整。前次調整為86年10月16日，迄今近10年（詳如附表1）。
- （六）基本工資歷年調整方式
基本工資之調整係由基本工資審議委員會

衡酌國家經濟發展狀況、物價指數、國民所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工資、家庭收支調查統計等資料加以研議。為利基本工資之調整，歷年來曾研擬不同公式以供參考，但並無一固定公式（歷年基本工資調整情形詳見附表1）。

二、法令依據：

（一）國際勞工組織公約

1.國際勞工組織（ILO）於1928年6月16日通過第26號公約，創設訂定最低工資機構公約，凡批准之會員國，應創設或維持規定最低工資之辦法。

附表一 基本工資歷年調整情形

調整時間	調整金額	各業平均薪資	基本工資佔當年各業平均工資之比例	備註	調整時間	調整金額	各業平均薪資	基本工資佔當年各業平均工資之比例	備註
45年	300				82.8.16	13,350	31,735	42.07%	註4
53年	450				83.8.20	14,010	33,689	41.59%	註5
57年	600				84.8.1	14,880	35,421	42.01%	註5
67.12.1	2,400				85.9.1	15,360	36,735	41.81%	註5
69.5.1	3,300			72年以前並無固定公式	86.10.16	15,840	38,530	41.11%	註6
					87年	15,840	39,726	39.87%	
					88年	15,840	40,908	38.72%	
72.5.1	5,700			註1	89年	15,840	41,938	37.77%	
73.7.1	6,150			註1	90年	15,840	42,042	37.68%	
75.11.1	6,900	15,131	45.60%	註1	91年	15,840	41,667	38.02%	
77.7.1	8,130	18,412	44.16%	註1	92年	15,840	42,287	37.46%	
78.7.1	8,820	21,263	41.48%	註1	93年	15,840	43,021	36.82%	
79.8.1	9,750	24,336	40.06%	註2	94年	15,840	43,615	36.32%	
80.8.1	11,040	26,904	41.03%	註2	95年	15,840	44,107	35.91%	
81.8.1	12,365	29,473	41.95%	註3	96.7.1	17,280			

資料來源：1.行政院主計處。

2.勞委會勞動條件處。

註1.基本工資= [(每人每年最終消費支出×家庭戶數×平均每戶人口) ÷ (家庭戶數×平均每戶就業人口)] ÷ 12 × (1+消費者物價指數成長率) + 製造業平均薪資半數} ÷ 2。

註2. (依沿用公式求算之79年基本工資÷依沿用公式求算之78年基本工資) 必需≤ (78年製造業勞動生產力指數÷77年製造業勞動生產力指數) 否則必需以【78年沿用公式求算之數額×(1+78年製造業勞動生產力指數成長率)】作為79年應調整之基本工資數額。

註3.該年並未依計算公式調整數額。

註4.以79年修正後之公式及經濟部所提之公式為基準，以各公式相對81年之成長率相加後平均作為82年基本工資之調幅。

註5.基本工資=【上次行政院核定之基本工資×(1+消費者物價指數上升率+1/2工業部門勞動生產力升率)】。

註6.該年並未依計算公式調整數額，而係採3%的調幅。

2.國際勞工組織於1970年第131號公約—制定最低工資公約。

第1條：凡批准本公約之國際勞工組織所屬會員國皆應承諾制定最低工資制度，以保障工作條件相當之所有工資所得者。

第3條：考量最低工資標準之因素，除須符合國情外，包括：(1)勞工及其家庭需要應顧及國內一般工資水準、生活費用、社會安全給付、及其他社會團體之生活水準。(2)經濟因素，包括經濟發展、生產力、達到並維持高就業水準。

• 8%的國家由團體協商決定行業別或職業別最低工資。

• 11%的國家由以上2或3種方式決定。

(三) 是否諮詢社會夥伴（勞工、雇主團體）

• 10%的國家由政府自行決定。

• 15%由政府分別諮詢社會夥伴。

• 48%由政府諮詢三方組成之組織。

• 18%由三方組成委員會決定。

• 11%由團體協商決定。

(四) 調整最低工資參考指標

80%的國家有規範調整最低工資需考量哪些因素，主要有2種，一為社會指標，一為經濟因素。

(二) 我國規定

依勞動基準法第21條規定，工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。故勞動基準法制訂基本工資之目的，應使勞工每月正常工作時間內之最低收入，能夠維持勞工之基本生活。

三、各國最低工資調整之機制及運作¹

(一) 法定最低工資：超過90%以上國家有制訂。

(二) 決定最低工資方式：

• 61%的國家由政府或勞資政三方為全國決定。

• 21%的國家由政府或勞資政三方制定行業別或職業別最低工資。

指標		採行國家之比例 (%)
社會指標	勞工及其家人之需要	32
	生活／通貨膨脹成本	61
	一般工資水準	35
	社會安全給付水準	14
經濟因素	經濟狀況／或發展	51
	企業給付能力	16
	就業	26
	生產力	26

(五) 調整最低工資頻率

超過60%的國家並未規定調整最低工資之頻率；只有25%以下國家要求每年檢討，但不一定要調整；少數國家要求依據物價指數調整，但也不會完全反映在最低工資的調整比率上。目前我國勞基法並未規定基本工資調整之頻率。

¹ 參考行政院經濟建設委員會人力規劃處96年4月23日「最低工資之國際比較分析」報告。

(六) 最低工資適用及排除對象：

世界上大部分勞工受到法定最低工資保障，即使以團體協商制定最低工資的丹麥及德國也各有90%、70%之勞工得到保障；通常未適用最低工資者為家內勞動者及農業勞工。我國以適用勞基法之勞工；排除家內勞動者。

(七) 最低工資內涵

有些國家針對初次就業、年輕人、身心障礙者訂定次級最低工資，以降低其就業影響，例如比利時、法國、愛爾蘭、荷蘭、英國；另有些國家針對不同地區或行業訂定最低工資，例如日本；美國係聯邦訂定最低工資。英國及荷蘭之最低工資包含獎金、紅利、小費及定額的食宿。我國勞基法施行細則第14條規定：「童工之基本工資不得低於基本工資百分之七十。」

參、調整基本工資之政策形成

一、國內近10年經濟情勢變化

基本工資自86年調整以來，各項經濟指標皆有變化：

- (一) 法定工時變化（90年1月1日）：法定工時從每週48小時降至每2週84小時。
- (二) 物價指數變動：消費者物價指數變動率上升7.34%。
- (三) 經濟成長：10年來國內生產毛額增加42%，95年經濟成長率較10年前增幅達51.79%。
- (四) 勞動生產力：按「產值」計算之勞動生產力上升42%；按「產量」計算之工業部門勞動生產力上升65.8%。

(五) 薪資變動：

1. 民間薪資：86至95年上升14.47%。
2. 公教人員薪資：86、87、90、94年各調3%。

(六) 基本工資占製造業薪資之比率：從44.6%，降至37.5%，計降低7.1%。

(七) 基本工資占各業薪資之比率：從41.1%，降至35.9%，計降低5.2%。

此外，根據國際勞工公約第135號建議書，最低工資比率或等級應隨生活費用與經濟情況之變動隨時調整。觀諸國際趨勢，加拿大、日本、韓國，近年來皆調整其最低工資。另美國聯邦最低工資自1997年調整為時薪5.15美元後，已有10年未作調整，社會各界呼籲調高的聲浪不斷，美國總統布希業於本年5月間簽署在未來26個月內，分三階段將最低工資從現行5.15美元調高至7.25美元。

綜上，我國近10年來總體經濟指標的變化，消費者物價指數變動率已上升7.34%，基本工資占各業薪資之比率從41.1%，降至35.9%，使得勞工購買能力下降，而按「產」計算之勞動生產力則上升42%。為維持勞工之基本生活，並使邊際勞工分享與雇主共同創造經濟成長之成果，基本工資應作適度調整。

二、基本工資調整爭議點

(一) 勞資團體對基本工資調幅缺乏共識

工商團體力陳，2001年因調整工時，以基本工資15,840元計算，實質薪資已調漲18.57%；2005年勞退新制實施，勞工每月可獲企業

主提撥6%之勞退金，兩者合計24.57%；故主張基本工資調幅應以5%、時薪以82元為上限，與勞工團體主張之40%調幅有極大落差。

就此，對於因物價上漲，致邊際勞工實質購買力下降之事實，勞資雙方均有應調高基本工資之共識。所差異者，資方之基調為5%，勞方為40%。本會爰依基本工資審議委員會第19次會議決議，除考量物價指數變動外，並應讓勞工適度分享經濟成果，基本工資之數額為每月17,280元，每小時95元；調幅9.09%。上開調幅，業已考量勞資團體之立場，應屬合理。

(二) 各界對時薪計算基礎認知不一致

部分工時者，雇主仍應依勞基法規定，另行比例給付其例假日、國定休假日工資。惟因事業單位對上開規定認知不同，計算方式不一，對工資採時薪計算時，其內涵是否計入例假日或國定休假日之工資，在勞資雙方各有不同解讀。某些團體主張基本工資時薪，應以月薪除以168小時計算，時薪除折入例假日工資外，國定假日（19日）及特別休假（以平均3日）亦應併予考量；資方團體則主張應以月薪除以210小時。

有關檢討時薪計算標準，前經勞資社會對話、勞委會基本工資審議委員會等多次意見交流，勞資雙方均有將「例假日」及縮短工時差距的「6小時」工資折入按「時」發布之基本工資中，以簡化時薪工作者工資算式，並消弭按月及按時計酬者工資率落差之共識。惟因一次折入上開工資，再加上擬議調幅，致「時薪」數額明顯增加，造成部分資方團體反悔反彈。

然渠等未查「例假日」工資早為工資成本之一部，「折入時薪」與「外加給付」負擔並未增加，所增加者僅比例折入「6小時」之工資，以及本次所擬議之調幅。

(三) 外籍勞工薪資是否與基本工資脫鉤

資方團體主張調整基本工資實際受惠者僅為外籍勞工，對本勞助益不大，且將加重企業經營成本，降低國際競爭力，迫使雇主關廠或外移，反而減少國人就業機會，故外籍勞工薪資應與基本工資脫鉤。惟基於我國勞動基準法、國際勞工公約、國外相關規定及國際人權之考量，不宜將外籍勞工排除於我國基本工資之適用。以下分別論述之：

1. 就國際觀點而言，國際勞工公約第97號公約（移民就業公約）明定，施行之會員國應承諾對謀職移民者（以受僱為目的而移入之他國人），包括報酬等事項之待遇，不得劣於其本國國民。第111號公約，禁止在職業方面之機會均等與待遇平等之歧視作為。另參酌其他主要工業國家定有最低工資（我國名為基本工資）者，如日本、美國、加拿大、英國、法國及韓國等，均未對外籍勞工另訂較低工資之規定。
2. 就雇主而言，開放外勞引進係為補充我國基層勞動力不足，而非使其以較低廉之外籍勞工取代我國勞工。
3. 就勞工而言，雇主如能以較低廉的工資僱用外籍勞工，恐將排擠本國國民就業機會，並延緩或降低本國勞工之勞動條件。

(四) 我國僱用外勞之成本是否較他國為高

資方團體迭有我國僱用外勞成本較他國高之陳述。經查南韓外籍勞工適用該國最低工資之規定，其僱用成本較我國為高（新台幣27,605元）。與我國鄰近之香港與新加坡相較，新加坡雖無法定最低工資之規定，然新加坡製造業外籍勞工之僱用薪資與就業安定費合計，與我國雇主僱用外籍勞工之成本相當（新台幣18,296_25,048元）；香港政府規定，該地區輸入之製造業外籍勞工工資不得低於該行業本地勞工工資之中位數，其僱用成本高於我國（新台幣26,746~33,009元）（詳如附表二、三）。

三、基本工資調整政策協商過程

（一）96年4月3日召開「社會對話圓桌會議」

勞委會邀集勞、資、政、學各方代表，對於基本工資應適度調整獲致共識，至調整幅度，應同時考量勞工基本生活所需、對產業競

爭力之衝擊、物價指數之變動及勞工適度分享經濟成長成果等因素，必要時分階段實施，並應有完整配套措施。

（二）96年4月勞委會擬具「基本工資面面觀」說帖

編印說帖，分送各級勞工行政主管機關、職業訓練局就業服務中心（站）、各職業訓練中心、勞保局各區管理中心及各辦事處以及立法院關心勞工事務立法委員等，期建立共識。

（三）96年4月20日召開研商「如何建構合理化時薪計算標準」會議

勞委會先行邀集基本工資審議委員進行研議。獲致共同意見：基本工資宜用「分階段，非一次到位」之調整方式；調整數額、考量之因素及其經綜合判斷而獲致之決定，應有明確之依據。另現行時薪計算標準不合理部分，應予以調整。

附表二 我國與他國僱用製造業外籍勞工成本比較

成本 國家	工資（折算台幣） （元）	就業安定費或勞工稅 （折算台幣）（元）	小計（折算台幣） （元）	備註
台灣	15,840	傳統產業2,000	17,840	膳宿最高可扣抵4,000元。
		非傳統產業2,400	18,240	
南韓	27,605	無	27,605	外勞適用最低工資規定。
香港	25,053~31,316	1,693（徵款）	26,746~33,009	外籍勞工工資不得低於該行業本地勞工工資之中位數。
新加坡	13,069~15,247	5,227~9,801	18,296~25,048	無最低工資之規定，由勞雇雙方議定之。

註1.南韓2007年1月1日起之最低工資為每小時3,480元（韓圓，以下同）（每日27,840元、每月786,480元）。

註2.依香港政府勞工處2005年9月29日修訂之「補充勞工計畫」所列僱用紡織業四類勞工其薪資中位數分別為平車車工：5,920元（港幣，以下同）、特種衣車車工：6,140元、針織機織工：6,670元、縫盤工：7,400元。另雇主每月須繳納400元的僱員再培訓徵款（徵款）。

註3.新加坡無最低工資之規定，其製造業勞工薪資為600~700元（新加坡幣，以下同），勞工稅依雇主僱用外籍勞工佔整體勞工之比例高低分別為240，310，450元。

註4.匯率以2007年3月29日之應付匯率為計算基礎：港幣/台幣=4.2319；新加坡幣/台幣=21.7809；韓圓/台幣=0.0351。

附表三 我國外勞薪資給付情形

行業及規模	家數	人數	經常性薪資註1	加班費	其他	扣除膳宿費註3	所得薪資
製造業	12,222	169,167	16,530	4,595	481	2,318	19,288
1~29人以下	6,396	20,926	16,306	3,138	407	2,261	17,590
30~99人	3,819	34,328	16,484	4,442	795	2,300	19,421
100~299人	1,389	35,347	16,432	5,051	481	2,401	19,563
300~499人	270	15,997	16,650	4,726	460	2,471	19,365
500人以上	348	62,569	16,634	4,778	500	2,601	19,311
營造業	302	11,728	16,728	3,364	255	2,439	17,908
1~29人以下	175	547	16,476	3,823	695	2,500	18,494
30~99人	64	534	16,128	4,252	537	2,268	18,649
100~299人	43	1,286	17,208	4,523	90	2,500	19,321
300~499人	3	96	16,464	6,967	35	2,500	20,966
500人以上	17	9,265	16,719	3,033	258	2,500	17,510
家庭看護工註2	在臺147,552		15,998	1,846	225	—	18,069

資料來源：勞委會職訓局及95年「外籍勞工運用及管理調查報告」。

註1：經常性薪資包含本薪與按月給付之固定津貼及獎金。

註2：家庭外籍看護工目前尚不適用勞基法。

註3：依勞動基準法規定雇主提供勞工之膳宿費，得約定為工資之一部分，每月以新台幣4,000元為參考上限。

(四) 96年4月27日召開基本工資審議委員會第19次會議

獲致決議：基本工資之調幅參考依據，除考量近十年來物價指數的變動外，再加上讓勞工分享經濟成長之成果，爰擬基本工資調幅為7.5%至9.5%。為使按時計酬（時薪制）之工資計算合理化，按「時」發布之基本工資數額宜折入「例假日」及「縮短工時之6小時」工資後之數額發布。

(五) 96年4月30日報請行政院核定

勞委會依規定，將基本工資調整案報請行政院核定，並建議除考量物價指數變動外，並應讓勞工適度分享經濟成果，同時為運用方便

起見，基本工資之數額為新台幣每月17,280元，每小時95元；調幅9.09%。

肆、基本工資調整之影響

一、對企業經營成本之影響

(一) 依據工商普查資料，勞動報酬佔企業成本之13%，而以勞保投保薪資在15,840元以下之勞工人數占6.32%，推算此部分勞工之薪資成本占總營運成本之0.82%，如調高基本工資將近一成，則增加之成本占總營業成本0.08%，對企業所造成之衝擊有限。

(二) 依行政院主計處推估，基本工資調整至

17,280元，調幅9.09%，則成本增加197億元。占全國總薪資5.1兆之0.4%；占年生產總值25.6兆之0.08%。

二、對物價之影響

- (一) 依據行政院主計處針對95年各產業生產總額資料觀察，基本工資若調高致使全體廠商增加之勞動成本占各產業生產總值之比率甚微，進而對消費物價影響相當有限。
- (二) 又根據經建會估算，基本工資調至17,280元，消費者物價指數上升率為0.052%。
- (三) 國內學者（王連常福與許積天，1996；黃仁德，2001）的實證研究也顯示，基本工資調升即使對物價有影響也是微乎其微。故基本工資調整似不致產生推動我國勞動成本與物價上漲之壓力。

三、對就業之影響

根據國內學者的實證研究(黃仁德，2001)顯示，基本工資之調整對整體勞工(含邊際勞工)之就業、失業率並無產生顯著不利之影響。另，2004年國外學者薩繆森（Paul A.Samuelson）、梭羅（Robert Solow）等諾貝爾經濟學獎得主亦聲稱：「證據顯示最低工資適度（modest）調漲，對就業幾乎沒有任何影響」。

四、對勞、健保之影響

基本工資由15,840元調高至17,280元，雇主、勞工在勞、健保增加之金額如下表：

	勞工	雇主
勞保費	15.84元/月	55.44元/月
健保費	19.66元/月	66.83元/月

五、對邊際勞工之影響

- (一) 若以95年底勞保資料概估，基本工資調整影響人數約141萬人（投保月薪15,840元為39.5萬人及16,500元為101.7萬人）。
- (二) 基本工資適度調整，並非僅有外勞受惠。對於部分工時工作者、初入勞動市場、二度就業之中高齡及女性勞動者等邊際勞工亦有助益。

伍、時薪合理化調整之政策形成

一、現行規定

依勞基法規定，例假日、紀念日、勞動節日及其他中央主管機關規定應放假之日均應放假，工資應由雇主照給。按時計薪勞工，亦有上開規定之適用。惟現行規定執行上衍生之問題如下：

(一) 部分事業單位並未另行給付部分工時者例假日工資，時生爭議

依勞基法第39條規定，勞工每7日應有1日之例假日。除應放假外，並應由雇主照給例假日工資（亦即無出勤義務，惟仍應給付原約定之報酬）。按日或按時計薪之勞工，依法亦有上開規定之適用；亦即除按勞資雙方約定之時薪、時數給付工資外，雇主仍應另行比例給付部分工時勞工例假日工資。惟鑒於部分雇主並未另行給付部分工時者例假日工資，時生爭議，本次爰將本來就應由雇主負擔之「例假日」工資折入基本工資「時薪」中，嗣遇例假日只須給假，不必外加計給例假日工資，簡化算式，減少紛爭。

(二) 同樣履行兩週84小時法定工時之工作者，一個月(30日)之最低工資報酬總合有落差。

勞基法所定正常工作時間，自90年1月1日起由每週48小時修正為每2週84小時。平均1週減少6小時，此一減少之時間，乃不必工作之「下班時間」。法定工作時間減少應在不減損勞工工資及分享工作時間之前提下，始能彰顯其意義。實務上，國內按時計薪勞工，前開減少工作時間之「下班時間」雇主多未給付工資。故在相同工作時間、工資率之情形下，按時計薪勞工之所得相對低於按月計薪勞工之所得。

法定工時縮短為兩週84小時後，同樣履行法定工時之工作者，歷一個月(30日)之最低工資報酬總合有落差(按時計酬者平均每週減少6小時之工作時間無得請求報酬，惟亦屬適法)，將縮短工時差距的「6小時」工資折入基本工資「時薪」後，可消弭按月及按時計酬者工資率之落差。

按月計酬者：15,840元

按時計酬者：14,256元

$66 \text{元} \times (84 \text{小時} \times 2 \text{循環} + 8 \text{小時} \times 2 \text{日}) + (66 \text{元} \times 8 \text{小時}) \times 4 \text{日} = 14,256 \text{元}$

4週+2日之法定工時總合 4日例假照給之工資

(三) 解決方案：折入「例假日」及「六小時」工資

為解決勞工工作時間每週平均縮短6小時致時薪計算不合理之現象及雇主多未依規定給付按時計薪工作者例假日工資問題，有關時薪之計算方式，爰將「六小時」與「例假日」工資折入計算。計算方式：

1.全年有給時數： $(365 \text{日} \times 8 \text{小時}) - (52 \text{週} \times 6 \text{小時}) - (52 \text{週} \times 8 \text{小時}) = 2,192 \text{小時}$

2.平均每月有給時數： $2,192 \text{小時} \div 12 \text{月} = 182.66 \text{小時/月}$

3.計算每小時工資數額： $17,280 \text{元} \div 182.66 \text{小時} = 94.6 \text{元/小時} \approx 95 \text{元/小時}$

(四) 為何不考慮折入國定假日與特休假

部分團體認為應再折入國定假日與特休假之工資，惟查勞動基準法第37條有關國定假日之規範意旨與同法第36條之例假有別：按國定假日旨在保障有出勤義務之勞工當日免於出勤且不損及原有工資之權益，非欲使原未約定出勤者多得工資。又當天出勤者本可取得加倍工資，權益明確。一律折入國定假日19日後，無出勤義務者於平日之時薪內額外取得折入之工資；國定假日當天出勤者反而不必加給工資，對勞工權益反有減損。至特別休假須勞工於工作滿一年後之翌日如仍在職，始取得請7-30日不等特別休假之權利，其日期由勞資協商排定於原定工作日，雇主照給當日原約定出勤時段之工資。設如該等特別休假一律以平均3日之工資折入按時發布之基本工資中，對於年資未滿一年者，顯逾法理；對於依年資本可取得7日、10日...甚至30日者，如僅只折入3日工資，且既已折入，嗣後即無由給假，更失衡平。

陸、基本工資審議制度之檢討

一、基本工資之法制面

目前我國基本工資並未訂定專法規範，係於勞動基準法第21條中明定，基本工資由中央

主管機關擬訂，陳報行政院核定後實施。為審議基本工資，勞委會已另訂「基本工資審議辦法」，但與其他國家訂有專法規範之模式有別，故是否制定專法，廣為各界關注，值得檢討研究。

有鑑於基本工資為勞動基準之一部分，在我國仍有其存在之必要，惟就長期而言，應可仿效先進國家訂定專法之作法，優先考量以立法取代行政之調整模式或明定依前一年製造業平均薪資比例調整基本工資。

二、決定基本工資模式

依基本工資審議辦法規定，由行政院勞工委員會邀集行政機關、勞資團體及學者專家共同組成之基本工資審議委員會通過後，報請行政院核定實施。此種由行政機關主導決定之基本工資審議方式，常遭非議，以基本工資之釐訂具有勞動基準之特性，故似應優先考量參酌其他國家方式，由立法機關決定之。

三、調整基本工資審議委員會之組織成員

依現行基本工資審議辦法第2條規定，基本工資審議委員會置委員17人至23人，其中政府代表9人，勞資團體各4人，餘則遴聘學者專家5人，此與其他國家最低工資審議委員會多係由勞資及公益代表組成之方式明顯有別，致常引發基本工資之調整係由行政機關主導之爭議。

鑑於訂定專法決定基本工資之方式，應審慎研議，且非一蹴可幾，為解決當前問題，似可先行研議修正基本工資審議辦法，調整該委員會之組織成員，減少行政機關代表，增加勞

資團體代表及公益代表，使基本工資之調整更為合理及客觀。

四、基本工資調整之協商

有關基本工資之調整方式，雖過去在86年、87年間勞資團體曾有二次協商經驗，雖然勞資無具體共識，協商結果未盡理想，惟由勞資團體先行或同時進行協商，仍不失為可行之方式，亦有助於基本工資問題之解決，觀諸鄰近日本、韓國均先由勞資團體或公益團體進行基本工資調整之協商，再由勞動部長公布實施。故仍應鼓勵勞資團體透過「社會對話圓桌會議」之溝通平台進行協商。

柒、結語

基本工資制訂之目的係為保障勞工基本生活，故適度、適時調整基本工資，除可保障其基本生活及維持一定消費能力外，尚可作為印證勞工是否同享經濟成果之重要指標。因此，將現行基本工資予以合理調整，以回饋勞工朋友之付出，不僅符合公平原則，且對於邊際勞動者在社會安全基礎上，更能給予適時之扶助，藉以縮短貧富差距，有助於促進社會之和諧。

我國基本工資制度有其政策形成之特殊因素，基本工資之調整應有一明確法律規範，不致發生10年未調整情形。而工資是勞工賴以維生之所繫，未來能否形成一個制度性的規範或是自動調整機制，仍有待檢討改進。✿

(本文作者 行政院勞工委員會勞動條件處科長)