

薪資透明政策對性別薪資平等理念達成之影響

王素鸞 | 中華經濟研究院台灣經濟所 研究員

蔡依恬 | 中華經濟研究院國際經濟所 輔佐研究員



◎ 壹、前言

根據經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 2021 年的報告¹，OECD 國家的平均性別工資差距為 12.8%，代表全職工作的男性勞工所賺 1 美元或 1 歐元平均收入的中位數，而女性全職勞工只有 87 美分或歐元。這個 12.8% 的性別工資差距已經比 1996 年的 19% 有所改善。不過，代表性別不平等仍然相當顯著，特別是高薪者。

而世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF) 的報告「Global Gender Gap Report 2023」² 指出，過去幾年全球性別

平等因新冠肺炎 (COVID-19)、全球經濟疲軟及地緣政治危機等，對女性教育及勞動力出現負面影響。同時，以全球性別平等指數從女性的經濟參與機會、教育程度、健康及政治賦權等方面來看，性別平等的進步幅度仍相對停滯，要消除性別差距還需 131 年。

另一方面，國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 的「Global Wage Report 2022-23」³ 報告也指出，長期以來全球持續存在薪資不均與性別薪資差距的問題，在歷經 COVID-19 的封城及停工期

間之後，許多國家低所得人群大量失業，更加劇了部分國家的薪資不平等。不過ILO也指出，儘管COVID-19對全球性別薪資差距的影響變化不大，近年來全球各國，如美國、歐洲地區、澳洲及日本等也採行薪資透明化政策以縮小性別薪資差距，但各國仍須持續努力實現性別薪資平等。

我國勞動基準法（簡稱勞基法）及性別平等工作法（簡稱性工法）雖有保障不得因性別而有薪資給付之差別待遇，但因企業傳統的薪資保密文化，以致難以實際得知是否有性別薪資差距，以下由相關數據來探究我國性別薪資概況，再從美歐等主要國家的薪資透明政策概況，探討薪資透明化政策對性別薪資平等的影響，並提出相關建議。

► 貳、我國當前性別薪資概況

我國在2007年通過加入消除對婦女一切形式歧視公約（Convention on the

Elimination of All Forms of Discrimination Against Women，簡稱CEDAW），2011年通過CEDAW施行法，2012年1月1日起施行，以落實在政治、社會經濟及就業等領域之各項性別平等權利。除了遵守國際公約外，在勞基法及性工法也明定雇主對勞工不得因性別而有差別待遇。工作相同、效率相同者，給付同等之工資。同時，針對上述違反者，也在勞基法及性工法中，規定對違反者將處以罰鍰。

由於傳統的企業文化將薪資視為個人隱私，一般員工在職場上難以察覺是否有差別待遇的情況。但由行政院主計總處的「受僱員工薪資調查」⁴數據來看，2022年我國女性總薪資為新台幣（以下同）51,636元、工時為164.6小時，換算平均時薪為314元，僅為男性373元的84.2%，亦即兩性薪資差距為15.8%。換算日曆天，女性需較男性多工作58天（365日曆天*15.8%≐58天），才能達到整年相同薪資。（參見表1）

表1 近十年我國兩性薪資差距

單位：元；小時：%

項目別	男性			女性			平均時薪比	
	總薪資	總工時	平均時薪	總薪資	總工時	平均時薪	女/男 (男=100)	兩性 差距
2013年	50,485	179.5	281	41,091	174.2	236	83.9	16.1
2014年	52,087	180.2	289	42,877	175.2	245	84.7	15.3
2015年	53,315	177.6	300	44,070	172.8	255	85.0	15.0
2016年	53,445	171.7	311	44,457	167.2	266	85.4	14.6
2017年	54,706	171.4	319	45,633	167.4	273	85.4	14.6
2018年	56,903	171.6	332	47,257	166.9	283	85.4	14.6
2019年	58,176	171.1	340	48,172	166.4	289	85.1	14.9
2020年	58,917	170.7	345	48,807	165.9	294	85.2	14.8
2021年	61,150	169.3	361	49,809	163.8	304	84.2	15.8
2022年	63,219	169.7	373	51,636	164.6	314	84.2	15.8

註：本表資料自2019年起行業範圍擴增「研究發展服務業」、「學前教育」及「社會工作服務業」。

總薪資為每月經常性薪資加每月非經常性薪資。

資料來源：行政院主計總處「受僱員工薪資調查」。

以近十年的資料來看，兩性差距由2013年最高的16.1%逐年下降，在2016年至2018年間均維持14.6%。2019年起受僱員工薪資調查統計行業範圍擴增，兩性薪資差為14.9%，2021年因新冠肺炎疫情限制人流與物流的封城措施，使兩性的薪資差距比率升至15.8%，2022年兩性薪資差距仍維持在15.8%。（參見表1）

從行業來看，根據行政院主計總處的「受僱員工薪資」⁴資料顯示，2022年工業及服務業男性整體每月平均總薪資為

6.3萬元，女性為5.2萬元，僅為男性的81.7%。進一步觀察兩性薪資差距較大的行業，發現兩性薪資差距最大的為「醫療保健及社會工作服務業」，兩性差距高達40.8%；其次為「藝術、娛樂及休閒服務業」的34.8%，「製造業」的28.9%位居第三。僅有「教育業（不含小學以上各級公立學校等）」的女性每月平均薪資高於男性，但整體教育業女性平均薪資相對不高，僅3.3萬元，遠低於整體工業及服務業平均的5.2萬元。（參見表2）

表2 2022年我國各行業每月總平均薪資—依性別區分

單位：元；%

項目別	每月總薪資		平均工資比	
	男性	女性	女/男	兩性差距
工業及服務業	63,219	51,636	81.7	18.3
工業	65,300	48,292	74.0	26.0
礦業及土石採取業	61,309	47,603	77.6	22.4
製造業	68,567	48,760	71.1	28.9
電力及燃氣供應業	97,656	85,877	87.9	12.1
用水供應及汙染整治業	46,230	45,054	97.5	2.5
營建工程業	50,460	39,360	78.0	22.0
服務業	61,138	53,273	87.1	12.9
批發及零售業	55,819	48,594	87.1	12.9
運輸及倉儲業	65,184	56,594	86.8	13.2
住宿及餐飲業	38,248	34,405	90.0	10.0
出版、影音製作、傳播集資通訊服務業	85,735	72,517	84.6	15.4
金融及保險業	106,843	96,318	90.1	9.9
不動產業	57,606	56,856	98.7	1.3
專業、科學及服務業	75,030	58,947	78.6	21.4
支援服務業	39,317	37,545	95.5	4.5
教育業 (不含小學以上各級公立學校等)	28,877	33,298	115.3	-15.3
醫療保健及社會工作服務業	98,813	58,517	59.2	40.8
藝術、娛樂及休閒服務業	47,811	31,191	65.2	34.8
其他服務業	42,362	34,404	81.2	18.8

資料來源：行政院主計總處「薪情平台」，https://earnings.dgbas.gov.tw/query_payroll.aspx。

從職業來看，行政院主計總處的「人力運用調查」⁶資料也顯示，2022年男性整體每月平均總薪資為4.4萬元，女性為3.7萬元，女性平均薪資僅為男性的84.8%。進一步由兩性薪資差距較大的職業來看，差距最大的為「技藝有關工作人員、機械設備操作及勞力工」，兩性差距高達23.0%；「專業人員」的兩性薪資差距19.8%次之；而兩性薪資差距最小的職業為「民意代表、主管及經理人員」，薪資差距6.3%。再由教育程度來看，隨著教育程度的提高，兩性薪資差距有所縮小，其中以研究所的兩性差距13.4%最小，而國小及以下的性別薪資差距最大，達27.5%。（參見表3）



綜合而言，近十年兩性薪資差距仍普遍存在，從業別來看，薪資差距最大的業別為醫療保健及社會工作服務業、藝術娛樂及休閒服務業及製造業。若以職業及教

表3 2022年我國兩性每月平均收入—依職業、教育程度區分

單位：元；%

項目別	每月總平均收入		平均工資比	
	男性	女性	女／男	兩性差距
整體	44,048	37,358	84.8	15.2
職業				
民意代表、主管及經理人員	76,734	71,866	93.7	6.3
專業人員	61,266	49,165	80.2	19.8
技術員及助理專業人員	47,290	42,940	90.8	9.2
事務支援人員	39,611	34,003	85.8	14.2
服務及銷售工作人員	36,245	29,700	81.9	18.1
農、林、漁、牧業生產人員	33,555	28,436	84.7	15.3
技藝有關工作人員、機械設備操作及勞力工	37,131	28,580	77.0	23.0
教育程度				
國小及以下	33,418	24,218	72.5	27.5
國中	36,711	27,724	75.5	24.5
高級中等 (高中、高職)	37,381	31,017	83.0	17.0
專科	45,764	37,579	82.1	17.9
大學	45,279	38,881	85.9	14.1
研究所	65,217	56,510	86.6	13.4

資料來源：行政院主計總處「人力運用調查」。

育程度來看，則會發現隨著教育程度及職業階層的提高，兩性薪資差距有縮小跡象，但普遍仍以男性薪資為高，女性薪資相對較低，顯示我國兩性薪資差距持續存在。不過，由表 3 也可看出，教育程度的提高，兩性薪資差距有所縮小，尤以國小及以下的性別薪資差距最大，達 27.5%，可見教育可以改善兩性薪資差距。近十年來我國兩性的薪資差距透過法律、政策與教育制度的提升與改善，已經有所縮小，惟 2020 年起的新冠肺炎疫情，可能使得差距再度擴大。

▶ 參、主要國家的薪資透明政策概況

歐美實現性別平等的起步較早，且在男女同工同酬的議題上，已經制定相關的法制與實行策略，以下分別從美國、歐洲地區、澳洲及日本來看薪資透明政策概況。

一、美國

美國在 1960 年代即意識到性別歧視會導致工資不均、引發勞資糾紛等問題，因此在 1963 年通過《1963 年同酬法》，1974 年美國國會對此法進一步修正，並將適用範圍擴大至聯邦、州以及地方政府，並將權責機關由勞動部改為公平就業機會委員會 (Equal Employment Opportunity Commission)⁷。但根據美國公平就業機會委員會歷年公布的申訴案件資料，每年平均仍會收到約 1,000 件有關「同工同酬」爭議的事件⁸。

為衡量工作場所的平等情況，公平就業機會委員會規定員工人數 100 人以上的事業單位，每年須提交包括按工作類別、性別、種族區分的員工人數資訊等多樣性年度調查報告，而在 2018 年更進一步要求報告中須涵蓋勞動力、就業狀況及薪酬級別等性別、種族資訊，該委員會並公開發布分析報告。

二、歐盟

根據文獻指出，歐盟持續推動薪資透明度的改革，歐盟委員會並於 2022 年將薪資透明化納為歐盟官方的重點政策⁹。目前歐盟地區縮小性別薪資差距的工具主要包括三項透明度政策：

(一) 員工有獲取薪資水準的權利

多數國家主要賦予個人有獲取薪資資訊的權利，即員工有權向公司詢問從事相同工作員工的平均薪資的資訊，如奧地利、丹麥、芬蘭、法國、德國、義大利、西班牙及瑞士等。以德國為例，德國為改善性別薪資不平等的現象，在 2018 年宣布實施《推動薪酬結構透明度法》，規定員工人數 200 人以上的企業，員工有權利詢問工作性質及內容相近者的收入中位數或平均薪資。

(二) 公開薪資報告

規範一定人數以上的企業，雇主必須每年向政府提供關於性別薪資及相關措施的資訊報告，如比利時、英國等。其中比利時自 2007 年起，政府每年公布全國性別薪資差距報告。2012 年時更進一步要求



員工人數 50 人以上的企業，每兩年須在企業審計報告中揭露性別薪資差距。若數據顯示女性的薪酬低於男性時，企業組織有義務提出行動計畫來改善薪資不平等的問題。

英國自 2017 年起，規定員工人數 250 人以上的公民營企業及非營利團體每年須向政府提交薪酬差距報告，由政府於每年 3 月 31 日公開公部門的數據，4 月 5 日則公開民營企業的數據。

（三）薪資審計

規定一定人數以上的企業，若兩性的平均薪資水準差距達 5%，而雇主未能透過客觀且性別中立的標準來說明此差異的合理性，則該企業需與工會進行聯合評估。以奧地利為例，自 2014 年起奧地利根據《平等待遇法》要求員工人數 150 人以上的事業單位，每兩年須向員工或員工代表提報職場性別組成，以及按職業與薪酬級別（平均薪資或薪資中位數）區分的兩性薪資資訊（包括薪資、獎金、加班費或實物福利，如汽車或私人醫療保險等）。雖然該法

案對於未遵守的雇主並未設定罰則，但若是員工代表未收到相關報告，則可請法院強制命令企業提交報告，員工亦可運用該資料進行勞雇協商、歧視申訴或進行訴訟。

另一方面，冰島¹⁰在 2017 年宣布修正《平等法》，通過《男女平等地位和平等權利法》（Act on Equal Status and Equal Rights of Women and Men No.10），自 2018 年起規定僱用人數超過 25 人的事業單位，每年須通過「國家性別平等中心」的審核，以獲得同工同酬的認證（Equal Pay Certification），而未能通過審查獲得證書的事業單位，將面臨每日 500 美元的罰鍰，直到取得認證為止。

三、澳洲

澳洲¹⁰於 2012 年實施《職場性別平等法》，要求員工人數 100 人以上的事業單位，每年須向政府提出 6 項性別平等指標報告，其中包括勞動力性別組成、管理階層性別組成、兩性薪資概況、彈性工作的配置作法、兩性平權的諮詢管道，以及其他基於性騷擾防治及歧視等議題。

四、日本

日本為消除性別薪資差距，使兩性薪資透明化，厚生勞動省¹¹在2022年底修正《女性活躍推進法》，規定自2023年起，員工人數超過300人以上的企業，須公開揭露男女薪資差異比率。

◎ 肆、薪資透明化政策對性別薪資平等的影響

從主要國家的薪資透明化政策來看，維持薪資資訊透明是提高工作場所公平性的方式，同時也是發現薪資差異的第一步。根據 **Bennedsen et al. (2022)**¹² 指出，薪資透明化有助於縮小性別薪資差異，在丹麥對薪資透明化立法後，性別薪資差距縮小了17%。另一方面，**Baker et al. (2022)**¹³ 針對加拿大大學教職員工進行分析也得到類似的結果，在採取薪資透明化以及教師成立工會後，加拿大大學教職員工的性別薪資差距大幅縮小了30~50%。

Blundell(2020)¹⁴ 也針對英國執行薪資透明化政策的前後進行比較，發現採取薪資透明化政策的企業，性別薪資差距縮小了1.6個百分點。**Obloj & Zenger(2022)**¹⁵ 運用美國的資料，發現薪資透明化對於改善薪資平等與降低薪資差距具有顯著的效果。**Ahrens & Scheele (2022)**¹⁶ 以德國資料以及 **Canales (2018)**¹⁷ 使用美國資料均顯示，薪資透明化是縮小性別薪資差距的有效工具。

前述多篇論文均指出薪資透明化政策有助於縮小性別薪資差異，但性別薪資差距縮小的幅度仍須取決於透明化政策改革的程度（例如薪資數據係公開查詢或僅供內部使用），以及是否有強制性的裁罰機制（此將影響員工與企業談判薪資的能力，以及企業面對公眾的壓力）。同時，若員工與工會的協商及談判能力較強，薪資透明化政策對縮小性別薪資差距的程度也會愈高。

另一方面，薪資透明化不只影響薪資與利潤，性別薪資差距的縮小也會透過進入（聘僱）、退出（解僱或自願離職），以及升遷等來影響勞動力結構配置及生產力。**Bennedsen et al. (2022)**¹⁵ 指出，相較於未公開性別薪資的企業，薪資透明企業的中階女性員工人數增加了5%，顯示隨著企業提供更公平的薪酬職位，女性員工的人數也會相對增加。**Duchini et al. (2020)**¹⁸ 也指出，在丹麥採用薪資透明化政策對企業的兩性員工離職率並未造成影響，但提高了女性員工晉升的機會。

不過，COVID-19的出現，可能使性別薪資平等的努力受到影響，例如 **Czymara, Langenkamp & Cano (2020)**¹⁹ 針對德國在COVID-19疫情封鎖前4週進行一項1,100多份的調查，發現由於學校和日託中心關閉，導致照顧兒童與幼兒的需求擴大，雖然民眾最在意的是社交和兒童保育問題，不過，他們認為COVID-19對女性的影響比男性更大，不僅是在實質的工作方面（例如，女性比男性減少更多



的有薪工作時間)，而且還擴大到對工作認知的分配上(例如，女性比較擔心育兒問題，而男性則更擔心工作)。這些發展可能會導致未來經濟復甦過程，性別薪資差距擴大；Adams-Prassl et al.(2020)²⁰指出美國和英國，沒有大學學歷的女性勞工因為COVID-19失業的可能性明顯比大學畢業者為大，而年輕人收入下降的可能性也明顯比中高齡為大，使得薪資差距擴大；Fabrizio et al.(2021)²¹利用美國每月人口調查數據，分析男性和女性就業影響的差異，發現在COVID-19發生的最初9個月，教育程度較低、有年幼子女的女性因額外的育兒負擔而失業者，占就業性別差距擴大的45%，在2020年4月至11月間減少總產出約0.36%。

► 伍、結論

世界經濟論壇(WEF)在最新的報告中指出，全球因為COVID-19、經濟疲軟及地緣政治危機等因素，對女性教育及勞動力出現負面影響，目前全球性別平等的進步幅度仍相對停滯，要消除性別差距還需131年。

由於性別薪資平等理念仍有待落實，因此，各國多透過薪資透明化政策來推動，從主要國家的作法來看，目前薪資透明政策主要從一定規模以上的企業優先執行，包括讓員工有獲取薪資水準的權利，企業需公開薪資報告以及兩性薪資差距達一定程度的企業應說明原因，政府並制訂相關的指標要求一定規模的企業定期揭露，以促進兩性薪資透明化。

從我國的薪資統計數據來看，近十年兩性薪資差距仍普遍存在，不管從業別、職業及教育程度，均可發現男性薪資普遍比女性薪資為高，顯示我國兩性仍存在薪資差距。我國勞基法及性工法雖有明定雇主對勞工不得因性別而有差別之待遇，不過因國內企業規模以中小企業為主，雇主對於同工同酬法令的規範多有不明之處，加上傳統產業的中小型企業對於子女教養及家中經濟掌權的刻板影響，仍以同工不同酬的方式對待兩性薪酬。惟教育程度的提高，可以縮小兩性的薪資差距。只是社會對薪資報酬結構普遍認為屬個人隱私，加上多數企業對工資採保密制度與協議，員工無法從中得知事業單位是否有同工不同酬的狀況，也缺乏能取得相同職位薪資資訊的管道，或企業內部對於此問題的溝通處理機制。因此，如何使薪資透明化成為縮小性別薪資差距的重要工作。

從國外的經驗來看，提升薪資透明資訊是提高工作場所薪資公平性的方法，也是發現彼此薪資差異的第一步，同時薪資透明化也有助於企業勞動力結構的配置，以及員工的健康，目前已經有許多國家朝此方向努力。我國由於多為中小企業，初步的薪資透明機制之建立可先由大型企業進行試點或示範來鼓勵揭露薪資結構，以作為中小企業的典範，進而促使其建立薪資透明機制，從而朝向正面良善之循環發展。最後在中長期的政策目標上，在充分宣導與輔導後，再逐步走向強制性的法定薪資透明揭露，方有助於社會氛圍之適應與調整，實現縮小性別薪資差距的目標。



參考文獻

1. OECD (2021), Pay Transparency Tools to Close the Gender Wage Gap.
2. World Economic Forum (2023), Global Gender Gap Report 2023.
3. International Labour Organization (2023), Global Wage Report 2022-23.
4. 行政院主計總處(2022)，《受僱員工薪資調查》。
5. 行政院主計總處(2022)，《薪資與生產力調查》。
6. 行政院主計總處(2022)，《人力運用調查》。
7. Australian Workplace Gender Equality Agency (2018), International Gender Reporting Schemes.
8. U.S. Equal Employment Opportunity Commission (2023), <https://www.eeoc.gov/>.
9. Morten Bennedsen, Birthe Larsen & Jiayi Wei (2023), Gender wage transparency and the gender pay gap: A survey, *The journal of economic surveys*, 1-35.
10. 鄭津津、馬財專(2020)，發展事業單位同工同酬檢核表之研究，勞動部委託報告。
11. 日本厚生勞動省(2022)，男女の賃金の差異の情報公表について<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000091025.html>.
12. Morten Bennedsen, Elena Simintzi, Margarita Tsoutsoura & Daniel Wolfenzon (2022), Do firms respond to gender pay gap transparency? *The journal of Finance*, 77(4), 2051-2091.
13. Michael Baker, Yosh Halberstam, Kory Kroft, Alexandre Mas & Derek Messacar (2022), Pay transparency and the gender gap. *American Economic Journal: Applied Economics*.
14. Jack Blundell (2020), Wage responses to gender pay gap reporting requirements. Available at SSRN 3584259.
15. Tomasz Obloj & Todd Zenger (2022), The influence of pay transparency on gender inequity, inequality and the performance basis of pay. *Nature Human Behaviour*, 6(5), 646-655.
16. Petra Ahrens & Alexandra Scheele (2022), Game-changers for gender equality in Germany's labour market? Corporate board quotas, pay transparency and temporary part-time work. *German Politics*, 31(1), 157-176.
17. Bilma Canales (2018), Closing the federal gender pay gap through wage transparency. *Houston Law Review*, 55(4), 959-987.
18. Emma Duchini, Stefania Simion & Arthur Turrell (2020), Pay transparency and cracks in the glass ceiling, arXiv:2006.16099.
19. Christian S. Czymara, Alexander Langenkamp & Tomás Cano (2020), Cause for concerns: gender inequality in experiencing the COVID-19 lockdown in Germany, *European Society*, p S68-S81. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1808692>
20. Abi Adams-Prassl, Teodora Boneva, Marta Golin & Christopher Rauh (2020), Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys, *Journal of Public Economics*, 189.
21. Stefania Fabrizio, Diego B. P. Gomes & Marina Mendes Tavares (2021), COVID-19 She-Cession: The Employment Penalty of Taking Care of Young Children, IMF Working Paper No. 2021/058.