

**NDC-DSD-103-012（委託研究報告）**

**建構我國低薪工作者社會安全  
網絡機制之研究**

**國家發展委員會編印  
中華民國 104 年 4 月**

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見）



**NDC-DSD-103-012（委託研究報告）**

# 建構我國低薪工作者社會安全 網絡機制之研究

受委託單位：社團法人臺灣社會政策學會  
研究主持人：古允文教授  
協同主持人：林宏陽助理教授  
研究員：蔡培元助理教授  
研究助理：程議慶、顏采宜、邱悅貞、高秀春

**國家發展委員會編印**  
**中華民國 104 年 4 月**

（本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見）



## 提要

關鍵詞：低薪工作者、工作貧窮、社會安全

Keywords: Low paid workers、Working poor、Social security

### 壹、研究緣起

薪資停滯或倒退，以及非典型就業問題直接或間接造成工作貧窮(working poor)現象或低薪工作者(low paid workers)的產生，成為全球化發展下，各國所面臨的社會發展議題。因為其所帶來的不僅是個人所得問題，更因工作貧窮所衍生包括生育、居住、就業、撫養與醫療等社會發展與社會安全的問題。因此，近年來各國多有透過稅制補貼、托兒補助、職業訓練與強化勞動條件等積極性的社會福利措施，結合「良好的就業品質(good quality employment)」與社會保障機制協助民眾脫離貧窮。我國社會救助法新制於 100 年實施後，雖已放寬貧窮線標準，惟相較於 OECD 及歐盟等國家，我國社會救助制度仍有設算所得、資產限制與家庭倫理等相關要求，致許多低薪工作者及其家戶仍無法獲得必要與足夠的社會救助資源。

伴隨著全球化的發展、彈性工作者的增加，不斷增加的低薪工作者現象，勢將衝擊國家與社會未來的穩定發展，本研究計畫主要聚焦於未能納入社會救助體系，且工作薪資難以維持家戶基本生活的工作者，針對其需求與發展趨勢等問題進行瞭解與分析，並檢視我國與各國相關社會安全網絡機制與政策，以期建構我國低薪工作者的社會安全網絡，積極協助其脫離貧窮。預期成果包括：

- 一、 研析我國低薪工作者界定方式，並探究其家庭收支狀況與生活需求，以及其發展趨勢。
- 二、 分析與比較主要國家低薪工作者社會安全機制及推動成效。
- 三、 探討現行我國低薪工作者社會安全網絡機制推動現況與執行情形。
- 四、 針對建構我國低薪工作者社會安全網絡機制，研提具體政策建議。

### 貳、研究方法及過程

由於我國對於低薪資工作者未有明確之定義，故其母群體相對難以掌握。承前所述，低收入與中低收入戶之低所得者具備生活津貼與諸多社會救助之給付資格，而未能盡稱低薪資工作者。所以，完全依據衛生福利部所列之名冊進行抽樣，將不甚恰當。因此，本研究將同時採用次級資料分析、深度訪談、網路問卷調查、焦點團體等方式，以量化與質化並重之研究方法，瞭解我國低薪資工作者之生活態樣及其社會安全需求。另外，亦以網路介面之意見平台，收集社會意見團體與個人對低薪資工作者社會安全制度建構之建議，以有助於本研究案研究人員提出最為周詳的政策建議。以下，將分項敘述所規劃的研究進行方式。

#### 一、文件分析

透過收集與整理歐洲的英國、瑞典以及東亞之南韓等國對於低薪工作者所採之相關社會安全制度，以充分了解個別國家在勞動力市場結構改變之下，其非典型就業與低薪工作者之態樣，以及就業安全、社會安全與家庭等社會政策如何與之配合與調整，進而建構完善之社會安全制度以維持其經濟安全。

## 二、次級資料分析

本研究以我國之人力運用調查、勞工生活及就業狀況調查、青年勞工就業狀況調查等三項調查之統計資料，瞭解現有調查資料中低薪收入者的生活態樣。此外，本研究參採與修正我國歷年來此等統計調查之問卷內容，納入本研究的網路問卷之中，以使其能同時反映我國低薪工作者之現況。其中，亦能以國際社會不同之低薪工作者定義，檢視我國在各種定義之下的低薪工作者比例及其生活概況，以能協助研究者思考其社會安全需求。

## 三、深度訪談

深度訪談則是針對初步的文件分析與次級資料分析所歸納出的低薪工作者定義與各國政策取向，瞭解其對於研究設定議題之看法與建議，並加以整合分析納入後續的網路問卷之中，藉以獲取最值得關注的研究資訊，以利政策建議的研擬。深度訪談受訪者區分為學者、民間團體和行政單位代表，由研究團隊事前提供訪談的背景說明與提綱，協助受訪者對研究議題的瞭解以便進行訪談。深度訪談者每類代表皆經研究團隊與國發會工作會議同意提名三位，再從中依優先順序徵詢受訪者的受訪意願，每類深度受訪者訪問一位。

## 四、網路問卷調查

本研究計畫使用網路問卷調查方法，將使用網站製作問卷，並利用網路管道傳播問卷，讓受訪者直接在網站上填寫問卷並回傳。網路問卷具有低成本、效益高、回收時間快的優點，且當涉及敏感問題時，能夠避免與受訪者面對面而形成危脅感；而另一研究也發現，網路問卷回收的樣本和結果與傳統問卷相比，具有均等的信度與效度，並認為網路問卷是傳統問卷的可行替代方案。而本研究在以低成本、高效益為目標且缺少母群體的情況之下，便選擇使用網路問卷，由受訪者自願填答回覆，以回收樣本並執行調查和研究。

本研究選用 My 3Q 線上問卷網，此網站可以製作問卷和各種投票、心理測驗及測驗試卷，且操作介面非常簡易好懂，讓使用者能夠容易上手，只需註冊成為會員，便可以製作問卷，並公開網址於網路上，讓受訪者填答，回收後的問卷可以圓餅圖表和輸出成 excel 檔顯示。另外，此網站目前已經普遍被使用，於網站中可以看見有許多香港的研究問卷，可發現在香港已被廣為使用，而台灣目前也已有許多學生使用此網站進行網路問卷調查，使用 My 3Q 網站製作問卷和回收問卷，對本研究有很多益處，方便使用和操作並且在問卷設計上也符合本研究之需求，使本研究能夠經由此問卷達到網路問卷調查之目的。My 3Q 網站中，將用戶分為三種等級，本研究基於研究需要，使用尊貴用戶，此等級可以製作最多五十份問卷，且問

卷有效日期和問題數目都不設限，並可用密碼保護問卷、使用電郵發送問卷。而問卷設計中，可使用選擇題項及開放式題項，單選及複選、並有跳答功能以篩選受訪者之背景。

問卷內容除參採前述「人力運用調查」、「勞工生活及就業狀況調查」及「青年勞工就業狀況調查」等次級資料之問卷外，主要參考之部分包括基本資料、就業情形、就業需求與職涯規劃等分析。本研究亦蒐集國外低薪工作者相關之調查問卷，參考其所詢問之問題，如英國倫敦所進行的低薪工作調查（*Making the City Work: Low Paid Employment in London*）、女性低薪調查（*Women on Low Pay Survey*）、美國所進行的低薪工作問卷調查等（*Hard Work, Hard Lives: America's Low-Wage Workers*）。本研究參考其問卷設計，選取符合我國國情及本研究目的之問題及變項，以建構問研究之問卷。

問卷初稿設計完成後，本研究團隊將問卷之初稿交由國家發展委員會之民調中心審查，根據其所提供之意見進行修改後，於 103 年 10 月 13 日至 10 月 19 日在網路上進行問卷之前測，共回收 54 份問卷，其後根據前測之意見回饋，精簡問卷題目，並就易引起混淆之題目或選項進行修改及增加說明後，開始進行問卷施測。將本問卷網址透過各縣市勞工及社政單位之網站宣傳，除發公文邀請各單位將網路問卷放置其單位網站宣傳外，也致電邀請各單位尋找樣本填寫，並在有社群網站的各個就業服務中心和就業服務站張貼本問卷內容以擴大宣傳，此外，也透過 PPT 的宣傳試圖找到更多潛在受訪者自願填寫回收問卷。問卷共回收 1,334 份，於 10 月 29 日開始宣傳至 12 月 10 日止，為期六週共 43 天之回收期，有效問卷共有 1,265 份，問卷回收情況符合並超過原預期回收 1000 份數之目標。

## 五、焦點團體

本研究進行四場焦點團體座談，考量地域性差別因素及不同領域的專家學者建議之多元化因素，在北、中、南區各開一場焦點座談，每場皆邀請政府單位、社會意見團體與學術研究等三領域的工作者，邀請之人數約 4 至 7 人。第四場焦點團體，則邀請問卷調查受訪者中，表示有意願參與焦點團體以進一步討論其生活現況與社會安全需求之人，亦即以立意取樣為方式，其人數為 5 人。座談之進行乃由研究團隊事先提供座談的背景說明與題綱，協助其對研究議題的瞭解以便進行座談。討論的主題包括：1)低薪工作者之定義？2)導致低薪工作日益嚴重之主要問題？3)低薪工作的解決之道？三個大方向進行討論。

## 參、網路介面意見收集

本研究亦透過我的 E 政府全球資訊網中的公共政策大家談與政策投手板等介面，收集公眾之政策意見。據此，本研究除能收集到專家與案主之意見與建議外，亦能廣納社會大眾對此等問題之想法，以期使本研究之政策思考面向更為完整。

根據研究問題與架構以及資料變項，在問卷資料回收前，將先進行編碼簿的編

製，以能夠在問卷回收後立即以 **Statistical Package for the Social Science (SPSS) 17.0** 版的社會統計分析軟體編碼 (coding) 問卷資料。之後，將依照研究主題、問題性質與變項之測量水準，採用如次數分配、百分比等描述統計工具，並佐以卡方檢定 (Chi-Square) 等統計方法進行檢測與分析。此外，在上述焦點團體及深入訪談結束後，研究者將依照質化分析方法步驟，進行資料的整理與分析：

- (一) 編號：依照焦點團體受訪者進行編號。
- (二) 過錄：將所有的訪談錄音帶，以忠於原受訪談者的口語，謄寫為文字稿。
- (三) 概念編碼：詳細閱讀過文字稿之後，依照研究目的及研究者的理解，先將重點、需要分析或有意義的句子部分用筆畫下作為標示，並在旁邊寫下概念編碼、注解以及關鍵字。所有的文字稿均做完上述動作之後，再將全部的文字稿作一統整，依照所有已事先注解的重點部分，加以整合並區分出類型與組型，分析其共通及差異之處。
- (四) 分析與整合：研究者將就研究發現與文獻的理論作進一步的結合，加以詮釋與闡述，並提出研究結果。

#### 肆、重要發現

一、研析我國低薪工作者界定方式，並探究其家庭收支狀況與生活需求，以及其發展趨勢。

- (一) 就目前各國所採用的低薪工作者定義觀之，多數以受僱者薪資中位數的 60%、67% (2/3) 或 75% 為低薪工作之門檻，但以 67% 較常被使用。歐盟國家大致將低薪工作之門檻設定為：所得低於全國所得中位數 2/3 者，應該是國際間可以接受的定義標準。
- (二) 依前述國際比較標準換算，大致可以 20,770 元新臺幣之收入作為低薪工作者之門檻。但在焦點座談與網路問卷中，普遍認為此一標準與基本工資相差不多，且與社會期待有所落差，因此意義不大；復以，我國 2008 年因應全球金融風暴推出之「工作所得補助方案」則以個人年薪資位於 30 萬元以下為補助門檻，折合月薪約 25,000 元；就網路受訪者的主觀意見，低薪工作門檻的界定中位數為每月收入 27,000 元，均高於 20,770 元之國際比較標準。
- (三) 依 2013 年「人力運用調查」資料檢視前述低薪定義，若將全職受僱者的收入分配分為 20 等分，20,770 元約略落在 10 百分位、25,000 元則約 20 百分位、27,000 剛好是落在 30 百分位的位置。未來在相關政策制訂或執行，因主觀意見某程度可反映工作者之需求及個人經驗，在未來相關政策之制訂與執行，除國際標準之外，亦可考慮參考工作者之看法，以 27,000 元作為低薪之門檻。



- (四) 依國際比較之低薪工作者定義，我國低薪工作者的比例大約占 9.4%，而青年低薪工作者的比例則稍高，約占 14.9%，與歐盟平均之 16.9% 相較，並不算太高。一般而言，低薪工作者較可能會出現在女性、中高齡與青年、低教育程度、部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作者，另外在東部與中南部部分縣市、就讀民生科系、農業與社會相關科系、以及從事農、林、漁、牧業、住宿及餐飲業、支援服務業中，低薪工作者的比例亦顯著較高。
- (五) 就低薪工作者的工作狀況與就業需求而言，有 44% 的低薪工作者在工作上遭遇困擾，低薪問題、工作穩定性與工作能力為其主要困擾因素。低薪工作者最不滿足的項目是工資，另外對於升遷及員工教育訓練不滿足的比例也相對較高。
- (六) 約有 27% 的低薪工作者希望轉職或轉業，其中有約一半希望轉換至不同行業，且有約三成希望自行創業。在青年低薪工作者中，亦有相當高的比例想要轉換工作，「待遇太低」為其最主要的因素，此外還包括「工作無發展前景」、「興趣不合」、「個人技能無法有效發揮」、「工作太累壓力大」等等。
- (七) 青年低薪工作者有很高比例在初次尋職時曾遭遇困難，學、經歷與技能不足以及對於自己適合哪方面工作不了解，為其困難主要因素。青年低薪工作者最期待政府提供的就業措施主要包括「提供就業服務及資訊」、「辦理專業技能訓練」與「辦理徵才活動」、「結合學校辦理在學青年職場見習」及「提供創業資訊及課程輔導」等。
- (八) 低薪工作者參與教育訓練的比例並不高，而未能參與教育訓練的主要原因為工作負荷太重、缺乏訓練資訊與機會以及家庭因素。
- (九) 在薪資運用與財務規劃上，低薪工作者花費於教育訓練的費用非常低。僅占薪資的 1% 左右，這個現象對於低薪工作者的技能提升可能較為不利，其子女教育費用亦相對偏低，是值得注意的問題。在青年部分，青年低薪工作者約有三分之二的薪資花費在生活費用，教育訓練的費用僅占約 4% 左右，生活費用所占的比例相當高，較不利於其累積資產，而教育訓練費用偏低，亦不利於其累積人力資本。
- (十) 對於退休金的規劃，有相當高比例的低薪工作者希望依賴儲蓄或社會安全保障制度提供其退休之生活費，且相對於非低薪工作者，其對於子女的依賴程度似乎更高。

## 二、分析與比較主要國家低薪工作者社會安全機制及推動成效。

- (一) 勞動市場轉型主因於產業變遷與各國所採取的經濟發展策略，不完全是社會安全制度所能改變，據此，歐盟國家紛紛調整其社會安全制度以確保低薪工作者之經濟安全，以此作為勞動市場轉型的緩衝與安全閥，

諸如降低失業給付期間而提升職業訓練與就業服務、建立普遍式的社會給付制度以提供每位社會成員基本之生活水準，以及提供級距式甚或普遍式之所得稅賦減免制度提升就業人口之勞動參與誘因，進而降低福利給付之依賴程度等。其主要目的均著眼於維持勞動力於就業之中，進而有提昇人力資本向上流動的可能性，而對難以向上流動的弱勢勞動力，則維持基本社會安全保障以避免貧窮往老年與下一世代延伸，就此而言，就業促進與社會安全保障實是互為支持整合、而非各自分立的措施。

- (二) 對於低薪工作者，英國、瑞典與韓國提供不同於台灣當前之社會政策思維。首先，上述三國皆以社會投資之觀念修正其社會安全制度之架構。亦即，以降低與限縮失業保險與失業救助之給付水準與請領條件為方式，減緩福利給付之依賴，並以提供諸多之職業訓練、就業服務、工作安排與就業獎勵措施等福利服務，提升低薪與低技術工作者之受雇能力及其謀職與就業意願。
- (三) 再者，建立整合型的給付核發與福利服務規劃之機制。就我國相對應之社會行政組織而言，在於整合社會行政與勞動行政之功能與職權。亦即，以就業服務中心為低薪工作者與失業者取得就業與訓練相關服務，以及請領社會安全給付之單一窗口。如此一來，就業服務員得以為其規劃就業與訓練之計畫，並同時檢視其社會安全給付之需求，舉凡托育給付、教育給付、房租補助、健康保險補助、社會保險費補助等，進而完善我國之積極性勞動市場政策。
- (四) 第三，提供普遍式之社會安全給付，以維持人民之基本生活水準，以及提升其就業之誘因。以瑞典而言，依據其普遍式福利給付與福利服務之基礎，進一步將全體就業人口納入工作所得稅收減免之適用，以維持國民及其家戶一定之所得安全水準，並促進其就業甚或取得更高之薪資所得的誘因。英國亦逐步推動其普遍給付式的社會安全制度，但限定給付總額，並對工作所得稅賦與子女稅賦減免制度採取隨工作所得提高而遞減之設計。此等設計雖使其執行之成效或不如瑞典，但足見其共同之改革趨勢：普遍式之社會安全給付、基本所得安全水準之維持，以及勞動行政與社會行政業務之整合。
- (五) 最後，英國與韓國也以最低工資制度做為薪資底限的保障，使參與有給就業者獲得充足的保障，由韓國的研究發現，最低工資制度的作用，與工會團結力量具有顯著的正相關。換句話說，若工會團結力量下降，則雇主與受僱者對於最低工資的遵守程度會相應降低。

### 三、探討現行我國低薪工作者社會安全網絡機制推動現況與執行情形。

- (一) 台灣目前針對低薪工作者的因應對策，除了調漲基本工資外，對於新貧

或者工作貧窮者方面，若符合社會救助之標準，則可領取相關的社會救助津貼和補助，而針對有在工作但想加強工作技能的勞工，則會提供在職者職業服務訓練，透過各分區的勞動發展署提供在職進修訓練以達到人力資本再造之目的。然而，職業訓練和媒合雖規劃多樣化訓練課程與時間提供選擇，但許多非典型就業者可能因為時間無法配合、薪資無法獲得補助、家庭負擔等因素而無法進行職業訓練。因此，如何設置更符合非典型工作者的訓練和人力資本再造課程，才能夠讓非典型工作者成功轉銜至典型工作，而脫離低薪和貧窮狀況。

- (二) 另外，2008 年台灣也曾推出「工作所得補助方案」，針對年滿 20 歲未滿 65 歲且為全戶主要收入者，當其個人年薪資位於 30 萬元以下且親屬和配偶之薪資、家戶不動產等符合政策規定，並且非低收入戶者，可得到退稅，並期望透過此方法，使個人和家庭得以脫離貧窮，而這樣的負所得稅的方法，已經有許多國家使用，包括美國、英國、加拿大等國家，但這樣的方法卻被認為依然有工作倫理至上的意識型態，希望透過退稅的工作誘因來促進個人進入職場，但這些誘因卻被研究指出僅能維持一年左右，長期分析來看卻對促進就業與脫離貧窮沒有有效和明顯的作用。
- (三) 目前為止，國內對於對抗低薪工作的主要主張，依然還是在合理的調漲基本工資之論調，另外也建議政府應該積極研擬對非典型就業者的就業保障，對於派遣、部分工時、定期契約人員都必須有法源的保障，才能使其工作環境和薪資都能夠得到保障，對於要派公司和派遣公司都明訂法律規範，且積極倡導組織工會，讓有成本弊病的行業和公司都因為有團結和有力工會的抗衡，而得以讓平均薪資成長。
- (四) 低薪工作者中僅有約三分之一在過去一年中參與進修或訓練課程，而未參加的主要原因主要為「進修費用太高」、「工作太忙」、「沒有合適的學校或課程」等因素，未來若要加強低薪工作者之技能訓練，應可就這幾項因素加以改進，以提升誘因。
- (五) 在儲蓄的部分，約有九成的低薪工作者反映在現有薪資下，儲蓄非常困難，因此政府可提供相關之服務或現金給付以減輕其財務負擔。
- (六) 就政府可能提供之相關服務，最多低薪工作者期待政府「改善基本工資調整制度」，另外亦有相當比例之低薪工作者希望政府「介紹全職工作」、「提升職業訓練課程之廣度及程度」，此外亦有約三成低薪工作者期待政府提供創業相關服務，有一成五至兩成期待政府提供照顧服務，減輕低薪工作者的照顧負擔。
- (七) 就相關給付之提供，低薪工作者最期待政府提供「工作所得稅收減免」，另外亦期待政府提供各種生活費用的補助，如「工作租屋補助」，「子女

給付」、「低利購屋貸款」與「工作通勤補助」等，以降低生活支出，增加實質薪資。

## 伍、主要建議意見

### 一、立即性(短期)建議

(一) 檢視我國基本工資制度，或依照各地生活工資概念改革之，再以工資變動率與物價變動率訂定綜合指數，逐年調整（主辦機關：勞動部）

我國基本工資制度雖有其計算公式，但該公式使用至今已有二十年之久，故而其計算出之基本工資水準並未能符合當前之社會勞退新制現況。對此，或可按照平均家戶之總人數與工作人數的比例以及平均最低生活費或其他計算基礎，求得維持勞動者及其家中依附者基本生活所需之資源，進而衡量其經濟安全之適當水準。再依據各年度之平均最低生活水準，每年計算與公佈基本工資，抑或以工資變動率、物價變動率，甚或前述兩者混和的綜合指數調整其水準，以符合當前社會之生活水準。由於勞動部現正執行之「基本工資計算方式」一案係就基本工資調整方式一事進行詳細之研究，建議在該研究案提出成果後，參採本研究案所提的建議內容綜合考量。

(二) 強化勞動檢查，提高雇主違反勞動條件規範之機會成本，預防勞資爭議的產生，阻遏低薪情形的惡化（主辦機關：勞動部）

在低薪工作者的焦點團體中，表示在實際的工作場合中常遇到多種不甚合法之待遇，相關反應雖然細瑣，但卻往往是民怨所在。勞動部近來針對容易出現勞資爭議之處，提供積極性的預防措施，例如清查舊制勞退提撥情形，提升積欠工資、退休金及資遣費受償順位，保障勞動債權，並擴大積欠工資墊償範圍納入退休金及資遣費，及落實勞工退休準備金開戶，督促事業單位按年足額提撥；此外，並春節期間針對較容易過勞行業進行檢查，並補助與增聘地方政府勞檢人員 325 人之相關經費等，均是相當正面的措施。在上述努力之外，勞動部宜運用網路方式強化與勞工間的聯繫，針對遭舉報違反勞動條件規範之雇主進行重點檢查，增加其機會成本，阻遏低薪情形的惡化。

(三) 提供低薪工作者教育訓練之補助或津貼，並提供其參與教育訓練期間之托育或照顧服務之補助，減輕因家庭照顧負擔而無法參與教育訓練之狀況（主辦機關：勞動部、衛生福利部）

人力資本的強化與累積依舊是穩定就業與脫離低薪的重要憑藉，本研究發現許多低薪工作者或因薪資太低、或因家庭照顧需求，降低了接受人力資本培訓的機會。顯示若要透過教育訓練方式提升低薪工作者技能，並進而提升其薪資，其困難之處最主要在於教育訓練的費用太高，另外工作負擔太重以及缺乏適當課程也是重要原因，因此如何降低這些障礙，可作為未來推動相關教育訓練政策的重要目標。此外，此類提升人力資本的服務與津貼應以直接補助低薪工作者為原則，避免透過雇主之後反而成為公司降低人力成本的手段，或因擔心低薪工作者受訓之後跳槽而

不願提供真正有效的人力訓練方案。政府也不須過度擔心勞動力的流動，一個有效正常的勞動力流動反而是健康的，激勵雇主必須提昇其工作條件。

(四) 整合社政與勞政體系的社會福利服務與給付，並以勞政體系作為服務與給付請領與審核的窗口，提供適合的服務與給付給予請領者，滿足其需求並同時提升就業能力與促進就業（主辦機關：勞動部、衛生福利部）

在擬訂與正式實施新制度之前，往往需要適度調整行政架構，以利後續制度運作時之調度與修正。本研究案所參考的國家中，英國可算是從 1990 年代晚期開始改革其行政體系，將我國一般認知的社政與勞政之現金給付與福利服務整合，並交由就業服務中心審核各種相關津貼與福利服務給予與使用的權利。如此一來，除了行政流程得以簡化外，亦可以此推動各項積極性勞動力市場政策，包含與本研究案密切相關的工作所得稅收減免制度、普遍給付制度、各項給付與服務等。

(五) 針對低薪工作者的社會特性，從上游的教育科系設立、中游的職場銜接轉銜、到下游的健全勞動市場條件，政府應嘗試建立完整的連貫性政策。尤其應著重在維持個人就業價值與動機，並強化企業社會責任。（主辦機關：教育部、勞動部、經濟部）

研究發現顯示，低薪工作者較可能會出現在女性、中高齡與青年、低教育程度、部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作者，另外在東部與中南部部分縣市、就讀民生科系、農業與社會相關科系、以及從事農、林、漁、牧業、住宿及餐飲業、支援服務業中，低薪工作者的比例亦顯著較高。鑑於低薪問題的形成具有跨領域的特性，跨部會的政策回應即相當重要，上游教育科系的設立與人才培育應衡量產業發展需要，在學期間亦應強化學生就業態度與工作價值；從學校畢業之後的職場銜接應盡量有效縮短，除增加進入職場的誘因（如就業與職訓津貼）之外，也需同時增加不進入職場的成本（如延畢、過度擴張的研究所課程）；職場勞動條件的改善與健全則是減少低薪工作者的有效方法，除政府法令規範之外，也應訴求與強化企業社會責任，尤其如第（二）點建議，增加不良雇主的機會成本。

## 二、中期建議

(一) 恢復工作所得稅賦減免制度，檢視與豐富其內容，並設定各項津貼之給付總額上限（主辦機關：財政部、衛生福利部）

工作所得稅賦減免制度就本研究案所參考的三國之中，亦即英國、瑞典與韓國，皆被用作解決日益擴大的工作貧窮與低薪工作問題。一方面可達到促進就業之目標，另一方面則可維持勞動者的經濟安全水準。除了工作所得所需繳交的稅賦得以減免外，三國普遍皆有透過所得水準之審查，滿足對其子女之照顧。在本研究之間卷調查中亦發現低薪工作者最期待政府提供的給付為「工作所得稅收減免」及各種生活費用相關補助，如「工作租屋補助」、「子女給付」等，建議亦可參考三國所提供之工作所得稅賦減免項目，將這幾項低薪工作者的重要支出，納入工作所得稅賦

減免的項目，以實質增加低薪工作者之可支配所得。另外，亦應思考將所有的稅賦減免以及津貼與救助給付之總額設定一總移轉性給付額度與稅賦減免額度的上限，如同英國普遍性給付制度（**Universal Credit**），讓社會現金給付之資源能獲得更妥善使用。2008年為因應全球金融風暴的挑戰，我國也曾推出「工作所得補助方案」對受金融風暴影響最烈的低薪家庭直接給予補貼，我國宜吸收「工作所得補助方案」實施的寶貴經驗，一方面政府應持續增進財稅資料的健全性，另一方面應允許民眾自行申請，並加強審查及篩選之機制，以避免給付與政策設定之對象產生落差。

（二）適時檢討與整合各種促進就業措施，形成完整的積極勞動市場政策，回應低薪工作者生涯發展的需求（主辦機關：勞動部）

積極性勞動市場政策對於薪資的影響非常複雜，雖然到目前為止，積極性勞動市場政策對於薪資的影響仍無一致之結論，但相較於其他缺乏一套整合積極性勞動市場政策的國家而言，實施積極性勞動市場政策的國家的低薪工作者比例確實較低（如瑞典），因此值得我國學習採用，惟其實際效果是否有助於解決低薪工作者之問題，仍須依方案設計的內容以及實證的結果加以評估。一般而言，增加求職者之生產力以及提升失業者福利相關之積極性勞動市場措施較有助於薪資提升，此外在政策設計上，應避免對失業者實行過於嚴苛之控制與強迫工作，否則可能導出現所謂的「控制效果」，而導致薪資下降。因此我國若推動積極性勞動市場政策，建議可依此政策方向與原則進行政策規劃與執行。

（三）依據不同低薪工作者類型，設計配合其生命歷程需要的協助方案，減少低薪工作者停留在低薪的期間（主辦機關：勞動部）

低薪工作不必然能百分之百消除，常會隨著年齡、性別、地理區位、與產業因素而存在，因此另一種解決低薪問題的思維即不再「消除」低薪、而是縮短停留在低薪的期間，協助方案因此必須配合低薪工作者類型而有不同的設計。例如生涯輔導要分年齡，應該針對不同年齡提出不同的生涯輔導才會符合需求，青年低薪工作者應強調在人力資本的累積與強化（生涯的縱深發展），中高齡低薪工作者則應著重既有地位的維持（有效移轉到平行產業與職業），女性低薪工作者則協助其減少就業障礙（如照顧需求與重返職場），學用落差的低薪工作者則需協助其取得新的知識與技能（如技職體系重新發展），若台灣能夠重視技術人才，薪資才有機會調高。

### 三、長期建議

（一）中長期之目標，或應納入提升工會團結程度（**unionisation**），以促成勞動者對於勞動條件、公司治理與廣泛社會政策議題之參與，進而提升其權益（主辦機關：勞動部）

工會團結程度與勞動條件以及其他相關權益之保障有一定程度之顯著正相關。亦即，若能有效提高勞動者的工會組織率，則預期能夠提升勞動者之勞動條件、相

關之權益保障政策以及參與與監督公司的營運與管理，將有助於保障低薪工作者經濟安全水準。然而，此等議題並未能夠一蹴可及。較有可能的方式，或應先以政府為促成勞資雙方能夠平等談判的主要力量，方能夠進行後續的談判、協商與協議。此等境界與氛圍，需要中長期的相關政策協助培養之。

（二）積極規劃台灣未來的產業發展政策，尋找台灣發展的真正利基所在，而不是一味地自由化（主辦機關：國家發展委員會）

參與座談的學者專家、政府代表、與低薪工作者均同意產業升級、提高生產的附加價值才是真正解決低薪問題的關鍵因素，過去自由化的政策並未產生雨露均沾的涓滴效果，反而讓貧富差距擴大、薪資成長停滯，台灣不應該放棄自己的產業升級，但不要只關註明星產業，本來就有的技術與產業要做得更好、更深化，成為台灣產業升級的利基、是不可取代的，同時必須協助勞動力與產業的共同升級。





## 目次

提 要	.....	<b>i</b>
目 次	.....	<b>xiii</b>
表 次	.....	<b>xvii</b>
圖 次	.....	<b>xxiii</b>
<b>第一章</b>	<b>研究源起與目的</b> .....	<b>1</b>
第一節	研究動機 .....	1
第二節	研究目的 .....	3
第三節	研究架構與方法 .....	4
<b>第二章</b>	<b>低薪工作者的定義</b> .....	<b>9</b>
第一節	世界各國對低薪工作者之定義及其現況 .....	10
第二節	本研究所採之低薪工作者定義 .....	13
<b>第三章</b>	<b>不同福利體制代表性國家對低薪工作的主張及運用</b> .....	<b>17</b>
第一節	英國低薪工作者之相關政策 .....	18
第二節	瑞典低薪工作者相關政策 .....	41
第三節	韓國低薪工作者之相關政策 .....	52
第四節	小結 .....	62
<b>第四章</b>	<b>我國低薪工作者概況：次級資料分析</b> .....	<b>67</b>
第一節	資料說明 .....	68
第二節	低薪工作者人口特徵分析 .....	71
第三節	低薪工作者工作技能與教育訓練 .....	87
第四節	低薪工作者工作狀況與需求 .....	91
第五節	低薪工作者財務狀況 .....	99
第六節	本章小結 .....	101
<b>第五章</b>	<b>我國低薪工作者之相關政策及其內容</b> .....	<b>103</b>
第一節	我國低薪工作者相關文獻探討 .....	103

第二節	工作所得補助方案之內容及其分析 .....	106
第三節	基本工資政策 .....	119
第四節	其他與低薪工作者相關之政策 .....	124
<b>第六章</b>	<b>深度訪談與問卷設計 .....</b>	<b>135</b>
第一節	專家深度訪談意見 .....	135
第二節	問卷架構與設計 .....	136
第三節	研究之執行 .....	141
<b>第七章</b>	<b>網路問卷調查分析 .....</b>	<b>143</b>
第一節	基本資料 .....	143
第二節	低薪工作之標準 .....	148
第三節	福利身分與儲蓄狀況 .....	149
第四節	工作狀況 .....	150
第五節	工作技能與教育訓練 .....	153
第六節	工作與生活平衡 .....	158
第七節	個人特質與條件 .....	160
第八節	相關服務使用經驗 .....	164
第九節	期待政府提供的服務與現金給付 .....	167
第十節	小結 .....	169
<b>第八章</b>	<b>焦點座談分析 .....</b>	<b>173</b>
第一節	低薪工作者的定義問題 .....	173
第二節	低薪問題的嚴重性與可能成因 .....	175
第三節	低薪問題的解決對策建議 .....	177
第四節	其他反應意見與建議 .....	180
<b>第九章</b>	<b>研究發現與建議 .....</b>	<b>183</b>
第一節	研究發現 .....	183
第二節	研究限制 .....	187
第三節	研究建議 .....	188

參考文獻	.....	193
附錄	.....	205
附錄一	深度訪談題綱 .....	205
附錄二	深度訪談摘要 .....	209
附錄三	網路問卷設計 .....	217
附錄四	網路問卷發放之名冊清單 .....	229
附錄五	焦點座談題綱 .....	235
附錄六	焦點座談摘要 .....	239
附錄七	期中報告審查意見回應對照表 .....	255
附錄八	問卷初審意見回應對照表 .....	267
附錄九	期末報告審查意見回應對照表 .....	273



## 表次

表 2-1	低薪工作相關研究之列表.....	11
表 2-2	歐盟國家低薪工作者占總就業人口之比例（2006 年與 2010 年）..	12
表 2-3	受僱就業者每月主要工作之收入，以年齡與所得組別分 （2011 年 5 月-2013 年 5 月）.....	14
表 2-4	受僱就業者每月主要工作之收入，以工作型態分 （2011 年 5 月-2013 年 5 月）.....	14
表 3-1	2014-2015 年工作所得稅收減免制度一身份與狀況別之增額給付 額度.....	21
表 3-2	2014-2015 年工作所得稅收減免制度之年所得審查門檻 .....	22
表 3-3	2014-2015 年子女稅收減免給付之項目與年給付額度上限 .....	24
表 3-4	2014-2015 年高額與低額工作所得寬限額度 .....	30
表 3-5	2014-2015 年統合式給付所涵蓋之給付項目、給付內容與水準 .....	31
表 3-6	2014-2015 年統合式給付制度之給付上限 .....	37
表 3-7	受統合式給付制度給付上限影響與否之津貼項目 .....	37
表 3-8	英國國家最低工資（時薪，依年齡與身份別分） （2011 至 2013 年）.....	41
表 3-9	瑞典工作所得稅賦減免制度之年所得區間與減免額度（2014 年）	46
表 3-10	瑞典積極性勞動市場相關方案與計畫實施年代.....	50
表 3-11	韓國工作所得稅收減免制度之給付要件（2012 年） .....	55
表 3-12	工作所得稅賦減免與子女所得減免之年所得審查要件 （自 2015 年開始適用）.....	56
表 3-13	各類別獲給付者之工作所得稅賦減免額度，依工作所得與子 女人數分（2012 年）.....	56
表 3-14	自營作業者產業別收入計算比例.....	58
表 3-15	工作所得稅收減免額度，依申請者身份及該年度總所得區間分 （2015 年）.....	58
表 3-16	子女稅收減免額度，依申請者身份及該年度總所得區間分	

(2015 年) .....	59
表 3-17 韓國最低工資水準 (2010-2014 年) .....	61
表 3-18 英國、瑞典與韓國工作所得稅賦減免制度內涵比較表.....	63
表 4-1 青年勞工就業調查年齡結構.....	71
表 4-2 受僱者主要工作的每月收入 (平均每週經常性工時 35 小時以上) .....	71
表 4-3 是否為低薪工作者 (平均每週經常性工時 35 小時以上) .....	71
表 4-4 青年勞工薪資 (元) .....	72
表 4-5 青年勞工低薪工作者比例.....	72
表 4-6 低薪工作者性別比例 (%) .....	73
表 4-7 低薪工作者年齡比例 (%) .....	73
表 4-8 低薪工作者縣市分佈.....	73
表 4-9 低薪工作者教育程度.....	74
表 4-10 低薪工作者在學狀況.....	75
表 4-11 低薪工作者之科系.....	75
表 4-12 低薪工作者行業別.....	76
表 4-13 低薪工作者職業別.....	77
表 4-14 低薪工作者工作身分.....	78
表 4-15 低薪工作者工作場所規模.....	78
表 4-16 低薪工作者平均每週經常性工時.....	78
表 4-17 是否為臨時性或派遣工作.....	79
表 4-18 低薪工作者敘薪方式.....	79
表 4-19 性別與低薪工作 (%) .....	80
表 4-20 年齡與低薪工作 (%) .....	80
表 4-21 縣市與低薪工作 (%) .....	81
表 4-22 在學狀況與低薪工作 (%) .....	82
表 4-23 教育程度與低薪工作 (%) .....	82
表 4-24 科系與低薪工作 (%) .....	83
表 4-25 產業與低薪工作 (%) .....	84

表 4-26 職業與低薪工作（%） .....	85
表 4-27 工作時數與低薪工作（%） .....	85
表 4-28 臨時性或人力派遣工作與低薪工作（%） .....	86
表 4-29 青年低薪工作者人口概況 .....	86
表 4-30 青年低薪工作者工作型態 .....	87
表 4-31 是否持有證照與考證照意願 .....	88
表 4-32 證照類別（可複選） .....	88
表 4-33 過去一年內是否參加教育訓練 .....	89
表 4-34 過去一年接受教育訓練的項目與時數 .....	89
表 4-35 未參加訓練原因（可複選） .....	90
表 4-36 過去一年有沒有參加職業訓練(含工作場所提供之訓練) .....	90
表 4-37 過去一年未參與職業訓練的主要原因 .....	91
表 4-38 低薪工作者服務單位滿意情形 .....	91
表 4-39 工作上是否遭遇困擾 .....	92
表 4-40 工作上所遭遇之困擾類型（可複選） .....	92
表 4-41 是否有轉職或轉業的打算 .....	93
表 4-42 轉職或轉業的目標 .....	94
表 4-43 海外工作機會與意願 .....	94
表 4-44 是否有轉換工作的打算 .....	94
表 4-45 想轉換工作的原因 .....	95
表 4-46 尋職輔導規劃與是否有幫助(%) .....	96
表 4-47 初次尋職考慮因素（可複選） .....	96
表 4-48 初次尋職是否遭遇困難 .....	97
表 4-49 低薪工作者初次尋職遭遇困難之類型（可複選） .....	97
表 4-50 離開第一次工作的原因（可複選） .....	98
表 4-51 建議或希望政府提供哪些服務以促進青年就業措施（可複選） .....	99
表 4-52 平均薪資運用比例（%） .....	100
表 4-53 平均每月薪資運用比例（%） .....	100
表 4-54 退休後生活費來源（可複選） .....	101

表 5-1	工作所得補助方案補助金額表.....	108
表 5-2	工作所得補助方案兩階段.....	110
表 5-3	工作所得補助方案內容對照表.....	113
表 5-4	歷年基本工資調整一覽表.....	120
表 7-1	性別.....	143
表 7-2	年齡分佈.....	143
表 7-3	目前是否有工作.....	144
表 7-4	經常性薪資 (n=1,242).....	144
表 7-5	主要工作僱用型態.....	144
表 7-6	主要工作時間型態.....	145
表 7-7	工作所在縣市.....	145
表 7-8	在學狀態.....	146
表 7-9	教育程度.....	147
表 7-10	福利身分別 (複選) (n=1,161).....	147
表 7-11	受僱者主觀低薪標準 (n=1,162).....	148
表 7-12	低薪工作者人數與百分比 (n=933).....	149
表 7-13	福利身分別 (複選).....	149
表 7-14	儲蓄困難程度.....	150
表 7-15	主要工作以外是否有其他工作.....	151
表 7-16	是否有轉換工作之規劃與原因.....	152
表 7-17	持有哪些證照 (複選).....	153
表 7-18	未來是否規劃考取證照.....	154
表 7-19	未來規劃考取之證照類型 (複選).....	155
表 7-20	過去一年是否參加學校或補習班之進修課程與訓練課程.....	155
表 7-21	過去一年未參加學校或補習班進修課程主要原因 (複選).....	156
表 7-22	過去一年是否參加訓練課程.....	157
表 7-23	低薪工作者工作與個人生活之狀況 (20,770 元).....	158
表 7-24	低薪工作者工作與個人生活之狀況 (27,000 元).....	159
表 7-25	低薪工作者個人具備之特質與條件 (20,770 元).....	161



表 7-26 低薪工作者個人具備之特質與條件（27,000 元） .....	163
表 7-27 低薪工作者相關服務使用經驗（20770 元） .....	165
表 7-28 低薪工作者相關服務使用經驗（27000 元） .....	166
表 7-29 希望政府提供何種服務提升薪資（複選） .....	168
表 7-30 希望政府提供何種給付以提升經濟條件與工作誘因（複選） .....	169



## 圖次

圖 1-1 研究架構.....	4
圖 3-1 英國統合式給付制度實施前後之社會給付體系.....	39
圖 4-1 1993-2013 年台灣平均薪資與每人 GDP .....	67
圖 4-2 1993-2013 年台灣平均薪資、平均每人 GDP 及經濟成長率 .....	68
圖 6-1 工作貧窮與政策回應圖 .....	140
圖 6-2 問卷每週回收人數.....	141



## 第一章 研究源起與目的

### 第一節 研究動機

#### (一)、研究緣起：後工業社會之社會風險與社會安全需求

社會風險之管理為當代社會福利國家的象徵與主要功能之一。Esping-Andersen (1999 37)指出，在某些情況下，個人所面臨的風險會被認定為社會風險，而需要由集體的力量來因應，例如當某些個人的問題會對社會整體造成影響，或風險超出個人所能掌控的範圍時，或者針對某些問題，社會大眾認為有必要共同處理時，這些個別的風險，就可能被認為是社會風險。在 1990 年代中期後，世界銀行 (World Bank) 也積極倡導「社會風險管理」的概念，主張社會安全政策應協助人民更有效地處理各種社會風險對個人財務所導致的後果(Holzmann & Jørgensen, 2000; World Bank, 2003)。

就社會風險的類型而言，傳統福利國家所要處理的社會風險，主要是因退休、失業、職業災害、身心障礙、疾病等等，這些社會風險的產生每每導致所得減少甚或中斷，故而提高人們陷入貧窮的可能。為因應此等社會風險，傳統福利國家較強調所得的移轉，以保障因所得減少甚或中斷所引起的經濟不安全(Rueschemeyer, Stephens, & Stephens, 1992 143; Taylor-Gooby, 2004 2-5; Zacher, 2002 4-6)。

隨著經濟、人口、社會環境的變化，尤其是就業與家庭結構的轉變，使福利國家所要處理的社會風險，近幾十年來也出現了一些新的變化(Esping-Andersen, 1999 32; Taylor-Gooby, 2004 5-7)。因此，諸多學者提出「新社會風險」(New Social Risk)的概念，以區別傳統的社會風險。新社會風險，泛指後工業社會所產生的社會風險，使人民因就業、家庭<sup>1</sup>、社會、人口等結構之轉變與質變，而面臨低所得、社會安全制度覆蓋不足，以及家庭社會安全功能無法期待等問題。據此，主張現代福利國家應針對這些新社會風險，進行制度的調整與改革，以滿足新的社會安全需求(Bonoli, 2006 5-8; Lin, 2011)。

基於社會風險的改變，認為「舊」福利國家與「新」福利國家的主要不同在於，舊福利國家較強調現金給付，其目標在於彌補因年老、失業、疾病或身心障礙等原因所造成的所得中斷，以及因上述風險所致的立即支出與損失之增加。由於仍設定男性為家戶之主要甚或唯一的所得者，故其給付的對象係以男性藍領的產業勞工為主。在國家保障這些人的所得安全的同時，也保障了家庭的經濟安全。但新福利

---

<sup>1</sup> 特別在於，單親家戶數增加，且老年、兒少與身心障礙之家戶成員多由家中為就業女性照顧，使其未能獲得社會安全網絡的涵蓋。然而，在雙薪家戶的結構下，家中之照護服務漸需外化，而由國家介入提供服務，或建立相關之社會安全制度以提供取得服務之經費，抑或透過私人保險機制於市場取得相關之服務。

國家的主要問題在於非典型就業及其所得不安全、長期失業、工作貧窮、家庭不穩定與缺乏勞動市場參與之機會等，故其逐漸以福利服務之實物給付取代社會安全給付，以維持人民一定之經濟安全水準與減少社會安全給付之依賴(Häusermann, 2012 113-115)。

為解決新興社會風險所導致的經濟不安全問題，相對應之新社會政策形式大致可分為事前 (*ex ante*) 與事後 (*ex post*) 社會政策兩部分。事前社會政策之功能，主要在於促進工作年齡之人口重回有給就業 (*economically gainful employment*)，故其內涵主要在於結合職業訓練、職業重建與就業服務等三種社會促進政策，以提升勞動力之可雇用性 (*employability*) 與積極性 (*activation*)，並搭配與有給就業所得相關的給付與服務<sup>2</sup>。至於事後社會政策，由於工作不穩定與工作貧窮 (*working poverty*) 為後工業化社會相對普遍之現象、充分且穩定之就業不再，以及家庭社會安全功能之不可期待，故以需求為基礎 (*needs-based*) 的社會福利服務與給付為主。其中，新社會政策之內涵與舊社會政策顯著之不同之處在於，新社會政策較著重於實物給付與服務<sup>3</sup>。

## (二)、研究主題

我國自 1950 年代開始即積極依職業別與身份別建立其所屬之社會保險、社會救助與津貼制度，使國家得以在其所保障之風險，諸如最基本的老年、失能與死亡以及失業和生育等，在發生之前得以預先保護，方能於發生後給予遭受該風險者適時的現金與實物給付，使其維持在該社會中基本的生活水準(Kuo & Lin, 2013)。在逐步邁入後工業社會的我國，雖同時推動就業促進與社會安全政策以期充分滿足低薪工作者之社會安全需求，其成效仍相對有限。究其原因，一方面，我國之社會安全給付形式仍著重於現金給付，故長久以來甚難避免福利依賴之問題。另一方面，係因現行措施無法相對回應人民之需求，且各措施之間亦缺乏給付、服務與獲給付者間的資訊整合，以致於低工資所得者為支付生活之各項所需而愈益貧窮、面臨就業不穩定，甚或離開勞動市場。然而，以政策現況與意涵探究「福利依賴」之現象，無論因政策內涵無法反應人民的社會安全需求所致之妥協，抑或因社會安全制度之設計不當而遭受濫用，皆為政策制訂過程應予修正之問題。再者，或應以基本所得 (*Basic Income*) 之概念重新思考社會立法，將人民的撫育、教育、住房、老年與身心障礙者之經濟安全與照護等需求視為維持最適生活水準之社會權，以滿足其各項需求，進而解除就業與生活之障礙。唯有如此，方能針對我國低薪資工作者之需求，建立完善之社會安全體系，以預先保護以及保障其所得安全(Lin, Li, &

<sup>2</sup> 其政策內涵，大致包含兒少與老年照護服務、親職假、訓練與人力資本形成之投資、提升處於就業年齡但非勞動力者之年金保險涵蓋率、整合性政策（包括職業重建、職業訓練與職業服務三部分），以及積極性與再整合性措施（結合各項社會扶助制度之整合性措施）。

<sup>3</sup> 其內涵諸如低薪工作者的兒少照顧服務補助、以需求為基礎的失業者與長期失業者所得扶助、子女養育期間之年金年資認列、普遍性最低年金給付，以及工作貧窮者的所得補助等。

Hung, 2013)。

據此，首先，本計畫檢視臺灣當前低薪工作者之現況，以及我國政府所執行之相關措施與其成效。第二，回顧歐美主要國家之工作貧窮現況以及相關之政策。第三，則根據我國與歐美主要國家所施行之相關政策與現況，提出我國當前低薪工作者應有之社會安全制度思維及其建構，並據此擬訂本研究案之研究架構與研究方法，以利本研究之進行與達成預期之成效，並得以提出相對應之政策建議。

## 第二節 研究目的

本研究預期透過世界各國近年來針對低薪資工作者之社會風險所為之社會安全制度修正方向與內涵，思考我國相關政策之取向與內容。本研究之主要預期目標如下：

1. 探討主要國家對低薪工作者的定義，據此研析我國低薪工作者界定方式，以利後續瞭解其家庭收支狀況與生活需求，以及其發展趨勢。
2. 就現有調查資料進行次級資料分析，以檢視當前我國低薪工作者之現況、分析其社會安全需求，進而作為擬定調查問卷之基礎。
3. 深入研究英國、瑞典與韓國針對低薪工作者之社會問題所做之社會安全制度修正及其成效，以歸納當前相關社會安全政策之改革思維與修正方向，並作為擬定焦點團體、深入訪談以及公共論壇收集意見等質性研究之提綱的基礎。初期選擇此三國之原因，將於本報告研究方法設計一章詳述。
4. 透過問卷調查、焦點團體、深入訪談與公共論壇之意見收集，以及我國與各國低薪資工作者的現況與政策發展方向等，思考與初擬政策建議的意見與觀點。
5. 整合上述之文獻回顧、問卷調查、焦點團體、深度訪談與公共論壇之發現，以作為我國建構低薪資工作者社會安全保障制度之短期、中期與長期的政策建議藍圖。

### 第三節 研究架構與方法

#### (一)研究架構

本研究所規劃之架構如下。其詳細之內涵與執行方式，請參見接續之研究方法。

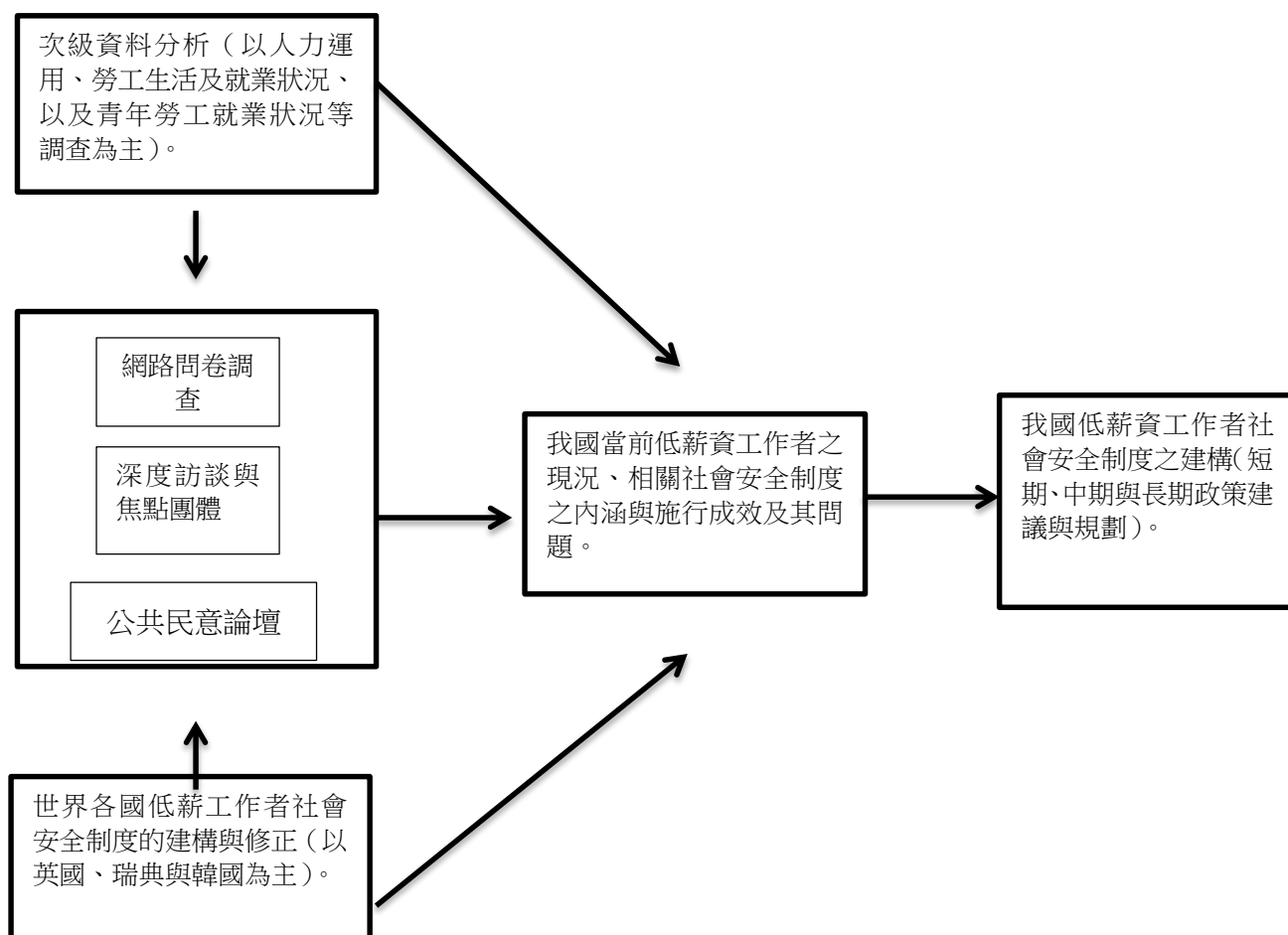


圖 1-1 研究架構

#### (二) 研究方法

由於我國對於低薪資工作者未有明確之定義，故其母群體相對難以掌握。承前所述，低收入與中低收入戶之低所得者具備生活津貼與諸多社會救助之給付資格，而未能盡稱低薪資工作者。所以，完全依據衛生福利部所列之名冊進行抽樣，將不甚恰當。因此，本研究將同時採用次級資料分析、深度訪談、網路問卷調查、焦點團體等方式，以量化與質化並重之研究方法，瞭解我國低薪資工作者之生活態樣及其社會安全需求。另外，亦以網路介面之意見平台，收集社會意見團體與個人對低薪資工作者社會安全制度建構之建議，以有助於本研究案研究人員提出最為周詳



的政策建議。以下，將分項敘述所規劃的研究進行方式。

### 1. 文件分析

透過收集與整理歐洲的英國、瑞典以及東亞之南韓等國對於低薪工作者所採之相關社會安全制度，以充分了解個別國家在勞動力市場結構改變之下，其非典型就業與低薪工作者之態樣，以及就業安全、社會安全與家庭等社會政策如何與之配合與調整，進而建構完善之社會安全制度以維持其經濟安全。

### 2. 次級資料分析

本研究以我國之人力運用調查、勞工生活及就業狀況調查、青年勞工就業狀況調查等三項調查之統計資料，瞭解現有調查資料中低薪收入者的生活態樣。此外，本研究參採與修正我國歷年來此等統計調查之問卷內容，納入本研究的網路問卷之中，以使其能同時反映我國低薪工作者之現況。其中，亦能以國際社會不同之低薪工作者定義，檢視我國在各種定義之下的低薪工作者比例及其生活概況，以能協助研究者思考其社會安全需求。

### 3. 深度訪談

深度訪談則是針對初步的文件分析與次級資料分析所歸納出的低薪工作者定義與各國政策取向，瞭解其對於研究設定議題之看法與建議，並加以整合分析納入後續的網路問卷之中，藉以獲取最值得關注的研究資訊，以利政策建議的研擬。深度訪談受訪者區分為學者、民間團體和行政單位代表，由研究團隊事前提供訪談的背景說明與提綱(參見附錄一)，協助受訪者對研究議題的瞭解以便進行訪談。深度訪談者都每類代表皆經研究團隊與國發會工作會議同意提名三位，再從中依優先順序徵詢受訪者的受訪意願，每類深度受訪者訪問一位。

### 4. 網路問卷調查

本研究計畫使用網路問卷調查方法；透過網站製作問卷，並利用網路管道傳播問卷，讓受訪者直接在網站上填寫問卷並回傳。網路問卷具有低成本、效益高、回收時間快的優點，且當涉及敏感問題時，能夠避免與受訪者面對面而形成威脅感(轉引自李政忠，2003)，而另一研究也發現，網路問卷回收的樣本和結果與傳統問卷相比，具有均等的信度與效度，並認為網路問卷是傳統問卷的可行替代方案(游森期、余民寧，2006)。而本研究在以低成本、高效益為目標且缺少母群體的情況之下，便選擇使用網路問卷，由受訪者自願填答回覆，以回收樣本並執行調查和研究。

本研究選用 My 3Q 線上問卷網，此網站可以製作問卷和各種投票、心理測驗及測驗試卷，且操作介面非常簡易好懂，讓使用者能夠容易上手，只需註冊成為會員，便可以製作問卷，並公開網址於網路上，讓受訪者填答，回收後的問卷可以圓餅圖表和輸出成 excel 檔顯示。另外，此網站目前已經普遍被使用，於網站中可以看見有許多香港的研究問卷，可發現在香港已被廣為使用，而台灣目前也已有許多

學生使用此網站進行網路問卷調查，使用 My 3Q 網站製作問卷和回收問卷，對本研究有很多益處，方便使用和操作並且在問卷設計上也符合本研究之需求，使本研究能夠經由此問卷達到網路問卷調查之目的。My 3Q 網站中，將用戶分為三種等級，本研究基於研究需要，使用尊貴用戶，此等級可以製作最多五十份問卷，且問卷有效日期和問題數目都不設限，並可用密碼保護問卷、使用電郵發送問卷。而問卷設計中，可使用選擇題項及開放式題項，單選及複選、並有跳答功能以篩選受訪者之背景。

問卷內容除參採前述「人力運用調查」、「勞工生活及就業狀況調查」及「青年勞工就業狀況調查」等次級資料之問卷外，主要參考之部分包括基本資料、就業情形、就業需求與職涯規劃等分析。本研究亦蒐集國外低薪工作者相關之調查問卷，參考其所詢問之問題，如英國倫敦所進行的低薪工作調查（*Making the City Work: Low Paid Employment in London*）、女性低薪調查（*Women on Low Pay Survey*）、美國所進行的低薪工作問卷調查等（*Hard Work, Hard Lives: America's Low-Wage Workers*）（Evans et al., 2005; Fawcett Society, 2014; Hart Research Associates, 2013）。本研究參考其問卷設計，選取符合我國國情及本研究目的之問題及變項，以建構問研究之問卷。

問卷初稿設計完成後，本研究團隊將問卷之初稿交由國家發展委員會之民調中心審查，根據其所提供之意見進行修改後，於 103 年 10 月 13 日至 10 月 19 日在網路上進行問卷之前測，共回收 54 份問卷，其後根據前測之意見回饋，精簡問卷題目，並就易引起混淆之題目或選項進行修改及增加說明後，開始進行問卷施測。將本問卷網址透過各縣市勞工及社政單位之網站宣傳(詳附錄四)，除發公文邀請各單位將網路問卷放置其單位網站宣傳外，也致電邀請各單位尋找樣本填寫，並在有社群網站的各個就業服務中心和就業服務站張貼本問卷內容以擴大宣傳，此外，也透過 PPT 的宣傳試圖找到更多潛在受訪者自願填寫回收問卷。問卷共回收 1,334 份，於 10 月 29 日開始宣傳至 12 月 10 日止，為期六週共 43 天之回收期，有效問卷共有 1,265 份，問卷回收情況符合並超過原預期回收 1000 份數之目標。

根據研究問題與架構以及資料變項，在問卷資料回收前，將先進行編碼簿的編製，以能夠在問卷回收後立即以 *Statistical Package for the Social Science (SPSS) 17.0* 版的社會統計分析軟體編碼（coding）問卷資料。之後，將依照研究主題、問題性質與變項之測量水準，採用如次數分配、百分比等描述統計工具，並佐以卡方檢定（*Chi-Square*）等統計方法進行檢測與分析。

## 5. 焦點團體

本研究進行四場焦點團體座談，考量地域性差別因素及不同領域的專家學者建議之多元化因素，在北、中、南區各開一場焦點座談，每場皆邀請政府單位、社會意見團體與學術研究等三領域的工作者，邀請之人數約 4 至 7 人。第四場焦點團體，則邀請問卷調查受訪者中，表示有意願參與焦點團體以進一步討論其生活現況與社會安全需求之人，亦即以立意取樣為方式，其人數為 5 人。座談之進行乃由

研究團隊事先提供座談的背景說明與提綱（參見附錄五），協助其對研究議題的瞭解以便進行座談。討論的主題包括：1)低薪工作者之定義？2)導致低薪工作日益嚴重之主要問題？3)低薪工作的解決之道？三個大方向進行討論。

在前述焦點團體及深入訪談結束後，研究者將依照質化分析方法步驟，進行資料的整理與分析(Krueger & Casey, 2009: 113-132, 133-142)：

- (1) 編號：依照焦點團體受訪者進行編號。
- (2) 過錄：將所有的訪談錄音帶，以忠於原受訪談者的口語，謄寫為文字稿。
- (3) 概念編碼：詳細閱讀過文字稿之後，依照研究目的及研究者的理解，先將重點、需要分析或有意義的句子部分用筆畫下作為標示，並在旁邊寫下概念編碼、註解以及關鍵字。所有的文字稿均做完上述動作之後，再將全部的文字稿作一統整，依照所有已事先註解的重點部分，加以整合並區分出類型與組型，分析其共通及差異之處。
- (4) 分析與整合：研究者將就研究發現與文獻的理論作進一步的結合，加以詮釋與闡述，並提出研究結果。

#### 6. 網路介面意見收集

本研究亦透過我的 E 政府全球資訊網中的公共政策大家談與政策投手板等介面，收集公眾之政策意見。據此，本研究除能收集到專家與案主之意見與建議外，亦能廣納社會大眾對此等問題之想法，以期使本研究之政策思考面向更為完整。



## 第二章 低薪工作者的定義

低薪工作 (low-wage work) 係指受僱且從事有給薪的經濟活動，但其薪資低於一定之水準，以致於有因經濟不安全 (economic insecurity) 而落入貧窮之虞，進而需透過社會安全制度 (social security) 保障其適當之生活資源的必要。然而，就當前各國社會福利行政實務觀之，一方面，由於社會救助之資產審查原則係以整體家戶為低所得 (low-income) 的考量基礎，故而低薪工作者未必會被認定為低收入戶或中低收入戶。另一方面，由於各國多已有一貧窮之界線或門檻，對於低薪工作之議題仍多以社會救助為相對應之政策，而未給予低薪工作一明確之定義 (Albelda & Carr, 2012)。其中，應予釐清者在於，低薪工作與貧窮 (諸如低收入戶 (low-income household)、中低收入戶 (mid-low income household)、近貧家戶 (near-poor household)、工作貧窮 (working poor) 等) 之概念，有何不同之處。如前所述，低薪工作者相較貧窮難以界定的原因在於，長久以來已對家戶所得低於一定水準者定義為貧窮家戶：多採介於所得中位數或所得平均數 40% 至 60% 的區間，故其定義相對清楚與明確。據此，可劃分低收入戶、中低收入戶與近貧家戶等。至於探討家戶成員雖從事有給就業，但其家戶之所得仍低於貧窮線的工作貧窮狀況，仍以各國的貧窮定義為界定之基礎。就各項貧窮議題觀之，主要屬於社會救助的政策範疇，故多以社會救助政策因應。至於低薪工作的部分，根據 Bernstein 與 Hartmann (2000: 18-24)、Holzer (2000: 131) 以及 Holzer 等人 (2004) 之相關研究發現，其與個人因素具有顯著相關，諸如族裔、性別、年齡、教育程度與相關訓練、產業與職業別、是否加入工會或公會，以及其托育與照顧需求所造成的就業障礙等。因此，低薪工作之政策範疇，則多與諸多社會津貼以及福利服務方案結合，而屬於積極性勞動力市場政策 (Active Labour Market Policy; ALMP) 之範疇，以減少因非典型就業 (atypical employment) 所造成的貧窮風險 (Bosch, 2009; Vlandas, 2013)<sup>4</sup>。由此可知，低薪工作與諸多貧窮議題之間，其定義與政策範疇皆有清楚之區分。

在各國政府相繼放鬆相關之勞動規範 (諸如荷蘭自 1980 年代以來，以及丹麥自 1994 年以來所實施的彈性安全 (Flexicurity) 措施)，且雇主漸多以非典型工作型態 (atypical work) 聘用勞動者，使勞工相對處於就業不安定 (precarious employment) 之狀態。此外，由於雇主欲壓縮勞動成本以降低商品之售價，低技術 (low-skilled) 與半技術 (semi-skilled) 勞動者之工作薪資首當其衝，且各國政府多未能有效解決此等結構性議題。因此，除了貧窮議題之外，低薪工作常伴隨非典型工作與就業不安定問題而普遍存在，而為當代社會安全制度相關研究的重點課題之一 (Immervoll & Pearson, 2009; Thelen, 2009; van Oorschot, 2004; Weinkopf, 2009)。其中，以丹麥為例，自 1994 年勞動力市場政策改革以來，由於工時之彈性化以及對諸多勞動相關法令之解除管制，確實導致低薪工作議題加劇。對此，其後所推出

<sup>4</sup> 其中，Vlandas 指出，各國所採用的積極性勞動力市場政策亦不盡相同。部分國家著重於就業安排、職業重建、就業誘因之給予、就業障礙之移除等，故而政策工具亦有諸多差異。

之諸多教育與就業服務等積極性勞動力市場方案，以及相對消極的失業給付與就業安排等措施，皆有助於低薪工作問題之減輕。再者，社會保險制度中的納保、年資計算、投保薪資等內涵之調整，在在提升非典型工作者之社會安全保障(Westergaard-Nielsen, 2008: 81-84)。以荷蘭之經驗觀之，除了上述之諸多管制解除、社會安全制度（特別在於社會保險制度內涵）之積極調整，以及漸次以就業服務為主的社會福利服務取代相對消極的社會安全給付外，荷蘭政府認為應隨著彈性安全而調整與修正之政策面向極為廣泛，且多涉及勞動政策與社會安全政策之制度內涵、企業經營策略之轉變，以及工作職缺之品質與勞動者教育與技能之媒合等三者。除此之外，荷蘭政府甚至於 1983 年開始降低其最低工資水準，以提升產業之競爭力並促進就業，但實際上則造成自 1979 年至 1997 年之間，勞動者實質購買力下降四分之一的結果。社會保險之諸多給付水準，除由於政策因素而被刪減外，亦因名目與實質所得被壓抑而相應降低(Salverda, van Klaveren, & van der Meer, 2008: 18-25)。與此同時，其他歐陸國家亦不同程度實施彈性安全政策，諸如德國、奧地利、比利時與法國。Eichhorst 與 Marx (2010)針對第三級產業之實證研究顯示，彈性化以及勞動相關法規之解禁，確實使服務產業成為低薪工作的溫床。其中，部分工時工作（part-time workers）與定期契約工作（fixed-term contract workers；或稱為約聘僱工作者）之從業人員，往往為工作技術層級較低者，故而薪資亦相對低於其他職業類別之工作者。因此，歸納前述之相關研究可以得知，低薪工作與非典型就業，或所謂勞動彈性化之間，具有密切之關係。非典型就業之從業人員或因其自身之因素（諸如教育程度、年齡、居住情形、家庭狀況、族裔等）、或因企業經營策略之轉變，抑或因著重於勞動成本之降低等，而有不同程度之使用。即便如此，相當比例之非典型就業從業人員，屬於低技術與半技術勞動力，而難以獲得穩定之就業機會，其勞動條件亦相對不佳。因此，某種程度而言，勞動彈性化加深雙元勞動力市場之現象；次級勞動力市場之從業人員，除了面臨低薪議題外，其他勞動條件也多相對不利。

## 第一節 世界各國對低薪工作者之定義及其現況

當前各國政府對於貧窮之界線與門檻的評估，乃至於社會救助之相關政策與措施，並未有一共通的定義與共同的方式。就目前已逐步整合的經濟與政治體而言，如歐盟成員國，雖常採用家庭所得中位數 40%至 60%為標準，估計貧窮人口數及其比例。但在政策執行層面，仍有其他的審查條件，使得實際獲得社會救助與其他相關津貼之人口數低於估計的貧窮人口數。至於因為就業之薪資相對較低，而有落入貧窮風險之低薪工作者，各國政府亦積極擬訂相關之社會安全制度解決其經濟不安全的風險。此外，如何在貧窮門檻之外訂定低薪工作者的評估與定義，亦為諸多學術與實務工作者所討論。

就目前相關研究所採用的低薪工作者定義觀之（詳見表 2-1），除了拉丁美洲

國家與南非以 1 元美金或其他一定金額為低薪工作之定義外，其餘研究多以受僱者薪資中位數的 60%、67%（三分之二）或 75% 為低薪工作之門檻，但以 67% 較常被使用。至於所得定義的部分，則皆以個人之稅前所得為基礎，且多以時薪為計算單位。各項研究所涵蓋之勞動力，則較多歧異；較多係以全部受僱者為對象，包含全時與部分工時，甚或設定每週受僱 15 小時以上者方納為研究對象，以排除因為工時不足所造成的低薪就業<sup>5</sup>。除將每週受僱時數納入考量外，Lucifora 及其研究團隊(2005 263-264)建議，亦應將農業部門與公部門從業人員自研究所涵蓋之勞動力範疇排除，以減少因極端值所造成的偏差。因此，就相關研究之定義大致可知，低薪工作係以個人之薪資為基礎，其薪資多以時薪為計算單位，而門檻常設定於中位數的 67%（或三分之二）。

表 2-1 低薪工作相關研究之列表

年份	涵蓋之國家	低薪之門檻	所得之定義	涵蓋之勞動力
1996	14 個 OECD 國家	全時工作者薪資中位數 2/3	依照各國定義	僅包含全時工作者
1997 與 1999	英國、德國、盧森堡、西班牙與美國	男性受僱者薪資中位數 2/3	稅前時薪， 包含加班工資	全時與部分工時工作者
2000	13 個歐盟國家	受僱者薪資中位數 60%	稅前月薪	每週受僱 15 小時以上者
2001	11 個歐盟國家（多著重於美國、法國、德國、荷蘭與英國）	所有受僱者薪資中位數 2/3（每週受僱 15 小時以上者）	稅前時薪	每週受僱 15 小時以上者
2002	12 個拉丁美洲國家	每小時 1 元美金之薪資（約 30 元新臺幣）*	稅前時薪	居住於都市地區，30 至 50 歲之男性。
2003	13 個歐盟國家（盧森堡與瑞典除外）	所有受僱者平均薪資之 75%	稅前時薪	未說明
2004	13 個歐盟國家（盧森堡與瑞典除外）	所有受僱者薪資中位數 2/3（僅每週受僱 15 小時以上者）	稅前時薪	每週受僱 15 小時以上者（實習生與學徒除外）
2004	比利時、丹麥、愛爾蘭、義大利、西班牙與英國	所有受僱者薪資中位數 2/3	稅前時薪	未說明
2006	OECD 國家	全時工作者薪資中位數 2/3	未說明	僅包含全時工作者

<sup>5</sup> 對於因工時不足所導致的低薪就業，或可透過就業服務協助其維持與提昇工作技能，並幫助媒合至工時較長的就業機會，以提高其工作薪資。

2006	南非	每月 2,500 盧比(約 6,949 元新臺幣) *	稅前月薪	全部勞動力，含初級與次級勞動力市場
2007	美國	男性勞動力薪資中位數 2/3	稅前時薪	以人口調查資料為基礎
2007	西班牙	受僱者薪資中位數 60%	稅前時薪	未說明
2008	美國與法國	全時工作者薪資中位數 2/3	稅前時薪	僅包含全時工作者**
2008	16 個拉丁美洲國家	每天 2 元美金 (約 60 元新臺幣)	日薪	介於 15 至 64 歲，且受僱。
2008	美國與四個都會區之資料	聯邦/各州最低工資之兩倍 (並依據物價指數調整)	稅前時薪	所有受僱者
2009	13 個歐盟國家與美國	所有受僱者薪資中位數 2/3	稅前時薪	所有受僱者
2010	美國、英國、法國、德國丹麥與荷蘭	所有受僱者薪資中位數 2/3	稅前時薪	所有受僱者

註：\* 依據 2014 年 6 月 30 日之匯率。

\*\* 原作者未述明該研究是否僅包含全時工作者，但實際上該低薪定義僅涵蓋全時工作者。

資料來源：本研究整理自 Grimshaw (2011 Table 1)。

就表 2-1 的內容可知，歐盟國家大致將低薪工作之門檻設定為：薪資低於全國薪資所得中位數三分之二。據此，Casali 與 Alvarez Gonzalez (2010)以及 Bezzina (2012)之研究發現，2006 年與 2010 年歐盟國家之低薪工作者皆平均約占總就業人口的 17%，足見其低薪工作者占總就業人口之比例穩定接近五分之一。至於各國之現況，2010 年低薪工作者占總就業人口約 5%左右或以下之國家，僅有土耳其 (0.19%)、瑞典 (2.51%)、芬蘭 (5.85%)、法國 (6.08%)、比利時 (6.37%)、挪威 (7.27%) 與丹麥 (7.70%) 等七國。至於低薪工作者占就業總人口比例超過 20% 之國家，除了馬其頓、拉脫維亞與羅馬尼亞三國超過四分之一外，英國 (22.05%)、德國 (22.24%) 與諸多東歐國家亦超過五分之一 (詳見表 2-2)。

表 2-2 歐盟國家低薪工作者占總就業人口之比例 (2006 年與 2010 年)

		單位：%			
國家	年份	2006	2010	國家	年份
	2006				
比利時	7.63	6.37	馬爾他	14.43	18.33
保加利亞	18.90	22.01	荷蘭	17.74	18.13
捷克共和國	17.05	18.18	奧地利	14.19	15.02
丹麥	9.04	7.70	波蘭	24.72	24.16



德國	20.30	22.24	葡萄牙	20.72	16.08
愛沙尼亞	23.19	23.76	羅馬尼亞	26.85	25.60
愛爾蘭	21.41	20.66	斯洛伐尼亞	19.24	17.14
希臘	15.73	12.82	斯洛維克	18.30	19.03
西班牙	13.37	14.66	芬蘭	4.75	5.85
法國	7.13	6.08	瑞典	1.77	2.51
克羅埃西亞	-	18.17	英國	21.77	22.05
義大利	10.27	12.36	冰島	11.24	9.14
賽普勒斯	22.65	22.69	挪威	6.48	7.27
拉脫維亞	30.90	27.81	瑞士	-	11.03
立陶宛	29.12	27.24	馬其頓	-	28.25
盧森堡	13.18	13.06	土耳其	0.24	0.19
匈牙利	21.87	19.75			
<b>歐盟 27 國平均</b>		<b>16.82</b>			<b>16.89</b>

資料來源：整理自歐盟統計局(Eurostat)統計資料庫(<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>)。

## 第二節 本研究所採之低薪工作者定義

學者李健鴻(2012)曾將低薪工作者定義為從事有給工作，且其所得低於基本工資水準者。應予提及者在於，低薪工作者以及上述之低收入戶與中低收入戶且從事低薪工作者，在定義上有其差異。主要之不同在於，個人之就業薪資所得雖低於基本工資，但其家戶內其他就業者之薪資水準可能遠高於基本薪資，使該家戶難以符合中低收入甚或低收入之審查水準。抑或一家戶從事有給工作者皆為低薪工作者，但因其家戶之存款、動產與不動產等之金額超過相關之審查水準，亦未能合乎我國之貧窮規範。據此，工作貧窮者之態樣，或因家中失業者相對較多，且從事有給工作者之所得水準低於基本工資，而落入貧窮之門檻；或因家中有能力工作之成員皆為低薪工作者，且其所得與資產皆低於貧窮線之規範所致。

若以學者李健鴻所定義之低薪工作者，從事有給工作且所得低於我國目前的基本工資水準 19,273 元新臺幣<sup>6</sup>即屬之，則依據行政院主計總處人力運用調查之概要分析觀之，或可大致以 20,000 元新臺幣之收入作為低薪工作者之門檻。亦即，從事有給工作且每月之工作所得不足新臺幣 20,000 元者，即為低薪資工作者。由我國近三年人力運用調查報告的內容可知，15 至 24 歲與 65 歲以上且從事有給工作之人口，分別有三分之一與 45% 左右為低薪工作者。至於年齡介於 25 至 44 歲之就業人口，則有四分之三左右的所得介於 20,000 至 50,000 元新臺幣之間（詳見表 2-3）。

<sup>6</sup> 於 2014 年 7 月 1 日起，基本工資調整為 19,273 元新臺幣。

表 2-3 受僱就業者每月主要工作之收入，以年齡與所得組別分（2011 年 5 月-2013 年 5 月）

單位：%

年份	所得 年齡	19,999	20,000-	30,000-	40,000-	50,000-	60,000-	70,000 以上
		以下	29,999	39,999	49,999	59,999	69,999	
2011	15-24	38.1	46.3	13.1	2.0	0.4	0.2	0.0
	25-44	6.9	31.7	30.2	15.2	7.7	4.5	3.9
	45-64	13.8	22.6	22.0	13.4	10.1	7.4	10.8
	65 以上	49.4	20.1	9.0	7.1	5.8	2.3	7.3
2012	15-24	25.3	45.6	15.6	2.6	0.6	0.2	0.2
	25-44	6.7	32.3	30.2	14.7	8.3	4.1	3.8
	45-64	12.8	22.7	24.1	14.0	9.8	6.1	10.7
	65 以上	48.1	22.3	9.7	6.1	5.8	1.7	6.5
2013	15-24	29.0	50.0	16.4	3.2	1.0	0.1	2.1
	25-44	4.8	33.9	31.1	10.0	4.8	1.4	0.8
	45-64	11.2	24.1	24.9	13.2	9.9	6.6	10.2
	65 以上	43.7	21.2	13.2	8.6	4.3	2.4	6.5

資料來源：行政院主計總處人力運用調查報告（[www.dgbas.gov.tw](http://www.dgbas.gov.tw)）。（瀏覽日期：2014 年 2 月 14 日）

表 2-4 為我國人力運用調查報告關於工作型態與所得組別之統計資料。該表顯示，在過去三年之間，超過一半以上從事部分工時工作、派遣工作與臨時工作者，亦即非典型工作者，其月所得不足新臺幣 20,000 元。除此之外，由同一項資料可知，超過 80% 以上的非典型工作者，其月薪資不足 30,000 元新臺幣。對此，典型勞動者之勞動條件明顯優於非典型勞動者，且超過 50% 之受僱者的每月就業所得介於 20,000 到 40,000 元新臺幣之間。若以平均月薪資觀之，根據 2013 年 5 月份的調查數據，非典型與典型勞動者分別為 19,858 與 37,895 元新臺幣，亦即近 20,000 元新臺幣之差距。然而，從事全時工作且穩定受僱之勞工，僅 6% 至 9% 左右為低薪工作者，自 2011 年以來則由 8.9% 逐年降至 6.2%。

表 2-4 受僱就業者每月主要工作之收入，以工作型態分（2011 年 5 月-2013 年 5 月）

單位：  
%

年份	所得 工作型態	19,999	20,000-	30,000-	40,000-	50,000-	60,000-	70,000
		以下	29,999	39,999	49,999	59,999	69,999	以上
2011	部分工時、派遣與臨時工	56.8	26.2	11.9	4.2	0.7	0.2	0.0
	非上述型態	8.9	29.6	26.8	14.2	8.5	5.5	6.5
2012	部分工時、派遣與臨時工	53.6	26.9	11.9	6.2	0.8	0.3	0.2

	非上述型態	8.4	29.9	27.8	14.0	8.8	4.8	6.4
2013	部分工時、派遣與臨時工	52.9	30.0	11.4	3.9	1.3	0.5	0.2
	非上述型態	6.2	31.4	28.8	13.5	8.6	5.1	6.4

資料來源：行政院主計總處人力運用調查報告 ([www.dgbas.gov.tw](http://www.dgbas.gov.tw))。(瀏覽日期：2014年2月14日)

就當前諸多政策觀之，多著重於維持低收入戶與中低收入戶之所得安全。對於薪資低於基本工資水準，且未能通過社會救助法之審查而獲得諸如生活津貼、健保費補助、教育補助等之移轉性給付，以及依據其他公共與私人資源所擬訂之方案而獲得補助者而言，則面臨高度之經濟風險。以目前各國的相關政策觀之，除有諸如工作所得稅收減免、基本所得相關給付制度之外，最低工資之維持亦為主要方式之一，以保障受僱者的基本生活水準，但大致上仍需著重團體協商 (collective bargaining) 以及政府的角色，以能夠每年調整其水準(S. Lee & Sobeck, 2012)。

就前述世界各國與台灣相關研究觀之，世界各國多建議以主要工作 (main job) 每週工作至少 15 小時以上，甚至 30 小時以上之受僱者為範圍。但是，以台灣的全時工作者而言，係定義為每週工作 35 小時以上之受僱者；較 OECD 之定義更為嚴格。對此，考量台灣與世界各國之定義存在一程度之差異，且本研究案係以分析台灣當前低薪工作者的狀況為主，故採用每週工作 35 小時以上之全時工作者為定義。此外，在所得標準之認定方面，OECD、歐盟國家以及當前各國大致採用的薪資所得中位數之三分之二 (即 67%) 為界定準則。綜上所述，本研究案擬以下面敘述定義低薪工作者：「勞動者每週受僱主要工作 35 小時以上，其所獲得之月薪資 (經常性薪資) 低於月薪資中位數三分之二 (即 67%)，即為低薪資工作者。」

其中，第一，勞動者係指所有受僱從事有給經濟活動且應受勞基法保障者，但排除專職之農業部門從業人員 (亦即專業農牧戶及人口)，以及具有軍公教部門合格任用資格之從業人員 (亦即投保軍人保險與公教人員保險者)。第二，每週至少工作 35 小時之規定係依照我國之定義，目的在於排除因自願或非自願從事每週受僱不到 35 小時者，而被認定為低薪工作者之偏誤。此外，依據受僱之時數為標準，亦可免除定義專職工作或兼職工作之議題。第三，以個人月薪資中位數 67% 為低薪工作之認定門檻，為當前各國相關領域之學術工作者普遍建議。其薪資之定義，應以經常性給予為主；若加班費之給予為常態，則建議應加入計算。此外，由於當前之低收入戶與中低收入戶係以家戶所得中位數 60% 為基礎，並依據相關之資產調查予以篩選，對於薪資與所得接近貧窮之水準者，則未必能夠依此認定標準獲得額外的經濟協助。因此，採用薪資中位數 67%，且不使用家戶所得水準審查其資格，應能有效鎖定因為薪資低於一定水準，且雖有落入貧窮之虞，但仍未能完全符合我國之社會救助審查者，以盡可能尋得本研究所欲標示的群體。第四，各國皆採個人薪資為低薪工作之認定基礎，以與社會救助之審查準則有所區隔。其意義，在於社會救助應以整體家庭可使用之資源為衡量基準，而個人薪資的部分則以其薪

資水準衡量是否給予相關之給付與經濟協助。因此，除了因為個人薪資低於一定水準者應獲得社會安全制度之保障外，當家庭所得與資源低於一定水準時，亦有相對應的社會安全制度予以協助。對此，由於假設家中成員未必會共享資源，故社會安全制度亦應同時保障個人的薪資，並給予因薪資過低而應有之社會安全制度的之經濟協助。

若依據前面所歸結之定義－勞動者每週受僱主要工作 35 小時以上，其所獲得之月薪資（經常性薪資）低於月薪資中位數三分之二（即 67%），即為低薪資工作者－計算本研究問卷調查受訪者之薪資水準，發現月薪低於新臺幣 20,770 元之勞動者屬之，亦即客觀之低薪水準。另外，本研究亦於問卷詢問受訪者主觀認定之低薪水準，其中位數為新臺幣 27,000 元。對此，本研究於分析受訪者調查問卷時所採用的低薪定義，將同時以客觀之低薪水準新臺幣 20,770 元，以及主觀之低薪水準新臺幣 27,000 元為依據。詳細之分析內容，請參見本研究報告第七章。

### 第三章 不同福利體制代表性國家對低薪工作的主張及運用

就低薪工作的產生與樣態，在理論上有許多不同的解釋方式，主要因素大致可分為幾類，包括：

1. 結構性因素：低薪工作有可能是整體經濟結構與勞動市場的產物，在勞動市場的運作下，薪資可能受到產業結構、生產力、經濟狀況等各種因素所影響。
2. 個人差異：如不同性別、年齡、工作型態等都可能對於低薪工作的狀態產生影響。
3. 制度性影響：低薪工作的產生，也可能受到各國制度的影響，包括最低工資制度、集體協商制度、福利制度、教育訓練制度等 (Fernández, Meixide, Nolan, & Simon, 2004; Grimshaw & Rubery, 2010)。

不同的福利體制對於低薪工作的產生有相當的影響，世界各國自從 1970 年代兩次能源危機以來，由於充分就業之條件不再，且即便政府提供諸多之社會安全給付與社會福利服務，工作貧窮之問題仍日益嚴重。因此，新自由主義者遂倡議應逐步刪減社會福利給付之預算，以及調整社會安全制度以減少各項給付之水準。之後，全球各國多朝此一方向調整其社會安全制度(請參見: Midgley & Glennerster, 1991)。與此同時，諸多歐洲國家，特別為西歐的荷蘭與北歐之瑞典與丹麥，除逐步引進提早退休、延後退休等方案解決大量失業之問題外，亦紛紛採取較為積極之勞動市場政策為因應方式。就其內涵觀之，一方面，除多方採用工時彈性與勞動契約彈性等策略外，亦著重於加強原有的公共就業服務體系 (Public Employment Services; PES)，並以其與職業訓練與職業重建體系結合，建構一社會投資型 (social investment) 的福利國家。另一方面，特別為荷蘭與丹麥，亦強調在此等大量採取彈性化策略之勞動市場的發展趨勢下，應修正其原有的社會安全制度，亦即所謂之彈性安全 (Flexicurity) 概念，減少社會安全之現金給付與增加社會福利服務，以期能妥善保障其社會安全權 (Midgley, 1999; van Oorschot, 2004)。

據此，以表 2-2 之數據觀之，瑞典與丹麥之相關政策對於抑制勞工因為低薪所致的經濟不安全問題有顯著之成效。其中，又以瑞典之普遍性社會安全給付，以及近年引進之所得稅賦減免制度 (Jobbskatteavdraget; JSA) 為相關社會政策之趨勢。就英國而言，雖 2010 年之數據指出超過五分之一的就業者為低薪工作者，但在 2010 年保守黨政府執政之後即大力推動所得稅賦減免、兒少撫育與托育費用補助以及各項社會福利給付之整合 (亦即 Universal Credit，整合式給付制度)，並以附加功能型就業服務中心透過請領人之就業狀況與所得狀況統一審核其給付資格與給付水準，以建構一簡化申請、審核與整合發放給付之體系。因此，雖該制度之成效於該調查中未能呈現，但其為歐洲各國此期間主要制度變革之一。因此在歐洲國家部分，本研究選取低薪工作者比例最低的瑞典與較高的英國兩個主要的福利國家體制，作為比較分析的對象，以瞭解其相關社會政策與低薪工作者之間的關連。

此外，與臺灣同處東亞之韓國，於 2008 年金融海嘯以來採取較以往更為積極之勞動市場政策。就其內涵，除進一步整合就業服務、職業訓練與職業重建體系外，亦提供諸多就業誘因以提升失業者與低薪工作者之工作誘因，以及整合審查與核發勞動者之就業狀況與相關之社會安全給付，使其得以解決其就業障礙與滿足其社會安全需求。因此，就上述之發展，本研究擬以英國、瑞典與韓國為參考對象。

## 第一節 英國低薪工作者之相關政策

英國對於低薪工作者之經濟安全保障，除了透過社會保險制度給予其老年、失能、遺屬、失業等方面之給付外，在從事有給工作期間之主要給付項目，則大致為稅收減免制度（Tax Credits）、統合式給付制度（Universal Credits）與國家最低工資制度（National Minimum Wage）三者。其中，稅收減免制度包含工作所得稅收減免（Working Tax Credit）與子女稅收減免（Child Tax Credit）兩者。以下將分別介紹其制度之發展與制度之內涵。其中，制度的內涵包括請領給付之身分、給付之要件、給付之內容、給付審查之除外條款，以及給付之核發與相關機構。

### 一、英國稅收減免制度（Tax Credits）

英國稅收減免制度主要在於解決工作貧窮（working poverty）之議題。1971 年的家庭所得補助制度（Family Income Supplement）為當時首先實施之措施，但因其僅為一暫時性的所得審查措施，並只給予家中有子女者，故受益人數至為有限。據此，1975 年的兒童給付（Child Benefit）制度包含家庭津貼（Family Allowances）與兒童稅收津貼（Child Tax Allowances）兩部分，且獲得給付者仍可繼續獲得家庭所得補助之相關給付，故可提供低薪工作者更為豐富的經濟扶助（Deacon & Bradshaw, 1983）。

1980 年代中期，英國政府則以家庭稅收減免制度（Family Credit）取代家庭所得補助制度。該制度提供有子女的家庭、家戶所得低於一定水準與該家戶主要所得者每週工作至少從事 24 小時以上有給工作者給付。一旦獲得給付，則將給予一期 6 個月的給付。由於獲得給付者之人數仍相對有限，致使工作貧窮之問題日益嚴重，遂於 1988 年將每週從事有給工作之時數從 24 小時降為 16 小時，且將單親家戶納入適用範圍。如此一來，獲給付人數在 1989 年到 1996 年之間呈現倍數成長（McKay, 2002 3-4; Millar, 2009 244）。

1997 年英國工黨重回執政後所發表的綠皮書提到，協助人民脫離貧窮的最佳方式，應是鼓勵其從事有給工作。至於政府的角色，應在於提升工作的誘因。據此，工黨政府在上台後便通過一系列的政策積極性勞動力市場政策，包括：全國最低工資政策（National Minimum Wage, 1998）、減少低薪勞工的稅賦與國家保險費之負擔，以及實施工作家庭稅收減免（Working Families Tax Credit, 1999）與身心障礙者稅收減免制度（Disabled Person's Tax Credit）（Department of Social Security, 1998）。

1999 年 4 月開始實施的工作家庭稅收減免制度，實際上是承襲自保守黨政府的家庭稅收減免制度，但其給付額度更加豐厚。據此，凡是養育子女的家戶，且其家戶長每週從事 16 小時以上的有給工作即具備基本的獲給付資格。其所附帶的子女托育稅賦減免給付（**Child Care Tax Credit**），主要給予負有養育子女之責任的夫妻或單親父母，且最多可涵蓋 70% 的育兒費用。

2003 年實施的工作所得稅收減免制度（**Working Tax Credit**）為下一代的工作家庭稅收減免制度。兩者之差異在於，工作稅收減免與子女稅收減免制度成為兩個獨立申請的給付，並繼續將單親父母以及後來的同居伴侶納入適用。換言之，在 2003 年以前，唯有獲得工作家庭稅收減免者能獲得育兒稅收減免給付；但在改制之後，未能獲得工作所得稅收減免制度者亦能請領子女稅收減免給付。該制度白皮書所揭示的目標在於，第一，以所得稅收減免以及子女稅收減免為方式確認父母的社會責任。換言之，透過勞動之參與賺取所得，進而能依其能力獲得稅收之減免以維繫家戶的經濟安全。第二，應給予最貧窮的家庭最大的經濟扶助，以協助其子女與家庭脫離貧窮。第三，幫助獲給付者體認工作之所得遠高於福利給付，以降低福利依賴之現象，並提高其從事有給工作之誘因(HM Treasury, 2003: 3; cited in Millar, 2009 251)。

### (一)工作所得稅收減免（**Working Tax Credit**；**WTC**）制度之內涵<sup>7</sup>

#### 1. 請領者之身分

該稅收減免給付如其名稱所示，主要針對從事有給工作且符合一定所得或身份條件者，方可依其條件獲得某額度之所得稅收減免。因此，其主要在於辨別是否正從事有給工作（**get paid for the work you do**），而對於請領者之身分則從寬認定。即便如此，對於不同身份與條件別仍有不同的額外稅收減免額度之給予，將於後續的給付內容部分介紹。

對於工作所得稅收減免之申請，可大致分為下列幾類身份：

- a. 以夫妻之身分共同提出申請。
- b. 以單親父母之身分提出申請。
- c. 請領者具有身心障礙之身分。
- d. 請領者具有重度身心障礙之身分。

另外，由於工作所得稅收減免制度為一積極性勞動力市場政策，故其給予每週工作 30 小時以上者，給予額外之工作所得稅收減免額度。再者，對於需要使用托育服務，以使其能繼續持有過去所從事的有給就業，或使其得以外出求職者，則將給予托育服務費用之補助。

<sup>7</sup> 相關之內容，本研究係整理自 Gov.uk (<https://www.gov.uk/working-tax-credit/overview>)。(讀取日期：2014 年 7 月 31 日)

## 2. 給付之要件

承前所述，由於請領者之身分非工作所得稅收減免制度之要點，而是以是否受僱且領有薪水（亦即從事有給工作）為要件，故其審查之規範可簡化如下列四點，但應同時具備：

- a. 年滿 16 歲；其中：
  - (i) 年齡介於 16 到 24 歲，且有照顧子女之義務或本身為身心障礙者；或
  - (ii) 年齡為 25 歲以上，是否有照顧兒童之義務則無關。
- b. 從事有給工作，或可期待由該工作獲得所得；
- c. 每週工作一定之工時以上；其中：
  - (i) 年齡介於 25 到 59 歲者，每週至少工作 30 小時；
  - (ii) 年齡超過 60 歲者，每週至少工作 16 小時；
  - (iii) 身心障礙者，每週至少工作 16 小時；
  - (iv) 單身，且負有照顧一名或多名子女之責任者，每週至少工作 16 小時；或
  - (v) 夫妻，且負有照顧一名或多名責任之責任，每週至少工作 24 小時（其中一名，只需每週至少工作 16 小時）。
- d. 其工作所得低於一定之水準。

其中，英國將子女（child）定義為 16 歲以下或 20 歲以下且接受政府所認可的教育或訓練課程<sup>8</sup>。因此，若申請人之年齡介於 16 至 24 歲，其本身或為其父母獲得工作所得稅收減免的因素之一，故當其負有照顧子女之責任或為身心障礙者時，方能以個人之身分提出申請。再者，有給工作之定義如字面所述，其與雇主之間應有雇用關係，且其正因提供勞務而領取工資以為對價，或可期待在未來某一時間點因提供該勞務獲得薪資以為對價。

## 3. 給付審查之除外規定

首先，對於負有照顧一名或多名子女之責任的夫妻而言，雖然有相關之工時規定，但只要其中一方具有下列情形之一，則另一方僅需每週至少工作 16 小時，即可獲得工作所得稅收減免給付：

- a. 年齡超過 60 歲者；
- b. 身心障礙者；
- c. 獲得照顧者津貼者；或
- d. 目前居住於醫院或監獄之中。

---

<sup>8</sup> 此處所指的教育與訓練課程，包含政府認可的全日制（full-time）教育課程（平均每週 12 小時以上，但不包括如大學學位等高等教育（higher education）課程）、政府認可的訓練課程（但應無薪，且為與其後續就業相關的訓練課程），以及未繼續受教育而選擇從軍或參與就業服務體系或青少年終身學習及工作技能訓練中心所提供之訓練課程。



換言之，若夫妻一方具有一般之身分，而另一方具有上述四種身分之一，則若具有一般身份之一方依原先之規定需工作至少 24 或 30 小時，其僅需工作 16 小時以上即可提出工作所得稅收減免給付之申請，並可能獲得該給付。其主要之意義在於，若夫妻之一方具有上述四種狀況之一，代表另一方需對照顧子女負較大之責任，而應相對降低其每週工時的要件。

第二，前述所謂的有給工作，並不包含下列四種所得來源：

- a. 因住宅出租所獲得之租金；
- b. 於監獄中工作所賺取的所得；
- c. 於受訓或就學期間所獲得的獎助給予；或
- d. 因體育項目所獲得的獎金。

由此可知，租金收入、受訓或就學期間所獲得的獎助以及體育賽事之獎金雖皆為所得之一種，但由於非因就業所獲致的工作所得，且未必可期待持續與定期獲得該所得，故不可歸為工作所得之範疇。另外，由於受刑人於受刑期間所從事的勞動並不屬於正式的就業範疇，故其所得亦不應被歸為工作所得。

#### 4. 給付之內容

由於工作所得稅收減免制度需考量申請者之工作所得、家戶條件（例如子女之人數、配偶之所得等）與是否具有其他福利身份等，故而未必能夠成功獲得相關之減免。獲得工作所得稅收減免給付者，除給予基本工作所得稅收減免額度（Basic Amount）外，亦依據前述申請者之身分給予額外的稅收減免額度。其中，2014 年 4 月開始的基本減免額度為最高一年£1,940（約新臺幣 96,127 元），<sup>9</sup>而額外的減免額度則如表 3-1 所示：

**表 3-1 2014-2015 年工作所得稅收減免制度一身份與狀況別之增額給付額度**

單位：英鎊（新臺幣）

申請者之身分與狀況	額外減免之額度
與其配偶共同申請稅收減免	每年最高£1,990（新臺幣 98,605 元）
申請者為單親父母	每年最高£1,990（新臺幣 98,605 元）
每週工作 30 小時以上	每年最高£800（新臺幣 39,640 元）
具有身心障礙者之身分	每年最高£2,935（新臺幣 145,429 元）
具有重度身心障礙身份 （一般為身心障礙給付之附加給付）	每年最高£1,255（新臺幣 62,185 元）
支付子女照顧費用予立案的機構	一名子女每週最高£122.50（新臺幣 6,070 元）

<sup>9</sup> 英鎊與新臺幣金額之換算，係依據台灣銀行 2014 年 7 月 31 日之匯率£1 兌換新臺幣 49.55 元為基礎，並以四捨五入法進位。

兩名子女及以上每週最高£210（新臺幣 10,406 元）

附註：\* 匯率的換算係按照台灣銀行 2014 年 7 月 31 日之數據，為£1 兌換新臺幣 49.55 元，並四捨五入至個位數。

資料來源：整理自 Gov.uk（<https://www.gov.uk/working-tax-credit/what-youll-get>）。（讀取日期：2014 年 7 月 31 日）

舉例而言，若請領者係與其配偶提出共同申請，且其中一方之每週工作時數達 30 小時，則除可獲得基本減免額度每年£1,940 以外，尚可獲得最高每年£1,990 之額外減免額度，以及最高每年£800 的額外減免額度。以此類推，具有重度身心障礙身份者，可進一步獲得£2,935 的身心障礙者工作稅收額外減免，以及£1,255 的重度身心障礙增額減免額度。然而，獲給付者未必能夠獲得上述各項給付之最高額度，主要根據其個人或夫妻兩人共同之工作所得而定。

另外，若獲給付者負有養育子女之責任，並將其送至政府立案的機構，則可據此獲得額外的子女照顧支出給付，並依據獲給付者之子女數計算給付額度。根據表 3-1 所述，若育有一名子女者，每週最高可獲得£122.50 之給付；而養育兩名或以上子女者，則每週最高可獲得£210 之給付。就給付水準而言，如前所述，該給付並不一定會涵蓋所有的兒童照顧成本，端視獲給付者之工作所得與其多久支付一次費用而定。一般而言，其所訂之最高給付水準，僅為公立托育機構訂價之 70%，亦即最多僅協助支付七成之托育費用。若雇主依據薪資犧牲協定（salary sacrifice agreement）給予托育券（Childcare Vouchers），亦即減少受僱者部分薪資以換取托育券支付托育費用，等同於該年度提高獲給付者之工作所得稅收減免額度。但是，在後續的給付水準審核中，將會因此調整其次年度所能獲得的工作所得稅收減免額度。就現行之相關規定，托育券之額度或雇主直接為員工支付之托育費用上限為每週£55（約新臺幣 2,725 元）或每月£243（約新臺幣 12,041 元）；若超過此數額，則將影響其次年度的工作所得稅收減免額度（HM Revenue & Customs, 2012a, 2012b）。

依據前述，雖然工作所得稅賦減免制度係依照個人之工作所得、家庭狀況、其他福利身份別等決定其所能獲得減免之額度，而所得為最主要之審核條件（請參見表 3-2）。由該表可知，若年所得低於£6,420 者，則可獲得足額的工作所得稅負減免給付；但若所得介於£6,420 與£16,010 之間，每增加£1 之年收入則減少 41p（約新臺幣 20 元）的稅收減免。其中，當次年度之年收入分別增加或減少在£5,000 或£2,500 之內，則次年度之減免額度將不受影響。換言之，若次年度之所得增加在該範圍內，且已超過£16,010 之門檻，仍不影響其減免額度；但若次年度之年所得仍高於該門檻，則將不再給予工作所得稅收減免。另外，若請領人之年所得高於£16,010，則僅能獲得子女稅收減免給付。

表 3-2 2014-2015 年工作所得稅收減免制度之年所得審查門檻

單位：英鎊（新臺幣）；百分比

給付門檻（thresholds）類別	門檻之額度
--------------------	-------

所得門檻	£6,420 (新臺幣 318,111 元)
減額幅度 (withdrawal rate)	41%
僅能請領子女稅收減免之門檻	£16,010 (新臺幣 793,296 元)
所得增加寬限幅度	£5,000 (新臺幣 247,750 元)
所得減少寬限幅度	£2,500 (新臺幣 123,875 元)

附註：\*匯率的換算係按照台灣銀行 2014 年 7 月 31 日之數據，為£1 兌換新臺幣 49.55 元，並四捨五入至個位數。

資料來源：整理自英國皇家稅務總署所提供之資料

(<http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm#2>)。(讀取日期：2014 年 7 月 31 日)

另外，關於給付計算的部分，獲給付者有義務隨時提供最新訊息予相關單位，或於申請或檢視給付時履行忠誠義務，以利後續之計算。若獲給付者未能履行前述義務，則將會面臨罰款。

#### 5. 給付之發放與相關機構之角色

英國之給付與津貼發放體系，如前所述，在 1996 年求職者津貼制度實施之後，公立就業服務體系亦相應變革而成為請領所有與家庭以及就業相關給付之單一窗口。在就業服務體系 (Jobcentre Plus) 之個案管理員與給付或服務申請者面談並瞭解其需求後，即為其提出相關之申請；後續則由工作與年金部 (Department for Work and Pensions；DWP) 與皇家稅賦總署 (HM Revenue & Customs) 依據申請者相關之所得、家庭與其他福利身份別等資歷，負審核與給付計算之責。至於給付之發放，則由皇家稅賦總署定期透過銀行、郵局或儲蓄合作社 (building society) 等體系匯款至申請者的帳戶。給付水準將會定期依據獲給付者之相關資歷予以審查、計算與調整，並透過相同之方式審核與發放。

### (二)子女稅收減免 (Child Tax Credit)

#### 1. 請領者之身分與給付之要件

在 2003 年以前，工作家庭所得減免制度將工作所得與子女稅收減免兩者合併，故而需獲得工作所得減免者方能獲得子女稅收減免。但從 2003 年開始，將工作所得稅收減免與子女稅收減免制度改為兩個獨立的制度，故可分別申請。換言之，獲得工作所得稅收減免者，未必能夠同時獲得子女稅收減免；未獲得工作所得稅收減免給付者，也能申請子女稅收減免。

就子女稅收減免制度的審查要件而言，基本上應檢視申請人是否負有照顧子女之責任、其子女之年紀以及申請人之年所得三者。首先，此處所謂負有照顧子女之義務，係指：

- a. 子女與申請人同住；
- b. 子女一般與申請人同住，且申請人為其主要照顧人；
- c. 子女將玩具與衣物放置於申請人之住處；
- d. 子女之三餐與零用金皆由申請人提供；以及
- e. 子女依據歐盟成員國國民居住指令（例如 2004/38/EC）<sup>10</sup>而居住於歐盟成員國或瑞士境內，且申請人為其生活經費之主要來源。

另外，如前所述，該名子女定義為 16 歲以下，或 20 歲以下且正接受政府所認可的教育或訓練課程。至於申請人之年所得，則依表 3-2 中所提及的所得門檻為標準。亦即，年所得低於£16,010（約新臺幣 793,296 元）者可同時獲得工作所得稅收減免以及子女稅收減免兩者，但若年所得超過前述之門檻，則僅能請領子女稅收減免。

## 2. 給付之內容

獲得子女稅收減免者，大致上可以獲得四種給付項目，大致可分為以家戶為單位，或以子女本身為單位。以家戶為單位之給付為家庭基本給付，係給予獲得子女稅收減免之家戶的基本額度，以申請者之家庭為單位；2014 年的給付額度上限為£545。其餘三種給付，則分別為子女給付、身心障礙子女給付以及重度身心障礙子女給付則以子女之定義與福利身份為依據，提供家戶內每位符合資格之子女該列給付。其中，重度身心障礙子女給付係附加於身心障礙子女給付之上。換言之，具有重度身心障礙身份之子女，除可獲得身心障礙之所得減免（最高£3,100）外，可另外獲得重度身心障礙部分（最高£1,255）的減免額度，總和上限為£4,355（約新臺幣 215,790 元）。若子女為一名以上，則依據人數乘以核給之額度，得到稅收減免之總額度。

**表 3-3 2014-2015 年子女稅收減免給付之項目與年給付額度上限**

單位：英鎊（新臺幣）

給付項目	給付額度上限
家庭基本給付	£545（新臺幣 27,005 元）
子女給付（每位子女）	£2,750（新臺幣 136,263 元）
身心障礙子女給付（每位子女）	£3,100（新臺幣 153,605 元）
重度身心障礙子女給付（每位子女）	£1,255（新臺幣 62,185 元）

附註：\*匯率的換算係按照台灣銀行 2014 年 7 月 31 日之數據，為£1 兌換新臺幣 49.55 元，並四捨五入至個位數。

<sup>10</sup> 此規範名為「歐洲公民指令（the citizenship directive）」。根據該規範，歐盟成員國國民得因求學、求職或工作而居住於歐盟成員國之所屬領地。其中，有 3 個月的短暫居留權，以及連續居住滿 5 年即可獲得居住國的永久居留權等規定。在英國的統合式給付制度中，排除透過歐洲國民指令在英國取得永久居留權者；換言之，請領資格僅限於取得英國公民身份者。有關歐洲公民指令的部分，請參見：(Simonovits, 2011)。

資料來源：整理自英國皇家稅務總署所提供之資料 (<http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm#2>)。(讀取日期：2014年7月31日)

上述之各項給付，皆依據申請人家戶的所得、子女是否持續符合相關規範以及福利身份之維持等，於每年一次的給付審核流程中再次評估與調整減免額度。據此，若所得超過一定之水準，以及子女不再符合年齡與相關福利身份別等要件之審核，則將中止該給付。其中，2012年以來的家戶所得審查規定係以£26,000（約新臺幣1,288,300元）為要件；亦即，當申請人家戶所得超過該要件，則無法繼續獲得子女稅收減免。即便如此，子女因其身心障礙身份所獲得的其他給付，將不受影響。

另外。與子女相關之條件如下：

- a. 子女滿 18 歲，且未繼續受教育。
- b. 開始從事有給工作，且每週工時達 24 小時以上。
- c. 子女以個人身份申請諸如所得支持給付與工作所得稅收減免等，且獲得給付。
- d. 子女不再繼續登記於就業服務機構或終身學習及工作技能學習中心，並參與其所提供之服務與訓練課程等。
- e. 子女因自身因素而中斷學業，且該因素不受政府認可，諸如海外遊學，而非至歐盟會員國或瑞士接受教育或訓練課程等。

除此之外，仍有相關之規範使獲給付者得以展延給付之期間。若子女中斷教育或訓練課程，但因各項合理之因素，諸如：更換課程、傷病、身心障礙與懷孕等，皆可依相關規範將給付期間展延 6 個月。

- a. 其子女不再繼續受教育。但若因：
  - (i) 更換課程；或
  - (ii) 懷孕期間，可獲得展延。
- b. 其子女暫時中斷學業。但若因：
  - (i) 傷病；或
  - (ii) 身心障礙相關之因素，可獲得展延。
3. 給付之發放與相關機構之角色

子女稅收減免給付之請領、審核與發放方式與工作所得稅收減免相同。亦即，請領人需至就業服務體系繳交相關資料與提出申請，並在工作與年金部之審核通過後，由英國皇家稅務總署將稅收減免以給付之方式，撥發至請領人的銀行、郵局或儲蓄合作社之帳戶。其後，則進行每年一次的審查與給付調整，並在核定給付額度之後，以同樣的方式或更改後的方式核發下一年度的給付。

## 二、英國統合式給付制度

### (一)英國統合式給付制度之發展

由於英國之社會安全制度係依據社會保險與社會救助雙軌制，亦即社會保險制度有其相對應的社會救助制度，使得社會保險給付請領者因保險資歷不足導致給付水準過低時，得由稅收支付為方式的社會救助制度補足一定之水準，以維持基本的生活資源。此等概念在 1940 年代英國社會福利國家建構與擴建之過程中，亦擴及諸多津貼與給付體系，以滿足人民各種不同的需求。也因此，社會安全制度之架構日益龐雜，致使給付之申請、審查、發放與檢視等相關規範過於複雜。除了不利於申請者瞭解外，甚或易有過度保障之情事發生，致使福利依賴日益嚴重 (Department for Work and Pensions, 2010)。

據此，在保守黨聯合政府執政後，工作與年金部 (Department for Work and Pensions) 於 2010 年 12 月提出整合各項社會給付與社會津貼之構想，並於 2012 年 5 月之審議中通過，即為福利改革法案 (Welfare Reform Act)。根據其規劃，自 2013 年 10 月開始進行工作所得稅賦減免、子女稅賦減免、租屋給付、所得補助、社會救助式求職者津貼與社會救助式就業與補助給付等制度整合，並預計於 2017 年 10 月完成此一社會給付與社會津貼整合之重大改革，進而成為一整合性的家戶給付制度 (Department for Work and Pensions, 2012 5-6; The UK Parliament, 2012)。

就統合式給付制度之目的觀之，係在於建構一個更為簡單的社會，將過去諸多給付制度化繁為簡。此一簡化的給付體系，不僅因簡單易懂，而使請領者易於使用外，亦將基本所得與積極性勞動力市場政策之概念結合，甚或可減少行政成本與給付詐欺之可能性。如此一來，即便是收入有限的部分工時就業，亦可依其工作所得獲得相對之各項補助，以促進人們工作之誘因，有效提升家戶單位之經濟安全程度。

## (二)英國統合式給付制度之內涵

如前所述，英國的統合式給付制度係依據申請者的就業狀態與工作所得水準，提供各種所需給付以維持個人或家戶之經濟安全。此外，由於該制度係基於基本所得 (Basic Income) 之構想，故亦規範總和所得的上限 (Benefit Cap) 以求同時達成資源分配之公平與正義。

以下將就 2013 年所提出之各項規範與修正，介紹英國統合式給付制度之內涵 (The UK Parliament, 2013)。<sup>11</sup>

### 1. 請領者之身份 (Benefit Unit)

可請領並獲得統合式給付者，除其年齡需滿 18 歲、居住於英國本土，以及以獲得請領相關給付之資格外，其請領之身分可分為配偶 (couples) 以及實質照顧兒童或符合相關資格的青少年者 (responsible for a child or qualifying young person)

<sup>11</sup> 由於 2013 年的統合給付制度修正案仍處於草案階段，故在修正期間或將有部分修改。

等兩種。<sup>12</sup>

在配偶的方面，可分為共同（joint claimants）或單獨（single claimant）提出申請。就配偶共同提出申請的部分，在兩種情形之下可符合請領資格：

- a. 若配偶其中一人尚未滿足請領國家保險制度（National Insurance；NI）年金給付之阻隔期間（qualifying period）規定；<sup>13</sup>或
- b. 若配偶其中一人未能滿足「非接受正規教育」之規定，但因其仍具備接受其他形式教育之資格，而未能被排除於此規定之外者。

若有配偶之請領人希望以個別身份提出給付的申請，則其配偶需滿足下述條件之一：

- a. 若其配偶之年齡不足 18 歲，甚或不足請領統合給付之最低年齡 16 歲者；<sup>14</sup>
- b. 若其配偶不居住於英國本土；
- c. 若其配偶為受刑人；或
- d. 若其配偶係因服刑以外之因素而被排除於請領統合給付條件之外者，<sup>15</sup>或因資本限制（capital limit）、給付要素之額度（amount of elements）<sup>16</sup>以及所得與工作津貼扣抵（deduction of income and work allowance）<sup>17</sup>之後而被排除者。

<sup>12</sup> 根據 The Universal Credit Regulations 2013 第 3(4)條之規定，若基於宗教因素或社會因素而有一夫多妻或一妻多夫之事實者，則有另外之配偶認定與個人請領的原則可予適用。

<sup>13</sup> 此處之 qualifying period 可譯為合格期間或阻隔期間。然而，因其主要之目的係在於阻隔未滿足請領年金給付條件者於年金給付之外，並待其滿足該期間之規定後，依據其所累積的年資與其他條件計算可領得之給付水準，以開始領取年金給付之規定。因此，本研究擬將該詞譯為阻隔期間。相關之論述，請參見(林宏陽, 2013)。就英國國家保險制度的相關規定觀之，除了需依請領人之出生年月日及其對應的退休年月日決定其是否滿足退休年齡外，亦需滿足其投保年資之規定。

<sup>14</sup> 若因工作能力受限（limited capability for work）、因正等待工作能力之評估（需由相關醫務人員開立證明）、因負有照顧重度身心障礙者之一般（regular）與主要（substantial）責任、因對兒童負有照顧責任、因請領人之配偶需照顧兒童或符合相關資格之青少年且滿足請領資格、因距離預產期不足 11 週或於生產後 15 週之內，或因無父母之支助等情況。

<sup>15</sup> 根據 The Universal Credit Regulations 2013 第 19 條之規定，除了受刑人被排除於統合給付制度之請領資格外，尚有因嚴守其宗教信仰而不願提出請領者，以及因精神衛生法（Mental Health Act 1983）、蘇格蘭刑事訴訟法（Criminal Procedure (Scotland) 1995）與蘇格蘭精神衛生（照顧與治療）法（Mental Health (Care and Treatment) Act 2003）之規定而需於醫院服刑者，皆排除於統合給付制度的合格請領者之列。

<sup>16</sup> 根據 The Universal Credit Regulations 2013 第 26 與 36 條之規定，標準津貼（standard allowance）、住屋津貼（housing allowance）、子女要素（child element）、額外的身心障礙子女或符合資格之青少年要素、工作能力要素、照顧者要素，以及子女照護成本要素等皆有其給付上限。據此，若因個人之所得、工作與資產要件而達到各項給付之上限者，則需因此扣抵甚或排除其獲得來自統合式給付制度之給付水準。

<sup>17</sup> 根據 The Universal Credit Regulations 2013 第 22 條之規定，所得與工作津貼給付上限之認定，係依據給付計算期間之未賺取（unearned）的所得總額與 65% 的已賺取所得總額衡量請領人可扣抵的所得與工作津貼給付額度，並依照請領人之所得屬於高所得與低所得之水準、是否負有照顧兒童與符合資格之青少年的責任、其工作能力是否有限以及請領人之身分（亦即以個人或共同提出申請）等條件，決定其可扣除之額度（依據高所得津貼與低所得津貼之扣除額度規定的不同以

對於以因負有照顧兒童或符合資格之青少年的責任，而欲提出申請者，除其兒童或符合資格之青少年應符合相關之規定外，尚應滿足其他條件。其中，所謂符合資格之青少年係指：

- a. 年滿 16 歲但未滿 20 歲，且現正或即將接受非進階教育、在教育部認定的學校所提供之訓練課程，或參與平均每週超過 12 小時的實習或考試課程等。
- b. 應於年滿 19 歲時開始接受或被接受從事教育或訓練課程。
- c. 該教育或訓練課程不應為雇用契約的一部份。
- d. 若符合上述年齡與教育或訓練之規範，但該青少年正領取統合式給付、就業與支持性津貼（**Employment and Support Allowance**）或求職者津貼（**Jobseeker's Allowance**）等，則不應被視為本法所規定之合格的青少年。

至於負有照顧兒童或符合資格之青少年的責任者，應符合下述之條件：

- a. 應與該名兒童或青少年同住。
- b. 與該名青少年之間不應具有配偶（**couple**）或伴侶（**partner**）之關係。
- c. 若該名兒童或符合資格之青少年與兩名以上不具配偶或伴侶關係者同住，則其中負有主要照顧責任者方得被視為負有照顧責任者。
- d. 若該名兒童或合格之青少年接受政府相關單位之安置與照顧，甚或該名兒童或符合相關資格之青少年為受刑人，則其照顧人不得被視為具備統合式給付請領資格者。
- e. 若該名兒童或符合資格之青少年因故離開照顧者所居住之家戶長達 6 個月以上，或離開英國國土超過 1 個月以上，則其照顧人不得被視為具備統合式給付請領資格者。

## 2. 給付之要件

承上所述，除以年齡為請領與審核統合式給付之要件外，尚有是否居住於英國本土、是否正接受官方所認可的教育、是否提出請領人的聲明書、是否符合資金調查之限制，以及是否屬於不得獲得給付之身分等。

在年齡部分，如前所述，以一般身份請領者，其年齡係以滿 18 歲為主。但若因工作能力之限制、負有照顧兒童、符合相關資格之青少年或重度身心障礙者、懷孕並介於分娩前後一定期間者等，則只需年滿 16 歲即可提出申請。亦即，除非具有法令所規範的特別身份，方能於 16 歲使申請該給付；一般而言，需以年滿 18 歲為年齡方面的基本要件。

在是否居住於英國本土之認定，除申請者需為英國國民，而非依據歐盟政府所訂定之歐盟成員國國民居住相關指令之規範（例如 2004/38/EC），且居住於英國本土、所屬領地與愛爾蘭共和國者。換言之，請領與獲得給付者限於持有英國國籍的

---

及依據個人或共同身份提出申請，可扣除之額度分別介於£111 與£734 以及£111 與£263 之間）。此外，住屋津貼給付之扣除額度應另外計算。



英國國民，且在沒有其他原因之下具有居住於英國領地之事實者。至於因履行國家所指派之任務而不居住於英國領土者，可免除居住限制之審查。其中，無論接受指派而駐外者之配偶是否與其同行，皆可免除居住限制之規範。另外，若需暫時離開英國一段時間，則獲得給付之後立即出國且該期間少於一個月，仍算滿足請領與獲得給付的基本要件。在獲得給付者、其親身子女或養子女有醫療服務上的需求，且需離開英國領地達半年以內，則可因不可抗力之因素免除居住限制之審查，但應由合格的家醫科醫師（*practitioner*）開立證明。

前述提及給付請領人得以其照顧兒童或青少年之事實為請領之原因；但若其照顧者為青少年，則應正接受政府所認可的教育課程。其所謂政府認可的教育課程，係指於合格的教育機構接受全時的高等教育課程（*advanced education*），或以就學貸款或獎助學金於合格的教育機構中接受訓練課程。其中，高等教育課程係指接受學士與碩士學位或文憑課程，或其他被認定為相當程度之課程。對此，尚有除外之規定。首先，若其接受全時的課程或訓練，但非屬高等教育的範疇亦可。第二，若年齡為 21 歲或以下，且在滿 21 歲的過程中正接受該教育或訓練課程。換言之，年滿 16 歲之青少年應接受全時教育或訓練，以能夠滿足在接受教育方面的基本要件。另外，若因為工作能力受限（*limited capacity for work*）、正處於評估工作能力之階段，或正領取失能津貼、個人護理津貼（*attendance allowance*）<sup>18</sup>或個人獨立給付（*personal independence payment*）等，皆可因此免除教育方面之相關要件。至於已滿足國家保險制度之年金請領年齡規定者，或其有配偶但尚未達到年金請領年齡，亦皆可免除教育相關之規定。

除了年齡、福利身份與教育狀態之條件外，個人經濟條件亦為給付核發的主要考量。對此，以個人或配偶共同申請的存款金額係同樣以£16,000（約新臺幣 792,800 元）<sup>19</sup>為上限。若申請人係以個人身份請領，但其與配偶共同生活，則應於審核過程中將其配偶之存款一併考量。

此外，統合式給付之請領人於提出申請時，需同時繳交聲明書。雖有相關規定載明繳交之日期與形式，但實際上不限於在申請時即提出；只要能夠在審核期間簽署聲明書，則會被視為在提出申請當天即已繳交。其繳交方式，可以手寫、電子檔案與郵件傳送以及透過電話確認等。根據相關之規範，並非每位請領人皆須提出聲明書。就其排除條款觀之，主要在於無行為能力者可免除提出聲明書之規定，其餘則依據個案的狀況而有所考量。

### 3. 獲得給付者之評估要件

經過上述要件之審查後，政府相關單位將針對獲得給付者定期檢視其資格，以決定後續之給付金額，甚或做成是否中止給付之決議。其評估期間（*assessment*

<sup>18</sup> 該津貼係給予 65 歲以上需要個人照顧者。

<sup>19</sup> 以 2014 年 7 月 31 日的英鎊匯率為 1 英鎊兌換新臺幣 49.55 元為換算基準。

periods) 係以給付起始日為基礎，該期間之長度往往為一個月。據此，若持續符合相關之要件，則可於次月繼續獲得該給付，而無須重新提出申請。其中，若提出申請並獲得給付時係以個人身份為之，但後來依法成為伴侶，則將中止以個人身份請領的給付，並改以共同請領之身份檢視其後續獲得給付之資格。因此，若無法以共同申請之身份繼續符合相關之規範，則給付將中止。至於評估期間的給付水準，則依照下列公式計算：

$$\frac{N}{365} \times (A \times 12)$$

其中，N 代表評估期間的天數，而 A 則為每月可獲得的給付水準。

另外，由於統合式給付制度係一以需求為考量的基本所得保障制度，故在評估期間的審核過程亦將所得水準與其所獲得之給付項目納入考量。最為主要的部分，係依照獲得給付者之給付內容是否包含住屋津貼 (housing allowance)，而將其分為高額工作所得寬限 (higher work allowance) 與低額工作所得寬限 (lower work allowance) 兩種類別；其中，高額工作所得寬限適用於其統合式給付不包含住屋津貼者，故在每月工作所得水準所獲得的寬限額度較高，反之亦然。據此，若每月之工作所得超過表 3-4 所列之水準，將其所能獲得之統合式給付將隨所得水準的提高而逐步下降。

表 3-4 2014-2015 年高額與低額工作所得寬限額度\*

單位：英鎊（新臺幣）

高額工作所得寬限		
	無須照顧兒童或符合相關資格的青少年	£111 (5,500)
個人申請	需照顧一位或以上的兒童或符合相關資格的青少年	£734 (36,370)
	其工作能力受限	£647 (32,059)
	皆無須照顧兒童或符合相關資格的青少年	£111 (5,500)
共同申請	需照顧一位或以上的兒童或符合相關資格的青少年	£536 (26,559)
	其中一位或兩位之工作能力受限	£647 (32,059)
低額工作所得寬限		
	無須照顧兒童或符合相關資格的青少年	£111 (5,500)
個人申請	需照顧一位或以上的兒童或符合相關資格的青少年	£263 (13,032)
	其工作能力受限	£192 (9,514)
	皆無須照顧兒童或符合相關資格的青少年	£111 (5,500)
共同申請	需照顧一位或以上的兒童或符合相關資格的青少年	£222 (11,000)
	其中一位或兩位之工作能力受限	£192 (9,514)

附註：\* 匯率的換算係按照台灣銀行 2014 年 7 月 31 日之數據，為£1 兌換新臺幣 49.55 元。

資料來源：整理自 2013 年統合式給付規範修正草案(The UK Parliament, 2013)。

由表 3-4 之內容可知，需照顧兒童或青少年之給付請領者所能獲得之工作所得寬限較高，而申請者本身具有工作能力限制者次之。此外，不須照顧兒童或青少年

之個人或共同申請者，無論獲得高額或低額工作所得寬限，皆給予每月£111（約新臺幣 5,500 元）之工作所得寬限額度。舉例而言，若以個人身份申請，其工作能力經醫師證明具有一定程度的限制，且其給付內容不包含住屋津貼，則可獲得高額工作所得寬限。據此，若其每個月的工作所得在£647（約新臺幣 32,059 元）以下，則可繼續獲得統合式給付之最高額度；除非每個月的工作所得高於該水準，否則不會因其工作所得之水準而降低給付。

#### 4. 給付之內容

統合式給付制度所包含的給付項目，大致上有標準給付（standard allowance）、兒童給付、身心障礙之兒童或符合資格之青少年的額外給付、工作能力受限給付、照顧者給付、兒童照顧費用補助，以及住屋津貼等。其中，標準給付係指通過統合式給付制度審查者皆能獲得的基本生活給付。其給付之最高額度，係依據申請之身分（個人或共同申請）、獲得給付者之年齡（年滿 25 歲與否），以及工作所得水準（請參見表 3-4）為考量。以標準給付的各類最高給付額度而言，介於每月£246.81（約新臺幣 12,229 元）與£489.06（約新臺幣 24,233 元）。其餘的項目，則依據請領人是否具備各項給付核發之規範與需求，以及個人或共同之工作所得水準，而決定給予哪些項目及其給付水準。

表 3-5 2014-2015 年統合式給付所涵蓋之給付項目、給付內容與水準\*

		單位：英鎊（新臺幣）
給付內容		給付水準
標準給付		
	個人申請，且年紀小於 25 歲。	£246.81 （新臺幣 12,229 元）
	個人申請，且年紀大於 25 歲。	£311.55 （新臺幣 15,437 元）
	共同申請，且年紀皆小於 25 歲。	£387.42 （新臺幣 19,197 元）
	共同申請，且年紀皆大於 25 歲。	£489.06 （新臺幣 24,233 元）
兒童給付		
	第一名兒童或符合資格之青少年	£272.08 （新臺幣 13,482 元）
	第二名以及之後每名的兒童或符合資格之青少年	£226.67 （新臺幣 11,231 元）
身心障礙之兒童或符合資格之青少年的額外給付		
	低額給付	£123.62 （新臺幣 6,125 元）

	高額給付	£352.92 (新臺幣 17,487 元)
工作能力受限給付		
	工作能力受限	£123.62 (新臺幣 6,125 元)
	工作能力受限以及工作相關活動受限	£303.66 (新臺幣 15,046 元)
照顧者給付		£144.70 (新臺幣 7,170 元)
兒童照顧費用		
	一名兒童的最高給付額度	£532.29 (新臺幣 26,375 元)
	兩名以上兒童的最高給付額度	£912.50 (新臺幣 45,214 元)
住屋津貼		視申請人本身與各地居住條件而定

附註：\* 匯率的換算係按照台灣銀行 2014 年 7 月 31 日之數據，為£1 兌換新臺幣 49.55 元。

資料來源：整理自 2013 年統合式給付規範修正草案(The UK Parliament, 2013)。

各項給付之最高額度如表 3-5 所示，但將依其工作所得水準調整其所能獲得的給付額度。以下將就標準給付以外之給付項目介紹其內涵。

### (1) 兒童給付與身心障礙兒童或符合資格之青少年的額外給付

若獲得統合式給付者具有照顧兒童或符合相關規定之青少年的責任，將給予基本的兒童給付。其目的在於，給予照顧兒童與青少年之家庭在經濟上的扶助，以協助其兒童或青少年能夠足夠的資源與教育，進而維持甚或提升人力資本。如表 3-4 與表 3-5 之相關規範所述，其給付金額係依據獲給付者照顧之兒童與符合資格之青少年人數以及獲給付者之工作所得水準調整。以第一名兒童或符合資格之青少年觀之，除了標準給付以外，最高每月可獲得£272.08（約新臺幣 13,428 元）之兒童給付。至於第二名以及之後每位兒童或符合資格之青少年，則每位之兒童給付稍降為每月£226.67（約新臺幣 11,231 元）。

至於若獲給付者所照顧之兒童或符合資格之青少年為身心障礙者，則有額外的兒童給付。由於身心障礙者需要更多的社會資源協助，以使其能夠與其他兒童或青少年獲得相等的機會，故提供經由醫師斷定為終身身心障礙之兒童或符合資格之青少年此等給付。根據表 3-5 所示，其給付水準可分為低額給付與高額給付，最高的給付額度分別為每位每月£123.62(約新臺幣 6,125 元)£352.92(約新臺幣 17,487 元)。其中，低額與高額給付之差別，在於該名身心障礙兒童或符合資格之青少年是否正請領身心障礙生活津貼(disability living allowance)或個人獨立給付(personal

independence payment)；若有，則僅能獲得低額給付。反之，若該名兒童或符合資格之青少年並未領取上述兩項給付，或該名兒童或青少年為全盲之身分，則適用於高額給付之給付額度。高額給付之內涵，主要係給予其最高額度的身心障礙生活津貼或高額的個人獨立給付，以補其未能獲得上述兩給付的身份。

## (2) 工作能力受限給付

如表 3-5 所示，若統合式給付請領人經過相關之評估與鑑定，發現其工作能力 (work capability) 受限，甚或其工作能力以及工作相關行為 (work-related activity) 受限，則可獲得工作能力受限之額外給付。依據上述兩種身份，其給付最高額度分別為每月£123.62 (約新臺幣 6,125 元) 與£303.66 (約新臺幣 15,046 元)。

在工作能力受限之部分，除了過去經由相關醫療團隊的評估而被確定其工作能力受限外，亦能因請領者於申請時之狀態可能使其工作能力受限，而安排該請領人進行相關之專業評估。就英國現行之評估方式，大致分為因特定疾病影響身體或心理、認知與智能等功能，進而使其工作能力受損，並以總分評定是否達到一定之限制水準。據此，該給付請領人可能單純因為生理或心理、認知與智能之因素達到 15 分以上之分數，或因生理與心理因素交互影響共獲得 15 分以上，而被鑑定為工作能力受損。至於評斷其是否能夠完成工作上的活動，係依照相關的評估表格及其敘述而決定各項分數。若同時符合多項敘述，則以分數高者為準。

關於工作能力與工作相關活動受限之評估，同樣除了過去已經由相關醫療團隊評估為具有該項限制外，在提出統合式給付申請時亦可就其當前之狀況交由相關醫療團隊進行評估。該評估的部分項目與工作能力受限有所不同，且並未採取分數為評估方式，但大致上仍依據其生理與心理狀態評定。其中，若請領人符合其中一項敘述，而該敘述係因疾病或失能情形所導致的生理或心理狀況而起。若申請人於大部分時間皆處於此等狀況，且要求請領人改善該工作相關行為之受限情況非屬合理之考量，則可確定其工作能力與工作相關行為受限。

工作能力與工作相關活動受限之評估，如前所述，若請領人從接受過相關之鑑定，則將於審核給付之過程中進行此等評估。但若過去曾經接受過相關之評估，得視其生理與心理狀態是否影響工作能力與工作相關活動而定，或請領給付當時是否有進一步的文件證明其生理與心理狀況或將影響其工作能力與工作相關活動。然而，當給付請領人每週工作 16 小時以上，且其工作所得超過每小時£3.60 (約新臺幣 178 元) 時<sup>20</sup>，由於某種程度上可證明其生理或心理狀況並未限制其工作能力，故將不對其進行工作能力評估，亦不給予相關之給付。其除外之規定在於，若請領

<sup>20</sup> 根據 2013 年統合式給付規範修正草案的內容，對於工作能力限制的所得能力審查，適用於 1999 年國家最低工資規範第 11 條所規定之水準，即為每小時£3.60。依據 2014 年 7 月 31 日台灣銀行所提供之匯率數據，£1 兌換新臺幣約 49.55 元，故£3.60 約為新臺幣 178 元。另外，根據 2013 年調整後的國家最低工資率，21 歲以上者適用於每小時£6.31 (約新臺幣 313 元)、18 至 21 歲者為每小時£5.03 (約新臺幣 249 元)、18 歲以下為£3.72 (約新臺幣 184 元)，而學徒則為£2.68 (約新臺幣 133 元)。詳細內容，請參見 Gov.uk (<https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>)。(讀取日期：2014 年 7 月 31 日)

人過去被鑑定為具有身心障礙之狀況，也因此正領取工作津貼、身心障礙生活津貼與個人獨立給付，或該請領人之生理或心理狀況有重新評估並決定其狀態的必要，方進行工作能力與工作相關活動之鑑定。

### (3) 照顧者給付

照顧者給付，係給予對於重度身心障礙者負有一般與主要照顧責任者。其中，「一般與主要照顧責任 (regular and substantial caring responsibilities)」係指負有照顧責任者若從事其他有給工作，可獲得比照顧者給付更高之工作所得水準，但仍滿足於從事照顧者之條件。如表 3-4 所示，若因該名重度身心障礙者之照顧身份而獲得照顧者給付，則每月可領取£144.70 (約新臺幣 7,170 元) 之給付。反之，若照顧者之主要所得來源即為擔任照顧者所領取之給付時，則不被視為具備「一般與主要照顧責任」者。

此外，照顧者給付之請領有如下之規範。首先，若請領給付者為共同申請，且兩人皆提出照顧者給付之請領，則兩人所照顧之重度身心障礙者應為不同人，方可同時獲得照顧者給付。第二，若同時有兩人以上對同一名重度身心障礙者具有一般與主要照顧責任時，則應由給付審核單位選定一名為主要照顧者，或由其自行選擇其中一人，並給予照顧者給付。第三，若該名重度身心障礙者具有工作能力限制，或同時具有工作能力與工作相關活動限制，則具有一般與主要照顧責任者得獲領照顧者給付。然而，與第二點相關之處在於，僅能有一名請領人對該名重度身心障礙者具有一般與主要照顧責任；換言之，應由給付審核相關單位選擇其中一名為主要照顧者，或由其自行選擇其中一人，並領取照顧者給付。

### (4) 兒童照顧費用

統合式給付制度中，兒童照顧費用之補助為一特別狀況的給付，係依照人數為一人 (£532.29, 約新臺幣 26,375 元) 或兩人以上 (£912.50, 約新臺幣 45,214 元)，而有不同之給付水準。對此，給付審核之標準除依據兒童人數外，復根據其有給就業與兒童照顧費用之狀態而定。換言之，該給付係以請領人從事有給工作，或其因各項規範之原因而無法從事有給工作為原則。

有給工作條件的部分，具有下述規範。第一，請領人應正從事有給工作，或該有給工作將於該次審查期間結束之前開始，方能於該次審查期間提出申請，並於下個月開始請領兒童照顧費用之補助。第二，無論請領人係以個人或共同身份提出申請，若請領人之配偶正從事有給工作，或因工作能力限制、對一位重度身心障礙者負有一般與主要照顧責任或暫時離開請領人之家戶，而無法賺取足夠之所得、無法從事有給工作或無法參與兒童之照顧，則該請領人將可獲得兒童照顧費用之補助。第三，若請領人因審核過程所需之評估而中止其目前所從事之有給工作，或現正領取法定疾病給付 (statutory sick pay)、法定母性給付 (statutory maternity pay)、一

般法定父性給付 (ordinary statutory paternity pay)、額外法定父性給付 (additional statutory paternity pay)、法定收養給付 (statutory adoption pay) 或母性津貼 (maternity allowance) 等，皆可被視為等同於從事有給工作。

關於兒童照顧成本條件的部分，請領人需具備照顧兒童或 16 歲以下符合相關規定之青少年之責任，且為其支付與兒童照顧相關 (relevant childcare) 之費用。另外，復有需求面之考量。換言之，申請者必須獲得該給付方能使其繼續從事原有之有給就業，或使其得以外出求職。對於因上述的第二與第三點而被視為正從事有給工作時，得於停止有給工作到開始領取給付之間，獲得兒童照顧費用之補助。其中，「與兒童照顧相關」在英格蘭、蘇格蘭與威爾斯之定義不盡相同，但大致上包含學校、幼兒園、家托、兒童托顧等機構或服務。若前述之服務係由兒童或青少年之近親提供，且地點主要或全部在兒童或青少年之住處，或提供照顧服務者為該名兒童或青少年的養父母，則不屬於「與兒童相關照顧」之範疇。

兒童照顧成本補助之計算，係依據申請人支付與兒童照顧相關成本之 70%，或依據表 3-2 所列之給付上限計算；上述兩數字中較低者即為給付之額度。然而，該給付額度又依據申請人的工作所得水準，以及其兒童照顧費用是否已由雇主或其他人支付，抑或由其他相關扶助 (other relevant support) 所支付。其中，「其他相關扶助」係指請領人因參與工作相關活動或訓練，而由政府相關機構之基金支付其兒童照顧費用。

#### (5) 住屋津貼

住屋給付係依據請領給付者所支付之住屋相關成本而定，故其基本的審核條件有三：有無支付其住屋費用的事實、是否具有支付該費用之義務，以及是否使用該住屋。第一，有無支付住屋費用之事實，係指該費用應為租屋費用、所有者與使用者之間的費用，抑或是住屋服務費用之支付等。

其次，審核給付請領者是否具有支付該費用之義務，可分為認定請領者具有支付費用之義務，以及其不具有支付該費用之義務兩層面。在認定其具有相關義務之部分，首先需先認定申請者之身分。其中，申請者需具有照顧兒童或符合資格之青少年者的義務，以及申請者雖有配偶，但係以個人身份請領該給付者。再者，需確認原具有繳交費用義務者是否無法履行該義務。第一，原具有繳費義務者不再繼續繳交該住屋費用；第二，申請者必須繳交該費用以延續其於該住屋的使用權；第三，就該申請者的狀況觀之，若離開當前之住處，並無法期待其他的居住安排方式；以及第四，有其他理由認定請領者具有支付該費用之義務。就第四點而言，係指該給付有益於請領者維持現況，且該現況相較於其他居住安排為佳。若申請者被認為有義務修復與重新裝潢該住屋，則該部分之費用可透過住屋津貼補助。

對於不應被認定為具有繳交住屋費用之義務，則有如下之狀況。第一，若該費用係支付予給付請領者的近親；第二，若該費用係支付予企業，且該企業之一定比

例以上之股份係由請領人本人、請領人之配偶、請領人負照顧義務之符合資格的青少年以及其他近親所持有；第三，若該住屋費用係支付予一信託基金所購買之住屋，且該信託基金係由請領者本人、請領人之配偶、請領人負照顧義務之符合資格的青少年以及其他近親所持有；第四，若該住屋之所有者與使用者費用以及相關之服務費用係由請領者支付予居住於同一住屋之人；第五，若該費用係請領人欠繳之住屋費用；以及第五，其他審核單位認定為不符合繳交住屋費用義務之事實者。

最後，關於是否具有使用該住屋之事實，則依據下面各項要件審核。第一，其一般認定為申請人具有使用該住屋之事實，係指其居住於該處所，並認定其為家（home）。據此，若請領人具有兩處以上之處所，則不應被認定為居住於任一處所，並得以認定其為家之事實。第二，若住所為租用的土地（croft land），且請領給付者將其視為住處，則可認定為使用該土地並視其為家。第三，若給付請領者之原住處有修復或重新裝潢之必要，並於該期間租用住處以做為其住所，則應被視為符合使用該處所並視其為家之要件。第四，若請領給付者持有兩處以上之住處，且所有之住處皆為社會住宅，則初步符合該要件。然而，需進一步確認其所持有之住處為請領人與其照顧之兒童或符合相關規定之青少年所共同居住之處所、共同持有並視之為家，且具有繳交住所費用之義務。第五，身心障礙者因社會適應所需，而由原住所遷移至新住所，並符合繳交居住費用之義務、確實使用該住處與視之為家。第六，若因繼續居住於原住處有遭受暴力威脅之可能，故而認為需要遷移至另一處所，且符合繳交住處費用之義務、確實使用該處所並視之為家者，符合其規定。第七，於住院後需遷出時，需居住於一處所或養護機構，且符合繳交住處費用之義務、確實使用該處所以及視之為家時，即符合相關規定。

至於住屋津貼之給付水準，係依據各地之租金水準、其所需之住屋房間數、居住者之人數與年齡、居住者所領取之給付項目與金額等，而有所不同。然而，就一般的情況而言，給付之金額多僅涵蓋部分之住處費用。

#### （6）給付上限（Benefit Cap）

統合式給付制度除了整合給付請領、給付審核與給付發放等程序外，亦欲藉由將各項津貼之審核與核發統一管理，並設定一總和給付之上限，以增進資源分配的公平性。因此，即便每位獲給付者所領取的給付項目不同，但可依照何等給付對於該社會資源分配之價值，而因其所獲得之給付總額以及工作與非就業所得進行調整。對此，自 2013 年開始實施的統合式給付制度對每週所能獲得之各項給付總額設定上限，並依據獲給付者之身分與是否具有照顧兒童與青少年之義務，而有不同之規定。根據表 3-6 所示，英國統合式給付制度每月之給付額度上限為£1,505（約新臺幣 74,573 元）與£2,150（約新臺幣 106,533 元）。



表 3-6 2014-2015 年統合式給付制度之給付上限\*

單位：英鎊（新臺幣）

獲給付者之身份與狀況	給付上限（每月）
共同申請（配偶，但無論是否具有照顧兒童或青少年之責任。）	£2,150** （新臺幣 106,533 元）
個人申請（單親，且具有照顧兒童或青少年之責任。）	£2,150** （新臺幣 106,533 元）
個人申請（單身，無照顧兒童或青少年之責任，或並未與其同住。）	£1,505*** （新臺幣 74,573 元）

附註：\* 匯率的換算係按照台灣銀行 2014 年 7 月 31 日之數據，為£1 兌換新臺幣 49.55 元。

\*\* 每週之給付上限為£500，換算為每月給付上限則為£2,150（=£500\*4.3），並依據匯率計算。

\*\*\* 每週之給付上限為£350，換算為每月給付上限則為£1,505（=£350\*4.3），並依據匯率計算。

資料來源：整理自英國 Gov.uk 網頁之資訊（<https://www.gov.uk/benefit-cap>）。（讀取日期：2014 年 7 月 31 日）

此外，由於前述社會資源分配之考量，一部分原有之給付水準將會因為獲給付者領取給付之總額與所得之計算而影響其給付水準，而另一部份的給付項目則將不受影響（詳見表 3-7）。其中，不受影響之諸項給付中主要涵蓋身心障礙者之生活津貼與其他相關給付、從事有給工作者之災害與照顧，以及戰爭相關之給付與年金等。至於會受給付額度上限影響之給付，大致上為福利身份附加或因從事有給工作之收入可部分支應的項目，諸如因參與積極性勞動力市場政策之相關措施所獲得的給付（例如工作所得稅收減免（Working Tax Credit）及其相關的兒童稅收減免）、因身心障礙身份所給予的附加給付（例如工作能力限制給付、重度身心障礙津貼與所得支持等）、母性津貼、因伴侶身亡所獲得之鰥寡相關津貼以及住屋給付等。

表 3-7 受統合式給付制度給付上限影響與否之津貼項目

受影響	不受影響
1. 照顧者津貼	1. 身心障礙生活津貼
2. 兒童給付	2. 個人獨立給付
3. 兒童稅收減免（Child Tax Credit）	3. 個人護理津貼（Attendance Allowance）
4. 鰥寡津貼（Bereavement Allowance）	4. 職業災害給付
5. 就業與支持津貼（Employment and Support Allowance）	5. 就業與支持津貼（限獲得支持相關給付者）
6. 監護人津貼（Guardian's Allowance）	6. 戰爭寡婦或戰爭鰥夫年金
7. 住屋給付	7. 戰爭年金
8. 工作能力限制給付	8. 軍人補償制度
9. 所得支持（Income Support）	9. 軍人獨立給付
10. 求職者津貼（Jobseeker's Allowance）	
11. 母性津貼	
12. 重度身心障礙津貼	
13. 鰥寡父母津貼（Widowed Parent's Allowance）	

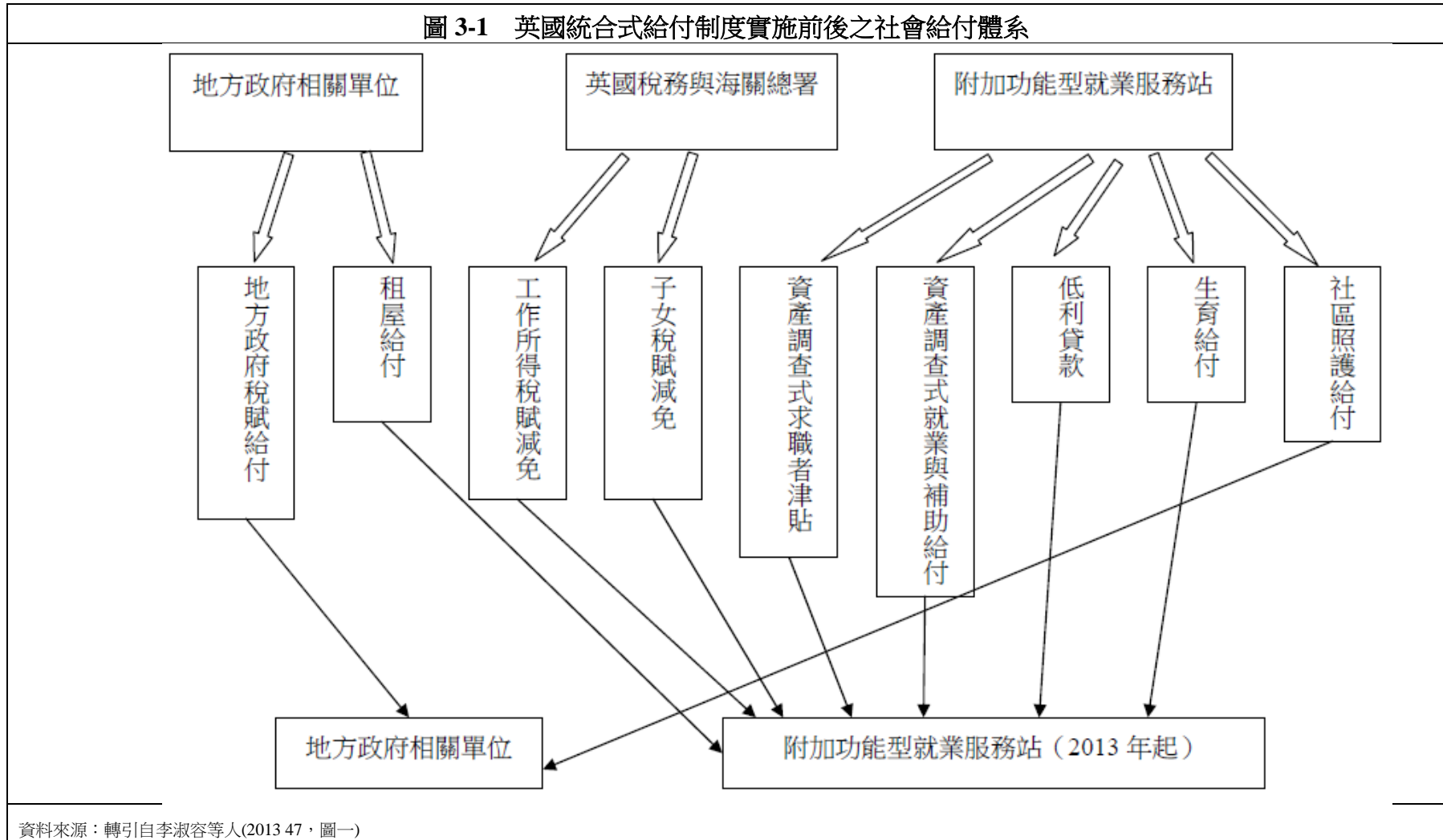
資料來源：整理自英國 Gov.uk 網頁之資訊（<https://www.gov.uk/benefit-cap>）。（讀取日期：2014 年 7 月 31 日）

換言之，由於表 3-7 之每項給付皆有其給付計算方式，並有各項給付之給付上限。給付上限規定之運作方式，係依照表 3-6 所示之不同身份與狀況別所規定之總和給付上限，將各項給付總額超過該上限之部分刪除。由於給付之發放皆為皇家稅賦總署之業務範圍，故無何項給付應減少多少額度之問題，而僅需計算總額不應超過上限即可。

### 5. 給付之發放與相關機構之角色

以英國過去之給付與津貼系統而言，係由就業服務體系、英國皇家稅務總署與各地方政府負責各項給付與津貼之申請、審核與發放。其給付與津貼之內涵，包括諸如由就業服務體系所負責的社會保險與社會救助式求職者津貼、就業與補助給付、低利貸款、生育給付與社區照護給付，由皇家稅務總署所負責的工作所得稅收減免與子女稅收減免，以及由各地方政府所負責的住屋給付與地方政府稅賦給付等。然而，從 2013 年 4 月起，英國政府將逐步整合各項給付與津貼之申請、審核與發放，並以就業服務體系做為單一之申請與審核窗口，之後由工作與年金部決定發放與記錄，並由皇家稅務總署撥款至申請人之帳戶(Tarr & Finn, 2012 18)。如此一來，一方面可簡化申請與審查之程序，並與現行之積極性勞動力市場政策結合，使就業服務員可同時檢視勞動者之經濟與福利服務需求，並協助其尋找適合的就業機會，以及參與合適的訓練課程。另一方面，將各項給付統合於一政府單位之下，有利於檢視每位申請者與獲給付者所持有之各項給付與獲得給付之歷史資料，發揮給付與津貼個案管理之功能與優勢，進而分配與重分配有限之經濟與福利服務資源（請參見圖 3-1）。

圖 3-1 英國統合式給付制度實施前後之社會給付體系



資料來源：轉引自李淑容等人(2013:47, 圖一)

### 三、英國最低工資制度

英國在工業革命之後，由於勞動保護之相關法令並未相應發展，致使雇主可隨意更動勞動者之薪資水準，且物價之上漲幅度顯著大於工資之增長幅度，使受僱者往往陷於經濟不安全之狀態(Rubery & Edwards, 2003)。由於此等經濟不安全之情勢擴大，遂引發 1888 年與 1910 年兩次的大規模罷工事件，以反對雇主欲藉由壓縮勞動成本以降低生產成本，故而調降工資。分別於 1891 年與 1909 年成立的工資平等方案委員會 (Fair Wage Resolutions) 與工資協調會 (Wage Council) 皆與該罷工密切相關，並致力於保障勞動者的勞動條件，並於 1909 年通過貿易委員會法 (Trade Boards Act)，制訂幾項產業勞動者的最低工資。後由於 1910 年的罷工訴求全面性的落實最低工資保障制度，故於 1918 年的修法中，將其擴大使用於其他產業，但其實施層面仍相對有限(Geary, 1992 40-41)。

即便如此，全面性實施最低工資制度的相關討論，直到 1970 年代再度提起。工黨原有意讓工會透過集體協商之方式與資方釐定最低工資，但隨著 1979 年的政黨輪替而中止。保守黨對於最低工資政策持反對態度，並進一步限制工資協調會於工資協調與調整上的角色，甚且將 21 歲以下的青少年受僱者排除於最低工資保障之外。1980 年代中期，工會議會 (Trade Union Congress; TUC) 與工黨聯合提出最低工資之議，以保障勞動者之基本生活水準，但運輸與一般勞工工會 (Transport and General Workers' Union; TGWU) 則認為最低工資政策之實施在某種程度上將取代勞動者進行集體協商之團結，致使工會之組織力更形削弱(Adler, 2004; Brown, 1983; Millar, 2009)。1990 年代中期，工黨進一步提出更為具體的最低工資釐定方式，並認為應以低工資委員會 (Low Pay Commission) 取代當時提議以男性薪資中位數 50% 為釐定最低工資水準之方案。據此，此等以低工資委員會 (1997 年通過組織相關規範與成立) 為主軸所規劃的全國最低工資法，順利於 1998 年通過並於隔 (1999) 年實施。自此，最低工資之調整係由該委員會考量諸如最低工資水準對社會與經濟之影響、對就業與通貨膨脹之影響、對小型企業競爭力之影響、對各產業與國庫之潛在影響等要件，以做成最低工資調整的依據(Metcalf, 1999 1-5)。由此可知，英國在實施最低工資制度之前，實已經歷相當長期的討論。其間，政府除了發現工會組織率逐年下降將削弱勞動者之議價能力 (bargaining power) 外，新工黨積極爭取該制度之落實以保障勞動者之最低薪資水準保障，以及政府致力於促成勞資政三方之討論，為該制度終能通過與實施的主要原因(Albin, 2011 fn. 85)。

在 1999 到 2009 年之間的最低工資政策，係以 22 歲以上、18 到 21 歲以及 18 歲以下訂定薪資級距。自 2010 年開始，年齡組別修正為 21 歲以上、18 至 20 歲、18 歲以下以及學徒。就學徒而言，只要滿一年即可依其年齡適用相對的最低工資水準。

表 3-8 英國國家最低工資（時薪，依年齡與身份別分）（2011 至 2013 年）\*

單位：英鎊（新臺幣）

年份	21 歲以上	18 至 20 歲	18 歲以下	學徒
2011	£6.08	£4.98	£3.68	£2.60
2012	£6.19	£4.98	£3.68	£2.65
2013（當前適用）	£6.31 （新臺幣 313 元）	£5.03 （新臺幣 249 元）	£3.72 （新臺幣 184 元）	£2.68 （新臺幣 133 元）

附註：\* 匯率的換算係按照台灣銀行 2014 年 7 月 31 日之數據，為£1 兌換新臺幣 49.55 元，並四捨五入至個位數。

資料來源：整理自 Gov.uk（<https://www.gov.uk/working-tax-credit/what-youll-get>）。（讀取日期：2014 年 7 月 31 日）

如表 3-8 所示，2011 至 2013 年之最低工資皆有微幅成長，並依照學徒身份與年齡組別有所不同。以 2013 年之最低工資水準為例，若工作身份係由學徒開始，則其第一年的最低工資為£2.68，並從第二年開始可依其年齡，適用所屬的最低工資水準。其中，年齡介於 16 至 18 歲的勞動者，其最低工資為£3.72。至於年齡介於 18 與 20 歲以及 21 歲以上者，其現行的最低工資水準分別為£5.03 與£6.31。

## 第二節 瑞典低薪工作者相關政策

瑞典與低薪工作者相關政策主要包括幾項：最低工資、工作所得稅賦減免制度以及積極性勞動市場政策，以下將就瑞典這幾項相關政策分別說明與討論。

### 一、集體協商與最低工資制度

#### （一）簡介

瑞典並不像許多國家一樣，有法定最低工資的制度，由法令規範一個最低的薪資標準，適用於所有勞工，而是透過工會與雇主團體進行集體協商，決定該產業的最低工資 (Conditions, 2009; Halleröd & Larsson, 2010; Skedinger, 2010)。瑞典的團體協約模式是建立在堅強的工會與雇主團體的基礎之上，瑞典的工會組織率非常高，有大約 90% 的勞工受到團體協約的保護，並且有 70% 以上的勞工加入工會。在工會組織率以及缺乏法定最低工資制度的狀況下，雇主團體與工會有相當大的空間進行集體協商 (Eldring & Alsos, 2012; Granqvist & Regnér, 2008; The Swedish Trade Union Confederation, 2011)。

在瑞典的勞動市場上，有超過一百個以上的團體協約締約者，並有超過 650 個全國級的團體協約，在大部分的團體協約中都包含了最低工資的條款。(Skedinger, 2010; The Swedish Trade Union Confederation, 2011)。在團體協約的期間，締約者有義務維持產業的和平，不得採取爭議行為 (industrial action) 改變協約的內容。在談判新團體協約的期間中，爭議行為是允許的，但必須經過工會組織同意，且根據「共同決定法」(Co-Determination Act)，當一方要採取爭議行為時，必須在適當期

間前預先書面通知他方及「國家調解中心」(National Mediation Office)。「國家調解中心」的功能主要是調解勞動爭議並促進薪資談判的程序，並且負責薪資相關資訊的統計(The Swedish Trade Union Confederation, 2011)。一般而言，團體協約的時間大致皆介於約 2-3 年的時間，後幾年的最低工資調整幅度會在簽訂團體協約時就預先決定，使雇主能夠提早調整，以因應未來的最低工資調漲 (Skedinger, 2010)。

瑞典有三個主要的工會聯盟：「瑞典工會聯合會」(The Swedish Trade Union Confederation, LO)、「瑞典專業人員工會聯盟」(The Swedish Confederation for Professional Employees, TCO)與「瑞典專業協會聯盟」(The Swedish Confederation of Professional Associations, Saco)。瑞典工會聯合會之下有 15 個工會，包括約一百七十萬的體力勞動者，「瑞典專業人員工會聯盟」有 16 個工會與約一百二十萬的專業人員，「瑞典專業協會聯盟」是 24 個獨立工會的聯盟，包括約有六十萬大學以上學歷的會員 (Granqvist & Regnér, 2008)。「瑞典專業人員工會聯盟」與「瑞典專業協會聯盟」又組成了兩個談判的聯盟，一個是專門針對公部門，一個則是專門針對私部門 (The Swedish Trade Union Confederation, 2011)。在這三個主要的工會聯盟中，「瑞典專業人員工會聯盟」與「瑞典專業協會聯盟」，相較於「瑞典工會聯合會」在政策上較不那麼強調縮小薪資差異，因此在這兩個聯盟中，有許多工會所締結的團體協約並不包括最低工資的條款 (Skedinger, 2010)。

在雇主的部分，主要的雇主團體包括幾個：私部門的雇主是由「瑞典企業聯合會」(The Confederation of Swedish Enterprise)所代表，地方政府是由「瑞典地方政府與區域聯合會」(Swedish Association of Local Authorities and Regions)代表，政府雇主則是由「瑞典政府雇主聯合總署」(Swedish Agency for Government. Employers)所代表。

根據「共同決定法」的規定，只有工會組織可締結團體協約，個別勞工則不可以，締結團體協約後，對於工會的成員以及雇主組織的會員都有效力。團體協約可以是全國性，適用於整個產業，也可以是地方性，只適用個別公司，通常不同產業會有不同的團體協約，只針對一家公司的團體協約並不普遍。一般而言，最低工資並不在地方層級談判（除了少數的例外，如地方政府員工的部分職業，最低工資可能隨著各地方而有所不同），

就團體協約所適用的勞工範圍而言，團體協約適用於所有工作場所中的勞工，而不僅限於工會成員。雖然非工會成員根據團體協約，基本上並沒有明確的權利，但為了避免對雇主產生雇用非工會成員的誘因，工會會主張雇主也給付同等的薪資和條件給非工會成員。由於瑞典大約 90% 的工作者都被團體協約所涵蓋，包括低薪產業及大多數的非典型就業者，如定期契約、部分工時、臨時工作者，很少有勞工被排除在基本薪資的約定之外，因此在瑞典，一般並不認為最低工資立法是必要的。然而，就如同大多數國家一樣，自營作業者並沒有被涵蓋在內 (Skedinger, 2010)。

## (二) 最低工資水準

在北歐國家中，由於最低工資的系統相當複雜，且缺乏法令的規定，因此關於最低工資的變化以及發展，較缺乏系統性的資料與整理，關於領取最低工資的工作者比例、最低工資工作者的薪資變化以及其他相關重要資訊，都相對比較欠缺。

Skedinger (2010) 針對瑞典幾個重要行業的最低工資進行研究，包括工程業、建築業、屠宰業、烘焙業、零售業、旅館與餐飲業及地方政府的團體協約資料，這些團體協約橫跨製造業與服務業、公部門與私部門，包含了約一百二十萬的人口，約占「瑞典工會聯合會」74%的會員，從研究中得到了幾項發現：

1. 在 1995 至 2009 年這段期間中，名目最低工資除了少數團體協約有一些變化以外（如烘焙業與屠宰業過去將最低工資根據契約類型，分為不定期與定期契約兩種最低工資），基本上處於穩定成長的狀態，在 2007 年時，最低工資介於每小時 8.62 歐元（地方政府，由每月最低工資換算成每小時最低工資）與 11.08 歐元（烘焙業）之間。
2. 若將物價上漲納入考量，就實質最低工資而言，可發現在各行業中的團體協約，在過去的十幾年中，最低工資都出現大幅度的成長，在 1995 年至 2007 年之間，「旅館與餐飲業」及「零售業」實質最低工資分別成長了 49% 與 44%，而地方政府的最低工資則相對成長較為緩慢，僅成長約 20%，與 1970 年中期至 1990 年中期這段時間相比較，近十幾年來瑞典的實質最低工資成長相當多。
3. 在團體協約中，區分最低工資的標準大致主要有幾種，會依據工作者的工作經驗、職業、年齡、契約型態以及地區不同，而訂出不同的最低工資 (Grimshaw & Rubery, 2010)，另外針對不同類型的工作者，也可能採用不同的方式訂定最低工資，如使用最低時薪或最低月薪。工作經驗與職業是最常出現的區分方式，另外年齡也相當重要，主要將最低工資區分為 19 歲以上與未滿 19 歲，在建築業中，年齡的差異相對較大，18 歲的最低工資僅有成人最低工資的 71% 左右，而在零售業中，年齡的差異則相對較小。但在地方政府團體協約中，2002 年以後已不再特別訂定 19 歲以下的最低工資。整體而言，在 1980 年代以後，不同工作經驗與年齡的最低工資差異較過去大，這有幾種可能的解釋：(1) 在 1908 年代後，整體工資差異逐漸擴大，因而隨著這樣的變化，工作經驗與年齡的差異也逐漸擴大；(2) 在部分產業中，對於技術的要求越來越重要，因此產生這樣的差異，而相對在工作經驗與年齡對技術影響較不明顯的產業，工作經驗與年齡的最低工資差異就相對較小。
4. 就最低工資相對於平均工資的比例而言，旅館與餐飲業的最低工資占平均工資的比例最高，在 2006 年為 87%，相對之下，建築與工程業最低工資占平均工資的比例則僅有 58% 與 62%，顯示最低工資對於各個不同產業的潛在影響是不同的，在旅館與餐飲業，因為最低工資較接近一般工作者的平均工資，最低工資對於就業的影響可能會較大。就成人而言，瑞典製造業最低工資大約占工資中位數的 60% 到 72%，相對於其他有法定最低工資的國家，這樣的最低工資比率屬於相對較高 (Skedinger, 2010, 2011)。

整體而言，瑞典的最低工資在國際水準屬於相對較高，且於 1995 年後就隨著薪資成長調高，最低工資最主要適用在服務業部門，如旅館、餐飲與餐飲業等，且隨著平均薪資成長。由於瑞典的最低工資相對較高，因此在瑞典，工作貧窮與低薪的問題相對較不普遍 (Eldring & Alsos, 2012; Skedinger, 2010)。

### (三) 瑞典最低工資制度的挑戰

隨著環境的轉變，瑞典的最低工資制度在近年來也面臨到一些挑戰，主要的有以下幾項：

首先，瑞典的最低工資是建立於工會與雇主團體的集體協商之上，而其前提是高工會組織率以及高團體協約涵蓋率，然而在歐洲中，包括瑞典在內，工會組織率在過去 15 年中呈現了大幅度的下降，瑞典的工會組織率在 1995 至 2009 年之間，下降了 14%，部分的原因可能來自於失業保險與工會的脫鉤，在這樣的狀況之下，瑞典的工會是否能夠持續有效地組織動員、招募會員以及與雇主成功地談判協商，將是影響瑞典最低工資制度的一大挑戰。

其次，隨著歐洲的整合，歐洲也開始出現了歐洲最低工資的倡議，透過歐盟的立法，制訂歐盟會員國統一適用的最低工資規定。然而，包括瑞典在內的北歐國家，似乎對於歐洲最低工資的制訂，大多抱持著懷疑的態度。在歐洲各國中，西班牙的工會有 71% 非常期待與 21% 某程度期待歐洲制訂法定最低工資，在德國有 38% 非常期待，44% 某程度期待，然而相較之下，瑞典的工會只有 3% 期待，5% 某程度期待，11% 一點期待，78% 的工會是完全不期待，除此之外，其他北歐國家如挪威、丹麥等，工會對於歐洲最低工資規定的期待程度也相當低。瑞典等北歐國家工會團體的擔憂大致可包括幾點：

1. 在現有的集體協商制度下，工會與雇主團體有相當高的自由度可進行協商，在這樣的狀況下，工會可根據企業所創造的財富多寡，依勞工應獲得的比例與雇主分享，在集體協商的機制之下，工會跟與雇主可達成如何分配財富的協議。然而一旦進行最低工資的立法，最低工資訂定的標準，焦點就有可能會從勞資雙方的財富分配轉變為制訂最低生活水準的標準，而這樣的轉變可能是降低最低工資的額度，對於大多數勞工而言，有可能會較以往更加不利。
2. 集體協商的最低工資效果不僅僅是及於團體協約所涵蓋的勞工，對於未受到涵蓋的勞工，也可能會有外溢的效果。即使是對於未受團體協約涵蓋的勞工，雇主仍然可能支付給這些勞工高於最低工資的薪資，然而一旦制訂了法定最低工資，很可能會創造出兩種勞動市場，一種是根據團體協約所訂工資的勞動市場，另一則為法定最低工資的勞動市場，長期而言，雇主可能會希望擴大法定最低工資的市場，試圖突破團體協約的最低工資規範，而採用法定的最低工資，這有可能會對團體協約帶來更大的壓力。
3. 在瑞典的勞資關係架構下，工會與雇主團體都有良好的組織，但一旦雙方失去



集體協商最低工資這個議題，勞工及雇主加入工會或雇主團體的動機有可能會大幅下降，長期而言，這可能會逐漸侵蝕集體協商的基礎。此外，一旦政府有機會介入最低工資的制訂，最低工資就可能成為政治議題，受到政客、選舉與其他不相關的因素干擾，有可能會成為政治鬥爭的工具，而不再是工會與雇主之間的談判與協商 (Eldring & Alsos, 2012)。

然而，儘管有這些擔憂，法定最低工資也可能會帶來一些好處：對於那些未被團體協約所涵蓋到的勞工，能夠透過法定最低工資，得到最低的工資保障。此外，在歐洲勞工與企業移動越來越來頻繁的狀況下，法定最低工資的制度相對而言，對於外籍勞工與企業會較為簡單與容易理解 (Eldring & Alsos, 2012)。

總而言之，歐洲法定最低工資的倡議，會對瑞典既有的集體協商最低工資制度，帶來一些挑戰與壓力，不過具體的影響仍要依實際上法定最低工資的方案或規範，包括其制訂標準、制訂方式、彈性程度等等，才能夠加以判斷與評估。

## 二、工作所得稅賦減免制度

瑞典於 2007 年開始實施「工作所得稅賦減免政策」(Jobbskatteavdraget, JSA)，為 2007 年以來降低個人所得稅與企業營業稅的系列政策之一環。「工作所得稅負減免政策」旨在協助低薪與中低薪工作者及其家庭減少稅賦之負擔，提升其經濟安全水準(Bengtsson, 2012: 10-11)。其在 2008、2009、2010 年陸續擴大此政策，前後共分成四階段引進此一稅賦減免制度，以提供更優渥的稅賦減免，進一步降低工作貧窮與低薪工作者之問題(Pirttilä & Selin, 2011: 5-6)。其特色如下(Aaberge & Flood, 2013)：

- A. 適用於所有的工作人口，而不只是針對低收入家庭；
- B. 稅賦減免以個人為單位，而非家庭，因此其減免與家庭型態及兒童數量無關，唯一的差異是 65 歲以上的老人可以得到較多的稅賦減免；
- C. 稅率最多只減到為 0，因此不會有退稅的情況；
- D. 稅賦的減免是由稅務單位自行計算，不需透過民眾申請；
- E. 不根據所得的高低分階段取消賦稅減免，因此賦稅減免的幅度較為平緩，不會在達到某個所得水準後，稅率忽然大幅增加；
- F. 稅賦減免是整個資產調查福利方案的一部份，與其他福利方案如社會救助或住屋津貼整合在一起。

以瑞典工作所得稅賦減免額度之機制觀之，係以工作所得水準與物價基礎之年所得水準 (prisbasbelopp) 作為計算之基礎。在 2014 年的減免額度計算公式中，物價基礎之年所得水準訂為 44,000 瑞典克朗，每年依據物價之變動計算該數值。之後，以倍數決定年所得與所獲得之減免額度的區間。如下表 3-9 所示，年所得區間係以倍數 0.91、2.94 與 8.08 決定之，再透過公式決定各年所得區間之減免額度。以年所得介於 40,041 與 130,536 瑞典克朗為例，其該年度可減免的稅賦則介於

11,163 與 15,788 瑞典克朗之間。如此一來，平均個人所得稅率緩步降至 31.86%。然而，由於各城市所執行之不同稅率，可能會影響該城市居民所獲得的稅收減免水準；例如瑞典北部的 Dorotea 市，在加上工作所得稅賦減免後，平均稅率變為 34.70%，而南部的 Vellinge 則降為 29.19% (Wikander, 2014)。

表 3-9 瑞典工作所得稅賦減免制度之年所得區間與減免額度 (2014 年)

單位：瑞典克朗

物價基礎之年所得水準 倍數與區間	年所得區間	工作所得稅賦 減免額度
$x < 0.91$	19,000 – 40,040	70 – 6,889
$0.91 < x < 2.94$	40,041 – 130,536	11,163 – 15,788
$2.94 < x < 8.08$	130,537 – 358,752	16,131 – 30,949
$x > 8.08$	358,753 –	26,340

資料來源：整理自 Wikander(2014: Table 1 & 2)。

關於瑞典工作所得稅賦減免的成效，目前已有部分研究，然而這些研究所顯示的結果與解釋則不盡相同。Liang (2012)的研究顯示 JSA 的實施，對於瑞典的勞動參與並無顯著的提高，而且甚至對於工作婦女的勞動參與有負面的影響，然而該研究亦指出，由於資訊的散播以及就業的調整需要成本與時間，因此 JSA 的短期效果與長期效果未必相同，根據瑞典政府在 2009 年的一份調查，僅有約 40% 的受訪者知道 JSA 這個政策，而且僅有少部分人了解 JSA 政策的內容，因此短期內一般民眾未必會因為此政策而提升就業意願，但若隨著越來越多人了解這個政策，長期而言，其成效或許會顯示出不同的結果。

Aaberge 與 Flood (2013)則比較瑞典與美國 (Earned Income Tax Credit ; EITC) 的工作所得賦稅減免制度，並指出，由於瑞典的工作所得稅賦減免並不會因為所得增加而分階段撤銷，而有諸多優點。首先，因為 JSA 不至於降低勞動參與之誘因，故相對美國的政策而言，對勞動供給有正面的影響。第二，由於不因工作所得水準之提升而降低減免的比例，使其得以提升單親女性的勞動參與。第三，其研究發現瑞典的 JSA 政策使部分工作者增加其工作時數，甚或提升其選擇全時就業之誘因；而美國民眾則因 EITC 將依據其工作所得而調整減免的額度，故勞動者偏好選擇薪資相對較低的部分工時工作 (Aaberge & Flood, 2013)(Aaberge & Flood, 2013)(Aaberge & Flood, 2013)(Aaberge & Flood, 2013)(Aaberge & Flood, 2013)(Aaberge & Flood, 2013)。再者，就公共財政的角度而言，雖然瑞典的 JSA 普遍適用於國內之就業者，而美國的工作所得稅賦減免基本上是針對低收入家庭，因此 JSA 乍看之下成本較美國的政策為高。但由於 JSA 更能有效提高勞動參與及工作時數，故能減低社會救助及福利服務的支出，更使其對政府稅收與預算具有正面效果。

此外，Edmark 等人(2012)之研究發現，JSA 對不同婚姻狀態、性別、社會經濟

地位、年齡等群體之影響並無顯著差異。其原因或在於，JSA 係一個普遍性的政策，而非只針對低收入家庭，故對不同群體之影響有限，而較難見其差異。Andrén 與 Andrén (2012) 的研究則比較同一家戶中的男性與女性，並指出 JSA 對兩性的勞動參與率皆有正面之影響，但其成效與性別及家中的兒童數有關。亦即，在提升勞動參與率方面，JSA 對女性勞動者之效果較佳。至於男性勞動參與率之分析，則依子女之有無而異。其中，對於沒有兒童的男性，JSA 的效果較好。

由於所採的評估方法、比較方式、抽樣的群體、時間範圍等設定之不同，諸多相關研究對瑞典 JSA 的政策效果仍有不同之見解。即便如此，瑞典的工作所得稅賦減免政策與諸多國家不同之處有二：首先，該政策普遍涵蓋所有的勞動人口，而不限於低所得者；再者，JSA 不會因為所得達到某水準之後而大幅降低其賦稅減免水準，故其影響勞動參與率之程度相對有限。此外，在近期的研究中顯示，該政策在勞動參與、工時及政府財政等方面，皆有正面的效果。因此，對於我國相關政策之擬定極富參考價值。

### 三、積極性勞動市場政策之實施與失業保險制度之修正

瑞典在二次世界大戰後即積極管理資本主義市場經濟，除使其得以減少失業外，亦能使整體社會達到最適當之經濟運作模式以維持其經濟成長，進而使其社會福利能夠永續經營。據此，可謂從 1950 年代便已開始全面實施一連串的積極性勞動力市場政策(Anderson, 1998 257; Milner, 1989; 轉引自林萬億, 2010 84)。在當時，Rudolf Meidner 與 Gösta Rehn 提出三項政策建議。第一，除繼續支持積極性勞動力市場政策，亦即繼續重視政府公共就業薪資水準、失業保險給付水準與失業救助給付水準是否有效提昇其重回私部門就業之誘因，或是否為導致其福利依賴外，第二則在於推動同工同酬政策，或謂團結工資，並同時擬訂根據勞動者之工作表現而調降其薪資之要件與幅度。實際上，此等團結工資政策為瑞典全國工會於 1930 年代具體發展出之核心信念之一，除能降低薪差異外，亦能有效解決工作貧窮之問題，並在 1960 與 1970 年代將勞動者之薪資差異有效限縮。但於 1980 年代之後之成效相對有限，甚且出現性別薪資之問題(請參照: Edin & Holmlund, 1993; Edin & Richardson, 2002)。第三，限制社會之有效需求水準，亦即以經濟與社會政策計畫性的限制社會大眾對商品之需求，進而使工資上漲。然而，後兩者之副作用即在於整體社會之摩擦性甚至結構性失業問題將相對於施行擴張性有效需求政策嚴重。其中，摩擦性失業之癥結大致在於因為職缺分佈不均，致使某地區失業者具備另一地區職缺所需之技能無法媒合。對此，其積極性勞動力市場政策則相應增加求職者與就業者之交通與住房補助，以使其具有足夠之誘因至居住地以外之區域工作。另外一項積極性勞動力市場政策，則是需詳細瞭解各地區所需求之技能及其分佈，進而安排合適的職業訓練課程，將該地區可期待提昇其技能之失業者轉介至其合適之訓練課程，以提高某地區所需之工作技能的供給。此即 Meidner-Rehn 模式，於 1950 年代末期獲得瑞典社會民主黨的支持並落實(Wadensjö, 2009 35-36)。

在施行此一新的積極性勞動力市場政策後，在 1970 年代作了些微的調整，但其修正之重點並非在於積極性勞動力市場政策的主體，而在於相關之所得移轉政策修正。另外，則是將原先以社會就業安定政策為思考，轉為以企業內就業安定為主軸。1980 年代之積極性勞動力市場政策，則多針對社會各弱勢群體之就業保障，特別為青少年與外來移民。1990 年代初期之大量失業問題，因為規模、人數與期間長度超過原先之預期。過去長期採用之暫時性就業創造政策失去效果，並發現失業者反較偏好參與職業訓練課程，政府故而亟思新的解決之道，並降低失業者之福利依賴。據此，1993 年所推出之暫時行就業計畫將過去之公共就業薪資水準降至與失業給付水準相同，故僅為一以暫時性之公共就業替代消極的領取失業給付，並藉此維持失業者之社會性。

2000 年所推出之積極性勞動力市場政策與過去單純以安排暫時行或臨時性公共就業之方式不同。該名為活動力保障 (Aktivitetsgarantin, 或 activity guarantee) 之計畫，係針對 20 歲以上、已失業達兩年以上、已至公共就業服務中心登記為求職者，且根據就業服務員評估，該案主在短期之內應無法透過一般就業服務之協助重回職場穩定工作者，方能被選入該計畫。活動力保障計畫所提供之失業給付水準，與參與失業保險基金之會員所能獲得之失業保險給付水準相同。就獲得失業保險給付者，若符合上述之案主篩選條件，則必須加入該制度，並且不得拒絕相關之安排；若無正當理由而拒絕該計畫之安排，則將失去獲給付資格。2007 年 7 月 1 日開始實施之活動力支持與發展協助 (activity support and development assistance) 計畫取代 2000 年以來的活動力保障計畫，但其更進一步結合職務尋找和為案主安排至其他較為合適的相關計畫，並提供等同於失業保險給付水準之失業給付 (Wadensjö, 2009 36-37)。活動力保障計畫後與 1998 年針對青少年就業問題而設計的青少年保障計畫 (Ungdomsgarantin, 或 Youth Guarantee)<sup>21</sup> 結合，並指派每位計畫參與者一位專屬的就業個案管理員協助其就業；稱之為個人活動計畫 (individuell handlingsplan) (Köhler, Thorén, & Ulmestig, 2008 274-275)。

至於失業保險給付制度最近的兩次改革，分別為 2005 與 2007 年。如前所述，失業保險給付可分兩部分，一部份為以稅收支應的失業救助給付，其主要之目的為給予未參加工會所舉辦的失業保險制度者，或已參加工會舉辦之失業保險制度但未達獲給付要件者，基本之所得中斷保障。另一部分，即為因參與工會舉辦之失業保險給付而獲得之保險給付。給付之計算皆以「天」為單位，以便於彈性配合積極性勞動力市場政策。

#### (一) 瑞典積極性勞動市場政策的內涵與發展

一般而言，積極性勞動市場政策包括幾項主要的內涵：就業媒合服務、勞動市場訓練以及補助就業。

##### 1. 就業媒合服務 (Job broking activities)：透過加強職缺與失業者的媒合以促進就

<sup>21</sup> 針對 20 至 24 歲失業兩年以上者之計畫。除給予失業救助給付外，亦給予特別之就業服務。

業。

2. 勞動市場訓練(Labor market training)：對於勞工提供知識與技能的訓練。職業訓練傳統上為此政策的重要部分，但近年來一般教育的重要性也逐漸增加，並在 1995 年開始實施對於移民的瑞典語教育，1998 年開始與瑞典產業聯盟 (Confederation of Swedish Industries) 合作實施資訊教育方案。訓練方案的時間一般為六個月左右，參與者可獲得與失業給付相當的訓練津貼，在 1980 年代後，參與者可透過參與訓練方案再次取得失業津貼，但此規定於 2000 年後被廢止。
3. 補助就業 (Subsidized employment)：藉由提供補助以創造就業機會，在補助就業政策中，含有許多不同的方案，包括：
  - A. 以工代賑 (relief work)：以工代賑的工作以部門的類型來區分，可分為兩種，一種為公部門的短期間工作，通常大約六個月左右；另一種則為私部門的工作，雇主可透過僱用政府選擇的對象獲得補助，而薪資一般則是根據團體協約的標準，以工代賑方案一直實施到 1998 年才被廢止。
  - B. 工作經驗方案 (work-experience schemes)：此方案提供參與者失業給付，並將參與者安排在非營利組織工作，以避免排擠現有的一般就業。
  - C. 招募補助或就業補助 (Recruitment subsidies or employment subsidies)：這些方案提供雇主薪資補助，以鼓勵其僱用失業者（主要為長期失業者），參與者的薪資則根據團體協約的一般薪資決定。
  - D. 創業補助 (self-employment grants)：失業者在經過政府的審查後，提供一筆最高相當於六個月失業給付的補助給失業者，使他們得以可以開始發展自己的事業，除了提供津貼以外，也對於這些參與者提供創業相關的訓練。
  - E. 工作實習方案 (work-practice programs)：這些方案除了創造就業的功能以外，也包含訓練的功能。此方案下也包含一些 1984 年後開始實施的許多「青年方案」，對象為 25 歲以下的青年。其他也包含「移民方案」(practice for immigrants)以及「學術型研究生方案」(practice for academic graduates)，其精神與「青年方案」類似，只是對象不同。在 1995 年後，這些青年、移民及學術型研究生方案被「工作安置方案」(work placement schemes)所取代。
  - F. 資源工作 (Resource jobs)：此方案於 1997 年開始，提供雇主補助以短期僱用失業者（原則上為六個月，但可延長三個月）。在這段期間，參與者主要任務為工作，但其中亦包含參與訓練及尋找工作，薪資的上限一般為失業者前一份收入的九成。
  - G. 訓練替代方案 (Trainee replacement schemes)：政府提供雇主最多六個月的補助，這段期間雇主應提供受僱者訓練並僱用替代人力，該替代人力之薪

資依團體協約決定，此方案亦同時具有訓練與創造就業的功能。

這些方案的實施時間皆不盡相同，除了勞動市場訓練方案以外，大部分方案都僅實施部分時間，其實施期間整理如下：

表 3-10 瑞典積極性勞動市場相關方案與計畫實施年代

方案名稱	實施年代
以工代賑	1998 年廢止
招募補助	1981-1997 年
工作經驗方案	1993-1998 年
工作安置方案	1995-1998 年
訓練替代方案	1991-1997 年
資源工作	1997-1999 年
移民方案與學術型研究生方案	1993-1995 年
創業補助	1984 年開始
青年方案	1984 年開始
電腦活動中心	1995 年開始
就業補助	1997 年開始
活動力保障計畫	2000 年開始

資料來源：Calmfors et al (2004)

## (二) 對於就業與薪資的效果

積極勞動市場政策一般而言有兩種主要的效果，第一為對就業的效果，第二則是對於工資的效果 (Calmfors, 1994; Layard, Nickell, & Jackman, 1991)。根據積極性勞動市場不同的方案與政策，在這兩項效果可能出現不同的影響：

1. 就業媒合的影響：就業媒合與諮詢的服務可能促使尋職更加有效率，而使更多的就業職缺與尋職者能夠配對成功，因此，成功的就業媒合服務有可能產生「處遇效果」(treatment effect)，亦即得到方案期待的效果，提高就業，但在就業媒合效率提高的同時，也可能使雇主能夠更快地填補職缺，而使其在勞資雙方薪資的談判中取得增加優勢，因此有可能使雇主有更多籌碼將工資壓低。

此外在同時，由於政府提供了許多相關的訓練與就業創造方案，也可能產生閉鎖效果(lock-in effect)，在這些參與者完成並離開這些方案前，有可能減少就業市場上尋職的勞動者，反而降低就業，至於對於工資的效果則仍然不清楚。因此，就業媒合對於工資的實際影響必須要看實際執行上「處遇效果」或

「閉鎖效果」的效應較大而定。

2. 強化競爭：積極性勞動市場政策有可能促使更多怯志工作者進入勞動市場，另外也可能提高怯志工作者與失業者的工作能力，因此有可能提高整體勞動市場競爭的程度，在這時候也可能降低求職者薪資談判的能力，對於工資產生不利的影響，但與就業媒合相同，實際上是否會促使更多人進入勞動市場競爭，結果仍然要看執行時受「處遇效果」或「閉鎖效果」的影響較大而定。
3. 增加求職者的生產力：假設在其他條件不變的情況下，職業訓練方案可能提高求職者的工作能力與生產力，因此可能提高就業，但一旦求職者生產力提高，也可能提高其保留工資（*reservation wage*），而抵銷其提升就業的效果，因此其實際結果要看執行而定。
4. 改變勞動力的分配：根據積極性勞動市場最初的目的，是為了透過訓練方案，提高勞工的移動能力，將生產力較低部門（高失業率）的勞工順利移轉到生產力較高的部門（低失業率），若出現這樣的結果，可能會降低低失業率部門的薪資，而高失業率部門的薪資可能會有微幅成長。
5. 取代效果：積極性勞動市場政策也可能產生政策非預期的效果，取代現有的就業，特別是在補助就業方案，若產生取代效應，若是發生失業者完全取代現有就業者的狀況，則可能會出現上述強化競爭的效果。
6. 提升失業者福利：提供積極性勞動市場方案有可能增加失業者的福利，在參與方案的過程中，參與者的薪資或補助可能高於未參加的狀況，而且若參加方案確實能提升失業者的就業能力與生產力，有可能提升未來就業的可能性，另外若透過參與方案，能夠重新獲得失業給付的資格或延長失業給付期間，亦可增加失業者的收入，在這些情況下，可能產生所謂的「調節效果」（*accommodation effects*），降低失業者與就業者收入的差距，而使雇主產生提高薪資的壓力。然而，亦有另一種可能性，即「控制效果」（*control effect*）（*Jackman, 1994*），部分方案例如「活動力保障計畫」，要求計畫的參與者必須要積極找工作，否則可能喪失失業給付，此時參與者的選擇空間受到限縮，相對較無充裕時間緩慢尋職或與雇主談判，在此情況下，薪資有可能反而出現下降的壓力（*Calmfors et al., 2004*）。

目前已有一些研究就瑞典積極性勞動市場方案對於薪資的影響加以評估，但實證結果則相當分歧，部分研究認為積極性勞動市場政策對於瑞典工資在長期與短期皆有正面影響（*Calmfors & Forslund, 1991; Calmfors & Nymoen, 1990*）；但亦有研究發現積極性勞動市場政策長期而言對於瑞典的薪資有正面影響，但短期則沒有影響（*Forslund, 1995; Rødseth & Nymoen, 1999*）；也有部分研究認為對於薪資長期或短期都沒有顯著影響（*Forslund & Risager, 1994; Newell & Symons, 1986*），*Forslund & Kolm (2004)* 的研究也顯示對於薪資沒有顯著的影響。這些研究的差異主要可能由幾個原因所導致：第一、各研究使用的資料時間不盡相同，而在這些

時期瑞典處於不同的經濟狀況，因此可能出現不同的結果。第二、積極性勞動市場並非一個固定不變的政策，而是許多不同的方案，而且實施的時間也有所不同，因此亦難以判斷整體積極性勞動市場方案的效果。第三、各個研究採用不同的計算與分析方法，因此在結果上也可能出現差異。

### (三) 小結

綜合以上分析，積極性勞動市場政策對於薪資的影響非常複雜，若大致加以整理，理論上主要有以下幾種結果：(1) 就業媒合可能對薪資產生下降或不確定的效果；(2) 提高競爭亦可能產生薪資下降或不確定之結果；(3) 增加求職者生產力可能產生薪資上升的效果；(4) 改變勞動力在不同部門間的分配主要的影響在於不同部門間的薪資分配，但對於原先低生產力部門的薪資可能有上升的效果；(5) 在出現就業取代效果時，對於薪資可能不會影響或產生下降或不確定的效果；(6) 提升失業者福利可能有助於薪資提升，但若出現控制效果時，可能反而會導致薪資下降。然而，由於在理論上有許多不同的可能性，其實際結果仍須依方案設計的內容以及實證的結果才能加以判斷。但在實證結果上，至目前為止，就瑞典積極性勞動市場政策對於薪資的影響，目前仍無一致之結論，其是否能夠有助於解決低薪工作者之問題，仍有待未來相關研究的追蹤。

## 第三節 韓國低薪工作者之相關政策

韓國在 1987 年政治解嚴以及其後引進最低工資制度保障勞工的經濟安全後，低薪工作者的比例由原先接近 29% 下降至 1997 年亞洲金融危機之前的 23%。此後，隨著亞洲金融危機與 2008 年開始的次級房貸風暴，低薪工作者的比例逐年提高。以總體勞動者的薪資而言，低薪工作者的比例超過四分之一 (26.3%)；若僅以任職於私部門受僱 10 人以上企業的勞工觀之，則其比例更超過 27%，為整體 OECD 國家中最高。<sup>22</sup>因此，韓國政府於 2008 年之後更加注重低薪工作者，或謂工作貧窮的議題，但專注於比例漸增的非典型勞動者，諸如部分工時工作者、派遣工作者、臨時工作者、約聘工作者等(Ha & Lee, 2013: 5-6 & 18)。因此，於 2008 年支後實施工作稅收減免制度以保障低薪工作者的經濟安全，並逐年檢視最低工資制度以給予低薪工作者實質且基本的保護。

### 一、 韓國工作所得稅收減免制度之發展與內涵

#### (一) 韓國工作所得稅收減免制度之發展

韓國於第二次世界大戰之後的政治與經濟發展軌跡與台灣相似。在政治方面，係由朴正熙於 1961 年發動軍事政變取得政權後，在 1979 年遭到暗殺之後結束其

<sup>22</sup> 此數據之計算，係依據普遍所使用的所得中位數三分之二為基礎，但未限定工作時數。因此，亦包含部分工時工作者、派遣工作者、契約工作者等非典型就業。



獨裁階段。然而，另一階段的獨裁統治則由全斗煥於 1980 年發動政變，到 1987 年受迫於民主化運動日益興盛而宣布解嚴且不再競選總統。至於經濟方面，與台灣同於 1960 年代經濟快速成長，但在 1973 年以及 1979 至 1981 年之間的兩次能源危機之後，其失業率急遽升高至 7.5%，較台灣同時期之失業問題更為嚴峻。雖然韓國政府在當時對失業給付制度有相關之規劃與討論，但由於考量勞動者可能因此降低其工作誘因及其行政與經濟體系獲仍無法支持此等制度，故未能於 1980 年代完成相關立法。因此，對於失業者的經濟扶助則繼續依靠 1969 年通過的生活保障法 (Livelihood Protection Act)，以及據此成立的生活保障制度，以維持失業者的最低生活水準。即便如此，該給付水準至為有限(Chau, 2000; H. K. Lee, 2005)。

1987 年的解嚴為後續社會保險制度建置的重大契機。由於韓國社會於解嚴之後，各項社會運動與社會倡議之活動更為頻繁。在 1990 年代後，人們對於各項社會福利服務與社會給付之討論更為積極，使韓國政府於 1995 年與 1999 年相繼通過就業保險制度 (Employment Insurance System)，以及修正生活保障法而通過國民基本生活安全法 (National Basic Livelihood Security Act)，提升經濟扶助之水準。此兩制度之搭配實施，不只提供失業者就業相關之社會保險給付保障外，國民基本生活安全制度甚且為就業保險制度的輔助制度，以維持失業者乃至於全體國民一個基本的經濟安全水準。另外，在搭配 1997 年亞洲金融危機後所實施的自我幫助措施之下，國民基本生活安全制度更有積極性勞動力市場政策之意涵(Jung & Park, 2011 96-98)。

2000 年之後，上述之制度仍屬不足，且考量到失業者乃至於低薪工作者因國民年金制度 (National Pension System)、就業保險制度、國民健康保險制度 (National Health Insurance) 等社會保險制度之涵蓋率低，一方面使其面臨老年、失能與死亡風險時所能獲得的經濟保障不足外，另一方面則無法獲得充分的醫療服務與職業災害之保障，甚或需支付龐大的醫療費用(G.-J. Hwang, 2009)。因此，韓國政府致力於推動就業服務體系之改革，以及成功就業之諸多配套措施計畫，以完善其針對未從事有給就業之低收入者的積極性勞動力市場政策。對於低薪工作者而言，為提升其繼續從事有給就業之誘因，使其能夠透過就業之工作所得繳交其社會保險費，以獲得諸項社會保險制度之涵蓋，故而實工作所得稅收減免制度 (Earned Income Tax Credit, EITC) 為主要政策之一。換言之，依據韓國社會安全體系之規劃，社會保險為人民的第一道社會安全網 (Social Safety Net)，而工作稅收減免制度與國民基本生活安全制度則分別為第二與第三層社會安全網(Kim & Lee, 2012 29-30)。

工作所得稅收減免制度之提議於 2003 年在韓國國會提出。經過兩年對相關制度與內容之討論，在 2005 年通過審查與決議之程序而成為應正式實施之制度，以同時保障勞動者及其家庭之基本生活保障、工作誘因與諸多社會保險制度之涵蓋等。其中，韓國的所得稅賦法 (Income Tax Act) 與特別稅收法 (Special Taxation Act) 也因此修正與調整，以配合該制度之執行。工作所得稅收減免制度於 2008 年正式實施，並在 2009 年發放第一筆的給付。其後，於 2009、2010、2011 與 2012

年分別提出修正方案以調整各項請領要件的規範，特別在於資產與所得，但基本審核項目之改變則相對有限。

## 二、 韓國工作所得稅收減免制度之內涵

### 1. 給付之請領要件

由於工作所得稅收減免制度之實施係在於解決韓國工作貧窮的問題，且亦不至於如透過擴大社會救助制度之適用而影響勞動者的工作誘因，故首要條件即在於認定請領者是否從事有給工作之事實(Kang, 2011 13)。據此，韓國政府在制度實施初期，將可獲得所得稅收減免之最低年所得水準訂於韓圓 50 萬元（約新臺幣 13,630 元）。<sup>23</sup>亦即，請領人需從事有給工作且年所得高於上述之水準，方符合基本之申請要件。然而，此部分之認定相對容易，可透過雇主之提報以及稅務機關之稽核等。至於給付之申請，該制度設定為已婚之夫妻提出共同申請，並應符合以下四項要件(Kim & Lee, 2012 31)：

- a. 對請領者工作誘因有提升之可能；
- b. 請領者有照顧子女之義務；
- c. 請領者目前尚未購屋；以及
- d. 請領者之所得與資產審查。

首先，若請領者的工作所得高於一定之水準，則給予工作所得稅收減免所能夠提升之工作誘因將會較工作所得低於該水準者有限，故而將此等資源分配給工作所得低於一定水準者所能獲得之邊際效用較高。第二，就照顧 18 歲以下子女而言，相關研究發現照顧年紀較輕之子女所需的資源較多，故而給予養育 2 歲以下子女之家庭或較 3 歲以下之家庭所獲得之邊際效用較高。但即便如此，給予照顧未成年子女（依據韓國規定，係指 18 歲以下者）之家庭相關之給付，仍有明顯減輕低薪工作者或家庭之經濟負擔，以及提升此等家庭勞動者工作誘因之效。此外，請領者所照顧之子女數亦為給付水準的考量因素之一。

第三，對於尚未有能力購屋者，其住屋租金之負擔占其日常生活花費的主要部分之一，且亦與該家庭之經濟安全與安定具直接之相關。據此，尚未購買自有之住宅亦被列為審核給付之主要考量。其中，依據相關規範，未持有自有住宅者係指未購買自有住宅者，以及已購買自有住宅，但其住宅之使用權狀坪數低於一定水準，且其價值低於韓圓 5,000 萬元（約新臺幣 1,313,500 元）。另外，此要件亦同時搭配請領者之工作所得以綜合考量其經濟能力。就持有自宅者而言，若其年所得低於韓圓 50 萬元（約新臺幣 13,630 元），仍可獲得工作所得稅收減免。然而，由於制度實施初期亦同時考量減少對工作誘因之影響，故而訂定較低之年所得水準。在 2009 年以後，擬逐步調整持有自有住宅者之年所得至韓圓 80 萬元（約新臺幣 21,016 元）與 120 萬元（約新臺幣 31,524 元）之間。

---

<sup>23</sup> 根據台灣銀行提供之匯率資料，2014 年 7 月 31 日 1 元韓圓兌換新臺幣 0.02726 元，並以四捨五入之方式進位至個位數。

第四，由於工作所得稅收減免制度係直接減免獲給付者之工作所得稅收，故某種程度上代表直接稅收之減少，或可被視為以稅收支應的一種給付制度。因此，所得與資產審查為一基本要件。對此，以夫妻身份提出共同申請者，其總和之年所得應低於韓圜 1,700 萬元（約新臺幣 446,590 元）。

原則上，請領者應同時滿足上述四項要件，方能獲得工作所得稅收減免之給付。換言之，請領者應從事有給工作且負有養育子女之責任，而其所得與資產亦應在一定之水準以內，方能獲得工作所得稅收之減免。據此，就該制度之目的而言，第一項審查要件為該制度之精神所在，而第二至第四項審查要件，亦即包含有無未成年依附者及其人數、是否擁有自有住宅以及所得與資產資歷等三者，則為其欲提升就業誘因之主要考量。

2012 年之改革幅度相對於之前大，特別在於原先排除無子女之夫妻以及自營作業者之適用，而在 2012 年開始將上述兩者納入(Jones & Urasawa, 2012: 10-11)。換言之，需以與配偶共同申請之身分提出，並綜合考量有無 18 歲以下子女及其人數與申請者之總和年所得水準，做為工作所得稅收減免之標準（請參見表 3-11）。此外，在居所價值的資產審查部分，係以價值在韓圜 1 億元（約新臺幣 2,627,000 元）以內為標準。至於其餘財產的部分，則包含諸如土地、建築物等不動產，以及動產、存款、證券或債券，甚或高爾夫球會員證等，皆可被視為資產，並以及價值總和依據相關的標準審查之。

表 3-11 韓國工作所得稅收減免制度之給付要件（2012 年）

給付要件之項目	給付要件之內涵	
配偶與依附子女 *	有配偶，無 18 歲以下子女。 有配偶，一名以上 18 歲以下子女。	
年所得水準	根據去年之稅前所得以及養育之 18 歲以下子女數目，綜合考量。	
	18 歲以下子女數目	無子女者 所得低於韓圜 1,300 萬元。
		1 位子女 所得低於韓圜 1,700 萬元。
		2 位子女 所得低於韓圜 2,100 萬元。
3（含）位子女以上 所得低於韓圜 2,500 萬元。		
所得應計入右列項目	受僱支薪資所得；營業收入（不包含保險收入）；利息、股息與股利收入；以及業務獎金等。	
居住處	於每年 6 月 1 日以前，未持有不動產，或登記持有之不動產，但價值在韓圜 1 億元以內。	
財產價格	不動產（價格如上所述）。 其他財產，包括：土地、建築物、動產、資金、證券與債券、高爾夫球會員	

附註：\* 子女或為親身，或為收養，其年所得不足韓圓 100 萬元，則為依附子女。此外，亦包含因旁系兄弟姊妹或子女無能力照顧之子女，若年收入低於上述水準，亦得為請領人之依附子女。

資料來源：整理自 Kim and Lee (2012 36)。

在 2014 年所頒佈的 2015 年給付要件中，大致上維持上述的內容。但由於給付的項目修正為工作所得稅賦減免與子女所得減免兩大項，故依照身份別以及給付項目別訂定獲得給付者的年所得上限。由表 3-12 的內容可知，若無配偶與子女且年齡達到 60 歲以上者，年薪韓圓 1,300 萬元（約新臺幣 354,380 元）以下者能獲得工作所得稅賦減免。至於家中有一或兩位成員從事有給工作，則其獲得工作所得稅賦減免的年所得上限分別為韓圓 2,100 萬元（約新臺幣 572,460 元）或韓圓 2,500 萬元（約新臺幣 681,500 元）。若家庭有子女者，則可獲得子女稅收減免，其獲得減免的年所得上限為韓圓 4,000 萬元（約為新臺幣 1,090,400 元）。另外，在資產審查方面，不動產的部分規定最多擁有一處住房，而且住房、土地、存款等資產之總價值不得超過韓圓 1 億 4 千萬元（自 2014 年 6 月 1 日起算）。

表 3-12 工作所得稅賦減免與子女所得減免之年所得審查要件（自 2015 年開始適用）

單位：韓圓萬元（新臺幣）

給付項目	身份之認定準則		
	無配偶與子女，且年齡達 60 歲以上	家中僅一人從事有給工作	家中夫妻兩人皆從事有給工作
工作所得稅賦減免	1,300	2,100	2,500
子女所得減免	-	4,000	

資料來源：整理自韓國衛生與福利部（Korean Health and Welfare Ministry）之網頁資料（<http://www.mw.go.kr/>）。（瀏覽日期：2014 年 9 月 30 日）

## 2. 給付之內容

韓國之工作所得稅收減免制度之給付計算方式，大致如表 3-13 所示。在審核並決定何者能夠獲得工作所得稅收之減免後，係依照該家戶之總和所得以及子女人數決定適用之計算公式，進而求得每年可減免之額度。

表 3-13 各類別獲給付者之工作所得稅賦減免額度，依工作所得與子女人數分（2012 年）

單位：韓圓萬元（新臺幣；增加率）

子女數目 項目	無子女	1 名子女	2 名子女	3 名（含）以上子女
可獲得之最大減免額	70 (TWD18,389 元)	140 (TWD 36,778 元)	170 (TWD 44,659 元)	200 (TWD 52,540 元)

(a)				
可減免之最高稅前所	1,300	1,700	2,100	2,500
(b)	(TWD 341,510 元)	(TWD 446,590 元)	(TWD 551,670 元)	(TWD 656,750 元)
減免額度增加期* (c = a / 600)	0-600 (7/60)	0-800 (7/40)	0-900 (17/90)	0-900 (2/9)
減免額度最高期* (d = a)	600-900 (70)	800-1,200 (140)	900-1,200 (170)	900-1,200 (200)
減免額度遞減期* (e = a / 區間)	900-1,300 (7/40)	1,200-1,700 (28/100)	1,200-2,100 (17/90)	1,200-2,500 (2/13)

附註：\* 增加率係指每增加韓圓 1 元收入可獲得的稅收減免額度。

資料來源：整理自 Kim and Lee (2012: 36)以及 ILO (2012: 52-53)。

以育有兩名子女之家戶為例，該家戶之總和所得若低於韓圓 2,100 萬元（約新臺幣 551,670 元），即可依據其公式計算出可獲得減免的工作所得稅收額度。其中，當該家戶年所得在韓圓 900 萬元（約新臺幣 236,430 元）以內時，每增加韓圓 60 萬元時，可提高韓圓 7 萬元之減免額度。當年所得介於韓圓 900 萬元與 1,200 萬元（約新臺幣 315,240 元）之間時，稅收減免額度則維持在韓圓 170 萬元（約新臺幣 44,659 元）。當該家戶之年所得總和超過韓圓 1,200 萬元時，其所能獲得的減免額度逐步遞減，並在年收入達到韓圓 2,100 萬元以上即無法獲得減免。換言之，其斜率為每增加韓圓 90 萬元（約新臺幣 23,643 元）之工作所得，即減少韓圓 17 萬元（約新臺幣 4,466 元）之減免額度。

韓國在 2015 年以後所採用的給付計算方式，與之前的公式有所不同。由於在 2015 年以前，係將子女的需求計入工作所得稅收減免之內，而未將之分開。自 2015 年之後，工作所得稅收減免的部分大致與 2012 年改革後相同，另外附加子女稅收減免的額度。首先，2015 年的新制度納入總收入的定義，並按照其從事有給工作之所得，以及其他方面收入兩部分之總和，做為計算之基礎。工作所得與其他總所得之定義要件分別如下：

- a. 受僱從事有給工作之所得總和；
- b. 其他來源之所得總和：
  - i. 係指其他方面之收入扣除所需支付的總費用；
  - ii. 利息、股利與保險年金收入，可計入其他所得部分；

- iii. 自營作業者的營業收入，應以其收入乘上該產業之特定收入比例（該比例係依照不同產業之成本結構而訂，請參照表 3-14）計算其他總所得。

**表 3-14 自營作業者產業別收入計算比例**

行業別	營業收入計算比例
批發業	20%
零售業、商用汽車販售、農業、林業、漁業與礦業等	30%
餐飲業、製造業、營建業、電力、瓦斯與水力等	45%
旅館業、運輸業、金融業、保險業與出版業等	60%
其他服務業，諸如運動、教育、藝術、休閒觀光等	75%
不動產租賃業、個人服務業與個人家事服務業等	90%

資料來源：整理自韓國衛生與福利部（Korean Health and Welfare Ministry）之網頁資料（<http://www.mw.go.kr/>）。（瀏覽日期：2014 年 9 月 30 日）

在依照上述定義計算年總收入後，即可依據該收入水準以及申請者之身份計算工作所得部分的稅收減免額度。就其申請者的身份認定觀之，大致可分為單身家戶、已婚且僅一人有收入，以及已婚且兩人皆有收入三類。以單身家戶而言，其規範與表 3-13 之無子女申請者相同。至於以已婚夫妻提出申請者，則依據不同之年總收入級距以及斜率之設定，而有不同的計算公式（請詳見表 3-15）。就當前總所得級距之設計，皆仍以三段式計算。至於能夠獲得工作所得減免的年總所得上限，則依據身份而有不同。以單身家戶而言，其年總所得上限為韓圓 1,300 萬元，至於已婚且僅一人有收入以及已婚且兩人皆有收入之申請者，其年總所得上限則分別為韓圓 2,100 萬元與韓圓 2,500 萬元。

**表 3-15 工作所得稅收減免額度，依申請者身份及該年度總所得區間分（2015 年）**

單位：韓圓萬元

單身家戶		已婚，僅一人有收入		已婚，兩人皆有收入	
總所得級距	減免額度	總所得級距	減免額度	總所得級距	減免額度
低於 600	總所得 *70/600	低於 900	總所得 *170/900	低於 1,000	總所得*210/1,000
600-900	70	900-1,200	170	1,000-1,300	210
900-1,300	70-(總所得 - 900)*70/400	1,200-2,100	170-(總所得 - 1,200)*170/900	1,300-2,500	210-(總所得 - 1,300)*210/1,200

資料來源：整理自韓國衛生與福利部（Korean Health and Welfare Ministry）之網頁資料（<http://www.mw.go.kr/>）。（瀏覽日期：2014 年 9 月 30 日）

至於子女稅收減免的部分，亦依照申請者之總所得級距以及相關之計算公式，計算該申請者能獲得之減免額度水準。由於單身家戶並未有子女，故未能獲得子女稅收減免額度。2015 年開始的新制度，並未按照子女數的不同而設計個別之公式（如表 3-13）；反之，是給予每一位子女相同的減免額度，再依照子女之人數計算總減免額度。就已婚且有子女之家庭而言，其年總所得皆以韓圓 4,000 萬元為上限

(關於子女稅收減免額度之計算，請詳見表 3-16)。換言之，綜合工作所得減免與子女稅收減免兩項制度觀之，若申請者之年總所得高於工作所得稅收減免制度所規範之年總所得上限，而低於子女稅收減免制度的年總所得限制，則將無法獲得工作所得減免之額度，僅有子女稅收減免之額度。若申請者之年總所得高於韓圓 4,000 萬元，則將無法獲得來自工作所得稅收減免以及子女稅收減免之額度。

表 3-16 子女稅收減免額度，依申請者身份及該年度總所得區間分 (2015 年)

單位：韓圓萬元

已婚，僅一人有收入		已婚，兩人皆有收入	
總所得級距	減免額度	總所得級距	減免額度
低於 2,100	依附子女人數*50	低於 2,500	依附子女人數*50
2,100-4,000	依附子女人數*[50-(總所得-2,100)*20/1,900]	2,500-4,000	依附子女人數*[50-(總所得-2,500)*20/1,500]

資料來源：整理自韓國衛生與福利部 (Korean Health and Welfare Ministry) 之網頁資料 (<http://www.mw.go.kr/>)。(瀏覽日期：2014 年 9 月 30 日)

以 2015 年的新制度而言，若一位單身且從事其他服務業之自營作業者年營收韓圓 900 萬元，則其應計入總所得者為韓圓 675 萬元，<sup>24</sup>而其工作所得稅收減免之額度為韓圓 70 萬元。<sup>25</sup>另由於其為單身，無子女，故未能獲得來自子女所得減免的額度。

若一對育有兩名子女的夫妻共同提出申請。其中一位從事其他服務業，由自營作業所獲得之年總收入為韓圓 3,000 萬元，而其配偶之受僱工作所得為韓圓 1,500 萬元。如此一來，由於其總和所得超過工作所得稅收減免制度所規定之上限，所以無法獲得工作所得稅收減免之額度。<sup>26</sup>但是，由於其總所得仍低於子女所得減免之上限，故可獲得來自子女所得減免額度韓圓 66.8 萬元。<sup>27</sup>

### 3. 給付之發放以及相關機構之角色

韓國的工作所得稅收減免制度係以國稅廳 (National Taxation Service) 為主責機關，並由各地之稅務辦公室以及家庭稅務部門 (Home Tax Service) 負責收件與提供相關資料，以利審核與發放給付等程序之進行。其中，各地之稅務辦公室負責初步審核申請文件並接受申請，接著送交國稅廳負責後續審查業務，而家庭稅務部門係於審查過程中提供國稅廳所需的家庭所得資料，以協助所得與資產方面之審

<sup>24</sup> 韓圓 900 萬元之收入，適用其他服務業之計算比例 75%，則其年總收入為韓圓 675 萬元。

<sup>25</sup> 根據表 3-13 之內容，年總所得介於韓圓 600 萬元至 900 萬元之間，其工作所得減免為韓圓 70 萬元。

<sup>26</sup> 以夫妻之所得觀之，從事其他服務業之自營作業者收入為韓圓 3,000 萬元\*75%，故為韓圓 2,250 萬元。與其配偶之受僱所得韓圓 1,500 萬元合計之後，家戶年總所得為韓圓 3,750 萬元，超過其年總所得上限韓圓 2,500 萬元，故無法獲得工作所得稅收減免。

<sup>27</sup> 以年總收入韓圓 3,750 萬元帶入表 3-14 之公式，可計算出其子女所得減免額度為韓圓 66.8 萬元。

查。此外，請領人亦得透過家庭稅務部門取得稅務相關資料，以做為申請文件之附件。

請領人應於每年 5 月 1 日至 5 月 31 日之間，依據前一年之所得與相關要件內容提出申請，而結果將約於申請截止日起三個月內完成審核並做成給付與否之決議。其中一項程序，則在於比對申請人與其雇主所提供之所得資料是否有出入，若其間存在差異，則需要請領人與其雇主提供相關之資料，以完成進一步的查核。就此，若決議給予稅收減免，則將從國稅廳通知其決議之日起 30 天內核發給付 (Ministry of Strategy and Finance, 2012 254-255)。

### 三、 韓國最低工資制度之發展與內涵<sup>28</sup>

除了前述之基本生活水準之保障制度外，諸如 1969 年通過並實施的生活保障法 (Livelihood Protection Act)，全世界乃至於韓國在經歷 1970 年代初期與末期的兩次能源危機的同時，失業率相應提高。為此，於 1980 年代初期開始討論以最低工資制度 (Minimum Wage) 保障勞動者之基本所得水準，以提升從事有給工作者之經濟安全程度，進而降低社會救助甚或社會保險制度之財務負擔，並於 1986 年於韓國國會正式通過最低工資法 (Minimum Wage Act)，自 1988 年開始實施。

就最低工資制度之發展觀之，並非一開始即適用於所有產業與勞動者，而是僅涵蓋某些特定產業，以及該產業一定雇用人數以上之企業。以 1986 年通過的最低工資法而言，僅涵蓋製造業且雇用 10 人以上之企業。除此之外，亦規定每年 7 月 1 日適用新的最低工資水準，並根據該法成立最低工資調整委員會 (Minimum Wage Deliberation Council)。1988 年之修法，為最低工資法通過並實施之後的第一次修正，係以擴大產業之涵蓋至採礦與營造業，但雇用之人數仍訂於 10 人以上。1989 年之修法，進一步將所有產業且雇用 10 人以上之企業涵蓋於最低工資制度。自此，各類產業之受僱者將能獲得最低工資之保障，但仍有雇用人數之限制。企業規模之修正，1999 年之修法同意降低為雇用 5 名員工以上之企業，以使受僱者能夠普遍獲得基本所得制度之保護，並獲得各種社會救助與社會保險制度之涵蓋與保障。隔 (2000) 年，企業受僱人數之限制由 5 人修改為 1 人，亦即所有從事有給工作者皆能獲得最低工資之保障。再者，最低工資調整委員會 (Minimum Wage Deliberation Act) 亦於同年更名為最低工資委員會 (Minimum Wage Council)。2005 年的修法，加入所得分配比率 (income distribution ratio) 為最低工資之考量要素之一，其餘原有的要素分別為：勞動者的生活成本、勞動者薪資之比較以及勞動產出三者。關於最低工資制度的低最低工資機制 (under-rate) 之適用範圍，國會於 2007 年決議應正式定義並擴大至從事監視性工作 (surveillance work) 與間歇性工作 (intermittent work) 之勞動者。2007 年之另一項決議，則在於排除從事計程運輸行業者之適用。由於計程運輸之主要收入來源為使用者，故無法確保其每小時的收入皆超過最低

<sup>28</sup> 整理自最低工資委員會所提供之資料 (<http://www.minimumwage.go.kr/eng/main.html>)。(讀取日期：2014 年 8 月 14 日)



工資水準。

由前述之制度發展可知，當前韓國的最低工資制度涵蓋幾乎所有行業的從業人員，以及各類雇用身份，諸如不定期契約、部分工時、臨時工作與計日工作等。其中，對於學徒、技術條件較低之工作型態以及間歇性工作等，則有低最低工資機制之適用。該機制係以減少 10% 的最低工資水準為基礎，但對擔任學徒不滿 3 個月以及以不滿一年的定期契約所雇用之勞動者，則不適用低最低工資機制。對於因先天或後天傷病所導致的肢體與心智障礙，並影響其就業能力者，則排除最低工資制度之適用。

最低工資水準每年按照勞動者的生活成本、勞動者薪資之比較、勞動產出以及所得分配比率等要素決定最低工資之水準。在擬訂之過程中，最低工資委員會負有決策之角色，而勞動部僅為諮詢與發佈該委員會之意見與做成之決議。首先，勞動部於每年 3 月 31 日以前諮詢最低工資委員會對於最低工資調整之意見，之後則由委員會召開相關之小組會議進行研究與討論。其中，包含召集生活成本與工資水準技術小組，檢視上一期所使用的計算公式及其預測結果，以及檢視當期各產業薪資水準與提出最低工資率之調整案。之後則於每年 6 月 29 日以前決定該年度最低工資之調整幅度，並交由勞動部公佈其研議結果。若社會各界對於該工資調整幅度有異議，應於 10 天之內提出其理由；在政府接受該異議的 20 日之內，得提出重新計算工資調整幅度，並交由最低工資委員會重新檢視與計算。最後的調整結果，應於每年 8 月 5 日以前公佈調整後的最低工資水準。

表 3-17 韓國最低工資水準（2010-2014 年）

單位：韓圓（新臺幣）；千人；%

年份	最低工資（時薪）	涵蓋之勞動者	受益之勞動者	受益比例
2010	4,110 （新臺幣 108 元）	16,103	2,566	15.9
2011	4,320 （新臺幣 113 元）	16,479	2,366	14.2
2012	4,580 （新臺幣 120 元）	17,048	2,343	13.7
2013	4,860 （新臺幣 128 元）	17,510	2,582	14.7
2014	5,210 （新臺幣 137 元）	17,734	2,565	14.5

資料來源：整理自韓國最低工資委員會所提供之數據（<http://www.minimumwage.go.kr/eng/sub04.html>）。（讀取日期：2014 年 8 月 14 日）

韓國最低工資水準如表 3-17 所示，自 2010 年到 2014 年，成長幅度約四分之一，而目前適用之最低工資水準為韓圓 5,210 元（約新臺幣 137 元）。最低工資制

度於 2014 年涵蓋約 17,734,000 人，其中低於 2013 年最低工資水準者約有 2,565,000 人。故在 2014 年最低工資水準調整後，約有 14.5% 受涵蓋之勞動者受惠於該薪資調整機制。以近五年之數據觀之，由於各行業從業人員之薪資比較亦為最低工資調整的考量要素之一，每年維持約 13% 至 15% 的勞動者受益於最低工資之調整。至於雇主的責任，除在於遵守最低工資制度，並按照其規範計算薪資外，亦應提醒員工每年的最低薪資水準。若經查未遵守相關規定，則除了可能面臨三年以下有期徒刑外，尚須繳交最高韓圀 2,000 萬元（約新臺幣 545,200 元）的罰鍰。

#### 第四節 小結

就前述之文獻觀之，台灣乃至於歐盟國家之低薪工作問題，主要因勞動條件彈性化而起，此或為各國社會由工業化進入後工業化社會的象徵之一。惟勞動市場轉型主因於產業變遷與各國所採取的經濟發展策略，不完全是社會安全制度所能改變，據此，歐盟國家紛紛調整其社會安全制度以確保低薪工作者之經濟安全，以此作為勞動市場轉型的緩衝與安全閥，諸如降低失業給付期間而提升職業訓練與就業服務、建立普遍式的社會給付制度以提供每位社會成員基本之生活水準，以及提供級距式甚或普遍式之所得稅負減免制度提升就業人口之勞動參與誘因，進而降低福利給付之依賴程度等。其主要目的均著眼於維持勞動力於就業之中，進而有提昇人力資本向上流動的可能性，而對難以向上流動的弱勢勞動力，則維持基本社會安全保障以避免貧窮往老年與下一世代延伸，就此而言，就業促進、社會安全保障與所得安全維持制度（包含工作所得稅收減免制度以及最低工資制度）實是互為支持整合、而非各自分立的措施。

其中，本研究所參考之英國、瑞典與韓國皆採取工作所得稅賦減免制度，作為維持低薪工作者所得安全之主要部分。英國為最早實施工作所得稅賦減免制度之國家，可回溯至 1971 年，但現行制度則為 2003 年開始施行至今。至於瑞典與韓國，則分別在 2007 年與 2008 年採行，距今僅不到十年之時間。就三國之經驗觀之，由於英國的實施歷史最為悠久，故除了工作所得與子女給付部分與該制度連結外，甚且提供身心障礙者與單親家庭額外之減免額度。另外，在積極性勞動市場政策之誘因部分，亦提供每週工作 30 小時以上者額外之減免額度。韓國的部分則同時結合工作所得與子女補助之部分，而瑞典則單純以稅賦機構執行工作所得之稅賦減免部分，最為單純。在制度的範圍與性質上，三個國家之制度皆涵蓋 16 歲以上之人口，但韓國在審核給付以及核定給付水準時，同時考量其動產與不動產之價值，故屬於社會救助之處理方式；而瑞典與英國則採取全面涵蓋之方式，僅依據是否確實從事有給就業及其所得水準決定之（詳見表 3-18）。

表 3-18 英國、瑞典與韓國工作所得稅賦減免制度內涵比較表

	英國	瑞典	韓國
起始年份	1971 (2003)	2007	2008
涵蓋對象	16 歲以上國民。	16 歲以上國民。	16 歲以上國民。
制度性質	非社會救助範疇，以家庭或個人為單位皆可。需透過就業服務體系 (Jobcentre Plus) 提出申請以表達其需求，並由皇家稅務總署決定給付水準。	非社會救助範疇，以個人為單位。普遍式適用所得減免，以需求為基礎，無須提出申請。	屬於社會救助範疇，以家庭為主要單位。需透過家庭稅務部門 (Home Tax Service) 提出申請以表達其需求，並由國稅廳 (National Taxation Service) 決定給付水準。
給付要件	從事有給工作與否、工作時數、工作所得，以及家戶狀況 (有無依附子女)。	從事有給工作與否、工作所得，以及居住之城市。	從事有給工作與否、購屋與否 (不動產價值)、家戶狀況 (有無依附子女)、其他動產與不動產價值，以及工作所得。
給付內容	基本稅收減免額度、單親身份減免、工作時數加給之減免額度、身心障礙及其程度之減免額度、撫養子女之減免額度等內涵。	依據工作所得水準，僅提供稅收減免。	工作所得稅收減免，以及子女所得減免。
給付計算	以年所得£6,420 作為全額給付之上限，之後每增加£1 之年所得，則減少 41p 之給付，直至 £16,010，並設有所得變動之寬限額度。若所得超過上限，未能獲得工作所得稅收減免，則仍能請領子女稅收減免。	依據每年之物價，決定物價基礎之年所得水準。並依據各倍數之公式設定，以及據此計算出之年所得區間，決定稅賦減免額度。	依據依附子女之有無、不動產之有無與工作所得等要素，計算所能獲得之工作所得稅收減免，以及子女稅收減免額度。
給付方式	透過銀行或郵局發放給付。	透過稅賦機關直接減免稅賦。	透過銀行核發給付。

資料來源：本研究自行整理。

再者，英國、瑞典與韓國之最低工資制度雖皆被作為維持低薪工作者所得安全的一項重要機制，但其運作之機制與其成效則不盡相同。以瑞典而言，由於自 1938 年勞資雙方簽訂 Saltsjöbaden Agreement 以來，係以社會伙伴機制作為每年各產業

議定薪資之基礎，故一直以來多能維持一定水準之勞動條件(Weishaupt, 2011)。但從 1980 年代提倡勞動彈性化與諸多勞動政策解禁，以及歐盟整合之後的勞動力市場、勞動力流動、社會安全制度等諸多相關議題之討論，使歐洲各國出現基本工資制度之倡議。雖然瑞典在 1990 年代中期以後，由於歐盟會員國之間勞動力自由，而逐漸浮現非工會會員薪資條件不同調之議題，進而危及瑞典本國勞動者之勞動條件。到目前維持，即便瑞典仍維持以過去之社會對話機制議定薪資水準，而未建立最低工資制度，但該議題在歐盟法庭之中存在爭議，而需持續觀察。至於英國與韓國，則分別在 1999 年與 1988 年實施最低工資制度，以作為勞動者之最低所得保障。對此，英、韓兩國皆以最低工資調整功能之委員會議定與調整最低工資，並涵蓋所有的受僱者，並依其身份與職務訂定個別之最低薪資水準。就委員會之組成方式觀之，英國與韓國兩國係採社會對話之方式。其中，英國以勞資雙方代表人數平衡為主，而韓國之委員會設計則除了勞資雙方之委員人數平衡外，尚有官方提名之委員，人數與勞資雙方同，以及由官方所指派的三名特別委員。據此，韓國最低工資委員會的官方角色相對較重，或有於必要時貫徹政府政策之意涵。

最後，對於低薪工作者，英國、瑞典與韓國提供不同於台灣當前之社會政策思維。首先，上述三國皆以社會投資的觀念修正其社會安全制度之架構。亦即，以降低與限縮失業保險與失業救助之給付水準與請領條件為方式，減緩福利給付之依賴，並代之以提供諸多之職業訓練、就業服務、工作安排與就業獎勵措施等福利服務，提升低薪與低技術工作者之受雇能力及其謀職與就業意願。再者，建立整合型的給付核發與福利服務規劃之機制。就我國相對應之社會行政組織而言，在於整合社會行政與勞動行政之功能與職權。亦即，以就業服務中心為低薪工作者與失業者取得就業與訓練相關服務，以及請領社會安全給付之單一窗口。如此一來，就業服務員得以為其規劃就業與訓練之計畫，並同時檢視其社會安全給付之需求，舉凡托育給付、照顧給付、教育給付、房租補助、交通補助、健康保險補助、社會保險費補助等，進而完善我國之積極性勞動市場政策。第三，提供普遍式之社會安全給付，以維持人民之基本生活水準，以及提升其就業之誘因。以瑞典而言，依據其普遍式福利給付與福利服務之基礎，進一步將全體就業人口納入工作所得稅收減免之適用，以維持國民及其家戶一定之所得安全水準，並促進其就業甚或取得更高之薪資所得的誘因。英國亦逐步推動其普遍給付式的社會安全制度，但限定給付總額，並對工作所得稅賦與子女稅賦減免制度採取隨工作所得提高而遞減之設計。韓國亦透過相對簡化的行政流程以及搭配稅賦制度的改革，讓受僱之工作所得以及其他來源之所得總和低於一定水準者，能夠獲得工作所得稅賦減免以及子女所得減免。另外，英國與韓國也以最低工資制度做為薪資底限的保障，使參與有給就業者獲得充足的保障，但 Hwang 與 Lee (2012: 249-255)由韓國的數據發現，最低工資制度的作用，與工會團結力量具有顯著的正相關。換句話說，若工會團結力量下降，則雇主與受僱者對於最低工資的遵守程度會相應降低。

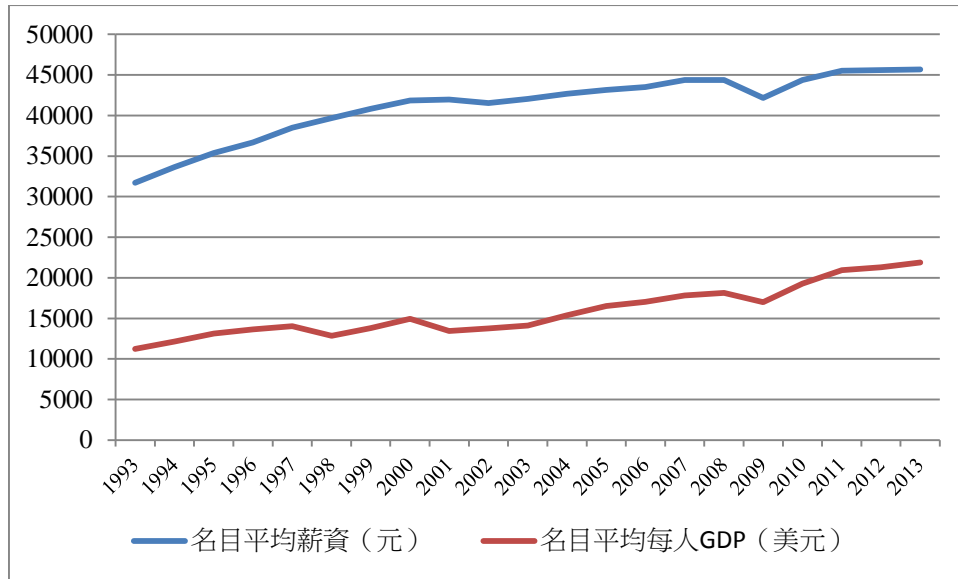
英國與韓國的設計雖使其執行之成效或不如瑞典，但足見其共同之改革趨勢：普遍式之社會安全給付、基本所得安全水準之維持，以及勞動行政與社會行政業務

之整合。就台灣的社會政策環境觀之，行政院組織改造後，社會行政已與衛生行政整合為衛生福利部，使得勞動行政與社會行政業務整合之規劃有其困難。但就屏東縣政府自 2010 年代所推行的社會行政以及戶政與國籍行政津貼整合系統之規劃觀之，隸屬不同行政範疇之業務仍有整合之可能，並以此為基礎，修正與建構彈性化勞動市場結構下的社會安全制度(王仕圖, 林宏陽, & 趙善如, 2013; 王仕圖, 趙善如, & 何華欽, 2012)。



## 第四章 我國低薪工作者概況：次級資料分析

隨著近二十年的經濟發展，我國名目平均每人 GDP 已由 1993 年的 11,251 美元成長至 2013 年的 21,902 美元，在這段期間中，平均每人 GDP 成長了 94.7%，而同時期的名目每月平均薪資由每月 31,708 元增加到 45,664 元，成長了 44.0%，可見我國受僱者近年來薪資成長的幅度，相對於平均每人 GDP 有偏低的狀況。

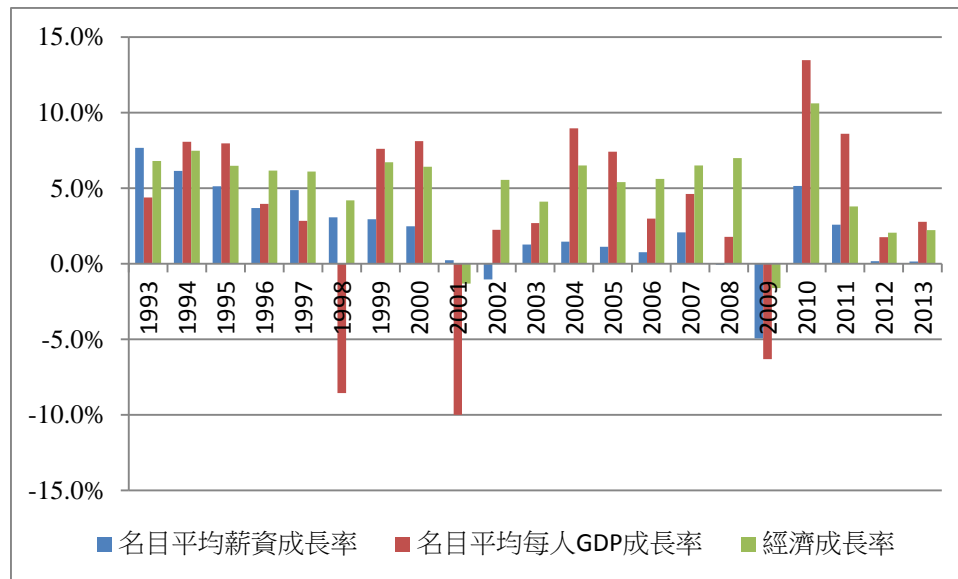


資料來源：行政院主計總處 (2014a, 2014b)

圖 4-1 1993-2013 年台灣平均薪資與每人 GDP

若比較我國的歷年的名目平均薪資與平均每人 GDP 之成長率，我國整體而言於 1990 年代末期，名目平均薪資成長率即開始大幅落後平均每人 GDP 以及整體經濟成長率，由此可看出我國受僱者薪資成長相對緩慢的趨勢。就導致薪資成長緩慢的因素而言，在 2005 年後實施勞退新制後，雇主每月應提撥至少每月工資 6% 的勞工退休金，有論者認為此政策之執行或許影響受僱者名目薪資之成長，然而從圖 4-2 可看出，我國受僱者名目平均薪資於 2005 年以前，成長幅度即已大幅趨緩，因此即便勞退新制對於薪資成長有所影響，應仍有其他因素造成薪資成長趨緩的現象。

以上為就平均薪資之成長趨勢進行探討，本章將針對更詳細的低薪工作者之分布與狀況，採用次級資料庫進行更進一步的分析，以了解低薪工作者之人口特徵、工作技能、工作狀況、生活需求、財務狀況等資訊。



資料來源：行政院主計總處 (2014a, 2014b)

圖 4-2 1993-2013 年台灣平均薪資、平均每人 GDP 及經濟成長率

## 第一節 資料說明

本研究採用我國政府調查中的相關次級資料庫進行低薪工作者概況之分析，在研究過程中初步列入考量之資料庫包括「人力運用調查」、「勞工生活及就業狀況調查」、「青年勞工就業狀況調查」、「受僱員工動向調查」、「受僱員工薪資調查」、「事業人力雇用狀況調查」、「家庭收支調查」、「部分工時勞工就業調查」及「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查」等資料庫。

在經過檢視相關調查資料庫之後，本研究採用相關性較高之「人力運用調查」、「勞工生活及就業狀況調查」與「青年勞工就業狀況調查」進行分析。不使用其他調查的原因分述如下：一、「受僱員工薪資調查」、「受僱員工動向調查」及「事業人力雇用狀況調查」主要皆以事業單位為調查對象，難以由資料庫了解個別低薪工作者之狀況，因此不予使用。二、「家庭收支調查」因主要以家戶為單位，關於個人詳細就業及工時等資料較不明確，較難以使用該調查篩選出符合本研究定義之低薪工作者，因此亦不採用。三、本研究對於低薪工作者之定義是以全職工作及每週經常性工時 35 小時以上的受僱者為對象，但「部分工時勞工就業調查」的對象卻為每月薪資在 17,280 元以下之部分工時勞工，因此在概念與研究對象上較不一致，故不使用該調查資料庫。四、「低收入戶及中低收入戶生活狀況調查」的調查對象為符合「社會救助法」所規定低收入戶及中低收入戶，對象較為限縮，難以推論至一般低薪工作者之狀況，因此亦不採用該資料庫。以下分別就本研究所使用之次級調查資料進行簡要說明：



## 一、人力運用調查

本研究使用 2013 年的人力運用調查分析低薪工作者基本的人口特徵，以了解低薪工作者的人口結構及基本樣貌。採用人力運用調查的原因主要包括幾點：1. 該調查涵蓋的勞動人口相對較為廣泛，樣本數較多，在 2013 年共有 57,235 個樣本，在統計上較有代表性。2. 調查項目包含較完整之基本資料、薪資、工時及工作型態等等，符合本研究之需求。3. 目前最新釋出的資料為 2013 年資料，調查時間距今較接近，應較符合當前之現況。基於以上的理由，本研究採取「人力運用調查」調查資料了解低薪工作者的基本狀況。

人力運用調查之主要目的在於了解台灣關於勞動力運用、移轉及就業、失業狀況的變化，以作為制訂相關政策之依據，其調查對象主要為居住於台灣地區的普通住戶與共同事業戶，戶內年滿 15 歲，自由從事經濟活動的本國籍民間人口（不包括武裝勞動力及監管人口）。調查樣本約有 2 萬戶，6 萬人左右。其調查內容主要包括三個部分：

1. 就業者之人力運用及工作變換狀況：包括就業者主要工作之每月收入、全日或部分時間工作、每週經常性工時、工作型態（是否臨時性或人力派遣工作）、現職工作期間、去年換工作次數、上次工作之場所與所擔任職務、離開上次工作之原因、獲得現職之方法、現在是否想換或增加額外工作等。
2. 失業者之狀況與期待：包括希望找尋之職業、希望待遇、找尋工作過程中有無工作機會及未去就業原因、尋找工作期間之生活費用來源等。
3. 潛在勞動力供應情形：包括有工作能力之非勞動力去年工作情形與停止工作原因、去年找工作情形與停找工作原因、就業意願與希望待遇以及有配偶或同居之女性之子女年齡及人數。

## 二、勞工生活及就業狀況調查資料說明

除「人力運用調查」外，本研究採取 2011 年之「勞工生活及就業狀況調查」分析低薪工作者的生活與就業狀況。「勞工生活及就業狀況調查」的調查對象為 15 歲以上參加勞工保險且在職之本國勞工，主要目的為了解勞工的教育訓練及工作狀況，以作為相關政府機關及研究單位參考，調查的項目主要包括：

1. 勞工教育訓練情形：如訓練項目、受訓時數、訓練主辦單位、經費負擔情形、證照、海外工作意願與機會等）。
2. 勞工自我能力評估。
3. 勞工對於工作環境的滿意度。
4. 勞工職涯規劃：包括工作上所遭遇的困難、轉職或轉業規劃、退休後的生活費

用來源、理財方式、休閒娛樂活動等。

5. 勞工基本資料：如性別、年齡、教育程度、地區、工作型態、行業別、公司規模等。

本研究對於低薪工作者的定義是以「每週工作時數 35 小時以上，且薪資低於薪資中位數 67% 之全職受僱者」為低薪工作者，然而由於該調查並非基於此定義及研究目的所設計，因此在適用此調查時，會遭遇到一些研究限制：

1. 由於該調查並未蒐集勞工工作時數之資料，無法得知哪些勞工之工作時數在 35 小時以上，因此在適用資料時，本研究以「全日工作者」為資料分析的對象，以排除工作時數偏低的工作者。
2. 根據本研究之定義，以每月薪資低於薪資中位數 67% 全職受僱者為低薪工作者，亦即薪資低於 20,770 元之工作者，然而「勞工生活及就業狀況調查」之薪資資料是以級距進行調查，無法得知受僱者之詳細收入資訊，因此在此部分的分析採用較接近 20,770 元的 20,000 元作為低薪的門檻。
3. 由於該調查之對象為參加勞工保險之本國勞工，因此在樣本的選取上，可能政府部門受僱者之比例會相對較少，而與其他調查之次級資料分析產生一些不同。

### 三、青年勞工就業狀況調查

本研究亦採用「青年勞工就業狀況調查」之調查資料，以了解青年勞工低薪工作之概況及需求。「青年勞工就業狀況調查」主要以臺灣省各縣市、臺北市及高雄市參加勞工保險，且在職之 15-29 歲受僱青年勞工為調查對象，其調查項目主要包括以下幾個部分：

1. 青年就業現況：包括目前工作職業別、獲得工作的方式、工作型態、年資、工時、薪資等資料。
2. 初次就業之尋職歷程及工作經驗：包括初次尋職的規劃、尋職過程中之困難、尋職考慮因素、初次就業的工作型態與工作狀況、離職原因等。
3. 職業生涯發展規劃：轉換工作的規劃與原因、持有證照情形、進修與訓練的情況與原因。
4. 對政府施政措施意見：包括對政府輔導就業措施的了解、期望政府提供的就業服務等等。
5. 基本資料：性別、年齡、教育程度等基本資料及薪資運用方式。

2010 年青年勞工就業狀況調查之年齡分佈介於 15-29 歲之間，平均年齡為 25.5 歲，中位數為 26 歲，主要的樣本皆介於 20-29 歲，有 65.6% 的樣本為 25-29 歲之間，另外有約 27.1% 介於 20-24 歲。

表 4-1 青年勞工就業調查年齡結構

年齡	百分比(%)
15-19 歲	7.4
20-24 歲	27.1
25-29 歲	65.5
總計	100.0

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## 第二節 低薪工作者人口特徵分析

### 一、低薪工作者比例

#### (一) 整體低薪工作者

根據本研究的定義，低薪工作者指「平均每週經常性工時於 35 小時以上，且每月收入在中位數三分之二(67%)以下的受僱者」，根據 2013 年的人力運用調查，於全日工作且平均每週經常性工時 35 小時以上的受僱者中，其每月收入平均為 36,626 元，中位數為 31,000 元。由於本研究對於低薪之定義是採取薪資中位數的 67% 為標準，亦即 20,770 元，因此在以下的資料分析中，每月收入低於 20,770 元屬於低薪工作，20,770 元以上則為非低薪工作。

表 4-2 受僱者主要工作的每月收入（平均每週經常性工時 35 小時以上）

	主要工作每月收入（元）
平均	36,626
中位數	31,000

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

根據以上的定義，在全日工作且平均每週經常性工時 35 小時以上的受僱者中，主要工作每月收入未滿 20,770 元者占 9.4%，20,770 元以上者則有 90.6%，因此，根據此定義，台灣約有 9.4% 的低薪工作者。

表 4-3 是否為低薪工作者（平均每週經常性工時 35 小時以上）

	百分比 (%)
低薪工作者	9.4
非低薪工作者	90.6

總計	100.0
----	-------

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

## (二) 青年低薪工作者

根據青年勞工就業狀況調查，2010 年每週工作 35 小時以上的全日工作青年，平均每月薪資為 28,438 元，每月薪資的中位數為 27,309 元。

**表 4-4 青年勞工薪資（元）**

	青年勞工
平均每月薪資	28,438
每月薪資中位數	27,309

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

由於本研究之目的在於探討整體低薪工作者之狀況，因此仍以當年度整體勞工之薪資中位數三分之二，亦即 31,000 元之三分之二，每月薪資 20,770 元作為低薪工作之標準，凡低於每月薪資 20,770 元，即認定為低薪工作者。根據此定義，在青年勞工中，2010 年低薪工作者的比例約占 14.9%，而非低薪工作者占 85.1%。

**表 4-5 青年勞工低薪工作者比例**

	百分比(%)
低薪工作	14.9
非低薪工作	85.1
總計	100.0

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## 二、低薪工作者人口特徵

根據2013年的人力運用調查，低薪工作者（每月收入未滿20,770元，且平均每週經常性工時於35小時以上的全日工作受僱者）大致呈現以下之人口特徵：

1. 性別：在低薪工作者中，男性為33%，女性為67%，顯示女性的比例偏高，約占了三分之二。

表4-6 低薪工作者性別比例 (%)

	百分比 (%)
男	33.0
女	67.0
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

2. 年齡：從年齡的分佈來看，低薪工作者中，以 24-34 歲的年齡層最多，約占 24%，其次為 45-54 歲及 35-44 歲，各占 22.6% 與 22.3%，顯示在低薪工作者中，主要的工作年齡層（25-54 歲）占了約七成左右。

表4-7 低薪工作者年齡比例 (%)

	百分比(%)
15-24 歲	17.5
25-34 歲	24.0
35-44 歲	22.3
45-54 歲	22.6
55-64 歲	11.9
65 歲以上	1.6
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

3. 區域：從低薪工作者的縣市分佈來觀察，以高雄市的比例最高，約占 15.4%，其次為臺南市 13.0%，第三則為新北市，約占 12.3%。

表4-8 低薪工作者縣市分佈

	百分比(%)
宜蘭縣	2.5
桃園縣	6.2
新竹縣	1.8
苗栗縣	2.1

彰化縣	8.6
南投縣	3.5
雲林縣	2.9
嘉義縣	3.4
屏東縣	6.2
臺東縣	1.7
花蓮縣	2.2
澎湖縣	0.5
基隆市	1.3
新竹市	0.6
嘉義市	1.3
臺北市	4.4
高雄市	15.4
新北市	12.3
臺中市	10.0
臺南市	13.0
總計	100

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

4. 教育程度：在低薪工作者中，比例最高的是高職及國（初）中學歷，分別占32.6%及20.2%，國小學歷占14.4%，而大學學歷則約占14.1%。

表4-9 低薪工作者教育程度

	百分比(%)
不識字	0.2
自修	0.1
國小	14.4
國(初)中	20.2
高中	9.8

高職	32.6
專科	8.3
大學	14.1
碩士	0.1
博士	0.1
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

5. 在學狀況：以在學狀況來看，約 90%的低薪工作者已經畢業，5.8%為肄業身分，另有 0.3%從未在正規學校求學過，而 4%仍在在學中。

**表4-10 低薪工作者在學狀況**

在學狀況	百分比(%)
在學中(在正規學校求學)	4.0
畢業	89.8
肄業	5.8
從未在正規學校求學過	0.3
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

6. 科系及專長：若從低薪工作者的科系及專長來分析，扣除高中以下或未曾受過正式學校教育等未區分學科領域的族群，結果顯示在低薪工作者中，以「商、管理、傳播科系」的比例為最高，占 47.3%，「工科」其次，占 22.2%，「民生科系」排第三，約占 15.4%。

**表4-11 低薪工作者之科系**

科系	百分比(%)
文	2.6
法	0.2
商、管理、傳播	47.3
理	1.9
工	22.2
農	2.4

醫	2.1
軍警	0.4
教育	0.9
民生	15.4
藝術、設計	2.4
社會	2.1
其他	0.1
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

7. 行業別：就行業別觀察，在低薪工作者中，比例最高為「製造業」，約占32.7%，其次為「住宿及餐飲業」，占14.6%，第三高為「批發及零售業」，占14.4%。此外，「其他服務業」與「支援服務業」各占8.7%與6.3%。比例最低的行業為「礦業及土石採取業」及「電力及燃氣供應業」，比例皆為0%。

表 4-12 低薪工作者行業別

行業	百分比(%)
農、林、漁、牧業	3.7
礦業及土石採取業	0.0
製造業	32.7
電力及燃氣供應業	0.0
用水供應及污染整治業	0.5
營造業	5.1
批發及零售業	14.4
運輸及倉儲業	1.3
住宿及餐飲業	14.6
資訊及通訊傳播業	0.6
金融及保險業	0.7
不動產業	0.9
專業、科學及技術服務業	1.0
支援服務業	6.3



公共行政及國防；強制性社會安全	2.6
教育服務業	3.7
醫療保健及社會工作服務業	2.4
藝術、娛樂及休閒服務業	0.9
其他服務業	8.7
總計	100.0

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

8. 職業別：在低薪工作者中，比例最高的職業為「服務及銷售工作人員」，占了將近三成（29.1%），另外「機械設備操作及組裝人員」（20.5%）與「基層技術工及勞力工」（19.9）亦各占約兩成，由於「人力運用調查」的調查對象並未涵蓋軍人，因此在職業別中未包含軍人。

**表 4-13 低薪工作者職業別**

職業	百分比(%)
民意代表、主管及經理人員	0.1
專業人員	1.0
技術員及助理專業人員	5.8
事務支援人員	11.1
服務及銷售工作人員	29.1
農、林、漁、牧業生產人員	1.3
技藝有關工作人員	11.1
機械設備操作及組裝人員	20.5
基層技術工及勞力工	19.9
總計	100.0

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

9. 工作身分：以受僱的工作身分來區分，其中95.0%為受私人雇用者，但其中亦有5.0%為受政府雇用者，顯示公部門中亦有一定比例的低薪工作者。

**表4-14 低薪工作者工作身分**

工作身分	百分比(%)
受政府僱用者	5.0
受私人僱用者	95.0
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

10. 工作場所規模：就工作場所規模而言，有46.1%的低薪工作者於從業員工2-9人之工作場所工作，其次為10-29人之工作場所（22.6%），另外有7.4%與5%於30-49人及1人的工作場所，顯示大多低薪工作者於中小型的企業中就業。

**表4-15 低薪工作者工作場所規模**

工作場所規模	百分比(%)
1人	5.0
2-9人	46.1
10-29人	22.6
30-49人	7.4
50-99人	4.5
100-199人	4.8
200-499人	2.1
500人以上	2.3
政府機關	5.0
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

11. 每週工時：低薪工作者的平均每週經常性工時以 35-44 小時最多，約占 65%，另外約有 31%的低薪工作者每週工時介於 45-54 小時，由於本研究主要以全日工作者的低薪問題進行探討，因此在此未包括工時未滿 35 小時之受僱者。

**表4-16 低薪工作者平均每週經常性工時**

每週工時	百分比(%)
35-44 小時	64.9

45-54 小時	31.4
55-64 小時	3.1
65-74 小時	0.4
75 小時以上	0.0
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

12. 臨時性或派遣工作：就工作性質而言，約有 15% 低薪工作者之工作屬於臨時性或派遣工作，而有約 85% 不屬於臨時性或派遣工作，顯示雖然有某程度比例的低薪就業是臨時性或派遣工作，但大多數的低薪工作並不是，因此解決臨時性或派遣工作問題，未必等同於解決低薪工作的問題。

**表4-17 是否為臨時性或派遣工作**

是否臨時性或派遣工作	百分比(%)
是	14.7
否	85.3
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

13. 敘薪方式：從敘薪方式來看，低薪工作者之敘薪方式以月薪制為最多，占 61.6%，其次為日薪及時薪制，各占 17.1% 與 10.4%，此外，有約 8% 的低薪工作者是按件或按次計酬。

**表 4-18 低薪工作者敘薪方式**

敘薪方式	百分比(%)
月薪制	61.6
時薪制	10.4
日薪制	17.1
績效制	2.6
按件(次)計酬	8.1
其他	0.2
總計	100.0

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

### 三、人口特徵與低薪工作

為比較各種人口特徵及就業型態與低薪工作的比例是否有顯著的關係，本研究首先採取卡方檢定檢驗各變項與低薪工作之關連是否達到顯著，並接著進一步分析其差異。

#### 1. 性別：

比較不同性別低薪工作者的比例，男性與女性的差異達到顯著，男性的低薪工作比例約為5.8%，女性低薪工作的比例則為13.6%，顯示女性相較於男性，成為低薪工作者的比例明顯較高。

**表4-19 性別與低薪工作 (%)**

	低薪工作	非低薪工作	總計
男	5.8	94.2	100.0
女	13.6	86.4	100.0

$\chi^2 = 146274.747^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

#### 2. 年齡：

就年齡的分組進行檢驗，可發現不同年齡別成為低薪工作者的差異達到顯著，從年齡的分組觀察，以65歲以上就業者成為低薪工作者的機率最高，約有三分之一的工作者可能從事低薪工作(35.3%)，其次為15-24歲(23.1%)，第三高的年齡層為55-64歲(13.8%)，顯示青年與中高齡的就業者有較高的比例成為低薪工作者。

**表4-20 年齡與低薪工作 (%)**

	低薪工作	非低薪工作	總計
15-24歲	23.1	76.9	100.0
25-34歲	6.8	93.2	100.0
35-44歲	7.2	92.8	100.0
45-54歲	9.7	90.3	100.0
55-64歲	13.8	86.2	100.0
65歲以上	35.3	64.7	100.0

$\chi^2 = 204514.072^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

## 3. 區域：

從區域來觀察，各縣市的差異亦達到顯著，有較高比例低薪工作者的地區包括台東縣 (20.6)、嘉義縣 (17.1%)、南投縣 (16.6%)、花蓮縣(16.5%) 及屏東縣 (16.4%)、彰化縣 (15.6%)，這幾個縣市的低薪工作者皆超過15%，顯示整體而言，東部與中、南部部分縣市的低薪工作有較高比例的低薪工作者。

表4-21 縣市與低薪工作 (%)

	低薪工作	非低薪工作	總計
宜蘭縣	13.8	86.2	100.0
桃園縣	6.2	93.8	100.0
新竹縣	7.4	92.6	100.0
苗栗縣	8.7	91.3	100.0
彰化縣	15.6	84.4	100.0
南投縣	16.6	83.4	100.0
雲林縣	10.6	89.4	100.0
嘉義縣	17.1	82.9	100.0
屏東縣	16.4	83.6	100.0
臺東縣	20.6	79.4	100.0
花蓮縣	16.5	83.5	100.0
澎湖縣	11.4	88.6	100.0
基隆市	7.1	92.9	100.0
新竹市	3.3	96.7	100.0
嘉義市	11.2	88.8	100.0
臺北市	3.4	96.6	100.0
高雄市	12.5	87.5	100.0
新北市	6.1	93.9	100.0
臺中市	8.3	91.7	100.0
臺南市	14.9	85.1	100.0

$\chi^2 = 190741.830^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

4. 在學狀況：

比較不同的在學狀況，其成為低薪工作者的比例有顯著不同，最有可能落入低薪工作的族群包括「從未在正規學校求學過者」(56.8%)及「在正規學校求學中」的學生(約34.5%)，顯示未受過正規教育及目前在學中的學生，有較高可能性成為低薪工作者。

表4-22 在學狀況與低薪工作 (%)

	低薪工作	非低薪工作	總計
在學中	34.5	65.5	100.0
畢業	8.8	91.2	100.0
肄業	19.8	80.2	100.0
從未在正規學校求學過	56.8	43.2	100.0

$\chi^2 = 109892.422^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

5. 教育程度：

就教育程度觀察，不同教育程度成為低薪工作者的比例有顯著不同，整體而言教育程度越高，則低薪工作者的比例較低，低薪工作者比例最高的族群包括不識字(63.34%)、自修(46.5%)、國小學歷(32.7%)與國(初)中學歷(18.0%)，相對之下，大學、碩士及博士學歷低薪工作的比例則較低，分別為5.0%、0.2%與1.6%。此外，高中與高職相比，高職學歷成為低薪工作者的比例略高於高中，而大學與專科相比，則是大學學歷成為低薪工作者的比例較高。

表4-23 教育程度與低薪工作 (%)

	低薪工作	非低薪工作	總計
不識字	63.3	36.7	100.0
自修	46.5	53.5	100.0
國小	32.7	67.3	100.0
國(初)中	18.0	82.0	100.0
高中	11.8	88.2	100.0
高職	12.4	87.6	100.0
專科	4.3	95.7	100.0
大學	5.0	95.0	100.0

碩士	0.2	99.8	100.0
博士	1.6	98.4	100.0

$\chi^2 = 486048.260^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

#### 6. 科系：

不同科系成為低薪工作者的比例有顯著不同，排除高中以下或未曾受過正式學校教育等未區分學科領域的族群，可發現落入低薪工作比例最高的科系包括「民生科系」(20.7%)、「農業相關科系」(10.8%)、「社會相關科系」(8.5%)、「藝術設計」(7.3%)與「商、管理、傳播」(8.6%)，其他科系亦有8.4%的低薪工作者，相較之下，「法律相關科系」成為低薪工作者的比例最低(1.3%)，「軍警」(2.2%)、「教育」(2.4%)、「醫學相關科系」(2.7%)成為低薪工作者的比例亦相對較低。

**表4-24 科系與低薪工作 (%)**

	低薪工作	非低薪工作	總計
文	3.9	96.1	100.0
法	1.3	98.7	100.0
商、管理、傳播	8.6	91.4	100.0
理	5.5	94.5	100.0
工	4.2	95.8	100.0
農	10.8	89.2	100.0
醫	2.7	97.3	100.0
軍警	2.2	97.8	100.0
教育	2.4	97.6	100.0
民生	20.7	79.3	100.0
藝術、設計	7.3	92.7	100.0
社會	8.5	91.5	100.0
其他	8.4	91.6	100.0

$\chi^2 = 159237.713^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

7. 產業別：

不同產業別對於低薪工作的比例也有顯著差異，就產業別而言，「農、林、漁、牧業」低薪工作的比例最高，有 42.4%，其次為「住宿及餐飲業」(26.4%)、「其他服務業」(22.4%)與「支援服務業」(22.0%)，低薪工作比例最低的產業為「礦業及土石採取業」及「電力及燃氣供應業」，比例皆為 0%。

表4-25 產業與低薪工作 (%)

	低薪工作	非低薪工作	總計
農、林、漁、牧業	42.4	57.6	100.0
礦業及土石採取業	0.0	100.0	100.0
製造業	9.3	90.7	100.0
電力及燃氣供應業	0.0	100.0	100.0
用水供應及污染整治業	4.5	95.5	100.0
營造業	6.1	93.9	100.0
批發及零售業	10.6	89.4	100.0
運輸及倉儲業	3.0	97.0	100.0
住宿及餐飲業	26.4	73.6	100.0
資訊及通訊傳播業	2.0	98.0	100.0
金融及保險業	1.3	98.7	100.0
不動產業	8.3	91.7	100.0
專業、科學及技術服務業	2.8	97.2	100.0
支援服務業	22.0	78.0	100.0
公共行政及國防；強制性社會安全	5.2	94.8	100.0
教育服務業	5.1	94.9	100.0
醫療保健及社會工作服務業	4.9	95.1	100.0
藝術、娛樂及休閒服務業	9.9	90.1	100.0
其他服務業	22.4	77.6	100.0

$\chi^2 = 446553.834^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料



## 8. 職業別：

不同職業成為低薪工作的差異亦達到顯著，就各種職業來看，成為低薪工作者比例較高的職業為「基層技術工及勞力工」(35.3%)、「農、林、漁、牧業生產人員」(34.6%)、「服務及銷售工作人員」(19.7%)，而相較之下，「民意代表、主管及經理人員」(0.2%)、「專業人員」(0.7%) 成為低薪工作者的比例明顯較低。

表4-26 職業與低薪工作 (%)

	低薪工作	非低薪工作	總計
民意代表、主管及經理人員	0.2	99.8	100.0
專業人員	0.7	99.3	100.0
技術員及助理專業人員	2.5	97.5	100.0
事務支援人員	7.7	92.3	100.0
服務及銷售工作人員	19.7	80.3	100.0
農、林、漁、牧業生產人員	34.6	65.4	100.0
技藝有關工作人員	8.1	91.9	100.0
機械設備操作及組裝人員	13.0	87.0	100.0
基層技術工及勞力工	35.3	64.7	100.0

$\chi^2 = 754182.572^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013年「人力運用調查」原始資料

## 9. 工作時數：

不同工作時數的低薪工作的比例亦有顯著差異，一般而言工作時數較短，成為低薪工作者的比例也較高，「每週工作35-44小時」及「45-54小時」的工作者，其低薪工作的比率分別為10.1%與8.5%，但工時在65小時以上者，也有7.7%的低薪工作者。

表4-27 工作時數與低薪工作 (%)

	低薪工作	非低薪工作	總計
35-44小時	10.1	89.9	100.0
45-54小時	8.5	91.5	100.0
55-64小時	6.6	93.4	100.0
65小時以上	7.7	92.3	100.0

$\chi^2 = 9026.378^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

#### 11. 臨時性或人力派遣工作：

臨時性或人力派遣工作者成為低薪工作者的機率明顯較高，約有34.7%為低薪工作者，而非臨時性或人力派遣工作者落入低薪工作的比例則降到8.3%。

**表4-28 臨時性或人力派遣工作與低薪工作（%）**

	低薪工作	非低薪工作	總計
是	34.7	65.3	100.0
否	8.3	91.7	100.0

$\chi^2 = 252711.958^{***}$        $*** p < .001$

資料來源：2013 年「人力運用調查」原始資料

## 四、青年低薪工作者人口特徵

### （一）人口概況

在青年低薪工作者中，約有四成為男性（40.9%），六成為女性（59.1%），在年齡的分佈上，15-19 歲占 15.3%，20-24 歲占 31.5%，此外 25-29 歲占 53.2%。

**表 4-29 青年低薪工作者人口概況**

		百分比(%)
性別	男性	40.9
	女性	59.1
	總計	100.0
年齡	15-19 歲	15.3
	20-24 歲	31.5
	25-29 歲	53.2
	總計	100.0

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## (二) 工作型態

從青年低薪工作者的工作型態來觀察，93.8%的青年低薪工作者為常僱員工，6.2%為臨時員工。從僱用的類型來看，95.2%皆為一般僱用，約有4.2%為派遣人力，此外，有0.6%為承攬性質。從有無其他工作來分類，約有3.8%有其他工作，96.2%無其他工作。

表 4-30 青年低薪工作者工作型態

	百分比(%)
常僱員工	93.8
臨時員工	6.2
總計	100.0
一般僱用	95.2
承攬	0.6
派遣人力	4.2
總計	100.0
有其他工作	3.8
無其他工作	96.2
總計	100.0

資料來源：2010年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## 五、小結

綜合以上分析，根據本研究之定義，我國低薪工作者的比例大約占9.4%，關於低薪工作者的比例，在性別、年齡、地區、在學狀況、教育程度、科系、產業別、職業別、就業型態、工作時數等面向上都有顯著的差異。一般而言，低薪工作者較可能會出現在女性、中高齡與青年、低教育程度、部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作者，另外在東部與中南部部分縣市、就讀民生科系、農業與社會相關科系、以及從事農、林、漁、牧業、住宿及餐飲業、支援服務業中，低薪工作者的比例亦顯著較高。

## 第三節 低薪工作者工作技能與教育訓練

### 一、工作技能與證照

在所有低薪工作者中，33.5%持有證照，66.5%沒有證照，顯示將近三分之二的

低薪工作者並沒有任何證照，不過有 22.8%的低薪工作者雖然沒有證照，但有考證照的打算，另外則有 43.7%的人沒有證照也不打算考證照。

**表 4-31 是否持有證照與考證照意願**

		百分比 (%)
	有證照	33.5
沒有證照	打算考證照	22.8
	不打算考證照	43.7
總計		100.0

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

在有證照的低薪工作者中，最多人持有的是「技術士證」，占低薪工作者人數的 54.7%，其次為「電腦相關證照」，有 32.4%，另外 16.2%擁有「專門職業及技術人員考試及格證書」、13.3%擁有「語文認證」，11.5%持有「金融從業人員證照」。

**表 4-32 證照類別（可複選）**

	百分比 (%)
技術士證	54.7
專門職業及技術人員考試及格證書	16.2
金融從業人員證照	11.5
電腦相關證照	32.4
語文認證	13.3
其他	6.5

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

## 二、教育訓練

### （一）整體低薪工作者

從低薪工作者的教育訓練狀況來觀察，僅有 23%的低薪工作者在過去一年中曾參加過教育訓練（包含工作場所提供得訓練），而另外 77%則沒有參加任何教育訓練。

表 4-33 過去一年內是否參加教育訓練

	百分比 (%)
有參加教育訓練	23.0
沒有參加教育訓練	77.0
總計	100.0

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

在過去一年內曾參加教育訓練的低薪工作者中，接受訓練項目最多的是「職業安全訓練」，占 14.9%，其次為「專業技術訓練」(11.4%)、第三則是「銷售或顧客服務之訓練」，占 5.8%。從受訓時數的中位數來看，低薪工作者所受教育訓練時數最長為「其他教育訓練」(27.5 小時)，其次分別為「專業訓練」(16.0 小時)、「外語」(15.8 小時)及「電腦相關課程」(15.6 小時)。

表 4-34 過去一年接受教育訓練的項目與時數

	百分比 (%)	受訓時數中位數 (小時)
專業技術訓練	11.4	16.0
外語	0.7	15.8
電腦相關課程	4.5	15.6
一般行政事務	4.7	6.0
領導與管理	4.2	8.6
人際關係或溝通協調	4.8	9.6
職業安全訓練	14.9	4.0
銷售或顧客服務之訓練	5.8	8.0
財務管理	2.3	12.5
研發及創新能力訓練	1.9	14.1
其他教育訓練	1.2	27.5

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

關於低薪工作者未參加訓練的原因，最主要的因素為「工作太忙」(32.2%)、「不知道有哪些單位提供訓練」(29.0%)、「家庭因素」(28.0%)、「事業單位未提供或推廣訓練的機會」(22.6%)、「沒有適合的訓練課程」(20.0%)，對於低薪工作者而言，阻礙其接受教育訓練以提升工作技能的主要因素包括過重的工作負擔、缺乏訓練資訊與機會以及家庭因素。

表 4-35 未參加訓練原因（可複選）

	百分比（%）
事業單位未提供或推廣訓練的機會	22.6
不知道有哪些單位提供訓練	29.0
沒有適合的訓練課程	20.0
工作太忙	32.2
對升遷或尋(轉)職沒有幫助	6.6
家庭因素	28.0
其他	1.8

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

## （二）青年低薪工作者

在青年低薪工作者部分，工作經驗與技能的提升對於青年勞工而言有相當的重要性，然而根據青年勞工就業狀況調查，只有約五分之一（20.4%）的青年低薪工作者在過去一年中有參加職業訓練（包含工作場所提供之訓練），而四分之三都沒有參加任何的職業訓練。由於此訓練包含工作場所提供的訓練，可發現青年低薪工作者在工作後，工作場所提供訓練的比例亦不高。

表 4-36 過去一年有沒有參加職業訓練(含工作場所提供之訓練)

	百分比(%)
有	20.4
沒有	79.6
總計	100.0

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

針對過去一年中沒有參與任何職業訓練的低薪工作者，分析其沒有參加訓練的主要原因，主要包括「工作太忙，沒有時間參加」（35.5%）、「不知道提供訓練課程的單位或機構」（26.1%）、「沒有適合的訓練課程」（13.7%），顯示繁重的工作負荷為阻礙青年低薪工作者接受訓練提升技能的主要原因，此外，相關訓練資訊不夠普及以及訓練課程不夠切合青年低薪工作者的需求，皆為參與訓練比例偏低的因素。

表 4-37 過去一年未參與職業訓練的主要原因

	百分比(%)
不知道提供訓練課程的單位或機構	26.1
沒有適合的訓練課程	13.7
工作太忙，沒有時間參加	35.5
參加訓練的費用太高，負擔不起	10.2
參加訓練對升遷或尋(轉)職沒有幫助	1.3
目前的技能夠用，不需要再參加訓練	8.1
其他	5.0
總計	100.0

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

#### 第四節 低薪工作者工作狀況與需求

##### 一、服務單位滿意情形

就低薪工作者對於服務單位的滿意情形來觀察，滿意度（滿意及很滿意）較高的項目分別為「同事間的相處與友誼」（71.4%）、「主管對員工的關切與照顧」（65.7%）、「性別工作平等（禁止性別歧視、防治性騷擾、促進工作平等措施）」（65.3%）、「工作時數」（64.4%）、「工作場所」（64.0%）等項目。而在相對而言較不滿意（不滿意及很不滿意）的項目中，包括「工資」（15.2%）、「人事考核升遷制度」（11.5%）、「員工教育訓練」（7.2%），這些結果顯示低薪工作者較滿意的部分大多是工作場所互動相關的項目，而工資是低薪工作者最不滿意的項目，其他不滿意的項目則包括與升遷及提升技能的機會，可見除了工資偏低的問題外，升遷管道與技能的提升也都是低薪工作者面臨的主要問題。

表 4-38 低薪工作者服務單位滿意情形

	很不滿意	不滿意	普通	滿意	很滿意	總計
工作場所	1.5	2.9	31.6	45.2	18.8	100.0
工作時數	0.0	2.6	32.9	49.1	15.3	100.0
工資	4.6	10.6	44.2	32.9	7.7	100.0
工作負荷量	1.1	5.9	48.5	35.3	9.3	100.0

勞工職災補償	1.1	5.8	42.0	41.5	9.6	100.0
性別工作平等	0.5	2.2	32.0	45.9	19.4	100.0
主管對員工的關切與照顧	1.4	3.6	29.3	44.4	21.3	100.0
同事間的相處與友誼	0.2	1.3	27.0	48.8	22.6	100.0
員工申訴管道之暢通	2.0	5.0	35.2	41.0	16.8	100.0
人事考核升遷制度	2.9	8.6	46.4	31.7	10.4	100.0
員工教育訓練	2.7	4.5	46.7	35.1	11.0	100.0

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

## 二、工作上遭遇之困擾

就工作的狀態來觀察，低薪工作者中約有 43.5% 在工作上遭遇困擾，而另外約 56.5% 表示沒有困擾，顯示遭遇困擾的情形頗為普遍。

**表 4-39 工作上是否遭遇困擾**

	百分比 (%)
有困擾	43.5
沒有困擾	56.5
總計	100.0

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

在遭遇困擾的低薪工作者中，分析其工作困擾之項目與類型，「薪資太低」的比例最高，約占 50.0%，其次為「沒有特殊的專長」(26.6%)、「體力衰退」(23.5%)、「擔心被裁員」(21.3%) 及「擔心放無薪假」(13.4%) 等問題。由此可發現低薪問題是低薪工作者最大的工作困擾來源，而其他因素如工作穩定性與工作能力，都是導致工作困擾的主要原因。

**表 4-40 工作上所遭遇之困擾類型 (可複選)**

	百分比 (%)
擔心被裁員	21.3
怕領不到退休金	7.7
工作時間太長	10.6
沒有特殊的專長	26.6



薪資太低	50.0
工作環境不佳	8.4
體力衰退	23.5
工作表現機會不多	3.0
工作技術上的不勝任	6.0
業績及工作量負荷過重	9.2
主管領導風格不適應	12.1
難以兼顧家庭及工作	11.0
人際關係不佳	2.2
擔心放無薪假	13.4
擔心被減薪	2.5

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

### 三、轉換工作

#### (一) 整體低薪工作者

就轉職或轉業的計畫來看，低薪工作者有超過四分之一（27.1%）的人有轉職或轉業的打算。至於在有轉職或轉業的低薪工作者中，其轉職與轉業的目標，以「希望轉換至不同行業之公司工作」的比例最高，約有 50.1%，另外也有相當高比例的低薪工作者「希望轉調至較能發揮潛能之部門」，占了將近三分之一（32.0%），此外有三成的低薪工作者「希望自己創業」（30.8%）。

**表 4-41 是否有轉職或轉業的打算**

	百分比 (%)
有	27.1
沒有	72.9
總計	100.0

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

**表 4-42 轉職或轉業的目標**

	百分比 (%)
希望轉調至較能發揮潛能之部門	32.0
希望轉調至較輕鬆之部門	13.3
希望轉換至其他同業之公司工作	16.4
希望轉換至不同行業之公司工作	50.1
希望自己創業	30.8
其他	3.2

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

從海外就業的意願來看，約 14.6%的低薪工作者有意願到海外就業，但僅有 3.6%的低薪工作者有意願也有機會到海外工作。

**表 4-43 海外工作機會與意願**

	有意願	沒有意願
有機會	3.6%	3.2%
無機會	11.0%	82.2%
總計	14.6%	85.4%

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

## (二) 青年低薪工作者

檢視青年低薪工作者轉換工作之意願，可發現低薪工作者中約三分之一的比例有轉換工作的打算（33.5%）。

**表 4-44 是否有轉換工作的打算**

	百分比(%)
有	33.5
沒有	66.5
總計	100.0

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

分析其想轉換工作之原因，青年低薪工作者想轉換工作的主要考量包括「待遇太低」(75.3%)、「工作無發展前景」(42.7%)、「工作太累壓力大」(21.9%)、「工作環境不佳」(20.0%)、「興趣不合」(17.9%)等，顯示對於低薪工作者而言，低薪為其想轉換工作之最重要因素，此外，低薪工作者亦關心工作之前景、工作壓力及工作環境，這些因素都可能促使低薪工作者萌生轉換工作的想法。

表 4-45 想轉換工作的原因

	百分比(%)
待遇太低	75.3
工作無發展前景	42.7
興趣不合	17.9
工作環境不佳	20.0
個人技能無法有效發揮	9.6
公司經營困難（如破產、倒閉）	1.6
家庭或健康因素（如結婚、生產）	4.0
工作太累壓力大	21.9
與同事或主管相處困難	10.9
想自行開創事業	7.7
擔心被解僱	7.8
準備就業考試	12.5
其他	5.4

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

#### 四、青年低薪工作者初次就業經驗

##### （一）尋職輔導規劃

青年低薪工作者在初次尋職時，約有 20.3% 有使用「公立就業服務機構諮詢」的經驗，另外有 12.8% 曾使用「私立就業服務機構諮詢」，20.6% 使用「學校輔導室或相關系所諮詢」，65.8% 會採用「自我規劃」的方式，在這些服務的使用者中，以覺得「學校輔導室或相關系所諮詢」有幫助的比例最高，達 85.1%，「公立就業服務機構諮詢」與「私立就業服務機構諮詢」的使用者中，則分別約有 75.3% 與 79.6% 覺得有幫助。

表 4-46 尋職輔導規劃與是否有幫助(%)

	使用百分比	覺得有幫助	覺得無幫助
公立就業服務機構諮詢	20.3	75.3	24.7
私立就業服務機構諮詢	12.8	79.6	20.4
學校輔導室或相關系所諮詢	20.6	85.1	14.9
自我規劃	65.8	78.3	21.7
其他	7.4	82.8	17.2

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

(二) 初次尋職考慮因素

調查結果顯示青年低薪工作者在初次尋職時，其主要的考慮因素包括「工作穩定性」(52.8%)、「通勤方便」(50.0%)、「薪資及福利」(48.9%)、「能學習到知識技能」(41.9%)與「符合自己興趣的工作」(40.4%)等。

表 4-47 初次尋職考慮因素（可複選）

	百分比(%)
能學以致用的工作	33.2
能學習到知識技能	41.9
工作穩定性	52.8
有發展前景	25.2
薪資及福利	48.9
通勤方便	50.0
符合自己興趣的工作	40.4
工作負擔較輕	12.0
有挑戰性	14.3
有升遷機會	11.0
其他（請說明）	2.8

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## (三) 初次尋職之困難

在青年低薪工作者中，有將近一半（54.6%）低薪工作者在初次尋職時曾遇到困難，另外有 45.4% 沒有遇到困難，顯示遭遇困難之比例偏高。

表 4-48 初次尋職是否遭遇困難

	百分比(%)
有遇到困難	54.6
沒有遇到困難	45.4
總計	100.0

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

在初次曾尋職遭遇困難的青年低薪工作者中，最多人遭遇的困難依序為「經歷不足」(65.5%)、「不知道自己適合做哪方面工作」(54.1%)、「技能不足」(36.8%)、「學歷不足」(29.8%) 等，接下來是「求職面試技巧不足或不會寫履歷」(28.3%)、「適合的職缺少」(25.4%)、「求職管道不足」(22.1%)，顯示對於青年低薪工作者而言，問題最主要為基本學經歷或技能不足，以及對於職涯方向不夠清楚的問題，而相較之下，雖亦有部分青年低薪工作者面臨求職技巧或資訊的困難，但其比例相對較低。

表 4-49 低薪工作者初次尋職遭遇困難之類型（可複選）

	百分比(%)
求職管道不足	27.4
求職面試技巧不足或不會寫履歷	30.4
工作內容要求不瞭解	13.3
不知道自己適合做哪方面工作	63.4
技能不足	39.8
學歷不足	41.0
經歷不足	72.3
適合的職缺少	21.5
其他	4.4

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## (四) 離開第一次工作的原因

調查結果顯示導致青年低薪工作者離開第一份工作的原因，依序分別為「想更

換工作地點」(29.7%)、「待遇及福利差」(24.0%)、「工作無發展前景」(22.2%)、「工作太累壓力大」(15.1%)、「工作環境不佳」(13.4%)、「與同事或主管相處困難」(11.5%)、「性向不合」(11.0%)等，顯示薪資及待遇不佳為離開第一份工作的重要原因。

**表 4-50 離開第一次工作的原因（可複選）**

	百分比(%)
待遇及福利差	24.0
工作無發展前景	22.2
性向不合	11.0
工作環境不佳	13.4
想更換工作地點	29.7
個人技能無法有效發揮	6.6
公司經營困難（如破產、倒閉）	7.8
家庭或健康因素（如結婚、生產）	10.5
工作太累壓力大	15.1
與同事或主管相處困難	11.5
想自行開創事業	0.5
被解僱	5.8
準備考試	7.2
其他	7.4

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## 五、促進青年就業措施

比較青年期待政府提供的就業措施，可發現對於青年低薪工作者而言，最希望政府提供的服務依序為「提供就業服務及資訊」(66.2%)、「辦理專業技能訓練」(54.5%)、「辦理徵才活動」(50.7%)、「結合學校辦理在學青年職場見習」(37.8%)以及「提供創業資訊及課程輔導」(35.4%)和「由職訓中心辦理畢業青年職場見習」(33.8%)，另外亦有約三成的青年低薪工作者希望政府能夠提供創業貸款(30.2%)，不過就創業的需求而言，研究結果顯示對於創業資訊與輔導的需求更高於貸款的提供。

表 4-51 建議或希望政府提供哪些服務以促進青年就業措施（可複選）

	百分比(%)
提供就業服務及資訊	66.2
辦理徵才活動	50.7
提供面試技巧及產業趨勢等研習課程	32.1
提供法令宣導及工作權益等說明課程	19.8
辦理專業技能訓練	54.5
結合學校辦理在學青年職場見習	37.8
由職訓中心辦理畢業青年職場見習	33.8
提供職業輔導或職業心理測驗	30.0
提供創業資訊及課程輔導	35.4
提供創業貸款	30.2
其他	2.0

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## 第五節 低薪工作者財務狀況

### 一、薪資運用比例

#### （一）整體低薪工作者

比較低薪工作者與非低薪工作者的平均薪資運用，低薪工作者平均花費 64% 的薪資在「生活費用」，另外平均有 16.7% 使用於「投資理財」，「償還貸款」則為 10.4%，另有 7.8% 用於「子女教育費用」，「教育訓練費用」比例僅占 1.0%。非低薪工作者薪資運用於生活費用的平均比例則較低，約占薪資的一半（52.2%），投資理財平均占 24.4%，另外有 12.4% 與 9.9% 用於「償還貸款」及「子女教育費用」，「教育訓練費用」亦偏低，僅占約 0.9%。這些結果顯示不論對於低薪或非低薪工作者，生活費用都是最主要的支出，但對於低薪工作者而言，生活費用占薪資的比例更高；此外，低薪工作者使用於子女教育費用的比例亦較低，有可能影響子女未來的教育與技能，而在教育訓練費用方面，不論對於低薪或非低薪工作者，其花費的比例都偏低。

表 4-52 平均薪資運用比例 (%)

	低薪工作者	非低薪工作者
生活費用	64.0	52.2
投資理財	16.7	24.4
償還貸款	10.4	12.4
子女教育費用	7.8	9.9
教育訓練費用	1.0	0.9
其他項目	0.1	0.2
總計	100.0	100.0

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

## (二) 青年低薪工作者

分析青年勞工的薪資運用，可發現低薪工作者平均約 98.7%的薪資使用在生活費用的支出，74.5%使用在投資理財（包括儲蓄、保險、基金），但僅有 20.7%的薪資使用在教育訓練上。對於非低薪工作者而言，平均有 99.5%的薪資用於生活費用，投資理財則有 86.5%，但教育訓練的部分一樣偏低，僅有 23.6%。

表 4-53 平均每月薪資運用比例 (%)

	低薪工作者	非低薪工作者
生活費用	64.7	58.3
投資理財（儲蓄、保險、基金）	27.7	33.9
教育訓練	4.4	3.4
其他	3.2	4.4

資料來源：2010 年「青年勞工就業狀況調查」原始資料

## 二、退休後生活費規劃

針對退休後的生活費規劃，低薪工作者最主要仍期待依靠「自己的儲蓄」（73.0%）、另外有約 56.9%需依賴「新制勞工退休金」、46.5%靠「勞保老年給付」及 9%需要「舊制勞工退休金」作為退休後的生活來源，顯示約有一半的低薪工作者期待社會安全保障制度，提供退休後的社會安全保障。此外，有約 14.5%的低薪工作者需靠「祖產及財產收入」，8.3%期待「由子女供應」。對於非低薪工作者，「自己的儲蓄」是最主要的退休生活費來源（80.1%），其次為「新制勞工退休金」（61.4%），



第三則為「勞保老年給付」(49.7%)，需「由子女供應」的非低薪工作者僅占只有5.8%，由此觀察，低薪工作者對於退休後的生活費來源，相對於非低薪工作者，較無法依賴儲蓄、祖產或社會安全保障制度，而必須更加依賴子女的供應。

表 4-54 退休後生活費來源（可複選）

	低薪工作者	非低薪工作者
祖產及財產收入	14.5	21.0
自己的儲蓄	73.0	80.1
勞保之老年給付	46.5	49.7
舊制的勞工退休金	9.0	15.9
新制的勞工退休金	56.9	61.4
由子女供應	8.3	5.8
其他	1.2	0.8

資料來源：2011 年「勞工生活及就業狀況調查」原始資料

## 第六節 本章小結

綜合本章對於低薪工作者的分析，可發現幾點結論：

- 一、依本研究所採取 OECD 之低薪工作者定義，我國低薪工作者的比例大約占 9.4%，而青年低薪工作者的比例則稍高，約占 14.9%。一般而言，低薪工作者較可能會出現在女性、中高齡與青年、低教育程度、部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作者，另外在東部與中南部部分縣市、就讀民生科系、農業與社會相關科系、以及從事農、林、漁、牧業、住宿及餐飲業、支援服務業中，低薪工作者的比例亦顯著較高。
- 二、在教育訓練上，低薪工作者參與教育訓練的比例並不高，而未能參與教育訓練的主要因為工作負荷太重、缺乏訓練資訊與機會以及家庭因素。在青年低薪工作者部分，雖教育訓練對其相對更為重要，卻僅有約五分之一在過去一年中曾參加過職業訓練（包含工作場所提供之訓練），而未參加訓練的主要因為工作壓縮參加教育訓練的時間以及對於相關課程資訊的不了解。
- 三、就低薪工作者的工作狀況與就業需求而言，有 44% 的低薪工作者在工作上遭遇困擾，低薪問題、工作穩定性與工作能力為其主要困擾因素。低薪工作者最不滿意的項目是工資，另外對於升遷及員工教育訓練不滿意的比例也相對較高。
- 四、約有 27% 的低薪工作者希望轉職或轉業，其中有約一半希望轉換至不同行業，且有約三成希望自行創業。在青年低薪工作者中，亦有相當高的比例想要轉換

工作，「待遇太低」為其最主要的因素，此外還包括「工作無發展前景」、「興趣不合」、「個人技能無法有效發揮」、「工作太累壓力大」等等。

五、青年低薪工作者有很高比例在初次尋職時曾遭遇困難，學、經歷與技能不足以及對於自己適合哪方面工作不了解，為其困難主要因素。青年低薪工作者最期待政府提供的就業措施主要包括「提供就業服務及資訊」、「辦理專業技能訓練」與「辦理徵才活動」、「結合學校辦理在學青年職場見習」及「提供創業資訊及課程輔導」等。

六、在薪資運用與財務規劃上，低薪工作者 65%的薪資都是運用在生活費用，而教育訓練費用非常低。僅占薪資的 1%左右，這個現象對於低薪工作者的技能提升可能較為不利，其子女教育費用亦相對偏低，是值得注意的問題。在青年部分，青年平均薪資較整體勞工相對較低，青年低薪工作者約有三分之二的薪資花費在生活費用，教育訓練的費用僅占約 4%左右，生活費用所占的比例相當高，較不利於其累積資產，而教育訓練費用偏低，亦不利於其累積人力資本。

七、對於退休金的規劃，有相當高比例的低薪工作者希望依賴儲蓄或社會安全保障制度提供其退休之生活費，且相對於非低薪工作者，其對於子女的依賴程度似乎更高。

## 第五章 我國低薪工作者之相關政策及其內容

### 第一節 我國低薪工作者相關文獻探討

#### 一、我國低薪工作者之定義與狀況

目前國內較少有特別單獨針對低薪工作者之研究，因此對其之定義未有多方的解釋，然而，若探討從事有給工作且所得低於一定標準而造成貧窮狀況者，國內則有部分學者稱之為「新貧」與「工作貧窮者」，這些標準則多定義為「個人持續從事有給工作，但家庭之收入仍低於貧窮線標準者」，其認為這些稱之為「新貧」與「工作貧窮者」和過去所認定的「舊貧」有所不同，舊貧主要是因為老弱殘疾所造成，而新貧則是因為後工業社會的興起，導致工作環境從全職、穩定、有保障轉為兼職、不穩定、少保障的非典型工作而成，當社會有許多這些非典型工作的提供，將使許多從事非典型工作的個人，即便從事工作，依然無法從中獲得保障家庭所需之收入，而形成貧窮狀況，對於這些人而言，技術革命與進步並沒有為他們帶來好處，反而讓他們從就業中被排除(李淑容，2007；林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張峰益，2011；黃世鑫、林志鴻、林昭吟，2003；呂朝賢，2007)。

而林宗弘等人在 2011 年的研究中則指出，工作貧窮者和低薪工作者有所不同，當個人薪資雖然低於基本工資，但家庭總收入卻高於貧窮線時，個人未必會陷入貧窮狀況，歐洲 1996 年的調查則發現百分之八十的低薪工作者不會成為工作貧窮者，但作者使用 2004 年「華人家庭動態調查資料庫」進行研究時，則發現在台灣有將近半數的低薪工作者屬於貧窮家庭，顯示台灣的低薪工作者與工作貧窮者的關係高於歐洲國家，從此處可以看出，了解個人低薪是否會造成工作貧窮也為重要的部分，且若當中的關連性高時，如何從低薪工作預防貧窮狀況，便為重要的政策方向。

而國內目前針對低薪之調查與研究，則多將基本工資設為標準，如工作貧窮研究室在計算國內工作者低於基本工資之人數時提出，其進行此統計主要是因為衡量工作所得與生活基本支出是否有對等的狀況時，「最低基本工資」為主要的指標，且最低基本工資對於弱勢勞工的基本生活和購買能力有重要意義，並且根據主計處人力運用調查可發現，就業者工作收入低於基本工資占就業者比例，從 2000 年到 2010 年持續在 6%-8% 間浮動，人數則在 61 萬至 72 萬之中。

然而，若根據國際目前針對低薪工作之定義，多使用「受僱者薪資中位數的 60%、67% (2/3) 或 75% 為低薪工作之門檻」。依據職類別薪資調查之統計，2013 年工業及服務業的平均薪資總計為 44,446 元，若使用 66% 之標準，低薪工作之標準應該為 29,334 元，若使用經常性薪資則為 36,526 元，66% 則為 24,107 元，而 2013 年的基本工資為 19,047 元，這當中有五千至一萬元不等的差距，因此使用基本工資和國際標準之間仍然有部分差距。

另外，根據工作貧窮研究室使用主計總處 2011 年人力運用調查台灣的窮忙行業，可得知在工業別中，製造業和營造業為主要的窮忙行業，每週工作 40-49 小時占其行業高達八成或八成以上，而薪資則落在兩萬到三萬五之間，明顯低於工業別的其他行業。而服務業別中，有許多行業如住宿及餐飲業，每週工作時數在 45 到 59 小時中的比例高達半數以上，但卻有六成以上的從業者薪資低於三萬元，且高達兩成薪資位於一萬五到兩萬之間，可發現服務業的窮忙狀況堪為嚴重。

## 二、我國低薪工作之原因

上述探討了台灣目前的低薪工作者之概況，了解人數比例和窮忙行業後，以下便針對各個研究中提出的，影響低薪工作的層面和原因進行討論，然而，台灣目前針對低薪工作者的研究較少，僅有部分針對新貧或者工作貧窮者的研究，但因為低薪工作者和工作貧窮者的關連性高，因此也一併納入討論範疇中。而本篇文章所探討的新貧其和舊貧之間最大的差距，便為新貧主要是因為 1970 年代後期經濟、政治、社會之結構性因素所致(呂朝賢，2007)，因此原因探討會著重在結構性因素，包括勞動市場、社會變遷等部分。

即便擁有工作但依然陷入貧窮的個人，從背景層面來看，依然可能保有舊貧的特性，包括性別、年齡、教育程度等都會影響個人落入貧窮狀態，若個人為女性、中高齡、教育程度較低者，都有可能較容易落入貧窮狀態，且家庭依賴人口有無與多寡，也會影響個人與家庭是否容易落入貧窮(李淑蓉，2007)。工作貧窮研究室使用 2011 年主計處人力運用調查資料的研究指出，同等學歷的男女薪資依然有所差異，可見女性即便有學歷提升的狀況，但薪資依然可能因為職場的性別歧視或二元勞動市場化的部分而形成差異。另外，部分研究也發現已婚、有小孩者，可能會因為家庭依賴人口而對工作狀態有所影響，進而進入低薪或貧窮狀態，例如許多職業婦女因為要兼顧育兒而選擇從事部分工時，且這方面的致貧原因，最可能發生在單親婦女身上，然而，在離婚率上升、單親家庭增加、許多經濟負擔落在單親婦女身上的社會變遷和勞動市場二元化的情況之下，也造成越來越多的家庭因此陷入工作貧窮狀態(李淑蓉，2007；馬淑蓉、吳惠如、郭俊巖、賴秦瑩、巫承宗，2013)。

而在勞動市場方面，許多低薪工作和工作貧窮的研究大都指出其和勞動市場的薪資普遍低落和工作環境惡化有極大的關係，而工作環境惡化則和勞動市場的非典型就業擴大有關，從 2001 年到 2010 年間，不論是部分工時工作者、定期契約之臨時性工作者、派遣工作者人數都明顯的在上升，且這些工作者的薪資逐年的下降並明顯低於全職工作者，許多貧窮家庭中的工作者則多數從事這類型的工作，因此難以藉由工作獲得經濟安全保障進而持續貧窮狀況(林宗弘等人，2011)。此外，低薪工作的狀況也和基本薪資密不可分，許多研究和文章都指出，台灣基本工資上漲的緩慢正是造成整體薪資僵固的重要因素，工作貧窮研究室的研究也指出，基本工資的上漲對於低薪工作者會有最直接的受益，當基本工資固定時，低薪工作者也會固化，唯有基本工資上漲後，低薪工作者人數才會減少。但也認為必須小心基本

工資對低薪工作者的排擠，可能有部分雇主會因為基本工資的上漲，考量成本導向之下而使得低薪工作者成為部分工時者，讓部分工時者增加，使得基本工資對整體薪資的影響形成 M 型化效應。

在產業方面，許多全球化底下所導致的產業變化和資本移動都是造成台灣低薪固化和勞動結構惡化的重要因素，包括產業大量外移中國、關廠歇業、技術遭淘汰、進用外籍勞工比例大幅上升等，都是造成本國勞工結構性失業嚴重化的重要因素(李淑容，2007)。而 1970 年代後的後工業化社會，也造成台灣許多製造業和高科技業外移，服務業大量興起並成為就業主流，但服務業卻存有成本弊病的問題，以壓低工資減低成本來提升市場競爭力，進而創造更多低薪和非典型就業，使得窮忙行業在就業比例的涵蓋增加，更多人面臨薪資低落和貧窮的狀況(林宗弘等人，2011)。

由上可得知，低薪工作的原因第一主要可能來自舊貧的性質，包括個人的教育程度、年齡、性別等狀況，但這些原因則可能因為社會快速變遷之下，而加劇個人成為新貧，例如家庭結構的轉變等因素。另外，勞動市場的改變，包括非典型工作的擴張更是加劇低薪化的主要原因，當勞動市場提供越來越多不穩定、無保障的工作時，將使得許多人因此無法透過工作取得生活保障。而全球化之後，對台灣的產業產生的轉型和資本外移的影響，更是加劇低薪狀況的原因之一，服務業擴張、產業出現大量的成本弊病，透過壓低薪資提升自我市場競爭，使得勞動市場更加惡化，薪資固化且無法提升，更使得倚賴基本工資的低薪工作者，無法透過此方式受益，而成為新貧或工作貧窮者。

### 三、低薪工作之措施與政策建議

台灣目前針對低薪工作者的因應對策，除了調漲基本工資外，較沒有積極有效的勞動與社會政策之介入，但對於新貧或者工作貧窮者方面，若符合社會救助之標準，則可領取相關的社會救助津貼和補助，而針對有在工作但想加強工作技能的勞工，則會提供在職者職業服務訓練，透過各分區的勞動發展署提供在職進修訓練以達到人力資本再造之目的(勞動力發展署，2014)。然而，職業訓練和媒合雖規劃多樣化訓練課程與時間提供選擇，但許多非典型就業者可能因為時間無法配合、薪資無法獲得補助、家庭負擔等因素而無法進行職業訓練。因此，如何設置更符合非典型工作者的訓練和人力資本再造課程，才能夠讓非典型工作者成功轉銜至典型工作，而脫離低薪和貧窮狀況(林宗弘等人，2011)。

另外，2008 年台灣也曾推出「工作所得補助方案」(EITC, Earned Income Tax Credit)，針對年滿 20 歲未滿 65 歲且為全戶主要收入者，當其個人年薪資位於 30 萬元以下且親屬和配偶之薪資、家戶不動產等符合政策規定，並且非低收入戶者，可得到退稅，並期望透過此方法，使個人和家庭得已脫離貧窮(衛生福利部，2014)，而這樣的負所得稅的方法，已經有許多國家使用，包括美國、英國、加拿大等國家，

但這樣的方法卻被認為依然有工作倫理至上的意識型態，希望透過退稅的工作誘因而來促進個人進入職場，但這些誘因卻被研究指出僅能維持一年左右，長期分析來看卻對促進就業與脫離貧窮沒有有效和明顯的作用(林宗弘等人，2011)。

目前為止，國內對於對抗低薪工作的主要主張，依然還是在合理的調漲基本工資之論調，另外也建議政府應該積極研擬對非典型就業者的就業保障，對於派遣、部分工時、定期契約人員都必須有法源的保障，才能使其工作環境和薪資都能夠得到保障，對於要派公司和派遣公司都明訂法律規範，且積極倡導組織工會，讓有成本弊病的行業和公司都因為有團結和有力工會的抗衡，而得以讓平均薪資成長(林宗弘等人，2011；李淑容，2007)。

故我國政府對於提升低薪工作者所得安全所擬訂的相關政策，大致上有 2008 年實施的「工作所得補助方案」，以及依據勞基法第 21 條所建立的基本工資制度。其餘之相關政策，則有諸如協助大眾減輕生活必須之成本，以及促進中低收入者、低收入者以及其他因就業障礙而無法獲得合理就業機會之勞動力，參與有給之經濟活動之諸多政策，如公共托育、就業服務、長期照護服務等方案。

## 第二節 工作所得補助方案之內容及其分析

2008 年時，台灣面臨到物價上漲及通貨膨脹等衝擊，這對於經濟弱勢家庭帶來相當大的影響，然而我國以往社會救助的對象主要為最貧窮的低收入戶，相較之下對於收入接近貧窮線的家庭，協助則相對較少。因此，為了緩和物價上漲及通貨膨脹對於近貧弱勢家庭的影響，政府特別規劃「工作所得補助方案」，協助有全職工作的低薪工作者，希望透過該補助，一方面鼓勵就業，另一方面則維持家庭的消費能力，穩定這些家庭的生活(薛承泰 & 林建成, 2008)。

「工作所得補助方案」起源於馬英九總統於 2008 年總統大選期間所提出的財稅政見，對於該方案的性質，有學者認為該方案係參考美國「薪資所得租稅抵減制度」(Earned Income Tax Credit, EITC)的精神，對於工作者提供租稅的抵減，以提高工作的誘因，並協助工作貧窮者脫貧，而在馬英九總統上台後，也將相關政策之規劃交由行政院稅賦改革委員會進行規劃與研究，在 2008 年的下半年，由於近貧的問題引起社會關切，因此行政院責成內政部先推出短期的福利措施舒緩近貧家庭的問題，即為「工作所得補助方案」，也因此部分論者認為該方案某程度可視為「薪資所得租稅抵減制度」的實驗或先期計畫(孫健忠, 2009; 曾巨威, 2010; 詹火生 & 林建成, 2008)。

不過，薛承泰亦指出「工作所得補助方案」之推動，主要是為因應 2008 年全球性通膨所帶來的民生用品上漲問題，由於近貧家庭未受到既有之社會救助所涵蓋，通膨對這些家庭的衝擊特別嚴重，為了支持這些家庭，避免其落入貧窮，政府特別提出「工作所得補助方案」來協助這些家庭。因此，該方案的定位為一「救急」

之「短期補助」方案，也因為其救急的性質，政府採取主動以財稅資料進行篩選，以避免個人申請曠日廢時以及高行政成本的問題，其後該方案雖延長九個月，但延長的主要原因是由於 2008 年下半年的金融海嘯，亦是因應短期情勢的變化 (薛承泰, 2011)。若依此觀點，則「工作所得補助方案」之性質屬於短期性的補助方案，其目的主要在於因應通膨對於近貧家庭所帶來的衝擊，則其與制度性之 EITC 在性質與目的上皆有所差異。

儘管對於「工作所得補助方案」之目的與性質有不同的觀點，該方案確實對於低薪工作者及家庭有所影響，因此，「工作所得補助方案」的執行經驗，對於我國未來低薪工作者相關政策之規劃，有相當之重要性及參考價值，本研究特針對該方案之設計及執行進行檢視與分析，以有助於未來相關政策之規劃。以下本文將探討該政策之政策內容、執行成效以及相關意見與評論。

### 一、「工作所得補助方案」政策內容

「工作所得補助方案」的執行共分為兩個階段，第一階段為 2008 年 10 月至 2009 年 3 月，共 6 個月，第二階段為 2009 年 4 月至 2009 年 12 月，共 9 個月。根據該方案所述，主要包括三個政策目標：鼓勵就業、對抗通貨膨脹並保障家庭基本生活水準及消費能力、實現所得再分配。

#### (一) 第一階段方案

##### 補助對象

根據第一階段的方案，其補助對象為「20 歲以上未滿 65 歲，為全戶主要收入者，且年薪資在新臺幣 30 萬元以下之中華民國國民」，並且將「領取社會救助之低收入戶」及「非全職工作者」排除在補助外，而所謂的「非全職工作者」指：

1. 2008 年 1 月至 6 月未連續參加勞工保險或就業保險。
2. 全年薪資所得未高於 2006 年基本工資（以新臺幣 15,840 元計）乘以 12 個月總和，亦即年所得若未超過 190,080 元，即被排除在補助之外。

除此之外，該補助還包括所得與不動產的排除條款：

1. 申請人配偶或所扶養未滿 65 歲之一親等親屬年薪資所得在新臺幣 30 萬元以上。
2. 稅捐稽徵機關核定之最近一年度申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬綜合所得總額合計超過下列標準：
  - (1)申請人無配偶且未扶養未滿 65 歲之一親等親屬者，綜合所得總額在新臺幣 25 萬元以上。
  - (2)申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬合計達 2 人以上者，除申請人綜合所得總額以新臺幣 30 萬元列計外，每增加配偶或受扶養一

親等親屬 1 人，增加新臺幣 10 萬元。

3. 申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬所有之土地及房屋價值合計新臺幣 390 萬元以上(土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算)。

### 補助金額

補助金額之額度，依據申請人之配偶及扶養親屬之有無，以及薪資之額度，分別提供 3,000 元至 6,000 元不等之補助。

表 5-1 工作所得補助方案補助金額表

	全年薪資	月補助金額
	220,000 元以下	3,500 元
無配偶且無受扶養親屬	220,001 元至 250,000 元	3,000 元
	申請人與配偶二人之全年平均薪資	月補助金額
	140,000 元以下	6,000 元
有配偶或受扶養親屬者	140,001 元至 180,000 元	5,000 元
	180,001 元至 220,000 元	4,000 元
	220,001 元至 260,000 元	3,500 元
	260,001 元至 300,000 元	3,000 元

資料來源：內政部 (2008)

### 行政流程

該方案的行政作業流程分為主動通知與自行申請兩種，主動通知為「工作所得補助方案」的一大特色，為減少民眾自行舉證之困擾，該方案透過以下的程序主動篩選並通知合格之補助對象：

1. 由財政部財稅資料中心根據最近一年 (2006 年度) 財稅資料、篩選條件及勞工保險局、內政部所提供資料協助篩選出合格參考名冊後，將合格參考名冊資料檔送交內政部 (戶政司) 確認最新戶籍地址，再由內政部將合格參考名冊送交各直轄市、縣 (市) 政府。
2. 各直轄市、縣 (市) 政府轉請各鄉 (鎮、市、區) 公所村 (里) 幹事負責通知申



請人並寄發申請書，申請人應檢具國民身分證正背面及金融機構帳戶影本並在申請書上簽章後寄送村（里）幹事。

3. 村（里）幹事負責初核工作，經村（里）幹事核章後送交各鄉（鎮、市、區）公所，各該公所彙整後再送各直轄市、縣（市）政府登打申請人帳戶資料。
4. 經直轄市、縣（市）政府審核無訛後逕行撥款，如其考量人力及時間不及因應，可委託勞工保險局代為撥款，撥款作業每 3 個月辦理乙次。

除主動申請外，若符合以下兩種資格條件，申請人亦得自行提出申請，檢具相關資料直接寄送各直轄市、縣（市）政府，經各直轄市、縣（市）政府彙整後送內政部，內政部將申請資料送請勞工保險局、財政部財稅資料中心協助比對查核：

1. 非自願失業者，即民眾係因公司關廠、遷廠、休業、受破產宣告、解散、不可抗力暫停工作一個月以上、業務性質變更有減少勞工之必要者等非自願失業原因，致 2006 年 1 月至 12 月薪資低於 190,080 元，但已領有失業給付者、學生從事工讀、從事短期零工者、自願失業者不得提出申請。
2. 服務於 5 人以下公司行號，2008 年 1 月至 6 月未參加勞工保險，且屬全民健康保險對象第 1 類者（內政部, 2008）。

## （二）第二階段方案

在第一階段實施之後，由於出現了一些方案內容的討論以及執行上的問題，因此在吸收第一階段實施的經驗之後，內政部在第二階段的方案中，也進行了一些調整，調整的部分主要包括以下幾點：

1. 放寬實施對象：取消排除「領取社會救助之低收入戶」規定。因此在第二階段，即使是低收入戶，只要符合要件，也可以申請補助。
2. 修改排除對象的界定方式：非全職工作者的定義由原來的「2008 年 1 至 6 月未連續參加勞工保險或就業保險」修改為「2008 年 1 月至 12 月參加勞工保險累計未達 183 日」。在第一階段中，必須要「連續加保」才能符合資格，不過在第二階段只要加保「累計滿 183 日」即可符合方案補助的資格。
3. 增列排除的身分：申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬，其身分非為營利事業負責人、鄉（鎮、市）民代表、職業軍人、軍公教退休人員、公（私）立托兒所幼稚園教職員、公（私）立國中以下教職員。
4. 修改篩選補助對象的資料範圍：主動通知作業改為以「最近一年（2007 年度）財稅資料、篩選條件及勞工保險局、臺灣銀行股份有限公司、國防部、銓敘部及內政部所提供資料」協助篩選出適格參考名冊，擴大篩選對象的資料範圍及相關行政單位。
5. 修改自行提出申請的條件：

- (1) 修正 B 款，將服務 5 人以下公司行號修改為服務於 4 人以下公司行號。
  - (2) 增列 C 款：申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬其身分為 1.私立托兒所、幼稚園教職員；2.公立托兒所、幼稚園、公（私）立國中小臨時人員；3.營利事業負責人仍在營業但營運不佳者(2007 年度營利事業所得稅結算申報核定通知書「課稅所得額」低於 19 萬 80 元)；4.軍公教退休人員領取一次退休金未達 50 萬元且未享有優惠存款者；5.其他－申請人與具有上開身分別之配偶，於 2008 年 12 月 31 日前已辦理離婚者。
6. 第二階段的期程由第一階段的六個月改為九個月。

根據以上的修訂，根據內政部的計算，受益人數由第一階段的約 232,000 人增加到約 360,000 人 (曾巨威, 2009; 陳小紅, 2009)。

## 二、執行成效

在工作所得補助方案開始執行之後，第一階段共有 384,319 人符合資格，病友 261,955 人提出申請，最後有 232,142 人經過審查認可，總共撥付的金額為 61 億 1,523 萬元。第二階段則有 371,094 人符合資格，322,376 人提出申請，最終審查核可之受益人數 321,412 人，撥付金額 121 億 797 萬元。總計兩個階段，受益人數共 553,554 人，撥付金額共約 182 億 2,320 萬元(陳小紅, 2009)。

表 5-2 工作所得補助方案兩階段

	符合資格人數	申請人數	受益人數	撥付金額 (元)
第一階段	384,319	261,955	232,142	61 億 1,523 萬
第二階段	371,094	322,376	321,412	121 億 797 萬
總計	755,413	584,331	553,554	182 億 2,320 萬

資料來源：陳小紅 (2009)

## 三、「工作所得補助方案」之檢討

綜合「工作所得補助方案」兩階段的執行，在政策設計以及執行方式上，發現以下幾點問題與議題：

### 1. 政策目標不明確

就政策目標而言，該政策方案的目標之一為保障近貧家庭的消費能力，協助其因應物價上漲與通貨膨脹帶來的衝擊，然而行政院亦宣稱該補助方案為「薪資所得租稅抵減制度」的先期計畫，因此僅針對工作人口提供補助，有鼓勵就業的功能，在這樣的設計之下，該方案同時包含許多不同政策目標，包括鼓勵就業、保障消費能力、所得重分配等，導致該政策的主要目標並不明確，工作所得補助的性質究竟

是作為一種工作誘因或是生活補助，會產生混淆，尤其當目標出現衝突時，應以何目標為優先，可能就會出現疑問，而這也會影響後續政策對象人口群的標準以及該方案在福利體系中所扮演的角色與功能(孫健忠, 2009; 陳小紅, 2009)。

## 2. 補助資格的設定

該方案針對的補助對象為所謂的近貧家庭，因此在第一階段中將「領取社會救助之低收入戶」排除在補助方案之外，然而孫健忠 (2009) 指出在低收入戶中，不同類別所能得到的福利給付有相當大的差距，例如第二款雖然有生活補助，但是以戶作為單位，而第三款低收入戶則沒有生活補助，因此若完全將二、三款的低收入戶全部都排除在「工作家庭所得補助方案」之外，可能會造成二、三款的低收入戶得不到需要的補助。

其次，該方案設有 390 萬元的不動產門檻，雖然該標準高於台灣省及高雄市當時低收入戶的不動產標準 260 萬元，但卻低於台北市低收入戶的不動產門檻 500 萬元，導致不同地方的標準不一，而且台北市的近貧家庭，其不動產標準甚至比低收入戶的標準還更嚴苛，對於台北市的申請者而言，其標準不甚合理 (孫健忠, 2009)。

此外，該方案排除「非全職工作者」，並將所得在基本工資以下的人口排除在補助範圍之外，對於許多有工作能力人口卻因失業或尚未就業而沒有所得的家庭而言，這些家庭在社會救助的制度設計之下，已較不易進入社會救助的低收入戶範圍，若針對近貧家庭的「工作所得補助方案」又將這些家庭排除，就可能造成社會安全網之間的漏洞，而這某種程度也反映出前述政策目標不夠明確的問題，應該要以鼓勵就業或是生活補貼為優先，若政策主要目標是補助近貧人口的購買力，則在選擇政策對象時，似應以家庭之所得是否不足為優先考量。另外隨著「非典型就業」越來越普遍，有許多非典型就業工作者工時不穩定、缺乏勞健保保障，且所得低於基本工資 15,840 元，這些工作者經濟較為弱勢，但卻被排除在該補助之外，亦無法完全實現該方案照顧近貧家庭的精神 (陳小紅, 2009)。

## 3. 財稅資料的落差

該政策為了便民而採取由政府主動篩選的方式，以避免民眾申請及舉證時遭遇困難，然而在過程中也出現一些問題。首先，該政策以 2006-2007 年的所得資料作為補助標準的依據，然而家庭在 2006 年時的經濟狀況與 2008-2009 年方案執行時的經濟狀況可能出現落差，由於該方案的政策目的是提供近貧家庭當下的補助，以協助這些家庭度過難關，因此以過去的所得資料為標準，未必能反映家庭當下的狀況，因此應以這些家庭當時經濟狀況為準，較能符合補助之目的 (古允文, 2008; 孫健忠, 2009)。

再者，我國財稅資料與現實狀況有相當的落差，因此以財稅資料作為補助的基礎，就會出現政策執行偏離目標人口群的問題，例如地下經濟從業者的財稅資料可能就有相當的偏差，此外，部分營利事業負責人的所得資料也可能不夠精確，一部分或許是因為申報不實，另一部份則可能是由於政府的某些政策或措施，對於特定

產業提供賦稅減免或免稅，而使財稅資料的呈現未必符合實際狀況，造成許多高所得者可能成為補助的對象，而真正需要補助者，卻不在名單之內，造成偏離政策目標且不公平之情事。儘管在方案中有設計一些其他的門檻去進行篩檢，例如增列不動產的門檻，以排除某些資產較高者，或許能夠稍微緩和一部分問題，但財稅資料不夠精確的結構性問題仍然是一項嚴重的問題（孫健忠, 2009; 陳小紅, 2009）。

另外為了避免財稅資料落差所導致的問題，政府也要求村里長應嚴格把關，然而由於村里長在地方上可能遭受到相當大的人情壓力，且篩選條件亦不明確，其標準應如何認定，也造成地方政府的困擾（孫健忠, 2009; 王順民, 2008）。因此，對於基層村里幹事適不適宜擔任資格審查工作、家訪是否有助於瞭解申請人的經濟狀況以及基層人力是否足夠負擔等問題，皆有檢討之必要性（詹火生 & 林建成, 2008）。

#### 4. 近貧家庭需求之滿足：

就該政策的補助金額而言，該政策主要根據是否有配偶及有無撫養親屬加以區分補助對象，並根據其所得狀況，分別提供金額不等的補助，並不像美國或英國的「稅制抵減」(Tax Credit) 制度，針對不同家戶規模及子女數，設計不同的補貼金額及稅制誘因，因此從生活補助的角度而言，仍然未考慮家庭的人口數及不同家庭需求的差異，未必能夠充分滿足近貧家庭的需求(孫健忠, 2008; 陳小紅, 2009)。

#### 5. 就業的影響

「工作所得補助方案」的目的為鼓勵就業，然而根據該方案的設計，對於有配偶或受扶養親屬者的補助標準為「申請人與配偶二人全年平均薪資合計介於 140,000 元至 300,000 元之間」，亦即每月薪資上限為 25,000 元，因此若家中只有一名工作者，要符合補助資格相對容易，但若有第二名工作者，則很可能會因為合計薪資超過補助標準的上限「每月薪資 25,000 元」，而喪失補助資格，因此就這點而言，某程度可能降低家中第二人出外工作的誘因。

而且由於工作所得方案的補助基本上介於基本工資與每月 25,000 元之間，因此可能被雇主作為壓低薪資的手段，因為一旦薪資超過該方案補助的門檻，則工作者可能會喪失補助，因此雇主有可能利用此制度壓低薪資並使工作者接受，如此一來反而對於工作者的收入有不利影響。

另外，該方案在解決結構性的問題上也有所限制，隨著越來越多非典型就業的出現，但該政策基本上只針對全職工作者進行補助，而對於需要協助的非典型就業工作者，該政策在非典型就業者的就業上，似乎無法提供太多幫助(陳小紅, 2009)。

#### 6. 財源問題

「工作所得補助方案」的財源仍缺乏制度化，因此若「工作所得補助方案」的定位為短期救急措施，以第二預備金支應尚可應付，但若此政策的定位為「薪資所得租稅抵減制度」的先期計畫，並打算繼續推行「薪資所得租稅抵減制度」政策，

則仍有待規劃穩定之財源(陳小紅, 2009), 另外亦有學者建議可透過修改「社會救助法」的方式, 使「工作家庭補貼方案」取得法源, 並編列預算(詹火生 & 林建成, 2008)。

根據「工作所得補助方案」的實行經驗, 未來若要實施相關針對低薪工作者的方案, 有幾點應特別注意的地方, 包括: 一、應釐清該政策的政策目標與定位, 究竟其目標為鼓勵就業或是提供生活的補貼; 二、考量該政策與社會救助法之間之功能與角色, 兩者間如何銜接? 三、政策設計對於就業的影響, 包括就業的誘因(包含是家中的第二工作者)、對於非全職工作者或非典型就業者的影響、以及薪資補貼對於工作者收入潛在的影響等; 四、如何針對家庭的需求, 考量家庭型態、子女數等因素, 提供適當的補助額度; 五、如何確保穩定的財源; 六、制度設計如何與財稅制度銜接, 並兼顧落實的可行性。

表 5-3 工作所得補助方案內容對照表

階段	第一階段 (2008 年 10 月至 2009 年 3 月)	第二階段 (2009 年 4 月至 2009 年 12 月)
方案目標	一、鼓勵就業、提倡工作價值。 二、對抗因通貨膨脹所造成的物價上漲壓力, 保障工作人口基本生活水準及其家庭消費能力。 三、實現所得再分配, 兼顧一親等家庭互為扶養之責任, 並避免與現行福利措施重複。	
實施對象	20 歲以上未滿 65 歲, 為全戶主要收入者, 且年薪資在新臺幣 30 萬元以下之中華民國國民, 未有下列各款情事者, 得請領工作所得補助:	
	<u>(一) 領取社會救助之低收入戶。</u> <u>(二) 非屬全職工作者:</u> 1. <u>2008 年 1 月至 6 月未連續參加勞工保險或就業保險。</u> 2. 全年薪資所得未高於 2006 年基本工資 (以新臺幣 15,840 元計) 乘以 12 個月總和。 (三) 申請人配偶或所扶養未滿 65 歲之一親等親屬年薪資所得在新臺幣 30 萬元以上。 (四) 稅捐稽徵機關核定之最近一年度申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬綜合所得總	<u>(一) 2008 年 1 月至 12 月參加勞工保險累計未達 183 日。</u> (二) 全年薪資所得未高於 2006 年基本工資 (以新臺幣 15,840 元計) 乘以 12 個月總和。 (三) 申請人配偶或所扶養未滿 65 歲之一親等親屬年薪資所得在新臺幣 30 萬元以上。 (四) 稅捐稽徵機關核定之最近一年度申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬綜合所得總額合計超過下列標準:

	<p>額合計超過下列標準：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.申請人無配偶且未扶養未滿 65 歲之一親等親屬者，綜合所得總額在新臺幣 25 萬元以上。</li> <li>2.申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬合計達 2 人以上者，除申請人綜合所得總額以新臺幣 30 萬元列計外，每增加配偶或受扶養一親等親屬 1 人，增加新臺幣 10 萬元。</li> </ol> <p>(五)申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬所有之土地及房屋價值合計新臺幣 390 萬元以上。其中土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.申請人無配偶且未扶養未滿 65 歲之一親等親屬者，綜合所得總額在新臺幣 25 萬元以上。</li> <li>2.申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬合計達 2 人以上者，除申請人綜合所得總額以新臺幣 30 萬元列計外，每增加配偶或受扶養一親等親屬 1 人，增加新臺幣 10 萬元</li> </ol> <p>(五)申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬所有之土地及房屋價值合計新臺幣 390 萬元以上。其中土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。</p> <p>(六)申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬其身分為<u>營利事業負責人、鄉(鎮、市)民代表、職業軍人、軍公教退休人員、私立托兒所幼稚園教職員、公立托兒所幼稚園教職員、公(私)立國中以下教職員。</u></p>
<p>補助金額</p>	<p>(一)申請人無配偶且無受扶養親屬者：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.全年薪資在新臺幣 220,000 元以下，每月補助新臺幣 3,500 元。</li> <li>2.全年薪資在新臺幣 220,001 元至新臺幣 250,000 元，每月補助新臺幣 3,000 元。</li> </ol> <p>(二)申請人有配偶或受扶養親屬者：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.申請人與配偶二人之全年平均薪資在新臺幣 140,000 元以下，每月補助新臺幣 6,000 元。</li> <li>2.申請人與配偶二人之全年平均薪資在新臺幣 140,001 元至新臺幣 180,000 元，每月補助新臺幣 5,000 元。</li> <li>3.申請人與配偶二人之全年平均薪資在新臺幣 180,001 元至新臺幣 220,000 元，每月補助新臺幣 4,000 元。</li> </ol>	

	<p>4.申請人與配偶二人之全年平均薪資在新臺幣 220,001 元至新臺幣 260,000 元，每月補助新臺幣 3,500 元。</p> <p>5.申請人與配偶二人之全年平均薪資在新臺幣 260,001 元至新臺幣 300,000 元，每月補助新臺幣 3,000 元。</p>	
<p>實施方式與流程</p>	<p>主動通知作業流程</p> <p>(一) 為減少民眾自行舉證之困擾，由財政部財稅資料中心根據最近一年(2006 年度)財稅資料、篩選條件及勞工保險局、內政部所提供資料協助篩選出合格參考名冊後，將合格參考名冊資料檔送交內政部(戶政司)確認最新戶籍地址，再由內政部將合格參考名冊送交各直轄市、縣(市)政府。</p> <p>(二) 各直轄市、縣(市)政府轉請各鄉(鎮、市、區)公所村(里)幹事負責通知申請人並寄發申請書，申請人應檢具國民身分證正背面及金融機構帳戶影本並在申請書上簽章後寄送村(里)幹事。</p> <p>(三) 村(里)幹事負責初核工作，經村(里)幹事核章後送交各鄉(鎮、市、區)公所，各該公所彙整後再送各直轄市、縣(市)政府登打申請人帳戶資料。</p> <p>(四) 經直轄市、縣(市)政府審核無訛後逕行撥款，如其考量人力及時間不及因應，可委託勞工保</p>	<p>(一) 為減少民眾自行舉證之困擾，由財政部財稅資料中心根據最近一年(2007 年度)財稅資料、篩選條件及勞工保險局、臺灣銀行股份有限公司、國防部、銓敘部及內政部所提供資料協助篩選出適格參考名冊後，將適格參考名冊資料檔送交內政部(戶政司)確認最新戶籍地址，再由內政部將適格參考名冊送交各直轄市、縣(市)政府。</p> <p>(二) 各直轄市、縣(市)政府轉請各鄉(鎮、市、區)公所，由村(里)幹事負責通知申請人並親自送達申請書，申請人應檢具國民身分證正背面及金融機構帳戶影本並在申請書上簽章後寄(送)村(里)幹事或鄉(鎮、市、區)公所。</p> <p>(三) 村(里)幹事負責初核工作，村(里)幹事核章後送交各鄉(鎮、市、區)公所初審，經各公所彙整後再送各直轄市、縣(市)政府登打申請人帳戶資料。</p> <p>(四) 經直轄市、縣(市)政府審核無訛後逕行撥款，如其考量人力及時間不及因應，可委託勞工保險局代為撥款，其撥款作業每 3 個月辦理乙次。</p>

		險局代為撥款，其撥款作業每3個月辦理乙次。			
自行提出申請之資格與流程		申請條件	應檢具相關文件	申請條件	應檢具相關文件
	限定條件 A	非自願失業者，即民眾係因公司關廠、遷廠、休業、受破產宣告、解散、不可抗力暫停工作一個月以上、業務性質變更有減少勞工之必要者等非自願失業原因，致2006年1月至12月薪資低於19萬80元者，得自行提出申請，但已領有失業給付者、學生從事工讀、從事短期零工者、自願失業者不得提出申請。	申請書、離職證明書、國民身分證正背面及金融機構帳戶影本、最近一年（2006年度）個人及其配偶或扶養未滿65歲之一親等親屬申報綜合所得等相關資料。	非自願失業者，即民眾係因公司關廠、遷廠、休業、受破產宣告、解散、不可抗力暫停工作一個月以上、業務性質變更有減少勞工之必要者等非自願失業原因，致2007年1月至12月薪資低於19萬80元者，得自行提出申請，但已領有失業給付者不得提出申請。	檢具相關文件：申請書、離職證明書、國民身分證正背面及金融機構帳戶影本、最近一年（2007年度）個人及其配偶或扶養未滿65歲之一親等親屬申報綜合所得等相關資料。
	限定條件 B	服務於5人以下公司行號，2008年1月至6月未參加勞工保險，且屬全民健康保險對象第1類者。	申請書、繳交全民健康保險費用證明、國民身分證正背面及金融機構帳戶影本、最近一年	<u>服務於4人以下公司行號，2008年1月至12月未參加勞工保險，且屬全民健康保險對象第1類者。</u>	申請書、繳交全民健康保險費用證明、國民身分證正背面及金融機構帳戶影本、最近一年（2007年度）個人及其配偶或扶養未滿65歲之一親等親屬申報綜合所得



			(2006 年度) 個人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬申報綜合所得等相關資料。		等相關資料。
	限定條件 C			<p>申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬其身分為 1.私立托兒所、幼稚園教職員;2.公立托兒所、幼稚園、公(私)立國中小臨時人員;3.營利事業負責人仍在營業但營運不佳者(2007 年度營利事業所得稅結算申報核定通知書「課稅所得額」低於 19 萬 80 元);4.軍公教退休人員領取一次退休金未達 50 萬元且未享有優惠存款者;5.其他—申請人與具有上開身分別之配偶,於 2008 年 12 月 31 日前已辦理離婚者。</p>	<p>申請書、國民身分證正背面及金融機構帳戶影本、最近一年(96 年度)個人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬申報綜合所得稅各類所得、其他證明文件:1.私立托兒所、幼稚園教職員或公立托兒所、幼稚園、公(私)立國中小臨時人員,應檢附服務單位出具當事人 2007 年之每月薪資金額及全年薪資證明公文;2.營利事業負責人但營運不佳者,應檢附「2007 年度營利事業所得稅結算申報核定通知書」,或「2008 年度營利事業所得稅結算申報書(2008 年</p>

					<p>度成立者)；3.軍公教退休人員領取一次退休金未達 50 萬元者，應檢附退休單位開具領取一次退休金證明(含金額)及臺灣銀行開具未享有退休軍公教人員優惠存款證明；4.其他一應檢附已註記離婚之戶籍謄本等相關資料。</p>
	申請流程	申請人檢具相關資料直接寄送各直轄市、縣(市)政府，經各直轄市、縣(市)政府彙整後送內政部，內政部將申請資料送請勞工保險局、財政部財稅資料中心協助比對查核後，依一般作業流程辦理。			申請人檢具相關資料直接寄送各直轄市、縣(市)政府，經各直轄市、縣(市)政府彙整後送內政部，內政部將申請資料送請財政部財稅資料中心、國防部等協助比對查核後，依一般作業流程辦理。
實施期程	<p>一、適格名單篩選等行政作業：2008 年 9 月啟動前置行政作業，以個人最近一年(2006 年)財稅資料及勞工保險局、內政部等相關資料，依補助條件篩選適格參考名冊，並辦理申請書印製、寄送、通知、受理申請等行政作業。</p> <p>二、發放期間：<u>2008 年 10 月 1 日起至 2009 年 3 月 31 日止</u>，為期 6 個月，預計分 2 次發放。並視績效檢討與整體經濟情勢，再予延長辦理。</p>				<p>一、適格名單篩選等行政作業：2009 年 2 月啟動前置行政作業，以個人最近一年(2007 年)財稅資料及勞工保險局、內政部、<u>台灣銀行、國防部、銓敘部</u>等相關資料，依補助條件篩選適格參考名冊，並辦理申請書印製、寄送、通知、受理申請等行政作業。</p> <p>二、發放期間：<u>2009 年 4 月 1 日起至 2009 年 12 月 31 日止</u>，為期 9 個月，預計分 3 次發放。</p>

經費來源	本方案實施期間所需經費，由 <u>中央政府</u> 循預算程序辦理。	本方案實施期間所需經費，由 <u>內政部</u> 年度預算支應。
------	------------------------------------	----------------------------------

資料來源：內政部 (2008, 2009)

### 第三節 基本工資政策

#### 一、我國基本工資政策之發展與內涵

我國基本工資制度之建立，可回溯至 1930 年我國簽署國際勞動組織於 1928 年所通過的第 26 號「設定最低工資機制公約 (Minimum Wage-Fixing Machinery Convention)」<sup>29</sup>，宣示維持最低薪資水準的重要性，並願意予以落實。據此，我國政府開始研擬最低工資之釐訂機制，終於 1936 年 12 月 11 日通過「最低工資法」<sup>30</sup>，並於該年 12 月 23 日頒佈與實施。據其內容觀之，係涵蓋無團體協約適用的勞動者，但不得低於最低工資之水準（第一條）。而其最低工資水準之訂定，則依據當地生活程度與其工業工人生活情況為基礎，且成人與童工有不同之規定。其中，成人之最低工資之釐訂，係以維持其自身生活以外，亦應計及無工作能力親屬最高二人的生活水準；童工之最低工資則不應低於成人最低工資之半數（第三條）。換言之，一位成人之最低薪資水準應同時計入兩位依附人口之需求，故以本人與兩位依附者共三人的生活所需為主要考量。其薪資之訂定，得以最近三個月的經常性薪資平均值為計算基礎，故而紅利、津貼與加班費等非經常性薪資給予皆不應計入（第六條）。為了執行最低工資之釐訂機制，應由來自主管機關、勞資雙方代表以及勞資雙方推派瞭解業界實務者為代表選初 9 至 15 名組成「最低工資委員會」（第八條），以兩年為任期（第十一條）。另外，由於物價與薪資幅度或有波動，故應每十二個月檢視最低工資水準一次（第十六條）。

國民政府於 1949 年播遷來台之後，以 1956 年依據行政命令所訂定之「基本工資暫行辦法」為「基本工資」調整之基礎，而非 1936 年通過而未實施的「最低工資」制度。當時的基本工資，係以 1.8 人為考量，亦即除了勞動者本人以外，僅計及依附者 0.8 人。就其訂定之準則觀之，與前述「最低工資法」的三人有顯著的差距。1956 年所訂定之基本工資水準為月薪新臺幣 300 元，並於 1964 年將基本工資調整為新臺幣 450 元。上述之「基本工資暫行辦法」於 1968 年廢止，並在同年將基本工資調高為新臺幣 600 元。總計在「基本工資」制度實施到 1984 年勞動基

<sup>29</sup> 請參見國際勞動組織於 1928 年所通過之 Minimum Wage-Fixing Machinery Convention ([http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C026](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C026))。[最後瀏覽日期：2014 年 12 月 15 日]

<sup>30</sup> 關於 1936 年所通過的「最低工資法」，請參見維基文庫之相關文件 (<http://zh.wikisource.org/zh-hant/%E6%9C%80%E4%BD%8E%E5%B7%A5%E8%B3%87%E6%B3%95>)。[最後瀏覽日期：2014 年 12 月 15 日]

準法通過之間，共調整六次之多，分別在：1964年、1968年、1978年（月薪2,400元，日薪80元）、1980年（月薪3,300元，日薪110元）、1983年（月薪5,700元，日薪190元）與1984年（月薪6,150元，日薪205元）。其中，雖於1983年訂定基本工資之調整公式且於當年採用，但並非建立常態性的自動調整機制，仍以行政命令決議調整與否。在1984年所通過的勞動基準法中，第21條的「基本工資」規定即確立我國以「基本」而非「最低」的概念釐定工資之保障水準。其中，復提及基本工資之釐定應由基本工資審議委員會擬訂公式訂定之。

至於1936年通過的「最低工資法」，在1956年開始以行政命令調整基本工資水準後，歷年來未曾依據該法訂定我國最低工資，甚或以為調整基本工資之基礎，故已於1975年12月3日正式廢止該法。然而，我國所採的「基本工資」，其定義實際上相對模糊，且實質上與長久以來具有國際共識的「最低」概念相近。因此，我國的「基本工資」實則為「最低工資」（單驥，1988: 16；孫友聯，2010: 6）。

在1980年代初期確立以「基本工資」為概念，並據此擬訂相關之調整公式後，1990年依據上述公式附加基本工資調整幅度的限制要件（陳玉豐，2003: 25-26）。1994年則另訂一基本工資計算公式，並沿用至今。當前所採之基本工資計算公式如下：

$$\text{基本工資} = \left[ \text{上次行政院核定之基本工資} \times \left( 1 + \text{消費者物價指數上升率} + \frac{1}{2} \text{工業部門勞工生產力上升率} \right) \right]$$

然而，承上所述，在基本工資計算機制建立後，尚有諸多議題未能解決。一方面，我國政府並未依據該公式逐年自動調整基本工資；另一方面，即便決議調整，基本工資水準的調整亦未完全依據計算公式。實際上，在1997年以後的調整，僅依據基本工資審議委員會所決議的調整幅度為之，而未確實依照公式之計算結果（請參照表5-4）。就本研究案結案報告撰寫時的基本工資水準，其月薪與時薪分別為新臺幣19,273元與新臺幣115元，並預計於2015年年中將月薪與時薪個別調整至新臺幣20,008元與新臺幣120元，調整幅度為3.8%。就目前的基本工資的月薪水準而言，僅占製造業平均薪資（截至2014年9月底之平均薪資為新臺幣46,305元）<sup>31</sup>的41.6%，或占製造業平均經常性薪資（為新臺幣35,012元）的55.0%。

表 5-4 歷年基本工資調整一覽表

調整日期	基本工資（新臺幣元）		月薪調整幅度
	月薪	日薪/時薪	
1956*	300		-
1964*	450		50.0%
1968*	600		33.3%
1978.12.01*	2,400	80/--	400.0%
1980.05.01*	3,300	110/--	37.5%
1983.05.01**	5,700	190/--	72.7%

<sup>31</sup> 請參照行政院勞動部最近一期之統計月報（<http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/21010.htm>）。[最後瀏覽日期：2014年12月15日]

1984.07.01**	6,150	205/--	7.3%
1986.11.01**	6,900	230/--	10.9%
1988.07.01**	8,130	271/--	15.1%
1989.07.01**	8,820	294/--	8.5%
1990.08.01***	9,750	325/--	10.5%
1991.08.01***	11,040	368/--	13.2%
1992.08.01***	12,365	412/--	12.0%
1993.08.16***	13,350	445/55.5	8.0%
1994.08.20****	14,010	467/58.5	4.9%
1995.08.01****	14,880	469/62	6.2%
1996.09.01****	15,360	512/64	3.2%
1997.10.16*****	15,840	528/66	3.1%
2007.07.01*****	17,280	760/95	9.1%
2011.01.01*****	17,880	--/98	3.5%
2012.01.01*****	18,780	--/103	5.0%
2013.01.01*****	18,780	--/109	0%
2013.04.01*****	19,047	--/109	1.4%
2014.01.01*****	19,047	--/115	0%
2014.07.01*****	19,273	--/115	1.2%
2015.07.01*****	20,008	--/120	3.8%

註：\* 未有公式，依據行政命令調整。  
 \*\* 於 1983 年建立公式，且依據該公式計算與調整。  
 \*\*\* 依據 1983 年之公式設立限制條件，且依據該公式與限制條件計算與調整。  
 \*\*\*\* 於 1993 年另行建立公式，並依據該公式計算與調整。  
 \*\*\*\*\* 公式已於 1993 年建立並沿用，但未依據公式計算與調整。  
 \*\*\*\*\* 目前預定調整後之月薪與時薪，於 2015 年 07 月 01 日正式實施。  
 參考資料：本研究整理自孫友聯(2010: 6)與行政院經濟部網頁提供截至 2014 年 10 月底之資料([https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/wHandMenuFile.ashx?menu\\_id=7087](https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/wHandMenuFile.ashx?menu_id=7087))。[最後瀏覽日期：2014 年 12 月 15 日]

## 二、最低工資政策之相關研究與我國生活工資之倡議

最低工資對於一國社會的意義，係一國家干預市場機制底下之薪資水準的機制，藉此保障勞動者可獲得一定水準之經濟安全保障，並降低雇主不合理剝削勞動力的情形產生。若缺少此等機制維繫勞動者之經濟安全，則雇主與消費者充其量僅為壓低生產成本的共犯結構。然而，隨著工業化社會係以販售勞動取得薪資，進而使勞動者成為商品的消費者，勞動者某種程度上等同於消費者，而逐漸使透過諸多勞動保護法規保障其自身權益之意識抬頭，而有當前日漸完備的勞動與社會安全制度(謝宗學, 2003: 97-98)。

然而，與最低工資制度相關問題之中，最低工資是否與低薪工作或工作貧窮存在密切之相關性或為支持最低工資政策最重要的部分之一。各國學者在 1970 年代兩次能源議題所導致的經濟危機後，陸續提出諸多最低工資與工作貧窮或低薪就業之研究，以探求最低工資政策是否能夠有效解決貧窮與低薪工作等議題。1980 年代的諸多研究，對於最低工資政策是否能夠有效解決低薪工作問題仍有爭議，甚且認為最低工資制度進一步將貧窮家戶排除於相關社會政策之外。以 Johnson 與 Browning (1983)之研究為例，其以 1970 年代中期的統計數據模擬調整最低工資水準對貧窮消除之效果。該研究發現，雖然最低工資政策能消除所得不均之程度，但其效果極為有限。其結果，調整最低工資水準多使中間收入之家庭獲益，而低所得

家戶反而受其所害。若加上因提高最低工資所導致的失業（disemployment）時，對於貧窮消除之成果將更為不利。此外，Burkhauser 與 Finegan (1989)依據 1980 年代的相關統計數據分析，提出低薪工作者確實受惠於最低工資政策的實施，但卻發現低薪工作者之平均薪資水準往往為貧窮線的三至四倍，而質疑最低工資在消除貧窮的政策目的上未能有效實現，甚或有失焦的疑慮。再者，其研究亦指出最低工資政策亦可能成為原領最低工資之受僱者於最低工資水準提高後面臨裁員之困境。對此，Mincy (1990)則認為，以往的研究往往忽略最低薪資政策之規範內涵與調整方式、未能有效檢視低薪工作者之群體特性與貧窮家戶成員之組成特性的不同，以及未能研析落入貧窮線之低薪工作者所處的家戶及其生活狀況等三大問題。其研究之主要發現在於，若將 1970 年代以來的統計數據依上述三項考量調整後，在不考慮因提高最低工資而失業之下（disemployment）<sup>32</sup>，最低工資之提高與貧窮之消除具有顯著的正相關。其重點，應在於確實落實最低工資政策，並逐步擴大其涵蓋人數。

隨著前述分析方式之改變，以 1990 年代與 2000 年代的相關統計資料分析觀之，Leigh (2007)發現相當比例的低所得者為女性、未婚且年輕，以及教育程度相對較低者。此外，約三分之一的低所得者為家中唯一從事有給就業者，亦為家戶落入貧窮的主要因素之一。該研究亦發現，若低薪工作者所居住之家戶有一位以上的成員從事有給工作，其家戶則多為中產階級之家庭。據此，該研究認為提高最低工資未必能夠顯著降低家戶所得的不平等程度。即便如此，同時檢視家戶與個人所得時，或將模糊工作貧窮之焦點；亦即，家戶與個人之貧窮，應屬不同之政策範疇。Müller 與 Steiner (2008)以德國之統計數據為基礎，分析最低工資政策在貧窮消除方面的效果。其研究發現，最低工資政策對於消除貧窮之效果至為有限，但並未因提高最低工資水準而造成領取邊際工資之勞動者失業的結果。其中，最低工資政策未能有顯著效果之原因在於，德國具備相對完善的社會救助制度。換句話說，德國最低工資制度之主要功能在於訂定最低的時薪水準，以有效降低個人所得的貧窮議題；至於家戶所得貧窮之問題，則屬於社會救助政策之涵蓋。結合前述 Mincy (1990)之研究或可推得，雖然提升最低薪資未能有效解決家戶所得不均之議題，但在確實執行最低工資政策之下，將可維持從事有給就業者之所得水準。對於仍落入貧窮線之家戶，則屬於社會救助之政策範疇。質言之，在解決個人所得過低之問題後，僅止於減少家戶落入貧窮之風險程度，而不必然能夠相當程度解決家戶之貧窮議題。

我國學術界對於基本工資計算公式之訂定以及應否持續調漲基本工資，已有諸多之論述。一直以來提高基本工資的論述多在於基本工資之提升有助於改善勞動者生活水準，故而從 1980 年代至今，相關之討論不斷。就經濟學家的論點觀之，

---

<sup>32</sup> Mincy 在其模型中，亦納入就業彈性之要素以估計提升最低工資將導致的失業人數。該研究發現，忽視 disemployment 確實會高估最低工資政策消除貧窮之程度。然而，其研究亦強調，disemployment 的問題主要在於行政單位之執法不力所致。因此，對於一嚴格實施最低工資政策之國家，dis-employment 的效果應可被忽略。

此等觀點反而可能加深非技術性勞動者的失業議題(陳香如 & 郭哲璋, 2014: 35-36)。相關之實證研究指出, 在歷次調整基本工資之後, 勞動者的平均工資並未相應提高。換言之, 基本工資與平均工資水準並無顯著的正相關。因此, 重點應該回到市場上對於不同技術層級勞動者的供給與需求問題。就低技術勞動者而言, 若調整後的基本工資仍低於市場價格, 則雇主仍有按照基本工資雇用低技術勞動力的誘因。但是, 若調整後的基本工資高於市場價格, 或原先之基本工資水準即已超過市場價格, 則基本工資之提高反而使雇主因為勞動成本之增加幅度高於其所認為之合理範圍而裁減低技術勞動力之人數。如此一來, 提高基本工資水準的政策反而無法有效提升低技術勞動力的就業與勞動參與率, 僅相對提高半技術與高技術之勞動者。此外, 對於弱勢的人口群, 諸如身心障礙者、中高齡就業者以及以負責家務為主但欲就業貼補家用者而言, 雇主雇用此類群體之誘因將相應下降。然而, 劉梅君(2000: 65-70)認為, 經濟學對工資的分析主要著眼於勞動者的產值以及相對應的回饋, 而忽略了工資對於勞動者「再生產」的重要意涵。換言之, 勞動者不只以其勞動所換取的薪資維持自身的生活所需, 亦需用以滿足其依附者的需求。如此一來, 方有能力繼續繁衍後代, 並成為其勞動力的替代。因此, 僅探討雇主面的需求與供給以及市場機制如何決定薪資, 必然缺乏以人為基礎的政策思考。

除了如上述欲以實證研究支持需求與供給以及市場機制決定工資之論述外, 一些以 1980 年代以來的基本工資走勢與諸多經濟變項所做的實證研究發現, 基本工資調漲對兩性之間的就業、失業與勞動參與率之影響至為有限, 且並未因此提高勞動成本與物價(黃仁德, 1995)。換言之, 一般論述指出, 調漲基本工資可能因雇主無法負荷逐年提高的薪資成本而裁員, 致使失業率提升; 另一方面, 則將使就業率以及勞動參與率相對降低。再者, 基本工資的調漲代表社會流動之通貨成長, 將帶動各項產品價格的上揚。但是, 其實證研究指出, 隨著基本工資逐次調升, 台灣的失業率並未相應提高, 且物價水準並未依據基本工資之調漲幅度相對提升。雖然該實證研究顯示當前對基本工資的主流論述並非屬實, 看似調高基本工資可相對提昇對勞工的所得安全保障, 但黃仁德(1996)在回顧諸多基本工資相關文獻後發現, 基本工資與家庭貧窮並未有顯著相關性。亦即, 欲以基本工資或最低工資為概念訂定勞動者的基礎所得安全保障應為合宜; 但若進一步以其為貧窮消除的政策工具, 則將未能獲得顯著效果。其原因在於, 即便從事有給經濟活動者可獲得基本工資的保障, 但以政策促進國民之勞動參與率仍有其極限存在, 端視經濟條件、產業情況、政治情勢、社會氛圍等諸多因素。因此, 欲以提高基本工資保障從業人員一最適水準以上之薪資或者可行, 但該政策未必能適用全體國民, 而仍應保有貧窮線之社會救助衡量機制。

此外, 曾敏傑與楊家裕(2004)之研究指出, 就基本工資或最低工資之訂定概念觀之, 應同時思考勞動者及其家庭依附者的經濟安全程度。但是, 就近年來基本工資調整機制之發展及其結果觀之, 則僅能勉強維持個人的經濟安全水準, 使得領取基本工資之勞動者無力滿足其家中依附者的經濟安全需求。如此一來, 基本工資之訂定與調整機制逐漸失去其意義, 而應思考其本質以及改革之可能方向。此一論述,

呼應社運團體及勞工團體長年以來普遍認為基本工資水準過低，使勞動者無法透過薪資之取得維持其自身以及依附者合理的生活水準。辛炳隆於 2014 年 11 月中發表於「勞動基準法施行 30 週年回顧與前瞻研討會」的論文－基本工資審議改革方向之探討－即指出，當前基本工資所應探討之重點或不應在於計算公式的擬訂，而在於我國政府欲賦予基本工資政策何等角色與政策任務。由於基本工資之計算公式往往被不利的一方提出質疑，故必然難以取信勞資政各方。據此，若政府能夠確立基本工資的政策目的，例如基本工資應以維持勞動者個人及其依附者一定程度的經濟安全所需，且應與社會救助有所區隔，則後續得擬訂其欲保障的所得安全水準為政策目標，而其計算與調整機制亦能確定。<sup>33</sup>

2014 年 5 月份，時任勞動部部長潘世偉提出應分區訂定基本工資之議題後，隨即引發各縣市政府對於基本工資議題之關切。之後，其改口為建議訂定各區的生活工資，亦即欲透過該政策維持參與有給經濟活動之勞動者一定的生活水準。<sup>34</sup>然而，其所謂的生活工資概念，原已存在於我國 1930 年代所建立的「最低工資法」之中。該法提出除了受僱者以外，亦應考量維持其依附者最多兩人一定生活水準的概念，並以當地過去三個月的平均薪資水準為計算基礎。在 1960 年代實施基本工資制度以來，將上述同時考量三人的想法減半實施，亦為當前基本工資制度的基礎。隨著 1980 年代與 1990 年代建立基本工資計算公式，以及後續諸次調整基本工資水準過程中的爭議，民間團體提出應以家中參與有給經濟活動人數的平均負擔比，亦即家中人數除以家中從事有給經濟活動人數的平均數為基礎，與各地平均最低生活費水準的乘積所算出之數值，作為各地生活工資之參考(孫友聯, 2010; 葉品言, 2014)。據此，2013 年台灣平均每位勞工在家中需扶養 2.21 名家戶成員(包含自己)，而台灣省同年的平均最低生活費為新臺幣 10,244 元，故每名勞動者每月應至少獲得新臺幣 22,639 元之薪資報酬才得以滿足生活所需。按照此一計算方式，則台北市(2013 年平均最低生活水準為新臺幣 14,794 元)的生活工資水準應為新臺幣 32,695 元。

#### 第四節 其他與低薪工作者相關之政策

在其他與低薪工作者相關之政策方面，主要著眼於原有社會福利服務之中能用以解決低薪工作者就業障礙的方案，進而協助其取得勞動條件較好的工作。雖然目前政府提供諸如住宅補貼、父母未就業家庭育兒津貼、弱勢學生助學計畫、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年生活扶助等多項給付，但除需

<sup>33</sup> 關於辛炳隆之相關論述，請參見蘋果日報之報導〈基本工資訂公式 委員：僅能當審議參考〉(<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141113/505689/>)。[最後瀏覽日期：2014 年 12 月 15 日]

<sup>34</sup> 關於基本工資與生活工資之議題，請參見蘋果日報之報導〈改口？ 潘世偉：由各地政府自訂「生活工資」〉(<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140508/394273/>)。[最後瀏覽日期：2014 年 12 月 15 日]



檢視其所得以外，仍須考量其資產與其他經濟條件，始能獲得給付。如此一來，與本研究所關注之低薪工作者，亦即每週從事 35 小時以上之有給就業，且薪資低於所得中位數三分之二，而無須考量其家戶之諸多經濟條件，並不屬於同一範疇。因此，未將上述諸多現行方案納入。

本研究案所關注之政策與方案，如前所述，多著重於積極性勞動力市場政策，亦即得以用於解決低薪工作者就業障礙與提升其所得之方案。就該定義而言，諸如當前的公共托育服務，讓具有托育需求的家長得以在此托顧，並在下班後接回子女。另外，當前長照體系所推動的日間照顧中心所提供之照顧服務，一方面讓家中長輩或身心障礙成員得以於日間獲得照顧，另一方面則讓原先負有照顧義務的家中成員能安心工作。再者，則有就業服務體系的相關職業訓練與就業服務方案，提升勞動者就業方面之知識與能力，以能取得勞動條件較好的就業機會。

### 一、公共托育服務與居家托育服務

就目前國人之托育選擇觀之，依據行政院主計處 2013 年「婦女婚育與就業狀況調查」之結果，自行照顧者為 51.82%、父母照顧者為 37.08%，而採保母、機構式或其他照顧形式者則占 11.10%。<sup>35</sup>對於經濟能力相對較弱的家戶而言，若能夠提供價格相對較低但一定以上服務品質的公共托育服務，並結合月費的部分補助，將有不小的幫助。一方面，家長得重回就業，抑或取得勞動條件相對較好的全時工作，而能提升其生活水準。另一方面，能藉由更為完善的公共托育服務，減少家長在日間托育安排的擔憂，或能提高國人生育的意願。就此，衛生福利部社會及家庭署於 2014 年 3 月回應托育政策催生聯盟等民間團體之倡議，提出對 0 至 2 歲幼兒之托育服務採取「津貼補助」與「托育服務」方案同時進行的策略，期望能夠同時提供價廉且優質的公共托育服務，並藉由托育津貼補助所得能力相對不足的家長，讓其托育成本更進一步降低。<sup>36</sup>其中，「津貼補助」的部分係依照家長的經濟能力，為綜合所得稅率未達 20% 者，給予新臺幣 2,000 至 5,000 元不等的金額補助其托育費用。另外，若家長在家自行照顧幼童，則另有新臺幣 2,000 至 5,000 元不等的自行托育津貼。以當前津貼補助部分之涵蓋範圍，已達到報稅戶的 90% 以上。

在托育服務的部分，則由公部門提供處所，私部門的非營利組織負責提供托育服務。其金額，由各地方政府訂定。以新北市為例，托育服務之收費亦依照家長的所得水準，介於新臺幣 6,000 至 9,000 元之間；相較於私立幼兒園動輒新臺幣 15,000 元以上的月費，另需外加註冊費用或餐點費用而言，其成本具有顯著的差異。各縣市政府或有逕行補助家長在私立幼兒園月費的政策選項，但可能直接導致私立幼

<sup>35</sup> 請參照行政院主計處 2013 年「婦女婚育與就業狀況調查」所發佈之統計結果。其中，其他照顧形式為將褓姆（來家或送托）、外籍傭工以及托嬰中心及其他等三項之數據加總而得（<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=35733&CtNode=3304&mp=1>）。[最後讀取日期：2015 年 2 月 12 日]

<sup>36</sup> 請參照衛生福利部社會及家庭署於 2014 年 3 月 4 日所發佈的新聞稿（[http://www.mohw.gov.tw/cht/Ministry/DM2\\_P.aspx?f\\_list\\_no=7&fod\\_list\\_no=4555&doc\\_no=43643](http://www.mohw.gov.tw/cht/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=7&fod_list_no=4555&doc_no=43643)）。[最後讀取日期：2014 年 12 月 17 日]

兒園提高月費而失去其實義。

然而，公共托育服務的部分，其問題在於供給遠不及需求。依據托育政策催生聯盟的推估，2012 至 2013 年的全國新生兒人數有 42 萬 8 千餘人，若以托育服務需求率 50% 為基礎，則公共托育服務需至少能夠容納 21 萬 4 千餘人。但就今(2014)年 3 月推估時的數據而言，各縣市的托育中心共 55 處，可收托人數為 2,640 人，其涵蓋率為 1.2%。<sup>37</sup>如此一來，能夠獲得價格低廉的公共托育服務以及政府相關補貼的人口將至為有限。以新北市政府為例，2014 年 3 月時，已設置 26 處公共托育中心；截至目前為止，又增加 8 處。換言之，在新北市政府轄區內共已設立 34 處公立托育中心，而每處依其規模之不同，可收托 45 至 75 名幼童。然而，公共托育中心之設置處仍以都會區為主，故台北市與新北市之處所占全台公共托育中心的大多數，或有城鄉之間資源分配失衡之議題。

與此同時，為能夠擴大托育服務之提供、創造就業機會以及監督服務品質，居家式托育服務的登錄制度在「居家式托育服務提供者登記及管理辦法」於 2014 年 12 月 1 日實施後正式上路。為了增加就業機會與落實社區居家照顧服務，以及維持其照顧的品質，過去多由居家服務之保母主動向諸如彭婉如基金會等非營利組織登記，再由需要居家托育服務的家長向基金會或相關之協會洽詢與媒合。由於此一制度在過去並未能充分實施，相當比例的保母主要透過口耳相傳而取得服務對象。除對於服務品質未能有一定之管理外、居家托育補助亦僅限給予採用有登記之居家保母，以及有登記之保母供不應求，使需要此等服務的家長被迫選擇品質為有一定保證且不能申請政府居家托育補助的服務。為此，我國政府逐步落實保母人員專業技術士的證照制度，並實施強制性的登記制度以利相關之督導與管理。保母人員之教育背景，應以高中職以上幼保、家政、護理相關學程、科、系、所畢業，或具備托育人員專業訓練課程結業證書為基本，方能依據「居家式托育服務提供者登記及管理辦法」第八條向政府登錄。此外，根據居家式托育服務提供者登記與管理辦法，各種托育型態（諸如全日托、夜托、日托、半日托、臨托與延托等）皆應依據相關之規範設置其空間與限定收托人數，且需定期接受訪視與督導。如此一來，透過登記制度落實政府對保母人力的管理與服務品質的評鑑，並開發多元的服務項目，以滿足家長多元的需求。另外，由於以社區為基礎，故其服務具有充分的可近性。對此，我國政府在 2008 年已由內政部社會司開始推動「建構友善托育環境管理與費用補助計畫」，並由地方政府委託彭婉如基金會執行。目前之實施現況，以台北市為例，已加入社區保母系統提供服務專職托育人員共有 4,800 餘位，而一般托育人員則為 2,800 名左右。台北市在今(2014)年 10 月 1 日即落實登記制度，並於評估其居家場地之後核定可提供何種服務類型以及人數，並發給托育服務登記證書。

就此，未來的托育服務，無論為公私合營的托育中心抑或居家托育服務，將由

<sup>37</sup> 請參照托育政策催生聯盟之網頁文章 (<http://cpaboom.blogspot.tw/2014/03/blog-post.html>)。[最後讀取日期：2014 年 12 月 17 日]

各地方政府自行訂定並公告價格與支付費用的補助標準。其目的，係在於依據各地之生活水準與成本訂定相應的價格，以能夠降低家長的托育成本。此外，欲透過完善的監督機制，確保應服務之項目皆逐項完成，且能維持一貫的服務品質。

## 二、日間照顧服務

針對長輩與身心障礙者所規劃的日間照顧服務，為 2008 年所推出之長期照顧十年計畫中的一項重要社區型照顧方案。其目的，除在於讓長輩與身心障礙者於日間得以參加活動並與其他社區成員互動，並維持甚或提升其身體功能外，家中的成員也能夠參與有給的經濟活動，並藉以取得薪資維繫經濟安全水準，以及獲得社會安全制度的保障。換言之，廣義而言，日間照顧服務方案亦可被視為積極性勞動力市場政策的一環。

在長期照顧服務發展的過程中，係先以推廣居家照顧為主，包含身體照顧與家庭清潔兩大部分。但由於其補助時數端視身心障礙者的身心障礙等級，或是長輩的巴氏量表或日常生活工具性量表等評估指標，而有不同時數的核定。雖然未被核定免費時數者，亦能夠申請自費的居家照顧服務，但因無法藉此獲得全日式的照顧，且其服務方式為照顧服務員到府服務，長輩或身心障礙的家庭成員或有部分時間獨居之擔憂。除此之外，社區式的照顧服務亦為長期照顧服務政策推動的另一主軸。社區式照顧服務，一開始係以平地地區的社區關懷據點以及原鄉地區的關懷站為主軸，<sup>38</sup>提供健康服務（諸如量血壓）、聚餐或送餐服務、家庭訪視、電話問安等項目。其目的，在於讓居住同一社區的居民相互照顧，將較於瞭解彼此的需求，故而能夠「在地老化」。但由於社區關懷據點之運作為每週的固定時段，無法滿足家中需出外工作之成員的需求，故而自 2011 年以「日間照顧呷百二計畫」為基礎，積極推動日間照顧服務方案，其目標為在 2013 年年底以前，在全台各地設立與運作至少 120 所日間照顧中心。如此一來，每一縣市可至少有一處日間照顧中心，而全台灣的服務總人數能有 3,200 名長輩與身心障礙者。<sup>39</sup>根據衛生福利部的日照中心設置原則，係採公部門與私部門組織共同合作為模式。欲申請設立日間照顧中心之民間機構，需為評鑑合格的一般護理之家或衛生所（隸屬於照護司管轄），以及評鑑甲等以上、開立五年以上以及收容人數達 60% 的醫療機構、醫療法人、老人福利機構、身心障礙福利機構、公益社團法人、財團法人、社會福利團體與社區發展協會等（隸屬於社家署管轄），方有設立之基本資格。政府補助之內容，除補助至多社工人員一人之專業服務費以及至多四至五名照顧服務員服務費（亦即人事費的部分）外，尚有開辦設施設備費、充實設施設備費、修繕費、辦公設施設備費、交通費、辦公室租金以及維持費用等。其中，照護司與社家署的經費來源不同；前者為醫療發展基金，而後者為長期照顧十年計畫預算。

<sup>38</sup> 兩者的經費來源不同。平地地區的社區關懷據點之經費來自於各縣市政府的社會局處，而原鄉地區關懷站的經費則來自原民會。

<sup>39</sup> 關於「日間照顧呷百二計畫」之內容，請參照衛生福利部網頁（[http://www.mohw.gov.tw/cht/Ministry/DM2\\_P.aspx?f\\_list\\_no=7&fod\\_list\\_no=4260&doc\\_no=42765](http://www.mohw.gov.tw/cht/Ministry/DM2_P.aspx?f_list_no=7&fod_list_no=4260&doc_no=42765)）。[最後讀取日期：2014 年 12 月 17 日]

雖然於全台各地設立 120 間日照中心的目標在 2013 年年底即已達成，但對於老化速度加快的台灣社會而言，或無法滿足屆時的需求。對此，時任行政院長的江儀樺於 2014 年 5 月 28 日宣布「台灣 368 照顧服務計畫」，預計於三年內投入超過新臺幣 100 億，在全台各鄉鎮皆設立日間照顧中心，到時共將有 368 間同時運作，以達成一鄉一日照的目標。另外，為提升照顧服務人員投入長期照顧產業之誘因，將每小時的照顧服務薪資由新臺幣 180 元提升至 200 元。根據此等規劃，全台灣將有超過一萬個家庭受惠於多元化的日間照顧中心服務，並將吸引超過一萬名照顧服務員投入。<sup>40</sup>在日間照顧的收費部分，一般老人與中低收入戶之老人，需分別自付 30%與 10%的費用，而低收入家庭則可獲得費用的完全補助。除此之外，若有餐點、交通、洗澡與衛教費用產生，則需另外繳交。

### 三、 就業服務與職業訓練

我國勞動力發展署之就業服務體系提供諸多就業服務。其中，就業保險給付之內容係基於求職者個人之就業保險的被保險資歷而核給相關之給付，而一站到底的三合一服務、求職便利通、缺工就業獎勵與青年就業讚等福利服務與福利給付方案，基本上為中央政府持續執行之政策。另外，行動就服車與就業關懷駐點服務則為各縣市政府深入鄰里提供就業服務資訊，以協助失業者或求職者重回就業、提升其就業媒合機會之行動方案。以下將扼要介紹各項就業服務之內容。

#### 1. 三合一服務

三合一服務係一以結合就業服務、就業保險失業給付與職業訓練三項政策於一體的就業服務方案，以能同時提供求職者與失業者就業資訊與減少其因所得中斷而導致的諸多風險。

該方案之內容大致可分為就業資訊、綜合服務、雇主服務與諮詢服務等四大項目，實際上皆為一直以來所進行的就業服務項目，包含建構就業相關資訊之網站以提供充分之訊息、協助填寫求職表格並陳述其需求、推介與媒合就業、受理失業給付申請及再認定失業身份與建立個案管理制度以提供整合式的就業服務。職業訓練與轉介相關課程的部分，則歸屬於前述的諮詢服務與個案管理工作模式，亦即提供相對完整的就業諮詢與就業評估等，並介紹其參與適合的職業訓練課程，甚或協助媒合就業。

在此等過程中，大致與過去相同，雇主亦可至就業服務中心登錄求才訊息，甚或藉由就業服務中心所舉辦的諸多徵才活動，提升就業媒合之機會。另外，就業服務中心亦積極與雇主協商，以開發符合求職者需求的職務內容，增進其就業之意願與可能。其中，與雇主協商並開發符合求職者需求，即為多元就業開發方案之主要內容。該方案之主要目的，在於結合公私部門成為促進就業之伙伴關係，協助求職者得以在其居住地就業。其類型可分為經濟型與社會型兩類，而適用之對象以非自

<sup>40</sup> 關於「台灣 368 照顧服務計畫」之內容，請參照行政院網頁新聞 ([http://www.ey.gov.tw/News\\_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=8CE2B4DD55E167AD](http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=8CE2B4DD55E167AD))。[最後讀取日期：2014 年 12 月 17 日]

願失業以及中高齡（45-64 歲）之求職者優先。在社會型的部分，則進一步規定以弱勢群體為其協助之對象，除了上述兩項要件外，尚包含獨立負擔家計者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、長期失業者、更生保護人、家庭暴力及性侵害被害人、因家庭因素而退出職場兩年以上者、重返職場之婦女等。除此之外，亦配合勞動力發展署的雇主雇用獎助方案，於雇主於雇用求職者一定期間後，提供其獎勵金以提升雇用求職者之意願。

## 2. 行動就業服務方案

行動就服車之概念，始於新北市政府在 2011 年開始實施的「就業服務行動辦公室夜間駐點服務」方案<sup>41</sup>，高雄市則於 2012 年推動「社區就業巡迴服務」，以將就業資訊帶入個村里，進而解決縣市合併之後就業服務據點不足之議題，提升就業服務之可近性與可使用性，並增進求職者與求才廠商媒合就業之可能<sup>42</sup>。其實施方式，係以九人坐之車輛為交通工具，每月選定一定之天數與時段，在選定之地點提供此等就業服務。其內容，除包括提供就業資訊外，亦有簡易諮詢服務、求職登記、推介職業訓練課程、促進就業方案之個案管理與整合規劃等。在雇主端，亦提供其現場登記求才之服務。

另外，延續推動行動就服車所欲解決之就業服務據點數不足之問題，如高雄市政府勞工局施行「就業關懷駐點服務」方案，於夜間與假日提供各項就業服務，以提升就業服務與職業訓練體系相關福利服務之可近性。現階段係以每月選定六日或週五晚間定點提供服務。

## 3. 就業保險促進就業之相關措施

依據「就業保險法」第十二條第四項所訂定之「就業保險促進就業實施辦法」之內容，共包含三大主要之給付與服務項目：僱用安定措施、僱用獎助措施，以及其他促進就業措施。其中，其他促進就業措施，則包括：補助求職交通、異地就業之交通、搬遷及租屋費用；推介從事臨時工作；辦理適性就業輔導；協助雇主改善工作環境及勞動條件；以及促進職場勞工身心健康、工作與生活平衡等。

僱用安定措施係我國用以解決自 2008 年以來之無薪假議題所建立之機制，其對象為就業保險被保險人、現正從事有給就業，且面臨工作時數大幅縮減者(郭明政 & 林宏陽, 2013)。因此，其給付內容對於積極提升低薪工作者之所得水準與就業條件等方面之效果有限，故不納入本研究案討論之列。第二，僱用獎助措施為經就業服務中心協助後仍未能就業，且特定境遇對象失業 30 日以上或一般就業保險被保險人失業達三個月以上者，用以鼓勵雇主僱用此等失業者之措施。然而，由於其對象為失業者，與本研究低薪工作者之定義不符，故亦不在此討論。

第三，其他給付與服務之項目中，有幾項或符合低薪工作者使用之方案。首先，補助異地就業之交通、搬遷與租屋費用較為貼近英國之相關補助內容，可用以提升

<sup>41</sup> 請參見潘鴻志(2012)於台灣新生報之相關報導。(讀取日期：2014 年 09 月 30 日)

<sup>42</sup> 請參見周昭平(2012)於蘋果日報之相關報導。(讀取日期：2014 年 09 月 30 日)

其就業機會或取得更好之勞動條件的可能，其對象為失業期間達三個月以上或非自願離職者，其就業地點與原居住處所距離 30 公里以上，且過去 30 日內受僱於同一雇主者。在交通補助部分，根據「就業保險促進就業實施辦法」第 26 條第一項第二與第三款之內容觀之，請領該給付者，應具有就業地點與原居住處所距離 30 公里以上，且能夠舉證其具有每天交通往返之事實。交通補助之額度，依據距離之不同，而有每月新臺幣 1,000 元至 3,000 元不等之給付水準，最長給予 12 個月。在搬遷補助部分，亦以距離原居住處所 30 公里以上而有搬遷需求者為限，並應於開始受僱 30 日之後，90 日之內請領。其補助之內容，係與搬遷密切相關之花費，而不包含包裝與人工費用，以新臺幣三萬元為限。最後，租屋費用補助的部分，其需求之評估亦以前述的距離規範為準。給付之水準，則按租賃契約所標示每月租金額度之 60% 為補助水準；每月最高為新臺幣 5,000 元，最長給付 12 個月。

另外，推介從事臨時工作係一公共就業安排方案，與提升低薪工作者就業條件之相關性有限，故不屬於本研究案之討論範疇。至於其他諸如辦理適性就業輔導、協助雇主改善工作環境與勞動條件，以及職場勞工身心健康及生活平衡等三項服務，在一定程度上或與提升低薪工作者就業條件有關。舉例而言，在協助雇主改善工作環境與勞動條件部分，過去係以身心障礙者職務再設計或工作環境調整之補助為主，當前則以中高齡就業者或其他特殊境遇者為適用對象，且其內容包含工作環境、製程及設施之改善、人因工程之改善及工作適性安排，以及工作環境改善之專業人才培訓等，或有助於低薪工作者穩定就業與勞動條件之可能。再者，辦理適性就業輔導的部分，係以職涯規劃、職業心理測驗、團體諮商與就業觀摩等四項為主要內涵，可協助低薪工作者瞭解其職涯發展之可能，並透過相關之諮商、測驗與實務能力之累積，有利其提升後續之勞動條件。至於職場勞工身心健康與生活平衡服務部分，則包含工作相關疾病預防、健康管理及促進、勞工健康服務專業人才培訓等項目。質言之，低薪工作之個人因素之一，或為參與有給就業過程中，因為職業災害或其他因職務而起之相關疾病與事件所導致之長期甚或終身之障害，使其長期限於低薪工作之困境中。對此，透過提升就業環境之勞工安全衛生條件，甚或受僱者本身對於相關議題之瞭解與關注，或能有效避免不利之情勢發生。如此一來，就整體之就業相關服務內容觀之，除多關注於提昇我國之人力資源與品質外，亦應著重於建立有效保護人力資源之機制與服務，方能保障我國在人力部分之投資。

此外，就當前勞動力發展署所提供的已就業者職業訓練相關政策範疇觀之，可大致分為產業人才投資方案、小型企業人力提升計畫、充電起飛計畫、企業人力資源提升計畫，以及公訓機構辦理在職人員進修訓練等五項。其費用之補助，係以就業保險基金為主要。各項政策之內涵，介紹如下：

#### 4. 產業人才投資方案

自 2013 年 11 月底公佈與實施之產業人才投資方案，實包含「產業人才投資計畫」以及「提升勞工自主學習計畫」兩部分。兩計畫之主要差別，在於前者係透過大專院校辦理學分專班，或以大專院校、職業訓練機構工業團體、商業團體、農民

團體、漁民團體、研究機構、財團法人、公益社團法人或其他經認定之工會以外團體所舉辦之非學分專班屬之。至於「提升勞工自主學習計畫」部分，則是以工會體系辦理訓練為限。其申請與執行方式，係由通過訓練品質評核機制之基層工會辦理訓練，並提報上級工會彙整與代轉其申請案件之後，參與訓練之勞動者方能獲得補助。然而，辦理「提升勞工自主學習計畫」之工會，應將訓練之機會提供與所有符合資格之勞動者，而不限於其會員資格。

兩項方案目的，皆在於投資人力資本，以厚實國家發展之潛力。其主要之政策內涵，在於依照受訓者之需要與身分，安排適當之訓練課程，並補助其 80% 或 100% 之受訓費用，三年內最高補助新臺幣 7 萬元。至於補助之水準，則依其是否為一般之受訓者，或屬於特殊境遇家庭成員（諸如獨力負擔家計、中高齡、身心障礙者、原住民、低收入戶中具有工作能力者等）、更生受保護者、中低收入戶、犯罪被害人家屬以及 65 歲以上者，而有不同之規範。其中，屬於一般受訓身份者，政府補助 80%，其餘則補助 100%。

兩項計畫之適用對象，皆以 15 歲以上且投保就業保險、勞工保險或農民保險之在職勞工，且符合諸如具有本國國民身份、與本國籍人士結婚且已取得居留身份之外籍人士、未具有戶籍之本國、居住於泰國、緬甸、印度或尼泊爾等國之境內但未具備該國國籍且已取得台灣之居留權者，以及跨國境人口販運之受害者等之一之情況，即可申請使用該方案。

其課程之內容，包含共通核心職能課程、國際溝通能力課程、運用數位能力課程、研發創新能力課程、專業技術課程，以及管理課程等六大類。其課程之時數，應至少安排 16 小時，最多 144 小時為限，且不得超過四個月。至於一班之人數，係以 40 人為上限，但得依情形提高 20%，亦即 48 人。

各年度之補助計畫分為上半年度與下半年度兩期，以每年 7 月 1 日為界。訓練班次之地點，則以該班申請機構所在之區域為限；若辦理訓練之機構為工會，則依其所轄之範疇為限。例如，當辦理訓練之組織為全國工會聯合會時，則得以全國為開設課程之所在地，並擇適當之處辦理。

##### 5. 小型企業人力提升計畫

由於台灣眾多企業中，51 人以下之中小型企業占有企業數目 97.63%，且中小型企業未必具有足夠之資源辦理訓練，以提升其雇員的專業職業能力。因此，為厚植產業之潛力與國家之人力資源，我國政府遂提供此等計畫，協助中小型企業培育人力並提升訓練之品質。對此，該計畫係以民間企業為單位提出申請，且其於國內登記之僱用人數未滿 51 人，方符合資格。其提出之課程規劃內容，應符合其營運主旨、產業發展趨勢以及人才發展需求等。至於依據其核定之計畫受訓練之雇員，應為受僱於該企業且於受訓期間皆具有就業保險之投保資格。

該課程之辦理，得以企業單獨辦理訓練，或企業聯合辦理訓練為形式，並以企業內外之專業人士擔任講師（亦即內訓課程與外訓課程之區別）。課程之安排，每

堂課程以兩小時為主，每日以八小時為上限。其中，若企業形式為加盟或產品經銷，則僅能申請企業聯合辦理訓練。企業於申請時，得安排下列方面之課程訓練內容：經營策略及統禦領導管理、資訊運用及技術提昇能力、行銷管理及顧客服務、人力資源及財務金融管理，以及共同核心職能課程（包含動機職能、行為職能以及知識職能等三方面）。

課程費用之編列，應受勞動力發展署各分署之審查。補助的部分，則由就業保險撥發。一民間企業之課程補助，係以三年為上限；亦即，該企業所申請之課程滿三年後，將不再核定補助。但若在訓練課程執行期間，獲得勞動力發展署訓練品質系統（TTQS）辦訓能力檢核為合格時，得再核可該課程補助兩年為限。

## 6. 充電起飛計畫

充電起飛計畫係我國政府於 2008 年以來因應無薪假問題的各項方案之一，自 2011 年 4 月 15 日開始實施(郭明政 & 林宏陽, 2013)。就該計畫之主旨而言，係在於「因應貿易自由化，加強輔導各產業從業人員參訓，提昇工作之事技能與就業能力，並協助事業單位發展人力資本，持續提升勞工職場能力，穩定就業與促進再就業」。其補助之方式，包含在職訓練與職前訓練，皆以提升已就業或未就業勞動者就業可能性、就業能力與勞動條件為目的。

在職訓練部分，係以補助「在職勞工及自營作業者參加訓練單位所辦理之訓練課程，或補助民間事業機構、非營利法人或團體（統稱為事業單位）辦理員工訓練課程」，並得視貿易自由化之進程調整之。換言之，係以當前諸如自由貿易協定（ECFA）、服務貿易協定與自由經濟貿易區等經濟自由化協定所造成之勞動條件與勞動供需等議題所訂定之方案。其對象，為年滿 15 歲之在職勞工以及自營作業者，現為就業保險、勞工保險與農民保險之被保險人，且其所從業之產業為行政院公佈「因應貿易自由化產業調整支援方案」的適用對象者為限。其身份，除具有本國國籍者以外，如同前述方案之內容所述，與本國籍人士結婚並取得居留權，或未具有本國戶籍之本國國籍人士與居住於泰國、緬甸、印度或尼泊爾等國境內但未具該國籍身份，且取得台灣居留權之人士等，並同意參與職前訓練與在職訓練者。其範圍，涵蓋製造業與服務業獲得認可的部分，諸如：印刷及其輔助業、洗衣及染色服務、美髮和其他美容服務、中藥批發業等。

得以申請辦理訓練並取得補助之機構，包含教育部核可之大專院校、私立職業訓練機構、勞工團體、工業團體、商業團體、農民團體漁民團體、研究機構或財團法人、公益社團法人等，應持勞動力發展署在有效期限內之 TTQS 合格證書，方能獲得執行方案之資格。課程內容的部分，則分為學分班、共通核心職能課程，以及專業技術課程等三類，並將訓練之訊息與內容公開，以對外招募受訓者。補助之部分，每位符合上述對象與身份之參訓者，三年內最高可獲得來自於政府新臺幣 7 萬元的補助。

此外，其內容，與前述「小型企業人力提升計畫」相似。亦即，提供聘僱 51 人以下中小型企業辦理訓練的補助規範，讓申請企業得以個別型或聯合型訓練計畫



為方式，開班訓練。其課程內容與時數規劃，亦與前述同。在受訓人數部分，則訂為 10 人以上，50 人以下。辦理訓練所請之講師費用，則有清楚之釐訂，並以內部、外部與國外講師區分為新臺幣 800 元、1,600 元以及 2,400 元之差別。就總和之計畫核定補助金額，個別型訓練計畫係以新臺幣 200 萬元之補助為上限，而聯合型訓練方案則為 300 萬元。至於被認定為政府應加強輔導或受產業衝擊或受損之產業，則最高以補助新臺幣 350 萬元為上限。

#### 7. 企業人力資源提升計畫

本計畫自 2010 年 1 月 13 日公佈與實施至今，以提升現正參與有給就業者之職業能力與技術為主。其補助之對象，係涵蓋僱用 51 人以上或以下之事業單位。其中，事業單位僱用 51 人以下者，需通過 TTQS 認證之合格資格、辦理訓練檢核表之合格與曾獲國家之訓練相關獎項等條件，方可申請。其形式，得以個別事業單位辦理訓練，或由事業單位聯合辦理訓練為方式。其班級之規模、課程之內容與範圍、課程之時數、講師之補助費用等內容，與前述之小型企業人力提升計畫以及充電起飛計畫同，但補助之訓練辦理費用上限則有顯著差異。依據相關規範，核定為個別型事業單位訓練計畫者，最高補助新臺幣 95 萬元為限。至於聯合型事業單位訓練計畫與產業推生型訓練計畫，則補助上限分別為新臺幣 190 萬元與 200 萬元。

#### 8. 公共訓練機構辦理在職人員進修訓練

本在職人員進修訓練方案，係鼓勵在職人員利用晚間與休假期間自發參與進修訓練，以增進其就業能力與技術為目的。其執行方式，則以勞動力發展署各區分署接受政府部門、公民營事業單位、學校與團體等之委託，利用現有之相關專長師資，開設各團體所需之專門訓練課程。因此，本訓練計畫之申請對象，為勞動力發展署各區分署，在經過審核之後決定執行與否。參訓者之身分，除以具有我國國籍外，亦應為就業保險、勞工保險、農民保險等社會保險制度之被保險人。



## 第六章 深度訪談與問卷設計

### 第一節 專家深度訪談意見

深度訪談的人區分為學者、民間團體和行政單位代表，由研究團隊事前提供訪談的背景說明與提綱(參見附錄一)，協助受訪者對研究議題的瞭解以便進行訪談。深度訪談者每類代表皆經研究團隊與國發會工作會議同意提名三位，再從中依優先順序徵詢受訪者的受訪意願，每類深度受訪者訪問一位。深度訪談摘要請參閱附錄二，相關意見整理後將作為後續網路問卷調查與焦點團體座談的素材。

本研究案透過文獻探討獲得初步議題後，遂邀請國內對此議題有深入研究的學者、民間團體、行政單位代表共三位受訪對象接受研究之深度訪談，以收集低薪工作者情況及相關議題之資料。三位受訪者所表達之意見整理如下：

#### 一、 專家認為台灣低薪工作的狀況和原因

1. 低薪工作是嚴重的，且已經有長期的狀況了。
2. 主要是因為教育訓練、職業訓練都沒有因應產業需求，使得許多人投入的教育和職業訓練無法得到相對應的就業機會和品質。
3. 政府一直將產業設定為出口導向，但卻有很多產品無法出口，導致很多人才流失。
4. 許多企業把工作變成規格化可切割的可替代的，因此就沒有技術累積的需要，而使得個人無法透過學習曲線（learning curve）的提升，透過年資有加薪的可能
5. 薪資不透明，使得許多薪資只由雇主訂價，但勞工卻沒有議價的判斷能力和力量。
6. 低薪工作者的標準較難以訂定，通常會使用個人薪資，但台灣因為薪資的零碎化和政府對薪資的掌握程度較低，因此較難看到全面樣貌。因此建議應該從個人去抓戶的所得，勾稽出低薪工作者且為工作貧窮者有哪些人。

#### 二、 專家對於低薪工作者社會安全保障制度在台灣推行的可能性及推動困難的看法

1. 使用工作所得補助方案
  - A. 會有很高的道德風險，一是會造成貧窮陷阱，二來會使財政負擔加劇，三來會使企業卸責。因此有專家認為應該將此方案設為 SOP 化的臨

時短期方案就好，只需要在經濟不穩定時推出，而不應該成為法治化的機制。

- B. 政府對於薪資掌握的困難，會使得此方案較難以執行。
- 2. 提供賦稅優惠鼓勵企業加薪
  - A. 專家皆認為若是使用稅賦優惠的話，則政府財政負擔會更加重，而目前台灣對企業的稅賦已經很低了，不建議更低。
  - B. 稅賦優惠伴隨著的條件和給予的優惠都不利於中小企業申請，因此也只有大企業會較有申請的可能。
- 3. 提高基本工資：專家學者皆傾向直接提高基本工資，認為此方法可以減少財政負擔，且也不會讓企業有卸責的狀況。
- 4. 提供職業訓練：應該提供長期且符合產業需求的職業訓練，讓年輕人有機會透過職業訓練提升技能。

### 三、專家對於推動低薪工作者社會安全保障制度，可以努力的方向

- 1. 抽樣建議：
  - A. 可透過勞委會在職訓練申請人進行填表或從勞動力發展署去找
  - B. 從較低薪的行業別去找，例如餐飲業、美容美髮業的職業工會去接觸
  - C. 用主計處人力運用調查中的個人薪資去和家庭收支調查去做勾稽，看看是不是使用同一個樣本，再從個人薪資去追蹤家戶，查出這些家庭，再發問卷去問。
- 2. 制度設計
  - A. 建議使用實物給付（in kind）的制度，提供職業訓練是普遍勞工所傾向需要的。在現金給付（in cash）的部分，若要使用工作所得補助方案則需要注意操作的部分，不要讓低薪工作者主動申請，使其知道標準而產生貧窮陷阱，並且也不可讓企業知道明確標準而有卸責狀況，以主動提供服務為主。
  - B. 在標準方面認為應該高於貧窮線和基本工資，達到生活工資的水準較為恰當。

## 第二節 問卷架構與設計

### 一、母體選擇

本研究母體選擇依據世界各國與台灣相關研究觀之，所採的低薪工作應可定義為：「勞動者每週受僱 35 小時以上所獲得之月薪資（經常性薪資），低

於個人月薪資中位數 67% (亦即 2/3)，即為低薪資工作者」。而台灣根據 2013 年人力運用調查資料顯示，平均每週經常性工時 35 小時以上全時受僱者，其每月收入平均為 36,626 元，中位數為 31,000 元。由於本研究對於低薪之定義是採取薪資中位數的 67% 為標準，亦即 20,770 元。

然而，依上述標準計算結果大約為月薪 20,000 新臺幣，與現行基本工資相當接近，不易為社會團體所接受；復以，我國曾推出之「工作所得補助方案」曾以個人年薪資位於 30 萬元以下為補助門檻，折合月薪約 25,000 元，就此觀之，以月薪 20,000 元至 25,000 元為本研究低薪工作者的母體標準。

## 二、抽樣方式

因相關單位並無母體的名冊和資料，因此本文無法使用隨機抽樣進行調查，將使用非隨機立意抽樣法，透過勞工、社政相關單位之宣傳，就業服務中心與職訓中心之推薦，尋找受訪者進行網路問卷填寫，並回收問卷。此方式是希望利用大數法則的原則—當無限多次試驗後，實際情形(發生比例)會接近機率。故本研究期待填寫的樣本數量越多，則其平均就越趨近期望值，在分析上會較無偏誤。

## 三、調查方式

- (一)、本研究採取網路問卷調查之方式，其原因主要為本研究在以低成本、高效益為目標且母群體不明確的情況之下，網路問卷將可以滿足調查需求，研究指出網路問卷具有低成本、效益高、回收時間快的優點，且當涉及敏感問題時，能夠避免與受訪者面對面而形成危脅感(轉引自李政忠，2003)。據此，本文選擇使用網路問卷，利用網站製作問卷，並透過網路管道傳播問卷，由受訪者自願填答回覆，以回收樣本並執行調查和研究。
- (二)、本研究選用 My 3Q 線上問卷網，此網站可以製作問卷和各種投票、心理測驗及測驗試卷，且操作介面非常簡易好懂，讓使用者能夠容易上手，只需註冊成為會員，便可以製作問卷，並公開網址於網路上，讓受訪者填答，回收後的問卷可以圓餅圖表和輸出成 excel 檔顯示。
- (三)、本研究預期將本問卷網址透過各縣市勞工及社政單位之網站宣傳(詳附錄四)，除發公文邀請各單位將網路問卷放置其單位網站宣傳外，也致電邀請各單位尋找樣本填寫，並在有社群網站的各個就業服務中心和就業服務中心張貼本問卷內容以擴大宣傳，此外，也透過 PTT 的宣傳試圖找到更多潛在受訪者自願填寫回收問卷。

## 四、問卷架構與設計

透過前面幾章的探討，可以發現關於低薪工作者的界定，在國際上大致已經有了較一致的比較標準；然而，關於低薪工作的政策回應方式，則會隨著不同的低薪工作成因解釋而有所差異，有的強調低薪工作者的人力資本再造，有的認為直接提

高基本工資以節制勞動市場的低薪趨勢，有的主張全球化下提高產業升級與附加價值才是根本之道。另一方面，若是採取現金直接補貼的方式，則會牽涉到低薪與貧窮、個人所得與家戶所得、政府責任與企業責任之間的衡量。將之整理成圖 6-1，以展現這些對應關係。

為更直接瞭解我國低薪資工作者之生活態樣及其社會安全需求，以回應研究預期目標的第一點，問卷的焦點置於下述層面：(詳細網路問卷設計請詳見附錄三)

- (一) 就業狀況：受訪者工作型態與條件。
- (二) 就業需求與職涯規劃：受訪者工作遭逢之困難與未來發展期待。
- (三) 就業服務及相關社會安全措施之使用與需求：受訪者運用現行就業服務的情形，以及希望增加那一方面的社會安全機制。
- (四) 工作與個人生活之狀況：瞭解低薪工作者所面臨的壓力面向與強度。
- (五) 脫離低薪工作應具備的能力與特質：瞭解低薪工作者認為哪些方面的教育與訓練是可增強的。
- (六) 基本資料：著重在受訪者的人力資本與家戶情形。

問卷之問題設計主要參考幾項資料來源：深度訪談、政府調查、國外調查問卷以及相關文獻：

- (一) 深度訪談：於問卷設計之前，本研究團隊先就學者、民間團體代表及行政單位代表進行深入訪談，並根據訪談之內容建構問卷之架構及具體問題，主要的面向包括低薪工作的定義、低薪工作者的需求、低薪工作相關政策、服務與方案、問卷調查方式及抽樣的樣本來源等。
- (二) 政府調查：本研究首先就「人力運用調查」、「勞工生活及就業狀況調查」及「青年勞工就業狀況調查」之資料進行次級資料分析，但在現有政府調查中，一方面由於這些調查現有資料的時間點與本研究進行之時間點有些距離，無法反映最新的狀況，另一方面由於這些調查之對象並非針對低薪工作者，難以完全根據國際標準對於低薪工作者的定義篩選出低薪工作者進行分析，僅能選擇條件接近的低薪工作者進行分析，因此在分析上面臨一些限制，但這些調查之部分問題仍與低薪工作者的需求相關，因此本研究亦參考這些調查問卷之部分內容，並加以調整及修正，以符合本研究之目的，主要參考之部分包括基本資料、就業情形、就業需求與職涯規劃等。
- (三)、國外相關調查問卷：除國內現有之調查之外，本研究亦蒐集國外低薪工作者相關之調查問卷，參考其所詢問之問題，如英國倫敦所進行的低薪工作調查 (Making the City Work: Low Paid Employment in London)、女性低薪調查 (Women on Low Pay Survey)、美國所進行的低薪工作問卷調查等

(Hard Work, Hard Lives: America's Low-Wage Workers) (Evans et al., 2005; Fawcett Society, 2014; Hart Research Associates, 2013)。本研究參考其問卷設計，選取符合我國國情及本研究目的之問題及變項，以建構問研究之問卷。

(四) 相關文獻：本研究之問卷問題亦參考相關文獻，將與低薪工作重要之議題納入調查，包括：

1. 工作與生活平衡：根據相關文獻，低薪工作者的工作與生活平衡是一項重要的議題，由於低薪工作者工作負擔可能相當繁重，而在工作的控制與自主性上相對可能較低，因此在調整工作與生活的平衡，可能會面臨較大的困難(Swanberg, 2005)。此外，家庭責任與相關政策及措施的提供可能會影響到勞動者的就業選擇，特別是女性低薪工作者，但許多研究卻將工作與家庭平衡的焦點置於中高階層或專業工作者，而相對忽視低薪工作者的工作與家庭平衡 (Lambert, 1999; Oxfam America, 2013)，因此就此領域有特別加以了解的必要，基於以上考量，本研究特別將工作與生活平衡之量表納入問卷，以了解低薪工作者之工作與生活平衡狀況。
2. 獲得穩定就業應具備之能力與特質：關於技能與低薪之關聯性，向來為有爭議的議題，常見的觀點有兩種：第一種觀點認為薪資可反映出工作者的生產力，因此低薪是由於工作者的技能不足所導致；第二種觀點則認為勞動力市場的運作有重大的影響，在一個功能不良的勞動力市場中，技能未必能受到充分運用，而高生產力也未必能得到相對應的報酬，因此工作者即使具備充分的技能，但受限於勞動市場的結構，仍有可能成為低薪工作者。為探索此議題，在調查問卷中增列「就業應具備之能力與特質」相關問題，以了解低薪工作者對於能力與特質之看法及自身之評估，分析能力及技能與低薪工作之關係。

## 五、問卷前測與修正

問卷初稿設計完成後，本研究團隊將問卷之初稿交由國家發展委員會之民調中心審查，根據其所提供之意見進行修改後，於 2014 年 10 月 13 日至 10 月 19 日在網路上進行問卷之前測，共回收 54 份問卷，其後根據前測之意見回饋，精簡問卷題目，並就易引起混淆之題目或選項進行修改及增加說明後，開始進行問卷施測。

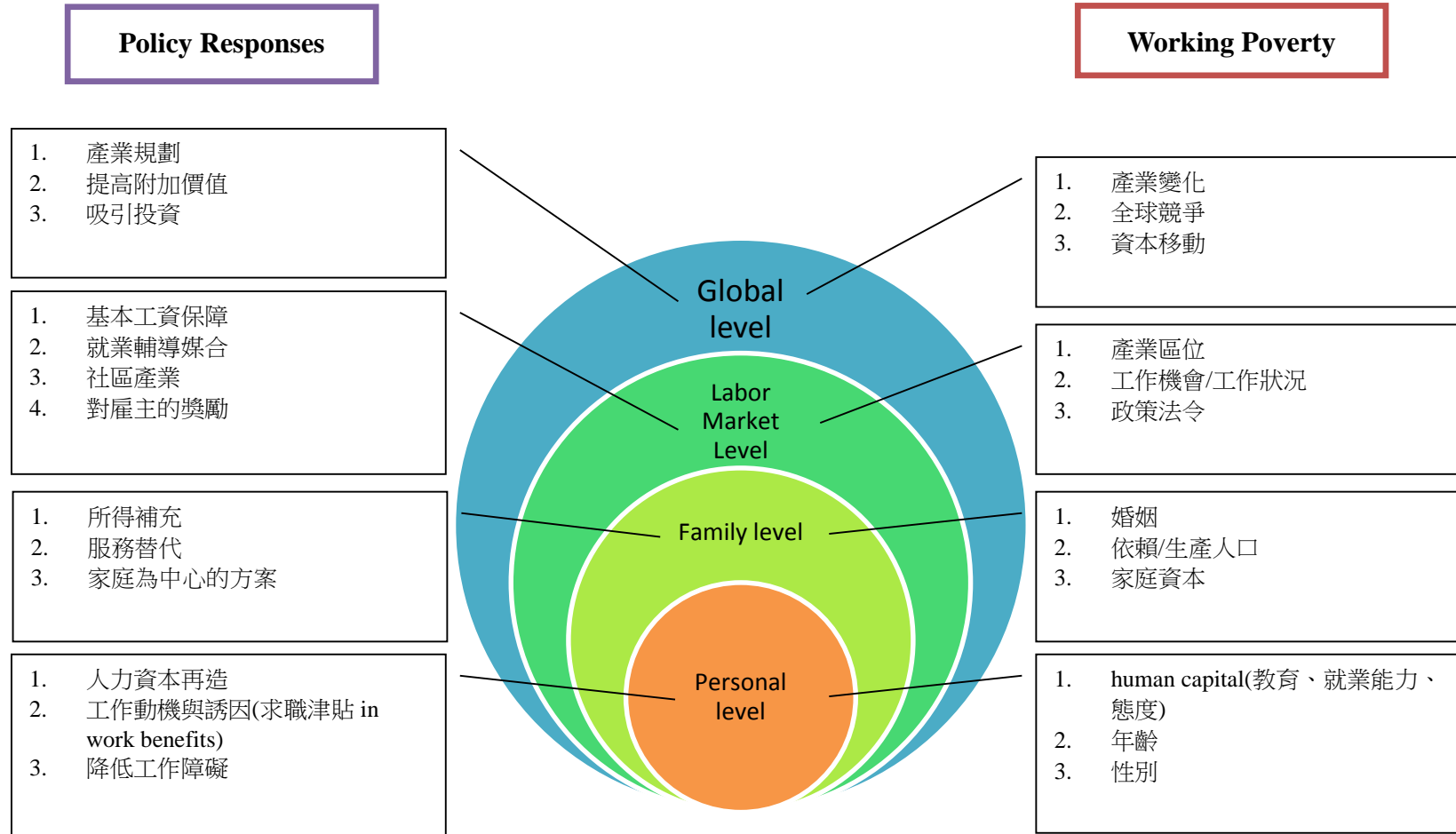


圖 6-1 工作貧窮與政策回應圖



### 第三節 研究之執行

#### 一、問卷宣傳情形

國家發展委員會於 10 月 28 日行文至勞動部勞動力發展署、勞工保險局、各縣市勞工及社政單位之網站宣傳，請各單位將問卷消息協助刊於網頁上宣傳，問卷於 10 月 29 日開始進行，研究助理在問卷進行第二週致電至各單位再次宣傳並懇請各單位尋找填寫者，並在第三週將問卷消息刊於 PTT 工作版及各行業版進行宣傳，第四週則將問卷刊在各地區就業服務中心的社群網站上，另外也透過公民團體進行宣傳，台灣勞工陣線協會將問卷消息刊於其網站上，桃園縣產業總工會也協助尋找填寫者，此外，為增加填寫之誘因本研究提供了 1000 元郵局禮卷之回饋，從回收問卷之填寫者中隨機抽取 25 人以提供此禮卷之回饋。本網路問卷透過公部門、公民團體之網路刊登廣為宣傳，並利用網路社群增加能見度，最後也進行實際尋找填寫者之方法，再增加填寫之誘因，試圖擴大問卷宣傳以達到大數法則之目的。

#### 二、問卷回收情形

問卷共回收 1334 份，於 10 月 29 日開始宣傳至 12 月 10 日止，為期六週共 43 天之回收期，問卷回收情況如圖 6-2 所示，第一週回收人數為 120 人，第二週則有上升至 329 份，第三週更大幅度上升至 631 份，而後便開始下降回收人數至第六週的 44 份為止，問卷回收情況符合並超過原預期回收 1000 份數之目標。

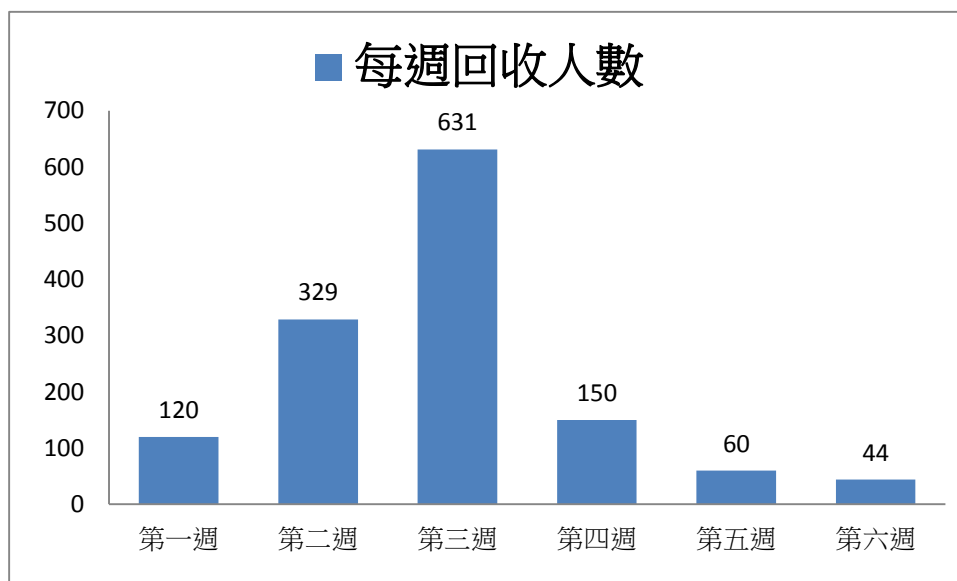


圖 6-2 問卷每週回收人數



## 第七章 網路問卷調查分析

本次問卷調查之有效問卷共有 1,265 份，但因各題項依其性質，所分析之對象及範圍或有不同，且有些題項僅限部分受訪者需作答，另外亦有出現部分遺漏值（如未填答或填入無效數值）等狀況，因此各項分析之樣本數有所差異，就此部分，本研究於表格後以附註方式加以說明及呈現，以作為研究結果解讀之參考，以下就問卷調查之結果分節加以分析：

### 第一節 基本資料

#### 一、人口特徵

在本次的有效樣本中，男性占 34.1%，女性 65.9%。從年齡觀察之，最多受訪者介於 25-34 歲，占 58.9%，另有 21.3% 介於 15-24 歲，35-44 歲占 13.3%，顯示受訪者整體年齡偏低，約八成未滿 35 歲（80.2%），93.5% 未滿 45 歲，有可能是因為中高齡工作者使用網路的比例較低，而出現年齡偏低的情況。

表 7-1 性別

	樣本數	百分比 (%)
男	408	34.1
女	788	65.9
總計	1,196	100.0

\*遺漏值樣本數 69，占總有效樣本數 5.5%

表 7-2 年齡分佈

	樣本數	百分比 (%)
15-24 歲	257	21.3
25-34 歲	711	58.9
35-44 歲	160	13.3
45-54 歲	59	4.9
55-64 歲	17	1.4
65 歲以上	3	0.2
總計	1,207	100.0

\*遺漏值樣本數 58，占總有效樣本數 4.6%

## 二、就業狀況

在全體受訪者中，約七成「目前有在工作」(70.9%)，另外19.8%「曾有工作，目前正在找工作」，而8.9%「曾有工作，目前暫時未求職」，目前無工作的受訪者，是根據其最近一份工作之經驗填答。整體受訪者的主要工作平均薪資為每月29,555元，中位數為28,000元。

**表7-3 目前是否有工作**

	樣本數	百分比(%)
目前有在工作	897	70.9
曾有工作，目前正在找工作	250	19.8
曾有工作，目前暫時未求職	113	8.9
其他	5	0.4
總計	1,265	100.0

\*遺漏值樣本數0，占總有效樣本數0.0%

**表7-4 經常性薪資 (n=1,242)**

主要工作每月經常性薪資(元)	
平均薪資	29,555元
中位數	28,000元

\*遺漏值樣本數23，占總有效樣本數1.8%

就僱用型態而言，66.1%的受訪者為正式僱員，16.5%為約僱人員，8.6%為派遣人員，另外從事臨時性工作、短期性工作、季節性工作之受訪者則分別占4.4%、2.4%與0.3%。從工作時間型態觀察，約九成為全職工作者(90.3%)，將近一成為兼職工作者(9.3%)。

**表 7-5 主要工作僱用型態**

	樣本數	百分比(%)
正式僱員	831	66.1
約僱人員	207	16.5
派遣人員	108	8.6

臨時性工作	55	4.4
短期性工作	30	2.4
季節性工作	4	0.3
其他	23	1.8
總計	1,258	100.0

\*遺漏值樣本數7，占總有效樣本數0.6%

**表7-6 主要工作時間型態**

	樣本數	百分比(%)
全職工作	1,140	90.3
兼職工作	117	9.3
其他	5	0.4
總計	1,262	100.0

\*遺漏值樣本數3，占總有效樣本數0.2%

就工作所在的縣市來看，主要都來自都會區，24.1%的受訪者在台北市工作，15.0%在台中市，新北市、高雄市與台南市則分別占13.3%、10.0%、9.7%。

**表7-7 工作所在縣市**

	樣本數	百分比(%)
宜蘭縣	28	2.2
桃園縣	65	5.2
新竹縣	16	1.3
苗栗縣	17	1.4
彰化縣	37	2.9
南投縣	25	2.0
雲林縣	24	1.9
嘉義縣	25	2.0
屏東縣	20	1.6
台東縣	7	0.6

花蓮縣	11	0.9
澎湖縣	5	0.4
基隆市	8	0.6
新竹市	24	1.9
嘉義市	31	2.5
台北市	303	24.1
高雄市	126	10.0
新北市	167	13.3
台中市	188	15.0
台南市	122	9.7
金門、馬祖	1	0.1
大陸地區	4	0.3
國外	1	0.1
總計	1,255	100.0

\*遺漏值樣本數 10，占總有效樣本數 0.8%

### 三、教育背景

關於受訪者的在學狀態，大多數受訪者皆已畢業（88.7%），有3.8%的受訪者肄業，另有7.4%仍在求學中。從教育程度觀察，有68.8%的受訪者為大學學歷（普通大學或科技大學），另有14.6%為研究所以上，顯示約有八成以上受訪者受過高等教育，整體教育程度偏高，此或許與使用網路問卷調查及受訪者年齡偏低有關。

表7-8 在學狀態

	樣本數	百分比(%)
求學中	89	7.4
畢業	1,067	88.7
肄業	46	3.8
未曾在正規學校求學	1	0.1
總計	1,203	100.0

\*遺漏值樣本數 62，占總有效樣本數 4.9%

表 7-9 教育程度

	樣本數	百分比(%)
國小及以下	1	0.1
國(初)中	15	1.2
高中(含綜合高中普通科)	32	2.7
高職	67	5.6
專科	85	7.0
國立普通大學	236	19.6
私立普通大學	311	25.8
國立科技大學	86	7.1
私立科技大學	197	16.3
碩士	171	14.2
博士	5	0.4
總計	1,206	100.0

\*遺漏值樣本數59，占總有效樣本數4.7%

#### 四、福利身分

在所有受訪者中，具有福利身分的比例並不高，有1.3%為低收入戶及2.4%為中低收入戶，此外有2.1%為身心障礙者，0.9%為領取退休金者，另外亦有0.9%為原住民身分。

表7-10 福利身分別（複選）(n=1,154)

	樣本數	百分比 (%)
低收入戶	15	1.3
中低收入戶	28	2.4
原住民族	10	0.9
身心障礙者	24	2.1
領取退休金者	10	0.9
社會福利機構經濟扶助戶	2	0.2
特殊境遇家庭	6	0.5

領取縣市政府津貼者	5	0.4
無	1061	91.9

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*遺漏值樣本數111，占總有效樣本數8.8%

## 第二節 低薪工作之標準

本研究根據 OECD 之定義，將低薪工作者定義為「每月收入低於中位數三分之二（67%）之全時工作受僱者」，而根據本研究採用 2013 年「人力運用調查」之次級資料分析，2013 年所有全時工作受僱者之收入中位數為 31,000 元，因此初步以 20,770 元（31,000 元 X 67%）作為低薪工作之標準，以了解低薪工作者的工作型態、生活狀況與需求。然而，由於此低薪工作之門檻為根據國際之標準，而非針對臺灣的狀況所設定，所以這個標準是否適合套用於臺灣，仍有待進一步的探究。

為了就低薪工作提出更完備的標準與定義，本研究除國際所採用的所得中位數 67% 標準以外，亦調查工作者對於低薪工作的主觀標準，詢問受訪者主觀認為每個月薪資低於多少為低薪。透過詢問受訪者的意見，其功能與優點包括：

1. 符合當事人需求：社會需求以及需求的門檻往往都是由專家所訂定，但專家所訂定的標準或門檻卻未必都能符合當事人的需要，當事人本身有可能才是最了解其自身需求的人，因此直接詢問當事人的看法能夠避免專家獨斷的危險，以貼近當事人真正的需要。
2. 符合在地狀況：OECD 所採用的低薪定義及門檻是國際之標準，但各國之薪資結構、物價成本、生活費用卻往往有很大的差異，因此使用國際的標準未必能夠準確反映各國的狀況與需要，透過詢問受訪者的意見，可更加反映在地的需求，避免使用國際標準卻與國情不符的問題。

因此，基於以上的考量，本研究於問卷調查中，詢問受訪者對於低薪門檻的看法，而根據調查結果，在全體的受政府及私人僱用之工作者中，平均認為每月收入低於 28,435 元為低薪，而中位數為 27,000 元。

表 7-11 受僱者主觀低薪標準 (n=1,162)

主要工作每月收入（元）	
平均	28,435
中位數	27,000

\*受僱者樣本數 1,197，遺漏值樣本數 35，占受僱者樣本數 2.9%



基於這樣的標準，以下問卷分析兼採 OECD 及受訪者主觀之低薪標準，分別以每月薪資 20,770 元（OECD 標準）及 27,000 元（主觀低薪標準）就低薪工作者之狀況進行分析。若根據此標準，於本次調查中，每月薪資未滿 20,770 元的全職受僱者（每週平均工時 35 小時以上，受政府或私人僱用之工作者）有 93 人，占全職受僱者的 10.0%，而每月薪資未滿 27,000 元的全職受僱者有 362 人，占全職受僱者的 38.8%，以下針對這些低薪工作者的各項狀況與需求分別進行探討。

**表 7-12 低薪工作者人數與百分比 (n=933)**

	未滿20,770元	未滿27,000元
低薪工作者（人數）	93	362
低薪工作者百分比（%）	10.0	38.8

\*每週平均工時 35 小時以上之受僱者樣本數 942，遺漏值樣本數 9，占 1.0%

### 第三節 福利身分與儲蓄狀況

從低薪工作者的福利身分別觀察，在薪資低於 20,770 元的低薪工作者中，約有 4.8% 為低收入戶與 2.4% 為中低收入戶，另外有 4.8% 為身心障礙者，具備特殊境遇家庭身分者有 2.4%。在薪資低於 27,000 元的低薪工作者中，有 2.1% 低收入戶，3% 為中低收入戶，並有 2.1% 為身心障礙者，1.5% 為特殊境遇家庭。然而此部分由於樣本數較少，若要推論至所有低薪工作者的狀況，恐仍須更進一步的調查。

**表 7-13 福利身分別（複選）**

	低薪工作者 (20,770 元) (n=84)		低薪工作者 (27,000 元) (n=331)	
	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
低收入戶	4	4.8	7	2.1
中低收入戶	2	2.4	10	3.0
原住民族	0	0.0	2	0.6
身心障礙者	4	4.8	7	2.1
領取退休金者	0	0.0	1	0.3
社會福利機構經濟扶助戶	1	1.2	1	0.3
特殊境遇家庭	2	2.4	5	1.5
領取縣市政府津貼者	1	1.2	1	0.3

無	72	85.7	299	90.3
其他	0	0.0	0	0.0

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 9，占 9.7%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 31，占 8.6%

關於低薪工作者的儲蓄困難度，根據問卷之調查結果，顯示在薪資低於 20,770 元的低薪工作者中，有 92.3%認為儲蓄為「非常困難」或「困難」，僅有 1.1%認為儲蓄「簡單」，而在薪資低於 27,000 元的低薪工作者，88.1%認為儲蓄「非常困難」或「困難」，其比例雖降低一些，但仍然接近九成，僅有 3.4%認為在現有薪資狀況下，儲蓄為「簡單」或「非常簡單」，顯示就低薪工作者目前的收入，其儲蓄一般而言是相當困難的。

表 7-14 儲蓄困難程度

	低薪工作者 (20,770 元)		低薪工作者 (27,000 元)	
	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
非常困難	56	61.5	169	47.7
困難	28	30.8	143	40.4
沒意見	6	6.6	30	8.5
簡單	1	1.1	11	3.1
非常簡單	0	0.0	1	0.3
總計	91	100.0	354	100.0

\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 2，占 2.2%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 8，占 2.2%

## 第四節 工作狀況

### 一、其他工作

根據本研究的問卷調查，當低薪門檻訂於 20,770 元時，有 6.5%的低薪工作者除了主要工作之外，仍有其他工作，而當低薪門檻為 27,000 元時，有 7.2%的低薪工作者有其他工作，可見有一定比例的低薪工作者，透過從事其他工作以提高其整體收入水準。

表 7-15 主要工作以外是否有其他工作

	低薪工作者 (20,770 元)		低薪工作者 (27,000 元)	
	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
有	6	6.5	26	7.2
沒有	87	93.5	336	92.8
總計	93	100.0	362	100.0

\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 0，占 0.0%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 0，占 0.0%

## 二、轉換工作規劃

根據問卷調查的結果，可發現低薪工作者有非常高的比例有轉換工作的規劃，當低薪門檻為 20,770 元時，有高達 83.5%的低薪工作者想轉換工作，而「待遇太低」為其最主要想轉換工作的原因，有 86.8%的受訪者表達此為最主要的三項原因之一，其次為「工作沒有發展性」，有 55.3%的受訪者認同，再其次有 32.9%的受訪者表示是因為「工作太累或壓力太大」，另外有 28.9%反映是因為「工作環境不佳」，顯示低薪工作者除了面臨低薪的環境之外，也遭遇工作缺乏發展性、工作壓力太大、環境不佳等多重的困境。

對於另外 16.5%無轉換工作意願的低薪工作者而言，當被問到其選擇留在目前工作的三項主要原因，有 60%回答因為「工作穩定」，其次則為「通勤方便」(46.7%)，40%是因為「方便照顧家人」，而 33.3%是考量「工作時間較為彈性」，顯示在無轉換工作規劃的低薪工作者中，最主要的考量為工作穩定及通勤，另外家庭照顧責任及工作的彈性也是其留在低薪工作的主要因素。

對於 27,000 元以下的低薪工作者，或許由於其整體薪資相對較高，有轉換工作規劃的比例相對稍低，但仍有將近七成五的受訪者想轉換工作 (74.9%)，而其想轉換工作的主要原因亦大致相同，最主要是因為「待遇太低」(83.8%)、「工作沒有發展性」(61.5%)、「工作太累或壓力太大」(31.3%)。對於無轉換工作規劃的低薪工作者，其選擇留在目前工作的主要原因亦為「工作穩定」(50.6%)與「通勤方便」(48.3%)，再其次則為「找不到其他更好的工作」(31.5%)，另外的原因則包括「能學習到知識技能」(29.2%)與「工作符合自己的興趣」(28.1%)，顯示至低薪工作者之所以留在原工作，有部分並不是因為該工作之吸引力，而是基於不得已的考量，

但亦有部分受訪者是因為能學習到知識與技能以及工作符合興趣而選擇留在低薪工作。

表 7-16 是否有轉換工作之規劃與原因（複選）

		低薪工作者 (20,770 元)		低薪工作者 (27,000 元)	
		樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
有		76	83.5	265	74.9
想轉換原因 (複選)	待遇太低	66	86.8	222	83.8
	工作沒有發展性	42	55.3	163	61.5
	興趣不合	14	18.4	49	18.5
	工作環境不佳	22	28.9	77	29.1
	個人技能無法有效發揮	11	14.5	56	21.1
	公司經營困難	5	6.6	18	6.8
	家庭或健康因素	7	9.2	24	9.1
	工作太累或壓力太大	25	32.9	83	31.3
	人際關係不佳	9	11.8	28	10.6
	想自行創業	4	5.3	13	4.9
	擔心被解僱	3	3.9	24	9.1
	準備考試	12	15.8	30	11.3
	其他	6	7.9	18	6.8
	其他如勞動契約到期、工作需輪班、距離太遠等				
沒有		15	16.5	89	25.1
留在原工作 原因 (複選)	工作能學以致用	1	6.7	18	20.2
	能學習到知識技能	3	20.0	26	29.2
	工作穩定	9	60.0	45	50.6
	工作有發展性	0	0.0	13	14.6

薪資與福利優	1	6.7	10	11.2
通勤方便	7	46.7	43	48.3
工作符合自己的興趣	4	26.7	25	28.1
工作負擔較輕	3	20.0	12	13.5
工作具挑戰性	1	6.7	15	16.9
工作具升遷機會	0	0.0	2	2.2
工作時間較為彈性	5	33.3	15	16.9
方便照顧家人	6	40.0	17	19.1
找不到其他更好的工作	4	26.7	28	31.5
其他	1	6.7	3	3.4
其他如生病、懶得找新工作				
總計	91	100.0	354	100.0

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 2，占 2.2%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 8，占 2.2%

## 第五節 工作技能與教育訓練

### 一、持有證照

在低薪工作者中，有相當高比例持有某種證照，在薪資低於 20,770 元的低薪工作者中，42.6%具有「技術士證照」，34.4%具有「電腦相關證照」，32.8%具有「語文認證」，亦有 19.7%具備「金融從業人員證照」，4.9%有「專門職業及技術人員考試及格證書」。對於薪資低於 27,000 元的低薪工作者而言，42.1%具有「技術士證照」，39.0%持有「電腦相關證照」，另外有 37.3%具備「語文認證」。

表 7-17 持有哪些證照（複選）

低薪工作者 (20,770 元) (n=61)		低薪工作者 (27,000 元) (n=228)	
樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)

技術士證照	26	42.6	96	42.1
專門職業及技術人員考試及 格證書	3	4.9	17	7.5
金融從業人員證照	12	19.7	32	14.0
電腦相關證照	21	34.4	89	39.0
語文認證	20	32.8	85	37.3
其他證照	8	13.1	20	8.8

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*僅有證照之受訪者者回答此題

而當被問及未來是否規劃考取證照時，有 58.1%的低薪工作者（每月薪資低於 20,770 元）希望繼續考取證照，其中比例最高的為「專門職業及技術人員證照」與「語文證照」（42.6%），其次則為「電腦相關證照」（38.3%）。至於月薪低於 27,000 元的低薪工作者有 62.3%未來規劃考取證照。最多人想考取的證照為「語文證照」（47.5%），其次則為「專門職業及技術人員證照」（40.5%）及「電腦相關證照」（31.0%），另外亦有 28.5%希望考取「技術士證照」。

表 7-18 未來是否規劃考取證照

	低薪工作者 (20,770元)		低薪工作者 (27,000元)	
	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
有	50	58.1	210	62.3
沒有	36	41.9	127	37.7
總計	86	100.0	337	100.0

\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 7，占 7.5%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 25，占 6.9%

表 7-19 未來規劃考取之證照類型（複選）

證照類 型 (複選)	低薪工作者 (20,770元) (n=47)		低薪工作者 (27,000元) (n=200)	
	樣本 數	百分比 (%)	樣本 數	百分比 (%)
	技術士證照	10	21.3	57
專門職業及技術人 員	20	42.6	81	40.5
金融從業人員證照	9	19.1	21	10.5
電腦相關證照	18	38.3	62	31.0
語文證照	20	42.6	95	47.5
其他	0	13.1	7	3.5

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*僅未來有規劃考取證照者回答此題，薪資未滿 20,770 元低薪工作者之樣本數 50，遺漏值樣本數 3，占 6.0%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 210，遺漏值樣本數 10，占 4.8%

## 二、教育訓練

在薪資低於 20,770 元的低薪工作者中，有 34.1%在過去一年曾參加學校或補習班之進修課程及 40.2%曾參加訓練課程，但仍有 65.9%及 59.8%未參加進修或訓練課程。至於薪資低於 27,000 元的低薪工作者，曾參加進修課程或訓練課程的比例分別為 33.9%與 39.6%，顯示過去一年曾參與進修或訓練的比例約為三分之一至四成之間，但仍有六成以上未參與進修或訓練。

表 7-20 過去一年是否參加學校或補習班之進修課程與訓練課程

	低薪工作者 (20,770 元)		低薪工作者 (27,000 元)	
	學校或補習班之 進修課程	訓練課程	學校或補習班之 進修課程	訓練課程

	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
有	31	34.1	35	40.2	120	33.9	137	39.6
沒有	60	65.9	52	59.8	234	66.1	209	60.4
總計	91	100.0	87	100.0	354	100.0	346	100.0

\*學校補習班之進修課程：薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 2，占 2.2%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 8，占 2.2%

\*\*訓練課程：薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 6，占 6.5%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 16，占 4.4%

至於低薪工作者未參加進修或訓練的主要原因，對於薪資低於 20,770 元的低薪工作者而言，在學校或補習班進修課程部分主要是因為「進修的費用太高，無法負擔」(63.3%)、「工作太忙，沒有時間參加」(51.0%)以及「沒有合適的學校或課程」(34.7%)；在訓練課程部分，最主要未參加的因素亦類似，包括「沒有合適的學校或課程」(62.2%)、「進修的費用太高，無法負擔」(48.6%)、「工作太忙，沒有時間參加」(43.2%)與「沒有取得相關資訊」(43.2%)。而薪資低於 27,000 元的低薪工作者，其未參與進修或訓練的原因，主要亦為這幾點。

根據以上的分析，顯示若要透過教育訓練方式提升低薪工作者技能，並進而提升其薪資，教育訓練的費用太高是主要的困難之一，另外工作負擔太重以及缺乏適當課程也是重要原因，因此如何降低這些障礙，或可作為未來推動相關教育訓練政策的重要目標。

表 7-21 過去一年未參加學校或補習班進修課程主要原因（複選）

	低薪工作者 (20,770 元) (n=49)		低薪工作者 (27,000 元) (=200)	
	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
沒有合適的學校或課程	17	34.7	60	30.0
工作太忙沒有時間參加	25	51.0	105	52.5
進修的費用太高無法負擔	31	63.3	118	59.0
進修對於升遷或尋轉職沒有	10	20.4	32	16.0



幫助				
滿意目前的學歷	0	0.0	4	2.0
沒有取得相關資訊	12	24.5	51	25.5
沒有進修計畫	9	18.4	47	23.5
家庭因素	12	24.5	37	18.5
其他	1	2.0	5	2.5

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*其他如健康不佳、服役中

\*\*\*僅過去一年未參加學校或補習班進修課程者回答此題，其中薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 60，遺漏值樣本數 11，占 18.3%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 234，遺漏值樣本數 34，占 14.5%

表 7-22 過去一年是否參加訓練課程（複選）

	低薪工作者 (20,770 元) (n=37)		低薪工作者 (27,000 元) (n=170)	
	樣本 數	百分比 (%)	樣本 數	百分比 (%)
沒有合適的訓練課程	23	62.2	77	45.3
工作太忙沒有時間參加	16	43.2	76	44.7
訓練課程的費用太高無法負擔	18	48.6	82	48.2
訓練課程對於升遷或尋職沒有幫助	2	5.4	20	11.8
沒有取得相關資訊	16	43.2	66	38.8
沒有訓練計畫	9	24.3	50	29.4
家庭因素	5	13.5	19	11.2
其他	1	2.7	4	2.4

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*僅過去一年未參加訓練課程者回答此題，其中薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 52，遺漏值樣本數 15，占 28.8%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 209，遺漏值樣本數 39，占 18.7%

## 第六節 工作與生活平衡

就低薪工作者的工作與生活平衡狀況觀察，可發現低薪工作者的工作對於個人生活造成很大的影響，而個人生活對於工作的影響則似乎相對較小。就工作對於個人生活的影響而言，77.3%每月薪資低於 20,770 元的低薪工作者同意或完全同意其「因為工作的需要而往往需壓抑個人生活」，亦有相當高比例的低薪工作者「因為工作而錯過規劃欲進行的個人活動」（70.1%）、「個人生活因為工作而感受痛苦」（69.3%）、「因為工作而忽視個人生活上的需要」（63.2%）、「工作導致無法維持個人生活」（54.5%）。除此之外，僅有 28.3%的低薪工作者「對於目前不工作的時間數量感到滿意」，而同意或非常同意「因為工作而讓我有好心情」的比例僅有約 25.9%，顯示其工作侵入個人生活的情況相當普遍。

相對而言，低薪工作者因個人生活而影響工作的比例則似乎明顯較低，僅有 25%的低薪工作者同意或非常同意「個人生活所參與的活動耗盡我工作的氣力」，12.5%「由於個人雜事太多而無法專心工作」，11.4%「由於過於重視個人生活導致工作難以完成」。

表 7-23 低薪工作者工作與個人生活之狀況（20,770 元）

		完全不同意	不同意	普通	同意	完全同意	總計
個人生活因為工作而感受痛苦	樣本數	3	9	15	46	15	88
	百分比 (%)	3.4	10.2	17	52.3	17.0	100.0
工作導致無法維持個人生活	樣本數	3	18	19	34	14	88
	百分比 (%)	3.4	20.5	21.6	38.6	15.9	100.0
因為工作而忽視個人生活上的需要	樣本數	2	12	18	37	18	87
	百分比 (%)	2.3	13.8	20.7	42.5	20.7	100.0
因為工作的需要而往往需壓抑個人生活	樣本數	1	12	7	50	18	88
	百分比 (%)	1.1	13.6	8.0	56.8	20.5	100.0
因為工作而錯過規劃欲進行的個人活動	樣本數	2	9	15	40	21	87
	百分比 (%)	2.3	10.3	17.2	46.0	24.1	100.0
難以取捨在這時間點應該工作或不該工作	樣本數	7	19	14	33	14	87
	百分比 (%)	8.0	21.8	16.1	37.9	16.1	100.0
對於目前不工作的時間數量感到滿意	樣本數	15	26	20	19	5	85
	百分比 (%)	17.6	30.6	23.5	22.4	5.9	100.0
	樣本數	12	30	24	18	4	88

個人生活所參與的活動耗盡我工作的氣力	百分比 (%)	13.6	34.1	27.3	20.5	4.5	100.0
在工作的時間總是無精打采	樣本數	7	25	25	27	4	88
	百分比 (%)	8.0	28.4	28.4	30.7	4.5	100.0
由於過於重視個人生活導致工作難以完成	樣本數	18	40	20	8	2	88
	百分比 (%)	20.5	45.5	22.7	9.1	2.3	100.0
由於個人雜事太多而無法專心工作	樣本數	17	38	22	9	2	88
	百分比 (%)	19.3	43.2	25.0	10.2	2.3	100.0
個人生活讓我對工作充滿活力	樣本數	10	18	31	22	7	88
	百分比 (%)	11.4	20.5	35.2	25.0	8.0	100.0
工作帶給我追求個人生活的動力	樣本數	12	25	21	23	7	88
	百分比 (%)	13.6	28.4	23.9	26.1	8.0	100.0
個人生活的滿足讓我在工作時擁有好心情	樣本數	8	20	21	30	8	87
	百分比 (%)	9.2	23.0	24.1	34.5	9.2	100.0
因為工作而讓我有好心情	樣本數	20	22	24	15	8	89
	百分比 (%)	22.5	24.7	27.0	16.9	9.0	100.0

\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數為 93，表中樣本數為刪除遺漏值後情況

就薪資低於 27,000 元的低薪工作者而言，亦大致呈現類似的狀況，有相當高比例的低薪工作者同意或非常同意「因為工作的需要而往往需壓抑個人生活」（71.0%）、「因為工作而錯過規劃欲進行的個人活動」（71.0%）、「因為工作而忽視個人生活上的需要」（58.6%）、「個人生活因為工作而感受痛苦」（54.6%），僅有 23.5%「對於目前不工作的時間數量感到滿意」，25.2%「因為工作而讓我有好心情」。其個人生活對於工作的影響似乎亦相對較低，僅有低比例的低薪工作者認為「個人生活所參與的活動耗盡我工作的氣力」（21.1%）、「由於過於重視個人生活導致工作難以完成」（9.1%）及「由於個人雜事太多而無法專心工作」（11.1%）。

表 7-24 低薪工作者工作與個人生活之狀況（27,000 元）

		完全不 同意	不同意	普 通	同 意	完全 同意	總計
個人生活因為工作而感受痛苦	樣本數	14	66	79	140	51	350
	百分比 (%)	4.0	18.9	22.6	40.0	14.6	100.0
工作導致無法維持個人生活	樣本數	18	100	75	118	39	350
	百分比 (%)	5.1	28.6	21.4	33.7	11.1	100.0

因為工作而忽視個人生活上的需要	樣本數	13	63	68	143	61	348
	百分比 (%)	3.7	18.1	19.5	41.1	17.5	100.0
因為工作的需要而往往需壓抑個人生活	樣本數	10	49	42	168	80	349
	百分比 (%)	2.9	14.0	12.0	48.1	22.9	100.0
因為工作而錯過規劃欲進行的個人活動	樣本數	9	38	54	158	89	348
	百分比 (%)	2.6	10.9	15.5	45.4	25.6	100.0
難以取捨在這時間點應該工作或不該工作	樣本數	25	76	69	125	53	348
	百分比 (%)	7.2	21.8	19.8	35.9	15.2	100.0
對於目前不工作的時間數量感到滿意	樣本數	52	124	88	64	17	345
	百分比 (%)	15.1	35.9	25.5	18.6	4.9	100.0
個人生活所參與的活動耗盡我工作的氣力	樣本數	52	142	82	60	14	350
	百分比 (%)	14.9	40.6	23.4	17.1	4.0	100.0
在工作的時間總是無精打采	樣本數	30	115	91	89	25	350
	百分比 (%)	8.6	32.9	26.0	25.4	7.1	100.0
由於過於重視個人生活導致工作難以完成	樣本數	84	170	64	25	7	350
	百分比 (%)	24.0	48.6	18.3	7.1	2.0	100.0
由於個人雜事太多而無法專心工作	樣本數	79	167	65	28	11	350
	百分比 (%)	22.6	47.7	18.6	8.0	3.1	100.0
個人生活讓我對工作充滿活力	樣本數	25	81	128	93	23	350
	百分比 (%)	7.1	23.1	36.6	26.6	6.6	100.0
工作帶給我追求個人生活的動力	樣本數	34	84	99	109	23	349
	百分比 (%)	9.7	24.1	28.4	31.2	6.6	100.0
個人生活的滿足讓我在工作時擁有好心情	樣本數	15	49	96	145	44	349
	百分比 (%)	4.3	14.0	27.5	41.5	12.6	100.0
因為工作而讓我擁有好心情	樣本數	50	88	124	73	15	350
	百分比 (%)	14.3	25.1	35.4	20.9	4.3	100.0

\*薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數為 362，表中樣本數為刪除遺漏值後情況

## 第七節 個人特質與條件

就低薪工作者的個人特質與條件觀察，在每月薪資低於 20,770 元的低薪工作者中，其認為有一些或完全具備的工作特質，比例由高而低依序為「責任感」(96.5%)，「有工作意願」(89.7%)、「對工作抱有積極態度」(86.0%)、「對

工作的適應性」(81.0%)。此外,亦有相當高比例之低薪工作者認為其完全或部分具備「電腦操作能力」(80.7%)、「文章讀寫能力」(76.8%)、「身體和心理健康」(75.9%)、「表達能力」(74.7%)、「問題解決能力」(69.9%)、「自信心」(68.3%)、「計算能力」(65.9%)與「人際溝通技巧」(59.6%)。相對而言,低薪工作者自己認為較缺乏的條件(完全沒有或沒有),比例由高而低分別為「專業證照」(32.9%)、「外語能力」(29.3%)、相關學歷(19.7%)、領導能力(19.6%)、「職業上的特殊技巧」(18.3%)與「工作經驗」(15.6%),以上資料顯示一般而言,有很高比例的低薪工作者對於其工作態度及工作意願有相當的信心,對於專業證照、外語能力、相關學歷、領導能力、職業特殊技巧等,認為自己欠缺的比例較高。

表 7-25 低薪工作者個人具備之特質與條件 (20,770 元)

		完全沒 有	沒 有	普 通	有一 些	完全具 備	總計
有工作意願	樣本數	0	3	6	36	42	87
	百分比 (%)	0.0	3.4	6.9	41.4	48.3	100.0
對工作抱有積 極態度	樣本數	0	3	9	37	37	86
	百分比 (%)	0.0	3.5	10.5	43.0	43.0	100.0
責任感	樣本數	0	1	2	35	46	84
	百分比 (%)	0.0	1.2	2.4	41.7	54.8	100.0
自信心	樣本數	1	6	20	36	22	85
	百分比 (%)	1.2	7.1	23.5	42.4	25.9	100.0
性別符合	樣本數	0	4	31	22	26	83
	百分比 (%)	0.0	4.8	37.3	26.5	31.3	100.0
年齡符合	樣本數	0	4	30	26	22	82
	百分比 (%)	0.0	4.9	36.6	31.7	26.8	100.0
身體和心理健 康	樣本數	1	3	16	35	28	83
	百分比 (%)	1.2	3.6	19.3	42.2	33.7	100.0
對工作的適應 性	樣本數	0	4	12	42	26	84
	百分比 (%)	0.0	4.8	14.3	50.0	31.0	100.0
表達能力	樣本數	0	3	18	37	25	83
	百分比 (%)	0.0	3.6	21.7	44.6	30.1	100.0
文章讀寫能力	樣本數	0	1	18	38	25	82

	百分比 (%)	0.0	1.2	22.0	46.3	30.5	100.0
計算能力	樣本數	0	2	26	36	18	82
	百分比 (%)	0.0	2.4	31.7	43.9	22.0	100.0
電腦操作能力	樣本數	1	0	15	44	23	83
	百分比 (%)	1.2	0.0	18.1	53.0	27.7	100.0
問題解決能力	樣本數	0	2	23	38	20	83
	百分比 (%)	0.0	2.4	27.7	45.8	24.1	100.0
外語能力	樣本數	5	19	29	28	1	82
	百分比 (%)	6.1	23.2	35.4	34.1	1.2	100.0
領導能力	樣本數	3	13	34	22	10	82
	百分比 (%)	3.7	15.9	41.5	26.8	12.2	100.0
創新思考	樣本數	0	5	33	31	13	82
	百分比 (%)	0.0	6.1	40.2	37.8	15.9	100.0
人際溝通技巧	樣本數	0	3	31	35	15	84
	百分比 (%)	0.0	3.6	36.9	41.7	17.9	100.0
職業上的特殊 技巧	樣本數	4	11	32	32	3	82
	百分比 (%)	4.9	13.4	39.0	39.0	3.7	100.0
相關學歷	樣本數	4	12	23	33	9	81
	百分比 (%)	4.9	14.8	28.4	40.7	11.1	100.0
工作經驗	樣本數	4	9	26	31	13	83
	百分比 (%)	4.8	10.8	31.3	37.3	15.7	100.0
專業證照	樣本數	10	17	22	24	9	82
	百分比 (%)	12.2	20.7	26.8	29.3	11.0	100.0
其它	樣本數	5	2	7	5	2	21
	百分比 (%)	23.8	9.5	33.3	23.8	9.5	100.0

\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數為 93，表中樣本數為刪除遺漏值後情況

就薪資低於 27,000 元的低薪工作者而言，大致亦呈現類似的狀況，其自認為較具備的特質和條件（有一些或完全具備）包括「責任感」（93.0%），「有工作意願」（89.9%）、「對工作抱有積極態度」（84.8%）、「對工作的適應性」（79.8%）等。除此之外，其認為較具備的相關能力主要包括「電腦操作能力」（82.7%）、「問題解決能力」（77.1%）、「文章讀寫能力」（75.1%）、「表達能力」（74.1%）、

「自信心」(69.6%)、「人際溝通技巧」(63.8%)與「計算能力」(63.5%)等。相對而言,低薪工作者認為較欠缺(完全沒有或沒有)的條件主要亦為「專業證照」(33.0%)、「外語能力」(21.9%)、「領導能力」(16.6%)、「相關學歷」(15.0%)、「職業上的特殊技巧」(14.9%)及「工作經驗」(14.6%)。

表 7-26 低薪工作者個人具備之特質與條件 (27,000 元)

		完全沒有	沒有	普通	有一些	完全具備	總計
有工作意願	樣本數	1	8	26	113	197	345
	百分比 (%)	0.3	2.3	7.5	32.8	57.1	100.0
對工作抱有積極態度	樣本數	1	7	44	134	156	342
	百分比 (%)	0.3	2.0	12.9	39.2	45.6	100.0
責任感	樣本數	1	3	20	109	206	339
	百分比 (%)	0.3	0.9	5.9	32.2	60.8	100.0
自信心	樣本數	4	21	79	133	105	342
	百分比 (%)	1.2	6.1	23.1	38.9	30.7	100.0
性別符合	樣本數	5	10	138	80	100	333
	百分比 (%)	1.5	3.0	41.4	24.0	30.0	100.0
年齡符合	樣本數	4	18	120	96	95	333
	百分比 (%)	1.2	5.4	36.0	28.8	28.5	100.0
身體和心理健康	樣本數	2	10	67	130	125	334
	百分比 (%)	0.6	3.0	20.1	38.9	37.4	100.0
對工作的適應性	樣本數	2	11	55	146	122	336
	百分比 (%)	0.6	3.3	16.4	43.5	36.3	100.0
表達能力	樣本數	1	15	70	138	109	333
	百分比 (%)	0.3	4.5	21.0	41.4	32.7	100.0
文章讀寫能力	樣本數	0	12	70	140	108	330
	百分比 (%)	0.0	3.6	21.2	42.4	32.7	100.0
計算能力	樣本數	3	18	98	131	76	326
	百分比 (%)	0.9	5.5	30.1	40.2	23.3	100.0
電腦操作能力	樣本數	1	2	54	159	115	331
	百分比 (%)	0.3	0.6	16.3	48.0	34.7	100.0

問題解決能力	樣本數	0	7	69	169	86	331
	百分比 (%)	0.0	2.1	20.8	51.1	26.0	100.0
外語能力	樣本數	14	58	123	111	23	329
	百分比 (%)	4.3	17.6	37.4	33.7	7.0	100.0
領導能力	樣本數	6	49	138	104	33	330
	百分比 (%)	1.8	14.8	41.8	31.5	10.0	100.0
創新思考	樣本數	4	26	111	137	52	330
	百分比 (%)	1.2	7.9	33.6	41.5	15.8	100.0
人際溝通技巧	樣本數	2	17	103	151	64	337
	百分比 (%)	0.6	5.0	30.6	44.8	19.0	100.0
職業上的特殊技巧	樣本數	9	40	127	118	35	329
	百分比 (%)	2.7	12.2	38.6	35.9	10.6	100.0
相關學歷	樣本數	11	38	105	117	57	328
	百分比 (%)	3.4	11.6	32.0	35.7	17.4	100.0
工作經驗	樣本數	15	34	96	128	63	336
	百分比 (%)	4.5	10.1	28.6	38.1	18.8	100.0
專業證照	樣本數	39	69	98	92	29	327
	百分比 (%)	11.9	21.1	30.0	28.1	8.9	100.0
其它	樣本數	16	14	61	19	6	116
	百分比 (%)	13.8	12.1	52.6	16.4	5.2	100.0

\*薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數為 362，表中樣本數為刪除遺漏值後情況

## 第八節 相關服務使用經驗

就目前政府提供的就業相關服務，本調查詢問曾使用過這些服務的低薪工作者的意見，就薪資低於 20,770 元的低薪工作者而言，其認為「非常有幫助」或「有幫助」比率較高的服務包括「多元就業開發方案」(46.4%)、「公部門短期就業方案」(44.2%)、「就業媒合」(43.9%)、「僱用獎助方案」(40.0%)與「創業貸款(包含諮詢服務)」(39.5%)等，其次則為「職業訓練諮詢與推介」(36.8%)、「就業諮詢」(31.1%)、「職場學習與再適應」(29.8%)、「以工代賑」(28.2%)與「其他服務」(16.7%)。這顯示「多元就業開發方案」、「公部門短期就業方案」、「就業媒合」似乎是較多低薪工作者認為較有幫助的服務，而認為「就業諮詢」、「職場學習與再



適應」、「以工代賑」與「其他服務」有幫助的比例則相對較低。

表 7-27 低薪工作者相關服務使用經驗 (20,770 元)

		完全沒 有幫助	沒有 幫助	沒意 見	有幫助	非常 有幫 助	總計
就業諮詢	樣本數	9	12	10	13	1	45
	百分比 (%)	20.0	26.7	22.2	28.9	2.2	100.0
就業媒合	樣本數	9	18	10	28	1	66
	百分比 (%)	13.6	27.3	15.2	42.4	1.5	100.0
職業訓練諮 詢與推介	樣本數	6	12	13	14	4	49
	百分比 (%)	12.2	24.5	26.5	28.6	8.2	100.0
職場學習與 再適應	樣本數	8	9	10	13	4	44
	百分比 (%)	14.0	15.8	17.5	22.8	7.0	100.0
僱用獎助方 案	樣本數	3	8	9	17	3	40
	百分比 (%)	6.0	16.0	18.0	34.0	6.0	100.0
多元就業開 發方案	樣本數	6	8	8	15	4	41
	百分比 (%)	14.6	19.5	19.5	36.6	9.8	100.0
公部門短期 就業方案	樣本數	6	7	11	15	4	43
	百分比 (%)	14.0	16.3	25.6	34.9	9.3	100.0
以工代賑	樣本數	6	9	13	6	5	39
	百分比 (%)	15.4	23.1	33.3	15.4	12.8	100.0
創業貸款 (包含諮詢 服務)	樣本數	4	9	10	12	3	38
	百分比	10.5	23.7	26.3	31.6	7.9	100.0

		(%)					
其他服務	樣本數	3	0	7	2	0	12
	百分比 (%)	25.0	0.0	58.3	16.7	0.0	100.0

\*表中僅列出曾使用過各項服務之低薪工作者樣本數

至於對於薪資低於 27,000 元的低薪工作者，認為相關服務有幫助或非常有幫助的比例，依序分別為「僱用獎助方案」(42.9%)、「創業貸款(包含諮詢服務)」(41.8%)、「多元就業開發方案」(41.5%)、「就業媒合」(39.2%)、「職業訓練諮詢與推介」(37.5%)、「公部門短期就業方案」(35.6%)、「職場學習與再適應」(35.2%)、「就業諮詢」(27.3%)、「以工代賑」(21.8%)與「其他服務」(8.5%)。對於此群體而言，「僱用獎助方案」、「創業貸款(包含諮詢服務)」、「多元就業開發方案」的幫助相對較大，而「就業諮詢」、「以工代賑」與「其他服務」亦被認為助益較有限。

表 7-28 低薪工作者相關服務使用經驗 (27,000 元)

		完全沒 有幫助	沒有 幫助	沒意 見	有幫助	非常 有幫 助	總計
就業諮詢	樣本數	22	46	41	38	3	150
	百分比 (%)	14.7	30.7	27.3	25.3	2.0	100.0
就業媒合	樣本數	42	58	35	84	3	222
	百分比 (%)	18.9	26.1	15.8	37.8	1.4	100.0
職業訓練諮詢與推介	樣本數	26	30	49	51	12	168
	百分比 (%)	15.5	17.9	29.2	30.4	7.1	100.0
職場學習與再適應	樣本數	20	22	59	45	10	156
	百分比 (%)	12.8	14.1	37.8	28.8	6.4	100.0
僱用獎助方案	樣本數	14	25	42	51	10	142
	百分比 (%)	9.9	17.6	29.6	35.9	7.0	100.0

多元就業開發方案	樣本數	15	20	44	47	9	135
	百分比 (%)	11.1	14.8	32.6	34.8	6.7	100.0
公部門短期就業方案	樣本數	21	27	46	42	10	146
	百分比 (%)	14.4	18.5	31.5	28.8	6.8	100.0
以工代賑	樣本數	21	23	60	20	9	133
	百分比 (%)	15.8	17.3	45.1	15.0	6.8	100.0
創業貸款 (包含諮詢服務)	樣本數	11	22	41	42	11	127
	百分比 (%)	8.7	17.3	32.3	33.1	8.7	100.0
其他服務	樣本數	5	6	32	4	0	47
	百分比 (%)	10.6	12.8	68.1	8.5	0.0	100.0

\*表中僅列出曾使用過各項服務之低薪工作者樣本數

## 第九節 期待政府提供的服務與現金給付

### 一、期待政府提供的服務

關於低薪工作者期待政府提供哪些服務，以解決低薪工作問題，在薪資低於 20,770 元的低薪工作者中，最多受訪者期待政府「改善基本工資調整制度」，占 73.0%，其次有 71.9% 的低薪工作者希望政府能「提供就業服務，並介紹全職工作」，另有約一半的低薪工作者希望政府能夠提升職業訓練課程之廣度與程度( 50.6%)，再其次有 34.8% 希望政府能夠提供「民間多元就業開發方案」，希望政府介紹兼職工作之低薪工作者亦占 32.6%，另有將近三成的低薪工作者期待政府提供「低利創業貸款」( 28.1%) 及「創業輔導課程」( 28.1%) 以促進創業，除此之外，有照顧需求而希望政府提供「兒童托育服務」( 16.9%) 及「身心障礙或老年家屬托顧服務」( 15.7%) 亦各占約一成多。在薪資低於 27,000 元的低薪工作者中，其期待政府提供的服務與需求亦大致類似，不過對於就業服務的需求稍低，對於兒童、身心障礙或老年家屬的照顧服務需求則相對稍高，大約在二成左右。

綜合以上低薪工作者所期待的服務項目，顯示出最主要的是「改善基本工資制度」，全職工作的就業服務與職業訓練課程的改進也有相當的重要性，另外亦有部分的低薪工作者期待政府輔導創業的服務與照顧服務。

表 7-29 希望政府提供何種服務提升薪資（複選）

	低薪工作者 (20,770 元) (n=89)		低薪工作者 (27,000 元) (n=350)	
	樣本 數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
就業服務介紹全職工作	64	71.9	204	58.3
就業服務介紹兼職工作	29	32.6	90	25.7
提升職業訓練課程之廣度與深度	45	50.6	189	54.0
民間多元就業開發方案	31	34.8	116	33.1
公部門短期就業方案	24	27.0	78	22.3
以工代賑	13	14.6	45	12.9
兒童托育服務	15	16.9	76	21.7
身心障礙或老年家屬托顧服務	14	15.7	64	18.3
低利創業貸款	25	28.1	103	29.4
創業輔導課程	25	28.1	106	30.3
改善基本工資調整制度	65	73.0	253	72.3
其他	7	7.9	16	4.6

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*其他服務如落實勞基法、加強勞動檢查、修訂人力派遣法令等

\*\*\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 4，占 4.3%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 12，占 3.3%

## 二、期待政府提供的現金給付或津貼

在期待政府提供的現金給付部分，於薪資低於 20,770 元的低薪工作者中，最多受訪者希望政府提供的現金給付為「工作所得稅收減免」，占約 73.0%，其次為「工作租屋補助」(61.8%)，再其次為「子女給付」(53.9%)、「低利購屋貸款」(49.4%) 與「工作通勤補助」(49.4%)。在薪資低於 27,000 元的低薪工作者中，大致也呈現類似的需求，仍以「工作所得稅收減免」為最主要需求(70.7%)、其次為「工作租屋補助」(61.4%)，「低利購屋貸款」(51.7%)、「工作通勤補助」(49.1%) 及「子女給付」(43.8%) 為主要的需求。

根據以上分析，顯示低薪工作者最期待政府提供的現金給付為所得稅收的減

免，其次則是各種減輕生活費用的相關補助，亦反映出低薪工作者的主要的支出負擔，包括租屋、子女養育費用、房屋貸款、及交通費等。

**表 7-30 希望政府提供何種給付以提升經濟條件與工作誘因（複選）**

	低薪工作者 (20,770 元) (n=89)		低薪工作者 (27,000 元) (n=352)	
	樣本數	百分比 (%)	樣本數	百分比 (%)
工作所得稅收減免	65	73.0	249	70.7
子女給付	48	53.9	154	43.8
工作租屋補助	55	61.8	216	61.4
工作通勤補助	44	49.4	173	49.1
縮短工時補償制度	31	34.8	128	36.4
部分工作失業給付	36	40.4	114	32.4
子女教育與生活補助	31	34.8	107	30.4
低利購屋貸款	44	49.4	182	51.7
兒童托育費用補助	22	24.7	92	26.1
身心障礙或老年家屬托顧費用 補助	29	32.6	98	27.8
其他	3	3.40	9	2.6

\*百分比 = 樣本數/填答人數

\*\*其他如提供健康保險補助、單親家庭工作者生活補助、依通貨膨脹調整薪資等

\*\*\*薪資未滿 20,770 元低薪工作者樣本數 93，遺漏值樣本數 4，占 4.3%；薪資未滿 27,000 元低薪工作者樣本數 362，遺漏值樣本數 10，占 2.8%

## 第十節 小結

綜合以上之分析，主要可歸納為以下幾點研究發現：

- 一、根據受僱者對於低薪門檻的看法，界定低薪工作門檻的中位數為每月收入 27,000 元，此標準高於 OECD 的低薪工作定義 20,770 元，因主觀的意見某程度可反映當事人的需求及個人經驗，以及在地的情況，未來在相關政策之制訂或執行，除了 OECD 的國際標準之外，或許亦可參考受僱者之看法，以 27,000 元作為低薪工作之界定門檻，就低於此門檻之工作者提供相關服務或給付。

- 二、低薪工作者中有相當高的比例希望轉換工作，大約占有所有低薪工作者的七成五至八成左右，其想轉換工作最主要的考量包括「待遇太低」、「工作沒有發展性」、「工作太累或壓力太大」、「工作環境不佳」等因素；而就無轉換工作規劃的低薪工作者而言，之所以留在目前工作，主要的考量包括「工作穩定」、「通勤方便」、「方便照顧家人」、「工作時間較為彈性」、「找不到更好的工作」、「能學習到知識技能」、「工作符合自己的興趣」等。
- 三、在低薪工作者中，有相當高比例皆已持有某種證照，且有約六成希望未來能繼續取得相關證照，多數主要希望取得的包括「語文證照」、「專門職業及技術人員證照」、「電腦相關證照」、「技術士證照」等。
- 四、低薪工作者中僅有約三分之一至四成在過去一年中參與進修或訓練課程，而未參加的主要原因主要為「進修費用太高」、「工作太忙」、「沒有合適的學校或課程」等因素，未來若要加強低薪工作者之技能訓練，應可就這幾項因素加以改進，以提升誘因。
- 五、在儲蓄的部分，約有九成的低薪工作者反映在現有薪資下，儲蓄非常困難，對於其資產累積有非常不利的影響，關於如何減輕其財務負擔，可作為未來規劃相關政策的重要目標之一。
- 六、就低薪工作者的工作與生活平衡狀況觀察，可發現低薪工作者工作侵入個人生活的情況相當普遍，而個人生活對於工作的影響則似乎相對較小，如何協助低薪工作者保持工作與個人生活的平衡，亦是未來政策應關注的重點之一。
- 七、大多數低薪工作者皆認為其具備「責任感」、「有工作意願」、「對工作抱有積極態度」、「對工作的適應性」等特質，但在「專業證照」、「外語能力」、「相關學歷」、「領導能力」、「職業特殊技巧」等，欠缺的比例則較高。顯示一般低薪工作者的工作意願與態度相當有信心，但在專業技能與證照、學歷、外語能力上則相對較欠缺。
- 八、根據低薪工作者對於就業相關服務的使用經驗，顯示一般而言，「多元就業開發方案」、「公部門短期就業方案」、「就業媒合」、「僱用獎助方案」等方案是較被認為有幫助的，另外，「創業貸款與諮詢」的服務亦有相當幫助，而「就業諮詢」、「以工代賑」與「其他服務」等則似乎對於低薪工作者幫助相對較低，未來可思考如何提升這些服務對於低薪工作者的幫助。
- 九、就政府可能提供之相關服務，最多低薪工作者期待政府「改善基本工資調整制度」，另外亦有相當比例之低薪工作者希望政府「介紹全職工作」、「提升職業訓練課程之廣度及程度」，此外亦有約三成低薪工作者期待政府提供「創業相關服務」，有一成五至兩成期待政府提供「照顧服務」，減輕低薪工作者的照顧負擔。
- 十、就相關給付之提供，低薪工作者最期待政府提供「工作所得稅收減免」，另外亦期待政府提供各種生活費用的補助，如「工作租屋補助」、「子女給付」、「低

利購屋貸款」與「工作通勤補助」等，以降低生活支出，增加實質薪資，就以上這相關補助或津貼，或可作為未來政策努力的方向。





## 第八章 焦點座談分析

本研究案之焦點座談為擬訂我國低薪工作者相關之社會安全制度予以保障其適度之生活水準，請教專家學者、實務勞動者之意見，以協助本研究案能提出適當的政策建議。焦點座談分為兩個部分，第一部分是辦理三場專家學者的焦點座談，請教政府單位、社會意見團體與學術研究等三領域之工作者；第二部分則是邀請網路問卷調查受訪者中，有意願前來討論其生活現況與社會安全需求之勞動者。

座談之進行乃由研究團隊事先提供座談的背景說明與題綱（參見附錄五），協助其對研究議題的瞭解以便進行座談。焦點座談之規劃與執行參見（第一章第三節）。討論的主題包括：1)低薪工作者之定義？2)導致低薪工作日益嚴重之主要問題？3)低薪工作的解決之道？三個大方向進行討論，彙整內容如下：

### 第一節 低薪工作者的定義問題

一、據本研究小組所採的 OECD 國家定義，計算出低薪工作者為月薪資為 20,770 元以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？

在討論低薪工作者的標準之前，專家學者的與會者先提出對於低薪工作者定義的疑慮，本研究案原先所採取的低薪工作者定義為「勞動者係指投保勞保身份，包含透過受僱單位與職業工會投保者，且排除專職之農業部門從業人員（亦即專業農牧戶及人口數）以及軍公教所屬部門之從業人員」。與會者表示若只使用勞工保險投保者範圍較為限縮，低薪工作者可能沒有投保勞工保險，且人力資源運用調查也不是使用此定義，因此計算上會產生問題，建議使用受僱勞工即可，通常一般法令對於勞工的定義也是受雇勞工。另外，國際勞工組織也將自營作業者視為受損害的人，因此可以考慮涵蓋自營作業者的薪資，只要能查證他們的所得，而不一定非要排除他們。只要標準應該是看所得低於某標準，而非看就業身分，就可以納入低薪工作者的標準。因此，經過研究小組的討論後，將勞動者定義更改為「係指所有受僱從事有給經濟活動且應受勞基法保障者，但排除專職之農業部門從業人員（亦即專業農牧戶及人口），以及具有軍公教部門合格任用資格之從業人員（亦即投保軍人保險與公教人員保險者）」。

而回到此一議題，首先，專家學者普遍不解為何以 OECD 國家之定義套用在於我國低薪工作者的定義，是否有文化或經濟情況等面向之差異存在？與會者認為，第一，台灣在 2008 年之後的所得分配漸趨 M 型化，是否與 OECD 國家甚或歐盟國家的分配情形相同？第二，OECD 國家的經濟政策以及經濟相關之法則，是否能與台灣的情況相比擬？第三，由於 OECD 國家與歐盟國家常以所得中位數的 40% 到 60% 區間值作為貧窮線之定義，而所得中位數三分之二係指 67% 左右，是否低薪工作者與貧窮者之定義區間過於狹窄？此外，若將中低收入戶納入考量，究竟其

所得水準與本研究所定義的低薪工作者孰高孰低？第四，延續上述三項問題，因此，即便 OECD 所採用的工時與工作型態之認定與我國相差不大，但若所得分配、經濟情勢與其他諸多社會態樣有所不同，則是否仍應採取中位數的三分之二為宜？若是以四分之三是否合理？對此，本研究案之研究人員表示，即便所得呈現 M 型化的趨勢，由於中位數係以所得位於所有從事有給經濟活動者的中間者為基準，並以其薪資的三分之二以下定義為低薪者，應仍能涵蓋其所擔心的實質經濟弱勢者。此外，OECD 國家甚或歐盟國家長久以來的經驗，方得出貧窮線之定義，而對低薪工作者之定義則仍在摸索之中，所以各項研究所採用之定義不甚相同。因此，本研究案嘗試以較為貼近我國就業定義的 OECD 國家低薪工作者認定標準作為本研究之定義，或可提出較為具體的低薪工作者之界定準則。

另外，對於依照 OECD 國家之定義所得到的低薪工作者定義（亦即新臺幣 20,770 元），實際上與當前的基本工資水準（新臺幣 19,273 元）相差不多；當兩者標準越來越接近時，低薪標準可能會取代基本工資，另一種較大的可能則是未來基本工資會微調，甚至速度會比低薪標準還快，基本工資的上漲程度較高，應該在短時間內會趕過 20,770 元，因 20,770 元是以經常性薪資調查為標準，但其上漲幅度並不高，也可預見未來幾年上漲幅度有限，未來能夠涵蓋或協助的低薪勞動者有限，因此有與會者建議直接使用基本工資為標準，能協助到的勞工會較多。但即便將基本工資依據該計算結果向上調整相對容易，但對低薪工作者是否有實質的效益？如此一來，與過去訂定貧窮線的最低生活費水準作為低薪之標準，也不至於有太大的差異。

因此，或許該思考的是生活工資。一方面，欲在台灣各地區取得合理生活水準的薪資或許不同。依照與談者服務機構所做的相關研究與調查顯示，以台灣省為例，平均每人的最低生活費為新臺幣 10,224 元的生活費，又思考到全國每戶人口的扶養壓力（亦即全國平均每戶人口除以平均每戶就業人數之數值為 2.2），其乘積略超過新臺幣 22,000 元。依照這樣的概念，我們可以算出全國平均每位從事有給經濟活動者的最低生活水準，以能夠讓其自己以及其扶養人口獲得最低的生活水準。除此之外，應再思考成人、長輩、身障者與兒少等處於不同生命階段者所需的生活費用，以能夠更經確定義貧窮線以及低薪工作者。另一方面，在確認低薪工作的標準後，就應當每年依據物價指數的波動調整。故低薪工作者標準是要反映國家薪資分布還是生活所需，這在概念界定上會有不同，部分工時勞動者和全職工作者的尊嚴工資應該不同，但如果是以生活需求的角度來講，不論工作型態則，即便是家庭照顧者，也一樣須要維持生活，因此應該要一致。

在關於是否以區間的概念定義低薪工作者，與談者則質疑最後是否會淪為政策操作的工具？以低收入戶與中低收入戶為例，即便已有相對清楚的規範，但仍不時聽到有關於認定準則不一或不公平的評論。若國人落於低薪工作者水準之下，即可獲得來自於社會安全體系的給付或服務，則類似的狀況或將會出現，更別提以一薪資區間作為定義的規劃方式所可能招致的爭議與詐欺行為。還有學者提及目前

社會安全體系的混亂是需要解決的，用職業工會投保勞保的勞工、大學助理、軍公教都是不能被排除在就業安全體系之外的，提醒研究小組要記得納入此部份的考量。

而對於實務勞動者而言，剛大學畢業的新鮮人薪資需要兩萬七千元才能在台北生存，十年內的升遷至少調薪要到三萬，中高齡的勞工需要養家活口的負擔較重，基本上應該要三萬元才足以生活。再論地區的差異性，普遍認為在中南部大概有兩萬五千元就能維持基本開銷，但在物價水準較高的台北要三萬元才足以生活。故針對低薪工作的標準，20,770 元較不符合人民對於生活需求的期待，平均來說 27,000~28,000 元的範圍較易使人民接受。綜上所述，低薪工作者的標準端看內涵來定義，將其視為最低生活保障或者是有尊嚴的保障，定義就會有所不同。

## 第二節 低薪問題的嚴重性與可能成因

### 二、您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，您認為主要原因為何？

與談者普遍認為低薪的議題在台灣似乎日益嚴重，但亦有與談者認為或不應只就表象予以論斷。

首先，與談者認為，低薪工作者確實難以界定。除了僅略高於貧窮線，以致於區間不大以外，由於對於低薪的定義仍流於主觀，即便訂出明確的薪資作為定義，其理由仍無法充分說服大眾。對此，有與會者提出，產業外移、薪資獲利顯著減少以致於加薪不易，故而家戶總所得不若以往等因素，而出現諸多貧窮家戶以及本研究所討論的低薪工作者。然而，就另外一個面向而言，亦需檢視從事有給經濟活動者的所得使用方式，以瞭解其消費的型態及其是否合理，而不能單純以其薪資做論斷。也有與談人低薪在台灣是嚴重的問題，特別是在都會型地區更加明顯，低薪導致可支配所得下降進而影響消費力、讓青年覺得沒有願景、產生家庭與社會問題，政府應當重視此議題。但低薪的情況可能是整體結構問題，也可能僅是相對剝奪感的問題，兩者解決方法其實不相同，結構問題就涉及產業結構、稅賦等部分，相對剝奪感的問題則涉及重分配、實質的服務，社會安全保障似乎僅能處理到相對剝奪感的問題。

第二，雖然關於景氣不佳的訊息可普遍見於電視與平面媒體，每每論及全球化以及進出口的議題，但確切的原因卻不明。對此，與談者認為仍應檢視經濟不景氣是否屬實。其原因在於，業主持續提及獲利不佳，除了無法加薪外，甚或調降起薪到 22K，甚或提出 15K 之說。但是，在股市新聞的部分卻報導其業績屢創佳績而拉抬股價，這是否存在資訊不對稱的現象？企業主是否向社會大眾坦白其獲益程度？因此，這可能是種雙面的手法，以共體時艱的論述調降薪資，但另一方面卻在股市中獲利。會導致雇主能夠單方面決定勞動條件，長久以來的因素多在於勞動意識不足。

且從 GDP 分配狀況觀之，受僱者報酬越來越低，營業盈餘卻一直在上升；在產業狀況方面，有兩個產業營業盈餘上升幅度最多、受僱者報酬最少，第一是批發零售、第二是物流業，因為批發物流業走向集團化，盈餘上漲最多、薪資下降最多、股東分配沒增加、固定基本消耗也最少，在大型集團化發展型態下往往有很多跨國公司的子公司產生，物流業只是大集團的一環，盈餘便多由母公司掌控。電子業是固定資本消耗支出占 GDP 最高的，受僱者報酬成長幅度僅排名在中後端，可發現各產業間都有分配不均的問題，因此是否針對特定產業的低薪工作者去深入調查，針對特別的社會安全機制去設立是需要討論的，特別是批發物流業是台灣就業人數最多的，但產業分配不均卻最嚴重。

換言之，若勞工大眾能夠團結起來向雇主爭取勞動條件的調整，應會與當前的情境有所不同。然而，近幾年景氣或不如從前，讓本已低迷的工會團結力量持續走低，勞動者的處境更為艱辛。因此，當務之急，應充分落實基本工資制度，並將基本工資水準依據前述的計算方式調整，除使勞工獲得基本保障外，亦使勞工能夠具有購買力，進一步推升商品與服務的需求，以活絡經濟。另外，除了工會的議題，移工、部分工時的進用也是重要的因素，許多企業有盈餘，卻傾向聘請派遣員工，政府讓雇主繼續使用更低的人力成本，而政府本身也聘用許多約聘人員，只會使雇主更不願意提升正職員工的薪資，因此可考慮讓移工、部分工時和派遣員工的使用成本增加，就會讓企業較願意聘用正職且提高薪資。

第三，與談者認為，政府應該明確指出誰負有保障勞動者基本生活水準的責任。究竟為政府？資方？或是廣泛大眾的社會責任？歐陸國家的工會力量相對強大，可透過勞資雙方的對話機制協商勞動條件，但台灣沒有這樣的條件，所以應由政府明確訂定相關規範並實施。目前所談論的基本工資的水準或是低薪工作者的定義，其實意義並不大。勞工大眾基本上是沈默的，他們主要的訴求在於填飽肚子，但這些數字的訂定，卻往往是由一批經濟無虞的人所為，諸如學者、官員等，是否真能夠體會與反應勞動者的問題？如果政府、學者共同擬訂了一個低薪或基本工資的標準，勞工也無力去贊成或反對，重點應在於政府要充分落實，才能給予勞動者保障。以當前的勞動檢察數字來看，涉及勞動條件的檢察案量，僅占所有案件的十分之一左右，其餘皆是勞工安全衛生的檢察。所以，應提高勞動條件的檢察比率；若有雇主違反這樣的機制，罰則不應過輕。除此之外，政府亦應加強落實企業社會責任，讓企業更專注於勞動條件的提升。否則，最近的報導已經指出，月薪不足新臺幣三萬元的勞動者，已達到 360 萬人之多；不足新臺幣兩萬元的，也有 62.5 萬人。這些都是政治議題。在此之前，勞工應該要團結起來。

最後，針對實務勞動者而言，勞動者表示在實際的工作場合中有遇到以下的情況。第一、22K 效應：年輕的受訪者在初入職場時，常遇到雇主表示大學畢業生起薪就應該只有 22K，即便表達自己的能力該有 25~26K，也遭雇主反對，甚至雇主會認為有給到 23K 就很好了。第二、涓滴理論未必實現：多位受訪者表示，雇主經常以不景氣為由剝削員工，受訪者認為企業雖然毛利變薄但量變大，應當有賺錢，

卻經常以節省成本以為未來準備為由而不發加班費、不為員工投保，多位受訪者表示自己經常遇到未投保的雇主，甚至派遣公司要求自己簽下「放棄健保」同意書。

第三、工時高且未給加班費：雇主會用通訊系統控制員工，晚上 12 點也會打電話給員工交待工作事項，不給加班費只能請補休，但事情繁雜且多到讓員工無法請補休。另外，有時候老闆會偷工時，叫員工下班時先去打卡再收拾善後。

第四、部分工時化：現在很多都是正職工作，但卻只給時薪工資，根本連兩萬都不到，像是連鎖便利商店的服務員。

第五、中高齡失業問題：中高齡婦女因為養育小孩離開職場，當小孩長大要回到職場時已有困難，因此現在僅能在政府的經濟型方案中工作，時薪才一百、一個月只能做 22 天，假日加班用補休也沒有加班費。

第六、女性職場環境不友善：女性生小孩會被規定不能太早請假，如果要另外請人公司還會叫他要自己出錢，且很多時候會被老闆帶出去應酬，對女性不公平。

第七、仲介剝削：找工作時應該要讓勞工和雇主有直接的網絡和平台，而不是透過仲介，仲介從中間再拿錢只是更多剝奪。

第八、物價與房價太貴：物價和房價都太貴，受訪者表示自己房租就快接近薪水一半，許多時候開銷和薪水幾乎打平。

最後，勞動檢查和舉報系統不足：許多受訪者表示有寫過勞動檢查函，但檢查程序對勞工不利，勞工為了保護自己經常需要匿名檢查，勞工局卻表示匿名無法進行檢查而作罷，受訪者也表示勞工局給的答案經常很敷衍，不認為勞工局站在勞方的角度，且檢舉制度經常會因為其他員工不敢作證而無法作為，因此系統應該要修法，讓勞工受到保護。以上，皆是勞動者對於工作現況的實務彙整，接下來會針對上述情形提出解決之道。

### 第三節 低薪問題的解決對策建議

三、對於導致低薪工作問題之原因，您認為有何解決之道？

#### (一)、直接提高基本工資

針對低薪工作的解決之道，學者專家的與談者多認為提高基本工資會是最直接的作法，提高基本工資主要是希望推動一般工資能跟著提高，但這個效果在台灣並不明顯，因台灣工資長期凍漲，因此導致基本工資逐漸追上一般工資的起薪，這可能有兩種原因，一是雇主就是不調、二是基本工資漲太少無法產生動能，也仍有諸多問題可以討論。

首先，提高基本工資是可能有風險的，目前有太多社會保險的第一層跟基本工資掛勾，基本工資若上漲，雇主負擔就會增加太多，政府也一樣有此支出的問題，建議可以考慮讓社會保險與基本工資脫鉤的做法。

第二，若提升基本工資，雇主或許會因經濟環境更加惡化而將工廠移至鄰近國家發展，反而使就業機會降低。然而，這也牽涉到結構性的議題，未必一定會導致廠商出走的結果。但若著眼於中小型企業的生存問題，政府或需要思考配套措施。

第三，勞工生計與經濟是個環環相扣的問題。若是勞動者沒能獲得足夠的薪資，則

他們對於商品以及服務的需求不足，無法促進經濟的繁榮。再者，也進一步造成諸如目前的少子化、工作貧窮等諸多議題，充斥在社會上。第四，為了維持一定的消費能力，基本工資的訂定必須與物價連動、緊扣，也必須看到非自願的時薪工作者的困境，並且探討如何界定他們的收入是否符合低薪標準。第五，以提高基本工資為解決低薪工作之政策，必須附帶沿革實施勞動檢察制度，以防雇主仍與當前一樣繼續違法給薪，而無由達到政策目的。

在實務勞動者方面，受訪者普遍認為採取提高基本工資較易使勞動者受惠，故基本工資應該要提高到足以生活，且政府也不能帶頭違法。但長遠觀之，提高基本工資可以促進經濟活絡，但對未來沒有太大幫助，因為如果經濟是不景氣的，只是滿足一時之需，除非有完善的經濟政策和產業政策，才能把低迷景氣帶出來。

## **(二)、政府直接給予現金補助：例如全球金融風暴時政府曾推動之工作所得補助方案、住宅、交通、子女教育及照顧等各式各樣津貼。**

首先，針對工作所得補助方案，專家學者認為工作福利的概念其達成的就業效果是短多長空，就業效果幾乎是短期的，工作所得補助方案本來是要持續就業，但卻相當多比例是在從事非典型工作，就業超過一年的比例不到 20%，且用稅賦勾稽，其實找不太到真正的低薪工作者，很多高收入者沒有報稅，反而成為低薪工作者，會造成此方案不易成功的原因。

次之，關於本研究案所提出的多項社會給付政策，諸如住宅補助、交通補助、子女教育補助、照顧津貼或補助等，其實從 2008 年以來便開始實施。然而，由於發放的是現金，其成效難以評估。至於如托育服務的社會福利服務政策方面，在高屏地區已逐步推展。由於托育的部分仍屬開始階段，在高雄市僅有 15 個點，成效仍不夠明顯。但最為直接的，是能夠配合家長的上下班時間，以提升其就業的可能。住宅方面，像目前台中市有提供青年租屋補助，主要是針對離開學校一年內的青年，希望減輕青年住宅的負擔；而宜蘭縣政府則是對於青年有編列預算，其就業三個月穩定之後會補助兩萬塊，其認為應該讓青年無縫接軌的步上就業，技能才能增加。

最後，關於實務勞動者的意見則認為政府給予現金補助是第二可行的方式，但有以下幾點須注意。第一，名額需要足夠：受訪者表示名額不足時，標準就會相對較高，而使得有需求者無法被滿足。第二，規範再評估：許多津貼都會規定要失業才能領，但真正弱勢者是不可能失業到半年，都會試著去接受低薪工作，因此根本無法領到津貼。第三，租賃市場改善：房租租金市場應更健全，房租配套要更完整，國民住宅要增加，才能讓低薪工作者能安心工作。

## **(三)、提供就（創）業與職涯發展相關服務：例如加強職訓與進修、就（創）業服務、托育服務等。**

提供更為完善與貼近雇主需求的職業訓練與就業服務部分，學者專家的與談者質疑政府充分落實與達成這些政策目標的可能性。其原因在於，當前所擬定的諸多職業訓練與就業服務體系並無法獲得良好的成效，欲在一定期間內改革其體制並提升其服務品質，應有其限制。政府單位則言，像台中市有提供各種職訓與進修管道，這類服務是很難看到成效的，是傾向提高勞工的工作意願，從薪資以外的層面去降低其工作負擔與工作反誘因，讓勞動者不論工資高低都能夠累積能力。因為若從市場角度看，先提高勞工技術，勞工選擇將更多，會傾向找好的工作，而不好的工作就必須提升自己的工作內容和環境以尋找員工。也提供創業輔導、創業諮詢、診斷，提供地點和薪資讓青年創業能夠無後顧之憂。次之，產業升級的問題若未解決，職訓僅僅是過度訓練，當台灣產業都不需要工作經驗、學歷、技術的工作人員時，投入龐大成本訓練將導致技術不符的狀況，因此我們必須正視產業升級的問題，技術訓練才能發揮效果。第三，學者與談者亦提及，更為諷刺的是，當前職業訓練與就業服務體系的服務與人員，有相當部分係透過引進外勞所提撥的就業安定基金支應。一方面，可謂以外勞拯救我國的就服體系；另一方面，若未來外勞轉向其他國家，台灣在這方面的提撥必然下降，應如何支應我國的就福體系將成為問題。

在創業方面，政府大量輔導創業是有問題的，經研究統計，創業存活率九成以上是失敗的，讓社會新鮮人投入創業，只是將表面上失業率降低的數據呈現給國人看，但在實際上並沒有太大的助益。國外針對創業的輔導，除了鼓勵創業外，還有建立創業協助網、創業保險制度，就業保險讓自營就業者投保，使自營作業若失敗可以領失業給付等制度，但這些制度是在台灣尚未建置的，故大量鼓吹年輕人創業是不理性的，當青年創業失敗後，他們的路又該何去何從。

在托育服務面，社政體系應該將托育、托嬰整合來提供服務，讓雙薪工作家庭顧慮減少，也較能運用可支配所得。建議將托育、托老、租屋補貼等層面都依照個人與家庭生命歷程做整合，提供一個支持性的系統，青年會覺得未來較有希望。且托育、托老應該要由公部門直接提供服務，以免津貼流入市場，無法幫助到真正需要的人。但目前政府的聘僱體系也異常混亂，當政府都使用約聘工作者，又怎麼能期待能夠提供高品質的服務，因為一年可能要換一位工作者交接，所以要先解決政府本身在運用人力資源的成本邏輯，後面的服務提供才有辦法暢通。

實務勞動者則是提出兩點看法，第一，分層輔導：生涯輔導要分年齡，應該針對不同年齡提出不同的生涯輔導，才會符合需求，若人民都為低薪工作，年輕人無法過活，到了中年也不敢成家。第二，從教育開始：當企業不栽培新人，只給微薄薪資卻要勞動者什麼都會時，教育就很重要，應該要讓技職體系重新發展，而不是全部都是一般的大學，若台灣能夠重視技術人才，薪資才有機會調高。

#### **(四)、稅賦優惠：例如鼓勵企業加薪、工作所得稅賦減免。**

關於提供企業相對應的誘因，以鼓勵其聘用或提升勞動者薪資水準的方式，學

者專家的與談者基本上不看好這樣的方式。其原因在於，第一，政府當前所提供的誘因已經相當優渥，在增加這方面的誘因是否真的會有成效？比方近年來政府與星巴克即有相關的方案，鼓勵星巴克提供中高齡勞動者就業機會，即給予不少的誘因。第二，目前留在台灣的較多是傳統產業，企業沒有好的利潤和營收便較不願意加薪，因此勞政政策應該針對企業有稅賦優惠使其願意提供勞動者加薪。第三，1990年代以來營利事業所得稅不斷下降，政府持續提供許多稅制優惠的條例，但這些反而是拖延企業產業升級的腳步，當台灣給企業最好的環境、土壤時，從數據看起來，企業並沒有回饋於台灣與勞工，以2013年的資料來看，台灣的企業居多是有盈餘的，但台灣目前缺少了利潤分配機制，使得利潤只留在企業主身上。而這現象其實是可以透過政府的調配，或是工會鬥爭抗衡的調配，與其稅收減免，與會者認為不如直接給企業兩條路走，就是只有加薪或加稅可選擇。第四，與談者認為直接立法加薪或許是一個直接的作法，但懷疑以台灣政府當前的財政條件，是否有能力可以提供企業主更多的誘因來提升薪資水準。

故學者專家普遍認為稅賦優惠應該拿掉，過往已經給太多了。實務勞動者也皆反對提供稅賦優惠，認為這是沒有用的，企業仍然會把稅賦優惠的利益回到企業本身，勞工並不會因此而得利，只會讓大家輪流失業、輪流就業，政府臨時工也僅是在吸收失業的人。

#### 第四節 其他反應意見與建議

##### 四、您對於本研究是否有其他的建議？

就其他政策的部分，學者專家與談者有以下之觀點。首先，應提升勞動者的地位，使其得以與資方就勞動條件的部分對話，甚或參與企業營運之決策，如同韓國目前的作法。承上所述，勞工團結力量的積弱不振，是目前企業主得以單方面控制薪資水準與諸多勞動條件的主要因素。因此，應由政府主持這類會議，讓勞工與資方的地位相等。這個部分，應該是憲法第15條裡面保障人民生存權的意義所在。因此，為有透過勞工充分的參與，才能有效提升勞動者的地位，進而保障他們的權益。第二，應落實勞動檢查制度並提高違反基本工資制度的罰則，否則就算提高基本工資水準也未能獲得成效。所以，應該不斷的思考保護勞動者是誰的責任。很明顯的，保障勞動者的生計應是政府的責任，故而政府應該明確的修法與執行，才能給予人民保護。第三，目前經濟部已著手要求企業提供企業社會責任的報告。對此，應落實我國企業社會報告的制度，透過政府建立相關法規去督促企業，讓企業對於社會各層面的福祉都應注意。第四，給予人民現金給付或提高工資，還不如增加提供各項勞動者需要的服務來得實際，也能夠藉此增加就業機會。換言之，如果繼續維持當前的基本工資水準，則應思考人們可能需要托育、長期照顧等方面的服務，並充分提供，則這樣的基本工資水準或許足夠。因為，實際上，要養育一名子女，一個家戶至少月收入要達新臺幣五萬元以上才堪稱足夠，這樣的水準是遠高於本



研究所計算的低薪或說其他諸如新臺幣三萬元的水準。第五，建議可從社會保險去改善，很多低薪工作者因為反覆失業而無法領取失業給付，他們在各式各樣的保險年資累積都非常不足，也會放大他未來的貧窮風險，雖說社會保險是最底層的保障，但這些人的工作型態和工作樣態根本無法符合保險年金累積和給付規範，因此針對其工作樣態之保險可再作討論。第六，探討較有低薪現象的產業，包括住宿、餐飲、教育類的薪資結構都非常低，但這些產業未來都是有發展性的，例如社工、護理等職業，也會因應長照發展而有更多的產業胃納量，如何針對這些有發展性但目前低薪的產業進行勞動環境改善，讓更多人學以所用也是很重要的。第七，非典型勞工的問題，諸如派遣、部分工時、臨時工等，也就是勞動商品化的議題，也直接或間接造成當前的低薪或工作貧窮議題。對此，政府應該充分檢視並思考給予勞動者更充足的社會安全保障，或甚至完全禁止非典型勞動。

除了以上的觀點外，或許我們可以從另一個角度出發，台灣是高度市場化的，政府給多少錢，市場就把這些錢拿走，政府要提供協助，應該要反過頭來，直接從消費面去協助，很多低薪工作者是青年，月消費在住宅的支出比例非常高，食品、飲料、醫療保健，從這些角度去給予服務支持，因為台灣薪資不可能大幅拉高的情況下，如果要讓年輕人儲蓄，就要降低他的消費支出，另外，債務也是需要考量的，學生開始學貸、買房子房貸，每個人都是負債人生，這也會是他工作的阻力。

最後，實務勞動者也再度強調上述學者專家的兩個觀點，第一，就是要立法、要嚴懲、要公開：針對勞動環境、檢舉系統要立法，立法後應該要嚴懲，才會徹底執行，並且公開透明這些勞動環境。第二，產業升級：台灣不應該放棄自己的產業升級，不要一直看外面，本來就有的東西要做得更好，應找到台灣的立基點在哪裡，那些是不可取代的，政府不可以不替人民把關，僅放任自由競爭，若政府高層棄守、還在摸索，勞動者表示那我們這些手腳怎麼辦？



## 第九章 研究發現與建議

### 第一節 研究發現

依據本研究的主要研究目的與預期成果，分三方面摘述重要研究發現如下：

一、研析我國低薪工作者界定方式，並探究其家庭收支狀況與生活需求，以及其發展趨勢。

- (一) 就目前各國所採用的低薪工作者定義觀之，多數以受僱者薪資中位數的 60%、67% (2/3) 或 75% 為低薪工作之門檻，但以 67% 較常被使用。至於所得定義的部分，則皆以個人之稅前所得為基礎，且多以時薪為計算單位。至於各項研究所涵蓋之勞動力，則多所歧異；較多係以全部受僱者為對象，包含全時與部分工時，甚或設定每週受僱 15 小時以上者方納為研究對象，以排除因為工時不足所造成的低薪就業。因此，歐盟國家大致將低薪工作之門檻設定為：所得低於全國所得中位數 2/3 者，應該是國際間可以接受的定義標準。然而，在本研究提出期中報告後，審查委員建議應以全時工作者為對象，以排除因為工作時數不足所導致的低薪工作。對此，雖然本研究建議以前述 15 小時為工時之定義，但我國全時工作之定義為每週工作 35 小時以上者稱之，所以本研究團隊決定以現行之 35 小時為低薪工作者於工作時間方面之定義為宜，以依循本國之規定與審查委員之建議，使本研究之過程能夠更加順利。
- (二) 依據國際常用之比較標準觀之，我國低薪工作者之門檻為 20,770 元新臺幣。但在焦點座談與網路問卷中，普遍認為此一標準與基本工資相差不多，且與社會期待有所落差，因此意義不大；復以，我國 2008 年因應全球金融風暴推出之「工作所得補助方案」則以個人年薪資位於 30 萬元以下為補助門檻，折合月薪約 25,000 元；就網路受訪者的主觀意見，低薪工作門檻的界定中位數為每月收入 27,000 元，均高於 20,770 元之國際比較標準。
- (三) 依 2013 年「人力運用調查」資料檢視前述低薪定義，若將全職受僱者的收入分配分為 20 等分，20,770 元約略落在 10 百分位、25,000 元則約 20 百分位、27,000 剛好是落在 30 百分位的位置。因主觀意見某程度可反映工作者之需求及個人經驗，在未來相關政策之制訂與執行，除國際標準之外，亦可考慮參考工作者之看法，以 27,000 元作為低薪之門檻。
- (四) 根據人力運用調查與青年勞工就業調查等次級資料分析，依國際比較之低薪工作者定義，我國低薪工作者的比例大約占 9.4%，而青年低薪

工作者的比例則稍高，約占 14.9%，與歐盟平均之 16.9% 相較，並不算太高。一般而言，低薪工作者較可能會出現在女性、中高齡與青年、低教育程度、部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作者，另外在東部與中南部部分縣市、就讀民生科系、農業與社會相關科系、以及從事農、林、漁、牧業、住宿及餐飲業、支援服務業中，低薪工作者的比例亦顯著較高。

- (五) 在教育訓練上，低薪工作者參與教育訓練的比例並不高，而未能參與教育訓練的主要因為工作負荷太重、缺乏訓練資訊與機會以及家庭因素。在青年低薪工作者部分，雖教育訓練對其相對更為重要，卻僅有約五分之一在過去一年中曾參加過職業訓練（包含工作場所提供之訓練），而未參加訓練的主要因為工作壓縮參加教育訓練的時間以及對於相關課程資訊的不了解。
- (六) 就低薪工作者的工作狀況與就業需求而言，勞工生活及就業狀況調查的次級資料分析結果顯示有 44% 的低薪工作者在工作上遭遇困擾，低薪問題、工作穩定性與工作能力為其主要困擾因素。低薪工作者最不满意的項目是工資，另外對於升遷及員工教育訓練不滿意的比例也相對較高。
- (七) 根據分析勞工生活及就業狀況調查的結果，約有 27% 的低薪工作者希望轉職或轉業，其中有約一半希望轉換至不同行業，且有約三成希望自行創業。在青年低薪工作者中，亦有相當高的比例想要轉換工作，「待遇太低」為其最主要的因素，此外還包括「工作無發展前景」、「興趣不合」、「個人技能無法有效發揮」、「工作太累壓力大」等等。
- (八) 從青年勞工就業狀況調查的資料分析可發現，青年低薪工作者有很高比例在初次尋職時曾遭遇困難，學、經歷與技能不足以及對於自己適合哪方面工作不了解，為其困難主要因素。青年低薪工作者最期待政府提供的就業措施主要包括「提供就業服務及資訊」、「辦理專業技能訓練」與「辦理徵才活動」、「結合學校辦理在學青年職場見習」及「提供創業資訊及課程輔導」等。
- (九) 在薪資運用與財務規劃上，從次級資料的分析可得知低薪工作者 65% 的薪資都是運用在生活費用，而教育訓練費用非常低。僅占薪資的 1% 左右，這個現象對於低薪工作者的技能提升可能較為不利，其子女教育費用亦相對偏低，是值得注意的問題。在青年部分，青年平均薪資較整體勞工相對較低，青年低薪工作者約有三分之二的薪資花費在生活費用，教育訓練的費用僅占約 4% 左右，生活費用所占的比例相當高，較不利於其累積資產，而教育訓練費用偏低，亦不利於其累積人力資本。
- (十) 對於退休金的規劃，勞工生活及就業狀況調查顯示有相當高比例的低

薪工作者希望依賴儲蓄或社會安全保障制度提供其退休之生活費，且相對於非低薪工作者，其對於子女的依賴程度似乎更高。

## 二、分析與比較主要國家低薪工作者社會安全機制及推動成效。

- (一) 台灣乃至於歐盟國家之低薪工作問題，主要因勞動條件彈性化而起，此或為各國社會由工業化進入後工業化社會的象徵之一。惟勞動市場轉型主因於產業變遷與各國所採取的經濟發展策略，不完全是社會安全制度所能改變，據此，歐盟國家紛紛調整其社會安全制度以確保低薪工作者之經濟安全，以此作為勞動市場轉型的緩衝與安全閥，諸如降低失業給付期間而提升職業訓練與就業服務、建立普遍式的社會給付制度以提供每位社會成員基本之生活水準，以及提供級距式甚或普遍式之所得稅賦減免制度提升就業人口之勞動參與誘因，進而降低福利給付之依賴程度等。其主要目的均著眼於維持勞動力於就業之中，進而有提昇人力資本向上流動的可能性，而對難以向上流動的弱勢勞動力，則維持基本社會安全保障以避免貧窮往老年與下一世代延伸，就此而言，就業促進與社會安全保障實是互為支持整合、而非各自分立的措施。
- (二) 對於低薪工作者，英國、瑞典與韓國提供不同於台灣當前之社會政策思維。首先，上述三國皆以社會投資之觀念修正其社會安全制度之架構。亦即，以降低與限縮失業保險與失業救助之給付水準與請領條件為方式，減緩福利給付之依賴，並以提供諸多之職業訓練、就業服務、工作安排與就業獎勵措施等福利服務，提升低薪與低技術工作者之受雇能力及其謀職與就業意願。
- (三) 再者，建立整合型的給付核發與福利服務規劃之機制。就我國相對應之社會行政組織而言，在於整合社會行政與勞動行政之功能與職權。亦即，以就業服務中心為低薪工作者與失業者取得就業與訓練相關服務，以及請領社會安全給付之單一窗口。如此一來，就業服務員得以為其規劃就業與訓練之計畫，並同時檢視其社會安全給付之需求，舉凡托育給付、教育給付、房租補助、健康保險補助、社會保險費補助等，進而完善我國之積極性勞動市場政策。
- (四) 第三，提供普遍式之社會安全給付，以維持人民之基本生活水準，以及提升其就業之誘因。以瑞典而言，依據其普遍式福利給付與福利服務之基礎，進一步將全體就業人口納入工作所得稅收減免之適用，以維持國民及其家戶一定之所得安全水準，並促進其就業甚或取得更高之薪資所得的誘因。英國亦逐步推動其普遍給付式的社會安全制度，但限定給付總額，並對工作所得稅賦與子女稅賦減免制度採取隨工作所得提高而遞減之設計。此等設計雖使其執行之成效或不如瑞典，但足見其共同之改革趨勢：普遍式之社會安全給付、基本所得安全水準之維持，以及勞動行政與社會行政業務之整合。
- (五) 最後，英國與韓國也以最低工資制度做為薪資底限的保障，使參與有給就業

者獲得充足的保障，由韓國的研究發現，最低工資制度的作用，與工會團結力量具有顯著的正相關。換句話說，若工會團結力量下降，則雇主與受僱者對於最低工資的遵守程度會相應降低。

### 三、探討現行我國低薪工作者社會安全網絡機制推動現況與執行情形。

- (一) 針對低薪工作者的因應對策，除了調漲基本工資外，對於新貧或者工作貧窮者方面，若符合社會救助之標準，則可領取相關的社會救助津貼和補助，而針對有在工作但想加強工作技能的勞工，則會提供在職者職業服務訓練，透過各分區的勞動發展署提供在職進修訓練以達到人力資本再造之目的。然而，職業訓練和媒合雖規劃多樣化訓練課程與時間提供選擇，但許多非典型就業者可能因為時間無法配合、薪資無法獲得補助、家庭負擔等因素而無法進行職業訓練。因此，如何設置更符合非典型工作者的訓練和人力資本再造課程，才能夠讓非典型工作者成功轉銜至典型工作，而脫離低薪和貧窮狀況。
- (二) 另外，2008年台灣也曾推出「工作所得補助方案」，針對年滿20歲未滿65歲且為全戶主要收入者，當其個人年薪資位於30萬元以下且親屬和配偶之薪資、家戶不動產等符合政策規定，並且非低收入戶者，可得到退稅，並期望透過此方法，使個人和家庭得以脫離貧窮，而這樣的負所得稅的方法，已經有許多國家使用，包括美國、英國、加拿大等國家，但這樣的方法卻被認為依然有工作倫理至上的意識型態，希望透過退稅的工作誘因而促進個人進入職場，但這些誘因而被研究指出僅能維持一年左右，長期分析來看卻對促進就業與脫離貧窮沒有有效和明顯的作用。
- (三) 目前為止，國內對於對抗低薪工作的主要主張，依然還是在合理的調漲基本工資之論調，另外也建議政府應該積極研擬對非典型就業者的就業保障，對於派遣、部分工時、定期契約人員都必須有法源的保障，才能使其工作環境和薪資都能夠得到保障，對於要派公司和派遣公司都明訂法律規範，且積極倡導組織工會，讓有成本弊病的行業和公司都因為有團結和有力工會的抗衡，而得以讓平均薪資成長。
- (四) 從問卷調查中可發現，在低薪工作者中，有相當高比例皆已持有某種證照，且有約六成希望未來能繼續取得相關證照，多數主要希望取得的包括「專門職業及技術人員證照」、「語文證照」及「電腦相關證照」等。但問卷調查亦顯示低薪工作者中僅有約三分之一在過去一年中參與進修或訓練課程，而未參加的主要原因主要為「進修費用太高」、「工作太忙」、「沒有合適的學校或課程」等因素，未來若要加強低薪工作者之技能訓練，應可就這幾項因素加以改進，以提升誘因。
- (五) 約有九成的低薪工作者於問卷調查中反映在現有薪資下，儲蓄非常困難，因此政府可提供相關之服務或現金給付以減輕其財務負擔。

- (六) 就政府可能提供之相關服務，問卷調查顯示最多低薪工作者期待政府「改善基本工資調整制度」，另外亦有相當比例之低薪工作者希望政府「介紹全職工作」、「提升職業訓練課程之廣度及程度」，此外亦有約三成低薪工作者期待政府提供創業相關服務，有一成五至兩成期待政府提供照顧服務，減輕低薪工作者的照顧負擔。
- (七) 就相關給付之提供，從問卷調查中也可發現，低薪工作者最期待政府提供「工作所得稅收減免」，另外亦期待政府提供各種生活費用的補助，如「工作租屋補助」、「子女給付」、「低利購屋貸款」與「工作通勤補助」等，以降低生活支出，增加實質薪資。

## 第二節 研究限制

### 一、低薪問題在公眾討論易混雜情緒因素

低薪問題已經成為台灣社會關注的焦點，在焦點團體座談中受訪者不時會表現個人生涯受挫、對雇主、乃至社會的不滿，反應出近十餘年來台灣薪資成長停滯的社會氛圍。由於低薪的認知標準亦牽涉到主觀期待，雖然國際比較有其客觀標準，但與主觀期待之間會有相當落差，因此不易採用絕對的標準，在與公眾溝通時須注意避免激化不滿的情緒。

### 二、低薪工作者缺乏完整的抽樣母體

由於國內並無完整低薪工作者的抽樣母體，在缺乏有效的抽樣架構下執行網路調查，確實會產生難以計算抽樣誤差，亦可能具有低回覆率、限縮母體範圍（低薪工作者並不同於網路使用者）、樣本偏誤與代表性、單一填表者重複填答等問題。由於抽樣誤差必須在對母體有精確了解的情況下才能有效估算，一般用於以全人口為範圍的研究。低薪工作者牽扯到定義的問題，目前沒有任何可以使用的抽樣母體(例如戶籍資料或是電話號碼抽樣名冊)，所以無法使用一般的抽樣方式，只能夠以大數法則來沖淡偏誤的可能性。由於研究經費的限制，網路問卷的方式較有可能達到最大數的回覆，以達到大數法則的效果，透過就業輔導與職訓單位的協助，盡可能涵蓋低薪工作者的潛在範圍。

### 三、執行時間限制難以再擴大受訪人數

前述大數法則需要越多人填答問卷、才越能獲得最大多數之意見。但因研究期程只有八個月，問卷設計、審查、預試、修訂、定稿等程序均需耗費相當之時間，因此壓縮了正式問卷施測的時間。從 10 月 29 日開始宣傳至 12 月 10 日止，為期六週共 43 天之回收期，透過國家發展委員會行文至勞動部勞動力發展署、勞工保險局、各縣市勞工及社政單位之網站宣傳，請各單位將問卷消息協助刊於網頁上宣傳；研究助理逐一致電各單位再次宣傳並懇請各單位尋找填寫者；並將問卷消息刊於 PTT 工作板及各行業板，以及各地區就業服務中心的社群網站進行宣傳；另外

也透過公民團體進行宣傳，如台灣勞工陣線協會與桃園縣產業總工會協助尋找填寫者；此外，為增加填寫之誘因本研究提供了 25 份 1,000 元郵局禮卷之回饋，可說盡了最大努力。問卷共回收 1,334 份，雖然超過原預期回收 1,000 份數之目標，但其實仍有諸多可以改善的空間，以有效擴大受訪人數。

### 第三節 研究建議

#### 一、 對政府的政策建議

##### (一)立即性(短期)建議

1. 檢視我國基本工資制度，或依照各地生活工資概念改革之，再以工資變動率與物價變動率訂定綜合指數，逐年調整（主辦機關：勞動部）

我國基本工資制度雖有其計算公式，但該公式使用至今已有二十年之久，故而其計算出之基本工資水準並未能符合當前之社會勞退新制現況。實際上，我國政府於近幾次的基本工資調整過程中僅決定調整的幅度，而未參考現行之公式。其結果，基本工資水準仍未能反應當前社會的生活水準。對此，或可檢視我國現已廢止的最低工資法，按照平均家戶之總人數與工作人數的比例以及平均最低生活費或其他計算基礎，求得維持勞動者及其家中依附者基本生活所需之資源，進而衡量其經濟安全之適當水準。其後，可依據各年度之平均最低生活水準，每年計算與公佈基本工資，抑或以工資變動率、物價變動率，甚或前述兩者混和的綜合指數調整其水準，以符合當前社會之生活水準。即便如此，由於相關單位現正執行之「基本工資計算方式」一案係就基本工資調整方式一事進行詳細之研究。或在該研究案提出成果後，連同本研究案所提的建議內容，綜合考量之。

2. 強化勞動檢查，提高雇主違反勞動條件規範之機會成本，預防勞資爭議的產生，阻遏低薪情形的惡化（主辦機關：勞動部）

在低薪工作者的焦點團體中，表示在實際的工作場合中常遇到多種不甚合法之待遇，相關反應雖然細瑣，但卻往往是民怨所在。勞動部近來針對容易出現勞資爭議之處，提供積極性的預防措施，例如清查舊制勞退提撥情形（預防華隆、勝華等重大勞資爭議事件的再度發生），將提升積欠工資、退休金及資遣費受償順位，保障勞動債權，並擴大積欠工資墊償範圍納入退休金及資遣費，及落實勞工退休準備金開戶，督促事業單位按年足額提撥；此外，將在春節期間針對較容易過勞行業進行檢查，並補助與增聘地方政府勞檢人員 325 人之相關經費等，均是相當正面的措施。在上述努力之外，勞動部宜運用網路方式強化與勞工間的聯繫，針對遭舉報違反勞動條件規範之雇主進行重點檢查，增加其機會成本，阻遏低薪情形的惡化。

3. 提供低薪工作者教育訓練之補助或津貼，並提供其參與教育訓練期間之托育或照顧服務之補助，減輕因家庭照顧負擔而無法參與教育訓練之狀況（主辦機關：勞動部、衛生福利部）



人力資本的強化與累積依舊是穩定就業與脫離低薪的重要憑藉，本研究發現許多低薪工作者或因薪資太低（因此必須多兼幾份工作，亦缺乏多餘金錢自我提升）、或因家庭照顧需求（尤其是女性），降低了接受人力資本培訓的機會。顯示若要透過教育訓練方式提升低薪工作者技能，並進而提升其薪資，其困難之處最要在於教育訓練的費用太高，另外工作負擔太重以及缺乏適當課程也是重要原因，因此如何降低這些障礙，可作為未來推動相關教育訓練政策的重要目標。此外，此類提升人力資本的服務與津貼應以直接補助低薪工作者為原則，避免透過雇主之後反而成為公司降低人力成本的手段，或因擔心低薪工作者受訓之後跳槽而不願提供真正有效的人力訓練方案。政府也不須過度擔心勞動力的流動，一個有效正常的勞動力流動反而是健康的，激勵雇主必須提昇其工作條件。

4. 整合社政與勞政體系的社會福利服務與給付，並以勞政體系作為服務與給付請領與審核的窗口，提供適合的服務與給付給予請領者，滿足其需求並同時提升就業能力與促進就業（主辦機關：勞動部、衛生福利部）

在擬訂與正式實施新制度之前，往往需要適度調整行政架構，以利後續制度運作時之調度與修正。本研究案所參考的國家中，英國可算是從 1990 年代晚期開始改革其行政體系，將我國一般認知的社政與勞政之現金給付與福利服務整合，並交由就業服務中心審核各種相關津貼與福利服務給予與使用的權利。如此一來，除了行政流程得以簡化外，亦可以此推動各項積極性勞動力市場政策，包含與本研究案密切相關的工作所得稅收減免制度、普遍給付制度、各項給付與服務等。過程中，獲得給付者需滿足就業服務個案管理員於一開始所擬訂的方案；若獲得給付者不願意配合活動內容，則將中止給付與服務，甚或影響未來的給付與服務的申請等。

5. 針對低薪工作者的社會特性，從上游的教育科系設立、中游的職場銜接轉銜、到下游的健全勞動市場條件，政府應嘗試建立完整的連貫性政策。尤其應著重在維持個人就業價值與動機，並強化企業社會責任。（主辦機關：教育部、勞動部、經濟部）

研究發現顯示，低薪工作者較可能會出現在女性、中高齡與青年、低教育程度、部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作者，另外在東部與中南部部分縣市、就讀民生科系、農業與社會相關科系、以及從事農、林、漁、牧業、住宿及餐飲業、支援服務業中，低薪工作者的比例亦顯著較高。鑑於低薪問題的形成具有跨領域的特性，跨部會的政策回應即相當重要，上游教育科系的設立與人才培育應衡量產業發展需要，在學期間亦應強化學生就業態度與工作價值；從學校畢業之後的職場銜接應盡量有效縮短，除增加進入職場的誘因（如就業與職訓津貼）之外，也需同時增加不進入職場的成本（如延畢、過度擴張的研究所課程）；職場勞動條件的改善與健全則是減少低薪工作者的有效方法，除政府法令規範之外，也應訴求與強化企業社會責任，尤其如第 2 點建議，增加不良雇主的機會成本。

## (二)中期建議

1. 恢復工作所得稅賦減免制度，檢視與豐富其內容，並設定各項津貼之給付總額上限（主辦機關：財政部、衛生福利部）

工作所得稅賦減免制度就本研究案所參考的三國之中，亦即英國、瑞典與韓國，皆被用作解決日益擴大的工作貧窮與低薪工作問題。一方面可達到促進就業之目標，另一方面則可維持勞動者的經濟安全水準。除了工作所得所需繳交的稅賦得以減免外，三國普遍皆有透過所得水準之審查，滿足對其子女之照顧。換言之，讓獲得子女所得減免的勞動者能透過稅賦之減免，保留該部分之現金，並作為繳交子女教育費用或其他支出的基礎。在本研究之問卷調查中亦發現低薪工作者最期待政府提供的給付為「工作所得稅收減免」及各種生活費用相關補助，如「工作租屋補助」、「子女給付」等，建議亦可參考三國所提供之工作所得賦稅減免項目，將這幾項低薪工作者的重要支出，納入工作所得稅賦減免的項目，以實質增加低薪工作者之可支配所得。

另外，亦應思考是否將所有的稅賦減免以及津貼與救助給付之總額設定一總轉移性給付額度與稅賦減免額度的上限。如此一來，如同英國普遍性給付制度（Universal Credit），社會現金給付之資源能獲得更妥善使用。2008年為因應全球金融風暴的挑戰，我國也曾推出「工作所得補助方案」對受金融風暴影響最烈的低薪家庭直接給予補貼，雖然有研究指出其三大缺點：1）有工作倫理至上的意識型態；2）透過退稅增加的工作誘因僅能維持一年左右，長期分析對促進就業與脫離貧窮沒有有效和明顯的作用；3）低薪責任有從雇主轉移至政府的道德風險。但本研究訪談的焦點團體與網路問卷，也都指出「工作所得補助方案」有即時（立即可行）與直接（直接給到低薪家庭）的優點，確實是令低薪家庭「有感」的政策。因此，我國宜吸收「工作所得補助方案」實施的寶貴經驗，當時為追求迅速救急，並減少行政成本，採取政府主動以財稅資料篩選的方式，然而卻因財稅資料不符合實際狀況，而產生補助目標偏離的問題，為避免此問題，一方面政府應持續增進財稅資料的健全性，同時應允許民眾自行申請，並加強審查及篩選之機制，以避免給付與政策設定之對象產生落差。

2. 適時檢討與整合各種促進就業措施，形成完整的積極勞動市場政策，回應低薪工作者生涯發展的需求（主辦機關：勞動部）

積極性勞動市場政策對於薪資的影響非常複雜，依據各國經驗的研究大致上有下列幾種可能結果：(1)就業媒合可能對薪資產生下降或不確定的效果；(2)提高競爭亦可能產生薪資下降或不確定之結果；(3)增加求職者生產力可能產生薪資上升的效果；(4)改變勞動力在不同部門間的分配主要的影響在於不同部門間的薪資分配，但對於原先低生產力部門的薪資可能有上升的效果；(5)在出現就業取代效果時，對於薪資可能不會影響、或產生下降或不確定的效果；(6)提升失業者福利可能有助於薪資提升，但若出現控制效果時，可能反而會導致薪資下降。然而，由於在理論上有許多不同的可能性，其實際結果仍須依方案設計的內容以及實證的

結果才能加以判斷。雖然到目前為止，積極性勞動市場政策對於薪資的影響仍無一致之結論，但相較於其他缺乏一套整合積極性勞動市場政策的國家而言，實施積極性勞動市場政策的國家的低薪工作者比例確實較低（如瑞典），因此值得我國學習採用，惟其實際效果是否能夠有助於解決低薪工作者之問題，仍須依方案設計的內容以及實證的結果加以評估。一般而言，增加求職者之生產力以及提升失業者福利相關之積極性勞動市場措施較有助於薪資提升，此外在政策設計上，應避免對失業者實行過於嚴苛之控制與強迫工作，否則可能導出現所謂的「控制效果」，而導致薪資下降。因此我國若推動積極性勞動市場政策，建議可依此政策方向與原則進行政策規劃與執行。

3. 依據不同低薪工作者類型，設計配合其生命歷程需要的協助方案，減少低薪工作者停留在低薪的期間（主辦機關：勞動部）

低薪工作不必然能百分之百消除，常會隨著年齡、性別、地理區位、與產業因素而存在，因此另一種解決低薪問題的思維即不再「消除」低薪、而是縮短停留在低薪的期間，協助方案因此必須配合低薪工作者類型而有不同的設計。例如生涯輔導要分年齡，應該針對不同年齡提出不同的生涯輔導才會符合需求，青年低薪工作者應強調在人力資本的累積與強化（生涯的縱深發展），中高齡低薪工作者則應著重既有地位的維持（有效移轉到平行產業與職業），女性低薪工作者則協助其減少就業障礙（如照顧需求與重返職場），學用落差的低薪工作者則需協助其取得新的知識與技能（如技職體系重新發展），若台灣能夠重視技術人才，薪資才有機會調高。

### (三)長期建議

1. 中長期之目標，或應納入提升工會團結程度（unionisation），以促成勞動者對於勞動條件、公司治理與廣泛社會政策議題之參與，進而提升其權益（主辦機關：勞動部）

本研究案執行期間，焦點團體之與談人以及各國相關之研究發現皆指出，工會團結程度與勞動條件以及其他相關權益之保障有一定程度之顯著正相關。亦即，若能有效提高勞動者的工會組織率，則預期能夠提升勞動者之勞動條件、相關之權益保障政策以及參與與監督公司的營運與管理。對此，或將有助於保障低薪工作者經濟安全水準。然而，此等議題並未能夠一蹴可及。較有可能的方式，或應先以政府為促成勞資雙方能夠平等談判的主要力量，方能夠進行後續的談判、協商與協議。此等境界與氛圍，需要中長期的相關政策協助培養之。

2. 積極規劃台灣未來的產業發展政策，尋找台灣發展的真正利基所在，而不是一味地自由化（主辦機關：國家發展委員會）

參與座談的學者專家、政府代表、與低薪工作者均同意產業升級、提高生產的附加價值才是真正解決低薪問題的關鍵因素，過去自由化的政策並未產生雨露均

沾的涓滴效果，反而讓貧富差距擴大、薪資成長停滯，台灣不應該放棄自己的產業升級，但不要只關注明星產業，本來就有的技術與產業要做得更好、更深化，成為台灣產業升級的利基、是不可取代的，同時必須協助勞動力與產業的共同升級，政府不可以不替人民把關，僅放任自由競爭。

## 二、未來研究的建議

- (一) 針對主要的低薪工作者類型，例如低薪工作者較可能會出現在女性、中高齡與青年、低教育程度、部分時間工作者、臨時性或人力派遣工作者，另外在東部與中南部部分縣市、就讀民生科系、農業與社會相關科系、以及從事農、林、漁、牧業、住宿及餐飲業、支援服務業中，低薪工作者的比例亦顯著較高，進行更聚焦的研究，以瞭解其所需要的具體服務方案。
- (二) 「工作所得補助方案」對協助低薪工作者維持工作與降低貧窮風險有一定之成效，因此有學者呼籲應將之制度化為我國的基本低薪工作者社會安全機制，但也有學者提醒低薪責任將從雇主轉移至政府，需做更深入的探討。
- (三) 若提供賦稅優惠鼓勵企業加薪，同樣會有前述責任移轉的問題，且目前台灣對企業的稅賦已經很低了，則政府財政負擔會更加重。稅賦優惠伴隨著的條件和給予的優惠都不利於中小企業申請，因此也只有大企業會較有申請的可能。
- (四) 承上，如何強化雇主與公司的社會責任，避免責任移轉到政府之後，反而減少企業聘用低薪與非典型的機會成本，形成反誘因，應是未來政策評估的重點。

## 參考文獻

- Aaberge, R., & Flood, L. (2013). *U.S. versus Sweden: The Effect of Alternative In-Work Tax Credit Policies on Labour Supply of Single Mothers*. Bonn: IZA.
- Adler, M. (2004). Combining Welfare-to-work Measures with Tax Credits: A New Hybrid Approach to Social Security in the United Kingdom. *International Social Security Review*, 57(2), 87-106.
- Albelda, R., & Carr, M. (2012). *Double Jeopardy: Low-wage and Low-income Workers in Massachusetts, 1980-2009 (Economics Faculty Publication Series Paper 27)*. Boston: University of Massachusetts.
- Albin, E. (2011). A Worker-Employer-Customer Triangle: The Case of Tips. *Industrial Law Journal*, 40(2), 181-206.
- Anderson, K. M. (1998). *The Welfare State in the Global Economy: The Politics of Social Insurance Retrenchment in Sweden 1990-1998*. PhD Thesis in Political Science, University of Washington.
- Andrén, D., & Andrén, T. (2012). Women and Men's Response to a Non-targeted Earned Income Tax Credit.
- Bengtsson, M. (2012). *The National Governance of Integrated Social Cohesion Policy: National Report Sweden*. Gothenburg: Department of Sociology and Work Science, University of Gothenburg.
- Bernstein, J., & Hartmann, H. (2000). Defining and Characterizing the Low-Wage Labor Market. In K. Kaye & D. S. Nightingale (Eds.), *The Low-Wage Labor Market: Challenges and Opportunities for Economic Self-Sufficiency* (pp. 15-40). Washington D.C.: U.S. Department of Health and Human Services.
- Bezzina, E. (2012). In 2010, 17% of Employees in the EU were Low-wage Earners *Eurostat: Statistics in Focus 48/2012*. European Commission ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-12-048/EN/KS-SF-12-048-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-048/EN/KS-SF-12-048-EN.PDF)) (Accessed: 18.02.2014).
- Bonoli, G. (2006). New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies. In K. Armingeon & G. Bonoli (Eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks* (pp. 3-26). Oxford: Routledge.
- Bosch, G. (2009). Low-wage Work in Five European Countries and the United States. *International Labour Review*, 148(4), 337-356.

- Brown, J. C. (1983). *Family Income Supplement: Family Income Support*. London: Policy Studies Institute.
- Burkhauser, R. V., & Finegan, T. A. (1989). The Minimum Wage and the Poor: The End of Relationship. *Journal of Policy Analysis and Management*, 8(1), 53-71.
- Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. *OECD Economic Studies*, 22, 7-47.
- Calmfors, L., & Forslund, A. (1991). Real-Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience. *The Economic Journal*, 101, 1130-1148.
- Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2004). The Effects of Active Labor Market Policies in Sweden: What is the Evidence? In J. Agell, M. Keen & A. J. Weichenrieder (Eds.), *Labor Market Institutions and Public Regulation* (pp. 1-62). Cambridge, Mass: MIT Press.
- Calmfors, L., & Nymoen, R. (1990). Nordic Employment. *Economic Policy*, 5, 397-448.
- Casali, S., & Alvarez Gonzalez, V. (2010). 17% of Full-time Employees in the EU are Low-wage Earners *Eurostat: Statistics in Focus*. European Commission ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-003/EN/KS-SF-10-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-003/EN/KS-SF-10-003-EN.PDF)) (Accessed: 18.02.2014).
- Chau, P. K. (2000). *Unemployment-related Benefit Systems in South Korea*. Hong Kong: Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat.
- Conditions, E. F. f. t. I. o. L. a. W. (2009). *Wage Formation in the EU*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Deacon, A., & Bradshaw, J. (1983). *Reserved for the Poor: the Means-test in British Social Policy*. Oxford: Martin Robertson.
- Department for Work and Pensions. (2010). *Universal Credit: Welfare That Works*. London: Department for Work and Pensions.
- Department for Work and Pensions. (2012). *Universal Credit: Evaluation Framework*. London: Department for Work and Pensions.
- Department of Social Security. (1998). *New ambitions for our country: a new contract for welfare*. London: Department of Social Security.
- Edin, P.-A., & Holmlund, B. (1993). *The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Wage Policy?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Edin, P.-A., & Richardson, K. (2002). Swimming with the Tide: Solidarity Wage Policy and the Gender Earnings Gap. *Scandinavian Journal of Economics*, 104(1), 49-67.

- Edmark, K., Liang, C.-Y., Mörk, E., & Selin, H. (2012). Evaluation of the Swedish Earned Income Tax Credit.
- Eichhorst, W., & Marx, P. (2010). *Whatever Works: Dualisation and the Service Economy in Bismarckian Welfare States (Discussion Paper No. 5035)*. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Eldring, L., & Alsos, K. (2012). European Minimum Wage: A Nordic Outlook *Fafo*. Oslo.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*. UK: Oxford University Press.
- Evans, Y., Herbert, J., Datta, K., May, J., McIlwaine, C., & Wills, J. (2005). Making the City Work: Low Paid Employment in London. London: Department of Geography, Queen Mary, University of London.
- Fawcett Society. (2014). Women on Low Pay Survey. London: Fawcett Society.
- Fernández, M., Meixide, A., Nolan, B., & Simon, H. (2004). Low Wage Employment in Europe *PIEP Working Paper*.
- Forslund, A. (1995). Unemployment - Is Sweden Still Different? . *Swedish Economic Policy Review*, 2(1), 17-58.
- Forslund, A., & Kolm, A.-S. (2004). Active Labour Market Policies and Real-Wage Determination - Swedish Evidence. In S. Polachek (Ed.), *Accounting for Worker Well-Being (Research in Labor Economics, Volume 23)*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Forslund, A., & Risager, O. (1994). Wages in Sweden: New and Old Results, Memo 1994-22: University of Aarhus, Institute of Economics.
- Geary, D. (1992). *Labour and Socialist Movements in Europe before 1914*. Oxford: Berg Publisher.
- Granqvist, L., & Regnér, H. (2008). Decentralized Wage Formation in Sweden. *British Journal of Industrial Relations*, 46(3), 500-520. doi: 10.1111/j.1467-8543.2008.00688.x
- Grimshaw, D. (2011). *What Do We Know about Low-wage Work and Low-wage Workers? Analysing the Definitions, Patterns, Causes and Consequences in International Perspective*. Geneva: International Labour Office.
- Grimshaw, D., & Rubery, J. (2010). Minimum Wage Systems and Changing Industrial Relations in Europe: Comparative Report. Manchester: European Work and Employment Research Centre, University of Manchester.
- Ha, B.-j., & Lee, S. (2013). *Dual Dimensions of Non-regular Work and SMEs in the*

- Republic of Korea: Country Case Study on Labour Market Segmentation*. Geneva: International Labour Organisation.
- Halleröd, B., & Larsson, D. (2010). In-work Poverty and Labour Market Segmentation: A Study of National Policies-Sweden: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Hart Research Associates. (2013). *Hard Work, Hard Lives: America's Low-Wage Workers*.
- Häusermann, S. (2012). The Politics of Old and New Social Policies. In G. Bonoli & D. Natali (Eds.), *The Politics of the New Welfare State* (pp. 111-132). Oxford: Oxford University Press.
- HM Revenue & Customs. (2012a). *Paying for Childcare: Getting Help from your Employer*. London: HMRC.
- HM Revenue & Customs. (2012b). *Salary Sacrifice*. London: HMRC.
- Holzer, H. J. (2000). Mismatch in the Low-Wage Labor Market: Job Hiring Perspective. In K. Kaye & D. S. Nightingale (Eds.), *The Low-Wage Labor Market: Challenges and Opportunities for Economic Self-Sufficiency* (pp. 127-143). Washington D.C.: U.S. Department of Health and Human Services.
- Holzer, H. J., Lane, J. I., & Vilhuber, L. (2004). Escaping Low Earnings: The Role of Employer Characteristics and Changes. *Industrial and Labour Relations Review*, 57(4), 560-578.
- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2000) Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. Washington, D.C.: World Bank.
- Hwang, D. S., & Lee, B.-H. (2012). Low Wages and Policy Options in the Republic of Korea: Are Policies Working? *International Labour Review*, 151(3), 243-259.
- Hwang, G.-J. (2009). Old-Age Security in Korea: The Strengthened Role of the State? In T.-H. Fu & R. Hughes (Eds.), *Ageing in East Asia: Challenges and Policies for the Twenty-First Century* (pp. 72-88). Oxford: Routledge.
- ILO. (2012). *Republic of Korea: Development of National Employment Policies through Two Economic Crises, Lessons from Its Experiences*. Geneva: International Labour Organisation.
- Immervoll, H., & Pearson, M. (2009). *A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-work Benefits and Related Measures across the OECD (IZA Policy Paper No. 3)*. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Jackman, R. (1994). What Can Active Labour Market Policy Do? *Swedish Economic*



- Policy Review*, 1, 221-257.
- Johnson, W. R., & Browning, E. K. (1983). The Distributional and Efficiency Effects of Increasing the Minimum Wage: A Simulation. *The American Economic Review*, 73(1), 204-211.
- Jones, R. S., & Urasawa, S. (2012). *Promoting Social Cohesion in Korea (OECD Economics Department Working Papers No. 963)*. Paris: OECD.
- Jung, D., & Park, C.-u. (2011). Welfare-work Link in East Asia After the Economic Crisis: Korea and Japan Since the 1990s. In G.-J. Hwang (Ed.), *New Welfare States in East Asia: Global Challenges and Restructuring*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kang, G.-H. (2011). Minimum Wage: Tumultuous Process for Setting the Rate and How to Improve the System. *Korea Labor Review*, 7(39), 12-13.
- Kim, J.-J., & Lee, H. (2012). *A Study on Linking EITC and Social Insurance Subsidy Program*. Seoul: KIEF (in Korean).
- Köhler, P. A., Thorén, K. H., & Ulmestig, R. (2008). Activation Policies in Sweden: Something Old, Something New, Something Borrowed and Something Blue. In W. Eichhorst, O. Kaufmann & R. Konle-Seidl (Eds.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US* (pp. 257-296). Berlin: Springer-Verlag.
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2009). *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Kuo, M.-C., & Lin, H.-Y. (2013). *Taiwan, a Monograph of International Encyclopaedia of Laws: Social Security Law*. Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International.
- Lambert, S. J. (1999). Lower-Wage Workers and the New Realities of Work and Family. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 562(1), 174-190.
- Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R. (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, H. K. (2005). Civil Society and Welfare Reforms in Post-Crisis South Korea. paper presented at the Canada-Korea Social Policy Symposium II, 27-28 January 2005, University of Toronto.
- Lee, S., & Sobeck, K. (2012). Low-wage Work: A Global Perspective. *International Labour Review*, 151(3), 141-155.
- Leigh, A. (2007). Does Raising the Minimum Wage Help the Poor? *Economic Record*, 83(263), 432-445.

- Liang, C.-Y. (2012). Evaluation of the Swedish Earned Income Tax Credit Reform: A Structural Differencing Approach. Uppsala: Uppsala Center for Fiscal Studies.
- Lin, H.-Y. (2011). Benchmarking Outputs of Pension Provisions in China, Hong Kong, Singapore and Taiwan: A SMOP Approach. *Asian Journal of Social Science*, 39(3), 332-364.
- Lin, H.-Y., Li, S.-J., & Hung, H.-F. (2013). Contracting-out the Public Employment Services for the Poor in Taiwan: A Good Strategy to Pull the Needy Out of Poverty? paper presented at the UK Social Policy Association (SPA) 2013 Conference, 8-10 July 2013, Sheffield, UK.
- Lucifora, C., McKnight, A., & Salverda, W. (2005). Low-wage Employment in Europe: A Review of the Evidence. *Social-Economic Review*, 3(2), 259-292.
- McKay, S. (2002). *Tax Credits, Benefits and Family Budgets*. Bristol: Personal Finance Research Centre.
- Metcalf, D. (1999). *The British National Minimum Wage*. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Midgley, J. (1999). Growth, Redistribution, and Welfare: Toward Social Investment. *Social Service Review*, 73(1), 3-21.
- Midgley, J., & Glennerster, H. (Eds.). (1991). *The Radical Right and the Welfare State: An International Assessment*. Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Millar, J. (2009). Tax Credits. In J. Millar (Ed.), *Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice* (2<sup>ND</sup> ed., pp. 242-264). Bristol: Policy Press.
- Mincy, R. B. (1990). Raising the Minimum Wage: Effects on Family Poverty. *Monthly Labor Review*, 113(7), 18-25.
- Ministry of Strategy and Finance. (2012). *Korean Taxation 2012*. Seoul: Economic Information and Education Centre.
- Müller, K.-U., & Steiner, V. (2008). *Would A Legal Minimum Wage Reduce Poverty? A Microsimulation Study for Germany (Discussion Paper No. 3491)*. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Newell, A., & Symons, J. S. V. (1986). Corporatism, Laissez-faire and the Rise in Unemployment. *European Economic Review*, 31, 567-614.
- Oxfam America. (2013). *Hard Work, Hard Lives: Survey Exposes Harsh Reality Faced by Low-Wage Workers in the US*. Boston: Oxfam America.
- Pirttilä, J., & Selin, H. (2011). *Tax Policy and Employment: How Does the Swedish System Fare? (CESinfo Working Paper: Public Finance No. 3355)*.

- Rødseth, A., & Nymoen, R. (1999). Nordic Wage Formation and Unemployment Seven Years Later, Memorandum 10/99: Department of Economics, University of Oslo.
- Rubery, J., & Edwards, P. (2003). Low Pay and the National Minimum Wage. In P. Edwards (Ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice* (pp. 447-469). Oxford: Blackwell Publishing.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H., & Stephens, J. D. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Salverda, W., van Klaveren, M., & van der Meer, M. (2008). The Debate in the Netherlands on Low Pay. In W. Salverda, M. van Klaveren & M. van der Meer (Eds.), *Low-Wage Work in the Netherlands* (pp. 16-31). New York: The Russell Sage Foundation.
- Simonovits, A. (2011). The Mandatory Private Pension Pillar in Hungary: An Obituary. *International Social Security Review*, 64(3), 81-98.
- Skedinger, P. (2010). Sweden: A Minimum Wage Model in Need of Modification. In D. Vaughan-Whitehead (Ed.), *The Minimum Wage Revisited In ehe Enlarged EU*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Skedinger, P. (2011). Effects of Increasing Minimum Wages on Employment and Hours: Evidence from Sweden's Retail Sector *IFN Working Paper No. 869*. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics.
- Swanberg, J. E. (2005). Job-Family Role Strain among Low-wage Workers. *Journal of Family and Economic Issues*, 26(1), 143-158.
- Tarr, A., & Finn, D. (2012). *Implementing Universal Credit: Will the Reform Improve the Service for Users?* London: Centre for Economic and Social Inclusion.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New Risks and Social Change. In P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State* (pp. 1-28). Oxford: Oxford University Press.
- The Swedish Trade Union Confederation. (2011). *The Swedish Model: The Importance of Collective Agreements in Sweden* Stockholm: The Swedish Trade Union Confederation.
- The UK Parliament. (2012). *Welfare Reform Act 2012*. Norwich: The Stationary Office.
- The UK Parliament. (2013). *The Universal Credit Regulations 2013*. Norwich: The Stationary Office.
- Thelen, K. (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations*, 47(3), 471-498.

- van Oorschot, W. (2004). Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in the Netherlands, 1980-2000. *International Journal of Social Welfare*, 13(1), 15-27.
- Vlandas, T. (2013). Mixing Apples with Oranges? Partnership and Active Labour Market Policies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 23(1), 3-20.
- Wadensjö, E. (2009). Sweden. In P. de Beer & T. Schils (Eds.), *The Labour Market Triangle: Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe* (pp. 26-43). Cheltenham: Edward Elgar.
- Weinkopf, C. (2009). Germany: Precarious Employment and the Rise of Mini-jobs. In L. F. Vosko, M. MacDonald & I. Campbell (Eds.), *Gender and the Contours of Precarious Employment* (pp. 177-193). Oxford: Routledge.
- Weishaupt, J. T. (2011). *Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*. Geneva: International Labour Organisation.
- Westergaard-Nielsen, N. (2008). Statistical Analysis and History of Low-Wage Work in Denmark. In N. Westergaard-Nielsen (Ed.), *Low-Wage Work in Denmark*. New York: The Russell Sage Foundation.
- Wikander, M. (2014). The Swedish EITC and Its Effect on the Employment Rate. Lund: School of Economics and Management, Lund University.
- World Bank. (2003). *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zacher, H. F. (2002). Social Insurance and Human Rights. In H. F. Zacher, M.-C. Kuo & H.-S. Chan (Eds.), *Reform and Perspectives on Social Insurance: Lessons from the East and West* (pp. 1-18). The Hague: Kluwer Law International.
- 工作貧窮研究室。月收入低於基本工資人數。Retrieved July 30.2014,from <https://sites.google.com/site/povertyknowledge/guan-yu-gong-zuo-pin-qiong/di-xin-gong-zuo-ren-kou-shu>
- 工作貧窮研究室。基本工資的 M 型化效應。Retrieved July 30.2014,from <http://labor.ngo.tw/tlf/M-Form-basic-wage.pdf>
- 工作貧窮研究室。薪資的性別差異。Retrieved July 30.2014,from <https://sites.google.com/site/povertyknowledge/guan-yu-gong-zuo-pin-qiong/xin-zi-de-xing-bie-cha-yi>
- 工作貧窮研究室。窮忙行業。Retrieved July 30.2014,from

<https://sites.google.com/site/povertyknowledge/guan-yu-gong-zuo-pin-qiong/qiong-mang-xing-ye>

- 內政部(2008)。工作所得補助方案(核定本)。
- 內政部(2009)。工作所得補助方案(核定本)。
- 王順民(2008)。對於「工作所得補助方案」的建議。Retrieved June 20, 2014, from <http://www.npf.org.tw/post/3/4902/1>。
- 王仕圖、趙善如&何華欽(2012)。屏東縣政府強化社會福利津貼系統工作團隊的組織分工與效能之研究。屏東市：屏東縣政府社會處。
- 王仕圖、林宏陽&趙善如(2013)。屏東縣政府社會福利津貼系統使用滿意度分析。屏東市：屏東縣政府社會處。
- 古允文(2008)。熱鍋政府的近貧專案。Retrieved June 20, 2014, from <http://www.npf.org.tw/post/1/4812>。
- 行政院主計總處(2014a)。受僱員工薪資調查統計。Retrieved February 9, 2015, from <http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=1135&ctNode=525&mp=4>。
- 行政院主計總處(2014b)。國民所得統計常用資料。Retrieved July 7, 2014, from <http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=14616&CtNode=3564&mp=4>。
- 李政忠(2003)。從抽樣與統計方法探討網路問卷調查的可行性：比較電話訪談與網路問卷樣本的實質差異性。廣播與電視，21，55-95。
- 李淑容(2007)。台灣新貧現象及其因應對策。東吳社會工作學報，17，193-219。
- 李健鴻(2012)。當前台灣的工作貧窮化危機與勞動保護對策，於台灣智庫(主編)，邁向社會投資型國家－就業與社會安全重大議題研究論文集(頁113-127)。台北：台灣智庫。
- 李淑容、洪蕙芬&林宏陽(2013)。我國弱勢家庭就業促進之研究。台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 呂朝賢(2007)。「新貧」的意義、政策及其限制。社區發展季刊，119，20-39。
- 林萬億(2010)。社會福利。台北市：五南。
- 林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張峰益(2011)。崩世代-財團化、貧窮化與少子女化的危機。臺北市：台灣勞工陣線協會。
- 林宏陽(2013)。由歐盟國家近年來之年金制度修正方向思考台灣退休給付制度之改革，社區發展季刊，144，237-262。
- 周昭平(2012, 09月23日)。就業服務車 深入鄉里。蘋果日報，Retrieved from <http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120923/34528055/>。

- 孫健忠(2008)。對「工作家庭所得保障方案」規劃的反思。Retrieved June 20, 2014, from <http://www.npf.org.tw/post/1/4475>。
- 孫健忠(2009)。新政府「工作所得補助方案」的形成、執行與省思，*社區發展季刊*，124，49-59。
- 孫友聯(2010)。沈淪的低薪政策羞辱台灣勞工，*新社會政策雙月刊*，11，5-10。
- 馬淑蓉、吳惠如、郭俊巖、賴秦瑩、巫承宗(2013)。單親婦女的生活困境與福利需求：以非營利機構受助者為例。*社會發展研究學刊*，13，72-108。
- 陳玉豐(2003)。基本工資計算公式之研究。台北市：行政院勞工委員會。
- 陳小紅(2009)。勤勞所得租稅補貼制度之福利面分析。行政院賦稅改革委員會研究報告。
- 陳香如&郭哲瑋(2014)。台灣薪資停滯之可能原因與解決方式，於2014年經濟年鑑(頁32-39)。台北市：經濟日報。
- 郭明政&林宏陽(2013)。歐盟國家之短工津貼與部分失業制度：臺灣社會安全制度面對經濟危機的借鏡，於林良榮 & 孫迺翊(主編)，*勞動市場變遷與社會安全制度：兩岸勞動法與社會法的比較*(頁209-248)。台北市：新學林。
- 曾敏傑&楊家裕(2004)。邊際勞工基本工資保障程度之研究：1978至2003年的變遷，*政大勞動學報*，16，1-56。
- 曾巨威(2009)。勤勞所得租稅補貼制度之整體評估。行政院賦稅改革委員會研究報告。
- 曾巨威(2010)。「社會福利」VS.「負所得稅」。Retrieved June 20, 2014, from <http://www.npf.org.tw/post/1/8147>。
- 單驥(1988)。如何釐訂我國基本工資，*人文及社會科學集刊*，1(1)，15-40。
- 黃仁德(1995)。台灣地區基本工資對勞動市場的衝擊效果評估，*勞資關係論叢*，3，29-56。
- 黃仁德(1996)。最低工資：所得分配與反貧窮效果的分析，*勞資關係論叢*，4，1-28。
- 黃世鑫、林志鴻、林昭吟(2003)。新貧問題與社會福利政策：科學 VS 價值，菁英 VS 普羅。*國家政策季刊*，2(4)，83-124。
- 游森期、余民寧(2006)。網路問卷與傳統問卷之比較：多樣本均等性方法學之應用。*測驗學刊*，53(2)，103-128。
- 勞動力發展署(2014)。在職者職業訓練。Retrieved July 30, 2014, from <http://www.wda.gov.tw/home.jsp?pageno=201310280007&flag=A>
- 勞動部。平均薪資之計算。Retrieved July 30, 2014, from

<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&typ>

[e=1&funid=q040132&rdm=tmdemg7p](http://www.npf.org.tw/post/1/4819)

詹火生&林建成(2008)。近貧專案的評析與建議。Retrieved June 20, 2014, from <http://www.npf.org.tw/post/1/4819>。

葉品言(2014)。從基本工資到生活工資？台灣新社會智庫。  
[http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6193  
&Itemid=123](http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=6193&Itemid=123)。

劉梅君(2000)。「廉價外勞」論述的政治經濟學批判，*台灣社會研究季刊*，38，59-90。

潘鴻志(2012, 03月27日)。新北就服車 社區駐點，*台灣新生報*。Retrieved from <https://tw.news.yahoo.com/%E6%96%B0%E5%8C%97%E5%B0%B1%E6%9C%8D%E8%BB%8A-%E7%A4%BE%E5%8D%80%E9%A7%90%E9%BB%9E-160251419.html>。

衛生福利部(2013)。工作所得補助方案。Retrieved July 30, 2014, from

[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1\\_P.aspx?f\\_list\\_no=113&fod\\_list\\_no=726&doc\\_no=1454](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1_P.aspx?f_list_no=113&fod_list_no=726&doc_no=1454)

薛承泰(2011)。什麼是「工作所得者補助方案」。Retrieved February 9, 2015, from [www.npf.org.tw/post/1/10134](http://www.npf.org.tw/post/1/10134)。

薛承泰&林建成(2008)。近貧人口短期脫困計畫—「工作家庭所得保障方案」評估。Retrieved June 20, 2014, from <http://www.npf.org.tw/post/2/4417>。

謝宗學(2003)。政策工具選擇的政治經濟學：以經發會基本工資的爭議為例，*公共行政學報*，9，89-121。





## 附錄

### 附錄一 深度訪談題綱

#### 一、背景說明

低薪工作 (low-wage work) 係指受僱且從事有給薪的經濟活動，但其薪資低於一定之水準，以致於有因經濟不安全 (economic insecurity) 而落入貧窮之虞，進而需透過社會安全制度 (social security) 保障其適當之生活資源的必要。然而，就當前各國社會福利行政實務觀之，一方面，由於社會救助之資產審查原則係以整體家戶為低所得 (low-income) 的考量基礎，故而低薪工作者未必會被認定為低收入戶或中低收入戶。另一方面，由於各國多已有一貧窮之界線或門檻，對於低薪工作之議題仍多以社會救助為相對應之政策，而未給予低薪工作一明確之定義 (Albelda & Carr, 2012)。在各國政府相繼放鬆相關之勞動規範 (諸如荷蘭自 1980 年代以來所實施的彈性安全 (Flexicurity) 措施)，且雇主漸多以非典型工作型態 (atypical work) 聘用勞動者，使勞工相對處於就業不安定 (precarious employment) 之狀態。此外，由於雇主欲壓縮勞動成本以降低商品之售價，低技術 (low-skilled) 與半技術 (semi-skilled) 勞動者之工作薪資首當其衝，且各國政府多未能有效解決此等結構性議題。因此，除了貧窮議題之外，低薪工作常伴隨非典型工作與就業不安定問題而普遍存在，而為當代社會安全制度相關研究的重點課題之一 (Immervoll & Pearson, 2009; Thelen, 2009; van Oorschot, 2004; Weinkopf, 2009)。

#### (一) 世界各國對低薪工作者之定義及其現況

就目前相關研究所採用的低薪工作者定義觀之，除了拉丁美洲國家與南非以每日 2 元美金或其他一定金額為低薪工作之定義外，其餘研究多以受僱者薪資中位數的 60%、67% (2/3) 或 75% 為低薪工作之門檻，但以 67% 較常被使用。至於所得定義的部分，則皆以個人之稅前所得為基礎，且多以時薪為計算單位。各項研究所涵蓋之勞動力，則較多歧異；較多係以全部受僱者為對象，包含全時與部分工時，甚或設定每週受僱 15 小時以上者方納為研究對象，以排除因為工時不足所造成的低薪就業<sup>43</sup>。因此，就相關研究之定義大致可知，低薪工作係以個人之薪資為基礎，其薪資應以時薪為計算單位，而門檻多設定於中位數的 67% (或 2/3)。

---

<sup>43</sup> 對於因工時不足所導致的低薪就業，或可透過就業服務協助其維持與提昇工作技能，並幫助媒合至工時較長的就業機會，以提高其工作薪資。

## (二) 我國對低薪工作者之定義及其現況

學者李健鴻(2012)曾將低薪工作者定義為從事有給工作，且其所得低於基本工資水準者。就此，低薪工作者與低收入戶和中低收入戶且從事低薪工作者，在定義上有其差異。主要之不同在於，個人之就業薪資所得雖低於基本工資，但其家戶內其他就業者之薪資水準可能遠高於基本薪資，使該家戶難以符合中低收入甚或低收入之審查水準。抑或一家戶從事有給工作者皆為低薪工作者，但因其家戶之存款、動產與不動產等之金額超過相關之審查水準，亦未能合乎我國之貧窮規範。據此，工作貧窮者之態樣，或因家中失業者相對較多，且從事有給工作者之所得水準低於基本工資，而落入貧窮之門檻；或因家中有能力工作之成員皆為低薪工作者，且其所得與資產皆低於貧窮線之規範所致。

就我國目前之基本工資 19,273 元新臺幣觀之，大致可以 20,000 元新臺幣之收入作為低薪工作者之門檻；亦即，從事有給工作且每月之工作所得不足新臺幣 20,000 元者，即為低薪資工作者。以我國近三年人力運用調查報告的內容觀之，15 至 24 歲與 65 歲以上且從事有給工作之人口，分別有三分之一與 45% 左右為低薪工作者。至於年齡介於 25 至 44 歲之就業人口，則有四分之三左右的所得介於 20,000 至 50,000 元新臺幣之間。

## (三) 本研究所採之低薪工作者定義

就前述之世界各國與台灣相關研究觀之，本研究案所採的低薪工作應可定義為：「勞動者每週受僱 15 小時以上所獲得之月薪資（經常性薪資），低於個人月薪資中位數 67%（亦即 2/3），即為低薪資工作者。」

1. 勞動者係指投保勞保身份，包含透過受僱單位與職業工會投保者，且排除專職之農業部門從業人員（亦即專業農牧戶及人口數）以及軍公教所屬部門之從業人員。
2. 15 小時之規定係依照國際相關研究所建議，目的在於排除因自願或非自願從事每週受僱不到 15 小時者，而被認定為低薪工作者之偏誤。
3. 以個人月薪資中位數 67% 為低薪工作之認定門檻，為當前各國學者所普遍建議。其薪資之定義，應以經常性給予為主；若加班費之給予為常態，則亦建議應加入計算。此外，由於當前之低收入戶與中低收入戶係以家戶所得中位數 60% 為基礎，並依據相關之資產調查予以篩選，對於薪資與所得接近貧窮之水準者，則未必能夠依此認定標準獲得額外的經濟協助。因此，採用薪資中位數 67%，且不使用家戶所得水準審查其資格，應能有效鎖定因為薪資低於一定水準，且雖有落入貧窮之虞，但仍未能完全符合我國之社會救助審查者，以盡可能尋得本研究所欲標示的群體。
4. 各國皆採個人薪資為低薪工作之認定基礎，以與社會救助之認定區隔。其意義，

在於社會救助應以整體家庭可使用之資源為衡量基準，而個人薪資的部分則以其薪資水準衡量是否給予相關之給付與經濟協助。因此，除了因為個人薪資低於一定水準者應獲得社會安全制度之保障外，當家庭所得與資源低於一定水準時，亦有相對應的社會安全制度予以協助。對此，由於假設家中成員未必會共享資源，故社會安全制度亦應同時保障個人的薪資，並給予因薪資過低而應有之社會安全制度的之經濟協助。

## 二、訪談題綱

在結合低薪工作者定義概念與我國的社會福利制度現況及社會發展實況，以下幾個議題是值得討論的：

共同問題：

1. 據本研究小組對低薪工作者整理的國際定義，將低薪工作者定義為月薪資為兩萬元以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？
2. 您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，你認為主要原因為何？
3. 您覺得針對低薪工作者可以提供的保障有那些？若以稅賦優惠鼓勵企業加薪，您的看法如何？若是直接提高基本工資，會是適當的方法嗎？
4. 您認為低薪工作者的樣本可以用何種方式找到？
5. 您對於本研究是否有任何的建議？

政府部門的附加問題：

1. 全球金融風暴時政府推動工作所得補助方案，政策目標為何？是否有達成原訂的目標？
2. 工作所得補助方案採用何種標準決定受助人口群體與補助標準？其理由為何？
3. 您如何評估工作所得補助方案的效果？是否值得成為制度化的措施？



## 附錄二 深度訪談摘要

◎受訪者：A 學者代表

◎訪談日期：103.08.11

◎訪談時間：10:30-11:50

◎訪談地點：台灣大學國家發展研究學系館

◎記錄者：古允文老師

◎訪談內容摘要：

1. 據本研究小組對低薪工作者整理的國際定義，將低薪工作者定義為月薪資為兩萬元以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？

- 如果把此訂為一個標準的話，會產生低薪一直存在的問題。
- 通常薪資應該要可以保障生活，但台灣的最低工資無法保障生活，因此基本工資以上到生活工資是有一個 gap 的，而勞工團體主要希望基本工資可以提高到跟生活工資一樣高。
- 我認為如果跟基本工資一樣高的標準，那直接用法制來處理就好，因為低於基本工資可以直接用法制去規範和處理。
- 低薪是很難定義的，要嘛就從基本工資的法令規範去強制處理，不然就從社會救助法去改變。

2. 您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，你認為主要原因為何？

- 低薪狀況蠻嚴重的，特別是現在的年輕人很早就開始面臨經濟壓力，以前可能還有家庭可以協助支撐，但現在經濟景氣不好，迫使很多年輕人必須申請學貸，生活費也必須靠自己打工。
- 過去台灣的企業跟日本較相似，會有年資制，但現在台灣企業已經因為工作規格化，把很多工作變成可以切割的，所以很多職位就很好取代，也不需要培養和累積技術了，因此就很少有年資加薪的狀況，使得 learning curve 變低了。
- 現在年輕人沒有議價的力量，因為他們的資訊是不對稱的，許多年輕人根本不知道自己的勞動價值是多少，很多薪資都用面議的，根本不知道外面行情多少，更不用說如何判斷了。
- 服務業是低薪工作者比例最高的行業別，但很多年輕人都選擇從事服務業，例如餐飲、批發零售、教育服務，這些行業的轉型和去低薪化很重要。

3. 您覺得針對低薪工作者可以提供的保障有那些？若以稅賦優惠鼓勵企業加薪，您的看法如何？若是直接提高基本工資，會是適當的方法嗎？若使用工作所得補助方案，有何看法？

- 工作所得補助方案我覺得道德風險太高了，可行性不高，非常不支持使用這個方法，因為台灣的道德風險太高了，且政府對於薪資掌控太少了，不論是勞退、勞保、財稅都是高薪低報。
- 若用租稅補助的話，台灣企業租稅已經夠低了，且中小企業不太可能申請政府補助，因為財務要公開，大企業比較會去申請。且租稅減免是一次的，但加薪是長期的，因此企業也會考量之間對自己獲利的程度來決定是否申請，且加薪本來就是應該要做的，卻變相成為鼓勵制的，也並無法鼓勵到中小企業。
- 若從基本工資切入的話，其實現在低於基本工資的企業已經太多了，應該要加強專業的檢查，如果能夠徹底檢查一定可以讓薪資提升，不管是用社政或勞政來做政策的補充都是用政府的錢且又會降低企業的責任，且現在很多企業都是用時薪制，基本工資不調漲根本就不會調薪，且政府應該訴求企業不該只給基本工資。
- 如果薪資不是雇主能控制的，那政府就必須負責，但如果是雇主可以負責的，就應該由雇主負擔，台灣目前的經濟有在成長，盈餘也有上升，有一半以上的企業應該是有能力給員工加薪的。
- 我覺得很難有針對低薪工作的一種解決方案，因為低薪難定義，且又會有道德風險，應該要去看他們為什麼會成為工作貧窮，或者找出為什麼進不了社會救助的原因，從社會救助去改變，畢竟現在企業很糟糕，經常會降低成本，道德風險過高。
- 應該用工會組織團結勞工力量讓市場薪資提升，但台灣目前工會長不大。
- 政府內部制度也必須做創新和改變，例如要求上市上櫃公司公開薪資資料，找出公司內部高階和低階薪資差距最大的、最低工資的企業作公佈。
- 薪資應該要透明化，不能夠用面議的，就算私人企業做不到，公私立就業服務機構則應該可以公開。
- 很多企業都吃定了年輕人，尋找工作都要求要工作經驗，這樣可能違反年齡歧視，雖然經濟有成長，但年輕失業減緩的太少了。
- 企業應該要提升自己的 learning curve，對弱勢族群應該要提供職業訓練，通常如果是中年經濟弱勢者，我是建議直接給工作，而年輕人則應該有長期的訓練，讓他可以脫胎換骨學到專業的技能，例如車床、冷氣工等等都需要用一兩年去作訓練，這些訓練完也是很多公司搶著要。並且鼓勵企業認領學校，投資一些老舊學校的設施設備，政府應該建立一個平台讓中小

企業來出資進行訓練，對於那些空學校也可以轉型成為當地人的人才培訓機構。

- 低薪行業別的改變和解決應該從教育著手，讓經營者有產業轉型和勞動權益的 sense。

#### 4. 您認為低薪工作者的樣本可以用何種方式找到？

- 建議應該要用低薪工作的人去追蹤家庭所得，且要把工作低薪的人和工作貧窮的人之間的連結去找出來，去看有多少低薪工作的人是工作貧窮。
- 可以用主計處人力運用調查中的個人薪資去和家庭收支調查去做勾稽，從個人薪資去追蹤家戶，查出這些家庭，再發問卷去問，應該他們計算成本很大，他們應該會用同一個樣本。

#### 5. 您對於本研究是否有任何的建議？

- 就算不能解決工作低薪，但也應該要解決工作貧窮，從低薪裡面去找工作貧窮的人，並且從中去想辦法協助他們的大眾運輸、子女教育、托兒托老等問題。
- 不建議使用 in cash，因為批判聲浪太大且道德風險高。比較傾向使用 in kind，由公營來提供大眾服務，例如很多低薪的教育服務業就是因為市場化和民營化造成這些狀況。

◎受訪者：B 行政機關代表

◎訪談日期：103.08.06

◎訪談時間：14:30-16:00

◎訪談地點：台灣大學社會社工系館

◎記錄者：古允文老師

◎訪談內容摘要：

1. 據本研究小組對低薪工作者整理的國際定義，將低薪工作者定義為月薪資為兩萬元以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？

- 如果使用個人為低薪單位的話，如採月薪資為兩萬元一刀切過去標準比較明確，但如果使用戶為低薪單位的話，就要看戶的定義與 size，所以補貼標準會產生一個 range，亦即，符合不同條件會有不同額度補貼；無論如何，這者 range 要位於貧窮線之上，並略高於基本工資。

2. 您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，你認為主要原因為何？

- 低薪其中一個原因是因為過去 20 年大專擴張過快，除了人數暴增（尤其是學齡人口數自民 85 年開始下滑至 95 年那個階段），還有主修分佈失衡，和臺灣產業無法 match。我們是學社會科學的，希望社會科學能夠增加，但是增加過速不是好事，尤其因社會科學類成本較低而盲目增設。近年來低薪者以社會人文畢業生比率較高，並不意外。
- 從大學淨在學率來看，民國 60 年代十位只有一位進大學，現在是七位。如果拿現在的前面七分之一大學畢業生和前者來比，薪資應該是上升的；可是拿全部的畢業生平均來比，情況就很不一樣，那算是嚴重。
- 未來研究所應該要有較多的名額保留給在職學生，讓出社會的人可以有繼續教育的管道，相信他們更能知道自己要什麼，也較符合高等教育的宗旨。給年輕人升學機會是對的，大學也非職業訓練場所，可是，讓學生在畢業時有專長具就業能力，難道不是大學該去追求的目標之一嗎？
- 現在的年輕人應該要勇於接受挑戰，對自己要有信心，尤其台灣的競爭力在國際上仍不差，更應把握機會。臺灣缺乏自然資源，所能依憑的是人力資本，我們幾乎每個人都是從家庭走出來，到外面求學，打拼工作，即便有挫折，也能豐富歷練，人生如此，國家也應如此，不應該坐困愁城，而是應該走出去，把餅做大，才能提高薪資，否則問題會更嚴重。

3. 您覺得針對低薪工作者可以提供的保障有那些？若以稅賦優惠鼓勵企業加薪，您的看法如何？若是直接提高基本工資，會是適當的方法嗎？若使用工作所得補助方案，有何看法？



- 其實這兩者並不互斥，我一直贊成基本工資要調高，調高薪資若能提升生產力，企業負擔未必加重。近年來業界對加薪還是很審慎的，其中一個因素是民國 94 年開始須為員工提撥 6% 勞退金至個人帳戶。
- 運用非典型就業要看時機，最大問題，是缺少保障以及中間的剝削。

#### 4. 您對於本研究是否有任何的建議？

- 研究案多次提到工作所得補助方案，該方案是在一個特殊情況下的短期救急方案，並沒有取代政府本來推動中的政策（例如，社會救助法四大功能以及勞政中輔導就業，職訓等相關措施）。試想當時如果沒有這個方案，在那段時間（金融海嘯）估計可能增加至少 3 萬戶低收入戶（找出 30 餘萬近貧家戶，以一成來估）。那套流程 SOP 對未來應有參考價值，因國際經濟情勢進入 21 世紀後是越來越不穩定。另外，要近貧者避免掉入貧窮陷阱，在操作上要有技巧，不能讓他們陷入困境後來申請低收，從財稅中心千萬張扣繳頻單中抓出近貧家戶（其實是當下流行的 Big Data）過程相當複雜，但我在一個月內就做到，這當中即便有誤差也是可以容許的（包括所得時間落差，沒有扣繳頻單者...等），當時想，只要 100 戶裡能救到 80 戶也就夠了，何況節省了許多行政成本。

#### 政府部門的附加問題：

##### 1. 全球金融風暴時政府推動工作所得補助方案，政策目標為何？是否有達成原訂的目標？

- 當時是為了因應 98 年上半年的通貨膨脹，在下半年啟動該方案，發了第一期，第一期的發放時，聽說有些村里長（幹事）因額外增加工作負荷而反彈。而第二期則是因應金融海嘯爆發，加上有了第一階段經驗，發放率高達 90 好幾。比預期好很多！

##### 2. 工作所得補助方案採用何種標準決定受助人口群體與補助標準？其理由為何？

- 工作所得補助方案是用前一年扣繳憑單下去算的，主要是看全職工作者（例如勞保全年至少有 183 天，...等，需看書面資料），再從其配偶與直系血親來組成「戶」，設定其薪資等級，且需符合全戶不動產門檻的設定。不動產標準是否要按地區分，權衡當時情況，內政部決定統一，雖會有爭議，但應最少，更重要是，可節省時間，容易判斷。至於低收入戶當然會排除，因他們本來就受到社會救助保護，部分工時的人則未必被排除。因以戶為單位來認定「近貧」，我們以戶中收入符合門檻（例如每月 2 萬至 2 萬 5 千）但相對是最好者，來定義「申請人」；戶中其他人可以是部分工時，或有任何收入。

-

**3. 您如何評估工作所得補助方案的效果？是否值得成為制度化的措施？**

- 當時定位在短期救急的，可以訂法源讓機制有正當性，但未必需將這次的作法制度化。因為未來經濟情勢即便會有類似狀況，但如何判斷「當下」來「客製化」才比較重要，換言之，經驗值得參考（特別是一個月內所完成的諸多事情），卻未必要照著作。因當時還有社會救助中的急難救助、馬上關懷等措施，也需配合，才不會浪費資源。

◎受訪者：C 民間代表

◎訪談日期：103.08.05

◎訪談時間：15:00-16:30

◎訪談地點：團體代表辦公室

◎記錄者：古允文老師

◎訪談內容摘要：

1. 據本研究小組對低薪工作者整理的國際定義，將低薪工作者定義為月薪資為兩萬元以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？

- 跟國際定義符合是 OK 的，但因為台灣薪資計算太零碎化，很難掌握總薪資，許多企業都是用本薪加上許多津貼來成為總薪資，但哪些是經常性薪資哪些是非經常性薪資標準卻不準確，例如，經常性加班的薪資卻為非經常性薪資，若只使用本薪來看，會有高薪低報的問題。
- 國外使用「年資」計算薪資，較沒有這樣的問題。
- 若使用人力資源運用調查來計算，則應該會有兩萬四到兩萬五之間，因此用不同資料庫計算出來的結果也會不同，使用哪一個資料為母數便為重要的依據。
- 低薪主要在青少年或中高齡的族群，而薪資若只有基本工資是不足夠的，甚至台北市中低收入戶貧窮線都高於基本工資，但基本工資應該要高於貧窮線，因此這些不同線之間連動的機制也是必須關注的。

2. 您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，你認為主要原因為何？

- 低薪可分為兩個部份，一種是數據中可看出的客觀的低薪，例如低於基本工資。一種是較主觀的，會因應生活需求且隨著家庭成員改變而產生，然而，主觀則和對未來的不確定性很有關係，且已經瀰漫整個社會。
- 青年的低薪是社會和自我催眠所造成的，目前企業依照年資加薪的幅度太小，做到三四十歲也只有三萬到四萬，導致薪資普遍偏低，許多人工作了大半輩子薪資也沒升高，若政府再不處理，將會造成壓力鍋的狀況，導致高知識技術外流，勞動力掏空。
- 公部門掌握了經濟方針，卻一直處於過去的模式以出口為導向，但現在的狀況則是產品沒出口，人力卻先出口了，國內除了健保已經沒有將人力保留在台灣的誘因了。
- 政府規劃經濟政策經常以十年為期，但我認為應該以十八年為期。

3. 您覺得針對低薪工作者可以提供的保障有那些？若以稅賦優惠鼓勵企業加薪，

您的看法如何？若是直接提高基本工資，會是適當的方法嗎？若使用工作所得補助方案，有何看法？

- 比較傾向政府應該直接提高基本工資，如此一來也能夠帶動勞動內需市場，但目前政府對此部分投注最少。
- 若是使用稅負優惠的話，則政府財政負擔會更加重，且優惠也未必會讓勞工得到利益，而目前台灣對企業的稅賦已經很低了，不建議更低。
- 工作所得補助方案從制度架構方面來看確實會有幫助，但所得無法完全掌握則是運作時的困難，國內目前最大的所得來自資本利得所得，可是政府卻不嘗試去抓這一塊，且此方案也會有財稅負擔的問題，並會有讓企業逃避責任的疑慮。
- 勞工主要還是會認為要靠自己的努力，因此比較會需要「職能訓練」，但目前的職訓方向有錯誤，經常想把藍領工作者帶入白領，卻沒有多元設計和開課，且也未針對市場需求，一般較初階的證照幾乎很好取得且普遍勞工都會有很多，但初階證照對就業並沒有用，縱向的乙級或甲級證照則越來越少，對於職訓或考證照的動機和誘因是什麼，要設定清楚。
- 目前政府提供的訓練太鴻海化，不多元且競爭過多，若使企業支付就業訓練的成本，則可能會使得實習生或建教生成為廉價勞力，若在訓練當中學不到東西，實習後也不會留下來。

**4. 您認為低薪工作者的樣本可以用何種方式找到？**

- 若透過網路，可能青年會較多，中高齡則較少。
- 可以透過勞委會的在職訓練申請人進行填表或從勞動力發展署去找人。
- 從較低薪的行業別去找，例如餐飲業、美容美髮業的職業工會去接觸。
- 另外原住民也是低薪較多的族群，但以上這些管道都不一定可以接觸到，因此要透過一些管道主動去接觸。

**5. 您對於本研究是否有任何的建議？**

- 制度設計如何對勞工、弱勢者有利，但不能夠讓企業端太明確知道而有卸責和走漏洞的狀況。

### 附錄三 網路問卷設計

您好！

我們是國立台灣大學社會工作學系的研究人員，目前正接受 103 年度國家發展委員會的委託研究，本研究主要研究與建構我國低薪工作者的社會安全網絡機制，希望透過問卷分析來探討我國低薪工作者的現況、並了解需求。此份問卷內容包括基本資料、就業狀況、職涯規劃、就業服務需求評估、生活與工作狀況之調查，希望透過您的填寫，讓我們更了解目前的問題與缺失，您的參與，將幫助我們更了解低薪工作者的處境與經驗，也是建構其社會安全網絡機制的重要依據。您提供的資料僅用於學術研究的用途，必定會【匿名處理】，保護您的個人隱私。問卷填寫內容大概為 20 分鐘以內，共有六頁，填答完一頁後請按【下一分段】至下一頁繼續填答，全部填答完畢，請按左下角之【遞交】進行交卷。

另外，我們將隨機抽取 25 位受訪者致贈【1000 元禮券】，感謝您填答此問卷，因此，請記得在問卷最後留下你的 email 與連絡電話。我們將於 103/12/25 公布得獎名單在「臺灣社會政策學會」網頁的最新消息當中 <http://spswtaiwan.org/drupal/>

在此敬上誠摯謝意，並敬祝您身體健康、萬事如意！

(一)就業狀況(以下問題,請以獲得『主要所得』之工作內容為準)

1. 您是否有工作並可從該主要工作獲得薪資?(1) 未曾工作(結束整份問卷作答)(2) 目前有工作(3) 曾有工作,目前正在找工作(以下問題以最近一份工作之內容為準回答)(4) 曾有工作,目前暫時未求職(以下問題以最近一份工作之內容為準回答)(5) 其他,請說明:\_\_\_\_\_。
2. 該主要工作之僱用型態為:(1) 正式僱員(未約定何時終止僱用,屬於不定期契約)(2) 約僱人員(或稱約聘,係指聘期以一年為限,並視事業單位需求逐年續約,屬於定期契約)(3) 派遣人員(透過勞務派遣公司或人力銀行指派至事業單位工作)(4) 臨時性工作(臨時短暫僱用,僱用期間未能確定,但少於6個月,且未繼續僱用)(5) 短期性工作(工作預期於6個月內結束,而未繼續僱用)(6) 季節性工作(受季節性原料、材料來源或市場銷售影響,僱用少於9個月,且未繼續僱用)(7) 其他,請說明:\_\_\_\_\_。
3. 該主要工作時間之型態為:(1) 全職工作(每週工作35小時以上)(2) 兼職工作(3) 其他,請說明:\_\_\_\_\_。
4. 該主要工作每週平均之工時為\_\_\_\_\_小時。
5. 該主要工作平均每月之經常性薪資(不包含加班費)為新臺幣\_\_\_\_\_元。
6. 該主要工作之薪資是否包含以下費用與經費之提撥?(可複選)(1) 勞工保險費(2) 勞工退休金提撥(3) 軍公教保險費(4) 軍公教退撫提撥(5) 全民健康保險費(6) 公司提供之退休給付制度的提撥(7) 以上皆無(8) 其他,請說明:\_\_\_\_\_ (9) 不知道/不清楚。
7. 該主要工作場所之所在縣市為:\_\_\_\_\_。
8. 該主要工作之行業分類為:(1) 農、林、漁、牧業(2) 礦業及土石採取業(3) 製造業(凡以加工或製造商品及其過程為主要工作內容者皆屬之,如半導體業、電腦業、機械、汽車、製藥、紡織、食品加工等。)(4) 電力及燃氣供應業(5) 用水供應及污染整治業(6) 營造業(7) 批發及零售業(8) 運輸及倉儲業(9) 住宿及餐飲業(10) 資訊及通訊傳播業(11) 金融及保險業(12) 不動產業(13) 專業、科學及技術服務業(凡以特定專業提供服務者皆屬之,如法律、地政、會計、企管顧問、建築、攝影、獸醫、廣告、科學研究等。)(14) 支援服務業(如租賃業、人力仲介與派遣、保全、徵信、清潔服務、代收帳款、影印等。)(15) 公共行政及國防;強制性社會安全(16) 教育服務業(17) 醫療保健及社會工作服務業(18) 藝術、娛樂及休閒服務業(19) 其他服務業(如宗教團體、勞工團體、工商團體、政治組織、電腦維修、汽機車維修與美容、洗衣業、殯葬業、家事服務等。)(20) 其他,請說明:\_\_\_\_\_。

9. 該主要工作場所之員工人數為：(1) 4 人(含)以下 (2) 5-9 (3) 10-29 (4) 30-49 (5) 50-99 (6) 100-199 (7) 200-499 (8) 500 人(含)以上 (9) 政府機關 (10) 不清楚。
10. 您在該主要工作的職務為：(1) 民意代表、主管及經理人員 (2) 專業人員 (3) 技術員及助理專業人員 (4) 事務支援人員(如事務秘書、資料輸入、博奕、典當、代收款項、銀行櫃員、旅遊諮詢、電話與網路客服、郵件處理與投遞、統計、財務、保險、生產、運輸等。)(5) 服務及銷售工作人員 (6) 農、林、漁、牧業生產人員 (7) 技藝有關工作人員 (8) 機械設備操作及組裝人員 (9) 基層技術工及勞力工 (10) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。
11. 您在該主要工作的身份為：(1) 雇主 (2) 自營作業者 (3) 受政府僱用者 (4) 受私人僱用者 (5) 無酬家屬工作者(係指幫同戶長或其他家屬從事營利工作而不支領薪資者)。
12. 您如何獲得該主要工作的訊息(可複選)? (1) 報紙、網路或各類媒體廣告 (2) 親友推薦 (3) 自我推薦 (4) 師長推薦 (5) 公立就業服務機構 (6) 私立就業服務機構 (7) 參加現場徵才活動或就業博覽會 (8) 公私立機關網站 (9) 參加考試 (10) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。
13. 您在目前主要工作之年資為：\_\_\_\_\_年。
14. 除了該主要工作之外，您是否還有其他工作? (1) 沒有 (2) 有，其他工作每月薪資總共約為\_\_\_\_\_元

(二)就業需求與職涯規劃

15. 您目前是否有轉換工作之規劃？(1) 沒有(作答完，請跳答第 17 題) (2) 有(請續答第 16 題)。
16. 您想轉換工作的原因(請複選最重要的三項)(作答完，請跳答第 18 題)？(1) 待遇太低(2) 工作沒有發展性(3) 興趣不合(4) 工作環境不佳(5) 個人技能無法有效發揮(6) 公司經營困難(例如：破產、倒閉、沒有訂單等)(7) 家庭或健康因素(例如：體力衰退、結婚、生產、照顧家人等)(8) 工作太累或壓力太大(9) 人際關係不佳(例如：與同事或主管相處困難)(10) 想自行創業(11) 擔心被解僱(12) 準備考試(13) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。
17. 您選擇留在目前工作的原因(請複選最重要的三項)？(1) 工作能學以致用(2) 能學習到知識技能(3) 工作穩定(4) 工作有發展性(5) 薪資與福利優(6) 通勤方便(7) 工作符合自己的興趣(8) 工作負擔較輕(9) 工作具挑戰性(10) 工作具升遷機會(11) 工作時間較為彈性(12) 方便照顧家人(13) 找不到其他更好的工作(14) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。
18. 您是否持有下列證照？(可複選)(若無，請跳答第 19 題)
- (1) 技術士證照(為勞動部人力發展署所辦之技能檢定，如中餐烹調、肉製品加工、勞工安全管理、商業計算、營建防水、車床、視覺傳達設計等。)
  - (2) 專門職業及技術人員考試及格證書(為考選部舉辦之專業職業與技術人員高等考試，如中醫師、營養師、社會工作師、心理師、醫事檢驗師、會計師、律師、不動產估價師、專利師、民間公證人等。)
  - (3) 金融從業人員證照
  - (4) 電腦相關證照
  - (5) 語文認證
  - (6) 其他證照，請說明：\_\_\_\_\_。



19. 您未來是否規劃考取證照？(1) 沒有(跳答第 21 題) (2) 有。
20. 您規劃考取何種證照？(可複選)(1) 技術士證照(請說明名稱：\_\_\_\_\_)  
(2) 專門職業及技術人員(3) 金融從業人員證照(4) 電腦相關證照(5)  
語文證照(6) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。
21. 您過去一年是否參加學校或補習班(包括國內與國外)之進修課程？(1) 沒有(2) 有(跳答第 23 題)。
22. 您沒有參加進修課程之原因(複選最重要的三項)？(1) 沒有合適的學校或課程(2) 工作太忙，沒有時間參加(3) 進修的費用太高，無法負擔(4) 進修對於升遷或尋(轉)職沒有幫助(5) 滿意目前的學歷(6) 沒有取得相關資訊(7) 沒有進修計畫(8) 家庭因素(9) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。
23. 您過去一年是否參加訓練課程(包括工作場所提供之訓練)？(1) 沒有(2) 有(跳答第 25 題)。
24. 您沒有參加訓練課程之原因(複選最重要的三項)？(1) 沒有合適的訓練課程(2) 工作太忙，沒有時間參加(3) 訓練課程的費用太高，無法負擔(4) 訓練課程對於升遷或尋(轉)職沒有幫助(5) 滿意目前的工作技能(6) 沒有取得相關資訊(7) 沒有訓練計畫(8) 家庭因素(9) 其他，請說明：\_\_\_\_\_。
25. 就目前的收入，您認為儲蓄是困難的嗎？(1) 非常困難(2) 困難(3) 普通(4) 簡單(5) 非常簡單。
26. 您認為每個月薪資低於多少，便算是低薪？ \_\_\_\_\_元

(三)就業服務及相關社會安全措施之使用與需求

請您勾選是否使用過下列之服務，及評估是否對您有所助益。

公立就業服務機構之服務項目	未 使用 過 該 服 務	完 全 沒 有 幫 助	沒 有 幫 助	沒 意 見	有 幫 助	非 常 有 幫 助
27. 就業諮詢（包含深度諮詢、個案管理）						
28. 就業媒合（包含就業博覽會、企業徵才）						
29. 職業訓練諮詢與推介						
30. 職場學習與再適應						
31. 僱用獎助方案（例如：立即上工、就業啟航等）						
32. 多元就業開發方案						
33. 公部門短期就業方案						
34. 以工代賑						
35. 創業貸款（包含諮詢服務）						
36. 其他，請說明：						

37. 您是否領取過下列給付與津貼？（可複選）（1）失業給付（2）健保費用補助（3）提早就業獎助津貼（4）訓練生活津貼（5）臨時工作津貼（如多元就業方案、公部門短期就業等）（6）就業獎助津貼（7）技能檢定補助（8）求職交通補助金（9）創業利息補貼（10）其他，請說明：\_\_\_\_\_（11）以上皆無。
38. 您希望政府可以提供何種服務，以利提升薪資條件？（可複選）（1）就業服務（介紹全職工作）（2）就業服務（介紹兼職工作）（3）提升職業訓練課程之廣度與深度（4）民間多元就業開發方案(例如政府補助社區發展產業)(5)公部門短期就業方案(政府提供臨時性工作)（6）以工代賑（提供領取政府福利津貼者的短期工作）（7）兒童托育服務（臨托、日托、家托、居家托育、機構托育等）（8）身心障礙或老年家屬托顧服務（臨托、日托、家托、居家照顧、機構照顧等）（9）低利創業貸款（10）創業輔導課程（11）改善基本工資調整制度（12）其他，請說明：\_\_\_\_\_。
39. 您希望政府可以提供何種給付或津貼，以利提升經濟條件與工作誘因？（可複選）（1）工作所得稅收減免（針對工作所得低於一定水準者，給予稅收減免之協助）（2）子女給付（給予子女照顧與就學之學費與生活補助）（3）工作租屋補助（4）工作通勤補助（5）縮短工時補償制度（6）部分（工作）失業給付（7）子女教育與生活補助（8）低利購屋貸款（9）兒童托育費用補助（10）身心障礙或老年家屬托顧費用補助（11）其他，請說明：\_\_\_\_\_。

(四)工作與個人生活之狀況(請依照題意選擇最符合您情況的答案)

	完全不同意	不同意	普通	同意	完全同意
工作介入個人生活					
40. 個人生活因為工作而感受痛苦					
41. 工作導致無法維持個人生活					
42. 因為工作而忽視個人生活上的需要					
43. 因為工作的需要而往往需壓抑個人生活					
44. 因為工作而錯過規劃欲進行的個人活動					
45. 難以取捨在這時間點應該工作或不該工作					
46. 對於目前不工作的時間數量感到滿意					
個人生活介入工作					
47. 個人生活所參與的活動耗盡我工作的氣力					
48. 在工作的時間總是無精打采					
49. 由於過於重視個人生活，導致工作難以完成					
50. 由於個人雜事太多，而無法專心工作					
工作生活平衡之提升					
51. 個人生活讓我對工作充滿活力					
52. 工作帶給我追求個人生活的動力					
53. 個人生活的滿足讓我在工作時擁有好心情					
54. 因為工作而讓我有好心情					

(五)您認為脫離低薪工作應具備的能力與特質(請依題意選擇最符合您情況的答案)

	脫離低薪工作需要具備哪些條件?					您具備下列哪些條件?				
	非常不需要	不需要	普通	需要	非常需要	完全沒有	沒有	普通	有一些	完全具備
55. 有工作意願										
56. 對工作抱有積極態度										
57. 責任感										
58. 自信心										
59. 性別符合										
60. 年齡符合										
61. 身體和心理健康										
62. 對工作的適應性										
63. 表達能力										
64. 文章讀寫能力										
65. 計算能力										
66. 電腦操作能力										
67. 問題解決能力										
68. 外語能力										
69. 領導能力										
70. 創新思考										
71. 人際溝通技巧										
72. 職業上的特殊技巧										
73. 相關學歷										
74. 工作經驗										
75. 專業證照										

76. 其它，請說明 _____										
---------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(六)基本資料

77. 性別：(1) 男 (2) 女
78. 出生年月：民國\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月
79. 目前居住之縣市：\_\_\_\_\_
80. 在學狀態：(1) 求學中(在正規學校求學) (2) 畢業 (3) 肄業 (4) 未曾在正規學校求學
81. 教育程度(已持有畢業證書者)：(1) 國小及以下 (2) 國中或初中 (3) 高中(含綜合高中普通科) (4) 高職 (5) 專科 (6) 國立普通大學 (7) 私立普通大學 (8) 國立科技大學 (9) 私立科技大學 (10) 碩士 (11) 博士
82. 學歷或就讀之科系：(1) 文 (2) 法 (3) 商、管理 (4) 理 (5) 工 (6) 農 (7) 醫 (8) 軍警 (9) 教育 (10) 社會 (11) 傳播 (12) 其他，請說明：\_\_\_\_\_ (13) 上述選項皆不適用
83. 福利身份別(可複選)：(1) 低收入戶 (2) 中低收入戶 (3) 原住民族 (4) 身心障礙者 (5) 領取退休金者(包含年金與一次給付) (6) 社會福利機構經濟扶助戶 (7) 特殊境遇家庭 (8) 領取縣市政府津貼者 (9) 無 (10) 其他，請說明：\_\_\_\_\_
84. 您是否願意參加一千元禮卷抽獎(25 個名額)? 請留下您的 email 或連絡電話

### 縣市代號對照表

縣市代號	縣市名稱
02	宜蘭縣
03	桃園縣
04	新竹縣
05	苗栗縣
07	彰化縣
08	南投縣
09	雲林縣
10	嘉義縣
13	屏東縣
14	台東縣
15	花蓮縣
16	澎湖縣
17	基隆市
18	新竹市
20	嘉義市
63	台北市
64	高雄市
65	新北市
66	台中市
67	台南市
75	金門、馬祖
76	大陸地區（包含香港與澳門）
77	國外



## 附錄四 網路問卷發放之名冊清單

各縣市勞工及社政單位，以網路宣傳方式鼓勵民眾填寫問卷，而勞動力發展署各分署底下有多個就業服務中心與就業服務台，請協助邀請勞工當面親自上網填寫。職訓中心的部分，則分成公家機關與民間機構，由我方寄送資訊，民間機構期望以鼓勵的方式當面邀請勞工上網填寫。

	組織名稱	網站	連絡電話	地址	問卷形式
1	全國就業 e 網	<a href="http://www.ejob.gov.tw/">http://www.ejob.gov.tw/</a>	0800-777-888	無	於網站公告問卷
2	勞動部勞工保險局	<a href="http://www.bli.gov.tw/default.aspx">http://www.bli.gov.tw/default.aspx</a>	02-2396-1266	10013 台北市羅斯福路一段四號	於網站公告問卷
3	勞動部勞工保險局 facebook	<a href="https://www.facebook.com/ImLabor">https://www.facebook.com/ImLabor</a>	02-2396-1266	10013 台北市羅斯福路一段四號	於網站公告問卷
4	臺北市政府勞動局	<a href="http://www.bola.taipei.gov.tw/mp.asp?mp=116003">http://www.bola.taipei.gov.tw/mp.asp?mp=116003</a>	02-27208889	11008 臺北市信義區市府路 1 號 5 樓 (北區及東北區)	於網站公告問卷
5	新北市政府勞工局	<a href="http://www.labor.ntpc.gov.tw/web/Home?command=display&amp;page=flash">http://www.labor.ntpc.gov.tw/web/Home?command=display&amp;page=flash</a>	02-29603456 或 1999	(22001) 新北市板橋區中山路一段 161 號 7 樓	於網站公告問卷

6	基隆市政府 社會處	<a href="http://www.klcc.gov.tw/social/">http://www.klcc.gov.tw/social/</a>	(02)2420-1122	基隆市中正區義一路 1 號	於網站公告問卷
7	臺中市政府 勞工局	<a href="http://www.labor.taichung.gov.tw/">http://www.labor.taichung.gov.tw/</a>	(04)2228-9111#35099	臺中市西屯區臺灣大道 3 段 99 號惠中樓 4 樓	於網站公告問卷
8	嘉義市政府 社會處	<a href="http://163.29.100.10/web/social/index.asp">http://163.29.100.10/web/social/index.asp</a>	(05)225-4321	60006 嘉義市東區中山路 199 號	於網站公告問卷
9	臺南市政府 勞工局	<a href="http://www.tainan.gov.tw/labor/">http://www.tainan.gov.tw/labor/</a>	06-2991111 轉 8431	70801 台南市安平區永華路二段 6 號 8 樓(永華市政中心)	於網站公告問卷
10	高雄市政府 勞工局	<a href="http://labor.kcg.gov.tw/">http://labor.kcg.gov.tw/</a>	07-8124613	80669 高雄市前鎮區鎮中路 6 號	於網站公告問卷
11	宜蘭縣政府 勞工處	<a href="http://labor.e-land.gov.tw/releaseRedirect.do?unitID=132&amp;pageID=5526">http://labor.e-land.gov.tw/releaseRedirect.do?unitID=132&amp;pageID=5526</a>	(03)9251000(或縣境直撥 1999)	宜蘭市(260)凱旋里三鄰縣政北路一號	於網站公告問卷
12	新竹市政府 勞工處	<a href="http://dep-labor.hccg.gov.tw/">http://dep-labor.hccg.gov.tw/</a>	03-5324900	30050 新竹市國華街 69 號 5 樓	於網站公告問卷
13	新竹縣政府 勞工處	<a href="http://labor.hsinchu.gov.tw/">http://labor.hsinchu.gov.tw/</a>	03-551-8101、0919-075-858	30210 新竹縣竹北市光明六路 10 號	於網站公告問卷

1 4	苗栗縣政府 勞動及社會 資源處	<a href="http://www.miaoli.gov.tw/labor_affairs/index.php">http://www.miaoli.gov.tw/labor_affairs/index.php</a>	037-322150	36046 苗栗市府前 路 1 號	於網站公告問卷
1 5	彰化縣政府 勞工處	<a href="http://labor.chcg.gov.tw/00home/index1.asp">http://labor.chcg.gov.tw/00home/index1.asp</a>	04-7264150	彰化市中興路 100 號 8 樓	於網站公告問卷
1 6	南投縣政府 社會處	<a href="http://www.nantou.gov.tw/big5/index.asp?dptid=376480000AU130000">http://www.nantou.gov.tw/big5/index.asp?dptid=376480000AU130000</a>	(049) 2222106~9	54001 南投市中興 路 660 號	於網站公告問卷
1 7	雲林縣政府 勞工處	<a href="http://www4.yunlin.gov.tw/labor/">http://www4.yunlin.gov.tw/labor/</a>	05-5522810	64001 雲林縣斗六 市雲林路二段 515 號	於網站公告問卷
1 8	嘉義縣政府 社會局	<a href="http://www.sabcc.gov.tw/home.aspx">http://www.sabcc.gov.tw/home.aspx</a>	(05)3620900	61249 嘉義縣太保 市祥和二路東段一 號	於網站公告問卷
1 9	屏東縣政府 勞工處	<a href="http://www.pthg.gov.tw/planlab/Index.aspx">http://www.pthg.gov.tw/planlab/Index.aspx</a>	08-755-8048	90081 屏東市自由 路 17 號	於網站公告問卷
2 0	澎湖縣政府 社會處	<a href="http://www.penghu.gov.tw/society/">http://www.penghu.gov.tw/society/</a>	06-9274400 轉 531、532、355	澎湖縣馬公市治平 路 32 號	於網站公告問卷
2 1	花蓮縣政府 社會處	<a href="http://sa.hl.gov.tw/bin/home.php">http://sa.hl.gov.tw/bin/home.php</a>	03-8227171 # 380-393	97001 花蓮縣花蓮 市府前路 17 號	於網站公告問卷

2 2	臺東縣政府 社會處	<a href="http://taisoc.taitung.gov.tw/WebSite/Page/index.aspx">http://taisoc.taitung.gov.tw/WebSite/Page/index.aspx</a>	089-351834	95054 臺東市桂林 北路 201 號	於網站公告問卷
2 3	金門縣政府 社會處	<a href="http://www.kinmen.gov.tw/Layout/sub_F/index.aspx?frame=25">http://www.kinmen.gov.tw/Layout/sub_F/index.aspx?frame=25</a>	(082) 32-4648、32- 3019、37-3291	893 金門縣金城鎮 民生路 60 號	於網站公告問卷
2 4	連江縣政府 民政局	<a href="http://www.matsu.gov.tw/2008web/governor_index.php?%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20id=civilaffairbureau">http://www.matsu.gov.tw/2008web/governor_index.php?%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20id=civilaffairbureau</a>	0836-25131	20941 連江縣南竿 鄉介壽村 76 號	於網站公告問卷
2 5	桃園縣政府 勞動及人力 資源局	<a href="http://lhrb.tycg.gov.tw/site/ex_bureau_index.aspx?site_id=037">http://lhrb.tycg.gov.tw/site/ex_bureau_index.aspx?site_id=037</a>	886-3-3322101	33001 桃園市縣府 路 1 號 3、4 樓	於網站公告問卷
2 6	勞動部勞動 力發展署北 基宜花金馬 分署	<a href="http://tkyhkm.wda.gov.tw/">http://tkyhkm.wda.gov.tw/</a>	(02)8995-6300	新北市新莊區中平 路 439 號南棟 3 樓	分署管轄之就業服務中心與就業服務台，協助邀請勞工當面親自上網填寫
2 7	勞動部勞動 力發展署桃 竹苗分署	<a href="http://thmr.wda.gov.tw/">http://thmr.wda.gov.tw/</a>	(03)4855368	32605 楊梅市秀才 路 851 號	分署管轄之就業服務中心與就業服務台，協助邀請勞工當面親自上網填寫

28	勞動部勞動力發展署中彰投分署	<a href="http://tcnr.wda.gov.tw/">http://tcnr.wda.gov.tw/</a>	04-23592181	臺中市西屯區工業區一路 100 號	分署管轄之就業服務中心與就業服務台，協助邀請勞工當面親自上網填寫
29	勞動部勞動力發展署雲嘉南分署	<a href="http://yct168.wda.gov.tw/">http://yct168.wda.gov.tw/</a>	(06)6985945~50	臺南市官田區官田工業區工業路 40 號	分署管轄之就業服務中心與就業服務台，協助邀請勞工當面親自上網填寫
30	勞動部勞動力發展署高屏澎東分署	<a href="http://kpptr.wda.gov.tw/">http://kpptr.wda.gov.tw/</a>	07-8210171、0911-341001、0934-232248、0934-232249	80670 高雄市前鎮區凱旋四路 105 號	分署管轄之就業服務中心與就業服務台，協助邀請勞工當面親自上網填寫



## 附錄五 焦點座談題綱

### 一、背景說明

低薪工作 (low-wage work) 係指受僱且從事有給薪的經濟活動，但其薪資低於一定之水準，以致於有因經濟不安全 (economic insecurity) 而落入貧窮之虞，進而需透過社會安全制度 (social security) 保障其適當之生活資源的必要。然而，就當前各國社會福利行政實務觀之，一方面，由於社會救助之資產審查原則係以整體家戶為低所得 (low-income) 的考量基礎，故而低薪工作者未必會被認定為低收入戶或中低收入戶。另一方面，由於各國多已有一貧窮之界線或門檻，對於低薪工作之議題仍多以社會救助為相對應之政策，而未給予低薪工作一明確之定義 (Albelda & Carr, 2012)。在各國政府相繼放鬆相關之勞動規範 (諸如荷蘭自 1980 年代以來所實施的彈性安全 (Flexicurity) 措施)，且雇主漸多以非典型工作型態 (atypical work) 聘用勞動者，使勞工相對處於就業不安定 (precarious employment) 之狀態。此外，由於雇主欲壓縮勞動成本以降低商品之售價，低技術 (low-skilled) 與半技術 (semi-skilled) 勞動者之工作薪資首當其衝，且各國政府多未能有效解決此等結構性議題。因此，除了貧窮議題之外，低薪工作常伴隨非典型工作與就業不安定問題而普遍存在，而為當代社會安全制度相關研究的重點課題之一 (Immervoll & Pearson, 2009; Thelen, 2009; van Oorschot, 2004; Weinkopf, 2009)。

#### (一) 世界各國對低薪工作者之定義及其現況

就目前相關研究所採用的低薪工作者定義觀之，除了拉丁美洲國家與南非以每日 2 元美金或其他一定金額為低薪工作之定義外，其餘研究多以受僱者薪資中位數的 60%、67% (2/3) 或 75% 為低薪工作之門檻，但以 67% 較常被使用。至於所得定義的部分，則皆以個人之稅前所得為基礎，且多以時薪為計算單位。各項研究所涵蓋之勞動力，則較多歧異；較多係以全部受僱者為對象，包含全時與部分工時，甚或設定每週受僱 15 小時以上者方納為研究對象，以排除因為工時不足所造成的低薪就業<sup>44</sup>。因此，就相關研究之定義大致可知，低薪工作係以個人之薪資為基礎，其薪資應以時薪為計算單位，而門檻多設定於中位數的 67% (或 2/3)。

#### (二) 我國對低薪工作者之定義及其現況

學者李健鴻(2012)曾將低薪工作者定義為從事有給工作，且其所得低於基本工資水準者。就此，低薪工作者與低收入戶和中低收入戶且從事低薪工作者，在定義上有其差異。主要之不同在於，個人之就業薪資所得雖低於基本工資，但其家戶內其他就業者之薪資水準可能遠高於基本薪資，使該家戶難以符合中低收入甚或低收入之審查水準。抑或一家戶從事有給工作者皆為低薪工作者，但因其家戶之存款、

<sup>44</sup> 對於因工時不足所導致的低薪就業，或可透過就業服務協助其維持與提昇工作技能，並幫助媒合至工時較長的就業機會，以提高其工作薪資。

動產與不動產等之金額超過相關之審查水準，亦未能合乎我國之貧窮規範。據此，工作貧窮者之態樣，或因家中失業者相對較多，且從事有給工作者之所得水準低於基本工資，而落入貧窮之門檻；或因家中有能力工作之成員皆為低薪工作者，且其所得與資產皆低於貧窮線之規範所致。

就我國目前之基本工資 19,273 元新臺幣觀之，大致可以 20,000 元新臺幣之收入作為低薪工作者之門檻；亦即，從事有給工作且每月之工作所得不足新臺幣 20,000 元者，即為低薪資工作者。以我國近三年人力運用調查報告的內容觀之，15 至 24 歲與 65 歲以上且從事有給工作之人口，分別有三分之一與 45% 左右為低薪工作者。至於年齡介於 25 至 44 歲之就業人口，則有四分之三左右的所得介於 20,000 至 50,000 元新臺幣之間。

### (三) 本研究所採之低薪工作者定義

就前述之世界各國與台灣相關研究觀之，本研究案所採的低薪工作應可定義為：「全職勞動者其所獲得之月薪資（經常性薪資）低於月薪資中位數三分之二（即 67%），即為低薪資工作者。」

1. 勞動者係指投保勞保身份，包含透過受僱單位與職業工會投保者，且排除專職之農業部門從業人員（亦即專業農牧戶及人口數）以及軍公教所屬部門之從業人員。
2. OECD 國家相關研究建議每週受雇 30 小時以上即為全職工作者，台灣勞動部將全職工作者定義為每週工作時數 35 小時以上。
3. 以個人月薪資中位數 67% 為低薪工作之認定門檻，為當前各國學者所普遍建議。其薪資之定義，應以經常性給予為主；若加班費之給予為常態，則亦建議應加入計算。此外，由於當前之低收入戶與中低收入戶係以家戶所得中位數 60% 為基礎，並依據相關之資產調查予以篩選，對於薪資與所得接近貧窮之水準者，則未必能夠依此認定標準獲得額外的經濟協助。因此，採用薪資中位數 67%，且不使用家戶所得水準審查其資格，應能有效鎖定因為薪資低於一定水準，且雖有落入貧窮之虞，但仍未能完全符合我國之社會救助審查者，以盡可能尋得本研究所欲標示的群體。
4. 各國皆採個人薪資為低薪工作之認定基礎，以區隔社會救助之認定準則。其意義，在於社會救助應以整體家庭可使用之資源為衡量基準，而個人薪資的部分則以其薪資水準衡量是否給予相關之給付與經濟協助。因此，除了因為個人薪資低於一定水準者應獲得社會安全制度之保障外，當家庭所得與資源低於一定水準時，亦有相對應的社會安全制度予以協助。對此，由於假設家中成員未必會共享資源，故社會安全制度亦應同時保障個人的薪資，並給予因薪資過低而應有之社會安全制度的經濟協助。



## 二、訪談題綱

在結合低薪工作者定義概念與我國的社會福利制度現況及社會發展實況，以下幾個議題是值得討論的：

1. 據本研究小組所採的 OECD 國家定義，計算出低薪工作者為月薪資為 20,770 以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？
2. 您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，您認為主要原因為何？
3. 另外，對於導致低薪工作問題之原因，您認為有何解決之道？
  - A. 直接提高基本工資。
  - B. 政府直接給予現金補助：例如全球金融風暴時政府曾推動之工作所得補助方案、住宅、交通、子女教育及照顧等各式各樣津貼。
  - C. 提供就（創）業與職涯發展相關服務：例如加強職訓與進修、就（創）業服務、托育服務等。
  - D. 稅賦優惠：例如鼓勵企業加薪、工作所得稅賦減免。
  - E. 其他：您認為重要的解決方式為何？
4. 您對於本研究是否有其他的建議？



## 附錄六 焦點座談摘要

### ◎中區焦點座談摘要紀錄

壹、會議時間：103 年 11 月 28 日(五)10:00~12:00

貳、會議地點：東海大學社會科學院社會工作系 ss522

參、會議主持：研究計畫主持人—古允文 教授(國立台灣大學社會工作學系)

肆、會議出席：東海大學社會工作學系—王篤強 副教授

靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系—郭俊巖 教授

台中市政府勞工局—廖宗侯 副局長

高教產業工會—劉侑學 先生

研究助理—程議慶、顏采宜

伍、紀錄：顏采宜

一、據本研究小組所採的 **OECD** 國家定義，計算出低薪工作者為月薪資為 **20,770** 元以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？

1. 不同地區有不同需求，台北至少要三萬，其他縣市差不多兩萬五。
2. 端看低薪工作者的內涵來定義，將其視為最低生活保障或者是有尊嚴的保障，定義就會不同。

二、您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，您認為主要原因為何？

1. 低薪在台灣是嚴重的問題，特別是在都會型地區更加明顯，低薪導致可支配所得下降進而影響消費力、讓青年無願景、產生家庭與社會問題，政府應當重視此議題。
2. 低薪可能是整體結構問題，也可能僅是相對剝奪感的問題，兩者解決方法其實不相同，結構問題就涉及產業結構、稅賦等部分，相對剝奪感的問題則涉及重分配、實質的服務，社會安全保障似乎僅能處理到相對剝奪感的問題。

三、另外，對於導致低薪工作問題之原因，您認為有何解決之道？

#### (一)、直接提高基本工資

1. 基本工資的部分必須看到非自願的時薪工作者的困境，並且探討如何界定他們的收入是否符合低薪標準。

2. 提高基本工資主要是希望推動一般工資能跟著提高，但這個效果在台灣不明顯，因台灣工資長期凍漲，因此導致基本工資逐漸追上一般工資的起薪，這可能有兩種原因，一是雇主就是不調、二是基本工資漲太少無法產生動能。
3. 提高基本工資是可能有風險的，目前有太多社會保險的第一層跟基本工資掛勾，基本工資若上漲，雇主負擔就會增加太多，政府方面也一樣有此支出的問題。也許讓社會保險與基本工資脫鉤可以是另外一個做法。
4. 基本工資有薪資零散化的問題，哪些工資是基本工資的範圍需要再做討論。
5. 勞動檢查是基本工資能夠落實最重要的環節。

**(二)、政府直接給予現金補助：例如全球金融風暴時政府曾推動之工作所得補助方案、住宅、交通、子女教育及照顧等各式各樣津貼。**

1. 目前台中市有提供青年租屋補助，主要是針對離開學校一年內的青年，希望減輕青年住宅的負擔。
2. 如果政府補貼薪資，可能會補到不需要的人。

**(三)、提供就（創）業與職涯發展相關服務：例如加強職訓與進修、就（創）業服務、托育服務等。**

1. 社政體系應該將托育、托嬰統整起來並提供服務，讓雙薪工作家庭較能運行，可支配所得也較能應付。
2. 台中市有提供各種職訓與進修管道，傾向提高勞工的工作意願，從薪資以外的層面去降低其工作負擔與工作反誘因，讓青年不論工資高低都能夠累積能力。另外，也提供創業輔導、創業諮詢、診斷，提供地點和薪資讓青年創業能夠無後顧之憂。
3. 將托育、托老、租屋補貼等層面都依照個人與家庭生命歷程做整合，提供一個支持性的系統，年輕人會較有希望。
4. 產業升級問題未解決，職訓僅是過度訓練與升學的展現，當台灣產業都不需要工作經驗、學歷、技術的工作人員時，投入龐大成本訓練將導致技術不符的狀況，因此產業升級問題需要解決，技術訓練才能發揮效果。
5. 若從市場角度看，先提高勞工技術，勞工選擇將更多，會傾向找好的工作，而不好的工作就必須提升自己的工作內容和環境以尋找員工。

**(四)、稅賦優惠：例如鼓勵企業加薪、工作所得稅賦減免。**

1. 目前留在台灣的較多是傳統產業，沒有好的利潤和營收便會較不願意加薪，因此勞政政策應該對企業有稅賦優惠使其願意加薪。
2. 1990 年代以來營利事業所得稅不斷下降，政府持續提供許多稅制優惠的

條例，但這些反而是拖延企業產業升級的腳步，當台灣給企業最好的環境、土壤時，從數據看起來，這些企業根本沒有回饋於台灣與勞工，如果看去年的資料，台灣的企業很多都有盈餘，但台灣就是缺少了一個利潤分配機制，這可以是政府的調配、也可以是工會鬥爭抗衡的調配，與其稅收減免，我認為不如直接給企業兩條路而已，就是只有加薪或加稅可選擇。

#### 四、您對於本研究是否有其他的建議？

1. 建議可從社會保險去改善，很多低薪工作者因為反覆失業而無法領取失業給付，因為他們在各式各樣的保險年資累積都非常不足，也會放大他未來的貧窮風險，雖說社會保險是最底層的保障，但這些人的工作型態和工作樣態根本無法符合保險年金累積和給付規範，因此針對其工作樣態之保險可再作討論。
2. 探討較有低薪現象的產業，包括住宿、餐飲、教育類的薪資結構都非常低，但這些產業未來都是有發展性的，例如社工、護理等職業，也會因應長照發展而有更多的產業胃納量，如何針對這些有發展性但目前低薪的產業進行勞動環境改善，讓更多人學以所用是很重要的。

◎北區焦點座談摘要紀錄

壹、會議時間：103 年 12 月 2 日(二)10:00~12:30

貳、會議地點：台灣大學社會工作系館 R422 室

參、會議主持：研究計畫主持人—古允文 教授(國立台灣大學社會工作學系)

肆、會議出席：文化大學勞工關係學系—李健鴻 副教授

國立政治大學勞工研究所—成之約 教授

國立東華大學社會學系—陳素梅 助理教授

宜蘭縣青年及就業職訓科—楊秉宏 科長

台灣勞工陣線協會工作貧窮研究室—洪敬舒 主任

桃園縣產業總工會—林佳瑋 秘書

苦勞網記者—孫窮理 先生

研究助理—程議慶、顏采宜

伍、會議列席：國家發展委員會—郭勝峰 專員

陸、紀錄：顏采宜

一、據本研究小組所採的 OECD 國家定義，計算出低薪工作者為月薪資為 20,770 元以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？

1. 針對內文對於勞動者的定義，建議可以再討論，若使用勞保投保者其實範圍過大，可能不只包括受雇者，而人力資源運用調查也不是使用此定義，因此計算上會產生問題，建議使用受僱勞工即可，通常一般法令對於勞工的定義也是受雇勞工。
2. 國際勞工組織也將自營作業者視為受損害的人，因此可能可以涵蓋自營作業者的薪資，只要能查證他們的所得，而不一定非要排除他們。只要所得低於這個標準，不需要管他是什麼就業身分，都可以納入低薪工作者，即便是軍公教人員也可以照此概念。
3. 當兩者很接近時，低薪標準可能會取代基本工資，但未來基本工資也會微調，甚至速度比低薪標準還快，因此建議直接使用基本工資為標準，主要是因為 20770 元是用經常性薪資調查，但其上漲幅度不高，也可預見未來幾年上漲幅度有限，未來能夠涵蓋、協助的低薪勞工有限。但如果使用基本工資就不同，基本工資的上漲程度較高，應該會趕過 20770 元，能協助到的勞工會較多。
4. 20770 元是使用經常性薪資，是每月固定發放津貼，但很多部分都被主計

總處排除，因此計算出來是偏低的薪資，所以低薪標準當然也就會偏低。再者，基本工資的定義應該就是底薪，但現在是很多津貼、獎金什麼加起來的。

5. 低薪工作者標準是要反映國家薪資分布還是生活所需，這在概念界定上會有不同，部分工是和全職工作者的尊嚴工資應該不同，但如果是以生活需求的角度來講，不論工作型態則，即便是家庭照顧者，也一樣須要維持生活，因此應該要一致。
6. 社會安全體系、社會保險體系的混亂是需要解決的，用職業工會投保勞保的勞工、大學助理、軍公教都是不能被排除在就業安全體系之外的。

## 二、您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，您認為主要原因為何？

1. 分配不均，從 GDP 分配狀況可之受僱者報酬越來越低，營業盈餘越來越上升，而產業狀況分面，有兩個產業營業盈餘上升幅度最多、受僱者報酬最少，第一是批發零售、第二是物流業，因為批發物流業已經集團化，因此盈餘上漲最多、薪資下降最多、股東分配也沒增加、固定基本消耗也最少，在大型集團化發展型態下往往有很多跨國公司的子公司產生，物流業只是大集團的一環，盈餘便多由母公司掌控。電子業是固定資本消耗支出占 GDP 最高的，受僱者報酬成長幅度僅排名在中後端，可發現分配不均均有產業問題，因此是否針對特定產業的低薪工作者去深入調查，針對特別的社會安全機制去設立是需要討論的，特別是批發物流業是台灣就業人數最多的，但產業分配不均卻最嚴重。
2. 移工、部分工時的引用也是重要的原因，許多企業有盈餘，但卻開始傾向聘請派遣員工，政府讓雇主繼續使用更低的人力成本，只會使雇主更不願意提升本勞薪資，因此應該讓移工和部分工時、派遣員工的使用成本都增加。
3. 基本工資時薪跟月薪脫鉤，使得量販業和許多產業受到很大的影響，導致其月薪變很低，批發、零售、量販、物流在兩岸服貿協議都是考量點，許多大企業把很多資源傾注到台灣是為了要擴張中國市場，這樣一來會造成台灣勞工的就業環境有很大的衝擊，國家大量政策補助這些服務業者，創造低薪環境，讓業者在台灣磨劍，再拿出去跟人家打仗，簡直可以說台灣低薪工作者就是我們國際競爭力的來源，當我們政府部門就是在養這樣的東西，又要怎麼解決？

### 三、另外，對於導致低薪工作問題之原因，您認為有何解決之道？

#### (一)、直接提高基本工資

1. 提高基本工資是最直接和關鍵的做法。

#### (二)、政府直接給予現金補助：例如全球金融風暴時政府曾推動之工作所得補助方案、住宅、交通、子女教育及照顧等各式各樣津貼

1. 津貼只會流回市場。
2. 宜蘭縣政府對於青年有編列預算，其就業三個月穩定之後會補助兩萬塊，其認為應該讓青年無縫接軌的步上就業，技能才能增加。
3. 工作福利的概念其達成的就業效果是短多長空，就業效果幾乎是短期的，這方案本來是要持續就業，但卻相當多比例是從事非典工作，就業超過一年的比例不到 20%，且用稅賦勾稽，其實找不到真正的低薪工作者，很多高收入者沒有報稅，反而成為低薪工作者，會造成此方案失敗。

#### (三)、提供就（創）業與職涯發展相關服務：例如加強職訓與進修、就（創）業服務、托育服務等

1. 職訓對青年較有效果，中年過後可能幫助不大。
2. 托育托老應該要公部門直接提供服務，以免津貼流入市場，但公部門自己的雇用體系也非常混亂需要整合，當公部門都使用非典工作者，又要怎麼期待這些人提供高品質的服務，而他們提供服務時，勞動環境又是什麼狀態，若這些沒解決，後面的提供也都不會通。
3. 政府大量瘋創業是有問題的，創業存活率九成以上是失敗的，創業協助網、創業保險制度，就業保險讓自營就業者投保，使自營作業若失敗可以領失業給付等制度台灣都不做也沒做，卻大量鼓吹年輕人創業是很危險的。

#### (四)、稅賦優惠：例如鼓勵企業加薪、工作所得稅賦減免

1. 稅賦優惠應該拿掉，過往已經給過也給很多了。

### 四、您對於本研究是否有其他的建議？

1. 製造業、工業區很多都很偏僻，會讓很多人去的意願降低，交通如果便捷去工作的意願也會比較高，因此交通的服務是需要改善的。
2. 要解決低薪的根本還是跟產業政策發展有關係，走到社會福利之前就業安



全應該要先建構，重點還是分配機制、勞工集體力量，提升工會組織力量，因為要順法鬥爭只能靠集體協商，合法很簡單，合法變合理就需要這些力量了。

3. 台灣是高度市場化的，政府給多少錢，市場就把這些錢拿走，政府要提供協助，應該要反過頭來，直接從消費面去協助，很多低薪工作者是年輕人，月消費在住宅的支出比例非常高，食品、飲料、醫療保健，從這些角度去給予服務支持，因為台灣薪資不可能大幅拉高的情況下，如果要讓年輕人儲蓄就要降低他的消費支出，另外，債務也是需要考量的，學生開始學貸、買房子房貸，每個人都是負債人生，這也會是他工作的阻力。

## ◎南區焦點座談摘要紀錄

壹、會議時間：103 年 12 月 03 日(三)14:00~16:00

貳、會議地點：國立屏東科技大學綜合大樓 5 樓(社工系圖書室)

參、會議主持：協同主持人—林宏陽助理教授(國立屏東科技大學社會工作學系)

肆、會議出席：國立屏東科技大學社會工作學系—王仕圖 教授

屏東縣政府勞工處—謝明章 副處長

高雄市政府勞工局—羅永新 科長

屏東縣潮州鎮—洪明江 鎮長

高雄市產業總工會—葉品言 總幹事

研究助理—陳建宇

伍、會議記錄：林宏陽、陳建宇

### 一、宣布開會：

主席宣布開會，於 14 時 20 分，參與者共 7 人。

### 二、主席致詞：

如本次焦點座談題綱所述之內容，為擬訂我國低薪工作者相關之社會安全制度予以保障其適度之生活水準，而需就低薪工作者之定義、導致低薪工作日益嚴重之主要問題、低薪工作者保障之相關政策定義以及其他相關議題請教實務界與學術界專家之意見，以協助本研究案能提出適當的政策建議。

### 三、討論事項：

(一)據本研究小組所採的 OECD 國家定義，計算出低薪工作者為月薪資為 20,770 以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？

關於此一議題，首先，與會者普遍不解為何以 OECD 國家之定義套用在我國低薪工作者的定義，是否有文化或經濟情況等面向之差異存在？與會者認為，第一，台灣在 2008 年之後的所得分配漸趨 M 型化，是否與 OECD 國家甚或歐盟國家的分配情形相同？第二，OECD 國家的經濟政策以及經濟相關之法則，是否能與台灣的情況相比擬？第三，由於 OECD 國家與歐盟國家常以所得中位數的 40%到 60% 區間值作為貧窮線之定義，而所得中位數三分之二係指 67%左右，是否低薪工作者與貧窮者之定義區間過於狹窄？此外，若將中低收入戶納入考量，究竟其所得水準與本研究所定義的低薪工作者孰高孰低？第四，延續上述三項問題，因此，即便

OECD 所採用的工時與工作型態之認定與我國相差不大，但若所得分配、經濟情勢與其他諸多社會態樣有所不同，則是否仍應採取中位數的三分之二為宜？若是以四分之三是否合理？對此，本研究案之研究人員表示，即便所得呈現 M 型化的趨勢，由於中位數係以所得位於所有從事有給經濟活動者的中間者為基準，並以其薪資的三分之二以下定義為低薪者，應仍能涵蓋其所擔心的實質經濟弱勢者。此外，OECD 國家甚或歐盟國家長久以來的經驗，方得出貧窮線之定義，而對低薪工作者之定義則仍在摸索之中，所以各項研究所採用之定義不甚相同。因此，本研究案嘗試以較為貼近我國就業定義的 OECD 國家低薪工作者認定標準作為本研究之定義，或可提出較為具體的低薪工作者之界定準則。

另外，對於依照 OECD 國家之定義所得到的低薪工作者定義（亦即新臺幣 20,770 元），實際上與當前的基本工資水準（新臺幣 19,273 元）相差不多；即便將基本工資依據該計算結果向上調整相對容易，但對低薪工作者是否有實質的效益？如此一來，與過去訂定貧窮線的最低生活費水準作為低薪之標準，也不至於有太大的差異。因此，或許該思考的是生活工資。一方面，欲在台灣各地區取得合理生活水準的薪資或許不同。依照與談者服務機構所做的相關研究與調查顯示，以台灣省為例，平均每一人最低生活費為新臺幣 10,224 元的生活費，又思考到全國每戶人口的扶養壓力（亦即全國平均每戶人口除以平均每戶就業人數之數值為 2.2），其乘積略超過新臺幣 22,000 元。依照這樣的概念，我們可以算出全國平均每位從事有給經濟活動者的最低生活水準，以能夠讓其自己以及其扶養人口獲得最低的生活水準。除此之外，應再思考成人、長輩、身障者與兒少等處於不同生命階段者所需的生活費用，以能夠更經確定義貧窮線以及低薪工作者。另一方面，在確認低薪工作的標準後，就應當每年依據物價指數的波動調整。

關於是否以區間的概念定義低薪工作者，與談者則質疑最後是否會淪為政策操作的工具？以低收入戶與中低收入戶為例，即便已有相對清楚的規範，但仍不時聽到有關於認定準則不一或不公平的評論。若國人落於低薪工作者水準之下，即可獲得來自於社會安全體系的給付或服務，則類似的狀況或將會出現，更別提以一薪資區間作為定義的規劃方式所可能招致的爭議與詐欺行為。

## （二）您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，您認為主要原因為何？

與談者普遍認為低薪的議題在台灣似乎日益嚴重，但亦有與談者認為或不應只就表象予以論斷。

首先，與談者認為，低薪工作者確實難以界定。除了僅略高於貧窮線，以致於區間不大以外，由於對於低薪的定義仍流於主觀，即便訂出明確的薪資作為定義，其理由仍無法充分說服大眾。對此，有與會者提出，產業外移、薪資獲利顯著減少以致於加薪不易，故而家戶總所得不若以往等因素，而出現諸多貧窮家戶以及本研究案所討論的低薪工作者。然而，就另外一個面向而言，亦需檢視從事有給經濟活動

者的所得使用方式，以瞭解其消費的型態及其是否合理，而不能單純以其薪資做論斷。

第二，雖然關於景氣不佳的訊息可普遍見於電視與平面媒體，每每論及全球化以及進出口的議題，但確切的原因卻不明。對此，與談者認為仍應檢視經濟不景氣是否屬實。其原因在於，業主持續提及獲利不佳，除了無法加薪外，甚或調降起薪到 22K，甚或提出 15K 之說。但是，在股市新聞的部分卻報導其業績屢創佳績而拉抬股價，這是否存在資訊不對稱的現象？企業主是否向社會大眾坦白其獲益程度？因此，這可能是種雙面的手法，以共體時艱的論述調降薪資，但另一方面卻在股市中獲利。會導致雇主能夠單方面決定勞動條件，長久以來的因素多在於勞動意識不足。換言之，若勞工大眾能夠團結起來向雇主爭取勞動條件的調整，應會與當前的情境有所不同。然而，近幾年景氣或不如從前，讓本已低迷的工會團結力量持續走低，勞動者的處境更為艱辛。因此，當務之急，應充分落實基本工資制度，並將基本工資水準依據前述的計算方式調整，除使勞工獲得基本保障外，亦使勞工能夠具有購買力，進一步推升商品與服務的需求，以活絡經濟。

第三，與談者認為，政府應該明確指出誰負有保障勞動者基本生活水準的責任。究竟為政府？資方？或是廣泛大眾的社會責任？歐陸國家的工會力量相對強大，可透過勞資雙方的對話機制協商勞動條件，但台灣沒有這樣的條件，所以應由政府明確訂定相關規範並實施。目前所談論的基本工資的水準或是低薪工作者的定義，其實意義並不大。勞工大眾基本上是沈默的，他們主要的訴求在於填飽肚子，但這些數字的訂定，卻往往是由一批經濟無虞的人所為，諸如學者、官員等，是否真能夠體會與反應勞動者的問題？如果政府、學者共同擬訂了一個低薪或基本工資的標準，勞工也無力去贊成或反對，重點應在於政府要充分落實，才能給予勞動者保障。以當前的勞動檢察數字來看，涉及勞動條件的檢察案量，僅占所有案件的十分之一左右，其餘皆是勞工安全衛生的檢察。所以，應提高勞動條件的檢察比率；若有雇主違反這樣的機制，罰則不應過輕。除此之外，政府亦應加強落實企業社會責任，讓企業更專注於勞動條件的提升。否則，最近的報導已經指出，月薪不足新臺幣三萬元的勞動者，已達到 360 萬人之多；不足新臺幣兩萬元的，也有 62.5 萬人。這些都是政治議題。在此之前，勞工應該要團結起來。

### (三) 另外，對於導致低薪工作問題之原因，您認為有何解決之道？

- A. 直接提高基本工資。
- B. 政府直接給予現金補助：例如全球金融風暴時政府曾推動之工作所得補助方案、住宅、交通、子女教育及照顧等各式各樣津貼。
- C. 提供就（創）業與職涯發展相關服務：例如加強職訓與進修、就（創）業服務、托育服務等。
- D. 稅賦優惠：例如鼓勵企業加薪、工作所得稅賦減免。

### E. 其他：您認為重要的解決方式為何？

針對低薪工作的解決之道，與談者多認為提高基本工資（選項 A）會是最直接的作法，但仍有諸多問題可以討論。首先，若提升基本工資，雇主或許會因經濟環境更加惡化而將工廠移至鄰近國家發展，反而使就業機會降低。然而，這也牽涉到結構性的議題，未必一定會導致廠商出走的結果。但若著眼於中小型企業的生存問題，政府或需要思考配套措施。第二，勞工生計與經濟是個環環相扣的問題。若是勞動者沒能獲得足夠的薪資，則他們對於商品以及服務的需求不足，無法促進經濟的繁榮。再者，也進一步造成諸如目前的少子化、工作貧窮等諸多議題，充斥在社會上。第三，為了維持一定的消費能力，基本工資的訂定必須與物價連動、緊扣。第四，以提高基本工資為解決低薪工作之政策，必須附帶沿革實施勞動檢察制度，以防雇主仍與當前一樣繼續違法給薪，而無由達到政策目的。

關於本研究案所提出的多項社會給付政策，諸如住宅補助、交通補助、子女教育補助、照顧津貼或補助等，其實從 2008 年以來便開始實施。然而，由於發放的是現金，其成效難以評估。至於如托育服務的社會福利服務政策方面，在高屏地區已逐步推展。由於托育的部分仍屬開始階段，在高雄市僅有 15 個點，成效仍不夠明顯。但最為直接的，是能夠配合家長的上下班時間，以提升其就業的可能。

至於提供更為完善與貼近雇主需求的職業訓練與就業服務部分，與談者則質疑政府充分落實與達成這些政策目標的可能性。其原因在於，當前所擬定的諸多職業訓練與就業服務體系並無法獲得良好的成效，欲在一定期間內改革其體制並提升其服務品質，應有其限制。另外，與談者亦提及，更為諷刺的是，當前職業訓練與就業服務體系的服務與人員，有相當部分係透過引進外勞所提撥的就業安定基金支應。一方面，可謂以外勞拯救我國的就服體系；另一方面，若未來外勞轉向其他國家，台灣在這方面的提撥必然下降，應如何支應我國的就福體系將成為問題。

關於提供企業相對應的誘因，以鼓勵其聘用或提升勞動者薪資水準的方式，與談者基本上不看好這樣的方式。其原因在於，第一，政府當前所提供的誘因已經相當優渥，在增加這方面的誘因是否真的會有成效？比方近年來政府與星巴克即有相關的方案，鼓勵星巴克提供中高齡勞動者就業機會，即給予不少的誘因。第二，與談者認為直接立法加薪或許是一個直接的作法，但懷疑以台灣政府當前的財政條件，是否有能力可以提供企業主更多的誘因而來提升薪資水準。

就其他政策的部分，與談者有以下之觀點。首先，應提升勞動者的地位，使其得以與資方就勞動條件的部分對話，甚或參與企業營運之決策，如同韓國目前的作法。承上所述，勞工團結力量的積弱不振，是目前企業主得以單方面控制薪資水準與諸多勞動條件的主要因素。因此，應由政府主持這類會議，讓勞工與資方的地位相等。這個部分，應該是憲法第 15 條裡面保障人民生存權的意義所在。因此，為有透過勞工充分的參與，才能有效提升勞動者的地位，進而保障他們的權益。第二，應落實勞動檢察制度並提高違反基本工資制度的罰則，否則就算提高基本工資水準也未能獲得成效。所以，應該不斷的思考保護勞動者是誰的責任。很明顯的，保

障勞動者的生計應是政府的責任，故而政府應該明確的修法與執行，才能給予人民保護。第三，目前經濟部已著手要求企業提供企業社會責任的報告。對此，應落實我國企業社會報告的制度，透過政府建立相關法規去督促企業，讓企業對於社會各層面的福祉都應注意。第四，給予人民現金給付或提高工資，還不如增加提供各項勞動者需要的服務來得實際，也能夠藉此增加就業機會。換言之，如果繼續維持當前的基本工資水準，則應思考人們可能需要托育、長期照顧等方面的服務，並充分提供，則這樣的基本工資水準或許足夠。因為，實際上，要養育一名子女，一個家戶至少月收入要達新臺幣五萬元以上才堪稱足夠，這樣的水準是遠高於本研究所計算的低薪或說其他諸如新臺幣三萬元的水準。第五，非典型勞工的問題，諸如派遣、部分工時、臨時工等，也就是勞動商品化的議題，也直接或間接造成當前的低薪或工作貧窮議題。對此，政府應該充分檢視並思考給予勞動者更充足的社會安全保障，或甚至完全禁止非典型勞動。

#### **四、散會：16：10 散會。**

### ◎勞動者焦點座談摘要紀錄

- 壹、會議時間：103 年 12 月 11 日(四)19:00~21:00
- 貳、會議地點：台灣大學社會社工系館 401 室
- 參、會議主持：研究計畫主持人古允文 教授(台大社工系)
- 肆、會議出席：低薪工作者—勞動者五位  
研究助理—程議慶、顏采宜
- 伍、紀錄：顏采宜

一、據本研究小組所採的 OECD 國家定義，計算出低薪工作者為月薪資為 20,770 以下者，此一標準事實上接近我國現行基本工資，您對此定義的看法為何？

1. 中高齡基本上應該要三萬，大學畢業應該是兩萬七千元，而升遷十年內應該要調薪到至少三萬。

二、您覺得台灣低薪工作的問題嚴不嚴重？若有，您認為主要原因為何？

1. 涓滴理論未執行：多位受訪者表示，雇主經常以不景氣為由剝削員工，受訪者認為企業雖然毛利變薄但量變大，應當有賺錢，卻經常以節省成本以為未來準備為由而不發加班費、不為員工投保，多位受訪者表示自己經常遇到未投保的雇主，甚至派遣公司要求自己簽下“放棄健保”同意書。
2. 22K 效應：年輕的受訪者在初入職場時，常遇到雇主表示大學畢業生起薪就應該只有 22K，即便自己表達該有 25.26K，也遭雇主反對，甚至雇主會認為有給到 23K 就很好了。
3. 勞動檢查和舉報系統不足：許多受訪者表示有寫過勞動檢查函，但檢查程序對勞工不利，勞工為了保護自己經常需要匿名檢查，勞工局卻表示匿名無法進行檢查而作罷，受訪者也表示勞工局給的答案經常很敷衍，不認為勞工局站在勞方的角度。且檢舉制度經常會因為其他員工不敢作證而無法作為。因此系統應該要修法，讓勞工受到保護。
4. 工時高且未給加班費：雇主會用通訊系統控制員工，晚上 12 點也會打電話給員工交待工作事項，不給加班費只能請補休，但事情繁雜且多到讓員工無法請補休。另外，有時候老闆會偷工時，叫員工下班時先去打卡再打掃、中午要求員工分享文章不能休息、喝水也不能、沒客人也不能坐著。
5. 物價與房價太貴：物價和房價都太貴，受訪者表示自己房租就快接近薪水一半，許多時候開銷和薪水幾乎打平。
6. 部分工時化：現在很多都是正職工作，但卻根本只給時薪工資，根本連兩萬

都不到，特別是台大、師大都會開全職工讀生的缺，但竟然只有 19K。

7. 中高齡失業：中高齡婦女因為養育小孩離開職場，當小孩長大要回到職場時已有困難，因此現在僅能在政府的經濟型方案中工作，時薪才一百、一個月只能做 22 天，假日加班用補休也沒有加班費。另外一位中高齡受訪者則是公司資遣後就再也找不到工作，僅接做政府臨時工工作。受訪者表示，自己做的工作跟正職是差不多的，但卻領的比正職少很多。
8. 女性職場環境不友善：女性生小孩會被規定不能太早請假，如果要另外請人公司還會叫他要自己出錢，且很多時候會被老闆帶出去應酬，對女性不公平。
9. 仲介剝削：找工作時應該要讓勞工和雇主有直接的網絡和平台，而不是透過仲介，仲介從中間再拿錢只是更多剝奪。

### 三、另外，對於導致低薪工作問題之原因，您認為有何解決之道？

#### (一)、直接提高基本工資。

1. 基本工資應該要提高到足夠生活，且政府也不能帶頭違法。
2. 提高基本工資可以促進經濟活絡，但對未來沒有太大幫助，只是滿足一時，因為如果經濟是不好的，除非有經濟政策和產業政策，才能把低迷景氣帶出來

#### (二)、政府直接給予現金補助：例如全球金融風暴時政府曾推動之工作所得補助方案、住宅、交通、子女教育及照顧等各式各樣津貼。

1. 名額需要足夠：受訪者表示名額不足時，標準就會相對較高，而使得有需求者無法被滿足。
2. 規範再評估：許多津貼都會規定要失業才能領，但真正弱勢者是不可能失業到半年，因此根本無法領那筆錢。
3. 租賃市場改善：房租租金市場應更健全，房租配套要更完整，國民住宅要增加

#### (三)、提供就（創）業與職涯發展相關服務：例如加強職訓與進修、就（創）業服務、托育服務等。

1. 分層輔導：生涯輔導要分年齡，應該針對不同年齡提出不同的生涯輔導，才會符合需求，若全部一體都低薪，年輕人無法過活，中年人也不敢成家。
2. 從教育開始：當企業不栽培新人，只給這些薪資卻要我們什麼都會時，教育就很重要，應該讓學生往技職發展，而不是全都弄成一般的大學。

#### (四)、稅賦優惠：例如鼓勵企業加薪、工作所得稅賦減免。



1. 受訪者皆反對此項目，認為這是沒有用的，只會讓大家都是輪流失業、輪流就業，政府臨工也僅是在吸收失業的人。

#### 四、您對於本研究是否有其他的建議？

1. 產業升級：台灣不應該放棄自己的產業升級，不要一直在看外面，本來就有的東西要做得更好，農業基本的東西不能放棄，應找到台灣的立基點在哪裡，那些是不可取代的，政府不可以不替人民把關，僅放任自由競爭，若政府高層棄守、還在摸索，那我們這些手腳怎麼辦？
2. 要立法、要嚴懲、要公開：針對勞動環境、檢舉系統要立法，立法後應該要嚴懲，才會徹底執行，並且公開透明這些勞動環境。



## 附錄七 期中報告審查意見回應對照表

104 年 01 月 26 日

章節	編號	審查意見	回覆修正情況說明
一、 研究架構與方法	1.	<p>研究計畫以受雇者工作時數 15 小時以上所獲得之月薪資低於中位數 67%，作為低薪工作之認定標準，雖其他國家亦有類似作法，但如此恐會將自願從事低工時工作，而工作收入較低者也列為研究對象。由於此類工作者並非本計畫所關注的對象，將其納入分析恐會使研究難以聚焦。爰建議團隊可考慮只針對全時受雇者進行分析，若要將部分工時者納入，宜限縮於非自願性從事部分工時者部分。此外，表 2-1 中 OECD 國家亦以全時工作者薪資中位數 2/3 為低薪之門檻，如以「勞動者每週受僱 15 小時以上所獲得之月薪資(經常性薪資)低於個人月薪資中位數 67%」為低薪工作者，則每週工時 15 小時之部分工時工作者(一個月僅工作 60 小時，約全時工作者 1/3 工時數)，即可獲得 2/3 月薪資(經常性薪資)，似難謂合理。</p>	<p>依照委員之修改意見，以及再次檢視歐盟與 OECD 國家等之低薪工作之定義，本研究團隊擬改以 OECD 國家目前所採用的「主要工作每週工作 30 小時以上者」為研究對象。</p> <p>據此，考量到歐盟與 OECD 國家之全時工作定義與台灣的 35 小時接近，且本研究案之主要研究對象為台灣，故本研究所提出的低薪工作者定義，將修正為「受訪者之主要工作時數為每週 35 小時以上，且其薪資低於月薪資中位數 67%者」。換言之，對從事全時工作者而言，若其月薪資低於中位數三分之二即稱之。</p> <p>(已修改於期末報告第 15 至 16 頁。)</p>
	2.	<p>本研究運用網路進行問卷調查，惟此可能出現樣本集中於網路慣用者而欠缺代表性的問題。研究團隊雖引用游森期與余民寧的文章支持網路調查的適當性，惟該文章係就相同樣本下，網路調查與傳統問卷調</p>	<p>由於低薪工作者之母體未能有效標誌，故以大數法則為基礎，採網路問卷為方式，並透過低薪工作者可能使用的求職與申請給付之媒介廣為散佈問卷填寫之訊息，以儘可能尋得低薪工作之受訪者。然而，此等方式</p>

	<p>查所測試之量表結構性差異進行比較，而非探討樣本代表性問題。此外，針對網路問卷如何確認填答者的身分為受查對象、單一填表者重複填報、填答者與未上網填答者是否有不同意見、樣本是否偏誤問題，以及抽樣代表性等問題，研究團隊將如何設計規劃，建議研究團隊予以考量。</p>	<p>確實有造成偏誤之可能。</p> <p>據此，目前除思考透過社會團體釋出填寫問卷之訊息，以實體問卷之形式實施外，亦透過網路問卷收集願意進行深度訪談之受訪者的聯繫方式，以利進一步瞭解低薪工作者之態樣。</p> <p>(已補充與修正於期末報告第 5 至 6 頁。)</p>
3.	<p>現行問卷內容恐過於龐雜，多數問題與計畫研究目的關聯性宜請再次確認，部分題項則宜考量合併，如「就業需求與職涯規劃」第 2 至第 4 題。而有關低薪工作者家庭收支狀況與社會安全網絡機制，均是本計畫主要探討議題之一，建議適時納入問卷與訪談提綱中蒐集瞭解。此外，針對深度訪談對象的選擇依據與考量，建議再行補充說明。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依審查意見進一步修訂問卷，經過前測之後，視回覆情形做整體調整。</li> <li>2. 在問卷過程中，同時徵求願意參加焦點團體者，於焦點座談中再深入了解其家庭收支狀況。</li> </ol> <p>(已補充與修正於期末報告第 5 至 6 頁。)</p>
4.	<p>第 122 頁學者專家針對問卷調查抽樣方法建議「可從勞委會在職訓練申請人進行填表或從勞動力發展署去找」，建議修正為「以參加勞動力發展署或其合作單位之在職訓練學員為抽訪對象」。</p>	<p>已補充與修正於期末報告第 5 至 6 頁。</p>
5.	<p>有關第四章所運用之「人力運用調查」、「勞工生活及就業狀況調查」、「青年勞工就業狀況調查」等調查，均為抽樣調查(非普查)，抽樣基礎係以分層變數進行抽樣，再以回收樣本推估全體母數，因此每一樣本所代表擴大數(或權數)不同，不宜以</p>	<p>修正之內容，詳見第四章(期末報告第 67 頁)以下。</p>

	<p>樣本直接進行分析，以免扭曲調查結果及代表性，建議各調查結果的應用應以擴大數(或權數)進行分析，並修正相關表格資料。</p>	
6.	<p>次級資料分析引用三種不同調查資料，惟欠缺整合性分析，建議加以統整，並刪除與研究主題無關的內容。另有關「人力運用調查」的工作收入與經常性工作時數均指主要工作部分，對於從事二個以上部分工時工作者而言，本計畫對於低薪工作者的認定標準是否恰當，請研究團隊納入考量。</p>	<p>1. 期末報告將依審查意見統整三種調查資料，並刪除關聯性較低之內容。 (請參見第四章(第 67 頁)以下部分。)</p> <p>2. 工作收入與經常性工時因受限於人力運用調查之資料，採主要工作部分分析。為補充次級資料分析之限制，或有於後續問卷調查中增列次要工作題項之必要。</p> <p>3. 然而，有鑑於問卷之題數過於冗長，且在增加次要工作後，亦需附帶相關之諸多問題。對此，僅以主要工作作為分析對象。 (請參見第七章(頁 143)以下之相關分析。)</p>
7.	<p>研究計畫對於次級資料的分析均是針對個人，而非低薪工作者的家庭。由於人力運用調查是以家戶為對象，故研究團隊是否可將同一戶的受訪者資料進行串連，以瞭解低薪工作者同戶其他家人的工作狀況(含工作收入)，或可更貼近計畫研究需要。</p>	<p>在針對家庭資源檢視方面，已有低收與中低收以及相關的津貼與補助制度等。然而，個人薪資雖與其原生家庭存在關連性，但仍表示個人取得資源之能力，且未必會獲得來自於家中其他工作人口的經濟支持。因此，本研究團隊認為，在檢視低薪工作者時，或應以個人為單位較為貼切。</p>
1.	<p>現行研究報告內容(如第 15、63 及 128 頁)似僅著重社會救助的相關功能，忽略社會安全體系中社會津貼與社會保險措施之功能，建議針對我國低薪工作者社會安全機制之現況進行深</p>	<p>將依照審查意見調整本研究之內容。同上所述，當前雖已有低收與中低收以及相關之津貼與救助制度，其適用於低薪工作者與否或有疑義。其原因在於，就當前的工作貧窮議題觀之，</p>

二、 研究 內容	<p>入分析與檢討：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依據政府所建構之社會安全體系，社會救助為最後一道防線，其他福利法規所領取之社會津貼為輔，包含中低老人生活津貼、身心障礙者生活補助、特殊境遇家庭扶助、兒童及少年生活扶助等。</li> <li>2. 而除上開對經濟弱勢家庭所提供的福利外，社會保險為社會安全體系中重要的一環，該體系涵蓋範疇包括職業災害保險、健康保險、年金保險、就業保險、長期照護保險等。</li> <li>3. 此外，我國尚有透過所得門檻審查，所提供的一般家庭相關補助，如就業家庭部分托育費用補助、老人照顧服務（居家服務、日間照顧、家庭托顧）、醫療補助、住宅補貼，以及提供0至5歲幼兒家庭的賦稅優惠等。</li> </ol>	<p>多以個人所得水準衡量並討論。所以，或應以個人所得水準為審查準則，而不以採計家庭收入的社會救助制度。因此，本研究案試以個人所得為基礎，以不同的角度思考並提出相對之政策。</p>
	<p>2. 第三章係以不同福利體制作為選擇分析國家的依據，惟從現行內容恐難以看出所選擇三個國家所屬的福利體制型態。此外，表 2-2 僅呈現低薪工作者的占比，似無法看出瑞典與丹麥相關政策的抑制效果，且瑞典低薪占比呈現上升趨勢，而丹麥的占比也比法國、芬蘭、挪威等國高，爰請確認選擇此三個國家進行比較之理由。</p>	<p>在相關政策的抑制效果方面，丹麥低薪工作者占勞動人口比例自 2006 年的 9.04% 降至 2010 年的 7.70%；雖然降幅不高，但仍顯示其抑制效果。同時，亦確實觀察到法國、芬蘭與挪威具有相似之低薪工作者比例。然而，考量到上述國家之政策討論仍以個別之語言為主，故將選擇其他國家為本研究案的參考對象。</p> <p>本研究團隊欲檢視瑞典制度的原因，主要在於除了土耳其以外，瑞典為歐盟各國低薪工作者比例最低的國家。雖然在 2006 與 2010 年之間為上漲之趨</p>

		<p>勢，仍代表其現行制度之抑制效果較歐盟其他國家為優。</p> <p>所選定的英國、瑞典與韓國三國，其原因大致如下。以瑞典而言，因為長期以來低薪工作者所占之比例仍低，顯示政策對於抑制低薪工作之效果顯著。然而，對該國相關制度之瞭解的主要限制，係在於其政策討論多以瑞典文記載。韓國的部分，主要因為與台灣同樣位於東亞，且在 2008 年之後對於工作貧窮者有諸多之政策實施，故欲進行瞭解並做為參考對象。英國之低薪工作者雖占總勞動力近四分之一，近年來對於此等現象已有諸多之討論，並擬訂方案因應。就此，或可做為一積極因應低薪工作者議題之參考國家，並透過其政策討論，協助檢視我國在擬訂相關政策時的方向。</p>
3.	承上，報告中三個國家資料內容篇幅差異甚大，且除英國之外，瑞典與韓國較欠缺系統性的介紹，建議予以統整，並強化相關政策內容的實施成效。	<p>韓國與瑞典近期的相關政策多以個別之語言記載，故本研究團隊在瞭解兩國之政策內涵時有其侷限，而未能於期中報告中較為完整的呈現。至於英國的文獻係以英文呈現，故在理解與整理上較為方便，而內容亦較為完整。即便如此，亦於期末報告中更為有架構性的整理，以有助於本研究案的政策討論。</p> <p>（請詳見第三章（第 17 頁）以下。）</p>
4.	第三章第四節部分文句有欠通順，且首段提及「就前述之文獻	於期末報告中，補充勞動條件彈性化之論述，並做為後續政

	<p>觀之，臺灣乃至於歐盟國家之低薪工作問題，主要因就業條件彈性化而起」，惟該章前述各節內容似未觸及就業條件彈性化之議題，爰請補充修正。</p>	<p>策討論內容之一部份。</p>
<p>5.</p>	<p>第 62 頁第 2 段提及「製造業和營造業為主要的窮忙行業……，明顯低於工業別的其他行業」，惟研究團隊宜先敘明窮忙行業之定義與相關論述依據。另「人力運用調查」並未剔除部分時間工作者，有關製造業和營造業之就業者占全體工業就業人數達 97%，其他行業僅占 3%，是否可直接進行比較，應有更嚴謹的說明分析。</p>	<p>此處之「窮忙」，係指工時長但所獲得之薪資水準相對低者。相關之文獻論述，於期末報告補充。</p> <p>另外，關於樣本所從事之行業別與當前台灣之結構確有顯著之差異。因此，在本研究團隊討論之後，於期末報告中修正。</p> <p>然而，由於該分析於期末報告中將以擴大數之資料進行，但製造業與營造業比例並未符合當前之現況，故屆時解釋力或有其限制。</p>
<p>6.</p>	<p>報告第 64 及 122 頁提及，臺灣目前對抗低薪工作主要主張還是在合理調漲基本工資、且專家學者皆傾向提高基本工資，爰研究團隊建議提高基本工資為直接的解決方法。惟依據現行法令，基本工資的調整有其審議機制，並需參考國家經濟發展狀況、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、家庭收支調查統計等數據，並避免影響部分邊際勞工就業機會，進行通盤之考量。因此，建議研究團隊針對提高基本工資內容，強化相關論述基礎或提供具體建議。</p>	<p>就基本工資調整之相關機制與討論，透過問卷與焦點團體為方式蒐集資料。在分析與討論後，本研究團隊將於期末報告中提出對應的論述。</p> <p>(請詳見第八章(第 173 頁)以下。)</p>



7.	<p>現行勞動部所提供在職訓練參訓對象為具有農、勞保被保險人身分之在職勞工，訓練課程與時間均相當多樣化，故即使非全時、非長期受聘僱於一個雇主或一家企業之非典型就業者，如具上開身分仍可依需求選擇參訓課程，並獲得費用補助，爰建議修正第 63 頁末段「這些職業訓練和媒合卻都以典型全職工作者為主要服務對象…」等內容。另有關第 128 頁（五）所述低薪工作者難以參訓之原因，建議參考第 89 與 105 頁分析內容進行修正調整。</p>	<p>已依照建議，修正於期末報告第 105 頁與第 186 頁處)</p>
8.	<p>建議第四章第二節部分，增加低薪工作者中領有身心障礙者手冊或證明者的比例分析。另該節資料分析顯示低薪工作與其從事行職業、服務單位僱用員工規模及工作型態等項較有關連，而第三、四節針對低薪工作者之工作技能、工作狀況等亦有各項分析，建議針對低薪工作者/非低薪工作者進行比較，將可更凸顯上述章節分析結果，並強化各節小結內容的論述依據。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在問卷調查中將加入身心障礙身分之問題，並於期末報告中加入此部分之分析。</li> <li>2. 依審查意見於期末報告中增加低薪工作者與非低薪工作者之比較。</li> </ol>
9.	<p>第四章第四節有關青年低薪就業概況部分，係依據 2010 年青年勞工就業狀況調查之資料，惟該調查並無每週工作 15 小時之統計分析，且依調查結果，無法得知青年勞工平均每月薪資為 27,668 元，請研究團隊予以釐清說明。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 期中報告工作時數之計算，係以青年勞工就業調查之（平均每週工作日數*平均每日工作時數）+平均每週加班時數計算。</li> <li>2. 平均每月薪資則根據變項 a8_2「平均每月薪資」計算。</li> <li>3. 承前所述，期末報告將改以全日工作為研究對象並據此分析。</li> </ol>
10.	<p>有關第四章第五節「工作所得</p>	<p>由於第四章之內容主要在於呈</p>

	<p>補助方案之分析」安排於第四章「次級資料分析」是否妥適，宜請釐清。另建議先說明分析此方案之原因與計畫的連結性，並就內容篇幅再行精要處理。</p>	<p>現台灣當前低薪工作者之輪廓，並同時檢視過去已實施之相關政策，以做為後續政策討論之基礎。</p> <p>據此，或將以台灣針對低薪工作者相關政策之介紹與探討為始，諸如工作所得補助方案，其後則以次級資料之分析與討論進一步論證。</p> <p>該章內容之調整，於期末報告中呈現。</p> <p>（請詳見第四章（第 67 頁）以下，以及第五章第二節（第 106 頁）以下。）</p>
11.	<p>承上，該方案主要目標包括：1、鼓勵就業、提倡工作價值；2、對抗因通貨膨脹所造成的物價上漲壓力，保障工作人口基本生活水準及其家庭消費能力；3、實現所得再分配，兼顧一親等家庭互為扶養之責任，並避免與現行福利措施重複。惟第五章第四節初步研究發現與建議提及「這些誘因卻被研究指出僅能維持一年左右，長期分析來看卻對促進就業與脫離貧窮沒有有效和明顯作用」，建議就方案整體目標加以檢視與探究，以為周全。</p>	<p>於期末報告第 107 頁以下補充相關之論述。</p>
12.	<p>第 122 頁專家深度訪談意見中，認為應該提供長期且符合產業需求的職業訓練，讓年輕人有機會透過職業訓練提升技能，建議應針對所稱「長期訓練」的需求內容與理由，強化相關論述說明。</p>	<p>進一步請深度訪談受訪者針對其內容提供意見，並於期末報告中呈現。</p> <p>（請詳見第六章（第 135 頁）以下。）</p>

	<p>13. 因「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約」已明定國家應訂定提供勞工及其家庭適足生活水準之工資，總統府人權諮詢委員會並責成相關部會研議提供勞工及其家庭適足生活水準工資，並將基本工資之概念納入，爰建議研究計畫可考慮補充「適足生活水準工資」之相關研究。</p>	<p>本研究將就所建議之「適足生活水準工資」為方向，並補充於期末報告中。</p> <p>（請詳見第五章第 128 頁以下。）</p>
<p>三、研究初步發現與建議</p>	<p>1. 依研究報告內容指出，低薪工作係指受僱且從事有給薪的經濟活動，但其薪資低於一定之水準，以致於有因經濟不安全而落入貧窮之虞，進而需透過社會安全制度保障其適當之生活資源的必要。依據該定義內涵，似包含有最低生活水準、貧窮線之概念，以及適當生活水準及生活工資之概念。而國內亦存有最低生活費、基本工資、生活工資等不同概念與制度，爰我國「低薪」工作者之定義較貼近於何者，應採取 29,334 元、24,107 元(頁 61)，或是 20,000 元(頁 66)作為衡量依據，建議強化研究發現與建議相關論述依據，以提供未來建構國內社會安全制度之參考。</p>	<p>據世界各國與台灣相關研究觀之，本研究原規劃採取的低薪工作定義為：「勞動者每週受僱 15 小時以上所獲得之月薪資（經常性薪資），低於個人月薪資中位數 67%（亦即 2/3），即為低薪資工作者」。而台灣根據 2013 年人力運用調查資料顯示，平均每週經常性工時 15 小時以上受僱者，其每月收入平均為 35,264 元，中位數為 30,000 元。由於本研究對於低薪之定義是採取薪資中位數的三分之二為標準，其薪資水準即為 20,000 元。</p> <p>然而，月薪 20,000 新臺幣與現行基本工資相當接近，不易為社會團體所接受；復以，我國曾推出之「工作所得補助方案」曾以個人年薪資位於 30 萬元以下為補助門檻，折合月薪約 25,000 元。就此觀之，或以月薪 20,000 元至 25,000 元為本研究低薪工作者的母體標準較為恰當。</p>

			(請詳見本研究案期末報告第 13 頁以下。)
	2.	研究認為非典型工作是造成低薪工作的主因，雖然非典型勞動者中屬低薪工作者的比例較高，但此與研究團隊將部分工時也納入計算有關。此外，目前國內從事派遣或臨時性工作者比例甚低，理論上不應成為造成工作低薪的主因，以上請研究團隊予以釐清。	承前所述，在本研究小組討論後，改採 OECD 全時工作者之定義，亦即每週工作 35 小時。然而，由於 OECD 國家全時工作之定義與我國以 35 小時為認定準則相差不大，故本研究案擬以主要工作每週工作 35 小時以上之工作者為研究對象。
	3.	期中報告所提五項初步建議，後續宜再依據問卷調查與焦點團體座談所蒐集資料，加以修正調整。尤其針對賦稅優惠鼓勵企業加薪與工作所得補助方案等政策，各有不同支持與主張，研究團隊後續宜進行深入分析。	將透過問卷調查與焦點團體討論，並於期末報告中分析與呈現。  (請參見期末報告第 108 頁以下，以及第 181 頁以下。)
	4.	有關非典型工作者在人力資本再造過程中的具體需求(含學習活動規劃與執行應考量的事項)，建議於後續研究過程中予以釐清與探究，俾提供未來政策研議時之參考應用。	於期末報告中整理與呈現。  (請參見期末報告第七章第五節，第 153 頁以下。)
四、文字格式	1.	有關低薪工作者社會安全網絡機制包括現金給付(如提供津貼)與服務或實物給付(如提供職訓)，何者可以有效提升低薪工作者的薪資，建議後續可加以分析與比較。	於期末報告中，嘗試比較兩者如何對應與提升低薪工作者之需求與薪資水準。  (請參見期末報告第七章第九節，頁 166 頁以下部分。然而，由於何者能夠有效提升低薪工作者薪資之議題，或需要進一步的研究與討論。)
	2.	表 2-3 及表 2-4「台灣就業人口」應修正為「受僱就業者每月主要工作之收入」。另第 64 頁最	針對所建議修正之部分，已分別修正。  (請詳見表 2-3 與表 2-4 (第 14

與其他		後一段「部分工時勞工就業狀況調查」的對象，請修正為參加勞工保險之部分工時勞工。	頁)。(
	3.	有關研究報告格式，如版面設定、目次與圖表資料來源，均請於期末報告時，依本會委託研究計畫作業要點所定規定進行編排呈現。	於期末報告繳交時，將版面、目次與圖表等資料來源完成呈現。 (請參見期末報告之相關內容。)



## 附錄八 問卷初審意見回應對照表

103 年 10 月 20 日

		審查意見	回覆修正情況說明
1.		網路調查可能缺乏有效的抽樣架構，無法計算其抽樣誤差，亦可能具有低回覆率、限縮母體範圍(低薪工作者並不同於網路使用者)、樣本偏誤與代表性、單一填表者重複填答等問題，爰請研究團隊思考調查結果後續將如何代表母體進行合理解釋的問題。	<p>抽樣誤差必須在對母體有精確了解的情況下才能有效估算，一般用於以全人口為範圍的研究。</p> <p>低薪工作者牽扯到定義的問題，目前沒有任何可以使用的抽樣母體(例如戶籍資料或是電話號碼抽樣名冊)，所以無法使用一般的抽樣方式，只能夠以大數法則來沖淡偏誤的可能性。</p> <p>由於研究經費的限制，網路問卷的方式較有可能達到最大數的回覆，以達到大數法則的效果，研究團隊規劃透過就業輔導與職訓單位的協助，盡可能涵蓋低薪工作者的潛在範圍。</p>
2.		有關問卷調查題目設計似顯龐雜(現行問卷設計 48 題與 37 子題項需進行填答)，建議應將填答時間控制於 5~10 分鐘內完成，且回答內容應越簡單越好，俾受訪者直覺式填答，以避免問卷之設計影響填答率。另低薪工作者的家庭收支狀況與社會安全網絡機制為計畫主要探討議題，建議適時納入問卷調查中。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依期中報告審查意見進一步修訂問卷，經過預測之後，已經刪除部分問題，同時針對預測過程中填答者回覆較困難的問題，調整文字敘述。</li> <li>2. 在問卷過程中，同時徵求願意參加焦點團體者，於焦點座談中再深入了解其家庭收支狀況。</li> </ol>
3.		建議研究團隊提供適時誘因(如禮券)給完成問卷調查之受訪者，增加受訪者填寫意願，惟亦應避免其對抽樣程序與受訪者態度的影響。	將依審查意見辦理，視情形隨機發法 25 份 1000 元禮券。
4.	(1)	<b>有關第一大項「受訪者基本資</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第 4 題依照人力運用調查的題目選項，希望之後能夠對比分析。</li> </ol>

		<p><b>料」部分：</b></p> <p>有關各題選項是否已窮盡所有可能或為互斥，如第 4 題詢問「在學狀態」，是否可能休學情形；而第 7 題詢問「婚姻狀態」，如為「未婚」而同時「與他人同居」者，以及第 11 題如同時為「中低收入戶」與「特殊境遇家庭」，受訪者應如何填答，以上均請研究團隊釐清。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第 7 題在預測後已刪除題目。</li> <li>2. 第 11 題為複選題，可同時存在。</li> </ol>
	(2)	第 5 題詢問「教育程度」部分，建議刪除「不識字」選項，並將「小學」調整為「小學及以下」。	已重新檢視及更正。
	(3)	第 6 題「學歷或就讀科系」部分，選項(11)建議修正為其他；另第 9 題詢問「依附者人數」，選項(c)與(d)重複，宜請修正。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第 6 題選項(11)更正為(13)，會有上述選項皆不適用是因為可能有非大學或專科生填答。</li> <li>3. 第 9 題在預測後已刪除題目。</li> </ol>
	(4)	第 8 題詢問家中共同居住人數是否包含受訪者本身，宜有清楚的說明。	第 8 題在預測後已刪除題目。
	(5)	基本資料題項中部分選項分類是否為後續研究分析所必須，如依附者人數的分類方式等，建議研究團隊再行衡酌考量。	針對預測過程中填答者回覆較困難的問題，將部分題目(原先 7~10 題)刪除。
	(6)	建議將第一大類基本資料全部題目移置問卷最後，以提高成功受訪率。	已重新檢視及更正。
5.	(1)	<p><b>第二大項「就業狀況」部分</b></p> <p>第 1 題詢問受訪者過去 12 個月的工作週數，恐造成受訪者難以回答(計算)，建議思考後續調查結果的分析方式，並以選項方式提供受訪者進行勾選。</p>	已刪除此題目。
	(2)	第 2 題回答未曾工作者則「結束作答」，是否為結束整份問卷	已補充說明為「結束整份問卷作答」。



		作答，宜有更清楚的說明。	
	(3)	第 11 題有關工作場所人數問題，加入「政府機關」選項是否妥適，而選項分類是否過於繁雜，宜請重新考量。另建議加入「不知道不清楚」選項，俾利受訪者作答。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依照人力運用調查的題目選項，希望之後能夠對比分析。</li> <li>2. 已加入不知道不清楚的選項。</li> </ol>
	(4)	有關第 13 題中提供「無酬家屬工作者」選項，惟如係屬該工作身份別者，應已於第 2 題「是否有工作並可從該工作獲得薪資」中予以排除(結束作答)，爰有關該工作身份者是否屬於有工作者、後續各題項如何填答、是否為本研究所欲蒐集之調查對象，均請釐清之。另如為第 12 題項之「軍人」身份別者，各題項是否得以填答，亦請重新檢視之。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 無酬家屬工作者為保留選項，以做有效問卷檢查使用。</li> <li>2. 已將軍人的選項刪除。</li> </ol>
6.	(1)	<b>第三大項「就業需求與職涯規劃」部分</b> 如有轉換工作規劃之受訪者於完成第 4 題題項後，應有跳答之設計與說明。	已重新檢視及更正。
	(2)	第 12 題詢問「參加進修或函授課程」的原因，係提供受訪者「複選」或「單選」，以及其後續結果分析方式，宜請一併納入檢視(第 14 題亦同)。	兩題皆為複選。
	(3)	有關第 16 題詢問受訪者每月薪資支配比例的設計，是否方便受訪者進行直覺式的回答，將影響其填答比率，另是否提供受訪者「不清楚」選項的回答，亦請納入考量。	預測情況顯示此題為受訪者較難回答之處，援考慮到問卷簡化與填答率，刪除此題。
7.		有關第四大項部分使用如「個	已重新檢視並補充說明。

		管」、「以工代賑」等專有名詞，且將「就業諮詢」、「職業訓練諮詢」與「創業諮詢」等選項分別臚列，一般民眾是否容易理解或區分其內涵，建議研究團隊予以釐清。	
8.		有關第五與第六大項，建議於題項前進行簡要說明，以提供受訪者瞭解詢問問題與目的。另該兩題分別臚列 15 與 22 項子題詢問受訪者，各子題項是否必要或得以整併(受訪者是否仍清楚判別出不同子題項之差異)，以及後續如何回應至研究目的，建議研究團隊予以釐清。	已重新檢視及更正。
9.		請研究團隊於問卷正式施測前，應至少完成 50 份樣本預試，前測對象之代表性亦請一併考量，並就預試結果進行分析與修正後，再進行正式調查。	<p>依審查意見進行，預測由研究小組尋找朋友、同事、同學等來填答，共有 54 個樣本數作答。並針對反應較難回覆的題目予以刪除(約刪除 8 題)、改為較淺顯易懂的詞語，或是增加舉例說明。</p> <p>在 54 個樣本中，研究小組亦有考量到代表性問題，在年齡分布上，約 40%的人為 20~30 歲、20%的人為 30~40 歲、25%為 40~50 歲、其餘 15%則為未填答及 50 歲以上者；在地區分佈上 25%為台中人、20%為台北人、其他則有高雄、屏東、彰化、嘉義等地區的人；在薪資分佈上，30%的人約為 20,000~30,000 元、30%約為 30,000~50,000 元、其他則有零星較為高薪及低於 20,000 元兼職工作的人。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 刪除題目：如基本資料中的第 7~10 題、就業需求與職涯規劃中如何支配每月的薪資百分比等。</li> <li>2. 改為較淺顯易懂的詞語：將全時工作與部分工時工作改為一般民眾較為熟悉的全職工作與兼職工作。</li> <li>3. 增加舉例說明：將部分反應不懂專</li> </ol>

			<p>業名詞的內容加入附註，如民間多元就業開發方案、以工代賑。</p> <p>4. 增加 2 題：分別為除了該(主要)工作之外，您是否還有其他工作，及您認為每個月薪資低於多少，便算是低薪？</p> <p>I. 第一題主要是想要了解低薪工作者除了主要工作之外，是否仍有其他兼職才有基本生活維持。</p> <p>II. 第二題主要是想了解一般民眾對於低薪的主觀看法，學者一般使用的是客觀定義，但也需要貼近人民心聲，故想了解一般人民對於低薪的標準為何。</p>
--	--	--	---



## 附錄九 期末報告審查意見回應對照表

104 年 02 月 17 日

章節	編號	審查意見	回覆修正情況說明
學者專家 A	1.	研究發現與結論大致完整，惟建議可針對下列議題加以補充強化： (1) 哪些行業人員、年齡層與性別族群較多低薪工作者。 (2) 造成低薪的結構性、制度性與個人因素分別為何。 (3) 釐清基本工資與低薪工作的因果關聯性。	(1) 於第四章第二節之次級資料分析中呈現低薪工作者的性別、年齡層及行業比例(第 73 頁、76 頁)，並呈現不同性別、年齡層及行業別中，低薪工作人口的比例(第 80、81、84 頁)。 (2) 依修正意見補充就導致低薪工作的主要因素進行討論(第 17 頁)。 (3) 基本工資政策與低薪工作之相關性，補充於期末報告第 121 頁以下。
	2.	針對研究建議部分，建議可區分為對政府、對企業，以及對個人(例如如何提升低薪者的就業力)等面向的建議；另應針對低薪工作者與大專院校科系的發展關係，加以探究，以及思考國外哪些作法可供我國借鏡。	納入研究建議，增列立即性(短期)建議第 5 點(見 189 頁)。
學者專家 B	1.	有關低薪問題的形成，建議將經濟面因素加以納入，增加其和低薪問題形成的對話過程。另建議研究內容可強化下列面向之參考資料： (1) 低薪的問題與非典型就業有關，建議可強化有關非典型就業相關政策的探討。 (2) 高等教育的擴張與主修科系的趨勢發展方向均和產業的發展有所落差，建議可增加此論點之內容。 (3) 民國 94 年勞退新制通過	(1) 依據本研究與國外關於低薪工作者的定義，多以全職工作者為主；復以在期中審查時已建議本研究聚焦在全職工作者，所以已經排除非典型就業者的可能性。 (2) 納入研究建議，增列立即性(短期)建議第 5 點(見 189 頁)。 (3) (4) 依審查意見補充經濟發展與薪資水準之關係，並就勞退新制的影響進行探討(第 64-65 頁)

		<p>後，雇主應按月提繳不低於其每月工資 6% 勞工退休金，此和近年受僱者薪資未調整的關係，建議亦有所說明。</p> <p>(4) 近 20 年經濟發展和薪資水準的關係，建議加以補充。</p>	
	2.	<p>低薪工作者、近貧家戶、工作貧窮者與中低收入戶，四者概念接近，但各有其特色與政策目標，建議研究團隊進一步釐清，尤其是涉及人與戶不同單位的考量。</p>	<p>關於低薪工作者、近貧家戶、工作貧窮者與中低收入戶等四項概念之釐清，補充於期末報告第 9 頁以下。</p>
	3.	<p>有關政府於 2008 及 2009 年所推動兩階段工作所得者補助方案，有其政策發展背景與脈絡，現行所檢視相關文獻似未能掌握其政策發展核心，宜請補強。</p>	<p>依審查意見修正，補充工作所得補助方案的政策目的與背景（第 106、107 頁）。</p>
	4.	<p>網路調查的實施值得肯定，惟應注意其解釋上的限制；另第七章調查結果所呈現的分析表格，應補充說明有效樣本數，並建議再行檢視卡方檢定值是否適宜。</p>	<p>低薪工作者牽扯到定義的問題，目前沒有任何可以使用的抽樣母體(例如戶籍資料或是電話號碼抽樣名冊)，所以無法使用一般的抽樣方式，只能夠以大數法則來沖淡偏誤的可能性，這是研究採用網路問卷的原因，以達到大數法則的效果，確實有推論上的限制，但就一個探索性研究而言，在有限的時間與經費底下，這是一個可以嘗試的選擇。</p>
	5.	<p>第 189 頁有關訪問本人資料部分有所誤植，宜再確認。</p>	<p>已修正於期末報告第 212-214 頁。</p>
學者專家	1.	<p>本研究採用次級資料分析、網路問卷、焦點團體座談等研究方法，蒐集相關資料，惟網路問卷的回收樣本結構以女性及年輕者居多，有結構偏差的問題，</p>	<p>同學者 B 第四點之答覆。</p>

C		研究內容應有相關說明。
	2. 研究報告採取「人力運用調查」資料進行次級資料分析，獲得我國的低薪工作者標準，惟該調查的受僱者薪資水準普遍偏低，比起「受僱員工薪資調查」薪資水準低約 2,000 元。因此，透過「人力運用調查」所獲得資料恐有低估之情形。	確實依人力運用調查所計算之低薪標準為 20,770 元，經過網路調查與焦點團體均發現社會普遍接受度較低，因此本研究已納入台灣未來低薪工作者界定的建議之中，建議以主觀標準 27,000 元為原則，約等同於全時受僱者薪資所得第三十分位數。
	3. 研究發現我國低薪工作者比例為 9.4%，惟如前述，「人力運用調查」所獲得的薪資水準普遍偏低，因此低薪工作者的比例恐有被低估的可能。	同學者 C 第二點之回覆。
	4. 研究建議恢復實施「工作所得補助方案」，惟正如第五章第二節中已指出 2008 年實施該方案的多項問題，建議研究團隊應先思考如何解決相關缺失，再提出研究建議。	納入研究建議，增補說明於中期建議第 1 點（見 188 頁）。同時建議可參採英國普遍性給付制度（Universal Credit），將所有的稅賦減免以及津貼與救助給付之總額設定一總移轉性給付額度與稅賦減免額度的上限，使社會現金給付之資源能獲得更妥善使用。
	5. 第 167 頁建議可整合勞政及社政行政體系，並由勞政體系為社會福利給付與服務的窗口，惟我國就業服務體系人力 95% 以上均為派遣人員，流動率極高，能否負荷整合後的業務，宜審慎評估思考後，再提出相關建議。	以同樣位於東亞的韓國為例。1990 年代末期之亞洲金融危機，在韓國亦造成大量失業。一直以來，韓國公共就業服務體系之發展至為有限，造成私立就業服務體系較為發達。在亞洲金融危機之後，韓國政府體認到公共就業服務體系做為積極性勞動力市場之重要性，以及應賦予其配合政府政策以提供相關就業服務之角色。與此同時，慮及限制公務體系編制人員之大幅成長，而決議採用

			<p>派遣人員或約聘僱人員擔任公立就業服務人員。</p> <p>然而，有鑑於公立就業服務人員之待遇水準與工作穩定性較私立就業服務體系為差，難以留住具豐富實務經驗的就業服務人員，且國家需要相關人力以發展積極性勞動力市場政策，故在 2000 年代中期通過相關政策，決議透過內部考試與評估為方式，將當時全國 2,600 餘名之就業服務員納編為公務人員，使其享有與其他公部門從業人員相同的勞動條件與職級。</p> <p>台灣當前之情形，與 1990 年代末期以來的韓國高度相似；無論在於勞動力市場狀況、積極性勞動力市場政策之方向，以及公務人員總量之管制內涵等。然而，若欲發展積極性勞動力市場政策，必先穩定與穩固就業服務體系之從業人員，包含就業服務中心、職業訓練體系以及職業重建體系等。此外，衡諸當前相對成功之整合經驗，英國應可做為我國之參考對象。其於全國各地廣設就業服務站，使求職者可透過各地之窗口尋覓合適之工作、安排適當之訓練、審查及核發所需之給付項目等，而符合積極性勞動力市場政策之方向。其基礎，如韓國於 2000 年代中期所體認，應在於具備充分經驗之就業服務人員，方有助於瞭解求職者之需求，而能夠給予適當的現金與福利服務給付。因</p>
--	--	--	---



			此，本研究仍建議應考慮將社政與勞政體系整合。同時，可思考透過一定之評估、審查機制，將現有的部分或全部依據派遣與約聘僱之就業服務員納入公務體系，給予相對應的勞動條件，以能夠進一步充分實施與擴充我國之積極性勞動力市場政策。
	6.	第 99 頁提及「根據勞動部實質薪資」之統計，是否係指「職類別薪資調查」，建請釐清說明。	已依據委員之意見修改於期末報告第 103 頁以下，應以「職類別薪資調查」陳述之較為妥當。
	7.	報告中多次出現「就業服務站」之文字，惟勞動部已於 2014 年完成組織改造，就業服務站均已更名為「就業服務中心」，建議修正。	已依據審查意見，將期末報告初稿之中的「就業服務站」，修正為「就業服務中心」。
	8.	第 123 頁指出「當前之就業服務津貼給付，包含缺工就業獎勵及青年就業讚兩項」，惟依據「就業服務法」第 24 條所授權訂定之「就業促進津貼實施辦法」，其所提供之就業促進津貼計有 5 項，另依據「就業保險法」所訂定「就業保險促進就業實施辦法」亦提供 7 項促進就業津貼，爰請研究團隊加以釐清。	已依據審查委員之意見修正於第 129 頁以下。
學者專家 D	1.	研究方法： (1) 期中審查意見提及應蒐集工作低薪者之家庭收支狀況與社會安全之需要，研究團隊回覆將透過深度訪談進行瞭解。惟檢視訪談題綱與訪談內容似未觸及相關內容。研究團隊雖於回覆意見第 7 點提及可透過中低收入戶等相關資料	(1) 研究分析已經納入低薪工作者家庭收支與生活需求，分散在「低薪工作者財務狀況」(第 99-101 頁)、「工作與生活平衡」(第 156-159 頁)、以及「期待政府提供的服務與現金給付」(第 166-168 頁)。但目前無詳細之低薪工作者家庭收支狀況資料，唯一可用的是家庭收

	<p>加以檢視，惟本計畫目的之一即為瞭解未被納入中低收入戶之工作低薪者的家庭狀況與社會安全需求，以補足國內社會安全網之可能缺口，建議研究團隊加以補充說明。</p> <p>(2) 本研究透過網路進行問卷調查，造成調查發現低薪樣本的年齡層偏低（見表 4-7）與教育程度偏高（見表 4-9），惟因工作低薪的成因與問題，隨著年齡與教育程度不同而有所差異，爰以此調查資料所進行之問題分析與政策建議，恐可失之偏頗，建議釐清。</p> <p>(3) 研究報告並未就問卷調查結果加以分析低薪工作者的屬性，且對於低薪工作者的界定係限於每週工作時數 30 小時或 35 小時以上者，建議釐清說明。</p> <p>(4) 在次級資料分析部分，研究團隊雖有參照期中審查意見，將三種不同來源的資料彙整，惟在引用相關統計表格時，應列出相關資料來源。此外，報告提及此三項次級資料皆經擴大數處理，但除「人力運用調查」外，另二項調查是否有提供擴大數資料而可據以分析，建議研究團隊釐清。</p>	<p>支調查，惟因中研院釋出的資料沒有個人收入，且沒有工時跟工作型態，所以無法透過本研究之定義篩選出低薪工作者；復以，各國低薪定義都是以「個人」為單位，不涉及「家戶」，因此本研究將家庭收支問題排除在研究範圍之外。若需增加家庭收支的分析，恐需俟中研院釋出最新家庭收支調查的資料，因此研究建議未來後續研究可再加以了解。另依期中審查之建議，為儘可能了解低薪工作者對於家庭相關福利與社會安全之需求，本研究於焦點座談與問卷調查中，納入與家庭相關之現金給付與服務相關問題，如焦點座談題綱 3 之分析（第 239 頁、246 頁、252 頁等）與第七章第九節之分析（第 166-168 頁），已納入部分低薪工作者家庭之生活需求。</p> <p>(2) 同學者 A 第一點、學者 B 第一點與第四點之回覆。</p> <p>(3) 本研究採用網路問卷調查之考量如學者專家 B 第四點之回應所述。另為降低可能的偏誤，本研究除網路問卷調查之外，亦兼採次級資料分析、訪談及焦點座談等研究方法，從不同角度進行分析，以了解低薪工作者之狀況與需求。</p> <p>(4) 已依審查意見之建議，於第四章之表格增列次級資料之資料來源。另本研究報告所採用之政府調查資料中，「人力運用調查」有擴大數資料、「勞工生活及就業狀況調查」與「青年勞工就業狀況調查」有權數資料調整</p>
--	---	--

			<p>樣本結構，本研究之次級資料分析皆採用擴大數及權數進行資料分析。</p>
2.		<p>研究資料：</p> <p>(1) 研究團隊於回覆期中審查意見研究內容第 4 點部分，曾說明將補充論述勞動市場彈性化之論述說明，惟期末報告中似未見相關內容，宜請補充說明。</p> <p>(2) 研究團隊針對期中審查部分意見，回復說明將於期末報告進行修正補充，如對身心障礙之調查樣本的分析（第 8 點）、「長期訓練」的需求內容與理由（第 12 點），宜請研究團隊具體說明後續修正與補充之內容與頁數。</p> <p>(3) 調查問卷中有許多題項與研究密切相關，且極具政策意涵的問項，並未列出相關調查結果，如基本資料的第 83 題，以及第（四）與第（五）大項，建請加以補充分析。</p> <p>(4) 問卷調查有詢問受訪者是否有使用過各項就業服務項目，以及這些項目是否有所幫助，惟表 7-17 分析中並未列出相關使用比例，亦未說明所列數據是否僅限於曾使用過的受訪者。</p> <p>(5) 第四章與第七章所有統計表格均只列出樣本比例，而未列出樣本數，致無法瞭解是否會有樣本數太少所衍生的抽樣誤差問題，建請說明。</p> <p>(6) 相較於次級資料與問卷調查分析，研究團隊對於深度訪談與焦點團體座談的分析似過於簡略，所占篇</p>	<p>(1) 關於勞動彈性化與低薪工作之間的相關性論述，已補充在期末報告第 9 頁以下。</p> <p>(2) 已於第七章第一節及第三節補充身心障礙的樣本資料，但由於具備身心障礙身分之低薪工作者樣本數較為有限，因此報告中未予以進一步分析，此部分有待未來之研究繼續探索；關於長期職訓需求部分，問卷中已詢問其轉換工作的原因、證照訓練與進修的需求，以及無法參加訓練與進修的原因；並在焦點團體訪談題綱 3C 進行訪談。最後於研究建議中的立即性建議第三點，以及中期建議第二點與第三點均已提出相關建議。</p> <p>(3) 已依審查意見加入問卷第（四）及第（五）大項之分析（第七章第六及第七節，第 156-162 頁）。問卷第 83 題之結果於第七章第一節及第三節呈現（第 143-149 頁），但因樣本數較有限，難以進一步進行分析。</p> <p>(4) 關於就業服務之評估，該題之填答者皆使用過各項就業服務項目（附錄三網路問卷設計第 27-36 題），於該分析中增列樣本數作為參考（第七章第八節表 7-27 與 7-28）。</p> <p>(5) 已根據審查意見修正第七章，增列各統計表格之樣本數，第四章部分因採取政府調查資料，且已使用擴大數進行分析，應可降低樣本數太少及抽樣誤差問題。</p> <p>(6) 深度訪談部分係針對研究</p>

	<p>幅亦不成比例，建議補充。</p>	<p>進行與問卷方向進行初步諮詢，相關諮詢結果已轉換成問卷內容與焦點團體訪談大綱；焦點團體訪談結果於第八章呈現，同時搭配第七章問卷結果，於第九章提出綜合性的建議。</p>
<p>3.</p>	<p>研究發現與結論：</p> <p>(1) 本研究主要目的之一為瞭解低薪工作者之家庭生活狀況及生活需求，惟期末報告內容似僅止於與就業相關層面，建議研究團隊補充，以符計畫所需。</p> <p>(2) 如前所述，由於問卷調查樣本年齡層過低，且教育程度偏高，導致部分研究發現恐與事實不符，例如第 164 頁第（四）點提及「在低薪工作者中，有相當高比例皆已持有某種證照」；惟現行許多訓練均係以考取相關證照為目標，如此研究發現為真，是否代表現有職業訓練成效不彰，則在研究建議上是否還需協助低薪工作者參訓？再者，問卷調查只詢問未參訓者的原因，欠缺對參訓者參訓成效的分析，造成調查結果有所侷限。</p> <p>(3) 研究團隊發現低薪工作者參訓比例較低的主要原因係費用過高，惟表 7-15 所列過去一年參訓比例接近 40% 來看，已高於一般勞工參訓比例。此外，現行只</p>	<p>(1) 同學者 D 第一點之回覆。</p> <p>(2) 同學者 D 第二點之回覆，此外，雖網路問卷調查之年齡層偏低，教育程度偏高，但就證照部分之統計分析，可以第四章第三節部分之次級資料分析補充，依「勞工生活及就業狀況調查」之分析，低薪工作者約三分之一已有證照。關於參訓者之成效分析，由於受限於問卷之篇幅，無法納入此次調查，此部分有待未來相關研究之探討。</p> <p>(3) 「費用太高而無法參訓」係問卷受訪者回覆之情形，謹於研究報告中如實呈現，至於其背後的原因有可能因其收入太低，致使低薪工作者因收入因素無法再負擔額外的受訓成本。</p> <p>(4) 低薪工作者希望政府提供「就業服務介紹全職工作」為其對於政府之期待，而「就業諮詢」或「就業服務」之使用經驗為受訪者實際使用服務之感受，有可能低薪工作者雖不滿意現有服務，但仍期待政府提供並改善相關服務。因此兩者未必有所衝突，然而受訪者之確切想法，仍需未來進一步之研究加以釐清。</p>

	<p>要是參加就業保險的在職者，其參訓大多可獲得政府的高額補助，是否會有「費用太高而無法參訓」的情況，建請加以釐清。</p> <p>(4) 本研究發現低薪工作者希望政府提供「就業服務介紹全職工作」的比例為 70.3% 或 58.3%，惟從表 7-17 與表 7-18 可以發現，認為「就業諮詢」或「就業服務」有幫助或非常有幫助的比例皆不及一半，此二者之間是否有所衝突，宜請釐清。</p>	
<p>4.</p>	<p>研究建議：</p> <p>(1) 本研究主題係建構低薪工作者社會安全網絡機制，惟所提政策建議多與就業或職業訓練有關，似與社會安全網絡有所差距。此外，所提租稅制度之建議部分，將勞動部列為首要主辦機關，建議研究團隊調整或說明。</p> <p>(2) 一般而言，需要修法的研究建議宜歸屬為中長期建議，惟研究團隊對各項建議的歸類似乎未依此原則，如整合社政與勞政體系涉及修法或部會間權責劃分的事項，被歸屬於立即性建議；而提升工會團結程度、規劃未來產業發展等政府相關部會目前都已持續推動的工作卻被歸</p>	<p>(1) 有關社會安全機制界定之問題，在第 2 頁說明各國新社會政策的形式，大多採取事前與事後兩種部份，尤其促進工作年齡之人口重返有給就業；同時於第三章檢閱各國相關政策時，均採用社會投資與積極勞動市場政策為主流，不僅侷限在狹義的現金式社會安全給付。有關租稅建議部分，依審查意見修改。</p> <p>(2) 立即性建議係立基在現今制度的變革，係各部會理應較能共同協調處理的事項；中長期建議則牽涉結構的改變，工會團結程度與產業發展均與全球化結構因素有關，不完全操之在單一國家政府手中，故列入在中長期建議。</p> <p>(3) 立即建議第四點，同上述學者 C 第五點之回覆；中期建議第二點與第三點，同學者</p>

		<p>屬於長期建議，建請釐清。</p> <p>(3) 研究團隊所提立即建議第 4 點、中期建議第 2 及 3 點，恐過於抽象，宜再具體說明之；另立即建議第 2 點內容則過於瑣碎，且只聽取個別勞工的意見，恐過於草率。此外，部分研究建議為主管機關所持續推動，如研究團隊需研提相關建議，建議先就現行政策或措施加以檢討說明。</p>	<p>D 第二點之(2)的回覆；立即建議第二點內容係焦點團體受訪者意見之呈現，可能代表某種事實，故仍提出請主管機關注意此一現象。建議主管機關持續推動之政策，已在第五章有所說明，較具體之建議部分因需更深入的檢討，故部分列入未來研究建議。</p>
	5.	<p>其他部分：</p> <p>(1) 建議研究團隊依據本計畫研究目的，增加對低薪工作者家庭收支狀況與生活需求之分析，並根據分析結果，就如何強化低薪工作者社會安全網絡，提出更具體、周延的政策建議。</p> <p>(2) 研究團隊宜針對期中審查意見進行具體回應，並說明回應頁數，另如無法採納評審所提意見，則請說明相關理由。</p>	<p>(1) 同學者 D 第一點之說明。</p> <p>(2) 已再依據期中與期末審查意見，重新檢視期末報告，並標示出修改的頁次。</p>
衛生福利部社會救助及社工	1.	<p>有關我國低薪工作者相關政策部分，於第五章介紹「工作所得補助方案」、「公共托育服務與居家托育服務」、「日間照顧服務」與「就業服務與職業訓練」等內容，惟是否易解讀為國內低薪工作者的社會福利僅有此四項，宜請補充說明。另現行針對低薪工作者亦提供「住宅補助」(租金補貼、購屋利息補貼、修屋貸款利息補貼)、父母未就業家庭育兒津貼、弱勢學生助</p>	<p>本研究係以積極性勞動力市場政策內涵為考量，就現行政策中可協助我國低薪工作者克服就業障礙，進而提升其所得水準或參與職業訓練機會者，方納入討論之列。</p> <p>此外，依據本研究期末報告初稿所歸納並採行之低薪工作者定義，與社會救助體系具有清楚的差異（詳見學者 B 第二點建議之回覆內容，於期末報告</p>

<p>司</p>	<p>學計畫、以及其家戶有老人、身心障礙者及兒童少年可能領取中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費、兒童及少年生活扶助等相關福利，建請補充相關資料內容。</p>	<p>第 9 頁以下)。</p> <p>就貴單位審查委員意見所羅列之諸多現有方案觀之，多為社會救助相關之補助項目；即不僅考量個人所得狀況，亦需同時審查家戶所得狀況、資產狀況等。據此，與本研究所關注之低薪工作者相關給付與服務項目，亦即僅需審查所得低於一定水準方可申請並使用之給付項目，屬於不同範疇之方案，故未列入第五章討論之範圍。</p> <p>根據上述考量，補充於期末報告第 124 頁以下。</p>
	<p>2. 第九章第一節研究發現第二項第(三)點「建立整合型的給付核發與福利服務規劃機制」部分，提及主要國家以就業服務站為低薪工作者與失業者取得就業與訓練相關服務，以及請領社會安全給付的單一窗口，就業服務員並可為其規劃就業與訓練計畫，同時檢視其社會安全給付之需求。研究團隊則於研究建議提及整合社政與勞政體系的社會福利服務與給付，並以勞政體系作為服務與給付請領與審核的窗口。惟建議再行針對現行組織改造情形，補充說明本項建議可行的整合方式，俾增加其可行性。</p>	<p>就 2013 年 7 月 23 日行政院組織改造之後的政府組織現況，係將過去之內政部社會司所下轄之社會救助、社會保險以及社會工作之業務與衛生署合併，而成為目前的衛生福利部。至於過去的勞工委員會，則提升為勞動部，並維持勞工保險、勞動條件、勞資關係、勞動力發展署等諸多業務項目。</p> <p>若欲以英國 <b>Jobcentre Plus</b> 為我國後續發展積極性勞動力市場政策及其所需執行機關之模型，或可以下面所述之內容作為思考。以英國 <b>Jobcentre Plus</b> 之功能而言，係由就業服務個案管理員面對前來申請給付與各項就業服務者，並於評估其現金給付項目與就業相關服務後決定開案與否。其現金給付內容，除了失業保險與救助給付（英國稱為求職者津貼）外，尚有各項工作所得稅賦減免、</p>

			<p>子女所得稅賦減免、租屋給付、生育給付、社區照護給付等；福利服務部分，則是以就業促進為主，故包含就業服務、職業訓練、職業重建等，並以中止各項現金給付為不履行各項福利服務參與之條件。</p> <p>據此，就現金相關給付之部分，應包含勞動部的勞工保險局與勞動保險司，以及目前衛福部的社會保險司與社會救助及社工司，甚或未來長期照護相關制度之主責機關。至於福利服務部分，應投入的人力主要應來自於勞動力發展署與勞動關係司。其中，關於工作所得稅收減免的部分，另應納入稅務相關之機關處室等。</p> <p>以上之內涵，應為朝向建構一積極性勞動力市場政策執行機制過程中，所需結合之現有機構與處室。</p>
衛福部社家署	1.	第 119 頁提及公共托育服務與居家托育服務是否係針對低薪工作者或是普及式照顧政策，建議研究團隊釐清。以托育費用補助來說，補助標準為父母雙方就業，且申請人經稅捐稽徵機關核定之最近 1 年綜合所得總額合計未達申報標準或綜合所得稅稅率未達 20%者，以稅率估算已涵蓋報稅戶的 90% 以上，如將該補助視為低薪工作者政策，恐有疑義。	關於該部分之內容，該節係以「其他與低薪工作者相關之政策」為題，且其主旨段落之內容亦提及本研究案選取該列政策內容之原因，「主要著眼於社會福利服務之中可解決其就業障礙的方案，進而協助其取得勞動條件較好的工作」。因此，在期末報告初稿的內容，應以相對明確釐清選取之原則。即便如此，或需修改部分措辭，凸顯原有之文意（修正於期末報告第 121 頁以下）。
	2.	第 120 頁引述托育政策催生聯盟推估 2012 至 2013 年托育需	已依據貴單位審查委員之意見修改於期末報告第 124 頁以下。



	<p>求達 21 萬 4 千餘人一節，是否妥適，宜再確認。依據行政院主計總處 2013 年「婦女婚育與就業狀況調查」15-64 歲已婚女性最子女照顧方式，自行照顧者占 51.82%，父母照顧者為 37.08%，其他親屬、保母、機構式照顧等約有 11.1%，所估算數恐有高估的情形。此外，研究報告以新北市、臺北市的托育資源中心設置數推論，其他未設置或設置數較少縣市的托育資源分配失衡，恐過於決斷。因托育需求的滿足應依人口特性而定，城鄉性質的不同，其人口特性與家庭需求亦有所差異。</p>	<p>然而，應予考慮者在於，主計處「婦女婚育與就業狀況調查」僅呈現當前國人所採托育方式，而非實際之托育需求，亦未能呈現其採取當前托育方式之考量。換言之，國人或因為當前所能選取之托育方式有限，而以自行照顧與父母照顧為主要方式，共計為 88.9%，僅有 11.1% 之受訪者具有上述兩形式以外之托育需求。</p> <p>對此，若以建構積極性勞動力市場政策與解決囿於托育形式選擇有限而屈就低薪工作之議題觀之，宜同時參考需求調查之結果，並作為後續資源配置與政策方向之思考。</p>
<p>3.</p>	<p>第 120 頁有關「居家式托育服務提供者登記及管理辦法」施行日期應為 103 年 12 月 1 日，另同頁所提「居家式托育服務人員」資格有所錯誤，以上均請修正。</p>	<p>(1) 關於「居家式托育服務提供者登記及管理辦法」之施行日期，應為 2014 年 12 月 1 日。本期末報告初稿第 120 頁誤植為 2014 年 12 月 3 日，已據此修正於期末報告第 126 頁。</p> <p>(2) 關於居家式托育服務人員資格部分，根據「居家式托育服務提供者登記及管理辦法」第八條第一項第二款之規定，欲登記並取得「保母人員技術士證」者，應具備「高級中等以上學校幼兒保育、家政、護理相關學程、科、系、所畢業證書，或托育人員專業訓練課程結業證書」，始取得基本之資格。本研究之結案報告書，已據該法條內容修正於第 126 頁以下。</p>
<p>4.</p>	<p>第 120 頁末段所述內容應為社家署 97 年後所推動的衛福部推</p>	<p>已依據貴單位審查委員所提供的內容，補充與修正於期末報</p>

		動之建構友善托育環境托育管理與托育費用補助實施計畫一環，惟相關內容未提及政府所扮演的角色。該政策是由中央政府所推動，由地方政府委託彭婉如基金會所執行。相關政策執行方式與托育人員的資格，建議研究團隊再補充說明。	告 126 頁處。
	5.	第 121 頁，請修正為「臺北市加入社區保母系統提供服務之托育人員共有.....」。	已依據貴單位審查委員之意見，修正於期末報告第 126 頁處。
	6.	第 121 頁第二段提及托育服務全面採取政府訂價的機制，應將服務差異化納入考量，且實務上單一價格恐造成低價者往上趨價，高價者降低服務品質的風險。建請參考「居家式托育服務提供者登記及管理辦法」之規定，適時修正為由地方政府訂定收退費項目及基準，並公告轄內分區之收費情形，以提供家長與托育人員議定收費價格之參考。	已依據貴單位審查委員之意見修正於期末報告第 126 頁處。
	7.	第 121 頁「二、日間照顧服務」部分，所述內容不僅是日間照顧服務範疇，建議標題修正為十年長期照顧服務計畫，或將內容修正為日間照顧服務的內 容。	按「日間照顧服務」部分的第一與第二段落之主旨，係在簡要介紹 2008 年十年長照服務計畫之內容，以及何以 2011 年以來專注於推動日間照顧服務中心為政策主軸，並將此呼應積極性勞動力市場政策所需。因此，內容需涵蓋十年長照計畫之內容，但仍以日間照顧服務之精神為主軸。此為建議維持原標題之原因。
勞動部	1.	有關因應國內低薪問題，依報告指出提高基本工資係目前主要論調，惟期中審查意見曾提	有關於基本工資之相關研究與論述，如同學者 A 第一題第三小題之回應，已補充於期末報

勞動力發展署		及微調基本工資調整方式與機制等相關意見，建請研究團隊參考修正。	告第 121 頁以下。
	2.	現行在職訓練參訓對象為具農、勞保被保險人身分之在職勞工，且訓練課程多樣化、訓練時間亦有日夜間及假日等多種選擇，故即使非全時、非長期受聘僱於一個雇主或一家企業之非典型就業者，如具有上述身分，仍可依需求選擇參訓課程，並獲得補助。爰有關第 101 及 164 頁所述「這些職業訓練和媒合卻都以典型全職工作者為主要服務對象，...」建議修正為「職業訓練和媒合雖規劃多樣化訓練課程與時間提供選擇，但許多非典型就業者...」。	已依據貴單位審查委員之意見，分別修正於期末報告第 105 頁與第 184 頁處。
	3.	報告第 166 頁請勞動部檢視基本工資制度或依照各地生活工資概念進行改革，並提及近年基本工資之調整為參考現行公式，致未能反映當前社會生活水準等建議。惟依據基本工資審議辦法第 4 條規定，僅規範基本工資審議須衡酌相關數據指標，並未規定審酌方式或建立相關公式，且過去審議機制雖訂有公式，惟並無強制依據的規定。面對全球局勢與國內景氣變化情勢，如欲訂定計算公式，該公式必須因應國內經濟局勢之演變，並兼顧均衡國家經濟發展的觀點。勞動部刻正辦理「基本工資計算方式」之專案委託研究，研提建議的參數與計算的方式，爰建議酌修立即性建議文字，以明確當前	已依據貴單位審查委員之意見修正於期末報告第 188 頁。 對此，在此應予提及，本研究成果謹提出該部分之政策建議，供貴單位卓參。然而，詳細之政策方針與內涵，或依據貴單位現正執行之「基本工資計算方式」一案之結果，再行綜合考量。

	基本工資審議方式。	
4.	<p>查公民政治權利及經濟社會文化權利兩國際公約，明定國家應訂提供勞工及其家庭適足生活水準工資，總統府人權諮詢委員會並要求各部會應朝此方向努力，並裁示國發會主政會同勞動部、內政部及經濟部等相關部會，研議提供勞工及其家庭適足生活水準之工資。報告第 166 頁建議依各地生活工資進行改革，惟維持合理之生活水平非僅透過基本工資保障才得以實現，仍須藉由國家政策提高企業競爭力，增加經濟價值及產值，以帶動整體薪資上升，並配合社會福利措施，才是提升勞工生活水準及處理低薪問題的根本解決之道。</p>	<p>相關建議已納入本研究的考慮，故有關低薪工作者的社會安全機制並非只有基本工資一項，尚且包含其他積極性勞動市場政策與社會投資的項目。</p>
5.	<p>有關第五章第四節所提「就業服務與職業訓練」相關政策部分，提供建議如下：</p> <p>(1) 第 124 頁所提「電腦學習券」政策已停止辦理，建請刪除。另第 124 至 126 頁有關職業訓練相關政策之內涵，因所述範圍係針對「已失業」民眾所提供的職前訓練，且部分文字描述與現況不符，建請修正呈現低薪工作者的在職訓練措施，或是包含職前與在職的整體職訓政策內容。</p> <p>(2) 第 123 頁第 3 項「就業服務津貼給付」部分，「缺工就業獎勵」與「青年就業</p>	<p>(1) 電腦學習卷的部分已依照貴單位審查委員之意見刪除。另外，亦就當前正就業之職業訓練方案內容修正與補充於第 128 頁以下。</p> <p>(2) 已依據貴單位審查委員之意見，修正與補充於第 128 頁以下。</p> <p>(3) 已依據貴單位審查委員之意見，修正與補充於第 128 頁以下。</p> <p>(4) 已依據貴單位審查委員之意見，修正與補充於第 128 頁以下。</p> <p>在修正之後，係以「就業保險促進就業實施辦法」之內容為主體選擇與協助低薪工作者提升其勞動條件有助益的項目討論之。至於職業訓練部分，則以「已就業」者之各項相關訓練</p>

		<p>讚」僅為就業促進工具之一，似不宜歸屬為當前主要就業服務津貼給付，亦不宜稱為福利服務或福利給付方案。另學習券、求職便利通均非主要就業服務或福利服務方案，建請釐清。</p> <p>(3) 承上，有關「缺工就業獎勵」主要目的係為鼓勵失業勞工受僱特定行業從事工作，紓緩特定行業缺工情形，並兼顧穩定失業勞工就業與降低國內聘僱外籍勞工。該措施規劃失業期間連續達 30 日以上，或非自願離職，或經公立就業服務機構評估，且向公立就業服務機構辦理「求職登記」之失業勞工，並經就業諮詢推介受僱於符合規定之雇主連續達 30 日以上，由所屬公立就業服務機構核發就業獎助津貼。本報告所述適用之勞動者資格、措施目的(如提升就業技能、降低所得中斷、提升雇主僱用意願...等)、補助對象等，建議依該措施立法意旨與執行方式修正相關內容。</p> <p>(4) 有關「青年就業讚」方案對象應修正為「以 18 至 29 歲之初次求職或連續失業 3 個月以上或勞工保險投保部分工時的青年為對象」。</p>	<p>方案為主體。</p>
財	1.	<p>期末報告對於應如何建構我國</p>	<p>由於本研究係以低薪工作者為</p>

政 部 賦 稅 署		<p>低薪工作者社會安全網絡機制所提出之中期政策建議，其中有關「恢復工作所得稅賦減免制度」之建議，賦改會曾以「勤勞所得租稅補貼制度之研究(EITC)」議題討論獲致共識，應從調整內政部社會福利措施著手，內政部依該決議修正社會救助法部分條文，業於 99 年 12 月 29 日公布，該法含有強化工作誘因，協助自立脫貧機制，與勤勞所得租稅補貼制度鼓勵就業，脫離貧窮目標相同，建議研究團隊應於檢視社會救助法施行成效後，再評估後續配合措施。</p>
	2.	<p>建請研究團隊釐清本案低薪工作者究係以個人抑或家戶為單位，以及本案政策目的究屬社會福利、鼓勵勞動參與或達到租稅公平。至 EITC 是否應將其納入稅制，除應通盤考量租稅中性及簡化稅政等因素外，另鑑於地下經濟及免稅所得者之財稅資料尚無法具體掌握，實施該制度可能發生補助對象錯誤之情形，似宜由社政主管機關檢視現行社會福利制度，整合相關之津貼補助措施，進行通盤評估，以將政府資源作最有效的運用。</p>
國 發 會 人 力 發	1.	<p>有關低薪工作者及最低工資部分：</p> <p>(1) 研究報告第 13 頁說明本研究針對低薪工作者之定義，係以每週工時 35 小時以上，且月薪低於薪資所</p> <p>(1) 本研究案所提出之期中報告裡，曾論及欲以 OECD 國家之定義－每週從事有給就業之工時達 15 小時以上，且其所得低於勞動者所得中位數 67% 以下者－為分析之準則。然而，若每週從事有給工作之時數達 15 小時</p>

<p>展處</p>	<p>得中位數三分之二之受僱者為對象，惟國際勞工組織(ILO)於《Global Wage Report 2010/11》曾指出，低工資的定義為受僱者每小時工資低於所有受僱者工資中位數的三分之二，並未排除每週工時 35 小時以下之受僱者，建議報告中相關定義標準宜有更清楚的說明。</p> <p>(2) 報告第 9 頁針對歐盟國家低薪工作者占總就業人口比例進行國際比較，並作為本研究第三章選取比較分析之國家依據，惟該國際比較僅有歐盟國家資料，建議可參考 ILO 所發布低薪率(Low pay rate)國際資料，以涵蓋包括美國、日本與韓國等主要國家。此外，在國際比較中所選擇的研究對象選取標準不一，建議增加日本或新加坡進行比較。因日本低薪率(Low pay rate)較韓國低，且最低工資之訂定係依據行職業別制定，並有地區別最低工資設計。另新加坡則與瑞典一樣並無訂定法定最低工資，惟透過全國工資委員會的社會對話機制，就低薪員工提出工資調整幅度建議，均值得研究團隊納入參考，俾於參酌各國制度後，針對我國制度研提更具體的政策建議。</p>	<p>以上，以我國目前定義每週從事有給工作不足 35 小時以下為部分工時工作，將同時涵蓋部分工時工作者。此外，依據本期末報告初稿第 12 頁表 2-4 之內容所述，從事部分工時、派遣與臨時工之低薪工作者比例遠高於全時工作者之統計結果觀之，若在分析時納入部分工時工作者，或可能高估低薪工作者之人口比例。因此，本研究於撰寫期末報告與分析相關數據時，改以依據我國全時工作之定義為主，較符合我國現況。</p> <p>(2) 由於修改之時間至為有限，對於日本與新加坡之相關政策回顧或未能完成。即便如此，可作為相關系列研究後續之發展方向。</p> <p>(3) 如學者 A 第一題第三小題，以及勞動部勞動力發展署第一題之回應，已補充最低工資相關文獻於期末報告第 121 頁以下。另外，建議對「minimum wage」之中譯，統一以「最低工資」稱之，已修正於期末報告之中。</p>
-----------	---	--

	<p>(3) 報告第三章詳述各國最低工資制度的立法沿革，惟其是否有計算公式，以及最低工資制度對低薪工作者或平均薪資的影響為何，建議研究團隊補充相關統計數據作為分析基礎。另建議針對三個主要國家的 <b>minimum wage</b> 用語，統一修正為最低工資，避免讀者混淆。</p>	
2.	<p>有關稅賦減免及津貼補助部分：</p> <p>(1) 報告第 168 頁第 1 項提及，參考英國、瑞典與韓國的工作所得稅賦減免制度，建議恢復我國工作所得稅賦減免制度，惟我國現行綜合所得稅制已有各項扣除額設計(如標準扣除額與薪資所得特別扣除額等)，且上開三個國家之賦稅減免方式亦有不同，建議研究團隊可進一步比較說明此三個國家的制度設計與其實施成效，俾具體提供我國制度改革之參考。</p> <p>(2) 有關各項津貼補助與租稅減免的提供，如係基於相同目的(如減輕低薪工作者的家庭照顧負擔)，應注意所造成重複補助的問題。</p>	<p>(1) 由於各國賦稅制度的設計並非本研究的重點，復以賦稅制度的比較研究是一相當大的研究主題，並非短暫篇幅即可釐清，建議另行委託賦稅研究專長之學者專家進行。惟鑑於各國低薪工作者社會安全機制都會整合賦稅措施(詳下第(2)點說明)，以鼓勵工作價值與勤勞所得，仍請納入貴管未來政策制訂的參考。</p> <p>(2) 納入研究建議，增補說明於中期建議第 1 點(見 190 頁)。同時建議可參採英國普遍性給付制度(<b>Universal Credit</b>)，將所有的稅賦減免以及津貼與救助給付之總額設定一總移轉性給付額度與稅賦減免額度的上限，使社會現金給付之資源能獲得更妥善使用。</p>
3.	<p>有關促進就業及勞動市場政策部分：</p> <p>(1) 報告第 108 頁第 5 點指出我國工作所得補助方案之目的雖為鼓勵就業，惟因</p>	<p>(1) 根據審查意見修正，於研究建議中補充(第 188 頁)。著重強調將所有的稅賦減免以及津貼與救助給付之總額設定一總移轉性給付額度與稅賦減免額度的上</p>



		<p>該方案補助標準的設計，使得申請人及配偶顧慮雙方每月合計薪資超過補助上限(25,000 元)，因此降低了其中一人的工作意願。建請研究團隊針對該補助標準提出具體改善對策，以確實達到鼓勵就業目的，俾作為未來研擬政策之參考。</p> <p>(2) 報告第 168 頁第 2 項，建議檢討與整合各項促進就業措施，形成完整的積極勞動市場政策，惟報告中亦表示積極性勞動市場政策對於薪資的影響非常複雜，甚至可能出現薪資下降的反效果，爰建請研究團隊參考瑞典實施積極性勞動市場政策的相關作法(頁 47)，針對我國建構完整的積極性勞動市場政策提出具體建議。</p>	<p>限，如同英國普遍性給付制度 (Universal Credit)，除採取政府主動以財稅資料篩選的方式外，同時應允許民眾自行申請，並加強審查及篩選之機制，以避免給付與政策設定之對象產生落差。</p> <p>(2) 根據審查意見修正，於研究建議中補充說明(第 190 頁)。一般而言，增加求職者之生產力以及提升失業者福利相關之積極性勞動市場措施較有助於薪資提升，此外在政策設計上，應避免對失業者實行過於嚴苛之控制與強迫工作，否則可能導出現所謂的「控制效果」，而導致薪資下降。因此我國若推動積極性勞動市場政策，建議可依此政策方向與原則進行政策規劃與執行。</p>
國發會社會發展處	1.	第一章第三節研究方法與步驟之報告內容，宜依期末報告完成之情形進行撰寫說明，請研究團隊進行修正。	依審查意見調整說明，詳第 4-6 頁。
	2.	報告第二章第二節前半段內容說明大致可以 20,000 元(接近基本工資為 19,273 元)作為低薪工作者門檻，惟該章節末說明本研究所採低薪定義，將以 20,770 元(本研究問卷調查部分，依據研究定義所獲得，頁 13 末段)及 27,000 元(所有問卷受訪者主觀認定之低薪標準)為分析依據，建議研究團隊針對該節內容分	就本研究報告之章節安排觀之，該章係初步以我國與國際現有之相關資料討論低薪工作者之現況。我國的部分，則以人力運用調查之結果，以及學者李健鴻的定義初步探討之，故採 20,000 元新臺幣為概要之界定。為該節最後之小節段落，係歸結第 13 頁與 14 頁之討論，並提出本研究所欲採行之低薪

	析脈絡再予強化說明，俾整體瞭解討論內容意旨。	工作者定義。 對此，已分別補充更為詳細之討論於期末報告第 13 頁與第 16 頁。
3.	承上，第 13 頁第 2 段應係研究團隊說明選擇低薪工作者的範疇及其原因，惟該段落前似宜有一完整的接續說明，俾瞭解採用該標準的論述基礎。	同上述之說明，並分別補充於第 13 頁與第 16 頁。
4.	第三章就英國、瑞典與韓國最低工資制度加以介紹說明，惟該制度的推動與變革，對各國低薪工作者的影響或保障為何，建議研究團隊宜有更進一步的探究或說明。	補充歸納英國、瑞典與韓國最低工資制度之實施現況於第 62 頁以下。然而，更為詳細之比較與探討，或有待探究各國最低工資制度的專題研究討論之。
5.	國外文獻資料中探究三個主要國家的工作所得稅收(賦)減免制度，惟有關其受益對象、提供服務內容等機制內容，建議研究團隊以表格加以比較呈現，並可針對本次問卷調查所獲得民眾所需資源加以檢視比較，俾瞭解未來研擬政策的參考依據。	將工作所得稅收減免制度之英國、瑞典與韓國比較表格，補充於期末報告第 62 頁以下。並將問卷調查中民眾期待之給付納入工作所得稅收減免整合之討論，補充於第九章第三節(二)中期建議第 1 點。
6.	第五章提及其他與低薪工作者的相關政策，建議研究團隊可再補充其政策成效，並針對各該措施之性質、內容與受益對象，以表格進行綜整說明。	評析當前已有之各低薪工作者的相關政策應有其必要性。雖然考量其內容與方向，與本研究有高度相關，但欲深入探討與評估制度的成效，或宜以另立一計畫探究之。
7.	第 99 至 102 頁引用工作貧窮研究室相關論述，惟缺乏引註出處，亦未列入相關參考文獻。	已依審查建議修正。
8.	第 129 頁有關抽樣方式描述，係就每月工作所得不足 20,770 元者，進行網路問卷填答，似與	已依審查建議修正(第 137 頁)。

	實際調查狀況不足。	
9.	表 7-5(頁 137)就低薪工作所在縣市分布比率，似欠缺桃園縣部分，如為缺漏請予以補充，如無相關數據，建請敘明理由。	已依審查意見補正桃園縣資料於表 7-7（第 145 頁）。
10.	第九章第三節立即性建議第 2 項所提「勞動者對於工作現況的實務彙整」之內容應屬研究發現或結果性質，建議相關內容加以調整。	同學者 D 第四點之(3)之回覆，並依審查建議重新調整相關內容（188 頁）。
11.	中期研究建議第 1 項提及恢復工作所得稅賦減免制度(頁 168)，惟研究團隊曾於第五章提及 97 年度推動「工作所得補助方案」之缺失(頁 106)，相關制度的缺失是否已納入分析考量，宜請研究團隊加以補充說明。	依審查意見於政策建議部分補充（第 190 頁）。
12.	報告中部分內容後有(?)之標示，如第 102 頁第 3 段、第 105 頁第 1 段等部分，爰請確認該段內容之正確性。	第 102 頁第 3 段部分之內容無誤，已將該標示移除（已改為第 106 頁）。 第 105 頁第 1 段部分內容無誤，已將該標示移除（已改為第 109 頁）。
13.	報告中各圖表宜於下方註明資料來源，另有關參考書目格式宜依照一般學術論文體例進行修正。	已依照貴單位審查委員之意見修正。