

## 七、勞動市場薪資成長停滯與市場失靈問題

### (一)前言

傳統經濟學理論認為，**市場機制(market mechanism)**透過供需力量，能使市場價格達到均衡狀態，促使**資源配置達到最佳效率**，**價格**成為反映資源配置效率的**重要訊號**；正如同古典學派經濟學大師亞當·史密斯(Adam Smith)所言，「如果市場經濟是由一隻看不見的手所引導，那麼價格機制就是那隻用指揮棒來指揮交響樂的看不見的手」。

究諸實際，市場機制的運作經常並非如此完美，那只是一個理想狀態；現實社會大都存在著**市場失靈(market failure)**的問題，市場失靈的**原因不一而足**，常見者**包括**：**市場力量(market power)**偏向一方、**外部性(externality)**、**資訊不對稱(information asymmetry)**及**公共財(public goods)**等；為**矯正市場失靈狀況**，**政府可妥適介入**，透過命令與控制政策(command-and-control policies)，以及提供私部門自行解決的經濟誘因，據以提升資源配置效率，甚至於達成效率以外的其他目標(如公平、穩定)。

一般咸認，運作良好的勞動市場，有助於經濟社會穩健發展。惟自 1990 年代以來，**全球勞動市場普遍存在市場失靈現象**，而**金融化(financialization)**與**全球化(globalization)**興起，全球技術改變**傾向「資本擴充」(capital-augmenting)**，**工會密度(union density)**下降，以及**各國產業競爭激烈**等原因，均**加劇全球勞動市場失靈**產生的**實質薪資成長低緩**及**勞動報酬份額(labor income share)**降低現象。

台灣勞動市場亦面臨有若其他主要國家，存在市場失靈的困境，如果政府坐視，恐使弱勢勞工處境更加不利。本文擬引介市場失靈的概念，並以勞動市場為例，說明全球(及台灣)勞動市場之所以存在薪資成長停滯與市場失靈的原因；最後，再說明主要國家政府為**改善低薪現象**，所採行的**相關因應對策**，例如**道德勸說企業主為員工加薪**、**提高最低工資**、**提供誘因**或**透過強制性手段**促使企業調薪。

## (二)市場失靈的概念

### 1. 理論上，市場機制能使資源有效率配置

(1)在**市場經濟**下，**價格調整機制**引導**資源使用**及**配置達到最佳效率**。

—市場供給與需求共同決定了商品與服務的最適價格與數量，亦即可達到所謂的柏瑞圖最適(pareto optimum)。

—以勞動市場為例，若市場存在勞動力的超額供給(或超額需求)，且實際工資高於(低於)均衡工資，價格調整機制將引導工資逐漸回復至均衡工資(圖 1)，保證資源配置效率，促成效率市場(efficient market)。

(2)可見，如果市場機制可充分發揮，則在**市場經濟**下，價格會自動調整至均衡，**不會存在資源配置無效率**(inefficient allocation of resources)問題，**價格**將成為**反映資源配置效率的重要訊號**。此外，若市場機制可充分發揮，則當**勞動生產力提高**，在其他情況不變之下，將令  $L_D$  曲線右移，**均衡工資應等幅提高**(圖 2)。

圖 1 價格調整機制：以勞動市場供需為例

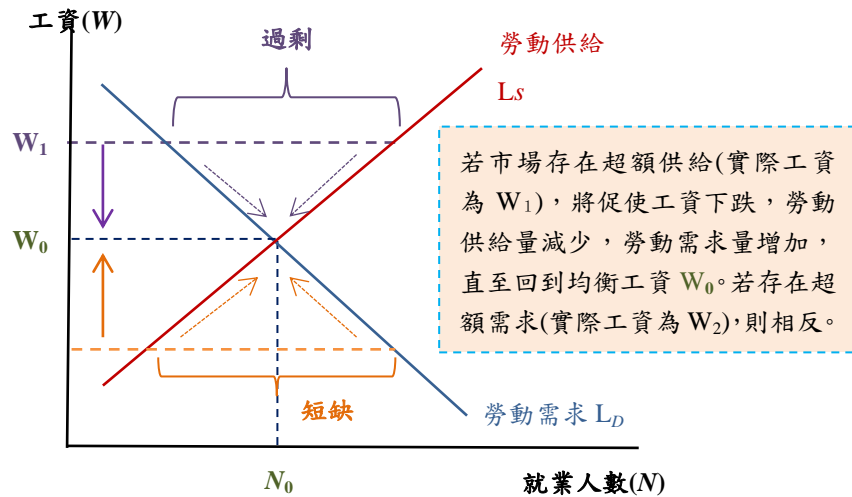
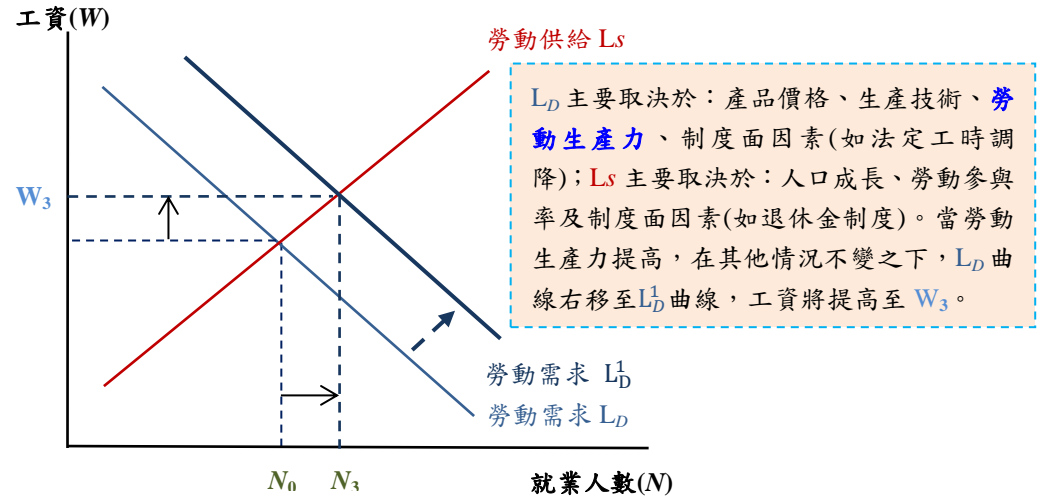


圖 2 勞動生產力提高對均衡工資的影響



## 2. 現實社會，市場失靈現象普遍存在於各類市場中

(1) 市場供需機制能充分發揮的效率市場，只是一種理論的理想狀態而已；現實市場機制的運作，經常並非如此完美，市場失靈現象普遍充斥於各類市場中。

(2) **市場失靈**係指，**市場自由運作下**，社會資源仍**無法達到最有效率配置**。造成市場失靈的可能原因(表 1)：

表 1 市場失靈的可能原因

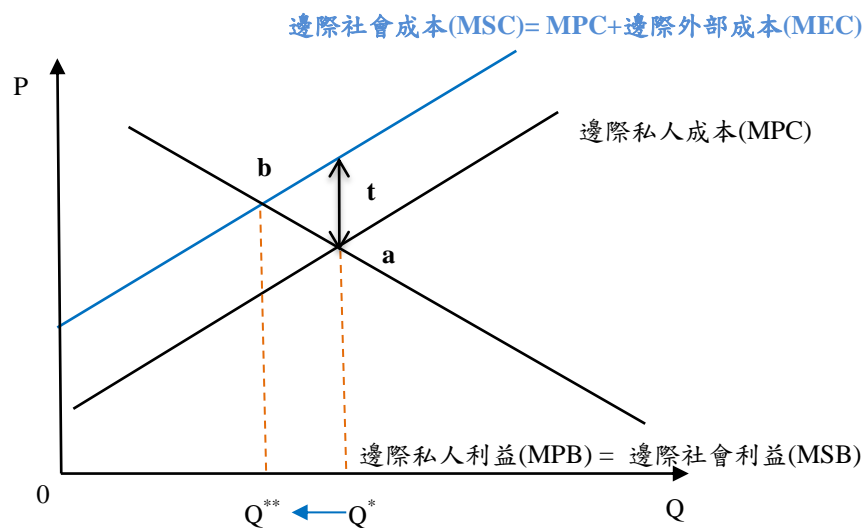
可能原因	市場力量 (market power)	外部性 (externality)	資訊不對稱 (information asymmetry)	公共財 (public goods)
說明	單一(或少數)買方或賣方能控制商品價格，此種 <b>影響價格的支配能力</b> 稱為市場力量。	消費者(或廠商)的行為， <b>對第三人福祉造成影響</b> 。	經濟或契約關係中，一方(如賣方)所擁有的資訊，較另一方(如買方)來得多。 資訊不對稱可能帶來 <b>逆選擇(adverse selection)</b> 、 <b>道德風險(moral hazard)</b> 問題。	具 <b>非排他性(non-excludable)</b> 、 <b>非對立性(non-rivalrous)</b> 等特性，導致價格機制 <b>無法使公共財供給達到最有效率數量</b> 。
案例	1. <b>勞動市場</b> ：雇主議價能力較受僱員工強，雇主因握有市場力量有能力決定薪資。 2. <b>零售支付市場</b> ：大型金融科技公司擁有獨占力量，可向消費者索取較高服務費。	1. 廠商製造 <b>汙染、噪音</b> 等 <b>負外部性行為</b> ，危及人體健康。 2. <b>銀行過度仰仗不穩定資金來源的負外部性行為</b> ，致危及金融穩定，一旦發生危機，卻須由政府以納稅人的資金進行紓困。	1. <b>二手車市場</b> ：買方對於二手車的品質不若賣方清楚，市場將充斥次級車。 2. <b>借貸市場</b> ：貸款者無法完全知道借款者的信用與其資金運用狀況，信用不好的借款者反而借到資金，並鋌而走險從事高風險運用。	<b>國防、治安、消防</b> 等。
可能對策	<b>採用管制手段</b> 或 <b>提供誘因機制</b> 。	<b>管制</b> 或類如 <b>皮古手段(Pigouvian approach)的稅負措施</b> 。	<b>資訊透明化</b> ，並建立誘因機制。	由政府提供，或政府提供私部門增加供給之 <b>誘因</b> ；或由 <b>使用者共同出資設立</b> 。

資料來源：Mankiw, G. (2016), Principles of Economics, 8th Edition

(3)為矯正市場失靈狀況，政府可妥適介入，提升資源配置效率。改善市場失靈的方法，主要包括：

- **命令與控制政策**：以勞動市場為例，政府可介入工資定價(government intervention in wage bargaining)，或要求廠商須支付給員工最低工資，或是強化契約雙方資訊透明化等政府**管制**(regulation)行為。
- 以**市場為基礎的政策**(market-based policies)：提供私部門決策者自行**解決**問題的**誘因**，例如政府對製造污染的廠商課徵**皮古稅**(Pigovian taxes)，使污染的外部成本內部化(internalization)，誘使其減產，降低污染(圖 3)。近年來，**金融皮古稅**亦被提及，例如**歐巴馬**(Barack Obama)政府在**全球金融危機後**，曾計劃針對銀行未投保的負債(uninsured liability)課徵皮古稅，據以**降低銀行過度仰仗不穩定的廉價資金**，所帶來的**系統風險**(systemic risk)，惟最後**並未實現**；稅負手段推動不易，促使美國政府轉而訴諸管制措施，推動大規模金融管制改革(financial regulation reform)。

圖 3 課徵皮古稅降低污染

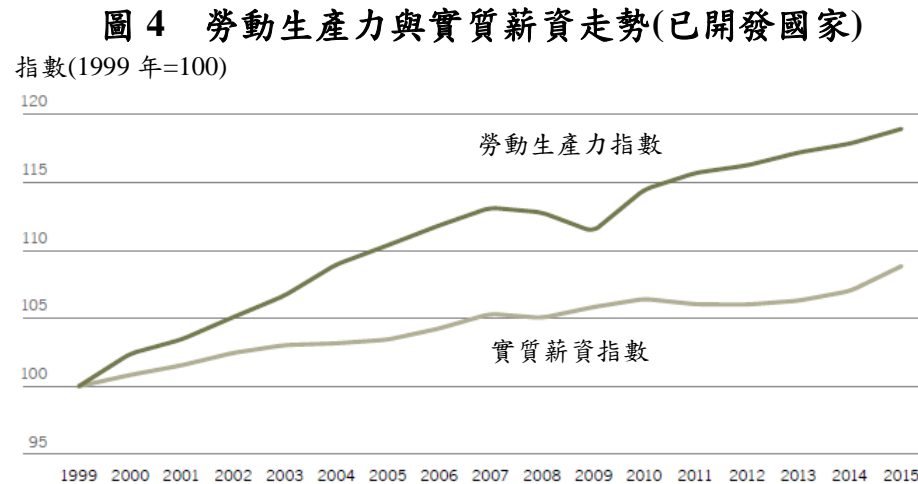


- 廠商追求利潤極大下，以  $MPB = MPC$  為準則，最適產量為  $Q^*$ 。
- 追求社會福利極大下，政府對負外部性課稅(稅額  $t$  等於邊際外部成本)，使外部成本內部化，以  $MSB = MSC$  為準則，最適產量為  $Q^{**}$ 。
- 外部成本內部化，產量由  $Q^*$  減至  $Q^{**}$ ，有助降低空氣污染。

### (三)全球勞動市場薪資成長停滯問題：主要反映勞工議價能力低落

#### 1. 勞動生產力的成長速度遠高於實質薪資的成長

(1)ILO(2016)指出<sup>1</sup>，自 1999 年以來，已開發經濟體平均勞動生產力的成長速度大於實質薪資，雖然**勞動生產力明顯提升**，但**實質薪資的成長卻十分有限**(圖 4)，顯示**全球勞動市場**可能存在**市場失靈**問題。



資料來源：ILO (2016)

說明：1.勞動生產力係指勞動者的人均 GDP。

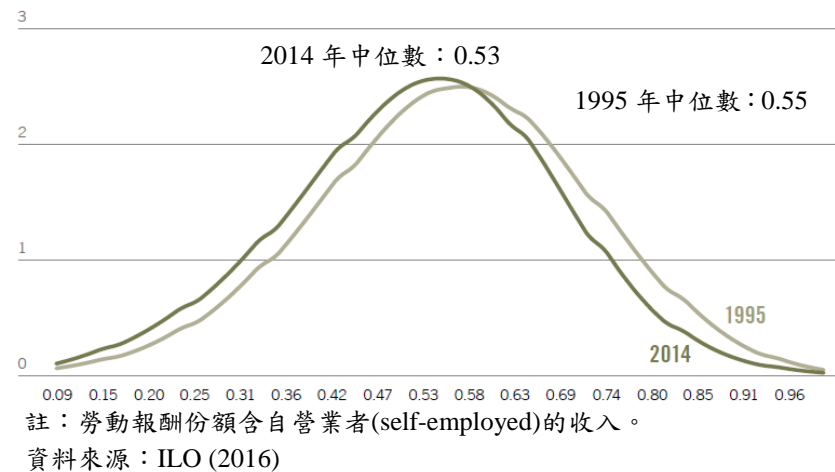
2.勞動生產力指數與實質薪資指數為 36 個已開發國家之加權平均。

(2)生產力成長速度高於實質薪資的趨勢，主要反映**各國勞動報酬份額普遍下降**<sup>2</sup>。若觀察全球 133 個經濟體勞動報酬份額之分布情形，即可發現 2014 年較 1995 年左移；全體中位數從 1995 年之 0.55 降至 2014 年之 0.53(圖 5)。

<sup>1</sup> International Labour Organization (2016), *Global Wage Report 2016/17: Wage Inequality in the Workplace*, Dec. 15。

<sup>2</sup> 根據 ILO 算法，計算實質薪資時係以 CPI 進行物價調整，而計算勞動生產力時係以產出價格(如 PPP 或 GDP 平減指數)進行物價調整，因此勞動生產力與實質薪資的差距亦可能反映兩種物價走勢的分歧。

圖 5 全球 133 個經濟體勞動報酬份額分布情形



## 2. 全球勞動報酬份額下降之原因<sup>3</sup>：技術改變、金融化、全球化及工會密度下降

### (1) 技術改變：

- 技術改變通常傾向「資本擴充」而非「勞動擴充」(labor-augmenting)，而資本通常與高技術勞工互補，但與低技術勞工互為替代。因此，技術改變將導致資本與高技術勞工的需求增加、低技術勞工的需求則將減少。
- 資通訊科技(Information and Communication Technology, ICT)促成自動化(automation)生產，提高生產力並取代低技術勞工。
- 麥肯錫 2015 年研究報告分析約 2,000 種工作內容，發現在現行科技下，約半數的工作內容可自動化處理，以美國而言，這些可被自動化的工作，1 年折算下來的薪資約 2 兆美元<sup>4</sup>；OECD (2017)亦認為<sup>5</sup>，自動化與人工智慧(artificial intelligence, AI)等科技取代部分無技術或低技術的製造業與服務業勞工，削弱勞工薪資議價能力。

<sup>3</sup> 主要取材自 International Labour Organization (2012), *Global Wage Report 2012/13: Wages and Equitable Growth*, Dec. 7; IMF (2017), “World Economic Outlook,” IMF, Apr. 18。

<sup>4</sup> Chui, Michael et al. (2015), “Four Fundamentals of Workplace Automation,” *McKinsey Quarterly*, Nov.。

<sup>5</sup> OECD (2017), “OECD Economic Outlook,” OECD, Jun. 17。



## (2) 金融化：

- 1980年代起，**公司治理體制轉向追求股東價值極大化**，且**積極追求報酬導向的機構(包括私募股權基金、對沖基金及機構投資人)興起**，增加企業提高利潤的壓力。
- **金融化可能削弱勞工薪資議價的地位**。若干高層管理人員可能透過金融化的過程，獲得退休金與其他類型的資本利得，而**一般勞工能夠獲得的資本利得則非常有限**。
- Stockhammer(2013)分析 1970~2007 年 71 個國家的資料<sup>6</sup>，實證結果發現，**金融化是導致勞動報酬份額下降的主因**；《華爾街日報》亦觀察到<sup>7</sup>，金融危機後，許多**企業寧願持有過多閒置現金**，卻**不願進行投資或加薪**。

## (3) 全球化：

- 全球化使得**各國競爭加劇**，**勞力充沛的國家進入全球經濟體系**，可能會抑制薪資成長。
- 在全球化下，資本可自由且快速移動，追求較高報酬；但**勞動力難以流動**，**跨國移動則更加困難**。目前美國人每年僅 2% 跨州移動，歐盟跨國移動者也僅有 0.37%<sup>8</sup>。

## (4) 工會密度下降：

- 許多已開發經濟體因**工會密度(係指工會會員占總受雇勞工(或總就業人口)比率)下降**，導致**勞工談判力減弱**，進而不利於勞動所得份額增加。
- 2001 年至 2013 年，德國的工會密度從 23.7% 降至 17.7%，日本從 20.9% 降至 17.8%，美國則從 12.9% 降至 10.8%<sup>9</sup>。顯示**工會協商力量弱化**為全球普遍的現象。

---

<sup>6</sup> Stockhammer, E. (2013), "Why Have Wage Shares Fallen? An Analysis of the Determinants of Functional Income Distribution," *Wage-led Growth: An Equitable Strategy for Economic Recovery*, Palgrave Macmillan.

<sup>7</sup> Arnold, Wayne (2014), "In Asia, Corporate Cash Piles Come Under Attack," *The Wall Street Journal*, Aug. 4.

<sup>8</sup> The Economist (2017), "Left behind: The Right Way to Help Places Hurt by Globalization," *The Economist*, Oct. 21.

<sup>9</sup> 資料來源為 ILOSTAT 統計資料庫。

### 3. 台灣勞動生產力與實質薪資成長亦明顯脫鉤<sup>10</sup>

(1) 相關變數定義：

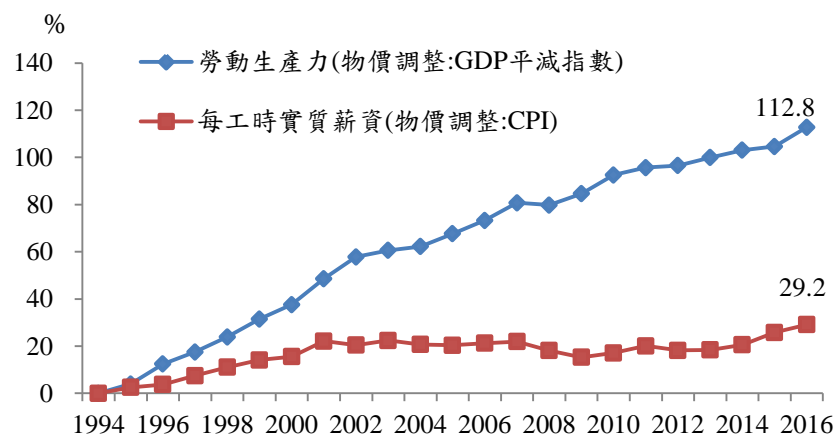
$$\text{實質薪資} = \frac{\text{名目薪資}}{\text{CPI}} = \frac{\text{名目經常性薪資} + \text{名目非經常性薪資}}{\text{CPI}}$$

$$\text{勞動生產力(即每工時實質 GDP)} = \frac{\text{實質 GDP}}{\text{總工時}}; \text{實質 GDP} = \frac{\text{名目 GDP}}{\text{GDP平減指數}}$$

$$\text{勞動報酬份額} = \frac{\text{勞動報酬}}{\text{名目 GDP}}; \frac{\text{薪資}}{\text{勞動報酬}} = \frac{\text{薪資}}{\text{薪資} + \text{非薪資報酬}}$$

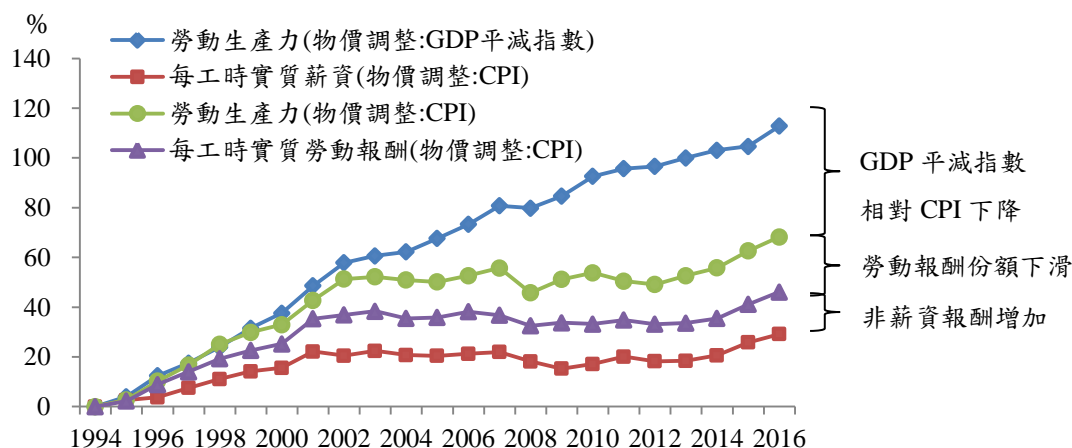
(2) 1994 年以來台灣**勞動生產力**累積成長逾**110%**，**實質薪資**累積成長則不及**30%**(圖 6)，主要係受**GDP 平減指數**(即產出價格)**相對 CPI**(即消費價格)**下降**、**非薪資報酬增加**，以及**勞動報酬份額**下滑影響(圖 7)<sup>11</sup>。

圖 6 台灣勞動生產力與實質薪資累積年增率



資料來源：主計總處

圖 7 拆解台灣勞動生產力與實質薪資累積年增率



資料來源：主計總處

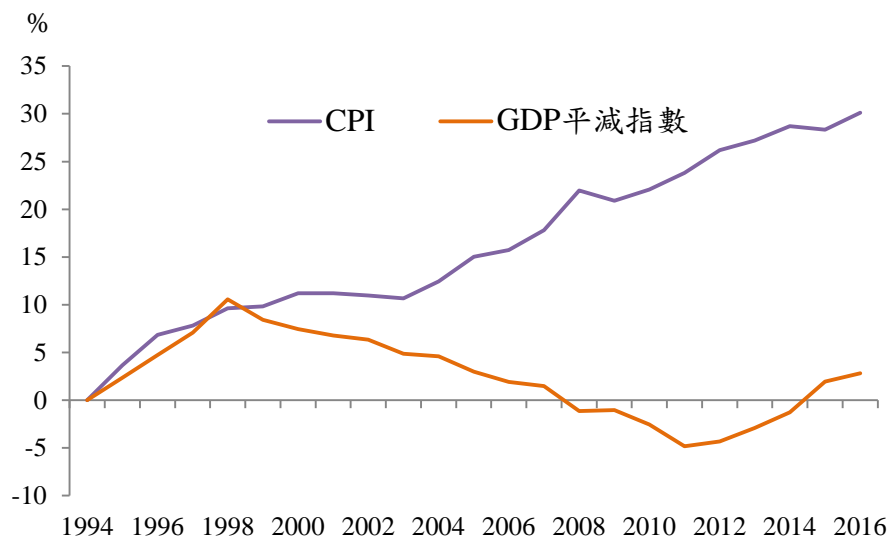
<sup>10</sup> 主要取材自林依伶與楊子霆(2018)，「經濟成長、薪資停滯？初探台灣實質薪資與勞動生產力成長脫鉤之成因」，Revise & Resubmit for《經濟論文》。

<sup>11</sup> 1992~2014 年台灣實質薪資與勞動生產力成長率脫鉤，其中，產出價格下降而消費價格上升貢獻近 60%，勞動報酬份額的下降貢獻率達 29%，其餘 12% 係非薪資報酬增加所致，詳林依伶與楊子霆(2018)。



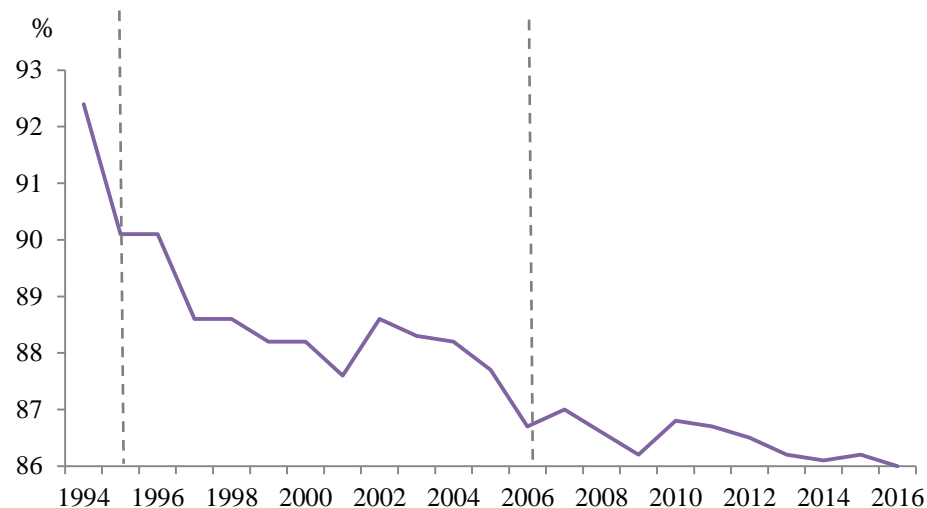
- 台灣係以出口為導向的小型開放經濟體，故 **GDP 平減指數**(即產出價格)**下降**，而 **CPI**(即消費價格)**上升**(圖 8)，主要**反映貿易條件惡化**，其中台灣因**出口高度集中**在價格易跌的 **ICT** 產品，致出口價格下跌。
- 受 1995 年 3 月、2005 年 7 月分別實施**全民健保**、**勞退新制**等影響，雇主負擔的員工健保、退休金等支出增加，致**非薪資報酬增加**，且**薪資相對勞動報酬比重**呈**明顯下降趨勢**(圖 9)。

圖 8 台灣 CPI 與 GDP 平減指數累積年增率



資料來源：主計總處

圖 9 台灣薪資占勞動報酬比重



資料來源：主計總處

—2016 年與 1994 年比較，**台灣勞動報酬份額**由 50.3% 降至 43.8%，**降幅**達 6.5 個百分點**最高**(表 2)，此外，**台灣、德國及美國**的**固定資本消耗與企業營業盈餘占 GDP 比重**皆呈上升，且**勞動報酬比重**皆下跌。

表 2 主要國家 GDP 的分配面：2016 年與 1994 年比較

單位：%

	1994 年				2016 年			
	勞動報酬	營業盈餘	固定資本消耗	間接稅淨額	勞動報酬	營業盈餘	固定資本消耗	間接稅淨額
台灣	50.3	29.8	10.3	9.6	43.8 ↓	35.0 ↑	15.6 ↑	5.6
南韓	44.4	32.6	12.6	10.4	45.0 ↑	25.0 ↓	19.6 ↑	10.4
新加坡	40.4	48.9		10.5	42.9 ↑	49.5 ↑		8.1
日本	52.1	20.1	22.0	5.8	50.2 ↓	19.6 ↓	22.4 ↑	7.8
美國	56.0	22.2	14.7	7.1	53.2 ↓	24.7 ↑	15.5 ↑	6.5
德國	53.3	21.8	16.2	8.7	50.1 ↓	23.1 ↑	17.3 ↑	9.6

註：新加坡資料未區分營業盈餘與固定資本消耗數值，故為兩者併計。

資料來源：主計總處、南韓央行、新加坡統計局、日本內閣府、美國經濟分析局、德國聯邦統計局

#### 4. 台灣勞動報酬份額下降原因

(1) 固定資本消耗與企業營業盈餘比重上升，而勞動報酬份額下降，反映**引入自動化生產等技術改變對資本需求增加**，**全球化及金融化造成企業分配給勞工的報酬減少**。

(2) 台灣勞動報酬份額下降的其他原因：**工會力量相對主要國家最為薄弱**、出口**偏重資本密集度高的 ICT 產品**。

—2016 年**台灣工會組織率**(unionization rate)<sup>12</sup>為 **7.3%**，低於南韓(10.2%)、新加坡(19.7%)、日本(17.3%)、美國(10.7%)、德國(18.1%)<sup>13</sup>。

—台灣洽簽 FTA 較少，仰賴資訊科技協定(Information Technology Agreement, ITA)，致出口集中 ICT 產品，**固定資本消耗比重上升 5.3 個百分點**，**僅次於南韓**的 7 個百分點。

<sup>12</sup> 工會組織率係指工會會員人數占事業單位受僱者、非農自營業者及非農無酬家屬工作者等，可組織工會人數之比率。

<sup>13</sup> 韓、星、日、美、德分別為 2015、2015、2016、2016、2013 年資料，詳勞動部「國際勞動統計」。

## 5. 主要國家政府的因應對策

(1) **道德勸說**：政府勸說企業替員工加薪，將利潤分享給員工。

— 2014 年，由於**美國**失業率持續下降、私部門就業機會持續增加，**美國總統歐巴馬呼籲企業為員工加薪**<sup>14</sup>。

— 2017 年底，由於**日本**經濟持續復甦，失業率降至 24 年來低點、職缺對求職人數比率升至近 44 年來新高，**首相安倍晉三敦促企業為員工加薪 3% 以上**，使企業充分運用持有之現金，擴大激勵政策的效益<sup>15</sup>。

— 2017~2018 年間，台灣的**政府高層亦相繼敦促企業為員工加薪，落實利潤分享員工**。

(2) **提高最低工資**：政府設定較市場實際工資為高的最低工資，據以帶動整體薪資水準提升。

— 一般而言，勞動市場的**實際工資**( $W_1$ )**通常低於均衡工資**( $\bar{W}$ )，若政府訂定高於 $W_1$ 的**最低工資** $W_m$ ，就可增加就業( $N_l \uparrow \rightarrow N_m$ )，且**提升低薪勞工的工資**(圖 10)。不過，如果最低工資訂在偏高的 $W_2$ ，則就業將僅有 $N_2$ 。

— 自 2018 年起，**美國 18 個州與逾 20 個城市皆有調升最低工資的計畫**(圖 11)<sup>16</sup>；且西雅圖 2016 年的經驗顯示<sup>17</sup>，將最低時薪由 11 美元調升至 13 美元，不僅提高所得，且未造成就業機會流失。

— 根據 **ECB 研究人員新近對中東歐 8 個國家**<sup>18</sup>的調查結果顯示，調高最低工資，**不僅未衝擊就業，且具有帶動企業調薪之正向外溢效果**<sup>19</sup>。

— 不過，若干經濟學家認為，此一調高最低工資的舉措，旨在**改善底層受薪勞工的生活**，且**受惠者僅占美國全體勞動力的極小部分**；單靠調高最低工資的政策，對**提高整體平均薪資**的作用，實際上**十分有限**<sup>20</sup>。

<sup>14</sup> 美國之音(2017)，「奧巴馬呼籲給美國人加薪」，美國之音，10月4日。

<sup>15</sup> Kihara, Leika (2017), "Japan's Households Open Their Wallets, BOJ Seen Keeping Stimulus," *Reuters*, Dec. 26。

<sup>16</sup> Harrison, David (2018), "Workers in 18 States Get Minimum-Wage Increases," *Wall Street Journal*, Jan. 1。

<sup>17</sup> Reich, Michael, Sylvia A. Allegretto and Anna Godoey (2017), "Seattle's Minimum Wage Experience 2015-16," Institute for Research on Labor and Employment, Jun. 20。

<sup>18</sup> 8 個國家分別為保加利亞、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞及斯洛維尼亞。

<sup>19</sup> Bodnár, Katalin, Ludmila Fadejeva, Stefania Iordache, Liina Malk, Desislava Paskaleva, Jurga Pesliakaitė, Nataša Todorović Jemec, Peter Tóth, Robert Wyszzyński (2018), "How Do Firms Adjust to Rise in the Minimum Wage? Survey Evidence from Central and Eastern Europe," *Working Paper*, No. 2122, Jan.。

<sup>20</sup> Channel News Asia (2018), "Minimum Wage Hikes Not Enough to Boost Broader US Salaries," *Channel News Asia*, Jan. 6。

圖 10 提高最低工資有助就業與工資水準

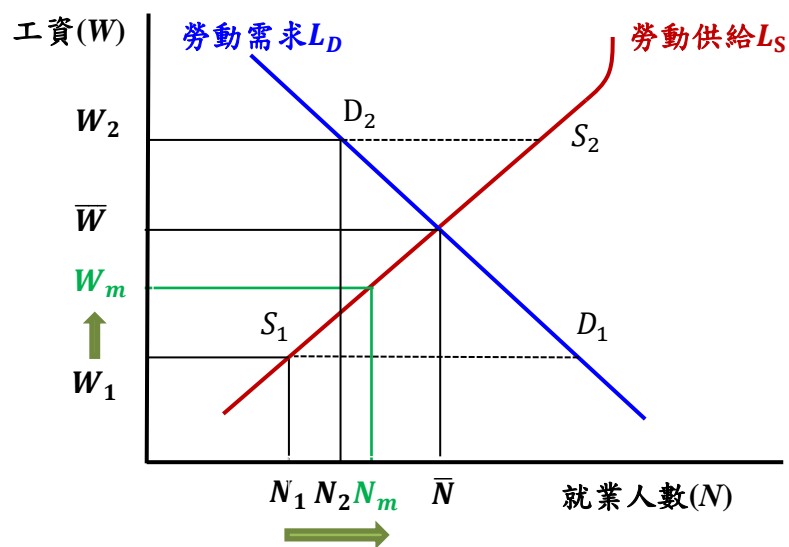
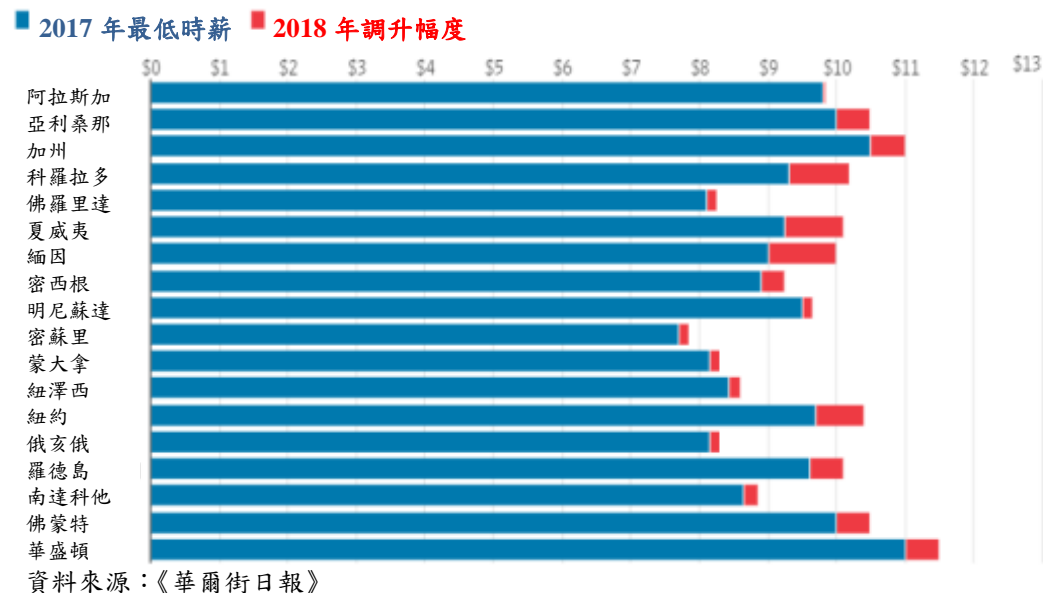


圖 11 美國 18 州調整最低時薪狀況



(3) 提供誘因或透過強制性手段：政府可藉由稅負優惠或補貼，提供企業加薪之誘因；或是使用對保留盈餘課稅等強制性手段，促使企業加薪。

— 台灣、日本、南韓及新加坡等亞洲主要國家，近來為解決薪資成長停滯問題，已分別從各方面著手，鼓勵企業加薪(表 3)，以利經濟發展。

— 其中，新加坡採用漸進式調薪模式(progressive wage model, PWM)，透過將勞動力技能資格與薪資連結，使勞工有動力精進技能，同時，政府亦補貼企業對勞工的培訓費用。

表 3 亞洲主要國家政府鼓勵企業加薪的措施

台灣	日本	南韓	新加坡
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>調高基本工資</b>：2018 年起，每月基本工資調整為 22,000 元，每小時基本工資調整為 140 元。</li> <li>● <b>修改公司法</b>，規定公司應考量當年度獲利狀況分派員工酬勞，並於章程明定。</li> <li>● <b>修改「中小企業發展條例」</b>，規定在景氣達一定情況時，企業替員工加薪，加薪額可 130% 抵稅。</li> <li>● 推出「<b>臺灣高薪 100 指數</b>」，希望藉此帶動法人投資、企業加薪，帶動其他企業跟進。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>調高最低工資</b>：安倍政府於 2015 年 9 月宣布，在 2023 年以前，<b>設定最低工資每年調高 3%</b>，最終目標為 1,000 日圓。</li> <li>● 擴大對加薪企業的<b>租稅優惠</b>。</li> <li>● 推出「<b>JPX 日經 400 指數</b>」，改善公司治理，間接促使企業加薪。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>調高最低時薪</b>：2018 年調高最低時薪至 7,530 韓元。</li> <li>● <b>補貼</b>：自 2018 年起提供 3 兆韓元(約 27 億美元)補貼小型企業，減緩調升最低工資對就業市場之衝擊。</li> <li>● <b>租稅優惠</b>：對加薪企業就加薪部份給扣抵稅額、調降 14% 股利所得扣繳稅率至 9%；規定實收資本額超過 500 億韓元的企業，未符合規定的稅後未分配盈餘，課徵 10% 的稅負。</li> <li>● <b>強化工會力量</b>：2 人以上即可組工會，且公司可有多個工會。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>加薪補貼計畫(wage credit scheme)</b>：2013 年推出，針對企業於 2013~2015 年為月薪不到 4,000 星幣(約新台幣 88,000 元)的員工加薪，<b>政府補貼加薪金額之 40%</b>；並於 2015 年宣布，該計畫延長 2 年至 2017 年，惟<b>補貼比率由 40% 降至 20%</b>。目前該計畫繼續延長至 2020 年，惟<b>補貼比率逐年遞減</b>，2018、2019、2020 年分別降至為 20%、15%、10%。</li> <li>● <b>漸進式調薪模式(progressive wage model, PWM)</b>： <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 透過勞動力技能資格與薪資連結，<b>提供勞工明確的薪資成長藍圖</b>，讓勞工有動力精進技能，提高生產力，並<b>補貼企業對勞工的培訓費用</b>。</li> <li>➢ <b>2012 年先透過工會推動</b>，並於 <b>2013 年 4 月推行</b>，政府僅向符合規定的企業採購清潔服務；</li> <li>➢ <b>2014 年選定清潔、保安與園藝等三大低薪產業切入</b>，要求彼等企業在時限內須提出符合要求的 PWM 計畫，才能<b>繼續維持營業執照效力</b>。</li> <li>➢ 在未實施 PWM 前，<b>新加坡清潔人員月薪中位數於 2009~2012 年平均年成長 2%</b>；實施後，<b>於 2012~2015 年平均年成長 12%</b><sup>21</sup>。</li> </ul> </li> </ul>

<sup>21</sup> Ministry of Manpower (2017), "Speech by Mr Sam Tan, Minister of State for Manpower at Committee of Supply 2017," Ministry of Manpower, Mar. 6。

#### (四) 結論

1. 傳統理論認為，**市場機制**透過供需力量能使價格趨於均衡、達成資源最有效率的配置，故**無須政府介入**；惟**現實中**，**勞動市場常見市場失靈**，資方與勞方的**議價能力不對等**，導致市場無效率，薪資與就業偏離均衡水準，因此**政府絕對有必要介入**，據以**矯正市場失靈**問題。
2. 1990 年代以來，**全球勞動市場大都出現嚴重的市場失靈**問題，勞動生產力成長率明顯高於薪資成長率，薪資成長停滯係**全球普遍現象**。以**台灣而言**，造成此脫鉤現象的主因除了**勞動報酬份額下降**外，**產出價格相對消費價格下降**及**非薪資報酬比重上升**亦為重要因素。
  - (1) 面對勞動報酬份額下滑情況，主要國家(包括台灣)政府均已提出若干因應對策：
    - 日本、美國、台灣等皆進行**道德勸說**，呼籲**企業**應為員工**加薪**，據以反映勞動生產力的成長。
    - 日本、南韓、美國、德國等皆**調高最低工資**；**台灣**則是**調升基本工資**，近來政府並已積極**推動「最低工資法」**<sup>22</sup>。
    - 日本、南韓、台灣亦對**加薪的企業**，提供**減稅或補貼**等提振薪資的政策。**南韓**甚至對**企業的未分配盈餘課稅**，據以**促使企業釋出國積的高額現金部位**，以進行實質投資、**為員工加薪**、為股東發放股利等。
  - (2) 針對產出或出口價格下滑部分，政府應設法促進**國內產業轉型**，以**提升產品附加價值**，並**分散出口產品集中度**。
  - (3) 涉及**非薪資報酬的政策**，宜審慎評估，**避免壓縮企業調薪空間**、增加勞資對立；這是因為，非薪資報酬性質多非直接給付予勞工(如健保及勞保費)、或延至退休後給付(如退休金)，致**勞方不易感受**。
3. **台灣**雖於 2016 年 1 月 1 日起實施「**中小企業員工加薪薪資費用加成減除辦法**」，加薪費用可列報營業所得稅扣除額加 3 成，適用期限 2 年，惟此一政策的**成效不彰**，2016 年全年企業**申請案件僅 69 件**，受惠**加薪人數僅 2,001**

<sup>22</sup> **最低工資**係指**維持勞工及其家屬的必要生活**所需的費用，故其金額以家庭各項必要開銷為計算基礎；**基本工資**除**保障勞工生活**外，尚有**提高勞動生產力與適應經濟社會發展**的需要，而數額多寡由基本工資審議委員會審議決定，而審議指標與家庭必要開銷大都無直接關聯。



人；經濟部現正研擬放寬中小企業認定標準，俾讓更多企業符合適用資格<sup>23</sup>。

4. 此外，針對勞資雙方議價能力不對等，政府應設法提高工會組織率，定期檢視相關法規，減少不合時宜的法令限制，促進工會組織自由化；並鼓勵勞工積極加入工會，善用勞動三法(工會法、勞資爭議處理法、團體協約法)，強化工會對薪資的議價能力<sup>24</sup>。

5. 伴隨全球自動化的浪潮，許多企業大量引進機器人取代勞工，對於勞工就業機會及薪資成長均產生負面影響；論者主張，政府亦應對此有所作為或未雨綢繆：

(1) 微軟創辦人 Bill Gates 主張<sup>25</sup>，以機器人取代勞工，在促進產出增加的同時，亦帶來負外部性，可考慮課徵機器人稅(robot tax)，並將相關稅收用於勞動力短缺的工作，如長期照護、特殊兒童教育等，甚至亦可考慮採行「負所得稅制」(negative income tax)，由政府依據民眾的勞動所得，對於低於特定所得水準者，給予一定比例的補助。

(2) 前美國經濟顧問委員會主席 Laura Tyson 則認為<sup>26</sup>，政府與其課徵機器人稅，限制科技進步，不如推出可幫助受自動化衝擊的勞工政策，如教育、培訓計畫、所得支持及社會安全網等，更為累進的稅制及移轉性政策亦十分必需。

(3) 台灣勞工目前受自動化衝擊的情形已日益顯現，政府、企業、勞工都須增加對教育及技能的投資，勞工才能適應技術的變革；更重要的是，政府應有效提振內需，俾讓勞動需求保持在水位，以便創造新的就業機會。

6. 值得注意的是，邇來對提振薪資有許多似是而非的看法，藉此有必要再予以澄清，以免誤導大眾。

(1) 有論者主張，應以通膨來帶動薪資上漲。對此，ECB 曾明白指出<sup>27</sup>，以推升物價來帶動薪資上漲，恐導致薪資物

<sup>23</sup> 陳賢人(2018)，「鼓勵加薪 中小企認定擬放寬」，工商時報，1月3日。

<sup>24</sup> 林依伶、蕭宇翔、張天惠(2017)，「台灣名目經常性薪資成長影響因素之實證分析—兼論通膨預期與薪資成長的關係」，中央銀行季刊，第39卷第1期，頁5-48。

<sup>25</sup> Weller, Chris (2017), "Bill Gates Says Robots That Take Your Job Should Pay Taxes," *Business Insider*, Feb. 17。

<sup>26</sup> Tyson, Laura (2017), "Labor Markets in the Age of Automation," *Project Syndicate*, Jun. 7。

<sup>27</sup> ECB (2017), "Why Are Stable Prices Important?," ECB, May 8。

價盤旋上漲(wage-price spiral)，實非明智之舉；再者，根據**台灣的實證研究**顯示，薪資上升對通膨有顯著影響，但**通膨或通膨預期對薪資的影響則不明顯**<sup>28</sup>。

(2)也有論者認為，**央行應該為低薪負責**。其實，**央行對勞動市場欠缺直接影響力**，如**財政政策、勞動政策與結構性政策**，可提高勞動市場的彈性與效率，**對勞動市場的影響實更為直接**<sup>29</sup>。**Fed 主席 Jerome Powell** 日前出席美國國會眾議院金融服務委員會聽證會時亦指出<sup>30</sup>，**央行沒有政策工具可解決薪資、貧富不均等問題**，解決上述問題係屬國會及行政部門的職責；其中，長久以來，**提高生產力實為提振薪資上漲的唯一途徑**。

---

<sup>28</sup> 同註 24。

<sup>29</sup> Willis, Jonathan L. and Guangye Cao (2015), “Has the U.S. Economy Become Less Interest Rate Sensitive?,” *Kansas City Fed Economic Review*, Jul. 8; Orphanides, Athanasios (2013), “Is Monetary Policy Overburdened?” *BIS Working Paper*, No 435, Dec. °

<sup>30</sup> Zumbun, Joshua (2018), “A Common Refrain Today: The Fed Doesn't Have Tools for That,” *Wall Street Journal*, Feb. 27 °