

四、主要國家最低工資制度發展經驗及對我國之啟示

本行在促進金融穩定、健全銀行業務、維護幣值穩定等目標下，亦有協助經濟發展之責；因勞動市場影響物價與經濟發展，因此本行須加以關注。近年**全球勞動市場多面臨工資成長低落、勞動所得份額下滑與所得不均惡化等現象**，為維持基本生活水準及改善所得分配不均問題，最低工資(minimum wage)¹政策及其影響備受矚目與討論。

主要國家包括美、英、德、日及南韓等國均已有最低工資專法，多對**適用對象、調整方式及審議組織運作等清楚規範**，並**定期檢視及調整其最低工資水準**。將**最低工資規範立法，透過法制化明確區分權責**，並將**審議及檢視機制透明化與常態化**，可**避免決策爭議**，另以**罰則強化規範之落實**，**有助制度推廣**。鑑於國內刻正推動「最低工資法」立法，本文爰介紹**主要國家最低工資規範特色、發展經驗及對就業與經濟之可能影響**，以供政策研參。

(一)常見的最低工資形式與設定方式

為改善工資成長疲弱及所得不均等問題，**許多國家採行或修訂最低工資制度**，**制度發展因不同國情而異**，**設定與調整常需參考多樣化指標**，且雖有保障全體勞工工資權益之目標，惟實務上則有排除適用或另設最低工資群體。

1. 單一及多元最低工資

部分國家制定單一最低工資標準適用於全體勞工，另有多數國家依據產業、職業(occupation)或地理區域等，採多元方式訂定不同之最低工資標準。**單一最低工資制度**具有簡單明瞭，以及便於政府與勞資雙方溝通等優點，惟相較多元最低工資制度，則有**未能將不同區域或產業之差異性納入考量之缺點**；然**多元最低工資制度亦可能因規範繁雜**，而有**缺乏調整彈性等缺點**(表 1)。

¹ 最低工資為對勞工在一定期間內提供之勞務或服務之最低給付金額，旨在保障勞工及其家庭之最低生活需求。

目前全球較多經濟體採行多元最低工資制度，約為採行單一最低工資制度者之3倍²。

表1 單一及多元最低工資制度實施方式與優缺點

	單一最低工資制度	多元最低工資制度
實施方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 以單一最低工資水準適用於全體勞工，建立在全體勞工應擁有相同薪資保障權利基礎上。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 考量不同區域或產業存在顯著差異性，依據一項或多項類別，制定差異化之最低工資標準。 ● 目前主要可分為依地理區域別、職業別及產業別3種。
優點	<ul style="list-style-type: none"> ● 工資標準簡單明瞭，便於政府與勞資雙方溝通及制度宣導，亦易於監控。 ● 相關數據統計較單純，決策者分析參考較易。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 能更貼近不同產業或不同地理區域之需求，避免不同產業或區域別對最低工資費率之意見過於分散時，造成制訂作業之困難。
缺點	<ul style="list-style-type: none"> ● 未考量不同區域或產業之商品及勞務成本可能存在顯著差異性。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 若設定類別及對應標準過多，可能因規範繁雜，未能即時因應產業變化調整，導致制度不合時宜。 ● 未獲明確分類之勞工可能無法獲得最低工資保障。
採行經濟體	<ul style="list-style-type: none"> ● 台灣、南韓、泰國、葡萄牙及荷蘭等。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 依地理區域別：美國、日本、巴西及俄羅斯等。 ● 依職業別：法國、義大利、加拿大、菲律賓、越南等。 ● 依產業別：印度、日本、南非、奧地利、瑞士等。 ● 依年齡別：英國。

資料來源：ILO (2016), “Minimum Wage Policy Guide,” Jun. 8；ILO (2014), “General Survey on Minimum Wage Systems,” Feb. 10

² 參見 ILO (2016), “Minimum Wage Policy Guide,” Jun. 8；ILO (2014), “General Survey on Minimum Wage Systems,” Feb. 10。

2. 最低工資之設定與調整

(1)最低工資之設定：考量因素包括**勞工及其家庭之生活成本**，以及**該國經濟因素**(表 2)，另考量**受最低工資變動影響之勞工人數**對整體工資結構影響程度。

—國際機構如國際勞工組織(ILO)及經濟合作暨發展組織(OECD)多以**最低工資相對工資中位數之比率**，作為跨國比較指標，其中**先進經濟體**之比率約為**35%~60%**，而**新興經濟體**則因位於工資中位數者多屬低薪勞工，此比率**通常高於先進經濟體**(圖 1)。

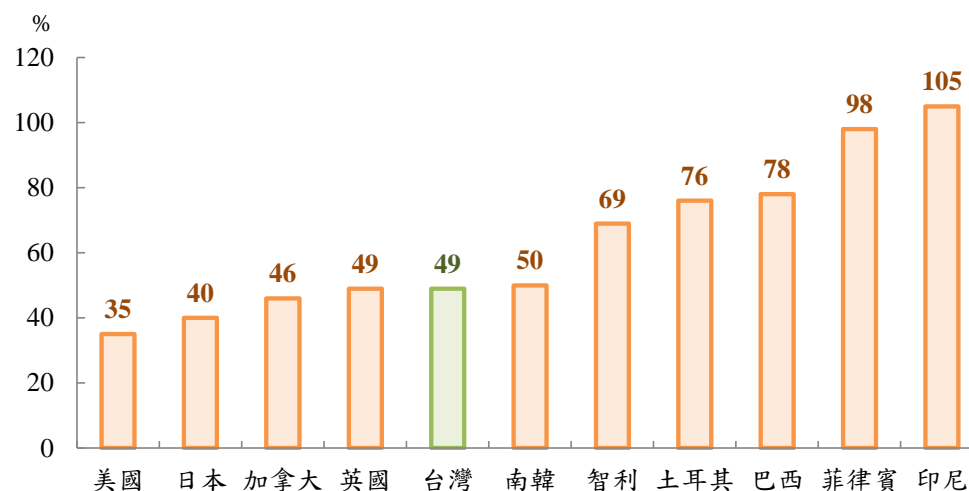
(2)最低工資之調整：最低工資水準應隨前述生活成本及經濟指標檢視及調整。為避免實質最低工資受通膨侵蝕，最低工資**常根據消費者物價指數(CPI)調整**，目前**以一年調整一次較為常見**。

表 2 最低工資設定之參考指標

指標	說明
勞工及家庭生活成本	<ul style="list-style-type: none"> ● 包括食物、住所、健康醫療、子女教育等花費。 ● 搭配考量家庭成員數或單一家庭中領取最低工資人口等，有助更明確評估家庭生活成本受最低工資影響之程度。
總體經濟指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 如物價、勞動生產力、總需求，以及與經濟成長、國家競爭力及投資等相關經濟指標。 ● 評估受最低工資變動影響之勞工人數，有助衡量最低工資變動對整體工資結構之影響程度。

資料來源: ILO

圖 1 最低工資相對工資中位數之比率



註：除巴西、菲律賓及印尼為 2009 年資料外，其餘為 2016 年資料。

資料來源：OECD、ILO、主計總處

3. 常見排除適用或另設最低工資標準之群體

- (1)並非所有勞動階級均納入最低工資保障，如**家庭傭工**或**家族企業員工**可能因未納入**勞動法規**而不適用**最低工資**，而部分國家為**鼓勵企業發展**，將**規模較小或營業額較低之企業**排除適用**最低工資**(表 3)。
- (2)**學徒、青年勞工及身心障礙人士**為常見另設最低工資標準之群體，部分國家對青年勞工或身心障礙人士設定較低之**最低工資水準**，**主要目的在於提高渠等之就業**。

表 3 常見被排除適用最低工資標準之群體

群體	說明
農漁業工作者	美國、加拿大、南韓排除部分農漁業工作者適用最低工資。
家庭傭工	可能因該類勞工 未納入勞動法規 因此無法適用最低工資， 或因其僱用條件已包含食宿等內容 而剔除適用最低工資規定，如加拿大、南韓及香港等。
公部門員工	公職人員或廣義的 公部門員工 薪資經常 歸屬行政法規管理 ，因此不適用最低工資。
小企業員工	部分國家為 鼓勵企業發展 ，將 規模較小或營業額較低之小企業 排除適用 最低工資 ，例如菲律賓極小城鎮的微型企業不適用最低工資。
學徒	如德國將 18 歲以下的 青少年勞工 ，或基於 職業培訓、實習中之勞工 排除適用最低工資，英國則排除特定種類之 學徒 。
家族企業員工	家族企業 可能因排除適用勞動法規 ，致其員工 不適用最低工資 ，如香港。

資料來源: ILO (2014), “General Survey on Minimum Wage Systems,” Feb. 10

(二)主要國家最低工資規範與新措施—以德國、英國、美國、日本及南韓為例

近年最低工資成為強化勞工基本生活保障之重要政策工具，**主要國家多訂有最低工資法規**，使最低工資規範內容經過立法機關審查，**透過法制化明確區分權責**，並將**審議及檢視機制透明化與常態化**，**避免決策爭議**，另**透過法律懲戒落實規範內容**，均**有助制度推廣**。本節列舉德國、英國、美國、日本及南韓等國有關最低工資規範之重要內容(表 4)及近期新措施加以說明。

表 4 主要國家最低工資規範重要內容

	德國	英國	美國	日本	南韓
立法時間	2014 年通過最低工資法，2015 年起實施	1998 年採行最低工資法	1938 年訂定公平勞動基準法(聯邦最低工資)	1959 年採行最低工資法	1986 年訂定最低工資法，1988 年生效
最低工資水準	時薪	時薪，依年齡別不同	時薪	時薪，依產業、地區不同	時薪
規範實施對象	排除部分勞工適用	排除部分勞工適用	規定主要適用對象與排除對象	排除部分勞工適用	排除部分勞工適用
最低工資調整之決定權	政府	國會	國會	政府	最低工資委員會
參考指標	勞工最低水準生活保障所需工資、整體工資發展及就業等	勞動生產力、通膨、勞工薪資等	未特別說明	勞工之基本生活費、工資上漲率，一般企業支付能力，以及實地訪查報告等	勞工生活成本、勞工薪資、勞動生產力及所得分配比等
檢視及調整期間	每 2 年	每年	不定期	實務上每年開會公布	每年 8 月 5 日前決定
罰則內容	罰款(50 萬歐元以下)	罰款(依最低時薪、受害人數及日數計算)	罰款(最高 10,000 美元)、監禁、對勞工損害賠償等	罰款(50 萬日圓以下)、徒刑	罰款(最高 2,000 萬韓元)、監禁(最高 3 年)

資料來源：各國官方網站

1. 改變最低工資制度

(1) 德國實施法定最低工資

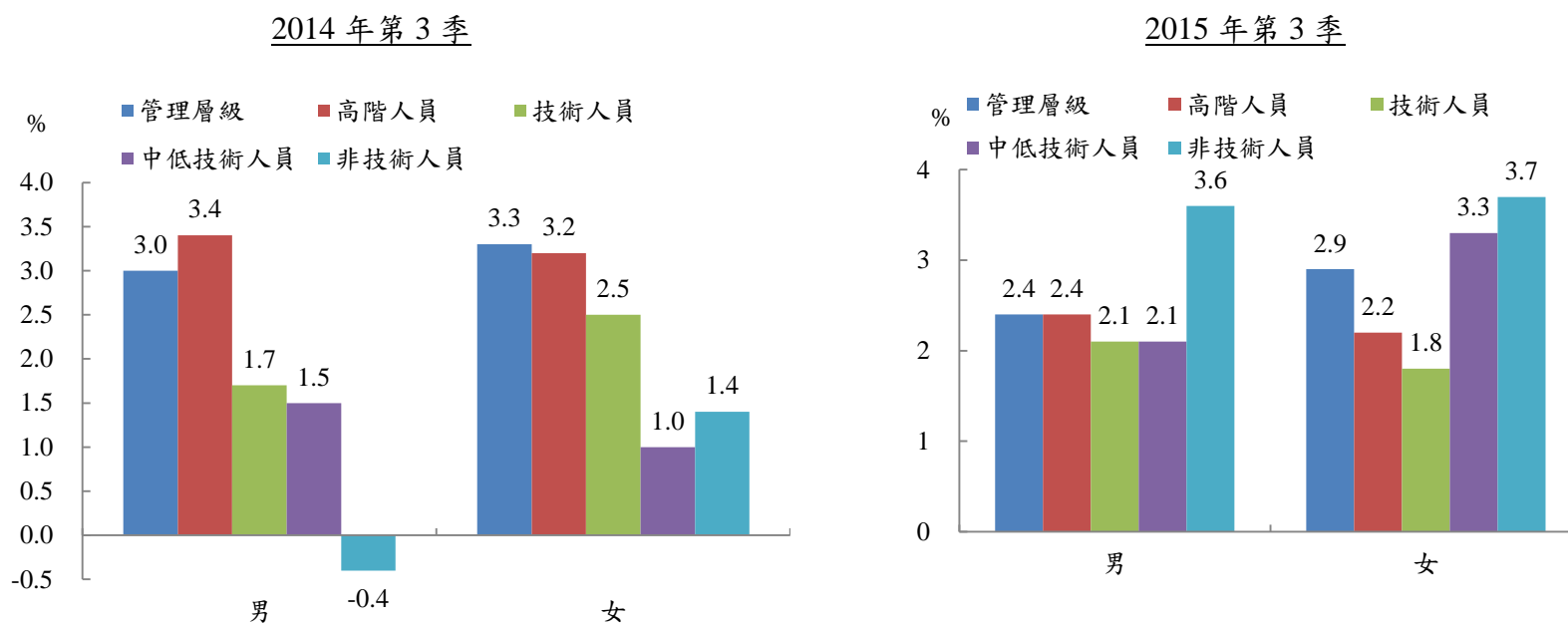
- 德國集體協商設定最低工資雖已涵蓋約 60% 之勞工，惟仍無法提供整體勞工最低標準的保護，因此於 2014 年通過最低工資法，並自 2015 年起實施，且訂於 2020 年檢視此法案成效。

德國最低工資法之內容

- 設定時薪水準，設有過渡時期，部分行業可延後適用最低工資法。
- 全體勞工適用，惟排除基於職業培訓而受僱的勞工及實習生等群體。
- 每 2 年調整 1 次。
- 設定及調整方式係由最低工資委員會決定最低工資後送交聯邦政府，聯邦政府有調整之權利。
- 決定最低工資時，應考量勞工最低水準生活保障所需工資、整體工資發展，同時不影響就業。
- 最低工資委員會成員包含 1 位主席、6 位具投票權委員，及 2 位不具投票權之學者委員，每 5 年由聯邦政府重新任命。主席由勞方及資方組織共同推舉，再經聯邦政府任命；具投票權委員係由勞方及資方組織分別推出後，由聯邦政府各選 3 人出任；不具投票權之學者委員係由勞方及資方組織共同推舉，並不得於勞方或資方組織或其關係組織任職。
- 訂有罰則，對支付工資低於最低工資水準之雇主，處 50 萬歐元以下罰款。

—最低工資法實施後，各薪級勞工工資年增率變化明顯(圖 2)，其中工資較低之技術人員、中低技術人員及非技術人員皆有所提高，管理層級及高階人員則較為下滑，且整體就業持續穩定成長，失業率由 2014 年之 6.7% 降至上(2017)年之 5.7%。

圖 2 德國實施法定最低工資前後各薪級勞工之工資年增率



資料來源：Amlinger, Marc, Reinhard Bispinck and Thorsten Schulten (2016), “The German Minimum Wage: Experiences and Perspectives after One Year,” WSI-Report No. 28e, *Institute of Economic and Social Research*, Oct.

(2)英國增設國民生活工資

—英國於1998年採行最低工資法，將最低工資名稱訂為國民最低工資(National Minimum Wage)，另為考量青年勞工可能因缺乏經驗，在面臨就業市場競爭時恐較為弱勢，因此設定依年齡分類。該法案係參考1997年成立之獨立的低薪委員會(Low Pay Commission)向政府提供之最低工資制度涵蓋範圍，及最低工資金額等意見而訂定。

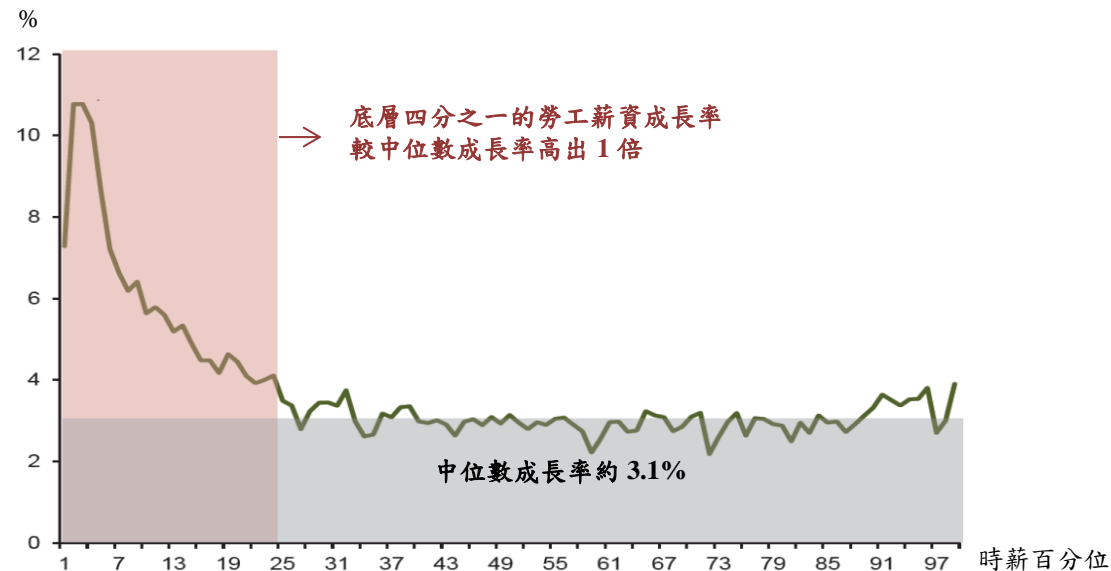
英國最低工資法之內容

- 設定時薪水準，並依年齡分類。
- 排除部分勞工適用，如特定種類之學徒等。
- 每年由低薪委員會檢視勞動生產力、通膨、勞工薪資等情形，評估最低工資水準是否需調整。
- 設定及調整方式由政府依照當時經濟狀況及低薪委員會提供之意見，訂定最低工資水準後，由國會決定。
- 低薪委員會包含1名主席及8名委員，由內閣大臣指派，主要職責係藉由雇主協會、工會及學界專家等多方蒐集之資訊，訂定合適之最低工資水準，並向政府提供意見。
- 訂有罰則，對支付工資低於最低工資水準之雇主將處以罰款，金額為當時法定最低時薪之2倍，乘以受害(工資低於最低工資)勞工人數，再乘以勞工受害日數。

—英國另於 2016 年 4 月推出國民生活工資(National Living Wage)作為 25 歲以上勞工之最低工資率，以強制方式大幅提高渠等之最低工資，25 歲以下仍沿用國民最低工資。

- 國民生活工資對位於時薪分配底層四分之一的勞工(圖 3)，以及 25 歲以下青年勞工之薪資成長，均有提升效果，且低薪勞工占比下滑，就業水準未受影響³。
- 物價因雇主轉嫁成本而有上揚現象，據英國官方調查，12%~14%的受訪雇主表示已提高售價因應，惟提高售價行為因產業而有差異，如餐飲業表示在市場可容忍範圍內調高價格，零售或紡織等價格競爭激烈或倚賴外貿之產業則較未能調高售價⁴。

圖 3 2015~2016 年英國 25 歲以上不同時薪分配階層之薪資成長率



資料來源：Low Pay Commission (2016), “The National Living Wage: A Summary of the LPC's Findings on the £7.20 Introductory Rate,” *Autumn 2016 Report*, Nov. 23

³ 參見 D’Arcy, Conor (2017), “Low Pay Britain 2017,” Resolution Foundation, Oct. ; Low Pay Commission (2016), “The National Living Wage: A Summary of the LPC's Findings on the £7.20 Introductory Rate,” *Autumn 2016 Report*, Nov. 23。

⁴ Low Pay Commission (2016), “The National Living Wage: A Summary of the LPC's Findings on the £7.20 Introductory Rate,” *Autumn 2016 Report*, Nov. 23。

2. 調升最低工資費率

(1) 美國地方政府陸續調高最低工資

- 美國聯邦政府為防止弱勢勞工受到剝削及促進經濟發展，於 1938 年公平勞動基準法中訂有最低工資規範，明訂在勞工部下設置專責機關，執行該法及其他相關勞動法令，另州、郡或城鎮等地方政府亦可透過其自治權訂定最低工資。

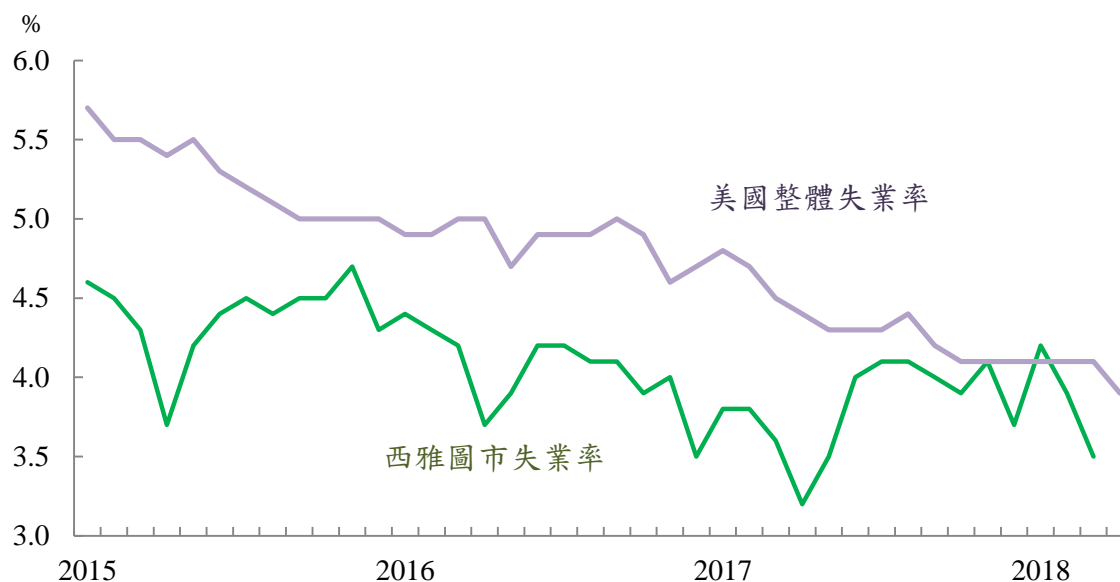
美國聯邦及地方政府最低工資法之內容

- 設定時薪水準。
- 聯邦最低工資主要適用於年營業額 50 萬美元以上之企業，或者規模較小，惟從事跨州商業或生產活動之企業勞工，以及各級政府、醫院及學校等機構員工與家庭傭工等，並排除部分農業工作者等群體適用。
- 聯邦最低工資調整係由國會提案並表決通過後實施，例如 2007 年通過「2007 年最低工資法」，係針對公平勞動基準法進行修正，分階段將最低工資調整至時薪 7.25 美元。
- 各州依其自治權可自訂最低工資法保障非屬聯邦法律適用之勞工，惟若勞工同時可適用州及聯邦最低工資法時，則適用較高者。州以下之地方政府亦可自行訂定最低工資，主要方式包括地方立法機構立法，或舉行公民投票等。
- 訂有罰則，例如勞工領取之工資低於聯邦最低工資水準時，得提起訴訟要求雇主支付工資差額、損害賠償金及相關訴訟成本等；故意違規者可能會被起訴並處以最高 10,000 美元之罰款，且第 2 次定罪即可能遭監禁。雇主故意或反覆違反最低工資標準時，每次違規均會受到民事罰款處罰。

一聯邦最低工資於 2007~2009 年間逐步調升至時薪 7.25 美元，之後未再進行調整，惟許多州、郡或城鎮等**地方政府**透過其自治權**陸續調高最低工資**。本(2018)年 1 月 1 日起，計有 18 州調高最低工資，**目前逾半數以上之州所訂之最低工資高於聯邦最低工資**。

- 2015 年起**西雅圖市**逐步調升最低工資，**為目前最低工資水準相對較高區域**(目前為時薪 11.5 美元~15.45 美元間)，雖部分實證發現有低所得勞工就業下滑及總工作時數減少等現象，惟亦有研究認為就業未受明顯衝擊⁵。近年西雅圖**失業率大致呈現下降趨勢**，且**多低於美國整體失業率**(圖 4)。

圖 4 美國整體及西雅圖市失業率



資料來源：US Bureau of Labor Statistics

⁵ 參見 Reich, Michael, Sylvia Allegretto and Anna Godoey (2017), “Seattle’s Minimum Wage Experience 2015-16,” *Center on Wage and Employment Dynamics*, Jun ; The Seattle Minimum Wage Study Team (2016), “Report on the Impact of Seattle’s Minimum Wage Ordinance on Wages, Workers, Jobs, and Establishments Through 2015,” University of Washington, Jul. °

(2)日本提出最低工資每年提高約 3%至 1,000 日圓之目標

一日本於 1959 年制定最低工資法並實施，旨在改善低工資勞工之勞動條件及促進其生活安定。在制定最低工資法之前，有關最低工資之規定係於勞動基準法中加以規範，僅在政府認為必要時方啟動，惟 1 次也未曾啟動過。最低工資法實施以來，實務上每年均開會及公布最低工資水準，近 15 年來每年均調整最低工資水準。

日本最低工資法之內容

- 設定時薪水準，並依據產業別及地區別訂定不同最低工資，船員排除適用。
- 於厚生勞動省設置中央最低工資審議會，且於各行政區(都道府縣)勞動局設置地區最低工資審議會，以因應厚生勞動大臣或都道府縣勞動局長之諮詢，並負責調查及審議最低工資之重要事項。
- 設定及調整方式係由中央最低工資審議會綜合考量勞工之基本生活費、工資上漲率，以及一般企業支付能力，將各行政區依據經濟實況分級，提出地區別最低工資調整額度之目標，提供地區最低工資審議會參考。
- 都道府縣最低工資審議會參考上述中央最低工資審議會之調整目標，及各行政區勞動局視察勞工之工作及工資實況，並實地訪談勞資雙方意見後所作「關於最低工資之基礎調查結果」，最後由都道府縣勞動局長決定地區別最低工資。
- 中央及各都道府縣最低工資審議會係由勞工組織推薦之勞工代表、企業團體推薦之企業代表及政府指派之公益代表組成，各占 3 分之 1，任期 2 年。中央為 18 位，地方為 15 位。
- 訂有罰則，對違反地區別最低工資水準之雇主，可處 50 萬日圓以下罰款，對違反產業別最低工資水準之雇主，可處 30 萬日圓以下罰款(依據勞動基準法)；勞工若因申訴雇主違反最低工資規定而遭解雇，雇主可能被處以 6 個月以下徒刑或 30 萬日圓以下罰款。

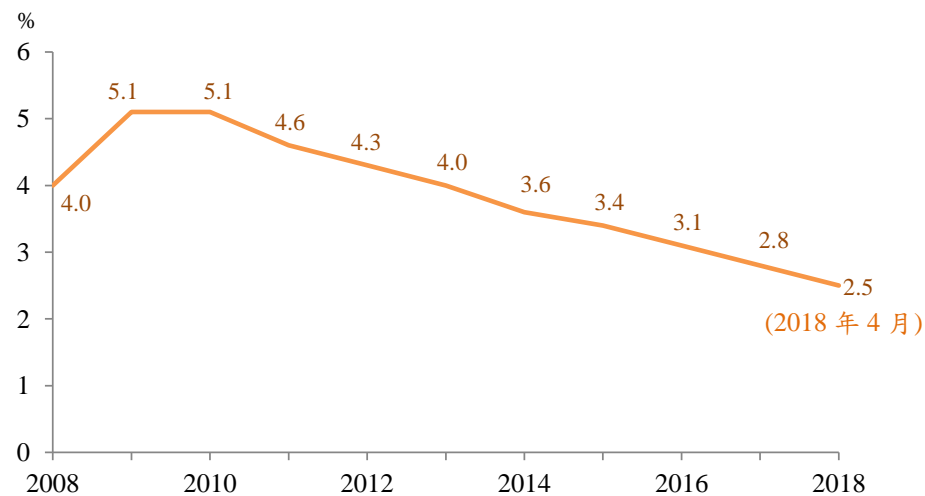
- 一上(2017)年 3 月日本政府提出「勞動方式改革實行計畫」，目標為將地區別最低工資每年提高約 3%至 1,000 日圓。
- 一上年 7 月中央最低工資審議會建議將最低工資平均時薪自 823 日圓調升 3%至 848 日圓，為 2002 年以來最大升幅，9 月底起各地區陸續調升地區別最低工資，平均時薪已達 848 日圓。
- 一日本最低工資金額雖逐年調升，惟近年失業率呈下滑趨勢(圖 5、圖 6)。

圖 5 日本地區別最低工資變化(平均時薪)



註：括號內數字為較前一年增加之金額。
資料來源：日本厚生勞動省

圖 6 日本失業率



資料來源：日本總務省統計局

(3)本(2018)年南韓最低工資調升幅度達 16.4%，遠高於近 10 年平均之 6.4%

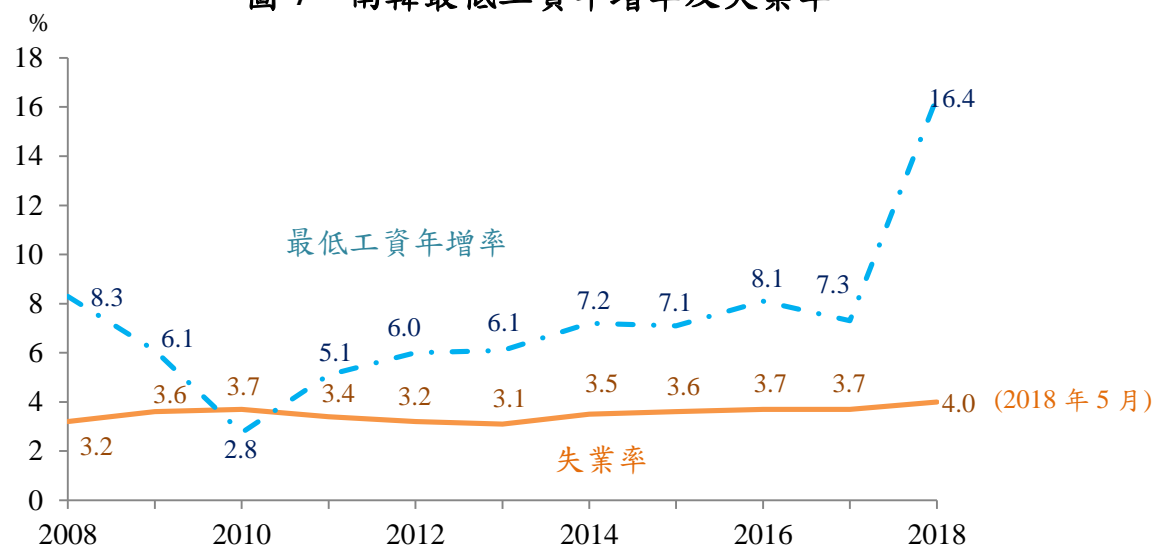
—南韓於 1986 年訂定最低工資法，旨在穩定勞工生活，提高勞動人口素質，從而促進國家經濟健全發展。惟雇主擔憂恐推升工資水準，加重企業財務負擔，要求延緩實施，該法因而遲至 1988 年方生效。

南韓最低工資法之內容

- 設定時薪水準。
- 適用於一人以上企業或工作場所之勞工，不論為臨時或固定雇用、本國或外國籍勞工均一體適用，惟排除部分群體適用，如家庭傭工、漁業工作者等。
- 調整方式係由最低工資委員會依勞動部長提出商議要求而集會，在相關技術委員會評估後，於 90 日內決定新的最低工資水準調整方案送交勞動部長宣布(勞動部長可因勞、資方提出異議等理由，要求最低工資委員會重新商議)。
- 決定最低工資水準之參考指標包括勞工生活成本、勞工薪資、勞動生產力及所得分配比等。
- 最低工資委員會係由工商團體推薦之資方代表、工會總聯盟推薦之勞工代表及勞動部長提名之公益代表各 9 位，共 27 位委員組成，具有決議最低工資水準之投票權；尚可邀請相關政府官員，或研究經濟、社會問題及勞資關係之專家為特別委員。
- 每年須開會且於 8 月 5 日前決定最低工資水準，近 10 年每年均調升最低工資水準。
- 訂有罰則，支付工資低於最低工資水準之雇主將受到最高 3 年監禁處罰或最高 2,000 萬韓元罰款。

- 南韓近年最低工資調升幅度約為 5%~8%，惟其失業率大致維穩於 3%左右，未因最低工資年增率變化而出現大幅波動(圖 7)。
- 自本年起，最低工資時薪由 6,470 韓元調升至 7,530 韓元，升幅達 16.4%，遠高於近 10 年(2008 年~2017 年)之平均值 6.4%。2 月以來失業率升至逾 4%，批發、零售及餐飲等領取時薪勞工占多數之行業，就業機會亦減少，遭質疑恐因最低工資升幅過大所致；惟近期造船及汽車業結構調整，以及中國大陸組團遊韓禁令造成觀光業低迷等因素亦為可能原因，後續影響仍待密切觀察。
- 另部分中小型企業表示⁶，為因應最低工資大幅調升，可能增加自動化設備或提高售價，導致自動化取代低技術勞工現象可能加劇，政府對此現象應妥善因應，否則提高最低工資將加重對弱勢勞工的傷害。

圖 7 南韓最低工資年增率及失業率



資料來源：Minimum Wage Commission, Republic of Korea、Statistics Korea

⁶ 參見 Moon, Ji-Woong and Choi Mira (2017), “Four Out of 10 Korean SMEs to Reduce Hiring Next Year,” *Maeil Business Newspaper*, Dec. 18。

(三)我國基本工資發展現況與實施影響評估

我國勞動基準法第 21 條規定，工資不得低於基本工資，顯示基本工資即有保障勞工基本生活並維持其購買能力之意旨，實施目的與國際所稱之最低工資近似，惟尚未有專法規範，歷次調整時程不一(如 1998 年~2006 年間、2008 年~2010 年間均未進行調整)，且勞資團體較難產生調整共識。

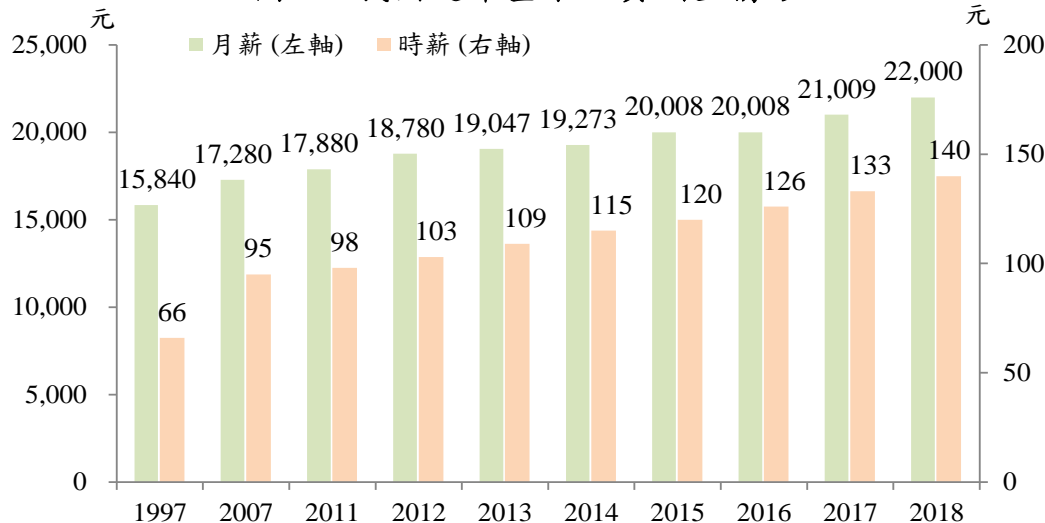
然而近年我國受惠於基本工資幾乎每年調整，且景氣回溫，除低薪情形改善，最高與最低月薪之倍數亦縮小，另實證研究顯示適度調升基本工資未傷害就業。

1. 我國基本工資發展概況

(1)我國基本工資分為月薪及時薪 2 種標準。2011 年以來大約每年調整一次，近 3 年之調幅約為 4%~5%。本年起，基本工資月薪及時薪分別調升至 22,000 元及 140 元(圖 8)，調幅分別為 4.7%及 5.3%。

(2)基本工資水準之制訂係依據基本工資審議辦法，主要參考 7 項指標(表 5)。

圖 8 我國近年基本工資調整情形



資料來源：勞動部

表 5 我國審議基本工資參考指標

● 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

資料來源：勞動部

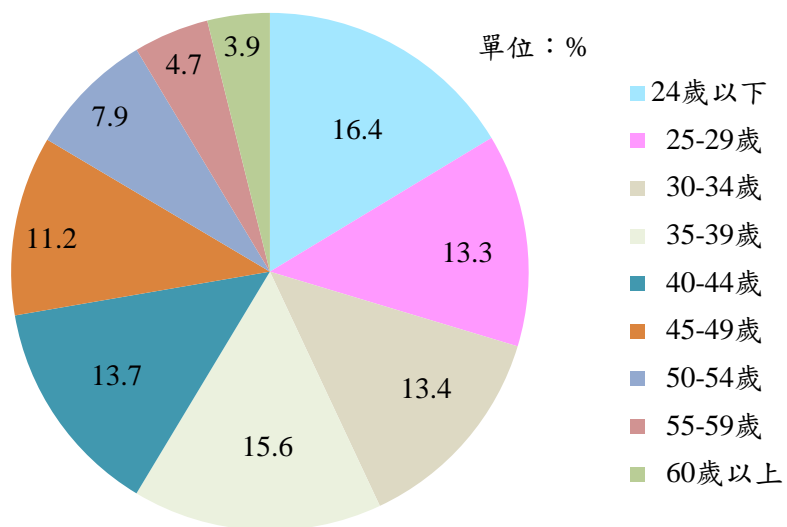
(3) 預估本年受基本工資調整影響之勞工數將近 200 萬人⁷，調升基本工資水準對於該勞工群之生計影響重大。

一以性別區分，女性人數略多於男性，以年齡別區分則以 24 歲以下占比 16.4% 為最高(圖 9)。

一就行業別觀察，以製造業占 26.7% 較高，其次為批發零售業之 16.8%，而包括住宿餐飲業、營建工程業及其他服務業等，占比亦均達 8% 以上(圖 10)。

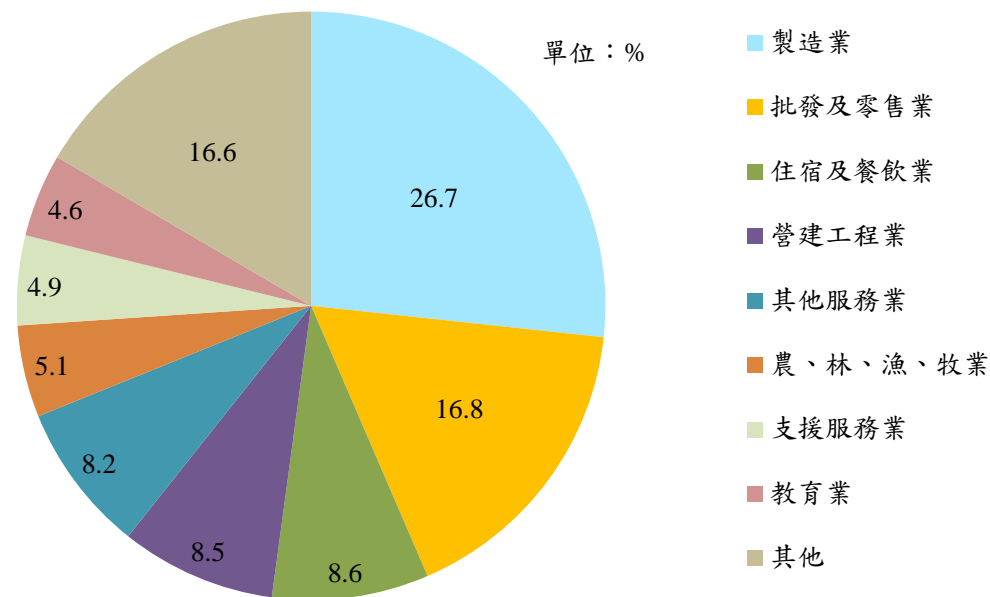
圖 9 我國基本工資影響範圍(依性別與年齡別)

性別	男性	女性
占比(%)	48.3	51.7



註：依據勞保投保薪資在 22,000 元以下之人數自行估算。
資料來源：勞動部

圖 10 我國基本工資影響範圍(依行業別)



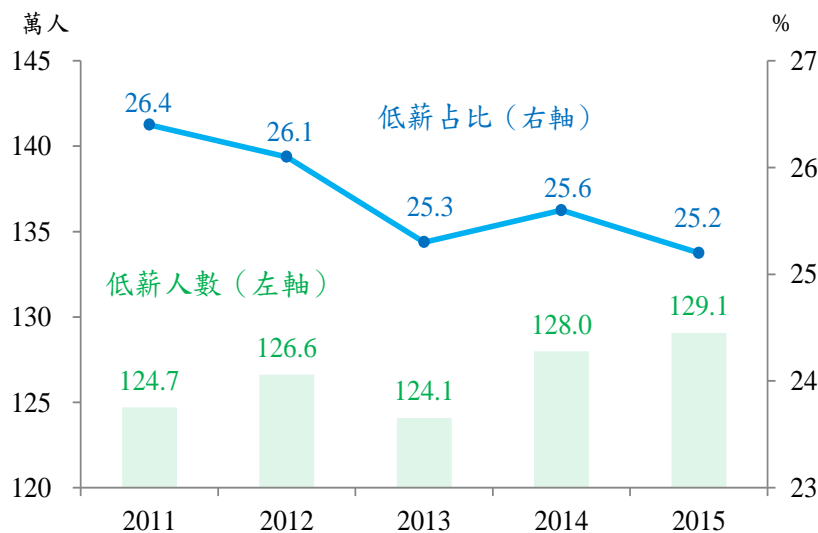
註：依據勞保投保薪資在 22,000 元以下之人數自行估算。
資料來源：勞動部

⁷ 上年 9 月 6 日勞動部新聞稿指出，本年 1 月起每月基本工資調升至 22,000 元，預估有 166 餘萬名勞工受惠；每小時基本工資調升至 140 元，預估約有 39 餘萬名勞工受惠。

(4)受惠於**基本工資調升**與景氣回溫，**低薪情形與所得分配皆獲改善**⁸。

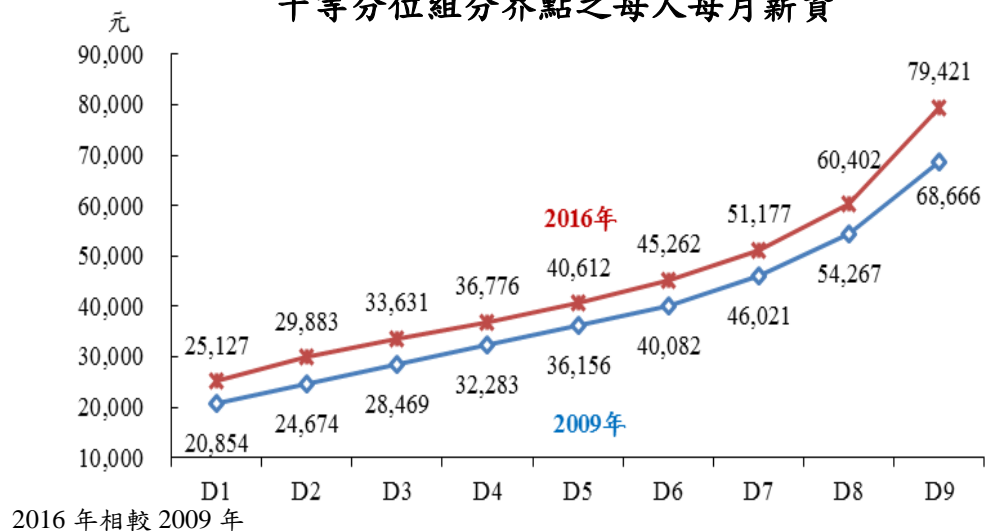
- 低薪族(薪資低於中位數三分之二者)占比**由2011年的26.4%，逐漸降至**2015年的25.2%**(圖11)。
- 2016年與2009年相較，**最低及次低薪資群體之薪資成長率均逾20%**，較其他群體之11%~18%為高，且**最高薪資群體相對最低薪資群體之薪資倍數**由2009年之3.29倍縮小至2016年之**3.16倍**(圖12)。

圖 11 我國低薪勞工人數及占比



資料來源：財政部(2017)，「由財稅大數據探討台灣近年薪資樣貌」，財政部統計處，8月

圖 12 我國工業及服務業受僱員工人數十等分位組分界點之每人每月薪資



2016年相較2009年

增加值(元)	4,273	5,209	5,162	4,493	4,456	5,180	5,156	6,135	10,755
增加率(%)	20.5	21.1	18.1	13.9	12.3	12.9	11.2	11.3	15.7

註：十等分位組係將受僱員工薪資由小至大排列後，按人數等分為10組，各組間分界點即十等分位數。如第1十分位數(D1)為第1十分位組與第2十分位組之分界點，以此類推。

資料來源：主計總處

⁸ 財政部指出，最高10%與最低10%之月均薪資平均數差距，由2011年之13.3倍降至2015年之12.6倍，此與近年基本工資數額調整及景氣回溫等因素有關，參見財政部(2017)，「由財稅大數據探討台灣近年薪資樣貌」，財政部統計處，8月。

2. 以國際比較指標觀察，我國基本工資仍有調升空間，且近期實證研究顯示適度調升基本工資未傷害就業

(1) 不論以最低工資相對薪資中位數比率或相對平均薪資比率等指標觀察，目前我國與國際比較尚屬居中(表 6)，顯示該比率仍有調升空間，因此合理適度調高基本工資對於強化勞工生活保障應有助益。

表 6 2016 年主要國家最低工資相對薪資中位數與平均薪資之比率

經濟體	美國	日本	英國	台灣	南韓	澳洲	法國
最低工資相對薪資中位數比率(%)	35	40	49	49	50	54	61
最低工資相對平均薪資比率(%)	25	35	41	41	40	45	49

註：台灣係為基本工資相對薪資中位數比率及相對平均薪資比率。

資料來源：OECD、主計總處

(2) 盧其宏(2018)指出我國 2007 年 7 月調整基本工資，使低薪者所得明顯提升，與其他薪資階層之薪資差距縮減，而且對就業未發現不利影響⁹。

一為獲得較確實之研究結果，該研究透過勞保資料找出實際受影響者，並以 22 歲~54 歲勞工為對象，資料顯示 2006 年~2015 年間，基本工資調整對兼職者之影響比例由 2% 左右逐漸增加至逾 5%，影響全職者之比例約在 14%~22%。

一低薪者所得提升且未衝擊就業，可能原因包括我國勞工議價能力較弱，勞動市場屬於非完全競爭市場，工資比較會低於完全競爭市場下之均衡工資，調高基本工資有助增加就業；或可能係因廠商改以削減福利或轉嫁成本等方式因應。

⁹ 參見盧其宏(2018)，「基本工資的政策效果：勞動經濟學的觀點與台灣的實證」，台灣大學經濟研究所，4 月 30 日。國外對調整最低工資的可能影響，亦有諸多討論(見附件)。

(3)黃仁德等(2016)主要針對**製造業、營造業、批發及零售業等產業**，透過薪資及生產力統計彙整與分析，認為我國**2015年7月調升基本工資後**，產業受僱人數增加，勞工經常性薪資上升，且未對企業產生顯著不利之影響¹⁰。

—**2015年7月調升基本工資後**，不論以2015年7月與6月比較，或2015年下半年與上半年比較，**製造業、營造業、批發及零售業、住宿及餐飲業等產業之受僱人數、月平均工時及月經常性薪資均增加**。

—以勞動生產力指數及單位勞動成本指數觀察，2015年7月調升基本工資後，並未出現勞動生產力持續下降或單位勞動成本明顯上升之情形，因此認為基本工資調升未對企業產生顯著不利影響。

(4)據調查，2016年全體加薪廠商中，**逾20%將「基本工資調整」列為首要參考因素**，顯示提升基本工資或有助促進企業調薪(表7)。

表7 國內廠商調升經常性薪資之首要參考因素

	有調升薪資的廠商比例	首要參考因素				
		生產力或生產績效表現較佳	基本工資調整	本身營利狀況較佳	激勵員工士氣	留住或吸引人才
全體	20.9	29.6	22.9	16.4	10.7	7.6
製造業	29.3	34.7	20.7	13.7	10.7	10.5
服務業	20.3	27.5	23.4	17.6	10.4	7.1

註：首要參考因素尚包括同業調薪情形、物價變動情形、勞資協商後訂定及其他等，因重要性較低，故未列於表中。

資料來源：主計總處

¹⁰ 參見黃仁德、王綾炫、鍾建屏(2016)，「基本工資調升對我國企業的影響」，台灣勞工季刊，第48期(12月)。

(四)我國訂立最低工資專法宜參酌主要國家經驗並考量國情

我國刻正推動「最低工資法」立法，以強化勞工基本生活保障，似可參考上述主要國家經驗；惟各國國情不同，不宜全然仿效，應就**主要制度**、**適用對象**及**調整機制**等考量本國國情充分研議後訂立。

1. 適合採單一最低工資制度

單一或多元最低工資制度各有其優缺點，政府宜考量本國國情採行。例如，美、日幅員較為遼闊、人口較多，官方確有詳盡統計各區域間經濟情勢之必要；**我國則屬小型開放經濟體**，地域及人口規模較小，且**欠缺對各縣市經濟發展情勢之完善統計**，或須深化其統計內涵，才能作為訂立區域性最低工資之依據，可能**較適合採單一最低工資制度**¹¹。

2. 以時薪與月薪並行之制度較為合宜

目前**我國**勞動基準法與基本工資審議辦法均未明確規定最低工資為時薪或月薪，**實務上**則為**時薪與月薪並行制**，由於我國薪資制度以月薪為主，將來**最低工資法立法時**，似以**時薪與月薪並行制較為合宜**。

3. 最低工資適用對象似可適度排除

儘管最低工資未必造成整體就業人數減少，惟政府在最低工資的決策過程中，仍應顧及對低技能、青少年勞工等部分族群就業之影響，方能符合政策之立意¹²。例如，部分國家**為鼓勵企業發展**，**將規模較小或營業額較低之企業排除適用最低工資**；部分國家**為避免對學徒、青年勞工或身心障礙人士就業造成負面衝擊**，排除其適用最低工資，或**另設最低工資標準**。

¹¹ 部分學者則認為，宜針對特殊對象勞工或按行業特性訂定不同的最低工資，以滿足以中小企業為主、產業結構快速變遷、因貿易全球化造成衝擊各異的勞動市場之需求，以真正保障勞工基本生活需求之目標。參見黃麗璇(2016)，「各主要國家最低(基本)工資調整機制之研究」，勞動部委託研究。

¹² 詳參 OECD (2015), "Employment Outlook 2015," Jul.。

4. 宜明訂最低工資審議的召開時間及審議期限

目前主要國家最低工資調整審議會會議，以每年一次較常見；我國基本工資審議辦法則未明訂法定會議召開時間及審議期限¹³，致歷次最低工資調整時程不一，將來最低工資立法宜取法主要國家多採每年定期審議是否調整最低工資¹⁴。

5. 依據違規情節適度強化罰則，以落實最低工資制度之施行

目前我國規定，雇主違反勞基法第 21 條第 1 項規定時，可處新臺幣 2 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，相較主要國家之罰則強度似有不足，或可參酌主要國家之立法規定，對支付工資低於最低工資水準之雇主，除罰款外亦配合徒刑等罰則，或提供勞工訴訟權，強制性落實對低薪勞工之保障，

6. 可訂定檢討法案成效之期限

以近期開始實施法定最低工資之德國為例，其於 2014 年制定最低工資法時即明訂於 2020 年檢視法案成效，我國「最低工資法」立法時，亦可訂定檢討法案成效之期限，以確保規範之合宜性。

¹³ 基本工資審議辦法第 5 條第 1 項規定，基本工資審議委員會原則於每年第 3 季進行審議。

¹⁴ 黃麗璇(2016)，最低工資制度之跨國比較—台灣基本工資制度之省思，*台灣勞工季刊*，第 48 期。

(五)改善薪資成長低緩問題根本之道係中長期結構改革，最低工資調整宜溫和漸進

最低工資旨在保障弱勢勞工，**調整最低工資宜溫和漸進**，避免激進大幅調整對勞動市場造成負面影響；如**欲改善薪資成長低緩問題**，**中長期仍須透過產業轉型、提振投資與教育改革等措施**，方為根本之道。

1. 最低工資旨在保障低薪勞工權益，**調整最低工資宜溫和漸進**，**避免激進大幅調整對勞動市場造成負面影響**。
 - (1)若欲確實衡量**最低工資之效果**，尚**需考慮其影響**是否**擴及相對較高薪者**(產生外溢效果)、**相關法規落實**與否，以及**勞工總所得變化**等多項因素。
 - (2)我國最低工資調整除**對兼職者影響比例提升**，**對全職者亦有影響**。實證研究顯示**調升最低工資有助減緩低薪情形**，且**未傷害就業**，可能因勞動市場屬於非完全競爭市場，在勞工議價能力較弱下可發揮效果；**惟若係因雇主以削減福利或轉嫁成本等措施因應**最低工資調升，**恐無法對勞工總所得產生明顯助益**。
2. 我國薪資成長低緩主要係反映勞動供需、產業及制度面等長期結構問題，**須透過中長期之產業轉型、提振投資與教育改革**，提高企業獲利能力與生產力，方為根本之道。
3. 政府將透過**提高公部門薪資帶動加薪、薪資透明化、補助與獎勵加薪企業**，以及**提高最低工資**等作法，**逐步拉高薪資水準**；換言之，**提高最低工資僅是整體改革配套措施之一**¹⁵。

¹⁵ 參見行政院新聞傳播處(2018)，「2018年5月14日我國薪資現況、低薪研究及其對策記者會」，行政院：本院新聞，5月14日。

附件 國外對調升最低工資對就業與經濟可能影響的相關研究

1. 部分學者認為採行或調升最低工資將衝擊就業

學者	主要內容
Neumark and Wascher(2006)	檢視逾 100 份研究最低工資對就業影響之文獻，發現將近 3 分之 2 的文獻，包括美國、加拿大、英國、墨西哥等國均出現負面就業效果。
Braun-Pollon et al. (2011)	對加拿大之情形研究估計，當最低工資調升 10%，可能因企業裁員、減緩或暫停僱用新員工，而減少 9.23 萬~32.13 萬個就業機會。
Clemens and Either (2014)	針對美國 2007 年~2009 年調升聯邦最低工資之研究指出，2006 年~2012 年間，就業人口比重下滑 0.7 個百分點，實習性質等無報酬勞工之比率亦增加，且低技術勞工因就業機會減少，缺乏工作經驗累積之機會，向中產階級流動的可能性進而降低。

參考資料：Neumark, David and William Wascher (2006), "Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research," *NBER*, Nov. ; Braun-Pollon, Marylin, Amelia DeMarco and Queenie Wong (2011), "Minimum Wage: Reframing the Debate," *CFIB*, Feb. ; Clemens, Jeffrey and Michael Either (2014), "The Minimum Wage and the Great Recession: Evidence of Effects on the Employment and Income Trajectories of Low-Skilled Workers," *NBER*, Dec.

2. 亦有實證指出調升最低工資對就業幾無負面影響，且可改善所得分配

學者	主要內容
Card and Krueger (1995)	針對 1990 年代初期，美國聯邦政府及部分州政府調升最低工資之影響(以餐飲業為主)進行研究，認為調升最低工資未對就業造成負面影響，尚可提高原本已略高於最低工資之勞工工資。
Schmitt and Rosnick (2011)	針對 2004 年美國部分城市首度設定最低工資後之就業與薪資變化進行研究，發現包括餐飲服務及零售等產業，低薪勞工之所得改善，就業則未受衝擊。
Lavoie and Stockhammer (2013)	從全球經濟發展的角度來看，整體經濟應屬於工資引導型(wage-led)體制，在此體制下，實質工資上漲將可能增加總合需求，同時提高勞動生產力。若所有國家同時採行工資引導型成長策略 (wage-led growth strategy)*，將為未來帶來更穩定之經濟成長，對勞工及雇主均有利。
Harasztosi and Lindner (2017)	針對 2000 年~2002 年匈牙利調高最低工資一倍之研究發現，大致上對就業僅有微小負面衝擊或幾無影響。
Dube (2017)	分析美國 1984 年~2013 年之人口調查資料，認為提高最低工資有助改善低所得家庭之所得，減少貧困家庭數。
Bodnár, et al. (2018)	針對逾 7,400 家中歐及東歐企業調查其因應最低工資調升之措施，發現提高最低工資僅使少數企業選擇減少僱用，且明顯具有帶動企業調薪之正向外溢效果。

*：工資引導型成長策略即親勞工(pro-labour)的所得分配政策及結構性政策，例如提高最低工資，或增強勞工集體談判能力等。

參考資料：Card, D. and A. B. Krueger (1995), Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, *Princeton University Press*, Dec. ; Schmitt, John and David Rosnick (2011), “The Wage and Employment Impact of Minimum-wage Laws in Three Cities,” *CEPR*, Mar. ; Lavoie, Marc and Engelbert Stockhammer (2013), “Wage-Led Growth: Concept, Theories and Policies,” *Wage-Led Growth: An Equitable Strategy for Economic Recovery*, Palgrave Macmillan ; Harasztosi, Peter and Attila Lindner (2017), “Who Pays for the Minimum Wage?” *The Society of Labor Economists*, May ; Dube, Arindrajit (2017), “Minimum Wages and the Distribution of Family Incomes,” *The IZA Institute of Labor Economics*, Feb. ; Bodnár, Katalin et al., (2018), “How Do Firms Adjust to Rises in the Minimum Wage? Survey Evidence from Central and Eastern Europe,” *ECB*, Jan.

3. 多位學者及國際機構呼籲調高最低工資以提升總需求及就業

學者或機構	主要內容
Joseph Stiglitz et al. (2012)	主張提高法定最低工資不僅讓領取最低工資之勞工受惠，亦可望增加略高於最低工資之勞工工資，促使邊際消費傾向較高之低工資勞工提高消費支出，進而提升總需求及就業，2012年時即呼籲當時之美國總統歐巴馬應調升最低工資。
IMF (2016)	執行長 Lagarde 表示，透過加強勞工技能訓練等勞動市場改革措施，並搭配提高最低工資，將有利促進經濟成長。
ILO (2016)	最低工資政策有利解決低薪和貧窮問題，讓低工資勞工所得提升，同享經濟成果。

參考資料：Stiglitz, Joseph, et al. (2012), "Time to Raise the Minimum Wage," *EPI*, Jul. 23；IMF (2016), "Decisive Action to Secure Durable Growth," Lecture by Christine Lagarde, Managing Director, *IMF Press*, Apr. 5；ILO (2016), "Global Wage Report 2016/17: Wage Inequality in the Workplace," Dec. 15