

三、台灣薪資成長低緩問題及強化提振薪資措施之建議

近年主要國家均面臨薪資成長低緩現象，台灣亦然。薪資成長低緩，使勞動報酬份額(labor income share)下降，所得分配不均，抑制民間消費，影響經濟永續成長，成為各國施政高度關注議題。因此，南韓、日本、新加坡、美國、德國等主要國家均積極採取調高最低工資及對加薪之企業減稅或補貼等提振薪資措施(詳附件)，值得借鏡。

台灣薪資成長低緩問題，反映勞動供需、產業及制度面等長期結構問題。基於勞動市場並非完全競爭有效率市場，供給者(即勞動者)議價能力較低，因此，工資比較會低於均衡工資。短期，政府宜針對勞動市場作為，保障低薪員工權益，並透過立法提升企業加薪意願；惟中長期，仍須透過產業轉型，提高企業獲利(加薪)能力，並提振投資與教育改革，提高勞動生產力，讓企業願意主動為員工加薪，方為治本之道。

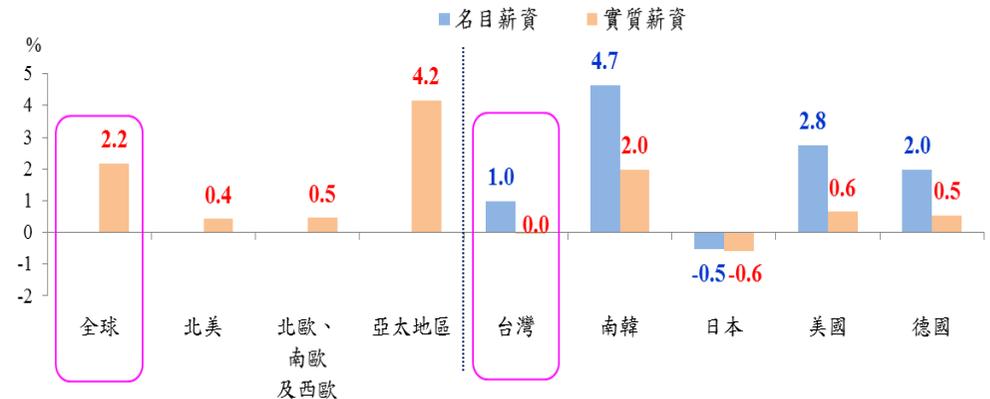
(一)薪資成長低緩為全球現象，惟台灣較為明顯；提振薪資成長係當前台灣亟需因應之挑戰

1. 2000 年代以來，全球實質薪資成長緩慢，台灣薪資零成長

(1)全球：2001~2015 年實質薪資平均成長率 2.2% (圖 1)。

(2)台灣：2001~2016 年名目薪資平均成長率 1%，實質薪資平均零成長(圖 1)。

圖 1 2001~2015 年全球、主要區域及主要國家平均薪資成長率



註：台灣與其他主要國家為 2001~2016 年資料，實質薪資係以消費者物價(CPI)平減後之薪資。
資料來源：國際勞工組織(ILO)資料庫、主計總處、南韓就業勞動部、OECD 資料庫

2. 全球勞動報酬份額比重下降，台灣亦然

(1) 國際勞工組織(ILO)¹指出，受**技術進步**、**全球化**、**金融化(financialization)**²，以及**勞工議薪能力減弱**影響，**全球薪資成長趨緩**，致**勞動報酬份額下降**³。

(2) 2016年**台灣勞動報酬份額(43.8%)**，低於**全球勞動報酬份額中位數(53%)**，2014年資料；亦略低於港、星、韓⁴。

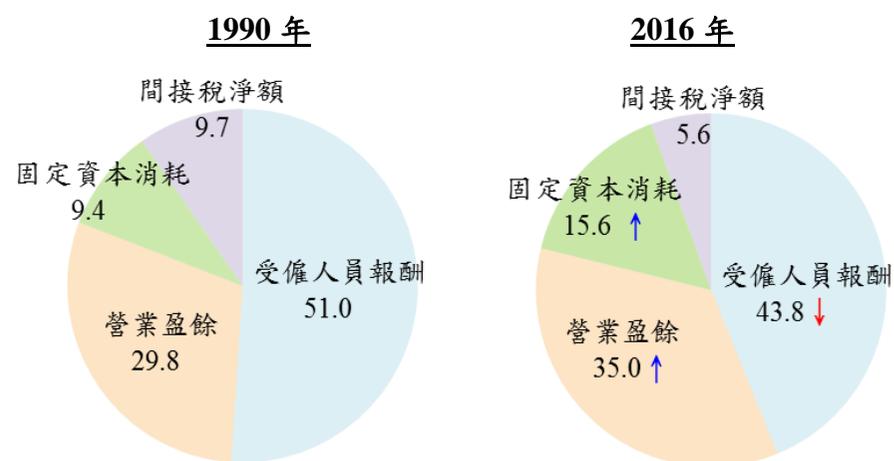
(3) 1990年至2016年間，**台灣受僱人員報酬比重**(即勞動報酬份額)**下滑7.2個百分點**(圖2)，主因：

— **薪資成長減緩**。

— 國內發展**資本密集產業**，**折舊金額**增加，**固定資本消耗**比重上揚6.2個百分點。

— **企業儲蓄率高**，**未充分**將成長果實**分配給勞工**⁵，**營業盈餘**比重上升5.2個百分點。

圖2 台灣 GDP 分配(%)



註：近年進口稅(如關稅)、生產稅(如貨物稅、印花稅)減免或免徵，係間接稅淨額比重下降之主因。

資料來源：主計總處

¹ 詳 Lavoie, M. and E. Stockhammer (2013), *Wage-led growth: An Equitable Strategy for Economic Recovery*, ILO, Geneva。

² 金融化係指，**金融活動**日益頻繁，**削弱勞工薪資議價的地位**：(1)公司治理追求**股東價值極大化**，**企業提高利潤的壓力增加**，迫使採取壓低成本的經營策略。(2)由於金融市場操作可獲取**高報酬獲利**，致企業將**未分配盈餘投入金融市場**，而非分配給勞工。

³ **2014年全球133個國家**勞動報酬份額之中位數為53%，較**2005年**之55%降低2個百分點。其中，**有91國的勞動報酬份額減少**，10國持平，32國增加。詳ILO (2016), "Global Wage Report 2016/17: Wage Inequality in the Workplace," Dec. 15。

⁴ 香港50.8%(2015年)、新加坡44.5%(2016年)、南韓44.5%(2015年)。香港及新加坡資料來自ILO資料庫，南韓資料來自南韓央行。

⁵ 詳林常青、張俊仁、盧妹璇(2016)，「薪資停滯?事實陳述與亞洲跨國比較」，中央研究院人文社會科學研究中心：人文及社會科學集刊，第29卷第1期(106/3)頁1-39。

(二)台灣薪資成長低緩主因⁶：包括勞動供需面、產業面及制度面因素

2000 年代以來，台灣薪資成長低緩，主要受勞動供需、產業及制度面等結構性問題之交互影響：



台灣低薪族群



⁶ 根據本行對台灣經常性薪資之實證結果顯示，其主要受勞動生產力成長率(正向)、失業率(負向)、公務員調薪(正向)、工會力量(正向)、高等教育擴張(負向)及非薪資報酬增加(負向)等因素影響。詳林依伶、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。

1. 勞動供需面因素：投資不振、技術進步與全球化，勞動需求縮減；高等教育快速擴張，高學歷勞動供給增加，致薪資成長不易

(1)近年國內經濟成長走緩、投資不振，降低勞動需求，不利薪資成長。

— 台灣實質薪資與經濟成長相關性高(1991~2016 年相關係數為 0.7)：近年景氣走緩、民間投資成長低緩，且政府投資負成長(表 1)，致就業機會增加有限，薪資成長不易。

表 1 台灣薪資成長及經濟情勢

單位：%

| 期間 | 民間投資 成長率 | 政府投資 成長率 | 經濟 成長率 | 實質薪資成長率 | | |
|-------------|-------------|-------------|-----------|---------|--------|--------|
| | | | | 經常性薪資 | 非經常性薪資 | 總薪資 |
| 1991~2000 年 | 11.30 | 6.13 | 6.71 | 2.86 | 3.37 | 2.94 |
| 2001~2016 年 | 2.27 | -3.30 | 3.54 ↓ | -0.07 | 0.60 | 0.00 ↓ |

註：1. 薪資=經常性薪資+非經常性薪資，其中，經常性(固定)薪資，係指每月固定發放之工作報酬，包括本薪與按月給付之固定津貼及獎金等。非經常性(變動)薪資，係指非按月發放之工作(生產、績效、業績)獎金、年終獎金、加班費、員工紅利等，係反映景氣變動、廠商營業獲利狀況與員工績效表現。

2. 2001~2016 年與 1991~2000 年比較，經濟成長率下滑 3.17 個百分點(= 6.71-3.54)，其中，來自民間投資及政府投資之貢獻分別減少 1.44 及 0.56 個百分點，共 2 個百分點。

資料來源：主計總處

(2)技術進步，企業轉向**自動化生產**，加以**全球化帶來產業外移**⁷，低階勞力被新興國家取代，致**低技術勞工**薪資成長低緩；台灣產業於**全球價值鏈之附加價值較低**⁸，致**高技術勞工**薪資成長動能亦有限。

—**低技術勞工**占總受僱人數比重**逾6成**，惟2016年薪資僅平均薪資之**0.59~0.83倍**(表2)。

高技術勞工薪資雖為平均薪資之**1.07~1.86倍**，惟增幅亦有限，如2003~2016年增幅最大的主管人員平均薪資僅增加**2.87%**(表2)。

—2016年受僱員工每月主要工作之**經常性收入3萬元以下者**，集中於**低技術勞工**⁹(占**85%**)。

表2 受僱人員相對全體平均薪資之倍數—按職業別(2016年)

| | 高技術層次勞工(近4成) 高於全體平均薪資 | | | 低技術層次勞工(逾6成) 低於全體平均薪資 | | | |
|---------------------------|--------------------------|------|----------------|--------------------------|---------------|------------------------|---------------|
| | 主管及 監督人員 | 專業人員 | 技術員及助 理專業人員 | 事務支援 人員 | 服務及銷售 工作人員 | 技藝、機械 設備操作及 組裝人員 | 基層技術工 及勞力工 |
| 受僱人數占全體受僱比率(%) | 11.9 | 10.7 | 16.2 | 15.6 | 11.0 | 28.8 | 5.9 |
| 各職業別薪資 相對全體平均薪資之倍數 | 1.86 | 1.42 | 1.07 | 0.83 | 0.62 | 0.77 | 0.59 |
| 2003~2016年平均薪資年增率*(%) | 2.87 | 2.35 | 1.63 | 1.20 | 1.12 | 0.20 | 0.23 |

註：勞動部網站揭露之「職類別薪資調查報告」調查資料始自2003年；2003~2016年採簡單平均。

資料來源：勞動部

⁷ 國內企業之**海外生產比重**由2001年之16.7%，**上揚至2016年之54.2%**。

⁸ **台灣**居全球供應鏈的中上游，**擅長中間財製造**與生產管理，中間財多屬標準規格，易為**價格接受者**，擷取的**附加價值相對較低**。詳中央銀行(2017)，「全球供應鏈之發展—兼述近年美國製造業回流之議題」，中央銀行理監事會後記者會參考資料，3月23日。

⁹ 「技藝有關工作人員、機械設備操作及勞力工」、「服務及銷售工作人員」、「事務支援人員」、「農、林、漁、牧業生產人員」占比分別為42%、26%、16%及1%，詳主計總處2016年人力運用調查統計。

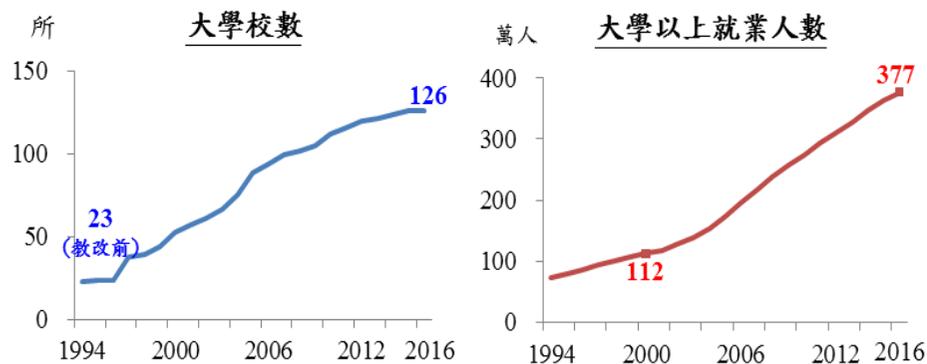
(3) **高等教育快速擴張**，高學歷勞動供給增加；**技職教育式微**，人力供給與產業需求脫節，**學用落差**，致**社會新鮮人**薪資成長不易。

— 大學校數激增，**大學以上就業人數 2016 年為 2000 年的 3.4 倍**(圖 3)，且學用落差，致 **2016 年大學學歷之初任人員經常性薪資僅略高於 2000 年**(圖 4)，且低於 3 萬元。

— 台灣薪資成長低緩，致**高階人才外流**(2015 年底止，赴海外工作人數累積達 **72.4 萬人**，**大專以上教育程度占 72.5%**)，不利長期經濟成長。

- **Time Magazine(2017)¹⁰**指出，**台灣由於倚賴出口的經濟成長減緩**，且在吸引外資、協助產業轉型為高科技與服務業不順，薪資停滯，**給予年輕人的機會較少**，因此**正面臨大量人才流失**。
- 瑞士洛桑管理學院「2017 年 **IMD 世界競爭力年報**」指出，在全球 63 個受評國中，台灣在「人才外流是否弱化國內競爭力」項目排名第 47，顯示**台灣人才外流嚴重影響競爭力**。

圖 3 大學校數及大學以上就業人數



註：大學校數不包括獨立學院及專科學校。
資料來源：教育部、主計總處

圖 4 初任人員每人每月經常性薪資—按教育程度別 (2016 年相對 2000 年)



資料來源：勞動部

¹⁰ 詳 Smith, Nicola (2017), "Taiwan Is Suffering From a Massive Brain Drain and the Main Beneficiary is China," *Time Magazine*, Aug. 21。

2. 產業面因素：產業轉型緩慢，且以中小企業為主，獲利能力較低，限縮企業加薪能力

(1)台灣產業轉型緩慢，勞力密集製造業及傳統服務業微利化，致企業多陷入壓低勞動成本的削價競爭模式，低薪現象普遍。

—勞力密集之製造業就業人數比重高達 19.5%，2016 年薪資僅為全體產業平均薪資之 0.78 倍(表 3)。

傳統服務業如批發及零售業就業人數比重高達 22.2%，僅平均薪資之 0.93 倍；住宿餐飲、藝術休閒與支援服務業更僅 0.67~0.74 倍(表 3)。

—2016 年受僱員工每月主要工作之經常性收入 3 萬元以下者，集中於傳統服務業之批發零售、住宿餐飲及支援服務業(三者占比 34%)及製造業(占 32%)¹¹。

表 3 受僱人員相對全體平均薪資之倍數—按產業別(2016 年)

| | 製造業 | | | | 服務業 | | | | | | |
|-------------------|--------|------|-------|---------------|-------|---------|------|-------|------|--------------|------|
| | 薪資較高 | | | 薪資較低 | 薪資較高 | | | 薪資較低 | | | |
| | 石油及煤製品 | 化學材料 | 飲料及菸草 | 食品、紡織等 15 產業* | 金融及保險 | 資訊及通訊傳播 | 醫療保健 | 批發及零售 | 支援服務 | 藝術休閒等 2 產業** | 住宿餐飲 |
| 受僱人數占全體受僱比率(%) | 0.2 | 0.8 | 0.2 | 19.5 | 5.1 | 2.7 | 4.6 | 22.2 | 4.6 | 2.0 | 5.4 |
| 各行業別薪資相對全體平均薪資之倍數 | 1.72 | 1.43 | 1.17 | 0.78 | 1.75 | 1.39 | 1.34 | 0.93 | 0.74 | 0.73 | 0.67 |

註：1. *15 種製造業：(1)食品、(2)紡織、(3)成衣及服飾品、(4)皮革、毛皮及其製品、(5)木竹製品、(6)紙漿、紙及紙製品、(7)印刷及資料儲存媒體複製業、(8)橡膠製品、(9)塑膠製品、(10)非金屬礦物製品、(11)金屬製品、(12)電力設備、(13)機械設備、(14)家具、(15)其他製造業。

2. **2 種服務業：(1)藝術、娛樂及休閒服務業、(2)其他服務業。

資料來源：主計總處

¹¹ 「批發及零售業」、「住宿及餐飲業」、「支援服務業」占比分別為 18%、11%及 5%，製造業無細項統計，詳主計總處 2016 年人力運用調查統計。

(2)國內產業多屬**中小企業**¹²，**獲利能力較低**¹³，限縮企業加薪能力，薪資水準亦較低。

—2016年**中小企業加薪家數**比重低於**5.5成**；**500人以上大企業**加薪家數比重**近8成**(表4)。

—**員工薪資水準與所屬企業規模高度相關**：2015年員工人數**百人以上公司**之月薪中位數均在**4萬元以上**，為**5人以下公司**之**2倍**(表5)¹⁴；**上市公司**月薪中位數5.1萬元，則**遠高於非上市櫃公司**之3.3萬元(表6)。

表4 調升經常性薪資之民營企業比重(2016年)

| | | 單位：% |
|-------|---------------|-------------|
| 全體企業 | | 20.9 |
| 按企業規模 | 9人以下 | 17.4 |
| | 10-29人 | 37.0 |
| | 30-99人 | 54.3 |
| | 100-199人 | 67.4 |
| | 200-299人 | 65.4 |
| | 300-499人 | 72.1 |
| | 500人以上 | 79.5 |

} 中小企業

資料來源：主計總處

表5 月薪中位數—按員工人數級距分(2015年)

| | | 單位：元/人 |
|---------------|--|--------|
| 全體企業 | | 35,138 |
| 5人以下 | | 21,000 |
| 6-10人 | | 24,000 |
| 11-50人 | | 29,796 |
| 51-100人 | | 35,802 |
| 101-500人 | | 40,553 |
| 501-1,000人 | | 43,276 |
| 1,001-5,000人 | | 47,763 |
| 5,001-1,0000人 | | 52,495 |
| 10,000人以上 | | 47,437 |

資料來源：財政部(2017)，「由財稅大數據探討台灣近年薪資樣貌」

表6 月薪中位數—按上市櫃公司別分(2015年)

| | | 單位：元/人 |
|------|--|--------|
| 全體企業 | | 35,138 |
| 上市 | | 50,965 |
| 上櫃 | | 43,309 |
| 興櫃 | | 42,565 |
| 非上市櫃 | | 32,503 |

資料來源：財政部(2017)，「由財稅大數據探討台灣近年薪資樣貌」

¹² 依據經濟部發布之「中小企業認定標準」，製造業、服務業其經常僱用員工數分別未滿2百人、1百人時，屬中小企業；2016年中小企業**家數及就業人數比重**分別高達**98%及78%**。

¹³ 依據2017年中小企業白皮書，2015年**中小企業營業獲利率**(=本期損益/營業收入淨額)、**資產總額獲利率**(=本期損益/總資產)，及**淨值獲利率**(=本期損益/淨值)分別為**2.94%**、1.76%、4.65%；**大企業**則分別為**5.39%**、3.63%、7.59%。

¹⁴ 員工人數達萬人以上之大型企業並非薪資中位數最高者，主因其多屬電子零組件業廠商，部分聘用之員工為生產線作業員，其薪資水準相對較低，致拉低整體中位數薪資水準。詳財政部(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。

3. 制度面因素：非薪資成本增加，影響雇主調薪意願；工會力量薄弱，非典型僱用漸增，影響整體薪資成長

(1) 企業非薪資成本增加、法定工時調降，影響雇主調薪意願。

— 企業用人成本包含薪資與非薪資報酬。隨勞退新制實施¹⁵與勞、健保費率調高¹⁶，雇主非薪資部分的勞動成本負擔加重(非薪資報酬占受僱員工總報酬比重由 2000 年之 11.8%，升至 2016 年之 14.0%，表 7)，壓縮企業調薪空間。

— 2001 年法定工時降為每兩週 84 小時，2016 年每週法定工時降為 40 小時；縮減工時相當於時薪增加，亦影響企業加薪意願。

(2) 工會力量薄弱，勞工對薪資議價能力低，公司利潤未充分與員工共享。

— 台灣工會組織率較低，2016 年為 7.3%，低於德(18.1%)、日(17.3%)、韓(10.2%)¹⁷，勞工對薪資議價能力低。

表 7 工業及服務業受僱員工勞動報酬結構

單位：%

| | 2000 年 | 2005 年 | 2010 年 | 2016 年 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|
| 總報酬=(1)+(2) | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 薪資報酬(1) | 88.2 | 87.7 | 86.8 | 86.0 |
| 非薪資報酬(2) | 11.8 | 12.3 | 13.2 | 14.0 |

| | |
|-------|------|
| 員工保險費 | 7.5% |
| 退休準備金 | |
| 或退休金 | 5.0% |
| 資遣費 | 0.2% |
| 職工福利金 | 0.6% |
| 其他福利金 | 0.6% |

資料來源：主計總處

¹⁵ 2005 年實施勞退新制，雇主須按月提繳每月工資 6%，做為勞工退休金。

¹⁶ 勞保費率自 2011 年起，從 6.5% 調升至 7%，之後每年調升 0.5 個百分點，至 2015 年為 9%；2017 年起，由 9% 調升至 9.5%。

健保費率於 2002 年由 4.25% 調升至 4.55%，2010 年再調升至 5.17%；2013 年健保費率由 5.17% 調整為 4.91%，並加收補充保險費費率 2%；2016 年起，健保費率由 4.91% 調降為 4.69%，補充保險費費率調降為 1.91%。

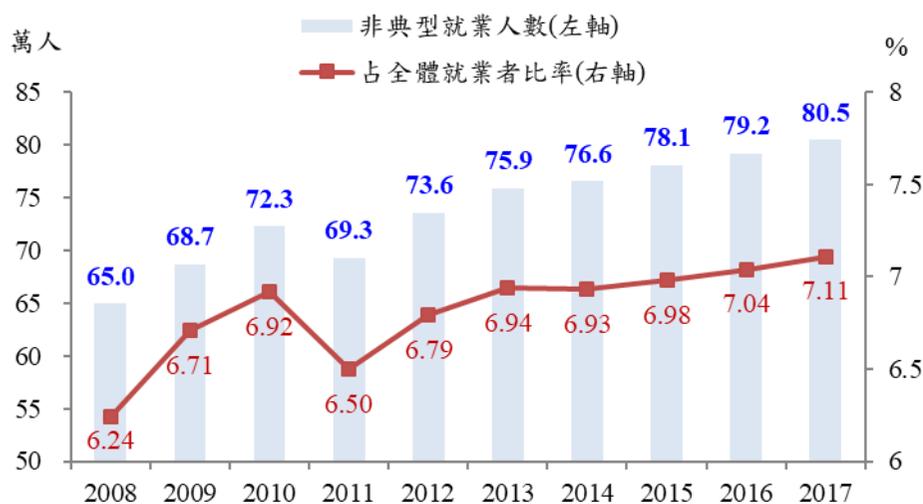
¹⁷ 德國、日本、南韓分別為 2013、2016、2015 年資料，詳勞動部「國際勞動統計」。

(3)企業雇用模式愈趨彈性化，**相對低薪之非典型僱用漸增**，不利整體薪資成長。

—近年**台灣非典型僱用(部分工時、臨時性或人力派遣)人數持續增加**，至2017年為80.5萬人，惟**占全體就業人數7.11%**，仍遠低於南韓、日本及德國之逾3成(圖5、表8)。

—非典型就業者多屬短期、非專業性工作，以**時薪計薪居多**：2017年**部分工時者每月經常性收入僅15,442元**，且低於3萬元之比重達**92.01%**¹⁸，薪資明顯偏低。

圖5 台灣非典型就業人數及其占全體就業者



註：1.非典型就業人數調查始自2008年。

2.非典型就業包括部分工時、臨時性或人力派遣。

資料來源：主計總處

表8 主要國家非典型就業占總就業人數比率

單位：%

| 台灣 | 南韓 | 日本 | 美國 | 德國 |
|------|------|------|------|------|
| 7.11 | 32.8 | 30.0 | 12.9 | 35.2 |

註：1.台灣為2017年資料，其他國家為2016年資料。

2.南韓、日本、德國資料係以部分工時及臨時性工作者之比例加總，未含人力派遣工作者。

3.美國無臨時性工作者資料，故僅列部分工時工作者之比例。

資料來源：主計總處、OECD資料庫

¹⁸ 詳主計總處2017年人力運用調查統計。

(三)強化提振薪資措施之建議

台灣薪資成長低緩問題，反映勞動供需、產業及制度面等長期結構問題。基於勞動市場並非完全競爭有效率市場，供給者(即勞動者)議價能力較低，因此，工資比較會低於均衡工資。短期，政府宜針對勞動市場作為，保障低薪員工權益，並透過立法提升企業加薪意願；惟中長期，仍須透過產業轉型，提高企業獲利(加薪)能力；並提振投資與教育改革，提高勞動生產力，讓企業願意主動為員工加薪，方為治本之道。

提振薪資，須由政府、企業、勞工積極共同因應

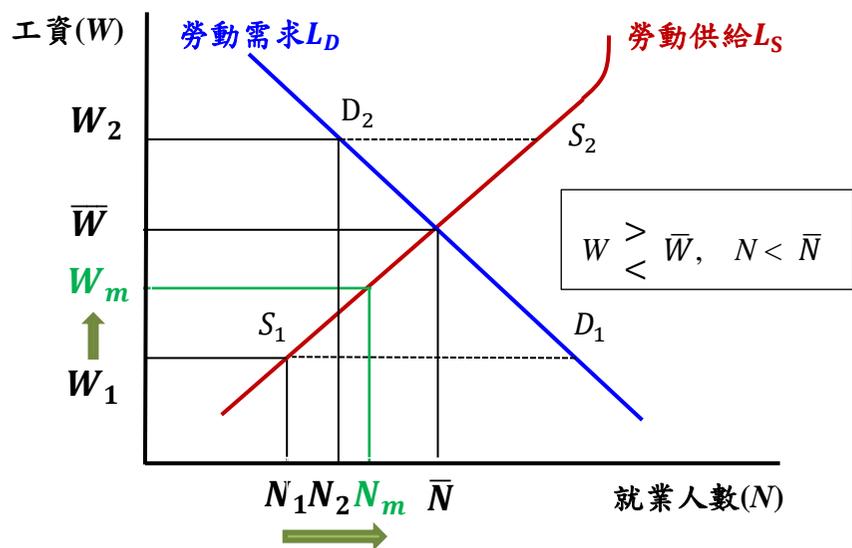
| | 短期：勞動市場 | 中長期：產業轉型、提振投資、教育改革 |
|--------------|---|--|
| 保障低薪員工基本生活薪資 | <ul style="list-style-type: none"> 合理適度提高基本工資 加速推動勞動專法(如最低工資法、派遣勞工專法)之立法 強化低薪產業勞工職訓；勞工亦宜積極提升專業技能，加強敬業態度 | |
| 提升企業加薪意願 | <ul style="list-style-type: none"> 加速有助提振薪資之相關法案立法時程(如醫療法、公司法修正草案)，以擴大企業加薪成效 日本及南韓對加薪之企業減稅或補貼措施，可供參考 涉及非薪資報酬之政策，宜審慎評估，避免壓縮企業調薪空間 | <ul style="list-style-type: none"> 提振投資，提升勞動需求 強化教育訓練，改善學用落差，促進勞動生產力成長 |
| 提高企業加薪能力 | | <ul style="list-style-type: none"> 鼓勵技術創新，加速產業轉型，提高產品價格，強化企業加薪能力 |

(三)之一、短期策略：保障低薪員工基本生活薪資；提升企業加薪意願

1. 保障低薪員工基本生活薪資：合理適度提高基本工資；加速勞動專法立法；強化低薪族群之技職培訓

(1) 勞動市場並非完全競爭有效率市場，訂定最低工資可增加就業，且提升低薪勞工的工資(圖 6)。

圖 6 工資的決定



- 工資(W)高於或低於均衡工資(\bar{W})時，就業人數均少於充分就業人數(\bar{N})。
- 勞動市場並非完全競爭有效率市場，屬於買方市場。供給者(即勞動者)議價能力較低，屬於弱勢，因此，工資(W_1)比較會低於均衡工資(\bar{W})。
- 政府訂定高於 W_1 的最低工資 W_m ，將使就業量提高，且提升低薪勞工的工資(圖 6)。
- 最低工資，搭配採行彈性工資(flexible wage)制度，有助提振就業。

— 國外實證研究顯示，溫和調升最低工資有助帶動企業調薪¹⁹，打破傳統經濟學認為訂定最低工資可能衝擊就業之負面想法。

- 以美國為例，2014年提高最低工資的25州，以及5個郡或城鎮，其2013年底至2015年中之就業成長率平均值均高於未提高者之平均值²⁰。
華盛頓州最低工資(現為時薪11美元)相對較高，但就業成長率明顯高於全國平均²¹。
西雅圖最低工資時薪15美元，2017年10月失業率4.0%，低於11月全國失業率4.1%；近期針對其餐飲業進行之研究指出，提高最低工資使低所得勞工之工資獲得提升，且並未造成就業損失²²。

— 調升最低工資可讓低工資勞工共享經濟成果²³，亦有助改善所得分配。

- 國際勞工組織(ILO)指出²⁴，最低工資政策對於提升低收入勞工所得具有重要作用，有利解決低薪和貧窮問題。相較於高所得勞工，低所得勞工之消費占所得比重較高(即邊際消費傾向較高)，故提升工資有助刺激低薪者之消費，擴大內需及結構調整。

¹⁹ 如 Card and Krueger (2015)研究發現，調升最低工資對就業無負面影響，還可產生良性漣漪效果(ripple effect)，使原本略高於最低工資之勞工工資獲得提升；Wolfers and Zilinsky(2015)研究亦指出，高工資能激發員工努力工作的積極性，提高生產力，亦可減少員工流動率及招聘與培訓成本，使勞資雙方均能獲益。詳 Card, D. and A. B. Krueger (2015), "Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage," *Princeton University Press*, Dec. ; Wolfers, J. and J. Zilinsky (2015), "Higher Wages for Low-Income Workers Lead to Higher Productivity," *PIIE*, Jan. 13。

²⁰ Stonecipher, A. and B. Wilcox (2015), "Minimum Wage Policy and the Resulting Effect on Employment," *Integrity Florida*, Jul. 20。

²¹ Torres, Blanca (2016), "Washington State Ranks No. 1 for Combined Job And Wage Growth," *The Seattle Times*, Feb. 16。

²² 西雅圖依據企業員工是否達500人訂有不同最低工資標準，其中員工500人以上之企業，2017年1月1日起適用標準為15美元；餐飲業之研究文獻詳 Reich, M., S. Allegretto and A. Godoey (2017), "Seattle's Minimum Wage Experience 2015-16," *CWED Policy Brief*, Jun.。

²³ 如 Dube(2017)研究指出，提高最低工資有助於改善低所得家庭之所得，減少貧困家庭之數量；Cooper et al.(2017)針對美國研究發現，提高最低工資有助提高多數低薪及適用最低工資勞工之食物消費。詳 Dube, Arindrajit (2017), "Minimum Wages And the Distribution of Family Incomes," *The IZA Institute of Labor Economics*, Feb. ; Cooper, D., Luengo-Prado, M. J., and Parker, J. A. (2017), "The local aggregate effects of minimum wage increases," Federal Reserve Bank of Boston, working paper, August。

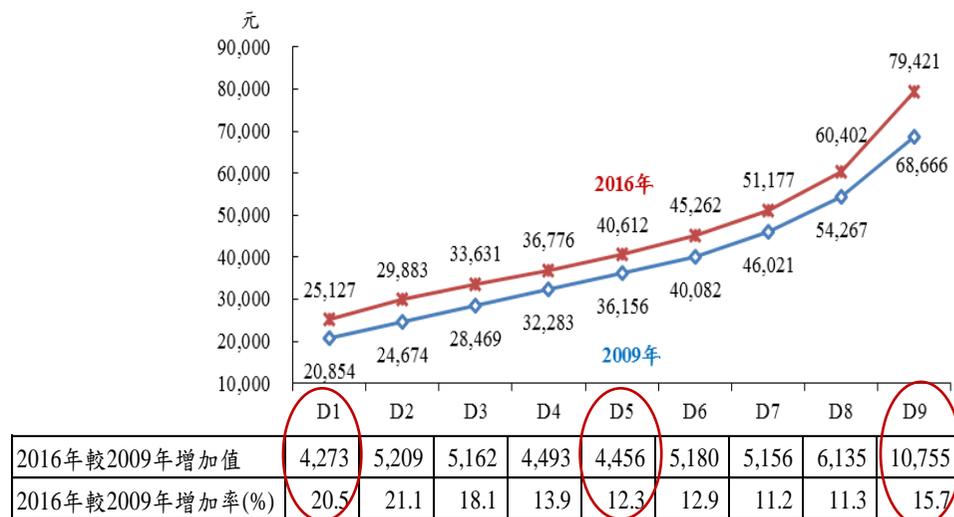
²⁴ ILO (2016), "Global Wage Report 2016/17: Wage Inequality in the Workplace," Dec. 15 ; ILO (2016), "Wages in Asia and the Pacific and the Arab States," Nov. 8。

(2)適時調整國內基本工資，可保障勞工基本生活及維持一定消費能力，**有助改善所得分配**，並**帶動企業調薪**。

一 國內適用基本工資者眾(適用基本工資月薪者 166 萬人及時薪者 39 萬人²⁵)；近年調高基本工資，有助縮小高低薪資差距。

- 2011 年至 2018 年間，我國數度調高基本工資，月薪累計調幅 27.3%；時薪累計調幅 47.4%。
- 受惠基本工資調升，近年整體薪資成長呈 M 型化(最高薪資組及最低薪資組之薪資成長較中間組為高，圖 7)，最高薪資組相對最低薪資組之薪資倍數縮小(由 2009 年之 3.29 倍，降至 2016 年至 3.16 倍)²⁶。

圖 7 台灣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



註：十等分位組係將所有受僱員工薪資由小至大排列後，按人數等分為 10 組，各組間之分界點即為十等分位數。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

²⁵ 2017 年 8 月 18 日勞動部新聞稿指出，2018 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。

²⁶ 2017 年 8 月 8 日財政部「由財稅大數據探討台灣近年薪資樣貌」研究報告亦發現，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調整及景氣回溫等因素有關。

- 一調查顯示，2016年國內全體加薪廠商中，逾2成將「基本工資調整」列為首要參考因素(表9)，顯示適度提高基本工資，可促進企業調薪²⁷。
- 一與國際比較，台灣基本工資相對平均薪資比率尚有調升空間，未來在經濟條件許可且搭配勞動生產力成長下，可合理適度調高基本工資。

- 基本工資相對薪資中位數比率：2016年主要國家比率多介於40%~60%，台灣為49.3%居中(表10)。
- 基本工資相對平均薪資比率：2016年主要國家比率多介於30%~50%，台灣為41.0%居中(表10)。

表9 國內廠商調升經常性薪資之首要參考因素
(2016年)

單位：%

| | 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：首要參考因素尚有參考同業調薪情形、物價變動情形、勞資協商後訂定及其他等，因重要性較低，故未列於上表。

資料來源：主計總處

表10 主要國家最低工資相對薪資中位數比例及相對平均薪資比例(2016年)

單位：%

| 國別 | 最低工資相對薪資中位數比率 | 最低工資相對平均薪資比率 |
|----|---------------|--------------|
| 澳洲 | 53.8 | 44.7 |
| 法國 | 60.5 | 49.0 |
| 德國 | 46.7 | 41.6 |
| 日本 | 39.7 | 34.6 |
| 南韓 | 50.4 | 39.7 |
| 英國 | 49.0 | 40.8 |
| 美國 | 34.9 | 24.8 |
| 台灣 | 49.3 | 41.0 |

資料來源：OECD 資料庫、主計總處

²⁷ 國內研究指出，基本工資調漲可使我國勞工因薪資調整而直接受惠；基本工資調升有助製造業、營造業、批發及零售業、住宿及餐飲業勞工之經常性薪資上升，且對我國勞動生產力及勞動成本並未發現存在不利影響。詳賴偉文、辛炳隆、陳晏羚(2015)，「低薪資對我國勞動市場的影響與政府因應策略」，勞動部委託研究，12月；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)，頁29-39。

(3)宜加速推動勞動專法立法，落實保障低薪勞工。

—目前**勞動相關專法**，如，**最低工資法**、**派遣勞工專法**，尚在**研商**階段，宜加速推動立法。

- 國內積極**推動中高齡者及女性就業**，雖有助改善失業，惟**多以非典型形式僱用**，可能拉低平均薪資²⁸，宜**加速非典型僱用相關立法時程**，改善非正職勞工低薪現況。

—借鏡主要國家調整**最低工資**經驗，落實**制度化**。

- ILO 調查發現最低工資的訂定，**多數國家採協商議定和政府制定並存**之方式；並建議最低工資依**生活成本** (living cost，如**物價**、一般工資水準)及**經濟指標**(如**勞工生產力**、**經濟成長率**)等，顧及勞工與其家庭需求，**訂立清楚的調整準則**，且**調整頻率宜制度化**²⁹。
- **多數國家透過立法定期調整最低工資**，且以**一年調整一次較常見**，若干國家則為不定期調整。

(4)借鏡新加坡「**漸進式調薪模式**」(Progressive Wage Model, **PWM**)精神，**擴大**職訓機構對**低薪產業勞工的職業訓練**³⁰，並持續**補助**職訓**費用**；**鼓勵企業將勞工**取得勞動力技能**認證**，列入**加薪**考量因素；**勞工**亦宜**主動提升專業技能**，加強敬業態度，以利爭取較高薪資。

²⁸ 根據**日本促進高齡者及婦女就業經驗**，雖有助就業增加，惟企業常以**非典型形式僱用**，係**日本薪資低迷的主因之一**。詳 Genda Yūji (2017), “Why Are Wages Not Rising Despite the Labor Shortage?” nippo.com, 8 月。

²⁹ ILO (2016), “Minimum Wage Policy Guide,” Jun. 8。

³⁰ **新加坡**因應體力勞動相關產業的**低薪產業工作貧窮(working poverty)**問題，2012 年新加坡**全國職工總會**提出**漸進式調薪模式(PWM)**。

(1)**PWM**為**低薪行業**建立**薪資下限**，並搭配**職業訓練**，鼓勵勞工**取得勞動力技能認證**(Workforce Skills Qualification, WSQ)，使勞工藉由**生產力提升**，享有**更高的薪資成長**。

(2)**PWM**適用對象：清潔、保全與園藝等三大**低薪產業**為**法定**適用對象；新加坡政府亦**鼓勵其他行業**採行，目前新加坡全國職工總會的**12 個工會群體**，已有**7 個實施 PWM**。

(3)**新加坡政府**對採用 **PWM** 的企業提供**補助**，如對參加 WSQ 課程之低薪勞工，補助 **90~95%**的**訓練費用**。

(4)新加坡全國職工總會推行**政府採購不能只看價格**，而是看承包商表現的「**最佳外包計畫**」(Best Sourcing Initiative, BSI)，以**確保勞工合理薪資**。為支持 **PWM**，**新加坡政府**於 2013 年 4 月起，**僅向符合規定的清潔公司採購服務**；新加坡全國職工總會**補助**購買 PWM 企業服務之業者，**每案 10%的契約價金**，以杜絕廉價外包。

2. 提升企業加薪意願：加速有助提振薪資之相關法案立法時程

(1) **加速修法提高企業加薪誘因及落實社會責任，使經濟成長果實合理反映於薪資水準。**

— 近年因應國內薪資成長低緩問題，**已修訂公司法，規定公司獲利分派員工**，並修訂**中小企業發展條例**推動**加薪抵稅**³¹；宜**加速有助提振薪資之相關法案立法時程**(如**醫療法、公司法修正草案**)，以**擴大企業加薪成效**。

- **醫療法修正草案**，增訂醫療財團法人應以其當年度未受限之稅後**盈餘優先辦理提升員工薪資待遇**³²及補充短缺人力之規定(現於立法院審議中)，可望提高醫護人員待遇，留住台灣醫療人才。
- 研擬中之**公司法修正草案**，已增訂**員工獎酬工具**(庫藏股、新股、認股權憑證)之**發放對象擴及控制公司及從屬公司之員工**，將有助集團內人才流動，以及留才、攬才。

— **日本計劃擴大**現行鼓勵企業加薪之「**促進所得擴大稅制**」，**擬就加薪 3%以上**或增加機器設備投資表現積極之**企業，提高其扣除額**；**南韓政府為減緩調升最低工資對就業市場之衝擊**，提供**3兆韓元(約 27 億美元)**補貼**小型企業**(詳附件)，可供參考。

— 鼓勵善盡**企業社會責任**(Corporate Social Responsibility, CSR)：政府與民間**採購、政府補助企業研發計畫**，宜將**加薪列入評選項目**，以增加企業加薪誘因。

- 現行**政府採購採有利標者**，已將符合加薪**列入評選加分項目**，宜要求**落實**，並**酌增配分**；並**鼓勵民間企業採購**，亦將符合加薪社會責任之企業，納入供應商採購條件。
- **政府補助企業研發或投資計畫**或**表揚企業之獎勵機制**，宜將**加薪列入評選項目**，以激勵企業加薪。

³¹ 「**公司法第 235-1 條**」(公司應於章程訂明以當年度獲利狀況之定額或比率，分派員工酬勞)，**自 2015 年 5 月實施**。「**中小企業發展條例第 36-2 條**」(中小企業於經濟景氣指數達一定情形下，調高基層員工之平均薪資給付水準時，得就每年非因法定基本工資調整而增加支付本國籍現職基層員工薪資金額之 130% 限度內，自其增加薪資當年度營利事業所得額中減除)，**自 2016 年 1 月 1 日實施**。

³² 日前衛福部長**建議提撥醫院盈餘的 5% 設置加薪專戶，替醫療人員加薪**。詳 2017 年 12 月 5 日中央社「**醫療財團 5% 盈餘加薪 衛福部拼本會期過關**」報導。

(2)涉及非薪資報酬之政策，宜審慎評估，避免壓縮企業調薪空間。

- 「Paying Taxes 2018」報告³³顯示，2016年台灣企業之勞動稅率(即非薪資報酬成本，含退休金、勞健保等)達18.3%，高於星(17.8%)、韓(13.5%)(表11)。企業為維持國際競爭力，恐難擴大勞工加薪幅度。
- 由於非薪資報酬成本連結(經常性)薪資，又政策經常涉及非薪資報酬，致企業負擔增加，因此，政府宜妥適衡量企業負擔非薪資報酬的能力，以免降低企業調薪意願。

表 11 2016 年亞洲主要各國之稅率比較

單位：%

| | 台灣 | 南韓 | 新加坡 | 日本 | 亞太地區 | 全球平均 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| 總稅率 | 34.3 | 33.1 | 20.3 | 47.4 | 36.4 | 41.6 |
| 公司所得稅率 | 12.5 | 18.2 | 1.5 | 24.6 | 17.5 | 16.6 |
| 勞動稅率 | 18.3 | 13.5 | 17.8 | 18.5 | 10.8 | 16.5 |
| 其他稅率 | 3.5 | 1.4 | 1.0 | 4.3 | 8.1 | 8.5 |

註：總稅率係企業繳交稅額佔稅前盈餘比率；企業繳交稅款包含公司所稅、勞動稅及其他，其中公司所得稅係針對應稅收入或資本收益所課徵之稅收，勞動稅則係因雇用勞工而產生的非薪資成本，包括退休金、勞保、健保等，其他稅費則包含財產稅、汽車稅、利息稅等。

資料來源：Paying Taxes 2018

³³ 本報告由資誠聯合會計師事務所(PWC)、世界銀行及國際金融公司聯合編製。

(三)之二、中長期策略：加速產業創新，提高企業加薪能力；提振投資，強化教育訓練，提高勞動生產力，讓企業願意為員工加薪

1. 鼓勵技術創新，加速產業轉型：生產附加價值較高的產品，強化企業加薪能力

- (1) 鼓勵台灣產業創新投資³⁴，**朝向全球價值鏈微笑曲線高附加價值兩端**(上游的研發及設計、下游的行銷及服務)發展。
- (2) 政府宜擔任**整合資源角色**，提供**誘因**機制，如**提供創新創業資金**³⁵、針對研發補助經費與減免租稅等，提高企業創新意願，加速企業轉型，改善低薪困境。
- (3) 推動**現代化服務業**³⁶，並**促進製造業與服務業融合**，提升附加價值，**提高產品價格**，強化企業加薪能力；並**兼顧就業人數較高之傳統服務業**，結合台灣既有 ICT 優勢，**協助其創新**，改善低薪現象。

2. 提振投資：增加勞動需求，亦有助提高勞動生產力³⁷，提升企業加薪意願

- (1) **落實排除五缺及環評投資障礙**³⁸，**消除不確定性**，並**加速推動大型指標投資案**³⁹，以**提振民間投資信心**。
- (2) **充裕工研院經費**，**工研院加強技轉企業**，以**增加投資案源**：台灣以中小企業為主，基礎研發能量不足，建議結合

³⁴ 目前政府積極推動五加二產業創新(亞洲矽谷、智慧機械、生醫、綠能科技、國防、新農業及循環經濟)、數位經濟產業創新、晶片設計與半導體產業創新、文化創意產業創新，作為驅動台灣下世代經濟成長之核心，以帶動產業轉型，提高勞工薪資，增加新的工作機會。

³⁵ 政府創新創業資金環境日益完備，包括通過「創業天使投資方案」、設立「產業創新轉型基金」、成立「國家級投資公司」，由國發基金參與投資，提供新創事業各階段資金。

³⁶ 現代服務業包括資訊及通訊傳播業、金融及保險業、專業商業服務業。詳中央銀行(2017)，「發展服務業促進經濟成長—協助傳統服務業創新，加速發展現代服務業」，中央銀行理監事會後記者會參考資料，3月23日。

³⁷ 促進國內投資，提高資本財等其他生產要素，亦有助提高勞動生產力。以採摘蘋果例子說明，若梯子(資本)供給減少，將會降低採摘蘋果工人(勞工)的生產力，進而影響雇主僱用採摘蘋果工人的意願；因此，若梯子(資本)不足，將減少僱用蘋果工人(勞工)。詳 Gregory Mankiw (2014), *Principles of Economics* (7th ed.), South-Western College Pub.。

³⁸ 2017年11月6~10日「行政院排除產業投資障礙」會議，已針對五缺問題提出改善對策。

³⁹ 如日前**華邦電子**宣布，將進駐南科高雄園區，投資 3,300 億元興建十二吋晶圓記憶體廠；此為該園區成立以來，最大規模投資案，將為高雄、台南創造 2,500 個就業機會。**台積電**亦宣布 3 奈米製程新廠將落腳台南科學園區。**日月光**則計劃在高雄加碼千億元投資，興建高階封測廠。

產官學資源，由工研院擔任技術整合平台，投入關鍵技術研發。

(3)積極爭取加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP)等區域整合，有效拓展海外市場，以提振出口動能，進而再帶動投資意願，創造加乘效果。

3. 強化教育訓練：改善學用落差，提升專業技能，讓企業主動為勞工加薪

(1)大學基礎學科研究及技職教育並重。

(2)持續辦理就學貸款及提供獎學金，以培育優秀人才。

(3)持續辦理職業訓練補助⁴⁰，強化職訓機構功能，鼓勵勞工參加職業訓練提升專業技能。

⁴⁰ 如「產業人才投資方案」(補助在職勞工訓練費用)、「職業訓練生活津貼」(針對非自願離職者)等。持續辦理各項青年職業訓練，提升 15~29 歲青年/大專生之就業技能。例如，雙軌訓練旗艦計畫、青年就業旗艦計畫、產學訓合作訓練、補助大專校院就業學程計畫等。

附件 近年主要國家(韓、日、星、美、德)提振薪資之政策

因應薪資成長低緩，近年**南韓、日本、新加坡、美國、德國**等主要國家均積極採取**調高最低工資**及對**加薪之企業減稅或補貼**等**提振薪資措施**(詳下頁表)。近月**南韓、日本政府**作為尤為**積極**：

1. 南韓：

- (1)2017年8月宣布，自**2018年1月起將最低工資時薪**從6,470韓元(約新台幣171元)，調升至7,530韓元(約新台幣200元)，**調幅16.4%**，**遠高於近10年(2008年~2017年)平均之6.4%**；其最終目標是在2020年前，將最低工資調升至1萬韓元。
- (2)**為減緩調升最低工資對就業市場之衝擊**，南韓政府將自2018年起**提供3兆韓元(約27億美元)**，對員工人數**30人以下的小型企業提供最低工資補貼**，月薪不及190萬韓元的員工，每月最多可獲13萬韓元補貼。

2. 日本：

- (1)**2017年9月30日起**各地區陸續**調升地區別最低工資**，由**平均時薪823日圓(約新台幣222元)**，**調升至848日圓(約新台幣229元)**，**調幅約3%**，**為2002年以來最大**。
- (2)現行制度係以2012財政年度為基準年度，對提高總薪資(含津貼及獎金)一定比例，且較上一財政年度加薪2%之企業，給予一定額度之企業稅扣除額。2017年12月，日本政府宣布**擴大調降企業稅計畫**，**擬就加薪3%以上或增加機器設備、人才投資表現積極之企業，提高其扣除額**等，使其實際稅率降至約25%，而就加薪或增加機器設備、人才投資表現**消極**之企業，則可能**排除適用部分稅負優惠**等；且對進一步投資物聯網等新科技之企業，再調降其實質稅率至約20%⁴¹。

⁴¹ 日本經濟新聞(2017)，「賃上げ投資で法人減税 政府方針、實質負担25%に」，11月20日；日本經濟新聞(2017)，「賃上げ+革新投資なら 法人税、實質負担20%に下げ」，12月4日；日經中文網(2017)，「日本向美法看齊 擬下調法人稅至20%」，12月5日。

近年主要國家提振薪資之政策

| | 南韓 | 日本 | 新加坡 | 美國 | 德國 |
|-------------|---|---|--|--|---|
| 調高 最低工資 | <p>1.2017 年 8 月宣布，自 2018 年 1 月起將最低工資時薪從 6,470 韓元(約新台幣 171 元)，調升至 7,530 韓元(約新台幣 200 元)，調幅 16.4%，遠高於近 10 年(2008 年~2017 年)平均之 6.4%</p> <p>2.2018 年起針對員工人數 30 人以下的小型企業提供最低工資補貼，月薪不及 190 萬韓元的員工，每月最多可獲 13 萬韓元補貼</p> | <p>1.2017 年 3 月推出「勞動方式改革實行計畫」：最低工資以每年提高約 3%，直至平均時薪達 1,000 日圓(約新台幣 270 元)為目標</p> <p>2.2017 年 9 月 30 日起各地區陸續調升地區別最低工資，由平均時薪 823 日圓(約新台幣 222 元)，調升至 848 日圓(約新台幣 229 元)，調幅約 3%，為 2002 年以來最大</p> | 未定最低工資 | <p>1.目前有 12 州依據物價波動自動調整最低工資，另部分州以修法或公投通過而生效</p> <p>2.2017 年起，有 19 州調高最低工資，目前超過半數以上的州訂定之最低工資高於聯邦工資</p> | 2014 年 德國通過「最低工資法」 ， 2015 年起實施 ，兩年調整一次，惟部分產業仍可依集體協商設定最低工資 |
| 租稅誘因 或補貼 | <p>1.2014 年 8 月宣布，自 2015 年 1 月起 3 年，薪資漲幅高於過去 3 年平均的企業可就加薪支出之一定比例(大企業 5%、中小企業 10%)扣抵所得稅</p> <p>2.2014 年 8 月宣布，自 2015 年 1 月起 3 年，針對大企業，其淨利之某一比率扣減分配股利、投資及加薪後之保留盈餘，加徵 10%稅負</p> | 2017 年 12 月宣布 擴大調降企業稅計畫 ， 擬就加薪 3% 以上 或增加機器設備、人才投資表現積極之 企業，提高其扣除額 等，使其實際稅率降至約 25%；且對進一步投資物聯網等高科技之企業，再調降其實質稅率至約 20% | <p>1.2017 年 1 月 1 日起政府直接補助企業對低薪員工(月薪不及 4,000 新加坡元)加薪金額之 20%</p> <p>2.2010 年推出「就業培訓補助計畫」：自 2010 年 7 月 1 日起政府補助低薪勞工參加技能認證課程之訓練費用，以提升低技術勞工技能，來提高薪資</p> | 2017 財政年度對提供青年暑期就業機會的 企業，補貼僱用青年之薪資成本 | — |

| | 南韓 | 日本 | 新加坡 | 美國 | 德國 |
|------------------------|----|---|---|------------------------------------|----|
| 加班費規定 或對低薪者 給薪措施 | — | 2017年3月推出「勞動方式改革實行計畫」：現行加班時數上限不變，惟若工作繁忙期間，經勞資協定且申請獲准，1個月加班時數上限放寬至100小時，1年放寬至720小時；對非正職勞工制定同工同酬之規定 | 自2014年1月起全國職工總會補助購買採用「漸進式調薪模式」企業服務之業者，每案10%的契約價金，以促進企業將生產力與薪資連結 | 可領取加班費之勞工範圍，擬由週薪455美元以下放寬至913美元以下* | — |

註：1.各國尚有採行「提升勞工技能及教育」、「道德勸說或凝聚社會共識」等方式，以提升薪資。

2.「—」代表無相關政策。

3.*原預計於2016年12月1日實施，惟於2016年11月遭聯邦法院判決暫停實施，目前仍於法院訴訟中。