



從基本工資到生活工資 ——臺灣低薪問題的因應

◎賴偉文／中華經濟研究院第三研究所 助研究員

近年來，臺灣勞工的低薪問題已成為民怨之一，長期的低薪不僅對生產帶來重大影響，更可能衍生其他社會問題。雖然我國的基本工資已經實行多年，但其意涵仍有別於生活工資的概念。因此，本文將探討生活工資制度在我國推動實施之可行性，並借鏡英、美、日等國之生活工資制度，分析我國實施生活工資機制之困難與優劣之處。

近年來臺灣低薪的問題，已成為各界關注焦點。為提升薪資水準，政府一方面加速產業升級，增強經濟成長動能；一方面鼓勵企業善盡社會責任，適時調整工資，合理分配經濟發展成果。

全球薪資成長趨緩已成為各國共同面臨的課題，國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）特別建議各國應重新建立及加強勞動生產力與薪資之間的連結，並且強化勞工談判協商工資的能力以及其他配套措施。除加強集體談判制度與適度調整最低工資外，美國、英國、加拿大等國家的

部分地方政府也透過訂定生活工資（Living Wage）來保障勞工基本生活，而英國更於近期宣布設立「全國生活工資」（National Living Wage），希望藉此全面促使低薪勞工能分享更多的經濟果實。

因此，本文試圖探討生活工資制度在我國推動與實施之可行性，借鏡英、美、日等國之生活工資機制，分析我國就業市場實施生活工資機制之困難與優劣之處。

生活工資的意涵與演進

根據ILO的定義，「生活工資」係指一



個勞工為了支付生活開銷所需的最低費用與成本。與最低工資相比，國際間大多認為在設定勞工基本工資時，應導入生活工資的意

涵，亦即最低工資的設定亦應滿足生活工資的精神，如表1所示。

「生活工資」首見於1919年國際勞工

表1 國際人權公約中對於工資引入生活工資意涵的解釋

1948年聯合國人權宣言	人人有權利享受公正和合適的報酬，以保證使本人與家屬有一個符合生活的尊嚴的工資
1948年美國人權宣言	人人有權利收取必要的薪酬，按個人之技能比例，以保證他的生活能適合自己和家人的生活水平的權利
1961年歐洲社會憲章	所有工人都有一個公平的報酬，足以使自己和家人過上體面生活的權利
1966年聯合國經濟，社會及文化權利國際公約	給予所有工人薪酬，以使自己和家人得以體面的生活為其最低要求
1988年美洲關於經濟，社會和文化權利領域之人權公約附加議定書	薪酬的最低限度須保證所有工人維持得體的生活條件

資料來源：1.United Nations (1948)；2.Organization of American States (1948)；3.Council of Europe (1961)；4.United Nations (1966)；5.Organization of American States (1988).

組織章程，在1944年「國際勞工組織費城宣言」中關於國際勞工組織的目標和宗旨時再次被提出討論，1948年聯合國之世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights）認為「人人有權利享受公正和合適的報酬，以保證使本人與家屬有一個符合生活的尊嚴的工資」，該宣言中對於勞工報酬（工資）的說法，亦符合1919年國際勞工組織章程（ILO Constitution）所提出勞工生活所需之「最低生活工資」的意涵。

除了國際公約對於最低工資導入生活工資概念的闡述與說明之外，部分國家（包括墨西哥、印度、巴西等國）於憲法制定時，亦將生活工資的概念，明列於國家憲法中。

事實上，自邁入21世紀開始，許多國家開始推動生活工資制度，雖然所設算的範

圍與方式不同，但其原則仍以「維持體面而有尊嚴的生活為基本，並以家庭為單位設算其生活所需金額」。以美國為例，美國生活工資以家庭為單位，計算不同家庭的生活工資；而英國的生活工資則涵蓋家庭最低標準所得、房租、子女照顧與賦稅等方面。

然而，實務上對於生活工資制度的推動，仍存在許多爭議，因此各國的推動模式亦有所不同，例如美國雖以強制性的「生活工資法案」推動，但其適用的範圍，僅限於承接政府委託案的企業；英國在生活工資的推動上，則是以認證（表彰採行生活工資的企業）方式推動；日本雖然每5年選定一個城市計算生活工資，主要提供勞資協議時對未來薪資調整的參考，在推行上未有強制性；另外南韓的生活工資推動上，則以首爾市的

部分地區開始試行，且並非所有行政區均適用，而是由各行政區各自為政。

由上述可知，各國對於生活工資之設算與推行上雖有所不同，但生活工資的設算金額皆隱含維持勞工生活所需的最低費用與成本。

生活工資制度的推動成效與爭議

（一）生活工資之推動成效

近年來愈來愈多的國家、組織及公司採用生活工資，文獻亦開始針對生活工資的影響進行研究。Bhatia and Katz（2001）評估舊金山生活工資條例對勞工健康的影響。研究結果發現，生活工資可降低過早死亡的危險性，且主觀健康狀況得以改善。對於全職勞工的子女，生活工資亦提高子女完成教育的機率。

Neumark and Adams（2003）的研究指出，若城市採取立法形式的「生活工資條例」後，可提高低薪資勞工的薪酬，雖然對就業產生負面衝擊，但生活工資將使得城市的貧窮度降低。Neumark and Adams（2004）彙整有關生活工資的研究後發現，實務上無法推動之主要原因，來自對就業市場失業的衝擊。惟研究中亦指出，生活工資的推動對就業市場雖產生負面影響，但影響程度並不高，甚至可能產生效率工資的效果而抵消對雇主不利的影響。

Bartik（2004）盤點美國通過生活工資

條例的城市和地方政府後指出，若由當地政府對生活工資進行補貼時，對雇主與勞工是有益的。然而，若是經濟狀況處於低迷的時候，這種生活工資的補貼反而對勞動市場有害。

由上述研究發現，生活工資有助於降低工作貧窮的問題、改善人們健康狀況、提高子女教育甚有可產生效率工資的效果，惟因為生活工資通常高於基本工資，生活工資將不可避免地對勞動市場的就業與工時產生負面影響。

事實上，近年來部分文獻甚至認為，生活工資制度的推動，對勞動市場未必產生負面的影響，根據Linneker and Wills（2015）的研究指出，英國推動生活工資的經驗顯示雇主採用生活工資，未必造成雇主利潤減少以及勞工的工時縮減。

（二）生活工資制度之推動爭議

雖然在原則上，許多國際組織與跨國集團都認同且願意採用生活工資制度，但是在實務上，施行生活工資卻可能產生許多衍生的問題。歸納其實務上推行生活工資制度所可能發生的問題，包括：

- 1.如何制定生活工資之一致性的定義，並確保其推估方法的合理性。
- 2.生活工資通常遠高於最低工資，若施行生活工資，對勞工與企業都將產生影響，其風險難以掌握。



- 3.若採用生活工資，則企業的工資總額將增加顯著，企業成本提高難以保證是否能持續維持其競爭力。
- 4.實務上施行生活工資制度，若欲計算出精確的生活工資，須付出相當高的成本，且如何使涉及的所有利益相關者對話並取得共識相當困難。

除了上述的問題之外，在實務上若推生活工資制度，亦可能產生比例分配的問題，根據Luce（2004）的研究指出，美國城市實行生活工資條例，適用的勞動力人口雖僅占相當小的比例，但生活工資制度的施行卻足以影響到企業的薪資成本，進而影響大部分勞工的薪資。

各國生活工資制度的推動方式

目前許多國家皆開始運用生活工資機制，以促使其勞工提升其薪資水準，以下分別說明美國、英國與日本於生活工資的設算及推動方式：

（一）美國

美國為最早推動生活工資制度的國家，生活工資制度在適用範圍方面，僅涵蓋與政府簽訂公共服務外包合同的承包商，亦即生活工資的適用對象需滿足兩個條件：

- 1.與政府簽訂公共合同的承包商的雇員，或者接受政府補貼的私人公司的雇員
- 2.從事的行業主要是公共服務業的人員。

目前美國各城市的生活工資設算上並不一致，某些城市參考麻省理工學院所建立的生活工資計算模式；一些城市則以工人家庭類型化為基礎制定生活工資政策，另有幾個城市將消費價格指數作為生活工資的指標，規定了一個可在社區維持體面生存的費用的百分比。

（二）英國

英國亦於2005年開始設算其生活工資，並於2011年開始設定其分區生活工資。英國的生活工資係根據英國家庭生活所需的基本成本來計算，主要分成倫敦市與非倫敦市兩區，其中倫敦市的生活工資的設算，係由大倫敦市政府（Greater London Authority）所估計，並由生活工資基金會（Living Wage Foundation）公布之；非倫敦市的英國生活工資，則每年由拉夫堡大學（Loughborough University）的社會政策研究中心（Centre for Research in Social Policy）所計算，由生活工資基金會公布並進行生活工資的更新。

在生活工資的推動方面，英國的生活工資主要透過生活工資基金會來推動，該基金會提供雇主與企業三項主要服務：

- 1.認證（Accreditation）：對支付生活工資的雇主，給予相應的認證。擁有該項認證的企業具僱用人才的優勢。
- 2.情報（Intelligence）：提供欲採用生活工資的企業或雇主相關的專業法律和人力資源方面的諮詢。

3.影響（Influence）：透過一個完全開放式的生活工資論壇，並提供給主要合作企業夥伴在財政和策略上的支援。

對廠商或企業而言，生活工資並不具有法規上的強制性，雇主可自主性的選擇是否支付生活工資。

（三）日本

日本勞動組合總連合會自2003年開始，每5年會選定一個縣市，來進行生活工資的調查，並依據其所計算之生活工資換算日本各都道府縣之生活工資。惟日本每5年所選定之縣市且計算所得之生活工資，並未強制企業執行，而是提供給日本每年春闘勞資協議做薪資調整的參考。

現行「生活工資」在日本尚未制度化。現階段，工會團體和學者僅完成「標準生計費」或稱「最低生活費」的試算。目前日本勞動組合總連合會希望能將最低生活保障的概念納入協商的機制中。惟在現實的協商中，往往是勞方希望能倡議，而企業通常較不想接受最低生活費的概念。

我國實施生活工資的可行性

從法律層面而言，由於我國已經制定並實行兩公約施行法，未來我國在制定基本工資時，勢必受到兩公約的制約，即政府有責任確保勞工薪資應足以支付勞工及其家庭生活所需。因此，國內現行基本工資是否足以維持勞工及其家庭基本生活所需，便成為判

定我國是否需要提高基本工資，或另外制訂生活工資之重要參考依據。

再從政治面來看，根據新政府的勞動政策六大主張中宣示：「應定訂「最低工資法」，保障勞工及其家庭的最低生活水準，…並將最低生活所需，參考的社經指標入法，讓制度更為健全，穩定明確的調整最低工資，撐住勞工及其家庭經濟生活。」由蔡總統的主張，亦符合ILO對「最低工資公約」的訴求，亦即勞工最低工資應保障勞工及其家庭的最低生活水準。

從政策推動的角度而言，立法院各主要政黨（包括民進黨、國民黨與時代力量），已就勞工之基本工資（最低工資）提出其政策，其共識均認為工資應滿足勞工本身及其家庭（受扶養家屬）之最低（基本）生活所需。再加上國際公約對於「最低工資」的訴求，未來在政策的施行上，勢必將朝此目標推動。

然而，若我國以勞工家庭生活所需估算生活工資，勢將超過現行的基本工資，對企業之人事成本產生巨大壓力，進而影響企業競爭力，對於我國以中小企業為主體的企業型態將產生人力成本壓力，這將不利勞動市場發展，反而增加失業人口。

此外，不同產業有不同的特性，且不少勞工是從事非單一、非固定性的工作，推動生活工資時若以相同的模式去衡量所有產業，會有一定難度且難以平衡。但若採取分區生活工資，亦可能會引導勞工流向高薪地



區，進一步造成城鄉差距的惡化。

再者，設算生活工資時，實務上較難以針對「勞工及其家庭之生活所需」之意義，取得一致性之定義與設算模式，且對於扶養人口的計算，也存在相當大的爭議。

結論與建議

各國生活工資制度的設計與推動目的，乃回應國際兩公約之所有締約國人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保所有工作者之報酬使其最低限度均能（1）獲得公允的工資；（2）維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平。

雖然多數國家、國際企業與組織皆認同生活工資的原則，但在實際推動時仍存在許多爭議，包括勞動報酬與滿足生活所需之間的疑義、生活工資的一致性的定義與估算模式的合理性、薪資成本提高與企業維持競爭力的爭議、生活工資是否應為社會救助的爭

議以及施行分區生活工資所產生的區域勞動市場的供需失衡的問題。

目前我國朝野雙方對於薪資應滿足「勞工及其家庭之基本生活所需」上已有共識，然則，從實務上來看，企業及工會對於將生活工資的概念引入基本（最低）工資的設定上仍存在疑慮與爭議。

未來在勞工基本（最低）工資的設定上亦將需導入生活工資的概念，並加以推動。在設算方式上，建議可考慮參照美國生活工資模式進行設算，並由公正的第三方學術機構進行生活工資的設算以昭公信。至於在推動方式上，建議未來可以考慮將「基本工資」與「生活工資」二者整併，亦即以生活工資的概念來計算基本工資並據以推動。另外為減緩生活工資調整過高造成對企業衝擊，未來在推動時可以考慮採分階段調升，對於小型企業或微型企業，可額外訂定1-2年的緩衝期。

