

國立政治大學勞工研究所

碩士論文

論最低工資與生活工資

A Study on Minimum Wage and Living Wage

指導教授：王惠玲 博士

研究生：龔敏華 撰

中華民國 110 年 6 月

謝辭

終於也輪到我寫謝詞的時候，兩年的研究生生涯到此就要告一個段落了，內心真的是百感交集，現在回想起那些為了論文失眠、壓力大的日子，真的不想再重新經歷一遍。

這篇論文得以順利完成，首先要感謝我的指導教授惠玲老師，雖然不是法律出身，但從大學時期就開始對這塊充滿興趣，勞動法專題研究課程的報告也都寫得很開心，這篇論文就是受課堂報告啟發再去做延伸的，在每次的 meeting 中老師都會帶給我很多新的思考方向，卻不會過度干涉，真的很謝謝惠玲老師一直引導我，給我努力的方向與動力。另外，也要感謝口試委員張其恆老師以及辛炳隆老師，口試過程中雖然因為過度緊張而有許多遺憾的地方，但老師們仍很有耐心地給我建議與修正的方向。

謝謝我的父母在這兩年間無論我要做什麼都支持我，且不會過度干涉，給我很大的自由。也感謝在研究所過程中帶給我很多歡樂的同學、朋友們，可以在這裡遇見你們真的是生命中很美好的事情。另外也謝謝高中、大學以來對我不離不棄的朋友們，在壓力大的時候可以得到你們的鼓勵和吹捧真的是我繼續堅持的動力。


最後，也想對堅持下來的自己說聲辛苦了，雖然過程很曲折，常常也覺得很痛苦，但以結果來說確實是十分值得的。謝謝在這過程中遇見的每個人，讓我的研究生生涯沒有遺憾地劃下句號。

摘要

國際勞工組織主張最低工資政策係改善低薪問題的政策工具之一，惟在全球化的發展之下，低薪、工作貧窮的問題逐漸被人關注，最低工資的數額越來越無法使勞工過上合理的生活水準，在此背景下，生活工資運動逐漸佔據大眾的視野，而生活工資條例的施行也為就業帶來正面效應。

本研究選擇有施行生活工資制度的英國、美國以及將生活工資概念納入最低工資制度的日本，作為範例，首先，本文將整理各國之最低工資制度，再探討生活工資運動出現的背景及各該生活工資制度詳細內容，並歸納在生活工資制度施行後對經濟、就業所產生的影響，在回顧三國制度後，本文將透過訪談的方式，了解目前台灣基本工資的問題以及在台灣的政治、經濟以及社會環境下，生活工資制度在我國的可行性與可能產生之影響。

關鍵字：低薪、工作貧窮、最低工資、生活工資



Abstract

International Labour Organization claimed that the Minimum Wage Policy is one of the policy instruments to improve low-wage problems. However, under the development of globalization, the problems of low wage and working poor gradually attracted people's attention. In this context, living wage movement caught people's eye and living wage ordinances also had positive effects on employment.

This research chose the United Kingdom and the United States which have already implemented living wage ordinances, and Japan which had brought the concept of living wage in the Act of Minimum Wage as examples. First of all, this article sorted out the minimum wage system in the countries mentioned above, and summarized the impacts on the economy and employment after the implementation of the living wage ordinances. After reviewing the living wage systems in these countries, this research conducted several interviews to understand the problems with the basic wage in Taiwan and the feasibility and possible impact of implementing the living wage system under current Taiwanese political, economic, and social environment.

Keywords: Low Wage, Working Poor, Minimum Wage, Living Wage.

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法.....	3
壹、 文獻分析法.....	3
貳、 深度訪談法.....	4
第三節 研究範圍與限制.....	4
第四節 研究架構.....	5
第二章 最低工資與生活工資及我國施行概況.....	6
第一節 最低工資與生活工資.....	6
壹、 最低工資.....	6
貳、 生活工資.....	9
第二節 我國基本工資制度之沿革與概述.....	13
第三節 我國生活工資運動之概述.....	17
壹、 以不同標準檢視我國基本工資數額.....	17
貳、 我國生活工資運動概述.....	22
第三章 英國、美國、日本最低工資與生活工資制度.....	25
第一節 英國.....	25
壹、 英國最低工資制度之沿革與概述.....	25
貳、 英國生活工資制度之沿革與概述.....	28
參、 英國最低工資與生活工資之關聯.....	33
第二節 美國.....	36
壹、 美國最低工資制度之沿革與概述.....	36
貳、 美國生活工資制度之沿革與概述.....	41

參、 美國最低工資與生活工資之關聯.....	46
第三節 日本.....	48
壹、 日本最低工資制度之沿革.....	48
貳、 日本最低工資制度之概述.....	51
參、 日本最低工資與生活工資之關聯.....	53
第四章 訪談發現與分析.....	55
第一節 訪談設計與對象.....	55
第二節 訪談發現.....	57
壹、 基本工資之問題.....	57
貳、 生活工資之可行性.....	64
參、 其他意見.....	85
第三節 訪談分析.....	89
壹、 基本工資的問題.....	89
貳、 生活工資可行性分析.....	90
第五章 結論與建議.....	93
第一節 結論.....	93
第二節 建議.....	97
參考文獻.....	99
附錄一.....	104
附錄二.....	106

表目錄

表 2-1：不同地區所需最低生活費用數額表	22
表 3-1：倫敦生活工資與英國生活工資比較表	30
表 3-2：歷年英國生活工資率	31
表 3-3：2021 年英國生活工資與最低工資數額表	32
表 3-4：2016 年英國薪資成長率	33
表 3-5：國民生活工資與英國生活工資比較表	35
表 3-6：2021 年美國各州最低工資率	40
表 3-7：日本最低工資督道府縣分級表	49
表 3-8：日本 2019 年指導方針建議增加數額表	52
表 4-1：受訪者基本資料	56

圖目錄

圖 2-1：工業及服務業受僱員工全年薪資總分佈	19
-------------------------------	----



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

工資係勞工生存之所需，為防止雇主以低工資作為競爭手段之一並保護勞工不受低工資所得之剝削，國際勞工組織（International Labour Organization，以下簡稱：ILO）曾通過多個公約，規範會員國制定最低工資，以保障勞工所得。

近代全球薪資成長趨緩甚至停滯已成為常態，勞動所得佔 GDP 的比例亦逐年降低，其理由約可歸納為下述三點：一為自 1980 年代起，以英國首相柴契爾夫人及美國總統雷根為首的一系列去管制化措施，去管制化欲消除任何對市場不利之阻礙，回到自由經濟體系，同時降低政府的管制角色，其中便包含勞動法令的彈性化與國營事業民營化，前者使勞工在工資、工時等保護銳減，缺少法令強制的保護下勞動條件難以提升，後者則是在民營化後釋出大量勞動力，使勞動市場增加許多失業人口，大量失業人口作為產業後備軍，隨時可替代當前的勞動力使勞工受制於工作，擔憂因要求提升勞動條件而失去工作，因而被迫接受低薪工作，二為科技的發展，過去機器無法大量取代人力其中一部分之原因係資本財的價格過高，但隨著科技與人工智慧的發展，資本財的價格下降使企業有更大的誘因使用機器取代人力，工作機會的減少使勞動市場內供過於求，導致談判能力下降與薪資成長停滯，最後則是全球化的影響，過去如台灣加工出口區的群聚化生產方式逐漸沒落，取而代之的是全球運籌下的零聚化生產，零聚化生產係根據各國特性，將生產資源分散到世界各地，再到商品需求較高的地方做整合後銷售，全球化下的激烈競爭以及零聚化的生產方式使勞動成本若有上升則會導致產業外移，失去工作機會，使薪資無成長之可能。

而低薪在台灣也並非新興議題，近年來，由於台灣製造業及服務業發展已面臨產業轉型問題，競爭優勢已逐漸減弱，附加價值亦漸漸下滑，導致台灣雖然 GDP 持續成長，實質平均薪資卻停滯成長甚至轉變為負成長，不僅實質平均薪資呈負成長，勞動所得占 GDP 的比例亦逐年降低，自 1995 年的 50.5% 下降至 2011 年的 45.7%¹，其比例低於其他先進國家，下降幅度亦高於其他先進國家，經濟成長而實質薪資與勞動所得份額雙雙降低的現象，隱含嚴重的所得分配不均與低薪之問題，不僅將影響勞工生活水準更不利於長期之經濟成長。

當低薪與工作貧窮的議題開始受到矚目，過去的最低工資已無法保障勞工生活，許多國家便開始出現「生活工資運動」的浪潮，即希望工資不僅只是維生，尚需考量勞工及其家庭其他生活必要開銷，以維持有尊嚴的生活。在有最低工資制度的保護下，仍出現生活工資的訴求，表示目前作為工資保護制度之一的最低工資制度有其問題存在，故本文欲透過文獻分析了解何謂生活工資以及生活工資運動出現之原因，並藉由訪談試圖了解台灣相關制度施行之可能。

貳、研究目的

在全球均陷入貧富差距擴大與低薪的情況中，各國均在尋求解決方法，要求施行生活工資之生活工資運動則為其一，本研究係望透過文獻分析瞭解先進國家之最低工資制度以及與生活工資之關係，並透過深度訪談，了解我國基本工資內涵上是否符合生活工資，並了解各方對於台灣是否有施行生活工資之必要之看法。

基於上述研究動機，本研究其達成以下之研究目的：

¹ 陳巧鐘、苗坤齡(2013)，勞動報酬變動趨勢分析，主計月刊，第 690 期，頁 63。

- 一、整理及歸納最低工資與生活工資之公約與標準，了解何謂生活工資並釐清最低工資與生活工資之關聯。
- 二、探討並比較英國、美國之最低工資與生活工資制度及日本之最低工資制度，以得出台灣可借鑑之處。
- 三、對我國施行生活工資之可能性提出建議與看法。

綜上所述，本研究係想瞭解從最低工資如何演進到生活工資，並透過整理歸納他國制度，了解其他國家如何面對以及回應生活工資運動，在提倡以及施行期間遇到什麼困難，實行成效又如何，作為台灣實行生活工資之借鏡。

第二節 研究方法

壹、文獻分析法

本研究上半部分使用文獻分析法，透過整理與歸納現有之文獻資料，試圖說明最低工資與生活工資之間之關聯，以及英國、美國、日本在最低工資政策的進程上有何改變，本文選擇上述三國家作為文獻回顧之主要國家，其原因如下：

- 一、美國作為近代首個生活工資運動發起的國家，雖然目前仍未能成功使國會修法提高最低工資之數額，生活工資的立法卻在各州、各市間遍地開花，並影響了許多國家對於生活工資之要求。
- 二、英國受美國生活工資運動之影響，民間團體同樣發起要求給付生活工資之訴求，並成功獲得中央政府之回應，國會通過修正案，將生活工資納入原先最低工資之體系中。
- 三、日本雖然無另立生活工資法，卻是在多次的修法中，將勞工及其家庭生活之需求考量納入最低工資法中。

上述三國皆以不同方式施行生活工資，故以之為例，透過了解為何生活工資會出現在以上選定之國家中，並探討生活工資制度的出現對勞工、經濟、就業環境有何影響，作為深度訪談之問題背景以及我國施行生活工資制度可能性之借鑑。

貳、 深度訪談法

本研究除了藉由文獻分析探討該主題外，亦採質性研究中的深度訪談法，採開放式問卷，了解勞資學三方對於我國基本工資之看法，欲探詢之問題包含基本工資及生活工資兩部分，基本工資部分將詢問主觀上認為基本工資所能提供之生活品質為何、基本工資之內涵上是否符合生活工資以及對於低薪的影響程度，生活工資部分則詢問生活工資施行之可能性，包含可能產生之優缺點以及是否能達到與其他國家一樣之積極效果。此外，本研究亦採滾雪球抽樣，由受訪者引介其他適合受訪之對象，目的為在有限時間內搜集足夠之資料，以利研究之分析與進行，並對主題有更深入之了解。

第三節 研究範圍與限制

許多國家均有出現生活工資運動抑或是另有生活工資之立法，惟各國之目的不盡相同，如先進歐美國家對於生活工資之要求係希望勞工得以過上體面之生活，工資率亦須將勞工家庭納入一併考量，而東南亞經濟較不發達之國家如越南、柬埔寨，非政府組織在此推行生活工資係希望可幫助當地勞工脫離血汗工廠，在不過勞、超時工作的前提下，賺取得以維生的工資。本文選擇英國、美國以及日本三個先進國家為制度比較對象，作為台灣參考之實例。

工資議題牽涉甚廣，造成全球低薪問題亦非可一言以蔽之，本文將集中於討論最低工資與生活工資之間之關係以及英國、美國、日本之最低工資與生活工資制度，其他工資議題與造成低薪之原因則不在本文討論範圍內。本文訪談

對象勞方以工會幹部為主，資方則為企業負責人及負責薪資之人資專員作為訪談對象，因個體本身存在差異，經歷與利害關係各有所差異，故訪談之個人不一定能代表背後整體之想法，為本研究之限制。

第四節 研究架構

本研究分為五章，其安排如下所述：

第一章為緒論，說明本研究之研究動機及目的、研究方法、研究範圍與限制以及研究架構。

第二章之第一節將論述最低工資與生活工資制度，並說明兩制度間之關聯與差異，第三節則將說明我國基本工資制度之沿革與概述以及我國生活工資運動的歷史。

第三章之第一、二節將分別說明英國與美國之最低工資制度、生活工資發起之背景與制度概述，並在小結說明該國最低工資與生活工資制度間之關係，第三節將說明日本之最低工資制度，日本雖無生活工資，惟其最低工資之訂定在一定程度上實現生活工資之內涵，故納入討論。

第四章，本研究進行深度訪談，透過瞭解勞資學三方對於台灣施行生活工資之可能與限制，分析台灣是否適合或有必要施行生活工資制度。

第五章將綜合前四章所分析與歸納出之結果，提出具體結論，並針對我國是否適用生活工資制度提出建議與看法。

第二章 最低工資與生活工資及我國施行概況

第一節 最低工資與生活工資

壹、 最低工資

ILO 在工資議題上抱持著勞動力並非商品，故其價格不能單靠市場供需決定，國家需要適時地干預，訂定足夠的生活工資。在 ILO 成立之際，最低工資僅在少數國家中存在且並非一體適用，例如：英國禁止雇主剝削在特定產業工廠中工作的女性以及在家工作者、澳洲及紐西蘭依產業及地區訂定不同最低工資率、在美國有 6 個州通過最低工資立法等，不同國家的最低工資系統不僅瑣碎且缺乏統計基礎，故期望可以設定一個國際通用的最低工資等級，然而，最低工資不同於其他的勞動條件，經濟發展、生活水平、貨幣價格、購買力在各國都存在極大差異，要制定國際標準幾乎是不可能的事情。

在設定最低工資上面臨許多爭論，包含：是否應在公約內訂定最低工資、最低工資制度的適用範圍、給國家多少自由與限制、訂定時是否將「生活工資」納入考量以及在設定工資時是否須將勞工家庭一併考量。1928 年，ILO 通過第 26 號公約「最低工資訂定機制公約」以及相關之第 30 號建議書，目標是「消除支付工人過低的工資以及消除雇主以壓低工作作為不正當競爭的手段」，該公約要求批准該公約之會員國應創設或維持最低工資率給工資特別低廉或未受團體協約保障之勞工，雇主實付之工資數額不得低於最低工資率，且需有監督與制裁機制，並在建議書中規定最低工資率應可維持勞工合適的生活水平，至 2006 年之時，全球已有 90% 以上的國家有最低工資之立法，成為涵蓋範圍最廣的勞工保護機制之一²。

² Andrés Marinakis. (2009). The role of ILO in the Development of minimum wages. ILO Century Project. 2-8.

由於第 26 號公約將農業工作者排除在外，為保護農業勞工亦有最低工資之適用，ILO 在 1951 年通過第 99 號公約「農業最低工資訂定機制公約」，而相關之第 89 號建議書如同第 30 號建議書亦有規定最低工資率應考量勞工之生活所需且使其可以維持合適的生活水平。自第 26 號公約通過以來，最低工資確實在保護低薪勞工方面已扮演十分重要的角色，為使所有勞工均可有效地被最低工資所保護，ILO 在 1970 年通過第 131 號公約「最低工資訂定公約」及第 135 號建議書，其中第三條規定，在決定最低工資率時，應考量「勞工其家庭之需要、國內一般薪資水準、生活成本、社會安全給付及其他社會團體之生活水平」，經濟因素則應考量「經濟發展、生產力及維持高就業水準」，且應不時調整其數額³，而該號公約也被視為是將生活工資的概念與最低工資聯繫在一起的開端⁴。

從上述幾個公約可得，最低工資的目標係消除貧窮、提升整體薪資並促進公平分配，第 131 號公約認為以最低工資的形式保護工資是有必要的，最低工資是唯一可以使勞工免於向下競爭的政策工具，也是確保雇主間公平競爭的條件之一，在第 135 號建議書更為其加上的滿足勞工及其家庭需求和提供社會保障的政策目標⁵。

在 ILO 所公布之「最低工資政策指引」中，最低工資被定義為「雇主被要求給付給在一定期間內完成工作之勞工的最低報酬，且不能透過團體協約或個人合約協議減少報酬之數額」。「工資」通常指總收入或總報酬，為扣除包含稅收、社會保險、工會會費、退休金等所有費用後，勞工可實際獲得之數額。而訂定最低工資中最具挑戰性的部分即為決定工資數額，若太低將無法使勞工受到有效的保護，太高則會對經濟

³ ILO. (2014). General Survey on Minimum Wage Systems. International Labour Conference, 103rd Session. 4-6.

⁴ Emmanuel Reynaud. (2017). The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective. Conditions of Work and Employment Series No.90. 1.

⁵ ILO, *supra* note 3, at 31-33.

或就業產生不利影響，工資率的訂定不僅其標準需有所依據且需同時考量勞工及其家庭的需求以及經濟因素。制訂的依據被認為是政治行動的結果，但原則上應與社會夥伴進行充分諮詢、達成共識。在決定最低工資率時，應考量的標準有二，如下所述：

一、勞工及其家庭之需求

勞工及其家庭的需求在訂定最低工資時被視為是非常複雜的一個部分，首先，最低收入的水平係依勞工及其家庭所需計算，其需求之種類又因人、地不同而有所差異，對此 ILO 提出以國家的貧窮線結合家戶人口數、勞動參與率等資料可估計出使家戶可脫離貧窮的潛在最低工資，再者，家庭人口數及家戶內工作人數因時代變遷而有所差異，不同於 20 世紀初，勞動力人口主要由男性組成，隨著教育的普及和產業的變遷，女性的勞動參與率逐年提高，使得家戶內的勞動人數增加。

綜上，ILO 提供了可以參考的計算方式，分為「絕對的估計」與「相對的需求」，前者估算勞工及其家庭若需過上體面生活將花費多少成本，該方法通常被用來估計一個國家的貧窮線或生活工資的門檻，後者則以國家之平均薪資、薪資中位數的某個比例作為最低工資之訂定標準，相對貧窮線因可更好地反應特定時空背景下社會包容的成本與機會平等，故為多數國家所使用。

二、經濟因素

在經濟因素方面，最常參照的指數為勞動力生產率，勞動力生產率顯示在現有的資本和技術水準下，一個國家平均每位勞工的產值，且依勞動力生產率規律的調整基本工資數額，亦可確保勞工獲

得經濟成長的果實⁶，在實際操作面，許多國家將國內生產毛額成長率、人均國內生產毛額成長率作為檢視勞動力生產率的指標。

另外亦會考量受影響的勞工人數以及對總體薪資的影響，若最低工資訂的太高，可能會影響大量勞工，對平均勞動成本和雇主之人事成本會產生不可預期的重大影響，且可能引發通貨通脹並降低就業率，過高的最低工資亦難以使雇主遵循規定。

最低工資的目標是要保護工人免於過低的工資，確保勞工可以享受經濟成長的果實，而該機制亦被視為是克服貧窮與減少不平等的政策工具之一。

貳、生活工資

生活工資沒有統一且一致的定義，ILO 將其定義為「提供工人及其家庭有能力負擔基本但體面的生活方式，且該種生活方式應是在當時經濟發展階段下社會所可以接受的。工人們應生活在貧窮線之上且需可以參與社會、文化生活」⁷。

生活工資一詞首見於 1919 年 ILO 憲章之前言中，提及欲改善勞工不公平、痛苦與被剝削的現象，則提供足夠的生活工資為當務之急的措施之一，然而到了 1944 年的「費城宣言」，ILO 的任務之一卻變成確保勞工獲得「最低薪資」之保障⁸。1948 年聯合國「世界人權宣言」第 23 條第三項寫道「人人工作時，有權享受公平且良好之報酬，使本人及其家屬之生活足以維持人類尊嚴，且必要時應有他種社會保護辦法」，該宣言對報酬的說法呼應了 ILO 於 1919 年憲章中所提及之生活工資。同年的美國「人權宣言」亦言及「人人有權利收到按技能比例計算之報

⁶ ILO. (2016). Minimum Wage Policy Guide. From https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_508566/lang--en/index.htm. 3-46.

⁷ Richard Anker. (2011). Estimating a living wage: A methodological review. Conditions of Work and Employment Series No.29. 5.

⁸ Id. at 4.

酬，以確保他與他的家人可達到合適的生活水平」。1961 年的「歐洲社會憲章」則寫道「所有工人都有權得到公平的報酬，使勞工及其家庭維持體面的生活」。1966 年，聯合國「經濟社會文化權利公約」提及「所有工作者之報酬應使其最低限度均能維持本人及其家庭維持體面的生活」。最後在 1988 年美洲「經濟社會文化權利領域人權公約」附加議定書則寫道「報酬的最低限度應保證勞工及其家人維持體面的生活」⁹，上述多個公約、宣言等皆提及報酬的數額須合理且可維持體面的生活，顯示合理的工資是人權且有其重要性。

在 20 世紀末生活工資運動如火如荼展開之際，許多企業以生活工資沒有統一的定義或生活工資的計算太「主觀」為理由，拒絕支付勞工較高的生活工資。確實多數人對生活工資的批評就是因為它的主觀性，包含何謂體面的生活、何謂合理的舒適生活、什麼是應被計入的生活必需品等，然而在現實中有許多主觀的概念都為人所使用與接受，例如：貧窮、失業、國民所得等，主觀性並非不能解決的障礙，如何透過社會對話達成共識才是努力的重點¹⁰。

生活工資的計算主要由右列三點所組成：基本且可接受的生活水平、維持生活工資的人數以及在家戶中提供支持的全時工作者人數¹¹。先進國家在計算生活工資上有許多共通之處，首先估計的方法、數據、來源等都需要公開透明且有理可循，因各地生活成本不一，故即使在同一國家亦需計算不同城市與地區的生活成本，計入的生活成本包含食物、住房、交通、保健、育兒、稅收，且排除不需要的支出，而家庭規模與家戶內工作者人數及工作態樣各國雖採不同標準惟其均有納入考量¹²。

⁹ Id. at 67.

¹⁰ Id. at 11-12.

¹¹ Id. at 22.

¹² Id. at 26-32.

總而言之，國際上對於生活工資略可整理出下列三點共識¹³：

- 一、生活工資被國際社會視為是一項權利。
- 二、生活工資並沒有標準一致的定義，但一般來說生活工資為家庭概念，應提供工人及其家庭一個被視為是體面的生活水平，且其數額應因時因地制宜。
- 三、生活工資所支持的生活水平不只是購買生活必需品，尚包含健康、交通、儲蓄等。

除了 ILO 提出的研究報告以外，有學者也對生活工資的益處與挑戰表達不同的看法。

首先是永續性的問題，如同上述國際公約所提及之內容，工人應被給付可維持生活的工資，這是身為人的權利與尊嚴，從勞動力再生產的觀點來看，低薪使勞工必須工作更長時間，長工時將削弱勞工的體力與壽命；從社會永續性來看，經濟的不平等將削弱社會凝聚力與信任感，此將使企業在社會中運作時蒙受挑戰。而永續性所面臨的挑戰就是生活工資的計算問題，寬鬆且主觀的概念使生活工資難以擴大施行，有些國家將基準設定在收入中位數的百分比或貧窮門檻倍數的百分比，儘管該種方法解決的一定程度上的主觀性，卻與生活工資的內涵有所出入。

再者，勞工的能力與發展性亦與工資的多寡息息相關，低薪不管是在精神上或身體上都限制了勞工的能力、體力以及智力，生活工資使勞工可以獲得較高質量的生活，使他們有時間可以參與社會、進修以及教育下一代，也就是說，只有在經濟狀況達到一定餘裕時，勞工的勞動力品質才有提升的可能。對能力提升的質疑則是生活工資係由他人的努力所達成，例如：美國與英國之生活工資運動為社區運動，非由勞工所主

¹³ Id. at 22-24.

導之勞工運動，故勞工是否可透過該社會運動發展出對自身能力或道德角色的了解是有疑問的。

最後是外部性問題，支付勞工不足以維生薪水的雇主被稱為是「社會寄生蟲」，雇主在剝削勞工的同時也將耗盡國家的生產力，使沒有經營能力的雇主仍能在市場中生存，針對外部性問題則有論者認為國家有照顧人民之義務，強制雇主支付高額的生活工資是國家將自身責任強加在企業上的行為¹⁴。

綜上所述，最低工資之目標為消除支付工人過低的工資以及消除雇主以壓低工作作為不正當競爭的手段，是雇主被法律要求給付勞工之最低報酬，其數額之訂定需考量之因素包含勞工其家庭之需要、國內一般薪資水準、生活成本、社會安全給付及其他社會團體之生活水平、經濟發展、生產力以及維持高就業水準。

生活工資的概念係最低工資之決定因素之一，為訂定最低工資數額時的參考指標，若最低工資制度實現了立法目的，則生活工資用以解釋最低工資之訂定標準，故生活工資是否有獨立的必要端視最低工資實現立法目的與否。確實最低工資制度使低薪勞工從中受益，亦為雇主提供建立工資標準的參考，然而，隨著經濟環境的改變與科技革新，全球均陷入工資成長停滯、貧富差距擴大的情況，而最低工資制度的發展，似乎離原始之立法目的漸行漸遠，故而出現生活工資之訴求，希望透過生活工資制度強調最低工資中勞工及其家庭生活之重要性，保障勞工除了生存外還可以擁有合理且有尊嚴的生活。

¹⁴ Andrea Werner & Ming Lim. (2016). The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics* No.137. 437-442.

第二節 我國基本工資制度之沿革與概述

壹、 我國基本工資制度之沿革

我國最低工資之規定最早可見於工廠法第 20 條，「工人最低工資率之規定，應以各廠所在地之工人生活狀況為標準」，隨著 ILO 第 26 號「創設訂定最低工資機構公約」的通過，台灣於 1930 年批准該號公約，並於 1936 年頒布「最低工資法」，該法中最低工資之訂定標準以扶養 3 口為基準¹⁵，依法須設立最低工資委員會議定工資數額，主管官署認為某工業工人之全部或一部有規定最低工資必要時，可徵詢勞資雙方意見，經最低工資委員會議定後，呈經上級主管官署核轉實業部備案後公佈¹⁶。惟此法公布後，因抗戰等各政治因素而未能順利施行。

1968 年時行政院頒布「基本工資暫行辦法」，其目的係為保障工人生活，提高勞力效能，適應經濟社會發展需要，在最低工資施行前，使雇主之給付有所依據¹⁷，而該法亦規定須組成基本工資審議委員會，在考量國民生活程度、經濟發展、就業狀況及勞動生產力等因素後，將審議之基本工資報請行政院核定¹⁸。「基本工資」一詞為我國所獨創，其內涵究竟是否為「最低工資」可從「基本工資暫行辦法」得知，該辦法第一條即言明此辦法為最低工資法施行前之過渡規定，作為未來最低工資之基礎，使雇主對於勞工之給付有所依據，故性質上基本工資已具備最低工資之實質，惟在標準上因訂定時經濟仍處上升階段，故以維持 1.8 口之必要生活為準¹⁹。

¹⁵ 最低工資法第 3 條。

¹⁶ 最低工資法第 7 條。

¹⁷ 辛炳隆(2010)，我國基本工資審議機制之評析，新社會政策，第 12 期，頁 11。

¹⁸ 辛炳隆(2016)，論述最低工資、基本工資與生活工資，台灣勞工季刊，第 48 期，頁 5。

¹⁹ 林振賢，新版勞基法的理論和實務，捷太出版，2003 年 9 月，頁 216。

我國目前基本工資之法源係依據勞基法第 21 條，「工資由勞雇雙方議定之，但不得低於基本工資」，而工資數額之訂定由中央主管機關設立基本工資審議委員會擬定後，報請行政院核定公告後實施。依勞基法之授權，1985 年行政院核定基本工資審議辦法，規定基本工資審議委員會之組織及審議程序，並取代基本工資暫行辦法，成為我國目前基本工資形成之依據。

由基本工資暫行辦法之立法目的可看出，早期是以保障勞工基本生活為主要目標，故參考指標以低所得家庭的消費支出為主，到了勞基法第 21 條，基本工資的政策目的變得不明確，致使有論者開始質疑以基本工資來保障勞工基本生活之正當性，其中又可分為兩派：一派認為應由國家擔任所得重分配的角色，且其係為許多國家勞工政策的發展方向，故政府應以此觀點重新思考基本工資的定位。另一派則認為訂定基本工資的目的是避免勞工被剝削。模糊的政策目標使得基本工資調整時的參考指標亦有歧異，有些審議委員認為在雇主沒有剝削的情況下，薪資應等於勞務價值，故主張以消費者物價與勞動生產力為調整基本工資數額時的主要參考指標，與過去保障勞工基本生活之目標相差甚遠²⁰。

目前基本工資可分為月薪與時薪，在過去 1997 到 2007 年間基本工資均未調整，到了 2007 年的時候，不僅大幅提升基本工資之數額，時薪的計算方式亦迎來重大的改變。在 2007 年前，時薪的計算方式為月薪除以一個月 30 天再除以一天工作 8 小時，但青年勞動九五聯盟則提出該種計算方式忽略的部分工時工作者亦有「假日工資」的權利，故時薪之計算方式應是〔月薪 15,840 除以（單週工時 42 小時乘以 4 週）〕約為 95 元。對此，彼時的勞委會則提出修正之時薪公式，即當時的工時上限為雙週 84 小時，平均一天為 6 小時，〔（一年 365 天乘以平均一天工作 6

²⁰ 辛炳隆，同註 17，頁 11。

小時)除以一年12個月]可得一個月工時約為182小時,以2007所公布之條漲後的基本工資月薪17,280除以182小時,恰巧得出每小時95元之數字²¹。

現在的時薪已不以上述該方式做計算,通常時薪的調幅會大於月薪的調幅,其原因係調整基本工資時,製造業與工商服務業之反應不一,製造業認為本國勞工的薪資原就遠高於基本工資,調升基本工資僅有利於移工,又服務業就業人口眾多,且服務業之基層勞工多為領取基本工資之時薪制勞工,其薪水調幅貼合基本工資之調整,故基本工資之時薪開始與月薪脫鉤,有較高之調幅。

貳、我國基本工資制度之概述

我國採行政機關訂定基本工資,由基本工資審議委員會負責基本工資之審議與調查,所訂定之工資數額原則上適用勞基法之勞工均受保障,屬單一最低工資制度。

基本工資審議委員會由主任委員及21名委員所組成,主任委員由勞動部長兼任,其他21人則包含:勞動部代表1人、經濟部代表1人、國家發展委員會1人、勞方代表7人、資方代表7人以及專家學者4人²²。另設有處理日常事務之執行秘書,並設置工作人員若干以處理主任委員交辦之事務²³。

該委員會原則上須於每年第三季進行基本工資之審議,而於審議時,應參考及搜集右列之經濟表現包括: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

²¹ 在家睡覺也要領薪水!基本工資風波中出現的假日工資問題,勞動黨桃竹苗勞工服務中心通訊,最後瀏覽日:2021年7月19日,檢自:<https://www.coolcloud.org.tw/node/3895>

²² 基本工資審議辦法第2條。

²³ 基本工資審議辦法第3條。

就業狀況、各業勞工工資、家庭收支調查統計²⁴。審議會議中，審議委員將參考上述經濟環境指標綜合勞資雙方所提出之意見，討論是否提出基本工資之調整案以及調整幅度，審議結果將由勞動部提請行政院核定，核定後公告實施。

基本工資審議委員會之定位為「政策諮詢單位」，審議之結果可能不被政府所接納，例如：在 2012 年時出現審議結果被行政院否決之情況，且上述調整基本工資時所需參酌之資料僅為「參考性指標」，而不具強制性的法律貫徹效果。過去基本工資在調整時，委員間均有默契地參照兩公式，第一個公式為：現行基本工資乘以〔1+（消費者物價上升率+1/2 工業部門勞動生產力上升率）〕，此公式在 1995 年服務業從業人口超過全國就業人數的 50%後，將公式調整為：現行基本工資乘以〔1+（消費者物價上升率+1/2 國內生產毛額成長率）〕，由上述兩公式可看出過去我國在調整基本工資數額時，須先抵銷消費者物價指數，再分享經濟成長之果實²⁵，近年來基本工資的調整會全數反映消費者物價指數的漲幅，至於經濟成長的分配則是可協商的部分，種種制度上的不足使基本工資之調整成為一種「政治化的調整薪資」²⁶。

對於基本工資之調整是一種「政治化的調整薪資」，另有論者指出不論是 ILO 抑或是 OECD 均主張最低工資為改善低薪之「政策工具」，既然為政策工具，政府就應具主導性，勞資雙方則作為諮詢之角色，對政府之政策提出建議與意見²⁷。

²⁴ 基本工資審議辦法第 4 條。

²⁵ 張烽益(2014)，論我國勞動者之合宜工資，回顧與前瞻：勞動基準法施行 30 週年論文集，頁 361。

²⁶ 李健鴻(2018)，最低工資制度的比較分析及對台灣制定最低工資法的啟示，政大勞動學報，第 30 期，頁 81。

²⁷ 陳昱光(2019)，勞資關係進步基本工資宜溫和調漲—台灣大學國家發展研究所副教授辛炳隆，勞動及職業安全衛生研究季刊，第 27 卷，第 4 期，頁 17。

基本工資審議委員會僅為政策諮詢單位，調整數額時參酌的指標無強制性的法律貫徹效果使得政府可能為促進企業國際間的競爭優勢，限縮社會保障體系的擴張，再加上過去台灣缺乏勞資協商薪資的歷史、勞動力高度彈性化下使勞工團結意識鬆散，都造成了台灣基本工資的薪資保護成效不佳²⁸。

第三節 我國生活工資運動之概述

壹、以不同標準檢視我國基本工資數額

為瞭解台灣的基本工資究竟是否能讓勞工及其家庭可以維持基本且有尊嚴的生活，以下將從「國際標準」、「我國勞工之生活成本」以及「工會提出之基本工資訂定公式」三方面來檢視我國基本工資之數額。

一、以國際勞工組織、歐盟標準觀之

評估最低工資數額最廣泛被使用的參考標準是最低工資約占薪資中位數的比例或占薪資平均數的比例，薪資中位數係指將全體受僱員工按全年總薪資由小到大排列，取位於中間點的數字，即薪資在中位數以上的人數和薪資在中位數以下的人數是相等的，薪資平均數則為全體受僱員工全年總薪資相加後除以全體受僱員工人數所得之數值，多採薪資中位數的某個比例作為最低工資數額的標準係薪資中位數較薪資平均數而言不受極端值的影響，在貧富差距持續擴大的情況下，薪資中位數可以較佳的反應全體員工的薪資狀況。

在 ILO 於 2020 年公佈的全球薪資報告中，在已開發國家，平均而言最低工資約占薪資中位數的 55%，在開發中國家平均最低工資約占薪資中位數的 67%，開發中國家最低工資占薪資中位數的比例較已開發國家高之原因係工資平等的程度較高，低薪數量者眾多，使薪資中位數偏低，若將最低工資定為薪資中位數的 60% 通常過低而無法有

²⁸ 李健鴻，同註 26，頁 78。

體面、合理的生活，故開發中國家最低工資占薪資中位數的比例通常較高，而在已開發國家多數將最低工資之數額設定在薪資中位數的 50%至 65%²⁹。

歐盟國家在進行貧窮研究時常以收入指標作為貧窮之標準，在歐盟國家，工資低於薪資中位數的 50%以下者稱為貧窮薪資，工資占薪資中位數的 50%至 60%者為貧窮的高風險群，為了防止低薪與貧窮，適當的最低工資數額應至少為薪資中位數的 60%，並定義「低薪」為工資低於薪資中位數三分之二者³⁰。

從行政院主計處所公布之 2019 年工業及服務業受僱員工薪資統計報告可知，2019 年工業及服務業受僱員工全年總薪資之薪資中位數為 49.8 萬元，平均每個月 4.2 萬元³¹，2019 年的基本工資為 23,100，基本工資占全體薪資中位數的比例為 55%，以歐盟國家貧窮標準而言，55%的佔比屬於貧窮的高危險群，且為歐盟所定義之低薪，惟該比例剛好是 ILO 公布之全球薪資報告已開發國家平均最低工資約占薪資中位數的比例。然而，台灣受所得分配不均的影響，2019 年中位數對平均數之比值為 0.774，平均數易受極端高薪者拉抬，成長速度高於中位數，導致中位數占平均數的比重持續下滑，並從圖 2-1 可看出台灣的薪資總分布狀況屬於低薪人口眾多且集中在左尾的狀況，顯示儘管薪資中位數較平均薪資而言可提供一個較不受極端值影響之參考點，惟在薪資之中位數仍偏低的情況下，台灣基本工資占全體薪資中位數的比例是否能提供勞工合理且有尊嚴的生活仍有進步之空間。

²⁹ ILO. (2020). Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19. 110-112.

³⁰ Thorsten Schulten & Torsten Müller. (2020). Between Poverty Wages And Living Wages: Minimum wage regimes in the European Union. European Studies for social and Labour Market Policy No.1. 12.

³¹ 行政院主計處(2020)，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：
<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=46653&ctNode=5624&mp=1>

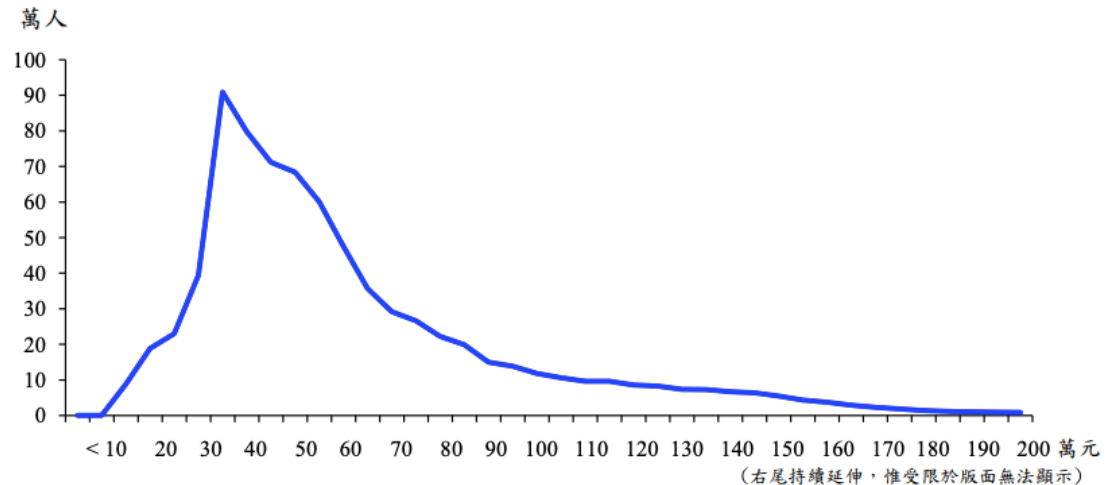


圖 2-1：工業及服務業受僱員工全年薪資總分佈

資料來源：行政院主計處(2020)。

二、以台灣勞工生活成本觀之

依據行政院主計總處所公布之 2019 年台灣各縣市平均每人月消費支出，台北市的平均支出居冠達 30,981 元，高出當時之基本工資 7,881 元，而全國平均消費支出為 22,881 元，彼時基本工資僅高出該數額 219 元³²。

居住為勞工生活成本最大的開銷之一，台灣勞工陣線於 2018 年時發表了一篇「六都基本工資租屋能力及居住環境調查」報告，以國際上常用的「30%租屋原則」搭配租屋網站上的資料，呈現六都租屋市場的實態。「30%租屋原則」來自美國的住宅法案，認為居住的成本應佔所得的比例為 30%以下，若超過該比例則會排擠其他生活支出，將對勞工之生存產生風險³³。

³² 中華民國統計資訊網，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：

<https://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=FF0010A1A&ti=%A4%E1%BC%C6%A4%AD%B5%A5%A4%C0%A6%EC%B2%D5%A4%A7%A5%AD%A7%A1%A8C%A4%E1%A4H%BC%C6%BBP%B4N%B7%E%A4H%BC%C6-%A6%7E&path=../PXfile/HouseholdFinances/&lang=9&strList=L>

³³ Mary Schwartz & Ellen Wilson. (2010). Who Can Afford To Live in a Home? : A look at data from the 2006 American Community Survey. US Census Bureau. 1-2.

台灣勞工陣線採 2018 年之基本工資 22,000 元設算租屋花費應控制在 6,600 元作為標準，基本工資所得個人可負擔上限租屋數量佔六都租屋總量為 26.21%，其中台北市雖有合計 15,173 戶出租屋，但符合領取最低工資勞工之租屋預算者的租屋市場則僅佔 745 戶，佔比僅 4.9%，反應基本工資族群在台北市極不容易尋覓到可負擔價格租屋，佔比最高則為台南市的 60%，由此可見，生活在北部都會區，以其基本工資所得水準將愈來愈難以支應尊嚴生活所需要的經濟代價。

受到租金能力有限與地狹人稠的影響，低所得者的對租屋的大量需求就導致居住品質低落、高風險且密集的租屋處不斷出現，以 6,600 元作為租金上限所可以負擔得起的房屋大多數為頂樓、頂樓加蓋、木板隔間、密集隔間等較高風險性房型，狹窄、禁開伙、生活機能不佳的租屋空間勢必無法滿足人際交流的社會性需求，自然也稱不上是有尊嚴的居住。

為解決居住問題，不論是中央或地方政府均希望透過社會住宅的興建，減輕勞工居住之負擔，另外，在社會救助法第 16-1 條中規定，為照顧低收入戶及中低收入戶可得到適宜的居所及居住環境，主管機關得提供住宅補貼，內政部亦有訂定低收入戶及中低收入戶住宅補貼辦法，惟依社會救助法第 4、5 條，低收入戶指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者，而中低收入戶家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過最低生活費一點五倍，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者，領取基本工資者不一定會被認定為是低收入戶或中低收入戶，然而這並不代表居住的成本不沉重。

三、以工會提出之基本工資計算公式觀之

全國產業總工會 2011 年指出，基本工資應依照 ILO 之規定，使其數額讓勞工得以照顧家庭，故提出一個新的基本工資計算方式——「平均每人每月最低生活費」乘上「家戶平均人口數減家戶平均就業人數所得出之就業扶養人口數」，若以前述基本工資以維持 1.8 口之必要生活為準，則勞工每月所需之最低工資數額如下表 2-1，若參考衛福部 2020 年所公布之 2021 年最低生活費³⁴，台北市為 17,688 元、新北市為 15,600 元、桃園市為 15,281 元、台中市為 14,596 元、台南市為 13,304 元、高雄市為 13,341，2019 年每戶平均人數為 3.02 人，每戶就業人數為 1.4 人³⁵，可得平均就業扶養人數為 1.62 人，勞工之薪資若需負擔自身及扶養人口之消費，則上述各該縣市所需之最低工資數額則更高。最後，從法院強制執行所公布之最低生活費一覽表亦可見，以目前之基本工資數額在台北市甚至無法多負擔 1/4 人的扶養成本。

不管是從國際標準、台灣勞工生活成本還是工會所提出的扶養比公式來看，我國之基本工資雖然不會讓人無法生存，但也無法使勞工可以擁有合理且有尊嚴的生活，一位領取基本工資的勞工只要多一名撫養人口，就極有可能落在貧窮線之下，且無法滿足其他社會性需求，故我國之基本工資在數額之提升上還是有很大的調整空間。

³⁴ 110 年各直轄市、縣（市）最低生活費依法調整公告，衛福部新聞稿，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：<https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-530-56282-103.html>

³⁵ 中華民國統計資訊網，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：

<https://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=FF0010A1A&ti=%A4%E1%BC%C6%A4%AD%B5%A5%A4%C0%A6%EC%B2%D5%A4%A7%A5%AD%A7%A1%A8C%A4%E1%A4H%BC%C6%BBP%B4N%B7%7E%A4H%BC%C6-%A6%7E&path=../PXfile/HouseholdFinances/&lang=9&strList=L>

表 2-1：不同地區所需最低生活費用數額表

地區	勞工扶養自身及其家庭 所需最低生活費用	扶養 1.62 口 所需最低生活費用	扶養 0.8 口 所需最低生活費用
台北市		46,342 元	31,838 元
新北市		40,872 元	28,080 元
桃園市		40,036 元	27,505 元
台中市		38,241 元	26,272 元
台南市		34,856 元	23,947 元
高雄市		34,953 元	24,013 元
全國平均		34,814 元	23,918 元

資料來源：依衛福部公告之 110 年各直轄市、縣（市）最低生活費，由筆者自行整理。

貳、我國生活工資運動概述

對生活工資的訴求也曾在台灣曇花一現，2014 年時，中央政府將基本工資調整的門檻設定在消費者物價指數須達 3% 以上始召開審議委員會，面對民眾的不滿，彼時的台北市長郝龍斌宣布從當年五一勞動節開始，台北市政府的臨時人員、時薪將調高到 133 元，該數額係全國產業總工會的計算方式，根據行政院主計總處對於家庭收支狀況的調查，101 年台灣平均每人每月最低生活費標準為 10,244 元、每戶人口數 3.23 人、每戶就業人數 1.46 人，平均每名勞工須扶養人數 2.21 人。經台北市勞動局換算，每月勞工工資應達 22,639 元，換算時薪為 133 元，才能維持基本生活所需，彼時的勞動局局長陳業鑫亦指出，「為落實保障勞工權益，並維繫勞工家庭有尊嚴的基本生活，基本工資不能再只是消極考慮消費者物價指數單一因素，作為調整與否的依據，更應多方面參考其他因素」³⁶。面對台北市政府主動調漲薪資，儘管產業界出面批評與

³⁶ 北市府調高基本薪資 時薪 133 月薪 2 萬 2，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：

反對，其他縣市政府也紛紛跟進，像是台中市與花蓮縣均對機關內之時薪制或月薪制人員提出調薪，希望由地方政府帶頭促使產業界提升工資。

面對各地方政府所提出之生活工資，彼時的勞動部部長潘世偉則提出「分區基本工資」的概念，允許地方政府訂定各該基本工資數額，然而該構想卻遭各縣市政府及勞工團體批評，認為中央政府應為調整基本工資負責，同時也擔心一旦分區制訂基本工資，將不利南部產業發展、擴大南北薪資差異或阻卻人才向南流動，在多方反對及批評的浪潮下，分區基本工資並未實施，以調漲基本工資收場。

雖然生活工資運動並未在台灣促成生活工資的修法或立法，然而對生活工資的訴求並未因此消失。2017 年，前台北市長候選人丁守中曾公開表示，台北的物價指數為中南部的 1.44 倍，全國一致的基本工資對居住在台北的青年不公平，且低所得將使基層勞工無法維持體面的生活，亦違反聯合國世界人權宣言第 23 條第四項「人人工作時，有權享受公平且良好之報酬，使本人及其家屬之生活足以維持人類尊嚴，且必要時應有他種社會保護辦法」，並建議台北市應依生活物價指數訂定生活工資來取代基本工資，而台北市政府亦可建立企業認證系統，給予給付生活工資之企業「勞工友善企業」標章，比照取得環保標章企業，讓該些企業優先承包市府招標的工程與採購³⁷。

綜上所述，基本工資或許可以使人以最低標準生存，卻無法擁有合理的生活。台灣雖然範圍不大，但各地的物價水準的確存在極大的差距，依各地物價水準訂定基本工資或許更可以保障低薪之弱勢勞工，因此，究竟

https://www.cardu.com.tw/news/detail.php?nt_pk=28&ns_pk=21739

³⁷ 小英夢想太遠台北要自訂對低生活工資，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：

<https://www.viewpointtaiwan.com/commentary/%E5%B0%8F%E8%8B%B1%E5%A4%A2%E6%83%B3%E5%A4%AA%E9%81%A0-%E5%8F%B0%E5%8C%97%E8%A6%81%E8%87%AA%E8%A8%82%E6%9C%80%E4%BD%8E%E7%94%9F%E6%B4%BB%E5%B7%A5%E8%B3%87/>

是在目前的基本工資制度中加入生活工資的概念抑或是授權地方政府實施
分區生活工資實有討論之空間。



第三章 英國、美國、日本最低工資與生活工資制度

第一節 英國

壹、 英國最低工資制度之沿革與概述

一、英國最低工資制度之沿革

英國帶領世界進入工業時代，在成功工業化的背後卻有一群血汗勞工支撐經濟的成長，為改善工人之勞動條件，英國在 1909 年時制定貿易法(Trade Board Act)以保護勞工。在二戰後，1945 年訂定工資委員會法案(Wage Council Act)，使最低工資之制定合法地與公權力捆綁在一起³⁸。然而，最低工資主要仍由勞雇雙方協商議定，如遇協商功能無法發揮時，始依工資委員會來決定最低工資，故最低工資於 1990 年代前係採不同行業訂有不同之最低工資率。

最低工資的設定在過去一直被認為將導致失業，但美國的經驗與研究均顯示最低工資的提升對總體經濟變數並不會產生顯著不利的影響再加上英國低收入戶戶數的上升，使得該看法有所改變。在此種背景下，英國工黨於 1992 年時提出之勞工宣言即承諾將男性最低工資提升到全體薪資中位數的 50%。該宣言的出現極具爭議性，保守黨、雇主團體甚至是勞工團體都懷疑法定最低薪資將影響失業率以及團體協商的完整性³⁹。1997 年，英國工黨取得執政權，其宣言修正為將有彈性地設定最低工資並設立低薪委員會(Low Pay Commission)，同年底薪

³⁸ Chikako Kanki. (2011). Legal Structure of, and Issue with, Japan's Regional Minimum Wage System: Comparative Study of the UK and French Systems, Including the Social Security Systems. Japan Labor Review Vol.8. 61.

³⁹ Low Pay Commission. (2019). 20 years of the National Minimum Wage: A history of the UK minimum wage and its effects. 5.

委員會成立，隔年國會通過國民最低工資法(National Minimum Wage Act)，並於 1999 年 4 月首次實施全國性的最低工資⁴⁰。

二、英國最低工資制度之概述

工黨於 1996 年所提出之新勞工宣言表明要設定「切合實際的最低工資」，意即法定最低工資不應由僵硬的公式決定，應根據各時期經濟情況與低薪委員會的建議來決定⁴¹。

低薪委員會之主要工作項目為研擬最低工資調整案，最低工資法將低薪委員會定位為獨立的社會夥伴關係，是獨立於行政機關以外之委員會，這意味著立法要求該委員會須在勞方、資方、學者三個不同背景的代表中找到平衡。委員會由 1 名主席及 8 名委員所組成，包含 3 位資方代表、3 位勞方代表以及 3 位學者代表，代表由內閣大臣所指派，另設由經濟學家、統計學家、政策專家等人所組成之秘書處，以提供委員會提出工資率修正建議時所需之佐證，該佐證包含三大支柱：委員會研究、國內經濟分析與利害關係人證據⁴²。各委員間有共同之目標：在不影響失業率及引發其他負面影響之前提下提升最低工資以幫助低薪工作者維持最低生活標準並提升勞工之自信⁴³。

低薪委員會每年均會提出下一年度之最低工資調整案至貿易及工業大臣(secretary of state for trade and industry)及首相，貿易及工業大臣將針對此建議釐定最低工資率，再交由國會審理，而後國會將進行審

⁴⁰ 廖瑞涓(2011)，勞動基準法中工資定義之法律問題研究，中國文化大學法學院法律學系碩士論文，頁 38。

⁴¹ Low Pay Commission, *supra* note 39, at 5.

⁴² *Id.* at 5-7.

⁴³ Low Pay Commission. (2019). *The National Living Wage Beyond 2020*. iv.

議及辯論，決定是否通過最低工資率，故英國最低工資係採國會立法形成⁴⁴。

英國之最低工資均以時薪方式定之，且採多元最低工資制度，依不同年齡層訂定不同工資率，目前共分為五個等級，包含：23 歲以上、21 歲至 22 歲、18 歲至 20 歲、18 歲以下及學徒。在實行之初，低薪委員會即建議訂定 18 歲至 21 歲青年工作者所適用之最低工資率，理由係因青年工作者將面臨較嚴重之「疤痕效應」，即當一個人就業歷程中出現失業，失業狀況往往對未來就業有長期影響，且青年更易在失業或低潮時受影響，故針對該族群制定較低之工資率⁴⁵，希望透過此種設計提升雇主之僱用意願⁴⁶。而最低工資也並非適用於所有勞工，被 LPC 所排除之族群包含：漁夫⁴⁷、志工⁴⁸、從事推廣宗教或信仰活動之居民⁴⁹、受刑人⁵⁰、自營作業者、不在英國境內之工作者、年齡層屬義務教育之勞工⁵¹。

對所獲工資低於最低工資之工作者，勞工對雇主有權要求其給付未達最低工資之薪資差額⁵²，若勞工求償未果，主關機關官員可對雇主發出強致執行通知，並要求在通知發出後 4 週內完成給付，如有爭議則向勞動法庭提出申訴⁵³。對於不遵守最低工資法之雇主，政府亦

⁴⁴ 黃麗璇、黃亦莉、王紫婕(2016)，各主要國家最低（基本）工資調整機制之研究，勞動部 105 年度委託研究計畫，頁 49。

⁴⁵ Low Pay Commission, *supra* note 39, at 19.

⁴⁶ 黃麗璇、黃亦莉、王紫婕(2016)，同註 44，頁 49-52。

⁴⁷ National Minimum Wage Act. §43.

⁴⁸ National Minimum Wage Act. §44.

⁴⁹ National Minimum Wage Act. §44A.

⁵⁰ National Minimum Wage Act. §45.

⁵¹ GOV. UK. Who gets the minimum wage? Retrieved March 30, 2021, from <https://www.gov.uk/national-minimum-wage/who-gets-the-minimum-wage>

⁵² National Minimum Wage Act. §17.

⁵³ National Minimum Wage Act. §19, ss1-ss5.

將對其處以罰款，金額為當時法定最低時薪之 2 倍，乘以受害勞工人數，再乘以受害日數⁵⁴。

貳、英國生活工資制度之沿革與概述

一、英國生活工資制度之沿革

2001 年，工會、信仰團體和慈善機構(以下簡稱：TELCO)發起一系列倫敦生活工資(London Living Wage)運動，該運動不僅是要求更高的工資，而是要求可以提供一個全時工作者基本生活標準的薪資。當時生活工資的數額是由約克大學的家庭預算單位(The Family Budget Unit，以下簡稱：FBU)研究計算得出，其研究目標係經由專家學者選定生活所必要的商品與服務(a basket of household goods and services)，以此為基礎計算出最低成本但又可接受的生活水平。2004 年，倫敦市長公開表示贊同生活工資的概念，在最低工資為 4.20 歐元時，倫敦地方政府將倫敦的生活工資訂為 6.40 歐元。

TELCO 最後變成全國性組織「英國市民」(Citizens UK)的一部分，如同它的名字，希望將生活工資推行到全英國，此時生活工資運動如野火燎原般出現在全英國。2011 年，英國市民創立了生活工資基金會並設定了首個最低收入標準(Minimum Income Standard)為 7.20 歐元，適用於 18 歲以上之勞工，彼時倫敦生活工資為 8.30 歐元，英國最低工資為 5.93 歐元，此外，對於自願給付員工生活工資之雇主該機構將對其進行認證⁵⁵，迄今為止，生活工資基金會已對 8,151 家企業進行認證⁵⁶。

⁵⁴ National Minimum Wage Act. §21, ss1-ss4.

⁵⁵ D'Arcy, C., & Finch, D. (2019). The calculation of a living wage: the UK's experience. Transfer: European Review of Labour and Research, 25(3). 303.

⁵⁶ Living Wage Foundation. ACCREDITED LIVING WAGE EMPLOYERS. Retrieved July 19, 2021, from <https://www.livingwage.org.uk/accredited-living-wage-employers>

在生活工資納入最低工資法前，英國的生活工資可分為兩類：一為倫敦生活工資，二則是英國生活工資。

倫敦生活工資僅在倫敦施行，由倫敦地方政府訂定數額，該工資率由基本生活所需與所得分配所組成，兩者對最終工資率的決定有相同之貢獻。在計算基本生活所需部分，倫敦政府採用 FBU 研究之方法，主要使用統計數據與專家學者之意見，計算出不同家庭需要有什麼樣的商品與服務可以符合「最低成本卻又可接受」的生活水平，及計算出不同家庭之基本生活費用(Basic Living Costs)，倫敦政府每年會依消費者物價指數調整生活所必要之商品或服務的價格。在所得分配部分，倫敦生活工資假設了 4 種家庭人口組成型態⁵⁷，再依家戶內工作者不同的工作型態（全時或部分工時工作者），得出 14 種家庭型態，再取其中 11 種家庭型態⁵⁸，再依各型態數量分佈多寡加權平均計算出家戶平均收入，其中家戶收入已將稅收及福利納入考量⁵⁹，最後，取統計數據中位數的 60%作為所得分配部分的數據。將上述兩方法所得之結果平均後得「貧窮門檻工資」(Poverty Threshold Wage)，在此基礎上再增加 15%的金額以防止發生不可預期的事件，即可得生活工資之數額⁶⁰。

英國生活工資適用在倫敦以外的所有地區，在計算工資率時則更接近上述的「基本生活費用」，英國生活工資將家庭類型分為 9 種，納入不同年齡層的小孩，並假設所有成人都是全時工作者⁶¹，在計算

⁵⁷ 4 種家庭人口組成型態分別為：兩位成年人與兩位小孩（一位 4 歲與一位 10 歲）、一位成年人與兩位小孩（一位 4 歲與一位 10 歲）、無小孩的一對伴侶以及單身無小孩人士。GLA Economics (2015). A Fairer London: The 2015 Living Wage in London. Great London Authority. 12.

⁵⁸ 不採計部分工時之單身無小孩人士以及部分工時之無小孩伴侶，因該類工作者全時工作即可補足其收入。GLA Economics (2015). A Fairer London: The 2015 Living Wage in London. Great London Authority. 62.

⁵⁹ 工作稅收抵免、兒童稅收抵免、兒童津貼、住房津貼議會稅收支持。GLA Economics (2015). A Fairer London: The 2015 Living Wage in London. Great London Authority. 12.

⁶⁰ D'Arcy, C., & Finch, D, *supra* note 55, at 307.

⁶¹ *Id.*

時會搜集生活必要支出項目的價格，將倫敦以外各地區的價格做平均，再依該價格計算不同家庭型態計算開銷，經過加權平均則可得生活工資數額。英國生活工資與倫敦生活工資最大的不同在於前者設有「收入上限」，即如果需要維持最低但可接受的生活水平，其成長速度比平均薪資成長幅度更快，則會把工資率上升幅度限制在雇主可以接受的範圍內⁶²。

倫敦生活工資反映了英國的實際狀況－英國有四分之一的工作者為部分工時工作者，這也代表父母如果不是全職就有更多的時間自己帶小孩，減少托育的費用；英國生活工資的優勢則在於對雇主而言該方式較為簡單所以較容易說服雇主使用該工資率，且同時隱含了工作者擁有全時工作的渴望⁶³。

表 3-1：倫敦生活工資與英國生活工資比較表

	倫敦生活工資	英國生活工資
計算基礎	生活必要的商品與服務	生活必要的商品與服務
家庭型態	4 種家庭型態	9 種家庭型態
工作型態	混合全時與部分工時工作者	均為全時工作者
生活工資計算	1. 加權平均各家庭型態所需之最低工資率 2. 家庭收入中位數的 60% 上述 1 與 2 的平均加上 15%以因應不可預期的事件	加權平均各家庭型態所需之最低工資率
決策單位	大倫敦政府	生活工資基金會

資料來源：D'Arcy, C., & Finch, D. (2019). 306.

⁶² Id. at 307-308.

⁶³ Id. at 303-314.

二、英國生活工資制度之概述

英國最低工資在 1999 年實施後，由於缺乏對失業率有不利影響的證據，故使低薪委員會加速調漲最低工資率，2008 年金融危機使工資率上升趨緩，實質工資甚至逐年降低，到了 2015 年時，英國的薪資表現甚至是先進國家中最糟的⁶⁴。

在薪資表現不佳的背景下，英國於 2016 年正式通過最低工資法之修正案，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，其歷年之生活工資率如下表 3-2。

英國對低薪之解釋係指薪資低於平均薪資中位數三分之二者，故國民生活工資的長遠目標是要達到平均薪資中位數的三分之二。國民生活工資係基於「維持經濟成長」的前提下做調整，故須考量的指標含：就業率、經濟成長率、薪資成長率、生產率成長幅度以及企業對薪資成長的承受能力以及工人的工作品質⁶⁵。

表 3-2：歷年英國生活工資率

年月份 年齡	2020/04	2019/04	2018/04	2017/04	2016/04
25 歲以上	£8.72	£8.21	£7.83	£7.80	£7.20

資料來源：英國政府網站公告之歷年最生活工資率。

英國之國民生活工資的目標有二：一為適用年齡的擴大，在英國商業、能源及產業策略部提交給低薪委員會的文件中指出，政府之目標為在 2021 年國民生活工資可適用於 23 歲以上之工作者，並在 2024 年將年齡下修至 21 歲⁶⁶，二為時薪的提升，低薪委員會希望國民生活

⁶⁴ Id. at 304.

⁶⁵ Low Pay Commission, *supra* note 43, at vi-x.

⁶⁶ Department for Business, Energy & Industrial Strategy & HM Treasury. (2020). National Living Wage and National Minimum Wage: Low Pay Commission Remit 2020. 3-4.

工資在 2020 年可達薪資中位數的 60%，在 2024 年提升至 66%⁶⁷。國民生活工資已於 2021 年將適用年齡下修至 23 歲以上之工作者，其生活工資及最低工資之數額如下表 3-3。然而，2020 年工資率達薪資中位數 60%的目標尚未達成，尤其今年受疫情影響景氣下滑，更為工資率的提升增添不確定性。

表 3-3：2021 年英國生活工資與最低工資數額表

年月份 \ 年齡	23 歲以上	21 歲至 22 歲	18 歲至 20 歲	18 歲以下	學徒
2021/04	£8.91	£8.36	£6.56	£4.62	£4.3

資料來源：英國政府網站公告之最低工資率。

2016 年，國民生活工資的施行大幅提升了 25 歲以上工作者之最低工資，平均成長率達 10.8%，連帶平均時薪也跟著提升，其成長幅度如下表 3-4。時薪的上漲帶來對就業率以及工作機會喪失的憂慮，儘管許多低薪產業，如：園藝、紡織、便利商店等，均提出生活工資將使該產業減少僱用人數、提升產品價格，並表示目前的市場已使他們無法負擔任何加薪幅度，若提升工資率，則只能以縮減福利的方式降低成本支出，然而低薪委員會則指出，在不違背「維持經濟成長」的前提下，失去些許的就業機會是可容許的，且就統計數據觀之，在國民生活工資施行一年後，失業率在 2017 年時為 4.3%，達到自 1975 年以來的新低，就業率也提升至 75.1%，較去年同期提升 0.9%⁶⁸。多數利益相關者亦表示時薪的上升帶動整體生產力的提升，提升員工工作動機、減少曠工率與離職率等。

⁶⁷ Low Pay Commission. (2016). The National Living Wage: A Summary of the LPC's findings on the £7.20 introductory rate. 1.

⁶⁸ Low Pay Commission. (2017). National Minimum Wage Low Pay Commission analysis. 3.

表 3-4：2016 年英國薪資成長率

	2015/04	2016/04	薪資成長率
25 歲以上工作者 之最低工資	£6.50	£7.20	10.8%
平均時薪中位數	£12.38	£12.77	3.1%
平均時薪	£15.52	£16.16	4.1%

資料來源：Low Pay Commission. (2017). 3.

然而，生活工資基金會卻指出，2016 年的修正案所言之生活工資並非真正的生活工資，政府版本的生活工資是以達到薪資中位數的一定比例為標準，而真正的生活工資計算方式應是根據生活成本，也就是須基於專家學者所選定的生活必要商品與服務之價格，生活工資基金會亦提出在英國真正的生活工資應為 9.50 英鎊，而在倫敦地區更高達 10.85 英鎊⁶⁹。

對此，低薪委員會則表明，於制定最低工資率時，仍須考量國家經濟狀況、生產力等多項指標，且提高最低工資率僅能減少領取時薪之低薪工作者，不代表可以改善實質上的低薪與工作貧窮問題⁷⁰。

參、 英國最低工資與生活工資之關聯

英國官方的國民生活工資與民間的生活工資存在極大的差異，反而是國民生活工資與原先之最低工資相差無幾，目前民間的生活工資分為倫敦生活工資及英國生活工資，前者由倫敦地方政府進行計算與公佈，後者則由生活工資基金會計算公布，兩者皆計算勞工及其家庭生活所需之必要商品與服務之價格，得出工資數額，且兩者皆一體適用於 18 歲以上之勞工，

⁶⁹ Living Wage Foundation. WHAT IS THE REAL LIVING WAGE? Retrieved April 4, 2021, from <https://www.livingwage.org.uk/what-real-living-wage>

⁷⁰ Low Pay Commission, supra note 43, at vii-ix.

不同之處在於計算的家庭人口數以及家戶內勞工就業形態不同。低薪委員會認為最低工資的設定不應有僵固的公式，應根據各時期經濟情況決定，民間的生活工資則對工資的計算有一定之公式，包含家庭所需之必要商品及服務的價格對應到不同的家庭型態中，該公式會反映出物價的變化造成家庭支出成本上稱的幅度，從而提高工資之數額。

2016 年英國所施行之國民生活工資與原先之最低工資，除了適用年齡與參考指標不同，其餘皆適用最低工資之相關規定，且國民生活工資之目標為在 2024 年時生活工資率可達到薪資中位數的 66%，係採 ILO「最低工資政策指引」中最低工資計算方法的「相對需求法」，由此可知，該方式與由英國公民團體所發起之生活工資運動係希望工資率可以考量勞工之生活成本作為計算基礎相差甚遠，如下表 3-5 所示，故英國政府所施行之國民生活工資應可被視為是對最低工資法的一個修正。

低薪委員會所表示的工資訂定除了勞工的生活成本外，尚需考量經濟發展因素及雇主支付能力，顯示英國政府對生活工資運動所做出之回應一方面認可了生活工資的概念和對更高工資的需求，並對最低薪資有實質上的提升，另一方面卻缺乏對「新生活工資」與「真正的生活工資」的差異做更清晰的解釋。

表 3-5：國民生活工資與英國生活工資比較表

	國民生活工資	英國生活工資
時間	2016 年	2011 年
最低工資水準	時薪	時薪
參考指標	就業率、經濟成長率、薪資成長率、生產率成長幅度以及企業對薪資成長的承受能力以及工人的工作品質	計算 9 種家庭型態所需之一籃子的商品、服務，家戶內工作者假設均為全時工作者
適用對象	23 歲以上之工作者	18 歲以上之勞工均適用
制定單位	低薪委員會	生活工資基金會
強制性	有強制性	企業自願加入
調整時間	每年	每年

資料來源：由筆者自行整理

第二節 美國

壹、 美國最低工資制度之沿革與概述

一、美國最低工資制度之沿革

最低工資在美國是具爭議性的勞動市場干預措施。自 20 世紀初起，美國開始關注血汗工廠的問題，1912 年麻薩諸塞州通過第一部針對婦女及未成年人的勞動法令，而後 1912 年到 1922 年間有 15 個州訂定了婦女及童工相關之法令，避免其在惡劣的工作環境中被剝削，其中便包含最低工資之規定。最低工資的目的一開始係為避免勞工所獲之工資低於生活工資導致不健康的生活，而這個論點獲得了阿肯色州最高法院對該法的支持。然而，更多數的最高法院認為最低工資是違反憲法內契約自由原則，並表示工資不同於工時，是間接的影響健康的因素，法律的正確目標應是消除「不健康、不道德以及惡化種族關係」的情況。1933 年經濟大蕭條期間，有 7 個州通過了由全國消費者聯盟所贊助支持的法令，而勞工統計局亦以經濟蕭條為由支持該法律，表示不公平的工資不僅損害勞工的健康與福祉且會威脅到行業本身的穩定性，法律應保護大眾的健康、道德以及福利。

儘管最高法院宣告違憲，美國國會仍於 1938 年通過「公平勞動基準法」(Fair Labor Standards Act)，將最低工資率訂在 0.25 美元，且僅限從事州際貿易或生產州際貿易商品的勞工適用。在公平勞動基準法通過後，除了修改最低工資之數額外，曾經歷幾次與最低工資相關之重要修法，1961 年的修法將適用對象擴展至零售服務業勞工，規定年銷售額在一百萬美元以上之企業須給付最低工資，並使零售服務業可僱用全職學生，此次修法將適用最低工資率之人數從 25 萬人提升至 220 萬人。1966 年的修法將上述零售服務業年銷售額之限制降至 25 萬美元，並將公立醫院、療養院、學校、洗衣店、乾洗店、飯店、旅

館、餐廳及僱用 500 人以上之農場都納入適用範圍內，此時約有 77% 的私人企業員工以及 40% 的政府員工有最低工資之適用。1996 年修正案則新增首次就職之 20 歲以下青少年的最低工資率。2007 年迎來最後一次的最低工資率修正後，在適用範圍或限制上則無其他修正⁷¹。

二、美國最低工資制度之概述

美國於 1938 年通過「公平勞動基準法」，保護弱勢勞工免於剝削、促進經濟發展，並訂定最低最低工資為每小時 0.25 美元。美國因屬聯邦制，各州獨立立法，故最低工資率又可分為「聯邦最低工資率」、「州最低工資率」以及「城市最低工資率」，惟州最低工資與城市最低工資不得低於聯邦最低標準，其制度如下所述。

聯邦最低工資以時薪方式定之，以修法方式改變最低工資率，故美國國會為最低工資率之制定單位。如欲調整最低工資率首先需有議員起草法案並找到共同提案人，草案被納入過會議事錄後將被分配到相關事務委員會，經過聽證會與審定會後將先交由全體委員會表決，通過後則交由參議院與眾議院進行辯論與表決，法案經參議院、眾議院通過，總統簽核後即生效⁷²。

聯邦最低工資並無定期調整，最後一次修法為 2007 年 5 月，將最低工資分三階段提高，分別為：2007 年 7 月提高至 5.85 美元，2008 年 7 月提高至 6.55 美元，最後於 2009 年 7 月提高至 7.25 美元，故目前美國之聯邦最低工資仍維持 7.25 美元⁷³。惟各州負責最低工資之單位須至少每兩年調查一次州內生活成本、勞工生產力、製造部門薪資

⁷¹ Price V. Fishback & Andrew J. Seltzer. (2020). The Rise of American Minimum Wages, 1912-1968. 2-11.

⁷² 黃麗璇、黃亦莉、王紫婕(2016)，同註 44，頁 35-36。

⁷³ Fair Labor Standards Act. §206.

以及雇主支付能力之變動，再將調查結果送交聯邦勞動部，勞動部長需提交報告予國會，並提出相關建議⁷⁴。

聯邦最低工資原則上適用於所有勞工，包含外籍工作者、臨時工作者以及外包工作者，只要勞雇雙方有經濟事實，雇主對勞工有指揮監督權，就須給付不低於最低工資率之工資。在美國，得不適用聯邦最低工資的狀況可分為兩種，一為豁免對象，二為特殊就業對象，前者係完全不受最低工資率的保障，包含：總機、送報員、從事捕撈、採集、耕種之勞工、農業工作者、美國以外船隻之僱員以及臨時保姆、陪同服務員等⁷⁵，後者適用公平勞動基準法中的例外規定，其最低工資又稱為「次最低工資」，其理由係某些勞工因具特殊性，若僱用其工作將損害雇主之經濟利益，故例外可支付特定勞工低於最低工資率之工資。其適用對象包含：在零售服務業工作的全職學生，為防止減少其就業機會，雇主可支付該學生不低於聯邦最低工資 85% 的工資；身心障礙勞工雇主可依其產能支付薪資；20 歲以下初次被雇用的青少年，其雇主可於僱用期間前 90 日支付每小時 4.25 以上的工資，若在 90 日期間內該勞工滿 20 歲，則滿 20 歲當日起則適用聯邦最低工資率；學徒之最低工資依產業及能力有所不同，目前學徒之平均時薪為 15.24 美元⁷⁶；最後則為特定產業之家庭代工，事業單位須事先審請，並合理計算每件工資，否則將不予核准家庭代工⁷⁷。

對於給付勞工低於聯邦最低工資之雇主，雇主將被處以一萬美元以下之罰款，或六個月以下之監禁，或兩者併罰，且雇主尚需返回勞工不足最低工資之差額，並視情況給付同等數額作為違約金⁷⁸。

⁷⁴ Fair Labor Standards Act. §204.

⁷⁵ Fair Labor Standards Act. §213.

⁷⁶ How much does an Apprentice make in the United States? Retrieved April 4, 2021, from https://www.indeed.com/career/apprentice/salaries?from=top_sb

⁷⁷ Fair Labor Standards Act. §214.

⁷⁸ Fair Labor Standards Act. §216.

美國各州以及城市可訂定各該最低工資法，有相抵觸之處需以聯邦法令為執法依據，例外則可從優，例如：勞工可適用州或城市內較高之工資率，目前美國有 32 個州其最低工資高於聯邦最低工資（如下表 3-6），其他有些州則會將被公平勞工基準法所排除適用之對象重新納入保障範圍。在制定方面，議會制度與聯邦相似，法案如經州議會與市議會通過，由州長或市長簽核則可施行。修改時程則依各州立法有所不同，有不定期、定期以及事先訂定未來調整日期及數額者。



表 3-6：2021 年美國各州最低工資率

州	時薪（美元）
Alaska	\$10.34
Arkansas	\$11.00
Arizona	\$12.15
California	\$13.00
Colorado	\$12.32
Connecticut	\$12.00
District of Columbia	\$15.00
Delaware	\$9.25
Florida	\$8.65
Hawaii	\$10.10
Illinois	\$11.00
Massachusetts	\$13.50
Maryland	\$11.75
Maine	\$12.15
Michigan	\$9.65
Minnesota	\$10.08
Missouri	\$10.30
Montana	\$8.75
Nebraska	\$9.00
New Jersey	\$12.00
New Mexico	\$10.50
Nevada	\$9.00/8.00
New York	\$12.50
Ohio	\$8.80
Oregon	\$12.00
Rhode Island	\$11.50
South Dakota	\$9.45
Vermont	\$11.75
Washington	\$13.69
West Virginia	\$8.75
Virgin Islands	\$10.50
Guam	\$8.75

資料來源：State Minimum Wage Laws. (2021).

貳、美國生活工資制度之沿革與概述

一、美國生活工資制度之沿革

美國雖早在 1938 年訂定公平勞動基準法，其中便有最低工資之規定，然而並未有有計算公式或調整機制，若非有社會運動或工會團體對國會施壓，最低工資的數額恐不會輕易進行調整，然而，自 1990 年代起，利益團體對國會施壓請求提升最低工資數額不如過往有效，無法提升國家層級的最低工資，於此同時，最低工資的數額無法讓勞工及其家庭的收入達貧窮線以上，為了突破困境，社會運動參與者開始推動地方生活工資運動⁷⁹。

美國首個生活工資運動於 1994 年發生在馬里蘭州的巴爾的摩市，參與團體包含社區組織、公部門工會、美國州市僱員聯合會 (AFSCME) 以及宗教團體等，上述團體組成聯盟並對市議會和市長施壓，促使其通過「生活工資條例」，該條例將最低工資設定在每小時 7.25 美元，所有與政府有商業往來之企業均適用。在短短數年間，生活工資運動在美國遍地開花，各地均有組成聯盟對市議會施壓通過生活工資條例，提高工資數額，而適用對象從與政府有商業往來之企業，依地區不同有些擴大到接受市政府經濟援助之企業以及市政府所營運之產業所雇用之員工。在 1994 到 2010 年間，生活工資看似獲得巨大的成功，有超過 125 個州、市通過生活工資條例，大多數都將生活工資的數額訂定在聯邦政府所設定四口之家的貧窮線之上，且依生活開銷每年進行調整，有些對於雇主如無提供健康保險或勞工安全防護措施者尚須給付勞工額外津貼⁸⁰。

⁷⁹ Luce, S. (2017). Living wages: a US perspective. *Employee Relations*, 39. 863.

⁸⁰ Id. at 864-865.

然而，此時對於該條例的主要質疑有兩點：一為目前生活工資數額之設定係以貧窮線為標準，而非維持勞工及其家庭生活所需；二為最低工資之覆蓋率過低，儘管有些城市試圖訂定以市為層級之生活工資，由於受到強硬的反彈只好放棄，截至 2004 年全美僅有三個城市－舊金山、阿布奎基、聖塔菲全市適用生活工資，縱多有困難，社運團體仍堅持生活工資運動的進行，其原因係該些團體最終目標仍是希望提升聯邦最低工資，當前各地的生活工資不是對於中央不提高最低工資之替代方案，而是作為一個補充，另外，生活工資運動的存在是團結了工人的力量並維持工會組織的方法之一⁸¹。

生活工資運動的進展一直到 2008 年金融海嘯時期有所停滯，儘管歐巴馬保證要提升最低工資數額，民主黨的民意代表卻將其視為「工作殺手」，是失業率攀升的元兇，並在紐約市拒絕將生活工資作為提案進行表決。2011 年，美國發生了佔領華爾街事件，該事件使不平等和低薪問題重新浮上檯面，讓生活工資運動有了新的契機，隔年紐約速食工人走上街頭，要求時薪提升至 15 美元，彼時紐約州時薪為 7.25 美元，而紐約市有其生活工資為每小時 10 美元，時薪 15 美元的訴求為當時最低工資的兩倍之多，且並無計算基礎或依據，僅為 FFE 與工人協商後之結果，然而，速食工人的罷工迅速遍及全美，也就是後來的「Fight for \$15」，「Fight for \$15」的訴求為時薪提升至 15 美元以及組成工會，參與勞工包含家庭照顧者、機場工作者、保母、大學兼任教授以及沃而瑪協會之勞工等，並獲得多國支持，進而影響日本、巴西、英國的勞工對於生活工資的要求。

「Fight for \$15」這場運動帶來了不同於早期生活工資運動的影響，早期生活工資條例涵蓋率有限，「Fight for \$15」促使市政府修訂

⁸¹ Id. at 865.

市層級的最低工資，其數額不僅高於聯邦政府所訂定之數額，更可一體適用至全市勞工，也因此模糊了最低工資與生活工資之間的界線，截至 2017 年超過 40 個城市設有自己的最低工資數額，範圍自每小時 8.5 到 16 美元不等，雖然主流經濟學認為最低工資的大幅提升視災難性的政策，會導致產品價格上升、稅金上升以及產業外移，然而比較有提升最低工資以及無提升最低工資之城市可發現提升最低工資對就業率幾乎無影響，反而有正面效果，包含：低流動率、高生產力以及較高的效率。

美國最低工資與生活工資與他國不同之處，首先，美國透過訂定法律強制規範雇主，公平勞工基準法相對弱且不常被實行，當地的最低工資可以提供勞工額外的保障，其次，最低工資與生活工資之間的界線模糊，最初提倡訂定生活工資係因無法影響聯邦修法提升最低工資數額，故退而求其次希望透過提升地方薪資進而影響州政府甚至是聯邦政府的最低工資數額⁸²。

目前生活工資運動仍存在兩大挑戰，一是時薪 15 美元沒有支撐的依據，學者認為生活工資的數額應高到可以改善勞工生活，卻不能高到導致失業，且生活工資應以勞工基本生活所需為計算基礎，而非顧及雇主需求或失業率，工資提升後勞工所得可以支撐家庭支出，故些許的失業率上升應是可接受的；二則是對於無法獲得全時工作之勞工而言，生活工資的效用有限，故除了工資勞工尚須工時、工作等保護⁸³。

⁸² Id. at 868.

⁸³ Id. at 869.

二、美國生活工資制度之概述

生活工資法的旨在提高低薪工人的停滯生活水平，並阻止美國工資和收入不平等的加劇。美國因地方最低工資各自立法，故制度上各有差異，目前有超過 140 個城市通過生活工資法。

城市生活工資率以立法方式形成，市議會為地方立法與決策之機關，大部分市議會採一院制。市議會的立法過程與州議會和國會類似，市議員提出議案後，交由委員會審議，委員會通過後再交由市議院審議，市議會通過後交由市長簽核即可施行。

在適用對象方面，多數城市效仿 1994 年巴爾的摩市通過之美國首個生活工資法，其規範與市政府有契約關係之承包商或企業且契約金額達一定標準者，企業須給付勞工較高的生活工資，對生活工資適用的範圍做一定程度之限縮，以下將歸納適用生活工資之對象。

- (一) 獲得市政府補助、貸款、減稅或其他與經濟發展政策相關之財政援助者以及公有民營機構，如：機場或碼頭工人⁸⁴。
- (二) 市政府有契約關係之承包商或企業：米爾瓦基、波士頓
- (三) 經濟援助：底特律、奧克蘭
- (四) 市政府員工適用：聖荷西
- (五) 全市均適用者含新墨西哥州的阿爾伯克基市以及阿布奎基市、威斯康辛州的歐克萊爾市、拉克羅斯市、米爾瓦基、加州的聖地牙哥、新墨西哥州的聖塔菲市、洛杉磯州的新奧爾良市、華盛頓特區等。
- (六) 其他尚有城市對適用對象做非常嚴苛的限制，像是：加州的范朵拉市僅每年工作超過 1,000 小時之市府員工適用之、紐約州的雪城僅工作超過 30 年以上之員工適用之。

⁸⁴ Harry J. Holzer. (2008). LIVING WAGE LAWS: HOW MUCH DO (CAN) THEY MATTER? IZA Discussion Paper No.3781. 4.

計算城市生活工資最普遍的方法是以四口之家的貧窮線作為標準，在 2021 年四口之家的貧窮線為年收 26,500 美元以下⁸⁵。其他規定一地區不同而有所差別，有些城市在雇主不提供醫療保險的情況下，每一小時平均再增加約 1.5 美元，有些則會要求雇主給予勞工有薪假。多數城市每年依消費者物價指數或聯邦政府新公布的貧窮線調整生活工資數額，惟有些城市自某時點起則未再調整，如：新墨西哥州的阿爾伯克基市生活工資停留在 2009 年的 7.50 美元、紐約州的納蘇縣生活工資停留在 2010 年的 12.50 美元。

決定生活工資率仍是政治決定，工資數額必須為勞資政三方所接受，且須平衡勞工的需求以及可能發生之負面影響，地方生活工資法與聯邦最低工資法不同的地方是，地方生活工資以勞工需求為重點考量因素，且地方政府有較可信賴的參考數字作為生活工資的設定基礎⁸⁶。

罰則的部分城市間有極大差距，如巴爾的摩市罰款計算方式為「未給付生活工資之勞工每人每天 50 美元」，奧克蘭則是「未給付生活工資之勞工每人每週 500 美元」。對於未遵守生活工資法之企業，除了罰款、支付勞工不足生活工資部分之金額以及勞工律師費外，有些城市規定將扣留政府欲給付給企業之款項、終止或中止雙方契約以及取消未來企業競標政府外包案之資格⁸⁷。

生活工資立法有類似於最低工資法之影響，多數經濟學家擔心實施生活工資將減少就業機會，惟目前生活工資法所適用之對象多數為政府承包商，與其他私人企業相比所受之市場競爭壓力較小，故較易

⁸⁵ Federal Poverty Level. Retrieved April 2, 2021, from <https://www.healthcare.gov/glossary/federal-poverty-level-FPL/>

⁸⁶ Richard Anker. (2011). Estimating a living wage: A methodological review. Conditions of Work and Employment Series No.29. 19-20.

⁸⁷ Mark D. Brenner & Stephanie Luce. (2005). Living Wage Laws in Practice: The Boston, New Haven and Hartford Experiences. PERI Research Report. 7.

於支付較高工資。有研究比較有通過生活工資法與未通過生活工資法之城市，發現有通過生活工資法之城市者確實就業率相對較低然而該些城市平均薪資較高且貧窮率亦較低，雖就業率相對有漸少，但所帶來的正面影響仍大於負面影響⁸⁸。且生活工資亦有類似於「效率工資」之功能，企業用較高之工資可吸引能力較好之勞工，並可有效降低流動率以及曠工率⁸⁹。

其他研究則指出，傳統上認為企業會以裁員之方式因應工資上漲所帶來之成本上漲，然而，實際卻發現企業平均僱用人數並未因此而下降，面對上漲的成本，比起裁員企業傾向發展相對應的機制作為因應手段，因應手段包含：改變生產方式、縮小企業規模、減緩企業擴張速度、或降低員工曠職率及流動率以減少企業在招募及教育訓練上的成本，其中最常見的是選擇接受較低的利潤率⁹⁰。

生活工資使波士頓的實質工資上升 25%，實質年收入更增加近 60%，較高的薪資使勞工可增加儲蓄、減少債務、精進專業等，此外對家庭的獨立性與安全性亦有極大貢獻⁹¹。

參、 美國最低工資與生活工資之關聯

美國因國會修法緩慢，且自 2009 年後最低工資率便再無變動，如不能期待聯邦最低工資增加，則從地方立法保障勞工不失為一個好的替代方案，然而，城市最低工資保障的對象有限，涵蓋率遠不如聯邦最低工資，故許多真正需要擺脫低薪與貧窮的勞工無法適用。

美國聯邦最低工資由國會修法決定數額，聯邦勞動部會定期搜集各州所呈報之州內生活成本、勞工生產力、製造部門薪資以及雇主支付能力之變動，勞動部長亦會提交報告予國會並提出相關建議，然而，最低工資之

⁸⁸ Harry J. Holzer, *supra* note 84, at 12-13.

⁸⁹ *Id.* at 7-9.

⁹⁰ Mark D. Brenner & Stephanie Luce, *supra* note 87, at 37-42.

⁹¹ *Id.* at 62-64.

修訂法並無明文規定時程，亦無規定需參酌之標準或計算公式，使得國會在沒有利益團體施加壓力的情況下不會主動調整最低工資之數額，在無法影響國會的情況下，民間團體轉為對地方政府施加壓力，訂定各州、城市的生活工資，各州之生活工資立法大同小異，雖地方政府有較可信賴的數據作為工資訂定基礎，然而仍多以「貧窮線」該最低工資政策指引中訂定最低工資「相對需求法」，作為訂定標準，然而，民間團體也直言此係「以地方包圍中央」，希望以此促使國會修法提升全國一致的最低工資數額。

雖然美國城市生活工資法多數影響範圍及程度有限，卻仍有其存在之必要。首先，生活工資率成為一個基準，許多企業跟著調漲薪資，不論是為了與政府承包商競爭勞動力抑或是為了提升企業形象以吸引顧客，均對提升爭體薪資具影響力，再者，生活工資運動提升勞工對工作貧窮之認知，並形成了促使政府解決低薪之壓力，最後，生活工資運動亦促進各個團體間的團結。

目前甚少有政策工具可以直接提升勞工薪資，生活工資法雖不完美且有限，卻是可直接且強制干預勞動市場的方式之一，若其涵蓋範圍可以擴大至多數私部門及低薪勞工，則可更有效的解決低薪與貧窮問題。

第三節 日本

壹、日本最低工資制度之沿革

日本最低工資制度約可分為三個主要歷程，分別為最低工資法立法前、最低工資法立法到 1968 年第一次修法以及 2007 年的重大修法，過去幾次的修法逐步建構了如今日本所使用之最低工資法之框架。

一、最低工資法立法前

在 1958 年最低工資法通過以前，日本最低工資規定在勞動基準法中，賦予行政機關權限，在認為有必要時，要求中央或地方的工資委員會進行調查並聽取其意見後，建立特定行職業的最低工資⁹²，然而，因當時日本仍處於戰後經濟蕭條之時，政府擔憂貿然設定最低工資之數額會帶給企業過多負擔，不利經濟發展，故儘管勞工團體持續地要求，勞動基準法中所規定之最低工資始終未能實行⁹³。

二、1959 最低工資法施行

在經濟快速起飛的 1950 年代，政府於 1959 年制定最低工資法，正視並處理勞工之工資議題。此時決定最低工資最主要之方法為「貿易協定法」，貿易協定法係兩個在特定產業或地區之企業所簽署之協議，而此方法在其他國家是前所未聞⁹⁴。

另外依法可分為其他兩種途徑：地區別最低工資以及由最低工資審議委員會調查及勞資政三方審議後所決定之最低工資。前者是由在當地佔主導地位的團體協約作為該地區的最低工資，然而，因日本少有產業層級的集體協商，故最低工資之覆蓋率不高，而最低工資法將後者定位為輔助性角色，只有在團體協約不可行或不適當時才會開

⁹² 勞動基準法第 28、29 條。

⁹³ Hiroya Nakakubo. (2009). A New Departure in the Japanese Minimum Wage Legislation. Japan Institute for Labour Policy and Training. 23.

⁹⁴ Id.

啟，此時日本的最低工資多建立在貿易協定法上，並非全體勞工均適用，故為人所詬病，批評其不符合國際勞工組織第 26 公約之內容，而制度上的不足則促成了 1968 年的修法⁹⁵。

三、1968 年修法

1968 年的修法建立了中央及地方的最低工資審議委員會（最低賃金審議委員會）（以下簡稱審議委員會），而本次修法的第一優先任務即是擴大最低工資的覆蓋率，為此則發展出兩個重要的制度：首先是「指導方針」(Guideline)的使用，該方針將日本各地區依經濟發展狀況分為 A、B、C、D 四個等級，如下表 3-7 所示，等級內之督道府縣並非一成不變，而會依經濟情況作些微調整⁹⁶。中央審議委員會將透過調查給予該四級地區不同的最低工資調整建議，最後由地方審議委員會作最後決定。第二則是產業別最低工資的再造，因為都道府縣均有各該適用之最低工資，故產業別最低薪資需尋找一不同於以往的路線，此時產業別最低工資僅在認為它需要時制定，且須高於適用於當地之最低工資⁹⁷。

表 3-7：日本最低工資督道府縣分級表

等級	督道府縣
A	埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、大阪
B	茨城、栃木、富山、山梨、長野、靜岡、三重、滋賀、京都、兵庫、廣島
C	北海道、宮城、群馬、新潟、石川、福井、岐阜、奈良、和歌山、岡山、山口、德島、香川、福岡

⁹⁵ Id. at 22-23.

⁹⁶ Yukiko Abe. (2011). Minimum Wages and Employment in Japan. Japan Labor Review Vol.8. 44.

⁹⁷ Hiroya Nakakubo, supra note 93, at 24-25.

D	青森、岩手、秋田、山形、福島、鳥取、島根、愛媛、高知、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿兒島、沖繩
---	--------------------------------------------------

資料來源：厚生勞動省公告之督道府縣分級表。

四、2007 年修法

日本最低工資法最近一次之大修為 2007 年之修法，由於 1990 年代日本政府所推行的一系列去管制化政策，此時，企業普遍認為產業別最低工資是多餘的，應予廢除⁹⁸，而厚生勞動省亦組成學術委員會對最低工資制度進行調查研究，結果指出「最低工資需根本的改革，且不排除廢除之可能」，在此期間，「工作貧窮」的問題漸受日本民眾的重視，最低工資被視為是社會安全網的一環，勞工強烈反對最低工資之廢除，雙方的僵持與角力下，促成本次的修法，最主要的改變係將地區別最低工資擴大為所有工作者的安全網，且取消產業別最低工資，改為「特定最低工資」，算是對產業別最低工資之重塑⁹⁹。

另外，有研究報告指出，在某些日本某些地區的青年勞工工資甚至低於社會救助金，過低的薪資不僅無法生存，社會救助金高於最低工資更可能降低工作誘因並產生道德風險。最低薪資數額過低之原因係地區審議委員會與中央審議委員會不同，中央審議委員會的目標為增加最低工資數額，然而地區審議委員會須使勞資雙方達成協議，勞方代表來自主要企業的工會要員，資方代表則為企業聯合會的行政人員，是否調升最低工資都無損其個人利益，但他們須對個人成員解釋審議結果，失敗將負擔一定之責任，故不能接受超過或低於指定目標

⁹⁸ Id. at 28.

⁹⁹ Chikako Kanki. (2011). Legal Structure of, and Issue with, Japan's Regional Minimum Wage System: Comparative Study of the UK and French Systems, Including the Social Security Systems. Japan Labor Review Vol.8. 56.

的漲幅，最後則出現每年都只增加 1 日圓之情況¹⁰⁰。為解決此類情形，在最低工資法第 9 條中也明定最低工資數額需與勞工生活成本、企業支付能力以及生活保護政策作綜合性考量，修法後最低工資數額低於社會救助金的 12 個督道府縣須儘速解決這個問題，也就使全國最低工資的平均漲幅達 16 日圓之多。

本次的修法形成目前所適用之最低工資制度，其內容如下所述。

貳、 日本最低工資制度之概述

日本依地區及產業之不同定有不同之最低工資率，屬於多元最低工資制度國家。

制定最低工資率之機構依層級可分為中央及地方最低工資審議委員會，委員會由人數相等之勞工團體、雇主團體及公共利益團體代表所組成¹⁰¹，目前中央審議委員會由上述團體各 6 名所組成，其他地方審議委員會委員數依縣市大小不同，人數約落在 15 至 20 人間¹⁰²。委員會主席由委員互選，但必須由公共利益團體代表擔任¹⁰³，必要時可以組成專家委員會，針對特定行職業做調查¹⁰⁴。

最低工資率之設定係由中央審議委員會綜合考量勞工生活開銷、工資上漲率以及企業支付能力，提出地區別最低工資調整額度之目標¹⁰⁵，地方審議委員會將參考該目標並調查各該地區勞工工作、工資情況，聽取勞資雙方之意見後，公告提出建議案，如有意見則須於公告後 15 日內提出異議，如有異議，地方勞工局將重新徵詢審議委員會之意見，以審視異議是

¹⁰⁰ Isao Ohashi. (2011). The Minimum Wage System in Japan: In the Light of Circumstances in the United States and Europe. Japan Labor Review Vol.8. 18.

¹⁰¹ 最低賃金法第 22 条。

¹⁰² 黃麗璇、黃亦莉、王紫婕，同註 44，頁 55。

¹⁰³ 最低賃金法第 24 条第二款。

¹⁰⁴ 最低賃金法第 25 条第一款。

¹⁰⁵ 最低賃金法第 9 条。

否有理¹⁰⁶，反覆公告、徵詢意見、調查後，最後由各地區之勞動局長決定最低工資率。此外，該次修法亦新增派遣勞工適用之最低工資，由於派遣公司與要派公司不一定在同一地區，故派遣勞工應適用要派公司所在地區之最低工資¹⁰⁷。

惟 2020 年因受新冠肺炎疫情影響，日本最低工資審議委員會審議結果宣布無建議增加數額，由各督道府縣之最低工資審議委員會評估當的經濟及就業現況後決定是否調升地區最低工資，這也是日本自 2009 年以來中央首度無作出指導方針¹⁰⁸。

表 3-8：日本 2019 年指導方針建議增加數額表

等級	督道府縣	建議增加數額
A	埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、大阪	¥28
B	茨城、栃木、富山、山梨、長野、静岡、三重、滋賀、京都、兵庫、廣島	¥27
C	北海道、宮城、群馬、新潟、石川、福井、岐阜、奈良、和歌山、岡山、山口、德島、香川、福岡	¥26
D	青森、岩手、秋田、山形、福島、鳥取、島根、愛媛、高知、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿兒島、沖繩	¥26

資料來源：厚生勞動省公告之最低工資修訂建議數額。

產業別最低工資過去由勞資雙方協商或由貿易協定決定，因涵蓋率低且勞工參與程度有限，故使用率偏低¹⁰⁹。2007 年修法取消產業別最低工資，改名為特定最低工資，目前特定最低工資係由可代表全部或一部勞工

¹⁰⁶ 最低賃金法第 11 条。

¹⁰⁷ 最低賃金法第 13 条。

¹⁰⁸ 令和 2 年度地域別最低賃金額改定の目安について，最後瀏覽日：2021 年 4 月 1 日，檢自：https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_12604.html

¹⁰⁹ Hiroya Nakakubo, supra note 93, at 23.

團體或雇主團體之個人，向主管機關提出特定行職業之最低工資之設定或廢除。主管機關收到申請後將進行研究及審議，如結果認為該申請案有其必要，則循制定地區別最低工資之法定程序決定特定最低工資¹¹⁰。特定最低工資依地區不同有不同工資率，惟其須高於地區之最低工資，而依勞工如有兩種以上可適用之最低工資率時，以較高金額為準¹¹¹。

在適用範圍方面，由於近年來非典型工作者數量的增加，2007 年的修法將多數被排除在最低工資制度以外之勞工納入¹¹²，僅排除船員之適用，惟對於身心障礙者、適用期以及職業訓練之勞工，可在主管機關同意下，適用符合該些勞工工作能力之最低工資率¹¹³。

最後，2007 年之修法納入了監督制度，行政機關需主動監督企業是否落實，而勞工亦可向主管機關檢舉，且雇主對該勞工不可有不利益之待遇，如有該種情事發生，將依最低工資法第 39 條處以 6 個月以下有期徒刑或 30 萬日元以下之罰金。對於給付勞工未達地區最低工資標準薪資之雇主，將依同法第 40 條處 50 萬日元以下之罰金。惟產業別最低工資因係由勞資雙方所提出，為國民社會安全網功能之一，故當年修法時移除了侵權之刑罰，僅有民事上效力¹¹⁴。

參、 日本最低工資與生活工資之關聯

日本雖無另立生活工資法，然而從修法歷程觀之可知，日本最低工資制度從一開始借鏡西方國家的做法採用產業自治的方式訂定最低工資，後發現該方式並不適用在日本的社會中而改以建立審議制度，設立中央及地方的工資審議委員會，依各該督道府縣的經濟發展與物價水準訂定地區別

¹¹⁰ 最低賃金法第 15 条。

¹¹¹ 最低賃金法第 6、16 条。

¹¹² Chikako Kanki, *supra* note 99, at 56.

¹¹³ 最低賃金法第 7、35 条。

¹¹⁴ 廖瑞涓(2011)，同註 40，頁 42。

的最低工資，爾後又因審議制度中勞資雙方對立嚴重與委員會成員與最低工資無直接利害關係，使最低工資數額的訂定不符生活所需，甚至出現最低工資率低於社會救助金的狀況，故政府修法將生活水準與其他生活保護政策一併納入考量，使勞工的經濟生活有較足夠之保障，此一發展亦逐漸與 ILO 第 131 號公約及 135 號建議書互相呼應，且與保護勞工免於過低工資之目標更為接近。

生活工資的概念原為組成最低工資制度的一部分，日本最低工資自立法以來不斷的修正，使制度更加符合日本社會，並致力於實現生活工資作為最低工資一部分的重要性，故日本雖無另立生活工資法，卻是在既有的法規中逐步修正，使最低工資更貼合生活工資。



第四章 訪談發現與分析

第一節 訪談設計與對象

在題綱設計上，為了解勞資學三方對於我國基本工資之看法，本題綱可分為四部分，第一部分將請受訪者自我介紹並概述自身工作經歷，第二部分詢問勞資雙方主觀上認為基本工資所能提供之生活品質為何、基本工資之內涵上是否符合生活工資以及對於低薪的影響程度，勞方題綱之第三部分則詢問生活工資施行之可能性，包含可能產生之優缺點以及是否能達到與其他國家一樣之積極效果。資方題綱之第三部分則欲瞭解企業在核定薪水時是否有將勞工生活成本、地區物價水準作為考量的標準之一，並了解若實施生活工資制度將對企業營運上有何影響，最後則是請受訪者提供對該議題之其他補充意見。

本研究訪談對象分為三類，分別是勞方、資方以及學者，受訪者之基本資料如下表 4-1 所示。

勞方受訪者有四位，分別為受訪者 A、B、C、D，為不同地區與產業之工會幹部，選擇原因有二，一為受訪對象均對工資議題公開發表過看法，有些除了組織過爭取基本工資調整之行動外，亦有參與設計勞團所提出之基本工資計算公式以及基本工資審議委員會之勞方會前會者，二係為瞭解生活成本對不同地區或產業之勞工會造成的影響差異有多大。

資方受訪者之選擇包含不同地區、不同產業之代表作為受訪對象，其原因係生活工資可能會造成不同地區有不同工資率，在同一地區高、低工資率對不同產業會有不同程度的影響，若勞力密集產業在高工資地區，則勢必會遭受較大之衝擊，故亦選擇企業所在地區、產業皆不同之企業受訪，首訪者 F 為台灣中部已機械公司負責薪酬之人力資源部專員，公司規模較大，對於員工之薪酬設計及給付有一定之了解，受訪者 G 則為北部之中盤商，其公司所在地包含南北兩地，薪資較為低廉且屬勞動力密集產業，可明顯看出工資提升對組織之影響。

受訪者 H 為勞動領域教授，曾發表多篇基本工資相關主題之文章，亦擔任過基本工資審議委員會之學者代表，有豐富之實務經驗。受訪者 E 為專業勞動法律師，可從勞動社會法的角度以及現實經驗提出相關之意見。

表 4-1：受訪者基本資料

受訪者編碼	服務單位	職稱	訪談方式
受訪者 A	甲產業工會	秘書長	面訪
受訪者 B	乙協會	秘書長	面訪
受訪者 C	丙產業工會	總幹事	面訪
受訪者 D	丁產業工會	顧問	面訪
受訪者 E	戊律師事務所	律師	面訪
受訪者 F	己機械公司	人資專員	以電子郵件回覆
受訪者 G	庚中盤商	負責人	電訪
受訪者 H	辛大學	教授	以電子郵件回覆

第二節 訪談發現

壹、基本工資之問題

本次受訪的八位對象中，有七位均表示目前的基本工資數額無論是放在台灣的哪個縣市均無法使勞工過合理且有尊嚴的生活，且多數薪資只給付基本工資之工作長遠來看並無發展性可言，對勞工的勞動生涯有十分嚴重的影響。

「那你說基本工資能不能反應讓勞工擁有體面尊嚴的生活，應該這樣講吧，我覺得不管是不是在台北市啦，就算離開台北市，兩萬四都是不夠的，那有一些人就是講說兩萬四太低是因為我們的基本工資跟外勞不脫鉤，如果這樣的話每次調受惠的都是外勞、移工或我們講邊緣勞工所以難怪每次調他不能調得太高，那我覺得其實就算這個原因成立，兩萬四拿到屏東、台南真的是很低啊，那到底他要反應的是什麼，因為對多數行業的勞工來講，如果你起薪是兩萬四，我想是沒有人要來應徵這樣的工作，那所以我覺得基本工資並沒有辦法使勞工有擁有體面尊嚴的生活，原因就是金額太低，每年的調幅太低。」（受訪者A）

「能不能有體面的生活，這幾年基本工資比較穩定跟溫和的調整，因為現在月薪是兩萬四、時薪是 160，當然比台北市中低收入戶的標準低一點，但是大該都跟全國的中低收入戶的一個水準差不多了，所以能不能有體面的生活，我想還有很大的空間，...，所謂的基本工資，『基本』這兩個字的政策意涵為何一直都沒有被確定，那後為什麼是 2009 年之後大家比較有一些共識，尤其是民間團體、勞工團體比較有一些共識，能夠去參照某些參數去計算，因為 2009 年馬英九前總統簽了兩公約，經社文公約裡面的第 7 條他所揭示的工資應維持勞工及其家人合理的生活水準，所以合理生活水準大概就是跟中低收入戶的計算方式比較類似，比如說扶養比的參數、起碼有最低生活標準的參數，然後再乘以扶養比，大概就認為是基本工資應該要有的規模跟要有的水準，如果這題的話，能不能有體面的生活，我覺得很難，當然就有人說因為台灣長期以來低薪的狀態，這幾年溫和的提高基本工資，一來是說讓勞工幾乎每一年，尤其是最底層的勞工有加薪的機會，就是說調整就加薪調整就加薪，這是政策性的決定加薪的結果，二來是說事實上讓雇主比較溫和的

去回應、反映在成本裡，我大概預期雇主預期一定會調，調多調少而已。」（受訪者B）

「目前的嗎，不能啊，因為很低啊。」（受訪者C）

「我當然覺得不夠啊，我當秘書長那時候 1998 到 2007 那時後沒有調整，我記得我們 2007 會調基本工資就是我們丁產業工會發動的，從那時候我們的主張就是基本工資根本不足以維持台灣的勞工跟他的家庭在我們台灣維持基本合理的生活，我記得我們在十幾年前提出的數額都比現在還要高，所以顯然我們覺得是沒有辦法維持台灣的勞工一個體面、尊嚴的勞動，所以你看每一年第三季要召開基本工資委員會，那個工會團體提出來的金額都遠高於現在的基本工資，所以你問我從工會的角度去看，目前的基本工資顯然是不足的。」（受訪者D）

「當然是覺得不太可能，不過這個城鄉差距也的確會很大，以南部來講，你說雲嘉區的話，你說兩萬四然後在自己本身有...家裡本身有房子之類的狀態之下，兩萬四能不能活得像個正常人，其實未必說是做不到的，但如果說是在都會區，因為其實我在嘉義區這邊，我很多雲嘉區的朋友，他們每一個月的薪水也其實就是兩萬五、兩萬六，這樣子的一個金額，就跟基本工資差個一、兩千塊，那他們如果是領底薪領基本工資，然後再加個班就大概兩萬五、兩萬六，那我不會說他們過的生活是過得苦哈哈，但也絕對不會說他們過得很好，所以當然有一個部分你可能要自己稍微想一下，你這邊操作型的定義是你所謂的體面、有尊嚴是怎麼樣，但我至少我可以跟你講說以我自己在雲嘉這邊看到的，兩萬四在你家境本身沒有太過差的狀況下，當然前提可能是沒有小孩或其他奉養的負擔，要過生活其實是 ok 的，但是你很難指望用兩萬四、兩萬五、三萬塊以下的薪水你可以有比較好的發展，我覺得這是我看到的第一個的問題，所以你所謂的體面或尊嚴是 ILO 的尊嚴勞動的概念的話，那我覺得並不是，因為 ILO 的 decent work 的概念他應該是要強調的是未來的發展性，可是問題是我們現在很多的工作就被釘死在那邊了，他的發展性可能就不會那麼高，那我以我自己在南部...雲嘉南這三區，台南好一點，台南可能看到底薪都會是兩萬八然後加一些其他的加給，會到三萬二、三萬五左右，可是以雲嘉這兩區來說，很難脫離兩萬四到兩萬六這個區間，那這樣來講的話，那發展性就會是一個比較大的問題。」（受訪者E）

「我認為要先定義體面/有尊嚴的生活是什麼水準，如果能夠吃飽穿暖就算的話，基本工資是足夠的；如果體面/有尊嚴的生活指的是需要額外娛樂等其他消費項目，那就要看勞工的生活區域而定，像是在台北市或其他物價較高的地區，基本工資也許只夠勞工維持最基本的生活需求，如果換成中南部地區，基本工資應該還足以支付其他小額娛樂開銷。」（受訪者 F）

對於台灣目前決議基本工資數額時，是否將考量勞工的生活成本部分，受訪者 A、D 認為，儘管基本工資審議辦法第 4 條有明文規定需搜集並研究消費者物價指數、國民所得、勞工工資等客觀數據，惟基本工資數額多淪為政治決定，調升基本工資變成政治上的功績，在決策方式不公開透明的情況下，無法準確指出基本工資調整時考量勞工生活成本的部分。然而，受訪者 B 則認為，基本工資的數額僅掉在台北的中低收入戶線以下，在其他縣市基本工資均高於中低收入戶線，故平均而言還是有考量到勞工的生活成本。

「實際面的話，基本工資的審議他其實非常的不嚴謹、不科學，就是他的政治成分很重，...，那變成說他變成是政治上的功績，然後去宣揚我這個黨比較照顧勞工，那個黨不照顧勞工，那我說這就是很不科學，因為台灣的通膨跟物價水準一直都在上揚，那怎麼由得你去講那些話呢？因為雖然我剛剛批評說基本工資審議辦法雖然只是一個辦法，然後他裡面有一些參考的指標，那當然大家最看重的還是 CPI，可是真的要你調的時候，他又考慮很多，...，那就是說這種他在這樣即便有審議辦法可是他最後決定的金額又是我們看得到很明顯的政治操作的意味，所以這個是實際面很多人對他的批評。」（受訪者 A）

「台灣的有沒有符合 Living Wage，最起碼最起碼他只稍低於台北市，然後大部分高於其他縣市的中低收入的水準，某種程度上有反應到 Living 所需要的 cost，那當然效果起來也就是說領基本工資的人在台北市還是會掉在中低收入戶的線以下，當然 Living Wage 有一個比較弔詭的現象就是過去也有人主張說好那如果用 Living Wage 純粹的意涵去看的話，有可能會有一個陷阱就是說那其他縣市的基本

工資是不是應該要低一點，因為他的生活水準比較低嘛，所以就會產生說，...，所以某種程度上，台灣的基本工資有沒有涵蓋 Living Wage 這樣的意涵，某種程度上是有的，那當然地方政府如果說要更加擴及到他在地的生活水準的部分，可能可以透過其他方式來做調整。」（受訪者 B）

「有，因為他不是有個公式嗎，就他有兩個公式，一個是看生產力指數，工會這邊提的是看內政部每人每月的最低生活費，那就是基本工資審議委員會他有勞方跟資方嘛，...，他當然有考量但沒有完全反應啊，就是說他可能假設是兩萬七好了，他就是沒辦法調到兩萬七，就政府只調到兩萬四，那當然他會參考但不是完全參考。」（受訪者 C）

「如果從我當秘書長那幾年參與基本工資審議的過程，沒有什麼客觀標準，也沒有說是怎麼把生活的資料放進去，站在工會那幾位代表，我們事前會前會的沙盤推演當然就是把最低生活費跟平均扶養眷屬數把他納入有生活工資的概念，可是資方一直不願意從生活這個角度去碰，當然是從他的企業經營成本去看，所以在基本工資討論的時候，所以我覺得並沒有把生活這個因素放進去談，那你剛剛說的政治，也真的是有政治的考量，所以最後拍板定案都是主委，勞資雙方各抒己見，意見南轅北轍、落差很大，然後主委就從他口袋掏出一個他之前就已經自己決定的或跟行政院有默契的一個調整的標準就公開了，所以基本工資在決定的過程中，至少我參與的那幾年，相信現在也差不多啦，就勞資雙方各抒己見嘛，那勞方是比較有貼近生活工資金額的主張，可是資方一直不同意，然後最後主委就聽完雙方吵架一樣，到最後他說建議今年多少數額來提，他也告訴我們說他那個是怎麼算出來的啊。」（受訪者 D）

「我覺得，其實說實在的兩萬四，台中以北我不敢講，就六都的都會區我不敢講，可是如果是在非都會區的話，基本工資應該算是可以到生活工資，這一點其實老實說仔細去對照個縣市都會有他們自己的最低生活費用，然後再加上一些零零總總的你可以想像到的一些費用，什麼電話啊、手機費啊、吃飯啊有的沒有的這些，我覺得現在至少以兩萬四來講，至少非都會區還活得下去，就是你可以說是 living wage，如果單從名詞定義上面來講，那我是覺得還可以，但是今天一旦到都會區的時候就可能會辛苦一點點，都會區的話就要看你有沒有要住房，我覺得住房真的是兩萬四可不可以成為 living

wage 很重要的關鍵，沒有住房的話兩萬四都可以活得下來，有住房的因素的話兩萬四就會變成很嚴重的問題。」（受訪者 E）

對於基本工資的數額是否為台灣低薪的原因之一，多數人持肯定態度，儘管形成低薪的原因有很多，但不可否認的是基本工資的訂定會形成「定錨效應」，使得該最低標準成為一個依法有據的參考指標，基本工資作為政府介入工資最有效率的工具，是一個國家基於保護國民最基本生活條件的政策之一，在中南部許多廠商甚至將該最低標準訂為最高標準，越來越多廠商以此為標準的結果就是整體薪資的下滑。此外，基本工資以勞工生活成本為考量，提升其數額，不僅會增加邊緣勞動者之收入，也可以推測企業為了維持個別勞動者之間的差異，會同時提升中低階勞工之薪水，對整體薪資有正面助益。

「這個就是所講的定錨效應，就說當你政府宣稱那個金額是一個在當時背景下是一個合理的金額訂在那邊的時候，其實業者就會拿這個去當具體的起薪標準，因為我只要訂薪水兩萬二我就不會違反勞基法的 21 條，那可是你這樣一喊的時候薪資就真的凍漲了，那這個會造成的低薪，那這個就跟基本工資當然有關係啊，那基本工資他雖然他每次跟著調整的就是移工嘛然後還有我們說的邊緣勞動者，還有打工的那些領時薪的人，那那些人是誰你知道嗎？移工很清楚就是外國人，那邊際勞工是誰，就是那些低技術或二度就業的人，因為他們最沒有 bargaining power，然後打工的是誰，年輕人，這些人他其實都是隨著基本工資在領薪水的話，他造成的低薪其實非常的直接，因為特別像這幾年我們所講的這些非典型雇用勞工他其實也是一樣貼著基本工資在起薪，所以基本工資他某個程度上來講他就是一種參考指標，或我剛剛說的定錨，就是如果你政府長期不調整的話，那其實你所謂的低薪的現象會持續存在一段時間甚至更久。」（受訪者 A）

「我當然認為如此，以前我們的論述都是，第一個基本工資他是政府去介入工資政策的最有效率的工具，雖然到目前為止很多人還認為說國家不應該介入私法上工資議定的行為，但是全世界立法去保障基本工資的國家越來越多，包括我的國家馬來西亞，也就是

說他是一個國家基於保護國民最基本生活條件的政策之一，然後也是最有效的工具，那台灣更是如此，台灣過去長期以來以低薪、長工時作為我們競爭力的一個利器，我們認為我們長工時很有競爭力，我們認為我們低工資所以很有競爭力，這樣的邏輯我們已經讓他執行幾十年了，基本工資在勞基法 1984 年以前，我們有最低工資法但一直沒有實施，那當時也有依照工廠法本身也有一些對工資的政策調整，那顯然國家很早就認為基於經濟的成長，你必須要去透過工資政策讓薪資跟隨經濟的成長而成長，而不單單只是市場機制，到了 1984 年勞動基準法立法之後有法源依據了，訂在第 21 條，工資由雙方議定但不得低於基本工資，所以 21 條他的意涵除了我剛剛講的基本兩個字是不是涵蓋國際上常常講的 minimum，最低工資所彰顯的法律意涵，這另當別論，我們從過去還沒有勞基法到有勞基法後，基本工資是改善低薪的作法之一而且是最有效率的，那我們還是曾經好幾年沒有調整，...，台灣低薪有很多理由，原因其中除了基本工資被打壓之外，當然另外一個就是移工的政策，不當的移工政策，目前移工起薪都還是基本工資，未來假設基本工資慢慢堆疊，那我們對低薪移工的需求可能就會減少，所以我覺得調整基本工資對解決低薪的這個問題效益還是蠻大的。」（受訪者 B）

「多少都有關係，我覺得低薪當然有很多層面的問題，當然低薪的勞工他薪水低你可以透過基本工資去改善，就像領時薪的，那像有一些比較高薪的工作或毛利比較高的產業、企業，他的薪水本來就高於基本工資一定的程度，那他們的薪水可能就沒辦法透過基本工資去改善，可是相對來說你說他們薪水三萬塊、三萬五算高嗎，他不算高薪嘛，但也不算低薪，可是如果基本工資調了他們的薪水也不會動，所以就變成說基本工資的調整對他們不會有什麼幫助，...，領基本工資的比較多都是邊緣勞動，那邊緣勞動一定是很偏低的薪水，但很多高於基本工資的薪水他其實還是偏低，可是這部分的東西沒辦法完全透過基本工資去改善，所以我覺得基本工資當然是可以改善，像保全好了，你提高基本工資他薪資就一定會跟著調，那對保全業來講你提高基本工資對他們一定有實質上的幫助，這是一定有的，但整個低薪的問題你不可能只透過基本工資去解決。」（受訪者 C）

「有關啊，因為勞基法說是勞動的最低條件，可是說實在現在在台灣很多的公司產業，尤其是中南部那個最低標準等於就是最高標準，而且好像是依法有據，所以包括 part time 的時薪或是月薪，很

多都是企業的起薪嘛，那你政府既然拋了一個基本工資定錨效應在那邊，很多企業就樂的照那個，所以長期以來，基本工資本來就不足以讓勞工有尊嚴地過活，那政府訂的門檻又這麼低，很多企業就那來用，所以當然就會造成整體薪資的下降，所以如果你有辦法把基本工資也好、生活工資也好，那個金額再更合理地讓台灣的勞工有尊嚴的生活，把他往上調整上來，那一定會對薪資的提升有所幫助，然後對於領比基本工資高的勞工有水漲船高的效應，所以整體的薪資比較會上來，台灣現在從政府的統計去看平均工資五萬多塊，因為他是平均的概念，所以就底層那些領基本工資的薪水真的太低，中高的勞工可能月薪真的很高，可是這樣不只是資本家跟勞工之間的貧富差距，勞工跟勞工之間的貧富差距也很大，我是覺得基本工資應該讓他合理的去調漲，啊你調漲上來那些中低階的勞工他的所得也會跟著提高，提高之後應該比較有機會去縮短勞工跟勞工之間的貧富差距，也比較能夠支持他生活之所需啦。」（受訪者D）

「相關程度可能只有一點點而已，沒有那麼高，我覺得如果真的要我講的話，你可以去看一下最近大家都在講，就是幾個台大經濟系的學者在批評央行政策的那本書，台灣就在就是因為我們一直壓低台幣的匯率，以利出口嘛，所以台灣人的用台幣的購買力其實是很低的，然後利率又很低嘛，所以房價就一直漲，那我一直覺得台灣人現在最痛苦的就是住房問題，那撇除掉住房，兩萬四絕對活得下來，但我一直就覺得只要牽扯到居住這個問題，兩萬四就是活不下來，那台灣的低薪不可能透過基本工資來改善，這個實際上從最早，甚至從我們念書那個時代，基本工資六十六塊，一路調到160，可是也只有在去年實質工資率第一次真正的增長，所以這代表過去這十年...十五年左右的時間，基本工資從一路到現在160，實質工資率唯一的成長只有在去年，這是因為美中貿易戰，我們台灣在中間有一些兩面討好的空間，所以老實說我覺得台灣的低薪跟基本工資的金額是沒有直接的關係的，但基本工資的金額會跟很多人的生活有關，這是兩回事，所以我覺得基本工資再怎麼調都不會讓台灣人過得更好了，但是不調有一群邊際勞工會過得很慘，所以我這是我針對第三個問題的想法。」（受訪者E）

「我覺得兩者是有一定關係的，因為台灣還是以中小企業為多數，而其中又有許多企業是以基本工資作為基層勞工的最低薪資，基層勞工又在整體勞工數量中佔了多數，從而影響了台灣的薪資水準。」（受訪者F）

貳、生活工資之可行性

生活工資其中一個很重要的概念即依各地生活成本訂定相對應的生活工資數額，對於台灣是否適合分區訂定基本工資數額，採反對意見者其原因可歸類為以下兩點，首先，台灣土地面積狹小、交通便利，跨縣市上班並不會花費大量時間，例如：地圖上的同一條路會從桃園市的桃鶯路變成新北市的鶯桃路，其次，縣市那個地區亦有差異，如新北市板橋區與金山、萬里是否又要因其生活成本差異訂定不同生活工資，過度地強調區域間的差異可能會矯枉過正。

「我覺得家庭人口數都應該是決定基本工資時參考的條件、標準，至於你說各個地區，北部、南部他的物價，要再區分，那時候也有吵過一陣子就是不同地區他基本工資也會有所不同，我是覺得持保留、反對啦，因為就是不是因為台灣很小，而是因為台灣的居民的移動非常的便利，那你今天在假如真的有依地區的不同定有不同金額的基本工資或生活工資的話，他在操作上會呈現什麼想像，你想一下就是，現在南部兩萬四就夠了，台北要兩萬六，那先不管說基本工資能不能滿足第一題的設定，那這樣的一個差別性金額訂出來之後，他其實影響到的還是謀職者他的意願跟雇主，就是那如果台北市要這樣的話那我就換地方嘛，這是有可能的，因為不是說要把工資都設在台北市才...，因為你說某一個產業他原料在這邊所以他一定要這邊設廠或設立公司，台灣大概沒有這樣，因為我們沒有這樣的環境跟條件，他造成的影響沒有辦法用生活工資而去改善各地勞工所謂要讓他有尊嚴、有體面的生活，不會達到那個目的啦。」

（受訪者A）

「以前也有資方團體、學者主張說應該要有 Living Wage 或者說差異型的基本工資政策，當時我們是反對的，反對的理由很簡單，第一個，台灣不大，我最常舉一個例子，高雄的腹地非常大，高雄的偏鄉地區跟高雄市其實又有差距，那桃園呢桃園跟新北市又更有趣了，你走一走變桃鶯路、走一走變鶯桃路這樣子，那難道說你 Living Wage 一定是用縣市區切割嗎？一定會用縣市去作為約定的差距，那新北市萬里跟板橋的差距大不大，要不要再去做切割，所以

在這樣的情形下勞工團體主流上面是反對以差異的 cost 去想像 Living Wage 的一個做法。」（受訪者 B）

「我自己覺得啦，不代表工會，因為我們內部沒有討論過這件事情，那其實工會對這個意見很分歧，那就是一般對要不要訂各縣市的，其實現在第一個問題是這樣，就是全台灣的都還沒訂到標準，所以你要再拆各縣市其實更複雜，各縣市的話你也不可能所有的縣市都去訂，他一定是說可能有一個全台灣的基本工資，然後你各縣市再來訂高於他的，當然可以，那所以你還是會先有一個全台灣的基本工資，然後你個縣市再去談要不要高於基本工資的生活工資，所以他其實還是有一個最低的基本工資，對我們來講，現階段的基本工資已經不足了，那所以那再去談各縣市就會混淆，對我們來說，你基本工資到位之後再去談，現在基本工資兩萬四，那台北訂一個三萬的生活工資，我們當然覺得 ok 啊沒問題，但這就不會是工會的主軸嘛，因為對工會來講是全部拉到兩萬七比較重要，因為是全部人都適用的。」（受訪者 C）

「台灣因為太小了，如果你是要以最低工資來看，別的國家最低工資都是最基本嘛，然後生活工資依照各地區、各行業別再往上調，如果是這個概念的話，那目前基本工資我覺得台灣地又這麼小，縣市別地理的區隔也沒那麼明顯，像我剛剛從新北過來 20 分鐘就到了，你說台北一個基本工資、新北一個基本工資，要去高雄一個多小時也會到，我們台灣真的很小，你說其他國家有區域別，其他國家區域都很大，或者它涵蓋勞工數都很高，像大陸就好，你看北京人口就跟台灣一樣兩千三百萬，他的人口數就等於台灣，他也是北京一個基本工資嘛，啊他的面積也很大，你看美國、英國、日本它幅員都很大，台灣就這麼一點點，我是覺得很難啦，而且你各個地方都不一樣我也不知道他的差距會多大，假如說現在中南部兩萬四然後台北三萬或三萬五，我看台北的城市負荷會越來越重，那我在新北，我去台北可能一河之隔，那我去台北上班我月薪就多了兩千、三千，那我就往台北來啊，那台北這個都市的負載那個壓力會越大，所以我記得以前有媒體在問我，我說我覺得台灣應該還很難去實施區域，因為區域很難劃分，區域跟區域之間的交通的路程跟方便性其實沒有很大的阻礙，所以你這樣會導致很多就業人口的移動，他相對對台灣上下班的交通負荷、通勤的時間，我覺得沒有比較好，重要的是最低工資的標準，那個全國統一的標準是不是合理的標準，我覺得那個反而比較重要，我是覺得台灣應該不太可能訂

各縣市單獨的，我覺得現在的模式應該是一個還可以接受的模式，只是現在的金額真的太低了。」（受訪者D）

「這個要考量是台灣的地太小了，人的流動，因為我們的工作人口，比方說雲嘉這兩區你要跟台南或台中你要有不同水準的話，其實講真的，從嘉義要到北台南、新營，其實也不過是二十五分鐘、三十分鐘的事情，那到時候可能就會發生一件事情，我的角度倒不是說...會影響到這邊的工廠找人的問題，是事實上也實施不了，你即便在嘉義基本時薪 120，然後新營工業區、永康工業區基本工資變 140，那我覺得根本就不會有人願意在 120 這邊工作，因為跨過去到北台南可能不是一件非常困難的事情，因為台灣的交通也不是說這麼不方便，所以...而且要怎麼設計老實說太複雜了，我覺得不太可能做得到，唯一我覺得有一點點就是說北北桃，北北桃、新竹，這四區自己適合有一個，可是應該是這樣說，北北桃、新竹...就是我沒有真正看過，有沒有數據顯示真的領基本工資的人，領兩萬四的人在哪个縣市最多，然後站那個縣市工作人口的比例是多少，也許如果你今天真的去看，就你可以去觀察一下，台北真的會有人用兩萬四來應徵人嗎？除非真的是很特殊的狀況，不然我覺得以行情來講，本身台北可能領基本工資的人的比例就不是這麼高，那如谷說是在台北要領基本工資，那是不是又會掉入社會救助的範圍內，這個是我覺得要考量的問題，所以第一個我覺得不太適合分開訂定不同工資率，第二個台灣太小了，而且很難技術上面的設定，你很難跟人家說跨過哪個橋、哪個河然後一個 140、一個 160 之類的，然後第三個要考量到真的有這麼大的差距嗎？那我覺得唯一可能有差距的地方可能就是北部，那你跳出台北、新北，甚至桃園，我覺得桃園只有在特定區域才會很那個...比如說你在龜山鄉啊或是什麼非常偏鄉的地方，甚至不要講別人，你說新北，新北你像金山、萬里、瑞芳，你跟他規定說你一定要用高的工資率或低的工資率，好像也是怪怪的，所以你要怎麼界定，技術細節上我就覺得做不到了。」（受訪者E）

對於各地區依其生活成本訂定生活工資，勞工是否會往高工資的地區流動，各方意見則不一，受訪者 D、E 認為，在鄰近地區因交通方便，勞工自然會往薪資高的地區聚集，會造成薪資較低的地區企業或工廠缺工，而對地區間的交通負荷也有負面的影響。受訪者 A、C 則認為，台灣沒有某個產業因所需原料在某地區，故儘管工資上漲也有必須

留在該地區的壓力，若地區間的差額訂出來，則可能使廠商有誘因往薪資低廉的地區設廠，增加偏遠地區的就業機會，如美國南部因工會較不盛行，故促使許多廠商至南部設廠，至於勞工方面，生活工資高的地方表示生活成本亦高，故在原居住地區儘管收入低但所享受的生活品質卻可能不輸在工資高的區域，此外勞工亦會考量工作機會問題，若區域間工資差距拉大，使廠商往工資低廉處設廠，儘管某地區生活工資數額高，但在看不到工作機會的情況下，仍沒有誘因使勞工遷移。對此，首訪者 G 則表示，若依各地區訂定不同工資率，由於客戶以及供應廠商已長時間合作，除非工資高到無法負荷的程度，否則不一定會因區域間工資有差異而改變設廠地點。

「因為你說某一個產業他原料在這邊所以他一定要這邊設廠或設立公司，台灣大概沒有這樣，因為我們沒有這樣的環境跟條件，他造成的影響沒有辦法用生活工資而去改善各地勞工所謂要讓他有尊嚴、有體面的生活，不會達到那個目的啦。就是我把差價訂出來了，就像我剛剛講的，在台北要兩萬六，在南部兩萬四就可以了，這時候呢，工人他會怎麼決定，他就會往台北去了嗎？但台北也不是只有物價，還包括你的移動成本，我本來是南部人，啊我現在為了這樣就來台北租房，我不可能買房子吧，那這樣子他的成本不就多很多嗎？我高雄明明有房子住我還跑來台北租房子，不會改善他的目的啦，你的目的是說讓在北部工人可以多領一點然後改善他的生活，不會造成這樣的效果，那雇主老闆這邊他會不會因此就是乾脆我把公司或是我的工廠往中南部移，我覺得不見得，差距不大，那我剛剛講的意思就是說因為我們台灣沒有自然資源，所以不會說這個東西只有東部南部才有所以我非得在這裡設公司設廠，如果這個差額太小的話我覺得他並不會去移動。」（受訪者 A）

「分區其實不一定是不好，因為你說台北好了，台北的工資比較高，如果他可以把生活工資訂得很高，你有可能讓一些企業反而往低工資的地方流動，...，區域差距變嚴重，這反而是說如果台北工資訂很高，反而讓企業往外跑，去帶動其他地方的經濟成長，這反而是比較有可能的，就像美國好了，美國他們工會都在中西部，因為工會的關係把他們勞動條件拉很高嘛，那因為美國南部沒有工

會，所以他們公司都往南部去開，那反而因為這樣子使得他們工作機會增加，而不是因為我們把工資拉高人家就會來，因為民眾也會判斷嘛，你就訂個三萬，但我就是看不到工作機會的話有什麼用。」（受訪者C）

「那我在新北，我去台北可能一河之隔，那我去台北上班我月薪就多了兩千、三千，那我就往台北來啊，那台北這個都市的負載那個壓力會越大，所以我記得以前有媒體在問我，我說我覺得台灣應該還很難去實施區域，因為區域很難劃分，區域跟區域之間的交通的路程跟方便性其實沒有很大的阻礙，所以你這樣會導致很多就業人口的移動，他相對對台灣上下班的交通負荷、通勤的時間，我覺得沒有比較好。」（受訪者D）

「會影響到這邊的工廠找人的問題，是事實上也實施不了，你即便在嘉義基本時薪 120，然後新營工業區、永康工業區基本工資變 140，那我覺得根本就不會有人願意在 120 這邊工作，因為跨過去到北台南可能不是一件非常困難的事情，因為台灣的交通也不是說這麼不方便。」（受訪者E）

「這會造成我們很大的困擾啦，我兩間公司在不同的地方，但會計都在台北，要他們分開去算薪水，我覺得很麻煩，現在一個基本工資他要調漲的時候我們都忙成這樣，更何況是每個地方都不一樣，至於你說會不會因此去改去別的地方開公司，我是覺得不會啦，除非真的說那個工資高到我公司開不下去要倒閉，不然我是不會隨便換地方，因為你看，我的供應廠商就在這邊，我要叫貨很方便，這麼多年下來，他價格也比較好談，我的客戶也都在這邊，我要賣的就是台北市、台北縣、基隆、桃園這些人，你說要我去台中重新開始，我原本的客戶就不會跟我買了嘛，因為運費就不划算了，那我去台中我要重新建立這些客戶群，會很辛苦，所以就算說薪水給比較高我還是會想盡量待在這邊。」（受訪者G）

儘管受訪者不同意台灣各縣市政府依其生活成本訂定生活工資，認為會衍生很多其他問題，然而，勞方表示有個模式卻是可以接受的，也就是在全國一致的基本工資提升到讓勞工得以過上合理的生活的數額後，各地方政府在此基礎上去增加數額或做堆疊，是勞方受訪者樂觀其成的，亦表示如此一來地方工會團體便有著力點去努力。此點與美國模

式的相反，美國因為全國統一的最低工資無法提升，故地方各自立法，希望以地方包圍中央，對中央施加壓力以促使聯邦最低工資的提升，故其最終目標仍是全國統一標準上升，台灣也不例外，以台灣目前的政治環境來看，在全國適用的基本工資提升後，再讓地方政府有發揮的空間、各自訂定生活工資，似乎是較有可能性的做法。

「我們可以接受的是，你在中央的一個統一的基本工資之上，地方政府你基於地方自治你可以有其他的要求，那這個你就可以有 Living Wage 其他的意涵，阿過去有沒有這樣的經驗，有，郝龍斌在當市長的時候，郝龍斌那時候不是說了一句話嗎「低薪是國恥」，莫名其妙講了這句話，他就用了一個做法是說台北市政府外包的或跟台北市政府約聘僱相關的要高於台北市所計算出來的標準，當時他們計算出來的好像是兩萬兩千多，當時基本工資才 20008 而已，所以他們算出來兩萬兩千多也就是當時台北市的最低生活標準，所以如果說是地方政府基於地方自治條例為之，或地方議會認為我這個縣市應該要有比別人更好的表現，而我在中央所公布的基本工資之上去做堆疊，基本上我不反對，那這也讓地方的工會有著力點，地方工會他們可以就這樣的議題去跟地方政府做施壓，我覺得這樣也很好。」（受訪者 B）

「對我們來說，你基本工資到位之後再去談，現在基本工資兩萬四，那台北訂一個三萬的生活工資，我們當然覺得 ok 啊沒問題，但這就不會是工會的主軸嘛，因為對工會來講是全部拉到兩萬七比較重要，因為是全部人都適用的。」（受訪者 C）

儘管對於各地區要依其生活成本訂定生活工資數額其可行性不高，然而在實務上，本次受訪的企業均表示在核定薪水時會參考地區間不同的生活成本，甚至會將休閒娛樂花費一起納進考量。

「敝司在核薪時都會考量到勞工生活成本，例如預設其每月看兩場電影、每月吃一次大餐、每二到三個月到外縣市旅遊等等，將這些開銷納入考量後再核定薪水。」（受訪者 F）

「尤其是遇到來自不同縣市地區的求職/錄取者時，敝司同樣會考量到台中的物價水準，在核定薪資時酌情調整。」（受訪者F）

「理想上我們公司在給薪水的時候會去考慮說這個職位會創造多少產值、人才好不好找、需要多少經驗還是跟未來有多少發展性之類的，那在這些之外才是我們要去考量說員工的生活可以過得怎麼樣，不然你說要我給一個打掃阿姨每個月四萬塊，我公司真的會倒，那其實我們在不同的縣市的公司給的津貼是不一樣的啦，這可能比較算是考慮他們生活的部分啦，像是你在台北市吃東西比較貴，我伙食津貼就多給以一點嘛，租房子比較貴的話我也多補貼你一點嘛，但你說要我給跟在雲林、嘉義的人一樣的钱，我就覺得太多了啦，住台北有在台北的壓力啦。」（受訪者G）

對於基本工資與生活工資之間的關係為補充性抑或是替代性，勞方受訪者A、C、D、E認為目前世界上有生活工資立法的國家，均無因此而廢棄最低工資法，政策的施行除了需達到目的外，亦須讓大眾了解其意涵，無論是基本工資、最低工資、生活工資，大眾關心的並非是名稱或背後的意義，該些名詞僅作為學術名詞，勞工真正關心的是他提供勞力所賺取之薪資是否可以養家活口，與其一直強調生活工資，不如將生活工資的意涵重新納入現行的體制中，作為一種補充，讓最低工資制度回歸到最初的政策目的。以台灣而言，維持目前的最低工資，將其數額提升到足以讓勞工過起合理的生活才是最重要。

「我認為不管是他叫生活工資還是基本工資，就是在台灣這個地方他就是一套標準，那所以問題是在於說基本工資他現在的那個金額太低，如果能夠拉上來，我還是主張說全國一致啦，所以就不會說有什麼替代或補充。」（受訪者A）

「補充性，我跟你講生活工資是從美國來的嘛，美國是因為最低工資調不上去，所以他們各縣市才會去搞生活工資，他其實背景是這樣，他其實最終還是希望可以提高聯邦的，所以不可能放棄聯邦的啊，你不可能取代他，他只是補充的，他也沒有說要廢除，只是因為聯邦那邊共和黨力量比較大，所以一直調不上去，所以他也不會

說因為這樣就不要聯邦的，不過日本可能比較是取代的，日本就沒有全日本的就是分區，所以也是要看地方，可是我覺得因為我們的習慣是有一個整體的，不太可能再分區，而且日本比較大啊，我們台灣這麼小，不能這樣比啊。」（受訪者C）

「如果真的回到生活工資，真的比較貼近我們一直對於調整基本工資的參數，就是最低生活費、扶養眷屬數，那這樣換算出來生活工資一定比基本工資高很多，我相信那個衝擊更大，台灣這幾年我覺得如果把基本工資合理的稍微調漲調漲，每年都連續調漲，調漲到有一天跟生活工資貼的很近得時候，再去討論生活工資，被接受的程度會比較高，否則你現在用生活工資的名稱，可是你計算的內涵根本不是生活工資考慮的那些維持基本合理的生活，包括家庭，那縱然他叫生活工資，可是他實質算出來的東西也不是生活工資，那只是換個名稱，所以小英他也沒有說要生活工資立法，他也是回到最低工資啊，所以這個問題還是回到，這些問題只是學術研究的名詞，對勞工來說真的沒什麼特別的感受，你把他併在基本工資討論也好，不併在一起討論也好，不管你的名稱是什麼，你的基本工資可以讓勞工跟他的家庭維持基本合理的生活，那才是最重要的，那現在如果你從基本工資審議辦法那幾個指標來看的話，裡面沒有很多是生活工資的意涵，什麼經濟發展啊等等那些都不是生活工資要考慮的，如果政府要把生活工資的意涵帶到基本工資裡面的話，我也贊成啊，那就是我們一直在追求的啊，只是你現在在基本工資之外再創設一個生活工資，阿兩者之間的關係是什麼，你光要跟一千多萬的勞工去解釋這個，我看那都很困難，問題是誰來做這個，地方政府真的敢做嗎？我覺得他考慮的很多，沒那麼容易，要把基本工資跟生活工資兩套制度並行，我覺得這都很空洞、很遙遠，我覺得你就讓基本工資可以讓勞工有基本合理的生活，包括他的家庭，那也反映他的意涵，最重要的是算出來的那個是不是勞工朋友可以接受的，兩套制度政策上很難做說明，數額要訂多少也是很棘手的問題。」（受訪者D）

「假設日後我們把生活工資的精神更加強化在最低工資制度這件事情的話，應該這樣講啦，我自己個人會覺得是說，與其一直強調生活工資，不如將生活工資制度轉化在最低工資的概念裡面，我為什麼會這樣講呢？原因是因為現在台灣最大的問題是缺工，反正你價格就是這樣子訂，你不開這個價格以上，人家也不會來，所以已係在的角度來說，我不覺得有必要在實施一個生活工資制度，而是反而是趁著現在缺工的狀態之下你去調整基本工資，讓你原本生活工

資要實施的這個理念，進到基本工資制度裡面，老實說這樣就好了。」（受訪者E）

對於實施生活工資注意的面相，受訪者E認為需考量企業的承受能力，台灣以中小企業為主，企業的總勞動成本包含勞工的薪資、社會保險支出以及其他工資以外非貨幣形式的附加福利支出，在將勞工分等級為需要幫助的勞工以及不需要幫助的勞工的同時，須考量雇主其實亦有這個問題，並非將勞工的生活照顧責任全數交由雇主承擔就是正義的，對此亦須考量企業的支付能力及對企業的影響。受訪者G因該企業內較多員工支薪資貼近基本工資，故看法與前述較為接近，提升基本工資對企業會是較為沈重的負擔。學者辛炳隆提出，若將基本工資視為保障在職勞工基本生活的唯一機制，無疑是要求企業負擔全部的責任。此種制度設計不僅欠缺令人信服的法理基礎，而且也容易造成企業成本負擔過重、勞動市場價格機能遭受扭曲、以及勞工基本生活保障不足的「三輸」局面¹¹⁵。

對此，受訪者D則認為，人事成本也是一種投資，調整薪資可改善員工之向心力與生產力，人事成本增加對企業的生產力有正面助益，另外，現今企業的薪酬多有彈性，變動薪酬的部分可以依經濟環境的變化做適度的調整，且除了低薪、勞力密集的產業，一般企業內領取基本工資之員工佔比很低，基本工資的調漲對整體的影響並不如資方團體所說得那麼巨大，而首訪者F的說法也呼應了受訪者D的看法，首訪者F表示工資上漲社會保險數額確實會增加，對企業未來自動化、機械化會有一定之誘因，然而，其所在公司幾乎沒有員工領取基本工資，故基本工資的調漲對公司並無影響。

¹¹⁵ 辛炳隆(2010)，我國基本工資審議機制之評析，新社會政策，第12期，頁11。

「我覺得還是要考量台灣中小企業的承受能力，因為假設我們還是用基本工資的架構去做的话，台灣會有一批自營作業者會死無葬身之地，或者是小型企業會很辛苦，因為就像我自己，假設像我這樣子的，我今天要聘一個助理，我就算給他兩萬四千塊，可是實際上以我的人力成本來講，我至少要在這個人身上要加一萬塊，所以可能是三萬四千塊，所以其實一半的企業在聘人的時候大概都會再加五千到一萬左右其他的成本，包含你要給他設備，你要給他勞健保，你要給他衣服或額外的 insurance 的問題，所以基本工資或生活工資的調整都一樣，他都會影響到雇主的 cost，那這個時候我們當然不否定生活工資對大家生活照顧方面的問題，可是我們也不能夠忽略確實會影響到中小企業主的問題，我覺得這時候我們這個領域會有一些人他們會有一種講法就是『你連基本工資或生活工資都給不起的話，你乾脆關掉』，可是我覺得講這種話是屁話，是你不能把國家的照顧責任轉化為雇主的責任，然後再講說『你為什麼不能盡這種責任？』、『你沒有資格活下來』，這是又把責任推給這些人，這是不好的，所以如果今天真的要實施這個制度，我們也要相對應去討論政府你如果要要求雇主去承擔生活工資或基本工資的問題，那雇主因為這樣而增加的 cost，其實你也要一併思考是不是中小企業主可以負擔的，然後是不是也要適當的給予一些調整跟補充，既然你把勞工分等級，分成需要幫助的勞工跟不需要幫助的勞工，雇主其實也有這個問題，並不是說什麼事情都丟給雇主就是正義的，我覺得這種想法很蠢，所以我大概會覺得是說，如果真的要實施類似這樣的制度的時候，你得要去思考雇主那方面的問題，怎樣才算是真正的公平，我還是覺得不是什麼東西都丟給雇主。」

（受訪者E）

「現在每次要調基本工資的時候吼，我都覺得很頭痛，雖然不要說我公司裡面都是領基本工資的啦，比基本工資高啦，但也沒高多少啦，那基本工資調了，我總不可能讓他們領的跟基本工資差不多啊，因為那個員工他感受上就有差別，所以每次基本工資往上調，我都要再往上加一點，啊每個人都再往上加一點，其實我們負擔真的很重啦。」（受訪者G）

「雇主他的支出有很多的話，很多雇主他的觀念就是我給勞工調薪就是增加我的成本，可是他的營運裡人事是一種成本、固定資產投資也是成本、研發也是一種成本，但雇主往往會想說我投資錢去買固定資產就是機器設備，我買一套自動化生產的設備，我去研發一個新的產品，他也要投資，金額也很高，可是為什麼他願意去投？

而且是很樂意去投，因為他期待我買了一個設備、開發一個新的製程、發明一個新的專利，我企業就可以獲利，雇主每次一想到我要幫勞工調薪，他也認為那是成本，可是他沒有去想，比如說你幫他調薪一百塊，勞工透過這種調薪他的向心力、他的生產力的調整可能就不只一百塊，所以我每次去資方團體跟他們上課，我說你的總是認為基本工資調高，你的勞動成本就會增加，可是相對除了勞動以外，因為現在勞動總成本佔現在的企業營運成本比例一直在下降，除非你是高度勞力密集，其實勞動已經佔他的總成本很低了，更何況基本工資不是說你們工資一百個人，那一百個勞工都是基本工資，可能一百個中只有一、兩個，他的調幅這麼少，怎麼會因為他的調幅你的公司就倒閉，而且你的投入的成本，你在固定資產、研發你都願意投，你怎麼沒有想過你投在勞務成本的提高，反映的是你也會獲利啊，當你想通了以後，你就不要把勞動成本的增加視為是把錢丟到水裡面，他會回給你的，搞不好這樣一來一往你還是會獲利啊。」（受訪者D）

「尤其企業很彈性、很靈活，他的總勞動成本比如說控制在總營運成本的百分之十好了，他的餅就那麼大，基本工資上調就是固定薪酬會增加，可是企業管理現在的薪酬都很彈性嘛，固定薪酬跟變動薪資，固定這邊增加你相對變動這邊可能就會減少，就好像朝三暮四，這邊多給他那邊就少給他，少給他的變動薪酬再看我這邊增加了以後整個生產力、獲利，獲利有增加我在變動薪酬這邊我在補給你嘛，如果獲利沒有增加，那我變動薪酬就把他 hold 住或減低，所以最後你還是付出百分之十，不會有什麼改變。」（受訪者D）

「產生的影響最主要還是人事成本方面，如果一家企業裡有很多員工都是領取基本工資，那基本工資上漲除了造成薪資費用增加之外，相關的勞保、健保、新舊制退休金等費用都會一併增加，之後若雇主找到像是機器人等替代方案的話，也有可能會精簡人力。但如果像敝司一樣，幾乎沒有員工領取基本工資，那麼基本工資調漲對公司其實沒有什麼影響。」（受訪者F）

若實施生活工資制度對勞工來說，優點是顯而易見的，勞工每個月領的薪水可以養家活口、提升生活水平，不須兼差、兼職，同時也降低生活的壓力以及過勞的風險，作為一個社會人，可以享受家庭以及社交生活，儘管對企業而言確實會影響人事成本，然而提升薪資普遍認為會

提升生產力，也就是說增加的成本會在其他方面補回來。

「我本來就很期待這樣，就是基本工資就是生活工資，就是可以讓勞工跟他家庭有合理的生活，最終目標本來就是這樣。對勞工來講應該都是優點，我每個月領的錢就可以養家活口，這很好啊，對雇主這邊，...，如果真的換算成生活工資的話現在的基本工資一定不夠啊，會大幅調漲嘛，廠商一定很有大的壓力嘛，所以他可能就會認為政府調這個廠商會負擔不起，阿負擔不起就會回到基本工資每次要調的金額多，資方那些論點有可能發生，但也不一定會有這麼大的負面效應啊，他當然人事成本可能會增加，這當然會增加，可是人事成本增是不是就代表他的生產成本就增加，或者獲利會減少，我每次都覺得懷疑，啊所以你問我有什麼影響，對勞工來說當然是好處，每個月收入增加可以讓他生活水平提高、他的壓力沒那麼大嘛，他以前都領基本工資然後入不敷出，所以他必須兼差、兼職，兼差就會增加風險、少了休息時間、家庭也照顧不到，他作為一個完整的人就沒辦法去社交，他沒有時間，所以對勞動者來說好處絕對很多，而且是必要，一個人總不可能 24 小時都為企業賣命，所以當我薪資夠的時候就不必加班，我就不必兼差，那就可以成就作為一個人工作以外的其他領域，那對雇主這方，一開始可能就會覺得是成本增加，可是成本增加你把它想像成是一種投資，他也會回饋給你，你增加 100 塊，可是他可能會回饋給你 200 塊、300 塊，或者不要說 200 塊、300 塊，賺回 30、40 塊好了，你的增加不是真的增加 100，你可能只增加 60、70，所以雇主當然認為會影響他們雇用的意願、會增加他們的成本、減低他的競爭力，其實我覺的在我的看法中都很誇大啦，或者說沒有想通，要是全台灣每個企業的基本工資都調整，那你跟其他企業的競爭基準是一樣的啊，國家訂一個基本工資我覺得對企業也是有好處，避免大家去競逐低成本，低成本的話你工資那麼高你跟同行就很難競爭，國家幫你訂一個最低標準就至少不會有不公平競爭，所以我覺得對企業表面上來講增加負擔，可是我始終認為不會那麼大。」（受訪者 D）

根據受訪者 E、H 的說法，台灣不適合施行生活工資的原因可歸類為三點，首先，若依照美國模式僅要求與政府有關的承包廠商實施，則受益者有限且不適合台灣勞動市場高度流動的特性，其次若採台灣勞團所主張之就業撫養比，則在台灣少子化與高齡化的趨勢下，長期而言，

恐不利於勞工，最後，台灣社會連帶感不強，普遍還是存在「你會窮都是因為你自己的問題」，故儘管在單一事件中，大眾可能會透過捐款或是高度關注某議題關心甚至改變某制度，但若要系統性地解決一個結構性問題，形成「大家一起好」的社會仍是不樂觀的。

「美國各地方政府，多數是採用巴爾的摩模式，僅要求與政府有關的承包商實施，因而受益對象有限，而且各地方政府的工資標準不同，不適合勞動市場高度流動的台灣，而英國的倫敦市與韓國的首爾市，採調查家戶生活費用以及撫養人數，以調整生活工資的水準，其中涉及撫養人數的認定方式，類似於台灣有部分勞團主張的就業撫養比，在台灣已經少子化與高齡化，再加上已婚女性的就業率逐漸成長的情況下，長期而言，如果撫養人數成為一項調整工資的指標制度，將使撫養人數出現日益減少，不利於勞工。」（受訪者H）

「我覺得台灣人非常的自私，就是...或者也不要說自私那麼難聽啦，應該是講說，你如果問大家要不要實施 living wage 讓大家都可以過好日子啊，大家一定都會說要嘛，可是問題是他的 cost、他的代價如果一講出說因為這樣子你可能稅收要加一倍之類的，大家可能就會...嗯之類的，所以就...因為台灣並沒有社會連帶的觀念，就是說要讓大家一起好的觀念，我個人會覺得不太可能實施，因為台灣人其實是非常非常非常不團結的，至少在社會生活當中是非常沒有連帶感的，他不會覺得說...我們可能會在單一事件中，比如說像是普悠馬啦我們會捐錢或幹嘛的，可是大家並不會系統性地解決掉一個結構性問題，所以這樣子看起來的話，你說要去實施這麼一個大型的制度，讓大家都能夠生活，其實台灣人還是會有一個根深蒂固的想法就是說，『你會窮都是因為你自己的問題』，所以真的要去討論到這個制度去改善貧窮的問題的時候，我相信很多人本質上是會反對的，所以我覺得不管是經濟上或每個人的意識上、環境上面之類的，台灣都比較沒有那個養分去實施這樣一個制度。」（受訪者E）

對上述疑慮，勞方則認為，若要依生活成本訂定工資數額，就回到既然生活成本下降則工資數額是否可降低的問題，若將工資調整公式化

則會產生經濟指數下降或生活成本降低，造成工資下跌的問題，以目前情況而言，雖然台灣有少子化以及高齡化的問題，然而目前基本工資數額太低，短期內並不會有因扶養比下降造成工資下降的情況，另外，儘管人口數下降但最低生活費的標準不一定會下降，在生活成仍高的狀況下，家庭成員數變少並不會必使工資數額下降，若依目前最低工資皆為不可逆的狀態，若真的因人口數下降而導致工資數額降低，則可不固定時間調整，待計算出之數額高出現行數額的某個比例後再行調整。

「這個其實就回到基本工資可不可以降的問題啊，如果基本工資是反應一個勞工的生活必需，那為什麼他不能降，如果工資是反應勞工在一個情境下的生活開銷，就像遇到通貨緊縮啦，通貨緊縮物價下跌，那工資也可能會下跌啊，可是這個就變成一個很大的討論，就在說基本工資要不要公式化，其實也就是在考慮這個，因為有人會覺得說工資不應該跌，所以你如果把它公式化的話就有可能會遇到工資下跌的問題，所以就有人會反對公式化，...，要公式比較好，可是就參考，就是不可能完全照公式，我覺得還是要保留一點彈性在裡面。」（受訪者C）

「不過現在基本工資因為他訂得很低啦，所以我想用那個公式去算，應該還不至於比他低啦，以現在一萬三、一萬四（最低生活費），現在扶養比一點多嘛，加上勞工就二點多嘛，二點多如果是一萬四那也超過三萬啊，所以你現在短期間看還不至於說會比基本工資少，但是政府絕對沒那個勇氣把他調到三萬多啦，當你調到三萬多再來談扶養比下降要不要再縮，那還有一段很長的路，而且家戶人口數會下降，可能很大的原因是因為生活成本很高、子女、教育費太高、房價太高，我覺得人口數會少但最低生活費的標準會高，所以一邊低一邊高，所以最後你要下降也挺難的，還有一種就是生活工資有沒有可能是可以逆的，也許就會變成不可逆，不可逆就比如說我今年是三萬，那未來下一次要調是怎麼調，是要累積到整個算出來最低生活費乘上家戶扶養眷屬數高於現在三萬的幾%，比如說 3%、5%，我們現在很多制度都是這樣，勞保年金退的那些人，還有像最低生活費，他就是採取這種制度啊，我現在定錨在這裡，只會往上不會往下，等到他中位數往上增加百分之五的時候我才會調，那這幾年可能有上有下，反正我就等他累積超過五的時

候，我的生活工資再往上調，所以如果是這種概念的話就只會升不會降，可是他的升不是每年都升，是當他累積到百分之多少的時候我們才會調，啊如果生活費三年、五年都沒有往上增，那我們的最低工資還是維持在這個標準，阿就不會說因為眷屬數減少我就馬上要調降。」（受訪者D）

若台灣要實施生活工資，則首先將面臨法授權的問題，目前基本工資由勞基法授權基本工資審議辦法擬訂後報行政院核定之，若地方要一期生活成本訂定相對應之生活工資，則授權程度以及決策機關為何均是難題，且若依目前基本工資審議委員會的決策狀態，則地方的決策恐也只會淪為政治決定。此外，台灣土地面積狹小、交通便利，跨縣市上班並不會花費大量時間，在此情況下個縣市間有不同工資數額反而會造成區域跟區域之間的交通負荷過大。最後，若從生活角度觀之，由於台灣土地面積狹小、交通便利，在台北市工作的人有些可能並非居住在台北市，其生活圈在外縣市所承受的生活壓力可能相對較小，則生活工資的給付的對象應是「居住在台北市的人」抑或是「工作在台北市的人」亦是一個問題。

「高雄的腹地非常大，高雄的偏鄉地區跟高雄市其實又有差距，那桃園呢桃園跟新北市又更有趣了，你走一走變桃鶯路、走一走變鶯桃路這樣子，那難道說你 Living Wage 一定是用縣市區切割嗎？一定會用縣市去作為約定的差距，那新北市萬里跟板橋的差距大不大，要不要再去做切割，所以在這樣的情形下勞工團體主流上面是反對以差異的 cost 去想像 Living Wage 的一個做法。」（受訪者B）

「我覺得很難，第一個就是法有沒有授權嘛，那好你授權你要授權到什麼程度，是個縣市嗎？還是五都？因為理論上這是行政院公告的嘛，基本工資是要到行政院這個層級，那如果你是要生活工資的話你是要怎麼樣？就是你的標準是到什麼程度？然後我覺得更難的問題是，你說要生活工資的話你要多細？你說台北市跟那個台北縣的瑞芳好了，他的工資訂一樣你覺得 ok 嗎？就是如果你說要生活工資是以區嗎？那台北市東區好了那裡物價很高，時薪可能要到

220，可是你到瑞芳 220 可能不行啊，就光台北市內部的差異你要怎麼去平衡，我覺得實務面的東西很難克服，因為我覺得即便是一個市，他隨著區域不同，他的發展程度也有很大的不同，那你要怎麼去訂一個全市的？然後又高於基本工資的，我覺得這很難。」（受訪者 C）

「區域跟區域之間的交通的路程跟方便性其實沒有很大的阻礙，所以你這樣會導致很多就業人口的移動，他相對對台灣上下班的交通負荷、通勤的時間，我覺得沒有比較好。」（受訪者 D）

「如果你從生活這個角度去看，台北當然要更高，這是合理啊，可是你台北高了以後，他負面的、要考量的因素又很多，啊你說在台北上班的勞工他就住在台北嗎？不見得啊，他生活可能在新竹、桃園、台北，那你要怎麼去界定？我覺得很難耶，你說我在台北上班三萬，可是你的考慮是因為台北物價很高，可是這個勞工他不住台北啊，他的食衣育樂住行都不在台北，他只是一個工作的地方，我一定是通勤搭捷運，我可以從桃園來、我從新北來，那我桃園、新竹生活的壓力、消費的指數沒有你台北那麼高，所以你那個生活工資的對象是要給付給住台北的人？還是工作在台北的人？工作在台北但生活在新竹、桃園、新北，你要不要給他台北的生活工資，還是說只有在台北生活的人你給他這個錢，可是在台北生活的人他不一定在台北工作啊，他可能在新北、竹北，那他適不適用？那你要求一個桃園的老闆付給一個住在台北的勞工給他台北的生活工資，那合理嗎？我覺得很困難，所以你一個全國統一，但這個統一的標準真的要可以維持最基本的生活，我覺得大部分的問題都解決了。」（受訪者 D）

對於提升台灣實質薪資成長，受訪者 B 表示，對許多邊緣勞工來說，基本工資的調漲是唯一的加薪機會，基本工資的調漲確實會讓勞工手中的現金變多，但受訪者 E 表示實質薪資為受僱員工薪資經消費者物價指數平減後之金額，台灣薪資的問題是利率還有央行政策所造成的，原因係台灣央行打壓台幣的匯率，用該手段保障我國的出口，可是同時也影響到台灣人的購買力，匯率所造成的問題比生活工資影響的比重更重，提升工資對實質薪資的影響有限，另外，受訪者 D、F 則表示實質

薪資要考慮物價指數，並非基本工資、最低工資、生活工資可以掌控的，現今有許多事業單位以基本工資調漲作為價格調漲的理由之一，惟目前基本工資溫和調漲的幅度實在令人難以相信會大幅增加營運成本，致使要提升產品價格，若政府無法讓廠商這種哄抬物價的行為收斂，則無論如何調整工資數額，均無法改善實質工資凍漲的問題。

「我覺得當然是如此，第一個基本工資，我對基本工資的評價是正面的他是最有效且是最有效率去解決台灣低薪的問題，這幾年大概也告訴我們的確是如此，我去很多工業區去做訪談、訪視，他們就直接跟我講了啊，基本工資調漲是我們唯一的加薪機會啊，工業區裡面都領基本工資，前天我才跟勞動部的朋友講說我去審一個案子，就是他要無薪假，我們的標準是你再怎麼減班休息不得低於基本工資，但因為他只給基本工資，所以他減班休息一定低於基本工資，所地方政府就駁回，就是你的申請不符合勞動部的政策，我覺得這是全世界最荒謬的事情，因為這個政策的目的是為了要保有這個政策，而我們兩造雙方達成協議我同意減少工時的同時減少工資，但是因為以前在我們的壓力之下說你不能低於基本工資，我現在有點意識到現實的問題，台灣真的很多人領基本工資。但是他對於解決低薪是一定有幫助的。」（受訪者B）

「會啊，我說因為他不管是生活工資也好、基本工資也好、最低工資也好，你把金額調高本來就會增加他的薪水，你現在用實質薪資嗎，實質薪資跟名目薪資不太一樣，可是至少我口袋裡的錢是比以前多了嘛，多了以後我會覺得我的勞動是有價值的，我一直往上升啊，對勞工來講所得當然是增加的，可是你說的實質薪資要考慮物價指數，那這個就不是基本工資、最低工資、生活工資他可以去掌控的，現在很多事業單位都以基本工資調漲作為他調價格的很大的理由，所以每次都說基本工資調漲百業就調漲，那是政府其他的管制措施沒辦法讓廠商這種哄抬物價、趁火打劫的行為收斂，還是回到源頭，不可能因為基本工資每年調個兩百、三百塊，就對資方他的營運成本大幅增加，所以他的產品價格要大幅提漲，不太可能，所以讓台灣的基本工資、生活工資、最低工資調漲，實質薪資當然會增加，如果你讓他沒有增加，就是讓那些趁著基本工資調漲然後假基本工資調漲之名去哄抬物價的行為不要讓他氾濫，那你的整個實質薪資一定會跟著上來，除非他是遇到國際性的通膨或者資本家

炒作資本利得的行為，炒股票啊、房地產啊導致一般不是從事資本投資的勞工他的所得增加趕不上其他的物價指數，他的實質薪資才會下降，實質薪資下降的元兇我覺得不應該把他掛到基本工資的調漲，但是基本工資的調漲讓勞工的實質所得增加這是必然的，因為實質薪資他考慮的是物價指數、通膨，這個不是勞工的問題，勞工的工資上漲導致物價上漲我覺得影響的佔比很低，帶動整體物價是如說電費、汽油費、國際能源價格或者台海爆發戰爭類似這樣，那個才是真正影響整個生活物價最重要的。」（受訪者D）

「就像我剛剛說的，我覺得台灣薪資的問題是利率還有央行政策的問題，原因是因為真的台灣央行打壓台幣的匯率，用利率的手段操控台幣和美金的匯率，來保障我們的出口，可是同時也影響到台灣人購買東西的購買力，同樣一台車在美國可能兩萬美金就搞得定，在台灣會變成三萬美金，利率低也導致台灣不動產的價格越來越高，所以我覺得你就算實施生活工資制度，你仍舊沒辦法影響到台灣每個勞工的實質購買力，我覺得匯率的問題遠比生活工資影響的percentage 是更重的，比重會更重一點，但我不會說這個東西是不好的或無效的，只是我覺得影響會有限，那也是我以前到現在，基本工資從 66 塊漲到現在 160 塊，但其實台灣人跟我之前看到的狀況是沒有什麼太大的差別，而且平均工資我們看到就是四萬多嘛，你說從 66 塊漲到現在 160 塊都已經漲一倍以上，那我們的實質薪資成長率有那麼高嗎，相關程度可能只有一點點。」（受訪者E）

「我覺得效果有限，雖然我前面有提到台灣低薪的狀況跟基本工資數額有相關，但提高基本工資數額卻不一定能解決低薪的問題。實施生活工資制度後，假設基本工資是提高，使勞工的薪資「看起來」好像是增加了沒錯，但以前幾次調整基本工資的經驗來看，許多行業因為人力成本增加，連帶售價也會調漲，雖然薪水漲了、但物價也跟著漲了，實際可運用的薪水並不一定有增加，所以我覺得效果有限，想要真正帶動實質薪資成長的話，我認為還是要看各家老闆良心，不要什麼職位都只肯給基本工資，也不要基本工資調整來做為員工唯一的調薪機會。」（受訪者F）

在提升台灣勞動參與率的部分，受訪者B以美國實證經驗認為提升最低工資並沒有造成失業問題，反而增加就業機會，對就業並無負面影響，亦同意提升最低工資對就業的積極效果，受訪者C、D、F亦認為提

升最低工資，可成為年輕人或二度就業者進入職場的誘因之一，避免因庸庸碌碌一整個月後所賺取之薪資仍入不敷出，而喪失工作意願。受訪者 A、E 則表示，提升最低工資數額對台灣的勞動參與率效益不大，原因可歸類為下述兩點，一是目前台灣婦女勞動參與率較低，其原因係目前托兒及長照制度不健全，在東方傳統觀念下，照護的責任仍由婦女承擔，在社會無法提供足夠幫助的情況下，婦女只能犧牲工作返回家庭負擔起照護責任，高薪並不一定可以解決這個問題，如在新竹科技園區工作之婦女，由於幼稚園一位難求，故時有辭去工作在家照顧幼兒的案例發生，二是台灣退休年齡過早的問題，台灣的勞參率到了 55 歲後便會急劇下降，在有年金給付的狀況下，更降低退休者繼續待在勞動市場的意願，除非延長退休年齡抑或是基本工資的數額大幅提升，否則很難讓該族群有重新進入勞動市場的意願。

「我的看法會是說為什麼台灣的勞動參與率會拉不上來，不會是只有工資的效益，就好像昨天不是有一個新聞嗎說什麼哪一個網紅又要生第五個第六個，就是說今天台灣的生育率這麼低吼，不是因為薪水低，而是當你小孩生下來不管是一個兩個三個以上，你如果因為台灣現在是比較鼓勵雙薪家庭，如果現在只有一個人出去賺然後另一個人在家裡，然後通常在家裡那個是女生，那這個時候他的問題就來了，就是說如果她也想要兩個人都出去工作，問題就是說台灣的育幼兒環境太差，那甚至台灣的長照制度太爛了，因為在台灣雖然性別平等比其他亞州國家來講不算太差，但是這種育兒或是長者這樣問題跟責任都還是落在女性身上，所以導致就是說勞參率低是有他的問題的，不然的話大家出社會的時候你看男女的勞參率其實是都是一直往上爬的，女生是爬到 30 歲以後往下掉，那你應該理解為什麼他往下掉，往下掉後他其實會再反彈回來，往下掉的時間點跟反彈回來的時間點其實都是跟育兒還有照顧長者有關，因為她去生小孩，她就會歸家庭，然後呢等到什麼時候，等到上學之後她再出社會，但有些人呢因為她上面還有長者，又需要她照顧啊，不管是他的父母還是他的公婆，誼為什麼長輩都是我在照顧，所以她可能又會延長她在家裡的時間，然後呢等到他的這些長輩們走了，他才可以喘口氣出來，可是到那時候搞不好都是中高齡，所以

我們的勞參率，女生來講就是上去下來然後再上來，但是他上來沒有反彈到原本的高點，然後又再下去，因為接近我們的退些年齡嘛，所以我們為什麼又會去立什麼高齡及中高齡者保護法，就是說因為勞參率在女性這邊特別的明顯，他一直到 45 歲的時候又有反彈回來，可是再到退休得時候又掉下去，而且這個掉下去是男生女生一起掉下去，所以對女生來講他的勞參率就是這樣子，那這個跟基本工資生活工資完全沒有關係，所以我認為就不會提升勞動參與率。」（受訪者 A）

「這很難有實證上的，大概只有一本我們時常引用的，主流的經濟學家認為調整基本工資，邊際勞工會為謀其利先受其害，第一個尤其是美國，他就會 capital migrating 到其他州嘛，你加州提高基本工資我挪到其他州去，主流的經濟學家都這麼認為，Joseph Stiglitz 他去做了一些實際上的分析，並沒有，調高基本工資反而是提高就業率，...，那至少這幾年我們看到的是，基本工資溫和的調高並沒有導致台灣明顯的某一群勞工失業，那如果你說我們的勞動參與率還是慢慢的堆高，雖然相較於日本跟韓國、新加坡我們還是稍低，但我們是往上堆疊的，所以這部分我覺得他對就業還是有意義的，而且他也讓某些人願意出來就業，你看基本工資時薪從 108 到現在 160，一小時就加了 52 塊了，我覺得那個促進就業的積極效果是有的，但我必須承認我這樣講的沒有任何的實證，在國內也沒有任何的實證的研究去論證這樣的實證，所以你這樣問我第一個就想到 Joseph Stiglitz 在 2011、2012 年的時候針對美國所做的研究，他得到的結論是提升最低工資並沒有造成失業問題，反而增加就業機會。」（受訪者 B）

「我覺得有可能，因為現在很多年輕人都覺得薪水太低，所以不想做，所以的確有可能，我覺得現在有一個很特別是時薪跟月薪的差距越拉越遠，所以像很多年輕人他可能就願意只做時薪制的，或者說像高雄好了，有些工作他薪水一萬八而已，違反基本工資，那還是有人在做，那有些人就會覺得那我去打工就好了，一萬八我一天做四、五個小時，那一個月也差不多，所以我覺得時薪制越高的話，打工的那個會，反正就是讓一些本來在家裡或是二度就業的意願比較高。」（受訪者 C）

「會啊，要不然很多人認為這麼辛苦工作，實際的所得入不敷出、沒有價值，他就沒有勞動意願，我說的誇張一點，如果今天基本工資是五萬，很多勞工就會想出來工作，就因為今天基本工資才兩萬

四，我辛苦工作一個月才賺這麼一點點錢，那很多人就會覺得沒有意義，而且現在少子化，像你的爸爸媽媽就大概是我這個年代，我們這個年代算不錯，我們的爸爸媽媽是經濟奇蹟成長那代，通常儲蓄、買房、置產都有，我自己也努力工作買了兩棟房子，我是孩子多，我生了三個，現在很多人不結婚、不生小孩或只生一個，那個小孩不像我這代或我爸爸媽媽那代要養這麼多孩子，將來爸爸、爺爺留下來的財產給你，都比你現在去領基本工資領到 65 歲還多，然後爸爸媽媽看到小孩一個月才領個兩萬四然後做得那麼辛苦，小孩子就覺得他的付出跟他的收入不成比例，爸爸媽媽也覺得不必這麼辛苦，回家就多一雙碗筷，兒子女兒又想我現在打拼的那麼辛苦，爸爸媽媽的房子現在一棟幾千萬根本買不起，那我幹嘛那麼辛苦，但如果今天我的工資不是兩萬四，假設是五萬、六萬，他會不會出來工作？會啊，那個誘因就不一樣，所以基本工資我覺得真的要有一個吸引力讓這些年輕人出來，或者不止年輕人，那些中高齡願意繼續工作，可是現在看起來不符合，太低了。」（受訪者 D）

「我覺得也不會提升勞參率，原因是因為我覺得台灣勞參率就兩大族群，真正第一大族群是退休的問題，老人人口的問題，你提升生活工資率只會讓這群人更不想工作，我個人的想法，他有年金他為什麼要工作，台灣人從五十五歲勞參率就急速下降，你自己稍微想像一下，你今天六十五歲，你出去就算別人給你兩百塊你要不要，還是我寧願躺在家裡，就人性來講我覺得這個沒有什麼太大的誘因，可是如果我出去是賺五百或一千，我就可以思考一下，我覺得高齡者對於效用的選擇，你要選擇 leisure 還是選擇 work，他的 cost 是非常高的，你要讓他選擇出來工作的 cost 要非常非常高的，除非我們今天生活工資要提升的是老年貧窮族群，可是老年貧窮族群他們本來就願意工作，但是他們通常他們都沒辦法進入真正的勞動市場，他們通常都只能做收破爛、或是自己代工、加工這種，非正規工作，所以他們原本就沒辦法享受到這份最低工資和基本工資，所以你再怎麼調，第一個這群人享受不到，老闆也不會願意雇他們，因為我聘一個六十五歲以上的人我竟然還要花 160 塊，我瘋了嗎，這是我比較現實的想法，以老年人口來講，這些人並不會因為這樣而受益，如果是婦女來講的話，你只要公托、公共照護措施不做，你給他再多錢也很難，除非你這邊講的生活工資制度是一個月給三萬塊，那他們可能會願意處來工作之類的，可是以現在光是你說連竹科那種，竹科那邊連找幼稚園都找不到了，你實施這種制度，給人家三萬塊，他連托育中心都找不到的時候，那他根本不會有想法要出來工作，所以我覺得這個結構性的問題，沒辦法透過這

個制度改善，因為我在猜你這邊的生活工資制度也不是能夠讓人躺著賺，所以大概會是這個樣子。」（受訪者E）

「我認為在鼓勵家庭主夫/婦投入勞動市場這塊會比較有效果，因為要提升勞參率其實就是要增加勞動力，而非勞動力像是就學中的學生，多數都還是會等完成學業再投入勞動市場；再來中高齡及身心障礙者，這兩者投入勞動市場的阻礙其實更大，而且阻礙並不在於基本工資；還有怯志工作者，我認為這類人員因為是找不到工作而退出就業市場，跟基本工資好像也沒有太大關係；至於家庭主夫/婦，據我所知有蠻多是在雙薪及照顧孩子之間做取捨，後來選擇在家照顧家庭，我覺得如果實施生活工資制度，假設結果是基本工資提高，也許出來工作賺錢的誘因就大於在家照顧家庭，可能就會使家庭主夫/婦轉而投入勞動市場，增加勞動人口、提升勞參率。」（受訪者F）

參、其他意見

受訪者D另補充兩點整理如右，首先，若資方無法接受基本工資主要以勞工生活成本作為考量以致工資數額大幅提升，政府也考量雇主支付能力等理由未能大幅提升，則政府可以考量如何從其他方減輕勞工之生活負擔，讓原本計算工資所需之必要服務或商品，變成由政府提供，如此一來便可將該必要服務或商品排除在工資計算之外，受訪者並舉出對交通費用做補貼的例子，勞工上班必須話費通勤的時間與費用，若提供免費的大眾運輸交通工具，一可減少勞工的必要花費，二可增加民眾搭乘大眾運輸工具的誘因，達到減碳的目的。其次，受訪者D認為目前基本工資都作為經濟性的指標，故調整以經濟性因素為主要考量，惟探其內涵應為一社會性指標，若該意涵確立，則無論名稱為何，均可聚焦在基本工資數額是否得以讓勞工過合理、尊嚴的生活，並建議維持目前基本工資每年溫和漸進式地調漲頻率，且在過程中適當地將生活工資的概念納入討論，如此一來，終有一天基本工資便可與生活工資無異。

「當生活工資出來之後，如果雇主不願意調這麼多，政府也不敢調這麼多，那你就去減輕勞動者的生活負擔，他的維持必要生活的負擔就減少，那要怎麼減少可能就是你的社會福利政策，你對於底層社會勞動者的社會福利政策要好，可能我現在我的基本合理生活裡面有很多的支出在子女的教育費，那子女教育可能要花掉很多錢讓他的小孩念幼稚園、唸國小、唸這些，政府對於這種領基本工資的人，或者對於這種基本的托育能不能透過一套制度，不管是補貼還是公共托育政策，讓勞動者在托育跟照護這塊領域的支出減少，當你這塊支出減少，你在每個月生活費統計的時候，那個支出就減了嘛，減了你再去看生活工資的內涵，他就不需要調這麼多，所以我覺得政府有很多種的操作面，你不想讓生活工資調很高，你就設法減低勞動者的生活必要的開銷，可是他還是要活啊，就變成說過去這些是我勞動者要負擔，現在我這些開銷不要勞工來負擔，換誰來負擔，國家也好，我剛剛講的托育也好，像上班族他每天不像老闆是開車上下班，他可能是坐大眾運輸交通工具，那一個下來交通費的支出也很高，他的小孩搭公車、搭捷運交通費開銷也很大，這是必要生活費，如果覺得這是必要的，納入生活工資的考量，所以生活工資要往上調，又不想調那麼多，那政府就想辦法把交通費的支出從勞工必要的支出變成不必要的支出，像我家在台中，台中搭公車是免費啊，那我是比方，政府對大眾運輸的補貼對減碳考量下，在這個政策的考量下就是要引導大眾去坐大眾運輸工具，避免你騎摩托車或開車，那我為了要引導大家去搭大眾運輸工具，那我對大眾運輸的補貼就可以相加，又符合國際的標準，那我鼓勵你去搭公車，假設是免費的，那我過去一個月假設一天來回至少 30 塊，一個月 30 天，那也有將近一千塊，如果我家裡有兩個人就兩千多、三個人就三千多，我以前要花三千多在我的必要生活費，我政府想辦法把交通費用吸收掉，所以對勞工來說，他的基本生活開銷就少三千了，既然少了三千，你的生活工資調漲壓力就沒那麼大，所以他有很多種管道可以去做，但基本工資的調漲一定要開，每一年縱然金額不滿意還是要讓他去調，未來一定要走向生活工資的內涵，不是像現在用經濟的指標去談基本工資，如果因為生活內涵考量基本工資跟生活工資的差距會很大，那政府跟資方就要共同想一個辦法減少底層勞動者必要生活費的支出，那就從公共政策、社會福利去著手嘛，比如說勞工去小吃店吃飯、吃麵，那個價格很難降，但比如說他交通的支出、育兒的支出、租屋的支出，所以現在社會住宅也在蓋，大眾運輸工具的支出，這些我讓勞動者他的必要生活費下降，那回來談基本工資也好、生活工資也好，那個調漲的壓力就沒

那麼大，所以那是整個勞動政策的思考，我覺得應該是這樣去走。」（受訪者D）

「我覺得就是每一年的基本工資審議委員會還是照常開啦，以前1998到2007那十年沒開導致我們基本工資停滯十年，我一直在講，如果那十年按照過去那幾年，每年調個2%、3%，那我們現在在談基本工資是維持基本合理的生活，那個差距就很小，壓力就沒那麼大，所以我還是認為基本工資還是每年去談，然後談基本工資的時候真的要適度把生活工資的概念帶進來，我覺得過去這十幾年我參與的時候，每次在談基本工資，我們都不是以生活的角度去看，都把他跟經濟掛鉤的比較濃，如果你真的從生活工資角度去看，我們都很贊成，所以我們過去都說基本工資不是經濟指標，他是一個基本生存的指標，工資讓勞工養家活口，這是基本工資最原始的意涵，可是每次在談基本工資，我們都把他變成經濟指標，所以要看經濟成長率，要去看勞動生產力，反正講來講去都是資方經營的考慮，所以我說都完全背離基本工資的內涵，他應該是一個社會性的指標，他不是產業、經濟的指標，所以我是覺得基本工資如果這個意涵確立，不管他是叫基本工資、最低工資、生活工資，就去討論這份工資能不能讓勞工養家活口，就把他聚焦在這裡，聚焦在這裡他才會貼近基本工資他的原始意涵，可是這十幾年下來都不是在討論這個工資可不可以養家活口，既不是這樣那整個討論就失焦了，啊如果你每年都有去談，每年都去調，這個趨勢不要去改變，那我們就讓時間去換取空間，雖然調的不是很大，但至少調，再努力個十年，有一天他會追上生活工資。」（受訪者D）

受訪者D認為政府可從其他方面減輕勞工之生活負擔，讓原本計算工資所需之必要服務或商品排除在工資計算之外，此點與受訪者G公司的作法相呼應，受訪者G雖然無法提供給員工高額薪水，但會從其他方面著手，盡量減輕勞工生活上的負擔，如提供免費的午餐、宿舍等。

「雖然說我們公司給的薪水不算很高啦，算是比上不足比下有餘啦，不過你們老闆娘還是希望讓那些員工負擔不要這麼大啦，像我們公司每天都有免費午餐，我們是去外面叫桶餐過來，這個我們沒有收錢，阿可是我們伙食津貼還是照給，因為叫你每天吃桶餐你也會吃膩，他們要是不想花錢可以留在公司吃，不然也可以去外面吃

自己喜歡的，都可以，其他要是像那些要租房子的那些人，我們就提供員工宿舍，不是說多豪華啦，但我也沒收錢，當然水電費要他們自己付，租房子在外面真的很辛苦，所以我們可以做的我們就盡量做到，我不是說我為員工做多少或是做多好，但我就盡可能地給啦，因為我是這樣想，就是說我對他們好，他們有會感覺到，對公司也會比較好，才不會說做沒幾天都想走，因為在這邊工作真的不輕鬆。」（受訪者G）

受訪者B在受訪過程中提及美國公共衛生協會，在2016年提出報告表示調高最低工資可以增進勞動者的健康，其中表示最低工資從9美元調到11美元，對美國肥胖率、三高的降低有顯著效果，由於薪資上漲最直接影響到的就是勞工的生活，在預算充足的情況下，勞工可以負擔起較健康的食物，亦有餘裕從事運動、社交，對勞工身心健康都又正面助益。

「我覺得既然你是做Living Wage，我覺得有個point可以切進來，也就是說我們通常考量基本工資的時候並沒有考量到其他因素，我有一篇文章我可以丟給你，就是我引用美國公共衛生協會，他們在2016年有一個policy statement，然後標題就是透過調高基本工資來增進健康，所以你要考量到的就是說我覺得這跟Living有關，因為Living他考量到你的Living Cost的目的有一部分是讓這個人健康，美國有兩個單位跟我的領域有關，因為我後來是讀公共衛生，第一個他們去做模型分析，認為基本工資從就九塊調到十塊時塊調到十一塊對於美國肥胖率、三高的降低是有顯著的效果的，論證說對國家是好的，這樣我就可以減少健康的cost，我的budget，這是一部分，第二個是我剛引用美國公共衛生協會的報告，明確就標示說，調高基本工資對健康有立竿見影的效果，這跟你部分命題是有關係的，Living Wage顯然你覺得是一個不錯的選擇，因為考量到Living Cost嘛，那我覺得可以再加一些非經濟面向的論述，我覺得會蠻豐富的。」（受訪者B）

第三節 訪談分析

壹、基本工資的問題

從上述訪談結果可知，基本工資確實有其問題，其問題可歸類為以下三點：

一、基本工資數額過低

由於台灣過去有十年的時間基本工資未做調整，以目前政府溫和漸進的調整腳步，現行的基本工資數額仍被詬病無論是放在台灣哪個縣市，對勞工而言都無法維持合理的生活水準，且多數薪資只給付基本工資之工作長遠來看並無發展性可言，在無加薪可能且隨時會被取代的情下，對勞工的勞動生涯有十分嚴重的影響。

二、基本工資被視為經濟指標，基本工資之調整淪為政治決定

以目前基本工資委員會的會議紀錄看來，基本工資的調整多參照經濟成長率、勞動生產力等經濟指標，惟基本工資作為維持基本生存的指標卻被忽略，背離基本工資免於勞工被剝削並維持基本、合理的生活的原始意涵，此外，儘管現行基本工資審議辦法第4條有明文規定需搜集並研究國家經濟發展狀況、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、家庭收支統計調查等客觀數據，惟基本工資的數額調整多淪為政治決定，調升基本工資作為政治功績，決策方式並不公開透明，亦無參酌數據或公式，故難謂為一科學化的決策過程。

三、因「定錨效應」成為台灣低薪的原因之一

基本工資的數額過低確實是目前造成台灣低薪的原因之一，基本工資的訂定會形成「定錨效應」，是依法有據的參考指標，基本工資作為政府介入工資最有效率的政策工具，是一個國家基於保護

國民最基本生活條件的政策之一，以台灣目前工會組織力偏低的情況下，政府的作為將很大程度地影響勞動市場，故在政府宣稱基本工資的數額在當前的經濟環境下為一個合理的金額後，許多企業會以此作為具體的起薪標準，當多數勞工的薪資與基本工資貼合成長時，台灣整體的薪資便會停滯成長，並整體偏低。

貳、生活工資可行性分析

生活工資制度在他國看似是低薪解方，其優點是顯而易見的，不僅勞工每個月領的薪水可以養家活口、提升生活水平、降低生活的壓力以及過勞的風險，並可享受家庭以及社交生活，對企業來說生產力及留任率亦與工資上漲有正相關，對政府來說不僅降低失業率、提高就業率、亦可增加稅收，惟透過訪談，生活工資制度仍不適合台灣目前的政治、社會環境，依據上述訪談分析之結果，提出理由如下述五點：

一、台灣地幅狹小、交通便利且各縣市內生活成本差距亦大

生活工資係依各地生活成本訂定相對應的生活工資數額，美國之所以可以施行生活工資制度，其原因之一係美國幅員遼闊，各州間交通不甚便利，通勤需耗費大量時間，故少有跨州工作的情況，然而，台灣土地面積狹小、交通便利，跨縣市上班並不會花費大量時間，且縣市內各區亦有差異，若欲依生活成本差異訂定不同生活工資，過度地強調區域間的差異可能會矯枉過正。

故維持現行全國一致的基本工資，並使其提升至讓勞工得以過上合理的生活的數額，各地方政府若要以此為基礎再將向上做堆疊始有討論之可能。

二、生活工資之給付對象有所爭議

承上點，在高鐵通車後，台灣實現「一日生活圈」並改變了工作的型態，現在工作地與居住地不在同縣市的勞工所在多有，生活

工資的給付對象變得複雜且不明確，生活工資的本意是要讓在該地區居住的勞工工作所得可以供勞工及其家庭過上合理的生活，但工作地與居住地不同的情況下，是要以工作地作為生活工資的給付標準抑或是居住地區作為給付標準，為施行上之難題，若以居住地為準，則從事相同工作之勞工卻領取不同薪水，是否某種程度上是不平等對待或歧視均為需考量的問題。

三、台灣以中小企業為主，企業承受能力有限

台灣以中小企業為主，企業的總勞動成本包含勞工的薪資、社會保險支出以及其他工資以外非貨幣形式的附加福利支出，在將勞工分等級為需要幫助的勞工以及不需要幫助的勞工的同時，須考量雇主其實亦有這個問題，並非將勞工的生活照顧責任全數交由雇主承擔就是正義的，對此亦須考量企業的支付能力及對企業的影響。受訪者 G 因該企業內較多員工支薪資貼近基本工資，故看法與前述較為接近，提升基本工資對企業會是較為沈重的負擔。

四、提升實質薪資與勞動參與率之效果有限

英美國家在實施生活工資後，其優點包含提升就業率、降低失業率、改善工作貧窮與低薪問題，對企業來說較高的工資降低了員工的流動率也提升了生產力，該制度諸多的優點似乎是低薪問題的解方，為該制度放在台灣的社會環境下，卻不一定可以產生相同之效果。

生活工資的實施確實可以是勞工手中的錢變多，但實質薪資與消費者物價指數有關，若依目前台灣央行打壓台幣匯率以致影響台灣人的購買力，以及現今有許多事業單位以基本工資調漲作為價格調漲的理由，在前述兩者無法改變的情況下，台灣的實質工資並不會有顯著的提升。至於目前台灣勞動參與率的問題在於台灣婦女勞動參與率較低以及退休年齡過早，前者若無充足且完整的托兒及長

照制度，則婦女仍難脫離照護的責任，無論薪資多高都無法返回勞動市場，後者則因有年金給付，降低退休者繼續待在勞動市場的意願，除非延長退休年齡或大幅提升工資數額，否則難以提升其再就業之意願。由於台灣勞動參與率低之原因與工資並無直接關係，若以提升工資進入就業市場的誘因，其效果有限。

五、少子化、高齡化以及婦女勞參率提升降低生活成本

生活工資的計算採調查家戶的最低生活費用以及撫養人口數，作為訂定工資數額的標準，在台灣少子化與高齡化、婦女勞動參與率逐漸成長的情況下，長期而言，撫養人數作為調整工資數額的指標之一將不利於勞工，雖然扶養比逐漸降低，生活費用卻不一定會降低，若物價持續成長，則兩相影響下工資數額不一定會降低，且對於該點勞方亦提出工資是否為可逆的論點，惟以目前的環境看來若工資有降低之可能，將無法為勞工所接受，雖然面對有問題勞方有提出相應的解方，惟少子化、高齡化以及婦女勞參率的提升都為該制度增添許多不確定性。

第五章 結論與建議

第一節 結論

工資的設定需要政府的適時的介入，以保障勞工不被資本家所剝削，自 1928 年以來，ILO 與其他國際組織相繼通過多個公約，希望透過建立準則，讓該工資保護制度在各國經濟發展、生活水平、貨幣價格、購買力都存在極大差異的情況下，依然可以建立各該最低工資標準，並透過定期地檢視來調整最低工資的數額，以確保勞工的工資可以分享到經濟成長的果實。

壹、 生活工資與最低工資之間的關係是相容的，而非對立的

生活工資與最低工資息息相關，在 ILO 第 131 號公約與第 135 號建議書中明確指出最低工資應考量「勞工其家庭之需要、國內一般薪資水準、生活成本、社會安全給付及其他社會團體之生活水平」，經濟因素則應考量「經濟發展、生產力及維持高就業水準」，前者則為生活工資的意涵，也就是生活工資是最低工資考量的因素之一，在近代薪資停滯成長、低薪、工作貧窮成為勞工的日常所要面對的問題之時，最低工資制度已無法有效使勞工脫離貧窮、過上合理的生活，若最低工資無法滿足勞工基本生活所需，則將生活工資制度自最低工資中獨立出來，強調勞工生活成本的重要性，作為雙重的工資保障制度，或許不失為低薪的解方之一。

貳、 英國、美國、日本之最低工資與生活工資之間的關係均是補充性的

從其他國家的經驗可以看到，英國在生活工資運動後，政府接納了勞工的訴求，訂定「國民生活工資」，作為 23 歲以上勞動者適用之最低工資，雖然官方的國民生活工資與民間的英國、倫敦生活工資之間有極大的差異，其差異包含了計算基礎的不同的適用對象的不同，不同的兩點使國民生活工資飽受批評並非是「真實的生活工資」，確實以生活工資數額訂

定方式觀之，國民生活工資採用的是 ILO「最低工資政策指引」中最低工資計算方法的「相對需求法」，而非一般生活工資以勞工生活必需的商品或服務作為基礎，以不同的家庭人口型態、家戶內勞動者工作型態計算出勞工及其家庭生活的成本，英國政府將生活工資納進原先的最低工資制度，試圖以新的名稱提升過低的最低工資數額，且由於政府必須考量雇主的支付能力以及整個經濟環境的狀況，故無法大幅提升生活工資率也在意料之內，雖然國民生活工資無法達到民間團體對它的期待，國民生活工資的實施確實對就業有正面積極的影響，在調查報告中證明了提升薪資對降低失業率、改善低薪與工作貧窮的效應，國民生活工資制度的實施顯示英國政府對生活工資運動所做出之回應，既認可生活工資的概念以及勞工對更高工資的需求，亦對最低薪資有實質上的提升，惟國民生活工資仍缺乏對「真正的生活工資」反應勞工及其家庭生活成本的回應。

美國近代出現的生活工資運動影響了英國、日本等國家對於工資應讓勞工及其家庭維持合理的生活的理念。美國生活工資運動源於 1994 年馬里蘭州的巴爾的摩市，到 2008 年因金融危機而停滯，2011 年時因佔領華爾街運動而開始蓬勃發展，目前通過生活工資條例的州以及城市有 140 個以上，其相關規定與巴爾的摩市最初通過的生活工資條例大同小異，多以一家四口之貧窮線作為生活工資數額，適用於與政府部門相關之私人企業員工，受益者有限，民間團體亦直言生活工資條例並非要取代聯邦的最低工資，他們期望以地方包圍中央的方式，將影響力漸漸從地方議會擴大到國會，最終目標是要促使國會提升全國性的最低工資率，對於有實施生活工資的城市，其就業率相對較低然而該些城市平均薪資較高且貧窮率亦較低，雖然就業率相對漸少，但在個人薪資提高到可以養家活口的情況下，家戶內就不需有這麼多人外出工作，就業率的些微下降是可以接受的，且生活工資有類似於效率工資之功能，有效地吸引能力較好之勞工並降低流動率以及曠工率。雖然美國城市生活工資法多數影響範圍及程度有限，卻

仍有其存在之必要，原因係生活工資率使許多企業為了與政府承包商競爭勞動力抑或是為了提升企業形象均不約而同的調漲薪資，對提升爭體薪資具影響力，且生活工資運動提升勞工對工作貧窮之認知，並促進各個團體間的團結。

日本雖無另立生活工資法，然而日本的最低工資自立法以來不斷的修正，從一開始借鏡西方國家的做法採用產業自治的方式訂定最低工資，到後來後發現該方式並不適用在日本的社會中而改以建立審議制度，設立中央及地方的工資審議委員會，依各該督道府縣的經濟發展與物價水準訂定地區別的最低工資，爾後又因審議制度中勞資雙方對立嚴重與委員會成員與最低工資無直接利害關係，使最低工資數額的訂定不符生活所需，甚至出現最低工資率低於社會救助金的狀況，故政府修法將勞工生活水準與其他生活保護政策一併納入考量，使勞工的經濟生活有較足夠之保障，此一發展亦逐漸與 ILO 第 131 號公約及 135 號建議書互相呼應，且與保護勞工免於過低工資之目標更為接近，一次次的修法使制度更加符合日本社會，並實現生活工資作為最低工資一部分的重要性，故日本雖無另立生活工資法，卻是在既有的法規中逐步修正，使最低工資更貼合生活工資。

上述三個國家的共通點均是保留最低工資制度，生活工資制度只是作為補充，甚至僅是做為一個概念納進原有的體制中。

參、 在台灣的政治經濟環境下，如欲另立生活工資法將面臨許多挑戰

儘管生活工資制度的時候為英美國家帶來正面影響，台灣的社會環境仍不適合實施相關制度，其理由係包含：首先，台灣不像美國、日本幅員遼闊，反之，台灣土地面積狹小、交通便利，跨縣市上班並不會花費大量時間，甚至是許多上班族的常態，同時也造成台灣許多勞工工作地與居住地不同的情況，無論是以工作地還是居住地作為給付標準，均有歧視與不

平等的問題，且縣市內各區亦有差異，過度地強調區域間的差異可能會矯枉過正，造成立法或行政機關的困擾，二來不僅台灣企業以中小企業為主，對勞工薪資支付能力有限，大幅提升工資可能會導致企業官場歇業，反而不利就業，且以生活成本計算基本工資並無法解決台灣因退休年齡過早及婦女因照護責任退出勞動市場的問題，最後，少子化、高齡化以及婦女勞參率的提升為生活工資數額的訂定增添了許多不確定性，需要更多的配套措施使可降低其對工資計算之影響。



第二節 建議

我國因過去有十年間的時間基本工資未作調整，故目前基本工資的數額仍較低，且無法維持勞工基本且有尊嚴的生活，基本工資「生活工資化」在台灣是趨勢，且有其必要，對此，本文提出的建議如以下三點：

壹、 立法明訂基本工資調整時程，維持基本工資每年溫和調漲的頻率

儘管台灣於 2010 年以來，基本工資年年調漲，惟我國在過去 1998 年到 2007 年的十年間，未召開基本工資審議委員會，故基本工資未行調整，以致台灣基本工資停滯十年，若過去十年間依目前溫和漸進的方式調整，則目前討論基本工資係維持基本合理的生活，與生活工資之差距便會縮小。

立法明訂基本工資之調整時程可以確保基本工資審議委員會定期審視並檢討基本工資數額之多寡，故目前台灣基本工資宜維持每年調漲的頻率，以時間換取空間模式，繼續溫和漸進的調整下去，基本工資的數額終會貼近生活工資。

貳、 將勞工生活成本納入基本工資調整參考指標，並建立基本工資調整之公式作為參考指標之一

1968 年行政院頒布的「基本工資暫行辦法」其目的之一即「保障工人生活」，可見基本工資不只是經濟指標，更是基本生存之指標，基本工資之數額需使勞工得以維持基本且有尊嚴的生活，始符合基本工資最原始的意涵。

本文建議可將「勞工的生活成本」納入考量，以嚴謹且科學化的方式計算出在台灣維持基本且有尊嚴的生活之最低金額，作為基本工資調整時之參考指標之一。另外，目前決議基本工資數額時，最為人所詬病即是基

本工資數額的決定方式，常被批評其決策過程政治意味濃厚，且未明確告知考量標準或計算方式。基本工資作為一個改善低薪問題的政策工具，就無法排除其中之政治決定，惟可建立一基本工資調整之公式，作為參考標準之一，儘管基本工資的調整是否需要公式一直都存在爭議，許多國家亦未採用公式，即擔心公式化後將造成工資的僵固，然而建立公式作為參考標準不僅可以降低大眾對基本工資為政治決定之疑慮，同時亦可顯示在調整過程中採用之參考指標及其佔比。

參、 參考英國生活工資基金會的做法，建立企業認證制度

英國官方的生活工資由於仍須考量其他經濟、社會環境因素，故無法完全反映勞工之生活成本，對此，英國的生活工資基金會另有請研究單位計算出英國勞工「真實的」生活工資數額，對於給付給員工真實的生活工資數額之企業，生活工資基金會將對其進行認證，此舉不僅可以提升企業形象、吸引人才、提升公司向心力，亦可改善管理階層與員工之間的關係。

在台灣，即使目前無法強制雇主給付勞工較高的生活薪資，亦可效仿英國生活工資基金會的模式，由有公信力民間團體或政府單位對給付員工生活工資之企業進行認證，並公開表揚，若達成與英國相同之正面、積極效果，則可吸引更多企業給付生活工資，政府在調整基本工資為生活工資化邁進時，資方亦較不會強烈的反對。

最後，無論名稱是基本工資、最低工資還是生活工資，這些名詞僅存在學術研究的範圍內，工資是反應經濟發展的結果，而非一經濟指標，對勞工而言，工資的數額可以使勞工及其家庭維持基本、合理的生活，才是最重要的，將生活工資的概念納進基本工資做考量，重新回歸到最初的意涵，始可達到基本工資政策作為改善低薪的政策工具的目的。

參考文獻

中文文獻

一、專書

林振賢(2003)，新版勞基法的理論和實務，捷太出版。

張烽益(2014)，論我國勞動者之合宜工資，回顧與前瞻：勞動基準法施行30週年論文集。

二、期刊

李健鴻(2016)，從基本工資到最低工資：論台灣的最低工資法制化，台灣勞工季刊，第48期。

辛炳隆(2010)，我國基本工資審議機制之評析，新社會政策，第12期。

辛炳隆(2010)，我國基本工資審議機制之評析，新社會政策，第12期。

辛炳隆(2016)，論述最低工資、基本工資與生活工資，台灣勞工季刊，第48期。

陳巧鐘、苗坤齡(2013)，勞動報酬變動趨勢分析，主計月刊，第690期。

陳昱光(2019)，勞資關係進步基本工資宜溫和調漲—台灣大學國家發展研究所副教授辛炳隆，勞動及職業安全衛生研究季刊，第27卷，第4期。

三、碩博士論文

廖瑞涓(2011)，勞動基準法中工資定義之法律問題研究，中國文化大學法學院法律學系碩士論文。

四、研究報告

黃麗璇、黃亦莉、王紫婕(2016)，各主要國家最低（基本）工資調整機制之研究，勞動部105年度委託研究計畫。

英文文獻

Andrea Werner & Ming Lim. (2016). The Ethics of the Living Wage: A Review and Research Agenda. Journal of Business Ethics No.137.

Andrés Marinakis. (2009). The role of ILO in the Development of minimum wages. ILO Century Project.

Chikako Kanki. (2011). Legal Structure of, and Issue with, Japan's Regional Minimum Wage System: Comparative Study of the UK and French Systems, Including the Social Security Systems. Japan Labor Review, Vol.8.

D'Arcy, C., & Finch, D. (2019). The calculation of a living wage: the UK's experience. Transfer: European Review of Labour and Research, 25(3).

Department for Business, Energy & Industrial Strategy & HM Treasury. (2020). National Living Wage and National Minimum Wage: Low Pay Commission Remit 2020.

Emmanuel Reynaud. (2017). The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective. Conditions of Work and Employment Series No.90.

GLA Economics (2015). A Fairer London: The 2015 Living Wage in London. Great London Authority.

Harry J. Holzer. (2008). LIVING WAGE LAWS: HOW MUCH DO (CAN) THEY MATTER?. IZA Discussion Paper No.3781.

Hiroya Nakakubo. (2009). A New Departure in the Japanese Minimum Wage Legislation. Japan Institute for Labour Policy and Training.

ILO. (2014). General Survey on Minimum Wage Systems. International Labour Conference, 103rd Session.

ILO. (2020). Global Wage Report 2020-21: Wages and minimum wages in the time of COVID-19.

Isao Ohashi. (2011). The Minimum Wage System in Japan: In the Light of Circumstances in the United States and Europe. Japan Labor Review, Vol.8.

Low Pay Commission. (2016). The National Living Wage: A Summary of the LPC's findings on the £7.20 introductory rate.

Low Pay Commission. (2017). National Minimum Wage Low Pay Commission analysis.

Low Pay Commission. (2019). 20 years of the National Minimum Wage: A history of the UK minimum wage and its effects.

Low Pay Commission. (2019). The National Living Wage Beyond 2020.

Luce, S. (2017). Living wages: a US perspective. *Employee Relations*, 39.

Mark D. Brenner & Stephanie Luce. (2005). *Living Wage Laws in Practice: The Boston, New Haven and Hartford Experiences*. PERI Research Report.

Mary Schwartz & Ellen Wilson. (2010). Who Can Afford To Live in a Home? : A look at data from the 2006 American Community Survey. US Census Bureau.

Price V. Fishback & Andrew J. Seltzer. (2020). The Rise of American Minimum Wages, 1912-1968.

Richard Anker. (2011). Estimating a living wage: A methodological review. *Conditions of Work and Employment Series No.29*.

Thorsten Schulten & Torsten Müller. (2020). Between Poverty Wages And Living Wages: Minimum wage regimes in the European Union. *European Studies for social and Labour Market Policy No.1*.

Yukiko Abe. (2011). Minimum Wages and Employment in Japan. *Japan Labor Review Vol.8*.

網路資料

110 年各直轄市、縣（市）最低生活費依法調整公告，衛福部新聞稿，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：<https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-530-56282-103.html>

GOV. UK. Who gets the minimum wage? Retrieved March 30, 2021, from <https://www.gov.uk/national-minimum-wage/who-gets-the-minimum-wage>

GOV.UK. National Minimum Wage and National Living Wage rates. Retrieved April 3, 2021, from <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

How much does an Apprentice make in the United States? Retrieved April 4, 2021, from https://www.indeed.com/career/apprentice/salaries?from=top_sb

ILO. (2016). Minimum Wage Policy Guide. From https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_508566/lang--en/index.htm

Living Wage Foundation. ACCREDITED LIVING WAGE EMPLOYERS. Retrieved July 19, 2021, from <https://www.livingwage.org.uk/accredited-living-wage-employers>

Living Wage Foundation. WHAT IS THE REAL LIVING WAGE? Retrieved April 4, 2021, from <https://www.livingwage.org.uk/what-real-living-wage>

State Minimum Wage Laws. Retrieved, April 1, 2021, from <https://www.dol.gov/agencies/whd/minimum-wage/state>

小英夢想太遠台北要自訂對低生活工資，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：

<https://www.viewpointtaiwan.com/commentary/%E5%B0%8F%E8%8B%B1%E5%A4%A2%E6%83%B3%E5%A4%AA%E9%81%A0-%E5%8F%B0%E5%8C%97%E8%A6%81%E8%87%AA%E8%A8%82%E6%9C%80%E4%BD%8E%E7%94%9F%E6%B4%BB%E5%B7%A5%E8%B3%87/>

中華民國統計資訊網，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：

<https://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=FF0010A1A&ti=%A4%E1%BC%C6%A4%AD%B5%A5%A4%C0%A6%EC%B2%D5%A4%A7%A5%AD%A7%A1%A8C%A4%E1%A4H%BC%C6%BBP%B4N%B7%7E%A4H%BC%C6-%A6%7E&path=../PXfile/HouseholdFinances/&lang=9&strList=L>

令和 2 年度地域別最低賃金額改定の目安について，最後瀏覽日：2021 年 4 月 1 日，檢自：https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_12604.html

令和元年度地域別最低賃金額改定の目安について<，最後瀏覽日：2021 年 4 月 1 日，檢自：https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_06020.html

北市府調高基本薪資 時薪 133 月薪 2 萬 2，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：https://www.cardu.com.tw/news/detail.php?nt_pk=28&ns_pk=21739

在家睡覺也要領薪水！基本工資風波中出現的假日工資問題，勞動黨桃竹苗勞工服務中心通訊，最後瀏覽日：2021 年 7 月 19 日，檢自：

<https://www.coolcloud.org.tw/node/3895>

行政院主計處(2020)，最後瀏覽日：2021 年 3 月 31 日，檢自：

<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=46653&ctNode=5624&mp=1>



附錄一

深度訪談大綱

訪談編號：

訪談時間：

受訪者編號：

訪談地點：

聯絡方式：

敬啟者您好：

我是就讀於國立政治大學勞工研究所碩士二年級的龔敏華，目前正在進行論文「論最低工資與生活工資」之研究，本研究旨在瞭解生活工資制度在其他先進國家施行之經驗並探討台灣實施生活工資之可行性，因此論文後半部採半結構式深度訪談，以選擇符合效標之個案進行訪談。為保障受訪者權益，本研究將採匿名處理，研究者於訪談過程中將全程錄音，再轉譯為逐字稿，一切資料僅作學術論文之用，並嚴守學術倫理，感謝您的合作！

國立政治大學勞工研究所碩士班研究生 龔敏華 敬上

一、 基本資料

可否請您稍微簡單地自我介紹一下（包含姓名、工作單位、職稱等）。

二、 基本工資生活感受面

1. 請問您覺得台灣的基本工資是否能使勞工擁有體面/有尊嚴的生活？原因為何？
2. 請問您覺得台灣的基本工資制度是否涵蓋生活工資？原因為何？
3. 請問您覺得目前台灣低薪問題是否與基本工資數額有關係？

三、 施行生活工資可行面

1. 請問您覺得台灣不同縣市是否適合使用同一工資率？抑或是依各縣市生活成本訂定不同工資率？
2. 請問您認為生活工資與基本工資之間之關係應為「替代性」抑或是「補充性」？原因為何？
3. 請問您覺得台灣是否適合施行生活工資制度？原因為何？
4. 若台灣將施行生活工資制度，應考慮與注意什麼面相？
5. 若台灣將施行生活工資制度，則您認為將會有什麼優點與缺點？
6. 請問您覺得施行生活工資制度是否可有效帶動台灣實質薪資成長？原因為何？
7. 請問您覺得施行生活工資制度是否可有效提升台灣之勞動參與率？原因為何？

四、 請問您是否有其他補充意見？

附錄二

深度訪談大綱

訪談編號：

訪談時間：

受訪者編號：

訪談地點：

聯絡方式：

敬啟者您好：

我是就讀於國立政治大學勞工研究所碩士二年級的龔敏華，目前正在進行論文「論最低工資與生活工資」之研究，本研究旨在瞭解生活工資制度在其他先進國家施行之經驗並探討台灣實施生活工資之可行性，因此論文後半部採半結構式深度訪談，以選擇符合效標之個案進行訪談。為保障受訪者權益，本研究將採匿名處理，研究者於訪談過程中將全程錄音，再轉譯為逐字稿，一切資料僅作學術論文之用，並嚴守學術倫理，感謝您的合作！

國立政治大學勞工研究所碩士班研究生 龔敏華 敬上

一、 基本資料

可否請您稍微簡單地自我介紹一下（包含姓名、工作單位、職稱等）。

二、 基本工資感受面

1. 請問您覺得台灣的基本工資是否能使勞工擁有體面/有尊嚴的生活？原因為何？
2. 請問您覺得目前台灣低薪問題是否與基本工資數額有關係？

三、 勞工生活成本反映面

1. 請問貴企業在核定薪水時，是否有將勞工生活成本納入考量標準？

2. 請問貴企業在核定薪水時，是否有將各地區物價水準納入考量標準？
3. 請問您覺得基本工資是否應將勞工生活成本納入考量？
4. 若將勞工生活成本納入考量，致使基本工資數額上升，將對企業產生何種影響？
5. 若台灣各縣市以其生活成本訂定不同基本工資率，將對企業產生何種影響？
6. 請問您覺得施行生活工資制度是否可有效提升企業員工留任率？原因為何？
7. 請問您覺得施行生活工資制度是否可有效帶動台灣實質薪資成長？原因為何？
8. 請問您覺得施行生活工資制度是否可有效提升台灣之勞動參與率？原因為何？

四、 請問您是否有其他補充意見？