

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的與方法.....	3
第三節 研究架構與流程.....	6
第二章 生活水準之內涵	8
第一節 生活水準之定義.....	8
第二節 制定生活水準之考量因素.....	10
第三節 維持勞工基本生活水準費用之測定方法.....	17
第三章 基本工資與低所得之內涵	27
第一節 基本工資之定義與範圍.....	27
第二節 基本工資之釐定.....	41
第三節 低所得之定義與標準.....	66
第四章 基本工資對低所得勞工生活水準之影響 ...72	
第一節 我國生活保護措施之檢討.....	72
第二節 社會保障之相關制度對低所得勞工生活水準之影響... 75	
第三節 基本工資對低所得勞工生活水準之影響.....	90

第五章 結論與建議.....96

第一節 結論..... 96

第二節 建議.....103

參考文獻



圖目錄

圖 1-1：研究架構圖·····	6
圖 1-2：研究流程圖·····	7
圖 2-1：我國各項所得關係·····	12
圖 2-2：我國所得差距倍數·····	18



表目錄

表 2-1：家庭收支綜合結果	13
表 2-2：戶數五等分位組之平均每戶消費支出	14
表 2-3：戶數五等分位組之平均每戶儲蓄	15
表 2-4：政府移轉收支對家庭所得分配之影響	19
表 2-5：家庭消費支出按消費型態分	20
表 2-6：家庭各項設備普及率	21
表 2-7：2010 年度低收入戶生活扶助現金給付	23
表 2-8：歷年低收入戶戶數及人數	24
表 2-9：低收入戶生活扶助	25
表 2-9：低收入戶生活扶助（續）	26
表 3-1：基本工資相關之法令演進與適用範圍	34
表 3-2：公務機構、公立單位僱用適用者	37
表 3-3：修正後適用之行業與工作者	38
表 3-4：不適用勞基法之特定工作者	38
表 3-5：基本工資之制訂與調整經過	40
表 3-6：躉售物價指數之變動	45
表 3-7：消費者物價基本分類指數	47
表 3-8：國民所得統計常用資料	50
表 3-9：各業平均薪資	53
表 3-10：2000 年至 2009 年之製造業薪資及相關物價及生產力指數表	55
表 3-11：歷年來基本工資調整過程和其與製造業平均工資之比率	59
表 3-12：基本工資釐訂方法之演進	61

表 3-13：基本工資與各業業平均薪資比較.....	62
表 3-14：地區別基本工資調整方式建議表.....	65
表 3-15：2010 年度低收入戶類別及條件一覽表.....	67
表 3-16：2010 年勞工生活所需與基本工資對照表.....	69
表 3-17：家庭所得五等分位分配狀況.....	70
表 3-18：戶數五等分位組之平均每戶人口數與就業人數.....	71
表 4-1：2009 年低收入戶統計表.....	85
表 4-2：社會保險與社會救助的相異點.....	86
表 4-3：台灣貧窮研究發展的過程.....	87
表 4-4：歷年政府負擔勞工保險費用比例.....	93
表 5-1：最低所得組平均每戶就業人數與各項關係做比較.....	101
表 5-2：基本工資與各項關係之比較.....	102
表 5-3：每戶消費支出與每戶依基本工資計算所得差距.....	103

第一章 緒論

在近代經濟體系中，工資所扮演的角色日趨重要，它是勞動者之所得，亦是勞工從事經濟與社會建設之酬勞。工資是維持勞工及其家屬賴以維生之重要經濟來源，世界各國對於工資之保護，均相當積極，並有明文規定。

基本工資是國家對於工資水準，透過法律的強制力，訂定工資的最低水準，而基本工資之制定因在打擊貧窮，改善低收入者之生活，在制訂基本工資時亦應考慮到當時低所得勞工的生活水準，以及社會保障等相關制度加以探討。

第一節 研究動機

勞工為一國經濟發展與社會安定之基礎，由於我國為了保障勞工之基本經濟生活，提高生產效率，以適應經濟社會發展的消費需求，而有基本工資之訂定。基本工資是勞工經濟來源的最低水準，應以能滿足勞工最低生活費用為準。使勞工獲得合理基本工資以維持其家庭生活水準，這是一個最起碼的工資水準。

基本工資訂定的歷史，最初是由國際勞工組織大會 1928 年於日內瓦舉行第 10 屆會議時，通過「設立最低工資釐定機構公約」(第 26 號公約)，要求各會員國貫徹實施，以達到保障勞工的最低生活與社會安定的目標。¹所以基本工資制定之目的，是基於勞資關係上的不對等地位，以及社會經濟情勢的變遷，將會造成不公平的過低工資，因此透過公權力而設定其最低標準。

最低工資與基本工資最主要的區別，在於最低工資是指勞動者在法定工作時間內，正常提供勞務的前提下，雇主應支付的最低勞動報酬。基本工資，即勞動者所得工資額的基本組成部分，由雇主按照法定之工資標準支付，較之工資額的其他組成部分具有相對穩定性。因此最低工資主要是經濟上的考慮，而基本工資是法律上的考慮。

基於保護勞工最低生活條件，我國乃於 1929 年開始制定最低工資法，並將最低工資的概念納入當時實行之「工廠法」。1930 年 2 月 28 日我國政府正式批准國際勞工組織第 26 號公約²，並正式開始研議「最低工資法」，該法於 1936 年 2 月

¹國際勞工公約及建議書 2001 版，第二十六號公約：創設訂定最低工資機構。

²1928 年 6 月 16 日國際勞工組織通過第 26 號公約—「1928 年釐定規定最低工資機構公約」，其第一條規定，在工資決定過程中，由於雇主擁有較強大的優勢，因此有必要保護易受傷害的勞工免於工資下降或是獲得非常低廉的工資；而最低工資下限的設定將可提供勞工基本收入的保障。

23 日完成立法程序頒布實施，但因並未訂定施行細則，故該法事實上未真正施行，至 1986 年 11 月 21 日經政府明令廢止。³

台灣的基本工資制度有其政策形成之特殊因素，由於 1950 年代初期台灣地區工商業尚不發達，無法吸收農村過剩的勞力，薪資水準偏低，導致勞工生活困苦，政府在保障勞工生活水準及兼顧雇主負擔能力的考量因素下，並未實施「最低工資法」，而於 1956 年以行政命令另訂「基本工資」做為變通辦法，但是基本工資的調整未能有一個強制性的法律規範。

因此勞動基準法於 1984 年施行伊始，即於第 1 條開宗明義指出立法目的在保障勞動條件之最低標準，而「基本工資」乃勞動契約中重要之勞動條件，自應受勞動基準法之保障；該法第 21 條即規定勞資雙方間議定之工資，不得低於基本工資；並規定基本工資由中央主管機關設基本工資審議委員會擬訂後，報請行政院核定之。⁴

基本工資的調整會依基本工資審議辦法規定，基本工資審議委員會為審議基本工資，應蒐集國家經濟發展狀況、躉售物價指數、消費者物價指數、國民所得與平均每人所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工資、家庭收支調查統計資料並研究之。⁵但因基本工資同時是勞工退休金提撥最低標準、外籍勞工的薪資標準、企業未依法保障弱勢勞工就業權利繳納代金標準，也是社會保障的最低標準，因此調整同時也會影響企業薪資結構與參加社會保障制度的財務負擔。

雇主團體認為基本工資是保障勞工的起碼工資，調整基本工資不僅增加雇主的負擔，同時衍生薪資結構變更問題，而勞保與健保費用隨之提高，無形中也是增加勞工之負擔。由此可知，基本工資之調整不僅提高勞工所得，同時也會影響到勞工的生活水準，因此調整基本工資對於低所得勞工生活水準之影響，是本研究之動機。

³單驥，「基本工資之釐定與檢討」，1990。

⁴全國法規資料庫，勞動基準法，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=N0030001>，最後瀏覽日期 2010 年 2 月 15 日。

⁵全國法規資料庫，基本工資審議辦法，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=N0030003>，最後瀏覽日期 2010 年 2 月 15 日。

第二節 研究目的與方法

依據本研究之研究動機，訂定本研究目的與方法如下：

一、研究目的

行政院經建會曾經表示，所得差距縮小是一種相對概念，而非絕對標準，在家庭可支配所得 5 等分中，掉入所謂相對低所得群體家庭，並不代表其即為窮人，僅是所得相對較低。一般而言，所得分配差距會隨經濟成長而逐漸擴大，改善所得分配意義，主要是將低所得家庭生活水準提升，而不是要拉下高所得家庭的生活水準。

因此，加強照顧弱勢群體，應是縮小貧富差距政策主要精神。為縮小所得分配差距，經建會強調除持續推動社會福利與租稅改革等相關政策，根本之道是避免低所得家庭就業情況持續惡化。⁶

由於訂定基本工資，具有推動整體調整薪資架構的力量，也可以提升低所得勞工的生活水準；因此，未來基本工資之訂定具有關鍵性的影響。但是要如何以調整基本工資有效提升低所得勞工的生活水準？從以上的觀察中，本研究導引出下列主要研究目的：

- (一) 探究基本工資之相關概念，以及訂定之原則及運作方式；
- (二) 瞭解我國目前與基本工資有關之制度與措施；
- (三) 探討影響基本工資調整之因素，以及調整後對於提高低所得勞工生活水準之關聯性；
- (四) 檢視我國基本工資與社會保障等相關制度之相互關係，對於低所得勞工生活水準之影響；

最後並綜合本文研究結果，提出具體建議事項。

二、研究方法

本研究主要運用的研究方法，包括以下幾種：

(一) 文獻分析法

文獻分析法 (documentary analysis) 又稱為內容分析法 (content analysis) 或資訊分析法 (informational analysis)，屬非反應類研究法之一。文獻分析

⁶行政院國家永續發展委員會，永續發展政策綱領(2009)，
<http://sta.epa.gov.tw/nsdn/20100203.doc>，最後瀏覽日期 2010 年 2 月 15 日。

法指的就是，利用各種型式的檔案資料如：圖書館或政府檔案室等機構來獲取所需對象的了解，並對其中內容加以歸納整理。研究者是用這些資料之目的，並非其原生產目的。

這些資料不是基於某種研究目的而設計之文獻資料在研究上卻經常予以使用，而且具有很高價值。因此在使用文獻分析法時必須對於所使用的文獻資料進行批判性之分析，以揭示出文獻外顯與內隱之訊息⁷。

本文研究透過國內外與研究主題相關之專屬書籍、統計資料、網路資料、報章雜誌、期刊、論文、專家學者之研究，以及我國政府與民間相關出版書籍與調查、研究報告等等文獻，對於基本工資與勞工生活水準之定義與運作、調整的歷史背景、社會安全福利等相關制度對低所得勞工生活水準之影響等相關議題作有系統之整理與探討。

（二）歷史研究法

歷史研究法（historical research）是研究過去所發生之事件或活動的一種方法⁸。也有學者提出歷史研究法是以有系統且嚴謹的程序，來了解過去之事件或制度（吳明清，1991），而葉重新（2001）也說：「歷史研究是針對過去所發生之事件，作有系統之探討。」⁹歷史研究者首先要蒐集歷史資料（簡稱史料），再將這些錯綜複雜的史料加以整理，以嚴謹之方法去分析事件之前因後果，對史料作客觀批判、鑑定與解釋。雖然歷史不一定會重演，但是歷史研究的結果，可以使後人知道歷史事件之來龍去脈，同時吸取往事之成敗經驗，避免重蹈覆轍，進而收到以古鑑今與鑑往知來之效果。

總而言之，歷史研究法就是以科學的方法對過去所發生之事情加以分析，對史料做嚴謹之鑑定、批判和解釋。然而歷史研究法和自然科學或是新物理學之派典（paradigm）是不太相同的，歷史研究法比較偏向質之研究，因此其信度、效度是無法被量化的。

本文研究是針對基本工資之訂定與發展，因國內外皆有其長遠之歷史背景，所以將針對我國基本工資的歷史背景作縱向與橫向之觀察，對於制度和立法之建

⁷王如哲，比較教育，1999。

⁸郭生玉，心理與教育研究法，1981。

⁹葉重新，教育研究法，2001。

立能有更深層之了解，發現其中之因果關係。

(三) 比較研究法

比較研究法是對事物同異關係進行對照、比較，從而揭示事物本質之思維過程和方法。它是人們根據一定之標準或以往之經驗、教訓把彼此有某種聯繫之事物加以對照，從而確定其相同與相異之點，對事物進行分類，並對各個事物之內部矛盾之各個方面進行比較後，得出事物之內在聯繫，從而認清事物之本質。

比較研究法是和觀察、分析、綜合等交織在一起的，是一種思維方法，也是一種具體之研究方法。而比較研究通常是只對跨越國家或區域層次，針對某一特定制度或問題之參照比較，以了解其異同得失¹⁰。

本研究就所蒐集的資料及實務上，比較基本工資調整對於低所得勞工生活水準的影響；經比較後再檢視國內之相關制度之規定，提供我國在相關政策與立法上的修正改進之參考，以期待能提升低所得勞工的生活水準。



¹⁰同註7。

第三節 研究架構與流程

依據本研究之需要，為達成研究目的，建立研究架構與流程如下：

一、研究架構

運用文獻探討來探討基本工資與低所得勞工生活水準之定義與運作方式之問題，針對基本工資調整的考量因素，以及調整後對於低所得勞工生活水準直接、間接的影響，綜合歸納分析，提出對於我國基本工資對低所得勞工生活水準影響之結論與建議事項。

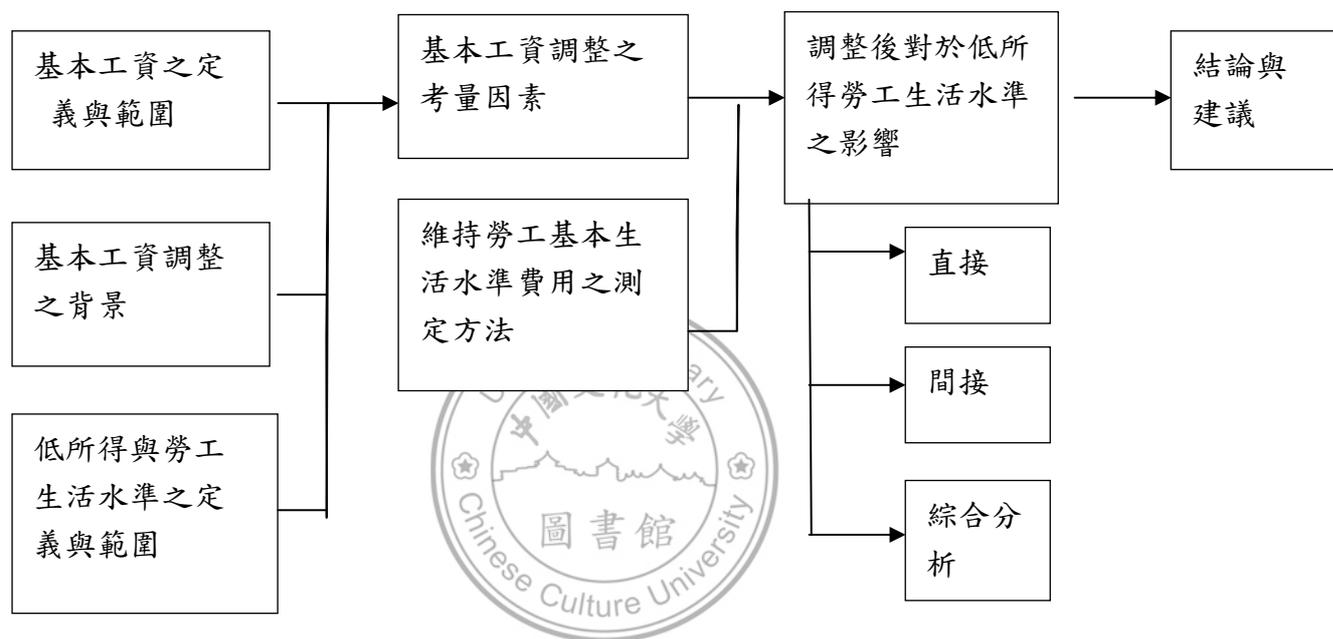


圖 1-1 研究架構圖

二、研究流程

針對研究目標的基本工資對低所得勞工生活水準之影響，透過文獻資料蒐集、國內外相關制度之比較，透過比較、分析程序，提出結論與建議事項。

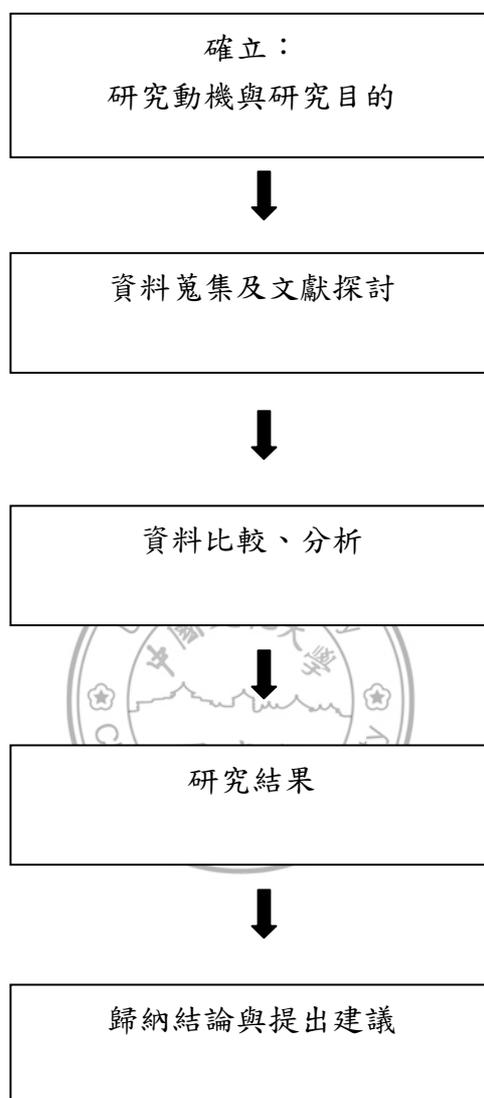


圖 1-2 研究流程圖

第二章 生活水準之內涵

藉由生活水準之定義與制定生活水準之考量因素，來看其對於低所得勞工之影響，藉此評估了解調整基本工資對於低所得勞工之重要性。

第一節 生活水準之定義

一、生活水準之定義

生活水準 (level of living) 是一種社會或家庭之生活狀況，一般有狹義和廣義兩種定義，前者指所得、消費和儲蓄等貨幣性指標 (monetary indicators) 的水準；後者除貨幣指標之外，還包括自然環境、社會環境和文化環境等非貨幣指標 (non-monetary indicators) 之水準。根據聯合國 (United Nations) 在 1954 年發表的「生活水準之國際定義與測定方法報告」(Report on International Definition and Measurement Standard and Levels of Living)，有下列幾項說明：(蔡宏昭，1990)

- (一) 國際適用之水準並無單一的指數存在。
- (二) 生活水準之概念，除物質因素之外，亦應涵蓋非物質因素，而在不同的文化價值觀下，生活水準之測定並無意義。
- (三) 由於國際通貨換算的困難，無法採用貨幣指數 (monetary index) 進行國際比較。
- (四) 基於上述理由，生活水準的研究應以國際上承認的構成因素或與構成因素相關的統計性指標，從事多元性的分析。
- (五) 國際上承認之構成因素，包括健康、食品和營養、教育、勞動條件、就業狀況、總消費與總儲蓄、交通、住宅、服飾、休閒娛樂、社會安全及人權自由等十二大項。
- (六) 構成因素是由許多指標構成，但是，住宅、服飾、休閒娛樂、社會安全與人權自由等因素的不同，難以制訂國際定義，而沒有項指標的提示。

從家庭經濟的角度來說，生活水準至少可以涵蓋下列幾個指標：

- (一) 家庭收入指標，包括收入之高低 (如可以支配所得的多寡) 和收入之形態 (如收入的安定性)。
- (二) 家計支出指標，包括消費的量 (如消費支出金額) 和消費的質 (如消費結

構)。

(三) 家計資產指標，包括金融性資產之多寡(如存款、有價證券等)和實物性資產之擁有情形(如不動產、貴金屬、收藏品等)。

(四) 勞動指標，包括就業情況(如就業的安定性)和勞動條件(如工作時間、工作福利等)。

(五) 生活意識指標，包括文化意識、生活習慣、生活模式、生活滿意度等。¹¹

二、生活水準與貨幣性指標

生活水準之內涵包括貨幣性指標與非貨幣性指標，而貨幣性指標中最重要之因素就是國民生產毛額(Gross National Product, GNP)，因為GNP是國民所得水準最重要之指標。所謂GNP，是一個社會在一定期間內(通常是一年)所生產財物和勞務之總和，而以市場價格計算之總金額。GNP涵蓋了個人消費、企業投資、政府支出(移轉性支出除外)和國際貿易之總體狀況，但是，並不顯示個別之具體內容。譬如說，政府支出增加了，到底是教育經費增加了，還是國防費用增加了，並沒有明示出來。因此，單從國民所得之規模，並無法真正顯示該社會之生活水準，而其具體的理由至少有下列幾項：

(一) 沒有涵蓋環境破壞與物價膨脹等負面因素。

(二) 無法反映人們欲望的變化、生活安全的保障和休閒時間的增加等非經濟因素。

(三) 沒有涵蓋政府之社會福利支出、企業的慈善事業和個人的贈與福利因素。

(四) 沒有涵蓋地下經濟之非法因素。

於是，學者紛紛提出對GNP之修正方法，其中較為有名的有下列幾種：

(一) 社會目之GNP—包括基本生活、醫療保健、教育文化、休閒活動、農工商生產、土地開發、運輸通訊、社會福利、研究開發、政府行政、國防、經濟合作及淨出口等項目之總金額。

(二) 福利GNP—將現行GNP的內容加上產品品質之改良、休閒價值(以休閒的機會成本計算)和家事勞動價值，扣除上下班之交通費用、產品之流通費用及政府之不必要開銷。

(三) 國民福利淨值(Net National Welfare=NNW)—包括個人消費支出、政

¹¹蔡宏昭，生活水準理論與生活保護措施，1990。

府，資本財和勞務之經常支出、社會資本之方便值、休閒時間、市場外活動，然後，減去生活環境之維護經費、交通事故及上下班時間等都市化的損失。

GNP的新觀念雖然有助於突顯生活價值之內涵，但是，如何測定基本生活、產品品質、休閒價值、政府之不必要支出等抽象概念，學者並無提出具體之方法。因此，在GNP的爭論未獲定論之前，現行GNP仍是測定生活水準最重要之指標。

除了GNP之規模、平均每人國民所得（per capita income）可支配所得等所得水準之外，下列幾種與國民所得有關的指標，亦可反映生活水準之內涵：

- （一）家計食品支出佔國民所得之比率。
- （二）社會資本與社會福利費用佔國民所得之比率。
- （三）個人消費佔國民所得的比率及其指數之變動。
- （四）投資總額與儲蓄總額佔國民所得的比率及指數之變動。
- （五）其次，消費水準也是測定生活水準之重要貨幣性指標。所得消費水準，並非單純之消費支出金額，而是考慮消費者物指數之因素之後，所呈現之消費狀況。¹²

三、生活水準與非貨幣性指標

生活水準之非貨幣性指標基本上可分為物的指標與文化指標，前者包括營養攝取、居住狀況、水電燃料使用量等；後者包括保健衛生、教育文化、娛樂休閒、生活環境、平均壽命等。

第二節 制定生活水準之考量因素

從最低需要之概念可以了解，人類最低需要之概念，其第一步顯然包括了生理上之需要，指的是生存及維持工作能力所不可或缺之物品。此種需要將隨時期之久暫而不同，然為多數社會政策之目的，應為長期性之需要。

其次，最低需要的概念，至少在現在許多的研究中，已從純生理之需要擴展至一般所謂傳統性或社會性之需要，通常涉及一個社會之習俗，例如，對某一社會類羣A的成員說來習慣上要穿鞋，雖然他們係居住在一個氣候適宜無須穿鞋而不致影響健康的地方，同時另一社會類羣B的人則經常赤足，所以穿鞋

¹²同上註。

子因此被視為是社會類羣 A 的必需品，如果沒有鞋子穿會成為被憐憫及揶揄的對象。同樣的，沒有收音機，或沒有付啤酒、煙草、理髮、報紙、以至看電影的零錢，均足以使人們被歧視而離羣。這種不可能以科學方法解決在不同的情況下，所發生的社會或傳統習俗之當或不當的種種不同意見。¹³

然而最低社會需要涉及，人類的尊嚴；即一個家庭不能陷於貧困致使其見棄於所屬社會類羣中的其他家庭，而此一家庭所屬的社會類羣也就是制定了種種習慣，使得它難於安居的社會。因此可以分為以下三項來探討：

一、生理需要

在此僅能簡單的就重大問題中之幾項試作決定，即究竟需要多少物品，方能滿足生理需要。

首先須注意的是，需要因人而異。第一、各人體力及智力不同；第二、工作與環境不同。過去研究中承認兒童之需要因年齡的差別而不同，成年男子及成年女子之需要是因未過工作年齡或已過工作年齡之差別而不同，還有，某些研究之結果，認為掙錢養家之女子，特別是年輕未婚的與不掙錢又不年輕的已婚女子，其需要亦有差異，在同一年齡組及同性別的人，需要也有差異。¹⁴

這一類差異無法個別處理，只能為某一年齡類組、某類性別的人們定出一種「正常需要」之概念，但欲為此目的而將人們分類，僅僅根據年齡及性別是不夠的，食物的需要有相當限度，因身體的大小，氣候及健康的情形有異。人們的需要也受他們擔任工作之性質、環境（所居為鄉村或城市）、所屬的社會文化價值之影響。實際上所有有關的差異均一一顧到是不可能的，最理想的辦法是將每一個人的需要分別予以估計。然後將他們分成若干類，再試為估計每一類之「正常需要」。

二、社會性的需要

假如一個家庭的收入僅敷購買健康與工作能力的必需品，則誰都知道，這個家庭不會將全部收入都用在這一方面，從經驗體察我們發現除了這些必需品之外，維持家庭幸福與自尊是家庭中更需要的。人是社會的動物，必須在他生活的社會圈中維持和別人同等之生活水準，以免成為被人譏嘲，憐憫的對象。所以多數人都覺得這種社會性的需要比滿足生理上之需要更為重要。

¹³芮寶公，最低生活標準之概念與測度方法，1970。

¹⁴同上註。

無疑的，在不同的人群，不同的生活社會圈中，社會規範如道德、宗教、經濟的標準有很大的差異。在此無意討論形成這些差異的社會或心理因素。如果若一個人不去考慮這些差異，那麼社會的平均生活水準越高，個人收入與平均收入之差異越小，而家庭社會性最低需要越大。這樣說法似嫌過於概括，無可爭論的，最低社會需要僅是一個相對性，而非絕對性觀念，須按該家庭所屬社會的風俗習慣而定其內容。（芮寶公，1970）

三、生活和收支調查

我國家庭收支調查各項所得的內涵及關係詳如圖2-1，所得總額乃指家庭成員從各種不同來源收受之所得總和，包括受雇報酬、產業主所得、財產所得、移轉收入、雜項收入、自用住宅及其他營建物設算租金及折舊；其中提供勞力獲得的受雇報酬，以及經營家庭事業獲取的產業主所得併稱為基本所得

（primary income），用以觀察就業者之所得變化；若以要素分配的角度視之，則須包含運用財產之收入（如利息收入、股息及紅利等），並扣除利息支出，所以基本所得與財產所得淨額（財產收入減財產支出）併稱為要素所得。

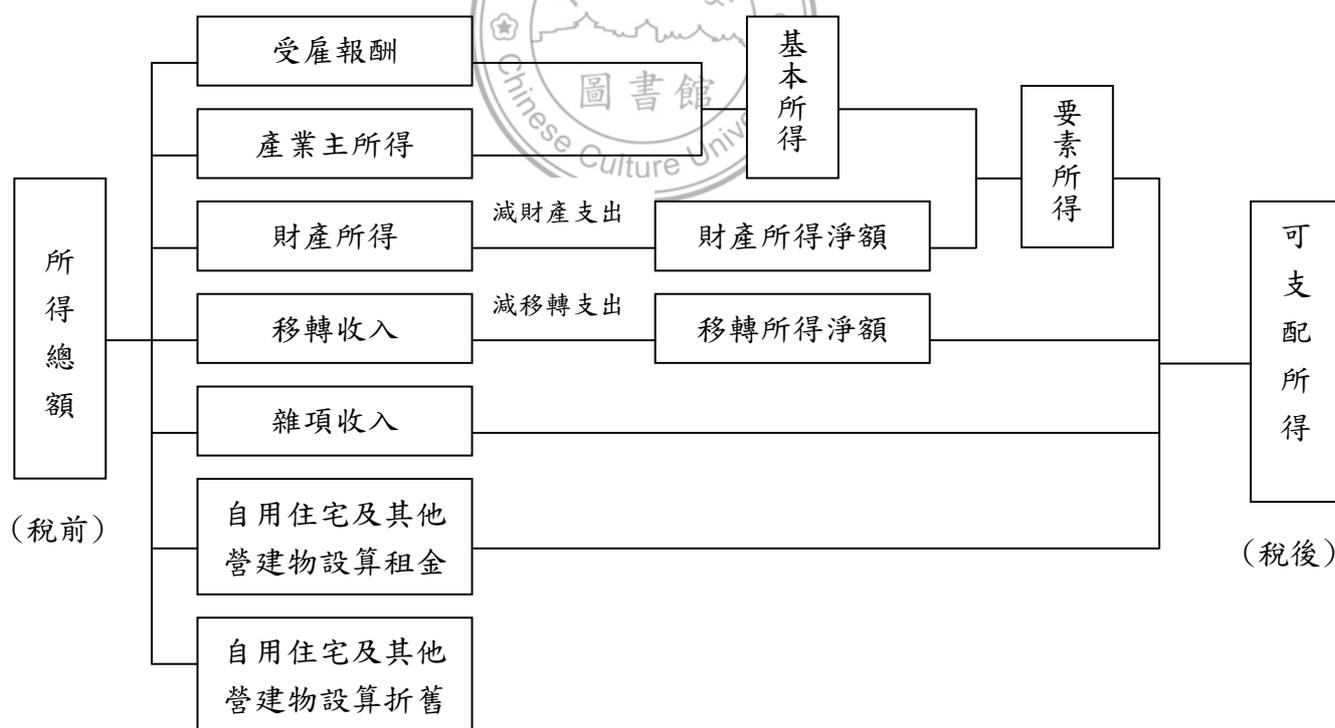


圖 2-1 我國各項所得關係

在家庭可以運用或支配的所得，尚包括來自政府之福利津貼及保險受益等移轉收入，且須扣除稅負、保費支出等移轉支出，可支配所得即涵蓋要素所得、移轉所得淨額、雜項收入及自用住宅及其他營建物設算租金等，代表國民實際支付能力；尤其我國 1991 年起政府社會福利支出明顯增加，由表 2-1 可看出近年來，自政府的移轉收入逐漸成為不少弱勢人口（尤其老年人）之重要經濟來源，與早年社會福利尚未普及之情形大不相同，以可支配所得衡量家庭所得狀況更符合實際情形，聯合國、OECD 及 LIS (Luxemburg Income Study, 盧森堡所得研究中心) 等多以可支配所得觀察所得分配情形。(廖鈺郡, 2007)

表 2-1 家庭收支綜合結果

年別	2001 年			2007 年			2008 年		
	金額	分配比 (%)	年增率 (%)	金額	分配比 (%)	年增率 (%)	金額	分配比 (%)	年增率 (%)
所得總額 (百萬元)	7,460,925	—	-0.6	8,618,108	—	2.4	8,683,204	—	0.8
家庭戶數 (戶)	6,730,886	—	2.2	7,414,281	—	1.5	7,544,629	—	1.8
每戶人數 (人)	3.58	—	—	3.38	—	—	3.35	—	—
每人所得總額 (元)	309,626	—	-1.6	343,895	—	1.9	343,556	—	-0.1
每戶所得總額 (元)	1,108,461	100.0	-2.7	1,162,366	100.0	1.0	1,150,912	100.0	-1.0
受僱報酬	602,182	54.3	-4.7	640,733	55.1	0.8	623,282	54.2	-2.7
產業主所得	176,460	15.9	1.0	160,457	13.8	-4.4	149,688	13.0	-6.7
財產所得	177,199	16.0	-3.8	173,977	15.0	2.4	169,683	14.7	-2.5
移轉收入	152,620	13.8	2.6	187,199	16.1	5.3	208,260	18.1	11.3
可支配所得平均數 (元)									
每戶	868,651	—	-2.6	923,874	—	1.2	913,687	—	-1.1
每人	242,640	—	-1.5	273,336	—	2.1	272,742	—	-0.2
可支配中位數 (元)									
每戶	737,682	—	-5.0	799,571	—	0.4	795,643	—	-0.5
每人	200,685	—	-3.3	230,122	—	2.2	227,756	—	-1.0
每戶消費支出 (元)	657,872	—	-0.7	716,094	—	0.4	705,413	—	-1.5
每戶儲蓄 (元)	210,779	—	-7.8	207,780	—	3.9	208,274	—	0.2

註 1：本表之財產所得含自用住宅及其他營建物設算租金（未扣除折舊費），雜項收入因金額

低，併計於移轉收入項下。

註 2：每人可支配所得平均數係以平均每戶可支配所得除以平均每戶人數計算。

註 3：每人可支配所得中位數係以每戶可支配所得除以每戶人數重新排序後按人數計算中位數。

資料來源：行政院主計處，2008 年家庭收支調查結果綜合分析。

而就五等分位組的最低所得組來看，其平均每戶消費支出，如表 2-2 可知，在 2007 和 2008 年的最低所得組，每年的平均消費支出分別為 313,309 元和 309,419 元，然而，換算成一個月為 26,109 元及 25,784 元；再對照表 2-3，最低所得組在 2007 和 2008 年其平均每戶儲蓄皆為負數，分別是-1,164 元及-5,902 元，由此可知，根據五等分為組可支配所得與儲蓄金額，最低所得組在生活方面之消費支出，顯然大過其應有之薪資，導致沒有多餘的錢用來儲蓄。

因此，保障勞工最基本生活條件之基本工資，應當適時地調整，使低所得勞工能有維持最基本生活之薪資水準。

表 2-2 戶數五等分位組之平均每戶消費支出

單位：元

年別	全體家庭 平均	可支配所得按戶數五等分位組				
		1 最低所得 組	2	3	4	5 最高所得 組
1984	243,784	126,944	188,902	230,399	281,013	391,663
1985	246,277	126,996	189,388	233,474	285,547	395,979
1986	285,474	132,570	201,167	244,231	296,600	417,802
1987	275,105	134,948	210,806	260,769	320,141	448,858
1988	302,207	148,715	234,288	290,348	348,809	488,875
1989	336,875	163,638	263,082	324,824	392,116	540,717
1990	370,323	177,935	286,961	354,609	431,054	601,057
1991	411,760	202,205	323,411	393,912	475,757	663,517
1992	445,220	211,622	351,510	432,439	517,933	712,598
1993	504,133	238,753	394,795	940,342	590,955	805,819
1994	545,987	255,078	419,297	522,530	624,470	908,563
1995	591,035	270,859	451,990	567,437	685,390	979,498
1996	614,435	285,227	464,278	589,982	721,896	1,010,792
1997	634,477	292,464	487,183	612,672	747,747	1,032,317

1998	646,343	288,889	496,500	632,744	763,930	1,049,654
1999	655,282	290,266	497,548	638,566	777,298	1,072,735
2000	662,722	300,440	502,783	634,736	780,907	1,094,744
2001	657,872	283,920	480,451	629,430	792,556	1,103,002
2002	672,619	302,415	500,714	647,533	804,065	1,108,368
2003	666,372	294,645	491,137	650,448	802,983	1,092,645
2004	692,648	295,476	513,243	678,420	831,215	1,144,888
2005	701,076	299,642	516,758	688,550	861,302	1,139,131
2006	713,024	304,091	524,833	702,656	860,439	1,173,099
2007	716,094	313,309	530,417	699,698	868,505	1,168,540
2008	705,413	309,419	522,744	687,699	849,967	1,157,234
2008年消費率(%)	77.21	101.94	92.54	86.37	79.53	63.06

資料來源：行政院主計處，2008年家庭收支調查結果綜合分析。

表 2-3 戶數五等分位組之平均每戶儲蓄

單位：元

年別	全體家庭 平均	可支配所得按戶數五等分位組				
		1 最低所得 組	2	3	4	5 最高所得 組
1984	70,461	6,490	26,216	46,501	77,770	195,325
1985	74,216	7,109	28,317	47,305	81,129	207,217
1986	83,254	9,180	29,726	52,780	90,391	234,193
1987	91,382	13,606	36,617	60,400	98,097	248,193
1988	108,276	13,159	41,368	69,910	120,716	296,226
1989	128,119	115,391	50,783	87,154	144,181	343,090
1990	149,824	15,750	56,825	100,817	172,862	402,868
1991	175,482	25,611	65,794	117,499	198,695	469,810

1992	194,476	24,130	71,882	128,027	244,533	523,810
1993	223,747	20,627	82,614	151,915	262,258	601,321
1994	223,768	25,181	79,808	147,453	267,546	598,851
1995	220,303	25,307	73,759	137,276	263,094	602,083
1996	211,543	13,216	72,963	133,085	244,207	596,242
1997	228,951	19,994	70,245	141,247	256,068	657,199
1998	226,831	21,976	64,267	132,630	250,840	664,443
1999	233,770	26,735	76,305	139,931	254,371	671,511
2000	228,723	14,733	68,572	143,802	262,601	653,888
2001	210,779	-4,516	44,315	110,623	220,922	682,548
2002	203,300	-10,302	37,871	96,355	201,210	691,365
2003	215,290	1,652	54,328	94,783	218,342	707,347
2004	198,600	1,829	42,208	97,299	204,757	646,909
2005	193,497	-1,948	39,360	90,494	181,829	657,753
2006	200,068	183	40,032	92,770	213,067	654,288
2007	207,780	-1,164	40,711	99,720	201,380	698,251
2008	208,274	-5,902	42,149	108,525	218,837	677,760
2008年儲蓄率(%)	22.79	-	7.46	13.63	20.47	36.94

資料來源：行政院主計處，2008年家庭收支調查結果綜合分析。

政府以稅收或舉債方式融通各種社會福利移轉影響所得差距是一種財政政策，財政政策最大的限制是政府財政能力。對於所得稅歸宿問題，因為稅收主要來源在中產薪資階級，高所得者具有較高的避稅動機，課稅不易，故當政府為縮小貧富差距以稅收融通福利支出時，實際上大部分是由中產階級移轉給中下階層，對所得分配助益不大。

此外，若課稅會降低本國產品在國際市場的競爭力，不利本國產業生存，而過多的社會福利保障亦會降低工作誘因，這些因素皆不利於市場所得分配。

第三節 維持勞工基本生活水準費用之測定方法

一、家庭收支調查表

自第二次世界大戰結束以來，國際間致力於經濟開發及社會建設，一面追求經濟成長，一面追求所得分配趨於平均，使經濟發展成果能為全體國民共享。因此，所需所得分配調查統計資料與統計品質之要求，不同於以往。是以各國政府莫不致力於辦理個人所得分配調查統計，藉以了解個人所得分配發展趨勢，以及所得水準變動狀況，提供政府作為研訂社會發展計畫，改善國民生活，增進社會福利之參考。

我國個人所得分配調查，始於1964年，由行政院主計處舉辦臺灣地區家庭收支抽樣調查。1966年改由臺灣省政府主計處接辦，每兩年調查一次。嗣因臺北市改制為院轄市，自1970年起改由臺灣省政府主計處及臺北市政府主計處分別按年辦理。至1979年復因高雄市改制為院轄市，乃由臺灣省政府主計處、臺北市政府主計處及高雄市政府主計處分別按年辦理。1999年7月配合精省政策，臺灣省政府主計處裁撤，由行政院主計處成立中部辦公室承受其業務，繼於2007年起配合行政院主計處業務調整，此項業務由行政院主計處第三局辦理。¹⁵

調查採分層二段隨機抽樣方法，以縣市為副母體，村里為第一段抽樣單位，村里內之戶為第二段抽樣單位，臺灣地區總戶數中約抽出千分之二為樣本戶，計約14,000戶；調查項目包括：家庭戶口組成、家庭設備及住宅概況、所得收支、消費支出，調查期間於次年1月至2月進行實地訪問調查，8月下旬產生調查結果，10月編印調查報告書，提供各界參用。以下是2008年家庭收支調查結果：¹⁶

(一) 每戶可支配所得平均數91.4萬元，中位數79.6萬元

2008年由於金融風暴重創國內外景氣，並自下半年起衝擊國內就業市場，失業人數驟增，全體家庭所得總額計8兆6,832億元，較2007年微增0.8%，每戶可支配所得平均數91.4萬元，則較2007年減少1.1%，若剔除戶量變化因素，每人可支配所得27.3萬元，略減0.2%。若以中位數衡量，每戶可支配所得為

¹⁵行政院主計處，統計資料背景說明，

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/031017115771.doc>，最後閱覽日期2010年4月20日。

¹⁶行政院主計處，國民所得統計及國內經濟情勢展望(2009)，

<http://www.stat.gov.tw/public/Data/9111910134271.doc>，最後閱覽日期2010年5月20日。

79.6 萬元，則減 0.5%。

(二) 所得差距倍數 6.05 倍

將家庭可支配所得由小至大排列，並按戶數分成 5 等分，最高 20% 家庭每戶可支配所得為 183.5 萬元，較 2007 年減少 1.7%，最低 20% 家庭為 30.4 萬元，減少 2.8%，高低所得差距 6.05 倍，較 2007 年之 5.98 倍略增 0.07 倍，吉尼係數 0.341 略高於 2007 年之 0.340。主因就業市場嚴峻，2008 年全體家庭平均每戶就業人數減少 0.01 人，但低所得家庭則減少 0.06 人，因此低所得家庭的受僱報酬及產業主所得之減幅均高於一般家庭，惟政府擴大辦理各項福利措施，致所得差距倍數僅微幅擴大至 6.05 倍。

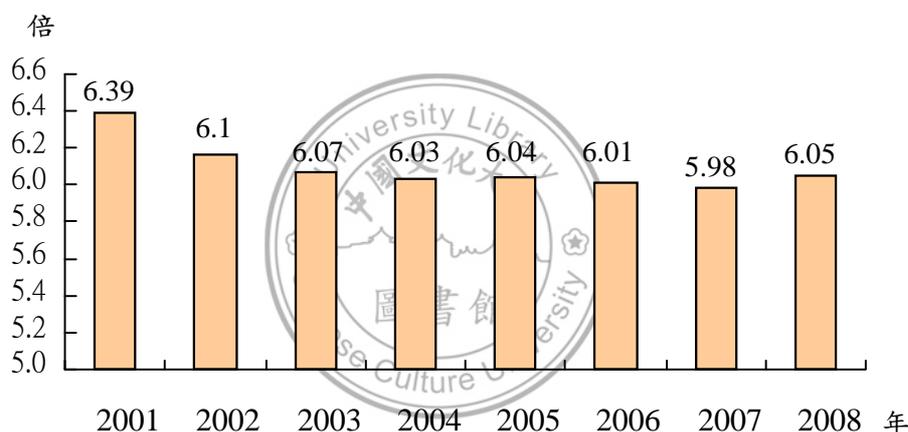


圖 2-2 我國所得差距倍數

資料來源：行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/9111910134271.doc>，最後閱覽日期 2010 年 4 月 7 日。

(三) 政府移轉收支縮減所得差距 1.69 倍

為照顧弱勢族群，2008 年各級政府發放之低收入戶生活補助、中低收入戶老人生活津貼、敬老福利津貼及老農福利津貼，合計 996 億元，較 2007 年增 8.4%，下半年更開辦工作所得補助、馬上關懷急難救助及國民年金保險等多項社福措施，併計其他社福津貼及社會保險(包括全民健保、公保、勞保、農保及國保等)保費補助等，使第 1 分位組家庭平均來自政府移轉收入達 65,133 元，遠高於第 5 分位組家庭 28,544 元，所得差距倍數因而縮減 1.53 倍，顯示政府持續推動社會福利措施，有助提升低收入家庭所得，減緩所得差距擴大趨勢。

另家庭對政府移轉支出（稅捐、規費及罰款）亦縮小所得差距 0.16 倍，總計家庭與政府間之移轉收支縮減所得差距約 1.69 倍，大於 2007 年之 1.54 倍。如不計政府移轉收支，2008 年所得差距倍數為 7.73 倍，略高於 2007 年之 7.52 倍，參見表 2-4。

表 2-4 政府移轉收支對家庭所得分配之影響

單位：倍

年 別	政府移轉 收支前差 距倍數 (1)	所 得 重 分 配 效 果			實際 (目前) 差距倍數 (1) + (2)
		從政府移 轉收入 (社福補 助等)	對政府移 轉支出 (直接稅 規費等)	合計 (2)	
1991	5.31	-0.24	-0.10	-0.34	4.97
1992	5.57	-0.23	-0.09	-0.32	5.24
1993	5.76	-0.26	-0.08	-0.34	5.42
1994	5.79	-0.31	-0.11	-0.41	5.38
1995	5.93	-0.50	-0.09	-0.59	5.34
1996	6.17	-0.68	-0.11	-0.79	5.38
1997	6.25	-0.72	-0.12	-0.84	5.41
1998	6.49	-0.84	-0.14	-0.98	5.51
1999	6.47	-0.82	-0.15	-0.97	5.50
2000	6.57	-0.88	-0.14	-1.02	5.55
2001	7.67	-1.13	-0.15	-1.28	6.39
2002	7.47	-1.18	-0.13	-1.31	6.16
2003	7.32	-1.12	-0.12	-1.24	6.07
2004	7.41	-1.24	-0.15	-1.39	6.03
2005	7.45	-1.26	-0.15	-1.41	6.04
2006	7.45	-1.29	-0.15	-1.45	6.01
2007	7.52	-1.40	-0.14	-1.54	5.98
2008	7.73	-1.53	-0.16	-1.69	6.05

資料來源：行政院主計處，2008 年家庭收支調查報告。

(四) 在外伙食支出及醫療保健支出比重續增

2008 年每一家庭平均支出 89.2 萬元，較 2007 年 90.1 萬元減少 1.0%，其中非消費支出（包括利息支出，稅捐規費及罰款、捐贈及婚喪禮金等移轉性支出）18.6 萬元，增加 0.8%，消費支出 70.5 萬元，減少 1.5%。消費支出中，食品、飲料及菸草費占 24.6%，隨社會趨勢及生活方式改變，在外伙食占家庭食品費比

率逐年提高，2008年已達34.8%，較10年前提高7.6個百分點；又隨著國人平均壽命延長，衛生保健觀念增強，醫療及保健支出比重續增至14.6%，參見表2-5。

表 2-5 家庭消費支出按消費型態分

單位：%

年 別	合 計	食 品、 飲 料 及 菸 草	衣 著、 鞋 襪 類	房 地 租、 水 費、 燃 料 及 燈 光	家 庭 器 具、 設 備 及 家 事 管 理	醫 療 及 保 健	運 輸 交 通 及 通 訊	娛 樂 消 遣 及 教 育 文 化 服 務	什 項 支 出
1991	100.0	30.9	6.0	25.7	4.3	5.4	8.9	12.8	6.0
1996	100.0	26.1	4.5	25.3	4.6	9.8	10.2	13.0	6.6
1997	100.0	25.7	4.5	25.1	4.4	10.0	10.4	13.1	6.8
1998	100.0	25.8	4.5	25.2	4.2	10.3	10.6	12.8	6.6
1999	100.0	25.1	4.1	24.9	4.0	11.0	11.1	13.0	6.8
2000	100.0	24.2	3.8	25.2	4.0	11.1	11.4	13.5	6.9
2001	100.0	24.3	3.6	24.6	3.9	11.5	11.7	13.3	7.0
2002	100.0	24.0	3.6	23.7	3.7	12.3	12.2	13.5	6.9
2003	100.0	24.0	3.5	24.0	3.6	12.7	12.1	13.1	7.0
2004	100.0	23.7	3.5	23.1	3.7	12.9	12.5	13.3	7.3
2005	100.0	23.6	3.4	23.3	3.6	13.4	12.6	13.0	7.1
2006	100.0	23.5	3.4	23.2	3.4	13.9	12.4	12.9	7.3
2007	100.0	24.2	3.3	23.5	3.4	14.3	12.5	12.5	6.3
2008	100.0	24.6	3.2	23.8	3.5	14.6	12.0	12.5	5.8

資料來源：行政院主計處，2008年家庭收支調查報告。

(五) 居家生活日趨現代化

就家庭各項設備普及情形觀察，2008年行動電話普及率89.8%，較10年前提高29.8個百分點；有線電視頻道設備普及率81.7%，提高13.6個百分點；另電腦普及率69.3%，提高37.0個百分點，其中約有9成3家庭已使用網際網路。參見表2-6。

表 2-6 家庭各項設備普及率

家庭所得與消費支出(萬元)				消費支出結構(%)		
	2007 年	2008 年	年增率(%)	1998 年	2008 年	增減百分點
可支配所得平均數	-	-	-	25.8	24.6	-1.2
每戶	92.4	91.4	-1.1	4.5	3.2	-1.3
每人	27.3	27.3	-0.2	25.2	23.8	-1.4
可支配所得中位數	-	-	-	4.2	3.5	-0.7
每戶	80.0	79.6	-0.5	10.3	14.6	4.3
每人	23.0	22.8	-1.0	10.6	12.0	1.4
平均每戶消費支出	71.6	70.5	-1.5	12.8	12.5	-0.3
平均每戶儲蓄	20.8	20.8	0.2	6.6	5.8	-0.8

	1998 年	2008 年	增減百分點		1998 年	2008 年	增減百分點
彩色電視機	99.2	99.4	0.2	行動電話	60.0*	89.8	29.8
電話機	97.6	96.0	-1.6	汽車	54.5	58.4	3.9
冷暖氣機	76.2	87.5	11.3	機車	80.0	82.2	2.2
有線電視	68.1	81.7	13.6	家用電腦	32.3	69.3	37.0
洗衣機	93.9	97.3	3.4	連網比率	76.3**	92.7	16.4
微波爐	41.8	44.9	3.1	自用住宅比率	84.6	87.4	2.8

註：*係 1999 年初次調查資料；**係 2001 年初次調查資料

資料來源：行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/9111910134271.doc>，最後

閱覽日期 2010 年 3 月 11 日。

(六) 都市週邊跨縣市工作普遍

以個人所得觀察，2008 年臺灣地區平均每一所得收入者之可支配所得為 51.7 萬元，其中以主管人員 112.1 萬元最高，專業人員 85.5 萬元居次，農林漁牧工作人員 33.4 萬元較低。依所得收入者之工作地點分析，2008 年臺灣地區跨縣市工作人口比例為 15.5% (2007 年 15.3%)，基本所得 (包括受僱人員報酬及產業主所得) 來自居住地以外的縣 (市) 比例平均為 20.7% (2007 年為 20.2%)，以基隆市 41.2% 最高，新竹縣、臺北縣及高雄縣比例亦在 3 成以上，顯示在臺北、高雄都會區及新竹科學園區週邊跨縣市工作情形甚為普遍；而花蓮縣、臺東縣及澎湖縣受地形限制，赴外縣市工作所得比例較低。

二、每人每月最低生活費用標準

最低生活費用標準為台灣制定各項社福法令、制度、辦法、要點中，規範低收入戶或中低收入戶標準的數據。最低生活費用標準計算，係依中華民國行政院主計處公布之不同行政區劃分，低收入戶認定標準是該戶內平均每人每月收入低於當地最低生活所需費用，且家庭財產（含動產及不動產）未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者，根據 1997 年 11 月修訂通過之「社會救助法」，最低生活費用標準係依各地區平均每人消費支出的六成訂定之。

最低生活費用標準之基準點為所在行政區劃之平均生活消費支出數據。其中，行政區劃區分為台灣省、台北市、高雄市、台北縣與福建省（金門縣與連江縣）五區域。2010 年度以台灣本島為例，最低生活費用台灣省為 9,829 元、高雄市為 11,309 元，臺北市為 14,614 元，台北縣為 10,792 元。對低收入戶生活扶助現金給付之標準來看，由於各縣市之生活水準不同，因而所補助之費用也有所不同。但其最終目的都是希望能藉由政府之補助措施，使低收入的勞工在生活上面能減輕壓力，能維持其最低生活水準之需要，參見表 2-7。



表 2-7 2010 年度低收入戶生活扶助現金給付

省市別	低收入戶別	家庭生活補助費	兒童生活補助費	就學生活補助
臺灣省		最低生活費 9,829 元/人/月	15 歲以下	高中職以上在學
	第一款	9,829 元/人/月	—	—
	第二款	5,000 元/戶/月	2,200 元/人/月	5,000 元/人/月
	第三款	—	2,200 元/人/月	5,000 元/人/月
臺北市		最低生活費 14,614 元/人/月	18 歲以下兒童或 青少年	18 歲以上在學
	第 0 類	14,152 元/人/月； 第三口（含）以上 11,246 元	—	—
	第一類	11,477 元/人/月	—	—
	第二類	5,813 元/戶/月	6,213 元/人/月	5,000 元/人/月
	第三類	—	5,658 元/人/月	5,000 元/人/月
	第四類	—	1,400 元/人/月 6 歲以下每口 2,900 元	5,000 元/人/月
高雄市		最低生活費 11,309 元/人/月	15 歲以下 孤苦兒童	高中職以上在學
	第一類	10,991 元/人/月	—	—
	第二類	5,000 元/戶/月	2,200 元/人/月	5,000 元/人/月
	第三類	—	2,200 元/人/月	5,000 元/人/月
臺北縣		最低生活費 10,792 元/人/月	15 歲以下	高中職以上在學
	第一款	9,829 元/人/月	—	—
	第二款	5,000 元/戶/月	2,200 元/人/月	5,000 元/人/月
	第三款	—	2,200 元/人/月	5,000 元/人/月
福建省		最低收活費 7,400 元 /人/月	無	高中職以上在學
	第一款	6,500 元/人/月 (第三口以上 5,025 元)	—	—
	第二款	5,000 元/戶/月	金門縣：國中 500 元/人/月，國小 300 元/人/月	5,000 元/人/月
	第三款	—	—	5,000 元/人/月

備註：1. 每人每月所領取政府核發之救助金額，依社會救助法第八條規定，不得超過當年政府公告之基本工資（行政院勞工委員會 2007 年 6 月 22 日調整為每月 17,280 元，並自 2007 年 7 月 1 日生效）。

2. 本表所列係 2008 年 7 月 1 日起低收入戶生活扶助調增金額（福建省因離島特殊考量，自 1991 年起即未核發第 2 款及第 3 款兒童生活補助費，故未予納入本次調增方案）。

資料來源：內政部社會司，社會救助，<http://sowf.moi.gov.tw/10/news/99> 低收入戶生活扶

助現金給付.doc，最後閱覽日期 2010 年 5 月 25 日。

而 2009 年底經核定之低收入戶數為 105,265 戶，占總戶數之 1.35%，核定之低收入戶人數為 256,342 人，占總人數之 1.11%。從歷年來看，可以發現低收入戶戶數佔總戶數比率和低收入戶人數佔總人數比率，皆有名顯增加之趨勢，顯示如表 2-8。

表 2-8 歷年低收入戶戶數及人數

年別	戶數				人數				低收入戶戶數佔總戶數比率(%)	低收入戶人數佔總人數比率(%)
	合計	第一款(省)、第 0 類(北)、第一類(高)	第二款(省)、第 1、2 類(北)、第二類(高)	第三款(省)、第 3、4 類(北)、第三類(高)	合計	第一款(省)、第 0 類(北)、第一類(高)	第二款(省)、第 1、2 類(北)、第二類(高)	第三款(省)、第 3、4 類(北)、第三類(高)		
1992	43,780	12,216	14,598	16,966	115,284	15,729	46,890	52,665	0.82	0.55
1993	46,279	11,649	15,266	19,364	117,603	14,636	46,369	56,598	0.84	0.56
1994	48,182	9,983	16,114	22,085	115,748	12,336	44,204	59,208	0.85	0.55
1995	48,580	8,755	17,160	22,665	114,707	10,794	42,824	61,089	0.83	0.54
1996	49,307	7,855	17,884	23,568	115,542	9,533	42,738	63,271	0.82	0.54
1997	49,780	6,544	18,486	24,750	116,056	7,906	42,852	65,298	0.80	0.53
1998	54,951	5,795	20,696	28,460	125,426	6,767	45,658	73,001	0.86	0.57
1999	58,310	4,980	21,357	31,973	136,691	5,769	47,064	83,858	0.89	0.62
2000	66,467	4,983	24,470	37,014	156,134	5,778	52,630	97,726	0.99	0.70
2001	67,191	4,132	22,461	40,598	162,699	4,761	49,876	108,062	0.99	0.73
2002	70,417	3,648	20,987	45,782	171,200	4,064	45,454	121,682	1.02	0.76
2003	76,406	3,702	21,219	51,485	187,875	4,175	46,762	136,938	1.08	0.83
2004	82,783	3,665	21,220	57,898	204,216	4,014	46,659	153,543	1.15	0.90
2005	84,823	4,049	20,445	60,329	211,292	4,394	46,973	159,925	1.16	0.93
2006	89,900	4,214	21,073	64,613	218,166	4,472	47,168	166,526	1.22	0.95
2007	90,682	4,207	21,025	65,450	220,990	4,461	46,776	169,753	1.21	0.96
2008	93,032	4,308	21,324	67,400	223,697	4,540	46,748	172,409	1.22	0.97
2009	105,265	4,253	23,447	77,565	256,342	4,451	50,811	201,080	1.35	1.11
2010 第一季	103,330	4,135	22,869	76,326	251,510	4,331	49,370	197,809	1.32	1.09

資料來源：直轄市、縣(市)政府，內政部社會司，社會救助，

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m3-01.xls>，最後閱覽日期 2010 年 5 月 20 日。

2009 年政府發放之低收入戶家庭生活補助金額為 41.7 億元、就學生活補助為 20.1 億元，此外尚包括醫療、生育、教育、就業、住宅及喪葬等各類措施，顯示政府廣泛照顧低收入者之生活。以下附上歷年低收入戶生活扶助項目，如表 2-9。

表 2-9 低收入戶生活扶助

年別	家庭生活扶助			就學生活補助		以工代賑		教育補助	
	人次	戶次	金額(元)	人次	金額(元)	人次(月)	金額(元)	人次	金額(元)
1992	—	—	578,973,745	—	—	—	—	—	—
1993	347,009	—	662,545,245	—	—	51,703	495,544,355	10,682	28,326,388
1994	421,634	—	1,840,780,040	—	—	49,956	556,460,567	8,995	13,878,308
1995	467,715	—	2,104,068,370	692	14,880,000	48,364	558,378,741	10,411	14,883,870
1996	481,464	—	1,946,119,710	81,436	339,537,000	48,891	594,339,142	11,161	18,945,850
1997	542,086	—	2,060,296,655	85,023	356,971,200	44,892	605,829,728	8,755	33,821,882
1998	533,151	—	2,150,341,439	103,221	433,049,029	35,331	617,434,846	12,131	62,508,088
1999	570,654	—	2,340,026,518	118,272	499,523,396	43,226	593,066,563	11,883	81,978,082
2000	622,755	—	2,584,026,674	134,300	573,877,462	44,800	593,704,990	16,006	78,548,320
2001	591,145	230,327	2,766,141,635	143,303	596,044,513	40,047	513,541,828	12,644	23,725,400
2002	629,297	218,029	2,654,420,741	163,153	709,435,982	38,341	514,426,953	10,284	21,370,100
2003	674,563	217,771	2,757,074,767	191,849	786,841,950	43,921	532,191,655	8,560	36,440,328
2004	759,381	223,875	2,898,156,689	219,439	909,591,591	40,804	551,079,524	8,640	32,744,850
2005	784,332	223,808	2,979,085,149	260,507	1,041,294,901	42,215	577,004,290	14,343	42,733,750
2006	821,714	228,512	3,060,910,545	271,072	1,089,115,210	41,460	574,492,232	15,639	39,424,200
2007	831,072	233,703	3,075,800,362	290,848	1,173,778,017	40,861	560,604,140	17,161	37,338,023
2008	805,134	233,183	3,295,135,212	314,127	1,418,116,122	40,613	568,852,866	20,076	36,352,181
2009	962,455	260,348	4,175,141,134	402,322	2,019,396,585	42,321	585,586,815	8,176	15,689,188
2010 第一季	252,028	64,482	1,059,147,308	92,985	464,914,500	10,679	117,835,050	3,858	6,832,696

表 2-9 低收入戶生活扶助（續）

年別	喪葬補助		低收入戶及民眾節日慰問			其他補助	
	人數	金額（元）	受慰問戶次	受慰問人次	金額（元）	人次	金額（元）
1992	—	—	—	—	—	—	—
1993	—	—	—	250,053	179,817,971	—	—
1994	—	—	—	226,993	193,810,455	—	—
1995	—	—	—	241,401	202,868,425	—	—
1996	—	—	—	243,101	165,412,820	—	—
1997	—	—	—	265,060	203,177,552	—	—
1998	—	—	—	248,422	198,282,745	—	—
1999	—	—	—	239,864	188,949,178	—	—
2000	—	—	—	263,382	202,327,443	—	—
2001	1,568	30,454,700	—	269,065	211,855,403	—	—
2002	2,900	44,478,587	—	321,243	229,915,058	—	—
2003	2,846	37,405,551	243,262	397,121	301,955,108	—	—
2004	2,645	44,118,955	210,072	380,507	277,118,076	—	—
2005	3,043	50,235,600	241,984	405,852	311,754,830	—	—
2006	2,209	40,516,000	251,916	414,584	313,700,013	100,657	164,713,732
2007	2,550	48,906,810	243,419	402,552	314,363,221	176,295	236,646,048
2008	2,090	35,102,850	242,155	452,222	278,134,391	200,475	278,375,563
2009	1,623	32,603,000	265,135	690,813	278,626,898	305,291	310,768,344
2010 第一季	489	10,234,800	—	—	—	81,997	70,701,636

資料來源：直轄市、縣（市）政府，內政部社會司，社會救助，

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m3-01.xls>，最後閱覽日期 2010 年 5 月 25 日。

第三章 基本工資與低所得之內涵

第一節 基本工資定義與範圍

一、基本工資之定義

國際勞工組織於第 131 號公約¹⁷ 本文之前加以陳述其政策主張，認為基本工資的訂定是保障弱勢工資所得者，也是保障一般勞工抵抗不當之低薪待遇，而這便是訂定基本工資之本質與基本定位。大多數的民主國家皆實施基本工資制度，尤其在透過供需決定工資的勞動市場模式下，最需要加以保護的就是市場競爭力不足之弱勢族群。

基本工資之擬定，主要是依據「勞動基準法」及「基本工資審議辦法」相關規定辦理。在一般情況下，勞動者的全額工資是指依勞動基準法所定之工資係指第 2 條規定，指勞工因工作而獲得之報酬，包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與都是。¹⁸ 故工資非以底薪為限，不論雇主以任何名義之給與，如是因工作而獲得之報酬，均屬於「工資」之範疇。¹⁹

基本工資依勞動基準法第 21 條規定，工資由勞雇雙方議定之，但不得低於基本工資。規定旨在保障勞工基本生活並維持其購買能力；對於工資在基本工資數額邊緣的弱勢勞工，尤其重要。凡是適用勞動基準法之勞工，不分本勞、外勞，均一體適用基本工資相關規定。在此規定下，大部分外籍勞工之薪資適用基本工資，惟目前「家庭類看護工」並非適用勞動基準法之工作者，其工資依勞雇雙方之約定辦理。

經勞委會於 2007 年 6 月 22 日發布修正為每月新臺幣 17,280 元，每小時 95 元，並自 2007 年 7 月 1 日起生效。前者是指按月計酬者，且依法定正常工作時

¹⁷C131 確定最低工資公約。國際勞工組織經已在日內瓦召開的理事會，國際勞工辦事處，且符合其五十四屆會議 6 月 3 日 1970 年，注意到條款的最低工資確定辦法公約，1928 年，與同酬公約，1951 年，已得到廣泛批准，以及最低工資確定辦法（農業）公約，1951 年，考慮到這些公約都起到了十分重要的組成部分，保護弱勢群體的打工者，和考慮到時間已經到了採取進一步補充這些公約和文書提供保障打工者對工資過低，這既有普遍適用的，給予特別考慮到發展中國家的需要，並在決定通過後的一些建議。

¹⁸同註 4。

¹⁹陳慧敏，勞動基準法之工資認定問題，http://book.cla.gov.tw/image/no_13/07.pdf，最後瀏覽日期 2010 年 2 月 15 日。

數上限（2週84小時）履行勞務之最低報酬。後者為約定按「時」計酬者單位時間之最低報酬。²⁰

基本工資是指勞工在正常工作時間內所得之報酬。但延長工作時間之工資及休假日、例假日工作加給之工資均不計入。²¹

由此可知，工資為勞工的工作報酬，亦為勞工及家屬主要經濟來源，所以工資保障非常重要，我國在勞動基準法中有工資保障的規定，當事業單位在正常營運時，固然可以達到工資保障之效果，然而事業單位若發生歇業、清算或宣告破產時，則積欠勞工之工資，恐怕沒有能力償付。

國際勞工組織於第173號公約²²也有提到其相關保障措施，就我國而言，我國政府為保障勞工因雇主歇業、清算或宣告破產而被積欠的工資，特別在勞動基準法第28條訂定積欠工資墊償基金制度，以發揮企業互助精神，加強對工資之保障。凡適用勞基法行業之雇主應按當月僱用勞工投保薪資總額及目前規定費率的萬分之二·五，繳納一定數額的積欠工資墊償基金。當事業單位因歇業、清算或宣告破產所積欠勞工之工資未滿六個月部份，經勞工向雇主請求而不能獲得清償時，可以向勞工保險局申請積欠工資墊償，經勞保局查證屬實，即可將積欠之工資代墊給勞工，勞保局再向雇主請求於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基金。積欠工資墊償基金是由「行政院勞工委員會積欠工資墊償基金管理委員會」管理，基金之收繳及墊償有關業務則委託勞工保險局辦理，有關基金提繳、墊償與管理之規定，訂有積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法。²³

積欠工資墊償基金制度除了保障勞工外，對企業之經營亦有助益，當企業經營發生困難，因工資受到保障，勞工仍能安心工作從事生產，協助雇主渡過難關，對於促進勞資和諧及社會安定，發揮極大的功能。

²⁰行政院勞工委員會，基本工資的意義，

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=46c2a8ca，最後瀏覽日期2010年2月15日。

²¹同上註。

²²保護工人債權（雇主破產）公約，1992年（第173號）。對於本公約的目的，破產一詞是指在哪些情況下，根據國家法律和慣例，程序已經開始與雇主的資產，以集體償還債權人。會員可以延長的“破產”的其他情況，即工人的債權不能支付的原因，財務狀況的雇主，例如在該金額與雇主的資產確認為正不足以證明開放的破產程序。

²³同註4。

此外從馬歇爾的工資理論認為，工資是勞動這個生產要素的均衡價格，即勞動的需求價格和供給價格相均衡的價格。從需求方面看，工資取決於勞動的邊際生產力或勞動的邊際收益產量。雇主願意支付的工資水平，是由勞動的邊際生產力決定的。從供給方面看，工資取決於兩個因素：一，勞動力的生產成本，即勞工養活自己和家庭的費用，以及勞工所需的教育、訓練費用；二，勞動的負效用，或閒暇的效用。²⁴

二、基本工資之參考計算方式

在 1983 年以前，我國調整基本工資未有任何參考公式。為使基本工資調整數額公平合理，且能夠維持勞工基本生活所需。基本工資的審議與釐訂，通常先依據「基本工資計算公式」所計算出之數據，作為調整之主要參考項目。

依照所考慮之變數，我國基本工資計算公式可大略分為兩個階段。第一階段於 1984 到 1994 年間，計算公式為：²⁵

當年基本工資參考水準 = { (前兩年台灣經濟戶可支配所得十等分位中最低分位戶平均每一就業人口每月所負擔之最終消費支出) × [1 + (上一年消費者物價指數上升率) + (上一年製造業平均薪資 ÷ 2)] ÷ 2 }

由於 1986 年以來歷次基本工資調升幅度過大，故於 1990 年修正為：該公式所算得之當年基本工資上升率，不得高於上一年製造業勞動生產力的成長率，否則需以 [該公式所算得之上一年基本工資 × (1 + 製造業勞動生產力指數成長率)] 作為當年基本工資之參考水準。

第二階段為 1994 年到當前，經勞委會邀請專家學者組成專案小組詳為研究，咸認為過去公式之計算過程較為複雜，不易了解，宜朝簡單易懂的方向修正，並兼顧勞工購買力之維持及經濟成果之分享，故以「消費者物價」及「勞動生產力」之變動情形作為調整之考量因素，其公式如下：²⁶

基本工資 = [上次行政院核定之基本工資 × (1 + 消費者物價指數上升率 + 1/2 工業部門勞動生產力上升率)]

²⁴馬歇爾的工資理論，

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E8%BE%B9%E9%99%85%E7%94%9F%E4%BA%A7%E5%8A%9B%E5%B7%A5%E8%B5%84%E7%90%86%E8%AE%BA>，最後瀏覽日期 2010 年 4 月 20 日。

²⁵王震堯，調整基本工資對便利商店勞工的影響，2008。

²⁶中華經濟研究院，調整基本工資效果評估，2007。

由此次公式之調整，除可加強基本工資調整的合理性外，其調升幅度將予以緩和，而使基本工資佔各業或製造業平均工資之比例下降，以減少調整基本工資對國內經濟之負面衝擊。以下就我國目前基本工資所採計之方式可分為：²⁷

- (一)目前我國基本工資是採「以時計薪」、「以月計薪」雙軌制，按時計薪者，勞委會於2007年8月7日發布，按時計薪者，時薪95元已含例假日工資，不須再行加給，惟不包含休假日出勤工資(於紀念日等國定節日、特別休假日出勤者)，故延長工時工資及休假日出勤工資，應分別按勞動基準法第24條及第39條規定核發。
- (二)按月計薪者，每月基本工資為17,280元，之後勞委會於2007年8月7日另函釋，重申按月計薪推計「平日每小時工資額」之算式，不因本次基本工資調整當然變動。

例如某勞工月薪恰好為17,280元，延長工時工資(加班費)按勞動基準法第24條規定：

延長工時在2小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一以上。

再延長工時在2小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二以上。

平日每小時工資=17,280元÷(8小時/天×30天/月)=17,280元÷240小時=72元/時

上述計算結果雖低於按時計薪的每小時95元，但因按月計薪者，未上班的例假日、國定假日皆有計薪，與按時計薪的時薪計算方式、計算基準不同，故不受按時計薪每小時95元的限制。兩者計算方式、基準並不相同。²⁸

以時計薪者，每小時基本工資95元計算由來則如下：

勞動基準法目前規定正常工時為2週84小時，1年有52週，也就是26個雙週，1年的總工時為84×26=2,184小時，惟1週有7天，1年52週，7×52=364天，而1年有365天，尚差1天，所以整年總工時為2,184+8=2,192小時，再以12個月均分，每個月正常工時為182.67小時，每月基本工資為17,280元，除每月正常工時182.67小時，得出時薪應為94.597元，四捨五入後為95元。

²⁷行政院勞工委員會，工資解釋令，

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=4174c661，最後瀏覽日期2010年4月20日。

²⁸臺北市政府勞工局勞動檢查處，基本工資計算補充說明，2007。

修正前的基本工資為 15,840 元，以往時薪的計算以該月工資除以三十再除以八計，由此可知平日每小時工資為 $15,840 \text{ 元} \div (8 \text{ 小時/天} \times 30 \text{ 天/月}) = 15,840 \text{ 元} \div 240 \text{ 小時} = 66 \text{ 元/時}$ ，惟此算法未含例假日工資，故以往時薪以 66 元計薪者，如為常態性出勤，尚須加給例假日工資，否則視為違反例假日工資未給。修正後時薪明訂為 95 元，已涵蓋例假日工資。

(三)除了「以時計薪」、「以月計薪」的方式外，我國薪資給付還有包含「按日」和「按件」計薪方式，針對基本工資調整後，雖有別於以往，這次並未發布按「日」計薪之基本工資，對於按日計薪者日薪究應為多少才符合規定，有鑑於勞資雙方雖約定按日計薪，但一日之工時不盡相同，有的只有 2 小時或 4 小時，有的為 8 小時，若發布基本工資日薪數額，將無法滿足不同工時者之態樣。

所以勞委會明確表示按日計薪者，於每日法定正常工時內，不得低於 95 元乘以工作時數之金額，例如每日正常工時 8 小時、2 週正常工時達 84 小時之工作者，如採按日計薪，有上工的日子才算錢，所以在修正基本工資後，每日 8 小時出勤的工資至少為 760 元 ($95 \text{ 元/時} \times 8 \text{ 小時/天} = 760 \text{ 元/天}$)，此種算法業已包含例假日工資，惟不包含休假日出勤工資(於紀念日等國定節日、特別休假日出勤者)，故延長工時工資及休假日出勤工資，應依前開按時計薪者之核計規定辦理，也就是分別按勞動基準法第 24 條及第 39 條規定核發。

(四)「按件計薪者」就勞動基準法第 14 條第 1 項第 5 款所定是指勞工之工資中包含依完成工作量所獲致之工資，而此項工資之多寡，足以影響其生活可否維持者而言。對於其他規定如，勞動基準法實施細則第 12 條採計件工資之勞工所得基本工資，以每日工作 8 小時之生產額或工作量換算之、第 13 條勞工工作時間每日少於 8 小時者，除工作規則、勞動契約另有約定或另有法令規定者外，其基本工資得按工作時間比例計算之，和勞動基準法第 36 條規定「勞工每七日中至少應有一日之休息，作為例假」、第 37 條規定「紀念日、勞動節日及其他由中央主管機關規定應放假之日，均應休假」，以及在第 39 條內容指第 36 條所定之例假和第 37 條所定之休假，雇主應給付計件工例假日及休假日之工資。

雇主經徵得勞工同意於休假日工作者，工資應加倍發給。因季節性關係有趕工必要，經勞工或工會同意照常工作者，亦同。故事業單位應依法發給其所僱計件工例假日及休假日之工資。

(五) 基本工資的計算方式還有一些特殊的案例，如勞動基準法實施細則第 14 條另有提到童工之基本工資不得低於基本工資百分之七十。以及外籍勞工來台工作，應遵守我國法令，亦受我國法令保障。凡受僱於適用勞動基準法事業單位之勞工，不論本國勞工或外籍勞工，其工資均不得低於基本工資。惟目前「家庭類看護工」並非適用勞動基準法之工作者，其工資依勞雇雙方之約定辦理。但也可以發現外籍勞工的工資適用我國，工時確是適用外籍勞工本國定訂。

其他關於如基於習慣或業務性質，得於勞動契約內訂明部分以實物給付。有關外籍勞工在台之膳宿費用是否得計入工資，應由勞雇雙方於外籍勞工入國前協議，並於勞動契約中載明。又契約存續期間，雇主不應片面變更勞動條件。如有變更之需要，仍須經勞雇雙方合議後，始得為之。

還有庇護工廠裡的一般勞工或是教導他們的人員，他們適用於勞動基準法規定之基本工資，但是庇護工不適用基本工資。目前國內之庇護工場²⁹約有 90 家，大都是由非營利組織附設成立之社會企業。庇護工場服務的中重度身障者，除了薪資不受基本工資之保障，其餘權益都比照一般勞工，對身障者之就業多了一層保障。³⁰

三、基本工資之適用對象

受僱者全面適用勞動基準法，係勞委會長久以來之政策目標。目前為止，適用勞動基準法之受益勞工人數約 643 萬人，已逾受僱勞工總人數 95%，尚不適用該法之勞工人數僅約 31 萬人。目前尚未適用勞動基準法各業及各業工作者，包括工商、農民、自由職業團體等人民團體、已完成財團法人登記私立幼

²⁹「庇護工場」(Sheltered Workshop) 主要是針對身心障礙者提供「保護性」的工作場所，讓他們在一個沒有優勝劣敗的競爭情況下，感受工作帶來的刺激與學習，經歷一般任務的養成要求，如薪資給予、工作時間的規定、工作品質的監督、工作流程的設計等，使障礙者早日習慣一般就業環境的運作模式，培養工作態度與技能的養成(藍介洲，2003)。

³⁰行政院勞工委員會職業訓練局，庇護工廠，

<http://egood.evta.gov.tw/about/AboutFactory.aspx>，最後瀏覽日期 2010 年 2 月 20 日。

稚園之教師職員及其他未適用勞動基準法者，均已列入擴大適用之檢討評估³¹，並且陸續依據檢討結果，公布適用勞動基準法。

值得一提的是，家事勞動服務者目前尚不適用勞動基準法³²，從而無基本工資之適用。惟迭有民間團體反映家事勞動服務者之權益缺乏保障，尤其是外籍看護工容易遭受不平等待遇。目前外籍家事勞動服務者係與雇主透過簽訂書面契約，議定勞動條件，但勞工團體認為私法契約缺乏強制性，不足以保障其權益，須有法令之規範始能確實保障該等勞工之勞動權益。

家庭幫傭、看護工處理家務、照顧病患，其工作型態具個案化及多元化之特性，實際工作時間、待命時間與休息時間難以區隔，指定其適用勞動基準法尚有疑義。被照護之家庭及家庭照顧者，亦反映被照顧之家庭需承擔沈重之照護費用，該等家庭多屬弱勢，對於被照護者家庭之影響及衝擊亦應併同考量。³³

依勞動基準法第3條第3項規定：「本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。」故目前除部分行業或工作者因經營型態、管理制度及工作特性等因素經中央主管機關指定公告不適用外，已全面適用於其他一勞雇關係，歸納如下：

(一)相關法令所適用涵蓋之對象，將歷年來與基本工資相關的法令所適用之對象列於下表 3-1：

³¹行政院勞工委員會，勞動條件處，

http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=48032100:5a32&theme=/.theme/default，最後瀏覽日期 2010 年 5 月 20 日。

³²我國家事服務業依中華民國行業標準分類〈第六次版〉規定，係屬個人服務業，指從事病患照顧、老人照顧、傭工、洗衣婦、管家、褓姆、家教、私人秘書、司機、清潔工、園丁、護衛等家事服務業之工作者，目前均不適用勞動基準法。

³³陳慧敏，基本工資相關問題之探討，台灣勞工 no.15 焦點會題，2008。

表 3-1 基本工資相關之法令演進與適用對象

公布日期 (民國)	法令名稱	廢止日期 (民國)	適用對象	備註
1929 年	工廠法 (1931 年 8 月 1 日)		凡用汽力電力水力發動機器之工廠平時僱用工人在 30 人以上者	
1932 年	工廠修正法		凡用發動機器之工廠平時僱用工人在 30 人以上者	批准國際勞工組織第 26 號公約，並研擬最低工資法
1936 年 12 月 23 日	最低工資法	1986 年 11 月 21 日	工人無團體協約或其他方法以確定其工資，而其工資特別低廉者	
1955 年 6 月	基本工資暫行辦法 (未頒布)	1985 年 3 月	工、礦、交通、運輸、公用事業與農、林、漁、牧之企業工人	通令各行業於 1956 年起全面遵行
1968 年 3 月 16 日之前	中國國民黨會議 (黨政協商)		每月所得不足 300 元者	
1968 年 3 月 16 日	基本工資暫行辦法	1985 年 3 月	工、礦、交通、運輸、公用事業與農、林、漁、牧業之企業工人	為保障工人生活，提高勞力效能，適應經濟社會發展需要，在最低工資實行前，特定本辦法
1984 年 7 月 30 日	勞動基準法		一、農、林、漁、牧業 二、礦業及土石採取業 三、製造業 四、營造業 五、水電、煤氣業 六、運輸、倉儲及通信業 七、大眾傳播業 八、其他經中央主管機關指定之事業	
1985 年 3 月 21 日	基本工資審議辦法		同上	
1992 年 7 月	勞動基準法		除上行業外，增列：	勞動基準法擴

月 21 日			<ul style="list-style-type: none"> 一、電影片製作業 二、電影片發行業 三、汽車修理保養業 四、電器修理業 五、機踏車及自行車修理業 六、洗染業 七、其他凡用發電機器從事製造、加工、修理、解體之事業 	大適用範圍
1994 年 11 月 9 日	勞動基準法修正案一讀通過		除上行業外，增列： <ul style="list-style-type: none"> 一、金融業 二、保險業 三、工商服務業 四、旅館業 五、社會福利服務業 六、環境衛生、污染防治服務業 	
1996 年 12 月 6 日	勞動基準法修正案三讀通過		一體適用(適用確有窒礙難行者，不在此限)	1996 年 12 月 27 日總統命令公布實施
1997 年 5 月 1 日	勞動基準法		除上行業外，增列： <ul style="list-style-type: none"> 一、銀行業(含信託投資業) 二、加油站 三、環境衛生、污染防治服務業 	勞動基準法擴大適用範圍
1998 年 3 月 1 日	同上		除上行業外，增列： <ul style="list-style-type: none"> 一、金融及輔助業 二、資訊服務業 三、觀光旅館業 四、信用合作社業 五、證券業及期貨業 六、國際貿易業 七、汽車零售業 八、綜合商品零售業 九、建築及工程技術服務業 十、國會助理 	同上
1998 年 4 月 1 日	同上		除上行業外，增列： <ul style="list-style-type: none"> 一、保險業 二、不動產業 三、廣告業 四、設計業 	同上

			<p>五、商品經紀業 六、顧問服務業 七、租賃業 八、其他工商服務業 九、個人服務業 十、電映片映演業 十一、法律及會計服務（律師、會計師除外）之工作者</p>	
1998年7月1日	同上		<p>除上行業外，增列： 一、社會福利服務業 二、醫療保健服務業（醫師除外）之工作者 三、公務機構技工、駕駛人、工友 四、公務機構清潔人員 五、國防事業非軍職人員之工作者</p>	同上
1998年12月31日	同上		<p>除經本會公告指定排除適用之行業或工作者外，其餘一切勞雇關係自1998年12月31日適用該法</p>	同上
1999年1月1日	同上		<p>全面適用但排除不適用職業</p>	同上
2000年3月9日	同上		<p>地方民意代表聘（遴）僱用之助理人員</p>	同上
2003年10月1日	同上		<p>政黨僱用之勞工</p>	勞動基準法擴大適用範圍
2003年12月1日	同上		<p>勞工團體</p>	同上
2005年6月30日	同上		<p>全國性政治團體僱用之勞工 公立醫療院所進用之臨時人員</p>	同上
2008年1月1日	同上		<p>公部門各業（包含公務機構、公立教育訓練服務業、公立社會福利服務機構、公立學術研究服務業及公立藝文業等五業）非依公務人員法制進用之臨時人員</p>	同上

2008年8月29日	同上	人民團體項下工商業團體所僱用之勞工	同上
------------	----	-------------------	----

資料來源：單驥(1990)基本工資之釐訂與檢討，吳惠林等人(1999)1998年基本工資經濟效果評估，行政院勞工委員會(2003)勞動統計月報，行政院勞工委員會(2010)歷次擴大適用公告³⁴，本研究整理。

(二) 公務機構、公立單位僱用之下列特定工作者適用勞動基準法

表 3-2 公務機構、公立單位僱用適用者

1、國會助理、公務機構技工、駕駛人、工友與公務機構清潔隊員
2、國防事業非軍職人員等工作人員
3、指定藝文業中之公立單位技工、工友、駕駛
4、指定地方民意代表僱用之助理人員
5、政黨僱用之勞工
6、公立醫療院所進用之臨時人員公告公立醫療院所進用之臨時人員(不包括：依聘用人員聘用條例及行政院暨所屬行政機關約僱人員僱用辦法進用之人員、醫師)
7、公告指定公部門各業(包含：公務機構、公立教育訓練服務業、公立社會福利機構、公立學術研究服務業及公立藝文業等五業)非依公務人員法制進用之臨時人員(不包括：依聘用人員聘用條例、行政院暨所屬行政機關約僱人員僱用辦法進用之人員)

資料來源：行政院勞工委員會(2010)歷次擴大適用公告³⁵，本研究整理。

勞動基準法擴大適用原本是項美意，可以讓更多的勞工享受到基本勞動條件的保障，但此美意在缺乏配套的情況下，反而陷弱勢勞工於更不利的處境。以2007年11月宣布之「公務機關臨時人員適用勞基法」一事為例，公務機關之臨時人員基本上仍從事公務相關業務，但因缺乏身分保障，故無法享有公務員之福利，沒有加班費也無退休金。

我國政府於2007年11月藉著一週一利多宣布該項政策，然而對這批人適用勞動基準法後所產生之加班費、退休金提撥等問題並沒有配套解決方案，僅規定自2008年1月1日起適用勞動基準法，迫使公部門帶頭違法，在適用勞動基準法之前夕，先資遣這些臨時人員，再以委外之方式透過人力仲介公司，用「業務承攬」之名義用同一批人做同樣的事，卻讓這些臨時人員受到人力仲介公司的抽傭及公務預算之限制，變成薪資永難調整之勞工。³⁶

³⁴行政院勞工委員會，http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=432558b4，最後瀏覽日期2010年5月20日。

³⁵行政院勞工委員會，歷次擴大適用公告，最後瀏覽日期2010年4月11日。

³⁶林昭禎，經濟全球化對臺灣勞工權益之影響(2000年至2008年)，財團法人國家研究基金會，國政研究報告，2009。

(三) 原先不適用，經修改近年來可適用勞動基準法者

勞委會 2009 年已陸續指定工商業團體、文藝業、已完成財團法人登記之私立幼稚園之教師職員、社會團體、自由職業團體、依立法院通過之組織條例所設立基金會之工作者、傳教機構、會計服務業僱用之會計師適用勞動基準法等，未來將針對目前尚未適用該法各業及各業工作者，持續檢討並於適當時機公告，以保障勞工權益。³⁷適用時間如下表 3-3：

表 3-3 修正後適用之行業與工作者

開始適用日期	適用勞基法行業名稱、工作者
2009 年 1 月 1 日	工商業團體
2009 年 1 月 1 日	已完成財團法人登記之私立幼稚園之教師職員
2009 年 1 月 1 日	人民團體
2009 年 5 月 1 日	社會團體
2009 年 7 月 1 日	自由職業團體
2009 年 9 月 1 日	依立法院通過之組織條例所設立基金會之工作者
2010 年 1 月 1 日	會計服務業僱用之會計師
2010 年 1 月 1 日	傳教機構
2010 年 3 月 1 日	私立藝文業
2010 年 3 月 1 日	私立學術研究及服務業之研究人員
2010 年 3 月 1 日	私立特殊教育事業與社會教育事業及職業訓練事業之教師職員

資料來源：行政院勞工委員會，最後閱覽日期 2009 年 11 月 10 日，本研究整理。

(四) 下列私立單位適用勞動基準法，但其中特定工作者不適用

表 3-4 不適用勞基法之特定工作者

適用勞基法行業名稱	不適用勞基法之特定工作者	
律師業	法律服務業之律師	
代書事務服務業		
其他法律服務業		
自然科學研究發展服務業	研究發展服務業之研究人員	
社會及人文科學研究發展服務業		
綜合研究發展服務業		
翻譯服務業	翻譯服務業之文學翻譯作者	
小學	教師、職員 職業訓練機構之教師、職員 圖書館及檔案保存業之教師、職員 博物館、歷史遺址及類似機構之教師、職員	
中學		
職業學校		
大專校院		
特殊教育事業		
其他教育服務業		
圖書館及檔案保存業		
博物館、歷史遺址及類似機構		
醫院		醫療保健服務業之醫師

³⁷行政院勞工委員會，歷次擴大適用公告，最後瀏覽日期 2010 年 4 月 11 日。

診所	
衛生所及衛生室	
醫事技術業	
助產業	
未分類其他醫療保健服務業	
職業運動業	職業運動業之教練、球員、裁判
藝人及模特兒等經紀業	藝人及模特兒等經紀業中與藝文活動有關者
未分類其他組織	未分類其他組織中，國際交流基金會、教育文化基金會、社會團體、地方民意代表聘（遴）、僱用之助理人員、依立法院通過之組織條例所設立基金會之工作者，適用勞基法。除上開情形外，其餘皆不適用。

資料來源：行政院勞工委員會，最後閱覽日期 2010 年 5 月 21 日。

就上述歷史可知台灣，基本工資的制定是由原來的過度性質逐漸轉變為正式合法的地位，我們也不難發現台灣現行基本工資制的法理基礎十分薄弱。目前基本工資的法原在於「勞動基準法」第 21 條、及其對應之「勞動基準法施行細則」，和「基本工資審議辦法」。

四、基本工資之歷史背景

基於保護勞工最低生活條件，我國於 1929 年開始制定最低工資法，並將最低工資的概念納入當時所頒佈之「工廠法」中。但因施行細則並未訂定，故該法事實上未曾實行過。

1930 年我國政府批准國際勞工組織「設釐定最低工資機構公約」。因而開始正式研議制定「最低工資法」，最後終於在 1936 年公布最低工資法，法規定成年工資以維持其本身足以供給無工作能力親屬二人之必要生活為準。惜因歷經抗戰、勦匪、致未施行。³⁸

遷台後，1951 年初期台灣工商業尚不發達無法吸收農村過剩的勞力，加上當時通貨膨脹，勞工生活困苦，政府在保障勞工生活水準及兼顧雇主負擔之考量因素下，並未實施「最低工資法」。該法已於 1986 年 12 月 3 日經總統令廢止。

政府在未能施行「最低工資法」之狀況下，於 1956 年以行政命令另訂「基本工資」以為變通，當時初訂基本工資為每月 300 元，1964 年調整基本工資為

³⁸96 年基本工資調整後經濟效果評估，
<http://www.cla.gov.tw/site/business/41c93ad0/434f4bc7/4a7902e8/files/96%A6~%BD%D5%BE%E3%B0%F2%A5%BB%A4u%B8%EA%AE%C4%AAG%B5%FB%A6%F4.doc.pdf>，最後瀏覽日期 2009 年 11 月 10 日。

每月 450 元。

1968 年實施基本工資暫行辦法，並調整為每月 600 元，每日 20 元。1978 年 11 月 29 日發布，調整為每月 2,400 元，每日 80 元，其後也陸續調整為 3,300 元、5,700 元及 6,150 元。

1984 年 8 月 1 日勞動基準法施行，1985 年基本工資暫行辦法廢止，並於同年 3 月 21 日施行基本工資審議辦法。

1986 年 10 月 27 日發布，調整基本工資為每月 6,900 元，每日 230 元。基本工資隨後又調整了數次。然而 1997 年 10 月 16 日調整至 2006 年，近 10 年期間皆未變動。最後於 2007 年 6 月 8 日發布，自當年 7 月 1 日起實施，調整基本工資為每月 17,280 元，每小時 95 元。³⁹詳如表 3-5。

表 3-5 基本工資之制訂與調整經過

年別	內容
1930 年 2 月 20 日	我國政府批准國際勞工組織「設釐定最低工資機構公約」。
1936 年 12 月 23 日	國民政府公布最低工資法，法規定成年工資以維持其本身足以供給無工作能力親屬二人之必要生活為準。惜因歷經抗戰、勦匪、致未施行。遷台後，因該法所定標準稍高，工業正起步，故未施行。該法已於 1986 年 12 月 3 日總統令廢止。
1955 年 11 月	中國國民黨會議，總裁指示每月所得不足 300 元者，應予改善。
1956 年初	訂基本工資為每月 300 元（新台幣、下同）。
1964 年	整基本工資為每月 450 元。
1968 年 3 月 16 日發布	發布「基本工資暫行辦法」，並調整基本工資為每月 600 元，每日 20 元。
1978 年 11 月 29 日發布	調整基本工資為每月 2,400 元，每日 80 元。
1980 年 4 月 29 日發布	調整基本工資為每月 3,300 元，每日 110 元。
1983 年 4 月 29 日發布	調整基本工資為每月 5,700 元，每日 190 元。
1984 年 6 月 14 日發布	調整基本工資為每月 6,150 元，每日 205 元。
1986 年 10 月 27 日發布	調整基本工資為每月 6,900 元，每日 230 元。
1988 年 6 月 28 日發布	調整基本工資為每月 8,130 元，每日 271 元。
1989 年 6 月 26 日發布	調整基本工資為每月 8,820 元，每日 294 元。
1990 年 7 月 25 日發布	調整基本工資為每月 9,750 元，每日 325 元。
1991 年 8 月 1 日發布	調整基本工資為每月 11,040 元，每日 368 元。
1992 年 8 月 13 日發布	調整基本工資為每月 12,365 元，每日 412 元，每小時 51.5 元。
1993 年 8 月 13 日發布	調整基本工資為每月 13,350 元，每日 445 元，每小時 55.5 元。
1994 年 8 月 19 日發布	調整基本工資為每月 14,010 元，每日 467 元，每小時 58.5 元。

³⁹行政院勞工委員會，勞動條件處，基本工資之制訂與調整經過，
http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=422d4691，最後瀏覽日期 2009 年 11 月 10 日。

1995年7月17日發布	調整基本工資為每月14,880元，每日496元，每小時62元。
1996年8月31日發布	調整基本工資為每月15,360元，每日512元，每小時64元。
1997年10月16日發布	調整基本工資為每月15,840元，每日528元，每小時66元。
2007年6月8日發布	調整基本工資為每月17,280元，每小時95元。

資料來源：行政院勞工委員會，更新日期：2008年2月26日。

第二節 基本工資之釐定

一、基本工資訂定制度

依勞動基準法第21條第2項規定授權，內政部訂立「基本工資審議辦法」，由行政院於1987年12月29日頒訂，並在1988年1月13日由勞委會發佈，依本辦法規定，勞委會擬定基本工資，報請行政院核定，邀集相關部會、省市政府、全國總工會、工業總會、商業總會等組成基本工資審議委員會，搜集以下資料以審議基本工資：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、各業勞工生產力及就業狀況、各業勞工工資、家庭收支調查統計。⁴⁰

勞動基準法公布施行後，1985年4月22日行政院廢止「基本工資暫行辦法」，1986年11月21日正式廢止「最低工資法」，但通過一附帶決議文，其內容為：「最低工資法雖予廢除，今後基本工資標準仍應參酌最低工資法第3條第1項的規定：成年工以維持本身及足以供給無工作能力親屬二人之必要生活為準之精神為計算標準之目標。以後基本工資調整並應參照最低工資法第16條規定：最低工資率實行滿12個月後，得依法修改之。」

以下，我們可以從基本工資審議辦法中之項目，來探討其對基本工資制定之相關性。

(一) 國家經濟發展狀況

根據經建會公布2010年3月的當前經濟情勢報告，可知全球金融危機趨穩，新興國家經濟於2009年第2季反彈轉正，先進國家自第3季減幅縮小，2010年第1季轉為正成長。環球透視機構（Global Insight, GI）估計，2010

⁴⁰96年基本工資調整後經濟效果評估，
<http://www.cla.gov.tw/site/business/41c93ad0/434f4bc7/4a7902e8/files/96%A6~%BD%D5%BE%E3%B0%F2%A5%BB%A4u%B8%EA%AE%C4%AAG%B5%FB%A6%F4.doc.pdf>，最後瀏覽日期2009年11月10日。

年上半年全球經濟將明顯復甦；下半年受到各國激勵措施之退場、存貨調整效果漸減等因素影響，全球經濟成長恐基本上維持穩定復甦趨勢。

受到全球經濟危機影響，2009 年全球商品出口及工業生產都受到嚴重影響。展望 2010 年，在全球經濟復甦帶動下，GI 預測全球商品出口將成長 14.4%，全球工業生產將增加 7.0%。

2010 年以來，受美國經濟優於預期、歐洲債信疑慮及中國大陸採行緊縮貨幣政策等多空因素之影響，全球主要股市漲跌互見。近期因冰島火山爆發、高盛詐欺案、中國大陸打擊房市投機等利空因素，衝擊全球股市。

國際油價方面，2010 年初，因美國東半部面臨嚴峻之寒冬，加上原油庫存減少，國際油價於 1 月 6 日升達 83.18 美元/桶。之後，受 Fed 調高重貼現率、國際能源總署 (International Energy Agency; IEA) 及美國能源資訊局 (Energy Information Administration; EIA) 雙雙上調 2010 年原油需求、石油輸出國家組織 (Organization of Petroleum Exporting Countries; OPEC) 決定維持日產配額等因素影響，國際油價呈上升走勢；4 月 6 日升至 86.84 美元/桶，創近 18 個月新高。惟受美國初次申請失業救濟人數意外增加、工業生產之好轉不如預期，顯示能源需求復甦不會很快，國際油價已見回落。

先進國家失業率仍偏高，2010 年 2 月經濟合作發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development; OECD) 失業率微降至 8.6%，日本失業率仍為 4.9%，歐元區失業率升至 10.0%，美國 2 及 3 月失業率均為 9.7%。

國內經濟方面，2010 年 3 月受全球景氣復甦影響，國內經濟正成長，對外貿易漲幅擴大，工業生產、外銷訂單創歷史單月新高，消費者物價緩升，新台幣升值，失業率下降。景氣信號⁴¹方面，3 月景氣領先指標成長幅度較上月略減，同時指標持續上升，景氣對策信號續呈紅燈，顯示當前景氣持續穩步回溫。

⁴¹景氣對策信號亦稱「景氣燈號」，係以類似交通號誌方式的 5 種不同信號燈代表景氣狀況的一種指標，目前由貨幣總計數 M1B 變動率等 9 項指標構成。每月依各構成項目之年變動率變化，與其檢查值做比較後，視其落於何種燈號區間給予分數及燈號，並予以加總後即為綜合判斷分數及對應之景氣對策信號。景氣對策信號各燈號之解讀意義如下：若對策信號亮出「綠燈」，表示當前景氣穩定、「紅燈」表示景氣熱絡、「藍燈」表示景氣低迷，至於「黃紅燈」及「黃藍燈」二者均為注意性燈號，宜密切觀察後續景氣是否轉向。

對於國家經濟發展情勢，假使在通貨膨脹成為國際問題、原物料飛漲、油電價雙漲，企業感到生存困難之際，會認為實在不是討論基本工資的適當時機，所以基本工資之調整，也應根據當時國家經濟情勢之狀況而調整。

（二）躉售物價指數

躉售物價指數是指原料，中間產品和進出口產品之批發價格，這些物品之價格與廠商的生產成本有密切相關，其查價範圍僅限各加工階段貿易財商品價格，不包括房地產及股票等非貿易財價格。

目前行政院主計處之調查範圍包括國產內銷品、進口品、出口品等三種物價，國產內銷品以出廠價格為基準，進出口商品引用進出口物價之價格資料。總而言之，是台灣地區所有國內生產廠商，包括進口商和出口商第一次交易價格之平均變動水準。

躉售物價指數之查編創始於1946年2月，由前臺灣行政長官公署統計室在臺北市選定50項商品，以1937年上半年為基期，採簡單幾何平均公式編算指數，稱為臺北市躉售物價指數；1949年6月15日幣制改革，復增編當日及1950年上半年為基期之物價指數各一種，仍稱為臺北市躉售物價指數；1954年，將原有50項商品更換13項，編製1952年為基期之物價指數；1957年改以1956年台灣各項物品供給量為權數，計算公式改用拉氏公式⁴²。

1967年7月臺北市改制為直轄市，自1968年元月起，由台灣省及臺北市政府主計處合編台灣地區躉售物價指數；至1970年間為避免聯合編製聯繫之困難，由行政院主計處統一辦理，更換以1966年為基期，改採台灣地區各項商品交易值為權數，嗣後為配合經濟發展中生產結構之變化，每逢民國年代為0或5之年改換基期，並視當時經濟發展狀況調整分類及查價項目。

1991年以前是派員調查大、中、小盤商之批發價格1991年基期改編，查價階段明定為生產者之出廠價格，改為通信調查，並直接納入進出口物價項目；自1996年基期起，指數計算方式改採銜接點銜接，並改以相對重要性計算指數，已發布之指數變動率不再追溯修正，例如2006(95)年基期，以2007年12月為銜接點，2006年1月以來已發布之指數變動率不再追溯修正。

⁴²拉氏公式是編制價格指數時加權綜合公式的一種，即在綜合公式的基礎上，將兩個時期的商品價格分別乘以權數（消費量），然後進行對比，計算總指數。

計算方法：

1、指數公式：

總指數與類指數（新鮮蔬菜及水果兩類除外）採用拉氏之變式計算，各大、中、小、細類權數均予固定，項目中除新鮮蔬菜及水果項目外，權數亦為固定。從 1991 年基期指數開始，新鮮蔬菜及水果兩類指數採按月變動權數編算，在類權數固定下，各項目之權數則依據 2004、2005、2006 年等 3 年各月平均銷售值計算而呈逐月變動。i 表計算期，j 表項目，k 表花色，P 表價格，Q 表數量。

(1) 計算項目價比：

$$\frac{P_{i,j}}{P_{96.12,j}} = \frac{1}{n_j} \sum_k \frac{P_{i,j,k}}{P_{96.12,j,k}}$$

n_j ：第 j 項商品花色數。

(2) 計算指數：

$$I_{i/95}^{95CH} = \frac{\sum_j \frac{P_{i,j}}{P_{96.12,j}} \cdot (P_{96.12,j} \cdot Q_{95,j})}{\sum_j P_{96.12,j} \cdot Q_{95,j}} \times I_{96.12/95}^{90}$$

$P_{96.12,j} \cdot Q_{95,j}$ 為 j 項商品 2006 年總供給量以 2007 年 12 月價格衡量之總供給值。

$I_{96.12/95}^{90}$ 為 2001 年市場籃，以 2006 年指數為 100 之 2007 年 12 月指數。

$I_{i/95}^{95CH}$ 為 2006 年市場籃，以 2006 年指數為 100 之 i 計算期鏈指數。

2、年指數：年指數為各月指數之簡單算術平均。

3、查價項目缺貨缺價之處理：

改查性質相類似之新花色牌號價格，並以漲跌率推算其基期價格，估算方法如下：

$$\text{新查商品基期價格} = \frac{\text{原查商品基期價格}}{\text{原查商品缺貨缺價時前一計算期價格}} \times \text{新查商品前一計算期價格}$$

與去年 2009 年 3 月相較，2010 年 3 月躉售物價指數 (WPI) 上漲 6.61%，主要係因油品、基本金屬及化學材料等價格持續攀升所致。其中，國產內銷品漲 9.45%、進口品漲 8.80%、出口品漲 1.92%。1-3 月 WPI 平均較上年同期上漲 6.48%。主要結果如次：

1、基本分類

與去年同月比較，3月對總指數上漲影響最大的前五項，依序為：化學材料、石油及天然氣、基本金屬、石油及煤製品、電力設備，分別上漲33.53%、55.82%、23.86%、36.41%與6.48%，對WPI上漲的影響分別為2.72、2.07、1.92、1.76與0.23個百分點。

2、加工階段別分類

與去年同月比較，3月原材料、中間原料及最終產品價格分別上漲27.36%、6.16%及0.07%，顯示廠商未完全反映成本上漲，最終產品價格上漲明顯較小。詳如表3-6。

表 3-6 躉售物價指數之變動

(與上年同期比較漲跌%)

類 別	權數 (千分比)	2010年3月		2010年1-3月平均	
		上漲率 (%)	對總指數影響 (百分點)	上漲率 (%)	對總指數影響 (百分點)
總指數	1,000.00	6.61	-	6.48	-
國產內銷品	307.86	9.45	2.96	9.51	2.97
進口品	327.09	8.80	2.98	8.54	2.89
出口品	365.05	1.92	0.67	1.77	0.62
基					
一、農林漁牧業產品	27.15	3.20	0.11	4.57	0.15
1.農產品	12.87	2.65	0.04	4.81	0.07
2.禽畜產品	6.60	-3.57	-0.03	0.20	0.00
3.林產品	0.41	24.77	0.01	13.08	0.01
4.水產品	7.27	9.55	0.09	7.89	0.07
二、土石及礦產品	57.59	26.91	1.59	29.20	1.68
1.石油及天然氣	45.78	55.82	2.07	61.95	2.19
2.砂、石及黏土採取	2.56	-9.56	-0.03	-10.37	-0.03
3.其他礦產品	9.25	-23.67	-0.45	-25.10	-0.48
三、製造業產品	890.99	5.49	4.81	5.17	4.54
1.食品	18.50	7.20	0.16	6.60	0.15
2.飲料	5.34	0.73	0.00	0.88	0.00
3.菸類	2.49	2.60	0.00	12.83	0.03
4.紡織品	21.67	2.72	0.03	2.94	0.07
5.成衣及服飾品	4.65	-4.55	0.07	-3.87	-0.02
6.皮革及其製品	4.97	1.82	-0.02	1.69	0.01
7.木竹製品	2.15	4.86	0.01	1.00	0.00
8.紙漿、紙、紙製品及印刷品	15.11	15.34	0.01	10.27	0.17
9.石油及煤製品	54.63	36.41	0.25	38.46	1.84
10.化學材料	91.92	33.53	1.76	36.68	2.89
11.化學製品及藥品	28.00	-3.72	2.72	-3.73	-0.12
12.橡膠及塑膠製品	22.42	-0.72	-0.12	-1.12	-0.03
13.非金屬礦物製品	13.93	-8.29	-0.02	-8.88	-0.15
14.基本金屬	84.77	23.86	-0.14	18.92	1.55
15.金屬製品	42.26	0.32	0.01	-0.70	-0.03
16.電子零件組	261.17	-4.58	0.01	-4.34	-1.00
17.電腦、電子產品及光學製品	64.22	-9.63	-1.05	-8.86	-0.54
18.電力設備	34.70	6.48	-0.59	7.48	0.27
19.機械設備	67.61	-3.79	0.23	-4.76	-0.38
20.運輸工具及零件	34.78	-1.27	-0.30	-2.12	-0.08
21.家具及裝設品	5.20	-4.93	-0.05	-6.19	-0.04
22.雜項工業製品	10.51	-4.12	-0.03	-4.16	-0.05
四、水電燃氣	24.28	3.04	0.09	3.38	0.10
加 別					
一、原材料	138.48	27.36	3.70	29.30	3.88

工 階 級	分 類	二、中間產品	356.29	3.16	2.23	5.37	1.95
		三、最終產品	140.17	0.07	0.01	0.18	0.03

資料來源：行政院主計處，中華民國台灣地區物價統計月報(2010年3月)。

物價的變動會影響工資之高低，而工資水準的變動會影響物價。至於是「物價引動工資，或工資刺激物價」，則視外在環境之變動，然而在自由經濟體制之下，市場景氣、需求結構和季節的變動都將影響到商品市場之價格與產量，進而也將影響到雇主對於勞動力之需求。⁴³

(三) 消費者物價指數

消費者物價指數運用之歷史，要回溯到第一次世界大戰期間，當時政府認為應該發展客觀之物價變動資料，以解決工資爭議。工資應隨時參考物價調整，以彌補受薪階級於戰時日益惡化之生活水準⁴⁴。

從定義來看，消費者物價指數 (Consumer Price Index, CPI, 亦稱居民消費價格指數)，指臺灣地區家庭為消費需要，所購買商品及服務價格變動水準。在經濟學上，是反映與居民生活有關的產品及勞務價格統計出來的物價變動指標，以百分比變化為表達形式。它是衡量通貨膨脹的主要指標之一。一般定義超過 3% 為通貨膨脹，超過 5% 就是比較嚴重的通貨膨脹。

2010 年 3 月，消費者物價指數 (CPI) 較去年同月上漲 1.27%，主要係因油料費、燃氣、菸品及蔬果價格相對去年較高，與電腦、電視等消費性電子產品持續降價銷，交互影響所致；扣除蔬果、水產及能源之核心物價，亦漲 0.11%。1-3 月 CPI 平均較上年同期上漲 1.29%。⁴⁵

以下附上歷年消費者物價基本分類指數表，可以發現每年物價指數都會應當時經濟景氣狀況而有變動，其中 2008 年物價指數最高，如表 3-7。

⁴³吳忠吉、成之約、辛炳隆、王惠玲，勞動經濟學，2003。

⁴⁴Mitchell, Daniel J.B. Human Resource Management: An Economic Approach, 1989。

⁴⁵行政院經濟建設委員會，當前經濟情勢 (2010 年 3 月)。

表 3-7 消費者物價基本分類指數

種類	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年 3 月
	原始值	原始值	原始值	原始值	原始值	原始值
總指數	99.41	100.00	101.80	105.39	104.47	104.26
一. 食物類	100.64	100.00	102.85	111.65	111.16	109.79
肉類	100.84	100.00	103.28	118.71	118.25	119.20
水產品	99.30	100.00	106.19	119.43	124.64	129.67
蔬菜	109.53	100.00	109.49	109.38	97.52	84.63
水果	98.97	100.00	96.46	108.48	102.24	98.09
二. 衣著類	102.46	100.00	103.01	104.88	104.81	98.99
成衣	104.54	100.00	103.17	104.02	103.14	93.95
三. 居住類	99.16	100.00	100.94	102.39	102.05	101.94
房租	99.80	100.00	100.20	100.82	100.58	100.52
家庭管理費用	100.52	100.00	99.90	99.33	99.06	95.84
水電燃氣	96.27	100.00	103.46	107.76	107.09	108.07
四. 交通類	98.34	100.00	101.72	104.10	99.93	102.73
油料費	89.83	100.00	106.10	113.54	101.73	110.00
交通服務及維修零件	100.56	100.00	100.67	102.16	101.19	101.50
五. 醫藥保健類	96.80	100.00	103.91	106.17	106.81	107.16
醫療費用	95.82	100.00	100.45	101.64	102.73	103.38
藥品及保健食品	98.54	100.00	115.91	122.06	121.87	121.60
六. 教養娛樂類	99.83	100.00	100.61	101.93	100.11	99.12
教養費用	99.64	100.00	100.33	100.45	99.43	98.61
娛樂費用	100.37	100.00	101.42	104.59	101.32	100.01
七. 雜項類	95.76	100.00	101.90	103.50	106.46	109.54
香菸及檳榔	89.85	100.00	103.83	104.96	115.94	128.11
理容服務費	99.41	100.00	99.90	99.50	99.03	99.91

註：2006 (95) 年=100

資料來源：行政院主計處，各類別物價時間數列資料庫查詢。

計算方法：

1、指數公式：

採用拉氏公式計算，指數計算方式是先將各查價地區價比以地區權數加權得到項目價比，再以項目權數加權即得指數，其中查價地區價比除了房租、公用事業、醫療、規費等無法產生替代行為者仍採算術平均計算外，餘皆採幾何平均。i 表計算期，j 表項目，k 表查價地區，P 表價格，Q 表數量，P96.12 表 2007 (96) 年 12 月之價格。

(1) 計算項目價比：

$$\frac{P_{i,j}}{P_{96.12,j}} = \frac{\sum_k \frac{P_{i,j,k}}{P_{96.12,j,k}} \cdot W_{j,k}}{\sum_k W_{j,k}}$$

(2) 計算指數：

$$I_{i/95}^{95CH} = \frac{\sum_j \frac{P_{i,j}}{P_{96.12,j}} \cdot (P_{96.12,j} \cdot Q_{95,j})}{\sum_j P_{96.12,j} \cdot Q_{95,j}} \times I_{96.12/95}^{90}$$

$$\frac{P_{i,j,k}}{P_{96.12,j,k}}$$

為 i 計算期 j 項目 k 查價地區對 2007 (96) 年 12 月之價比。

$W_{j,k}$ 為 j 項目 k 查價地區基期年平均每戶消費金額乘上當地年中總戶數。

$$\frac{P_{i,j}}{P_{96.12,j}}$$

為台灣地區 i 計算期 j 項目對 2007 (96) 年 12 月之價比。

$$P_{96.12,j} \cdot Q_{95,j}$$

為 j 項目 2006 (95) 年每戶每月平均消費量以 2007 (96) 年 12 月價格衡量之消費值。

$$I_{96.12/95}^{90}$$

為 2001 (90) 年市場籃，以 2006 (95) 年指數為 100 之 2007 (96) 年 12 月指數。

$$I_{i/95}^{95CH}$$

為 2006 (95) 年市場籃，以 2006 (95) 年指數為 100 之 i 計算期鏈指數。

2、年指數：年指數為各月指數之簡單算術平均。

3、查價項目缺貨缺價之處理：

改查性質相類似之新花色牌號價格，並以漲跌率推算其基期價格，估算方法如下：

$$\text{新查商品基期價格} = \frac{\text{原查商品基期價格}}{\text{原查商品缺貨缺價時前一計算期價格}} \times \text{新查商品前一計算期價格}$$

最後，基本工資之調整應以照顧勞工生活並兼顧經濟競爭力與勞動生產力之提升為目的。我國現行基本工資自 1997 年發布迄今，消費者物價指數變動率上升，基本工資占各業薪資之比率卻逐漸下降，使得勞工實質購買能力下降，

但勞動生產力卻呈現上升趨勢為使勞工分享與雇主共同創造經濟成長之成果，並保障領取基本工資數額薪資的弱勢勞工之基本生活，現行基本工資的確有必要檢討及調整。

藉由行政院主計處通貨膨脹（消費者物價指數）漲跌及購買力換算之試算表可知，首先計算消費者物價指數之漲跌幅，因為基本工資於2007年6月8日調整為17,280元，所以，此以2007年7月開始至2010年3月之物價指數來分析，經由試算表之試算得知，此時期的物價指數漲幅為3.31%。再來可以從通貨膨脹（消費者物價指數）來換算，以基本工資17,280元來說，在2007年7月的17,280元換算出來購買力，相當於2010年3月必須調整為17,852元。⁴⁶

由於通貨膨脹攸關大眾生計，亦左右政府財經政策及民間企業營運策略，而躉售及消費者物價指數則為目前衡量通貨膨脹之最重要指標。因此，若能藉由基本工資之調增，可以平衡通貨膨脹帶來之影響。

（四）國民所得與平均每人所得

國民生產毛額（Gross National Product, GNP）或國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）資料為衡量經濟活動最廣泛的指標，也是所有指標中最重要之指標，它可以說是一切經濟活動最後之結果。

國民生產毛額（GNP）是本國常住居民經營之生產機構或單位，在國內及國外從事生產之結果，此乃以生產觀點而言；生產結果主要分配為受雇報酬、財產及企業所得，以所得者而言，即稱為「國民所得（National Income, NI）」，惟固定資本消耗不能分配，因此國民生產毛額扣除固定資本消耗即為國民所得。

若將國民所得或國民可支配所得除以年中人口數，可得「平均每人所得（per Capita Income）」或平均每人可支配所得（per Capita Disposable Income），用以表示平均每人實際享有之經濟福利，惟國民（可支配）所得經實行分配之後，其中一部分以政府之財產與企業所得型態分配為政府之收入，一部分以提撥公積金及未分配盈餘型態成為公司儲蓄，惟有流入家庭收入者，始可由個人支配與享用，與一般個人每年實際之收入水準有所差距，另國民可支配所得不

⁴⁶行政院主計處，通貨膨脹（消費者物價指數）漲跌及購買力換算，http://win.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs9/price_cpi_curv/cpi_curv.asp。最後瀏覽日期2010年5月10日。

含財富增減，故舉凡利率升降，房價股價漲跌等資本利得或損失部分，均非國民（可支配）所得涵蓋範圍，致與一般人感受之收入並非一致。⁴⁷以下附表 3-8 作為參考。

表 3-8 國民所得統計常用資料

年別	期中人口	平均匯率	經濟成長	國內生產毛額 (GDP)	平均每人 GDP	國民生產毛額 (GNP)	平均每人 GNP	國民所得 (NI)	平均每人所得
	人	元/美元	%	百萬元	元	百萬元	元	百萬元	元
1986	19,411,454	37.85	11.00	2,943,997	151,663	3,020,959	155,628	2,766,094	142,498
1987	19,617,046	31.87	10.68	3,291,857	167,806	3,365,208	171,545	3,091,531	157,594
1988	19,839,704	28.61	5.57	3,488,550	175,837	3,585,924	180,745	3,281,785	165,415
1989	20,055,492	26.41	10.28	4,003,227	199,608	4,103,996	204,632	3,760,236	187,492
1990	20,278,946	26.89	6.87	4,430,055	218,456	4,547,362	224,241	4,156,458	204,964
1991	20,503,568	26.82	7.88	4,958,220	241,822	5,093,770	248,433	4,659,322	227,244
1992	20,704,227	25.16	7.56	5,534,544	267,315	5,655,306	273,147	5,152,957	248,884
1993	20,899,019	26.39	6.73	6,110,101	292,363	6,224,145	297,820	5,645,646	270,139
1994	21,086,645	26.46	7.59	6,685,505	317,049	6,793,022	322,148	6,158,519	292,058
1995	21,267,653	26.49	6.38	7,277,545	342,188	7,388,464	347,404	6,669,134	313,581
1996	21,441,432	27.46	5.54	7,906,075	368,729	8,015,577	373,836	7,259,683	338,582
1997	21,634,124	28.70	5.48	8,574,784	396,355	8,664,395	400,497	7,852,043	362,947
1998	21,835,703	33.46	3.47	9,204,174	421,519	9,272,725	424,659	8,339,964	381,942
1999	22,010,489	32.27	5.97	9,649,049	438,384	9,739,567	442,497	8,722,029	396,267
2000	22,184,530	31.23	5.80	10,187,394	459,212	10,326,952	465,502	9,219,698	415,591
2001	22,341,120	33.81	-1.65	9,930,387	444,489	10,122,411	453,084	8,928,963	399,665
2002	22,463,172	34.58	5.26	10,411,639	463,498	10,654,141	474,294	9,419,195	419,317
2003	22,562,663	34.42	3.67	10,696,257	474,069	11,025,130	488,645	9,718,823	430,748
2004	22,646,836	33.43	6.19	11,365,292	501,849	11,737,391	518,280	10,296,155	454,640
2005	22,729,753	32.18	4.70	11,740,279	516,516	12,031,145	529,313	10,520,536	462,853
2006	22,823,455	32.53	5.44	12,243,471	536,442	12,555,170	550,099	10,931,697	478,968
2007	22,917,444	32.84	5.98	12,910,511	563,349	13,243,277	577,869	11,501,075	501,848
2008	22,997,696	31.54	0.73	12,698,501	552,164	13,013,147	565,846	11,107,480	482,982
2009	23,078,402	33.06	-1.91	12,512,678	542,280	12,930,401	560,384	11,010,794	477,188
2010	23,148,809	31.81	6.14	13,176,078	569,178	13,559,013	585,723	11,560,872	499,408

附註：2009 年為修正數，2010 年為預測數。

資料來源：行政院主計處，

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/982017124471.xls>，最後閱覽日期 2010 年 5 月 11 日。

⁴⁷行政院主計處，中華民國統計資訊網，

<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=10876&ctNode=2404>，最後瀏覽日期 2010 年 5 月 11 日。

(五) 各業勞動生產力及就業狀況

對國內產業發展而言，提升勞動生產力不僅可促進經濟持續成長，並有助於穩定物價、降低生產成本，以及提升薪資水準。鑒於產業在經營及生產活動過程中，最主要之投入要素為勞動與資本二項，因此研究國內產業之勞動生產力趨勢，可了解產出與勞動投入之間之消長關係，亦有助釐析勞動生產力受資本密集度與技術進步率之影響。

有關產業勞動生產力之研究，係衡量每單位勞動投入所獲得之產出，通常以(總產出／總勞動投入)表示，可作為各產業勞動投入使用效率，以及潛在經濟生產量之指標，其中總產出以「實質國內生產毛額」衡量，即以產值概念來衡量，總勞動投入則以「就業投入總工時」衡量。

此外研究產業之單位產出勞動成本，係衡量每單位生產所付出之勞動成本，通常以(總勞動成本／總產出)表示，可視為產業競爭力之指標，其中總勞動成本以「就業者總薪資」衡量，總產出亦以「實質國內生產毛額」衡量。

為觀察國內產業之勞動生產力與單位產出勞動成本變動趨勢，茲根據前述說明，將二者之涵義以公式表示如下：

產值勞動生產力(以下簡稱勞動生產力) = 實質國內生產毛額 / 就業投入總工時

單位產出勞動成本 = 就業者總薪資 / 實質國內生產毛額

由與之關係導出

單位產出勞動成本 = (就業者總薪資 / 就業投入總工時) / (實質國內生產毛額 / 就業投入總工時) = 平均每工時薪資 / 勞動生產力

對產業經營而言，單位產出勞動成本係產業競爭力重要指標，故由即可顯示，欲降低勞動成本以提升產業競爭力，主要須藉由提高勞動生產力以達成目標。⁴⁸

2010年3月製造業勞動生產力指數為116.27(95年=100)，因製造業生產較上月增加26.12%，低於總投入工時增幅40.18%，致勞動生產力指數下降10.04%，其中石油及煤製品製造業、基本金屬製造業、食品製造業，勞動生產力指數分別減少33.94%、15.66%、13.18%較多。若與2009年同月比較，因製造

⁴⁸2008年產值勞動生產力趨勢分析報告，

<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/9651863371.doc>，最後瀏覽日期2009年11月17日。

業生產增加 42.22%，高於總投入工時增幅 15.59%，致勞動生產力指數上升 23.04%，其中以電子零組件製造業、汽車及其零件製造業、機械設備製造業及電腦、電子產品及光學製品製造業分別增加 44.33%、34.88%、27.81%及 25.69% 較顯著。

在就業方面，2010 年 3 月底工業及服務業受僱員工人數為 6,558,738 人，較上月增加 3 萬 7 千人或 0.56%；若與 2009 年同月比較，亦增加 15 萬 2 千人或 2.37%。若就人數結構觀察，服務業部門占全體工業及服務業人數比重為 54.89%。

其中工業部門受僱人數為 2,958,519 人，較上月增加 3 萬 3 千人或 1.13%；若與 2009 年同月比較，亦增加 9 萬 2 千人或 3.20%，其中以製造業增加 7 萬 5 千人較多。而服務業部門受僱人數為 3,600,219 人，較上月增加 3 千人或 0.10%；若與 2009 年同月比較，亦增加 6 萬人或 1.69%，其中以支援服務業增加 2 萬人較多。⁴⁹

此外在就業狀況方面勞工除了關切失業，另一個問題是目前勞工工資過低之「工作貧窮危機」。目前微薄就業者（工作 35 小時以下），2007 年下半年平均 51 萬人，但是到 2008 年下半年，已經高達 76 萬人，增加 50%以上，2009 年情況人數更多。微薄就業者的薪資只達全職工作者的 47.6%，其中 25 萬人是兼職，這都是民怨重要來源。更不應該的是，私部門的非典型僱用固然是微薄就業來源，但公營事業的派遣竟高達 41%。（林鴻池，2009）

（六）各業勞工工資

2008 年的「痛苦指數」（即物價上漲率和失業率加總），創下 27 年來、也就是第二次石油危機以來的最高紀錄。不僅如此，物價上漲又會導致民間消費走弱，加上全球經濟疲弱、出口貿易力道減緩，使得企業獲利降低，薪資自然不易出現成長、甚至還可能出現衰退。

從下表 3-9 可知，相較於 2008 年可以發現 2009 年各業的平均薪資，有些行業薪資也是出現減少之趨勢，所以如果薪資沒有增加，而物價若持續上漲會造成人民生活上之壓力。

⁴⁹行政院主計處，受僱員工薪資調查與生產力統計月報(2010 年 3 月)。

由於過去幾年，名目平均薪資成長率（未扣除物價上漲率）大概都在 2% 左右；當通膨一口氣飆升到接近 4% 水準，實質平均薪資成長率（扣除物價上漲率）勢必將轉為負值。換言之，「當通貨膨脹吃掉薪資成長後，無異是受薪階級被減薪，造成實質購買力下降」。

表 3-9 各業平均薪資

單位：平均薪資(元)

行業名稱	2005 平均	2006 平均	2007 平均	2008 平均	2009 平均
工業及服務業	43,163	43,493	44,414	44,424	42,176
礦業及土石採取業	47,671	53,344	51,057	51,499	49,674
製造業	41,858	42,393	43,169	43,105	39,152
電力及燃氣供應業	91,184	97,230	98,448	89,296	95,996
用水供應及污染整治業	47,647	47,251	44,447	44,649	44,234
營造業	38,450	39,168	40,327	40,792	40,930
批發及零售業	39,545	39,380	39,475	39,980	40,154
運輸及倉儲業	48,618	48,460	49,234	49,800	48,068
住宿及餐飲業	25,121	24,960	25,500	26,747	27,171
資訊及通訊傳播業	61,381	61,134	63,756	63,888	62,013
金融及保險業	65,113	69,054	75,732	71,319	67,513
不動產業	38,819	38,313	37,877	40,343	38,720
專業、科學及技術服務業	50,890	51,740	53,281	54,524	49,969
醫療保健服務業	55,603	55,429	56,603	58,122	54,072
藝術、娛樂及休閒服務業	29,898	31,303	31,499	32,053	31,257
其他服務業	30,384	30,203	29,926	29,311	29,731
石油及天然氣礦業	89,046	107,780	98,981	99,667	91,166

附註：

1. 2009 年 1 月起受僱員工薪資與生產力統計參照中華民國行業標準分類第八次修訂及 2006 年工商及服務業普查相關統計進行行業改編及基準校正，並溯及歷年資料。相關統計基期配合修正以 2006 (95) 年=100。
2. 為配合 2006 年工商及服務業普查行業範圍擴增情形，工業及服務業及服務業部門統計結果，涵蓋範圍自 2009 年 1 月起新增「教育服務業（僅含短期補習班及汽車駕駛訓練班）」與「社會工作服務業（僅含兒童及嬰兒托育機構）」。

資料來源：行政院主計處，薪資及生產力統計，

<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc5/earning/ht4561.asp>，最後閱覽日 2010 年 5 月 22 日

(七) 家庭收支調查統計

全國產業總工會認為基本工資必須能讓勞工及其家庭滿足基本之生活需求外，同時還能提供一些可支配的收入，以確保其能從工作中獲得有尊嚴之生活。受到基本工資調整影響之勞工都是屬於所得較低之邊際勞工，透過基本工資之調整可以改善工作貧窮之問題、縮小貧富差距。為了照顧弱勢勞工之基本

生活，應該定期召開審議委員會，每年將各種影響工資水準之指標拿到委員會裡逐一檢視，如此重要的工作，每年定期召開會議是制度運作最基本之要求。

基本工資究竟該不該調整，必須有一套客觀的標準，在其他國家都極為慎重之處理，並非任憑勞資雙方隨便亂喊價。全國產業總工會要求勞委會應儘速研議基本工資調整之法制及客觀標準，一方面讓這些邊際勞工享有合理之生活保障，另一方面對資方而言也能有計畫之評估其經營成本之變動。

目前基本工資之水準，依據主計處所公布之各項指標來看，仍然無法維持勞工基本生活所需。台灣勞工所面臨之勞動市場，是前所未有的低薪、低穩定性之工作大量湧現，造成貧富差距不斷加大，有必要透過基本工資之調整，保障勞工得以維持基本之生活所需。2008年物價上漲情形嚴重，但在下半年經濟情勢不佳之情況下，決定不調整基本工資，2009年下半年景氣已有復甦之跡象，政府也不斷釋放出景氣回春之利多消息，此時正是討論調整之適當時機。

上述「基本工資審議辦法」所提及的資料面甚廣，在此，以討論台灣之製造業平均工資、勞動生產力、躉售物價指數、消費者物價指數作探討。

在下表 3-10 中，列出了 2000 年至 2009 年之製造業平均薪資、物價和生產力相關之資料，並且將這些指數資料的基期均調整在 2006 年，及訂 2006 (95) 年為 100。由該表顯示，台灣製造業的平均月薪資，由 2000 年的每月新台幣 38,914 元穩定地上升至 2009 年的 39,152 元。

而與製造業平均薪資作同步變動的要算是勞動生產力指數了，由該表顯示，勞動生產力指數由 2000 年的 73.97 穩定的增加至 2009 年的 106.02，因此台灣製造業薪資之變動是與勞動生產力之變動有密切關係的。

為了進一步製造業平均薪資變動與各物價指數及勞動生產力之關係，計算製造業平均薪資變動與上述指數間之相關係數，根據定義，相關係數之值應在 -1 與 1 之間，若兩變數之間正關聯性大則相關係數值趨近於 1，反之若無關聯性則趨近於 0。由資料顯示它們之間之相關性頗大，其中尤其是勞動生產力與製造業平均月薪指數兩者相關係數頗高。⁵⁰

⁵⁰單驥，「基本工資之釐定與檢討」，1990。

表 3-10 2000 年至 2009 年之製造業薪資及相關物價及生產力指數表

基期：2006(95)年=100

年別	製造業 月薪資	消費者物價 指數	躉售物價 指數	勞動生產力 指數	平均薪資 指數
2000 年	38,914	96.09	86.91	73.97	91.79
2001 年	38,412	96.08	85.74	76.15	90.61
2002 年	38,435	95.89	85.78	82.67	90.66
2003 年	39,549	95.62	87.91	88.24	93.29
2004 年	40,657	97.17	94.09	92.45	95.90
2005 年	41,858	99.41	94.67	96.18	98.74
2006 年	42,393	100.00	100.00	100.00	100.00
2007 年	43,169	101.80	106.47	107.12	101.83
2008 年	43,105	105.39	111.95	106.02	101.68
2009 年	39,152	104.47	102.16	106.62	96.72

資料來源：行政院經濟建設委員會，2009 年當前經濟情勢，行政院主計處，本研究整理。

製造業薪資水準之高低實際上是能反映出勞動生產力與物價水準之變動的，物價及生產力之變動均能顯著地影響及反映在製造業的薪資水準變動上，因此認為在決定基本工資水準時，製造業平均薪資之變動將是一個簡單又實用之綜合參考指標。

在了解及確認了製造業平均薪資所扮演之角色後，接下來在於解決基本工資應訂在何種水準才合適，首先應決定基本工資所要涵蓋的範圍，而以此範圍作基本工資訂定水準高低的標的。譬如，決定基本工資所要涵蓋的低所得勞工對象，以主計處之「家庭收支暨所得分配調查」中，先決定在最低消費的就業者之中，是要涵蓋百分之 10、15、20，或甚至更高、更多的勞工。

接下來可根據行政院主計處每年所辦理之「家庭收支暨所得分配調查」資料，在剔除只有消費而沒有就業的社會救濟戶之後，將每戶全年消費支出除以每戶就業人口數在除以 12 以計算出總樣本戶中平均每位就業者每月所要負擔的消費支出；然後將這些就業者每月所要負擔的消費支出依大小排列，即可找出就業者中最低消費百分之 10、20，或任何百分比所對應的消費支出水準。如此一來，也可避免現行「內政部」公式計算方法上所產生之不合理高估現象。

最後，由上述可以發現，若要以一公式來決定基本工資之參考水準不但爭論很多，並且目前計算方式也很可能有所高估或低估。若要「以法則代替權衡」

那麼不先決定一個基本工資所要涵蓋低消費就業者的目標，待這個政策目標經由勞、資及政府三方面設定之後，即可以此來決定基本工資的水準。⁵¹

二、釐定之考慮因素

訂定基本工資是一個以政府直接介入手段，減少或消除社會不正義現象之程式（a procedure）。國勞組織要求會員國應以社會夥伴的觀念建立「基本工資訂定機制」，並以三方機制（tripartite bodies）及對等直接參與之原則，決定基本工資的訂定與調整。

國際勞工組織有鑑於基本工資的訂定與調整不易，因此在第 131 號公約內還對於基本工資訂定與調整過程，其所應考量因素所出以下的基本原則規定：

（一）依據公約第 4 條基本工資訂定機制應不時之訂定與調整基本工資（be fixed and adjusted from time to time）。

（二）依據公約第 3 條決定基本工資水準之考慮因素，應包括：

- 1、勞工及其家屬的需求（the needs of workers and their families）：將國內一般工資水準、生活費用、社會安全福利（social security benefits），以及其他社群之有關生活水準納入考慮。
- 2、經濟因素：包括經濟發展之要求、生產力水準，以及對於達到與維持高就業水準的欲求（the desirability of attaining and maintaining a high level of employment）。

由於基本工資訂定與調整之考慮因素甚多，各個不同考慮因素之性質不同，所以選擇納入考慮之因素不多、或對納入因素所賦予之權重差異，將對基本工資訂定與調整產生截然不同之結果。因此，訂定與調整基本工資之最重要工作，在於借重政勞資三方不同之立場與觀點，針對當時之國家環境條件，透過三方機制之運作，從諸多可能之考慮因素中做出平衡性之選擇與決定，這也是基本工資三方機制的設置之主要目的。

三、釐定之目的與功能

基本工資制定之目的是基於勞資關係上的不對等和社會經濟情勢將會造成不公平的過低工資，所以國家才介入勞雇雙方工資之決定，並設定其最低標準。總言之，勞動契約亦屬債權契約、私法契約，原則上應由當事人自行協商

⁵¹同上註。

以貫徹契約自由原則，但是因勞工在經濟上之弱勢，很難期待能居於真正自由之地位與雇主協商工資。⁵²

我國憲法第 153 條為保障勞工之基本生活，以國家制定強行法以保障之義務，避免勞資間之協商因地位相差懸殊，而使勞工遭受不平等之壓迫，影響其基本生活之維持。勞動基準法即係基於此一目的而生，該法於第 1 條開宗明義指出，其立法目的在保障勞動條件之最低標準，而「基本工資」乃勞動契約中重要之勞動條件，自應受勞動基準法之保障。勞動基準法第 21 條即規定勞資雙方間議定之工資不得低於基本工資。

鄰近的日本，依該國憲法第 25 條規定，人民享有健康、文化的最低限度之生活的權利。日本最低工資法第 1 條明確的規定立法目的是以「工資低廉之勞動者」為保護的對象，並且依事業、職業的種類或是地區的不同來保障其最低工資⁵³，進而達成：

- (一) 勞動者生活安定。
- (二) 勞動力之質的提昇。
- (三) 事業之公平競爭。
- (四) 國民經濟之健全發展等四項目的。

因此日本最低工資法的特色主要是：透過最低工資的保障來確保勞動者之生存權的同時，也提供一個各事業間公平競爭之平台，來達到保護勞動者之生活及具有公平競爭環境之經濟發展的目的。⁵⁴

至於德國有關最低工資之法令規定，依據最低勞動條件法第 1 條第 2 項規定，有關工資及其他勞動條件之規定，如有下述情形時，聯邦勞工部長得為之設定最低之勞動條件：

- (一) 在該行業或僱用種類並不存在工會或雇主組織、或者工會或雇主組織只涵蓋部分勞工或雇主。
- (二) 設定最低勞動條件對於滿足勞工不可獲缺之社會的及經濟之需求是必要的。
- (三) 未能經由一般性的拘束力量宣告達到工資及其他勞動條件之規定。⁵⁵

⁵²陳慧敏，基本工資相關問題之探討，台灣勞工 no. 15 焦點會題，2008。

⁵³參見日本勞基法詳解，行政院勞工委員會議印，1991：46-47。

⁵⁴參見張鑫隆，日本最低工資的法制與實務，發表於行政院勞工委員會與全國產業總工會共同舉辦之「從美日經驗看台灣基本工資制度：工會及勞工的角度」，2007 年 4 月 24 日。

德國於1996年訂定之「越境勞工派赴條例」，對於在國內勞動市場無法有效確保自己利益的勞工，該條例除提高其獲得合理薪資之保障外，也某種程度體現政府對於最低工資之責任。為此，最低工資功能在於：

- (一)以法律規定最低工資，首先為符合國家保護勞工之職能。因此，個別勞工在交涉工資時之不對等地位及不同勞工間，因競爭而可能拉低工資之現象，乃得以排除。
- (二)相對於團體協約所約定之薪資，法定的最低工資是設定客觀的、較低之界限。較重要的是能確保團體協約制度的能夠運作及填補其運作時所生之漏洞，以便最低工資能適用於未能被團體協約所涵蓋之勞動關係。
- (三)低工資不僅反應了低技術勞工的較低生產力及低發展之經濟領域，婦女及外籍勞工是低工資領域之主要人口。以法律規定最低工資雖未能全面禁絕差異，但卻能某種程度限制差別待遇之現象，達到男女平等及外勞與本勞之平等。
- (四)隨著基於正常勞動關係受僱人的持續下降，非典型僱用關係則呈現持續增加。再加上失業人口之日增，團體協約所能提供勞工的保障已大為降低，連帶地也造成低工資的氾濫。此顯示出現行的法律機制(尤其是團體協約)，並無法掃除已逐漸變成為結構性問題之低工資問題，因此有賴於法定的最低工資加以救濟。
- (五)法定的最低工資(尤其是時薪)設定了一個絕對之界限，該界限實已屬於「公共秩序」之一環，因此較易於將之落實。⁵⁶

綜合以上所述，一旦法定的基本工資存在，而其配合著薪資水準及物價指數發展，即可為薪資結構設定合理的薪資開端，其將同時拘束勞動契約當事人及團體協約當事人。團體協約當事人亦可免於為確保最低薪資族群協商其薪資額度，雙方盡可在基本工資額度之上協商。而對於未在團體協約適用範圍之內而未有任何機制提供保護之勞工，基本工資亦可以給予實質的保障。因此，各國均肯認基本工資存在之價值。

⁵⁵參見楊通軒，歐洲聯盟最低工資法制之研究：兼論德國之法制，政大勞動學報，第22期，2007：45以下。

⁵⁶同上註。

四、調整之方式

(一) 基本工資歷年調整方式

基本工資之調整是由基本工資審議委員會衡酌國家經濟發展狀況、物價指數、國民所得、各業勞動生產力及就業狀況、各業勞工工資、家庭收支調查統計等資料加以研議。

在此，主要以歷年來基本工資調整過程和其與製造業平均工資之比率(即基本工資比率)來探討，詳如表 3-11。

表 3-11 歷年來基本工資調整過程和其與製造業平均工資之比率

日期	月平均基本工資	基本工資調整比率(%)	製造業月平均薪資	基本工資佔製造業平均工資之比例(%)
年月	(1)		(2)	(1) / (2)
1956 年 1 月	300	0	449	67%
1957 年	300	0	493	61%
1958 年	300	0	515	58%
1959 年	300	0	567	53%
1960 年	300	0	667	45%
1961 年	300	0	796	38%
1962 年	300	0	846	35%
1963 年	300	0	874	34%
1963 年 4 月	450	50	931	48%
1965 年	450	0	1,019	44%
1966 年	450	0	1,079	42%
1967 年	450	0	1,223	37%
1968 年 3 月	600	33.33	1,332	45%
1969 年	600	0	1,474	41%
1970 年	600	0	1,684	36%
1971 年	600	0	1,860	32%
1972 年	600	0	2,040	29%
1973 年	600	0	2,191	27%
1974 年	600	0	2,929	20%
1975 年	600	0	3,430	17%
1976 年	600	0	4,044	15%
1977 年	600	0	4,862	12%
1978 年 12 月	2,400	300	5,416	44%
1979 年	2,400	0	6,558	37%
1980 年 5 月	3,300	37.5	8,040	41%
1981 年	3,300	0	9,541	35%

1982年	3,300	0	10,470	32%
1983年5月	5,700	72.7	11,136	51%
1984年7月	6,150	7.89	12,173	51%
1985年	6,150	0	12,697	48%
1986年11月	6,900	12.2	13,983	49%
1987年	6,900	0	15,356	45%
1988年7月	8,130	17.83	17,012	48%
1989年7月	8,820	8.49	19,461	45%
1990年8月	9,750	10.54	22,048	44%
1991年8月	11,040	13.23	24,469	45%
1992年8月	12,365	12	26,986	46%
1993年8月	13,350	7.96	28,869	46%
1994年8月	14,010	4.94	30,797	45%
1995年8月	14,880	6.21	32,545	46%
1996年9月	15,360	3.23	33,900	45%
1997年	15,840	3.13	35,456	45%
1998年	15,840	0	36,436	43%
1999年	15,840	0	37,686	42%
2000年	15,840	0	38,792	41%
2001年	15,840	0	38,277	41%
2002年	15,840	0	38,208	41%
2003年	15,840	0	41,277	38%
2004年	15,840	0	40,657	39%
2005年	15,840	0	41,858	38%
2006年	15,840	0	42,393	37%
2007年	17,280	9.09	43,169	40%
2008年	17,280	0	43,105	40%
2009年	17,280	0	39,152	44%

資料來源：行政院勞工委員會，經濟部統計處，本研究整理。

以基本工資比率做為研究指標的理由，可以歸納以下幾點：

- 1、各國的基本工資政策中，涵蓋之勞工中通常都以製造業勞工為主，而台灣的勞動基準法中，其涵蓋之勞工亦以製造業勞工最多。因此，以製造業工資參考有其依據。
- 2、在國際比較上，製造業之工資資料在國際勞工組織所發表的勞工統計年鑑中，有較客觀之統計報告，因此可以做比較。
- 3、若要瞭解與比較各國基本工資干預勞動市場之程度時，這個基本工資比率是一種較客觀的比較依據，事實上，在勞動經濟學的教科書中如 Ehrenberg &

Smith 所撰的，Modern Labor Economics 中，即利用「基本工資比率」，作為探討基本工資的方法之一。

為利於基本工資之調整，歷年來曾研擬不同公式以供參考，但並無一固定公式，詳如表 3-12。

表 3-12 基本工資釐訂方法之演進

民國	釐訂方法
1936 年	成年工資以維持其本身及足以供給無工作能力親屬二人之必要生活為準，童工工資不得低於成人工資之半數。
1955 年	保證每一位就業人口足以負擔其本人及其妻子一人生活為基礎（妻子的生活費打八折）。
1984 年	以十分位組的最低一組家庭中每一就業人口所需負擔的家庭消費支出的一半，加上製造業月平均薪資的四分之一。
1990 年	3 年舊公式第一次修正，增加了「基本工資調幅不得超過製造業勞動生產力的成長率」，即若基本工資調幅大於製造業勞動生產力的漲幅時，則以製造業勞動生產力的漲幅為調幅。
1993 年	舊公式第二次修正，以製造業平均工資求得的基本工資成長率加上以經常性薪資所求得的基本工資成長率，然後再除以 2，做為基本工資的調幅。
1994 年	基本工資 = [上次行政院核定之基本工資 × (1 + 消費者物價指數上升率 + 1/2 工業部門勞動生產力上升率)]

資料來源：「基本工資對青少年雇用之影響評估」、陳元魁、1996 年。

接著由下表 3-13 可之，基本工資調整金額由原先 1986 年的 15,131 元調升至 2007 年的 17,280 元，其中從 1997 年至 2006 年，其調整金額更是十年來從未變動，維持在 15,840 元，此段時期正值台灣經濟成長率逐漸緩和之際。另外，以基本工資佔當年各業平均工資之比例來看，其大致呈現平緩遞減趨勢。

但到了 2006 年基本工資佔當年各業平均工資的比率僅達 35.91%，因此促成了 2007 年的基本工資調整。當調升至 17,280 元，漲幅為 9.09%，相較先前情況，可以發現成長幅度劇增。

表 3-13 基本工資與各業平均薪資比較

調整時間 (民國)	調整金額 (元)	各業平均薪資 (元)	基本工資佔當 年各業平均工 資之比率	備註
1956 年	300			
1964 年	450			
1968 年	600			
1978 年 12 月 1 日	2,400			
1980 年 5 月 1 日	3,300			1983 年以前並 無固定公式
1983 年 5 月 1 日	5,700			註 1
1984 年 7 月 1 日	6,150			註 1
1986 年 11 月 1 日	6,900	15,131	45.60%	註 1
1988 年 7 月 1 日	8,130	18,412	44.16%	註 1
1989 年 7 月 1 日	8,820	21,263	41.48%	註 1
1990 年 8 月 1 日	9,750	24,336	40.06%	註 2
1991 年 8 月 1 日	11,040	26,904	41.03%	註 2
1992 年 8 月 1 日	12,365	29,473	41.95%	註 3
1993 年 8 月 16 日	13,350	31,735	42.07%	註 4
1994 年 8 月 20 日	14,010	33,689	41.59%	註 4
1995 年 8 月 1 日	14,880	35,421	42.01%	註 5
1996 年 9 月 1 日	15,360	36,735	41.81%	註 5
1997 年 10 月 16 日	15,840	38,530	41.11%	註 6
1998 年	15,840	39,726	39.87%	
1999 年	15,840	40,908	38.72%	
2000 年	15,840	41,938	37.77%	
2001 年	15,840	42,042	37.68%	
2002 年	15,840	41,667	38.02%	
2003 年	15,840	42,287	37.46%	
2004 年	15,840	43,021	36.82%	
2005 年	15,840	43,615	36.32%	
2006 年	15,840	44,107	35.91%	
2007 年 7 月 1 日	17,280	44,720	38.64%	

註 1：基本工資 = $\{[(\text{每人每年最終消費支出} \times \text{家庭戶數} \times \text{平均每戶人口}) \div (\text{家庭戶數} \times \text{平均每戶就人口})]\} \div 12 \times (1 + \text{消費者物價指數成長率}) + \text{製造業平均薪資半數} \div 2$ 。

註 2：(依沿用公式求算之 1990 年基本工資 \div 依沿用公式求算之 1989 年基本工資) 必需 (1989 年製造業勞動生產力指數 \div 1988 年製造業勞動生產力指數) 否則必需以【1989 年沿用公式求算之數額 $\times (1 + 1989$ 年製造業勞動生產力指數成長率)】作為 1990 年應調整之基本工資數額。

註 3：該年並未依計算公式調整數額。

註 4：以 1990 年修正後之公式及經濟部所提之公式為基準，以各公式相對 1992 年之成長率相加後平均作為 1993 年基本工資之調幅。

註 5：基本工資 = $[\text{上次行政院核定之基本工資} \times (1 + \text{消費者物價指數上升率} + 1/2 \text{ 工業部門勞動生產力上升率})]$ 。

註 6：該年並未依計算公式調整數額，而係採 3% 的調幅。

資料來源：行政院主計處，行政院勞工委員會勞動條件處，本研究整理。

(二) 基本工資分區定訂

地區別基本工資因依地區別劃分基本工資水準，偏遠地區之基本工資一定低於都市，可吸引廠商前往投資設廠，增加該地區青年就業機會，以免青年外流，集中於都市。以東部地區為例，1981 年，東部地區工廠家數佔全省工廠數之 2%，1986 年則降至 1%，工廠員工人數亦由全省勞工人數之 1% 逐年降至 0.8%，主要原因即在工資未予限制，失去設廠誘因，工廠家數逐漸減低，勞工就業機會大減，祇得往外地發展，若依地區別制訂基本工資，東部地區基本工資必然低於都市，廠商自然樂意設廠，可促使東部地區勞工回流，對東部地區工業之振興必有助益。當然，各地區基本工資差距不宜過大，應以 20% 為限，以免造成因工資過低，致勞工外流之反效果。⁵⁷

但若基本工資應依產業別劃分，不應依地區別劃分，因地區別基本工資係以生活水準之高低為劃分標準，都市生活水準較鄉村為高，其基本工資之訂定必然高於鄉村，將使鄉村人口外流，集中於都市，造成人口分佈不均之嚴重後果。更何況，生活水準之高低亦難有客觀標準，以花蓮為例，花蓮生產之農產品往往由台北包商包下，運回台北批發，而後再運回花蓮出售，造成花蓮出產之農產品超過台北的情況；再以台中為例，台中的衣服遠較於台北昂貴，主要原因台北競爭激烈，產品價格自然下降所致。由此看來，以生活水準劃分基本工資不盡合理，未必可達到照顧勞工之效果。⁵⁸

最後認為應考慮制定地區別基本工資以平衡地方發展與差異性；各國雖或有訂定產業別及地區別基本工資之作法（如日本），但我們認為產業別之基本工資並沒有必要，因為產業別基本工資訂定之結果只會破壞產業間原有之薪資差距，並不會對真正低收入的勞工有實質之助益。而相對的，地區別基本工資之制訂或許有實質意義，因為對於生活水準較低之地區訂定不同之基本工資，如此不但能適應當地雇主實際之給付能力與勞工生活水準，同時也有鼓勵廠商往低工資水準地區發展之誘因，如此一來或也能促成地區性平衡發展之目的。

倘若有心建立地區最低基本工資水準，則應建議除了在低消費地區之最低

⁵⁷基本工資調整公式研討會會議實錄，行政院勞工委員會，1985。

⁵⁸同上註。

基本工資水準宜合乎當地實情外，在高消費地區，如臺北市的最低基本工資水準也不宜高，如此才不會進一步造成人口往都市集中之現象。日本在地區別最低工資的高低差距只有百分之 17 實可供參考。因此倘若我們想進一步考慮訂定地區別得最低工資，則我們建議將基本工資水準訂定在前述主計處「家庭收支暨所得分配」調查中的百分之 12 最低消費就業者其消費支出水準，而在該最低水準下，各縣市分別依其生活水準的差距在百分之 20 的範圍內。

至於亞洲的日本，日本最低工資是依各地區之生活水準而有所不同，但由於不少人所領取之薪資低於生活保障水準，因此在日本產生了為數不少之「工作貧民層」，所以厚生勞働省宣佈將以提高勞動者之最低工資水準為方針，提出最低工資法修正案。日本的最低工資有依都道府縣的所有勞動者為對象的「地區別」和依特定業種而金額特別提高之「產業別」。具體的金額是依勞動者之生活費和企業之支付能力等為基準，每年修定。這次提出的修正案是就「地區別」之部分，在計算最低工資的時候，也把生活保障之水準考慮進去。此修正法案欲在 2007 年的例行國會提出，但勢必會引起企業方面的反彈，若能順利通過將會是該法案睽違 40 年來的修正。⁵⁹

綜合上所述具體而言，可將我國基本工資的計算方式以考慮地區別之基本工資來制定，方可參考行政院勞工委員會所編制的「基本工資調整公式研討會會議實錄」如表 3-14。

⁵⁹全國產業總工會，從美日經驗看台灣基本工資制度：工會及勞工的角度－理論與實務的對話國際研討會，<http://www.tctu.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=action002>，最後瀏覽日期 2009 年 12 月 7 日。

表 3-14 地區別基本工資調整方式建議表

步驟	建議		
步驟一 政策決定基本工資所要涵蓋的低消費就業者佔全部就業者之比率，如百分之 12			
步驟二 根據 1986 年之統計結果找出相對應之製造業平均工資比率，如百分之 36。			
步驟三 以現有之資料推算過去一年製造之平均月薪，（如 1987 年 5 月至 1988 年 4 月之平均月薪值為 15,806 元）再乘以步驟二之百分比以決定 1988 年最低每月基本工資參考數額	5,690		
步驟四 依消費水準的高低將全國行政區分成 A、B、C 三級，其中 B 級較 C 級高百分之 10。A 級較 C 級高百分之 20。C、B、A 各級的每月基本工資水準分別為	(C) 5,690	(B) 6,259	(A) 6,828
步驟五 將上述月基本工資除以上述時間內製造業之平均月工時（20806 小時）即得每小時基本工資	27	30	33
步驟六 將上述小時基本工資乘以 8，換算成每日平均基本工資	216	240	264
步驟七 對 16 歲至 18 歲之青少年勞工、身心殘障、受訓者、及試用者等勞工上述月、日、小時之基本工資均可以八折計，以日薪為例則為… 未滿 16 歲之童工則可以以七折計，以日薪為例則為…	173 151	192 168	211 185
步驟八 收集並處理最新主計處之「家庭收支暨所得分配調查」資料，以確定步驟一及步驟二之比率是否有所變動，若有，則可隨之調整作為下一次估算之依據。			

資料來源：行政院勞工委員會(1989)，「基本工資調整公式研討會會議實錄」。

第三節 低所得之定義與標準

一、低所得之定義

我國目前尚無明確針對「貧窮線」的定義，而是以「低收入戶」與「中低收入戶」作為「社會救助」之主要對象，而所稱「最低生活費標準」最早出現於1957年，其內容幾經變動，1963年、1979年改採收入為計算基礎（但同年台北市則採消費為計算基礎），直到1997年才統一採用平均每人每月消費支出的60%並沿用至今。

至於低收入戶在2005年以前係指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者。此處所稱之「最低生活費標準」可以視為一「準貧窮線」，由中央政府、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出百分之六十定之；低收入戶係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。值得注意的，於2004年12月24日立法院三讀通過「社會救助法修正案」，於2005年1月19日總統公佈實施，對於低收入戶最新定義則需同時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，以及地方政府所規定之動產（存款、股票投資）與不動產（全家人口之土地及房屋價值）三項標準。⁶⁰

社會救助法當中雖針對低收入戶之認定有明文規定，實際上，過去（修法前）台灣地區除了北市之外，大部分地方政府認定低收入戶之方式並不只是根據最低生活費標準，而是另加動產與不動產之門檻，甚至還有另加汽車之擁有與否、工作能力人口占家庭總人口比例等限制。至於認定標準，不論修法前後，台北市也是較為寬鬆許多。在此附上最新2010年度低收入戶類別及條件一覽表，詳如表3-15。

⁶⁰ 薛承泰，國改研究報告-台灣的低收入戶與脫貧政策，財團法人國家政策研究基金會，2005。

表 3-15 2010 年度低收入戶類別及條件一覽表

省市	分 類					2010 年度最低生活費
台灣省	第一款		第二款	第三款		9,829 元
	全家人口均無工作能力，且無收入及財產。		全家人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。	家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。		
台北市	第 0 類	第一類	第二類	第三類	第四類	14,614 元
	全戶均無收入。	全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。	全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元。	全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。	全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 14,614 元。	
高雄市	第一類		第二類	第三類		11,309 元
	全家人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。		全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之一。	全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。		
台北縣	第一款		第二款	第三款		10,792 元
	全家人口均無工作能力，且無收入及財產。		全家人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。	家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。		
福建省 (金門縣、連江)	第一款		第二款	第三款		7,400 元
	家庭人口均無工作能力，且無收入及財產。		家庭人口有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費三分之二以下。	家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。		

說明：

1. 家庭財產限額：（土地以公告現值計算；房屋以評定標準價格計算）。
2. 台灣省：動產（存款加投資）：每人每年以 7 萬 5 千元為限；不動產（土地及房屋）：每戶以 300 萬元為限。
3. 台北市：動產（存款加投資）：每人以 15 萬元為限。；不動產（土地及房屋）：每戶以 550 萬元為限。
4. 高雄市：動產（存款加投資）：每戶（4 口內）以 30 萬元為限；第五口起每增加一口得增加 5 萬元；不動產（土地及房屋）：每戶以 300 萬元為限。
5. 台北縣：動產（存款加投資）：每人每年以 7 萬 5 千元為限；不動產（土地及房屋）：每戶以 300 萬元為限。
6. 福建省：動產（存款加投資）：每戶（4 口內）每年 40 萬元為限，第五口起每增加一口得增加 10 萬元；不動產（土地及房屋）：每戶以 230 萬元為限。⁶¹

⁶¹中華民國內政部，低收入戶之資格家庭總收入以外財產總額之一定限額，

http://www.moi.gov.tw/files/eng_news_file/en_39429_6549537037.xls，最後瀏覽日期

資料來源：內政部社會司，社會救助，2010 年度與歷年最低生活費。

二、貧窮線訂定方式與標準

貧窮的概念經常因社會、經濟、文化與個人之認知等因素的影響而不同，於是擬定「貧窮線」作為一個判斷之標準來區分貧戶與非貧戶，以及貧窮人口與非貧窮人口，其困難度甚高，共識性也很低。雖然如此，在諸多貧窮概念當中仍可以歸類為絕對貧窮 (absolute poverty)、相對貧窮 (relative poverty) 與主觀貧窮 (subjective poverty) 三種，其概念與內涵各有不同。

絕對貧窮 (absolute poverty) 強調的是經濟生活需求之基本費用，因此對於貧窮之計算方式乃是先選擇基本需求之財貨，然後設算出滿足這些基本需求財貨之市場價格，以此作為最低生活預算值，並據此劃分貧窮與非貧窮者。這樣的貧窮設定方便官方認定，也有利於評估長期之政策效果，但是卻可能忽略整體社會的所得分配狀況，未能反應地區差異與消費型態之改變。

相對貧窮 (relative poverty) 之概念強調的是整體財富或收入之相對位置，其計算方式是依社會平均或一般生活水準或最低可忍受之生活水準而訂，由於設算方式與社會之所得不均有關，常是採平均或中位所得的某一百分比來設算，較複雜的則是以剝奪指數 (Deprivation Index) 來衡量。此方式之優點在於能突顯社會不平等現象，並可作跨區域、時間之比較研究，但相對上在無明顯貧富差異及財富分配不明顯時 (如社會普遍貧窮)，則失去其意義。

最後，主觀貧窮 (subjective poverty) 之概念則是著重在對於貧窮的主觀認知，就個人或家戶之主觀意見調查，由受訪者自評或主觀認定自己之經濟狀況，也可列舉與其相似的個人或家庭之最低所得或消費需求應為多少，此反應易受回答者的家庭特徵、所得、偏好以及所處環境的影響，此方式雖能反應社會最低需求之意見，但作為貧窮測量時很不穩定，故很少依此作為官方貧窮門檻⁶²。(Hagenaars, 1991: 136-139; Ruggles, 1990:17-23)

依據 2010 年各縣市的平均每人每月最低消費支出，應考量平均生活水準與基本工資之關連性，加計勞工可能需要扶養其眷屬，可知基本工資顯然不足以

2010 年 5 月 23 日。

⁶²根據不同貧窮概念也發展出不同的測量方式，主要有預算標準法 (budget standard method)、所得係數衡量法 (multiplier)、比例法及共識法，各有其優缺點與應用的時機，國內學者對這些概念與測量已有許多的介紹與論述 (王德睦等，1997、2003；呂朝賢，1995、1996、1999；何華欽等，2003；周麗芳 2003；李淑容，1996；林美伶與王德睦，2000；林萬億等，1995)。

維持其所需之生活水準。如表 3-16 所列，即使今年無法一次調整到合理之水準，審議委員會也應該提出逐年調整到位的方案。

表 3-16 2010 年勞工生活所需與基本工資對照表

單位：元

地區	平均每人每月 最低消費支出 (貧窮線)	基本工資	基本工資佔平 均每人每月最 低消費支出
	A	B	A/B
台灣省	9,829	17,280	0.57
台北市	14,614	17,280	0.85
台北縣	10,792	17,280	0.62
高雄市	11,309	17,280	0.65
福建省	7,400	17,280	0.43

資料來源：內政部社會司，行政院主計處，本研究整理。

三、貧窮線與五等分位區分法之比較

台大社工系教授林萬億說，目前貧窮線之界定是用前年度的消費支出乘以 60%，但貧窮線的界定不只這個指標，每戶家庭人數、家中可工作的人口、需撫養的人等，都需要考慮進去，政府在界定貧窮線的時候必須更有彈性。

根據主計處的統計，2010 年台灣的「最低生活費」(貧窮線)，台灣省為 9,829 元，台北市為 14,614 元，台北縣為 10,792，高雄市為 11,309 元，金門縣及連江縣則為 7,400 元。

若是以五等分位來探討，如下表 3-17，依 2008 年家庭所得五等分位，最低所得組中每人可支配所得，可知每人於每月可支配 13,454 元，而根據主計處之統計，2008 年台灣的「最低生活費」(貧窮線)，僅台北市在其之上，其他城市則在其標準值之下，由此可知，應依評估各類狀況以調整各區最低生活費用。

表 3-17 家庭所得五等分位分配狀況

年別	全體 家庭	1 (最低 所得組)	2	3	4	5 (最高所 得組)	五等分 位倍數 (倍)	吉尼 係數
2001 年								
每戶可支配所得 (元)	868,651	279,404	524,766	740,054	1,013,478	1,785,550	6.39	0.350
分配比 (%)	100.00	6.43	12.08	17.04	23.33	41.11		
每人可支配所得 (元)	242,640	139,007	165,021	190,736	239,028	388,163	2.79	
每戶人口數 (人)	3.58	2.01	3.18	3.88	4.24	4.60	2.29	
1 人及 2 人戶所占比率 (%)	29.79	77.11	36.90	17.12	10.64	7.20		
每戶就業人數 (人)	1.56	0.66	1.23	1.62	1.96	2.35	3.56	
經濟戶長為 65 歲以上之比率 (%)	13.28	40.70	14.27	5.77	2.88	2.78		
2007 年								
每戶可支配所得 (元)	923,874	312,145	571,128	799,418	1,069,885	1,886,791	5.98	0.340
分配比 (%)	100.00	6.76	12.36	17.31	23.16	40.41		
每人可支配所得 (元)	273,336	161,733	194,261	219,019	262,871	432,128	2.67	
每戶人口數 (人)	3.38	1.93	2.94	3.65	4.07	4.32	2.24	
1 人及 2 人戶所占比率 (%)	32.64	81.65	41.56	19.47	11.72	8.78		
每戶就業人數 (人)	1.50	0.60	1.14	1.56	1.93	2.29	3.82	
經濟戶長為 65 歲以上之比率 (%)	15.70	47.54	15.78	7.25	4.91	3.00		
2008 年								
每戶可支配所得 (元)	913,687	303,517	564,893	796,225	1,068,804	1,834,994	6.05	0.341
分配比 (%)	100.00	6.64	12.37	17.43	23.40	40.17		
每人可支配所得 (元)	272,742	161,445	194,121	219,952	263,252	427,738	2.65	
每戶人口數 (人)	3.35	1.88	2.91	3.62	4.06	4.29	2.28	
1 人及 2 人戶所占比率 (%)	33.49	82.45	42.43	20.46	12.33	9.80		
每戶就業人數 (人)	1.49	0.54	1.15	1.55	1.94	2.27	4.20	
經濟戶長為 65 歲以上之比率 (%)	15.56	45.69	17.02	7.70	4.12	3.26		

資料來源：行政院主計處，2008 年家庭所得五等分位分配狀況。

再來，我們可以從平均每戶人口數與就業人數，如下表 3-18 可知，從 2004 年到 2008 年平均每戶人數逐年下降，造成其原因是由於我國生育率逐年下降，才會使平均每戶人口數減少。而就造成平均每戶就業人數的變動，其原因可能是因為經濟不景氣，或者是有些勞工本身知識技能的不足，造成市場上無法僱用，因而導致可就業人數減少。

表 3-18 戶數五等分位組之平均每戶人口數與就業人數

年別	平均每戶人口數	平均每戶就業人數						
	全體家庭(人)	全體家庭(人)	可支配所得按戶數五等分位組-最低所得組(人)	可支配所得按戶數五等分位組-次低所得組(人)	可支配所得按戶數五等分位組-次低所得組(人)	可支配所得按戶數五等分位組-次高所得組(人)	可支配所得按戶數五等分位組-最高所得組(人)	第五分位組為第一分位組之倍數(倍)
2004	3.50	1.53	0.60	1.21	1.59	1.93	2.34	3.90
2005	3.42	1.51	0.56	1.18	1.56	1.92	2.31	4.13
2006	3.41	1.52	0.59	1.19	1.59	1.93	2.32	3.93
2007	3.38	1.50	0.60	1.14	1.56	1.90	2.29	3.82
2008	3.35	1.49	0.54	1.15	1.55	1.94	2.27	4.20

資料來源：行政院主計處，中華民國統計資訊網。



第四章 生活保護與社會保障對低所得勞工生活水準之影響

在社會安全體制當中，通常是以社會保險為主體，而社會救助為輔助性功能。對於申請社會救助的人，主管機關必須進行資格調查，以判斷其是否符合救助之資格。大多數國家皆以「貧窮線」或「最低生活費用標準」來作為判定之準則，只要收入狀況在此標準以下則稱之為貧窮（江亮演，1980）。換言之，最低生活費用就是申請生活補助之決定門檻，因此可就我國的相關制度措施方面來探討。

第一節 我國生活保護措施之檢討

一、生活保護的內涵

貧窮不僅會影響一個社會之生活水準，也會製造許多社會問題，尤其是文化的貧窮（cultural poverty），更具有降低文化水準之作用，貧窮者的犯罪更是不可忽視之社會問題。因此，自古以來就有各種救貧措施，英國早在 1388 年就有救貧法（Poor Law）之制定，目前，各國所實施之社會救助（social assistance）也大都規定有資產調查（means test）之程序。1966 年，英國將國民救助（nation assistance）制度改為補充給付（supplementary benefits）制度；1988 年，將補充給付制度改為所得補助（income supplementary）制度，其用意均在減少資產調查之複雜性和接受補助者之屈辱感。⁶³

生活保護是政府對貧窮者或貧窮家庭所實施之生活救濟措施，與國民互助之社會保險（social insurance）完全不同，前者之經費來自租稅（tax），是事後之救貧措施；後者之經費來自保險費（promium），是事前之防貧措施。生活保護一般分為基本扶助（或生活扶助）和特別扶助兩種，前者是根據最低生活費用標準所制定之扶助；後者是依家庭結構之特性或家計支出之特別需要而提供之扶助。特別扶助有對單親家庭、殘障者家庭等的特別扶助以及住宅、教育、醫療、就業或創業、喪葬等特別需要所提供之扶助。

我國的社會救助制度有生活扶助、醫療補助、急難救助與災害救助四種，但是，急難救助是一般的家計支出者發生意外，致使家計陷入困境時所提供之救助，理論上，已符合貧民之資格，應可接受生活保護，所以勿須另立急難救

⁶³蔡宏昭，生活水準理論與生活保護措施，1990。

助項目。至於災害救助，是為一般國民所提供的臨時性救助措施，而非針對貧民提供之正常性救助措施，所以不宜列入生活保護措施。⁶⁴

二、制度概要

我國生活保護措施之主管單位中央為內政部、省市為省市政府社會處局，縣市為縣市政府，其中，內政部負責制定和修訂法規，提供補助經費；省市政府負責制訂最低生活費和生活扶助標準之等級，並提供補助經費；縣市政府負責審查和扶助業務，編列預算支應，並得定期舉行勸募社會救助金。

就地方行政體系而言，可以分為台灣省、台北市、高雄市、台北縣及福建省五個系統，每個系統之最低生活費標準、生活扶助標準、各種補助措施及實施狀況不盡相同，因而極易產生不公平之現象。

三、生活扶助標準及措施

低收入戶生活扶助係針對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，提供持續性的經濟協助，為社會救助工作重要的一環。根據統計處 2004 年低收入戶生活狀況調查報告分析，低收入戶主要致貧原因前 5 項依序為「戶內均為無工作能力人口」、「久病不癒」、「戶內無工作能力人口眾多」、「其他原因」及「與負擔家計者離婚或分居」；而低收入戶對社會救助服務措施之需求，依重要度排序前 5 項依序為「每月家庭生活補助」、「身心障礙者額外生活津貼」、「就學子女學雜費補助」、「就學子女生活補助」及「老人額外生活津貼」，顯示低收入戶在接受政府社會救助的需求上，多以持續性、經常性的經濟助益為主。

生活扶助以現金給付為原則，另可依實際需要委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。而依社會救助法第 11 條第 1 項規定，生活扶助以現金給付為原則，同條第 2 項另規定中央、直轄市主管機關並得依收入差別訂定現金給付之等級。

就其生活扶助標準審核資格，依地區可分為以下幾項：

⁶⁴同上註。

(一) 臺灣省、福建省低收入戶扶助等級之規定：⁶⁵

- 1、全家人口均無工作能力，無收益及恆產；
- 2、全家人口中有工作能力者在總人口數三分之一以下，且家庭總收入平均分配全家人口；每人每月在最低生活費標準三分之二以下；
- 3、家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾最低生活費三分之二，且在最低生活費以下。

(二) 高雄市低收入戶的申請資格為：⁶⁶

- 1、申請日起回溯需設籍並實際居住本市滿4個月之本市市民；
- 2、全家人口有工作能力者未超過全家總人口數三分之一，且家庭總收入未超過全家最低生活費（2009、2010年度每人每月不得超過11,309元）；
- 3、存款（含有價證券及投資）：全家4口以內（含4口），存款本金不超過30萬元；逾4口者，每增加1口得增加5萬元；
- 4、不動產：全家人口之土地公告現值及房屋評定標準價格合計不超過300萬元；
- 5、自有汽車乙輛，總排氣量未達1600c.c，且車齡超過4年以上者；以營生為主或特殊照顧需求者不受此限。

(三) 台北市低收入戶之審核標準如下：⁶⁷

- 1、設籍並實際居住在本市滿4個月；
- 2、最近一年居住國內超過183天；
- 3、家庭總收入平均分配全家人口，平均每人每月收入不得超過14,614元；
- 4、全家人口存款（含股票投資）平均每人不得超過新臺幣15萬元；
- 5、全家人口之土地及房屋價值合計不超過新臺幣550萬元。

(四) 台北縣低收入戶之審核資格如下：⁶⁸

- 1、設籍本縣；

⁶⁵泰山鄉公所，社會課中表格下載-低收入戶扶助申請辦法，<http://www.taishan.tpc.gov.tw/web/04-2.asp?id=4>，最後閱覽日期2010年5月25日。

⁶⁶高雄市政府社會局，社會救助類中申請低收入戶之資格，http://w5.kcg.gov.tw/socbu/10petition/qanda_list.asp，最後閱覽日期2010年5月25日。

⁶⁷台北市政府社會局，社會救助中申請低收入戶資格，http://www.dosw.taipei.gov.tw/k/k0002.asp?uid=88638&g2=88735&l1_code=0，最後閱覽日期2010年5月25日。

⁶⁸台北縣政府社會局，申請低收入戶資格，http://www.sw.tpc.gov.tw/_file/1588/SG/25193/D.html，最後閱覽日期2010年5月25日。

- 2、家庭總收入分配全家人口，平均每人每月低於最低生活費(2010年即10,792元)；
- 3、全家人口之現金(含存款本金、利息)、有價證券及投資合計金額每人每年未超過75,000元；
- 4、全家人口之土地公告現值及房屋評定標準價格合計金額未超過300萬元。

理論上，家庭所得若低於全戶最低生活費者，政府應補足其差額，以維護該家庭之最低生活水準。但是，我國的生活扶助金額是以戶長和被扶養人民之總和計算，完全不考慮規模經濟的問題。一般來說，家庭人數越多，越有規模經濟，每人平均生活費用越少，所以生活扶助金額應隨家庭人數之遞增適當給予減額才合理，關於生活扶助之地區性差異也是值得商榷的。

四、特別扶助措施

我國生活保護措施的特別扶助有醫療補助、住宅補助(包括住宅興建和住宅整修等)、家庭補助(包括兒童補助和家庭補助)、子女教育補助、節日慰問及喪葬處理等。目前，醫療補助已納入低收入戶健康保險制度，由政府負擔全額保險費和部分負擔費用，由醫療機構負擔掛號費。

地方政府均興建平價住宅供低收入戶居住，對於未能進住平價住宅者，則提供住宅補助。就子女的教育補助，我國之現行制度對貧窮子女接受義務教育提供補助，接受自費教育之子女則提供獎助學金。

第二節 社會保障之相關制度對低所得勞工生活水準之影響

一、社會保障之相關制度

「社會保障」是1918年後半新興出現之概念⁶⁹，尤其普遍出現在歐洲國家之研究組織及國際性之組織，如歐盟、世界銀行與國際勞工組織。不可否認的，這個概念被重視與2001年經濟全球化造成各國勞動市場劇烈之變動有關。

(Norton et al, 2001: 8)

隨著人們越來越認識到缺乏基本生存條件之貧困，不能歸因於貧困者個人的道德原因以後，最低生活保障制度之核心功能，就是將最低生活保障權予以制度化和法律化，同時還應該將貧困人口其他方面應得到保障之正當性要求，

⁶⁹柯木興，社會保險，2000：34。

逐步地予以法治化⁷⁰，因而出現社會保障之相關制度。

就社會保障主要可分為社會保險、社會救助和社會福利三種，但在此以討論社會保險和社會救助為主。

（一）社會保險

一般說來，對社會保險的討論，通常以德國俾斯麥宰相（Otto Von Bismarck）於1881年將既有的勞工職業災害保險改為強制性保險，及1883年制定勞工疾病保險法視為是社會保險之開端。⁷¹

現代社會保險制度之出現，有二個理念的根源：即對經濟安全之保障，及自助互助的連帶思想。而制度本身則具有社會性及保險性。透過社會政策之方式，強制國民納入；所謂的保險性則是透過集體單位之責任，來滿足個別偶發之經濟需求。社會保險可說是社會政策的方法之一。

「保險」基本上是一種透過互助及自助之力量來解決經濟不安全的一種機制，而「社會保險」則是透過國家力量的介入，以「保險」之方式來保障國民之經濟安全，因此，柯木興（2000:40）便認為，「社會保險」具有雙重性格：一是社會性，一是保險性。所謂社會性，係指國家透過社會政策之方法，藉由所得再分配之功能，使國民的最低生活水準獲得保障；而保險性則是指，其集合了多數可能遭遇相同危險事故之經濟單位或個人，成立利益與共的團體，以公平合理的方法聚集基金，而對特定危險所招致之損害或損失，予以分散給全體參與者負擔，而達到確保其收入安全為目的的一種經濟制度。⁷²

進而言之，社會保險是一種政策性之強制保險制度，其旨在保障全體國民或多數國民遭遇各種危險事故時，提供基本上之經濟生活與醫療照顧，使多數不能工作或失去工作者不因事故之發生，而喪失其正常生活之保障。以多數人之力量及政府之參與，達到風險分擔及調和社會各階層之社會適當性任務。社會保險之特質說明如下：

- 1、社會互助，財源來自保險費或保險稅。
- 2、預防貧窮，提供基本的經濟安全水準。
- 3、國民身體損害之賠償，國家勞動力之保持。

⁷⁰王傳奇，最低生活保障制度的實踐，2008。

⁷¹柯木興，社會保險，2000。

⁷²李易駿，社會政策與立法 第一冊，2006。

4、國民財富之再分配。

從以上的討論，可以發現對「危險事故」之認定，是「社會保險」制度中，很重要且很基礎的討論，因為「社會保險」就是期待透過國家之介入，以全民的力量來共同分擔彼此的「危險事故」。所謂「危險事故」係指一個人在其生活過程中，遭遇到導致使其所得喪失或不穩定的情形發生，並造成其經濟不安全之意外事件，而在一個社會中，會造成這些「危險事故」之情形包括：生育、傷害、殘廢、疾病、老年退休、死亡、失業等等，因此，一個國家之社會保險應涵蓋這些範圍與內容。⁷³

然而值得注意的是，這些危險事故之間具有某種程度之關聯性，例如傷害與疾病這種事故，便與殘廢與死亡具有相關性，因此，各種不同保險之間的功能移轉，會導致被保險人在保險給付項目的請求上有所改變（例如一位勞工因工傷而請領傷病給付；後因病情惡化而成為身心障礙者，於是必須改為殘障給付或年金；而其到達一定年齡時，又必須改領老人給付或年金）。這是在規劃社會保險制度時，所必須審慎考慮的，以符合實際需要。

另外，社會保險保險費之籌措方式，也是討論「社會保險」制度時，很重要議題的之一。一般國家是由投保人、雇主、雙方共同負擔，或部份費用由政府負擔或補助，而這些保險費通常會當做特別基金，並從這些基金中來支付保險給付，因此，被保險人領受給付的權利，通常會與其所繳納之保險費或保險之年資有關。

就以上社會保險的制度意義來看，強調之重點有三：

- 1、保險之項目係所謂的社會性風險；
- 2、制度具有強制性；
- 3、一定的繳費取得保障與給付資格權。

而這樣之意義突顯其做為實現社會政策目標的一種工具性意義。社會保險之內容項目相當廣泛，至少可以包括老年年金、職業災害與傷病、普通疾病、殘障給付、失業給付等，而個別國家的制度並不相同，其繳費的水準、給付條件和水準也不相同。

⁷³同上註。

社會保險乃是集合多數人的經濟力量，配合政府少部分的財力，以透過社會共同的經濟力量，補償少數人因遭遇事故而引起的損失；以使他們在喪失工作能力、收入中斷或減少時，能獲得經濟的補償；或者當負擔增加（例如生育）但收入並未隨之增加時，能發給津貼，以維持其正常之生活水準，而不會因遭遇不幸事故，而失去最低生活之保障。基本上，社會保險為社會安全之主要部門，其財源並非是以政府的一般稅收為主，而是大部份是由雇主及勞工雙方共同分擔，或部份費用是由政府負擔或補助者。就年金保險而言，其特質如下：

- 1、雙方之自助與互助行為，財源來自保險費和租稅；
- 2、被保險人必須先繳盡繳納保費的義務之後，才能享受保險給付之權利；
- 3、年金之給付金額，以被保險人過去的保險年資為依據，並訂定有給付標準及方式，方便受益人得以自己能計算給付額；
- 4、基礎性之年金無法以商業性的經算方式處理，若有虧損（風險），則由政府最後承擔，因此財務管理採確定給付方式處理；
- 5、領受老年年金給付時，無須資產調查；
- 6、年金給付額之決定在於假定需要，並不以平均需要或共同需要來決定金額。

最後可知，社會保險除了擷取商業保險的概念外，另外一方面則必須兼顧社會連帶責任的思想，以達社會均衡的目的。也就是社會保險中所謂的「所得重分配功能」：由高所得者負擔較高的保費，低所得者的費用負擔則較輕，而在保險事故發生時給予與同的給付。為了達到此一社會公平的目的，減少社會問題，就必須採用強制保險的手段。⁷⁴強制保險還有另外一個原因，由於自由性的保險往往使身體健康、收入較高等風險性低的國民不願意投保，因而產生只有危險性較高的群體投保的「逆選擇」問題。如此必然會因為高額支付以及成員的低負擔能力而無法維持營運，使得政府必須以國庫承接其虧損，喪失設立保險制度的原意。⁷⁵

因此，各種社會保險包括全民健康保險在內，為求避免逆選擇發生，達到年輕健康的人能幫助年老病弱的人，高所得的人能幫助低所得的人，單身者能幫助有眷屬者的目的，使人生不幸事故等風險更趨分散，社會互助更能發揮其

⁷⁴柯木興，社會保險，1995。

⁷⁵Gitter/Schmitt, Sozialrecht, aaO, S. 33 ff.

作用，目的在於所得重分配，縮小貧富差距，提高經濟弱勢者的所得與福利進而追求較理想的分配狀況。

政府補助是指政府居於總體社會資源配置的考量，以稅捐收入為財源基礎，透過計畫、預算等程序，為了避免市場失靈，而所謂的「市場失靈」，指市場經濟未能使經濟狀態滿足經濟效率的現象，如以市場供給及需求的角度上，常發生於公共財或需求多元且需求量不大，使個別使用者價值無法計算時，市場常基於經濟規模不大而不願意生產⁷⁶，此時可採行必要干預以便矯正或透過適當工具彌補市場失靈，使得資源分配能達效率與公平的分配。基本上可依其功能區分為兩大類，一為單純的只為平衡各級政府間因稅源分配不均所引發的「財政失衡」問題，為此通常採取一般補助；另一類則是針對特定政策目標，通常採取限定用途的特定補助，其目的在促使政府機關提高某種特定公共財貨或勞務水準(黃世鑫，1998)。其功能有三：提升資源效率配置、執行所得再分配達成公平正義，以及維持經濟社會的穩定發展(王正、徐偉初，1993)。

綜合以上對社會保險的討論，嘗試引用社會工作辭典(2000:292)對「社會保險」之說明，來理解「社會保險」之定義與內容：「所謂社會保險乃國家所施行的保障人民社會經濟安全的計劃之一，此項計劃的特點為：以立法作為根據，由政府負責或授權辦理，採用一般保險之大數法則進行危險分擔原則，責由要保人與被保險人分擔保險費，主要係強制保險，其目的在保障被保險人遭遇生育、疾病、殘廢、老年、死亡、失業等事故而導致喪失、中止、減少收入或增加支出時，其本人能獲得現金給付、醫藥治療或其他服務(如職業重建)」。

77

而 Rejda (1999) 則認為，社會保險要能夠成立，其要件為：⁷⁸

- 1、應依據法律強制規定承保範圍；
- 2、除了在開始實行之過渡時期外，給付標準要適當，而且通常須有受扶養者才能取得賠償；賠償時，雖然須先對受扶養者之情況有所了解，但並不需要對被保險人之財務狀況予以調查，即給付的資格依個人繳納之保費為要件；

⁷⁶詹火生，劇變時代的社會福利政策，2001。

⁷⁷李易駿，社會政策與立法 第一冊，2006。

⁷⁸同上註。

- 3、依法律訂定給付標準；
- 4、給付水準通常與其所繳納之保費並無直接的關係，並且會對低所得者與扶養子女較多的被保險人有利，而形成所得的再分配；
- 5、籌措保險給付之支付能力應有長期考慮計劃；
- 6、保險費主要係由被保險人、雇主或雙方共同承擔；
- 7、保險計劃需由政府管理，或至少由政府監督；
- 8、保險計劃非僅為公務員所設立。

社會保險大致包括那些範圍，就社會工作辭典進一步指出：「社會保險通常依其保障之事故分為四種：

- 1、職業傷害保險或勞工傷害賠償（勞工保險）⁷⁹：保障勞工職業傷害與職業病及因此而致之殘廢、死亡等事故。
- 2、健康保險：保障生育及普通疾病與普通傷害等事故
- 3、老年、殘廢及遺屬（死亡）保險：保障老年、殘廢、死亡等事故。
- 4、失業保險：保障失業事故。

但世界上有許多國家之社會保險制度，係依其事故而分別獨立，自成體系；但亦有極少數之國家採綜合保險制，以一種社會保險立法保障多種故事，如台灣之公教人員保險、勞工保險，以及英國的國民保險。⁸⁰

（二）社會救助

我國的社會救助制度包括生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助及救助設施等五項措施，其中，急難救助和災害救助係以一般人在遭逢急難或災後事件時，所施與的救助措施；而救助設施係依照兒童福利法、少年福利法、殘障福利法、老人福利法與社會福利法規，所設置之救助措施。此外，社會救助法對於有能力工作之貧民，規定施與技能訓練、就業輔導、創業輔導或以工代賑方式補助其自立。（蔡宏昭，1990）

政府為縮小貧富差距促進所得分配合理化，從經濟成長、促進就業及加強

⁷⁹註：1. 凡年滿 15 歲以上，60 歲以下，受僱之本國籍勞工，均應於受僱單位參加就業保險為被保險人。參加勞工保險，且應參加就業保險之勞工，應同時計收勞工保險費及就業保險費。2. 不適用就業保險之勞工（如雇主、外籍勞工、60 歲以上勞工、未滿 15 歲勞工、各項公法救助之勞工），已參加勞工保險，僅計收勞工保險費。3. 參加就業保險之受僱勞工，其雇主或所屬機構僱用員工不滿 5 人，或其行業屬性不在勞工保險強制加保範圍而未參加勞保，僅計收就業保險費。

⁸⁰柯木興，社會保險，2000。

社會福利措施等全方位努力，已顯著降低家庭高低所得差距，尤其各級政府發放之低收入戶生活補助、中低收入戶老人生活津貼、老農福利津貼、身心障礙者生活補助、災害急難救助，以及各項社會保險（包括全民健保、勞保、農保等）保費支出補助等，計縮減所得差距倍數 1.40 倍，顯示政府持續推動社會福利措施，有助經濟弱勢及低收入家庭所得提升，減緩所得差距擴大之趨勢。

所得分配與世界各國家地區比較，由於各國公布之家庭所得內涵與調查範圍不一，統計基礎不同，各國貧富差距很難直接進行比較，不過就我國的發展而言，我國所得差距已逐年縮小，基尼係數亦維持在 0.35 以下，低於國際設定的 0.4 警戒線，變動趨勢也相對穩定。⁸¹

社會救助之目的，在於照顧低收入及救助遭受急難或災受害者，協助其自立，秉持「主動關懷，尊重需求，協助自立」原則辦理，以期確實保障弱勢民眾基本生活水準，並定期檢討社會救助規定，加強與失業給付及福利服務體系間之結合，確保需要的人口得到適切的救助，維持其基本生存水準，以進一步積極協助其脫貧。⁸²

另依據「中低收入老人生活津貼發給辦法」⁸³規定，列冊低收入戶之老人，每人每月可領取中低收入老人生活津貼 6,000 元；又依據身心障礙者權益保障法之相關規定，列冊低收入戶之身心障礙者應發給「身心障礙者生活補助費」，其中極重度、重度及中度身心障礙者每人每月核發 7,000 元；列冊低收入戶之輕度身心障礙者每人每月核發 4,000 元。此外，社會救助法第 12 條⁸⁴規定，對於低收入戶中之老人、懷孕滿 6 個月之孕婦，以及身心障礙者，主管機關得依其原領取現金給付之金額增加 20%~40% 之補助。惟為避免救助給付過於優渥，影響工作意願，反而不利其自立與脫離貧窮，亦於社會救助法第 8 條中明文規定，依本法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當党政

⁸¹內政部社會司，社會救助措施，<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>，最後閱覽日期 2010 年 3 月 5 日。

⁸²內政部社會司，社會救助措施概述，<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>，最後閱覽日期 2010 年 3 月 5 日。

⁸³全國法規資料庫，中低收入老人生活津貼發給辦法，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050045>，最後閱覽日期 2010 年 1 月 9 日。

⁸⁴低收入戶成員中有下列情形之一者，主管機關得依其原領取現金給付之金額增加百分之二十至四十之補助：1. 年滿六十五歲。2. 懷胎滿六個月。3. 領有身心障礙手冊或身心障礙證明。前項補助標準，由中央主管機關定之。

府公告之基本工資。

除此之外，現行各種扶助措施還包括孕產婦及營養品提供(含未婚媽媽新生兒營養補助)、生育補助、租金補助或住宅借住、房屋修繕補助、學生營養午餐費用補助、傷病住院看護費用補助等服務，以確保低收入戶食衣住行等基本需求的滿足。藉由現金與實物同時給付的制度設計，一方面維護低收入戶的選擇權，另一方面也能提昇救助資源運用的效率。

社會救助最積極的目的是希望促進低收入戶自立，藉由救助資源與機會之提供，助其脫離對救助措施之依賴，而最重要的方法就是鼓勵低收入戶就業與就學。政府除了提供學雜費減免補助外，特別對低收入戶戶內未領取生活補助費之高中職以上在學學生提供就學生活補助費每人每月 5,000 元，以鼓勵其繼續升學。

社會救助法第 15 條規定，低收入戶中有工作能力者，直轄市、縣(市)主管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立。各級政府多依此規定積極辦理以工(訓)代賑、洽貸資金、輔導承墾、承租、承領土地或市場攤位從事各種行業之經營，避免有工作能力之低收入戶成員過份依賴社會救助。此外，低收入戶參加職業訓練期間，尚可申領發給生活補助費，以解決低收入戶參加職業訓練期間，無法維持家庭生計的困擾，免除其後顧之憂，積極鼓勵低收入戶學習一技之長，提昇其人力資本。

關於低收入戶的醫療補助措施主要是根據低收入戶生活狀況調查，低收入戶形成原因中，久病不癒、受意外傷害及傷病花光積蓄佔 38.77%，低收入戶及一般民眾如因金錢問題未能及時就醫，無法得到妥適的治療與照顧，將造成貧病惡性循環，更顯示醫療補助對低收入戶的迫切性。⁸⁵

按社會救助法第 18 條⁸⁶、第 19 條⁸⁷ 規定，現行之醫療補助除提供低收入戶參加全民健康保險所需之保險費外，對於低收入戶之傷、病患者及患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者，亦予以補助，以補強全

⁸⁵內政部社會司，社會救助措施，<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>，最後閱覽日期 2010 年 3 月 5 日。

⁸⁶具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請醫療補助：一、低收入戶之傷、病患者。二、患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者。參加全民健康保險可取得之醫療給付者，不得再依前項規定申請醫療補助。

⁸⁷低收入戶參加全民健康保險之保險費，由中央及直轄市、縣(市)主管機關編列預算補助。

民健康保險醫療給付不足之部分。

依社會救助法第 20 條⁸⁸之規定，目前直轄市係以「臺北市市民醫療補助辦法」、「高雄市中低收入市民參加全民健康保險自行負擔醫療費用補助計畫」等規定辦理此項業務，至縣（市）政府，則以本部發布之「縣（市）醫療補助辦法」為辦理醫療補助之依據。

1、全民健康保險之費用補助：

醫療補助旨在保障低收入戶就醫之權利，降低就醫時之經濟性障礙，為配合全民健康保險之實施，政府於 1990 年即開辦低收入戶健康保險（簡稱「福保」），1995 年正式納入全民健康保險範圍內。

(1) 保險費補助：

社會救助法第 19 條規定「低收入戶參加全民健康保險之保險費，由中央及直轄市、縣（市）主管機關編列預算補助。」另全民健康保險法第 27 條第 5 款規定本保險保險費之負擔，依下列規定計算之：「第五類被保險人，在省轄區域，由中央社政主管機關補助 15%，省政府補助 20%，縣（市）政府補助 65%；在直轄市區域，由直轄市政府全額補助。」規定辦理，其中省政府補助第 5 類被保險人之保險費，經行政院 1999 年 6 月 30 日調整改由中央政府補助。

(2) 部分負擔費用補助：

全民健康保險為避免醫療資源之濫用，訂有門診或住院費用由被保險人「部分負擔」之機制，惟為減輕低收入戶就醫之負擔，特於全民健康保險法第 37 條中明定低收入戶就醫時，應自行負擔之費用，由中央社政主管機關編列預算支應，但不依規定轉診就醫者，不在補助之列。

2、全民健康保險不給付之醫療費用補助：

全民健康保險雖以保障國民就醫權益為目標，惟考量保險財務平衡及醫療支出之必要性，仍於全民健康保險法第 39 條明定不屬給付範圍之項目。各地區為滿足低收入戶及中低收入之就醫需求，亦訂定相關法令規定醫療費用之補助標準，以進一步照顧其醫療福祉。

3、低收入戶精神病患收容治療：

為照顧低收入精神病患者，減輕低收入家庭負擔，臺灣省自 1972 年推行小

⁸⁸醫療補助之給付項目、方式及標準，由中央、直轄市主管機關定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。

康計畫訂有貧民（現改稱低收入戶）精神病患收治計畫，規定凡列冊之低收入戶精神病患均得向戶籍地鄉（鎮、市、區）公所申請免費治療或長期養護。1990年精神衛生法與低收入戶健康保險暫行辦法（簡稱福保）實施，低收入戶精神病患改以持福保單前往勞保局指定醫療院所門診或住院治療，小康計畫⁸⁹床位改採出缺不補方式辦理。

1995年3月1日全民健康保險施行，低收入戶以第5類保險人加入健康保險，低收入精神病患則持全民健康保險卡前往特約醫療院所就醫，無法以健康保險住院就醫者，則由地方政府委託合格精神科醫療院所收治。像是委託衛生署桃園療養院、草屯療養院、玉里醫院以及附設有精神醫療機構之私立臺中、臺南、高雄仁愛之家等6所機構，收治、養護小康計畫低收入戶精神病患⁹⁰

從內政部統計可知，2009年底列冊低收入戶人數25.6萬人（占總人口1.11%），較2008年底增14.6%，主要因受金融海嘯影響，申請社會救助者增加所致；2008年7月起政府調高各類家庭生活補助金額，致2009年生活扶助金額74.2億元，較2008年增25.5%；保障就醫方面，低收入戶健保費由政府全額負擔，2009年補助金額38.1億元，較2008年增24.4%；此外，為照顧中低收入弱勢者，2009年發放身心障礙生活補助、老人生活津貼及住院看護補助等計逾200億元，詳如表4-1。

⁸⁹臺灣省小康計畫（The plan to help the needy in Taiwan）為臺灣省消滅貧窮計畫綱要之簡稱。於民國1972年臺灣光復節，由當時省政府謝主席東閔先生宣布實施。

⁹⁰內政部社會司，社會救助措施，<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>，最後閱覽日期2010年3月5日。

表 4-1 2009 年低收入戶統計表

項目	時間	統計數	說明
低收入戶人數①	2009 年底	25 萬 6,342 人	較 2008 年底+14.6%
低收入戶占總人口比率	2009 年底	1.11%	2008 年底 0.97%
低收入戶戶數	2009 年底	10 萬 5,265 戶	較 2008 年底+13.1%
低收入戶占總戶數比率	2009 年底	1.35%	2008 年底 1.22%
低收入戶生活扶助金額②	2009 年	74.2 億元	較 2008 年+25.5%
低收入戶全民健保保費補助③	2009 年	38.1 億元	較 2008 年+24.4%
低、中低收入身心障礙生活補助	2009 年	156.5 億元	較 2008 年+4.4%
人次	2009 年	386.3 萬人次	較 2008 年+4.1%
低、中低收入老人生活津貼	2009 年	76.9 億元	較 2008 年-2.2%
人數	2009 年底	12 萬 2,523 人	較 2008 年底-2.7%
低、中低收入住院看護補助	2009 年	1.2 億元	較 2008 年+6.6%
人次	2009 年	7,033 人次	較 2008 年+8.2%

說明：①以 2009 年台灣省為例，第 1 款係指全戶均無工作能力非靠救助無法生活者；第 2 款係指全戶平均每人每月收入未超過最低生活費用三分之二者；第 3 款係指全戶平均每人每月收入未超過最低生活費用者(9,829 元)。

②扶助範圍廣泛，除表列補助項目，尚包含節日慰問、喪葬、子女教育、生育、托兒、住宅、房屋修繕及租金等補助。

③係按各月投保人數及平均保費估計應計數；2009 年 10 月起健保費由 1,317 元調整為 1,376 元。

資料來源：內政部、中央健康保險局、行政院主計處-國情統計通報，公布日期 2010 年 5 月 4 日。

依據社會福利政策綱領，社會救助是社會安全體系最後一道防線，必須扮演最適當安全網角色，確保需要的人口得到適切救助，維持其基本生存水準，並進一步積極協助具工作能力及意願者脫離生活困境。

總而言之，社會救助通稱公共救助或國家救助，也即是將貧民救濟工作「國家化」或「社會化」，由國家以稅收來救濟貧民，屬於一種非納費制的福利制度，亦為「所得維持」之一環，目的在維持國民最低生活水準所需之所得，屬單方救助行為，一方面無償領受他方之給予，並非是基於一種權利義務關係，而與保險具有權利義務對等的性質不同。其具體之特質為：

- 1、強調他助行為，財源來自稅收；
- 2、接受救助者需要有一定資格條件的限制，通常須經資產調查或所得調查；
- 3、救助金額依受助者個別需要而決定，且各地區的家庭生活及地域生活水準不同而有所差異。⁹¹

⁹¹李易駿，社會政策與立法 第一冊，2006。

綜合以上的社會保險與社會救助，可以歸納出社會保險與社會救助的相異點。如表 4-2。

表 4-2 社會保險與社會救助的相異點

比較項目	社會保險	社會救助
財源方式	來自於社會保險費	來自於政府一般稅收
資產調查	不需資產調查	需資產調查
成本計算	依保險精算計算	依政府當年度預算分配
給付標準	有法律文明規定	補助額視政府預算、個別狀況、所屬地區等因素
制度功能	防貧	濟貧

資料來源：本研究整理。

社會保障是「社會市場經濟」的重要組成部分，「社會公正」和「社會安全」是社會保障制度之基本原則。社會保障制度有助於穩定勞資雙方的「社會夥伴關係」，解決企業雇主與雇員之間「社會公正」問題；有助於改正由於競爭而出現的社會不公平的偏差，解決富人和窮人之間的社會安全問題。

實施一系列包括生、老、病、殘、死以及教育和醫療等在內幾乎涉及社會勞工基本生活各個環節的社會保障措施，以形成一個完善的社會保障體系。⁹²但是，路德維希·艾哈德認為社會保障體系不是以政府為主體，而是強調社會自治原則，國家主要通過法律手段對社會保障進行宏觀引導和管理⁹³。

二、我國社會救助政策之論述

我國對於貧窮研究，是由 1960 年開始，建立在政府對社會行政管理之考量上，此時期所論述探討之貧窮理論範圍，有許多都是發展於 1960 年美國總統詹森所提出之反貧窮作戰計畫，台灣亦不例外。自二次大戰後，美國便成為西方自由世界的霸權，一種包括思想及文化上的霸權。透過政治與經濟之全球影響力，美國的貧窮研究、理論與政策，更進而成為許多第三世界的學術機構，或者政府決策單位之參照對象，我國更是其中之典範。

在學術上，社會學以貧窮文化論⁹⁴與結構功能的社會階層理論為主流，經濟學則討論人力資本論、所得分配與經濟發展之問題，而貧窮政策上，則有小

⁹²劉志英，社會保障與貧富差距研究，2006。

⁹³傅般才，新保守主義經濟學，1994：286。

⁹⁴由 Lewis 在 1961 年所提出，認為窮人有其特有的生活方式、文化特質，是和社會上大多數人所遵循的文化體系不同，而這樣的特質與價值觀代代相傳，形成貧窮的惡性循環（張清富，1995：5-6）。

(安)康計畫或社區發展等，莫不受到美國主流思想之影響(張世雄，1996：8)。

隨後在1970年，學術界和社會行政界展開社會工作取向之貧窮研究，以「小康計畫」與「安康計畫」為代表。小康計畫及安康計畫是在1972年，台灣省政府及台北市分別為消滅貧窮所制定之政策，這是我國首次的消滅貧窮計畫方案⁹⁵。小康計畫的目的在於讓貧民能自立更生，增加收入、改善生計，以脫離貧窮的困境。在當時的貧戶調查中，列為致貧的原因有十四項，其中如賭博、酗酒、犯罪、無工作意願(失業)、心理缺陷，甚至人口眾多(無節制)與原來貧窮(貧窮傳遞)等因素，在調查資料中顯示並非重要因素(少於百分之五)，但卻仍被列為是致貧原因來利用。這說明了當時台灣貧窮之調查研究，主要仍是受到美國貧窮文化理論影響，學者稱這段期間為「消滅貧窮時期」。(吳佩瑩，2005)

1980年，受美國對底層階級與福利依賴觀點的影響，政府開始強調回歸社區和家庭的自主性發展，著重在貧窮的文化心理和道德心理重建，否定了以人力資本論或經濟成長論即可消滅貧窮的觀點。此時期受西方福利國家之危機論述影響，到了1990年代，以自主性的民間社會、私有化，以及公私混合式之政策為貧窮研究之主要趨勢(張世雄，1996)。我國貧窮研究發展之過程，由1960年開始，大致可分為四個階段如表4-3：

表 4-3 台灣貧窮研究發展的過程

年別	對貧窮的論述	政府取向
1960年	貧窮文化論、人力資本論 現代化理論、經濟成長論	社會行政管理取向
1970年	福利國家危機論述	社會工作行政取向
1980年	底層階級與福利依賴的論戰 私有化論述	國家福利體系取向
1990年	混和的社會福利政策	福利民間社會轉向

資料來源：張世雄(1996)。

⁹⁵張世雄，社會福利的理念與社會安全制度，1996：13。

王德睦等(2003)研究亦發現，近年來單人家戶貧窮之現象，由原來以老人戶長為主之現象，漸漸增加了中高齡戶長之比例，中高齡戶長之年齡層介於四十五歲至六十五歲之間，這類型人口的特性是轉業不易，在經濟轉型與不景氣的情況下，容易失業、落入貧窮，因此中高齡人口的輔導就業問題成為政策上需要關注的一群。除了單人家戶外，單親家戶也頗值得重視，單親家戶雖然貧戶比例較低，但是近年來家戶戶數不斷增加，頗值得注意其後續引發的社會現象。

不過源於台灣早期社會的移民歷史與注重家族主義的環境條件下，社會救助法之內容一直圍繞在家屬責任與工作倫理的主流價值體系內，亦即優先考量接受救助的低收入戶的血緣關係之家庭或家族支持系統與不妨礙工作動機的前提下提供救助的福利。而台灣近年來繁榮的經濟發展，人民的財富快速累積，使得政治菁英與社會大眾一致認為市場機能的運作可以提供每一個年齡層的就業機會，隱含有工作即可免於貧困之生活。

因此，社會救助法固然在本質上是為了照顧社會上經濟弱勢者而制定的，但考量可能有「不值得幫助的窮人」佔用社會福利資源，因而採取較為嚴格而殘補式的服務供給設計，藉由社會救助法的「資產調查」⁹⁶ (means test) 機制過濾高所得的申請人，以規制接受政府救助的「低收入戶」之行為表現符合社會主流價值體系的規範，因此台灣的社會政策思考邏輯似乎較傾向採用消極性懲罰和阻難性的策略提供「低收入戶」生活扶助，較不重視社會救助政策保障國民經濟安全的照顧功能。⁹⁷

在1960年，我國的社會救助工作，主要是以1943年所頒訂的社會救濟法為依據，該法是救濟為施予而非社會責任，在觀念上視貧民為「有問題者」，且在實務上並未對「無力生活者」界定經濟情況評判標準，並過份依賴機構收容。這時期的社會救助目標，可以說是屬於短期性、非連續性的或消極性的慈善施捨，僅在減少貧民的痛苦而非基本日常生活的改善。而1960年以後，政府陸續訂定各種辦法，例如1965年的「民生主義現階段社會政策」⁹⁸、1980年社會救

⁹⁶用於社會保險跟公共救助的給付條件，被保人在領保險給付時，須先經過資產調查的手續才決定有無資格領受給付。

⁹⁷鄭麗珍，財產形成與社會救助政策對話，2001。

⁹⁸臺灣於1965年訂頒「民生主義現階段社會政策」，將其內容分為社會保險、社會救助、國民就業、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等七項。

助法的公佈實施等，陸續的建立客觀的標準，並且擴大救助範圍，以改進過去救濟工作的缺失，貧民的權利及救貧的社會責任漸受重視，政府乃逐漸加強救貧工作，並成為救貧工作的主要角色。⁹⁹

現行社會救助法自1980年6月14日公佈施行迄今以逾三十年，其間雖然經過1997年11月19日、2000年6月14日、2005年1月19日及2008年1月16日幾次的修正。社會救助法第一條開宗明義指出：為照顧低收入及救助遭受急難或災害者，並協助其自立，特制定本法。由此可知，社會救助的目的，在消極面是「安貧」，以保障低收入者之基本生活；在積極面則是「脫貧」，以協助低收入者及早脫離貧窮困境¹⁰⁰。但由於近年來社會環境的急遽變遷，社會救助政策仍是國家對於這些貧困者通常採取之方式用來保障其最低生活。

而依據「社會救助法」第二條規定，本法所稱社會救助，分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助。目前各級政府對低收入戶採行之服務措施，包括提供家庭生活補助費、兒童生活補助、子女就學生活補助、全民健康保險保險費補助、部分負擔醫療費補助、低收入戶學生就學費用減免、產婦及嬰兒營養補助、教育補助、補助承購或承租國宅、住宅借住、老人生活津貼、身心障礙者生活補助等救助。另為提昇低收入者之工作能力，並輔以職業訓練、就業服務、創業輔導、以工代賑等積極性之服務，以協助其自立更生並改善生活環境。此外，也持續辦理災害救助、急難救助、醫療補助、遊民收容輔導等工作，協助民眾解決生活急困及滿足其基本生活之需求。¹⁰¹

社會救助法固然在本質上是為了照顧社會上經濟弱勢者而制定的，但考量可能有「不值得幫助的窮人」佔用社會福利資源，因而採取較為嚴格的服務供給設計，藉由社會救助法的「資產調查」機制過濾高所得之申請人，以規制接受政府救助的「低收入戶」之行為表現符合社會主流價值體系之規範，因此台灣的社會政策思考邏輯似乎較傾向採用消極性懲罰和阻難性的策略提供「低收入戶」生活扶助，較不重視社會救助政策保障國民經濟安全之照顧功能。

再者，研究顯示，台灣的「低收入戶」留在社會救助體系的時間較美國的偏長，而根據鄭麗珍(2001)所整理的一些實證資料也指出，留在社會救助系統越

⁹⁹徐震、盧政春，我國社會救助體系整體規劃之研究，1993。

¹⁰⁰內政部社會司，社會救助狀況，<http://sowf.moi.gov.tw/10/main9101.htm>，最後閱覽日期2010年3月5日。

¹⁰¹同上註。

久，則低收入戶走向積極自立的可能性更低，甚至視依賴社會救助的補助為一種生活方式。

此外如同最近提到二代健保改以家戶所得為準計算保險費，二代健保上路之後，原先以個人計費方式，將改為以家戶所得計算，費率大約在 3%~3.5%，每戶論口計費最多 4 人為限，上限每戶每人平均所得為 125~250 萬元，下限每戶每人平均所得 10~30 萬元。二代健保保費扣繳方式將和一代不同，將從薪資、利息、租金、獎金等不同源頭之所得，各自扣繳健保費，健保局再將被保險人之保費與財稅資料勾稽，次年結算。概念類似所得稅扣繳憑單預扣稅金；報稅後，國稅局結算，納稅人隔年補稅或退稅。

現制保險對象區分為 6 類 14 目，二代健保簡化為 2 類，第 1 類是應申報綜合所得稅的納稅義務人與合併申報所得之受撫養親屬，例如子女奉養年邁雙親或撫養未成年學齡兒童；第 2 類是無須申報繳交綜合所得稅之保險人，例如低收入戶。¹⁰²

近年政府各種社會救助、社會保險及全民健康保險措施，確實大大的縮減所得差距。然而人的聰明才智不同，際遇也不一樣，加上勤惰習性不同，貧富差距在所難免；再加上許多勞動市場運作之因素，如全球化問題以及跨國間人口遷徙問題。這些因素都會影響所得分配，但是基於自由市場經濟原則以及人權考量，政府對這些因素亦無法完全掌控。¹⁰³

第三節 基本工資對低所得勞工生活水準之影響

基本工資之多寡，從勞工的觀點來看，最低工資要能維持個人之生活，至少包括食、衣、住、行的需要，而最好要能維持全家人之生活，包括教育、健康和相當的生活水準。對社會而言，為了維持強大的人力，和人力高度的品質，並且培養未來永續不斷的優秀人力資源，提高工資及生活水準的措施，是不可否認的要件（陸光，1967），因此，就基本工資的變動對於勞工生活水準而言，可以從直接影響和間接影響，以及綜合分析來探討。

¹⁰²行政院衛生署中央健康保險局，<http://www.nhi.gov.tw/>，最後閱覽日期 2010 年 6 月 5 日。

¹⁰³陳隆華，政府在所得重分配所扮演的角色。

一、直接影響

基本工資對低所得勞工生活水準的直接影響主要包括，飲食、衣、住宅、交通、健康、醫療照顧、子女就學…等的基本生活水準。

根據家庭五等分位分配狀況來看，2008年最低所得組其每人每月可支配所得為13,454元，而其每戶人口數為1.88人，就業人數為0.54人，可知最低所得組中的勞工顯然不足以維持其個人生活水準，而基本工資的多寡，是要能維持個人的生活，根據台北市政府主計處調查，2008年台北市家庭消費結構仍以房租、水費較高占27.04%，飲食費、教養與娛樂費、運輸與通訊費、醫療保健費，分別佔台北市家庭整體消費支出比率的第二到第五位。¹⁰⁴所以可見得，勞工薪資主要在支付家庭之基本開銷，因而無法提升生活品質。

除了滿足最基本的生活需求，調整基本工資會影響到社會保障制度之財務，依勞保費的分攤比例而言勞工20%、僱主70%、政府10%，而健保方面是勞工30%、僱主60%、政府10%，可知基本工資與勞保、健保的財務是有關係的，因為勞保、健保最低投保薪資額是以基本工資的水準為費基，當基本水準提高時，勞保、健保的投保金額也跟著提高，因此，基本工資調整將會導致勞保及健保費用相對的變動。

所以當基本工資若調整將會導致勞保及健保費用相對的變動。對於健康及醫療照顧方面，勞工在生病時，醫療和照顧的費用造成生活上的負擔，會影響到勞工的生活水準，這時政府會利用社會保障制度的財務來救助低所得勞工，使其能維持一定之生活。

而在子女就學方面，當基本工資過低時，低所得勞工無法供應其子女就學，造成子女放棄學業對文化資產的累積不足、教育水準偏低，可能導致低技能、低薪、甚至是失業的高危險群，因而無法擺脫貧窮，成為貧窮的惡性經濟。

二、間接影響

在基本工資間接影響低所得勞工生活水準主要包括，社會不安、社會排除、道德困擾等，生活上長期處於不利的處境，導致生活機會長期受到局限。

¹⁰⁴行政院主計處，2008年家庭收支調查報告。

一旦基本工資無法滿足生活之支出，家庭儲蓄耗盡，需以舉債度日，或企業公司因跳票倒店而債臺高築時，集體的痛苦指數隨之升高。台灣社會所面臨生計的壓力與失業恐懼，已間接導致兒童虐待、家庭暴力乃至各項犯罪事件等社會問題頻傳，使社會處於不安的狀態。

在社會排除方面，早在 1979 年湯生德的相對論中指出：「他們（窮人）的資源，嚴重低於個人或家庭平均所需。事實上，他們已經被排除在慣常的生活模式、風俗習慣與活動之外了。」然而社會排除，就經濟層面，所得分配差距之擴大。就社會層面，表現在表現在社會服務，如醫療、教育和衛生設施之未能享有，和就業的不穩定；以及反映在弱化之社會結構的社會參與程度，如以暴力、犯罪事件衡量。就政治層面，為缺乏代表性與少數團體參與政治機會之被剝奪。¹⁰⁵歐洲 1990 年代貧窮的再現，主要係因持續的失業，低度就業，不安定和低工資就業所造成（Bhalla and Lapeyre, 1999）。因此，可以發現當工資偏低會間接造成社會排除之產生。

而其造成的道德困擾主要是因為，低所得者若真無法維持生計，可能會從事性工作或是特殊及非法行業來維持生活，這就造成社會大眾對其社會道德觀感的反應。

三、綜合分析

長久以來制定基本工資有許多的爭議，正反兩方都各有其見解，先不論誰對誰錯，但相信一開始制定此制度無非是想要保障勞工基本生活，並對於邊際勞動者在社會安全基礎上，更能給予適時之扶助，藉以縮短貧富差距，促進社會和諧。

雖然制度的出發點是好的，但並不是大家都願意接受，也並不是每個人都真正的受到了保障，因為實際之工資水準，是由就業市場的供需與勞動邊際生產力來決定。若邊際生產力低於所定基本工資，則邊際生產力低於基本工資者，將處於失業的狀態，而實際獲得保障的，則是邊際生產力高於基本工資之勞工。

¹⁰⁵如何衡量社會排除：1. 就經濟觀點，應著重貧窮之深度和所得不均度（the depth of poverty and income inequality），運用 Sen index or the Foster et al. index。2. 就社會觀點，包括：access to public goods and services; access to the labour market; social participation。3. 就政治觀點，採 political freedom index of Dasgupta，或 UNDP，UNDP 的指數，包括五項因子：人身安全、法治、言論自由、政治參與、和機會均等（Bhalla and Lapeyre, 1999:46-50）。

另外，由於社會保險是一種政策性保險，須考慮大多數人的利益及費用的負擔能力，故由國家制定法律規定特定範圍的國民均應強制參加保險，才能使得大多數國民獲得基本上的保障。社會保險為一種永久性的強制福利措施，其投保人數較多，在損失經驗中的意外災害事故較少，且變動性較少，故提供準備金的安全率需要性亦相對減少。

而其主要提供勞工經濟的來源通常是不幸事故，如危險事故發生時，可提供維持一般生活水準的給付，維持基本生活或是支付醫療所需，若再由歷年政府負擔勞工保險費用比例來看，如表 4-4，可知政府負擔比例都維持在 10% 左右，因此，對於低所得勞工還是必須藉以提高基本工資來改善其生活水準，若只使依賴政府的社會補助措施是不可行的。

表 4-4 歷年政府負擔勞工保險費用比例

單位：元

年別	總計(A)	政府補助(B)	百分比(A)/(B)
1995-2004	420,464,838,555	40,291,452,264	10.44
2005	48,911,042,177	4,812,038,450	10.16
2006	51,125,638,486	5,027,347,936	10.17
2007	52,474,236,687	5,160,950,563	10.17
2008	53,403,397,495	5,270,320,781	10.13
2009	61,689,119,673	6,252,309,459	9.87

資料來源：行政院衛生署中央健康保險局。

最後，就基本工資對低所得勞工生活水準之影響，可以歸納出其利弊之影響：

(一) 在優點方面

- 1、保障勞工薪資：當社會的失業率居高不下時，勞工面對裁員減薪的威脅下，沒有協商的能力，僱主有可能趁機將勞工之工資壓低。有了最低工資，低收入勞工就業就能取得滿足基本生活需求之薪資。
- 2、維護勞工的尊嚴：最低工資可以解決部分僱主剝削工資的問題，還有利解決低技術勞工工作時間長、工資待遇卻很低的「在職貧窮」現象，使他們免被歧視。
- 3、維持社會穩定：勞工之收入增加，社會的消費水準亦可望隨之提高，有利於造成經濟繁榮。同時低收入勞工的薪資有保障，有機會減少因低收入而衍生之社會問題，如自殺、犯罪、家庭暴力等。

4、創造各行業的新增職位：最低工資對宏觀經濟的正面作用，指的是低收入勞工的購買力改善，能帶動各行業之職位增長。

(二) 在缺點方面

- 1、加劇失業：一些中小企業或服務性行業為降低成本，以裁員節省開支，代之以其他商業形式取代勞工，如設立自助櫃臺，減少服務人員、轉用黑市勞工等。如此一來，失業人口勢必提高。但是在美國，美國聯邦最低工資水平1980年下降，並沒有使就業人口顯著擴大，而在1990年初期最低工資率的上升也沒有引起就業機會之減少，說明最低工資對就業水準沒有影響。¹⁰⁶
- 2、扭曲了市場機制：如果勞工薪資不是根據市場供求關係制定，代之以勞工及其家庭合理之生活需求而定，可能會造成不同技術要求之工種，薪資水準確相同。
- 3、損害低技術、低學歷及年輕工人之就業機會：低技術、低學歷勞工和欠缺經驗的年輕勞工生產力較低，所以雇主只願意支付較低的工資。如果有最低工資的限制的話，雇主就只願意請較高學歷、較有經驗、較有技術的勞工了。所以最低工資反而造成低技術、低學歷及年輕勞工完全失去就業機會。
- 4、不能改善窮人的處境：在經濟正義的分佈將有消極作用。最低工資之立法，憑它的天性，只能為那些最沒有經驗、最沒有生產力和最貧窮的勞工帶來好處。

基本工資制度在我國已成既定政策，其調整與否，牽動著整個經濟之發展，其中又包含資方、勞方和整體經濟，其過高與過低對於勞資雙方都不好，但若因其造成企業的生存困難而產生外移，勢必造成失業人口之問題，種種因素都會牽動人民之生活。也因此，對於基本工資的調整與相關的配套措施，有賴政府與相關單位重視，以提升人民之生活水準和保障人民之生存。

接著可以從以下幾點探究有無基本工資對勞工的影響：

- (一) 有基本工資：在政府方面有基本工資，使政府有其政治責任，而對勞資雙方也有其保障的依據。
- (二) 無基本工資：若依市場自由競爭原則，則不符合社會保障性之要求。

¹⁰⁶劉英，美國工人工資變動型式研究，2009。

(三) 若有基本工資其優點為：

- 1、可以提高低所得勞工的所得，因而提高勞工的生活水準。
- 2、我國之邊際勞工、工讀生、部份工時者，此非典型就業者，尤其時薪工作者可能因基本工資調高而增加，亦可受益。
- 3、政府由於基本工資之調漲，各項保費收入將增加，可使各項保險財務更加健全。

(四) 若有基本工資其缺點為：

- 1、若雇主勞動成本增加，通常會導致其產品競爭力降低。
- 2、當基本工資調漲到雇主負擔不起時，將導致勞工被解僱，而其就業機會將會減少。
- 3、雇主會採取工作責任制，變相的剝削勞工。
- 4、政府當基本工資調漲影響到企業競爭力時，經濟發展將會衰退，失業率升高，社會問題將使政府支出增加更多。

除此之外，若不想提高基本工資，並維持勞工其生活水準，雇主可增加勞工之福利，例如員工餐廳、購物津貼、運動設施等，這將不會導致勞工薪資的上漲，也能藉此滿足勞工生活上的所需。或是增加工作時數，導致薪資增加，因而高於基本工資，使勞工將能維持其基本之生活水準。

第五章 結論與建議

第一節 結論

事實上，造成貧窮之原因相當複雜，所以想以基本工資之制定來改善貧窮問題時，應了解工資與貧窮問題之間的關係，還必須考慮到家庭之成員人數、工作人數、工作時數以及其他所得收入等因素。

此外，設立最低生活費用標準主要目的是希望維持低所得家戶之基本生活或最低生活水準之消費額度，此與基本工資制度之立法精神：「保障低工資所得者之基本生活水準之所需」不謀而合，因此，可將其作為檢視基本工資對邊際勞工保障程度的另一參考指標。若想以一個生活指標來表達一國之經濟福祉，或者是一國國民之生活水準，最具代表性就是平均國民所得。而透過觀察平均國民所得例年變動之情況，可以了解一國之經濟發展與生活水準提升之狀況。

換言之，一國之平均國民所得之提高，代表該國國家財富之增加，人民的生活水準也相對獲得提升。而基本工資制度的主要目的之一，即是在於促使低所得勞動者所得增加，滿足其維持最低生活水準之需要。

因此，我們可以藉由比較我國基本工資水準與平均國民所得水準之差異，來了解基本工資對於低所得勞工之生活保障是否有跟上國民所得提升的腳步。但由主計處的統計資料可知，歷年來基本工資所欲保障之低所得勞工最低生活水準提升的腳步與速度，實際上落後於我國國家整體生活水準進步的程度，且兩者之間的差距還在增加之中。

一般認為基本工資的意義在防止少數弱勢勞工遭雇主剝削，並維持勞工之基本生活水準，若為維持低所得者之基本生活，則應依地區別生活水準訂定不同的基本工資。故我國基本工資制度對於個人基本生活具有相當程度之保障，然而對於家庭負擔的勞工而言，基本工資則是不足使勞工維持基本家庭生活開支。

因此，簡單來說，目前基本工資對於低所得勞工的保障程度僅止於個人，若想推及其家庭，就目前相關之討論，依據家庭收支調查，平均每戶家庭人數其所得分配狀況來看，基本工資若為維持勞工之基本生活，應訂定在維持二至三口家庭生活之基本開支的水準，若此目前的基本工資顯然過低。然而，家庭

生活開支之估算並不容易。將其估算過高，則不符合維持勞工基本生活之原意；若估算過低，則又無法達到保障勞工最低基本生活之維持。

最低工資之主要目的在於促進維持勞工生存之所需，並配合該國經濟、社會之變動。為達成上述目標，各國通常是藉由團體協約或是其他機制來達成，隨著環境的改變，各所面對新的經濟及社會環境皆不同，這些都可作為調整最低工資之考慮因素。大部分國家為配合國際勞動組織對最低工資之實施，皆能在立法及行政上加以改善。然而各界對於最低工資制度對於經濟及社會面的影響，仍存在有相當不同的意見而無結論，因此對於最低工資的功能尚有爭議。

但是大多數學者、專家認為基於社會公平的觀點，有必要視最低工資為勞動市場上提供工資保護的公平體系。只是最低工資訂定的過低，則會喪失效果，而無法提供對低工資受雇者的保護；若訂定的過高，則所產生的不就業效果，將超過所得效果，因此提供一個合理的工資下限使其達到最小的失業效果，乃以推行最低工資的首要之務。

基本工資之調整一直為邊際勞工、勞工團體及雇用較多外勞之產業的雇主等密切關注。就起源由，乃為基本工資往上調整之後，實質上對低所得勞工是工資收入之增加，在物價水準不變的情況下，所得增加，其購買力自然隨之提高，故弱勢勞工對基本工資的調整有較高期望。

最後，許多人認為此乃因我國之最低生活費用標準過於嚴苛所致，故認為政府應調高最低生活費用標準，以達政府照顧貧窮者的效果。然而，最低生活費用標準僅為台灣社會救助策中區分窮人與非窮人之第一要件，除了貧窮門檻的考量外，尚有其他資格要件影響著人民是否進入救助名單。而且林美伶

(1999)指出台灣的最低生活費用標準並無法以嚴苛與否評斷。因此，乃企圖透過建議較適當之貧窮門檻，並透過比較適當的貧窮門檻與官訂貧窮門檻之貧窮率與貧窮人口組成之差異，來檢視台灣貧窮門檻的缺失對於貧窮率之效果為何，並進一步瞭解其對哪一類別人口群之影響最大，以作為未來政策改進之依據。

綜合本篇論文研究之發現，可得出以下結論：

一、在基本工資立法與保障內涵方面：

根據與其他實行最低工資制度之國家比較後可知，我國基本工資制度乃屬「單一基本工資制度」，亦即不論地域、職業，其基本工資皆相同。而根據本研究發現，可確知我國基本工資之立法原意為保障勞工維持其基本生活無庸置疑；換言之，基本工資至少應要能滿足低所得勞工維持家庭生活基本需求，使其不至於因收入較低導致無法負擔家庭之基本開支。

二、在最低生活費用判準的意義降低方面：

就臺灣地區目前的社會救助對象而言，一方面是採取非分類原則（non-categorical approach），凡是所得低於最低生活費用標準之家戶均可申請，但一方面又針對兒童、少年、身心障礙者、老人有所謂分類救助（categorical approach），而在界定此分類救助時，有以最低生活費用一點五倍以下認定，有以二倍以下，有以二點五倍以下認定。此種標準的不一致，一方面形成救助對象類別的複雜，另一方面也降低最低生活費用成為判準之功能。誠然最低生活費用之訂定含有決策者主觀之考量，但是必須要能反映實際之生活狀況。換言之，社會中的弱勢需要照顧的人口必須要能進入救助之名單。

三、在基本工資未考慮到地域之間的差異方面：

目前最低生活費用之界定雖有統一訂定之標準，但是除臺北市、臺北縣與高雄市以及福建省外，臺灣省是統一採齊一之標準，但是二十一縣市的生活條件差異甚大，因此以單一的標準，會忽略到各縣、市政府之差異，未能反映各縣、市實際之生活狀況，就像台北市與其他縣市之間，其所得與物價水準均存有相當之差距，此乃不爭之事實。在此情況下，全國一致的基本工資無法滿足各縣、市低所得勞工之基本生活水準。而對於政府只訂定公布全國統一的每月基本工資，對從事兼職或特殊行職業之勞工而言或許有其不周之處。

四、在基本工資對提升勞工生活水準方面：

保障國民之生存權和提升國民之生活水準乃是政府之主要任務，為了達成此目的，政府必須依據生活水準的程度制定最低生活費標準，並根據最低生活費標準規劃生活保護措施。因此，生活水準、最低生活費標準與生活保護措

施是一體三面，彼此關連且相互影響的。我們必須先了解生活水準之內涵和測訂生活費用之方法，才能落實到生活保護措施的規劃。政府在測訂國人之生活水準時，務必考慮非貨幣性指標之因素，在制定最低生活費標準時，必須重視非食品消費的支出，尤其是教育文化的支出。

而物價膨脹對民眾生活水準影響並不一致，有人得利，有人受損。固定薪資所得者最容易受到物價上漲的傷害，因為物價上漲後，使其實質所得相對減少。此外基本工資受消費者物價指數影響，若物價調高基本工資沒有提高一定的比例，會導致基本工資調整的幅度被物價上漲幅度抵銷，而不能給低所得勞工帶來實質上之幫助，另外，也可以發現公務人員的調薪對於物價有其影響力，公務人員若調薪會導致物價上漲，始得以民生消費為主的低所得勞工，更增加其負擔。所以，最低生活費用標準必須隨著物價的上漲和生活水準之提升機動調整，唯有如此，最低生活費之制定才有實質的意義，國人之生活水準才能獲得提升。

五、基本工資對外勞薪資與勞、健保之關連性方面：

台商雇用外勞薪資與基本工資脫勾，可以吸引台商回流，但行政院則定調「外勞薪資不與基本工資脫勾」，但希望有調整空間，勞委會表示，在不脫勾前提下，雇主可以減少成本的空間主要在膳宿費，目前外勞膳宿費上限為5,000元，不過實務上，各外勞來源國基於保護本國勞工，至今仍堅決反對雇主提高膳宿費，目前外勞來源國多數都堅持只能扣2,500元，因此還要與來源國進一步協商。另外可知，基本工資與外勞薪資脫勾，其原因不止為了促進台商回流，並包括自由貿易港區設置管理條例第10¹⁰⁷、11¹⁰⁸條的規定。

基本工資調整對其他相關法令，如勞工保險、全民健康保險等也有影響，在基本工資調整決策時，對於其他相關法令之影響，也須一併納入仔細考量。雖然基本工資調整將直接增加民眾負擔與政府社會保險制度費用的負擔，故而如何減少基本工資調整對於相對弱勢民眾健保權益之衝擊，仍須審慎。

¹⁰⁷ 自由港區事業僱用本國勞工人數，不得低於僱用員工總人數百分之六十。

¹⁰⁸ 自由港區事業僱用外國勞工之工資，應依勞動基準法基本工資限制之規定辦理。自由港區事業僱用勞工總人數中，應僱用百分之三具有原住民身分者。未依前項規定足額僱用者，應依差額人數乘以每月基本工資，定期向中央原住民族主管機關設立之就業基金專戶繳納就業代金。超出第二項僱用規定比率者，應予獎勵；其獎勵辦法，由中央原住民族主管機關定之。

而就勞工保險投保薪資分級表和退休金提繳分級表來看，可以發現勞工保險投保薪資以基本工資 17,280 元為第 1 級，但之下還有低於基本工資的童工及部分工時勞工，其投保薪資為 11,100 元、12,105 元、12,300 元、13,500 元、15,840 元、16,500 元，而勞工退休金月提繳工資分級表中，第 1 級到第 13 級皆低於基本工資，因此若將基本工資調高，這些金額也將會提高，對於貧窮者將會提高其生活水準。¹⁰⁹此外若二代健保改以家戶所得為準計算與基本工資脫鉤，將有助提高基本工資標準。

六、在基本工資對低所得組之影響方面：

從歷年低所得組平均每戶就業人數，與勞保平均投保薪資、低所得組平均每戶可支配所得和基本工資來作比較，可得出之間的關連性，若從只有基本工資的所得標準與最低分位組平均每戶每月可支配所得比較，表示基本工資偏低，以及只有勞保平均投保薪資的所得標準與最低分位組平均每戶每月可支配所得比較，其未達勞保以基本工資為第一級的投保一般標準，因此，顯示基本工資仍然過低，對於低所得之勞工仍不足以維持其基本之生活水準。

此外最低分位組平均每戶每月可支配所得，高於基本工資或勞工保險平均投保薪資按家戶就業人口計算之所得，是因為有其他移轉所得之結果，因此如果提高基本工資，可以減少政府移轉所得支出，用於其他項目或不支出，降低政府財政負擔。參見表 5-1、表 5-2。以及從表 5-3 可看出，最低分位組平均每戶每月消費支出與每戶依基本工資計算所得差距可以看出，對低所得勞工維持其基本生活是不足夠的。

¹⁰⁹行政院勞工保險局，<http://www.bli.gov.tw/>，最後閱覽日期 2010 年 5 月 26 日。

表 5-1 最低所得組平均每戶就業人數與各項關係做比較

單位：元

年別	最低所得 組平均每 戶就業人 數 (A)	基本工資 (B)	勞保平均 投保薪資 (C)	最低分位 組平均每 戶每月可 支配所得 (D)	只有基本 工資的所 得標準 (A)×(B) =(E)	只有勞保 平均投保 薪資的所 得標準 (A)×(C) =(F)	只有基本 工資的所 得標準與 最低分位 組平均每 戶每月可 支配所得 比較 (D)-(E) =(G)	只有勞保 平均投保 薪資的所 得標準與 最低分位 組平均每 戶每月可 支配所得 比較 (D)-(F) =(H)
2001	0.66	15,840	25,001	24,284	10,454	16,501	13,830	7,783
2002	0.70	15,840	25,227	24,343	11,088	17,659	13,255	6,684
2003	0.62	15,840	25,448	24,691	9,821	15,778	14,870	8,913
2004	0.60	15,840	25,677	24,775	9,504	15,406	15,271	9,369
2005	0.56	15,840	26,145	24,808	8,870	14,641	15,938	10,167
2006	0.59	15,840	26,765	25,356	9,346	15,791	16,010	9,565
2007	0.60	17,280	27,404	26,012	10,368	16,442	15,644	9,660
2008	0.54	17,280	27,880	25,293	9,331	15,055	15,962	10,238

資料來源：行政院主計處，行政院勞工委員會，勞工保險局全球資訊網，本研究整理。

表 5-2 基本工資與各項關係之比較

單位：元

年別	只有基本工資的所得標準 (E)	與當年基本工資差距
	只有勞保平均投保薪資的所得標準 (F)	
	只有基本工資的所得標準與最低分位組 平均每戶每月可支配所得比較 (D) - (E) = (G)	
	只有勞保平均投保薪資的所得標準與最 低分位組平均每戶每月可支配所得比較 (D) - (F) = (H)	
2001	10,454 (E)	-5,386
	16,501 (F)	+661
	13,830 (G)	-2,010
	7,783 (H)	-8,057
2002	11,088 (E)	-4,752
	17,659 (F)	+1,819
	13,255 (G)	-2,585
	6,684 (H)	-9,156
2003	9,821 (E)	-6,019
	15,778 (F)	-62
	14,870 (G)	-970
	8,913 (H)	-6,927
2004	9,504 (E)	-6,336
	15,406 (F)	-434
	15,271 (G)	-569
	9,369 (H)	-6,471
2005	8,870 (E)	-6,970
	14,641 (F)	-1,199
	15,938 (G)	+143
	10,167 (H)	-5,673
2006	9,346 (E)	-6,494
	15,791 (F)	-49
	16,010 (G)	+170
	9,565 (H)	-6,275
2007	10,368 (E)	-6,912
	16,442 (F)	-838
	15,644 (G)	-1,636
	9,660 (H)	-7,620
2008	9,331 (E)	-7,949
	15,055 (F)	-2,225
	15,962 (G)	-1,318
	10,238 (H)	-7,042

資料來源：行政院主計處，行政院勞工委員會，勞工保險局全球資訊網，本研究整理。

表 5-3 每戶消費支出與每戶依基本工資計算所得差距

單位：元

年別	最低分位組平均每戶 每月消費支出 (A)	只有基本工資的 所得標準 (B)	差距 (B) - (A)
2001	23,660	10,454	13,206
2002	25,201	11,088	14,113
2003	24,554	9,821	14,733
2004	24,623	9,504	15,119
2005	24,970	8,870	16,100
2006	25,341	9,346	15,995
2007	26,109	10,368	15,741
2008	25,785	9,331	16,454

資料來源：行政院主計處，本研究整理。

六、在低所得勞工對國家、社會之影響方面：

當勞工的薪資所得偏低時，會影響到個人和家庭的穩定及和諧，因為當勞工薪資不能維持基本生活時，會造成個人壓力之上升，導致自殺率之提高，而家庭衝突也會因而產生，進而增加了國家之社會成本。

除了個人和家庭之外，也會造成國家、社會百姓的生活態度是無法有所成長，以及不會帶動國家、社會之經濟進步，如此一來國家及社會就無法提升。

第二節 建議

最低生活費用之界定即是所謂貧窮線，臺灣地區對於貧窮線的規定歷經相當多的演變。雖然相較以前，有相當大之進展，但面對台灣地區變動日益快速的社會經濟中，然而工資差距卻逐漸擴大之現象，實應採取相關措施以保護低工資所得之邊際勞工，使其低所得勞工保有基本之生活水準。因此對於現行之基本工資應進一步加以檢討，乃根據本研究之結論提出下述幾點方向建議：

一、應維持基本工資制度：

最低工資為世界各國普遍皆有之制度，同時，此一制度亦象徵我國勞動保護制度的完整性。現行的基本工資，已是維持最低生活之起碼條件。因此，縱

有其窒礙難行之處，基本工資制度僅可予以修正，不宜輕言廢除。

二、基本工資審議委員會之成員與調整頻率需加以調整、檢討：

歷年來基本工資審議委員會之成員，主要為政府部門代表以及專家學者，勞資雙方之代表比例過低，使得勞資協商之機制無法發揮，同時易導致基本工資之調整變成由政府主導。因此未來應增加勞資雙方代表名額與比例，使雙方先達成一致共識後，由政府最後以客觀立場作最後確認即可。而且建議基本工資調整，應建立定期檢討機制，如每年、每兩年。

此外，基本工資的調整頻率可以從以下兩個建議做調整：（一）固定週期：如雙月、一季或一年調整一次，以及（二）變動週期：如指數上漲多少個百分點時始作調整。

三、應考慮基本工資所扮演之角色：

現行的基本工資，在評估基本工資政策時，應先考慮基本工資所扮演之角色。若僅是作為工資結構中之基本底薪，則為確立基本工資之社會性之保護意義，應加強落實基本工資。若是期望基本工資達到改善所得分配之目的，則必須重視基本工資之訂定水準，使其對工資結構及工資水準產生重大之影響。

四、除訂定全國統一標準，應可考慮訂定地區別之基本工資辦法：

在未來修訂有地區別之基本工資辦法時，可參酌美國之最低生活薪資之精神，除訂定全國一致之基本工資外，另准許各縣市等地方政府可以考量當地最低生活水準費用之所需，自行釐定當地之最低生活薪資，以滿足因各地生活水準不同之需求。並在衡量我國實際之需要下，訂定合適的制度。因我國已有分區域訂定各區最低生活費標準，所以基本工資地區別之訂定就可參考此標準。

但是倘若以地區別來訂定各區之基本工資，需考慮到若雇主將公司設立生活費標準較低之地區，而將勞工派去生活費標準較高之地區時，必須訂定其他相關配套措施，來加以保障勞工權益，如提供生活補助津貼、交通費補貼等相關配套措施，使其能維持基本之生活水準。

五、基本工資應與其它制度脫鉤：

基本工資目的應予以單純化，回歸基本工資制度僅是在於保障低所得勞工或弱勢勞工之最低工資水準，使他們得以維持基本生活之所需的初始目的，並與其他制度脫鉤，避免如外勞薪資、就業安定費用，以及勞工保險與全民健康

保險之投保薪資等級與調整基本工資相互影響效應或複雜程度過高，將使評估調整基本工資效果難以掌握。

而就外勞薪資部分，若要取得外勞來源國同意提高膳宿費，其做法是雇主必須實質提高膳宿品質，以及協助廠商採用直接聘僱，讓外勞可以省下國外仲介費；一旦外勞仲介費減少支出，雇主再提高膳宿費，較能獲得外勞來源國的支持。

六、社會救助可採雙元體制：

擴大社會救助之人口群，社會救助的對象人口群除了低收入戶外，對於特定事故需求者亦可考慮扶助，此時特殊需求的照顧可以在最低生活費用的數倍之內，採所得調查或資產調查方式。此時特定之需求應以風險或事故為主考慮，如同德國的「特殊情況救助」(special circumstances assistance)，其係以事故為主，而非以人口群區分。在此情況下，社會救助制度呈現雙元體制，其一是以低收入人口群為範圍；其二是以特定事故為主體，對象並不僅以低收入者為主，並放寬到一般中低收入者。

七、基本工資調整需考量消費者物價指數及公務人員調薪之變動：

基本工資的調整必須要考慮到物價之變動和公務人員調薪變動，而適當的調整其幅度，讓低所得勞工能維持其最基本之生活需求，如此一來基本工資的調整也必須有上下幅度調整才符合原則。

八、目前基本工資應當調高，使低所得勞工能維持基本之生活水準：

若從主計處 2008 年家庭所得五等分位分配狀況來看，最低所得組每戶人口數有 1.88 人，其每戶就業人數為 0.54 人，以現行基本工資計算的家戶所得計算，顯然對於低所得勞工維持基本生活是不足夠的，因此若要維持勞工的基本生活以及提高其生活水準，目前之基本工資應當調高，而若調高基本工資，可以縮短低所得勞工與一般勞工生活水準上之差距。

參考文獻

博碩士論文：

- 1、江美玲（1986），基本工資的制定對勞動市場的影響，國立政治大學經濟研究所碩士論文。
- 2、吳佩瑩（2005），新貧問題與社會救助政策的改革，國立中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 3、周朝宗（1997），最低工資之經濟理論分析，中國文化大學勞工研究所碩士論文。
- 4、邱志偉（2000），基本工資政策對一般薪資影響之分析，國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 5、黃淑蓉（1990），最低工資對所得分配影響之探討，中國文化大學勞工研究所碩士論文。
- 6、黃貴瑛（2004），美國、台灣以及法國政府反貧窮政策（1980-2002）之研究，國立中山大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文。
- 7、詹潔珍（2007），調整基本工資對台灣勞動市場的影響之實證研究，世新大學經濟學研究所碩士論文。
- 8、楊家裕（2001），基本工資制度與邊際勞工保障之研究，國立中正大學勞工研究所碩士論文。
- 9、劉建平（1980），臺灣民間之消費型態與動向，國立臺灣大學農業經濟研究所碩士論文。
- 10、鐘志強（2004），兩岸社會救助法律制度比較研究—以低收入家庭成員之救助為中心，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

專書期刊

- 1、丁幼泉（1968），「開發中國家的最低工資問題」，勞工研究季刊，第10期，PP. 20-35。
- 2、王正（1994），「社會救助、家庭人口規模與貧窮水準測定之研究」，經社法制論叢，第13期，PP. 69-87。

- 3、王正、徐偉初（1993），財政學，國立空中大學用書。
- 4、王如哲（1999），比較教育，台北：五南。
- 5、王傳奇（2008），最低生活保障制度的實踐，法律出版社。
- 6、行政院經濟建設委員會（2009），當前經濟情勢月報（98年6月）。
- 7、行政院經濟建設委員會（1993），工資與自動化關係之研究。
- 8、行政院勞工委員會（1989），「基本工資調整公式研討會會議實錄」。
- 9、江亮演（1990），社會安全制度，台北：五南。
- 10、李易駿（2006），社會政策與立法 第一冊。
- 11、吳惠林（1984），「台灣工資結構與經濟發展之關係」，台北：中華經濟研究院經濟叢書。
- 12、吳榮義、林忠正、陳淑美（1991），「基本工資之調整評估及近年來薪資與生產力互動關係之研究」，台灣經濟研究院。
- 13、吳忠吉、成之約、辛炳隆、王惠玲（2003），勞動經濟學，國立空中大學印行。
- 14、狄介先（1978），「工資問題研究」，勞工研究季刊，第53期，PP. 22-28。
- 15、周麗芳（2003），「貧窮線界定與社會福利政策相關措施之研究」，內政部委託研究報告。
- 16、周麗芳（2003），貧窮線界定與社會福利政策相關措施之研究，政部委託研究報告。
- 17、林美伶、王德睦（2000），貧窮門檻對貧窮率與貧窮人口組成之影響，台灣社會福利學刊，第1期，PP. 118-119。
- 18、明德基金會，生活素質研究中心（1985），「中華民國第一次社會報告—國民生活素質之評估」。
- 19、柯木興（2000），社會保險。台北市：中國社會保險學會。
- 20、芮寶公（1970），「最低生活標準之概念與測度方法」，勞工研究季刊，第19期，PP. 82-99。
- 21、徐育珠、黃仁德（1987），「最低工資：理論與實際」，台北：華泰。
- 22、徐震、盧政春（1993），《我國社會救助體系整體規劃之研究》，行政院研究發展考核委員會。

- 23、張世雄(1996)。《社會福利的理念與社會安全制度》，台北：唐山出版社。
- 24、單驥(1990)，「基本工資之釐定與檢討」，台北：中華經濟研究院經濟叢書。
- 25、單驥(1986)，「如何釐定我國基本工資」，人文及社會科學集刊，第1卷第1期，PP.15-40。
- 26、黃世鑫(1998)，財政學概論，國立空中大學用書。
- 27、傅殷才(1994)，新保守主義經濟學，北京：中國經濟出版社，PP.286。
- 28、楊河清(2002)，教育部面向21世紀人力資源管理系列教材-勞動經濟學，中國人民大學出版社。
- 29、劉佳珍(1987)，「工資問題及我國現行工資保護立法之研究」，勞工研究季刊，第89期，PP.60-73。
- 30、劉志英(2006)，社會保障與貧富差距研究，中國勞動社會保障出版社。
- 31、劉英(2009)，美國工人工資變動型式研究，中央編譯出版社。
- 32、葉重新(2001)，教育研究法，台北：心理。
- 33、陸光(1967)，「談工資與最低工資」，勞工研究季刊，第9期，PP.19-27。
- 34、陳繼盛(1970)，「最低工資之釐定」，勞工研究季刊，第19期，PP.29-35。
- 35、陳宗賢(1981)，「最低工資與經濟活動之關係」，勞工研究季刊，第62期，PP.39-48。
- 36、陳琇惠、王智源、陳冠君(1986)，「訂定貧窮線之方式與標準的探討」，中華民國社區發展研究訓練中心。
- 37、陳慧敏，勞動基準法之工資認定問題，台灣勞工第13期，PP.64-70。
- 38、陳慧敏，「基本工資相關問題之探討」，台灣勞工，第15期，PP.33-43。
- 39、郭生玉(1981)，心理與教育研究法，台北：精華出版社。
- 40、蔡宏昭(1990)，「生活水準理論與生活保護措施」，中華民國社區發展研究訓練中心。
- 41、鄭麗珍(2001)，《財產形成與社會救助政策對話》，社區發展季刊，第95期，PP.122-132。

英文著作：

- 1、Alcock, Pete, (1993) . Understanding Poverty, Basingstoke and London: The Macmillan Press.
- 2、Anderson, John, (1999) .Social and System Integration and the Underclass, in: Ian Gough and Gunnar Olofsson (eds.), Capitalism and Social Cohesion: Essays on Exclusion and Integration, Basingstoke and London: Macmillan Press, pp. 127-148.
- 3、Bhalla, A.S., and Fr d ric Lapeyre, (1999) .Poverty and Exclusion in a Global World, Basingstoke and London: Macmillan.
- 4、Edward Elgar International Labour Office, (2010) .The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU, Cheltenham, UK Geneva.
- 5、Edward Elgar, (2009) .The Labour Market Triangle: Employment Protection, Unemployment Compensation and Activation in Europe, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.
- 6、Esping-Andersen, G. ,(1996) .After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In Esping-Andersen (ed.), Welfare State in Transition. London Sage.
- 7、Esping-Andersen, Gosta, (1999) .Social Foundations of Postindustrial Economies. New York: Oxford university.
- 8、Harrington, Michael (1984) . The new American poverty. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- 9、Littlewood, Paul, and Sebastian Herkommer, (1999) . Identifying Social Exclusion: Some Problems of Meaning, in: Paul Littlewood with Ignace Glorieux, Sebastian Herkommer, Ingrid J nsson (eds.), Social Exclusion in Europe: Problems and Paradigms, Aldershot, Burlington(USA), Singapore, Sydney: Ashgate, pp. 1-21.
- 10、Mitchell, Daniel J.B. , (1989) . Human Resource Management: An Economic Approach. Boston: Pws-Kent Publishing Company.
- 11、Norton, Andy, Conway, Tim, and Foster, Mick, (2001) . Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development. Centre for Aid and Public Expenditure Working Paper No. 143.
- 12、Papandreou, Vasso, (1989) .Foreword., in: Graham Room (in collaboration with

Jos Berghman, et al) , 'New Poverty' in the European Community, New York: St. Martin's Press, pp. xi-xii.

- 13、Parkinson, Michael, (1998) .Combating Social Exclusion: Lessons from Area-based Programmes in Europe, Bristol: The Policy Press.
- 14、Room, G., R. Lawson, and F. Laczko (1990) .‘New Poverty’ in the European Community. New York: St. Martin’s Press.
- 15、Russell Jones, (2001) .Wages and Employment Policy,1936-1985. London.
- 16、Spicker, Paul, (1993) .Poverty and Social Security: Concepts and Principles, London and New York: Routledge.
- 17、Vleminckx, Koen, and Jos Berghman, (2001) .Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implications, in: David G. Mayes, Jos Berghman, and Robert Salais (eds.), Social Exclusion and European Policy, Cheltenham(UK), Northampton (MA, USA): Edward Elgar, pp. 27-46.

網路資料：

- 1、中華民國統計資訊網
<<http://www1.stat.gov.tw/mp.asp?mp=3>>
- 2、中華勞資事務基金會
<<http://fclma.org/ShowPost/7303.aspx>>
- 3、內政部社會司
<<http://www.moi.gov.tw/>>
- 4、台北市政府社會局
<<http://www.bosa.taipei.gov.tw/>>
- 5、台北縣政府社會局
<<http://www.sw.tpc.gov.tw/web/Home?command=display&page=flash>>
- 6、台灣總工會
<<http://www.tpfl.org.tw/home.php>>
- 7、行政院主計處
<<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>>
- 8、行政院勞工委員會
<<http://www.cla.gov.tw/>>



9、行政院經濟建設委員會

<<http://www.cepd.gov.tw/>>

10、行政院勞工委員會勞工保險局全球資訊網

<<http://www.bli.gov.tw/>>

11、行政院衛生署中央健康保險局

<<http://www.nhi.gov.tw/>>

12、行政院公報資訊網

<<http://gazette.nat.gov.tw/egFront/Gaz/paragraph.jsp>>

13、制定最低工資確定辦法公約（第 26 號公約）

<<http://www.cnlsslw.com/list.asp?Unid=554>>

14、高雄市政府社會局

<<http://w5.kcg.gov.tw/socbu/>>

15、泰山鄉公所

<<http://www.taishan.tpc.gov.tw/web/>>

16、國際勞工組織（ILO）

<<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>>

