

行政院勞工委員會委託

# 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

計畫主持人：吳榮義

研究人員：林忠正

陳淑美



臺灣經濟研究院

---

中華民國八十年五月

# 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

## 目 錄

第一章	緒 論	1
第一節	研究緣起及目的	1
第二節	研究範圍及架構	2
第二章	基本工資對經濟的影響	5
第一節	最低工資對就業的影響	5
一、	勞動市場的個體分析	5
二、	對低生產力勞工的影響	8
三、	對兩部門勞動市場的影響	8
第二節	最低工資對資源配置的影響	10
第三節	本章結語	11
第三章	「人力運用調查報告」資料分析	13
第一節	研究方法說明	13
第二節	資料特性分析	14
一、	一般特性與薪資結構的比較	14
二、	調整後低工資群特性分析	16
第三節	本章結語	19
第四章	基本工資問卷調查分析	21
第一節	調查目的與過程說明	21
第二節	問卷型態分析	21
第三節	調整基本工資對事業單位勞動成本影響之分析	24
第四節	事業單位對基本工資法令的認知與看法分析	28

第五節	事業單位對制定基本工資看法的分析·····	32
第六節	本章結語·····	33
第五章	基本工資、薪資與生產力、物價等 因素互動關係之研究·····	35
第一節	基本工資的調整對勞動成本的影響·····	35
第二節	基本工資決定因素之分析·····	38
第三節	本章結語·····	42
第六章	按行業別與地區別制定基本工資之可行性分析·····	43
第一節	行業別與地區別薪資差異性檢定·····	43
第二節	問卷調查之意見·····	46
第三節	可行性分析與建議·····	46
第七章	總結與建議·····	51
附錄一	我國基本工資相關法律之規定·····	55
附錄二	「基本工資調整之影響分析」問卷·····	57
附錄三	日本薪資的協商模式－春季生活總合鬥爭（春鬥）·····	65
附錄四	「建立我國勞資協調薪資調整模式之可行性 座談會」會議記錄·····	71
參考文獻	·····	83



# 第一章 緒 論

## 第一節 研究緣起及目的

基於保障勞工最低生活條件與安定社會之目標，我國於民國 25 年 12 月 23 日完成「最低工資法」的立法程序並頒佈實施。依其規定，最低工資制定的標準為「就當地生活程度及各項工業工人情形而定，成年工以維持其本身及親屬二人必要生活為準，童工工資不得低於成年工之半數」。然而，此法雖經公布但是並未明令施行。民國四十年代初，我國勞工在面對通貨膨脹及嚴重的失業問題下，生活很艱苦。政府權衡雇主的勞動成本負擔能力與保障勞工的基本生活，於民國四十五年以行政命令規定「基本工資暫行辦法」，但因故遲至五十七年頒佈，以此基本工資作為未來實施最低工資的基礎。同時，在最低工資法施行之前，使雇主與勞工對工資之決議有所依循。使用「基本工資」一詞乃是為了避免受過去最低工資法令的牽絆，但最低工資與基本工資所欲達到的政策目的是一致的。

依基本工資暫行辦法的規定，基本工資的計算是以工人家庭成年男女各一人（女性打八折）的生活費用為核算標準，亦即以 1.8 人口為標準。比最低工資法所訂的 3 人口標準為低。基本工資由民國四十五年起至七十二年止，長達二十八年中僅調整了五次。至民國七十三年，政府公布實施勞動基準法，明訂「工資由勞雇雙方議定之，但不得低於基本工資，前項基本工資由中央主管擬定後，報請行政院核定之」。基於勞動基準法的規定，行政院於民國七十四年核定了「基本工資審議辦法」，以取代「基本工資暫行辦法」，辦法中規定「基本工資之擬定及調整，應以國家經濟發展狀況、躉售物價指數、都市消費者物價指數、國民所得與平均每人所得、各業勞工工資及家庭收支調查統計等做為依據。並由內政部設立基本工資審議委員會負責審議，報請行政院核定公布」。民國 75 年，立法院正式通過廢止頒佈長達半世紀之久的「最低工資法」。自此以後，基本工資成為我國正式且唯一合法之工資標準。

近年來我國基本工資的計算方法是以台灣地區個人所得分配調查

中，可支配所得十等分位中的第一等分位（最低等分位）就業者，其平均每月所要負擔的最終消費支出，與當期製造業平均薪資的半數，兩者之平均數為標準。公式中同時考慮消費支出與製造業薪資，反映兼顧勞資雙方的利益（單驥，基本工資調整公式之研究，P.37）。民國79年開始，上述公式有了重大修改，亦即基本工資上升幅度之限制以勞動生產力之成長率為上限。

現行基本工資不再以人口數為標準，而是利用相關變數，依一定的公式計算而來。公式也易於計算，可以即時隨經濟情況的變化而客觀地調整基本工資。如此不但使基本工資免於缺乏明確計算標準的批評，同時也將過去對最低工資與基本工資計算人口標準不同的爭議消弭於無形。

自民國七十三年迄今，（八十年四月），基本工資已經先後調整五次，而且從建議調整到核定，所費時間一次比一次短（請參見表1-1）。足見基本工資的調整日益受到重視，希望保障工人基本生活的目的已經形成勞動政策的重點之一。為了使政策發揮功能，對於影響基本工資之各項因素，以及基本工資調整對經濟、事業單位及勞工之影響效果，皆應詳加評估，以作為日後調整基本工資之參考。本研究之目的，即在於探討基本工資調整的影響，並對基本工資相關法令之周延性進行審慎的評估，以供決策者參考。

## 第二節 研究範圍及架構

本研究之目的，在了解基本工資之調整對經濟、事業單位及勞工之影響，並對基本工資相關法令之周延性進行審慎的評估。除一般相關理論的探討之外，為了使分析更具體起見，將對行政院主計處七十八年五月，七十九年五月的「人力運用調查報告」原始資料，以及本單位八十年二月對事業單位所發出的五百份問卷調查資料，進行分析。此外我們也將參酌日本之經驗，對基本工資之調整給予建議。

表1-1 歷年來基本工資的調整情形：

單位：元

月平均基本工資 (1)		製造業每人每月 平均薪資 (2) (1) / (2) %	
45年1月	(300) 300	447	67.11
46	300	465	64.52
47	300	494	60.73
48	300	530	60.00
49	300	621	48.31
50	300	755	39.73
51	300	794	37.78
52	300	827	36.27
53年 4月	(450) 412.5	844	48.87
54	450	914	49.23
55	450	971	46.34
56	450	1101	40.87
57年 3月	575	1232	46.67
58	600	1375	43.67
59	600	1553	38.63
60	600	1713	35.03
61	600	1990	30.15
62	600	2191	27.38
63	600	2929	20.48
64	600	3430	17.49
65	600	4044	14.84
66	600	4862	12.34
67年12月	(2400) 750	5416	13.85
68	2400	6558	36.60
69年 5月	3000	8040	37.31
70	3300	9541	34.59
71	3300	10463	31.54
72年 5月	(5700) 4900	11125	44.04
73年 7月	(6150) 5925	12840	46.14
74	6150	12608	48.78
75年11月	(6900) 6275	13874	45.23
77年 7月	(8130)	17080	47.60
78年 8月	(8820)	19505	45.29
79年 7月	(9750)	21863	44.60

括號內的數字為政府所釐定的基本工資。

資料來源：行政院主計處編「中華民國統計月報」及薪資與生產力統計月報」。

本研究的架構安排如下：

第二章簡介一般討探基本工資對經濟影響的理論，以期對基本工資的性質與影響有全面性的了解。第三章「人力運用調查報告」資料分析與第四章問卷調查資料分析，均是以實例來說明基本工資的制定與調整對事業單位與勞工的影響。第五章是探討基本工資，薪資與生產力，物價等因素的互動關係。第六章對我國基本工資的制定是否應依行業別、地區別而有所不同，做一可行性分析。在第七章中做一總結並提出建議。

## 第二章 基本工資對經濟的影響

我國的基本工資與國外的最低工資均是法定的工資下限。二者名稱上雖略有出入但對經濟社會所可能產生的影響實無二致。因此，二者的理論分析是相同的。由於一般相關文獻多使用“最低工資”一詞，因此本章的討論亦延襲之。

最低工資政策必須是一個有效的（effective）政策，才會對經濟社會產生影響。依Stigler（1946）的定義，有效的最低工資政策必須具備下列任何一項條件：一、勞工提供的勞務價值低於最低工資者會被解雇，而這些被解雇的勞工只有進入不受最低工資法令管轄的部門，或者失業、或者退出勞動市場。二、原本屬於低生產力的部門，因為最低工資的實施而提高了生產力。因此，本章以下的討論均以最低工資政策具備有效性為前提。

### 第一節 最低工資對就業的影響

最低工資政策對不同的勞動市場會產生不同的結果，而法令的涵蓋層面，勞工的齊異性，均是不可忽略的因素，因此我們分三部份來探討其影響。

#### 一、勞動市場的個體分析

在以下的分析中，全部的勞動市場都嚴格地受到基本工資法令的規範，勞工則假設為同質而無差異。

首先，單一完全競爭的勞動市場模型（圖2-1）。市場上的均衡工資率與就業量是由勞動供給線與勞動需求線共同決定的，分別為 $W^*$ 與 $L^*$ 。假設政府訂定最低工資率為 $W$ ，而在 $W$ 下，勞動供給由 $L^*$ 增加至 $L_2$ ，勞動需求由 $L^*$ 減少至 $L_1$ 。於是造成了 $L_1L_2$ 的失業量。

在單一的獨買勞動市場模型中（圖2-2），工資是由雇主所決定，勞工只能獲得較其生產力為低的報酬，雇主決定就業量於勞動需求線和勞動邊際成本線交點的水準 $L^*$ 上，而工資率則決定於勞動供給線上的 $W^*$ ， $ab$ 的部份為雇主的剝削。假設政府訂定最低工資率為 $W$ ，則



圖2-1 完全競爭勞動市場模

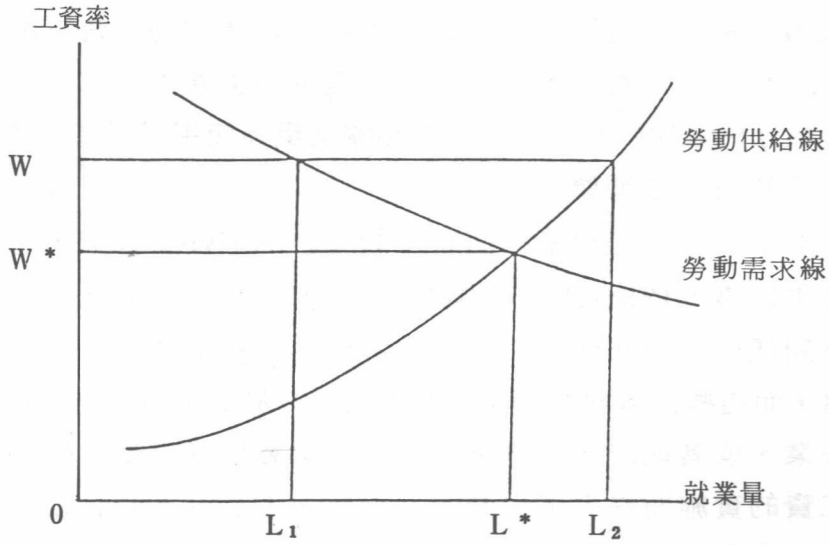
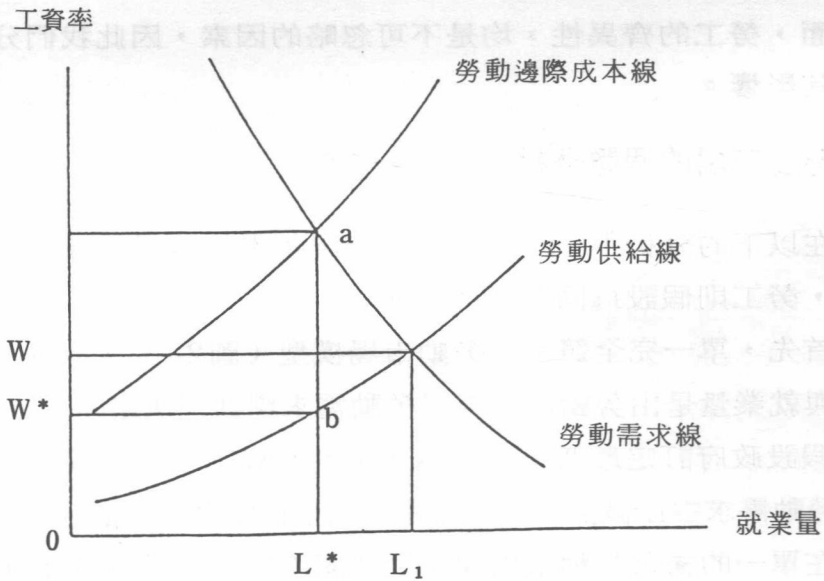


圖2-2 獨買勞動市場模型

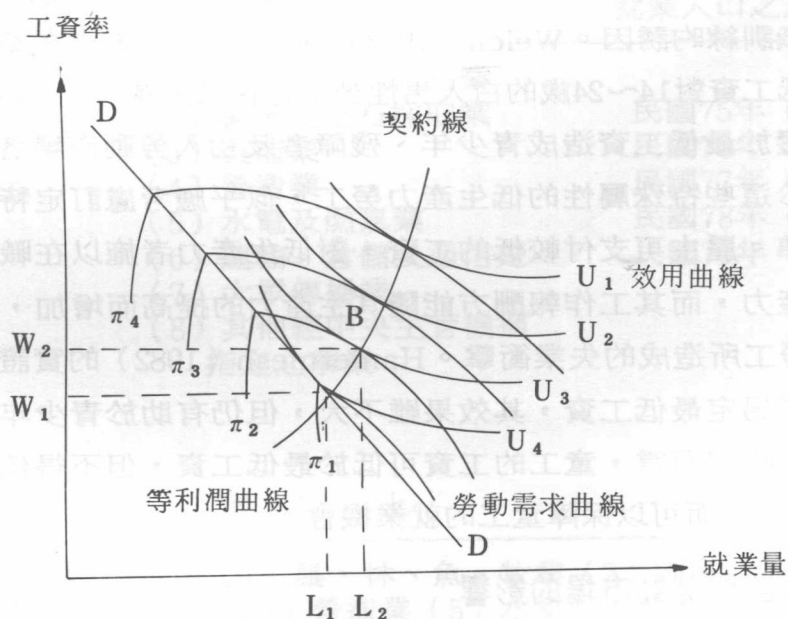


就業量會增加至 $L_1$ ，達到完全競爭勞動市場下的組合。在這種情形下，政府施行最低工資政策，不但有助於工資率和就業水準的提升，亦有消除雇主壟斷經營利益的功能。然而，若最低工資再提高，就業量會開始減少。

接下來，我們將探討勞動市場已存在勞資協商工資的議價模型（bargaining model）。在圖2-3中，DD曲線為傳統廠商利潤最大之下的勞動需求曲線。 $\pi_1 > \pi_2 > \pi_3 > \pi_4$ 是廠商的等利潤曲線（isoprofit curve），且 $\pi_1 > \pi_2 > \pi_3 > \pi_4$ 。U<sub>1</sub>，U<sub>2</sub>，U<sub>3</sub>，U<sub>4</sub>是勞方的效用曲線， $U_1 > U_2 > U_3 > U_4$ 。連接效用曲線與等利潤曲線相切點所成的曲線為契約線（contract curve），在契約線上的任何一點均是柏拉圖最適均衡解。若市場的原始均衡議價點是在A點，只要將基本工資訂定在A點右上方的契約線上，如B點，就業量只會增加，不會減少。

綜合以上的分析，最低工資的提升對就業量的影響，需視其勞動市場的性質而言：在完全競爭的勞動市場之下，最低工資若高於均衡工資，造成失業；在獨買的勞動市場，最低工資若低於市場工資水準則增加就業；在勞資協商工資的勞動市場下，最低工資若高於現行的協議工資就業量也會增加，而雇主利潤下降。

圖2-3 議價模型



## 二、對低生產力勞工的影響

在現實社會中，勞工生產力有別，不可能均為同質。以工資高低取決於生產力高低的觀點而言，在最低工資政策下，最易遭受失業威脅的便是生產力較低的勞工。一般而言，此類勞工多屬於青少年、殘障者，或初入勞動市場者。

依據美國的實證研究結果，美國自從1938年施行最低工資法（the Federal Fair Labor Standard Act, FLSA）以來，青少年，尤其是非白種青少年的就業水準有下降的趨勢。而成年人並沒有受到明顯的影響（Linnemen, 1982）。在Welch（1974）的一篇論文中也提到，最低工資的調整擴大了低工資勞工的就業不穩定性，而且改變了原有的就業結構。因為在最低工資調整時，第一波受到衝擊的是勞動邊際產值接近最低工資的勞工，這些勞工，尤其是青少年，最易受到失業的威脅，而青少年就業率的降低，則增加了成人工在勞動市場的份額，因而改變了就業結構。

江美玲與單驪（1987）曾對我國青少年勞工受基本工資影響的情形，做過實證分析，雖然得到基本工資對15~19歲男性的就業率及勞動參與率有明顯不利影響的結果，但是我國青少年勞動參與率因為教育程度提高而呈遞減狀況，剛好與基本工資呈現反向關係，因此在實証上仍需更多的研究來加以確定。此外，最低工資政策也會打擊雇主舉辦在職訓練的誘因。Welch（1978）曾利用美國1969年的資料分析，發現最低工資對14~24歲的白人男性勞工之在職訓練有不利的影響。

有鑒於最低工資造成青少年、殘障者及初入勞動市場者就業的不便，對於這些特殊屬性的低生產力勞工，似乎應考慮訂定特別的最低工資標準。雇主可支付較低的工資，對低生產力者施以在職訓練以提高其生產力，而其工作報酬方能隨其生產力的提高而增加，減少對低生產力勞工所造成的失業衝擊。Hamermesh（1982）的實證研究指出對青少年另定最低工資，其效果雖不大，但仍有助於青少年失業率的降低。以我國而言，童工的工資可低於最低工資，但不得低於最低工資的70%，反而可以保障童工的就業機會。

## 三、對兩部門勞動市場的影響

我們必須特別注意最低工資法令的適用範圍，才能談其擴散效果。

以我國與美國而言，最低工資的規定都沒有涵蓋全部的勞動市場。因此，最低工資對就業的影響就比較複雜了。有關我國的情形請參考表2-1。

首先，我們將勞動市場分為受最低工資法令規範的涵蓋市場，與不受規範的未涵蓋市場兩部門，為方便分析起見，假定未施行法令前兩市場的均衡工資均相等。最低工資法令的施行，使涵蓋市場的工資高於均衡工資，因而釋出一部份人力。失業人口流入未涵蓋市場後，造成未涵蓋市場工資率的下降。最終效果須視兩部門間勞動的替代性，供需彈性，流動性與兩部門工資率差距等因素而定，（Gilory & Konen, 1982）。在涵蓋市場中因最低工資而失業的勞工，與在未涵蓋市場中遭受就業競爭的勞工，有可能會接受下降的低工資，也可能選擇退出勞動市場。而涵蓋市場的高工資，也可能會吸引某些原本在未涵蓋市場中工作的人，或未參與勞動市場的人，進入涵蓋市場中謀職，因而產生等待就業的失業人口（Mincer, 1976）。因此，在兩部門勞動市場的情況下，最低工資對總就業量的影響並不明確，可預期的是當兩部門工資率差距愈大時，對就業量的影響也愈顯著。

表2-1 基本工資適用範圍

法令名稱	適用範圍	受涵蓋人數佔總就業人口之比率*
勞動基準法	(1) 農、林、魚、牧業	
	(2) 礦業及土石採取業	民國75年 63.76%
	(3) 製造業	民國76年 63.38%
	(4) 營造業	民國77年 61.58%
	(5) 水電及燃氣業	民國78年 60.58%
	(6) 運輸、倉儲及通信業	民國79年 59.25%
	(7) 大眾傳播業	
	(8) 其他經中央主管機關指定之事業	
基本工資審議辦法	同上	

\*：受涵蓋人數係選用（1）農、林、魚、牧業（2）礦業及土石採取業（3）製造業（4）營造業（5）水電及燃氣業（6）運輸、倉儲及通信業的就業人數來計算。

資料來源：「基本工資調整公式之研究」表2-1。

法令的規範未能涵蓋勞動市場的全體，會產生所得移轉效果，因最低工資而受益的勞工，其所得之增加是以未受法規保護勞工之低所得為犧牲。移轉效果的大小視總勞動供給曲線的斜率而定。當勞動供給為工資無彈性時，最低工資政策形同租稅政策，涵蓋市場的工資上漲相同租稅補貼，而完全由未涵蓋市場的勞工所負擔（Welch, 1974）。

## 第二節 最低工資對資源配置的影響

最低工資的設立或其標準的提高，對勞力密集產業會造成很大的衝擊，勞動成本上升的壓力，會迫使業主們採取必要的應對措施。他可以將增加的成本轉嫁給消費者，提高產品的售價。但是如果同業及其他具替代性產品不作相同的調整，或是其產品的需要彈性很大，提高售價使得銷售量大跌，極可能造成利潤與市場占有率的減少。如果業主自行吸收增加的勞動成本，就必須設法提高生產力。在這種情形下，有所謂「震撼效果」（shock effect）的理論。震撼效果是說，如果業主原先並沒有致力於成本極小化，在最低工資所帶來的成本上漲壓力後，可能會設法創新或採用較高生產力的生產方式，即使原生產方式已成本極小化，在最低工資標準變動後，生產方式的決策也可能會改變（Reynolds & Gregory, 1965）。

裁減冗員，以技術工人替代非技術工人，以資本替代勞動力等，均是因應勞動成本上升的措施，並且都會改變使用要素比例（資本勞動比）。由於資本替代與技術工人的尋覓均較費時，效果不若裁員來得顯而易見。但隨著其他工資的調高，業主成本壓力減少，替代情形亦隨之減緩。因此，資本勞動比例隨最低工資的調整呈波浪向上爬升的情形。

一般認為最低工資會提高生產力的說法，應以最低工資影響勞動成本，進而影響要素之間的相對價格與使用比例，透過生產技術或資本設備的改進而提高生產力的可能性比較大。我們將在第五章中對此假說進行檢定。但生產力的提高並不意味失業一定減少或增加。



### 第三節 本章結語

最低工資對經濟的影響到底是好是壞，至今仍是見人見智的爭論。在獨資的勞動市場中，最低工資可以減少雇主對工資的控制力，增加就業與工資率。但是在完全競爭的勞動市場中，就難免以一部份人的失業為代價，來換取其他人工資率的提高。但是，如果勞動市場具有區隔市場的特性，或多數企業內部已經形成內部勞動市場（internal labor market），或勞資協商已經形成勞動市場決定工資的普遍模式時，這個失業的代價就會大幅減弱或甚至可能出現就業增加的狀況。此外，最低工資法令不以全部的勞動市場為規範範圍時，在勞動力可以流動之下，真正低工資者是否能受惠亦很難斷定。如果最低工資引起業主改變生產方式或技術，低工資者也許會因此提高生產力，也許會被新技術或資本所取代。另外，工資結構受最低工資影響而變動後，低工資者的相對所得水準是否有提高也不確定。

有效的最低工資政策對經濟的影響是複雜而且不易確定的，所以形成制定政策時的困難。除了學理的探討外，實證研究對明瞭現況應有不可忽視的助益。在下一章中，我們將就「人力運用調查報告」原始資料進行分析，一窺我國勞動市場的工資結構與低工資者的特性，以明瞭最低工資的涵蓋層面與適用性。



### 第三章 「人力運用調查報告」資料分析

#### 第一節 研究方法說明

在本章節中，將對78年5月及79年5月的「人力運用調查報告」之原始資料進行特性分析。我們將研究對象鎖定在適用基本工資法之行業別的受雇員工，並對受雇員工中月薪資低於法定基本工資的低工資群進行工時調整（每週工時48小時者為全職工）後，再對於月薪資高於法定基本工資的成人工與月薪資高於基本工資七成以上的童工加以刪除，得到調整後的低工資群。若不如此，薪資較無市場行情的雇主、自營作業者與無酬家屬工作者，與每週工時未滿48小時的兼職工之月薪會低於當年度法定每月基本工資的可能性會加大，進而影響研究的準確性（見表3-1）。童工的定義依勞基法的規定，指未滿16歲的

表3-1 樣本分配：

單位：人

樣本類別	78年	79年
1. 總樣本數	19683	19041
低工資群：	4412	2071
(1) 雇主	14	17
(2) 自營作業者	1364	1195
(3) 受政府雇用者	12	7
(4) 受私人雇用者	1351	852
(5) 無酬家屬工作者	1671	0
2. 受雇員工總數	13750	12969
低工資群	1363	859
調整後低工資群	1066	635
3. 受雇員工佔總樣本比例	69.86%	68.11%

資料來源：行政院主計處「人力運用調查報告」原始資料。

勞動人口。受限於資料的抽樣設定，屬於童工群的人數相當低，78年為43人次，79年為36人次，其中落入調整後低工資群的各有3人，降低了本研究的廣泛性，因此修正為16歲以下（含16歲）的勞動人口。而17歲以上的為成人工。

## 第二節 資料特性分析

在本節中將對受雇員工群與調整後低工資群進行特性分析與比較。希望能自其特性分配中，得知基本工資法的適用性與涵蓋範圍。

### 一、一般特性與薪資結構的比較

在民國78與79兩年度受雇員工群之中以男性成人工所佔的百分比為最高（表3-2），分別為63.25%，65.46%，童工所佔百分比僅有1.39%與1.11%。調整後低工資群則以女性成人工所佔百分比為最高，在78與79年兩年中分別為78.52%，75.91%。童工所佔比例則提高至5.72%和4.25%。調整後低工資群總數佔受雇員工群的總數之百分比有明顯下降的情形，由7.75%降至4.89%。由於基本工資向上調整，而低工資群人口卻下降，隱含這兩年的薪資結構有明顯的變化。就員工的薪資結構來看（表3-3）：受雇員工群中，男性員工的平均薪資較女性為高，標準差亦較大。從民國78到79年男女員工平均薪資各別成長了12.55%與15.48%，標準差亦個別成長了7.31%與19.25%。由於基本工資的成長率僅為8.49%，較平均薪資成長率低了許多，無怪乎調整後低工資群人數會下降。而在調整後低工資群中，男性員工的平均薪資較女性員工為高，且其標準差較小；這兩年中，男女員工的平均薪資亦上漲，但是男性員工的標準差下跌了5.30%。由以上的分析看來，這二年的薪資結構的確有變化，而男女員工在薪資方面存在顯著的差異性，而且這個差異性不只是性別上的問題，年齡、婚姻狀況、教育程度與職業別等因素均會影響其薪資的不同。