

1

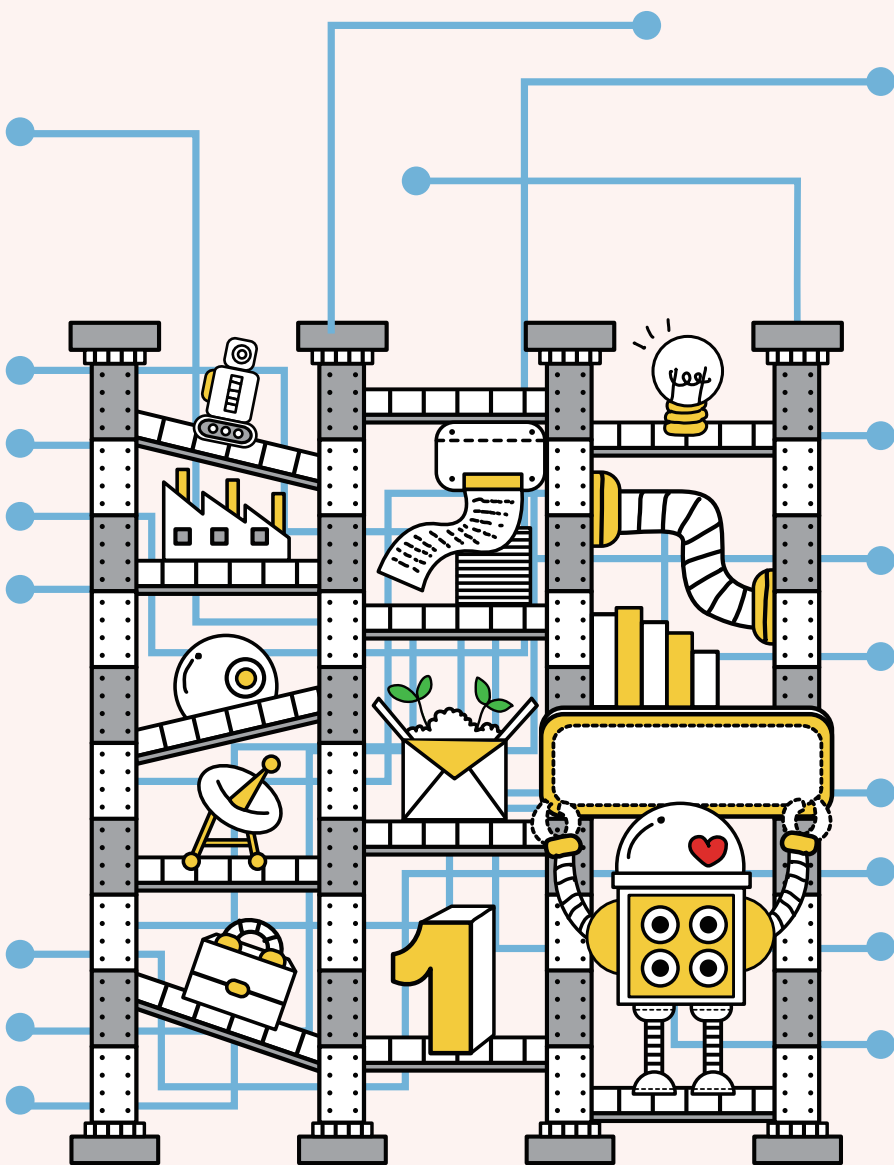
TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY



樂說頭條

# 生產力 4.0 對勞動政策的影響

工研院產業經濟與趨勢研究中心副組長 賴英崑



2006年德國提出「2020高科技戰略」，主要聚焦於特定科技領域研發創新以強化全球競爭力，其中一項戰略則為推動「工業4.0」的跨部會整合計畫，因此德國在2012年時提出「工業4.0」方案，運用網實系統（Cyber-Physical Systems，以下簡稱CPS）為核心技術，以智慧工廠為精髓及人才為焦點，希望在2020年時能達到IP（Internet Protocol）網絡分散式的智慧工廠，強調人機協同合作，人員的角色由機器「操作者」晉升為生產過程決策的「控制者」與流程「管理者」。

因此從德國工業4.0來看，德國所要解決的關鍵課題就是德國在網際網路（Internet，互聯網）與行動互聯網（Mobile Internet），遠遠落後美國的困境。有鑑於此，德國工業4.0的第一個願景與目標，就是打造「智能化的工廠」與「智能化的供應鏈」，全面讓製造業智能化，經由連結物聯網及服務聯網，不

僅垂直整合工廠與企業管理流程，水平完成價值創造網絡（從訂單到交貨）連結，帶動全球第四次工業革命發展，以解決德國成為超高齡社會面對的勞動力減少與老化問題。

全球主要國家因應製造業競爭力的提升，紛紛推動各自的產業4.0計畫，例如美國在2011年6月推出「美國先進製造夥伴計畫（Advanced Manufacturing Partnership；簡稱AMP）」，強調吸引美國製造業回流，加強在先進材料、生產技術、先進製程、數據資料與設計等共通基礎技術研發。中國大陸「2025製造計畫」以智能製造為核心，將發展智能製造設備、新一代行動通訊、三網融合、物聯網、雲端運算等戰略性技術。日本提出發展「機器人新戰略」，將推動人機共存及未來工廠，感測器、控制／驅動系統、雲端運算及人工智慧等技術來發展機器人，並讓其能互動聯網。





# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

在主要國家提出強化產業競爭力的推動措施後，為迎頭趕上歐美日等先進國家的步伐，臺灣在行政院的主畫下，推出了「生產力 4.0 計畫」，目標是十年內讓一個勞動力可以領兩份薪水，完成三份工作。並且在 2015 年 9 月 17 日由行政院核定《行政院生產力 4.0 發展方案》(Productivity 4.0，即為 Pro 4.0)，將聚焦的七大重點產業分別為製造業(電子資訊、金屬運具、機械設備、食品、紡織)、服務業(零售物流)、農業推動產業轉型。

該方案核心理念係藉由產業科技優勢，打造臺灣成為全球生產供應鏈的關鍵地位，同時營造人機協同的優質工

作環境，以因應未來勞動人口減少的缺口。並將推動六大主軸策略，包括「優化領航產業智慧供應鏈生態系統」、「催生新創事業」、「促進產品及服務國產化」、「掌握關鍵技術自主能力」、「培養實務人才」及「挹注產業政策工具」。其中「培養實務人才」策略與勞動政策緊密相關，將特別提出來說明。

臺灣在推動生產力 4.0 所需的未來人力，包括產業生產運作的所有人員，因此基層人才、中階與高階人才，均是培育的對象，必須培養核心素養與技術能力的轉變。因此推動的重點及對象、作法詳如下表所示。

表 1

### 臺灣推動生產力 4.0 實務人才培育

推動重點	對象及作法
在職培訓： 產業在職人才 培育	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 辦理製造業、農業、商業生產力 4.0 跨領域在職人才培訓班</li> <li>2. 鼓勵大學校院開設業界工程師跨域選讀課程</li> <li>3. 補助企業部分訓練費用，引導企業依營運需求辦理與生產力 4.0 相關之課程</li> </ol>
扎根正規教育： 產學連結跨域科 技人才培育	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強化生產力 4.0 產學合作連結與實務技能</li> <li>2. 大學、技專、高工職：發展生產力 4.0 跨域課程模組，強化高工職與技專課程連結，推動跨域實務合作之統整學習模式，並將業界實際需求導入學校課程</li> <li>3. 研究所(碩博生)：產學合作培育生產力 4.0 研發菁英、技術與應用創新人才</li> </ol>
產學研連結國際 人才： 培育及國際專業 人才延攬	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 人才外送培訓：選送博生、博後、研究單位人員赴先進國家研習或於其產學研單位研究</li> <li>2. 吸引海外人才：延攬國外專家及學者來臺，進駐產學研單位，提供產業諮詢或共同執行科技計畫</li> </ol>

資料來源：整理自「行政院生產力 4.0 發展方案」。



總統當選人蔡英文在選前對臺灣的勞動政策與問題，在她的勞動政策白皮書中提及臺灣社會近十年的勞動情勢來看，多數勞工面臨較以往更加嚴酷的挑戰，不僅在基本的勞動條件保障上降低，甚至在尋找工作機會時，面臨重重困難，尤其是年輕人的失業與低薪問題更為嚴重，青年失業率在 2014 年時已高達 12.63%，而且有高達八成，每月薪資在 3 萬元以下。

也因為這樣的經濟發展趨勢與不利的勞動市場環境，工會的涵蓋率難以提升，公平的勞資關係難以實現。因此她提出勞動政策六大主張，包括如下：第

一、縮短勞工的年總工時；第二、扭轉勞工低薪的趨勢；第三、支持青年與中高齡就業；第四、立法保護非典型勞動；第五、保障過勞與職災勞工；第六、公平的集體勞資關係。

生產力 4.0 下將如何影響臺灣的勞動政策，首先許多人普遍的觀念均認為，由於生產力 4.0 非常重視智慧化，可能會大幅降低對勞動力的需求及依賴，但此並非等同於在生產線上完全無人化，而是要將既有員工進行配合生產力 4.0 的專業訓練，提高生產的效率與效能，而非是在智慧工廠完成後，將這些人力釋放到市場。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

因此「人」在生產力 4.0 中不是被機器取代，反而「人」的重要性將被提升，在數位化的環境裡，讓人更容易使用資訊去決策，人與具有感知與自主判斷的設備一起共同決定生產方案。必須作好「人才」的培育工作，透過現有不同體系的人才培育，針對製造業 4.0、農業 4.0 及商業 4.0 的技術專業能力，進行有系統的訓練，強化現有的勞動力素質，逐步孕育未來發展生產力 4.0 所需的各類人才，如此一來方能確保產業人力的提供無虞。以下將從「扭轉勞工低薪的趨勢」、「支持青年與中高齡就業」、「善用產學跨域人才培育」及「對中小企業的影響」等構面，簡析生產力 4.0 對臺灣勞動政策的影響。

### 一、扭轉勞工低薪的趨勢

總統當選人蔡英文提及要扭轉勞工低薪的趨勢方面，政府可以提供青年獲得有效連結「職涯諮詢」與「訓用合一」的就業訊息，尤其前瞻專業技術的需求及專業職能，應該公開讓青年及培訓機構能清楚掌握，讓青年從學校體系及職業訓練體系，能有效聯結到企業內學習獲得新技能，協助青年找到好品質的工作，並且真正提高薪資。

此可以透過關鍵人才的培育策略，培育出產業所需要的關鍵人才，進而提升技術人才的專業與競爭力，提升產品

的附加價值，自然就可改善勞工低薪的現象，例如 CPS 應列為重要前瞻技術發展項目，編列預算、及早著重該領域人才的培育與職能發展，在政府主要的人才培育方案，將工業 4.0 的重點技術列入鼓勵的項目，鼓勵產學研創新研發可以 CPS 為主題進行研發，並提出機制鼓勵該領域的創業。

另外生產力 4.0 強調利用物聯網、智慧機械 / 機器人、巨量資料與精實管理等技術，推動產業朝設備智能化、工廠智慧化與系統虛實化發展，加速提升附加價值與生產，生產力 4.0 導入現有在職人力培訓機制，在作法上可以從三方面著手，包括：

- (一)由政府委託專業機構，結合現有重點產業人才供需調查，進行工業 4.0 所需人力缺口與職能缺口調查，讓社會可以更快掌握人才需求的訊息。





(二) 依照產業需求，建構生產力 4.0 關鍵產業職能基準，開辦職能基準或職能單元課程，落實職能品質認證，提升勞動力素質。

(三) 結合學校、職訓單位與研究機構培育工業 4.0 的專業培訓老師，共同討論發展與開辦 4.0 所需的各項專業課程，尤其應以問題導向 (Problem based) 學習模式統整學生跨領域、系統整合及動手做之能力。

## 二、適當引導青年與中高齡就業

根據經濟部工業局的估計，臺灣未來的產業缺工問題有逐漸惡化的趨勢，從以下三點可以看得出來，包括 (一) 我國產業將面臨嚴重缺工，2020 年預估就業人力缺口高達 196 萬人，且有高齡化現象；(二) 因中國大陸缺工、工資上漲等問題，臺商回臺投資首先要面臨的

也是缺工問題；(三) 僱用外勞面臨管理困難、居留期限、外勞輸出國限制及工作品質等問題。因此未來可以運用產業合作培訓，以及與大學課程銜接培養專業技術人才，簡要說明如下：

(一) 與產業合作提供線上課程、協助在職人員進修 4.0 時代所缺之職能知識，為協助在職人員因應 4.0 時代來臨所需的專業職能及新知，可由學校及產業合作提供相關線上課程，加速專業人才的培育廣度與數量。

(二) 與大學課程銜接設計符合我國生產力 4.0 專業技術人才的高中職課程。以生產力 4.0 為例，在跨產業數位化整合過程中，基層及高階數位化人才是未來可能出現嚴重缺口的一環。因此不只是大學應有針對我國生產力 4.0 方案中所需的智慧



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

製造及相關應用設置人才培育的相關學程，進行未來 3～5 年課程修改及規劃，也要往下延伸到技職及部分高中體制，高中職的課程（例如應用數位化發展的相關知識及 ICT 技能）也應有相對應的修改與規劃。

### 三、結合產學連結培育跨域科技人才

(一) 培訓方式可以企業為主體，學校及其他培訓機構為輔，由政府提供平台以及部分補助方式，資助企業代為訓練，將人才放到企業。例如像德國 Siemens Daimler 賓士車廠、及像是強調機電整合技術的 Festo 等跨國大企業，皆有自己的學院，學院除提供企業內部培訓外，也有外訓服務。政府可提供部分資金、提撥固定名額給中小企業，讓具有專業人才及培育能量的大企業進行代訓，培育產業高階科技人才的跨領域整合。

(二) 以聯盟方式培育跨領域人才。以生產力 4.0 所需的智慧製造跨域人才為例，涉及生產製造、電子電機通訊、甚至於企業及工業工程管理等不同領域別，而在現今我國的資管、工管等學程教育多只偏向於管理應用，無法跨領域技術整合，未

來可針對業界所需要或提出整合型方案、旗艦型方案或重點領域產業示範案例，規劃整合型且結合產業師資的培育課程。

### 四、對中小企業勞動力的影響

依據經濟部中小企業處委託研究的「在生產力 4.0 推動下之中小企業處的角色和任務探討」指出，半數以上中小企業者對生產力 4.0 的政策或工業 4.0 缺乏認識與理解。另外對臺灣中小企業對生產力 4.0 方案的需求與期望的問卷發現，需求程度前五項依序為：

- 依企業實際需求提供合適的客製化輔導
- 強化人才培訓以因應未來人機協同的環境需求
- 想多瞭解 4.0 趨勢對產業的衝擊
- 有機會與智慧製造的供應鏈作串連
- 想多瞭解廠商投入各項技術應用會有什麼潛在效益有相關產業的成功應用可參考

其中因應生產力 4.0 的未來人機協同的環境需求占需求的第 2 位。因應未來人機協同環境之人才培訓，建議政府可朝兩項措施推動：



Optimization、Quality Management 等課程。更積極地作法可以智慧型的求職與媒合平台 (intelligent matching system)，指出求職者缺乏的資格，提供獲得夢想中的工作所需要的適當的訓練課程。進一步連結訓練單位之線上課程與認證服務，獲得理想中的工作培養應具備的資格和能力。

我國產業未來不可避免的將面臨人力短缺現象，2020 年預估勞動人力缺口高達 196 萬人，且勞動力人口有逐漸高齡化的現象，政府各部會應該善用生產力 4.0 在人才培育的契機，掌握生產力 4.0 關鍵產業技術需求，結合培訓機構培育專才，在青年與中高齡就業應適度引導參與專業人才培訓，另外產業界與大學應該緊密結合，進行產學有效連結，甚至跨校 / 跨領域的合作以培育跨域科技人才。最後在中小企業對生產力 4.0 的因應方面，中小企業普遍對生產力 4.0 的認知仍不足，對技術需求主要集中在人機協同的環境建立，政府可以建立開發滿足 4.0 而產生的新專業職能需求與內容，並提供線上課程加快學習速度。

人才培育係長期的工作，需要政府各部會及產學研各單位積極合作與整合，唯有如此，臺灣產業轉型升級所需的勞動人才才能免於匱乏。☺

- (一) 爭取活用全臺現有公有但使用頻率不高的場地，展示工業 4.0 技術的應用、3D 列印機、觸控面板、會議設施、工具、maker 空間、人機協同環境及設備等情境，除了讓該產業領域的中小企業得以從中獲得如何運用工業 4.0 新技術和設備的有用經驗外，亦能在此接受相關課程的培訓和運用相關現場的設備進行實作。
- (二) 運用現有學習資源「中小企業網路大學校」，開發滿足 4.0 而產生的新專業職能需求與內容，提供線上課程。內容如：Big Data Managment、Business Analytics Process Management、ERP、IT and Software Engineering、Industrial 4.0 and Engineering、Product





1 TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

# 我國中高齡婦女勞動參與的提升

## 從婦女勞動特性與國外經驗談起

國立中正大學勞工關係學系副教授 林淑慧



## 壹、前言

中高齡婦女勞動參與需要提升的倡議在近期興起，主要原因在於許多國家人口面臨少子化、高齡化，企業面臨缺工、年輕勞動力不易獲得等，且這些國家中高齡婦女亦多有較低的勞動參與率，例如日本、韓國、新加坡，臺灣亦有同樣的處境。

勞動力的計算通常僅包含年齡和能力兩個因素，但若要看勞動參與，不能不觀察勞動者的意願，然而意願部分常被忽略，或者不易探查，且勞動意願最易受個人因素和外在環境的改變而變動，不同勞動者在其個人和外在因素相互影響下，透過其勞動意願產生參與的與否（工作和不工作），以及參與的樣態（全職、兼職、輪班和不輪班……）皆不同。若欲了解中高齡婦女勞動參與，不能忽略決定婦女以及不同年齡層婦女參與勞動的因素。

本文的目的在於從幾項近年與中高齡婦女有關的國家統計、研究文獻、其他國家針對中高齡婦女勞動參與的研究和政策說明，討論我國提升中高齡婦女勞動參與需要關注的現象，以及需省思的方向。

## 貳、中高齡婦女勞動參與的結果與可能影響因素

女性參與勞動直至當前仍無法擺脫家庭因素的影響，或者從社會角色認知的觀點而言，牢不可破的社會角色拮制，使得女性在不同家庭生命週期都必須在工作 and 家庭責任之間考量，因為婦女結婚後繼續就業與否，大部分並非僅止於考量個人的意願，決定往往是個人與家庭因素妥協的結果（伊慶春、簡文吟，2001）。

婦女在有偶的角色中，之於家務責任負擔的決定因素又為何？呂玉瑕和伊慶春（2005）引用 Robert O. Blood 和 Donald M. Wolfe 兩人在 1960 年代主張之資源論，說明婦女在家庭場域權力多寡的決定因素，此論點認為夫妻權力為資源交換的結果，貢獻較多資源的一方便擁有較大權力。夫妻資源是指夫或妻通常透過經濟資源貢獻給對方，用以滿足對方需求，因此，家務分工在夫妻資源交換或權力協商結果下被決定，換言之，在這樣的資源交換中，擁有較多資源或貢獻者通常負擔較少家務工作；而權力較低的一方負擔較多或比較單調繁瑣的家務。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

中高齡婦女 45 至 65 歲這個區間跨越 20 年，從初婚至第三代共同生活的家庭週期皆可能含括，以下幾個表來自時間接近但不同調查統計來源，這些表的内容有如拼圖，逐一比對即能揭露出我國婦女的社會參與圖像。

### 一、近 20 年中高齡婦女勞動參與變化

首先，表 1 顯示我國婦女近 20 年勞動參與率狀況，20 年來各不同年齡組

別的婦女在勞動參與率大部分都成長了 20% 左右，唯獨 50 歲之後，似乎形成了一個勞動參與下降的分野，究竟係女性普遍認知上退休年齡或有其他環境因素的作用？需要更多資料加以佐證。

### 二、有偶婦女勞動力參與率

依據行政院主計總處 2013 年的勞動力調查資料（2015），加上內政部戶政司（2015）的國人歷年平均結婚年齡兩份資料對照，主計總處調查近 20 年之有偶婦

表 1

我國婦女近 20 年不同年齡別勞動力參與率

單位：%

年齡別		年份	1991	1996	2001	2006	2011	2014
15~24 歲合計			43.93	38.25	37.21	30.70	34.35	29.70
25~44 歲合計			50.06	61.60	65.31	72.75	77.53	79.37
壯年	25~29 歲		59.93	66.46	71.24	79.85	86.91	88.84
	30~34 歲		53.37	60.04	65.53	73.66	77.50	80.62
	35~39 歲		55.38	60.18	63.90	70.42	73.94	74.54
	40~44 歲		54.94	59.62	60.80	66.81	71.97	75.02
	45~64 歲		35.54	39.04	39.47	42.68	45.59	48.69
中高齡	45~49 歲		47.05	53.45	54.90	59.36	64.63	69.63
	50~54 歲		39.97	41.78	41.14	46.39	51.85	56.11
	55~59 歲		29.94	30.89	27.71	28.70	35.31	40.04
	60~64 歲		20.04	21.03	17.30	17.13	18.38	22.60
老年	65 歲以上		4.12	3.98	3.52	4.04	4.23	4.63

資料來源：林佩芸（2015）。臺灣婚育離職婦女再就業行為之實證研究：兼論臺日韓就業促進政策。國立中正大學勞工研究所碩士論文。

註：原作者依據行政院主計總處資料整理所製。



女勞動力參與率的變化，如表 2 所示，1994 年至 2014 年之 20 年期間，社會可能普遍存在一個迷思，認為有偶婦女且有子女者，其「子女均在 3 歲以下」者最難參與勞動，事實顯示，勞動參與率最低的群組一直以來皆是「子女均在 18 歲以上」，20 年期間僅些微增加約 4% 而已。

而次低的「子女均在 3 歲以下」之群組，與最低之「子女均在 18 歲以上」群組差異至 2009 年已超過 20%，2014 年差距高達 25%。至於 2014 年「僅有 6~14 歲子女」之群組和「尚無子女」群組的勞動力參與率，皆達 70%。因

此，因照顧子女未參與勞動，隨著時代變遷不但有減少趨勢，照顧子女也並非工作的主要障礙。此外，依據內政部戶政司（2015）的國人歷年平均結婚年齡資料，女性初婚年齡約在 28 歲，加上子女年齡若最高為 14 歲，婦女大約屆 40 歲年紀，此群組反而是表 2 之女性勞動力之主力。

表 2

臺灣 1994 年至 2014 年有偶婦女勞動力參與率

單位：%

	平均	子女均在 6 歲以上				有未滿 6 歲子女				尚無子女
		小計	子女均在 18 歲以上	有 6-17 歲子女		小計	子女均在 6 歲以下	有 6 歲以下子女		
				僅有 6-14 歲子女						
1994 年	45.41	44.03	30.83	57.46	57.06	45.73	44.09	45.18	48.77	64.16
1999 年	46.82	44.87	31.95	60.34	62.25	49.24	48.14	46.23	51.21	64.99
2004 年	47.84	44.92	32.32	63.21	63.89	54.15	53.64	51.42	55.17	69.37
2009 年	48.52	44.72	31.91	65.92	68.46	60.85	61.89	57.43	58.58	70.83
2013 年	48.94	44.96	32.51	70.39	71.30	62.11	60.30	57.59	66.33	72.51
2014 年	49.76	45.93	34.89	69.87	70.74	62.28	62.09	58.11	62.76	70.42

資料來源：行政院主計總處網站資料（2015）。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

### 三、臺灣婦女在老人與其他家庭成員長期照顧的責任

「子女均在 18 歲以上」群組正是年屆中高齡之婦女，既然子女已成年，理應與「尚無子女」之女性勞動者皆較無家庭照顧的羈絆，但反而表 2 顯示此群組勞動參與最低，原因何在？

臺灣人口老化已是事實且日益明顯，每個家庭將會越來越加重老年人口照顧的負荷，針對臺灣老人長期照顧供給型態的文獻資料顯示 (Wang, Shimmei, Yamada, & Osawa, 2013)，所有正式的老人照護體系中，養護機構和社福外勞負擔 80% 以上的協助，但這些皆需要支付至少一個基本工資的人力費用，對家庭開支的負荷並不輕，此

外，學者認為臺灣家庭習慣採取的老人照顧模式為「傳統倦怠模式」(traditional burnout model)，也就是在家人自行照顧直至無法再負荷的時候，才會選擇公共照護系統，若將家庭成員照顧的型態放入所有照護類型計算比例，此項照顧型態高達所有照護類型的 75% (如表 3)。

哪些家庭成員負擔照顧老人的責任呢？在華人社會中，家庭成員照顧長輩一直是社會牢不可破的規範，「媳婦」角色通常被放置在照顧家庭老年人口的首位 (Wang, Shimmei, Yamada, & Osawa, 2013)，此項文獻的說明是否能解釋表 2「子女均在 18 歲以上」群組有最低的勞動參與率呢？

表3

臺灣老人長期照顧供給型態與來源

單位：%

照護型態	所有照護類型	正式照護
家庭成員	75	-
私人照護服務	4	15
居家服務員	<1	2
私人養護機構	8	31
外勞 (家庭看護)	13	52
總數	100	100

資料來源：Wang, Shimmei, Yamada, & Osawa (2013)。

表 4 顯示行政院主計總處 102 年 8 月統計 15～64 歲女性目前無工作之 332 萬 8 千人，未來一年不想工作之原因，將不同年齡層的婦女與各項不工作原因進行交叉分析，50～64 歲因需要照顧老人的比率为 5.52%，換算人

數將近 7 萬 9 千人；需要照顧其他家人為 14.21%，約 20 萬 3 千人。至於照顧家人可能有兩類，其中之一依目前臺灣趨勢，可能為照顧孫子女，另一個原因是配偶的照顧（partner-cares）。臺灣隨著外籍配偶開放進入臺灣，外籍配

表 4 15~64 歲女性目前無工作（332 萬 8 千人），未來一年不想工作之原因

2013 年 8 月

單位：%

項目別	總計		想生育或再生育	需要照顧子女	需要照顧老人	需要照顧其他家人	求學或受訓 (含準備公職與證照考試)	家庭經濟尚可，不需外出工作	擔心與社會脫節無法勝任工作	健康不良	其他
	人數 (千人)	百分比									
總計	3,328	100.00	0.81	13.13	3.99	7.02	31.35	29.83	4.52	9.19	0.18
婚姻狀況											
未婚	1,189	100.00	0.02	0.13	2.02	0.51	87.43	2.42	0.84	6.52	0.11
已婚	2,139	100.00	1.24	20.35	5.08	10.63	0.16	45.07	6.57	10.68	0.22
年齡											
15~24 歲	1,002	100.00	0.12	0.46	0.03	0.02	98.86	0.13	0.01	0.36	0.02
25~49 歲	898	100.00	1.85	44.08	5.96	3.39	5.76	22.33	4.46	10.96	0.20
50~64 歲	1,427	100.00	---	2.54	5.52	14.21	0.04	55.41	7.74	14.28	0.27
教育程度											
國中以下	882	100.00	0.17	6.77	5.90	17.69	1.02	37.90	9.38	20.94	0.23
高中（職）	1,208	100.00	0.70	16.71	4.20	4.92	34.37	27.62	4.32	7.08	0.08
大專以上	1,238	100.00	1.37	14.16	2.42	1.45	50.01	26.23	1.26	2.88	0.23

資料來源：行政院主計總處（2015）



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



偶長期照顧生病或身心障礙丈夫的案例增多，而較年長婦女照顧老年配偶的案例也不少，此係基於社會規範與期待，中高齡婦女照顧配偶責任成為理所當然，依據 2009 年內政部資料，45% 的 55 ~ 64 歲住院者係由配偶照顧，此部分也呈現較高比例由婦女負擔，同年資料亦顯示，65 歲以下身心障礙者的配偶照顧人，63% 的比例是婦女 (Liu & Osawa, 2013)。因此，中高齡婦女負擔照顧者角色而選擇不工作的人數約有近 30 萬人。

不過，更讓人訝異的是，因家庭經濟尚可，不需外出工作的婦女，占了 142 萬 7 千人的 55.41%，換算結果大約為 79 萬人；因健康不良原因的人數約有 20 萬人，兩類群體將近 100 萬人。因此，中高齡婦女無勞動意願形成勞動參與率低的確有部分的影響。

## 參、臺灣中高齡婦女幾個就業的特性

### 一、人力資本不足而難以與年輕勞動力競爭

人類透過教育取得文憑的目的有極大部分係為了能夠謀得好職業，根據 Becker (1962) 的人力資本投資理論分析，教育投資與工作所得有相當程度的關係，人們因追求高等教育透過收入，得以滿足欲獲得個人福祉以及擁有物質的需求；而企業衡量員工生產力進而給予評價與計算薪資的多寡，通常部分來源亦從員工在企業以外學得的知識加以計算。Becker 在 60 年代提出的人力資本投資理論即使距今已超過 50 年，當前勞動市場中因大部分青年追求高等教育而產生許多原本只需高中學歷而被以大專學歷做為入門招募條件的現象，說明了人力資本投資是勞動市場供需交換不可缺乏的必要條件。

近年一項針對臺灣地區中高齡婦女進行的勞動參與調查，1062 份有效樣本的教育程度統計結果，臺灣中高齡婦女的教育程度多集中在高中（職）(林淑慧、馬財專，2015)，這樣的教育程度分布除了非常不利與目前多屬大專以上程度的年輕勞動力競爭，女性選擇就讀的科系，也形成許多餐飲服務、銷售、社會工作等多由婦女擔任的職業隔離現

象，這些工作不易有好的勞動條件，也不易累積能夠與雇主協商較好薪資的人力資本。

教育程度普遍集中高中職以下，框定大多數中高齡婦女集中在次要勞動市場，次要勞動市場的工作特徵不外乎定期契約、臨時性、技術層次低、取代性高，自然易受季節性和景氣循環失業影響。

## 二、產業發展與家務決定權力的城鄉差距現象

臺灣區域不大，但中高齡婦女就業機會多寡仍有明顯南北差異，主要因產業集中類型、雇主偏好、家務決定權力對婦女外出工作的拮制。

北部地區尤其臺北市，都市化程度衍生商業和服務業活動集中，這些商業活動和服務業偏好女性工作者，使得婦女工作機會增加，舉例而言，賣場銷售員、各類行銷的臨時話務人員（call center）往往透過公、私立就業服務系統在短期內招募大量中高齡婦女人力。

反觀南部，在需要大量人力的製造業中，來自雇主性別刻板印象，壓縮婦女就業機會。

*在北部工作的時候，中高齡的婦女對我們來說不是什麼壓力，可是到了南部的工廠，「中高齡婦女」尤其是「婦*

*女」這個名稱，會讓老闆開始卻步。（林淑慧、馬財專，2015）*

此外，家務決定權力向男性傾斜的狀況在南部較為明顯，因男性經濟資源貢獻較大，婦女婚後被要求終止勞動、長期負擔照顧老人責任。

*因為南部多半都屬於工業發展的態樣，所以南部男性多半都是他有穩定的就業環境，可是在南部的女性，往往就被綁在家裡面，她被固定在家裡面，因為她有家庭的包袱，要照顧家裡面的長輩或幼兒，她沒有辦法步出家庭。*

*他會跟我說還不需要妳出去外面工作，妳待在家裡就好了。（林淑慧、馬財專，2015）*

## 肆、日韓、新加坡對中高齡婦女就業協助的優點

### 一、日本主要特色

日本為協助因育兒離開職場而欲重返工作的二度就業婦女和單親家庭婦女，近年來推動工作卡制度，目的在發掘求職歷程中可能存在之待加強課題或能力缺口，使求職者順利找到合適的工作。為了補足能力缺口，尋職婦女經諮詢人員建議參與職業能力發展訓練者，日本採行的是以能夠更接近企業工作崗





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

位的訓練模式，其中僱用型訓練，婦女受僱者可在受僱期由政府補助企業進行訓練；而委託型訓練（Commission-type training），受訓者在訓練期間並未受僱，但訓練期的 1 個月在企業中進行工作崗位訓練，政府補助企業在訓練期間的成本支出。

## 二、韓國主要特色

願意僱用再就業婦女的企業提供職前實習給婦女，政府提供 6 個月的訓練補助給予企業，或者補助企業改善其作業環境（包含職務再設計）。而執行再就業方案的機構（大部分為民間機構），為婦女規劃和尋找需要的業師、設備、工具、教育和訓練方案，這項協助政策只要 40 歲以上的婦女皆可受惠，如圖 1。

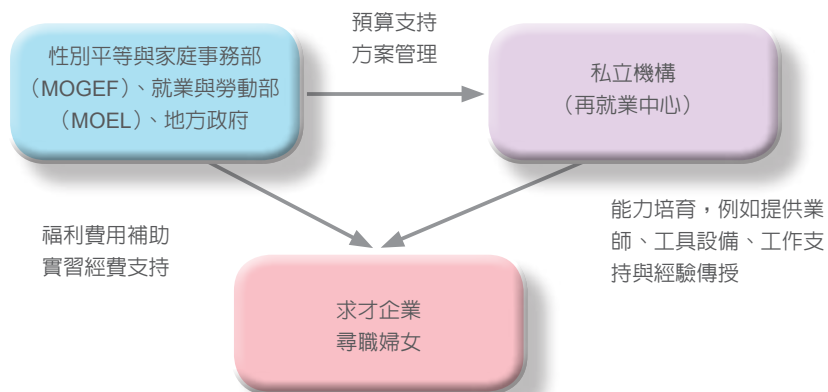
## 三、新加坡主要特色

新加坡協助中高齡婦女就業主要特色在 3R 策略：

- (一) 第一個 R 是招募（Recruitment）：多年來為中高齡婦女舉辦具有特定性的就業博覽會，例如蒐集可以 30 分鐘上工的在地就業機會。
- (二) 第二個 R 是再適應（Re-adjustment）：為婦女舉辦「走出改變工作坊」，讓不同背景的婦女可以依其特性面對不同的就業挑戰。「生活技能培訓工作坊」在協助尋職婦女進行形象管理、履歷表準備及面試技巧培訓。
- (三) 第三個 R 是僱用（Retain）：包括彈性工作補助方案，提供經費補助做

圖 1

韓國婦女再就業中心公私立部門合作機制



資料來源：Ministry of Gender Equality & Family, Republic of Korea (2012)。



為誘因，鼓勵企業僱用經濟弱勢者進行彈性工作安排。舉辦促進工作家庭平衡研討會，與北歐國家交換各國工作與家庭平衡措施經驗。鼓勵企業實施「子女陪同工作日」。

## 伍、針對未來促進中高齡婦女參與勞動的幾個省思與建議

目前已屆中高齡的婦女其教育程度偏低是即定事實，且多存在「男主外、女主內」的傳統性別角色思維，因此，欲提升中高齡婦女勞動參與，需要針對不同世代加以籌劃。

### 一、為家庭因素中斷職涯的中高齡婦女應有的服務

協助因家庭因素中斷職涯的中高齡婦女再就業，首先要將其再就業的障礙去除，對於協助有意再投入職場的婦女，公立就業服務機構需檢視和省思：

1. 如何將企業急需職缺方便而密集的讓沒有資訊科技能力的中高齡婦女獲得？
2. 就業服務人員有能力及方法如民營人力服務機構，快速找到關鍵人物並透過這些人找出更多想工作的中高齡婦女在地就業嗎<sup>1</sup>？
3. 民間機構受求職和求才者青睞，係因為能轉介中高齡婦女從事的工作型態甚多元，公立就業服務機構能打破原有的區隔嗎？（例如某些類型的非典型工作）
4. 針對中高齡婦女的就業障礙（包括自信心不足、個人工作態度、價值觀、家庭照顧、能力不足等等），如何效法新加坡，務實的為婦女去除障礙？並客製化為其服務？
5. 我國已推行類似日、韓工作崗位訓練的職場學習再適應，未有大量企業申請的障礙能否克服？

<sup>1</sup> 南部台南、岡山螺絲產業聚落常見承攬人至企業招攬包裝工作承包，再交由欲從事家庭代工之婦女承做；北部民營就業服務公司為需要大量電話行銷人員的企業招募，僅需要找到關鍵人，即可



## 二、為即將進入中高齡階段的婦女人力資本預做準備

韓國對於婦女經濟生產力提升的特點，在於以實質目標達成的效能取向和長遠發展的預應取向，例如韓國的婦女再就業中心，考量婦女個人獨特的中斷勞動市場狀況，以個案方式協助婦女重新投入經濟參與，提供的是客製化服務。而為了回應 2011 年 APEC 領袖會議通過的「舊金山婦女暨經濟宣言」，各經濟體領袖承諾每年提出「婦女與經濟個別行動計畫」(Women and the Economy Individual Action Plan, IAP)，以呈現提升女性經濟賦權之具體行動及成果（經建會綜合計劃處，2013），韓國至少在 5 年前已開始為年輕女性做科技能力的紮根工作。

未來臺灣推動生產力 4.0，不論工業或商業，接受較高教育而即將成為中高齡婦女的勞動力必須在現有的單一專業，或技能層次不高的工作內容，儘早培養資訊科技應用能力及概念。除了參考韓國讓年輕女性更多比例接受科技教育，臺灣亦需要在相關的訓練課程中，及早納入資訊科技應用能力與概念，以因應未來更多機器人取代人工的時代。



## 陸、結語

我們不斷的學習國外經驗，例如成立就業中心、設計及提供弱勢就業者各項就業促進措施、聘僱服務人員從事媒合工作；然而，「徒法不足以自行」，有機構與措施，能不能確保中高齡婦女參與率提升的政策目標被實現？關鍵在於如何服務，以及如何針對目標對象落實服務。

政府長期大量經費投入公立就業服務工作，政府組織的屬性不應是政府目標不易達成的緣由，而在於服務結果如何讓超越民間的價值被宣揚，統計數字告訴我們有許多中高齡婦女缺乏勞動意願有如鐵板，但仍然有許多渴望有工作的婦女等著被發掘和服務。我們可以參考國外經驗，不需要面面俱到，將能做到的且有價值的好好做，即是典範。☺



# 同酬日

## 我國 105 年同酬日為 2 月 23 日

### 同酬日概念源於美國紅皮包運動

同酬日概念源於 1988 年美國國際職業婦女協會 (Business and Professional Women, BPW) 發起之「紅皮包運動 (Red Purse Campaign)」，之後美國「全國同酬委員會 (National Committee on Pay Equity, NCPE)」為喚起各界對於兩性薪資差異之重視，於 1996 年發起同酬日活動，象徵性地選定每年 4 月某 1 個星期二為同酬日，其選擇星期二意涵為女性須工作至週二才能和男性前一週所賺取薪資相等，2015 年為 4 月 14 日。

2010 年歐盟引進美國概念，選定每年 4 月 15 日為歐洲同酬日，然而固定的同酬日並無法觀察薪資差距的變化，遂於 2011 年起依兩性薪資差距計算女性和男性賺取相同薪資所需增加之工作日數，並訂定 2011 年 3 月 5 日為歐盟第一個同酬日，2014 年為 2 月 28 日。

### 我國同酬日之計算方式和歐盟相同

各國或各倡議組織所採取之同酬日計算方式不一，歐盟以  $365 \text{ 天} \times \text{性別薪資差距}$ ，計算女性賺取和男性相同薪資所需增加之工作日數，而 BPW 則採  $\text{工作天數} \times \text{性別}$

薪資差距，且兩性薪資差距之計算基礎亦略有差異，例如歐盟不包含受僱員工規模 10 人以下之薪資，另非經常性薪資不計入。由於同酬日主要意旨在倡議兩性同酬之公共意識，國際上並無要求或建議一致之呼籲，而我國則採歐盟方法計算。

### 廣續公布我國 105 年同酬日

為藉由節日喚起兩性同酬之公共意識，勞動部廣續公布我國同酬日，由於兩性平均薪資不僅因性別影響，也受工作性質、年資、學經歷、工作績效等因素致有差異，仍期許各界共同為縮小兩性薪資差距而努力。

我國同酬日係依據行政院主計總處「受僱員工薪資調查」，以當年兩性平均時薪差距計算自隔年 1 月 1 日起女性需增加之工作日數。104 年我國女性平均時薪 253.4 元，為男性 296.5 元之 85.5%，兩性薪資差距為 14.5%，換言之，女性較男性需多工作 54 天 ( $\text{兩性薪資差距} 14.53\% \times 365 \text{ 日曆天} \div 54 \text{ 天}$ )，才能達到整年總薪資相同，因此 105 年同酬日為 2 月 23 日，較去年 2 月 24 日向前推進 1 天，顯示兩性薪資差距持續縮小。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

近 10 年我國兩性平均時薪差距由 94 年 19.8% 下降至 104 年 14.5%，亦即女性需增加工作天數由 73 天減少至 54 天，兩性平均薪資差距縮小 5.3 個百分點及減少 19 個工作天數。歷年來我國兩性平均薪資差距相較美、日、韓等國為小，104

年我國為 14.5% 低於日本 33.2%、韓國 31.3%（103 年）及美國 18.9%。依增減幅度觀察，近 10 年來我國減幅最大，縮小 5.3 個百分點，其次為日本縮小 4.4 個百分點，美國縮小 0.1 個百分點，而韓國上升 0.7 個百分點（詳如圖 1）。🌐

表 1

### 我國兩性薪資差距及同酬日

年 別	兩性差距 (%)	女性需增加工作天數	同酬日期 (推估日)
94 年	19.8	73 天	(95 年 3 月 14 日)
95 年	18.8	69 天	(96 年 3 月 10 日)
96 年	18.2	67 天	(97 年 3 月 07 日)
97 年	18.6	69 天	(98 年 3 月 10 日)
98 年	18.1	67 天	(99 年 3 月 08 日)
99 年	17.3	64 天	(100 年 3 月 05 日)
100 年	17.6 (17.2)	64 天	101 年 3 月 05 日 (101 年 3 月 04 日)
101 年	16.6	61 天	102 年 3 月 02 日
102 年	16.1	59 天	103 年 2 月 28 日
103 年	15.0	55 天	104 年 2 月 24 日
104 年	14.5	54 天	105 年 2 月 23 日

資料來源：行政院主計總處「受僱員工薪資調查」。

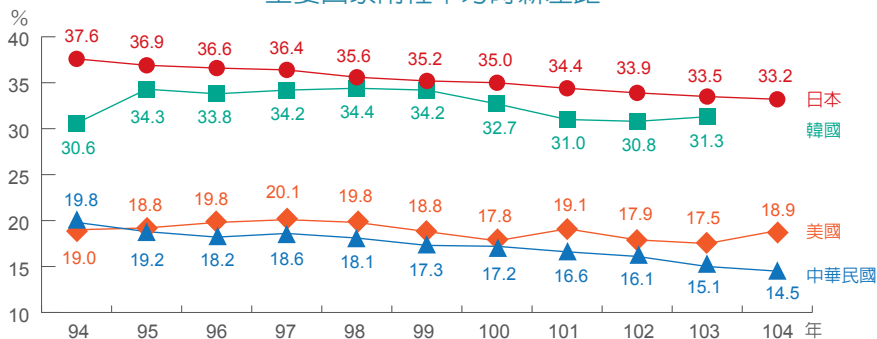
說明：1. 兩性平均薪資差距由平均時薪計算：平均時薪 = (經常性薪資 + 非經常性薪資 (含加班費)) / 總工時。

2. 採歐盟執委會設立「歐洲同酬日 (EEDP)」之計算方法，365 天 × 性別薪資差距。

3. 100 年括弧內為排除兒童托育機構修正後資料。

圖 1

### 主要國家兩性平均時薪差距



資料來源：中華民國—行政院主計總處，薪資與生產力統計

韓國—Survey on Labor Conditions by Type of Employment

日本—每月勤勞統計調

美國—勞工統計局 Current Population Survey

說明：1. 兩性平均時薪之差距 = (1 - 女性占男性平均時薪比率) × 100。

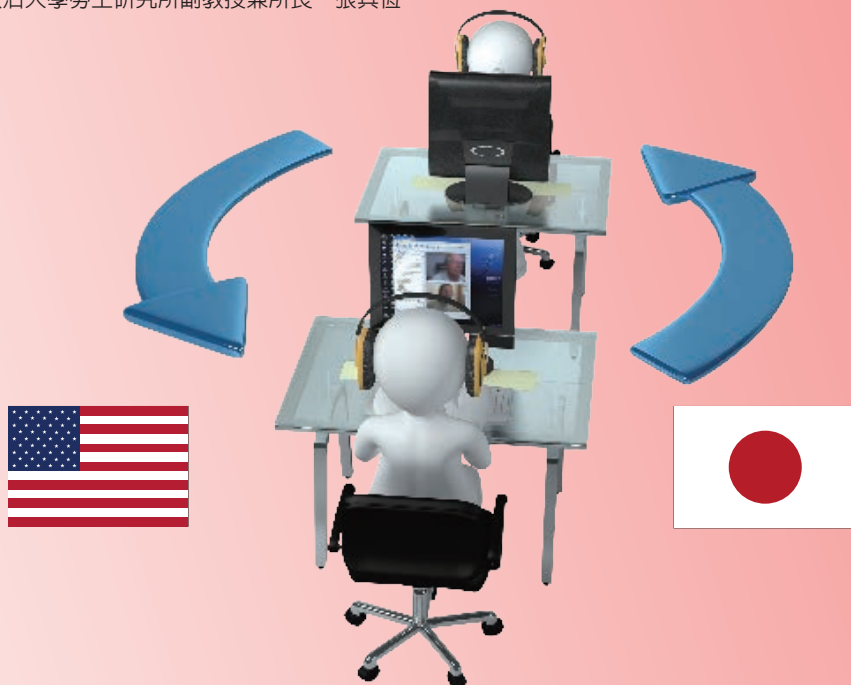
2. 韓國：94 年以前為常僱員工，規模 5 人以上之事業單位，95 年以後為全體受僱者。

3. 日本：為規模 5 人以上之事業單位。

4. 美國：為全日受僱者經常性週薪中位數資料。

# 綜觀美、日電傳勞動之發展與調適政策

國立政治大學勞工研究所副教授兼所長 張其恆



## 一、前言

藉由資通信科技設備，於時間地點較為彈性的方式提供勞務之電傳勞動，已成為 21 世紀工作生活上的重要特

徵。我國與歐盟、美國、日本的網路普及率均相當高，而且遠高於世界平均。<sup>1</sup> 相對地在此基礎上，運用各種電腦終端

<sup>1</sup> 根據網路市場研究公司 Miniwatts 的研究顯示：歐盟的網路普及率 79.3%，臉書普及率 46.5% (Nov. 2015)；美國的網路普及率 87.4%，臉書普及率 59.7% (Nov. 2015)；日本的網路普及率 90.6% (Dec. 2014)，臉書普及率 19.7% (Nov. 2015)；台灣的網路普及率 84.0% (Dec. 2014)，臉書普及率 76.9% (Nov. 2015)。其中，網路普及率均遠超出世界平均 46.4%。請參見：Miniwatts, Internet World Stats: Usage and Population Statistics, <http://www.internetworldstats.com/>.



設備或智慧行動裝置，提供各種便利亦相當普遍。

各種新興的遠距工作型態，也因此應運而生，而有助於各種經濟社會目的之達成，包括經營彈性、就業促進、環境保護、城鄉平衡與災害應變（BCP）等。<sup>2</sup>除歐盟以外，本文擬就美國與日本面對電傳勞動的發展趨勢，對於現行勞動保護制度的適用，所採取不同於歐盟的調適政策。<sup>3</sup>

## 二、發展情形

早在上世紀 70 年代，電傳勞動最初在美國加州受到關注，主要在通勤替代的功能，而稱為電傳通勤（telecommuting）。雖然，調查顯示當時約有半數的事務職使用電腦，但研究推估使用電傳勞動的人數，即使到 90 年代

也不到 10%。<sup>4</sup>時至今日，電傳勞動的發展趨勢，已成為主要的工作型態之一。

### （一）美國

美國電傳勞動發展趨勢的調查，主要由民間專業組織實施。一項由美國人力資源專業組織 WorldatWork 所作的系列調查，顯示美國電傳勞動的發展趨勢。<sup>5</sup>該項調查由 2003 年開始進行，調查每月至少有一天從事電傳勞動的人數，並獲取其他相關數據。<sup>6</sup>

圖 1 顯示三項數據：分別以綠色代表從事電傳勞動的總人數，藍色代表僱用型，而紅色代表自營型的電傳勞動人數。電傳勞動總人數到 2008 年達到高峰，約為 3,370 萬人，到 2010 年下降到 2,620 萬人，約占美國就業人口的

<sup>2</sup> 請參見：張其恆，「資訊網路社會中電傳勞動關係之初探」，政大勞動學報，第 6 期，頁 79-111。

<sup>3</sup> 歐盟方面，請參見：張其恆，「電傳勞動之勞動基準：歐盟經驗的啟示」，回顧與前瞻：：勞動基準法施行 30 週年論文集（台北：勞動部，2014），pp. 573-600。

<sup>4</sup> M. H. Olson, An Investigation of the Impacts of Remote Work Environments and Supporting Technology (New York: Centre for Research on Information Systems, New York University, 1987) .

<sup>5</sup> Andrea Ozias (ed.), Telework 2011 (WorldatWork, 2011), <https://www.worldatwork.org/waw/adimLink?id=53034>.

<sup>6</sup> 該項調查於 2011 年以後，改為職場彈性調查，未提供電傳勞動者人數之推估。但提供受調查企業提供電傳勞動的比例，2015 年實施各種形式電傳勞動的企業高達 85%。請參見：FlexJobs, Trends in Workplace Flexibility (WorldatWork, 2015), <https://www.worldatwork.org/waw/adimLink?id=79123>.

20%。其中，僱用型人數於 2008 年約為 1,700 萬人，到 2010 年下降到 1,600 萬人；自營型人數於 2008 年約為 1,660 萬人，到 2010 年下降到 1,000 萬人。該調查也分析了可能影響人數下降的因素：失業率增加、擔心失業的不安感增加，與對電傳勞動調適能力缺乏認識。

此外，該調查的其他結果，包括：

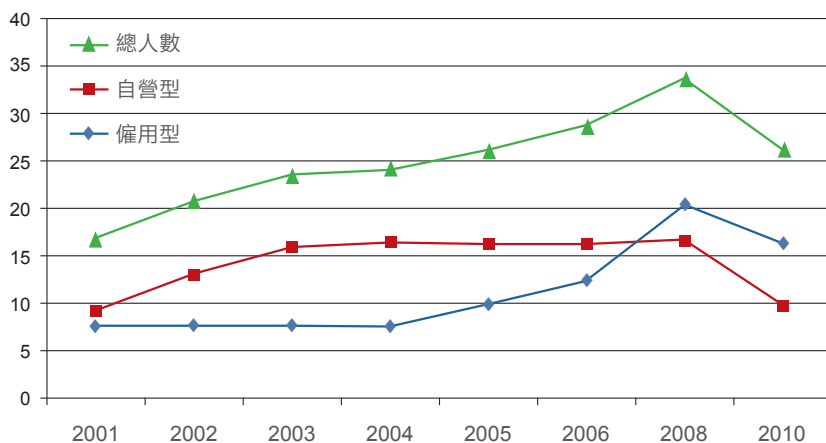
1. 經常性的電傳勞動比例上升，每週從事一天以上電傳勞動的比例，由 2008 年的 72%，增加到 2010 年的 84%。

2. 從事電傳勞動者，以 40 歲左右大學畢業的男性居多。
3. 地點以自宅為主，但 2006 年以後，衛星職場與旅館使用比例上升，由於多為假日使用，並不利於休假效果。
4. 除客服中心 (call center) 外，部分勞雇雙方認為電傳勞動是種福利。

美國聯邦政府實施電傳勞動的情形，則可藉由聯邦政府人事管理局每年向國會提交的報告中探究。<sup>7</sup> 表 1 顯示美國聯邦政府機構實施電傳勞動人數，除

圖 1

美國電傳勞動的發展趨勢 (單位：百萬人)



<sup>7</sup> OPM, 2014 Status of Telework in the Federal Government, Report to Congress, <https://www.telework.gov/reports-studies/reports-to-congress/annual-reports/>.





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

表1

美國聯邦政府電傳勞動實施人數

年度	總人數	合格人數	實施人數	百分比
2004年	1,818,397	752,337	140,694	7.7%
2005年	1,802,032	1,253,509	119,248	6.6%
2006年	1,805,741	1,250,980	110,592	6.1%
2007年	1,848,970	1,242,104	94,643	5.1%
2008年	1,962,975	1,187,244	102,900	5.2%
2009年	1,993,390	NA	113,946	5.7%
2010年	NA	NA	NA	NA
1011年	2,165,390	684,589	144,851	6.6%
2012年	2,157,668	1,020,034	267,227	12.3%
2013年	2,176,978	1,000,581	263,517	12.1%

2010年調整調查基準無數據外，聯邦政府機構實施電傳勞動的普及率並不高，直到2012年方才跨過一成的門檻，仍較全國平均值20%為低。

由於合格申請實施電傳勞動人數與真正申請人數間仍有相當差距，2011年以後增加了實施月分與原因的調查，並就電傳勞動者特徵進行分析。結果發現二月份實施電傳勞動者遠高於九月份，推測氣候為主要原因，而臨時需要，如暴風雪，申請實施電傳勞動超過三成；而聯邦政府受僱人實施電傳勞動者之特徵，主要包括：

1. 男女比例各半；
2. 非主管職約佔81%；
3. 年齡偏高，40歲以上佔四分之三；
4. 超過六成申請實施者，工作年資超過六年。

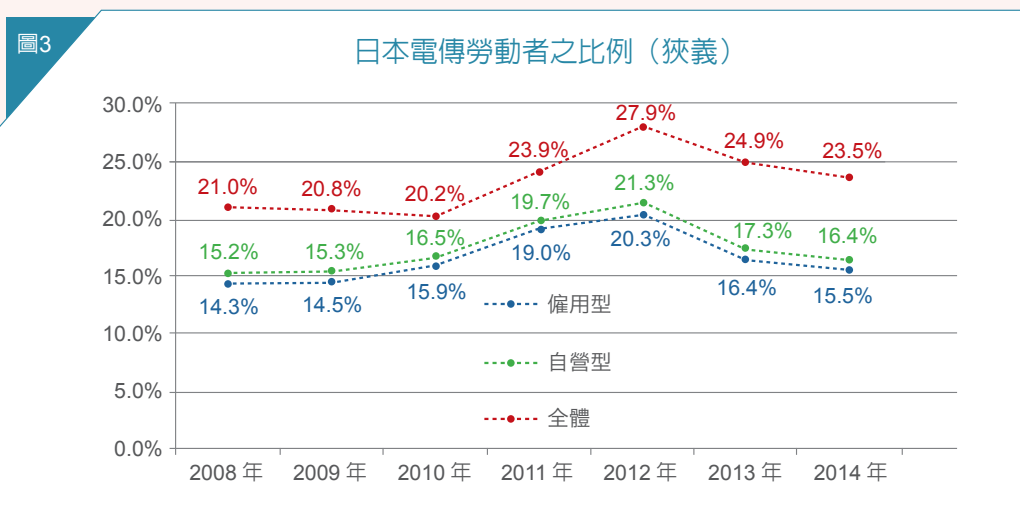
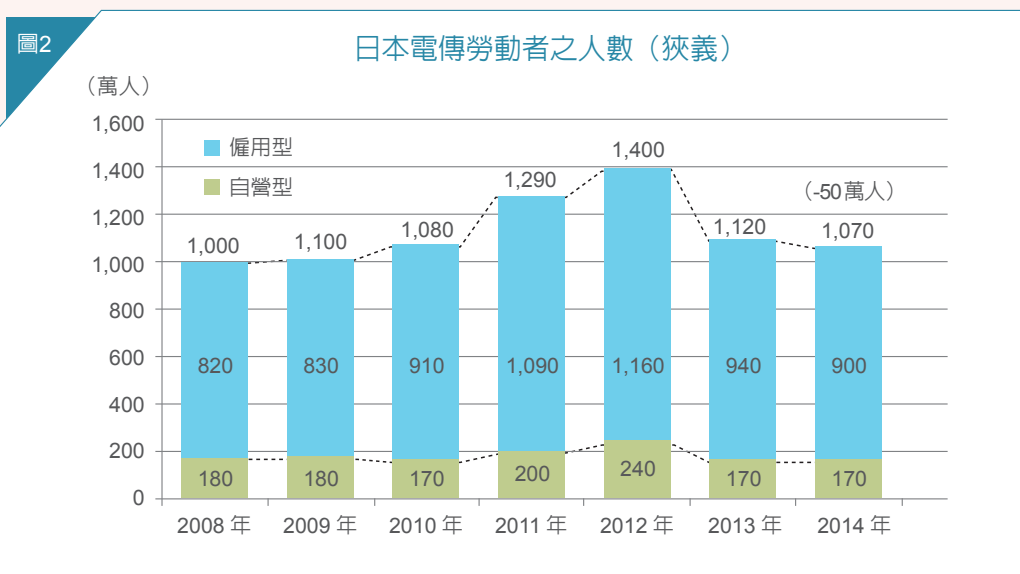
## (二) 日本

日本電傳勞動者的人數與比例，得由國土交通省的調查報告中獲得。<sup>8</sup> 該項調查自2002年起開始辦理，2013年日本內閣通過「世界最先端IT國家創造宣言」，為推動此宣言之落實，將電傳勞動者的人數與比例之調查，列入關鍵施政績效指標（KPI）。

<sup>8</sup> 国土交通省都市局，平成26年度テレワーク人口実態調査（東京：国土交通省，平成27年3月）。[http://www.mlit.go.jp/crd/daisei/telework/docs/26telework\\_jinko\\_jittai\\_gaiyo.pdf](http://www.mlit.go.jp/crd/daisei/telework/docs/26telework_jinko_jittai_gaiyo.pdf).

該調查將電傳勞動者區分為廣義與狹義，以及僱用型與自營型，其中狹義者為每週從事電傳勞動 8 小時以上之電傳勞動者。從事人數如圖 2 所示，2014 年約為 1,070 萬人，僱用型約為 900 萬

人，自營型約為 170 萬人；而比例如圖 3 所示，2014 年占全體就業人口比例約 23.5%，僱用型占全體受僱人比例約為 15.5%，自營型占全體自營業者約為 16.4%。





# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

由於日本政府提出「世界最先端 IT 國家創造宣言」，將僱用型在宅電傳勞動者比例達到 10%，作為 2020 年施政目標。圖 4 與圖 5 則顯示了現況，2014 年

分別為 480 萬人與 8.3%。從趨勢觀察，目前呈現遞減走向，到 2020 年達標的可能性仍具有高度的挑戰。

圖4

### 日本電傳勞動者之人數（居家型）

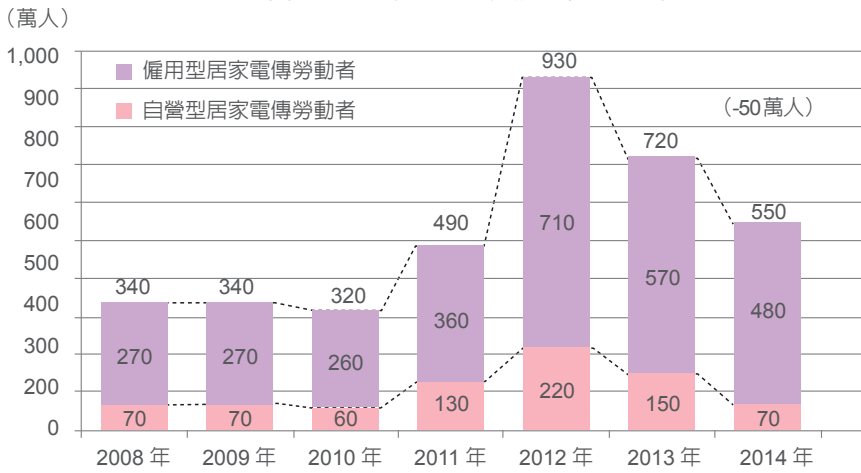
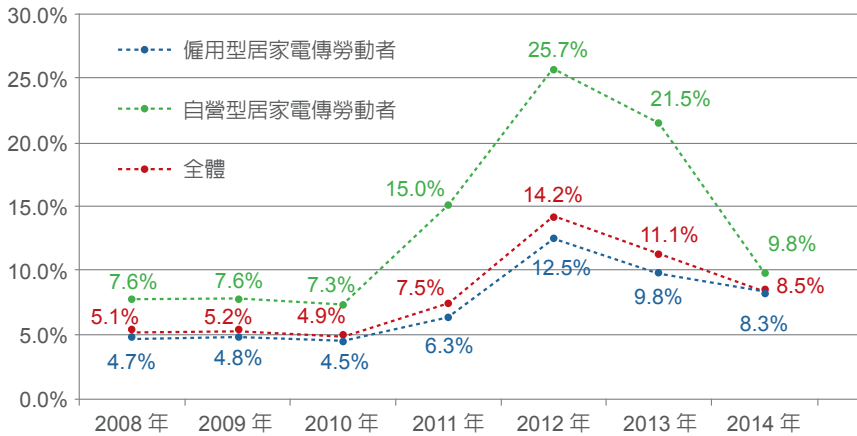


圖5

### 日本電傳勞動者之比例（居家型）



該調查亦發現日本電傳勞動者的分布特性：

1. 都會區自營業者超過半數為電傳勞動者。
2. 大約 25% 的僱用型電傳勞動者年齡介於 40 ~ 49 歲之間。而自營型電傳勞動者年齡偏高，大約半數超過 60 歲。
3. 過半數的在宅型電傳勞動者為男性正規社員。
4. 工時過長為僱用型電傳勞動者不願增加電傳勞動時間的主要原因，其次為認為必要性低和工作評價不適當。

從美日兩國電傳勞動者比例觀察，經常從事者兩國均約 20%，顯然已經成為重要的工作型態。如何調適現有勞動保護制度，維護電傳勞動者的權益，成為健全電傳勞動發展環境的重要課題。

### 三、調適政策

歐盟的電傳勞動調適政策，係與社會夥伴關係間的調適相結合，基本上建構在社會對話之上，尤以 2002 年的電傳勞動框架協議為代表。美日則有所不同，基本上係彈性的產物，而今（2016）年美國預定緊縮白領豁免門檻的政策，亦將產生限縮電傳勞動彈性化範圍的效果。

#### （一）美國

美國的電傳勞動政策主要於公部門實施，美國聯邦政府定有僅公共部門適用的電傳勞動法，主要目的形式上是要平衡工作與生活。911 之後，甚至為了反恐的需要，也將電傳勞動納入災害應變與繼續營運計畫（COOP）之中。

美國聯邦政府從 1990 年代開始，由美國內務部（General Service Administration, GSA）主導之電傳勞動推進措施便已展開。於 1990 年 11 月制定財政、郵政、一般行政撥款法（Treasury, Postal Service and General Government Appropriations Act, 1991, Public Law 101-509, § 624），要求各部會推展聯邦彈性職場計畫（Federal Flexiplace Project），編列預算於公務員自宅安裝寬頻電話線路、必要設施與支





付通信月租費等。此後連續四年，國會通過撥款法，推動此項彈性職場計畫。

到 1996 年，國會又通過 1997 年綜合撥款法 (omnibus consolidated appropriations Act, 1997, Public Law 104-208, § 407)，要求內務部推動建置電傳通勤中心。其後又於 2000 年，國會通過 2001 年運輸部與相關機構撥款法 (Department of Transportation and Related Agencies Appropriations, 2001, Public Law 106-346, § 359)，要求所有行政機關建立電傳勞動政策，擴大實施電傳勞動的範圍，以增進工作績效。此後連續五年撥款，推動建立各項電傳勞動之基礎設施。

國會進一步於 2010 年制定電傳勞動加強法 (Telework Enhancement Act, 2010 Public Law 111-292)，要求各部會頒訂實施計畫，設置專責人員管理電傳勞動，務求參與人員完成互動訓練，簽訂書面電傳勞動契約，納入正常營運計畫，建立作業指導守則，以符任務要求。<sup>9</sup> 聯邦政府人事管理局 (OPM) 並據



此訂定 2011 年聯邦政府電傳勞動指導守則 (Guide to Telework in the Federal Government April 2011)。<sup>10</sup>

該項指導原則詳細規定各項勞動條件與管理規則，尤其強調各種緊急應變與安全規定。

其中，有關電傳勞動者的工作時間安排，顯示政策上採取鬆綁法規與分散權力的政策方向。美國聯邦政府傳統上，對各部會的工作時間管理，同樣以 40 小時工作週為原則，但增列每日正常工作時間為 8 小時。<sup>11</sup> 但為考量工作生活間的不同需求之平衡，採

<sup>9</sup> <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-legislation/telework-enhancement-act/>.

<sup>10</sup> <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-guidance/>.

<sup>11</sup> 5 U.S.C. 6121 (6) .

取兩種工作時間安排：彈性工作班表（flexible work schedule）與壓縮工作班表（compressed work schedule）。

彈性工作班表由兩個部分組成：

（1）核心工作時間與工作日，為受僱勞工應出勤的時段與日期；（2）彈性工作時間與工作日，在不產生延長工時的情形下，為受僱勞工得自行選擇出勤的時段與日期，以完成工作要求。<sup>12</sup>

壓縮工作班表也有兩種情形：（1）全職受僱勞工以雙週為單位，正常工作時間 80 小時，工作日數得低於 10 天；（2）兼職受僱勞工以雙週為單位，正常工作時間得低於 80 小時，工作日數也得低於 10 天。<sup>13</sup>

而對電傳勞動的工作時間管理更為彈性，主要基於工作與生活的平衡需要，透過電傳勞動者、監督管理者與同事間溝通協調，進行安排落實，並簽訂電傳勞動契約。電傳勞動契約不但是溝通協調的結果，亦是修正的參考架構，主要包含以下要點：<sup>14</sup>

1. 電傳勞動工作班表，如每週一和五實施電傳勞動。

2. 工作時間與主要工作場所相同或相異之處。

3. 雙方期待的溝通方式，如電子郵件或電話等，以及頻率和時段。

4. 工作班表異動的程序與要件。

電傳勞動契約給予勞雇雙方以自由選擇為基礎的彈性安排，事前清楚約定各種聯繫方式，休息時間互不干擾。由於有實施電傳勞動資格的受僱人，幾乎都豁免適用公正勞動基準法的加班費規定，因而對於電傳勞動過長工時問題，並未提出實質的干預政策。

## （二）日本

日本政府於 2003 年 7 月的 e-Japan 戰略中，揭示其目標為 2010 年以前，電傳勞動者占就業人口比例達到數



<sup>12</sup> 5 U.S.C. 6122.

<sup>13</sup> 5 U.S.C. 6121 (5) (A) (B) .

<sup>14</sup> Guide to Telework in the Federal Government (Washington, DC: Office of Personnel Management, 2011) , pp. 30-34.



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

20%。10 年後的 2013 年，日本政府提出「世界最先端 IT 國家創造宣言」，揭示其目標為 2020 年以前，僱用型居家電傳勞動者比例達到 10%，以利婚育女性之就業。<sup>15</sup>

為調適現有勞動保護法之適用，日本厚生勞動省於 2004 年發布命令。<sup>16</sup>該命令後又陸續修訂，最近一次為 2008 年。<sup>17</sup>該項調適涉及僱用型居家電傳勞動者於勞動基準法、勞工安全衛生法，以及勞動者災害補償保險法等之適用問題。

在勞動基準法方面，分別就勞動條件明示（勞動基準法施行規則第 5 條第 2 項）與工作時間制度進行調適。在勞工安全衛生法方面，則就勞工健康檢查（勞動安全衛生法第 66 條第 1 項）、安全衛生教育（勞動安全衛生法第 59 條第 1 項）與 VDT 作業安全衛生管理（平成 14 年 4 月 5 日基發第 0405001 號）進行調適。在勞動者災害補償保險法方面，則單純強調私人行為所導致的災害，並非保險給付對象的原則。

其中，有關工作時間制度的調適政策，採取限制性的彈性化方向。



第一、解除管制：電傳勞動者得適用勞基法第 38 條之 2 規定之事業場外勞動的擬制工作時間制，幾乎完全排除正常工時制度之適用。

第二、地點、技術與業務的限制：僱用型居家電傳勞動者採事業場外勞動的擬制工作時間制之要件如下：(1) 該業務於日常起居飲食等私生活之自宅中進行；(2) 該資訊通訊機器並不處於保持通訊狀態，而得以隨時獲取雇主的指示；(3) 該業務並非屬於需隨時根據雇主具體指示而為之業務。

第三、排除深夜與假日工作保護的實質限制：僱用型居家電傳勞動者雖採擬制工作時間制，但非有下列情形，仍得適用深夜與假日工作保護：(1) 無雇

<sup>15</sup> <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20150630/siryou1.pdf>.

<sup>16</sup> 平成 16 年 3 月 5 日基發第 0305003 號。

<sup>17</sup> 平成 20 年 7 月 28 日基發第 0728001 號。 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/03/h0305-1.html>.

主強制或課予義務從事深夜或假日工作之事實；(2) 並無業務量過大或期限設定不當，而不得不為深夜或假日工作等視同雇主默許之情形；(3) 無客觀上得以推測於深夜或假日工作之事實，而雇主亦無從得知之深夜與假日工作。

第四、排除深夜與假日工作保護的程序限制：僱用型居家電傳勞動者雖採擬制工作時間制，但非有下列情形，仍得於事前或事後提出加班費之請求，而適用深夜與假日工作保護：(1) 並無事前報告加班時數的上限規定，雇主亦無施壓要求不如實報告等視為未反映該事業單位事前許可制實態之情事；(2) 並無事後報告加班時數的上限規定，雇主亦無施壓要求不如實報告等視為未反映該事業單位的事後報告制實態之情事。

由以上說明可以觀察出，對於僱用型居家電傳勞動者，工時保護制度實質上放寬，限制性的規定也十分寬鬆，最後將委由當事人自行決定，雖然擬制時間制仍保有主管機關些許的審查機制。

#### 四、結論

綜合觀察，美日兩國電傳勞動的發展，已然成為主要的工作型態。相關的調適政策，基於客觀上難以適用集中職場的保護規定，而朝向自由化解除管制的方向調整。美日兩國不同於歐盟之處



在於缺乏社會監護，而此種發展方向又缺乏公權力監督，兩國電傳勞動者過長工時問題預估將日趨嚴重，有可能形成僱用型電傳勞動發展的不利因素。

美國預計今年將大幅緊縮白領豁免延長工時保護之門檻，其對電傳勞動發展的正負面影響，將有待進一步觀察。是否會步上歐盟主要國家轉向自營型電傳勞動者增加的後塵，亦有待觀察。

我國電傳勞動者之人數與比例，由於缺乏適當的調查統計，並無法掌握發展全貌。然以聯網比例之高，通訊軟體之普及，電傳勞動者之比例應不低於10%。主管機關雖於2015年訂頒勞工在事業場所外工作時間指導原則，但較諸歐盟的電傳勞動框架協議、美國公部門的電傳勞動加強法、日本的活用情報通信機器的居家勤務之適切導入及實施指引，我國電傳勞動調適政策相對似仍缺乏整體性與積極性，相關法源之整備應更為前瞻。☺





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

# 低薪資對我國勞動市場的影響與政府因應策略

中華經濟研究院助研究員 賴偉文



## 前言

長期以來臺灣的經濟雖然呈現持續成長的趨勢，唯勞工的新資水準卻未能相對提升，即使名目薪資有所增加，但其成長的幅度卻被物價膨脹所抵銷，實際薪資並未提升，甚至呈現負成長的窘境。造成我國勞工低薪的原因錯綜複雜，而勞工長期低薪的現象更可能造成個人與社會相當深遠的影響。

過去有許多文獻研究臺灣勞工低薪的主要成因，但較少針對勞動低薪對勞動市場的影響，因此本文主要針對長期低薪對我國勞動市場後端的影響進行探討，歸納可能造成的影響包括：人才外流、產業競爭力下降、勞動參與意願低落、勞工延長工時與人力資本累積減緩。

針對低薪對勞動市場的影響，本文研提相關抗低薪的短期與中、長期政策建議。短期抗低薪因應對策之建議包括：1、落實「產業升級轉型行動方案」與「行政院生產力 4.0 發展方案」；2、儘速通過「派遣勞工保護法」；3、鼓勵企業高薪留任人才；4、加強勞工參與職訓意願；5、落實青年初職教育訓練；6、啓動外勞警戒指標，外勞政策採總額控管機制；7、強化工會角色，推動團體協約締結；8、補助低薪工作者子女教育津貼。

而中長期抗低薪因應對策之建議包括：1、透過法規調整，擴展服務業研發與訓練能量；2、鼓勵並協助非典型勞工組織或參加工會；3、鼓勵企業替員工加薪，規劃適宜的加薪減稅措施與配套方案；4、檢討高等教育政策，建議推動多元化的高等教育；5、優化投資與貿易環境，形塑具國際競爭力的企業環境；6、產業發展的策略以產業知識化及提供就業為核心；7、職業訓練與產業需求應具互動性。

## 一、我國勞動市場低薪現況

過去十多年來，臺灣的實質薪資水準成長呈現趨緩，甚至停滯不前。針對我國勞工低薪的現象，可透過「平均薪資的變動趨勢」與「單位勞動成本之變動趨勢」兩方面來檢視。

### (一) 我國勞動市場之平均薪資的變動趨勢

從「平均薪資的變動趨勢」來看，比較各國平均薪資，根據勞動部（2014）的資料，檢視各國工業與服務業每月平均實質薪資成長率，如表 1 所示，若不考慮匯率波動因素，2008 年～2013 年我國工業與服務業每月平均實質薪資的平均年成長率為 -0.32%，乃呈現衰退的現象，與其他國相比，僅英國與日本之實質薪資衰退的幅度高於我國。



表1

各國工業與服務業每月平均實質薪資成長率

(單位：%)

	中華民國		南韓		新加坡		香港		日本	
	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元
2008	-3.45	0.60	-	-	-1.03	5.42	-4.05	-	-1.09	12.69
2009	-4.10	-8.55	-0.17	-13.84	-3.22	-5.86	-2.93	-	-3.58	6.51
2010	4.16	8.79	3.71	14.55	2.73	9.58	1.90	-	1.35	8.04
2011	1.15	8.63	-2.91	1.28	0.66	9.12	4.09	-	0.13	10.14
2012	-1.72	-2.22	3.08	1.40	-2.12	-1.49	0.36	-	-0.84	-0.82
2013	-0.62	-1.14	2.52	5.48	1.82	1.69	-0.25	-	-0.42	-18.59
2014	2.35	-	1.22	-	1.26	-	-1.21	-	-1.85	-

	美國		加拿大		英國		中國大陸	
	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元	當地貨幣	折合美元
2008	-0.66	-0.66	0.42	1.09	0.01	-	10.39	20.85
2009	1.86	1.86	1.21	-5.53	-2.34	-	12.37	14.30
2010	1.67	1.67	1.73	12.88	-0.89	-	9.71	10.70
2011	-0.52	-0.52	-0.45	3.64	-2.00	-	8.54	13.73
2012	-0.25	-0.25	0.99	0.02	-1.39	-	9.05	11.63
2013	0.47	0.47	0.88	-2.11	-1.39	-	7.29	-
2014	0.77	-	0.72	-	-0.20	-	-	-

資料來源：勞動部統計處，國際勞動統計（2014）

## （二）我國勞動市場單位勞動成本之變動趨勢

根據美國勞動部所公布的《國際勞工圖表》(Charting International Labor Comparisons, 2012 Edition)，各國製造業之每小時勞動報酬成本與成長率如圖

1 所示，2010 年我國製造業支付的勞工的勞動報酬成本為 8.36 美元 / 小時，在所調查的 34 個國家中排名第六，也就是說，對企業而言，僱用臺灣勞工所需支付的勞動報酬明顯較低。若進一步從勞動報酬成本的成長率來看，與其他國家相比，臺灣在 2007 年至 2010 年的成長

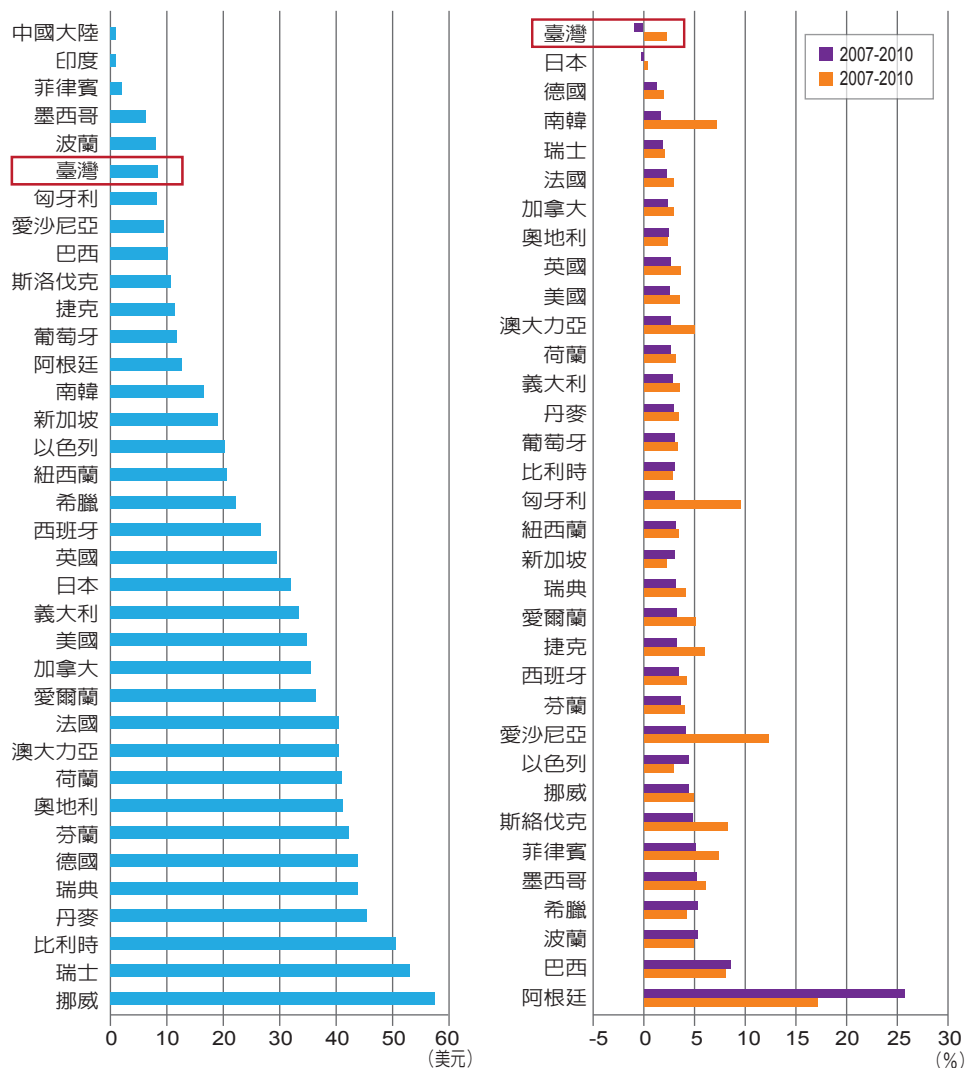
率為 -0.7% 是全球最低，與日本（成長率 -0.2%）並列唯二之負成長的國家。顯示臺灣企業僱用勞工相對其他國家便

宜，且近年來僱用臺灣勞工所需支付的勞動報酬甚至有遞減的現象。

圖1

各國製造業平均每小時勞動報酬成本與成長率

單位：美元



資料來源：Charting International Labor Comparisons 2012 Edition



若進一步考慮物價波動的因素，根據美國勞動部所公布的《國際勞工圖表》調查，近十年來，物價指數上漲程度跟薪資報酬成長程度的差距，在所調查的國家中，僅匈牙利、南韓與臺灣三國之物價膨脹率高於勞動報酬成本的成長率，其所代表的意思是勞動報酬成本之成長速度，追不上物價膨脹的速度。

綜合上述，從「平均薪資的變動趨勢」與「單位勞動成本之變動趨勢」兩方面來檢視，我們可以發現，勞工低薪的現象為全世界各國所共同面臨的問題，但與其他國家相較，我國勞工低薪的現象更為嚴重。我國勞工的實質薪資與成長率大多不如其他國家；另外若從企業的角度來看，我國勞動報酬成本與成長率亦較其他國家為低。

## 二、勞工低薪對勞動市場的影響

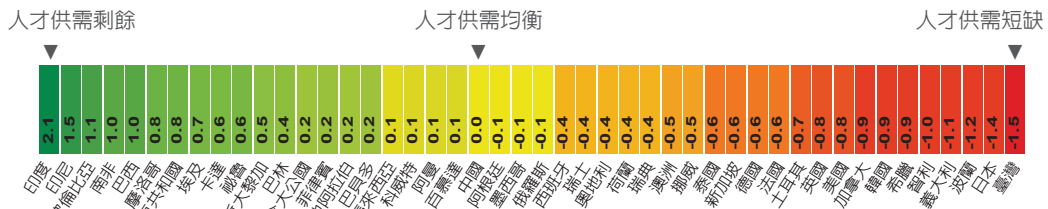
### (一) 人才外流

薪資水準是影響人才外流的重要因素之一，若勞工的薪資長期低迷，在勞工自由流動的前提之下，人力自然會流向薪資水準較高的地方。根據英國牛津經濟研究院發布「2021 全球人才」(Global Talent 2021) 調查結果如圖 2 所示，新興亞太國家將是未來人才需求最殷切的地方，而在調查的 46 個國家中，臺灣是人才短缺最嚴重的國家。

事實上，根據國家發展委員會「育才、留才及攬才整合方案」中指出，過去 10 年來，我國每年移出之人口約 2 至 3 萬人，且以白領人力占多數，我國已成為白領人力之淨輸出國。OECD

圖2

2021 年全球人才供需失衡狀況



資料來源：Global Talent 2021。

(2012) 的報告指出，在 200 多個調查國家及地區當中，臺灣高技能人才外移人口比率為世界第一，比第二名的印度高出 10%。

IMD (2014) 公布之「全球人才報告」(IMD World Talent Report 2014) 也指出，在 60 個評比國家中，我國排名第 27 名，其中「人才外流」及「對外籍技術人才吸引力」等兩項指標名次持續退步，如表 2 所示。與國際相較之下，因國內薪資水準偏低，造成高端人才外流情況嚴重，長期下將使得國內缺乏人才，進而影響產業升級與國家經濟結構轉型，造成民衆更加落入低薪的惡性經濟循環。

## (二) 產業競爭力下降

根據聯合國「貿易和發展會議」發表報告表示，全球經濟的發展，應當依據企業調高薪資，以提升需求及投資，

如此全球經濟才能真正復甦。然而觀察臺灣過去的企業經營，並未以企業轉型為發展方向，而是以壓低成本來創造企業的利潤。因為臺灣勞工的薪資低，造成國內消費力低落，企業不敢調高產品價格，卻以節省薪資方式來創造利潤。臺灣以低薪創造競爭力的「壓榨型經濟模式」，對產業的長期競爭力將產生不利的影響。

長期以來，我國企業偏向以較低的勞工成本來維持產業競爭力。檢視近年來我國企業職業訓練概況，如表 3 所示，規模越大且營業額越高者之職業訓練支出也越高，辦理職業訓練的占比也越高。對我國來說，一個以中小企業為主的經濟體系，當中小企業之職業訓練投入的程度遠不及大型企業，將難以提升其人力素質及技能，亦將影響我國產業的競爭力。

表2

2010 至 2014 年我國在 IMD 世界人才報告部分項目排名

	2010	2011	2012	2013	2014	2013 ~ 2014 變動情形
人才競爭力排名	19	19	19	23	27	-4
吸引與留住人才					30	
人才外流	30	35	25	42	50	-8
對外籍技術人才吸引力	25	26	26	37	45	-8

資源來源：國際發展委員會 (2014)



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

表3

## 大企業、中小企業參與職業訓練家數、人次與投入的訓練支出

單位：家；千人；百萬元；%

項目別	2011年		2012年		2013年	
	大企業	中小企業	大企業	中小企業	大企業	中小企業
訓練家數(家)	4,354	109,263	4,493	122,924	4,535	119,736
訓練家數占比(%)	3.83	96.17	3.5	96.5	3.65	96.35
訓練人次(千人)	12,289	3,526	16,524	4,789	18,001	5,245
訓練人次占比(%)	77.70	22.3	77.5	22.5	77.44	22.56
訓練支出(百萬元)	12,178	4,738	15,094	6,668	13,490	4,742
訓練支出占比(%)	71.99	28.01	69.4	30.6	73.99	26.01

資料來源：勞動部，職業訓練概況調查。

## (三) 勞動力參與低落

薪資為個人生產力的體現，根據效率工資假說，企業願意支付比市場「保留工資」更高的工資，以促使員工努力工作，而勞工為了擁有這個較高薪資的工作，亦會願意投入更高的時間或努力。事實上，勞工進出勞動市場是一種動態持續性的流動狀態，若勞動市場上所釋出之職缺的薪資水準較低，勞工較不願意屈就於低薪的工作，對工作的意願亦較低。長期下來，勞工無法找到合適的工作，可能因此退出勞動市場而成為喪志的工作者（discouraged workers），一旦勞工退出勞動市場，所體現出來的就是一國勞動參與率的降低。

為了探討勞工長期低薪是否會降低勞工進入勞動市場的意願，本研究檢定經常性薪資的成長率和勞動力參與率兩變數之間的因果關係，如表3所示，其中勞動力參與率會負向影響薪資；但薪資則會正向影響勞動力參與率。亦即薪資低將造成勞動力參與率偏低，這是由於市場勞務價值偏低，缺乏合理報酬的誘因，導致勞動意願低落而選擇退出勞動市場。

表4

經常性實質薪資與勞動力參與率之因果關係檢定

因果關係檢定		
變數	影響薪資	受薪資影響
勞動力參與率	勞動力參與率負向影響薪資 (68.86012***)	薪資正向影響勞動力參與率 (24.40651*)

註：1. 括號內數值為 Chi-sq 統計量。

2. \*、\*\*、\*\*\* 為代表在 10%、5%、1% 的顯著水準。

#### (四) 勞工延長工時

一般家計單位的所得中，以受僱員工的薪資收入占所得的比例最高，若長期處於偏低的薪資水準，表示家庭所得亦相對較低。為達相同的所得收入水準，勢必延長工作時間，除了可能造成生產效率降低，更可能排擠對子女的教養時間，或衍生其他的社會問題。

觀察國內各產業平均每月工時的年度變化趨勢，工業與服務業部門之每月平均正常工時雖呈現逐年遞減的趨勢。但由於近年勞工低薪的現象，員工平均加班工時並未呈現減少的態勢，甚至在工業部門呈現增加的態勢，如圖 3 所示。除了電力與燃氣供應業之外，其他工業部門之每月平均加班工時並未下降，甚至呈現微幅上升的趨勢，特別是營造業，其加班工時上升的幅度更為明顯。

本文以主計總處 2012、2013 與 2014 年「人力運用調查」原始資料作為

樣本，採用 probit 模型檢測低薪資現象是否將造成勞工延長工時，實證發現主要工作的薪資越低，將提高勞工從事額外工時的機率，以 2014 年為例，減少一單位主要工作收入（取自然對數）使得有額外工時的機率將增加 6%。

#### (五) 人力資本累積減緩

長期低薪資的結果，勞工沒有多餘的資金投入於人力資本的訓練與累積，將造成人力資本的累積趨緩，若勞工長期處於低薪的狀態，所體現的就是生活水準的下降，可能會排擠掉對於人力資本的時間投入，也將造成人力資本的累積減緩。

本文使用 2009、2010、2012 年「勞工生活就業狀況調查」資料檢測勞工薪資是否影響接受教育訓練，實證結果顯示勞工每月收入將影響勞工接受教育訓練。其中薪資每增加一個級距，接受教育訓練的機率將增加 6%。除了減緩本





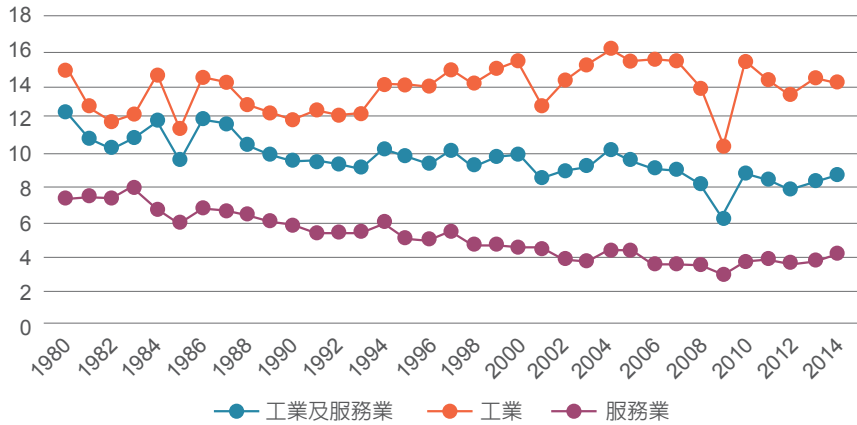
1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

圖3

我國工業及服務業部門每月平均加班工時



資料來源：行政院主計總處。



身人力資本累積外，低薪也可能影響對下一代的人力資本投入，另外，本文亦採用「華人家庭動態資料庫」的資料，以迴歸模型檢測每月收入與陪子女唸書時間的關聯性，結果亦顯示若勞工薪資偏低，則陪子女唸書時間相對減少，將影響對子女的照顧與教養。

### 三、結論與政策建議

長期低迷的薪資水準，對勞動市場將產生不利的影響，首先因為薪資不具備競爭力，造成人才外流的現象，較不易從勞動市場中聘用所需的人才，而長期的低薪現象若來自廠商一味追求降低勞動成本，可能造成廠商忽略創新所帶

來的價值，因而導致產業競爭力下降。另外，薪資的低迷亦會使得勞工進入職場的意願降低，故勞動力的投入也會因此降低；縱使勞工接受較低薪的工作，也可能因為薪資水準較低因而減少人力資本的投資，不利於人力資本的累積。為了維持家庭所得，低薪勞工不得不因此而延長工作時間，工作時間過長除了對勞工的工作效率有不利的影響，甚至可能造成身體健康的問題，進而衍生出子女教養等家庭與社會問題。

針對造成勞工低薪的原因以及勞工低薪對勞動市場的影響，本文研提短期與中、長期之相關抗低薪的政策建議。

### （一）短期抗低薪因應對策之建議

#### 1. 落實「產業升級轉型行動方案」與「行政院生產力 4.0 發展方案」

目前政府推動之「產業升級轉型行動方案」與「行政院生產力 4.0 發展方案」，藉由推動產業升級轉型，提高製造業總產值，並開發智慧機械、物聯網、巨量資料、雲端運算等技術來引領附加價值提升，提升勞工的薪資水準，應持續推動落實。

#### 2. 儘速通過派遣勞工保護法

目前雖已通過《派遣勞工保護法》草案，明訂要派公司、派遣公司、派遣

勞工三方之間的權利與義務關係。但建議應儘速通過《派遣勞工保護法》，減少使用派遣工或提高派遣勞工之薪資待遇，以避免高低階人員薪資差距有逐漸擴大的態勢。

#### 3. 鼓勵企業高薪留任人才

在全球知識經濟的發展趨勢之下，高階人力資源已成為各國產業發展的重要關鍵因素，政府應當鼓勵企業以高薪留住人才，有優良的人力才能提高獲利增加的可能性。

#### 4. 加強勞工參與職訓意願

政府對勞工參與職業訓練雖已有之補助機制，唯目前的問題在於勞工對參訓意願偏低，或因工時過長而無法參加訓練。建議可參考新加坡的作法，補助企業讓員工參與職業訓練與認證，透過職能與薪資掛鉤的思維，從提升勞工的技能著手，若職業訓練之後能取得證照，可再補貼企業給員工加薪。

#### 5. 落實青年初職教育訓練

目前勞動部勞動力發展署推動「青年就業讚計畫」，協助青年畢業後可精進自身技能或學習第二專長，然參與該計畫的人數仍不多，且普遍反應該計畫對於職涯導引協助與就業媒合能力仍顯不足。建議除持續推動外，可針對其不足



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

進行修正，以協助大學畢業生不落入低薪族群。

#### 6. 啟動外勞警戒指標，外勞政策採總額控管機制

過去外勞引進為了配合總額控管而採專案引進，而改成經常性受理，使得總額控管機制不再。建議啟動「外勞警戒指標」機制評斷外勞人數是否過量，以適度調整核配比率。

#### 7. 強化工會角色，推動團體協約締結

目前勞動部推動輔導籌組成立工會，促進工會自主發展，推動培訓工會幹部計畫，以協助工會與雇主進行團體協約，此政策應持續且積極推動。另外，建議工資的抽樣調查與統計數據應更具準確性，明確對薪資水準有所認知，有助於工資的集體協商。

#### 8. 補助低薪工作者子女教育津貼

低薪將對人力資本累積減緩的效果中亦包含世代效果，低薪族群將減少投入子女教育的時間，影響下一代的人力資本累積，故建議針對低薪工作者給予子女教育津貼，避免低薪負面影響至下一代的人力資本累積。

### (二) 中長期抗低薪因應對策之建議

#### 1. 透過法規調整，擴展服務業研發與訓練能量

目前《產業創新條例》在設計上仍以製造業角度出發，服務業的研發較難以適用。未來在法規調整上應就服務業的部分進行瞭解，並據以擴展至服務業部門。另外在人才培訓方面，我國服務業之企業規模小，較無自辦訓練的能力



與資源。未來應透過法規調整，擴展服務業的研、訓練能量，並且避免企業因提高研發與訓練支出而排擠企業對於基層員工的新資。

## 2. 鼓勵並協助非典型勞工組織或參加工會

非典型勞工較為缺乏與雇主義價薪資水準的空間，建議政府適時介入非典型勞工與企業協議薪資的過程，鼓勵並協助非典型勞工組織或參加工會，強化其於勞動市場之議價能力。

## 3. 鼓勵企業替員工加薪，規劃適宜的加薪減稅措施與配套方案

可參考如日、韓等國對於企業給予員工加薪的金額，給予抵減稅賦的優惠。但若採「加薪低稅」的方式，應規範企業之加薪對象與加薪比例，以避免企業為了獲得減稅的利益而做假，失去原本加薪減稅的實質效益。

## 4. 檢討高等教育政策，建議推動多元化的高等教育

高等教育的内容也必須要能滿足學生畢業後多元的就業出路，以及學生畢業後就業市場中潛在雇主的要求，建議學校在培育學生時，應更多元化，強化學生核心就業力，才能適應多元與彈性的職涯發展型態。

## 5. 優化投資與貿易環境，形塑具國際競爭力的企業環境

應瞭解廠商面對的競爭情況並給予協助，將產業升級與廠商回流結合。政府應提供穩定的基盤環境協助企業發展，包括健全法令制度與強化產業運作規範的管理及協助。另外，亦必須改善生活環境如土地、交通、水電、政府效率、以及產業聚集等，以塑造具國際競爭力的企業環境，吸引廠商回流。

## 6. 產業發展的策略以產業知識化及提供就業為核心

協助傳統產業在研發、設計、資訊化、以及全球運籌等方面之升級，並與高科技產業、地方特產、以及文化特質等結合，並發展觀光休閒、照顧服務、資源回收、設備維修、及環境維護等內需型產業，以提供低技術工人更多就業機會。

## 7. 職業訓練與產業需求應具互動性

臺灣近年職訓偏向基礎技能培養的課程，大量基礎技能培養課程所訓練出來的人才，可能造成更高的勞動力競爭性，且一般基礎技能課程對勞工之就業協助的程度不高，建議所設計之職業訓練課程應配合產業的需求，更多元地提供專業技能的課程，以符品產業的需求。📌



1 TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

# 全球供應鏈 對勞動部門的挑戰

國立中央大學法律與政府研究所助理教授 許雲翔



## 壹、前言

全球供應鏈是全球化下的產物。全球化並非始於今日，從 1980 年代起，全球化進程已普遍對貨物及服務貿易產生影響，各種區域或雙邊自由貿易協定即在此基礎上進行。其實質影響在於廠商更能夠從全球角度，以分散方式將產品移至最低成本處生產，創造企業最大利益，也就是本文所關注的全球供應鏈（Global Supply Chain, GSC）模式。廠商生產地點的選擇，往往是考量低勞動成本或無工會（non-unionized）國家，而這些國家的勞動條件或標準，復又遠低於廠商的母國。在此生產網絡下的勞工及其與企業間的勞動關係，性質與以往在地生產模式有著極大差異，低成本的在地 / 高成本的母國政府需要重新定義身分及其間關係。特別是前者為了吸引外來投資，有極大的誘因採取「競相降價」（race-to-the-bottom）策略，同屬競爭外資者的國家會共同降低工資、勞動條件與保護標準，以減輕廠商的經濟負擔，極大化利潤。如果缺乏適當管制措施，全球供應鏈生產模式對勞動人權的深刻影響，實毋庸置疑。本文整理數項來自 ILO 的研究，並歸納其所提出對於政府，尤其是勞動部門的各項挑戰，最後提出可能的政策回應。



## 貳、全球供應鏈趨勢與就業意涵

對我國而言，全球供應鏈這樣的觀念並不陌生。從臺商過去在兩岸三地所進行的三角貿易接單生產模式，到目前隨著中國大陸社會保障體系的勞動成本攀升，又部分轉移至東協國家，可見我國廠商相當善於運用此一模式。然過去未充分瞭解的是此一生產模式對就業的意涵，或進行供應鏈就業占整體比重的評估，在數次經濟危機對出口導向國家就業造成重創後，缺乏評估的問題即具體呈現：直接相關的就業機會減少，如運輸、製造業或因接單需求下降而受到影響，或被原出口國以國內生產替代；或就業機會仍維持，但廠商改採各種人事調整以維持生產彈性，如無薪假，凡此種種，在地政府均僅能被動以擴大就



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

業或刺激消費需求方式回應。追溯問題根源，均係在全球供應鏈此一結構下產生。儘管目前全球貿易受到諸多因素而略微受到影響，供應鏈就業機會占全球整體就業比重仍逐年增加，從 1995 年的 16.4 個百分比，上升至 2013 年的 20.6 個百分比。下文續就此一趨勢與就業意涵深入分析：

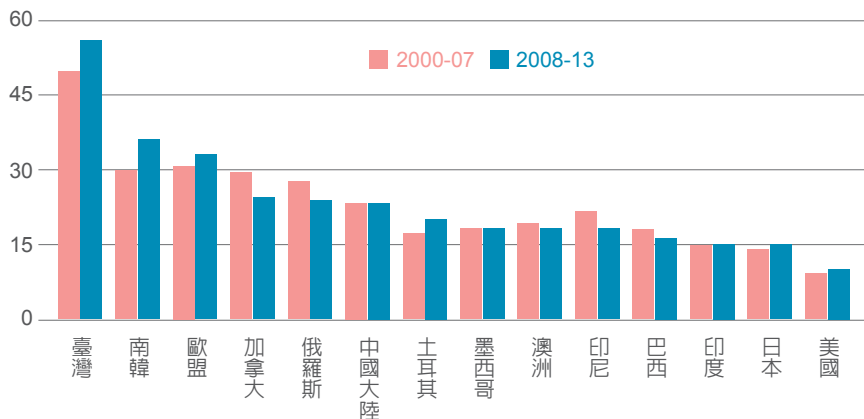
### 一、全球供應鏈就業比重：我國為全球第一

我國為 ILO 評比 40 個國家中全球供應鏈就業占比最高者。ILO (2015b)

在所進行的全球就業與社會展望調查中，以投入 / 產出資料庫，結合 1995 ~ 2001 年的產業就業資料，設計出與全球供應鏈相關職類的推估模型。在各國評比中，2008 ~ 2013 年間我國的就業結構與全球供應鏈的關聯程度最高，有超過半數的就業者在與供應鏈相關的職位上工作，並大幅自 2000 ~ 2007 年成長(如圖 1)；南韓與歐盟則再次之，分別有大約三分之一的就業者從事全球供應鏈相關工作。相對的，日本及美國就業結構與供應鏈的關聯性較低，僅有分別 15 及 11 個百分比的就業與其相關。

圖 1

全球供應鏈就業占各國就業比重



資料來源：ILO (2015b : 135)

我國如此高比重的全球供應鏈就業，主要是比較利益下結果。相對而言，廠商若在日本及美國等高勞動成本國家設廠獲利空間有限，即會考慮將生產據點配置在低成本國家，我國復又具備高素質勞動人口，及以中小企業為主的高彈性生產網絡，自然成為先進國家廠商的優先選擇。而這同時也意味後者的勞動市場容易受到外部需求的衝擊，數次經濟危機對我國的影響即是明證。

另外，儘管供應鏈就業機會占全球整體就業比重逐年增加，若干國家卻是呈現反向的發展。具有良好自然資源稟賦的國家，如加拿大、俄羅斯、印尼及巴西，全球供應鏈就業占比即呈現下降，這可能是來自於這些國家內需工作或服務業的成長，或原屬全球供應鏈工作「服務業化」(servicification)或轉為製造服務(manuservice)，原屬自然資源擷取的全球供應鏈工作直接整合進服務工作。這也意味長期而言，一國是有調整就業結構的可能。

## 二、全球供應鏈的優質就業 (decent job) 意涵

一如前言，廠商無疑的是全球供應鏈趨勢的最大受益者，經濟學者亦認為在全球布局下 (Keller & Yeaple, 2009)，在地勞動生產力可以透過技轉、外來投資大幅提升，特別是我國具有比較利益優勢的高科技產業。但相對資本，缺乏移動能力的勞動者卻未必能在此一生產模式下獲益，其薪資或多或少受到壓抑。舉例而言，紡織產業在全球供應鏈下為開發中國家創造相當多就業機會，特別是低技術婦女。

來自於先進國家的投資協助開發中國家進行初始階段的工業化，促進在地經濟發展，但婦女的勞動條件卻未能隨著經濟成長而提升 (English, 2013)；而為了配合來自先進國家廠商的訂單，勞工工時不定，不是過長就是過短，甚至會以短期契約方式進用。此一情境也非開發中國家接单廠商一方所能改善，







1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

其通常只是先進國家業者外包的諸多選擇之一，競爭激烈導致議價能力有限，以孟加拉而言，該國紡織供貨商的利潤空間從 1995 年的 24%，降至 2004 年的 7% (Khatun et al, 2008)。而在電子產業，雖然一般而言從業員工的薪資較高，訂單的波動程度卻比紡織業更為劇烈，在地供貨商對於生產體制彈性的需求也更大，也進用了更多的短期契約工，超時工作也更為普遍。

在全球供應鏈的結構下，並不意味在地國家的政府沒有改善低薪、就業不穩定問題的能力，如中國在 2014 年 3 月通過的勞動合同法，即限制短期勞工人數不得超過全部人數的 10%。這些國家的政府，需要的是從優質就業機會的角度，採取更為全面性的政策，如整合全球供應鏈與國內產業，以有效利用外資技術的外溢效果提升勞工生產力，才能進一步改善勞動條件提升薪資，平衡供應鏈所能創造的廠商經濟利益與勞工社會利益。多邊或雙邊自由貿易協定內加入勞工條款也可以是有效的政策工具，避免各國競相壓低工資作為吸引外資，同時又能強化多邊 / 雙邊合作、監督勞動條件，並以正式機制解決爭議。具體而言，貿易協定中會以企業社會責任 (Corporate Social Responsibility,

CSR) 的概念作為條款的具體內容 (Peels & Schneider, 2014)，課予先進國家廠商在採購及定價時需具備供應鏈永續性的考量，平衡處理價格競爭與勞工生計上的需求。不過，此一作法仍在討論階段，目前也僅只孟加拉政府在 2013 年位於 Rana Plaza 的成衣工廠大樓崩塌，<sup>1</sup> 造成 1,134 名工人 (多為女性) 命喪現場的悲劇後，在 ILO 的促成下與數個跨國服飾公司簽訂相關防火與建築法規協定。

## 參、全球供應鏈對於勞動部門的挑戰

從上述討論，我們可以發現全球供應鏈對在地 / 母國政府，無論是在規範或執法上都造成諸多挑戰，皆源自於廠商全球供應鏈的跨國 / 境特性。ILO 於在 2015 年召開一項研討會，與各會員國代表會商如何正確評估全球供應鏈所創造的工作機會。其中歸納出了目前趨勢對於勞動部門的挑戰 (2015a)：

### 一、勞動者的賦權不足

來自於各國工會代表均指出全球供應鏈下，勞動者權益並不受到尊重，或缺乏保障，低薪、非典型就業、女性勞動者保護不足，及無工會策略所造成集體保障弱化現象至為明顯。

<sup>1</sup> 詳見「全球生產鏈下的犧牲者·孟加拉成衣廠悲歌」，<http://world.yam.com/post.php?id=4764>



## 二、全球供應鏈下各地不均及勞動者與雇主不對等的議價能力

先進國家廠商的採購作法是建立在開發中國家承包商不對等的議價能力之上，此一不對等進一步的深化成為勞動者低工資、按件計酬及以家庭代工方式生產的勞動體制現實。這樣的不對等在全球併購趨勢下，將更為向先進國家傾斜，舉例來說，根據金融時報指出，10家汽車廠商控制了全球77%的市場，個人電腦業者更是只有4家。

## 三、全球供應鏈價值創造與衡量的不對稱

供應鏈內部在代工產品生產的過程中，各階段所附加或創造的價值，與先進國家業者最後推出至市場的產品價格極度不對稱，價值並沒有被充分反應及衡量至獲利分配上。眾多的代工

廠商及其從業員工共同製造了產品，如 iPhone，但最終先進國家業者取得利潤的最大一塊。不僅如此，生產過程外部性的社會成本，如孟加拉的工廠倒塌等，均由代工所在國家內部化吸收。

## 四、全球供應鏈下的非典型僱用 / 就業

外包的生產體制造成非典型僱用 / 就業成為全球供應鏈下的常態，承包商在全球競爭壓力下，只能採取臨時或契約僱用作為控制成本的策略。

## 五、全球供應鏈下進用外籍勞工 / 移工及其勞動剝削問題

在全球供應鏈生產體制中，另一個需要關注的是生產線大量進用了外籍勞工 / 移工，如我國代工廠商自東南亞等國所引進的外籍勞工，其間仲介所衍生仲介費等問題對勞動部門是一大挑戰。

## 六、全球供應鏈下優質就業的評估與勞動體制零碎化 (fragmentation) 問題

在跨國生產體系下，就業品質的評估與勞動體制零碎，均造成在地國勞動部門執法上的困難。舉例而言，應該如何正確評估蘋果公司 Palo Alto 本部與鴻海深圳龍華廠的勞動條件？如何證明產品價充分反映至代工廠的員工薪水？



## 七、全球供應鏈中企業跨國責任問題

最後，也是最關鍵的雇主責任問題，目前法規範皆為自願性質 (voluntary approach)，如何進一步發展成為具強制性及拘束能力的規範，讓跨國企業能在集體勞動的架構下與工會進行社會對話或對談，促成全球供應鏈的永續發展。

## 肆、結論

美國無線電公司 (RCA) 生產過程所造成的嚴重土壤及地下水汙染，對我國在地環境、從業員工均造成了難以彌補的傷害，即便臺北地院於 2015 年宣判勝訴，RCA、美商奇異公司、法商湯姆笙公司須賠償 5 億 6445 萬元，目前仍難以有效追償。而孟加拉代工廠坍塌之時，在建築安全、建材品質堪慮環境下工作的產線員工，正為近 30 家的知名服飾大廠工作，其中九成以上為女性。

不容諱言，全球供應鏈的確能夠讓廠商生產極具價格競爭力產品，更迎合了消費者對產品高品質與低價格偏好，而這正是以代工廠員工低勞動條件、薪資停滯，甚至是危險工作環境為代價。在地國家的政府並非沒有改善低薪、就業不穩定問題的能力，透過法制規範提升勞動條件，而先進國家政府與業者更是有道德責任在追求永續下，共同推動全球供應鏈生產與勞動體制良善治理 (good governance)。多邊或雙邊自由貿易協定的勞工條款可以是構築共識的有效政策工具，無論是先進 / 在地政府，或跨國公司 / 代工廠，廠商 / 工會或勞工，甚至是生產者 / 消費者，均能在此一介面上進行多邊 / 雙邊合作，並有效監督勞動條件。我們期待全球化所能帶來的並非是上述各參與者間的零和賽局，而是更多的雙贏局面。🌐

