發佈：2010-11-15, 週一 18:12
點擊數：8604

近幾年來，每次基本工資調整皆備受社會關注，甚至引發勞資激烈爭議。以今年為例，雖然勞委會為表示超然立場，修改審議辦法，讓勞資雙方有更大自主協商空間，其審議結果還是在勞資雙方各有主張的情況下，由勞委會主委裁示基本工資月薪由17280元調整為17880元，時薪則由95元調整為98元。此項裁示已經過行政院核定，將自明年元月1日起實施。雖然今年基本工資審議工作至此已告一段落。但許多長期存在的問題並未獲得解決，而勞資爭議的戲碼也將年復一年持續上演。尤其，根據新修正過的審議辦法，未來勞委會必須每年召開基本工資審議會議。因此，為節省社會資源，提高審議品質，避免勞資雙方無謂爭議，本文將檢討現有審議機制，並提出具體修正意見，以作為政府決策單位與勞資雙方未來討論相關議題之參考。

釐清基本工資的政策目標是建構審議機制的先決條件。自開始立法以來，保障勞工基本生活一直是基本工資的重要目標之一。惟1968年3月16日行政院正式頒布「基本工資暫行辦法」，其中開宗明義指出「為保障工人生活，提高勞力效能，適應經濟社會發展需要，在最低工資施行前，特定本辦法。」，由此條文內容可以看出，保障勞工生活雖仍然是最主要的政策目標，但此目標之達成必須考量到勞力效能的提升與經濟社會發展的需要。到了1984年施行勞基法之後，基本工資的政策目標變得模糊，因為該法第21條僅規定「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，由中央主管機關擬定後，報請行政院核定之」，並未說明訂定基本工資的政策目標。於是，有些專家學者開始質疑以基本工資來保障勞工基本生活之正當性。他們認為基於國家社會的安全，應由國家來擔當所得重分配的角色，而這種所得重分配的責任由企業責任轉變為國家責任，已是許多國家提高國家競爭力為目標之勞工政策的發展方向，故政府相關單位應以此觀點重新思考基本工資的定位。另有專家學者認為訂定基本工資的目的是在平衡勞資雙方的議價能力，避免勞工被雇主剝削。

對於基本工資政策目標的認知差異，也反映在歷年審議會議所參考的指標內容。早期因為是以保障勞工基本生活為唯一目標，故所得較低家庭的消費支出便成為最主要的參考指標。後來有些審議委員認為在雇主沒有剝削的情況下，薪資應等於勞務價值，故主張以消費者物價與勞動生產力為最主要參考指標。至於現行基本工資審議辦法所列出的參考指標則更為複雜，包括 (1)國家經濟發展狀況，(2)躉售物價指數，(3)消費者物價指數，(4)國民所得與平均每人所得，(5)各業勞動生產力及就業狀況，(6)各業勞工工資，和(7)家庭收支調查統計。

為釐清基本工資的政策目標，作者過去曾對國內熟悉此議題的專家學者進行問卷調查，其結果顯示「保障勞工基本生活」的共識度最高（辛炳隆，2009）。雖然如此，如果將基本工資視為保障在職勞工基本生活的唯一機制，無疑是要求企業負擔全部的責任。此種制度設計不僅欠缺令人信服的法理基礎，而且也容易造成企業成本負擔過重、勞動市場價格機能遭受扭曲、以及勞工基本生活保障不足的「三輸」局面。目前許多歐美國家都主張基本所得（basic income）的概念，係指一種個人的絕對收入，無須查核條件以及工作要求。基本所得屬於社會安全體系中「所得保障」現金給付的一種制度，是一種個人化的所得維持模式，目的在提供所有公民一個最低保障收入，由政府補貼一基本所得，做為國民享有之基本生活費補助，並替代部分社會安全津貼之功能，該基本所得額可能隨年齡不同而有所差異。若個人原本的所得額低於基本所得額，則可領取政府發放之所得補貼至基本所得額為止。

因考量到基本所得制度在我國可能會產生福利依賴以及工作誘因的負效果，本文建議可借用基本所得制度的精神，由政府相關單位在基本工資之外，針對勞動者另訂維持勞工基本生活所需之「基本所得」，並透過「基本所得」數額高於「基本工資」數額的制度設計，來使政府與企業分攤保障勞工基本生活的責任，亦即基本工資以下是企業的責任，而基本工資與基本所得之間的差距則是政府的責任。如此，只要基本所得確定，基本工資的調整只是決定政府與企業之責任

Phoca PDF

分攤比例，並不會影響勞工基本生活保障。此種制度設計的最大優點是避免政府為保障勞工基本生活而過度加重企業負擔，以及嚴重干擾勞動市場的價格機能；不過，在目前政府捉襟見肘的財政狀況下，政府是否能有預算來作這樣的補貼，則是另一個需要慎思的問題。

強化基本工資審議委員會的功能，是改善審議機制的另一重要工作。根據現行基本工資審議辦法第二條規定，勞委會應設置審議委員會負責審議，其成員包括勞資政學四方代表。目前該委員會實際運作情形是先由勞委會幕僚單位提供上列各相關資料，再由各審議委員針對基本工資應否調整與如何調整，表達自己的看法，最後再由主任委員（亦即勞委會主任委員）參考各委員的意見之後做最後的定奪。從過去該委員會的實際運作來看，由於勞委會並未依勞基法第二十一條第三項規定，在基本工資審議辦法中明確規定審議程序，導致審議程序十分混亂。尤其是勞委會本身並未事先擬定調整方案送請委員會審議，也未要求勞資雙方提出調整方案，在這種情況下，基本工資審議委員會的角色究竟是提案審議者或直接決定者，便極具爭議。

勞資雙方代表的參與程度及參與能力不足，無法充分發揮勞資政三方機制的效果，是現行審議機制另一需要改進之處。過去該委員會勞資雙代表只有四位，比政府單位代表人數還少。由於政府代表的立場一直受到質疑，故新修正過的審議辦法特別將勞資代表人數皆增加為7位，政府代表人數減為3位。雖然如此，勞資雙方因欠缺專業幕僚協助，無法對基本工資調整進行深入研究，對於議事進行程序也不十分熟練，導致其參與情況並未明顯改善。

針對上述審議委員會的問題，在強化審議委員會功能方面，本文建議未來應由勞委會研擬基本工資調整方案，再送請基本工資審議委員會審議，而為使勞資雙代表能對基本工資調整有主動建議權，也可以考慮在勞委會所提方案之外，開放讓勞資雙方也可以提出自己的調整方案。另為提高勞資雙方審議委員的參與能力，本研究也建議勞委會除應即時提供相關資料，使審議委員有較充分時間於讀之外，也可以考慮每年補助勞資雙方針對基本工資調整進行專案研究。

缺乏客觀參考公式是現行審議機制第三個需要改進之處。雖然最近二次基本工資的調整都是參考消費者物價指數、經濟成長率與失業率等三項指標的變動，但未就此制定一套調整公式。根據前述作者所做的專家調查，八成受訪專家贊成要有一套調整公式，而公式中應該放進去的變數，也以消費者物價指數變與經濟成長率的支持度最高，其次是平均薪資，失業率的支持度則相對較低。基於這些調查結果，並參考既有運作模式，本文建議未來基本工資審議委員會應積極制訂基本工資調整公式，而主要參考變數應包含「消費者物價指數」、「經濟成長率」、「平均薪資」、以及「失業率」。

一旦基本工資釐定是以國內消費者物價指數為主要參考指標，若發生類似進口性通貨膨脹，則可能造成國內物價水準上升幅度遠超過平均薪資水準，導致基本工資相對偏高，對企業經營與產業競爭力產生負面影響，故本文建議審議委員會可以對基本工資佔平均薪資的比例訂定上限。再者，從基本工資政策目的是保障基本生活的角度來看，當區域之間因物價水準不同，導致維持基本生活所需費用有所差異時，基本工資理應反映這些差異，故本文建議未來應訂定區域別的基本工資。

作者辛炳隆為台灣大學國家發展研究所副教授

Phoca PDF