社會安全

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087



Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

前言

自從1990

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

年代以來，西方主要國家在勞動去管制化及非典型化的發展中，不但失業的情況日益嚴重，就業

與失業間的界線亦日益模糊。OECD國家的就業數據、尤其是

總失業率與青年失業率都維持在令人擔心的高水準。而到了二十一世紀，不但青年失業率維持在

相對較高的水準，甚至連所謂就業中的青年，亦處於不安全、不穩定的就業位置中。而青年的不

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

穩定就業，一方面對青年之青年經濟安全有影響，也有礙於青年的心理與社會認同，進而對社會

的安定產生威脅，成為各國政府必須面對的重要議題。

類似的情形在臺灣大約從二十一世紀起始之後也開始出現與惡化，但剛開始時臺灣社會對青年發

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

展問題的解釋卻歸因到青年個人身上，於是有了「生活白痴族」、「草莓族」、「月光族」、「

啃老族」...

等各式各樣對青年的負面標籤。但西方學者已經指出必須對這種結構改變有新的認識、必須接受

這種改變是一種結構性的改變。那麼，臺灣青年貧窮與低薪的現況究竟如何？政策上我們又該如

Phoca PDF

何來因應此一結構性問題呢？這兩點構成了本文的核心。

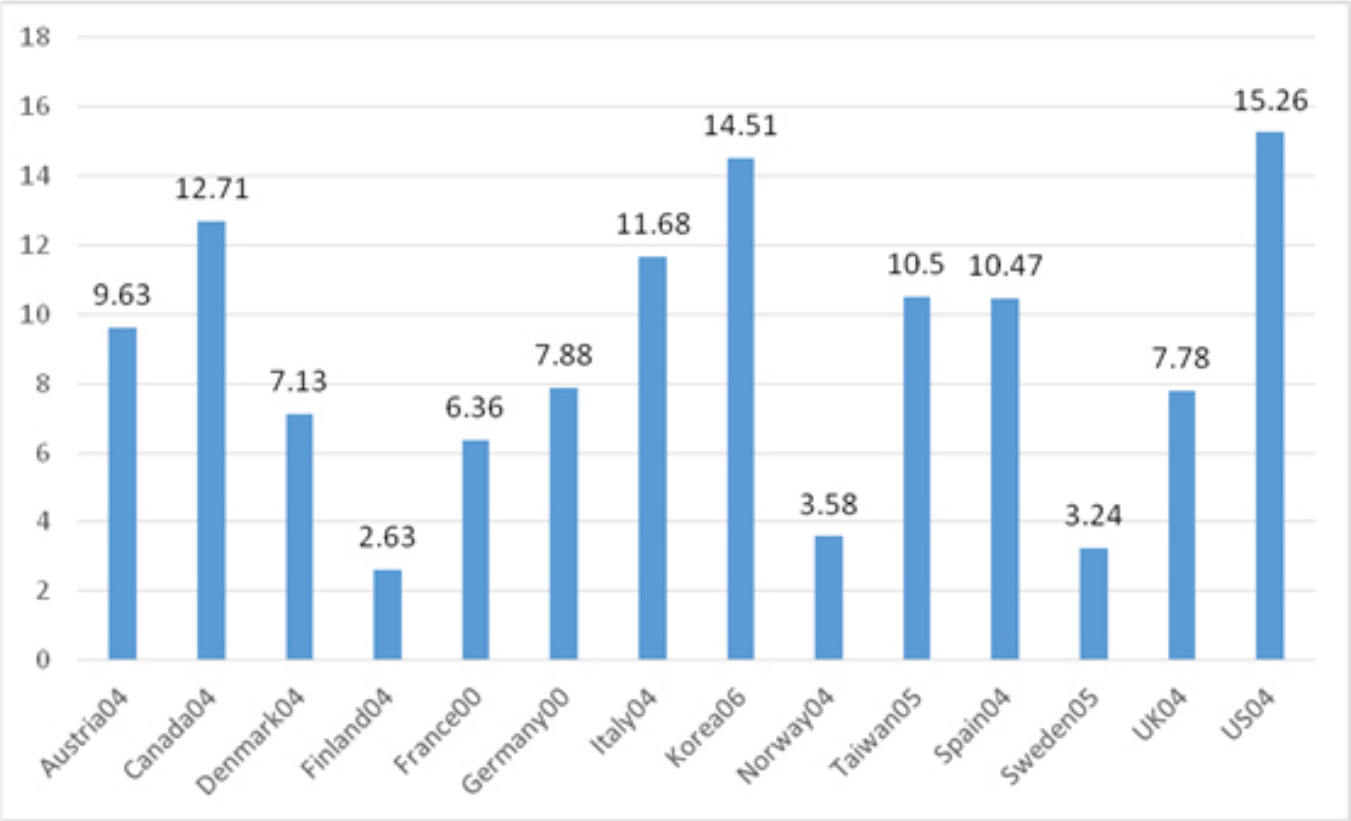
臺灣的青年貧窮與低薪現象

為了比較上的方便，
以及呈現此一議題在臺灣的重要性與急迫
性，我們利用LIS
的資料計算各國工作貧窮的比例，定義工作貧窮為「家戶中的經濟戶長是有工作的，不論其工作時數多少或是工作型態為
何，且其家戶的可支配所得低於中位數所得的60%」。由於LIS
的資料中，各國的資料比較齊全的部分是在2000
年代中期，許多國家尚未把2010年的資料納入，且2010
年之後由於金融海嘯，使得工作貧窮的樣態和比例都與之前的有所不同。因此為了時間上有一致的比較標準，我們盡可能採取2000
年代中期左右的資料。根據上述的定義計算出來的工作貧窮比例，可以發現自由主義的福利國家體制有較高的工作貧窮比例，包括了美國和加拿大；但是英國工作貧窮的比例則是接近保守主義福利國家體制，與德國相去不遠。相反地，屬於社會民主福利國家體制的工作貧窮比例是相對較低的，包括瑞典、挪威、芬
蘭與丹麥。不過丹麥的工作貧窮比例高於7%
。而保守主義福利國家則是從最低的法國6.36%到最高的奧地利的9.63%
。而南歐福利國家，則是都高於10%
。而臺灣與南韓的工作貧窮比例
，則是有明顯的差距，臺灣約為10.51%，韓國則是14.51%
。相較之下，臺灣工作貧窮的比例接近歐洲保守主義福利國家的水準，與南歐福利國家的西班牙約略相等；而韓國則是接近自由主義福利國家的水準，僅次於美國。

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

圖1　世界主要國家工作貧窮的比例



Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

簡單來說，臺灣現有全職就業的勞動力中，大約10

%屬於低薪工作者

應該是合理的估計。但低薪工作者不

完全是青年，若進一步

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

就年齡的分組進行檢驗，可發現不同年齡別成為低薪工作者的差異達到顯著，從年齡的分組觀察

，以65

歲以上就

業者成為低薪工作

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

者的機率最高，約有三分之一的工作

者可能從事低薪工作（35.3%），其次為15-24歲 (23.1%) ，第三高的年齡層為55-64歲

(13.8%)，顯示青年與中高齡的就業者有較高的比例成為低薪工作者。

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

依據我們在2015

年完成的《建構我國低薪工作者社會安全網絡機制之研究》，青年低薪工作者有幾點特性：

l

就低薪工作者的工作狀況與就業需求而言，有44%

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

的低薪工作者在工作上遭遇困擾，低薪問題、工作穩定性與工作能力為其主要困擾因素。低薪工

作者最不滿意的項目是工資，另外對於升遷及員工教育訓練不滿意的比例也相對較高。

I

青年低薪工作者有很高比例在初次尋職時曾遭遇困難，學、經歷與技能不足以及對於自己適合哪

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

方面工作不了解，為其困難主要因素。青年低薪工作者最期待政府提供的就業措施主要包括「提供就業服務及資訊」、「辦理專業技能訓練」與「辦理徵才活動」、「結合學校辦理在學青年職場見習」及「提供創業資訊及課程輔導」等。

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

I

在青年低薪工作者部分，雖教育訓練對其相對更為重要，卻僅有約五分之一在過去一年中曾參加

過職業訓練（包含工作場所提供之訓練），而未參加訓練的主要原因為工作壓縮參加教育訓練的

時間，以及對於相關課程資訊的不了解。

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

l

約有27%

的低薪工作者希望轉職或轉業，其中有約一半希望轉換至不同行業，且有約三成希望自行創業。

在青年低薪工作者中，亦有相當高的比例想要轉換工作，「待遇太低」為其最主要的因素，此外

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

還包括「工作無發展前景」、「興趣不合」、「個人技能無法有效發揮」、「工作太累壓力大」

等等。

I

青年平均薪資較整體勞工相對較低，青年低薪工作者約有三分之二的薪資花費在生活費用，教育

Phoca PDF

訓練的費用僅占約4%

左右，生活費用所占的比例相當高，較不利於其累積資產，而教育訓練費用偏低，亦不利於其累

積人力資本。

青年貧窮與低薪的社會效應

青年貧窮與低薪之所以被稱為是OECD
國家在二十一世紀所要處理的首要問題，主要乃因為青年的生涯轉銜與就業不順利。而青年的生涯轉銜與就業是
否順利，至少涉及五層面的問題
，而突顯了此一議題的重要：（1
）一但青年無法順利進入勞動市場成為全職工作者，則傳統福利國家設計的原則與前提：「透過就業取得福利資格權及累積風險期保障的資源」，將無法被滿足，而影響福利制度的總體運作。（2
）青年如未能就業於勞動市場，而青年／年輕世代作為福利國家的主要財政負擔者，不但無法負擔財務來源（稅收）
，反將成為福利國家的福利需求者，增加
福利負擔。（3
）青年若未能就業於勞動市場，不但將將影響到青年人的身份認同。又一旦青年成為貧窮者或長

Phoca PDF

期失業者，恐更成為福利依賴者或底層階級（underclass
），進而形成社會分層與凝聚力。（4
）若社會分層甚至對立的
出現，將影響社會治安與基本的社會秩序。（5
）青年失業直接挑戰人們傳統認知的—
不值得救助的貧民之概念，進而錯亂人們對能力、責任、貧窮的認知。

我們在國科會補助《
社會排除、青年失業與非典型就業研究》
，成功收集到2493
名青年受訪者的回覆。我們以此資料分析作為探究青年世代對青年失業、就業狀況與態度的討論，試圖與社會大眾的普遍認知進行對話。

社會大眾的一般認知裡認為青年世代對於工作的意願薄弱、不願吃苦、缺乏現實感、寧願處於失業狀態也不願外出工作，喜歡依靠父母供養，認為青年的失業狀況是自發性選擇及逃避心理所造成的結果。但資料分析顯示，發現就業狀況與青年性別、畢業學校、科系類別、是否負擔家計、家庭經濟階層、父母就業現況等因素有所關連。而其中是否負擔家計、家庭經濟階層、父母就業現況等統計結果，顯示家庭資源越豐厚的青年無論在失業經驗、就業現況、及失業時間長短上皆有較優勢的表現，即家庭無法提供就業協助或急需青年分擔家計之青年有較高的比例出現失業經驗、現在正處於失業狀態或失業期間較長。上述分析結果似乎間接的駁斥了青年失業與青年好逸惡勞，喜好依靠父母供養而不願外出工作的假設。

同時，在就業意願與青年失業之間的討論上亦呈現出反向的關係，即多數有失業經驗之青年儘管有很高的就業意願，也很難脫離失業或非典型就業的處境。提醒著我們當社會大眾將青年的失業狀況歸結於青年就業意願低落、不肯努力、好逸惡勞時，我們應該同時考量其他非自由意志選擇之因素在其中的影響力。

另一項為社會大眾所詬病的青年就業現象，是社會大眾認為當代青年有頻繁轉職的現象，且該現象是由於青年對於工作缺乏忠誠度、挫折耐受性低的態度所造成，因此一遇到挫折就傾向以離職為解決之道。在探究青年目前未就業因素時，發現多數青年之所以目前為投入就業職場並非是沒有就業意願，而是在就業過程中暫時停頓，投入就業準備工作，雖屬於自發性質的選擇結果，但其意義卻與工作意願之失業不同。又在離職或轉職原因的探討上，多數青年表示其離職或轉職的因素與工作無法滿足需求有關。當代青年對於就職與離職之間的選擇有更多的自主性，對於就職不再奉行畢業應立即就業的思考脈絡，亦較重視就業前的準備與規劃，而不願貿然的進入工作場域。因此，一旦工作與事前的規劃出現落差，無法滿足需求時，青年容易傾向更換工作以調整落差。

此外，社會大眾普遍認為青年崇尚自由，因此喜歡投入約束較少、工作時間較為彈性、自由的工作型態。我們檢視青年對於具有約束較少、工作時間彈性化之非典型就業工作的態度時，發現青年並如社會大眾預期的對於非典型就業工作抱持著正向的態度，多數的青年依舊認為契約式、勞動派遣，或按件按時計酬等工作是較不穩定、缺乏福利保障、薪資偏低之工作類型。又探討青年就業選擇考量時，發現當代青年仍以薪資、工作保障為首要的職業選擇考量。綜合兩結果，間接指出青年仍認為長期、穩定性高、薪資有保障之傳統工作型態為其理想之工作選擇，並未出現有鍾愛契約式、短期性等非典型就業型態的傾向。

各項分析均直間或間接指出社會大眾對於當代青年的普遍認知有所偏頗，有過度歸因於青年個人因素的傾向。

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

這樣的研究結論，在理論層面上更回應了經濟全球化中的社會分層化現象。即在經濟全球化的經濟競爭中，勞動市場已發生了相對應的彈性化改變，但勞動市場的彈性化改變，卻不是同等的對所有的人、所有的青年有同等不利效果，而是對較弱勢之青年的就業產生較大的不利影響，特別是透過教育機制再製不利、擴大不利。也就是說，當社會經濟結構變遷帶動社會風險結構的改變時，也就需要新的政策思維來加以回應。

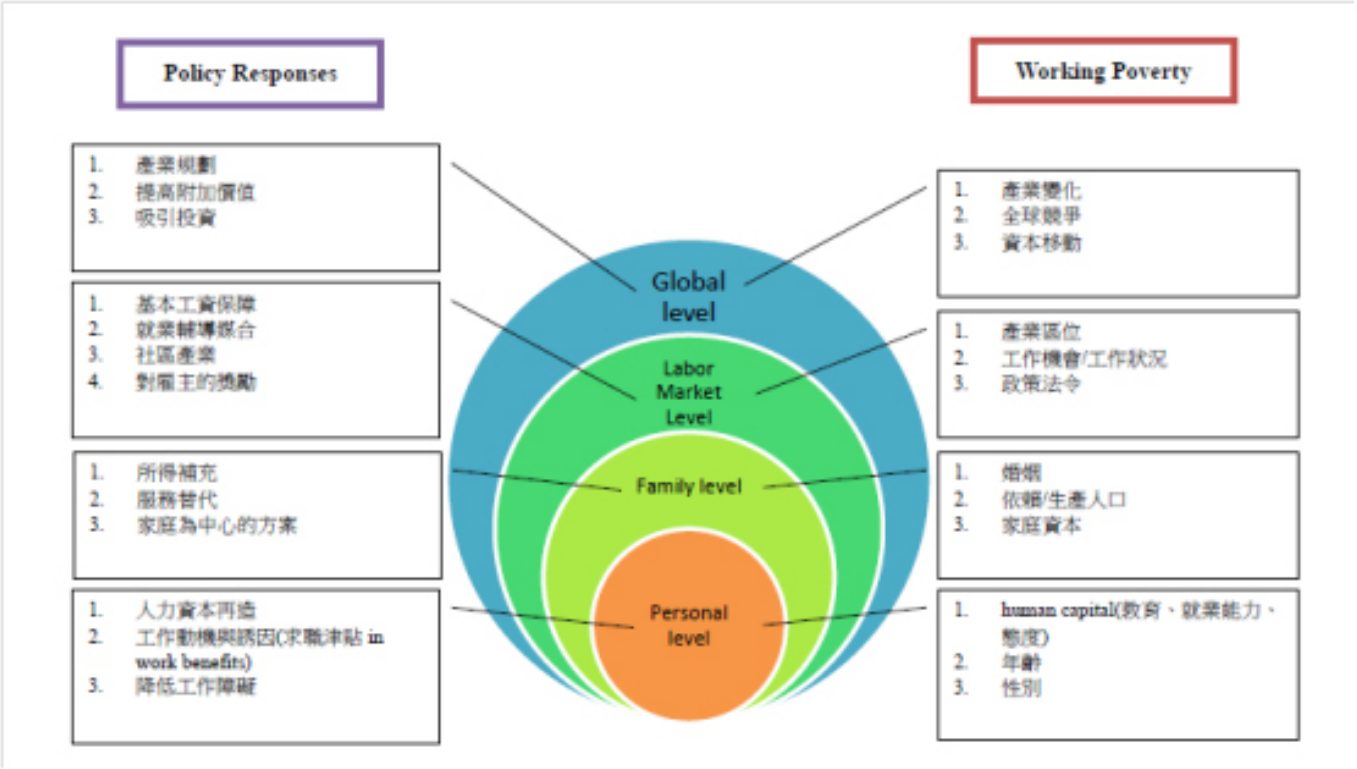
思維決定政策回應

若青年貧窮與低薪問題是全球化下的結構性問題，用什麼樣的觀點來看待這個問題就變得相當重要！隨著思維觀點的不同就形成相異的政策回應方式，我們用圖2來展現這個關係。

圖2　工作貧窮與政策回應圖

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087



首先，若我們將青年貧窮與低薪歸因於青年的個人因素，例如教育程度、就業能力、工作態度、

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

甚至是年齡與性別，那麼政策回應的重點就會是人力資本的再造與工作誘因的增強，事實上我們

現行的各種促進青年就業的方案，大致上都屬於此類。但這些方案執行至今也都好幾年了，青年

貧窮與低薪卻依舊如故，這就令人質疑單從個人層面出發的觀點與政策，並未觸及青年低薪與貧

窮問題的核心。

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

其次，在我們的研究訪談中，陷入低薪的困境有一部份是與家庭層面有關，例如家庭中有需要照

顧的人口、或家庭在其生命歷程當中未能有效提供其生涯發展的相關資本等。我們在前述國科會

研究計畫中，曾以

Phoca PDF

失業風險一（是否曾失業、失業期間在一年以下、失業期間在一年以上）與失業風險二（是否曾

失業、失業期間與可就業期間比的長短）來看年輕世代的就業處境，結果發現一個有趣的現象：

綜合失業風險一及失業風險二，家庭階層屬於下階層者的失業風險較高的；需負擔家計的青年，

其失業風險亦高於無需負擔家計者。這個發現顛覆了我們對「啃老族」的刻板看法！簡單來說，

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

家境好、有足夠資源供應青年在家「啃老」的，所面臨的失業風險較低，也就較不會成為「啃老族」；相反地，家境不好、需要想辦法負擔家計的青年，面臨的失業風險較高，還可能被污名為「啃老族」，但這其實不是他們所願意的，而是當前社會諸多不平等的發展所致。隨著臺灣貧富差距的擴大，好的家庭背景、好的教育、好的職業、好的收入已經成為一道上升的人生扶梯，他

Phoca PDF

們有資格啃老但卻不會啃老；而在另一端，卻陷入貧窮的循環，他們沒資格啃老卻被迫要啃老（

其實，說不定父母自顧不暇，也根本沒有老給他們啃）。從這裡也顯示家庭層面的重要影響力。

再往上一層次，則是勞動市場的問題。

Phoca PDF

臺灣乃至於歐盟國家之低薪工作問題，主要因勞動條件彈性化而起，此或為各國社會由工業化進

入後工業化社會的象徵之一。目前為止，國內對於對抗低薪工作的主要主張，依然還是在合理的

調漲基本工資之論調，另外也建議政府應該積極研擬對非典型就業者的就業保障，對於派遣、部

分工時、定期契約人員都必須有法源的保障，才能使其工作環境和薪資都能夠得到保障，對於要

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

派公司和派遣公司都明訂法律規範，且積極倡導組織工會，讓有成本弊病的行業和公司都因為有

團結和有力工會的抗衡，而得以讓平均薪資成長。

最後，從

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

全球化層次來看，

青年貧窮與低薪則是產業變化、全球

競爭與資本移動的結果

。而在這些全球化與區域化產業變動 / 分工的情況下，最後呈現出來的是國境內的地區產業結構

Phoca PDF

。臺灣就業機會從工業轉向服務業的趨勢相當明顯，對青年人口更是如此。固然，服務部門的就

業職位未必都是不好的，但較佳位置的服務行業工作，往往需具備若干的證照與實務服務經驗（

如專技人員與保險財務經理人等），青年人可能具備上開資格與資歷的可能性較低，則相對地，

青年所從事的服務業則易偏向於低階服務業，即家事服務業（如餐飲）或初階之商業零售服務業

Phoca PDF

（如銷售員、客服人員）。而這些低階服務業卻具有低技術、低薪與低工作保障、甚至是部分工

時與非典型就業的特性，則可見青年工作環境的改變。

結論

作為一種結構性問題，青年貧窮與低薪不必然能百分之百消除，常會隨著年齡、性別、地理區位、與產業因素而存在，因此另一種解決低薪問題的思維即不再「消除」低薪、而是縮短停留在低薪的期間，協助方案因
此必須配合低薪工作者類型而有不同的設計。
例如
生涯輔導要分年齡，應該針對不同年齡提出不同的生涯輔導才會符合需求，青年低薪工作者應強調在人力資本的累積與強化（生涯的縱深發展），中高齡低薪工作者則應著重既有地位的維持（有效移轉到平行產業與職業），女性低薪工作者則協助其減少就業障礙（如照顧需求與重返職場），學用落差的低薪工作者則需協助其取得新的知識與技能（如技職體系重新發展），若臺灣能夠重視技術人才，薪資才有機會調高。

根本而言，產業升級、提高生產的附加價值才是真正解決低薪問題的關鍵因素，過去自由化的政策並未產生雨露均沾的涓滴效果，反而讓貧富差距擴大、薪資成長停滯，臺灣不應該放棄自己的產業升級，但不要只關注明星產業，本來就有的技術與產業要做得更好、更深化，成為臺灣產業升級的利基，尤其必須協助勞動力與產業的共同升級。這是政府難以推卸的責任，更挑戰其存在的價值與功能。

作者 古允文 為 國立臺灣大學社會工作學系教授

Phoca PDF

發佈：2017-09-18, 週一 14:23
點擊數：24087

Phoca PDF