## 調查報告

壹、案由:據全國產業總工會陳訴,行政院 99 年 9 月間 核定基本工資調整案,疑似違反「公民與政 治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國 際公約」及其施行法,認有深入瞭解之必要 乙案。

#### 貳、調查意見:

民國(下同)25年12月23日國民政府根據國際勞 工組織第26號公約公布最低工資法,惟因故未實施,57 年3月16日發布「基本工資暫行辦法」,73年8月1 日勞動基準法施行,74年廢止基本工資暫行辦法,並於 同年3月21日施行基本工資審議辦法,歷經5次修正, 於99年9月13日召開第23次會議,經行政院勞工委員 會報請行政院核定調整基本工資為新台幣(下同)17,880 元;時薪由95元調整至98元,於100年1月1日起實 施。惟據全國產業總工會陳訴,行政院核定上開基本工 資調整案,疑似違反「公民與政治權利國際公約」、「 經濟社會文化權利國際公約」(下稱兩公約)及其施行 法。為釐清全案事實,本院先向行政院勞工委員會、內 政部及行政院主計處等機關調卷,並分別於99年12月 23 日、100 年 1 月 18 日諮詢兩岸共同市場基金會董事長 詹火生、國立政治大學勞工研究所教授成之約、實踐大 學社會工作學系教授嚴祥鸞、國立中正大學勞工關係學 系教授藍科正及私立中國文化大學勞工關係學系教授李 健鴻。又於100年1月18日約詢行政院勞工委員會副主 任委員潘世偉,行政院主計處副局長劉天賜、內政部社 會司專門委員祝健芳等主管及相關人員,並提供相關資 料到院,復為瞭解99年9月間基本工資審議情形,100 年3月14日另約詢勞資雙方代表,業經調查竣事,茲臚

列調查意見如后:

- 一、行政院勞工委員會於「基本工資審議辦法」關於勞資 雙方代表比例之修正條文尚未發布施行前,即依修正 條文辦理審議委員推薦事宜,時間過於倉促,且該辦 法對於專家學者、政府代表之角色定位未盡周延,致 引發客觀性及公正性之質疑,影響勞資政三方理性對 話機制之運作,均應積極檢討改進:
  - (一)關於基本工資審議委員會之委員資格及任期,舊「基本工資審議辦法」第2條規定如下:「為審議基本工資審議辦法」第2條規定如下:「為審議基本工資審議委員會,置主任委員一人,由行政院勞工委員會主任委員十七至二十三人,由行政勞工委員會就左列人員聘(派)兼之,委員任期二年:
    - 一、行政院勞工委員會代表一人。
    - 二、經濟部代表一人。
    - 三、財政部代表一人。
    - 四、行政院經濟建設委員會代表一人。
    - 五、行政院主計處代表一人。
    - 六、直轄市或縣 (市)政府代表二人。
    - 七、經濟部加工出口區管理處代表一人。
    - 八、勞方代表四人。
    - 九、資方代表四人。
    - 一○、專家學者一人至七人。」

行政院勞工委員會(下稱勞委會)為使基本工資之調整過程更為公正與客觀,於99年5月30日向行政院提陳「基本工資審議辦法第2條、第5條、第6條修正草案」,嗣於99年8月31日以勞動2字第0990130831號令修正發布「基本工資審議辦法」,為適度調整基本工資審議之機制,增加勞、資代表比例,將第2條規定修正如下:「為

審議基本工資,由行政院勞工委員會設基本工資審議委員會,置主任委員一人,由行政院勞工委員會主任委員兼任之;委員二十一人,由行政院勞工委員會就下列人員聘(派)兼之,委員任期二年:

- 一、行政院勞工委員會代表一人。
- 二、經濟部代表一人。
- 三、行政院經濟建設委員會代表一人。
- 四、勞方代表七人。
- 五、資方代表七人。
- 六、專家學者四人。」

<sup>1</sup> 同年 8 月 27 日勞動 2 字第 0990131397 號函中華民國全國總工會、臺灣總工會、全國產業總工會、中華民國全國聯合總工會、中華民國全國勞工聯盟總會、中華民國職業工會全國聯合總會、中華民國全國職業總工會、全國工人總工會、全國勞工聯合總工會、全國產職業總工會等 10 個勞方團體推薦基本工資審議委員會代表。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 7個資方團體為:臺灣區電機電子工業同業公會、中華民國工業協進會、中華民國工業區廠商聯合總會、中華民國中小企業協會、中華民國工商協進會、中華民國全國工業總會、中華民國全國商業總會。

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 學者專家 4 人為:國立台灣大學國家發展研究所副教授辛炳隆、國立中央大學經濟學系教授黃麗璇、寰瀛法律事務所律師劉志鵬、兩岸共同市場基金會董事長詹火生。

- 之質疑。勞委會查復亦認為:「有關基本工資調整機制,明定勞、資及公益代表人數及權責,應提昇 至法律層次,以降低社會各界之批評及不滿。」
- (三)綜上,勞委會於「基本工資審議辦法」關於勞資雙 方代表比例之修正條文尚未發布施行前,即辦理審 議委員推薦事宜,時間過於倉促,且該辦法對於專 家學者、政府代表之角色定位未盡問延,致引發客 觀性及公正性之質疑,影響勞資政三方理性對話機 制之運作,應積極檢討改進。
- 二、「基本工資審議辦法」第 5 條第 2 項已明定基本工資 之調整應經「基本工資審議委員會審議通過」,勞委 會召開基本工資審議委員會以決定是否調整基本 資時,既未在事前依該辦法第 4 條規定提供關於調整 基本工資之研究分析資料,致本案審議時缺乏客觀評 估意見,勞資雙方各持已見,難有共識,且在未經多 數委員決議通過情形下,竟由主席建議基本工資建議 調整為每月 17,880 元、每小時 98 元後,報陳行政院 核定,其調整程序明顯違反上開辦法之規定,致引發 爭議與不滿,顯有違失:
  - (一)關於基本工資之訂定,勞動基準法(下稱勞基法) 第21條規定:「工資由勞雇雙方議定之。由時不 於基本工資。(第一項基本工資資數 管機關設基本工資審議委員會擬訂後 核定之第二項)前項基本工資審議 核定之審議程序等事項,由主管機關」第4條 規定主事項。(第三項)」第4條 規定:「基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資審議基本工資。 規定:「基本工資審議基本工資。 規定:「基本工資審議基本工资。 是所得與平均每人所得。五、各業勞動生產力及就

業狀況。六、各業勞工工資。七、家庭收支調查統計。」同辦法第5條規定:「基本工資審議委員會原則於每年第三季進行審議。(第一項)基本工資審議委員會審議通過擬予調整時,由行政院勞工委員會報行政院核定後公告實施。(第二項)」

(二)查自 45 年訂定基本工資為每月 300 元以來,歷經 19 次調整,目前基本工資業於99年9月13日召開 第23次會議後,調整為17,880元,時薪調整至98 元,案經行政院核定自100年1月1日起實施。由 歷次調整基本工資情形觀之,72年5月1日至85 年9月1日係參考每人每年最終財消費支出、家庭 户數、平均每戶人口及就業人口、消費者物價指數 成長率、製造業平均薪資、製造業勞動生產力指數 等統計資料,提出4項參考公式,運用11次計算公 式據以調整基本工資數額(表1及表2)。86年10 月迄今則無基本工資計算公式可資參考,惟基本工 資審議委員會就基本工資調整方式決議略以:「由 審議委員會籌組專案研修小組,廣泛蒐集各國相關 資料,就現行計算公式計算變數檢討修正,再提基 本工資審議委員會評估」、「考量近10年物價指數 之變動及勞工分享經濟成長成果,爰擬基本工資調 幅」、「委託中華民國經濟研究院之評估結果有結 論後,再召開會議。並請幕僚單位加強蒐集經濟指 標及就業狀況數據,併為參考」、「基本工資調整 應考量勞工基本生活水準之維持,並應衡酌整體經 濟就業情勢,審慎評估。」(表 3)因此,歷次調 整基本工資係以計算公式、委託研究機構提出評估 結果或考量經濟就業情勢提會審議後,依決議事項 辦理。

- (三)惟查99年9月13日基本工資審議委員會第23次會 議資料,勞委會僅提供經濟指標及就業狀況變化 13 項統計數據,並未就相關統計資料研究分析,致缺 乏客觀評估意見可供討論,故本案勞方堅持調整至 22,115元(27.9%),資方建議調整至1.5%-2% ,雙方並無共識。復勞委會未依勞基法第21條第3 項明確規定基本工資審議委員會之審議程序,且對 於討論事項,究採共識決、表決、兩案並陳、或由 主席裁決方式處理,均乏議事進行程序,因此,本 案勞資雙方各持己見時,當日11時30分至12時二 方分開進行內部溝通,然會議紀錄並未記載基本工 資調整幅度如何產生, 勞委會卻認為勞資代表均充 分表達意見,因雙方難有共識,最後由主席建議: 「…通盤考量當前失業率之狀況並兼顧未來經濟成 長之動能,基本工資建議調整為每月17,880元、每 小時 98 元,調幅 3.47%。全案將報陳行政院核定

0

- 三、我國基本工資不能以貧窮線計算公式作為是否違反 兩公約之唯一認定標準,基本工資如無法維持勞工本 人及家屬符合公約規定之合理生活水平時,可採取工 作所得補助、社會救助或其他方案以補不足。由於基 本工資調整對於產業之衝擊、勞工就業、薪資水準、 政府勞健保之負擔、服務業之邊際勞工等均影響深遠 ,行政院應強化基本工資審議委員會之功能並提升其 層級,以落實兩公約並兼顧勞資雙方權益:

  - (二)本件陳訴人雖主張:依「經濟社會文化權利國際公約」第7條等規定,應確保所有工作者之報酬最低限度均能達到維持勞工本人及家屬符合公約規定之合理生活水平,以台灣省平均每人每月最低消費支出(貧窮線)9,829元,乘以每位勞工的薪資需要扶養2.25人(每戶人口3.35人除以每戶就業人口1.49人),計算之基本工資水準應調到22,115元等語。惟該條文所稱「工作者之報酬最低限度」,以否即等於我國勞動基準法所稱之「最低工資」,以

及基本工資是否應以貧窮線作為唯一計算公式等, 均有疑義。當基本工資無法維持勞工本人及家屬符 合公約規定之合理生活水平時,如採取其他措施( 如工作所得補貼或補助方案、社會救助方案等等) 來維持勞工本人及家屬之合理生活水平,可認為已 符合上開公約之規定,故不能以我國之基本工資未 達 22,115 元即認為已違反兩公約之規定。

(三)按基本工資調整事項重大,對於產業之衝擊、勞工 就業、薪資水準、政府勞健保之負擔、服務業之邊 際勞工(如部分時間工作者、初入勞動市場者、二 度就業婦女、青少年或中高齡就業者等) 均影響深 遠。依據勞委會99年11月15日查復略以:「目前 基本工資調整機制面臨之困境包括:政府部門仍被 期待介入基本工資之調整,如調整結果不符勞方或 資方之預期時,容易產生抗爭。日本、韓國最低工 資之調整,均係由同數之勞、資及公益代表所組成 之最低工資審議委員會討論決定,當勞資雙方無共 識時,則由公益代表決定,政府只擔任核定實施之 角色。目前基本工資調整機制待解決事項為: …… 基本工資審議委員會……如何滿足社會期待與兼顧 勞、資權益平衡,係為亟待解決事項。並具體檢討 建議包括:修改勞動基準法第21條規定,基本工資 之擬定層次應提升至行政院。」勞方代表於本院約 詢時亦稱:「建議基本工資審議委員會應設於行政 院下轄。新加坡工資委員會設在總理委員會下轄, 主席為中立客觀人選,行政部門僅提供數據,採共 識決,且會議規則私下會議係不得對外公開。 | 馬 總統 97 年競選政見之勞動政策亦將中央基本工資 三方委員會決策提升至行政院層級,明定:「行政 院成立『中央基本工資三方委員會』由勞資與政府 諮商基本工資政策調整內容。」行政院為落實推動總統政見,於97年8月已要求各部會將相關政見列為政策及施政計畫落實執行,並由行政院研究發展考核委員會將各部會應辦事項彙整為「馬總統競選政見執行追蹤一覽表」,其中第351項業將上開政見列管追蹤在案。

表 1. 基本工資歷年調整情形

(單位:元)

項次	調整時間	調整全額	久業平	基本工資佔當年各	有無運用其太
	可正刊刊	109正业积		業平均工資之比例	
1	45 年	300	7 /// 📯		無
2		450			711
3		600			
4		2, 400			
5		3, 300			
6		5, 700			有
7		6, 150			有
8		6, 900	15, 131	45.60%	有
9		8, 130	18, 412		有
10		8, 820	21, 263		有
11		9, 750	24, 336		有
12		11,040	26, 904		有
13		12, 365	29, 473		無
14		13, 350	31, 735		有
15	83. 8. 20	14, 010	33, 689		有
16		14, 880	35, 421		有
17	85. 9. 1	İ	36, 735		有
18	86. 10. 16		38, 530		無
		15, 840	39, 726		
			40, 908		
	89 年	15, 840	41,938	37. 77%	
	90 年	15, 840	42,042	37. 68%	
	91 年	15, 840	41,667	38.02%	
	92 年	15, 840	42, 287	37. 46%	
	93 年	15, 840	43, 021	36.82%	
	94 年	15, 840	43, 615	36. 32%	
	95 年	15, 840	44, 107	35. 91%	
19	96. 7. 1	17, 280	44, 414	38. 91%	
20	100.1.1	17,880			

資料來源:99年11月15日行政院勞工委員會及行政院主計處資料。

表 2. 歷次基本工資參考公式

1	
時間	基本工資參考公式
72.5.1 至	基本工資={【(每人每年最終財消費支出×家庭戶數×平
78. 7. 1	均每戶人口)÷(家庭戶數×平均每戶就業人口)】÷12 ×
	(1+消費者物價指數成長率)+製造業平均薪資}÷2
79.8.1 至	(依沿用公式求算之79年基本工資÷依沿用公式求算之
80. 8. 1	78年基本工資)必需≦(78年製造業勞動生產力指數÷77
	年製造業勞動生產力指數)否則必需以【78年沿用公式
	求算之數額×((1+78年製造業勞動生產力指數成長率)】
	作為79年應調整之基本工資數額。
82. 8. 16	以79年修正後之公式經濟部所提之公式為基準,以各公
	式相對 81 年之成長率相加後平均做為 82 年基本工資之
	調幅。
83.8.20 至	基本工資=【上次行政院核定之基本工資×(1+消費者
85. 9. 1	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:99年11月15日行政院勞工委員會及行政院主計處資料。

表 3. 基本工資審議委員會第 19 次至 23 次會議資料情形表

### 會議時間 基本工資決議辦理情形

## 96.4.27 基 本工資審議 委員會第19 次會議

#### 第 18 次基本工資審議委員會決議 辦理情形:

- 2. 報告事項,案由二:「現行基本 工資計算公式調整變數專案之修 決議案:「由本會籌組關資料 於現,實之蒐集各國相關資料 就現行計算公式計算變數 修正,再提基本工資審議委員會 評估。」辦理情形:已分別 年9月23日及同年12月13日 召開2次「91年度基本工資 公式專案研修小組會議」。

#### 97.8.26 基 本工資審議 委員會第20 次會議

#### 第 19 次基本工資審議委員會決議 辦理情形:

# 會議議程相關資料

#### 4項統計資料如下:

- 1.72年至95年基本工資、製造業平均工資、各業平均工資、各業平均工產。 全銀及成長率、基本業分 上開各年當期製造業費 上開各年當期製造業費 大工業部門勞動生產者 物價及工業部門勞動生產者 指數及成長率、經濟成長率 資料。
- 2.86年至94年平均每戶人數及 就業人數、平均每戶家庭消 費支出統計資料。
- 3. 以現行基本工資調整參考公 式試算之基本工資數,並檢 附 86 年至 95 年之消費者物 價及工業部門勞動生產力指 數及變動率與基本工資數額 之參考資料。
- 4.87 年至 94 年參考 86 年以後 公務人員調薪幅度試算基本 工資結果。

#### 4項統計資料如下:

- 1.85 年至 96 年基本工資、製造業平均薪資、各業平均薪資、各業平均薪資占上開及成長率、基本工資、對資品,與查詢及政策,以對於政策,以對於政策。 一個人,與對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策。 一個人,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策。 一個人,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策。 一個人,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策。 一個人,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策。 一個人,以對於政策,以對於於,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於政策,以對於可以對於可以對於可以對於可以對於可以對
- 2.91至95年家庭收支5等分位 平均每戶每人每月最終消費 支出資料。
- 3.97年1-7月消費者物價指數 相較於96年同期成長率統計 資料。
- 4.96年全年及97年1-7月主要國家消費者物價指數年增率

人兴力中四	+ 1 2 1 12 112 11 12 12	人兴兴而与中心
會議時間	基本工資決議辦理情形	會議議程相關資料
		0
97.11.27 基		1. 幕僚單位業經上次會議決議
本工資審議	辦理情形:	蒐集更新各項經濟指標及就
委員會第21	報告事項,案由:「現行基本工資	業狀況變化之數據計 12 表。
次會議	是否調整」決議案:「一、基本工	2. 彙整勞資團體對基本工資之
	資是否調整並無共識。為臻周全,	調整意見。
	<b>  俟本會委託中華民國經濟研究院</b>	3. 提供「96 年調整基本工資經
	所作之『96年調整基本工資經濟效	濟效果評估」研究報告。
	果評估』計畫有結論後,再次召開	
	基本工資審議委員會。二、請幕僚	
	單位加強蒐集經濟指標及就業狀	
	況變化之數據,各委員如認有其他	
	足堪參考之數據或資料,請於2週	
	內提送本會彙整,併為參考。」辦	
	理情形:一、中華民國經濟研究院	
	已完成「96年調整基本工資經濟效	
	果評估」研究報告。二、已依基本	
	工資審議辦法第4條規定,根據所需答判再新具新數據。	
98.8.13 基	需資料更新最新數據。 第 21 次基本工資審議委員會決議	各項經濟指標及就業狀況變化
50.0.15		之數據計12表。
本工貝爾戰 委員會第22	_	∠数據前 14 衣。
安只冒尔 22 次會議	是否調整   決議案:「一、基本工	
八日昭	資調整除應考量勞工基本生活水	
	準之維持、並應衡酌整體經濟、就	
	業情勢,審慎評估。有鑑於經濟狀	
	況不佳,失業率仍處高檔,現階段	
	政策應以保障勞工工作,維持就業	
	穩定為首要目標,爰決定本年基本	
	工資不調整。二、現行基本工資仍	
	應加強勞動檢查,俾有效落實。請	
	大家共體時艱,明年將再召開基本	
	工資審議委員會,就整體情勢再作	
	考量。」辦理情形:已依決議辦理	
	٥	
99.9.13 基	1. 第 22 次基本工資審議委員會決	各項經濟指標及就業狀況變化
本工資審議	議辦理情形:	之數據計 12 表,並未提供數據
委員會第23	報告事項,案由:「現行基本工	間相關分析及未來預估情形。
次會議	資是否調整」決議案:「一、經	相關統計表如下:
	過基本工資審議委員會的審慎	1.86 年至 100 年國家經濟發展
	討論,通盤參考包括物價指數、	狀況。
	經濟成長數據及失業率等相關	2.86 年至 100 年國民所得。

會議時間	基本工資決議辦理情形	會議議程相關資料
	因素,目前景氣雖有復甦,但整	3.85 至 99 年 遵售物價指數。
	體經濟情勢及就業情勢仍然嚴	4.85年至99年消費者物價指數
	峻,現階段而言,仍以保障勞工	0
	之就業機會為首要目標,爰決議	5.85年至99年1-6月按產量編
	本年基本工資不調整,明年再作	算之勞動生產力。
	考量。二、對於基本工資調整,	6.93年至99年第2季按產值編
	基本工資審議委員會早有應定	算之勞動生產力。
	期檢討之共識。今年度雖未調整	7.85年至99年1-6月,工業及
	,明年仍將召開會議,審慎檢討	服務業、工業部門、製造業
	。同時,勞委會也將針對基本工	、服務業部門工資及年增率
	資審議機制之改革持續研議。」	•
	辦理情形:依決議辦理。	8.85年至98年家庭收支統計表
	2. 第 23 次基本工資審議委員會討	•
	論事項:有關現行基本工資是否	9.85年至99年1-7月就業狀況
	調整一案,主席建議略以,基本	及求供倍數統計表。
	工資建議調整為 17880 元,每小	10.88 年至 99 年 1-7 月失業給
	時 98 元,調幅 3.47%,報行政	付初次認定申請件數、核付
	院核定。	件數、核付金額及其年增率
		統計表。
		11.86年至97年工業及服務業
		廠商調整經常性薪資狀況統
		計表。
		12.85 年至 99 年 1-7 月工廠歇
		業及公司解散、撤銷及廢止
		家數及其年增率統計表。

資料來源:99年11月15日行政院勞工委員會資料。