

青年低薪的問題與對策

引言人: 李永騰 (國立空中大學公行系教授、前行政院青輔會主委)

一、 前言：青年長期低薪的危機

2024 總統大選進入百日倒數。觀察過去 9 個月歷次民調的交叉分析，我們發現賴、柯、侯民調的起伏，主要的驅動力來自於 20 歲到 40 歲的青年選票流動。青年最關心的切身議題有二：高房價（居住正義）和低薪資。在居住正義方面，四位總統參選人陸續提出較完整的政策論述；但在解決青年低薪問題方面，相對較缺乏。

最近網路流傳一些成語新解：「力不從薪、提薪吊膽」。因為低薪對工作提不起興趣，沒有幹勁，叫「力不從薪」；當親友詢問月薪時有點害怕，叫「提薪吊膽」。這也是台灣青年就業的普遍寫照。12 年前，大學畢業生月薪資落在二萬二千元，也正是勞動部多元就業開發方案之補助金額，後 22K 引申為形容台灣年輕勞動力低薪化的代名詞。

若從國際比較的觀點來看，除了石油危機和金融海嘯等特殊情況外，我國失業率大多本定維持在 3%到 5%之間，國內失業情勢相對穩定。青年失業率是整體國人失業率的 2 至 3 倍，與其他國家相仿。但在青年平均薪資方面，與其他國家比較，包括亞洲的日本、韓國、新加坡、香港，或歐洲、美、加、澳等，我國青年低薪現象，確實長期存在。

在出口導向勞力密集產業發展階段(1960s—1980s)，我國出口競爭力主要是依靠較低的勞動成本，賺取外匯、發展經濟，青年低薪是必然的現象。但是近 20 年來，台灣已經從勞力密集的傳產，轉向資本密集、科技密集的經濟發展階段，全台從北到南，科學(技)園區不斷增加，但青年依然低薪的現象，值得我們深入探討。

工作起薪低，城市生活成本高，造成家庭可支配所得低。無論青年或家戶，薪資增幅遠遠追趕不上房價漲幅。勞動部統計，二〇二二年大學畢業生第一份工作均薪僅三萬一千元，甚至有百分之廿四點九的大學畢業生首月薪水為基本工資，相當於每四名就有一名是領基本工資。民間機構 yes123 求職網調查顯示：卅九歲以下勞工，從 2019 至 2023 年間，出現財務赤字比率高達百分之卅八點一，個人平均存款僅十二點四萬元，零存族更高達兩成以上，有百分之廿二點一。

台灣青年低薪的現象是長期性的，近年來，低薪問題所帶來的後遺症日益嚴重。雖然蔡英文總統任內基本工資調漲七次，但台灣從南到北房價高漲，加上物價通膨，薪資增幅遠遠追趕不上房價漲幅，因此我國結婚率與生育率不斷下降，現代青年越來越晚婚，甚至不婚不生，造成少子化現象日趨惡化，形成另類國安危機！

二、當前政府對策:投資青年就業方案

青年是國家的未來，亦是國家永續發展與社會創新與進步的動力來源。依經濟合作發展組織（OECD）107年統計，OECD國家15至24歲青年失業率11.9%，是整體失業率的2.05倍；我國青年多選擇升學接受高等教育，因而延後進入就業市場，107年15至29歲青年失業率8.47%，已創金融海嘯以來最低，但還是整體國人失業率的2.28倍，顯示青年仍屬就業市場中的相對弱勢族群。

為協助青年順利接軌職場就業，並因應新世代科技、產業及就業市場快速變遷等問題，行政院於108年5月31日核定「投資青年就業方案」（108至111年），4年投入95億元經費，由勞動部統合8個部會資源，從產業趨勢、職涯規劃、技能發展及就業服務等4大面向推動48項措施，依青年各階段需求，提供差異化服務，提高我國青年就業率。限於篇幅，列出方案重點如下：

初次尋職青年

■ 提供在校協助與畢業後追蹤：提前掌握大專院校應屆畢業青年就業意向，提供就業協助，追蹤畢業生流向；主動接洽接受就業服務的未就業青年。

■ 補助訓練重點產業所需人才：政府補助訓練費自付額的八成（最高10萬元），鼓勵青年參加5+2相關產業訓練，讓青年成為亮點產業轉型升級所需人才。

鼓勵自主學習：結合大專校院、職業訓練機構、財社團法人等單位，辦理符合產業發展的課程，3年內補助每位青年最高7萬元訓練費用，持續增進技能。

補助企業派訓：企業派訓29歲以下員工參加外部訓練課程，政府補助70%的訓練費用。

非典型就業青年（派遣或部分工時工作）

補助「先僱後訓轉正職」：結合產業資源，補助企業最高4萬5千元，提供青年3至6個月「先僱後訓」的免費工作崗位訓練，強化青年職業技能，以受僱留用順利轉正職。

鼓勵企業派遣轉正職：辦理轉正職標竿企業經驗分享、表揚或入廠輔導活動，鼓勵要派之事業單位均等對待派遣勞工。

三、投資青年就業方案第二期

為因應未來產業發展及青年就業情勢，2023 年五月再啟動第二期計畫，預計 2023 年至 2026 年投入 160 億元，協助 80 萬名青年就業，新增措施包括提升大專青年預聘計畫、初次尋職青年及非典型就業青年就業協助措施、協助青年進入重點產業等。

勞動部推動第一期投資青年就業方案期間，雖歷經疫情艱困時期，2022 年 15 到 29 歲青年失業率 8.38%，為 2009 年金融海嘯以來最低水準，顯已具推動成效。因應未來產業發展趨勢及青年面對的就業情勢，今年 5 月啟動「投資青年就業方案」第二期，統合 11 個部會資源，提出 5 大目標、12 項策略、48 項措施。

方案策略上，第一期提出產業趨勢、技能發展、就業服務及職涯規劃 4 大面向，第二期則聚焦於青年職涯發展、人力供需、青年失業、青年低薪與從事非典型就業等受關注青年就業議題，提出「定方向」、「增人才」、「促就業」、「爭好薪」、「轉正職」5 大目標及策略措施，績效指標亦由 2 項增加為 8 項，以對焦青年就業議題。

為協助青年就業，勞動部統合 11 個部會資源推動「投資青年就業方案」第二期(112 年至 115 年)，以「定方向」、「增人才」、「促就業」、「爭好薪」、「轉正職」5 大目標，12 項策略，48 項措施，預計投入 160 億元，協助 80 萬名青年就業，內容如下：

一、「定方向」：強化大專校院職涯輔導功能、推動職業試探、就業諮詢及職涯引導、提供青年職涯發展中心專屬服務據點。

二、「增人才」：盤點重點產業人力需求、協助青年進入重點產業、發展職能基準、推動能力鑑定。

三、「促就業」：鼓勵青年積極尋職、投入缺工產業、掌握青年就業流向提供就業協助、創業輔導、協助弱勢族群就業及強化部會個案轉介連結、鼓勵青銀共創。

四、「爭好薪」：配合產業人力需求調整學校科系、擴大優質產學合作、引導跨域學習及數位人才培育、提供符合產業趨勢及就業市場訓練課程，協助青年強化產業所需技能。

五、「轉正職」：辦理就業促進研習、提供職場學習及再適應機會、獎勵雇主僱用、拓展就業機會。

2023 年五月 4 日，勞動部宣布啟動第二期「投資青年就業方案」，砸 160 億元，預計在 2023 年至 2026 年協助 80 萬名青年就業，跨部會合作從職涯發展、人力供需調整下手，新推動措施包括增加大專特定學門名額、協助至重點產業就業、初次尋職青年及非典型就業協助措施等，集中火力促進 20 歲到 24 歲青年就業。勞動部官員強調，方案重點在「透過引導青年到較高薪的重點產業就業，來解決低薪問題」，勞動部也喊出 2026 年應屆畢業生畢業 1 年後勞退提繳工資 4.2 萬元的目標。

20 歲到 24 歲應屆畢業青年失業率最嚴重，因此方案聚焦在應屆畢業生。而根據統計，近 7 成青年選擇投入服務業、支援服務業等相對低薪行業，但這些行業的薪資本來就比較低，像餐飲服務業均薪僅 2.7 萬元，批發零售業 2.9 萬，連帶影響青年低薪、職涯發展，因此第二期「投資青年就業方案」將聚焦提高青年對國家重點產業的認識、取得重點產業相關證照，鼓勵投入半導體、人工智慧、資通訊等產業，助青年在薪資發展取得有利位置。

勞動部不鼓勵青年持續待在低薪產業，進而影響職涯發展，因此第二期方案重點就是解決青年低薪問題，勞動部也首度將提升薪資做為績效指標，目標是讓應屆畢業生畢業後一年平均勞退提繳工資從現在的 3.9 萬元，到 2026 年提升至 4.2 萬元。

四、青年低薪的問題分析

台灣青年低薪問題已存在近三十年，從十幾年前的 22K，到現在的起薪三萬，青年普遍低薪一直沒有獲得改善。當然，青年投入勞動市場的薪資水準取決於三方面因素：產業的轉型升級、基本工資調漲機制與政府政策推動。從 2018 年推動投資青年就業方案第一期，到 2023 年推動第二期，勞動部主要的做法是透過補貼、訓練，鼓勵青年參加重點產業的訓練，引導年輕人到高薪的產業工作。但如果只是透過畢業後的短期訓練，恐怕效果不如預期。

舉例而言，根據 104 人力銀行 2022 年的統計，十大高薪產業的第一名是「電腦及消費性電子製造業(平均月薪 56531)」；第二名是「半導體業(平均月薪 54729)」。政府主要是透過補貼跟訓練，引導年輕人從低薪行業轉移到高薪產業，立意良善。然而，期望透過短期訓練就能讓非相關科系畢業生變成竹科工程師，是不切實際的。政府的重點，應該是從學校端到產業端，建立完整的配套措施，讓青年有更多的培養跨域能力的學習機會，可以適性學習，提升轉職的就業力。

近年來，台灣青年就業問題包括青年初次尋職困難、就業不穩定、非典型工作增加、青年薪資成長緩慢等現象有惡化的趨勢。造成上述現象最主要的原因是**學用落差**。學用落差牽涉整個產業結構與教育政策之間的整合問題。教改廣設大學的結果是，技職教育體系(技職高中與專科學校)逐漸被邊緣化而萎縮，大學生畢業後寧可作低薪的白領階級，也不願從事收入較高的藍領工作。依據國發會調查報告，當前產業界反映學校供應之人力，其專業能力無法滿足產業需求，產生「量足、質不足」的人才缺口，導致我國產業出現缺工、失業並存之現象。

根據高等教育資料庫調查發現，青年從事職業以「辦公室事務人員」及「其他助理專業人員」最多，同時普遍具備大學或研究所學歷。白領服務業求職者供過於求，造成青年薪資成長緩慢；藍領製造業卻嚴重缺工，造成業者必須依賴引進外勞，進一步壓低青年就業市場的平均薪資。

根據勞動部統計，近 7 成青年選擇投入服務業、支援服務業等技術門檻低但相對低薪行業，但服務業多屬中小企業，屬於競爭激烈的紅海市場，利潤微薄，服務業的薪資普遍較低，像餐飲服務業均薪僅 2.7 萬元，批發零售業 2.9 萬。

大學畢業生擠向白領服務業，除專長限制外，也與製造業工作環境不受歡迎有關(噪音、溫度、耗體力)。勞動市場結構的不均衡造成青年薪資停滯；藍領製造業卻嚴重缺工，業者必須依賴引進外勞，壓低青年就業市場的平均薪資。

五、政策建議：「全方位解決方案」(Total Solution)

政府希望透過政策工具跟誘因，引導年輕人從低薪行業轉移到高薪產業，立意良善、方向正確。但問題的重點是「如何做(How to do)」才有效？本文認為，解決青年低薪的對策，若是應急式、短期性的，只能治標不治本，效果有限。我們建議，政府必須要有短期長期兼具、標本兼治的完整配套措施，我們稱之為「全方位解決方案」(Total Solution)，分述如下：

(一) 提升層級，建立跨部會青年就創業治理平台

要解決學用落差所造成的青年低薪問題，長期要逐步解決上游結構問題，也就是如何整合產業升級轉型(改善製造業工作環境)、勞動市場、教育政策與稅制改革。這部分需要

經濟部、國發會、教育部、財政部與勞動部的跨部會整合。原行政院青年輔導委員會於 101 年底組改裁併後，在青年就業創業議題上，出現了缺乏協調統合的問題。

現在處理青年就業與低薪的權責機關是勞動部勞動力發展署，在協調相關部會青年就業相關工作及資源配置，層級太低，在跨部會協調工作上，恐力不從心。要解決青年就業問題，政府的跨域協調與資源整合非常重要。行政院應比照新移民事務委員會成立青年事務委員會，提高層級。由行政院長或副院長任召集人，並由政務委員任執行祕書，負責跨部會青年政策的協調、規畫與執行，以統合分散在 11 個部會的青年事務。

(二) 強化技職教育訓練，達成「學訓用」的無縫接軌

在學校端，教育部應該積極推動政策創新，例如：

1. 增加技職教育的資源，鼓勵大學產學合作、企業參訪、職場體驗實習等，在校園及著手培養青年就業競爭力。
2. 進一步鬆綁學制，增加彈性，鼓勵跨校跨系選課；各校科系的「招生員額」，須與「畢業生就業率」建立連結機制。
3. 將各大專院校「就業輔導諮商」、「畢業生的就業表現」列為學校評比的重要指標。另外，因畢業後工作難找，愈來愈多年輕人選擇繼續升大學或念研究所，學校必須開辦符合社會需求的職訓課程，最後是透過建教合作，送學生至企業職場實習。

各地職訓中心配合青年及市場需求進行創新轉型，以提高培訓能量。未來促進青年就業方案應扮演縮短學用落差，提供尋職者接軌產業需求之關鍵角色，藉以迅速調和就業市場之供需。在短期政策執行面，政府應強化產學訓合一，幫助青年培養第二專長。筆者建議全國各地職訓中心配合青年及市場需求進行創新轉型，以提高培訓能量。未來促進青年就業方案應扮演縮短學用落差，提供尋職者接軌產業需求之關鍵角色，藉以迅速調和就業市場之供需。

(三) 增加高效能就業媒合機制的使用

目前青年運用公立就業服務機構求職比例雖然偏低，但是依照勞動部的「青年勞工就業狀況調查」顯示，青年勞工希望政府提供促進青年就業的服務措施中，以「提供就業服務及資訊」居第一位，占 61.5%，顯示青年對於就業媒合的需求，十分強烈，但是青年對於公立就業服務機構提供服務內容的認識不足，往往使青年勞工喪失媒合成功的機會，因此政府的公立就業服務機構應提供尋職青年獲得更高品質與多元的求職服務協助。

(四) 全面建立學校與職場的實務連結

為了減少青年從學校到職場的轉銜過程中所面臨的就業障礙，因此應該全面建立學校與職場的實務連結，協助青年順利轉銜。在德國，有四分之一企業主提供學生實習，近三分之二學生參與，職校學生在二至四年的半工半讀學徒時期結束後，通常有機會轉為正職工作。政府應以抵稅或專案獎助的辦法，鼓勵企業建教合作，並保障建教生之勞動條件與權益。

首先，在學校端，各大專院校應該增強學校與職場的連結，擴大高等教育機構與職場之間的銜接，以提供更多的工作體驗機會，或實習機會給大專院校的大三以上學生；至於企業端，則應該重視新進青年勞工的職前訓練與在職訓練，增加企業投入協助青年就業轉銜的資源。教育部(各大學就業輔導中心)、經濟部、勞動部應成立跨部會專案，落實學校與社會職場之間的搭橋工作。

從高中階段學生決定未來升學科系之前，實施高中生校外職場參觀，藉由實際職場體驗，瞭解就業環境與條件，做好職業準備；於大專校院建立職涯輔導專責窗口，導入職涯輔導及就業服務資源，以及結合公、私部門力量，辦理各項多元職場體驗專案，讓在學青年累積職涯歷練經驗

(五) 基本工資與稅制改革

基本工資的調漲機制主要是與物價通膨(CPI)連動，扮演保障低薪行業的樓地板角色。稅制改革鼓勵企業調薪，韓國有成功經驗可借鑑：當年平均薪資增幅高於過去3年平均增幅之企業，超出部分之10%准予列入免稅扣除額。過去3年調漲薪資的大企業，調薪部分的10%免稅；大企業則可減免加薪支出5%的稅額。企業沒有將一定的利潤用於調薪、配現金股息或是再投資，將課10%的稅負。

解決青年低薪問題沒有特效藥，也沒有萬靈丹，必須長短期的藥方兼顧並進，才能標本兼治。透過積極的跨部會治理提升層級，以及強化技職教育訓練、加強學校與職場的實務連結、基本工資與稅制改革等全方位解決方案，才能有效回應長期難解的青年低薪問題。

**(本文為 2023.10.13 新台灣國策智庫圓
桌論壇發表之演講稿全文)**