



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 126 期

2023 年 10 月

- 解讀中國國防部長異動後的變化與影響 2
- 台灣青年低薪的問題分析：全方位對策 3
- 青年低薪問題與對策 6
- 轉型正義與民主實踐 8

編者的話

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授林穎佑評論，近期解放軍高層多次異動，都讓外界對解放軍的狀況有相當的疑慮；需注意的是有分析認為李尚福的調動會影響解放軍戰力，但事實上，解放軍的組織中，國防部長並沒有擔任指揮作戰與建軍發展的職務，主要負責軍事外交與他國互動；值得注意的是習近平對於解放軍的掌握會更加獨斷，即便貴為軍委會成員的國防部長依然有可能會遭到撤換。

國立空中大學公共行政學系教授李永騰研究，解決青年低薪問題沒有特效藥，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，政府的跨域協調與資源整合非常重要；行政院應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秘書，負責跨部會青年政策的協調、規劃與執行，以統合分散在 11 個部會的青年事務。

2023 年 10 月 13 日新台灣國策智庫內政

研究小組，召開「青年低薪問題與對策」圓桌論壇，討論目前政府經常以引進移工或提高基本工資，做為解決缺工與低薪問題的對策，這只是治標不治本的急就章，沒有根本解決本國人力的培育和運用問題；要提高青年薪資水準，就要提升勞工的訓練與專長，引導年輕人到高薪的科技與新興產業，要解決缺工問題就要擴大就業結構，首先要加強中高齡就業市場的活化，消除中高齡人口勞動參與率極度偏低，業界卻又極度缺工的矛盾現象。

新台灣國策智庫轉型正義小組「轉型正義與民主實踐」圓桌論壇會議，研討轉型正義追究的對象事實上就是現在的在野黨，所以促轉也只有在民進黨執政時才有可能；促轉有政治處理、行政處理、公民社會處理、上層政治處理等多層次工作；政治受難者的平反撫慰需要政治力量的支撐，蔡總統任期的最後有機會可以完成這個公義使命；台灣還有面對中華人民共和國侵略和價值顛覆的問題，我們必須在國家和價值認同上找到平衡點，形成共識因應外部威脅，鞏固民主維護既有的幸福生活。

解讀中國國防部長異動後的變化與影響

林穎佑

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

繼外交部長秦剛之後，國防部長李尚福在哪裡？是各界關注的議題。先不論李尚福是否因為洩密、交友不慎或是因貪腐問題而受到調查，但近期解放軍高層多次異動，都讓外界對解放軍的狀況有相當的疑慮。需注意的是有分析認為李尚福的調動會影響解放軍戰力。但事實上，解放軍的組織中，國防部長並沒有擔任指揮作戰與建軍發展的職務，主要負責軍事外交與他國互動，因此被外界戲稱為「三無單位」（無具體編制，無具體機構；甚至沒有辦公地點）。因此國防部長的異動對於解放軍作戰面的影響有限，中國國防部長在實權上遠不如兩位軍委副主席，以及聯合參謀部部長。

雖說如此，若李尚福真遭到調查，這代表習近平對於解放軍的掌握會更加獨斷，即便貴為軍委會成員的國防部長依然有可能會遭到撤換。甚至李尚福的父親李紹珠過去在國共內戰期間，於西北野戰軍中擔任團長；西北野戰軍後來又改名叫第一野戰軍，司令兼政委彭德懷，副司令員張宗遜、副政治委員習仲勛，都有共事。這層關係說明了即便為太子軍，只要習近平有意見都可以撤換，再次說明聽黨指揮、能打勝仗、作風優良中的黨指揮槍，但現在更重要的是習指揮槍、聽習指揮才是雷打不動的硬道理。至於解放軍人事的異動是否會再有牽連，尚不得而知。但在解放軍高層異動頻繁之時，是否會如火箭軍一樣出現先求紅才求專、外行領導

內行的狀況，反而重蹈中越戰爭中軍隊幹部能力不足的覆轍？甚至會同二次世界大戰前夕，史達林在紅軍內部的紅色大清洗一樣，讓大批具有經驗與傳統軍事養成教育的幹部遭到清洗，取而代之的年輕軍官在經驗與歷練上受到質疑，畢竟戰爭還是由人來執行。這才是未來觀察解放軍實力的重點。

此外，可以注意到的是，今年 8 月美中於斐濟恢復軍事交流的首位中國高階將領，是現任解放軍聯合參謀部副參謀長徐起零與美國印太司令阿基里諾（John C. Aquilino）進行對話。過去解放軍在總參謀部中都有一位專司軍事外交的副總參謀長，如過去的馬曉天、王冠中、戚建國與孫建國都有以此職務出任新加坡香格里拉對話的紀錄。1962 年出生的徐起零過去多在陸軍野戰部隊歷練，短暫擔任西部戰區正戰區級別上將司令員，外界多半認為是習近平閩江新軍的成員，一度外傳可能成為聯合參謀部部長。甚至在中國新聞聯播報導中，鏡頭先給了台下的徐起零，再給了台上就坐的裝備發展部部長李尚福；是否顯示當時的徐起零與李尚福雖然同為正戰區級上將，但徐起零排名在李尚福之前？今年 8 月斐濟由徐起零負責對美軍事交流，這是否代表未來軍事外交甚至國防部長的職務會由徐起零擔任？值得後續觀察。無論如何，對於未來的解放軍人事布局可能還是有相當多的變數。BT

台灣青年低薪的問題分析：全方位對策

李永騰

國立空中大學公共行政學系教授

青年長期低薪的危機

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（尤其是賴清德副總統的三大對策）；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。

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，現代青年愈來愈晚婚，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！

青年低薪的問題分析

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 萬元。

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。

「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) 提升層級與跨域整合

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秘書，負責跨部會青年政策的協調、規劃與執行，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

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，在校園即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。

(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，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。

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。BT

青年低薪問題與對策

編輯部

編按：本文係新台灣國策智庫 2023 年 10 月 13 日召開內政研究小組圓桌論壇會議「青年低薪問題與對策」之紀錄摘要。

根據各項民調結果的交叉分析顯示，青年選民支持度的流動是左右選情的最大變數；青年議題隨著大選腳步逐漸升溫，補助私立大學學費與興建青年住宅提議，打動社會各界與青年的心，青年選民的板塊也呈現大幅流動趨勢；實際上青年低薪與高房價才是青年關心的焦點，22K 在 12 年前成為青年低薪的代名詞，現在台灣比鄰近國家是相對低薪，歐美國家的薪資水準更是台灣數倍；台灣的青年低薪是經濟問題，也是跨越政黨界線的長期的社會政治問題，薪水問題的嚴重性可說已經是國安危機。

台灣的青年就業參與率很高且青年失業率不高，台灣的經濟結構從勞力密集提升到技術密集，但是薪資成長仍然長期停滯，薪水並沒有配合經濟成長提升，雖然薪水高低與產業結構有關，各行各業的報酬與薪水成長不同，但是青年低薪問題已經是延續 20 年的老問題；青年低薪特別是工作起薪太低，造成家庭可支配所得降低，薪資成長遠遠落後房價漲幅，加上近幾年來通貨膨脹、物價齊漲，讓家戶與青年生活品質與經濟安全惡化，影響現在青年越來越晚婚甚至不婚，越來越明顯的少子化現象和青年低薪同步發展，高等教育崩壞和勞動力短缺也將會越來越嚴重。

政府的對策就是投資青年就業方案，這是一個長期執行的延續性政策，由勞動部勞動力發展署主導；目前政府經常以引進移工或提高基本工資，做為解決缺工與低薪問題的對策，這只是治

標不治本的急就章，沒有根本解決本國人力的培育和運用問題；要提高青年薪資水準，就要提升勞工的訓練與專長，引導年輕人到高薪的科技與新興產業，要解決缺工問題就要擴大就業結構，首先要加強中高齡就業市場的活化，消除中高齡人口勞動參與率極度偏低，業界卻又極度缺工的矛盾現象。

學校端也是造成今天低薪與缺工問題的原因之一，學生在學校就應有跨域轉職的學習訓練，縮小學用落差的發生機會，廣設大學形成白領階級迷思，加上專科學校消失使 70% 青年選擇服務業，服務業紅海市場競爭激烈自然造成低薪結果；再進一步來看，大學錄取率大於 100% 造成根本問題，薪資水準下降來自勞動力供給過剩，學用落差也就是教育與產業需求的落差也很嚴重，大學應該加強人力篩選與培訓機制才能改善，教育改革應先於勞動市場改革，企業加薪要看青年的能力表現與貢獻，我們要建立學力高於學歷的認知；以前青輔會時代有建立專業職涯輔導老師，政策上推動學校職業輔導機制與公共就業輔導人力，現在這樣的輔導專業應該加強以利業務的承接。

低薪問題的化解，黑手大學也就是專科的概念值得肯定，有利於專業與就業輔導的實施；現在年輕人流行外送是為了貼補家用，因為低薪專職無法養家維生；20-24 歲青年的非典型就業，科系選擇與職業選擇脫節，當然使薪資水準提升不易；低薪問題可以運用「社會對話」調節，但

勞僱雙方實力懸殊、對話不易，職業工會談判能力不夠，甚至有時談判被醜化，「勞工貴族」國營事業談判經常扭曲勞資談判；代工為主的產業結構影響技術創新，調薪與獎金集中分配高階者，企業應調整獎金待遇分配。

勞健保需要與薪資掛鉤，如果脫鉤會降低就業安全，但保險與薪資結合又會與資方矛盾；低薪主要來自受僱者，低薪是受僱者低薪，但自僱者、自營者所得未必反映在薪資；財稅資料也未必反映有錢人收入，真正低收入者也不報稅，所以低薪反映的只是受薪階級所得；地區差異與勞工遷徙也影響收入，1960 年代工業化勞工大遷徙，勞動收入普遍增加，1990 年代後工業部門行

業別占比下降，但勞工未必能移轉到服務業及科技業，加上投資中國、資本外流、人才外流、技術外流，都是導致台灣低薪的背景；大學生就業受工廠與產業分佈影響，世代效應（COHORT EFFECT）也影響年輕世代，媒體報導造成年輕人誘惑，20—30 歲世代的人最迷茫，需要時間慢慢找到新的路，年輕人需要長期努力逐漸適應；工作安全的變動、外勞引進、國際流動等都與薪資連動；經常性與非經常薪資的差異、全職兼職的關係、移工政策的差異、生育觀念的變化，年輕人生命歷程（LIFE COURSE）的想像已經改變，我們要有前瞻政策引導青年的就業能力與就業機會。BT

轉型正義與民主實踐

編輯部

編按：本文係新台灣國策智庫 2023 年 10 月 16 日召開轉型正義小組圓桌論壇會議「轉型正義與民主實踐」之紀錄摘要。

當初促轉會成立首要使命是要辦三大案，鄭南榕慘案、林義雄家族血案、陳文成慘案等三大指標性案件。轉型正義追究的對象事實上就是現在的在野黨，所以促轉也只有在民進黨執政時才有可能；促轉有政治處理、行政處理、公民社會處理、上層政治處理等多層次工作；現在轉型正義最核心和最優先的法案，應當是與發掘真相最直接相關的檔案解密相關法案，包括「國家機密保護法」、「檔案法」和「政治檔案條例」，以及中正紀念堂轉型的「國立中正紀念堂管理處組織法」修正和「不義遺址保存條例」立法；如有可能應召開轉型正義歷史問題的國是會議，於大選之後由蔡總統邀集候任總統，和立法院有黨團的各個政黨領袖以及社會賢達共同召開；我們要让民意成為推動轉型正義的最大政治動力與支持，政治領袖也要承擔起引導與匯聚民意的責任。

228民變的發生和台灣人民對於國民政府的期待落差有關，因為台灣人民好不容易擺脫了殖民地人民的地位，期待在中華民國統治下實現追求民主自治的理想，國民政府則聲稱戡亂與行憲不悖，在正式實施憲政、選舉產生民主政府的同時，亦宣告動員戡亂；國民黨的威權統治是基於訓政與動員戡亂，白色恐怖統治在法制上有《台灣省戒嚴令》提供合法性基礎，但暴力與恐怖統治以及軍事司法的濫刑根本缺乏正義性，《動員戡亂時期臨時條款》的施行，則更根本取消了民

主；中華人民共和國的成立，提供了中華民國在台灣實施反共國策的正當性，卻不足以證成黨國威權體制的恐怖統治。

台灣在第三波民主化浪潮順利展開民主轉型，在這一過程中，關於威權統治時期國家不法問題的認識，涉及到國民黨黨國體制內部殖民，造成外省族群與台灣本省人不同歷史記憶與感情的問題，而這一歷史記憶的割裂，主要是國民黨黨國體制刻意造成的，目的在避免外省反對菁英與本省人聯手挑戰政權；現在族群歷史意識最大的分歧，癥結就是蔣中正歷史定位的評價。轉型正義的本質不是利益不是報仇，促轉可以辯論澄清族群之間關係、執政者與人民關係、執政者的政治暴力、人民的痛苦與傷害等；理想的轉型正義路徑要檢討，回顧已經做好的有沒有問題，構思未來要做的路線圖與途徑的建立；基本法案的建立與修訂項目要羅列清楚。

2023 年 9 月 10 日自由時報刊出「中正紀念堂轉型，只能停留在想像嗎？」，作者砲打蔡英文總統在轉型正義事業上缺乏政治意志，對白色恐怖最大元凶蔣中正，無法從國家的高度進行歷史究責，對國家既有對其個人崇拜的作為無從檢討，乃至中正紀念堂此一最大不義遺址無法轉型；蔡總統和副總統、前行政院長賴清德，甚至前行政院長蘇貞昌，都要為促轉不力負起最大責任，他們都缺乏政治意志的表現，轉型正義涉及的核心歷史問題，必須依賴與各界及國民黨的政

治對話解決，只有具有政治聲望者才足以擔當此一重任；我們不得不推崇南非轉型正義工作，「用特赦換真相，用真相換和解」策略的啟發。

政治受難者的平反撫慰需要政治力量的支撐，蔡總統任期的最後有機會可以完成這個公義使命；台灣的民主轉型是李登輝領導下的國民黨，通過寧靜革命方式實現的，李登輝對於政治平反與清算，態度是謹慎和保守的，但是他還是受到許多國民黨支持者的敵視，可見轉型正義工

作在台灣這一政治分歧社會當中的艱難；長遠之計應突破公務機關與行政法人格局，設立超然的「和解與真相調查院」，使社會對話和解成為世代流傳的教育與研究工程，促使歷史關懷、人文精神、真相追求、公義社會、國家認同、人性尊嚴可以成為社會文化常態；不僅如此，台灣還有面對中華人民共和國侵略和價值顛覆的問題，我們必須在國家和價值認同上找到平衡點，形成共識因應外部威脅，鞏固民主維護既有的幸福生活。**BT**



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳