

六、就業問題

自2008年全球經濟衰退以來，由於世界貿易量的成長率劇跌，我國製造業的國外訂單下滑，工廠、公司或一般行號關廠歇業的情況持續出現，就業市場隨之快速惡化。

（一）近期的就業狀況

■ 失業率

失業率從2008年4月的3.81%攀升到2009年6月失業率為5.94%，失業人數則從2008年4月的41萬2千人增加到2009年6月的64萬7千人，為我國史上的最高單月失業率和最大失業潮；其中因關廠而失業的人數高達35萬5千人。

■ 失業者之屬性

教育程度：2009年6月的失業者以高職畢業的人數最多，達18.1萬人，其次為大學及以上學歷者，近16萬人。相較於失業率上升之初的2008年4月，失業者人數有隨著年齡提高而增加的趨勢，高職學歷的失業者人數也在惡化中。

行業別：這一波失業以製造業的情況最為嚴重。2009年6月時，來自製造業的失業者高達16.9萬人，較2008年4月增加6萬7千人，而且在失業者中所占的比重也增加到31%，提高了1個百分點。

職業別：失業者之前職以從事生產有關的工人、機械設備操作工以及體力工為主，其失業人數高達25.4萬人，比2008年4月多了11萬6千人，而且所占的比重為47%，增加了4個百分點，是失業者中最主要

的來源。

■ 無薪假與失業保險之請領

勞委會於2008年12月針對員工規模200人以上之大企業進行調查，結果發現：有23%的事業單位以「縮短工時」、「無薪休假」、「行政假」、「減薪」等措施來因應景氣衰退；實施「無薪休假」者占17.8%，受無薪假影響的人數約有20.2萬人，以受雇於大型製造業的勞工為主，其中12.6萬人為生產線上之直接人員，7.6萬人為行政/研發等間接人員。

根據主計處的調查，每週工時低於35小時的就業人數由2008年4月的50萬9千人逐漸增加，至11月達74萬人，12月單月增加45萬5千人，至119萬6千人。

失業率逐步升高，使得失業給付的請領也增多。2008年12月時，初次申請失業給付件數高達26,773件，實際的失業保險給付金額（包含初次認定及再次認定者）高達11億元，雙雙創下歷史新高，核發金額則是前年同期的三倍。

■ 薪資水準的變化

無薪假除了反映工時縮短之外，也顯示薪資的減少。主計處的廠商面調查顯示，2008年全年的經常性薪資增幅僅有0.28%，為歷年之最低；扣除通膨率之後的實質薪資，更出現3.13%的衰退；加計年節獎金後的平均薪資成長率更只有0.03%，為6年來同期的新低，而其實質增幅為-3.37%，亦創歷年的最大減幅。2009年1月的受雇員工經常性薪資更較2008年同月減少8.03%，連續6個月出現負成長。

（二）就業結構的長期問題

全球經濟金融危機對我國就業市場的衝擊嚴重；但我國就業市場的轉變並非始自今日。

我國的失業率從1996年開始惡化，由1995年的1.79%上升為1996年2.60%，在2002年更躍升為5.17%，達到年平均失業率的歷史高峰。2004年起略趨緩和，2007年降到3.91%；但從2008年下半年起再度持續升高，全年為4.14%。簡言之，在1996年以前，我國的年平均失業率均在2%以下，2001年以後則平均在4%以上。

2001年到2003年之間的失業率惡化與2001年高科技泡沫破裂的時間重合，2008年下半年起至今的失業率惡化則與當前經濟金融危機的時間重合。這兩段時間的失業惡化顯然深受景氣循環的影響，有循環性失業的成分。

但在1990年代中期以後，遇有成長強勁的年度，其就業情況也無法恢復1990年代中期以前的狀況，顯然有結構性失業和摩擦性失業的問題，尤其以結構性失業的因素最為嚴重。

問題的關鍵在於，人力結構調整的速度跟不上產業結構調整的速度。產業與人力搭配失衡的關鍵有三，一是世界勞動市場的變化；二是技術變遷；三是服務業的擴張。

■ 大型新興經濟體加入世界市場

中國大陸和印度改革開放後，為世界市場提供了龐大的勞動力，國際的勞動供給遽增。國際貿易使得各國得以根據其相對的優勢進行生產之分工；中國與印度輸出製成品，或為外資企業提供勞務；其他國家的初級勞動力因而過剩。

許多國家因此轉向非勞力密集的產業，例如服務業和高科技產業。這些產業需要高級的勞動力；對於初級勞動力的需求自然減少。初級勞動力或者失業增多、或者其實質工資停滯不升。初級勞工之工資停滯或失業又使得國內的所得分配惡化。在全球化的過程中，我國也面臨此一問題。

這個現象的道理就是國際貿易理論中所說的「要素價格均等化定理」：全球化與國際貿易使得各國勞工薪資的差異拉近；富裕國家的低技術工人之工資有下滑或難以成長的壓力（貧窮國家的低技術工人之工資則上揚）。如果富裕國家的工人不接受工資下滑的現實，失業率便會增高。

■ 技術變遷與知識經濟的衝擊

1990年代以來，資訊革命使得技術密集與資本密集的產業蓬勃發展，國內業者對於高級發展人才及專業管理人才的需求逐漸增加，對初級勞動力的需要降低。

但由初級勞動力密集的傳統產業所釋放出來的勞動力多是低技術、低教育程度的中高齡基層勞工，缺乏新科技所需的知識與能力，轉業困難；結構性的失業因而增加。

■ 服務業的擴展

由於經濟成長與家庭所得增加，人們的消費需求也由日用製品延伸到各式各樣的服務；產業逐漸由工業朝向服務業轉型。

而服務業時代的勞僱關係與製造業時代是截然不同的；製造業的產品可以「庫存」，服務業則不能將其「產品」庫存起來，等待客戶的購買。因此，若市場上沒有服務的需求，服務業的僱主就必須減少

員工的工時，也不可能支付固定的全時薪資。「部分工時」、「定期契約」、「勞動派遣」等非典型就業型態乃逐漸增多。

目前我國所擁有的勞動力多屬於中級技術人力，仍有中級人力過剩、而高級專業及管理人力和基層人力不足的現象，亦即就業市場的空缺及失業並存。簡單的說，我國自1996年以來的失業問題，除了循環性和摩擦性失業的因素之外，關鍵的原因還是結構的問題：人力結構調整的速度跟不上產業結構調整的速度。

（三）政府的措施

自1999年迄今，我國政府陸續推出多項促進就業的措施，包括：（1）永續就業工程計畫；（2）多元就業開發方案；（3）公共服務擴大就業計畫；（4）微型企業創業貸款；（5）照顧服務福利及產業發展方案；（6）職業能力再提升方案；（7）青年職場體驗計畫；（8）促進原住民就業整體策略規劃；（9）短期促進就業措施；（10）98-101年促進就業方案；（11）充電加值計畫等等。

這些計畫主要分為三種型態：一是以擴大短期公共支出的方式，暫時性地增雇勞工；二是政府直接提供職業訓練，或補助勞工進行特定類型的在職訓練，或對企業的員工在職訓練提供補貼；三是對企業的員工雇用或員工見習提供薪資補貼。

這些計畫的功能可就其短期的、和長期的效果來評斷：

第一，如果失業增加的主要原因是循環性失業（景氣衰退），則擴大公共支出、拉高總需求或可增加暫時性的勞動需求。

第二，政府短期性地補貼企業的勞動雇用時，如果企業不相信實

質工資會因此而全面永久地下降，則總產出不會持續擴增，總體的勞動需求也不會持續增加；薪資補貼可能只增加暫時性的勞動需求，甚至產生勞動雇用的替代效果。

第三，擴大公共支出雖可增加暫時性的勞動需求，但對結構性的失業不會有改善的作用。結構性的失業是長期的問題，加強人力投資才是關鍵。政府提供職業訓練或補助特定類型的在職訓練，算是人力投資的一環。而一般人補習外語、補習電腦，也是人力投資的一環，其投資報酬率不必然低於政府提供的或指定的職訓計畫。

（四）政策建議

當前結構性失業的關鍵在於人力結構與產業的轉型不相合。這個問題必須透過人力資本的轉型才能改善，因此重點在於人力投資。而最好的人力投資計畫必須由市場來篩選，不論是學校教育、還是在職訓練均如此。政府的職業訓練及其對指定職訓計畫之補貼的功能有限。

第一，人力投資的核心在教育；因此，教育市場的開放與競爭至關重要。就國民教育而言，其市場是否競爭決定於家長是否得以自由選擇學校，故政府不應將國民教育社區化的範圍定得過度狹窄。

第二，對低收入家庭提供教育券是補助低收入者進行人力投資的工具之一。但教育券的功能當與教育市場的競爭相結合，容許受補助家庭自由選校。

第三，對國中以下教育程度和45歲以上之中高齡尋職者，可提供職業訓練券，做為訓練及實習費用的津貼承諾，並由受訓者自由選擇合法的職業訓練機構和訓練課程。

第四，避免扭曲勞動市場的價格機能。例如，嚴格的基本工資規定會降低企業雇用低生產力者的誘因，因而提高長期失業率。在景氣衰退時，這種管制也容易導致大量的解雇，助長衰退的深度、減慢復甦的速度。

第五，過於優厚的失業安全制度（高額的失業給付、寬鬆的失業給付門檻）會降低尋職者繼續尋職的成本，而拉長其尋職的時間、提高長期失業率。應針對失業給付所可能產生的就業反誘因，進一步改進〈就業保險法〉。

第六，服務業的勞工僱用型態與製造業截然不同。宜降低勞動基準門檻，以擴大勞資協商空間。讓勞資關係依照產業、職業、工作性質來量身製作協調。若限制過多，會限制資源的有效運用，降低勞動市場的效率。