

台灣失業問題與對策

辛炳隆 / 台灣大學國家發展研究所副教授

在1960年代至1990年代中期，除二次能源危機引發全球經濟不景氣，導致我國失業率增高外，我國失業率大都維持在2%以下的超低水準。然而，自1996年起國內失業問題開始惡化，失業率急速向上攀升，於2002年達到5.17%的最高峰。爾後，隨著經濟景氣轉佳，以及政府採行若干促進就業的措施之後，失業率開始逐年下降，但到了2006年又改為持平趨勢，而去（2008）年下半年起受到經濟不景氣的影響，國內失業率急速上升，2009年1月已經高達5.31%，失業人數為五十七萬八千人，而此結果無異是讓馬總統的競選支票嚴重跳票。

降低失業率至3%以下是馬總統競選時之重要政見，而其政策內容是規劃在八年內對「全島便捷交通網」、「高雄自由貿易及生態港」、「台中亞太海空運籌中心」、「桃園國際航空城」、「智慧台灣」、「產業創新走廊」、「都市及工業區更新」、「農村再生」、「海岸新生」、「綠色造林」、「防洪治水」、「下水道建設」等愛台十二建設投資三兆九千九百億元，希望藉此使經濟成長率達6%以上，進而使失業率降至3%以下。雖然在馬總統的競選政見中並未明白說明此3%的目標是如何設定出來，但由上述政策內容可以看出是立基於經濟成長率與失業率反向關係之理論假設，亦即只要經濟成長，失業率就能下降。

誠然，因經濟不景氣所造成的循環性失業是許多國家失業率上升的主因之一，我國過去也是如此，但近幾年來，我國經濟成長率與失業率的連動關係越來越不明顯，在1995年以後經濟成長率對失業率的影響減弱，2001年以後更無顯著影響。究其原因，主要是過去我國以勞力密集產業為主，經濟成長必然帶來就業機會增加，故經濟成長率與失業率的連動關係較為明顯。如今以資本密集與技術密集產業為主，由於這類產業勞動投入係數低，其產值增加雖可使經濟成長率上升，所創造的就業機會則相對有限，導致經濟成長率與失業率之間的關連性降低。事實上，已有研究指出受到產業結構與勞動力結構無法同步轉型調整的影響，國內結構性失業問題嚴重，而這類失業問題絕非單靠改善經濟景氣就能解決。因此，除非有其他配套措施或更細緻的政策規劃，否則要藉由愛台十二建設將失業率降至3%是有困難的。

除了可行性值得考量外，失業率3%的政策目標的適當性也有待商榷。首先，我國目前的失業率遠低於大多數經濟合作發展組織（OECD）國家。鄰近的韓國與新加坡雖然

比我國更低，但前者是靠大量低薪、低勞動條件的非典型工作來降低失業率；後者則屬城市國家。並不適合當作比較的基準。因此，從國際比較的角度來看，降低我國失業率似乎不是那麼迫切。其次，國內學者李誠認為我國在加入世界貿易組織（WTO）之後，面對全球化競爭，政府提昇國內有效需求時，可能帶來的是人民對外國進口貨品有效需求的增加，而不一定是國內產品，故國內就業機會未必會隨擴張政策而增加。該文進一步指出在國際化與全球化之後，各國開始進入「後充分就業」的時代，政府已經沒有能力負責社會達成「充分就業」的境界，而必須有新的政策思維，包括提供個人有職能學習的機會、有永續就業的能力、以及因應失業的能力。

再者，國內學者張清溪、宋皇勳認為過低的失業率是不利於產業結構調整。其理由是產業結構調整必須改變生產要素在各個產業的投入比例，而勞動投入就是其中最重要者。當有些產業相對擴充時，市場上的失業者就是其人力來源之一。因此，他們主張競爭市場嚇得失業，可以換取產業結構調整的空間，以便順利轉型。若政府不當抑制失業，就可能會有不力經濟結構順利轉型的副作用。

將失業率目標訂的過低不僅違反國際政策潮流，以及可能損及產業結構調整之外，更嚴重的是會扭曲政府的資源配置。為能及早落實這項政策目標，政府有些部會已經在經建政策之外，推出直接促進就業的措施，包括考量擴大辦理現行多元就業方案與青年職場體驗計畫、放寬對雇主請領雇用獎助的條件，甚至再次推出類似過去公共服務擴大就業的方案。雖然這些措施皆有助於失業率的降低，但所產生的負面影響也很大，包括參與這些方案的人員與一般職場的關係反而更疏離，以及造成市場薪資上升的壓力。此外，有些研究也發現這些方案對促進就業的效果有些是短期的，一旦政府補助停止，促進就業的效果就會消失。因此，各國對大規模啟動這類方案措施都十分謹慎。

強化職業訓練是許多OECD國家解決失業問題的積極策略之一，而馬總統競選時在這方面所提政見以「勞工職業訓練費用可扣抵所得稅」為主。雖然其用意是要排除個人參訓障礙，提高參訓動機，惟現有措施已經補助參訓勞工訓練費用，甚至提供訓練生活津貼，而國內學者的研究結果也顯示財務障礙並非勞工不參訓的主要因素。因此，馬總統的政見即使實踐也未必能達到其預定目標。況且，在現行累進稅制下，抵稅對所得高者較有利，真正需要政府協助的勞工可能原本就因所得低而不必繳稅，故此項政見即使落實對他們並無益處。

對失業者而言，失業最立即的衝擊就是工作所得中斷。因此，各國皆以開辦失業保險為主要因應措施，而馬總統競選時針對就業保險所提之主要政見有三項：將自營作業者納入就業保險適用範圍、將失業給付期間全面延長為一年、提高給付金額。其中，將自營作業者納入就業保險適用範圍雖可以使此項制度的適用範圍更為周延，但僅考量自營作業者，而排除雇主的作法顯然有欠公允。因為雇主與自營作業者同樣是事業的經營者，而且國內多數雇主都有提供勞務，而非單純的出資者，所以實在沒有理由將雇主與

自營作業者有不同的處理模式。事實上，包括美國在內的許多OECD國家都早已將這二類統稱為「自我僱用者」(self-employed)，在設計相關政策措施時也都一併考量。

在延長給付期間方面，行政院考量到就業保險基金的財務狀況，目前是只將中高齡及身心障礙失業勞工的給付期限延長為九個月。長期以來，我國是以身份別來判定失業勞工的再就業能力與所需政府協助之差異。例如就業服務法第24條對「特定對象」的認定標準就是明顯的例子，而上述修法的政策邏輯也是如此。這種判定方法雖然操作簡便，但未必正確。以長期失業為例，國內學者研究顯示中高齡失業者長期失業所占比例並未顯著高於二十五至四十四歲的失業者。因此，主政者應檢討修正現行身份別的判定方式。

在失業給付金額方面，雖然現行規定是投保薪資的六成，欲多數OECD國家相比，並未比較低，但我國投保薪資上限門檻偏低，再加上有些投保單位以多報少，導致投保薪資遠低於實際薪資，影響失業給付之生活保障功能。有鑑於此，行政院已依循馬總統的政見，修法提高符合一定條件失業者之失業給付標準，例如有扶養無工作收入之配偶、未成年子女或身心障礙子女之失業勞工，最高可為平均月投保薪資之80%。

展望未來，促進民眾就業，解決失業問題，仍將是政府重要施政方向。尤其面對失業問題急速惡化，政府積極推動各項公共建設、擴大內需等大型計畫，希望藉此將今年的失業率壓低至4.5%以下。此舉雖可以看出政府施政決心，但隨著產業結構與勞動力結構的轉型，以及就業市場的複雜化，單靠經濟成長未必能降低失業率。此外，不論從國際比較或經濟理論來看，硬將失業率壓低的政策思維未必適當。如果為達成此項目標而草率啟動大規模直接促進就業措施，則對政府財政與就業市場的正常運作，皆會產生不利影響。因此，主政者一方面應以創造本國勞工就業機會做為規劃產業政策的政策指引，而非盲目追求高經濟成長；另一方面，也應體認到「後充分就業時代的來臨」，將就業政策的主軸改為提供個人有職能學習的機會、有永續就業的能力、以及因應失業的能力。