

台灣勞工失業與因應對策的探討

成之約

政治大學勞工研究所教授

綱要

- 一、台灣勞工失業原因分析。
- 二、政府因應政策規劃。
- 三、因應政策的檢討。
- 四、結論。

壹、前言

總體經濟環境的變化對勞動市場勢必會產生相當程度的影響。表 1 觀之，在 1998 年，亞洲主要國家（除台灣之外）因為亞洲金融風暴的影響，各國失業率皆急速攀升。台灣則受到 2000 年網路泡沫化的影響，失業率從 2000 年的 2.99% 大幅攀升到 2001 年的 4.57%。

在 2008 年，因為受到金融風暴的影響，全球的勞動市場出現很大的波動。根據國際勞工組織(ILO)估計，受到全球金融風暴的影響，2008 年全球企業裁員 1,100 萬人，金融危機及經濟衰退將使 2009 年失業人數增加 5,000 萬人。2008 年美國失業人口達 258.9 萬人，是 63 年來新高；失業率由 2008 年 1 月的 4.9% 攀升至 12 月的 7.2%。英國失業率由 1 月的 5.2% 攀升至 12 月的 6.1%；日本失業率亦由 3.8% 增至 4.4%；南韓失業率則由 3.0% 增至 3.3%。

2009 年以來各國勞動市場更加失衡，從數據來看各國的勞動市場更加嚴峻。以亞洲為例，台灣的失業率由一月的 5.3% 攀升到八月的 6.13%；香港由 4.6% 攀升到七月的 5.4%，同期間韓國、日本則分別由 3.3% 與 4.1% 升為 3.8% 與 5.7%；在美洲部份，美國由年初的 7.2% 大幅升到八月的 9.7%；加拿大則是由 7.2% 到 8.7%。勞動市場的失衡使得民眾生活受到極大的衝擊，且使得許多國家的政治情勢也產生變動。

表 1 主要國家或地區失業率

單位：%

年月	台灣	香港	韓國	新加坡	中國大陸	日本	美國	加拿大	德國	法國	英國
1990	1.67	1.30	2.458	1.8	2.50	2.10	5.62	8.10	n.a.	8.90	5.50
1991	1.51	1.80	2.45	1.8	2.30	2.10	6.82	10.40	n.a.	9.40	7.70
1992	1.51	1.98	2.525	2	2.30	2.20	7.51	11.30	n.a.	10.10	9.30
1993	1.45	2.00	2.9	1.9	2.60	2.50	6.90	11.20	9.80	11.10	9.90
1994	1.56	1.93	2.4	2	2.80	2.89	6.08	10.40	10.60	12.40	9.00
1995	1.79	3.18	2	2	2.90	3.15	5.61	9.55	10.40	11.56	7.70
1996	2.6	2.80	2	2	3.00	3.35	5.42	9.70	11.50	12.06	7.02
1997	2.72	2.20	2.6	1.8	3.00	3.40	4.90	9.20	12.70	12.26	5.32
1998	2.69	4.68	6.8	3.2	3.10	4.11	4.51	8.30	12.28	11.80	4.53
1999	2.92	6.25	6.3	3.5	3.10	4.68	4.20	7.62	11.68	11.74	4.16
2000	2.99	4.95	4.2	3.1	3.10	4.72	4.00	6.80	10.65	10.02	3.60
2001	4.57	5.10	3.8	3.3	3.60	5.03	4.70	7.20	10.36	8.80	3.20
2002	5.17	7.33	3.1	4.4	4.00	5.38	5.78	7.70	10.86	8.90	3.09
2003	4.99	7.90	3.4	4.8	4.30	5.26	5.99	7.60	11.68	8.90	3.02
2004	4.44	6.80	3.7	3.4	4.20	4.72	5.53	7.19	9.20	9.18	2.76
2005	4.13	5.60	3.7	3.1	4.20	4.40	5.10	6.80	9.20	9.13	2.73
2006	3.91	4.80	3.4	2.7	4.10	4.14	4.62	6.29	10.77	9.10	2.97
2007	3.91	4.00	3.2	2.1	4.00	3.90	4.60	6.00	9.00	7.95	2.70
2008	4.14	3.50	3.2	2.2	4.20	4.00	5.80	6.60	7.80	8.00	5.70
2009(f)	5.82	5.30	3.5	na	n.a	5.10	9.35	8.42	8.20	9.10	7.20
2009 01	5.3	4.6	3.3	n.a	n.a	4.1	7.6	7.2	8.3	8.6	6.5
2009 02	5.8	5.0	3.5	n.a	n.a	4.4	8.1	7.7	8.5	8.8	6.7
2009 03	5.8	5.2	3.7	3.3	4.3	4.8	8.5	8.0	8.6	9.0	7.1
2009 04	5.8	5.3	3.7	n.a	n.a	5.0	8.9	8.0	8.6	9.1	7.2
2009 05	5.8	5.3	3.9	n.a	n.a	5.2	9.4	8.4	8.2	9.3	7.6
2009 06	5.9	5.4	4.0	3.3	4.3	5.4	9.5	8.6	8.1	9.4	7.8
2009 07	6.1	5.4	3.8	n.a	n.a	5.7	9.4	8.6	8.2	n.a	7.9
2009 08	6.13	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	9.7	8.7	8.3	n.a	n.a

註：n.a 表示無資料。香港、英國之失業率係 3 個月(當月及前 2 個月)的平均值。

資料來源：OECD「Main Economic Indicators」、行政院主計處「98 年 7 月人力資源調查統計結果」、行政院經建會「國際經濟動態指標」。

據此，本文主要是探討台灣勞工失業的現況及其原因，並針對政府主管機關在因應勞動情勢變遷所採取的對策加以說明與分析，進而提出個人的對這些政策方案的意見與看法。

貳、台灣勞工失業狀況與分析

一、失業現況

由於全球金融危機及國內外經濟成長趨緩，影響國內勞動市場非自願性失業增加，致 2008 年台灣失業者人數擴增至 45 萬人，較 2007 年增加 3 萬 1 千人或 7.40%。

依教育程度別觀察，以高中(職)失業者 16 萬 6 千人最多，失業主要原因為對原有工作不滿意，占 37%(6 萬 2 千人)；大學及以上程度失業者 10 萬 2 千人，其失業主要原因則為初次尋職，占 46.1%。

依年齡觀察，失業者以 25~44 歲壯年者計 24 萬人(占 53.33%)為最多，15~24 歲青少年失業者為 10 萬 4 千人(占 23.11%)次之，45~64 歲中高齡失業者為 8 萬 8 千人，雖僅占 19.56%，惟相較於上年增 1 萬 3 千人或 17.33%，中高齡失業者人數年增率居各年齡層之冠。男性失業者人數 27 萬 1 千人，較 2007 年增 2 萬 3 千人或 9.27%；女性失業者人數 17 萬 9 千人，增 8 千人或 4.47%。

表 2 台灣失業者人數：按教育程度、年齡、性別分

單位：%

年月別	總計	教育程度				年齡				性別	
		國中及 以下	高中 (職)	專科	大學及 以上	15-24 歲 (青少年)	25-44 歲 (壯年)	45-64 歲 (中高龄)	65 歲以上 (老年)	男	女
1998 年	257	88	102	39	28	92	131	34	0	169	88
1999 年	283	98	111	45	29	95	147	40	0	188	95
2000 年	293	101	117	44	31	94	154	44	0	197	95
2001 年	450	164	182	64	40	130	243	76	0	302	148
2002 年	515	172	215	76	51	145	279	91	0	348	167
2003 年	503	167	207	73	55	131	265	106	0	326	177
2004 年	454	134	184	70	66	120	239	95	0	288	166
2005 年	428	113	171	67	77	112	230	86	1	259	169
2006 年	411	92	166	65	89	104	233	74	0	245	166

2007年	419	90	166	61	102	104	240	75	0	248	171
2008年	450	100	166	64	120	110	251	88	0	271	179
2009年平均	629	151	232	93	152	125	365	139	0	397	231
1月	578	132	222	86	139	122	331	125	0	364	214
2月	624	150	234	93	147	128	358	138	—	392	232
3月	630	153	232	95	150	125	364	141	—	397	233
4月	625	152	228	94	150	117	365	142	0	397	228
5月	633	157	232	93	151	116	374	143	0	399	234
6月	647	157	238	94	158	128	375	143	0	410	237
7月	663	158	240	95	170	136	385	143	—	421	242

資料來源：行政院主計處「人力資源調查統計月報」，歷期。

若依據失業率來觀察，2008年平均失業率為4.14%，較2007年增加0.23個百分點。按教育程度別觀察，國中及以下程度者為3.76%，較2007年年上升0.54個百分點；高中(職)程度者與為4.34%，亦較2007年上升0.03個百分點；大專及以上程度者為4.21%，較2007年上升0.21個百分點，其中大學及以上程度者為4.78%，居各教育程度之冠，主要係因國內教育普及，大學以上畢業人數大幅增加，且其多屬剛畢業、較年輕者，要求勞動條件相對較高，工作轉換亦較頻繁，大多為自願性失業者。

按年齡觀察，以15~24歲失業率為11.81%最高，主要係青少年因處工作初期或調適階段，工作異動較頻繁所致，較2007年上升1.16個百分點；25~44歲壯年者失業率為4.02%次之，亦上升0.16個百分點；45~64歲中高齡者失業率為2.54%，上升0.30個百分點。又2008年男性平均失業率為4.39%，較2007年增加0.34個百分點；女性為3.83%，亦較2007年上升0.11個百分點。

表3 台灣失業率：按教育程度、年齡、性別分

單位：%

年月別	總計	教育程度				年齡				性別	
		國中及 以下	高中 (職)	專科	大學及 以上	15-24歲 (青少年)	25-44歲 (壯年)	45-64歲 (中高年)	65歲以上 (老年)	男	女
1998年	2.69	2.28	3.09	2.90	2.67	7.32	2.26	1.44	0.19	2.93	2.33
1999年	2.92	2.64	3.23	3.10	2.69	7.34	2.54	1.65	0.29	3.23	2.46
2000年	2.99	2.80	3.34	2.90	2.67	7.36	2.64	1.75	0.24	3.36	2.44

2001年	4.57	4.71	5.12	4.03	3.32	10.44	4.17	2.92	0.06	5.16	3.71
2002年	5.17	5.14	5.92	4.60	3.89	11.91	4.73	3.38	0.13	5.91	4.10
2003年	4.99	5.17	5.60	4.32	3.82	11.44	4.47	3.76	0.14	5.51	4.25
2004年	4.44	4.31	4.87	4.02	4.11	10.85	3.97	3.20	0.07	4.83	3.89
2005年	4.13	3.76	4.54	3.78	4.23	10.59	3.78	2.79	0.43	4.31	3.88
2006年	3.91	3.21	4.36	3.55	4.36	10.31	3.79	2.31	0.28	4.05	3.71
2007年	3.91	3.22	4.31	3.36	4.51	10.65	3.86	2.24	0.16	4.05	3.72
2008年	4.14	3.76	4.34	3.44	4.78	11.81	4.02	2.54	0.17	4.39	3.83
2009年平均	5.78	5.91	6.14	5.01	5.68	14.31	5.82	3.92	0.08	6.44	4.91
1月	5.31	5.10	5.84	4.60	5.26	13.58	5.29	3.54	0.10	5.89	4.56
2月	5.75	5.84	6.19	5.05	5.52	14.56	5.73	3.90	—	6.38	4.93
3月	5.81	5.97	6.16	5.13	5.62	14.36	5.83	3.98	—	6.46	4.95
4月	5.76	5.97	6.05	5.06	5.62	13.67	5.83	4.01	0.11	6.45	4.85
5月	5.82	6.15	6.13	5.02	5.63	13.59	5.96	4.01	0.16	6.48	4.95
6月	5.94	6.14	6.27	5.08	5.86	14.89	5.98	4.01	0.18	6.64	5.01
7月	6.07	6.21	6.33	5.14	6.22	15.55	6.13	3.99	—	6.81	5.11

資料來源：同表 2。

2008 年平均失業人數 45 萬人中，因工作場所業務緊縮或歇業而失業者 15 萬 2 千人，較 2007 年增加 2 萬 6 千人，創 4 年來新高；其次為對原有工作不滿意 13 萬 9 千人(增 1 千人)；初次尋職者與因季節性或臨時性工作結束而失業者亦分別增加 6 千人及 2 千人，成為 9 萬 3 千人及 4 萬 3 千人。

表 4 台灣失業者失業原因 單位：千人

年月別	總計	初次尋職者	非初次尋職者								
			合計	工作場所歇業或業務緊縮	對原有工作不滿意	季節性或臨時性工作結束	健康不良	女性結婚或生育	退休	家務太忙	其他
1998年	257	59	198	71	82	25	6	1	1	1	11
1999年	283	60	222	91	86	26	6	1	1	1	12
2000年	293	58	235	90	95	29	6	1	1	1	11
2001年	450	75	375	206	88	52	8	2	1	2	15

2002 年	515	81	435	248	110	47	9	2	2	2	15
2003 年	503	85	418	228	111	50	10	3	3	2	12
2004 年	454	85	369	158	131	49	11	3	2	2	11
2005 年	428	82	346	130	140	49	11	3	3	3	7
2006 年	411	82	329	117	141	44	9	3	3	2	9
2007 年	419	87	332	126	138	41	10	4	3	3	7
2008 年	450	93	357	152	139	43	9	3	2	3	6
2009 年平均	629	94	534	340	118	55	9	2	3	2	6
1 月	578	92	486	291	126	53	7	2	1	2	4
2 月	624	90	534	329	123	62	8	2	3	3	4
3 月	630	89	541	344	120	57	8	2	3	2	5
4 月	625	86	539	350	116	53	7	2	3	2	6
5 月	633	89	544	354	115	53	9	1	3	3	6
6 月	647	101	546	355	113	54	11	1	2	3	7
7 月	663	115	548	354	113	56	12	1	2	2	8

資料來源：同表 2。

二、問題分析

由總體環境來看，台灣失業問題的發生當然脫離不了國際經濟變動等因素的影響。於 1990 年代，台灣除因 1997 年亞洲金融風暴的波折外，大致維持在 6~7% 的經濟成長率。因網路泡沫及 911 事件，使 2001 年出現首次的經濟負成長。2008 年由於全球景氣重挫的速度與幅度超乎預期，重創台灣出口動能及製造業生產，民間投資隨之急遽萎縮，2008 年第 4 季經濟負成長 8.36%，係國民所得編製季資料（1961 年）以來最大跌幅，2008 年經濟成長率僅 0.06%。對於此波經濟衰退，行政院主計處預測台灣將出現連續 5 季負成長，至 2009 年第 4 季方轉為正數，預計 2009 全年將負成長 4.04%，明年則預測成長 3.92%。亞銀在 2009 年下修對台灣、泰國、馬來西亞的成長預測，其中，台灣 2009 年經濟成長預測由負 4% 下調為負 4.9%，2010 年的預測值維持 2.4%。

在對外貿易方面，1998 年因亞洲金融危機，導致對外貿易進出口總值皆下跌；2000 年受美國 911 事件以及網路泡沫化的影響，雖然台灣經濟成長率首次出現負成長且失業率亦攀升近 5%，但對外貿易仍為出超，此顯示台灣在國際貿易上的競爭力並未消失。然 2008 年始於美國的金融信用危機，引發國際股市重挫，導致經

濟成長步調趨緩。2008 年下半年出口受到美國、歐洲、日本等經濟大幅趨緩影響，9 月起出現負成長 1.6%，12 月衰退幅度擴大至 41.9%，為連續第 4 個月負成長。2008 年出口僅成長 3.6%，低於 2007 年的 10.1%。2008 年的出超總額由原本的 8761.4 億美元下滑近一半近剩 4592.9 億美元；而 2009 年 1-7 月進出口貿易活動明顯的下滑，總金額更不到 2008 年的一半。

根據經濟部的統計，2008 年電子產品、電機產品、光學器材、塑膠及其製品等，自第 3 季出口出現減緩，第 4 季轉為全面大幅衰退，其中又以電機產品及光學器材的出口減幅最大，分別高達 48.5%及 47.9%。進口也自 2008 年第 4 季轉為衰退，主因為原油進口減少 27.2%，鋼鐵及其製品亦轉為負成長 27.0%。另資本設備進口由第 3 季的-13.7%擴大至第 4 季的-29.0%，反映投資意願下降。

再從經濟部統計處外銷訂單金額的數據來看，2009 年 4 月、5 月、6 月之外銷訂單金額分別為 251.3 億美元、251.7 億美元、279.4 億美元，較 2008 年同月的年增率分別為-20.90%、-20.14%與-10.91%。雖然衰退情形逐漸趨緩，但可知仍十分嚴峻。

此外，根據前述調查結果，台灣的失業狀況大致上呈現以下的四項特點：

- 一、2008 年的平均失業率為 4.14%；其中，大學及以上程度者的失業率為 4.78%，居各教育程度之冠。
- 二、若依據年齡來觀察，2008 年 15~24 歲的失業率為 11.81%，是各項年齡層中最高者，較 2007 年上升 1.16 個百分點。
- 三、2008 年平均失業人數 45 萬人中，因工作場所業務緊縮或歇業而失業者 15 萬 2 千人，較 2007 年增加 2 萬 6 千人，創 4 年來新高。
- 四、2008 年男性平均失業率為 4.39%，較 2007 年增加 0.34 個百分點；女性為 3.83%，亦較 2007 年上升 0.11 個百分點。

參、政府因應政策規劃與檢討

除原有的就業安全有關政策方案的推動與實施，政府主管機關還推出以下重要的措施與方案來因應經濟的不景氣：

一、立即上工計畫

針對「連續失業至少達 3 個月以上的本國籍失業勞工」或是「經公立就業服務中心認定為非自願性離職者（不受失業至少 3 個月以上之限制）」、「初次尋職者」、「符合就業服務法第二十四條第一項規定之特定對象失業者」或「持有

受災證明之災區失業者」，只要雇主每增聘一名，行政院勞工委員會即補助雇主每人每月至少新臺幣一萬元，補助僱用期間最長為 6 個月。¹

二、多元就業開發計畫

為促進就業，行政院勞工委員會提出了「民間團體多元開發就業計畫」、「政府部門協力促進就業計畫」。其中「民間團體多元開發就業計畫」，由行政院勞工委員會補助民間團體提出具有在地產業發展或增進社會公益之促進失業者就業計畫，針對特定對象及就業弱勢族群補助 12 個月。「政府部門協力促進就業計畫」則是由行政院勞工委員會補助各直轄市暨縣（市）政府提出觀光發展、社區服務、文化教育及重大施政相關計畫，補助 6 個月。²

三、充電加值計畫

為避免企業採取「減時減薪」（一般稱「無薪休假」）來因應經濟不景氣，進而導致員工薪資所得減少、生活或生計受到不利影響，行政院勞工委員於 2009 年二月開始實施所謂「充電加值計畫」。根據該計畫，只要依法為就業保險之民營投保單位，並領有設立登記證明文件之事業機構或組織團體，且基於勞資協議之共識，雙方約定縮短工作時間達每月十六小時以上，並實施員工在職訓練，且於辦訓期間維持僱用參訓人員及一定員工僱用規模者，都可以提出申請。申請單位依本計畫辦理之員工訓練計畫，得申請訓練補助費；其參訓人員得申請訓練津貼。領取訓練津貼之參訓人員，每人每月實際參訓時數不得低於十六小時。³

四、培育優質人力促進就業計畫

為解決大專以上畢業生高失業率問題，教育部因而提出所謂「培育優質人力促進就業計畫」。這項計畫係以近 3 年大專畢業生至企業及教育基金會從事職場實習員、行政及職涯輔導之專案管理人員、及進用從事研究與研發性質之高科技產業失業人員為主要對象，就其不同性質與需求研擬的相關促進就業措施。這項計畫涵蓋教育部、經濟部、國科會、勞委會及農委會等部會推動的十六項安定就業措施，預計可促進 6.9 萬人就業，培訓 4.2 萬人。凡是近三個學年度畢業之非在學並待業中大專生，赴企業等機構進行為期一年的實習或工作，由教育部補助實習或工作機構每位每月薪資 22,000 元。⁴

¹ 2009 年 10 月 3 日下載自行政院勞工委員會職業訓練局網站，網址：www.evta.gov.tw。

² 2009 年 10 月 3 日下載自行政院勞工委員會職業訓練局網站，網址：www.evta.gov.tw。

³ 2009 年 10 月 3 日下載自行政院勞工委員會職業訓練局網站，網址：www.evta.gov.tw。

⁴ 2009 年 10 月 3 日下載自教育部網站，網址：www.edu.tw。

五、研提「僱用安定」措施

根據報載，行政院勞工委員會最近完成「就業保險促進就業措施實施辦法」草案，擬將「薪資補貼」法制化，未來只要失業情勢嚴峻，致連續三個月「就保失業率」達到 2.2% 以上，或是因天災事變、不可抗力之情事（如颱風、SARS），致企業實施無薪假，政府就可啟動補貼薪資制度，原則上補薪資差額的一半，勞工若接受訓練，最高可補助七成。草案規定企業減少薪資幅度必須在 20%~60% 之間，才可申請薪資補貼，而且是以投保薪資為基準。因此，若以勞工投保薪資為最高的 4 萬 3,900 元為例，勞工可補助金額最少 4,390 元，最多可達 1 萬 8,438 元。⁵事實上，這項「僱用安定」措施規劃的目的，係將前述「充電增值計畫」予以常態化與法制化，以備日後不時之需。

整體而論，在前述各項因應政策方案中，個人認為比較重要者應該是所謂的「充電增值計畫」和研提的「僱用安定」措施；因為這些都是一些所謂的預防失業對策，如果方案奏效，或許可以達到失業率降低、減少失業問題的目的。舉例而言，韓國在今年上半年用於「僱用安定」措施的經費就高達兩千多億韓圓，因而將失業率控制在平均百分之四以下的水準。（請見表 1 與表 5）據此，實有針對「充電增值計畫」和研提的「僱用安定」措施予以檢討的必要。

表 5 韓國 2009 上半年僱用安定的支出

單位：人、百萬韓圓

項 目	廠場數	案件數 s	人數	金額
總 計	11,247	28,498	647,922	203,815
企業暫時歇業	9,349	22,966	583,034	166,948
訓 練	378	653	34,511	13,519
勞動力再安排	12	38	389	372
休假	1,913	4,841	29,988	22,976

資料來源：Koilaf, 2009, Labor Today No. 641, Aug. 5, available at www.koilaf.org

在金融海嘯衝擊之下，台灣企業大概是於 2008 年十一月、十二月開始實施所謂的「無薪休假」。根據報載，無薪休假通報人數於 2009 年三月初達到二十三萬八千九百七十五人的最高峰，隨後人數開始下降，到今年七月十五日，無薪休假

⁵ 陳素玲，2009，「企業薪資補貼擬法制化」，聯合晚報，9 月 25 日。

通報人數大幅降為七萬九千九百六十七人。⁶嚴格而言，由表 6 可知，「無薪休假」的發展概況似乎與「因關廠歇業而失業的人數比率」形成一正向的關連性。然而，「充電加值計畫」的正式實施卻是始於今年二月，比企業開始實施「無薪休假」的時間，大約晚了三個月。因此，截至目前為止，「充電加值計畫」真正核銷的經費大約只有新台幣十五、六億元。

誠如前述，「僱用安定」措施規劃的目的，係將「充電加值計畫」予以常態化與法制化。然而，根據目前規劃的內容來看，研提的「僱用安定」措施不盡然可以達到僱用安定的目的。

表 6 台灣近一年的失業狀況：不同數據比較

單位：%

項 目	失業率	因關廠歇業而失業人數 占失業總人數比率	就業保險失業率
2008.09	4.27	31.24	0.50
2008.10	4.37	34.94	0.63
2008.11	4.64	39.88	0.63
2008.12	5.03	45.56	1.15
2009.01	5.30	50.37	1.01
2009.02	5.80	52.73	2.12
2009.03	5.80	54.57	2.26
2009.04	5.80	56.02	2.01
2009.05	5.80	55.94	1.60
2009.06	5.90	54.89	2.35
2009.07	6.10	53.38	2.04
2009.08	6.13	51.79	-----

資料來源：同表 2 與勞工保險局，網址 www.bli.gov.tw。

註：所謂「就業保險率」係以「領取失業給付人數」為分子，「就業保險人數加上領取失業給付人數」為分母。

所謂「僱用安定措施」的目的，應該是在於政策方案的及時或提早介入，避免企業因為無法承受經濟不景氣，而採取「無薪休假」或進而資遣解僱員工。就以這次金融海嘯的衝擊而言，企業大概是於九十七年十月份或十一月份開始採取

⁶ 行政院勞工委員會，2009，「員工規模 200 人以上事業單位採行無薪休假概況」，一月七日新聞稿；中央社，2009，「休無薪假人數大幅減少」，八月三日。

「無薪休假」來因應衝擊。但是，就業保險失業率大概是於九十七年十二月開始上升，到九十八年二月份突破 2% 的水準，最高達到二月份的 2.26%，而於三月份開始下降。換言之，若是依據目前所規劃的草案標準，即便是失業情勢嚴峻，僱用安定措施啟動的可能性也不高。即便啟動，大概也過了「無薪休假」的高峰期。但是，根據表 5 數據資料來看，若是觀察因為「關廠、歇業、業務緊縮」而失業的人數比率，這項比率從去年九月份或十月份開始開始上升，一直到今年五、六月份開始下降，似乎這項比率的變動反而與「無薪休假」的發展存在著正向的關連性。

若根據前述分析，以「就業保險失業率」為衡量標準，可能無法達到政策「及時或提早介入」的目的，除非將「連續三個月達到 2.2% 以上」的門檻降低。否則，可能就要另尋適當的衡量指標，譬如說「因為關廠、歇業、業務緊縮而失業的人數比率」。

肆、結論

若以所謂的光譜分析來排列，在面臨經濟不景氣或產業結構轉變時，多數國家大致上會以圖 1 所示的「勞動調整與就業安全政策與策略」來加以因應。



圖 1 勞動調整政策光譜排列

就台灣而言，在諸多「勞動調整與就業安全政策與策略」中，唯獨比較欠缺的就是「僱用安定」措施或計畫，以致於無法協助勞工能夠留任在原工作場所。因此，當經濟不景氣發生時，企業及其受僱員工在無法獲得必要的支持與協助之下，不得不離開原工作場所。結果，失業問題因而產生，政府主管機關勢必要投入更多的方案與資源來因應失業問題。比較韓國與台灣在這段期間失業率的高低，大概就可略知韓國與台灣因為採取不同的就業政策來因應金融海嘯的衝擊，結果因而有所不同。

當然，是否要採取「僱用安定」措施來達到減少失業問題，仁智互見。不過，考量到高失業率對於經濟與社會發展所可能造成的傷痕，⁷「僱用安定」措施實有規劃與推動的必要與重要。據此，個人認為，台灣實有必要亡羊補牢，儘快建構一可行的「僱用安定」方案或措施，以因應未來經濟景氣大幅變動所可能產生的衝擊與影響。

此外，誠如前述，由於青年失業問題的相對嚴重，教育部於是推出所謂「培育優質人力促進就業計畫」。這項計畫是補助近三個學年度畢業之非在學並待業中大專生赴企業等機構進行為期一年的實習或工作，每位每月補助薪資新台幣 22,000 元（不含勞、健保雇主負擔部分）。雖然，這項計畫的推出有助於大專生到企業等機構實習或工作，卻因為沒有要求接受補助的機構提出「相對提供的薪資金額」與「期滿後留用人員比率」的承諾。因此，這項計畫遭受到相當多的批評；譬如說，降低大專畢業生的新進薪資條件，以及期滿後就失業等。

最後，還值得一提的，由於勞動市場需求不振，許多四年級的大專生因而採取延畢的方式來加以因應。不知是否因為這些學生名義上或實質上還在學，無論勞動事務主管機關或教育主管機關似乎都未曾對「延畢」現象與問題加以關切。事實上，這些延畢的學生或遲或早都會進入勞動市場，趁著延畢期間提供一些職涯輔導與職業有關訓練，應該會有助於他們就業與職場適應能力的提升。儘管如此，政府機關與學校當局未曾採取積極措施或方案加以面對，實在令人惋惜。無怪乎，有人將這個年齡層的勞動力稱之為「被勞動市場遺忘的一群人」(Those left by the labor market)，因為他們是沒有選票或沒有投票意願的一群人。

⁷ 取材自陳家齊譯，2009，「克魯曼專欄：砸錢救工作等於救經濟」，經濟日報，十月三日。

作者簡介

成之約

現 職：政治大學勞工研究所教授

學 歷：美國夏威夷大學博士

研究專長：勞資關係、人力資源政策、勞動政策與法制分析

社會服務：行政院勞工委員會勞工退休基金監督管理委員會委員

行政院勞工委員會就業安定基金管理委員會委員

財政部公益彩券基金工作小組委員

行政院原住民族委員會就業促進委員會委員

內政部外籍配偶照顧輔導基金管理委員會委員

聯絡方式：台北市文山區指南路二段 64 號

Tel：886-2-2938-7411

E-mail：cycheng@nccu.edu.tw