

編號：(93)056.115

GPN：1009303313

GRB：PG9308-0107

## 台灣產業結構調整與就業創造

計劃主持人：辛炳隆

委託單位：行政院經濟建設委員會

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為行政院經濟建設委員會之意見)

行政院經濟建設委員會

民國 93 年 10 月

## 摘 要

自 1990 年代開始，全球化競爭不僅加快我國國內產業結構調整速度，也使調整方向跳脫勞力密集，朝向資本密集與技術密集。許多傳統產業明顯沒落，代之而起的是資訊電子、通訊等高科技產業。雖然資本化與技術化是我國產業結構優質化的表徵，也是不得不然的發展趨勢，但高科技產業除勞動投入較低之外，其所需工作技能也較為新穎，因此，此類產業的發展是否會因進入就業門檻提高，以及無法創造足夠就業機會，而對國內就業市場有負面影響，卻是政府相關單位不可忽視的重要議題。尤其自 1995 年下半年起，國內失業率急遽上升，其原因除經濟不景氣之外，是否與產業結構調整所引發之結構性失業有關，更有待政府相關單位予以釐清。緣此，本計畫主要研究目的便是藉由蒐集整理國內外相關文獻與次級資料分析，釐清我國產業結構調整對就業創造之可能影響，並就如何兼顧產業健全發展與勞工永續就業，提出具體可行之政策建議，以供委辦單位擬訂中長程施政計畫之參考。

簡單來說，我國產業結構調整可以歸納為勞力密集產業衰退、產業發展區域化、農業部門萎縮與服務業部門轉型，而這些結構調整對就業創造機會之可能不利影響包括：資本密集與技術密集產業比重增加除了可能導致就業機會不足之外，更會造成結構性失業問題惡化；

產業發展區域化可能引發就業市場區域性失衡；農業部門萎縮與服務業部門的轉型則不僅減少就業機會的創造，更會降低我國就業市場對經濟不景氣的緩衝機制。

針對上述國內產業結構調整可能不利之影響，政府已積極推動「中長期永續促進就業方案」，按其內容可分為創造就業機會、強化人力培訓與調整勞工法令等三類。其中，創造就業機會的內涵除持續推動傳統產業升級之外，較新穎的作法是開發提昇國人生活品質之新興產業，包括社會福利產業、觀光旅遊產業、資源回收產業與地方文化產業。雖然政府推動這些產業的主要目的是吸納因產業結構調整而面臨就業困難的勞工，而且已經獲致初步成效，然而由於欠缺足夠、穩定的市場需求，再加上從業人員專業知能不足，其發展仍不盡樂觀。

在強化人力培訓方面，雖然政府已經投入許多資源，惟其成效仍不顯著，究其原因主要是政府對於職訓成效欠缺有效的評估機制，而職訓市場機制又不夠健全，導致民間職訓機構無法藉由市場競爭而提高訓練績效。另一個造成職訓成效不彰的可能理由是企業界對職訓政策規劃參與不足，無法確保訓練內容可以符合業界需要。此外，目前願意辦理職訓與願意參加職訓者大多是本來就較具競爭優勢的企業與勞工，真正弱勢的企業與勞工反而意願不高。如果政府無法改變這樣的現象，則政府職訓資源投入將淪為錦上添花，而非雪中送炭。

在調整勞工法令方面，由於勞資雙方欠缺共識與政治力之介入，我國勞工法令的修改十分困難。雖然政府已經放寬變形工時與女工夜間工作的規定，但在定期契約與資遣方面的規定仍未放寬。此外，有鑑於國內派遣工作日益普遍，政府也有意訂定勞動派遣法來加以約束。由於服務業部門未來是國內就業機會之主要創造者，而其經營更需要彈性的勞動市場，因此，過於嚴格的定期契約與資遣規定，以及對派遣工作做不必要的干預，都可能嚴重損及國內就業機會之創造。

針對上述因應措施不盡完備之處，本計畫提出下列政策建議：

- (1) 政府對生活品質相關產業之資源投入宜由生產製造逐漸轉向行銷管理，並持續推動對經營主體的輔導。
- (2) 推動消費者教育，提高其對在地型產業「非」商品價值的認同，以擴大市場需求。
- (3) 建立個人長期追蹤型資料庫，以精確評估職業訓練的效益。
- (4) 審慎規劃公共職訓民營化的配套措施，以提昇職業訓練成效。
- (5) 設立區域職業訓練規劃委員會，以整合在地資源。
- (6) 協助產業公會辦理技能檢定，以推動職能証照制度。
- (7) 落實職業訓練法中有關職訓金之規定，以及將參加職業訓練列入領取失業給付以及其他各種社會救助的必要條件。
- (8) 取消勞基法對定期契約使用條件與契約期限的限制，改由勞資

雙方自行議定。

(9) 定期檢討大量解雇勞工保護法的實施影響，並就不當干預企業

自主經營部分加以修正。

(10) 審慎考慮新訂專法規範派遣勞動的必要性，以免阻礙勞動市場

應有之彈性機制。

# **The Effects of Structural Change on Job Creation in Taiwan**

**Sponsor:** Council for Economic Planning and Development

**Project Director:** Ping-Lung Hsin, Ph.D.

**Research Assistant:** Ping-Chien LEE

**Completion Date:** October, 2004

## **Abstract**

The purpose of this study is to investigate the effects of structural change on job creation in Taiwan. In addition to analyzing the domestic historical data, this study will review the experiences of OECD countries, focusing on the comparison among the strategies adopted by different countries. The influences of labor protection legislations and vocational training systems on job creation will also be studied.

In the past decades, the agricultural industry and the labor-intensive manufacturing industries have declined in Taiwan. More and more capital-intensive or technology-intensive industries have been developed in specific areas. The service industry has also been experienced a dramatic reform, including privatization and automaticalization. Owing to these structural changes, economic growth may not create enough jobs for people, and structural unemployment may become more serious. In response to these negative impacts, the government has devoted more resources into job creation and vocational training. In addition, some labor laws have been revised to create a more flexible labor market.

After reviewing these policies, this study makes the following recommendations:

- (1) The government should help the non-profit organizations or enterprises in the living-quality related industry develop effective marketing and managerial strategy, instead of subsidizing their manufacturing.
- (2) To enlarge the market size, the government should promote the non-commercial value of the products in the localized industries.
- (3) To evaluate the effectiveness of vocational training, the government should build up a longitudinal data set with individual workers' job history and training history.
- (4) To improve the efficiency of the vocational training system, the government should reconsider the privatization policy of public training centers.
- (5) The regional training planning committees should be set up, in order to encourage the participation from business communities and to coordinate the local resources.
- (6) The government should help trade associations develop their own occupation verification systems.
- (7) To suffice for training needs, the government should consider the possibility of collecting training levy.
- (8) To enhance the flexibility of the labor market, inappropriate regulations on fix-term labor contract should be abolished.
- (9) The impacts of the Mass Lay-Off Labor Protection Law on the competitiveness of Taiwan's enterprises should be assessed annually.
- (10) The legislation of leased worker protection should not negatively

influence the operation of the labor market and the human resource management.



# 目錄

摘要.....	I
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究內容.....	2
第三節 研究方法.....	3
第四節 章節安排.....	3
第二章 我國產業結構調整及對國人就業之影響.....	5
第一節 勞力密集產業衰退.....	5
第二節 產業發展區域化.....	11
第三節 農業部門萎縮.....	11
第四節 服務業部門的轉型.....	14
第五節 本章小結.....	16
第三章 他國經驗.....	19
第一節 相關研究整理.....	19
第二節 荷蘭的經驗.....	29
第三節 愛爾蘭的經驗.....	32
第四節 韓國的經驗.....	36
第五節 本章小結.....	43
第四章 現行措施之檢討.....	45
第一節 開發提昇國人生活品質之新興產業.....	45
第二節 強化人力培訓.....	47
第四節 本章小結.....	62
第五章 結論與建議.....	65
參考文獻.....	69

## 表次

表 2-1 我國製造業升級之衡量指標.....	6
表 2-2 我國各行業實質國內生產毛額成長率 .....	7
表 2-3：歷年我國各產業就業人數之變動 .....	8
表 2-4 歷年我國各產業勞動投入係數之變動.....	10
表 2-5：臺灣地區各縣市失業率與相對高低之排名 .....	12
表 2-6 各產業薪資受雇者占總就業者的比例.....	15
表 2-7 我國各服務性產業與製造業公營比例之比較：按雇用人數、實際運用資產 與營業收入.....	17
表 3-1：OECD 國家失業率 .....	20
表 3-2 主要 OECD 國家不同產業部門對就業機會創造之貢獻：1986~1998 年 .....	23
表 3-3 OECD 國家定期契約工作對就業機會創造之貢獻(1990-2000).....	26
表 4-1 生活品質產業之就業人數、受雇人數、平均薪資 .....	46
表 4-2：事業單位辦理員工職業訓練情形—按行業別及公民國營分 .....	49
表 4-3：就業者接受職業訓練的情形 .....	50
表 4-4：就業者及受雇者未接受職業訓練的原因 .....	52
表 4-5：事業單位未辦理員工職業訓練之主要原因—按組織別及員工規模別分	53
表 4-6 OECD 國家個別資遣費之比較：按服務年資 .....	58
表 4-7 OECD 國家對定期契約使用條件與最長期限規範之比較 .....	59

## 圖次

圖 2-1：歷年我國農業就業人數之年增率與經濟成長率 .....	13
圖 3-1 OECD 國家 EPL 嚴格程度與就業率、失業率之相關分析 .....	22
圖 3-2 OECD 國家不同部門工作屬性之比較.....	24

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

我國由於是一個外貿依存度相當高的國家，產業結構必須在比較利益的原則下，根據國際分工情勢而適時調整。在 1990 年代以前，我國產業結構雖歷經多次大規模調整，但仍以勞力密集產業為主，各新舊產業所需工作技能雖有所差異，但技術層次大都不高，因此，並未造成明顯的結構性失業。此外，由於勞力密集產業的勞動投入較高，故產業發展的結果，除帶來經濟快速成長之外，也創造大量就業機會，使我國失業率得以長期維持在 2% 以下的超低水準。然而，自 1990 年代開始，全球化競爭不僅加快國內產業結構調整速度，也使調整方向跳脫勞力密集，朝向資本密集與技術密集。許多傳統產業明顯沒落，代之而起的是資訊電子、通訊等高科技產業。

雖然資本化與技術化是我國產業結構優質化的表徵，也是不得不然的發展趨勢，但高科技產業除勞動投入較低之外，其所需工作技能也較為新穎，因此，此類產業的發展是否會因進入就業門檻提高，以及無法創造足夠就業機會，而對國內就業市場有負面影響，卻是政府相關單位不可忽視的重要議題。尤其自 1995 年下半年起，國內失業率急遽上升，其原因除經濟不景氣之外，是否與產業結構調整所引發之結構性失業有關，更有待政府相關單位予以釐清。緣此，本計畫研究目的之一便是探討我國產業結構調整對就業創造之影響。

針對產業結構調整可能產生的就業問題，政府已開始致力於產業多元化發展，除持續推動高科技紡織、保健機能性食品等高附加價值傳統產業，以及半導體、影像顯示、數位內容與生物科技等「兩兆雙星」產業之外，也將部分服務業列入重點發展產業，希望藉由拓寬產業發展的廣度，提供國內勞工更多元的就業機會。<sup>1</sup>其中，照顧服務產業、觀光旅遊產業、資源回收產業、地方文化產業更被賦予吸收閒置勞動力，並提昇國人生活品質之重大使命。產業結構多元化雖有助於創造就業機會，

---

<sup>1</sup> 有關未來我國重點產業發展方向，可參閱《挑戰 2008：國家發展重點計畫》。

但上述生活品質相關產業在我國的發展仍屬萌芽階段，其實施成效尚待評估。

除致力拓寬產業結構之外，為因應勞工技能不足所產生的結構性失業，近幾年來政府也積極強化國內職業訓練機制。另一方面，根據 IMF 的研究，產業結構的不同並非影響各國就業表現的唯一因素，勞工法令與租稅負擔的差異也是關鍵因素（Garibaldi and Mauro, 1999）。再者，OECD 的研究也指出各國法定就業保護程度與非典型雇用型態的普及程度，是影響其就業市場表現的重要因素（OECD, 2003、2004）。我國政府相關單位對此也有相當體認，並已嘗試在兼顧產業發展與勞工權益的前提下，塑造更具彈性的勞動法制環境。<sup>2</sup>因此，本計畫另一個主要研究目的即檢討政府在發展生活品質相關產業，強化職業訓練機制與調整勞動法制等方面的成效，並且就其中不盡完備之處提出具體政策建議。

因產業發展導致就業問題並非我國獨有的現象，而如何創造新的工作機會，減少既有工作機會流失，更早已成為許多 OECD 國家努力追求的目標。針對此議題，國際貨幣基金（IMF）、世界銀行（World Bank）與 OECD 等國際經貿組織已完成多項研究，而荷蘭、愛爾蘭、韓國是少數在這方面表現傑出的國家。為求借鏡之效，本計畫也將這些國家的經驗與上述組織的研究成果納入研究範疇。

## 第二節 研究內容

針對上述研究目的，本計畫主要研究內容如下：

- 一、 探討過去我國產業結構調整對就業創造之影響與未來可能之發展趨勢。
- 二、 介紹 OECD, IMF 等國際經貿組織的相關研究，以及分析荷蘭、愛爾蘭、韓國等國家產業發展對其國內就業機會的影響，並比較各國所採行之因應措施。
- 三、 檢討現行針對創造就業機會之各項措施的成效，包括開發提昇國人生活品質之新興產業、加強人才培訓機制、以及鬆綁勞動法制等。
- 四、 根據上列各項研究結果，研擬具體政策建議。

---

<sup>2</sup> 有關政府在促進就業方面所採行的方案，可參閱「中長期永續促進就業方案」。

### 第三節 研究方法

本計畫採行的研究方法包括：

- 一、 蒐集整理國內外相關文獻。
- 二、 次級資料分析。
- 三、 專家訪談。

### 第四節 章節安排

本研究報告共有五章，除第一章緒論之外，第二章分析我國產業結構的發展趨勢，以及其對國人就業之影響；第三章介紹 OECD, IMF 等國際經貿組織的相關研究，以及荷蘭、愛爾蘭與韓國的經驗；第四章檢討現行針對創造就業機會之各項措施的成效；第五章為結論與建議。



## 第二章 我國產業結構調整及對國人就業之影響

本章主旨在分析我國產業結構調整趨勢，以及探討其對國人就業之影響。雖然產業結構調整可由多種面向進行分析，但限於時間，本章以下討論僅限於勞力密集產業衰退、產業發展區域化、農業部門萎縮，以及服務業轉型等與就業議題較為相關之趨勢。

### 第一節 勞力密集產業衰退

長期以來，我國製造業之發展一直是依循國際分工原則。早期由於國內勞動力相對於日本與歐美先進國家便宜，故在大量出口帶動下，勞力密集之傳統產業不僅是經濟成長之主要貢獻者，也是國內勞動力之主要吸納者。然而，隨中國大陸經濟的開放改革與東南亞工業的興起，國內傳統製造業出口競爭力自 1980 年代後期開始呈現衰退，代之而起的是資本密集與技術密集的產業。如表 2-1 所示，國內重化及技術密集產業出口佔整體製造業出口的比例在 1984 年時已超過 50%，而自 1995 年起更超過七成以上。另一方面，資本密集與技術密集產業的興起也大幅提昇國內製造業勞動生產力。

除製造業之外，勞力密集產業衰退的現象也發生在其他產業，其中尤以營造業最為嚴重。如表 2-2 所示，受到經濟不景氣與房地產市場泡沫化的影響，國內營造業實質 GDP 自 1996 年起已多次出現負成長。傳統勞力密集之製造業與營造業的萎縮直接反映在就業人數的減少。如表 2-3 所列，自 1988 年起，國內製造業就業人數大多呈現負成長，爾後在資訊電子工業帶動下，就業人數才止跌回升，惟近年來高科技產業的景氣亦因國際市場需求下降，尤期是美國經濟成長遲緩而疲軟，因此，未來國內製造業就業人數可能會持續下滑。在營造業方面，雖然國內房地產業自 1990 年起即出現景氣反轉，但因六年國建的動工創造不少就業機會，故其就業人數在 1990 年代初期仍持續增加，但自 1996 年起，由於建築業長期不景氣，再加上政府公共工程的規模縮小，就業人數開始逐年減少。



表 2-1 我國製造業升級之衡量指標

年 度	重 工 業		重化及技術密集產業		製造勞動生產力 (按 1996 年價格) (美元) (3)
	生產價值 (億美元) (1)	占製造業 總產值比 (%) (2)	出 口 值 (億美元) (3)	占製造業 總出口比 (%) (4)	
1984 年	390.62	47.58	159.80	52.47	10 829.59
1985 年	378.75	46.87	163.50	53.21	10 751.69
1986 年	470.71	46.97	214.80	53.89	12 560.25
1987 年	663.54	48.38	301.80	56.22	16 498.39
1988 年	756.25	51.30	365.40	60.23	18 813.99
1989 年	899.01	53.02	401.40	60.54	22 034.36
1990 年	890.26	54.31	402.80	59.93	22 815.29
1991 年	1 050.39	55.32	457.40	60.04	26 680.75
1992 年	1 115.45	57.12	497.50	61.07	29 367.93
1993 年	1 167.18	59.69	484.90	56.99	28 749.71
1994 年	1 336.51	61.45	521.20	58.37	29 940.52
1995 年	1 564.72	65.25	750.60	69.87	32 053.09
1996 年	1 601.78	66.02	798.60	71.37	33 022.93
1997 年	1 492.39	68.66	878.10	73.44	33 044.03
1998 年	1 593.06	70.28	804.70	74.08	29 514.43
1999 年	1 721.52	71.78	909.00	76.08	32 451.72
2000 年	1 928.50	75.05	1 153.90	79.01	35 066.72
2001 年	1 592.83	74.83	949.53	78.66	32 047.52
2002 年	1 783.48	76.83	1 034.47	80.62	33 974.88
2003 年	2 022.28	78.35	1 160.92	81.93	35 513.90
2004 年 (1-6 月)	198.80	80.21	688.28	83.27	18 435.41

資料來源：(1)經濟部統計處「工業生產統計」；(2)財政部統計處「進出口貿易統計」；(3)行政院主計處「薪資與生產力統計」。

附 註：(1)重化及技術密集產業包括化學材料業、化學製品業、橡膠及塑膠製品業、基本金屬業、金屬製品業、機械業、電機及電器業、運輸工具業、精密儀器設備業。

(2)重化及技術密集產業出口值自 84 年起按國際貿易標準分類。

(3)製造業勞動生產力＝實質製造業生產毛額／製造業受雇員工人數。

表 2-2 我國各行業實質國內生產毛額成長率

單位：%

年 別	合 計	農 業	工 業 Industries				服 務 業 Services				
			小 計	製造業	營造業	水電 燃氣業	小 計	批發零售 及餐飲業	運輸倉儲 及通信業	政府服務	金融保險 工商服務業
1962	7.90	3.14	10.35	9.74	11.90	14.57	9.35	11.78	9.54	5.06	14.42
1963	9.35	2.76	12.45	14.17	15.08	8.82	11.27	16.99	6.99	6.06	17.34
1964	12.20	13.51	16.93	21.16	11.85	15.07	9.52	10.38	21.43	7.14	11.01
1965	11.13	8.24	13.22	14.73	15.87	13.18	11.53	14.34	17.64	7.34	12.15
1966	8.91	3.06	13.95	18.14	7.03	11.15	9.21	7.98	15.26	8.46	9.24
1967	10.71	5.56	15.35	16.61	18.76	15.02	10.65	10.26	10.47	9.17	15.36
1968	9.17	5.56	15.51	17.98	13.97	18.41	7.38	7.85	16.10	5.03	6.31
1969	8.95	-3.36	17.75	21.29	14.19	17.81	9.06	6.66	17.46	8.20	14.62
1970	11.37	4.76	17.15	21.18	3.83	23.03	10.28	7.92	17.13	10.78	12.06
1971	12.90	1.44	20.19	22.80	16.47	13.83	12.16	13.91	20.86	8.75	12.40
1972	13.32	3.59	20.09	21.63	21.06	19.76	11.69	15.59	18.11	1.75	17.48
1973	12.83	3.60	16.26	17.89	15.91	14.74	12.96	17.02	19.82	4.66	20.97
1974	1.16	1.90	-1.69	-5.65	20.40	4.61	3.13	3.45	15.91	-4.86	8.46
1975	4.93	-4.01	6.38	4.46	16.83	7.74	6.21	-0.15	15.52	10.21	4.16
1976	13.86	8.72	22.04	23.04	20.84	18.03	9.15	9.77	17.32	6.18	12.06
1977	10.19	4.07	12.51	13.16	13.38	11.13	9.75	10.06	7.89	7.93	11.47
1978	13.59	-0.48	18.73	21.33	11.26	16.61	12.46	16.64	13.60	6.74	18.07
1979	8.17	4.70	7.44	7.93	7.06	9.62	9.50	8.54	11.59	7.07	21.44
1980	7.30	-1.96	9.22	9.88	7.88	6.90	7.40	8.24	10.24	5.58	10.21
1981	6.16	-0.44	6.19	7.60	1.90	1.04	7.28	6.21	10.66	6.83	10.01
1982	3.55	2.16	1.38	2.43	-4.20	5.47	5.65	5.03	6.71	5.79	3.29
1983	8.45	2.42	9.64	11.60	-2.50	16.69	8.38	8.93	9.35	5.01	3.43
1984	10.60	2.05	12.99	14.91	3.23	13.20	9.84	11.94	11.76	6.57	13.31
1985	4.95	2.27	3.66	3.36	2.30	12.48	6.43	6.57	6.31	5.56	7.90
1986	11.64	-0.01	14.06	16.30	5.19	4.71	11.12	7.82	7.84	3.20	8.69
1987	12.74	6.31	12.18	12.79	9.98	10.48	13.99	13.04	10.65	5.82	16.20
1988	7.84	1.00	5.01	3.99	11.36	9.85	11.00	10.93	8.46	8.21	18.47
1989	8.23	-0.58	4.43	3.56	10.15	6.78	12.18	10.81	6.79	6.96	21.21
1990	5.39	2.26	0.81	-0.85	9.66	7.59	9.11	10.70	5.93	10.21	9.97
1991	7.55	1.77	6.86	6.75	6.37	9.63	8.51	10.29	7.46	9.11	4.95
1992	7.49	-2.25	6.00	4.06	17.89	5.51	9.26	11.68	8.27	3.92	11.83
1993	7.01	5.07	4.68	2.44	15.18	7.20	8.69	10.76	7.27	4.69	9.68
1994	7.11	-4.21	6.22	5.89	8.47	6.83	8.43	7.98	5.31	3.30	12.90
1995	6.42	2.85	5.13	5.89	1.49	6.52	7.44	8.34	5.93	6.66	7.04
1996	6.10	-0.33	3.41	4.75	-3.07	5.60	8.11	7.72	5.25	6.46	7.77
1997	6.68	-1.48	6.10	6.67	3.98	6.06	7.44	7.40	6.74	2.82	11.79
1998	4.57	-6.59	2.74	3.35	-2.06	6.07	6.16	6.97	9.48	2.53	4.56
1999	5.42	2.73	4.66	6.66	-5.85	2.63	5.97	5.94	16.38	3.23	3.65
2000	5.86	1.15	5.71	7.31	-5.49	7.19	6.13	6.65	12.70	2.60	2.75
2001	-2.18	-2.07	-5.97	-5.73	-12.55	1.06	-0.11	-2.46	3.07	2.16	0.70
2002	3.59	4.73	5.04	6.26	-2.86	2.18	2.79	2.37	4.86	1.83	3.78
2003	3.31	0.15	4.67	5.76	-3.47	4.27	2.71	2.98	4.23	2.41	3.35

資料來源：行政院主計處

表 2-3：歷年我國各產業就業人數之變動

(年別)	農、林、漁、牧業	礦業及土石採取業	製造業	水電燃氣業	營造業	商業	運輸、倉儲及 通信業	金融、保險、不動產 及工商服務業	社會服務及個人服務業							
1980	-103	-1	69	1	39	43	-3	19	38							
1981	-20	-2	10	2	34	48	10	15	23							
1982	27	-3	6	2	-20	62	10	13	27							
1983	33	-5	114	2	-15	63	10	7	35							
1984	-31	-5	215	1	-31	50	8	8	24							
1985	11	-6	4	0	0	46	15	6	37							
1986	20	-2	134	0	-5	45	23	22	44							
1987	-91	-2	186	1	32	57	10	18	75							
1988	-113	-3	-19	0	33	101	5	41	35							
1989	-47	-4	-6	0	43	75	9	41	37							
1990	-2	-4	-143	1	53	16	9	45	50							
1991	29	-1	-55	1	42	91	7	8	49							
1992	-28	-1	-13	0	63	59	2	42	53							
1993	-60	1	-102	-1	101	35	13	64	59							
1994	-29	-1	2	0	88	69	10	22	29							
1995	-22	-3	-36	0	36	44	-4	30	59							
1996	-36	-1	-27	-1	-75	57	3	33	65							
1997	-40	-1	148	0	-43	19	-7	24	9							
1998	-56	-1	41	0	-20	52	12	54	40							
1999	-46	-1	-8	0	-22	83	-1	45	41							
2000	-36	0	52	1	-11	33	5	35	32							
2001	-32	-1	-68	-1	-86	2	5	24	36							
	農、林、 漁、牧業	礦業及土 石採取業	製造業	水電燃氣 業	營造業	批發及零 售業	住宿及餐 飲業	運輸倉儲 及通信業	金融及保 險業	不動產及 租賃業	專業科學 及技術服 務業	教育服務 業	醫療保健 及社會福 利服務業	文化運動 及休閒服 務業	其他服務 業	公共行政 業
2002	3	-1	-24	0	-21	14	47	-10	7	-1	18	4	13	15	6	2
2003	-13	-1	27	0	-23	5	10	7	-2	6	0	25	10	3	26	40

資料來源：本文作者計算自中華民國台灣地區人力資源統計年報。

除製造業與營造業就業人數因景氣不振而減少外，農林漁牧業與礦業及土石採取業也因產業萎縮而釋出勞動力。至於服務業方面，金融保險業、不動產及房屋租賃業與工商服務業的就業人數，近幾年來受到景氣因素影響而略呈相對萎縮，但住宿及餐飲業、教育服務業、醫療保健及社會福利服務業等產業之就業人數則相對增加。

產業結構由勞力密集轉向資本密集與技術密集雖然是我國因應全球化競爭之必然趨勢，也是我國產業升級的重要表徵，但單位產出所需之勞動投入卻可能因此相對減少。表 2-4 所列是歷年國內各產業勞動投入係數之變動，其中除了 2001 年由於經濟不景氣，產出相對減少，導致勞動投入大幅增加之外，其餘各年各產業的勞動投入係數大都呈現下降趨勢。此外，根據林安樂等人（1997）對民國 75 年至 89 年期間之行業別雇用就業產出係數及各行業職類別就業人數比率進行分析，發現各業就業係數有明顯下降趨勢。這雖然反映國內勞動生產力的持續提高，但也為產業結構調整對就業創造影響投下不利的變數。鄭素珍（2003）的研究則發現 1990 年代後期以來，金融服務業與電子業之勞動生產力成長趨緩，部分傳統產業呈現勞動節約技術，凸顯我國缺乏勞動生產力快速提升、可吸納勞動的產業之隱憂。除上述分析過去影響之研究外，張溫波（2002）與林大侯等人（2002）亦曾模擬預測未來產業發展對就業創造之影響，其結果皆指出若任由產業自行發展，則其所創造的就業機會將不足以吸納國內勞工。

除就業機會可能不足之外，上述產業結構調整也可能使國內勞工因新舊產業差異性過大而發生結構性失業。根據曾敏傑（2002）的分析，國內結構性失業人口由 1996 年的 64,595 人遽增為 2000 年的 110,357 人，其占失業人口的比例也由 34.6% 上升為 47.4%。尤其自 1980 年代起，政府將資訊電子、通信、光電等高科技產業列為重點輔導對象，由於這些產業資本密集度較傳統製造業高，故相同產出水準所能創造出來的就業機會相對減少，而其所需勞動力品質亦較傳統製造業高。因此，即使近幾年來這些產業在產出面的成長足以彌補傳統製造業的衰退，使經濟成長率得以持續上升，但仍無法避免失業人數的大幅增加。

表 2-4 歷年我國各產業勞動投入係數之變動

單位：人/NT 百萬元

(年別)	農林漁牧業	礦業及土石採取業	製造業	水電燃氣業	營造業	商業	運輸、倉儲及通信業	金融、保險、不動產及工商服務業	社會服務及個人服務業
1967	-0.84	-0.15	0	-0.14	-0.25	0.16	-0.16	-0.02	NA
1968	-0.65	-0.18	-0.51	-0.26	0.24	0.46	-1.08	0.04	NA
1969	0.57	-0.22	-0.57	-0.22	0.21	0.05	-0.90	-0.02	NA
1970	-0.93	-0.65	-0.25	-0.23	0.16	-0.05	0.07	-0.01	NA
1971	-0.23	-0.69	-0.43	-0.07	0.34	-0.63	-1.31	-0.03	NA
1972	-0.63	-0.30	-0.17	-0.06	-1.26	-0.26	-0.85	-0.06	NA
1973	-0.43	0.00	-0.03	-0.07	-0.42	-0.24	-0.21	-0.09	NA
1974	0.27	0.23	0.38	0.00	-0.57	-0.09	-0.86	-0.01	NA
1975	0.40	-0.07	-0.07	-0.02	-0.60	-0.03	-0.35	0.00	NA
1976	-1.23	-0.35	-0.50	-0.09	-0.45	-0.39	-0.51	-0.03	NA
1977	-0.71	-0.21	-0.14	-0.04	0.04	0.08	-0.16	-0.02	NA
1978	-0.18	-0.17	-0.35	-0.09	0.16	-0.30	-0.79	0.02	NA
1979	-1.20	0.00	0.02	-0.03	0.13	-0.02	-0.03	-0.05	-0.10
1980	-0.38	-0.11	-0.17	-0.01	-0.01	-0.13	-0.25	0.02	-0.04
1981	-0.07	-0.09	-0.18	0.03	0.15	-0.05	-0.15	0.00	-0.56
1982	0.00	0.02	-0.05	0.01	0.03	0.02	-0.07	0.02	-0.23
1983	0.01	-0.19	-0.14	-0.05	-0.01	-0.11	-0.12	0.00	-0.28
1984	-0.27	-0.15	-0.11	-0.04	-0.32	-0.23	-0.16	-0.04	-0.32
1985	-0.08	-0.20	-0.07	-0.05	-0.08	-0.08	-0.04	-0.02	-0.24
1986	0.09	-0.08	-0.21	-0.02	-0.19	-0.12	-0.03	0.01	-0.16
1987	-0.75	-0.09	-0.10	-0.03	-0.11	-0.22	-0.12	-0.03	-0.28
1988	-0.53	-0.12	-0.08	-0.03	-0.14	-0.09	-0.10	0.00	-0.26
1989	-0.17	-0.17	-0.07	-0.02	-0.07	-0.13	-0.06	-0.02	-0.25
1990	-0.11	-0.13	-0.07	-0.01	-0.03	-0.21	-0.05	0.01	-0.17
1991	0.04	-0.07	-0.14	-0.02	0.00	-0.09	-0.07	-0.01	-0.29
1992	-0.01	-0.13	-0.07	-0.01	-0.21	-0.15	-0.09	0.00	-0.13
1993	-0.46	-0.05	-0.09	-0.02	-0.05	-0.15	-0.05	0.02	-0.10
1994	0.06	-0.02	-0.07	-0.01	0.04	-0.07	-0.03	-0.03	-0.14
1995	-0.20	-0.07	-0.09	-0.01	0.06	-0.09	-0.07	0.00	-0.14
1996	-0.13	0.03	-0.07	-0.02	-0.12	-0.07	-0.04	-0.01	-0.10
1997	-0.11	0.00	-0.01	-0.01	-0.20	-0.09	-0.07	-0.02	-0.17
1998	0.01	-0.02	-0.02	-0.01	0.00	-0.06	-0.06	0.01	-0.11
1999	-0.30	-0.01	-0.07	0.00	0.08	-0.02	-0.12	0.01	-0.08
2000	-0.20	0.02	-0.05	-0.01	0.10	-0.04	-0.07	-0.01	-0.07
2001	3.07	0.42	1.01	0.15	2.50	1.35	0.63	0.33	1.88
2002	-0.20	-0.05	-0.04	-0.01	0.06	0.04	-0.05	0.00	-0.07
2003	-0.18	-0.02	-0.11	-0.01	0.01	-0.03	-0.06	-0.01	-0.02
<b>1967-1979 平均</b>	<b>-0.45</b>	<b>-0.21</b>	<b>-0.20</b>	<b>-0.10</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.10</b>	<b>-0.55</b>	<b>-0.02</b>	<b>-0.10</b>
<b>1980-1989 平均</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.12</b>	<b>-0.12</b>	<b>-0.02</b>	<b>-0.07</b>	<b>-0.12</b>	<b>-0.11</b>	<b>-0.01</b>	<b>-0.26</b>
<b>1990-1999 平均</b>	<b>-0.12</b>	<b>-0.05</b>	<b>-0.07</b>	<b>-0.01</b>	<b>-0.04</b>	<b>-0.10</b>	<b>-0.07</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.14</b>
<b>2000-2003 平均</b>	<b>0.62</b>	<b>0.09</b>	<b>0.20</b>	<b>0.03</b>	<b>0.67</b>	<b>0.33</b>	<b>0.11</b>	<b>0.08</b>	<b>0.43</b>

註：1. 2000 年起就業人數依行業標準分類第七次分類。

2. 勞動投入係數指每生產一單位產出所投入之勞動數量。本文以就業人數衡量所投入之勞動數量，以實質 GDP 衡量產出水準，因此，勞動投入係數 = 就業人數 / 實質 GDP

## 第二節 產業發展區域化

早期當我國產業結構由農業轉向工業時，為避免大量人口湧入都市，政府喊出「離農不離村」的口號，小型工廠四處林立，這種在空間分佈上採分散式的產業發展策略，使得各地皆可分享工業化所產生的就業機會，避免城鄉差距的擴大。然而，隨著產業結構愈趨資本化，廠房面積擴大，而國內土地價格卻因需求增加而提高，再加上國內環保意識抬頭，企業取得土地愈形困難。因此，政府開始開發工業區或科學園區，解決企業取得土地所面臨的問題。尤其在新竹科學園區成功經驗的示範下，我國高科技產業正朝向區域集中模式發展，此種發展模式將使大量同質性的就業機會集中於某些特定區域。另一方面，隨著房地產價格上漲，勞工遷徙成本愈來愈高，遠距離的勞動移動愈來愈少。如此，在勞動供需皆成區域化發展的情況下，便容易產生區域性失衡的現象。以 2000 年為例，產業發展較蓬勃的桃園縣與新竹縣的失業率分別只有 2.03% 與 1.69%，而基隆市與台南市的失業率則高達 4.16% 與 4.09%，二者相差近一倍（見表 2-5）。惟近年來經濟不景氣使各縣市失業率都普遍提高，縣市間的差距大幅縮小。

## 第三節 農業部門萎縮

在產業結構調整中，農業部門萎縮對就業市場也非常不利，因為農業部門在我國勞動市場扮演重要的調節功能，當經濟不景氣，導致勞動需求減少時，非農業部門所釋放出來的勞動力可藉轉入農業部門就業，而免於失業。當景氣復甦，非農業部門勞動需求增加時，其所需之勞動力再由農業部門提供。如此可緩和景氣波動對國內就業人數的衝擊。然而，隨著農業部門的萎縮與農業生產組織的改變，上述調整機制是否依然存在，值得商榷。此點可由圖 2-1 加以說明。在 1990 年代以前，我國農業部門就業人數年增率與經濟成長率之反向變動，十分明顯。尤其在 1974 年、1982 年與 1985 年，經濟成長率達到谷底時，農業部門就業人數不減反增。但是，在 1990 年代則未見此反向變動的趨勢。當經濟成長率自 1991 年起逐年微幅下降時，農業部門就業人數亦呈下降趨勢，其下降幅度

表 2-5：臺灣地區各縣市失業率與相對高低之排名

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
基隆市	3.16(2)	2.87(1)	2.62(1)	3.38(1)	2.97(1)	2.79(1)	3.68(1)	3.98(1)	4.00(1)	4.23(2)	4.16(1)	5.1(1)	5.5(1)	5.2(5)
新竹市	1.94(7)	1.99(7)	1.88(7)	1.42(12)	1.97(4)	1.81(14)	1.84(22)	2.14(19)	2.47(15)	2.70(16)	2.68(16)	4.3(15)	5.3(9)	5.2(5)
臺北縣	1.78(10)	1.38(13)	1.42(14)	1.39(15)	1.51(13)	1.9(11)	2.62(11)	2.7(11)	2.78(11)	3.03(11)	2.97(13)	4.9(8)	5.5(1)	5.2(5)
宜蘭縣	2.03(6)	2.5(2)	2.37(2)	1.9(4)	1.53(11)	1.89(12)	3.25(5)	3.28(5)	3.44(3)	3.45(6)	3.63(7)	5.0(4)	5.4(6)	5.2(5)
桃園縣	1.27(17)	1.18(14)	1.09(20)	1.32(16)	1.55(10)	1.2(20)	2.10(18)	2.31(16)	2.06(21)	1.98(20)	2.03(20)	4.3(15)	5.1(14)	4.7(19)
新竹縣	1.22(18)	0.95(21)	0.97(23)	0.95(21)	1.01(22)	1.26(19)	1.56(23)	1.50(22)	2.25(19)	1.80(21)	1.69(22)	3.8(22)	4.4(22)	4.2(23)
臺中市	2.49(4)	2.12(6)	1.79(9)	1.91(3)	1.98(3)	2.42(2)	2.87(8)	2.88(9)	2.79(9)	3.09(9)	3.25(10)	4.7(10)	5.4(6)	5.2(5)
苗栗縣	1.29(16)	1.1(15)	1.33(15)	1.4(14)	1.51(14)	2(9)	2.34(14)	2.18(18)	2.07(20)	2.25(17)	2.66(17)	4.5(13)	4.9(17)	4.8(18)
臺中縣	1.12(20)	1.06(18)	1.14(19)	1.18(17)	1.35(16)	2.19(5)	2.52(13)	2.68(12)	2.53(13)	3.11(8)	3.52(8)	5.0(4)	5.4(6)	5.3(1)
彰化縣	1.06(22)	0.99(19)	0.97(22)	1.05(19)	1.11(20)	1.36(18)	2.11(17)	1.89(21)	1.77(22)	1.68(22)	1.70(21)	4.0(19)	5.2(11)	4.7(19)
南投縣	1.69(12)	1.6(12)	1.24(17)	1.44(11)	1.26(17)	1.65(16)	2.59(12)	2.63(13)	2.47(15)	3.06(10)	3.81(5)	4.9(8)	5.3(9)	5.3(1)
雲林縣	0.92(23)	0.93(22)	1.31(16)	0.97(20)	1.06(21)	1.02(23)	1.86(20)	1.98(20)	2.31(18)	2.24(18)	2.61(18)	4.1(18)	4.7(20)	5(13)
嘉義市	3.59(1)	2.46(23)	2.22(3)	2.14(2)	1.71(9)	1.93(10)	1.97(19)	2.43(14)	2.51(14)	3.00(12)	3.00(12)	4.6(12)	5.2(11)	5.1(11)
臺南市	2.46(5)	1.65(11)	2.08(5)	1.67(6)	2.06(2)	2.34(3)	3.55(2)	3.90(2)	3.89(2)	4.26(1)	4.09(2)	5.0(4)	5.0(15)	4.9(14)
嘉義縣	1.07(21)	0.83(23)	1.03(3)	0.81(22)	1.18(19)	1.68(15)	2.16(16)	2.40(15)	2.46(17)	2.77(15)	2.77(14)	4.0(19)	5.2(11)	5.1(11)
臺南縣	1.62(14)	1.06(17)	1.53(12)	1.41(13)	1.5(15)	1.13(21)	2.20(15)	2.29(17)	2.89(7)	3.42(7)	3.34(9)	4.7(10)	5.0(15)	4.9(14)
高雄縣	1.9(8)	1.79(10)	1.78(10)	1.5(9)	1.91(5)	2.07(8)	2.84(9)	2.91(8)	2.91(6)	3.72(4)	3.94(3)	5.1(1)	5.5(1)	5.3(1)
屏東縣	1.53(15)	0.97(20)	1.16(18)	1.14(18)	1.23(18)	1.04(22)	2.64(10)	2.97(7)	2.79(9)	2.16(19)	2.18(19)	4.5(13)	4.9(17)	4.9(14)
澎湖縣	2.89(3)	1.93(9)	1.96(6)	0.74(23)	0.87(23)	1.54(17)	1.86(20)	1.06(23)	1.69(23)	1.18(23)	1.59(23)	3.5(19)	4.0(23)	4.5(22)
花蓮縣	1.63(13)	2.22(4)	2.14(4)	1.51(8)	1.52(12)	2.16(6)	3.42(3)	3.45(4)	2.82(8)	3.70(5)	3.93(4)	5.1(1)	5.5(1)	5.3(1)
臺東縣	1.21(19)	1.07(16)	1.46(13)	1.55(7)	1.79(7)	2.19(4)	3.41(4)	3.04(6)	3.30(5)	2.82(14)	3.14(11)	4.3(15)	4.9(17)	4.9(14)
臺北市	1.82(9)	1.97(8)	1.85(8)	1.77(5)	1.73(8)	2.11(7)	2.90(7)	2.88(9)	2.58(12)	2.85(12)	2.71(15)	3.9(21)	4.6(21)	4.6(21)
高雄市	11.77(11)	2.15(5)	1.56(11)	1.46(10)	1.77(6)	1.83(13)	3.08(6)	3.67(3)	3.44(3)	3.78(3)	3.79(6)	5.0(4)	5.5(1)	5.2(5)

資料來源：人力資源調查統計年報

註：括弧內為各縣市失業率依高往低順序



圖 2-1：歷年我國農業就業人數之年增率與經濟成長率



雖然曾於 1994 與 1995 二年有縮小現象，但 1996 年則又擴大。因此，農業部門就業調整機制的消失，是導致最近幾年國內就業人數變動對經濟景氣愈趨敏感的另一關鍵因素。

#### 第四節 服務業部門的轉型

如同大多數國家經濟發展途徑一樣，我國經濟結構已由農業經濟轉向工業經濟，再轉向服務業經濟。根據行政院主計處的資料，去（2003）年我國服務業產值已佔全體產值的 67.81%，其就業人數則佔全體就業人數的 57.90%。除了規模擴大之外，近幾年來，我國服務業部門也出現正式化程度提高與公營比例降低等明顯轉型現象，而這對就業機會創造與就業市場彈性調整機制，皆可能造成不利影響。因為，除了創造大量就業機會之外，服務業與農業部門在國內就業市場亦具有穩定的功能。大體上，當經濟成長率上升時，服務業就業人數所占的比例則下降；反之當經濟成長率下降時，服務業就業人數所占比例則上升。此現象反映當經濟不景氣時，工業部門被迫釋出勞動力，其中有部分勞工就轉向服務業就業，故其就業比例上升；而當景氣復甦時，這些勞工又移回工業部門，致服務業就業比例下降。

我國服務業之所以能扮演上述吞吐的角色，主要緣於二項因素。第一項因素是服務業，尤其是商業與個人服務業就業市場的正式化程度較低，故較不受景氣影響，而且轉業者所面臨的進入障礙也較低。所謂就業市場的正式化程度一般都以薪資受僱者占總就業者的比例來衡量。比例愈高，表示正式化程度愈高，轉業者進入的障礙也愈高。第二項因素是過去國內金融業公營比例極高，故其僱用人數較不易因景氣波動而調整。

過去國內商業不僅企業規模小，而且薪資受僱者所佔比例低，惟近幾年來隨著生產自動化，服務業廠商規模逐漸擴大，而且薪資受僱者所佔比例隨之增加。如表 2-6 所示，去年商業薪資受僱者佔就業者比例已超過五成。在金融保險及不動產業方面，由於服務業貿易總協定（GATS）的國民待遇原則，我國在加入世界

表 2-6 各產業薪資受雇者占總就業者的比例

單位：%

	1991	1997	2003
礦業及土石採取業	94.7	92.3	100
製造業	86.7	87.0	88.8
水電燃氣業	100	100	100
營造業	86.6	86.1	83.47
商業	45.2	48.5	50.9
運輸倉儲通信業	73.1	73.3	75.0
金融保險及不動產業	} 87.5	96.9	95.0
工商服務業		71.3	77.9
社會服務及個人服務業	} 82.3	80.9	80.5
公共行政業		100	100

資料來源：計算自行政院主計處資料。

貿易組織（WTO）之後，政府無法再像從前一樣保護國內公營的金融業。為提升其競爭力，以因應外資企業的挑戰，政府已著手進行公營事業民營化，使得這些產業的公營比例大幅降低。如表 2-7 所示，國內公營金融保險及不動產業業者不論在企業家數、雇用人數、實際資產或營業收入各方面所佔比例皆逐年下降。這些產業民營化之後，新的管理階層將秉持利潤極大化的原則來經營公營企業，因此，一旦經濟不景氣，這些企業不但無法吸納其他失業勞工，反而會資遣原有勞工，使失業問題更加惡化。

## 第五節 本章小結

綜合以上分析，我國產業結構調整對國人就業機會可能會有負面影響。其中，資本密集與技術密集產業比重增加除了可能導致就業機會不足之外，更會造成結構性失業問題惡化；產業發展區域化可能引發就業市場區域性失衡；農業部門萎縮與服務業部門的轉型則不僅減少就業機會的創造，更會降低我國就業市場對經濟不景氣的緩衝機制。

表 2-7 我國各服務性產業與製造業公營比例之比較：按雇用人數、實際運用資產與營業收入

單位：%

	民 80 年				民 85 年				民 90 年			
	廠商家數	雇用人數	實際運用資產	各項收入總額	廠商家數	雇用人數	實際運用資產	各項收入總額	廠商家數	雇用人數	實際運用資產	各項收入總額
商業	0.09	0.36	0.86	0.88	0.06	0.17	0.46	0.55	0.01	0.21	0.45	0.49
運輸倉儲	0.09	24.59	51.42	36.70	0.05	20.89	49.94	31.07	0.05	16.56	47.73	23.82
通信業												
金融保險及 不動產業	1.61	22.80	66.72	53.87	0.59	17.87	52.14	46.76	0.25	9.33	36.65	33.29
工商服務業	0.02	0.46	1.39	0.50	0.01	0.25	0.45	0.21	0.02	0.14	0.15	0.05
社會服務及 個人服務業	0.32	10.60	14.72	13.68	0.23	9.83	15.28	12.43	0.17	9.41	17.17	10.97
製造業	0.08	4.51	13.32	10.22	0.06	2.67	11.07	6.98	0.03	2.29	10.97	6.20

資料來源：台閩地區工商及服務業普查報告，1991年、1996年、2001年。



### 第三章 他國經驗

因產業結構調整而出現就業機會不足或結構性失業問題，並非台灣特有的現象。許多 OECD 國家早在 1980 年代就已面臨相同的問題，而為協助會員國有效解決問題，包括 OECD、IMF、World Bank 在內的許多國際組織已就此議題進行多項研究，也提出許多政策建議。此外，相對於其他 OECD 國家，荷蘭、愛爾蘭與韓國在就業市場的表現較為凸出，如表 3-1 所示，這三個國家的失業率分別為 3.8%、4.6%與 3.6%，皆遠低於全體 OECD 國家平均失業率 7.1%。為收借鏡之效，本章將先摘要介紹 OECD、IMF 與 World Bank 的相關研究之後，再就這三個國家的經驗進行分析，以供我國研擬相關政策之參考。

#### 第一節 相關研究整理

針對影響各國在創造就業機會方面表現良莠的因素，學者之間有不同主張。早期是以產業結構論為主流，認為不同產業之單位勞動投入不同，如果一個國家高勞動投入的產業所佔比重越高，其所創造就業機會越高，失業率則越低。持這種看法的學者包括 Piketty (1998)、Marimon and Ziliboti (1998) 等。其中，Piketty 就指出美國在 1980 年代與 1990 年代之所以能有較法國、德國好的就業表現，就是因為其大力發展高勞動投入的商品零售業。

雖然從投入產出的生產關係來看，上述產業結構論似乎言之成理，但企業經營與產業發展卻非單純的生產關係可以解釋。相反的，越來越多研究結果顯示產業結構差異對創造就業機會雖有顯著影響，但其影響力卻不是最大的。例如 Garibald and Mauro (1999) 就曾利用 21 個 OECD 國家的 1980-97 年資料進行分析，結果發現低租稅負擔與彈性的勞工法令制度才是增加就業機會之最有利武器。此外，Junankar et.al. (2000)對澳洲的研究則顯示就業機會的興起與消失主要是受到景氣的影響。

上述 Garibald and Mauro 的發現與 OECD 近幾年來的研究結果十分一致。為

表 3-1：OECD 國家失業率

單位：%

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
澳大利亞	6.7	10.5	10.6	9.5	8.2	8.2	8.3	7.7	6.9	6.3	6.8	6.4	6.1
奧地利	N.A	N.A	4.0	3.8	3.9	4.4	4.4	4.5	4.0	3.7	3.6	4.3	4.4
比利時	6.6	7.1	8.6	9.8	9.7	9.5	9.2	9.3	8.6	6.9	6.7	7.3	8.1
加拿大	8.1	11.2	11.4	10.4	9.4	9.6	9.1	8.3	7.6	6.8	7.2	7.7	7.6
捷克	N.A	N.A	4.4	4.4	4.1	3.9	4.8	6.4	8.6	8.7	8.0	7.3	7.8
丹麥	7.2	8.6	9.6	7.7	6.8	6.3	5.3	4.9	4.8	4.4	4.4	4.6	5.6
芬蘭	3.2	11.6	16.4	16.8	15.2	14.6	12.7	11.3	10.2	9.8	9.1	9.1	9.0
法國	8.7	10.0	11.3	11.9	11.4	11.9	11.8	11.4	10.7	9.3	8.5	8.8	9.4
德國	4.8	6.4	7.7	8.2	8.0	8.7	9.7	9.1	8.4	7.8	7.8	8.6	9.3
希臘	6.3	7.8	8.6	8.9	9.1	9.7	9.6	11.0	11.8	11.0	10.4	10.0	N.A
匈牙利	N.A	9.9	12.1	11.0	10.4	9.6	9.0	8.4	6.9	6.3	5.6	5.6	5.8
愛爾蘭	13.4	15.4	15.6	14.3	12.3	11.7	9.9	7.5	5.6	4.3	3.9	4.4	4.6
義大利	8.9	8.8	10.1	11.0	11.5	11.5	11.6	11.7	11.3	10.4	9.5	9.0	8.6
日本	2.1	2.2	2.5	2.9	3.2	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4	5.3
韓國	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	4.0	3.3	3.6
盧森堡	1.7	2.1	2.6	3.2	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.1	2.8	3.7
荷蘭	5.9	5.3	6.2	6.8	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.9	2.5	2.7	3.8
紐西蘭	7.8	10.3	9.5	8.1	6.3	6.1	6.6	7.5	6.8	6.0	5.3	5.2	4.7
挪威	5.3	6.6	6.6	6.0	5.5	4.8	4.0	3.2	3.3	3.4	3.6	3.9	4.5
波蘭	N.A	N.A	14.0	14.4	13.3	12.3	10.9	10.2	13.4	16.4	18.5	19.8	19.2
葡萄牙	4.8	4.3	5.7	6.9	7.3	7.3	6.8	5.2	4.5	4.1	4.1	5.1	6.4
斯洛法克	N.A	N.A	N.A	13.7	13.1	11.3	11.9	12.6	16.8	18.7	19.4	18.7	17.1
西班牙	13.1	14.9	18.6	19.8	18.8	18.1	17.0	15.2	12.8	11.3	10.6	11.3	11.3
瑞典	1.7	5.6	9.1	9.4	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	5.6
瑞士	N.A	3.0	3.9	3.9	3.5	3.9	4.2	3.6	3.0	2.7	2.6	3.2	4.1
英國	6.9	9.8	10.0	9.2	8.5	8.0	6.9	6.2	5.9	5.4	5.0	5.1	5.0
美國	5.6	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.7	5.8	6.0
整體 OECD	6.1	7.4	7.8	7.7	7.3	7.2	7.0	6.9	6.7	6.3	6.5	7.0	7.1

資料來源：OECD, Employment Outlook, 2004

瞭解就業保護立法（Employment Protection Legislation，簡稱 EPL）嚴格程度對就業與失業的影響，<sup>3</sup>OECD 秘書處最近將各會員國之 EPL 嚴格程度予以量化，在將其與各國就業率與失業率分別進行相關分析，結果發現 EPL 嚴格程度與就業率之間呈現顯著負相關，與失業率之間則無顯著關係（見圖 3-1）。

另一方面，當各國都由工業經濟邁入服務業經濟時代，服務業部門已成為就業機會的主要創造者（見表 3-2），而根據 OECD 秘書處的研究，服務業部門部分工時勞工與定期契約工佔全體就業者的比例高於其他部門，而平均工作年資則相對較短（見圖 3-2），顯示越是彈性化的勞動市場越適合服務業的發展。事實上，OECD 秘書處的另一項研究結果顯示，自 1990 年至 2000 年間，OECD 國家平均就業人數增加 11.6 個百分點，其中有 4.2 個百分點是來自定期契約（含臨時工），所佔比例超過三分之一（見表 3-2）。有鑑於勞動市場彈性化與勞工法制鬆綁對創造就業機會之重要性，歐盟各國的領袖及外長特別將「可適應性」列入「歐洲就業策略」的四大支柱之一。此支柱的用意是在兼顧勞工權益的原則下，使企業能靈活調整各項生產資源，以因應新的技術與新的市場條件。欲達成此目標，各會員國應致力於推動工作組織的現代化，包括由相關的社會伙伴共同協商決定工作組織與工作安排，而勞動契約的彈性也應予以提高。此外，各會員國也應積極支持企業的可適應性，包括提供租稅優惠來協助企業進行職業訓練，以及政府應增加對提昇勞動品質的支出。

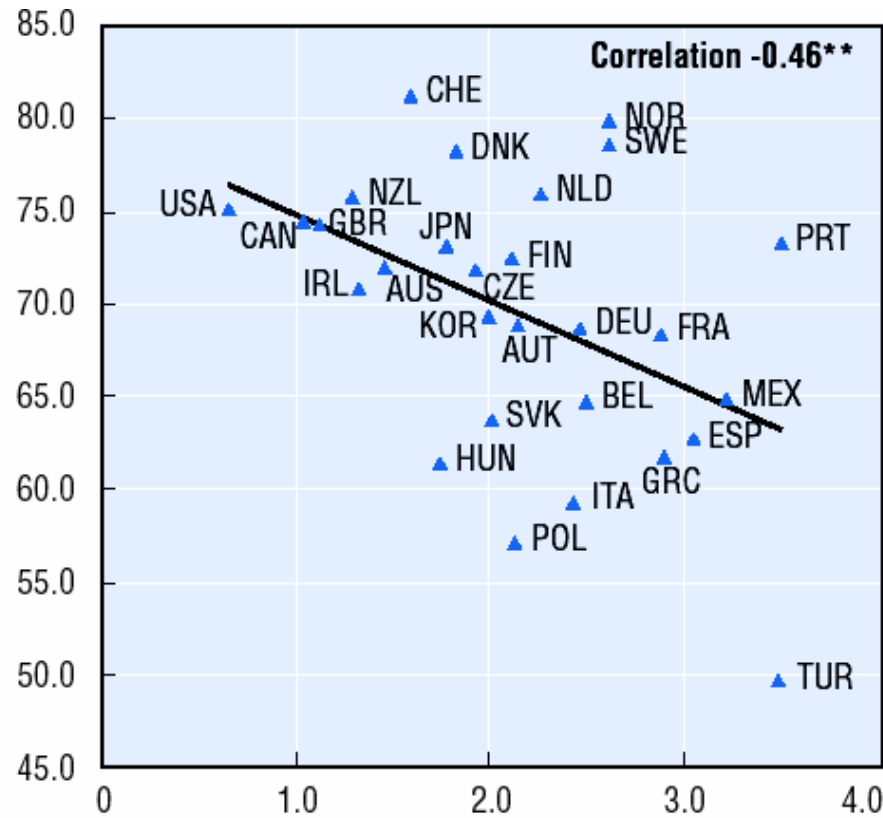
除「可適應性」之外，歐洲就業策略的另外三大支柱分別為「企業能力」、「可就業性」與「平等機會」。其中，「企業能力」是藉由提昇企業能力來創造更多、更好的工作機會。為達成此目標，各會員國首先應致力於使企業的設立與經營更加容易，其具體作法包括降低企業僱用勞工的經常成本(Overhead cost)，以及修改相關法令，排除會妨礙勞工由受雇者轉為自我僱用者或經營小企業之不必要限制。其次，各會員國應發展創投市場，協助中小企業取得所需資金。再其次，為鼓勵企業創造新的工作機會，各會

---

<sup>3</sup> EPL 是指政府透過立法來規範企業在定期契約與資遣方面的行為。

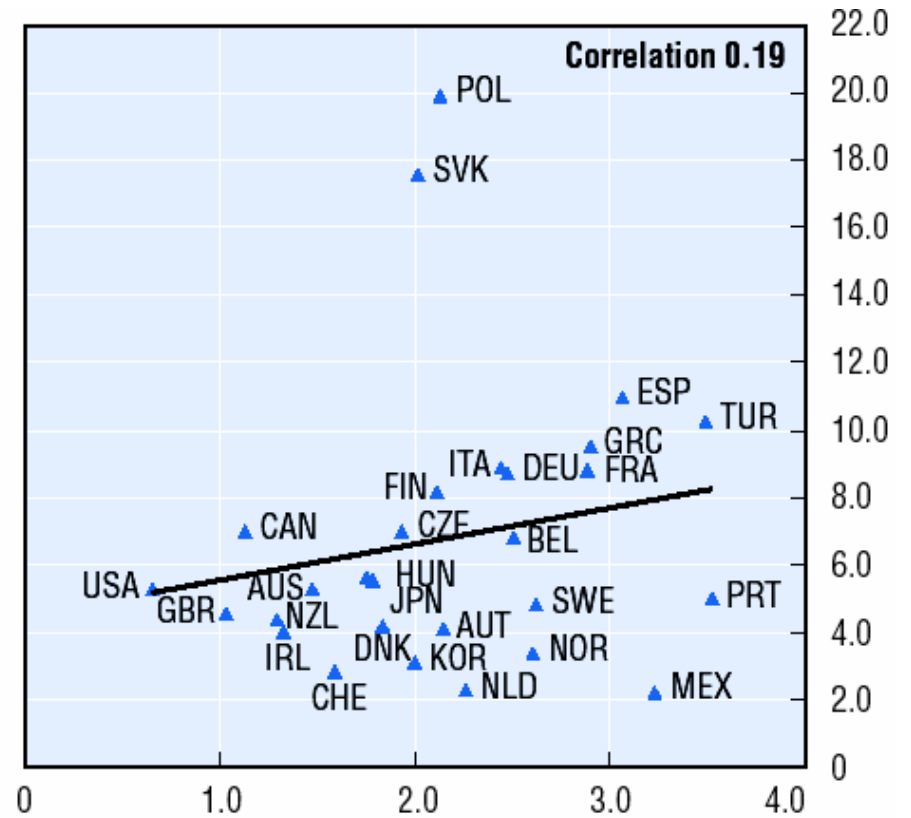


就業率(2003)



EPL 嚴格程度(2003)

失業率 (2002)



EPL 嚴格程度(2003)

資料來源：OECD employment Outlook, 2004

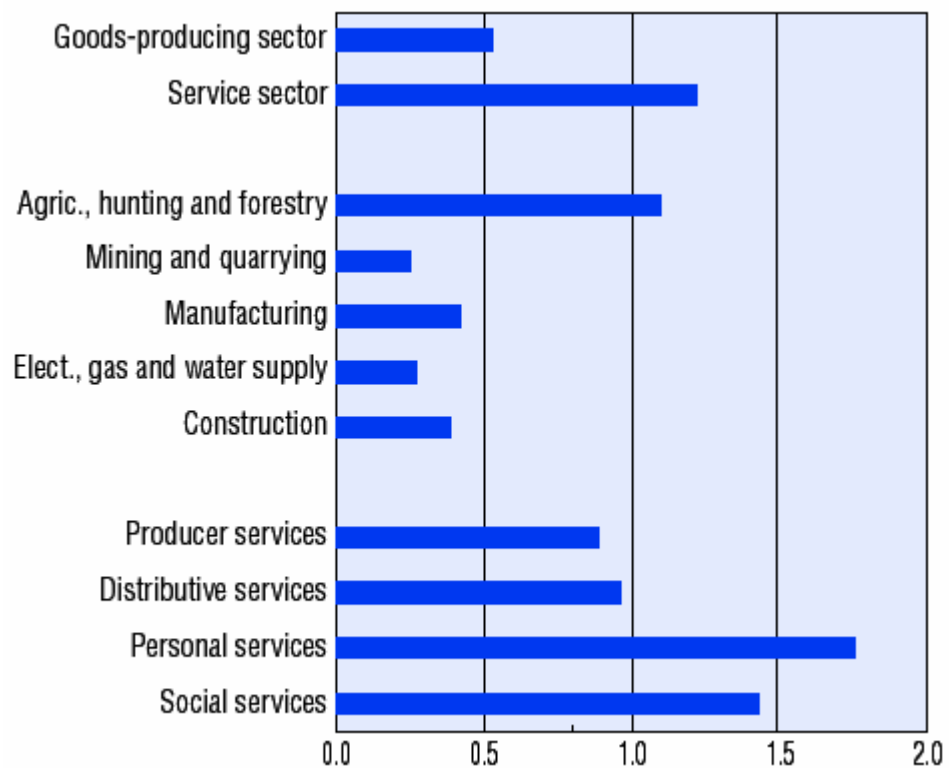
圖 3-1 OECD 國家 EPL 嚴格程度與就業率、失業率之相關分析

表 3-2 主要 OECD 國家不同產業部門對就業機會創造之貢獻：1986~1998 年

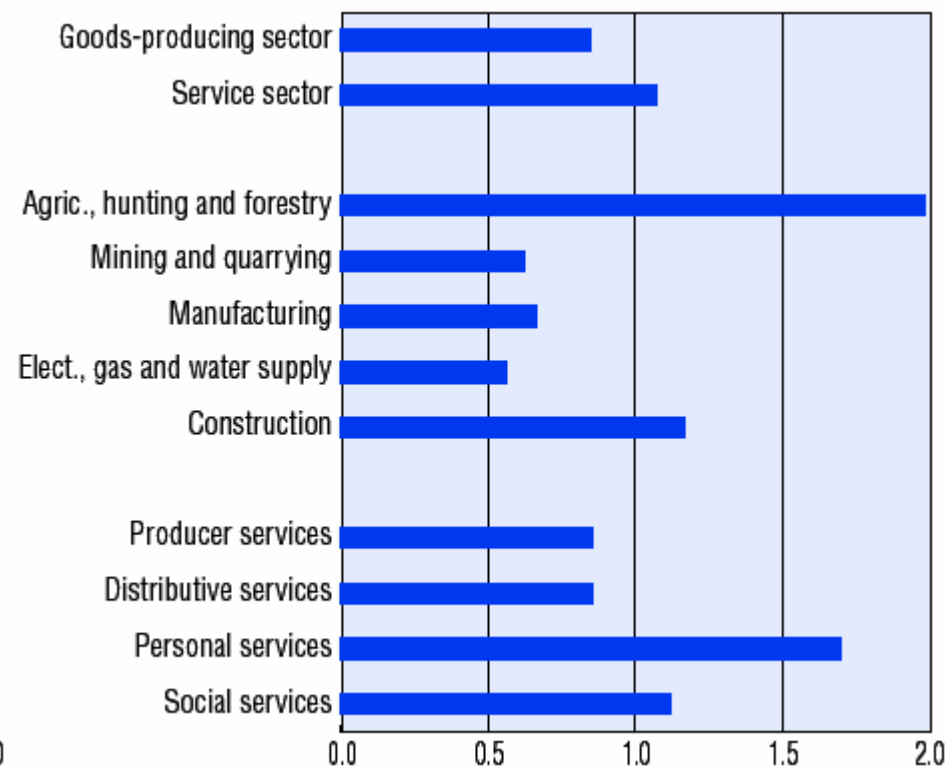
單位：百分點

	澳大利亞	比利時	加拿大	丹麥	法國	希臘	愛爾蘭	日本	盧森堡	荷蘭	葡萄牙	西班牙	英國	美國
農業	0.01	-0.06	-0.03	-0.17	-0.25	-0.74	-0.29	-0.25	-0.03	-0.08	-0.49	-0.55	-0.02	0.00
工業	0.00	-0.18	0.16	-0.09	-0.31	-0.07	0.87	0.11	-0.41	0.07	0.58	0.43	-0.35	0.04
礦業土石採取業	-0.02	-0.04	-0.01	-0.01	-0.05	-0.03	-0.03	-0.01	0.01	-0.08	-0.02	-0.04	-0.09	-0.02
製造業	-0.06	-0.26	0.13	-0.08	-0.21	-0.15	0.61	-0.11	-0.58	0.14	0.25	0.09	-0.27	-0.04
水電燃氣業	-0.08	0.00	0.00	0.1	-0.01	0.00	-0.02	0.22	0.01	-0.01	-0.01	0.00	-0.04	0.00
營造業	0.15	0.12	0.03	-0.01	-0.04	0.11	0.32	..	0.15	0.02	0.35	0.38	0.06	0.10
服務業	1.86	1.05	1.27	0.61	1.06	1.63	2.77	1.01	1.73	2.03	1.04	2.02	1.38	1.56
生產者服務業	0.56	0.46	0.54	0.24	0.33	0.34	0.70	..	0.85	0.69	0.25	0.54	0.53	0.45
分配服務業	0.42	0.05	0.17	0.22	0.09	0.47	0.70	0.25	-0.08	0.46	0.14	0.46	0.22	0.32
個人服務業	0.41	0.11	0.23	0.07	0.17	0.34	0.65	..	0.12	0.16	0.36	0.33	0.15	0.22
社會服務業	0.47	0.42	0.32	0.09	0.46	0.48	0.72	..	0.84	0.71	0.29	0.70	0.48	0.60
總計	1.86	0.80	1.39	0.46	0.82	3.37	0.87	1.20	2.45	1.11	1.89	0.91	1.60	1.38

資料來源：OECD Employment Outlook, 2000



部分工時工

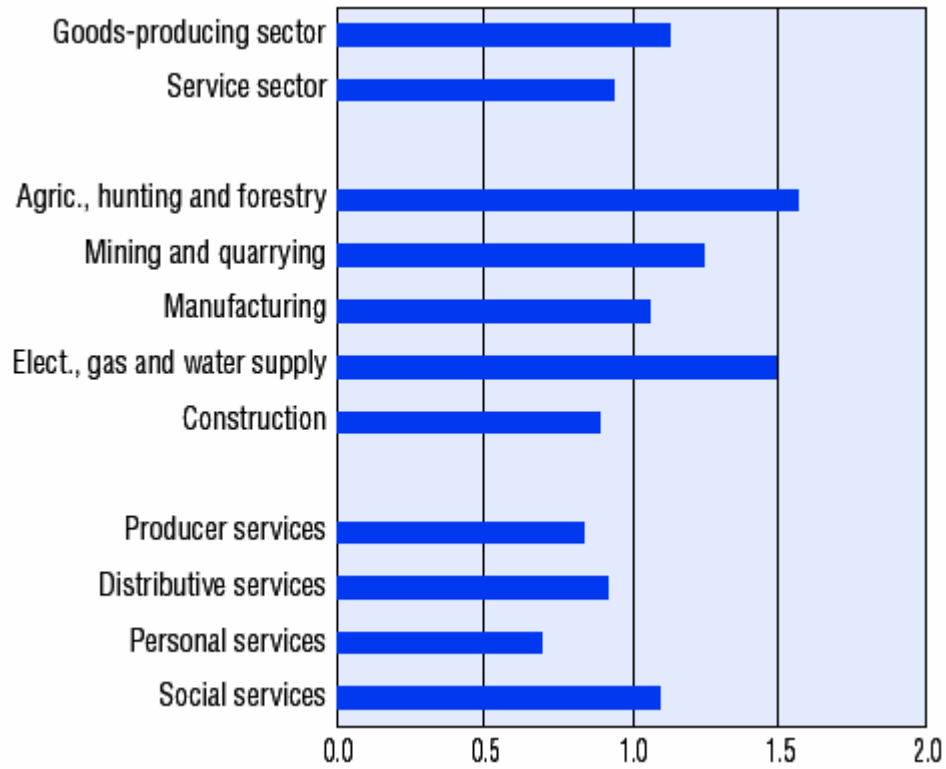


定期契約工

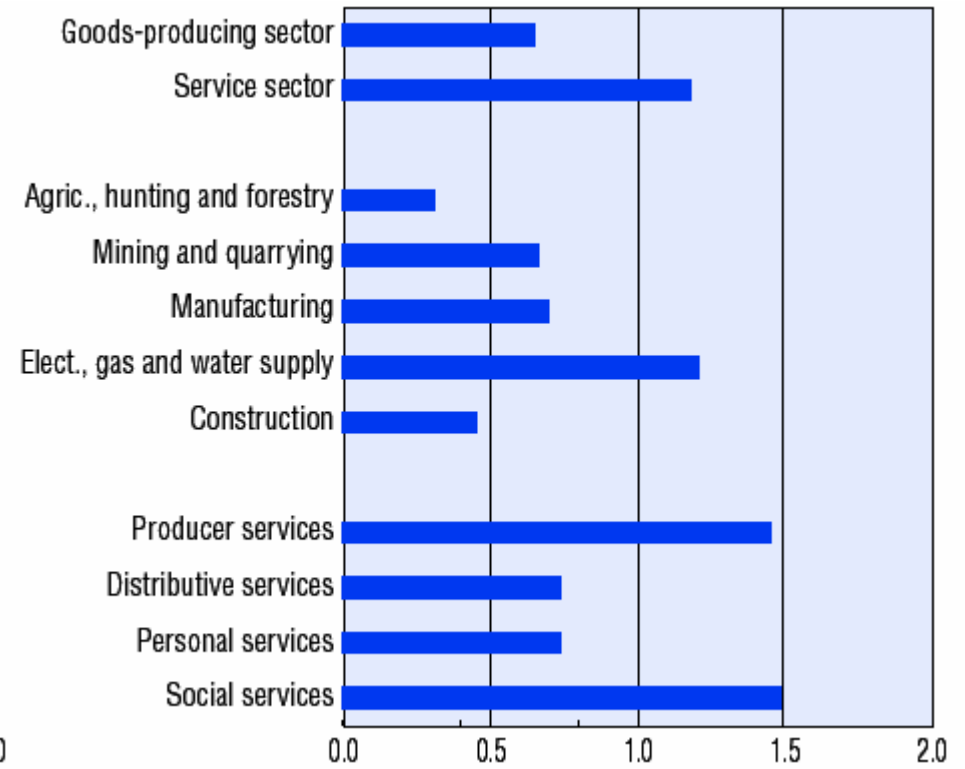
資料來源：OECD Employment Outlook, 2002

註：圖中各部門所對應的數值係指該部門部分工時工/定期契約工人數佔該部門全體就業人數的比例，除以全體部分工時工/定期契約工人數佔全體就業人數的比例。二者資料時間皆為1999年。

圖 3-2 OECD 國家不同部門工作屬性之比較



工作年資



職業訓練

資料來源：OECD Employment Outlook, 2002

註：圖中各部門所對應的數值係指該部門平均工作年資與參加職業訓練者所佔比例，除以全體平均工作年資與全體參加職業訓練者所佔比例。其中，工作年資資料時間皆為1999年，職業訓練為1997年。

圖 3-2 OECD 國家不同部門工作屬性之比較 (續)

表 3-3 OECD 國家定期契約工作對就業機會創造之貢獻(1990-2000)

單位：%

(國別)	總就業人數成長率 (A) = (B) + (C)	定期契約工作對總 就業人數成長率的 貢獻 (B)	不定期契約工作對 總就業人數成長率 的貢獻 (C)
奧地利(1995-2000)	1.1	2.0	-0.9
比利時	17.7	5.3	12.4
加拿大(1997-2000)	9.3	2.3	7.0
捷克(1993-2000)	-2.9	2.4	-5.4
丹麥	4.8	-0.1	5.0
芬蘭(1991-2000)	7.1	4.4	2.7
法國	9.9	5.9	3.9
德國(1991-2000)	-2.1	2.4	-4.5
希臘	18.5	-1.0	19.5
匈牙利(1997-2000)	7.7	2.2	5.5
冰島(1991-2000)	17.5	38.3	-20.8
愛爾蘭	47.4	-1.6	48.9
義大利	-1.2	4.8	-6.0
日本	11.4	3.8	7.6
盧森堡	17.2	0.6	16.6
墨西哥(1995-2000)	27.2	3.0	24.2
荷蘭	25.1	9.9	15.2
挪威(1996-2000)	8.0	-2.8	10.8
波蘭(1997-2000)	-4.3	-0.1	-4.2
葡萄牙	8.7	3.9	4.8

表 3-3 OECD 國家定期契約工作對就業機會創造之貢獻 (續)

單位：%

(國別)	總就業人數成長率 (A) = (B) + (C)	定期契約工作對總 就業人數成長率的 貢獻 (B)	不定期契約工作對 總就業人數成長率 的貢獻 (C)
斯洛法克(1994-2000)	-0.4	1.8	-2.2
西班牙	24.7	10.2	14.4
瑞典(1997-2000)	6.6	1.7	5.0
瑞士(1991-2000)	-0.5	-1.4	0.8
土耳其	39.9	14.1	25.8
英國	6.5	1.9	4.6
美國(1995-2001)	9.3	-0.5	9.8
整體 OECD	11.6	4.2	7.4

資料來源：OECD Employment Outlook, 2002

員國也應積極支持企業的可適應性，包括提供租稅優惠來協助企業進行職業訓練，以及政府應增加對提昇勞動品質的支出。

除「可適應性」之外，歐洲就業策略的另外三大支柱分別為「企業能力」、「可就業性」與「平等機會」。其中，「企業能力」是藉由提昇企業能力來創造更多、更好的工作機會。為達成此目標，各會員國首先應致力於使企業的設立與經營更加容易，其具體作法包括降低企業僱用勞工的經常成本(Overhead cost)，以及修改相關法令，排除會妨礙勞工由受僱者轉為自我僱用者或經營小企業之不必要限制。其次，各會員國應發展創投市場，協助中小企業取得所需資金。再其次，為鼓勵企業創造新的工作機會，各會員國應訂定時程，在不使財政收支惡化的情況下，減少對勞動力課稅。

「可就業性」則是藉由推動教育與職業訓練體制的現代化，以及強化其與職場之間的結合，使勞工能發展合適的技能，提高其可就業性。為達成此目標，各會員國應首先致力於降低青年的長期失業，其具體作法是在一般失業者失業滿12個月之前，青年失業滿6個月之前，提供工作機會、職業訓練、工作實習或其他可以增加可就業性的措施。其次是利用降低輟學率，以及改善實習制度等方法，使青年在畢業之後能順利就業。

提高可就業性所需之第三項工作是對失業者的協助應由被動轉為主動，亦即設定目標，將勞工由被動的所得支持體系轉入與可就業性有關的措施，例如提高對失業勞工之推介參訓比例。此外，為促進低技術勞工就業，各會員除了提供職業訓練之外，也應由檢討基本工資與社會保險制度著手，降低僱用低技術勞工的成本。發展夥伴關係，以勞資協商的方式來共同解決失業問題，也是提高可就業性的另一重要工作。具體作法包括由勞資協商來緩和工資成長，以及決定哪種職務可以開放實施見習制度，而見習生的合理待遇與勞動條件等。

「平等機會」的用意是建構男女工作機會平等，責任平等、以及勞動條件平等的現代社會。欲達成此目標，各會員國應致力於消除男女工資差異與就業機

會的差異。此外，為便於婦女就業，各會員國亦應藉由提供社區看護來減輕婦女的家務責任，使其工作與家庭生活能有所協調。

## 第二節 荷蘭的經驗

荷蘭在創造就業機會，以解決失業問題方面的成效一直是相當引人注目。在 1980 年代，當大多數歐陸國家仍面臨失業率居高不下的窘境時，荷蘭的失業率已逐年下降，其去年的失業率僅有 3.8%。荷蘭失業率的大幅改善與其總體經濟的表現有極大的關聯性。荷蘭近幾年的經濟表現一直是歐盟國家中最佳的一個，1994-1999 的年平均經濟成長率達 3%，2000 年成長率更近 4%。除了總體經濟之外，荷蘭政府在勞工法制的改革更被視為創造就業機會的關鍵因素。其內涵包括工資節制(wage moderation)、社會安全制度的改革、勞工法令鬆綁、積極性勞動市場政策的實施、鼓勵退出就業市場、強化教育與職訓功能。茲就這些措施的內容說明如下：

### 工資節制

在 1982 年，面對失業率因經濟補景氣而居高不下的窘境，包括勞雇雙方在內之各社會伙伴(social partner)代表於 Wassenaar 簽訂協議書，同意以縮短工時來換取減稅、課徵雇主社會捐與降低工資成長幅度。此種由社會伙伴協定工資節制的方式，自此成為荷蘭政府用來因應經濟不景氣，避免失業問題惡化的重要政策工具。除一般薪資外，荷蘭政府也常在各社會伙伴同意的情況下，降低法定最低工資。例如 1992 年將法定最低工資對平均工資的比例下降 10%。

荷蘭此種經由社會伙伴協商工資變動水準的方式，與美國或亞洲新興國家由市場力量決定工資的方式有異曲同工之處，亦即能使工資適時隨勞動供需情勢的變動而調整。如此不僅能避免因工資僵固性所產生的失業問題，亦有助於降低其國內企業之勞動成本。自 1983 年至 1998 年，荷蘭單位勞動成本平均每年減少 1.2%，而同時其全體 OECD 國家之單位勞動成本則每年增加 3%。勞動成本相對



便宜對於提升荷蘭國內產業之競爭力助益極大。

### 社會安全制度的改革

在 1980 年代以前，荷蘭社會安全制度過於浮濫，幾乎每 10 個就業者中，有 8 個領有社會福利，而大量社會福利支出使政府支出佔 GDP 的比例高達三分之二，造成政府財政狀況屢屢出現警訊。為改善財政，避免優渥的社會福利抑制勞工工作誘因，荷蘭政府於是自 1990 年開始改革社會安全制度，而改革的重點是失業給付與殘障給付。其中，失業給付的改革包括減少給付金額、縮短給付期限、以及取消自願離職者之請領資格，這些改革措施使得荷蘭境內享有失業保障者所佔比例大幅降低。

在殘障給付方面，由於給付金額高於失業給付，且殘障程度不易認定，部分雇主便與勞工勾結，假殘障之名，行資遣之實，導致自 1980 年至 1990 年，領取殘障給付人數增加 30% 以上。有鑑於此，荷蘭政府遂於 1990 年初其對殘障給付進行第一次改革，一方面對於僱用殘障者補貼薪資六個月，另一方面要求被判定為殘障而無法工作勞工之雇主，必須繳六個月薪資給政府做為支付殘障給付的經費。1998 年進行第二次改革，其內容類似實施職災經驗費率，亦即每位雇主必須為員工繳交職災保險費，而費率則視企業過去五年發生職災機率高低而定，職災機率愈高，則保費費率也愈高。其用意是鼓勵雇主降低職災，以及減少與勞工勾結的意願。

### 勞工法令鬆綁

荷蘭政府在勞工法令鬆綁方面主要著眼於建構彈性化的就業市場。為滿足企業人力彈性調度的需求，荷蘭政府早自 1980 年代後期起便致力於放寬資遣、僱用與定期契約最長期現的限制，而 1996 年與 1998 年所提出之就業保護立法修正案亦以此為目標，其中最引人注意的是取消定期契約在三年內不能續約二次以上的限制。除此之外，荷蘭政府對於部分工時與加班工時的管制亦較其他歐盟國

家寬鬆。

由於相關法令的鬆綁，大量定期契約工與部分工時已成為荷蘭就業市場的一項特色。自 1983 年以來。此類非典型僱用所增加的人數幾乎占了整體新增就業人數的四分之三。目前，定期契約工占總就業人數的比例大約為 12%，部分工時者約占 30%(Bovenberg, 1997)。此外，荷蘭政府對於派遣勞動採自由開放原則，對於哪些行職業可以使用派遣勞工，以及派遣公司與要派公司之間的權利義務，大都以團體協約來加以約束，較少立法限制。因此，荷蘭其對派遣勞工的使用較其他歐盟國家普通，其境內派遣勞工與總就業人數的比例為 2.5%，僅次於盧森堡。此外，荷蘭女性部份工時就業者佔女性就業人口的比例高達六成以上，男性部份工時就業者佔男性就業人口的 16%以上，二者皆居於 OECD 國家之冠。

非典型僱用的興起是荷蘭勞動市場彈性化的重要表徵，其不僅可以滿足企業對人力調度彈性化的需求，亦可符合現代勞工對工作時間、工作型態多樣化的期待，尤其是已婚婦女或在學青年因較不容易從事全職工作，故部分工時工作機會的增加有助於提高其就業率。此外，藉由非典型僱用，可以降低勞工退出就業市場的機率，使其原本累積的人力資本得以維持與提昇。

### 實施積極的勞動市場政策

荷蘭早在 1970 年代就將勞動市場政策主軸由消極的生活救助轉為積極的促進就業，而其內容亦時有調整。早期促進就業的方式是透過公共工程直接創造就業機會，或是對有財務危機企業進行紓困，以保存其原先提供的工作機會。由於這二種方式耗費不貲，遂於 1980 年代遭到廢止。代之而起的是 1990 年代的工作補貼 (job subsidies)，其中規模較大者有” Labour Pools” 與” Youth Work Guarantee Plan”。前者是針對長期失業者或較難就業之特定族群失業者，由政府僱用從事社會服務工作，後者則是針對失業的青少年，分別由政府部門與民間

部門提供 4 萬與 2 萬個工作機會。如果私部門雇主同意永久僱用青少年並提供職業訓練，則可獲得政府薪資補貼。

雖然” Youth Work Guarantee Plan” 的目的是要協助青少年轉入永久性的工作，惟其實施成效不如預期大部份青少年一旦離開該計畫便無法就業。因此，荷蘭政府於 1994 年將職業訓練融入此項計畫，亦即對於無法就業的青少年提供長期密集性的職業訓練。此外，為進一步發揮促進就業的功能，荷蘭政府於 1996 年又為長期失業者提供新的工作補貼，稱為” Melkert jobs”。這些政府補貼的工作包括由政府提供 4 萬個永久性的工作機會，從事清潔環境、照顧兒童、寶劍衛生、教育等社會工作。其費用大都來自中央政府預算，或由社會福利支出撥節撥補。自 1995 年至 1999 年，這些工作補貼所花費的金額約占荷蘭 GDP 的 1.3%。

#### 強化教育與職訓功能

有鑑於國內高科技人力短缺，而有些領域大學畢業生失業率偏高之供需失衡問題嚴重，荷蘭政府近幾年來積極強化教育與職訓功能，並於 1995 年通過法案，設立地區性職訓中心，以及加強職業訓練與成人教育的實用性。此外，為使職業訓練內容符合業界需要，荷蘭政府於 1996 年就已決定以租稅誘因鼓勵企業僱用訓練生，目前項計畫而被僱用的訓練生已超過兩萬餘人。

#### **第三節 愛爾蘭的經驗**

自 1922 年獨立到 60 年代，愛爾蘭一直是以農牧業為主的單一經濟結構為主，勞動人口從事農業生產的比例高達 36%，從事工業生產的僅為 25%。由於政府總體經濟控制失衡，加之歷史原因過分地依賴英國經濟和市場，出口銷路狹窄，經濟生產和生活完全受制於人，該國一直為高通貨膨脹、高失業、高債務的陰影困擾，國民生活水準在歐洲處於低下水準。至 80 年代，愛爾蘭經濟仍遠遠滯後於西歐已開發國家，失業率高達 17%，年通貨膨脹率超過 10%。

為了長期發展經濟，愛爾蘭政府從 70 年代初開始積極培養適應未來需要的大批高素質科技人才、大規模擴大高校學生人數，增加教育經費以為興辦高附加值和高新技術產業做準備。愛爾蘭因此擁有了一批高素質勞動隊伍，而為後來的經濟起飛奠定堅實的基礎。90 年代初，愛爾蘭政府認知了本國資源貧乏、農業比重過高的弱點，調整經濟發展戰略，決定從高科技入手，將電子、資訊軟體發展作為龍頭，實行對外開放，調整產業結構，並將提升勞動生產力放在首位，將相對落後的勞動密集型產業轉換為高生產力的資本密集型產業，帶動第三產業的發展。經過長期耕耘，改變經濟結構，其總體經濟有長足發展，愛爾蘭由原來的“歐洲農村”一躍成為“歐洲小虎”，自 1994 年以來，連續 5 年保持著 9% 的高成長率，成為歐盟中經濟發展最快的國家。2000 年國內生產總值已達 105 億美元。2000 年國內生產總值成長率 9.6%，平均每人收入已經超過英國，且估計到 2002 年將超過歐盟的平均水準。

愛爾蘭經濟快速崛起的另一原因是，重視基礎設施建設、更新通訊網絡、大力吸引外資。愛爾蘭政府最初以免除出口稅的優惠條件吸引外資，在加入歐盟後，向外國公司提供歐洲最優惠的稅收標準，僅徵收 10% 的公司稅並逐步簡化稅收制度。政府還成立專門機構負責招商引資，提供優質服務。目前愛爾蘭已經成為引進外資最多的歐洲國家，到這裏落戶的外國公司已有 1000 多家，其中包括微軟、戴爾、英特爾、IBM 和蘋果等世界頂尖公司。為鼓勵私人和海外資金對網路和軟體發展服務業進行投資，政府還於 1996 年專門設立高科技產業創業投資基金，並在 1999 年制訂了電子商務戰略。另一方面，愛爾蘭積極融入歐洲統一市場，加入歐盟貨幣體系，以彌補自身國力單薄的弱點。過去的愛爾蘭相當封閉，從 60 年代起，政府逐漸對外開放市場，並在 1973 年加入歐盟。其後，隨著貿易自由化的發展和投資的增加，愛爾蘭慢慢融入歐洲，而歐盟所提供的財政補貼在其經濟起飛的過程中發揮了一定的作用。

除了上述兩個因素外，愛爾蘭政府對國內相關企業部門採取大刀闊斧的改革

措施亦對其長期經濟發展的推動功不可沒。

### (一)改組資訊通訊部門

過去，愛爾蘭整個通訊事業由國營的國家電訊總局獨家經營。90年代始，為促進資訊產業發展的需要，開放資訊市場，先後成立了35家註冊公司來經營電訊業務，比歐盟規定的最後期限提前一年實現改革。1999年7月國家電訊總局又以約50億愛鎊（約合70億美元）的資產評估實行了私有化，該舉徹底打破國家壟斷的舊體制，實行公私平等競爭的新制度，推進其通訊事業的蓬勃發展。

### (二)改革金融體系

愛爾蘭的金融市場一直由國家控制，全部業務由愛爾蘭銀行及聯合愛爾蘭銀行壟斷。近年來，隨著新科技，特別是網際網路的快速發展以及歐盟整合成型，愛爾蘭金融市場的門檻終於被衝破，外國銀行和金融機構紛紛進入。為使首都都柏林成為國際金融中心，政府成立愛爾蘭國際金融服務中心（IFSC），並規定凡在IFSC下進行合作的金融機構可以享受10%的稅率優惠政策。至今已有52家銀行獲准在愛爾蘭提供範圍廣泛的金融服務，3個金融集團成立負責辦理存貸業務的機構，由歐盟成員國派駐的投資信貸機構達140個和約400個小的金融分支機構。為了使開放後的金融市場有秩序地運轉，愛爾蘭政府批准成立專門管理的機構，Single Regulatory Authority(簡稱SRA)，負責處理包括金融服務在內的諮詢和客戶之間的各種問題。

### (三)擴大第三產業

隨著高科技產業發展的需要，以服務業為主的第三產業在愛爾蘭經濟中佔有越來越重要位置。目前，第三產業在愛爾蘭經濟活動中所佔比例為59%，從業人數占總就業人數的62%，但這一比例仍遠不及大多數工業化國家的發展水準。為此，愛爾蘭政府決定改善原有發展的第三產業的基礎，並大力開發與軟體工程和商務諮詢業務相關的其它新興第三產業。此外，有鑑於整體經濟結構之快速變

化，工業所占比例越來越大，其中占國內生產總值達 39%、出口達 80%，而農業在整個經濟中的比重則降到 5%，因此政府努力推廣適合農村地區的第三產業，在全國各地區建立適合未來的、多維經濟和社會發展的有效農業結構，並加強全國政策、科技研發和經營合作，促進全國農業平衡發展和鄉村地區建設。

#### (四)持續重視教育事業發展

從 60 年代後期起，愛爾蘭政府就認定科學、文化教育與國家發展的關聯性，於是決定從教育入手，為建立世界一流的教育系統注入大量資金；先由普及中學開始，後推廣社區大學教育，在有條件的情況下實行大學免費教育。政府要求教育部門在教育過程中著重普及先進科技知識，提高技術培訓水準。幾年來，愛爾蘭專門教育經費不斷增加，1997 年，愛爾蘭在 OECD 的幫助下，專門設立了一項金額為 2.5 億愛鎊（約 3.3 億美元）的特別科技教育基金，以增加科技資訊技術人員的教育和培訓。1999 年，政府再次決定向高等院校投放 6300 萬美元，增設 5400 個資訊技術課程，培養高技術人才。截止目前，就公共教育支出在政府收入中所占比例來看，愛爾蘭在世界各國中居前五名。

經歷了經濟結構的轉型與發展，愛爾蘭在 10 年間由一個農產品出口國，變成 1999 年取代美國而成為世界最大的軟體產品出口國，其中歐洲大陸上出售軟體之 60%產自愛爾蘭，使得愛爾蘭成為響譽世界的軟體之都和資訊科技企業在歐洲的據點。目前，除英代爾、戴爾電腦、微軟和數位設備公司等世界級的大公司外，還有其他各行各業，如生物技術、化工、冶金等方面的技術開發和軟體發展公司共約 2000 家皆在愛爾蘭設立據點。這些外資企業所掌控的高科技工業產值占愛爾蘭工業產值的 50%，且為愛國提供了 12.5 萬個就業機會，占整個工業部門就業人數的一半以上。以個別產業的發展來說，近 5 年來，化工類生產成長 116%，就業人數增加 38%；金屬及工程產品成長 96%，就業人數增加 49%。儘管目前已有大批技術精、高素質的科技工作者和專家雲集愛爾蘭，但勞動市場的需求仍日益增大，讓愛國技術性勞動力仍然緊缺，故其政府計劃在 5 年將引進 20

萬外籍工作者（占現有勞動力的10%），以滿足市場的需求。在另一方面，為確保愛爾蘭高新科技產業在21世紀得以持續發展，愛爾蘭政府還制訂以下策略：積極與國外企業發展合作夥伴關係；吸引海外高素質人才到愛爾蘭工作，特別是歡迎曾在美國和歐洲大陸學習和工作過的愛爾蘭青年回國創業；政府積極幫助企業向海外拓展；大力發展電子商務，力爭使愛爾蘭成為世界電子商務中心；對科技開發部門注入大量資金，大力扶植大學校園公司，在大學校園內設立高新科技園區等等。

#### 第四節 韓國的經驗

由於亞洲金融風暴影響，韓國經濟自1997年下半年起急劇惡化。自1990年至1997年，韓國平均經濟年成長率高達10.8%，到了1998年則為-5.8%。經濟景氣逆轉對韓國就業產生極大衝擊，不僅失業率由長期低於3%的超低水準陡升至1998年的6.8%，就業人口成長率亦由3.7%降為-5.3%。而失業人口在金融風暴前後共增加一百萬人，而就業人數減少1.2百萬人。就業市場不景氣所引發的怯志工作者效果(discouraged worker effect)使韓國勞動參與率由1997年的62.2%降至1998年的60.7%。另一方面，勞動供需相互消長導致韓國名目工資與實質工資在1997年至1998年間分別下降2.5%與9.3%。工作機會流失與工資下降使得韓國面臨極大的貧窮危機。據統計，亞洲金融風暴發生以後，有超過一百萬韓國人因此而掉入貧窮線以下。

為振興景氣，化解亞洲金融風暴對就業市場的不利影響，韓國政府除了在國際貨幣基金(IMF)協助下，大力推動多項經改計畫之外，亦針對如何解決失業問題採行許多重要的因應策略。茲就這些措施內容，說明如下：

##### (一)擴大財政支出

韓國政府除已追加5兆韓元的預算外，前於今年8月再宣佈計劃投入10兆韓元的經費，充當振興韓國經濟，提升景氣之用。韓國準備將龐大的追加預算用

來從事公共建設，意圖經由大興土木，刺激建築業的景氣，具體實施項目如下：

1. 增闢高速公路
2. 興建國民住宅
3. 新設學校、增蓋教室

## (二)擴大減稅措施

韓國財政經濟部於 2001 年 9 月 3 日制定「2001 年稅制修正案」，並已提交國會審議，這次韓國減稅措施的重點是放在嘉惠中小型企業經營者與勞工或受薪階級，綜合所得稅率由 20%-40%調降為 9~36%。勞工或受薪階級的減稅幅度最高可達到 15%。中小企業經營者可以減稅 12%。至於在奢侈豪華的「特種行業」消費時，應課徵的「特別消費稅」則暫停 2 年課徵。另外，大量縮小沒有實效性的減稅對象與幅度，在 180 種非課稅或減免優惠範圍之內，廢止 43 種，縮小或調整 16 種優惠事項。

## (三)調降銀行利率

由於世界經濟景氣低迷，美國為了提升景氣，今年以來已 8 次調降貼放利率、短期融通利率，隨後韓國亦四次調降央行隔夜拆款利率，使央行利率由 5.25% 降為 4.0%。雖然韓國的國內銀行紛紛調降存款和貸款利率，但是韓國企業界向銀行貸款的意願卻是非常低落。因此，韓國的銀行普遍面臨放款壓力，各銀行為了提升放款業務，不惜派員挨家挨戶拜訪信用度高的優良廠商，拜託這些廠商善加利用銀行貸款。韓國的企業界大多認為調降銀行貸款利率沒有什麼用處。因此，普遍採取消極的態度。在這種情形下，大部分的韓國企業廠商都無法充分地享受到銀行低利率貸款的優惠，只有那些債台高築的少數企業，因為低利率貸款而獲得暫時喘息的機會。

面對景氣混沌不明的狀況，許多企業原本計劃新增機械、設備的投資案件，大都暫緩實施。因此，韓國企業界向銀行的貸款案件不增反減。惟韓國銀行的貸



款服務方式異於往常，負責放款業務人員為了提高業績，常與房屋、不動產仲介者合作，當有不動產或住宅買賣讓渡時；或者租賃房屋需要保證金時，銀行員服務到家，以此方式爭取放款客戶。

#### (四)調整企業與金融機關結構

##### 1. 調整企業結構

韓國的經濟命脈大多掌握在大企業的手中，中小企業對於韓國的經濟影響力相當有限。韓國的大企業經常擁有數十個關係企業，關係企業之間又常常有互相交叉持股或財務牽連的情形。當某一個關係企業營運困難時，很容易影響到其他關係企業或母公司的正常運作。目前韓國經濟已經爆發一些企業的弊病，尚未爆發弊病的企業不知有多少，這些尚未爆發的不定時炸彈，一日不除，韓國的經濟就不可能步上正常軌道。為了提升經濟，韓國政府希望加快腳步作業預定在 2001 年底以前，全部完成處理調整企業結構的課題。

##### 2. 調整金融機關結構

韓國政府已制定完成「企業結構調整促進法」與「債權銀行協議會經營協約」，用來處理調整企業或金融機關的結構。韓國政府要求債權銀行在處理體質欠佳的企業時，自通報召開會議之日起到決議處理方式以前，不得對該企業行使債權，這種做法旨在儘量設法挽救體質尚可的企業讓其能夠起死回生，把對經濟的傷害降低到最輕的程度。韓國在 1997 年發生外匯存底危機時，許多發生弊端的銀行，經由政府投入公營基金進行概括承受，使得原本民營的銀行變成公營銀行。為了改變韓國政府擁有過多金融機關的非正常經營型態，正在加速進行銀行「民營化」的作業。

#### (五)支援貿易出口

韓國為了要鞏固外銷產品市場，加強落實行銷策略，針對市場需求特性，分別派遣高階經濟使節團前往各個主要出口市場促銷活動。藉由參加海外展示會推

銷韓國新產品，達到宣傳的效果與創造外匯的目標。另外，韓國的企業為要順應國際消費潮流，需要加強栽培科技人才，引用最先進技術與設備，不斷地研發新產品，才能在國際市場上佔有一席之地。

韓國政府為要落實支援外貿政策，特別選定 100 家優良廠商，給予更新設備投資貸款的優惠與各種補助費用，希望能夠幫助韓國企業在資訊通信產業(IT)、生物技術 (BT)、奈米技術(NT)、環保技術(ET)等方面，繼續維持領先優勢，以便確保韓國產品在國際市場上的佔有率。

## (六) 勞動市場政策

### 1. 決策機制調整

長期以來，勞資關係一直是影響韓國經濟發展與就業市場表現的重要因素。由於部分經改計畫涉及企業利益與勞工工作權益，為尋求勞資雙方支持，避免勞資對立阻礙景氣復甦，韓國政府於 1998 年 1 月成立「三方委員會」(Tripartite Commission)，研議如何因應經濟危機。該委員會直接隸屬總統辦公室，其成員包括勞工團體代表、企業團體代表、政府代表與社會公益人士代表。雖然該委員會剛立時僅具諮詢功能，並無實質決策權，但 1999 年 5 月所通過的「三方委員會法」(Tripartite Commission Act)賦予該委員會對所有與勞工或就業相關政策之法定審議權。

「三方委員會」的成立不僅有助於勞資關係和諧，對公共政策形成社會共識，更重要的是藉由集思廣義，能為韓國經濟危機擬訂妥善的解決方案。根據該委員會於 1998 年所提出的社會妥協聲明，其所建議的解決方案包括：企業重整與管理透明化、穩定物價、促進穩定就業、擴大社會安全制度、加強勞資合作、保障勞動三權、勞動市場彈性化、改善出口等。

相對於「三方委員會」的審議功能，「失業對策委員會」(The Committee for Unemployment Measures)則負責規劃、協調、監督各種解決失業對策。該委員會

為臨時性的跨部會官方組織，總理為主任委員。在委員會下設有工作小組，其成員為各相關部會副首長與總統辦公室的勞工秘書。由於失業問題的解決常常涉及不同部會職掌，故失業對策委員會的設立對於部會之間的整合與分工有很大的助益。

## 2. 勞動市場彈性化

為促進勞動市場彈性化，三方委員會於 1998 年決議修改韓國勞動基準法 (Labor Standard Act)，允許企業可以因緊急的管理需要，包括企業經營權移轉、合併、購併，而解僱員工。惟為保障勞工權益，該修正案要求雇主在解僱之前應竭盡一切努力避免解僱，而解僱對象的選擇必須符合公平原則。此外，雇主應就如何避免解僱與解僱對象的選擇，諮詢工會或勞工代表的意見。一旦決定解僱，雇主應在 60 天前通知工會或勞工代表；若是大量解僱，則雇主尚須在 30 天前通知勞工部，並告知資遣理由，以及提出已充分諮詢勞工代表意見之證明。

為彌補解僱員工的經濟損失，雇主除必須依法支付資遣費外，韓國政府亦於 1998 年成立「工資求償保證基金」(Wage Claims Guarantee Fund)。若因企業破產而被解僱勞工在工資或資遣費有所損失時，可向該基金請求給付，工資給付上限為三個月的工資，資遣費給付上限為依解僱前三年年資所計算之資遣費。該基金主要財源是來自雇主提撥，其提撥金額以薪資總額的 0.2% 為上限。

除放寬資遣規定外，派遣勞動法制化亦有助於勞動市場彈性化。雖然韓國定期契約工占總就業人口為例已高達 50%，是所有 OECD 國家最高者，但由於經濟危機所帶來的不確定感，使得企業對於人力運用彈性的需求持續增加，因此，韓國政府遂於 1998 年 7 月通過勞動派遣法 (Dispatched Workers Act)，允許派遣公司可以提供企業為期二年的派遣勞工。為了保障派遣勞工安全，該法禁止營造業、遠洋漁業及具有高度危險性之所有職業使用派遣勞工。此外，為避免派遣勞工排擠正式員工的就業機會，該法要求雇主在使用派遣勞工之前必須諮詢工會或

勞工代表的意見，而在未取得工會或勞工代表同意的情況下，企業在解僱員工之後二年內不得使用派遣勞工。

工資水準能適時反映勞動供需狀況而調整，是韓國勞動市場彈性化的另一表徵。如前面所言，韓國平均工資在亞洲金融風暴大幅下跌，此雖然不利於勞工經濟安全，但企業卻可因勞動成本下降而恢復國際競爭力，一旦景氣復甦，勞動需求增加，工資自然會止跌回升。事實上，1999年韓國實質工資上漲超過10%，已回復金融風暴前的水準。

韓國工資水準之所以有高度調整彈性，主要是在風暴發生前其薪資結構中，加班費與獎金紅利所占比例高達三成以上。由於加班費與獎金紅利對市場變動的反應較經常薪資明快，故只要經濟不景氣，總工資水準便能迅速向下調整。此外，韓國政府於1998年對公務人員減薪10%以支應推動促進就業措施與強化社會安全制度所需經費。此舉對民間部門有高度示範效果，而這也是韓國工資水準能向下調整的另一重要因素。

### 3. 促進就業措施

韓國政府在促進就業方面所採行的措施可分為三類：就業機會的維持與創造，職業訓練與就業服務。其中，就業機會的維持與創造除了經由薪資補貼使雇主暫緩解僱或僱用失業勞工外，較特別的是自1998年開始實施的公職工作計畫（public works programs）。此類計畫主要適用於沒有其他所得來源，亦不具請領失業給付或訓練生活津貼之失業勞工。其工作內容很廣，包括老人居家照顧、在就業服務中心擔任就業諮商等。每項公共工作期限為9個月，惟在特定情況下，勞工在期滿以後可以申請繼續從事公共工作。

在1998年，有44萬人參加此類計畫，到了1999年，參加人數更增加為78萬人。雖然參加人數眾多，表示公共工作計畫對於降低失業率有顯著效果，但由於缺乏完善的管控制度，使得此類計畫已出現不少缺失，包括參加者以高教育之

青壯年居多，而非原政策目標所鎖定的低教育程度之弱勢勞工。此外，許多參加者除了領取此類計畫之工作津貼外，亦領取失業給付或政府其他補助。更嚴重的是有些失業勞工在參加此類計畫後，到一般職場就業的意願明顯皆低。事實上，已有研究顯示此類計畫若缺乏有效監督，或無良好的配套措施予以搭配，不僅無法照顧弱勢勞工的失業問題，亦可能造成一般失業勞工未來就業的障礙 (Betcherman et al, 1999)。

亞洲金融風暴發生以後，韓國政府在職業訓練方面之新增措施主要是加強對失業者的職業訓練，包括對被解僱勞工提供再就業訓練、提供中高齡失業勞工創業訓練等。在 1998 年與 1999 年，參加職業訓練的失業者人數皆超過 35 萬人，約占全部失業人數的 1/5。

至於就業服務方面，韓國政府新增措施主要是對私立就服機構的鬆綁。不同於其他 OECD 國家，韓國私立就服機構在就業服務市場有很高的市場占有率。在亞洲金融風暴發生以後，為借助這些機構的力量來促進失業者就業，韓國政府於是放寬私立就服機構的設立標準、可推介就業的職類限制、以及其向求職者收取費用的上限。

#### 4. 強化社會安全制度

韓國政府為因應經濟危機，在社會安全制度方面所採行的策略主要是擴大適用範圍，以及自美國、加拿大引進「生產性福利」(productive welfare)的觀念。其中，擴大適用範圍的具體措施包括在 1998 年取消就業保險(Employment Insurance)適用對象之廠商規模限制，凡是有一定雇主之私人薪資受雇者皆可適用。雖然此舉使被保險人數由 1998 年 1 月的 431 萬人增加為 1999 年 7 月的 588 萬人，但相較於大多數 OECD 國家，韓國適用就業保險人數占總就業人數的比例仍然偏低，究其原因，主要是韓國將部分工時者、臨時工與公教人員排除於適用範圍之外。

提高貧窮線水準是擴大適用範圍的另一具體措施。以單身為例，2000 年的貧窮線水準較 1999 年高出 28%。由於許多社會救濟計畫是以所得水準低於貧窮線做為給付條件，提高貧窮線水準無異是放寬給付條件。

所謂「生產性福利」觀念係強調社會福利與就業結合，避免民眾因領取社會福利而自絕於一般職場，並確保社會福利制度的永續性。為能落實此觀念，韓國政府除在新公布實施之國家基本生活安全法(National Basic Livelihood Security Law)中，明文規定凡是有工作能力之社會福利請領者必須接受推介就業或參加職訓，否取消請領資格之外，亦積極透過各種主動性勞動市場措施(Active Labor Market Programs)，包括職業訓練、職涯規劃、就業諮商等，提高請領者之可僱用能力。

## 第五節 本章小結

綜合以上分析，雖然產業結構調整是造成各國就業市場出現波動的因素之一，但各國對就業問題的解決卻大都由振興景氣、塑造彈性化的勞動市場，以及強化勞動力素質著手。其中，振興景氣除藉助國際經濟情勢外，亦得助於各國政府致力改善財政赤字問題。由於財政赤字縮小，大多數國家的利率下降，物價平穩，這些都為其國內企業塑造出良好的經營環境。除財政赤字縮小之外，部分國家的經濟復甦亦來自產業政策的調整，包括金融市場、電信市場的自由化、以及強化中小企業的體質，並協助其取得資金等，而輔導失業勞工創業更是將產業政策與勞工政策做更密切的結合。

在塑造彈性化勞動市場方面，各國為提高失業者再就業的誘因，避免福利依賴，紛紛降低各種給付金額、縮短給付期限、以及提高申請給付的資格限制等，這些都可促使失業勞工及早就業。就業保護規範與工時規定的鬆綁，導致有些國家之部分工時與定期契約等非典型勞動蓬勃發展，也有助於吸納失業人口。此外藉由勞資協商來緩和工資上漲，以及降低雇主的社會安全捐，使企業不致因單位

勞動成本過高而喪失國際競爭力，則可避免失業問題因資遣人數增加而持續惡化。此外，為化解修改勞工法令時可能遭受到的阻力，荷蘭與韓國都是藉由勞資政三邊會議共同協商。

在強化勞動力素質方面，許多國家嘗試由教育與職業訓練著手來改善失業問題，其中，較特別的是帶薪進修休假的實施。由於人力資本投資的回收期較長，故與其他措施相比，其成效較不明顯。

展望未來，隨著我國加入 WTO，國際競爭壓力更大，而廠商所面臨的市場狀況將更加捉摸不定。此外，在知識經濟的衝擊下，我國產業結構調整必須更加快腳步，凡此種種都將考驗我國就業市場的表現。面對此考驗，我國可參考上述歐盟就業策略，以提升企業能力、增加勞工的可就業性、強化資源配置的可適應性、及落實機會平等，做為研擬促進就業政策的依據。

## 第四章 現行措施之檢討

針對產業結構調整所可能引發之就業機會不足與結構性失業問題，政府已積極推動「中長期永續促進就業方案」。雖然該方案列出許多因應策略與具體措施，惟按其內容可分為創造就業機會、強化人力培訓與調整勞工法令等三類。其中，創造就業機會的內涵除持續推動傳統產業升級之外，較新穎的作法是開發提昇國人生活品質之新興產業，包括社會福利產業、觀光旅遊產業、資源回收產業與地方文化產業。本章以下將就這些產業的推動情形，以及強化人力培訓與調整勞工法令的成效，進行概要性的分析。

### 第一節 開發提昇國人生活品質之新興產業

為創造多元就業機會，吸納因產業結構調整而未能就業之勞動力，政府特別將開發提昇國人生活品質之新興產業列入中長期永續促進就業方案，而由表 4-1 可以看出其對促進就業的貢獻。首先，自民國 89 年至 92 年國內醫療及社會福利服務業就業人數由 252 千人增加為 289 千人，受僱人數也由 181,077 人增加為 189,660 人，其佔服務業的比例則分別由 4.83% 與 6.09% 上升為 5.21% 與 6.54%。在文化、運動及休閒服務業方面，同期間就業人數由 165 千人增加為 187 千人，佔服務業的比例由 3.16% 上升為 3.37%，但受僱人數則由 95,758 人減少為 82,942 人，所佔比例也由 3.22% 減少為 2.86%。

雖然這些產業在我國仍屬萌芽階段，其發展結果仍有待觀察，但由於過去幾年來勞委會所推動的永續就業方案與多元就業開發方案，基本上就是補助民間非營利組織經營這些產業，故其經驗或許可作為現階段政策評估之參考。根據研究者親身參與上述兩項方案之政策規劃與個案審查的經驗，目前這些產業在國內發展所面臨的困境主要是市場需求不足與從業人員欠缺專業知能。

在市場需求方面，由於社會福利產業、資源回收產業與地方文化產業過去都被視為政府應辦事業或公益事業，並未建立收費機制，導致即使將其產業化之



表 4-1 生活品質產業之就業人數、受雇人數、平均薪資

業別	項目	89 年	90 年	91 年	92 年
醫療保健 及社會福 利服務業	就業人數 (千人)	252 (4.83)	266 (5.02)	279 (5.15)	289 (5.21)
	受雇人數 (人)	181077 (6.09)	182681 (6.29)	184336 (6.45)	189660 (6.54)
	平均薪資 (元)	53610	54701	54115	55999
文化、運 動及休閒 服務業	就業人數 (千人)	165 (3.16)	169 (3.19)	184 (3.40)	187 (3.37)
	受雇人數 (人)	95758 (3.22)	91032 (3.14)	84905 (2.97)	82942 (2.86)
	平均薪資 (元)	41199	41242	39489	40861
服務業	就業人數 (千人)	5220	5299	5413	5543
	受雇人數 (千人)	2973	2903	2859	2898
	平均薪資 (元)	44180	44802	44229	44534
	缺工率(%)	2.96	2.74	2.35	2.03

資料來源：本研究。

說明：括弧內為就業人數與受雇人數占全體就業與受雇人數比例

後，民眾付費意願仍然偏低。在這種情況下，除非政府願意長期補助，否則大多很難永續經營。至於社會福利產業中的居家服務雖然民眾付費意願較高，但在外籍監護工的排擠下，其能為本國勞工創造的就業機會並不多。

除未養成付費習慣外，無法以地方文化特色來獲得消費者認同，也是造成許多在地型產業市場需求不振的重要因素，而其原因除了缺乏產品包裝與行銷之外，更重要的是國內多數消費者尚未將產品生產過程中所蘊含的在地文化視為產品價值的一部份，其所消費的仍侷限於產品本身。這也是統一超商所製做的奮起湖便當可以比奮起湖當地民眾製作的更受歡迎的原因。

相較於其他生活品質相關產業，觀光旅遊產業理應更容易開拓市場需求。然而，近幾年來投入這項產業的人數驟增，尤其是部分地區的民宿業者，不僅稀釋市場需求，更會因彼此惡性競爭而破壞市場秩序，以及對當地生態環境形成過重負擔。此外，觀光旅遊之初的所得彈性不低，因此，當多數民眾的所得因經濟不景氣而減少時，其對觀光旅遊的消費也會隨之降低，造成該產業市場需求之高度不確定。

在專業知能方面，由於這些產業在國內才剛開始發展，尚未建立完備的人才培訓機制，包括教材、師資都有待建置，而且過去國內職訓機構所提供的訓練課程大多是針對製造業，服務業的課程相對不足，使得在這些產業工作的人較難藉由職業訓練來提高專業知能。另一方面，由於政府發這些產業的目的之一是吸納就業能力比較薄弱的勞工，而這些勞工的學習能力比較不夠，不僅個人不易累積專業知能，也有損這些產業的專業形象，進而使教育程度較高或就業能力較好者不願在這些產業工作，而形成惡性循環的現象。

## **第二節 強化人力培訓**

面對知識經濟的來臨，以及產業結構調整所可能引發之結構性失業問題，政府近幾年來大幅增加職業訓練資源投入，各種新增訓練方案琳瑯滿目。無庸置

疑，職業訓練是累積人力資本，提升勞工可僱用能力的重要管道。雖然我國天然資源並不豐富，人力資本對經濟發展的影響相形重要，但長期以來，國內企業與勞工並不十分重視職業訓練。根據勞委會的調查，民國 89 年國內企業曾辦理員工職業訓練的比例只有 13.81%（見表 4-2），而民國 90 年國內勞工曾參加職業訓練的比例亦只有 12.51%（見表 4-3）。在此情況下，我國勞工工作技能提升便只能依賴工作經驗的累積。過去由於國內產業大多屬低技術之勞力密集型，不同產業所需工作技能的共通性高，此種「作中學」的模式尚足以因應。如今隨著產業結構逐漸朝向資本密集或技術密集的方向發展，各產業所需工作技能水準提高，產業間的共通性降低，原有「作中學」的模式已無法配合產業的需要，勞工可僱用能力隨之下降，而其具體表徵便是現階段結構性失業人數大幅度增加。

雖然近年來因經濟不景氣引發大量循環性失業人口是造成失業問題惡化的導火線，但肇因於產業結構調整，勞工原有工作技能過時的長期結構性失業更是令人憂心。尤其面對全球化的衝擊，國內產業結構調整勢必更加快速，若不藉由職業訓練培養勞工新的工作技能，即使未來景氣復甦，現有循環性失業者仍可能轉為結構性失業，而無法就業。此外，企業辦理職業訓練意願偏低不僅有損其國際競爭力，亦可能使現有在職員工陷入下一波失業潮。

為能彌補民間投入之不足，我國政府在職業訓練體系一向扮演極為重要的角色，除以公共職訓系統為失業者與非勞動力提供訓練之外，亦透過租稅抵減或費用補貼方式提供在職訓練。根據行政院經建會彙整相關部會所提供的資料，民國 90 年政府各部會直接訓練或補助訓練者約有 40 萬人次，所花經費約 29 億元，另預計自民國 91 年至 93 年，由各部會合計投入訓練經費 100 億元，提供超過 1 百萬人次的職業訓練。雖然如此，若以職業訓練支出佔 GDP 的比例為國際比較基礎，我國的支出仍然偏低。以 2001 年為例，我國政府訓練支出佔 GDP 的比例為 0.03%，不僅低於大多數歐美先進國家，也低於鄰近的韓國。有鑑於此，政府相關部會已決定持續增加資源投入職業訓練，具體措施包括降低促進產業升級條例人才培訓租稅減免的資格限制，以及每年由就業保險保費收入挪支 10% 以下辦理

表 4-2：事業單位辦理員工職業訓練情形—按行業別及公民營分

中華民國八十九年

項目別	家數		職業訓練 支出總額 (千元)	平均每 家職業 訓練 費用 (千元)	有政府補助 之家數比率 (%)	有抵稅 之家數比率 (%)	需要員工負 擔部分費用 之家數比率 (%)
	(家)	占總家數 比率 (%)					
<b>總計</b>	<b>112,540</b>	<b>13.81</b>	<b>12,354,328</b>	<b>110</b>	<b>2.69</b>	<b>11.11</b>	<b>4.24</b>
<b>公營</b>	<b>1,287</b>	<b>74.61</b>	<b>1,614,179</b>	<b>1,254</b>	<b>6.22</b>	<b>20.98</b>	<b>1.94</b>
<b>民營</b>	<b>111,253</b>	<b>13.68</b>	<b>10,740,149</b>	<b>97</b>	<b>2.65</b>	<b>11.00</b>	<b>42.70</b>
500人以上	586	90.02	3,002,167	5,123	15.36	55.80	7.85
300至499人	519	81.35	443,775	855	9.06	43.93	4.24
200至299人	1,041	78.39	1,125,225	1,081	6.72	44.76	3.65
100至199人	2,298	70.08	951,400	414	7.14	23.15	2.52
50至99人	5,922	53.15	1,110,978	188	7.04	24.47	3.38
30至49人	4,395	39.33	563,992	128	6.53	17.66	4.32
29人以下	96,492	12.29	3,542,612	37	1.94	8.77	4.35
<b>工業</b>	<b>29,591</b>	<b>14.61</b>	<b>4,563,058</b>	<b>154</b>	<b>7.96</b>	<b>18.47</b>	<b>4.26</b>
礦業及土石採取業	112	11.35	17,103	153	3.57	9.82	2.68
製造業	24,628	15.97	3,834,006	156	8.81	17.09	4.14
水電燃氣業	27	71.05	219,998	8,148	3.70	18.52	-
營造業	4,824	10.22	491,951	102	3.75	25.73	4.95
<b>服務業</b>	<b>82,949</b>	<b>13.54</b>	<b>7,791,270</b>	<b>94</b>	<b>0.81</b>	<b>8.49</b>	<b>4.24</b>
批發零售及餐飲業	52,906	11.71	3,368,799	64	0.63	8.82	0.63
運輸倉儲及通信業	1,779	13.89	702,050	395	5.00	11.35	8.83
金融保險及不動產業	4,071	30.15	1,705,901	419	2.80	17.02	7.34
工商服務業	8,339	21.36	362,757	44	0.11	4.59	20.84
社會服務及個人服務	15,854	16.60	1,651,763	104	0.82	6.94	6.24

資料來源：職業別薪資調查報告，中華民國九十年

表 4-3：就業者接受職業訓練的情形

中華民國九十年

單位：人；%

項目別	人數	合計	有接受職業訓練	沒有接受職業訓練
總計	9,362,073	100.0	14.2	85.8
行業別				
農、林、漁、牧業	808,902	100.0	2.2	97.8
礦業及土石採取業	17,568	100.0	14.4	85.7
製造業	2,547,578	100.0	12.5	87.6
水電燃氣業	53,737	100.0	41.3	58.7
營造業	733,972	100.0	5.0	95.0
批發、零售及餐飲業	2,147,711	100.0	7.7	92.3
運輸、倉儲及通信業	452,439	100.0	16.2	83.8
金融、保險及不動產業	378,668	100.0	46.4	53.7
工商服務業	333,552	100.0	21.5	78.5
社會服務及個人服務業	1,567,794	100.0	21.2	78.8
公共行政業	320,152	100.0	35.1	64.9
從業身份				
雇主	463,697	100.0	9.5	90.5
自營作業者	1,519,635	100.0	3.8	96.2
無酬家屬工作者	762,663	100.0	3.2	96.8
受雇者	6,616,078	100.0	18.1	81.9
受私人雇用者	5,611,822	100.0	15.0	85.0
受政府雇用者	1,004,256	100.0	35.9	64.1

資料來源：就業者職業訓練實況調查報告，中華民國九十一年

職業訓練等。

就發展經濟與提昇人力資源的角度而言，政府對職業訓練的任何投資理應受到肯定，惟長期以來，國內對職業訓練欠缺有系統的成本效益評估，導致政府相關部門無法由資源配置效率的觀點來檢驗各種職業訓練投資決策的適當性，亦無法排定不同職業訓練的優先順序。因此，當政府財政日益困難，政府預算愈趨吃緊之際，一味增加職業訓練經費能否獲得民意機構與社會大眾的支持，仍有待商榷。此外，不論是提供公共職訓或補助企業辦理員工職訓，其著眼點皆在降低訓練成本，以提高職訓意願。倘若造成勞工不願參訓與企業辦理訓練意願偏低的原因並非訓練成本太高，則政府的資源就可能流向原本就要參訓或辦理訓練的勞工與企業，如此，上述補助措施就可能淪為錦上添花，而非雪中送炭。

事實上，造成國內企業與勞工職訓意願低落的主要因素之一是未能體認職業訓練的重要性。如表 4-4 所示，在未參訓者方面，「沒有時間接受訓練」、「工作性質不需要接受訓練」與「公司沒有提供訓練」是其未接受訓練最常見的原因，而因「沒有符合自己需要之訓練」或「不知道到哪裡找職業訓練」而未參訓的情況則較少見。在企業未辦理員工職業訓練的原因來說，公營事業之間的差異很大，「缺乏適當師資」是公營事業未辦理訓練之最常見原因，占 32.11%；其次是「其他」原因，占 25.69%，再其次是「沒有需要」與「訓練時間不易安排」，接戰 16.28%。在民營事業方面，「沒有需要」是最常見的原因，其比率高達 67.95%，其餘各項原因所占比率皆低於 10%（見表 4-5）。

針對上述現象，政府可採取較積極的措施是將職業訓練視為對企業與勞工有利而二者皆不會主動消費之殊價財(merit goods)，而強制介入要求企業辦理員工訓練以及要求勞工必須參加職業訓練，具體作法包括落實職業訓練法中有關職訓金之規定，以及將參加職業訓練列入領取失業給付以及其他各種社會救助的必要條件。事實上，國內已有學者提出以最低訓練工時取代最低工資的規定，亦即凡是依政府規定提供職業訓練的企業可免除適用基本工資。

表 4-4：就業者及受僱者未接受職業訓練的原因

中華民國九十年

單位：%

	合計	沒有時間 接受訓練	工作性質不 需要接受訓 練	公司沒有 提供訓練	沒有符合自 己需要之訓 練	不知道到哪 裡找職業訓 練	其他
就業者	100.0	43.1	33.4	33.1	12.6	9.6	2.6
受僱者	100.0	40.0	26.9	46.5	11.8	9.7	2.2

說明：選項可複選，故細項合計大於等於合計欄

資料來源：就業者職業訓練實況調查報告，中華民國九十一年

表 4-5：事業單位未辦理員工職業訓練之主要原因—按組織別及員工規模別分

中華民國九十年

單位：%

項目別	沒有需要	訓練費用太高	訓練時間不易安排	員工參訓意願不高	員工流動率高	缺乏適當師資	缺乏適當訓練場地或設備	不知如何評鑑訓練成效	其他
合計	67.92	7.66	6.45	5.57	5.31	3.07	1.08	0.93	2.01
公營	16.28	5.28	16.28	4.13	0.23	32.11	-	-	25.69
<b>民營</b>	<b>67.95</b>	<b>7.66</b>	<b>6.45</b>	<b>5.57</b>	<b>5.31</b>	<b>3.06</b>	<b>1.08</b>	<b>0.93</b>	<b>1.99</b>
500人以上	21.54	35.38	21.54	6.15	-	4.62	4.62	1.54	4.62
300至499人	33.61	9.24	30.25	6.72	7.56	5.88	2.52	0.84	3.36
200至299人	45.62	12.41	30.66	5.11	3.28	2.92	-	-	-
100至199人	43.32	11.72	15.70	9.17	6.52	7.03	3.47	2.55	0.51
50至99人	42.94	13.49	17.69	7.45	4.93	4.39	2.58	1.87	4.68
30至49人	45.66	13.87	14.02	9.42	4.50	5.74	2.28	1.95	2.57
29人以下	68.42	7.54	6.26	5.52	5.32	3.01	1.05	0.91	1.97

資料來源：職業別薪資調查報告，中華民國九十年



時間限制與資訊不足是造成職訓意願低落的另二個重要因素。為能克服前一項限制，政府相關部門應積極建構數位教學環境，利用先進的通訊科技使勞工可以在上班或尋找工作之餘透過網路學習訓練課程。再者為了消除失業勞工礙於經濟壓力而無法專心接受訓練，政府可考量放寬現行職業訓練生活津貼的申請資格與期限。至於資訊不足的問題，政府應強化既有企訓網的功能，讓雇主團體積極扮演協助企業辦理職業訓練的角色。另外，職訓局近年來已開始對公私立職訓機構進行評鑑，未來並將對外公佈評鑑結果，此舉亦有助於提供職訓意願。

當政府積極提高職訓意願的同時，更應重視職業訓練的效益以避免更多的浪費。過去對失業勞工的訓練並不能縮短其再就業所需時間，對其再就業的工資亦無顯著正面影響，因此政府應深刻檢討其原因，以求改進(李誠、辛炳隆，2003)。在對在職者的訓練方面，由政府自行辦理或補助辦理的訓練確實有助於提高工作績效與就業穩定，對職務升遷亦有所助益，但無助於加大訓練後的薪資增幅。

利用專班委訓或訓練券方式，盡量將公共職訓委由民間機構辦理，已成為我國近年來職業體系改革的重點之一，但國內研究顯示民間職訓機構的成效必未優於公立職訓機構(李誠、辛炳隆，2003)。雖然此項改革符合公共服務民營化的時代趨勢，但若無適當配套措施，包括職訓市場機制的建立、提供參訓者訓練諮商、對民間職訓機構的績效評鑑等，公共職訓的民營化未必有助於提昇訓練成效，因此，在推動民營化的同時，政府相關單位應致力於健全民間職訓市場的發展，以市場競爭機制確保所引進民間職訓資源之品質。

除了引進民間職訓資源之外，決策組織的調整也應該是職訓體系改革的重點工作，包括政府部門跨部會的整合，決策分權化、提高勞資雙方對職訓政策的參與與。雖然目前在行政院下設有永續促進就業小組可以就職業訓練整合相關部會的資源，惟其實際成效仍有待許估。此外，緊密結合教育體系與職訓體系幾乎已成世界各國共同趨勢，而我國這二個部門的整合程度卻很低。

在分權化方面，儘管職訓局已計畫將各公職中心轉型為區域運籌中心，其決策模式仍未跳脫中央集權式的框架，例如是由這些中心去整合當地公民營職訓機構，但這些中心卻仍是直接隸屬中央。如果政府決策單位已體認到整合在地資源對公共職訓的重要性，不妨未來在各區域運籌中心設置職業訓練規劃委員會，由當地勞政主管、企業界與勞工團體代表共同組成，負責規劃、監督運籌中心的運作。

在勞資參與方面，雖然政府已將許多訓練程度委由雇主團體與勞工團體辦理，但此種參與僅限於執行層面，對於決策層面的參與則明顯不足。因此，除了上述區域性的職業訓練規劃委員會之外，政府可考慮聘請勞資雙方代表擔任行政院永續促進就業小組的委員。此外，目前各縣市就業策進委員會也是提供勞、資、政三方可以就職業訓練對話的平台，故政府應強化這些委員會的功能。

### 第三節 調整勞工法令<sup>4</sup>

如前一章所言，勞工法令鬆綁是創造就業機會之有利因素，而服務業的發展更需要勞動市場彈性化予以配合，尤其是工時彈性化與非典型勞動力的使用。雖然政府為順應產業發展已放寬對工時的規定，但在定期契約與資遣方面仍未有所變動。為保障勞工就業權益與工作收入之穩定，現行勞動基準法對於解雇預告、資遣費、以及定期契約的使用、期限與續約等方面都有所規範與限制。根據勞動基準法第十六條規定，雇主在解雇不定期契約勞工時必須預告勞工，而其預告期間長短視勞工服務年資而定。服務三個月以上一年未滿者，預告期十日；服務一年以上三年未滿者，預告期二十日；服務三年以上者，預告期三十日。除預告期之外，依勞基法第十七條規定，雇主解雇勞工時必須支付資遣費，其金額為每服務滿一年，發給相當於一個月之平均工資。

在定期契約方面，依勞基法第九條，只有臨時性、短期性、季節性及特定性

---

<sup>4</sup> 本節主要內容參考自辛炳隆、吳秀玲（2003）。

等非繼續性工作得訂定定期契約，其餘則應訂定不定期契約。另根據勞動基準法施行細則第六條的規定，臨時性與短期性工作的契約期限不得超過六個月，季節性工作不得超過九個月，特定性工作不得超過一年，如超過一年則必須報請主管機關核備。在續約方面，勞動基準法第九條規定相連二個定期契約之間斷期間必須超過三十日，否則所續之約將視為不定期契約。此外，該條文亦規定若定期契約屆滿後，勞工繼續工作而雇主不即表示反對意思者，亦視為不定期契約。另為避免勞工的工作年資因定期契約的轉換而損失，勞動基準法第十條規定定期契約屆滿後三個月內訂定新約者，勞工前後工作年資應合併計算。

除上述規定之外，有鑑於國內大量解雇勞工的事件頻傳，而這些遭解雇後的勞工不僅有失業之虞，而且也常發生領不到工資與資遣費的情形，雖然現行勞基法規定雇主在解雇勞工應有預告期，但顯然這項規定並未落實。因此，民90年經發會決議要求政府應制定「大量解雇勞工保護法」，而政府已依此決議完成立法並於民92年2月公告實施。此法的立法精神之一在於事業單位在進行大量解雇之前，除了必須依規定進行預告之外，也義務有與工會就解雇計畫書內容進行協商。解雇計畫書內容必須於大量解雇之六十天前提出，其內容包括解雇理由、解雇部門、解雇日期、解雇人數、解雇對象之選定標準、以及資遣費計算方式及輔導轉業方案等。若事業單位不遵守「預告」與「協商」的義務，行政機關可據此處以新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並且可以連續處罰至其改善為止。本法另一特色是對事業單位於大量解雇勞工時，積欠勞工退休金、資遣費或工資事態嚴重者，政府得函請入出國管理機關禁止其董事長及實際負責人出國。再者為保護被大量解雇勞工就業權益，該法亦規定事業單位大量解雇勞工後再僱用工作性質相近之勞工時，除法令另有規定外，應優先僱用經其大量解雇之勞工。

雖然就保障勞工就業安全而言，政府確實有必要對於定期契約與資遣加以規範，以維持長而穩定的僱用關係，惟所規範的內容與程度必須適當，否則容易產生不利勞工權益與整體經濟發展的效果。事實上，由第三章所引用的OECD報告

可知，任何就業保護措施宜力求合理，雖然過低的保護無法真正保障勞工就業權益與經濟安全，但過高的保護對勞工，甚至對整體社會又何嘗不會產生負面影響。因此，對於我國現行有關定期契約的規範是否合理，實在值得政府有關部門與勞資雙方深思。尤其是隨著女性勞動力與中高齡勞動力數量的增加，國內勞工對臨時性工作需求增加，如果由於法令限制導致臨時性工作機會減少，而使部分勞工無法就業，則這些勞工豈不成為政府法令的受害者。

相較於大多數 OECD 國家，我國現行勞動基準法對資遣費、定期契約的使用範圍與契約期限的限制確實較為嚴格。如表 4-6 所列，有些 OECD 國家並無強制雇主支付資遣費的規定，例如比利時、德國、荷蘭、芬蘭、挪威、瑞典、波蘭、美國，而有此規定者雖然也是按服務年資計算資遣費，其服務滿一年能增加的資遣費卻很少高達一個月平均薪資。在定期契約方面，愛爾蘭、英國、瑞典、捷克、匈牙利、加拿大、墨西哥與美國等國家對定期契約的期限並無限制，其餘國家所規定的定期契約最長期限都超過一年（見表 4-7）。至於定期契約的使用條件，除希臘、土耳其等少數國家有較嚴格的規定外，其餘 OECD 國家都允許勞資雙方因個人需要而簽訂定期契約，有些國家甚至對定期契約的使用條件不做任何限制，例如愛爾蘭、芬蘭、瑞士、英國、丹麥、加拿大、美國、澳大利亞、紐西蘭等。

當大多數 OECD 國家都意識到必須經由勞工法令的鬆綁來進化企業競爭力的同時，我國若仍故步自封，企圖藉由高度的就業保護來保障勞工就業權益，則可能重蹈歐洲國家「高度保護，高度失業」的覆轍。事實上，如前面所言，對定期契約的規範雖有利於尋求永久性工作的勞工，但對於尋求臨時性工作的勞工或一般失業者而言，卻可能因此產生就業障礙。易言之，對定期契約的規範將影響國內就業機會的分配，而依 OECD 國家的經驗，此一分配是不利於弱勢勞工。

規避勞動基準法所增加的勞動成本是雇主以定期契約取代不定期契約的主要動機，亦是政府所以要規範定期契約的重要理由。然而，目前雇主以此方法所

表 4-6 OECD 國家個別資遣費之比較：按服務年資

單位：月

	資遣費					
	9 個月		4 年		20 年	
	1980 年代 後期	1990 年代 後期	1980 年代 後期	1990 年代 後期	1980 年代 後期	1990 年代 後期
<b>中歐及西歐</b>						
奧地利	0.0	0.0	2.0	2.0	9.0	9.0
比利時	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
法國	0.0	0.0	0.4	0.4	2.7	2.7
德國	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
愛爾蘭	0.0	0.0	0.2	0.2	2.2	2.2
荷蘭	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
瑞士	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	2.0
英國	0.0	0.0	0.5	0.5	2.4	2.4
<b>南歐</b>						
希臘	0.3	0.3	0.9	1.0	4.6	5.8
義大利	0.7	0.7	3.5	3.5	18.0	18.0
葡萄牙	3.0	3.0	4.0	4.0	20.0	20.0
西班牙	0.5	0.5	2.6	2.6	12.0	12.0
土耳其	..	0.0	..	4.0	..	20.0
<b>北歐</b>						
丹麥	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	1.5
芬蘭	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
挪威	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
瑞典	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>東歐</b>						
Czech Republic	..	1.0	..	1.0	..	1.0
匈牙利	..	0.0	..	1.0	..	5.0
波蘭	..	0.0	..	0.0	..	0.0
<b>北美</b>						
加拿大	0.0	0.0	0.2	0.2	1.3	1.3
墨西哥	..	3.0	..	3.0	..	3.0
美國	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>亞洲及大洋洲</b>						
奧大利亞	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0
日本	0.0	0.0	1.5	1.5	4.0	4.0
韓國	0.0	0.0	2.0	2.0	6.0	6.0
紐西蘭	..	0.0	..	1.5	..	5.0

資料來源：辛炳隆、吳秀玲，2003

註：“..”表示無資料

表 4-7 OECD 國家對定期契約使用條件與最長期限規範之比較

	使用條件 <sup>1</sup>		最長期限(月)	
	1980 年代後期	1990 年代後期	1980 年代後期	1990 年代後期
<b>中歐及西歐</b>				
奧地利	2.5	2.5	1.5	1.5
比利時	0.0	2.0	1.0	4.0
法國	1.0	1.0	3.0	2.0
德國	2.0	2.5	1.0	4.0
愛爾蘭	3.0	3.0	未限制	未限制
荷蘭	3.0	3.0	1.0	3.0
瑞士	3.0	3.0	1.5	1.5
英國	3.0	3.0	未限制	未限制
<b>南歐</b>				
希臘	0.0	0.0	2.5	2.5
義大利	0.5	1.0	1.5	2.0
葡萄牙	2.0	2.0	3.0	3.0
西班牙	2.0	1.0	6.0	3.0
土耳其	0.0	0.0	..	1.5
<b>北歐</b>				
丹麥	3.0	3.0	1.5	1.5
芬蘭	1.0	1.0	1.5	1.5
挪威	1.0	1.0	1.5	1.5
瑞典	2.0	2.5	2.0	未限制
<b>東歐</b>				
捷克	..	2.5	..	未限制
匈牙利	..	2.5	..	未限制
波蘭	..	3.0	..	2.0
<b>北美</b>				
加拿大	3.0	3.0	未限制	未限制
墨西哥	..	0.5	..	未限制
美國	3.0	3.0	未限制	未限制
<b>亞洲及大洋洲</b>				
澳大利亞	3.0	3.0	1.5	1.5
日本	..	2.5	2.5	2.5
韓國	..	2.5	..	2.5
紐西蘭	..	3.0	..	5.0

資料來源：同表 4-6

註:1) 0, 表示只有客觀因素(如工作內容本身就是臨時性或季節性)才能使用定期契約; 1, 表示允許勞資雙方之一方可以因個人因素而使用定期契約; 2, 表示允許勞資雙方皆可因個人因素而使用定期契約; 3, 表示對定期契約的使用條件沒有限制。

“..”表示無資料

能規避之資遣費與退休金，其規定未來都可能因勞工退休金條例的實施而大幅修改。根據最近通過的條例，現行勞動基準法所規定之退休金未來將採個人退休金帳戶制。在此制度下，雇主必須按月提撥退休準備金至勞工個人帳戶，其負擔不會因勞工退休前離職而有明顯差異。既無差異，雇主以定期契約取代不定期契約的誘因自然降低。至於雇主目前所負擔的資遣費也會隨著勞工保險失業給付的開辦，與勞工退休金條例的實施而大幅降低，甚至完全取消，故雇主因規避資遣費而濫用定期契約的情況亦可獲得改善。

在「大量解僱勞工保護法」方面，其立法用意雖值得肯定，惟其立法目的是否合理，以及實施之後能否達成立法目的，皆有待商榷。首先，要求事業單位必須預告的目的是想利用預告期間整合政府、事業單位與勞工本身的資源，使即將遭解僱的勞工能迅速找到工作，包括公立就服機構能在預告期間推介勞工至其他企業就業，或提供必要的就業諮商。以目前各公立就服機構人力普遍不足，以及其所掌握的就業機會十分有限的情況來看，即使事業單位依法進行預告，公立就服機構也未必能在就業方面提供有效的協助。

至於要求事業單位必須與工會協商的目的則是希望藉此避免不必要的解僱。在所謂「不必要」解僱的定義無法釐清之情況下，此項規定即可能成為工會牽絆企業進行合理解僱的工具。雖然傳統觀念將解僱視為危及勞工就業機會的行為，但英國與其他歐美先進國家的經驗卻告訴我們保護勞工就業權益的最佳手段不是將其強留在岌岌可危的工作崗位，而是協助他轉至更具發展潛力的工作，基於這樣的信念，大多數 OECD 國家（包括英國在內）近幾年來都已逐漸放寬資遣限制，而在此之際，我國若想藉由制定大量解僱勞工保護法來限制雇主進行解僱，似乎有違世界潮流。

除了定期契約與資遣規定外，近來政府積極推動之勞動派遣法草案可能不利國內就業機會之創造。雖然相較於歐美國家與鄰近的日本，我國廠商使用派遣勞動的情況不普遍，但國內多項調查結果顯示愈來愈多廠商以此種方法來規避部分

勞動法定成本，如退休金、資遣費等。有鑑於此，為了保護接受勞工的權益，並且避免正職員工的就業機會派遣勞工所替代，包括廖婉汝、陳根德委員在內的部分立法委員遂提出勞動派遣法草案，而行政院勞委會也對應研擬提出自己的版本。

綜觀勞委會研擬中的勞動派遣法草案，不難發現其對派遣勞動的使用量是採嚴格管制的態度。首先，該草案對派遣業務範圍是採正面表列方式，亦即派遣勞工能提供勞動種類僅限於該草案第六條所列舉之二十二種，其餘必須經中央主管機關核定。另該草案第二十二條第三項規定「勞動派遣期限不得超過一年，超過一年者，視為派遣勞工與要派機構成立勞動契約」。此外，第十五條規定派遣機構應自每月勞保投保薪資總額提撥百分之二作為派遣勞工教育訓練之用。

誠然，國內有許多廠商認為現行勞工法令對派遣勞動的規範確實又模糊不清之處，但這並不表示政府就有必要訂定專法來加以規範。事實上，目前多數廠商不清楚的地方大都是要派公司與派遣公司之間的責任歸屬問題，包括派遣勞工發生職災時應由誰負責賠償責任？派遣勞工的勞健保費由誰負擔？資遣派遣勞工時應由誰支付資遣費？派遣勞工的退休準備金應由誰提撥？而這些問題除了職災補償之外，皆可依據現行勞基法處理。因為就勞動契約而言，派遣勞工的雇主是派遣機構的負責人，而勞動派遣也已被納入勞基法，故派遣勞工的勞健保費退休準備金與資遣應由派遣機構支付，當無疑義。至於派遣機構是否要將這些成本轉嫁給要派公司則屬二者之間的私法契約關係，政府實無必要以公法規範之。在職災補償方面，若政府認為現行勞基法的規定有所不足，則可仿照勞務承攬的處理方式，在勞基法中註明派遣勞工的職災補償責任應由派遣機構與要派公司共同承擔。

細究勞委會研擬的草案內容對上述受訪廠商認為規範不清之處並未有所著墨，而其在立法院說明中對於何以正面列表方式限制派遣業務範圍，僅以勞動派遣業為新興行業與參考日本作法為說詞，實看不出有任何令人信服的理由。國內



學者以對此提出批判，並建議仿效德國作法改採負面表列（黃程貫，2002）。

另依立法說明，其之所以規定勞動派遣契約不得超過一年是為了避免企業長期使用派遣勞工，影響一般受僱勞工之工作權益，而其立論根據是使用派遣勞動的成本較低。雖然，規避法令勞動成本是促使部分企業使用派遣勞動的原因之一，但這不表示其成本比較低。反之，根據許多受訪廠商的反映，大多數派遣機構皆以將所有法令勞動成本轉嫁給要派公司，若再加上其收取的行政管理費，則使用派遣勞動的成本反而較高。在這種情況下，其所以仍要使用的理由是因成本明確而有助於預算的編列與控管。另有些受訪的外資企業指出其所使用派遣勞動的理由是受到母公司編制員額的限制，使其不得不以業務費名目來使用派遣勞動。因此，過於嚴格的派遣期限限制雖可抑制部分廠商對派遣勞動的濫用，但對許多廠商的正常經營將產生不利影響。

至於強制派遣機構辦理職業訓練的作法，或許可以提升派遣勞工的職業能力，但目前國內一般受僱勞工參加訓練的比例也很低，因此，除非政府要求全部企業皆須辦理員工訓練，否則上述作法並不公平。

綜言之，隨著勞動派遣業納入勞基法之後，只要政府嚴格要求勞動派遣業者必須遵守勞基法相關規定，則派遣勞工所受到的法律保障應無異於一般受僱勞工。在此情況下，政府實無必要在定專法來規範派遣勞動，尤其不應以不必要的法律干預來抑制勞動派遣在我國的正常發展。

#### **第四節 本章小結**

為減少產業結構調整對就業市場之不利影響，政府相關單位在創造就業機會、強化人力培訓與調整勞工法令等方面，已經積極推動多項因應措施。雖然有些措施對創造就業機會已有若干成效，但也有尚待改進之處。在發展提升生活品質之新興產業方面，政府應致力於協助企業開拓穩定的市場，以及提高從業人員之專業知能。在強化人力培訓方面，政府除了持續投入更多資源外，更重要的是

提高廠商辦理職訓與勞工參加職訓的意願，尤其是最需要訓練的弱勢勞工。此外，政府對於職訓成效的評估、健全職訓市場機能、以及提高勞資雙方對職訓政策規劃的參與等方面，都應再加著力。在調整勞工法令方面，政府應放寬對定期契約與資遣的規範，並審慎評估訂立勞動派遣法之必要性與法案內容，避免抹殺勞動派遣在就業市場所能發揮之正面功能。而為了尋求共識，避免政治力之不當介入，可以仿效荷蘭與韓國模式，建置勞資政三邊協商的平台。



## 第五章 結論與建議

本計畫主要目的探討國內產業結構調整對就業創造的影響，以及就政府所採行因應措施之成效進行評析，並依據評析結果，提出具體政策建議。另為收借鏡之效，本計畫也蒐集分析荷蘭、愛爾蘭與韓國在創造就業機會方面的經驗。茲就本計畫主要結論摘要說明如下：

### 我國產業結構調整對就業創造的影響

簡單來說，我國產業結構調整可以歸納為勞力密集產業衰退、產業發展區域化、農業部門萎縮與服務業部門轉型，而這些結構調整對就業創造機會之可能不利影響包括：資本密集與技術密集產業比重增加除了可能導致就業機會不足之外，更會造成結構性失業問題惡化；產業發展區域化可能引發就業市場區域性失衡；農業部門萎縮與服務業部門的轉型則不僅減少就業機會的創造，更會降低我國就業市場對經濟不景氣的緩衝機制。

### 他國經驗

雖然產業結構調整是造成各國就業市場出現波動的因素之一，卻非最重要因素。因此，各國對就業問題的解決大都由振興景氣、塑造彈性的勞動市場，以及強化勞動力素質著手。其中，振興景氣除藉助國際經濟情勢外，亦得助於各國政府致力改善財政赤字問題。由於財政赤字縮小，大多數國家的利率下降，物價平穩，這些都為其國內企業塑造出良好的經營環境。除財政赤字縮小之外，部分國家的經濟復甦亦來自產業政策的調整，包括金融市場、電信市場的自由化、以及強化中小企業的體質，並協助其取得資金等，而輔導失業勞工創業更是將產業政策與勞工政策做更密切的結合。

在塑造彈性化勞動市場方面，各國為提高失業者再就業的誘因，避免福利依賴，紛紛降低各種給付金額、縮短給付期限、以及提高申請給付的資格限制等，

這些都可促使失業勞工及早就業。就業保護規範與工時規定的鬆綁，導致有些國家之部分工時與定期契約等非典型勞動蓬勃發展，也有助於吸納失業人口。此外藉由勞資協商來緩和工資上漲，以及降低雇主的社會安全捐，使企業不致因單位勞動成本過高而喪失國際競爭力，則可避免失業問題因資遣人數增加而持續惡化。此外，為化解修改勞工法令時可能遭受到的阻力，荷蘭與韓國都是藉由勞資政三邊會議共同協商。在強化勞動力素質方面，許多國家嘗試由教育與職業訓練著手來改善失業問題，其中，較特別的是帶薪進修休假的實施。由於人力資本投資的回收期較長，故與其他措施相比，其成效較不明顯。

### 政府因應措施之檢討

針對上述國內產業結構調整可能不利之影響，政府已積極推動「中長期永續促進就業方案」，按其內容可分為創造就業機會、強化人力培訓與調整勞工法令等三類。其中，創造就業機會的內涵除持續推動傳統產業升級之外，較新穎的作法是開發提昇國人生活品質之新興產業，包括社會福利產業、觀光旅遊產業、資源回收產業與地方文化產業。雖然政府推動這些產業的主要目的是吸納因產業結構調整而面臨就業困難的勞工，而且已經獲致初步成效，然而由於欠缺足夠、穩定的市場需求，再加上從業人員專業知能不足，其發展仍不盡樂觀。

在強化人力培訓方面，雖然政府已經投入許多資源，惟其成效仍不顯著，究其原因主要是政府對於職訓成效欠缺有效的評估機制，而職訓市場機制又不夠健全，導致民間職訓機構無法藉由市場競爭而提高訓練績效。另一個造成職訓成效不彰的可能理由是企業界對職訓政策規劃參與不足，無法確保訓練內容可以符合業界需要。此外，目前願意辦理職訓與願意參加職訓者大多是本來就較具競爭優勢的企業與勞工，真正弱勢的企業與勞工反而意願不高。如果政府無法改變這樣的現象，則政府職訓資源投入將淪為錦上添花，而非雪中送炭。

在調整勞工法令方面，由於勞資雙方欠缺共識與政治力之介入，我國勞工法

令的修改十分困難。雖然政府已經放寬變形工時與女工夜間工作的規定，但在定期契約與資遣方面的規定仍未放寬。此外，有鑑於國內派遣工作日益普遍，政府也有意訂定勞動派遣法來加以約束。由於服務業部門未來是國內就業機會之主要創造者，而其經營更需要彈性的勞動市場，因此，過於嚴格的定期契約與資遣規定，以及對派遣工作做不必要的干預，都可能嚴重損及國內就業機會之創造。

針對上述因應措施不盡完備之處，本計畫提出下列政策建議：

- (1) 政府對生活品質相關產業之資源投入宜由生產製造逐漸轉向行銷管理，並持續推動對經營主體的輔導。
- (2) 推動消費者教育，提高其對在地型產業「非」商品價值的認同，以擴大市場需求。
- (3) 建立個人長期追蹤型資料庫，以精確評估職業訓練的效益。
- (4) 審慎規劃公共職訓民營化的配套措施，以提昇職業訓練成效。
- (5) 設立區域職業訓練規劃委員會，以整合在地資源。
- (6) 協助產業公會辦理技能檢定，以推動職能証照制度。
- (7) 落實職業訓練法中有關職訓金之規定，以及將參加職業訓練列入領取失業給付以及其他各種社會救助的必要條件。
- (8) 取消勞基法對定期契約使用條件與契約期限的限制，改由勞資雙方自行議定。
- (9) 定期檢討大量解雇勞工保護法的實施影響，並就不當干預企業自主經營部分加以修正。
- (10) 審慎考慮新訂專法規範派遣勞動的必要性，以免阻礙勞動市場應有之彈性機制。



## 參考文獻

- 林安樂、王素鸞，1997，《各行業雇用就業係數之研究》，中華經濟研究院，勞委會職訓局委託研究。
- 林大侯、王弓、吳再益、井上隆一郎，2002，《產業發展策略與中長期就業對策》，台灣經濟研究院，經建會委託研究。
- 張溫波，2002，〈擴大就業創造之可行策略〉，《專題研究》，第五號。
- 鄭素珍，2003，〈台灣產業結構轉變與勞動生產力變動之探討〉，《經濟研究》，第三期。
- 李誠、辛炳隆、成之約，2000，《勞動市場彈性化與非典型僱用》，行政院勞工委員會委託研究。
- 李誠、辛炳隆，2003，《因應經濟時代強化人力資本角色之研究分析》，行政院經濟建設委員會委託研究。
- 辛炳隆、吳秀玲，《有利於產業發展之勞工政策研究》，中華經濟研究院，經濟部工業局委託研究。
- Betcherman, Gordon, Lauzon , Darren; Leckie, Norm. 1999, Technological Change, Organizational Change and Skill Requirements: Impacts on Women in the Workforce. *Women and work*.
- Garibaldi, Pietro and Paolo Mauro, 1999, *Deconstructing Job Creation*, IMF Working Paper.
- Junankar, P.N., Cezary Kapuscinski and Xin Meng, 2000, *The Impact of Technology and Trade on Job Creation and Job Destruction*.
- Marimon, M. and Zilibotti, 1998, "Actual versus virtual employment in Europe: Is Spain different?", *European Economic Review* vol.42, No. 1.



Piketty, T, 1998, “Les créations d`employ en France et aux Etas-Unis: Service de  
proximité contre petits boulots.”, *Note de la Fondation Saint-Simion* No.93.

OECD Employment Outlook 2001 , 2002 , 2003 , 2004 .