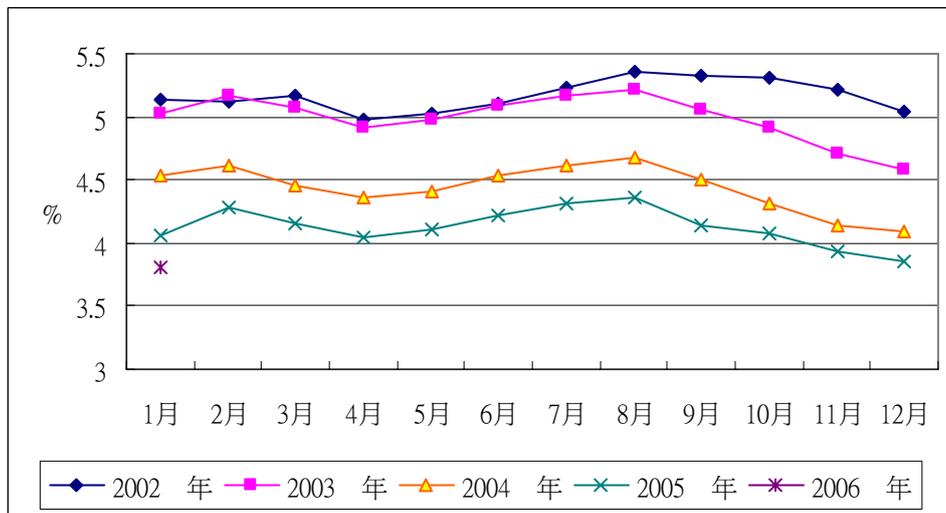


第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

回顧我國的歷年失業率走勢，1990 年以前，失業率的波動多是受到景氣循環的因素影響。然而，在 1995 年之後開始出現的一波長期的攀升現象，則是過去從未有過的經驗。顯示國內的產業結構轉變開始成為失業現象的重要影響因素，並且在 2001 年的全球性經濟不景氣推波助瀾下，國內的失業率於 2002 年一舉升破 5% 的歷史新高。

圖 1-1-1 歷年每月失業率變化



資料來源：主計處。

圖 1-1-1 為 2002 年以來歷年的每月失業率變化，根據主計處人力資源統計，2002 年 8 月份我國失業人口為 53 萬 6 千人，失業率為 5.35%，創下單月歷史新高。其後經過 2003 年的景氣復甦，每月失業率再 2003 年 8 月份開始降到同年 12 月的 4.5% 左右。並且在次年

(2004)的 8-12 月開始進一步下降到 4%。而 2005 年上半年的失業率則按照季節因素偶有波動，但仍維持在 4.5%到 4%之間。而 2005 年 11 月以後，我國的失業率就跌破 4%的水準。今年 1 月的統計為 3.8%，顯示我國的高失業現象已經逐年的減緩。

雖然，各項經濟指標的確顯示出台灣經濟自 2005 年下半年起，已逐漸反轉回升，同時各方研究機構均上調我國今年經濟成長率預測，並對 2006 年的表現做出更樂觀的預期。展望未來，景氣不振所引發的失業率升高現象也可望舒緩。而國內失業率年平均欲控制在 4%以內的水準，也不再成為一項困難的挑戰。但是，如何透過長短期的促進就業措施，控制國內失業率不再劇烈波動，使之盡可能不受景氣循環的影響，而逐年呈現穩定變化的趨勢，使失業現象對社會的衝擊降到最低，即成為未來政府對促進就業問題上可施力的重要方向。

另外，解決失業問題還需要靠產業政策的配合，才能治標又治本。如一些受到產業結構改變，長期無法解決失業問題的中高齡低技術勞工，需要完整的分析以了解其結構性失業癥結與解決之道，這也符合各國推動積極勞動市場政策之趨勢。因此可透過參考先進國家對結構性失業議題的政策作法，作為修正我國促進就業之政策參考。

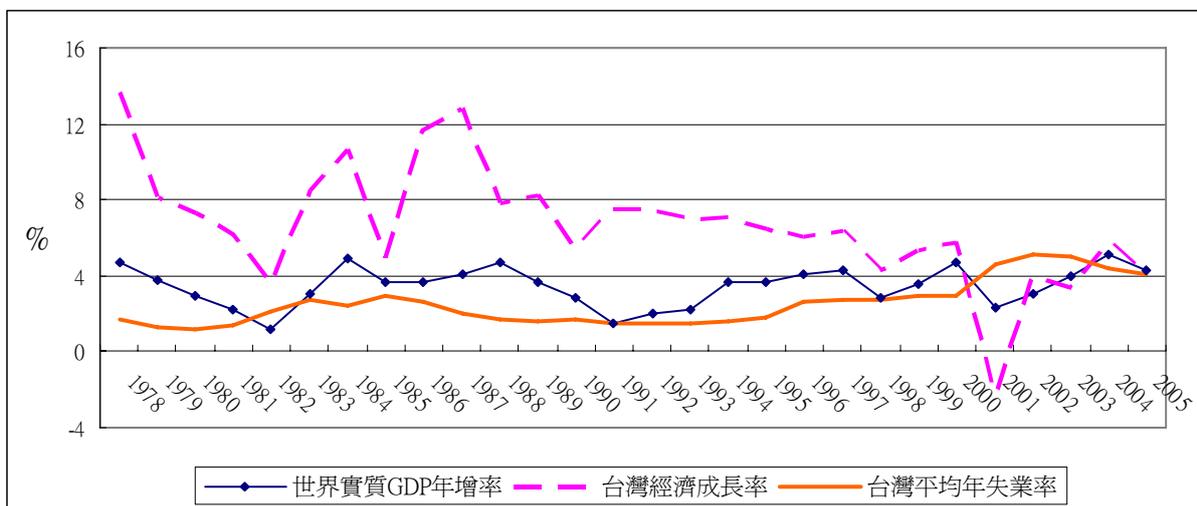
因此，本研究計畫希望透過研究國內勞工就業狀況、國內現行促進就業之長短期措施、與參考其他國家促進就業相關政策與措施，針對我國勞動市場特性，提出有關的促進就業政策、措施之具體建議。

第二節 研究內容

普遍認為 2002 年失業人口急增的主因是前一年的景氣衰退，由於 2001 年我國經濟成長率首次出現過去 30 年僅見的-2.22%。因此造成當年度失業率開始大幅攀升，並在第二年八月創下 5.35%的歷史新高。

然而，若觀察我國失業率的長期趨勢，卻又發現其中似乎存在著不受短期景氣影響的長期攀升現象。因此也有論者歸因 2001 年失業率突然上升為製造業關廠增加所致，但製造業關廠外移實為整體產業結構變遷的結果之一，對於國內產業結構變化與就業水準的關聯，實有必要進一步釐清。

圖 1-2-1 台灣歷年失業率變化與經濟走勢關連



資料來源: IMF, 中華民國主計處。

圖 1-2-1 為台灣歷年失業率變化與國內外經濟走勢的關連。由圖中的趨勢可以發現，國內失業率的歷年變化，部分是受到國內外，尤其是國內景氣波動的影響，如 1982 年與 1985 年兩次的國內經濟成長

幅度下降，都對當年與隔年的失業率增加造成影響。而最明顯的例子則是 2001 年的衰退，造成隔年的失業率上升到歷史新高。

但是，若是仔細觀察國內失業率的走勢，卻又發現從 1996 年之後，似乎出現一段景氣波動所無法解釋的長期攀升的現象。如果可以透過資料的長期變化分析，應可以更清楚了解我國失業率長期趨勢的狀態。

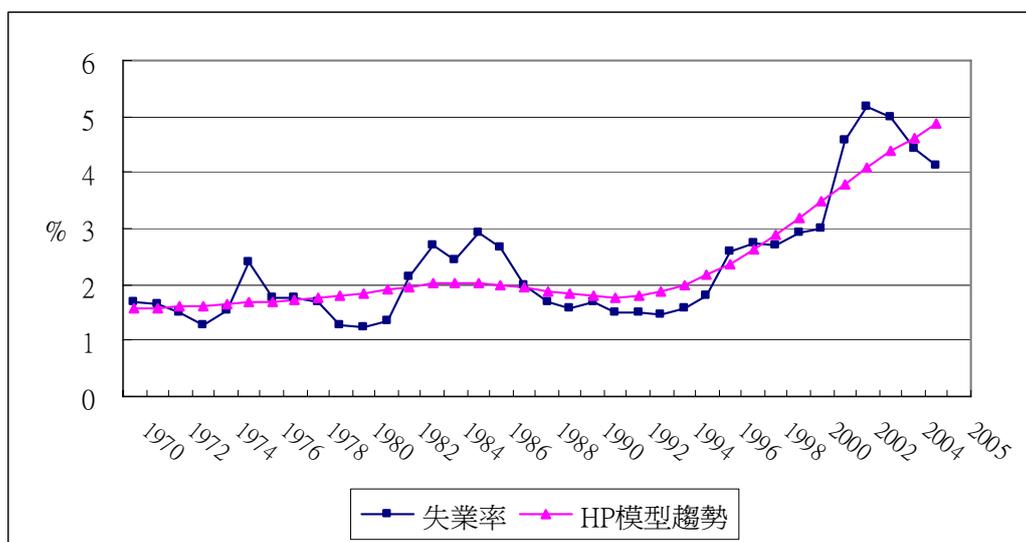
觀察總體經濟變數的長期波動，文獻上多利用 Hodrick-Prescott (HP) filter 來去除總體變數之短期波動。該方法係將某一變數的多期移動平均值做為其長期趨勢，再以該變數的原始值減去長期趨勢即為循環波動的部分。公式說明如下：

假設 y_t 為失業率的原始數列， t 表示時間，從 1 至 t 。 S_t 為 y_t 之長期趨勢數列，HP filter 即選擇 S_t 來極小化下列目標式。

$$\sum_{t=1}^T (y_t - s_t)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} ((s_{t+1} - s_t) - (s_t - s_{t-1}))^2$$

其中 λ 為控制參數，其值越大，則 S_t 數列越平滑。 λ 值的大小依資料之時間長度而異，依據文獻上常用的數值，若資料為年資料， λ 值設為 100，季資料為 1600，月資料則設為 14400。本文所採用的資料為年資料，因此 λ 值設為 100。

圖 1-2-2 台灣歷年失業率與長期趨勢圖



資料來源：自行計算。

圖 1-2-2 為透過 HP filter 所分析出之長期趨勢。由圖 1-2-2 可發現，約在 1970 年至 1990 年之間，台灣之失業率雖有短期波動（受景氣等因素影響），但長期趨勢卻非常平穩，維持在 2% 上下的低水準。但 1990 年之後，在各項產業轉型等結構性因素逐漸浮現的影響下，失業率之長期趨勢也開始向上攀升。一直到 2005 年上半年為止，雖然短期失業率已經回復到 4% 的水準，但是透過長期趨勢來看，失業率的走向還是持續往上攀升，並沒有回穩的跡象。因此，利用失業率年平均原始數據所計算之長期趨勢值，可觀察到目前的失業率變化的確存在著短期景氣因素以外的問題。

因此，在本研究的分析架構中，將從造成失業的類型加以討論。經濟學中觀察失業問題，多從以下三個主要類型來分析：首先是循環性失業，也就是由景氣衰退、總需求不足造成之失業，並且失業波動的趨勢往往落後於景氣循環。另外一項失業型態是摩擦性失業，也就是因為勞動市場中供需雙方在磨合的過程中，因為就業資訊不足，或勞工本身志趣、工作意願、或其他因素等，所導致的暫時性失業。其

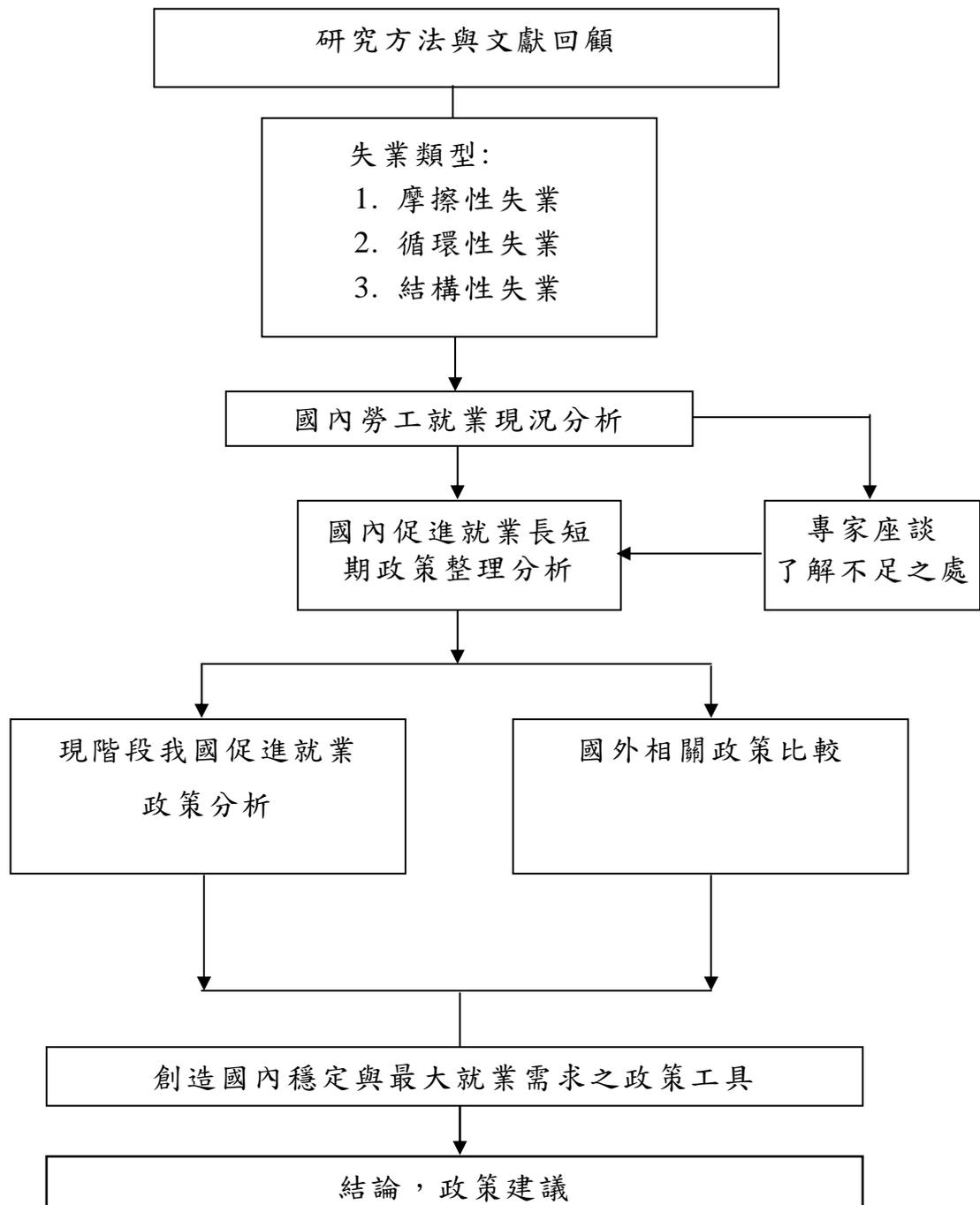
次為因求職者與求才者不能配合之失業問題，造成勞動市場中失業與勞動短缺並存的現象，稱之為結構性失業。結構性失業多因經濟產業結構的改變、區域經濟的消長、或生產技術進步，使部分勞動者原有的技能無法因應市場需要所造成。此外，還有因為生產活動季節性變動所導致之失業，如農漁產業等。另外一種季節性失業還表現在每年七、八月的應屆畢業生投入就業市場，及農曆年後人們習慣轉換新職的失業現象。但是後兩者的失業原因與造成摩擦性失業的原因相同，因此雖然畢業生求職與農曆年後換職潮有季節因素，但是本研究仍然將之歸類於摩擦性失業的類型。

若配合圖 1-2-2 的長短期趨勢來分析，從失業率的實際年平均資料值，我們可以觀察到循環性失業所造成的波動趨勢，並且這樣的趨勢與經濟景氣的循環大致一致。然而，針對 HP filter 所過濾出來的失業率長期走勢，則應該歸類於結構性失業、摩擦性失業、或是季節性失業的何種類型，則尚無法判斷，有待後續的分析與解讀。但是，根據經濟學上的定義，通常將循環性失業除外之各種失業的總和，稱之為自然失業。因此我們也可以根據 HP filter 模型的原理，假設圖 1-2-2 的失業率長期趨勢的方向，與我國自然失業率的變動方向是一致的。

雖然對於本研究之 HP filter 模型估算自然失業率的精確數字的能力，尚需要更多嚴謹的分析與討論，方能得出可能的答案。但是透過對其變動方向的掌握，再搭配各產業就業成長率的變化，應該可以發掘出我國失業率在 1996 年以後開始上升的原因，進而針對其原因來制定相對應的政策。因此，本研究計畫的主要研究內容，即是根據圖 1-2-2 的趨勢分析，分別研究如何從歷年的失業率資料，透過各失業型態的分析，找出如何將短期的失業波動減到最低，同時致力使長

期的自然失業率變化趨勢趨於穩定的政策作法，以達到促進我國勞動市場穩定與最大就業需求的目標。

圖 1-2-3 研究計畫流程圖



第三節 研究方法與章節安排

因應上述的研究目的與研究內容，本研究希望透過分析我國當前就業狀況及整理政府現行促進就業之長短期措施，並參考勞動市場表現良好的國家之促進就業相關政策、措施，此外並透過邀請相關學者專家辦理座談會，輔助了解目前促進就業的各項實務需求與當前政策方向。並針對我國就業市場特性，提出有效的促進就業政策具體建議。

因此在研究方法上，採用次級資料分析、國內外政策整理與分析，以及專家座談的方式，蒐集相關資料與研究內容。將政策區分為針對循環性、磨擦性與長期的結構性失業問題，檢討當前國內的作法，透過現況資料分析與專家座談的方式，瞭解不足之處，再透過先進國家之促進就業具體之長短期政策，找出可供比較的政策作法，來做比較討論。最後分析出兼顧我國就業市場特質與國外成功政策經驗下，創造短期而言失業率不至於波動過大，而長期而言創造穩定與最大就業需求之政策工具。

本研究將分析我國勞工就業狀況及現行促進就業之長短期措施，並參考勞動市場表現良好的歐美先進國家具體政策，針對我國勞工就業狀況，提出可以創造國內穩定與最大就業需求之政策工具。

在章節安排上，第一章為緒論，第二章為文獻回顧，討論國內勞動市場的供給與需求因素，第三章為國內就業現況分析，第四章為國內外促進就業政策比較，第五章為結論與政策建議。