

## 第二章 文獻回顧

本章將國內各界針對我國失業率在近兩年來大幅飆升的現象所做研究之文獻資料整理與回顧，主要希望藉由過去研究文獻對失業現象的分析與探討，歸結出目前各界對國內失業現象 2001 年以後惡化的成因分析。作為進一步鎖定在失業現象的議題上，如何配合勞動供給面與勞動需求面的大環境因素，擬定解決失業問題的短中長期措施。

由於本研究計劃之主要目的在於針對促進就業之產業政策，提供研究成果與政策建議。因此文獻回顧之主要用意為如何將本研究之目的與文獻整理所得出之結論對照，進而鎖定產業結構與失業現象之關聯，作為本研究後續之研究方向。

造成失業現象的原因非常複雜，其中可大致區分為勞動供給與勞動需求兩層面。由勞動供給面來看，可由人口數量與結構、國民所得水準、教育發展、國民健康及區域經濟發展等社經層面分析；若由勞動需求面來看，則經濟成長、產業結構變遷、國內外消費需求變化、經貿環境競爭、勞動法規限制與生產技術進步等因素，皆可能對一國勞動市場的變化產生影響。

因此在討論失業現象時，同時針對勞動供給與勞動需求的變化因素做文獻回顧就有其必要。然而本研究主要希望從產業變化或其他短期因素中探討失業現象。因此以下將僅就勞動供給面中的短期之影響因素，與勞動需求面中的總體經濟、產業結構與全球化造成的國際競

爭因素，分別整理國內文獻對於我國近年失業率大幅上升的現象所分析之成因探討。而勞工法令對勞動需求的變化，就不列入文獻回顧。

## 第一節 勞動供給因素

### 一、短期因素

勞動供給的計算為勞動力乘上工作時數，但若假設工作時數不變，勞動供給的短期變化可以透過勞動參與率來推估，勞動參與率為計算一國勞動人口占 15 歲以上民間人口的比率，勞動參與率越高，表示一國勞動人口占民間人口的比率越高，因此投入勞動市場的人力也越多。根據經濟學者的觀察與分析（薛琦，2003），我國勞動參與率在 2002 年為 57.35%，相較於其他工業化國家而言偏低，更比美國的 66.9% 低了十個百分點，也低於韓國的 60.8%、新加坡的 68.6% 及香港的 61.8%，另外就時間趨勢來看，我國近年勞動參與率也由 1987 年的高峰（60.93%）逐漸下降。由於失業率的計算為失業人口占勞動人口的比例，而勞動參與率為勞動人口佔 15 歲以上民間人口的比率，因此失業率的變化有可能來自於失業人口的變化，或者勞動人口的變化（亦即勞參率變動）。近年來台灣勞動參與率下降而失業率升高的現象，可能顯示投入勞動市場的人口下降，或退出勞動市場的人口增加。若這一部分的勞動力退出人口並非統計中所定義的喪志工作者或隱藏性失業人口，則上述現象說明了整體人力資源可能低度使用的隱憂。

## 第二節 勞動需求因素

若由勞動需求面來觀察，影響勞動需求的外生變數可大致歸類成總體經濟、產業結構、國際競爭、以及法規限制等大項，其中總體經濟因素或可包含一國的經濟發展程度、民間與政府消費、投資與進出口等總體經濟循環，皆可影響一國的產出，間接影響對勞動力的需求。產業結構轉變則與技術創新及區域發展的消長密切相關，當一國之產業朝高技術、低勞力密集之產業轉型，或某一區域的產業興起，取代週邊產業的產能時，會淘汰一部份無法配合勞動市場需要的勞動人口，導致求才者與求職者不能配合的情形，造成所謂的結構性失業問題。

在國際競爭方面，由於近年來資訊科技的快速提升與國際貿易的大幅度整合，自由化與全球化的趨勢也被認為是影響一國勞動市場需求變化的因素之一，在國際分工的概念下，跨國企業為了追逐低成本的勞動力，將生產設備移轉至經濟發展較落後，同時人力成本低廉的國家生產，因此造成本國的勞動需求下降。換言之國際分工使開發中國家的勞動人口取代了已開發國家的低技術勞動力，進而使這些國家失業率升高。在勞工法令方面，高就業保障、不具彈性的勞工法令也可能造成勞動市場供需機制僵化，進而產生「高度保護、高度失業」的現象。

然而，考慮到我國的勞動環境並不具有部分先進國家「高度保護、高度失業」的特性。同時李誠（2003）也特別提醒，現階段無論是國外或國內的研究皆無法提供非常充足的證據判定失業率變化與勞工法令的關聯。因此，關於勞動需求的影響因素，本研究之文獻回

顧將僅針對總體經濟、產業結構與國際競爭三項來分析。以下將分別整理文獻中對上述造成失業成因的探討與分析。

## 一、總體經濟

首先辛炳隆、吳秀玲(2002)從景氣波動的角度觀察，分析自 1990 年前後我國失業率尚處於平穩期間到 1996 年失業率開始大幅攀高的期間，認為我國經濟成長除亞洲金融風暴而跌至 4.57% 之外，其餘各年皆維持在 5% 以上，根據過去的經驗，如此的經濟成長率所對應的失業率應不致於超過 2.5%，但當 1996 年失業率維持 2.5% 以上時，該年經濟成長率仍有 5.7%，因此 1996 年失業率飆升的問題並無法以循環性失業來解釋。另外根據林慈芳(2002)對台灣自然失業率推估的研究顯示，2001 年台灣經濟成長率首度出現負成長 1.9%，失業率也大幅上升至 4.57%，其中估計循環性失業率占 1.93 個百分點，自然失業率 2.64% 百分點，因此認為台灣失業率在 2001 年後惡化的原因，主要仍以技術創新、產業結構調整及勞動市場調節機制不順所造成之自然性失業為主(占六成)，其次才是景氣衰退造成的循環性失業(占四成)。

所謂循環性失業為經濟景氣衰退，總需求不足所導致之失業。由於我國為一海島型經濟，內需對總需求的貢獻有其限制，主要仍以對外貿易為主，因此當國際市場變動時，台灣地區的總體經濟情勢亦隨之變化，進而影響我國失業率走勢。由於美國經濟自 2000 年第三季快速下滑，且資訊科技產業景氣下滑之速度超乎預期，導致以美國為主要出口市場之亞洲國家經濟成長率受到重大影響，我國 2001 年來失業率升高 1.58%，仍屬可以預期之變動範疇(趙弘靜，2002)。同

時李誠（2003）也指出，2001年後此波失業率升高固然部分受到世界經濟不景氣影響，但根據過去經驗，在二次世界能源危機以及亞洲金融風暴等大規模國際性景氣波動期間，台灣的經濟成長率與失業率皆略有變動，且變動幅度不若其他亞洲國家明顯。但2001年世界經濟不景氣時，台灣受影響的幅度反而高過其他亞洲地區國家，且在2002年景氣開始復甦階段，台灣仍是亞洲各國表現最差地區之一。因此由各國失業率與景氣波動的關聯程度觀察，並無法將台灣此波高失業完全歸咎於國際景氣循環。

若以國內需求的角度觀察循環性失業的成因，許振明（2001）認為國內景氣不佳為失業率升高的主因，由於景氣低迷，投資率與民間消費成長率皆逐季下降。並且工業生產指數也顯示2001年前三季國內工業生產衰退8.72%，為歷史上最大衰退幅度。另外2001年全國工廠登記註銷數目也比2000年增加31%，達到三千七百餘家。然而配合此一失業率飆升期間，國內進出口貿易狀況持續呈現高度成長的現象可知，整體而言我國2000年第四季開始出現之經濟不景氣，主要來源應為國內因素主導（許振明，2001）。

另外吳忠吉（2003）也指出，台灣就業市場惡化始自1996年，但從經濟成長來看，1996至2000年台灣仍有5%以上的成長率，但2001年發生負成長後，國內投資仍未止跌回升。反之對外投資卻大幅增加，並且工業投資集中於中國等地，對中國以外投資則漸由工業朝服務業轉移。由此觀之，國內投資衰退造成的景氣低迷，總合需求不足，進而使失業率上升的現象尚可由另一層面分析。吳忠吉（2003）在「投資變遷對產業、勞動市場之影響」報告中總結指出，台灣經濟自1980年代開始，因中國大陸與東南亞工業體的興起，在國際科技和商務管理，與勞動的相對利益層次上，貿易競爭力受到挑戰，台商

為擴大利基，以出口為導向的工業產品多移往中國大陸與東南亞投資生產，造成國內廉價勞力的優勢被取代，傳統產業外移，工業部門萎縮而服務業部門擴展的趨勢。

上述趨勢也點出了台灣在經濟發展的歷程下產業結構轉變對總體經濟與就業的影響。總而言之，綜合上述的文獻回顧顯示，國內 1996 年之後開始出現的失業率升高現象與總體經濟有關，但總體經濟的衰退所造成的循環性失業並不能完全解釋失業率大幅升高的現象。反之，由自然失業率的推估與我國對內及對外投資的變化更可發現產業結構的轉變似乎在失業率的升高上扮演舉足輕重的角色。以下將近一步整理各文獻在探討產業結構轉變對失業率升高的影響。

## 二、產業結構

結構性失業是指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的失業現象（趙弘靜，2002），其最明顯的特徵為工作機會與失業情形並存，或可謂失業增加與勞動短缺同時存在的現象。另外趙弘靜（2002）也指出，國內產業結構有嚴重之兩極化發展趨勢，高科技電子產業呈現高度成長，但其他傳統勞力密集產業，包括紡織、營造業等，卻長期陷入低迷，大量中高齡員工因傳統產業的衰退、外移而失去工作。同時因為缺乏第二專長，無法轉入技術密集的高科技產業，因而產生結構性失業問題。

辛炳隆（2002）也指出，長久以來，我國的產業發展政策一直採重點輔導的方式，由政府部門根據國際市場需求與國內具有的比較優勢，選擇特定產業給予租稅優惠及技術移轉，反之對於未被選擇的產

業則缺乏相關的發展協助。在此一政策下，我國產業結構調整是採用「水平升級」的方式，由 A 產業移向 B 產業，而非在單一產業內進行「垂直升級」，也就是提高該產業技術層次與產品附加價值。

在「水平升級」的產業結構調整模式下，我國產業固然可以透過政府資源的挹注快速掌握國際市場商機而成長，但國內勞工卻也可能因新舊產業差異性過大而在產業結構轉換之際發生結構性失業的現象。此外，專注於單一產業的扶植也可能發生勞動市場區域性失衡的現象，如科學園區的成功模式使得大量高科技產業集中某區域，在勞工遷徙成本升高的因素下，也不利於其他地區勞動力的使用。

在我國產業結構轉變的過程中，另一項重要的因素即為農業與服務業具有吸納由工業部門所釋放之失業人口的重要功能，其中尤其以正式化程度<sup>1</sup>較低之農業與商業之餐飲業、批發零售業及個人服務業為主要吸納剩餘勞動力的來源。但我國農業部門近年來不斷萎縮，加入 WTO 後預料將對其就業需求造成更大的傷害。同時近年來隨者資訊應用的愈加普及，服務業廠商規模也逐漸擴大，就業市場的正式化程度也隨之升高，對就業人員的素質要求也提高，造成轉業者的進入障礙。另外加入 WTO 後政府無法再保護國內的公營金融業，預料在民營化的趨勢下，新的管理階層將秉持利潤極大化的原則經營原有公營企業，因此將削弱部分服務業吸納轉業人口的能力（辛炳隆、吳秀玲，2002）。

針對上述產業結構變化趨勢，吳忠吉（2003）也指出，國內近年失業現象的蔓延，起源自男性初級勞力密集的營建業與土礦業的衰退，製造業的轉型及科技化，與服務業的專業化，使高級勞力相對需求增加，初級勞力相對需求減少。服務業的相對發展較有利於女性與

---

<sup>1</sup> 正式化程度可透過薪資受僱者佔總就業人數的比例來衡量，比例越高，表示正式化程度越高。

高級勞力的就業，使得整體勞動市場出現產業結構與人力結構失衡的局面，使剩餘之初級勞力轉業產生困難。

根據產業結構偏離係數<sup>2</sup>與台灣就業結構轉變差異度指數<sup>3</sup>的指標衡量（邱秋瑩，2002），1996至2001年間，服務業占總就業比率54%，雖為創造就業機會的最大來源，但服務業佔總GDP的比重為62.5%，兩者相比服務業之就業結構明顯偏低，結構偏離係數為-0.16，反應服務業就業與生產結構產生偏離，產業之新創就業效果不足，呼應上述產業結構與人力（就業）結構失衡的現狀。另外1996-2001年之就業結構轉變速率也較1988-1995年為慢，顯示台灣各產業之就業結構調整步調相對延遲，也為台灣失業率攀升的主因之一。

另外劉瑞文（2001）也指出，1991-1996年之間，隨者生產技術的進步國內勞動生產力提升，各產業之勞動密集度普遍下降，對就業形成收縮作用，但因經濟持續成長，整體就業需求仍呈現上升趨勢。但本篇研究報告計算之資料只到1996年為止，若假設勞動生產力提升對就業造成的收縮效果不變，則2000-2001年的景氣衰退對於就業應產生結構性的負面影響。另外張聖英（2002）也指出，近二十年來台灣地區勞動市場就業結構，因產業結構持續調整與產業內技術升級而呈結構性變動，失業率遂因結構性失業人數大幅增加而呈逐年升高之勢。

總結上述文獻分析，我國此波失業率大幅攀升的現象的確與產業結構快速轉變有關，其中製造業快速朝高科技產業「水平升級」、勞動需求快速轉向高技術勞動力、服務業專業化趨勢、農業與低階服務

---

<sup>2</sup> 產業結構偏離係數為就業結構（各產業占總就業比率）與生產結構（各產業占實質GDP比率）之差額除生產結構比率的值。

<sup>3</sup> 差異度指數係以產業別就業人數占全體產業就業人數比率之變化的絕對值加總後，取其值得二分之一，測度就業結構變化程度。

業吸納剩餘勞動人口能力下降、就業結構轉變速度更不上產業結構轉變速度、以及整體勞動生產力提升造成就業收縮效果等現象皆為產業結構轉變下，失業現象急遽惡化的成因之一。

### 三、國際競爭

趙弘靜（2002）探討加入 WTO 對我國勞動市場的影響，其中援引經建會之總體經濟模型估計，我國入會第一年將增加二萬失業人口，失業率約升高 0.22%，且預測其影響幅度在我國已進行多年經貿體制調整下，衝擊將會縮小。但依據一般學術研究機構之評估，入關後將可能有十萬名農民瀕臨失業，失業率至少上升 1.5 個百分點，而且預測不敵競爭而退出市場的企業將不限於農業或工業，服務業部門所受之衝擊程度可能更高。另外在全球化及國際分工的趨勢下，我國受到開發中國家，如中國大陸及東南亞的影響，造成的台灣產業為了尋求更低廉的勞動成本而紛紛外移的現象也可能對未來的國內就業市場造成衝擊。然而，若由實證的角度分析，現階段並無探討台灣勞工是否被東南亞國家及中國大陸的勞工取代的實證研究，因為許多實證研究資料並不存在（李誠，2003）。

綜上所述，對於國際分工與國內失業現象的解釋，目前學界並無一致的定論。雖然較欠缺實證研究的分析，但預料在全球化趨勢下國內產業勢必遭遇更形嚴峻的挑戰，在提昇產業競爭力的同時必將淘汰不具生產力的勞工，並且在全球佈局的趨勢下減少國內低階勞動力的僱用，進而使國內勞動需求更加朝向高素質勞動力的使用，若未來政府對此一問題因應不當，對整體失業率的升高應有一定程度威脅。

### 第三節 本章小結

在回顧了多位學者對於 2001 年我國失業率大幅上升現象之原因後發現，我國的失業率上升現象主要是來自於勞動需求面的變化，但長期而言，國內勞動供給減少的隱憂在少子化趨勢下也將逐漸浮現，因此也成為未來需要關切的議題。

在勞動需求的改變方面，由總體經濟、產業結構、及國際競爭等層面逐一整理分析文獻對於近年來我國勞動需求的變化分析可發現：在總體經濟方面，循環性失業的確對我國近年的失業率飆升有一定程度的影響，但影響幅度並不顯著，其中國內需求不足的影響大於國際景氣衰退的影響，而由自然失業率的推估與我國對內及對外投資的變化更可發現產業結構的轉變似乎在失業率的升高上扮演更為重要的角色。

在產業結構的轉變方面，多數經濟學者皆同意 1996 年以來大幅惡化的失業現象的確與國內產業結構快速轉變，使勞動力結構跟不上產業轉型的速度有大幅度相關。其中製造業快速朝高科技產業「水平升級」、勞動需求快速轉向高技術勞動力、服務業專業化趨勢、農業與低階服務業吸納剩餘勞動人口能力下降、就業結構轉變速度更不上產業結構轉變速度、以及整體勞動生產力提升造成就業收縮效果等現象皆為產業結構轉變下，失業現象急遽惡化的成因之一。

最後在國際競爭方面，目前學術界欠缺實證研究證實全球化現象對各國就業市場的影響，但預料在全球化與國際分工的趨勢下，各國勢必努力朝高附加價值的產業升級，工業化程度較高之國家對低技術

勞動力的需求勢必將逐漸下降，及早謀求因應之道應為避免國內失業率進一步受到影響的必要課題。

由以上的文獻回顧可發現，造成我國 2001 年失業率飆升的現象主要仍為產業結構轉變的因素。而景氣波動所造成的循環性失業現象則是無法避免的失業問題主要癥結之一。因此回應到本研究之主要目的，解決國內當前失業問題仍需由各個層面著手，權衡各個造成失業因素的比重，方能歸納出全方位的促進就業政策。