

# 「如何促進我國勞工就業之研究」座談會會議紀錄

會議日期: 2006 年 1 月 23 日

地點: 台灣經濟研究院六樓會議室

主席: 台灣經濟研究院研究二所 龔明鑫所長

與會專家: 中央大學經濟系 邱俊榮系主任

中央研究院經濟研究所 江豐富研究員

台灣大學 詹火生教授

政治大學勞工研究所 成之約副教授

經建會同仁

報告人: 台灣經濟研究院研究二所助理研究員滕人傑

紀錄: 張嘉真小姐

滕人傑助理研究員: 座談會簡報(略)

龔明鑫所長: 首先主席在此就簡報資料的內容做幾點補充, 目前的各項促進就業政策, 正如同簡報資料上所提到的, 非常的繁多。未來可能需要有一個跨部會的整合機制, 將目前各部會針對各項問題所設計的政策做一個統整, 以發揮最大的促進就業功效。其次就是產業結構轉型的問題, 如同簡報資料上所提到, 台灣民生工業的產值比例仍然

不斷下降。從受雇員工人數的變化來看，目前是約五十二萬人，但是未來的就業容量估計只有三十萬人。也就是說，他在未來的產業結構轉型過程中，也許還會釋放大約二十萬的剩餘人力，這個部分將來怎麼處理就是一個問題。為何民生工業創造的附加價值那麼低，但是吸納的就業人數還可以那麼高，這部分如何突破，而將來假設在 WTO 的壓力下，我們必須開放許多民生工業商品進口，那麼這個衝擊就會滿大。針對這個部分的話，其他的行業就必須去吸納這將近二十萬名的就業人口，這也就是我們一直強調的，台灣的產業結構還在調整，不是像先進國家一般已經調整到一個段落，所以我們還必須去面對那些結構性失業的勞工。那先進國家面對的可能只是景氣波動的問題，我們則還有結構性失業的問題要面對。那先進國家和韓國，簡報中有提出一些國家給我們參考。也就是在這樣的背景資料下，各位老師能否提出一些比較前瞻性的看法跟做法。

詹火生教授：這個議題是滿大的，因為牽涉到國內的勞動力的供跟需，還有他的政策考量，牽涉到的行政部門也滿多的。未來的問題呢，包括產業結構的持續變化，將來大陸在民生產品的開放下，我們面臨的衝擊等，都需要大家一起來思考。首先我覺得過去的五六年來，在兩岸經貿的依賴度不斷升高的情況下，我國的失業率還能維持在最高不高於 6% 的水準，我覺得是難能可貴。如果在其他的國家，失業率

早就飆升到百分之七、八以上了。

如果按照討論題綱，有幾個變數是我們今天無法討論的，譬如說我們只能就我們國內的內需勞動市場考量，國內勞動市場供需以外的變數，我們很難去做政策建議，這裡指的是兩岸政策。因為從過去的資料顯示呢，牽動台灣內部的勞動供需的最關鍵因素還是兩岸政策。如果說把現在在大陸工作的台灣人算在國內的就業，失業率的數據就可能不是現在的數字。這一部分在今天的這個研究，不宜也沒有能力去考量，但是這裡思考的重點則變成是我們今天討論的是所謂的國內的勞動市場供需變化的內需的因素。

接下來我們根據題綱來討論，國內的自然失業率應該在那個數字才是合理的水準呢？根據 ILO 的定義呢，百分之三以下的失業率都是充分就業的，那國內的自然失業率應該是在那一個水準呢，應該考慮的是我們政府對於失業者，包括有就業能力與沒有就業能力的失業者，如中高齡失業者等，能夠提供的經濟及社會政策能夠支持的範圍。在經濟政策以外的範圍，政府能夠對無法找到工作的短期長期的失業者所能提供的協助的能量如何，事實上是跟自然失業率的估計相關的。不過，從過去的一段時間的觀察看來，百分之四到百分之五的失業率，我認為是合理的水準。百分之五上下，以我國目前的產業結構發展趨勢來看，大致上也不出這個範圍。剛剛主席也提到，在民生

工業這一塊，會繼續釋放出大量的失業人口。而我的看法則是台灣的民間的產業，其實非常的靈活，對於這些釋放出來的勞動力，還是會去不斷的調整。所以我還滿樂觀的。所以我認為是在百分之五上下，如果降到百分之四，也是合理的。

第二個就是說，在就業障礙這個部分，在勞基法修正之後，以及勞工退休金新制的啟動，我認為這一部分的障礙是比較少的了。而另外一個重點就是，新發展的派遣業，也就是非典型勞動者，是越來越普遍了。非典型勞動者創造了另外一種就業的方式，對於他們的權利這一部分的法律規範很重要，但我認為政府也不要管太多，因為這裡強調的是一個靈活的勞動力市場，增加內需的勞動需求。而愛爾蘭的失業率可以大幅降低，一個成功的因素就是靈活的勞動市場，這是我們在政策上的一個主軸。然而這裡必須要強調一點，我們的基本工資制度是需要檢討的，基本工資制度，是從一九九八年到現在沒有調整的。但是基本工資到現在已經沒有太多的作用，反而產生很多副作用，包括勞健保的給付基準等等。怎麼做合理的制度面的考量，這個是有必要去做的。

從供給面來看，未來的就業市場的變化，可以從兩個部分來思考，第一個是第一次進入職場的大專畢業生等青年族群，第二個是中高齡的族群。我認為中高齡的這一部分五年來經過政府的各種方案措

施，基本上問題已經不太嚴重。雖然將來民生工業會再釋放出部分的剩餘勞動力，但是對於中高齡失業者，我們做的已經很多，應該是很多國家可以來學習台灣的經驗了。這裡比較關注的是進入職場的大專或其他學校畢業的青年族群，我們每年的大專畢業生對失業人口造成很大的壓力。這個是供需問題，如果需求可以滿足，這部分就不會有問題。統計顯示現在的大學畢業生大概有八個月的待業期，也表示說需求面的機會不多。但是也不會造成很大的社會問題，因為也可以在家裡慢慢的等機會。問題是在於這樣的問題政府的政策要做什麼？怎麼讓他縮短這待業期間，以及怎麼樣讓他培訓就業技能，這才是政府施政的重點。如何讓一個年輕人在職場提升就業能力，就是讓他具備可攜性的能力，就是給他訓練之後，讓他的技能可以帶著走。可攜性的能力包括語言能力、證照、學位等等。就是語言跟專業證照，我們國家怎麼來建立，當然已經有了，只是做的還不夠好。這裡就是說當一個年輕人擁有很多這類可攜式的能力的時候，他失業的壓力就會降低很多，此地不留人，自有留人處。如此也可以提高就業市場的靈活性。在各國的就業結構裡面，愛爾蘭的產業結構跟我們也很相似，農業、工業、服務業的變化，大致上很相近。我們可以看得出來的就是，愛爾蘭的成功，因素之一就是她們的證照制度帶來的靈活的就業市場的好處。

最後，再提一點，剛剛都是從內需的角度來考慮，可是我認為，如果可以開放外部的需求，譬如說開放大陸觀光客來台，當然這不是我們研究的範圍。但我們看香港，為何經濟會起來，因為大陸觀光客救了香港。如果說在這兩岸的經貿的這部分，能夠允許對國家安全沒有影響前提之下，做部分的開放，我認為是創造國內就業市場上的一大利多。不過這個問題也超出了今天會議的主題，這也不是經建會可以解決的，但是還是提出來供各界參考。謝謝。

成之約教授：剛剛的簡報已經點出來很多重要的方向，其中一個就是市場的景氣的變化是影響就業的一個非常重要的原因。我覺得因為經建會委託的這個計畫是在研究如何促進我國勞工就業，在未來的方向上，如何的刺激景氣，或如何創造就業更大的需求，還是可以把它當成一個著墨的重點，如剛剛詹老師提到的開放大陸人士來台觀光，會直接對勞工就業產生非常大的一個影響。另外政府也在推動中的產業發展，如照顧服務業等等，逐一落實的話，對創造就業機會，也可以產生更大的幫助，所以這個部分還是要去著墨一下。

第二點建議，我想真正影響就業市場的，除了景氣的變化，還是在結構性失業的問題。這部分可以深入考量一些問題，既然考慮結構性失業對勞工就業的負面影響，可以更深入去研究誰被影響？是哪些人面臨到結構性失業的問題，剛剛也談到青少年的就業問題，事實上

就中高齡的勞工，或是二度就業的婦女、單親家庭等，都在這個範疇裡面。還是要進一步去鎖定哪些族群是受到結構性失業的影響的。

台經院的簡報也整理了很多政策的方案，剛剛龔所長也提到目前跟促進就業政策有關的有三十幾項之多，那這當中，不管是經建會在主導的，或是其他部會在推動的，有沒有還沒有 cover 到的？也可能鋪天蓋地所有的臚列在裡面了。所以比要重要的是說，到底這些政策，雖然當初在規劃的時候，應該都是有一些對應的政策目標，也就是針對某一些方向，例如如何去協助某一些特定族群去解決結構性失業的問題。譬如說談到中高齡，就是擴大服務就業方案，一部份跟中小企業也有關聯性，甚至勞委會在推動多元就業服務方案，某一個程度上跟促進中高齡就業也有一些關聯，青少年的部分就更多了(簡報資料)。那麼多的方案，對應那麼多的問題，到底那些方案，對於真正解決特定對象的失業問題，到底哪些是比較有效的？比較有效的可以建議政府這些方案值得繼續去推動。而不是今天想出了三十幾項的方案，每一項都不盡然拿的出成效來，如何知道應不應該繼續做下去，一年沒有成效，兩年三年說不定就看到結果。所以我認為不管經建會也好，勞委會也好，其他的各部會也好，都有一些評估的東西在裡面，在台經院的立場，就是把這些評估的成果，做一些整理。因為這個計畫沒有人力物力財力，時間上也很有有限，沒有辦法去規劃出一

個跟以往不同的政策方案出來，這我覺得是有一些困難。所以不如把現有的方案，蒐集一些資料，做一些成效的整理，對於解決中高齡或其他問題上面，確實有他的成效，可以說服政府繼續去推動。

如果目前的政策成效無法彰顯，要如何借重國外的經驗來補強，這邊(簡報資料)參考了很多國家的政策，我會比較傾向於說，這邊所提到的都是比較一般性的政策，其實每個國家都有針對結構性失業(或其他失業問題)的這些群體，有他們的政策方法在執行。不用去做太多詳細的文字的敘述，就是把幾個國家她們在面臨解決中高齡結構性失業上面，他們的 pattern 是什麼？他強調的重點是些什麼？然後拿這些整理出來的重點去對應我們整理出來的政策方案。彼此之間有一些對照比較，發現某些東西我們也有，其實我相信這幾年我們採用的方案很多都是在參考其他國家的做法。譬如說公共服務的擴大就業就是參考南韓的，那這樣的比較就可以發現我們在做的時候，那些點是不夠彰顯的，或是說有他的一些問題。這個對各國政策的分析，去看他的模式就可以了，看他們的重點方向，那我們相對來講，是不是也有存在同樣的問題，或有那些的缺失作為一些參考。這是第三點建議。

第四點，有些建議提出來，也要做一些思考，簡報上面提到的，其實未來在解決就業問題上面，就是彈性跟社會個人化。但是我們有沒有這個條件去達到又能兼顧彈性、又能達到就業保障，這個中間的

bridge 就是社會對話。但是這個是台灣目前沒有的，今天愛爾蘭也好，荷蘭也好，即使南韓，他都有社會對話機制的存在，但是我們沒有，當沒有的時候，要能達到又能兼具保障，又能兼顧彈性的政策建議，那大概就是很難有實際的成效。當然就是要近一步提出我們應該要有的機制，這部分應該要做些什麼。在兼顧就業保障和彈性上面，對 social dialog 上面要有一些鼓勵跟著力的地方，否則無法說服大家達到可以兼顧彈性跟安全的就業目標。

邱俊榮教授：現在的政府計畫多少一定有缺點，有些計畫非常龐大，事實上有些窒礙難行的地方，因此剛剛成教授講的非常有道理，先把目前的計畫解釋一下，哪些有用哪些沒有用。甚至有些計畫他在成效上面是對打的，長短期達成的效果是會互相抵銷的。政府的計畫不是說把所有的環節都包括進來就好了，有時候他達成的政策方向有沒有衝突也是要考慮的重點。

自然失業率可能可以比現在的失業率再降一些，主要是因為現在產業結構的轉型還沒有完全停止，因此某一部分(產業部門)的就業在持續增加，某一部分的失業也在持續增加。現在可以很明顯的看到，他還沒有調整到一個很成熟的階段，如果說經濟結構的調整到一個比較好的階段，理論上這個失業率的調整還可以在降低，未來是有降低的空間。

從這個角度來講，台灣事實上的失業問題，最嚴重的就是被取代，被中國、東南亞國家取代。被取代的是哪一部分，我們看到有很多的製造業跟服務業，很多沒有太多技術的勞工被取代。被取代的原因很簡單，就是因為比較沒有專業的技術。如果要根本，長期的來解決失業的問題，有幾個關鍵的問題點要抓到。

第一就是高值化，勞動產出的高值化，或是勞動本身的高值化。簡單來講就是生產力要提升，這樣被取代的機率就會降低。第二個就是要差異化，如果有很多我們能做的事情，別人也能做，這樣就有可能被取代，要怎麼樣去創造跟國外勞動的差異性，讓本國的勞動力能做出別人做不出來的東西，就變成很重要。第三個關鍵因素就是不可移動的生產，如提供內需服務的產業。

所以長期來講呢，有效的解決失業問題的政策，必須要朝這幾個目標來努力。事實上，如果從經濟學的理论來講，所謂的失業津貼，或擴大公共服務就業方案，這些政策在某些程度來講，是在促進”失業”，不是促進就業，當你失業也有錢領的時候，就不怕失業，這就是誘因的問題。所以失業津貼、失業補助、擴大就業的問題，不是不可以做，而是要非常清楚的認知到，他一定是一個短期政策，這個政策如果做成長期的話，事實上是違背我剛剛講的那三個目標，你沒有辦法去 push 他(勞動力)去把生產的東西高值化、差異化，所以目前

的這些政策之間，是有一些不同的效果存在，相反的效果存在，所以我們在做這些政策的時候，確實要很小心。

所以各個政策去解釋的時候，除了要畫一個矩陣去討論之外，哪些政策的長期效果和短期效果如何，也要去做一個清楚的區隔，因為有些政策的短期效果是有害長期效果的，之間怎麼去拿捏，是非常重要的事情。

如果回到題綱中，我們看到的幾個外國的經驗來講，很明顯的看到，包含就業問題在內，美國走的就是比較資本主義的方向，英國法國走的就是比較社會主義的方向，歐陸一般的失業率相對來講就是比較高，從這些路線來看，這幾年來，失業率相對比較低，改善比較成功的國家，包括美國、韓國、愛爾蘭、荷蘭等，可以看到靈活的市場是非常重要的事情，從純市場的角度來講，靈活的勞動市場也包含勞動派遣，勞動市場越靈活，當然保障就會比較少。過去的狀況就是保障很多，但是這對於勞動品質的提升事實上是有妨礙的，因為你沒有push 他到市場上去競爭。即使失業，可能還有錢可以領，種種的保護措施，讓勞動的品質不能提高很多。但是從務實面的角度來講，(靈活勞動市場)他的配套措施的確很麻煩，因為如果要把市場靈活起來，人力派遣這些東西，當然是很好。但是他跟現在的就業就不一樣，變成有點雙軌，這樣就會有社會問題。所以如果勞動派遣沒有適度的

對他有保障，勞健保，退休制度等，因為社會的勞動市場，一部分是原來的方式，一部分變成靈活的勞動派遣等，因為雙軌，雖然就經濟學來講，過多的保障不是好事，但是為了避免社會問題，還是要注意。長期來看，這種人力派遣的趨勢是好事，但是短期上怎麼做，讓他長期而言有一個比較穩健的腳步走下去，這是一個比較值得思考的問題。

另外對於青少年或初次尋職者的失業問題，確實相對來講比較嚴重。需求面方面當然是跟整個產業的發展，景氣變化有關。就供給面來講，整個的問題還很多。其中一個補充就是所謂的核心職能的部分，就是說他(青少年)對於就業的概念，基本的苦幹實幹的精神，這個東西在學校的教育裡面常常缺乏，這個是一個很長期的問題。另外就是證照的問題，台灣的證照制度逐漸在發展，但是有一個關鍵的問題，我們過去的學位制度，雖然有很多缺點，但是他提供了一個很好的鑑別的基準。讓雇主在勞動市場裡面很容易看到每一個人的基本的能力的辨別，他也許不是完全精準，但是提供一個初步的訊息的判斷。現在的麻煩是在學位普及化，百分之八九十都有大學學歷，出來的畢業生就沒有辦法判斷，事實上沒有辦法判斷這件事情就會產生了社會成本。那學位沒有辦法判斷，就用證照。因此證照制度又出來，那些工作需要用哪些證照，但是現在感覺到台灣的證照制度不是哪麼

完全，公信力有問題，有點浮濫的趨勢，如果又變成一個無法判斷的情況，跟學歷一樣，每一個人都十幾張證照，那麼企業還是判斷不出來，這個社會成本，供需的 match 不起來的情況還是非常嚴重。供需脫節的狀況，有很大的原因是從這裡跑出來的。

另外就是勞委會做很多職訓的事情，媒合的事情，這個某種程度要市場化，勞委會沒有那麼多的人力跟資源去做那麼多的事情，所以職訓的部分委外的方向是對的。回到之前的政策目標，很多的促進就業方案，中高齡的、擴大公共方案等等，你怎麼樣去提高他的生產力競爭力，職訓當然是有必要的。但是職訓這個東西，過去為何認為要公部門去做，因為他有外部性，完全交由市場去做，會有市場失靈。訓練好了跑掉了怎麼半，會有這樣的問題，所以主張由公部門來做這樣的事情。但是這個矛盾現在逐漸發展出很多可以解決的方式，譬如說人力銀行，政府去做的事情就是成立策略輔導中心，某種基礎的能力去做，職訓交給市場去做是好的，但是更基本的問題是怎麼樣讓這個勞動市場更健全的去發展，這個是很重要的事情。要更健全的發展的話，要有很多條件來配合，來建立靈活的市場制度。我所有提出來的這些，都不離一個主題，就是政府是站在一個輔助的角色，怎麼樣讓勞動市場的供需，能更完整的，更健康的去運作。這些東西做好了，其他外部的市場的，景氣變化的因素(如大陸觀光客來台)，都只會讓

勞動市場的表現更好而已。

江豐富研究員：剛剛談到的讓失業率下降的政策，還有一個問題就是退出勞動力的話，計算失業率的基數降低了，失業率也有可能下降，但不表示就業人口增加了。如果勞委會，經建會的這些政策，都有用的話，失業率可以一下子大幅下降，那是不是潛在一種問題，就是失業陷阱。就是說退休以前的所得，占退休以前的所得的百分之九十以上的話，那就乾脆退休了。台灣還有一種，就是長期找不到工作，乾脆就不找了(退出勞動力)，這也是一種失業陷阱。也要去看看失業率的變化是不是這些失業陷阱造成的，把這一部分算進自然失業率，那可能就會有點困惑，所以我想說失業陷阱這方面我們可能要稍微注意一下。

台灣自然失業率到底要多少，我想現在的自然失業率占失業率的百分之五十到六十，那其他的部分就是其他變數的影響，總體變數等等。我在想再加上產業結構的調整的話，大概以後的自然失業率會是百分之三到四的情況，不可能回到過去的百分之二的狀況。

第二點就是怎麼樣穩定我們的失業率，過去的職業訓練，效果相當不好，現在的趨勢就是訓用合一。還有就是第三系統就業的措施，勞委會經建會很多措施都是從那裡拿來用的。第三系統就業就是在鄉下或偏遠地方，他需要的一些產業，一些建設，政府、甚至地方政府

還有各種產業沒有辦法去弄起來，地方就自己組織一個系統去彌補，就是叫做第三系統就業。

現在十五歲以上的民間人口是在降的，變成說勞動市場的供給和需求都同步在降，但是勞動需求的降幅太利害，這也是大陸經濟發展的因素造成的影響，因為國內很多廠商都搬去大陸了。所以說大陸的問題是很多問題的關鍵。

那政府部門的就業方案這個東西，我們的政策很多，成效是很難評估，已經無法評估，因為在這種短時間，要去評估這些政策的成效，是 impossible 的事情。可行的方式就是用綜合討論的，把政策分類，看看哪一方面還要加強，做一個矩陣，這樣就很好，把他系統化，加一點心得，看看政府還需要做些什麼，就是很好的做法。

剛剛大家也談到美國的靈活運用的就業制度，這個也可以談到說剛剛的充分就業的東西。我想把失業率保持在充分就業的觀念是不對的，這已經是古老的觀念了。因為全球化、e 化以後，勞資關係已經全部都改變掉了，所以我們不是要追求充分就業，我們要追求的是彈性的就業，彈性就業的話，派遣業阿、outsourcing 阿，如何讓這些穩定的繼續下去，這些都是可以談的。如果沒有照顧到這些彈性就業勞工的福利，這樣的制度也是走不下去的。這個地方就是要強調，我們要追求的是彈性就業，不是充分就業，因為以後職業媒合的方法有很

多種。

另外就是職訓體系，應該要下放給民間了。不能完全由勞委會全部掌握。因為以前的職業內容，就是一個動作一個動作的技術，比較單純，勞委會可以有那樣的能力統一做訓練。但是現在多元化的就業市場，情況需求變化非常大，勞委會不可能完全掌握。所以這種東西要下放給勞資雙方來做。韓國全部下放給雇主去做，那種做法不可行，看看勞資雙方去協調，看看那種狀況的技術，如何訓練，再來提供這樣的服務。評估的話由政府與學者來評估舉辦的成效，那勞委會就站在輔導和評估的角色。

詹火生教授：關於職業訓練，我補充兩點，第一點就是職訓的最大問題就是供需無法 match，譬如說職訓裡面的焊接鈹金技術，現在市場上都不需要了，直接用機器去做就可以。所以由政府來主辦職業訓練，應該要走向由勞雇雙方根據他的市場需求，來辦理職業訓練。

第二個就是說，充分就業的水準，這裡還牽涉到社會大眾的心理觀感的問題，八零年代我們的失業率都只有百分之二，突然升到二以上，就有官員要下臺，後來升到百分之五，為何沒有要主委下台呢？因為社會大眾可以接受這樣的數字了。也就是說充分就業的水準是必須要跟整個國家給那些失業者的照顧能量結合起來看的。第三個就是說，我們那麼多的促進就業方案，政府要有整合的能力，經建會要去

做這個事，否則就是各部會去做，有錢做多，沒錢做少。

經建會同仁：一點報告，剛剛各為提到很多寶貴的意見，希望台經院在政策面要提出方向，國外的例子，提到很多，還是提一下可行性，國外的背景有些差太多，全部的提出來，也不是一定適合。他實施的條件，背景，差距太大，光講這個政策，參考的價值也不高。所以要挑選幾個國外的有可行性的方案。