綜談景氣回升後的人力供需問題

台灣大學國家發展研究所　辛炳隆

自前（2009）年下半年起，國內景氣逐漸回溫，失業率持續下降。去（2010）年全年平均失業率為 5.21%，較前年減少 0.64 個百分點，而今（2011）年 3 月更降至 4.48%。雖然如此，若與 2007 年的 3.91%比較，我國失業率仍未降至金融海嘯前的水準。此外，目前仍有部分就業者參加政府所辦理的各項公共就業計畫，而這些計畫將於今年陸續結束，屆時若無妥善

銜接機制，又可能重新面臨失業壓力。再者，根據經建會的分析，未來全球經濟仍面臨多項潛在風險，包括先進國家勞動市場改善遲緩，而且債務危機未除；新興國家則有通膨與升值壓力，以及資產泡沫化風險：而北非與中東緊張局勢升高，國內油價及原物料價格可能上漲。一旦這些風險發生，全球經濟復甦步調減緩，國內景氣可能再度下滑，就業市場也免不了受到影響。

有鑑於國內高失業率的陰影尚未消除，經建會遂以原先規劃「98-101 年促進就業方案」為基礎，並針對金融海嘯後國內經濟情勢的變化，提出「100 年促進就業實施計畫」。該計畫雖然仍以積極勞動市場政策為主軸，但在策略運用上已經明白宣示將逐步縮減促進就業辦理規模，尤其是短期促進就業相關措施，改以加強與活絡勞動市場機制，並配合經濟及產業發展，創造永續性的就業機會。回顧過去 2 年，短期促進就業措施確實有助於降低國內失業率，但所產生的負面影響也很大。首先是勞務設計與督導管理不夠周延，造成本措施所提供的部分工作比外面民間職場的工作輕鬆，待遇反而比較高的現象。如此不僅無法有效提升進用人員的再就業人力，甚至會降低其計畫期滿之後進入一般職場工作的意願。此外，隨著景氣復甦，企業用人需求增加，國內缺工人數大幅增加，此時若政府部門仍持續推動公共就業，無異是與民間部門「搶工」，缺工問題勢必更加嚴重。因此，上述經建會的政策宣示值得肯定。

綜觀「100 年促進就業實施計畫」所涵蓋的「擴大產學合作」、「強化職業訓練」、「提升就業媒合成功率」、「提供工資補貼」、「協助創業與自僱工作者」、「加強短期就業措施」等六大策略，其內容幾乎涵蓋既有的各種政策工具。雖然落實這些策略可以大幅改善國內就業現況，提升人力資源的素質，卻可能無法有效解決金融海嘯之後急速惡化的人力短缺問題。根據行政院主計處「事業人力僱用狀況調查」結果，2010 年國內工業及服務業廠商短缺員工人數多達 19 萬 3,442 人，不僅比 2008、2009 年金融海嘯時期多出 6 萬餘人，而且也比 2007 年多出 2 萬餘人。除了缺工人數增加之外，國內企業平均缺工持續時間

也由 2009 年的 3.2 個月延長至 4.0 個月。易言之，目前國內人力短缺程度已經比金融海嘯發生前更為嚴重。若按職業別區分，不僅「技術工、機械操作工及組裝工」與「服務工作人員及售貨員」等基層職務缺工嚴重，2010 年「專業人員」短缺數量亦達 28,263 名，不僅遠高於 2009 年的 20,888 名，也超過 2007 年的 22,099 名。

根據筆者研究，造成國內基層人力短缺的因素，除了景氣復甦引發廠商人力需求驟升，而求職人數相對不足之外，還包括工作環境不佳、需要夜間工作、工作技術不合、體能無法負荷等。若將這些因素對照於「100 年促進就業實施計畫」的內容，則可以發現除了工作技術不合可以透過「擴大產學合作」與「強化職業訓練」獲得解決之外，其餘大概都必須另謀因應對策。

針對工作環境不佳所造成的缺工問題，勞委會與經濟部曾於 2006、2007 年間共同推動「改善辛苦產業勞動環境及勞動力補充方案」。其中，在改善工作環境方面的作法是先由勞委會負責辦理辛苦產業廠商安全衛生檢查，再結合工業局及財團法人、學研單位組成聯合輔導團，建立辛苦產業工作環境評鑑機制，針對檢查未通過的廠商（先不裁罰）協助診斷其工作環境現況，並輔導改善工作環境。此外，為避免企業因財務能力限制而無法改善工作環境，該方案也建立協助辛苦產業改善工作環境資金融通機制。最後，追蹤個別企業之工作環境改善情形，實施作業環境改善評鑑，並將評鑑結果做為外勞核配標準之參考。

根據工業局的統計，上述方案總計輔導 2,118 家廠商。輔導前發覺廠商存在之立即危險項目達 3,381 項，經輔導後減少為 140 項，立即危險消除率達 95.9%。廠商不符合法令要求之項目達 44,962 項，截至複勘輔導為止共有 14,384 項完成改善，改善率達 32%。由於此項方案實施結果頗具成效，未來經濟部與勞委會可以再次共同推動類似方案。

除了改善工作環境之外，透過就業獎助鼓勵求職者進入特定製程或特殊時程行業工作，也是解決基層缺工的另一個可能方案。亦即只要求職者願意進入政府指定的行業工作，除了雇主所支付的薪資之外，政府另外發給就業獎助金。雖然經建會所提的計畫也有薪資補貼的策略，其內容主要是補貼企業，提高僱用弱勢勞工的意願，其目的與上述就業獎助並不相同。

至於專業人力短缺問題在國內存在已久，政府相關單位也分別從調整高等教育內涵，強化職業訓練機制、以及延攬外籍專業人力等方面採行許多因應措施，而經建會今年度所提計畫仍將「擴大產學合作」列為重要策略。雖然這些措施政策方向正確，但具體成效仍有待觀察。此外，隨著大陸經濟快速發展，兩岸經貿關係的改變，國內人才西進情況日益普遍，而這也是造成國內專業人力短缺的重要因素。尤其近幾年來，藉由到大陸求學而留在當地工作的人數也越來越多。根據教育部的統計資料，在 1985 年到 2007 年間到大陸就讀大學以上的台生總數為 14,907 人，近 2 年人數出現大幅增長，光是 2009 年到大陸唸大學的台生就有 6,775 人。

展望未來，兩岸在簽署經濟協議之後，經貿往來日益密切，台灣民眾赴中國大陸經商、工作的人數可望持續增加。事實上，近年來，由於兩岸經濟協議允許我國銀行業可以在中國大陸設立分行，國內已有許多銀行業者將幹部派駐大陸。此外，受到大陸內需市場蓬勃發展影響，國內餐飲業與批發零售業掀起一股登陸風，許多年輕幹部也奉派到中國大陸開拓市場。這種情況與早期製造業的台幹隨台商登陸的模式相似，極可能造成第二波人才西進效應。

除了兩岸經濟協議的影響之外，中國大陸經濟快速發展，產業結構逐漸由勞力密集轉向技術與知識密集產業，專業人力已出現供不應求的現象。因此，中國大陸從中央到地方各級政府紛紛訂定各種政策措施，有計畫的延攬台灣專業人才，包括大學教師與研究機構的研究人員。

大陸對台灣人力資源的「磁吸效應」不僅影響民眾個人之工作選擇與職涯發展，也會影響兩岸產業競爭力的消長。因為眾多台商與台幹相繼赴中國大陸創業與就業，為中國大陸帶來了先進的技術和管理經驗，間接造成兩岸產業競爭力的消長。尤其目前政府僅有條件的開放大陸專業人士來台講學或進行短期研究，造成兩岸人才的單向移動，而這勢必會威脅到台灣對大陸之產業競爭力。

面對中國大陸對台灣人才的磁吸效應日益嚴重，政府相關單位不僅一直沒有對外提出具體主張，在實際作為上也是相對消極。除了對少數在大陸工作而遭逢困境的民眾提供協助的個案外，並未成立常設性或制度性的機制，包括未建立統計調查機制來掌握國人到大陸工作的狀況，以及未將大陸勞動市場資訊蒐集分析列為公立就業服務中心的工作項目，甚至禁止媒合國人直接到大陸工作。再者，雖然國內工商團體與專家學者多次呼籲政府開放大陸專業人士來台工作，但都未能獲得主管機關的正面回應。

直到近來媒體報導工研院人員被中國大陸高薪挖角之後，才引發政府高層重視。針對此議題，本文認為政府的因應對策應雙管齊下，一方面蒐集國人在中國大陸工作的情形，據而分析其對台灣產業發展與就業市場的影響，以做為政府決策之參考依據；另一方面則是增加國內專業人力供給，以彌補西進流失數量。有鑑於過去我國在延攬外籍專業人力的成效並不明顯，而自我培訓又可能緩不濟急，政府應面對現實，開始考慮開放大陸專業人士來台工作的可行性。