

# 技術脫節勞工就業政策之探討

## 第壹章 緒論

### 第一節 研究緣起

臺灣過去由於失業問題並不嚴重，因此失業問題較少受到重視，但臺灣地區的失業率自 1995 年來即不斷攀升，並已達到 1985 年以來的最高水準。特別是自 1996 年起，國內許多事業單位因關廠歇業而引發勞資糾紛，失業勞工採取大規模的遊行抗爭，失業議題方引起各界的關注，也促使政府不得不提前於民國八十八年元月起開辦勞工保險失業給付。

台灣的失業率自 1996 年來即不斷攀升，並已達到歷年的最高水準，至 2001 年止失業率約介於 2.60% 與 4.57% 之間，而行政院主計處最新的資料顯示，91 年十一月失業率甚且已達 5.22%，失業人數約為 53 萬人（行政院主計處網頁，2002）。因此，如何降低失業率不僅成為社會大眾關切焦點，也是政府必須面對的嚴厲挑戰之一。

失業問題的嚴重性一方面與我國產業結構轉型有關，勞力密集產業逐漸轉赴國外投資或選擇關場歇業，因而釋放結構性失業人口，同時由於產業逐漸強調知識為基礎，預期潛在因技術脫節而面臨就業困境的人口也將增加，因而有賴研擬政策針對因技術脫節而失業、甚或即將失業之勞工給予協助，以有效運用人力資源。

## 第二節 研究目的

由於台灣自 1996 年以來即持續面臨嚴重的失業潮，不僅形成政策上亟需解決的社會問題，更是具有重要的學術探討價值。由於我國現階段失業現象主要為產業結構轉型所致之結構性失業為主，該群失業人口多因技術脫節以致無法順利再就業，因此短期不易減緩其嚴重性，而在加入 WTO 之後，預期農業將釋出部分失業人口，因此「結構性失業勞工」如何協助再就業將日形重要，且更具政策性與急迫性。

除了因產業轉型而釋出的結構性失業者外，在產業結構持續轉變，加以知識經濟為基礎的產業需求高素質勞動力趨勢下，勞動市場中仍存在一群潛在的中高齡「教育脫節勞工」，這些教育相對脫節勞工儘管仍持有工作，但往往由於年齡漸高、技術折舊、訓練不足、以及面臨青壯年等高素質勞動力的競爭，因而面臨可能逐漸失去工作的風險，而有賴政策給予預防性協助，強化在職訓練，以避免失業。

在現階段高失業率下的勞動市場，也存在一些低度運用之邊際勞工，其不乏工時過少、薪資過低、工作技能不足而必須依賴基本工資的保障，因而僅能維持在最低的基本生活水準邊緣，這些傾向以婦女、原住民、身心障礙者、或者青少年為主的邊際勞工，也有賴政府相關政策協助。

除了因技術脫節的「結構性失業勞工」、因教育相對落後的「教育脫節勞工」之外，部分初入職場的青少年，往往由於學校教育與勞動市場需求脫節，因此成為「初入職場失業者」，同時也有逐漸延長失業期間的趨勢，因此有賴政策加以介入協助。

本研究因此擬針對我國自 1996 年以來的技術脫節勞工為研究對象，並在操作面上鎖定已經失業的「結構性失業勞工」、可能失業的「教育脫節勞工」、以及依賴基本工資保障之「邊際勞工」、和「初入職場失業者」為政策促進目標，擬

透過國外相關政策參引以及國內相關技術脫節勞工數量推估，及檢視我國相關就業促進措施，以探討我國就業政策如何促進這些弱勢勞動者再就業或提昇勞動技能，以便規劃有效政策，提昇技術脫節勞工的人力資源運用，以因應現階段急迫的就業問題。

### 第三節 研究方法

本研究將以文獻分析法輔以相關官方二手統計資料，就我國產業發展階段、我國就業問題現況、以及我國與主要國家相關就業促進政策與方案進行分析，以了解我國因產業發展轉型所致之就業問題，同時也蒐集彙整主要國家可資參考之相關就業促進政策與走向，以便研擬具體政策建議；除此之外，本研究也將以次級資料分析法，就 1996 至 2000 年之「中華民國台灣地區人力運用調查」原始資料檔進行分析，以推估我國此期間「結構性失業勞工」、「教育脫節勞工」、「邊際勞工」、及「初入職場失業者」之數量與內涵，以掌握政策設計所欲協助之對象與特性，並作為政策規劃之設計依據。

### 第四節 研究架構

本研究第壹章為緒論，內容將涵蓋研究緣起、研究目的、研究方法、與研究架構等；第貳章將回顧我國產業發展階段與現況；第參章將說明我國就業問題現況與困境；第肆章將推估我國技術脫節勞工數量與內涵，如「結構性失業勞工」、「教育脫節勞工」、「邊際勞工」、及「初入職場失業者」等；第伍章將探討主要國家相關就業促進政策與走向；第陸章則就我國相關就業促進政策與方案提出檢視；而第柒章則是全文的簡要歸納與建議。

## 第貳章 我國產業發展階段回顧與現況

自從中華民國政府於一九四九年播遷來台以後，由於適當的經濟政策引導與美國提供的經濟援助，台灣已成功的由農業化社會過渡到「新興工業化國家」(Newly Industrializing Country)，並逐漸朝已開發國家邁進，其平均每人國民生產毛額(Per Capita GNP)也由1961年的152美元顯著提昇到2000年的14,188美元，而達到歷史上的顛峰(參見表2-1)，同時其經濟成長率除了在兩次世界能源危機中略受影響外，以及2001年嚴重的景氣衰退外，其餘期間均能以百分之五以上的速率成長。台灣成功的經濟發展經驗不僅提高了人民的生活品質，也為其它開發中國家提供一項發展的典範。

長期繁榮的經濟發展除了帶來個人國民所得的提昇外，對於國內的產業結構也帶來顯著的改變，特別是各產業對國內生產毛額(Gross Domestic Product; GDP)的貢獻程度，以及各產業僱用勞動力佔總勞動力的比率等，都將隨著經濟發展程度的不同而改變。本章主要在探討台灣過去產業發展的變遷，特別是著重製造業的發展、一九八〇年代以後台灣面臨的產業發展瓶頸、台灣政府如何推動策略性工業與亞太營運中心、以及現階段產業發展的困境，以了解我國過去經濟發展與產業結構變遷的軌跡，並與後續勞動市場的變遷相互對照。

表 2-1 台灣經濟發展重要指標

年 度	經濟成長率 (%)	平均每人 GNP (U.S \$)	失業率 (%)
1961	6.83	152	---
1966	8.91	237	3.02
1971	12.90	443	1.66
1976	13.86	1132	1.78
1981	6.16	2669	1.36
1986	11.64	3993	2.66
1987	12.74	5298	1.97
1988	7.84	6379	1.69
1989	8.23	7626	1.57
1990	5.39	8111	1.67
1991	7.55	8982	1.51
1992	6.76	10470	1.51
1993	6.32	10852	1.45
1994	6.54	11597	1.56
1995	6.03	12396	1.79
1996	6.10	13260	2.60
1997	6.68	13592	2.72
1998	4.57	12360	2.69
1999	5.42	13235	2.92
2000	5.86	14188	2.99
2001	-2.18	12876	4.57

資料來源：1.行政院主計處網站資料 (<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs8/index.htm>)。

2.行政院主計處，1995年「中華民國台灣地區社會指標統計」。

## 第一節 一九八〇年代以前的產業發展

產業結構主要在反應各產業對於總體經濟活動相對貢獻的程度，一般也都以各產業產值佔國內生產毛額（Gross Domestic Product；GDP）之比率加以表示。已開發國家過去發展的經驗顯示，經濟發展的階段與產業結構間存在某種關聯，例如在傳統的農業社會中，其農業對於經濟活動的貢獻相對較大，同時大量的勞動人口也受僱於農業部門；但隨著工業化程度的加劇，經濟重心逐漸由農業部門轉移至工業部門，因此工業部門的相對產值與僱用勞動力便開始凌駕於農業部門；而在經濟發展達致一定程度之後，則服務業對於國內產值與提供之就業機會則凌駕於農業與工業部門，在此階段農業部門也將顯著萎縮。

### 一、一九六〇年代以前的產業發展

台灣產業結構變遷的趨勢如同已開發國家過去的經驗一般，各產業對於經濟活動的貢獻首先係來自農業部門，隨後依照經濟發展的程度，經濟重心則由農業部門轉移至工業部門，最終則是由服務業扮演關鍵性的角色。以一九六〇年代初期為例，由於當時台灣尚係處於農業社會，農業部門之產值即佔國內生產毛額的27.45%，尚多於當時工業部門的貢獻程度26.58%（參見表2-2），同時以就業結構觀察，當時約有將近半數的勞動人口係受雇於農業部門，而工業部門則只僱用20.88%的勞動人口，顯示當時台灣的工業化程度尚不普及（參見表2-3）。

表 2-2 我國各產業產值佔國內生產毛額比率

年 度	總 計	農 業	工 業	服 務 業
1961	100	27.45	26.58	45.97
1966	100	22.52	30.55	46.93
1971	100	13.07	38.94	47.99
1976	100	11.37	43.17	45.46
1981	100	7.30	45.47	47.23
1986	100	5.55	47.11	47.34
1987	100	5.30	46.68	48.02
1988	100	5.04	44.83	50.13
1989	100	4.90	42.31	52.79
1990	100	4.18	41.23	54.59
1991	100	3.79	41.07	55.14
1992	100	3.60	39.87	56.53
1993	100	3.66	38.99	57.34
1994	100	3.57	37.28	59.15
1995	100	3.55	36.25	60.20
1996	100	3.20	35.70	61.10
1997	100	2.60	35.30	62.10
1998	100	2.50	34.60	63.00
1999	100	2.60	33.20	64.30
2000	100	2.10	32.40	65.50
2001	100	1.90	30.90	67.20

資料來源：行政院主計處，2001年「中華民國台灣地區社會指標統計」。

在一九六〇年代以前的進口替代階段，政府主要的產業政策在於發展民生輕工業以替代進口，此時產業具有的特徵多為勞力密集，同時所需資金較少且技術較為簡陋，因此工業部門對於產值與就業的貢獻尚不顯著。而農業部門除了僱用大多數勞動力外，此時政府之產業政策亦鼓勵就農產與原料加工，以利出口並賺取外匯，而發展策略係以農業支持工業的初步發展。

表 2-3 我國各產業勞動力佔總勞動力比率

年 度	總 計	農 業	工 業	服務業
1961	100	49.84	20.88	29.27
1966	100	44.99	22.59	32.42
1971	100	35.14	29.91	34.95
1976	100	28.95	36.43	34.64
1981	100	18.84	42.39	38.78
1986	100	17.03	41.57	41.39
1987	100	15.28	42.76	41.95
1988	100	13.73	42.47	43.80
1989	100	12.90	42.09	45.01
1990	100	12.85	40.83	46.32
1991	100	12.95	39.93	47.12
1992	100	12.34	39.61	48.06
1993	100	11.49	39.08	49.43
1994	100	10.92	39.22	49.86
1995	100	10.55	38.74	50.71
1996	100	10.10	37.50	52.40
1997	100	9.60	38.20	52.20
1998	100	8.90	37.90	53.20
1999	100	8.30	37.20	54.50
2000	100	7.80	37.20	55.00
2001	100	7.50	36.00	56.50

資料來源：1.行政院主計處網站資料(<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs8/index.htm>)。

2.行政院主計處，1995年「中華民國台灣地區社會指標統計」。

## 二、一九六一至一九七一年間的產業發展

一九六〇年代以後台灣政府採取出口擴張的策略，由於之前進口替代階段已逐漸扶植民生輕工業，在充沛勞力供給及低廉勞力成本之下，台灣的工業產品逐漸打開國際市場，台灣政府在此階段亦頒行「獎勵投資條例」鼓勵投資，並有計劃的設置加工出口區，這段期間平均經濟成長率皆達 10.00%，失業率也下降至百分之二以下的水準，同時出口產品的結構分配也由農產品及農產品加工品轉移至工業產品。例如一九六一年出口品中農產品及其加工品尚佔 59.1%，此時只有 40.9% 的出口品為工業產品，但是到了一九七一年，農產品及農產加工品只佔出口品的 19.1%，其餘 80.9% 則係來自工業產品。

出口的擴張伴隨著台灣經濟體質的工業化，使得工業部門對於經濟活動的貢獻日增，而農業部門的重要性則逐漸萎縮，使得農業部門對於 GDP 的貢獻則由一九六一年的 27.45% 下降到一九七一年的 13.07%，農業就業人口比率亦由一九六一年的 49.84% 下降到一九七一年的 35.14%；相反而言，工業部門同期間對於 GDP 的貢獻則由 26.58% 提高至 38.94%，其就業人口比率也由 20.88% 提高至 29.91%（參見表 2-2 與表 2-3）。

本階段除了輕工業已趨成熟之外，工業發展亦逐步朝向資本需求較高及技術較密集的耐久性產品，以工業發展中扮演重要角色的製造業為例，其中食品業、飲料及菸草業、紡織業和成衣業等所佔經濟活動的比重即逐漸下降，而重工業則逐漸成長，如金屬製品、機械設備製造、電子器材製造及運輸工具製造等，但整體而言，製造業的生產主要來自於輕工業，約佔有百分之六十的比率。

## 三、一九七一至一九八〇年間的產業發展

一九六〇年代台灣開始初步發展重工業，到了一九七〇年代重工業則已接近成熟，此時由於教育體系的擴充，勞動力品質漸次提升，加以資金供應日漸充裕，在資本與技術的條件日趨成熟之下，均有助於推動重工業在台灣的發展，至

於輕工業的出口，則由於受到工資上漲的影響，成長的幅度已較前期趨緩。

本階段重工業發展的重點在於替代重化原料及關鍵零組件，由於過去產業所需零組件與原料多賴進口，以致市場供應之產量與價格多控制於國外廠商，為穩定生產流程與產品銷售，政府積極鼓勵重化工業的發展，這段期間重工業產值佔製造業的比重也已達一半，約與輕工業的產值相當。發展迅速的重工業則包括化學原料製造、石油製品、精密器械製造、運輸工具製造、電子零組件以及金屬基本工業等。

就產業結構的觀點分析，重工業的發展也使得工業成為台灣本階段經濟活動的重點，這不僅反映在工業部門創造的產值，也反映在其所僱用的就業人數中。以一九八一年為例，工業部門的產值即已高達 GDP 的 45.47%，同時其僱用的勞動力比率也顯著提高到 42.39%，顯示台灣工業化的程度已達成熟階段，而農業部門的貢獻與重要性則顯著滑落，其產值只佔 GDP 的 7.30%，至於僱用的勞動力也只剩 18.84% 而已。

## 第二節 一九八〇年代產業發展面臨的困境

一九八〇年代以來，台灣的投資環境日漸惡化，已嚴重影響到產業的正常發展，其中諸如匯率的劇烈變動、勞動供給不足、勞動成本上漲、土地成本增加、環保意識抬頭、研究開發投資不足等，這均使得政府不得不努力促進產業升級，並謀求回應之道，當時台灣面臨產業發展困境的主要因素如下：

### 一、新台幣升值

一九八〇年代產業面臨的困擾之一在於新台幣的升值，導致以依賴出口為主的產業面臨國際競爭力的降低。在一九八四年的全國財經會議中，故總統蔣經國先生揭示以「國際化與自由化」作為未來經濟發展的最高指導原則，以致於政府逐漸放鬆對於市場的管制，例如減低對於進口商品的課稅、開放國內市場、以及

減少國際貿易的障礙等。

在自由化政策的指導之下，加以台灣外匯存底的累積過鉅，引起美國方面的施壓，終於迫使新台幣對美元的匯率由原先固定的 40 元台幣兌 1 美元逐步接近 25 元台幣兌 1 美元的水準。由於台灣的製造業多以外銷為主，在台幣升值的情況下造成產品價格在國際市場上缺乏競爭力，使得部份勞力密集或產品附加價值較低的產業面臨出走的困境。

## 二、生產要素價格上漲

一九八〇年代中期台灣的房地產及土地價格激烈上漲，使得企業設廠的成本上升，因而影響企業投資的意願。根據行政院經建會的估計，在一九八五年至一九八九年間，台灣地區的工地價格即上漲了 3.1 倍。除了土地價格的上漲之外，工資成本亦日漸提高，一九八〇年代在服務業的繁榮發展下，加上台灣政府積極推動十四項建設與相關重大工程，使得基層勞力短缺情形日加嚴重，以致在勞動市場供需失調的情況下工資也逐漸上升。

## 三、基層勞動力短缺

依據行政院主計處的調查報告指出，一九八七年間製造業缺少工人的廠家約佔總廠家的 65.85%，營造業甚至高達 76.96%，而在製造業中又以成衣製造業、金屬製品業與塑膠製品業等缺乏勞工情形最為嚴重（行政院主計處，1988）。若進一步探究短缺勞動力的對象，則大部份以基層勞力為主，而所需教育程度又多以國中及高中職程度者為主，顯示勞動力短缺的現象主要來自於勞力密集產業（經濟部物價督導會報，1989）。

造成一九八〇年代台灣地區勞動力短缺的原因極為複雜，但多是由於社會的結構性因素居多，例如高等教育的擴充使得國人延長求學年限，因此也延後進入勞動市場的時間，同時這批擁有高等教育文憑的畢業生也缺乏進入基層與從事勞

動職的意願；服務業的大量擴充提供了充分的就業需求，使得勞動力從工業部門移至服務業部門，以一九八八年為例，服務業僱用的勞動力已達全體勞動力的 43.80%，並在台灣工業化的過程中首度超越工業部門的勞動力僱用比率 42.47%（參見表 2-3），而工業部門對於 GDP 的貢獻也在一九八六年達到高峰後，即逐漸減低其對 GDP 的貢獻（參見表 2-2）；另外由於經濟繁榮帶來國民所得的顯著提昇，使得國人重視休閒生活與減少工作時間，同時也不願意從事危險以及工作環境不佳的工作；除此之外，社會風氣崇尚投機，使得過去勤勞敬業的精神逐漸消失，部份勞動力轉向投機性的行業發展，而不願意屈就基層循序躍升。

#### 四、勞動生產力提升緩慢

由於勞動力供應不足，使得工資成本上揚，然而勞動生產力改善的速度卻不及工資上漲的程度，使得產品的國際競爭力下降。以一九八〇年代為例，台灣地區製造業平均薪資水準約上漲 14.8%，但是其勞動生產力平均卻僅成長 5.6%，勞動生產力提昇的速度顯然不及工資成本的上漲，在台灣的製造業多以出口為導向的情況下，勞動生產力的成長緩慢對於製造業的發展的確帶來不利的影響。

#### 五、投資環境惡化

除了上述經濟的因素不利產業發展之外，尚有其他社會面與政治面的因素不利於台灣的投資環境。一九八〇年代中期台灣逐漸解除戒嚴體制，政治朝向民主的目標改善，但改革的過程衝突不斷，政府部門效率低落。加以人民環保意識抬頭、對於製造業的發展帶來不利因素，社區的環保抗爭不斷，甚至阻礙外資以及部份大型投資計劃的進行。隨著威權體制的瓦解，工會的力量日漸壯大，勞資之間的衝突也日漸增加在一九八〇年代平均每年發生 1230 件勞資爭議事件，其發生頻率也較往年為高。治安情況在本階段亦隨著戒嚴的解除而惡化，重大刑事案件層出不窮，槍枝走私氾濫，幫派組織日益龐大等均不利於投資環境。

一九八〇年代隨著戒嚴解除，社會力爆發，在政治紛擾、政府部門效率低落、環保意識抬頭、工會力量壯大、以及治安惡化等社會因素下，均使得投資環境惡化，不僅阻礙外資赴台投資，也使得國內企業另覓他途，並選擇遠赴海外投資。

綜合上述，可發現一九八〇年代隨著台灣政治與社會環境的改變，使得國內產業面臨發展的瓶頸，其中主要的障礙包括新台幣大幅升值、生產要素價格上漲、基層勞力短缺、勞動生產力提昇緩慢、投資環境惡化等不利因素，這些產業發展的障礙隨後也造成國內勞力密集產業的外移以及東南亞外勞的引入台灣。

一九八〇年代台灣產業環境的惡化不利勞力密集產業的發展，許多勞力密集及高污染產業紛紛遷移至東南亞以及中國大陸，如此造成資金的外移，以一九八〇年為例，台灣經核准赴外國投資金額僅有 4.2 千萬美元，但是到了一九九〇年金額則高達 15.5 億美元之多（經濟日報社，1992），同時經核准赴泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼、新加坡與越南的投資案件也逐漸增加，這其中以紡織業、成衣業、塑膠加工業、橡膠製品業、紙業、水泥業、製鞋業、食品業、化工業、機械五金業、木材製造業、與電子製品業為主。

一九八〇年代儘管台灣的產業發展面臨許多社會與經濟因素的不利影響，但是也為台灣產業的升級帶來契機，所謂產業升級主要係指工業部門得以使用更專精的技術生產商品，使得商品的附加價值得以提昇，而在提昇技術層次的同時也多伴隨資本投入的增加，就此觀點而言，台灣勞力密集與高污染產業的外移恰好促使台灣的經濟體質再作改變。這段期間台灣工業部門對於 GDP 的貢獻雖然持續下降，同時輕工業對於工業部門的貢獻則逐年降低，相反而言，重工業則成長相對較為迅速，這也意味資本與技術密集的重工業已漸成為台灣工業部門的主力。在勞力密集產業外移之後，留在國內的產業亦被迫使儘速加快產業升級的腳步，因為惟有如此才可能克服國內不良的投資環境，從而在國際市場上具有競爭力。事實上證明在技術密集的提昇之下，這段期間台灣的機械業、機械設備業、金屬製品業、器材業與運輸工具業等技術密集產業皆有顯著成長，至於傳統的勞

力密集產業則逐漸萎縮，例如紡織業、食品業、菸草業、成衣業、木竹製品業、化學製品業、與紙業等。

### 第三節 一九八〇年代後策略性工業的發展

在一九八〇年代台灣產業面臨困境之際，政府亦亟思推動產業升級的工作，首先於一九七九年擬定的「經濟建設十年計劃」中，選定具有附加價值高、技術層次高、污染程度低、能源依存度低、市場潛力大、以及產業關連性大等特性之產業為策略性工業，同時並給予財務、技術、投資與管理上的支持，期望透過這些策略性工業的發展來帶動產業升級，這其中被選定的產業包括機械、資訊、電子、電機與運輸工具製造業等。

政府在推動策略性工業過程中，首先於一九八〇年在新竹設立「新竹科學工業園區」，提供廠商租稅減免措施，其中廠商家數已由一九八三年的 37 家增加為一九九五年的 165 家，營業額並由一九八三年的 30 億元新台幣提高為一九九五年的 1770 億元新台幣（行政院經建會，1996），這期間由於產值的快數成長與提昇，奠定了台灣科技工業的基礎，也有助於台灣的產業升級。

為提高企業生產的技術層次，並協助解決企業研究發展能力的不足，政府並於工業技術研究院中成立機械、材料、及電子等研究所，協助開發積體電路、新材料與自動化設備等，並將研發成果轉移給廠商。除了在技術研發上協助廠商外，政府亦在資金與租稅上扶持策略性工業，例如成立「中國輸出入銀行」協助產品輸出，指定交通銀行對於策略性工業提供低利貸款並參與投資，同時也在「獎勵投資條例」中提高對於策略性工業的投資獎勵。

從一九九〇年代開始，政府延續一九八〇年代推動策略性工業的方案，同時更積極的就政策面與法令面持續推動原先所謂的策略性工業，就其中選定十項新興工業作為發展重點，其中包括通訊、資訊、消費性電子、半導體、精密器材與

自動化、航空、高級材料、特用化學品與製藥、醫療保健、與污染防治等。首先將過去的「獎勵投資條例」改由「促進產業升級條例」取代，由此更可以看出政府積極介入產業升級的作為，特別是加強對於自動化設備的投資、以及獎勵投資污染防治設備、研究發展、人才培訓及建立國際品牌等，期望以實際且範圍更廣泛的獎勵措施來促進產業升級。

一九九一年政府提出「國家建設六年計畫」並將十大新興工業的發展列為六年國建計畫的重點之一，由於一九八〇年代台灣面臨產業發展的瓶頸，使得民間投資意願低落，政府期望透過政府力量加強投資，並以政府實質的六年國建計畫帶動民間投資意願，改善投資環境，並且創造市場需求。一九九三年政府提出「振興經濟方案」，一方面調整原先「六年國建計畫」中之部分內容，以使政府有限財源能做有效利用，其最終的政策目的一則是促進產業升級，此則關係到政府對於十大新興工業的加強協助，另外則是期望將台灣發展成亞太營運中心。

「振興經濟方案」中對於十大新興工業提供許多方面的協助，茲就其與產業發展重要相關部份簡述如下：

- 一、於高科技事業給予五年免稅或投資抵免等優惠措施，加強對於製造業、技術服務業及中小企業等融資額度，降低存款準備率及重貼現率以引導利率下降，減輕廠商資金成本。
- 二、對於購置自動化設備、防治污染設備、技術投資、人才培訓、及建立品牌等支出予以投資抵免及提供貸款等。
- 三、工業研究院成立九個「產業技術顧問委員會」積極推動與民間企業的合作計畫，經濟部並成立軌道車輛、國防軍品、垃圾焚化、電力及航太等五個工業合作推動小組，積極引進國外科技並推動產業合作。
- 四、中山科學研究院成立「產業技術服務團」，並分設機械、電子、化工、材料、品保、資訊與航太等七個技術推廣服務中心，從事技術諮詢服務及技術轉移等事項，同時也設立基金推動軍方與民間的科技發展計畫。

五、擴大科學園區及軟體工業區，例如新竹科學園區進行第三期擴建計畫，另外在台南成立第二個科學園區，台北南港則開發軟體工業區，同時各地方的科技工業區亦正在進行環境影響評估當中。

六、經建會與教育部則積極推動成人職業進修教育，以培訓產業升級及自動化所需人力，俾提昇勞動力品質，同時也擴大延攬海外專家與技術人力回台服務，並修訂辦法管理外國人在臺工作，以便利企業引進外國人才。

七、政府擴大行政院開發基金的規模，並由該基金及交通銀行共同提撥新台幣二百億元投入高科技產業。

八、由經建會組織「產業技術研發專案評估小組」，並由產、官、學專家進行各部會有關產業升級研發專案之績效評估。

表 2-4 台灣十大新興工業發展與預期目標 單位：美元\人家

產值 項目	1990 年	1992 年	1996 年 (預期目標)	2000 年 (預期目標)	預期年平均 成長率
生產值	227 億	255 億	609 億	848 億	15.5%
佔世界市場比例	1.2%	1.4%	2.0%	2.0%	****
佔國內製造業比例	14.0%	14.5%	25.5%	28.3%	****
從業員工數	35.9 萬	36 萬	56.9 萬	56.5 萬	4.6%
佔製造業比例	15.9%	16.6%	22.9%	22.6%	****
平均每從業員工產值	6.3 萬	7.1 萬	9.6 萬	15 萬	0.1%
出口值	136.1 億	156 億	341 億	501 億	13.9%
佔製造業比例	21.7%	21.3%	32.1%	62.7%	****

資料來源：摘錄自何俊輝(1993)

表 2-4 係反映台灣十大新興工業發展情形以及原先規劃的目標，並就十大新興工業生產值、從業員工數、平均每人產值、出口值及佔製造業之比例加以說明。就一九九〇及一九九二年的實際資料比照，十大新興工業產值平均每年成長 8.89%，較預期目標的 15.5% 低上許多，從業員工數已達 36 萬人，但每年成長率只有 0.15%，亦較預期目標的 4.6% 為低，出口值為 156 億美元，年成長率為 7.0%，

亦較預期目標 13.9% 為低，只有平均每員工產值達 7.1 萬美元，年成長率達 8.64% 較預期的 0.1% 為高。由此可見一九九〇年代初期台灣十大新興工業的發展，顯然較預期的目標落後許多，其產值、雇用規模及出口值等表現均不如理想，而十大新興工業產值與雇用規模佔製造業的比率亦進展緩慢，顯然在產業升級的效果上並不顯著。

雖然整體而言十大新興工業的表現不如預期理想，但事實上十大新興工業間亦存在發展程度上的差異，同時政府部門在十大新興工業間的投入與重視程度亦有差別。表 2-5 即統計台灣經濟部編列十大新興工業產品開發計劃的預算金額，以一九九一至一九九三年合計的預算金額為例，政府投入開發產品計劃最高的產業依序為半導體工業、通訊工業、資訊工業與精密機械與自動化工業等。而總計一九九一至一九九三年期間，台灣政府花費在協助十大新興工業產品開發計劃的預算即高達 249.1 億新台幣，同時其預算金額亦在穩定成長中。表 2-6 則統計政府基金與民間創投事業投資於十大新興工業的情形，若就政府基金與民間投資的金額計算，依序以資訊工業、半導體工業、航太工業及消費性電子工業承受最多的投資。若就投資對象的家數而言，則又以資訊、半導體、消費性電子、以及通訊工業為最多。

綜合而言，就政府編列產品開發的預算及政府與民間實際參與投資的金額與家數觀察，在十大新興工業中基本上以資訊工業、半導體工業、通訊工業、與消費性電子工業最受重視，而這項發現事實上也與政府在各項推動十項新興工業計劃中產業的排名順序相當。

雖然十大新興工業的整體發展並不如理想，但是其中仍有部份工業發展成果顯著，即以前述受到政府協助開發及經費投入最為明顯的資訊工業為例，即已建立完整的產業分工架構，從上游的 IC 板、零組件、周邊設備、系統設備及相關的軟體等，均已達一定的生產水準，同時由於成本合理，也在出口市場上佔有一席之地。以一九九三年為例，台灣資訊工業的產值硬體方面已達 96.93 億美元，

軟體也達 11.9 億美元，目前產值更已凌駕於英國及法國，成為世界第五大資訊產品生產國家，在所有相關的資訊產品中，已有六項產品佔有率居世界首位，包括監視器、主機板、影像掃描器、滑鼠、及電源供應器等。其中監視器在一九九三年的國內產量已達 1330 萬台，海外產量則達 1748 萬台，約為全球產量的 51%，產值計達 32.4 億美元。除此之外，個人電腦產值則達 28 億美元，成長率也達 30%，其它產值成長顯著的產品則有終端機、繪圖卡、及網路卡等。台灣的資訊工業在一九九三年產值已佔製造業的 5.79%，出口值佔製造業 10.88%，不僅是製造業中的重要產業，更是十大新興工業中的明星工業。

表 2-5 經濟部編列開發十大新興工業產品計畫預算金額

單位：新台幣億元

產業別	年 度			
	1991	1992	1993	合計
1 通訊工業	13.7	14.6	18.4	46.7
2 資訊工業	9.8	13.7	15.6	39.1
3 消費性電子業	0.1	3.8	4.7	8.6
4 半導體工業	18.6	21.1	24.5	64.2
5 精密機械與自動化工業	10.0	11.1	12.7	33.8
6 航太工業	0.2	1.8	1.4	3.4
7 高級材料工業	9.7	6.0	4.3	20.0
8 特用化學品與製藥工業	2.6	5.6	6.9	15.1
9 醫療保健工業	0.4	0.9	1.1	2.4
10 污染防治工業	4.1	5.3	6.4	15.8
合 計	69.2	83.9	96.0	249.1

資料來源：摘錄自何俊輝(1993)

表 2-6 政府基金及民間創投事業投資於十大新興工業情形

基金名稱 產業別	行政院 開發基金	交通銀行	中美基金	小計	民間創 投公司	總 計
1.通訊工業	0.2(1)	0.3(2)	0	0.5(3)	8.4(35)	8.9(38)
2.資訊工業	6.9(5)	1.5(2)	0	8.4(7)	33.2(136)	41.6(143)
3.消費性電子業	0.1(1)	0	0	0.1(1)	12.8(44)	12.9(45)
4.半導體工業	14.2(2)	0	0	14.2(2)	12.8(62)	27(64)
5.精密機械與自 動化工業	0.1(1)	1.5(2)	0	1.6(3)	5.5(27)	7.1(30)
6.航太工業	12.6(1)	0.7(1)	0	13.3(2)	0(0)	13.3(2)
7.高級材料工業	0	0.3(1)	1.0(1)	1.3(2)	1.7(11)	3.0(13)
8.特用化學品與 製藥工業	1.3(2)	0.2(1)	0	1.5(3)	1.5(7)	3.0(10)
9.醫療保健工業	0	0	0	0	1.7(15)	1.7(15)
10.污染防治工業	0.2(2)	0	0.5(1)	0.7(3)	1.9(8)	2.6(11)
合 計	36.5(15)	4.5(9)	1.5(2)	41.6(26)	79.5(345)	121.1(371)

資料來源：摘錄自何俊輝(1993)，統計時限至 1993 年 2 月止

#### 第四節 一九九五年後亞太營運中心計劃的提出

在一九九三年政府提出「振興經濟方案」中，即已將亞太營運中心的規劃視為台灣長期經濟發展的目標，但由於該方案著重促進投資及加速產業升級，故對於製造業的發展較為直接。一九九五年行政院通過經建會所提「發展台灣成為亞太營運中心計劃」，該計劃則加強了政府在現階段對於服務業的輔導與期待。

台灣的經濟發展經歷了進口替代、出口擴張與第二次的進口替代等三階段的發展之後，已經具備相當的基礎。但是進入一九九〇年代之後，全球由於國際經濟情勢的變化，以及各區域政治情勢的改變，同時台灣的經濟發展亦面臨到如何轉型的瓶頸，因此政府為經濟的永續發展，於是便規劃亞太營運中心的計畫。

##### 一、亞太營運中心計畫的背景

在一九九〇年代初期，我國的經濟正面臨以下三種結構因素的挑戰：

(一) 在經歷四十年的經濟發展之後，台灣的產業結構已經轉型成資本與技術密

集為主的產業結構，此時台灣面臨了兩個問題，首先因為工資的不斷上升，造成了產業出走的風潮，同時台灣也面臨如何將企業根留台灣，以免造成產業空洞化的危機。其次，由於各種相關的法規過於陳舊，且各種基礎建設亦呈不足，因此造成企業的投資意願降低。

(二) 在一九九〇年代之前，台灣最主要的貿易夥伴是美國，但在美國貿易平衡的壓力之下，台灣逐漸將其貿易關係擴大到美國以外的其他國家，同時，台商也開始前往東南亞進行投資。在台灣對大陸採取開放政策之後，兩岸的貿易關係也日趨緊密，而台灣與日本之間原本即存在緊密的貿易關係，因此台灣與東亞地區的貿易關係是越來越緊密的。但是這段時間東南亞各國傑出的經濟成就也開始對台灣產生壓力，因此台灣如何在東亞地區的經濟發展上保持優勢便是一重要課題。

(三) 從歐洲共同市場、東南亞國協及北美自由貿易區的相繼成立，區域的經濟合作已經是一種趨勢，而隨著科技、交通與資訊技術的進步，企業組織的全球化發展也是必然趨勢，因此如何在快速變動的大環境之中，取得一個有利的競爭位置，也是台灣面臨的另一重要課題。

面對上述三種挑戰，我國為了繼續在經濟上保持領先，也為了在下一階段的經濟發展中搶得有利位置，於是在一九九五年正式推動亞太營運中心計劃，希望藉由計劃的實施，讓台灣在經濟成就上更上一層樓。

## 二、亞太營運中心計劃的目的

從前面的敘述中，我們知道台灣的經濟正面臨著各種來自內部與外部的問題，亞太中心計劃的提出主要便是為了解決這些問題，並達成經濟的永續發展。這個目標的達成必需建立在改善當前貿易環境的基礎之上，換言之，唯有先修改不合時宜的法令與制度，才能創造自由化的貿易環境，並減少對於企業的不必要限制。其次在利用台灣區域地理位置上的優越性，並加強原本不足的基礎建設，

以促使前往其他國家投資的企業根留台灣，不致因產業外移而產生產業空洞化的現象，同時也吸引各國企業來台投資，讓台灣成為各國企業進軍亞洲的基地。總之，亞太中心計畫便是希望藉由創造自由化與國際化的貿易環境，並加強各式基礎建設投資，以吸引本國與國外企業在台投資，最終藉此達成經濟發展的目的。

### 三、亞太營運中心計畫的內容

整個亞太中心的具體內容可分為自由化與國際化貿易環境的創造，以及製造、海運、空運、電信、金融、媒體等六個具體中心的建立。

#### （一）自由化與國際化貿易環境的創造

這部份的工作主要是經由修改與制訂相關法令，希望減少在投資、關稅、人員進出以及資金管制的相關限制。同時建立智慧財產權的保護制度，並制訂資訊相關法規，以因應未來資訊化社會的需求。

#### （二）製造中心

將利用目前台灣的科技能力，持續致力於生產技術的研發，強化生產能力提高產品的附加價值，並以東南亞作為分工及行銷的中心，擴大生產的利潤，最後要使台灣成為所謂的科技島，此部份的工作內容也與一九八〇年代策略性工業的發展息息相關。

#### （三）海運轉運中心

利用現有的國際港資源，以高雄港為主轉運港，台中港及基隆港為輔助港，並配合港務管理的改善，加強貨運的轉運能力，使台灣成為東亞地區貨物的轉運中心。

#### （四）航空轉運中心

將擴建中正機場與發展周邊地區成為一座航空城，並將繼續規畫興建國際機場 其目的在於使台灣成為航空旅客接駁及貨運轉運的中心，並建立起東亞與北美間人員與貨物快速運輸之網路。

#### (五) 金融中心

將使台灣成為各國金融機構成為在東亞地區跨國服務的據點之一，短期以逐步開放為原則，長期將推動證券市場國際化為目標，希望藉由提昇資金流動能力，提高各國企業來台投資的意願。

#### (六) 電信中心

持續推動電信自由化，並持續加強電信的基礎建設，同時調整電信管理的架構，希望藉此提供價格合理且高品質的電信服務，使企業可以建立區域網路，增加資訊流通的效率，並將推動國家資訊通訊基本建設，最後希望使台灣成為亞太地區資訊網路的中樞之一。

#### (七) 媒體中心

配合國際媒體事業合作發展之趨勢，配合衛星及有線電視的發展，將建立高科技媒體園區，使台灣成為亞太地區華語電視節目及電影的主要供應地之一，並使亞太中心具有多元文化的特質。

### 四、亞太營運中心計劃初步成效

自一九九五年推動亞太營運中心計劃後，已有初步執行的成效，可歸納如後：

1. 研擬法令修改：已初步完成「產業技術發展法」草案之研擬，行政院新聞局並已完成「有限廣播電視法」、「衛星廣播電視法」等立法，並依據自由化與國際化之精神，繼續推動「電影法」之修法與「出版法」之廢止。
2. 促進技術研發：主導民間加入產品研發，一九九七年度已完成七十三件產品開發申請；開放業界申請科學專題計劃，已通過八項計劃及十一家廠商參與；在美國、德國、日本及俄羅斯設據點推動技術轉移，引進尖端技術及相關人才，促成國內外合作機會一百件以上；另由工研院及資策會等引進十一項關鍵技術，預計轉移給業界，並促成國際合作者在台投資。經濟部並已訂定「促進企業開發產業技術辦法」，以獎勵企業成立研發機構或投入研發經費。

3. 推動高科技工業發展：在經濟部下成立五大推動小組，含資訊工業、精密機械工業、生物技術與製藥工業、航太工業、及高畫質視訊工業推動小組，促成國內企業與海外企業技術合作及投資合作，並協助外商至台灣投資或舉辦說明會。
4. 規劃智慧型工業園區：一九九六年公佈實施「智慧型工業園區設置及管理辦法」，目前已規劃十九處智慧型工業園區，其中兩處完成開發，台南科技工業園區等五處則正在開發當中，同時獎勵民間開發工業區。除此之外，也調整加工出口區功能，並增設倉儲及轉運專區。
5. 轉化中山科學研究院的服務角色：促進中山科學研究院與民間企業交流，並以國防科技技術協助產業發展。
6. 積極引入廣大投資計劃：一九九六年度已吸引 23 家跨國企業在臺設立營運中心，並促成三十二件投資案，投資金額達新台幣 1135 億元。

儘管亞太營運中心精神迎合潮流，但由於內容過於廣泛，資源不易集中發揮成效，因此成效並未完全顯現，政府乃又於 2000 年 10 月推動「全球運籌發展計劃」，期望就企業全球運籌所需貨物流動、資金流動、人才流動、與資訊流動等之法令與基礎設施加強投資並加以簡化流程，使企業運作更加彈性化、自由化、與效率化，惟這項措施實施時間尚短，成效仍有待觀察。

## 第五節 我國現階段產業發展重點計畫

在全球化的競爭下，資源為尋求最佳利基勢必跨國流向最具競爭力的國家或地區，換言之，新世紀的國力競賽，將是品質、創意與速度的競爭。

我國擁有優異的科技人力及堅實的高科技製造能力，實為台灣經濟發展的優勢，惟在世界各國皆展現強烈企圖心，以全力培養、爭取，並留住人才與資本之際，台灣知識與創新能力必須加速提升，才能確保經濟領先的優勢地位。此外，

由於國人過去過度重視經濟發展，忽略環境保護衍生的負面效應，諸如各種公害污染的防治、生態環境品質的改善、國土的保安與生態保育等，均亟待加強。因此我國必須扭轉以往專重經濟發展的偏差，強化攸關生活品質與生態環境的建設，除能消除國家發展的瓶頸，也可以提昇國人的生活品質。

近年來大陸經貿力量的迅速崛起，更形加速台灣產業的外移，競爭壓力也已擴及高科技產業，產業升級更形迫切。台灣傳統產業迅速外移之際，由於高科技及服務業新創就業機會不足以吸納傳統工業釋出的勞力，近年來國內結構性失業現象已益趨嚴重，尤其是中高齡低技術勞工失業問題亟需解決。

在此背景之下，政府決定在「新世紀國家建設計畫」的施政藍圖之上，選擇發展重點，以加速達成「綠色矽島」的國家建設為願景。「挑戰 2008：國家發展重點計畫」即是現階段政府發展重點計畫的規劃，主要係秉持綠色矽島規劃的基本理念，試圖發揮國家有限資源最大的效益，維繫永續國民的生存與福祉。

國家發展重點計畫內容涵蓋經濟、人文與生活三大面向，著重縮小過去經濟發展與生活、環境建設背離的落差，強調經濟成長、人文素質、生活環境的協調並期相輔相成，以落實科技人文化、文化生活化，確保國家的永續發展。而在產業發展方面，則有「產業高值化計畫」的規劃與執行，主要目標則是建構台灣成為全球高附加價值產品的生產及供應中心。為達成產業高值化的目的，政府將從共同募集創投基金、協助開發產業核心技術、推動重點產業、獎勵投資開發國際通路及品牌、勞動力升級及開發建設產業園區等六個方向進行。

其中在推動重點產業方面，工作領域包括傳統產業高附加價值化（諸如高科技紡織、保健機能性食品、高級材料工業、光電電子用化學品產業、輕金屬產業、高效率電動車輛、運動休閒產業等）、兩兆雙星產業（半導體產業、影像顯示產業、數位內容產業、生物技術產業）、四大新服務業（研發服務產業、資訊應用服務產業、流通服務產業、照顧服務產業）以及綠色產業（包括資源分選及再生

利用、綠色資源再生利用及資源化工業輔導)等。

推動重點產業預期將可獲致具體效益，例如藉由傳統產業高科技化與知識化，將提升我國傳統產業競爭力及相關產業之附加價值、創造投資及就業機會；推動兩兆雙星產業將可加速我國半導體產業、影像顯示產業、數位內容產業、生物技術產業之發展，建立台灣成為各該產業在國際間的研發、製造的營運中心；推動四大新服務業，將可促進研發產業化、資訊應用服務產業高附加價值化、提升流通服務業競爭力及建構照顧服務業體系；推動綠色產業，將可妥善處理固體廢棄物及充分利用資源，進而維護台灣地區環境品質。

### 一、傳統產業高附加價值化

我國傳統產業面臨東南亞國家及大陸地區廉價勞力之競爭，已逐漸失去優勢，目前正是轉型之關鍵時刻，也是提高其附加價值之契機。政府已選定下列七項傳統產業優先輔導：

1. 高科技紡織：我國紡織產業擁有世界第二大人纖工業及完備的中下游合作體系，應積極引進新技術及新材料，共同開發新產品，發展高科技領域紡織品，開創我國紡織工業之新契機。
2. 保健機能性食品：為預防各項疾病及抗老化，我國亦應比照先進國家，應用各種機能性食品來改善國民健康狀況，並結合生物技術及奈米科技等發展保健機能性食品及抗老化保養品。
3. 高級材料工業：高級材料包括複合材料、電子化學材料及合金鋼等，應用範圍極為廣泛，合宜的使用，可提升產品之品質，進而促進整體產業發展。
4. 光電電子用化學品產業：光電電子用化學製品產業之產值約占電子業產值之10-15%，必須健全發展，方可提升我國資訊電子產業之競爭力。
5. 輕金屬產業：輕金屬產業目前係以鋁、鎂、鈦等三種金屬為主，用於取代傳

統金屬材料，可減輕產品之重量。近年來，能源及環保議題受到重視，使用輕金屬將更有利於回收，減少對環境之衝擊。

6. 輕型高效率電動車輛：我國電動車輛產業中電動機車、電動自行車、電動代步車之產值皆居全球第三位，我國已發展電動車輛所需之整車、電子控制及高性能電池等關鍵技術，形成輕型高效率電動車輛產業價值鏈之完整體系。
7. 運動休閒產業：隨著國人知識水準及健康觀念的提高，運動與休閒活動所衍生的支出勢必快速的成長。國內未來運動休閒產業的發展潛力可期。

## 二、兩兆雙星產業（半導體、影像顯示、數位內容、生物技術）

兩兆產業為半導體產業及影像顯示產業，數年後其年產值將各達新台幣一兆元以上。雙星產業為數位內容產業及生物技術產業，意指為具高度成長潛力的產業。

1. 半導體產業 90 年產值達新台幣 5,269 億元，居全球第四位。將在「半導體產業發展推動計畫」項下成立「半導體產業發展推動辦公室」，統籌掌理規劃、推動與評估事宜；另推動「晶片系統國家型科技計畫」，提高我國半導體產業附加價值與競爭力。
2. 影像顯示產業 91 年產值預計達新台幣 1,920 億元，居全球第三位。政府將協助發展第五代 TFT-LCD 生產技術，提高關鍵零組件自主比例，提升未來競爭力。
3. 數位內容產業 90 年產值達新台幣 1,334 億元。未來將從法規、國際合作、租稅優惠、人才供給、關鍵技術與產品發展、國際行銷及應用等協助其發展。
4. 生物技術產業 90 年產值約新台幣 1,000 億元。已設立行政院生物技術產業指導小組，統籌掌理規劃、推動與評估等相關事宜。未來將從驗證體系、優良規範標準、智慧財產權之保護及設置南港生技園區等協助生技產業之發展。

### 三、四大新服務業（研發、資訊應用、流通、及照顧等服務）

四大新服務業為研發服務產業、資訊應用服務產業、流通服務產業及照顧服務產業。為有效扶植四大新服務業政府將協助建立核心知識服務平台、系統及模式，推動產業電子化計畫及規劃 e-Taiwan 等旗艦計畫，輔導設置開發物流用地及專區，設立農產品處理及物流中心，並鼓勵民間非營利團體與企業共同建立專業化與企業化之照顧服務產業，以合理化價格及高品質服務逐步取代外籍監護工，提供失能國民之身體及日常生活照顧服務。

藉該等產業政策之推動，當可促進「研發階段產業化」，對促進研發效率、加速研發活動，均具有正面效果；推動台灣成為亞太前三大主要資訊應用服務供應國，以塑造我國資訊應用服務產業成為高技術、高品質、高創意之高附加價值產業；提升商業人力資源發展及商業競爭力，將流通服務業轉成為具備「知識化產業」，進而全面提升流通服務業競爭力並具體呈現國家物流與全球運籌計畫推動之目的；配合照顧多元化的發展趨勢，建構照顧服務體系，以提升照顧服務品質，擴大照顧服務的規模經濟，排除婦女就業障礙，擴展就業機會，減少民眾對福利資源的濫用。

### 四、綠色產業

為維護台灣地區環境品質，妥善處理固體廢棄物及充分利用資源，政府將推動綠色產業之發展，包括資源分選及再生利用、綠色資源再生利用及資源化工業輔導，其目的係將資源廢棄物（垃圾及一般事業廢棄物）預先以分選回收分類之方式進行處理，並將分選過之廢棄物，分成可回收利用、可修復使用、不適宜焚化處理及可焚化處理等部分分別處理，再將焚化處理所得之飛灰及灰渣篩選加工，以達資源永續利用之目標；為避免資源浪費，並紓解事業廢棄物處理問題，將事業廢棄物以資源化回收再利用的方式處理，除可增進事業廢棄物妥善處理率

之外，並可協助提高產業競爭力，達到經濟與環保相輔相成之目的；擬訂「資源化工業」規劃策略、推動工業廢棄物再利用管理及輔導、資源化技術整合與輔導、特定行業廢棄物再利用輔導，進行資源化技術資訊推廣與應用、資源化法規評析與宣導。

## 第六節 現階段我國產業發展的困境

### 一、產業轉型與升級的困難

雖然知識經濟已是我國不可避免的發展途徑，但知識經濟需要依賴大量的資金與高級人力，在資金不足、產品知識化不足、及教育體系培訓與企業需求脫節、產學合作緊密不足等因素下，如何建構有助知識經濟生存之環境仍有待努力。行政院於 2000 年 8 月核定實施之「知識經濟發展方案」，以及於 2000 年 11 月召開之「全國知識經濟發展會議」均是這項努力的初步嘗試。

除了高科技產業與知識經濟的促進外，傳統產業也因競爭力不足而面臨經營困難，如技術提昇緩慢、資金取得困難、行銷管道與能力不足、及人力老化等不利因素，因而出現關場歇業與資金外移的現象，這些產業發展的困境也連帶使得後續就業問題逐一浮現，而引發近年來嚴重的失業潮。

隨著我國產業結構於 1985 年後逐漸面臨不利的投資環境，使得資金開始向外移動，歷年對外經核准投資的金額有明顯增加的趨勢。表 2-7 顯示，在 1986 年合計有 56,911 千美元之對外投資金額，2000 年則已有 5,077,062 千美元之多，約為 1986 年水準的 90 倍之多。而就三級產業資金外移的趨勢而言，也可發現工業部門的比重在 1991 年以前，約佔整體對外投資的 54% 至 74% 之間，但是其比重則逐漸下降，至 2000 年則只有約佔 20% 左右；相對的服務業資金外移的情形則有逐漸增加的趨勢，特別是在 1993 年以後更為明顯，至 2000 年甚至已佔總對外投資金額的 67%；至於農業部門及其他部門則相對比重較輕，長期而言比重亦無明顯趨勢。而根據經濟部的統計，2000 年我國對外的投資則以對美國投資

862 百萬美元為最多，其次則是對日本投資 312 百萬美元，以及新加坡的 220 百萬美元（經濟部統計處，2001）。

## 二、大陸經濟體壯大後的牽引

大陸由於人口眾多因而內需市場廣大，其近年來持續採取經濟開放政策，有效吸引海外資金流入，2000 年經投資協議流入資金即已達 627 億美元，約佔流入東亞地區資金的七成，並較前一年成長 20.6%，2000 年經濟成長率並已達 8.0%，2000 年我國對於大陸的出口與進口值，也分別成長 23.2% 及 37.5%，兩岸間經濟關係日趨緊密，同時也牽引我國資金向大陸流動。

例如隨著兩岸互動的增加，台灣地區亦在 1991 年起開放赴大陸投資，其投資金額則有逐漸增加並在 1997 年達到頂峰的趨勢，但預期在兩岸加入 WTO 之後，兩岸間之互動應會日益頻繁，以 2000 年為例，合計台灣全年核准赴大陸投資金額已達 260,714 萬美元；同時就投資的產業結構觀察，食品飲料業、塑膠製品業、及金屬基本工業的比重有逐漸降低趨勢，但是電力電子業比重則有明顯增加的趨勢（參見表 2-8）。

表 2-7 台灣地區歷年核准對外投資

單位：千美金/%

年 別	總 計	農林漁牧業	工 業	服 務 業	其 他
1986	56,911 100.00%	500 0.88%	35,936 63.14%	15,760 27.69%	4,715 8.28%
1987	102,751 100.00%	-----	76,588 74.54%	4,302 4.19%	21,861 21.28%
1988	218,736 100.00%	700 0.32%	85,966 39.30%	19,928 9.11%	112,142 51.27%
1989	930,986 100.00%	350 0.04%	677,497 72.77%	192,953 20.73%	60,186 6.46%
1990	1,552,206 100.00%	4,988 0.32%	924,697 59.57%	577,725 37.22%	44,796 2.89%
1991	1,656,030 100.00%	7,500 0.45%	906,223 54.72%	492,367 29.73%	249,940 15.09%
1992	887,259 100.00%	675 0.08%	379,639 42.79%	452,078 50.95%	54,867 6.18%
1993	1,660,935 100.00%	945 0.06%	921,595 55.49%	671,352 40.42%	67,043 4.04%
1994	1,616,764 100.00%	400 0.02%	575,111 35.57%	951,361 58.84%	89,892 5.56%
1995	1,356,878 100.00%	392 0.03%	589,344 43.43%	728,738 53.71%	38,404 2.83%
1996	2,165,404 100.00%	15,046 0.69%	660,226 30.49%	1,370,613 63.30%	119,519 5.52%
1997	2,893,826 100.00%	22,026 0.76%	986,449 34.09%	1,735,845 59.98%	149,506 5.17%
1998	3,296,302 100.00%	5,203 0.16%	1,041,229 31.59%	2,137,424 64.84%	112,446 3.41%
1999	3,269,013 100.00%	-----	985,323 30.14%	2,114,517 64.68%	169,173 5.18%
2000	5,077,062 100.00%	2,513 0.05%	970,947 19.12%	3,409,166 67.15%	694,436 13.68%
2001	5,091,654 100.00%	276 0.01%	1,773,601 34.83%	2,703,879 53.10%	613,898 12.06%

資料來源：經濟部統計處（2002），中華民國台灣地區九十年經濟統計年報。

表 2-8 台灣地區歷年核准對大陸投資

單位：萬美元

年 別	總 額	食 品 飲料業	塑 膠 製品業	金屬基 本工業	電 力 電子業	精 密 器械業	其 他
1991	17,416 100.00%	1,931 11.09%	2,249 12.91%	932 5.35%	3,157 18.13%	398 2.29%	8,749 50.24%
1992	24,699 100.00%	4,642 18.79%	4,496 18.20%	1,066 4.32%	3,784 15.32%	1,802 7.30%	8,909 36.07%
1993	316,841 100.00%	32,456 10.24%	37,592 11.86%	25,650 8.10%	44,351 14.00%	28,649 9.04%	148,143 46.76%
1994	96,221 100.00%	14,585 15.16%	7,330 7.62%	9,033 9.39%	15,701 16.32%	4,416 4.59%	45,156 46.93%
1995	109,271 100.00%	11,745 10.75%	6,274 5.74%	11,681 10.69%	21,480 19.66%	2,945 2.70%	55,146 50.47%
1996	122,924 100.00%	12,170 9.90%	6,365 5.18%	12,812 10.42%	27,686 22.52%	3,990 3.25%	59,901 48.73%
1997	433,431 100.00%	33,307 7.68%	34,912 8.05%	39,597 9.14%	87,504 20.19%	24,725 5.70%	213,386 49.23%
1998	203,462 100.00%	7,005 3.44%	6,418 3.15%	12,685 6.23%	75,898 37.30%	7,462 3.67%	93,994 46.20%
1999	125,278 100.00%	5,825 4.65%	9,907 7.91%	10,449 8.34%	53,775 42.92%	2,807 2.24%	42,515 33.94%
2000	260,714 100.00%	4,325 1.66%	18,478 7.09%	18,385 7.05%	146,477 56.18%	8,480 3.25%	64,569 24.77%
2001	278,415 100.00%	5,842 2.09%	15,607 5.61%	19,380 6.96%	125,483 45.07%	12,600 4.53%	99,503 35.74%

資料來源：經濟部統計處（2002），中華民國台灣地區九十年經濟統計年報。

### 三、關廠歇業日益嚴重

資金外移除了減少國內的就業機會之外，往往隨著企業的重新佈局，使得關廠歇業情形日益嚴重，從而造成原有就業機會的喪失，失業者也從出走的產業中釋放出來。表 2-9 為近十年來台灣地區關廠歇業的變遷情形，明顯的有逐漸增加的趨勢，例如 1989 年合計僅有 41,491 家關廠歇業的案例，但是 2000 年則已高達 137,805 家，為 1989 年水準的 3.3 倍，若因時間序列資料不全而剔除商業登記歇業家數，則為 1989 年水準的 2.4 倍，顯見我國企業出走的嚴重性，其中尤以 1995 年起持續達到關廠歇業的高峰，而關廠歇業與近年失業潮變遷趨勢也有時間上的關聯現象。

表 2-9 近十年台灣地區關廠歇業家數

單位：家

年 度	合 計	營利事業 歇業家數	公司解散及 撤銷家數	工廠歇 業家數	商業登記 歇業家數
1989	41491	30,739	8,551	4,331	— — —
1990	53578	38,011	11,909	7,468	— — —
1991	46214	29,608	12,275	4,873	— — —
1992	70141	48,181	14,972	6,988	— — —
1993	82,271	34,503	19,159	4,664	23,945
1994	87,875	35,457	18,501	6,917	27,000
1995	121,787	46,263	20,347	5,992	49,185
1996	110,877	48,136	25,272	5,507	31,962
1997	111,244	50,274	29,997	2,904	28,069
1998	107,752	50,946	24,255	6,788	25,763
1999	124,695	52,683	22,681	3,982	45,349
2000	137,805	56,040	39,347	4,995	37,423
2001	146,890	61,355	34,569	5,187	45,779

資料來源：經濟部（2002），中華民國九十年國內外經濟統計指標速報。

註：商業登記歇業家數自 1992 年起使開始統計。

表 2-10 進一步統計 1989 至 2000 年間關廠歇業資本額之變遷情形，儘管在 1994 年曾有遽增的現象，但大致上也呈現逐年遞增的情形，顯示我國不僅關廠歇業的企業數量遽增，其結束的資本額也呈現遞增的情形，同時也在 2000 年進入高峰期。

表 2-10 近十年台灣地區關廠歇業資本額 單位：百萬

年 度	合 計	公司解散及撤銷	營利事業歇業	商業登記歇業
1989	120,835	62,656	58,179	-----
1990	266,007	150,882	115,125	-----
1991	243,006	154,943	88,063	-----
1992	260,328	140,875	119,453	-----
1993	269,894	153,016	114,475	2,403
1994	423,329	124,711	295,133	3,485
1995	307,492	135,247	167,255	4,990
1996	370,328	162,278	176,088	3,371
1997	398,838	197,317	173,452	3,801
1998	376,347	173,060	177,524	3,425
1999	470,678	180,771	244,558	4,333
2000	974,783	498,387	438,973	5,607
2001	702,204	305,614	380,584	16,006

資料來源：經濟部（2001），中華民國八十九年國內外經濟統計指標速報。

## 第七節 小結：產業發展與技術脫節的關聯

我國產業發展不論是就產值與勞動力分佈而言，皆依循著先進國家的軌跡，由農業為主、工業為主、而至以服務業為主的結構移動。在此產業結構轉型的過程中，1985 年以後由於投資環境惡化，使得資金開始向海外移動，傳統產業也因競爭力不足而面臨關廠歇業的困境，加以 1991 年起政府開放赴大陸投資之後，我國赴大陸投資金額也在 1997 年達到頂峰，同時 1995 年起我國關廠歇業的數量也達到頂點，這些因資金外移或關廠歇業的產業與企業所釋放出來的失業人

口，普遍以技術脫節的中高齡結構性人口為主，因而造成我國 1996 年起嚴重的失業潮。儘管我國政府於 1995 年起即推動亞太營運中心計劃，並於現階段提出「挑戰 2008：國家發展重點計劃」，惟這些政府支持的重點產業所開創的就業機會多需求較高的技能，因而多為受高等教育的年輕族群所填補，對於因資金外移與關廠歇業所釋放的失業人口則不易尋得新興的就業機會，因而形成現階段以技術脫節為主的失業潮現象，本文第參章將就現階段失業潮的現象說明其特點，而這些失業人口的特性也與產業轉型有密切的關聯。

## 第參章 我國現階段就業問題

### 第一節 1996 年起持續的失業潮

我國自 1979 年以來已發生兩波嚴重的失業潮，分別開始於 1982 年與 1996 年，後者的失業現象更為嚴重且仍在延續中。其中第一波失業潮自 1982 年延伸至 1986 年，失業率介於 2.14% 與 2.91% 之間，年平均失業人數則介於 15 萬與 22 萬人之間；此波失業潮主要導因於兩伊戰爭造成的第二次石油危機，使得各國經濟陷於停滯形成世界景氣不佳，連帶使得我國 1982 年經濟成長率僅及 4.06%，遠不及 1970 年代的平均成長率 10.25%（見行政院主計處，1994：56），而此種因經濟景氣衰退、勞動需求降低而形成的失業現象，即為典型的循環性失業，黃仁德（1993a）也指出此期間的失業類型係以循環性失業為主。

而第二波失業潮則發生於 1996 年起，失業率約介於 2.60% 與 2.99% 之間，年平均失業人數則介於 24 萬與 29 萬人之間。若根據行政院主計處最新的資料顯示，90 年失業率已達 4.57%，91 年十一月失業率甚且已達 5.22%，失業人數約為 53 萬人（行政院主計處網頁，2002）。而 1996 年起的持續嚴重失業現象，日多的研究指出係為結構性失業現象（辛炳隆，2000；張靜云，2001；曾敏傑，2001a），肇因於產業結構轉型過程中，衰退的產業所釋出的勞工因工作技能折舊以致無法順利轉業。

表 3-1 1979 至 2001 年台灣地區失業率及失業人數 單位：%/千人

年別	失業率 (%)	失業人數(千人)	年別	失業率 (%)	失業人數(千人)
1979	1.27	83	1991	1.51	130
1980	1.23	82	1992	1.51	132
1981	1.36	92	1993	1.45	128
1982	2.14	149	1994	1.56	142
1983	2.71	197	1995	1.79	165
1984	2.45	183	1996	2.60	242
1985	2.91	222	1997	2.72	256
1986	2.66	212	1998	2.69	257
1987	1.97	161	1999	2.92	283
1988	1.69	139	2000	2.99	293
1989	1.57	132	2001	4.57	450
1990	1.67	140			

資料來源：行政院主計處，2002。中華民國台灣地區九十年人力資源調查統計年報。

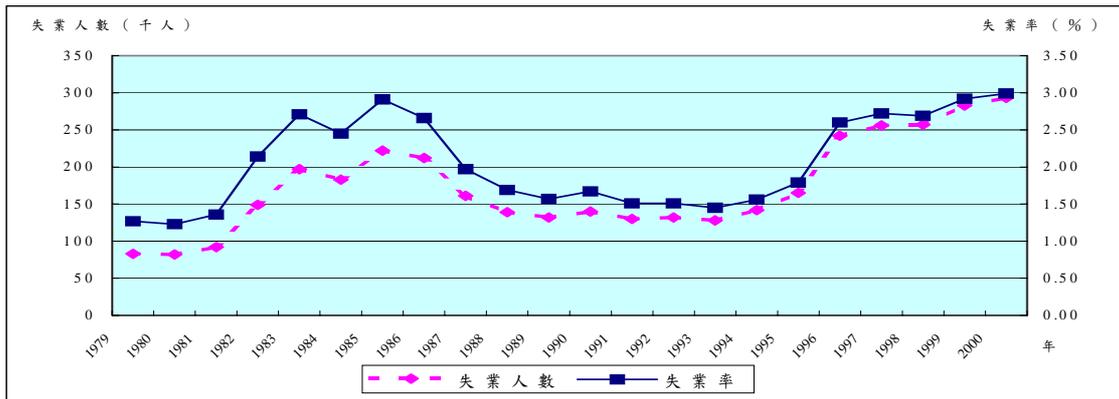


圖 3-1 1979 至 2001 年台灣地區失業率與失業人數變遷趨勢

## 第二節 產業轉型與失業的關聯

我國產業轉型所致資金外移與關場歇業與失業潮間在時間上亦有初步關聯，圖 3-2 即展示 1989 年至 2000 年間我國對外投資金額與失業率的變遷趨勢，顯示失業現象的確與資金外移在時間趨勢上有所關聯。若進一步將大陸投資與對外投資合併成總對外投資，圖 3-3 亦顯示，除了 1993 及 1997 年因大陸投資遽增而有波動外，大致上總對外投資金額與失業人數亦有時間上的吻合與呼應關係，顯示資金外移除了減少新興就業機會外，也終結了原來既有的就業機會，而與失業現象間具有一定程度的關聯。

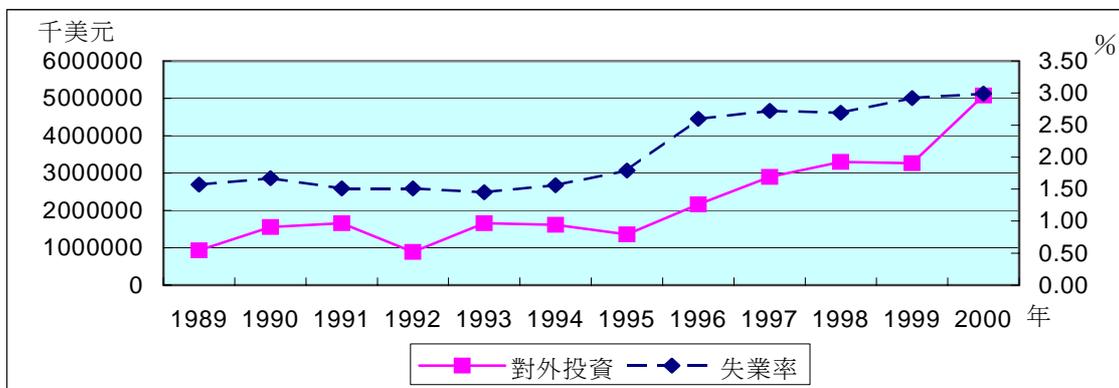


圖 3-2 1989 至 2000 年對外投資金額與失業率變遷趨勢

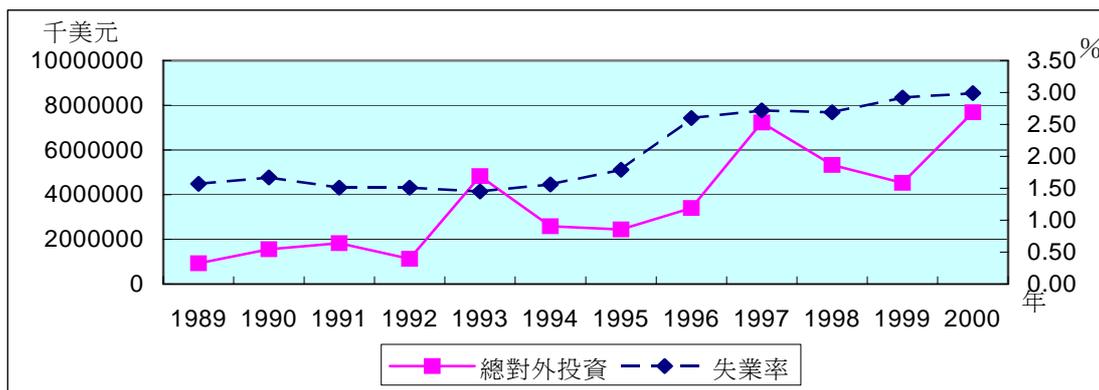


圖 3-3 1989 至 2000 年總對外投資 (含大陸) 與失業率變遷趨勢

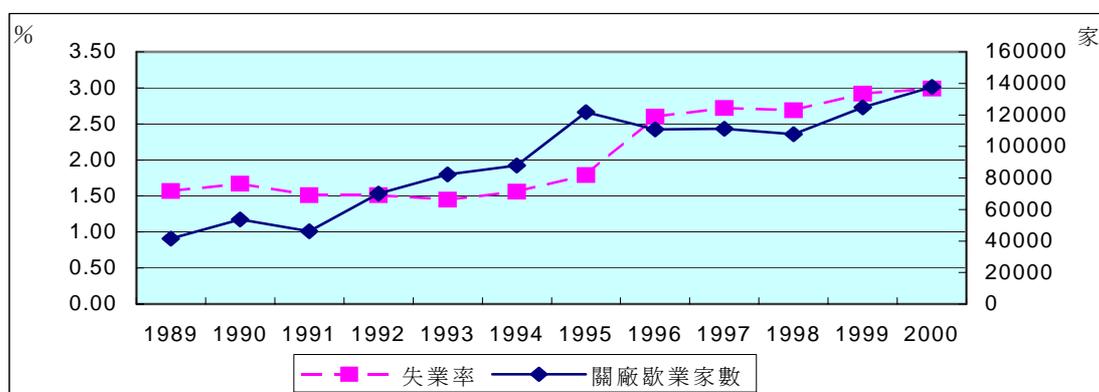


圖 3-4 1989 至 2000 年關廠歇業與失業率變遷趨勢

我國現階段的產業轉型也使得關廠歇業日益嚴重，從而造成原有就業機會的喪失，失業者也從出走的產業中釋放出來。近十年來台灣地區關廠歇業的現象明顯的有增加的趨勢，尤以 1995 年起持續達到關廠歇業的高峰，而關廠歇業與近年失業潮變遷趨勢也有時間上的關聯現象，圖 3-4 即呈現關廠歇業家數與失業率變遷趨勢在 1996 年以後均呈現在高水準的關聯現象。

### 第三節 以結構性失業為主的失業現象

根據行政院主計處 (2001) 的定義，所謂失業是指在調查標準週內，年滿十五歲，具有工作能力及工作意願，並積極找尋工作，但卻未獲任何工作者，同時也包括等待恢復工作，及找到職業而未開始工作者亦無報酬者。吳忠吉 (1996: 246) 則認為失業是一種狀態，係指「有工作能力與意願，並積極地在洽尋工作機會而仍未獲得工作的勞工」，且同時具有下列條件：(1) 勞工要有工作的能力、

(2) 勞工要有工作意願、(3) 勞工正積極且用心地在洽尋所能接受的工作過程中、以及 (4) 正處洽尋過程而未獲得工作。另外，若一個人年滿十五歲，雖有工作能力，但缺乏工作意願，亦未積極找尋工作，則不視為失業。

經濟學家通常將失業分為循環性失業、結構性失業、季節性失業以及摩擦性失業（參見黃仁德，1993：116-117；Ehrenberg and Smith, 1997：568-692）：

#### 一、循環性失業（cyclical unemployment）

是指經濟景氣衰退，總需求的短缺所導致的失業，例如貨物或服務的總體需求的短缺，造成勞動需求的降低，或勞動供給過剩而發生的失業現象。多發生於企業營業額與國民所得下降及流動總需求減少時期，又稱為需求性失業（demand unemployment）。

#### 二、摩擦性失業（frictional unemployment）

是指變換或找尋工作之際所導致的暫時性失業。由於工作機會訊息與勞工流動性的不完全，因此導致人們在變換或找尋工作的過程發生暫時性的失業，因為具有短期與過渡的特性，又被稱為周轉性失業（turnover unemployment）。

#### 三、結構性失業（structural unemployment）

乃因為經濟結構或生產技術轉變太快，勞動者的技能失去市場需要所引起的一種失業。即當經濟結構發生改變時，使衰退的產業釋出部份勞工，這些勞工雖積極地找尋工作，但因體能與技能限制而缺乏勞動移轉性（mobility），一時難以完成轉業而處於失業的狀態（吳忠吉，1996：247）。要清楚劃分結構性失業與摩擦性失業是不容易的，兩者的差別主要在於結構性失業的失業期限較長，失業者往往需要透過轉業訓練才能再找到工作。

#### 四、季節性失業（seasonal unemployment）

是指生產活動季節性變動所導致的失業，係因受到天候、稅率、嗜好等影響經濟活動，例如：農業的收成後、營建業的雨季、旅遊業的淡季等，因而造成就業波動的現象，以致產生失業現象，與整體經濟興衰無太大關聯。

曾敏傑（2001a）曾以主計處 1996 至 2000 年「人力運用調查」之原始資料為來源，並以失業者的失業原因，如「工作場所歇業或業務緊縮」、「對原有工作不滿意」、「健康不良」、「季節性或臨時性工作結束」、「女性結婚或生育」、「退休」、「家務太忙」、及「其他」等八項，以及考慮產業是否處於衰退狀況，合併個人與產業因素界定失業類型，結果發現現階段失業人口以結構性失業為主。例如若

就非初次尋職總體失業人口觀察，表 3-2 顯示我國 1996 至 2000 年此波失業潮中，仍以結構性失業佔最多數（39.9%），依次則是摩擦性失業（26.6%）、循環性失業（19.2%），至於其餘之失業類型所佔比率則均偏低，如其他性失業（5.7%）、自願性失業（5.2%）、及季節性失業（3.4%）。值得注意的是我國結構性失業有明顯遞增的趨勢，而摩擦性失業則有遞減的情形，至於循環性失業則有波動的情形。

表 3-2 非初次尋職失業人口之失業類型分佈與變遷 單位：人 / %

年度 失業類型	1996	1997	1998	1999	2000	總計
摩擦性失業	52816 28.3%	56494 29.1%	49398 26.6%	61413 27.0%	53484 23.0%	273605 26.6%
結構性失業	64595 34.6%	75582 39.0%	71060 38.2%	87968 38.6%	110357 47.4%	409562 39.9%
循環性失業	36179 19.4%	34300 17.7%	35712 19.2%	48687 21.4%	41783 18.0%	196661 19.2%
季節性失業	7150 3.8%	6461 3.3%	8523 4.6%	6098 2.7%	6386 2.7%	34618 3.4%
自願性失業	11494 6.2%	11526 5.9%	9240 5.0%	11704 5.1%	9611 4.1%	53575 5.2%
其他	14350 7.7%	9449 4.9%	11847 6.4%	11999 5.3%	11001 4.7%	58646 5.7%
總計	186584 100.0%	193812 100.0%	185780 100.0%	227869 100.0%	232622 100.0%	1026667 100.0%

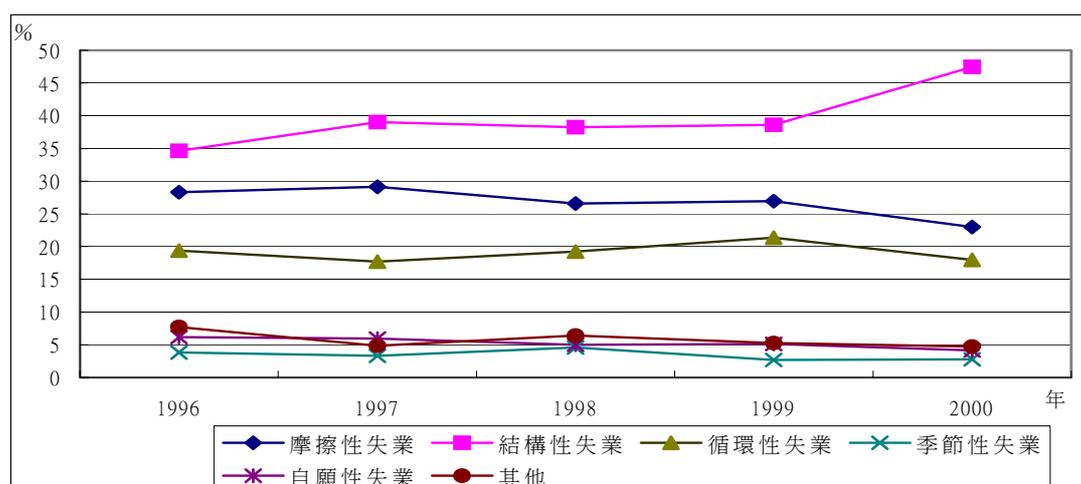


圖 3-5 非初次尋職失業人口之失業類型與變遷

#### 第四節 中高齡失業日趨嚴重

根據行政院主計處「人力資源調查」資料顯示(參見表 3-3)，我國中高齡失業人數自 1989 至 1994 年間，一直維持在五千人左右的水準，但從 1995 年開始，則有逐漸增加的趨勢，尤其是在 1996 年，當年的中高齡失業人數卻是 1995 年中高齡失業人數的近兩倍，達一萬三千人，而 2001 年時更已是 1994 年水準的 7.4 倍。從中高齡失業人數觀察可以發現，近年來中高齡失業人數呈現劇增的趨勢，同時以男性中高齡者之失業情況較女性中高齡者為嚴重。

表 3-3 近十年臺灣地區失業人數(按年齡、性別分)

單位：千人

年 度	總 計			15-24 歲 (青少年)			25-49 歲 (青壯年)			50-64 歲 (中高年)			65 歲以上 (老年)
	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	
1989	132	82	49	71	36	34	56	41	15	5	5	0	0
1990	140	88	52	73	37	36	62	46	16	5	5	0	0
1991	130	80	49	64	33	32	60	43	17	6	5	1	0
1992	132	81	52	66	34	32	61	42	20	5	5	1	0
1993	128	75	54	62	29	33	61	41	20	5	4	1	0
1994	142	84	58	65	29	35	72	50	22	5	5	0	0
1995	165	101	64	70	33	37	88	62	26	7	6	1	0
1996	242	154	88	90	42	48	139	100	40	13	12	1	0
1997	256	169	88	89	42	47	149	110	39	18	16	1	0
1998	257	169	88	92	46	46	148	108	40	17	15	2	0
1999	283	188	95	95	47	47	168	122	46	19	18	2	0
2000	293	197	95	94	50	45	176	127	49	21	19	2	0
2001	450	302	148	130	65	65	284	207	78	37	31	5	0

資料來源：行政院主計處，2002，中華民國臺灣地區九十年人力資源調查報告。

中高齡者之失業原因中，又以工作場所關廠歇業或業務緊縮者比率最高。根據行政院主計處 1989 至 1999 年所做的「人力資源調查」發現，非初次尋職的中高齡失業者其失業原因中，近十年來約四至五成左右是因為工作場所歇業或業務緊縮(參見表 3-4)；換言之，每十位中高齡失業者中，就有四至五位是因為關廠歇業或業務緊縮所造成，顯示出關廠歇業對中高齡勞動者衝擊之大。

例如，因關廠歇業而失業的中高齡人數在 1989 至 2001 年這段期間，只有 1992、1993 及 1994 這三年低於 40%，其餘各年皆高於 40%，其中 1996、1999、2001 年更是超過 50%，且 1996 年因關廠歇業而失業的中高齡人數，較 1995 年

增加了四千餘人，這應與 1995 年關廠歇業劇增所致的時間落後效果有關。而再以 2001 年為例（參見表 3-5），因關廠歇業而失業的中高齡者（50 至 64 歲），其所佔非初次尋職者之比率為 62.44%，遠高於其他年齡組之比率，可見關廠歇業對中高齡勞動者之影響，遠大於對其他年齡組之影響。

表 3-4 近十年台灣地區失業者因工作場所歇業佔非初次尋職者之比率

單位：人

年別	總失業人數				中高齡失業人數			
	總計	非初次尋職者	工作場所歇業或業務緊縮	工作場所歇業或業務緊縮佔非初次尋職者之比率(%)	總計	非初次尋職者	工作場所歇業或業務緊縮	工作場所歇業或業務緊縮佔非初次尋職者之比率(%)
1989	131595	85611	17627	20.59	5095	5033	2087	41.47
1990	140402	93067	24213	26.02	5043	4903	2134	43.52
1991	129664	87024	20880	23.99	5538	5488	2480	45.19
1992	132497	86927	16422	18.89	5216	5061	1893	37.40
1993	128323	86925	18010	20.72	5118	4947	1858	37.56
1994	141958	99290	19199	19.34	5400	5301	2072	39.09
1995	165039	118350	28802	24.34	6743	6735	2814	41.78
1996	242495	186276	68488	36.77	13127	13047	7116	54.54
1997	256240	198880	70869	35.63	17824	17757	8687	48.92
1998	256917	198134	71487	36.08	16509	16475	8070	48.98
1999	282742	222408	91745	40.80	19347	19320	10555	54.63
2000	293	235	90	38.30	---	---	---	---
2001	449806	374750	206353	55.06	35712	35525	22157	62.37

資料來源：行政院主計處，中華民國台灣地區人力資源調查統計年報，七十八至九十年。

註：2000 年之單位為：千人

表 3-5 2001 年失業者因工作場所歇業佔非初次尋職者之比率（按年齡分）

單位：人

項目別	總計	初次尋職者	非初次尋職者		工作場所歇業或業務緊縮佔非初次尋職者之比率(%)
			小計	工作場所歇業或業務緊縮	
總計	449806	75056	374750	206353	55.06
15-24 歲	130118	56627	73492	27969	38.05
25-49 歲	283977	18243	265733	156227	58.79
50-64 歲	35631	187	35444	22131	62.44
65 歲以上	81	---	81	26	32.10

資料來源：行政院主計處，2002。中華民國台灣地區九十年人力資源調查統計年報。

中高齡者由於年齡的老化而帶來身心機能的退化，是很自然且正常的現象，但卻常常被人們認為其工作效率低落，不如年輕人，甚至因而對於中高齡者的招募、訓練、升遷、與給薪予以歧視，從而造成中高齡者就業時不利的工作環境。根據行政院主計處 1998 年所做「專業人力僱用狀況調查報告」亦發現近八成廠商，不願意雇用中高齡勞工(參見表 3-6)。報告中顯示遇有短缺員工時僅有 20.47%之廠商願意雇用中高齡勞工，另有 79.53%之廠商不願意雇用中高齡勞工。

表 3-6 廠商遇有短缺員工時僱用中高齡勞工之意願

單位：%

項 目	願 意 雇 用	不 願 意 雇 用	不 願 意 雇 用 的 原 因					
			退 休 金 成 本 負 擔 較 高	生 產 技 術 不 符 所 需	體 力 狀 況 不 良	工 作 效 率 較 差	社 會 保 險 費 用 之 考 量	其 他
總 計	20.47	79.53	17.46	31.86	46.17	31.43	11.62	2.35
<b>工 業</b>	<b>19.83</b>	<b>80.17</b>	<b>21.41</b>	<b>35.49</b>	<b>52.13</b>	<b>31.55</b>	<b>13.90</b>	<b>1.70</b>
礦業及土石採取業	28.46	71.54	15.27	26.26	55.50	22.51	9.44	0.65
製造業	17.09	82.91	24.92	39.11	52.04	34.26	15.01	1.79
水電燃氣業	7.19	92.81	14.95	13.54	70.94	68.12	64.32	9.03
營造業	29.24	70.76	9.71	23.79	52.03	21.81	9.23	1.28
<b>服 務 業</b>	<b>20.83</b>	<b>79.17</b>	<b>15.20</b>	<b>29.78</b>	<b>42.74</b>	<b>31.36</b>	<b>10.30</b>	<b>2.72</b>
批發零售及餐飲業	19.42	80.58	15.89	27.33	46.54	34.21	9.91	2.28
運輸倉儲及通信業	18.66	81.34	9.97	20.16	58.27	39.97	8.42	1.50
金融保險不動產業	31.67	68.33	20.51	28.03	24.54	19.43	13.39	8.94
工商服務業	20.46	79.54	15.47	44.80	28.99	21.38	11.49	1.86
社會服務及個人服務業	23.57	76.43	10.11	37.54	35.88	26.26	10.63	2.64

資料來源：行政院主計處，1999，臺灣地區八十七年專業人力僱用狀況調查報告。

## 第五節 失業者待業期間延長且媒合率降低

根據表 3-7 可以發現，迄調查訪問時間為止，失業者之平均已失業週數以青少年為最短，也低於總體的平均失業週數；青壯年失業者之平均失業週數次之，略高於總體的平均失業週數；而中高齡失業者之平均失業週數則最長，亦遠高於總體的平均失業週數，並在 2001 年達到近十年來最長的週數，平均高達 31.75 週。而總體失業者已失業之平均失業週數期間也日漸延長，由 1989 年的 15.20 週延長至 2001 年的 26.13 週。

表 3-7 近十年臺灣地區失業者平均已失業週數（按年齡分）

單位：週

年別	總計	15-24 歲	25-44 歲	45-64 歲	65 歲以上
1989	15.20	12.84	17.35	20.93	32.75
1990	14.82	12.45	16.32	24.16	5.41
1991	15.13	12.49	17.29	20.58	15.15
1992	15.52	12.67	18.64	16.25	7.65
1993	15.15	11.89	17.75	21.70	9.55
1994	15.68	13.18	17.72	18.27	8.85
1995	17.20	13.87	19.51	20.68	11.17
1996	20.45	15.87	22.53	26.25	19.13
1997	21.36	16.99	22.80	27.35	5.75
1998	21.79	17.04	23.58	27.94	13.46
1999	22.52	17.11	24.21	29.18	7.81
2000	23.70	18.27	24.94	31.09	9.87
2001	26.13	19.89	27.72	31.75	3.33

資料來源：行政院主計處，2002，中華民國台灣地區九十年人力資源調查統計年報。

失業者透過公設就業服務機構求職、及被推介就業的成功比率也日漸降低，根據勞工委員會職業訓練局所做「台灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計」資料顯示，中高齡求職者經由公設就業服務機構轉介，其求職就業率與推介就業人數相較於 15-24 歲、25-44 歲年齡組，皆屬偏低，而整體平均求職就業率也從 1994 年的 53.42% 降為 2001 年的 29.17%，各年齡層也均有持續降低的趨勢（參見表 3-8）。

表 3-8 1994、1996、1998、2001 年臺灣地區求職、推介就業人數按年齡層分  
單位：人

	未滿 15 歲	15-24 歲	25-44 歲	45-64 歲	65 歲以上	總計
<b>1994 年</b>						
求職人數(A)	32	77644	52954	<b>5108</b>	1112	136850
推介就業人數(B)	12	47582	23176	<b>1987</b>	342	73099
求職就業率(B)/(A)	37.5%	61.28%	43.77%	<b>38.90%</b>	30.76%	53.42%
<b>1996 年</b>						
求職人數(A)	24	87324	78772	<b>7144</b>	826	174090
推介就業人數(B)	10	43389	29377	<b>2565</b>	247	75588
求職就業率(B)/(A)	35.58%	49.69%	37.29%	<b>35.90%</b>	29.90%	43.42%
<b>1998 年</b>						
求職人數(A)	32	84003	80279	<b>9346</b>	584	174262
推介就業人數(B)	10	34940	30240	<b>2699</b>	126	68015
求職就業率(B)/(A)	31.25%	41.60%	37.66%	<b>28.88%</b>	21.58%	39.03%
<b>2001 年</b>						
求職人數(A)	184	136643	223279	<b>78049</b>	1334	439489
推介就業人數(B)	14	52112	53333	<b>22094</b>	652	128205
求職就業率(B)/(A)	7.61%	38.14%	23.89%	<b>28.31%</b>	48.88%	29.17%

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局，台灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計（八十三、八十五、八十七年、九十年）。

## 第六節 公立就服體系資訊媒合不足

我國現行公立就業服務機構轄區含台北市、高雄市及原台灣省等三項行政區域，其中台北市就業服務中心轄區尚含西門、南港、士林、松山、光華等就業服務站，高雄市就業服務中心則管轄三民、鹽埕等服務站，至於精省後歸併職訓局計有基隆區、台北區、台中區、台南區及高雄區等就業服務中心，其中並轄有羅東、花蓮、板橋、新竹、中和、三重、苗栗、豐原、彰化、嘉義、新營、北港、潮洲、岡山、鳳山、澎湖及台東等就業二十餘所就業服務站。

我國現行公立就業服務機構遍佈全國，其組織架構週延完整，而就業服務基本上就是促進「人」（求職者）與「職」（求才者）供需雙方面的「結合」過程，然而現有公立就業服務體系仍無法充分媒合求職者與求才者所需，以 2000 年 7 月失業者求職方法為例，僅有 8.46% 失業者曾使用公立就業服務機構服務（見表 3-9），至於廠商求才透過公立就服機構比率更低，在 1999 年僅有 0.25%（見表 3-10），顯示公立就服體系無法充分提供求才者與求職者所需，其就業資訊平台

的能力與效率仍有待提昇。其中主要的問題在於公立就服體系過去強調求職者的服務甚於求才者，然而就服體系所能掌握之工作機會不足，且均以次要勞動市場之較差就業機會為主，無法充分滿足多元化求職者所需，以至於現行公立就服體系僅成為以次要勞動市場為供需媒合之平台，無法貼近現有勞動市場供需之全貌，致無法具體協助求職者與求才者之媒合需求。

**表 3-9 失業者求職方法**

單位：%

項 目	找尋工作方法						
	總計	師長親 友介紹	私立就業輔 導機構登記	應徵求職廣 告或招貼	公立就業輔 導機構登記	參加政府 考試分發	其他
失業者	167.61	66.34	12.84	71.76	8.46	4.07	4.15

資料來源：行政院主計處 91 年 7 月『人力資源統計月報』

註：失業者求職方法為複選，故總計超過 100。

**表 3-10 廠商求才方法**

單位：%

項 目	招募員工方法							
	總計	同仁 介紹	透過私立就 業輔導機構	學校 推薦	透過公立就 業輔導機構	公開 徵募	其他	未找尋員工
廠商	100.00	23.29	2.17	3.90	0.25	65.49	2.07	2.84

行政院主計處，1999。『事業人力僱用狀況調查報告』。

## 第七節 勞動市場區隔所致就業供需落差

以 2001 年求職者未能推介就業、求才機會未能補實原因發現，有 43.71% 表示因無求才機會，然而相對的，雇主提供之有效求才機會未能補實之原因中，卻也有高達 60.95% 工作機會乏人應徵，顯示現有勞動市場供需中有顯著數量的求職者找不到想要的工作，卻也有大量的就業機會沒人想應徵，這一方面反應勞動市場資訊不足外，也由於在公立就服體系中存在的就業機會多是次要勞動市場的職種，而使得一般求職者無法產生興趣而媒合成功，同時一般求職者也無法從狹隘職種の資料庫中找到符合多元需求的就業機會。

另外面對我國未來之長期失業現象，求職者如何調整心態與工作期待，也是可以著力之處，例如以八十九年「人力運用調查統計」資料顯示，歷年來「工作性質不合」為未曾遇有工作機會之長期失業者，其尋職主要困難而未去就業之原因為「待遇太低」所致，究其原因，主要係八十九年之長期失業者平均期望待遇為 31,889 元，較全體失業者之 31,676 元略高，也與過去一年內尋獲現職者（含新進及重行就業與轉業之受雇者）之主要工作收入 27,550 元相較，亦屬偏高。

表 3-11 求職者接受推介就業及雇主提供求才機會未能補實之差異

求職者未能推介就業、求才機會未能補實之原因			雇主提供之有效求才機會未能補實之原因		
原因別	人數	百分比	原因別	人數	百分比
合計	41,866	100.00	合計	54,913	100.00
<b>無求才機會</b>	<b>18,298</b>	<b>43.71</b>	<b>無人應徵</b>	<b>33,472</b>	<b>60.95</b>
<b>與求職者就業意願不合</b>	10,427	24.91	<b>雇主所提供之條件不合</b>	7,472	13.61
待遇及福利措施不合	3,285	7.85	待遇及福利措施不合	1,951	3.55
工作地區不合	1,773	4.23	工作地區不合	2,363	4.3
工作時間不合	2,057	4.91	工作時間不合	779	1.42
工作環境或其他意願不合	3,312	7.91	工作環境或其他條件不合	2,379	4.33
<b>求職者本身條件不合</b>	5,809	13.88	<b>求職者本身條件不合</b>	8,830	16.08
技術不合	3,034	7.25	技術不合	3,795	6.91
教育程度不合	212	0.51	教育程度不合	1,962	3.57
性別不合	37	0.09	性別不合	18	0.03
年齡不合	299	0.71	年齡不合	166	0.30
體能不合	347	0.83	體能不合	106	0.19
其他條件不合	1,880	4.49	其他條件不合	2,783	5.07
<b>已另自行覓妥職業者</b>	619	1.48	<b>已另自行補實者</b>	221	0.40
<b>受代招代考名額限制者</b>	-	-	-	-	-
<b>其他</b>	6,713	16.03	<b>其他</b>	4,918	8.96

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局，2001。台灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計。

## 第肆章 我國技術脫節相關勞工的數量與內涵

為操作技術脫節勞工的數量與內涵，本章將以「結構性失業勞工」、「教育脫節勞工」、「邊際勞工」、及「初入職場失業者」加以分析其人口屬性。其中「結構性失業勞工」與「初入職場失業者」均為目前處於失業狀態者，惟前者過去曾有工作，而後者則為初次進入職場之失業者，因此兩者的樣本並不會有所重複。至於「教育脫節勞工」與「邊際勞工」則均為目前擁有工作狀態者，只是前者係以該職種內教育年數相對不足者加以界定，而後者則係依薪資處於基本工資以下水準者加以界定，因此兩者樣本理論上有可能部分重複。至於詳細的資料來源與分析結果，依次將於各節中說明。

### 第一節 我國結構性失業勞工的數量與內涵

儘管我國總體失業變遷趨勢可以從官方二手統計資料中輕易檢索，但對於失業人口特性與失業類型的進一步分析，甚至其長期變遷趨勢呈現的意涵等，則必須依賴對原始統計資料檔加以分析，始能完整呈現我國失業現象的全貌，特別是失業原因與類型極為多元，若無法精確測量不同失業類型的人口數量與變遷，則將無法有效擬定對應政策，有鑑於此，本文擬使用 1996 至 2000 年之主計處原始統計資料檔加以分析，探討結構性失業人口在年齡別、性別、學歷別、產業別、職業別等之人口數量差異與變遷趨勢，以呈現我國結構性失業勞工之基本特徵。

#### 一、結構性失業的相關文獻

過去對於國內失業現象之探討，主要的議題環繞在經濟發展、產業變遷、勞動力結構、及人口結構變動等對失業率之影響，並著重分析這些影響在不同性別、年齡、及教育程度間之差異等。黃仁德（1993）並認為任何經濟社會其勞動力與工作崗位均非同質，勞動力因年齡、性別、教育、及地區而有差異；每一工作崗位對技能的要求亦有所不同，因此，在任何時點，勞動市場的供需必然會發

生無法完全相配合的情況。他根據 1978 年 5 月至 1990 年 12 月，經季節調整後的時間數列月資料，分別依性別、年齡、及教育程度分類，檢視這段期間臺灣地區的結構性失業，實證結果顯示臺灣地區經濟結構的改變有利於男性失業率的降低，而對青少年（15-24 歲）年齡組之男、女性勞動力與教育程度較高（高中及以上）之勞動力的就業，有不利的影響，但對其餘各年齡組之男、女性勞動力與教育程度較低之勞動力的就業，則是有利的；同時他也發現這段期間臺灣地區的勞動力需求結構改變，並沒有對總體的失業率產生顯著的影響。

另外，李誠（1996）以 1980 至 1995 年「人力資源統計年報」為資料來源分析臺灣地區的結構性失業問題，即以某類人口的失業人數佔總失業人口之比例大於其佔勞動力之比例時，表示此類勞動力有供需不平衡的狀況；研究結果顯示，臺灣地區在 1980 至 1995 年間的結構性失業問題並沒有惡化，各教育程度的勞動人口中，除大學程度的勞動人口外，其餘各教育程度的勞動人口都沒有結構性惡化的情況，然因大學程度的勞動人口只佔總就業人數的 8%，應非造成這段期間失業率上升的主因。而江豐富（1997：43）則認為因工作場所歇業、倒閉或業務緊縮的失業者多屬傳統勞力密集產業，因此，循環性失業人口中應有部份是屬於結構性失業，這些傳統勞力在產業結構不斷升級中，轉業能力會日益衰弱，很可能成為長期性的失業者。

1995 年起台灣面臨的持續性失業現象由於日趨嚴重也已引發學術界對於此波失業潮的關注與探討。劉克智（2000）即認為此波失業潮與勞動市場之制度性因素有關，如勞基法的施行、外勞的引進、退休金制度、最低工資的設限等，使得勞動市場調整機制惡化，均嚴重衝擊以中小企業為主體的經濟體質，以致造成長期持續的失業現象。而李誠（1996）則傾向於認為此波失業潮應是由於循環性失業所致，如主要係由於國內投資環境惡化，而非結構性失業所致。而對於上述兩種不同觀點在解釋此波失業潮的原因時，辛炳隆（2000）則提出該兩種觀點在證據上尚不充分的觀察，例如前者缺乏有效證據證實勞基法等制度因素的負面影響，而後者也無法解釋在此波失業潮初期經濟成長率仍達 5.7% 以上時，為何循環性失業仍會存在。

而針對此波失業潮可能對於勞工帶來的影響方面，李誠（2000）則透過抽樣台灣北部員工薪資名冊，分析非自願性失業者尋職行為，發現非自願性失業者的生活水準雖沒有受到嚴重影響，但仍有相當部分高齡人士從此退出就業市場，同時有三分之一的再就業者其薪資與工作特徵較失業前的情況為差。曾敏傑（2001b）則進一步以歷年人力運用調查為資料來源，比較中高齡勞工失業現象在 1982 年和 1996 年失業潮中之差異，結果發現現階段中高齡勞工失業人數確已遽增、其平均失業週數較前延長、且再就業益加困難，同時此波失業潮相對有逐漸年輕化、女性化、及高學歷化的傾向，而其工作特徵亦相對多來自工業部門、藍領職業、中小企業、及工作身份為受雇用等，除此之外，在控制個人相關變項後，此波中高齡勞工平均失業風險亦較 1982 年失業潮顯著為高。

曾敏傑（2001a）曾以主計處 1996 至 2000 年「人力運用調查」之原始資料為來源，並以失業者的失業原因合併產業因素界定失業類型，結果發現現階段非初入職場之失業人口以結構性失業為主，約佔有 39.9%，值得注意的是我國結構性失業現象有明顯遞增的趨勢，而摩擦性失業則有遞減的情形，至於循環性失業則有波動的情形。張靜云（2001）則以 Gorden 的結構性失業指標為依據，計算我國 1993 至 1999 年各職業別之結構性失業情形，發現結構性失業有兩極化的現象，例如生產及有關工人、設備操作工、及體力工之結構性失業急速惡化，但專業人員之結構性失業則趨於緩和。

## 二、資料來源與結構性失業操作定義

本研究以主計處 1996 至 2000 年「人力運用調查」之原始資料為來源，各年度資料中相關資訊如表 4-1 所示。其中「總樣本數」為各該年度統計檔中之樣本數；「勞動力樣本數」則為主計處所定義的就業者及失業者。由於本節欲分析的對象為非初次尋職者，故並不考慮初次進入職場之尋職者，以便探討結構性失業的數量，因此剔除「初次尋職者之失業者」後為本節主要分析對象。另由於資料中之勞動力亦配對有抽樣權數，因此可進一步加權得到各該年度勞動力及失業人數。

表 4-1 本研究使用歷年「人力運用調查」相關資訊

年別	總樣本數	勞動力 樣本數	加權後 勞動力 樣本數	失業者 樣本數	非初次尋職 者失業者樣 本數	加權後非初 次尋職者失 業人數
1996	60371	33806	9254200	774	663	186584
1997	60044	33332	9344356	817	667	193812
1998	61142	33740	9471201	775	632	185780
1999	60619	33441	9584529	1032	891	227869
2000	60857	33071	9712936	857	737	232622
合計	303033	167390	47367222	4255	3590	1026667

根據行政院主計處「人力運用調查」的定義，所謂失業是指在調查標準週內，年滿十五歲，具有工作能力及工作意願，並積極找尋工作，但卻未獲任何工作者，同時也包括等待恢復工作，及找到職業而未開始工作者亦無報酬者。

至於結構性失業的定義（structural unemployment），乃因為經濟結構或生產技術轉變太快，勞動者的技能失去市場需要所引起的一種失業。即當經濟結構發生改變時，使衰退的產業釋出部份勞工，這些勞工雖有積極地找尋工作，但因體能與技能限制而缺乏勞動移轉性（mobility），一時難以完成轉業而處於失業的狀態（吳忠吉，1996：247）。要清楚劃分結構性失業與摩擦性失業是不容易的，兩者的差別主要在於結構性失業的失業期限較長，失業者往往需要透過轉業訓練才能再找到工作。

行政院主計處「人力運用調查」原始檔案搜錄了失業者的失業原因，計可區分為「工作場所歇業或業務緊縮」、「對原有工作不滿意」、「健康不良」、「季節性或臨時性工作結束」、「女性結婚或生育」、「退休」、「家務太忙」、及「其他」等八項。由於要從失業原因中直接定義失業類型將發生不精確的情形，例如「工作場所歇業或業務緊縮」究係結構性失業或循環性失業所致，若不考慮其他背景資料，實嫌粗糙，因此本文試圖就產業發展趨勢與個人失業原因合併考慮，以便聯合界定失業類型，如此應可較為精確。

我國過去對於結構性失業的計算仍極少見，僅有李誠（1996）曾採用 Gordon 結構性失業指數的計算，分析台灣勞動力中教育程度別的結構性失業情形，而張靜云（2001）也採用 Gordon 指數分析各職業別勞動力對總失業率上升的貢獻程度。Gordon 指數的計算基礎，主要係基於景氣高低、季節因素及資訊落差等因素，對於各類勞動力失業作設定，以比較前後兩個時期當中，勞動力結構與失業人口結構間差距的變化，以判定各類勞動力之結構性失業是否日漸惡化；換言之，若某一類別勞動力在失業人口中的增加情形高於其在總勞動力結構中的增加值，則意味該類別的結構性失業較為嚴重。

本文首先參考 Gordon 計算結構性失業的公式（Gordon, 1976），先就 1996 及 2000 年人力運用調查資料為來源，設算每一中類產業（兩碼）之 Gordon 指數，其公式為：

$$\text{Gordon 指數} = \left( \frac{\text{第 } i \text{ 項產業失業人數}}{\text{總失業人數}} \right) - \left( \frac{\text{第 } i \text{ 項產業勞動力}}{\text{總勞動力}} \right)$$

換言之，該指數若為正數，即代表該產業之失業情形相對較預期之失業水準為嚴重，因此逐一比對每一中類產業，若 1996 與 2000 年之指數遽增，且 2000 年之指數為正，則代表該產業在本文研究 1996 至 2000 年期間呈現持續衰退情形，否則即不屬於衰退中之產業，而農林漁牧業大類則視為衰退中之產業。接著本文比對失業者之前所屬產業是否為衰退狀態，以及每一項失業原因後，將失業類型區分成表 4-2 中之操作性定義。

表 4-2 本文失業者失業類型之操作性定義

失業原因	產業特性	失業類型
對原有工作不滿意	衰退	結構性失業
	非衰退	摩擦性失業
工作場所歇業或業務緊縮	衰退	結構性失業
	非衰退	循環性失業
季節性或臨時性工作結束	衰退	結構性失業
	非衰退	季節性失業
健康不良		自願性失業
女性結婚或生育		
退休		
家務太忙		
其他		其他性失業

雙元勞動市場理論（或稱區隔勞動市場理論）最早係由 Doeringer 與 Piore (1971) 所提出，其主要論點為勞動市場係由兩個或更多個很少相互流動的部門所組成，因而產生勞動市場間區隔化的現象。雙元勞動市場理論將勞動市場區分為主要勞動市場（Primary Labor Market）及次要勞動市場（Secondary Labor Market），其間的差異主要是工作特徵的不同，如主要勞動市場中的工作者通常擁有受訓機會及工制度化且處理公平、有較多晉升機會，同時經常有強大的工會力量保障他們；反之，次級勞動市場的工作者，其工資較低、工作環境及條件惡劣、高轉業率、少訓練機會、缺乏向上流動的機會、且工作不穩定（Doeringer and Piore, 1971：作流動階梯，其就業穩定、工資較高、有良好的工作環境及條件、工作規則 165-166）。Piore (1975：126) 又進一步將主要勞動市場分為高層（upper tier）和基層（low tier）勞動市場，所謂高層主要勞動市場包括專技性工作（professional and technical job）和管理行政工作（managerial and administrative job），工作特徵具有創造性、自主性、受較少的控制、收入及地位高，並有較高的職業流動和工作轉換，且職位多會晉升而不會停滯或下降；而基層主要勞動市場則鼓勵服從性和依賴性、接受權威紀律、工作穩定但收入較低，如事務性工作（clerical job）與技術性工作（skilled job）等。

雙元經濟理論則以 Averitt (1968) 為代表人物，該理論認為社會的經濟體系，可以分為兩個對立的部門，即核心產業（Core Industries）與邊陲產業（Peripheral Industries），各以不同的模式去生產以累積和分配經濟資源。核心產業內的企業擁有高生產率、高獲利能力、資本與技術密集、產品具壟斷性、市場全國化及國際化、及高度的工會化；而邊陲產業內的企業則以低生產率、低利潤、勞力密集、產品地方化、無工會化為其特色。由於產業特徵的差異，在核心產業裡的工作者能保有較高的工資、較好的工作環境、及福利；相對的，在邊陲產業的工作者，其工資及福利較差且工作較無保障（蔡明璋，1986：28；曾敏傑，1998）。

### 三、結構性失業勞工的描述性統計

根據表 4-3 顯示，我國結構性失業勞工在 1996 至 2000 年間有遞增的趨勢，由 1996 年的 66,740 人增加為 2000 年的 114,003 人，平均而言，其中約有八成是男性，只有兩成是女性。同時表 4-4 的年齡分佈顯示，結構性失業勞工以 25 歲至 44 歲之青壯年佔大多數（60.7%），其次是 45 至 64 歲的中高齡（21.1%）、15 至 24 歲青少年則約佔 18.1%，由於五年間該群結構性失業人口平均年齡僅約為 35 歲，顯示更需要政策及早加以協助，以便充分運用人力資源。就表 4-5 之學歷分佈觀察，結構性失業人口中以高中職者為多數（37.0%），其次依序是國初中畢業者（27.3%）與國小及以下者（23.1%），合計學歷在高中職以下者即佔 87.4%。

就表 4-6 觀察，約有九成係原為受私人雇用者，其次才是自營作業者（5.1%）與雇主（3.4%）。同時表 4-7 顯示，這群結構性失業者約有 99.6% 係來自私部門，其原來職業屬於次要勞動市場者佔 77.3%，來自基層主要勞動市場者約 15.9%，來自高層主要勞動市場者僅 6.9%（見表 4-8 與 4-9），顯示結構性失業勞工原來職種仍以藍領工作者為大多數。表 4-10 顯示，約六成來自工業部門，37% 來自服務業，而來自農業部門者僅 3.7%；若以雙元經濟分類觀察，表 4-11 顯示約有 64% 來自邊陲產業，36% 來自核心產業。

就地區別的分佈而言，約有四成來自北部地區、其次是南部地區（34.2%）、中部地區（21.7%）、東部地區（5%）；就縣市別的分佈而言，以台北縣 70,394 人（16.6%）為最多，其次是台北市 44,726 人（10.5%）及高雄市 39,038 人（9.2%）。

綜合而言，非初次尋職者之結構性失業人口有遞增趨勢，以 2000 年為例，約有 11 萬 4 千人屬於結構性失業人口，但若考慮本文為分析之初次尋職者可能仍有結構性失業現象，我國實際的結構性失業人數應高於上述數量。其中以男性為絕大多數（79.5%）、年齡以 25 至 44 歲之青壯年為主（60.7%）、學歷以高中職為最多（37.0%），但學歷在高中職（含）以下者高達（87.4%）。這群結構性

失業人口有 89.4% 原為私人雇用，有 77.3% 原來從事次級勞動市場之藍領職業、59.3% 原來受雇於工業部門、並有約四成原受雇於北部地區，各縣市之結構性失業人口並以台北縣為最多。就結構性失業人口佔各該年齡層失業人數之百分比而言（見表 4-4），則相對以 45 至 64 歲者之 52.8% 為最高，顯示該年齡層的結構性失業現象最為嚴重，其次則為 25 至 44 歲之 40.9%、15 至 24 歲之 34.5%。

表 4-3 「結構性失業勞工」按性別分

項目 年度	結構性失業				
	男 性		女 性		合 計
	人數	%	人數	%	
1996	51326	76.9	15414	23.1	66740
1997	64626	82.5	13662	17.5	78288
1998	59152	78.4	16262	21.6	75414
1999	73799	81.2	17032	18.8	90831
2000	89157	78.2	24846	21.8	114003

表 4-4 「結構性失業勞工」按年齡別分

項目 年度	結構性失業												
	15-24 歲			25-44 歲			45-64 歲			65 歲以上			合 計
	人數	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>	人數	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>	人數	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>	人數	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>	
1996	15254	22.9	33.5	41905	62.8	35.3	9369	14.0	42.2	212	0.3	100	66740
1997	10417	13.3	26.0	50162	64.1	41.2	17287	22.1	54.7	422	0.5	100	78288
1998	16117	21.4	38.1	42230	56.0	37.7	17067	22.6	55.7	---	---	0	75414
1999	13893	15.3	30.9	54980	60.5	39.4	21958	24.2	51.3	---	---	0	90831
2000	21386	18.8	42.3	68749	60.3	49.5	23868	20.9	56.1	---	---	0	114003

註 1：佔該年度結構性失業人口的百分比。

註 2：佔該年齡層失業人口的百分比。

表 4-5 「結構性失業勞工」按學歷別分

項 目		年 度		1996	1997	1998	1999	2000
		人數	%					
結 構 性 失 業	國 小 及以下	人數		13599	21794	17603	21480	23866
		%		20.4	27.8	23.3	23.6	20.9
	國 中 或初中	人數		18938	23549	17305	23194	33160
		%		28.4	30.1	22.9	25.5	29.1
	高中職	人數		26379	25262	28667	34467	42617
		%		39.5	32.3	38.0	37.9	37.4
	專 科	人數		5855	4999	8973	8066	12013
		%		8.8	6.4	11.9	8.9	10.5
	大 學	人數		1564	2684	2866	3365	2347
		%		2.3	3.4	3.8	3.7	2.1
	研究所 及以上	人數		405	---	---	259	---
		%		0.6	---	---	0.3	---
	總 計			66740	78288	75414	90831	114003

表 4-6 「結構性失業勞工」按從業身分別分

項 目		年 度		1996	1997	1998	1999	2000
		人數	%					
結 構 性 失 業	雇 主	人數		1816	2595	1856	4105	3883
		%		2.7	3.3	2.5	4.5	3.4
	自 營 作業者	人數		4277	3084	3291	4854	6157
		%		6.4	3.9	4.4	5.3	5.4
	受政府 僱用者	人數		---	269	327	669	434
		%		---	0.3	0.4	0.7	0.4
	受私人 僱用者	人數		58758	70921	68137	80458	101900
		%		88.0	90.6	90.4	88.6	89.4
	無酬家屬 工作者	人數		1889	1419	1803	745	1629
		%		2.8	1.8	2.4	0.8	1.4
	總 計			66740	78288	75414	90831	114003

表 4-7 「結構性失業勞工」按部門別分

項目 年度	結構性失業				
	公部門		私部門		合 計
	人數	%	人數	%	
1996	---	---	66740	100.0	66740
1997	269	0.3	78019	99.7	78288
1998	327	0.4	75087	99.6	75414
1999	669	0.7	90162	99.3	90831
2000	434	0.4	113569	99.6	114003

表 4-8 「結構性失業勞工」按雙元勞動市場別分

項目 年度	結構性失業				
	主要勞動市場		次要勞動市場		合 計
	人數	%	人數	%	
1996	13770	20.6	52970	79.4	66740
1997	16008	20.4	62280	79.6	78288
1998	16148	21.4	59266	78.6	75414
1999	23224	25.6	67607	74.4	90831
2000	27587	24.2	86416	75.8	114003

表 4-9 「結構性失業勞工」按三元勞動市場別分

項 目 年度	結構性失業						
	高層主要 勞動市場		基層主要 勞動市場		次 要 勞動市場		合 計
	人數	%	人數	%	人數	%	
1996	4326	6.5	9944	14.2	52970	79.4	66740
1997	4111	5.3	11897	15.2	62280	79.6	78288
1998	4579	6.1	11569	15.3	59266	78.6	75414
1999	7733	8.5	15491	17.1	67607	74.4	90831
2000	8507	7.5	19080	16.7	86416	75.8	114003

表 4-10 「結構性失業勞工」按三級產業別分

項目 年度	結構性失業						
	農業部門		工業部門		服務業部門		合計
	人數	%	人數	%	人數	%	
1996	2145	3.2	40551	60.8	24044	36.0	66740
1997	2706	3.5	47799	61.1	27783	35.5	78288
1998	4354	5.8	41729	55.3	29331	38.9	75414
1999	2863	3.2	55920	61.6	32048	35.3	90831
2000	3646	3.2	66368	58.2	43989	38.6	114003

表 4-11 「結構性失業勞工」按雙元產業別分

項目 年度	結構性失業				
	核心產業		邊陲產業		合計
	人數	%	人數	%	
1996	24899	37.3	41841	62.7	66740
1997	27353	34.9	50935	65.1	78288
1998	25675	34.0	49739	66.0	75414
1999	35232	38.8	55599	61.2	90831
2000	39738	34.9	74265	65.1	114003

表 4-12 「結構性失業勞工」按縣市別分

年 度 縣市別		結構性失業				
		1996	1997	1998	1999	2000
台北縣	人數	7174	12698	14618	13306	22598
	%	10.7	16.2	19.4	14.6	19.8
宜蘭縣	人數	2149	2163	3012	1710	2684
	%	3.2	2.8	4.0	1.9	2.4
桃園縣	人數	1287	3582	5092	5853	4448
	%	1.9	4.6	6.8	6.4	3.9
新竹縣	人數	510	424	685	490	993
	%	0.8	0.5	0.9	0.5	0.9
苗栗縣	人數	357	2658	1001	1659	2693
	%	0.5	3.4	1.3	1.8	2.4
台中縣	人數	5459	5732	3456	6610	11006
	%	8.2	7.3	4.6	7.3	9.7
彰化縣	人數	3614	1024	2843	2978	2420
	%	5.4	1.3	3.8	3.3	2.1
南投縣	人數	2166	1920	2034	1966	2544
	%	3.2	2.5	2.7	2.2	2.2
雲林縣	人數	1185	2597	1978	2903	3871
	%	1.8	3.3	2.6	3.2	3.4
嘉義縣	人數	742	1084	1576	2115	2181
	%	1.1	1.4	2.1	2.3	1.9
台南縣	人數	3223	2831	4472	5162	5926
	%	4.8	3.6	5.9	5.7	5.2
高雄縣	人數	7266	4209	5499	7993	8483
	%	10.9	5.4	7.3	8.8	7.4
屏東縣	人數	6622	3691	2030	3070	2387
	%	9.9	4.7	2.7	3.4	2.1
台東縣	人數	2438	2852	1672	1428	1970
	%	3.7	3.6	2.2	1.6	1.7
花蓮縣	人數	2037	2976	1755	1909	2236
	%	3.1	3.8	2.3	2.1	2.0
澎湖縣	人數	---	---	64	62	455
	%	---	---	0.1	0.1	0.4
基隆市	人數	1401	2702	2063	1554	1228
	%	2.1	3.5	2.7	1.7	1.1
新竹市	人數	710	1032	1226	2355	1665
	%	1.1	1.3	1.6	2.6	1.5
台中市	人數	1072	3778	2572	4218	4020
	%	1.6	4.8	3.4	4.6	3.5
嘉義市	人數	997	584	846	1903	1496
	%	1.5	0.7	1.1	2.1	1.3
台南市	人數	2869	2388	4097	4033	6137
	%	4.3	3.1	5.4	4.4	5.4
台北市	人數	8994	7836	5295	9033	13568
	%	13.5	10.0	7.0	9.9	11.9
高雄市	人數	4468	9527	7528	8521	8994
	%	6.7	12.2	10.0	9.4	7.9
總 計		66740	78288	75414	90831	114003

表 4-13 「結構性失業勞工」按兩碼職業別分

中類職業分類及編號		1996	1997	1998	1999	2000	雙元分類	三元分類
11	民意代表及政府行政 主管人員	人數	---	---	---	---	UP	Pri
		%	---	---	---	---		
12	企業負責人及主管人 員	人數	392	1338	---	848	UP	Pri
		%	0.6	1.7	---	0.9		
13	生產及作業經理人員	人數	414	176	891	1608	UP	Pri
		%	0.6	0.2	1.2	1.8		
19	其他經理人員	人數	434	169	---	---	UP	Pri
		%	0.7	0.2	---	---		
21	物理學、數學研究人員 及工程科學專業人員	人數	---	---	327	---	UP	Pri
		%	---	---	0.4	---		
22	生物及醫學專業人員	人數	---	---	---	---	UP	Pri
		%	---	---	---	---		
23	教師	人數	---	---	---	---	UP	Pri
		%	---	---	---	---		
24	會計師及商業專業人 員	人數	---	---	---	385	UP	Pri
		%	---	---	---	0.4		
25	律師及法律專業人員	人數	---	---	---	---	UP	Pri
		%	---	---	---	---		
26	社會科學及有關專業 人員	人數	---	---	---	---	UP	Pri
		%	---	---	---	---		
29	其他專業人員	人數	605	---	320	1082	UP	Pri
		%	0.9	---	0.4	1.2		
31	物理、工程科學助理專 業人員	人數	1894	2040	1517	3585	UP	Pri
		%	2.8	2.6	2.0	3.9		
32	生物科學及醫療助理 專業人員	人數	---	---	---	---	UP	Pri
		%	---	---	---	---		
33	教學及有關助理專業 人員	人數	---	---	---	225	UP	Pri
		%	---	---	---	0.2		
34	財務及商業服務助理 專業人員	人數	2881	6180	6755	8755	LP	Pri
		%	4.3	7.9	9.0	9.6		
35	政府行政監督及企業 業務監督人員	人數	587	---	1524	---	UP	Pri
		%	0.9	---	2.0	---		
36	行政助理專業人員	人數	1078	498	1162	672	LP	Pri
		%	1.6	0.6	1.5	0.7		
37	海關、稅務及有關政府 助理專業人員	人數	---	---	---	---	LP	Pri
		%	---	---	---	---		

39	其他助理專業人員	人數	832	226	449	538	1148	LP	Pri
		%	1.2	0.3	0.6	0.6	1.0		
41	辦公室事務人員	人數	4387	4251	2353	5271	7077	LP	Pri
		%	6.6	5.4	3.1	5.8	6.2		
42	顧客服務事務人員	人數	266	742	850	255	1184	LP	Pri
		%	0.4	0.9	1.1	0.3	1.0		
51	個人服務工作人員	人數	11874	8356	11041	10720	14773	Sec	Sec
		%	17.8	10.7	14.6	11.8	13.0		
52	保安服務工作人員	人數	---	388	---	---	---	UP	Pri
		%	---	0.5	---	---	---		
53	模特兒、售貨員及展售說明人員	人數	1610	3410	4604	4835	3711	Sec	Sec
		%	2.4	4.4	6.1	5.3	3.3		
60	農、林、漁、牧工作人員	人數	2145	2706	4104	2479	2823	Sec	Sec
		%	3.2	3.5	5.4	2.7	2.5		
71	採礦工及營建工	人數	21863	23643	20238	28320	30501	Sec	Sec
		%	32.8	30.2	26.8	31.2	26.8		
72	金屬、機具處理及製造有關工作者	人數	5059	7680	4472	5726	9005	Sec	Sec
		%	7.6	9.8	5.9	6.3	7.9		
73	精密儀器、手工藝、印刷及有關工作者	人數	115	708	---	322	---	Sec	Sec
		%	0.2	0.9	---	0.4	---		
79	其他技術工及有關工作者	人數	---	---	---	117	171	Sec	Sec
		%	---	---	---	0.1	0.1		
81	固定生產設備操作工	人數	234	656	582	1268	257	Sec	Sec
		%	0.4	0.8	0.8	1.4	0.2		
82	機械操作工	人數	4278	4959	7301	4748	11329	Sec	Sec
		%	6.4	6.3	9.7	5.2	9.9		
83	組裝工	人數	625	573	---	---	---	Sec	Sec
		%	0.9	0.7	---	---	---		
84	駕駛員及移運設備操作工	人數	1272	3984	1152	2028	4892	Sec	Sec
		%	1.9	5.1	1.5	2.2	4.3		
91	小販及服務工	人數	1041	3168	1414	560	1759	Sec	Sec
		%	1.6	4.0	1.9	0.6	1.5		
92	生產體力工	人數	2638	2437	4108	6484	7066	Sec	Sec
		%	4.0	3.1	5.4	7.1	6.2		
99	其他非技術工及體力工	人數	216	---	250	---	129	Sec	Sec
		%	0.3	---	0.3	---	0.1		
總 計			66740	78288	75414	90831	114003		

註：Pri 為主要勞動市場 (Primary Labor Market)；Sec 為次要勞動市場 (Secondary Labor Market)；UP 為高層主要勞動市場 (Upper Primary Labor Market)；LP 為基層主要勞動市場 (Lower Primary Labor Market)。

表 4-14 「結構性失業勞工」按兩碼產業別分

中類產業分類及編號		1996	1997	1998	1999	2000	雙元產業分類	
1	農、牧業	人數	1516	2382	2606	1933	2283	P
		%	2.3	3.0	3.5	2.1	2.0	
2	林業及伐木業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
3	漁業	人數	629	324	1748	930	1363	P
		%	0.9	0.4	2.3	1.0	1.2	
5	煤礦業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
6	石油、天然氣及地熱礦產	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
7	金屬礦業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
8	非金屬礦業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
9	土石採取業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
11	食品及飲料製造業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
12	菸草製造業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
13	紡織業	人數	1009	399	1882	459	3270	P
		%	1.5	0.5	2.5	0.5	2.9	
14	成衣、服飾品及其他紡織製品製造業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
15	皮革、毛皮及其製品製造業	人數	225	784	1071	117	791	C
		%	0.3	1.0	1.4	0.1	0.7	
16	木竹製品製造業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
17	家具及裝設品製造業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
18	紙漿、紙及紙製品製造業	人數	573	1064	731	762	1575	P
		%	0.9	1.4	1.0	0.8	1.4	
19	印刷及有關事業	人數	1101	2538	1406	3150	2920	P
		%	1.6	3.2	1.9	3.5	2.6	
21	化學材料製造業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
22	化學製品製造業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	

23	石油及煤製品製造業	人數	---	---	---	315	301	C
		%	---	---	---	0.3	0.3	
24	橡膠製品製造業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
25	塑膠製品製造業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
26	非金屬礦物製品製造業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
27	金屬基本工業	人數	532	1555	909	1404	1695	C
		%	0.8	2.0	1.2	1.5	1.5	
28	金屬製品製造業	人數	6706	8910	7246	9466	12197	P
		%	10.0	11.4	9.6	10.4	10.7	
29	機械設備製造修配業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
31	電力及電子機械器材製造修配業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
32	運輸工具製造修配業	人數	1423	2644	1904	2412	2659	C
		%	2.1	3.4	2.5	2.7	2.3	
33	精密機械製造業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
39	其他工業製品製造業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
41	電力供應業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
42	氣體燃料供應業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
43	蒸汽、熱水及熱能供應業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
44	用水供應業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
45	土木工程業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
46	建築工程業	人數	20359	20204	18496	26757	26785	C
		%	30.5	25.8	24.5	29.5	23.5	
47	機電、電路及管道工程業	人數	3919	3092	3193	3148	6056	P
		%	5.9	3.9	4.2	3.5	5.3	
48	建物裝潢業	人數	4294	5597	4716	7322	7046	P
		%	6.4	7.1	6.3	8.1	6.2	
49	其他營造業	人數	410	1012	175	608	1073	P
		%	0.6	1.3	0.2	0.7	0.9	
51	批發業	人數	---	---	---	---	---	P

		%	---	---	---	---	---	
52	批發業	人數	851	2128	1332	2410	1657	P
		%	1.3	2.7	1.8	2.7	1.5	
53	零售業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
54	零售業	人數	4771	9525	9491	8814	8412	P
		%	7.1	12.2	12.6	9.7	7.4	
55	零售業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
56	國際貿易業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
57	餐飲業	人數	12383	12327	12756	11634	17580	P
		%	18.6	15.7	16.9	12.8	15.4	
58	飲食業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
61	運輸業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
62	倉儲業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
63	通信業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
65	金融及其輔助業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
66	證券及期貨業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
67	保險業	人數	1007	246	940	1372	3837	C
		%	1.5	0.3	1.2	1.5	3.4	
68	不動產業	人數	1137	1548	2133	2855	1929	C
		%	1.7	2.0	2.8	3.1	1.7	
71	法律及會計服務業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
72	建築及工程技術服務業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
73	商品經紀業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
74	顧問服務業	人數	405	---	---	457	1150	P
		%	0.6	---	---	0.5	1.0	
75	資訊服務業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
76	廣告業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	

77	設計業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
78	租賃業	人數	216	372	222	---	1741	C
		%	0.3	0.5	0.3	---	1.5	
79	其他工商服務業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
81	環境衛生及污染防治服務業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
82	社會服務業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
83	出版業	人數	582	788	771	2195	1389	P
		%	0.9	1.0	1.0	2.4	1.2	
84	電影事業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
85	廣播電視業	人數	1939	726	750	979	4092	P
		%	2.9	0.9	1.0	1.1	3.6	
86	藝文業	人數	358	---	---	---	536	P
		%	0.5	---	---	---	0.5	
87	娛樂業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
88	旅館業	人數	395	123	936	1332	1666	P
		%	0.6	0.2	1.2	1.5	1.5	
89	個人服務業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
91	公務機構及國防事業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
92	國際機構及外國駐在機構	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
總計			66740	78288	75414	90831	114003	

註：C 為核心產業（Core Industries）；P 為邊陲產業（Peripheral Industries）。

## 第二節 我國教育脫節勞工的數量與內涵

### 一、資料來源與教育脫節勞工操作定義

此處仍以主計處 1996 至 2000 年「人力運用調查」之原始資料為來源，各年度資料中相關資訊如表 4-15 所示。其中「總樣本數」為各該年度統計檔中之樣本數；「勞動力樣本數」則為主計處所定義的就業者及失業者。本文欲分析的對象為每週工作至少 40 小時之有酬工作者。有關教育脫節勞工之操作性定義，則係以教育程度為依據，首先計算每一兩碼職業中類別之教育程度平均數與標準差，並以平均數以下兩個標準差之教育程度為切割點，逐一比對每一勞工與該項教育程度之切割點，其教育程度低於所屬職業別該項切割點者，即視為「教育脫節勞工」。

表 4-15 本研究使用歷年「人力運用調查」相關資訊

年別	總樣本數	勞動力 樣本數	加權後 勞動力 樣本數
1996	60371	33806	9254200
1997	60044	33332	9344356
1998	61142	33740	9471201
1999	60619	33441	9584529
2000	60857	33071	9712936
合計	303033	167390	47367222

### 二、教育脫節勞工的描述性統計

表 4-16 顯示我國教育脫節勞工在 1996 至 2000 年間平均約有二十餘萬人，除 1999 年推估約有 22 萬餘人外，似乎有小幅遞減趨勢，這應與高齡教育脫節勞工逐漸退休或被取代，而新投入勞動市場者教育程度日漸增加有關，同時平均而言約有 55.6% 為男性，女性佔 44.4%。就表 4-17 之年齡別分佈觀察，教育脫節勞工中以 45 至 64 歲者佔大多數 (70.6%)，表 4-18 則顯示其學歷別有 83.5% 集中

於國小或以下學歷者，表 4-19 顯示其中有 57.8% 屬於受私人雇用者，另有 29.0% 為自營作業者，同時有 91.4% 現就業於私部門（見表 4-20），有 52.4% 現從事藍領工作之次要職業，其餘各有 23% 分別從事高層與基層的主要勞動市場職業（見表 4-22）。

就產業特性觀察，表 4-23 顯示教育脫節勞工以服務業部門最多（44.8%），其次為工業部門（37.8%），同時有 64.3% 就業於邊陲產業（見表 4-24），就縣市別的分佈觀察，以台北縣為最高（13.0%）、其次依序是高雄縣（8.4%）、及台北市（8.2%）。

表 4-16 「教育脫節勞工」按性別分

項目 年度	教育脫節勞工				
	男 性		女 性		合 計
	人數	%	人數	%	
1996	118116	53.1	104243	46.9	222359
1997	120733	54.7	100037	45.3	220770
1998	126002	58.5	89548	41.5	215550
1999	125751	55.7	100116	44.3	225867
2000	113681	55.6	90634	44.4	204315

表 4-17 「教育脫節勞工」按年齡別分

項目 年度	教育脫節勞工								
	15-24 歲		25-44 歲		45-64 歲		65 歲以上		合 計
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%	
1996	2502	1.1	39311	17.7	161493	72.6	19053	8.6	222359
1997	2053	0.9	39156	17.7	160454	72.7	19107	8.7	220770
1998	1132	0.5	33206	15.4	158349	73.5	22863	10.6	215550
1999	2820	1.2	48158	21.3	152715	67.6	22174	9.8	225867
2000	3491	1.7	40868	20.0	135613	66.4	24343	11.9	204315

表 4-18 「教育脫節勞工」按學歷別分

項 目		年 度		1996	1997	1998	1999	2000
		人數	%					
教 育 脫 節 勞 工	國 小 及以下	人數		202535	201063	192568	162761	150431
		%		91.1	91.1	89.3	72.1	73.6
	國 中 或初中	人數		18901	16463	19519	62578	50525
		%		8.5	7.5	9.1	27.7	24.7
	高中職	人數		771	3244	3463	229	3359
		%		0.3	1.5	1.6	0.1	1.6
	專 科	人數		152	---	---	299	---
		%		0.1	---	---	0.1	---
	大 學	人數		---	---	---	---	---
		%		---	---	---	---	---
	研究所 及以上	人數		---	---	---	---	---
		%		---	---	---	---	---
	總 計			222359	220770	215550	225867	204315

表 4-19 「教育脫節勞工」按從業身分別分

項 目		年 度		1996	1997	1998	1999	2000
		人數	%					
教 育 脫 節 勞 工	雇 主	人數		5698	10794	10022	11015	12217
		%		2.6	4.9	4.6	4.9	6.0
	自 營 作業者	人數		65102	65233	65576	56735	63605
		%		29.3	29.5	30.4	25.1	31.1
	受政府 雇用者	人數		16801	17884	14962	26345	17205
		%		7.6	8.1	6.9	11.7	8.4
	受私人 雇用者	人數		134758	126859	124990	131772	111288
		%		60.6	57.5	58.0	58.3	54.5
	無酬家屬 工作者	人數		---	---	---	---	---
		%		---	---	---	---	---
	總 計			222359	220770	215550	225867	204315

表 4-20 「教育脫節勞工」按部門別分

項目 年度	教育脫節勞工				
	公部門		私部門		合計
	人數	%	人數	%	
1996	16801	7.6	205558	92.4	222359
1997	17884	8.1	202886	91.9	220770
1998	14962	6.9	200588	93.1	215550
1999	26345	11.7	199522	88.3	225867
2000	17205	8.4	187110	91.6	204315

表 4-21 「教育脫節勞工」按雙元勞動市場別分

項目 年度	教育脫節勞工				
	主要勞動市場		次要勞動市場		合計
	人數	%	人數	%	
1996	92080	41.4	130279	58.6	222359
1997	93705	42.4	127065	57.6	220770
1998	97708	45.3	117842	54.7	215550
1999	126237	55.9	99630	44.1	225867
2000	108429	53.1	95886	46.9	204315

表 4-22 「教育脫節勞工」按三元勞動市場別分

項目 年度	教育脫節勞工						
	高層主要 勞動市場		基層主要 勞動市場		次要 勞動市場		合計
	人數	%	人數	%	人數	%	
1996	49008	22.0	41827	18.8	131524	59.1	222359
1997	51798	23.5	41688	18.9	127284	57.7	220770
1998	56117	26.0	41591	19.3	117842	54.7	215550
1999	55760	24.7	70477	31.2	99630	44.1	225867
2000	44501	21.8	63021	30.8	96793	47.4	204315

表 4-23 「教育脫節勞工」按三級產業別分

項目 年度	教育脫節勞工						
	農業部門		工業部門		服務業部門		合計
	人數	%	人數	%	人數	%	
1996	37734	17.0	83453	37.5	101172	45.5	222359
1997	38392	17.4	85944	38.9	96434	43.7	220770
1998	38868	18.0	85967	39.9	90715	42.1	215550
1999	35192	15.6	77758	34.4	112917	50.0	225867
2000	38448	18.8	78923	38.6	86944	42.6	204315

表 4-24 「教育脫節勞工」按雙元產業別分

項目 年度	教育脫節勞工				
	核心產業		邊陲產業		合計
	人數	%	人數	%	
1996	76470	34.4	145889	65.6	222359
1997	77403	35.1	143367	64.9	220770
1998	80090	37.2	135460	62.8	215550
1999	86708	38.4	139159	61.6	225867
2000	68066	33.3	136249	66.7	204315

表 4-25 「教育脫節勞工」按縣市別分

年 度		教育脫節勞工				
		1996	1997	1998	1999	2000
台北市	人數	30107	35098	36200	37083	3712
	%	13.5	15.9	16.8	16.4	18.2
宜蘭縣	人數	7293	6365	8717	9462	7223
	%	3.3	2.9	4.0	4.2	3.5
桃園縣	人數	11753	13289	14105	17279	18044
	%	5.3	6.0	6.5	7.7	8.8
新竹縣	人數	4677	3465	4254	4274	1732
	%	2.1	1.6	2.0	1.9	0.8
苗栗縣	人數	6047	3397	4078	4361	5546
	%	2.7	1.5	1.9	1.9	2.7
台中縣	人數	12790	16265	13979	16350	11034
	%	5.8	7.4	6.5	7.2	5.4
彰化縣	人數	16447	18198	14324	17201	16937
	%	7.4	8.2	6.6	7.6	8.3
南投縣	人數	8819	7467	5601	5144	5333
	%	4.0	3.4	2.6	2.3	2.6
雲林縣	人數	9588	9892	1668	10642	11590
	%	4.3	4.5	5.4	4.7	5.7
嘉義縣	人數	6473	7624	7811	10810	7894
	%	2.9	3.5	3.6	4.8	3.9
台南縣	人數	10993	13916	18234	9673	12679
	%	4.9	6.3	8.5	4.3	6.2
高雄縣	人數	14973	20957	19038	17722	18957
	%	6.7	9.5	8.8	7.8	9.3
屏東縣	人數	8512	7415	7828	7978	5773
	%	3.8	3.4	3.6	3.5	2.8
台東縣	人數	2694	2319	1436	1989	2184
	%	1.2	1.1	0.7	0.9	1.1
花蓮縣	人數	5079	3329	3635	1901	1338
	%	2.3	1.5	1.7	0.8	0.7
澎湖縣	人數	915	1017	674	381	524
	%	0.4	0.5	0.3	0.2	0.3
基隆市	人數	3008	2970	2818	3592	2112
	%	1.4	1.3	1.3	1.6	1.0
新竹市	人數	2619	3810	3985	3479	4037
	%	1.2	1.7	1.8	1.5	2.0
台中市	人數	9977	7262	4144	8279	3984
	%	4.5	3.3	1.9	3.7	1.9
嘉義市	人數	2932	1582	1488	1813	1448
	%	1.3	0.7	0.7	0.8	0.7
台南市	人數	9954	7765	6323	6767	4813
	%	4.5	3.5	2.9	3.0	2.4
台北市	人數	25962	17550	12537	18304	15222
	%	11.7	7.9	5.8	8.1	7.5
高雄市	人數	10747	9818	12673	11383	8769
	%	4.8	4.4	5.9	5.0	4.3
總 計		222359	220770	215550	225867	204315

表 4-26 「教育脫節勞工」按兩碼職業別分

中類職業分類及編號		1996	1997	1998	1999	2000	雙元分類	三元分類	
11	民意代表及政府行政 主管人員	人數	---	---	1540	2191	183	UP	Pri
		%	---	---	0.7	1.0	0.1		
12	企業負責人及主管人 員	人數	1120	1223	1724	1117	2077	UP	Pri
		%	0.5	0.6	0.8	0.5	1.0		
13	生產及作業經理人員	人數	6757	5017	2735	8863	6151	UP	Pri
		%	3.0	2.3	1.3	3.9	3.0		
19	其他經理人員	人數	2031	1264	1087	1489	1599	UP	Pri
		%	0.9	0.6	0.5	0.7	0.8		
21	物理學、數學研究人員 及工程科學專業人員	人數	201	3244	2864	---	2070	UP	Pri
		%	0.1	1.5	1.3	---	1.0		
22	生物及醫學專業人員	人數	341	1447	289	61	---	UP	Pri
		%	0.2	0.7	0.1	0.0	---		
23	教師	人數	251	781	1633	856	217	UP	Pri
		%	0.1	0.4	0.8	0.4	0.1		
24	會計師及商業專業人 員	人數	771	---	---	---	233	UP	Pri
		%	0.3	---	---	---	0.1		
25	律師及法律專業人員	人數	152	---	---	229	161	UP	Pri
		%	0.1	---	---	0.1	0.1		
26	社會科學及有關專業 人員	人數	526	471	599	299	1128	UP	Pri
		%	0.2	0.2	0.3	0.1	0.6		
29	其他專業人員	人數	1384	996	860	2425	1269	UP	Pri
		%	0.6	0.5	0.4	1.1	0.6		
31	物理、工程科學助理專 業人員	人數	14047	14805	12905	7664	8118	UP	Pri
		%	6.3	6.7	6.0	3.4	4.0		
32	生物科學及醫療助理 專業人員	人數	3359	1500	2454	2376	2196	UP	Pri
		%	1.5	0.7	1.1	1.1	1.1		
33	教學及有關助理專業 人員	人數	2294	1132	848	951	481	UP	Pri
		%	1.0	0.5	0.4	0.4	0.2		
34	財務及商業服務助理 專業人員	人數	12663	12833	9531	12021	14789	LP	Pri
		%	5.7	5.8	4.4	5.3	7.2		
35	政府行政監督及企業 業務監督人員	人數	5669	7163	10933	12249	9733	UP	Pri
		%	2.5	3.2	5.1	5.4	4.8		
36	行政助理專業人員	人數	5154	2928	2681	1831	2635	LP	Pri
		%	2.3	1.3	1.2	0.8	1.3		
37	海關、稅務及有關政府 助理專業人員	人數	---	---	---	---	---	LP	Pri
		%	---	---	---	---	---		

39	其他助理專業人員	人數	2356	1961	2187	2093	1321	LP	Pri
		%	1.1	0.9	1.0	0.9	0.6		
41	辦公室事務人員	人數	13941	16900	18082	47060	39513	LP	Pri
		%	6.3	7.7	8.4	20.8	19.3		
42	顧客服務事務人員	人數	7713	7066	9110	7472	4763	LP	Pri
		%	3.5	3.2	4.2	3.3	2.3		
51	個人服務工作人員	人數	12709	12273	10168	10760	8916	Sec	Sec
		%	5.7	5.6	4.7	4.8	4.4		
52	保安服務工作人員	人數	10105	12755	15646	14990	8885	UP	Pri
		%	4.5	5.8	7.3	6.6	4.3		
53	模特兒、售貨員及展售說明人員	人數	19002	14000	13375	13794	11840	Sec	Sec
		%	8.5	6.3	6.2	6.1	5.8		
60	農、林、漁、牧工作人員	人數	36854	38175	38617	34845	37147	Sec	Sec
		%	16.6	17.3	17.9	15.4	18.2		
71	採礦工及營建工	人數	7941	7168	5490	4430	3908	Sec	Sec
		%	3.6	3.2	2.5	2.0	1.9		
72	金屬、機具處理及製造有關工作者	人數	1870	1428	1506	931	1019	Sec	Sec
		%	0.8	0.6	0.7	0.4	0.5		
73	精密儀器、手工藝、印刷及有關工作者	人數	1550	1257	---	---	---	Sec	Sec
		%	0.7	0.6	---	---	---		
79	其他技術工及有關工作者	人數	2056	1157	1841	2447	1284	Sec	Sec
		%	0.9	0.5	0.9	1.1	0.6		
81	固定生產設備操作工	人數	2103	2188	1644	1639	1657	Sec	Sec
		%	0.9	1.0	0.8	0.7	0.8		
82	機械操作工	人數	17056	20956	18092	13812	13340	Sec	Sec
		%	7.7	9.5	8.4	6.1	6.5		
83	組裝工	人數	4658	3020	3580	3256	1072	Sec	Sec
		%	2.1	1.4	1.7	1.4	0.5		
84	駕駛員及移運設備操作工	人數	2386	2651	2620	1607	567	Sec	Sec
		%	1.1	1.2	1.2	0.7	0.3		
91	小販及服務工	人數	12967	15236	12874	7587	10259	Sec	Sec
		%	5.8	6.9	6.0	3.4	5.0		
92	生產體力工	人數	9126	7556	8035	4522	4877	Sec	Sec
		%	4.1	3.4	3.7	2.0	2.4		
99	其他非技術工及體力工	人數	1245	219	---	---	907	Sec	Sec
		%	0.6	0.1	---	---	0.4		
總 計			222359	220770	215550	225867	204315		

註：Pri 為主要勞動市場 (Primary Labor Market)；Sec 為次要勞動市場 (Secondary Labor Market)；UP 為高層主要勞動市場 (Upper Primary Labor Market)；LP 為基層主要勞動市場 (Lower Primary Labor Market)。

表 4-27 「教育脫節勞工」按兩碼產業別分

中類產業分類及編號		1996	1997	1998	1999	2000	雙元產業分類	
1	農、牧業	人數	33162	35085	35100	32664	35108	P
		%	14.9	15.9	16.3	14.5	17.2	
2	林業及伐木業	人數	267	---	---	132	51	P
		%	0.1	---	---	0.1	0.0	
3	漁業	人數	4305	3307	3768	2396	3289	P
		%	1.9	1.5	1.7	1.1	1.6	
5	煤礦業	人數	278	---	---	---	---	P
		%	0.1	---	---	---	---	
6	石油、天然氣及地熱礦產	人數	179	189	---	474	273	C
		%	0.1	0.1	---	0.2	0.1	
7	金屬礦業	人數	---	---	---	---	---	P
		%	---	---	---	---	---	
8	非金屬礦業	人數	136	241	---	---	---	P
		%	0.1	0.1	---	---	---	
9	土石採取業	人數	330	---	---	542	190	P
		%	0.1	---	---	0.2	0.1	
11	食品及飲料製造業	人數	4953	4684	6114	4171	5110	C
		%	2.2	2.1	2.8	1.8	2.5	
12	菸草製造業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
13	紡織業	人數	5407	2863	2069	4083	7292	P
		%	2.4	1.3	1.0	1.8	3.6	
14	成衣、服飾品及其他紡織製品製造業	人數	3624	5279	6143	3548	4293	P
		%	1.6	2.4	2.8	1.6	2.1	
15	皮革、毛皮及其製品製造業	人數	495	1449	2012	1395	1064	C
		%	0.2	0.7	0.9	0.6	0.5	
16	木竹製品製造業	人數	2516	2447	1557	1603	2935	P
		%	1.1	1.1	0.7	0.7	1.4	
17	家具及裝設品製造業	人數	2467	2069	750	1422	1624	P
		%	1.1	0.9	0.3	0.6	0.8	
18	紙漿、紙及紙製品製造業	人數	1708	3063	1380	787	996	P
		%	0.8	1.4	0.6	0.3	0.5	
19	印刷及有關事業	人數	2602	839	886	1289	474	P
		%	1.2	0.4	0.4	0.6	0.2	
21	化學材料製造業	人數	679	1850	693	896	---	C

		%	0.3	0.8	0.3	0.4	---	
22	化學製品製造業	人數	1498	1625	1457	1113	1313	C
		%	0.7	0.7	0.7	0.5	0.6	
23	石油及煤製品製造業	人數	738	457	---	---	---	C
		%	0.3	0.2	---	---	---	
24	橡膠製品製造業	人數	1487	1422	1687	1499	1324	P
		%	0.7	0.6	0.8	0.7	0.6	
25	塑膠製品製造業	人數	3988	4910	5287	3538	3842	P
		%	1.8	2.2	2.5	1.6	1.9	
26	非金屬礦物製品製造業	人數	4205	4379	3712	4390	2776	C
		%	1.9	2.0	1.7	1.9	1.4	
27	金屬基本工業	人數	1240	1210	1841	1922	2040	C
		%	0.6	0.5	0.9	0.9	1.0	
28	金屬製品製造業	人數	5798	8959	9712	9697	7439	P
		%	2.6	4.1	4.5	4.3	3.6	
29	機械設備製造修配業	人數	4702	4626	3676	3257	5578	P
		%	2.1	2.1	1.7	1.4	2.7	
31	電力及電子機械器材製造修配業	人數	7299	7551	13782	11951	8898	C
		%	3.3	3.4	6.4	5.3	4.4	
32	運輸工具製造修配業	人數	3303	3240	3506	2416	2024	C
		%	1.5	1.5	1.6	1.1	1.0	
33	精密機械製造業	人數	1170	198	458	223	1456	C
		%	0.5	0.1	0.2	0.1	0.7	
39	其他工業製品製造業	人數	2609	1643	1737	4753	4096	C
		%	1.2	0.7	0.8	2.1	2.0	
41	電力供應業	人數	1170	787	312	738	547	C
		%	0.5	---	0.1	0.3	0.3	
42	氣體燃料供應業	人數	194	---	339	---	120	C
		%	0.1	---	0.2	---	0.1	
43	蒸汽、熱水及熱能供應業	人數	---	---	---	---	---	C
		%	---	---	---	---	---	
44	用水供應業	人數	565	---	223	---	---	C
		%	0.3	---	0.1	---	---	
		人數	2285	4090	2572	1372	3831	