

評 論

失業，不只是經濟問題：評李誠主編，
《誰偷走了我們的工作：一九九六年以來
台灣的失業問題》

2003年，台北：天下遠見

柯志哲

柯志哲 台灣大學社會學系副教授 (jjko@ntu.edu.tw)。

Jyh-Jer Roger Ko, Associate Professor, Department of Sociology, National Taiwan University.

台灣的失業率從1960年以來，一直都維持在很低的水準，但是自從1996年開始，失業率突破了2%，其後更是一路飆升，2001年衝破了4%，而至2002年更達到了歷史新高點，5.17%，即使到了2004年，失業率仍無法降至4%以下。除了香港之外，比起其他的東亞四小龍，我們的表現相對遜色。居高不下的失業率已逐漸成為台灣的夢魘，而探究高失業率的肇因與解決之道，已經成為台灣的新焦點，這也是李誠教授所主編的《誰偷走了我們的工作：一九九六年以來台灣的失業問題》一書誕生的背景。

本書分為三大篇：第一篇探討「誰偷走了我們的工作？」，深究這一波高失業率背後的原因。第二篇討論「誰的工作不見了？」，勾勒出不同年齡層、教育程度、性別，以及不同地區的失業差異。第三篇則問「誰能歸還我們的工作？」，提出紓解失業問題的對策。本書由15位經濟學家深入剖析這一波高失業問題，並提出建言，他／她們的論點有助於我們對台灣高失業問題的了解。我也相當佩服作者們為了讓艱澀的經濟分析變得通俗易懂所做的努力。

一、誰偷走了我們的工作？

在第一篇「誰偷走了我們的工作？」中，李誠列舉了試圖解釋台灣高失業率的一些理論，包括經濟發展階段性現象、勞動人口結構變遷、國際經濟不景氣、勞動市場運作僵化、國際分工下的結果等原因。但是截至目前為止，要不是沒有一致性的證據來驗證這樣的說法，就是無法蒐集到可靠的資料來進行研究，所以雖然大致上有些共識，但是幾乎「沒有任何一個理論可以清楚地解釋台灣現階段的高失業現象」（頁7）。李誠在此提出一個另類的思考方向，問了一個截然不同角度的問題：是

過時的、強調充分就業的勞動市場政策偷走了我們的工作嗎？李誠藉由各國對失業問題的因應政策，來說明沒有一個國家的政府能達成充分就業的目標，我們已經進入「後充分就業的時代」，政府不應該再以追求充分就業為施政目標。台灣應思考的是究竟該採用美、英等國以「充分彈性」來取代「充分就業」的勞動市場政策，還是法、德等國以「充分參與」來取代「充分就業」，或是北歐國家以「既彈性又保障」（flexsecurity）來替代「充分就業」政策。

在第一篇的第二、三章中，薛琦及吳忠吉均指出產業結構與人力結構的失衡是這一波高失業率的禍首。薛琦指出在1980及1990年代，台灣的經濟與產業結構轉變的速度一直很快且平順。其間工業產值占GDP（Gross Domestic Products; 國內生產毛額）的比率逐年下降，服務業產值所占的比率則逐年提升。而製造業在經歷了結構變遷，勞力密集傳統產業所占的比率逐年衰退，但是高技術密集產業在1990年代則發展飛速，所占比率逐年攀升。然而高技術密集產業所能創造的就業效果相對偏低，因此服務業能否創造更多的就業機會，並吸收製造業所釋出的人力，是解決失業問題的關鍵，而服務業所能創造的就業效果又與勞動市場的彈性化息息相關。不過，薛琦特別點出，台灣的勞動市場因為政府不斷地介入，已經慢慢地失去彈性與效率，導致失業率不斷地攀升。所以是僵硬的勞動市場與不當的勞動法令偷走了我們的工作。

吳忠吉則認為自1996年以後，曾經在1980年代與1990年代初期吸收大量由製造業所釋出人力的營造業陷入不景氣，成為失業擴大的導火線，連帶地服務業也受影響，而經濟泡沫化與金融危機，更使失業率居高不下。營造業與礦土業的衰退、製造業的轉型及科技化，與服務業的專業化，使得高級人力的需求相對增加、初級人力的需求相對減少。產業結構的變化比勞動結構的轉型相對快速，以致出現了初級人力轉業與

吸收上有困難，而高級人力的培養則緩不濟急的人力失衡困境。是這樣的產業結構與人力結構的失衡導致1996年後的失業率居高不下。

在第四章中，孫克難對政府嘗試以財政政策（指的是「搶救失業二法」：「公共服務擴大就業計畫」與「擴大公共建設振興經濟方案」）來解決失業問題頗不以為然，因為他認為台灣已處於鉅額赤字狀況，再加上稅收嚴重不足，實在沒有償債能力，也沒有減免稅與舉債的空間。因此，台灣已無採取擴張性的財政政策來解決失業問題的籌碼。我對這篇論文被安排在第一篇「誰偷走了我們的工作？」覺得有點不解，因為這篇論文所談的，其實是第三篇「誰能歸還我們的工作？」的主題。我猜想可能是因為這篇文章提及了財政政策與失業率之間的關係，不過這一點似乎並不是此文的重點，我認為把此文安排在第三篇似乎比較理想，而且將其與第三篇中李誠與梁啓源的論文作對比，更能加深我們對「搶救失業二法」的了解。

在本篇的最後一章，薛立敏提出了幾個問題：（1）實施全民健保後，由於雇主必須負擔部分保費，使得用人成本增加，這會不會與高失業率相關呢？（2）全民健保自1995年開始實施，而台灣的高失業率也在1996年開始飆升，這樣的時間上的巧合，有特殊的意義嗎？（3）健保局對投保薪資有最低級距的規定，這個作法是否會不利於領取低於最低級距薪資者的就業？薛立敏對這些問題的答案有些臆測，但無法求證，因為目前沒有資料可供研究。

本篇收錄的論文試圖提供「誰偷走了我們的工作？」這個本書核心問題的解答，不過在讀完這些文章後，仍未能解答我心中的一些疑惑，我認為尚有一些造成失業的可能原因未被納入考量。尤其是身為一個社會學家，我會特別從勞動市場的制度面與結構面角度，來切入問題。雖然書中李誠與薛立敏的論文，算是比較接近從勞動市場的制度面與結構

面角度來思考問題，但是李誠論文的重點是把我們導向「後充分就業時代」勞動市場政策的思考，對究竟誰是這波高失業率的禍首並未提供太多具體的答案，而薛立敏的論文則丟出一些可能與制度有關的問題來讓我們思考，引發了一些我們對制度影響的想像，但並未提供問題的分析與解答。

我認為市場運作失衡當然是這一波高失業率的主要肇因之一，但是制度面與結構面的因素也絕對有相當的影響力。然而對本書中的一些經濟學者而言，制度面的因素幾乎是等同於勞動市場的僵固性，而這主要又是由於政府不斷地介入與不當的勞動法令所造成的。其實制度面的影響是多元的，可能來自組織層次、僱傭制度，或來自大環境，包括技術環境與制度環境。

組織世界的變化其實可能就是造成高失業率的主因之一。組織制度的變化一如盛行多年的組織再造與組織重整風潮，到最後往往成為組織裁員的託詞。裁員的現象在高失業率這段期間尤其是變本加厲。另外，近年來頻傳的組織合併或併購的現象，以及公營事業民營化，也往往伴隨著大幅的裁員。再加上因為景氣衰退或企業外移而發生的閉廠、歇業的現象頻傳，更使失業的問題雪上加霜。依據主計處各年「人力資源調查」資料，我發現在本書大多數作者進行研究的這段期間（1996-2002），由於「工作場所歇業或業務緊縮」這項原因而失業的人口占總失業人口的平均比率為34.48%，在2002年這個比率甚至高達48.16%。由此可見組織變化影響失業之甚。

除了組織制度的改變，僱傭制度的變化也對失業問題形成壓力。僱傭制度上的變化，最主要是顯現在僱用方式的彈性化，或稱勞動市場彈性化，更具體而言，是所謂非典型工作型態的運用。非典型勞動力一般而言包括了部分工時工作者、定期契約工、臨時工、派遣人力、外包

工、甦活族（SOHO）等型態。雇主爲了降低勞動成本、提升人力調度的靈活度，逐步提升了非典型勞動力的使用，大部分狀況甚至是運用非典型人力來取代正式全職的員工。像這樣的狀況，就有可能造成全職員工的失業。而新增加的非典型工作機會，則由於該類工作的僱用期間不固定、工作機會不確定、就業保障性低，因此也可能成爲不定期的失業人口。根據勞委會2002年「非典型工作調查」資料，國內使用「部分工時工」、「定期人員」、「派遣工」以及「外包工」之企業所占比率分別爲12.40%、21.38%、3.25%與21.48%，可見國內企業使用非典型工作安排的情形已經相當普遍。不過由於國內目前尚無任何有關雇主使用非典型工作人員來取代正職員工，因而導致失業情況惡化的資料，所以我無法得知這類失業的嚴重性。不過，有關非典型工作者的不定期失業狀況，倒是有資料可循。根據主計處「人力資源調查」（1996 - 2002）資料顯示，由於「季節性或臨時性工作結束」這項原因而失業的人口占總失業人口的平均比率爲9.42%，則足以說明非典型工作安排的僱用不安定性所可能造成的影響。

更廣泛制度變化的來源，可能來自於技術或制度環境。當台灣朝向知識經濟的方向邁進，產業版圖會因而重整，由於過程中所產生的數位落差現象，造成中高齡及其他的「數位弱勢」族群被排擠掉工作機會的結果。法治環境的變化如勞基法擴大適用範圍、兩性工作平等法、未來可能通過的「勞動派遣法」與勞動三法（「工會法」、「勞資爭議處理法」、「團體協約法」）等變動，以及勞動體制丕變，如勞退新制上路、外勞政策的改變等制度變革，勢必會對雇主用人的政策、方式造成重大的衝擊，勞動市場結構可能因而調整，不同層面、不同程度的失業問題，也將因而產生。

以上這些我所提及的制度性及結構性的因素，是從社會學角度來探

討，但它們對失業問題所可能造成的影響是絕不亞於經濟面向的。

二、誰的工作不見了？

第二篇探討的是「誰的工作不見了？」，主要是討論在這波高失業潮中誰失業了，以及他／她們失業的情況，並勾勒出不同年齡層、教育程度、性別，以及不同地區的失業現況與差異。首先，就不同的年齡層而言，鄭凱方、吳惠林指出台灣的青少年相對於其他的年齡層，呈現出高失業率、低失業期間、高比率的非勞動力等特徵。此外，青少年具有「邊際人力」的特質，也就是他／她們的就業狀況非常容易受到外在因素，諸如經濟景氣良窳或勞動法令變動的影響。由於青少年是未來社會的中堅份子，其失業問題所帶來的嚴重性遠比其他年齡層來的高。不僅個人終身所得下降、日後失業機率增加、失業期間延長，且會引發青少年犯罪問題，造成社會問題。所以青少年的失業問題特別值得重視，並應積極尋求解決之道。江豐富則指出在這波高失業潮中，中高齡失業者占總失業人口比率有急遽攀升的趨勢，其失業期間也明顯地大幅拉長，顯示中高齡失業者愈來愈難重返職場，這是這波高失業率的一項特徵。由於中高齡失業者再就業愈來愈難，以致失業者因而喪志退出勞動市場，使得勞動參與率（以下簡稱勞參率）逐年下降，低於其他國家的趨勢。

就失業者的教育水準而言，張清溪指出過去社會上普遍認為的「高學歷高失業」的情況已經逆轉了，尤其自2000年之後，已經轉變為「高學歷低失業」的狀況了。張清溪認為高學歷低失業的問題，其實也就是數位落差的問題，這會導致不同教育水準者的失業問題，進而衍生出所得分配惡化的結果。如何解決這個因為數位落差所產生的失業問題，值

得我們多加關注。可惜的是，張清溪並未提出解決之道。

就失業者的地域而言，劉鶯釧、黃智聰發現各縣市間失業率的差異，主要是由於產業結構轉型造成各地產業比重消長所導致。傳統製造業集中的縣市受創較重，而在產業基礎較雄厚的縣市，新興產業可以迅速崛起並取代出走的產業，因此對失業率不一定會造成衝擊。

劉鶯釧、黃智聰對男女失業率的差異也非常好奇，因此透過同一份地區失業資料，她／他們進一步探討男女失業差異的特性。結果，她／他們發現了地區產業別的比重對男女失業率有不同的影響：一個縣市的工業部門的比重對男性失業率的影響是負向的，而服務業部門的比重對女性失業率的影響則是正向的。其他因素如自營作業者比重、公部門就業比重、生產力的提升對兩性的影響均不同。有趣的是，她／他們發現男性的失業率會受到個人特性一如教育別、年齡等一的影響，但女性失業率則全然不受勞動供給面這些個人特性的影響。可惜的是，她／他們並未提出可能的解釋。另外值得一提的是，她／他們也發現這波高失業率中，男性失業率比女性失業率嚴重，且變動的趨勢也比女性不穩定。她／他們認為這可以由兩方面來解釋，首先是如果男性勞工失業，經濟壓力將迫使家中的女性也投入職場；其次是隨著服務業的擴展，女性的就業機會大為提升。而女性失業率之所以會呈現較穩定的趨勢是由於女性的就業者在大多數的家庭中，並非主要的勞動力，因此一旦因為景氣變動而失業時，會比男性容易退出勞動市場。

第二篇的這些論文，各自從不同的層面，深入探討了這一波的高失業現象，也有重大的發現，可是他／她們大抵上是由勞動市場的供給面著手，主要從個人特性如年齡、教育程度、性別，以及地域等因素，來探討失業的現況與差異。然而，對於勞動市場需求面因素，也就是雇主面的因素，對失業可能產生影響之探討，在本篇論文中可說是付之闕

如。其次，本篇論文中對性別的議題著墨甚少，只有劉鶯釧與黃智聰的論文中，在討論各地區的失業差異之餘，「兼論女性勞動力」。鑑於女性勞動力在2004年已經占全部勞動力的42%，再加上女性勞動力參與率正逐步提升，至2004年已達47.71%，探討高失業率中的性別議題，實在不容忽視。另外，本篇的這些論文對於備受關注的外勞問題，也未加著墨。外勞與這波高失業率應有相當程度的關連，檢討近年來外勞政策所帶來的影響，應該是件刻不容緩的事。此外，本篇論文中缺乏對失業現象背後的社會結構因素進行探討，例如像台灣女性似乎傾向於用退出勞動市場的方式來解決離職或失業的問題；此外，近年來台灣男性的勞參率逐年下降，而女性的勞參率卻逐年上升，這些現象的背後或許都有一些社會因素。當然就這一點上，我不該對經濟學家苛求，因為這應該是社會學家所該承擔的任務。

三、誰能歸還我們的工作？

本書第三篇「誰能歸還我們的工作？」提出紓解失業問題的對策。本書前面兩篇中，其實已有數位作者提出解決方案。李誠在第一章中，參酌了各國紓解失業問題的政策，提出了「充分彈性」、「充分參與」、「彈性兼保障」等三種可適用於「後充分就業時代」的勞動政策，供勞、資、政三方來思考解決失業問題之道。薛琦（第二章）及江豐富（第八章）則強調應該鬆綁勞動法規，確保勞動政策的中立性與彈性。孫克難（第四章）則強調政府已無採取財政政策來挽救失業的本錢，唯有從振興經濟景氣、改善投資環境、協助產業發展及進行法規鬆綁著手，才是解決失業問題之道。

本篇中的其他作者也提出了他／她們的方案，李誠在評估了「搶救

失業二法」之一的「公共服務擴大就業方案」之後，認為此方案會引發替代、排擠與依賴三種效果，進而會影響此方案所可能產生的就業效果。在研究了美國及韓國推行公共服務方案的經驗後，李誠認為公共服務方案應避免替代其他的就業機會，而且其目的不在提供長期就業的機會與生產技術，而是在提供短期的救貧功能，並作為失業者重新就業的橋樑。梁啓源則評估了「搶救失業二法」的另一法—「擴大公共建設振興經濟方案」，認為目前的擴大公共建設方案有很多缺點。他主張擴大公共建設方案應採「減免地方政府配合款」、「補助民間企業僱用失業勞工」、及「擴大中小企業信保基金額度」等的複和方式來辦理，以便創造較多的就業機會。

除了上述的對策外，勞工其實也可透過提升技能或發展其他專長來解決失業問題，辛炳隆主張以加強職業訓練的方式，來做為解決現階段失業問題的機制。然而，由於時間限制、資訊不足、未能了解職訓的重要性等因素，勞資雙方對職訓的意願低落。此外，目前的職訓制度效果不佳，有待檢討、改革，勞、資、政之間有關職業訓練的對話平台亟待建立，資源應重新整合，務使教育體系與職訓體系能夠緊密連結，才能避免更多的浪費。

林季平從一個非常不同的角度來看如何提升失業者再就業的機會。他研究台灣的人力運用調查資料後發現，就業者持續就業的可能性一直在改善中，就業者失業的風險也沒有太大的變化。所以近年來失業狀況的惡化，一方面是因為失業者再就業的情況惡化，另一方面則是因為失業人口退出勞動市場的意願日益低落，逐年累積的結果。因此，林季平認為，對於會造成我國失業勞工再就業難度提升的政策（如外勞政策）及可能扭曲失業勞工再就業或退出勞動市場意願的制度（如失業給付），政府應全面加以檢討，以便解決這一波的高失業問題。不過，林

季平並未提出任何具體會影響勞動流動，進而能夠解決失業問題的對策。

四、小結

總而言之，這本論文集針對1996年以來的高失業問題與紓解對策，提供了一些相當深入的經濟分析，但我認為若能再輔以不同領域的觀點，尤其是社會學的觀點，做一個跨領域的整合分析，將會使我們對失業現象的了解更為周延，也更能提出因應的對策。不過，就我所知，社會學家在這波高失業問題的探討上，截至目前為止是「缺席」的。這可能要涉及一個更深層的問題：就失業這個議題而言，社會學家的著力點到底在哪裡？我願意提供一些個人的淺見，希望這些觀點可以與經濟觀點互補。我認為社會學家可以從下列幾個角度著手。

首先，就「誰偷走了我們的工作？」這個主題，我認為社會學家可以從導致高失業率的制度性與結構性因素來著手，透過探討組織制度的轉型、僱傭制度的彈性化，以及法治環境與勞動體制的變革，來探討高失業率的肇因。

其次，就「誰的工作不見了？」這個層面，我建議社會學者可以彌補經濟學者只探討勞動供給面的這個不足之處，而從需求面著手來分析失業的情況。同時，我也期望社會學者能從性別及外勞議題，對高失業問題加以分析。畢竟這是許多社會學者專擅的領域。此外，我覺得社會學家應針對失業現象背後的社會結構因素進行探討。

再者，有關「誰能歸還我們的工作？」這個主題，我覺得社會學家可以先探討高失業現象可能引發的社會效應，進而探討經濟學家所提出解決失業的對策，是否能夠同時紓解這些社會效應。當然，我會更期望

有社會學家能思考如何透過制度面與結構面的變革，來尋求解決高失業問題之道。

最後，我企盼從社會學角度來探討高失業問題的研究能早日出現，以便提升我們對這波高失業潮的了解，並有助於我們尋求問題解決之道。

作者簡介

柯志哲，台灣大學社會學系副教授。主要研究興趣為工作與勞動市場、組織社會學、經濟社會學、社會階層化等。目前的研究議題是台灣的非典型工作安排及其影響，彈性企業與勞動市場彈性化，以及僱傭關係的變化。