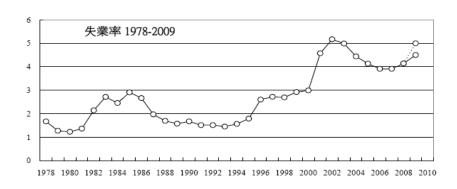
# 就業問題與新經濟戰略

#### ●劉進興/台灣科技大學化學工程系教授



## 一、台灣的失業問題

失業問題是台灣的新生事物。在農業社會的末期,1964年的失業率曾經高達4.3%。 但工業起飛後,經濟扶搖直上,1973年失業率降至1.3%,幾乎是充分就業。除了偶而有 人跟老闆吵架被炒魷魚外,失業並不成為一種「現象」。

七十年代石油危機時出口減弱,失業率一度接近3%。八〇年代至九〇年代初期,隨著歐美不景氣,台灣失業率最高為2.9%(1985),景氣恢復時就回到1.5%的基準線。

1995年之後,雖然美國「新經濟」蓬勃發展,台灣的IC產業也大賺其錢,但產業轉型青黃不接,大量勞力密集產業移到中國,導致大量失業。1996年9月,李登輝總統在全國經營者大會上提出戒急用忍的主張,希望延緩產業西進,以時間換取空間,完成產業的升級與轉型。但失業率仍步步攀高,由1994年的1.6%升至1999年的2.9%。顯然新興產業所創造的工作機會,並無法彌補西進所造成的大量結構性失業。

年 度	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
失業率	1.5	1.5	1.5	1.6	1.8	2.6	2.7	2.7	2.9	3.0	4.6	5.2	5.0	4.4	4.1	3.9	3.9	4.1

2000年政黨輪替後,遇上美國網路泡沫化,出口下滑,次年第二季開始連續三季GDP負成長,失業率遽升至4.6%。2002年景氣開始恢復,但失業率居高不下,當年為5.2%,2003年仍然高達5.0%。2004年後經濟已經復甦,新的失業基準線竟然停留在4%左

右。原因是這次不景氣並未波及中國,許多產業在台灣撐不下去就轉進中國。燕子回來了,但工作機會並沒有跟著回來,勞動市場已經發生結構性的轉變。

2008年再度政黨輪替,又遇上由美國開始但蔓延全球的金融風暴。台灣的GDP從去年第三季開始陷入負成長,至今仍深不見底,主計處估計將長達五季才會恢復轉正。失業率當然飆升,去年12月已經破五。行政院長劉兆玄說希望2009年能夠維持在4.5%,但後來又改口說不是指年平均失業率,而是到年底降至4.5%。可見這次的失業潮遠比上次厲害。

#### 這次失業潮有幾個特徵:

- (1) 來勢兇猛:歷來每年第四季,即9-12月的失業率都是下降的,平均下降0.35%。 只有2000年第四季由3.10%升至3.27%,提高0.17%,以及2008年由4.27%升至 5.03%,提高0.76%。換句話說,這次失業率攀升的速度是八年前的4.5倍。
- (2) 普及各行各業:上次不景氣主要是因為美國網路科技產業泡沫化,台灣受影響的主要是製造業,許多撐不下去的企業都外移到中國。但2008年的不景氣起源於金融業,擴散到各個產業,歐、美、日、中都遭殃。台灣企業無處可逃,不只製造業的藍領勞工失業,服務業勞工、辦公室白領上班族、甚至高科技產業的工程師,無一倖免。
- (3) 規模更大:上次失業潮,失業率從2000年9月的3.1%開始,一年後(2001年10月)達到最高點5.3%,兩年後(2002年10月)才開始下降。這次失業潮,失業率從2008年9月的4.3%開始,三個月就超過5%。而且這次許多企業盛行所調「無薪假」,勞工雖然還保住工作,但工作天數減少,薪資下跌,其實就是部分就業的「準失業者」。受無薪假影響的人數,根據勞委會調查,在兩百人以上的企業中就有二十四萬人,中小企業(佔勞工的七成以上)恐怕更多。1%的失業率代表十一萬人,也就是說潛在失業率遠遠超過7%以上。

# 二、失業對策

失業可以分為摩擦性失業、景氣性失業、結構性失業三種型態。摩擦性失業指尋找新工作時短暫期間的失業,一般可透過提供較佳的求職求才資訊來改善。景氣性失業是社會消費不足,生產供給過剩所引起,在資本主義社會循環發生,可以說是天要下雨女要嫁,誰也阻止不了。政府能做的是協助失業者度過難關,例如建立失業保險制度,急難救助等。至於結構性失業則是由於產業結構改變,原來的勞工無法轉任新產業所致。解決之道是透過教育訓練讓勞動力配合產業轉型,譬如過去台灣由農業轉型為工業時,將國民教育延長為九年即為一例。

2001年初,美國經濟學家梭羅(Lester Thurow)剛好來台訪問。報紙訪問他,問他台灣如何因應失業潮。他建議修補社會安全體系,並藉機訓練勞工新技能。這正是因應

景氣性與結構性失業的兩大對策。

當時民進黨政府首度執政,面對空前未見的失業潮,戰戰兢兢全力以赴,有許多建樹:

- (1) 大幅擴充就業服務體系:就業服務據點由三十七個擴增至二百七十二個,普及 每個鄉鎮。
- (2) 建立就業保險制度:那時還沒有失業保險。暫時性的「勞保失業給付」的請領門 檻太嚴苛,只限於因關廠而失業的勞工,根本不切實際。民進黨政府先大幅降低 勞保失業給付的門檻,並馬上制訂就業保險法,讓所有非志願失業者都能領取。
- (3) 建立年資可攜帶式的勞工退休新制:從前的勞基法規定,勞工必須在同一公司工作滿二十五年才可領取退休金。一般轉換跑道的受雇者,年資都化為烏有。而且企業的平均壽命只有十三年,關廠、解雇的勞資糾紛最大的爭執點就是失去的退休金。2004年通過了劃時代的勞工退休新制,換工作或者失業都不會失去退休金,不但保障受雇者的老年生活,也大大減少勞資糾紛,並且催化了後來的勞保老年給付年金以及國民年金。
- (4) 制訂大量解雇勞工保護法:針對關廠以及超過一定比例的大規模裁員,規定雇 主有事先預告以及與勞工協商的責任,以防止惡性關廠,減少對社會的衝擊。
- (5) 擴大職業訓練:提升就業能力,同時提供訓練其間的生活津貼。
- (6) 協助學校與職場接軌:勞委會與各大學合辦就業學程,引入企業師資,讓大三、大四的學生瞭解職場,能將自己所學與職場接軌。另外也有針對高職生的計畫。青輔會則舉辦青年職場體驗,幫助年輕人敲開就業的第一扇門。教育部也將對畢業生的就業輔導列入技職校院的評鑑項目中。
- (7) 推動「公共服務擴大就業計畫」:在失業率居高不下時,提供近九萬個臨時工作機會,以維持失業者所得,並防止尚有工作能力者因為長期失業而退出職場。

在那次失業潮中,民進黨政府發展出一套因應大規模失業的機制,並且建構了影響 深遠的社會安全體系,化危機為轉機,可以說相當成功。要是沒有當時建構的就業保 險、勞工退休新制,以及普及各鄉鎮的就業服務網,很難想像馬政府這次要怎麼辦?

## 三、期待以國民就業為核心的新經濟政策

失業對策只是治標,治本之道還是振興經濟。問題是要振興什麼樣的經濟?

2月中「經濟學人」週刊指出,台灣出口逾四分之一銷往中國,受到這次中國成長衰退的拖累,而出口又進一步拖垮國內消費,乃成為全球金融危機受創最嚴重的國家。但江丙坤卻說「依賴中國不是壞事」,馬政府還視死如歸地推動CECA,希望靠與中國更緊密的結合來救台灣經濟。

如果經濟的目的就是GDP的成長率,馬英九短期可能是對的,但若中國崩盤,就會成大災難。如果經濟的目的是讓國民分享其成果,那麼馬英九就絕對是錯的。

看看九〇年代後期就知道。那時台灣的GDP成長不錯,一大部分的確是兩岸經貿的 貢獻,但失業率卻節節高昇。一個一個產業移往中國,兩岸經濟越緊密,台商在中國雇 用愈多人,台灣的勞工失業就愈嚴重。高工資國家與低工資國家經濟愈交流,如水之就 下。以從前的台美經貿為例,台灣工資大幅成長,美國工資的成長卻因而減緩。現在台 灣轉為以中國為對手,可以預見即使維持了GDP的表面成長,受雇者的工資必將下降, 貧富差距擴大,這難道是我們要的經濟嗎?

馬英九的「一中市場」只對資本家有利,對受雇者卻大不利。即使是這樣的夢想, 也必須假設中國的經濟持續成長。但中國的政治經濟都不穩定,萬一中國經濟泡沫化或 有任何政治變故,台灣就會跟著遭殃。台灣不應因為馬英九的意識形態而冒這個險。

這次金融風暴給了我們當頭棒喝,必須重新思考經濟的大方向。經濟發展應該回歸 台灣的主體性,而且必須以讓人民可以充分就業,分享經濟成果為主軸。以下幾個方向 可以做為參考:

- (1) 加強產業升級:台灣應該以歐美日為競爭對象,大幅加強研發,生產高附加價值的高科技產品,而非淪為中國經濟的附庸。
- (2) 發展在地型產業:外銷產業遇到國際不景氣時就會大量失業。必須同時發展不依賴外銷的在地型產業,譬如:(a) 精緻農業與休閒農業:民進黨執政時期開放釀酒,許多農村酒莊成為地方觀光景點。當時也開放民宿,協助建立休閒農業;補助休耕農地種植花卉;保證價格收購多年生水果;協助地方農會以多餘米倉改建為蔬果冷凍倉。這些措施促成了精緻農業、農業旅遊業的發展,應該繼續作。(b) 長期照護產業:台灣已經漸漸進入高齡社會,老年人的長期照護體系之建立刻不容緩。一方面因應社會需求,另一方面也可創造大量工作機會。其他如地方文化產業、家事服務、環境保護、教育服務等,也都是可以提高生活品質,同時創造大量工作機會,又不會外移的產業。
- (3) 人才培育:目前大學畢業找不到工作,必須繼續以研究所為避風港的情況必須 停止,讓高三或大四與職場接軌是當務之急。應該重新規劃符合產業升級與產 業轉型的新世紀人才培育計畫。

台灣過去過度強調出口成長。當時資本流動還沒現在這麼快速,工作機會大多留在 台灣,才能全民分享,平均分配。在全球化的時代,台灣必須重新思考符合國家目的的 經濟戰略。最重要的是要回歸經濟主體性以及國民的需求。充分就業必須成為經濟發展 的主軸。產業升級與發展內需產業必須落實,才能擺脫過去對中國的依賴愈陷愈深,經 濟愈成長,人民愈失業的困境。◆