

失業率狂飆 馬治標不治本？

紀錄 / 柳嘉峰

攝影 / 林敬原

主持人：王塗發（國展會董事長）

與談人：林向愷（台大經濟系教授）

辛炳隆（台大國家發展研究所副教授）

孫友聯（台灣勞工陣線秘書長）

陳柏謙（青年勞動九五聯盟執行委員）

畢業季節來到，原本就嚴重的失業問題，引起更多關注。究竟台灣失業問題惡化的主因為何？為何高學歷反而高失業？年輕人找工作也變難？中高齡失業有解嗎？而目前政府各種因應失業問題的政策與措施成效如何？缺失何在？如何改進？如何從產業與教育政策徹底改善失業問題？

失業數據 皆創歷史新高

主持人王塗發首先根據行政院主計處的最新公布，簡報了目前的失業問題狀況：今年五月失業率5.82%，失業人數63萬3千人；如再加上「隱藏性失業者」（「想工作而未找工作」及「每週工時低於16小時」），廣義失業率達7.39%，合計實際失業人數87萬1千人。進一步細看，中高齡（45-64歲）失業人數14萬3千人，較去年同月暴增75.22%，增幅高居各年齡層之冠。低學歷者失業率也大幅升高，高職失業人口高達17萬7千名。可說所有與失業相關的數字，都創下歷史的新高。他還展示一張統計圖表（圖一），顯示馬政府上任一年以來，台灣的失業率，每個月都在升高。

雖然失業問題的惡化，與去年下半年國際金融風暴所帶來的不景氣有關，他質疑，和鄰近國家比較起來，為何台灣的失業率在亞洲四小龍中是最高的？甚至比日本都還高？他提醒，顯然台灣失業問題的惡化，還有更深層的原因，不能全推給全球經濟不景氣。他指出，結構性失業（因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）才是問題的重心所在。如果不好好處理，失業將不只是經濟問題，更會引發社會問題。

辛炳隆接著分析台灣失業問題惡化的主因。他指出，自1995年下半年開始，一直到2000年，台灣失業率不斷飆漲，但經濟成長率卻仍有相當水準。這種矛盾的現象，使失業問題開始受到重視。他指出，在這段期間，失業問題惡化的主因，乃是傳統產業不斷外移，使得結構性失業惡化。而2001年網路經濟的泡沫化，更加深原本的失業

問題。但為何從2003年到2006年，失業率有往下走的趨勢？最主要是景氣回春，循環性失業（因經濟景氣衰退，總需求減少所引起的失業現象）改善。2006年以後，失業率維持了兩年的平盤；但從2008年下半年開始，又開始急速惡化（圖二）。整個說起來，近年的失業問題，呈現結構性失業與循環性失業並存的現象，但前者始終沒改善過。因為台灣的產業結構與勞動力結構已經脫節。

高等教育不當擴張

辛炳隆緊接著分析為何近年來有所謂的「高學歷高失業」現象。他指出，在前述2003年到2006年的整體失業率下降趨勢中，高學歷者的失業率反而升高；而在去年金融風暴以來的不景氣中，高學歷者的失業率卻沒顯著上升。這中間反應的一個事實是：高學歷者的失業，與景氣高低較無直接關連。所以，不可以把現在大學生畢業後工作難找，歸咎給金融風暴。他直言，真正的主因，應是近年來高等教育的不當大幅擴張，教育政策與產業政策嚴重脫節。他指出，台灣的初在學率（18歲到26歲的人口中，就讀大學院校的比例），在全世界當中，僅次於南韓，甚至比日本、歐美國家都高。問題是，台灣對高等教育人才的需求，會比先進國家來得高嗎？這顯示出我國近年高等教育大幅擴張的不合理。

之所以特別提到南韓，他強調，是因為南韓和台灣一樣，近年都面臨高等教育大幅擴張的問題。他指出，南韓看似較低的失業率，其實是有問題的。除了其計算失業的統計標準較寬鬆外，大學生的延畢情形嚴重（以首爾大學為例，延畢率達八成），且畢業後平均要一年才能找到工作。

因此，他認為，要改善高學歷者的失業問題，根本上，還要得從調整高等教育著手，特別是技職體系的培養。他直率地說：台灣並不需要那麼多的大學生，中小企業最缺的是「師傅」。

傳統產業出走 衝擊中高齡勞工

至於中高齡失業是否有解，辛炳隆認為這要看傳統產業是否可以復活。他分析，現在的中高齡失業者，大都是在二次世界大戰後的嬰兒潮中所出生，其受教育的程度大多偏低。在十多年來台灣傳統產業不斷出走的情況下，他們首當其衝，所面臨的失業問題最嚴重。而台灣近年的產業結構，明顯由以往的勞力密集，轉向資本密集。在政府鼓勵壯大某些明星產業的狀況下，產業的廣度明顯不足，導致中高齡求職者找不到工作。這種情形，恐怕只能等這批中高齡求職者自然退出就業市場後，才能改善。而這還得要10年。

馬政府最近企圖以創造六大新興產業，包括生物科技、觀光旅遊、綠色能源、醫療照顧、精緻農業和文化創意產業，來改善台灣產業過度集中、外銷導向，易受國際景氣影響的宿命。認為只要擴大內需產業，中高齡就業問題就可改善。但這種思考，辛炳隆

認為並未考慮勞力結構是否能配合。以醫療照顧產業為例，政府所培訓的本國照顧人員，因待遇的緣故，都偏好在大型機構任職，不願走入個別家庭。結果個別家庭所需的照顧人員，還是得靠外籍看護工。事實上，他強調，要將中高齡求職者訓練成照顧產業所需的員工，並不是件簡單的事。改善中高齡失業，還是得看傳統產業是否能復活。

民間投資長期不振

林向愷接著補充分析台灣失業問題的根本原因。他諷刺地說，馬英九常批評民進黨執政八年「鎖國」，但在這段期間，事實上台商投資中國的比例卻是大幅上升，連帶造成關廠歇業數的增加。他指出，民進黨政府在2001年台灣失業更惡化後，曾以超過1000億的經費來改善失業問題。雖然後來數字的確比較好看，但根本的結構性失業問題並沒改善。因為舊有的工作機會不斷流失，而新的工作機會增加不足。

歸根結底，他批判民進黨政府還是太迷信經濟成長率，以為產值增加，工作機會也會增加。實情卻是不但工作機會減少，連整體的薪資成長也降低。他強調，不管那一政黨執政，台灣過去十幾年下來，對外投資金額不斷成長，對內投資卻不斷下降，民間投資成長率居亞洲四小龍的後段班，在這種結構性的問題沒改善的情況下，失業問題怎會有解？

他接著指出，很遺憾地，馬政府上台後，對增進台灣的國家競爭力、改善投資環境等有利提升國內投資與改善就業的議題，似乎不太重視。相對地，馬政府對成立兩岸經濟特區，引進中國勞工還更有興趣。每天想的都是如何管理、微調失業率，當然不可能有效處理結構性失業的問題。

林向愷更進一步批判近年來政府人力資源政策的不當。首先是造成年輕人價值理念的偏差。很多年輕人，寧可上大學，也不願接受技職教育，排斥能學一技之長的「黑手」行業，造成有效人力供給的不足及失調。其次，近年來出國留學的人數不斷減少，不僅造成學術界近親繁殖現象的增多，還進而影響國外先進技術的引進。再者，馬政府到目前為止所推出的失業因應對策，皆太重視改善短期就業，而忽略中高齡失業等結構性問題。由於很多中高齡者都是家中生計的主要負擔者，他們的長期失業，將造成嚴重的社會問題。他直言，馬英九去年之所以能在總統選舉中大勝，乃是建立在當時很多長期失業者對民進黨政府的不滿。同樣的一群人，如果馬英九在下次總統大選前，拿不出有效對策來解決他們的失業問題，則其連任之路會有很大的問題。

此外，林向愷還痛批馬政府太重視大企業，使其享受很多政府的政策優惠與補貼。對中小企業的需求與發展，並未提供很多有效幫助。事實上，據他親身的參訪經驗，有意積極轉型的中小企業並不少，但卻常面臨三大問題：資金來源不足、申請補充性外勞困難、環保機關的查核執行標準不一致。他強調，中小企業的產值雖然不高，但所能創造的工作機會卻不少。如果政府不能有效幫他們解決這些問題，導致其轉型升級失敗，進而出走轉進他國，將造成關廠歇業數增加，失業問題更惡化。最後還是得靠政府來幫

助這些失業者，不可避免地增加國家財政的負擔。他還警告，如果馬政府繼續積極執行親中政策下去，將造成台灣失業問題的大災難。

政府陷入數字迷思

孫友聯則回憶，早在去年六月，台灣勞工陣線就曾提出國際情勢警訊，提醒馬政府重視失業問題的惡化，但馬政府卻陷入「六三三」數字迷思，後知後覺，輕忽處理；後來雖然馬政府提出多項短期就業方案，但這只是讓失業者「團進團出」，充其量只是短期美化帳面上的失業數字，對處理失業問題並沒幫助。因對於長期失業的人來說，短期性工作結束後，還是得面臨失業狀況，結果是一群失業者在輪流失業而已。而對暫時性失業的人來說，短期就業方案的目的與功能，和政府原有的就業保險制度（半年失業津貼）重複，徒造成浪費與消耗。他感嘆，「馬政府一直過度陷入在自己的數字迷思」。他擔心，在預計未來一年失業問題將持續惡化的情況下，屆時政府是否還有足夠的經費來因應，「子彈用完了怎麼辦？」

他接著以最近美國通用汽車的破產，一個藍領王朝象徵的崩解，來比喻目前台灣勞工所面臨的就業問題。他分析，從1996年到2008年，在服務業任職的勞工比率大幅上升，整體勞動參與率也增加，但勞工卻無法像過去一樣可以安穩就業。他也提到，近年來的高學歷失業，事實上與低程度學歷（高中職畢業）的失業互相排擠。其中之一改善，可能是另外一個的惡化。他質疑，所謂「高學歷高失業」，可能是一個假議題。還是得深究其背後的實質內容。他呼籲政府，不要奢望能百分之一百解決所有失業問題；而且錯誤的救失業政策，只會加深結構性失業。

針對馬政府推動以薪資補貼企業的方式，來增加青年的就業機會，孫友聯坦承，勞工團體對此還沒有定論。因為此舉表面上好像是增加了年輕人的工作機會，但也可能產生壓低職場新鮮人起薪，並排擠到原工作者續職機會的不良效應。他認為，此方案成效的關鍵是政府補貼結束後，這些新人的留職率高低。如果太低，則對長期的青年失業問題改善，意義不大。

另外，針對有高度就業意願又長期失業的人，孫友聯認為，政府必須開發出新的長期性工作來解決他們的失業問題。他建議政府應該擴大公共服務部門，讓這些失業者擴大政府的職能與功效，也就是推動公共性就業。同時，此方案還應銜接長期社會安全體系，及拓展長期照護的市場。他強調，在經濟不景氣的時候，社會安全體系更為重要，一般受薪家庭都無法承擔長期照護的風險。然而，目前社工員的人力嚴重不足，經驗與專業都無法累積，政府即使有心提供社會福利，也缺乏人力去進行相關工作。換言之，公共性就業將同時兼顧就業安全與社會安全，使兩者互為支持。

最後他呼籲，政府應藉此機會，改善企業的財務透明，維護國內企業投資環境的良性發展，以避免企業左手向政府要紓困、補貼，右手卻又裁員、放無薪假，製造社會問題，產生極大的社會不公平。同時，他也提醒政府要注意「養雞不生蛋」的問題。也就

是企業拿了政府的補助或享受租稅優惠後，生產卻不在台灣。這對改善國內失業問題，一點幫助也沒有，只是平白浪費納稅人的錢。

青年就業案＝失業未爆彈

陳柏謙緊接著批判馬政府所推出的青年就業計畫。他直言，馬政府已誤將青年失業視為短期現象，僅會做表面數字管理，提不出長期解決的規劃。他並針對馬政府的三大青年就業方案：大專畢業生企業實習方案，碩博士畢業生就業計畫，大專畢業免費進修計畫，提出進一步說明。總的來說，他認為這些方案只是揮霍受薪階級納稅人的錢，圖利企業；讓政府帶頭創造大量短期、不穩定就業機會；且破壞青年就業市場結構。

針對三大方案中，動用經費最高的「大專生企業職場實習方案」，他進一步分析其只要問題之所在。首先，他說明此案內容：教育部計劃以121億，補貼企業聘用每個實習生每月2.2萬的薪資，並負擔其勞健保，為期一年；宣稱將提供3.5萬個實習機會，經費全由政府埋單，企業不花半毛錢。他認為，在工作機會沒有增加的情況下，這將直接排擠目前的工作者。因為企業為節省人事經費，很可能解雇現有員工，改聘實習生。其次，政府開出新鮮人實習的二萬二千元價碼，企業當然有樣學樣，拉低整體的大學畢業生起薪。再者，更嚴重的是，方案到期後，企業並沒有留用實習生的義務。很多人實習一年結束後，工作保不保得住還不一定。政府自己已埋下一年後可能引爆的失業地雷。最後，陳柏謙質疑，該方案121億的錢從那裡來？當然是全體納稅人。可是在整個過程中，企業一毛錢也沒出，社會公平正義何在？

林向愷補充回應，馬政府的最大迷思是過度重視菁英與大企業。寧可砸大筆經費，補助大企業，減緩菁英失業問題，也不願用心改善城鄉差距與數位落差。他更批評，馬政府太相信市場機制與自由貿易，以為對中國更開放，就能解決所有問題。事實上，真正失業的對策是創造長期的工作機會，而不是追逐產值與經濟成長。他也反對實施「負所得稅」及各種薪資補貼。因為台灣企業的社會責任薄弱，最後的好處都落到企業，而不是勞工。王塗發最後則回應，馬政府的親中政策不改，則台灣的結構性失業問題無解。他呼籲政府，停止不切實際的「口號政策」、「數字政策」，並針對現有與失業有關的政策，進行通盤的檢討與調整。