

# 如何解決結構性失業問題

經濟發展是產業結構不斷改變的過程。在經濟發展的初期，以農業生產為主，農業占國內生產毛額(GDP)的比例較高，但隨著經濟發展與所得的增加，工業占GDP的比例逐漸上升，而農業占GDP的比重則逐漸下降。在工業部門的推動下，經濟持續發展，所得不斷提高，而工業部門占GDP的比重亦不斷上升，在達到高峰後開始下滑，取而代之的則是服務業部門占GDP的比重上升。這樣的經濟發展歷程是先進國家經濟發展的軌跡，亦是我國經濟發展必然要走的路。

民國75年新台幣對美元大幅升值及工資快速上漲，形成我國經濟結構大幅調整的推動力，其後金融業(新銀行)與通訊服務業的開放加速了服務業的發展，使我國產業結構在15年間有著重大的轉變。民國75年我國農業、工業及服務業所占實質GDP的比重各為5.91%、43.65%及50.44%，到民國88年三者的比重則分別為2.57%、34.64%及62.79%。隨著工業部門占實質GDP比重的下降，製造業部門占實質GDP的比重亦自民國75年的35.99%，下降至民國88年的27.78%。

製造業部門是工業部門中的主要產業。製造業在面對產業結構的調整與比較利益改變的強大壓力時，製造業內部結構也隨之調整，許多不具比較利益之低技術密集產業逐漸外移，而資金與勞動力等資源亦逐漸移到新興產業；同時，政府為促進產業結構順利轉變及提升製造業的競爭力，頒佈了「促進產業升級條例」，以加強產業輔導並全面提升國家競爭力，在歷經15年的經濟結構調整與發展，我國經濟發展

的成就仍足以傲視群倫。

民國80年時，我國製造業高技術人力密集產業佔製造業GDP的比重僅25.39%，而低技術密集產業在製造業GDP的比重則為30.93%，但至民國88年前者已上升至40.95%，而後者反下降至20.23%。同樣的情況發生在出口方面，高技術人力密集產品的出口，在民國78年時占總出口的24.25%，至民國88年時則上升至41.89%，而低技術人力密集產品的出口則由民國78年的37.65%，下滑至民國88年的17.02%。顯示我國製造業快速朝向高科技、高技術的方向調整，這種調整是符合我國經濟條件的變動，亦是經濟發展的趨勢。

另外，製造業在調整的過程中亦產生了集中於電子業的現象。由製造業各中分類產業來看，民國87年電力及電子機械器材業在製造業GDP中的比重已達24.4%，較民國76年增加10.8個百分點，而其出口比重在民國88年更高達45.71%，較民國81年增加15.37個百分點。

製造業朝向高科技、高技術的方向發展是產業結構調整的正確方向，而集中於電子業亦是比較利益改變使然，但是其結果對於勞動市場卻產生了重大的衝擊。在製造業結構調整時，比較利益較差的產業（或所謂的傳統產業），一方面喪失其比較利益，另一方面則無法吸收甚至流失人才與資金，在經營愈顯困難下，最終不得不結束營運或對外投資，因而釋出大量勞動力。由於這些產業大多為勞力密集型產業，因此釋出的勞動力亦以低技術勞動力為主。然而高科技、高技術的產業發展則要大量高技術人力，對低技術人力的需求較少，且在

專業化的情況下，對產業專業人才需求較大，相對產業通用人才的需求較少，因此不易吸納其他產業釋出的勞動力，但同時卻因對高技術人力及專業化人力的大量需求而產生人力不足情況，因此這二種力量使得勞動市場產生了供需失衡的現象。

失業與經濟景氣有一定的關聯性，因此單純由失業率的高低變化是無法觀察到上述的現象，但若按學歷的失業率對總失業率的倍數來看，則可清楚的觀察到此一現象。民國75年時，大學以上失業率為總失業率的1.31倍，至民國88年已降為0.92倍；專科學歷則由1.5倍降至1.06倍；高職由1.69倍降至1.15倍；高中則由1.59倍降至1.00倍，而相反的國中、國小、不識字及自修等學歷對總失業的倍數則是增加的，國中由民國75年的1.07倍上升至民國88年的1.12倍；國小由0.47倍上升為0.71倍；不識字及自修者則由0.21倍上升至0.44倍。由此可知，在高、中等學歷之失業狀況相對是在改善，但初等學歷者之失業狀況相對是在惡化的，而初等學歷者多從事低技術之工作，或多為初級勞動者。

另一方面，由失業者的年齡層結構來看，民國80年以前，失業以青少年（15-24歲）為主，但民國80年以後則以青壯年（24-49歲）為主。民國80年時，青少年失業占總失業率為49.23%，青壯年則為46.15%，至民國88年時，青少年的比率降為33.57%，而青壯年則上升為59.36%。青壯年組中又以45-49歲失業的惡化情況相對最為嚴重，民國80年時其失業率為2.31%，但民國88年時已上升為7.47%，若以倍

數來看則為民國80年的3.24倍；其次為40-44歲的年齡層，其倍數為2倍；再其次為50-54歲，其倍數為1.70倍。由此可知，青壯年失業情況的相對惡化，且以40-54歲壯年的惡化最為嚴重。壯年的失業最可能的原因即是產業結構調整造成的，尤其可能是以不具競爭力的產業外移或關閉的結果，其所釋出勞動力又以初級勞動力為主，而青壯年的所得一般為家庭主要的經濟來源，這些人的失業將對家庭造成嚴重的衝擊，進一步可能影響社會安定，故應予以特別關注。

由以上的分析可以了解，產業結構調整是經濟發展的必然過程，而過去做為帶動經濟發展的製造業，內部亦產生結構性轉變，朝向高科技、高技術方向發展，連帶造成壯年及初級勞動力者的失業，因此無法以製造業的擴張來解決失業的問題，其道理是相當明顯的。故政府在解決結構性失業問題上的策略應重新思考，不能一味以擴張製造業為出發點，而宜採創造服務業就業為主、製造業為輔的失業對策方式思索，方能確實解決此種結構性失業的問題。