

編號：87-05-01

台灣地區勞動市場失業與缺工問題之研究

研究單位：行政院主計處

研究人員：苗坤齡

中華民國八十七年八月

台灣地區勞動市場失業與缺工問題之研究

摘要

一、研究源起及目的：

自民國七十六年以來，台灣地區勞動市場歷經了劇烈的變化，八十二年以前的勞力短缺，促使七十八年以後逐步開放外勞引進，而八十三年以降隨著勞力密集產業外移、產業升級、外勞持續引進，國內失業問題逐漸突顯，失業率七十六時為 1.97%，八十五年上升至 2.60%，為民國七十六年來首次超過 2.0%，八十六年更向上攀升至 2.72%，八十七年上半年各月失業率亦均高於 2.3%；短短十年間台灣勞動市場由勞力不足轉為勞力過剩，其間缺工率則由七十七年之 7.10% 下降到八十三年之 3.80%，八十四年略為提升至 4.00%，八十五年以後至八十七年上半年間多維持在 3.5% 附近的水準，缺工人數在 17 萬人至 20 萬人之間，可知八十五年後台灣已經脫離低失業時代，同時失業率增加，整體之缺工有減緩之趨勢，但製造業缺工減少之速度則相對較為緩慢，這種失業與缺工同時存在之現象，是因為勞動市場供需機能失調？還是因為產業結構變化促使廠商僱用人員的特性也隨之改變？其中因素值得進一步去探究。因此如何有效降低勞動市場之失業與缺工，分別由廠商人力短缺之特性以及失業者之個人特性進行了解，是本文研究之重點。

二、研究方法：

國內研究有關勞動市場失業或缺工單向失衡問題之論著不勝枚舉，少有就勞動市場失業與缺工雙向失衡問題進行研究，只有吳惠林、張清溪在八十年的研究中假設職位空缺為失業的反函數，將求供比率與失業率作為勞力短缺之衡量指標，但受限於完整的職位空缺資料付之闕如，未能就失業者與職位空缺之間的特性進行分析，本文則應用現有之統計調查資料進行失業者與缺工之間的特性分析，以彌補這一方面之不足。

要了解失業者與缺工之特性，需分別由人力供給面及人力需求面來了解，在現有統計調查資料中，行政院主計處的人力資源調查是人力供給面最完整之調查，其於每年五月附帶辦理人力運用調查，兩者可提供充分的失業者特性資料，資料期間可溯及民國六十七年；而人力需求面調查之種類較為繁多，然有蒐集缺工方面資料的僅有行政院主計處辦理之受雇員工動向調查、受雇員工薪資調查及事業人力僱用狀況調查，其中受雇員工動向調查自民國六十四年開始辦理，七十年至七十八年(七十四年、七十五年中斷)間有各業短缺員工的調查資料，有關問項僅及「有無短缺員工」、「短缺人數」、「短缺原因」、「尋找員工困難原因」、「因應措施」，以及「希望政府採取措施」等問項；受雇員工薪資調查之缺工時間數列資料自八十年下半年開始，然亦僅有各行業之缺工人數及缺工率資料；事業人力僱用狀況調查則自八十年開始辦理，其中八十五年及八十六年兩年之調查有較完整之各行業缺工人數、缺工特性及缺工率等資料，因此本文分別利用八十五年五月、八十六年五月的人力運用調查與八十五年八月、八十六年五月的事業人力僱用狀

況調查資料觀察近兩年失業者與缺工特性，並進行差異性研究。

三、研究發現與建議：

- (一)失業與缺工未能媒合之主要原因有：廠商短缺員工薪資較失業者期望待遇為低；年輕人較偏好事務及服務性工作；中、高齡失業者之就業機會較少；職類與教育程度人力供需仍有差距；區域之限制促使失業與缺工無法媒合等。
- (二)在失業與缺工具有之相同特性上，失業者前職行業與缺工之行業均以製造業為主，商業其次；而失業者尋職與缺工之職類多集中在生產操作工及體力工、技術員及助理專業人員兩種職類，可知行業與職類之差異並不是導致失業與缺工無法媒合的主要原因。因此在現有人力之運用上，以失業者前職為製造業、商業，且欲找尋之職務為生產操作工及體力工、技術員及助理專業人員者，較易撮合使其就業。
- (三)受專業技術人力及大專以上程度缺工人數大幅增加之影響，職類別缺工及失業者之相對倍數，以專業人員與技術員及助理專業人員增幅較大，顯示此部分職類工作機會較多，但人員之供給趨於不足，故在長期之人力政策規劃上，應重視產業人力需求趨勢，作為長程教育發展計畫之參考。
- (四)受近年服務業躍居為台灣地區主導產業之影響，其創造之就業機會遠高於工業部門，加上其工作環境較工業部門為優，亦使29歲以下年輕勞動人口趨之若鶩，因此製造業屢見缺工，而服務性之職缺又無法滿足現有勞務提供者，然任一服務業之發展必須立基在製造業之發展上，人力與產業的偏向發展，無法營造出健全之經濟體質，因此如何令年輕勞動人口了解製造業為安身立命之所在，並進而往製造業發展，是為避免產業空洞化之要件。
- (五)目前國內勞動市場供需失衡主要因素之一在於區域性勞動供需不均，八十六年北區缺工率達 4.38%，居各區之首，失業率 2.43%則居各區之末，呈勞動供給不足現象；而中、南、東三區則有勞動供給過剩現象，為使區域性人力資源有效運用，減少地區性之失業與缺工人數，產業均衡發展政策宜持續積極進行。
- (六)失業者期望待遇為缺工薪資之 1.3 倍，待遇認知之差距，亦導致失業者無法謀得職位之重要因素，由於個人的工作經驗、教育程度、專業技能等是廠商評估給予薪資高低的重要參考因素，是以加強個人專業能力訓練，擴展第二專長領域，為目前產業結構快速調整中，增加本身可被僱用機會的重要利器。
- (七)在 70 年代後期與 80 年代初期國內產業缺工情形逐漸突顯，此階段外勞適時引進，已紓解短期國內基層勞力不足之困境。隨著外勞引進人數之增加，八十六年底在台外勞人數已有 24 萬 8 千人，占國內受雇員工人數之 4.44%，為歷年最高水準，而本波新增失業者之原就業場所，大多來自製造業、商業與營造業，且以生產有關工人、機械操作工及體力工為主，顯示引進外勞與國內部分勞工就業已產生互動影響，是故在外勞引進政策上，宜定期評估對國內經社環境之影響，在缺工、國人就業與產業升級之權衡下彈性檢討外勞分配方式。
- (八)為提升國際地位，健全產業發展，增進產業對外競爭力，我國目前正積極加入 WTO、

GATT 等國際經貿組織，然而加入這些組織在享受會員國權利之同時，也亦須承擔對其他會員國減讓關稅、開放市場以及遵守 WTO、GATT 規範與相關協定之義務，因此對我國相關產業必然造成影響，如金融市場將加速邁向自由化與國際化，而農業與勞力密集等較不具競爭力產業之就業人口將面臨失業與轉業問題；目前農業就業人口占總就業人口 9.57%，勞力密集產業占 10.08%，且近年均呈下降趨勢，未來加入國際經貿組織後將進一步縮減，為因應可能發生之失業，提早對這些產業之就業人口實施職業訓練，加強就業輔導體系，並健全服務業發展，加速產業升級，俾降低加入國際經貿組織後對勞動市場之衝擊。

- (九)八十六年失業率為 2.72%，為七十四年來最高水準，且已連續兩年維持在 2.5% 以上，並高過韓國、新加坡與香港，預期八十七年之失業率亦在 2.6% 至 2.75% 之間，顯示失業將維持在較高水準；為因應未來失業人口之增加，避免因失業引起之社會問題，勞委會已決議積極研擬失業保險辦法，為使開辦失業保險達到保障勞工權利，應積極加強失業保險與就業服務、職業訓練體系緊密結合，以達成促進就業之最終目標。
- (十)隨著國內外經濟情勢之發展，未來企業所面臨之競爭將更加激烈，企業必須隨時調整其勞力需求以為因應，隨著社經情勢之改變，部分勞工法規宜隨時檢討作適當修正，如勞基法有關退休之規定，使企業僱用中高齡勞工之意願低落，而 40 歲以上之失業人口則由八十一年之 1 萬 4 千人大幅增加至八十六年之 5 萬 6 千人，失業率由 0.45% 增為 1.5%，隨著勞動基準法實施期間之增長及其擴大行業適用範圍後，中高齡之失業人口可能會持續增加，因此當前政府提倡銀髮族二度就業，或增進中高齡人口之勞動力參與率之同時，應化解企業僱用銀髮族之不利因素。
- (十一)根據統計資料顯示，台灣勞動市場之就業型態與廠商用人結構已不同以往，而近期人力派遣行業之興起，一些短期性、非專業性之工作可委由人力派遣業承攬，對於失業與缺工間多了一層媒合管道，也勢必加速廠商用人方式之改變；但人力派遣業之興起亦隱藏了一些危機，也就是企業為規避正式員工退休金等非薪資成本之支出，將部分業務委託人力派遣業，裁減相關業務之員工，因而對失業造成更進一步之衝擊，故在人力派遣業興起之初，應妥善制定遊戲規則，避免日後可能發生之失業問題與勞資抗爭。
- (十二)台灣由於自然資源之欠缺，唯一憑藉為豐富之人力資源，五十七年實施九年國教以後，大幅提升人力之素質，加上勤勞敬業之工作態度，為我國創造舉世欽羨之經濟奇蹟；如今即將邁向二十一世紀之際，台灣勞動力之素質雖仍不斷在提升，大專以上勞動人口已占總勞動力之 23.9%，其就業人口亦占總就業之 23.9%，惟產業結構調整過程中卻產生缺工、高學歷高失業、失業率增加等現象，不久又面臨加入國際經貿組織，產業結構與勞動市場將遭逢更大之挑戰，回顧過往衡諸未來，台灣產業結構調整速度必將加快，循此發展趨勢，建構二十一世紀產業發展計畫，並規劃實施十二年國教，推廣技職教育及全面推動敬業專案，以進一步提升勞動品質，創造具競爭力之勞動環境。

(十三)除結論與建議外，本文提供以下兩點後續值得研究與改進之處：由於失業與缺工間無法媒合之最大關鍵在於供需雙方薪資認知上之差距，因此研究失業與缺工間薪資差距的因素，對於改善勞動供需失衝亦頗有幫助。另受限於時間侷促，本文僅就失業與缺工間相關特性因素進行交叉分析，若能就單項因素(如行業、職業、教育程度等)進行全面性分析，將能對失業與缺工間之差異有著更為深入之了解。