

# 以景氣長波宏觀當代台灣的失業問題

彭百崇

文化大學勞工關係學系教授兼系主任

## 摘要

台灣經濟發展歷經七次循環階段，自1998年第五階段經濟循環之後，失業始成為問題。宏觀當代2008-09年第七階段經濟循環的失業，全然是反映上一世紀第二次經濟轉型所種下之結構性失業的特質，即：會因經濟衰退而惡化，卻無法隨著經濟復甦而快速好轉。特別是，目前台灣勞動市場已隱隱出現長期失業問題。

**關鍵字：**經濟循環 循環性失業 結構性失業 長期失業

## 壹、序

以自然失業率假說而言，上一世紀，台灣勞動市場幾乎是處於充分就業的狀態。但邁進新的世紀，台灣失業率卻急遽上升。特別是，2008年下半年爆發金融海嘯之後，台灣失業水平更攀升至歷史新高。

儘管金融海嘯造成台灣失業率的急遽竄升，但在本世紀初的前二年，台灣的失業亦超過5%的高水準。顯然，造成當前台灣失業問題的惡化，並非僅僅是金融海嘯的單一因素。

從GDP成長的表現來觀察，自2008年的第二季，台灣實質GDP成長率開始轉為負成長。一般而言，實質GDP只要連續兩季皆是負成長，則可確

定經濟循環是處於衰退的階段，亦即，自2008年，台灣的經濟正走向衰退。

事實上，台灣經濟發展自起飛之後歷經多次經濟循環階段。經濟循環波動是經濟成長過程中所出現的經濟現象，且循環波動過程複雜而無一相同。因此，從經濟循環來看，造成當前台灣失業問題的惡化，應有多重因素。台灣失業問題的癥結究竟在哪裡？這是本文要以景氣長波宏觀當代台灣的失業問題的緣由。本文分三個段落來說明：第一、敘述台灣經濟循環的階段；第二、敘述台灣第二次轉型的經濟特質；第三、敘述當代台灣的失業問題。

## 貳、台灣經濟循環的階段

從實證經驗顯示，一國的總產出量或所得水準，並不能長期維持穩定的，經濟成長也不平穩，實際的經濟活動起起伏伏，有時高於成長趨勢而表現出經濟繁榮，有時低於成長趨勢而表現出經濟衰退，因而呈現出景氣循環波動的現象。

以實質GDP成長率及失業率的變化，宏觀觀察台灣的經濟發展過程，大抵在1965年前後通過轉捩點(turning point)邁向經濟起飛之後<sup>1</sup>，至二十世紀末，發生五個階段的循環波動<sup>2</sup>。在本世紀初，再發生一個階段的循環波動。自2008年迄今，台灣又正經歷另一階段的經濟衰退。如表1所示，整體觀察台灣過去五十年來的經濟發展過程經歷七個景氣循環階段：

---

<sup>1</sup>參閱彭百崇，〈台灣經濟轉型與就業 M 型化問題〉，《台灣勞工雙月刊》，97 年 5 月，第 13 期，頁 14-21。

<sup>2</sup> Liu、Huang 及 Wang 觀察台灣在過去五十年(1970-2004)的經濟發展過程，發生六個階段的循環波動。參閱 Liu、Huang and Wang, 'Cyclical Employment Changes in Taiwanese Industry', in Joseph S.Lee,(ed.),*The Labour Market and Economic Development of Taiwan*, Edward Elgar Publishing, Inc., 2007,pp.107-129.

(一)第一階段經濟循環：1974-79年期間。

1. 74-75年間處於衰退過程，實質GDP成長率平均值僅3.05%，失業率平均值1.97%。

2. 76-79年間處於復甦過程，實質GDP成長率平均值達11.45%，失業率平均值為1.62%。

(二)第二階段經濟循環：1980-84年期間。

1. 80-82年期間衰退，實質GDP成長率平均值僅5.67%，失業率平均值為1.58%。

2. 83-84年期間復甦。實質GDP成長率平均值達9.53%，失業率平均值為2.58%。

(三)第三階段經濟循環：1985-87年期間。

1. 85-85年期間衰退，實質GDP成長率平均值僅4.95%，失業率平均值2.91%。

2. 86-87年期間復甦，實質GDP成長率平均值達12.19%，失業率平均值2.32%。

(四)第四階段經濟循環：1988-97年期間。

1. 88-90年期間衰退，實質GDP成長率平均值6.93%，失業率平均值1.64%。

2. 91-97年期間復甦，實質GDP成長率平均值僅6.91%，失業率平均值1.88%。

(五)第五階段經濟循環：1998-00年期間。

1.98-98年期間衰退，實質GDP成長率平均值僅4.57%，失業率平均值2.69%。

2.99-00年期間復甦，實質GDP成長率平均值僅5.70%，失業率平均值2.96%。

(六)第六階段經濟循環：2001-07年期間。

1. 01-01年期間衰退，實質GDP成長率平均值-2.17%，失業率平均值5.57%。

2. 02-07年期間復甦，實質GDP成長率平均值僅4.83%，失業率平均值4.43%。

(七)第七階段經濟循環：2008-？年期間。

1. 08-？年期間衰退。

2. ？年復甦。

表1 台灣經濟發展過程與經濟循環階段

年別	項目	經濟循環階段	實質GDP成長率%	失業率%
1965		通過轉捩點	11.13	3.29
1970		邁向起飛	11.37	1.70
1974		第一階段	1.16	1.53
1975		1974-75衰退	4.93	2.40
1976		1976-79復甦	13.86	1.78
1977			10.19	1.76
1978			13.59	1.67
1979			8.17	1.27
1980		第二階段	7.30	1.23

1981	1980-82衰退	6.16	1.36
1982	1983-84復甦	3.55	2.14
1983		8.45	2.71
1984		10.60	2.45
1985	第三階段	4.95	2.91
1986	1985-85衰退	11.64	2.66
1987	1986-87復甦	12.74	1.97
1988	第四階段	7.84	1.69
1989	1988-90衰退	8.23	1.57
1990	1991-97復甦	5.39	1.67
1991		7.55	1.51
1992		7.49	1.51
1993		7.01	1.45
1994		7.11	1.56
1995		6.42	1.79
1996		6.10	2.60
1997		6.68	2.72
1998	第五階段	4.57	2.69
1999	1998-98衰退	5.42	2.92
2000	1999-00復甦	5.98	2.99
2001	第六階段	-2.17	5.57
2002	2001-01衰退	4.64	5.17
2003	2002-07復甦	3.50	4.99
2004		6.15	4.44
2005		4.16	4.13
2006		4.80	3.91
2007		5.70	3.91
2008	第七階段	0.06	4.14
2009	2008-?衰退 ?復甦	-4.04(預測)	5.85(1-9月平均)

資料來源：行政院經建會，《Taiwan Statistical Data Book 2009》。

說明：1. 實質 GDP成長率是按當年價格之國內生產毛額及各業產值而計算得出之數值，2000年之前的數據是依據《Taiwan Statistical Data Book 2001》，2001年之後的數據是依據《Taiwan Statistical Data Book 2009》。

### 參、台灣第二次轉型的經濟特質

一國經濟發展的過程中，或由於外部衝擊，或由於內部因素，在結構

上會發生顯著的變動。這種變動得稱為轉型(transformation)。

台灣在1960年代中期通過轉捩點，經濟從以農業為主的產業結構演變為以工業為主的產業結構，即工業產值占國內生產毛額的比例大於農業產值占國內生產毛額的比例。這是台灣經濟發展的第一次轉型。從產業結構及就業結構來看，大致在1986-88年間，台灣經濟開始第二次轉型<sup>3</sup>。在第二次轉型之後，台灣經濟呈現的特質容敘述如下。

### 一、後工業社會服務產業變化的特質

在1988年第四階段經濟循環之前將近二十年的快速經濟成長，台灣的國民所得水準急遽升高，家計單位的消費支出水準亦水漲船高，在1988年第四階段經濟循環之前，家計單位的消費支出，每年成長率皆有兩位數字，在1988年之後，民間消費支出占GNP的比例已超過50%，至2001年，更上升60%以上。

觀察台灣經濟發展過程民間消費支出結構之變化，在1988年之前，食品費支出占民間消費支出的比例皆在30%以上，相對地，自1989年之後，非食品費支出占民間消費支出的比例則超過70%以上。

另從消費支出的內容來看，台灣家計單位的消費支出在服務方面的比例大幅增加，至2001年已超過50%。同時，1988年之後，對金融計畫與貨幣管理服務的需求，亦持續增加。因而，匯合這些各種因素，遂刺激台灣服務業加速成長，並導向國內市場。於是自1990年代以降，台灣的產業結構逐

---

<sup>3</sup> 參閱彭百崇，〈台灣經濟轉型與就業M型化問題〉，《台灣勞工雙月刊》，97年5月，第13期，頁14-21。

漸轉型而呈現出後工業社會的特質。值得注意的是，在1988年第四階段經濟循環之後，後工業社會服務產業變化的特質：

#### 其一、台灣的經濟核心終由服務業替代製造業：

從表2顯示，依服務業產值占GDP的比例而言，第四階段經濟循環期間為60.11%，第五階段經濟循環期間增為67.67%，第六階段經濟循環期間再增至70.83%；另依服務業就業人口占總就業人口的比例來看，第四階段經濟循環期間為48.49%，第五階段經濟循環期間增為54.23%，第六階段經濟循環期間再增至57.63%。亦即，邁入本世紀伊始，服務業終成為台灣的經濟主體。但值得隱憂的是，台灣的服務業在產值占GDP的比例與就業人口占總就業人口的比例之間，卻呈現巨大的缺口。

#### 其二、服務業成長呈現減緩：

從表2亦顯示出台灣服務業的另一特質，即成長呈現減緩的現象。依每就業人口產值來看，第四階段經濟循環期間為986,477元，第五階段經濟循環期間增為1,288,992元，第六階段經濟循環期間再增至為1,394,967，表面上，台灣服務業每就業人口產值一直呈現增長的趨勢，但增長的速度卻減緩了。從服務業產值年增率來看，第四階段經濟循環期間為5.39%，第五階段經濟循環期間減為2.93%，第六階段經濟循環期間再減至為2.19%；這一情勢亦反映在服務業就業人口年增率持續遞減，如：第四階段經濟循環期間為3.40%，第五階段經濟循環期間減為2.87%，第六階段經濟循環期間再減至為1.26%。

表 2 經濟循環過程與服務業之變化

項目	第四階段經濟循環 (1988-1997 年期間)	第五階段經濟循環 (1998-2000年期間)	第六階段經濟循環 (2001-2007年期間)
服務業產值占 GDP %	60.11	67.67	70.83
服務業產值年增率%	5.39	2.93	2.19
服務業每就業人口產值(元)	986,477	1,288,992	1,394,967
服務業就業人口占總就業人口%	48.49	54.23	57.63
服務業就業人口年增率%	3.40	2.87	1.26

資料來源：服務業產值占 GDP%、就業人口占總就業人口%、及其年增率%依行政院經建會《Taiwan Statistical Data Book 2009》計算得出。

### 其三、新興服務行業的產生：

從總就業人口的分佈來看，在第五階段經濟循環之前，服務業仍以傳統的行業為主體，即使到了2000年，受雇於商業的就業人有41.45%，從事於社會服務及個人服務業的就業人口有29.40%。同時，服務行業有了變化，傳統的行業在蛻變，也有新興的行業產生：

- 1.傳統的商業含蓋批發、零售與餐飲，自2002年，則區分為批發零售業以及住宿餐飲業，批發零售業的就業人口從2002年的31.28%略減為2008年的29.32%，住宿餐飲業的就業人口則從2002年的10.62%稍增至為2008年的11.38%。
- 2.運輸倉儲交通業原由11個服務行業組成，包括鐵路、運輸、觀光客運、電訊等，到了2007年，區分為兩類，一是運輸倉儲業，另一是資訊及傳播業。運輸倉儲業的就業人口2007年有7.29%，2008年略減為6.86%，資訊及傳播業的就業人口2007年為3.62%，2008年為



3.36%。

3.金融及保險業自2002年細分增加不動產租賃業，金融及保險業的就業人口2002年為6.98%，2008年為6.81%，不動產租賃業的就業人口2002年為1.08%，2008年為1.23%。

4.社會服務及個人服務業的變化稍大。自2002年，原社會服務及個人服務業細分為教育服務業、醫療保健及社會工作服務業、文化運動休閒業(後改為藝術娛樂及休閒業)以及其他服務業等四類。這四類服務行業就業人口的變化也各有不同。教育服務業就業人口2002年為9.00%，2008年增為10.02%；醫療保健及社會工作服務業就業人口2002年為5.15%，2008年略增為5.85%；文化運動休閒業就業人口2002年為3.40%，2008年減為1.62%；其他服務業就業人口2002年為12.30%，2008年減為8.75%。

## 二、工業部門轉型的特質

台灣自1988年第四階段經濟循環之後，製造業部門亦呈現轉型的變化。特別是，自1985年，面對中共及南韓的競爭，台灣傳統產業的產出即急遽開始下降。

自1988年第四階段經濟循環開始之後，工業部門產值占國內生產毛額(GDP)的比例逐年遞降。在1988年，工業產值占國內生產毛額(GDP)的比例降為42.3%，自1989年，急遽降至40%以下。再經過十年，自1999年，工業產值占國內生產毛額(GDP)的比例更降至30%以下。整個1990年代，傳統產

業加速減少，石化產業也減少，只有電子及精密器械產業增長。其結果，這兩大產業替代傳統產業，台灣製造業部門也因而轉型成為以高科技產業為主體的情勢。

檢視台灣工業部門結構的變化，自1986年之後，重工業產值占製造業產值之比例已超過50%，自1994年超過60%，1998年超過70%，2004年超過80%；而重化及技術密集產業出口值占製造業總出口值之比例，自1988年超過60%，1996年超過70%，2002年超過80%。另一方面，自2000年，資本密集產業及技術密集產業更成為工業的生產重心重工業，重工業產值占製造業產值之比例以及重化及技術密集產業出口值占製造業總出口值之比例，兩者皆超過80%。

進一步從經濟循環的宏觀角度觀察，如表3所示，自1988年第四階段經濟循環之後，台灣的工業部門有明顯的遞減趨勢：

其一、工業產值占GDP的比例遞減：在第四階段經濟循環期間，工業產值占GDP的比例有36.24%，但在第五階段經濟循環期間，銳減為30.07%，在第六階段經濟循環期間，更降至27.52%。

其二、工業產值年增率遞減：工業部門每就業人口產值的絕對數值雖有增長，但產值年增率在第六階段經濟循環期間卻大幅下降。在第四階段經濟循環期間工業產值年增率為4.01%，在第五階段經濟循環期間為4.27%，在第六階段經濟循環期間則降至2.41%。這是當前台灣薪資水準呈現停滯的主因。

其三、工業占總就業人口的比例遞減：在就業方面，工業部門就業人口占總就業人口的比例，自 1991 年即降至 40% 以下。更重要的是，工業就業人口年增率幾乎呈現停滯的狀態，在第四階段經濟循環期間，工業部門就業人口年增率僅有 0.29%，在第五階段經濟循環期間為 0.31%，在第六階段經濟循環期間則稍稍增為 1.02%。

表3 經濟循環過程與工業之變化

項目	第四階段經濟循環 (1988-1997 年期間)	第五階段經濟循環 (1998-2000年期間)	第六階段經濟循環 (2001-2007年期間)
工業產值占 GDP %	36.24	30.07	27.52
工業產值年增率%	4.01	4.27	2.41
工業每就業人口產值(元)	614,330	793,592	949,966
工業就業人口占總就業人口%	39.76	37.43	35.86
工業就業人口年增率%	0.29	0.31	1.02

資料來源：工業產值占GDP%、就業人口占總就業人口%、及其年增率%依行政院經建會《Taiwan Statistical Data Book 2009》計算得出。

### 三、台灣第二次轉型的失業問題特質

在1980年代之前，台灣勞動市場幾乎處於充分就業的狀態，失業率一直維持在2%以下的水平。1980年代中期，失業率上升到2.91%，這是石油危機的供給震盪(supply shock)所造成的短期現象。在1988-97年的整個第四階段經濟循環期間，平均失業率僅有1.81%。

但自1998年以降，即從第五階段經濟循環開始，台灣失業率卻一路飆升，失業始成為問題。1998年的失業率已上升至2.69%，至上一世紀末年

(2000年)，再上升至2.99%。特別是，從本世紀開始，台灣經濟邁入第六階段經濟循環，在經濟衰退的兩年期間(2001年及2002年)，失業率更攀上5%的歷史最高水平(分別為5.57%及5.17%)。以宏觀角度觀察台灣第二次經濟轉型之後的失業問題，有幾方面的特質：

### 第一、失業率是經濟循環性的落後指標

Liu、Huang及Wang(2007)曾以循環性就業比率與結構性就業比率觀察台灣各經濟循環階段的就業變動<sup>4</sup>。

宏觀台灣經濟發展過程的就業變動，基本上，失業率是經濟循環性的落後指標，當期的失業率水準是反映上一階段的經濟波動，如：第二階段經濟循環、第四階段經濟循環、第五階段經濟循環及第六階段經濟循環。在這些經濟循環階段，衰退期間的失業率平均值皆比復甦期間的失業率平均值要來得低，第二階段經濟循環衰退期間的失業率平均值為1.58%，復甦期間的失業率平均值為2.58%；第四階段經濟循環衰退期間的失業率平均值為1.64%，復甦期間的失業率平均值為1.88%；第五階段經濟循環衰退期間的失業率平均值為2.69%，復甦期間的失業率平均值為2.96%。第六階段經濟循環衰退期間的失業率平均值為5.57%，復甦期間的失業率平均值為

---

<sup>4</sup> Liu、Huang及Wang測度台灣勞動市場就業變動分別是：1974年的第一階段經濟循環階段，循環性就業比率為40.0%，結構性就業比率為60.0%；1980年的第二階段經濟循環階段，循環性就業比率為23.3%，結構性就業比率為76.7%；1986年的第三階段經濟循環階段，循環性就業比率為25.7%，結構性就業比率為74.3%；1992年的第四階段經濟循環階段，循環性就業比率為18.9%，結構性就業比率為81.1%；1996年的第五階段經濟循環階段，循環性就業比率為21.5%，結構性就業比率為78.5%；2002年的第六階段經濟循環階段，循環性就業比率為15.2%，結構性就業比率為84.8%。同註2。

4.43%。

若失業率異常變動，則反映外在經濟因素的影響，如：第一階段經濟循環及第三階段經濟循環。在這些經濟循環階段，衰退期間的失業率平均值皆比復甦期間的失業率平均值要來得高。第一階段經濟循環衰退期間的失業率平均值為1.97%，復甦期間的失業率平均值為1.62%；第三階段經濟循環衰退期間的失業率平均值為2.91%，復甦期間的失業率平均值為2.32%。造成失業率的異常變動，主因來自於全球性的石油危機，第一階段經濟循環期間遭遇到第一次石油危機，第三階段經濟循環期間則遭遇到第二次石油危機。一旦石油危機的供給震盪消失了，失業率又恢復常態性的作用。

以此觀之，2008年下半年台灣失業率從5%至6%的飆升，很顯然是反映全球性金融海嘯所誘發的經濟波動。

## **第二、服務業替代製造業，成為維持充分就業的最大貢獻主力**

在1970、80年代，台灣經歷工業化快速成長過程，工業部門大量吸納流出的勞動力，致使失業率一直維持2%以下的低水平。但至1980年代後期，製造業部門吸收就業機會的能力縮小了，整個就業情況起了變化。

自第四階段經濟循環，整體製造業就業人口年增率呈現遞減的趨勢，

第四階段經濟循環期間(1993-97年)，整體製造業就業人口年增率僅有1.65%，第五階段經濟循環期間更減為1.10%。其中，食品(菸草)製造業、紡織業、成衣服飾品製造業、皮革毛皮及其製品製造業、木竹製品製造業、

家具及裝設品製造業、紙漿紙及紙製品製造業、橡膠製品製造業、塑膠製品製造業等傳統產業皆呈現負成長。

但是，自第四階段經濟循環，台灣的服務業也起了變化。整體服務業部門的就業規模逐年大幅增加，1993年有4,323千人，在1999年已增為5,116千人，至2008年更增至6,036千人。從整體服務業就業人口年增率來看，如表4所示，第四階段經濟循環期間(1993-97年)，整體服務業就業人口年增率高達2.95%，其中，商業增加2.53%，金融及保險業增加6.11%，工商服務(專業、科學及技術服務業)增加4.02%，社會服務及個人服務業增加3.09%；第五階段經濟循環期間(1998-2000年)，整體服務業就業人口年增率亦有2.87%，其中，商業增加2.74%，金融及保險業增加5.54%，工商服務(專業、科學及技術服務業)更增加9.26%。顯然，在這階段台灣處於充分就業狀態，服務產業吸收就業能力擴張是最大主因。

表4 經濟循環與服務業就業人口年增率之變化

項目	第四階段經濟循環 (1993-1997年期間)	第五階段經濟循環 (1998-2000年期間)	第六階段經濟循環 (2001-2007年期間)
整體服務業就業人口年增率%	2.95	2.87	1.26
商業	2.53	2.74	1.88
批發零售業	-	-	1.03
住宿餐飲業	-	-	3.45
運輸倉儲通訊業	0.12	1.14	0.79
資訊及傳播業	-	-	-
金融及保險業	6.11	5.54	1.34
不動產租賃業	-	-	2.63

工商服務 (專業、科學及技術服務業)	4.02	9.26	-0.10
社會服務及個人服務業	3.09	2.58	-
教育服務業	-	-	3.78
醫療保健及社會工作服務業	-	-	4.04
藝術、娛樂及休閒服務業	-	-	-8.42
其他服務業			-3.72
公共行政業	0.33	-0.82	0.90

資料來源：各業就業人口年增率%依行政院經建會《Taiwan Statistical Data Book 2009》計算得出。

### 第三、1990年代後期失業高漲主因來自於建築業衰退的泡沫經濟

在第四階段經濟循環後期以及第五階段經濟循環整個時期，台灣失業率出現高漲，失業率上升至2%以上高水平，從1996年一躍跳升至2.60%，1997年至2000年期間，皆維持在2.69%至2.99%之間。其主因來自於建築業衰退而形成的泡沫經濟。

台灣在1988年第四階段經濟循環之前，貿易持續大量出超，到了1987年，外匯存底已增至558億美元，貨幣供給呈現倍數增加。同時，超額貨幣流向不動產投資，一方面實質固定資本形成大幅增加，另一方面不動產投資名目價值暴增，導致股票價格巨幅上漲。

在1988年建築業快速擴張之時，住宅建築及非住宅建築的固定資本形成皆破千億元，住宅建築的固定資本形成有103,669百萬元，非住宅建築的固定資本形成則達135,587百萬元，住宅建築固定資本形成的歷史最高水準是1993年的250,852百萬元，非住宅建築固定資本形成的歷史最高水準是1998年的327,140百萬元。不動產固定資本形成快速增長，亦導致股票價格

驟漲，1988年股票價格年增率約僅10%，到了1990年、1991年，股票價格年增率卻驟增至120%、140%以上。台灣泡沫經濟因而形成。

觀察住宅建築及非住宅建築及公共建築的固定資本形成的變動，自1996年房地產推出數量銳減，到了1998年非自用住宅推出數量亦減，至2001年，住宅建築的固定資本形成降至113,112百萬元，非住宅建築的固定資本形成降至217,688百萬元，台灣泡沫經濟大約在此結束。

在這泡沫經濟年代，台灣營造業的就業狀況呈現巨大的變化：

其一、在就業結構方面：

當前營造業的就業是以專門營造業為主體，但在本世紀之前，整體營造業的就業則是以建築工程業為主體。在2000年，占整體營造業就業人口的比例，建築工程業有46.99%，專門營造業(後細分為機電電信電路管道工程業、建物裝修裝潢業、其他營造業)有39.42%，土木工程業有13.58%，特別是，在泡沫經濟年代，建築工程業占整體營造業就業人口的比例高達50%以上，最高峰是1993-95三年期間，分別有58.82%、59.67%、59.72%。

其二、在就業規模方面：

在泡沫經濟年代期間，整體營造業吸納就業人口的變化相當大，在1993年，整體營造業的就業規模有879千人，1994-96三年期間吸納量達到高峰，分別有967千人、1003千人、928千人，但爾後則逐年遞降，至2003年，降至歷史的新低水準，只有702千人。

從就業人口年增率來看，如表5所示，自1996年至2003年期間，整體營



造業就業人口年增率一直即呈現負成長，而建築工程業衰退的情形更嚴重，1996、1997、2001三年更呈兩位數負成長，分別是-13.52%、-10.81%及-14.83%。

以經濟循環過程觀察，如表6所示，第四階段經濟循環期間(1993-97年)，整體營造業就業人口年增率僅0.41%，建築工程業則是-2.23%，第五階段經濟循環期間(1998-2000年)，整體營造業就業人口年增率已降-2.03%，建築工程業更減為-5.41%。

要言之，自1996年至本世紀末(2000年)，台灣失業率高漲而跳升至2%以上的水平，主因是來自於建築業衰退而形成的泡沫經濟，與所謂的產業外移無多大關連。

表5 台灣經濟發展過程營造業就業人口年增率之變化

行業	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
營造業整體%	-	10.01	3.72	-7.48	-4.63	-2.26	-2.54	-1.30	-10.34	-2.82	-3.17	4.27	8.06	4.93	1.93	-0.47
土木工程業	-	2.22	3.26	5.26	3.00	3.88	-3.74	9.71	-7.96	3.85	-0.93	0.00	10.28	-5.08	-20.54	-6.74
建築工程業	-	11.61	3.81	-13.52	-10.81	-3.90	-6.08	-6.24	-14.83	-8.11	-3.92	7.14	8.89	7.58	-7.32	-4.39
專門營造	-	9.93	3.68	0.00	2.90	-1.57	2.87	1.55	-5.80	0.65	1.29	-1.94	6.47	6.08	18.91	4.10

資料來源：各業就業人口年增率%依行政院經建會《Taiwan Statistical Data Book 2009》計算得出

表6 經濟循環與營造業就業人口年增率之變化

項目	第四階段經濟循環 (1993-1997年期間)	第五階段經濟循環 (1998-2000年期間)	第六階段經濟循環 (2001-2007年期間)
營造業整體就業人口年增率%	0.41	-2.03	0.40
土木工程業	3.43	3.28	-0.64
建築工程業	-2.23	-5.41	-1.51
專門營造	4.13	0.95	3.67

資料來源：各業就業人口年增率%依行政院經建會《Taiwan Statistical Data Book 2009》計算得出。

## 肆、當代台灣的失業問題

台灣經濟發展自本世紀邁入第六階段經濟循環過程，台灣的失業現象卻也呈現迥異的情勢。

上一世紀末年，失業率雖因泡沫經濟而高漲至2.99%，但本世紀伊始(2001年)，失業率卻跳升至5.57%的歷史最高點，而後稍降，但仍然維持在4%左右的高水平。至2008年金融海嘯爆發之後，失業率更攀升至6%以上。同時，相對日韓新加坡等國，台灣失業水準亦顯得偏高。當代台灣失業問題的癥結究竟在哪裡？

### 一、吸收就業能力減弱與失業率跳升

如上所述，台灣經濟自1988年第四階段經濟循環開始轉型，至上一世紀末，台灣經濟核心終由服務業替代工業，同時，在工業部門，製造業也急遽蛻變，資本密集產業及技術密集產業成為工業的生產重心。因此，在就業方面遂產生巨大的變化。

在服務業方面。如表7顯示，在第四、第五階段經濟循環期間，台灣服務業的就業人口年增率皆有良好成果，但到了本世紀第六階段經濟循環，服務業的就業人口年增率僅1.26%。

在工業方面。自第四階段經濟循環，工業部門就業人口年增率的成長幾乎呈現停滯。到了第六階段經濟循環，製造業的情況更為惡化。

就整體製造業而言，在第四、第五階段經濟循環期間，整體製造業的

就業人口年增率即呈現遞減趨勢，在2001-2007年的第六階段經濟循環期間更減至0.99%。

就製造業各行業而言，在第四、第五階段經濟循環期間，除了化學材料製造業及電力機械製造業的就業人口年增率稍有增長之外，其他各產業特別是傳統產業皆呈現衰退，甚至於還出現負成長。到了本世紀，情況依然惡化，傳統產業部門仍是大幅衰退，如：紡織業負成長2.69%、成衣服飾品製造業負成長7.06%、皮革毛皮及其製品製造業負成長2.75%、木竹製品製造業負成長5.36%、家具及裝設品製造業負成長4.31%。

要言之，吸收就業能力減弱，是造成本世紀失業率攀升至5%以上超高水準的根源所在。

表7 經濟循環與就業人口之變化

項目	第四階段經濟循環 (1993-1997年期間)	第五階段經濟循環 (1998-2000年期間)	第六階段經濟循環 (2001-2007年期間)
服務業就業人口年增率%	2.95	2.87	1.26
工業就業人口年增率%	0.29	0.31	1.02
整體製造業就業人口年增率%	1.65	1.10	0.99
食品(菸草)製造業	-0.31	-1.11	0.70
紡織業	-5.53	-3.97	-2.69
成衣服飾品製造業	-3.35	-5.57	-7.06
皮革毛皮及其製品製造業	-7.61	-9.34	-2.75
木竹製品製造業	-5.67	-5.71	-5.36
家具及裝設品製造業	0.70	-3.38	-4.31
紙漿紙及紙製品製造業	-0.33	-2.19	-0.72
印刷及其輔助業	3.18	-1.96	-0.72
化學材料製造業	2.05	4.91	0.56

化學製品製造業	0.02	1.95	1.07
石油及煤製品製造業	1.74	-1.84	2.79
橡膠製品製造業	-0.81	-2.68	-0.07
塑膠製品製造業	-2.32	1.79	-2.38
非金屬礦物製品製造業	-2.15	-5.62	0.16
金屬基本工業	3.79	1.06	0.13
金屬製品製造業	4.91	0.96	2.55
機械設備製造修配業	7.68	3.87	2.37
電力機械製造業	4.64	8.06	-1.01
電腦通信視聽電子產品 製造業	-	-	4.68
電子零組件製造業	-	-	10.13
運輸工具製造修配業	1.17	0.32	2.31
精密光學醫療器材鐘錶 製造業	-3.81	-4.31	5.03
其他工業製品製造業	-5.77	-2.35	2.34

資料來源：各業就業人口年增率%依行政院經建會《Taiwan Statistical Data Book2009》計算得出。

## 二、勞動市場實質性因素與非自願性失業

在本世紀2001-2007年的第六階段經濟循環期間，整體失業率維持在4%的高水平，從非自願性失業來看，其中癥結即是來自於上一世紀所種下的台灣勞動市場實質性因素。

如表 8 所示，在 1998-2000 年期間的第五階段經濟循環，工業部門非自願性失業者占全體非自願性失業者的比例為 46.95%，2001-07 年期間的第六階段經濟循環仍維持 45.05%；在服務業方面，1998-2000 年期間的第五階段經濟循環，非自願性失業者占全體非自願性失業者的比例為 51.21%，到了本世紀的第六階段經濟循環期間更增為 53.36%。

非自願失業者意指排除第一次找尋工作者之原有職業失業者。

2001-07 年期間，工業部門及服務業部門的非自願性失業指標不減反增，恰是反映上一世紀末所種下的台灣勞動市場結構因素依舊存在。

若將失業密度指標與非自願性失業指標結合起來觀察，台灣勞動市場結構性因素更為明顯。

失業密度意指失業人口占就業人口的比例，失業密度大於1，表示失業風險高，失業密度小於1，表示失業風險低。如表8所示，在第五階段經濟循環期間，工業部門男性失業密度大於1，在第六階段經濟循環期間亦大於1。在服務業部門，第五、第六階段的經濟循環，女性失業密度皆大於1。亦即，工業部門的男性失業風險以及服務業部門的女性失業風險，從上一世紀末一直延續到本世紀，並未改變。

此外，如上所述，自1988年第四階段經濟循環，台灣的工業部門特別是製造業急遽轉型，而服務業快速增長，因此，服務業部門女性員工密度大於1。女性員工密度大，意指該產業女性員工占全體產業所有女性員工的比例高。

以此基礎，與非自願性失業指標結合來觀察。

在工業部門，男性非自願性失業者是主體，在第五階段經濟循環期間，男性非自願性失業者占全體非自願性失業者的比例為54.65%，第六階段經濟循環期間則有52.84%；在服務業部門，女性非自願性失業者則是主體，在第五階段經濟循環期間，女性非自願性失業者占全體非自願性失業者的比例為69.52%，第六階段經濟循環期間亦有68.62%。

顯然，在上一世紀末，工業部門男性非自願性失業比例高、失業風險大，服務業部門女性員工密度大、非自願性比例高、失業風險大，在本世紀依然如是。

要言之，台灣在2001-07年第六階段經濟循環期間，整體失業率維持在4%以上的高水平，恰是反照這種實質性因素。

表8 非自願性失業與失業密度之變化

項目		第五階段經濟循環 (1998-2000 年期間)	第六階段經濟循環 (2001-2007年期間)	2008年
農業 非自願性失業	占全體%	1.83	1.59	1.83
	男性占全體%	2.38	2.01	2.55
	女性占全體%	0.62	0.84	0.67
工業 非自願性失業	占全體%	46.95	45.05	42.72
	男性占全體%	54.65	52.84	51.89
	女性占全體%	29.86	30.68	28.05
服務業 非自願性失業	占全體%	51.21	53.36	55.45
	男性占全體%	42.97	45.16	45.56
	女性占全體%	69.52	68.62	71.29
農業 失業密度	全體失業密度	0.22	0.25	0.35
	男性失業密度	0.24	0.26	0.40
	女性失業密度	0.11	0.46	0.71
工業 失業密度	全體失業密度	1.26	1.24	0.96
	男性失業密度	1.28	1.25	1.17
	女性失業密度	1.01	1.11	1.04
服務業 失業密度	全體失業密度	0.94	0.93	0.96
	男性失業密度	0.90	0.91	0.92
	女性失業密度	1.08	1.01	1.03
農業員工密度	男性	0.16	0.14	0.11
	女性	0.15	0.11	0.09
工業員工密度	男性	0.71	0.73	0.78

	女性	0.74	0.66	0.62
服務業員工密度	男性	0.79	0.85	0.87
	女性	1.61	1.62	1.60

資料來源：各業失業密度及員工密度依行政院主計處各年度《人力資源調查統計年報》計算得出。

### 三、結構性失業問題與長期失業

循環性或摩擦性失業與結構性失業不同。景氣衰退或工廠歇業緊縮是造成循環性或摩擦性失業的主因，伴隨經濟的復甦或擴張，循環性或摩擦性失業即減緩。而形成長期失業的原因，反映的是勞動供給與勞動需求之間落差的擴大，即結構性失業問題。

若從平均失業週數及失業期間的指標來觀察，上一世紀末所種下的勞動市場實質性因素，在本世紀已隱然形成長期失業。

檢視平均失業週數及失業期間的變化，2002-2005年期間正是典型的長期失業：

其一、依經濟學家的定義，平均失業週數只要超過27週，即是長期失業現象。2002-05年期間，平均失業週數皆超過27週，甚至長達30.54週。

其二、就失業期間來看，2002 -03年期間超過半年的長期失業者，幾乎將近總失業人口的40%。目前美國正面臨兩位數失業率，是二次大戰以來最大的危機，但也只有1約1/3屬長期失業者。台灣的長期失業現象卻比美國當前面臨最大失業危機還嚴重。

其三、就教育程度來看，如表9所示，在第六階段經濟循環，工業部門的大專以下教育密度為1.08%。因而，國中及以下教育程度失業者遭受長期

失業最為嚴重，有五年平均失業週數超過27週，其次是高中(職)教育程度失業者，有四年平均失業週數超過27週。

表9 教育密度與員工密度之變化

項目		第五階段經濟循環 (1998-2000 年期間)	第六階段經濟循環 (2001-2007年期間)	2008年
農業教育密度	大專以上	0.10	0.11.	0.10
	大專以下	1.32	1.46	1.89
工業教育密度	大專以上	0.74	0.84	0.67
	大專以下	1.09	1.08	1.33
服務業教育密度	大專以上	1.32	1.41	0.96
	大專以下	0.89	0.91	1.04

資料來源：各業教育密度依行政院主計處各年度《人力資源調查統計年報》計算得出。

#### 四、金融海嘯所誘發的經濟波動與循環性失業

本世紀伊始的第六階段經濟循環，2001-02期間處於衰退，自2002年轉為復甦，直至2007年。

如上述，在這第六階段經濟循環過程，自2002年轉為復甦之後，失業率雖呈現遞減趨勢，自2001年的5.57%，逐年下降至2006-07年的3.91%，但因上一世紀勞動市場實質因素所導致之結構性失業問題現前，第六階段經濟循環期間的整體失業率平均值高達4.59%的水準。

自2008年，台灣經濟又轉向第七階段經濟循環過程。

從GDP成長的表現來觀察，台灣實質GDP成長率在2008年的第二季轉為負成長2.34%，第三季又降至負2.89%。一般而言，實質GDP成長率只要連續兩季皆是負成長，則可確定經濟循環是處於衰退的階段。換言之，自



2008年，台灣經濟正邁進第七階段經濟循環過程。

如表8所示，在2008年，工業部門男性失業密度仍有1.17，服務業部門女性失業密度仍有1.08，相較第六階段經濟循環，工業部門男性失業密度及服務業部門女性失業密度並未稍減，亦即，工業部門男性失業風險與服務業部門女性失業風險仍然偏高，因而，可以預期地，在第七階段經濟循環過程，台灣勞動市場的失業問題，並不會舒緩。

然而，更不幸的是，台灣在第七階段經濟循環正走向衰退時，又遭逢全球性的金融海嘯。從出口觀察，台灣出口貿易自2008年10月轉為負成長8.3%，出口貿易額僅208.0億美元，11月的出口貿易額減為167.7億美元，負成長23.2%，12月的出口貿易額再減為136.3億美元，41.9%。因而，2008年第四季的台灣實質GDP成長率大幅衰退，從第三季的-2.89%，驟降至-27.21%。

2009年第一季、第二季、第三季，台灣出口貿易仍是負成長。

從本文分析，失業率是經濟循環性的落後指標。台灣經濟衰退一段期間之後，失業率將會反映此經濟情勢而呈現上揚。同時，金融海嘯所誘發的經濟波動將會進一步使失業問題加劇。

從統計數據顯示，2008年1月至6月間的失業率呈現相對維持穩定，在3.80%-3.95%之間的變動，這時失業率尚未反映經濟衰退。但自2008年7月，失業開始起變化，7月的失業率已微調至4.06%，爾後逐月上升，到了12月，已跳升至5.03%。自此，已明顯反映經濟衰退。亦即，2008年7-12月間，失

業率在4.06%-5.03%的邊際變動，恰是反映經濟衰退。

不過，自2009年1月，失業率急遽跳升，在1月，已上升至5.31%，到了7月，失業率超過6%，8月6.13%、9月6.04%。顯然，在2009年，台灣失業率從5%至6%的邊際變動，實是反映金融海嘯所誘發的經濟波動。

要言之，從2008-09年第七階段經濟循環期間失業率的變化，全然反映結構性失業的特質，即無法隨著景氣復甦而快速好轉，卻會因經濟衰退而惡化。更值得注意的是，目前台灣勞動市場又將面臨長期失業的問題。

觀察平均失業週數的變化，在2007年第六階段經濟循環的高峰，平均失業週數減為24.24週，但在2008年已增為25.25週。

2009年的情勢更為詭譎。在2009年1月，失業率及平均失業週數分別為5.86%及26.1週，爾後逐月雙雙上升，至8月達到最高峰，失業率及平均失業週數分別為6.13%及27.7週。到了10月，失業率稍緩，降為5.96%，平均失業週數卻拉長，增至28.3週，是2004年以來最長。失業人數雖下降，但待業找工作的期間更長。長期失業問題已不可避免，且有惡化的趨勢：

以10月的統計調查觀察：

- 1.失業期間超過半年的長期失業者，已占總失業人口的40%
- 2.失業期間超過1年的長期失業者，更已連續5個月超過10萬人
- 3.依失業原因看，還是以工作場所業務緊縮或歇業的原因最多，這顯示

經濟復甦也出現M型化，體質佳的企業得以安然捱過金融海嘯，體質弱的企業則慘遭淘汰，員工無法重返職場。

4.依教育程度看，高職及專科的長期失業者比率，高於平均水準，這顯示，長期失業問題已不可避免，不僅衝擊低教育程度失業者，且已延燒至高職及專科教育程度失業者。

以此觀之，併同當前的工廠關廠以及公司解散的情形，造成台灣當前失業的原因，並非政府當局簡單一句話說這是循環性失業即可以解釋。

更令人遺憾的是，政府當局對失業問題所提出的解決方案，皆只是著眼於短期救急的對策，如補助雇主雇用的立即上工計畫、釋出公部門職缺的短期就業措施。即使從結合中長期措施的促進就業方案來看，這一方案預計四年動用300多億元，從強化職業訓練、協助創業、產學合作，一直到提升就業媒合率、提供工資補貼等等，包山包海，但就是未針對長期性結構性失業提出根本解決之道。失業率要在2012年降到3%，簡直是痴人說夢。

## 伍、結論

自1965年左右通過轉捩點之後，台灣經濟發展歷經七次經濟循環階段，在1998年第五階段經濟循環之前，除了石油危機的供給震盪所造成的短期失業異常之外，失業率一直維持在2%以下的水平，以自然失業率假說而言，這幾乎是處於充分就業的狀態。但自1998年第五階段經濟循環之後，失業率卻一路飆升，失業始成為問題。

以經濟循環宏觀台灣經濟發展過程中所引發的失業現象，有幾個特質：

第一、自1988年第四階段經濟循環，台灣經濟經歷第二次轉型，至1998

年第五階段經濟循環，經濟核心終由服務業替代製造業。在這

段期間，服務業就業人口年增率平均值達3.40%，此吸收勞動力外流的高就業能力，是台灣幾乎處於充分就業狀態的最大因素。但台灣經濟第二次轉型的產業變化，卻種下爾後結構性失業的惡因。

第二、1990年代中後期以及第五階段經濟循環期間，失業高漲至2.99%的水平，主因是來自於建築業衰退的泡沫經濟，與產業外移無多大關連。

第三、自2001年台灣經濟邁進第六階段經濟循環，結構性失業問題現前。整個第六階段經濟循環期間失業率維持在4%以上的新高水平，其根源即是工業部門就業人口年增率停滯與服務業吸收就業能力減弱。

第四、上一世紀所種下的勞動市場實質性因素，亦隱然形成本世紀長期失業問題。2002-05年期間，平均失業週數皆超過27週，

第五、當代台灣經濟情勢，自2008年轉向第七階段經濟循環，勞動市場實質性因素依舊存在，失業起變化，恰是在結構性失業基礎之上反映循環性失業。2008年7-12月間，失業率在4.06%-5.03%的邊際變動，即是反映經濟衰退

第六、自2009年1月，失業率急遽跳升，到了7月，失業率已超過6%。2009年間，失業率從5%至6%的邊際變動，則是反映金融海嘯所誘發的經濟波動。

要言之，宏觀當代2008-09年第七階段經濟循環的失業，全然是反映上一世紀第二次經濟轉型所種下之結構性失業的特質，亦即：會因經濟衰退而惡化，卻無法隨著經濟復甦而快速好轉。更值得注意的是，目前台灣勞動市場已隱隱出現長期失業問題，且正在惡化。

然而，新政府以所謂的擴大內需方案來解決失業，只是著眼於短期救急對策，也已經證明其效果的侷限性，即使經濟景氣回升，失業依然會維持在超高的水準。特別是，結合中長期措施的促進就業方案，並未針對長期性的結構性失業提出根本解決之道。

去年諾貝爾經濟獎得主克魯曼，在得獎後曾揭示：「救經濟，發失業津貼刺激消費」。這是應用凱因斯的思維。凱因斯思想是一種思想革命。此革命性思想，純然是要以改造社會來救經濟。美國羅斯福總統「新政」正是改造社會的偉大工程。

當代台灣失業問題，純然出自於勞動市場上影響就業的實質因素，包括廠商行為的生產因素、企業組織的結構因素以及整體經濟的需求因素。而要根本性解決失業問題，觸及廠商生產方式的改造、企業組織的改造、總體管理需求決策模式的改造。這在個體層面，企業除了需要提升專業 know-how 增進生產力之外，更需要專業人力資源進行企業組織改造，以應付全球化的競爭；這在總體層面，政府除了要開拓視野任用專業 know-who 增進決策力之外，更需要社會伙伴的新思維進行決策模式改造，以應付多元化的變革。這些改造，恰如美國羅斯福總統「新政」的偉大工程。

## 參考文獻

彭百崇，〈台灣經濟轉型與就業M型化問題〉，《台灣勞工雙月刊》，97年5月，第13期，頁14-21。

彭百崇，〈台灣第二次轉型就業M型化問題與政策應用研究〉，2008台灣勞動學會「國家勞動政策學術研討會」論文集，97年6月，頁226-253。

CEPD, *Taiwan Economic Forum*, Taipei: Council for Economic Planning and Development, 2003.

Clark, Todd E., “Employment Fluctuations in U.S. Regions and Industries: The Roles of National, Region-Specific, and Industry-Specific Shocks”, *Journal of Labor Economics*, Jan.1998,16:1,pp.202-229.

Hsin, P.L., “Unemployment Policies in OECD Countries”, *Weekly Report of National Economic Development*, 1380:6-15.

Karanassou, M., Sala, H., and Snower, D.J., “The macroeconomics of the labor market: three fundamental views ”, Springer-Verlag, 2007, pp.151-180.

Liu, Christina Y., Huang, Wei-Chiao, and Wang, Chia-Wei, “Cyclical Employment Changes in Taiwanese Industry”, in Joseph S. Lee,(ed.),*The Labor Market and Economic Development of Taiwan*, Edward Elgar Publishing, Inc., 2007, pp.107-129.

Wu, Chung-Chi, “ Industrial Change and Structural Unemployment in Taiwan”, in Joseph S. Lee,(ed.),*The Labor Market and Economic Development of Taiwan*, Edward Elgar Publishing, Inc., 2007, pp.130-156.