

劉侑學

壹、前言

「青年失業」遠在上世紀 1980 年初期就引起不少學者與國際組織的高度關注，包括聯合國、國際勞工組織（ILO）、歐盟（EU）與經濟合作暨發展組織（OECD），都分別將青年失業衍生的相關主題排上政治議程，並且制訂一系列的因應政策（劉梅君、劉侑學，2011：44-48；Lahusen, Schulz and Graziano, 2013: 300），也同時反映出問題本身的嚴重程度。事實上，自 1990 年代初期，全球勞動生產力與國內生產總值（GDP）雖然持續穩定成長，卻缺少產生相對的就業機會，無工作的經濟成長成為當前資本主義發展的特徵，所以時下青年處在的現實環境是全球就業機會增加趨緩、失業率上升、低度就業以及理想破滅（disillusionment）的困境（ILO, 2006a: 1）。根據國際勞工組織 2006 年公布的「全球青年就業趨勢」（Global Employment Trends for Youth）中指出，在 1995 年到 2005 年間，青年（15-24 歲）失業人口從

7,400 萬人躍升至 8,500 萬人，增幅達到 14.8%（ILO, 2006a: 2-3）。多數先進工業國家在過去十多年來，即使青年人口持續減少、教育程度普遍提高，卻面臨青年失業率不斷上升的難題（Hammer, 2003: 1-2）。

過去許多文獻指出，由於青年勞動者缺乏技術、工作經驗、求職能力以及經濟上足夠的支持，於勞動市場中特別容易座落在邊緣化的位置，經常受到失業風險的威脅，或者非自願性（involuntary）接受不穩定的僱用契約（precarious contracts），造成許多國家出現青年失業率普遍高於成人失業率的現象，並且有逐漸擴大的趨勢，例如全球青年與成人失業率的比率（youth-to-adult ratio）由 1995 年的 2.8 倍上升至 2005 年的 3.0 倍（ILO, 2006b: 18-19）。然而，不同於福利國家的黃金時代，青年失業僅被認為是短暫的過渡現象，時下青年容易失業卻未必順利重新就業，換句話說，現今青年淪為長期失業者的可能性大為提高（李易駿、古允文，2007：107、110）。在 OECD 國家的青年

失業人口當中，長期失業者的比率在 1980 年代曾高達 30% 以上，到 2000 年時仍維持在 20% 以上的高水準(OECD, 2002: 22-23) (註 1)。

零八年底，源自於美國信貸市場的金融風暴席捲全球，影響層面襲擊實體經濟，無論在投資、消費、產出與貿易上都出現驟降的表現，世界經濟遭逢二次大戰以來最嚴重的衰退，勞動市場同樣受到嚴重的打擊，不過因為年齡、性別、教育程度等條件的差異，不同群體所承受的就業風險也不盡相同。面對百年罕見的經濟危機，青年勞動者先天存在的不利條件，在景氣動盪時更顯而易見，無疑是衝擊最大的族群(ILO, 2010: 28)。依照國際勞工組織於 2010 年 08 月公布「全球青年就業趨勢」(Global Employment Trends for Youth) 的統計數據指出，截至 2009 年底止，全球青年的失業人口達到 8,100 萬人，相較於 2007 年金融海嘯發生前的青年失業人口，兩年內增加 780 萬人，失業率從 11.9% 攀升至 13.0%，除數字創下歷史新高，增幅也高過於成人失業率(0.7%)(ILO, 2010: 28-31)；另外，從過去發生經濟危機的經驗發現，失業率雖然會隨著景氣走向復甦下降，但長期失業率卻會呈現居高不下的情況，尤其是青年長期失業者目前已開始出現走高的趨勢，部分國家的青年長期失業者占青年失業人口的比率持續攀升，例如美國與西班牙的情況特別顯著(Ha, McNerney, Tobin, and Torres, 2010: 6-7)。

回顧我國青年的失業情況，從 1960 年代至 1990 年代中期，相對於整體勞工差

距並不大，同時平均失業週數又較全體平均值低，所以一直不是政府重視的議題。不過國內的就業市場自 1996 年開始惡化，加上 2001 年受到美國網路泡沫化的影響，經濟首次出現負成長的表現，失業率也飆升至 4.57%，隔年更是站上 5.17% 的高峰。雖然青年同樣受到總體經濟下滑、產業外移的衝擊，但嚴重程度卻遠甚於其他年齡層的勞工。青年失業率與整體失業率的差距有逐漸擴大的趨勢，1990 年代初期平均差距為 3.24%，千禧年後雙方的差距已擴大至 6.35%，顯示青年失業惡化的速率高於整體就業市場(曾敏傑、林佩瑤, 2005: 12)。臺灣青年在就業市場上的劣勢處境，在金融海嘯的侵襲下更顯艱難。比較經濟危機發生前後，青年失業率增漲達 3.84%，高於全體失業率的升幅 1.94%，而 2009 年青年的平均失業率是全體平均失業率 5.85% 的 2.48 倍(主計總處, 2007; 2009)。更重要的是，在青年失業者中，大專及以上學歷的人數為 15 萬 1 千人(占 55.73%)，高居各教育程度之冠(青輔會, 2010: 2)。

再者，觀察近十年青年失業者的失業週數，雖然有逐漸下降的現象，不過受到 2001 年與 2008 年兩次經濟危機的影響，青年失業週數均創下歷年最高，並且相較於 1990 年青年平均失業週數為 14.36 週，整體青年失業週期出現拉長的趨勢；另一方面，從 2004 年至 2013 年，臺灣長期失業率平均約為 16.05%(註 2)，青年失業者中屬於長期失業者比例，以及青年長期失業者占長期失業者比例，皆呈現下滑

的走勢，只是比較同期的青年勞動參與率下降和從事非典型就業者比例上升，都可能是影響長期失業率走低的因素之一，譬如長期無法找到合適的工作機會而退出勞

動市場，或者迫使暫時投入從事非典型就業型態，都會造成長期失業率反映在數據上呈現出降低的結果。詳細數據可以參考表 1。

表 1 近十年青年勞動市場趨勢

(單位：%；週數)

	失業率	勞動參與率	失業週數	青年長期失業 ／青年失業	青年／全體 長期失業	非典型就 業比例
2004	10.85	33.52	21.06	10.36	14.36	0.62
2005	10.59	32.61	20.36	9.49	14.32	1.06
2006	10.31	31.48	17.75	7.10	13.19	2.45
2007	10.65	31.10	17.72	7.21	12.84	2.58
2008	11.81	30.17	19.32	8.19	15.04	8.47
2009	14.49	28.62	23.03	10.31	12.91	9.62
2010	13.09	28.78	21.26	8.74	9.52	10.72
2011	12.47	28.56	19.75	6.69	9.03	—
2012	12.66	29.08	17.99	5.74	8.46	—
2013	13.17	29.58	18.69	7.65	12.13	—

資料來源：人力資源統計年報；楊靜利等，2013，並由本研究自行整理。

說明：從事非典型就業比例之數據引用自楊靜利等人的委託研究計畫，取樣年齡為 15-29 歲，不同於一般對於青年的定義是 15-24 歲，此外該計畫選定的觀察期間為 2001 年至 2010 年。

但值得提醒的是，隨著高等教育的擴張，青年失業者的特徵與結構也產生變化，青年失業有高學歷化現象，統計數據不但呈現出教育程度為大專及以上者的人數逐漸上升，失業週期也有拉長的走勢。周玟琪（2009）採用行政院主計處近十年（1997-2007）的人力運用調查統計原始資料檔進行分析，結果發現青年的失業人數與失業率確實比其他年齡層高，且高學歷（特別是大學畢業生）的求職障礙比其他學歷高，落入長期失業的比例也在持續上

升中，其中不乏初次尋職即陷入長期失業的窘境（註 3）。

以上的討論可以初步證明當下臺灣青年確實處於不利的勞動環境，雖然青年高失業是多數國家普遍的經驗，但其中仍存著些許差距。也就是說，欲進一步觀察各國青年失業的嚴重程度，可以藉由青年失業率與平均失業率之比值的國際比較進行檢視。2012 年臺灣青年失業率是全體失業率的 2.98 倍，明顯高於鄰近南韓的 2.81 倍、日本的 1.84 倍，以及 OECD 國家的

2.03 倍，甚至高於因青年失業問題而受世界矚目的西班牙，見表 2。因此，國際勞工組織（ILO）去年發布最新的「全球青年就業趨勢」報告，其中提到東亞地區 15

至 24 歲青年失業率仍處在高水準，也特別指出臺灣的青年失業率居高不下，依舊無法回到經濟危機之前的水準（ILO, 2013: 14）。

表 2 青年失業程度之國際比較

（單位：%）

	2009	2010	2011	2012
臺灣	14.49 / 5.85 (2.48)	13.09 / 5.21 (2.51)	12.47 / 4.39 (2.84)	12.66 / 4.24 (2.98)
日本	9.2 / 5.1 (1.80)	9.3 / 5.1 (1.82)	8.2 / 4.6 (1.78)	8.1 / 4.4 (1.84)
南韓	9.8 / 3.7 (2.65)	9.8 / 3.7 (2.65)	9.6 / 3.4 (2.82)	9.0 / 3.2 (2.81)
希臘	25.8 / 9.5 (2.71)	32.9 / 12.5 (2.63)	44.4 / 17.7 (2.51)	55.3 / 24.2 (2.29)
西班牙	37.9 / 18.0 (2.11)	41.6 / 20.1 (2.07)	46.5 / 21.6 (2.15)	53.2 / 25.0 (2.13)
美國	17.6 / 9.3 (1.89)	18.4 / 9.6 (1.92)	17.3 / 9.0 (1.92)	16.2 / 8.1 (2.05)
OECD	16.5 / 8.1 (2.04)	16.7 / 8.3 (2.01)	16.2 / 7.9 (2.05)	16.2 / 7.9 (2.05)

資料來源：OECD StatExtracts；主計總處人力資源調查。

說明：數據內容為青年失業率、整體失業率以及兩者之比值。

一般傳統論述認為雖然青年失業高於其他群體，但問題並不嚴重的原因在於失業週期短暫，僅是青年工作生涯中的轉銜階段，不是難以克服的就業障礙，因而缺乏嚴肅看待（O'Higgins, 2001: 2-3）。也就是說，青年人雖然容易失業，卻也容易重新就業，致使長期低估青年失業現象的社會意義；然而，現今的青年仍然容易失業，但已經未必容易重新就業，比過去更有機

會淪為失業超過一年的長期失業者（李健鴻，2011：16）。隨著青年失業時間逐漸延長，許多研究亦指出青年早期的失業經驗將會增加未來再度失業的機率、終身所得下降以及技術退化等負面效應（鄭凱方、吳惠林，2003：152-153；OECD, 2009a: 10），同時 Bell 與 Blanchflower（2009: 42-44）的實證研究顯示，青年的失業經驗將造成持續性的創傷，影響層面擴及幸福

感、工作滿足、薪資與健康。失業問題不僅傷害青年個人及其家庭，整體經濟與社會也會受到波及，帶來直接的經濟成本（direct economic costs）（註 4），並且產生犯罪、心理健康、暴力、吸毒以及社會排除（social exclusion）等社會面向的衝擊（Verick, 2009: 4），從而無法忽視（註 5）。

有鑑於青年失業衍生的影響層面廣泛且深遠，而金融海嘯的來臨又加劇問題的嚴重性，如何正確理解青年失業率的成因，是擬定政策且對症下藥的重要前提。本文嘗試梳理過去分析青年失業成因的理論作為分析架構，並透過我國官方的數據調查以及過去的學術實證研究理解臺灣青年高失業率的可能因素，進一步與理論進行對話。不過囿於版面之限制，為文僅將焦點置放於討論青年失業的成因，而暫不提出相應的政策建議與評析我國政府過去與當前促進青年就業措施。

貳、「青年」與「失業」的定義

根據聯合國對青年的標準定義為 15-24 歲的人口族群，但實際上各國在文化、制度與政治因素的差異，所以對於青年的定義並不相同，例如英國在 1998 年施行的新政，青年的界定標準是 18-24 歲的群體，而 16-17 歲者則有其他特別的措施；而義大利在政策上對於青年年齡的界定為 14-29 歲（北義大利）以及 14-32 歲（南義大利）（O'Higgins, 2001: 10）。我國勞動統計則以 15-24 歲界定「青年」，不過第四章節選用的文獻材料《青年勞工就業狀況》

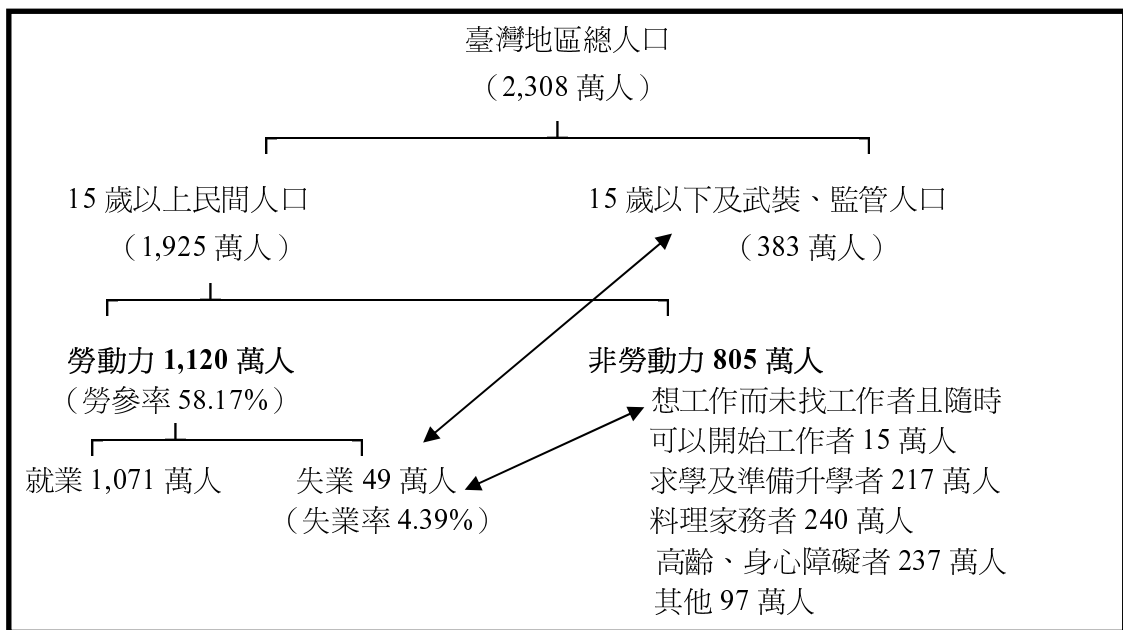
調查報告，則是考量我國青年隨著教育年限拉長、延後進入職場，因此將青年界定為 15-29 歲。

此外，多數國家（包括臺灣）採認國際勞工組織對於「失業」的定義，即指在資料標準週內年滿 15 歲同時具有下列條件者：一、無工作；二、隨時可以工作；三、正積極尋找工作或已找工作在等待結果；換句話說，必須同時滿足上述三個條件，才會被認定為「失業者」，假設想工作而未找工作且隨時可以開始工作者中，於過去一年曾找過工作，但因認為無工作機會，或本身資歷限制無法找到合適工作機會而放棄找尋工作者，學理上稱為「怯志工作者」（discouraged worker），並不屬於勞動力，也被排除於失業人口之外。關於勞動力與非勞動力的分類，可參考圖 1。然而，不同的國家對於失業的定義也有所不同，少數國家將積極找工作的「學生」也計入勞動力人口，譬如挪威就是一例（O'Higgins, 1997: 64），以致於造成國際比較上的困難。

從圖 1 也可以發現，列入失業率的計算範圍，前提是除須為非武裝、監管人口的民間勞動人口之外，也要同時符合失業的三項要件，才能通過檢驗成為「失業人口」。換句話說，許多因素都會影響失業率的正確解讀，例如長期無法找到工作而退出就業市場的「怯志工作者」，就不會列入失業率的統計，抑或是國家對於高齡、身心障礙者給予的就業協助不足，且未導引企業提供友善的職場環境，進而成為進入勞動市場的障礙，還有政府缺乏投入工作

與家庭平衡的政策方案，不積極協助身兼二職的就業者，又或者過去我國政府經常在景氣不佳時期辦理提早入伍，都會造成實質失業率降低的效果，卻不表示整體就業市場的狀況改善。周玫琪（2005：219-222、2010：209-211）曾精闢地指出包括「隱藏性失業」(hidden unemployment)（如怯志工作者、無法進入就業市場的婦

女與身心障礙者）、低度就業、募兵制度和監管人口，以及開發中國家勞動參與率偏低的特性，皆導致低估錯讀失業率的嚴重程度；因此，一旦臺灣勞動參與率提高至先進工業國家的平均水準，原屬非勞動力的潛在失業人口將轉成公開失業人口，屆時平均失業率將會高出甚多。



資料來源：2011 年人力資源調查統計，雙箭頭為本研究所加。

圖 1 臺灣總人口與勞動力結構圖

參、文獻回顧：青年高失業的成因

構成青年高失業的成因十分複雜，基本上可以從青年勞動特質、需求減少、就業保護立法、就業型態、青年人口規模與技術落差等角度觀察，不過這些成因之間並非全然彼此獨立，甚至是互相關聯產生

作用。事實上，對於青年失業率影響最為深刻莫過於總體經濟需求表現。一方面，自 1990 年代初期開始，全球生產力與國內生產總值（GDP）呈現穩健成長的樂觀局面（註 6），但就業機會並沒有跟上經濟與生產力穩健的腳步反而出現落差（ILO, 2006b），主要的理由可歸結如下：一、跨國公司透過對外投資或在經濟特區對外生

產，將已開發國家的工作機會輸出到開發中國家；二、政府鼓勵透過貿易自由化引進國外產品替代國內產品；三、採用新技術，特別是全球佈局的企業，可以降低對勞動力使用的依賴（ACTRAV, 1997）。所以，當代青年面對的是全球就業機會增加趨緩、失業率上升的環境。

但另一方面，經濟景氣也時常經歷需求不足的暫時性衰退，分屬於不同年齡層的受僱勞工應承受相同的失業風險威脅，為何青年受到景氣波動的衝擊程度總高於一般成年人口？須進一步地透過檢視青年勞工的就業特質來解釋高失業率的現象。

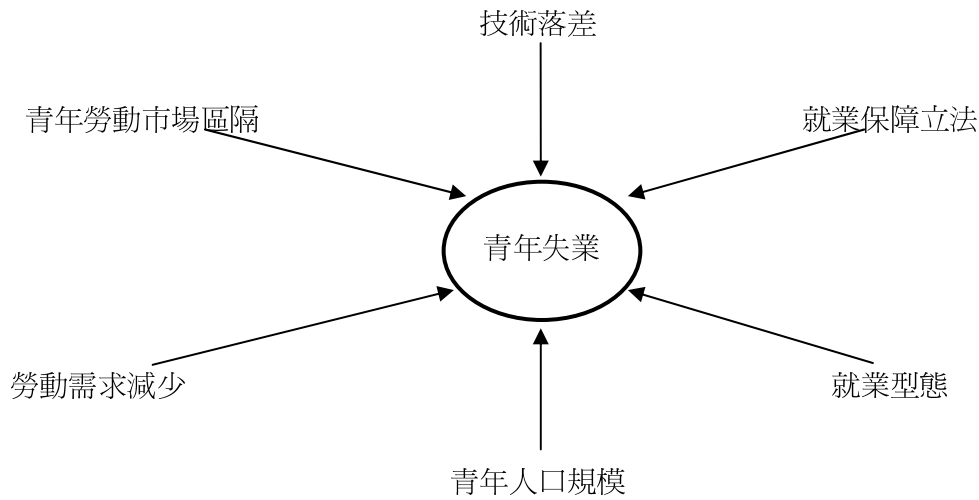
根據傳統解釋青年高失業的理論觀點「青年勞動市場區隔」指出，青年與成人的勞動特性不同，連帶產生後續在就業與失業模式的差異（李健鴻，2011：16）。從青年的視角觀察，因為容易對工作產生不滿而「自願離職」，加上轉換工作的機會成本不高（如技術能力與薪資不高，也不須負擔家計），且晚近青年教育程度提高，可選擇的工作類型更為多元，造成自願離職、轉換工作頻繁的結果，形成所謂「尋職逛街」（shopping around）；過去的研究也顯示，如果青年關注工作適當性（job available）的程度高於景氣循環，一旦面臨工作機會減少，青年自願離職的可能性將隨之增加（O'Higgins, 1997: 69）。另外，自需求面的企業角度而言，雇主開除青年的機會成本低於成年勞工，所以在不景氣下的勞動需求緊縮的情況之下，青年勞動者就會經歷「後進先出」（last-in first-out）的就業困境。「後進」指的是由於企業招募

員額凍結造成市場上工作機會短少，在十分有限的職缺裡，具備工作經驗的成年求職者較青年更能掌握優勢，特別是學校畢業生（school-leaver）只能排在求職隊伍的後方。相對的，「先出」則是針對已就業的青年來說，被資遣的風險高於較為資深的同僚，理由在於企業對資淺員工的訓練投資較少，解僱對企業的損失並不大；再者，部分國家在解僱保護立法上需要滿足一定的資格期間才得以適用，而資遣補償亦會隨著年資提高，換言之，企業將資淺員工解職所付出的代價是遠低於成年勞工（O'Higgins, 2001: 40-41），因此一旦景氣發生變動，青年勞工會是首批離開職場的失業人口。總的來說，青年失業率對於景氣變動的敏感度是遠超過成年勞動者的失業數字（OECD, 2009b: 43-45）。

第二，青年人口規模也是可能造成青年失業率的原因。青年人口若持續上升（如中東、北非地區），受到勞動力需求不足的限制之下，多數青年將更難以找到工作；不過值得注意的是，青年人口規模對於青年失業率的重要性，不若勞動市場總體需求條件的影響力，尤其是多數歐洲國家的青年人口持續下降，卻也無法解決青年高失業的問題（O'Higgins, 1997: 71; 2001: 45-50）。其三，就業型態轉變也是青年容易受景氣循環而失業的重要因素之一。過去的30年，在新自由主義思潮的影響下，工業先進國家的勞動市場朝彈性化的方向發展，臨時性就業（temporary employment）逐漸成為就業的選項之一。臨時性就業經常被視為進入職場或取得長期契約的必經

之路，在 OECD 的研究報告中指出，青年獲得臨時性工作的機會是成人的三倍 (OECD, 2002: 137-138)。以 2008 年為例，OECD 成員國中的青年勞動者已有 35% 從事臨時性工作，相較於 1998 年增加了 4.4% (Scarpetta, Sonnet, & Manfredi, 2010: 17-18)。Verick (2009: 25-26) 針對 28 個 OECD 國家所作的調查發現，青年屬

於臨時性就業的比例與青年失業率間呈現微幅正相關 (註 7)。亦即，彈性的工作安排將造成青年的工作不安全 (job insecurity)，就業保障立法僅針對不定期契約 (permanent contracts)，臨時性就業比例較高的國家，一旦面臨景氣衰退，因為雇主易於裁員或中斷契約，青年失業率攀升的速度較快、幅度較高。



資料來源：本研究自行繪製

圖 2 影響青年失業的因素

第四，過去的研究多半側重於觀察青年對比成年勞工的相對薪資水準與青年失業率的關連性，近期的研究則將焦點轉移至最低工資對於青年失業的影響評估，不過總結過去的實証研究結果，都無法證明薪資水準與青年失業的關連性 (O'Higgins, 2001: 42-43)。同樣的，就業保護立法 (EPL) 也被認為會造成較高的勞動成本而不利於青年就業，但卻遭到許多評估研究提出挑戰，發現兩者並無明顯的連結 (Coenjaerts *et al.*, 2009: 125)。尤其是，在

經歷金融危機之後，不少文獻發現解僱保護程度嚴格的國家，青年成為怯志工作者或失業者的機率相對較低 (O'Higgins, 2012; Verick, 2009)。

最後，許多文獻都分別指出技術落差是青年高失業的原因之一 (Coenjaerts *et al.*, 2009: 125)。臺灣的主流論述當也持相同的看法，例如官方所出版的刊物「就業安全」，就曾經為文分析指出，青年高失業率可歸因於職涯規劃不明、就業能力不足、對就業市場缺乏認識 (賴樹立, 2008：

26-27)；而國內學者亦曾根據政府的統計調查結果分析後認為，學校所提供之專業知識或技術無法滿足市場或產業發展的需要，換句話說，雖然現代青年的教育程度增加，就業力卻未能隨之提升（成之約，2010：39；辛炳隆，2011：10-11）。青年失業的影響因素詳見圖 2。

肆、解讀臺灣青年失業：次級資料與實證研究的考察

本文將運用青年失業的理論架構，逐一檢視分析臺灣青年失業的成因。根據行政院勞工委員會（現已升格為勞動部）每年公布的《青年勞工就業狀況》調查報告，可以發現青年容易轉換工作，而且自願離

職比例較高於非自願離職，表 3 呈現出青年首次轉換工作的原因多屬「自願離職」，極為少數者是因企業經營或被解僱之故，似是符合「青年勞動市場區隔」或「尋職逛街」理論的觀點；然而，進一步探究失業原因可以發現，青年勞工轉換工作的原因依序是待遇太低、工作無前景、工作太累壓力大、工作環境不佳與無法發揮技能等，也就是李健鴻（2011：16）指出的「勞動市場風險」與「生涯發展困境」等兩大面向的「結構問題」，非單純因不滿意現職而主動離開。換句話說，是來自於雇主方面所致的勞動市場結構性風險，造成青年勞工「被迫離職」成為失業者。

表 3 青年勞工轉換工作的原因

（單位：%）

		2008 年	2010 年	2012 年
自願離職	待遇福利太低	15.86	17.39	20.82
	工作無前景	16.93	17.64	20.50
	工作太累壓力大	6.33	8.14	9.90
	工作環境不佳	8.74	9.27	11.37
	無法發揮技能	6.15	5.78	7.54
	更換工作地點	15.15	15.19	19.91
	性向不合	7.28	7.13	9.12
被迫離職	公司經營困難	5.14	4.83	3.24
	被解僱	1.63	1.49	1.94

資料來源：青年勞工就業狀況調查報告（2008-2012）。

說明：本研究僅列出調查報告比例較高的選項。

再者，進一步透過主計總處公布的《人力運用調查》檢視青年失業者為何未就業的原因（表 4）。實際上，有機會但未就業者的原因，歷年以「待遇太低」為最多，反映出無須負擔家計的青年，不願屈就過低的薪資而寧可持續找尋工作。「青年勞動市場區隔」理論也將「缺乏工作經驗」描繪成青年高失業率的因素之一。不過，依照行政院主計總處所發佈的《事業人力僱

用狀況調查》，其中廠商短缺員工的僱用條件，不拘工作經驗的就業機會歷年皆超過七成，意味著工作經驗不是我國青年進入就業市場的門檻障礙；同時，教育程度的要求以高中（職）與不拘為最多，而且專科與大學以上學歷的需求則是逐年減少，也一定程度反映出臺灣產業結構的特性（表 5）。

表 4 青年失業者有工作機會但未去就業的原因 (單位：%)

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
有機會但未就業	59.49	47.90	59.33	53.10	51.93
待遇太低	27.96	16.52	22.18	30.11	24.20
地點不理想	9.44	10.33	11.42	10.74	9.27
學非所用	3.30	1.87	7.12	3.37	2.98
興趣不合	6.72	6.49	5.03	3.21	6.14
工作環境不良	6.31	4.47	7.39	2.96	3.90
工時不合適	3.19	5.20	3.56	1.89	3.80
遠景不佳	1.84	2.25	2.63	0.82	0.36
其他	0.72	0.78	-	-	1.28
沒有就業機會	40.51	52.10	40.67	46.90	48.07

資料來源：主計總處歷年人力運用調查（2008-2012）。

第二，勞動需求減少也影響青年進入就業市場的機會，尤其是近五年以來在金融危機、歐債風暴的影響之下，全球經濟持續疲弱，也連帶衝擊臺灣的整體經濟與就業市場，從表 4 可以看出有超過半數的青年因勞動市場缺乏工作機會而無法脫離失業者的身分，而且比例逐年增加。其三，理論觀點指出青年人口對於青年失業率影

響的相關性，惟青年勞動人口的規模也逐年下降，從 2004 年的 330 萬餘人減少到 2013 年的 304 萬餘人，加上同期的青年勞動參與率，從 33.52% 降至 29.58%，所以無論是青年人口規模或青年勞動參與率，都不至於造成青年失業率升高的壓力，不過失業率反而自 10.58% 提高到 13.17%。

表 5 廠商短缺員工僱用條件

	2009	2010	2011	2012	2013
教育程度					
國中以下	3.8	5.0	5.1	4.3	7.0
高中（職）	33.4	36.6	34.0	33.9	39.1
專科	20.1	13.5	14.2	10.1	12.4
大學以上	23.0	20.7	19.0	21.7	19.9
不拘	19.6	24.1	27.6	30.0	21.6
工作經驗					
1～未滿3年	21.6	17.1	15.9	16.1	18.3
3～未滿5年	5.5	4.9	4.5	5.8	5.6
5年以上	3.1	1.9	3.5	2.8	2.4
不拘	69.8	76.1	76.2	75.2	73.3

資料來源：事業人力僱用狀況調查報告（2009-2013）。

最後，從就業保護立法的視角，臺灣目前缺乏完整實證的研究，不過實務上臺灣雇主解僱勞工的難度並未如同《勞動基本法》的嚴格規定，後續負擔的解僱成本也不高，影響相對有限。本文僅以基本工資（或稱最低工資）對青年失業率的影響進行討論。臺灣過去實證資料的結果並不一致，例如黃仁德、姜樹翰（1998）以 1987 年至 1995 年臺灣各縣市橫斷面與時間數列的混合年資料進行實證估計，結果反而顯示基本工資的調升對臺灣青少年就業比率為正面的顯著效果，而莊奕琦（2002）運用臺灣 1979 至 2000 年之時間序列季資料，也同樣呈現出基本工資提高有助於青少年就業，且對於失業率無明顯的影響效果；中華經濟研究院《96 年基本工資調整後經濟效果評估研究報告》則指出調整基

本工資之後，對於時薪人員沒有影響（青年較多），而僅對於全職員工略有負面影響。因此，基本工資對於青年失業率的影響仍未有定論，但近年來的實證結果多半為正向。

近年來技術落差（學用落差）成為官方或學術界解釋青年高失業的主流論述。然而，本文嘗試指出傳統技術落差或學用落差的論述，強調失業者本身就業能力不足以及學校教學不貼近實務等觀點，會陷入過於單純化的危險。首先，根據勞委會所發佈 2011 年《青年勞工就業狀況調查》的內容指出，青年勞工初次求職遇到困難情形，在四千多份問卷中僅五成受訪青年在求職過程有遇到困難，又其中 18.6% 是受到「技能不足」的限制，比例並不高，與廠商缺工僱用條件的門檻具有高度相關

性。其次，如何進一步解釋「技能不足」？似是合理的看法是，隨著高等教育擴張之際，臺灣產業結構並未隨之轉型，學用落差或技術落差的根本原因在於求職者本身條件無法找出對應產業的工作機會，或者因該產業工作機會飽和，在嘗試跨行求職之際造成與就業機會性質之間的落差，衍生出技能不足的困境。

伍、結論：穿越青年失業的迷思

如何正確理解青年失業的成因，才能有助於政策的形成與施行。本文將青年失業率的影響因素歸結為青年勞動市場區隔、勞動總體需求、就業型態、就業保護立法、最低工資與技術落差等，並運用檢視臺灣青年勞動市場的現況，但由於部分缺乏相關數據或實證研究，因此無法進一步考察、討論。長期以來，我國政府乃至於社會對於青年失業問題偏好「個人因素」的認知，包括抗壓性過低、就業意願不足與技術能力落差是最為常見的說法（丁玉珍，2009：60-61）。但事實上，從官方自行公布的數據可以得知，青年勞工自願離職的原因，是以福利待遇太低、工作無前景等選項最高，同時有超過兩成的青年失業者因為待遇過低而放棄工作機會，被迫離職後又在轉換工作過程面對進入障礙，都顯示出勞動市場的條件品質不佳、尊嚴勞動（decent work）赤字等結構因素，凸顯政府在勞動規範、福利政策與產業政策

上的規劃不周全，或者是缺乏落實，迫使青年勞工離職成為失業者，並且繼續滯留於失業身分；特別是許多人力密集的服務產業，可以創造大量專業的工作機會，卻受到勞動條件不佳、工作環境壓力過大的影響，以致於人員高度流動，發生從業人員不足的現象，例如護理師與社工人員，具備就業潛力的產業無法留住人才，人員外流的結果將放大其他產業領域的就業競爭，就可能衍生出工作機會不足的問題。

其次，官方過去曾解釋青年高失業率的成因在於青年就業意願不足、求職不積極，以及青年年齡層的求學比例太高，似是對於青年失業問題的錯誤解釋。根據失業的三項要件：一、無工作；二、隨時可以工作；三、正在積極尋找工作或已找工作在等待結果，青年求職「不積極」或缺乏意願是可能會被排除於失業率的統計數據之外，即屬於非勞動力的怯志工作者，反而促使失業率降低（可參見圖1）。更值得注意的是，根據歷年《人力資源運用調查》顯示，怯志工作者人數變動不大，而且平均僅占整體青年失業人口的 26.30%（表6），難以推論青年求職不積極與失業之間的關連性，甚至若加上怯志工作者，失業率將會往上再升高。再者，就學人口被視為非勞動力，是以不列入勞動力人口之中，反而拉低青年失業率的嚴重程度，一旦就學人口比例降低且投入勞動市場，失業率反倒可能隨之攀升。

表 6 青年怯志工作者人數與比值 (人；%)

年度	怯志工作者	青年失業者	兩者比值
2004	37,000	120,000	30.83
2005	30,000	112,000	26.79
2006	29,000	104,000	27.88
2007	30,000	104,000	28.85
2008	25,000	110,000	22.73
2009	25,000	127,000	19.69
2010	26,000	114,000	22.81
2011	26,000	109,000	23.85
2012	37,000	113,000	32.74
2013	32,000	119,000	26.89

資料來源：主計總處人力運用調查；人力資源調查，並經本研究自行整理。

說明：數據取自潛在勞動力就業意願之調查項目表。

本文亦提供技術落差或學用落差的另一面向的解釋與看法，指出長期主導青年失業論述的技術落差，即認為求職者不具備市場所的技术與知識，將失業責任歸因於「個人導向」可能非問題的全貌，而技術落差的問題本質部分是源自於高等教育擴張的趨勢。過去 20 年來臺灣高等教育大幅成長，產業並未隨之轉型，學用落差或技術落差的根本原因在於求職者本身條件與就業機會性質之間的差異，造成青年尋職上的機會限制；另一方面，則是個別產業的胃納量不足，無法吸收龐大的對應人才，導致許多求職者缺乏適才適所的工作機會，迫使轉業的後果則致使無法學以致用、專業難以發揮。

總的來說，在臺灣欲解決青年失業問題的首要課題會是改善就業市場的勞動條件與工作環境，藉由調整最低工資、支持

組織工會等工資政策以改善薪資水準，提出修改工時法案以及加強勞動檢查體系，落實勞動條件與工作環境等法令規範，都將有助於降低青年勞工的轉換流動，並且排除再次進入就業市場的障礙。長期而言，政策積極促進產業轉型也較有利於產出與高等教育擴張之後相應的工作機會，協調教育體系與產業政策發展的一致性，是改善青年失業的重要途徑之一。換言之，重新整合失業青年投入勞動市場的根基在於，國家介入調控供需之間的平衡，也就意味著促進青年就業不僅是勞動部門的業務範疇，如何與其他部門單位推動的政策措施相互搭配、邏輯一貫，總是左右成敗的關鍵因素。

(本文作者為國立中正大學社會福利學系博士生)

關鍵詞：青年失業、金融危機

📖 註釋

- 註 1：該研究報告分別統計 1983 年到 1990 年以及 1993 年到 2000 年，青年長期失業率（青年長期失業者占青年失業人口的比率），統計結果也將青年區別為青少年（15-19 歲）以及年輕成人（20-24 歲）個別呈現。青少年的青年長期失業率在 1983 年到 1990 年平均為 32.2%，年輕成人則為 34.9%；青少年的青年長期失業率在 1993 年到 2000 年平均是 22.8%，年輕成人則是 30.1%。
- 註 2：「長期失業」（long-term employment）之定義是指，可勞動且曾經有工作、但已持續失業達一年以上、且在調查前四周內有出現尋職行為之失業者；「長期失業率」係為長期失業者占整體失業者之比例，詳見李健鴻，2008：64。
- 註 3：根據周玖琪的推估，大學以上學歷的青年失業率，從 1997 年的 9.7% 上升至 2007 年的 12.4%，失業率不僅居所有教育程度之冠，失業人數也是十年前的 5.2 倍。再者，初次尋職失業者中有 55.4% 為青年，而初次尋職失業者的教育程度分布上，1997 年大專及以上占初次尋職失業者的比率為 38.9%，但 2007 年提高到 62.9%。初次尋職失業者中有高比率為青年、大專及以上教育程度者。
- 註 4：所謂「直接經濟成本」包括失業給付的財政支出、再訓練計畫、其他積極勞動市場政策，以及因為就業率降低而損失的潛在生產。
- 註 5：關於失業造成的社會後果，國內學者周玖琪相關的著作有完整清楚的討論，詳見周玖琪（2005、2010）。
- 註 6：從 1995 年開始，全球生產力每年平均成長 2%，GDP 也以每年平均 3.8% 的速度增長。
- 註 7：該部分的調查排除結果屬離群值（outliers）的四個國家，包括愛爾蘭、拉脫維亞、立陶宛和西班牙。

📖 參考文獻

- 丁玉珍（2009）。〈青少年失業問題分析〉，《臺灣勞工》，第 18 期，頁 56-65。
- 主計總處（2012）。《人力運用調查》，臺北：行政院主計總處。
- 主計總處（2012）。《事業人力僱用狀況調查》，臺北：行政院主計總處。
- 主計總處（2012）。《人力資源統計年報》，臺北：行政院主計總處。
- 成之約（2010）。〈如何協助青年規劃生涯發展與穩定就業〉，發表於「99 年青年政策論壇地方論壇」；苗栗：行政院青年輔導委員會。

- 李健鴻 (2011)。〈當前青年失業的趨勢、原因與對策〉，《就業安全》，第 10 卷第 1 期，頁 15-19。
- 李健鴻 (2008)。〈青年長期失業者的就業服務政策〉，《臺灣勞工》，第 12 期，頁 62-67。
- 李易竣、古允文 (2007)。〈機會開放或結構限制？臺灣青年從學校到職場轉銜過程的 Yo-Yo 現象〉，《臺灣社會研究季刊》，第 67 期，頁 105-152。
- 辛炳隆 (2011)。〈強化人力資本 提升青年就業力〉，《就業安全半年刊》，第 10 卷第 1 期，頁 10-14。
- 吳惠林、彭素玲、杜英儀與林佳慧 (2009)。《基本工資調整的個體與總體經濟效果評估——以臺灣 2007 年之調整為例》，臺北：中經院出版社。
- 青年輔導委員會 (2010)。《協助青年就業接軌方案》。行政院全球資訊網 (<http://www.ey.gov.tw/mp?mp=1>)。
- 周玟琪 (2010)。〈失業問題〉，載於瞿海原、張笠雲編著，《臺灣的社會問題》(第二版)，頁 202-245。臺北：巨流。
- 周玟琪 (2009)。〈就業安全制度的缺口：近十年我國青少年初入職場與長期失業的問題與政策回應〉，發表於「第三次全國民間社會福利研討會」：臺北：臺灣社會福利總盟。
- 周玟琪 (2005)。〈失業問題：臺灣失業問題的趨勢、成因、影響與相關對策的評析〉，載於瞿海原、張笠雲編著，《臺灣的社會問題 2005》，頁 212-247。臺北：巨流。
- 莊奕琦 (2002)。《基本工資對青少年勞動市場的影響：臺灣實證》，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告，臺北：國科會。
- 勞委會 (2012)。《青年勞工就業狀況調查報告》，臺北：行政院勞工委員會。
- 勞委會 (2010)。《青年勞工就業狀況調查報告》，臺北：行政院勞工委員會。
- 勞委會 (2008)。《青年勞工就業狀況調查報告》，臺北：行政院勞工委員會。
- 曾敏傑、林佩瑤 (2005)。〈我國青少年勞工的失業風險與變遷〉，《東吳社會工作學報》，第 13 期，頁 1-43。
- 黃仁德、姜樹翰 (1998)。〈基本工資對臺灣青少年就業的影響〉，《臺灣經濟學會年會論文集》，頁 241-272。
- 楊靜利、翟本瑞與郭振昌 (2013)。《我國青年與中高齡勞動力就業問題之探討》，行政院研究發展考核委員會委託報告，臺北：研考會。
- 鄭凱方、吳惠林 (2003)。〈青年維特的新煩惱：失業〉，載於李誠編著，《誰偷走了我們的工作——一九九六年以來臺灣的失業問題》，頁 149-172。臺北：天下文化。
- 劉梅君、劉侑學 (2011)。〈青年就業政策挑戰與析論——兼論「大專畢業至企業職場實習

- 方案」〉，載於黃德北、馮同慶與徐斯勤編著，《全球化下的勞工處境與勞動研究》，頁 37-69。北京：社會科學文獻出版社。
- 賴樹立（2008）。〈特定對象暨就業弱勢者就業新思維〉，《就業安全半年刊》，第 7 卷第 2 期，頁 25-30。
- ACTRAV (1997). 'Labour Market Trends and Globalization's Impact on Them', International Labour Organization, Retrieved Feb. 20, 2014, from <http://actrav.itcilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/seura/mains.htm>.
- Bell, D. N. F. and D. G. Blanchflower (2009). 'What Should Be Done about Rising Unemployment in the UK', *IZA Discussion Paper*, No.4040, Bonn: The Institute for the Study of Labor(IZA).
- Coenjaerts, C., C. Ernst, M. Fortuny, D. Rei, and M. Pilgrim (2009). 'Youth Unemployment'. In OECD, *Promoting pro-poor growth: employment*. Paris: OECD
- Hammer, T. (2003). 'Introduction', in T. Hammer (eds.), *Youth unemployment and social exclusion in Europe: a comparative study*, pp.1-20. UK: The policy press.
- Ha, B. J., C. McInerney, S. Tobin and R. Torres (2010). 'Youth Employment in Crisis', *IILS Discussion Paper Series*, No.201, Geneva: International Institute for Labour Studies.
- ILO(2013). *Global Employment Trends for Youth 2013: A Generation at Risk*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2010). *Global Employment Trends for Youth: Special Issue on the Impact of the Global Economic Crisis on Youth*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2006a). *Global Employment Trends for Youth*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2006b). *Global Employment Trends Brief*. Geneva: International Labour Office.
- Lahusen, C., N. Schulz and P. Graziano(2013). 'Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies', *International Journal of Social Welfare*, 22(3): 300-309.
- OECD (2009a). *Tackling the Jobs Crisis: the Labour Market and Social Policy Response. Theme3: Helping Youth to Get a Firm Foothold in the Labour Market*. Background document for the OECD Labour and Employment Ministerial Meeting, 28-29 September. Paris: OECD.
- OECD (2009b). *OECD Employment Outlook 2009*. Paris: OECD.
- OECD (2002). *OECD Employment Outlook 2002*. Paris: OECD.
- O'Higgins, N. (2012). 'This Time It's Different? Youth Labour Market During 'The Great Recession'', *IZA Discussion Paper*, No.6434, Bonn: The Institute for the Study of La-

- bor(IZA) .
- O'Higgins, N. (1997). 'The Challenge of Youth Unemployment', *International Social Security Review*, 50(4): 63-93.
- O'Higgins, N. (2001). *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*. Geneva: International Labour Office.
- Scarpetta, S., A. Sconnet and T. Manfredi (2010). 'Rising Youth Unemployment during the Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on A Generation?' *OECD Social, Employment and Migration working Paper*, No.106, Paris: OECD .
- Verick, S. (2009). 'Who Is Hit Hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn'. *IZA Discussion Paper*, No.4359, Bonn: The Institute for the Study of Labor (IZA) .