



我國長期失業狀況與問題分析

長期失業是一個值得重視的議題，若不加以因應或解決，長期失業者就會陷入一惡性循環，對失業勞工個人或整體社會而言，都會產生不利的影響。因此，長期失業資料與狀況的掌握對於政府施政具有相當程度的參考意義與價值。根據本文分析結果，我國長期失業狀況確實與整體失業情況存在的正向關係，對初次尋職者而言，青年、大專及以上教育程度的長期失業人數係呈現增加的狀況，而對非初次尋職者而言，自願性的長期失業者人數是多於非自願性的長期失業者。

成之約（國立政治大學勞工研究所教授）

壹、前言

當一個人願意並有能力為獲取報酬而工作，但尚未找到工作的情況下，就被認定是處於「失業」的狀況。至於所謂「長期失業」（Long-term unemployment），顧名思義，也就是前述失業的期間持續達一年（53 週）以上。

儘管「長期失業」的定義相當清楚，不過，有些研究還是會將「長期失業」與「長期沒有工作」（Long-term

Jobless）加以混淆，以致於研究成果無法完全反映長期失業的狀況¹；而所謂「長期沒有工作」係指可勞動且在調查時已持續長達一年以上始終均無工作、且無尋職行為者。

長期失業的現象與問題之所以值得重視，根據 OECD 的報告，長期失業勞工幾乎就等於結構性失業勞工；這類勞工長期在社會上沒有收入，有可能已經耗盡了儲蓄，甚至失去房屋和食物的獲取能力，成為最大的社會問題之一。由於長

期沒有收入，長期失業勞工也無法自費學習新的技能來脫貧，更難進入職場，等於生活在一種惡性循環中。換言之，無法謀生的長期失業者若沒有得到政府相關措施的協助，幾乎無法擺脫現狀；因此，長期失業資料與狀況的掌握對於政府施政具有相當程度的參考意義與價值（OECD，2014）。

根據研究，一般而言長期失業比率與整體失業率具有正向的關聯性；同時，長期失業一般多是屬於非自願性的，

甚至進一步被迫排除在勞動市場外（OECD，2014）。事實上，由表 1 資料顯示，對多數 OECD 國家而言，長期失業率確實與整體失業率呈現一正向的關聯性，當整體失業率增加時，長期失業率也隨之上揚。

貳、我國長期失業狀況

根據表 2 資料，隨著整體平均失業率的下降，我國長期失業人數也隨之減少，印證 OECD 的有關發現，即長期失業與整體失業具有正向關聯。不過，值得注意的是，2013 年 15～24 歲年齡層的長期失業人數是呈現增加的狀況；似乎意味著，我國不僅青年失業狀況嚴重，青年長期失業問題也不容輕忽。而就教育程度而言，2013 年大專及以上教育程度的長期失業人數也是呈現增加的狀況，主要是因為大學及以上教育程度長期失業人數增加所致（下頁表 3）。

就下頁表 4 資料來看，2013 年初次尋職者的長期失業人數亦呈現增加的狀況，社會新鮮人的長期失業問題值得重視。就非初次尋職者的長期失業人數來看，「對原有工作不滿意」而導致長期失業的人數，

表 1 OECD 國家長期失業狀況

單位：%

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
加拿大	7.8 (8.4)	12.0 (8.1)	13.5 (7.5)	12.5 (7.3)	12.7 (7.1)
丹麥	9.5 (6.0)	20.2 (7.5)	24.4 (7.6)	28.0 (7.5)	25.5 (7.0)
芬蘭	16.6 (8.2)	23.6 (8.4)	22.6 (7.8)	21.7 (7.7)	21.2 (8.2)
德國	45.5 (7.6)	47.4 (7.0)	48.0 (5.8)	45.4 (5.4)	44.7 (5.2)
希臘	40.8 (9.6)	45.0 (12.8)	49.6 (17.9)	59.3 (24.5)	67.5 (27.5)
愛爾蘭	29.1 (12.0)	49.1 (13.9)	59.3 (14.7)	61.7 (14.7)	60.6 (13.1)
義大利	44.4 (7.8)	48.5 (8.4)	51.9 (8.4)	53.0 (10.6)	56.9 (12.1)
日本	28.5 (5.1)	37.6 (5.1)	39.4 (4.6)	38.5 (4.4)	41.2 (4.0)
韓國	0.5 (3.7)	0.3 (3.7)	0.4 (3.4)	0.3 (3.2)	0.4 (3.1)
荷蘭	24.8 (4.4)	27.6 (5.0)	33.6 (5.0)	33.7 (5.8)	35.9 (7.2)
挪威	7.7 (3.2)	9.5 (3.6)	11.6 (3.3)	8.7 (3.2)	9.2 (3.5)
西班牙	23.8 (17.9)	36.6 (19.9)	41.6 (21.4)	44.4 (24.8)	49.7 (26.1)
英國	24.5 (7.6)	32.6 (7.8)	33.4 (8.1)	34.8 (7.9)	36.3 (7.6)
美國	16.3 (9.3)	29.0 (9.6)	31.3 (9.0)	29.3 (8.1)	25.9 (7.4)

資料來源：OECD，2014。
註：（）內數字為整體失業率。

表 2 我國長期失業者按性別及年齡分

單位：人、%

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
總計	101,334 (5.85)	104,724 (5.21)	80,450 (4.39)	76,739 (4.24)	74,738 (4.18)
性別					
男	66,415	69,120	51,623	48,397	45,449
女	34,920	35,604	28,827	28,342	29,289
年齡					
15～24 歲	13,087	9,978	7,271	6,494	9,068
15～19 歲	1,134	464	689	338	482
20～24 歲	11,954	9,515	6,581	6,157	8,586
25～44 歲	63,181	66,541	53,495	52,325	50,137
45～64 歲	25,066	28,173	19,684	17,879	15,533
65 歲以上	-	31	-	41	-

資料來源：行政院主計總處。
註：（）內數據係當年度整體平均失業率。

論述》專論 · 評述

表 3 我國長期失業者按教育程度分

單位：人					
	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
總計	101,334	104,724	80,450	76,739	74,738
國中及以下	22,559	20,064	16,161	12,906	10,854
國小及以下	5,619	5,340	3,437	3,341	1,972
國中	16,941	14,723	12,724	9,565	8,882
高中（職）	37,760	40,933	29,702	25,909	23,369
高中	10,160	10,556	9,177	8,612	5,499
高職	27,599	30,377	20,525	17,298	17,871
大專及以上	41,015	43,727	34,587	37,923	40,515
專科	14,980	16,222	11,027	10,933	10,845
大學（及以上） ^{（註）}	26,035	27,505	21,909	24,239	26,083
研究所	-	-	1,651	2,750	3,587

資料來源：同表 2。

註：自 2011 年始，大學與研究所教育程度的數字分別加以呈現。

表 4 我國長期失業者按失業原因分

單位：人					
	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
總計	101,334	104,724	80,450	76,739	74,738
初次尋職者	20,521	17,336	13,368	16,568	17,690
非初次尋職者	80,814	87,388	67,082	60,171	57,047
工作場所業務緊縮或歇業	48,241	53,147	31,878	25,388	21,320
對原有工作不滿意	22,155	21,524	24,894	25,571	26,363
健康不良	2,481	2,990	1,880	1,785	2,475
季節性或臨時性工作結束	5,644	6,807	5,840	5,188	5,253
女性結婚或生育	561	501	395	434	109
退休	597	527	599	284	423
家務太忙	393	735	668	783	413
其他	742	1,157	929	738	691

資料來源：同表 2。

自 2012 年起逐年增加，且較因「工作場所業務緊縮或歇業」而長期失業的人數為多；似乎意味著，我國長期失業歸因於自願性因素占達 3 成 5 以上，與 OECD 有關研究發現顯然是不同的。

2012 年與 2013 年由於經濟景氣緩慢復甦，希望透過參加政府考試而獲得工作的長期失業人數較 2011 年反呈增加（下頁表 5）；以大專及以上教育程度為主，年齡則分布在青年與青壯年族群（下頁表 6）。

若進一步針對長期失業者失業原因與年齡和教育程度進行交叉分析，初次尋職的長期失業者主要集中在 15～29 歲的青年族群，與大專及以上的教育程度。無論是 2012 年或 2013 年，前述的狀況並無太大的不同。對非初次尋職的長期失業者而言，無論是 2012 年或 2013 年，中高齡與教育程度偏低者多因非自願性因素造成長期失業；而青壯年、大專及以上者則多屬自願性長期失業（第 34 頁表 7 與表 8）。

參、結語

綜合前述的發現，隨著景氣的好轉、平均失業率的下降，

我國長期失業人數亦隨之減少。不過，值得深思的是，對初次尋職者而言，青年、大專及以上教育程度的長期失業人數係呈現增加的狀況，至於非初次尋職者，自願性的長期失業者人數是多於非自願性的長期失業者，若就年齡及教育程度觀察，青壯年、大專及以上者以自願性長期失業為多，而中高齡與教育程度偏低者則多屬非自願性長期失業。除此之外，根據交叉分析的結果，部分青年或青壯年族群顯然為了參加政府考試，而不積極尋職，以至於成為長期失業者。

在協助失業勞工維持所得安全與提升技能方面，我國就業保險制度的給付係以非自願性失業、具有一定保險年資者為對象；在一般情形下，給付的期間最多只能達一年（52週）。換言之，我國就業保險制度排除了自願性失業者、初次尋職者和失業期間在53週及以上者。顯而易見的，我國就業保險制度無法提供初次尋職、自願性的長期失業者所需要的協助。因此，政府主管機關是否能因應或解決長期失業問題，值得深入討論。根據研究，當協助失業者措施的實施

表5 我國長期失業者求職尋職方法

單位：人					
	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
總計	101,334	104,724	80,450	76,739	74,738
託親友師長介紹	58,251	59,617	45,582	37,406	35,288
向私立就業服務機構求職	43,802	39,822	28,769	27,581	30,818
應徵廣告、招貼	72,956	75,556	54,085	45,666	44,065
向公立就業服務機構求職	30,738	30,999	20,868	17,983	16,361
參加政府考試	10,054	11,045	10,665	14,959	14,150
其他	308	585	29	167	135

資料來源：同表2。
註：找尋工作方法可以不只一種，故各細項合計超過長期失業者人數。

表6 長期失業者找尋工作方法按年齡及教育程度分

2013年					
單位：%					
	託親友師長介紹	向私立就業服務機構求職	應徵廣告、招貼	向公立就業服務機構求職	其他
總計	47.80	41.75	59.69	22.16	19.35
年齡別					
15-24歲	48.06	42.80	64.22	25.04	22.83
25-44歲	44.22	43.21	58.30	19.03	24.13
45-64歲	59.43	36.33	61.58	30.77	1.62
65歲以上	-	-	-	-	-
教育程度別					
國中及以下	65.26	43.45	64.57	28.13	1.35
高中職	61.64	42.14	75.47	27.15	2.70
大專及以上	35.23	41.08	49.32	17.72	33.69

資料來源：同表2。
註：1. 找尋工作方法可以不只一種，故各細項合計超過100%。
2. 「其他」包含參加政府考試、自我推薦、創業等。

論述》專論 · 評述

表 7 長期失業者失業原因按年齡及教育程度分

2012 年						
	初次尋職	非初次尋職	工作場所歇業或業務緊縮	對原有工作不滿意	季節性或臨時性工作結束	其他
總計	21.59	78.41	33.08	33.32	6.76	5.24
年齡別						
15-24 歲	58.70	41.30	7.50	28.86	-	4.94
25-44 歲	24.34	75.66	25.70	40.04	5.99	3.94
45-64 歲	0.12	99.88	64.07	15.35	11.50	8.95
65 歲以上	-	100.00	-	-	-	100.00
教育程度別						
國中及以下	6.40	93.60	52.94	19.27	13.98	7.42
高中職	11.81	88.19	39.47	37.83	5.05	5.83
大專及以上	33.44	66.56	21.96	35.03	5.47	4.10

資料來源：同表 2。
註：其他包括健康不良、女性結婚或生育、退休及家務太忙等。

表 8 長期失業者失業原因按年齡及教育程度分

2013 年						
	初次尋職	非初次尋職	工作場所歇業或業務緊縮	對原有工作不滿意	季節性或臨時性工作結束	其他
總計	23.67	76.33	28.53	35.27	7.03	5.50
年齡別						
15-24 歲	59.39	40.61	7.74	25.82	6.12	0.94
25-44 歲	24.48	75.52	25.29	40.53	5.04	4.65
45-64 歲	0.19	99.81	51.11	23.82	13.97	10.91
65 歲以上	-	-	-	-	-	-
教育程度別						
國中及以下	4.01	95.99	41.29	29.72	16.27	8.71
高中職	9.83	90.17	37.92	41.61	3.52	7.13
大專及以上	36.92	63.08	19.69	33.11	6.58	3.70

資料來源：同表 2。
註：其他包括健康不良、女性結婚或生育、退休及家務太忙等。

期間不夠長，或無法提供長期失業者一定的誘因，公立就業服務體系要及早介入協助長期失業者，勢必會面臨一定程度的困難（OECD，2014）。

我國長期失業者有因為自願性因素所造成的，又混雜著青年失業、中高齡失業的問題，在政策上必須因為屬性不同而應該有不同的規劃，才能有效解決長期失業問題。

註釋

1. 在勞動部勞動力發展署 103 年的委託研究中，承辦單位就將二度就業婦女納入研究對象，而二度就業婦女顯然不盡然符合長期失業的適用對象。（台灣趨勢研究公司，2014）

參考文獻

1. OECD（2014），"Preventing Unemployment and Underemployment from Becoming Structural", Report prepared for the G20 Labor and Employment Ministerial Meeting, Melbourne, Australia, Sept. 10 ~ 11。
2. 臺灣趨勢研究公司（2014），長期失業者就業服務促進模式資訊蒐集與就業服務模式建構計畫，勞動部勞動力發展署委託計畫。
3. 行政院主計總處（2014），人力資源調查：2009 ~ 2013。❖