

青年就業政策四支箭

前言

隨著全球化與新自由主義的盛行，資本自由流動，工作型態改變，加上頻繁出現的經濟危機，使得勞動階層苦不堪言，失業率屢創新高，在工作機會逐漸減少的情況下，「年齡歧視」已從中高齡向下蔓延到青年就業者，沒有工作經驗儼然成為拒絕僱用的最好藉口，技術不合更成為省去訓練成本的絕佳說詞。於是青年這一代，在相對富庶的生活下成長，期待就業後能維持同樣基礎的生活條件，進而能有更創新的未來，然而卻在欠佳的就業環境、高漲的物價水準、停滯的薪資待遇，成為國家教育規劃與產業結構失衡下最慘烈的犧牲者。

事實上青年失業問題，在債台高築的歐洲各國更為嚴重，根據今年經濟合作發展組織（OECD）的研究報告指出，各企業因經濟不確定性，除了不願意多雇用正式員工，使得非典型就業人口劇增，縮減就業機會也使隨之而來的長期失業問題加劇，這些影響將使勞工技術減退，青年高失業問題甚至可能從循環性失業問題演變成結構性失業問題。

國際勞工組織（ILO）於 2014 年 1 月公布的「全球就業趨勢」報告中就提出警告，2013 年的全球失業率是 6%，但是全球 15-24 歲的青年失業率卻高達 13.1%，有 7,450 萬名青年處於失業狀態，與 2009 年全球青年歷史新高的失業人數 7,540 萬人相近，而且未來四年都不可能改善。青年失業已是全球普遍的問題，在歐盟平均每 5 個年輕人就有一人失業，西班牙更是有一半以上的年輕人沒有工作，即使是經濟最穩定的亞洲，青年失業率也是成年失業率的 2 倍多。歐洲各國紛紛提出政策來解決問題，然而透過提高勞工退休年齡來解決債台高築的方式，加上原本就緊縮的工作機會，間接使得年輕人進入就業市場更加困難，造成「老未有所終，壯未有所用」。

臺灣近年來同樣面臨高齡化與少子女化的問題，青年勞動力原本就越來越少，若在進入職涯時未能順利接軌，獲得進入核心工作累積工作經驗的機會，甚至讓許多擁有專業技能的年輕人被迫兼差或從事非技術的工作，可以預想在未來 20 年後，當現今中壯年已逐漸退休時，原本的青年勞動力，因未能累積足夠的工作技術與經驗，將何以成為國家的生產主力？而國家未來的競爭力也將在流失的青年勞動品質下消逝。

政府近年對於日益嚴重的臺灣青年就業危機，提出各種對應方案，勞動部已經提出的計畫包括：一、協助職涯規劃及就業適應：青年就業服務專櫃、職場實習等；二、減少學用落差：「青年人才培訓深耕方案」，包含「雙軌訓練旗艦計畫」、「產學訓合作訓練」、「補助大專校院辦理就業學程計畫」、「青年就業旗艦計畫」、「青年就業讚計畫」；三、提升媒合效率：加強失業青年的就業媒合、全國就業 e 網等。

觀察目前臺灣青年的就業困境，主要可以分成幾個面向，分別為：一、青年失業問題：攀升的失業率，附隨而來逐漸延長的失業週期，及長期失業青年比率增加；二、青年求職遭遇的困境：學用落差、薪資停滯、就業機會減少、待遇不佳；三、就業環境的惡化：非典型勞動盛行造成勞動條件不佳、就業意願低落的謬誤及就業媒合體系的失靈，以下分別說明上述各項問題。

壹、臺灣青年失業問題

一、青年失業率升高

根據經濟合作暨發展組織（OECD）的統計，全球經濟衰退導致越來越多的年輕人失學、失業，從 2008 年到 2010 年，OECD 會員國的 15-29 歲年輕人平均約有 16% 失業，2012 年的平均青年失業率更是升高達 16.3%，為全體失業率的兩倍，更較 10 年前提高 4%。其中希臘青年失業率超過一半，顯見青年高失業率的國家，與國家未來發展息息相關，事實上除少數幾個國家政策的得以發揮效果外，大部分國家皆往高失業率蔓延。

臺灣在 2012 年的 15-24 歲青年失業率為 12.66%（表 1），至 2013 年 12 月更升高為 13.17%，相較於歐美先進各國，臺灣的青年失業比率雖然較低，但與亞洲國家相比，2000 年時仍低於日、韓等國，但是至 2012 年時，臺灣的青年失業率卻明顯高於日本與韓國。若是再以 15-24 歲青年失業率與全體平均失業率相比，臺灣在 2012 年的比值為 2.98，僅低於義大利，高於其他 OECD 國家，而且近年來該比值皆維持在 2.5 倍至 3 倍之間，顯示失業對象有向青年集中的趨勢，由於青年勞動力在整個就業歷程中扮演承上啟下的關鍵角色，因此快速惡化的情形，將對國家發展十分不利。

表 1:OECD 各國與臺灣 15-24 歲青年失業率

單位:%

	2000 年 15-24 歲	2010 年 15-24 歲	2011 年 15-24 歲	2012 年 15-24 歲	2012 年 全體	2012 年 15-24 歲與 全體之 比值
臺灣	7.36	13.09	12.47	12.66	4.24	2.98
韓國	10.8	9.8	9.6	8.8	3.3	2.66
日本	9.2	9.2	8.0	8.6	4.2	2.04
美國	9.3	18.4	17.3	15.5	7.8	1.98
義大利	29.7	27.9	29.1	35.0	11.2	3.12
西班牙	25.3	41.6	46.4	55.6	25.8	2.15
希臘	29.5	32.9	44.4	54.2	25.1	2.15
OECD	12.1	16.7	16.2	16.2	8.0	2.02

資料來源：OECD, 2012

若再單從臺灣近 20 年來失業率趨勢來觀察（圖 1），青年失業率與全體平均失業率的差距逐漸擴大，其中 15-19 歲的青年失業率更是嚴重，其上升快速的幅度及下降緩慢所需的時間，皆較其他年齡失業者來的更為弱勢。

單位:%

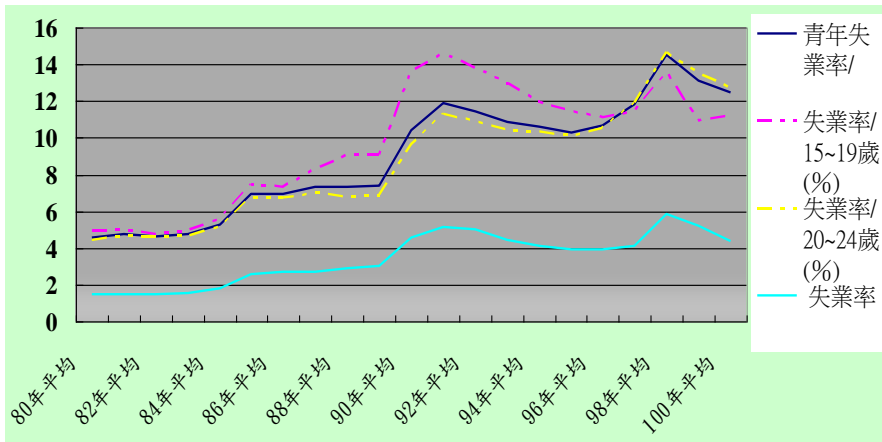


圖 1：青年各年齡層及全體失業率

(資料來源：主計總處，人力資源統計年報)

二、青年失業週數拉長，長期失業青年比率增加

隨著青年失業率的快速增加，平均失業週數也跟著提高，20 年前的平均失業週數維持在 12.6 週，但是近來年，臺灣青年要多花兩到三個月的求職時間；再從教育程度來區分，近年也同樣都要多花三個月左右的時間，等待期間對未來感到的不安及其中所包含的生活成本可想而知。至於青年求職過程中最容易遇到缺乏工作經驗的考量問題，從是否初次尋職的失業週數觀察，已從早期初次尋職需要花較多時間，逐漸拉近失業週數，或許顯示出工作經驗不再為是否僱用的考量，而是工作機會的縮減。

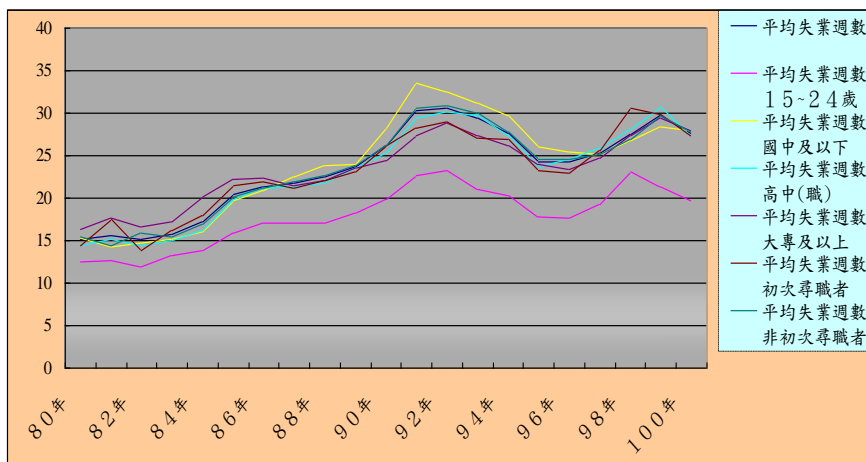


圖 2：平均失業週數的變化（資料來源：人力資源統計年報）

以往青年淪為長期失業者的比率較低，但是近年來青年長期失業的情形則已經明顯惡化，根據主計總處公布的「人力資源統計年報」，至 2013 年時，15-29 歲的長期失業青年，已經占全部長期失業者的 37.83%，也就是有超過三分之一的長期失業者是 15-29 歲的青年，顯示臺灣社會已經出現「長期失業青年化」的嚴重危機。其中 25-29 歲青年更是占了 27%，由於該年齡層通常為大學或研究所畢業，因此推測很有可能一旦落入長期失業便很難翻身，或是高學歷青年也有高比率會落入長期失業的困境。

具體而言，根據主計總處的人力資源統計資料，臺灣在 2013 年共計有 74,000 名長期失業者，其中有 8,000 名是 15-24 歲的長期失業青年，占 15-29 歲失業青年總人數 220,000 人的 3.2%，比較臺灣與 OECD 各國青年的長期失業比率(參見圖 3)，可以發現：臺灣雖然不似其他歐美國家悽慘，但是仍然可以發現若不重視青年失業問題，若是青年淪為長期失業者，則青年失業問題將更難解決。另外，15-29 歲的長期失業青年共有 28,000 名，占 15-29 歲失業青年總人數 220,000 人的 12.7%，也就是在每 8 名 15-29 歲的失業青年中，就有超過 1 名是長期失業的青年，顯示臺灣青年長期失業問題的嚴重程度。

表 2：臺灣長期失業者的年齡與教育程度分布

單位：%

項目別	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
年 齡										
15~24 歲	8.57	15.62	17.65	12.84	13.67	12.03	8.94	10.44	4.93	11.19
25~44 歲	60.40	59.95	54.43	63.22	62.97	63.75	67.10	67.69	70.34	67.45
45~64 歲	31.03	24.42	27.92	23.80	23.35	24.22	23.97	21.86	24.73	21.36
教育程度										
國中及以下	30.62	33.44	27.54	23.81	22.46	25.58	16.88	19.19	18.76	16.58
高中職	44.05	36.17	35.81	40.46	37.68	32.48	37.48	37.42	32.40	29.73
大專及以上	25.33	30.39	36.65	35.71	39.85	41.95	45.64	43.40	48.84	53.70
有無就業經驗										
初次尋職	13.24	18.22	20.00	17.92	18.13	20.41	16.03	15.26	21.00	22.42
非初次尋職	86.76	81.78	80.00	82.18	81.87	79.59	83.97	84.74	79.00	77.58

資料來源：主計總處，2004年至2013年人力運用調查報告。

單位：%

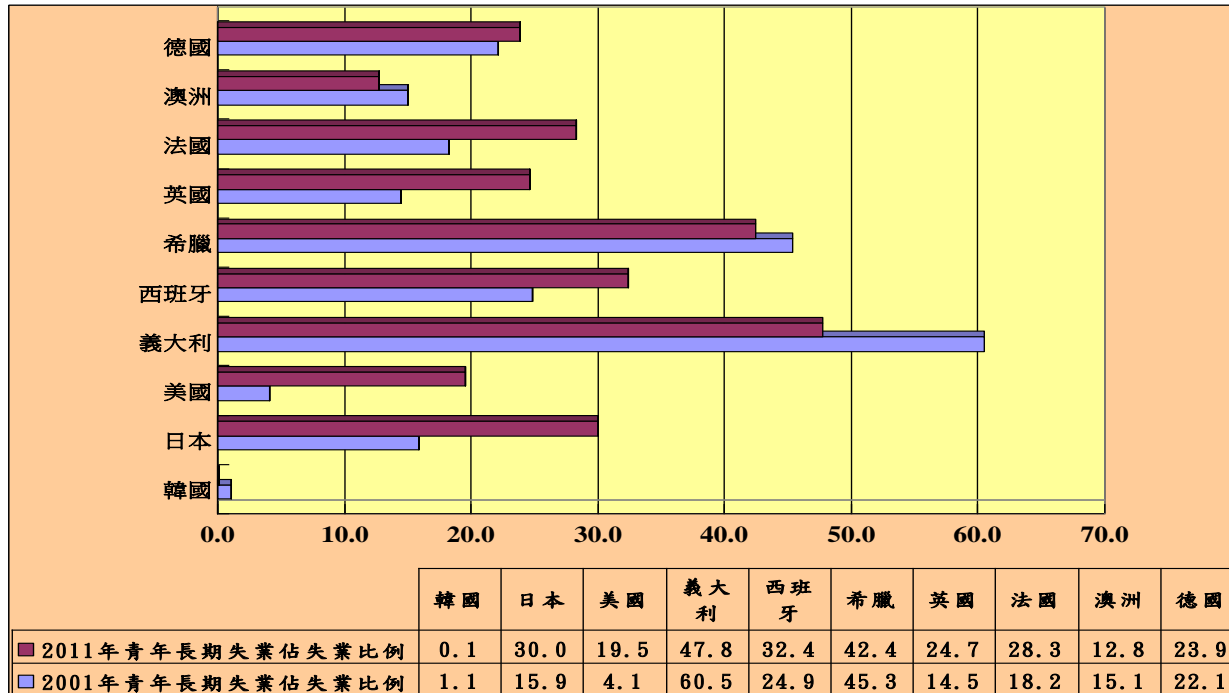


圖 3：各國的青年長期失業比率（資料來源：OECD）

貳、青年求職時面臨的困境

一、學歷貶值、薪資停滯

臺灣的青年除了要忍受高失業率、長失業週期等日益惡化的風險問題之外，即使好不容易有份工作，卻還得面臨起薪偏低、甚至薪資停滯的低薪化困境。根據主計總處公布的「人力運用調查」報告，從 2008 年到 2013 年的連續 6 年內，在臺灣的 15-24 歲青年中，一直都有高達八成的青年就業者的薪資是在 3 萬元以下（參見表 4），代表絕大多數的臺灣青年的薪資都是處於低薪的狀態，顯示臺灣青年面臨的低薪化困境，確實十分嚴重。

表 4：臺灣 15-24 歲青年就業者的低薪情形 單位：%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15,000 元以下	11.77	16.28	18.49	17.09	15.75	15.68
15,000 元- 19,999 元	21.23	23.67	21.86	21.00	19.56	13.60
20,000 元- 24,999 元	28.99	29.24	26.79	25.49	25.48	26.14
25,000 元- 29,999 元	21.37	18.69	17.62	21.23	20.31	23.83
30,000 元 以下合計	83.36	87.88	84.76	84.81	81.10	79.25
30,000 元- 34,999 元	9.50	7.61	9.09	8.95	11.40	11.34
35,000 元- 39,999 元	3.27	2.46	3.16	4.08	4.23	4.90
40,000 元- 44,999 元	2.28	1.18	1.23	1.41	1.89	1.94
45,000 元- 49,999 元	0.65	0.65	1.02	0.42	0.58	1.16
50,000 元- 59,999 元	0.82	0.20	0.44	0.23	0.46	1.04
60,000 元- 69,999 元	0.07	0.20	0.24	0.10	0.12	0.08
70,000 元以上	0.05	0.23	0.06	0.02	0.21	0.30

資料來源：主計總處，2008 年-2013 年，人力運用調查報告。

表 5：臺灣初次工作青年的每月平均薪資

單位:元

	2000 年	2006 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
初次工作 青年整體 平均薪資	24,681	23,841	24,061	23,896	24,240	24,655	25,036
國中及以 下初次工 作青年平 均薪資	19,830	19,344	19,688	19,543	19,848	19,822	20,375
高中職初 次工作青 年 平均薪資	21,642	20,866	21,192	20,869	21,115	21,183	21,727
專科初次 工作青年 平均薪資	25,159	23,842	24,002	23,588	23,891	23,388	23,732
大學初次 工作青年 平均薪資	27,863	26,700	26,585	26,175	26,455	26,577	26,722
研究所及 以上初次 工作青年 平均薪資	30,615	31,567	31,169	31,214	31,679	32,321	31,639

資料來源：勞動部，職類別薪資調查報告。

再根據勞動部公布的「職類別薪資調查報告」資料，在 2012 年時，臺灣的初次工作青年每月平均薪資只有 25,036 元（參見表 5），只比 2000 年時的初次工作青年每月平均起薪 24,681 元多出 355 元，在 13 年內的平均起薪只有微幅上升了 1.43%，可是這 13 年間消費者物價指數卻相對上漲了 10.9% 之多，代表在 13 年內，臺灣的初次工作青年每月平均實質薪資，其實減少了 9.77% 之多，顯示臺灣初次工作青年正面臨嚴重的「薪資停滯」困境。

而隨著政府廣開大學、研究所之門，學歷也不再是薪資保障，在 2000 年時，大學畢業青年的初次工作每月平均薪資，還能維持在 27,863 元，但是從 2006 年到 2012 年的 7 年間，大學畢業青年的初次工作每月平均薪資都是在 26,500 元的水準原地踏步，也就是說擁有大學學歷的青年，在 7 年前的起薪是 26,700 元，工作 7 年之後，扣除物價成本，薪資成長的幅度幾乎停滯或倒退，即使是碩士以上的社會新鮮人，平均月薪也不過 3 萬元左右（參見表 5）。再根據主計總處公布的 2013 年人力運用調查報告，仍有將近 30% 的大專以上學歷青年，每月的薪資收入未滿 3 萬元（參見表 6）。

表 6：臺灣大專以上畢業之就業者薪資未滿 3 萬元的情形

單位：%

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
15,000 元以下	2.41	3.07	3.10	2.74	2.70	2.45
15,000 元-19,999 元	3.52	4.38	3.83	3.38	3.28	2.56
20,000 元-24,999 元	8.24	9.49	9.73	9.63	9.04	8.26
25,000 元-29,999 元	13.66	14.15	13.32	13.86	14.54	16.47
30,000 元以下合計	27.83	34.16	29.98	29.61	30.08	29.74

資料來源：主計總處，2008 年-2013 年，人力運用調查報告。

另外根據行政院主計總處公布的「人力運用調查報告」，未滿 30 歲的所得收入者在 2011 年的平均年所得僅剩 41.6 萬元，比起 2010 年的 42.2 萬元，2009 年的 42.06 萬元以及 2008 年的 41.84 萬元更低。若扣掉非消費支出（稅費、利息支出等），平均可支配所得剩 35.8 萬元，等於每月不到 3 萬元可運用。

二、就業機會減少、待遇不佳

根據主計總處公布的人力運用調查報告，青年就業機會近年越來越少（參見表 7），沒有就業機會的青年比例，從 2008 年的 40.51% 升高為 2013 年的 52.05%，而青年即使有就業機會，也往往因為待遇太低、地點不理想、工作環境不良、工時不合適等「勞動條件不佳」因素，而未去就業。

表 7：青年有工作機會但是未去就業之原因

單位:%

未就業原因	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
沒有就業機會	40.51	52.10	40.67	46.90	51.71	52.05
有機會但未就業原因	59.49	47.90	59.33	53.10	48.19	47.95
待遇太低	27.96	16.52	22.18	30.11	23.81	20.95
地點不理想	9.44	10.33	11.42	10.74	9.22	7.34
工作環境不良	6.31	4.47	7.39	2.96	3.86	4.53
工時不合適	3.19	5.20	3.56	1.89	3.43	3.67
學非所用	3.30	1.87	7.12	3.37	4.66	1.72
興趣不合	6.72	6.49	5.03	3.21	3.86	4.75
遠景不佳	1.84	2.25	2.63	0.82	0.85	0.86
其他	0.72	0.78	0.17	0.42	0.43	0.22

資料來源：主計總處，2008 年至 2013 年，人力運用調查報告。

再進一步觀察近 8 年來臺灣青年轉業的原因，在非自願性失業的青年中，多數的轉業原因是以「關廠歇業及業務緊縮」為主，從表面上的統計資料來看，雖然平均有將近九成青年是自願性失業，但是細究失業原因，主要原因是以待遇不佳為主，其次才為更換工作地點（參見表 8）。與上述對照，青年勞工面臨的除了工作機會減少之外，還必須要被迫選擇低薪資的工作，在這樣怎麼選都不利的就業條件下，怎麼還要年輕人承擔選擇錯誤的後果呢？

表 8：青年就業者的轉換工作原因

單位：%

	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
自願性失業	85.08	89.81	93.04	90.39	87.18	76.01	84.75	87.40
更換地點	21.65	27.37	25.36	27.68	20.99	16.80	22.44	18.97
待遇不佳	19.52	21.88	24.80	25.92	30.40	17.72	23.48	23.67
環境不佳	11.60	12.02	9.04	7.14	11.51	8.66	7.05	13.21
時間不合	9.57	9.07	10.72	9.87	11.74	7.59	12.61	12.95
沒有保障	7.39	7.08	9.45	8.57	7.20	11.66	8.01	11.26
學非所用	--	--	3.58	2.41	1.65	2.70	3.39	2.05
沒有前途	5.97	3.77	3.05	4.83	1.23	2.76	1.93	1.41
健康不佳	3.99	1.36	1.80	0.27	0.84	2.93	1.19	0.46
自行創業	2.42	0.49	1.36	1.80	0.30	0.47	0.45	0.00
結婚生育	--	--	1.11	0.81	--	2.75	2.65	0.62
其它	2.78	1.47	2.78	1.08	1.31	1.97	1.54	2.80
非自願失業	14.92	10.19	6.96	9.61	12.82	23.99	15.25	12.60
歇業緊縮	9.71	5.56	4.42	6.68	8.65	18.93	10.24	6.71
臨時工結束	3.20	2.45	1.62	2.62	3.44	4.36	3.12	4.01
職務調動	0.55	1.22	0.57	--	0.14	0.44	1.50	1.88
整頓資遣	0.46	0.74	0.34	--	0.59	0.26	--	--

資料來源：勞動部，2004-2011，青年勞工就業狀況調查。

參、就業環境的惡化

一、初次尋職青年面臨的尋職困難

就業環境的不友善，已經導致初次尋職青年在求職過程中面臨重重的困難，從表 9 可以得知：在 2012 年時，有高達 62.5% 的青年在初次尋職時曾經遭遇尋職困難，比起 2010 年增加了 13.3% 之多，顯示初次尋職青年面臨的尋職困難程度明顯上升，其中首要的尋職困難因素是「經歷不足」占 36.6%，其次是「不知道自己適合做哪方面工作」占 33.6%，第三是「技能不足」占 18.8%、第四是「求職面試技巧不足或不會寫履歷」占 16.0%，至於「適合的職缺少」則是占 15%、「求職管道不足」占 7.8%，顯示除了「經歷不足」、「技能不足」等「就業能力」相關的轉銜障礙因素之外，初次尋職青年其實還面臨了「職涯目標不明確」、「適合的職缺少」、「求職管道不足」等「尋職困難」因素，其中又以「不知道自己適合做哪方面工作」因素較 2010 年增加了 7.2%，在各項尋職困難因素中上升最多，顯示初次尋職青年的「職業生涯不確定性」程度已經增加，至於「適合的職缺少」與「求職管道不足」因素則是初次尋職青年在尋職過程中被迫面對的勞動市場結構性轉銜障礙問題。

表 9：初次尋職青年面臨的「轉銜障礙」因素

單位：%

尋職情形	2006 年	2008 年	2010 年	2012 年
沒有遇到尋職困難	32.5	53.1	50.8	37.5
有遇到尋職困難	67.5	46.9	49.2	62.5
求職管道不足	18.5	9.9	10.3	7.8
求職面試技巧不足或不會寫履歷	23.4	16.9	16.4	16.0
工作內容要求不瞭解	20.8	11.8	11.3	12.5
不知道自己適合哪方面工作	47.2	26.3	26.4	33.6
技能不足	27.5	18.6	18.5	18.8
學歷不足	--	--	12.1	10.0
經歷不足	--	--	31.9	36.6
適合的職缺少	--	11.4	13.4	15.0
其他	3.2	1.6	2.0	0.5

資料來源：勞動部，2006 年至 2012 年，青年勞工就業狀況調查報告。

二、非典型就業增加、勞動條件低落

根據 OECD 的研究指出，經濟不景氣使得企業雇用正職勞工的意願降低，再加上受到新自由主義的影響，勞動市場彈性的趨勢日益明顯，導致非典型就業者明顯增加，這種情形同樣影響到青年勞工。根據主計總處的人力運用調查資料（參見表 10），在 2012 年時，臺灣青年從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者的人數，合計有 18 萬 9 千人之多，占全體青年就業者的 25.44%，其中 15-19 歲的青年就業者中，有 50.97% 從事部分時間、臨時性或人力派遣工作等非典型工作，20-24 歲的青年就業者中，同樣也有 20.61% 從事非典型工作。

表 10：青年就業者從事部分時間、臨時性或人力派遣工作的情形

	青年就業者總人數	非典型工作之青年工作者人數	占青年就業者比率 (%)	部份工時青年工作者人數	占青年就業者比率 (%)	臨時性或派遣青年工作者人數	占青年就業者比率 (%)
年齡							
15-19	118,000	60,000	50.97	46,267	39.21	44,000	37.19
20-24	626,000	129,000	20.61	101,000	16.14	98,000	15.72
教育程度							
國中以下	43,000	6,000	12.96	3,000	6.67	5,000	12.04
高中	60,000	5,000	8.35	1,000	2.03	4,000	6.64
高職	233,000	39,000	16.67	21,000	9.22	31,000	13.19
專科	75,000	15,000	20.51	14,000	19.37	9,000	11.55
大學以上	334,000	125,000	37.35	107,000	32.21	94,000	28.16

資料來源：主計總處，2012，人力運用調查。

單位：%

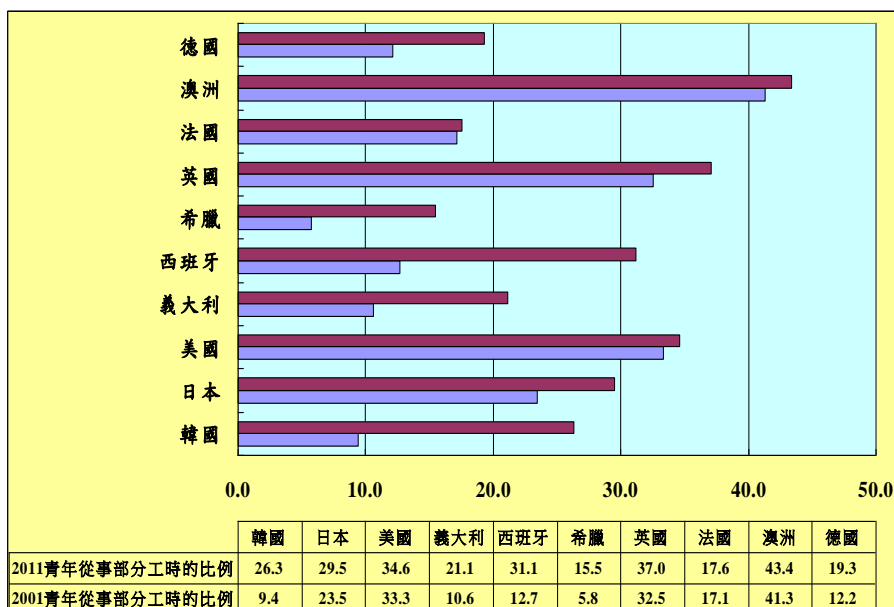


圖 4：各國青年從事部分工時工作的比率（資料來源：OECD）

再從國際比較（參見圖 4）來分析，雖然 OECD 對於部分工時工作的定義為每週 30 小時以下，與我國每週 35 小時定義有所差距，但是 2012 年時臺灣 15-24 歲青年從事部分工時工作者，占全體青年就業者的 19.8%，仍然明顯比希臘、法國、德國的青年從事部分工時工作的比率高。

由於非典型工作的比率往往會隨著教育程度而升高，顯示出臺灣的青年學生中，有相當高的比率必須透過兼職維持生活，然而根據勞動部公布的「2011 年部份工時勞工就業實況調查」報告，卻顯示臺灣的青年打工族由於社會經歷不足，對於勞動法令的瞭解有限，因此經常發生被不當資遣或是壓低薪資等問題，進而導致勞動權益受損。青年打工族面臨的主要問題包括下列各項：

- （一）有 30% 的部份工時勞工在被資遣時，不知道雇主須照法令規定預告資遣；7.2% 表示雇主沒有依法預告資遣。
- （二）部份工時勞工的平均薪資為 12,441 元，比起 2007 年的平均薪資 13,446 元，減少了 1005 元。

- (三) 52.2%的部份工時勞工，僱主未與其簽立勞動契約；
- (四) 47.8%的簽訂勞動契約者中，有 13.85%是簽訂一年以下定期契約；
- (五) 72.5%的部份工時勞工由僱主為其投保勞保，但多數並未以實際薪資投保，導致在部份工時工作最低投保薪資 11,100 元的標準下，部份工時勞工的薪資若低於 11,100 元，就會出現勞保投保薪資過高問題。

三、青年就業媒合未能發揮功效

根據主計總處公布的 2013 年人力運用調查報告，青年在面臨工作轉換時，在獲得工作的尋職管道中，有 43.24%是依靠應徵廣告跟招貼、32.55%則是親友師長介紹，其次才是分別依靠 10.14%的私立就服機構、與 1.14%的公立就服機構媒合。從表 11 可以得知，從 2007 年到 2013 年，青年向公立就服機構登記求職的比率一直偏低，始終維持在只有 1%至 2%的水準，在失業率偏高的情況下，輿論常報導各地區的就業服務中心仍有許多職缺，並直指工作機會很多，是年輕人對於就業市場缺乏概念，因此造成錯誤期待；事實上，在公立就服機構的青年登記使用率仍然偏低的情況下，即使有再多的就業機會也難以發揮效果，探究其主要原因，關鍵在於公立就服機構所提供之職缺，未能多元開發，吸引求職者上門，形成媒合落差。

表 11：青年獲得現職的尋找工作管道

單位：%

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
總計	100	100	100	100	100	100
託師長親友介紹	35.26	33.83	35.21	33.35	34.05	32.55
學校就業輔導室介紹	3.17	3.2	3.1	4.07	3.03	3.95
向公立就業服務機構登記求職	1.09	1.73	1.6	2.14	1.77	1.14
向私立就業服務機構登記求職	3.86	4.99	5.13	8.6	9.29	10.14
工會介紹	0.11	0.02	0.08	—	0.15	0.02
應徵廣告、招貼	47.5	47.62	45.01	43.64	43.72	43.24
參加政府考試分發	1.37	1.48	1.48	0.95	1.48	1.90
自家經營	7.57	6.83	8.15	7.03	6.51	6.77
其他	—	0.1	0.13	0.17	—	0.13

資料來源：主計總處，「人力運用調查」。

四、「怯志青年」與「失業青年」的差異

國內常有媒體報導青年失業的主因是青年的「就業意願低落」現象，社會輿論也多數抱持這種看法，但是事實上，根據國際勞工組織的定義，這種「想找工作而未找工作、且隨時可以工作」的「怯志工作者」，在統計上是屬於「非勞動力人口」一種，並不屬於「失業者」的範圍，一旦誤將「怯志青年」與「失業青年」混為一談，將導致對於失業青年問題診斷錯誤的後果。

根據主計總處公布的「人力運用調查報告」，「怯志青年」與「失業青年」二者也是分開統計的不同類別，從 2004 年到 2012 年，臺灣的 15-29 歲怯志青年人數在逐年降低中（參見表 12），從 2004 年的 71,000 人逐年降低為 2012 年的 55,000 人，9 年之內怯志青年人數的減少幅度達到 22.5% 之多，即使臺灣在面臨 2009 年的金融海嘯危機時期，怯志青年人數還是持續減少為 52,000 人，仍然明顯少於 2004 年的 71,000 人，相較於失業青年人數，臺灣在 2012 年 15-24 歲的青年失業者人數 116,000 人，25-29 歲青年失業者人數是 104,000 人，合計 15-29 歲的青年失業人數是 220,000 人，15-29 歲的怯志青年人數，只有 15-29 歲青年失業者的 32.3%，證明所謂「青年的就業意願低落導致失業」的說法，與事實並不符合。

表 12：臺灣的怯志青年人數

單位：人

年度	15-24 歲	25-29 歲
2004	37,000	34,000
2005	30,000	30,000
2006	29,000	32,000
2007	30,000	33,000
2008	25,000	29,000
2009	25,000	27,000
2010	26,000	27,000
2011	26,000	21,000
2012	37,000	18,000

資料來源：主計總處，2004-2012 年，人力運用調查報告。

肆、青年就業政策的四支箭

面對嚴重的青年就業危機，國際組織與各國政府紛紛祭出各種青年就業政策來延緩問題的惡化，例如：OECD 就呼籲各國政府應消除青年的就業障礙，加強投資青年的教育和技術。ILO 研究報告（Moset & Sarkar, 2009）也建議開發中國家應該提供失業青年接受更多、更佳的教育和訓練，並且建議各國政府以減稅措施鼓勵企業雇用年輕人，為青年提供更多創業計畫，首先在短期內，政府應著重於降低教育成本；強化社會保障機制，以確保獲得足夠的技能與訓練，其次，就中長期而言，政府應提供教育與訓練投資，持續提升青年勞動力的技能與生產力，以減少訓用或學用之間的落差。

根據國際勞工組織(ILO)在 1991 年公布生效的第 168 號「促進就業和失業保護」公約中，特別訂立「新尋職者之特別條款」，強調由於有多種新型態的尋職者可能不被認定為失業者，或是未包括在失業保護範圍內，但是實際上，這些尋職者卻面臨到從失業轉銜到就業較一般失業者更為困難的失業風險，因此各國政府應至少提供以下 10 種新型態的尋職人員，在重返勞動市場的失業期間能夠享有社會給付，其中關於青年協助對象包含：完成職訓之青年人、完成學業之青年人、完成兵役之青年人等。

根據 OECD 公布青年就業政策研究報告(Scarpetta et., 2010)，針對青年失業問題採取數種政策方案因應，以職業訓練、失業給付、僱用獎助、賦稅補助、協助職涯規劃、公共服務等項目區分，簡要分類統整各國採行項目：

表 13 各國實施的青年就業政策方案

職業訓練	英國、德國、芬蘭、愛爾蘭、瑞典、美國、荷蘭、澳洲、丹麥
失業給付	德國、芬蘭、愛爾蘭、瑞典、美國
僱用獎助	澳洲、丹麥
賦稅補助	美國
協助職涯規劃	法國、丹麥
公共服務	英國

資料來源：就業安全半年刊，2011 年

參考上述各國因應青年失業問題所實施的就業政策方案，回應目前臺灣出現的各種青年就業困境問題，以下謹提出有助於青年就業的四大政策方向，稱之為「青年就業政策的四支箭」，分別說明如下：

第一支箭：提高基本工資，訂立「生活工資自治條例」

有鑒於臺灣青年面臨的低薪問題日益嚴重，從 2008 年至 2013 年，每年都有高達八成的青年，薪資收入未達每月三萬元，特別是 2012 年時初次就業青年的每月平均實質薪資只有 25,036 元，比起 2000 年只小幅增加了 1.43%，但是這 13 年間的消費者物價指數卻相對上漲了 10.9% 之多，已經減少了 9.77% 之多，顯示青年勞工正面臨沉重的低薪困境，因此必須從制度層面，積極協助青年勞工。

(一) 定期調整基本工資，以提升低薪青年勞工的抗貧能力

臺灣已經在於 2008 年簽署「兩公約」，依據「經濟、社會、文化權利公約」的宗旨，「所有工作者的報酬，使其最低限度均能……，維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平」，因此基本工資應該依照政府公告的「最低生活費用」調整的依據。依照上述主張，以臺灣在 2012 年勞工每人平均扶養人數為 1.21 人、每人每月最低生活費為 10,244 元來計算，勞工與被扶養親屬，每月最少必須有 22,639 元以上，但是在 2013 年時，勞動部卻只將基本工資調整為 19,273 元，顯然不符合「經濟、社會、文化權利公約」宗旨，有必要再行提高。

(二) 各縣市政府可衡量財政及當地生活狀況，訂立「生活工資自治條例」

調高基本工資雖然是合理的制度性作法。但是由於勞動部的「基本工資審議委員會」已經在 2013 年決定，未來召開審查委員會的門檻條件是「年度消費者物價指數 (CPI) 年增率累計達 3% 以上時」，此舉明顯與法不合。衡諸 2008 年金融危機以來至 2013 年的消費者物價指數年增率依序是：-0.04 (2009 年)、0.58 (2010 年)、1.26 (2011 年)、1.00 (2012 年)、0.66 (2013 年)，顯示至少必須 3 年以上，消費者物價指數年增率才有可能累計至 3%，

在這項門檻條件的限制下，導致基本工資制度已經面臨「實質上的凍漲困境」，難以有效協助青年勞工與一般勞工渡過低薪困境。

為了有效協助臺灣的青年勞工與一般勞工因應低薪的困境，並且突破目前勞動部「基本工資已經實質凍漲」的制度性困境，可以仿效美國的作法—「在維持最低工資制度的同時，由各地方政府建立更高一級的生活工資標準，以符合當地勞工的生活需求」，具體的作法是：臺灣的各直轄市政府與縣市政府可自行衡量財政能力，若覺有必要時，可依據當地的「最低生活費用水準」，訂立符合勞工及其撫養眷屬生活需要的「生活工資自治條例」，但是「生活工資自治條例」的適用行業以「承接縣市政府外包業務之民間企業」、「接受縣市政府補助之民間企業」等二種行業為適用範圍。

第二支箭：強化媒合機制，達成「學訓用」的無縫接軌

（一）強化技職訓練，建立學徒制度等系統

近年臺灣社會的技職教育功能逐漸降低，參考許多先進國家，多以推行「學徒制度」為主，以降低青年失業問題以及學用落差問題。但是，為了避免執行不佳，建議政府應審慎設計學徒制度的內涵，特別應考量青年從事學徒工作時的勞動條件保障。另外為了鼓勵潛在的青年勞動力人口重返職場再就業，以及減少青年長期失業者等，再度進入學徒訓練的門檻應另有配套。

（二）增加高效能就業媒合機制的使用

目前青年運用公立就業服務機構求職比例雖然偏低，但是依照勞動部的 2012 年「青年勞工就業狀況調查」顯示，青年勞工希望政府提供促進青年就業的服務措施中，以「提供就業服務及資訊」居第一位，占 61.5%，顯示青年對於就業媒合的需求，十分強烈，但是青年對於公立就業服務機構提供服務內容的認識不足，往往使青年勞工喪失媒合成功的機會，因此政府的公立就業服務機構應提供尋職青年獲得更高品質與多元的求職服務協助。

有鑒於初次尋職青年在求職時，往往面臨「職涯目標不明確」、「適合的職缺少」、「求職管道不足」的尋職困難問題，而政府目前提供的制度性協助求職資源有限，因此有必要加強協助求職的管道與資源。應仿效日本的作法，在擴大設立「青年職涯發展站」的基礎上，建立「初次尋職青年推薦就業卡」制度，推薦就業卡是一組「個人化的就業諮詢資料卡」，不僅可以記錄初次尋職青年的學經歷與就業能力資料，同時擔任求職顧問的就業服務專業人員也會透過個別面談方式，詳細記錄青年的工作志向與職涯目標，若是經過就業服務專業人員評估，初次尋職青年已具備足夠的就業能力，就會推薦適合青年與雇主雙方需求的面試機會，初次尋職青年可拿著推薦就業卡直接進行求職面試，但若是初次尋職青年的就業能力仍有待提升，特別是長期失業青年，則可以推薦初次尋職青年參加符合其職涯目標的就業訓練方案，提升其專業技能，訓練結束後再推薦就業。

（三）加強學校與職場的實務連結

為了減少青年從學校到職場的轉銜過程中所面臨的就業障礙，因此應該加強學校與職場的實務連結，協助青年順利轉銜。首先，在學校端，各大專院校應該增強學校與職場的連結，擴大高等教育機構與職場之間的銜接，以提供更多的工作體驗機會或實習機會給大專院校的大三以上學生；至於企業端，則應該重視新進青年勞工的職前訓練與在職訓練，增加企業投入協助青年就業轉銜的資源。

第三支箭：降低青年就業障礙，建構友善勞動環境

（一）薪資獎助方案

歸納青年就業問題主要為低薪與高失業率，雖然青年的個人條件有所差異，每位青年遭遇困境的型態又更加複雜，再加上各地區、產職業面臨景氣的耐受力不同，青年就業早已同時面臨摩擦性及結構性失業等混合因素。

為了降低「長期失業青年」的就業障礙，提供健全勞動環境，應考量各地區、產職業狀況，就青年不同需求，提供不同面向的薪資獎助條件，從增加雇主的僱用意願開始，設計更細緻的協助計畫，可從青年本身也可以從企業面，例如：企業僱用意願降低時，給予願意僱用長期失業青年的企業，提供「僱用獎助津貼」；另外，針對青年低薪等勞動條件問題，同樣可以補助青年或企業，依各需求參與或辦理職訓，提高技能水準，鼓勵企業發展良好的就業條件，並建立嚴謹的審核計畫程序與條件，及配合檢查及罰款制度。

（二）友善勞動環境

由於早期就業經驗，易對往後工作認知產生影響，因此為使青年接觸工作之初，便能發展良好的就業態度，應建構更為友善公平的就業環境，加上青年勞工從事非典型工作比率相當高，故應加強保障青年從事非典型工作的勞動權利，避免被剝削，應該以立法方式，保障從事派遣工作者的勞動權益，使其享有與要派企業內從事相同工作之正職勞工相同的基本勞動條件之待遇，獲得「平等勞動待遇」，並落實對於僱用非典型工作者公司的勞動檢查。

第四支箭：增加就業支持系統，建構就業安全保護網

（一）協助青年諮詢職涯發展

根據勞動部公布的「2012年青年勞工就業調查報告」，15-29歲青年有51.9%青年畢業前是沒有任何職涯規劃，故應加強在學或教育訓練期間，對職涯規劃概念的重視，協助求職者提早了解市場需求及自我興趣；針對初次尋職青年與長期失業青年能再整合納入社會體系內，聘請就業諮商專家，提供失業青年個人化的深度就業諮詢服務，建立青年長期失業者的正確就業市場觀念與態度。

（二）提供訓練機會與訓練津貼

由於青年可塑性強、學習力佳，為了提供失業青年能夠有更多的機會學習新技能，甚至轉換跑道，政府應提供更多職場體驗機會、發給初次尋職青年與長期失業青年職業訓練生活津貼，以協助初次尋職青年與長期失業青年得到更好的就業能力，進而獲得更佳品質的就業機會。

（三）初次尋職的長期失業青年「尋職津貼」制度

根據主計總處公布的「2013年人力運用調查報告」顯示，15-24歲青年勞工在失業期間生活費 83.85% 依靠家庭支持，25-29 歲則同樣近六成須依靠家庭，即使是非自願性失業，也往往受限於投保年資不足，而無法領取失業給付，因此為避免初次尋職的長期失業青年在尋職期間生計困難，造成青年失業者對未來失去鬥志，衍生更多社會問題，應給予較多的支持與協助。

有鑒於初次尋職的長期失業青年不具有領取失業給付的資格，為避免初次尋職的長期失業青年在尋職時期淪入經濟困境，因此對於陷入經濟困境的初次尋職之長期失業青年，政府應該要給予較多的協助，特別是在經濟不景氣時，經過就業服務專業人員評估，若初次尋職的長期失業青年已具備足夠的就業能力，則提供其領取「尋職津貼」，也就是在領取津貼期間必須積極進行尋職行為，除了可以協助其渡過尋職期間的生計困境，並應協助其積極尋職，尋職津貼的金額為上一年度平均失業給付金額的 50%，領取期限最長六個月，等到順利就業之後，投保就業保險時，則必須繳回等同於「尋職津貼」金額保費，以避免福利依賴問題出現。

（四）增進青年「求職行動協助方案」

除提供青年尋職津貼，政府應投入更多的公共資源在協助青年求職的政策方案上，不僅應促使請領尋職津貼的失業青年更加積極進行尋職，同時也應協助未領取尋職津貼的一般失業青年積極求職，包含：更頻繁的青年求職行動協助、求職態度的學習與再教育方案，甚至是提供青年參與公共服務計畫，以累積工作經驗，並且應針對不同的青年次團體的求職需求，設計更貼近各類失業青年需求的就業支持方案。

新境界文教基金會

董事長：蘇貞昌

執行長：林萬億

副執行長：吳祥榮、游盈隆、蕭美琴

地址：臺北市中正區北平東路 30 號 8 樓

新境界智庫勞動政策小組

幕僚：黃玫玲