



全球勞動市場變遷下之統計焦點

隨人口結構改變、網路科技與人工智慧等資訊技術應用層面日益擴大，帶動全球經濟社會快速變遷，亦全面影響人類生活與工作型態，面對日趨彈性與多樣化勞動市場，如何適切提供就業資訊，據以描述勞動市場真實樣貌，將是各國政府共同面臨的挑戰，本文藉由探討全球勞動市場統計焦點，期能掌握勞動市場發展趨勢。

張一穗（行政院主計總處國勢普查處專門委員）

壹、前言

隨著人口高齡化浪潮席捲各國，少子女化趨勢及青年進入勞動市場之延遲，全球就業成長漸趨疲軟；另一方面，人工智慧、網路科技、物聯網的應用興起，顛覆了以往就業模式，亦導致各國就業統計面臨挑戰。本文就近期國際勞工組織（ILO）與經濟合作暨發展組織（OECD）關注之最新議題，藉由不同面向觀察國際經

濟及社會環境急遽變化下的幾項統計焦點。

貳、全球勞動市場關注議題

一、促進青年就業

（一）年輕人就業處境

創造就業向來是勞動市場正向運作之重要因素，根據 ILO 就業統計，2001 年以來全球就業人數雖持續增加，惟 15 至 24 歲青少年就

業自 2008 年以來則呈現負成長，主因該年齡層人口減少及求學年限延長，未在學、未就業或接受職業訓練（尼特族，NEET）的情況亦未改善。

為引導青少年進入穩定且尊嚴工作狀態，聯合國 2030 年永續發展議程（2030 Agenda for Sustainable Development）中提議須大幅減少青少年 NEET 的情況，ILO 遂著手統計全球青少年

NEET 人數，估計在 2018 年有 21% 之 15-24 歲青少年屬於 NEET，換言之，有逾五分之一青少年處於勞力閒置狀態，與 2008 年之 22% 相比，該現象在過去 10 年並未獲得明顯改善，以致於該族群未來若想進入勞動市場，恐將面臨極大挑戰（圖 1）。

由於失業率並未包含想就業卻因某些因素而未找工作或未能隨時開始工作之潛在勞動力，因此 ILO 將失業者加計潛在勞動力後，得出綜合兩者之指標。2018 年全球 15-24 歲青少年失業率為 12%，加計潛在勞動力後增至 20%；而成年人失業率為 4%，加計潛在勞動力後增為 7%，顯見青少年因初入職場尚處工作磨合階段，或因缺乏工作經驗、NEET 情況持續等，勞動力供給不足情形較成年人嚴重（圖 2）。

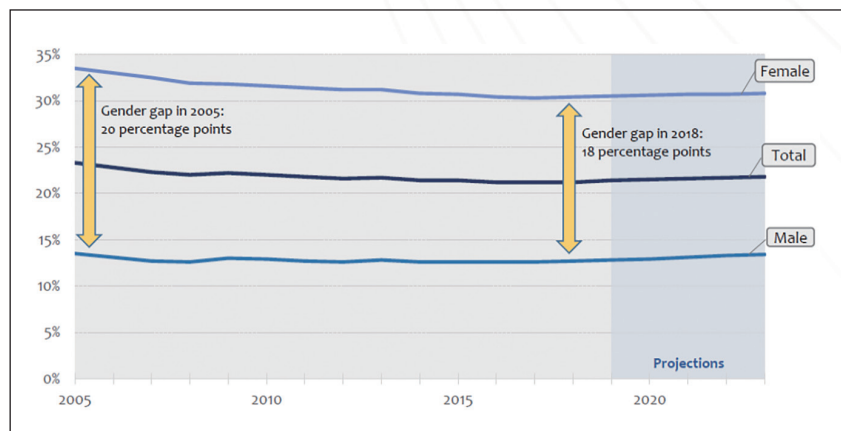
（二）從學校到工作階段的過渡指標

全球 15 至 29 歲的人口超過 18 億，占全球人口

近 20%，惟失業情形偏高，即使有工作，通常也是不穩定、薪資較低、契約長短不定的工作。為了解其在尋找工作中所面臨的問題，

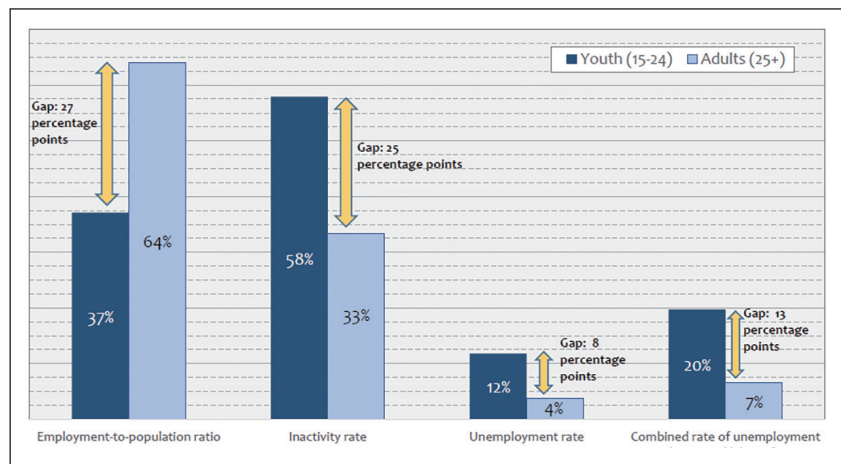
ILO 與國際萬事達卡基金會（Mastercard Foundation）合作，建立從學校到工作這段過渡期的相關指標，以協助年輕人順利進入勞動市場。

圖 1 全球 15 - 24 歲青少年 NEET 占比之變遷趨勢



資料來源：ILO 網站。

圖 2 2018 年全球 15 - 24 歲青少年與 25 歲以上成人之就業指標



資料來源：ILO 網站。

專題

該指標推估之對象為全球 15 至 29 歲者，並分別就過渡階段與形式探討，過渡階段又分為「已完成」（已完成學業且有穩定或滿意之工作者）、「正在過程中」（已參與勞動但尚未有穩定或滿意之工作者）與「尚未開始」（未參與勞動者）等三類，結果顯示，男性較女性容易完成過渡期，另對大多數中高所得國家年輕人而言，因勞動市場條件較佳及廣泛的就業機會，以致較多完成過渡期間，且教育是加速轉換過程之重要因素。因為過渡指標能凸顯青年在初次就業時所面臨的問題，亦即評估青年在初次踏出校園後是否能順利銜接至穩定滿意之工作，故觀察該三類指標之結構分布情形，有助於了解青年從學涯銜接至職涯狀況，以利研擬相關政策協助青年就業。

二、促進尊嚴工作

（一）正視非正規就業變化趨勢

非正規的概念最早是在 1970 年代提出，40 年來關於此議題形成之原因、定義及衡量方法有諸多討論。2015 年，ILO 第 204 號建議書定義之「非正規經濟」，係描述員工和企業在「法律」上或「實際」上「未受到保障」現象，該建議書也參考 2003 年第 17 屆國際勞工統計學家會議通過有關非正規就業統計之定義準則，由於非正規就業不但與經濟發展情況息息相關，亦多涉及勞工保障等相關法令，目前多屬新興經濟體或發展中經濟體用來定期檢視就業品質之統計指標。

非正規經濟下的就業人數，包含「非正規部門就業人數」、「正規部門的非正規就業人數」、以及「家戶內非正規就業人數」等三類，2016 年全球 15 歲以上就業人口估計約有 61% 在非正規經濟中謀生，其中非正規部門就業者占 52%，正規部門中的非正規就業者占 7%，家戶內的非正規就業者占

2%。就年齡別觀察，全球 15 至 24 歲青少年或 65 歲以上老年人之非正規就業均近 8 成，且多屬非自願性，亦即在無其他選擇下從事非正規工作。依 ILO 定義，非正規就業統計須就公務登記資料與廠商面、家戶面普抽查資料廣泛蒐集資訊，惟仍應對照各國經濟社會發展現況酌予調整統計方法，致許多國家至今尚無相關統計，聯合國遂呼籲各國應予正視並監測其變化趨勢。

（二）解決工作貧窮提升就業品質

工作收入通常是脫離貧窮的方法，根據 ILO 估計，2018 年全球「工作貧窮率」為 8%（有工作但平均每日生活費低於美金 1.3 元），意味就業者即使擁有工作，但其收入仍無法讓自己與家人擺脫貧窮，因此收入不足仍是就業品質關注之重要議題（下頁圖 3）。

全球工作貧窮率由 2000 年之 26% 以來，雖已下降 18 個百分點，但不同年齡工作

者仍存在差異，2018 年全球 15 至 24 歲青少年工作貧窮率為 14%，係 25 歲以上成年人 7% 的 2 倍，主要係受工時、工作型態及內容（臨時性或初階等）不同等原因影響，而工作貧窮率最高的地區，通常也正是非正規經濟偏高的地區。

三、開發並活化勞動參與

勞動年齡人口（通常定義為 15 歲以上者）依勞動力狀況分為就業者、失業者及非勞動力，就業者 and 失業者組成了勞動力，而非勞動力包括全時

學生、全職從事料理家務者及退休人員等。受到全球人口及勞動力高齡化影響，整體勞動力參與率（以下簡稱勞參率）隨之下降，且因國民壽命延長與生育率下降，亦使勞動力平均年齡逐漸提高，根據 ILO 估計，1990 年勞動力平均年齡為 33.8 歲，2018 年已增至 38.8 歲。

按年齡別觀察，1991 年以來青少年勞動力之增幅持續低於青少年人口增幅，除求學年限延長外，NEET 情況亦造成日後進入勞動市場之困難；反觀 55 至 64 歲之勞參率則呈上

升趨勢，或許與退休年齡延後有關；65 歲以上勞參率雖低於其他年齡組，但自 2014 年以來，成長速度超過其他年齡組，預計未來將維持此趨勢。

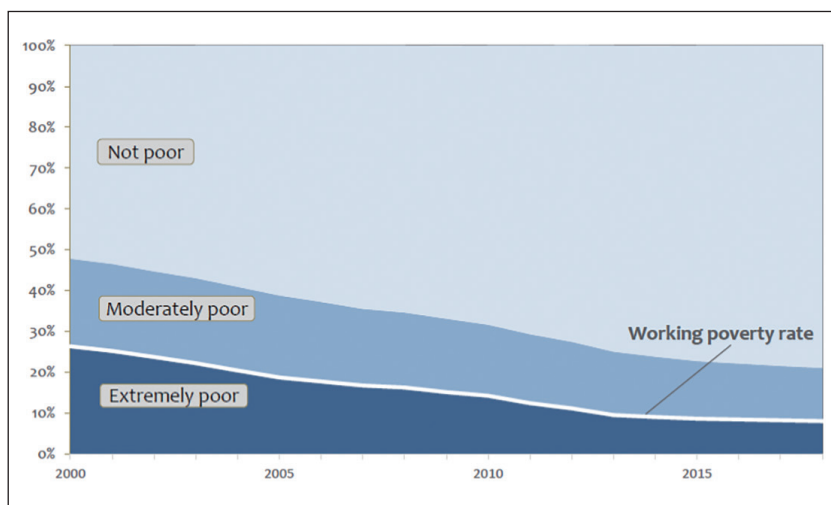
至於非勞動力人口並非全部都不想工作，其中有些人在有工作機會時亦想去工作，即所謂潛在勞動力。2018 年全球有 39% 的勞動年齡人口屬於非勞動力，其中潛在勞動力占比由 2005 年之 6.7% 降至 2018 年之 6.4%，主要係其人數之增長速度仍不及非勞動力，顯示愈來愈多工作年齡人口未參與勞動，且青少年尤其明顯（下頁圖 4）。

想工作而未找工作者可分為有效潛在尋職者（可工作但未尋職）與非有效潛在尋職者，根據 ILO 統計，超過半數之潛在勞動力係屬潛在尋職者，既然潛在勞動力仍具有工作意願，若能排除其尋職困難或促使其積極投入尋職，將有助於促進經濟發展。

四、新興的工作模式

零工經濟（或自由工作者

圖 3 2000 年至 2018 年全球工作貧困率之變遷趨勢



資料來源：ILO 網站。

專題

(freelancer)) 雖經常出現在新聞中，但許多研究對於其定義與規模仍眾說紛紜。

在零工經濟中，全職「職位」(job) 不再，取而代之的是愈來愈多的「任務」(task)，在此轉型過程中，雖然愈來愈多人加入零工經濟，但相較於整體勞動力，參

與者還是少數，為衡量此種新興的工作類型，美國勞工統計局(BLS) 在 2017 年 5 月現住人口調查(CPS) 附帶調查中增詢「以電子為媒介的就業」4 個問項，即透過網路或行動設備找到短期工作或任務者，統計結果約有 160 萬人或占美國總就業人數 1%，惟因

該族群為稀少樣本，致其估計誤差亦較大。

參、我國相關統計

一、關注青年就業議題

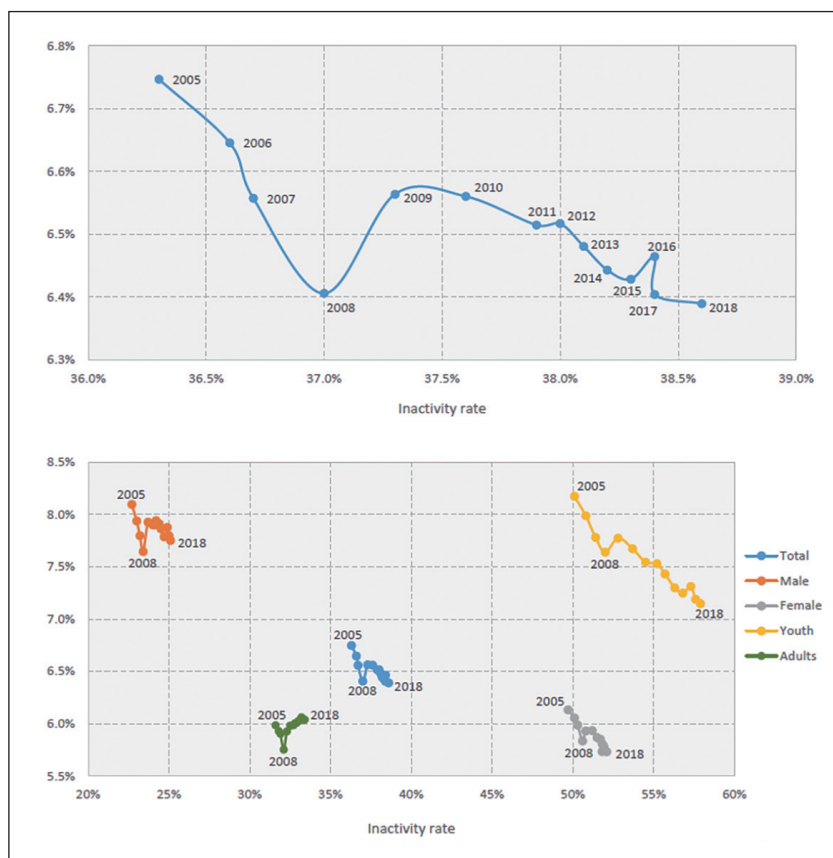
根據 2015 年青少年狀況調查統計，我國 15 至 29 歲青年未在學、未就業亦未接受職業訓練者比率約 9%，與日本(2014 年) 相近，為持續掌握相關資訊，人力資源調查近期已強化相關問項，以提供國內青年 NEET 最新情況。

另依據人力運用調查統計，近 10 年 15 至 29 歲青年者就業者每月主要工作收入未滿 2.5 萬元者占比，已由 2009 年 43.0% 降至 2019 年 18.6%，顯示受基本工資持續調升影響，青少年收入已有顯著改善，但因其多屬在學打工族或初次尋職者，致仍有薪資水準偏低現象。

二、開發潛在勞動力

自 2020 年起，全球將開啓悠得人(yold，即年輕老人(young old)) 的 10 年，也

圖 4 2005 年至 2018 年潛在勞動力占非勞動力比率之變遷趨勢



資料來源：ILO 網站。

就是戰後嬰兒潮一代的退休高峰，我國在 2018 年 4 月正式邁入「高齡社會」（老年人口比率超過 14%），同年 65 歲以上勞動力參與率 8.4%，低於南韓、新加坡、日本、美國之 2 至 3 成，且未參與勞動者僅 0.25% 有就業意願；另依 2014 年中高齡工作歷程調查，男性規劃不再工作（職涯退休）的年齡為 63.01 歲，女性為 61.75 歲，均屬偏低，故須持續關注中高齡者就業狀況，進而活化中高齡潛在勞動力，將勞動成長阻力翻轉為助力。

三、掌握新興工作狀態

過去 20 年間，社群媒體、行動通訊以及網路科技快速發展，勞動力組成亦有所改變，自由工作的趨勢持續成長，如載客平台司機、送餐平台外送員、線上平台自由接案者等新興工作者，但該類型工作究竟是屬於連結各任務的「單一就業」形式，或是斜槓人生中的「兼職就業」形式，甚或僅是嗜好、投資、增加客戶來源的一種管道，因實際參

與者的主觀認定並不一致，以致於在蒐集資訊上仍相對困難，以美國勞工統計局為例，為蒐集相關資訊，即使採調查方式仍需經過諸多前置作業的探討、定義與測試，以及資料回收後的調整修訂，始能獲得大致樣貌，就如同愛爾蘭作家王爾德（Oscar Wilde）所說：「真相很少純粹，也絕不簡單（The truth is rarely pure and never simple）」。

至於我國有關零工經濟資訊之蒐集方法亦已納入測試評估，若能突破調查不易之限制，方能明瞭新興工作型態對整體就業市場之影響。

肆、結語

2019 年是 ILO 成立的 100 週年，當年亦公布勞動市場 100 個統計數據，肯定世界各國在改善勞動力市場方面所做的努力，其中關於勞動市場永續發展指標計 11 個，全球勞動市場指標計 25 個，非正規就業指標計 4 個，顯見勞動市場就業資訊之重要性。我國自 2009 年金融海嘯以來，青年失業率

持續偏高，為了解青年就業問題，以及近年新興、彈性之工作型態與就業模式，相關就業調查亦陸續增修問項，並朝結合大數據技術分析方向努力，俾適時提供相關就業資訊，作為政策制定參據。

參考文獻

ILO、OECD、BLS 官方網站。❖