

我國非正式就業人數統計之研編

非正式就業係指從事無法律或其他社會保障之工作，故非正式就業者在工作穩定及生活保障方面面臨較大風險。非正式就業統計可用以衡量勞動力就業品質，及了解勞動市場態樣。本文旨在說明 ILO 定義及編算方法，據以估算我國非正式就業人數，並就統計結果進行國際比較。

楊玉如、王雅雲（勞動部統計處科長、專員）

壹、前言

在許多國家，非正式就業（Informal Employment）是經濟及勞動市場的一環，對創造就業、生產和營收有其一定貢獻，尤以若干低所得且人口增長率較高、但社會安全網（如社會保險）發展不足的國家，非正式就業往往可吸納其不斷擴大的勞動力，有助勞動市場供需平衡，惟非正式性工作亦使得就業者在工作穩定及生活保障方面面臨較大風險。

非正式就業統計攸關各國就業品質之衡量，惟目前我國及部分已開發國家（如美國、日本、韓國及新加坡等）雖多已編布部分工時、人力派遣或臨時性工作等非典型就業（Non-standard Employment）相關統計，卻仍乏非正式就業統計，其餘國家亦多無相關數據，故國際勞工組織（ILO）制定了一套嚴謹編算流程，並運用各國勞動力調查或家庭所得調查進行估算，相關結果發布於 ILO 統計資料庫

（ILOSTAT）及其 2018 年研究報告「Women and Men in the Informal Economy」，其中前者主要是開發中國家資料，後者則包括已開發國家資料，兩者均未見我國數據。鑑於我國「消除對婦女一切形式歧視公約」（CEDAW）第 3 次國家報告之結論性意見中，敦促政府蒐集非正式勞動市場之女性相關統計資料，爰近年來勞動部即針對非正式就業人數之統計定義及編算方法，蒐集國際文獻加以研析，並依 ILO 定

義，運用公務統計及調查統計進行編算。本文旨在說明相關編算作業及編算結果，並就統計結果進行國際比較。

貳、非正式就業之定義

非正式就業概念最早是在1970年代提出，後續關於此議題有諸多討論，ILO 界定之非正式就業泛指員工和企業在法律上或實際上未受到保障者，若以一般所認知之非典型就業對照非正式就業，則更能釐清後者之意涵（表1）。

非典型就業係以工作時間

及僱用期間所定義，亦即非全時、非長期受聘僱於單一雇主或事業單位之工作，大致上分為部分時間工作、臨時性或派遣工作；非正式就業則係從「社會保障」角度所定義，泛指一切生產合法財貨與勞務，卻缺乏法定保障之工作，包括就業保障（用法律來規範勞工的僱用和解僱）、職業保障（保護在工作中免於意外事故、疾病的傷害及對工作時間進行限制等）、收入保障（給予合理的工資）、技術增值保障（培訓和學徒訓練）、表達性保障（集

體協商和代表權）等，例如流動攤販。

由上述可知，非正式就業未必為非典型就業者，反之亦然，二者並無明顯關聯。依勞動部估算，108年12月我國非正式就業者占全體就業者比率為18.9%；而行政院主計總處（以下簡稱主計總處）人力運用調查統計結果則顯示，108年5月非典型就業者約占7.1%。

由於非正式就業者之雇主無須支付社會保險支出，也不用給予基本工資等薪資保障或休假等措施，致勞工之勞動保障不足；非正式就業之盛行，阻礙社會保險體系發展，致使部分就業者難以因應勞動市場突發性衝擊，而造成龐大社會成本。

一、非正式就業者之定義

因國情不同，為建立國際可比較性，ILO 制定了一套非正式就業者之統計定義及編算方法。根據其定義，非正式就業者包括以下人員（下頁圖1）：

（一）無酬家屬工作者。

表 1 非典型就業及非正式就業特性比較

項目	非典型就業	非正式就業
特性	非全時或非長期聘僱	不受政府管制保護
範圍	<ul style="list-style-type: none"> ● 多數為受僱者 ○ 部分工時工作 ○ 臨時性工作 ○ 人力派遣工作 	<ul style="list-style-type: none"> ● 受僱者：未享有雇主提供之社會保險、有薪休假及病假 ● 雇主及自營作業者：從事於非正式部門 ● 無酬家屬工作者
優點	勞、雇雙方均享有高度彈性	可降低勞動成本（法規、租稅及就業門檻）
缺點	<ul style="list-style-type: none"> ● 忠誠度較低 ● 就業穩定性不足、職涯發展受限 	<ul style="list-style-type: none"> ● 勞動保障不足：無基本工資、保險、休假及病假 ● 造成龐大社會成本：社會保險難以推動，無法因應突發衝擊

資料來源：作者自行整理。

專題

- (二) 非正式部門之雇主及自營業者。
- (三) 未享有雇主提供社會保險、有薪休假及病假之受僱者。
- (四) 產出供自用之家戶部門，如自給自足的農家等；若無法辨認是否供自用，則將家戶部門視為非正式部門。

二、正式部門之定義

前述非正式部門係指非屬

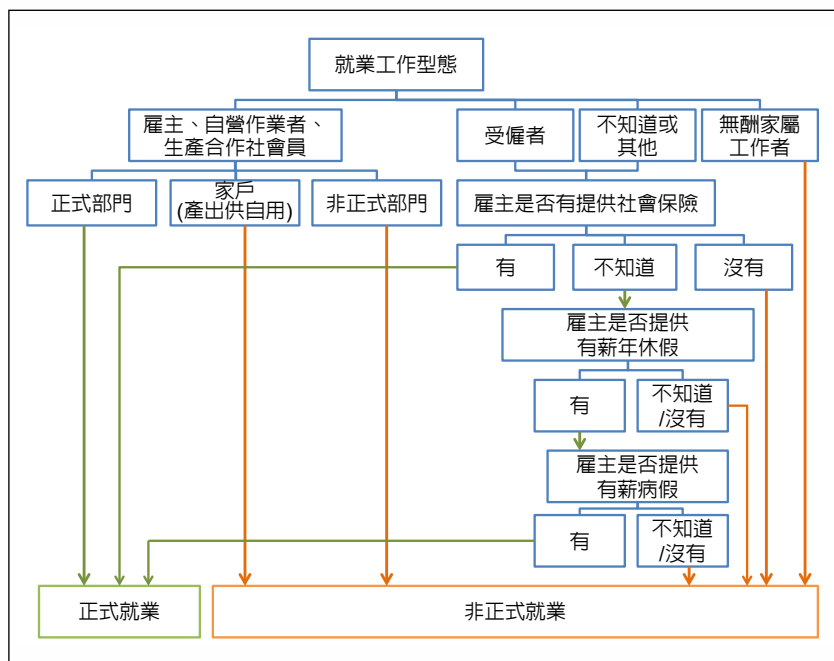
正式部門之營運單位，正式部門則為符合下列條件之一的營運單位（下頁圖 2）：

- (一) 政府機構或非政府組織（NGO）、國際組織等。
- (二) 有會計帳等。
- (三) 依法在政府機構（包括社保單位、稅務單位等）登記有案。
- (四) 有為員工提繳社會保險。
- (五) 有固定工作場所且員工規模 6 人以上。

參、我國編製方式

我國非正式就業人數之估算，係依據前述 ILO 定義，採用主計總處「人力資源調查」資料，先將全體就業者區分為「受僱者」、「雇主及自營業者」及「無酬家屬工作者」，再輔以主計總處之「工業及服務業普查」與「攤販經營概況調查」、衛生福利部「全民健康保險統計」、財政部「營業登記家數」、內政部移民署「外僑居留人數」等調查及公務統計資料，編製流程如下（第 24 頁圖 3）：

圖 1 正式、非正式就業的判斷條件及篩選程序



資料來源：ILO 統計資料庫 (<https://ilostat ilo.org/>)。

一、受僱者

- (一) 依據 ILO 定義，非正式就業之受僱者係指未享有雇主提供社會保險、有薪休假及病假之受僱者，因雇主提供有薪休假及病假之受僱者人數資料實務上難以取得，故以全體受僱者扣除雇主提供社會保險之受僱者，估算非正式就業之受僱者人數。

(二) 我國由雇主提供之主要社會保險包含公教保險、勞工保險、就業保險及全民健康保險（以

下簡稱健保）等，各保險之保險對象包含範圍不同，惟多與健保重複，考量後者為我國涵

蓋最廣之社會保險，故採計健保相關投保身分別統計進行估算。採計類別有三：

1. 第一類第一目：政府機關、公私立學校專任有給人員或公職人員。
2. 第一類第二目：公民營事業機構之受僱者。
3. 第一類第三目：前二目被保險人以外有一定雇主之受僱者。

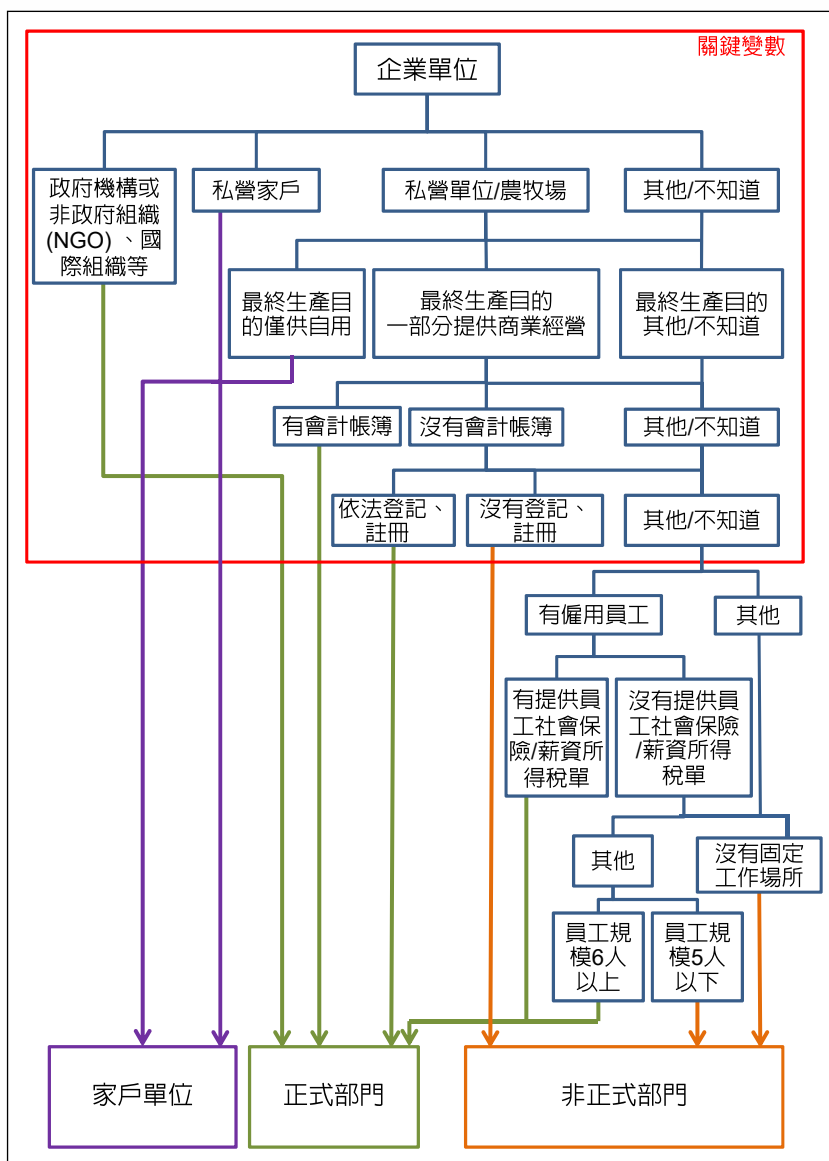
(三) 參考人力資源調查之受僱者範圍，將健保資料扣除在臺就業之外國人居留人數，得出雇主提供社會保險之受僱者人數，以全體受僱者人數減除之，即得非正式就業之受僱者人數。

(四) 因前述資料均有性別分類，可同步估算出男、女性人數。

二、雇主及自營作業者

(一) 依據 ILO 定義，本項資料係以雇主及自營作業者全體人數扣除其中之正式部門工作者而得，

圖 2 正式、非正式部門的判斷條件及篩選程序



資料來源：ILO 統計資料庫 (<https://ilostat.ilo.org/>)。

專題

考量實務統計資源，採依法登記有案之條件，亦即有營業登記家數占全體事業單位家數之比率，估算正式部門工作者，再以全體雇主及自營作業者減除之，即得非正式就業者。

(二) 全體事業單位家數採工業、服務業場所單位數與攤販數之加總，資料來源分別為主計總處「工業及服務業普查」、「攤販經營概況調查」，有營業登記家數則為財政部「營業（稅籍）登

記」之公務資料（僅為營業中資料）。

(三) 鑑於部分行業之事業單位依法無須辦理營業登記，且工業、服務業場所單位數與營業登記家數涵蓋之行業範圍略有差異等資料特性，為使分子及分母範圍一致，分別排除下列行業：

1. 工業及服務業場所單位數：醫療保健及社會工作服務業、學前教育、石油及天然氣礦業、酒精飲料製造業、菸草製造業、用

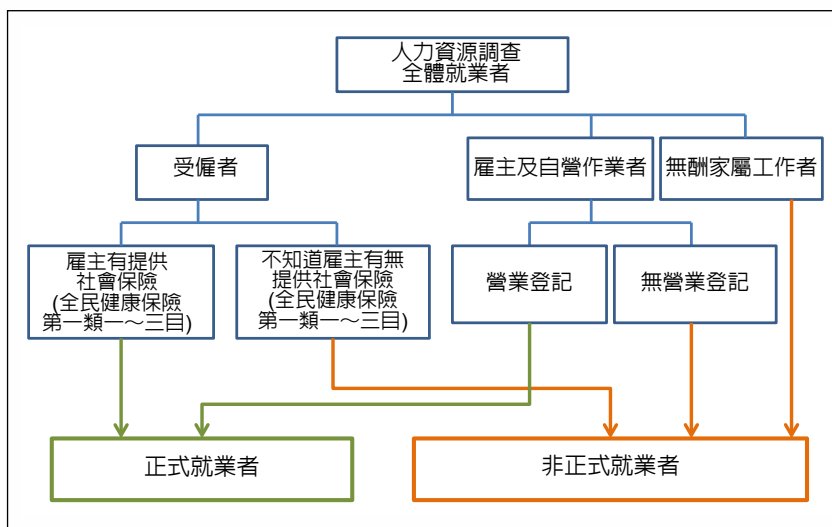
水供應業、污染整治業、航空運輸業。

2. 營業登記家數：農林漁牧業、公共行政及國防、醫療保健及社會工作服務業、信託基金及類金融實體、學前教育、小學教育、國民中學教育、大專院校、創作業、圖書館及檔案保存業、其他運動服務業、宗教職業及類似組織、家事服務業、石油及天然氣礦業、酒精飲料製造業、菸草製造業、用水供應業、污染整治業、航空運輸業。

(四) 性別分類部分，攤販數有性別分類，可同步估算男、女性資料；其餘則分別依工業及服務業企業單位數、營利事業（營業稅申報）家數之負責人性別資料，估算男、女性結構比，再據以得出非正式就業者男、女性人數。

三、無酬家屬工作者：依 ILO 定義，全部歸為非正式就業者。

圖 3 我國非正式就業統計編算流程



資料來源：作者自行繪製。

肆、我國資料編算結果及國際比較

一、我國非正式就業者占全體就業者 18.9%

108年12月全體就業者1,153.1萬人（男性639.5萬人，女性513.6萬人）中，非正式就業者218萬人，占18.9%；男、女性非正式就業者分別為122.7萬人及95.3萬人，占各該性別就業者比重為19.2%及18.5%（表2）。

非正式就業者中，男性占56.3%，高於女性之43.7%（圖4）。

二、我國非正式就業者從業身分以受僱者最多，男女性結構差異明顯

依非正式就業者之從業身分結構觀察，受僱者占64.2%最多，無酬家屬工作者占26.2%，雇主及自營業者占9.6%。其中男性非正式就業者中，受僱者占76.4%最多，無酬家屬工作者占15.1%，雇主

表2 我國正式、非正式就業人數及比率

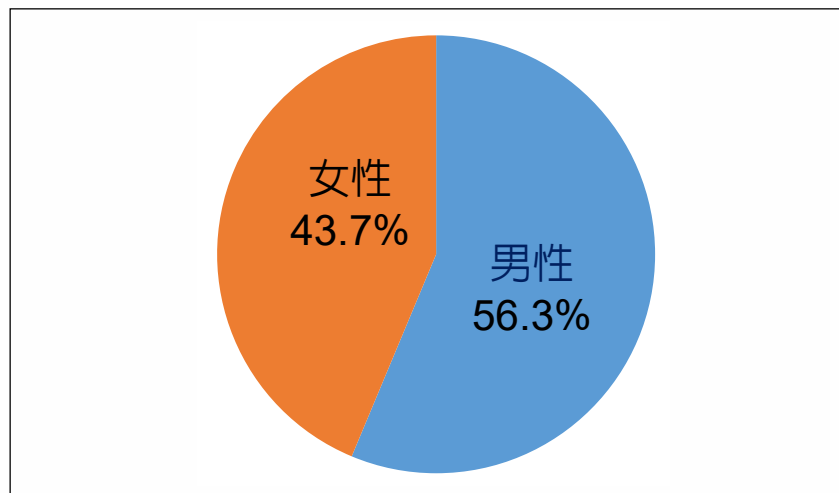
中華民國 108 年 12 月

項目別	全體就業者總計 A	受僱者		雇主及自營業者			無酬家屬工作者 D	非正式就業者 E=B+C+D	正式就業者 F=A-E	
		計	雇主有提供社會保險（全民健康保險）	不知道雇主有無提供社會保險（全民健康保險）	營業登記					
					有	沒有				
人數（萬人）										
總計	1,153.1	918.5	778.6	139.9	177.4	156.5	20.9	57.2	218.0	935.1
男	639.5	486.3	392.5	93.8	134.7	124.2	10.4	18.5	122.7	516.8
女	513.6	432.2	386.0	46.1	42.8	32.3	10.5	38.7	95.3	418.3
比率（%）										
總計	100.0	79.7	67.5	12.1	15.4	13.6	1.8	5.0	18.9	81.1
男	100.0	76.0	61.4	14.7	21.1	19.4	1.6	2.9	19.2	80.8
女	100.0	84.1	75.2	9.0	8.3	6.3	2.0	7.5	18.5	81.5

說明：雇主及自營業者之「有營業登記」估算比率為88%（男性負責人94%、女性負責人80%）。
資料來源：行政院主計總處「人力資源調查」、衛生福利部「全民健康保險統計」及內政部移民署「外僑居留人數」。

圖4 非正式就業者性別結構

中華民國 108 年 12 月



資料來源：作者自行繪製。

專題

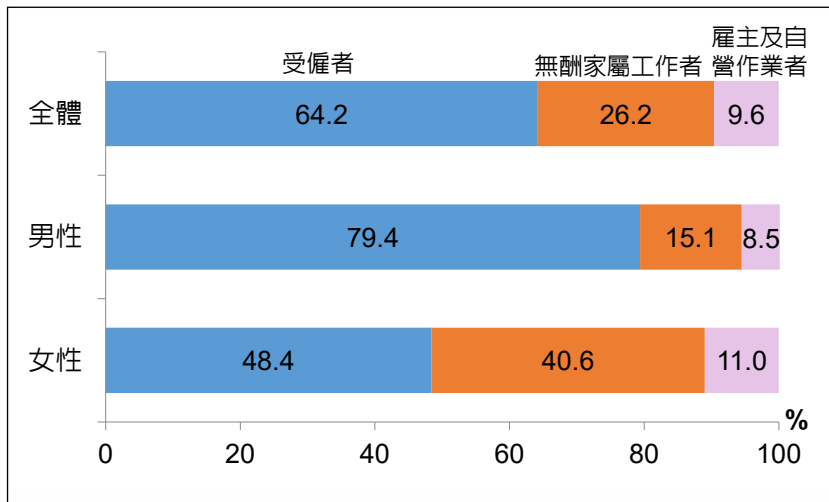
及自營作業者占 8.5%；女性則以受僱者及無酬家屬工作者分別占 48.4%、40.6% 較多，雇主及自營作業者占 11%（圖 5）。

三、與全球其他國家相較，我國屬低度非正式就業國家

根據 ILO 2018 年研究報告指出，全球有 61% 的就業者從事非正式工作，其中男性有 63% 為非正式就業者，高於女性 58%。社經發展水準與非正式就業程度呈負相關，教育程度高低、居住地區、行業、貧困程度、年齡高低等亦為影響因素：教育程度越高，非正式就業比率越低；鄉村地區之占比為都市地區之 2 倍；農業部門逾 9 成屬於非正式工作；貧困者非正式就業比率較高；自營作業者非正式就業比率較高，受僱者較低；青年（15 至 24 歲）及高齡（65 歲以上）就業者非正式就業比率高於 25 至 64 歲就業者。

圖 5 非正式就業者從業身分結構

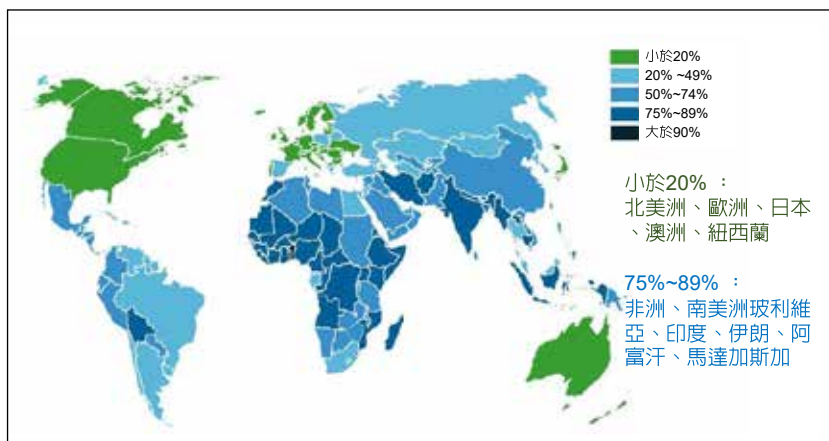
中華民國 108 年 12 月



資料來源：作者自行繪製。

圖 6 全球非正式就業比率

2016 年



資料來源：ILO, 2018 「Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture」。

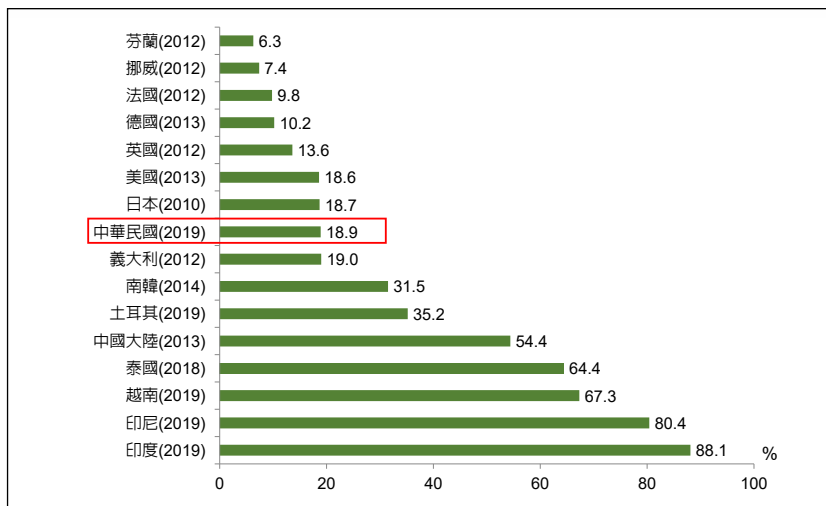
我國非正式就業比率 18.9% 相對較低，與北美洲、歐洲、日本、澳洲及紐西蘭等地區占比均低於 20%，屬低度非正式就業國家；而非洲、南美洲玻利維亞、印度、伊朗、阿富汗及馬達加斯加等地區占比介於 75%~89%，則屬高度非正式就業國家（圖 6）。

四、我國非正式就業比率高於美、日，低於南韓

按主要國家觀察，我國非正式就業比率略高於美國之 18.6%、日本之 18.7%，低於

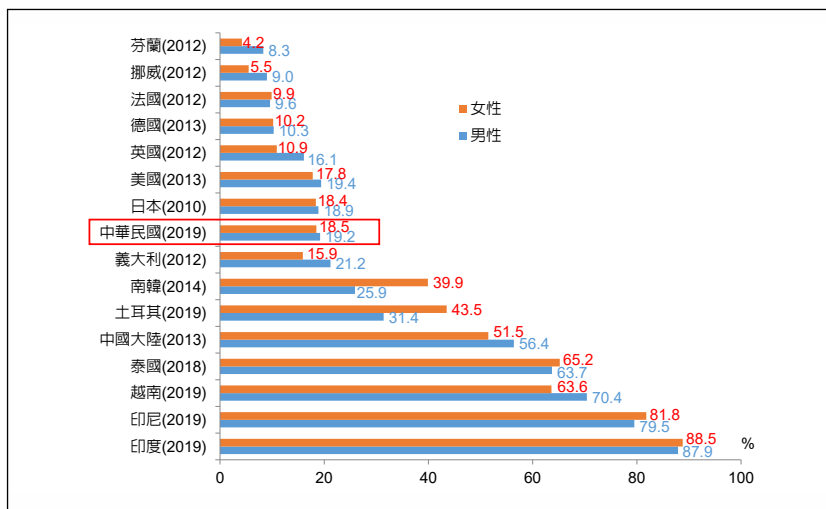
南韓之 31.5%，而芬蘭、挪威、法國、德國及英國等歐洲國家占比均低於 15%，另泰國及越南為 6~7 成，印尼及印度為 8~9 成（圖 7）。兩性之非正式就業比率方面，我國與美國、日本及歐洲國家相仿，均為男性高於女性，南韓則為女性高於男性，泰國、印尼及印度亦同（圖 8）。

圖 7 主要國家非正式就業者比率



資料來源：我國為自行估算，其餘國家為 ILO, 2018 「Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture」、ILO 統計資料庫。

圖 8 主要國家非正式就業者比率—按性別分



資料來源：我國為自行估算，其餘國家為 ILO, 2018 「Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture」、ILO 統計資料庫。

伍、結語

非正式就業因社會保障不足，相關來源資料亦較乏完整性。本文依據 ILO 之定義，盡可能蒐集各項公務及調查資料，及運用統計方法，匡計我國非正式就業人數統計，編算過程除自行研究外，亦感謝其他部會統計同仁所提供之寶貴意見。期許本項統計結果能深化我國勞動力就業品質之衡量，並具體呈現我國勞動市場樣態之不同面貌。❖