

ILO「嚴重特殊傳染性肺炎（以下簡稱武漢肺炎）與工作世界：衝擊與因應」（COVID-19 and world of work: Impacts and responses）

第 5 版觀測報告摘要

一、回顧：勞動市場在 2020 年上半年的崩壞—前所未有的全球破壞規模

（一）工作場所關閉

1. 截至 6 月 15 日，全世界有將近三分之一（32%）的勞工所在的國家，除必要行業外，全面關閉工作場所，另有 42% 勞工所在的國家關閉部分工作場所，有 19% 勞工所在的國家建議關閉工作場所。
2. 綜上，全世界絕大多數（93%）的勞工持續居住在實施程度不等關閉措施的國家。
3. 就地區而言，目前受勞工及工作場所限制措施影響最大的為美洲；相較之下，截至 6 月 15 日，阿拉伯國家、歐洲及中亞已無國家關閉必要行業外的工作場所；又非洲僅 2% 的勞工所在的國家仍實施前開措施。
4. 然而，即使在必要關閉措施已無廣泛實施的國家，企業仍難以恢復全力營運。截至 6 月 15 日，所有的阿拉伯國家就特定產業或類型的勞工仍採取一定的工作場所關閉措施；歐洲及中亞、非洲與美洲，則分別有 81%、69% 及 51% 的勞工所在的國家，仍就特定產業或類型的勞工仍採取一定的工作場所關閉措施。
5. 新感染者及第 2 波疫情危機目前仍存在。新的封鎖措施或現有的限制措施再延續數月，將導致經濟活動及勞動市場進一步崩壞，從而危及就業復原。

（二）2020 年上半年的工時減少持續惡化

1. 工作場所關閉及其他限制措施，併同經濟狀況的急速惡化，導致 2020 年上半年立即及嚴重的工時減少。
2. 相較 2019 年第 4 季，全球 2020 年第 1 季估計減少 5.4% 之工時，相當於 1 億 5 千 5 百萬個全職工作工時總和（假設每週工時 48 小時），較第 4 版觀測報告預測（4.8%）增加，其中又以亞太地區最高（7.1%）。
3. 全球 2020 年第 2 季估計減少 14% 之工時，相當於 4 億個全職工作工時總和（假設每週工時 48 小時），較第 4 版觀測報告預測（10.7%）增加，其中又以中低所得國家受創最深，工時減少達 16.1%；就地區而言，美洲

工時減少 18.3% 為最高。

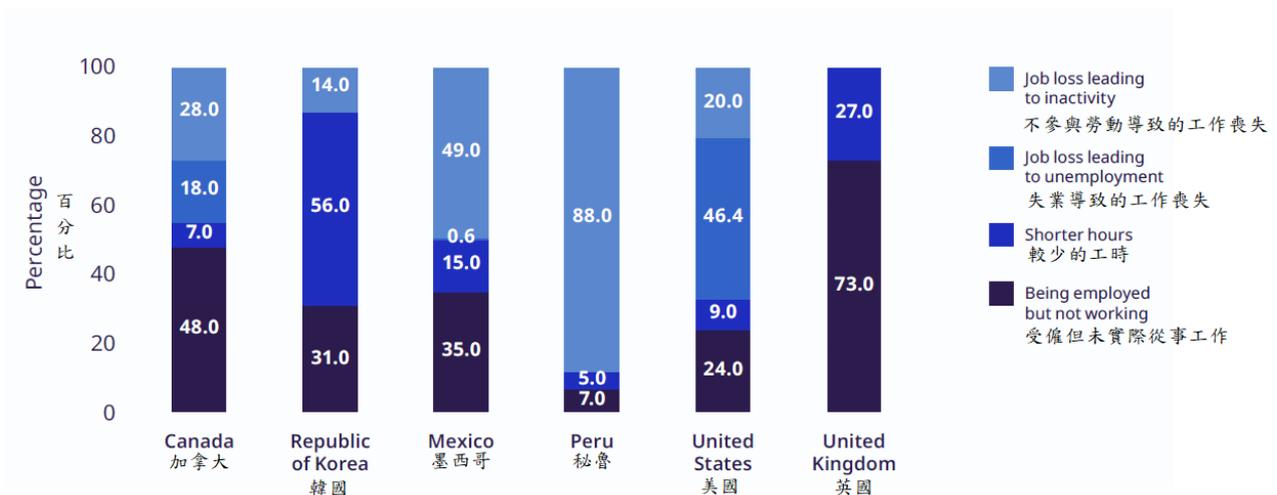
表 1 依國家所得別／區域別之總工時減少比率

單位：%

季別 國家所得別 ／區域別	2020 年第 1 季		2020 年第 2 季	
	第 5 版觀測報告	第 4 版觀測報告	第 5 版觀測報告	第 4 版觀測報告
全世界	5.4	4.8	14.0	10.7
低所得國家	2.4	1.7	11.1	8.8
中低所得國家	3.0	1.9	16.1	11.4
中高所得國家	9.3	8.8	12.6	9.9
高所得國家	2.5	2.3	13.9	12.2
非洲	2.4	1.7	12.1	9.5
美洲	3.0	1.7	18.3	13.1
阿拉伯國家	3.1	2.1	13.2	10.3
亞太地區	7.1	6.5	13.5	10.0
歐洲及中亞	3.4	3.0	13.9	12.9

(三) 工時減少之深入觀察

1. 工時減少的情形，端視武漢肺炎疫情期間，各國個別的勞動市場表現，並可作為復原過程時的政策建議。為判定危機衝擊背後的關鍵機制，ILO 分析 4 種工時減少的情形如下：
 - (1) 較少的工時：平均週工時較疫情爆發前減少。
 - (2) 受僱但未實際從事工作：勞工仍在現職，但實際上未從事任何工作。他們受僱，但未工作或暫時缺席，如休假或病假的勞工。
 - (3) 失業：可就業及求職中，但未能就業。
 - (4) 不參與勞動：退出勞動力。
2. 不同國家的工時減少情形有顯著差異（如下圖）。以韓國及英國為例，工時減少主要為「較少的工時」及「受僱但未實際從事工作」。這兩種情形，勞工仍在職，減少他們退出勞動市場的風險。



(四) 對女性的影響尤甚：武漢肺炎危機恐令近期性別平等之進展白費

1. 近期的勞動力調查顯示驚人的趨勢，就性別平等方面，勞動力市場中現有的差距恐加劇，近幾年的進展亦恐消失。
2. 即使幾十年來已取得進展，在武漢肺炎疫情爆發前，全世界的勞動力市場仍存在巨大且長久的性別差距。勞動力參與率的性別差距在幾十年來雖有些微下降，但在 2019 年全球差距仍達 27 個百分點。
3. 在勞動市場性別不平等的背景下，武漢肺炎疫情在 4 方面影響女性勞工尤甚：
 - (1) 很大部分的女性勞工，從事武漢肺炎疫情重災產業。全球將近 5 億 1 千萬（40%）的女性受僱勞工任職該等產業，包括住宿及飲食業、批發及零售業、不動產業、營業及行政事務與製造業等。
 - (2) 女性家事勞工受到防疫限制措施影響極大。根據 ILO 預估，截至 6 月 4 日，全世界計 5 千 5 百萬（72.3%）名家事勞工因封鎖措施及缺乏有效的社會安全保障，而處於喪失工作及所得的高風險，其中絕大部分（約 3 千 7 百萬人）為女性。此外，家事勞工多為移民，他們在目的地國家普遍缺乏社會保障，且因封鎖措施及旅遊禁令而無法返回母國。
 - (3) 醫療保健及社會工作服務業的勞工絕大多數為女性。全球從事該產業的勞工約 70% 為女性，在部分已開發地區，女性比率甚至達 80%。然而，該產業的女性多從事較低階技能及低薪的工作，亦造成性別薪資差距（高所得國家為 26%、中高所得國家為 29%）。

又醫療人員，尤其是面對武漢肺炎疫情患者的，常處於艱困（有時危險）的工作條件。

(4) 在武漢肺炎疫情期間，增加的照護需求分配不均，也大大影響女性。在一般時期，女性承擔了約四分之三的無薪照護工作，花費在無薪照護工作的時間更是隨著小孩的誕生而增加。武漢肺炎疫情期間早期兒童教育中心、托育機構及學校關閉，加上年長親屬無法提供協助，均使得照護需求增加。ILO 另強調武漢肺炎疫情期間，尤因限制措施造成家庭暴力增加的風險。

4. 最新的勞動力調查確認了對女性不平等的就業情形，部分國家 2020 年 4 月至 5 月的資料顯示，與 2019 年同期相較，就業人數減少幅度，女性遠大於男性。

表 2 部分國家 2019 年及 2020 年 4 月至 5 月 15 歲以上勞工就業變化

國家	2019 年 4 月至 2020 年 4 月的就業變化 (%)		2019 年 5 月至 2020 年 5 月的就業變化 (%)	
	女性	男性	女性	男性
	澳洲	-3.4	-2.9	
加拿大	-16.5	-13.8	-15.5	-11.8
哥倫比亞	-29.3	-21.0		
日本	-1.8	-0.7		
韓國	-2.5	-1.2	-1.9	-1.0
美國	-16.6	-13.4	-13.8	-11.4

5. 這些對女性的衝擊恐令勞動市場性別平等之進展白費，並加深差距。以往的危機顯示，當女性失業時，她們花費在無薪照護工作的時間會增加，又當工作數量稀少時，男性可獲得的工作機會通常會排除女性。女性在封鎖階段的失業情形越嚴重，及在武漢肺炎疫情後的工作機會越少，女性就業就會越難復原，恐使得女性在勞動市場的報酬及正面（儘管緩慢）的無薪照護工作分配變化均落空。

二、展望：前景及政策挑戰

(一) 2020 年下半年前景：不確定且不完整的復原

1. 武漢肺炎疫情造成勞動市場動盪，也導致 2020 年上半年大幅失業及收入減損。ILO 基於 2020 年上半年工時的「臨近預測」(nowcasts) 發展出一種可估測 2020 年下半年工時的模型，分以下 3 種情境：

(1) 基本情境：相較 2019 年第 4 季，全球工時減少比率

將自第 2 季的高峰（14.0%）在第 4 季降至 4.9%，相當於 1 億 4 千萬個全職工作工時總和（假設每週工時 48 小時）。勞動市場在 2020 年年底要完全恢復可能仍十分困難。

(2) 悲觀情境：2020 年下半年將如同第 2 季一樣具挑戰性。即使已提出量身打造的政策回應—多虧第 1 季所學到的教訓—相較 2019 年第 4 季，2020 年年底全球工時減少比率預估仍將達 11.9%，相當於 3 億 4 千萬個全職工時總和（假設每週工時 48 小時）。

(3) 樂觀情境：相較 2019 年第 4 季，工時減少比率將下調至 1.2%，相當於 3 千 4 百萬個全職工作工時總和（假設每週工時 48 小時）。

2. ILO 對 2020 年下半年的預測依地區有顯著差異。工時恢復速度最快的預估為非洲，具有受高度非正式經濟比率影響的高就業率。恢復速度最慢的為美洲，2020 年第 4 季的總工時減少比率預估自 3% 至 16%。

表 3 2020 年下半年全世界及各區域預估工時減少情形

地區	2020 年第 2 季		基本情境		悲觀情境		樂觀情境	
	工時減少比率 (%)	相當全職工作數 (週工時 48; 百萬)	工時減少比率 (%)	相當全職工作數 (週工時 48; 百萬)	工時減少比率 (%)	相當全職工作數 (週工時 48; 百萬)	工時減少比率 (%)	相當全職工作數 (週工時 48; 百萬)
全世界	14.0	400	4.9	140	11.9	340	1.2	34
非洲	12.1	45	3.5	13	10.8	40	-0.1	0
美洲	18.3	70	7.8	29	15.6	60	2.5	9
阿拉伯國家	13.2	8	3.9	2	11.9	7	-0.1	0
亞太地區	13.5	235	4.5	80	11.5	200	1.2	21
歐洲及中亞	13.9	45	5.4	18	10.6	35	1.2	4

(二) 因應政策

1. 迄今為止的行動：為維持經濟及就業投入資源

(1) 已有許多國家迅速引進廣泛的政策措施，並著重 ILO 政策架構的支柱一及支柱二（如表 4）。

(2) 多數國家已盡極大且前所未有的努力，透過財政及貨幣政策工具，儘速配置資源，以防止經濟徹底崩

潰及支援所得與就業。

- (3) 截至 2020 年 5 月底，已有超過 90 個國家引進或公告財政措施，總金額超過 10 兆美元。
- (4) 以各國所得而言，先進經濟體的財務政策，平均每項為 5% 的 GDP，占了全球財政刺激計畫的 88%；新興及發展中國家，因應政策也同樣迅速，但財政方案規模卻小得多。而許多低所得國家因財政空間有限，而面臨較大挑戰。
- (5) 一般而言，要順暢地發放相關資源，需仰賴現有強大及制度性的機制，如成熟及資源充足的社會保障制度、高效率的稅務機關、資本雄厚的銀行及強力的公共投資銀行。
- (6) 另有許多國家已能快速反應，運用、擴大及適用現有的社會保障機制。截至 6 月 16 日，總計 200 個國家及地區，在多項政策領域公布了 1,166 項社會保障措施，包括衛生與所得保障及失業與就業保障等。
- (7) 創新的方案在先進國家及發展中國家，均有助確保及時且有效的資源發放，例如數位科技及手機，在許多國家被廣泛使用於社會保險的加保及繳費。

表 4 ILO 四大關鍵支柱政策架構

支柱一：刺激經濟與就業	<ol style="list-style-type: none"> 1. 活化財政政策 2. 寬鬆的貨幣政策 3. 提供特定產業借貸及財務支援，包括醫療產業等
支柱二：支持企業、就業與所得	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擴大社會保障適用範圍 2. 實施穩定就業措施 3. 提供企業財務及稅務減免
支柱三：保護職場勞工	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化職業安全衛生措施 2. 調整工作方式（例如電傳勞動） 3. 預防歧視及排除 4. 提供衛生服務 5. 增加有薪假
支柱四：透過社會對話尋找解決方案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提升雇主及勞工組織的能力及彈性 2. 強化政府的能力 3. 加強社會對話、團體協商及勞資關係之機制及流程

2. 目前的關鍵挑戰

- (1) 尋求衛生、經濟及社會政策干預的平衡與先後順序，以創造最佳且永續的勞動市場表現。

- (2) 在資源越來越有限時，在必要的規模下實施及持續政策干預措施。
 - (3) 支援弱勢及重災族群，創造更公平的勞動市場。
 - (4) 強化國際團結，尤其支援新興及發展中國家。
 - (5) 加強社會對話並尊重勞動權益。
3. 建立更好的未來工作
- (1) 在武漢肺炎疫情爆發前，國際社會已致力改變全球發展過程及工作世界，並採納聯合國 2030 永續發展計畫及 ILO 未來工作百年宣言。
 - (2) 更重要的是，各國政府獨力及合力，矢志「重建地更好」，而非回到原點，這也是復原計畫的宗旨。
 - (3) ILO 百年宣言為未來工作訂定以人為本的計畫，對於因應目前挑戰，提供重要的參考，包括投資人們的技能、勞動制度及永續的未來工作等。