

# 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 4 版觀測報告摘要

### 一、背景：封鎖措施持續衝擊勞工

- (一) 依據牛津大學武漢肺炎政府回應追蹤資料庫，截至 2020 年 5 月 17 日，全世界有 20% 勞工所在的國家，除必要行業外，全面關閉工作場所，另有 69% 勞工所在的國家關閉部分工作場所，有 5% 勞工所在的國家建議關閉工作場所。
- (二) 許多國家已鬆綁限制措施，讓勞工逐步復工。

### 二、2020 上半年史無前例的工時損失

- (一) 相較 2019 年第 4 季，全世界 2020 年第 1 季預估減少 4.8% 之工時，相當於 1 億 3 千 5 百萬名全職勞工工時總和（假設每週工時 48 小時）。此數據較第 3 版觀測報告預測（4.5%）微幅增加，足見武漢肺炎疫情對勞動市場之衝擊較預估大，尤其在中高所得及高所得國家。
- (二) 工作活動之減少程度亦有區域差異，如亞太地區在 2020 年第 1 季減少 6.5% 之工時（主要受東亞減少 11.6% 之影響），其他主要區域則都在 3% 以下，與疫情爆發時間有密切關聯。
- (三) 截至 5 月 17 日，較 2019 年第 4 季，2020 年第 2 季全世界預估減少 10.7% 之工時，相當於 3 億 5 百萬名全職勞工工時總和（假設每週工時 48 小時）。就區域而言，美洲、歐洲及中亞之工時減少幅度最大。

總工時減少比率 (%)	2020 年第 1 季 *括號內為第 3 版觀測報告 預測數據	2020 年第 2 季 *括號內為第 3 版觀測報告 預測數據
全球	4.8 (4.5)	10.7 (10.5)
低所得國家	1.7 (1.6)	8.8 (8.8)
中低所得國家	1.9 (1.9)	11.4 (12.5)
中高所得國家	8.8 (8.6)	9.9 (8.7)
高所得國家	2.3 (1.6)	12.2 (11.6)
非洲	1.7 (1.6)	9.5 (9.6)
美洲	1.7 (1.3)	13.1 (12.4)
阿拉伯國家	2.1 (1.8)	10.3 (10.3)
亞太地區	6.5 (6.5)	10.0 (10.0)

歐洲及中亞	3.0 (1.9)	12.9 (11.8)
-------	-----------	-------------

依全球、各區域及所得高低分組之預估總工時減少比率

### 三、「檢驗及追蹤」機制

- (一) 世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 近期重申「尋找病例、檢驗、追蹤接觸史及隔離與照護」(簡稱「檢驗及追蹤」) 機制對抗疫之重要性；相較嚴格的限制及封鎖措施，實施「檢驗及追蹤」機制，對勞動市場的干擾程度較低，故在許多國家研擬安全復工策略時受到注目。
- (二) 依據 ILO 估算，「檢驗及追蹤」機制與減緩工時損失之關聯高達 50%。採最低強度「檢驗及追蹤」機制的國家，預估平均工時損失約 14%，最高強度國家則為 7%。
- (三) 「檢驗及追蹤」機制對勞動市場的益處
  1. 公共衛生方面：採取有效「檢驗及追蹤」機制的國家如韓國，實施限制或封鎖措施的可能性、期間及程度都較低，得以減少經濟損失。
  2. 經濟信心方面：對武漢肺炎的發展有更精確的認識，並確保獲得檢驗，可望降低疫情對消費及製造的衝擊。
  3. 工作場所營運方面：多加使用「檢驗及追蹤」機制，可讓企業的經營更有效率也更安全。
- (四) 「檢驗及追蹤」機制帶來的益處仍須權衡成本，惟有效的「檢驗及追蹤」機制所需的財務資源，仍遠少於武漢肺炎疫情造成的整體經濟衝擊。
- (五) 資料隱私是「檢驗及追蹤」機制的重要考量。在工作場所採取「檢驗及追蹤」機制，應符合員工個人資料之管理規定，資料應合法及公正使用，並僅能基於職業安全衛生相關理由，且不會造成就業或職業歧視。

### 四、武漢肺炎疫情對青年之衝擊較快且深：應儘速防止「封鎖世代」危機

- (一) 即使在景氣好的時候，青年 (15 歲至 24 歲) 仍較成人 (25 歲以上) 容易失業或從事品質較差的工作。2019 年全球青年失業率 (13.6%) 即較 2007 年全球金融危機前期的 12.3% 要高；另有三分之一的青年勞工從事非正式工作。
- (二) 武漢肺炎疫情在三方面影響全世界青年，成為長期挑戰：
  1. 教育及訓練中斷，恐造成未來潛在就業機會及收入減少。
  2. 工作流失的浪潮及企業與新創公司的倒閉潮，造成收

入及就業縮減，並對勞動權益產生威脅。

3. 求職、(再) 進入勞動市場及轉職出現障礙。

- (三) 全世界有五分之一，約 2 億 6,700 萬名青年屬尼特族 (NEET，指不就業、不就學亦不接受職業訓練)，其中女性尼特族比率超過 31% (男性為 13.9%)，在中低所得國家更是近 40%，顯示女性青年勞動低度運用問題。

	失業率 (%)	時間相關之低度就業及失業合併比率 (%)	失業及潛在勞動力合併比率 (%)	低度勞動運用綜合比率 (%)	尼特族比率 (%)
女性青年	13.1	20.3	21.2	27.8	31.1
男性青年	14.0	19.9	19.6	25.2	13.9
女性成人	4.3	9.4	8.0	12.8	
男性成人	3.8	7.9	5.5	9.5	

青年及成年之低度勞動運用情形 (2019 年 11 月資料)

- (四) 青年勞工多從事武漢肺炎疫情期間易損失收入及失業的工作。全世界將近 77% (約 3 億 2,800 萬人) 的青年勞工從事非正式工作 (成年勞工為 60%)，在中低所得國家達 91.4%，在低所得國家更高達 95%。
- (五) 相較壯年 (25 歲至 54 歲) 勞工，青年勞工賺得較少，收入也容易受到衝擊。
- (六) 全世界有約 70% 的移民流動為 30 歲以下的青年，武漢肺炎疫情期間的工作場所及邊界關閉，導致許多人無法返回工作或母國。
- (七) 武漢肺炎疫情爆發前，約 1 億 7,800 萬名青年，即每 10 人便有超過 4 人，從事受肺炎衝擊最深的前 4 種產業 (如下表)，尤其是住宿及餐飲業與批發及零售業。
- (八) 另從事這 4 種產業的青年，有將近四分之三 (1 億 3,100 萬人) 屬非正式就業，多在中低所得國家。

2020 年就業預測 (武漢肺炎疫情爆發前)				
經濟部門	經濟活動受到疫情之影響程度	就業水準 (百萬人)	占全球青年就業比率 (%)	青年女性占總青年就業比率 (%)
批發及零售業；汽機車修理業	高	74.8	17.5	41.7
製造業	高	59.2	13.8	36.9

不動產業	高	16.4	3.8	43.8
住宿及餐飲業	高	28.7	6.6	50.8
運輸、倉儲及通訊業	中高	21.0	4.9	16.4
藝術、娛樂及休閒服務業	中高	28.4	6.6	60.3
礦業及土石採取業	中	2.9	0.7	22.6
金融及保險業	中	4.6	1.1	54.7
營造工程業	中	33.1	7.7	5.4
農、林、漁、牧業	中低	123.7	28.9	36.0
公用事業	低	2.0	0.5	21.3
公共行政及國防；強制性社會安全	低	8.6	2.0	33.3
醫療保健及社會工作服務業	低	11.8	2.7	74.2
教育業	低	13.2	3.1	69.5

(2019年11月資料)

(九) 女性青年雖僅占全球青年就業不到39%，在住宿及餐飲業卻占了51%、批發及零售業占41.7%，不動產業占43.8%。

(十) 另有1,180萬青年從事於第一線抗疫之衛生及社會照護產業，其中約74%為女性。

(十一) 教育、訓練及工作導向學習中斷

1. 武漢肺炎疫情導致學校、大學及職業訓練機構等關閉，也影響工作導向之學習，如師徒制及實習。根據ILO、聯合國教育、科學及文化組織（UNESCO）及世界銀行的共同調查，超過三分之二的訓練課程改為遠距，幾乎所有的中等訓練中心採取了線上訓練。
2. 低所得國家因基礎建設不足，利用科技（包含軟、硬體）與線上學習之障礙較高，學校及訓練中心關閉，產生的負面效應也較大。
3. 教育及訓練中斷迫使青年放棄學習，恐造成終身收入

減少。

(十二) 青年失業率在武漢肺炎疫情期間快速攀升

1. 自 2020 年 2 月起，青年失業率便劇烈增加，尤其是女性，青年勞動力參與率亦大幅下降。
2. 證據顯示長期失業對青年產生長久且嚴重的影響，亦即「疤痕效應」，特別是在經濟衰退期進入勞動市場時。
3. ILO 與合作夥伴辦理「青年與武漢肺炎全球調查」，初步資料顯示，每 6 名青年就有 1 名，自疫情爆發起停工。持續就業的青年，工時下降 23%；所得部分，有 43% 的青年表示因疫情減少。另有 71% 在疫情期間仍在工作的青年，採取全面或部分居家辦公。疫情帶來的衝擊及不確定性，也包括心理層面。

## 五、因應政策

(一) 應立即參考 ILO 四大關鍵支柱政策架構（如下表），提供全世界企業及勞工大規模的支援。

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

(二) 對「檢驗及追蹤」機制的投資將帶來回報。「檢驗及追蹤」機制對工作場所的影響較小，且可增強消費者信心，進而有助刺激需求。重要的是，應確保任何「檢驗及追蹤」方案均為政府主導計畫的一環，並在收集及處理資料的過程中建立保護措施，以保護勞工的個人資料並防止非法歧視。

(三) 立即、大規模及目標明確的政策回應，結合總體經濟政策，以防止今日的青年成為「封鎖世代」。除非針對全世界青

年採取適當的政策干預，尤其是在經濟如此低迷時期格外脆弱的族群，否則本次危機將造成長期性的後果。所有的政策措施均須因應青年女性所面臨的特定額外挑戰。

- (四) 鑑於青年勞動力市場前景及福利恐受到長期破壞之風險，政府須提供全面性的解決方案，結合 ILO 四大關鍵支柱政策架構，包括支援教育及訓練發展，涵蓋數位技能、線上學習、工作導向學習、創業、社會保障，並提升青年的勞動權益及勞動條件。
- (五) 實施基礎廣泛的就業訓練保證方案，如具可行性，將格外有效。歐盟的「青年就業保證計畫」即為反向循環政策的範例，在危機時期能提供全面性及迅速的政策干預，以保護青年免於被長期排除於勞動市場之外。將對弱勢青年（再）接受教育、訓練及／或（再）就業的協助措施與總體經濟穩定結合，相關方案能促進整體的就業復甦。
- (六) 在低所得及中低所得國家，包括歷經衝突及體質較為脆弱者，有必要針對青年擬定全面性的措施，包括就業密集及就業保證方案，惟應配合國家特定狀況調整，在財務面及執行面，需要國內及外部的援助。