

ILO「嚴重特殊傳染性肺炎與工作世界」

COVID-19 and world of work

第 7 版觀測報告摘要

一、2020 年最新勞動市場發展及對 2021 年之預測：復原緩慢且仍有高度不確定性

(一) 工作場所關閉

1. 2021 年初，全世界仍有 93% 的勞工所在的國家，實施程度不等的工作場所關閉措施。關閉特定地區及產業成為各國通則，有 77% 的勞工所在的國家，實施地區及產業限定的關閉措施，與 2020 年 7 月下旬最高峰的 85% 相近。
2. 就地區而言，因 2020 年後半年第 2 波疫情橫掃歐洲，在 2021 年初，歐洲及中亞有 20% 的勞工受除必要行業外的封鎖措施影響，為全世界 5 大區域最多。
3. 亞太地區有 90% 的勞工所在的國家，實施程度不等的工作場所關閉措施，但相關限制措施隨著全球趨勢，轉變為地區限定。
4. 阿拉伯國家受封鎖措施影響的勞工，從 2020 年 4 月至 6 月的將近 100% 下降至約半數；在非洲，2020 年 4 月約五分之四的勞工工作場所遭關閉，已減少至約五分之一；美洲國家受封鎖措施影響的勞工則仍近 90%。
5. 部分因素，包括人們更加瞭解限制措施對防止病毒擴散之幫助，改變了工作場所關閉措施的性質。各國政府發現地區限定及針對特定產業的措施能減少衝擊，較易讓人民接受。

(二) 2020 年前所未有的工時損失及不均且緩慢的復原

1. 最新的 ILO 預測顯示，相較 2019 年第 4 季，2020 年全球工時減少比率為 8.8%，相當於 2 億 5 千 5 百萬個全職工作工時總和（假設每週工時 48 小時，以下同）。
2. 就地區而言，工時損失程度最大的地區為拉丁美洲與加勒比海地區、南歐及南亞；東亞、中非、西非及東非工時損失則相對較少。
3. 2020 年勞動市場受衝擊程度已遠超過 2009 年全球金融危機時期。在 COVID-19 疫情爆發前的 15 餘年間，處於工作年齡（15 歲至 64 歲）的人，每人每週平均工時在 27 至 28 小時間波動。但在 2019 年及 2020 年，分別驟降至每週 27.2 小時及 24.7 小時。

4. 每季的工時預測反映了疫情期間工時變化（如表 1）。2020 年有一半的工時損失發生在第 2 季。
5. 2020 年第 3 季全世界工時損失比率預估為 7.2%，相當於 2 億 5 百萬個全職工作工時總和。
6. 2020 年第 4 季全世界工時損失比率預估為 4.6%，相當於 1 億 3 千萬個全職工作工時總和。
7. 最新的 ILO 預測指出，發展中國家的工時急遽下降，反而容易產生強烈的反彈。在 2020 年，中低所得國家工時下降比率最高，達 11.3%；中高所得及高所得國家的工時損失比率則相近，分別為 7.3% 及 8.3%。

表 1 依國家所得別之總工時損失比率預測（單位：%）

季別 國家所得別	2020 年	2020 年 第 1 季	2020 年 第 2 季	2020 年 第 3 季	2020 年 第 4 季
全世界	8.8	5.2	18.2	7.2	4.6
低所得國家	6.7	2.5	13.4	7.6	3.3
中低所得國家	11.3	2.5	29.0	9.3	4.5
中高所得國家	7.3	8.4	11.5	5.6	3.9
高所得國家	8.3	3.0	15.8	7.3	7.0

（三）勞動力閒置（inactivity）情形較失業增加更甚

1. 工時損失分為以下兩個面向：

- (1) 就業減少：失業者可能是「未受僱」（但積極求職）或「閒置」（因無法工作及／或不求職而退出勞動力市場）。
- (2) 就業中勞工的工時減少：包括較短的工時及就業中但零工時。

在以往，工時損失通常與失業者增加有關，惟在 COVID-19 疫情期間，勞動力閒置及較短的工時為整體工時損失的主要原因。

2. 全球約有一半的工時損失由就業減少（包括失業及勞動力閒置）所導致，另一半則因工時減少。就地區而言，就業減少以美洲最多（如圖 1 及表 2），歐洲及中亞最少，係受惠於廣泛實施的穩定就業計畫，尤其是歐洲。

3. 比起 2019 年，2020 年全球減少 1 億 1 千 4 百萬個全職工作。到目前為止，全世界大多數就業減少，主要由越來越多的勞動力閒置造成，而非失業，有 8 千 1 百萬人成為勞動力閒置人口，失業者有 3 千 3 百萬人，全球勞動力參與率因此下降 2.2 個百分點。如同前版 ILO 觀測報告指出，失業數據僅能反映疫情期間失業情形的一小部分，許多想工作的人因為看不到成功求職的機會，或受限於防疫限制措施，而轉為勞動力閒置。

圖 1 2020 年工時及就業減少情形預測

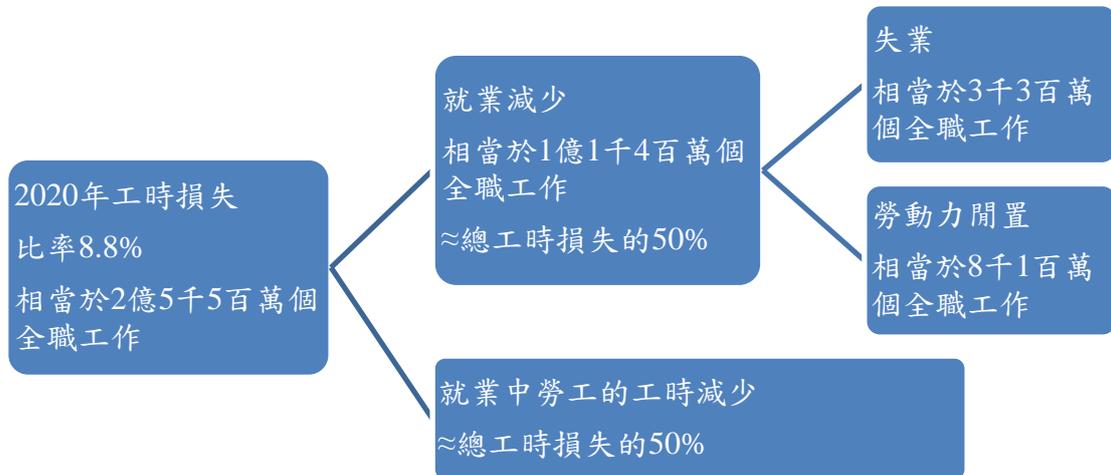


表 2 依國家所得別／地區之 2020 年工時損失原因分析

工時損失情形 (%) 國家所得別 ／區域別	失業	勞動力閒置	工時減少或 零工時	工時損失比 率總計
全世界	0.9	3.4	4.5	8.8
低所得國家	0.4	2.9	3.4	6.7
中低所得國家	1.0	4.8	5.5	11.3
中高所得國家	0.5	3.3	3.5	7.3
高所得國家	2.0	1.4	4.9	8.3
非洲	0.2	3.3	4.1	7.6
美洲	2.7	6.3	4.7	13.7
阿拉伯國家	1.7	2.5	4.9	9.1

亞太地區	0.7	3.1	4.1	7.9
歐洲及中亞	0.6	1.6	7.0	9.2

4. 相較2019年,2020年全球失業人數增加3千3百萬人,為2億2千2百萬人,失業率增加了1.1百分點至6.5%,女性受影響程度遠大於男性。
5. 青年(15至24歲)亦為疫情重災族群。然而,在高所得國家以外,未就業或是即將進入勞動市場的青年,未必就會落入失業者的範疇,而處於退出勞動力或是延後進入,這也是全球青年失業人數並未增加的原因。然而,疫情加劇青年與勞動力市場的脫節,突顯「失落世代」(lost generation)出現的危機(如表3)。

表3 依性別／年齡別分析失業及勞動力閒置情形

就業減少情形 (%) 性別／年齡別	失業	勞動力閒置	總計
全部	0.9	3.4	4.3
女性	0.7	4.3	5.0
男性	1.1	2.8	3.9
青年		8.7	8.7
成人	1.1	2.6	3.7

(四) 勞動所得損失

1. 相較2019年,2020年全球勞動所得預估減少8.3%,其中中低所得國家達12.3%;就地區而言,以美洲的10.3%最高(如表4)。

表4 依國家所得別／區域別之勞動所得減少比率

國家所得別／區域別	勞動所得減少比率 (%)
全世界	8.3
低所得國家	7.9
中低所得國家	12.3
中高所得國家	7.6
高所得國家	7.8
非洲	9.4

美洲	10.3
阿拉伯國家	8.4
亞太地區	6.6
歐洲及中亞	8.7

2. 以貨幣值計算，相較 2019 年，2020 年全球勞動所得減少 3.7 兆美元，相當於 2019 年全球國內生產毛額(GDP) 的 4.4%；勞動所得的減少在勞工間分布不均，意味著所得損失的問題關係著更嚴重的不平等問題。

(五) 對 2021 年之預測

1. 受疫情進展及因應政策的性質影響，2021 年仍帶有高度不確定性。
2. ILO 在三種不同情境下，對 2021 年工時之推估結果如下（比較基準均為 2019 年第 4 季，如表 5）：
 - (1) 在基本情境下，全球工時損失比率為 3.0%，相當於 9 千萬個全職工作工時總和，其中以低所得國家之 1.8% 最少，高所得國家的 4.7% 最多。就地區而言，因年初實施較為嚴格之防疫措施，美洲國家及歐洲與中亞的工時損失，較其他地區將多達兩倍以上。
 - (2) 在悲觀情境下，全球工時損失比率達 4.6%，相當於 1 億 3 千萬個全職工作工時總和。
 - (3) 在樂觀情境下，因消費者及企業信心增加，且疫情受到控制，全球工時損失比率為 1.3%，相當於 3 千 6 百萬個全職工作工時總和。

表 5 2021 年預估工時損失情形（單位：%）

所得／ 地區別	年份	2020 年第 4 季	2021 年基本 情境	2021 年悲觀 情境	2021 年樂觀 情境
全世界		4.6	3.0	4.6	1.3
低所得國家		3.5	1.8	3.4	1.1
中低所得國家		4.7	2.6	4.7	1.2
中高所得國家		3.8	2.9	4.2	1.1
高所得國家		7.0	4.7	5.7	1.8
非洲		4.5	2.5	4.2	1.4
美洲		8.9	5.9	7.1	2.6
阿拉伯國家		4.7	2.9	3.8	1.3

亞太地區	2.8	2.1	3.7	0.8
歐洲及中亞	8.9	5.7	7.0	2.0

二、復原有望惟存有不均等之風險

(一) 高風險產業及趨勢差異

1. 2020年4月7日公布之第2版觀測報告曾指出，住宿與餐飲服務業、不動產業，經營與管理、製造業及零售與批發業為疫情重災產業。各項數據均顯示，高風險產業受到重擊，也流失大量工作，尤其是餐飲業、零售業及製造業，住宿與餐飲服務業的工作甚至減少了超過20%。
2. 2020年第3季就業復原情形趨向緩慢且不均。相較於將近所有其他的產業，資通訊及財務與保險業的就業人數在2020年第2季及第3季持續增加，資通訊產業的就業成長率在第2季達5%，財務與保險業為3.4%。在第3季，礦業與土石採取業及公用事業就業亦有增長。
3. 在所有國家中，大致上均能發現前述產業間之就業情形差異，然而差異的大小及差異的變化，在不同國家間也大大不同。相較法國、韓國、泰國、英國及北愛爾蘭這些採取強力勞動市場支援措施或是受疫情影響較小的地方，巴西、哥斯大黎加、西班牙及美國的產業就業情形差異就較大。(如表6)

表6 依產業別之2020年第二季及第三季工時及就業變化情形

產業	風險程度 (依據第 2版觀測 報告)	較去年同期之工時成長比 率(%)		較去年同期之工時就業人 數比率(%)	
		2020 第 2 季	2020 第 3 季	2020 第 2 季	2020 第 3 季
住宿及餐飲服務業	高	-33.0	-17.5	-20.3	-13.6
其他(藝術、娛樂與休閒、其他服務及家事服務)	中高	-20.8	-9.1	-13.4	-6.3
營造業	中	-14.8	-4.0	-8.4	-2.2
批發及零售業；汽機車修理	高	-13.0	-4.9	-7.2	-2.8

業					
製造業	高	-11.9	-4.4	-5.6	-2.5
教育業	低	-11.4	-1.3	-1.4	0.1
運輸、倉儲及通訊業	中高	-9.8	-3.7	-3.1	-1.6
運輸與倉儲	無資料	-14.9	-8.5	-6.2	-6.1
資通訊	無資料	1.3	5.8	5.0	7.3
不動產業，經營與管理	高	-7.9	-4.0	-2.5	-2.1
農、林、漁、牧業	中低	-6.9	-4.3	-3.9	-3.1
公共行政及國防；強制性社會安全	低	-4.2	1.5	-1.2	1.8
公用事業	低	-3.5	0.7	0.1	1.1
醫療保健及社會工作服務業	低	-3.4	0.2	-0.8	0.5
礦業及土石採取業	中	-2.4	-1.6	3.6	2.8
金融及保險業	中	-0.5	2.2	3.4	3.5

(二) COVID-19 疫情的分佈影響

1. 「補助後勞動所得」(post-support labour income, 字面上之意思為「包括補助在內之勞動所得」)指所有與工作相關的所得，包括所得移轉 (income transfers)，相對而言，「勞動所得」(labour income) 則未將所得補助措施納入考量。
2. 巨幅的工時損失造成勞動所得大量減少，所得補助措施的規模，對「補助後勞動所得」的影響有顯著差異，ILO 以秘魯等 6 國為例說明 (如表 7)。2020 年第 2 季與第 1 季相較，秘魯的「補助後勞動所得」下降幅度最大，達 56%，工時下降比率也高達 59%；然而，英國的「補助後勞動所得」僅下降了 3%，工時損失比率則為 18%，義大利也有相似的情形。英義兩國均實施大規模的穩定就業計畫，補助減班休息勞工 (workers on furlough) 之收入。發展中國家財政空間及能力不足，無法實施包括穩定就業在內的所得補助措施，對勞工

已產生負面影響。

表 7 秘魯等 6 國家之「補助後勞動所得」、工時及就業變化情形

國家 比率 (%)	秘魯	巴西	越南	義大利	英國	美國
「補助後勞動所得」變化	-56	-21	-7	-4	-3	-9
工時變化	-59	-22	-9	-23	-18	-16
就業人數變化	-37	-11	-4	-4	-1	-12

註：除義大利及越南外，數據均係 2020 年第 1 季至第 2 季之變化

3. 相對整體勞動人口，青年勞工（15 至 24 歲）的「補助後勞動所得」減少程度也較大。即使是實施穩定就業措施的國家（如英國及義大利）亦是如此（如表 8），足見穩定就業措施在保障青年的效果較整體勞動人口為差。
4. COVID-19 疫情對自營作業者也產生前所未有的衝擊。在秘魯及越南，自營作業者的「補助後勞動所得」減少幅度都比受僱勞工要大，常在非正式經濟工作的自營業者受到疫情極大衝擊。此外，義大利的數據顯示，所得補助及其他政策對保障自營業者生計的成效，不如受僱勞工。
5. 女性的「補助後勞動所得」也大幅下降。除了英國以外，其他各國的女性的「補助後勞動所得」均較男性減少得要多。
6. 以技能而言，從事初階技能及中階技能工作的勞工，「補助後勞動所得」減少程度較高。在秘魯、巴西、越南及義大利，具高階技能的勞工（如管理職、專業人員及技術人員）受影響的程度都較小。
7. 疫情造成的失業進一步加劇不平等。例如，在美國及英國，多數就業減少的情形發生在勞動所得分布的較低端，而高薪的工作基本上則維持不變。
8. 另外，勞動所得分布較高端的就業復原速度也較快，而對低薪工作之需求則持續疲軟。在中所得國家，中低薪及中等薪之工作均受疫情影響而減少，高薪工作者則是「補助後勞動所得」減少。

表 8 秘魯等 6 國家依族群別之「補助後勞動所得」變化情形 (%)

國家 族群別	秘魯	巴西	越南	義大利	英國	美國
全體	-56.2	-21.3	-6.9	-4.0	-2.9	-9.3
青年	-73.5	-30.1	-25.1	-11.6	-18.9	-11.0
自營作業者	-70.3	-24.9	-9.6	-21.1	無資料	無資料
受僱勞工	-48.9	-19.9	-5.4	-3.7	無資料	無資料
男性	-55.3	-20.8	-6.5	-3.8	-5.1	-8.8
女性	-57.9	-22.2	-7.5	-4.3	0.3	-10.0
初階技能	-61.7	-28.4	-6.7	-7.3	無資料	無資料
中階技能	-61.6	-24.2	-8.3	-7.1	無資料	無資料
高階技能	-48.5	-17.9	-3.2	-0.1	無資料	無資料

註：除義大利及越南外，數據均係 2020 年第 1 季至第 2 季之變化

三、展望未來：支持以人為本的復原

- (一) COVID-19 疫情是繼 1930 年代經濟大蕭條後，對工作世界來說最嚴重的衝擊。現在已能看到復原的跡象，經濟活動及勞動市場在 2020 年後半年，也有明顯的反彈。
- (二) 政策干預須聚焦穩健及廣泛的復原，因應就業、所得、勞工的權利及社會對話，亦即以人為本的復原。
- (三) ILO 提出 5 項 2021 年執政者的優先議題如下：
 1. 總體經濟政策在 2021 年及之後仍需保持寬鬆，以因應大量因疫情造成的工作不足及所得損失，包括財政刺激方案（尤其是所得補助措施）、投入公共投資、支持企業及加強勞動市場彈性（如強化社會保障制度）。
 2. 支援低所得及中所得國家之國際合作依然重要且急迫，包括疫苗、財務與政策支援，如債務減免等。
 3. 疫情對全球許多弱勢族群及產業造成了特別嚴重的衝擊，如青年、女性、低薪及具初階技能之勞工等。必須針對這些族群量身打造政策，因一般性的協助措施不會自動觸及到他們。
 4. 制定復原策略時，需有謹慎平衡的產業政策，除了支援疫情重災產業，並防止其受創程度惡化，同時能察覺快速成長產業全力發揮創造新工作機會的潛力。此外，需協助企業（特別是微型及中小型企業）、勞工及求職者能適應後疫情經濟，包括就業服務、積極的勞動力市場方案及技能計畫等。

5. 面對結構性的改變及持續的赤字，執政者需把握機會，透過與勞雇組織進行社會對話，制訂及實施復原策略。