

# 論疫情下臺灣勞動市場 現況與因應

國立臺灣大學國家發展研究所副教授 辛炳隆



## 壹、前言

受到新冠肺炎 (COVID-19) 疫情影響，全球經濟景氣急速惡化，導致許多國家面臨嚴峻的失業問題。根據國際機構 IHS Markit 的預測，今 (2020) 年全球經濟成長率為 -5.54%。國際勞工組織 (ILO) 估計全球工時數因疫情而減少 14%，換算成失業人數則是 400 萬全時工作者失業。為降低疫情對勞工的衝擊，ILO 呼籲各國政府要從四個面向來因應：(1) 採取擴張性政策，利用財政政策與金融政策來刺激經濟與就業；(2) 協助受創的企業與勞工，採行穩定就業措施，避免解僱失業；(3) 強化工作場域之防疫措施，彈性調整工作模式，必要時可採遠距工作或帶薪休假，以保障勞動

者健康；(4) 強化勞資雙方的參與，藉由社會對話在後續因應措施上取得共識。

反觀臺灣本身疫情雖然不嚴重，但主要出口市場，如美國、中國大陸、日本都是疫情重災區，造成我國出口受挫，再加上邊境管制，許多以國際觀光客為主要客源的內需服務業營收大幅下滑。這些不僅影響我國今年的經濟表現，也會衝擊勞動市場。因此，政府在加強防疫的同時，也陸續推出多項紓困措施來及早因應。雖然藉由這些措施，國內失業率並未明顯攀升，但減班休息的企業家數與人數仍遠高於疫情發生前的水準，使得各界對於疫情後續影響仍充滿疑慮。爰此，

本文將先分析疫情對國內產業與勞動市場的影響，再據此探討因應策略。

## 貳、疫情對臺灣產業之影響

受到疫情影響，臺灣經濟成長趨緩，但根據行政院主計總處與國內各主要財經智庫最新的預測，今年經濟成長率仍可維持在 1.5% 以上（見表 1）。惟全球疫情尚未穩定，經濟景氣瞬息萬變，再加上政府政策介入，導致各機構在不同時間的預估忽高忽低。整體而言，今年 2、3 月疫情剛發生時，各機構的預估結果都相對悲觀；但到了 6、7 月間因為政府防疫

有成，民眾信心恢復，出現報復性消費，帶動內需成長，許多機構紛紛上修原本的預估值。然而，到了 8 月經濟成長動能再次趨緩，主計總處就將原本預估的經濟成長率下修 0.11 個百分點。由此可見，未來我國經濟表現能否如各機構預測結果一樣，仍有待觀察。

就個別產業而言，受到邊境管制影響，外國來臺旅客人數銳減，造成觀光旅遊業成為此次疫情的重災區，連帶影響周邊的運輸服務業、住宿餐飲業與零售業。根據交通部的統計，今年 4~6 月國籍航空客運每月載客公里數皆較前一年同期減幅超過九成（見表 2）。4 月觀光旅館住用率較前年同期減 53.1%。另根據經濟部統計，4 月國內餐飲業營業額較去年同期減少 22.8%，零售業減少 10.2%。爾後，隨著國內疫情趨緩，民眾消費力道反彈，加上連假效果與暑假旅遊旺季，許多民眾因為無法出國而改在國內旅遊，使得上述原屬重災區的內需服務業明顯回溫。以觀光旅館業為例，6 月住用率較前一年同期的增幅已經縮減為三成；7 月餐飲業營業額幾乎已經回升到前一年同期的水準，零售業甚至比前一年同期高。

在製造業部分，業別之間的差異極大（見表 3）。資訊電子工業的產量不僅沒有因為疫情而減少，反而增加。究其可能原因有二，其一是因為中國大陸停產而出現轉單效應，其二是疫情期間遠距工作與遠距開會十分頻繁，導致資通訊產品與零組件需求增加。因此，即使中美二個我國主要出口市場的景氣

表 1、國內機構對臺灣 2020 年經濟預測

預測機構及時點		全年 GDP 成長率
中華 經濟研究院	2019 年 10 月	2.34
	12 月	2.44
	2020 年 4 月	1.03
	7 月	1.33
行政院 主計總處	2019 年 11 月	2.72
	2020 年 2 月	2.37
	5 月	1.67
	8 月	1.56
臺灣 經濟研究院	2019 年 11 月	2.45
	2020 年 1 月	2.67
	4 月	1.58
	7 月 24 日	1.83
元大寶華綜合 經濟研究院	2019 年 9 月	2.20
	2020 年 3 月	1.50
臺灣 綜合研究院	2020 年 7 月	1.55
中央研究院	2020 年 7 月	1.15
中央銀行	2020 年 6 月	1.52

資料來源：中華經濟研究院。

表 2、2020 年 4 ~ 7 月國內服務業經營情勢之變動

指標	4 月	5 月	6 月	7 月
批發業營業額年增率 (%)	-1.0	-6.8	+0.1	-0.7
零售業營業額年增率 (%)	-10.2	-5.8	-1.3	+2.5
餐飲業營業額年增率 (%)	-22.8	-8.7	-7.0	-0.7
觀光旅館 <sup>註 1</sup> 入住率之年變動 (%)	-53.1	-43.7	-30.4	尚無
國籍航空客運 <sup>註 2</sup> 載客公里年增率 (%)	-97.5	-97.2	-95.6	尚無
國籍航空貨運貨運噸公里年增率 (%)	+5.2	+9.5	+14.5	尚無

資料來源：中華經濟研究院，整理自經濟部及交通部所提供資料。

表 3、2020 年 4 ~ 7 月國內製造業產量及出口之變動

指標	4 月	5 月	6 月	7 月
資訊電子工業生產量年增率 (%)	+19.4	+20.5	+23.3	+14.2
金屬機電工業生產量年增率 (%)	-9.6	-15.3	-6.0	-8.1
化學工業生產量年增率 (%)	-9.0	-17.0	-10.0	-10.1
民生工業生產量年增率 (%)	-10.0	-9.3	-2.5	-4.3
資訊通信外銷訂單年增率 (%)	+18.6	+22.2	+17.1	+29.9
電子產品外銷訂單年增率 (%)	+16.2	+13.4	+23.9	+25.4
機械外銷訂單年增率 (%)	-13.6	-16.5	-5.1	+6.7
基本金屬外銷訂單年增率 (%)	-20.8	-26.3	-15.9	-5.4
化學品外銷訂單年增率 (%)	-22.7	-29.1	-20.1	-22.7

資料來源：中華經濟研究院，整理自經濟部提供資料。

依舊低迷，我國 4 月到 7 月資訊通信與電子產品的出口，相較於去年同期皆大幅增加。反觀金屬機電、化學工業與民生工業等傳統產業，則不論是產量或出口量都較去年同期減少，顯見這些產業仍持續受到疫情影響。惟各國陸續解封復工，對機械設備投資增加，機械業 7 月出口較去年同期增加 6.7%。

### 參、疫情對臺灣勞動市場的影響

當經濟景氣因疫情而下滑時，不免會影響

到國內勞動市場。根據勞動部的統計，國內雇主通報資遣離職員工人數由今年 1 月的 9,372 人，增加至 7 月的 13,165 人（見圖 1）。若按產業別來看，批發零售業與製造業原本僱用人數較多，故資遣離職的人數也最多，今年 7 月的人數為 3,504 人與 3,443 人，較 1 月的人數分別增加 645 人與 939 人。至於住宿餐飲業由於起初受到疫情的影響最為嚴重，通報資遣離職人數曾由 1 月的 792 人增加為 5 月的 1,877 人，6 月之後人數就明顯減少至 681

<sup>註 1</sup> 交通部尚未發布今(109)年一般旅館及民宿之入住率資料。

<sup>註 2</sup> 國籍航空公司全球航線運輸概況，包括中華、華信、立榮、台灣虎航、星宇、德安。

載客公里：載客人數與各航線飛行距離之乘積。

載貨噸公里：載貨噸數（實際付費及免付費之郵件及貨物之噸數）與各航線飛行距離之乘積。

人，7月更減少為 596 人。支援服務業是另一通報資遣離職人數增加較為明顯的產業，其人數在國內疫情趨緩之後也有減少，但 7 月人數為 899 人，仍較 1 月多出 386 人。

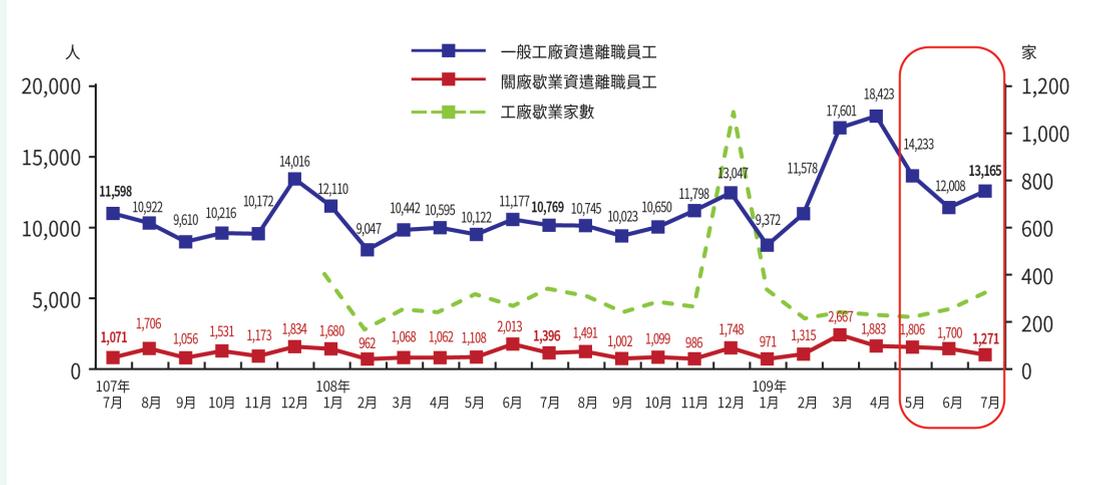
資遣通報離職人數雖然增加，但相較於國內就業人數 1,100 餘萬人，其占比仍是微乎其微。因此，疫情期間國內失業率還算平穩。根據行政院主計總處發布資料，自 2 月爆發疫情以來，國內失業率曾一度有上升趨勢，但隨後又呈現平穩狀態。7 月的失業率為 4.00%，較上年同月僅增加 0.18 個百分點。此增幅遠低於鄰近的日本、韓國、新加坡與中國大陸。

推究國內失業率沒有因這波疫情而明顯上升的原因，可以分為二方面：政府的政策與企業對疫情的因應方式。在政策方面，由於政府防疫政策奏效，國內疫情在極短時間內獲得控

制，民眾信心大增，不僅逐漸恢復原有的日常生活，甚至出現「報復性消費」，使得原本深受疫情影響的住宿餐飲業、零售業、休閒服務業等內需服務業，景氣明顯回溫。由於這些產業的勞力密集度高，一旦回溫，不僅化解員工遭解僱失業的壓力，更新增不少就業機會。

另一有助於控制失業率的政策就是政府相關部會推出多項紓困方案，來降低疫情對企業的衝擊，而這些方案大多規定企業必須不裁員、不減班休息，方能申請紓困。例如經濟部針對受疫情影響而營收減少五成以上，但不裁員與減班休息的製造業與技術服務業，就補助薪資的四成。交通部對於旅行社也有類似的紓困方案。根據經濟部統計，自今年 4 月 21 日公告受理至 7 月 15 日截止受理申請，上述針對製造業與技術服務業的紓困方案共受理 19,737 案申請，受惠員工

圖 1、109 年 7 月雇主通報資遣離職員工人數



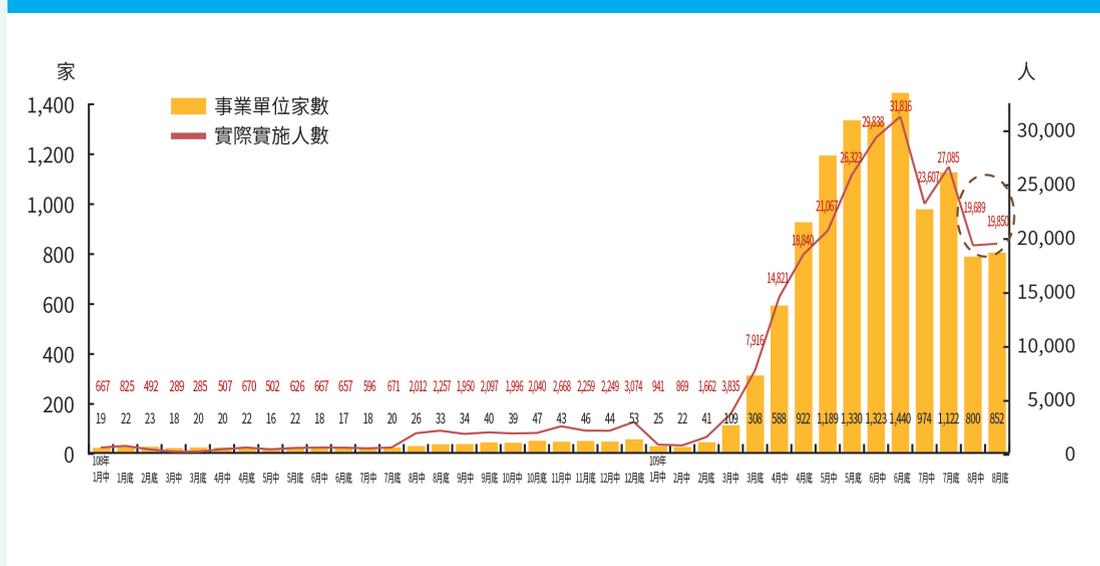
資料來源：中華經濟研究院，整理自勞動部提供資料。

多達 374,367 人。

在企業因應方面，許多受疫情影響而必須減少產量或營運規模的企業並未裁員，而是採行減班休息。如圖 2 所示，自今年 2 月份起，國內勞雇雙方協商減少工時人數大幅攀升，直到 6 月才開始有減少趨勢，8 月底的人數為 19,850 人。若按行業別區分，則以製造業減班休息人數最多，有 13,484 人，占全體減班休息人數的 68%；而製造業中的資訊電子工業人數很少，只有 828 人，反觀金屬機電工業則多達 5,782 人，化學工業與民生工業分別有 4,040 人與 2,834 人。除製造業外，批發及零售業減班休息人數也是比較多，有 3,627 人；其餘行業減班休息人數都少於 1,000 人。

雖然政府規定企業採行減班休息必須通報當地勞工行政主管機關，仍有許多企業並未依規定通報，導致通報人數失真。爰此，本文另以行政院主計總處每月辦理的人力資源調查中「因經濟因素造成週工時未達 35 小時就業者」的人數變動來衡量國內減班休息的情況。該調查的對象是家計部門，受訪者是勞工本人或其家屬，故不會受到企業是否據實申報的影響。如圖 3 所示，自今年 2 月起人數與占比（占全體就業人數的比例）皆明顯上升，7 月時的人數為 47 萬 7 千人，遠多於前述通報人數。除擔心商譽受損之外，政府要求實施減班休息的企業付給員工的月薪不能低於基本工資，是造成企業不願意通報的另一重要原因。實務上，原本僱用全時員工的企業在減班休息期間，其每月實際支付員工的薪資有可能是按實際工時比例

圖 2、109 年 8 月勞雇雙方協商減少工時實施人數



資料來源：中華經濟研究院，整理自勞動部提供資料。

計算。例如原本月薪 35,000 元，現因疫情影響而縮減一半工時，則實際支付薪資減少為每月 17,500 元。雖然換算時薪為 198.86 元，高於時薪基本工資，卻因低於月薪基本工資而違反上述規定。

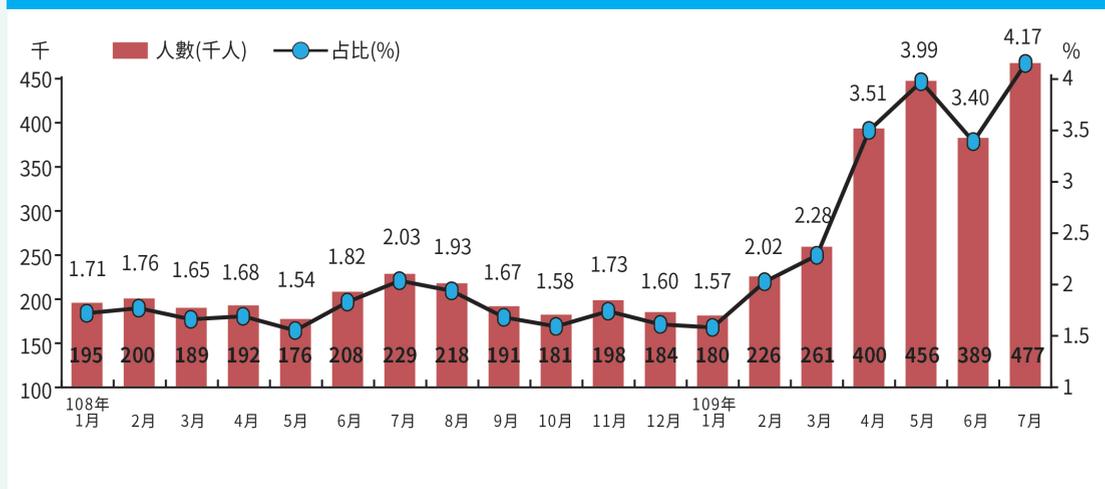
過去國內企業面臨經濟不景氣而需要減少產量或營運規模時，通常就會解僱員工，造成失業率上升。然而，在金融海嘯期間，國內由科技業帶頭改以減班休息的方式來減少產量，並且對其他產業產生極大的示範效應。自此之後，不裁員改採減班休息，已成為許多企業因應市場需求減少的主要策略，而這也造成金融海嘯後國內失業率愈來愈不受景氣影響，而呈現平穩狀態。至於企業之所以選擇減班休息而不裁員的主要原因之一是成本考量。由於我國勞動基準法與大量解僱勞工保護法除了對於解僱的要件與程序有嚴格規範外，也要求企業必須支付資遣費。

因此，改以減班休息不僅在程序上比較簡便，也不用支付資遣費。

企業改採減班休息的另一主要原因則是節省人員重置成本。如果企業採解僱方式，未來市場景氣恢復之後，必須重新招募訓練員工，尤其是具有專業或技術熟練的員工，即是重新招募訓練也未必能順利遞補原有員工的職缺。由於製造業的職務技術內涵較高，即使是基層勞工往往也需要較長時間才能熟練上手，故企業採行減班休息的比例會比較高。

截至目前為止，這波疫情並未重創國內勞動市場，而且資遣離職人數與減班休息人數開始止升回跌，疫情的衝擊似乎有減緩趨勢。雖然如此，國內勞動市場仍有些隱憂。首先是今年應屆畢業生的就業狀況不明。原本各界擔心受到景氣影響，新增職缺大幅減少，今年 6 月開始的畢業潮將使青年失業率大幅攀升。

圖 3、每月「因經濟因素造成週工時未達 35 小時就業者」人數變動統計



資料來源：中華經濟研究院，整理自行政院主計總處提供資料。

然而根據主計總處的資料，今年 6 月與 7 月國內 20 至 24 歲的失業率比去年同期不升反降，以 7 月為例，今年 20 至 24 歲失業率為 12.36%，低於去年的 12.70%。究其原因主要是畢業青年勞動參與程度降低。過去畢業潮都會使 20 至 24 歲青年勞動力參與率大幅增加，但今年 5 月至 7 月這個年齡層的勞動力參與率僅增加 0.93 個百分點，反觀去年與前年則分別增加 1.38 個百分點與 1.6 個百分點。勞動力參與率增幅縮小是否表示有些應屆畢業生因疫情影響而出現怯志工作者效果？後續如果這些畢業青年投入職場是否能順利找到工作？是否會使失業問題惡化？這些都是值得關注，且須要審慎因應的問題。

另一隱憂則是受到邊境管制影響，國內有不少以外國旅客為主要客源的住宿餐飲業、休閒服務業與零售業仍面臨經營困境。此外，製造業中除電子資訊業，其餘產業也因國外市場需求不振而被迫減產停工。目前這些企業有不少是因為接受政府紓困或期待景氣很快就能復甦，而未減班休息或裁員。一旦景氣復甦的速度不如預期，而政府的紓困又無以為繼，則這些企業遲早要縮減人力，屆時國內勞動市場勢必受到衝擊。

## 肆、政府因應作為之評析

自武漢傳出疫情之後，我國政府便積極規劃因應措施，不僅在防疫上提前部署，針對國內企業與勞工可能受到的影響也即時推出多項紓困措施，並且因應疫情變化與國內經濟狀況，滾動式檢討調整方案內容，由紓困

1.0 逐步調整為紓困 3.0。由於各部會基於職掌都有提出紓困措施，導致整個方案內容十分龐雜，以下僅針對經濟部、交通部與勞動部推出與勞工較直接關連的措施內容，簡要整理如下：

### 一、經濟部

經濟部針對受疫情影響較大的產業提出「艱困事業薪資與營運資金補貼措施」，該措施規定如果企業營收減少五成，而未減班休息、未裁員、且未減薪的企業，則補貼該企業正職員工 3 個月經常性薪資費用四成（每月上限 2 萬元），及以正職員工數乘以 1 萬元之一次性營運資金補貼。該措施目前適用的產業有製造業、技術服務業、會展服務業與專業國際貿易服務業。

### 二、交通部

交通部針對所轄不同產業有不同補助項目，其中對從業人員直接補貼的項目有：

- (一) 補助遊覽車客運業、小客車租賃業、計程車客運業、公路汽車客運業相關公會及工會辦理短期專案輔導培訓，每案補貼最多以新臺幣 3 百萬元為限，為期 6 個月。結訓後核實撥付轉型培訓費最高 18,960 元（每人每小時 158 元、上限 120 小時）。
- (二) 補助旅行業、觀光旅館業、旅館業、民宿、觀光遊樂業及其他觀光產業公（協）會等辦理職業訓練，每案補貼以新臺幣 3 百萬元為限，為期 6 個月。結訓後核實撥付轉型培訓費最高 18,960 元（每人每小時 158 元、上

- 限 120 小時)。
- (三) 旅行業、觀光旅館業、觀光遊樂業若未採勞動部減班休息補助方案，且減薪低於二成、則補貼薪資成本四成(每人每月補貼上限 2 萬元，補貼 3 個月)。
  - (四) 近一年帶團達一定團數或天數之導遊，每人每月補助 1 萬元，補貼 3 個月。
  - (五) 計程車客運業與遊覽車客運業之駕駛人及小客車租賃業代僱駕駛，每人每月補助 1 萬元，補貼 3 個月。
  - (六) 對既有經營兩岸海運直航、小三通固定客運航線、國內海運客貨運固定航線(含小三通固定貨運航線)之船舶運送業者及兩岸海運小三通港口客運場站內之商業服務設施業者因配合政府政策停航者，補貼一般員工 3 個月基本工資及船員月最低薪資(每個月最多 2 萬元，補貼 3 個月)。

之外，也推出下列計畫：

- (一) 「充電再出發計畫」是針對減班休息一方面補助企業辦理職業訓練課程，補助最高 350 萬元；另一方面補助勞工利用減班休息時間參加職業訓練，若勞工參加訓練課程，得依實際參訓時數補助訓練津貼，補助標準比照每小時基本工資 158 元發給。補助時數不得超過每月與受僱事業單位約定減少之工時數，且每月最高為 120 小時。
- (二) 「安心就業計畫」主要是按照減班休息前後薪資差額的 50% 按月補貼給勞工，每月最高 11,000 元，補助最長 6 個月。此計畫亦適用於在庇護工場工作之庇護員工。
- (三) 「安心即時上工計畫」則是針對在登記日之前有勞保及就保投保紀錄者，就可申請由地方政府或就業中心推介至用人單位上工，每月工作時數最多 80 小時，每小時按時薪基本工資補助，最長補助 6 個月。
- (四) 「自營業者及無一定雇主之勞工生活補貼」主要是針對在職業工會參加勞工保險，投保薪資在 24,000 元(含)以下者，且 107 年綜合所得稅未達課稅標準，每月提供生活補貼 1 萬元，補貼 3 個月。
- (五) 對從事按摩且領有身心障礙手冊，並領有按摩技術士證或執業許可證之視障者，一次補貼 4.5 萬元。
- (六) 對參加勞保或可以出具工作證明之本



### 三、勞動部

勞動部除了透過既有失業給付、職業訓練與就業服務等機制來協助受疫情影響的勞工

國勞工，提供 10 萬元紓困貸款，貸款 3 年，第一年利息由勞動部補貼。

- (七)「應屆畢業青年就業措施」主要是針對應屆畢業青年提供「青年就業獎勵計畫」、「產業新尖兵計畫」、「青年就業旗艦計畫」、以及「僱用青年獎助計畫」，希望先透過鼓勵青年畢業後願意投入職場，以及提供職業訓練，來協助青年能夠穩定就業。至於後續就業仍有困難的青年，則再利用僱用獎助鼓勵企業僱用。



綜觀上述各部會提供的計畫，內容十分周延，而且在疫情惡化之前就推出，不僅可以發揮實際紓困效果，更重要的是可以穩定民心。此外，適用對象不再侷限於有加入勞保之全時薪資受僱者，自營作業者、部分工時工作者、以及庇護員工及視障按摩者都可依不同計畫申請補助，可以有效降低疫情對弱勢勞工的衝擊。然而，從制度設計的脈絡與執行過程來看，現行的紓困方案仍有下列需

要商榷之處：

### 一、不同計畫之間的競合

為了爭取時效，各部會幾乎同時推出各自計畫，而這些計畫適用對象難免有重疊之處，導致不同計畫之間缺乏有效整合，甚至出現廠商擇優申請而造成不同計畫相互排擠的現象。例如勞動部所推出的充電再出發計畫或安心就業計畫，不僅適用條件較經濟部與交通部類似計畫嚴格，而且補助金額較少，導致企業都優先選擇這二個部會的紓困措施，甚至出現原本申請勞動部計畫的企業後來也撤案改向交通部或經濟部申請。雖然政府是一體的，由哪一個部會提供協助本不是重點，但如果造成部會之間競相加碼來吸引企業申請，而不是衡酌疫情實際影響提供適切協助，則不僅浪費政府資源，更會模糊紓困措施應有的政策意涵。

### 二、對於補助對象之篩選

紓困之本意在於對受疫情影響的企業與勞工提供協助，故補助對象的篩選主要在於「是否受影響」，以及是否為「企業」或「勞工」。就是否受影響而言，由於疫情突然爆發，而政府又希望能及時提供協助，故在認定上不免便宜行事。以經濟部的紓困措施為例，主要是以營收減少五成為判定基礎，並不區別營收減少的原因是否與疫情有關；交通部的作法更是直接以行業為判定基準，連營收是否減少也未納入考量。就是否為「企業」或「勞工」而言，依過去慣例，前者大都以是否有營利登記，後者則是以是否有加入勞工保險或就業保險為判定基準。由於國內仍有不少小型企業沒有營

利登記，更有不少勞工是沒有加入勞工保險或就業保險，故傳統的判定方法將使這些企業與勞工即使真正受到疫情影響也無法獲得協助。有鑑於此，各部會遂陸續放寬判定標準，如此雖能擴大適用對象，卻也造成更多道德風險。以勞動部「自營作業者及無一定雇主之勞工生活補貼」為例，由於國內職業工會有不少會員並沒有實際從事工作，故以是否為職業工會會員為判定標準，反而會補助到這些「非勞工」身上。

### 三、減班休息的管控機制

相較於解僱，減班休息再搭配相關津貼可以減少景氣波動對勞工的衝擊，且有助於穩定勞資關係。惟為了避免企業任意減班休息而將原本應該承擔的經營風險轉嫁給員工，有些國家對於實施減班休息的條件有所規範，大都要求除非是整體性因素造成企業經營困境，否則不能實施減班休息。為落實這項原則，有些國家會召集勞資政學四方代表組成委員會，針對申請實施減班休息的企業，審議其所面臨的困境是否為整體性因素造成。反觀我國對於企業是否遭遇經營困境，以及造成困境的原因並未加以審查，而是將控管機制放在要求實施減班休息的企業，仍須支付勞工高於政府公布之月薪基本工資的薪資。此項規定不僅有違勞動基準法對於基本工資的規範，更重要的是有些減班休息的企業因為沒有依此規定支付薪資，故無法申請勞動部提供的充電再出發計畫，其損失的不僅是企業，勞工也因此無法獲得相關津貼。

### 四、紓困方案之退場機制

整體而言，政府目前的紓困方案涵蓋面甚廣，提供的協助措施也相對過去優渥。如此雖有助於穩定民心，降低疫情的衝擊。然而，國內外的研究顯示，政府對企業與勞工的補助越多，其所造成的政策效果越難以存續，除非在補助期間可以引導企業與勞工調整體質，為補助結束預作準備。由於現階段政府的紓困方案對於體質調整較少著墨，一旦政府的紓困方案結束，國內企業與勞工再次陷入困境的機率也就相對較高。再加上這波疫情多變，國內外經濟情勢何時可以回歸常軌尚難以預料，而國內仍有不少企業是因為政府的紓困才得以維持經營，青年畢業潮的隱憂依然未解。因此，政府各項紓困措施何時退場，以及該如何退場，包括退場之配套措施都需要及早規劃。

### 伍、結語

展望未來，疫情終將結束，屆時全球經貿情勢將有所改變，我國在全球產業供應鏈的地位也會與過去有所不同。面對這些外在環境變化，我國產業結構也必須調整因應，尤其是要朝數位化方向發展。此外，原本被疫情掩蓋的而屬國內產業長期面臨的結構問題也將再次浮現。因此，政府相關單位除強化現有紓困方案的內容與執行機制，有效整合使用紓困資源，降低疫情對國內產業與勞動市場的衝擊外，更須針對後疫情時期可能面臨的挑戰預作準備。