

國際勞工組織「致力於更美好的未來」報告及其對我國的政策意涵

政治大學勞工研究所教授 成之約



2019 年是國際勞工組織 (International Labour Organization) 成立的第 100 年。100 年來，國際勞工組織不僅藉由許多重要的宣言和國際勞工公約 (Convention) 的公布與實施來彰顯對於勞動人權和勞動者權益的重視程度，更對工作世界的轉變給予關注，並進一步提出許多建議供各國勞、資、政三方參酌；2019 年國際勞工組織的未來工作全球委員會 (Global Commission on the Future of Work) 提出的「致力於更好的未來」 (Work for A Brighter Future) 報告，正是前述的寫照。

壹、人類社會面臨的挑戰

誠如報告中所指出者，人類社會正面臨著這個時代最重要的挑戰之一，因為工作生活中根本和破壞性的變化正逐漸影響我們整個社會。新的力量正在改變工作世界 (見表 1)，而這些變革帶來了迫在眉睫的挑戰。

人工智慧 (Artificial intelligence)、自動化和機器人的科技的進步會創造新的工作機會，但是因科技進步而失去工作機會的勞工可能會從此而向下沈淪。今日的技能不盡會滿足明日的需要，新獲得的技能可能也很

快過時。倘若坐視不管，數位經濟 (Digital economy) 可能會擴大區域和性別的差距。眾包網站 (Crowd-working websites) 和應用軟體媒介工作 (App-mediated work) 所建構的平臺經濟 (Platform economy) 可能會重現 19 世紀的工作情景和「按日計酬數位勞動者」 (Digital day laborers) 的未來世代。朝向尊重地球並尋求遏制氣候變化的未來工作，將進一步影響勞動市場。某些地區不斷增長的年輕人口將加劇青年失業問題和移民壓力。而其他地區人口的老齡化將會對社會保障和照護系統帶來更多的壓力。以上種種都使得在創造尊嚴勞動過程中，任務變得更加困難。



表 1、對未來勞動市場轉變的評估

影響因素	評估
科技發展	<ul style="list-style-type: none"> ● 47% 的美國勞工正面臨工作被自動化 (Automation) 取代的風險。 ● 儘管可以被現有科技完全自動化的工作不足 5%，但 60% 的工作中至少有 30% 的工作內容可以被自動化。 ● 在未來 20 年，東協五國近 56% 的工作面臨會被自動化取代的風險，OECD 國家至少 9% 的工作面臨會被自動化取代的風險。雖然有 50~70% 的工作不會被自動化完全取代，卻仍然面臨被部分取代的風險，必須儘快協助這些工作轉型。 ● 開發中國家有將近 3 分之 2 的工作面臨會被自動化取代的風險。將近有 50% 的企業評估在 2022 年以前自動化會導致全職 (full-time) 工作機會的減少。
環境變遷	<p>巴黎氣候協定的實施預期會導致全球 6 百萬個工作機會流失，卻也會相對增加 2,400 萬個工作機會。</p>
人口結構轉變	<p>到 2050 年之前，歐洲的撫養人口比預期增加 24.8 個百分點、北美會增加 14 個百分點、亞洲會增加 8.5 個百分點、大洋洲 6.8 個百分點、拉丁美洲和加勒比海地區則會增加 7.6 個百分點。非洲則會減少 18.7 個百分點，而且近半數是 0~24 歲的人口。世界其他地區則是面臨人口老化。</p>

資料來源：ILO, 2019。

這些新的挑戰雖然源自於現有的挑戰，但是影響程度更大（請見表 2）。譬如說，失業率仍然高得令人無法接受，數以億計的勞工從事非正式就業（Informal employment）。令人驚訝的是，3 億的勞工仍然生活在極度貧窮（Extreme poverty）中。數以百萬的男女老少是現代奴隸制度下的受害者；因為太多人仍然工作時間過長，且每年仍有數百萬人死於與工作有關的事故。工作場所的壓力加劇了心理健康的風險。工資增長並沒有跟上生產力增長的速度，而勞動者所得占國民所得的比率也

在下降。貧富差距持續擴大。女性的收入仍比男性低了 20% 左右。即使經濟成長縮減了國家之間的差距，許多國家內部社會卻變得更加不平等。數以百萬計勞工的公民權利和基本權利仍然被剝奪，無法充分表達意見。

這些挑戰對社會正義與和平產生了更大的影響，還有可能破壞社會團結的共同繁榮準則，進而削弱對民主制度的信任。漸增的不安全感和不確定性助長了孤立主義和民粹主義。

表 2、全球面臨的挑戰

項 目	說 明
就業 (Employment)	除了需要創造 1.9 億個工作機會來解決今天的失業問題外，至 2030 年，還需創造 3.44 億個工作機會。
失業 (Unemployment)	失業人數達 1.9 億，其中 6,480 萬為青年。
非正式就業 (Informal employment)	20 億人以非正式經濟維持生活。
工作貧窮 (Working poverty)	3 億人生活在極度工作貧窮中（每天收入不足 1.9 美元）。
重大職業傷病 (Fatal work-related injuries and illness)	每年有 278 萬人死於職業災害或職業病。
工作時間 (Working time)	全球 36.1% 的勞動力工作時間過長（每週超過 48 小時）
工資 (Wages)	工資成長從 2016 年的 2.4% 下降至 2017 年的 1.8%。
性別薪資差距 (Gender pay gap)	女性所得比男性低約 20%。
不均 (Inequality)	1980 年至 2016 年，世界最富有的 1% 人口獲得 27% 的全球所得成長，而最貧窮的 50% 僅獲得 12%。
數位落差 (Digital divide)	僅有 53.6% 的家庭擁有網路連線，在新興國家，這一比率僅為 15%。

資料來源：ILO, 2019。



儘管如此，科技進步不僅擴大了工作地點與工作時間的選擇，而且還創造更新、更好的工作。降低碳足跡為滿足成長、發展和就業需求以及改善農村生計提供了更好的機會。確保女性在勞動力中茁壯成長將釋放新的潛力並促進經濟增長。經由教育、訓練和科技，農村社區可以自我改造。如果老年人能夠保持活躍和參與，他們將透過他們的技能和經驗豐富整體的社會和經濟。賦予年輕人充分發揮潛力和獲得新機遇的能力將使他們成為今天的變革推動者。

人類社會需要抓住時機 (seize the moment)，不僅要對人們所關切的議題給予具體的回應，更要充分利用這些變革所可能帶來的無數機遇。變革的種子、制定行動議程的活力和可能性將改善全球人民的生活。但是，如果不採取果斷行動，我們將進

入一個不平等擴大、不確定性增加和相互排斥的世界，並進一步對政治、社會和經濟產生負面的衝擊與影響。

貳、國際勞工組織的主張

為了要抓住時機，國際勞工組織在報告中提出以下的因應策略與行動方案：

一、重振社會契約

(Reinvigorating the social contract)

在因應有關的挑戰，政府、雇主團體和工會組織必須重振社會契約關係，透過社會對話，確保社會契約能夠確實監督正在發生的轉變，進而能讓所有的勞動者都能公平分享到經濟進步的成果。

二、以人為核心的期程

(A human-centered Agenda)



國際勞工組織提出了一個以人為核心的未來工作期程，將人及其從事的工作視為經濟社會政策和企業實務的核心，藉以強化社會契約。該期程包含三大行動支柱：

（一）增加對人能力

（people's capabilities）的投資

為了使人們能夠因應數位時代與工作世界的轉變，國際勞工組織著重於：

1. 普遍享有終身學習的權利，使人們能夠獲得技能、重新獲得技能和提升技能。
2. 加強對制度、政策和策略的投資，以協助人們因應未來的工作轉型。積極勞動市場

政策需要變得主動，公共就業服務需要更擴大。

3. 實施性別平等變革性和可衡量性的期程。工作世界始於家庭。從育兒假到公共照護服務的投資，政策需要促進在家中分擔無償照護工作，以利工作場所真正機會平等的創造。還需要採取具體措施，解決明日技術工作中的性別平等問題。
4. 提供從出生到老年的普遍社會保障。

（二）增加對工作制度

（Institutions of work）的投資

1. 建立普遍性勞動保障制度；所有勞工，無

論其契約形式或就業身分如何，都應享有基本的權利，例如「足夠的生活工資」、最高工時和職場安全與衛生保障。

2. 擴大工作時間自主權，在滿足企業需求的同時，勞工需要更大的工作時間自主權。
3. 透過社會對話確保勞工和雇主的集體代表。
4. 為尊嚴勞動來運用與管理科技；例如，以人為核心來運用人工智慧，確保人類握有最終決定權。

（三）增加對尊嚴和可持續發展工作

（Decent and sustainable work）的投資

1. 提供誘因，鼓勵在尊嚴和可持續發展工作的關鍵領域進行投資。
2. 重塑商業誘因結構，促進長期投資；具體行動可以包含制定公平的財政政策、修訂企業會計準則、強化利害關係人代表性等等。

參、對我國的政策意涵

誠如國際勞工組織所指出者，每個國家不僅要因應許多現存的問題，隨著新科技與新經濟模式的發展，更有許多新的挑戰需要面對與因應。當然，我國也不例外；舉凡青年失業、薪資成長有限、性別薪資差距、數位落差和所得分配不均等，都是我國必須要面對和因應的問題與挑戰。

無論在其宣言或許多公約之中，國際勞工組織不斷強調三方主義（Tripartitism）與社會對話的重要性，也因而在報告中楊鑿「重

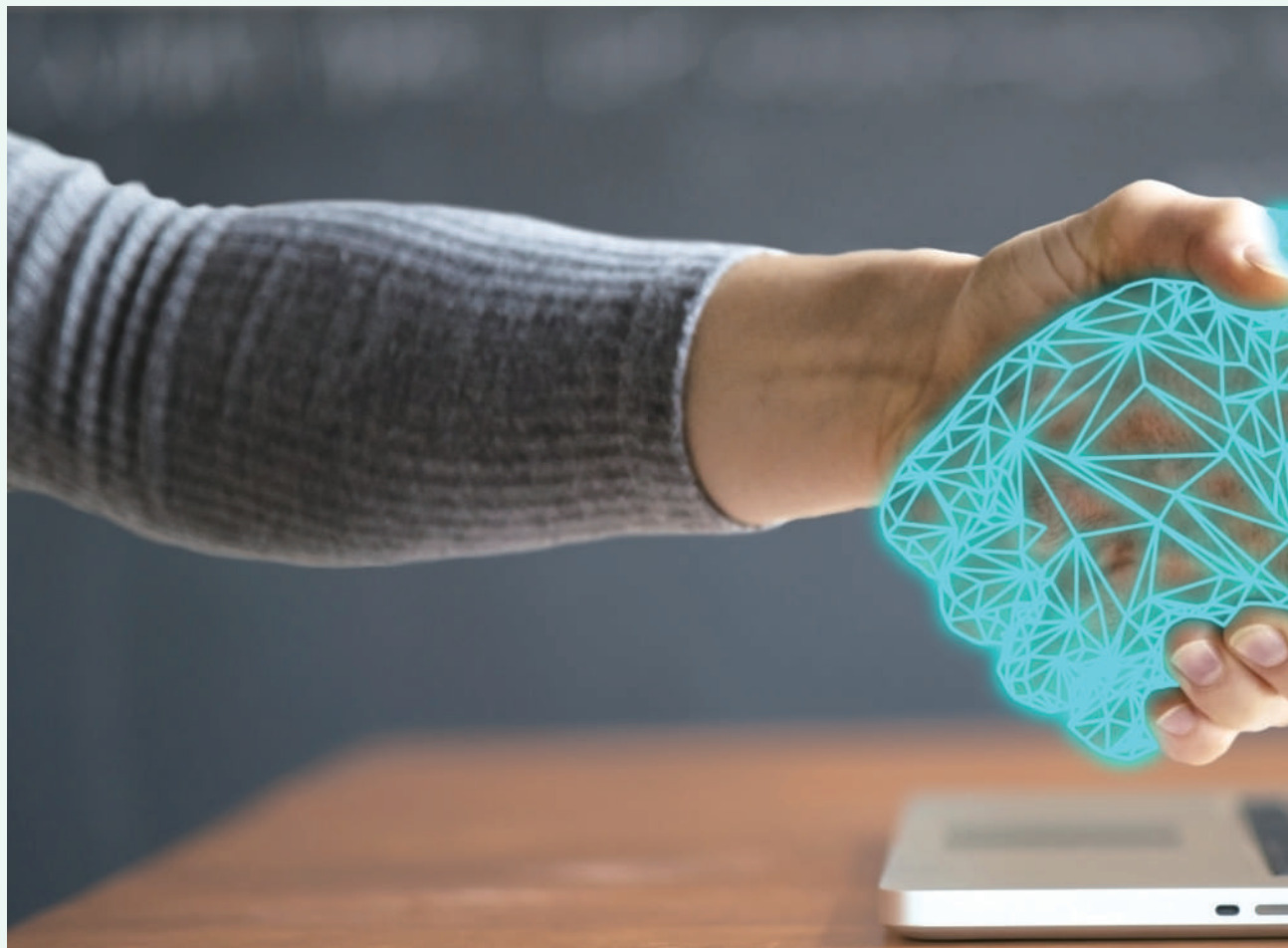
振契約關係」的主張。顧名思義，國際勞工組織認為在因應現存與未來的問題與挑戰，勞資雙方與勞資政三方的互動與對話才是能達到經濟與社會發展平衡與利益兼顧的不二法門。

反觀我國發展現況，在工會法等集體勞動關係法制修正之後，固然工會的家數有著顯著的成長，簽訂團體協約的工會家數卻相對不成比例，更遑論勞資政三方的社會對話始終缺乏經常性的機制來運作。儘管導致前述現象發生的原因有許多，關鍵因素應該還是在於勞資政三方是否在心理態度或觀念上認同與接受「權力分享」（Power-sharing）的概念，進而願意將勞資雙方與勞資政三方的對話機制加以落實？否則，當現存的問題一時半刻無法解決，而新的挑戰又不斷的湧現，勞資雙方與勞資政三方的利益和需求要如何兼顧，著實令人擔心。據此，在現階段和可預見的未來，要如何「重振契約關係」，值得我們深思。

工會與產業發展的關係相當密切，面對「工業 4.0」或所謂「自動化」時代，工會的目的受到質疑？當工作被移交給機器的時候，工會是否能有效的組織勞工？當機器效率高出人類時，勞工有什麼權利？工會面對這些挑戰並沒有「一個最好的方式」，但是應該要有一個共識：工會只有透過調整組織和集體談判戰略來適應不斷變化的經濟、勞動力市場、人口、工作組織和人力資源管理。跨國公司的工會的成功故事來自於他們

參與國際網絡和集體行動的能力，跨國公司和工會之間簽署了國際框架協議；同樣重要的，工會也致力於促進工會與社區團體和民間社會組織建立聯盟。工會可以組織和代表自由職業者和獨立承包商，例如德國工會 IG Metal 提供了一個名為「公平眾包工作」（Fair crowd work）的虛擬場域，允許自由職業者（特別是數位平臺工作人員）分享觀點並參與組織。

除外部變化外，企業工會必須投入資源，建立與管理層相互信任的文化；意味著理解共同目標、良好的溝通和共同努力來解決相互的問題。團體協商可以使工會在公司的組織結構中發揮作用，實現雙贏協議。工會可以發現與大學、研究中心和任何技術專家建立關係或夥伴關係是有用的，可以為勞工代表提供必要的知識，以便與雇主進行談判。據此，政府應該主動提供資源，協助工會與外部資源進行連結，以強化工會談判協商與順應變遷的調適能力。

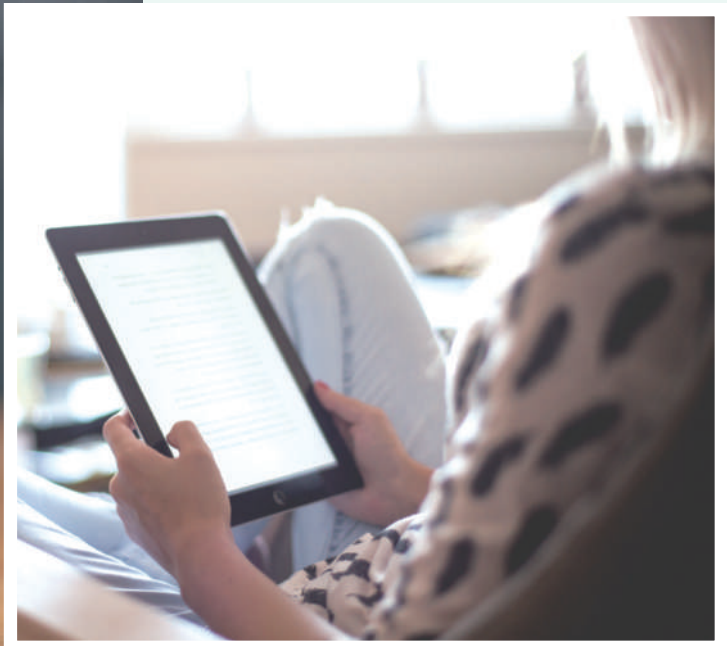


隨著新科技與新經濟模式的發展，就業關係 (Employment relations) 與型態即將面臨相當程度的衝擊。儘管隨著自動化與智能化的發展，對簡單和 / 或重複工作的員工幾乎沒有任何需求，儘管淨工作機會增加，要如何協助勞工掌握增加的工作機會，避免成為自動化與智能化發展的受損害者，國際勞工組織因而提出「以人為核心期程」的訴求；其中，「終身學習」是國際勞工組織所重視

者。不過，就個人淺見，為協助勞工順應時代的變遷與發展，「終身學習」應該著重於「技能」的學習。

無論為因應現階段或未來的挑戰，除了專業知識與技能的學習應該持續外，「人際溝通」、「有效的領導和協調他人」、「建立網絡」、「組織團隊」、「解決問題的創意」和「創造力」的能力的培養，也是不可或缺的訓練內涵。

除了在學校教育階段強化程式語言和前述各項能力的培養與提升外，政府主管機關應該及早規劃與推動有關訓練方案，協助目前在勞動市場中的勞工培養有關能力，以因應現階段與未來的挑戰。





在人力資源開發和運用上，國際勞工組織非常關注青年失業與女性人力資源運用等議題。協助青年與女性勞工的一項關鍵策略，仍然與前述的終身技能學習有密切的關連性。除此之外，「友善家庭」(Family-friendly) 方案與措施更是與女性在職場上順利發展具有密切關係。坦言之，在協助女性發展上，我國仍然著重於「友善職場」的思維與作法，能夠產生的成效相當有限。或許我們可以參酌南韓「工作生活平衡」政策的4Rs (Recruitment, Retaining, Restarting, Representation) 的概念，分別從招募、留任、重新開始和增加女性領導人等面向構思如何提升女性人力資源的開發和運用。

當然，青年所要面對的挑戰更多、也更困難和複雜。舉凡低薪、人口高齡所產生的社會負擔、尼特 (NEET; No Employment, Education and Training)、技能落差 (Skill mismatch)、長期失業等，都是青年現階段所面臨的問題與挑戰。儘管政府提出許多的對策與方案來加以因應，關鍵因素應該還是在於學校教育和職業訓練是否能提供青年職場所需的就業能力，以及是否能協助青年瞭解職涯發展方向和路徑？

肆、結語

為因應現階段與未來的挑戰，國際勞工組織所提出因應對策和主張涉及的面向相當廣



泛，限於篇幅，因而只能擇重要者來加以探討其對我國的政策意涵。

誠如國際勞工組織所言，在許多內外因素的影響下，現存的問題尚未解決，新的挑戰已然成形和降臨。許多國家已經或即將面對的挑戰，我國在程度上只會有過之而無不及；例如少子女化、對於全球供應鏈的依賴程度和環境永續等。在面對這些挑戰之際，國際勞工組織已經擘劃出一些足以為我國參考的策略方向。如何重振社會契約關係與有關制度、如何建構更有效的終身學習和如何提供生產力與合理薪資兼具的工作機會等等，都應該是我國當前勞動政策立即且馬上要處理的議題。

參考文獻

International Labour Organization, 2019, Work for A Brighter Future.

