

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

第 6 版觀測報告摘要

一、最新勞動市場發展：工作場所持續關閉、工時損失及勞動所得減少

（一）許多國家已減少關閉工作場所，但當前措施仍造成廣泛影響

1. 全世界有 94% 勞工所在的國家，實施程度不等的工作場所關閉措施。
2. 全球有相當大比例的勞動力，仍受到除必要行業外的封鎖措施影響。截至 2020 年 8 月 26 日，全世界將近三分之一（32%）勞工所在的國家仍進行此類封鎖。
3. 不同種類的關閉措施，其普遍程度已大大改變。從 2020 年 4 月初開始，許多國家已逐漸鬆綁防疫措施，僅限制特定產業及勞工類型，惟並未全面解除封鎖。
4. 最嚴格的封鎖措施（即關閉必要行業以外的工作場所）在不同地區的普遍程度亦有差異。在許多國家，即使疫情再次升溫，此類封鎖措施在 4 月至 6 月均呈現減少趨勢，7 月又開始微幅增加，尤其是在中高所得國家。儘管病例增加，在低所得國家卻沒有類似的趨勢，主因大量貧窮民眾仰賴工作維生而有持續工作的壓力，特別是非正式經濟勞工。

（二）上修的估計工時損失反映出勞動市場惡化及在今年復原的希望渺茫

1. 最新的 ILO 預測顯示，相較前次估計，2020 年前三季全球工時下降幅度更大（如表 1）。
2. 2020 年第一季度：相較 2019 年第四季，本季總工時減少比率由前一次估計的 5.4% 上修至 5.6%，相當於 1 億 6 千萬個全職工作工時總和（假設每週工時 48 小時，以下同），其中亞太地區就占了 80%。
3. 2020 年第二季：相較 2019 年第四季，本季總工時減少比率由前一次估計的 14.0% 上修至 17.3%，相當於 4 億 9 千 5 百萬個全職工作工時總和。
4. 2020 年第三季：相較 2019 年第四季，本季總工時減少比率為 12.1%，相當於 3 億 4 千 5 百萬個全職工作工時總和，其中又以美洲受影響最大，達 19.8%。

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		2020 年第 3 季
	第 6 版觀測報告	第 5 版觀測報告	第 6 版觀測報告	第 5 版觀測報告	
全世界	5.6	5.4	17.3	14.0	12.1
低所得國家	2.1	2.4	13.9	11.1	11.0
中低所得國家	3.2	3.0	23.3	16.1	15.6
中高所得國家	9.3	9.3	13.3	12.6	10.4
高所得國家	3.2	2.5	15.5	13.9	9.4
非洲	1.9	2.4	15.6	12.1	11.5
美洲	3.0	3.0	28.0	18.3	19.8
阿拉伯國家	2.3	3.1	16.9	13.2	12.4
亞太地區	7.3	7.1	15.2	13.5	10.7
歐洲及中亞	4.1	3.4	17.5	13.9	11.6

5. 2020 年第四季

(1) ILO 在上 (第 5) 版觀測報告就 2020 年下半年工時推估三種情境, 包括利用最新國內生產總值 (GDP) 數據預測的基本情境、假設工時恢復速度較 GDP 成長快速的樂觀情境, 及假設將有另一波嚴格工作場所關閉措施的悲觀情境。

(2) 最新預測認為, 在基本情境下, 本季全球工時將減少 8.6%, 相當於 2 億 4 千 5 百萬個全職工作工時總和, 其中以美洲 14.9% 最高, 亞太地區為 7.3%; 在悲觀情境下, 本季全球工時將減少 18.0%, 相當於 5 億 5 千 1 百萬個全職工作工時總和; 在樂觀情境下, 本季全球工時將減少 5.7%, 相當於 1 億 6 千萬個全職工作工時總和。

(三) 最新勞動力調查顯示, 相較失業, 勞動力閒置 (inactivity) 情形增加更甚

1. 工時減少在實務上包含許多狀況: 工作較短的時間、受僱但未實際工作、失業及閒置。
2. 最新資料顯示, 相較前一年, 2020 年第 2 季就業顯著下降, 並依不同國家而有顯著差異, 女性受影響程度大於男性。
3. 伴隨就業下降, 除了美國及加拿大外的國家在 2020 年

第 2 季，相較於失業產生更大幅度的勞動力閒置，只專注在失業的變化恐將造成誤導。

4. 根據以往的經驗，促進閒置的人就業較讓失業的人再就業更難，高閒置率可能使就業復原更加困難。
5. 此外，青年及中高齡為武漢肺炎疫情重災戶，有更高風險成為閒置狀態，恐在勞動力市場出現長期劣勢。

(四) 勞動所得損失

1. 2020 年前三季全球勞動所得（包括受僱勞工工資及自營作業者的部分所得）相較 2019 年同時期，預估減少 10.7%，其中中低所得國家達 15.1%；就地區而言，以美洲的 12.1% 最高。

表 2 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	10.7
低所得國家	10.1
中低所得國家	15.1
中高所得國家	11.4
高所得國家	9.0
非洲	10.7
美洲	12.1
阿拉伯國家	10.2
亞太地區	9.9
歐洲及中亞	10.6

2. 2020 年前三季全球勞動所得損失金額為 3.5 兆美元，相當於 2019 年前三季全球 GDP 的 5.5%。倘無其他所得來源如社會保障彌補，如此巨大的損失將導致貧窮並減少總需求。
3. 勞動所得損失總額隱藏了勞工間的巨大差異。正式經濟勞工可獲得社會安全給付或其他政府補助，爰淨所得損失也較小。然而，全球有 60% 勞工從事非正式經濟工作，較難享有社會保障，在武漢肺炎疫情期間較容易面臨所得損失及貧窮。又相關預測並未包括自營作業者的資本所得，故實際的所得損失，將因全球共 14 億的自營業者及無酬家屬工作者（contributing family workers）的關係而比預測的要更多。

二、政策影響及缺口

(一) 財政刺激措施對緩解勞動市場遭破壞的成效

1. 許多國家，尤其是高所得國家，為因應勞動市場受武

漢肺炎疫情之衝擊而提出財政刺激政策，ILO 依下列標準，檢視 2020 年第二季有助紓緩工時損失之財政政策的成效：

- (1) 延緩消費減少：針對勞工（包括無薪假／減班休息者、失業者及家庭）提供所得支持，預防未停工或已復工之產業出現需求短缺。
 - (2) 防止企業倒閉：提供企業補助及其他獎勵可防止倒閉。
 - (3) 緩解投資減少：透過私人與政府消費及直接補助企業，可促使本來不會出現的投資。
 - (4) 透過政府支出增加經濟活動：包括對社會服務的直接支出，含衛生及社會照護。
2. 從相關資料可看出，財政刺激政策規模越大（占 GDP 的百分比），2020 年第二季工時損失的程度越小。平均來說，財政刺激政策每增加 1% 的年度 GDP 幅度，工時損失就減少 0.8%。
 3. 此外，財政政策對經濟活動的累積成效，長期來說可能較短期（如此處的 2020 年第二季）更大。

（二）全球財政刺激失衡：「刺激缺口」（stimulus gap）

1. 財政刺激措施多集中於高所得國家，而新興及發展中經濟體的財政空間仍有限，尤其是低所得國家。
2. 為直接比較財政刺激政策的規模與武漢肺炎對勞動市場的破壞程度，其中一項方式，係將政策的金額價值轉換為全職工作工時，並納入下列勞動生產力面向：
 - (1) 將財政刺激措施除以各國家每一名勞工的產出（2019 年，單位為美元），以推估該措施的有效程度等同於多少受僱勞工（之產出）。共統計 169 個國家之數據，涵蓋 2019 年全球 99% 的就業人口。
 - (2) 利用國家層級的工時數據並轉換為全職工作工時（假設每週工時 48 小時）來調整就業數據，以直接比較 2020 年前三季平均全職工作工時損失與全職工作之刺激措施成效。
3. 以百分比呈現（損失的工時占 2019 年第四季的總工時的百分比及同等刺激價值）地區間的比較，結果顯示全球財政刺激政策相當於 2019 年總工時的 4.3%。相較之下，2020 年前三季平均全球工時損失約為 11.7%。
4. 更重要的是，不同所得之國家在因應勞動市場破壞之財政刺激方案有巨大差異，例如，在高所得國家，已

公布的財政刺激政策成效相當於 10.1% 的總工時，而預估損失的工時平均為 9.4%。在發展中國家，財政刺激政策的成效比起工時損失則相對較小。

表 3 依國家所得別／區域別之財政刺激政策成效之同等價值與工時損失

國家所得別／區域別	財政刺激政策成效之同等價值 (%)	2020 年 Q1 至 Q3 平均工時損失比率 (%)
全世界	4.3	11.7
高所得國家	10.1	9.4
中高所得國家	4.3	11.0
中低所得國家	2.4	14.0
低所得國家	1.2	9.0
非洲	1.7	9.7
美洲	7.1	16.9
阿拉伯國家	2.7	10.5
亞太地區	4.1	11.1
歐洲及中亞	5.2	11.1

5. 透過比較先進及發展中經濟體的情形，可衡量發展中國家財政刺激政策之缺口，亦即低收入國家還需要多少額外的資源，才能達到高收入國家政策成效及工時損失的比率。
6. 目前財政空間最有限的低所得國家及中低所得國家，「刺激缺口」已達 9,820 億美元，相當於這些國家在 2019 年總 GDP 的約 14%。低所得國家的「刺激缺口」，加總還不到高所得國家相關財政措施價值的 1%。
7. 相較許多新興及先進國家，發展中國家的社會保障制度通常較為陽春且無法填補所得損失，進而拉大因應政策成效及疫情衝擊的缺口；此外，發展中國家許多財政措施財源係將現有預算來源予以重新分配而得，包括削減資本支出及公部門員工薪資。綜上，以上數據以具體的量化方式估測低所得國家，尤其是最後開發國家在嘗試減輕武漢肺炎疫情對經濟及勞動市場衝擊時，所面臨的挑戰。

三、展望未來

- (一) 本報告分析顯示，武漢肺炎疫情自 2020 年初以來持續對就業及勞動所得產生衝擊，在 2020 年第四季仍將對勞動市場造成破壞。
- (二) 政府在未來幾個月至 2021 年仍需持續協助就業及所得，

並因應以下關鍵挑戰：

1. 維持衛生與經濟間的平衡及順位，社會政策干預也將持續扮演關鍵角色。
2. 政策干預的規模需對應勞動市場受破壞的程度。
3. 政策措施應盡可能全面支持疫情重災族群，包括移工、女性、青年及非正式勞工。
4. 唯有國際合作，才能填補新興及發展中國家的「刺激缺口」。
5. 社會對話對研擬因應武漢肺炎疫情之政策而言，仍為重要且有效的機制。