



勞動市場未來的挑戰

本文摘錄 2019 年 4 月 OECD 出版的就業展望 (Employment Outlook) 報告，就工作穩定度、低度就業及各薪資水準工作多寡等議題提出新證據，以利辨識哪些族群可能會在未來的勞動市場處於弱勢。

譚文玲 (行政院主計總處國勢普查處專門委員)

壹、前言

全球化、科技創新及人口結構改變等因素間複雜的交互作用產生了新機會，但也對勞工形成多重挑戰。OECD 在 2019 年 4 月的就業展望報告指出，自動化導致工作機會的減少，可能不如部分人士所預測般嚴重，因為服務業部門持續成長，但很多工作將發生質變，專業程度低且任期短暫的工作增加，導致工作不穩定、低工時及低薪等現象。

貳、轉職頻率提高造成工作穩定度下降

隨著 ICT 發展及全球化的推進，尋職較以往更為容易，同時工作外包的範圍與程度益形擴大，平台經濟及零工經濟興起，弱化了傳統的僱傭關係，這些大趨勢似乎正在影響著工作的穩定度。為了解勞動市場的工作穩定度是否下降，OECD 分析過去十年各會員國勞工工作年資的變動情形，有以下發現：

一、所有年齡層工作穩定度均降，低學歷勞工降幅較大

以平均工作年資來衡量穩定度，大部分 OECD 國家

近十年來仍維持穩定或甚至略增；但調校勞動力的年齡、教育程度、性別組成變化後，整體平均年資卻縮短 4.9% (約 5 個月)，調校前後差異主要係人口高齡化及相關勞動政策提高年長勞工 (通常年資較長) 占比所致 (下頁圖 1)。

按人口特徵觀察，所有年齡層平均工作年資都縮減；與教育程度、性別交叉，除各教育程度年輕男性減幅相近外，男性其他年齡層、女性所有年齡層均以低教育程度勞工減幅最大 (下頁圖 2)。

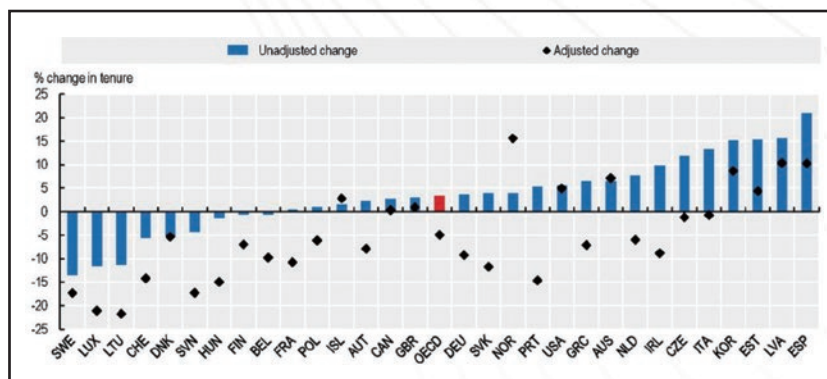
二、勞工流動提高導致工作年資縮短

年資縮短可能與勞工在工作之間 (job to job) 或就業狀態在有無工作間 (job to non-employment) 轉換頻率提高有關，以往多認為轉職頻率提高是正面的，因為「跳槽」常意味著升遷、加薪；惟工作轉換有可能並非出於勞工自願，或因定期契約屆滿而轉職，則下一個工作未必比較好。調校人口結構變動後，下頁圖 3 中有過半國家在 2006 至 2017 年間轉職率提高，且多數國家從有工作變成沒工作的比率降低，顯示年資縮短主因頻繁轉職，而非就業狀態改變。

同期間整體 OECD 平均非自願性失業 (指遭到解僱或定期契約屆滿) 勞工的占比並未明顯變動，惟大致上男性增幅略高於女性，兩性低教育程度年輕人雖經歷最大降幅 (分別減少 0.9 及 1.2 個百分點)，至 2017 年時均仍逾 5.5%，且中等教育程度年輕女性也還有 4.5% (下頁圖 4)。

圖 1 勞工平均工作年資變動－按國別分

2006 年至 2017 年



說明：1. 僅納入已離開學校、不在求學狀態的勞工，OECD 資料係圖中所列國家之未加權平均。

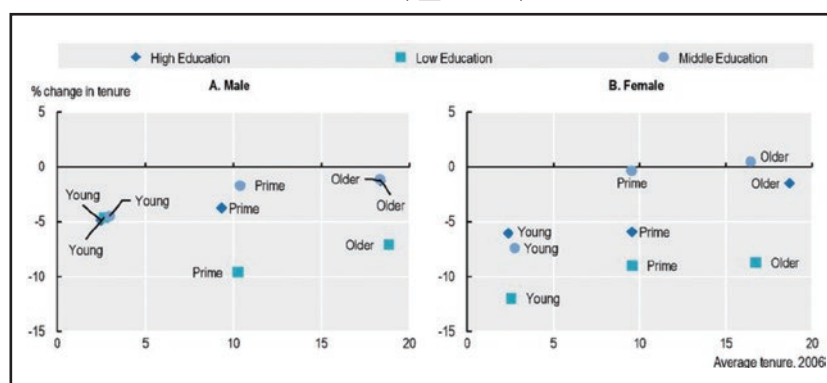
2. 調校前變動 (unadjusted change) 為 2006 年至 2017 年平均工作年資之增減百分比，調校後變動 (adjusted change) 則為同期間控制勞動力年齡、教育程度、性別組成後之估計平均工作年資增減百分比。

3. 澳洲、德國、美國的比較期間截止年度為 2016 年，韓國則為 2014 年。

資料來源：澳洲－Household, Income and Labour Dynamics in Australia (HILDA)，德國－German Socio-Economic Panel (GSOEP)，其他歐洲國家－European Labour Force Survey (EU-LFS)，加拿大－Labour Force Survey (LFS)，韓國－Korean Labor and Income Panel Study (KLIPS)，美國－Current Population Survey (CPS) Tenure Supplement。

圖 2 勞工平均工作年資變動－按年齡、教育程度、性別分

2006 年至 2017 年



說明：1. 上圖中每一資料點均為圖 1 所涵蓋國家之未加權平均，惟韓國因資料品質而被排除在外，餘同圖 1。

2. 橫軸為 2006 年之平均工作年資，縱軸為 2006 年至 2017 年平均年資之增減百分比。

3. 年輕勞工指 15 歲至 29 歲，主要工作年齡指 30 歲至 54 歲，高齡則指 55 歲至 69 歲。

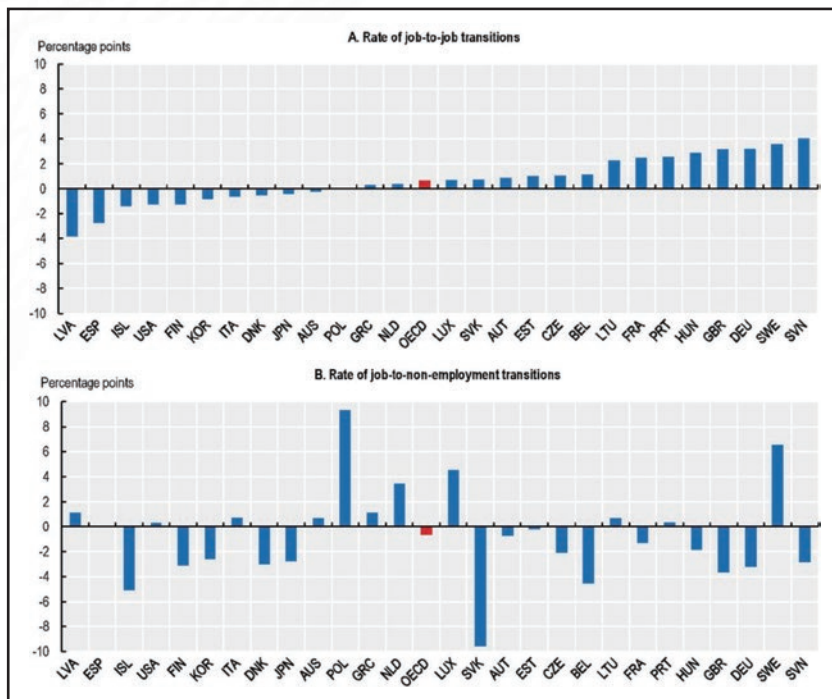
4. 高教育程度勞工係指完成大學教育，取得學士以上學位者；中等教育程度指完成高中教育，可能再多參加一些課程或訓練，但未取得學士學位者；低教育程度則指未完成高中教育。

資料來源：同圖 1。

論述》統計·調查

圖 3 勞工流動率的變動

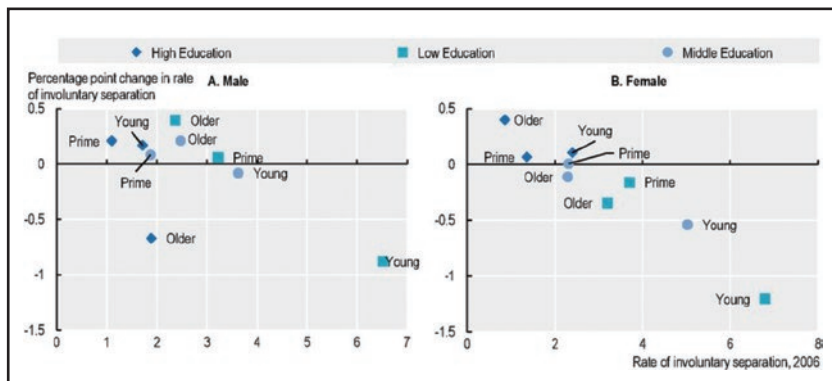
2006 年至 2017 年



說明：OECD 資料係圖中所列國家之未加權平均（挪威因資料品質而被除外），各國數據均在勞動力年齡、性別組成變化的控制下經過調校，餘同圖 1。
資料來源：同圖 1。

圖 4 非自願性失業風險的變動—按年齡、教育程度、性別分

2006 年至 2017 年



說明：1. 上圖資料係以過去一年內因為非自願離職而導致失業之比率計算，餘同圖 3。
2. 澳洲、德國的比較期間截止年度為 2016 年。
資料來源：同圖 1。

就整體 OECD 而言，調校人口結構變動後，平均年資下降、從有工作變成沒工作的比率降低、轉職率提高，確可支持「轉職頻率提高導致工作穩定度下降」的推論；按人口特徵解析後，以不具備高中學歷者工作穩定度降幅最大。

參、低度就業是未來勞動市場的風險之一

近年有些國家低度就業增加，受景氣影響程度很高，也與勞動市場持續的結構性變遷有關。該報告進一步探討各國勞工低度就業變遷情形，文中「低度就業者」指主要從事週工時不超過 30 小時的部分工時（part time）工作、無法找到全職（全時）工作或想要增加工時的勞工，並排除在學者，以確保分析結果不受欲打工學生增加所影響。

一、各國低度就業程度不同，受金融海嘯衝擊最嚴重的國家增幅較大

2017 年 OECD 的部分工

時勞工平均有 1/3 屬低度就業，約占全體受僱者之 5.4%。金融海嘯引發大衰退當然是推升部分國家低度就業人數之要因，受衝擊特別嚴重的義大利、希臘、西班牙及愛爾蘭平均低度就業者占比提高 6.2 個百分點，遠高於整體 OECD 平均提高 1.1 個百分點；但有些早已復甦或僅略受影響的國家（如澳洲、法國、荷蘭、英國、美國等）2017 年低度就業者占比仍較 2006 年高，顯示其勞動市場持續的結構性變遷影響效果大於短期景氣波動（圖 5）。

二、低度就業者增加反映出永久的結構性變遷

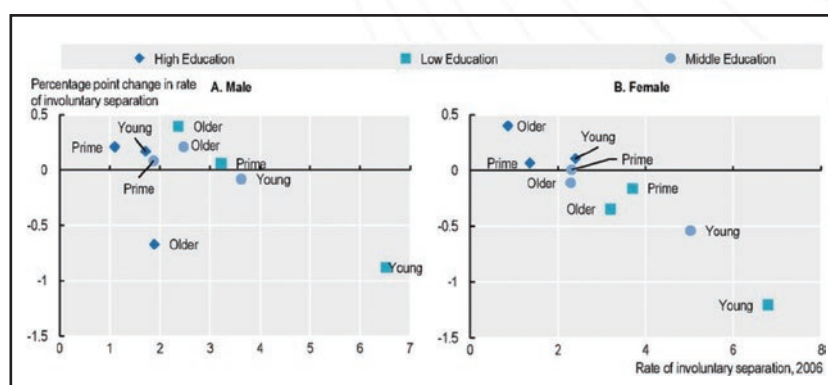
即使控制景氣因素，OECD 低度就業率仍呈增勢，主要結構性變遷是「服務業部門緩慢而穩定地成長」，金融海嘯後服務業擴張對於驅動低度就業的重要性日增，當中有些行業（如住宿及餐飲業）低度就業率遠高於製造業，主因「其業者偏好以部分工時方式因應人力需求高、低峰變化」。其他相關因素還有從事低技能

職務者占比提高、非典型就業型態擴張，前者亦與服務業成長脫不了關係，已是許多國家的普遍趨勢；後者則出現一些

迥異於以往的部分工時契約，如隨傳隨到（on call）、零工時（zero-hours）等，不能給予勞工固定工時保障，有時甚至

圖 5 低度就業者占受僱者之比重－按國別分

2006 年至 2017 年



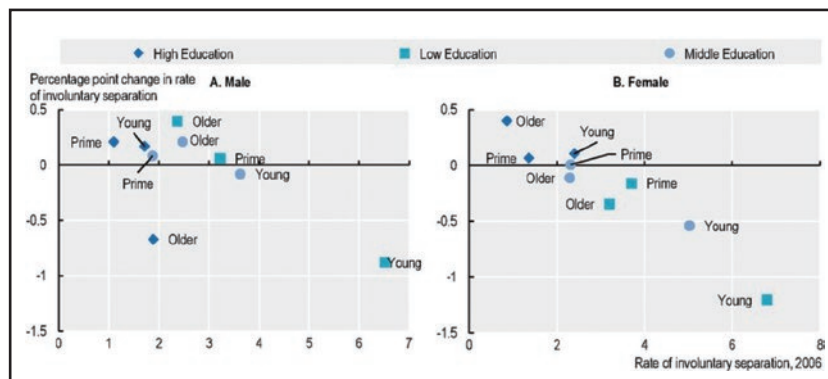
說明：1. OECD 資料係圖中所列國家之未加權平均。

2. 澳洲、德國、日本的比較期間截止年度為 2016 年，智利與土耳其為 2015 年，以色列為 2011 年；哥倫比亞的比較期間起始年度為 2007 年，智利則為 2009 年。

資料來源：美國－ Current Population Survey (CPS)，以色列－ Labour Force Survey，土耳其－ Labour Force Survey，日本－ Japan Household Panel Survey (JHPS/KHPS)，哥倫比亞－ Colombian Gran encuesta integrada de hogares (GEIH)，智利－ Chilean National Socio-Economic Characterization Survey (CASEN)，餘同圖 1。

圖 6 低度就業者占比之變動－按年齡、教育程度、性別分

2006 年至 2017 年



說明：年齡層定義同圖 2，餘同圖 5。

資料來源：同圖 5。



完全沒有工作。

三、年輕人和非高教程度勞工的低度就業情形增加較多

自 2006 至 2017 年，兩性各年齡層多以低教育程度勞工低度就業率增幅較大（惟年輕女性以中等教育程度者增幅最大）；換個角度看，在各教育程度中，兩性年輕勞工低度就業率增幅均高於年長者（唯一例外為低教育程度主要工作年齡女性增逾 4 個百分點，是女性各年齡層與教育程度組合下的最大增幅）。整體上，兩性增幅最大的 4 個族群均屬中、低教育程度，增幅都超過 3 個百分點，且其中有 3 個是年輕族群（上頁圖 6）。

肆、中、低教育程度年輕勞工低薪風險增加

絕大多數 OECD 國家都有「中等技術工作占比下降、高技術工作¹占比提高」的兩極化現象，可能導致中等收入²工作數量減少，引發「中產階

級陷落」的憂慮，但同時各種職業支付薪資水準的傾向、行情也在改變。該報告釐析工作兩極化對各薪資水準工作多寡的影響後，指出不同的關切、努力方向：

一、中等技術工作占比下滑並未導致中等薪資勞工占比隨之降低

研究發現，工作兩極化對中等薪資工作占比的影響多為負向、幅度偏小，且上述二股力量互相抵銷，導致整體 OECD 中等薪資工作占比不同於中等技術工作的減勢，2006 至 2016 的十年間平均升近 2 個百分點，其中工作兩極化僅使其降低 0.8 個百分點（下頁圖 7B）。

反之，工作兩極化通常會提升高薪工作占比，但各職業支付高薪的傾向或偏好降低，前者將 OECD 高薪工作占比推升 1.3 個百分點，但後者又拉下 1.8 個百分點，致最終淨減 0.5 個百分點（下頁圖 7C）。換句話說，儘管職業結構朝高技術方向挪移，高薪工作占比

的增幅往往低於預期。

至於低薪工作占比，整體 OECD 平均減少 1.3 個百分點，其中工作兩極化（高技術工作成長得比中、低技術工作更快）可解釋 0.5 個百分點，雇主對各種工作支付低薪的傾向下降則解釋 0.8 個百分點（下頁圖 7A）。

綜上，雇主對各種工作支付中等薪資的傾向改變，使得中等薪資工作占比提高、高薪工作占比下降。職業上需用技術層次與對應薪資高低間的關係已不同於以往，部分係社會、人口趨勢所驅使，惟各族群投入不同職業的傾向正在翻轉也很重要；簡言之，不具備高教程度者從事中等技術工作的機會明顯下降，這些中階工作原本提供許多勞工不錯的生活水準，現在這類工作機會減少，越來越多原本從事中等技術工作但欠缺大學以上學歷的勞工轉而從事低階工作或完全沒有工作。

二、年輕及中、低教育程度勞工低薪風險升高

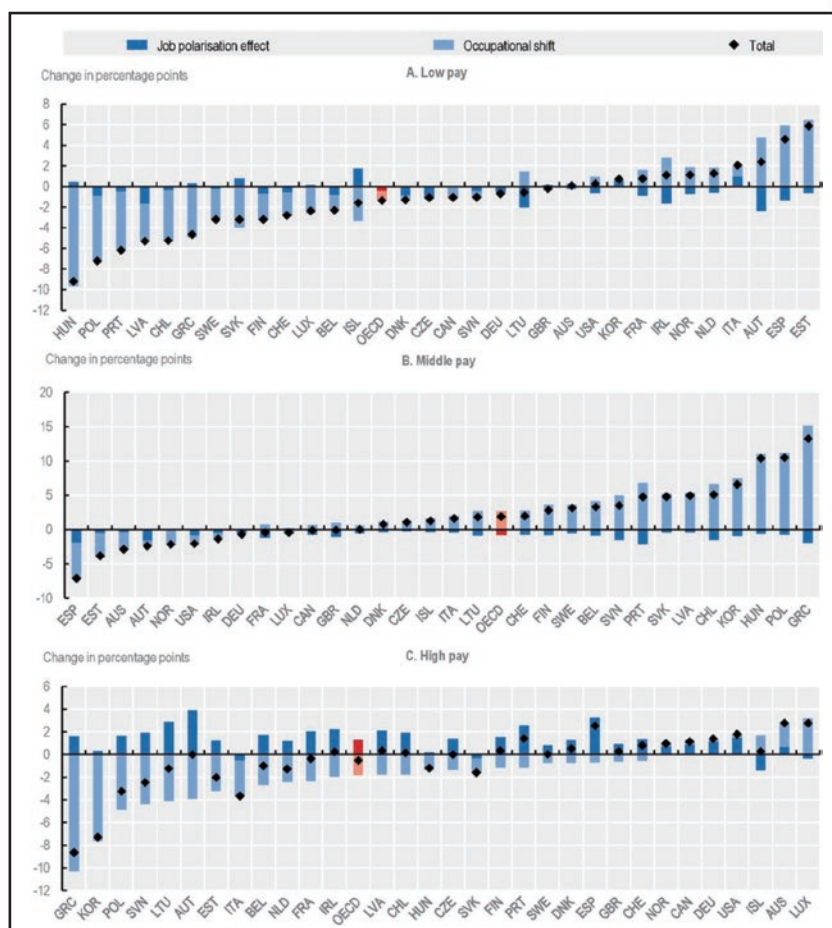
大體而言，各人口特徵的勞工高薪機會都在下降（以高教育程度者降幅最大）、中等薪資可能性提高，惟部分族群低

薪風險略增。自 2006 至 2016 年，整體 OECD 各教育程度勞工低薪占比均增，但幅度都很小，最大的是中等教育程度者

增 0.8 個百分點；按年齡觀察，僅未滿 30 歲年輕人低薪占比微增 0.2 個百分點，整體結果顯示年輕、不具備大學以上學歷者低薪風險升高（下頁圖 8）。

圖 7 各薪資層級工作之結構變動—按國別分

2006 年至 2016 年



說明：1. OECD 資料係圖中所列國家之未加權平均，墨西哥因前後年度職業分類不一致而被除外。

2. 資料起迄年度一般設定為 2006 ~ 2016 年，惟韓國為 2006 ~ 2014 年、義大利為 2007 ~ 2015 年、瑞士為 2008 ~ 2015 年、冰島為 2006 ~ 2013 年，希臘、葡萄牙、拉脫維亞均為 2007 ~ 2016 年，而澳洲、智利、加拿大、愛爾蘭及盧森堡則為 2006 ~ 2015 年。

資料來源：德國之外其他歐洲國家－EU Statistics on Income and Living Conditions Survey (EU-SILIC)，美國－CPS Merged Outgoing Rotation Groups (MORG)，餘同圖 5。

中、低教育程度年輕人就業機會均朝低薪方向挪移，以中等教育程度年輕勞工為例，2016 年整體 OECD 平均落入低薪者占 38%，較 2006 年升高 2.6 個百分點（增幅大於低教育程度年輕勞工 0.3 個百分點），中、高薪者占比則分別降低 1.1 及 1.5 個百分點；2006 年大學以上年輕勞工高薪占比尚大於低薪，至 2016 年卻翻轉過來，低薪者占 21%（升高 3.5 個百分點），大於高薪者 14.5%（減少 6.5 個百分點），高學歷已無法保證高薪（下頁圖 9）。

三、年輕及低學歷勞工無工作風險升高

該報告引述 Beaudry 等人 2016 年發表的文章指出，大量高學歷勞工投入低技術工作會排擠低學歷者就業機會，使其退出勞動市場。檢視近十年來 20 至 60 歲非就學狀態勞工無

論述》統計·調查

圖 8 整體 OECD 各薪資層級工作之結構變動－按年齡、教育程度、性別分

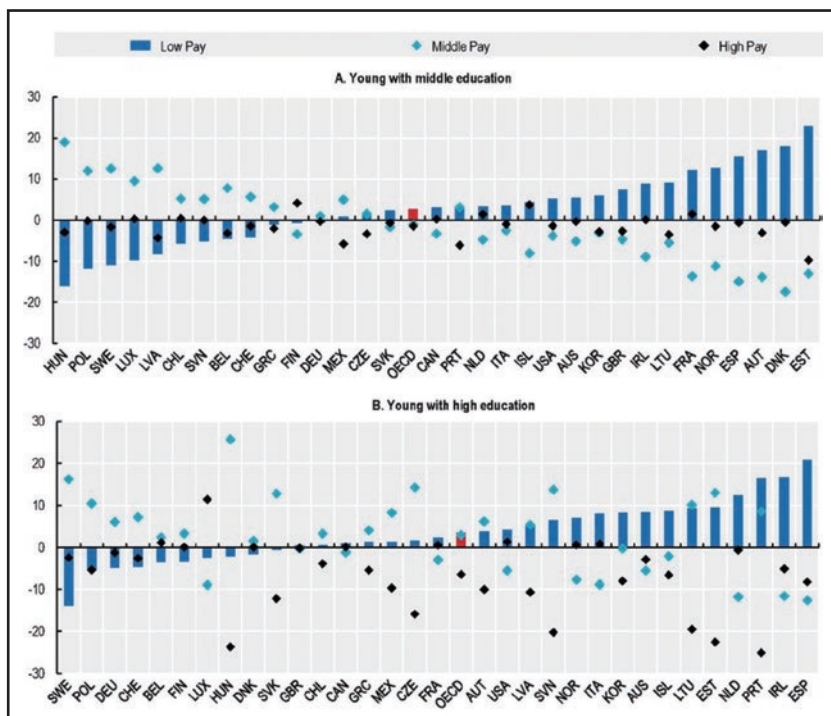
2006 年至 2016 年



說明：有納入墨西哥（涵蓋 32 國），餘同圖 7。
資料來源：墨西哥－ENOE Longitudinal Survey，餘同圖 7。

圖 9 中、高教育程度年輕勞工從事各薪資層級工作者之結構變動－按國別分

2006 年至 2016 年



說明：年輕勞工指 16 歲至 30 歲，主要工作年齡指 31 歲至 50 歲，餘同圖 8。
資料來源：同圖 8。

工作的可能，男性中無工作者占比增 2 個百分點，以低教育程度者增幅較高；女性則減 3 個百分點，僅 31 至 50 歲低教育程度及各教育程度年輕人提高（下頁圖 10）。

男女兩性均以年輕人無工作的占比提高較多，尤其低教育程度者增幅最為顯著，圖 10 所列 18 個族群中，以低教育程度年輕男性提高 13 個百分點幅度最大；若針對兩性各教育程度年輕人來看，則以高教育程度女性提高 2 個百分點幅度最小（男性從 12% 升至 16%、女性從 19% 升至 21%，女性雖增幅小，惟仍較男性更容易沒有工作）。整合教育程度和性別後，單純觀察年齡層間的差異，則只有年輕人無工作的占比提高，增幅約為 4 個百分點；至於年輕人以外的其他族群，無工作者占比增幅與之相當的均屬低教育程度。

前述實證顯示，年輕人在勞動市場處境惡化，對不具備高教育程度者影響尤著；多數國家年輕人離開學校後無工作的風險升高，沒有大學以上

文憑的話更嚴重，縱使找到工作，中、低教育程度年輕勞工低薪風險亦增，甚至有些國家高學歷年輕勞工勞動條件也變差。

伍、結語

總體的失業率下降、平均薪資增加雖是好現象，但並不代表所有人都往同一個方向發展；越進步的社會越需要詳細統計，俾全面了解各個族群，爬梳相關資料並為其量身打造適當政策，更可收防微杜漸之效。

「青貧」現象已為全球課題，導致年輕人財富減少的關

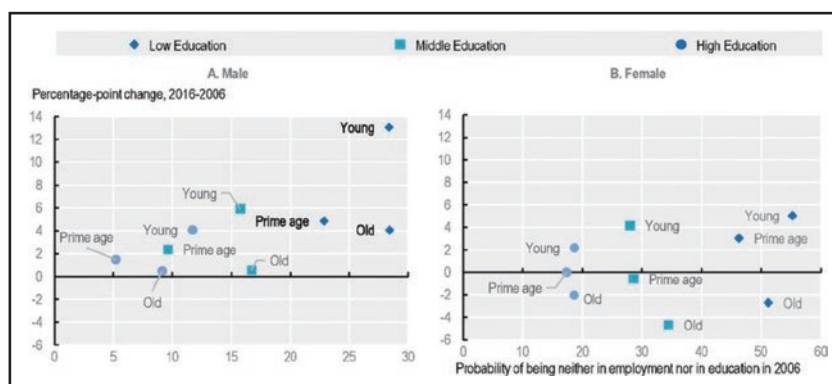
鍵包括就業機會及低薪等雙重因素，不但需要改善新世代進入勞動市場的機會，還有勞動條件下降的問題。勞動政策上需要多面向因應，首先是技能政策，因其對於提升新進勞工的工作經驗、支撐年長世代職涯發展扮演重要角色，在勞工流動日益頻繁下，政府需要確保工作不穩定者亦能接受訓練；其次，強化社會對話及勞動法規有助於改善不對等的勞資關係，減緩這種不平衡帶給相對弱勢勞工的負面影響；最後，應該檢視既有社會安全網，以提高工作安全，避免越來越多勞工從其縫隙墜落。

註釋

1. 該報告將職業依技術層次分為高、中、低 3 種，高技術職業指經理、專業人員、技術員，中等技術職業指事務支援人員、機械操作員、技藝有關工作人員，低技術職業則指業務及銷售人員、服務工作人員、基層勞力工。
2. 薪資亦依時薪相對於各年度中位數分為高、中、低 3 種，低薪指「時薪 < 時薪中位數 $\times \frac{2}{3}$ 」，高薪則指「時薪 > 時薪中位數 $\times \frac{2}{3}$ 」。

圖 10 無工作者占比之變動－按年齡、教育程度、性別分

2006 年至 2016 年



說明：年輕人指 20 歲至 30 歲，主要工作年齡指 31 歲至 50 歲，年長者則指 51 歲至 60 歲，餘同圖 8。

資料來源：同圖 8。