



# 創編勞動力低度運用指標

面對日益嚴峻之勞動力短缺問題，工時不足就業者、有工作意願之非勞動力都可能有隱藏性的就業需求，但未必妥適地被呈現於官方失業統計。有鑑於此，行政院主計總處（以下簡稱主計總處）自 114 年 1 月起依循國際勞工組織倡議，按月編布勞動力低度運用指標，期能提供更多元勞動統計內容，供為人力政策規劃參考。

張聖英（行政院主計總處國勢普查處專員）

## 壹、前言

面臨少子女化、高齡化趨勢所引發之勞動力短缺危機，就業促進早已成為世界各國政府共同關注之議題。但是，當眾人聚焦於失業者之工作機會時，隱藏於非勞動力之勞動市場邊緣者或工時較低之弱勢就業者<sup>1</sup>中間，也存在未被滿足的就業需求，其勞動供給量能往往受限於失業者國際標準定義<sup>2</sup>，而無法在現行失業統計完整呈現。

有鑑於此，聯合國為實踐

全球經濟中之社會正義並促進尊嚴勞動（decent work），由國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）於第 19 屆國際勞工統計專家會議（International Conference of Labour Statisticians, ICLS）拋出「勞動力低度運用（labor underutilization, LU）」議題，倡議各國統計機構應正視勞動力低度運用問題，全面掌握潛在勞動力供給與就業者工時不足情形，並透過編布「勞動力低度運用指標」，即時了解勞動力低度運

用實況。主計總處爰參酌 ILO 及世界各主要國家做法，編布我國勞動力低度運用指標，以利監測其變化，提供勞動政策參考。

## 貳、各國辦理情形與指標定義

依據勞動經濟學文獻，勞動力低度運用泛指因勞動市場供需失衡（mismatch）導致就業需求未被滿足，產生勞動力人數、時數閒置或被排除在外，惟可量化之項目主要歸納為以下 3 類：

### 一、工時不足就業者 (time-related underemployed)

指每週工時低於某一特定的門檻，希望且能增加工作者<sup>3</sup>。

### 二、失業者 (unemployed)

係指目前無工作，曾於過去4週（含資料標準週）內尋職，並且隨時可以開始工作者。

### 三、潛在勞動力 (potential labor force)

指非勞動力中，想工作、過去4週未找工作，且隨時可以開始工作者；以及過去4週內找過工作，但無法隨時開始工作者。

據此概念，ILO 於 2013 年 ICLS 會議正式提出勞動力低度運用 4 項指標 (LU1 ~ LU4) 之定義與編製方法，2023 年會議則進一步說明各指標詳細內涵。

至於其他國家編布情形，美國勞工統計局 (Bureau of Labor Statistics, BLS) 於 1970 年代率先提出 U1 至 U7 指標，

至 1995 年配合「常住人口調查 (Current Population Survey, CPS)」問卷更新，調整為 U1 至 U6 指標並按月編布；日本總務省統計局則依循 ILO 2013 年倡議，修訂「勞動力調查特定訪問表」，並自 2018 年起按季編布 LU1 ~ LU4 指標；南韓統計局除官方失業率 (LU1) 外，自 2015 年起按月編布就業輔助指標 1 ~ 3 號，即 ILO 定義之 LU2 ~ LU4 指標；我國亦遵循 ILO 定義並參考前述各國編製方法，經調整人力資源調查問項，蒐集「工時不足就業者」及「潛在勞動力」資

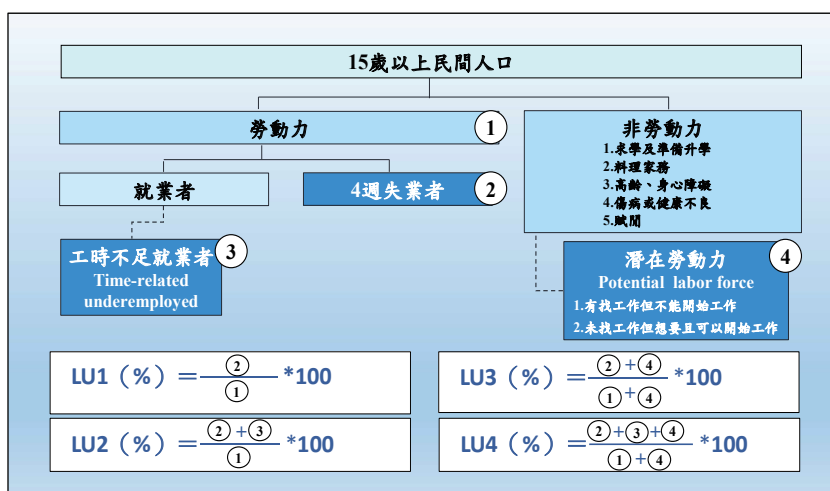
訊，自 114 年 1 月起按月編布 LU1 ~ LU4 指標，並追溯資料時期至 113 年 6 月 (附圖及下頁表 1)。

## 參、勞動力低度運用統計結果與國際比較

### 一、我國勞動力低度運用情形

114 年 1 ~ 8 月我國就業者、4 週失業者人數分別為 1,162 萬人與 40.8 萬人，其中屬勞動力低度運用族群，除各界較為熟悉之失業者外，尚包

附圖 我國勞動力低度運用指標編製方法



資料來源：作者自行繪製。

# 論述》統計・調查



括隱藏於就業者中，因業務不振等經濟因素導致週工時未達 35 小時且能夠增加工時者（工時不足就業者）11.5 萬人；至

於在勞動市場以外之非勞動力計 822.1 萬人，其中屬勞動力邊緣者，如想工作、能工作但未找工作，或已找工作但無法

立即開始工作之潛在勞動力亦有 13.3 萬人，致全體勞動力低度運用人數合計達 65.6 萬人，較 4 週失業者多出 24.8 萬人。

表 1 各國勞動力低度運用指標

國別 (機構)	名稱	定義
我國	LU1 ~ LU4	$LU1 (\%) = \frac{\text{失業者}}{\text{勞動力}} * 100 \text{ [ILO 官方失業率]}$
日本	(日本亦稱為未活用労働	$LU2 (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{工時不足就業者}}{\text{勞動力}} * 100$
ILO	指標 1 ~ 4)	$LU3 (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{潛在勞動力}}{\text{勞動力} + \text{潛在勞動力}} * 100$
		$LU4 (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{工時不足就業者} + \text{潛在勞動力}}{\text{勞動力} + \text{潛在勞動力}} * 100$
南韓	고용보조지표 1 ~ 3 (就業輔助指標 1 ~ 3 號)	$\text{指標 1} (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{工時不足就業者}}{\text{勞動力}} * 100$
		$\text{指標 2} (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{潛在勞動力}}{\text{勞動力} + \text{潛在勞動力}} * 100$
		$\text{指標 3} (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{工時不足就業者} + \text{潛在勞動力}}{\text{勞動力} + \text{潛在勞動力}} * 100$
美國	U1 ~ U6	$U1 (\%) = \frac{\text{失業週數} \geq 15 \text{ 週失業者}}{\text{勞動力}} * 100$
		$U2 (\%) = \frac{\text{失去原有工作失業者} + \text{臨時性工作結束失業者}}{\text{勞動力}} * 100$
		$U3 (\%) = \frac{\text{失業者}}{\text{勞動力}} * 100 \text{ [官方失業率]}$
		$U4 (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{怯志工作者}}{\text{勞動力} + \text{怯志工作者}} * 100$
		$U5 (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{邊際勞動力}}{\text{勞動力} + \text{邊際勞動力}} * 100$
		$U6 (\%) = \frac{\text{失業者} + \text{邊際勞動力} + \text{因經濟因素從事部分工時者}}{\text{勞動力} + \text{邊際勞動力}} * 100$

說明：日本稱公式內失業者為「失業者 (ILO 2013)」，有別於按月勞動力調查發布之「完全失業者」（僅指資料標準週內尋職者）；我國則稱為「4 週失業者」，故 4 週失業率亦為 LU1。

註：1. 「怯志工作者」：目前無工作、想工作、可工作，過去 1 年曾找工作，但因就業市場因素，認為沒有工作機會，且過去 4 週未找工作者。

2. 「邊際勞動力」：目前無工作、想工作、可工作，過去 1 年曾找工作，過去 4 週未找工作者。

3. 「因經濟因素從事部分工時者」：想要且可以從事全時工作，但因經濟情勢不佳或無法找到全時工作，而從事部分時間工作者。

資料來源：作者自行整理。

觀察 114 年 1～8 月勞動力低度運用指標，LU1（4 週失業率）為 3.39%，進一步以 LU1 為基礎，若加計工時不足就業者，則 LU2 為 4.35%，

較 LU1 增加 0.96 個百分點；若加計潛在勞動力，則 LU3 為 4.45%，較 LU1 增加 1.06 個百分點；以全體勞動力低度運用者計算之 LU4 為 5.39%，

較 LU1 增加 2 個百分點，顯示失業情勢確實須輔以失業率之外的其他指標，方能深入觀察實況，俾提供最適因應對策（表 2）。

表 2 勞動力低度運用統計結果

單位：千人

	勞動力低度運用者	4 週 失業者	工時不足 就業者	潛在 勞動力	LU1	LU2	LU3	LU4
					(%)	(%)	(%)	(%)
<b>112 年平均</b>	-	<b>422</b>	-	-	<b>3.53</b>	-	-	-
<b>113 年平均</b>	-	<b>411</b>	-	-	<b>3.43</b>	-	-	-
6 月	694	412	132	150	3.44	4.53	4.63	5.71
7 月	684	418	119	146	3.48	4.47	4.64	5.62
8 月	704	420	137	146	3.49	4.64	4.65	5.78
9 月	681	416	132	134	3.46	4.56	4.52	5.61
10 月	687	414	137	136	3.45	4.58	4.53	5.65
11 月	676	411	132	133	3.42	4.52	4.48	5.56
12 月	675	402	130	143	3.34	4.43	4.48	5.55
<b>114 年 1～8 月</b>	<b>656</b>	<b>408</b>	<b>115</b>	<b>133</b>	<b>3.39</b>	<b>4.35</b>	<b>4.45</b>	<b>5.39</b>
1 月	646	399	109	138	3.32	4.23	4.42	5.32
2 月	660	408	118	134	3.39	4.37	4.46	5.43
3 月	654	410	113	131	3.41	4.35	4.45	5.38
4 月	646	404	116	127	3.36	4.33	4.37	5.32
5 月	645	402	114	129	3.34	4.29	4.37	5.31
6 月	652	411	111	131	3.41	4.34	4.45	5.37
7 月	668	414	117	136	3.44	4.41	4.52	5.48
8 月	677	418	121	138	3.47	4.47	4.56	5.55

說明：4 週失業者及 LU1 統計資料追溯至 112 年 1 月（113 年起發布），工時不足就業者、潛在勞動力及 LU2～LU4 追溯至 113 年 6 月（114 年起發布）。資料來源：行政院主計總處。

# 論述》統計・調查

就人口特性別觀察，114 年上半年之 4 週失業者係以「男性」、「25 ~ 44 歲」、「大學及以上」者較多；工時不足就業者亦以「男性」居多，年齡層以「45 ~ 64 歲」中高齡者與「國中及以下」教育程度

者較多，主要係屬非典型工作者<sup>4</sup>；至於潛在勞動力，則以「女性」較多，年齡、教育程度分別以「45 ~ 64 歲」中高齡與「大學及以上」者占多數，主要係女性多因婚育或照顧負擔而退出勞動市場，惟部分退離

者仍有再就業之意願（表 3）。

## 二、各國勞動力低度運用情形

就我國與美國、日本、南韓之勞動力低度運用指標觀察，114 年 8 月我國 LU1 為

表 3 勞動力低度運用統計結果－按人口特性別分

114 年上半年

單位：千人

	勞動力低度運用者				LU1 (%)	LU2 (%)	LU3 (%)	LU4 (%)
	4 週失業者	工時不足就業者	潛在勞動力					
總計	651	405	114	132	3.37	4.32	4.42	5.35
性別								
男	347	223	73	52	3.38	4.49	4.14	5.23
女	303	182	41	80	3.36	4.11	4.76	5.50
年齡別								
15 ~ 24 歲	104	91	7	6	11.15	11.97	11.86	12.67
25 ~ 44 歲	266	201	30	34	3.42	3.92	3.98	4.48
45 ~ 64 歲	239	108	69	62	2.23	3.64	3.47	4.86
65 歲及以上	42	5	9	29	1.07	2.99	6.93	8.73
教育程度別								
國中及以下	93	29	45	19	2.03	5.12	3.32	6.37
高級中等（高中、職）	190	113	43	34	3.16	4.37	4.08	5.28
專科	71	43	10	18	2.57	3.13	3.58	4.14
大學及以上	296	220	16	60	4.13	4.44	5.21	5.51

說明：考量統計確度，人口特性別勞動力低度運用統計結果採累積半年調查樣本資料，以上半年、下半年方式編布。  
資料來源：行政院主計總處。

表 4 主要國家勞動力低度運用指標（未經季節調整）

單位：%

	中華民國				日本				南韓				美國			
	LU1	LU2	LU3	LU4	LU1	LU2	LU3	LU4	LU1	LU2	LU3	LU4	LU1	LU2	LU3	LU4
<b>113 年</b>																
6 月	3.4	4.5	4.6	5.7	3.0	5.8	3.5	6.3	2.9	5.4	6.3	8.7	4.3	6.9	5.1	7.7
7 月	3.5	4.5	4.6	5.6	-	-	-	-	2.5	5.2	6.1	8.6	4.5	7.3	5.4	8.2
8 月	3.5	4.6	4.6	5.8	-	-	-	-	1.9	4.9	5.4	8.3	4.4	7.2	5.2	8.0
9 月	3.5	4.6	4.5	5.6	2.8	5.4	3.2	5.9	2.1	4.6	5.4	7.9	3.9	6.4	4.8	7.3
10 月	3.4	4.6	4.5	5.7	-	-	-	-	2.3	4.8	5.5	8.0	3.9	6.5	4.8	7.3
11 月	3.4	4.5	4.5	5.6	-	-	-	-	2.2	4.8	5.4	7.9	4.0	6.6	4.9	7.4
12 月	3.3	4.4	4.5	5.5	2.6	5.5	3.0	5.9	3.8	6.4	7.2	9.7	3.8	6.5	4.7	7.4
<b>114 年</b>																
1 月	3.3	4.2	4.4	5.3	-	-	-	-	3.7	6.4	7.4	9.9	4.4	7.3	5.3	8.2
2 月	3.4	4.4	4.5	5.4	-	-	-	-	3.2	5.9	6.8	9.3	4.5	7.5	5.4	8.4
3 月	3.4	4.4	4.4	5.4	2.7	5.6	3.2	6.1	3.1	5.7	6.6	9.0	4.2	7.1	5.1	7.9
4 月	3.4	4.3	4.4	5.3	-	-	-	-	2.9	5.5	6.1	8.7	3.9	6.5	4.7	7.3
5 月	3.3	4.3	4.4	5.3	-	-	-	-	2.8	5.6	6.1	8.8	4.0	6.6	4.8	7.4
6 月	3.4	4.3	4.5	5.4	2.9	5.6	3.4	6.1	2.8	5.4	6.0	8.6	4.4	7.1	5.4	8.1
7 月	3.4	4.4	4.5	5.5	-	-	-	-	2.4	5.2	5.9	8.6	4.6	7.4	5.5	8.3
8 月	3.5	4.5	4.6	5.6	-	-	-	-	2.0	4.7	5.6	8.2	4.5	7.3	5.5	8.2

說明：1. 我國 LU1 為 4 週失業率，日本為未活用勞働指標 1，美國、南韓則為官方失業率。

2. 日本係按季資料；美國 LU2 係以官網資料按 ILO 定義設算，LU3 及 LU4 分別參採官網 U5 及 U6 指標；南韓 LU2 ~ LU4 分別參採官網就業輔助指標 1 ~ 3 號。

資料來源：行政院主計總處。

## 論述》統計·調查



3.5%，雖低於美國 4.5%，惟高於鄰近之日本（第 2 季）2.9%、南韓 2.0%。

我國 LU2 為 4.5%，則低於美國 7.3%、日本 5.6% 與南韓 4.7%，主要係美、日、韓各國之部分時間（part-time）工作較為盛行，工時不足就業者較多。

我國 LU3 為 4.6%，低於南韓 5.6% 與美國 5.5%，惟高於日本 3.4%，主要係南韓 15～29 歲青年迭有想工作、能工作但未找工作情況，致潛在勞動力較多；日本則因打工機會普遍，有就業意願之二度就業婦女、45～64 歲中高齡者多能順利回到職場，致潛在勞動力相對較少。

至於可用以綜觀整體勞動力低度運用情勢之 LU4，我國為 5.6%，低於南韓與美國 8.2%，以及日本 6.1%，顯示我國勞動力低度運用情形較美、日、韓緩和；惟 LU3 較日本為高，似可針對女性、中高齡之潛在勞動力規劃就業促進措施，以提升我國勞動力參與率（上頁表 4）。

### 肆、結語

面對勞動力短缺問題，為充分發揮循證決策效益、多元呈現我國勞動市場樣貌，主計總處遵循 ILO 國際標準定義，調整按月調查問項，蒐集「就業者」及「非勞動力」中之勞動邊緣族群相關資訊，併同「失業者」，完整呈現我國勞動力低度運用情形，供為人力政策參據。未來仍將持續精進人力資源統計技術，即時掌握各國勞動力運用情勢，以接軌國際並提升我國勞動統計之廣度、深度及國際能見度。

### 註釋

1. 如：有意願投入勞動市場的家庭主婦、長期找不到工作而不再找尋之怯志工作者（discouraged workers），或者因全球關稅貿易戰導致工時不足之就業者。
2. 失業者須同時符合「年滿 15 歲，在資料標準週內無工作、正在找工作、隨時可開始工作」等條件。
3. 我國工時不足就業者係指因經濟因素（包括業務不振、無法找到工時大於 35 小時之工作及季節關係），致資料標準週工時未達

35 小時，希望且能增加工時者。

4. 非典型工作者包括部分時間、臨時性或人力派遣工作者。

### 參考文獻

1. 美國勞工統計局，網址：<https://www.bls.gov/cps>
2. 南韓統計局，網址：<https://kosis.kr/index/index.do>
3. 日本總務省統計局，網址：<https://www.stat.go.jp/data/roudou/index.html>
4. ILO，網址：<https://www.ilo.org> ❖