

勞動市場指標發展與應用新趨勢

林三貴 勞動部勞動及職業安全衛生研究所所長
 黃春長 勞動部勞動及職業安全衛生研究所組長
 吳慧娜 勞動部勞動及職業安全衛生研究所副研究員

壹、發展勞動市場指標的角色與功能

國家勞動市場體質的強韌，攸關國家整體競爭力，2014年世界經濟論壇，全球競爭力排名臺灣位居第13位，連續5年後退，以勞動市場面向觀察，尤以「生產效率」及「勞動力」之低落為關鍵因素。這反應在近期受國人關注之議題，如青年高學歷高失業、產學落差嚴重、勞動參與晚入早出、勞工薪資長期停滯、非典型就業增加、高階人才流失等。由於臺灣逐漸脫離人口紅利期，高齡少子化速度更為全球最嚴重國家之一，未來工作人口的減少，更將使臺灣勞動市場日益嚴峻，勞動市場指標將發揮預警與政策調校的重要功能。

勞動市場指標也逐漸受到國際社會重視。2014年全球中央銀行總裁聯合會年會，全球經濟學家們關注，經濟復甦是否反應在勞工就業上，年會主題特別鎖定在勞動市場的復甦。由於自2008年金融海嘯至今已進入第6年，但美國勞動市場仍然疲弱，該年會由美國聯準會主席葉倫發表「勞動市場綜合指數」(Labor Market Condition Index, LMIC)，作為貨幣政策調整的依據。經濟學家最新發展出來，除了傳統失業率外，尚有勞動參與率、新增工作機會、新僱用及離職率、平均每週工時及民間消費調查等共24

項統計變數之綜合指標。顯示國民充分就業為調校經濟政策的重要指標，也是社會安定的一環。而勞動市場指標並非侷限以經濟發展觀點，同時反應國民生活福祉、社會安全網健全等。

貳、統計資訊難以窺見勞動市場全貌

隨著資訊科技的發展，國家統計有很大革新，如open data 資源共享、整合跨部會統計資源建置、地理資訊科技的發展等，使得資訊更加透明化與便民，然而國家統計難以呈現整體勞動市場的輪廓，主要是跨部會統計資料未能串聯整合問題，呈現片斷知識，例如：

- 一、工商登記統計，呈現產業別的登記與歇業資訊，但尚未能連結，反應失業率與就業服務需求或就業保險人數的增減？
- 二、薪資所得、勞動參與、家庭收入、可支配收入、消費指數、財政支出等均受總體經濟牽動，但在單一統計分類中難以一眼窺見其中的連動。
- 三、國人的薪資統計資訊不足，行政院主計總處的行業薪資與職業薪資是分立的，勞動部有行職業類別薪資的詳細統計，但兩者皆無法呈現地區別資訊，前者有性別統計，後者則無性別統計。



四、對於產學落差問題，國家統計則呈現部會資訊斷裂難以串接分析。例如教育部有各大專院校科系畢業生人數，但無法反應提供各產業別的人力需求數量。畢業後的人力資源其就業、轉業狀況、就職行業類型、薪資狀況等，也難以窺得。

若要捕捉其中缺口則有賴短期委外研究，以針對問題缺口整併分析資料，或選樣調查，但樣本研究仍無法代表母體，若深入分群分析，誤差更大，因此加速跨部會大數據資料整合工程（如銜接大專畢業生追蹤調查資料庫、勞保、勞退資料庫），以研究影響勞動市場的變動，監測國人就業現況，是目前刻不容緩的工作。

參、國際勞動市場指標建置概況

國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）倡議合宜勞動（Decent Work）價值，Decent Work 在臺灣又譯為尊嚴勞動，這是為國際所遵行勞動願景，也是人們對於職涯期待。其意涵指人人具有公平就業機會以獲得合理收入；國家提供安全職場及完善的社會福利以保障他們的家庭；個人職涯能有發展機會以實現自我，能受到平等對待而免於歧視；人們能有發言表達權利及享有集會結社自由。ILO 呼籲促進社會對話，特別是勞資政的三方會談。該組織的勞動統計也以此精神為勞動指標發展之建構基礎，以 ILO 勞動資料庫（ILOSTAT）指標而言，分為人口、勞動人口、就業、失業、勞動力以外人口、青年、工作時間、收入和就業相關的收入、勞動成本、職業傷害、勞動監察、工會和集體談判、罷工和停工、貧窮等 14 大分類。大分類下架構有年齡、性別、教育程度、地區、職行業、工時、經濟活動等統計分析。另一方面 ILO 更關注於青年充分就

業，建構青年統計資料庫（ILO youth stats），包括青年就業者的就學分布，並分析性別、年齡、地區、教育程度、就學狀況等。針對非勞動力人口統計，細緻分析失意的求職者、閒置率、工作時間、青年非就業非就學人口比率（尼特族）；另外，ILO 勞動資料庫特別蒐集（ILO special collections），建置企業收入盈餘、薪資、GINI 吉尼係數（Gini coefficient）、勞動成本及醫療未收支出、公共社會保障支出如養老年金、健康保險支出、失業保險支出等國家統計資訊。

財團法人中華經濟研究院 2014 年研究指出，值此日益震盪的全球經濟氛圍，以及日益嚴峻的就業市場，亟需提供即時、正確、系統化分析的勞動情勢資訊，以供政府、產業、學界以及社會大眾瞭解當前勞動情勢。此外，隨著就業議題成為國際性議題，包括勞動力（藍領階級與白領階級）之國際移動等，國內有關勞動相關統計之盤點與資料的國際接軌有其必要性，以相較國際經濟情勢變化之相對位置，提供國內勞動、經濟等相關政策與決策所需，而我國勞動市場指標更應有「合宜勞動（decent work）、前瞻政策、在地智慧、國際接軌」的精神內涵（彭素玲、郭迺鋒等，2014）。

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）由 34 個市場經濟國家組成，OECD 以好的政策提供人們優質生活為組織願景（Better Policies for Better Lives），提供會員國社會、經濟、環境統計指標，架構包含人口遷移、生產與生產力、家庭收入與財富、全球化、價格、能源及交通、勞動、科技、環境、教育、健康等構面。OECD 網頁，呈現主題式資訊，以青

年就業為例，揭露當前重要問題、公布 OECD 對促進青年就業的行動方案與呼籲、各國相關促進就業政策等，除此之外，呈現統計指標圖報表，揭露各國家青年失業率及尼特族比率、青年就業品質（收入公平性、就業安全、工作環境）、薪資（時薪、勞動生產力、勞動成本的成長幅度）等，OECD 經常透過資訊動畫影片與情境，傳遞淺顯易懂的觀念與人們不容易理解的數字。

肆、勞動市場指標加值應用：以研究發展為核心

我國以「繁榮經濟 促進就業、公平正義 照顧弱勢」為國家施政主軸；2009 年歐盟也曾提出類似概念，針對 2020 年發展策略重點為「包容性成長」（Inclusive Growth），實質內涵為營造高就業的經濟環境，發揮濟弱扶傾的精神，消除社會歧視與與族群對立。2014 年勞動部公布施政目標為「以人為本，尊嚴勞動」之施政願景，並以合作、安全、發展為三大核心主軸，內涵包括：強化勞資對話，促進合作關係（合作）；健全勞動環境，維護身心健康（安全）；加強人力運用，創造永續發展（發展）。也因

此勞動市場指標的發展內涵，也應具有回應公共治理之角色，以科學數據及時提供施政決策支援。

勞動部勞動及職業安全衛生研究所（以下簡稱勞安所），自 2014 年 7 月起進行整合性勞動市場指標建置計畫，除觀測國際勞動市場指標發展及建立本土化勞動市場指標外，並著手蒐錄部會二級統計資料及巨量資料庫進行分析整理。未來將以「產業與就業市場情報網」提供外界使用。網站建設規劃以 4 年達成總體目標，期能前瞻掌握社會發展情勢及民生需求，揭露產業訊息、加速促進產業人才的有效利用。除此之外，契合全球經濟在國家與地方層級之發展需求，促進經濟競爭力與社會融合，提供施政決策支援，並發揮公共智庫影響力。

網站內涵以研究發展為主軸，中長程策略規劃以「勞動市場景氣觀測」、「促進高就業產業經濟」、「提升國家人力資本」、「社會安全網監測」等 4 項發展策略為主，並結合工會、產業與 NPO 非營利組織（Nonprofit Organization）等團體，強化「社會溝通」基礎。勞動市場中長程研究策略分述如下說明，架構



圖 1 勞動市場中長程研究策略架構圖

資料來源：勞動及職業安全衛生研究所勞動市場研究中長程研究策略規劃（機關內部資料）。

如圖 1。

一、勞動市場景氣觀測

本項研究主軸為掌握勞動市場脈動與國際趨勢。將溝通整合各部會巨量資料庫，如勞保資料庫、內政部人口資料庫、教育部畢業生資料庫……等。二級資料方面也將整合經濟、產業、人口、勞動、教育、家庭、社會福利等面向指標，發展有利於決策與知識基礎的勞動市場關鍵指標。例如，從總體經濟端觀測，連動呈現景氣與勞動力趨勢、產業人力供需情勢、薪資動態情勢、家庭生活水準、產業動態，並呈現地區資訊、性別統計等。發展勞動市場指標並公布於網站平臺，主要有以下目的：（一）發揮景氣預警效能，提供勞動及產業經濟政策的調整；（二）觀測人力供需缺口、促進人才流動；（三）掌握學用落差問題，提供教育政策的調整；（四）揭露地方產業與就業資訊，促進人才在地化；（五）監測社會安全網，包括貧窮、貧富差距、健康不平等狀況。

未來網站也將有設有「勞動情勢瞭望臺」專區，以掌握國外勞動情勢，如國際組織最新報告與活動，蒐集並公布最新國際指標評比，蒐集最新國際組織情勢如 ILO、OECD、世界銀行（World Bank）等，並掌握主要國家最新公布勞動政策及新聞等。

除此之外，由於長期低薪問題受國人關注，瞭解國人薪資概況也是工作重點，未來將透過巨量資料庫，進行總體經濟與薪資變動研究，並分析產業別、人口特性差異、企業成本結構與薪資關係、家庭收入所得結構與薪資所得結構的關係，研究將檢視薪資所得擴大差距、低薪族群特性，揭露高營利所得及低人力成本的

行業屬性等。

二、促進高就業產業經濟

根據 2014 年行政院主計總處統計，我國勞動參與率為 58.6%，此乃國人充分就業的指標之一。勞動市場呈現晚進、早出，婦女二度就業障礙等問題，顯示促進青年、中高齡、婦女就業具有重要性。從產業需求面觀察，根據 2014 年行政院主計總處事業人力僱用狀況調查，工業及服務業空缺人數高達 23 萬 8,493 人，其中以批發零售業、電子零組件製造業、金屬、機械製造業、住宿餐飲服務業等有較高需求，顯示自由經濟體下勞動市場供需的結構性失衡。本項研究主軸以促進國人充分就業及支持國家社會經濟發展為出發，將分別從產業、地方特色與社會創新等面向，進行人力資本研究。

在產業面方面，將發展各產業人力資本指標，加速使人力資源政策更貼近產業特性與人才需求。指標建置可提供業者檢視內部人才缺口，反映技職人才需求，並做為人才培育政策改進方向的調整，也提供求職者評量適性之產業。產業面指標有助於改善產業人力供需不平衡、解決就業媒合問題，促進人才培植等效果。

在地方特色方面，由於地方產業具有穩固地區經濟發展基礎，創造就業機會，充裕地方財源，不但是地方生活的重要支柱，也是社會安定力量與地方精神的象徵。本計畫將關注六都的地方產業特色，如傳統產業或高科技產業特性，分析當地人力資源運用狀況，並運用勞動市場大數據資料，回饋地方政策發展；研究典範案例之經營模式，成為地方擴大推展的基礎。

在社會創新方面，由於近年社會企業崛起

為臺灣帶來重要貢獻，這類企業以社會創新為核心概念，以解決或改善社會問題為企業經營目標，如針對失業、弱勢族群就業、貧富不均、教育落差、環境汙染等提供產品或服務，這股豐沛的社會力量同時協助地方發展，培力創業家與相關工作者，讓生活環境更友善。本計畫將以支持社會企業永續發展為目標，引進國際經驗、成功案例典範、推動育成中心、建構支持性的網路，並推動民間發展身心障礙者、中高齡、青少年就業促進之社會企業。

三、提升國家人力資本研究

根據牛津經濟研究公布「全球人才 2021」(Global Talent 2021) 調查報告 (Oxford Economics 2012)，2021 年臺灣將是受調查的 46 個主要經濟體中，人才供需落差最為嚴重的國家，人才不足已然成為臺灣競爭力的隱憂。本計畫以提升國家人力資本為發展目的，解決人才錯配問題及促進市場調節與活化人力資源的流動。重點工作包括人才國際競爭力研究、青年人力資本、高齡人口再就業、身心障礙職能開發及婦女勞動力提升研究。

在人才國際競爭力提升研究方面，參考國際指標如 IMD World Talent Report、INSEAD 的全球人才競爭力指數 (Global Talent Competitiveness Index) 等，發展人才國際競爭力測量問卷，並進行大規模企業及勞工調查施測等。

在族群研究方面，針對青年就業議題，將從勞保退資料庫，部會巨量資料庫進行分析及深入抽樣調查，以掌握青年及高教人才之職業動向、就業態度與薪資狀況等。在高齡人口再就業部分，將辦理特定產業高齡就業供需調

查，引進國外經驗，發展中高齡友善職場的實驗行動場域。在身心障礙職能開發研究方面，進行各障別身心障礙者的就業現況調查、依不同身心狀況瞭解職場環境障礙，評估工作與安全所需的設施設備，並規劃不同障別的職能需求訓練等。在婦女勞動力提升方面，除揭露性別統計資訊外，將以破除性別刻板印象為題材，製作微電影、主題海報、宣導手冊等。

四、社會安全網監測

雖然經濟復甦，失業率下降，但回顧全球近年經濟快速震盪時期，社會安全網邊緣族群在景氣谷底時受害最深，這包括年輕人、婦女、非典型的就業者，然而當景氣復甦時，這群人也難以享受到經濟成長果實。國際勞工組織 (ILO) 於「2014 年全球就業趨勢報告」(Global Employment Trends 2014) 指出，雖然經濟疲弱復甦，然而全球失業率仍持續維持高點，青年失業偏高、非典型勞動的不穩定工作型態普遍，若未能有效提供支持性就業促進政策，排拒這些邊際勞工於勞動市場外，將更使得他們的技能與市場脫節，而走向長期失業的處境，ILO 呼籲在經濟復甦之際，政府角色更應加強社會保障，扶持邊際勞工從過渡期到正式就業，這也將有助於刺激經濟需求，維持經濟成長動能。本計畫為社會安全網監測研究，重點工作為非典型就業研究、地區差異研究、社會底層勞工就業狀況與生活條件研究等。

社會安全網研究，將全面監測非典型就業勞工 (臨時工、派遣工) 之就業問題，確認此族群的人口特性，觀測景氣循環因素與非典型就業之關聯，研究工作貧窮問題；針對地區研究方面，將分析地方資源城鄉差異，是否造成就業機會、家庭收入、個人健康影響。並關注



社會底層勞工（如低收入戶、長期失業者），瞭解人口特性、家庭收入來源、生活狀況、家庭支持系統及社會資源運用狀況。

伍、結論

基於我國勞動統計基礎，未來勞動市場指

標發展，將加值應用人口、經濟、教育、社會福利等面向之資料，掌握經濟景氣變動對勞動市場的衝擊，提供人力資源供需失衡資訊、監測社會安全網缺口及反應施政效能。期能貼近民生需求與國家總體社會經濟發展，發揮公共知識庫角色。

參考文獻

1. 中時社論。2014。「就業」成為全球央行總裁年會關注的焦點。<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140826000031-260202>>。
2. OECD (online) . OECD Employment and Labour Market Statistics. <http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/oecd-employment-and-labour-market-statistics_ifs-data-en> (accessed 10 Dec. 2014).
3. International Labour Organization (ILO). 2013. Key Indicators of the Labour Market (KILM).<<http://www.ilo.org/kilm>>(accessed 10 Dec. 2014).
4. 彭素玲等。2014。**國際勞動市場指標分析研究：以 ILO 及 OECD 為例**。勞動部勞動及職業安全衛生研究所研究報告（working paper）。新北市：勞動部勞動及職業安全衛生研究所。
5. International Labour Organization (ILO). 2014. **Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?** International Labour Office. Geneva: International Labour Office.
6. Oxford Economics. 2012. **Global Talent 2021**. UK: Oxford Economics.

