



# 英國勞動市場發展概況與 有品質工作的衡量指標

政治大學勞工研究所教授 成之約

## 壹、前言

英國政府委託 Matthew Taylor 等學者專家進行分析與評估，希望在全球化、新經濟、新科技與彈性化發展與影響的年代中，研議如何讓每一份工作都能符合平等與尊嚴 ( Fair and decent ) 的要求與標準。據此，Taylor 等學者專家於 2017 年完成「有品質工作」 ( Quality work/ Good work ) 的評估報告<sup>1</sup>。該報告共計 15 章，配合台灣勞工季刊本期的方向，僅摘錄其中少數幾章的重點，提供政府與社會各界有關政策規劃與研議的參考。

事實上，國際勞工組織早在上一世紀末 ( 1999 年 ) 就提出所謂尊嚴勞動或尊嚴工作 ( Decent work ) 的概念與推動策略，而美國也在多年前提出推動「有品質工作」或「好的工作」 ( Good work ) 的政策架構與推動策略。英國這份評估報告研提的背景，個人認為，應該與美國近似。因為，英、美兩國對於勞動市場都是相對管制較寬鬆、強調彈性的國家，而彈性化的同時，如何能夠強化對於勞動者權益的保障，應該是這份報告研提的主要背景與目的。誠如作者所言：「維持勞動市場的彈性已經使英國受益，然而，若同時能更關注工作的品質，應該是英

1. 本文是節錄自 Matthew Taylor 等人為英國完成的評估報告，報告名稱：Good work: the Taylor review of modern working practices ( 2017 )，下載網址：[www.gov.uk](http://www.gov.uk)。

國發展的重要方向」 ( ...maintaining the flexible and adaptable approach to labour market regulation that has benefitted the UK so far, but focusing more closely on the quality of work..., will take us in the right direction. )。換言之，彈性與安全如何兼顧應該是這份報告的主要觀點與論述。

## 貳、英國勞動市場概況

英國的就業狀況和就業率目前處於歷史的高點，與其他國家相比，表現也十分出色。究其因，所謂「英國方式」( The British way ) 的彈性作為似乎發揮了作用。全職、永久性工作仍然是常態，但「非典型」的工作型態也為個人所重視與選擇。

近年來，英國勞動市場表現十分強勁，創下自 1975 年以來的高就業率和最低失業率的紀錄。目前就業率為 74.8%，創下有



紀錄以來的最高水準。失業率為 4.7%，是 1975 年以來的最低點。不參與勞動市場比率 ( Inactivity rate ) 為 21.5%，是有紀錄以來的最低點。

在最近的經濟衰退期間，失業率並沒有達到像過去經濟衰退期間的水準，失業問題也不那麼嚴重且期間較短。經濟復甦伴隨著強勁的就業機會創造；一般認為，英國勞動市場的彈性是導致前述正向表現的關鍵因素。

經濟合作與發展組織 ( OECD ) 的就業保障指數 ( Employment protection index ) 是衡量勞動市場彈性程度廣泛使用的指標。根據這一指數，與法國或德國等國家相比，英國勞工個人在勞動力市場受保障程度要低得多。然而與美國相比，英國保障程度較高。對臨時性工作的保障程度，英國不及於法國和西班牙等國，卻比美國要稍微嚴格。

就國際比較而言，英國勞動力參與率要高於歐盟和 OECD 的平均水平，而英國勞動力參與率的表現要比美國和法國佳，儘管英國勞動市場的規範程度比法國要寬鬆，而比美國要稍微嚴格一些。在就業率方面的表現，英國也優於這兩個國家。

前述的數據說明一項事實，英國擅長於創造就業機會，在工作量的表現上可圈可點。儘管如此，英國勞動市場依舊存在著一些弱點，尤其是在實質工資的成長和生產力的表現上。

在過去的二十年裡，女性的勞動參與成長的速度超過了男性，女性受僱員工的比率有所提升。同樣地，在過去的二十年中，50歲以上人口的勞動參與和就業人數大幅增加，再加上16至17歲不參與勞動市場的人口減少，對勞動市場的年齡結構產生了相當大的影響。相較於1997年的不到十分之二，現在幾乎有十分之三勞工的年齡在50歲以上。隨著更多人壽的延長和出生率的下降，勞動力的高齡化正是英國人口高齡化的寫照，16至17歲參與勞動市場人數的不斷下降反映了一項事實，即年輕人待在學校接受教育的時間越來越長。與此相關的是，就業人口的教育程度顯著提升，超過三分之一（34.1%）的人口擁有大專校院的學位或同等學歷。

工仍然佔就業人口的多數（約為63%）。儘管如此，彈性的就業或工作型態越加普遍，特別是自營作業者和部分時間工作的就業人數產生了變化。目前，約有26.2%的就業人口是屬於部分時間工作，而自營作業者現在約佔總就業人口的15.1%。

儘管總體就業水準很高，但有證據顯示低度就業（Under-employment）的狀況持續存在。雖然自2012年以來低度就業狀況有所改善，但對於那些想要工作更長時間的勞工而言，低度就業的程度仍然較最近經濟衰退期的低度就業狀況來得嚴重。這種低度就業的狀況反映了勞動市場的供需失衡的情形，也反映了一些人尚未能找到最適合他們的工作。

在英國，從事全職、永久性工作的受僱員

除了觀察年度的勞動市場指標外，也可以

表一 英國非典型工作型態的發展趨勢

工作型態	發 展 趨 勢
部分時間工作 (Part-time work)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 部分時間工作現在佔就業人口總數的26.2%。在過去的20年間，部分時間工作比率呈現一上升趨勢，於2012年達到27.6%的高點，說明在經濟衰退之後，減少工作時間可能有助於工作機會的創造。</li> <li>● 自營作業者從事部分時間工作的比率是高於受僱人員者（29.0%的自營職業者從事部分時間工作、受僱員工則有25.7%）。</li> <li>● 12.4%的部分時間工作勞工是因為找不到全職工作，所以才從事部分時間工作，而大多數部分時間工作勞工（70.7%）表示他們不想從事全職的工作。</li> <li>● 從國際比較的角度而言，英國部分時間工作勞工比率遠高於大多數國家。2015年，歐盟28國的部分時間工作勞工平均比率僅為17.2%，遠低於英國部分時間工作勞工比率（24%）。德國和愛爾蘭等國家部分時間工作勞工比率則與英國相差不多（分別為22.4%和23.3%）。</li> </ul>
自營作業者 (Self-employment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2016年，英國自營作業者人數達到總就業人數的15%。</li> <li>● 1990年代末期，自營作業者人數呈現減少狀況，從2001年開始再次上升。在經濟衰退之後的這段時間裡，增長速度尤其快速。</li> <li>● 細木工（Joinery）、水管和建築是自營作業者比率最高的行業。</li> <li>● 從國際比較的角度而言，英國自營作業者比率高於加拿大、德國和美國等國家。但是，英國的比率略低於歐盟的平均水準。</li> </ul>

機構工作 ( Agency work · 即所謂派遣工作 )	<ul style="list-style-type: none"> <li>●關於英國機構 ( 派遣 ) 勞工的數量缺乏具體的數據 · 估計人數在 80 萬到 120 萬之間。</li> <li>●招募與就業聯合會 ( Recruitment and Employment Confederation ) 估計的 120 萬人通常被認為具有參考價值 · 該聯合會認為在過去幾年中 · 機構 ( 派遣 ) 勞工的人數相對穩定。</li> </ul>
臨時性工作 ( Temporary work )	<ul style="list-style-type: none"> <li>●英國包括機構 ( 派遣 ) 勞工在內的臨時性工人數約為 160 萬。</li> <li>●大約 1/4 ( 25.5% ) 的臨時性工作勞工表示他們不想要從事長期的工作 · 而 27.4% 的人表示他們之所以從事臨時性工作 · 是因為他們找不到長期的工作。</li> <li>●根據 OECD 的數據顯示 · 英國的臨時性工作勞工比率 ( 為 6.2% ) 遠低於歐盟和 OECD 的平均水準 ( 分別是 14.2% 和 11.4% ) 。</li> </ul>
零工時契約 ( Zero hours contracts )	<ul style="list-style-type: none"> <li>●據報導 · 英國約有 90 萬 5,000 人 ( 佔就業人口的 2.8% ) 是屬於零工時契約。</li> <li>●零工時契約中的大多數人 ( 65% ) 是從事部分時間工作 · 年齡在 16 至 24 歲的年輕人最有可能是屬於零工時契約 · 佔總零工時契約人數的 1/3。</li> <li>●零工時契約中有 18% 的人是接受全日制教育 · 說明這種契約的彈性有助於工作和教育的兼顧。</li> <li>●數據顯示 · 自 2012 年以來零工時契約的人數大幅增加 · 這種增加至少部分是出於對這種契約的接受程度提高所致。</li> </ul>
一人多職 ( Multi-jobs )	<ul style="list-style-type: none"> <li>●根據官方數據 · 英國約有 110 萬人擁有第二份工作 · 佔就業總人口的 3.5%。</li> <li>●這一比率從 1990 年代中期的 5.0% 開始減少 · 在過去的十年中這一比率穩定維持在 3.5% 至 4.0% 之間。</li> <li>●無疑地 · 官方數據不太可能包括越來越多的人透過使用線上平臺來賺取額外的收入 · 根據麥肯錫公司的估計 · 全球有 20 至 30% 的工作年齡人口從事獨立性工作 · 這包括自營作業者 · 也包括使用分享或零工經濟平臺的人 · 例如在 Airbnb 上出租房間 · Uber 的駕駛或在 eBay 或 Etsy 網站上銷售商品的個人。</li> </ul>
零工經濟工作 ( Gig economy work )	<ul style="list-style-type: none"> <li>●科技進步帶動了商品和服務銷售者和購買者交易的新商業模式 · 這意味著人們可以從他們擁有的資產或從事某種工作的能力中賺錢。</li> <li>●所謂零工經濟一般係指人們運用應用軟體 ( Apps ) 銷售其勞動力的 · 最常見的例子是 Uber · 而有越來越多的平臺有助於零工經濟工作的發展 · 目前由於勞動力調查的限制 · 我們不確定有多少人正在從事零工經濟工作 · 也無法得知零工經濟工作是一種補充性的工作 · 抑或是取代了其他的工作？</li> <li>●根據英國人事與發展協會 ( CIPD ) 的估計 · 在英國大約有 130 萬人 ( 佔所有就業人口的 4% ) 從事零工經濟工作 · CIPD 的研究顯示 · 很大一部分從事零工經濟工作的人 ( 58% ) 是長期性受僱員工 · 意味著從事零工經濟工作的人目的是在增加收入 · 這項研究還顯示 · 零工經濟將繼續成長 · 在過去的 12 個月裡 · 12% 尚未參與零工經濟工作的英國工作年齡的成年人表示 · 他們正在考慮在未來一年嘗試參與不同形式的零工經濟活動。</li> </ul>

從更細部的數據來加以觀察。根據季度勞動市場數據顯示，從就業流向失業和不參與勞動市場的人數相當的多，反之亦然。拿 2017 年第 1 季與 2016 年第 4 季相比，有超過 100 萬人流向就業，然而，86.1 萬人也從就業和失業流向不參與勞動市場。雖然從就業流向不參與勞動市場 70% 是由於個人原因，但是仍然導致人力和技能的潛在損失。18% 不參與勞動市場的人仍想工作、並擁有大專院校的學位或同等學歷。

有鑑於就業率已經很高，除非目前沒有參與勞動市場的人口能夠獲得到鼓勵，就業率要能進一步增長有其困難。目前約有 880 萬的工作年齡的人不參與勞動市場，雖然大多數（76%）不想要工作，但仍有 210 萬人希望能夠工作。

傳統全職受僱人員佔總就業人數的比率依

舊是英國勞動市場的主流，在過去的二十年中傳統全職受僱人員所佔比率僅下降了 1.6 個百分點，從 64.6% 下降至 63.0%，主要是因為經濟衰退所導致的。非典型工作型態的增加通常與勞動市場的彈性化有關，更多女性和中高齡勞工參與勞動市場是導致彈性的的一個驅動因素。儘管對於驅動彈性化的確切因素仍有待深入探討，但是對於如何兼顧彈性與安全已經逐漸受到關注與重視。

根據評估的結果，彈性化是有其效益的，彈性的勞動市場確實有助於就業機會的創造。然而，關於非典型工作的關鍵問題是，脆弱勞工（Vulnerable workers）或者選擇有限的勞工是否能在這種類型的就業中得到足夠的保障？

儘管英國當前的勞動市場看起來很強勁，而且彈性化確實發揮了功效，但是仍然存在



著一些影響勞工個人發展的負面因素。勞工個人與雇主之間權力的不平衡是關鍵因素。若雇主擁有比受僱員工更多的權力，可能會導致較差的工作條件和較低的工資水準。當勞工無法隨心所欲的選擇雇主，權力不平衡的情況就有可能發生。尤其對於低技術勞工而言，權力不平衡的情況影響更大；當低技術勞工不滿意現在的工作，他們可能很難找到另一份工作。無疑地，如果期望勞動市場能照顧到每一位勞工，有些實際的問題需要加以關注與解決。

除了前述有關低度就業的挑戰外，實質工資 ( Real wage ) 增長有限、生產力表現不佳、新商業模式的發展、技能落差 ( Skills mismatch ) 和不斷增加的自動化，都對英國勞動市場帶來了問題。

### 一、實質工資增長有限

實質工資增長一直是英國勞動市場持續關注的問題。儘管每週名目所得在增加，但平均每週真實收入仍低於 2008 年的水準。雖然我們可以爭辯說，在經濟衰退時期，實質工資的下修有助於工作機會維持，但是現在經濟正在復甦，實質工資若無法成長勢必會引發生活水準如何維持的疑慮。從積極的角度來思考，全國生活工資 ( National Living Wage ) 的導入增加了低薪工作勞工的收入，進而照顧到低薪工作的勞工。根據評估，2015 年英國每 5 位受僱勞工就有 1 位是處於低薪的狀況，全國生活工資的導入使 80 萬受僱勞工脫離低薪的狀況，意味著全國



生活工資制度對於改善勞工低薪所產生的成效。

### 二、生產力表現不佳

薪資增長與勞動生產力的提高具有相當的關連性。與其他已開發國家近似，自從金融海嘯以來，英國就面臨所謂生產力無法成長的窘境。就長期而言，生產力的提升關係到生活水準的改善。生產力的提升取決於許多因素，包括基礎建設的投資、技能水準的提升、技術進步和現代產業策略的實施。

### 三、技能落差

英國勞工的技能水準正在提高，擁有大專校院學位資格的勞工比率繼續增長。教育程度的提升，對於勞動市場也產生一個挑戰，換言之，要如何創造適當的工作機會來滿足



高教育程度勞工的需求。大專校院畢業生從事低技術工作的比率從 2008 年的 5.3% 增長到 2016 年的 8.1%，高教育程度低用的問題值得重視。

#### 四、新商業模式（包括分享與零工經濟）的發展

誠如前述，科技進步帶動了商品和服務銷售者和購買者交易的新商業模式，換言之，人們可以透過新的方式賺錢。根據評估，新商業模式會持續增長與擴大，零工經濟工作會進一步擴及到零售業。對於年輕人，零工經濟尤其具有吸引力，年齡在 16 至 30 歲的年輕人每 4 位就有 1 位考慮從事零工經濟工作，說明零工經濟進一步發展的潛力。對於勞工而言，零工經濟工作的彈性和主控性有其優點，卻也引發現行僱傭法框架是否適合處理這些非傳統工作模式的疑慮？

#### 五、自動化

機器學習和處理能力的進步和最新的發展再次引發關於工作自動化的討論。自動化的導入是否導致工作機會的消失，各家所言或所預測的存在著相當大的差異。不過，從歷史經驗來看，科技進步和個人工作的自動化不僅會導致勞動力的替代，而且會導致就業機會的創造。

在過往，大家會認為科技進步只會取代例行性和庶務性的工作，要求精確性、創造性、感知或社交智慧的角色或工作被認為不容易會受到自動化的影響。然而，隨著人工智慧的快速成長，即便是服務有關的工作也可能會被科技所取代。此外，越來越多原本不盡然是由低技術勞工所服務的行政性工作，也逐漸為機器或人工智慧所取代。結果，勞動市場兩極化問題的發生，可能無法避免；中



所得工作角色的重要性受到影響，高所得和低所得的職業開始增長。隨著零工經濟的發展，前述兩極化的現象已經顯現，如何因應這樣的發展，已經成為我們必須面對挑戰。

人類感知、創造力和社交智慧目前還不是機器人所擅長的領域。如何確保勞動力具備現代勞動市場所需要的技能將是重要的，並將抒解任何因為「空洞化」(Hollowing-out) 效應造成財富分配不均的衝擊。

我們所面臨的挑戰應該是研發不以自動化為目標的新技能；例如，可以培養勞工具備一些所謂的「非認知技能」(Non-cognitive skills)，如關係建立、同理心和協商談判。隨著時間的推移，這些技能會變得更重要、更有價值。

## 參、有品質的工作 (Quality work)

面對產業與科技的發展，以及勞動市場的變遷，如何確保所有的工作都是公平和具有尊嚴的 (Fair and decent)，取決於我們所提供工作是否有品質的？

### 一、有品質工作的重要性

通常會用一個人賺多少錢來判斷他的工作品質，但公平和尊嚴的工作不會只是以薪資多少來加以衡量。根據最近英國社會態度 (British Social Attitudes) 調查顯示，不到一半的人認為工作只是賺錢的一種方式。更重要的是，近年來，個人對高收入的重視程度一直在下降。雖然有些員工可能樂於接受惡劣的工作環境以換取更高薪酬，但現實情況是，這種選擇不盡然可以兼顧，因為惡劣的工作環境很少導致更高的工資。

對於許多掙扎糊口的人來說，工作是脫貧的途徑。但是，我們必須深入探討的是，為何在就業水準處於歷史高點的當下，許多有工作的人依然生活在貧困中。2016年推出的全國生活工資對解決工作貧窮 (In-work poverty) 有其幫助，但是全國生活工資不是解決工作貧窮這個問題的唯一手段；工作貧窮不僅僅是因為薪資的問題。個人可以獲得不少於全國生活工資水準的薪資，但是如果他們擔心每週或甚至每天都不保，這不僅影響他們立即支付賬單的能力，而且還可能產生進一步的、持續的影響，對個人和家庭生活都會帶來壓力。



隨著越來越多的人必須花更多時間在工作上，工作與個人生活品質和福祉息息相關。高品質的工作可以提高勞動參與率、生產力和經濟表現，而低品質的工作則會迫使人們離開勞動市場，或者會使個人去從事一個無法充分發揮個人技能和經驗的工作，進而降低福祉和生產力。與失業的影響一般，低品質的工作也會影響勞工的健康。這不僅對個人不利，對於那些不得不承擔員工缺勤成本的企業來說也是如此。2016年，因壓力、焦慮或抑鬱症而失去的工作日高達 1,500 萬個工作日。

## 二、什麼是有品質的工作？

從送貨司機到派遣勞工，每個人對於想要從工作中獲得些什麼都有自己的想法。根據研究結果，所謂有品質的工作，應該是指：「人們感到穩定感，在工作場所有發言權，知道他們的努力會得到認可和獎勵，具備完成這項工作的技能，同時也能發展自己的潛力，並且相信他們會得到公平對待。最重要的是，他們為他們所從事的工作獲得了一份有尊嚴的工資。」

無疑地，對於何謂「有品質的工作」，眾說紛紜。一旦能達成共識，政府應該設法衡量英國有品質工作發展的狀況並加以定期公告，就如同就業數量水準一般。

## 三、有品質工作的衡量指標

我們如何得知一份工作是否有品質的呢？不同的人從事工作會有不同的動機；例如，想要為演唱會門票賺取額外收入的學生從事工作的動機與希望定居下來和買房或成家的人截然不同。為了確保所有人都能獲得有質量的工作，這些不同的動機與特徵都必須加以考慮在內。因此，工作（和生活）的幸福程度就是滿意度衡量的重點。

我們可以選擇任何數據來衡量何謂有品質的工作。然而，為便於參考起見，我們透過廣泛與深入的研究，獲得以下 6 項衡量品質的指標：

- (一) 工資 (Wages)
- (二) 就業品質 (Employment quality)
- (三) 教育和訓練 (Education and training)
- (四) 工作條件 (Working conditions)

表二 有品質工作的衡量指標

指 標	說 明
工資	相對於國家最低工資和所需資格的平均工資的工資水準
就業品質	永久 / 臨時身分
	就業保障
	內部晉升機會
	每週工作時數 ( 延長工時 ) 的可預測性
	非自願性長時間工作 ( 40+ )
非自願性部分時間工作 ( <30 )	

(五) 工作生活平衡  
( Work life balance )

(六) 諮詢參與和集體代表  
( Consultative participation and  
collective representation )

教育與訓練	工作學習的機會
	訓練率
	訓練品質
	獲得一般與特定技能 ( 可攜帶性 ) 的機會
工作條件	個人工作任務的裁量權 / 自主程度
	半自主性團隊工作
	工作內容的多樣化
	工作強度
	健康和安全 ( 生理和心理 )
	主管的社會支持
	同儕團體的社會支持
工作生活平衡	工作時間安排 ( 非社會時間 )
	工作時數 ( 工作時間 )
	工作時間靈活性：為個人控制的工作時數
	工作時間靈活性：為個人需要提供的休假規定
諮詢參與和集體代表	直接參與組織決策
	諮詢委員會：勞資會議
	工會
	工會決策：組織參與

## 肆、結語

英國在經濟活動與就業機會創造上表現優異，證明「英國方式」發揮了作用。然而，誠如前述，就業數量的多寡不是衡量一個國家發展的唯一標準，如何能在創造就業機會的同時，又能讓每一份工作符合公平與尊嚴的標準，讓每一份工作成為有品質的工作，正是英國等許多國家追求與努力的方向。

誠如這份評估報告所言，彈性化已經使的英國受惠與受益，在面對新商業模式、自動化和與英國脫歐 ( Brexit ) 等因素的影響下，今後英國努力的方向應該是如何達到就業人數增長與有品質工作兩者兼顧的目標；而這也是我國有關政策應該思考、規劃與推動的方向。