

檢視世界經濟論壇的 社會與綠色工作觀點： 聚焦於美國與我國現況

台灣經濟研究院國際事務處助理研究員 程明彥

一、簡介

世界經濟論壇(WEF)於本(2023)年1月發布之「明日工作：為建立包容與永續經濟之社會與綠色工作」(Jobs of Tomorrow: Social and Green Jobs for Building Inclusive and Sustainable Economies)白皮書，(注1)指出人口高齡化、氣候危機及地緣政治緊張均突顯社會工作與綠色工作的重要性。為在2030年前實現聯合國永續發展目標(SDGs)，考量多數國家既有勞動市場中的社會工作與綠色工作總量仍大幅不足，WEF建議各國應儘速採取行動，以實現包容與永續。

二、白皮書重點與美國焦點

(一) 社會工作與綠色工作

由於全球人口持續增長且高齡化，世界正面臨需確保充足人力資本、促進社會流動及強化社會

韌性等議題之挑戰。與此同時，氣候危機與地緣政治緊張更加速綠色經濟轉型與能源自主。對許多國家而言，推動社會包容與環境永續的經濟是主要政策目標。本白皮書探索社會與綠色工作所扮演之角色，針對澳洲等10個欲於2030年前實現包容與環境相關目標的國家，(注2)進行社會與綠色工作需求的量化研究。

社會服務工作(Social Jobs)之定義，為教育、健康照護及照護3項社會機制(social institutions)內主要工作，是建立包容性與強化社會流動的不可或缺要素。綠色工作則指具備特定綠色技能以及執行能力之工作，且有助轉型至更具永續性的經濟。

在選定的10個國家中，社會服務工作於總勞動力的比率約為11%。但為實現包容性與社會流動之目標，這些國家將需要額外6,400萬份社會服務工作。關於社會服務工作的產業、職業及國家別的重要發

現如下：

- (1)以產業而言，為滿足相關需求，健康照護產業需額外新增約3,300萬份工作，教育產業則為2,100萬份，照護產業則需新增約1,000萬份工作。
- (2)以職業角度而言，人力需求缺口最大者，為健康服務中的個人照護人員，高達1,800萬人；兒童照護工作者、教學助理及幼兒教師為1,200萬人；小學教師及中學教師則約為900萬人。
- (3)以國家而言，南非的社會服務工作人力需求缺口最大，需在現有工作總量外新增數倍；巴西與西班牙需增加約80%至90%的社會服務工作。

這10個國家的綠色勞動力規模相當小，約占總勞動力的1%。而為實現與環境相關的目標，這些國家需要再增加約1,200萬份綠色工作。關於綠色工作的產業、職業及國家別的重要發現如下：

- (1)以產業而言，農業與林業約需新增1,100萬份工作，基礎建設產業為48萬份、能源產業則為5萬份工作。
- (2)以職業而言，雖然農業、林業及漁業工作者人力需求缺口最大，但環境營建工作者仍需8萬人次，環境、土木、化學工程師需7萬人次。
- (3)以國家而言，南非、中國大陸、英國及巴西的綠色工作缺口最大。然而所有國家皆需擴大綠色勞動力，以實現環境相關目標。

為創造兼具包容性與永續性的社會，本白皮書透過量化社會服務工作與綠色工作缺口，呼籲全球政府與企業領袖儘速採取行動。政府及企業領袖需要推動更多有助創造就業機會的投資，以滿足當前市場對社會服務工作與綠色工作的實際需求。此目標需要透過企業、政府及工會等多方利害關係人途徑來實現，以對未來勞動市場發展的共識為基礎，共同支持未來工作的願景，創造優良就業機會，支持公平工資與動態的工作轉型。

（二）辨別明日的社會服務工作

教育、健康照護及照護3大社會基礎，為創造人力資本、參與社會，以及促進經濟成長的重要基

石，故WEF全球社會移動指標(Global Social Mobility Index)指出，這些社會基礎促成社會經濟面的移動，使人民得以在一生以及傳承至不同世代時，提升自身經濟成果。當全球人口發生變遷，總人口成長與高齡化時，若欲確保合適足夠的社會基礎建設，將需要擴大教育、健康照護及照護體系。

本白皮書將社會服務工作定義為此3大基礎社會產業別中的核心工作，包含健康服務個人照護工作者、兒童照護工作者、教學助理、幼兒教師、小學與中學教育教師、護理與助產專業與協助人員、其他健康專業與協助人員、社會工作與諮詢輔導專業與協助人員、其他教學專業人員、大學與高等教育教師、專業服務經理、醫生、醫療技術員與藥技士及技職教育教師等。

在前述10個國家中，社會服務工作比率約占總勞動力的11%。然而，大量資料顯示，目前在教育、健康照護及照護產業中仍存在著人才短缺的窘境。舉例而言，聯合國教育、科學及文化組織(UNESCO)推算，如欲實現第4項永續發展目標「優質教育」，約需新增約2,000萬名教師；此外，世界衛生組織(WHO)預估2030年全球將短缺1,500萬名健康服務工作者。儘管投資照護工作會帶來更好的社會、經濟及勞動市場成果，但照護體系長期以來卻遭受忽視。更重要的是，通常這些產業別的工作價值與薪資被低估，且許多案例顯示因缺乏專業認證或正式化，導致社會服務工作的就業機會與吸引力下降。

為量化社會服務工作實際短缺現況，本白皮書盼透過掌握社會服務工作的數量，協助國家促進社會移動，並於2030年與具備優質教育、健康照護及照護機制基準的國家相比，具有相同程度的社會移動表現。白皮書計算出每一個國家所需要額外增加社會服務工作的數量，以滿足基準國的社會服務工作密度。[\(注3\)](#)其中，丹麥、挪威、芬蘭及瑞典，為WEF全球社會移動指標的排名前4名，因此被列為基準國。

(三) 美國社會服務工作就業狀況一覽表 (注4)

職業	就業狀況 (單位：千人)	當前就業人數	2030年人力需求	勞動力缺口	所需人力占當前就業人數之比率
健康服務個人照護工作者		5,045	6,877	1,832	36%
兒童照護工作者、教學助理、幼年教師		2,225	3,768	1,514	67%
小學與中學教育教師		2,948	3,870	922	31%
護理與助產專業與協助人員		3,933	4,557	623	16%
社會工作與諮詢輔導專業與協助人員		1,851	2,168	317	17%
醫生		282	599	317	112%
其他教學專業人員		1,997	2,157	161	8%
其他健康專業與協助人員		4,111	4,242	131	3%
專業服務經理		1,235	1,328	93	7%
大學與高等教育教師		1,395	1,429	35	2%
醫療技術員與藥技士		1,120	1,145	25	2%
技職教育教師		178	178	X	0%

三、結語與建議

WEF白皮書明確指出全球社會服務工作的人才短缺狀況，尤其在健康照護產業，以及相關健康服務工作中，仍有相當大的人力需求。不過在投資不足，以及相關職業的工作價值與薪資受到低估的情況下，可能將使勞動力缺口擴大，同時，人口高齡化趨勢導致健康照護需求上升，勢必未來會對勞動市場帶來衝擊，例如：女性為履行照護責任離開職場導致女性勞動力參與率下降，或者男性為負擔家庭支出，而無法兼顧家庭責任，導致照護問題層出不窮等。

社會服務工作，特別是健康照護在APEC場域獲高度重視。2021年的APEC健康女性·健康經濟體研究獎(APEC Healthy Women, Healthy Economies Research Prize)，由我國國立臺灣大學林明仁教授團隊以長期照護責任對勞動力影響之分析獲得優勝。此外，我國在數位科技優勢的基礎上，近年在APEC提出數位健康大型倡議，獲多個部會響應，並配合研提計畫，包括勞動力發展署提出之「APEC健康照服員數位技能提升計畫」等。

透過檢視美國社會服務工作就業狀況一覽表，

可以得知醫生、兒童照護工作者及健康服務個人照護工作者等3類型工作是目前美國最亟需填補的人才缺口。而美國在2022年於APEC人力資源發展工作小組(HRDWG)提出「APEC擁抱照護者政策工具以因應無薪照護缺口」(APEC Embracing Carers Policy Toolkit to Address the Unpaid Care Gap)，可持續關注計畫執行情形及成果，瞭解美國在此議題的政策建議及經驗，供我國參考。■

注1：WEF (2023), "Jobs of Tomorrow: Social and Green Jobs for Building Inclusive and Sustainable Economies" . <https://www.weforum.org/whitepapers/jobs-of-tomorrow-social-and-green-jobs-for-building-inclusive-and-sustainable-economies>

注2：澳洲、巴西、中國大陸、德國、印度、日本、南非、西班牙、英國、美國。

注3：社會服務工作密度是由相關人口相對計算所得，例如：每1,000位兒童對應的教師人數，或是每1,000人對應的護理人員人數。

注4：筆者譯製，原文表格請見白皮書第13頁。