

# 第一章 導論

## 前言

在全球經濟環境一片不景氣的影響下，台灣經濟的「依賴發展」模式走到今日已面臨了危機，因為遭遇了「全球化」及加入 WTO 後帶來的衝擊，而導致近幾年來經濟的逐漸衰微、產業的積極出走、以及失業率的逐漸攀升，以上諸多現象明顯地衝擊社會上中高齡者、低教育程度勞動力及弱勢族群的就業機會；根據行政院主計處九十二年二月份所公布的台灣地區重要經濟指標月資料表顯示<sup>1</sup>：

「(92 年) 1 月國內就業人數 952.4 萬人，較上年同月增 7.7 萬人 (或 0.81%)，其中農業減 1.3 萬人，工業及服務業則分別增 2.4 萬人及 6.5 萬人；受對原有工作不滿意與初次尋職之失業者減少影響，失業人數 50.4 萬人，較 91 年 12 月減 1 千人，失業率為 5.03%，降 0.01 個百分點，亦較上年同月降 0.11 個百分點；另 1 月勞動參與率 57.34%，其中男性 67.99%，女性 46.84%。」(91 年 1 月 91 年 12 月勞動力狀況統計詳參表 1)。

表一、 91 年 1 月 91 年 12 月勞動力狀況統計表 (資料來源：行政院主計處)

勞動力狀況	91 年											
	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
勞動力人口(千人)	9959	9928	9929	9935	9951	9963	9991	10010	9974	9981	10002	10011
勞動力參與率(%)	57.58	57.34	57.29	57.27	57.31	57.33	57.44	57.49	57.24	57.22	57.29	57.29
男(%)	68.66	68.48	68.24	68.17	68.13	68.21	68.31	68.32	68.12	68	68.03	68
女(%)	46.61	46.34	46.47	46.49	46.61	46.57	46.69	46.79	46.48	46.57	46.68	46.72
就業人數(千人)	9447	9420	9416	9440	9451	9454	9468	9474	9443	9451	9480	9506
失業人數(千人)	<b>512</b>	<b>508</b>	<b>513</b>	<b>495</b>	<b>499</b>	<b>509</b>	<b>523</b>	<b>536</b>	<b>531</b>	<b>530</b>	<b>522</b>	<b>505</b>
失業率(%)	<b>5.14</b>	<b>5.12</b>	<b>5.16</b>	<b>4.98</b>	<b>5.02</b>	<b>5.11</b>	<b>5.23</b>	<b>5.35</b>	<b>5.32</b>	<b>5.31</b>	<b>5.22</b>	<b>5.04</b>

面對這一波全球經濟不景氣及台灣產業轉型所造成的結構性失業，中高齡者、低教育程度及其他弱勢族群（婦女、身心障礙者、原住民、低收入戶）的勞動力，即使有高的「再就業」意願，但在職場上卻缺乏適當且充足的就業機會。探究失業率攀升的原因，官方說法則認為係肇因於台灣經濟發展及產業轉型過程

<sup>1</sup> 摘錄自行政院主計處第三局全球資訊網站「當前經濟情勢分析」部分內容，<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs4/analysis.htm>。

中勞動市場的失衡現象，造成此波失業率居高不下，其背景約可概括如下<sup>2</sup>：

- (一) 貿易化與全球化的衝擊經濟朝向自由化與全球化，已是一個無法改變的趨勢，面對此一經濟發展形勢，將造成產業與資金的移動。同時，也勢必牽動就業市場人力供需。
- (二) 科技與資訊化的影響科技與資訊化已造成生產與企業經營的變革及資訊相關產業的發展，一方面不斷有新興產業應運而生，促進就業市場技術人力的需求；同時，另一方面企業受身精簡替代勞動力的結果，嚴重影響就業機會及勞動市場結構。
- (三) 知識經濟發展與勞動力升級的趨勢台灣產業結構正朝向之經濟發展快速轉型，此一轉型過程不但擴大貧富差距，且已產生數位落差，影響所及對低學歷、低技術、中高齡勞動力產生重大的衝擊。

根據上述官方的說法，將失業率攀升的原因歸咎為：貿易化及全球化的經濟趨勢衝擊了國內勞動力市場 因應科技化及資訊化產生的新興產業替代了無法轉型而漸趨沒落傳統產業 以及知識經濟的推展所造成人力資源的數位落差排擠了低教育程度、低技術能力及中高齡、身心障礙者等弱勢勞動力；面對以上諸多因素，政府如何面對及解決日益嚴重的失業問題？行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）為解決失業問題曾經推動的就業服務政策包括有：

- (1) 開辦「就業促進津貼<sup>3</sup>」、「勞工保險失業給付<sup>4</sup>」、「就業券<sup>5</sup>」等措施。
- (2) 於全國七個就業服務中心設置特定對象單一窗口，提供弱勢民眾就業諮詢及職業輔導。

---

<sup>2</sup> 摘錄自行政院勞工委員會職業訓練局全球資訊網站「就業輔導組業務專區」部分內容，<http://www2.evta.gov.tw/step/index.asp>。

<sup>3</sup> 自民國八十七年七月十五日實施之「就業促進津貼」，係針對特定對象（失業者、負擔家計婦女、中高齡、身心障礙、原住民、生活扶助戶、急難救助戶等弱勢族群）透過就業促進津貼，確保及安定失業者失業期間之基本生活，協助並激勵其迅速再就業。

<sup>4</sup> 係依據勞工保險條例第七十四條規定，於民國八十八年一月一日起開辦，透過及藉由失業保險給付的失業登記機制，結合就業服務及職業訓練措施，達到就業安全的目標，以紓解當前國內之失業問題；民國九十二年一月一日起轉為就業保險中失業給付。

<sup>5</sup> 自民國八十八年九月十六日開辦就業券，對無法獲得公立就業服務機構推介就業或安排職業訓練時，由公立就業服務機構核發就業券；就業券持有人於獲僱主僱用時，即將就業券交予僱主，僱主僱用就業券持有人即可依規定申請僱用獎助津貼，增加僱主僱用意願，提高失業者就業機會。

- (3) 爭取服務業進用弱勢民眾，並以「訓用合一」方式辦理人才招募，並加強現場求職求才媒合活動之監督、落實見證人制度，以杜絕廠商對本國勞工（如原住民等）就業歧視及不平等的對待，若廠商有任何歧視本國勞工情形，即可做為其外勞申請案准駁之依據。
- (4) 針對特定對象（原住民、中高齡者、婦女、身心障礙者、生活扶助戶）設計個別性就業服務措施。
- (5) 職業輔導方面則是發展職業心理測驗、編製及蒐集職業輔導資料、推動「建立正確職業觀念」宣導活動。

綜觀勞委會解決失業問題的政策，除了推動各項臨時性津貼措施以暫時紓解（或救助）失業者在失業期間所面臨的經濟壓力外<sup>6</sup>，便是辦理職業訓練及職業輔導，以增加弱勢勞工之第二專長與職業適性；這些輔導措施雖可以增進勞工生產力及職業觀念，增加其被雇用、及再就業的機會；然而，如果當今私部門直接對勞工雇用的需求沒有同步的增加的話，加強職業訓練或培養第二專長等促進勞工就業相關政策，對於解決目前嚴重失業問題的助益仍然有限。如果是因為整體經濟環境不景氣的影響而減少私部門的雇用需求（尤其更是減少特定對象者的就業機會），那麼政府部門是否更應該擔負起開創更多工作機會的責任呢？然而在目前政府推動人事精簡政策的趨勢之下，似乎不應該再增加政府約聘僱人事的開支，那麼是否可以尋求其他部門的協助呢？由於非營利組織（或稱「第三部門」）兼具有雙重性質，一方面它代表公共福祉與社會正義的追求，因為它不以市場利益為導向，而以社會公益為目標，彌補政府失靈所造成的困擾，另一方面它又可以減低公部門「科層體制」的錯綜複雜，而以較具自由彈性的民間組織型態，對某些事件或議題能較深入探索，且掌握更有效率的原則，因此，筆者主張以透過非營利組織與政府部門協力解決失業問題的途徑，是目前可以選擇的「第三條路」，

勞委會便在民國九十年初參考歐盟在 1997 年撥款進行「第三部門就業方案」

---

<sup>6</sup> 勞委會所開辦之各項臨時性津貼似符合廣義就業安全制度中的「所得安全」(Income security)：意指勞工透過薪資給付或非市場薪資替代給付(如政府或企業所提供的失業、退休或母性保護給付)而獲得的所得保障。

( The Third System and Employment Programme ; TSEP ) 的經驗，推出了一套全新的第三部門就業方案政策「永續就業工程計畫<sup>7</sup>」，期盼從國家社會整體的角度建立新的產業部門概念與體系，結合民間部門的力量及協助地方區域發展建立新的結構關係以適應全球化趨勢，更期望能為當前居高不下且多集中在中高齡者的失業問題解套。該項計劃的推展是借重民間非隸屬於公部門及私部門的的組織（即所謂的「非營利組織」，或稱「非政府組織」、「第三部門」），把多元社會發展中各種各式各樣追求生存機會與生活方式有關的營生行為，轉化為產業的概念，進而創造「永續性」的就業機會，透過非營利組織的推動，政府加以支持與調節相關產業與就業的政策制度，這種新的產業方向，不僅能直接或間接創造就業環境、新產業、增加地區性就業機會，亦能增加地方區域的凝聚力，促進地方特色進一步被激發與鼓勵，以挑戰全球化對在地產業及地方就業環境的負面影響及衝擊。

勞委會對於「永續就業工程計畫」抱持有莫大的期望，期待藉由結合非營利組織的力量以創造新的產業及永續性的就業機會，這樣的就業政策對於解決失業問題似乎頗具有前瞻性與開創性，但實際執行成效又是如何呢？以目前的社會環境，非營利組織與政府部門間是否具有共同發展區域性產業的機會呢？又非營利組織是否足以承載及落實開創具有地方發展特性之區域性就業機會之政策目標呢？亦或是落入另一種依賴政府組織資源的補助來源呢？又就西方或我國的社會福利發展歷史來說，非營利組織早已是社會福利的重要供給機制之一，甚至目前許多社會福利有關的專業、技術與策略亦是由非營利組織所創發，而政府再接受採用的；那麼非營利組織既已是社會福利的重要供給機制之一環，是否同樣地具有能力成為就業安定的機制之一環呢？因此，從第三部門就業方案討論非營利組織與政府部門之間協力創造就業機會之可行性，正是本研究的主要動機。

---

<sup>7</sup> 行政院勞工委員會自就業安定基金內編列預算推動「永續就業工程計畫」，該項計畫推動的目標在於：結合政府與民間資源，依據地方發展特性，創造區域性工作機會，培養失業者再就業能力，紓緩失業問題，並達到產業植根、地方永續發展之目標。計畫項目可包含：文化與教育、觀光與休閒、社會福利、衛生保健、環保與生態、社區美化與綠化、社區設施建造與經營、產業轉型與創新、其他有助於地區發展之計畫。

## 第一節 非營利組織研究的今昔

文獻中有關非營利組織研究之論述相當多，造成此一爭論的原因，除了因為研究目的、時間、對象、理論與範疇等因素有異所致外，不同分類判準選擇亦是造成此爭議的重要原因之一。一般而言，對於非營利組織與管理的研究，按其分析層次或分析單位，主要分為兩類，第一類主要是探討有關非營利組織的形成，以及其與政府部門、營利部門、家戶社區部門之間的關係，學者所關心的是，為什麼在某一個社會中，會選擇非營利的組織型態，來處理公共事務呢？第二類研究的重心，則主要是探討非營利組織的行為，如策略、效率、志工參與、募款、理監事會的領導等。本研究即採用第一類的研究模式，探討非營利組織與政府部門之間創造就業機會之可行性，以下首先討論非營利組織發展的背景。

馮燕（1990）從美國非營利組織發展的歷程發現，自殖民時代開始非營利組織的發展約略經歷四個階段<sup>8</sup>：

- （1）民眾互助階段（清教徒時期至二十世紀初）：如農忙時鄰居的互相協助，解決彼此問題的組織模式。
- （2）慈善贊助階段（二十世紀初至一九三〇年代）：富有的家族企業照顧員工及回饋社會，將盈餘投入公益事業，如遇荒年時大戶開倉放糧濟民。
- （3）民眾權利階段（一九四〇年代至一九六〇年代）：人民因權益意識覺醒，要求政府保障其權利，各種社會服務及民權組織紛紛成立。
- （4）競爭市場階段（一九六〇年代迄今）：至此非營利組織已是數量類型眾多、百家爭鳴，在政府補助減少、營利部門也加入服務供給的競爭交相威脅下，非營利組織面對的是競爭性市場，必須自找財源、自立更生，並且重視組織和管理的健全性。

我國非營利組織的興起，約可溯及十餘年前，由於戒嚴令的解放與政治民主

---

<sup>8</sup> 馮燕，1990，「導論：非營利組織之定義、功能與發展」，蕭新煌主編，非營利部門組織與運作，台北：巨流，頁 1-42。

化的推動，社會環境多元發展，民間社會力得以綻放，在憲法恢復人民結社權的保障下，民間團體便如雨後春筍般成立，其中特別是非營利組織；因為社會的多元發展，民眾需求日增，在公私部門之外，非營利組織肩負起主動提供服務、積極建設健全社會的責任，從社會福利、文化教育、醫療保健、環境保護、乃至於公共政策，非營利組織都扮演了重要的角色，形成所謂的「第三部門」(the third sector)「非營利部門」，這段時期台灣的非營利組織發展軌跡，也逐漸進入上述四個階段中「競爭階段」，但是靠著非營利組織間彼此的競爭資源，能否獲得適足的資源得以達成組織使命？則必須觀察非營利組織與其他部門間的關係，鄭讚源(2000)在討論西方國家(尤其是福利國家)非營利組織的研究興起的背景時，認為如果我們將一個社會分為四大部門，即公部門、營利部門、非營利部門與非正式部門(含家庭及社區)，那麼已發展國家裡四大部門的關係，曾歷經了以下變遷<sup>9</sup>：

(一) 以家庭、社區及民間慈善組織為主的福利社會：

在這個階段中，避免或解決生命當中的風險所帶來的困難與問題，主要是由民眾自己、家庭與家人負責；社區中的鄰里或宗族，以及民間慈善機構(如教會、寺廟)，則在必要時加以協助。國家或政府則站在第二線，當家庭與民間力量不足的時候，才由政府出面。此種以家庭、社區等非正式部門為主，慈善機構為輔的方式，稱為「福利社會」<sup>10</sup>，亦即相對於政府而言，社會負擔福利的主要責任。

(二) 從福利社會到福利國家：

工業革命帶來巨大的社會變遷，都市興起、人口集中、資本集中，更為密集的聚居與依賴科技及資本的社會組織方式，使人類社會的風險增加，疾病、貧窮、動亂漸增，政府開始扮演福利之規範與提供的主要角色，從此政府取代了家庭與社區，現代的「福利國家」漸漸成形。

---

<sup>9</sup> 鄭讚源，2000，「既公又私、不公不私？從非營利部門的特性談非營利管理研究的方向」，第一屆非營利組織管理研討會，嘉義：南華大學與中正大學合辦，民國八十九年三月二十五日。

<sup>10</sup> 此處所謂「福利社會」僅包括家庭、社區與非營利部門，不包括營利部門，甚至營利部門在這個階段還是社會問題之根源。

### （三）從福利國家到福利社會：

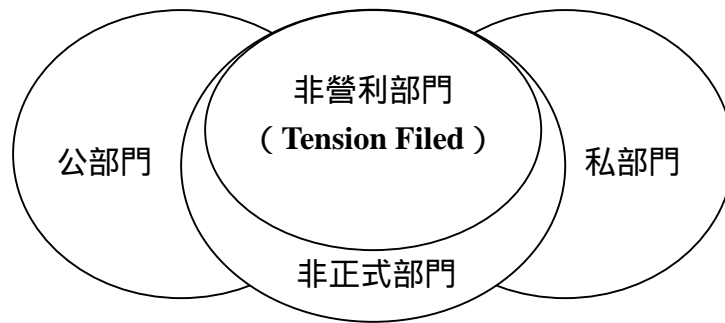
一九八〇年代左右，在財政困難、貧富不均、輸送制度不恰當三者交互影響之下，由政府辦理社會福利的方式，同時遭到了來自保守派與自由派的批評與挑戰。各國政府在此種福利國家危機的壓力之下，希望能在不繼續擴張政府規模，或最好能減少政府預算的前提下，充分地同時運用科層與市場的優點，尋求解決危機之道。於是，各種引進市場機能的策略與方法，如管理式競爭、民營化、契約外包、商品化、結合民間資源與力量、社區照顧等，主張政府應該與民間合作，共同提供社會福利的各項服務與方案，福利的責任從此由公部門、營利部門、非營利部門、家庭與社區四個部門共同負擔<sup>11</sup>。

諸如上述，新的福利社會引起了各界對於非營利組織研究的重視；鄭讚源（2001）並認為在公部門、私部門與非正式部門的中間，還有一個緊張區域（tension filed，見圖一），這個區域隨時會被其他三個部門所滲透，且與其他三部門有所互動，所以這個「緊張區域」一方面是其他三個部門彼此衝擊與衝突之處，但另一方面也因為有此區域的存在而發揮了緩衝的功能，而非營利組織在其中便被視為這個緊張區域的一員，扮演了「中介」、「潤滑」、「緩衝」甚至「形塑」的角色。如果一個社會沒有非營利部門的話，人們從公部門、私部門與非正式部門出發，將缺少一個過渡、緩衝、潤滑、調節的區域，整個社會將少了一個衝突與社會化的機制，不但如此，非營利部門的存在，也可能進一步形塑公部門、私部門與非正式部門，而改變了原先的風貌<sup>12</sup>。

---

<sup>11</sup> 從此，福利的責任從福利國家又變成福利社會，但此階段的「福利社會」，企業本身不但提供企業福利或員工福利，也可以生產福利財貨與服務，供社會大眾或政府購買。

<sup>12</sup> 鄭讚源，2001，「台灣非政府組織在國際社會所扮演的角色與功能」，非政府組織，台北：商鼎文化，頁 95-120。



圖一、非營利部門與其他部門之緩衝與潤滑

限於論文的主軸，本研究將不討論非營利組織與私部門及與非正式部門間的關係，而將討論焦點著重於非營利組織與政府部門之間可能的合作、互補、契約、敵對、及補充關係（這一部份將在第二章中處理）。再者，非營利組織以特定議題及使命為基礎，不像私部門以追求利潤為目標，因此就非營利組織本身的「支持系統<sup>13</sup>」能否長期性維持與政府間的協力關係？及非營利組織與政府部門間的關係為何？亦是本研究討論的重點。

## 第二節 問題意識

從前一節對有關非營利組織與其他部門間緩衝與潤滑關係圖中，我們可以了解非營利組織在公、私部門間扮演了「中介」、「潤滑」、「緩衝」甚至「形塑」的角色，姑且不論非營利組織與私部門及與非正式部門間的關係，本研究的焦點將著重於非營利組織與政府部門之間各種可能的關係模式，以便進一步探究非營利組織與政府部門協力創造就業機會之可能性；為了解兩部門協力創造就業機會之實證經驗，筆者將同時觀察及比較歐盟「第三部門就業方案」及我國勞委會自民國九十年起推動的「永續就業工程計畫」內涵及執行成效。

歐盟方面，歐洲議會為解決其會員國區域發展不均衡與失業率上揚的問題，曾在 1997 年撥款進行「第三部門就業方案」(The Third System and Employment

<sup>13</sup>施教裕君 (1996) 認為通常非營利組織本身就擁有雄厚的基金與孳息在支撐，或有產業及收益的援助，否則並無足夠自主財源藉以支持整個事業的運作和發展，就必須倚賴政府的補助或私人企業及一般社會大眾的捐贈，才能維持其長期性和計畫性的社會改善行動。



Programme ; TSEP ) , 期望透過提供公共服務的政府部門與追求利潤的營利部門以外 , 實驗評估非以營利為目的之第三部門能否創造就業機會 , 並補強公共部門與營利部門在地方與社區上服務之不足。同時 , 隨著科技技術的創新日異及高度工業化國家的經濟社會體系愈趨複雜 , 使得一些以社會關係、文化和生活環境品質為主體的新社會訴求愈感重要 , 但是這些需求卻難以用國家或市場的力量迅速獲得滿足 , 因而歐盟議會認為應該藉此時機推介第三部門就業方案至歐盟的經濟社會體系 , 作為解決經濟成長而失業矛盾的機制。合計在 1997 年與 1998 年期間共計補助 81 項委託第三部門組織執行的方案 , 所需經費共 3500 萬歐元 , 其中並有 2000 萬歐元 ( 佔 55 % ) 為民間捐助 , 另外 45 % 則由歐盟補助。而這些方案則廣泛地涵蓋了家庭服務、地方文化發展、兒童照護、觀光休閒、青年人力、廢棄物管理、與居家改善等議題 , 同時方案的執行地點也集中在經歷高失業率或勞動與經濟條件相對落後的地區<sup>14</sup>。

我國方面 , 為因應日趨嚴重的失業問題 , 勞委會亦藉由推動「永續就業工程計畫」, 結合民間力及非營利組織的活動力來發展區域性的產業及開創「永續」就業機制。勞委會主委陳菊有如下的期許<sup>15</sup> :

*短期效應裡 , 我們當然希望透過方案的落實與推動 , 能夠創造更多的工作機會 , 安置失業者 , 然而 , 我們希望所造成的效果 , 不僅只在創造臨時性的「就業機會」, 最終 , 要能開創新的產業 , 為就業者帶來可能持續的新工作 , 點亮他們內心的希望之光。希望參與這項工程的所有人 , 都體會黑暗只是一時 , 總會成為過去 , 只要我們懂得如何創造光明的機會。我們所點亮的希望之光 , 就在於尋求長期的人力培育與安置 , 並且激發民眾在地性的創意自主力量 , 最後達成「永續」的長遠目標。*

我國「永續就業工程計畫」執行成效如何? 官方說法如下<sup>16</sup> : 「勞委會於 90 年 2 月 1 日起實施「永續就業工程計畫」, 提供失業者 , 尤其是中高齡、低學歷

<sup>14</sup> 曾敏傑, 2002; 林桂碧、狄明德, 2002。

<sup>15</sup> 行政院勞工委員會職業訓練局編印, 1991, 永續就業工程十四則成功範例, 行政院勞工委員會職業訓練局。

<sup>16</sup> 行政院勞工委員會職業訓練局, 1992, 「多元就業開發方案答客問 ( Q & A )」, 多元就業開發方案作業手冊, 頁 55。

失業者之臨時性工作機會，每人每月最高收入為 16,720 元，最長 9 個月，希望培養失業者再就業能力，並創造在地就業環境與就業機會，自辦理迄今（91 年 4 月底止），已提供 2 萬 8 千餘個工作機會，實際工作人數業約 2 萬 6 千名，已適度舒緩失業問題。」

筆者認為政府政策的制訂總是都編織著一幅美好的遠景及圖像，往往在官員施政報告中堆砌著層層不切實際的數據來代表政策目標的達成，但能否反應出實質上的政策目標的落實？筆者打上了一個問號。或許囿限於全球經濟不景氣的外在環境影響下，造成目前台灣結構性失業問題日趨嚴重，勞委會此時推出「永續就業工程計畫」，期盼從「就業」、「希望」到達「永續」的階梯，以實踐新政府長期以來所揭示的「第三產業<sup>17</sup>」的理想，藉以作為中高齡者、低教育程度等弱勢勞動力最強固地一道生計保障。「永續就業工程計畫」已於九十一年五月間執行完畢<sup>18</sup>，筆者認為實質的執行成效無法從勞委會所發表的數據成果展現，更無法顯示非營利組織實質面上是否足以成為就業安定機制的一環，確實開創區域性產業以創造弱勢族群的就業機會？

本研究的主軸，就是嘗試從對於非營利組織相關文獻的討論，探討非營利組織與政府部門之間各種可能的關係，再進一步討論非營利組織與政府部門協力開創「永續性」就業機會之可行性及國家角色，由於我國非營利組織就業方案是師法歐盟第三部門就業方案的架構及精神，故本研究亦將探討歐盟的「第三部門就業方案」與我國「永續就業工程計畫」內涵及執行成效，以提出我國非營利組織就業政策上的建議。

---

<sup>17</sup> 「第三產業」包括文化、觀光、環保及福利性的種子，我們希望透過永續就業工程提供的經費，輔導各地的待業人口，重新投入文化產業的職場，協助傳統民俗產業的發展，既肯定這些傳統的價值，也強化古蹟區的文化內涵，扶持傳統民俗產業升級。台灣過去的職場強調工、商業與服務業，但文化產業的發達，既可增加就業機會，也可為觀光、文化與民俗產業創育人才。

<sup>18</sup> 行政院勞工委員會於九十一年度六月份起推行「多元就業開發方案」，除了「經濟型」、「社會型」計劃，並更一步結合企業單位規劃「企業型」計劃，以提供失業者多元化就業管道：

- 一、「經濟型」計劃，係為鼓勵民間團體以創新的實驗手法、合作的精神，創造具有地方特色的區域性工作機會，將失業者重新納入勞動體系。
- 二、「社會型」計劃，係為利用臨時性工作機會，提升社會福祉、紓緩失業者失業期間之生活壓力，協助及激勵其迅速再就業。
- 三、「企業型」計劃，係為活絡勞動市場，並強化公立就業服務機構掌握就業訊息及僱用動態之能力，瞭解潛在僱用機會，建立良好雇主關係。

另外，從「永續就業工程計畫」任務分工中可以發現分權化的就業政策，該項就業政策除了包括中央、地方政府及相關部會、就服及職訓機構等政府部門間橫向連結，便是政府部門與非營利組織間之縱向連結，是一項歷年來政府部門與民間非營利部門的最大合作方案，這樣的就業方案結合了政府與民間資源創造區域性工作機會的精神，便符合「由下往上」分權式就業政策。葉秀珍（2001）以國外失業解決方案之實施經驗（歐盟的「第三部門就業方案」）來看，擴大就業機會之就業方案多朝向分權化（decentralization）社區化以考量失業問題之地區性差異，以及各地區資源之多寡；李健鴻<sup>19</sup>認為第三系統（非營利組織）組織在推動永續就業計劃時，政府需改變傳統「由上而下」的對待模式，轉以協助為主的立場，提供適度的行政資源，以利第三系統組織（非營利組織）在推動初期能順利進行，並應在相關制度上作好規劃，以利計劃的執行。

在傳統「從上而下」之政策制定方式的觀點，認為身為中央主管機構，應扮演「主導」就業方案落實角色，具體規劃地方特性，區域性工作的就業機會<sup>20</sup>。但「從上而下」之政策制定方式往往只能由大處著手，難以顧及各區域之經濟發展潛能，適時地因應就業市場之彈性需求。相較之下，「由下往上」所形成之就業政策，則較能彌補此項缺失。「由下而上」之政策制定模式，旨在強調政策制定或執行過程中程序之民主化，藉由包括私部門、第三部門之積極參與，修正傳統上中央與地方再就業政策之形成、制定或執行的過程當中扮演之角色；所強調的並非如何將中央之權力全部或部分移轉地方，而在於中央應如何釋放、及釋放何種權力予地方，以使地方達到充分就業、永續發展的目標。採取「由下往上」的就業創造提案，係一種分權式的勞動市場與就業政策，就該項政策特質，在需求面方面，旨在透過地方政府、私部門、第三部門之連結機制，鼓勵在地創業，以創造地方之就業機會，若將第三部門再細分為志願部門與社區部門，則可共同建構為「地方發展經濟體」，而在供給面方面，則包括所有能增進就業或非就業人口就業能力之措施，冀望就由各種訓練及再訓練之方案，提昇產能，使就業或非就業人口在開放的勞動市場中，更具競爭力。

---

<sup>19</sup> 李健鴻，「永續台灣就業希望工程計劃之理念」，大業大學全球資訊網-工業關係學系「知識浪潮」專區：<http://www.dyu.edu.tw/>。

<sup>20</sup> 例如嚴祥鸞（2001）對於永續就業工程計畫的質疑與批判。

筆者贊同從就業政策分權治理之觀點而言，中央與地方為一合作夥伴關係，而非二個相互對立之權力中心，透過非營利組織就業方案結合政府與民間資源創造區域性工作機會的精神便符合「由下往上」分權式就業政策及「地方發展經濟體」之架構，此種「地方發展經濟體」之創設理念，亦是本文討論非營利組織與政府部門協力創造就業機會及發展區域性產業之重點，因此，本研究在下一章節中介紹「就業政策分權化」的概念。

### 第三節 「就業政策分權化」的概念

王鳳生認為勞委會所推動的「由下往上」之就業政策所強調的理想及作法，在地方自主與參與、資源分配與行政制度的整合、政府與民間、中央與地方的關係以及任務分工等課題上，與歐美之分權就業政策理念，雖有雷同但仍有相當的差異<sup>21</sup>；筆者則認為即使「永續就業工程計畫」係透過現行之法令架構來推動，極易導致地方政府在執行時，因礙於現有之行政制度，而對此項政策有所扭曲與誤導之疑慮，在實務上政策執行的不力，並不影響其政策本身制定的精神，因而仍主張「永續就業工程計畫」結合非營利組織力量及資源的「由下而上」式分權就業政策有其發展性。

根據 OECD 針對歐洲三個低度發展地區的勞動力開發政策進行分析結果顯示，地方政府若採行適當地政策與行動，即可有效地發揮地方的勞動潛力，提高就業率，改善生活品質，並增強地方適應就業結構調整的能力。此一地方需求為導向的政策採取「由下往上」的做法，可以有效彌補中央政府「從上而下」制定政策所產生的盲點，進而降低失業率，刺激地方發展，讓處於劣勢的地方政府能快速面對全球化與就業結構變化所帶來的挑戰，進而創造良好的創業環境，製造更多的就業機會。

傳統政府部門之就業政策往往是以改善總體經濟環境為主，進而創造就業機

---

<sup>21</sup> 王鳳生、曾雅真，2001，「就業希望工程與分權就業政策」，就業希望工程的社會經濟意義與生活價值研討會論文集。

會；而新的就業政策則傾向於主張將就業發展計劃與地方發展計劃相結合，藉由發展地方經濟著手，以建立中央與地方之相關政策分權機制、調整國家總體經濟發展架構，包括結合公部門、私部門、第三部門等資源。基於此，就業政策採分權化的作法，可以結合社會經濟體系中各個部門的力量，達到創造就業與地方發展等多重目標的追求。

有關就業政策分權化（Decentralization of Policy Authority）的概念，近年來已在歐美各國逐步獲得落實，其施行方式因各國之國情不同而稍有差異；本研究希望以「就業政策分權化」概念為切入點，進一步探索非營利組織與政府部門協力創造就業機會及發展區域性產業之「契機<sup>22</sup>」。

### 一、分權就業政策之理念

「就業政策程序民主化」之理念源於歐盟境內國家。由於歐洲國家基於本身之經濟發展背景，長久以來位高失業率問題所困擾，因此歷經一段時間之分析觀察後發現，若欲創造工作機會，並同時解決失業問題，促進地方之永續發展，則政府之就業政策須能同時照顧到各地區、甚至各地方之發展，以落實社區專業化、社群互賴、區域合作、政府協調與整合為其主要之策略目標<sup>23</sup>。

為求歐盟社會之整體均衡發展，歐盟擬定區域政策，其基本視野在於創造歐盟的穩定性，排除區域間的不平衡發展，其中以創造地方區域之永續發展為其首要重點，為落實永續發展之目標，歐盟的區域政策大致有下列發展策略：發展新社會價值與意義、全面性活化社會、全方位開發就業、活化區域與產業植根區域、創造區域競爭力與誘發社區承载力、推定新行政模式以及開發政策新工具。另從

---

<sup>22</sup> 若就國家機器統治的功能而論，政府部門主導就業發展政策以解決就業問題本就是天經地義，何以就業發展政策需要民間第三部門的參與呢？為釐清上述疑慮，本研究便以討論非營利組織與政府部門協力創造就業機會之「契機」為起始。

<sup>23</sup> 在尚未形成共同市場和政治實體之前，歐盟內每一個國家都各有其經濟發展政策，來因應自己領土內獨特的自然、社會、歷史文化與政治因素所形成的市場條件與發展經驗。1993年馬斯垂克條約的簽署，歐洲邁入新紀元，正式成為一個政治上統一的盟邦以及世界上最大的共同市場。在政治上，各會員國之法令、財政經濟以及工業政策皆須於其他會員國整合；在經濟上，共同市場內之資本、商品以及勞動皆可自由流通，是巨大的利益基礎。然而，歐盟的整合並非萬無一失，經濟發展體質與力量較弱的國家與區域，可能會拖累歐盟經濟與社會的整體發展危機。（蔡宗秀，2001，「就業希望工程與第三系統作用之解析」，就業希望工程的社會經濟意義與生活價值研討會論文集，台北：高雄大學應用經濟學系，民國九十年十月五日。）

社會發展的過程來看，歐盟區域政策的形成，除了考量各國原本存在的內部差異，80年代以來歐洲所呈現的幾各社會重要發展更深切影響到政策所訴求的內容。這些社會趨勢包含：產業變遷與全球化所引發之傳統產業衰落，新興產業進駐，新生產線改變了區域發展的結構邏輯，連帶影響人口移動、就業、居住、以及政府相關基礎建設的投資等；歐盟貨幣的統一，預將使就業、所得、生產力、購買力產生更大差異的局面；歐洲社會運動訴求以生活經驗和生活價值為新的取向之民主化、地方化政策制定趨勢等等。（曾梓峰，2000）

然而，傳統上，「從上而下」之政策制定方式（Top-down Approach），往往只能由大處著手，難以顧及各區域之經濟發展潛能，適時地因應就業市場之彈性需求。相較之下，「由下而上」所形成之就業政策（Bottom-up Approach），則較能彌補此項缺失。「由下而上」之政策制定模式，旨在強調政策制定或執行過程中程序之民主化，藉由包括私部門、第三部門之積極參與，修正傳統上中央與地方再就業政策之形成、制定或執行的過程當中扮演之角色；所強調的並非如何將中央之權力全部或部分移轉地方，而在於中央應如何釋放、及釋放何種權力予地方，以使地方達到充分就業、永續發展的目標，因此，從就業政策分權治理之觀點而言，中央與地方為一合作伙伴關係，而非二個相互對立之權力中心。

根據歐美經驗，「由下往上」之政策形成方式具有下列優點<sup>24</sup>：1.由各地方政府、私部門、第三部門等組成之工作團隊，對於地方經濟發展所衍生的相關就業問題，較之於中央政府有直接而深刻的體會與了解；2.因此，各地方政府在擬定符合地方發展之產業策略及就業方案、調整相關之措施或傳達有關訊息時，可能較中央政府較有彈性及有效率。

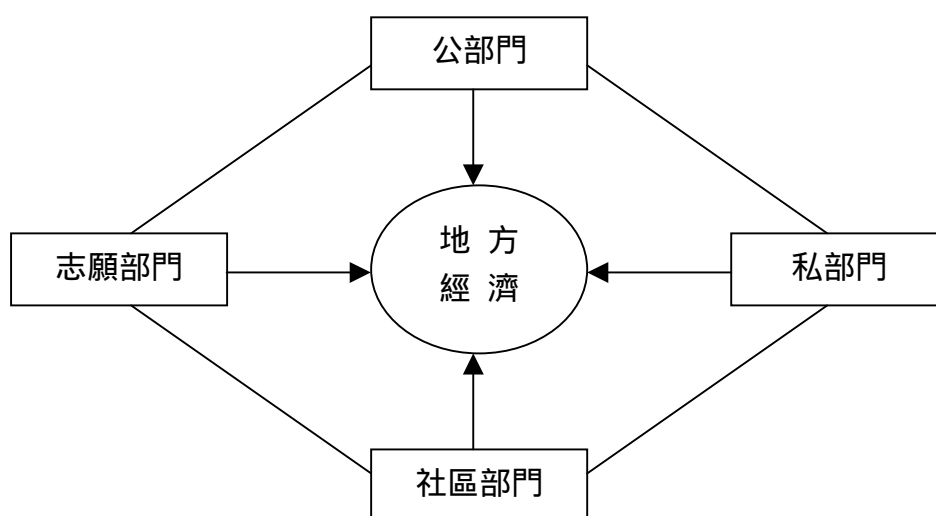
諸如上述，採「由下往上」的就業創造提案，係一種分權式的勞動市場與就業政策，就該項政策特質，在需求面方面，旨在透過地方政府、私部門、第三部門之聯結機制，鼓勵在地創業，以創造地方之就業機會，若將第三部門再細分為志願部門與社區部門，則可共同建構為「地方發展經濟體」（如圖二），而在供給

---

<sup>24</sup> 王鳳生、曾雅真，2001，轉引自 Decentralizing Employment Policy-New Trends and Challenges,OECD,1999。

面方面，則包括所有能增進就業或非就業人口就業能力之措施，冀望就由各種訓練及再訓練之方案，提昇產能，使就業或非就業人口在開放的勞動市場中，更具競爭力。

「地方發展經濟體」成立的首要目的之一，便是希望達到地方自主就業的目標，長久以來，一般人常將貧窮問題與收入多寡劃上等號，而忽略了失業人口與非勞動人口一在上升的經濟性與社會性因素，「地方發展經濟體」之創設理念即是針對此一缺憾，將就業市場之經濟性與社會性因素納入考量，其目標在於激發地方經濟發展潛能、創造地方人力資源之市場競爭力，從「供給面」上推動所有增進就業或非就業人口就業能力之措施，藉以從根部解決一國失業率的問題，換言之，其尋求的為一長遠的治本措施，而非短期性的治標之道，而藉由「地方發展經濟體」之創造，政府賦予失業者的，為一謀生之「魚竿」而非僅止於「給魚吃而已」。



圖二、地方經濟發展架構

勞委會「永續就業工程計畫」推動的目標便在於結合政府與民間資源，依據地方發展特性，創造區域性工作機會，培養失業者再就業能力，紓緩失業問題，並達到產業植根、地方永續發展之目標。該項就業政策結合政府與民間資源創造區域性工作機會的精神便符合「由下往上」分權式就業政策及「地方發展經濟體」之架構，此種「地方發展經濟體」之創設理念，便是本文討論非營利組織與政府

部門協力創造就業機會及發展區域性產業之「契機」。

以下再詳細討論分權就業政策中需求面及供給面上之主要功能性目標。

## 二、分權就業政策之主要功能性目標

就業政策分權治理之主要目的，在於希望能結合政府與民間的資源，依據地方發展特性，創造區域性之工作機會、培養失業者之再就業能力、再輔以信息資訊系統等方式，活絡及整合各地資源，多管齊下，以紓解失業問題，達到產業植根、地方永續發展之目標。根據歐美經驗，創造區域性工作機會之策略重點，強調的是地方創造輔助系統之效率性，期望藉由鼓勵私人創業的方式，達到創造就業機會的目的。而藉由在地職業訓練及輔導就業機制之強化，則是期望達到培養失業者再就業能力的目標。最後，分權式的供給與需求之勞動市場與就業政策，仍有賴政府透過高科技予以整合，其目的在於加強垂直整合與橫向聯繫，以流通勞動市場資源。

### （一）需求面之分權就業政策：鼓勵私人創業，創造就業機會

分權式的勞動市場與就業政策，需求面之政策，旨在透過地方政府、私部門、第三部門之聯結機制，鼓勵在地創業，加強中小企業輔導機制，以創造地方之就業機會。

大型之跨國企業傳統上被視為帶動地方經濟發展之火車頭，不但有助於地方發展經濟，更為地方帶來就業機會；然而，受「全球化<sup>25</sup>」經濟之影響，大企業或著跨國公司由於它們經濟活動的國際化和地區範圍的擴展，以及對於地方企業的吸收與接管，今後將處於越來越大的競爭壓力之下。伴隨著全球化而來的是「企業市場」和金融市場的透明度大大提高，這使得企業對於股票市場波動和股東利益產生更大的依賴性。資本可以在世界範圍內進行投資，許多大企業對於金融市場上的投資興趣大於對於生產方面的投資，它們所關心的是以錢生錢。因此在企

---

<sup>25</sup> 所謂「全球化」係被理解為世界範圍內經濟活動的網絡聯繫。我們可以把全球化的經濟理解為在真實時間內，在這個星球範圍內統一運作的一種經濟；這是一種在資本流動、勞動力市場、訊息傳送、原料提供、管理和組織等方面實現的國際化，完全相互依賴的經濟體系。



業陷入壓力之下，它們不總是關心如何保持勞動市場和維持與地方經濟的聯繫以及長期穩定，而是更多地關心短期贏利、股東的利益；為尋求更廉價之資源與勞工，以降低生產成本，大型企業之出走，往往亦成為地方結構性失業的主要原因之一<sup>26</sup>，為此，鼓勵私人創業與創立與地方淵源較密切之中小企業則有助於此問題之改善。

因此，以地方為單位，依據地方特性，及時地營造一適於地方之中小企業創業的環境，輔以完善之中小企業輔導及支持策略，再以地方大型企業「母雞帶小雞」之回饋效應，則有助於地方工作機會之創造，解決地方之失業問題。

## （二）供給面之分權就業政策：強化職業訓練及輔導就業機制

分權式的勞動市場與就業政策，供給面之政策係指所有能增進就業或非就業人口就業能力的措施。就由各種訓練及再訓練之方案，包括已就業人口之第二專長輔導、在職進修等，以提昇產能，因應產業轉型或升級之市場需求，另一方面，則是針對非就業人口之就業訓練，以紓解失業問題。

目前歐美之「公立就業服務單位」有分權化之發展趨勢，多數國家找尋的是一種能讓中央政府維持一定程度控管的新的管理工具，也就是在維持勞動供給與勞動需求兩者間的全國體系下，允許「公立就業服務單位」之分權，讓私部門得以提供並規劃執行職業訓練計劃。如美國在職業訓練方面，係鼓勵私人參與開發職業訓練課程的有限度開放政策，所謂有限度之開放係指聯邦政府為確保就業服務之品質，僅對私立之就業輔導中心作原則性之規範，在其未違反聯邦政府所訂定之基本原則下，則私營之就業輔導中心即可依市場競爭機制作服務民眾。

由於本研究在於探討非營利組織與政府部門協力開創「永續性」就業機會之可行性，並以勞委會所推動的「永續就業工程計畫」之執行成效為例，該項就業

---

<sup>26</sup> 值得注意的是，全球化的另一個嚴重後果就是就業人員的結構變化，這種變化導致了收入變化。趨勢顯示目前需要大量地具有極高技術的人員以及低技術人員（收入很高的專業和技術人員的就業機會增長、中等收入的工人與職員的就業機會再減少、低工資技術的工人就業機會大幅增加），這是一種「兩極分化」的趨勢。與這種發展相聯繫的是失業率不斷提高（失業者的比例增加），這種結構性失業即使在經濟條件得到改善的情況下也只是稍有減少；在全球化條件下經濟增長對於失業率的降低並沒有幫助。這種變化的就業條件也導致了收入的「兩極分化」，這是一種呈 U 字型的收入分配，使得中等收入者人數不斷地減少，高收入者及低收入者呈現兩極化的成長。

政策為提昇中高齡者再就業的能力，並與地區發展充分結合來解決長期的失業問題，與「需求面」之分權就業政策制定之方式相同，限於本論文之關懷主軸，將不進一步討論「供給面」之分權就業政策。

### 三、就業分權制度可能遭遇之困難及中央與地方之權責

任何運作機制皆有其困難所在，就業分權制度不外於此。歐美各國於施行此類制度時所遭遇之主要難題，包括有：首先，在所有現存之困難中，最普遍存在的問題為：中央政府如何有效地整合國家經濟與勞動政策，使地方之發展符合中央之政策發展方針。因若將預算與政策決策權交由不同的地方政府來執行，則將會導致地方與中央之間產生協調落差之問題，其次，外部決策者最擔心的，莫過於在政府分權之後，是否會在不同的地區產生差別待遇的現象，如某些地區預算充裕，有些地區則預算不足等。

根據 OECD 多數國家之作法中央政府可藉由預算之分配與管理，明定原則性之就業優先發展方針、以及地方計劃目標責任制等方式，維持予地方之互動關係，以發揮垂直整合功能，使中央政策發展之優先事項，得藉由地方之靈活、務實策略獲得實踐。至於經費預算之分配、管理方式，則可藉由地方計劃控管方式進行，由中央政府明定地方發展方案（包括就業方案）評估原則，針對不同之地方發展之執行成效進行評量，以掌握經費使用方向及地方政府之效能，使各項方案能符合全國及各地方之發展優先順序<sup>27</sup>。

為落實在分權制度中，中央與地方責任政治之整合與專業分工的功能，中央政府除積極檢討現有的社會經濟狀況、基礎建設，以及相關法規制度，並同時協助地方了解本身的需求、機會以及各種優先工作項目外，加強與地方之垂直整合機制及對地方進行各項軟、硬體之技術援助等工作，則應列為優先責任項目。

#### （一）加強垂直整合機制

首先，由於地方之財力及技術有限，因此透過由中央為地方所設立之全國信

---

<sup>27</sup> 王鳳生 曾雅真, 2001, 轉引自 Best Practice in Local Economic, OECD, LEED Notebook 27, 2000. p 106-108.

息資訊網，則可為全國各地方建立地方發展決策者資訊交流網路，強化縱向聯繫與整合，藉以：

- 1.彙整各地的成功經驗，供各地方政府參考運用。
- 2.傳遞全球就業及勞動市場之新趨勢訊息，整合全國就業、勞動資訊，以效率化各地相關資訊之流通，嘉惠全國民眾。

其次，中央政府應建立各地方與中央之協調機制，其目的在於：

- 1.確保由上而下的中央經濟發展政策，及從下往上之地方發展提案得以真正與地方發展的理念相結合，進而垂直整合地方與中央政策目標。
- 2.避免資源重複現象，並防止地區之間出現惡性競爭，以擴大執行成效。

## (二) 提供技術援助

再者，中央政府應提供地方有關就業政策目標之訂定、福利產業之創設、職業訓練及輔導就業機制、信息資訊輔助系統之架設等各項軟、硬體技術援助，以協助各地方發展計劃之順利進行。並定期舉辦各種研討會以及專家工作坊，針對優先政策目標探討各式創新作法，以供地方參考，最後，為顧及地方均衡，則應針對相對弱勢地區予以特別之輔助支援系統，以縮減各地之發展差距。

## 第四節 永續就業工程計畫之內容及執行成果

### 一、「永續就業工程計劃<sup>28</sup>」之內容

#### (一) 法源依據、願景及目標：

永續就業工程計劃係依據就業服務法第 21 條、第 23 條及第 24 條辦理實施，期能藉由政府與民間資源的結合，舒緩台灣目前失業問題嚴重的困境，並期望能化危機為轉機、化救助為扶助，以創新、合作與突破的精神，結合政府與民間資源，依據地方發展特性，創造區域性工作機會，培養失業者再就業能力，紓緩失

---

<sup>28</sup> 計畫內容及審核流程圖詳參附錄：「一、永續就業工程計畫」、「二、永續就業工程計畫審核流程圖」。

業問題，協助有工作意願的個人，共同參與改造社會生活，預期協助約兩萬名師業者就業。

根據中華民國八十一年五月八日，總統（81）華總（一）字第 2359 號令公布之就業服務法第三章促進就業條文如下：

（1）第 21 條

政府應依就業與失業狀況相關調查資料，策訂人力供需調節措施，促進人力資源有效運用及國民就業。

（2）第 23 條

中央主管機關於經濟不景氣致大量失業時，得鼓勵雇主協商工會或勞工，循縮減工作時間、調整薪資、辦理教育訓練等方式以避免裁減員工；並得視實際需要，採取創造臨時就業機會、辦理創業貸款或加強實施職業訓練等輔導措施。

（3）第 24 條

主管機關對左列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業：負擔家計婦女、中高齡者、殘障者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、其他經中央主管機關認為有必要者。前項計畫應定期檢討，落實其成效。

（二）永續就業工程的計劃類型與項目：

（1）縣市型

由地方已立案之財團法人及社會團體研提有關就業促進之計劃函送直轄市及縣市政府，並由直轄市及縣市政府予以整合後，合併研提為通盤性之全市縣（市）型計劃。

（2）跨縣市之非政府組織型

由跨縣（市）之非政府組織及團體負責研提有關跨越二縣（市）以上，具備開創性、通盤性及發展性之促進就業之計劃，逕行提送行政院勞工委員會。

（3）「社會型計劃」與「經濟型計劃」<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> 實施新制內容詳參附錄：「三、永續就業工程計畫實施新制」。

勞委會於九十年七月一日起調整方案審查方式，將方案區分為具有收入及財務支持機制之「經濟型計劃」及具有勞務價值之「社會型計劃」。其中經濟型計劃審議方式仍維持既有方式，所送計畫必須敘明收入來源、財務及工作人員後續進用等事項，進用人員仍維持百分之六十，由所在地公立就業服務機構推介，百分之四十由申請單位自行遴用；但社會型計劃則由各直轄市或縣市政府負責審查後送勞委會備查，分配直轄市及縣市政府社會型計畫之可運用之人數，係依失業人數、失業率及就業優先區之相關因素予以計算，為充分發揮安定失業者失業期間生活之功能，社會型計畫所進用人員全部改由所在地之公立就業服務機構推介媒合。

#### (4) 計劃項目

相關團體及非營利組織（係指經立案之社會團體、職業團體、財團法人）所研提之計劃類別可區分為：文化與教育、觀光與休閒、社會福利、衛生保健、環保與生態、社區美化與綠化、社區建造與經營、產業轉型與創新、及其他有助於地區發展之計劃等。

#### (三) 永續就業工程的進用對象及補助方式：

##### (1) 進用對象

- 1.具有工作能力與工作意願之失業者，並以 45 歲至 65 歲之中高齡失業者為優先，惟已領取政府機關、公民營事業機構、法人、團體之退休金者除外。
- 2.「經濟型計劃」由用人單位得自行遴用百分之四十符合前項資格之失業者，另百分之六十之人員，則需遴用公立就業服務機構推介之失業者。

##### (2) 用人費用補助方式

- 1.勞委會補助經費額度依下列公式計算：

就業工程計劃完成所需總工時 \* 基本就業時薪 = 補助額度。

- 2.勞委會補助基本就業時薪為 95 元，且補助每人總額換算為月薪以不超過每月新台幣 16,720 元（176 小時）為原則，至因工作性質確有需求者，每人每月工作時數得延長最高不超過 208 小時。補助每人期限以 9 個月為原則，惟個案補助期限以勞委會審查委員會之審查結果為依據，並得視經濟復甦及失業率變動情形

調整之。

3.計劃單位應視工作屬性或內容為工作人員投保保險，除工作人員自付額外，所需保費由勞委會負擔。

4.勞委會補助經費額度均以實際工作時數或天數核計支應。

### (3) 訓練費用補助方式

依提案單位研提之計劃經審定之金額補助。

### (4) 行政管理費補助方式

直轄市及縣市政府得依用人費用百分之三申請本項費用，分配於用人單位之款項不得低於上開額度之百分之七十。行政管理費支用範圍為執行就業工程計劃所需之職前講習、研習會、業務督導、文具紙張費、郵電通訊費、人員加班費、工作人員差旅費、審查委員出席費、研習會費等

### (5) 其他

未申請用人費用，但有定期督導工作人員就業者，得以受督導人員之人數按月數乘 16,720 元所得總額之百分之三申領行政管理費。

## (四) 輔導考核及任務分工

本計劃之輔導考核僅責成由審查考核委員會不定期訪查，以及由提案單位自行考核並研提期中及期末成果報告。任務分工如下：

### (1) 勞委會：

結合中央相關部會統籌推動辦理、補助所需經費、宣導、訓練計劃執行相關工作人員、成立審查考核委員會、結合地方政府、民間團體執行計劃、) 考核各計畫之執行成效。

### (2) 中央相關部會：

依據施政計畫研提與就業工程有關之具體措施、協調所屬單位辦理相關工作、提供配合款項及相關資源、配合審核各項計畫。

### (3) 直轄市及縣市政府

掌握其轄區內失業者之問題與動態、整合轄區內各政府機關及非政府團體研

提計畫、督導地區就業工程執行績效、開發適合失業者之就業機會，並輔導參與本案之就業人員進入常態職場、提供配合資源、辦理本案經費之核銷作業。

#### (4) 公立就業服務機構

參與地區就業工程計畫之諮詢、審核、輔導及考核，蒐集、分析與發布區域就業市場資訊，並進行就業媒合，提供失業者資料，交由計畫研提單位安排用人作業。

#### (5) 公共職業訓練機構

參與地區就業工程計畫中有關職業訓練之諮詢、審核、輔導及考核，提供職業訓練資訊供計畫核定單位參用，支援辦理職業訓練。

#### (6) 非政府組織

研提及執行就業工程計畫、督導本案進用之就業人員、輔導參與本案之就業人員進入常態職場、提供配合資源。

## 二、永續就業工程計畫之執行成果（90年2月起至90年9月止<sup>30</sup>）

永續就業工程自90年2月開辦至91年5月止，計已核定計劃數1,391件、核定補助人數29,770人、實際進用人數為25,736人，核定補助經費達39億餘元，實際核撥經費也已達32億餘元，就所能掌握已核定的1294項方案中，經轉錄成可供統計分析之資料檔後分析發現，以宜蘭縣（165件）、高雄縣（118件）、基隆市（103件）、南投縣（102件）核定件數為最多，核定方案之類型以社會型為大多數（佔70.9%），經濟型則只佔11.8%，其餘223件（佔17.2%）則為初期未分型之方案，顯示具有財務獨立性及較具永續經營可能之方案僅佔12%左右，而多數（至少七成）則為暫時性的社會救濟型方案。（曾敏傑，2002）<sup>31</sup>

另外，根據曾敏傑教授（2001）的對於就業工程計畫申請分案的評估研究，就截至90年9月7日止審議的648項方案中轉錄成可供統計分析之資料檔後分析發現<sup>32</sup>，茲就提案單位類別、核定方案類型、核定方案內容、補助內容等方面

<sup>30</sup> 本研究僅能就現有的永續就業工程計畫執行半年的成效之二手統計資料進行初步分析。

<sup>31</sup> 詳細核定表亦可參閱行政院勞工委員會職業訓練局全球資訊網「永續就業工程專區」：

<http://www2.evta.gov.tw/step/001/index.asp>

<sup>32</sup> 該項研究之原始資料來源為各團體針對就業工程所研提之計畫書，以及歷次就業希望工程審查委員會所作之審議結果，並由研究者就此書面資料轉錄成可作為統計分析之變項進三十項。

整理如下：

(1) 就提案單位類別來看：

合計有 244 個 ( 佔 37.7% ) 政府組織提案，404 個 ( 佔 62.3% ) 民間非政府組織提案，顯示民間部門仍是此次就業工程申請之主要來源，亦顯現民間單位提案之積極性。

(2) 就核定方案內容來看：

以「社區維護與營造類」114 件為最多 ( 佔 17.6% )，「社會福利類」94 件 ( 佔 14.5% ) 及「公共服務與管理類」88 件 ( 佔 13.6% ) 等為最多數，至於「農漁業推廣」( 2.3% )、「醫療保健」( 2.9% ) 及「工商促進」( 5.2% ) 則相對較少，顯示農漁、工商產業發展之具創意且有助於就業促進之方案仍急需開發；政府部門與非政府部門所提方案內容也有顯著差異，如政府部門相對有較高比率的提案集中在「公共服務與管理類」及「環保生態類」，這兩類之提案也多以「社會型」計畫為主，至於非政府部門則有較多提案集中在「社區維護類」、「就業促進類」及「社會福利類」之上。

(3) 就補助內容來看：

提案單位 ( 含通過補助計畫即未通過補助計畫 ) 以申請用人計畫為最大宗，為 443 件 ( 佔 68.4% )，訓練型計畫只有 19 件 ( 佔 2.9% )，至於同時有用人計畫與訓練補助者為 171 件 ( 佔 26.4% )，至於核定通過方案中亦以補助用人費用為最多 ( 佔 96.7% )，但是職訓補助僅有 1.2%，另 2.2% 則為同時用人與職訓補助。政府部門與非政府部門在方案實施方式上也有顯著差異，資料顯示政府部門傾向於有較高之用人計畫申請，而非政府部門則傾向於訓練計畫與兩者兼具。

## 第五節 研究方法與限制

### 一、研究方法

在實證主義所規範的「客觀中立」之研究者及其知識圖像中，社會科學的認



識論可以是客觀中立的說法，流行於研究者之間。因而認為社會科學可以不帶有個人意識型態上與政治上的信仰，可以不介入而求得真相。然而，我們必須知道所謂的「不選擇一種政治立場與不立定一種道德上的志趣」並不是客觀中立；這還是立定了一種志趣 - 即支持與延續個人所從屬的體系、以及研究者在其中從事社會科學研究的體系。因為意識到社會科學的理論隱含著意識型態的偏見，所以科學客觀性的神話也開始瓦解。實證論者那些建立在常識上的理論，事實上，是建立在研究者所處的政治、經濟體系的前提上。因此，「個人是解釋的適當定點」、「社會體系的建立與維持是因為其中的個人會求取最大的滿足與自我的利益」、「這種自力心的根源則是深植於人性」；以上三點假設，正是西方資本主義意識型態的前提，從亞當斯密時代就開始廣為傳布，以合理化並解釋資本主義國家的政治經濟。而服膺這些假設的人，可能認為這些前提都是顯而易見的、是客觀的與毫無疑問的。幸好，西方社會科學界激進的反面解釋的興起，使我們得以洞察實證論者的社會科學在意識型態上的種種偏見。而筆者亦有幸地在求學的過程中，接觸到這些批判的社會理論所提供的一條出路。

在筆者的認知領域中，並沒有先驗存在地研究方法，所謂的研究方法，應該是研究者再面對社會事實、在研究主題的探索上，依其所擁有的社會資源，以及手邊所擁有的研究工具、資訊、素材，主動地自我修正與研究對象的積極互動。因此根據筆者現有的能力與資源，本研究交叉運用以下的研究方法：

#### 一、文獻研究法：

本論文研究蒐集的文獻包括有非營利組織（第三部門）的相關理論、台灣非營利組織現況與發展、非營利組織與政府的關係、非營利組織與公共政策的關係等，加上勞委會「永續就業工程計畫」政策的執行現況與相關研究，作為整個論文的基礎，並加深對於本研究主題的瞭解。本研究蒐集的文獻來源包括：

- （一）中、西文之相關學術論著、期刊論文、研究報告及報章資訊；
- （二）政府出版品及相關法令規章；
- （三）相關網站上之資訊。

考慮到有關非營利組織創造就業機會之可行性研究，無法採用量化研究方法瞭解所欲探討的主題及重點，因此本研究將採取質性研究法，以文獻分析為基礎，廣泛地蒐集相關文獻作為分析的根源，再選取與本研究主題相關之個案（包括參與執行勞委會「永續就業工程計畫」的非營利組織、公部門承辦單位及學者專家）進行深度訪談，藉以獲得相關資料以利本研究問題的釐清及探討。

## 二、比較分析法：

比較研究法是有計劃、有目的地敘述、探求、批判二種或二種以上制度或事象的一種科學方法，透過「比較研究法」，我們不但可以由主觀的哲學思辨及客觀的科學程序中，培養分析性的眼光，更進一步的可為若干專門學術領域，建立系統理論。所謂比較，乃從較高層次的觀點，對於現有的事實給予評價，然後探討這些評價之間的同一性、相似性及異質性。比較研究能使我們在不同體制中，去探究或了解問題的癥結及尋求解決的可能途徑，但所得的結果，並非絕對的預測指標，因為任何比較研究所強調的地方，都會隨著時間、地點及所處環境的不同而有差異。故比較研究法只是研究者的一種研究工具，它引領我們在對事象的相互參證下去探求真正的意義，但不能提供我們決定性的解答。

本研究將就歐盟的「第三部門就業方案」與我國「第三部門就業方案 - 永續就業工程計畫」發展背景、過程及執行情形的比較分析中，探討我國非營利組織發展就業方案困難與展望，以進一步討論非營利組織（第三部門）與政府組織（公部門）協力創造永續就業機會之可行性。

## 三、生命經驗的反思：

由於筆者曾經於臺北市政府勞工局擔任執行「永續就業工程計畫」之承辦人員，對於該項計劃的內涵及執行方式有更深一步的了解及實務經驗，並且與申請計劃補助及執行之非營利組織有不少互動的經驗，此項經歷在論文的寫作過程中，將經常被筆者拿出來重新剖析。

擁有這項經歷的好處是在於資源的取得方便，但是身為「政策執行者」的角色卻也有可能影響資料分析時「客觀中立」的標準，筆者必須自省的是，

在資料分析的過程中，不能存有「曾經身為政策執行者」之觀點，更要在資料蒐集的過程中（與非營利組織計畫承辦人員作深度訪談時）表明本研究純粹作為學書分析，避免受訪對象礙於筆者「曾經身為政策執行者」之角色，而影響訪談內容之真實性。

另外，在研究的過程中，筆者也參考 Christian & Carey 對質得研究所提出的四大判準<sup>33</sup>：

（一）自然主義的觀察（naturalistic observation）

即進行觀察與資料蒐集時，藉由與研究對象、研究情境的深度融合，以求在自然的情境下進行。研究不能因研究者「突然」介入而破壞自然情境。

（二）重視情境脈絡（contextualization）

研究題材不能從環境（情境）中抽離，因此研究者對某一研究題材必須同時精熟時間性與空間性情境脈絡，才能從研究資料中，找出真正的意義，避免浮面的解釋。

（三）最大範圍的比較（maximized comparisons）

要提昇資料證據對資料本質的解釋力，主張在研究過程中重視時間面與空間面擴大範圍比較，而反對單一點的資料收集。

（四）發展高度敏銳的概念（sensitized concept）

對質的研究而言，概念的發展與建立乃是為詮釋意義，而非為事物下定義。因此，如何發展高度敏銳的概念，以詮釋人們的共同經驗是質的研究所重視的。

## 二、研究限制

由於非營利組織研究的範圍甚為廣泛，限於時間、精力、經費，本論文無法全盤探討，僅能就其中與本研究主題相關的部分加以探討，將不討論非營利組織

---

<sup>33</sup> 原出處 Christian & Carey (1981). The logic and aims of qualitative research, 轉引自錢玉芬「整合質與量研究法的再思」, 政大學報, 第六十八期。

與私部門及與非正式部門間的關係，而將討論焦點著重於非營利組織與政府部門之間可能的關係，並且對於非營利組織創造就業機會之可行性採取比較性的探討，比較歐盟的「第三部門就業方案」與我國「第三部門就業方案 - 永續就業工程計畫」的內涵，與其社會經濟意義和價值的探討，在此第三部門就業政策實施之困境下，思索其制度面的突破方向以提出政策上的建議。

由於「永續就業工程計畫」推行期間不過一年有餘，相關實證的研究結果並不多且不易蒐集，因此筆者在研究過程中必須大量藉由期刊、論文、報章雜誌之相關文獻資料作為分析的素材，因此可能對於部分面向、問題有所遺漏，有待未來研究者加以彌補。