第一章　緒論

第一節　研究動機與研究目的

壹、研究動機

由於體認到工作與個人的經濟、社會地位、心理息息相關，在其個人生命中佔著極其重要的地位，因此各先進國家莫不致力於建構一完善的就業安全體系。而就業安全的目的在於使國民就業獲得安全保障，免於失業的恐懼與危險，一般來說，就業服務、職業訓練與失業保險為構成就業安全體系的主要三大支柱。

就業服務的主要任務即在於積極參與與促進就業市場中人力的調適，以達成人與事之間的良好媒合，但由於時代變遷之下，公立就業服務的功能執掌也逐漸有了轉變，論述如下：

（一）　失業類型從摩擦性失業轉變為多元性失業類型：

在我國早期的失業類型，主要是以磨擦性失業為主，摩擦性失業意指：由於勞動市場中某些機能不完全，使得適合空缺職位的失業者無法立即就業，而依舊處於失業狀況，或是雇主找不到適合的求職者，使得職位仍舊空缺，便稱為摩擦性失業。造成此種失業的主因，通常是因為就業資訊的缺乏以及尋找工作不力所造成。[1]由於早期以農業、輕工業為主的經濟型態，資訊科技的不甚發達，因此造成求職者與空缺職位之間的資訊落差，因此產生了一段就業的磨合期。因此，公立就服機構的主要功能便是著重在就業資訊的提供，以求減少這段尋職過程之磨合期。

但隨著經濟情況的變遷，農業沒落，工業也轉型成高科技工業，在這段產業轉型的過程中，使得某些類型的工作消失了，而失業者對新創的工作機會又缺乏相關技能可以勝任，進而造成再就業困難的情況，便稱為結構性失業。[2]結構性失業者的失業期間遠比摩擦性失業者來的長，且結構性失業者大多為中高齡之失業勞工，與摩擦性失業者多為剛從學校畢業進入社會之新鮮人有所不同。此時公立就服機構的功能就不能只是單純的提供就業資訊，而需進一步的結合失業保險給付或安排失業者的職業訓練，更由於其具備中高齡失業的特性，對於訓練及相關的就業媒合工作更較以往來的困難許多。以行政院主計處民國 98 年 5 月人力資源統計月報資料來看，目前我國失業人數為 63 萬人，而其中以工作場所業務

[1] 郭振昌，1998，就業安全辭典，行政院勞工委員會職業訓練局，頁 35。
[2] 同註 1，頁 32。

緊縮或歇業所佔失業原因為最高，為 35 萬人，顯示目前因經濟景氣低迷所造成之循環性、非自願性失業為主。因此為度過此段經濟循環之過渡期，政府透過推出許多之短期性就業促進措施，如立即上工計畫、職場充電計畫等，以協助勞工度過失業期間之危機。因應不同之失業類型，公立就業服務機構在服務上需提供不同之服務，因此造成了業務上的一大挑戰。

（二） 公立就業服務之對象要求多元化，造成媒合難度提高

早期的就業服務，重於就業資訊的提供，而求職者在工作認知上只要擁有一份工作即可。但隨著時代之演進，教育程度提高，帶來的是求職者勞動意識的抬頭，對於擁有一份工作會有較多之主觀意識，也因此有一份工作機會不再能夠滿足他們的需要，進一步的會希望是一份薪資待遇皆能符合自己期待之工作，一旦其本身認知與社會現實間有所差距，就難以順利推介其就業，為了因應求職者要求之多元化，公立就業服務機構便需要提供更多元化之服務，如就業諮商，就業促進研習活動等，方能協助其瞭解自身及社會之現況，幫助求職者順利就業。

另外一方面，過去就業服務限於公立就服機構才得以提供，居於一壟斷之地位，不限於為特定對象提供服務。而後經過時代之演變，國際勞工組織亦認知到私立就業服務的提供亦為就業服務體系不可缺少之一環，便予以認同，加上資訊科技的發達，網際網路的興起，使得許多網路人力銀行的出現，成為大多社會新鮮人的主要求職管道。但由於私立就服機構主要以營利為目的，對於某些弱勢之求職者來說，便難以提供服務；另一方面，對於中高齡的失業者來說，吸收新知的速度較慢，對於網路尋職為主的管道，也因不黯相關之操作，造成利用上之困難。因此公立就服機構與私立就服機構在服務對象上便產生了區隔，公立就服機構因係國家所設立，自有照顧勞動市場上弱勢求職者的義務，從就業服務法第 24 條第 1 項之規定來看，對於負擔家計婦女、中高齡、身心障礙者、原住民及生活扶住戶中有工作能力者，以及因為地域特性所產生之其他弱勢就業者（如：台北縣因有看守所的緣故，對於更生人提供之就業服務；以及許多大陸籍、外籍配偶之就業協助等）這幾類特定對象，主管機關應致力於促進其就業。使得公立就服機構在服務一般性失業者之外，對於這些就業市場上之弱勢者，需付出更多的心力協助其就業。

（三） 公立就業服務的工作內容複雜度提高

前面已提及，由於經濟環境的變遷，造成結構性失業為主要之失業類型，以及針對特定就業較困難的族群提供服務。現行公立就業服務除了提供就業市場職缺資訊之外，也包含了就業諮詢、職業輔導、推介職訓等。除此之外在民國九十二年就業保險法施行後，除了推介就業的功能之外，在職業訓練的安排及其他各

項津貼的核發，和失業保險的申請、認定、核發等，都是以公立就業服務機構為主要的執行者。再者，公立就服機構也往往扮演政府政策的執行者角色（如相關之就業促進政策：永續就業方案、多元就業方案、公共服務擴大就業方案等），公立就服機構皆需負責相關方案之規畫、執行、審核與監督。所以公立就業服務機構之法定角色與功能，實已超越單純人力供需的媒合功能。

綜合以上因素，公立就服機構之功能與業務範圍已遠遠超越當初之單一職業介紹功能而已，更需擔任照顧勞動市場中之弱勢者、執行政府相關勞動政策之重任。而公立就服機構內之就業服務人員站在就業服務之第一線，實際與求職或求才者做接觸與互動，其所具備之知能與專業程度，便決定了就業服務相關業務推動之執行成效。

貳、研究目的

因此本研究之目的在於了解就業服務人員首先在其任用過程中是否有一任用標準；進而在其工作過程中，是否有相關之在職訓練做一配合，並進一步探討其相關訓練措施上之現況做法，以促進就業服務的順利推行。並期達到以下之研究目的：

（一） 瞭解現行就業服務人員之現況分析（量與質及人力運用上之探討）。

（二） 瞭解現行就業服務人員專業訓練之做法（內容、師資及訓練方法）。

（三） 針對現行公立就業服務機構專業人員訓練之做法，探討其內容，及運作上困難之處；進而提出改善之建議，以提升訓練之效率與成效。

第二節　研究範圍與研究限制

壹、研究範圍

我國公立就服機構廣義而言分散於勞委會、青輔會、退輔會、原民會、各地方政府以及學校內之就業輔導單位等不同機構，本研究主要以行政院勞工委員會所屬之就業服務中心及其所屬站、以及台北市就業服務中心、高雄市訓練就業中心為主。並著重在實際執行就業服務業務之區域性機構為主，其他體系之公立就業服務機構不在此研究範圍內。

貳、研究限制

本研究在某些面向上由於能力上之限制，因此未能達成以下之面向：

(一)未能針對全國各就業服務中心進行訪談：

本文之研究以全國性為對象，在問卷發放上雖達到全國性調查之目的，但於深度訪談部分，因能力及時間上之限制，僅對北部三個就業服務中心進行深度訪談，因此在資料的整理上，僅能以北部所得資料為例，無法全面顧及整體性之深度觀察。

(二)訪談對象欠缺產業界經驗：

公立就業服務機構一方面替求職者媒合適性之工作機會，另一方面也替企業尋找一合適之員工，因此對於產業及勞動市場情勢需有一充分的了解與認識。就服人員訓練既然其目的在於充實就服人員之相關知能，以達到更好之服務效率，對於有與公立就服機構接觸之產業界實務人員，也應徵詢其對於就服人員所欠缺及需加強之處，方能在訓練上作出一全面性之規劃，但本研究在此未能對產業界進行相關訪談，為本研究不足之處。

(三)現況探討部分欠缺全體公立就業服務機構人員之詳細資料：

本文於現況探討中，除組織體系與任務功能介紹外，對於人員運用現況部分，因資料屬內部文件之故，無法進行相關人員進一步之分析，如人員之種類、人員之素質、人員之來源等，僅能從編制內及非編制內之人員數量作探討，並且輔以本文自行進行之問卷調查所得資料，進行人員種類、來源及素質等之介紹。

(四)公立就業服務人員訓練資料之欠缺：

由於公立就業服務機構人員之專業訓練為各機構內實務性質之事項，而國內針對我國就業服務人員訓練之相關文獻研究亦甚為缺乏，因此在文獻的探討上，僅能藉由就業服務及專業訓練之文獻作廣泛性之探討，加上本文在此藉由自行進行之問卷調查及相關人員訪談所得作為本文實證論述之依據。但僅能針對本研究所得之資料作一呈現，且因國內相關文獻資料之缺乏，未能與過去之就業服務人員專業訓練措施做一比較，為本文欠缺之處。

第三節　研究架構與研究方法

壹、研究架構

本文首先蒐集與整理相關就業服務理論、五大人格特質理論、專業訓練理論，建構出就業服務人員其應具備之職能；進而設計量化問卷及深度訪談問卷之內容，進行實證之調查；藉由所得到之初級資料，進行整理與分析，撰寫出現行就業服務人員專業訓練實施之現況內容，並參酌美國單一窗口服務中心之訓練概況，取其長處作為我國可借鏡之處；最後提出本研究之結論及建議。

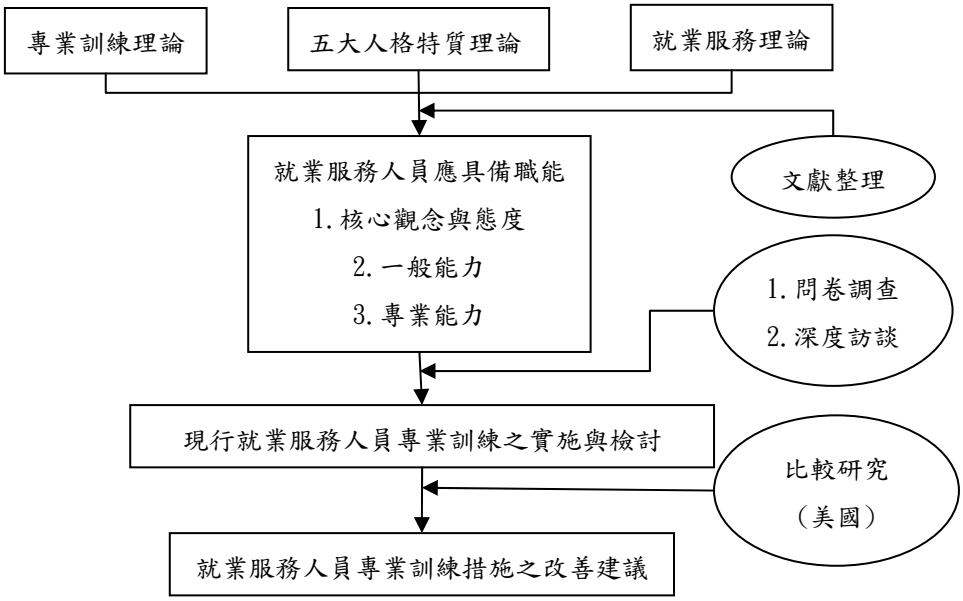

圖 1-3-1：研究架構圖

貳、研究方法

本文所採用之研究方法有文獻分析、深度訪談、問卷調查及比較研究法。

（一）文獻分析法

本文首先針對國、內外關於就業服務、就業服務人員訓練之相關文獻資料，以及與就業服務之政府相關部門（如勞委會、勞委會職訓局、行政院主計處、經建會、青輔會、退輔會等）之調查資料及研究報告，做一整理與歸納，以建構出本研究具體之架構。進一步有助於後續深度訪談，以及問卷調查問項之設計與規劃。

（二）訪談法

深度訪談雖然有別於問卷調查，無法進行廣泛的意見調查。但是卻具備了能有面對面訪問，且能以開放式問題對於想要了解的主題能有更深一步剖析了解的機會。本文欲針對就業服務人員專業訓練之主管機關、相關部會、就服中心、及具備就業服務領域研究專長之學者，共九位人員進行訪談，以對於現行專業訓練之運作現況有更深一層之了解與啟發。以下為本研究所進行訪談之對象一覽表：

類別	單位	職稱
主管機關	職業訓練局	副局長
	職業訓練局就業服務組	科長
	職業訓練局就業服務組	專門委員
就業服務中心	台北市就業服務中心	主任
	北基宜花金馬區 就業服務中心	主任
	桃竹苗區就業服務中心	主任
相關部會	經濟建設委員會 人力規劃處	處長
學者	政治大學勞工研究所	所長
	政治大學勞工研究所	教授

本研究自行整理。

（三）問卷調查法

蒐集國內有關就業服務人員訓練之文獻，有就業諮詢人員教育訓練課程與實施方式的規劃[3]、針對私立就業服務專業人員講習及測驗規畫[4]以及身心障礙就業服務專業人員培訓[5]。經整理上述文獻，及參酌三合一就業服務流程，可歸納就服人員具備職能為就業諮商、社會工作技巧、推介就業、職業訓練推介、就業促進研習活動、勞動法令、勞動市場資訊、外國人仲介事務、以及就服人員專業倫理與精神等九類職能領域。進一步參酌相關文獻後，本文建構出就業服務人員應具備之職能層級有：核心觀念與態度、一般性能力及專業能力等三類。

1.問卷設計

[3] 陳正良，2003，就業諮詢人員教育訓練課程與實施方式的規劃，勞委會職訓局委託研究。
[4] 成之約，2004，就業服務專業人員講習及測驗規畫事宜-期末報告，勞委會職訓局委託研究。
[5] 李漢雄、簡建忠，1999，建立就業服務專業人員制度之研究：身心障礙者就業服務專業人員培訓制度，勞委會職訓局委託研究。

內容設計上，第一部分為基本資料，有關樣本之性別、年齡、學歷、畢業科系等基本資料。第二部分則為工作現況，有從業身分、工作職稱、本單位及公立就業服務的總年資、業務上遭遇困難等問項。第三部分為業務內容、工作所需態度及技能問項，業務內容部分參酌三合一就業服務流程，建構出其業務內容十七項之問項。

在核心動機與觀念之問卷問項建構上，參酌五大人格特質理論(FFM)所顯現出人格特徵，其五大因子分別為：開放學習性、勤勉正直性、外傾支配性、親和性及情緒敏感性等五大特質，進而設計本文就業服務人員核心動機與觀念之問卷問項：1.主動積極、2.樂觀進取、3.豐富的創造力、4.強烈的好奇心、5.易於融入人群的親和力、6.面對挫折的抗壓力、7.具有責任感、8.了解他人感受的同理心、9.能夠主動關懷他人、10.具有耐心、11.能夠與他人合作、12.能夠接受與學習新的事物及觀念、13.能接受他人對自己的批評與指教等十三項問項。

在一般能力方面應具備：1. 計畫與公文寫作的能力、2. 電腦運用能力、3. 勞動法令之瞭解與運用能力、4. 就業資訊整合與運用能力、5. 發現及解決問題的能力、6. 溝通、協調表達的能力、7. 團隊合作的能力、8. 邏輯思考、活動規劃設計的能力、9. 業務行銷及客戶管理的能力、10. 說服他人之技巧等能力。

專業能力方面因應各職位之不同，則應具備：1. 會談技巧、2. 短期諮商技巧、3. 焦點解決諮商技巧、4. 團體諮商技巧、5. 生涯諮商技巧、6. 職業心理測驗工具運用及解釋能力、7. 個案管理能力、8. 個案工作能力、9. 團體工作能力、10. 特定就業對象問題與工作技巧、11. 督導技巧、12. 職業能力與訓練需求的評估能力、13. 勞動市場發展趨勢的瞭解、14. 重要行職業資訊及所需的技能、15. 就業促進研習活動的行銷能力、16. 就業促進研習活動的績效管理能力等能力。

第四部分則為訓練方式、講師來源及課程之調查問項，在訓練方式擬出九類問項；講師來源則擬出五類問項；訓練課程類組則列出 16 類問項，以選出前三項其認為重要之類組方式做評估，其詳細內容如附錄。

2. 填寫問卷對象及回收狀況

本問卷透過發放對象為職訓局所屬北基宜花金馬區就服中心、桃竹苗區就服中心、中彰投區就服中心、雲嘉南區就服中心、高屏彭東區就服中心，以及台北市就服中心、高雄市訓練就業中心之就業服務人員填寫，以獲得相關之現況資料。問卷的分析採敘述性統計及交叉比較等方法得出調查後之結果。

本次問卷共發放 310 份，回收 238 份，回收率為 76%，扣除填答不完全之無效問卷 9 份，有效問卷數為 229 份。

（四）比較研究法

比較研究法是將兩種以上的制度或現象，加以有計劃、有目的的敘述，對照、分析、探求、批判，找出其中的異同優劣，並歸納出趨勢或原則，做為解決有關問題或改進制度之參考。約可分為橫面式，縱線式兩種：橫面式即「地區性」之比較研究、縱線式則為對同一事務的「歷史型態」進行比較。本研究採用橫面式之比較研究，探討我國不同地區以及不同體系間就服員訓練措施之比較，並且與美國單一窗口服務中心(One-stop center)，其就業服務體系之相關訓練措施進行分析，取其長處作為我國可借鏡之處。

為何選定美國作為本研究借鏡之國家，是由於我國公立就業服務中心此刻正面臨轉型為「區域運籌中心」，區域運籌中心的功能被賦予應與地區內企業廠商、民間團體相互溝通合作，及提供就業市場資訊，以促進地區內就業機會的發展。美國單一窗口服務中心強調提供地區內一個互相協調、友善的顧客服務及引導勞動力發展的就業服務系統，且美國單一窗口服務中心的服務已發展多年時間，其執行專業訓練經驗與服務內容能提供我國就業服務專業訓練體系更多的參考。

第四節　關鍵名詞解釋

一、　**就業服務**：指協助就業及雇主徵求員工所提供之服務[6]。其可區分為傳統消極及現代積極兩方面之意義[7]。就其傳統意義而言：就業服務乃是依其獨特之專業功能，掌握人力供需動態，迅速輸送職業消息，並提供必要之職業輔導，期許減少就業市場中因「人求事」與「事求人」兩者之間產生就業訊息之不對等而產生之摩擦性失業。[8]而究其現代意義而言：就業服務除辦理求職求才登記、媒合人與事、及給予求職者適當之職業指導外，還需推行（一）職業訓練：使就業技能不符社會所需之求職者，能學得符合當代產業所需之技能；企業界更能獲得所需之技術人力。（二）配合失業保險，辦理失業登記，審核失業資格，核發失業給付。（三）辦理人力預測及人力規劃，使得人力資源獲得充分開發與運用。[9]

二、　**公立就業服務機構**：依照就業服務法第二條第一項第二款之定義，就業服務機構：指提供就業服務之機構，其由政府機關設置者，為公立就業服務機構。

三、　**就業服務專業人員**：依照台灣地區職業分類典，職業代碼 2607 為人力發展及就業服務專業人員，其定義為：凡從事人力規劃、人事管理，職業輔導、及職業分析之人員，其工作屬下列範圍者均屬之： (1)一般職業分析；(2)受雇人徵選、訓練、安置、晉升、報酬、勞資關係等人力資源培訓、調配及運用業務； (3)職業訊息及職業分類系統之編製； (4)人事行政、人力研究，職業輔導及生計輔導之規劃、分析及顧問。[10]在公立就業服務機構中，依照其業務之不同，而有就業服務員、個案管理員、就業促進員、就業外展員、身心障礙者就服員、原住民社工輔導員等不同之職務。

四、　**專業訓練**：訓練是指組織為了促進員工對於工作相關職能的學習，所進行的計畫性努力。訓練通常具有以下幾個特性：(一)訓練通常具有一項或多項的特定目標；(二)訓練的時間通常較為短暫；(三)訓練較偏重員工工作上的考慮；(四)訓練較強調立即的效果；(五)訓練較講究某些特定的方法；(六)

---

[6] 就業服務法第二條第一項第一款。

[7] 金士平，2003，區域性勞動市場發展對公立就業服務機構組織體系及其功能影響之研究-以大台北地區為例，政治大學勞工研究所碩士論文，頁 41。

[8] 李庚霈 2004，就業安全理論與實務，揚智，頁 5。

[9] 陳聰勝，2002，〈我國就業服務工作之發展、挑戰與策略〉，《人力資源開發運用的理念與實施～提升國家競爭力的策略》，五南，頁 489。

[10] 勞委會職訓局，職業分類資訊查詢系統，http://www3.evta.gov.tw/odict/shrec.asp?c=2607，參閱日期：2009 年 05 月 28 日。

訓練通常較著重以團體方式實施。[11]因此根據以上定義與特性，我們可以將專業訓練歸納為，組織為了使其員工具備完成或提升該職責內任務或績效，而對員工以某些特定方式，所進行具特定性、短期性之一般或專業知能的傳授，以求員工得以在短期內達成組織所要求的績效目標。

[11] 吳復新，1996，人力資源管理，空大，頁 162。