

第七章 結論與建議

第一節 研究結論

壹、國際比較研究發現

我國公立就業服務機構在功能方面，經與重要國家—美國、英國、澳洲進行比較分析，有以下發現：

一、服務資源及績效

- (一) 資源部分，我國廣設就業服務據點，就服通路與失業者人數比例，次於澳洲，但較英國為低，而人力配置與失業人數比例較英國、澳洲高；。整體而言，實體通路部分建置綿密，而人力部分與重要國家仍有差距。
- (二) 績效部分，我國自三合一就業服務流程實施後失業率下降，但求職就業率遠低於美國及澳洲。

二、功能部分

- (一) 就業媒合部分，自助服務成為就業媒合的重要趨勢，在就業服務的實體通路中利用電腦資訊設備及成立求職的自助服空間是一重點，但我國在三合一服務流程中的就業資訊區自助服務功能不足。另外，我國求職就業率明顯較美國及澳洲少，就業媒合技術應再提升。但虛擬通路的資訊化上，隨著全國就業 e 網及就業服務科技客服中心成立，已不遜於美英澳國家。
- (二) 提供勞動市場資訊部分，我國及美英澳國家均由中央或州政府主責勞動統計事宜，但會配合採用轄區內就業資訊予服務對象。
- (三) 辦理失業給付業務部分，失業給付佔我國公立就業服務機構新登記求職人數約 1/4，易排擠一般性就業服務業務，另外，公立就業服務機構辦理失業給付業務，使機構角色同時兼具法令的監督者及就業服務的協助者，機構角色衝突，影響失業給付請領民眾與公立就業服務機構的關係，又失業給付現金給付特性使給付領取者有延遲就業情形，致使就業推介比例偏低，相關就業媒合沒有實質績效。故失業給付的失業認定流程與公立就業服務機構掛勾，或依美國、澳洲採脫勾模式，另設失業認定機構辦理，再篩選高度風險者進入公立就業服務機構，都是可以考量的方向。
- (四) 就業諮詢的個別化服務及個案管理部分：
 - 1. 我國與美國、英國、澳洲等重要國家一樣，在個別化服務上採服務分級方式辦理。在服務分流評估工具上，採前事分類概念的簡易諮詢分

類表在事前篩選需後送個管系統失業者，雖適用於我國就業保險較短期失業給付期間之設計，但事前分類評估工具易受人為判斷影響，又因於同一機構內分流，易造成服務對象在分級服務中重複相同資料之困擾。對於服務分流工具採現行事前分類評估工具或採直接依失業週期判定的事後分類架構評估工具也值得考量。

2. 在個案管理服務上，我國公立就業服務機構之個案管理過程未與服務對象簽訂相關工作或求職計畫，易使機構人員和服務對象呈現資訊不對，也使服務對象與個案管理員難有求職計畫共識，使專業關係建立不易。另外，個案管理中所能提供的深度服務內容，缺乏如英國、澳洲的系統性就業配套措施，使個案管理員於遇處個案時，經常使用就業促進研習、職訓諮詢及推介，或多次就業諮詢等方案，但其他如：政府短期就業方案、僱用獎助津貼、求職交通補助金、臨時工作津貼…等積極性勞動市場方案則較少使用。
3. 我國與美國、英國、澳洲在個別化及個案管理服務與失業給付之間均有關聯性，個別化及個案管理服因之均具有公權力執行工具意味。唯我國就業諮詢服務在就業保險法中，雖將得否給付與參加就業諮詢聯結，但就業諮詢的個案管理服務本身既無與服務對象簽訂計畫，也缺乏配套措施規定，使提供就業諮詢服務的個案管理員對失業給付請領者也未未能充份發揮公權力，去介入失業給付請領者的積極性求職計畫及協助。

(五) 辦理積極性勞動市場方案部分，我國就業服務中心和美國、英國、澳洲公立就業服務機構均辦理積極性勞動市場方案。且在積極性勞動市場方案的執行上，我國與英國均直接涉入方案辦理及管控督導方案發展的角色。

(六) 整合公、私部門資源部分，我國就業服務中心以區域運籌中心為目標，但在公私部門資源整合上，未能如美國及英國採夥伴結盟方式，整合大量與就業相關的公私部門。我國在私部門資源整合上以契約外包或補助方式進行，在公部門資源整合上，採聯繫會報方式進行溝通協調事宜，缺少實質整合效益，也無法藉此提供就服中心服務對象更廣的問題解決資源，另外，與組織內部的對口公立職業訓練中心之整併，因彼此立場不同，相互合作性低，並對彼此的職訓推介、開班辦訓、就業輔導均存有批判聲音，但彼此業務於就業服務及職訓推介上諸多人力重置現象，需待解決。綜合論之，我國在公私部門的整合上有許

多待努力空間。

- (七) 擔任管理者角色及功能部分，我國因採契約外包方式與私部門合作，故也發展出上位管控的管理者角色，其內涵又與美國及英國的夥伴結盟角色不同，但遠較澳洲聯合中心及就業網僅為單純的執行機構而無任何對外結盟管理的角色為強。
- (八) 對雇主提供全面服務部分，我國雇主服務與美國、英國、澳洲比較於服務理念仍以勞工為中心，雇主在部分意義上，成為提供職缺服務勞工的資源，與美國、英國以雇主為中心協助雇主發展的理念不同。另外，在服務內容上，我國外勞作業成為另類的服務項目，其是否由公立就業服務機構辦理應可思考。另外，雇主較少由公立就業服務機構獲得較積極性的服務，求才推介媒合成功比例也偏低，於整體雇主服務內容應再以雇主中心角度思考。

三、定位部分

- (一) 我國公立就業服務機構的設立有中央及地方政府，然美國、英國、澳洲均於地方分權、中央集權及私有化擇一方式設立，我國公立就業服務機構設立相較之下型態上較為混雜。有關公立就業服務機構設立實應統一權責，避免中央與地方服務區域重疊，資源重複投入問題。
- (二) 我國及美國、英國、澳洲的公立就業服務機構在勞動市場均非獨占性質，與私立就業服務機構的關係存在求職求才市場佔有率競爭，在服務對象關係上也較屬於上下從屬關係，也與美國、英國的結盟合作模式有所不同。而與私立就業服務機構的定位區隔上，涉及公立就業服務機構在協助弱勢就業社會性任務、及擴展服務對象增加媒合比例的立場上如何取捨，因為此種定位考量影響公、私就業服務機構的競合，當然，能找出一套合作模式，又能各自發展服務特色，避免公私部門競爭同一服務部門，應是最佳解決方式，也是我國公立就業服務機構下個應處理議題。

貳、國內訪談研究發現

針對我國與美、英、澳三國在公立就業服務機構的功能差異，進行深入訪談，有以下發現：

一、就業媒合

- (一) 自助服務部分，多數受訪者認為自助服務有存在必要，在公立就業服務中心三合一就業服務規劃之初，規劃讓自助服務分擔多數服務流量，

但實際卻偏向專人服務。對於是否應運用自助服務減少專人服務，有正反二方意見，但總體仍偏向提升自助服務功能，仿效美國或日本增加電腦設備或相關資源，以充實自助服務區。

- (二) 媒合技術部分受到以下因素干擾，媒合技術產生問題，包括：失業給付領取者不願就業、服務求職者的叫號制度設計使專業關係難以建立、過度追求就業服務績效、服務人力不足、服務人員對職業內容不清楚、就業歧視法制限雇主登錄性別、年齡等求才條件。可改善方式包括：加強教育訓練及提供協助工具、運用社會工作方法等。

二、辦理失業給付業務使公立就業服務機構重要性提升，但也帶來負面影響，其破壞原本公立就業服務機構體制、扭曲求職求才本質，同時也形成福利依賴；受訪者均認為失業給付應與公立就業服務機構分離，因為目前失業給付之認定及給付單位分離，形成業務辦理上的困難，又公立就服機構與失業給付請領者可在就業促進研習等業務上進行適度連結即可。

三、提供個別化、個案管理服務

- (一) 可仿美國英澳洲國家與個案簽定工作計畫；在個案管理的措套配施部分，受訪者認為現行措施尚稱充足，但個案管理員運用配套措施發揮的功效有效，原因在於個管員太重諮詢，對於職業市場瞭解有限，而求職者多傾向要求金錢給付，對非給付型的配套措施配合意願有限。
- (二) 受訪者對是否依失業週期制定不同配套措施有正反看法，贊成者認為應依失業週期有所區隔，並規範個管員處遇標準一致；反對者認為個案問題不應以失業週期處遇，而應以職能分析為基礎。
- (三) 在個管員介入失業給付請領者的處遇方面，受訪者均不贊成比照英國模式給付個管員給付裁量權，但在實務上，個管員介入失業給付領取者的處遇成效一直受質疑；又，就業保險法對非自願離職者接受就業諮詢的規定，又有應用上的困難。

四、結合公私部門部分

- (一) 我國公立就業服務機構已具區域就業資訊的聯絡功能，然而實質功能有限，在結合公部門部分，並非長期穩定的關係。
- (二) 英國及美國的夥伴結盟方式雖然可行，但仍有受訪者擔心成為地方勢力進入的負面影響。

五、對雇主的全面服務

- (一) 雇主服務未特別設定服務理念，只憑經驗或政策績效指示行事，故對雇主服務應如何執行，也沒有一定看法。而在雇主服務模式的採行是否參考美國或英國模式部分，受訪者亦認為非公立就服中心應辦事項，對雇主服務理念，仍以求才登錄及推介求職者為主。
- (二) 提供雇主服務時因為績效及人力不足，無法提供細緻性服務，又公立就服中心肩負審查責任，及配合就服法對求職者的保護，而雇主想要的又與政策方向相左（如外勞引進），故無法達成雇主需求。
- (三) 在外勞業務方面，多數受訪者贊成外勞務業與就服機構脫勾，但仍有受訪者依國內法律規定，主張就服機構仍應辦理。

六、公立就業服務機構定位問題方面，主張中央統籌、地方政府設立，以及維持現行中央與地方並存模式，兼具有之。但受訪者均主張避免資源重疊。

七、與私立就業服務機構競合問題

- (一) 公、私立就服機構有人認為存在競爭，有人認為因私立就服機構較公立佳故沒有競爭，另外有人認為是自然地依市場機構區隔服務對象。公立就服機構的優勢在經費充足、可辦理整合性業務、提供單一窗口、並可免費協助弱勢民眾；私立就服機構可選擇服務對象，曝光率高，在媒合上有較佳績效。
- (二) 公立就服機構應多投注心力服務弱勢，不要和私立就服機構針對相同族群推動類似業務而喪失服務優勢；另可藉由市場機制讓民眾自行選擇使用公立或私立就服機構。
- (三) 現行公立及私立就服機構合作模式可包含：合辦活動或業務外包等方式。

八、公立就業服務機構設立理念部分，多數受訪者認為英國減少福利依賴的模式最適合我國，美國經濟發展模式有 1 人贊成，特別是針對雇主服務部分，可維持一定的經濟表現；澳洲的私有化模式不則被認為被認為我國現有資源不適合執行。

參、研究心得

- 一、我國公立就業服務機構與美國、英國、澳洲等三個重要國家就功能進行比較分析後，在就業媒合、提供勞動市場資訊、辦理失業給付業務、就業諮詢的個別化服務及個案管理、辦理積極性勞動市場方案、整合公私

部門、擔任管理者角色及功能、雇主服務八大功能項目上均具備。顯示我國公立就業服務機構已隨整體就業環境變化、就業服務政策轉變，而轉型為符合歐盟、OECD 國家要求的現代化公立就業服務機構，並在變革數年之內已具成效，實屬難得。惟就業媒合的服務成效上，仍應再行努力。

- 二、經由與其他國家比較，可發現公立就業服務機構，不論就設立理念、組織型態、服務內容、定位等，均因國情或國家價值而有不同，無謂對錯，更無絕對標準可循，惟可依不同國家的辦理經驗，強化自身服務機構。
- 三、就我國公立就業服務體系之政策面或實務面人員訪談，公立就業服務機構的規劃及操作面確有待定位處，將全部就業服務業務加諸於公立就業服務機構中執行，會損壞機構的目標，又加之與私立就業服務機構間的業務重疊，人力不足，公立就業服務機構人員自覺無法較私立就業服務機構表現更佳，更覺業務執行無力感。

第二節 研究建議

公立就業服務機構是平衡勞動市場供需的重要機構，現代化的公立就業服務機構被賦予更多任務，而其組織型態也更加多元，我國公立就業服務機構在全球化的潮流中，也可藉由國際經驗來拓展自身服務，也可由本土經驗檢視國際經驗是否適合套用我國公立就業服務機構運作，以下謹依本研究內容及結果，提出幾點建議：

壹、服務功能及績效部分

一、就業媒合部分

- (一)三合一就業服務的實體通路中應擴充自助服務區域功能及設備，導正現行淪為等待區及數位能力檢測區的狀況。
- (二)專人服務之就業媒合技術應再提升，並可由以下幾點進行：
 1. 強化就業服務人員應具職業輔導能力，並能清楚區域產業發展及職業求供狀況，以有效媒合。
 2. 改善叫號服務方式，引進社會工作方法，採一案到底方式建立專業關係，輔導失業者就業。
 3. 深度訪談時實務工作者所提就業服務法制限雇主登錄性別、年齡等求才條件致難以媒合部分，事涉就業歧視法制規定，且反就業歧視亦應重要理念，公立就業服務中心或許可在推介前專人洽詢雇主，以減少彼此用人落差。
- (三)就業媒合的績效除現有的量化指標外，可再加入具質性指標，如服務的

正確性、求職者或雇主的服務滿意度、求職者是否為特定對象等。

二、個別化及個案管理服務部分

- (一)我國公立就業服務機構採事前分類架構工具(簡易諮詢表),沒有系統性的統計及常模做為分流依據,應予加強。筆者認為,我國公立就業服務機構,可考慮仿效英國或澳洲模式再增加事後分類方式(依失業週期),依失業短、中、長期各設計不同方案,於求職者達到一定失業週期提供不同深度的配套措施組合。
- (二)個案管理服務中應與服務對象簽定工作協定,以達雙方資訊對等,促使服務對象改變自身職業能力及求職態度。
- (三)個案管理員應增加職訓、就業促進研習及多次就業諮詢以外的就業服務方案及工具的使用,充份發揮個案管理角色。
- (四)有關失業者的福利依賴現象,不能僅靠個管員提供就業諮詢解決,在就業政策上,應有法制性的機制促使長期失業者脫離領取相關給付的狀態。

三、失業給付業務與公立就業服務機構分合部分

- (一)失業給付業務對公立就業服務機構影響甚鉅,長期而言,應採修法方式另由獨立機構辦理失業認定及發給作業,再仿美國及澳洲作法,將具風險的失業者轉介至公立就業服務機構進行深度服務,及進行相關配套就業措施。
- (二)因應現行狀況,可考慮於三合一服務區域中,另設獨立櫃檯處理失業認定問題,避免影響一般性求職求才服務。

四、公私部門資源整合部分

- (一)除現行的聯繫會報、契約外包、補助模式外,可仿效美國及英國夥伴結盟精神,採美國勞動力投資委員會運作模式,成立區域就業安全委員會,集結區域內勞政、社政、教育等公部門、及民間教育、訓練、商界、勞工等團體組成,以簽署公約或服務同意書等方式共同結盟參與就業服務業務,並做為就業服務政策參考方向,以實際引入區域資源共同組織就業服務網絡。惟結合區域內公私部門時,亦要避免過度的地方勢力干擾公立就業服務機構的運作。
- (二)與公立職業訓練中心的內部整合事宜,屬行政事項,宜由中央主管機關整體規畫期程及方式,以減少就業服務與職業訓練中心在就業輔導及職業訓練推介上的資源重置。

五、雇主服務部分為我國提供服務時較忽視的一塊,依受訪結果多數不贊成再提供更細緻化的雇主服務,而認為應多提供弱勢勞工服務。然而,勞

工的就業機會仍來自雇主，提升雇主服務，不應視為與協助弱勢勞工之主旨相悖，事實上即使不以美國模式將協助雇主企業體發展及區域產業發展做為服務理念，我國公立就業服務機構仍應瞭解良好的雇主服務，方可促使雇主再提供就業機會予公立就業服務機構主要服務對象。再者提供人員配套訓練或人才預篩等細緻化雇主服務，也可視精緻的求職服務項目之一，避免對求職者錯誤推介，增加媒合成功率。

另外，外勞業務確實衝擊公立就業服務中心與雇主關係，外勞業務應發展更具體之勞外引進評核機制，而非藉由表面的外勞求才登記徒增公立就業服務機構工作，本項業務實有抽離之必要。

貳、公立就業服務機構定位及組織理念部分

一、採用中央集權方式辦理

美英澳三國運作模式中央集權、地方分權或市場模式均具，但其運作模式未見混合型態。為減少現行公立就業服務機構體制混亂產生服務資源重疊及服務內容落差問題，應有明確立公立就業服務機構組織定位，考量現有公立就業服務機構資源多數集中於中央，又勞動資訊及勞動力流動應屬全國一致分享，而有關失業給付、津貼給付等全國性財務給付方案，由全國性機構執行，亦可達成全國性一致標準，故筆者認為可比照英國模式運作，將全部公立就業服務機構由中央設立使之成為中央政府的執行單位，由中央設立符合全國性勞動力資訊共通共用的原則，使勞動市場供需達到最大效益，並使全國性勞動業務推動有一致性標準。

二、建立競爭性勞動市場的服務策略

公立就業服務機構確實是以弱勢就業對象為主，此為公立機構的服務優勢及重要使命，公立就業服務機構應多投注心力予以深度服務，減少投入私立就業服務機構服務績效良好的對象（如：高階人力、青年人力），並應適時引進私立就業服務機構力量，以合作或契約外包模式，將其精緻服務部分加以引進學習，同時解決公立就業服務機構人力不足問題。

三、機構設立信念

（一）配合主要服務的弱勢對象我國公立就業服務機構，可先加強福利面功能，一方面解決福利依賴問題，另一方面整合其他福利領取者到公立就業服務機構中，包括失業給付、其他社會救助法、身心障礙保護法等相關領取對象。為使公立就業服務機構跳脫解決失業的被動角色，建議可再思考可創造就業表現的極積理念。

（二）隨近年失業情況改善，我國公立就業服務機構也可將服務經濟發展考

量納入服務信念中，將自己視為區域經濟發展中的重要成員，可增進與雇主之關係，並成為區域產業人才的供應者之一，並協助服務的求職者，獲取相關職業技能，達成雙贏。