

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

對於公立就業服務機構 ILO. 1948 年第 88 號就業服務公約提供了全國性就業服務組織發展的新概念，在歐洲國家並成為控制就業服務的主要或惟一機構。我國勞工行政體系下的公立就業服務機構計有行政院勞工委員會職業訓練局所屬北基宜花金馬區就業服務中心、桃竹苗區就業服務中心、中彰投區就業服務中心、雲嘉南區就業服務中心、高屏澎東區就業服務中心等五所就業服務中心、直轄市設立的台北市政府勞工就業服務中心、高雄市政府勞工局訓練就業中心，及台北縣政府設立的台北縣就業服務中心。我國公立就業服務中在過去因為就業情況良好，民眾對就業服務需求不高，且失業者大都屬摩擦性失業，故公立就業服務中心的定位與功能並未進行太大變革，但自 1996 年起失業率持續上升，至 2001 年 8 月，失業率更達 5%，最高到達 5.35%<sup>1</sup>。另外，民間人力網站興起，公立就業服務機構的市場獨佔力大不如前<sup>2</sup>。在就業服務的相關政策背景下，1999 年起實施勞工保險失業給付，並自 2003 年起實施就業保險法，公立就業服務機構負責整合失業給付、就業服務與職業訓練。另一方面原省屬各就服中心收歸勞委會管轄之後，我國就業服務由中央主導的程度提高，而由於地方意識抬頭與選票壓力，縣市政府要求就業服務權力下放的聲浪高漲<sup>3</sup>，主管機關行政院勞工委員會職業訓練局並於 2005 年 12 月間邀集各縣市政府討論，同意開放各縣市自行設立公立就業服務機構。

在就業市場及就業服務政策改變背景下，公立就業服務中心依據 2001 年 8 月 24 日召開「經濟發展諮詢委員會議」決議<sup>4</sup>，朝轉型成為「區域運籌中心」角色，進行所轄區域內各項就業資源整合；另外，在就業保險法的實施下，公立就業服務中心依法令扮演失業認定的公權力角色，並在面對非自願性離職者擁有更大就業服務的法令權力。在就業服務專業本身，也藉著改造就業服務中心外在形象，重新吸引不同社經族群的服務人口、擴充就業服務站(台)據點，以下放縣市地方政府進行大規模的點線服務、推動網際網路就業服務資訊系統、加強失職者失業資料掌控及各項就業服務方案整合；在服

<sup>1</sup>95 年人力資源調查統計-年報，行政院主計處網站

<http://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=518&CtUnit=359&BaseDSD=7>。瀏覽日期 2007 年 6 月 10 日。

<sup>2</sup> 辛炳隆(2002)，就業服務政策之新方向，就業安全半年刊第 1 卷第二期，頁 3-6。

<sup>3</sup> 辛炳隆(2002)，就業服務政策之新方向，就業安全半年刊第 1 卷第二期，頁 3-6。

<sup>4</sup> 中華民國(台灣)統總府網站

[http://www.president.gov.tw/2\\_special/economic/index-9.html](http://www.president.gov.tw/2_special/economic/index-9.html)。瀏覽日期 2006 年 5 月 18 日。

務模式部分，也採「三合一就業服務流程」，提供失業給付、就業服務與職業訓練的整合性服務，並針對就業弱勢者提供就業諮詢，以協助釐清職業方向、解決就業困難；另外，公立就業服務中心也開始擴大與民間單位的結合，不論是進行特定對象的社工督導方案、個案管理服務、或進行就促媒合津貼的推介媒合，均朝擴大與民間合作的目標進行。配合積極性勞動市場政策辦理擴大公共服務就業方案（2006年8月已結束）及元多就業開發方案，提供公共工作或提供民間單位僱用補助。

我國公立就業服務機構在變革後，整體的失業率由2002年8月的5.35%，降至2007年4月份的3.83%<sup>5</sup>，失業人數由最高53萬6千人降到40萬8千人<sup>6</sup>，失業率減緩結果與公立就業服務機構轉型的相關性，仍有待驗證，但是公立就業服務機構在近5年以來因應失業問題，所投入的資源及執行方案，顯示其仍是處理失業問題時的核心機構，也是勞力供給與需求的重要平台，但是公立就業服務機構正如前述，不論在面臨服務對象、政策指引、私立就業服務機構、中央與地方的分權等等，都面臨挑戰與定位問題，這不單是未轉型前的軟硬體設備或資源整合問題<sup>7</sup>，更是屬於就業服務的功能與定位方向：

一、機構功能部分：本研究功能係指公立就業服務機構的主責業務及其重要角色，有關功能的內涵將於第二章依國際勞工組織、歐盟及OECD對公立就業服務機構的相關重要文件導出細項。現行台灣公立就業服務機構約可就就業媒合、失業給付、就業諮詢、雇主相關服務及機構外部資源整合及管理業務可加以探討。

（一）就業媒合部分，2003年起推動三合一就業服務流程，改善相關軟硬體設備，使公立就業服務機構整體服務量增加，求職求才服務量增加，同時就業媒合成功比例，也成為檢視機構成效的重要指標。求職者就業或雇主補實職缺，是因公立就業服務機構媒合推介，抑或服務對象在勞動市場中自行就業、自行補實，也關乎公立就業服務機構的媒合工作是否有效、就業媒合技術是否良好的重要功能。

<sup>5</sup>中華民國統計資訊網 <http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=676&ctNode=517>。瀏覽日期 2007年6月10日。

<sup>6</sup>中華民國統計資訊網 <http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=676&ctNode=517>。瀏覽日期 2007年6月10日。

<sup>7</sup>林建山、鄭進華在職訓局委託辦理2002年「公立就業服務機構之評鑑及其組織之合理化之研究」及易永嘉2000年政治大學碩士論文「我國公立就業服務制度之研究：以勞工保險失業給付開辦後公立就業服務機構調適為核心」，均曾在92年度就業服務機構功能大符轉型前，提出包括充實資訊設備、強化就業諮詢功能...等等建議。

- (二) 失業給付部分，2003 年起實施的就業保險法賦予公立就業服務機構法定權力提供就業保險失業者失業認定、就業服務及職業訓練。然而，公立就業服務機構在扮演失業認定的法定強制角色時，除了給予協助的正面角色外，同時扮演非自願性離職者不配合就業保險法規定時之負向角色，使得公立就業服務機構本身與其主要服務對象群之間產生衝突關係，同時失業給付的失業認定業務龐大，似乎也排擠公立就業服務機構提供細緻化服務的可能性。
- (三) 就業諮詢部分，就業諮詢服務被認為是現代公立就業服務機構的重要功能<sup>8</sup>，我國就業服務法第 17 條及就業保險法第 12 條亦明定公立就業服務機構應提供就業諮詢服務，而公立就業服務機構亦在「三合一就業服務流程」中進行簡易諮詢以對求職者的就業服務項目進行分流，並設置個案管理員進行就業諮詢服務、委託民間專業機構辦理就業促進研習活動，然而就業諮詢服務，在此一服務流程中是否產生作用，其工作模式及專業度是否有助求職者獲得相關的資源及協助也值得再細究。
- (四) 雇主相關服務部分，雇主是現代公立就業服務機構重要服務對象，我國公立就業服務機構，投入大量人力經費辦理協助失業者方案時，對於雇主是否也有同樣的協助發展使命？而細緻化的雇主服務又應包含那些項目，都是可以加以探討的問題。
- (五) 機構外部資源整合及管理部分，我國公立就業服務機構因應高失業率辦理各項措施，使公立就業服務機構以委託、補助、合作等不同型態與機構外部資源合作，但台灣的資源整合是否形成正式組織或體系？是否能協助解決失業者的多樣性問題，將於研究中瞭解。

## 二、機構定位部分：

- (一) 組織定位部分：我國行政院勞工委員會職業訓練局所屬五區公立就業服務中心負擔統整整體區域的就業服務業務，但是在人員及整合轄區資源的能力上，公立就業服務中心是否有其方向或策略去執行此一任務？而環顧各國公立就業服務機構涉入勞動市場的程度，由國家獨佔到公、私立機構併存都有，例如：澳洲採行民營化的運作模式，美國也採行地方企業主導區域發展委員會的執行方式，也在福利多元主義

---

<sup>8</sup> Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001) 'The public employment service in a changing labour market', International Labour Office, Geneva, P. 26。

思潮下成為思考的方向之一<sup>9</sup>。另外，有關分權化或集權化的爭議也未曾中斷，就業服務中心之中央與地方的權限劃分仍待進一步理清。

(二) 服務對象分眾部分：公立就業服務機構依就業服務法精神應服務全體求職人及雇主，但因勞動市場也存在私立就業服務機構，基於公私機構競合，也使公立就業服務機構的服務對象主體成為問題。公立就業服務機構在實務運作上，似有偏重服務申請就業保險失業認定者及特定對象（含中高齡、原住民、低收入戶、身心障礙、負擔家計婦女等）現象，但公立就業服務機構又藉由資訊系統擴張，使服務對象大量跨足私立就業服務機構主要服務對象。以公立就業服務機構定位觀點來看，對於服務對象的分眾是值得去思考的問題。

## 第二節 研究範圍及相關研究探討

### 一、研究範圍

我國公立就業服務機構廣義而言分散於勞委會、青輔會、退輔會及地方政府等不同機構，本研究仍以行政院勞工委員會所屬就業服務中心配搭北高两市及台北縣政府的就業服務中心為主，並著重實際進行就業服務業務之區域性機構為主，其他體系統公立就業服務機構不在本研究主要範圍內。

另外，對於我國公立就業服務機構的探討也限定於前述機構功能（就業媒合、失業給付、就業諮詢、雇主服務、資源整合等）及機構定位。其餘公立就業服務相關事項，如：擴大公共服務方案、多元就業服務方案的運作成效部分，僅作部分陳述，但不深入分析。

### 二、相關研究探討

有關本研究討論的公立就業服務機構相關著作或研究甚多，但有許多集中在 2003 年前，是時尚未推行三合一就業服務流程，但確面臨高失業率問題，有鍾崑仁<sup>10</sup>、林建山<sup>11</sup>、林桂碧<sup>12</sup>、周玫琪<sup>13</sup>、曾敏傑<sup>14</sup>、成之約<sup>15</sup>等人探討

<sup>9</sup> 郭振昌(2005)，臺灣地區公共就業服務民營化可行性初探－福利多元主義的省思，社區發展季刊 108 期，頁 135-146。

<sup>10</sup> 鍾崑仁(1998)，我國公共職業訓練機構與公立就業服務機構整併或功能結合措施之探討，台北：行政院勞工委員會職業訓練局委託專案計畫報告。

<sup>11</sup> 林建山(2002)，公立就業服務機構之評鑑及其組織合理化之研究，台北：行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告。

<sup>12</sup> 林桂碧(2004)，提供優質就業服務塑造美好職業生涯，就業安全半年刊 93 年 7 月號，頁 91-97。

<sup>13</sup> 周玫琪(2003)，迷思、弔詭、兩難與出路－因應勞動市場需求，我國未來就業促進政策走向，就業安全半年刊 92 年 7 月號，頁 21-32。

<sup>14</sup> 曾敏傑(2002)，就服機構評比與政府再造：因應失業保險的轄區重整，東吳社會學報第 12 期，頁 1-50。

公立就業服務機構應如何轉型、提出如何運用科技辦理就業服務<sup>16</sup>、如何建立績效指標<sup>17</sup>，對我國公立就業服務機構提出體制上及服務對象上的看法，其他亦有失業保險對公立就業服務機構之可能影響<sup>18</sup>及配合套措施<sup>19</sup>提出看法，或探討就業服務的本質<sup>20</sup>。

在 2003 年我國公立就業服務機構進行三合一就業服務流程變革後，相關著作或研究有針對中央與地方分權的討論<sup>21</sup>職訓中心與就服中心之整合<sup>22</sup>、就業服務人員素質<sup>23</sup>、區域運籌<sup>24</sup>等探討，另有針對我國公立就業服務機構實施三合一就業服務實施初期之討論<sup>26</sup><sup>27</sup>。

前開討論尚無涉及國際比較觀點，筆者認為公立就業服務機構自 2003 年起的變革是我國就業服務機構體制是重要里程碑，截至目前亦已運作 4 年有餘應可引用國際性的觀點，並搭配國內就業服務相關人員之觀點來檢視我國公立就業服務機構在變革後的運作情形後，形成相關結論及建議。

### 第三節 研究目的

本研究旨在探討我國公立就業服務機構在政策面上及專業服務上的功能與定位。事實上，公立就業服務機構的發展及形成有在國際間有其歷史因素，而各國在定位公立就業服務機構的政策及就業服務專業上，亦有值得借鏡之

---

<sup>15</sup> 成之約(2000)，由就業服務談就業服務體系的建構，勞資關係月刊第 18 卷第 10 期，頁 20-33。

<sup>16</sup> 李庚霖(2004)，運用網際網路科技提供多元化就業服務之探討，就業安全半年刊 93 年 7 月號，頁 83-90。

<sup>17</sup> 曾敏傑(2003)，公立就業服務機構人力配置及績效指標，就業安全半年刊 92 年 12 月號，頁 66-75。

<sup>18</sup> 易永嘉(2000)，我國公立就業服務制度之研究：以勞工保險失業給付開辦後公立就業服務機構調適為核心，台北：政治大學碩士論文。

<sup>19</sup> 郭振昌(1998)，失業保險與就業服務的配合措施，勞工之友雜誌 576 期，頁 7-11。

<sup>20</sup> 郭振昌(2000)，論就業服務的角色功能及其分工，勞資關係月刊第 18 卷第 10 期，頁 6-19。

<sup>21</sup> 辛炳隆(2005)我國中央與地方政府對於就業服務之功能劃分，就業安全半年刊 94 年 7 月號，頁 13-18。

<sup>22</sup> 林建山(2005)，現有職訓中心及就服中心間業務互相銜接及配合之研究，台北：行政院勞工委員會職業訓練局泰山職業訓練中心委託研究報告。

<sup>23</sup> 林桂碧(2004)，如何提升我國就業服務人員之專業素質，就業安全半年刊 93 年 12 月號，頁 70-75。

<sup>24</sup> 辛炳隆(2003)，就業服務區域運籌資源統合，就業安全半年刊 92 年 12 月號，頁 62-65。

<sup>25</sup> 盧政春(2005)，總體就業促進運籌體系之建構與政策調控，就業安全半年刊 94 年 7 月號，頁 29-24。

<sup>26</sup> 韋自強(2003)，就業服務、職業訓練與失業給付整合問題之研究，彰化：大葉大學工業關係學系碩士班論文。

<sup>27</sup> 曾家輝(2003)，公立就業服務模式問題之探討－以台中區就業服務中心為例，彰化：大葉大學工業關係學系碩士班論文。

處。故本研究將以重要國家的公立就業服務作法，並結合就業服務實務者的觀點，檢視台灣的公立就業服務機構定位及運作模式，並期達到下列研究目的：

- 一、檢視我國公立就業服務機構現行發展。
- 二、檢視重要國家公立就業服務運作模式。
- 三、比較我國與重要國家公立就業服務機構組織型態、功能、定位，並檢視我國公立就業服務機構的功能及定位問題。
- 四、分析重要國家及我國公立就業服務機構特色及待改善部分。
- 五、提供我國公立就業服務機構在功能及定位上之建言。

#### 第四節 研究方法

本研究係為探討國內公立就業服務機構的功能定位，除相關理論討論外，將著重於國際組織對公立就業服務機構之功能及定位規定，並將整理其它國家對公立就業服務機構之實務操作。

據此本研究將採質性研究，運用文獻探討、跨國比較及深度訪談等研究方法<sup>28</sup>，藉由文獻探討、比較研究法、深度訪談法，進行資料收集以完整呈現本研究主題。現將開前三種研究方法說明如下：

##### 一、文獻探討：

###### (一) 緣由

為了解公立就業服務機構之演進歷程、國際組織及主要國家公立就業服務機構功能及業運作概況，將就進行文獻探討，以建構本研究主題之基本國際架構。

###### (二) 文獻範圍

本研究並將蒐集以下量化及質化資料：

1. 量化資料部分：包括 OECD、ILO 及美國、英國、澳洲等主要各國官方統計等。
2. 質化資料部分：包括各類學術期刊、書籍、論文、政府出版品、網站資料等。

##### 二、比較研究法：

---

<sup>28</sup> 齊力、林本炫(2005)，質性研究方法與資料分析(2版)，嘉義：南華大學教社所，P15、王雅各等著(2003)，質性研究，台北：心理出版社，2004年、潘淑滿，質性研究理論與應用，台北：心理出版社，均提及。

### (一) 緣由

為分析不同國家公立就業服務機構運作模式，本研究採取「多國研究」(transnational research)，擬運用多國資料，並以國家為單位進行分析<sup>29</sup>。以重要國家公立就業服務機構組織運作及就業服務業務運作模式進行比較，歸納出現行公立就業服務機構與國際作法之差異處

### (二) 比較國家

有鑑公立就業服務機構發展先始自西方國家，並歷經數次公立就業服務機構改革歷程，本研究擇定美國、英國及澳洲，與台灣之公立就業服務機構互作比較。擇定理由如下：

1. 美國於1998年實施勞動力投資法(Workforce Investment Act, WIA)，由各州級地方政府成立勞動力投資委員會，成立單一窗口生涯中心(one-stop career center)，並以經濟發展為機構目標。美國依勞動力投資法成立公立就業服務機構，由公私部門聯合運作，並由商界人士為主的地方勞動力投資委員會主導就業服務、職業訓練運作方向。美國單一窗口生涯中心(one-stop career center)及以經濟發展為目標的理念，與其他國家公立就業服務機構不同是一特色。
2. 英國自1998年起推行「由福利到工作」政策，並實施新協定政策，將福利給付及就業服務整併至中央直屬的公立就業服務機構中，加強就業服務與失業給付的聯結，在組織屬性(公部門)及失業相關給付的運作上，與我國公立就業服務機構的運作類似，但又增加推動福利弱勢者的就業作為，值得台灣參考。
3. 澳洲因實施民營化政策，將原先由公立就業服務機構執行的公立就業服務項目多數外包民間、非營利組織辦理，為公立就業服務機構的定位帶來衝擊，對台灣公立就業服務機構組織人力及資源運用，可有一番新的省思。

## 三、深度訪談法

### (一) 緣由

我國公立就業服務機構因運作體系持續變動，故需就現行實務運作進行探討，本研究將由完成與美國、英國、澳洲的比較研究後，就我國與前述三國的差異處，以深度訪談的方式，瞭解我國公立就業服務機構中實務人員對我國公立就業服務機構體制差異的看法，並就引進前述三國特定制度或機構理念的可行性進行訪談，以試圖建構我國公立就業服

---

<sup>29</sup> 王佳煌、潘中道譯(2002)，當代社會研究法(Social Research Methods)，台北：學富文化事業有限公司，W.Lawrence Neuman 原著，頁 683-684。

務機構的功能與定位方向。

## (二) 訪談方式及對象

本研究將採用半結構式的訪談 (semistructured interviews, 另名半標準化訪談或引導式訪談), 進行訪談前會根據研究問題與目的設計訪談大綱, 做為訪談指引方針, 訪談時並依實際狀況對訪談問題做彈性調整<sup>30</sup>。訪談對象計分二類:

1. 行政院勞工委員會職業訓練局就業服務政策制定相關人員。
2. 公立就業服務機構實務人員。

## (三) 實施流程

有鑑深度訪談涉受訪者個人感受性問題, 除依國際比較研究結果及相關文獻擬定半結構式問卷外, 將依前述訪談對象選擇受訪者, 並與受訪者建立關係, 以進行訪談資料收集、資料處理與分析。

## 第五節 研究限制

現代公立就業服務機構功能繁多, 各國對公立就業服務機構的定位也各有不同。本研究重點將以我國公立就業服務機構為探討核心, 並以 1980 年代以來公立就業服務機構運作上具代表性國家為比較對象, 又考量台灣就業服務的主責機關及財政資源, 仍以行政院勞工委員會為主, 故在整體研究中有以下研究限制:

- 一、比較分析國家限定範圍: 在比較分析法的研究中, 以美國、英國、澳洲為主, 其他國家會於文獻探討中提及, 但不另做完整呈現。
- 二、因本研究採質性研究, 結論推論全體部分有其限制。本研究不著重量化研究強調之可複製性, 而質性研究的「可信賴性」(trustworthiness) 的概念<sup>31</sup>為目標。

<sup>30</sup> 依潘淑滿(2003), 「質性研究」中所述深度訪談技巧。

<sup>31</sup> 王佳煌、潘中道譯(2002), 當代社會研究法 (Social Research Methods), 台北: 學富文化事業有限公司, W.Lawrence Neuman 原著, 頁 227。