

第二章 公立就業服務機構發展沿革及其功能

第一節 公立就業服務機構發展沿革

有關公立就業服務機構發展之探討，將分為公立就業服務機構歷史變革、ILO 公約與公立就業服務機構及公立就業服務機構的組織型態等三方面來討論。

壹、公立就業服務機構歷史沿革

公立就業服務機構被視為現代國家的重要機構，在 1910 年英國首相邱吉爾開創第一個勞動交換的全國性網絡，國際勞工組織(International Labour Organization, 以下簡稱 ILO)在 1919 年鼓勵會員國設立公立就業服務機構。

一、起源³²

19 世紀中期導致公權力介入勞動力交換的原因有二，第一是工會及雇主互不信任，在工業化過程中工會及雇主都設立自己的組織，作為勞動市場中的仲介機構，但工會擔心由雇主出資的勞動力交換，會被用來反擊工會，雇主也不易接受工會主導的僱用系統，這種不信任是公權力介入勞動市場的重要因素。第二個導致公權力介入的原因是：1880 年到 1910 年間的失業率增加導致貧窮和不足，社會改革者分析失業問題，並指出其與經濟循環有關，摩擦性失業可以運用勞動力供需媒合的機制予以降低。因關廠歇業而起的失業，可以透過勞力交換機制，協助安置到另一個產業或廠場。

不同形式的勞動力交換在歐洲產生，奧地利、比利時、法國、德國、挪威、瑞士、及英國及部分的美國城市均有之。1907 年英國貝佛里奇到德國觀察到約有一半的勞力交換是透過公共勞力交換機制而，其促使英國開啟一個新的發展。在此同時，失業保險變成保護勞工及其家庭免於貧窮的重要工具，工會扮演先驅角色並有部分公權力，如 Ghent 支持工會由公共預算中獲取補助，在 1910-12 年英國首相邱吉爾及貝佛里奇在英國倡導國家網絡勞動力交換及地方執行失業保險制度。在英國及其他地方，失業給付被認為需靠勞力交換制度進行給付領取者的工作調查(work test)。

二、二次世界大戰期間³³

ILO 在 1919 年成立後，於華盛頓會議通過第 2 號失業公約提倡「由中央主導的免費的公立就業服務機構體制」。在此原則下，勞工不是商品，私立就

³²以下整理自 Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001) 'The public employment service in a changing labour market', International Labour Office, Geneva P.1-3。

³³以下整理自 Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001) 'The public employment service in a changing labour market', International Labour Office, Geneva P.3-4。

業機構是潛在的剝削者，ILO 主要會員國傾向公立就業服務機構具寡佔地位，並禁止私立就業機構進入(失業建議書，第 1 號)。在 1933 年，免費的就業服務機構公約主張應於 3 年內消除所有私立機構。

二次世界大戰期間因高失業率及經濟衰退勞力交換及失業保險逐漸發展。1927 年德國首創聯邦體制的就業服務體系，其設置於聯邦機構之下，提供失業保險及就業安置。1918 年加拿大在北美設置第一個公立就業服務機構，美國在第一次世界大戰期間發展有效率的公立就業服務機構，但是隨即因為缺乏國會支持而失敗。直到 1933 年羅斯福新政，才在 Wayner-Peyser Act 法案下正式發展起來。荷蘭的失業保險在 1935 年開始，政府並建立一個寡佔的公立就業服務機構。

三、1945 到 1970 年代中期³⁴

在第二次世界大戰末期，政府承諾達成充份就業(full employment)。在此脈絡下 ILO 在 1948 年透過就業服務公約(第 88 號)及就業服務建議書(第 83 號)建立新標準，就業服務應協助就業市場保持最佳狀態，協助達成完全就業以及生產資源發展。第 88 號公約建議建立便利的區域性地方辦公室，提供勞工和雇主安置就業、勞動市場資訊、及便利職業和地區的勞動力流動。在 1949 年 ILO 在通過第 96 號公約—免費就業機構(修正)，仍強調的公立就業服務機構獨佔性。

1945 到 1970 年間遵循前開各項公約的國家經濟發展互異，許多國家面臨勞力短缺的問題更甚於失業。公立就業服務機構仍被視為處理特定就業問題的有效工具，是失業保險計畫的附屬品。在 1960 年代已開發國家經濟復甦，將公立就業服務機構視為發展人力資源政策的主要工具。OECD 力倡公立就業服務機構的角色，最具影響力的模式是瑞典，其社會夥伴共同參與公立就業服務機構的運作，負責訓練及其他積極性勞動市場方案運作，其目的是促進經濟變遷，避免通膨和失業。在法國則維持個別性的機構來主責訓練及失業保險。

在 1960 年代及 1970 年前期，自助服務(self-service vacancy)在瑞典及英國興起。自助服務反應顧客導向的自我服務方式是採自現代行銷概念而來。就業勞力交換重新設計以吸引大眾，在英國及其他國家並將其重新命名

³⁴以下整理自 Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001) 'The public employment service in a changing labour market', International Labour Office, Geneva P.4-5。

為「就業服務中心」(Jobcentres)。在幾個國家裡公立就業服務機構開始使用電腦，在某些國家如加拿大及英國，現代化的勞力交換模式包括與失業保險運作分離，其認為失業保險會給就業服務機構帶來不幸的失業救濟印象。

四、1970 年代中期後的趨勢³⁵

在 1970 年代戰後完全就業(full employment)結束，油價在 1974 年到 1979 年間高漲並帶來通貨膨脹及全球競爭。1980 年代許多國家的失業率高升，公立就業服務機構涉入特別的就業方案以減緩失業之運作，而此類特別的就業方案比以往傳統的就業媒合工作規模大。失業對策逐漸轉由經濟的供給面來著手，人們把部分的高失業率原因歸究於勞動市場規定嚴格，而且他們也認為失業給付帶來「福利依賴」(benefit dependency)問題，其強調公立就業服務機構要對領取失業給付者進行「工作調查」(work test)，其後加拿大(1976)和英國(1987)又將就業安置及失業給付業務合一，在英國及荷蘭將公立就業服務機構的主要標的群，設定為長期失業者及就業安置困難者，在法國其試圖同時增加市佔率及降低長期失業者。

1994 年 OECD 就業研究 (Job Study) 主張應 1960 年代即開始推動的積極性勞動市場政府，用以取代消極性經濟支持方案。另外歐盟也強調公立就業服務機構重要性，以因應高失業率。在 1996 年 10 月，歐洲理事會倡議加強就業服務。ILO 強調公立就業服務機構的重要性，但也認為公立就業服務機構的獨佔性已是過時思潮，1997 年第 181 號私立就業服務機構公約認為私立就業服務機構的角色應扮演健全勞動市場的角色，公約提倡公、私立就業服務機構的合作。

五、1997 年代迄今

1997 年起許多先進國家同時修正原有公立就業服務機構運作，在美國自 1998 年起推動勞動力投資法案(Workforce Investment Act ,WIA)，1997 年起英國推行新協定 (New Deal)，1998 年澳洲實施就業網(Job Network)，共同特色都在進行公／私部門的整合或資源分散，並且更努力與積極性勞動市場政策做配合，也更強調就業諮詢的功能，1998 年起受 ILO 第 181 號公約影響，對於公立就業服務機構在勞動市場中的勞動角色，給予更多的期許，但同時也帶來更多的解構性想法。

³⁵ Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001) 'The public employment service in a changing labour market', International Labour Office ,Geneva , P.6-7.

貳、ILO 公約與公立就業服務機構

ILO 公約及建議書直接闡明公立就業服務機構服務功能或組織定位者計含 9 個公約及 9 個建議書³⁶(詳如表 2-1.1)。

一、功能：

- (一) 就業服務功能部分：在第 44 號失業補助與津貼公約及建議書、第 88 號就業服務公約、第 83 號中央地方分權就業服務建議書、第 176 號促進就業與失業保障建議書中規範就業媒合、勞動資訊體系發展、勞動調整方案業務、失業給付業務等。第 142 號人力資源發展中之職業指導與職業訓練公約、第 150 號人力資源發展中之職業指導與職業訓練建議書、第 189 號中小型企業工作職業創造建議書，提供公立就業服務機構發展職業訓練、職業指導、創業輔導等業務之發展方向。
- (二) 服務對象部分：第 88 號就業服務公約、第 122 號青少年就業政策建議書、第 159 號身障者職業重建與就業公約、第 168 號身障者職業重建與就業建議書、第 169 號青少年就業政策補充規定建議書，也影響公立就業服務機構擴張服務至青少年、身心障礙者、貧窮團體等特定對象。
- (三) 組織運作部分：第 2 號失業公約、在第 88 號就業服務公約、第 83 號中央地方分權就業服務建議書中，規範公立就業服務機構的組織模式，另外，第 181 號私立職業介紹公約、第 188 號私立職業介紹建議書，主張公立就業服務機構應與私立就業服務機構合作，這也成為公立就業服務機構發展的重要趨勢。

二、定位：由獨占機構轉為與私立就服機構競爭

公立就業服務機構在 ILO 的公約及建議書中的功能一直在各項就業政策或職業輔導、訓練業務等，部分公約或建議書雖未直接指明由公立就業服務機構辦理，但在實務運作上卻已納入現行公立就業服務機構的運作業務內。

由 ILO 對公立就業服務機構的定位觀之，公立就業服務機構最先被定位為勞動市場中的獨佔機構，在 1919 年第 2 號失業公約中即明定「應設一免費公立就業服務機構」，1933 年第 34 號公約主張廢止收費職業介紹機構，1948 年第 88 號就業服務公約中又再次強調了公立就業服務機構的獨佔性。在此公約中強調公立就業服務機構是就業市場最佳組織的核心，不只是就業安置和

³⁶行政院勞工委員會(2002)「國際勞工公約及建議書」。

就業市場資訊的直接提供者，也是夥伴、促進者、催化劑，並應藉此達成充份就業的目標，並促成發展生產性資源。在之後公立就業服務機構的獨佔性又透過第 96 號公約，期限內廢止私立職業介紹機構的規定再次獲得鞏固。

過往私立就業服務機構被視為缺乏公平機制，為潛在剝削者，將勞動交換商品化，然此一概念，至 1997 年第 181 號私立職業介紹機構公約反轉，ILO 強調私立就業服務機構對勞動市場具有積極正面意義，並轉而支持其存在。ILO 在第 181 號公約中強調公立就業服務機構應與私立就業服務機構合作，至此公立就業服務機構的獨佔地位已瓦解，成為勞動市場中眾多選擇之一。對公立就業服務機構而言，這也代表其進入「競爭」的概念。

公立就業服務機構在勞動市場中的勞力協助或勞力交換的定位，必須去思考其與私立就業服務機構之間的區別，或者二者之間的競合關係，這也使部分學者認為公立就業服務機構的服務目標群應設定為弱勢者。值得注意的是，在第 181 號公約公布的同年及隔年，諸如美國、英國、澳洲等國家都進行公立就業服務政策的修正，並且將公立就業服務機構的角色進行調整，也大幅增加其與私立就業服務機構間的合作。在澳洲公立就業服務機構甚至全面委外由私立就業服務機構取代其原有服務業務。

表 2-1.1 ILO 就業相關公約及建議書

公約(建議書)號次	名稱	年度	簡要內容	與公立就業服務機構相關內容	功能			定位
					就業服務功能	服務對象	組織運作	
第 2 號公約	失業	1919	應進行預防及救濟失業計畫	1. 應設立免費公共就服機構 2. 應使公私立就服機構工作融合				V
第 34 號公約	廢止收費之職業介紹機構	1933	廢止收收費職業介紹機關、不得再新設收費之職業介紹機構	確定公立就業服務機構之獨佔性				V
第 44 號公約	失業補助與津貼	1934	對非自願離職勞工給予補助或津貼，實施方式，含：強制保險計畫、任意保險計畫、強制與任意保險計畫、上述任一項，附加以補助計畫	申領津貼資格條件之一為：曾在公立就服機構登記者	V			
第 44 號建議書	失業補助與津貼	1934	失業補助與津貼計畫應擴及所有受僱者，並應至其年齡可領老年給付為止，並且不論收入多寡，明定領取補助或津貼期間受僱期間限制等。失業津貼基金應規劃一部分作為職訓及回到勞動市場之用	涉公立就服機構部分就業及職訓業務	V			
第 83 號建議書	就業服務	1948	公立就服機構組織、就業市場資料、人力預算、求職者推介、人力流動、國際就業服機構合作	明訂公立就服機構之中央與地方分權方式 公立就服機構應行之就業市場、求職推介、人力流動及國際就服機構合作事宜。	V		V	V
第 88 號公約	就業服務	1948	維持一免費之公立就業服務機構、就業服務機構必要時應與其他相關公、私立機構合作以使勞動市場獲最佳組織、就服機構應進行有效求才與安置就業工作、因應特定對象求職者之需求、對青少年進行特別安排	1. 確立設立免費公立就業服務機構 2. 明定公立就業服務機構應行就業服務內容	V	V	V	V
第 96 號公約	收費之職業介紹機構	1949	以營利為目的之收費職業介紹機構之逐漸廢止、特許例在設立情形	確保公立就業服務機構之獨佔性				V

第 122 號 建議書	就業政策	1964	就業政策的一般及特別措施、雇主、勞工及其組織之行動、促進就業目標之國際行動、有關應用方法之建議	1. 採 1948 年之就業服務公約與建議書內容解決青年失業問題 2. 涉就業政策推動原則	V			
第 142 號 公約	人力資源 發展中之 職業指導 與職業訓練	1975	應發展與就業尤其是公共就業服務相關之職業指導與職業訓練政策及計畫	強調發展公共就業服務之職業指導與職業訓練	V			
第 150 號 建議書	人力資源 發展中之 職業指導 與職業訓練	1975	應發展與就業尤其是公共就業服務相關之職業指導與職業訓練政策及計畫；包含政策與計畫之建立；職業指導主要目標為協助兒童與青年職業選擇教育、協助參加職訓者、協助轉職或失業者工作選擇等；職業訓練內容：含，應滿足青年及成人職訓需求、明定職業訓練標準與綱領等；管理人與自僱者之訓練、特殊地區／人口或經濟活動計畫、移民勞工、職業指導與職業訓練活動工作人員之訓練	職業指導及職業訓練規範，部分成為公立就服機構之主要工作項目	V			
第 159 號 公約	職業重建 與就業 (殘障者)	1983	基於殘障者與一般勞工機會均等原則，進行職業重建與殘障者就業政策、發展全國性殘障者職業重建及就業服務行動，提供殘障者之職業輔導、職業訓練等相關服務。	提供殘障者之職業重建及就業服務	V			
第 168 號 公約	促進就業 與失業保障	1988	促進有生產價值之就業；對失業者給予經濟支持	失業者無正當理由而未利用安置就業設施者，得拒絕給付	V			
第 168 號 建議書	職業重建 與就業	1983	殘障者職業重建與就業機會、雇主、勞工及殘障者代表組織之社區參與、農村地區之職業重建、雇主與勞工組織對職業重建服務發展之貢獻、殘障者及其組織對職業重建服務之貢獻、社會安全計畫之職業重建	提供殘障者之職業重建及就業服務	V			
第 169 號 建議書	就業政策 補充規定	1984	補充 1964 年第 122 號建議書內容，含：就業政策總則、人口政策、青年貧窮團體與人民之就業、工技政策、非正式階層、小型企業、區域發展政策、公共投資與特殊公共建議計畫、國際經	1. 對要進入勞動市場的青年貧窮團體與人民應提供諮詢與就業服務 2. 公共投資與特殊公共建設計畫，應要	V			

			濟合作與就業、國際移民與就業	配合利用就業服務				
第 176 號 建議書	促進就業 與失業保 障	1988	促進有生產價值之就業、失業者 之保障、失業保障制度之建立與 改進	1. 促進有生產價值 之就業應包括就業 服務 2. 發給失業給付應 建立有效之公立就 業服務機構網絡	V			
第 181 號 公約	私立職業 介紹所公 約	1997	認可私立職業介紹機構在勞動 市場的正面角色，並允許進行： 求才求職媒合、人力派遣業務， 並得向雇主收取費用	挑戰公立就服機構 之獨占位地				V
第 188 號 建議書	私立職業 介紹所建 議書	1997	一般規定、人員保護、公立就業 服務機構與私立職業介紹機構 之關係（共享資訊、交換職缺、 合辦訓練、辦理專案合作、互相 諮商等）	闡明與公立就服機 構之關係				V
第 189 號 建議書	中、小型 企業工作 職位創造 建議書	1998	會員國應保障中小型企業員工 利益，並採取適當財政、貨幣政 策、社會與勞工立法、財產權、 事業單位設立點、契約執行、公 平競爭等之法律規範，以培植中 小企業、並建立支援服務網	微型企業發展亦成 為公立就服機構服 務項目之一	V			

資料來源：筆者自行整理，參考「國際勞工公約及建議書」(2002)，台北：行政院勞工委員會編印及 ILO 網站
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisspl.htm>。瀏覽日期：2006 年 5 月 10 日。

參、公立就業服務機構的組織型態

公立就業服務機構原以公部門設立為主並具獨佔性，但隨著定位改變，公立就業服務機構的組織型態也產生異質性，粗歸為以下三類³⁷：

一、整合在勞工部之中(或有相關從屬責任的部門)，屬多數國家設立公立就業服務機構的最常見的型態。公立就業服務機構運作方向掌控於國家，可分為二種不同的型式：

(一)完全整合於某一政府部門：政府部門的首長或高級官員，常態性的介入公立就業服務機構的日常運作，公立就業服務機構裡的職員和其他公共服務部門地位一致，進用、升遷、轉職、服務條件、社會保護、工會權利都一樣。

(二)政府部門中的執行機構：此一模式公立就業服務機構的功能被歸為

³⁷Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market' International Labour Office ,Geneva , P. 24.

政府部門中的獨立組織，這個組織由主任或主席領導，要對相關部門的首長負責，包含目標、目的、資源及績效都在內。此一模式首長的角色不是直接操盤，職員的制度也比較不像其他政府部門。英國是此一模式的代表。

二、立基於委員會或社會夥伴代表下的自治行政體，此一體制是經由法律而設立，法律規範公立就業服務機構的財務運作、管理及管控的模式、公立就業服務機構組織與政府首長、雇主及勞工團體的關係。公立就業服務機構的首要任務、運作方向及行動方案，通常由三方管理會議或委員會決定，並由前開會議或委員指定公立就業服務機構的主管，內部職員的地位和公部門的公務員不同。本模式以德國為代表。

三、私有化組織：屬全新模式，在澳洲發展。澳洲的公共就業服務被「就業網」（Job Network）取代，其中私立機構、社區及公部門機構共處於一個完全競爭市場，與政府立約推動失業的就業安置服務，私有化的公立就業服務機構可視為合作方案中的企業體。

公立就業服務機構在發展中國家通常是勞工部所轄，在已開發國家則轉為一個自治的行政體，澳洲的私有化則是唯一的例外。每一個模式有其優缺點，模式一之（一）中由政府首長直接管控，其好處是由首長擁有操控權，但是可能因為沒有明確統一的領導，易受政治干擾，比如：各種不同團體的意見或是職員的科層官僚問題。模式一之（二）為普遍模式，但是要運作成功端賴政府首長、社會夥伴及公立就業服務機構領導者的相互瞭解。

肆、公立就業服務機構資源

公立就業服務機構的服務，雖然引進科技，進行自助服務，但就業服務仍需投入大量人力，特別在講求個別化及深度服務的同時，更需要投入各項人力及硬體資源。但公立就業服務機構在預算支出和政治壓力間產生有其衝突。以下將就公立就業服務機構經費及人力進行探討。

一、 經費

OECD 各國在 1998 到 2003 年間投入公立就業服務及行政的經費佔 GDP 比例 0.04%-0.37%之間，美國最低，瑞典最高；佔勞動市場方案的經費比例 2.59%-23.68%，以丹麥最低，日本最高，其中半數以上國家佔勞動市場方案經費比例 10%以下，7 國佔 10%-20%，2 國佔 20%以上（表 2-1.2）。而以失業率觀之，2003 年失業率低於 4%的的韓國、荷蘭，公立就業服務及

行政費用比例分別為 0.05%及 0.28%，佔全部勞動市場方案比例為 12.20%及 7.87%，落差甚大。公立就業服務及行政費用對於失業率的影響，或許不能單由經費支出比例觀之，但各國於公立就業服務及行政費用的支出，多數呈現持平水準或增加 0.01%-0.08%，顯示各國於公立就業服務及行政經費的投注比例，雖有一定水準，但可能也存在經費增長上的困難。

事實上，經費支出在各國均為嚴肅的議題，值得注意的是，美國的經費支出水準偏低，但觀察其就業率尚較部分歐洲國家為低，美國在公立就業服務機構的經費一直存有預算限制，就此觀之，更需觀察的為其公立就業服務機構的運作模式，如何能在經費有限的情況下，運作可具效能；另外，澳洲雖採行公立就業服務機構私有化方式運作，但其經費比例仍較數半以上國家為高，這顯示其私有化方式著注在契約外包，而經費來源仍來自政府預算，如此的就業服務機構，仍應屬於公共性質，只是業務執行機構及人員私有化。英國在 1999-2003 年的公立就業服務及行政費比例佔 GDP0.17%，佔勞動市場方案 22.67%，均屬中上水準，其中佔 GDP 比例是少數比例擴大的國家，顯示英國對公立就業服務機構的重視。

表 2-1.2、OCED 國家公立就業服務及行政費用暨失業率

單位：%

國家/年度	勞動市場方案 經費	公立就業服務及 行政費用			失業率 (2003)
		估 GDP 比例	1998-99 估 GDP 比例	98-03 年 估 GDP 比例	
澳大利亞 /2001-02	1.46	0.20	0.20	13.7	6.1
奧地利/2002	1.78	0.13	0.14	7.87	4.4
比利時/2002	3.65	0.20	0.21	5.75	8.1
加拿大 /2001-02	1.23	0.20	0.20	16.26	7.6
捷克/2002	0.45	0.09	0.07	15.56	7.8
丹麥/2000	4.63	0.12	0.12	2.59	5.6
芬蘭/2002	3.07	0.15	0.12	3.91	9.0
法國/2002	3.06	0.17	0.18	5.88	9.4
德國/2002	3.31	0.23	0.23	6.95	9.3
希臘/1998	0.93	0.14	0.06	6.45	10 (2002)
匈牙利/2002	0.90	0.12	0.12	13.33	5.8
愛爾蘭/2001	1.83	--	0.24	13.11	4.6
義大利/2002	1.20	--	--	--	8.6
日本/2002-03	0.76	0.17	0.18	23.68	5.3
韓國/2002	0.41	0.04	0.05	12.20	3.6
墨西哥/2001	0.06	--	N/A	--	N/A
荷蘭/2002	3.56	0.28	0.28	7.87	3.8
紐西蘭 /2002-03	1.52	0.15	0.12	7.89	4.7
挪威/2002	1.41	0.15	0.13	9.22	4.5
波蘭/2002	N/A	--	--	--	19.2
葡萄牙/2000	1.51	0.11	0.11	7.28	6.4
斯拉維克/2002	0.94	0.15	0.15	15.6	17.1
西班牙/2002	2.42	0.11	0.09	3.72	11.3
瑞典/2002	2.45	0.29	0.37	15.1	5.6
瑞士/2002	1.30	0.15	0.11	8.46	4.1
英國/2002-03	0.75	0.13	0.17	22.67	5.0
美國/2002-03	0.71	0.04	0.04	5.63	6.0

資料來源：作者自行整理，參考 OECD(2006)OECD Employment Outlook 2005，Paris，P. 293、319-27。

二、人力

公立就業服務機構配置人力關乎可以提供的服務範圍及深度，在公立就業服務機構經費有限的情形下，公立就業服務機構的人力勢必要隨之調查，而其提供的服務模式，可能也會因應人力而有所調查。

依表 2-1.3 顯示 1999 年 ILO 進行公立就業服務機構數及職員調查數據，加拿大、法國、日本、荷蘭、挪威、英國、美國各級公立就業服務職員人數，以進行直接服務的地方辦公室，所佔職員人數最多，而其中又以專業人員比例最高，均佔總人數 50%以上，直接反應公立就業服務機構提供在地性直接服務的特質。

表 2-1.3、各國公立就業服務機構數、職員人數

單位：人、%

國家	公立就業服務機構	各級公立就業服務機構職員分佈						
		國家總部	分區辦公室	地方辦公室	全國總數			
					全部職員數	比例(%)		
						管理者	專業人員	行政人員
加拿大 (1998-99)	--	1,758	1,042	12,203	15,003	0.83	52.04	47.12
法國(1997)	736	638	1,804	14,579	17,021	7.70	80.66	11.64
日本(1991)	479	239	2,242	12,843	15,324	--	--	--
荷蘭(1999)	147	650	5,742		6,392	--	--	--
挪威(1999)	120	263	418	2,809	3,490	13.70	77.05	9.25
英國(1999)	1,100	2,063	4,616	29,313	35,992	3.12	96.88	
美國(1997)	2,260	632	70,050		70,682	--	--	--

資源來源：ILO 國家研究，1999，引自：Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001) 'The public employment service in a changing labour market', Geneva: International Labour Office, P. 31。

探究公立就業服務機構每位人員服務失業人數，(詳見表 2-1.4 及表 2-1.5)，1988 年瑞典每一個職員服務 14 個失業者，西班牙每 1 個職員服務 713 個失業者，多數國家的職員和失業者比例為 35-50，而瑞典則遠低於平均值。而 1996 年瑞典每一職員服務 27 個長期失業者，法國每一職員服務 141

個長期失業者，而觀察其失業率，在高失業率國家每人服務數也較高³⁸，顯示公立就業服務機構人員對公立就業服務方案的執行成效，可能存在影響。

表 2-1.4、1988 年公立就業服務機構職員與失業者比例

國家	就業服務辦公室	就業服務辦公室加上網絡據點及方案管理	就業服務包含失業給付行政人員	失業率(%)
瑞典	14	10	9	1.6
英國	53	36	36	6.9
挪威	68	47	46	4.9
德國	86	57	39	6.2
奧地利	109	58	44	7.2
荷蘭	152	131	42	9.2
加拿大	213	82	49	7.7
法國	271	122	78	10.0
西班牙	713	--.	--.	19.1

資源來源:OECD employment outlook1991, P.213, 引自:Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001) 'The public employment service in a changing labour market', Geneva: International Labour Office, P. 31.

表 2-1.5 1996 年 歐洲部分國家每名職員對應失業者人數比例

國家	每名職員對應失業者人數	每名職員對應長期失業者人數	失業率
法國	239	141	11.9%
德國	133	87	8.7%
瑞典	58	27	9.6%
英國	95	55	8.0%

資料來源: 法國勞工部 1998 年 10 月研究報告, 引自 Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001) 'The public employment service in a changing labour market', Geneva: International Labour Office, P.32.

第二節 公立就業服務機構功能

公立就業服務機構的功能從傳統的人力供需媒介，隨著失業問題，而逐

³⁸ Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price 'The public employment service in a changing labour market', International Labour Office, Geneva, 2001, P. 31.

漸轉而需具有就業市場中的多重角色³⁹。而且隨著不同國家的政治和社會經濟發展，對公立就業服務機構的角色定位也有不同。有鑑公立就業服務機構是辦理就業服務的單位，在探討公立就業服務機構功能之前，先由就業服務的角色及功能進行探討。

壹、就業服務的角色與功能

就業服務基本上是促進「人」(求職者)與「職業」(求才者)雙方面的「結合」過程，也因此就業服務即需同時考慮求職者本身所具備的條件及職業(就業)市場概況與求才者之要求條件⁴⁰。其基礎功能即在提供勞動市場資訊的中介功能。具體而言，就業服務具有以下的功能與目的⁴¹：

- 一、促進勞動力的供需平衡，達到「充分就業」與勞動者就業安全的目標。
- 二、透過就業資訊提供與諮商，以解決求職者資訊取得與尋職接洽的困難，達到順利就業的目標。
- 三、協助勞工合理的流動，以達到人力資源合理調配的目的。
- 四、協助如身體、知能有障礙等特定對象順利就業，以達成其自立與自足的目的。

隨著勞動市場的變化，就業服務也需由被動性的中介角色，擴大積極性角色。2003年OECD就業總覽中，回顧OECD國家1990年代以來的就業市場，失業率緩步增加約1%，女性就業人數增長、老年就業人口也在OECD國家縮減鼓勵退休政策下增加就業比率，而青少年及低工作技術勞工的就業率持續下降，身心障礙者仍處於就業市場的邊緣地帶；另外，整體就業條件變差，部分工時及平均就業期間均變短，就業安全及勞工健康也顯示危險性增高⁴²。勞動市場變化，反應就業服務政策也需隨之調整，郭振昌曾指出就業服務有以下七個新角色與功能需予著重⁴³：

- 一、新進勞力：處理青年新進勞動市場問題，即「從學校到工作的轉換」(the 'school to work transition')。
- 二、勞力移動：提供各種不同的財政誘因，鼓勵勞力由低就業區移到高就業區。
- 三、改善勞工的就業不安全：勞動市場政策的最後一般性功能是治療性的：所有國家的體制均包含某些補償勞工在勞動市場中不安全的措施，或改

³⁹ 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。

⁴⁰ 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。

⁴¹ 成之約(2000)，由就業服務談就業服務體系的建構，勞工行政，第143期，頁12-23。

⁴² OECD(2004)OECD Employment Outlook 2003,Paris.

⁴³ 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。

變結果的分配。包括提供失業保險、失業救助、訓練方案等。

四、與私立就業服務機構的關係：政府既無法在就業市場中居於獨占的角色，則需與民間輔導就業機構與組織建立相當的關係，依據 ILO 研究員 Sergio Ricca 的看法，必須同時保存管理、競爭與合作的關係：管理（control）即鼓勵民營機構自我約束，或訂定相關法規避免該等機構之濫用與影響勞工權益；競爭（competition）即公民營就業服務機構居於開放的就業市場中有公平的競爭空間；合作（collaboration or cooperation）即民營機構樂意提供相關的統計分析資料，以促使公立機構能全盤了解勞動市場的實際情況。

五、推動與執行促進就業方案：基於對於科技進步與國際競爭環境的認識，許多國家已其就業政策方案著重於特殊措施，運用公共基金費用，來創造新的就業機會，或提供有關津貼與補助，包含：職業訓練、社區工作、新形式的工作時間（如英國的工作分割方案 the Job-splitting scheme、加拿大的工作分擔方案 work-sharing 等，單一職位分由多人共同就業）、創業輔導等。

六、提高專業研究分析與服務功能：除傳統求職、求才與安置就業之統計數據之外，尚須逐步增加理解職業內涵的變動，分析勞力供需不均衡的因素，儘快地提供新技術的訓練，以配合就業市場的新需求。

七、整合性的就業安全體制中心角色與互補功能：如：勞動與訓練機構的結合、就業與教育的結合或就業與福利部門的結合等。

公立就業服務機構隨著就業服務的角色與功能調整，其功能也隨之變化。

貳、公立就業服務機構功能

不論是已發展或發展中國家多有設立公立就業服務機構，其賦予的功能、任務及組織型態各國不一，會隨著國家的經濟、社會、勞動關係等而不同，並受政府就業政策方向影響⁴⁴，其功能並沒有既定模式，換言之，公立就業服務機構本身也因應外在環境持續變動，以下將就 ILO 公約、歐盟情形來探討公立就業服務中心功能。

一、ILO 公約

ILO 對公立就業服務機構有許多定位及功能上的倡議性公約，其中對公立就業服務機構組織及運作闡述最為清楚係第 88 號就業服務公約，其界定就業

⁴⁴ Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market' Geneva: International Labour Office , P. 27.

服務的一般性任務為：招募及安置勞工、促進職業及區域流動、勞動市場資訊的收集及分析、與失業保險的行政單位合作、支援社會及經濟方案。另外，第 2 號公約、第 44 號公約、第 44 號建議書、第 83 號建議書、第 122 號建議書、第 142 號公約、第 150 號建議書、第 159 號公約、第 168 號公約及建議書、第 169 號建議書、第 176 號建議書、第 181 號公約、第 188 號建議書、第 189 號建議書等亦有涉及公立就業服務機構業務。綜合這些任務或活動筆者歸納出公立就業服務機構六個主要功能：

(一)就業媒合：協助勞工尋求適當職業並協助雇主尋求適當勞工，在第 88 號就業服務公約中，明定相關任務如下：

1、登記求職者，應瞭解其職業資格、經驗與願望；與求職者訪談；於必要時考查其體格及職業能力；適當時協助彼等獲得職業指導或職業訓練。對不能適當安置者或不能獲得適當人才之職缺，轉知其他就業服務機構。

2、提供雇主給予之職缺及所需人員資格詳情。並推介具有適當體格及技能之求職者予雇主。

執行就業媒合功能之專業，則於第 142 號人力資源發展中之職業指導與職業訓練公約、第 150 號建議書中有明確規範，包括：協助轉職或失業者職業選擇、建立職業指導及諮詢相關體系等。

(二)建立勞動資訊體系：第 88 號就業服務公約，明定公立就業服務機構應與其他機關、工作及資方合作蒐集並分析關於全國及各地區、各業勞動市場情況及其可能演變之充分情報，並迅速有系統地將此項情報供給有關之機關雇主團體、勞工團體及一般社會大眾。並且，就業市場資料應由受過適當訓練人的進行，蒐集範圍包括：人力需求及供給，蒐集方式應包含：第一、直接調查對某一主題有特別研究之單位，如其他公立機關、雇主與勞工組織、公民營企業及聯合委員會。第二、與工礦檢查、失業保險及救助機構合作。第三、針對就業市場特殊問題定期報告。第四、由就業服務機構從事特定問題之調查、研究與分析。

(三)辦理失業給付相關業務：參與失業保險與救助以及其他救濟失業措施之管理及給付業務，如第 44 號失業補助與津貼公約規範申領津貼資格條件之一為在公立就業服務機構登記。而第 88 號就業服務公約也明定對失業給付的配合任務。第 176 號促進就業與失業保障建議書並明定發給失業給付應建立有效的公立就業服務機構網絡。

(四)結合私立就業服務機構：第 181 號私立職業介紹所公約使公立就業服務

機構在勞動市場中的獨佔地位，轉而需與私立就業服務機構合作，在第 188 號建議書中明定，公立就業服務機構與私立就業服務機構間的合作應予鼓勵，其合作措施得包括：集中共享資料，並使用同共之業務術語以增進勞工市場運作之透明度；交換關於出缺工作職位之公告；合作舉辦諸如訓練等；為舉辦諸如整合長期失業者等專案活動而簽訂公立就業服務機構與私立職業介紹機構間之協議書；職員之培訓；為改進業務而經常互相諮商等。事實上，公立就業服務機構需合作的對象，除了私立就業服務機構，也包括了公部門的其他機構。

(五) 促進職業及區域勞動力流動：第 88 號公約明定，公立就業服務應便利職業上之移轉以調節對各種職業就業機會之勞力供給。並使地域上之移轉俾協助勞工前往有適當就業機會之地區(包含國際性的勞動移動)。

(六) 辦理就業調整方案及弱勢協助：第 88 號公約明定公立就業服務機構應支援社會及經濟方案，並且針對失業者、青少年、心身障礙者應提供服務，而其餘就業政策、職業輔導與訓練等公約或建議書，也對公立就業服務提供身心障礙重建工作(第 159 號職業重建與就業公約、第 168 號建議書)、針對青少年、貧窮團體提及民眾供諮詢與就業服務(第 122 號就業政策建議書、第 169 號就業政策補充規定建議書)。

二、歐盟

依據 2006 年 5 月份歐盟網站對公立就業服務的說明⁴⁵，促進勞動力發展及就業媒合是歐洲就業策略的主要目標，公立就業服務機構則是扮演服務輸送的要角。歐盟自 1997 年起已建立一套聯結全歐公立就業服務的網絡，公立就業服務機構的各國執行主管每半年開會一次，決定年度計畫以：協助就業服務輸送體系現代化及實施就業策略並整合歐洲勞動市場。而其主要理念為：(一) 預防長期失業；(二) 找出招募困難的職業別；(三) 整合歐洲就業平台系統(EURES)至全國性積極性勞動市場方案；(四) 整合公私立就業服務機構；(五) 發展自助服務系統；(六) 連結積極性就業服務及失業給付；(七) 發展現代化管理系統；(八) 強化公立就業服務在區域及地方層級的效率。然而，歐盟對公立就業服務的功能係經過調整，其中 1997 年的「就業指導」可視為就業政策的分水嶺。

⁴⁵ 歐盟網站：

http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/pub_empl_services_en.htm。
瀏覽日期 2006 年 5 月 10 日。

1997年阿姆斯特丹舉行的歐洲會議（European Council）中同意就業應為各國共同關切的議題，同年11月份並召開非例行會議訂定就業指導（Employment Guidelines），就業指導強調創造工作機會及預防失業⁴⁶，為達成此目標就業指導設立四個主要項目：企業力（Entrepreneurship）、就業力（Employability）、調適力（Adaptability）、機會平等（Equal opportunities）⁴⁷，這四個主要項目的內容如下⁴⁸：

- （一）企業力（Entrepreneurship）：提供企業繁榮發達的環境，開發個人創造力並擴展新的工作職缺。
- （二）就業力（Employability）：促使人們得以就業的能力，這包含適當的就業技能、求職的誘因及機會提供。就業服務機構應強化其角色，透過雇主提升市場層級，來提供雇主適當的勞工及協助求職者有適當的就業機會。其應採取的措施有：處理長期失業者及青少年失業者的問題：會員國應及早確認個案的需要並及早採取行動，以確保每一個成年失業者可以在失業12個月內，青少年失業者在失業6個月內，提供就業、再訓練、工作經驗或其他增進就業力方案；協助由學校到職場的轉換、由消極性措施轉為積極性措施：由收入給付的消極措施受領人口轉移至積極性措施內、將接受訓練比例由10%提供至20%；發展夥伴關係：與企業及社會夥伴共同合作提供就業及訓練。
- （三）調適力（Adaptability）：新的科技、產業型改態，產生合併、收購、新的服務及競爭，影響企業運作及個別勞工，會員國應協助企業及在其中就業勞工的調適力。
- （四）機會平等（Equal opportunities）：面臨勞動人口成長趨緩，歐盟會員國應多運用女性勞力，並消滅女性就業的性別障礙⁴⁹。

公立就業服務機構在歐盟「就業指導」的四個目標中扮演不可獲缺的行動者，並有其角色：1. 就業力部分：對成年及青少年失業在失業期滿6及12

⁴⁶ European Commission: commission communication(1998)“Modernising Employment Services to Support the European Employment Strategy”。

⁴⁷ Commission Communication(1997): Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998. http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/papers/guide.htm。瀏覽日期2006年5月10日。

⁴⁸ What to do? A European Employment strategy based on four pillars. (1998)http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/backgr/pilars.htm。瀏覽日期2006年5月10日。

⁴⁹ Commission Communication: Proposal for Guidelines for Member States Employment Policies 1998.(1997) http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/papers/guide.htm。瀏覽日期2006年5月10日。

月前及時提供服務，並對學生進行就業態度指導，以協助其轉進職場，另外也參與如學徒訓練系統、機動訓練場所等的業務運作；2. 企業力部分：公立就業服務機構協助勞動轉為自營作業者，提供相關的就業發展資源，強化公立單位的合作，以開發就業機會；3. 調適力部分：協助企業內部及其員工面對因環境改善而生的挑戰，降低失業風險；4. 機會平等部分：英德等國均將提供女性更平等就業機會列為重要工作項目，另外公立就業服務機構也協助身心障礙者、少數民眾等弱勢族群⁵⁰。

因應1997年「就業指導」及勞動市場、勞力中介機制變化，歐盟（EU）及歐洲經濟區域（European Economic Area, EEA）在1998年12月聯合簽署任務聲明（mission statement），擬定十點作為公立就業服務機構角色參考，其中包括三項任務及七項發展策略⁵¹：

（一）任務部分

1. 公立就業服務機構提供勞動市場便利的通路，提供地方及歐盟層級有效的中介服務給所有求職者及企業。
2. 當職缺數不足讓求職立即就業、當市場需要的技能無法立即補足、或其它有礙成功整合的問題產生時，公立就業服務應提供更廣泛的服務以因應個人需求。
3. 應對企業提供優質服務，以為企業需求及勞動條件的橋樑。

（二）發展策略部分⁵²

1. 公立就業服務機構應發展服務企業體的特色，其試圖扮演市場中心地位，並關注求職者及企業的需求變動。
2. 公立就業服務機構會充份運用現代化資訊及通訊科技以促進其對顧客的服務。
3. 公立就業服務機構對失業者的個案管理焦點在於個別需求的早期行動對策及有計畫持續性的服務。
4. 就業服務的計畫及輸送，會由持續的監控、深度的勞動市場分析而生。
5. 公立就業服務機構會試圖強化不同就業服務機構功能的聯繫。

⁵⁰ European Commission: commission communication "Modernising Employment Services to Support the European Employment Strategy", 1998

⁵¹ Joint Mission Statement of Public Employment Services in Europe (EU/EEA), 1998。
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/JointMissionStatement-E N.pdf。瀏覽日期 2006 年 5 月 10 日。

⁵² Joint Mission Statement of Public Employment Services in Europe (EU/EEA), 1998。
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/JointMissionStatement-E N.pdf。瀏覽日期 2006 年 5 月 10 日。

6. 公立就業服務機構會和勞動市場中的其他單位建立夥伴策略，這些社會夥伴包括：教育、訓練、自治政府、福利團體及私立就業服務機構。
7. 強化歐盟層級的公立就業服務機構合作。

三、公立就業服務機構功能歸納

由 ILO 及歐盟觀之，公立就業服務機構在已開發國家，由傳統的就業安置角或勞動仲介角色，轉換為就業政策和勞動市場方案執行者，因為這些國家具高失業率，如歐盟會員國、加拿大和美國⁵³。有些已開發國家如澳洲、加拿大、芬蘭、法國、德國和荷蘭及美國，在 1990 年代立法修正公立就業服務機構的法定角色和任務，其要求公立就業服務機構要在勞動市場中具有效率。公立就業服務機構在勞動市場中扮演很多角色：勞動市場資訊的提供者、就業媒合、勞動調整方案的促使者、流通者、協調者、委員、夥伴及催化者。而其功能筆者認為公立就業服務機構功能約可歸為以下六項：

1. 就業媒合：提供求職者及雇主便利的勞動市場中介管道，增加顧客導向及自助服務，並促進職業及區域勞動力流動。
2. 提供勞動市場資訊：運用資訊科技建立統整性資訊，包括職缺訊息、求才服務、就業市場統計分析資訊等，強化勞動市場資訊透明化。先進國家亦運用國家的資訊網進行整合，如美國建立 America' s Job Bank(AJB)、日本的 OEIS 就業資訊系統等。
3. 辦理失業給付相關業務：辦理失業認定、預防失業給付領取者長期失業方案、及相關管控、督導業務。
4. 提供個別化服務、建立個案管理系統：針對求職者個別需求，發展個別行動方案及服務，並運用個案管理系統進行相關服務。
5. 辦理積極性勞動市場方案：辦理求職協助、職業訓練、就業補助、職缺創造、青少年及身心障礙等弱勢族群之就業方案等。
6. 整合公私部門／機構就業服務資源：因應去中央化及去獨佔性的趨勢，進行公、私部門及就業服務機構的整合或結合，建立社會夥伴關係，建立區域性及地方性的分權發展，與私立機構合作辦理相關就業業務，其模式可包含：(1)政府部門整合或結盟：如，英國整合就業及教育部門，以辦理就業及職業訓練。(2)顧客導向整合(customer-focus integration)：美國推行的單一窗口中心將原本分散不同中心辦理的就服功能，藉由「服務整合」(service intergration)納入單一就服機構，以利求職勞工或雇主可一次

⁵³Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market' International Labour Office ,Geneva, P. 22.

獲得所需服務⁵⁴。(3)社會夥伴的整合：社會夥伴包括教育、訓練、自治政府、福利團體及私立就業服務機構的整合。(4)相關方案整合：例如加拿大的就業保險法(Employment Insurance Act)整合了經濟性福利及就業方案⁵⁵，期能創造更有效率及更平等的勞動市場⁵⁶。

參、積極性勞動市場政策

1994年OECD年就業研究(Job Study)指出OECD國家必須採取手段去因應因為快速變遷而導致的持續失業狀況，且應針對特定對象設計方案，以解決失業問題⁵⁷，將消極的現金給付轉變為積極的工作相關方案，讓失業者得以獲得管道重回職場。

一、定義及方案內容

積極性勞動市場政策依據OECD的定義是指快速發展勞力及新的技術及就業機會，其目標為預防失業或協助失業者重回具生產力工作導正勞動市場不足處。其實質內容，依OECD每年出刊的就業總覽中所指內涵不一⁵⁸。一般而言，積極性勞動市場方案包括就業媒合、求職協助及勞動市場資訊服務，以協助勞動找到工作、雇主獲得適當人才；其包含增進勞動生產力、促進投資及流動，如訓練及再訓練、協助發展微型企業及創造就業職缺等。1996年OECD的就業策略一書指積極性勞動市場政策約為：求職協助(Jobsearch assistance)、訓練(Training)、就業補助(Employment subsidies)、職缺創造(Direct job creation)、創業協助(Aid for starting enterprises)等⁵⁹。筆者將積極性勞動市場方案整理如表2-2.1：

⁵⁴Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market"International Labour Office ,Geneva P. 28.

⁵⁵加拿大的就業保險法中將經濟福利領取者、生育或育親給付領取者納入全套式服務的服務對象，其服務包括就業給付：特定對象的薪資補助、收入補貼、自雇協助、創造職缺的夥伴關係(job-creation partnerships)、技能貸款(skill loan)及補助(grant)，其他的支持性工具如就業協助服務、勞動市場夥伴關係、創新服務等。

⁵⁶ Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market"International Labour Office ,Geneva, P. 28.

⁵⁷Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market"International Labour Office ,Geneva P.72

⁵⁸ OECD(2004)OECD Employment Outlook 2003 ,Paris, P.193 及 OECD(2006)OECD Employment Outlook 2005,Paris, P.175 均提及積極性政策範圍廣泛，僅以列舉方式粗略說明其可能包涵方案。

⁵⁹OECD(1996)The OECD jobs strategy. Enhancing the effectiveness of active labour market policies ,Paris.

表 2-2.1 積極性勞動市場方案

方案	內容
求職協助	促進求職範圍及品質，包括許多介入型式，如：深度諮詢、就業促進研習(Job club)等
訓練	積極性勞動市場政策中放置大量資源置於訓練，其可能為教室講課或就業中研習
就業補助	運用財務誘因鼓勵雇主僱用失業者，補助也可以以訂立工作契約的方式，有效增加勞動供給。
職缺創造	一種增加勞動需求的方案，在特定工作方案中提供臨時性職缺，通常是公部門或志願服務部門
創業協助	促進自營作業型態，包括協助入門研討、企業建立課程、及財務協助
青少年方案	失業及弱勢青少年方案、學徒及其它一般青少年職訓支持方案
身心障礙方案	含括職業重建、身心障礙就業方案

來源：作者自行整理自：D R Fletcher(1998)'The effectiveness of active labour-market policies : latest evidence from the National Development Programme'Environment and planning C Vol.16 P.157-589 及 OCED(2006)OCED Employment Outlook 2005,Paris,P.319-27。

積極性勞動市場政策的施實有「方案整合」及「多元參與」的特色，在「方案整合」部分，因為處理失業問題通常需要不同方案共同執行，各國多將公共就業服務、就業薪資補助、就業訓練、微型企業發展等方案加以整合，以期使各方案能針對不同對象，發揮不同效果，其中也運用了大量的資訊科技；在「多元參與」部分，改變過去中央政府主導的模式，採「分權化」思維，使地方政府、民間組織、企業等各種不同性質組織，得以不同方式參與，例如：澳洲就業網即由澳洲政府與數百個民間營利、非營利組織及地方政府簽約，並漸有民營化的情形⁶⁰。多一般來說，積極性勞動市場政策可針對不同政策目標發揮下列五種功能⁶¹：

- (一)藉由提供公共工作與薪資補貼來緩和經濟不景氣對就業市場的衝擊。
- (二)藉由職業訓練、尋職津貼與搬遷津貼來解決產業或區域結構之勞動供需失衡問題。

⁶⁰李健鴻(2003)，積極性勞動市場政策的發展與趨勢，就業安全半年刊 92 年 7 月號，台北：勞委會職訓局，頁 16-20。

⁶¹辛炳隆(2003)，積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗，就業安全半年刊，2003 年 7 月號，台北：勞委會職訓局，頁 9-15。

- (三)藉由一般性就業服務與提供新進者職業訓練，來改善勞動市場的功能。
- (四)藉由各種職業訓練機構來加強勞工的工作技能與生產力
- (五)藉由就業諮商、職業訓練與薪資補貼來支持弱勢族群勞工的就業。

二、經費支出概況

以 OECD 各會員國積極性／消極性勞動市場策政策的經費支出比率為例，積極性勞動市場方案的經費支出項目包括：就業服務及業務、勞動市場訓練、青少年方案、就業補助、身心障礙方案等列入；而消極性勞動市場方案的經費支出項目包括：失業給付、提早退休列為消極性方案。依 OECD 統計各國 1998-2003 年間的勞動市場政策支出佔 GDP 在 0.06%-4.63%之間，以丹麥支出最高，而積極性勞動市場政策的支出為 0.06%-1.85%之間，以荷蘭最高，消極性勞動市場支出為 0.27%-3.04%之間，以丹麥最高。以積極性勞動市場方案與消極性方案佔總體勞動市場方案的比例來看，積極性勞動市場方案約佔 20%-62%，其中逾五成比例者，僅匈牙利、愛爾蘭、韓國、荷蘭、挪威、瑞典等 6 國，其餘支出比例均以消極性政策居多，而美國為極積性勞動市場所佔比例最低，消極性方案所佔比例最高者（以上詳見表 2-2.2）。

表 2-2.2 、OECD 各國勞動市場方案經費支出

國家/年度	勞動市場方案	積極性方案		消極性方案	
	佔 GDP 比例	佔 GDP 比例	佔勞動市場方案經費比例	佔 GDP 比例	佔勞動市場方案經費比例
澳大利亞/2001-02	1.46%	0.45%	31%	1.00%	68%
奧地利/2002	1.78%	0.53%	30%	1.24%	70%
比利時/2002	3.65%	1.25%	34%	2.40%	66%
加拿大/2001-02	1.23%	0.42%	34%	0.80%	65%
捷克/2002	0.45%	0.17%	38%	0.27%	60%
丹麥/2000	4.63%	1.58%	34%	3.04%	66%
芬蘭/2002	3.07%	1.01%	33%	2.06%	67%
法國/2002	3.06%	1.25%	41%	1.81%	59%
德國/2002	3.31%	1.18%	36%	2.13%	64%
希臘/1998	0.93%	0.46%	49%	0.47%	51%
匈牙利/2002	0.90%	0.52%	58%	0.37%	41%
愛爾蘭/2001	1.83%	1.14%	62%	0.70%	38%
義大利/2002	1.20%	0.57%	48%	0.63%	53%
日本/2002-03	0.76%	0.28%	37%	0.48%	63%
韓國/2002	0.41%	0.27%	66%	0.14%	34%
墨西哥/2001	0.06%	0.06%	--	N/A	--
荷蘭/2002	3.56%	1.85%	52%	1.72%	48%
紐西蘭/2002-03	1.52%	0.52%	34%	1.00%	66%
挪威/2002	1.41%	0.87%	62%	0.54%	
波蘭/2002	N/A	N/A	--	1.14%	--
葡萄牙/2000	1.51%	0.61%	40%	0.90%	60%
斯拉維克/2002	0.94%	0.46%	49%	0.48%	51%
西班牙/2002	2.42%	0.87%	36%	1.55%	64%
瑞典/2002	2.45%	1.40%	57%	1.05%	43%
瑞士/2002	1.30%	0.53%	41%	0.77%	59%
英國/2002-03	0.75%	0.37%	49%	0.37%	49%
美國/2002-03	0.71%	0.14%	20%	0.57%	80%

資料來源：筆者自行整理自 OECD(2006)OECD Employment Outlook 2005, Paris, P. 319-27。

三、成效評估

對於積極性勞動市場政策的成效正反意見均有，但大體而言仍認為其在促進就業、減少福利依賴上有其成效⁶²。如：美國的福利領取個案及丹麥、愛爾蘭、荷蘭、英國的失業率，均降至約高峰期的一半，澳洲及紐西蘭在短期

⁶² 參見 OECD(2004)OECD Employment Outlook 2003, Paris、OECD(2006)OECD Employment Outlook 2005, Paris、D R Fletcher(1998)'The effectiveness of active labour-market policies : latest evidence from the National Development Programme' Environment and planning C Vol.16 P.157-589.、John P. Martin(2000) 'What works among Active Labour Market Policies: Evedence from OECD Contries' Experiences 'in OECD Economic Studies No.30 2000/1,P.79-113、Christian Alberkt Larsen (2002) 'Policy paradigms and cross-national policy(mis)learning from the Danish employment miracle', Journal of European Policy Vol.9(5) Oct. P. 715-735

失業率內降了 25%-30%。以下將就就業表現及福利依賴部分進行說明。

(一)就業表現部分：

1. 求職協助：包含求職協助方案、求職訓練課程、深度諮詢及個人行動方案等，可協助人們由福利領取轉為就業。其成效為：(1)求職協助方案，如：紐西蘭的「為你工作」(WRK4U) 方案減少 10%-20%的福利支出；(2)求職訓練課程成效亦佳，如：芬蘭有為期 5 天的求職協助課程 (job-search assistance)，可以提升 4%的就業力；澳洲有尋職訓練方案 (job - search training programme) 減少 1/3 的失業期間。(3) 深度諮詢，如：英國的「再出發諮詢」(Restart interview)在失業 6 個月後提供深度諮詢服務，減少 6%的失業率；愛爾蘭的「就業行動方案」(Employment Action Plan) 要求參加者和個管人員平均進行 5 次晤談，有 1/4 轉介至訓練或教育方案。(4)個人行動方案，如：法國的個別行動方案(Personalised Action Plan, New Start)，要求青少年及成人在失業後 6 個月及 12 個月進行諮詢，20%轉介訓練或教育，20%轉介求職協助。

其中求職協助受雇主接觸次數的影響，接觸雇主愈多者，成效愈佳，另外，受配置人員多寡影響，個案量大會使其成效下降。

2. 職業訓練：職業訓練可以增進就業品質，但其效果在初期 1-2 年因參加訓練不能就業，而有「鎖住效果」(lock-in effect) 不明顯，須經長時間方有較強的就業效果。如挪威的職業訓練方案，經評估對任何參加者都很有幫助，也增加收入，因訓練方案內含資源遠高於其他就業方案，且屬於知識經濟的人力資本投資⁶³。
3. 就業補助：會有正面的就業成效，如瑞典的非營利性工作補助及私部門的短期臨時工作補助，對失業者都顯現正面成效，但私部門的短期臨時工作的成效較佳⁶⁴。
4. 職缺創造：通常只有小量或負面成效，詳見本節後述負面影響部分。
5. 整合性服務：意指綜合求職協助及長期勞動市場方案情(如：訓練)，綜合性政策及深度就業服務對就業特別的成效，或總收入相當或超過預期，美國在 90 年代進行的「國家福利轉為就業政策評估」(National Evaluation of Welfare to Work Strategies, NEWWS)顯示，多數成功

⁶³ Espen Dahl, Thomas Lrentzens(2005) 'What works for whom?An analysis of active labour market programmes in Norway' International Journal of Social Welfare Vol.14 P.86-98

⁶⁴ Michael Gerfin, Michael Lechner, Heidi Steiger(2005)'Does subsidized temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes' Labour Economics Vol.12 807-835

的政策運用綜合性服務。

- (二)福利依賴部分：福利依賴減少，如紐西蘭 2003 年的「為你工作」方案(work for you, WRK4U)，要求潛在的福利申請者先參研習，以在申請福利前提供就業相關訊息、增加人員使每人個案量由 220 降至 160 人、採失業影響方案 (Job Jolt) 針對不符合工作調查 (work-test) 者，採取系統性策略要求失業 8 年以上者需和專業人員訂定一對一的契約，給予長期失業訓練，為已有準備者提供就業指導員，要求 55-59 歲失業者要積極準備就業⁶⁵，減少 30%的福利領取者。加拿大的 SSP Plus 方案要求領取 3 年收入補助者參加，其在減少 8.8%的福利依賴，增加 5.8%的就業率，及 22%的薪資。但應注意就業服務在對涉及福利資格時就其標準規定應準確拿捏得宜，實施積極性政策時應可提升求職者的求職意願或就業力，否則會被認為「就業福利」(workfare)是以參加職缺創造或工作經驗方案來換取經濟補助，但在設定何種情形強制要求，應準確拿捏準標，並使福利提供給最需要的人。

儘管積極性勞動市場政策運作有正面成效，但其仍有以下負面影響：

- (一)「工作優先」政策會導致人民接受低品質的工作，並降低其再就業的工作期間⁶⁶，長期失業者常落入次級勞動市場並可能再次失業⁶⁷。如：美國的「國家福利轉為就業政策評估」及英國的「再出發方案」均有此發現。
- (二)可能陷入低薪工作，就業福利 (workfare) 方案會鼓勵人民接受任何工作，而不是以職業生涯立場來考量，另外，提供科技訓練而沒有給予認證，使失業者無法證明自己具有某項合格專長，防礙求職⁶⁸。
- (三)創造職缺方面，不論政府直接僱用或提供私人企業及非營利組織薪資補貼，雖可在短期間內新增工作機會，但若對參與勞工無嚴格的篩選機制，則政府的資源將被原本就能依市場市場薪資找到工作的勞工所享用，而

⁶⁵OECD(2006) 'OECD Employment Outlook 2005', Paris:OECD,p179

⁶⁶ OECD(2006) 'OECD Employment Outlook 2005', Paris:OECD p189 及 D R Fletcher(1998)'The effectiveness of active labour-market policies : latest evidence from the National Development Programme'Environment and planning C Vol.16 P.157-589

⁶⁷ D R Fletcher(1998)'The effectiveness of active labour-market policies : latest evidence from the National Development Programme'Environment and planning C Vol.16 P.157-589

⁶⁸OECD(2006) 'OECD Employment Outlook 2005', Paris:OECD,p195

產生經濟學所稱之「絕對損失」(deadweight loss)。再者，若不對接受補助之企業或非營利組織的人員解僱有所規範，則可能產生以有補助之勞工取代無補助勞工的替代效果⁶⁹。

(四)類似的方案可能會有不同的成敗表現，其可能起因公立就業服務機構的個管人員沒有義務要求參加，或方案本身職位地、薪資低而缺乏吸引力或是福利給付的所得替代率過高，但是勞動條件過於嚴苛，造成職場進入障礙⁷⁰。

(五)景氣循環可能影響積極性勞動市場的表現，C. A. Larsen 在探討丹麥所人稱羨的就業奇蹟時，得出總體經濟景氣良好，使得丹麥積極性勞動市場政策推展成功的結論⁷¹，但亦有觀點認為景氣只影響短期表現，長期仍視福利體制建構的結構性因素而定⁷²。

有關積極性勞動市場政策的成效評估指標及方向，也有學者提出以下二點個模式：

(一)移轉性指標：由 Japp de knoningt 於 2001 年提出「移轉性指標」(Transitional Labor Market ,TLM)，主張：勞動市場內部以及勞動市場內外部的界線，已經愈來愈模糊，「就業與失業」、「典型工作與非典型工作」、「核心工作與邊緣工作」之間的流動愈來愈快，因此勞動者失業的風險也愈來愈高，在政策制度制定上，應著重於如何促使勞動市場中瀕臨被排除者「移轉」為有機會者⁷³。

(二)準市場機制：David Grubb 在 2005 年 OECD 就業總覽中，對積極性勞動市場政策的績效，力倡採準市場機制 (quasi-market) 來進行檢測，其方法為：(B+tW)，亦即計算福利支出減少程度 (B)、失業者就業後繳納稅款 (t) 及就業所得。在 OECD 出版的 2005 年就業總覽中提出此一觀點，建議可運用此法來檢測各類就業方案是否達績效可繼續推動或外包的私立就業服務機構是否達成或超越要求，而不再只著注福利系統裡的個案減少數量。此一方法強調要結合國家的福利給付及稅務資訊系統，以能

⁶⁹辛炳隆(2003)，積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗，就業安全半年刊，2003 年 7 月號，台北：勞委會職訓局，頁 9-15。

⁷⁰ OECD(2006) 'OECD Employment Outlook 2005', Paris:OECD, p195

⁷¹ Christian Alberkt Larsen (2002) 'Policy paradigms and cross-national policy(mis)learning from the Danish employment miracle', Journal of European Policy Vol.9(5) Oct. P. 715-735

⁷²OECD(2006) 'OECD Employment Outlook 2005', Paris:OECD, p191

⁷³辛炳隆(2003)，積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗，就業安全半年刊，頁 9-15。

獲得正確的績效成果⁷⁴。

積極性勞動市場對公立就業服務機構的角色與功能深具影響，本節肆、功能重整與展望部分將做探討。

肆、公立就業服務機構功能重整與展望

一、公立就業服務機構的功能重整

公立就業服務機構隨著勞動市場況狀而需做調整，而經費或人力資源投入的多寡及積極性勞動市場政策的實施也為公立就業服務機構的功能帶來衝擊，使之必須隨之調整。以下將以歐盟為例探討公立就業服務功能的重整，另外，也探討資源投入及實施積極性勞動市場對公立就業服務機構功能的影響。

(一) 歐盟的公立就業服務機構功能調整

歐盟會員國有超過 5,000 個就業服務辦公室、160,000 個職員(其中 100,000 個直接服務雇主及求職者)，並在職員及設施設備上支用 GDP0.1%-0.25%的經費，公立就業服務機構是達成就業政策目的重要機構，但要達成就業指導的政策目標，則公立就業服務機構應要儘速現代化及改善⁷⁵。

歐盟會員國的公立就業服務機構面臨勞動市場勞動結構改變(學歷更高、女性參與提高)、雇主需求改變(要求高職能勞工)、勞資關係改變(工時變化、臨時工作增加)、私立就業服務機構興起(公立就業服務機構變成諸多就業媒合機構之一)、ILO 第 181 號公約(確立私立就業服務機構的合法性)，使公立就業服務機構必須因應外在環境的變化，進行調整，包括：服務求職者及雇主、和其他服務提供者建立關係、就業安置及給付業務、輸送公共政策及提供服務、建立適當層級的代表、在整體歐洲架構下發展全國性服務等。整體而言，歐洲公立就業服務機構的調整方向約為⁷⁶：

1. 去中央化：地方就業服務辦公室被賦予權力，使其資源更能配合地方勞動市場，在瑞典、芬蘭、丹麥已完成去中央化。
2. 減少獨佔性：公立就業服務機構的在就業服務的獨佔性已消滅，其與私立機構建立了新型態關係，並更加深其顧客導向。

⁷⁴ David Grubb(2005) 'Public Employment Services: Managing Performance' in OECD Employment Outlook, Pressed in Paris, France.

⁷⁵ European Commission: commission communication(1998)"Modernising Employment Services to Support the European Employment Strategie"

⁷⁶ European Commission: commission communication(1998)"Modernising Employment Services to Support the European Employment Strategie"

3. 失業給付與就業服務的關係轉變：許多會員重整失業給付與就業服務二者關係，丹麥加強就業辦公室與給付主管機關的資訊交換；法國失業求職者由公立就業服務機構在其初次求職登記時，轉介至給付辦公室；英國緊密連結給付業務和就業服務，並引進求職津貼。

(二) 資源的影響

國家投入資源多寡對公立就業服務機構的運作模式，會有其影響，以美國為例，美國為反應預算支出危機，核心經費減少，使職員人數減少，在 Wagner-Peyser Act 中，職員數已由 1994 年的 30,000 人變成 1998 年的 15,000 人，全部的職員(包含各州經費支用所聘人員及其他方案)在 1996 年的 70,000 人中，有 39,000 在做失業給付的行政工作。這也使得主要的就業媒合工作受到擠壓，美國發展電腦資訊來因應，並且設計單一窗口的服務輸送流程，利用電腦篩選高危險群的人口提供諮詢服務，其比例約 35%，以防止其耗用大量就業給付資源⁷⁷。

在資源緊縮的情況下，各國可能採取自助服務 (self-services) 的方式或思考加強與私立機構結盟，甚或向雇主收入服務費用，打破免費就業服務的思維，以因應經費不足的問題。

1. 自助服務

自助服務可以是解決經費及人力資源困境的方式，目前各國多發展資訊系統整合勞動市場資訊及各項職缺，1995 年歐洲建立第一套公立就業服務機構的系統⁷⁸，而各國也發展自助服務模式，以美國為例，自助服務為求職進入公立就業服務中心主要核心服務，若其有其他需要再申請深度服務，且其自助服務涵括求職資訊系統及電話、傳真、履歷印製等項目，大量減少公立就業服務機構的人力負擔⁷⁹。

2. 與私立機構結盟

與私立就業服務機構結盟，已是公立就業服務機構的主要趨勢，如：荷蘭和私立機構結盟提供完整的招募服務，包含：評估、諮詢、個別管理、關廠的外展服務；澳洲的私有化模式；美國的勞動力投資法案夥伴關係要求等，與私立就業服務機構的作用不僅在結合資源，也可因應經費及

⁷⁷ Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market' International Labour Office ,Geneva, P. 32.

⁷⁸ Ingrid Gugerbaouer, Monika Natter , Isabel Nayon'Self-Service Systems in European Public Employment Services', European Commission ,p.9

⁷⁹ 曹毓珊、林淑媛、龔桂蘭、胡欣野(2004)，93 年度公立就業服務機構專業人員培訓計畫，台北：勞委會職訓局，頁 85-86。

人力限縮所帶來的困境。

3. 收費模式

公立就業服務機構對雇主提供許多除了就業媒合以外的額外服務，1971年英國批評第88號公約免收費的做法，並且在1972至1988年間向雇主針對PER(專業有效招募, professional and executive recruitment services)收取服務費用；荷蘭立法通過公立就業服務機構收費丹麥就業服務辦公室提供商業性的個案管理諮詢服務；比利時也針對深度預篩及外展服務收費。收費可以協助克服公立就業服務機構的財務困難，提供有品質的服務給雇主⁸⁰。

(三)積極性勞動市場政策的影響

積極性勞動市場政策內容多樣，且幾乎含括公立就業服務機構的主要業務，從求職協助、失業給付的求職要求、職業訓練、就業補助到青少年及身心障礙等弱勢者的就業方案，其對公立就業服務的運作有著極大的影響，而公立就業服務機構也被視為是運作積極性勞動市場政策的主要角色⁸¹，正如2003年OECD的就業總覽所述就整體的積極性勞動市場支出比例來看，公立就業服務機構的部分所佔比例雖然不高，但其他各類方案多經由其進行經費分配及服務輸送⁸²。

身為積極性勞動市場政策的執行者，公立就業服務機構應促使方案有效並達成以下幾點⁸³：

1. 應與其它機構建立夥伴關係，共同合作，特別是購買訓練服務。
2. 應確保服務輸送體系整合及對弱勢族群建立適切目標。OECD的研究功能整合,可以使工作調查(work tests)更具效率，並可直接給予符合條件者相關福利；確保失業者可獲利所欲的工作；避免長期福利依賴⁸⁴。
3. 確保有效運用勞動市場資訊。
4. 應建立專業以選擇適切的方案合作對象，並予管理。
5. 應發展強力的監督及評估機制。

⁸⁰ Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market" International Labour Office ,Geneva, P. 33.

⁸¹ John P. Martin(2000) 'What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences 'in OECD Economic Studies No.30 2000/1,P.79-113、OECD (2004)OECD Employment Outlook 2003,Paris,p194

⁸² OECD(2004)'OECD Employment Outlook: 2003', Paris ,p194

⁸³Phan Thuy, Ellen Hansen and David Price(2001)"The public employment service in a changing labour market" International Labour Office ,Geneva, P. 95

⁸⁴John P. Martin(2000) 'What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences 'in OECD Economic Studies No.30 2000/1,P.79-113

二、公立就業服務機構功能展望

由前開探討得知，公立就業服務機構的功能是隨著外在環境需求持續演變，亦需配合勞動市場政策的實施而調整其自身角色，其中因應公立就業服務機構獨佔性角色消失、思考對企業服務的重要性及公立就業服務機構任務的多樣性，除本節貳、公立就業服務機構功能，歸納之就業媒合、提供勞動市場資訊、辦理失業給付相關業務、提供個別化服務、建立個案管理系統、辦理積極性勞動市場方案、整合公私部門／機構就業服務資源等六項功能以外，筆者認為仍有以下二項功能亦可能成為未來的功能趨勢：

(一) 管理者角色及功能：公立就業服務機構隨著去中央化及辦理積極性勞動市場或資入公立就業服務機構的經費或人力資源之限制，需與私立就業服務機構的合作，角色轉而需與其他機構建立合作夥伴關係及分割彼此的功能區塊，許多就業服務業務已採契約外包方式（如澳洲的 Job Networks）或結合社會夥伴方式（如美國的 WIA 單一窗口生涯中心的夥伴合作模式）辦理，而 OECD 及歐盟國家所倡導的積極性勞動市場政策也有許多採由私部門辦理，公立就業服務機構也不再是勞動市場中唯一或全部就業服務的提供者，但其也未完全喪失在勞動市場中的主導性，在多數國家是轉為服務的購買者或資助者。在此情形下，公立就業服務機構再新增管理者的角色與功能，對外在配合單位進行服務方案的督導、管控及績效檢視。

(二) 對企業的全面性服務：前述歐盟「就業指導」協定中，公立就業服務機構在提升企業力及調適力上均有著力，以協助企業創立並開發新的職缺，而歐盟在 1998 年 10 項聯合任務聲明中也強調「應對企業提供優質服務，以為企業需求及勞動條件的橋樑」。加強對雇主全面性服務是公立就業服務機構必須考量的方向，對雇主的服務可視為增加勞動市場的需求面，這對公立就業服務一直以來偏重求職者服務比重來，是在就業媒合的既有功能中，需再擴充的功能。而對企業的全面性服務同時，也可思考因應有限資源時，採收費模式來提供精緻化的雇主服務，並確保其可與其他私立就業服務機構的服務競爭。

伍、小結

一、功能部分

綜合以上討論，筆者認為公立就業服務機構功能計有以下八項：

(一) 就業媒合。

- (二) 提供勞動市場資訊。
- (三) 辦理失業給付相關業務。
- (四) 提供個別化服務, 建立個案管理系統。
- (五) 辦理積極性勞動市場方案。
- (六) 整合公私部門/機構就業服務資源。
- (七) 管理者角色及功能。
- (八) 對企業的全面性服務。

本研究將於第三章至第六章依以上八項功能討論我國、美國、英國、澳洲的公立就業服務機構功能，並據此進行比較分析及進行深度訪談。

二、定位部分

依 ILO 公約及建議書有關公立就業服務機構定位的討論暨本章第一節、參、有關公立就業服務機構組織型態，在本研究第三章至第五章有關公立就業服務機構的定位方面，將以公立就業服務機構與政府部門的關係，及其是否具獨佔性、與私部門就業服務機構的關係等面向進行討論及比較分析。