

第五章 我國與其他國家公立就業服務機構比較分析

本章將進行我國與美國、英國、澳洲三國公立就業服務機構比較分析，並以本研究第二章所提公立就業服務機構所歸納功能與定位為比較分析架構。

第一節 公立就業服務機構設立及信念比較

壹、設立背景及信念比較分析

一、變革及設立時點

我國公立就業服務機構進行變革起因解決高失業率及因應「就業保險法」實施，故自 2003 年起全面推行三合一就業服務。而美國及澳洲在公立就業服務機構的設立背景上都摻雜經濟性考量，美國的單一窗口生涯中心是因應 1997 年起「勞動力投資法案」而設，雖然隸屬州政府，也有州級勞動部人員參與營運，但就服中心的主導者為私部門機構，澳洲就業網則為提升市場競爭創造高成本效益而變革其原有公部門為主的就業服務機構體系，在 1998 年更進一步在就業服務的執行部分，幾乎全部由採契約外包方式予私部門運作。至於英國就業服務及津貼中心的設立上，屬公部門組織，其新設就業服務及津貼中心是因應高失業率及福利依賴人口增加而來，英國採積極做法，要將原先不視為應參與勞動市場的福利依賴人口，導入就業市場，倡導「由福利到工作」、「工作就是最好的福利」等政策精神。

在公立就業服務機構的變革／設立時點上，我國與美英澳三國不盡相同，但都因重大社會環境變化或重大法案而生變革。澳洲雖為追求市場競爭效益進行私有化體系，因在實施就業網體系前，其失業率也曾攀升至 8% 以上，其設立時點上同樣具有高失業率的背景。

二、信念

我國公立就業服務機構以降低失業率、協助特定對象為其主要信念，而美澳二國對公立就業服務機構的信念，一為雇主導向、促進經濟發展，一為增加就業服務機構的市場競爭，增加效能減少成本，其設立原因較具經濟性考量。至於英國則為減少福利依賴，實踐「由福利到工作」。相較下，我國與英國設立背景較相似，較傾向解決負面社經問題（失業率高、福利人口），但也少思考公立就業服務機構對於經濟面、福利面的關聯度或貢獻度，但英國又較我國具積極推動福利體系的給付受領人口進入勞動市場的理念。

表 5-1.1、我國、美國、英國、澳洲公立就業服務機構設立背景及信念

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心 (one-stop career center)	就業服務及津貼中心 (JobcentrePlus)	聯合中心 (Centrelink) 就業網 (Job Network)
變革/設立時點	2003	1998	1997「由福利到工作」政策、新協定政策 2002 設立「就業服務及津貼中心」	1998
變革/設立原因	1. 高失業率 2. 就業保險法實施	勞動力投資法案通過	1. 高失業率 2. 高福利依賴人口	1. 高失業率 2. 增加市場競爭
信念	降低失業率、協助特定對象	促進經濟發展	減少福利依賴，實踐「由福利到工作」	完全競爭市場

資料來源：自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

貳、投入資源

一、服務據點

我國公立就業服務機構據點（含服務站、台）計有 352 個實體通路，單一通路服務失業人數約為 1,196 人，英國設立 775 家(2005-2006 年)，單一據點服務失業人數約為 2,013 人，澳洲的聯合中心及就業網各設立 1000 家及 2700 家(2004-2005 年)，其中聯合中心單據點服務失業人數約為 518 人、就業網單一據點服務失業人數約為 191 人。美國因無法取得資料無法計算。

就普及性而言，澳洲的聯合中心及就業網機構數最多，每一機構服務失業人數比例也最低，我國單一據點服務失業人數雖較澳洲為高，但卻比英美服務比例為低，普及率良好。

二、人力配置

我國不含北高就服機構服務人員數計 1,729 人，平均每人服務 192 名失業者，而英國人力計 7 萬餘人，平均每人服務 23 名失業者，澳洲聯合中心人力計 1000 餘人，平均每人服務 25 名失業者（澳洲就業網無人力資料。美國無人力資料）。在每名公立就業服務機構服務人員服務失業者比例上，高於英國及澳洲約 5 倍，顯示專業服務人力負荷沈重。

表 5-1.2、我國、美國、英國、澳洲投入資源比較

比較項目		我國	美國	英國	澳洲
機構數(含分支機構)	機構數	2006 年中心下設就業服務站、台計 352 個實體通路	—無資料	2005-2006 年 775 家	2005 年 1. 聯合中心-逾 1000 家 2. 就業網-2700 個
	與失業人數比例	約 1,196 人/家	—無資料	約 2,103 人/家	1. 聯合中心-約 518 人/家 2. 就業網-約 191 人/家
人力	員額數	2007 年 4 月-1,729 人(不含北高及北縣)	2006 年—無資料	2005-2006 71,403 人	2005 1. 聯合中心-25,312 人 2. 就業網-無資料
	每名服務人員服務失業者人數	2007 年 3 月-192 人(失業人數不含北高)	2006 年—無資料	2005-2006 年約 23 人	2005 年 1. 聯合中心-約 25 人 2. 就業網-無資料

資料來源:自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

第二節 公立就業服務機構功能比較分析

公立就業服務機構的功能部分，以第二章所導出的就業媒合、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、整合公私部門資源、擔任管理者角色及功能、對企業的全面性服務等八大功能為比較分析主軸。另外再比較我國及美英澳國家績效及其評比制度。

壹、就業媒合

一、實施區域及方式

就業媒合是公立就業服務機構的基本功能，在資訊系統發達背景下，各國公立就業服務機構除實體通路外，並另配搭虛擬資訊系統通路。我國公立就業服務機構在實體通路上，實施三合一就業服務流程，就業媒合服務於以下三個區塊提供（一）就業資訊區設立自助服務媒合區塊，並設置觸控式電腦；（二）綜合服務區由專人協助就業媒合；（三）諮詢服務區由個案管理員

提供諮詢服務後媒合；而虛擬通路部分則建置全國就業 e 網及就業服務科技客服中心。

在就業媒合部分，美國實體通路中廣設觸控式電腦，並將服務分為核心服務及深度服務，另發展全國性的 American' s Job Bank 網站。英國亦廣設觸控式電腦，並於就業服務及津貼中心提供自助服務，並由個人諮詢師協助求職，虛擬通路部分則 Job Bank(人力網站)及 Employemet Direct(電話服務中心)。澳洲亦廣置觸控式電腦，並於聯合中心提供簡易求職及轉介就業網服務單位由專人提供媒合服務，在虛擬通路部分設置全國性的 JobSearch(人力網站)。

比較我國及美英澳三國就業媒合，可發現在自助服務、專人媒合部分有以下情形：

(一) 自助服務

在成本考慮及資訊科技發展下，美國、英國、澳洲在提供普及性(或初級性質)的就業服務時，均設置觸控式電腦供求職民眾搜尋所需要的職缺，以最少人力介入的方式，讓民眾自行就業媒合。三個國家均將觸控式電腦廣置於公立就業服務機構以外地方，使自助就業服務的可及性增加。另外，美國、英國、澳洲均建置全國性的人力銀行網站，整合全國求職求才資源，這也擴展自助服務的地點(居家亦可)及運用時間(24小時)，英國並推展 Employment Direct 對提供即時電話服務。

而我國資訊科技發達，於就業媒合部分更建置全國性的求職求才網站「全國就業 e 網」及成立「就業服務科技客服中心」提供 24 小時電話客服，進行求職求才及就業媒合服務。另外，亦設置觸控式電腦供民眾使用，整體而言在資訊工具的發展，並不遜於美、英、澳任一國。但在公立就業服務機構內，屬自助服務區塊的就業資訊區卻因整體服務流程設計的關係，成為進入綜合服務區的等待區，及進行數位能力檢測的區塊，在自助服務進行就業媒合的功效不大。自助服務的功能多藉由民眾在公立就業服務機構以外地點上網或打電話獲得服務，使原可自助服務民眾轉由專人服務，也使服務人員負荷增加。

(二) 專人媒合

我國及美英澳等國之專人媒合，增於自助服務後提供，包括普及性(或初級性質)的就業服務、深度性質的就業服務等均設有專人媒合。我國於綜合服務區及諮詢服務區均設有專人提供媒合服務，諮詢服務區

並有類似英國個人諮詢師的個案管理員，提供一對一的諮詢服務，並予推介就業。另外，在綜合服務區也會進行專案媒合，運用系統資料庫進行進階配對，主動提供求職者工作機會。但台灣公立就業服務機構整體的就業媒合比例並不高，有關媒合技術應是可改善的重點。

二、結合外部資源

我國公立就業服務機構針對部分對象採契約外包方式，由私部門提供就業協助，或視個案情形轉介專業心理諮商機構後再由公立就業服務機構推介就業；美國及英國均注重與機構外部的公私部門採結盟夥伴，採建立夥伴關係，由不同夥伴團體解決求職者及失業者不同問題，包含協助推介就業及訓練等。而澳洲就業網本身即多為私部門，其會針對個人身心問題，模式轉介專業心理諮商機構。

相較之下，我國結合外部資源方式與美英澳等國均不相同，但在契約外包的作法上與澳洲一致，而在轉介專業心理諮商機構部分亦相似。我國結合外部資源進行就業媒合上，因採契約外包，具有明確的從屬關係，故也發展出之後要討論的管理者角色及功能。

表 5-2.1、我國、美國、英國、澳洲就業媒合比較

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心就業網
實施區域及方式	※實體服務 1. 就業資訊區－自助服務（含觸控式電腦） 2. 綜合服務區－專人服務 3. 諮詢服務區－一個管員服務	※實體服務 1. 廣設觸控式電腦 2. 核心服務－自助服務、專人服務 3. 深度服務－專人服務	※實體服務 1. 廣設觸控式電腦－自助服務 2. 中心－自助服務、個人諮詢師協助求職	※實體服務 1. 廣設觸控式電腦－自助服務 1. 聯合服務中心－簡易求職（觸控式電腦） 2. 就業網－專人服務
	※虛擬通路 1. 全國就業 e 網 2. 就業服務科技客服中心	※虛擬通路 American 's Job Bank	※虛擬通路 Job Bank(人力網站) Employmet Direct(電話服務中心)	※虛擬通路 JobSearch(人力網站)
外部資源運用	部分服務對象就業服務契約外包 專業心理諮商機構	夥伴關係	夥伴關係	專業諮商機構

資料來源：自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

貳、提供勞動市場資訊

我國勞動市場資訊由中央調查辦理，公立就業服務機構提供勞動市場資訊予服務對象。英國及澳洲的勞動統計均由中央的統計局或勞工相關部門辦理調查及發佈，公立就業服務機構提供該等資訊予服務民眾，而美國也是類似模式，只是有關勞動統計的調查及發佈是由州政府辦理。

由於勞動市場資訊的蒐集彙整需高度專業，我國及美英澳全國性勞動統計均由中央或州政府辦理，但公立就業服務機構則採用轄區內就業資訊提供予服務之求職者及雇主。

表 5-2.2、我國、美國、英國、澳洲提供勞動市場資訊比較

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心 就業網
辦理情形	自 2005 年後再開始辦理中心轄區內勞動市場資訊發佈及調查事宜	由州政府主責發展勞動市場資訊所需軟硬體設備，並建立網站發布勞動市場資訊	提供由英國統計局所發布勞動市場資訊予服務對象	多數的勞動市場統計仍由澳洲中央的統計局或就業及職場關係部整理發布

資料來源：自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

參、辦理失業給付相關業務

一、給付項目、辦理單位及失業認定方式

我國現行失業給付係依「就業保險法」辦理，採公立就業服務機構與失業給付之失業認定業務整併方式辦理，但公立就業服務機構僅做為申請失業給付的窗口及進行失業認定，失業給付的發核另由勞工保險局辦理，失業認定方式則為每二週至公立就業服務機構辦理，由機構檢視是否具 2 次求職紀錄。在美國及澳洲是採分離方式辦理，公立就業服務機構不直接辦理失業給付作業（在澳洲指就業網），但其都提供特定服務，要求失業給付領取者必須參加，以做為請領失業給付的要件。

在美國失業給付業務多與公立就業服務機構分離，失業給付多由州立失業給付機構進行認定及發放，申請方式採每二週透過電話方式，進行就業及求職情形報告，再由失業給付機構抽樣訪查；英國失業給付相關業務與公立就業服務機構結合，英國的失業相關給付多樣，最常給領者為求職津貼，有關失業認定及核發均於就業服務及津貼中心辦理，失業者需每二週至公立就業服務機構報到，簽定求職協定書並接受個人諮詢師輔導，而個人諮詢師可視失業者情形，決定求職津貼的否准或給付金額裁減。澳洲則是由聯合中心辦理新開始津貼、青少年津貼等失業相關津貼，其採二週會談方式，判定失業者是否符合行動調查要求，決定是否繼續給付津貼，運用求職者分類架構將需進一步服務個案分流至就業網，而就業網與失業給付的關係，則在扮演監督者的角色，回報失業者是否參加就業服務，以做為領取津貼的要件。

我國失業給付業務與公立就業服務機構結合，失業給付請領者需至公立就業服務中心進行失業認定，並由中心依情況評估提供就業及訓練相關服務方案，其運作方式與英國較為類似，而美澳二國則偏向失業給付業務由非直接提供就業服務的機構辦理。

二、與公立就業服務機構的關係

我國公立就業服務機構身兼失業認定機構及就業服務提供者，二者角色一為法令的執行者及監督者，一為就業服務的協助者及執行者，在服務專業上有著角色衝突，再依第三章表 3-3.12，失業認定人數最高約佔公立就業服務機構新登記求職人數 1/4，於服務人數上對公立就業服務機構有相當的衝擊。

美國單一窗口生涯中心和失業給付的關聯性，在配合勞工篩選及再就業方案，針對篩選出的就業弱勢民眾提供再就業服務，其形式通常為就業研習活動，不參與的民眾就喪失請領失業給付的資格。而澳洲則將實際核發的單位（聯合中心）與直接提供就業服務單位（就業網）分離，但就業網仍兼具回報失業者是否配合服務要求的任務，仍帶有監督角色意涵。而英國的失業給付與就業服務的聯結，涉及到新協定方案的相關配套措施，是在法令層次下有系統的要求求職津貼的請領者，必須配合積極性勞動市場政策方案。

失業保險與就業服務機構的聯結或分離各有利弊。分離者可減少公立就業服務機構與失業給付請領者，為否准失業給付的紛爭，但太依賴電腦篩選或分類架構工具，也可能錯失應及早介入協助的就業弱勢者。合併辦理者可充份掌握失業給付請領者的狀況，但也易因失業給付否准產生公立就業服務機構自身監控與協助服務的角色對立，並易與求職民眾立場相左，在服務量上也易對公立就業服務機構的就業服務專業產生排擠，這也正是我國公立就業服務機構面臨的問題。

表 5-2.3、我國、美國、英國、澳洲失業給付相關業務比較

比較項目	我國	美國 ²⁵⁴	英國	澳洲
給付項目	失業給付	失業給付	求職津貼、所得支持、失能給付…等	新開始津貼 青少年津…等 貼．．等
認定及發放單位	失業認定—公立就業服務機構 發放—勞工保險局	州立失業給付機構	就業服務及津貼中心	聯合中心
失業認定方式	每二週至公立就服機構辦理、檢視2次求職紀錄	每二週以電話進行失業認定	1. 每二週至中心會談 2. 簽訂求職協定書 3. 接受個人諮詢師輔導	每二週至聯合中心進行面談，確認符合行動調查
與公立就業服務機構關係	身兼失業認定機構、就業服務提供者	配合勞工篩選及再就業方案，針對篩選出的就業弱勢民眾提供再就業服務	身兼津貼審核者、發放者及就業服務提供者	就業網應回報津貼領取者參與就業服務狀況，供作領取津貼要件

資料來源：自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

肆、提供個別化服務，建立個案管理系統

個別化就業諮詢服務及個案管理，是現代化就業服務的潮流，也是一項新興專業，以下將由個案管理單位、服務分級、服務分流依據、與服務對象簽定協議/計畫/處遇、深度服務內容、與失業給付關聯性等方面進行比較分析。

一、個案管理單位

我國個案管理由三合一服務流程中的諮詢服務區個案管理員辦理，美國則由深度服務的專業人員主責，英國為個人諮詢師，而澳洲則以聯合中心為個案管理單位。

二、服務分級

我國公立就業服務機構在個別化個服務及個案管理服務中，建構服務分級制度，由綜合服務區進行一般性服務，諮詢服務區進行深度服務，並依求職者弱勢程度提供個別化服務。另外，台灣也運用簡易諮詢指標進行服務分

²⁵⁴ 美國失業給付多數州政府採行以電話方式進行失業認定，並將失業認定與就業服務機構分離，但部分州仍合併辦理，本項以多數州採行的分離方式表列。

流，並在諮詢服務區內提供個案管理、就業促進研習、職訓諮詢、深度就業諮詢等服務，服務內容約涵括開案晤談、個別性計畫、採講課或團體方式，協助履歷撰寫、求職技巧、推介參訓、多次就業諮詢、轉介專業心理諮商機構等。

而美英澳三國在個別化服務部分也進行分級，初級服務供一般求職者使用，針對失業週期較長或有落入長期失業可能的就業弱勢者，提供進一步的深度服務。美國分為核心服務、深度服務；英國為一般求職及失業達一定週期者的新協定方案；澳洲則經聯合中心進行求職者分類架構後，分流至就業網及其他身障、社會、經濟參與方案，而就業網內的服務再區分為：求職協助（初級）、深度支持服務（深度）。原則上，初級服務提供比較一般性的專人服務，而深度服務則掌握較多深度的就業資源。但也因深度服務的成本較高，因此美英澳三國對深度服務均設有一定資格。

個別化服務中的服務分級為普遍潮流，我國與美英澳國家均有此設計，究其原因，一則可有效運用人力，二則可使弱勢民眾得到高度專業協助。

三、服務分流依據

求職者服務分流，有發展評估工具評量後決定、有依失業週期認定、有依經濟弱勢程度、或其他特定條件。我國服務分流工具為簡易諮詢分類表，以求職者失業週期、求職能力、求職行動、職訓需求等做為評估分類指標，並將評估弱勢有需要個案管理服務者，後送至諮詢服務區。美國因為公立就業服務機構係地方分權，各州的規定各不相同。英國依失業週期進行服務分流，一般而言，青少年失業達6個月以上、25歲以上失業者失業18個月以上者，均分流至新協定方案。澳洲在聯合中心採求職者分類架構(JSCI)，評估危險因子後決定轉介就業網提供特定服務；在就業網中又依失業週期或弱勢程度決定是否提供深度支持服務；澳洲的求職者分類架構也曾被批評太過個體經濟觀點，欠缺國家總體經濟創造就業機會的責任。

服務分流工具對於現行公立就業服務機構的個別化服務甚為重要，我國與澳洲聯合中心相仿均使用分類架構工具，評估求職者是否需進一步個別性服務；而英國及澳洲就業網內的服務則以失業週期做為分流指標，達一定失業週即進入積極性勞動市場方案，免去篩選長期失業危險對象的誤差。事實上，服務分流工具應採我國或澳洲聯合中心的事前分類架構或採英國及澳洲就業網內的事後分類架構，應回溯失業給付期限長短，及直接提供就業服務機構是否與評估機構屬同一機構，原因如下：若失業給付期限較長，可採事後分類待失業者達一定失業期間後，再由公立就業服務機構介入積極性勞動

市場方案，若失業給付期限較短，則採事前分類先篩選出易落入長期失業者，可能有助其於給付結束前解決失業問題；而直接提供就業服務機構若與評估機構不屬同一機構，則由評估管控單位（如澳洲聯合中心）採後事前分類架構決定直接提供服務單位應提供何種服務，有利管控，反之，則較無影響。就我國而言，因失業給付期間較短（六個月），採事前分類架構應屬合宜，但服務分流單位多屬同一就業服務站，又不需藉此評估分流工具進行服務管控，又同一機構內的分流易造成服務對象重複講相同資料之困擾，同時事前分類評估工具又易受人為判斷影響，故於服務分流工具採用上，有其應為與不應為之處待解決。

四、與服務對象簽定協議/計畫/處遇

我國個案管理服務未與服務對象簽定協議，美國部分州別及英國、澳洲均與服務對象簽訂書面協訂或計畫，美國部分州別簽訂「個人行動計畫」、英國簽訂「求職協定書」、澳洲簽訂「求職計畫」。這些書面協定或計畫，多具有要求求職者必須負擔一定責任的意義，使求職者及就業諮詢人員在彼此資訊對等的情形下，依協定或計畫檢視求職者的就業行動，在英國「求職協定書」內容是否達成，並做為是否核發求職津貼的要件。

我國與美英澳國家相比，可發現未在服務過程中，欠缺與服務對象簽訂相關工作／求職計畫，易使機構人員和服務對象呈現資訊不對等狀態。

五、深度服務內容

個別化就業諮詢服務內容，多包含發展個別性計畫、生涯諮詢、就業安置、職業訓練、各項有薪／無薪就業方案或工作經驗方案：

- (一) 我國：深度服內容包括：個案管理-開案晤談、個別性計畫、轉介就業訓練、轉介研習活動、轉介深度諮詢等；就業促進研習活動-採講課或團體方式，協助履歷撰寫、求職技巧等；職訓諮詢-推介參訓；多次就業諮詢、轉介專業心理諮商機構。
- (二) 美國：其深度服務內容計有，全面技能程度及需要評估、發展個人就業計畫、團體諮商、個人諮詢及生涯規劃、個案管理、短期職前服務、運用個人訓練帳戶參加職業訓練等。
- (三) 英國：新協定方案包括：(1)青少年新協定(18-24 歲請領求職津貼 6 個月以上)-發展計畫、安排工作經驗、就業安置、志願服務、職訓等；(2)2. 25 歲以上新協定(25 歲以上, 求職津貼 18 個月以上)-發展計畫、安排工作經驗、就業安置、志願服務、依雇主要求職能訓練；(3)

其他新協定方案-50歲以上新協定、單親新協定、身障者新協定、配偶(伴侶)新協定。

(四)澳洲：就業網的深度支持服務計有：(1)初級深度支持(失業滿3個月、高度弱勢)-求職服務、確認共同責任、轉介社區工作(失業7個月以上)、補充性方案、參與實質收入的就業活動(失業36週以上)2. 求職訓練(完全資格求職者,100小時)-求職技巧、就業網絡、求職活動、用訓練帳戶安排職訓、失業給付就業方案、補充性方案3. 個別化深度支持服務-第一階段:(失業12個月、高度弱勢)、第二階段:(失業24個月、高度弱勢)-更多一對一面談、生涯諮詢、就業協助、補助、其他就業經驗、運用求職者帳戶、訓練帳戶。

我國深度服務內容與英澳相比，在諮詢服務區內提供的服務，未若英國或澳洲依求職者失業週期長短提供配套措施，較缺乏完整性的就業協助架構，及與個案管理員配合會談期程，個案管理員與服務對象常無法透過相關配套措施建立長期專業關係，部分服務僅流於一次面談，和後續的電話追蹤。

六、與失業給付關聯性

在我國就業保險法規定無正當理由不參加就業諮詢則停止失業給付請領，美國雖不直接與失業給付掛勾，但部分州別規定配合深度服務的個案管理相關活動，是獲得就業方案的要件，特別是獲得個人訓練帳戶支付職業訓練的重要要素。英國請領求職津貼，必須配合個人諮詢師處遇，並遵守「求職協定書」內容，否則不得請領或刪減核發金額。澳洲也推行「共同責任」，強調領取收入補助、獲得聯合中心自助服務設施或轉介服務時，必須提供回饋給社區，包括：必須積極求職、接受適當的職務、接受額外的方案以增加就業機會，共同責任參與的活動計三類：就業及社區參與、訓練、協助方案(以個別性會談及志願工作為主)，就業網需就共同責任部分向聯合中心報告。

我國及美英澳國家個別化個案管理服務均與失業給付具關聯性，而個別化服務及個案管理也都帶有部分公權力執行的工具意味。

表 5-2.4、我國、美國、英國、澳洲諮詢及個案管理服務比較

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心 就業網
個案管理單位/人員	諮詢服務區/ 個案管理員	深度服務專業人員	個人諮詢師	聯合中心
服務分級	綜合服務區 ↓ 諮詢服務區	核心服務 ↓ 深度服務	求職服務 ↓ 新協定方案	聯合服務中心 ↙ ↘ 就業網 身障、經濟、社會參與方案 ↓ 求職協助 ↓ 深度支持服務
服務分流依據	簡易諮詢分類紀錄表	依各州所設資格(依失業週期、所等偏低、已登錄就業中心、已接受核心服務…等)	依失業週期分類	1. 聯合中心的分流: 求職者分類架構(JSCI) 2. 就業網分流: 依失業週期、弱勢程度
與服務對象簽訂定協議/計畫/處遇	無	部分州要求擬訂「個人行動計畫」	求職協定書	求職計畫
深度服務內容	1. 個案管理-開案晤談、個別性計畫、轉介就業訓練、轉介研習活動、轉介深度諮詢等 2. 就業促進研習活動-採講課或團體方式, 協助履歷撰寫、求職技巧等 3. 職訓諮詢-推介參訓 4. 多次就業諮詢、轉介專業心理諮商機構	1. 全面技能程度及需要評估 2. 發展個人就業計畫 3. 團體諮商 4. 個人諮詢及生涯規劃 5. 個案管理 6. 短期職前服務 7. 運用個人訓練帳戶參加職訓	1. 青少年新協定(18-24歲請領求職津貼6個月以上)-發展計畫、安排工作經驗、就業安置、志願服務、職訓等 2. 25歲以上新協定(25歲以上, 求職津貼18個月以上)-發展計畫、安排工作經驗、就業安置、志願服務、依雇主要求職能訓練 3. 其他新協定	1. 初級深度支持(失業滿3個月、高度弱勢)-求職服務、確認共同責任、轉介社區工作(失業7個月以上)、補充性方案、參與實質收入的就業活動(失業36週以上) 2. 求職訓練(完全資格求職者, 100小時)-求職技巧、就業網絡、求職活動、用訓練帳戶安排職訓、失業給付就業方案、補充性方案 3. 個別化深度支持服務-第一階段:(失業12個月、高度弱勢)、第二階段:(失業24個月、高度弱勢)-更多一

			方案-50歲以上新協定、單親新協定、身障者新協定、配偶(伴侶)新協定	對一面談、生涯諮詢、就業協助、補助、其他就業經驗、運用求職者帳戶、訓練帳戶
對求職者的要求	領取失業給付者需參加就業諮詢、職業訓練	欲獲得相關方案需配合深度服務專業人員要求	需與個人諮詢師配合、需遵守求職協定書	共同責任
與失業給付相關(或不配合的處罰)	不參加就業諮詢停止失業給付請領	1. 被篩選需參加再就方案者不參加再就業研習活動, 停止失業給付請領 2. 無法獲得相關方案(含個人訓練帳戶)	不得請領或減少失業相關津貼額度	不得請領失業相關津貼

資料來源:自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

伍、辦理積極性勞動市場方案

我國公立就業服務機構屬積極性勞動市場方案的執行單位，辦理的方案含：轉介職業訓練、多元就業開發方案、僱用獎助津貼、就業促進津貼、特定對象就業促進方案…等。美英澳三國也都均透過公立就業服務機構提供積極性勞動市場方案，但實際上多項就業相關方案，多為轉介性質，實際在公立就業服務機構執行的方案，在美澳二國為訓練相關的「個人帳戶制」、「訓練帳戶制」及澳州的「求職者帳戶」；在英國的就業服務及津貼中心則為新協定方案。另外，美國採夥伴結盟方式，提供夥伴機構辦理的積極性勞動市場方案。

我國與美英澳國家相仿均透過公立就業服務機構提供積極性勞動市場方案。另外，在積極性勞動市場方案的執行上，我國和英國的新協定一樣，都直接涉入方案辦理及管控督導的角色。

表 5-2.5、我國、美國、英國、澳洲辦理積極性勞動市場方案比較

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心就業網
方案內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 轉介職業訓練 2. 多元就業開發方案 3. 僱用獎助津貼 5. 就業促進津貼 6. 特定對象就業促進方案…等。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 運用「個人帳戶制」支付職業訓練費用 2. 採結盟方式：提供夥伴機構有關福利給付、中高齡就業、身心障礙支持性就業等方案。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新協定方案-求職者 7 類方案 2. 新協定方案-雇主僱用新協定人員補助 3. 職業訓練 4. 工作試用方案…等 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 運用「求職者帳戶」購買相關服務 2. 運用「訓練帳戶」安排職業訓練 3. 轉介職業訓練 4. 補助性就業 5. 社區工作…等

資料來源：自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

陸、整合公、私部門資源

我國公立就業服務機構在整合外部資源上採聯繫會報、契約外包、補助等方式，結合對象包括內部的公立職業訓練中心及縣市地方政府等，在公部門方式屬無強制力的合作性質，在私部門方面則為契約外包或補助的方案委託辦理。美國及英國在整合公私部門資源方面，均採夥伴結盟方式，其結盟對象含括公私部門。在美國單一窗口生涯中心本身即由公私部門共同運作，而勞動力投資法案又結合至少十八項方案夥伴規定，使單一窗口中心負有多功能窗口的任務，需結合社政、教育、身心障礙、中高齡、少數民族、訓練、醫療…等各類公私部門夥伴團體，並簽署夥伴文件，規範彼此權利義務。而英國結合策略性夥伴、利益關係團體，結盟對象含括：中央、地方政府、學習及技能委員會、區域發展機構、私立人力銀行…等，以解決失業多樣性問題。而澳洲的公立就業服務機構本身即採市場模式運作，故就業網本身即是結合私部門機構的產物，但其方式是透過契約外包方式執行，其他積極性勞動市場方案也多採契約外包方式與民間單位建立從屬關係，故其他私部門資源結合部門，不是立場平等的夥伴關係，而是有從屬合約關係的契約產物。另外，澳洲在公部門資源的結合上，除聯合中心以外，少見與其他公部門合作。

在整合公私部分方面，我國在私部門的結合上較類似澳洲的契約外包方

式，與私部門間具從屬管控關係，各類就業方案（包含積極性勞動市場方案）的委外契約或補助關係，透過對價關購買或補助私部門的勞務，確使私部門的資源整合入公立就業服務機構中，惟其數量未若澳洲就業網，而廣度也未如美英國家採夥伴結盟涉公私機構。

另外，我國公立就業服務中心朝區域運籌中心發展，但在結合公部門資源方面，卻有其限制。公立就業服務機構屬中央單位或地方政府的附屬機構，組織位階不高，又無法源依據授權辦理公私部門整合事宜，故在區域運籌業務上，多以召開聯繫會報方式辦理，包括：與公立職業訓練中心的聯繫會報、區域就業安全聯繫會報，能決議事項，多屬協調溝通性質，尚未能發揮實質的資源整合功能。而與公立就業訓練中心的整合，更是一直懸而未決。我國要擴展公私部門的整合數量及廣度，採類似美國的勞動力投資委員會運作，或可體現區域運籌概念，做為我國公立就業服務機構在推展區域運籌功能時的參考模式。

表 5-2.6、我國、美國、英國、澳洲整合公私部門資源比較

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心就業網
整合方式	1. 聯繫會報 2. 契約外包 3. 補助	夥伴結盟	夥伴結盟	就業網契約外包
是否結合公部門資源	是，但無強制力	是	是	是，聯合中心
是否結合私部門資源	是，但多採契約外包、補助方式	是	是	是，就業網機構

資料來源：自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

柒、擔任管理者角色及功能

我國公立就業服務機構因執行積極性勞動市場方案及特定對象的就業促進方案，故因應契約外包或補助關係，而有管理者的角色與功能。美國及英國因推展夥伴關係，進行各項結盟策略，故管理角色明顯，英國並設立企業發展經理，主責利益關係團體聯盟事宜。而在澳洲不論聯合中心或就業網均未有管理角色及功能，整個資源結合或就業服務機構的建構及管理皆屬中央—就業及職場關係部的權責。

我國與美英國家的公立就業服務機構皆具管理者角色及功能，但其形原

因不同，也恰好對應出我國與美國、英國於公私部門資源整合模式，在我國為上位管理，在美國及英國為就業服務體系的結盟者。

表 5-2.7、我國、美國、英國、澳洲擔任管理者角色及功能比較

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心就業網
是否具管理者角色及功能	是	是	是	否

資料來源:自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

捌、對雇主提供全面服務

雇主服務是公立就業服務的重要任務，本節將就服務理念、服務內容二項進行討論。

一、服務理念

我國公立就業服務機構雇主服務理念為協助雇主求才，並藉雇主職缺協助求職者就業，而美國及英國對雇主服務有比較宏觀性的理念，美國發展顧客導向的雇主服務，希望藉協助雇主，使雇主多投入中心事務，最後成為就業服務夥伴之一，能投身共同處理地方就業問題；英國則期待就業服務及津貼中心可成為雇主的人力資源管理資源單位。另外，澳洲強調其專業團隊可提供在地化協助。

我國公立就業服務機構辦理雇主服務，較沒有獨特的目標，通常是為了協助雇主求才，另一目標也是為了求職爭取職缺，以助其就業，在服務理念上，比較傾向以企業的職缺為勞工服務。較不像美國及英國希望協助雇主發展或者為雇主人資管理的後備單位。

二、服務內容

我國公立就業服務機構雇主服務含求才登記（含實體及虛擬通路之求才登記）、就業機會開發、就業機會公布、專案就業媒合、僱用獎助津貼、外勞作業等。美國辦理自動化自助服務-於就服系統自動登錄職缺、設雇主資源室、與私立就服單位網站結合、核心協助-個人化招募、求職者篩選、企業運作諮詢及資訊提供及徵才活動、深度及訓練服務-深度求才預篩服務、企業諮商服務、為職缺量身打造的訓練服務。英國雇主服務設職缺服務經理專門協助，並包含徵才服務-提供適當職缺（運用求才網站、觸控式電腦、地方夥伴、歐洲公立就服機構）及協助徵才（提供空間、設備、表格、協助服務）、新協定

人員僱用協助及補助、工作試用方案-免費試用人員 3 週及資遣協助等。澳洲則提供徵才服務、預篩人才、登錄 JobSerch 網站、便利的在地服務、及廣設觸控式電腦增加求才資訊傳播速度。

比較我國與美英澳國家就業服務內容，外勞作業是美英澳等國皆未辦理的項目，但其職缺通常無意補實，經由推介後常造成求職困擾。另外，美英國家提供較深度的雇主服務，如：個人化招募、求職者篩選、企業運作諮詢、職缺服務經理、量身打造的訓練等為我國雇主服務較缺少的項目，我國在雇主服務上偏向協助招募及減少人事成本的僱用獎助，欠缺協助企業發展服務及提供企業進用人員的配套訓練服務，而在基礎的求才招募部分，依第三章分析，又有媒合配對技術問題，無法有效預篩人才，使媒合成功比例僅約 20%。我國雇主服務部分，受限雇主服務理念，使服務內容容易陷入將雇主當作協助求職的職缺來源的思考，反而未能使雇主由公立就服機構獲得較積極的人資管理協助，在服務的內容上仍有增長空間。

表 5-2.8、我國、美國、英國、澳洲對雇主提供全面服務比較

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心就業網
服務理念	協助雇主求才 協助求職者就業	1. 顧客導向的 雇主服務 2. 經濟發展	成為雇主人力 資源管理, 資源 單位	提供在地的專 業團隊及量身 訂製的招募需 求
服務內容	1. 求才登記- 可至實體中心 或虛擬資訊系 統進行求才登 記 2. 就業機會開 發-聯繫廠 商、舉辦說明 會 3. 就業機會公 布 4. 專案就業媒 合-對績優廠 商提供增值服 務, 提供適合 之求職者名 冊、徵才活動 (含單一徵 才) 5. 僱用獎助津 貼-建立僱用 獎助津貼廠商 名單 6. 外勞作業	1. 自動化自助 服務-於就服 系統自動登錄 職缺、設雇主 資源室、與私 立就服單位網 站結合 2. 核心協助- 個人化招募、 求職者篩選、 企業運作諮詢 及資訊提供、 徵才活動 3. 深度及訓練 服務-深度求 才預篩服務、 企業諮商服 務、為職缺量 身打造的訓練 服務	1. 徵才服務- 提供適當職缺 (運用求才網 站、觸控式電 腦、地方夥 伴、歐洲公立 就服機構)、 協助徵才(提 供空間、設 備、表格、協 助服務) 2. 職缺服務經 理專門協助 3. 新協定人員 僱用協助及補 助 4. 工作試用方 案-免費試用 人員3週 5. 資遣協助	1. 徵才服務 2. 預篩人才 3. 登錄 JobSerch 網站 4. 便利的在地 服務 5. 廣設觸控式 電腦, 增加求 才資訊傳播速 度

資料來源:自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

玖、績效分析

一、失業率及求職者就業率

(一) 失業率

我國三合一服務流程實施至 2006 年失業率由 4.99% 降至 3.91%，澳洲亦有同樣的下降趨勢，但美國及英國不降反升。事實上，公立就業服務機構與失業率升高或降低間之關係仍有待驗證，但就我國而言，自三合一就業服務流程實施後，整體失業率確實有下降趨勢，不論其應歸功於各項短期政府就業方案（如多元就業開發方案）或公立就業服務機構在勞動市場中的媒合功

能或其他總體經濟的因素，但失業問題緩和是不爭事實。

(二) 求職者就業率

我國求職者的求職就業率為 42.6%(2006 年)，而美國一般成人的就業率為 77.1%(2004 年)，澳洲求職者就業率為 62%，英國無資料。在就業率表現上，我國公立就業服務機構的績效遠低於美澳國家，

二、績效指標

我國的績效指標包含一般性求職服務、特定對象求職服務、雇主服務、失業給付、職業輔導與就業諮詢、政策專案、顧客滿意及勞動市場資訊。美國以顧客滿意度、成人、就業錯置者、特別對象及青少年方案的就業表現作為單一窗口生涯中心績效評比指標；英國績效指標包括 1. 個案就業困難度計分、2. 津貼詐領及錯發金額損失、3. 雇主成果目標、4. 個案服務目標、5. 主要服務輸送目標、6. 單位成本目標；澳洲以星級評等訂就業網服務單位優劣，指標包含就業安置費用、長期安置費用、弱勢失業者長期表現。

我國績效指標和美國及澳洲相似以量化評估為主，但許多佔據公立就業服務機構大量人力的積極性勞動市場政策，如：僱用獎助津貼、職業訓練諮詢及推介、外勞作業等未成為就服機構評比指標。另外，在就業服務品質的呈現上，亦缺少質的評比指標，或可考量仿效英國模式以個案的困難度、失業給付認定之正確性等指標進行質的評比。

表 5-2.9、我國、美國、英國、澳洲績效比較

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心 就業網
失業率	開辦時-4.99% 2006年-3.91%	開辦時-4.5% 2006年-4.6%	開辦時-4.9% 2006年-5.4%	開辦時-8.2% 2006年-4.8%
求職者就業率	2006年— 42.62%(註1)	2005年-77.1% (一般成人)	—(註2)	2006年-62%
績效指標	1. 一般性求職服務 2. 特定對象求職服務 3. 雇主服務 4. 失業給付 5. 職業輔導與 6. 就業諮詢 7. 政策專案 8. 顧客滿意 9. 勞動市場資訊	1. 顧客滿意度 2. 成人、就業錯置者、特別對象及青少年方案的就業表現	1. 個案就業困難度計分 2. 津貼詐領及錯發金額損失 3. 雇主成果目標 4. 個案服務目標 5. 主要服務輸送目標 6. 單位成本目標	星等評等 1. 就業安置費用 2. 長期安置費用 3. 弱勢失業者長期表現

資料來源：自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。

註1：此就業率指包含自行就業在內的求職就業率，引自行政院勞工委員會簡易快速查詢網站 <http://statdb.cla.gov.tw/statis/webproxy.aspx?sys=100>。瀏覽日期 2007 年 6 月 10 日。

註2：英國採換算不同對象就業分數方式計算績效，無服務對象就業率資料

第三節 公立就業服務機構定位比較分析

壹、設立層級及組織型態

一、各國狀況

我國公立就業服務機構屬公部門的執行機構，但依就業服務法規定我國公立就業服務機構的設立單位可為中央及地方政府，本研究所探討的行政院勞委員職訓局相關體系的公立就業服務機構，計有五區公立就業服務中心隸勞委會職訓局，另有二就服中心分屬北高二市直轄市政府勞工局、一就服中心台北縣政府，而辦理就業服務的經費有很多是由中央補助，在執行服務的流程上也比較中央實施三合一服務流程，並同時使用就業服務資訊系統平台進行求職及求才登記。

美國屬地方分權，給予州及地方政府彈性化作法，依勞動力投資法設立

州及地方勞動力投資委員會，主責政策發、預算分配、指標設立等，再由委員會指定設立單一窗口生涯中心，民間機構及州級勞動部門共同合作辦理人力資源及訓練方案業務，並由民間機構人員擔任中心主任，在組織型態上類似立基於委員會或社會夥伴代表下的自治行政體。美國地方分權體制在財源上屬於公部門，但因有民間單位參與運作，並由商界主席領導的勞動力投資委員會主導發展方向，故美國的單一窗口生涯中心，也與民間意向，特別是雇主意向結合，不易有公、私部門就服策略發展脫勾的狀況。

英國中央集權，就業服務及津貼中心隸屬就業及年金部，性質為政府單位的執行機構，執行失業相關津貼發放、就業服務、新協定方案等。辦理公立就業服務機構的財務及人員全都來自公部門，並負責整合公立私部門協助解決失業者問題。又因其兼辦失業相關津貼給付作業，而因在公權力行使上，有相當的權責。英國公立就業服務機構代表的是政府的立場，對於解決福利依賴及長期失業問題，被賦予相當的責任，因此，其對就業弱勢者，也相當注重，其績效評比，並對協助弱勢者就業，予以加權計分。

澳洲就業網設立屬市場模式，由就業及職場關係部用契約外包方式，將95%以上就業網由私部門機構辦理，是私有化組織，其提供求職協助、深度服務，但澳洲的求職者評估、分類、個案管理卻是由另一公部門單位（人群服務部）—聯合中心執行，等於在私有化為主的就業服務運作模式中，加上公部門的管控。澳洲的公立就業服務機構雖名為私有化，但因經費全由中央掌控、服務流程需依中央規劃辦理、甚至求職者被分流到那個就業網，亦有規定。這樣的市場模式，實則有一隻看得見的手—政府，在主導運作。或許視其為由私部門辦理的公有執行機構更符其狀況。

二、比較分析

美國、英國、澳洲公立就業服務機構各代表地方分權、中央集權、市場模式(私有化)典型的組織架構。我國與三國相比，於組織型態上和英國一樣均為政府部門的執行者，但我國設立層級較為混雜，中央及地方均設立公立就業服務機構，在執行公共就業服務而言，造成中央與地方爭奪服務區域，也易形成資源的重疊的問題。事實上，我國就業市場區域整合性高，縣市之間勞動力具有高度移轉性²⁵⁵，以中央集權方式運作可避免勞動人才交換受限區域問題，但去中央化在行政運作是一國際趨勢，整體公立就業服務機構在此趨勢下也有可能因政治性力量而轉由地方政府主責。我國在中央化及地方

²⁵⁵ 辛炳隆(2003)，就業服務區域運籌資源統合，就業安全半年刊 2003 年 12 月，台北：勞委會職訓局，頁 65。

化的抉擇上摻雜複雜問題。

貳、與私立就業服務機構關係

一、各國狀況

我國公立就業服務機構，在勞動市場屬非獨占性，與其他私立就業服務機構共同競爭，但同時又運用經費資源外包部分就業服務予私立就業服務機構。公、私就業服務機構均有求職者及雇主使用進行求職或求才，而公部門又建立「全國就業e網」資訊系統，使用公立就業服務機構求職管道（實體站台、網站）者層級擴大，部分與私立就業服務機構重疊，也產生公私就業服務機構分眾的的議題。

美英澳國家公立就業服務機構在勞動市場上亦屬非獨占性機構。英國與私立就業服務機構的關係，有立基於夥伴關係的合作面，而澳洲就業網更是直接引進私部門辦理公立就業服務機構業務。

二、比較分析

自 ILO 第 181 號公約後，各國公立就業服務機構的獨佔性多不復存，取而代之是勞動市場中的私立就業服務機構與公部門就服機構並存的局面。我國與美英澳國家公立就業服務機構在此潮流中，均不再具獨佔性，但在與私立就業服務機構的關係上，我國是既競爭又合作，而英國傾向與私立的人力銀行合作，以增加就業機會公布管道，及強化媒合效率，澳洲則以私部門取代多數公部門就服務機構，希望帶來市場競爭效益。我國公立就業服務機構的人力及經費資源較私部門龐大，又機構具社會性任務需協助弱勢民眾，隨著資訊系統發展及與青輔會就業服務系統整併，求職者的年齡及學歷組成已產生變化，依第三章分析產生與私立就業服務機構服務對象重疊現象，故有關與私立就業服務機構的分眾及競爭和合作關係，應是我國公立就業服務機構於失業率趨緩之際需考量的議題。

表 5-3.1、我國、美國、英國、澳洲公立就業服務機構定位及組織型態

比較項目	我國	美國	英國	澳洲
名稱	就業服務中心	單一窗口生涯中心	就業服務及津貼中心	聯合中心 就業網
定位	非獨佔性： 1. 公部門掌握較多人力及經費資源 2. 中央與地方集權或分權狀況兼具	非獨佔性： 由商界人士主導公立就業服務機構走向	非獨佔性： 公部門掌握較多人力及經費	非獨佔性： 就業網直接引進私部門辦理就業服務
(一) 設立層級	中央與地方政府均有設立，隸屬： 1. 行政院勞工委員會職業訓練局 2. 北高直轄市政府 3. 台北縣政府	地方分權，隸屬：各州級地方政府	中央集權，隸屬：就業及年金部	市場模式(多數私部門提供服務/少數公部門提供服務)： 1. 聯合中心，隸屬人群服務部 2. 就業網，隸屬就業及職場關係部
(二) 組織型態	政府部門中的執行機構： 1. 就業服務中心-政策規劃、區域運籌 2. 就業服務站-實體服務提供 3. 就業服務台-簡易實體服務	類似基於委員會或社會夥伴下的自治行政體： 1. 州及地方勞動力投資委員會-發展政策、分配預算、建立成效指標 2. 地方單一服務提供體系-單一窗口生涯中心-提供人力資源及訓練方案	政府部門中的執行機構： 就業服務及津貼中心-失業相關津貼發放、就業服務、新協定方案執行	私有化組織： 1. 聯合中心(公部門)-津貼核發、求職者評估分類、個案管理 2. 就業網(契約外包)-求職協助、深度服務
(三) 與私立就業服務機構關係	1. 競爭 2. 採契約外包方式引進私立就服機構資源	— (資料不明確)	夥伴關係	就業網執行者本身即為私部門機構

資料來源：自行整理自本研究第三章及第四章相關內容。