

第一章 緒論

第一節 研究背景與研究動機

近年來我國在經貿全球化的影響之下勞動市場的內含與運作和以往相比有了非常大的不同，產生了許多的勞動市場新興現象，而私立就業服務機構的興起也是其中的一種新興現象。而為何私立就業服務機構會興起？一個簡單的解釋理由是：在終身雇用制度逐漸瓦解，非典型雇用關係大量出現之下，整個社會對於就業服務的需求將會增加，在政府預算固定的前提下過去壟斷就業服務市場的公立就業服務機構勢必無法滿足社會大眾的需求，而具備創新誘因的私立就業服務機構將會日益發展，並且扮演起一個重要的角色；同時，這個發展趨勢也將重新定義社會大眾對於就業服務的觀念與想法。¹

本文之思考出發點在於：在一個日益朝向彈性化發展的勞動市場中，不穩定的就業關係的確會增加勞動者的失業風險，在此一前提之下，扮演促進勞動市場效率角色的私立就業服務機構將會有更大的發揮空間。但是社會大眾並非全然支持這一個發展趨勢，有些甚至是抱持著敵對的態度，認為私立就業服務機構的發展會破壞了原本穩定的勞資關係模式以及勞動保護架構。但筆者認為勞動彈性化以及非典型勞資關係是經濟全球化下所產生出來的新潮流，私立就業服務機構則是這個潮流所衍生出來的一種現象。因此我們應從市場效率的觀點來理解這一段發展趨勢，雖然全球化造成了不穩定的勞資關係結構，但若能在一個不穩定的勞動市場結構中建立起一套高效率的就業服務體系，則能將個別勞動者所面對的失業風險降至最低。個別勞動者可以在結束一段工作之後迅速的找到下一個合適的替代工作，再配合上日益周全的社會安全體系，則能充分落實憲法保障人民生存權工作權的目標，也兼顧符合時代潮流發展所需。

¹ Richard N. Block, "The legal and institutional framework for employment security in the United States": *An overview, employment security and labor market flexibility*, Wayne State University Press, Detroit, 1992, p127-149.

我國因為工業化起步較晚，早期因為經濟發展策略運用得宜失業率一直都能維持在相當低檔的水準，惟近年來在經貿全球化的壓力之下，產業結構開始出現調整，失業率也開始由底部攀升。為了有效解決失業問題，不讓失業問題蔓延開來成為社會問題，我們亟需重新檢討我國當前的勞動法制是否符合時代發展所需，而就業服務制度係一項關乎勞動市場效率之制度，同時也是就業安全三大環節之一，其重要性自然不可受到忽視。本文擬從近年來勞動環境變遷開始探討起，來針對私立就業服務機構之興起與影響作一番瞭解，最後則是回歸法制面的探討，來討論勞動環境變遷下就業服務體系重新建構該有的方向。

第二節 研究目的

本文擬針對就業服務體系長期以來的發展與近年來勞動市場的發展趨勢以及兩者之間的關連性做一研究，基於上述的研究動機，本文欲達成以下的研究目的：

第一、政策的制訂與執行總是跟隨著社會變遷的腳步，因此吾人也可以將政策定義成為是一種國家公權力為了適應新的社會經濟環境的需求，所制訂出來的一種規範。而為了要了解私立就業服務機構政策的發展過程，首先及必須將政策背後所代表的時空背景及其意涵作一番了解。

第二、根據歐美先進工業國家的發展經驗，營利性質的職業介紹業在過去是受到政府所管制的一項行業，其理由在於勞動非商品，任何人力仲介業者都不可藉由提供就業市場訊息來剝削勞動者。但為何在後來各國政府卻紛紛解除管制？解除私立就業服務機構業務方面管

制的過程代表著何種意涵？

第三、對私立就業服務機構解除管制是一種因應勞動市場變遷的政策，因為在勞動市場中就業服務機構扮演著一個相當重要的角色，特別是在一個彈性化的勞動市場中，它的蓬勃發展將促使勞動市場朝向一個與原本勞資關係型態不同的方向發展，而這個發展趨勢會對原本的勞資關係產生哪些影響？

第四、在一個彈性化的勞動市場結構當中，就業服務機構扮演了一個相當重要的角色，面對私立就業服務機構的崛起，政府有關單位應該如何面對這個現象？原有的公立就業服務機構與私立就業服務機構之間應該如何配合，以共同建立起完善的就業服務體系，來降低不穩定勞動市場對勞資關係以及勞工權益所造成的衝擊。

以上的幾點為本論文之研究目的。

第三節 研究架構與章節安排

為了達成前一節所提到的研究目的，本論文擬將全文之研究以下列的架構加以呈現，關於本文之架構，現敘述如下：

在第二章的討論中，主要在探討近年來勞動市場在歷經經貿全球化、資訊科技之應用與勞動關係意識型態改變等衝擊下所產生的變遷與新的發展。因為私立就業服務機構的開展，和整體勞動市場之變遷有相當大的關連。當勞資關係的連結不再如過往般強烈時，意味著彈性化的勞動型態將成為日後的主流，而彈性化的勞動型態又將使得勞工在不同產業、職

業、地區間的流動更加頻繁，因此，私立就業服務機構在其所經營的業務方面將會有更大的發揮空間。在本章的第一節與第二節首先探討近年來勞動市場的發展趨勢與變遷，其次將於第三節與第四節分別探討勞工流動與仲介機構和勞動市場效率間的關係。本文所探討的焦點雖未必與就業服務機構的發展有直接性的關連，但有助於我們理解就業服務機構發展過程的背後環境因素。在我們日後探討就業服務體系的再建構這一個議題時，其背後的環境因素是必須事先加以理解的。

其次，在第三章的討論中，主要是針對私立就業服務機構的發展歷程做一回顧。在先前第一節的討論中曾提及了營利性質職業介紹所在工業革命發展階段初期因為勞動市場法制的不完整而衍生出許多的弊端，最後被政府所禁制。但在經濟發展的過程中，各國政府日漸體會到私立就業服務機構在勞動市場中的重要性與功能是無法由公立就業服務機構加以完全取代，而逐漸取消對於私立就業服務機構的管制。這一整段的發展歷程，從收費性質的職業介紹所，到今日充斥於勞動市場中各類型態的私立就業服務機構，這是一段相當曲折的發展歷程。而這也顯示出經濟發展、社會變遷與法律規範間的互動關係。本章之主旨在於從國際勞工組織在不同時期所通過的就業服務相關公約來探討私立就業服務機構的發展與政府政策變遷，並探討在未來的社會中私立就業服務機構的發展趨勢。

承接先前兩章的探討可以明白的是：在一個日益朝向彈性化發展的勞動市場中，私立就業服務機構的重要性會日漸提升，但社會輿論並非完全支持這一個發展趨勢，其中一個重要的理由就是私立就業服務機構的發展會對勞資關係產生負面的影響。也因此，必須針對私立就業服務機構興起對勞資關係所可能產生的各種影響進行一番檢視，而後在相關法規或制度的訂定上才能事先將可能發生的負面影響事先加以控制，或是去尋求另一個更好的解決方式。

第五章所要探討的主要焦點在於就業服務體系的再建構，因為在傳統的勞資關係模式底下，就業服務體系主要是由公立就業服務機構所負責，但在一個彈性化的勞動市場中，公立就業服務機構因為無法因應時代潮流

的需求，勢必必須重新做一檢討。而筆者認為，公立就業服務機構和私立就業服務機構在角色與功能上有相當大的不同，其間也有許多合作與互補的空間，是故，一個運作成效良好的就業服務體系，是應由公立就業服務機構與私立就業服務機構所共同建構，也因此，針對兩者之間的分工與整合，是一個值得探討的問題。

最後，將於本篇論文的末章，針對整個研究過程後的心得提出結論建議。

第四節 研究方法

本研究論文主要係採用文獻分析法（content or document analysis）進行，首先，針對與本文有關的幾個關鍵字彙，如就業服務、職業介紹、派遣勞動、勞工流動等進行相關資料的收集與整理；並針對與本文有關的幾個次要子題，如資本主義全球化、仲介機構、市場效率等相關議題進行閱讀與整理，以作為探討本研究有關問題之依據。其次再針對文獻分析所不足之處選定國內業者進行實地訪談，經過一番探討之後，最後才提出結論與建議。

綜合以上所述，本研究乃是採用人文及社會科學中最常使用的文獻分析法為主，並以觀察訪談法為輔，如下所敘：

一、 文獻分析法（content or document analysis）：

收集國內外與公私立就業服務機構等相關理論及事實性資料（含法令規章與政府相關統計資料）、研究報告、論文、期刊等予以整理，作為檢討分析的依據。文獻之收集可以分為以下幾個部分：第一，勞動市場彈性化與非典型勞資關係方面；第二、就業服務機構去除管制以及就業服務政策與立法發展部分；第三、勞工流動與勞動市場效率方面。

二、 觀察訪談法 (interviewing method):

我國因為工業化起步較晚，早期在計畫性經濟發展得宜的情況下失業率一直都能維持在相當低的水準，而私立就業服務機構的興起是近年來在經濟環境發生變遷後所衍生出來的一種新現象，在相關文獻的分析上可能無法捕捉到最新的發展趨勢以及理解實務上問題。因此，為了掌握私立就業服務機構最新的業務發展趨勢，本篇論文擬訪問國內相關業者，從而補足本篇論文在文獻分析上的不足之處。在訪談對象的選擇上主要是以數個業務屬性不同的私立就業服務機構作為研究調查之對象，而訪問的目的旨在於瞭解該項業務之運作情形以及在我國的發展情況。

第五節 研究限制

本篇論文受到以下的幾點限制：

第一、 我國勞動法制的相關規範長期以來都是以規範典型的勞資關係模式為主，而面對近年來在面對全球化的衝擊，勞資關係的本質與內含有了相當大的變化，雖然市場上早已出現彈性化發展的趨勢，亦出現不少非典型的就業型態，但相關法制卻未能及時的做出規範。在我國逐漸邁向一個以服務業為主的經濟體系時，就業服務機構的蓬勃發展乃是不可逆轉的一項趨勢，而在就業服務機構解除管制之後，勞動市場彈性化必然會得到更進一步的發展。基於上述之理由，在探討各項與就業服務業務發展相關之議題時，不可避免的是會針對勞動彈性化多所著墨，而筆者以為就業服務制度為一項攸關勞動市場效率機制的制度，兩者之間乃是一體兩面，亦即將兩者視為同一種環境變數來加以探討，特此提出說明。

第二、 就業服務機構在自由化之後呈現多元化發展的局面,在業務上的發展因為不同業者而有不同專注的項目,本文所要探討的是就業服務機構體系的變遷與發展,因此是以一個整體的角度來檢視就業服務機構,並不考慮個別私立就業服務機構的差異性。