

## 第三章 第三部門就業方案－歐盟經驗

### 第一節 歐盟簡介

#### 一、 歐盟 (European Union, EU) 現況<sup>1</sup>

1950年5月9日，法國外長舒曼發表聲明，建議「法德兩國建立煤鋼共同體」，史稱「舒曼計劃」。1952年7月，法國、西德、義大利、荷蘭、比利時和盧森堡巴黎條約 (Treaty of Paris)，正式成立「歐洲煤鋼共同體」 (European Coal and Steel Community, ECSC)。1957年法國、西德、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡等六國在羅馬簽署歐洲經濟共同體 (European Economic Community, EEC) 和歐洲原子能共同體條約 (European Atomic Energy Community, Euratom)。1958年1月，以上六國又成立了「歐洲經濟共同體和歐洲原子能共同體」。1967年7月，述六國簽署合併條約 (Merger Treaty)，將歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體及歐洲原子能共同體各自的部長理事會和執行委員會合而為一，統稱為「歐洲共同體」。

1973年英國、丹麥和愛爾蘭加入成為會員國，歐洲共同體第一次擴大。1981年希臘成為會員國，歐洲共同體第二次擴大。1986年西班牙及葡萄牙成為會員國，歐洲共同體第三次擴大，同年各會員國簽署單一歐洲法 (Single European Act)，決議在1992年12月31日完成「單一市場」，加強歐洲政治、財經的合作、理事會政策以多數決議訂並擴大歐洲議會在立法程序上的參與權，該法可謂歐洲邁向統合的一大里程碑。

1993年11月，「歐洲聯盟條約」(又稱「馬斯垂克條約」)生效，會員國同意共同為組織更為擴大的「歐洲聯盟」(或簡稱為歐盟)努力。歐盟將結合歐洲共同體和其他的協定，在外交政策、安全防禦、司法、內政事務及經濟上加強彼此的合作關係。1995年奧地利、瑞典及芬蘭成為會員國，歐盟第四次擴大，總計到目前為止共計有15個會員國。歐盟人口約3.7億，面積333.7萬平方公里，總部設在布魯塞爾。歐盟的盟旗為12顆金色五星構成圓環，盟歌為貝多芬第九

<sup>1</sup> 相關歐盟資料可參閱淡江大學歐盟文獻中心網頁<http://autonet.lib.tku.edu.tw/libeu/libeu.htm>。

交響曲中的「歡樂頌」的序曲，慶典日訂為每年的5月9日，又稱「舒曼日」。

歐盟的主要機構有：

#### 1、理事會：

歐盟的主要決策機構，分為歐洲理事會（Council of Europe，即歐盟首長會議）和歐盟理事會（Council of the European Union，即部長理事會）。前者負責確定大政方針，每半年舉行一次例會，必要時召開特別首長會議，後者負責日常決策，擁有絕大部分歐盟立法權。理事會實行主席國輪值制，任期半年，對外實行“三頭馬車”（即現任、下任主席國和歐盟機構代表）代表制。

#### 2、歐盟常設執行機構：

例如歐盟執行委員會（European Commission），負責實施歐共體條約和理事會作出的決定，向理事會和歐洲議會提出報告和立法動議，處理歐盟日常事務，代表歐盟對外聯繫並負責經貿方面的談判。

#### 3、歐洲議會（European Parliament）：

監督、諮詢機構，擁有部分參與立法權。此外，還有歐洲法院（仲裁機構）、歐洲審計院、經濟暨社會委員會和地區委員會（諮詢機構）以及歐洲中央銀行等機構。

歐盟的經濟及內部建設情況。1999年歐盟15國國內生產總值約8.5萬億美元（按當前匯率），區外貿易總額1.7萬億美元。歐盟經濟近年開始復蘇，進入新一輪增長期，1997—1999年經濟增長率分別為2.6%、2.8%和2.3%，預計2000年為3.4%，2001年為3.1%。2000年3月，歐盟里斯本首腦會議通過了未來10年經濟發展規劃，決定加快經濟結構調整，大力發展知識經濟。歐盟高工資、高稅收、高福利等結構性問題仍較突出。據歐盟統計局宣佈，2000年7月，歐盟15國的失業率為8.3%，失業人數1430萬；歐元區11國的失業率為9.1%，失業人數為1180萬。

經過幾十年的建設，歐盟已建立了關稅同盟，實行共同外貿、農業和漁業政策，創立了歐洲貨幣體系，建立了總預算制度，基本實現了商品、人員、資本和服務的自由流通，統一大市場初步形成。1995年3月26日，旨在取消對各類人

員邊界檢查的「申根公約」(Schengen)在法、德、荷、比、盧、西、葡七國正式生效，希、意、奧三國隨後加入。芬、丹、瑞三國及挪、冰兩個非歐盟成員國計劃於2001年3月實施協定，但迄未生效。英、愛兩國出於內政原因尚未簽署協定。1997年10月，歐盟15國簽署了「阿姆斯特丹條約」，在加強共同外交與安全政策及內政司法合作方面取得進展，並將「申根公約」納入歐盟條約。1999年5月1日，「阿姆斯特丹條約」正式生效。1999年6月，在歐盟科隆首長會議上，前西班牙外交大臣、北約秘書長索拉納被任命為歐盟理事會共同外交與安全政策高級代表。1999年1月1日歐元啟動。首批歐元國為德、法、意、西等11國，希臘於2001年1月1日加入。歐元現鈔將於2002年1月1日開始流通。2002年3月1日，歐元將完全取代歐元區各國貨幣，成為統一的法定貨幣。英國、瑞典作為非歐元國也在積極準備。2000年9月29日，丹麥公民投票決定不加入歐元區。1998年3月，歐盟啟動了與波蘭、匈牙利、捷克、斯洛維尼亞、愛沙尼亞和塞普勒斯6個首批候選國的入盟談判。歐盟已有條件確認土耳其的歐盟候選國資格，並已於2000年2月開始了與保加利亞、羅馬尼亞、斯洛伐克、拉脫維亞、立陶宛及馬爾他6國的入盟談判，並且將從2003年開始接納首批新會員國，邁入新紀元。

## 二、 歐盟對會員國社會體系的保障

1990年以來，歐盟即開始了持續深入的經濟和社會一體化進程。隨著歐盟單一市場和單一貨幣的實現，使歐洲從一個分散的經濟組合轉變為統一的經濟實體，經濟和貨幣一體化將給歐洲帶來更為穩定的宏觀經濟、可持續增長和在全球舞臺上更強的聲音。這個新的經濟框架也對歐盟成員國的社會保障體系產生各種直接或間接影響，導致歐盟社會政策和經濟政策間更深遠的相互作用，尤其是在加強福利政策、就業政策與單一市場和單一貨幣體系間的協調方面，將不斷出現更為強烈的要求。

在社會經濟的宏觀層面，單一市場的實現和歐元的啟動，對於歐盟社會保障體系將產生積極、正面的影響。首先，它將促進歐盟範圍內的經濟透明度、強化各成員國國內及成員國之間的經濟競爭，帶動歐盟經濟動態增長，從而產生擴大

就業、改善社會保障和社會福利的廣泛的社會效果。其次，單一貨幣在促進統一市場形成過程中，會加強和鞏固歐盟的社會整合，在整個歐盟範圍內保證公民的社會保障權利。目前歐元區各國政治上相互獨立，在社會經濟發展條件、發展水平、就業狀況、社會福利和社會保障水平等方面各國差距明顯，宏觀經濟政策和社會保障體系也存在較大差異，各成員國已經並且將繼續在社會保障領域協調合作，進一步減少和防止貧困，在歐盟一體化框架下促進社會進步。

從結構層面分析，有四個要素—商品、資本、服務、勞動力—會伴隨著歐盟單一市場和單一貨幣的到來，對成員國社會保障和福利體系產生各種直接或間接的影響。共同體帶來商品、資本、服務和勞動力在歐盟範圍內自由流通，這些要從不同角度衝擊成員國的社會體系。商品自由流通引起的直接問題表現在各種機器作為產品自由流通後，會給使用這些外國機器的企業和個人帶來新的職業安全和衛生問題，與此相關，就需要各國制訂相應的職業安全與健康立法，協調處理可能出現的一系列問題。商品自由流通將導致歐盟範圍內不同福利體制生產力的競爭，從而間接地影響不同福利體制的發展方向。資本和服務的自由流通雖然不會給社會保障制度帶來直接影響，但產生的多種後果，會間接影響到社會福利體系的運轉、資本在成員國間自由流通，會打破支撐福利國家的各種政治和社會力量之間的原有平衡，在民族國家層面引起雇主及其他社會夥伴之間的關係發生變化。同時，它也將導致商業保險市場與社會公共保險的進一步分離。服務要素的自由流通，首先給消費者和生產者帶來福音，給他們提供了更多的自由選擇機會，但同時對由國家提供的社會服務領域形成衝擊。

勞動力在歐盟成員國範圍內自由流動對社會保障體制的影響，是目前最受關注的問題。它產生的直接後果，首先是在歐盟層面，社會夥伴關係發展程度相對於各成員國國內情況來說比較低，整個歐盟層面的社會對話機制尚未健全；其次，當前歐盟社會政策處於被動的制度一體化協調階段，還未進入制度創新時期。上述情況直接影響了歐盟和成員國國內社會保障制度的改革與發展進程。

勞動力流動與社會保障體制之間間接聯繫，一是目前低流動性的勞動力與不斷增長的高流動性資本之間的不平衡；二是歐盟成員國不同勞動力市場體制間

的競爭。這兩種情況都進一步加劇了各國國內勞動力市場的問題，使社會福利和社會保障體系的調整更加困難。

## 第二節 歐盟之就業政策

### 一、背景描述

#### (一) 歐盟整體面

自從 1970 年代初期開始，歐盟各會員國的就業率逐年下降以及相對來看失業率是逐年上升的狀態，例如在 1973 年時有 65% 的勞動力人口得以就業，但至 1995 年時則降至 60% 的勞動力人口才擁有工作，這段期間（1973—1995）失業率是持續地上升，就業率平均每年以 5% 的速度減少，尤其至 1980 年代後期就業市場更是呈現衰退（reduction）的現象，以 1997 年為例，歐盟的就業率只有 60.5%，遠低於美國 74% 的就業率，相對來看少了 3400 萬個工作機會，並且歐盟的失業人口約高達 1800 萬人，失業率達 10.7%，失業人口中有 49% 為失業超過一年者，並有 30% 為失業超過兩年者，同時間美國的失業率僅 5.0%、日本的失業率亦只達 3.4%，表六呈現了歐盟、美國及日本在 1981-1989 年間每年 GDP、就業率、失業率等指標的變化程度。（Symes，1998、Cambell，1999、曾敏傑，2002、曾梓峰，2001、蔡宗芬，2001）

表六、1981-1989 年各項指標的變化程度（來源：OECD Employment Outlook，1992）

	1981—1989 年間每年的變化程度（%）		
	GDP	就業（成長）率	失業率
歐盟	2.5	0.6	9.9
美國	2.9	2.0	7.1
日本	4.2	1.2	2.2

為什麼在 1997 年歐盟各會員國比起美國及日本等發展國家經歷了較為嚴重的失業現象呢？Symes（1998）歸納出以下四種原因：

- (1) 歐盟各國的勞動市場機制無法有效地迴避 1973 年及 1979 年經歷的石油危機及經濟衰退造成就業機會減少的影響（共計影響了三百多萬個工作機會，

分別減少了 120 萬個工作及 250 萬個工作)。

- (2) 歐盟各國在就業政策制訂上主要爭論在於是否必須仿效美國採取所謂的「彈性化勞動市場 (flexible labour market)」機制以降低失業現象。
- (3) 歐洲經濟在 1970 年至 1989 年間，比起美國及日本同一時期遭遇到更劇烈的結構變遷，例如歐洲在 1980 年至 1993 年間對於製造業及農業等第一級產業減少了將近 1,300 多萬個就業機會，而美國僅減少了 200 萬，日本則反倒是呈現些微地增加現象；在同一時期，歐洲在第三級服務性產業中開發了 1,800 多萬個新的就業機會，但相對歐洲的成長率，美國則以每年兩倍的成長率持續地開發新的服務業就業機會，以上的資料顯示出歐盟各會員國相對來比較，對於創造就業機會的能力亦低於美國及日本。
- (4) 各國對於勞動市場變遷的因應態度皆有差異，歐盟傾向於花更多的時間來增加勞動者對於新技術方面的生產力，並維持勞工薪資等級及競爭力，而不是增加更多的工作機會；日本往往選擇以儲備勞動力的方式穩定失業率，直到經濟不景氣現象過去後；美國則選擇創造更多低所得、低技術的就業機會。

誠如前述對於促使歐盟各國失業現象日趨嚴重的原因，可追溯自 70 年代初期的石油危機和 80 年代繼之而來的經濟衰退，從此之後，歐洲國家的經濟部門產業逐漸產生變化，「去工業化 (De-industrialized)」的時代潮流促使資金大量撤離工業部門，造成勞動市場結構的調整，非技術化勞工失去就業優勢，而被隔絕於就業市場，除此之外，全球化潮流和快速技術進步更加促使勞動市場不利於技術勞工的就業，也因此青年、婦女、以及中高齡失業現象相對嚴重，21% 的失業人口為剛離開教育體系的青年人，女性失業率高於男性，老人的就業比例也是非常急速地下降，除此之外，歐盟大多數就業機會都在公部門，而非於私人部門所創造的。(曾敏傑，2002；曾梓峰，2001；蔡宗芬，2001)

## (二) 歐盟各會員國

以 1996 年為例，歐盟各國總計約有超過 1,800 萬人在積極地尋找工作，但這個數字並未將只有在就業情勢轉好時才會尋找工作之尋職者的數量估算在內

<sup>2</sup>，表七為 1991 年及 1996 年歐盟各會員國失業率的比較，表列顯示出在 1991 年失業率最高的國家為西班牙（16.4%），其次為愛爾蘭（14.8%），法國為第三高（9.5%），同時期失業率最低個國家依序為盧森堡（1.7%）、瑞士（3.3%）、葡萄牙（4.0%）；在 1996 年失業率最低的國家則依序為盧森堡（3.3%）、奧地利（4.4%）、荷蘭（6.3%），同時期失業率比 1991 年為低的國家包括有丹麥、愛爾蘭及大英國協，其餘國家的失業率則呈現增加的情勢，其中增加比率最高的國家依序為芬蘭（+8.2）、瑞士（+6.7）及西班牙（+5.7）；至於在 1996 年高於歐盟各國平均失業率的國家則包括有西班牙（+11.2）、芬蘭（+4.5）、法國（+1.5）、義大利（+1.1），失業率最高的西班牙（22.1%）及最低的盧森堡（3.3%）兩者間差距就將近 19%。Symes（1998）表示歐盟各會員國內長期性失業（long-term unemployment、失業期間超過一年以上者）的比率皆很高，例如在 1997 年有 50% 的失業者失業期間超過一年以上，相較於 1987 年間僅有 30% 的失業者尋職其間超過一年，顯示出歐盟各會員國普遍存在著失業問題。

**表七、1991 年及 1996 年歐盟各國失業率**（來源：Eurostat Employment Monthly，1997）

	歐盟暨各會員國平均失業率			
	1991 (A)	1996 (B)	1991-96 年的差距 (B-A)	1996 年與歐盟失 業率的差距
奧地利	NA	4.4	—	-6.5
比利時	6.7	9.8	+3.1	-1.1
丹麥	7.7	6.9	-0.8	-4.0
法國	9.5	12.4	+2.9	+1.5
芬蘭	7.2	15.4	+8.2	+4.5
德國	5.6	8.9	+3.3	-2.0
希臘	7.0	9.6	+2.6	-1.3
愛爾蘭	14.8	11.8	-3.0	+0.9
義大利	8.8	12.0	+3.2	+1.1
盧森堡	1.7	3.3	+1.6	-7.6
荷蘭	5.8	6.3	+0.5	-4.6
葡萄牙	4.0	7.3	+3.3	-3.6
西班牙	16.4	22.1	+5.7	+11.2
瑞士	3.3	10.0	+6.7	-0.9
大英國協	8.8	8.2	-0.6	-2.7
歐盟	9.2	10.9	+1.7	—

<sup>2</sup> 這類尋職者包括已婚婦女及中高齡勞工，通常會在景氣衰退時停止尋找工作，但在工作機會增加的情勢上會積極加入勞動市場。（symes，1998）

另外，在歐盟各國內部區域間失業率亦有差異。原因在於面對全球化、資訊科技進展、消費者需求改變、以及各國相對競爭力改變下，對於歐盟各國不僅是工作機會創造的危機，也是可能的轉機。鑒於失業現象也將集中在與這些工作相關的產業、職業與地區上，而這也更加劇區域間發展的不平衡。由於歐盟各國間失業現象差異極大，同時各國內部區域發展上也有極大的失業差異，而內部差異甚且大於外部差異，因此也提供了區域間平衡發展的動機。在會員國內部與跨會員國間，於其就業條件中存有非常多的差異，這些差異在會員國本身可以為地方發展行動提供強有力的實證案例，特別是會員國內部地方間失業率的差異，比起會員國間的差異，經常性更為具有重要性的，從比較資料可以得知，在每一個會員國內部，同樣也存有相當多的差異。例如歐盟總體失業率當時為 10.7%，其中長期失業人口為 49%；相對於情形良好的奧地利 Obersostereich 地區，其失業率為 3%，及失業人口中長期失業者為 24.9%，而情形嚴重的法國 Andalusia 地區失業率則為 32%，而失業人口中長期失業者比率則高達 47.3%，歐盟會員國之地方失業率差異，表七清楚地表示歐盟各國內分區的最高與最低比率。（Cambell，1999，曾敏傑，2002；曾梓峰，2001）

表八、歐盟會員國之各區域失業率差異<sup>3</sup>

地方 / 國家	失業率	長期失業率
比利時		
高 (Hainaut)	15.4	67.2
低 (Vlaams Brabant)	4.5	50.1
德國		
高 (Mecklenburg-Vorpommern)	18.8	47.8
低 (Oberbayern)	4.8	37.6
西班牙		
高 (Dykiti)	13.8	61.9
低 (Kriti)	4.3	48.8
法國		
高 (Andalusia)	<b>32.0</b>	<b>47.3</b>
低 (Navarra)	10.0	42.0
義大利		
高 (Campania)	26.1	79.3
低 (Tretino)	3.8	30.0

<sup>3</sup> 資料來源：第六期區域定期報告，歐盟執委會(1999)：轉引自曾梓峰，2001



荷蘭 高 (Groningen) 低 (Utrecht)	8.3 4.1	53.6 29.2
奧地利 高 (Vienna) 低 (Obersosterich)	5.9 <b>3.0</b>	53.9 <b>24.9</b>
葡萄牙 高 (Alenleyo) 低 (Centro)	10.4 3.4	38.6 46.6
芬蘭 高 (Ita-Suomi) 低 (Aland)	18.7 4.6	24.5 9.7
瑞典 高 (Ovre Naland) 低 (Stockholm)	13.3 7.9	34.4 31.8
大英國協 高 (Northern Ireland) 低 (Berkshire, Bucks, Oxon)	10.3 3.2	58.7 31.8

以上的資料顯示歐盟各會員國從 1970 年代起至今皆普遍存在著失業問題，在失業率不斷地升高的情勢下亦造成了各種社會及經濟問題，因此歐盟便試圖制訂出一個具有普遍性、連貫性且為歐盟所有會員國家所接受的政策，得以有效地解決失業問題，因此，自 1993 年至 1997 年間歐盟所制訂的就業政策之內涵將在下一小節中討論。

## 二、歐盟之就業政策 (1993-1997)

從歷史資料來看，早期歐盟並沒有專門制訂就業政策，就業相關議題係附隨在社會政策中的一部份，例如對於對弱勢族群小規模的職業訓練以增加其社會競爭力，自從 1993 年歐盟執委會發表的白皮書及 1994 在 Essen 舉辦的歐盟高峰會議，歐盟才從對社會政策的重視轉變到對就業政策的重視，直到 1997 年簽署的「阿姆斯特丹條約」中制定了一章就業條款，歐盟即已形成一個「十分成熟的」(fully fledged) 就業政策 (Ashiagbor, 2001)。Symes 在對於歐洲 1990 年代就業政策的研究中，描述了歷次歐盟高層會議及 1997 年的政府間會議 (Intergovernmental Conference, IGC) 中對於歐洲的就業和失業議題的決議內

容，分述如後<sup>4</sup>（Symes，1998、CEC（Commission of European Communities），1993、1995、1996、1997a、1997b）。

#### （一）1993 年歐盟執行委員會發表的白皮書

在 1990 年代初期，各會員國內的就業情勢是更加地惡化。歐盟執行委員會在 1993 年發表的白皮書（White Paper）裡”Growth, Competitiveness and Employment’一文中，分析了歐洲共同體近二十年間發生的問題，說明在 1970 年代初期的石油危機造成了投資的下降和加快了經濟衰退的速度，經濟衰退的起因在於昂貴的薪資成本導致經濟成長時只能創造出極少數的工作機會，為了增加更多的工作機會，白皮書建議在 2000 年之前投入大約 470 兆元來投資運輸、能源電子通訊和環境等產業，也建議降低勞工在社會保險上的分擔金額，目的便是在於削減僱用低技術勞動力的成本和激發勞工貢獻更多的勞動力。

#### （二）1994 年 Essen 歐盟高峰會議

1994 年在 Essen 舉行的歐盟高峰會議時則採用了白皮書的建議，決議了五項重要原則：

- 1.藉由加強有助於就業的職業訓練（特別是針對年輕人）的投資來增加就業機會，確保受訓者儘可能地接受適合的技術訓練及降低遭遇失業的風險。
- 2.藉由加強有可能創造就業機會的投資，來增加對於彈性組織及新工作契約型態的就業強度，尤其是促進可考慮到對社會及環境關懷的區域及地方性層級產業的發展。
- 3.減少低報酬（non-wage）勞工的損失，特別是要幫助純粹的受僱者（unqualified employees）。
- 4.推動從消極（生活收入的維持、失業救濟金）到積極（職業訓練、尋職協助）的就業政策，尤其要確保求職者尋職期間生活收入的維持措施以加強求職者尋

---

<sup>4</sup> Symes 認為制訂詳細的就業政策仍是各會員國家的職責，但是必須要承認的事實，就是在當一個國家在對抗失業問題時遭遇失敗時，對於所有會員國家的經濟及就業皆會有負面的影響，就業問題被視為所有會員國家必須面對的「共同」問題，因此，所有就業政策的制訂都必須注重社會連帶及社會公義的原則，就業率的增加必須立基於增加就業需求的積極性策略而不僅是工作分配的消極性策略外，還必須涉及增加對生產力、人力資源、環境改良及技術知識等項目的投資，以更進一步地發揚 1993 年白皮書的理念。

找工作的誘因。

5.特別加強對於剛從學校畢業的年輕人、婦女及中高齡者的就業促進措施，包括提供就業機會及加強訓練。

第一項原則目標在於促進勞工就業技能以及確保結構面及技術面上負面影響的最小化，第二項原則目標在於透過勞動市場的彈性化創造更多的工作機會以及對於具有社會關懷性質之地區性工作的投資。第三項原則目標在於激發就業者為低技術、低所得的勞工創造新的工作機會。第四項原則目標在於激發各會員國推動從提供失業者失業救濟金和鼓勵提早退休等消極性措施演進到積極性支持失業者找到工作的就業促進措施，但這項原則在執行面上遇到了困難，理由在於當失業率升高的時候必須增加失業期間失業救濟金的公共經費支出，導致一些積極性促進就業措施會被削減以確保公共經費支出的負擔不再增加，這類將公共經費支出轉換到積極性促進就業措施的作法，在政府政策中並不流行，即使已有一些例子得以證明這樣的作法可以促進失業者去尋找工作。第五項原則的目標是將積極性就業政策集中在那些容易遭遇失業但仍有意於就業的族群。

### （三）1995 年 Madrid 勞工暨社會事務會議

1995 年秋天在 Madrid 舉行的勞工暨社會事務會議(Labour and Social Affairs Council) 裡作為主題討論的經濟暨金融政策 (economic and financial policy, Ecofin) 中，首次加入了就業議題，承認了一個整合式就業政策是必須的，勞動市場政策必須結合以成長及穩定導向的總體經濟政策。在 Madrid 的歐盟高峰會議確立了「就業機會的創造在歐盟及各會員國家是首要的社會、經濟及政策目標」。

### （四）1996 年 Florence 歐盟高峰會議

1996 年 6 月在 Florence 舉行的歐盟高峰會議中失業及經濟成長再度成為主要討論的議題，這個會議中贊成歐盟執委會所提「歐洲就業行動計畫 (Action for Employment in Europe)」，歐盟高峰會議要求各會員國家選擇以地區或城市為範圍來執行地方性就業開發的試驗性計畫，加速了公共就業服務和訓練政策的改

革，並且提出一套指導方針，建議執行的首要方向在於對於教育和訓練的投資，以及基礎公共建設研究和發展等，以刺激就業機會的開發。

#### (五) 1996 年 Dublin 就業高峰會議

1996 年 12 月在 Dublin 舉辦的就業高峰會議討論出作為 1997 年阿姆斯特丹條約 (the Amsterdam Treaty) 中的就業目標，包括：(1) 整合青年人進入職場。(2) 預防人們成為長期失業者。(3) 促進男性及女性就業機會的均等。Dublin 會議有效地反應著對於剛從學校畢業的青年人所面臨的失業危機，為了避免成為長期失業者，早期的預防行動是必須的，例如補充性的訓練、個別就業諮商。各會員國家被要求採取必要的步驟以消除勞動市場的歧視和確保不排除從事部分工時工作的女性就業者接受企業內訓練 (in-work training) 的機會，惟有透過企業內訓練得以加強她們的就業能力而使她們的就業處境更安全，以上的述求更進一步衍生出下列目標：

1. 持續以經濟成長和充分就業為目標的總體經濟政策。
2. 透過現代化市場的產品和服務，開發出新的就業機會來源。
3. 著重勞動市場裡人力資源的投資。
4. 使稅制及社會福利制度更適切於就業者。
5. 加強整合總體經濟政策和各會員國家每年的就業計畫。
6. 加強中小型規模企業競爭力，這類型企業是創造新工作的主要來源。
7. 加強地方發展的創意性。

#### (六) 1997 年「阿姆斯特丹條約」及 Luxembourg 就業高峰會議

1997 年 6 月歐盟各會員國簽署的「阿姆斯特丹條約」中制定了一章就業條款，其中涵蓋了 Dublin 就業高峰會議的決議，同年 11 月亦在 Luxembourg 舉辦就業高峰會議；「阿姆斯特丹條約」對於在歐盟新的經濟和就業結合的中心事務及從消極性至積極性的政策，提供了一個可信的基礎，在具體作法上，此條約要求會員國家必須提出年度就業行動計畫 (National Action Plans on Employment)，且此計畫的擬定必須將歐盟議會所提供的就業策略方針 (European Employment Strategy) 納入考量，包括 (1) 促進勞工就業能力；(2) 發展新的企業文化；(3)

促進適應性；(4) 強化就業平等。其中歐洲議會撥款進行「第三部門就業方案，(The Third System and Employment Program；TSEP)」即是本章探討的主題，將放在下一小節中討論。

另外，對於歐洲的政策制訂者來說，日益嚴重的失業問題被視為重要的挑戰，尤其是在面對弱勢族群的失業問題，更是主要的挑戰，其中，區域政策與就業政策相結合是其特點。由於歐盟共同體的特徵及導向，使得在政策制訂時，無論是有助於就業機會增加的總體經濟政策，或是可以幫助失業者就業的積極勞動市場政策，都必須受到所有會員國家的同意，同樣地，對於以促進區域發展及就業政策為目的之「結構基金」(The Community Structural Funds)運作，亦必須都必須受到所有會員國家的同意。

歐洲結構基金的設置主要為了達成歐盟經濟與社會凝聚(cohesion)的目標，期望以結構基金這項資源來填補開發地區與落後地區的差異性，同時提供不同社會群體間平等的就業機會。在經歷過幾次改革後，目前的結構基金主要由四大基金所組成：歐洲區域發展基金(The European Regional Development Fund, ERDF)、歐洲社會發展基金(The European Social Fund, ESF)、歐洲農業指導暨保證基金(The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF-Guidance)、漁業指導的財政工具(The Financial Instrument for Fisheries Guidance)<sup>5</sup>。結構基金在歐體剛成立時，也不是如此完備，初期僅是抱有平衡地區發展差異，以及為了解決因地區發展所帶來的失業問題之概念。爾後逐步發展出區域政策，創設各項基金作為財政工具，經由相關法規的修改，才演變成今日由四大基金所組成的結構基金（許琇媛，2002）。

蔡宗秀（2001）分析歐盟的區域發展政策在於促進區域的穩定性，透過結構基金的補助，鼓勵各會員國家朝向經濟成長、環境保護、社會凝聚及團結的訴求，

---

<sup>5</sup> 其中「歐洲區域發展基金」主要目的在於針對歐盟區域中落後或發展衰退的地區，提供財務性的結構援助，以降低歐盟區域之間的社會與經濟不平衡；「歐洲社會發展基金」主要針對區域發展中之職場教育、職業轉型教育，以及就業機會的創造，藉由提供必要的資金鼓勵開創各種可能的應變措施，尤其是針對失業的青少年、長期失業者及社會上屬於較被歧視的族群與女性；「歐洲農業指導暨保證基金」的目的在於承載提供農業部門必要市場援助之任務，並且積極性地促進農業部門之結構調整；「漁業發展的財政工具」則適用於歐洲所有沿海區域，主要目的在於增加漁業部門企業結構之競爭。（蔡宗秀，2001）

以達成區域永續發展的目標，為達成此目標，重要條件之一在於創造全方面之就業機會，因此區域政策的重要配套措施尚包含了就業市場條件的創造及區域競爭力之提升，基於就業在區域發展中的重要性，歐盟的區域政策與就業政策呈現相互結合的樣態。

本研究就以上的資料整理後發現，從 1993 年歐盟執委會發表的白皮書到 1997 年的阿姆斯特丹條約，歷次舉辦的歐盟高層會議對就業議題的討論及決議顯示失業問題不是單一國家的問題而是歐盟各會員國所必須共同去面對，就業政策的訂定趨勢從消極性的失業救濟金援助到積極性開發地方性區域層級就業機會的就業促進政策，結構性失業與區域發展不均衡的問題不但成為政治社會困難，也成為經濟發展的威脅。

何以區域層級的積極性就業政策（local active of labor market policy，LALMP）是必須的？最主要的理由在於長期性失業現象往往集中在固定的區域，在某些地區失業人口中長期性失業者的比例是特別高。例如：當長期失業率在 1991-1997 年間增加至 22% 的時候，地區性的變化幅度可以從 80% 的增加到 25% 的降低。然而，有一個無法解決的議題，就是實證的結果發現區域性工作機會的增加與長期失業現象的變化並沒有緊密的關係，許多地區長期性的失業現象會抑制工作機會的增加。但這並不意味工作機會的創造對於在降低長期失業的過程中並不重要，仍有很清楚的理由顯示獲得更有效地促進長期性失業者再就業的措施是重要的，那就必須仰賴積極勞動市場政策。所以區域層級的積極性就業政策對於那些長期性失業率特別高的地區特別有關連，要麼就是對於增加就業的反應遲鈍，要麼就是對於開發區域性工作機會的經驗貧乏（Campbell，2000）。

從歐洲的就業政策演進的歷史資料分析，可以發現失業救濟金措施在過去成為最重要的課題之一，長期性失業現象的問題及越趨向惡化的社會、經濟危機卻讓這類消極性就業政策不能有效地執行，甚至削弱了失業者再次尋職的動機，再加上受到失業影響的勞動力年齡層的普遍下降，因此讓歐盟各會員國家體認到必須要公共支出從「消極性」轉為「積極性」，也就是開始轉向為積極地創造就業機會，取而代之的便是加強職業訓練、增加就業能力、針對弱勢族群的協助等積

極性就業政策。

總結來看，歐盟及各會員國家為了解決已造成困擾的失業問題，所研擬的積極性促進就業的策略的方向如下列四點：

(一) 全力推動職業訓練：

歐盟各國促進就業的政策大體上分為兩類，一類被稱為「消極性」政策，也就是發放補貼救濟失業者，另一類被稱為「積極性」政策，主要特徵是全力推動在職訓練，培養失業者再就業的能力。加強有助於就業的職業訓練的投資來增加就業機會，以及確保受訓者儘可能地接受適合的技術訓練及降低遭遇失業的風險。歐盟專家認為，提高在職人員的就業素質，可使潛在的失業者成為合格的就業者，同時也為國家或地區經濟結構調整打下基礎。

(二) 開發區域性具有創意的產業：

歐盟各國在盡力幫助失業者重新找到工作的同時，還積極支援他們自己創業，例如：中小型企業的設立，尤其是促進可考慮到對社會、環境關懷及創意的區域性及地方性層級的積極性就業政策的發展，以創造新的就業機會。

(三) 特別幫助就業能力較弱的族群的就業促進措施：

特別加強對於剛從學校畢業的年輕人、婦女及中高齡者的就業促進措施。為幫助這些人重新找到工作，許多國家採取了一些措施，包括提供就業機會及加強訓練及就業諮商等措施。

(四) 強化就業平等及消除就業障礙：

消除勞動市場的歧視和確保不會排擠到從事部分工時工作的女性就業者接受企業內訓練的機會，惟有透過企業內訓練得以加強她們的就業能力而使她們的就業處境更安全。

### 第三節 歐盟就業策略及第三部門就業方案

誠如前述，歐洲從 70 年代以來，在全球化趨勢下也無可避免面對了產業與區域發展結構重整的問題，結構性失業與區域發展不均衡的問題不但成為政治社會困難，也成為經濟發展的威脅，在解決問題的對策下，整個歐洲社會發展的過程走向資源整合（intergration）的方向，並認定社會與區域均衡的發展為國家社會永續發展的必要條件，而新的產業概念與體系脈絡的開發，則成為建立地方與區域發展的必要任務。從 1997 年「阿姆斯特丹條約」制訂一章就業條款到 1998 年各會員國年度就業行動計畫（National Action Plans on Employment）的執行，可以發現以滿足新需求的服務產生及區域發展的區域層級就業政策已逐漸展露其重要性，歐洲就業政策的制訂趨向於著重就業能力的開發及社會整合，及「第三部門（The Third Sector、The Third System）<sup>6</sup>」就業潛能的開發（Campbell，1999）。

#### 一、歐盟就業策略

將焦點回到 1997 年的歐洲，面對這種長期失業現象，歐盟各會員國家很有共識地認為此問題的解決需要有一個整合性的政策，這種共識促使歐盟各會員國家在 1997 年 6 月份共同簽署了「阿姆斯特丹條約」中制訂了一章就業條款。此條約的訂定不僅是歐盟國家第一次在就業政策上有共同的主軸，更宣示了就業政策（European Employment Strategy，EES）在歐盟以和其他總體及財政經濟政策一樣重要，在具體作法上，此條約要求會員國家必須提出年度就業行動計畫（National Action Plans on Employment），且年度計畫的擬定必須將歐盟議會所提供的 22 項就業策略「指導方針」（guidelines）及 4 項「主軸」（Pillars）納入考量，其中四項就業策略主軸（Pillars）包括有：（1）促進勞工就業能力；（2）發展新的企業文化；（3）促進適應性；（4）強化就業平等。（Campbell，2000、曾梓峰，2001、蔡宗秀，2001）

#### （一）促進勞工就業能力（Improving Employability）

---

<sup>6</sup>「第三部門」或稱「第三系統」，即本研究所稱之「非營利組織」，為方便論述，故本章節統稱「第三部門」。



由於歐盟的失業型態屬於結構性的失業，失業人口多半是在經濟結構體轉換之中，失去了其原有的就業競爭力，且無法很快的學習新興產業所要求的工作技術，因此，歐盟第一個就業策略主軸即在促進勞工就業能力。各會員國家應化被動為主動，不被动地等待失業發生再與救濟，而是主動地預防失業的產生，主動提供初次尋職者的需要（例如就業訓練、再訓練以及實習），使初次就業者及長期失業者能再重新就業上得到足夠的支持，預防長期性失業的發生。其中，針對青年人及剛從學校畢業的年輕人失業問題，各個會員國家必須加強學校體系，以確保教育體系提供足夠的就業技術，縮小青年人從學校到就業轉換跑道時產生的摩擦。

## （二）發展新的企業文化（Developing Entrepreneurship）

歐盟認知到就業機會的創造需要一個具有彈性的企業社會文化，方能鼓勵企業主創造就業。因此，第二個主軸的重點在於鼓勵企業網絡的創造，以及強化企業與地方政府之間的互助關係，在實際的作法上，各會員國家要能增加創業及企業經營的容易度，尤其是針對中小型企業，要盡量減少其創業及經營的費用和行政支出，藉以鼓勵自營作業者及中小型企業的設立，並減緩加諸於勞工身上的高稅率負擔，尤其是針對低技術性勞工及低薪資所得勞工。此外，各會員國家亦需全面開發所有可能的就業機會，尤其是地方上尚未被滿足的需求，將其和地方技術和創新結合，以創造就業機會。

## （三）促進適應性（Encouraging Adaptability）

第三個就業策略主軸在於促進企業與勞工的適應性，以適應推陳出新的新技術和新的市場、新的工業結構、新產品和新服務的開發，所謂適應性的內容不僅侷限於工作組織、工作型態和工作契約的訂定，也涵蓋了法規和職業訓練系統，此策略的目的在於均衡企業主營運的彈性和勞動人口之就業保障及就業能力的培養，各會員國家亦應同時檢討企業主在人力資本投資上所可能面對的稅制障礙，盡可能地改善稅制，使企業組織具有提供內部員工訓練（in-work training）的動機，以助其適應勞動市場之新經濟結構變遷。

#### （四）強化就業平等（Strengthening Equal Opportunities）

歐盟就業策略最後一個主軸在於強化就業平等，使男性和女性勞工在現代的社會裡，能夠平等地工作，平等地負擔責任，以及對於歐盟經濟發展提供平等的貢獻。歐盟認知性別在工作上不平等的對待及就業歧視的狀況，並認為這種長期以來的歧視現象除了造成社會中不同性別、不同年齡層的就業能力無法有效地發揮外，也使得社會遭遇長期的經濟損失，因此，各會員國經致力於提升女性的勞動參與率，協助其二度就業及消除其再就業的障礙，例如提供足夠的小孩及老人照顧服務措施，以增加因家庭照顧因素而減少就業意願之女性勞動力重新投入就業職場的意願，除了消除性別上就業歧視，鼓勵身心障礙者進入勞動市場，克服身心障礙者參與勞動市場的困難，例如職業訓練及輔具的供給，以真正落實各種族群的就業平等。

#### 二、第三部門就業方案

在實際執行層面上，歐洲議會為解決其會員國區域發展不均衡與失業率上揚的問題，曾撥款進行「第三部門就業方案」(The Third System and Employment Programme；TSEP)，期望透過提供公共服務的政府部門與追求利潤的營利部門以外，實驗評估非以營利為目的之第三部門能否創造就業機會，並補強公共部門與營利部門在地方與社區上服務之不足。同時，隨著科技技術的創新日異及高度工業化國家的經濟社會體系愈趨複雜，使得一些以社會關係、文化和生活環境品質為主體新的社會訴求愈感重要，但是這些需求卻難以用國家或市場的力量迅速獲得滿足，因而歐盟議會認為應該藉此時機推介第三部門就業方案至歐盟的經濟社會體系，作為解決經濟成長而失業矛盾的機制。(Campbell，1999、曾敏傑，2002；林桂碧、狄明德，2002)

TSEP 的建立亦是為了充分檢驗及論證第三部門途徑可能產生的益處，以及在實際執行上可能遭遇的困難，合計在 1997 年與 1998 年期間共計補助 81 項（1997 年補助 43 項計畫，1998 年補助 38 項計畫）委託第三部門組織執行的方案，所需經費共 3500 萬歐元，其中並有 2000 萬歐元（佔 55%）為民間捐助，另外 45% 則由歐盟補助的 81 項就業方案中，其中的 14 項計畫是擴充在既有的

知識及先前執行過的研究，其餘的 67 項計畫則實質地致力於發展第三部門的就業潛能，計畫的執行期間從最少的六個月到最多 24 個月；計畫的範圍包含了社會服務、生活環境、生活品質及文化等方面，這些方案亦廣泛地涵蓋了家庭服務、地方文化發展、兒童照護、觀光休閒、青年人力、廢棄物管理、與居家改善等議題，同時方案的執行地點也集中在經歷高失業率或勞動與經濟條件相對落後的地區。(Campbell, 1999、ECOTEC, 2001b、曾敏傑, 2002)

歐盟「第三部門就業方案」(TSEP)負責推動的單位為歐盟執行委員會中「就業」、「產業關係」、「社會事務」等三個部門(Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs of the European Union Commission)，計畫目標在於發展及激發第三部門在就業方面的潛能，由於第三部門涵蓋了多樣化的組織特性，包括有合作社、協會、基金會、慈善團體、非營利的志願性組織等，不同於充滿科層官僚氣質的公共部門及純粹以追求利潤為導向的私人企業，因此，發展第三部門就業創造新的就業機會必須具備以下三項條件(ECOTEC, 2001a；蔡宗秀, 2001)：

- (1) 地方上仍存在著許多尚未為政府部門和企業組織所滿足的需求，而這些需求包括有社會服務、改善生活品質、生活環境之服務及文化休閒務等方面。
- (2) 歐盟大多數會員國普遍存在嚴重的長期性失業現象，需要新的方法來增加就業機會，以更有效地解決失業問題。
- (3) 開發各種可以結合社會及經濟目標的可能途徑，以及探索並驗證未被滿足的需求可否轉換為其他新型態的產業活動的可能性，以在滿足需求的同時創造新的就業機會。

至於歐盟執行「第三部門就業方案」(TSEP)成效如何？第三部門創造了多少就業機會？本小節先呈現量化的執行成效，執行成效的質化意涵將在下一小節中討論。

首先，從歐盟額外資助 CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) 在 1999 年進行的大規模調查計畫中，可以就量化的統計資料中瞭解第三部門所創造的就業機會，以

進一步探討第三部門（非營利組織）創造就業的潛能。CIRIEC 調查計畫以不同的國家、部門、及組織型態為分類，收集在不同類別下第三部門所創造就業機會的數據資料，立基於相關合作社、協進會與協會中就業率之總數量，可以評估橫跨整個歐洲的規模。調查結果發現歐盟第三部門總數提供有將近 8,880,000 個「類全職型態的工」（full-time equivalent jobs），相當於佔了總體國民就業率的 6.6% 及受雇勞工就業率的 7.9%，顯示第三部門（非營利組織）提供的就業機會相對歐盟各國內總體就業市場較為鮮少，另外要注意的是，第三部門係提供「類全職型態」之非典型（atypical）就業機會，但仍是重要的就業部門。（ECOTEC，2001a）

整體來看，早期「第三部門就業方案」（TESP）呈現多樣化的計畫目標，有部分比例的就業方案試圖直接或間接地創造就業機會，有部分比例的就業方案則試圖以加強就業能力方式增加長期性失業者重新進入就業市場的機會，歐盟補助的 81 項就業方案中，其中的 14 項計畫是擴充既有的知識及先前執行過的研究，其餘的 67 項計畫則實質地致力於發展第三部門的就業潛能，計畫的執行期間從最少的 6 個月到最多 24 個月，計畫的範圍包含了社會服務、生活環境、生活品質及文化等方面，這些方案亦廣泛地涵蓋了家庭服務、地方文化發展、兒童照護、觀光休閒、青年人力、廢棄物管理、與居家改善等議題，同時方案的執行地點也集中在經歷高失業率或勞動與經濟條件相對落後的地區；67 項實質地致力於發展第三部門就業潛能的計畫中，只有 38 項計畫是相關於增加就業能力及直接或間接地創造就業機會，可用量化的方式反應出第三部門創造多少就業機會的結果，其餘的 29 項計畫實質上與就業無關，係偏重於傳遞失業者各項服務，以網絡、訓練或行銷方式給予失業者支持；38 項計畫中有 15 項計畫著重於重建弱勢族群失業者就業能力以重新進入就業市場，有 5 項計畫係藉由提供新服務的過程中直接雇用弱勢族群失業者。（ECOTEC，2001a）

總之，歐盟透過「第三部門就業方案」（TESP）創造了 1,300 個新的就業機會，保留了 700 個既有的就業機會，總共創造了 2,000 個就業機會，約有兩成為全職型態工作（400 個）、八成為部分工時型態工作（1600 個），其中有 250 個（12.5%）新創造的就業機會有簽訂契約，保證在就業方案補助結束後仍會持續存在。（ECOTEC，2001a）

### 三、案例介紹—“European Network Sports & Employment in the Third Sector”<sup>7</sup>

#### (一) sport & employment 計畫緣起及目標

在歐洲大部分的運動產業組織是以第三部門的型態組成，就業政策似乎接受了對運動產業部門不充足、且甚至有時候根本缺乏的注意力，即使它們是歐盟各會員國家所關注的焦點，所謂運動產業的領域包含運動技術的專業培訓、運動設備的製造及管理、運動醫療及保健等所有相關於運動活動進行的措施。運動產業是就業機會的重要來源，且可以幫助解決主要的社會黑暗、失業問題，當經濟復甦的時候會導致大量與運動相關活動的需求，如同運動產業活動的興盛，運動產業部門也必須應付高度的需求及職業化，運動產業中就業機會的創造，主要是建立在運動技術專業培訓、重量訓練、運動傷害治療、競賽戰術研究、運動監督教練等方面，這類專業化的需求就可以創造出新的就業機會，例如：運動顧問、運動場管理者、運動設備管理者、培訓教練等，諸如此類新類型的就業機會的開發，必須建立在運動活動的風行及發展。在簽訂阿姆斯特丹條約的背景下，歐盟持續地轉變對運動產業的注意力和找尋機會明白地表示對運動的興趣，1993 年白皮書便曾指出運動產業是新就業機會開發的領域。

「歐洲運動與就業網絡 (European Network Sports & Employment in the Third Sector，以下簡稱 sport & employment) 計畫」於 1998 年的 12 月正式展開，執行期間長達 22 個月，雖然此時在世界上各運動產業組織的活力開始出現了衰退，但對於消除失業及運動產業部門的成長卻是有不錯的貢獻，運動產業網絡組織的成員決定運用 ENGSO (European Non-Government Sports Organisations) 的聯合組織以持續地發展它們的活動及使命。在歐洲有近 40 個運動產業組織，ENGSO 這個非政府組織的任務就是：試圖促進和發展運動產業成為全民運動，並熱切期望運動能夠扮演公民社會活動中的一部份，唯有運動活動風氣在歐洲的盛行，才能附隨地發展運動產業，進而創造從運動產業延伸出的新就業機會。sport & employment 計畫的目標有五點：

---

<sup>7</sup> 案例介紹整理自 The “European Network Sports & Employment in the Third Sector” Project fFinal Report ( 2001 )，以及 European Network Sport & Employment 全球資訊網部分內容。  
( [http://www.sport-employment.org/intro/intro\\_totaal.htm](http://www.sport-employment.org/intro/intro_totaal.htm) )

- (1) 發掘一些創始力或工作力，在歐盟裡透過一個計畫或一種途徑的形成來產生新的就業機會。
- (2) 發掘執行就業方案的部門及類型。
- (3) 使運動產業網絡組織對於創造就業方面更有行動力。
- (4) 加強所有參與者的合作以促進運動產業在歐盟各會員國家的發展。
- (5) 加強並整合各運動產業部門間參與者的經驗交流，透過網絡的方式汲取長處以促進就業政策中運動產業角色地位的提高。

sport & employment 計畫主要的目標在於盡可能地評估在運動產業中什麼樣的就業機會可以透過第三部門來發展，藉由對行動者的焦點集中及對既存的創始力的整合。這些活動在本質上並不適合透過公部門或私營利部門來發展，惟有透過第三部門具有創意的技術及經營的組織特質，才可以展現其運動產業發展的活力，此外，sport & employment 計畫更可以促進運動產業部門、歐盟組織、各國政府間資訊的流通。

## (二) sport & employment 計畫實施階段、具體措施及成果

要達成前述 sport & employment 計畫目標分為以下四個階段：

- (1) 將各時期完整的紀錄下來，包含三個時期，第一時期：就業和運動訓練的創始力已經獲得歐盟執行委員會的支持。第二時期：就業和運動訓練的創始力在歐盟 15 個會員國家已經準備就緒了。第三時期：形成了運動產業的政策。
- (2) 透過科學性的調查來發展具有代表性的範本，例如 2000 年在芬蘭及法國展開的調查活動。
- (3) 將已發表的新聞評論有規則地建置在全球資訊網路上供大眾瀏覽。
- (4) 在計畫的最後，舉辦成果研討會開放給歐洲所有關心運動與就業議題的人參與。

另外，要達成前述 sport & employment 計畫目標的具體措施有一下七點：

- (1) 收集資料：  
收集幾個參與 sport & employment 計畫的歐盟會員國（法國、德國、芬蘭、

荷蘭、比利時、瑞士) 在社會政策中有關於運動產業與就業支持系統的資訊。

(2) 科學性的調查：

進行一項科學性的調查研究，著眼於在運動產業部門中就業支持系統可帶來什麼樣的個人利益，這項調查研究計畫是由法國及芬蘭共同合作進行，調查研究的目標在於欲瞭解運動產業帶給個人什麼樣的影響？帶給協會組織什麼樣的影響？待給周遭環境什麼樣的影響？調查結果顯示運動產業帶來了工作與生活品質。

(3) 成功經驗的交流：

參與 sport & employment 計畫的各國民間分營利組織透過舉辦會議分享本身成功的經驗，並藉此比較各國運動產業與就業支持系統以探討出成功的模式。

(4) 舉辦團體會議：

參與 sport & employment 計畫的各國民間非營利組織組成一個團體，這個團體在計畫執行期間舉辦了十次會議，並藉由歷次的會議討論執行計畫時適當的操作途徑、計畫目標及架構、資訊及經驗的交流等等，其他諸如資料的收集、調查研究的進行、及成果報告的撰寫都是仰賴這個團體來進行。

(5) 建置全球資訊網站 (<http://www.sport-employment.org>)：

在 1999 年八月間為 sport & employment 計畫建置了全球資訊網站，這個網站提供了這個計畫中所有的資訊、參與計畫的成員、新聞評論及相關網站連結等，期望藉由這個網站與世界上其他人分享 sport & employment 計畫執行經驗及資訊。

(6) 建置基礎資料：

在專屬網站上設置了討論運動產業與就業相關議題的專區，除了整理本身的基礎資料，並可以汲取其他人提供的資訊及意見。

(7) 舉辦成果研討會：

在 2000 年的 10 月 12、13 日舉辦了 sport & employment 計畫執行成果研討會，參與這次研討會的人員總計約有 180 人，分別從歐洲 20 多個國家前來，包括了運動產業有關的非營利組織代表、政府官方代表、及學術研究機構

代表等。在這個研討會主軸是發表了「巴黎宣言」(The Declaration of Paris)，並提出了促進第三部門運動產業發展的指導方針。

總之，sport & employment 計畫確立了四項預期的成果：

- (1) 確定了有用的資訊。
- (2) 建立了成功的經驗供世界各國的運動產業部門及官方政府參考。
- (3) 建置了討論「運動產業與就業議題在第三部門」的全球資訊網站。
- (4) 整合了所有支持運動產業與就業議題的實行者（即參與計畫執行的相關非營利組織）。

### (三) 巴黎宣言 (The Declaration of Paris)

#### (1) 未來的指導方針 (Guideline of the Future)

1. 運動產業部門，特別是第三部門，擁有創造就業的潛力，藉由運動產業部門創造就業，亦有益於運動產業活動的品質及運動組織的發展，同時，運動產業應列入社會政策中，尤其是針對解決失業問題的就業政策。
2. 各種層級的運動產業部門必須重新整合並積極地合作，可以成立第三部門型態的運動產業聯合組織，藉以發展在運動產業領域中更具專業化的就業型態。
3. 運動產業組織必須加入志願工作的力量，當有更多人志願受雇於運動組織時可以促進運動活動的品質並支持更多志願工作者盡自己的職掌來表現，其終極的目標在於使運動產業進入第三部門。
4. 應兼顧運動產業部門中志願工作者與專職工作者的平衡，專職工作者同樣地也必須支持志願工作者的工作表現。
5. 加強各種社會夥伴和運動產業組織的對話，這樣的「社會對話 (social dialogue)」必須透過互動與辯論方式在國家或歐洲層級中討論出集體的協議。
6. 成功及失敗的經驗應該彼此交流，對於新概念的設計、未來就業計畫的創造等都是重要的來源。



7. 所有的知識或資訊都應該有效率地被蒐集，尤其是針對與運動市場及運動產業勞動市場相關的知識或資訊。

8. 社會上對於運動需求的增加可以增加創造新就業機會的潛能，然而，對於運動活動的品質卻沒有相對地增加，因此，必須訓練培養具有高素質的工作者來改善量增加後品質的下降，包括管理者、研究者、專家等工作者。

#### (2) 歐洲非營利運動產業組織的任務 (ENGOS tasks)

1. ENGOS 應該建立一個遊說集團來影響歐洲整體的政策，尤其是針對第三部門運動產業上發展的就業政策。

2. ENGOS 應該建置一個永久的資訊網絡架構，目標在蒐集對與運動市場及運動產業勞動市場相關的知識或資訊。

3. ENGOS 應該積極地促進第三部門在運動產業領域的發展。

4. ENGOS 應該在社會對話中具有代表性。

#### (3) 歐洲制度的任務 (European Institutions)

1. 歐洲制度上應該要創造一項可以發展運動產業方面的勞動市場機制，運動產業部門應該適當地參與有關於創造就業機會的就業政策，同樣地，運動產業部門也要協助歐盟執行委員會建立專責的運動產業計畫。

2. 建立專責的機構處理運動產業與就業在第三部門的發展。

3. 支持與運動市場及運動產業勞動市場相關議題的「社會對話」。

4. 透過經費補助方式來加強第三部門藉由發展運動產業創造新就業機會的能力。

#### (4) 地方當局的任務 (Public authorities at local, regional and national level)

1. 地方當局應該支持在地運動產業組織發展運動活動並促進其就業機會的創造，政府政策的制訂除了遵循歐盟整體策略方向外，還必須基於地方的需求及

經驗，發展符合地方層級需求的運動與就業政策，並和地方上具有代表性的運動產業組織合作。

2. 參與社會夥伴和運動產業組織的「社會對話」。
3. 透過經費補助的方式來加強第三部門藉由發展運動產業創造新就業機會的能力。

#### (5) 運動產業組織的運動 (Sports Movement)

1. 加強參與就業政策並增加促進各個層級運動產業組織就業的專業能力，透過各種層級的運動產業部門重新整合並積極地合作，必須以第三部門型態成立運動產業聯合組織。
2. 建立遊說集團來影響歐洲各層級的政策。
3. 加強發展地方層級的運動產業組織及增加創造就業機會的途徑，例如：設計精密的訓練計畫培養志願工作者及專職工作者的能力、加強失業的年輕運動選手的訓練計畫。
4. 參與和其他社會夥伴的「社會對話」。
5. 對其他第三部門組織秉持公開的態度。
6. 加強和其他運動產業部門的合作與整合。
7. 建立經驗交流的機制。

#### (四) sport & employment 計畫對於歐盟第三部門就業方案的啟示

在歐洲大部分的運動產業組織是以第三部門的型態組成，運動產業是就業機會的重要來源，且可以幫助解決主要的社會黑暗、失業問題，當經濟復甦的時候會導致大量與運動相關活動的需求，如同運動產業活動的興盛，運動產業部門也必須應付高度的需求及職業化，兩者的發展對於志願運動的程度產生了危機。在簽訂阿姆斯特丹條約的背景下，歐盟持續地轉變對運動產業的注意力和找尋機會

明白地表示對運動的興趣。

「歐洲運動與就業網絡 (European Network Sports & Employment in the Third Sector) 計畫」就是在這樣的背景下於 1998 年的 12 月正式展開，雖然此時在世界上各運動產業組織的活力開始出現了衰退，但對於消除失業及運動產業部門的成長卻是有不錯的貢獻，運動產業網絡組織的成員決定運用 ENGSO (European Non-Government Sports Organisations) 的聯合組織持續地發展它們的活動。

從 sport & employment 計畫的執行經驗，本研究發現政府部門與第三部門間良好的互動關係，包括在整體歐洲制度上為配合運動產業與就業的發展，除了制訂發展運動產業方面的就業政策外，並透過第三部門的對於政策的參與及協助設立了專責的機構處理運動產業與就業在第三部門的發展，在地方層級的政府部門，亦支持在地運動產業組織發展運動活動並促進其就業機會的創造，並且地方政府政策的制訂除了遵循歐盟整體策略方向外，還必須基於地方的需求及經驗，發展符合地方層級需求的運動與就業政策，並和地方上具有代表性的運動產業組織合作，且不論是歐洲整體層級或地方層級都同意透過經費補助的方式來加強第三部門藉由發展運動產業創造新就業機會的能力。

另外，從 sport & employment 計畫的執行經驗中，驗證了第三部門具有創造就業機會的潛能，且創造就業機會的潛能必須建立上健全的第三部門發展模式，例如本方案中歐洲大部分的運動產業組織是以第三部門的型態組成；另外，本研究還發現第三部門在發展就業方案時，除了必須加強本身的專業能力及執行力外，還必須透過與其他同性質第三部門的整合、合作及策略結盟，成立一個聯合性的組織來參與就業政策，例如本方案中 ENGOS 組織。總之，從 sport & employment 計畫的成功經驗可以發現第三部門要開發其創造就業機會的潛能，除了第三部門本質要健全外，還必須與政府組織及其他同性質的第三部門有良好的互動及合作關係。

## 第四節 第三部門就業潛能與就業機會的創造

歐盟 1997 年提出「第三部門就業方案」(TESP)的執行經驗，對於第三部門與就業機會的創造之議題上可以得到什麼樣的啟示？即是本研究關注的重點，以下先重新審視第三部門（非營利組織）的定義及特徵，再探討第三部門如何運用本身組織的特點來創造就業機會，最後從質性角度探討對歐盟經驗中第三部門就業方案執行成效。

本研究定義第三部門（非營利組織）係指依民法、人民團體法、各種特別法規及相關宗教法規所設立的「非營利社團法人」、「一般性團法人基金會」、「依各種特別法規所設立的財團法人」、「宗教社團法人」，且向法院辦理登記完成，享有稅法優惠的組織；組織之設立以從事非營利之目的事業，非在獲取財務上的利潤，其淨盈餘不得分配予其成員或特定人，享有免稅優待，而具有獨立、公益、民間性質之正式組織或團體，其運用大眾捐款、目的事業生產所得，以及政府部門的補助經費，以謀求公眾利益之提昇，造福社會；組織也因其融合政府與企業組織的特質，可結合兩部門間優點，不僅具有企業的活力，也能承擔起促進公共利益的責任與使命，且無論面臨任何變動或壓力，所有的決策可說都是以使命的實現為最高標準，並發揮非營利組織「開拓與創新」、「改革與倡導」、「價值維護」、「服務提供」、「擴大社會參與」等角色功能。

Campbell (1999) 亦認為第三部門一般涵蓋了眾多形式的組織，包括有合作社、協會、基金會、慈善團體、非營利的志願性組織等，且對於第三部門的意涵分析有以下四類：

- (1) 在對象方面，係針對公共部門或私有部門均不提供服務的實際需要，予以反應並提供服務；
- (2) 組織方面，第三部門本身會進行自我組織與管理，以維持自主性；
- (3) 基礎方面，以社區為導向、並以社區為基礎；目標方面，非營利，即使有營收，也不進行分配至個人；
- (4) 聯結方面，社會資本，為促進彼此獲得好處，而發展出社會性的「網絡、規範、信任」連帶 (solidarity) 關係。

按美國約翰霍普金斯大學非營利部門比較計劃的定義，第三部門至少應具有下列五項特徵（Salaman and Anheier，1996）。

- (1) 該組織為正式組織且具有永久性。
- (2) 該組織需與政府部門有所區隔並擁有民間組織的法律身分。
- (3) 該組織需是以追求公共利益的非營利組織。
- (4) 該組織可以自我治理。
- (5) 該組織擁有一定程度的志願性人力參與。

Compbell（1999）亦歸結第三部門組織的特徵包括有：

- (1) 第三部門獨立運作及自我管理，不隸屬於公部門或私部門，其所提供的服務亦不和公部門及私部門的服務重疊。
- (2) 第三部門組織是建立在以追求公益為目的而非以追求利潤的架構下，任何利潤的產生需用在組織的再投資或者是在有利社區的用途上。
- (3) 第三部門著重於地方社區的發展，關心的角度是多元的，可以是地方社區對環境品質的追求，也可以是社區文化的保存，或是任何有關地方特色發展的議題。
- (4) 第三部門強調公民參與和社區經營，鼓勵地方居民的參與組織並發掘他們自己的需求，發展實踐計畫，並進而影響及控制組織的發展。

根據前述的定義，我們可以知道第三部門是一個可以獨立運作及自我管理的正式組織，介於公部門與私部門之間且以追求公益而非以追求利潤為目標，關心各種與地方社區、社會連帶相關的多元議題，那麼在歐盟經驗中為什麼公部門要仰賴第三部門來參與就業政策的執行？以及第三部門要如何運用本身組織的特點來創造就業機會呢？

首先探討第一個問題，由於歐洲第三部門長期以來即與公部門間建立起一種緊密的「社會夥伴（social partners）」關係，第三部門常常是介於公部門與私部門之間所產生的夥伴性關係組織，且第三部門通常與地方社區和地方政府間有非常緊密的結合，不僅關心地方的需求，也關心地方人力資本、技術、組織和財政資源的使用，再加上第三部門強調公民參與和社區經營的特點，使其在就業議題

方面的發揮，比起公部門或私部門間更具有無限潛能，進而能夠直接或間接地創造就業機會（曾梓峰，2001、蔡宗秀，2001）。本研究認為，正因為歐洲第三部門長期與公部門間建立的「社會夥伴」關係，以及第三部門對於公部門政策的高度參與及涉入的性格，使得歐盟在解決其會員國區域發展不均衡與失業率上揚的問題時，得以在執行面上試圖以結合第三部門的力量來發展就業政策，並呼應歐盟發展地方區域層級產業的積極性就業政策趨勢，因此在歐盟經驗中公部門要仰賴第三部門來參與就業政策的執行。

另外，當大規模的新需求在社會中萌芽時，因應這些新需求產生的新服務以及伴隨而生的新就業機會（例如：家庭照顧及孩童照顧、生活環境的改善、對年輕人的照顧、文化與運動等新需求），並無法有效、迅速地透過政府及私人部門發展出一套合適的供給方式，也由於政府及私人部門既有的組織特性而遭受到相當的阻礙，但是通常仍有許多機會可以在地方層級上直接發展出新的產品及新的服務以因應這些未被滿足的需求，從歐盟的經驗中發現，第三部門擁有潛力可以對這些就業議題有所重要貢獻，不僅可直接或間接地創造就業機會，也可以透過社會擬聚、就業市場整合、地方發展等方式，來促進及滿足社會中這些萌芽的新需求。（Campbell，1999）

因此，第三部門創造就業的型態有兩種，在「直接」的就業機會創造方面，由於第三部門本身生產製造新的產品及服務，藉由直接雇用失業者的方式，使失業者投入第三部門所創造的產業中，例如北萊因 Westphalia 的 IRIS 組織針對看戲劇及聽音樂之消費族群提供照顧幼兒的後勤服務之就業方案中，創造了 143 個就業機會，其中有 135 個就業機會有簽訂契約，訓練了 184 為青年人並且直接雇用了 65 位青年勞工；在「間接」的就業機會創造方面，由第三部門提供其它社會服務，以提昇其創造新產業就業機會的能力，並進一步排除失業者的「就業障礙」及提昇其「就業能力」，第三部門所提供的服務是在於提昇失業者（特別是長期性失業者）接近就業機會的能力，例如在 Roscommon Home Service 組織所提供之家庭服務就業方案，便是透過提供育嬰、照顧年老殘疾者的服務，排除已婚婦女勞動力家庭照顧的就業障礙，以促進已婚婦女勞動力積極地重新回到勞動市場。（ECOTEC，2001a，Borzagz. Etc.，1999、Campbell，2000）

根據蔡宗秀（2001）的研究，發現相對應於公、私部門，第三部門在就業與地方發展中最重要貢獻在於同時激發經濟市場上的需求與供給，並將需求與供給作更有效地連結，創造就業機會。且此就業創造的特性是透過在地方性的就業領域中，密切的與社會的變動需求相連結，以因應新市場的需求，除了創造就業機會以外，第三部門對勞動市場的弱勢團體之特別關注，培養他們之就業能力，將他們整合於勞動市場，肯定他們的就業勞動價值，強化了就業平等。這種運作模式，不但同時滿足有需求之人口與失業人口，並提供了一種兼具包容性的社區發展方式及公民意識的展現，使人們建立對社區中的信賴感，促進社會團結與社會共同合作的基礎。

根據在 Bologna「歐洲社會經濟研究中心」研究報告指出，目前歐洲推展第三部門（非營利組織）就業大致可歸納為四種型態：（一）萊茵河流域—主要係指法國-比利時-德國模式；（二）北歐型態—包括瑞典、挪威和芬蘭；（三）安格魯薩克遜型態—指的是英國模式；（四）地中海型態—包括義大利、西班牙、葡萄牙和希臘。由以上四個區域的發展特質觀之，林桂碧與狄明德（2002）發現這些區域所謂的第三部門涵蓋的團體組織大同小異，包括志願組織、協會、合作社等，所提出的工作內容大多是社會性和福利性服務，少部份是文化休閒服務，在第三部門推展就業方面並沒有討論第三部門受雇者之年齡問題，至於在國家角色上，積極主導和消極補充均有。（詳表九）

表九、歐洲推展第三部門就業之四種型態（資料來源：林桂碧、狄明德，2002）

項目	萊茵河流域	北歐	安格魯薩克遜	地中海
國家代表	德、法、比	瑞典、挪威、芬蘭	英國	義、希、葡、西
主要的第三部門組織	福利協會、合作商會、醫療互助會和各種志願組織	志願組織	合作商會、傳統互助會、志願組織、社會企業和家政協會等	合作組織、第三世界的 NGO、紅十字會、救助銀行、Cartas 等
雇用勞動力	德：總就業率 3% 法：約 130 萬人		總就業率 2-3%	義：41 萬 8 千人 西：47 萬 5 千人 葡：4 萬 4 千人

國家角色	德：補助性 法：強制性 比：介於兩者間但較偏德國	財政來自政府、強調志願工作	積極推動	義和西班牙積極推動、葡正起步、希臘目前沒有
服務對象	醫院的老人家庭、身心障礙者、健康照顧、醫院管理與教育...	文化休閒	信用合作社、二手貨工廠、社會企業...	身心障礙者、酗酒、毒癮、健康...
其他	三國之間有些差異	三國相當一致	積極走向社會經濟型產業	以義大利最為積極、其次是西班牙

總之，第三部門所創造的就業機會主要內容是以社區為核心之服務性產業工作，少部分為文化服務產業工作，即針對社區的生活品質與環境品質進行改善，所獲致的相關「社區型」工作機會，以滿足社會上新的需求，在國家角色上，「積極主導」和「消極補充」的特徵均有，也由於第三部門提供對於社區發展的新視野與新價值，可藉此第三部門開發出社區的確實需要，產生新而不同的服務與產品，以開拓地區的經濟與勞動市場發展，進而創造具社會意義新的就業機會。

回頭探討歐盟「第三部門就業方案」(TSEP)執行成效的質性意涵。根據歐盟執委會2001年發表的成果報告顯示(ECOTEC, 2001a)，透過第三部門途徑欲創造就業機會及促進就業能力具有下列三點特徵：

- (1) 促進地方發展。
- (2) 藉由提供新的服務及產品創造就業機會。
- (3) 加強弱勢族群在勞動市場上的就業能力及整合就業機制。

第三部門要發揮其就業潛能，順序上必須先加強長期性失業者或弱勢族群的就業能力以整合就業機制，進一步藉由新的服務及產品創造新的就業機會，最後達到地方發展的目標。第三部門必須透過各種形式整合就業機制，包括強調教育、訓練以脫離低度就業能力，並在新生產結構中創造出永久性的工作機會，第三部門亦將非正式經濟體制帶進主流經濟市場，藉由整合志願服務者的投入，將家務服務、家庭照顧等傳統非經濟性的服務帶入了經濟活動中，這種從非正式進入正式經濟體系的過程，就必須透過訓練及認證的方式以增進受訓者的就業能力。



從歐盟 TESP 執行經驗可以發現第三部門提供新的服務及產品的類型包括有：(1) 反應社會公益的服務，例如健康照顧服務、對失能者及身心障礙者的教育服務；(2) 共同的服務，例如護理服務、家庭看護等；(3) 特定個人及家庭的服務，例如家事服務、導遊服務、就業輔導等。也由於第三部門具有創新及創意的特徵，得以生產市場經濟所不能且不知如何著力的新服務，並當市場失靈現象發生時，進而促進非正式經濟的功能並將其帶入正式經濟活動中，相較於私部門，第三部門樂於提供低層次且缺乏利潤但具社會公益性的服務，並善於處理傳統市場機制途徑無法操控的社會、環境及文化議題。另外由於外在環境的改變(例如：經濟快速的發展及失業率的下降)使得地方性的議題受到更多的重視，第三部門在對於失業問題及社會環境等議題的處理上，亦將焦點轉移至更多的「地方視野」。(ECOTEC，2001a、ECOTEC，2001b)

## 第五節 小結

長期性失業 (Long-Term Unemployment) 問題就像一片烏雲籠罩著歐盟各會員國，自從 1970 年代初期開始，歐盟各會員國的就業率逐年下降以及相對來看失業率是逐年上升的狀態，促使歐盟各國失業現象日趨嚴重的原因，可追溯自 70 年代初期的石油危機和 80 年代繼之而來的經濟衰退，從此之後，歐洲國家的經濟部門產業逐漸產生變化，「去工業化 (De-industrialized)」的時代潮流促使資金大量撤離工業部門，造成勞動市場結構的調整，非技術化勞工失去就業優勢，而被隔絕於就業市場，例如：1973 年—1995 年期間失業率是持續地上升，就業率平均每年以 5% 的速度減少，尤其至 1980 年代後期就業市場更是呈現衰退 (reduction) 的現象，以 1997 年為例，歐盟的就業率只有 60.5%，遠低於美國 74% 的就業率，歐盟失業率達 10.7%，同時間美國的失業率僅 5.0%、日本的失業率亦只達 3.4%。

另外，長期性失業不僅是歐盟整體的問題，在歐盟各國內部區域間失業率亦

有差異。原因在於面對全球化、資訊科技進展、消費者需求改變、以及各國相對競爭力改變下，對於歐盟各國不僅是工作機會創造的危機，失業現象也將集中在與這些工作相關的產業、職業與地區上，而這也更加劇區域間發展的不平衡。由於歐盟各國間失業現象差異極大，同時各國內部區域發展上也有極大的失業差異，而內部差異甚且大於外部差異，因此也提供了區域間平衡發展的動機。在會員國內部與跨會員國間，於其就業條件中存有非常多的差異，這些差異在會員國本身可以為地方發展行動提供強有力的實證案例，特別是會員國內部地方間失業率的差異，比起會員國間的差異，經常性更為具有重要性的，從比較資料可以得知，在每一個會員國內部，同樣也存有相當多的差異。

歐盟從 1970 年代起至今皆普遍存在著失業問題，在失業率不斷地升高的情勢下亦造成了各種社會及經濟問題，因此，歐盟便試圖制訂出一個具有普遍性、連貫性且為歐盟所有會員國家所接受的政策，得以有效地解決失業問題，

從歐盟就業政策發展歷史來看，早期歐盟並沒有專門制訂就業政策，就業相關議題係附隨在社會政策一小部分，亦與區域政策相互結合，歐盟對就業議題的關注必須從 1993 年歐盟執委會發表的白皮書及 1994 在 Essen 舉辦的歐盟高峰會議談起，歐盟自始才從對社會政策的重視轉變到對就業政策的重視，期間歷經了 1995 年 Madrid 勞工暨社會事務會議、1996 年 Florence 歐盟高峰會議、1996 年 Florence 歐盟高峰會議、1996 年 Dublin 就業高峰會議，歷次會議的討論及決議突顯出失業問題不是單一國家的問題而是歐盟各會員國所必須共同去面對，就業政策的訂定趨勢從消極性的失業救濟金援助到積極性開發地方性區域層級就業機會的就業促進政策，結構性失業與區域發展不均衡的問題不但成為政治社會困難，也成為經濟發展的威脅。直到 1997 年簽署的「阿姆斯特丹條約」中制定了一章就業條款，及 Luxembourg 就業高峰會議宣示了就業政策（EES）及擬定 22 項就業策略「指導方針」及 4 項「主軸」，歐盟自始才形成一個「十分成熟的」就業政策。

本研究發現，從歐洲的就業政策演進的歷史資料分析，可以發現失業救濟金措施在過去成為最重要的課題之一，長期性失業現象的問題及越趨向惡化的社

會、經濟危機卻讓這類消極性就業政策不能有效地執行，甚至削弱了失業者再次尋職的動機，再加上受到失業影響的勞動力年齡層的普遍下降，因此讓歐盟各會員國家體認到必須要公共支出從「消極性」轉為「積極性」，也就是開始轉向為積極地創造就業機會，取而代之的便是加強職業訓練、增加就業能力、針對弱勢族群的協助等積極性就業政策。總結來看，歐盟及各會員國家為了解決已造成困擾的失業問題，所研擬的積極性促進就業的策略的方向如下列四點：

- (1) 全力推動職業訓練；
- (2) 開發區域性具有創意的產業；
- (3) 特別幫助就業能力較弱的族群（例如婦女及中高齡者等）的就業促進措施；
- (4) 強化就業平等及消除就業障礙。

那麼在歐盟經驗中為什麼公部門要仰賴第三部門來參與就業政策的執行？以及第三部門要如何運用本身組織的特點來創造就業機會呢？

首先探討第一個問題，由於歐洲第三部門長期以來即與公部門間建立起一種緊密的「社會夥伴（social partners）」關係，第三部門常常是介於公部門與私部門之間所產生的夥伴性關係組織，且第三部門通常與地方社區和地方政府間有非常緊密的結合，不僅關心地方的需求，也關心地方人力資本、技術、組織和財政資源的使用，再加上第三部門強調公民參與和社區經營的特點，使其在就業議題方面的發揮，比起公部門或私部門間更具有無限潛能，進而能夠直接或間接地創造就業機會（曾梓峰，2001、蔡宗秀，2001）。本研究認為，正因為歐洲第三部門長期與公部門間建立的「社會夥伴」關係，以及第三部門對於公部門政策的高度參與及涉入的性格，使得歐盟在解決其會員國區域發展不均衡與失業率上揚的問題時，得以在執行面上試圖以結合第三部門的力量的來發展就業政策，並呼應歐盟發展地方區域層級產業的積極性就業政策趨勢，因此在歐盟經驗中公部門要仰賴第三部門來參與就業政策的執行。

在實際執行層面上，歐洲議會為解決其會員國區域發展不均衡與失業率上揚的問題，曾撥款進行「第三部門就業方案」（TSEP），期望透過提供公共服務的政府部門與追求利潤的營利部門以外，實驗評估非以營利為目的之第三部門能否

創造就業機會，並補強公共部門與營利部門在地方與社區上服務之不足，作為解決經濟成長而失業矛盾的機制。從「歐洲運動與就業網絡（European Network Sports & Employment in the Third Sector）計畫」於1998年的12月到2000年10月的執行經驗，本研究發現第三部門要開發其創造就業機會的潛能，除了第三部門本質要健全外，還必須與政府組織及其他同性質的第三部門有良好的互動及合作關係。

第三部門創造就業的型態有兩種，在「直接」的就業機會創造方面，由於第三部門本身生產製造新的產品及服務，藉由直接雇用失業者的方式，使失業者投入第三部門所創造的產業中，在「間接」的就業機會創造方面，由第三部門提供其它社會服務，以提昇其創造新產業就業機會的能力，並進一步排除失業者的「就業障礙」及提昇其「就業能力」，第三部門所提供的服務是在於提昇失業者（特別是長期性失業者）接近就業機會的能力。

第三部門所創造就業機會主要內容是以社區為核心之服務性產業工作，少部分為文化服務產業工作，即針對社區的生活品質與環境品質進行改善，所獲致的相關「社區型」工作機會，以滿足社會上新的需求，在國家角色上，「積極主導」和「消極補充」的特徵均有，也由於第三部門提供對於社區發展的新視野與新價值，可藉此第三部門開發出社區的確實需要，產生新而不同的服務與產品，以開拓地區的經濟與勞動市場發展，進而創造具社會意義新的就業機會。

歐盟透過「第三部門就業方案」（TESP）創造了1,300個新的就業機會，保留了700個既有的就業機會，總共創造了2,000個就業機會，約有兩成為全職型態工作（400個）、八成為部分工時型態工作（1600個），其中有250個（12.5%）新創造的就業機會有簽訂契約，保證在就業方案補助結束後仍會持續存在，在記量上所佔比例並不算多，「第三部門就業方案」（TESP）執行結果並發現透過第三部門途徑欲創造就業機會及促進就業能力具有：促進地方發展、藉由提供新的服務及產品創造就業機會、加強弱勢族群在勞動市場上的就業能力及整合就業機制等三項特徵，尤其第三部門要發揮其就業潛能，順序上必須先加強長期性失業者或弱勢族群的就業能力以整合就業機制，進一步藉由新的服務及產品創造新的

就業機會，最後達到地方發展的目標。

最後，本研究在檢視歐盟執行「第三部門就業方案」(TSEP)執行成效後發現，從歐盟經驗中，不可忽視第三部門得以藉由社會上新的需要產生新而不同的服務與產品，透過地方發展及整合就業市場機制等方面的就業潛能，進而創造出新的就業機會。

