

## 第五章 結論

### 一、我國就業促進政策的「第三條路」

在全球經濟環境一片不景氣的影響下，台灣經濟因為遭遇了「全球化」及加入 WTO 後帶來的衝擊，而導致近幾年來經濟的逐漸衰微、產業的積極出走、以及失業率的逐漸攀升，貿易化及全球化的經濟趨勢衝擊了國內勞動力市場。因應科技化及資訊化產生的新興產業替代了無法轉型而漸趨沒落傳統產業，以及知識經濟的推展所造成人力資源的數位落差排擠了低教育程度、低技術能力及中高齡、身心障礙者等弱勢勞動力，使得中高齡者、低教育程度及其他弱勢族群的勞動力，即使有高的「再就業」意願，但在職場上卻缺乏適當且充足的就業機會，政府除了推動各項臨時性津貼措施以暫時紓解（或救助）失業者在失業期間所面臨的經濟壓力外，便是辦理職業訓練及職業輔導，以增加弱勢族群勞工之第二專長與職業適性，這些輔導措施雖可以增進勞工生產力及職業觀念，增加其被雇用、及再就業的機會，但是民間私部門對勞工雇用的需求沒有同步的增加的話，加強職業訓練或培養第二專長等促進勞工等就業相關政策，似乎對於解決目前日益嚴重失業問題的幫助仍然有限。

如果是因為整體經濟環境不景氣的影響，而導致私部門的雇用需求的減少，那麼政府（公部門）為了鞏固其統治的正當性，除了改善民間企業（私部門）投資環境、振興景氣等產業調節措施，是否更應該擔負起開創更多就業機會的責任呢？然而在目前政府推動人事精簡政策的趨勢之下，似乎不應該再增加政府約直接雇用人力的開支，那麼是否可以尋求其他部門的協助呢？由於非營利組織（第三部門）兼具雙重性質，一方面它代表公共福祉與社會正義的追求，因為它不以市場利益為導向，而以社會公益為目標，彌補政府失靈所造成的困擾，另一方面它可以減低公部門「科層體制」的錯綜複雜，而以較具自由彈性的民間組織型態，對某些事件或議題能較深入探索，且掌握更有效率的原則，因此，本研究主張透過非營利組織與政府部門協力解決失業問題的途徑，是目前可以選擇的「第三條路」，我國在民國九十年初便參考歐盟在 1997 年撥款進行「第三部門就業方案」的經驗，推出了非營利組織就業方案「永續就業工程計畫」。

## 二、歐盟第三部門就業方案的經驗

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，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 )」就業潛能的開發，在實際行動上歐洲議會則撥款進行「第三部門就業方案」( The Third System and Employment Programme ; TSEP )。

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政策，其呈現的策略方向可歸納為下列四點：

- (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。

也正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。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，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，因此由於這些結構性因素的配合下，可以看到在歐盟經驗中必須仰賴第三部門來參與就業政策的執行。

「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。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。

### 三、我國非營利組織就業方案的經驗

我國在民國九十年初便參考歐盟在 1997 年撥款進行「第三部門就業方案」(TSEP)的經驗，推出了一套全新的非營利組織就業方案「永續就業工程計畫」，期盼從國家社會整體的角度建立新的產業部門概念與體系，結合民間非營利組織的力量及協助地方區域發展建立新的結構關係以適應全球化趨勢，更期望能為當前居高不下且多集中在中高齡者的失業問題解套。「永續就業工程計畫」的規劃設計係為強調政府與民間非營利組織的協力合作關係，因此期就業工程計畫對於方案的補助有時效性、輔助性、整合性及引導性等特質，換言之，該項經費應只是方案執行的部分要素，而非方案全部的依賴，因此針對時效上長期有永續經營可能者、構想具創意可行惟缺乏經費者、方案具有整合各界資源之成熟度高者、或是對於失業者就業促進具實質成效者，均應優先給予補助，因此，在「永續就業工程計畫」的政策理念下，非營利組織與政府部門之間呈現「合作關係」的樣態。

在「永續就業工程計畫」的政策理念下，原本期待藉由政府與民間非營利組織的力量結合，創造出具有「永續性」地方產業及就業機會，在計畫執行的任務分工中，非營利組織與政府部門為了開發適合失業者之就業機會，並輔導失業者進入常態職場，則必須透過職業訓練的方式，培養失業者第二專長以返回常態職場，但在實際核定通過方案中則以補助用人費用為最多，職訓補助僅有 1.2%，顯示方案普遍仍仰賴就業工程用人經費之資助，對於職業訓練機制的建立，培養失業者第二專長之構想仍有待加強，「永續就業工程計畫」已淪為暫時性社會救濟型工作方案，政府欲藉由民間非營利組織開創「永續性」就業機會，甚至欲透過加強職業訓練培養中高齡失業者二專長以返回常態就業職場之美意，似乎仍有其檢討的空間。

本研究亦認為「由下而上」式的分權就業政策是正確的發展趨勢，即使「永續就業工程計畫」在透過現行之法令架構來推動時，因礙於現有之行政體之科層制度，導致地方政府在執行時產生了對此項政策有所扭曲與誤導之疑慮，但本研究仍樂觀地主張政府透過「永續就業工程計畫」以結合非營利組織力量及資源之

政策執行經驗，對於我國走向「由下而上」式分權就業政策之路途仍有其發展性。

正由於我國非營利組織本質的良莠不齊（例如財務機制的承載力稍嫌薄弱）以致無法比擬歐洲第三部門在發展就業方案時展現的經濟及政策執行時的獨立及自主性，再加上我國政治文化中強調政績的表現等因素，導致勞委會在此項政策的執行過程中，不斷地修正政策推動的方向及重點，從九十年一月份起計畫開始推行，政府期待能夠藉由結合非營利組織的創意及力量，以創造「永續性」就業機會並開創地方性產業，但是我國非營利組織並不如預期般得以順利地發展就業方案，創造永續性的就業機會及發展地方性產業，勞委會便自九十年七月份起轉變為容許補助不具永續經營價值但具有社會勞務價值之「社會型」就業方案，當「永續就業工程計畫」結束後，勞委會在九十一年六月份起再度修正後推行「多元就業開發方案」，除了「經濟型」、「社會型」計劃，並更进一步結合民間企業單位規劃「企業型」計劃，以提供失業者多元化就業管道，所謂「企業型」計畫便是補助民間企業單位雇用弱勢族群勞工薪資每月 15,840 元以及提供雇用獎助津貼，以激發雇主雇用弱勢族群勞工的意願，開發工作機會，使失業者能夠直接學習職場的工作經驗及技能，強化其就業能力，期於計畫結束後能夠獲得企業繼續雇用之機會，達到重回就業市場之目標<sup>1</sup>。本研究從「永續就業工程計畫」的執行經驗及政策的轉變來觀察，發現我國發展非營利組織就業方案的歷程，並非完全外部機械性移植歐盟發展第三部門就業方案的經驗，而是透過不斷的政策方向及重點的修正，展現出我國在發展非營利組織就業方案的特色，例如發展具有社會勞務價值的「社會型」就業方案類型，以符合非營利組織具社會服務性的設立宗旨，以及結合民間企業單位規劃「企業型」就業方案，透過政府經費補助的方式增加民間企業雇用弱勢族群失業者的意願。

#### 四、非營利組織與政府部門協力創造就業機會

非營利組織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

---

<sup>1</sup> 詳「多元就業開發方案」，行政院勞工委員會九十一年五月二十日勞職業字第 0910202546-1 號令公佈。

相關的多元議題，其中幫助長期性失業者及弱勢族群就業議題，即是非營利組織一項促進公共利益的責任與使命；本研究亦採用「公民參與」的概念，非營利組織正是實踐「公民參與」最好的場域，雖然非營利組織的組織界域與國家、市場、社區非正式部門甚難區隔，有其重疊性與模糊性，但也因為這種特性，使得非營利組織有可能扮演中介與調和者的角色。要如何在非營利組織裡實踐「公民參與」並發揮其影響力呢？

本研究認為必須牽涉到公共服務的「產出」，個人或組織才可能選擇付出時間和能力，來參與志願服務，以克服政府行動的不足，特別是在政府缺乏回應性與反應力時，因此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，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，非營利組織所擁有的特質及就業潛力，可以對這些就業相關議題有所重要貢獻，不僅可直接或間接地創造就業機會，也可以透過社會凝聚、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。

「公民參與」包括公民及非營利組織加入公共服務的產出過程，非營利組織參與就業政策的執行，就是非營利組織實踐「公共參與」的一種表現，基本上涉及公私部門之間共同目的的行為，這是公民參與政策過程的一種具體可行的途徑，其中，「合產」及「協力」的概念有助於說明「公民參與」對公共服務產出的重要影響。事實上，無論是在軟性的社會福利方案，以及硬體的政策計劃中，公共服務的消費者，將可擔任其所享受服務方案的合產者。合產的過程，影響著公共服務方案的傳輸，否則公民在缺乏對政策方案認知的情形下，可能會損及服務方案的品質，以及降低社會大眾對公權力的信任感。而在使用「公私部門協力」概念時則強調是為了解決一些財政上壓力的一種資源整合途徑，而且範圍較廣，尤其強調將私組織納入協力網絡中，運用其資源和經費，補充政府財力的不足，雙方或多方共同協力，辦理公共性事務。除了「合產」關係之外，以「公民參與」為基礎的政府與社會資源整合關係，尚有公私部門「協力」或稱為「合夥」關係

的建立。

非營利組織要如何透過與政府部門間「合產」、「協力」關係與就業機會的創造相結合呢？本研究主張必須將就業機會的創造視為一種公共服務的產出過程，唯有如此，個人或組織才可能選擇付出時間和能力，來參與志願服務，以克服政府行動的不足，藉由政府與民間部門，共同合作產出公共服務的模式，促使民眾透過合產的機制，由單純的消費者轉而成為服務的生產者，以落實公民參與的理念。如同歐盟第三部門就業方案與我國永續就業工程計畫之執行經驗，因為政府尚需非營利組織對公共事務（改善失業問題）的參與，並輸送公共服務（創造新的就業機會），而非營利組織亦需政府之經費補助，則透過公民參與的機制，得以提高公共服務之品質與效能，因為非營利組織可發揮其小規模、人性化、地區性的優點，以避免政府部門科層體制遲緩、無效率的缺點。

從歐盟發展第三部門就業方案的經驗中得知，積極性就業促進政策是可以結合民間非營利組織的力量，非營利組織要發揮其就業潛能，順序上必須先透過職業訓練、消除就業障礙等手段，加強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，最後達到促進區域發展的目標，以維持新創造就業機會的「永續」性，歐盟經驗中雖然對於創造出具有永續性的就業機會方面僅稍有成效，但是仍不可忽視非營利組織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。

## 五、對我國非營利組織就業方案的政策建議

本研究發現造成我國非營利組織就業方案著重於創造大量的「暫時性」的就業機會有兩種因素，其一是我國非營利組織在執行就業方案時必須相當程度地依賴政府經費的補助，其次為政府機關亦可以參與提案。非營利組織或許囿於本身經費及財務上的窘困情況，因而無法發揮有效地落實「經濟型」就業方案開創新產業及就業機會的理念，但政府亦可透過其他方式來加以扶助，例如設立專責機構提供非營利組織創業諮詢服務，以針對非營利組織富有創意的原始構想，轉化為一個可行的就業方案，繼而創造「永續性」的就業機會，但在我國永續就業工

程計畫執行經驗中，卻發覺原本以扶助具有財務獨立機制且在經費補助結束後仍可持續雇用失業者之「經濟型」就業方案精神，卻因為在我國政黨政治中強調「政權維持」的因素下，在政策上轉變為容許補助不具永續經營價值但具有社會勞務價值之「社會型」就業方案，以創造大量而不具永續性的就業人口來宣揚「政績」，使得參與就業工程計畫的重心移轉到政府機關，所以本研究主張政府機關亦可以參與就業方案之特性是造成我國非營利組織就業方案著重於創造大量的「暫時性」的就業機會的主因，如果可以將改善前述兩項因素外，筆者對於我國非營利組織與政府部門間協力發展就業方案仍保持樂觀的態度。

為什麼歐盟第三部門就業方案與我國非營利組織就業方案在執行經驗方面會有如此大的差異呢？本研究認為必須從歐盟及我國就業政策形成的脈絡及分權化就業政策兩方面作為分析的基礎。我國就業政策是「消極性」與「積極性」兩種性質之就業促進措施並行，與歐盟就業政策發展差異之處便是在於我國缺乏了「區域發展」及「消除就業障礙」的視野，從「永續就業工程計畫」執行經驗中可以發現，具有永續經營可能之「經濟型」就業方案僅佔一成多，而多數則淪為暫時性的「社會型」工作方案，顯示了一個弔詭的現象 - 「永續」就業工程計畫奠基了第三產業發展的基礎，但僅開創出「暫時性」的就業機會，也正因為我國就業政策發展的脈絡中缺乏「區域發展」的視野，所以我國在推動「由下往上」之分權就業政策時所強調的理想及作法，在地方自主與參與、資源分配與政府與民間、中央與地方的關係以及任務分工等課題上，與歐盟之分權就業政策理念及第三部門就業方案，精神上雖有雷同但在執行成效上確有相當大的差異。

更進一步來探討，若單純就非營利組織的發展本質層面來看，是否仍具有承載創造就業機會的能力呢？從歐盟第三部門就業方案「sport & employment 計畫」執行經驗中，驗證了非營利組織在歐洲具有創造就業機會的潛能，且創造就業機會的潛能建立上健全的非營利組織發展模式，另外，本研究還發現非營利組織在發展就業方案時，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非營利組織的整合、合作及策略結盟，本研究亦認為非營利組織在發展就業方案時，除了非營利組織本身在服務提供的自主性及財務機制的獨立性要高，政府部門亦要降低經費的提供及控制能力，但是兩部門間仍要保持親密的溝通及



互動往來。反觀我國非營利組織發展的本質仍有些瑕疵不盡完美，除了非營利組織內部必須要改革、專業化程度不足、以及財政來源的不穩定等問題外，更因為我國非營利組織享有「租稅優惠」，導致我國非營利組織成為企業避稅的工具，或藉由基金會名義來從事營利的商業活動，另外，也有些非營利組織雖然表面上顯現出來是公益的一面，但是其背後的運作卻是充滿著「政治性」，諸如此類的「特色」並不是歐盟非營利組織的發展經驗所能比擬的，因此，本研究主張若依我國非營利組織不良的本質來評估其與政府部門協力創造就業機會之能力，抱持著保留的態度。

以上，本研究探討了我國非營利組織與政府部門協力創造就業機會之可行性，對於我國藉由非營利組織發展就業促進政策提出以下幾點建議：

- (1) 在規劃非營利就業方案時必須增加「區域發展」的視野。
- (2) 在執行非營利組織就業方案時必須加強可以增加失業者就業能力的職業訓練計畫，而非單僅為了申請「救助」性質的用人津貼補助。
- (3) 除經費補助外亦可運用其他資源協助非營利組織執行就業方案，例如：設立專責機構提供非營利組織創業諮詢服務。
- (4) 持續發展具有財務支持機制的「經濟型」就業方案，並修正對於社會勞務價值的「社會型」計畫補助方向，例如建立真正地具有社會勞務價值的方案模式以及輔導機制。
- (5) 加強政府與非營利組織間、以及非營利組織彼此間的「合作關係」，加強兩部門間親密的溝通及互動往來程度。

