國立政治大學勞工研究所
碩士學位論文

公立就業服務機構個案管理員之勞動處境及其改善之研究

A Study on Working Conditions and Improvement of Labor Rights of Case Manager in the Public Employment Agencies

指導教授：劉梅君 博士

研究生：吳欣盈 撰

中華民國一〇四年十二月

謝辭

感謝所有愛我的家人、倩瑩、老師、摯友們以及勞研所 101 級的同學
你們的包容與幫助使我求學生涯一路順遂
並且在我失落時能夠擁抱我的不安
你們的存在是促使我完成學業的最大動力
由衷希望你們可以和我一樣獲得幸福與快樂

也感謝我的口試委員李健鴻老師與陳聰勝老師

特別感謝辛苦的劉梅君老師指導論文
總是給予我溫暖關懷與鼓勵

期許自己將來不論遇到任何事情、從事任何工作
依然不忘注重勞動者權益，致力以協助勞動者為目標

吳欣盈 於板橋 2016 年 1 月

摘要

勞動市場彈性化導致企業開始採非典型僱用，公部門亦跟進彈性化趨勢，藉此舒解人事預算有限之壓力，我國公立就業服務機構許多核心業務亦為如此，而本研究重點於個案管理員勞動處境之探究。

個案管理員的服務對象為複雜性較高的弱勢族群，藉由案主所需，擬定長期性之服務計畫，協助其順利進入勞動市場。而個案管理從開辦此業務以來已有十多年之久，顯然並非公立就業服務機構的暫時性業務，但卻以非典型僱用方式，以政府的暫僱人力(自聘人力)與勞動派遣方式解套核心業務的人力需求。個案管理工作本為服務就業弱勢者，卻將提供服務者(個案管理員)同樣推入弱勢勞動處境，尤其身為勞動派遣身分，在工作場所之中面對政府的自聘人力或是正式公務員，更凸顯其勞動弱勢之狀態。

透過本研究的個案管理工作探討與勞動處境之檢視，本文提出以下之建議：一、個案管理模式：(一)需改善程序模式的缺點(二)簡化個案管理員之工作(三)追求績效的同時，亦重視服務品質(四)擴充可利用之資源(五)個案管理仍有成為獨立業務之必要

二、個案管理員之勞動處境而言：(一)政府全面直接僱用個案管理員(二)杜絕勞動派遣人力(三)自僱人力全面簽訂不定期契約，人事預算編列上由單位內部所聘僱 (四)擁有合理的薪資調幅以及升遷制度，至少縮小與公務人員之間的差距。如此個案管理工作能夠被視為長久且有具發展性之工作，自然願意長時間駐守此一工作崗位並且全力以赴地協助弱勢者，對於我國公立就業服務機構而言定能有積極正面之助益。

關鍵字：個案管理、公立就業服務機構、非典型僱用、勞動派遣

Abstract

Labor market flexibility leads the private companies to adopt atypical employment. However, the government institutions also follow this rule to solve the problem of limited personnel budget so that public employment agencies start to adopt atypical employment. Case management was adopted by public employment agencies in 2002 to enhance the performance of public employment service. However, case managers are hired either on fixed-term basis or as dispatched workers. As a result, their working conditions, labor rights and service quality become a great concern. This study would like to discuss the concerned issue and attempt to offer policy recommendations.

Case managers help the disadvantaged groups to enter the labor market and they usually need to face the highly complex problem. They should understand the needs of vulnerable clients and make long-term plans to assist them to successfully enter the labor market. The work of case managers has been existed at least for ten years, suggesting that it is not a temporary work. But public employment agencies do not treat them as regular employees to meet their manpower needs. Case managers are supposed to serve those disadvantaged groups, but now their plight is the same as that of their vulnerable clients, which makes their service in jeopardy.

Based on the investigation of the working conditions of case managers, policy recommendations are as follows:

1. For the model of case management:

   (1) Improving assessment model (2) Simplifying the work of the case manager (3) Pursuing quantitative goals while not neglecting qualitative ends as its performance indicators (4) Expanding available resources (5) The job of case management is necessary and needs to be treated as an independent task.

2. For the working condition of case manager:

   (1) Case managers are to be employed on a permanent basis (2) Eliminating the dispatched employment (3) working conditions should be reasonable.

Thus, case management should be considered as a long-term work that has a career prospect in order to provide better service for the disadvantaged groups and help enhance the performance of public employment agencies.

Keywords: case management, public employment agencies, atypical employment, labor dispatch

目錄

第一章、緒論.....1
第一節、研究動機.....1
第二節、研究目的.....3
第三節、研究方法.....4
第四節、研究對象.....5
第五節、研究流程.....6

第二章、文獻探討.....7
第一節、非典型僱用之概說.....7
一、非典型僱用關係之背景因素.....7
二、非典型僱用之定義與種類.....11
三、非典型僱用之影響.....14

第二節、個案管理基礎工作理論.....16
一、個案管理定義.....16
二、個案管理目標.....17
三、個案管理工作模式.....20
四、個案管理之對象.....23
五、個案管理之角色.....25

第三節、我國公立就業服務機構個案管理之現況.....27
一、我國公立就業服務機構之概況.....27
二、我國公立就業服務機構之個案管理員.....29
三、一案到底對個案管理之影響.....35
四、勞動派遣對個案管理之影響.....37

第三章、研究分析.....47
第一節、就業服務個案管理工作其理論與實務分析.....47
一、個案管理員初入就業服務之條件與願景.....47
二、個案管理之工作內涵.....51

第二節、就業服務個案管理員之勞動處境.....67
一、使用非典型僱用.....67
二、職場的疏離.....70
三、績效之要求.....73

四、難以變動的薪資……73
五、加班之雙重限制……74

第三節、影響個案管理品質之因素……76
一、非典型僱用……76
二、中央單位實施一案到底之問題……79
三、績效主義下，質與量的兩難……80
四、連結資源不足之問題……82

第四章、結論與建議……85
第一節、結論……85
一、個案管理工作模式……85
二、個案管理員之僱用……87

第二節、建議……88
一、個案管理模式之建議……88
二、個案管理之僱用……89

參考文獻……91

附錄一、訪談大綱……95

第一章、緒論

第一節、 研究動機

當前處於資本主義蓬勃發展之年代，追求效率往往被視為最重要，想當然爾勞動市場亦無一倖免，資本家總是趨之若鶩地企求擁有最佳之勞動力並且將成本降至最低，以達高效率之目標，逐漸地，勞動市場產生彈性僱用模式。

勞動市場彈性化發展至今，非典型勞動發展程度之大，僱用典型與非典型勞動者之比例已非昔日，大量僱用非典型勞動者早已成為資本主義社會中追求高效率的有效方式。而非典型勞動對於資方有足夠吸引力的原因在於彈性僱用具有成本優勢，藉此削弱勞動成本，以增加企業競爭力，但對勞方而言，以節省勞動成本為前提下所僱用之人力，使得勞動者的勞動處境落入各種風險之中，相較於受典型僱用的勞動者，更顯其勞動處於弱勢狀態，無法享有身為勞動者完全的勞動權益保障。

而我國私部門企業籠罩於彈性化浪潮之中，公部門亦非屬例外。民國八十七年隨著勞動基準法的擴大適用及政府推組織再造，公部門開始採行精簡人力之措施甚至委外經營，進而擴張勞動派遣於公部門可運用之空間，此時彈性勞動力之使用，已成為支撐中央與地方行政單位不可或缺的勞動力，依據行政院人事行政總處去年的統計，2014 年中央政府使用派遣勞工的人數，相較 2013 年更增加為 1 萬 0562 人，已成為全國最大的勞動派遣雇主。除了勞動派遣型態，部分公部門更出現以自然人承攬之方式解套業務需求與勞動成本的壓力。

以我國公立就業服務機構而言，其使用派遣人力為數眾多，將近八成，從第一線就業服務員亦或是延伸至第二線就業輔導員皆屬之，值得注意的是，個案管理工作雖屬核心業務之一，並且有長期性之需求，但也使用勞動派遣的僱用方式，且採一年一簽的方式履行勞動契約，弔詭的是，就業服務的個案管理其主要宗旨係為協助因遭遇多重問題而導致就業困難之弱勢求職者，最後透過長期的處遇計畫使該弱勢求職者順利進入勞動市場，因此個案管理之工作內容性質，本被賦予長期性且延續性的特質，但我國從事該工作的個案管理員不僅以勞動派遣之方式間接僱用，更以定期勞動契約方式進行，如此的複雜勞動型態是否有違個案管理本質並且使個案管理員的勞動處境處於低落狀態，筆者認為有深入探討之必要。

而我國公立就業服務機構於近幾年有程度高之變革，又以中央單位所屬之就業服務機構最為明顯，2003 年實施三合一就業服務，過程歷經 2008 年金融海嘯席捲而來，失業人數大幅提升，政府為了貫徹積極促進就業之理念，將三合一就業服務逐漸轉型成一案到底服務，將眾多就業服務項目合而為單一窗口，個案管理亦被容納於其中，使個案管理流於形式，就業服務員也必須兼任個案管理角色，但就業服務員並非擁有原本個案管理員較高的專業性，如此促進就業之做法可能影響個案管理品質。

因於大學期間至公立就業服務站實習，發現個案管理於就業服務過程中有舉足輕重之重要性，但因政府部門彈性化僱用之緣故，導致個案管理工作有失焦且就業成效難以展現之疑慮，因此筆者欲選擇以公立就業服務站中的個案管理員其勞動處境為中心做為研究對象，進而延伸至該勞動處境對於就業成效之影響。

我國學者雖對於就業服務之個案管理有相關之研究，但多聚焦於個案管理員的專業訓練以及對其工作內容提出建議亦或是初步探討其勞動派遣之處境，但皆未深入探討個案管理工作與基本理論之連結，也未深入說明弱勢勞動處境造成就業協助上之阻礙與困難，故筆者選擇該議題做為研究所生涯中的碩士論文主題，希冀能夠透過該研究提出個人建議，而有助於我國公立就業服務之發展。

第二節、 研究目的

基於前述的研究背景與動機，本研究之目的茲說明如下：

一、了解公立就業服務中的個案管理員的僱用型態及勞動處境。

二、藉由個案管理之理論探討，檢視個案管理工作原先所被賦予之意義與宗旨，進而探究不同的僱用型態是否與個案管理工作的初衷及理想之間是否存在矛盾與衝突？

三、探討該個案管理員的弱勢勞動處境對於服務弱勢求職者所產生的影響。

第三節、研究方法

本研究主要針對公立就業服務機構的個案管理員聘僱制度做為核心探討對象，研究方法茲分述如下：

一、文獻探討法

以文獻探討的方式，藉由前人的相關研究有助於論文撰寫與思考啟發。首先檢視勞動市場彈性化之脈絡與非典型工作之意義，並探究我國公立就業服務機構之概況與個案管理員之勞動處境，除此亦特別檢視個案管理工作所被賦予之責任與功能，進而分析個案管理員的勞動處境對於個案管理工作之影響。

本研究主要搜集與本研究相關之中英文專書、期刊論文、博碩士論文、研究報告、網路新聞資料等，以瞭解並作為理論之建構與實際操作。

二、深度訪談法

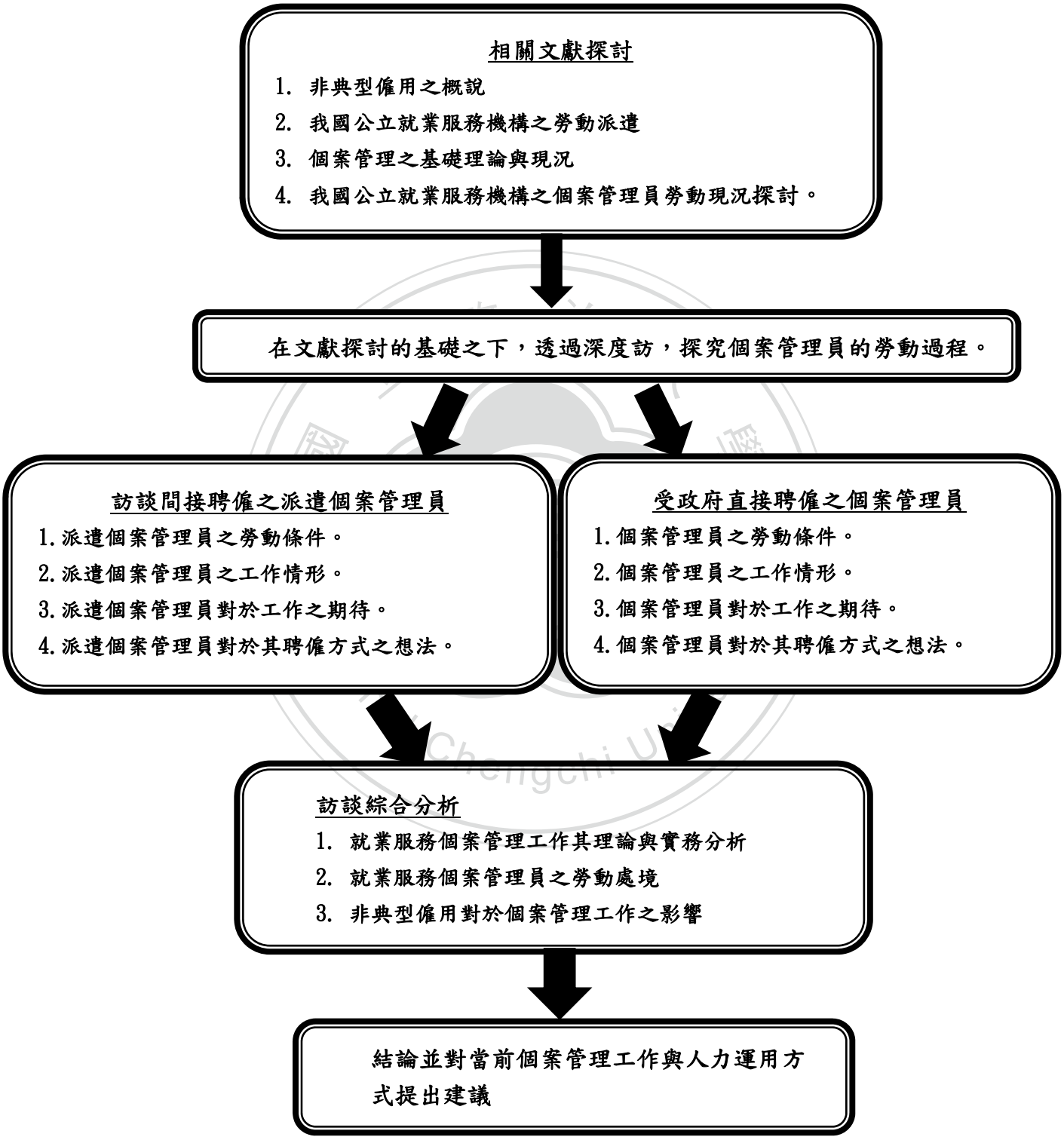
本研究採取深度訪談的方式，與公立就業服務機構的派遣個案管理員針對其工作模式做深入之探討，亦對勞動過程進行深入了解，另外訪談由政府直接聘僱的個案管理員，將兩者的勞動處境與勞動條件作為對照，進而分析因為兩者的聘僱方式之差異。

第四節、 研究對象

研究對象鎖定為我國公立就業服務機構從事個案管理工作的個案管理員，不論是政府直接自聘之個案管理員，亦或是派遣勞動個案管理員皆為研究對象之內，而研究者之基本資料以表格方式說明之。

受訪者基本資料			
受訪者	**年資**	**服務單位**	**訪談時間**
A1(自聘身障個管員)	3 年	北部某就業服務中心 B 站	兩個小時
A2(自聘個管員)	就服總年資 9 年 (在北部 C 站從 94 年至 103 年，約聘一年一聘，中間換非就服工作，但同為公部門派遣從 103 年至 104 年)，今年又回來北部 D 站。	北部某就業服務中心 D 站	兩個小時
A3(派遣個管員)	2 年 (起初在 E 站然後後來因為一些專案開始推動，所以我就調到 F 站來)	北部某就業服務中心 F 站	三個小時
A4(派遣個管員)	1 年	北部某就業服務中心 G 站	一個半小時
A5(自聘個管員)	4 年 (起初為派遣，後來轉成自聘)	北部某就業服務中心 H 站	一個半小時
A6(派遣個管員)	2 年 (起初擔任職代半年，而後從事中低收入戶個管員一年，現為一般個案管理員)	南部某訓練就業中心 I 站	一個半小時
A7(中低收入戶派遣個管員)	8 個月 (該中低收入戶專案明年結束，因此 105 年後離職)	南部某訓練就業中心 J 站	一個小時

第五節、研究流程


相關文獻探討
1. 非典型僱用之概說
2. 我國公立就業服務機構之勞動派遣
3. 個案管理之基礎理論與現況
4. 我國公立就業服務機構之個案管理員勞動現況探討。
在文獻探討的基礎之下，透過深度訪，探究個案管理員的勞動過程。
訪談間接聘僱之派遣個案管理員
1.派遣個案管理員之勞動條件。
2.派遣個案管理員之工作情形。
3.派遣個案管理員對於工作之期待。
4.派遣個案管理員對於其聘僱方式之想法。
受政府直接聘僱之個案管理員
1.個案管理員之勞動條件。
2.個案管理員之工作情形。
3.個案管理員對於工作之期待。
4.個案管理員對於其聘僱方式之想法。
訪談綜合分析
1. 就業服務個案管理工作其理論與實務分析
2. 就業服務個案管理員之勞動處境
3. 非典型僱用對於個案管理工作之影響
結論並對當前個案管理工作與人力運用方式提出建議

第二章、文獻探討

第一節、 非典型僱用之概說

一、 非典型僱用關係之背景因素

(一)二十一世紀初以前：勞動關係之基本演進

隨著歷史推進，勞動關係產生改變，起初不自由之勞動時期，奴隸提供日常之勞動，而後轉變為租賃勞動時代，自由人將自身之勞動出租給對方，並成立勞動租賃契約。到了十八、九世紀因法國大革命之影響，勞動關係進入僱傭契約時代，於是在法律上產生「全然自由地對等的人格者間之契約關係」思想，勞動關係承其理論，逐漸失去身分要素而將債權要素滲透於其中，遂產生兩個人格間勞務與報酬之交換關係[1]。而十九世紀末二十世紀初，則進入了勞動契約時代，除了債權要素之外，尚包含身分要素的「人的關係」，該具濃厚社會色彩之時代尚有幾項特徵，舉例而言，國家制定勞動保護法規，課雇主對國家所負之公法上之義務進而保護勞動者、並利用團體協約使勞資雙方由對立進而合作，以協約自治處理勞資問題、設立實行社會保險政策等。[2]

(二)二十世紀末之後：勞動關係受全球化、勞動彈性化之影響

二十世紀末，由於經貿全球化與資訊社會之來臨，勞動市場為了因應此趨勢而呈現彈性化，且總是關注於自由化、私有化與市場化之新自由主義浪潮席捲而來，彈性程度更因此隨之增高，如此更加速非典型僱用關係之生成。

[1] 當事人一方提供勞務，他方負給付之提出的純然經濟價值之交換關係
[2] 黃越欽，勞動法新論，2012 年，頁 3-8。

於此筆者欲藉由文獻資料大致探討因資訊社會所產生的全球化與勞動彈性化現象，而兩者的影響之下，進而加速了非典型僱用之勞動型態的發展，由於兩者的重大影響難以忽視，因此於此作較：

1. 全球化

導致非典型僱用之產生，全球化因素難責其咎。新自由主義所產生的經濟自由化現象，促使企業在國與國之間能夠較無限制地移動，而在急於移動的情形下，釋放勞動彈性則為必然，因此全球化現象與彈性化之間相互牽連。

社會學家 Zygmun Bauman 於《全球化-對人類的深遠影響》一書中，提及「全球化」為勢在必行的命運，而這個不可逆轉的過程對所有人都產生了同樣深刻之影響。移動性(mobility)變成了最令人稱羨的頂層價值—以及移動的自由，一種永遠分配不均的珍稀商品，快速變成了我們後期現代或後現代中主要階層化之因素。(Bauman，1998)。

Ulrich Beck 在《全球化危機》中則表示，全球化為可經歷的日常生活行為的疆界瓦解，這些行為發生於經濟、資訊、生態、技術、跨文化衝突和公民社會等面向，但如此之生活形式卻是非人所願、未被理解的生活形式。因處於全球經濟體系之中，企業為了追求最大之利益，資本流動的障礙因而逐漸消失，而在流動的過程中，若資本無法於該地獲得預期上之獲利時，則會終止該地的生產活動，將資本撤出，當資本撤出的同時也代表著當地工作機會的喪失，進而產生失業現象，最後，全球化使失業重新分配，其所指的失業重分配包含了各種新的失業與就業的混合形式，有期限的工作、減少工時的工作等。[3]

[3] 李健鴻(2010)，〈後金融海嘯時期的非典型就業趨勢、風險與勞動保護〉，《就業安全半年刊》，99 年第 1 期

由於全球化之緣故而使資本能夠透過資金的流動與使用新科技生產強化其力量，同時削弱對於國家之控制，而勞工方面，其力量亦遭受弱化，產生失業、不安穩(insecurity)與不平等之現象(McBride，2000)。

2.勞動彈性化

然勞動彈性化之產生，導致「勞動去形式化」(Deformalisierung der Arbeit)的現象，而其係基於大規模生產之福特主義(Fordism,Fordismus)[4]，該政治經濟秩序所建立之勞動社會保障體系，逐漸受到懷疑，更遭遇多重挑戰，保護勞工之法令則不利於企業競爭力，勞工因此失業，故勞動去形式化主張使個別勞工有自由協商法律最低保障以下的勞動條件與工資之權利，亦藉此使雇主能夠脫離勞動保護法令之約束，進而運用勞動力之際更具彈性且自由。

而以勞動彈性化之內涵而言，較普遍的作法通常與解除管制相提並論。我國學者林佳和針對勞動彈性化的社會衝擊之研究中[5]，透過比較學理之分析之下，其認為勞動彈性化的發展結果，催生了有社會保護需求問題的非典型勞動型態，兩者雖不能說完全重疊，但卻有著緊密之關聯性。學者 Herbert Kronke 認為勞動彈性化主要針對四項勞動法的僵硬領域，包括非典型勞動關係之限制、工時之限制、解僱保護、共同決定權，進而主張在僵硬領域獲得彈性後，企業亦可配合市場條件的變動而隨時調整其生產組織(Kronke 1990: 22)；學者 Wolfgang Däubler 則特別指出，在有關勞動關係彈性化的論述中，關注的焦點在於勞工必須因應企業之彈性化而作必要性的調整，呈現的法律形式經常為排除勞動法的基本結構，而回到傳統民法個人私法自治的邏輯，這「正是勞動關

[4] 福特主義(Fordism)一詞之主要特徵係由 Gramsci Antonio 所提出， Gramsci Antonio 以福特主義描述一種以市場為導向、分工與專業化為其基礎，使用較低產品價格作為競爭手段的生產模式。
[5] 林佳和(2010)，〈勞動彈性化的社會衝擊-以非典型勞動為例〉，《台灣勞工季刊》，第二十三期，頁 41-44。

係解除管制所產生的現象」(Däubler 1988)。**簡而言之，勞動彈性化的真實含意，其實就是「廢除對於企業使用勞動力的限制」。**

當解除企業對於勞動力的典型束縛，其可透過多種彈性化策略以因應資本主義所帶來市場激烈競爭之壓力。故以勞動彈性化之種類而言，學者李誠、成之約以及辛炳隆於勞委會所委託之《勞動市場彈性化與非典僱用研究》中有進一步之說明，包含數量彈性化(Numerical flexibility)[6]、功能彈性化(Functional flexibility)[7]、距離策略(Distancing strategy)[8]、區隔策略(Segmentation strategy)[9]以及薪資彈性化(Pay flexibility)[10]等四項種類。

逐漸地，勞資關係亦隨著當前彈性化趨勢，型態已非昔日，其產生結構性轉變，勞務履行場所由職場集中轉為分散、工作時間態樣亦不再限於典型的固定工作時間而是轉為彈性配置，甚至勞務供需關係由典型的雙務關係轉而成為多邊關係[11]。而多邊關係通常以非典型僱用模式居多，非典型僱用之意義透過國內學者之文獻整理，茲於下段文章中作定義性之說明。

[6] 指企業透過勞動力投入數量的調整，來因應市場景氣的變動及產業需求的不確定，進而增加其競爭力。而調整方式尚有外部彈性(External flexibility)與內部彈性(Internal flexibility)，外部彈性係指勞動力投入數量中之員工人數調整；內部彈性係指工作時間的調整。

[7] 功能彈性化為一種訴諸內部勞動市場調整的策略，指企業透過職務輪調與教育訓練之方式，以符合日新月異的技術發展而適於市場環境之需求。以輪調而言，員工於不同職務中進行輪調，進而提升員工的多技能性與適應程度(Kelliher, Gore,Riley, 2002)；以教育訓練而言，借由訓練與再訓練的方式使企業內員工成為所謂多技能工(Multi-skilled comployee)或彈性專家(Flexible spdcialist)。

[8] 指企業並非使用勞動契約而是利用商業契約，以達成滿足生產高峰之需求、降低勞動生產成本、降低人事成本、限制企業員工人數增加以及關注企業專長與競爭優勢之發揮等目標。簡而之，就是利用外包的方式，使受承包之企業或個人來滿足企業的彈性需求。舉凡家內勞動(Home working)、電傳勞動(Tele-work)、派遣勞動(Dispatched work)以及網路勞動(Networking)等皆屬距離策略。

[9] 將企業員工區分為核心勞工(Core worker)與邊陲勞工(Peripheral worker)。核心勞工所從事的工作屬於內部重要職務，其為藉由訓練所培育的多樣技能勞工，並且獲得較為優渥的薪資與福利，通常與企業之間擁有相對穩固的聘僱關係；邊陲勞工則為企業透過一般勞動契約所僱用的兼職人員、短期性或暫時性人員等，或是利用商業契約構成三方之派遣關係。

[10] 指企業給付勞工報酬之方式，以類型而言，尚可分為日薪、週薪、月薪、年薪與論件計酬。藉由薪資彈性，能夠依據不同的工作職位、績效與技術層次等給予多樣化的工資報酬。

[11]黃越欽(2012)，勞動法新論，頁 10-12。

二、　非典型僱用之定義與種類

(一)非典型僱用之定義

非典型僱用(Atypical Employment)亦被稱為彈性僱用(flexible employment)，其常與去規範化(Deregulierung)以及彈性化作相關性之聯結，而定義詮釋上，多透過與傳統典型的僱用模式作區別上之劃分，故首要探究係為檢視傳統典型工作為何。

我國勞動法學者鄭津津將典型僱用關係所存在之特質分為三個主要重點：

1.具有指揮監督權的雇主與具有服從義務的受僱人之間的「個人關係」（personal relationship）

2.建立在「全時間」(full-time）之基礎上

3.只要受僱人被要求繼續工作或其願意繼續工作，而該僱用關係將無期限地（indefinitely）繼續存在或是繼續有效一段相當的期間（substantial period)。若缺乏以上三個要素，則將被排除於典型僱用關係之外，而為非典型僱用關係。

除此之外，我國學者成之約將非典型僱用定義為一種非全時、非長期受聘僱於一個雇主或一家企業之關係，其種類則包含部分工時勞動、定期契約勞動、家內勞動及許多不同類型之工作。如此之僱用關係則不同於一般的不定期性(open-ended or without-limit-of-time)、全時工作、勞務提供對象為單一雇主、以及受到非法解僱保護之僱用關係。[12]

[12]成之約(2004)，〈「派遣勞動」及其發展的探討：工會觀點〉，《萬國法律雙月刊》，第 138 期，頁 2-5。

(二)非典型僱用之種類

美國勞工統計局針對非典型工作（alternative workarrangement）所做的調查中，將其區分為四個種類：獨立契約工（independentcontractors）、隨傳臨時工（on-call workers）、臨時支援工作者（workers paid by temporary help firms）、外包工（workers whose services are provided through contract firms）。以國內學者而言，李誠、成之約、辛炳隆則主張非典型工作型態大致包含部分工時工作、定期聘僱契約工作、電傳勞動、派遣勞動以及外包。於此，筆者針對非典型僱用之種類所採用的分類與用詞為：部分工時工作、定期契約工作、電傳勞動、勞動派遣與外包，茲說明如下：

1.部分工時工作(Part-time Work)

部分工時工作係指相對於全時工作而言有一定工時之縮減，但縮減程度為何並未有絕對之規定，通常以該國家或企業的全時工作時間為何，進而推估、並為部分工時定義之。

依據國際勞工組織第一七五號部分時間工作公約（ILO 175 號）(The Part-Time Work Convention）對於部分時間工時者定義為其正常工時少於可比全時工作（comparable full-time workers）之受僱者；[13]另根據美國勞工統計局（Bureau of Labor Statistics,BLS）之定義，將每週正常工作時數少於三十小時者界定為部分工時勞動工作；而歐盟的「歐洲框架協約」（European Framework Agreent)之內容將部分工時定義為：指其正常工時，以週或以最長一年的平均工作時數計算，較相當之全時勞工為短者。該定義則與國際勞工組織類似。至於我國行政院主計處的定義，則是以每週工作時數少於 35 小時，

[13] C175 - Part-Time Work Convention, 1994 (No. 175) http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C175 最後瀏覽：2014/7/10

作為部分工時工的認定標準。

2. 定期契約工作(fixed-term or short-term hires)

定期契約係由企業直接僱用從事短期或特定期間工作之勞工，其工作時數與部分工時者相似（Houseman，2001），但也有與全職工作者時數相同之情形。而定期聘僱契約工作亦可成為「暫時性勞動」，其指「短期固定的僱用時間」或「按日、週或月計算的僱用期間」。雖然一般而言暫時性僱用多屬短期僱用，但也有長達數年的情形。[14]依據我國勞動基準法施行細則第六條規定，臨時性、短期性、季節性、特定性工作皆屬定期契約的範疇。

3. 電傳勞動(Tele-work)

電傳勞動係為遠離企業或辦公室以外的工作地點完成工作，並藉由電子通訊設備將工作成果傳遞至企業或是指定之地點(Cross&Raizman，1986)[15]。我國學者楊通軒則認為電傳勞動是指依照計畫控制工具的工作，而該控制工具通常為資訊技術與電子通訊設備；而其工作地點與雇主有空間上之分離，該工作位置則藉由電子通信設備與中心辦公室連繫。[16]另外，以電傳勞動之法律基礎而言，其型態多樣，包括自營作業者、承攬契約與勞動契約等。

電傳勞動於資本主義體制中，愈顯其重要，由於電傳勞動本身費用低且網路品質高，有益於企業組織的經營並且有效降低成本負擔。

4. 勞動派遣(Dispatched Work)

勞動派遣係為僱用與使用分離之特殊勞動關係，其特殊之處在於有別於傳統的勞工與單一雇主之兩方勞動關係，而是派遣勞工、身為雇主的派遣機構、非

---

[14] 李誠、辛炳隆、成之約(2000)，《勞動市場彈性化與非典型僱用》，行政院勞工委員會，頁 20。

[15] T. Cross & M. Raizman,Telecommuting: The future technology of work,Homewood Down Jones-Irwin,p5(1986).

[16] 楊通軒(2000)，〈電傳勞動引發勞工法上問題之研究〉，《勞工行政》，第 149 期，頁 39。

雇主但擁有雇主指揮監督之事實的要派機構，也就是使用派遣勞工的單位之三方勞動關係，此為簡略之定義介紹，關於詳細的勞動派遣探討則於該章節的第二小節提及。

5.外包(Outsourcing)

外包係為將企業原本由企業勞工應該承擔的特定工作與服務轉由承包單位來負責，其目的為減少企業成本而將企業的有限資源分配於企業的核心工作上，進而達到企業成長之目標。(李誠、辛炳隆、成之約，2000)

三、非典型僱用之影響

在勞動彈性化的趨使下，勞動市場呈雙元化現象已非特殊，非典型工作此時如雨後春筍般出現。學者 Harvey 認為企業採取彈性積累政策(flexible accumulation)，藉此達成去除福特主義的僵化(rigidity)，而所謂僵化則為大規模生產與機械化管理的僵化，然後以即時生產與外包的方式，在全世界的分工之下，最終整合為一個資本主義積累之體系。

而傳統勞動市場之結構逐漸瓦解並重構，見於圖 2.1，其中間核心部分指的是主要勞動市場（primary labor market)，它是由全時、具永久地位，且對組織的長遠發展具關鍵重要性的員工所組成，他們通常擁有較高教育水平、報酬及職位穩定性。儘管這一群員工享受較大的工作保障、較佳的升遷和再受訓練的前景以及較豐厚的年金、保險和其他福利待遇，但他們同時也被指望更能適應、更具彈性，而且若有必要之時，可藉由地理上的流動來因應企業的彈性需求，故在彈性積累政策之下，核心員工基本上為一個逐漸緊縮的群體。

其次，圍繞於核心周圍的邊陲領域則包含了兩個群體，其中位於核心上方的第一個邊陲群體是由全時員工組成的次級勞動市場（secondary labor market)，該技術容易由勞動市場取得，舉凡文書、秘書、事務員與低技術性的體力勞工。但該種類的勞工少有升遷機會且流動率高，而且在數量上相當具有彈性。

而位於核心下方的第二個邊陲群體，其在數量彈性上比第一個邊陲群體更大，它是由部分工時勞工、自由性工作者、定期契約工、派遣勞工、轉包工和公家補助受訓者等非典型工作者所組成，值得注意的是，這一由非典型工作者所組成的群體，其工作保障比前一個邊陲群體更加缺乏。

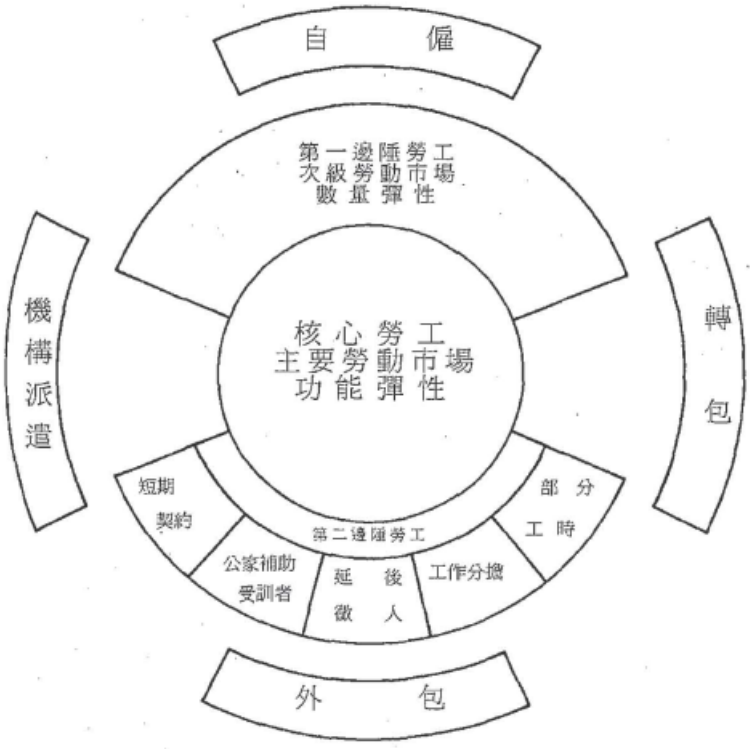


圖 2.1 彈性積累之下的勞動市場結構(Harvey，1989，頁 151)

Harvey 更指出勞動市場由於彈性積累而呈現的結構其原因在於企業激烈競

爭市場之下，雇主將弱化的工會以及過剩之勞動力，推動更彈性的工作制度與契約，而雇主選擇減少僱用核心工作之員工，而增加僱用彈性工時、部分工時或臨時性派遣的勞工。

以當前勞動市場而言，製造業、服務業等各產業私部門，因應彈性化趨勢，以節省成本為目標，進而減少典型僱用的核心勞工，本來核心勞工所從事的關鍵工作推往邊陲地帶、採取非典型僱用方式，而此現象也同樣延伸至公部門，以致於大量採用非典型勞動者。

第二節、個案管理基礎工作理論

一、 個案管理之定義

關於學術上，個案管理定義之見解繁多，首先學者 Ballew&Mink(1996)認為個案管理(case management)是提供給正處於多重問題且需要多種助人者同時介入的案主的協助過程，個案管理概念所強調兩個重點，其一為注重發展或強化資源網絡(resource network)。而所謂資源網絡係指一群想幫助某一特定案主的人所構成的鬆散組織，由個案管理師，整合出他們對此特定案主所提供的任何協助工作；而個案管理所強調的重點，其二為除了增進案主使用資源的知識、技巧與態度，更關注於強化案主個人取得資源及運用資源網絡的能力。Summers(2001)視個案管理為一種人群服務體系中將全人納入考量的工作方法，它並非僅著重於個案的某項特定問題，而是包含個案所面臨的全面性問題、優勢及其關心的事。[17]

[17]Summers,N.(2003).*Fundamentals of case management practice*.Australia：Brooks/Cole.

另外，美國 NASW 的社會工作辭典之中，針對提及個案管理一詞，有以下之表現（Rose&Moore,1995）：所謂個案管理係指個案管理者（case manager）為某一個或某一特定需求的案主群進行一切有助於達成目標結果的協調性活動。目的在將案主的廣泛性需求及適合於案主的各種服務連結起來，藉由各個不同福利單位及相關機構的相互溝通與協調，以滿足案主所需之服務。案主所需之服務必須經由許多不同專業人員、福利機構、衛生保健單位共同達成，則以團隊合作的方式提供案主，並以擴大服務之成效為主要目的，過程中個案管理具有協調、連結與監督的功能。[18]而李宗派(2003)，於《社區發展季刊》之中，針對個案管理則有以下之定義:其係為一種協調與整合各種人類服務輸送體系所提供的服務活動，以滿足案主人口之生活需求與身心健康的方法與過程。[19]

藉由以上多位學者與社會工作辭典之中，筆者為個案管理所作之定義整合：

個案管理係為一循序性之助人過程，且服務對象為針對有多重困難之案主所提供的協助過程，通常該案主有廣泛性之需求，而透過將案主納入人群服務體系之方式，與其他社會福利單位等相關之機關，經過溝通協調，進而達到對於案主而言效益程度高的服務。而該協助過程為長期性之服務關係，其所需之時間為經年累月，並非一時之短暫服務，執行個案管理者則藉由長期性之服務計畫，針對案主所需給予生活和健康上之幫助。

二、 個案管理之目標

關於個案管理之目標，Woodside & McClam(1998)，依照前人之經驗、立

[18] Rose, S. M. & Moore, V. L. (1995).〝Case Management.〞Encyclopedia of Social Work (19). 335-339.National Association of Social Workers Washington,DC.

[19] 李宗派(2003)，〈探討個案管理概念與實務過程〉，《社區發展季刊》，第 104 期，頁 307-321。

法與實務之綜合，對於個案管理歸納出其目標與原則，這些目標並非獨立存在，而是所以原則應共同俱備於該服務流程之中，以達較高品質且助益較大的服務，其內容茲說明如下：

(一)服務之整合(Integration of Services)：

進入個案管理服務體系之對象，通常為多重問題之需求者，且需要較長時期的介入。個案管理員連結跨機構或跨專業的資源，不但能夠降低服務既零散又重疊之風險，且可作為服務優先順序的設定之參考。故服務之整合係為有效個案管理的重要原則。

(二)照顧之連續(Continuity of Care)

個案管理之案主可能有多層次之需求，個案管理員必須藉由評量，然後擬定個別化之設計，為案主提供套裝式服務。亦即要能為案主提供全面性及連續性的照顧，包含支持、復健或治療性的處遇、與案主家屬和重要他人維持關係、危機處遇以及超越服務連結的社會網絡。

(三)公平地取得服務(Equal to Access to Services)

對於需要協助的案主，必須要讓他們能夠公平地取得服務。個案管理員不僅要扮演倡導者，亦能擴展取得服務之管道。對於案主取得服務的負擔能力和資格要有適當之界定，資格邊緣之案主亦擁有一套服務計畫。

(四)照顧品質(Quality of Care)

照顧品質即為要具備對尊重案主權力之承諾，對專業任務之責信、以及要有效能和有效率地提供服務，以期望達到品質保證，總之應當有優質的專業、高品質的照顧和持續之改善，其為個案管理實務之中所必須承諾且將之視為目標。

(五)倡導(Advocacy)

倡導為個案管理實務之一項功能要素，它用於協助案主獲得所需之資源，亦或適用於保障案主之權益，因此，倡導之目的在於爭取或維護案主之權益，特別針對輸送體系不健全時，包含：零散、重複以及資源不足以提供案主獲得所需之服務，或所需要的資源缺乏時，個案管理員往往必須代表機構和案主，適時扮演倡導者。

(六)全人(The Whole Person)

個案管理員必須對需要協助的案主抱持一種全面性的觀點，與案主確認出社會、心理、醫療、財務和職業的問題，案主的問題很可能不僅止於一項問題，通常有多重且複雜之問題才有需要進入個案管理階段。

(七)案主的充權(Client Empowerment)

無論個案的弱勢程度如何，個案管理員要能將個人的完整性、價值和尊嚴，視為視個案管理核心的信念。其具體的實踐在於服務過程案主的完全參與，包含：問題的確認、資訊的蒐集、目標建立、規劃和執行，以及計畫和結果的評估。藉由參與過程，除可提供符合其需求的服務外，亦可發掘案主優勢(strengths)，並不斷提供學習機會和強化學習動機，進而朝自立自主的目標努力。

(八)評估(Evaluation)

評估是個案管理一個重要的部分，出現於整個服務過程之中，個案管理員在評估過程本身及其所提供服務的技能，其焦點應置於有關案主、案主的進展和滿足、服務的整合及服務品質，在評估過程中，專業者和案主

皆應全程參與。

三、 個案管理之工作模式

個案管理係為一種協助案主解決複雜且長久問題之過程，而個案管理員會設定一處遇流程，藉由該處遇流程之進行，給與案主實質且有效的幫助。而學者們針對處遇流程階段的區分則不完全相同。Ballew & Mink(1996)將個案管理區分為六階段的工作模式，其包含建立關係、評定、計畫、取得資源、整合與結束關係。依據黃源協等人，藉由《個案管理與照顧管理》一書，亦將工作模式分為不同之五階段，雖然與其他學者有相當程度之共同點，但物換星移之下，筆者認為此分類方式以現況而言是更為詳盡且貼近實務的，茲說明如下：

(一)個案篩選與關係建立

處遇的首要步驟為接觸機構與個案篩選，當個案篩選完畢之後，進而開始接案(intake)[20]，而所謂接案係指案主初次接觸及一種彼此熟識之過程，藉由接案確認案主的問題和情境，而個案管理工作者則試圖決定其所處機構是否為一適當之機構，並透過第一次會談的方式，進而了解該機構是否能提供並協助案主所需要之服務。

而該過程亦為關係建立(engagement)之過程，係指建立一種有效工作關係之過程，此關係是針對案主對個案工作者協助的能力與意願建立信賴關係，且雙方皆能明確了解彼此之期待。(Ballew & Mink，1996)並傳遞一種我在乎的訊息(Rothman & Sager，1998)。關係建立下，必須視案主為一獨特個體，藉由案主個別性之尊重和鼓勵參與的個別充權，進而達成之。此外，透過體會並認識案主的負面感受，然後保持同理心對案主情境做反映式之傾聽(reflective listening)，並且進行工作者之角色澄清、營造

個案管理員與案主之間的非正式關係[21]，增進彼此間之互相了解。

(二)評量與目標設定

評量係為個案管理的核心工作(Mares,1996)，其為對申請者的需求和情境進行全面、多面向和功能取向之測量，以進一步對問題進行檢視、並了解其起因和動態。且評量亦為一種決定案主在環境脈絡下之各種需求、優劣勢之過程。

評量的模式，可分為質問模式、交換模式與程序模式。所謂質問模式的執行係透過個案管理員詢問問題，並就所提供的訊息、及專業的知識和技能形成一套評量。[22]而以交換模式而言，所有人都是處理自己問題的專家，個案管理員不會主導會談內容，個案管理員與案主彼此分享訊息，個案管理員說明所有服務的選擇與程序，案主說明其處境及其對問題可能解決的方法與感想。[23]另程序模式為個案管理員依照所設立的準則，使用其專業知識和技巧詢問問題，並依照所獲得之訊息形成評量。

評量也是目標設定之基礎，當個案管理員對案主的問題與需求經過評量之後，大多數個案管理員會嘗試取得案主對其需要改善處境之看法，再運用專業知能，與案主共同擬訂介入之目標。

(三)介入計畫擬定與資源確認

結束了評量與目標設定之階段，接著所進行的步驟為定介入計畫，以作為服務指南。介入計畫為個案管理核心任務之一，其為個案管理員依照

---

21 個案管理者與案主之間，除了正式的互動關係之，若在許可之情形下，雙方亦可藉由非正式的互動，看看彼此間是否有共同的嗜好與經驗，以至於使雙方皆感受彼此之相似性，進而增進互動關係與彼此之瞭解。

22 這種模式是一種傳統專業者之作法，將評量當作是以具有資格實務工作者之知識形式作為基礎之判斷，少有機會讓案主表述自己的經驗。

23 這種模式的理念與傳統社會工作強調案主參與與自決的原則是一致的，特別是新管理主義的興起後強調顧客及需求導向的服務，更強調交換模式的重要性。

評量之後及所設定的短期與長期目標，再以其專業判斷和實務經驗為基礎，所設計出用以協助案主解決問題或滿足需求的一套有系統的行動設計。介入計畫係為一種資源配置的操作，特別是在經費、人事或時間有限的情況下，一位申請者接受服務，也意味著另一位申請者可擁有之資源相對於前者是較少的，甚至無法獲得服務(Holt,2000)[24]。在社會服務領域之中，需求超過供給係為常有之現象(Parker & Bradley,2003)[25]，因而常常陷於供給與需求的兩難狀態。

(四)介入計畫執行

介入計畫執行係為一種處遇或服務介入之過程，其目的在於解決案主所遭遇的困難或障礙[26]。處遇計畫之執行在於透過個案管理員或機構專業者為案主直接提供服務，諮商(counseling)與治療(therapy)是兩種常見的方法，主要運用於案主內在障礙的修正與排除、以及不知如何使用資源的外在障礙，以及某些恆久性失能症狀之減輕。服務計畫之執行重點在於遭遇外在障礙及恆久性失能者，從事各種資源的連結與整合。

諮商與治療若能夠善用案主的優勢，以激發案主的內在資源，進而克服其內在障礙，其為使能與充權之表現。

(五)監管、再評量與結案

監管(monitoring)係為個案管理一項基本要素，其係為一種觀察和督

---

[24] Holt, B.J.(2000),*The practice of generalist case management*. Boston: Allyn & Bacon.

[25] Parker, J.,& Bradley, G(2003).*Social work practice: assessment, planning, intervention and review.* East Exeter: Learning Matter Ltd.

[26] Ballew & Mink(1996)將障礙類型分為三大類：

一、 內在障礙：因案主所持之負向信念、態度和價值，妨礙其個人尋求或接受協助的行為模式。這類障礙是內在於案主，且是案主可掌控的。

二、 外在障礙：因案主環境之不足以至於無法提供所需之協助，這些障礙是外在於案主的，且不是案主所能控制或影響。

三、 恆久性失能：此類型並非個人所能夠掌握的，它會削減或排除案主與潛在助人者有效溝通或積極參與助人過程之能力。例如：心智發展遲緩或嚴重精神病等。

導計畫執行之動態過程，Ballew & Mink 認為該過程中個案管理員維持對案主與服務資源狀態做持續性之觀察與評量，以檢測服務能否順利如承諾般地有效提供。另外，監管也欲檢測並迅速回應案主生活所發生之困擾事件，並適時提供或修正計畫，以便協助案主能獲得更適意或更佳的生活服務目標。

再評量(reassessment)係一種依照所定的時間架構檢視案主狀況、功能與成果之過程，再評量可能包含重復初步評量的所有作法，或是一種對案主或服務提供狀況做正式檢視。

結案(termination)於個案管理之中屬於最後階段，其係為一個關係之結束，依狀況而逐漸(或立即)退出服務之過程。Summers(2001)認為結案可能原因有：1.案主和個案管理員皆同意個案可結案 2.案主去世或遷離 3.不再補助服務之經費 4.案主自己不再接受該項服務。

而結案必須視服務成果之評估而定，較佳之情形為該時機必須是案主及其助人網絡已充分具備能力，可以獨立而不依靠個案管理員時，案主獨立掌握網絡之能力，必須透過個案管理員逐漸減少工作量之方式予以定期檢測(Ballew & Mink,1996)。

追蹤(follow-up)係指結案後之查訪，以讓個案管理員了解以結案之案主，在結案後之生活狀況，並藉此觀察服務之成效是否仍延續，案主是否需要更多支持，以及他們使用社區資源之狀況。

三、個案管理之對象(弱勢族群)

關於個案管理的對象，依據學者 Ballew & Mink 提及，個案管理的案主通常有兩個共同點，其一為這些案主通常同時面臨多種困難，且問題的解決也不只一位助人者的介入協助；其二，有個案管理需求之人，他們在有效運用資源方面遭遇特別的困難，而這個困難本身則是因為缺乏到何處去求助的資訊，抑

或是由於個人本身存在一些不合宜的態度，而導致他無法獲得協助。

個案管理通常用於協助有複雜且多重問題的個案，而這些個案通常在社會上也是比較弱勢的族群(vulnerable population)。弱勢族群為弱勢案主(vulnerable clients)的集合詞。Gitterman(1991)指出，所謂弱勢案主(vulnerable clients)係指自身所無能為力控制的環境和事件困者，它們通常處於一種艱困之環境，因本身的生、心理特徵，再加上可能的社會隔離，其行為模式或價值觀則形成弱勢文化。它們通常與虐待和保護議題相關，其對象包含學習障礙者、罹患心理疾病者、老人與身障者等(Davies,2000)。

Rothman & Sager(1998)針對造成弱勢案主的原因與其特性，分別有以下三種，茲說明如下：

(一)技能不足

弱勢族群可能未曾學習或尚未學得獨立生活所需之相關技能，這些技能的不足則可能造成案主本身的二度傷害。[27]

(Cnaan,Blankertz,Messinger & Gradner，1989)

(二)訊息之缺乏

妨礙弱勢族群的顯著因素，即為他們失去了必要的訊息或不正確的訊息所引導。它們需要更多的資源支持，且支持的環境是複雜的，因此正確的資訊他們來說是很重要的，但取得與更新其訊息卻是困難的。如此，高度的內在傷害，再加上低度取得外部資源的組合，即為弱勢之象徵。

(Gitterman，1991)

[27] 例如，精神疾病患者沒有學習如何結交朋友，視力退化的年長者可能失去搭乘公共交通工具的能力，處於這些情境之中的人，也許會因為無法像他人一樣從事例行性的行為，因而有遭遇更多危險事故或方害之風險。

(三)低自尊

弱勢族群所遭遇的不幸與不足，容以使其陷入意志消沉且低自尊的狀態，以致於被他人排擠、嘲弄，甚至被偏好功能較佳的案主服務提供者所拒絕，當負面的態度無法有效的被阻止，可能會加深弱勢者的障礙感，進而產生負面的感情模式，例如：悲觀、冷漠、焦慮等。

四、 個案管理員之角色

個案管理基於個案管理員與案主彼此間之信任與授權關係，其目的在於使案主儘速獲得所需之服務，並為繼續性之照顧服務，以恢復或維持可能達成之最高程度之獨立功能。

關於個案管理員所應扮演之角色，藉由文獻之統整，有以下幾種類型，分別是諮商者、整合者、倡導者、充權者、規劃者、評量者、追蹤者等，茲說明如下：

(一)諮商者(Counselor)

身為諮商者，其主要義務在於了解案主的需求，以及協助及指導案主如何藉由知識與技巧，為自己發展及維持屬於該案主個人的資源網絡。此外，案主有時亦有學習新事物的必要，個案管理員與案主之間建立彼此信賴之關係，以便能夠檢視案主的反功能行為模式。

Roberts-DeGennaro(1987)則認為個案管理者的角色是藉由輔導案主處理系統性的問題，以協助他們。[28]

[28] Roberts-DeGennaro, M. 1987. "Developing Case Management as a Practice Model" Social casework 69:468.

(二)整合者(Coordinator)

於此功能之中，個案管理員必須是先評定出案主的問題及需從其他助人者得到什麼樣的協助，首先擬定服務計畫，然後幫助案主與這些助人者做有效的接觸，此時個案管理員會促進該兩者之溝通，以減少兩者之間所產生的衝突和增加這個資源網絡之效率。

(三)倡導者(Advocate)

倡導之目的，其主要在於主張案主之權益，當個案管理體系有重複、零散與資源不足等情形，而為了協助案主取得或改善服務品質，因此個案管理員必須扮演倡導者之角色。

(四)充權者

身為個案案管理員，必須了解每位案主於過程中參與之能力，並且鼓勵案主直接負起更多責任，以便案主在無須依賴社會福利服務之下，亦能夠經營自身的生活，近而增加案主之自信、自足與獨立。

(五)規劃者

規劃為個案管理的主要責任之一，透過規劃一連串之處置計畫以協助並解決案主之困難，其過程包含訂立目標、決定結果和決定案主、其他專業人員及其他機構所投入之計劃。且規劃者之角色，始於助人過程之初期，且持續到服務終止。

(六)評量者

評量用於決定案主之功能以及評量服務之提供，個案管理員必須從案主和其他專業人於所蒐集之訊息，再根據其所蒐集的資訊為此作評量，以

提供處遇上之建議。

(七)追蹤者

個案管理員其被賦予的追蹤者角色最容易受忽視，透過追蹤，可以了解案主接受服務後的狀況、轉介資源的穩定性和品質以及其他專業和社區支持體系之表現狀況。

第三節、我國公立就業服務機構個案管理之現況

一、我國公立就業服務機構之概況

國際勞動組織針對公立就業服務機構訂定 ILO 公約[29]及建議書以賦予其基本定位與基本功能性原則，以定位而言，從獨占就業服務機構轉而變成非獨占就業服務機構，因 ILO 重新檢視私立就業服務機構對勞動市場具有正面意義，故支持並肯定私立就業服務機構與公立就業服務機構並存之必要，此時也代表公立就業服務機構正式進入競爭市場。雖然公立就業服務機構已進入競爭市場，但其與私立就業服務機構之間還是應當有相當程度之區別，故部分學者則認為公立就業服務機構的服務對象應設定為弱勢者。

於此，檢視我國公立就業服務機構，其自從通過就業保險法後，便被認定有降低失業率之功能，因此公立就業服務機構於勞動市場中所扮演的角色不再僅為就業媒合者，另一部分則是利用失業給付硬性規定申請者求職行為之必要。此外，為了配合就業保險法的實施而降低失業率，公立就

[29] 行政院勞工委員會(2002)，國際勞工公約及建議書

業服務機構亦推行各種機及勞動市場政策，包含失業、推介就業與職業訓練諮詢之三合一就業服務、多元就業開發方案、僱用獎助津貼方案、創業輔導方案、各類特定對象的職訓計畫等。

我國於 2003 年開始實施就業保險法，就業保險法的實施於我國就業服務產生重要之變革，其重點在於：(一)更加強調就業諮詢對於促進失業者再進入到勞動市場有相當大的重要性 (二)將個案管理模式倒入就業諮詢的服務流程中，針對複雜的弱勢族群提供更深度就業輔導，並提供個別化的處遇計畫，視其需要進行就業促進及資源轉介。(馬財專，2009)

於是，我國的公共就業服務配合就業保險法之存在，採取三合一服務，所謂三合一服務指的是將失業給付、職業訓練、就業服務三者合而為單一窗口，學者李健鴻認為此服務模式係為目標管理模式，所謂目標管理模式是藉由內部行政服務契約管理與外部勞務派遣契約兩者所建構之模式，而這兩者元素的組合皆顯示就業服務傾向於績效導向的管理。(李健鴻，2007)

2008 年，金融海嘯來臨導致全世界經濟蕭條，我國勞動市場亦遭受重大打擊，許多勞工因此失業，而失業勞工為了維持經濟生活，在無工作的狀態下，至公立就業服務機構申請失業給付，希望在無工作收入之際，透過請領失業給付彌補失業期間的所得損失而不至於影響基本生活。當申請失業給付者大幅度增加時，為了使失業者更積極就業，於 2012 年全面從事一案到底的個人化服務，一案到底服務的內容為提供「單一窗口」、「固定專人」、「一案到底」之客製化服務，每位領取失業給付的失業者，皆有專責的就業服務人員實施列管、追蹤，督促失業者尋職或參加職業訓練，以

確保失業者有就業意願，達到促進就業之目標。

二、我國公立就業服務機構之個案管理員

我國公立就業服務機構之個案管理員，其職務本身的必要性對於公立就業服務機構的服務宗旨有直接性之關連，理由在於公立就業服務機構的必要存在是該服務對象囊括弱勢族群，有別於私立就業服務機構通常針對在勞動市場之中具有競爭優勢的求職者。

而個案管理員所從事職務之服務對象正是弱勢族群，其於就業服務法之中稱之為特定對象，所謂特定對象主要為就業服務法第二十四條所規定之特定對象，包含獨力負擔家計者、中高齡、身心障礙者、原住民、生活扶助戶以及長期失業者，或是更生保護人、非自願性失業者等。由此可見，個案管理員在我國就服體系之中，扮演舉足輕重的角色。

故筆者於此小節之中，關注於個案管理員在公立就業服務機構中，其專業能力、工作內容與勞動關係之檢視，以利於往後的深入探討。

(一)就業服務個案管理應具備的專業性

由於個案管理員其主要工作是特定對象透過深度就業諮詢後，為其開立專屬於該失業者的個別處遇計畫，且該處遇計畫為長期性，透過長期性的支持與協助，使該特定對象能夠順利進入勞動市場之中，而不至於被排除於勞動市場之外，故個案管理員本身所應具備之專業性則不容忽視。

而個案管理員的專業領域，可藉由僱用資格條件檢視之，以僱用條件而言，不論是中央的就業服務中心亦或是地方的就業服務處，其要求大同小異，茲說明如下：

以學歷而言，個案管理員必須為經教育部承認之國內外公私立大學校院社會學、社會工作、社會福利、社會政策、社會教育、社會心理、青少年兒童福利、勞工關係、勞工行政、企業管理 、人力資源、公共行政、公共政策、心理、諮商輔導等相關科系(所)畢業取得學士學位以上者。

以證照而言，若經社會工作師考試及格領有證書者，亦符合應徵個案管理員之資格條件。

以工作經歷而言，經教育部承認之國內外公私立大專校院社會學、社會工作、社會福利、社會政策、社會教育、社會心理、青少年兒童福利、勞工關係、勞工行政、企業管理 、人力資源、公共行政、公共政策、心理、諮商輔導等相關科系畢業取得副學士學位，且具備相關工作經驗累計1年至2年以上者；或是國內公立或已立案之私立或經教育部承認之國外大專以上畢業，並有國內就業促進、社會工作、心理治療或人力資源等相關全職受薪工作實務經驗2年以上者。

藉由以上僱用條件之要求，顯而易見地，個案管理員本身因其職務之複雜性，難以忽視承擔該職務時其本應必備的專業背景，不過筆者認為在僱用條件要求上仍偏屬混雜，某些科系與背景似乎不盡然能夠全權受任該職務，而當本身的能力條件無法負荷該工作時，是否有影響弱勢求職者就業成效之疑慮。

(二)就業服務個案管理之工作內容[30]

個案管理員主要被賦與的工作任務是將個案管理模式運用於就業諮詢的

[30] 張本聖(2002)，〈就業諮詢與就業安全體系之關係探討〉，《就業安全半年刊》第 1 卷第 2 期 http://www.evta.gov.tw/book/safe/halfyear02/，瀏覽日期：2014/7/29。

服務流程之中，特別是對於複雜的弱勢勞動族群，提供深入的就業輔導，並提供個別化的處遇計畫，並視其需要進行就業促進及資源轉介， 以避免勞動個體落入長期失業的困境。

實務上，我國就業服務中心分為許多工作區塊，其中有就業資訊區、雇主服務區、綜合服務區以及諮詢服務區，而我國個案管理的工作區塊屬於諮詢服務區，諮詢服務區的工作人員皆為個案管理員，而其服務內容保涵個案管理、就業促進研習活動之轉介、職業訓練諮詢以及深度就業諮詢。先以地方單位的工作內容檢視之，依據就業服務中心的「就業服務個案管理流程與內容」針對個案管理的作業流程，有較詳細之說明，茲說明如下：

1. 開案階段：開案階段可分為需求評估與擬定處遇計劃

(1)需求評估

A.首先開案標準：

a.求職者就業意願不高 b.缺乏擬從事的工作經驗、技術 c.工作價值觀不正確 d.職涯目標不清楚或不實際 e.待業超過六個月以上 f.重新進入勞動市場者（離開職場約 2 年以上）g.其他。

B.了解求職者背景資料

符合進入個案管理服務者，個管員需先瞭解求職者的基本資料、家庭史、工作史（最近工作經驗）、教育訓練史（最高學歷）及健康史（過去及現在的身心狀況）等，再針對求職者資料依就業競爭力的向度進一步做需求評估分析，其向度包括：a.工作動機強弱程度評估 b.工作機會與個人需求相合程度評估 c.找工作的能力評估 d.工作態

度、行為及人際溝通能力評估 f.工作有關的家人關係與生活環境問題處理能力評估 g.生理及精神狀態評估。

(2)擬定處遇計畫

充分掌握求職者的就業問題與需求，與求職者討論服務計畫之可行性，綜合評估求職者之就業競爭力，訂定具體處遇策略，期能在短期內完成推介媒合。

2.服務階段

(1)若求職者尚未做好就業準備，依其就業需求提供不同的服務內容，以增進案主的就業能力與就業意願：

A.職業心理測驗

針對不知道自己興趣與工作職能者，可施測職業心理測驗；並依測驗結果之解釋內容與輔導建議推介工作。

B.就業促進研習

針對缺乏有效尋找工作技能或工作意願消極之案主，依其需要推介參加就業促進研習活動。

C.安排深度就業諮詢

於初步晤談後，經診斷與評估有需要再進行面談者，或為說明解釋職業心理測驗之結果，則予以安排深度就業諮詢。

D.短期安置

對於急需先行就業且有就業意願與能力的案主，提供一個短期的就業機會，包含：臨時工作津貼及多元就業開發方案等短期聘僱工作。

E.創業輔導

對於想創業的案主，先提供創業研習課程，以了解目前創業現況，若有創業打算，可再提供一對一的創業諮詢顧問服務與創業貸款利息補貼。

F.職業訓練諮詢與推介

對於目前工作能力不足但有就業意願的案主提供職業訓練，包含勞委會職訓局自辦和委辦的職業訓練以及縣市政府委辦職業訓練等。

G.就業諮詢

對於個人的就業發展方向不清楚或工作價值無法釐清或者是工作能力有障礙者，提供個別化的諮詢服務，協助其釐清問題。

H.社會福利、衛生醫療機構或專業心理治療

針對影響就業的其他困擾，如精神疾病、家庭暴力、煙癮、毒癮等，暫時不適工作者，經診斷或評估後轉介至其他機關或團體協助輔導。

(2)若求職者已做好就業準備，可推介工作，進行配對檢核媒合工作。

首先搜尋工作機會，聯絡雇主確定工作機會仍有缺額後，開立介紹卡請求職者前往面試；接著追蹤求職者面試情形，並回覆面試結果，另於服務記錄表中記錄。

(3)若求職者經推介媒合成功之後。

求職者若就業適應情況良好，則以電話追蹤輔導 3 個月後結案；如發

現求職者就業不適應時，個管員須進一步瞭解求職者工作狀況及不適應原因，給予就業諮詢；如發現求職者已經離職，由個管員與求職者進行晤談（電話或面談），並填具求職者離職原因後再提供接續服務。

3.結案階段

到了結案階段，有既定之結案標準，其包括 A.穩定就業三個月 B.無意願接受服務 C.無法合作 D.求職者死亡 E.轉介其他資源單位，且暫不宜就業 F.失去聯絡及其他。(見附錄二)

除此之外，個管員離職時仍輔導中的求職者，必須完成移案程序。

另外，當前大部分的中央單位將個案管理納入失業給付一案到底服務，一案到底係由專人受理，針對請領失業給付者提供個人化服務，由就業服務員提供就業諮詢、失業給付、職業訓練、個案管理等之服務，並監督失業給付領取者積極尋職。該服務內容茲說明如下：

1. 受理及派案：採預約制

(1)已預約者，由接待臺直接分流至專責人員服務櫃臺。

(2)初次申請者或未預約者，針對初次申請者由派案人員派案指定專人，由該專責人員持續提供服務。未預約但曾辦理求職求才登記者，原則由專責人員受理。

2.提供一案到底服務

單一櫃台提供就業服務、個案管理、職業訓練、失業給付、技能檢定及創業諮詢等服務。

一般求職民眾於服務 1 個月及失業給付請領 3 個月後尚未就業，擬定就業協助行動計畫，而行動計畫可藉由政府的就業促進工具配合之，舉凡

僱用獎助、缺工就業獎勵、職場學習及再適應等，並連結外展人員開發客製化職缺，積極協助求職者就業。針對多重性問題個案或難以協助個案，後送第三層提供一案到底深度諮詢服務。[31]

3.排班預約

A.預約服務

主要以預約制為主，就業服務中心內之 2/3 人力服務預約民眾、1/3 人力服務隨到隨辦民眾。

B.要求更換就業服務員

當就業服務員與求職者之間產生溝通障礙，若督導或資深人員亦無法排處此爭議，求職者可更換就服人員，視情況予以調整。

C.後送機制

對於就業目標茫然之求職者，先運用職業心理測驗工具等較難就業個案，先由督導評估是否有後送必要性，當次服務完畢後，再知會將轉由第三層就業服務人員提供後續服務及邀約下次服務時間。。

三、一案到底對個案管理之影響

(一) 基層官僚理論[32]

我國學者李健鴻之研究，採用 Lipsky 之定義，基層官僚係指於工作中與民眾直接互動，或是在執行公務方面具有實質裁量權的公職人員。且 Lipsky 認為政府組織的第一線基層服務人員，在執行社會政策與社會服務輸送的過程中，扮演著關鍵的角色。

[31] 吳淑瑛(2013)，〈一案到底就業服務模式之革新及推動情形〉，《就業安全半年刊》，第一期。
[32] 李健鴻(2015)，國科會研究計畫：績效管理對於基層就業服務人員執行服務策略的影響。

不過基層官僚在工作執行上，時常面臨案主服務目標與組織政策規章上的矛盾，以案主服務目標而言，基層官僚應提供個人化的彈性、關懷案主、協助案主渡過困境，但卻又因為必須遵守政策規章，能夠做的服務與程度被侷限，難以兼顧兩者。

Jorgensen,Norup and Baadsgaard 認為基層就業服務員是否擁有有意義且合理的裁量權是影響服務成效的重要因素，當基層就業服務員能夠執行合理的裁量權，就業服務員面對弱勢案主各種複雜的問題時，更能夠發揮其本身的專業化服務，以提供失業案主有效之協助，促使案主順利就業並且達到就業政策所期待之成效。

學者李健鴻則認為許多西方福利國家已將委外契約與績效管理導入就業政策體系之中，但也因為此兩種因素，導致基層就業服務員從事就業方案協助失業者時，影響專業化服務的表現，最後使就業方案的成效連帶受其影響。

(二) 績效管理

我國就業服務從三合一模式轉為一案到底模式，從非預約制轉為預約制，又從非專人非個人化管理轉為專人提供個人化服務，此服務模式之變革，對於就業服務人員產生了較為沉重的績效管理壓力，為了提高就業服務員的服務效率，要求每次服務案主時間限三十分鐘內，每日服務十二位失業者作為績效目標。(李健鴻，2015)

當前職業訓練局使用績效管理模式，對於政策執行訂定複雜且詳細的績效指標，透過績效指標來控管組織與就業服務員執行就業服務之成效，

以績效主義判定其服務成果，使得基層就業服務員產生沉重的績效壓力。

(三)　強化權利義務

一案到底的服務模式配合就業保險制度，學者李健鴻認為產生了三項機制，其一為預約制的尋職時間管理機制、其二為強化尋職義務的失業認定機制，其三為早期介入的個人化就業諮詢機制等三項，進而加強失業給付申請者的尋職義務規範，以防領取失業給付的道德風險問題，但如此嚴格且強制的規範下，可能導致失業給付申請人難以順利進入就業諮詢與個案管理階段，如此顯然不利於積極促進政策之目標。[33]

四、勞動派遣對個案管理之影響

(一)使用勞動派遣之背景

我國於 1980 年代起面臨人事支出占預算比例高，且政府稅收逐年減少、官僚組織僵化等困境，因此推出政府再造與行政革新之政策，希望藉由精簡組織與縮減公務人力的做法，建立一個小而能之政府，基於此，政府積極著手中央行政機關之瘦身計畫、業務委外政策以及相關民營化措施，希冀達成精簡與縮減公務人員總量之目標。[34]政府改造委員會於 2002 年通過「政府人力運用彈性化計畫方案」，明白揭示「擴大契約進用人力制度」，使政府就無涉公權力行使之職位，不再進用考試及格之公務人員，而改以契約進用的方式獲取所需之人力，讓政府各階層人力之進用更富彈性。[35]此時，勞動派遣對於我國行政機關產生巨大的吸引力，透過僱用與使用分離之方式，使其勞動關係更為彈性化。

---

[33] 李健鴻(2015)，〈「工作福利」治理下「個人化服務模式」對失業者權利與義務的影響〉，《人文及社會科學集刊》，第二十七期第一卷，頁 75。
[34] 邱祈豪(2004)，〈派遣勞動法制化與勞工權益之保護〉，《研究與動態》，第 11 期，頁 101。
[35] 詹中原(2005)，〈政府部門彈性用人之緣起與台灣現狀之探討〉，《公務人員月刊》，第 105 期，頁 2。

但值得注意的是，為何政府並不願意直接聘僱而採勞動派遣的方式?其原因在於勞委會於 2008 年公告「行政機關臨時人員適用勞基法」後，行政機關因為臨時人員適用勞基法的關係，需負擔勞基法被賦予的雇主責任，如此也導致行政機關的僱用成本提升，這使得行政機關紛紛與臨時人員解約，轉由民間派遣事業單位僱用後再派遣回原機關服務。另外，就目前相關研究成果歸納我國行政機關運用勞動派遣之原因主要為：一、補充機關人力之不足；二、節省機關人事成本；三、維持機關用人之彈性；四、統一機關內部人員任用類型；五、掌控業務推展之主導權；六、解決僱用契約性人力更新不實之問題。[36]由此可見，我國行政機關的勞動體制已陷入資本主義的市場競爭漩渦之中，透過勞動派遣可達到大幅降低人事成本，又能使該行政業務不因背負沉重僱用成本壓力而犧牲，另一方面，如此之僱用方式也顯示我國行政機關似乎淡視勞動者之勞動權益。

(二)我國公立就業服務機構之人力編制

依據我國公立就業服務機構設置準則第二條所規定，公立就業服務機構得視區域勞動供需、經濟發展及交通狀況，設立就業服務站或就業服務台辦理就業服務。而該法第四、五條亦有設置工作人員之規定，公立就業服務機構依實際業務需求，設置若干工作人員，工作人員之員額、職稱及官、職等，由主管機關另以編制表定之，就業服務站或就業服務台所需工作人員，就前項所定公立就業服務機構編制員額內派充之。而員額人數可參考勞動力、失業率、廠商家數、業務量、業務績效及財務狀況等等，進而判斷該公立就業服務機構所需多少人力。

[36] 林威成(2011)，我國行政機關派遣人員勞動權益保障之研究，國立中正大學法律研究所勞動法與社會法組碩士論文，頁 28。

而我國公立就業服務機構的就業服務人員類型大致有就業服務員、個案管理員、就服外展人員、就業督導員、就業促進員、身障就服員等。

區域就業服務中心在內部競爭機制下，必須達成政府設定的組織績效標準外，另一方面卻又受限於政府編制員額管制，以至於人力明顯不足，因而各區域就業服務中心在中央政府的政策授權與經費協助下，全面採取勞務採購的形式，以政府採購法的規定公開上網徵求委外單位與民間營利性質的派遣公司簽訂勞動派遣契約。於是開始聘用鄉鎮台派遣人員。[37]至此，就服中心開始大量進用派遣人員，人員組成結構也產生了改變，典型僱用方式進用之就業服務人員，額度甚少。

然以總體而言，我國就業服務核心業務之人力調配有以下：

1. **編制內人員**：其包含經正式考試合格的公務員以及約聘僱人員
2. **非編制人員**

(1) **自聘人員**：為暫僱人力，由相關用人部門訂定需求資格要件，以對外公告甄選的方式，符合資格者，進而參加筆試和口試，最後決定人選，由就服中心本身來聘用。

(2)**業務委外計畫人員**：即所謂勞動派遣，透過勞務採購方式進用派遣勞工，得標廠商自行以公開招考方式，依就服中心所訂定之相關資格條件甄選原則及招募程序來進用相關人力，針對廠商決定人員的過程中，就服中心只訂定原則性之甄選條件，其他過程則不加以干涉，所派駐進來之人員為派遣機構所僱用。

以當前編制員額之現況而言，103 年度勞動力發展署及所屬立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告之

[37] 辛炳隆(2003)，〈就業服務區域運籌資源統合〉，《就業安全》，2(2)，勞委會職業訓練局。

中，其第二十七點指出，當前職業訓練局及所屬預算案針對非典型人力過多等問題之決議:「行政院勞工委員會職業訓練局及所屬編制外人力已達編制內人力之 3 倍，過度仰賴編制外人力辦理常態性工作，易影響長期業務之運作，建請依立法院決議解決改善，並配合組織改造全面檢討人力運用配置，研訂適當控管機制，將編制外人力均納入管理。」

由此可得知，職業訓練局的多種人員之組成，其數量上，編制外人力為編制內人力的三倍，且編制外人力，除了政府直接聘僱之臨時人員與勞務派遣，更有將勞動派遣轉為勞動法令管制更加鬆散的勞務承攬，勞動承攬甚至處於比勞務派遣更加艱困的勞動環境，亦值得重視之。不過，我國就業服務中之個案管理員，因其所扮演之角色較具重要性，故個案管理員之僱用無採取勞動承攬之情形。

(三)就業服務個案管理員之複雜勞動關係

我國公立就業服務機構的個案管理員，其僱用方式並非單一，包含直接僱用與間接僱用兩種。

所謂直接僱用係由政府以專案計畫僱用自聘人力，因此政府為自聘人員的直接雇主，必須負擔自聘人員所有法定之雇主責任，實際上的僱用與使用皆由政府所為，係一般單純僱用關係；而間接僱用指的是以勞動派遣方式使用派遣人力，派遣公司雖為派遣人員名義上之雇主，因此雇主責任幾乎由派遣公司承擔，但其並無在工作場所中指揮監督之事實，派遣人員實際上的工作場所是在公立就業服務機構(所謂要派單位)，並非派遣公司，因此派遣個案管理員必須接受公立就業服務機構的主管指揮監督，簡言之，勞動派遣所呈現的勞動關係為「僱用」與「使用」分離之複雜狀

態，異於傳統勞動關係。

雖然個案管理員的勞動關係並非單純，但無論是自聘人員或是派遣人員，兩者的工作內容並無太大差異，顯然個案管理工作即使為就業服務機構重要服務項目之一，但仍然遭受勞動彈性化影響，以節省勞動成本支出為目的，不論中央政府或地方政府，仍然多以勞動派遣的方式進用。

(四)勞動派遣所產生之問題點

從派遣勞動之社會經濟背景因素以觀，派遣勞動在解決勞動力供需面上有一定之貢獻。但無可否認派遣勞動之新興勞動型態，在以傳統勞動型態所架構出來的目前勞動相關法規中，是否能有效予以規範，是值得重視之課題。此部分針對勞動派遣之潛在問題作討論：

1.派遣機構可能從中不當剝削

勞工派遣機構之業務型態，乃是將自己所僱用之員工派遣至他企業，使勞工在企業雇主指揮命令下服勞務，在此種勞動關係之下，固然派遣勞工之工資係由派遣機構給付，但其所給付勞工之工資額必然與實際上使用派遣勞工之企業(簡稱要派機構)支付給派遣機構之價金有所差距。派遣機構以此差距金額作為企業將本求利之營業利潤，本屬無可厚非。問題是此差距若已達不當剝削之程度時，是否有違反抽取不法利益之禁止規定，值得檢討之。[38]

2.產生僱用不安定之結果

勞動派遣大量實施，是否產生僱用不安定之結果，可從兩面向探討：

[38] 邱駿彥（2000），勞工派遣法制之研究_以日本勞工派遣法為例，勞動法學會學報，第一期，頁 6。

(1) 派遣勞工之工作權保障：

受僱從事派遣勞動者，工作權是否能有相當程度之保障。派遣勞動中通常有兩種不同分類之勞工，其中之一為登錄型，平常與派遣機構無勞動契約關係，只在派遣機構與要派機構訂立要派契約後，有業務之需求才獲通知而與派遣機構簽訂勞動契約，但其餘時間則為無收入狀態。而另一種常用僱用型之派遣勞工，其與派遣公司間之勞動契約關係雖與一般勞工無異，但派遣機構一旦客戶流失而無派遣勞動之需求，受到派遣機構以虧損或業務緊縮為由予以資遣之可能性極高。[39]

(2) 要派機構的一般勞工之工作權保障：

派遣業一旦無所限制發展，成為僱用勞動之趨勢後，企業基於節約人事成本考量，可能會大幅度減少一般正規勞工之僱用，而大量採取派遣勞工，其結果是否會產生全體受僱者不安定僱用之比例增加，亦為不容忽視之問題。

3.派遣勞工與一般勞工間產生差別待遇之狀況

亦可從兩方面探討：

(1)個別勞動條件之差異：

企業內部通常存在兩種員工，一種為核心勞工，其擔任重要職位，並負責執行企業內重要之工作，勞動條件較好；而另一種則是週邊勞工，職位較低，從事之工作易於受取代，勞動條件較差。而企業常常將週邊勞工以勞動派遣之方式提供勞務，無論是長期性派遣或是長期性派遣，勞動條件通常比要派機構所屬之勞工條件差，使得派遣勞工有如次級勞動者之情形，並遭遇不合理之差別待遇。[40]舉凡薪資、福利之待遇，也可能受要派機構僱用之勞工因為派遣勞工之介入，於感

[39] 鄭津津(1999)，派遣勞動之法律關係與相關法律問題之研究，中正法律集刊，頁 249。
[40] 楊通軒(1998)，勞動派遣立法必要性之研究，全國律師，第 2 卷第 7 期，頁 36。

受上會產生僱用危機感，因此對於派遣勞工產生敵視態度。[41]

(2)團結權保障之差異：

派遣勞工進入就業市場後，有關其團結權之保障是否會產生差別待遇現象，也值得關切，受同一派遣機構所僱用之勞工，由於其工作場所屬於不同之要派公司而分散各地，因此派遣勞工間有難以組成企業內工會之問題。他方面，派遣勞工所提供勞務之要派機構內即使有工會組織，或許工會擔心派遣勞工介入工作後產生工作機會排擠效應，有可能因此而拒絕派遣勞工之入會。又即使允許派遣勞工加入工會，派遣勞工於工會內所受之待遇或保障是否與一般正規勞工相同，也值得注意。

4.勞動派遣造成雇主責任不明確

為了有效執行保護勞工之勞動條件與各種安全衛生事項，各國皆訂立有勞動相關法規。而傳統典型的勞動型態其勞動基準法與勞工安全衛生法等，幾乎都是由雇主與勞動者訂立勞動契約，且由雇主直接指揮監督命令勞工服勞務為基礎概念下所構成。但派遣勞動關係與傳統勞動關係，最大的差別在於派遣勞工之勞動契約上之雇主並未親自指揮命令勞工為自己服勞務，而真正指揮命令之要派機構與派遣勞工卻無勞動契約關係之存在。[42]此種關係可能會造成法律上必須課雇主責任時，勞動契約關係當事人之雇主由於未直接指揮命令勞工之故，而無法課其責任，而他方使用派遣勞工之要派機構，也因為其之間並無勞動契約關係，在無類似勞動派遣法明文規定其所應負擔之法律責任前，不太可能課其基於勞動契約所發生各種義務之問題。

---

[41] 邱祈豪(2003)，《台灣勞動派遣法制化之研究_由日本勞動派遣法制度及政策之歷史發展考察》，頁 153。

[42] 邱駿彥(2000)，＜勞工派遣法制之研究_以日本勞工派遣法為例＞，《勞動法學會學報》第一期，頁 9。

(五)勞動派遣對個案管理之影響

我國公立就業服務機構的就業服務人員，以勞動派遣進用已為常態，而從事失業給付認定、簡易就業諮詢、為一般求職民眾媒合工作的就業服務人員，其職務內容皆偏屬例行、標準化之事務，較無須專業性技能與所學領域背景之限制。而第二線的個案管理人員，其必須針對特定對象求職者進行深度就業諮詢，並運用個案管理技巧協助特定對象順利進入勞動市場，因此難以忽視該職務所應具備的專業技能以及相關工作經驗的累積，但我國公立就業服務機構仍然將其與第一線人員同樣採取勞動派遣方式，以獲取並滿足其對於該業務執行的需求，如此雖能夠暫時應急解決該業務人力缺乏的問題，但因為其所簽訂的定期勞動契約而被賦予短期性質，當該職務為短期性時則直接影響派遣個管員對於該職務的認同及期待，以至於離職率偏高，下段筆者針對國內學者的研究，進行統整與分析，檢視勞動派遣對於派遣個管員而言對於個管員本身的勞動歷程與參與個案管理的求職者有何影響?

首先，針對從事勞動派遣工作的選擇，就業服務中的派遣個管員通常沒有慎重的勞動考量而進入此勞動領域，之所以會選擇此種勞動關係多偏向勞動職缺的填補以及累積工作經驗，以作為轉接新工作之跳板，且有派遣員工因為薪資、福利及升遷的差異而缺乏就業安全感。(馬財專、葉郁菁，2009)而之所以缺乏就業安全感，以薪資與升遷而言，由於派遣機構與派遣個管員所簽訂的勞動契約為一年一聘的定期契約，雖然其所簽訂的契約為短期性的定期契約，但值得注意的是，通常派遣機構與派遣個管員會逐年簽訂此定期勞動契約，根據研究，派遣個管員名義上雖為臨時性人力，但部分派遣個管員從事公共就業服務的工作年資並不短(部分年資依然

短暫)，顯然已成為公共就業服務體系中長期性人力運用之一環(朱嘉榮，2009)。換言之，部分個案管理職務實際上存在長期且繼續性的僱用，但為了節省勞動成本因而年年簽訂定期契約，而該定期勞動契約所註明之薪資是固定的，不同於一般勞工能夠依照年資與工作表現進而加薪、升遷，當所從事的工作期勞動條件處於永久停滯的情況下，其就業安全感理所當然缺乏。而當缺乏就業安全感時，不僅僅對勞工的收入與生活皆有影響外，工作表現也有差強人意的可能(簡建忠，1999)，對於組織也缺乏認同感與向心力(Carre,1992)，而派遣人員在缺乏向心力的情形下，派遣人員對於其所服務的要派機構(公立就業服務機構)的歸屬感也相對薄弱。當面對穩定機制缺乏的勞動職位，制度層面上的相關政策之維繫，對於勞動派遣的個管員而言更加重要。(馬財專、葉郁菁，2009)

此外，勞動派遣個管員通常與自聘人員、正式公務人員處於相同的工作場所，難以忽視彼此之間的勞動條件差異，派遣員工容易處於弱勢地位，雖然有訪談研究指出，因為勞動派遣占部門的多數，故當處於勞動弱勢者為相對多數時，不平衡的心態也會較趨緩。[43]

另外，針對個案管理求職者而言，派遣個案管理員的勞動弱勢處境，在沒有完善升遷制度及工作的保障下，一旦績效表現未達一定標準，便需面臨撤換的壓力，亦可能影響其服務過程之抉擇，選擇較易達成其績效目標之求職者(朱嘉榮，2009)，換言之，就業力偏低的特定弱勢族群，可能因為派遣個管員擔憂影響其個人績效，以至於不選擇弱勢且複雜的對象開案，僅選擇有助於提升個人績效的求職者開案，個管員的服務品質則容易遭受質疑，進而影響求職者的就業權益。此外，個管員的定期勞動派遣契

[43] 馬財專 (P.209)

約，亦影響其就業服務之品質，若該個管員因契約期間屆滿而離職，其本來應該長久協助的弱勢求職者其權利亦可能隨之受到影響。

雖然勞動者本身對於自身的弱勢處境不盡然在意，或是由於身邊多屬同為勞動派遣的同事而不關注勞動派遣所造成的勞動困境，但彼此之間的差別待遇已為事實，結構與制度上的不合理真實存在於當下，因此仍然有將個管員從勞動派遣處境抽離之必要，對於個管員本身與個案管理求職者皆有正面意義，更有助於公立就業機構的服務宗旨(協助弱勢者就業)。

國立政治大學 National Chengchi University

第三章、研究分析

第一節、 就業服務個案管理工作其理論與實務分析

一、 個案管理員初入就業服務之條件與願景

本研究之重點係探討就業服務個案管理員之勞動歷程，先以個案管理員本身對於該職業選擇的啟蒙與所應具備的知識背景條件作為出發，並了解其對於該工作的期待與願景，並與實際狀況作比較。

(一) 本身知識背景條件

公立就業服務機構的個案管理概念，基本上源於社會工作領域的個案管理，兩者相較之下，社會工作的個案管理其介入性顯高於較為單純的就業服務。

雖然如此，一般而言兩者的基礎本質與架構仍類似，就業服務個案管理員所具備之技能，著重於諮商與諮詢技巧，以及相關資源的使用，給予求職者有效的建議與援助，而順利回至勞動市場。顯然，就業服務個管員的職務本以就業諮詢與諮商為主要，並且藉其支撐整個就業服務工作，因此擔任個管員本身的諮商與諮詢能力，不容忽視，並且被視為職務主要之技能。

以諮商與諮詢而言，其係為語言溝通之過程，專業的諮商與諮詢員透過同理心，協助前來求助的當事人釐清自我、觀念，並解決困難。

而所謂就業諮商，美國就業諮詢協會(National employment Counselor

Association)針對其所下的定義為：「就業諮商的過程乃即指諮商師與個案共同合作，以協助個案對自己和職場有更深的瞭解，因而能夠有更實際的選擇、改變、或適應其工作」(Helwig, 1993)。由以上定義可得知，透過個案管理員與服務對象共同努力，使得有意願工作者透過執行與行動，解決求職者的求職障礙，促使其具有成長、適應、改變與發展等能力，並且擁有一份適性之工作。

藉由以上之理解，不難發現，就業服務個案管理工作對於擁有社會工作知識與心理諮商背景之人而言，執行上較得心應手，且能快速進入工作狀態，故一般就業服務中心或是派遣公司，於招募資訊上通常針對學歷與資格條件上有一定之規定，舉凡社會學、社會工作、社會福利、社會政策、社會教育、社會心理、青少年兒童福利、勞工關係、勞工行政、企業管理 、人力資源、公共行政、公共政策、心理、諮商輔導等相關科系(所)等皆列為條件範圍內，以及相關之工作經驗亦可納入條件之中。[44]

依據筆者的訪談探究，訪談者 A1、A2、A3、A5 為社會工作背景亦或是心理諮商、勞工領域背景，顯然相關知識基礎的奠基，能夠誘使對該領域的興趣，並且實際進入其中、從事相關工作。

> 大學本科系是生物，後來主動去修社工的課覺得很喜歡，所以後來完成社工輔系，之後又參加一個自閉症的社團。(A1)

> 我是臨床心理系，有沾到一點點邊，但它比較偏醫學，當初是看它需要社工心理相關、勞工相關背景，所以就投履歷試試看。(A2)

> 大學時期就讀輔大社工系，所以我本身算是直接相關的科系，對於助

[44] 展譽職涯管理顧問有限公司 103 年度個案管理就業服務工作勞務需求計畫-人員招募簡章（北基宜花金馬分署）

人領域本來就有濃厚興趣。(A3)

對於勞工系所而言，雖非社工體系，但勞工系所對於勞動領域知識的基礎有一定的培養，並且對諮商技巧亦給予基本的學習與演練，更深植勞動相關法令的理解與訓練。而公立就業服務機構為勞政機關之下所設立的機構，因此就業服務中心的功能與服務相較於其他科系者，更有較為深刻之瞭解。

我是讀勞工系所，基本上我在進入個管員之前是做人力資格管理這部分，當人力派遣 HR 當了兩年快三年多，就是做招募的，才轉到就業服務站。(A5)

另外也有商管科系從事此工作，受訪者 A4、A6 為商管科系畢業，雖然商管科系進入個案管理領域的障礙相較於擅長社工、心理、勞工知識背景者，可能有較多阻礙，但許多個管員利用本身對於服務民眾以及協助弱勢之熱忱，並非認定其為阻礙，反而將其視為一種新的接觸與學習。

我不是勞研所跟勞工相關，非相關科系，是跟企管有關。
就職後才知道原來個案管理不是那麼表面的，你需要有一些諮詢的背景跟技巧，才能跟民眾談得比較深入的東西，但對我來說接觸新的領域、學習新的東西，我還蠻喜歡的。(A4)

大學時是念職業安全衛生學系，之前做工安的工程師。我本身就是因為這個去考了一張就服乙級的證照，然後就走入這一行了。 (A7)

除了本身就讀科系背景的因素外，亦有曾經從事社會工作的社團亦或是相關工作，受談者 A1 表示自己曾經參加自閉症社團，並且於自閉症基金會工作，即使離職後，仍然持續於身心障礙領域盡心盡力；受訪者 A3 則全然進入社會工作領域，曾任家訪員、醫院社工。這些工作經驗的累積，成為進入

就業服務領域的契機。

畢業的時候在自閉兒基金會工作，那個時候比較偏做親子方面的宣導與課程辦理的部分，以及諮詢業務，後來離職後從事國小特教助理員也有兼職視障者家教，蠻多時間都有持續和身障者做接觸。（A1）

我的工作經驗最早社工的部分是保母協會家訪員[45]，是社會局委託的案子，要去保母家看他的環境，……社工實際上是會再累一點。另外也有在醫院做社工，這兩個工作都個做一年，然後就到就服這裡。(A3)

（二）以就業服務個管員作為職業選擇

公立就業服務機構的功能，由 ILO 公約之解釋，除了就業媒合、提供一般勞動市場資訊外，很大部分有針對失業者的積極勞動市場政策，透過一系列的措施，給予失業者特殊協助、訓練失業者、補助就業等。而我國公立就業服務機構亦是如此，將弱勢失業者的求職與計畫措施的執行視為主要，並且與就業保險相輔相成。個案管理員的工作亦是如此，為求職困難者諮商、開案、提供個別化之協助，為了使處於就業困境者，透過個案管理員的角色，陪同並協助走出失業處境，最後進入勞動市場。根據筆者的訪談結果，受訪者選擇就業服務個案管理作為職業選擇的原因，不外乎因為其為助人工作，顯然個管員對於協助弱勢失業者存在一定的熱忱，從事社會工作相關的工作，對他們而言，既能獲得滿足、也能從中獲得快樂，以達成自我實現的需求。

我一直覺得做身心障礙社福是我最快樂的時候，就是內在覺得很滿足，就是看到他們是有變化跟進步。（A1）

我後來發現在協會裡面做媒合的工作其實也和我現在幫廠商找媒合的

[45]保母協會就是可以幫人加上保母訓練課程，然後也會幫保母、幫家長做中間的媒合，就是那種你有小孩你要給我帶，我是保母我要找小孩帶，那我們協會在之中做媒合，我們有一個社區保母督導系統，等於就是由社會局我來幫你監督保母家是否安全合格，家長就是找一個有證照的保母，所以那個系統其實就是之前就有，那等到這幾年，好像 103 年，就是把登記制落實，就是你把三等親以外親屬的小孩你都要先做登記在去帶小孩，所以協會需要去探究保母家的環境狀況是不是 OK、在職訓練是不是時數夠，就是我們每年登記在我們這個保母做在職訓練，

工作一樣，所以轉換工作蠻順利的。而且這個工作對我來說，也可以實現我個人想為弱勢者服務的理想，覺得是蠻好的工作。(A2)

它跟國考的類科是有相關連的，這樣就可以讓實務跟理論比較結合，其實這個工作立基點很好，就是協助求職者找工作維主要立基點，所以我覺得這個工作既可以協助他人又可以幫助人的工作，還不錯。(A4)

我當時只是覺得他是一個替民服務的工作，因為本身來說對民眾服務也習慣了，一直以為都是幫民眾找工作，所以其實想說來試試看這個職務。(A5)

單純覺得就是助人事業，就是做了自己也會覺得很開心。(A6)

二、 個案管理之工作內涵

(一) 個案管理員扮演之角色

以角色而言，於前文文獻探討之中，統整了個案管理員理論上所扮演的七種角色，包括諮商者、整合者、倡導者、充權者、規劃者、評量者、追蹤者。而筆者根據受訪者對於自身角色之描述，整理並嘗試演繹我國公立就業服務機構的個案管理，其所具備真實的角色為何，茲說明如下：

筆者所認為我國公立就業服務機構的個案管理員所擔任的重點角色為就業諮商或諮詢者、資源整合者、充權者、處遇規劃者與追蹤者：

1. 就業諮商或諮詢者

就業諮商以及就業諮詢於前文中，已提及其為個案管理員重要之角色，許多民眾因就業問題而來到就業服務站，透過諮詢、諮商，理解民眾的問題，再依照民眾的問題給予建議及解決方案。但由於時間與績效的壓迫之下，諮商諮詢的效果不見得充實，本來所應執行的深度就業諮詢易演變為簡易就業諮詢，以簡易就業諮詢而言，個案管理員的諮詢專業難以發揮。

基本上來臨櫃的民眾幾乎都是做就業諮詢，不管一般民眾或是專案民眾，是否開案這另當別論，反正就是先作初步的就業諮詢(A2)

他來站上我們第一個就是要了解他的情況，那請他填表單然後再跟他做晤談，了解他的技能、專長和工作機會，還有他的需求是什麼，然後當然找工作不是說你來一次我就可以幫你找到工作，其實有的你一來，我覺得他沒有什麼技能，我可以建議他去上職訓或是參加特定對象的服務。(A6)

2. 資源連結者

以資源聯結者而言，公立就業服務機構係為資源連結中之重要環節一環，其可扮演受轉介者與轉介者，茲說明如下：

(1)受轉介者

所謂受轉介者，指的是公立就業服務機構尚有前端透過社政機關的認定，認定該民眾有求職需求以維持日常生計，因此將其轉介至此，由個案管理員負責協助特殊個案，舉凡中低收入戶者、更生人、二度就業婦女等。

比較熟悉的是更生人，固定會跟土城看守所配合，臺灣更生保護協會新北分會，還有新北試毒品危害防治中心，這是比較常配合的。還有一些比較知道的社政單位，青慈慈善會，他主要是二度就業婦女，還有經濟弱勢戶、獨力負擔家計之類。還有一個新北市春陽關懷協會，他也是一個社政單位，就是比較多在服務長期失業者，跟獨立負擔家計，然後還有新北家防中心，這是跟身障有關的，然後還有新北市衛生局，這是固定配合的，會有一些更生跟身障的，主要就這幾個，法務部執行署那邊有時候會pass個案過來，不多啦，占少數。(A4)

我們有一般來的找的個案，還有社會局轉介的，社會局轉介的話，我的部分只主要是中低收入戶的部分。(A7)

但值得注意的是，許多經由社政機關所轉介的個案不盡然有求職意願，這也

顯示轉介到就業服務處的功能僅執行標準化的既定流程，亦或是求職者表現出積極求職意願，但實際上僅為了應付回報單位。另外，也常常發生前端的社政單位未做詳細評估，而直接將其轉介至公立就業服務機構。如此的轉介形式使得資源連結上不見得使其得到有效的發揮。

> 我遇到的更生人，一直不承認他沒有要找，然後他會回去報到，回去報到的時候他就會一直說我真的很想找，但都找不到、很難找這樣，然後他們就一直幫他通報，我就一直接到這樣，但其實他自己有能力找，卻也沒有在找，但他必須要應付他的回報單位，在他們面前要裝乖，要讓他知道有心向善，也願意改變。(A3)

> 我手上遇到的話也會有兩三個案子轉介案也會有毒品，他們一開始都會來，但最後他們都會自己消失，不曉得是他們更生人的特質還是怎樣，都會連絡不到人，就不只我，這是每個個管員都遇到。(A6)

> 社會局轉介的話，比較沒辦法開案，他們很多是因為身體跟健康的因素，所以沒辦法開案，他們也沒什麼工作意願，有些都可能都已經癌症了，所以他才會去區公所申請補助，就是因為他已經沒有能力了才會去區公所申請中低收，變成中低收就會有國家的補助，因為他不了解他的狀況，他只是來申請而被轉到這裡。(A7)

(2)轉介者

公立就業服務機構的個管員亦擔任將個案轉介其他資源需求的角色，將案主介紹或轉介至其需要的服務單位及非正式支援網絡，包括協助案主克服獲得服務資源種種障礙。最基本的資源連結轉介為職業訓練、就業促進研習活動以及其他社會福利機構、衛生機構等。透過個案管理員的深度諮詢與對該民眾的評估，提供其職者最需要的資源。但實際上就服單位的資源提供並不盡然充足，許多受訪者皆表示若能為案主連結至更充分之資源，回應案主的需求，提供更專業的協助與提升良好的服務品質，對於弱勢案主的服務也較無力不從心的狀況。

> 我會希望我們能夠運用的資源可以更多，如果我們擁有更多資源，我相信對於民眾來說服務品質肯定會往上提升，給他們真正好的資源幫助，我也更有工作成就感。(A6)

根據受訪者表示，有些個案本身的生理或心理處於不穩定狀態，甚至有就醫需求，透過個案管理員之評估，該求職者先進行健康治療為必要，等健康狀態趨於穩定，再回至公立就業服務機構尋職。

> 我這邊最近有一個，就是恐慌症發作，走不出來，這樣你一直推他去工作沒有用，要先把他的恐慌症治療好。(A2)

> 我們這邊的目的就是就業，如果自殺防治中心轉過來，那他確實是有經濟上急迫的需求，只是我們判定這個人他心理層面還不是很健全，譬如說有憂鬱症還是什麼，其實我們不會一直很努力得去推他工作，我們會希望說他先達到身心平衡的一個狀態，我們就可能還會去轉介心理諮商的單位去做連結，當他狀態都可以的時候我們再推他去工作。所以除了就業之外，我們就是會轉介其他外單位這樣子，就看他需要哪一部份的資源，譬如說有的是真的沒有錢可以吃飯，像是一些基金會他有提供午餐還是什麼，其實都可以做資源上的連結。(A6)

3. 充權者

所謂充權指的是使案主能夠對於自己的生活及能力有更多的控制權，而個案管理員要有能授予案主權力，並且激發案主自我學習的意識，以提升自己的技能與知識，進而順利進入就業市場之中。

許多受訪者皆表示，身為個管員必須先理解該職務並非將尋職責任全歸於個管員本身，其主要為協助案主能夠釐清並掌握自我求職的能力，並教導以及有效使用資源，主要擔任從旁輔助者的角色，畢竟求職之事本為案主個人，啟發案主自我學習的能力與意願，使其能夠透過自身努力進而脫離失業困境。

我覺得是在他遇到困難的時候陪他一起渡過的這樣子的角色，所以不會希望他依賴我，我會希望跟我的過程中他會看到比較理性或甚至他有一些自我覺察的部分，有些人這個部分比較弱，然後讓他在心理素質上更完整，因為他心理素質更完整的時候，他的一個就業的方向下的目標會比較正確，然後他的工作態度會改變，而心理素質的部分就是透過我和他互動的時候慢慢發現(A1)

就是要把責任交還給他們，就是撥一些他們本來應該負的責任，還給他們，激發他們的功能，他可能只是在這段時間喪失一些功能，然後我們要把這些功能激發出來，或是他們已經懶掉了，你要把他推一把讓他自己站起來。(A2)

應該要把一些責任推回去給他們自己承擔，雖然一開始會想說我要幫你找工作，由我來幫你，你自己要多找一些，我從旁協助，反而變成這樣，或是不足的地方幫你補強，提醒你哪裡有缺失。(A3)

4. 處遇規劃者

個案管理員擔任處遇規劃者，依照每個個案的不同狀況與需求，為其量身打造個人化的處遇計畫。藉由個案管理員與案主諮詢溝通後，所擬定之處遇規劃，以將案主之目標及學習方向明確化。此亦為從事個案管理主要意義之一，為個案擬訂介入計畫、計畫之執行、監管、評量、結案與追蹤。實際上在處遇規劃的階段，當有足夠時間且沒有其他繁瑣業務的情形下，處遇規畫自然能順暢進行，提供良好適切的規畫，但若因業務量大，在時間短暫的限制下，事前所做的諮詢溝通不見得深入，而就業諮詢缺乏深度時，勢必連帶影響後面評量過後所作的處遇計畫。

當開始開案的時候，我們需要幫案主做處遇計畫，畢竟案主都是弱勢者，所以很需要和我們溝通、諮詢過後，為他們訂定目標、行動，進行媒合(A6)

在業務量很大的情況下，我還要做失業給付，我無法保證所有的服務

規劃全都是好的。(A5)

5. 追蹤者

追蹤者對於個案管理員而言來說，亦屬重要角色，因為通常案主的狀態較為多元且複雜，所以很難在短時間內甚至第一次面試成功就隨即認定該個案已為成功就業的狀態。當案主就業幾個月後，藉由個案管理員的持續追蹤即可被視為穩定就業，如此個案管理員才能安心結案。

> 其實我們只要有開案，基本上一個月至少要服務一次，那如果說他密集再找工作的話，你當然就是不只一次，你可能一個月就是要跟他接觸好幾次。穩定就業後還是需要持續追蹤。(A1)

> 可是我們的三四個不是那種，你找了工作給你就走了耶，你還要跟他溝通追蹤耶，原則上只有特定對象才會開案，就是他比較需要後續的追蹤，或是他有一些比一般人比較辛苦比較弱勢的地方。(A2)

(二)個案管理員之服務對象

前文於第二章文獻探討之中已提及個案管理的服務對象幾乎為弱勢族群，而我國公立就業服務機構所服務的個案身分通常俱備就業服務法第二十四條所謂之特定對象身分為協助非自願離職者及就業服務法第 24 條第 1 項各款所列之失業者，包括：獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、低收入戶或中低收入戶、二度就業婦女、家庭暴力被害人、長期失業者及更生受保護人。

而這些特定對象之所以被列為特定對象的原因，以原住民而言，習慣於群居生活、群體就業、原鄉就業、就業資訊不足等多重因素導致其就業困難；以婦女而言，因家庭照顧責任所產生的托育托老問題，而造成普遍性的就業障礙，其中又因其特殊處境而有不同的就業特性與障礙；以外籍及大陸地區配偶

而言，往往有語言文化的隔閡、就業技能與缺乏就業資訊等問題。又以二度就業婦女而言，因就業技能及就業信心不足，且許多婦女更需花費額外時間處理家務；另以生活扶助戶而言，由於家庭支持程度弱，亦有托育托老問題，以至於未就業；具低收入戶資格者，因憂慮進入職場後被取消低收入戶資格，產生產生福利依賴的狀況；更生人則因長時間與社會隔離，無法掌握就業趨勢與職場工作觀念，且雇主易對其有刻板印象，以至於更生人進入就業市場產生許多阻礙。

藉由筆者之訪談結果，多數受訪者(A2.A3.A4.A6)認為服務對象以中高齡居多，而造成中高齡為多數的原因多半因為中高齡者失業週期相較一般失業者較長、就業機會較少、轉業困難、雇主僱用意願低落等，而之所以造成中高齡者位於就業弱勢的處境，其原因可分為個人層面與社會經濟結構層面，以個人層面而言，中高齡者通常面臨技能未符合當前市場之需求，甚至再轉業的時候有心理適應之問題；以社會經濟結構面的限制而言，老年人口不斷增加，社會對於中高齡就業者有根深蒂固的刻板印象與歧視、勞動法退休年齡更予以限制、產業結構的變動，使得中高齡者有與時俱進之困難。

另外，除了中高齡，身心障礙者也不佔少數，且肢障和聽障最多，受訪者表示此兩種障別的人口比例較高，因為肢障與聽障者多數具有就業能力以及就業意願，能夠進入一般性的就業市場，在擁有較良好的就業能力前提之下，雇主的僱用意願相對於其他障別來說顯然較高。

> 大概比較多還是肢體跟聽障，然後現在人口比例是比較多的，比較好障別的部分，是肢體輕度比較不需要服務，跟聽力障礙(程度不准，因為她極重度可能還是可以口語，那是因為她從小會配戴助聽器訓練口說，所以有及早訓練，他的表現不會比中度差)，只要可以口語。(A1)

> 青年(重點政策目標輔導對象)、身障、中高齡(A2)

最普遍是中高齡，不論是轉職或是繼續就業困難。我們要回一個報表就是每天服務對象的報表，中高齡是最多。(A3)

高中齡會比較多，因為中高齡他們都沒有什麼特別技能（A6）

坦白說最常的話真的以中高齡居多，中高齡是大宗，在來才是比較特定對象，例如更生人，由社會局轉介過來。(A4)

開案的話，大部分以中高齡為主，身心障礙比較少，因為他們不願意走出來，他們很少自己走出來，二度就業婦女也很少，因為他們在家習慣，對市場認知不夠，那獨力負擔家計的也不多，這種個案都是自己不願意走出來，另外就是一些中低收入戶，這種個案比較多，但很抱歉他們不需要服務，因為他們單純只要拿社會福利相關補助金，就已經夠用了，一個月不用工作可以領三萬多塊補助金耶，你在外面工作一個月兩萬二。原住民他其實跟一般民眾沒有差，所以不會特定去區分。(A5)

另外，還有值得關注的是青年求職者，因為青年為當前推行的就業政策中，重點服務對象，以新北市就業服務處而言，有三個計畫專案皆與青年相關，分別為青年就業讚計畫[46]、初次尋職青年就業服務計畫[47]、非典型勞動青年轉正職計畫[48]。而直屬於中央的就業服務站，也有執行針對青年的專案，舉凡青年就業讚計畫、名師出高徒計畫、青年旗艦計畫、雙軌計畫等。

[46] 只要年滿 18 歲至 29 歲之青年且符合「初次尋職」或「連續失業達 3 個月以上」或「部分工時」資格者，可至就業服務站臺辦理求職登記及完成資格認定，凡完成資格認定且獲同意參加訓練學習課程者，可於完成訓練並取得結訓證明後 60 天內檢附相關文件，向原完成資格認定之就業服務站臺提出申請，最多可享 2 年 12 萬元之職訓自付額補助，惟每人以申請一次為限。

[47]為協助新北市尋職困難且畢(肄)業後連續 6 個月以上仍未就業之初次尋職青年，特訂定本計畫，藉由提供深度就業諮詢、職業心理測驗及評量、職涯諮商、團體輔導、職場參訪、就業促進研習、職業訓練諮詢及推介就業等就業輔導服務，協助青年釐清職涯方向，增進求職信心，提升求職技能；並提供尋職期間之生活津貼，減低青年經濟負擔，使青年可安心求職進而順利就業。

[48]為協助設籍或實際居住新北市，年滿 18-29 歲，畢業後（未就學）近 2 年內曾從事非典型工作合計 3 個月以上，目前仍從事非典型工作或待業中，有意願轉一般典型工作且願意配合本府就業服務中心安排相關輔導之本國籍勞動者、取得居留證之青年，期待透過職業心理測驗、職涯諮商、履歷健診、職業訓練、勞動法令、就業促進研習課程，以及建立職涯存摺，並提供輔導津貼、成功轉業獎勵金，以協助其轉任正職工作。

隨著經濟全球化之發展，勞動市場受彈性化影響明顯，以致於許多工作機會成為非典型工作，如此之發展趨勢對於青年的失業與就業都造成了很大的風險，使得臺灣青年面臨勞動市場就業結構性之問題，以勞動市場風險而言，待遇不佳、環境不佳、沒有保障；以生涯發展困境，其所從事的工作內容學非所用、甚至沒有前途時，最終選擇離職。[49]

除了上述就業環境的結構因素，訪談者 A3 亦提及個人層面之影響，剛從學校畢業的青年，對於就業市場處於懵懵懂懂的狀態，甚至履歷如何撰寫、如何面試等求職技巧感到茫然無措，對初次準備步入就業市場的青年而言，存在一定之障礙。

因此，即使一般青年求職者雖然未被列入特定對象之內，但可以肯定的是，他們確確實實受結構性因素與對於就業市場的陌生而導致自己落入就業弱勢之中，亦有協助與輔導就業之需要，故我國政策將青年視為重點服務對象。

> 青年剛畢業的時候有一點就業困難，有點不知道怎麼跨入一般的職場，不太會知道企業會麼看新鮮人，新鮮人要怎麼方式表現出我是什麼樣的人，說具備的能力也不過大學畢業，不過就學了那四年的東西，但真正實際上的操作並沒有很多，跟企業有點都不上，所以其實常常面臨找工作找了一段時間但都沒有下文的情況。(A4)

(三)個案管理員之服務內容、流程

前文已提及理論上個案管理工作模式的基本概念，而本文嘗試將我國公立

[49] 李健鴻(2011)，〈當前青年失業的原因、問題與對策〉，《就業安全半年刊》，100 年第一期。

就業服務個案管理的現況帶入黃源協等人所著之《個案管理與照顧管理》一書，提及的五種工作模式，進而檢視我國公立就業服務的個案管理，與理論相結合時，其真實的實務狀況與所存在的缺失。

1. 個案篩選與關係建立

所謂的個案篩選階段，當民眾至公立就業服務機構尋求協助時，個案管理員需要藉由初步的評估，判定該民眾至此服務的主要目的為何，接著開始進行個案篩選，而個案篩選有其一定之規定，以個案管理員而言，必須符合就業服務法第二十四條所謂之特定對象身分為協助非自願離職者及就業服務法第 24 條第 1 項各款所列之失業者，而為何將其視為開案對象於前文中已探討之，故於此不多加贅述。

而除了藉由就業服務法上的特定對象篩選，個管員在進行就業諮詢時，亦可判斷以下條件，以做為其開案之依據：(1)就業意願不高 (2)缺乏擬從事的工作經驗、技術 (3)工作價值觀不正確 (4)職涯目標不清楚或不實際 (5)待業超過六個月以上 (6)重新進入勞動市場者（離開職場約 2 年以上） (7)經本中心推介工作 3 次以上仍未能順利就業之特定對象 (8)經個管員初步評估認為有必要者

受訪者表示，除了開案篩選依照以上原則進行評估外，一致認為民眾本身是否有尋職意願以及是否有工作之急迫性，為決定開案之關鍵，以尋職意願而言，屬於至公立就業服務機構尋求協助的最基本動機，若缺少該動機，則不符合開案最終目標—穩定就業，而所謂工作之急迫性，指的是該民眾在經濟生活上已出現困難，無法維持一般的正常生活，必須盡快進入就業市場之中，使基本生活得以穩定，受訪者 A3 表示，在他的工作經驗之中，獨力負擔家計者、或是已經無法繳納房租者等，都屬於有工作急迫性的民眾。另受訪者 A2.A3.A6 更

表示民眾所表現出來實際的求職積極度，也影響開案的決定，畢竟尋職當事人主體系為個案本身，若個案缺乏積極度，則難以配合接下來個案管理員特別為之規畫的處遇行動。

> 是否有求職意願，有些人只是為了要領津貼，不開案通常是因為個人求職意願本來就不高，無法幫助他(A2)

> 主要看個案意願還有積極度，或是他很需要後續的追蹤和服務，然後符合開案機制，符合開案機制是指也許他沒那麼迫切但他也有符合某些就業弱勢的條件、身分別，我就會開。通常迫切需要的人大概是獨力負擔家計，小朋友都很小的，又或者他自己一個人生活然後房租已經繳不出來了，就一定要來找工作的那種，就是立即就業需求的人。(A3)

> 看他有沒有找工作的急迫性，以及有沒有找工作的需求，以及他回到市場的機率高不高，通常機率比較低的我們會開案……因為這樣才能針對我們能夠輔導他就業，利用就促方案方式，並去輔導他們。(A5)

> 一定要是特定對象身分，不然就是非自願離職，或是有參加職業訓練的需求，我們才能做開案，當然我們會希望可以開一個比較容易就業的、積極度比較高一點的，但如果說積極度低、工作條件又限制很多的話，比較會考慮，有的還是會開啦!但看這個人本身的條件怎樣，就是他的積極度跟他工作技能這方面 (A6)

個案篩選完之後，必須與個案之間建立起基本的信賴關係，藉由受訪者表示，彼此維持良好的信賴關係之後，緊接著給予案主的服務才能更加順利進行，並且提供實際有效的協助。而所謂信賴關係係透過同理(empathy)以了解案主的遭遇，然後將此份了解傳達至案主，雖然信賴關係不見得非得成為案主的好友，但至少讓案主認為自己有被了解、接納。當彼此之間存在一定程度的信任與良好得信賴關係，案主才會對個案管理員坦白目前所有的實際狀況與困境，Ballew&Mink 提及，當案主相信個管員時，個管員才可能相信案主，並依

靠著本此真誠之對待，給予最適合且有效果的協助。

> 我有服務一個老伯，他就是一個遊民，後來他被女兒接去內湖，然後他固定每年會打電話過來說，他最近怎麼樣了，過的很好這樣。所以有時候我覺得我這個角色在別人生命經驗中，可以佔到....不算重要吧，但就是有陪伴他過這段時間，有時候人就是需要這段時間就好了。(A2)

> 能夠到朋友關係是最好的，因為朋友關係建立起來後，比較可以諮詢深度層面的東西，比較能夠知道他需要協助的地方在哪，實際上也有這樣的個案，需要多服務幾次，人家更信賴你之後，那個關係就會比較好建立(A4)

> 理想上當然是朋友關係，但實務上很難……想要發展成朋友關係勢必一定要時間，你要親自來找我，當你本身目前還在思考之類，其實你不會很想要主動面對，除非有經濟的急迫性……我會主動去關懷、了解，但他自己本身沒有求職意願，想維持朋友關係也很難，所以實務上跟理想上是有落差的。(A5)

> 一定要信任彼此(A6)

> 我覺得剛開始來晤談，他們會是不信任的狀態，你要跟他做多次的連繫，然後建立關係，就是你要讓他了解你是了解他的狀態，然後再跟他多連繫，建立關係，他相信你之後才會把他的事情跟你講。(A7)

2. **評量與目標設定**

所謂的評量，其目地在於確認案主之真正需求，蒐集必要之資訊，藉由評量釐清什麼樣的問題是需要改變的，並且透過測量進一步檢視。我國公立就業服務機構藉由深度就業諮詢之過程評量案主，甚至使用部分測量工具[50]進行評量，而評量的內容則包括案主個人的身心功能[51]、社會、醫療和財務因素，

[50] 職業心理測驗

[51] 所謂身心功能尚指案主的潛力與其優勢

Moxley(1989)將評量分為四類，包含案主需求特性、案主解決這些需求的能力、非正式支持的助力以及正是社會服務機構支持的助力。

而以評量模式而言，前文提及分為質問模式、交換模式以及程序模式。

藉由受訪者對於其工作經驗之描述，筆者認為以我國公立就業服務機構而言，更傾向於程序模式，在公立就業服務機構的管理者制定固定準則，以辨別案主是否符合某種接受服務資格的標準，並對什麼樣的情況該獲得什麼樣的資源做判斷。個案管理員的主要任務則為確認可用服務範疇內所界定符合需求程度的特定對象，且排除資格不符者。其目標圍繞於依法行事，確認符合服務資格之案主所產出的成本效益，此種程序也積極朝向將稀少資源分配給符合特定資格者。

但值得注意的是，如此之評量方式，個案管理員可能僅被設定為執行者。實務上，部分個案管理員確實認為自己僅為協助執行者，也因為機構對於問題的定義與解決方法有其主導權，個案管理員能夠自行做專業判斷的空間亦有限，且部分就業服務站因為服務量龐大的關係，在時間有限、服務人力不足的情形下，評量的時間受到擠壓，最後使評量淪於程序化、標準化。不過，對於服務弱勢者有高度興趣的個案管理員，即使公立就業服務機構有必要之程序得遵守執行，但仍努力採取三種評量折衷的方式，應用三種模式的某些部分。

當評量結束後，開始進行目標設定，目標為處遇、服務或介入後之結果，依照個別處境或狀況擬訂個別化的服務計畫，個別服務計畫有其欲達到的較具體、可觀察且可測量的目標，而針對情況較為複雜的案主，更需設訂長期目標，特別著重服務或照顧的連續性。此一介入與處遇皆為長期之服務過程，終極目標則在於對於案主優勢的發掘和充權過程，以達到案主自立自主之目標。

3. **介入計畫擬定與資源確認**

介入計畫的擬定包含處遇計畫(treatment planning)與服務計畫(serviceplanning)。前者指的是治療與諮商，於實務上檢視，我國公立就業服務機構尚無法進行治療，但在該階段確實透過諮商方式進行對案主的理解，以規劃處遇行動。而後者所指之服務計畫為使案主與外部機構和正式網絡產生連結，以獲得更多樣和全面性的服務，其亦為一種資源配置，而當前所使用的資源，尚有內部資源的連結居多，通常為中央政府或地方政府所當前執行的計畫專案，舉凡僱用獎助、職場學習再適應、臨時工作、加值輔導計畫、職務再設計、青年就業讚等，除了計畫專案外，亦使用同為公立就業服務體系的職業訓練推介、就業促進課程等。另以外部資源而言，實務上，常常遭遇連結缺乏的情形。

而值得一提的，個案管理目標往往期待透過發掘案主之優勢以及運用充權原理，以達到案主自主的目標。但實務上常常發生案主與個案管理員的認知有差異存在，案主將尋職責任歸為個案管理原本身而過於依賴個案管理員、或是認為僅環境或問題能夠獲得解決即可，但個案管理員通常期待案主能夠以前瞻性的目標為主要，且認為尋職責任的主體依然為案主本身，能提供的只是階段性的輔助，重點仍是案主保持積極就業意願與學習行為。

> 一定要信任彼此，然後培養他們獨立自主的部分，不要養成依賴的習慣。實際上的落差當然有，其實這也是大家都會遇到的問題，然後做一些觀念的培養，我會跟他說你今天想要找工作，以你現在的條件，你覺得你可以找什麼樣的工作，然後他如果講不出來，我會跟他說你是不是應該增加自己的技能，如果那種只會靠我去幫他們找工作話，我會跟他說我們就業服務站只是一個輔助，就是協助的角色，那你還是要了解這是你自己的責任。(A6)

4. **介入計畫執行**

當計畫已擬定完成，且確認資源之後，便開始進行處遇計畫的執行階段，依照先前的評量與計畫，實際進行之。而前文已提及，依照個案管理理論而言，諮商與治療為處遇計畫的主要方法和技巧，對於案主的內在障礙以及不了解如何善用當前所能擁有之資源，進而提供協助，而個案管理員就是服務提供者。

我國公立就業服務機構之個案管理員透過諮商，運用基礎理論以及溝通技巧、經驗，進而協助案主，但協助的關鍵亦圍繞在使案主能夠探索並且了解自身在就業市場上之優劣勢，而此情況也必須持續維持彼此間的信賴關係，使案主處於安全之環境，而願意全盤說出自己的實際狀況，如此亦使個案管理員的協助能更加有效果。

而以諮商與治療而言，就業服務個案管理員則以諮商扮演主要角色，較缺乏治療過程，僅藉由諮商給予具體建議以及生活引導，屬外部取向；而治療內在取向的對談，專門處理心理因素則較少，因為該階段往往隨著民眾量多而流於標準化、流程化，以致於心理層面溝通的時間被剝奪。

5. **監管、再評量與結案**

在個案管理中，介入計畫的同時亦應進行監管與再評量。當個案管理員所擬訂的處遇計畫持續進行時，監管與評量則被視為必要，透過監管與再評量能夠察覺是否有無確實執行處遇與服務，並在過程中偶爾有危機或問題出現時，個案管理員則依照案主之需求進行調整或設法尋求其他協助之可能。

到了最後結案之階段，我國公立就業服務機構大多結案之標準如下：1.穩定就業三個月 2.無意願接受服務 3.無法合作 4.求職者死亡 5.轉介其他資源單

位，且暫不宜就業 6.失去聯絡及其他。實務上，個案管理員一個個案所花費的服務時間幾乎在六個月以內，受訪者表示協助一個個案從評估、參加職業訓練、撰寫履歷以及面試到成功穩定就業，而穩定就業之後尚須定期追蹤，顯然該過程所花費時間之長，除非求職者本身就業條件是好的，否則案主幾乎為弱勢求職者的情形之下，實在難以在短時間內完成服務且結案，另外，有些案主搭配政府的專案計畫，而該專案計畫所執行的時間本就被設定大概半年內結束參與，如此專案框架的限制，幾乎不可能在服務一兩個月後進行結案。甚至況狀較為複雜之案主，也可能拖至一年。

那些青年專案大概是三四個月或半年(A3)

三個月到六個月差不多，最久的快一年，因為他算是弱勢族群，限制比較多，可能他必須先去增加一下他的技能，才能辦法找到工作。(A4)

我通常大概服務四個月，你要填一份履歷表到你被錄取，其實要花的時間比較長，大概要花兩個到三個禮拜左右，所以在推介工作的部分，會追蹤兩個禮拜，沒有錄取的情況下才會做第二次的推介。最久的大概是半年，這是協助最久的個案，通常是中高齡跟身心障礙者，通常這種服務會比較久，一方面是年齡、一方面他們自我認知不足，以為自己很厲害。(A5)

最理想的狀態就是三個月，穩三就可以結案，如果這個月沒穩三，之後幫他找到又有穩三，可是這很難說耶每個個案不一樣，但基本上一定是三個月以上，如果有更早，一定都是另外的狀況，像是他沒辦法工作，不然是參加職訓，(職訓也可以結案)，參加職訓，他有能力了，也可以結案，然後之後他如果上課也會有人輔導他找別的工作，不然就是他拿到那些證照讓我們開案，然後再幫他找他想要的工作。(A7)

第二節、 就業服務個案管理員之勞動處境

我國公立就業服務機構之個案管理，中央單位由 2002 年開始辦理，2004 年納入三合一就業服務流程之中，至於地方單位則由 2005 年開始從事個案管理業務。不論中央單位或是地方單位，執行個案管理服務已有將近十年之久，且為就服機構的核心服務之一，其係為長久存在的業務，但受到勞動市場彈性化之衝擊並導入契約主義的人力運用，個案管理工作卻採用非典型僱用方式。

雖然契約主義的人力運用確實達到補充就業服務體係人力不足之情況，更使就業服務績效達到有效之控管，但對於勞動者本身的勞動處境卻不盡然有完全正面的影響，反倒因為使用非典型僱用之方式而產生較為複雜且不穩定的勞動關係，當勞動關係不再穩固，勞動者就業的不安全感亦隨之提升。故此章節關注就業服務個案管理員的勞動處境，結合實際訪談之結果，進而分析之。

一、使用非典型僱用模式

依據筆者之訪談結果發現，我國公立就業服務機構之人力運用分為邊編制內與編制外，而就業服務個案管理員的編制大多屬於編制外人力，在組織的名額限制下，但又有迫切的人力需求時，則會以編制外人力進用之，編制外的臨時人力又包含自聘人員與人力派遣人員，茲說明之：

(一)自聘人力

自聘人力以專案計畫方式招募人力，並使用就業安定基金提撥僱用專案經費，提供地方政府採納編制外的臨時人力，又稱暫僱人員，且該人力適用勞動

基準法之規定。在勞動契約之簽訂上，值得注意的是，自聘人力明義上簽訂的勞動契約為不定期契約，乍看之下好似勞動關係安全且穩固，但實質上，政府的政策變化莫測，在政策變動性高的情形下，實在難以保證該專案計畫會永久存在，也就是說如果該專案計畫有所變動或消失，看似簽訂不定期勞動契約的自聘人員依然有潛在的存續危機。

另外較特別的是，受訪者 A5 表示，雖然身為自僱人力，但所簽訂之勞動契約依然採取一年一簽之方式，僱用之。

> 像我們這種吃計畫的就是我們要寫計畫去申請就安基金，雇主在僱用外勞或是勞工的時候要繳一筆就業安定基金，那我們就是用就安基金的錢下來的，所以我們是暫僱，就是對整個新北市政府來講是暫時僱用的人員，可是我們這些暫僱人員又是長期的，所以可以做很久。
> 組織他一定的名額下面，沒有辦法擴充正式的人名額，可是他又需要這些人力的時候，他可能會用這樣的方式來解套，就是每個組織他一定有人力的編制是固定的，這筆預算是上面的議會會去核定的，可是因為我們沒有那麼多名額做這麼多事的時候，他就會用寫方案計畫的方式來解套這個部分。
> 中央應該也很多是寫方案進來的，只是他再把方案委給人力派遣公司讓他找人，所以才會中央很多是派遣員。(A2)

(二)派遣人力

派遣人力亦透過計畫方案委辦給派遣公司，由派遣公司招募僱用，其名義上雇主為派遣公司，實際使用人力的要用單位為公立就業服務機構，受其指揮監督。而勞動契約之訂定，派遣勞動者與派遣公司簽訂，以一年一簽的方式進行，但較弔詭的情形是，派遣個案管理員所簽訂的勞動契約為一年一簽的定期契約，但該工作實際上被賦予繼續性勞動之性質，因受訪者表示，一般而言只要當年度無重大過失，通常派遣個案管理員依然會繼續與派遣公司簽訂定期勞動契約，顯然，其派遣個案管理員有長期僱用之事實，但卻因為人力編制的問

題而簽訂定期契約。

> 覺得派遣的不穩定性比較高，每到年跟年之間時會想到...都會想到一些去留的問題，這或許是一個切截點，這或許是加速自己在這個時間結束的契機(A3)

> 我的專案計畫只到今年年底，所以我的工作沒意外的話應該也到今年年底我就沒工作了。(A7)

當計畫方案結束與先前派遣公司的合作，另委辦予新的派遣公司，此時派遣個案管理員則需更換雇主，並與新派遣公司訂立新約，受訪者 A3 與 A4 皆換過派遣公司，有時則轉換為就業服務中心的自聘人力，但在轉換新約的過程中，不見得會承認先前的年資與績效，當不承認先前年資與績效時，福利部分可能受其影響。

而受訪者 A3 又表示，他們常常必須接受工作地點上之調動，例如從土城站轉到市府站，且策劃調動者為要用單位而非派遣公司，顯然，個管員對於要用單位有程度高的從屬性，以人格上之從屬而言，必須完全接受公立就業服務機構之指揮監督，以組織上之從屬，派遣勞動者確實為組織一員之事實，且完全配合組織上的變動，故地點上之調動亦得按照要用單位的安排，雖然派遣勞動者與公立就業服務機構有高度從屬性，但卻不以直接僱用的方式聘僱，而以節省人力成本的方式外包給派遣公司由派遣公司僱用之。

> 我們站上的派遣基本上還是一年一簽，沒有意外其實會繼續簽，如果沒意外的話他們會希望原本在做的人可以留下來，因為做這個東西要訓練要熟悉其實還蠻不容易地，除非有些東西沒有辦法達到他們的要求，就是如果績效差太多，就算用方法去蓋也蓋不過，就會比較考慮去留，但這種狀況較少。(A1)

> 我有換過派遣公司……就是再去新的派遣公司面試一次，我覺得

外面看起來的的確確是很不穩定，如果真的發生什麼大事也的確是不穩定，因為你們就是附在外面的一群人，就是如果公司要裁員或有什麼變動，你們是第一個被考慮的。(A3)

特休有累計，但我不曉得如果我今年是中山明年換到優派的話，優派會不會承認我去年在中山服務一年的年資，因為我有聽說之前好像不會承認，哀我們也只能認了，沒有什麼其他的補救辦法。(A6)

轉自聘後績效會歸零、年終什麼也歸零，所以我才會說中間有一兩次的機會可以轉自聘，但我覺得吸引力沒有那麼強就沒有投。(A3)

二、職場的疏離

同一工作場所之中，同時存在正式公務人員、自聘人員與派遣人員，也因彼此之間雇主不同的關係而產生程度上的疏離感。受訪者 A3、A6 皆表示身為派遣身分，與就服中心之間存在著疏離感，但如此的疏離感並非自身主觀認為，而是在平時工作環境時所感受到的，要派單位內部本身的態度為主要關鍵。

即使在同一場所工作、從事一模一樣職務，卻因為投保單位(雇主)的不同而遭受差別性的對待，A3、A6 表示一直將自己視為就服中心內的一份子，但實際上就服中心內部對於派遣人力與自聘人力所展現的行為態度是有所差異的，舉凡就服中心內部的員工訓練、春酒的參與以及時辰之安排，皆以自聘人員優先，將自聘人員之需求視為主要、派遣人員則為次要，A6 更表示有些就服中心所舉辦的活動或是有助於個案管理、就業服務進行的課程卻直接標註僅限自聘人員參加，此時派遣人員的學習機會因為非由中心直接聘雇的關係而被剝奪。除此，A3、A6 亦表示在許多工作或活動的表單上面，名字後時常用括弧標註其為「委外」，如此特別標註的動作以及優先順序的排列似乎間接強調兩者身分別的不同、深化彼此間的疏離感，即便派遣與自聘人員所從事的工作幾乎相同，

但在工作場所之中主管與自聘人員，常常塑造出相對於派遣人員的優越感，更無形中營造出自聘才是「自己人」的氛圍，A3 更表示自己就是「附在外面的一群人」。

雖然在同一個工作場所之中，但是同事之間的氛圍還是會分成自聘跟派遣，也許是相同的老闆會比較有革命情感，覺得彼此之間是一樣的。
派遣有兩個老闆一個是政府、一個是派遣公司，兩者的臉色都要看，其實很尷尬，一個是指揮監督你的人，在工作上都找他；另一個是你名義上的老闆，工作福利、休假什麼才是找他。
之前尾牙還不請派遣人員，後來才都有請，其實還是可以很明顯感受到自聘跟派遣之間的差異。
工作表現上因為自聘人員通常比較資深，而派遣人力則年資較淺，工作的討論會議的分組就會自動分成自聘一組、派遣一組。(A2)

我會把自己當作是就服中心的一部分，但是某些時候，你會被排在外面，譬如每一年就服中心員工的教育訓練，大家是一起的，但會優先問府內的人的出缺勤，或是大家參與的程度才開放委外，再看看有沒有多的空位，即便可能總是有那個量，還是會先統計他再統計我們的感覺，又或者是先確認你們人會不會太多，如果太多委外就不用去了，就是有時候拉... 又或者是可能春酒好了，要統計大家哪一天比較可以出席，(就服中心辦的)，看看這些人的時間可不可以配合，然後先他統計再問我們，這個統計是春酒確定時間以前的統計，就是大部分的人是哪天，其他的再加入討論，比較會這樣，會比較以他們為主，原則上是這樣。

我覺得比較明顯的是，有一些單子，有一些出席名單會括弧委外，但不確定是不是有意義的，就是我們明明作一樣的事卻被特地標註委外(A3)

我們有些活動的名單會標註委外，有些活動更直接寫"只限自聘人員參加"，我們委外就根本不能參加，比如說有一些訓練，外面單位辦的訓練，可能要公出一天或兩天，他會寫自聘優先，那我們委外的部分就不能去上了。……主管的觀感，比較把自聘當自己人，把委外...，就是平常言語之中的感受，我覺得不要說主管，從以前到現在的相處模

式下來，自聘會比較有優越感，自聘人員對於委外的人會覺得我就是自聘，所以我會比你們強很多，他們會以為自己就是公務人員，但實際上他們並不是……(A6)

個案管理或是一般的就業服務教育訓練的課程都有，這是我們派遣的部分，他們也有一些增強自己的能力的課程，但我們不知道那個訊息，資訊就會有落差，(你得資訊比較以派遣公司為主，站上的部分就是自聘為主)除非他們招不到人才會寄過來。(那妳會想上嗎)有些當然會阿，但就是排不到，可能他覺得我們不需要還是怎麼樣，有些就沒有上到。(A7)

另外，筆者在研究過程中發現，若該工作場所派遣人員為多數、自聘或自聘人力為少數時，疏離感程度則較低。受訪者 A4、A5 所處之工作環境，僅有一人為政府直接聘僱之人力，其餘個案管理員皆以派遣方式晉用，派遣人員與就服中心內部較無疏離感，可能因為該就服中心的做法因為直接僱用的人力少、間接僱用的派遣人力為多數，其難以產生隔閡與採取差別性對待，也可能因為同處於派遣弱勢身分者居多，彼此之間的差異較低，內心不平衡的感受也因此被壓抑下來甚至漸漸淡忘。

我們站上還是以派遣居多，這邊倒沒有疏離感這個問題，還好，可能是因為同事也幾乎都是派遣，不過我覺得主管的行事風格，跟那個地方的文化，影響也蠻大。(A4)

這個我覺得要看主管的個性，像我把他們當做是家人，雖然我是自聘個管員，但是我的職稱是跟你們一樣的，都是業務輔導員，沒有去區分，大家有問題互相幫忙、互相一起解決，有問題提出來。
大家都會參加呀，他們不會忽略派遣，除非你自己不願意參加。我們共同參與活動的時候，派遣也不會去特別標記，因為沒有必要去標記這個東西阿，因為我們都是在服務民眾和個案，所以以就服務立場我們不會特別去標註他們。(A5)

三、績效之要求

由於就服中心以組織績效導向的管理機制，故有一定之績效要求，而績效要求各地區的就服中心規定不一，依據筆者之訪談結果，個案管理員的績效要求大致分為兩類，第一類為透過每日服務的民眾為其評估、開案，而每日服務的民眾又分為一般民眾[52]與派案民眾[53]，透過每日服務民眾篩選對象開案，第二類為就服中心執行的專案計畫[54]亦有績效之要求。

而筆者發現，個案管理員的績效壓力來源多屬開案量之壓力，藉由訪談之中，發現每個地區的績效要求有明顯之差異，每個月的開案量要求，少至七案、多至十九案，適當的績效要求絕對能有效提升就業服務之效率，但如前文所提及，過於沉重的績效對於需要深度就業諮詢的個案管理員是有所影響的，除此，績效對於一年一簽的派遣個管員而言，更具有隔年是否續聘與否之影響性，顯然沉重績效對於個案管理員有壓力之外，由於身為派遣人力更導致契約延續與否的雙重壓力。

> 在公立就業服務站，不管是自聘還是派遣你同樣需要積極正向的去服務一個民眾，不能因為說你是派遣就用消極的方式去服務，這樣在就服站會被比較資深的人員說話，也會影響明年會不會續聘的問題。(A5)

四、 難以變動的薪資

在薪資方面，自聘人力與派遣人力並無太大的差別，以自僱人力而言，薪資可透過學歷進修因而獲得較高的薪資，另外也可透過績效考核，進行微幅調

[52] 所謂一搬民眾舉凡特殊對象、求職弱勢者亦或是普通路過民眾等等

[53] 所謂派案民眾為從其他單位通報派案至就業服務機構者，例如高風險、更生人、毒品、打1999陳情或議員交辦案等。

[54] 每個就服中心針對的專案計畫不同，例如台北市內湖站針對職場學習再適應、僱用獎助、穩定就業方案等，而新北市則是壓專屬於青年方案舉凡青年就業讚、或是專屬於地方政府的專案。

薪[55]，而微幅調薪至第五年後，便無法再繼續調整。

而派遣人力在薪資方面，既無依照學歷敘薪、也無視個案管理員的個人表現予以調薪作為肯定，一年一簽的勞動契約上所規定的薪資已為既訂薪資，因此不會做調整。

> 薪資的部分，派遣如果沒有轉成自聘的話，就是固定的，比如說今天簽是一樣的薪資，明年還是一樣……但如果是自聘個管員他會變動，他會依照你的成績來做調整，你會有薪，但幅度不會很高，而且有薪資的上限，看你的年資以及你的工作表現，有些人從自聘，一開始到最後都沒有調整，因為績效分數不到，當然有些人每年都做調整也說不定，所以有上限，就我們知道的，自聘最多調整是五年，每年調一次，最多調五年，進行蠻微幅的調整。(A5)

身為派遣人力之受訪者皆表示如果薪資方面能有漲幅會更好，自聘人力之受訪者亦表示薪資僅進行微幅調整的作法並不理想，薪資通常為勞動者維持經濟生活的重要來源，倘若薪資多年來並無變動，容易降低派遣個案管理員對於工作之熱忱，甚至影響長久於該工作崗位服務之意願。

> 薪資微幅調整的部分，當然不 ok，因為無法激勵向心力，我們一年頂多調到幾百塊，那其實蠻心酸的，調五年最多也才頂多五千塊，其實真的蠻心酸的，而且工作辛苦，(所以會希望有比較好的升遷)當然阿，但這不是我們能做決定的，這還是要依照上面的預算以及其他一些考量。(A5)

五、加班之雙重限制

公立就業服務機構的臨時人員加班費一直以來皆有內規限制，理當來說臨

[55] 所謂微幅調薪從少至十幾塊、多至幾百塊，最多調至五年。

時人員適用勞基法，依照勞動基準法第三十二條所規定，雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，一日不得超過十二小時，延長之工作時間，一個月不得超過四十六小時。但公立就業服務機構並非能夠完全按照法律上所規定執行，而有所謂的加班時數限制之內規，依據筆者之訪談結果，內規通常規定一天所報時數必須在兩個小時以內、而一個月所報之時數則以二十小時為限，有些單位甚至到十小時以下，顯然不符合勞基法之規定，對於少加班的單位來說，也許影響不大，但對於業務量龐大的單位而言，加班已為必然之事，此為加班總時數之限制，而另一有關加班的限制則是加班費之請領，加班費的請領並非能夠獲得全額完整的加班費，受訪者 A2、A3 皆表示因為預算關係有限制僅能請領一定額度的加班費，其餘時數皆以強制補休之方式來處理，但個案管理員因為工作繁忙的關係，並不見得有時間補休，而在沒加班費又無時間補休的情形下，加班似乎已成為義務。

綜上所述，公立就業服務機構不論是自聘人員亦或是派遣人員皆有加班之限制，且常有雙重限制的情形發生。

> 今年整個縮減，所以今年規定一個人最多只能報八小時，其他都要當補修，派遣跟個管都一樣，因為今年要節省支出，但其實事情那麼多，只有八小時不太夠用，不知道耶大家可能就各自想辦法，去年但最多是二十，若超過二十就要自己當補修。(A1)

> 一個月基本上限是 20 小時，反正上半年大家都會寫兩個小時至三個小時，等到下半年後加班費用不掉，他就會開放說十個小時之類加班費就是你能換錢就是只能換兩個小時，其他你要休假休回來，可是補休沒有時間休阿(A2)

> 我們加班根本加到爆，內規是不能報到二十小時滿，勞基法是四個小時，但最多只能報兩個小時，加班可以用補薪還有補休的方式，補薪很爛喔，一個月補薪只能補兩個小時的薪水，我還覺得，你給人家那

樣多的工作又讓他做了，又不給人家錢，那我何必阿(A3)

有規定每天最多只能加班兩小時維原則。勞基法是 46，然後我們派遣的是 20，可是我們基本上一個月不會加班超過十小時，我們每個月是 14 小時的額度。(A4)

我們上班是九點到下午五點，原則上我大概六七點才走，我們一個月上限是 20 個小時，如果你每天加兩個小時，十天就結束了(A5)

每個人只能報兩個小時的加班費，一個月加班大概五六次吧，不常，一次大概一個小時，其實也不常。(A6)

第三節、 影響個案管理品質之因素

一、非典型僱用

從前文的探討之下，個案管理工作係為一循序性之助人過程，以協助案主解決複雜且長久之問題，顯然其為長期性助人之工作，必然需與案主長時間的接觸與協助，但我國公立就業服務機構僱用個案管理員卻以非典型型態僱用之，僱用型態尚分為兩種，其一為由政府直接聘僱的自聘人員，其二為政府委由派遣公司僱用之派遣人力，自聘人力由於大多簽訂不定期契約之關係相較於派遣而言穩定性較高，但依然有計畫存續風險之問題，而依照研究結果之發現，顯然自聘個案管理員的年資顯然高於派遣個案管理員，其代表自聘人力的流動率明顯低於派遣人力。

派遣人力透過一年一簽的方式僱用，其存續風險顯然比自聘人力又更高，缺乏就業安全感，舉凡始終如一的薪資、派遣雇主的變動、職場場上的隔閡與疏離等，皆影響個案管理員長久從事該工作之意願， Melchionno(1999)認為派

遣勞動人力彈性化之運用，因工作缺乏保障促使員工產生低忠誠度或工作表現之缺點。

> 老實說，我一開始的時候想說頂多做兩年，因為不動阿，這個工作就算是坐到四十歲他都還是一樣，就是沒有往上進步的空間，而且你又是派遣的缺，你就是這個名字一直掛下去（A3）

但值得注意的是，個案管理工作係為公立就業服務機構的核心業務，但此核心業務卻因為預算之不足，導致而以非典型僱用方式解套之，對於個案管理工作之基本理念以及其本身被賦予長期協助之性質有所衝突，衝突其一為個案管理有專業背景限制以及能力要求較高之工作，且為核心業務，卻以定期僱用方式使用人力；衝突其二為從事該業務顯然需要長期性久任於此一工作崗位，在多年累積經驗之下，藉由經驗法則執行個案管理業務更能確實且提供更適切的服務，對於弱勢案主而言，有相當大之助益，畢竟缺乏自信並對於人事物感到懷疑的案主已對該個案管理員付出一定的信任與依賴，倘若個案管理員已不在工作崗位服務，難免有手足無措之失落感，即使將舊案予以新個案管理員承接，彼此之間的信賴關係再度歸零，需得從頭開始培養默契、建立新的信賴關係、重覆先前的評估與諮詢，但案主因為服務對象的不同，不見得願意付出相同之信任，如此對於個案管理員的協助會有所影響，也難以提供最適於案主的處遇計畫。

> 他們心理上應該會有影響，我們雙方之間應該都會有挫折感，因為我之前也是接別人的案子，然後他們就很驚訝之前那個人不做了，會很驚恐，就有一陣子很害怕，他們會覺得突然沒有人幫他的樣子，所以我就跟他說我會協力去幫你們的，換我來接的時候，我需要全部重新溝通，即使是之前的案後來變成我接，他們還是需要再來站上，因為我還是需要了解他，他都會說之前不是找過了，我都留過資料什麼的，怎麼又要重新來。(A7)

105 年最壞的狀況，就是沒辦法再從事這份工作，我會擔心原本的個

案，因為他們會找不到我，他們最信任的就是我阿，不知道會怎麼安排，可能看他還有沒有其他身分可以給我們同事。(A7)

複雜的僱用制度，使得個案管理員變項也成為非典型僱用的弱勢者，然而在就業安全感缺乏的處境下，個案管理員依然必須盡心盡力為工作努力、提供也同樣處於就業弱勢案主良好有效之服務協助，如此似乎形成弔詭之現象，也就是處於就業弱勢者在缺乏就業安全的勞動體制中又得拿出奉獻之精神以協助就業更弱勢者，此一弔詭情況應有改善之必要，政府單位應作為標竿，解除臨時人員的勞動困境，並鞏固勞動者本來應該擁有之權益。

既然是公立就業服務機構的話，你如果在推不要用非典制度的話，你就不要用非典僱用自己的人，這樣就真的很自打嘴巴，不論他的薪資要求或是有什麼好或不好的地方，光是你是公立就服機構，你站在這個出發點就不應該用這個方式做人的進用，這件事真的很弔詭，應該要帶頭做榜樣阿。(A3)

民眾都會說，不想找約聘的工作，他會突然問你，你是公務人員嗎?我說不是，我是約聘，整個超弱，這樣我們的服務更沒說服力。
那個時候不是還要辦那個案子的時候，我們就自己還幫自己辦青年的非典轉正職阿，因為條件符合呀，可以算入績效。我覺得最好要統一，該要用什麼就用什麼，加班費什麼，就是該有的福利，你應該要做到那一套人家才會服你嘛然後不要自打嘴巴。(A2)

我覺得就服就統一一種方式吧，然後因為我覺得我們的工作都不算臨時性或短期性，然後你們用派遣的工作，其實也會讓做服務的人想說，我都這樣子我要用什麼立場去跟他說你做什麼就可以改變之類的，但如果優於勞基法會更好阿，我們以前的福利是還不錯，因為我們都是寫方案阿，有一些預算會被砍掉就沒拉，那今年沒有、明年就不會有，政府寫方案就是他會看上一個方案內容、計畫內容跟預算內容去做編列，那如果你真的沒有就沒有了。(A2)

二、中央單位實施一案到底之問題

目前中央所屬之就業服務處採取一案到底之服務，所謂一案到底係將所有公立就業服務機構之臨櫃業務，包括辦理失業給付、提供職訓或創業之資訊、就業諮詢等個案管理化，因此原本較專注服務弱勢案主的個案管理員已逐漸減少甚至不復存在，改為完全由第一線就業服務員從事該業務，將就業服務員賦予個管化。

一案到底之概念，雖然圍繞於客製化以及致力提升深度求職求才的服務品質，但實際的品質是否因實施一案到底而有所提升，依然遭受質疑。

以工作量來說，一案到底使得就業服務員所從事之業務又硬生生被加上去，以致於就服員除了從事平常最頻繁的失業給付業務之外，更要多花時間執行深度就業諮詢甚至開案，因此於實務中，因為工作量龐大，但時間有限的情形下，就業服務員難比照專業之個案管理員進行深度且專業之就業諮詢，因為失業給付業務步驟多且繁瑣，請領失業給付者又被強制賦與積極尋職的義務，深度就業諮詢與個案管理服務可能得在匆促下完成並且過程被簡化，最後導致該服務過程脫離個案管理工作模式之本質，如此對於已經缺乏個案管理員的就業服務機構來說，整體的就業服務愈來愈缺乏個案管理所追求的意義與目標。以基層官僚理論之觀點檢視，個案管理已有去專業化的危機。

> 深度就業諮詢他們可能沒心力，因為其實他們被要求一天被要求服務十二個民眾，那你看，光失業給付的講解介紹都快要一個小時的時間，不可能有諮詢，那你一天如果排四個，那你有多少時段可以讓你做求職，可是求職你可能還要半小時半小時就把他服務完成，所以其實你不容易....(A1)

我覺得如果你要質又要量，我覺得不可能，我那個時候在 XX，突然之間跟你說要一案到底，其實上面希望能夠要質又要量，那其實根本沒有辦法，而且你如果又要面臨大量的資遣，你要辦失業給付，其實你沒有很多時間可以跟民眾去做晤談，而且晤談這種東西不是半小時就可以結束的，你要多次接觸。但是如果你又有人要趕著辦失業給付，我覺得當下是沒有辦法完成的，當然都會擠壓到其他的業務。(A6)

除了對民眾而言，一案到底的服務效果被受質疑外，就業服務員必須得扮演個案管理員之角色，從事以前未撰寫的個案紀錄，還需要一段時間的調整與適應，而不論適應狀況如何，就業服務員的工作量愈來愈沉重已為事實。

對阿，而且他們工作又變得很多，又要辦失業給付又要開案又要撰寫紀錄，其實負擔是很大的。(A1)

而每個地區的就業服務狀況不盡然是相同的，以台北市而言，在民眾眾多的情形之下，又更難執行一案到底之服務，因此台北市的就業服務站並沒有所謂的一案到底的服務。

如果說要像新北市一樣的話，他們服務一個個案可以到一個小時，那如果在台北市這樣子，人力是完全不足，所以目前各個就服站不太建議。

台北市不可能，台北的頂好就業服務站有六個櫃台，每天處理的量是七十到一百，過完年可以到四百個，但頂多十個櫃台。這還不包括找工作或職業訓練的民眾，我們如果實施一案到底要怎麼去消耗這些，沒有辦法，所以我覺得有實施上的困難。(A5)

三、績效主義下，質與量的兩難

以個案管理的工作模式而言，我國公立就業服務機構對於每位個案管理員皆有績效之要求，訂定績效指標與要求能夠促成表面上的實體就業率

亮眼外，亦約束就業服務同仁藉由績效壓力而在「量」的表現更傑出，而因此更傑出的原因，則與一年一聘的非典型僱用有相當大的關聯，筆者於後文中的勞動處境部分再詳細說明。

顯然，個案管理員被訂定績效目標使公立就業服務機構交出較為亮麗的成績單，但在亮麗的成績單背後卻隱藏服務品質的風險，雖然在「量」的需求能夠確實達成，但最重要的「質」的要求卻容易因為量的高要求而往往被忽略，以至於草草結案或無法有效運用自己的專業來協助民眾，且當遇見本身就業條件較為困難者與就業條件較佳者，在績效與時間的壓力下，可能選擇比較好結案的民眾開案，如此似乎已犧牲個案管理針對協助弱勢求職者的基礎意義。

因此，量的要求亦影響服務之品質，當量的要求能夠合理，服務品質也隨之提升；反之，當績效量要求過高，超出合理程度，服務品質便會逐漸下降。質與量之權衡則為我國公立就業服務機構現今面臨的一大問題，難以無視。

> 工作模式的話，開案數可以再降低，我覺得量太高你服務的質就會不好，每天都積快二十個案，每個月每個月這樣很可怕耶，然後你開案要服務，你結案也要服務才可以結案，那其實對我們來講，每天都追著你跑，其實很可怕。(A6)

> 當然我們服務民眾如果成功就業會很開心，但有時候績效壓力有點沉重，有時候上面的政策會希望看到績效，我們變成要很努力得去開發求職者，然後替他用專案的搭配讓他進入職場，可是通常變成如果你很趕著要這個績效，當民眾穩定性不高，做不到三個月他就不會想要做了，我們的績效就會有困難，所以我覺得績效也是個問題、民眾的穩定就業也是個問題(A6)

> 績效缺的時候還是得這麼做，因為如果做不到的話會面臨很大的壓

力，主管會常常找你，這樣你根本沒有辦法好好做其他事情，所以有時候還是會搭配一些案是可預見這些服務下是蠻有可能成功的，我們就會抓一些這樣子的案子，讓他成功，然後如果我們有其他心力的時候在往那些比較不容易的案子去做，那這樣可能兩邊都可以兼顧，我們還是需要平衡，不能全部都做這些困難案。(A1)

亦有個案管理員表示，績效壓力之下，不得以的情況下，只好自行分配比例提供所謂”真心的”服務，而其餘則依照典型的標準化模式操作之。

我們的確會 lost 一些個案，因為台北市有一些固定的績效量，這些績效量是一定要達到的，而且又有一些就業上的績效壓力，當派遣個管進來的時候，我會給他們一個心態調整，就是說今天你想服務每個個案，可以，但你花的時間會很長，你沒有辦法達到你每個月的績效，所以你要去抓幾個，你真心想要服務的個案，去真心服務他們，讓他們回到市場裡面去，因為真的沒辦法很真心得去服務到每個個案，如果你真心去服務吧，你大概每天工作要做到十點十一點才服務得完，這點我得跟你坦白講。(A5)

四、連結資源不足之問題

資源連結係為個案管理十分重要之環節，透過資源連結，個管員為案主提供適切資源，以符合案主本身之需求、解決其所處之困境，故資源充分與否、又是否能夠因應許多不同複雜背景之案主給予有效協助，亦為個案管理中的一大重點。

雖然個案管理員有既定所屬的資源，舉凡就業保險給付、職業訓練、就業促進、政府就業計畫之參與、針對特定對象之多種協助等，但所屬資源並不見得能夠與民眾需求相契合。受訪者 A3 表示，自從事個案管理工作以來，認為最大的困難是資源不足的問題，因為某些特殊民眾處於政府認定所謂弱勢族群的模糊地帶，所謂模糊地帶指的是實際上該特殊民眾確實

因本身的身體障礙而造成求職阻礙，難以順利就業，但卻被政府單位認定其有足夠之就業能力以至於無法參與針對特定對象之計畫進行特別協助，最後導致該類民眾進入一般就業市場或是庇護性就業皆窒礙難行，即使被認定可進入一般競爭性的就業市場，但由於有顯而易見的身體障礙，易受到面試者之歧視亦或是對於其就業能力保持懷疑，即便該特殊民眾能夠勝任工作，但往往被面試者潛在的外觀就業歧視所影響，最後求職失敗；庇護性就業則因為評估結果被認定其障礙程度未達庇護性之標準，故無法參與。而屢次尋職失敗，再加上無收入的情況，最後經濟生活也出現困境。

> 最大的困難是資源不夠，就是我們其實跟著民眾一起面對現在的就業問題，但其實我們也沒有能力解決，好沉重喔，譬如說有一個先生他就中風了，他是被通報來的，就說他一個人獨居又中風，但是是輕微中風，所以他只有一手不能動，然後腳用拖的，他被社會局判定是可以工作的，可是他這樣根本沒辦法找工作，然後又中高齡又獨居然後又沒錢繳房租又要回診這樣，他也沒有身障手冊，就是不到，所以他就是中間很模糊地帶的人，那他來了，其實我什麼也不能幫他做，唯一做的就是短期就業安置計畫，但是沒人要他，因為連我們局處都不要他也說這樣子沒辦法工作，所以我很無力，所以最大的困境就是我們一起面對的大環境的問題但我們又沒辦法解決，可是你又必須給他情緒關懷。(A3)

受訪者 A4 則認為與社政單位之間的聯結需要留意並加強之，甚至宣導上也需加強，如此一來，單位與單位之間才能使資源流動暢通，使資源效用達到最佳狀態。

> 至於模式的困境，我覺得資源連結這部分要加強，就是公家單位要怎麼跟社政單位做資源連結，然後社政單位跟政府單位做資源連結，我覺得這個部分是需要加強的，因為你可能雙方遇到需要轉介的個案的時候，你一定要知道你要轉到哪裡去，那這個如果去評估，這個是要加強的，所以資源連結這一塊真的是需要加強，不曉得是不是政府方面溝通或宣導的不夠多，所以資源連結這一塊，沒有做得很好。(A4)

受訪者 A5 則是針對公立就業服務機構的職缺開發有疑慮，因職缺屬性多屬於技術性或勞力密集等基層工作，若在職缺開發上能有更多樣的選擇、豐富職缺種類，當面對各種不同工作條件的求職者，才能確實符合眾多求職者之工作需求。

> 有時候職缺的開發與釋放，並不是像外面 104 那麼好，所以其實民眾的選擇性很少，所以在職缺的開發上希望能更好。所以高階主管來說其實無法找到工作，他只能投 104 的工作，無法在就服系統找到工作。(A5)

國立政治大學 National Chengchi University

第四章、結論與建議

第一節、結論

勞動市場彈性化之影響解除企業對於勞動力的典型束縛，開始僱用非典型勞動力，除了私部門秉持彈性化概念之外，公部門亦跟進彈性化趨勢以舒解人事預算有限之壓力，我國公立就業服務機構許多核心業務亦為如此，而本篇研究重點則關注於針對協助弱勢者的個案管理工作，對個案管理工作模式做理論性之探討以及對於個案管理員勞動處境作檢視，以下為此研究之發現：

一、個案管理工作模式

所謂個案管理工作係為個案管理係為一循序性之助人過程，且服務對象為針對有多重困難的弱勢族群所提供的協助過程，也因為個案管理過程需要有更深度的就業諮詢與情緒關懷，並依照目前案主的需求擬定處遇計畫，給予有效之協助，幫助案主渡過當前的就業困境，並且陪伴案主這段困難時候。以下係為研究之發現：

(一)個案管理之角色

在個案管理過程中，個案管理員所需扮演之角色，筆者認為諮商諮詢角色與資源整合角色皆有待加強，因個案管理從事的必然為深度的就業諮詢，但往往因為業務量龐大以及必須從事其他業務，而擠壓深度就業諮詢之時間，最後淪為較為簡易的方式進行，如此諮詢效果也連帶影響。另外資源整合的部分，許多受訪者則認為資源整合性並非有效且順暢，因為上一階段之單位評估不精準而導致轉介至此，但該民眾卻不見得有求職需求。

(二)個案管理之評量模式

本研究亦發現我國公立就業服務機構的個案管理評量模式，傾向程序模式，而此模式也存在著部分限制，雖將某些資源予以特定之人，表面上看起來為務實之作法，但可能發生擁有資源者未達到充權的作用，整個服務過程似乎以供給導向為出發，而非需求導向，此時個案管理員可能僅僅被視為執行者，個案管理員能夠有效執行自身的專業判斷程度有限。

而我國個案管理亦存在資源不足之問題，通常資源的提供，被服務者往往有身分上的限制，而處於模糊地帶者，既無法參與政府針對特定對象的專案計畫，在一般就業市場上亦處處碰壁，在資源缺乏的情形下，個案管理員僅能提供情緒關懷，而無法改善其現實中之就業、經濟困境。若有更完善的資源提供予以各式各樣特殊情形之求職者，對於公立就業服務機構之功能上有很大的助益。

(三)質與量的權衡問題

值得注意的是，質與量之權衡，由於公立就業服務機構對於個案管理員皆有績效要求，若是合理適當的績效要求，服務品質勢必能夠維持某一固定水準，但過多的績效要求則導致質與量之間的矛盾，造成服務品質起起浮浮，無法統一在某一水準之上。

(四)一案到底實施的挑戰

一案到底的實施，將個案管理業務一同併入繁瑣的失業給付業務，在有限時間的壓力下以及規定每日一定得服務十二位請領失業給付者，深度就業諮詢容易因為時間與績效壓力而遭到壓縮，僅進行簡易就業諮詢，最終個案管理流

於形式，流於形式的個案管理已違個案管理的初衷，實質上甚至有去個案管理化之疑慮，本應被賦予高度專業的個案管理工作，產生去專業化的現象。

二、個案管理員之僱用

本文藉由個案管理工作模式一系列的服務流程檢視，從個案之篩選、信賴關係建立至最後的追蹤、結案，以上過程明顯呈現該工作需長期且深度地協助弱勢族群案主，並透過自身專業知識的結合與協助案主之熱忱，為其打造處遇計畫，由此亦發現從事個案管理工作者本身有一定的知識背景或工作經驗較佳，並且能夠長期於工作崗位上服務，對於弱勢案主而言，才是安心無虞的服務。但我國公立就業服務的僱用個案管理員之現況則並非如此，僱用方式係以非編制人力的政府自聘人力與派遣人員為主，自聘人力的預算係藉由專案計畫申請就案基金，為政府之暫僱人員，所簽訂的幾乎都為不定期契約；而派遣人員則由派遣公司所僱用，勞動契約採一年一簽之方式進行，需留意的是，勞動派遣模式對於許多人而言係一過渡性工作，且勞動派遣方式缺乏就業安全感、不穩定性高、薪資無起伏、缺乏升遷制度，通常沒有久任於勞動派遣工作的打算，但在就服機構卻大量使用勞動派遣人力並且使其從事就服機構之核心業務，以個人就業安全而言，既然從事有專業需求且長期性之核心業務，卻因為節省預算而導致這些盡心盡力、樂以協助弱勢群族的人脫離就業安全網，以非典型僱用方式使用該人力、將個案管理員推入就業風險之中，實屬不妥；以工作組織而言，核心業務因為僱用方式的關係，導致流動率高，對於該業務的進行勢必也有所阻礙，無法獲得多年工作經驗使個案管理工作更佳出色、執行更有效之弱勢協助，更可能花費更多的訓練成本與時間，因此彈性僱用對於就服機構並非全然優勢。

第二節、建議

針對本有研究有以下之建議，係從個案管理工作模式與個案管理員之僱用作為出發，茲說明如下：

一、個案管理模式之建議

(一)改善程序模式的缺點

雖然在個案管理的評估上，程序模式最簡單也最快速，但此一務實之作法，個案管理員本身能夠發揮專業判斷的空間實屬有限，筆者認為釋出更多個案管理員能夠有展現專門技術之機會，並且在供給資源的同時，也重視其需求，與案主鞏固彼此之間的信賴關係，一起探討問題的本質與可行的處理方法，更強調案主的參與以及案主自決，並且深化充權，激發案主自我學習的意識，以提升自己的技能與知識，進而順利進入就業市場之中。

(二)簡化個案管理員之工作，提高服務品質

現階段的個案管理員被賦予許多與個案管理相關性低之業務，比如辦理失業給付，辦理失業給付之程序繁雜且勢必須要花費許多時間執行該業務，但在時間有限的情形下，兩樣主要核心業務的併行，難以兼顧個案管理的品質，因為無法擁有足夠的諮詢時間，在還未清楚理解案主、也未建立彼此信賴關係的同時，就得及時做出判斷與協助，筆者認為個案管理本需充足的時間進行深度就業諮詢，當有足夠的時間與精力，才能給予弱勢案主確實有效之協助。

(三)盡量要求服務的「質」，而非僅要求服務的「量」

個案管理工作常有沉重的績效壓力，儘管確實達到高績效，對於整個就業

服務機構有正面之肯定，繳出漂亮成績單的同時，卻遺忘品質之需求，筆者建議應回歸檢視個案管理工作的「質」的展現，就業困難者是否確實獲得有效協助，或是因為急於達成績效，而忽略一些存在多種就業困境有急迫需求者。

至於「質」的表現，可藉由扎實的培訓而有所提升，就服單位針對個案管理員給予專業訓練，使個案管理員在面對各種狀況時，還能提供案主良好的服務品質，另外，個案管理員的督導若能在個管員遭遇困難時，第一時間提供更好的建議，以及情緒關懷，相信對於「質」的表現亦有所助益。

(四)擴充資源，協助處於模糊地帶之求職者

充實個案管理可利用之資源，讓真正需要協助的弱勢者能不因既定標準準則的限制而被排除在外，個案管理員提供必要之協助，不僅僅是情緒關懷而已，將公立就業服務機構完全發揮協助弱勢群族之精神。

(五)個案管理仍有成為獨立業務之必要

中央單位一案到底的實施，嚴重降低個案管理服務品質且與個案管理的目標宗旨有所違背，流於形式的個案管理工作仍然有從繁瑣失業給付業務中獨立出來的必要，且非由專業程度較低的就業服務員全權處理，另置專業個案管理員且人數編制上應該增加，如此才能發揮個管員的專業而不僅僅為政策執行者。

二、個案管理員之僱用

(一)政府全面直接僱用個案管理員

當前就服機構的僱用方式較複雜，但同時處在一樣的工作環境、從事相同的工作內容，卻有不同的僱用方式，實為弔詭之現象，建議應全面由政府方直接僱用，而不再使用以間接僱用的勞動派遣人力，研究結果也顯示自聘個案管

理員確實久任於工作崗位，如此不僅能使個案管理脫離就業弱勢者服務更弱勢者的尷尬現象，還能使個案管理員留任率提高，透過個案管理員長時間的工作經驗累積，提供更佳確實有效的服務，對就服機構而言有正面積極之回饋，更作為社會之榜樣，杜絕非典型僱用持續惡化勞動體制，將處於就業風險的勞動者拉回安全網之內。

(二)自僱人力全面簽訂不定期契約，人事預算編列上由單位內部所聘僱

因許多自僱人力為專案計畫的預算所聘僱之暫僱人員，雖大多簽訂不定期契約(也有簽訂定期契約之情形)，但仍有計畫存續風險之問題，筆者認為應增加單位內部的人事預算，並且由單位內部直接僱用之，而非隨著計畫的存續，而產生工作去留之危機。

(三)合理的薪資調幅以及升遷制度

當前派遣個案管理員並無薪資的調幅，及使表現再好，薪資使終如一，而升遷制度始終缺乏；而自僱人力雖會依照考績調整其薪資，但大多是微幅調整，且有調幅之上限，達到此一上限後變無法再做調整，對於勞動者的激勵性有限，相較同一工作場所編制內的公務人員，薪資水準、薪資調幅以及升遷制度皆有落差，但不管是編制內人力亦或是編制外人力皆是從事就服機構的核心業務，對於機構皆有貢獻，但卻因身分上的不同而有不同的待遇。因此筆者建議除了人力上由單位自行直接聘僱外，薪資調幅取消上限，並且建立升遷制度，縮減相較於正式公務員的薪資福利差距，如此一來個案管理工作能夠被視為長久且有具發展性之工作，自然願意更長時間駐守此一工作崗位並且全力以赴地協助弱勢者。

參考文獻

一、中文部分

王玠、李開敏、陳雪真(1998)，《社會工作個案管理》，台北:心理出版社。

成之約(2004)，〈「派遣勞動」及其發展的探討：工會觀點〉，《萬國法律雙月刊》，第 138 期。

朱嘉榮(2009)，《公立就業服務機構就業服務人員專業訓練之研究》，國立政治大學勞工研究所碩士論文。

辛炳隆(2003)，〈就業服務區域運籌資源統合〉，《就業安全》，勞委會職業訓練局。

李誠、辛炳隆、成之約(2000)，《勞動市場彈性化與非典型僱用》，台北：行政院勞工委員會。

李碧涵(2002)，〈勞動體制的發展:全球化下的挑戰與改革〉，社會政策與社會工作學刊，第六卷，第一期。

李宗派(2003)，〈探討個案管理概念與實務過程〉，《社區發展季刊》，第 104 期。

李健鴻(2008)，〈契約主義下“績效”與“公平”的兩難：台灣就業服務體制的社會風險管理分析〉，《政大勞動學報》，23 期。

李健鴻(2010)，〈後金融海嘯時期的非典型就業趨勢、風險與勞動保護〉，《就業安全半年刊》，99 年第 1 期。

李健鴻(2011)，〈當前青年失業的原因、問題與對策〉，《就業安全半年刊》，100 年第 1 期。

李健鴻(2015)，〈「工作福利」治理下「個人化服務模式」對失業者權利與義務的影響〉，《人文及社會科學集刊》，第二十七期第一卷。

李健鴻(2015)，國科會研究計畫：績效管理對於基層就業服務人員執行服務策略的影響。

吳淑瑛(2013)，〈一案到底就業服務模式之革新及推動情形〉，《就業安全半年刊》，第一期。

邱駿彥(2004)，〈勞動派遣之法律關係探討〉，《萬國法律》，第 138 期。

邱駿彥(2000)，〈勞工派遣法制之研究_以日本勞工派遣法為例〉，《勞動法學會學報》，第一期。

邱祈豪(2003)，《台灣勞動派遣法制化之研究_由日本勞動派遣法制度及政策之歷史發展考察》，頁 153。

邱祈豪(2004)，〈派遣勞動法制化與勞工權益之保護〉，《研究與動態》，第 11 期。

林威成(2011)，《我國行政機關派遣人員勞動權益保障之研究》，國立中正大學法律研究所勞動法與社會法組碩士論文。

林桂碧(2012)，〈社會工作與就業服務—個案管理於就業服務之運用〉，《輔仁社會研究》第 2 期。

林佳和(2013)，〈「非典型僱用」專號導言〉，《思語言》，第 51 卷第 2 期。

柯志哲(2003)，《非典型工作型態之分析與探討計畫》，台北：行政院勞工委員會。

孫治本譯(1990),Ulrich Beck 原著,《全球化危機》,台灣商務出版。

馬財專、葉郁菁(2009)，有多少彈性?雲嘉南就業服務中心個案管理員派遣人力運用之分析，社會政策與社會工作學刊，第十三卷，第二期。

張本聖(2002)，〈就業諮詢與就業安全體系之關係探討〉，《就業安全半年刊》第 1 卷第 2 期。

黃源協、陳伶珠、童伊迪合著(2006)，《個案管理與照顧管理》，台北：雙葉書

廊。

黃淑敏(2008)，《我國公立就業服務機構勞動派遣人員現況之研究－以雲嘉南區就業服務中心為例》，國立中正大學勞工研究所碩士論文。

黃越欽(2012)，《勞動法新論》，翰蘆出版。

楊通軒(1998)，〈勞動派遣立法必要性之研究〉，《全國律師》，第 2 卷第 7 期。

楊通軒(2000)，〈電傳勞動引發勞工法上問題之研究〉，《勞工行政》，第 149 期。

楊倍瑜(2009)，《政府勞務委外對勞動權益影響之研究》，國立政治大學勞工研究所碩士論文。

詹中原(2005)，〈政府部門彈性用人之緣起與台灣現狀之探討〉，《公務人員月刊》，第 105 期。

鄭津津(1998)，〈勞動派遣相關法律問題之探討〉，《就業與訓練》，第 16 期。

鄭津津(1999)，〈派遣勞動之法律關係與相關法律問題之研究〉，《中正法律集刊》。

鄭津津(2002)，〈從美國勞動派遣法制看我國勞動派遣法草案〉，《中正法學集刊》，第 10 期。

鄭津津(2010)，〈政府機關使用派遣人力之影響與因應〉，《就業安全半年刊》，99 年第 1 期。

藍科正、林淑慧(2011)，《行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告強化公立就業服務機構就業諮詢服務功能之建議》，行政院勞工委員會職業訓練局。

103 年度勞動力發展署及所屬立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告。

二、外文部分

Ballew,J. R.,Mink,G(1996).*Case management in social work.*

Springgield,IL:Charles C. Thomas.

Cnaan, R. A., Blankertz,L., Messinger, K., & Gradner, J.R.(1989)."Psychosocial rehabilitation: toward a definition." *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 13(1),33-56.

Davies, M.(2000).*The Blackwell encyclopedia of social work.Oxford:Blackwell.*

Gitterman, A.(1991) *Social work practice with vulnerable popuslations*. In A.

Mares, P.(1996).*Business skills for care management-a guide to costing, contracting and negotiating*. London:Age Concern.

Parker, J.,& Bradley, G(2003).*Social work practice: assessment, planning, intervention and review*. East Exeter: Learning Matter Ltd.

Roberts-DeGennaro, M. 1987.〞Developing Case Management as a Practice Model〞.*Social casework*.

Rose, S. M. & Moore, V. L. (1995). 〝Case Management.〞 Encyclopedia of Social Work (19). 335-339.National Association of Social Workers Washington,DC.

Rothman, A.,& Sager, L. E.(1998).*Case management-integrating individual and community practice*. Boston:Allyn & Bacon

Summers,N.(2001).*Fundamentals of case management practice.Australia：Brooks/Cole*.

Woodside, M.& McClam, T.(1998).*Generalist case management-a menthod of human services delivery*. Pacific Grove: Brqooks/Cole Publishing Company.

Zygmunt Bauman(1998),*Globalization: The Human Consequence*, Columbia University Press.

附錄一

訪談大綱

親愛的受訪者您好：

本研究主旨為探討**公立就業服務機構之彈性僱用分析，並以個案管理員**為例，以立意抽樣方式選擇符合本研究的受訪者進行訪談。而為了保障受訪者之工作權益，本研究皆以匿名方式處理，研究者於訪談過程中全程錄音，而該錄音資料僅做為學術論文之用。感謝您願意撥空受訪，提供本研究寶貴之依據。

國立政治大學勞工研究所研究生 吳欣盈 敬上

一、個案簡述：

(一)受訪者基本資料，包含年齡、性別、工作經歷及其年資、大學或研究所之所學知識背景等。

(二)為何以就業服務個案管理做為您的職業選擇？此工作對於您的生涯規劃之中扮演何種角色？

(三)尚未就職前對於就業服務個案管理的理解與期待為何？就職後與想像上有何落差或契合之處？

二、從事非典型工作

(一)當初進入就業服務領域時，對於勞動派遣或政府約聘僱的理解為何？為何願意接受此僱用型態？

(二)可否敘述您目前擔任個案管理員的勞動條件？與身旁同事有何異同？您有何看法？

(三)此非典型僱用型態於工作表現上與求職者的就業協助上，有何積極或消極的影響？

(四)從事就業服務個案管理工作，是否有自己預設工作年限？預設(或無預設)工作年限之原因為何？

三、個案管理工作

(一)可否詳述您的工作內容？當執行這些業務時曾遭遇過最大的困難與阻礙為何？

(二)當抉擇是否為弱勢求職者開案時，您的判斷依據與考量因素為何？選擇開案(或不開案)的理由為何？

(三)您認為個案管理員與案主之間應該維持怎樣的關係？實務上有落差或契合之處嗎？

(四)普遍而言，從開案至結案為期多久？曾經協助最久的個案為期多久？為何此個案需要較久的服務時間？

(五)您在工作上遇見最普遍的個案類型為何？

四、您認為公立就業服務機構的個案管理工作，不論是<u>僱用方式</u>亦或是<u>工作模式之困境</u>等，有何需要改變之處？

國立政治大學 National Chengchi University