

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

李健鴻*

目 次

- 壹、前言：轉變中的台灣就業服務體制
- 貳、文獻探討：契約主義的興起及其對就業服務體制的影響
- 參、台灣就業服務體制變革新貌：「目標－契約」治理體制
- 肆、失業給付對特定對象推介就業的排擠影響
- 伍、「績效」與「公平」的兩難：壓縮服務策略的後果
- 陸、結語：台灣就業服務體制在契約主義下的困局與出路

*文化大學勞動暨人力資源學系助理教授

投稿日期：97 年 6 月 30 日，接受刊載日期：97 年 7 月 22 日

摘 要

爲因應二〇〇〇年後高失業率以及政府人力不足的雙重壓力，台灣就業服務體制在二〇〇三年實施就業保險法時，同時進行導入契約主義的重要變革，經過五年以來的施行，雖然確實達到「補充服務人力」與「有限度提升服務績效」以降低失業率的目的，但是台灣就業服務體制在採取派遣契約服務模式進行社會風險管理時，卻使特定對象失業者在獲得公平服務的權益方面受到損害，形成「績效」與「公平」之間的道德風險兩難困局。建議的解決之道，包括簡化失業給付認定流程、將失業給付與推介就業二項業務分開受理服務窗口、對於申請辦理失業給付量大之就業服務站能夠增加一定比例的人力，藉以改善目前的困境，並提升服務品質與成效。

關鍵字：就業服務體制、契約主義、社會風險管理

壹、前言：轉變中的台灣就業服務體制

公共就業服務的主要目標在於就業促進，而其基本功能包括三方面，首先是就業媒合安置，提供尋職者有效獲得合適工作的資訊與工作機會，可藉由推介尋職者就業的制度來達成；其次是經濟安全支持，提供尋職者失業給付或其它津貼以渡過失業期，可經由失業保險或是就業保險制度來提供；第三則是提升就業能力，可透過職業訓練諮詢服務的機制來促使尋職者之技能、知識與能力提升；原則上，這三者之間在制度上若是能彼此相互聯結，所能夠發揮的就業促進功能將會最佳。台灣在二〇〇二年之前的公共就業服務體制，基本上是以推介就業制度提供的就業媒合功能為主，而在一九九九年開辦的失業給付制度只是附加在勞工保險條例內，並無單獨立法，因此只具有消極性的失業給付功能，並未提供非自願性失業者積極的就業促進協助，也就是失業給付與推介就業二項制度之間並未相互聯結，至於職業訓練諮詢服務的機制則是尚未建立。

但是台灣在二〇〇〇年到二〇〇二年之間，勞動市場結構出現明顯轉變，勞動者在此時期面臨的勞動市場風險急遽擴大，承受各項風險的人數均呈現上揚趨勢，不僅失業率大幅升高，從 2.78% 上升到 5.02%，而且非自願性失業者比例，也從二〇〇〇年的 30.85% 上升到二〇〇三年的 48.10%，增加幅度高達 17.25%¹。為了因應勞動市場風險擴張下失業者大幅增加所形成的社會危機，台灣在二〇〇二年開始實施就業保險法，導致台灣的就業服務體制開始出現重大變化。「就業保險法」乃是台灣在二〇〇〇年之後最重要的「就業安全」制度，改變過去單純協助失業者渡過經濟困境的「失業給付實施辦法」，企

¹ 資料引自主計處 2000~2003 年之人力資源統計年報。

圖擴大政策功能，從經濟性功能擴充為社會、經濟功能並存，也就是將失業保險整合既有的就業服務與職業訓練制度，強調不可消極地只發放失業給付，而應該引進「工作福利」的觀念，積極促使失業者在請領失業保險給付的同時，也接受就業推介與職業訓練諮詢，以提升其就業能力，能夠早日重新回到勞動市場，獲得就業機會再就業。

爲了配合就業保險法的實施，並且降低失業率，各項積極性勞動市場政策也持續進行修正施行，包括失業保險給付、就業推介與職業訓練諮詢相互聯結的「三合一就業服務」模式、多元就業開發方案、擴大公共就業方案、僱用獎助津貼方案、創業輔導方案、各類特定對象的就業職訓計劃等，均可視爲是整體「就業安全」政策的一部份。

「三合一」就業服務新制度的實施，改變了原有就業服務體制只能對於提供「有限度推介就業協助措施」的情況，轉而邁向提供「積極性勞動市場政策」(Active Labour Market Policy)的新階段，其政策內涵，主要包括五種政策措施：(一)「公共工作」(Public Job)、(二)「薪資補助」(Wage Subsidy)、(三)「就業訓練」(Employment Training)、(四)「公共就業服務」(Public Employment Service)、(五)「創業協助」。在原有就業服務體制下，就業協助措施是以被動提供就業媒合服務、有限的就業促進津貼爲主，創業協助與公共工作均在特殊緊急狀況發生時才採取，但是在積極性勞動市場政策階段，五項政策相互聯結，並且以積極主動方式大幅開展，擴大了就業促進的保護範圍與功能。

台灣在二〇〇二年實施就業保險法，使台灣就業服務體制出現重大變化，也就是爲因應二〇〇〇年後的高失業率以及政府人力不足的雙重壓力，因而在「目標管理」的原則下，大量導入外部的「勞務派遣契約」進行治理，成爲台灣就業服務體制運作的重要構成要素之一，面對此種新的發展情勢，本文想要關注探討的問題是：台灣就業服務體制在導入「勞務派遣契約」進行治理時，在執行過程中產生的特殊性問題爲何？具體而言，對於特定對象失業者提供的就業服務，在服

務過程中是否產生了服務不公平的問題？本文以下先就西方就業政策學界針對契約主義的興起、政府在運用委外契約的執行過程中所產生的「風險」問題進行討論，說明學界的分析觀點，特別是 Wearing 視契約主義為國家為因應社會風險升高的一種「社會風險管理」機制的觀點，再以台灣在二〇〇三年後的就業服務體制為對象，分析台灣就業服務體制在導入勞務派遣契約的執行過程中，所產生的「組織管理風險問題」、「失業案主的風險管理問題」、「派遣服務人員的道德風險問題」等三面向的社會風險管理問題，最後則提出台灣就業服務體制的未來改進建議方向。

貳、文獻探討：契約主義的興起 及其對就業服務體制的影響

西方福利家國家面對經濟全球化與勞動市場彈性化所帶來的高失業問題挑戰，自一九九〇年代中期起，均陸續展開公共就業服務領域的改造工作，以強化國家達成就業促進的能力。Mosley and Sol (2001) 在分析公共就業服務組織的發展趨勢時就強調，由於受到「新公共管理」(New Public Management) 思潮的影響，「顧客導向、目標管理、合作效能」三項新理念，成為西方福利國家在推動公共就業服務組織改造的主軸支柱。具體而言，西方福利國家公共就業服務制度架構的改造方向，是在「彈性化」的基本精神下，改變過往「從上而下」、由中央政府主導控管就業政策制定及執行的模式，改而採取「分權化」(Decentralization) 的思維，降低中央政府在公共就業服務系統的獨佔地位，並且促使中央政府與民間就業服務部門形成互補關係，各自發揮不同功能，並相輔相成，使地方政府、民間組織、企業等各種不同性質、類型的組織，能夠以不同的方式及管道參與，透過加強「核心媒合服務」，強化公共就業服務的市場競爭能力，以促進民間就業

服務機構參與、訓練計劃委外辦理等方式，活化公共就業服務機構，提升服務能力。而服務競爭能力的強化模式，展現在就業服務通路的面向上，主要有「委外契約」(Contracting-out)與「合作網絡」(Corporate networks)二種模式，使公共就業服務通路呈現出多元化的樣貌。「委外契約」模式乃是藉由引進市場機制的相關資源，將公共就業服務的部份業務，委託給政府外部的市場供應者，以提高公共就業服務計劃的彈性與效率；而採取「合作網絡」模式，主要是為了改善公共就業服務組織在執行就業服務計劃時，「水平方向」的合作聯結關係，透過市場導向的合作機制，促使公共就業服務組織能夠與其它公私部門組織建構合作網絡。

在上述二種新的服務模式中，又因「委外契約」模式快速發展而受到廣泛矚目。將「委外契約」做為政策工具，導入運至公共就業服務領域的快速蔓延趨勢，代表著國家從直接提供服務的「供應者」功能性角色上撤退(withdrawing)，將自身角色限縮為「政策制定者」，並且轉而採取更加市場導向的介入方式，藉由委外的民間組織提供求職者直接服務。Yeatman (2001) 將此種發展趨勢稱之為「契約主義」(Contractualism)，意指國家運用「契約」做為一種政策工具的關鍵原則，導入到管制性的就業服務公共領域中，取代國家原本自身提供服務的輸送方式，Yeatman 強調，這是新自由主義思維主導下，國家服務功能轉向市場與個人關係傾斜的發展趨勢，使個人化之公民與競爭性市場之間緊密聯結，由市場提供公民獲得權利與服務。Yeatman 強調，新契約主義不僅僅只是將契約運至各公共領域，更已經形成一種「新公共政策體制」(New public policy regime)，展現在公共就業服務領域，則是促使市場化的就業服務體制形成，強調就業服務的輸送必須依照市場競爭與效率法則而運作。Mosley and Sol (2005) 也認為，契約主義(Contractualism) 成為當前公共就業服務體制發展的新趨勢，顯示的深層意義是：西方福利國家的治理形式已經出現了

明顯的變化，與傳統科層治理模式有所不同，已經有愈來愈多西方福利國家的就業服務決策者，運用「委外契約（Contracting）」這項政策工具，建構出政府、公共服務者（public servants）、供應者（providers）與案主（clients）四者之間新形態的制度性關係，形成一種新的「福利國家治理形式」（New form of welfare state governance），此即「契約主義的就業服務體制」，標誌著當代由國家所主導的就業服務治理體制（Employment Service Governance Regime）運作過程中，契約主義已經成為不可忽視的重要構成要素。

依照「契約主義的就業服務體制」觀點，Mosley and Sol 將當前西方福利國家的就業服務體制區分為四種類型，每種體制類型均呈現出「國家」具備的公共就業服務角色（Public Employment Service roles）、服務提供方式（Service provision）、服務輸送策略（Service delivery strategies）、運用契約方式。第一種是傳統的「科層模式」（Bureaucratic model），即中央政府制定就業服務的相關法令規範，並由中央政府科層組織本身執行就業服務提供者的角色，在此模式中，契約並不視為政策工具，中央政府制定的行政管制規則才是服務輸送的基礎，因而政府具有主導性角色；第二種是「目標管理模式」（Management by Object model），即政府雖將契約主義的精神導入到公共就業服務體系，但是其契約形式主要是透過政府部門之間（中央政府及其派出機關、中央與地方政府）的內部行政服務契約來執行，也就是中央政府以行政委任方式，授權派出機關或地方政府執行就業服務提供的功能任務，因而中央政府雖然仍具有主導性的權威，但是本身並不擔負執行服務輸送的角色，此外中央政府也可將特定的專業性服務項目，委外交由民間組織來執行；第三種是「準市場本位模式」（Quasi market-based）²，在此模式中，政府導入契約主義至就業服

² 在此稱為「準」市場本位模式，而未稱為市場本位模式，理由在於公共就業服務是

務部門中，使得就業服務的提供可以藉由委外契約方式，委託民間的營利或非營利組織來提供直接服務輸送，同時政府本身難以執行的專業化服務（Specialised service）也可以採用委外契約方式執行，例如將就業訓練或就業諮詢，委外給民營訓練或諮詢專業供應機構處理，由於委外契約之對象是經由公開的招標方式來決定，因此服務輸送的市場競爭程度高，服務品質較不易維持穩定；第四種是「偏好供應者模式」（Preferred-supplier model），即政府將就業服務委託給特定之民間營利或非營利組織提供服務輸送，由於服務供應組織特定，因而服務輸送的市場競爭程度較低，服務品質相對於準市場本位模式，則較為穩定。

就契約主義的執行契約內涵而言，Sol and Westerveld (2006) 將契約主義下的公共就業服務契約內容型態區分為三類，包括行政服務契約（Administrative service contracts）、市場本位的服務提供者契約（Market-based service provider contracts）、案主契約（Client contracts）。「行政服務契約」是政府與政府之間在行政體系內部訂立的契約，通常是中央政府對所屬各地區派出機關或地方政府設定要求的權利義務事項，以作為約束所屬機關達成任務之依據；「市場本位的服務提供者契約」則是政府與民間就業服務組織之間訂立的契約，政府會在契約內訂立對民間就業服務組織的績效要求標準以及報酬給付方式；「案主契約」則是指就業服務提供者與個別的求職者案主之間，針對案主個別就業需求訂立的就業服務契約，通常是以「就業協定」（Employment Deal）或「就業行動計劃」（Employment Action Plan）為名，在案主契約內會設定彼此的權利義務，如就業諮詢員必

由政府委外給民間組織執行，經費來自政府，委外契約內容也由政府主導制定，因而此種委外契約與真正的市場交易契約由民間組織之間自由交易有所不同，僅能說是政府採取接近市場交易模式來執行就業服務，因此稱為準市場本位模式。

須定期完成的諮商次數，而求職者案主則必須定期接受就業諮商員提供的諮商服務與求職要求。

隨著契約主義導入就業服務體制的發展趨勢日益興盛，政府在運用委外契約的執行過程中所產生的「風險」問題，也開始受到西方就業政策學界的關注。Bruttel (2004) 採代理理論 (Agent Theory)³ 的觀點，比較分析澳洲、荷蘭、英國等三國在導入委外契約至公共就業服務體系，委由民營組織執行推介就業服務的服務輸送過程中，均出現了「道德風險」(moral hazard) 問題，也就是民營組織為提升效率，未能完全依照契約執行，但是三國由於因為「提供誘因」、「資訊管理」、「控管方式」等三種「治理機制」(Governance mechanisms) 的設計差異，因而使得道德風險的呈現樣態有所不同。Struyven (2005) 同樣以荷蘭、英國、澳洲等國進行比較研究，指出在準市場本位模式的就業服務輸送體系中，產生的最大問題就是「效率」(Efficiency) 與「公平」(Equality) 之間的兩難，因為接受委託契約的民間營利性服務提供組織，往往基於提升競爭效率的持續要求壓力，對於難以媒合安置的特定對象失業者⁴，提供的是差別待遇的就業服務，因而

³ 依照 Arrow (1985)，發生委託者與代理者之間契約關係中的機會主義類型，可區分為二種，即「反向選擇」(Adverse selection) 與「道德風險」(Moral hazard)，所謂「反向選擇」是指發生在委託者與代理者之間尚未開始交易前、而委託者也尚未獲知代理者能力的資訊前，因此委託者可能會做出不明智的代理者選擇，出現「所託非人」的情形；而「道德風險」則是發生在委託契約已經簽定後，但是委託者難以直接觀察代理者行動，因此無法確知代理者在執行過程中的行動是否合於成本以及有無執行錯誤。

⁴ 在此所謂特定對象失業者，西方福利國家一般是指長期失業者、中高齡失業者、身心障礙失業者、青年失業者、原住民失業者。而在台灣，則可分為 2 大類，第 1 大類是依照就業服務法第 24 條的規定，將中高齡失業者、身心障礙失業者、原住民失業者、生活扶助戶失業者、負擔家計婦女失業者、更生保護人失業者等六類，稱為「依法認定」之特定對象失業者，依法必須優先提供其多項協助資源；此外，第 2 大類則是以「行政命令認定」方式，自 2000 年後在 7 年內陸續認定 7 類新興特

產生了「風險選擇」(Risk selection)問題，違反了社會公平原則，面對此種難題，國家應該如何處理？政府決策者秉持的政策優先原則，是繼續「提升競爭效率」或是「維持社會公平」？具體而言，風險選擇的形式有二類，第一種是「排除」(Creaming off)問題，意指民營服務供應組織將難以安置媒合及達成績效管理目標的尋職者（通常是特定對象失業者），排除在正式個案服務流程之外，使其受到不公平對待；第二類則是「停置」(Parking)問題，意指民營服務提供組織雖然未直接排除特定對象失業者，但是卻在實際提供服務的過程中，提供較少的資源運用在特定對象案主身上，而且延緩對特定對象失業者的服務順序，因為民營服務提供組織認為此類特定對象案主安置媒合成功的可能性較低，不利於競爭效率的提升。從代理理論的觀點來看，風險選擇是屬於道德風險的類型，因為不論是「排除」或「停置」的風險選擇問題，均是發生在委託契約已經簽訂後，但是委託者難以直接監督受委託代理者行動，因此無法確知代理者在執行過程中的行動是否有執行錯誤，而代理者也可能在執行過程中未完全依照契約要求完整執行。

Bruttel 與 Struyven 僅將「契約主義」影響效應的分析焦點，集中在委外民營組織本身在提供服務過程中出現「道德風險」問題有所不同，Wearing (2001) 則是擴大分析視野，從風險社會理論的觀點，以澳洲為對象，將契約主義視為是鑲嵌在當代「風險社會」(Risk Society)的脈絡下，國家為因應失業率上升與貧窮問題惡化等社會風險升高的一種「社會風險管理」(Social risk management)機制，當國家以委外契約方式，將公共就業服務的直接服務事項委託交由民間營利組織

定對象，並訂立各項專案輔導就業計劃，包括因家庭因素離開勞動市場 2 年以上重返職場之二度就業婦女、特殊境遇婦女、家庭暴力及性侵害被害人、弱勢青少年、高風險家庭經濟弱勢戶、外籍與大陸配偶等失業者。

執行時，其實國家已經巧妙地將「社會風險外部化」，轉化至委外的民營組織來承受，使得民營組織內部出現了「組織性風險」（Organizational Risk，失業與貧窮等社會風險移轉至民營組織時所產生的組織治理風險）、「組織間風險」（Inter-organizational Risk，政府與民營組織之間針對管理失業與貧窮等社會風險問題所出現的組織間未能整合聯結的風險）、「案主風險」（Client Risk，失業者未能獲得民營組織提供妥善服務時所面臨的風險）等三種風險，因此這是國家將「社會風險」轉化為「委外組織內部風險」的社會風險管理模式，表面上國家已經處理了社會風險問題，但實際上卻是將公共領域的集體性社會風險問題「私有化」（privatisation），同時「化整為零」，也就是轉化為民間部門的個別性組織負責處理失業者就業服務問題，失業者面對的不再是依法保障公民權益的政府組織，而是強調競爭效率與利益極大化的單一民營組織，而失業者應有的權益就在這種社會風險私有化以及個別組織化的過程中受到損害。

參、台灣就業服務體制變革新貌： 「目標－契約」治理體制

爲了配合二〇〇三年開始實施的「就業保險法」，以因應高失業率的社會風險危機，自二〇〇三年起，公共就業服務的輸送方式就轉變爲「三合一服務」模式，也就是將就業服務、職業訓練、失業保險三者整合，以「單一窗口」受理與提供服務的方式，提供求職者獲得積極的服務，這項變革使得台灣就業服務體制出現重大變化，從原本強調行政管理一致性規則的「科層體制」，改變成爲在「目標管理模式」下，由「內部行政服務契約管理」與「外部勞務派遣契約治理」二部份共同組成的體制，在此稱之爲「目標－契約」治理體制，意指是由「目標管理」與「契約主義」二項要素共同構成的就業服務體制，

因而「契約主義」乃成爲台灣就業服務體制運作的要素。從表 1 可以瞭解，與其它就業服務模式比較而言，台灣的「目標－契約」就業服務體制中，有其特殊性存在，首先是政府在公共就業服務系統中扮演重要的角色，負責制訂政策與管理規則，此點與目標管理模式相同；此外，台灣就業服務體制並運用政府內部的行政服務契約以及全部直接服務的勞務派遣契約，做爲政策控管工具，此點與目標管理模式相近；在服務輸送的競爭程度方面，台灣就業服務體制的政府內部競爭程度高，且全部直接服務部份的市場競爭程度高，此點則與準市場模式相近；最後，在服務提供策略方面，台灣就業服務體制採取由政府直接督導民間營利組織的派遣人員的方式提供服務，與準市場模式完全委外由民間部門提供直接服務有所不同。

表 1 台灣「目標－契約」治理體制與其它就業服務模式之比較

	公共就業服務系統中的政府角色	運用契約做爲政策控管工具	服務輸送的競爭程度	服務提供策略
科層模式	強	完全未委外	低	公部門提供
目標管理模式	強	以政府內部行政服務契約爲主，特定專業服務採委外契約	特定專業服務項目出現較高度之市場競爭	公部門提供爲主 特定專業服務由民間部門提供
準市場模式	弱	多數採委外契約	市場競爭程度高	民間營利 / 非營利部門提供
偏好供應模式	弱	特定組織委外契約	市場競爭程度低	特定民間營利 / 非營利部門提供
目標－契約體制	強	政府內部的行政服務契約，以及全部直接服務的派遣契約	政府內部競爭程度高，且全部直接服務的市場競爭程度高	政府直接督導民間營利組織的派遣人員提供

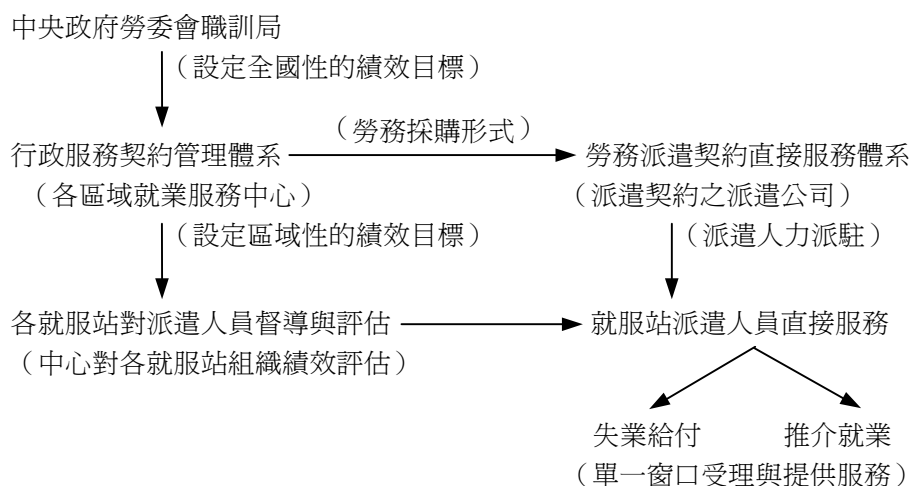
資料來源：Mosley and Sol, 2005: 7，台灣之「目標－契約體制」特徵由作者自行列出。

在二〇〇三年後台灣就業服務體制的組成結構中，從圖 1 可以得知，其執行契約型態可區分為二部份，二者彼此聯結，以下分別說明。

(1)行政體系內部競爭機制下的行政服務契約，即中央政府（勞委會職訓局）對直屬之各地區獨立的就業服務機關（各區域就業服務中心），以內部行政服務契約（也就是行政委任）的方式，針對經費編列、人員進用考核、績效訂立、定期評鑑等四方面，同時要求各就業服務中心應盡的權利與義務事項，也就是賦予各區域就業服務中心自行編列經費與人員進用考核的職權，但同時就業服務中心也必須接受中央政府訂立的組織績效標準以及定期績效評鑑，中央政府會依照績效評鑑結果對各區域就業服務中心施予行政獎懲，促使各區域就業服務機構彼此之間必須進行持續的內部競爭，以獲得獎勵與避免懲罰。

(2)市場競爭下的勞動派遣契約，各區域就業服務中心在內部競爭機制下，一方面必須達成中央政府設定要求的組織績效標準與業務量增加的壓力，但是另一方面卻又受限於中央政府編制員額管制不得增加約聘人員的人力嚴重不足問題，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，全面性地採取勞務採購的形式，以就業服務中心為採購主體，與民間營利性質的派遣公司簽訂實質的勞動派遣契約（辛炳隆，2003）。具體作法是各區域就業服務中心分別針對達成組織績效標準所需要之櫃台實體服務派遣人員（負責辦理失業給付業務與推介就業）、就業多媽媽外展服務派遣人員（負責就業機會開發與特定對象失業者訪視）、就業促進研習活動辦理人員（負責辦理特定對象失業者與領取失業給付者之團體就業輔導活動），與各民間營利性人力派遣公司簽訂勞動人力派遣契約，並在派遣契約內明確訂立對派遣人員的個人績效標準，派遣至所屬各就業服務站後，再由就業服務站內的編制內公務人員（僅 2~3 位），對派遣人員進行各項工作之督導與個人工作績效之考核。

圖 1 二〇〇三年後台灣「目標－契約」就業服務治理體制之組成結構



在上述組成結構下，二〇〇三年後台灣的「目標－契約」就業服務治理體制呈現出三項主要特徵，第一項特徵是「多元化的就業服務行動者」(Multi-actors of employment service)，由於各區域就業服務中心各自依法就各項業務所需人力，獨立進行勞務委外之採購，使得每一處就業服務中心均分別與多個民間人力派遣組織簽訂契約，引進了多個民間組織進駐就業服務中心提供服務人力，因此每一處就業服務中心做為獨立之採購及委託主體，分別與各個民間服務提供組織之間形成「獨立分離」的契約關係，因此就整體來看，當前台灣就業服務體制的服務輸送體系，乃是由「自主的單一就業服務中心」督導著轄區內「多元的就業服務提供行動者」共同組成的，形成「政府單線督導－民間多元提供服務者」的輸送服務體系。第二項特徵是「高度細節要求的契約內容」(Contract contents of highly detailed)，當前台灣就業服務體制採取勞務派遣契約型態之多元行動者模式的主要理由在於，就業服務中心必須完成法令規範要求的各種業務事項，多

數涉及公權力之行使與人民權利之滿足，因此必須在勞務派遣契約內，明確訂立對於派遣人員在進駐就業服務站必須達成的工作績效與遵守的工作規則，也就是說「法令規範是勞務派遣契約的法理基礎」，因而勞務派遣契約會呈現出符合法令規範的「高度細節要求的契約內容」特徵。第三項特徵是「績效成果導向的管理機制」（Management mechanism of performance results orientation），各區域就業服務中心在進行選擇民間派遣公司時，是以民間派遣公司本身具有的「實務執行績效能力」做為主要考量依據，也就是依照民間派遣公司能夠達成契約要求之績效標準程度做為選擇主要依據，同時就業服務中心也是以「契約協議內容」中的具體績效要求標準，來對民間派遣公司及所屬派遣人員進行管理與督導，未能達成時就依契約規定進行處份，促使民間派遣公司必須認真執行契約內的績效要求事項，形成一套以「績效結果導向」為主的管理機制。

肆、失業給付對特定對象推介就業的排擠影響

在契約主義下的台灣「目標－契約」治理就業服務體制，對於特定對象提供的就業服務是否產生了公平性的問題？要回應這個問題，必須先從「單一窗口服務」制度的作業流程下，失業給付與特定對象推介就業之間的排擠現象分析著手。在此之前，學界對於失業給付制度引發的問題，關注的焦點集中在請領失業給付者個人的道德風險問題，有論者認為台灣在二〇〇三年之後，失業率下降之際，請領失業給付的件數與金額卻反而呈現逆勢增加情形，顯示失業率與失業給付件數已出現扭曲性的負向關係，而原因在於失業給付制度設計中隱含的誘因結構，特別是放寬失業者再就業未達 14 天，依然可以保有請領失業給付資格的規定，降低了再就業意願（王順民，2007）。事實上，這種將「失業率」與「失業給付件數」聯結看待，據以推論請領

失業給付者再就業意願必然下降的分析，並未針對領取失業給付者的實際再就業情形進行分析，因為根據統計，在實際領取失業給付者中，經過就業服務站推介就業成功的人數比率，實際上是呈現逐年增加的趨勢，從二〇〇三年的 9.4% 上升到二〇〇七年的 29%⁵，在 4 年之內成長了將近 20%，顯示領取失業給付者的再就業率是持續穩定上升中，而且成效可謂良好，因此僅從失業給付件數與失業率出現負向關係，並不能夠得到請領失業給付者再就業意願降低的結論。

其實失業給付請領件數與金額增加所導致的真正核心問題，應該在於當請領失業給付人數增加時，對於現行契約主義下就業服務體制運作服務流程造成的工作負荷衝擊，以及進一步引發第一線派遣服務人員產生的道德風險難題，而這點可以從二個層面來分析。

首先是失業給付請領者在區域上的失衡分布結構，從表 2 可以得知⁶，以二〇〇三年度職業訓練局直屬的 33 個就業服務站為分析對象，將代表單一就業服務站辦理失業給付工作負荷程度的「單一就服站失

⁵ 資料引自勞工保險局 2003~2007 年就業保險統計，計算方式係依照職業訓練局公布之公式，即失業給付推介就業率 = 領取失業給付推介就業人數 / 失業初次認定人數。

⁶ 表 1 與表 2 係以職訓局直屬 33 個就服站為統計分析範圍，未包括台北、高雄二市所屬就服站，因為北高二市就服站人力結構中，以勞務委外運用之派遣人員比例偏低。據統計，北高二市 12 個就服站的非編制人力共佔總人數的 57%，派遣人員只佔總人數的 5%，而職訓局所屬就服站的非編制人力，則是共佔總人數的 89.4%，派遣人員佔總人數比例高達 87.3%，顯見北高二市與職訓局就服站之人力結構差異甚大，不宜納入本文統計範圍，進行一併分析；此外，從 2006 年到 2007 年，雖然北高二市各就服站的失業給付服務人數佔服務總人數比率均在 40% 以上，但是只有半數就服站的特定對象推介就業率，與失業給付服務人數佔服務總人數比率呈現反向關聯，相較於表四所列職訓局所屬失業給付服務人數佔服務總人數比率 40% 以上比率的就服站，有高達 77% 以上出現反向關聯，仍有相當程度的差距。因此，北高二市就服站是處於「低比例派遣人員、失業給付適度排擠特定對象推介就業」情況，而不是「無派遣人員、失業給付高度排擠特定對象推介就業」，也與職訓局「高比例派遣、高度排擠」情形不同。

業給付服務人數佔服務總人數比率」分成三組時，則 40% 以上的 9 個就業服務站，其 9 站失業給付服務人數總和佔全部 33 站失業給付總人數比率高達 62.25%，而 20%~40% 的 13 個就服站，其 13 各就業服務站失業給付服務人數佔全部 33 站失業給付總人數比率就降為 31.05%，至於 20% 以下的 11 個就業服務站，各就業服務站失業給付服務人數佔全部 33 站失業給付總人數比率，更是只有 6.66%，顯示全台灣有超過六成二的請領失業給付業務量，其實是集中在轄區內工廠家數多、而且大量解僱發生率高的 9 個就業服務站，失業給付請領者在區域上的失衡結構十分明顯，在這種結構下產生的直接影響問題，就是對這些就業服務站的第一線派遣服務人員，造成極大的工作負荷壓力。

表 2 二〇〇三年度失業給付服務人數分布情形

單一就服站失業給付服務人數佔服務總人數比率（括弧內為就服站數）	申請失業給付 人 數	失業初次認定 與失業再認定 人 數	失業給付服務 人 數	各站失業給付 服務人數佔失 業給付服務總 人 數 比 率
40% 以上（9）	31,652	122,866	154,518	62.25%
20%~40%（13）	15,442	61,768	77,147	31.08%
20% 以下（11）	3,293	13,242	16,535	6.66%
總 計（33）	50,387	197,876	248,200	100.00%

資料來源：勞委會職業訓練局二〇〇六年「就業服務系統統計報表」，表中失業給付服務人數包括申請失業給付人數、失業初次認定與失業再認定人數。

第二個層面的分析是在失衡分布結構下，引發失業給付業務對於特定對象推介就業的影響。在單一窗口制度的服務模式下，由於辦理失業給付與推介就業是同時由第一線臨櫃的派遣服務人員負責受理與

提供服務，因此當失業給付請領人數增加時，自然會產生排擠效應，影響派遣服務人員在執行特定對象推介就業服務時形成道德風險的難題。由於臨櫃的派遣服務人員負責推介就業之對象，包括一般失業者與特定對象失業者，因此有必要進一步瞭解當失業給付請領人數增加時，會對何類失業者的推介就業率產生排擠效應。

先從一般失業者的推介就業率來分析，以二〇〇六年到二〇〇七年的「失業給付服務人數佔服務總人數比率」與「一般失業者推介就業率」資料進行對照分析，從表 3 可得知，「失業給付服務人數佔服務總人數比率」40% 以上的 9 個就業服務站中，只有 4 個就業服務站的「失業給付人數佔服務總人數比率」與「一般失業者推介就業率」呈現反向關聯，比例為 44%，而 20%~40% 的 13 個就業服務站中，也是只有 4 個就業服務站呈現反向關聯，比例為 30%，至於 20% 以下的 11 個就業服務站中，則有 6 個就業服務站呈現反向關聯，比例為 54%，總計共有 14 個就服站出現反向關聯，佔全部 33 個就服站的 42.4%，不及半數，而各組就服站的一般失業者推介就業率，也並未出現「辦理失業給付工作負荷量愈大的就業服務站組別，就有愈多個就業服務站因為受到失業給付業務量排擠的影響」的情形。

再從二〇〇六年到二〇〇七年的「失業給付服務人數佔服務總人數比率」與「特定對象推介就業率」⁷ 資料進行對照分析，從表 4 可得知，「失業給付服務人數佔服務總人數比率」40% 以上的 9 個就業

⁷ 在此特定對象推介就業率納入計算之範圍，包括 6 類依法認定與指定之特定對象(中高龄、身障、負擔家計婦女、生活扶助戶、原住民、更生人)，目前在實務上，各就業服務站雖然多數已經針對原住民與身心障礙失業者 2 類特定對象，設有專人受理與提供服務，其餘 4 類特定對象，均由綜合服務區之單一窗口派遣服務人員受理與服務，因此針對單一窗口派遣人員受理與服務的特定對象推介就業工作，仍然會受到失業給付請領者的影響。此外，失業給付請領者中雖有部份也同時具有特定對象身份，但是在此引用之特定對象推介就業率，並不包括請領失業給付者且具特定對象身份之推介就業者。

表 3 「失業給付服務人數佔總服務人數比率」
與「一般失業者推介就業率」

單位：%

	就 業 服務站	2006 年		2007 年		失業給付服務 比率與一般失 業者推介就業 率是否為反向 關聯
		失業給付人 數佔服務總	一般失業者 推介就業率	失業給付服務 人數佔服務總	一般失業者 推介就業率	
		人數比率		人數比率		
40% 以 上失佔 業服給 務付總 服人務 數人比 數率	中 壠	71.0	66.8	59.5	45.9	×
	板 橋	53.7	66.0	55.3	50.1	✓
	台 中	48.8	62.8	48.1	60.8	×
	桃 園	46.6	50.2	43.3	59.9	✓
	台 南	46.0	54.6	41.3	50.6	×
	新 竹	45.3	59.4	40.0	33.8	×
	三 重	44.9	48.6	43.2	50.4	✓
	竹 北	44.5	63.8	42.2	51.3	×
	新 營	40.4	57.6	27.4	61.2	✓
20% ~ 40% 失 業數 給比付 率服務 人數佔 總服務	新 店	39.0	43.4	35.0	38.2	×
	嘉 義	33.8	62.3	27.5	47.5	×
	豐 原	30.0	62.8	25.4	56.7	×
	永 康	29.5	48.8	24.5	53.9	✓
	永 六	27.4	49.5	18.2	53.5	✓
	連 江	27.2	21.6	12.7	12.2	×
	沙 鹿	26.9	55.7	24.9	52.1	×
	基 隆	26.7	48.3	27.7	45.8	✓
	彰 化	24.5	62.1	19.5	59.3	×
	鳳 山	24.2	45.0	30.0	46.0	×
20% 以 下失人 業數給 比付率 人數佔 總服務	員 林	23.6	57.5	16.3	55.0	×
	羅 東	21.0	51.3	18.5	47.2	×
	屏 東	20.4	39.4	18.7	44.7	✓
	苗 栗	19.1	48.2	17.6	45.0	×
	潮 州	16.9	53.1	13.6	56.7	✓
	南 投	16.6	49.5	15.8	45.8	×
	岡 山	15.3	60.0	18.2	49.2	✓
	花 蓮	14.2	78.4	15.7	58.2	✓
	金 門	11.0	66.8	10.9	66.1	×
	澎 湖	9.6	44.8	6.2	52.6	✓
台 東	台 東	8.9	41.5	9.4	54.0	×
	北 港	8.1	56.0	9.4	57.7	×
	朴 子	4.4	59.2	3.4	60.7	✓
	玉 里	3.3	90.2	3.1	93.8	✓

資料來源：勞委會職業訓練局 2006 年及 2007 年「就業服務系統統計報表」，表中服務總人數包括失業給付服務人數與求職登記人數。

服務站中，就有多達 7 個就業服務站的「失業給付人數佔服務總人數比率」與「特定對象推介就業率」呈現反向關聯，比例高達 77%，而 20%~40% 的 13 個就業服務站中，共有 9 個就業服務站呈現反向關聯，比例為 69%，20% 以下的 11 個就業服務站中，則只有 4 個就業服務站呈現反向關聯，比例為 33%，總計共有 20 個就服站出現反向關聯，佔全部 33 個就服站的 60.6%，已超過六成，相較於一般失業者推介就業率，則多出 6 個就服站。此外，由於領取失業給付者中有部份具有特定對象身份，因此爲了進一步確定失業給付業務對於特定對象推介就業的影響，乃將領取失業給付之特定對象推介就業者加入，從表 4 中之括弧內數字資料可以得知，「失業給付人數佔服務總人數比率」與「特定對象就業者加上領取失業給付且具特定對象身份就業者之就業率」，在各組就服站呈現反向關聯的情形，結果與前述相同⁸。

從相對比較的角度而言，在三組就業服務站中，辦理失業給付工作負荷量愈大的就業服務站組別，就有愈多個就業服務站因爲受到失業給付業務量排擠的影響，比例從 77%、69% 下降到 33%，導致其「失業給付服務人數佔服務總人數比率」與「特定對象推介就業率」出現反向關聯，也就是當二〇〇七年的「失業給付服務人數佔服務總人數比率」績效比起二〇〇六年上升時，則二〇〇七年的「特定對象推介就業率」就比二〇〇六年爲低，相對的，當二〇〇七年的「失業

⁸ 因爲目前就服系統統計資料中，僅有領取失業給付之就業者人數，沒有「領取失業給付之特定對象就業者人數」，因而此處各站之「領取失業給付且具特定對象身份就業者人數」，是以勞保統計資料中僅有之特定對象身份類別：「領取失業給付者之中高齡人數比例」（95 年爲 25.4%、96 年爲 23.3%），乘以各站領取失業給付之就業人數所得到的推估人數，由於此一數字，未包括其它五類特定對象，故有其誤差存在，但是在實務上，目前領取失業給付者中具特定對象身份者，係以中高齡者佔多數，因此推估人數之誤差應屬有限，對於就業率之差別影響亦有限。

表 4 「失業給付服務人數佔總服務人數比率」
與「特定對象推介就業率」

單位：%

	就 業 服務站	2006 年		2007 年		失業給付服務 比率與特定對 象推介就業率 是否為反向關 聯
		失業給付人 數佔服務總 人數比率	特定對象推 介就業率	失業給付服務 人數佔服務總 人數比率	特定對象推 介就業率	
40% 以 上失佔 業服給 務付總 服人務 數人比 數率	中 壠	71.0	35.0 (40.8)	59.5	32.1 (36.4)	×
	板 橋	53.7	39.1 (43.1)	55.3	36.7 (42.4)	✓
	台 中	48.8	40.8 (43.9)	48.1	42.0 (45.4)	✓
	桃 園	46.6	37.0 (39.3)	43.3	47.3 (49.6)	✓
	台 南	46.0	33.1 (38.9)	41.3	41.4 (43.2)	✓
	新 竹	45.3	40.2 (45.8)	40.0	32.1 (36.2)	×
	三 重	44.9	39.0 (41.5)	43.2	43.4 (46.5)	✓
	竹 北	44.5	32.0 (35.6)	42.2	35.2 (38.6)	✓
20% ~ 40% 失 業人數 給比付 率服務 人數佔 總服務	新 營	40.4	34.9 (38.1)	27.4	46.2 (48.2)	✓
	新 店	39.0	32.7 (34.7)	35.0	31.1 (33.5)	×
	嘉 義	33.8	42.0 (43.1)	27.5	46.0 (47.1)	✓
	豐 原	30.0	42.1 (43.9)	25.4	43.5 (45.1)	✓
	永 康	29.5	38.2 (40.3)	24.5	44.7 (46.8)	✓
	斗 六	27.4	31.1 (32.4)	18.2	44.5 (45.7)	✓
	連 江	27.2	12.3 (12.3)	12.7	12.1 (12.3)	×
	沙 鹿	26.9	38.0 (40.6)	24.9	42.1 (44.3)	✓
	基 隆	26.7	35.8 (36.8)	27.7	39.2 (40.4)	×
	彭 化	24.5	37.8 (39.0)	19.5	40.8 (41.9)	✓
	鳳 山	24.2	35.3 (36.2)	30.0	43.9 (45.8)	×
	員 林	23.6	37.9 (38.9)	16.3	41.4 (42.6)	✓
20% 以 下失人 業數給 比付率 人數佔 總服務	羅 東	21.0	29.5 (30.3)	18.5	30.0 (30.8)	✓
	屏 東	20.4	27.6 (28.1)	18.7	31.3 (32.1)	✓
	苗 栗	19.1	38.3 (39.2)	17.6	32.1 (33.6)	×
	潮 州	16.9	37.2 (37.4)	13.6	43.0 (43.3)	✓
	南 投	16.6	33.5 (34.0)	15.8	42.4 (42.8)	✓
	岡 山	15.3	31.1 (32.0)	18.2	32.6 (34.2)	×
	花 蓮	14.2	44.5 (44.7)	15.7	32.3 (32.7)	✓
	金 門	11.0	58.0 (58.4)	10.9	53.3 (53.9)	×
	澎 湖	9.6	41.0 (41.3)	6.2	31.2 (31.4)	×
	台 東	8.9	29.7 (29.8)	9.4	35.1 (35.2)	×
北 港	北 港	8.1	37.9 (38.1)	9.4	50.8 (51.1)	×
	朴 子	4.4	43.6 (43.9)	3.4	51.4 (51.6)	✓
	玉 里	3.3	46.0 (46.1)	3.1	28.6 (28.6)	×

資料來源：勞委會職業訓練局 2006 年及 2007 年「就業服務系統統計報表」，表中服務總人數，包括失業給付服務人數與求職登記人數；表中括弧內數字資料為特定對象就業者加上「領取失業給付且具有特定對象身份就業者」的推估就業率。

給付服務人數佔服務總人數比率」比起二〇〇六年下降時，則二〇〇七年的「特定對象推介就業率」績效就比二〇〇六年為高⁹。再與前述表 3 分析內容相較而言，各組就服站的特定對象推介就業率比起一般失業者推介就業率，更明顯出現「辦理失業給付工作負荷量愈大的就業服務站組別，就有愈多個就業服務站因為受到失業給付業務量排擠的影響」的情形。

從上述對照比較分析中，可以得知：特定對象失業者推介就業率，相對比起一般失業者推介就業率，更容易受到失業給付工作負荷量的影響。在此並非認定「失業給付服務人數佔服務總人數比率」是影響「特定對象推介就業率」的唯一因素，而僅是強調「失業給付服務人數佔服務總人數比率」是影響「特定對象推介就業率」的重要因素之一，因為特定對象有其特殊屬性，使其就業能力相較於一般失業者低，勞動市場的接受度較低，因此其推介就業率的高低，更會受到特定對象就業能力以及勞動市場需求程度的影響，但是正因為特定對象具有的特殊屬性，在勞動市場中往往面臨比一般求職者更多的障礙，因而就業服務人員在進行推介就業工作時，就必須付出更多服務時間提供更深入的就業諮詢服務，而這一點在台灣就業服務體制單一窗口制度的服務模式下，卻因為受到失業給付業務量排擠的影響，有其達成的障礙。

伍、「績效」與「公平」的兩難： 壓縮服務策略的後果

上述受到失業給付排擠而影響到特定對象推介就業的現象，要如

⁹ 表 4 中「失業給付服務人數佔服務總人數比率」與「特定對象推介就業率」未能出現反向關聯的就業服務站，主要原因與該就服站之部份第一線派遣人員不堪工作負荷而離職，人力減少導致當「失業給付服務人數佔服務總人數比率」下降時，「特定對象推介就業率」績效卻也出現下降情形。

何進一步來理解呢？基本上這是契約主義導入台灣就業服務體制的運作過程中，以派遣服務人員為主的直接服務體系，受到體制影響制約所衍生的社會風險管理問題，整體而言，可以分為三個層面來分析。

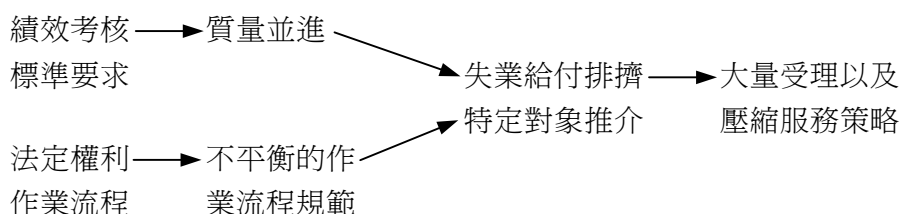
(1)組織管理風險：當勞動市場風險增加而產生大量解僱失業者至就業服務站請領失業給付時，由於目前台灣就業服務體制採取派遣契約模式，派遣服務人員進駐就業服務站提供服務，形成社會風險「內部化」的情形，也就是社會風險轉化成為各就業服務站本身內部的組織管理風險，就業服務站一方面必須將全站人力緊急調動集中運用因應，進行社會風險管理，另一方面還必須督導民營派遣公司依照契約要求的績效標準提供服務，因此台灣在導入契約主義時，並不是完全「外部化」轉由民營派遣公司單獨負責處理，這點是台灣與西方福利國家不同之處。

(2)案主管理風險：就業服務站在因應處理社會風險「內部化」形成的組織管理風險時，在不平衡的法定權利作業流程規範下，就業服務站實際上採取的是「差異化」的案主風險管理模式，也就是對於請領失業給付案主，基於就業保險法已明定辦理失業給付權利事項的明確作業規範，就業服務站必須督導派遣服務人員積極提供服務與資源，進行深入的風險控管處理，相對而言，對於申請推介就業的失業案主，由於就業服務法並未明定詳細的作業規範，作業流程相對簡要許多，在單一窗口制度下，當請領失業給付人數多時，派遣服務人員的時間就會受到排擠，造成申請推介就業的失業案主無法獲得深入服務。

(3)派遣服務人員執行時的道德風險：在「績效考核要求標準」壓力以及「不平衡的法定權利作業流程規範」二項制度性因素彼此衝突下共同影響下，從圖 2 可以瞭解，派遣服務人員執行時往往會出現「績效」與「公平」兩難的道德風險難題，以下分別說明之。

首先，就派遣服務人員個人必須達成的「績效考核標準」面向來

圖 2 派遣服務人員陷入道德風險困境的制度性構成因素



看，其制定程序是先由中央政府制定出具體明確的績效考核標準後¹⁰，再交由各區域就業服務中心經由委外契約，要求受委託之派遣公司及其派遣人員遵守達成，因此可以說這是一種「中央政府－就業服務中心－派遣公司」的「多層級式垂直整合」績效標準制定程序，全國的派遣人員都必須接守相同的「個人化績效標準」，不存在個別差異。在此種程序下制定形成的績效標準，具體內容是先將就業服務站區分為四個等級¹¹，再分別訂立各級派遣服務人員的個人化「量化」與「質化」績效標準，量化績效主要包括「求職登記受理人數」（包括一般求職登記、現場徵才、多元就業方案、失業認定或專案計畫）以及「推介就業有效人數」（僅指臨櫃推介就業成功者、不含現場徵才活動之推介就業成功者）二部份¹²；質化績效則包括「依標準作業流程執行」、「工作服務態度」、「求職者滿意度」、「就業穩定度」等 4 項。這些量化與質化績效標準，派遣服務人員必須每月接受考核，1~2 個

¹⁰ 勞委會職業訓練局在 2005 年時即制定了「就業服務中辦理就業服務相關工作勞務需求計畫績效標準」，做為各區域就業服務中心與派遣公司訂立契約時的遵循依據。

¹¹ 就業服務站的等級區分因素，係考量各站所在地之地方特色、勞動力人口、工作機會差異。

¹² 每月個人基本績效為求職登記受理數及推介就業人數分別為：甲級站 183 人次、45 人次；乙級站為 160 次、40 人次；丙級站為 145 人次、35 人次；丁級站為 115 人次、30 人次。

月內未達成者必須接受教育訓練，連續 3 個月或 6 個月內有累計 3 個月未達成者就不再續聘，因此具有高度強制約束力，對派遣服務人員造成沉重的工作壓力。

第二，就「法定權利事項作業流程」面向來看，目前「失業給付服務」與「特定對象推介就業」二項服務，雖然均屬於法定權利事項，但是在法令規定作業流程上，卻有著明顯不對稱的規範程度。在「失業給付服務」部份，依照就業保險法第十一條第一項第一款規定，失業給付請領條件為：「被保險人於非自願離職辦理退保當日前 3 年內，保險年資合計滿 1 年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起 14 日內仍無法推介就業或安排職業訓練。」同法第二十五條第一項規定：「被保險人於離職後，應檢附離職或定期契約證明文件及國民身分證或其他足資證明身分之證件，親自向公立就業服務機構辦理求職登記、申請失業認定及接受就業諮詢，並填寫失業認定、失業給付申請書及給付收據」。

由於失業給付屬於就業保險法明定的人民權利事項，因而在上述的法律規範下，「初辦受理」、「失業初次認定」、「失業再認定」等各階段，均必須審查申請者的證明文件以確認資格，作業流程規定明確詳實，每位申辦者在未就業前，每人每月必須到站再認定 1 次，故每個案倘完全領取 6 個月失業給付，則就服站至少必需提供 7 次服務（初辦受理 1 次，初次失業認定 1 次，失業再認定 5 次），每次服務約至少需費時 30 分鐘（不含爭議處理時間）。在高度規範作業流程的情形下，派遣服務人員在各階段經常會與申請民眾發生不同的爭議，在初辦階段，最常發生的爭議是「離職證明書」內容的確認，而在失業再認定階段，最費時且最常被失業民眾及雇主抱怨的是「二次求職紀錄」的確認，由於爭議問題的發生，使得派遣服務人員必須耗費更多時間執行失業給付服務。相對而言，關於「特定對象推介就業」在單一窗口的作業流程則簡明許多，派遣服務人員僅需經歷「求職登

記」、「簡易諮詢」二階段即可，耗費時間相對精簡，若是經過簡易諮詢認定難以直接推介就業，則後送給個案管理員進行「個案再諮詢」以及要求參與「就業促進研習活動」，以提升特定對象的求職觀念與技巧。

基於「零拒絕」的就業服務法定原則，目前在臨櫃作業上，不論是申請失業給付者或是特定對象求職者皆以抽號碼牌順序服務，因此派遣服務人員在執行過程中無法自行「選擇性排除」服務對象，但是由於「失業給付服務」所需作業流程服務時間超出「特定對象推介就業」甚多，常因申請失業給付之失業認定量大，而使待號人數多時，導致在綜合服務區單一窗口辦理推介就業及失業認定業務人力不足，必需動員全站人力辦理失業給付。因此，失業給付業務量愈大的就業服務站，就愈可能發生二種對於辦理特定對象推介就業的排擠問題，第一種是排擠綜合服務區第一線派遣服務人員辦理「求職登記」、「簡易諮詢」的工作時間，派遣服務人員被迫採取「省略部份簡易諮詢問題」的方式，以求加速作業，影響對於特定對象問題的瞭解；第二種是排擠到第二線諮詢服務區個案管理員（有將近 50% 是派遣人員）辦理「個案再諮詢」的工作時間，可能是將「職業測驗」省略或是縮短「諮詢會談」時間，直接影響對於特定對象的服務深度，也影響了推介就業的績效。

不論是派遣服務人員採取的「省略部份簡易諮詢問題」方式，或是個案管理員使用的「省略職業測驗」、「縮短會談時間」方式，基本上都是在「質量績效標準」與「不平衡的法定權利作業流程」的制度性衝突下，派遣服務人員被迫採取的「壓縮服務」策略。因為一方面量化績效標準同時要求「求職登記受理人數」以及「推介就業有效人數」，另一方面質化績效標準又要求必須「依照標準作業流程執行」，因此只好在申請失業給付人數多時，藉由「大量受理」方式以達成「求職登記受理人數」的量化績效標準，同時藉由「壓縮服務」策略來符

合「依照標準作業流程執行」的質化績效標準，尋求「質量績效」與「不平衡的法定權利作業流程」的制度性衝突下之間的平衡。採取「大量受理」與「壓縮服務」策略的結果是損害了特定對象失業者獲得「公平服務」的機會，並且影響「推介就業有效人數」成效，因為特定對象中多數是年齡較長者或勞動力條件較差者，他們都是勞動市場中之弱勢者，起比起一般求職者的推介就業服務更需要完整的簡易諮詢、職業測驗與深度諮詢，壓縮服務僅能提供表面之就業服務，並不能就其個人意志、家庭背景、或專業才能做深入諮詢，連帶降低了對於特定對象的推介就業成效，否則必定延長服務時間，引發後續等待民眾多所抱怨。

陸、結語：台灣就業服務體制在契約主義下的困局與出路

在面臨社會高失業率的社會風險危機，以及公務體系內部編制人力不足的雙重壓力下，台灣就業服務體制在 2003 年實施就業保險法時，同時進行了導入契約主義的重要變革，經過五年以來的施行，雖然確實達到「補充服務人力」與「有限度提升績效」以降低失業率的目的，但是台灣就業服務體制在採取派遣契約服務模式進行社會風險管理時，卻使特定對象失業者獲得公平服務的權益受到損害，形成「績效」與「公平」之間的道德風險兩難困局，這是當初推動變革時未曾設想過的非預期性實質後果。台灣就業服務體制在契約主義下的道德風險困局，與 Struyven (2005) 指出西方福利國家產生的特定對象遭到「排除」、「停置」二種風險選擇難題有所不同，因為台灣就業服務體制的契約主義，其實是採取「假勞務委外採購之名、行人力派遣之實」的模式進行，達成績效的責任在表面上已經由政府委外給各派遣公司，由各派遣公司督導派遣服務人員來達成，但實際上派遣服務

人員是在就業服務站公務人員的監督下，依照法定權利事項作業流程執行，派遣公司只是政府與派遣服務人員的中介者角色而已，難以自行採取西方福利國家「選擇性排除」、「選擇性停置」特定對象的作法，然而在「質量績效」與「不平衡的法定權利作業流程」的制度性衝突下，台灣的派遣服務人員卻被迫採取了「壓縮服務」的策略，同樣損及特定對象的公平權益，成為台灣服務人員面對的道德風險困局。這不但是第一線派遣服務人員面臨的個人性道德風險難題，同時也是在制度性衝突下超越個人、擴大形成的台灣就業服務體制集體性困局，因為目前就業服務體制內的第一線臨櫃人員有將近 100% 是派遣人員，第二線個案管理員也有近 50% 是派遣人員，派遣服務人員普遍面臨的困局，其實正是所有就業服務站的組織性風險，更是整體就業服務體制上面臨的社會風險管理困局。

歸根究底，導致這種台灣就業服務體制集體性困局形成的主因在於：為了達到「補充服務人力」與「提升績效」以降低失業率的目的，就業服務體系乃採取勞務委外模式，但實際上卻是「假勞務委外採購之名、行人力派遣之實」，致使勞務委外的定位不明，在勞務委外的契約條文中，強調規範的重點只是派遣勞工、派遣公司、就業服務站三方之間如何達成「績效責任」與「勞務報酬」的對價關係，卻未具體釐清各項權利義務關係，因而經常發生派遣服務人員要求加薪升遷不成而與就服站主管出現磨擦的問題，甚至當派遣服務人員想要緊急請事假時，在沒有派遣公司派駐管理幹部的就服站，就服站主管往往也不敢同意派遣服務人員請假，以避免就服中心與派遣勞工之間的僱用關係落實，凡此均是引發派遣服務人員始終維持高離職率的主因，也使得台灣就業服務體制一直處在服務品質極度不穩定的狀態，而特定對象失業者則成為直接的犧牲者。

未來政府倘若擬順應民間勞工團體之要求，將失業給付的金額增加以及延長給付期間，如此勢將吸引更多申請失業給付者湧進就業服

務站，不僅申請者人數將會增加，同時給付期間延長倍增還將使得失業再認定次數倍增，也就是失業認定業務量倍增，將造成現有困局更加雪上加霜。面對此一困局的解決之道，可分為短中長期三階段，近期內應先將現行「質量績效」與「不平衡的法定權利作業流程」的制度性衝突問題加以改善，具體作法是簡化失業給付認定流程，以降低失業給付證明文件的爭議事件發生率，減少失業給付的服務時間，如此才可降低失業給付服務對於特定對象造成的排擠影響；中期的改善方向是改變目前「失業給付與推介就業單一窗口」制度，將失業給付與推介就業二項業務分開受理與辦理，以避免失業給付人數多時，直接影響辦理特定對象推介就業的時間與成效；長期規劃之道，則應是能以近 3 年辦理失業給付平均人數為考慮依據，對於辦理失業給付量大之縣市（如台北縣、桃園縣等工商大縣），以專案計畫方式增加一定比例的正職人力，降低派遣人員佔總體服務人力的比例，或可改善目前高比例派遣人員被迫面對的道德風險困境，提升服務品質與成效。

參考文獻

一、中文部分

- 王順民，2007，〈大家共同來 A 失業給付？關於失業給付措施的人文思索〉，《國政評論》，國家政策研究基金會。
- 主計處，2000~2003，人力資源統計年報。
- 勞委會職業訓練局，2006，就業服務系統統計報表。
- 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。

二、外文部分

- Arrow, K.J., 1985, "Informational structure of the firm", *American Economic Review*, 75(2): 303-307.
- Bruttel, Oliver, 2004, "Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge", Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service, paper presented at the TLM. NET conference, 25-26 November 2004, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam.
- Mosley, H. and Sol, E., 2001, Process evaluation of active labour market policies trends in implementation, In Japp de Knoing (eds.) *Labour Market Policy and Unemployment*. Edward Elgar.
- Mosley, H. and Sol, Els, 2005, Contractualism in Employment Service: A Socio-Economic Perspective, In Sol and Westerveld (eds.) *Contractualism in Employment Service* (pp.1-20). Netherlands: Kluwer Law International.
- Sol, Els and Westerveld, Mies, 2006, The Individual Job Seeker in the Sphere of Contractualism, paper to be presented at the

ASPEN/ETUI conference on Activation policies in the EU, October 20-21, 2006, Brussels.

Struyven, Ludo, 2005, *Between Efficiency and Equality: New Public-Private Arrangement in Employment Assistance for the Unemployed*, paper presented at TLM.NET Work Package 5, Catholic University.

Wearing, Michael, 2001, *Risk, Human Services and Contractualism: Managing the Social insecurities of poverty risks*, In Yeatman (eds.) *Governing Australia* (pp.129-153). Australia: The Federation Press.

Yeatman, Anna, 2001, *Interpreting Contemporary Contractualism*, In Yeatman (eds.) *Governing Australia* (pp.227-241). Australia: The Federation Press.

Dilemma between performance and equality under Contractualism:

The social risk management analysis of
Employment service regime in Taiwan

*Chien-Hung Lee**

Abstract

This paper analyze the Taiwan's Employment Service Regime change by implementing contractualism to compressed high unemployment rates and increasing manpower of government at the same time of Employment Insurance Act carried out after Year 2003. Although indeed performing the effects of "supplementing service manpower" and "improving service performance" after change, but also producing the dilemma of moral hazard between performance and equality to damage the fair service benefits of particular unemployed. There are suggestions as follow: simplify the identification process of unemployment benefit, detach the service window of unemployment benefit and employment service, increasing manpower for the employment service stations of large unemployment benefit.

Keywords: Employment service regime, Contractualism, Social risk management

* Assistant Professor, Department of Labour and Human Resource, University of Chinese Culture.