

就業安全

Employment Security

12月號

DEC. 2013

第十二卷 第二期

本期主題：

邁向新里程—全方位之勞動力發展政策

勞動力運用

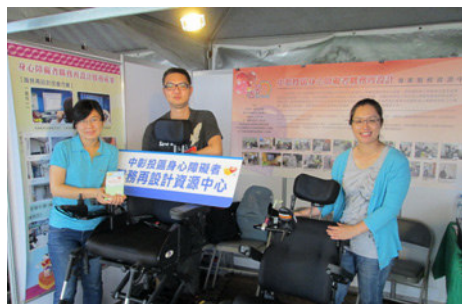
勞動力開發

勞動力提升

- 明師出高徒，技藝永傳承--明師高徒計畫
- 青年夢享家(Youth Salon)--青年職涯發展工作站
- 身障者職業重建新里程碑--五區域性職重資源中心
- 開創就業協助新品牌--臺灣就業通



目次



職業訓練局 就業安全 Employment Security

12月號
DEC. 2013
第十二卷 第二期

專題

- 05 明師出高徒，技藝永傳承--明師高徒計畫
- 11 青年夢享家（Youth Salon）的規劃與推展
- 21 身障者職業重建新里程碑--成立五區域性職重資源中心
- 26 開創就業協助的新品牌--臺灣就業通

職業訓練

- 32 臺灣傳統工匠師徒制與職業訓練之比較分析
- 37 區域運籌在職業訓練之整合效益--以中彰投分署為例
- 43 扣件產業聚落分析與職訓供需調查
- 49 人才斷崖危機

就業服務

- 58 推動一案到底就業服務模式之意義與實務策略
- 65 何謂「就業上年齡歧視」？--美國經驗之省思
- 71 培養青年之生涯韌力--就業力外的另一章

身心障礙者 就業訓練

- 79 職業重建個案管理服務工作手冊之試辦經驗--以臺北市為例
- 85 發展區域性職務再設計專案單位之理念與實務分享
- 93 從支持性就業實務看見支持的價值與意涵

外國人聘僱 許可與管理

- 104 聘僱外籍專業人士之國際趨勢與效益分析
- 110 影響外籍勞工和外國專業人員的決定因素之分析--區域產業的影響

刊名：就業安全半年刊

發行人：林三貴

出版機關：行政院勞工委員會職業訓練局

地址：新北市新莊區中平路439號南棟4樓

電話：(02) 8995-6000

編輯委員：廖為仁、賴樹立、王玉珊、莊美娟、游明鑫、李庚霽、蘇昭如、陳瑞嘉、邱月雲、施淑惠、沈文麗、劉兆祥、黃春長、陳毓雯、黃國裕、林素珍、吳慶輝、臧艷華、田玉霞、胡膺權

執行編輯：王志銘、謝德銘、曹毓珊、呂美慧、薛鑑忠、楊國聖、黃俐文、簡秀華、侯松延、林富晨、許慈敏、謝妮珊

出版日期：中華民國102年12月

創刊日期：中華民國91年7月

出刊頻率：半年1期 訂價：220元

展售處：

1.五南文化廣場臺中總店

(臺中市中山路6號, 04-2226-0330, www.wunan.com.tw)

2.國家書店

(臺北市松江路209號1樓, 02-2518-0207, www.govbooks.com.tw)

委製單位：安迪強森國際有限公司

GPN：2009102107 ISSN：20702833

本刊同時刊登於職業訓練局網站：www.evta.gov.tw

姓名標示—非商業性—禁止改作 2.5 臺灣版

本著作採「創用CC」之授權模式，僅限於非營利、禁止改作且標示著作人姓名之條件下，得利用本著作。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求行政院勞工委員會職業訓練局同意或書面授權，聯絡電話：(02) 8995-6000。



編者序

勞動是人類社會發展的核心，不論在任何時代，勞動者永遠是國家經濟發展的穩定力量。過去幾年來，行政院勞工委員會作為勞動權益保障者的角色，陸續完成各項法案修訂及措施推動，包括勞動三法、勞保年金、育嬰留職停薪津貼及設置勞工權益基金等，協助勞動權益之提升。尤其勞動三法在走過漫長的修法之路後，終於在2011年5月1日正式上路，進一步保障了勞動團結權、協商權與爭議權，也是我國勞動人權重要的里程碑，是幾十年來臺灣勞動關係的重大成就，也使我國集體勞動關係可以期待未來進一步的發展。

建構完善的就業安全體系，一直是政府的政策推行與努力的目標，就業保險法於2003年實施，為因應就業保險法開辦，近年政府公立就業服務機構整合就業服務、職業訓練、失業認定及失業給付申請，推動就業服務三合一單一窗口的整合性一案到底服務，建立公立就業服務機構的標準化流程與標準化的服務標示，讓政府公共就業服務得以建立品牌形象。

而勞委會更於今年積極推動「明師高徒計畫」，由職業訓練中心引導師徒擬定客製化訓練內容，搭建起技術與經驗傳承之管道，強化青年技術能力，提升其就業或創業機會，來面對知識經濟發展之衝擊與國際經貿激烈競爭環境。

因此，本期主題訂為：「邁向新里程—全方位之勞動力發展政策」，邀集各專家學者與職業訓練局各業務單位，為國家勞動力發展提出建言和方法，以期開創國人職涯與人力資本發展的新里程碑。

在子題方面，邀約職業訓練局同仁，專題發表「明師出高徒，技藝永傳承--明師高徒計畫」、「青年夢享家（Youth Salon）的規劃與推展」、「身障者職業重建新里程碑--成立五區域性職重資源中心」、「開創就業協助的新品牌--臺灣就業通」等4篇專文來介紹職業訓練局的新政策計畫推動內容與作法。

其他單元，職業訓練方面：有臺南職業訓練中心助理研究員李振嘉與輔導員陳婉青共同論述「臺灣傳統工匠師徒制與職業訓練之比較分析」、中區職業訓練中心股長林弘耀撰文「區域運籌在職業訓練之整合效益--以中彰投分署為例」、金屬工業研究發展中心經理陸蓉菁專論「扣件產業聚落分析與職訓供需調查」，以及財團法人環球經濟社社長兼公共政策研究所所長林建山博士剖析「人才斷崖危機」等4篇專文，說明人才培育成為決定國家競爭力的首要關鍵變數。

在就業服務單元部分，也邀約桃竹苗就業服務中心丁玉珍主任與陳秀玲課長共同撰述「推動一案到底就業服務模式之意義與實務策略」、中研院歐美研究所研究員焦興鎧論析「何謂『就業上年齡歧視』？--美國經驗之省思」、及中國文化大學心理輔導學系副教授洪瑞斌發表「培養青年之生涯韌力--就業力外的另一章」等3篇專文，為就業服務提出獨到的見解與方法。

而在身心障礙者就業訓練單元部分，特別邀約國立彰化師範大學復健諮商研究所副教授王敏行、中彰投區身心障礙者職業重建服務資源中心執行秘書曾中斌、中彰投區身心障礙者職業重建服務資源中心職重專員林煒翔、李敏聰、陳冠霖等人共同執筆「職業重建個案管理服務工作手冊之試辦經驗」，另外亦邀約中山醫學大學附設醫院輔具中心治療師林明潔、林佳儀、楊雅馨等人共同撰述「發展區域性職務再設計專案單位之理念與實務分享」、及財團法人心路社會福利基金會臺北就業服務中心黃慶鑽主任、王柏軒組長、劉雪蓉組長等3人共同發表「從支持性就業實務看見支持的價值與意涵」。

在外國人聘僱許可與管理單元，亦邀約中華經濟研究院經濟展望中心研究員彭素玲論析「聘僱外籍專業人士之國際趨勢與效益分析」、以及國立臺北大學經濟學系教授徐美、政治大學經濟系陳晏羚共同剖論「影響外籍勞工和外國專業人員的決定因素之分析--區域產業的影響」等專文，為外勞政策提出研究報告。

三十餘年來職業訓練局業務伴隨臺灣經濟成長，見證了臺灣產業由勞力密集產業晉升至資本密集、技術密集產業，臺灣人力資本由原來的低階勞力型態轉型為匯集大量的高階、科技、研發之知識工作者（Knowledge Worker），期間的蛻變由量而質、由下而上，形成我國優質人力資源之推手。職業訓練局未來擴大轉型為「勞動力發展署」，政策與執行合一，強化跨部會的協調、整合，以有效落實勞動力發展政策與執行動能。勞動力發展署之組織將原職掌6個職業訓練中心及5個就業服務中心的業務，整併成5個勞動力發展分署，使組織體系一元化、服務地方化，建構精實的就業安全網絡，讓勞雇雙方的就業資訊更公開、健全、透明，以期勞動力充分運用，促進勞動力永續發展。



本期專題

- 明師出高徒，技藝永傳承--明師高徒計畫
- 青年夢享家（Youth Salon）的規劃與推展
- 身障者職業重建新里程碑--成立五區域性職重資源中心
- 開創就業協助的新品牌--臺灣就業通





明師出高徒 技藝永傳承 —明師高徒計畫

唐昌豪/職業訓練局訓練發展組編審

壹、前言

新世代青年於全球化與知識經濟發展之衝擊下，須面對國際經貿激烈競爭、科技日新月異、產業結構快速變遷、僱用型態多元化等環境，青年朋友有必要發展更豐富多元之職涯適應能力。行政院勞工委員會為協助青年就業，依其不同階段整合政府資源與企業合作，已辦理相關職業訓練措施包括：補助大專校院辦理就業學程計畫、雙軌訓練旗艦計畫、產學訓合作訓練、青年就業旗艦計畫及青年就業讚計畫等，期以縮短學用落差並改善失業問題。

除上開計畫外，為強化青年技術能力，提升其就業或創業機會，勞委會於今（102）年特推動「明師高徒計畫」，將隱藏於民間（10人以下事業單位、自營作者）之師徒教導學習管道予以制度化，且保有個別化、彈性化及長期訓練機制之特色，輔以就業服務中心協助適訓評估，由職業訓練中心引導師徒擬定客製化訓練內容，搭建起技術與經驗傳承之管道，並為青年建構未來職涯發展另一條就業或創業之有效路徑。



貳、為什麼我們需要師徒制

[本段落節錄自陳嘉彌著《徒弟秘笈》乙書]

師徒制（mentoring）是一種幫助個人職涯發展之策略。一個願意尋找師傅之人，他能從師傅身上獲得知識、專業、價值、技能、遠景、態度、友誼等學習成長，同時也得到師傅之保護、提攜、酬賞、掖進等獨有機會。徒弟因有師傅協助，能豐富個人學習和職涯發展。另一方面，師傅因帶領徒弟緣故，能不斷地豐富增長本身知識與技能，藉由徒弟之協助和合作，能完成更多目標與理想，並在師徒活動過程中獲得自我肯定與實現。師徒制是有效促使師徒雙方完成個人職涯發展目標的重要策略之一。

大多數成功者的背後，都有特殊的徒弟學習經驗，例如臺灣經營之神王永慶、臺灣神經藥理大師張傳炯、美國賀喜巧克力（Hershey-Chocolate Bar）的創作者賀喜（Milton Hershey）、臺灣之光麵包師傅吳寶春、餐飲達人阿基師等人，他們大多經歷過一段特殊之徒弟生涯，奠定這些名人日後不凡成就之基礎。他們的經歷呼應了魏克曼和蘇鼎（Wickman & Sjodin, 1997）所指出，大凡一個人能成功的秘訣之一是「接納、投入及實踐了『師徒式生活方式』（mentoring lifestyle）」，而這種在人類學習歷史中一直存在的「師徒式生活方式」是一種具有「特殊的」、「多樣性的」、「終生的」、「教學相長的」學習法，它與學校教育或訓練機構內一般的師生學習關係並不相同。

回想每個人的出生學習歷程：第一個教

導我們「吃、喝、坐、站、走」動作的人是父母。隨著年紀增長，在進入學校前，除了父母之外，教導我們的人可能增加了家中的兄姐、家族中的大孩子、或父母的朋友。進入學校受教育後，除一般師生的學習型態外，可能有某位教師特別單獨地啟發教導我們，也可能在友儕間有位特別的學習楷模，他們對自己產生學習影響。離開學校，進入職場及成立家庭後，得到特定人士指導與幫助的機會可能更多，例如職場前輩、單位主管、配偶、不期而遇的貴人等，一直到我們從職場退休為止，甚至延伸到我們的生命結束。在這整個一生中，我們的學習歷程如雷文森（Daniel J. Levinson）的著名研究《男人的一生》（Seasons of a Man's Life, 1978）及《女人的一生》（Seasons of a Woman's Life, 1996）所述，有著不同的機會與階段扮演著「徒弟（學習者）—師傅（教學者）—徒弟（學習者）」的角色，學習及傳承生活世界中重要的知識、經驗與智慧。

其次，做為終生學習者、或初入專業領域的新手、或企圖在某個領域尋求進階自我實現的人，身邊都需要一個有經驗的師傅樂於引導、忠告、教導、輔導、鍛鍊、保護、提攜、支持、或典範我們，以促進個人生活、思考、及行動實踐的成長。麥克派特蘭（McPartland, 1985）描述一個人跟隨一位師傅，就好像他在運動場上有一個專屬教練，可以忠告及教導肢體動作和技巧上的細節，給予回饋與演示策略。師傅的功能及角色更勝過教練，師傅不僅提供徒弟展示和支持的機會，幫助他打開升遷的大門，更會糾正徒弟的過錯、保護徒弟，直到他能學習受其他人的批評，並從中得到啟示和收穫。師徒式學習的終極目標是讓一



個人能從徒弟的學習角色，在某一天變成優質傳承者的師傅角色，在生活及職場工作中繼續實踐師徒式的學習生活方式。這樣的師徒式學習歷程，能促使一個人的能力不斷地進步及完成短期目標，最後完成個人的生涯願望。

師徒制在個人的生涯經營中有那些好處，值得我們一生中將它列為一項重要的學習策略？許多學者提出師徒制的功能及優點，但以克萊姆（Kram, 1985）的觀點最為簡潔，她指出師徒制有二個主要的功能：

一、職涯功能

師傅及徒弟能相互學習「結繩的方法」，培養個人在一個團體或組織中不斷向上發展與晉升的能力和機會。

二、社會心理功能

師傅及徒弟能學習相互信任、親近、建立人際關係及擴展人際網絡，增強個人及專業成長、認同、自我價值、與自我效能。

這二個功能及優點雖對師徒二人皆有幫助，但過去許多研究發現，它對徒弟的影響最為明顯：「職涯功能」能幫助徒弟得到較佳的報酬及成就進展，而「社會心理功能」能提升徒弟對自己與外界各種關係的滿意程度（Ragins & Kram, 2007）。回顧前述成功者，如果他們早年沒有師徒的歷練經驗，或許今日的這些主角又是另一番景象。具體而言，成功的師徒制對徒弟及師傅的各自利益如下：

一、徒弟的利益

- （一）增進知識和技能：徒弟能快速從師傅身上學到新的知識和技能，以及他成功的經驗及錯誤的啟示，避免自己在盲目中「嘗試錯誤學習」，節省摸索的時間和精力。
- （二）得到教練、忠告、引導及支持：師傅可以視為是個人專屬的導師及教練，隨時讓徒弟提問、索取資訊及解決問題，甚至他是徒弟陷入困境時的支持援手與保護者，這是最難得的珍貴價值。
- （三）及早融入組織的環境、文化及制度：當徒弟進入一個新的組織或環境時，師傅除提供徒弟有關這個組織或環境的正式制度和管理規定外，也會告知潛存的「慣例」（非明文規定）和文化氛圍，這些寶貴的資訊能讓徒弟迅速進入工作狀況，減少個人在組織中的挫折。
- （四）增加新機會及人脈接觸：師傅能為徒弟打開學習機會的大門（例如安排參加重要會議、給予表現機會、或賦予重要的工作任務），其中，徒弟能即時有機會接觸或碰到更多可能影響自己生涯的其他「貴人」，建立個人的人際網絡。
- （五）超乎意想的職涯成功：師傅能提供有形及無形的幫助，加上個人的努力，徒弟的職涯成就將超過自己原有預期的目標，例如領導才能、公益服務、個人自我實現與滿足。

二、師傅的利益

- （一）學習較多元的觀點：師傅透過互動及傳承徒弟的過程中，也從徒弟身上學到不同的經驗與觀點，而達到教學相長的目

的。

- （二）自我證明及自我增強：師傅在分享知識、技能及專業的過程中，無形地自我驗證了個人的能力；同時從徒弟的尊敬和欽羨態度中，也獲得自我增強的激勵。這是師傅從師徒制中獲得的最大成就感。
- （三）增進自我滿意程度：大多數師傅表示從「助人行為」中能對自己產生較高的自我滿意。尤其對已有成就或能力的師傅而言，過去受人幫助，現在能回饋給後進，並能幫助他們成功，會產生「名師出高徒」的自豪感受。因此，成功的師徒制如期待師徒皆能獲益，它必須建立在師徒二人細心經營關係的基礎上，尤其身為徒弟的人，須投入更大的心力，才能獲得更多的收益及成果。一位曾經參加師徒制，做過徒弟角色的林瑞新老師指出，師徒制能否成功及徒弟能否得到收穫的關鍵因素是在徒弟身上，徒弟的正向學習認知、積極心態、與具體行動，能夠克服解決師徒制的難阻和問題，而獲得意想不到的實務經驗與成果（陳嘉彌，2003）；另一位也曾擔任過徒弟的陳美音老師在親身實踐師徒學習後，認為一個人除了有「好的師傅」外，自己要肯更「努力付出」，才會有真實的成就感（陳嘉彌，2003）。因此，在師徒制中，師傅的才智固然重要，但徒弟如何能從師傅身上「找到、學到、挖到、得到」寶貝，激勵師傅樂意「接納自己、傾囊相授」，最後提升自己的能力，這才是師徒式學習的珍貴價值所在。亞美瑪特（Yamamoto,

1988）說「沒有天生成功的徒弟」，中國亞聖孟子也以「教到英才」為君子三樂之一。亦即，一個人要能在師徒式學習中獲得更多的實質收穫，學習如何成為一位成功徒弟（英才）的知能與技巧，是一項重要的基本能力。



參、明師高徒計畫內容介紹

- 一、目的：為提升青年專業技術能力，透過師徒教導之訓練傳承工作技能及經驗，促進其就業。
- 二、訓練模式與訓練時間：明師高徒計畫所稱師徒制，指透過經驗豐富之資深師傅帶領參訓青年學習技能，以師徒緊密之教導互動，協助徒弟於實務訓練環境建構職涯發展及就業能力。訓練期間由師徒雙方依訓練職類、學習歷程等條件議定，且每月訓練時數應達一百小時以上。
- 三、補助期間：於訓練期間內最長補助一年。但經職訓中心評估技術養成需延長訓練者，最得多得延長一年。
- 四、訓練對象：具中華民國國籍，且年滿18歲以上29歲以下，非在學之未就業青年。
- 五、辦理職類要件：明師高徒計畫辦理之訓練職類，應以就業或創業機會明確，需長期學習養成者，並具有勞動市場價值者。符合前述條件之職類由職訓局與所屬各職訓中心依轄區產業需求及特色規劃，並由職訓局核定後公告。
- 六、師傅資格：受僱於10人以下事業單位或自營作業者。具備上述訓練職類專長，且實際工作五年以上。具備下列資格之一：

(一) 具有與專業領域相關專業或技術，參加計畫時仍從業於專業領域且績效優良或有具體貢獻者。

(二) 曾任國際級或國家級重要專業競賽選手、教練或裁判者。

(三) 曾獲頒國際級或國家級重要專業技能獎項者。

(四) 具不易羅致之特殊專長或技能，持有作品或證明者。

(五) 具有新興就業機會之特別領域專長，經長期學習且持有證明者。

七、師傅遴選程序：職訓中心於申請人文件備齊後，組成專家遴選小組進行資格審查；必要時通知申請人到場說明。

八、師傅資格有效期限及終止資格：申請人經職訓中心資格審查通過後，需完成本計畫相關教育研習，始由職訓中心將其資訊登入本計畫交流平臺。師傅資格有效期限為二年，並自職訓中心將相關資訊登入本計畫交流平臺當日（含）起算。

九、徒弟之遴選原則：

(一) 需經由師傅遴選決定。

(二) 師傅與徒弟有下列情形之一，應自行迴避不得配對：

1. 師傅及徒弟曾為或現為配偶、三等親等內之血親、一親等內之姻親。
2. 師傅現與或曾與徒弟訂有婚約。
3. 師傅現為或曾為徒弟之法定代理人。一名師傅最多訓練兩名徒弟。但有特殊情形經職訓中心同意者，不在此限。

十、師徒配對成功後應辦事項：應於30日內接受職訓中心輔導協助，共同完成訓練綱要、簽訂訓練契約，並提出徒弟結訓認定

標準，經職訓中心核定後，始得實施訓練。前項作業逾期末完成者，視為配對不成功；同一訓練綱要不得向其他政府機關（構）提出申請補助。

十一、師傅訓練期間應配合事項：

(一) 師傅應依訓練綱要親自督導訓練及批閱徒弟訓練雙週誌，並定期檢核學習或訓練成效。

(二) 提供徒弟技能訓練、職涯指導及促進工作態度。

(三) 不得將與訓練目的無關之任務交予徒弟執行，且所託付之任務應切合徒弟之能力。

(四) 無償提供訓練設施、設備供徒弟使用。但師徒議定由徒弟應自行準備者，不在此限。

(五) 對於訓練設施、設備之使用，應對徒弟說明操作程序並示範後，始得讓徒弟進行操作。

(六) 徒弟有離（退）訓之事實，應自離（退）訓日之次日起5日內告知職訓中心。

(七) 應配合職訓中心或就服中心參與教育研習、訓練查核及成效評估，項目如下：

1. 參與本計畫教育研習及交流。
2. 接受電話訪問、郵寄問卷、實地訪查及就業調查等相關訪查事宜。
3. 預告或不預告之訪視評核活動。實地訪視評核時，師傅並應參與說明。

十二、徒弟於訓練期間，應辦理事項如下：

(一) 應接受師傅之指導、遵守相關作業及管理規範，並確實完成訓練範疇內所託付之任務。

(二) 應遵照師傅說明示範方式，操作使用所

提供之訓練設施及設備。

(三) 應填寫訓練雙週誌，並與師傅依訓練綱要定期檢核成效。

(四) 於參訓期間因故離（退）訓，應於離（退）訓生效日之15日前告知師傅及職訓中心。

(五) 於參訓期間受僱用，應於受僱用日之次日起10日內告知師傅及職訓中心。

(六) 應配合職訓中心或就服中心參與教育研習、訓練查核及成效評估，項目如下：

1. 參與本計畫教育研習及交流。
2. 接受電話訪問、郵寄問卷、實地訪查及就業調查等相關訪查事宜。
3. 預告或不預告之訪視評核活動。實地訪視評核時，徒弟並應參與說明。
4. 於訓練結束後配合就業追蹤調查事項。

十三、補助方式及額度：職訓中心應依核定訓練綱要及實際訓練徒弟人數，補助師傅指導費及徒弟訓練津貼，補助標準如下：

(一) 師傅：指導每名徒弟每月補助5,000元，其餘訓練費用不予補助。

(二) 徒弟：每名徒弟每月補助10,000元。

(三) 徒弟於訓練期間由職訓中心投保勞工保險。但訓練期間受僱用者，由僱用單位依法投保勞工保險。

十四、訓練實施效益之回饋：訓練補助期滿後，徒弟應展現訓練成果，並接受職訓中心實地訪查及輔導就業或創業。徒弟之就業情形及訓練成果將作為師傅之訓練成效，並由職訓中心登入於師徒交流平臺專區。



肆、結語

如何擴大青年就業力養成途徑，係勞委會



職訓局長期以來視為最重要的工作之一，為使更多青年朋友在職涯的發展上有更多的發揮空間，並讓優秀的傳統職業技能，透過制度化推廣，達到技藝永續傳承之目的，現階段（102年10月）先提供25種訓練職類包括：會展人員；插畫漫畫從業人員；金屬砂模製造及金屬表面處理人員；板金工；農、林、漁、牧業專業人員；鐘錶眼鏡專業員；縫紉、刺繡及有關工作人員；手工藝品工作者；廚師；機動車輛維修人員；模板工；混凝土工；裝潢木工；水電工程人員；麵包點心及糖果製造人員；成衣服飾加工人員；視覺藝術創作人員；皮革製品及有關工作人員；新娘婚紗造型及婚禮策劃人員；精密機械；冷凍空調；珠寶及貴金屬製作人員；紡織及針織機械操作人員；寵物美容師；傳統技藝工作者。

在臺灣，沒有所謂夕陽產業，只有不深耕技術領域而落後的企業與勞動力，勞委會職訓局也期盼社會上之青年及家長能揚棄長年來對傳統技術職類工作內涵與社會地位之刻板印象。職業無分貴賤，一律平等，重點在於能否在各行各業中，不僅能做、會做，更要做得好、做得精通，一旦建立職業權威，也可讓臺灣成為一個更有生活品味的社會。

參考文獻

陳嘉彌（2012年），徒弟秘笈。



李庚霽/職業訓練局就業服務組組長



壹、楔子

「哇！你好像住在我心裡ㄟ...」（A君）

「大學畢業後在百貨公司當櫃姐，販賣鍋具，結果碰到顧客指著小孩說：你再不好好唸書，將來就會像她一樣賣鍋子。」「我不禁開始懷疑自己，大學畢業，多益9百多分，代表的是什麼意義?!...。」（B君）

「這是一個很棒的平臺，因為我覺得社會氛圍不相信年輕人，可是我遇見有很多很努力的同學、學長姐。」「在這裡我覺得她是相信年輕人的...」（C君）

這些回饋的真心話，是來「青年夢享家」（青年職涯中心，Youth Salon，以下簡稱YS）的年輕夥伴的肺腑之言，這些私房話是不斷的鼓舞著專業服務人員一再激發熱誠與創意的原動力，也是督促著原創規劃者的省思及滾動前進的推力。



貳、青年的職涯發展

職涯（Career）是指一個人在職業生涯的發展過程。一般來說，職涯包含職涯規劃（Career Planning），是從個人的角度出發，先了解自己的興趣、價值觀、知識技能與性格，再結合內外部勞動市場的供需變化，進而規劃自己在工作上的職涯路徑和訓練發展需求，以達成自我的職涯目標。此外，也包括組織職涯管理（Career Management），是從組織的角度出發，根據策略、結構和組織發展需求，透過選、訓、育、用、留等機制，整合員工個人職涯規劃、發展、組織關鍵職位等計畫，以創造員工個人和組織目標結合。

青年職涯發展的歷程，首先應引發青年對職涯思考，使青年瞭解工作與職涯的多樣性，從學校、職場、親人等管道試著了解關於工作與職涯的資訊，如個人特質、認識工作世界、需具備哪些條件、了解現今產業發展趨勢等。接著，開始探索、規劃自己的職涯，以擬定職涯計畫來發展自己的職涯。再來，做足職涯準備，透過相關工作經驗、教育、訓練等方式，使自己具備基本的技能、專業技能、證照、相關經驗等。最後透過以上三項步驟，使自己具備好應有的工作能力。

李健鴻（2008）認為，青年長期失業者有明顯的就業市場迷思障礙，故在現行的就業服務體系中，應建構如先進國家常見的「個人化青年就業諮詢輔導服務模式」，可針對青年長期失業者提供直接相關的「深度就業諮商輔導服務」，此作法對於很多正處於「生涯未定位」情況中（Career Undecideness）的求職青年來說，「就業諮詢輔導服務」具有「協助釐清職涯發展方向」、「協助瞭解就業市場需求」、「建立工作價值觀與職業倫理」、「強

化求職準備能力」等四項具體功能，應具有重要協助作用。

Stanzler與Radday等人（2012）認為，青年職涯發展的協助，首在提供有意義的工作經驗給青年，它是降低失業青年數量最好的方式。所以，青年職涯發展包含幾個重要成分：

- 一、技能的發展：包含基本學術技能和新一代需要的技能，如時間管理、專業精神、衝突解決、決策能力、解決問題能力、目標設定等；此外，工作技能也是必須的，如找工作技能和辦公室技能，並使青年了解這三種技能中的連結性。
- 二、職涯曝光：使青年了解每種職業的資訊，讓青年清楚了解需具備何種技能才可順利進入工作中，此可透過實習方式、服務學習、暑期工作的方式獲得。
- 三、青年發展服務，提供健康照護、諮詢、危機處理、指導等服務，使青年成功克服個人的挑戰，並對自己未來設定目標。



參、現今世界怎麼了？青年到底要什麼？！

近幾年來，全球青年失業率居高不下，多數高於全體平均失業率，臺灣的青年（15-24歲）失業率亦停留在13-14%左右，約為全體平均失業率的3倍左右（詳如表一），此一結果除直接影響其尋職就業及經濟收入外，也間接影響其結婚、生育的意願，使得少子女化現象繼高齡化之後，更蒙上一層陰影，造成人口結構變化的另一個隱憂。而根據行政院勞委會2010年青年勞工就業狀況調查資料顯示，青年求職者希望政府提供哪些服務來促進青年就業的前三項為：「就業服務及資訊」、「辦

理專業技能訓練」、「辦理徵才」，其中也包括職業輔導等需求。（詳見表二）。

表一臺灣15~29歲青年失業率（2007-2013年9月）

單位：％

年別	整體總平均	15~19歲	20~24歲	25~29歲
2007年	3.91	11.13	10.56	5.87
2008年	4.14	11.42	11.89	6.38
2009年	5.85	13.55	14.67	8.77
2010年	5.21	10.93	13.51	8.15
2011年	4.39	11.22	12.71	7.11
2012年	4.24	9.80	13.17	7.08
2013 1-9月	4.18	9.49	13.64	7.10

資料來源：行政院主計總處，102年9月人力資源調查統計。

表二青年勞工希望政府提供哪些服務以促進青年就業—按性別、年齡、教育程度別分

2010年10月

單位：人，％

項目別	總計	國中及以下	高中（職）	專科	大學	碩士及以上
樣本數	4,014	203	1,088	440	2,017	266
提供就業服務及資訊	63.97	60.44	61.36	66.41	65.28	65.76
辦理徵才活動	50.87	33.81	46.22	53.62	53.33	64.82
提供面試技巧及產業趨勢等研習課程	41.79	31.72	33.18	41.96	47.85	46.92
提供法令宣導及工作權益等說明課程	26.91	21.63	23.23	29.87	28.68	30.97
辦理專業技能訓練	59.96	47.84	53.24	68.28	63.34	64.32
結合學校辦理在學青年職場見習	44.84	36.48	40.19	41.96	49.63	44.71
由職訓中心辦理畢業青年職場見習	39.20	31.88	38.85	34.62	41.95	35.95
提供職業輔導或職業心理測驗	28.55	18.56	27.09	30.62	30.06	30.34
提供創業資訊及課程輔導	42.13	32.59	37.80	47.44	44.63	44.44
提供創業貸款	37.51	36.69	35.30	40.27	38.13	39.18
其他	2.38	6.90	2.50	2.50	1.76	1.84

資料來源：行政院勞委會（2010），青年勞工就業狀況調查。



因此，要改善此一現象及滿足青年實際需求，職涯協助服務政策的規劃除須秉持「同理心」與「案主最佳利益原則」觀點外，更應採取「積極工作福利」的職涯規劃與發展的就業促進措施具體作為，以因應此一時期的青年失業狂潮，而避免被淹沒了。



肆、YS的營運規劃

在臺灣高教育政策特性下，如何針對15至29歲本國籍青年，包括：待業者、在職青年、青年創業者及學生，提供青年就業服務、職業訓練、創業、職涯規劃、職能提升與專業證照等多面向合一的服務，進而打造一個專屬於青年，富有歸屬感的專業服務空間，透過專業人員提供職業心理測驗施測、深度諮詢及相關專題講座等，陪伴及互信的職涯服務歷程，讓青年彼此交流與互動及同儕間的激盪，以青年幫助青年（「個案服務個案」理念），提升自信與能力的「全人全方位」的職涯服務理念，讓青年了解自己的興趣、性向、人格、價值觀及就業困境，樂於積極正向思考的面對解決職涯規劃的疑問迷失（思），使其在自我實現中，找到工作幸福感。

YS規劃初期，於101年10月24日委託實踐大學於其高雄市教學中心舉辦「青年職涯發展中心營運需求調查焦點座談會」，邀請了南部的校園青年菁英代表，及產、學、研中關注青年議題的專家學者們，一起來討論青年職涯



發展的議題，希望透過充分的討論與建議，做為在高雄地區打造一個專為青年量身訂做的職涯諮詢空間的重要參據。此次焦點座談會中形成的重要共識，分述如下。

- 一、中心成立必要性：與會人員均表示樂見青年職涯發展中心的成立，相信在完整的規劃與有效的行銷下，中心將成為高雄地區青年就業諮詢與深度的專業服務中心，並可與青年朋友們建立可信任的夥伴關係。
- 二、服務對象：中心的主要服務對象為15~29歲之青年，並建議將對象著重在「last mile」的青年。此族群即將畢業而開始進入職場，面臨學校與職場的轉銜時期，需要資源來幫助他們訂立未來的方向與目標，並營造青年的「就業力」（employability）。
- 三、服務時間：中心的服務時間，上午十點至下午十點（全年無休或周一至周六），並提供24小時線上諮詢服務；此外，針對專業諮詢服務部分，如職涯諮詢，可採預約方式服務。
- 四、服務內容：中心所提供的服務主要內容如下幾項：
 - （一）職涯規劃之專業諮詢：可為「職場育成中心」的概念，提供就業準備，以彌平學校與職場的缺口。

- (二) 提供政府資源之相關創業、職業訓練、就業服務等方案。
- (三) 未來職涯發展方向之心理諮商及輔導：可朝提供個人化之「職涯張老師」的方向服務青年。
- (四) 成立志工社團服務、體驗實習（建立正確工作態度與觀念）。
- (五) 以同理心提供適合的職缺與媒合。
- (六) 舉辦相關經驗分享活動或座談。
- (七) 結合企業等提供學生實習機會，以補強實務經驗。
- (八) 提供就業與創業之潛在風險諮詢。
- (九) 建立與培養軟實力（如，態度面、正確價值觀等）。
- (十) 邀請產官學界熱心人士擔任一日志工，提供實務經驗諮詢。

另外，年度中各月、各季的服務重點可有：

- (一) 定期舉辦宣傳活動（初期可考量明星代言人，增進知名度），讓青年了解中心資源。
- (二) 與學校合作辦理職涯相關課程，讓更多學生了解及認識自我。
- (三) 採取校園巡迴方式，宣傳、行銷中心所提供的服務項目。
- (四) 透過駐校代表或成立社團方式，將中心訊息扎根於校園。
- (五) 與學校合作，辦理企業參訪、徵才活動。
- (六) 與政府就業網站相連結，提供就業職缺。
- (七) 創造與建立中心之「專屬品牌」與「

形象產品」。

五、品牌定位：需建立自己的品牌形象，服務類型應與各地就業服務站有所區隔。亦即可定位為職涯教育、資源的提供者，提供各地就業服務站外購式服務，如職涯諮詢，為一增值體系，以建立良好的品牌印象，吸引青年主動前來尋求服務。

綜合所述，擬定中心的理念與策略，首先以「BIG」代表服務理念，主要係以活潑化的主題意象，打造一個自由、明亮開放、有朝氣的空間（Bright），提供個別化的服務（Individual）以順應青年的需求，讓青年願意前來，協助開拓青年國際化的視野（Global），以及「IDEA」代表策略，透過鑑別（Identify）-職涯諮詢、設計（Design）-職涯規劃、增值（Education）-進修訓練、成就（Achievement）-職涯品牌等四個IDEA的服務策略，讓青年的天賦（Talent）增能，讓青年的職涯更順暢。接著以「BIG」的服務理念與「IDEA」的策略，發展出青年職涯發展中心的營運規劃，主要意涵內容如下：

一、服務模式區分為兩大類

- (一) 專人服務：以具專業知能之工作人員，採走動式服務，協助青年職涯發展。在專人服務內容中，擬以鑽石成就的過程，透過開採、淘選、鑄就、拋光、璀璨及行銷等階段，設計不同服務內容，來幫青年打造專屬於他們的品牌。
 - 1. 開採：即發掘服務內容包括：需求評估及流量管制、開拓客源、提供中心空間服務諮詢、內容簡介及導覽等。
 - 2. 淘選：即鑑別服務（Identify），內容包括：提供就業諮詢服務、線上測評及職能潛能評估、個別會談、團體會談等。

- 3. 鑄就：即設計服務（Design），內容包括：與青年討論履歷撰寫方式、提供一對一模擬面試、辦理職涯講座、就業市場趨勢分析及行職業趨勢座談會等。
- 4. 拋光：即增值服務（Education），內容包括：推介職業訓練、安排考證照相關課程、提供深度的適性輔導、安排創業會談、辦理大師講座等。
- 5. 璀璨：即成就服務（Achievement），內容包括：提供青年形象化的包裝服務、對各式不同專業的人才作客製化的行銷、開發高階職缺及搭配產業職能協助安排面試、圓夢APP-提供青年及廠商間資訊流通及交流平臺等。

- (二) 自助式服務：鼓勵青年主動積極，採自動自發方式運用本中心提供相關軟硬體資源，如搜尋書籍、網路資訊及相關影音，找到自我職涯定位，無需專人提供服務。

二、人員配置上，規劃專案經理人（整體中心運籌帷幄掌控者）、職涯諮詢師（提供職涯發展直接工作者）、職涯發展師（提供職涯發展間接工作者）及職訓師/助理研究員（職業訓練資源提供者），並連結合作夥伴之內外部資源，包括：

- (一) 訓練單位：提供以青年需求為出發之職業訓練課程，以協助青年充實專業技能，提升就業力，以順利就業。
- (二) 民間團體：提供青年增進尋職技巧相關主題之課程，透過觀摩體驗活動、就業工作坊等，讓青年了解就業市場，並提供相關職缺，促進青年適性就業。

- (三) 學校單位：結合轄區國高中及大專校院，由校方帶領青年參訪青年職涯發展中心，以了解服務內容，及提供相關職涯發展資源予各校老師。
- (四) 專業諮商團體：以鐘點採買的方式，視需求駐點於本中心團體諮商室，提供青年諮商工作。
- (五) 創業諮詢服務顧問團：整合有意願服務青年創業之創業成功者、諮詢顧問，提供青年與顧問雙向互動平臺。

三、空間規劃：提供開放資訊空間（提供電腦可登打履歷、搜尋職涯相關資訊、進行線上的測評服務）、會員制空間（以利商務空間、多功能圖書資源中心、影音履歷及模擬面試空間的登記使用）、訓練教室、專業諮商會談空間（個別諮商室、團體諮商室）等。

四、其他配套措施：

- (一) 培育種子教師：採取二種方式培育職涯發展種子教師，以推廣青年職涯發展業務。
 - 1. 以自行辦理之方式進行基礎課程培育，內容包含勞動市場、就業安置、諮商技巧、國家經濟產業發展、生涯理論及各項就業促進工具等。
 - 2. 以委外方式辦理進階課程培育，內容包含職涯心理測評、資訊科技與職涯協助、專案管理、專業認同與自我管理等課程。
- (二) 建立創業資料庫：整合各行業之創業成功者名單，建立資料庫，以供有意願之創業青年，相關諮詢服務，促進青年創業成功。

(三) 訂定場地使用及管理規則：因本空間為開放流線空間，為有效管理相關設備及人員進出使用頻率，訂定相關規則，俾供使用者遵守。

YS就在這一股氛圍下，以質化、個別化、年輕、活力、創意、自主、自由等獨特之姿，於高雄率先掛牌登場，成為全國的第一個屬於青年的「逐夢踏實」夢享家（育成基地），肩負著打響第一炮的艱鉅任務。迄今已逾半年，在所有工作夥伴的努力之下，已漸漸打開名氣，讓青年在業師與企業、團體、學校的支持陪伴下，找到（了解）自己及未來發展方向。值此歲末將至，除檢視其執行情形以「去蕪存菁」，繼續策動明年業務規劃外，更可做為組改後各區分署規劃設置之重要參據。



伍、YS營運的服務軌跡與果實

一、服務的軌跡

經過半年多的努力付出（102/3/29-

9/30累計數），YS營運的服務軌跡可由到訪的對象人數及服務內容二個層面，進行了解與盤點，詳如表三。

(一) 到訪的對象人數方面：團體到訪有1,490人，回客再訪人數有342人，約23.0%；散客到訪有1,593人，回客再訪人數有1,534人，約96.3%；外展人數有3,816人；來電人數有2,042人；資源連結人次有412人次；總服務人次有1萬6,053人次。

(二) 提供服務內容方面：有職涯活動、職涯教練、Keyperson團體、聯繫會報、團督會議、名人講堂、菁英面談、履歷製作教學、閱讀分享、電影欣賞、職涯測驗施測、專人服務、自助式服務等13種，其中居前五位者為職涯活動、職涯教練、團督會議、菁英面談、職涯測驗施測。

表三 行政院勞工委員會職業訓練局高屏澎東區就業服務中心
青年職涯發展工作站到站人數統計102年月報表

分類	項目	單位	329起	4月 合計	5月 合計	6月 合計	7月 合計	8月 合計	9月 合計	總合計
績效 執行 統計	職涯活動	場次	0	4	9	10	14	10	9	56
		人數	0	72	194	201	248	184	267	1,166
	職涯教練	場次	0	3	5	5	5	6	4	28
		人數	0	12	40	42	29	54	27	204
	keyperson團體	場次	0	0	1	2	0	0	0	3
		人數	0	0	7	30	0	0	0	37
	聯繫會報	場次	0	0	1	0	2	1	0	4
		人數	0	0	11	0	71	6	0	88
	團督會議	場次	0	1	1	1	2	3	2	10
		人數	0	17	14	11	24	54	107	227
	名人講堂	場次	1	0	0	0	0	1	0	2
		人數	34	0	0	0	0	75	0	109
	菁英面談	場次	0	3	1	3	1	5	0	13
		人數	0	28	17	19	3	47	0	114
	履歷製作教學	場次	0	2	2	1	1	1	0	7
		人數	0	9	7	6	3	5	0	30
	閱讀分享	場次	0	3	2	1	1	0	0	7
		人數	0	8	5	1	2	0	0	16
	電影欣賞	場次	0	1	2	0	0	1	0	4
		人數	0	3	4	0	0	1	0	8
	測評工具使用人次	人數	0	153	532	203	76	93	87	1,144
	專人服務人次	人數	0	144	402	91	80	311	437	1,465
	自助式服務人次	人數	49	924	780	392	131	229	184	2,689

備註：

1. 外展人數：至各級學校及就博會等活動推介YS、開區發放DM

2. 學校到YS參訪人數：各級學校至YS參訪人數

3. 專人服務人次：個案心理測驗、履歷拍攝、履歷製作教學、讀書分享、電影賞析、與個案會談、菁英面談、簡易創業諮詢

4. 自助式服務人次：動手體驗設備

二、案例分享

經過半年多的努力付出，經由到訪YS青年的努力學習與積極主動的參與，終於出現開花結果的喜悅果實，大家迫不及待的想向世界宣告，與大家分享，再次驗證「要怎麼收穫，先

那麼栽」——「含淚的努力與喜悅的收割」。

案例一：現實的盡頭是...

(一) 大學半工半讀修過兩年的車，兩年換了三家修車廠，一直不適應公司文化，最後還是離職了。但是身為家中



長子的他，總是心急的希望能趕快找到目標，幫家裡的忙。

- (二) 充滿期待的來到YS，明確的表達來意，經由個別諮詢、團體測驗、職涯教練等專業的協助與服務後，終於在102/7/5於日光公司上班，擔任助理工程師工作。他興奮的回饋：「我不知道我的天賦是什麼？在這裡我終於找到了我的興趣。」

案例二：初次尋職的長期失業者...

- (一) 前年大學資訊工程系畢業，去年退伍至今年八月一直待業中，經過六、七間公司軟體工程師的面談，一直無下文，讓他心急如焚，不知下一步要怎麼走，...
- (二) 充滿期待的來到YS，明確的表達來意，經由個別諮詢、職涯教練及測評等專業的協助與服務後，辦理「青年就業讚計畫」認定，參加YS HTML 5軟體班，終於在102/9/9於科技公司上班，擔任軟體工程師工作。他興奮的回饋：「原本自信心都被磨掉了，到YS後找到工作，就比較有自信了。」

案例三：下一步該怎麼走...

- (一) 因為公司縮編而離職，失業三個月，



丟履歷皆無回應，透過申請失業給付時，由YS主動通知參加菁英面談，進而接觸到其他服務內容，想了解自己的問題到底出在那裡，...

- (二) 來到YS，經由個別諮詢、職涯教練及測驗等專業的協助與服務後，終於在102/5/31於濾水器製造商公司上班，擔任採購助理工作。他興奮的回饋：「和職涯教練談過後，半個月我就找到工作了。」

案例四：我不禁開始懷疑自己...

- (一) 大學畢業，多益9百多分，在百貨公司當櫃姐，販賣鍋具，結果碰到顧客指著小孩說：你再不好好唸書，將來就會像她一樣賣鍋子。經由此一刺激不禁開始懷疑自己的能力並對未來徬徨，.....。
- (二) 充滿忐忑的來到YS，明確的表達來意，經由個別諮詢、職涯教練、職涯活動及測評等專業的協助與服務後，終於在102/7於國際貿易公司上班，擔任國貿助理工作。她興奮的回饋：「我在這裡得到肯定、找到答案。」



陸、結語與建議

青年是國家最重要資產與競爭力的主要關鍵，各國政府均積極研討青年就業議題，制

定適當的青年就業政策。因此，為了促進勞動力發展、提升國家競爭力，並將有限資源做最合理的運用，若能讓青年儘早規劃職涯，了解自己的志向，使其適才適所發展潛能，當能減少其在成長的過程中，面臨學校與職場的轉銜時，所需面對不同的抉擇迷失與徬徨，而能順利踏出重要的一步。

雖然YS半年多來的服務沒有大量的「量化數據」，但是可以看到透過「質化」與「個別化」的深度服務，已慢慢建立「Youth Salon」深化職涯扎根服務的品牌與風格協助青年找到自己，看到自己的價值，適性就業與發展，相信透過深植青年的心中與口碑，定能如網路與傳媒的行銷功能，成為YS的口耳相傳與代言人。

期待YS成為南部地區關心青年職涯議題、提供青年就業服務的領頭羊，使學校單位與青年朋友興起對職涯規劃的重視，了解到職涯規劃應從在學時期就開始培養。此外，青年職涯

發展中心的定位是個可陪伴青年成長的環境，讓青年在職涯發展的歷程有專業人員的指導，儘早建立自己的方向，並將青年職涯發展中心視為「職涯教育、資源提供者」的角色。當然更期望成為青年朋友信任的好夥伴，能吸引青年自發性地前來接受服務，以建立青年正確職場價值觀、使其順利與職場接軌，並透過轄區各縣市政府、學校單位及相關民間團體等資源整合，提供青年就業服務的協助，進而藉此更了解公部門有許多資源可以運用，具有就業服務資源平臺的功能，達到強化青年就業力、促進青年就業的目標。

總之，套句來訪的學者專家所說的話：「政府終於做對一件事。」所以，這裡是一個有故事的地方，更是讓有故事的人在這裡發聲（生），讓所有的青春職涯故事在這裡每天發生，進而生根、茁壯，共同創造無限的可能與未來。◆



身障者職業重建新里程碑 --成立五區域性職重資源中心

洪圭輝/職業訓練局就業服務組科長

壹、緣起

由於就業市場結構逐年變化，並在政府及各界合作經營下積極推動身心障礙者就業服務，使得身心障礙者進入就業市場人數有逐年增加趨勢，為確實協助身心障礙者獲得適性職業，於就業前亟需瞭解其職業潛能、興趣、技能、工作人格、生理狀況及所需輔具等，以提供具體就業建議，促進就業並增進穩定性。職訓局爰於92年開辦「補助辦理身心障礙者職業輔導評量實施計畫」，以補助地方政府連結學校、醫療機構及社會福利機構等社會資源辦理職業輔導評量業務，並自93年起結合民間專業機構，陸續成立「區域性身心障礙者職業輔導評量資源服務網」，以協助地方政府及其委辦職評單位辦理是項業務，提供職業輔導評量之諮詢、輔導、困難個案評量、職業訓練等相關事宜，俾建立職業輔導評量服務機制及提升服務品質。

鑑於3區職業輔導評量服務資源網工作已逐步建構完成，且各地方政府辦理職業輔導評量業務已趨成熟；為符合身心障礙者權益保障法第33條規定，及配合職訓局業務調整，並朝服務在地化及普及化之趨勢理念發展，爰自102年起，擴大委託辦理內涵，將原3區職評網轉型為職業重建服務資源網，並依5區中心行政區域，成立5區區域性身心障礙者職業重建服務資源中心，以協助推動辦理地方政府身心障礙者職業重建服務等相關專業協助事宜，提升職業重建服務之效能與專業品質。

貳、文獻探討

一、國外身心障礙者職業重建服務體系

美國是最早建立職業重建制度的國家，起因於第一次世界大戰的傷兵，因戰爭導致身心障礙進而造成嚴重失業問題，因此美國國會於1918年通過史密斯·修司法案（Smith-Hughes Act），確立為在大戰中生還的傷殘傷兵辦理職業訓練與職業輔導，成為第一個由聯邦政府立法提供身心障礙者職業重建服務。其後，1920年的史密斯·費斯法案明訂聯邦政府協助州政府推動障礙者職業重建服務之義務；1935年的社會安全法案將職業重建列為永久性的方案；1943年的職業重建法修正案將服務對象由肢體障礙者擴大至智能障礙者與慢性精神疾病患者納入服務對象。

美國聯邦政府與州政府職業重建合作方案主要是由教育部（Department of Education, ED）統籌執行，在教育部的組織分工中則由特殊教育與重建服務辦公室（Office of Special Education and Rehabilitative Services, OSERS）負責規劃與提供障礙者職業重建服務及相關需求，致力於推動特殊教育、職業重建及研究等三個領域，其中有關職業重建的部分則由重建服務局規劃辦理（Rehabilitation Services Administration, RSA），並提供大部分經費協助各州執行。

美國各州皆設有職業重建部門，並置有編制之專業人員（復建諮商員，Rehabilitation Counseling），以提供個案直接服務，主責諮商與個案管工作，並掌握有一定金額的經費，有權向民間合格機構購買服

務。而美國復建諮商員對障礙者職業重建服務內容十分多元，主要包含有：職業輔導評量服務、職涯輔導與諮商、職業訓練、求職與就業安置協助、對重度障礙者之支持性就業服務、就業後服務計畫、其他職業重建服務等。

美國聯邦教育部下設復健服務署，負責審查、核准、督導制式補助方案（formula grant programs），而TACE是其中補助方案之一，TACE的全稱為輔助性科技與繼續教育中心（Technical Assistance and Continuing Education），全美有10個TACE中心，均設置於大學，其成員來自社區中及大學相關科系的專家，具備相關經驗並擅長分享有關輔助性科技與繼續教育的經驗，主要任務在提供各州個別化、在地化的職業重建機構及相關單位有關輔助性科技與繼續教育等資訊，如，資訊宣導、輔助性科技服務、教育與訓練、地方與中心機關資源網絡連結等服務，藉以促進身心障礙者與社區的業界合作與就業競爭能力，以及社區的融合。

二、國內身心障礙者職業重建服務資源網發展歷程

職訓局84年推動「身心障礙者社區化就業服務」為職業重建服務之最早階段，該計





畫係針對功能較低的重度身心障礙者，或社會適應能力較低如慢性精神病患者，或在學習上有類化及溝通困難的中、重度智能障礙等身心障礙者，由身心障礙者就業服務員（以下稱身障就服員）提供1對1的個別化支持，以協助其就業。於92年開辦「補助辦理身心障礙者職業輔導評量實施計畫」，以瞭解身心障礙者職業潛能、興趣、技能、工作人格、生理狀況及所需輔具等，提供身障就服員具體就業建議，促進身心障礙者適性進而穩定就業。

為協助地方政府辦理及提升職業輔導評量品質，職訓局結合民間專業機構，自93年起陸續推動成立「區域性身心障礙者職業輔導評量資源服務網」（以下稱職評資源服務網），北區委由國立臺灣大學辦理，服務轄區包含臺北市、新北市、基隆市、桃園縣、新竹縣、新竹市、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣及連江縣等10縣市，中區委由國立彰化師範大學辦理，服務轄區包含苗栗縣、臺中市、彰化縣、南投縣及雲林縣等5縣市，南區委由國立高雄師範大學辦理，服務轄區包含嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、臺東縣與澎湖縣等7縣市。初期設定的任務較單純，係對地方政府暨其所委託之職業輔導評量單位提供服務，包

括辦理職評聯繫會報、困難個案評量、訪視職評單位、職評進階訓練課程、及發展本土化職評工具等。

身心障礙者權益保障法（以下稱身權法）於96年7月11日修正頒布，第33條第1項規定：各級勞工主管機關應依身心障礙者之需求，自行或結合民間資源，提供無障礙個別化職業重建服務。同條第2項規定：前項所定職業重建服務，包括職業輔導評量、職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導及其他職業重建服務。同年，職訓局推動試辦「身心障礙者職業重建窗口計畫」，98年全面推動辦理，以協助地方政府建置職業重建服務窗口，設置職業重建個案管理員（以下稱職管員），整合各種服務資源，以個案管理方式，有效連結及運用當地身心障礙者各項職業重建服務資源，使身心障礙者在職業重建過程中獲得連續性、無接縫適當之專業服務；再者，考慮到支持第一線工作人員的重要性，職業重建服務（職管員）業務應納入諮詢、輔導之重點工作，職訓局整合身心障礙者職業輔導評量作業及職業重建個案管理服務業務之重要諮詢顧問之功能角色，納入3區職評資源服務網委辦事項，由3區職評資源服務網輔導各縣市政府（職業重建個案管理員）及職業輔導評量單位，俾以推動國內職業重建作業，期達促進身心障礙者適性就業之施政目標。



參、身心障礙者職業重建服務新里程碑

身權法制定公布後的另一項重大變革：身心障礙者鑑定新制於101年7月11日全面實施，鑑定新制全稱為國際健康功能與身心障礙

分類（International Classification of Functioning, Disability, and Health，簡稱ICF），變革內涵包括：

- （一）新制除舊制的醫療鑑定外，再增加需求評估。
- （二）鑑定項目改變：除舊制身體結構、功能為鑑定依據，新增社會參與及環境鑑定。
- （三）鑑定人員改變：由舊制醫師鑑定後核發身心障礙手冊，新制改由醫療及社工團隊鑑定及需求評估後發身心障礙證明。
- （四）衛生機關完成鑑定報告，轉社政機關進行需求評估後，合於規定者，核發身心障礙證明，據以提供所需之福利及服務。
- （五）身心障礙證明仍列輕、中、重度及極重度，並依等級不同而有不同福利措施。

為因應ICF鑑定新制之實施，及考量原3區職業輔導評量服務資源網發展多年已趨成熟，各地方政府辦理職業重建服務（包括職業輔導評量、職業訓練、就業服務、職務再設計、創業輔導等服務）已有相當規模及經驗，且各項職業重建服務計畫環環相扣，實有整合服務資源之必要，基於服務在地化及普及化之趨勢理念，職訓局自102年起，依所屬5區中心行政區域，由原3區擴大為5區成立區域職業重建服務資源中心（以下稱職重資源中心），服務內容擴及整體職業重建服務，包含職業重建個案管理、職業輔導



評量、職業訓練、就業服務（支持性、庇護性）、職務再設計、創業輔導等項目，除依本局推動身心障礙者職業重建服務政策及本局5區中心督導，以就近提供地方政府推動辦理職業重建服務等相關專業輔導及諮詢服務事宜外，並連結當地就服中心行政資源，發展在地化的服務特色，使身心障礙者的就業服務更具便利性，此外，結合ICF鑑定新制，提升職業重建服務之效能與專業品質。

職訓局結合專業機構成立5區職重資源中心，是經由公開徵求及評選產生，102年正式啟動，分別委託國立臺灣大學（北基宜花金馬區）、長庚大學（桃竹苗區）、國立彰化師範大學（中彰投區）、國立成功大學（雲嘉南區）、國立高雄師範大學（高屏澎東區）辦理，並分別於3月15日假長庚大學、4月16日假國立成功大學，隆重辦理桃竹苗區職重資源中心、雲嘉南區職重資源中心的成立茶會，揭開身心障礙者職業重建服務新的里程碑。

職重資源中心之專業服務組成除結合復健諮商、社會科學、醫學工程及職業重建相關議題之實務與學術領域基礎外，並由職業重建服務專業人員，及資深實務工作者組成



專業團隊，主動到場提供相關職業重建服務單位專業諮詢與輔導，兼顧提升職業重建服務的品質及效能，更精確的提供身心障礙者所需的服務，讓身心障礙者職業重建服務工作推動更為順暢。

此外，透過實地訪視輔導，就縣市政府及各職業重建服務單位第一線服務人員實際服務的問題與困境，交換意見及提供專業建議；召開聯繫會議，促進各縣市政府與服務單位間的溝通與經驗分享，並辦理進階訓練，提升專業人員職業重建服務知能。另外，各區職重資源中心在研究發展領域層面，將依其所特有的身心障礙者職業重建服務專業，納入國內外相關文獻及實務推動經驗，進行各項職業重建服務主題探討，探究更專業且符合身心障礙者服務需求的研究，提供職訓局未來身心障礙者職業重建服務政策規劃。

肆、效益及未來展望

5區職重資源中心自102年啟動後，預計達成效益主要有：

- (一) 每年輔導22個縣市政府265個職業重建服務單位計1200位職業重建服務專業人員，協助至少2萬1千人身心障礙者就業。



- (二) 有效宣達及落實政府政策。透過輔導訪視、諮詢、聯繫會報等場合，本會職訓局暨分署連結職重資源中心與地方政府暨其專案單位（學校、民間團體、機構）等一線同仁，宣傳相關計畫及措施並交流實務經驗。

- (三) 縮短協商與處理時間，精進政府效能。本局暨分署連結職重資源中心，發揮其專業協助角色功能，有效協助解決縣市政府辦理身心障礙者職業重建服務之問題及困境，提供資源整合及有效運用之協助。

- (四) 回饋身心障礙者職業重建服務政策之檢討與規劃。

據統計，101年有4萬1,518位身心障礙者接受職業重建服務，已協助2萬1,796位身心障礙者就業。期待透過所屬就服中心、縣市政府、5區職重資源中心及民間各職業重建服務單位共同努力下，建全身心障礙者職業重建服務體系，提供更優質完善的服務，協助身心障礙者就業。

參考資料：

1. 蘇昭如，侯松延（97年），考察美國身心障礙者職業重建服務制度計畫，行政院勞工委員會職業訓練局，臺北市。
2. 林幸台（100年），職業輔導評量資源網角色與功能之探討，國立臺灣師範大學，臺北市。



沈文麗/臺灣就業通專案辦公室副組長

壹、源起

為了建構完善的就業安全體系，就業保險法於2003年開辦；因應就業保險法開辦，政府公立就業服務機構整合就業服務、職業訓練、失業認定及失業給付申請，推動就業服務三合一單一窗口的整合性服務，建立公立就業服務機構的標準化流程與標準化的服務標識¹，讓政府公共就業服務得以建立品牌形象；此外，並普設就業服務據點，成立全國就業e網與就業服務科技客服中心，讓民眾得以享有「標準化」、「專業化」、「資訊化」、「整合性」、「便捷性」、「個別化」、「全人化」、及「可近性」的就業服務，開創我國就業服務的新里程碑。

然而，為面對全球化趨勢，行政院推動政府組織改造，期以精簡、更具彈性，迅速回應各種挑戰，以因應國家未來發展之需，提升政府施政效能與國家競爭力。因此，行政院勞工委員會預定升格為勞動部，所屬職業訓練局升格為勞動力發展署，而職業訓練局之職業訓練中心與就業服務中心合併成為勞動力發展分署，各地就業服務站改制為就業中心，以確保就業服務、職業訓練、技能檢定等與勞動力發展相關業務得以順暢的輸送服務，並期能發揮在地勞動力發展功能。

1. 公立就業服務機構自民國92年起，全國不分中央與地方，統一服務標章，以，象徵就業服務機構扮演雇主與求職人二端的橋樑，並依功能標識就業服務中心、就業服務站與就業服務臺。

貳、為何重新命名新品牌

依據美國行銷學會的定義，品牌為一個名稱、術語（term）、標識（sign）、符號（symbol）、設計（design），或為以上項目的綜合；而Bennett（1988年）更進一步表示，品牌使消費者能辨識廠商產品或服務，並予競爭者的產品能有所區隔；而品牌形象（brand image）是市場行銷的重要一環，使得消費者得以藉其所持有的品牌形象，推論產品的品質，繼而激發消費者的行為。

而依據羅諾茲和剛特曼從品牌策略的角度提出：「品牌形象是在競爭中的一種產品或服務差異化的含義的聯想的集合」。又，品牌形象操作的策略性途徑，包括產品認知、情感或印象，信任度、態度、形象個性等。

為塑造公立就業服務的形象，將機構特質視覺化、秩序化及系統化，以提升社會大眾對公立就業服務機構產生信賴感與深刻的印象，勞委會於1998年曾委託國立臺灣師範大學圖文傳播系進行「公立就業服務機構識別系統應用及空間佈置規範設計研究」，並於2003年統一識別系統圖（以下簡稱小紅人），此識別系統無論實體服務、網站服務、客服專線都沿用此識別系統至今，已廣為民眾所接受。而其所創造出來「政府的就業服務機構」、「可申請失業給付的」、「較為基層的就業機會」的品牌形象，我們稱之為第一波的政府就業服務品牌形象。



因應組織改造後的公立就業服務機構之調整，各地就業服務站改制為就業中心，其服務的方式也提升為結合職業訓練、就業服務、職涯發展、技能檢定、創業協助等之全人終身的職涯發展服務；然而，前所揭示之小紅人識別系統，除已無法因應組改後所增加的業務外，對外而言，其業務屬性，僅為就業服務，較無法呈現因應組織改造，全人終身的職涯發展的概念，因而，就業服務標識需要以一個簡單、明瞭的代號，表徵這一切的服務。

又各國的公共就業服務機構，舉凡日本係以Hello Work²、英國係以Job Centre Plus³，澳洲係以Central Link表示結合就業服務、失業救濟與各項福利的服務輸送體系⁴；反觀我國未來將結合職業訓練、就業服務、職涯發展、技能檢定、創業協助之全人終身的職涯發展中心，更該以一個簡單、易懂的名稱，取代生硬的就業服務中心或是就業中心的概念。

再以統一超商為例，統一超商對外之品牌名稱為7-eleven；然其企業名稱為統一企業；企業集團下有星巴克、星冰樂等次品牌的產品，而其主打之行銷策略，係以7-eleven（統一超商）為主（其品牌形象為always open）、次品牌（如星巴克、統一食品等）商品為輔，鮮少加入統一企業營業部等組織名稱，以避免過多的資訊，造成顧客的混淆與產生不易記憶的困擾；然，反觀目前我國公立就業服務機構的品牌名稱除了小紅人的Logo外，尚需加上各地就業服務站的隸屬機關名稱，而其機關名稱甚至長達數十字，在品牌經營上，甚為不易。

參、臺灣就業通—Taiwanjobs

職業訓練局改制為勞動力發展署，其勞動力發展的內涵為勞動力開發、勞動力運用、與勞動力提升，並期以亞洲最成功的WDA（Workforce Development Agency）為目標，強化勞動力開發與運用，提升國家勞動競爭力，開發職能標準建立職能認證制度，配合產業轉型與調整，檢討現有技能檢定職類掌握國際勞動力趨勢，強化我國勞動力供需預測、評估，適時檢討外籍勞動力政策及聘僱許可管理政策；此外，為建構健全就業安全網，促進勞動力永續發展，整合就業服務及職業訓練體系，推動體系一元化、服務在地化的在地服務，因此，就業服務站功能轉型為在地的勞動力職涯發展中心（組織名稱為就業中心），其服務內容結合就業服務、職業訓練、技能檢定、創業協助整合式服務。為加深民眾對服務內容的增加與品質提升的印象，特定仿各國的服務標識的概念，創造一個「臺灣就業通」（英譯：Taiwanjobs）的品牌名稱。

所謂「臺灣就業通」，顧名思義，有其「職涯發展通路」的概念（Vocational Career Development Path），其特色如下：

一、多元化的服務管道

臺灣就業通的服務管道，不僅是原有的就業服務站（組織改造後的就業中心）的實體服務（目前勞委會轄下有2百多個實體服務），還有一般性求職求才的就業據點（即原本的就

業服務臺），更有網站服務（即原有的全國就業e網）、與客服專線（即原有的就業服務科技客服中心）以及自助性服務⁵，並運用網路科技，提供各種自助式服務，如與各地超商合作，提供便利簡捷的kiosk就業訓練訊息提供服務（如統一超商的ibon⁶），並因應行動科技，運用apps⁷等，使得服務的便利性更為順暢。

二、整合性一站式一案到底的服務

臺灣就業通的服務內容，有別於之前的就業服務三合一，僅整合就業服務、職業訓練、失業給付申請與失業認定，不僅於虛擬方面將全國就業e網、職訓e網、身心障礙開門網、微型創業鳳凰網、技能檢定之網站服務整合⁸；而在實體服務上，與就業、訓練、技檢、創業協助等服務整合，期待勞工朋友能享有一站式的職涯指引、一案到底的整合性服務。

三、系統內有更豐富的服務內涵

「臺灣就業通」的概念，有別於以往就業服務單一業務的概念，其所代表的不只是就業中心（即目前所稱就業服務站），其內涵是一個包含就業輔導、就業媒合、職訓推介、失業認定、職業訓練、技能檢定及創業協助等就業安全與職能發展的「就業系統」，是以，組改後的勞動力發展署所屬的四級機關一技能檢定中心，以及各分署的職業訓練場，更甚於目前的就業服務臺等，均統稱為「臺灣就業通」的一環。期待勞工朋友能見到服務標章，即聯想到其可取得在「臺灣就業通」體系下的所有無論就業、訓練、技檢、創業等服務。⁹

5. 如目前各公立就業服務站的就業資訊區、就業e點靈，與山區原住民地區的就業e點靈等。

6. 目前統一超商的ibon全國計有4800多個服務據點；此外，將於今年年底與ok便利商店合作，提供890個kiosk的服務據點；復又將陸續與全家（2858個kiosk）、萊爾富（1284個kiosk）等便利商店洽談簽署合作備忘錄，期待能提供近萬個的虛實整合之服務通路。

7. 求職App預計於2013年下半年完成，將配合組改進程上線。

8. 統稱五網合一。

9. 目前規劃「臺灣就業通」包含就業、訓練、技檢、創業等四種不同實體場域。訓練場即組改前的職業訓練中心訓練場，日後掛牌為「臺灣就業通」-訓練；技檢中心即組改前勞委會中部辦公室所辦理發證等事宜，日後將掛牌為「臺灣就業通」-檢定。

2. Hello Work：為日本公立就業服務機構的服務體系與品牌名稱，其服務內容包括：日本及外籍人士失業給付申請、失業者的就業媒合方案（含訓練方案等），其所代表的服務通路包含實體的公共就業服務機構，與網路的服務。

3. Job Centre Plus：為英國於2011年結合政府就業服務機構、社會安全機構與給付機構概念而成；為該國積極性的勞動市場的重要措施。

4. Centre Link：為澳洲結合政府各項給付與就業服務分配的主要申請與評估機構。求職人經評估後，必須至各外包的就業服務點取得相關就業服務後，方得領取津貼。

四、去除機關名稱，行銷主打主品牌名稱與次品牌的產品

為了加強民眾對政府服務的認識與印象，仿企業行銷之策略，去除行政機關習慣加入機關名稱的方式，以「臺灣就業通」服務品牌名稱做為主行銷方式，加入民眾長期認識的小紅人logo，協助民眾了解政府服務，並以一致化的門面招牌，加深民眾視覺感官的一致性；此外，維持民眾所熟悉的職訓局內部的次品牌一如多元就業開發方案、TTQS之CIS，以延續過去的品牌形象。

五、自助與一案到底分流的職涯服務

近年來勞工行政業務快速膨脹，而與民眾就業息息相關的業務更是為各國政府施政之重點，是以，其業務內容之多元與業務量之大，可想而知。為了疏緩實體服務的承載量，期待自助服務得以盡其所能服務部分可以自助服務的民眾，好讓有需要實體服務的求職人至實體得以取得完整的服務，不僅臺灣就業通的網站與客服專線必須轉型，以協助各實體的服務，讓民眾無論透過網站、電話，均可取得與實體相當的服務；而勞動力發展署內各業務組更必須思考其業務內容，規劃虛實整合的服務流程，讓實體與虛擬之差異減至最低，以提供民眾取得服務的選擇。

六、以熱情、專業的精神，落實「臺灣就業通」的意涵

由於一案到底的服務深化政府就業服務的服務內涵，另職訓局為了深化就業服務人員的熱情與專業，除推動公立就業服務機構人員乙級就業服務證照外，近幾年更推動就業諮詢人

員專業訓練課程，與勞動力發展分署就業服務人員共通核心職能與訓練課程認證，並輔以臺灣就業通的競爭與標竿的遴選，期待更能深化與推動就業服務員為民服務之熱情，與職涯發展的專業，達到強化國人的能力、實力、競爭力的目標，以落實勞動力開發、運用與提升。



肆、展望

「臺灣就業通」為少數以民眾服務為取向，運用服務品牌的營造，樹立一個與民間市場區隔化、政府積極性勞動市場概念的服務品牌。未來期待能朝以下方向，落實整個「臺灣就業通」的就業安全體系：

一、更深化的一站式虛實整合服務

由於組織改造尚未啟動，目前各職業訓練中心與就業服務中心雖自2011年即以組織改造後的架構試營運，而公立就業服務機構之功能雖有調整¹⁰；然，由於組織改造尚未展開，是以，如技能檢定、創業協助等業務，仍無法落實於公立就業服務機構之服務內容中。期待組織改造後，隨著業務整併至勞動力發展署及各分署，輔以臺灣職涯發展資訊系統（Taiwan Career Information Network，簡稱TC-NET）之完成¹¹，使得一站式服務得以更深化，技能檢定報考、考試及創業訊息均得以整合至公立就業服務機構內。

二、虛擬Super就業中心

目前就業服務科技客服中心透過後送系統，大致已能協助實體服務疏緩其電話接聽量，然網路服務長久以來，其服務對象雖與民間人力銀行有所區隔，然其定位上仍無法與實

體就業服務站整合，造成實體與虛擬分立，無法強化自助服務與專人服務的分流。為了協助實體，使實體服務中心得以更專心地在一案到底、終身職涯全人的服務上面，虛擬更應發揮功能，成為不受限於時間、空間，無遠弗屆之虛擬Super就業中心。

三、確認虛實整合的效能

由於「臺灣就業通」的服務標識係整合網站服務、客服專線、與對外實體服務據點的概念，虛實整合的強化就更有必要。職業訓練局為了強化虛實整合，特別於2013年成立臺灣就業通專案辦公室，其定位在於整合實體虛擬通路、強化效率與效能，使之相輔相成，發揮綜效。另因就業服務科技客服中心其業務範圍亦因組織改造，而加入五網合一的服務內容，其業務內容已經不只是就業服務，與少數的職業訓練，而是就業、訓練、檢定、創業的綜整性服務，是以，職訓局特別將就業服務科技客服中心按季之專案會議更名為臺灣就業通虛實整合會議，期待透由此項會議，充分反應職訓局（未來勞動力發展署）的各項計畫的問題，或是透由職訓局（未來勞動力發展署）的績效掌握，反應臺灣就業通服務通路的狀況與問題，共同面對與解決。

此外，為能達成此目標，職業訓練局內各項計畫之設計，更需要去思考其服務輸送係應由專人服務或是可採自助式服務，抑或是由虛擬協助實體專人服務的方式，減輕實體服務人力的負擔，使得各實體通路得以因虛擬消化其服務量的部分，更得以提供更專業與客製化的服務。

四、建立中央、地方的夥伴關係

「臺灣就業通」未來將成為我國就業安全體系的一個重要標章。然而，針對目前就業服務體系，仍存有不同的行政體制，如中央的公立就業服務機構，與地方的就業服務據點。倘未能有效與地方政府溝通，彼此卸除行政體系的氛圍，共同建構一個政府新的就業安全標章，其效用將會被打折。未來，期待能透過中央與地方合作機制，協調地方政府一同加入「臺灣就業通」的系統，使得國民能見到此系統，即可了解其可取得與就業相關的服務，透過轉介機制，協助不同的服務內容的直營（中央體系）與加盟（地方政府）體系的合作，於在地共同協助民眾就業。

五、無往不利的就業「通」之提供，協助能力、實力、競爭力的達成

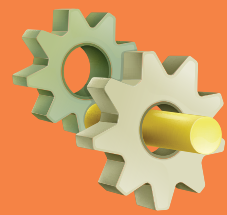
因應科技的日新月異，民眾數位化與行動化的需求，未來，「臺灣就業通」將朝更多元性、服務可及性的方向努力，不僅期待能加速政府服務的傳遞，以及民眾需求的多元性，更期待能與實體就業服務有所區隔，進而協助實體服務的深化，真實落實到徹底的實體虛擬兼顧的職涯發展終生且全人化的服務，以提升勞動者的能力、實力、競爭力，真正達到勞動力充分運用、潛在勞動力的充分開發、實力充分提升的勞動力發展的願景。🔗

10. 如加入青年就業讀等整合就業諮詢、職業訓練學習之計畫由公立就業服務機構受理；此外，更要求非自願性離職之失業者一律入訓等。

11. 職訓局目前亦規劃仿美國O'NET系統，結合職業心理測驗、職業分類、職務分析、職能標準等發展出職業路徑系統，以協助求職人的職涯規劃。

參考書目：

1. 三合一就業服務單一窗口工作圖，法制再造國家級獎章，92年法制再造工作圖金斧獎，研考會
2. 公立就業服務機構服務識別系統
3. 劉天賜，品牌形象、服務品質、促銷活動對消費者購買行為之影響—以加油站為例，國立成功大學企業管理研究所，95年1月。
4. 品牌管理的價值法則—MBA智庫百科



職業訓練

- 臺灣傳統工匠師徒制與職業訓練之比較分析
- 區域運籌在職業訓練之整合效益--以中彰投分署為例
- 扣件產業聚落分析與職訓供需調查
- 人才斷崖危機



臺灣傳統工匠師徒制與職業訓練之比較分析

李振嘉/臺南職業訓練中心助理研究員

陳婉青/臺南職業訓練中心業務輔導員

師徒制自Levinson (1978)¹開始探討後，就不斷被導入企業教育訓練體系，Kram (1985)認為師徒制是組織中資深者（師傅）與資淺者（徒弟）的一種密切關係，師父是很有經驗與權力之人，他可以提供給徒弟的不同的建議、輔導，並且引導徒弟走往所需的職涯發展²。

而臺灣傳統工匠的師徒制發展，最早可追溯到清朝時期³，師徒制強調的是跟著學，必須做到眼到、心到與手到的「看工夫、學功夫」⁴學習，訓練時間更長達3年4個月，訓練期間徒弟跟著師傅吃、住與工作，並在工作的過程中學習技藝，但大多數的學徒第一年幾乎都是從雜務開始，從工作場到師傅家中的各項雜事工作都得做，甚至洗衣、帶小孩都不可免，這期間的「灑掃應對進退」也是師傅觀察徒弟品德的一個重要時期，用以決定要傳授多少技藝，而且對於經歷過傳統師徒制的師傅而言，他們也認為這一套程序是學徒「品德」訓練與考核所必要的⁵。

也因為吃、住都在師傅家，因此關係比較像一家人，徒弟對師傅的尊敬就如同父

1. Levinson, D.J. (1978). The seasons of a man's life. New York: Alfred A. Knopf.

2. Kram, K. E. (1985). Mentoring at Work: Developmental Relationships in Organizational Life. Scott, Foresman.

3. 楊裕富，文化與空間設計-第五講傳統工匠。

4. 「看工夫、學功夫」：是指徒弟必須透過觀察師傅的工作過程，學習必要的技藝，而師傅只做工作要領提點，並不會教導徒弟每一個動作。

5. 鄭君胤，傳統工匠的師徒制度（以鹿港工匠為例），楊裕富設計教學網。



親，為感謝師傅的技術傳授，在3年4個月的學習過程中，為師傅整理家務與不支領工資，成為不成文的回饋與口頭約定，但過程中通常師傅還是會給些零用金，隨技術成熟零用金也會高一些。經過3年4個月後，師傅如果認為徒弟的技藝學習成熟，就會邀集同業，由地方有名望的老師傅命題，經過大家認同後才能過堂出師，而過堂出師的目的，一來是讓徒弟經過地方公認並推薦給地方及社會，二來藉此請同業日後給予徒弟照應⁶。

由於拜師學藝的期間不支薪，加上1968年的9年義務國民教育實施後，傳統工匠技術傳承的師徒制開始面臨挑戰，因為9年國民義務教育實施前，學徒通常在13至14歲開始走上拜師學藝之路，在17至18歲出師。但自9年國民義務教育開始實施，需受完義務教育後才能拜師學藝，國中畢業年紀約16至17歲，經過3年4個月的拜師學藝，到領上第一份薪資也已經20至21歲了，在民國6、70年代來說，20歲才擁有第一份收入，對來自低收入家庭為主的學徒來說，是一種負擔，加上臺灣當時正處於經濟起飛的年代，直接進入工廠工作才是家庭收入最快的來源，所以導致以3年4個月為主的師徒制，逐漸面臨社會挑戰與加速式微。

職業教育與職業訓練則有別於非結構式的傳統工匠師徒制訓練，初期主要來自公立學校與政府機關，其中職業教育自1970年以來，因技術密集產業發展，技職教育逐漸成為教育發展主流，高中與高職學生的比數由原來的7：3提升至5：5，最終升高至3：7⁷，技職教育發展讓技藝學習進入系統式的教學體制，也由非結構化的口授身傳進入結構化的課堂學習，這也成為傳統師徒制式微的主因之一。然

而臺灣職業教育發展至今，由於技職學術化關係，使得高職學生、家長盲目追求升學主義，技專院校則是追求教授的論文數，而學生的技術養成與技術精益求精的機制卻悄悄消失，這樣的變化讓產業界對技職教育的人才培育功能感到失望。

臺灣的職業訓練發展雖自1950年開始被分為6個時期，但職業訓練真正被實施則是自1968年開始，由聯合國資助成立的財團法人工業職業訓練協會（泰山職業訓練中心的前身），在該協會設置了機工、電工、鉚工等8大工場⁸，日後更成為臺灣訓練師的重要培育機構；同年經濟部為訓練旗下公營機構技術工，也陸續成立經濟部南區及北區2所職業訓練中心（即北區職業訓練中心及南區職業訓練中心的前身）⁹，這幾個訓練機構設置為臺灣的職業訓練奠下厚實基礎。

公立職業訓練機構的技術養成訓練，主要是以班級為單位，一班的訓練崗位數通常設定在30人，訓練時間以1年、6個月、3個月為主，一周上課5天，開課前須訂定訓練計畫，計畫內容包含課程內容、訓練進度、使用機具設備、授課師資、就業輔導等資料。課程採集中與密集式的訓練，通常是由一位訓練師擔任



導師，大多數的課程也都由這位訓練師擔任，將師徒制的精神融入此種訓練方式之中，另外術科課程如果達25人以上，則再搭配一位老師或助教協助分組實習，術科課程時數更達7成以上，也就是透過不斷操作與練習，使技術達到熟練程度。

綜合上述，臺灣技術訓練大致是以1968年為分水嶺，由傳統師徒制的口授身傳訓練，慢慢轉變進入系統式的職業教育與職業訓練體制，其中我們將傳統師徒制與職業訓練進行比較，比較表如下表。由比較表我們可以發現，這兩種制度各有優缺點，其中在「訓練移轉程度（訓練後的工作銜接度）」、「技術多元性」與「工作態度」等，是產業對現行職業訓練制度比較有質疑的地方，也是現行職業訓練模式下，必須去思索的一個問題。

傳統工匠師徒制與職業訓練之技術人才養成模式比較表

項目 \ 制度	傳統師徒制	職業訓練
學習時間	較長 3年4個月	較短 1年、6個月、6個月以下
帶領學員數	較少 1至3位	較多 15至30位
訓練方法	工作崗位上訓練（OJT）	工作崗位外訓練（OFF-JT）
訓練結構化程度	非常低 口授身傳	較高 須有訓練計畫
工作情境模擬	非常高 直接與工作情境結合	較低 盡可能模擬工作情境
技術多元性	較多 從技術學習到工作承攬、管理，比較多元性	較少 以單一技術學習為主
訓練移轉程度（訓後與工作銜接度）	很高 因施以工作上訓練，訓後馬上可以跟工作銜接	較低 因施以工作外訓練，訓後需要較長的銜接時間
個別指導程度	很高 師傅可隨時觀察徒弟技術學習情況，隨時指點	較低 老師可觀察學員學習狀況，但礙於人數較多，個別指導時間有限
結訓資格要求	較高 由師傅邀集同業會考及格者方可出師	較低 完成訓練時數並及格者。雖有技能檢定，但檢定項目甚多與實務脫節且證照取得不是結訓之必要條件
工作態度要求	很高 學藝過程從灑掃應對進退到技術傳授都有嚴格工作態度要求	較低 著重技術傳授，容易忽視對工作態度的要求
核心技術隱藏度	較高 師傅可能為保有技術優勢，而隱藏核心技術，秘而不傳	較低 因訓練師以教學為主，不需擔心學員結訓後與老師互相競爭，所以願意傳授所有技能

6. 趙文傑(2002)，臺灣傳統匠師參與古蹟修復之研究，中原大學碩士論文。

7. 楊朝祥（2007），國家政策研究基金會，所著之臺灣技職教育變革與經濟發展。

8. 勞工委員會（2011），建國百年勞動史，P29。

9. 陳聰勝（1997），各國職業訓練制度，臺北：五南。



現行職業訓練模式如何運用傳統師徒制優點，來強化與縮短產業對技術養成訓練期待落差，我們分別就「訓練移轉程度」、「技術多元性」與「工作態度」等三個落差面來說明。

一、「訓練移轉程度」成效差方面

(一) 產生原因：工作外訓練，導致學用落差

Baldwin & Ford (1988) 認為，訓練移轉係指訓練所學之新行為可類化至工作上，並能維持一段時間¹⁰。在傳統工匠師徒制的訓練移轉部分，因為學徒都是跟著師傅，一邊工作一邊學習，是屬於工作上訓練 (OJT- On the Job Training)，訓練移轉程度通常比較高。而現行職業訓練部分，是透過工作外訓練 (OFF-JT- Off Job Training) 方式，讓學員可以專心在結構化的訓練環境，進行系統式技術訓練，學習進度雖然比較快，但缺點則是與工作環境脫節，學員沒有從事過實際生產工作，所以結訓後進入職場時，訓練環境與工作現場有落差，所以無法馬上將所學技術應用在職場上，以致產生學用落差。

(二) 改善做法：以三明治教學法，增加實務工作經驗

要改善學用落差可以透過三明治教學法來補強，所謂三明治教學法就是訓練一段時間後，讓學員到企業進行工作實務訓練 (OJT)

，期間可設定2至4周，主要是讓學員瞭解工作環境與實務工作，之後再回到訓練場，學員可藉實務經驗來瞭解職場所需技術，並可在結訓前加強技能不足的地方。但三明治教學法要達到比較明顯效果，必須在實習前完成就業媒合，讓實習的企業與職務成為結訓後的工作，如此才能讓學員在訓練階段即融入未來職場，更可提高訓練移轉程度。

二、「技術多元性」不足方面

(一) 產生原因：技術單一，無法滿足職場多能工需求

傳統師徒制必須學習工作承攬、施工與工作管理等，甚至與工作相關的技術都需要學習，所以技術比較多元性，例如早期蓋房子的木作師傅，可能同時兼具泥作技術。而職業訓練部分，則因為早期產業講求快速生產，通常將工作進行分工，使每個人負責單一動作，藉由重複動作產生熟能生巧的原理，使生產線產能提升。因此，職業訓練依循產業技術需求進行單一技術訓練，例如將模具設計製作拆解為電腦機械繪圖與機械加工等技術，分拆訓練後便可縮短訓練時間，但長期發展下來，技術區隔越來越明顯，卻讓學員少了整合概念，加上生產機器進化，使用勞力變少，同樣一位勞工被要求做更多技術領域工作，多職能工的要求也因應而生。

(二) 改善做法：增加多元性訓練，滿足職場要求

為改善單一技術訓練缺點，必須思考多職能工的訓練方式，也就是由現行的單一技術訓練，發展為複合式技術訓練，讓學員不只學會一項技能，而是多項相關性技能，這不僅能滿足產業對多能工的要求，也能讓學徒具備長效



的就業力。但多職能訓練需要時間養成，對照目前職業訓練多數以6個月，甚至低於6個月的訓練來說，是比較難達到此效果，因此職業訓練發展與規劃，到底是要講求訓練學員的技術素質，還是訓練的學員數，這點必須先釐清清楚。

三、「工作態度」不佳方面

(一) 產生原因：注重技能學習，忽略工作態度養成

工作態度在傳統師徒制上是非常講究，從基礎的灑掃應對上，要求與考核徒弟品格與工作態度。而職業訓練面對的大多是成年人，是否能在半年或一年的訓練期間，有效改變學徒多年形成的工作態度，則是職訓師最常提出的質疑，也因此，在技術教導的過程中，訓練師大多注重可以管控的技術訓練，而忽略學員的工作態度。但工作態度是否可以被重新導正，在實務觀察上是可以做到的，只要透過正確工作態度示範與要求，還是能協助學員建立正確工作態度的。

(二) 改善做法：導入5S運動，磨鍊正確工作態度

正確的工作態度養成，在臺南職訓中心辦理的幾場座談會中有廠商提出，在訓練過程中導入5S運動，建立學員正確的工作態度。其中5S分別代表「整理」(Seiri)、「整頓」(Seieon)、「清掃」(Seiso)、「清潔」

(Seiketsu)、「紀律」(Shitsuke)，5S運動與傳統師徒制的「灑掃應對進退」有異曲同工之妙，都是在日常生活中，去要求與奠定學員的工作態度。如果能讓學員在訓練過程中，運用小組合作方式，逐一要求與落實5S運動，甚至將5S運動內化為學員個人的日常生活態度，若能達到這樣的轉變，不僅能使學員具有責任、紀律、敬業與團隊精神，也能達到產業所求的良好工作態度。

透過傳統師徒制與現行職業訓練模式的比較分析中，我們可以從不同的制度中擷取優勢，加以改善現行職業訓練的缺點。但現行職業訓練模式另一個問題，則是部分年輕人願意投入的技術將面臨技術傳承問題，以及在職業教育體系下必須面對招生的考驗，而職業訓練機構，則要面對訓練成本效益的檢討，若未達一定人數也無法開班，所以許多艱苦職類或大多數年輕人不願意從事的技術，將面臨退場窘境，例如鑄造、鍍金、泥作等，這些技術並不是因為沒有工作職缺，而是沒有人要學。除此之外，傳統工匠技術傳承，如古蹟修復的木作、泥作、剪黏等更早已面臨技術傳承危機，尤其這些老師傅年紀都在6、70歲以上，如果要將技藝傳承下來，是現行職業訓練模式所無法做到的，必須重新思考恢復傳統師徒制的必要性。

參考文獻

1. Baldwin, T. T., & Ford, J. K. (1988). Transfer of training: A review and directions for future research. *Personnel Psychology: A Journal of Applied Research*, 41 (3), 63-105.
2. Chao, G. T., Walz, P., & Gardner, P. D. (1992). "Formal and informal mentorships: A comparison on mentoring functions and contrast with nonmentored counterparts." *Personnel Psychology*, 45 (3), 619-636.
3. Kram, K. E. (1985). *Mentoring at Work: Developmental Relationships in Organizational Life*. Scott, Foresman.
4. Levinson, D.J. (1978). *The seasons of a man's life*. New York: Alfred A. Knopf.
5. 陳聰勝 (1997)，各國職業訓練制度，臺北：五南。
6. 勞工委員會 (2011)，建國百年勞動史，P29。
7. 楊朝祥 (2007)，臺灣技職教育變革與經濟發展，國家政策研究基金會。
8. 楊裕富，文化與空間設計-第五講傳統工匠，楊裕富設計教學網。
9. 趙文傑 (2002)，臺灣傳統匠師參與古蹟修復之研究，中原大學碩士論文。
10. 鄭君胤，傳統工匠的師徒制度（以鹿港工匠為例），楊裕富設計教學網。
11. 鄭宜德 (2008)，臺灣傳統金飾的工匠與設計，朝陽科技大學碩士論文。

10. Baldwin, T. T., & Ford, J. K. (1988). Transfer of training: A review and directions for future research. *Personnel Psychology: A Journal of Applied Research*, 41 (3), 63-105.



林弘耀/中區職業訓練中心股長

壹、前言

我國自90年起，面臨全球化競爭、科技發展、產業轉型、及高失業率等社會環境壓力，公共職業訓練機構亦亟需轉型，且當時政府針對公共職業訓練制度進行全面檢討後，認為應扶植民間機構共同參與，職業訓練遂朝向多元化經營，爰職訓中心角色遂由單純的職業訓練提供者，轉型為區域職業訓練運籌中心。行政院勞工委員會職業訓練局中區職業訓練中心為落實區域運籌中心的發展，並因應中科籌設所需人力需求、連結各方訓練資源及縮短學用落差，於93年邀請產、官、學、研各界成立「中部地區人才培訓策略聯盟」。

另勞工委員會即將改制為勞動部，所屬職業訓練中心與就業服務中心規劃合併成立5區勞動力發展分署，亦朝向在區域運籌概念下，建置就業服務、職業訓練、技能檢定及創業等多項服務在內的單一服務架構，以提供求職求才者更深化之就業服務。為此，中區職業訓練中心及中彰投區就業服務中心規劃擴大前揭聯盟功能及成員，於102年底籌備成立「中彰投區勞動力發展策略聯盟」，進而多元緊密地結合轄區之勞動力發展各方資源。

貳、理論探討

談運籌管理，先以企管理論論述之；所謂全球運籌管理（Global Logistics Management），係指以多國規劃並執行企業運籌管理活動，透過交換過程，以提高顧客滿意程度和服務水準，並降低成本，以增加市場競爭力，進而達成企業之利潤目標。

其中，運籌管理（logistics management，又譯為運銷）的定義，從字面上係指與軍隊之運輸、補給和屯駐有關的軍事科學，其最初之運用，亦著重於軍事後勤。但就企業經營活動而言，運籌活動則涵蓋生產和行銷過程中，與原料、設備和製品運輸有關的一切經濟活動，其中亦包含訂單處理、物料、存貨管理、包裝、配銷、顧客服務、倉儲及運輸等活動。

運籌管理概念之興起，與全球產業發展趨勢密不可分。由於產品生命周期變短，消費者對產品功能或樣式走向多樣化，且對交貨的時間與質量更加嚴格，也因此造成企業營運成本不斷提高，企業為了能更接近市場、迅速的服務顧客，必須進行全球化的市場營運，並且思考如何能以最低成本，且在最短的時間內，設計生產出符合顧客需求的產品，並正確無誤地送達顧客所指定之地點。

進一步而言，運籌管理之內涵即是將物流、資訊流、商流、資金流透過產銷供應鏈管理，使需求預測、物料的採購直到貨物送達顧客等一系列的運籌活動，運用整體系統的方法，予以綜合管理，以提高顧客服務，及降低成本，增進企業利潤。

綜合上述內容，運籌管理即是要進行：（一）整合區域與全球資源、（二）強化核

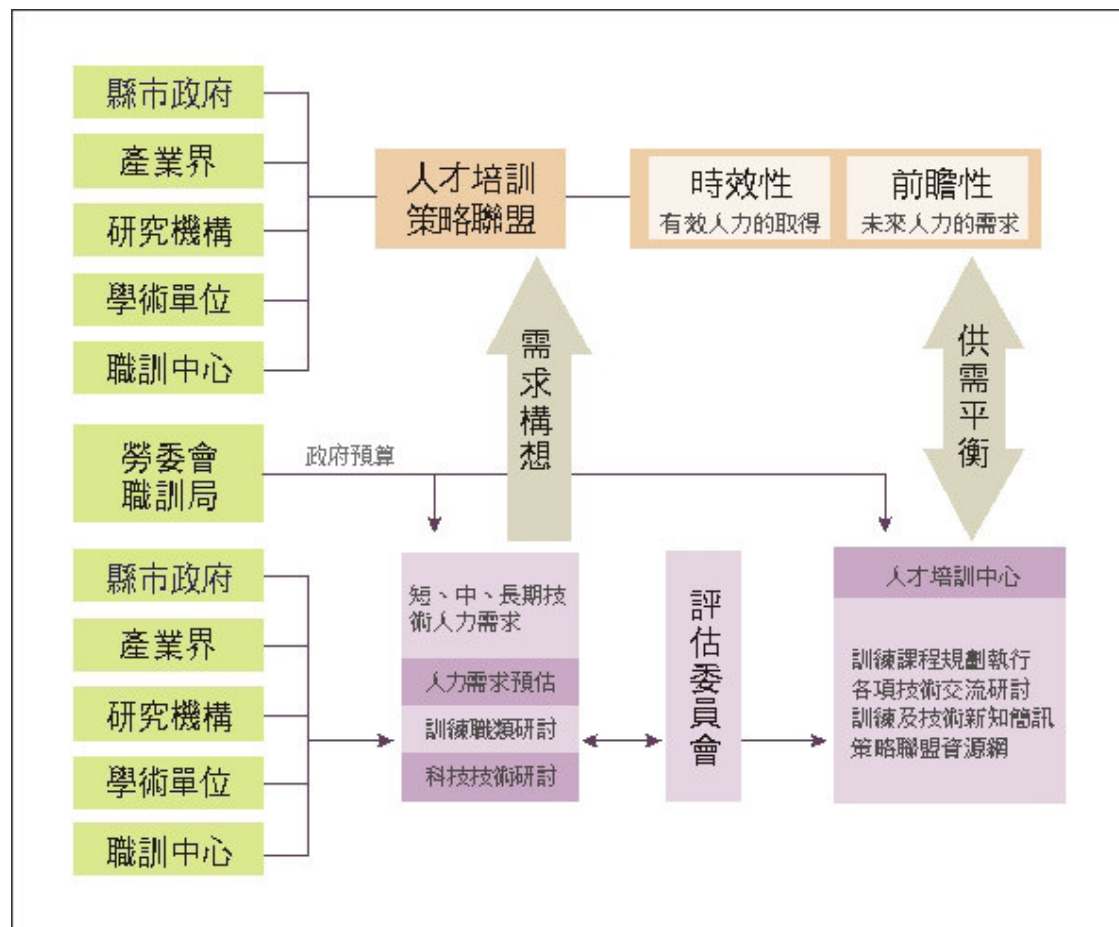
心能力，形成堅實的供應體系、（三）快速生產、及時交貨，並分享衍生的信息情報。

參、現狀分析及執行規劃

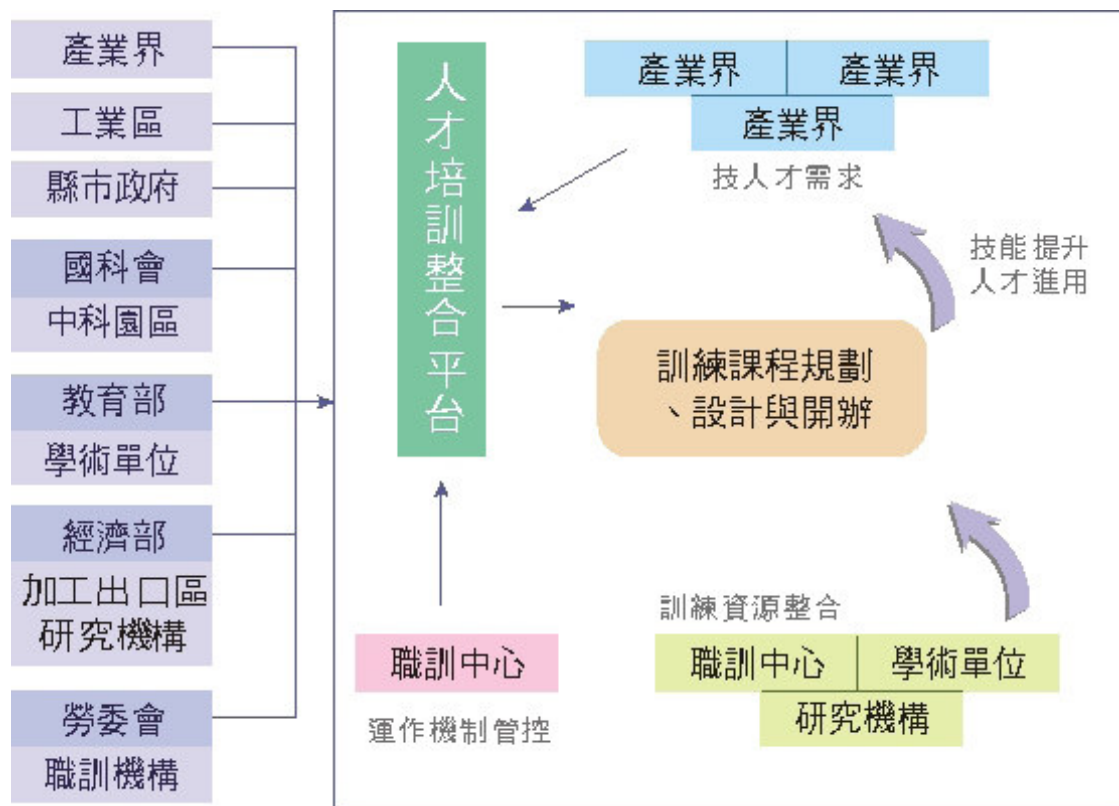
中區職業訓練中心與中彰投區就業服務中心即將合併改制為勞動力發展署中彰投分署，中彰投地區勞動人口總數約222萬5,000人，公司登記數約10萬8,500家，工廠數約5萬1,000家，大學校院23所，與勞動、工作相關的各方機構，包括學校、企業、工會等，均是分署合作的對象，始能共同運籌整個區域勞動力的發展。

中區職業訓練中心為落實區域職業訓練運籌中心之角色，及因應中部科學工業園區設立之後，對技術人力大量需求，前於93年6月10日成立「中部地區人才培訓策略聯盟」，以聯盟之方式讓職業訓練中心作為一整合的聯繫平臺，結合學校、研究單位與職訓中心提供的人才培訓能量，以適時提供產業界現況人才之需求與培訓未來所需的技術人才，其辦理概況如下：

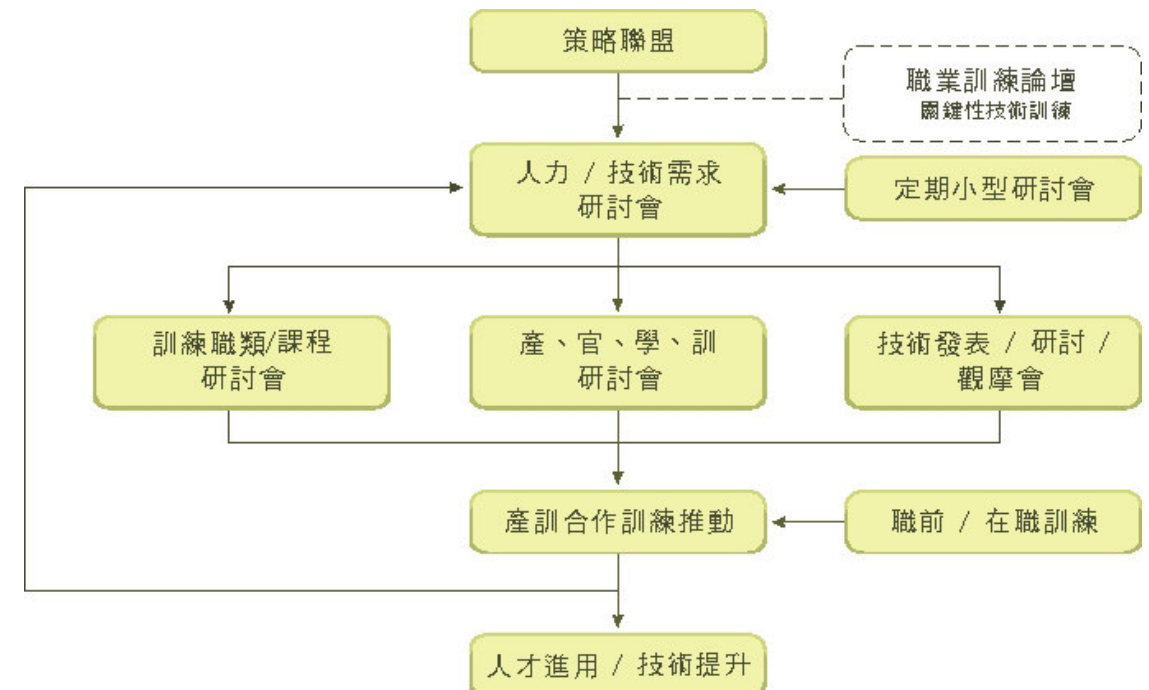
- 一、整合產、官、學、研各界人才培訓機制，邀集產業、學術界及經濟部加工出口區、國科會等97個單位，共計118人共同簽定「職業訓練人才培訓策略聯盟」協議書，現行聯盟夥伴計有256單位，並設有「中部地區人才培訓策略聯盟」網站平臺，其聯盟架構、運作機制及模式如圖1、2、3。
- 二、該聯盟以產業人才需求為導向，整合彼此在企業、學術與職業訓練資源的優勢，建立一完整的人才培訓體系，以提升勞動力的技術能力，彌補教育與實務的落差，滿足產業的人才需求。



▲ 圖1：中部地區人才培訓策略聯盟架構



▲ 圖2：中部地區人才培訓策略聯盟運作機制



▲ 圖3：中部地區人才培訓策略聯盟運作模式

現階段考量勞委會職訓局所屬職業訓練與就業服務中心即將進行合併改制，整合就業、職訓、檢定及創業資源提供服務，為擴大策略聯盟運作層面與服務面向，以提升中彰投地區產業及勞動力整體發展為目標，爰規劃擴大前揭聯盟機制，另規劃於102年底籌組成立「中彰投區勞動力發展策略聯盟」，規劃內容如下：

一、策略聯盟目標：以建立區域產業及勞動力即時供需機制，減低產業人力缺口、促進勞動力運用、開發及就業競爭力提升為目標。

二、策略預期效應：

(一) 即時資訊提供與服務方案宣導：

1. 政府資源及方案：政府服務資訊與方案有系統進行宣導，提供就業、職訓合作等客製化諮詢、輔導及合作服務，並即時發布最新消息及定期電子報，以利聯盟成員掌握最新服務資訊。

2. 中彰投地區產業調查及勞動市場資訊蒐集與分享：針對區域產業發展趨勢及勞動力概況，進行就業市場資訊蒐集，供聯盟成員參考。

3. 勞動力發展推動會議資訊及活動訊息：提供有關勞動力發展相關議題活動與會議資訊，並建置實體及虛擬策略聯盟運作平臺彙整需求意見，提供即時服務。

(二) 結合聯盟夥伴間資源共享、連結與開發：

掌握產業技能需求訊息，發揮培訓人才效能，促進國民就業，藉由資訊服務網絡的建置，整合中彰投地區產官學研之服務資源，進行資源介紹，擴增服務能量，提升勞動力資源共享，建構勞動力發展為主軸之服務平臺。

(三) 建構社會對話互動平臺，建立聯盟提案建議制度：

1. 廣納意見進行資訊交換：建立夥伴關

係，就關注之議題進行資訊交換、意見諮商，進而對攸關勞資雙方利益之議案提供資訊或參與決策。

2. 勞動力發展相關之政策提案：因應區域產業發展趨勢，提升勞動技能，促進國民就業及提升人才國際競爭力，建構對話交流平臺，鼓勵聯盟成員進行勞動力發展之政策提案，強化彼此互動，彙整各方之意見，獲得有效及社會可接受的作法，進而推動政府政策之作成。

另中區職訓中心與中彰投區就服中心為

增進與區域伙伴對話交流頻率，於101年起每年邀請中彰投地區21位勞、資、政、學、訓各界代表，召開2次以上「中彰投區勞動力發展策進諮詢會議」，就職業訓練、就業服務及技能檢定等區域整體勞動力發展相關議題進行討論及建議，目前已辦理4場次。另於102年9月間辦理全國勞動力發展會議-中彰投分區會議，並擇定「勞動力開發」、「勞動力提升」與「勞動力運用」議題深入討論。筆者就「勞動力開發」、「勞動力提升」與「勞動力運用」等3議題，提出下表供參，未來可結合市場指標，再予探討社會各界如何增進勞動力。

表1：勞動力開發、提升、運用市場面指標建議表

議題	強調面向	市場面指標	勞資方及政府角色
勞動力開發	量	勞方-人力供給量 資方-職缺需求量	勞方-如何「快速」、「正確」的「進入」就業市場 資方-如何「多元」、「穩定」的「創造」職缺需求 政府-人力的供需來源調整，兼顧社會弱勢照顧
勞動力運用	量	就業率	勞方-紮根工作能力品質 資方-強化人才選訓留用機制 政府-運用就業促進機制及工具
勞動力提升	質	勞方-薪資水準 資方-產出價值	勞方-勞工專業技能及知識提升，並增加創造力 資方-提升勞工創造價值的環境，並給予良好待遇 政府-保障勞工權益及引導勞工提升能力

由於運籌管理概念之興起與產品生命週期變短，消費者對產品功能或樣式走向多樣化，且對交貨的時間與質量更加嚴格，因此造成企業必須進行全球化的市場營銷，思考如何能以最低成本，在最短的時間內，設計生產出符合顧客需求的產品，並正確無誤地送達顧客所指定之地點。

從此概念延伸，再對照目前國內人才培育及運用情況可發現，國內人才之運籌管理從需求到供給，尚無法因應市場快速變化。由於大學校院受限教育部系所總量管制規定及校內師生權益保護等因素，系所增設或改設難以快速因應產業變化進行調整，造成新興產業不易徵僱國內大學相關科系畢業生之困境；且另一層面，部分科系之畢業生供給遠大於需求，造成就業困難或學非所用。

中區職訓中心及中彰投區就服中心規劃於102年底籌組中彰投區勞動力發展策略聯盟，以區域運籌進行人才發展規劃，針對人才供應鏈進行連結，擬定區域勞動力發展策略，透過服務及資訊流程改善，使人才的需求資訊、培育到企業用才，更加緊密之結合。

透過成立虛擬平臺，不論企業、學校、地方政府、中央機關、學者專家等，均可透過平臺提出建議，共同討論分享，例如企業端可提出建議及需求，如人才共同培訓需求、設備及師資等資源互享等，學校端可提出人才及產業發展合作建議方案；另如針對產業進行人才研究，提供就業

市場資訊及規劃調查等分享會員，另透過各站廠商徵才與拜訪及與各行業業者召開訓練教學研究會等管道，蒐集廠商需求與建議，提供就業媒合服務及符合業界需求之職業訓練課程。



肆、結語

發展區域運籌，須先整合區域資源，中區職業訓練中心於93年6月10日成立「中部地區人才培訓策略聯盟」，結合學校、研究單位與職訓中心提供的人才培訓能量，除了透過平臺資源分享交流外，其適時提供產業界現況人才之需求與培訓未來所需的技術人才之具體效益如下：

- 一、該聯盟制創造多項人才培訓創新業務，如「產訓合作計畫」、「企業捐贈訓練設備」、「職業訓練時數校際學分採認」、「產學訓合作訓練計畫」、「再生能源人才培訓計畫」、「產業中高階人才培訓計畫」等。
- 二、推動產學訓合作訓練計畫，有助深耕青年人才培訓，縮短學用落差，並獲得總統於102年4月27日參訪中科崑崙機電股份有限公司時，以「振奮」兩字肯定。
- 三、產訓合作計畫從92年起針對事業單位的用人需求與條件，與事業單位共同規劃以就業為導向的職業專精訓練課程，培訓企業所需人力，例如中區職訓中心與上銀、大銀、哈伯等公司於102年合辦「精密機械產業跨領域國際人才產訓合作專班」，為企業預約跨領域的國際行銷人才，縮短企業和求職者彼此間的適應磨合期，達到雙贏。
- 四、產業中高階人才培訓計畫，於中彰投區設置4個產業人才培訓據點，分別是製鞋產業類、精密機械產業類、自行車暨車輛零組件產業類及金融與物流產業類，提供訓練資源整合、勞動力媒合服務、產

業職能需求分析、產業技術交流等多元化服務。參訓學員往往還沒結訓，企業就搶著要人，平均就業率達7成5以上，學員初任平均月薪亦相當令人滿意。

前揭聯盟發展區域職業訓練運籌中心之效益良好，後續因應政府組織改造，職訓中心與就服中心組織整併，區域運籌功能除了既有職業訓練功能外，亦將擴大涵蓋就業服務、技能檢定及創業服務等，將於102年底籌組成立「中彰投區勞動力發展策略聯盟」，繼續擴大發揮區域運籌之功能。

中彰投分署可先進行中彰投區域資源調查，成立諮詢會議及籌組聯盟平臺，強化勞動力開發、運用、提升之核心能力，形成一個人才供應體系，以便快速培育業界所需人才，並能分享各自資訊。換言之，整合各方資源，針對市場需求調整區域人才發展運用，並將有限的資源來做最合理化的分配。

運籌管理相當關鍵點為「需求掌握」，就企業界而言，提前掌握訂單、原物料、庫存等市場需求及資訊，可快速作業，以最低成本滿足顧客需求。但推動勞動力區域運籌管理時，因勞動力尚難標準化，人才供應鏈較無法如商品般緊密結合，然推動時仍可以「運籌管理」精神，以資源連結及需求預估為主。

中區職訓中心及中彰投區就服中心積極推動籌組「中彰投區勞動力發展策進聯盟」，未來招募轄區勞資政學訓各方資源，增進社會對話空間，讓中彰投分署如同「人才銀行」概念，減少庫存（失業）、掌握原物料（人才培育運用）及增加訂單（企業徵才），讓人才流及資訊流快速傳遞，增進人才價值及企業成長。

參考文獻

- 註1：陳怡雯/李佩璇（2009），以區域運籌概念探討職業訓練之實施——以高屏澎東地區為例，就業安全半年刊98年第2期。
- 註2：中部地區人才培訓策略聯盟網站<http://www.cvtc.gov.tw/TSA/Training/training.asp>
- 註3：全球運籌管理，MBA智庫百科網站<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E5%85%A8%E7%90%83%E8%BF%90%E7%AD%B9%E7%AE%A1%E7%90%86>
- 註4：肯德資訊科技網站http://www.kimas.com.tw/03/3_1_6.htm



扣件產業聚落分析與 職訓供需調查

陸蓉菁/財團法人金屬工業研究發展中心產業升級服務處產業人力發展組經理



壹、前言

隨著全球產業環境與市場需求的快速變化，臺灣製造業面臨各項挑戰，不僅中低階市場被新興國家取代，中高階市場也為歐、美、日等國牽制。因此，為追求臺灣經濟成長，企業要永續經營，必定要走向升級轉型之路，創新與研發將成為企業發展重點，內部人力資本的培養更顯重要。

臺灣企業多以中小規模為主要經營型態，對於內部員工教育訓練活動發展有其先天條件的門檻與限制，因此，更需要政府投入協助與支援。本次「扣件產業聚落分析與職訓供需調查」由行政院勞工委員會職業訓練局南區職業訓練中心委託，將以親訪50家扣件廠商方式進行調查，以深度瞭解扣件產業及相關產業之訓練需求。



貳、扣件產業聚落分析

一、產業背景與現況

在整個臺灣的製造業中，扣件（螺絲螺帽）產業一直表現不俗，在經歷2008年金融海嘯，讓許多扣件小廠及經營不良的扣件廠商因受影響而關廠，淘汰了部分弱小廠商後，現存的扣件廠商均是有實力及具技術能量的廠商。經過五、六十年的發展歷程，注重產品品質、穩扎穩打的製造技術，再加上交期準確，讓臺灣的小螺絲釘驕傲的站上世界舞臺，產品行銷全球150餘國，成為全球扣件前五大供應國家，在2012年我國扣件外銷比重更高達93%，是為高度全球化之出口產業，預估2013年產值可達1,229億元，出口值約為1,143億元。

二、產業發展歷程

臺灣扣件產業發展已有五、六十年，為臺灣非常重要的傳統產業，其發展大致可分為五個主時期：萌芽期、成長期、成熟期、移植期及轉型期，各時期發展歷程與產值變化及重要事件如【圖1】所示。分別介紹如下。

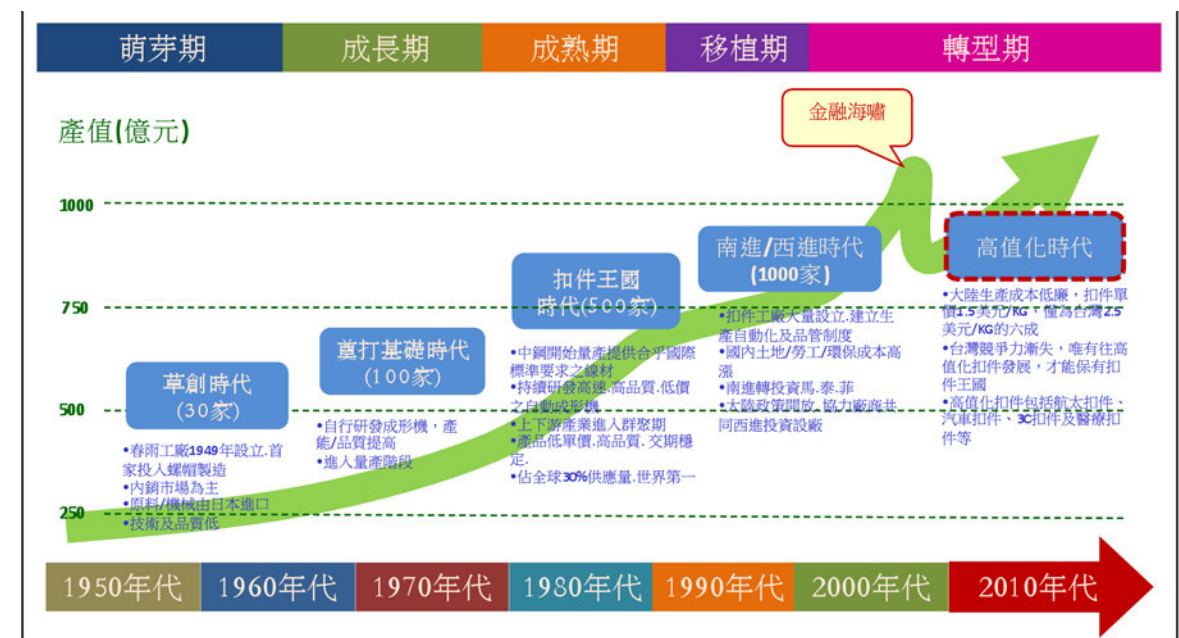
（一）萌芽期：（1945年至1967年）

國內扣件產業的發展約從二次大戰後開始，生產方式為手工或自日本進口機械加工為主，原料則以拆船板抽成線材做為螺絲原料或由日本進口低碳盤元，而產品則以尺寸較小且不須熱處理的木螺絲和機械螺絲為主。在個這時期，由於國內的原料與設備多半必須仰賴從日本進口，因此，扣件生產產品的種類較少，技術水準亦不高，以內銷發展為主。

初期扣件產業在北部地區以環球螺釘工廠為主，南部地區則以春雨工廠設廠最早，兩家工廠均為我國扣件業的先鋒，且造就大批扣件產業人才，目前我國扣件產業中多位企業領導人與這兩家工廠具有相當的淵源關係。

（二）成長期：（1968年至1978年）

這個時期正處於越戰期間，美軍指定臺灣為其採購螺絲螺帽的中心，並將大量標準化產品移轉至臺灣生產，為扣件產業創造絕佳的發展機會。1970年代初期，為減少對外國機械設備的依賴，提高產業的競爭力，扣件廠商遠赴德國購買機械設備，經過不斷的學習、模仿與改進，成功自行研發出成形機械設備，為



▲ 圖1 扣件產業發展歷程
資料來源：金屬中心ITIS計畫整理

產業發展奠下良好的基礎，並且持續開發各種材質的螺絲，如高品質的不銹鋼扣件等。使得扣件產業在這階段快速成長，也使得開業家數開始快速增加。不過，因為原料取得不易，本時期的扣件產量仍有限。

（三）成熟期：（1979年至1987年）

1979年隨著中鋼公司開始大量生產與供應國內鋼鐵產業的需求，提供品質穩定與交期準確的線材，取代進口原料，在機械設備與原料皆能自主發展的情況下，奠定臺灣扣件產業與全球競爭的基礎。而由於本產業生產技術成熟，創業門檻低，再加上當時螺絲螺帽市場需求量大，許多任職於螺絲工廠的員工，在學得製造技術後自行創業，形成眾多中小型螺絲螺帽工廠出現，扣件產業聚落儼然生成，各扣件廠間互相競爭又互相合作，使得國內扣件產業結構紮實。在這時期，由於原料品質及供貨穩定，加上政府政策的支持，扣件廠商得以生產出價格低廉、品質優良的扣件，使得臺灣扣件產品獲得國際市場的肯定，1984年起臺灣便享有螺絲王國的美譽。

（四）移植期：（1988年至2002年）

所謂的移植期，就是將在臺灣的生產製造模式移植到國外，這個階段可分為南進期及西進期。

1988年至1994年為南進期，主要由於當時的國際局勢，臺灣的製造業開始將工廠設於東南亞國家，主要南進國家以馬來西亞、泰國及菲律賓為主，並將自動化生產與品管制度移植於海外工廠。當時臺灣扣件產業主要以外銷歐洲市場為主，廠商藉由投資東南亞國家來降低生產成本，以搶得歐洲市場，並逐漸經由跨國投資，提升企業跨國營運能力，產業也開始轉為國際化。

1995年至2002年則為西進期，由於國內環保意識高漲，製造業所產生的一些廢棄物及汙染等問題，加上當時土地及勞動力成本的提升，對廠商或多或少有所影響。此時，中國大陸釋出了價格低廉的勞動力、土地租金優惠及龐大市場商機等利基，吸引全球製造廠商進駐設廠。臺灣的扣件廠商著眼於這些因素，亦紛紛前往中國大陸投資設廠。

（五）轉型期：（2003年至今）

臺灣一般品級的扣件產品，因中國大陸一般品級與低品級扣件的低價策略而漸漸失去競爭優勢。為避免與中國大陸的價格戰，因此中鋼公司及扣件廠商合作成立策略聯盟，著手開發高品質的扣件，使得臺灣的技術水準再度升級，並且開始注重研發及轉型，製造高品級的產品，如應用於醫療器材、航太、汽車及3C電子之扣件產品。

三、聚落現況

「產業群聚」的概念來自於Marshall在1890年提出的「工業區位」理論（馬

場啟之編譯，1965），其認為身處於相同產業區域的廠商，藉由明確的專業技術投入、勞力分工，區域內的廠商皆可獲得生產上的效率；像這種廠商因為所處產業的成長，而對個別廠商帶來利益則稱之為外部經濟。

受Marshall的「外部經濟」概念啟發，Weber在1929年提出了「聚集經濟」理論，意指廠商若集中在一特定的地理區域中，彼此共享技術人力、資訊交流等，因而節省營運成本，強調相互共享利益的個別廠商將會聚集在一起，即可達到規模經濟的效果。

直至1998年Porter正式提出「產業群聚」（Industrial cluster）的概念，以鑽石模型說明特定產業與競爭優勢產生的互動過程，集結在一起的生產者、消費者及競爭者等廠商，基於地理上的接近性促進彼此的效率與專業性，並透過技術或資訊的流通，使彼此的商

業利益能夠互補。Porter 還強調產業群聚可經由增加技術創新的正向外部效果，特別是科技或技術的外溢效果。

而臺灣的扣件產業聚落正符合以上學者所提出之理論，考量節省運輸成本及產業群聚效益，許多扣件工廠多集中在主要大型工業區及線材廠附近。

在經過5個時期的發展後，臺灣扣件產業聚落結構已發展得非常完整，目前在臺灣約有1,300家扣件廠商，雖說多以中小企業為主，但生產的自動化程度高，生產流程中的每個環節都有外包廠商可進行支應與協助，使得本產業對於人力資金的需求均不大，屬中度資本密集產業。也因此，產業上中下游群聚的情況非常易見，因地域特性的不同，北、中、南部各自形成一扣件產業聚落，整理如【表1】所示。

表1 扣件產業聚落產品特性及地域分布表

分布地區	集中縣市	產品特性
北部	新北市、桃園縣	鄰近資訊及汽車產業，產品以汽車扣件及電子扣件等高強度、高張力或特殊件為主。
中部	臺中市、彰化縣	鄰近機械產業，產品以發展生產各種材質的特殊扣件為主。
南部	高雄市、臺南市	鄰近中鋼公司，群聚效應最顯著，產品涵蓋建築、家具、機械、汽車與特殊件等。

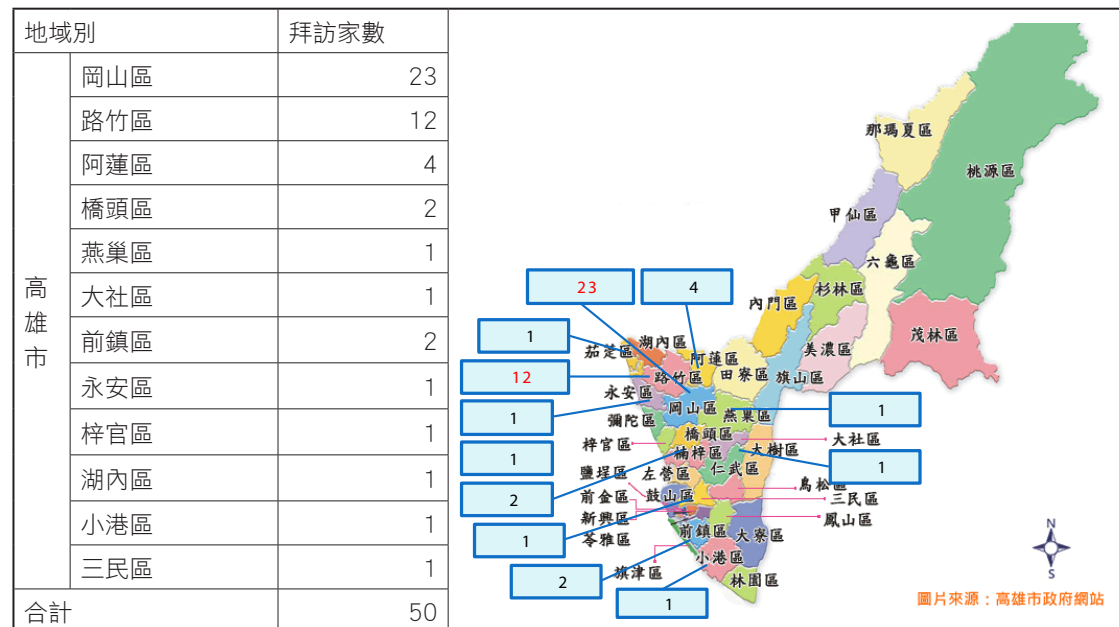
其中以南部地區的扣件產業聚落最大也最明顯，尤其是位於岡山、路竹、阿蓮等地區。由於扣件主要上游線材來源「中國鋼鐵公司」就在高雄港口內，原料取得及交通運輸方便，而且支援扣件製造之周邊產業，例如模具、熱處理、電鍍、酸洗、伸線及扣件製造專用機器等都集中在南部，而這些周邊協力廠也因就地服務廠商有其方便性，能互補其成。因此，周邊產業群聚所帶來的奧援、技術人員流動所形成的技術擴散等，從而形成地理群聚效應。



參、扣件產業之職訓供需調查

本次親訪扣件廠商，主要透過篩選坐落於南部的扣件產業聚落廠商，進行深度訪談50家扣件廠商，其中訪談之公司的員工達150人以上的至少達8家，每家廠商邀請現場單位管理者、人資、高階管理人員或技術顧問等合計至少2位為訪談對象，並做成訪談紀錄，拜訪廠商之地域別如【圖2】。





▲ 圖2 拜訪廠商之地域別

彙整訪談後之內容，除了可瞭解其公司營運狀況外，還歸納出扣件廠商的內部組織及人員配置狀況，大致上可分成六大職類，分別為品保、製程、研發、生管、行政財務及營業（銷售）。而從這些廠商的未來營運規劃及其需求項目，配合可提供協助之課程，統計如【表2】所示。

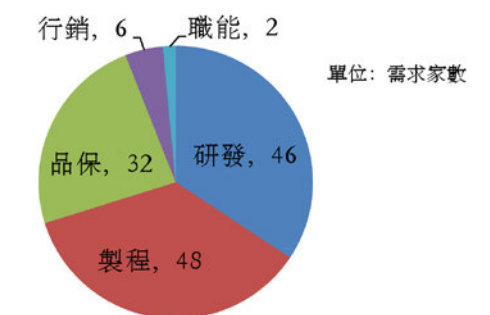
表2 訪談廠商之職訓需求統計

需求項目	需求家數	提供協助之課程
研發能力提升	26	研發
基層及技術人力需求	15	製程
品質能力提升	14	研發、品保、製程
製程改善	10	製程
品管能力提升	7	品保
技術傳承（技術斷層）	6	研發、品保、製程
產品認證	2	品保
市場開拓及行銷能力	5	行銷
系統整合及e化	3	製程
物流及庫存管理	2	品保
職能導入	2	人力資源
檢測能力提升	1	品保
客訴處理	1	行銷

資料來源：本計畫整理

經統計後，從廠商的需求面來看，可發現所拜訪之扣件廠商對研發能力提升需求最多，約有52%的廠商有這方面的需求，因專業的研發能力培養不易，因此，期望有相關單位能協助培養。而基層及技術人力需求亦多，約占30%，此因傳統產業工作環境不如高科技產業，年輕人不願投入、人才流動率高...等問題，所產生的結果，再加上資深員工多逐漸屆臨退休，因技術斷層所衍生出的技術傳承等問題，這些均是扣件業所常見的人力資源問題。另外，扣件產業對於提升品質、轉型及擴廠需求人力等，所產出之人力訓練需求亦相當高，顯見扣件產業對人才的需求量是非常大的。

若從能提供的課程別來看，共有46家廠商有研發課程需求；有48家廠商有製程課程需求；有32家廠商有品保課程需求；有6家廠商有行銷課程需求；有2家廠商對職能課程有需求。



可見扣件廠商對職訓前三大需求分別為扣件製程、研發及品保課程。因此，本計畫將依據在行政院勞工委員會職業訓練局所推動的職能發展，以及扣件廠商深度訪查結果，針對扣件品保人才、扣件製程人才及扣件研發人才這三個關鍵人才之所需職能及知識，透過職能分析，各規劃設計一系列的課程，並經過產學研專家學者討論後，訂定出扣件產業之品保、製程及研發這三大關鍵人才的職能課程。期望透過本次的職能訓練能協助扣件廠商提升技術及品質能量。

肆、結論

在自由經濟的體制下，相同產業勢必會互相競爭，但在臺灣扣件產業聚落內的廠商卻能藉著彼此的互相學習，讓知識與技術能快速流動擴散，進而提高整體聚落內廠商的競爭力。

由於臺灣的扣件廠商多屬於中小型企業，因此，企業在產品研發及人才育成之投入資源較為有限，業者要自行培訓人才並不容易，若以產業群聚學習模式，聚集相同產業之特定在職人才，共同來接受教育訓練，便是一個較符合經濟效益的方式，亦能提升整體產業技術與知識水準。

透過本次與扣件廠商深度訪談，有助於瞭解扣件產業目前現況、所面臨的人才問題、缺工情形及廠商培訓需求等，並且歸納出品保、製程及研發為扣件產業之三大關鍵人才，今後也將依此進行職能導向課程規劃，期望透過培訓課程，對扣件產業達到產業群聚學習目標，並協助企業能提升員工留任率，減少缺工問題。

雖本次以扣件產業為規劃目標，但已建立出職能課程規劃之模組及能量，未來亦能協助產業導入職能及運用。

參考文獻

1. 劉和財，臺灣螺絲扣件產業成功關鍵因素之探討，國立高雄應用科技大學高階經營管理研究所碩士論文，2010。
2. 黃得晉，2011年臺灣扣件產業回顧與展望，金屬工業研究發展中心產業研究組。
3. 馬煌展，2012年第四季我國扣件產業回顧與展望，金屬工業研究發展中心產業研究組。
4. 臺灣螺絲協會，臺灣扣件產業景氣報告，2013。
5. 林烈全，區域經濟整合架構下南臺灣傳統產業的發展契機：以岡山螺絲產業為例，城市發展半年刊第12期，2011。
6. 黃得晉，用鋼產業最新動向與展望-扣件業，102年Q2季刊，金屬工業研究發展中心產業研究組，2013。



林建山博士/財團法人環球經濟社社長兼公共政策研究所所長

壹、前言

邁進廿一世紀知識經濟社會新時代，人力資本（human capital）已然取代了實體資本（physical capital），成為決定國家競爭力（national competitiveness）乃至全球競爭力（global competitiveness）的首要關鍵變數，國家與國家之間，或者區域經濟與區域經濟之間，乃在2000年間開始，漸次出現了波瀾壯闊，深層律動的人才戰爭（talent war），也就是國際搶奪人才的競爭急遽化，亞洲是全球第一個顯現情勢白熱化的區域經濟體；而在全球場域以至個別國家的各自國境之內，也於2008年承受世界金融海嘯衝擊之後，開始露透出來日益嚴峻，也日益嚴重挑戰各國政府與社會體制的人才斷崖或人才懸崖危機（talent cliff）。財政危機是後海嘯時代，針對各國政府主體性與經濟能力，造成莫大壓力的社會癰患；人才斷崖危機，則是各個國家成長發展過程中，一種世代經濟缺口的擴大撕裂，社會技能知識折斷絕繼、產業經濟成長斷鏈，不能永續的，更加深層影響的大危機。



貳、惡化中的四類型人才斷崖現象

人才斷崖，已是今天全球經濟社會所普遍存在的共同現象與問題，更以先進經濟國家（ADCs）社會及新興工業化國家（NICs）社會，態勢最為凸顯。所謂人才斷崖現象，乃指一經濟社會中的人力資本供需，在規格標準、職能品質及數量上的配置布局，出現了斷鏈、脫鉤或脫軌，且其進退出入之間顯現了明確的「接縫落差」（sustaining divide out of seamlessness），以致發生嚴重的結構性無法榫合問題。人才斷崖，固然已是今天全球性的總體經濟問題，更是存在於國際之間產業經濟社群與各個別國家社會的個體經濟問題，甚且已然是正在惡化之中的共同性社會問題。

從今天多數國家所顯現出來的問題狀況看，過去十年展露於國際間的人才斷崖現象，可以粗略區分為四種基本類型：第一是，空間的人才斷崖現象，主要出現在不同經社部門（socio-economic sector）的社區及社群之中，或者出現在特定的地域性（regionality）之中；第二是，時間的人才斷崖現象，即存在於不同的國家經濟發展階段之中，其不規則的出現，通常足以分別具體反映出，一國家產業經濟的先進性時程或後進性時程之間的差異；第三是，典範移轉的人才斷崖現象，在不同經濟社會，其經濟模式創新，或者產業企業經營管理創新之典範移轉間隙，特別容易看得到，相對嚴重的人才斷崖問題；第四是，產業組織功能職能（functional competencies）的人才斷崖現象，在產業職能的持續性、職業職能的持續性，以至於在職場心理定位職能的持續性上，都會各自出現「

不連續趨勢」之際，則各該斷崖現象，勢必尤其嚴重。

前二者是國際間人力資本流量（capital flow）的移轉配置失衡問題，後二者則是人力資本存量（capital stock, or capital accumulation）與流量的累積轉換失衡問題，當然四者之問題，都涉及到人力資本的數量落差（quantity divide），以至於素質落差（quality divide）的不同樣態現象。然則，這種種國際間搶人才戰爭，以及各國境內本身的人才斷崖危機之策略性對應，究竟應該是歸諸於政府主政當局的責無旁貸之施政要務？抑或是應該歸諸於乃屬純粹民間事務，逕由經濟社會部門或產業經濟部門各自為負責？這是今天國際社會猶然未獲定論的重要議題。

然而在臺灣，則人才戰爭或人才斷崖之議題，無論在政府或在民間，也都尚未成為廟堂之上或治國政策論壇中的先發事項。這無非是在映現，政府與民間都在拉大與世界市場的距離，「與世界不接軌」恐怕才是今天臺灣的更大課題。



參、首見於國際重要經濟社群的工商業服務業

在全球場域，首先出現的是國際重要經濟



社群的人才斷崖現象，也就是1995年GATS協定生效實施以來，最重要的可貿易服務業（tradable services）類項之中，列名第三大類的工商業服務業（professional service）。

在當今全球可貿易服務業類項之中，重要居於最前沿地位的工商業服務業，幾乎大多數的高管階層，特別越是先進社會的工商業服務業產業高管，越是深刻感受到，想要甄用得到，且又能有效維持留駐得住的專業顧問諮詢服務能力高手，真是越來越發艱難，尤其是2000年後人才戰爭熾起以來，更加不容易。2005年亞洲經濟既已崛起，金磚國家經濟亦告起飛之後，對專業高才的吸引力高漲，而已開發國社會，在教育體制漫無章法秩序可言，與過去半個世紀以來，新興市場之教育訓練緊密結合國家產業政策的做法，迥然不同，且又多在「進口移民政策」（immigration policies）上，堅持既往的僵直規定，使得其在爭取國際人才的劇烈競爭情勢中，越發居於劣勢。



肆、五大外在因素的影響

全世界有關國家人力資本之投資開發利用，所呈現出來的國際競爭情勢，有正轉熾烈之趨勢發展。十年之前既已有了人才戰爭事件之爆發，到了今天，更又加上各國熾起發生的人才斷崖問題，使得國家人力資本的養成與競爭，成為到處爭相研討的熱烈議題，這一急遽之演變，主要是受到五大方面環境變數的影響所致：一是全球人口的量變與質變，更加上戰後嬰兒潮世代的高齡化；二是世界人力自由移動之全球化；三是全球化產業及職業之加速度演進且高度群聚化移轉變動；四是人力資本成長發展的教育訓練體制僵固性；五是國家移民政策的保守固執。



伍、全球人口結構變遷的衝擊

過去二十年全球人口的量與質，都同時出現了重大的結構性變遷，最具關鍵性的變化是

全面性的「勞動力短缺」（demographic time bomb）；同時，無論是在先進經濟社會國家，或是在後進的新興市場經濟體，也都同樣出現明顯的適齡工作人口（working age populations）之減少趨勢，而且更同樣都出現勞動參與率（global employee engagement levels）嚴重挫減之共同發展。

尤其是在這一全世界性事件惡化的大趨勢中，復又夾雜了一個「嬰兒潮人口老化衝擊」（the impact of aging baby boomers）。所謂嬰兒潮人口，指的是1945-1964年之20年間出生的人口，到了2013年，這批嬰兒潮人口幾乎都已是超過60歲高齡的人口，這支過去造就二次大戰以來全世界經濟成長與繁榮的主力隊伍，都將很快因為高齡化，而必須從職場中退休，並且立即就要成為各個社會中為數最龐大而且相當沉重的「被扶養人口」，這一發展之急遽化，不但馬上會造成全世界各個國家社會「知識、技能及經驗傳承的大斷層」，嚴重衝擊且造成各個國家社會生產能率的團塊式大折損，整體經濟發展必然為之中挫，而且也會立即惡化所有國家的財政負荷能量。

嬰兒潮人口退場，所空缺出來的職能、職位、職務，已然要嚴肅面對「接替人力無著」、「人才青黃不接」的普遍化問題，亦且其問題之複雜性，更非光憑「自動化」（automation）、「無人化」（robotic）、「數位化」（digitized）之新科技力量，就能夠輕易稍解的。

這些問題的嶄現與挑戰，在世界島嶼的臺灣，當然也不可能有所例外，亦跟世界其他地區國家一樣，會給臺灣經濟社會帶來極大的實質衝擊。

全球人口結構變遷的新情境，同時也包括了「人口高齡化」、「出生率年年劇減」、「人口平均壽年增長」之新變局，已實質演變出可量化的「全世界人力/人才庫大縮水」，以及質性化的「終身定於一業的人生志業不再現

象」（declining tenure）、「人力個體之傾向積極追求自我滿足至上心態」（self-actualization）、「職場專業敬業精神大褪色」（drop in total engagement）等，所事實引伸肇致的「普遍化人才工作意願大褪色」現象，這一結果，越發使得「人力/人才短缺」、「人才斷崖」（talent cliff）問題，在各個國家之中，提早惡化。



陸、人力自由移動（mobility）全球化之效應

1980年代後半，開始掀動的全球化運動與自由化運動，創導性地牽引啟動了絕大多數國家人力自由移動之全球化，這一廣泛性地發展，不但因此凸顯了國際間普遍存在的地域性人力失衡、人力配置失能，以及人才斷崖（talent cliff）現象，也同時因此而凸顯了所有各個國家人力/人才斷崖危機的莫大張力。

人力及人才在WTO架構下的自由移動（mobility），早在2000年之前，就已經成為許多先進經濟社會追求經濟成長，以及其他經濟社會多元化結構調節的重要政策工具。當絕大多數國家都已依循1995年啟動的WTO體制之規則機制，則使得國際間的人力移動（mobility, or people on move），都是五級勞動力皆可以跨越國家行政疆界而自由順暢移轉，所謂五級勞動力之自由移轉，指的是包括最底層的體力工（non-skill labour）、第二級的操作工或事務人力（low-skilled labour）、第三層級的技能工或領班幹部人力（skilled labour）、第四層級的科技人力、專業人才或經理人力（technical labour），以至最高層級的行政領導、企業家、經營高管人才（executive, CEO, entrepreneurs, top managements），都可以在國際之間或區域之間，自由順暢移動，可以實質突破各個國家行政疆界的限制而移轉。

WTO體制的人力配置布局自由化規則，當然極快速地有效促進了各個國家的產業外

移（industries relocation）、企業外移（firms relocation）、職業/職種/職務外移（occupations relocation, or jobs relocations），其所最直接引伸的產業經濟市場之結構變化效應是，使得原本留駐在個別國家境內的市場產銷價值鏈（value chain），乃至全球產業經濟發展新興模式的產銷價值網（value net），都因此擴展延伸到境外，成為境內與境外，乃至多元境外，皆可以自由而且無縫地連動營運的區域化（regionalization）與全球化（globalization）發展，這種產業企業之可以「逐人力人才而居」，或者是人力人才之可以「逐產業企業聚落而流轉」的大動態趨勢，也事實加劇了先進國家創新產業聚落（industrial innovation clustering）以及產業創新走廊（industrial innovation corridor）的新經濟產業政策，得以依循各個特色國家經濟體的專屬條件狀況，而各自推進本土境內的團塊式經濟創新發展。



在這一趨勢發展之下，有兩個重要的勞動市場新顯學順勢因應而崛興，即伴同大量的產業職能（industrial competencies）、事業職能（business competencies）的委外營運（outsourcing），以及委內營運（insourcing）之交互運用發展，一是「典型工作職務」之大規模大數量地從先進經濟社會流向後進市場經濟國家，一是包裹式的職場工作型態，在先進國家與後進國家之間，交互性

進行新模式的「聚落移轉」(clustering on move)。其結果，乃越發惡化了每一個別國家境內的「供給面人才過剩」(即就業機會越來越發稀缺)現象，以至於「需求面人才不足」(即產業企業機構總是找不到合用可適人才)現象，並存而且極化的發展。

人力/人才移動的全球化與自由化，促進了今天區域經濟與區域經濟之間，以及在個別區域經濟內的國家與國家之間的「人才戰爭」(talent war)事件，更加激化發展。在今天，亞洲區域可謂已是全球人才戰爭最激烈與最突出的顯例地區，而在另一方面，也因為激烈的人才戰爭，同時帶動了各個別國家經濟體之內部本身，人才斷崖(talent cliff)危機的更加激化發展。



柒、競爭典範移轉加速度的惡化效應

全球化競爭典範移轉的加速度，促使全球化產業經濟及職場經濟的加速度轉型，也加深了群聚化(clustering)趨勢在全球經濟競爭場域之間的高速度轉移。這兩種不同面向的典範移轉，尤其加深了人才斷崖現象問題的惡化效應。

第一個面向的競爭典範移轉，是市場競爭環境的大轉型，全球市場的競爭典範，已經從舊有經濟時代的特徵，轉化為新經濟社會的典型：在舊經濟時代漸進式線性演變的經濟模式，已經被經常性不連續變遷(discontinuous change)的新經濟模式所取代，既往產業事業的穩定性及其明確的業際界限樣態，已經變成為經常會有創新性破毀(creative destruction)，以及價值鏈必須迎合流行性而必須大變異大改換的新樣態，則對於每一個別產業經濟部門，其人力資本的任何「特有專長(expertise)」以及「累進成長職能(growing competencies)」，無一不會造成「橫加折斷」或「必須全新轉軌易轍乃得繼續前進」，舊人才無法賡續從事新職務，新人才則根本

無從逕予補充，也無法立即上線，人才斷崖現象的發生，自然無法趨避。

在舊有經濟時代的競爭環境中，既有產業企業之「既得優勢地位」(incumbent advantage)通常比較容易得到永續維持，而且越是以國內市場為營運主體的，越是能夠找得到「員工忠誠度」；但是在新經濟時代的競爭環境中，既有產業企業的「競爭優勢地位」通常都是「一時的」，很難能夠「永續維持」，而且其投資營運所面對的是全球化市場或多國家市場，「員工忠誠度」、「員工敬業精神」也就越來越發難能可貴，則在這種新的經濟典範情境中，想要不遭遇人才斷崖現象問題之挑戰，幾乎是不可能的。

另一個面向的競爭典範移轉，是事業營運環境的大轉型，也就是事業永續營運的條件規範(business imperatives)，也跟大市場情境一樣出現了新的典範移轉：在舊有經濟體制下，產業企業之能否永續的內部條件，通常都繫乎品質水準、產品一致性及其控管能力、規模經濟性，以及能否大規模客製化生產，而產業企業之能否永續的對外條件，則繫乎人力資本的成長發展、能否進入主導性的產銷價值鏈、趕得及顧客所主導的創新，以及是否擁有良好的風險管控機制；但是，在新經濟時代體制，產業企業能否維繫永續競爭營運的條件規範，在內部條件上，端看其速度、彈性與靈敏度、能否採取數位化及群組化產銷方式，以及其產品服務之「顧客親密性(customer intimacy)」(亦即與市場需求的貼近性)，至於能否永續的對外條件，則端看有無足夠的組織能力、不能落後於科技主導的創新性、有良好的策略性夥伴，而且敢於放手針對市場進行策略性的「下賭注」(strategic bets)。

在這種前提情境之下，祇要人力資本的變換彈性不足，人才的流動移轉或新舊接替效率不高，則人才斷崖現象問題，勢將更加難以避免。



捌、學習訓練機制僵滯落伍之影響

人力斷崖現象產生的背景因素中，最需要更加嚴肅面對的是，傳統「學習訓練機制」的僵滯落伍，所造成個別國家社會的人才競爭力退化或劣化問題。

特別是國家勞動力市場供給面，「社會新生養成訓練」的學校部門(schools)，對於國家社會人才「基礎職能」(fundamental competencies)的知識能力，包括數理能力(mathematics)、科技能力(science)及語文能力(reading)，在過去半個世紀，都出現全球性退化趨勢，尤其在先進國家社會的退化劣化情勢，更加令人擔心。在臺灣的情形，似乎也有相對令人越來越須擔心的新生趨勢，漸漸展現出來。

對於國家社會人才所必要的「專業職能」，其學習訓練，亦同樣有「時間落差」與「實質內容落差」或「知識範疇落差」之類的問題存在。所謂時間落差，乃指學習訓練的職能關聯知識、技能、方法，在現實社會瞬息變幻、新陳代謝加速縮短時間的高壓之下，都不免會有「逾時陳廢」、「舊典範不能有效樺接新典範」、「舊思維與新方法不能並軌連動」之新生挑戰問題迸發出來。

所謂「知識範疇落差」，是指傳統勞動力市場的各項勞動職能，都是一種「單元職能」，僅憑該項「單元職能」就能夠有效任事的時代，事實已經過去；新世代是屬於一種必須「複合職能」乃能夠有效任事的時代，其所必須學習訓練的範疇類項，亦已與過去完全不同，譬如說，既往機構組織內部的「會計人」，其所必要的職能，就是單純的「會計知識技能」為已足，但是，現代社會的新「複合職能」需求是：「適格的會計人，必須兼有財稅、金融、財務、法務、產業、資訊之整合性知識技能」，才足以適任，也才能勝任，但是在現今

的學校教育體制，乃是一種「以科系為主體」的學習訓練組織模式，是根本不足以支應「複合職能」的實務需求，是則，在未來的學校教育體制，若不能打破「科系框束」的固圉傳統型態，轉而改以組合整合型的「學程制」組織架構及學習訓練程式(equation)，則所教育訓練出來的學生，當然還是會與社會需求之間，出現一定程度以上的人才斷崖現象。

在傳統的學習訓練成長舊典範之中，所慣性強調的，不外：一是教育加上專業訓練，二是集體學習並同互動學習，三是由模仿為始，而後達成可以創新，四是強調在供給生產上必須找到「可以追摹的標竿」。但是，在現今及可預見未來，新世紀的學習訓練成長典範，則所強調的：第一是，必須要有可適的練兵場或可以實作的現實工作場域，第二是，強調個體學習與主動學習之重要性，第三是，強調從創新中引申可複製的量能之職能成長發展，第四是，強調在需求市場上必須找到「可應用服務之目標對象」。

這種學習訓練成長典範的大移轉，其所可能產生摩擦程度之激化，也就成為今天肇致全球化人才斷崖現象的重要根源。



玖、國家勞動保護主義的壁壘與自困問題

會促使個別國家人才斷崖問題惡化與激化的另一項重要內在變數之一，是國家政府在法制上、政治上與行政規範措施上，採取了過多的「自我保護主義」、「勞動保護主義」以及「市場保護主義」，並予以無謂地無限上綱，所肇致的。

最為重要的是，正因為這些保護主義的存在，愈加使得個別國家勞動市場的「組織僵固性」、「市場結構僵固性」以至於「人才數量配置失衡與短絀」、「人才素質配置失衡與短絀」之諸問題，根本無法透過「國際化調節機制」的運作，而得到紓解或和緩。一般國家

社會勞動市場的「國際化調節機制」運作，最具體的是，在「移民政策」上，並同運用「外勞」與「勞外」的雙向對開方式，輸出過剩的特定層級勞動力，也同時輸入短缺的特定層級勞動力，用為積極前瞻的「市場機制調節」。然則，今天在臺灣，所採取的是「嚴限進入，鬆放退出」策略方式，嚴格框限「外勞」的進口勞動力量與質，但完全無視「勞外」的出口勞動力量與質；其現實運作之結果是，祇能作到真正「人才出口」(talent export)了，卻也同時極力杜絕了必要的「人才進口」(talent import)。這種作為方式，所可能企及的，正與其他先進國家的經驗實證沒有太大兩樣，也就是更為加深個別國家社會的「人才低級化」(talent down)，以致「人才退化劣化」(talent decaying)的危機情勢罷了。

拾、引申出三個面向的國家人才發展問題

人才斷崖現象，對於整個經濟社會的永續成長，至少引申出三個面向的國家人才發展問題。

第一個面向的國家人才發展問題是，人才發展成長的重點改變及創新模式的典範移轉。在2000年以前的實物經濟社會(a real-economy converging society)，國家人力資本的投資開發，所強調的無非是「人才發展成長」(talent development)，而在今天的象徵經濟社會(a symbol-economy converging society)，則所強調的，應該是「特色專長的專業、專能、專家之成長」(expertise growth)；前者的發展成長典範，是以知識、技能、方法的學習改變，而求其能夠發揮綜效以達成「脫舊創新」或「脫軌創新」(disruptive innovation, or off-track innovation)，而後者的發展成長典範則是，以更加熟練與深化，而能夠因為其熟練、深化、專精化、精練化而達到「出舊創新」或「在軌創新」(stationary innovation, or in-track innovation)。

第二個面向的國家人才發展問題是，人才斷崖危機會引申出人才成長發展流動線性的「青黃不接」或「人力回堵」問題。也就是在各種專業業種或職業職種上，因為高齡化人才或銀髮人才的「接班乏人」問題，而引申青黃不接的人才斷崖現象。這種人才斷崖現象，一旦長期化發展之後，則必定肇致國家產業經濟的「成長中斷」，或者是國家職能的「不能永續」問題；另則，高齡化人才或銀髮人才，通常更會因為健康社會的平均壽年延長，而肇致其在專業/職業崗位上的「持續延任而不必退」，直接的引申效應是，會使得整個社會青年人才，必然遭遇到「遲任」或「無工可上」的勞動市場「人力回堵」現象，而致整個國家社會的「青年就業機會短少」、「青年失業率持續提高」之類問題，越發惡化。

第三個面向的國家人才發展問題是，人才斷崖現象會引申嚴重的國家政治經濟負向效應：一是出現「時空落差」(generation divide)的社會價值斷層問題；一是出現「知識落差」(knowledge divide)的政治文化斷層問題。這兩種負向效應，都同樣足以導致整個經濟社會的未來願景，遭受嚴重扭曲與變異，也會導致經濟社會發展績效的劣化與頹退。

特別是第三個面向的國家人才發展問題，在最近二十多年的臺灣社會，所產生的影響轉變最大，也最深刻。

拾壹、防制人才斷崖危機之必要對策

人才戰爭(talent wars)是2000年以來，出現在區域經濟與區域經濟之間、個別國家與個別國家之間，世界勞動市場的「國際議題」(inter-country issues)；而人才斷崖(talent cliff)危機，則是2008年世界金融海嘯爆發以來，才被激化而凸顯的個別國家勞動市場之「國內議題」(intra-country issues)。

。這兩個議題，目前幾乎已經都到達成為「國安層級」(national security issues)的地步，直接攸關一國家發展前景或一國家願景之落實體現；因此，絕大多數國家政府的主政當局，都不敢予以輕忽或漠視。

面對人才戰爭與人才斷崖危機之衝擊與挑戰，有兩個面向的防制對策，及其前瞻作為方式之建議，可以供作政府領導人與民間決策者之參酌。

第一個面向建議是，政府主政當局有積極採取兩大防制對策之必要。無論是面對國際性的人才戰爭，或者是以國內為重的人才斷崖危機，促進勞動市場的「暢流」(high mobility)效率與「接駁」(last mile)效能，都是政府部門首要的重點策略。

國家社會總體人力配置之政策工具鬆綁(rationing deployment)，也就是在勞動市場營運管理上的更加「自由開放」，是提高國家人才暢流效率的首要措施作為，而減少「過度的政府干預」，則是讓勞動市場可以走向更加自由開放境地的首要對策，一方面既可以減低人才斷崖危機的風險程度，一方面亦可以促使，類似臺灣今天所處的情境，更加有效參與區域經濟整合或加入FTA，用以增進提高得以國際對話的空間與籌碼。

國境內部的業際界限(business boundary)的障礙排除，更加上可以健全完足勞動市場高效運作的「資訊整備」，是提高國家人才配置樁接效能的必要措施作為，而減少「過多政府規制的人為障礙」，則可以增進國家人才在社區配置布局，或社會配置布局的「對配」(match or fit)效果，大大降低「錯配」(mismatch or unfit)問題的負向效應。

第二個面向建議是，應該積極採取攻勢的(offensive)「強國政策」，而不應該採取消極守勢的(defensive)「弱國政策」，用以化解人才斷崖危機對國家社會的衝擊；唯其能夠

積極採取攻勢的「強國政策」，才又有可能進一步掌握到在國際人才戰爭中之「贏的策略」、在國內人才斷崖現象問題中之「化危機為轉機」。

以美國為先例的「強國政策」，主要落實在兩大作為之上，都是最值得新興市場國家或開發中國家政府之參考的：一是採行「讓市場市場化」(make market marketable)的亞當斯密式勞動市場經濟政策，二是「積極用外」，也就是更高效更自由地「動員利用」(utilizing)外國人才(import talent)、外國資源(import resources)、外國知識能力(import knowledgeability)與外國創新能力(import innovational mind)，直到今天，美國的大學教育國際化、移民政策，以及科技/市場策略，無一不是就依托在這種「強國政策」思維下的公共政策作為方式。

反觀以臺灣為近例的「弱國政策」，完全是以「防外」、「堵外」、「仇外」的臺灣式保護主義，依循「弱國政策」的治國施政結果，卻反而總是人才被「外用」(包括人才外流export talent及勞外export labour forces)、高值資源被「外用」(export valued resources)、知識能力被「外用」(export eminent knowledgeability)、創新能力被「外用」(export initiative innovations)，在這種發展情勢之下，臺灣之居於人才戰爭的輸家態勢，以致置人才斷崖危機於更加惡化劣化的情境，乃為越發凸顯而且越發嚴重。

為了防制未來臺灣不會繼續成為人才戰爭輸家，不會任令人才斷崖危機更加惡化劣化，則趕緊追摹援用美國式「強國政策」的積極攻勢作為，應該是當今最佳選擇的首要國政對策。



就業服務

- 推動一案到底就業服務模式之意義與實務策略
- 何謂「就業上年齡歧視」？--美國經驗之省思
- 培養青年之生涯韌力--就業力外的另一章



丁玉珍/桃竹苗區就業服務中心主任

陳秀玲/桃竹苗區就業服務中心中壢就服站課長



壹、公共就業服務之意涵

依據職業訓練局於民國87年編印之就業安全辭典解釋，就業服務（Employment Service）係指薦舉人力填補職缺，及提供適當就業機會推介尋找工作者就業，以平衡勞動供需，因應經濟發展人力需求，並藉以促進社會安定等服務措施。就業服務常因其角色定位的差異，而有不同的服務內容。

依就業服務法第1條及第2條，就業服務指協助國民就業及雇主徵求員工所提供之服務，以達成促進國民就業，增進社會及經濟發展為目的；並於專章規範下列服務原則：視業務需要設置公立就業服務機構、免費服務原則、求職求才申請零拒絕、流通就業市場資訊、加強就業諮詢、安排職業訓練、致力推動就業能力薄弱之特定對象就業。

回顧臺灣就業輔導歷史，最早可追溯至民國34年，為安置大量解甲歸鄉官兵就業，職業介紹工作愈顯重要，遂於民國35年訂頒「臺灣省旅外軍民回籍安置辦法」，並於新竹成立第一個職業介紹所。歷經多年組織整併、業務重劃，民國70年將主管就業輔導業務的內政部勞工司擴編成立內政部職業訓練局；民國76年8月，政府為提高勞工行政效率、重視勞工福祉、保障勞工權益，進而成立行政院勞工委員會，職業訓練局亦併同改隸其下，繼續推動職業訓練、就業輔導及技能檢定等各項業務，且使就業服務有了事權統一的中央主管單位。



民國81年實施就業服務法，復以全球化、科技化及資訊化趨勢來臨，國內產業結構由傳統農業，邁向工商業，並轉型為服務業。自民國82年起，浮現臺灣人力資源運用及升級問題，就業服務政策及公立就業服務機構之功能開始備受大眾矚目。就個人而言，透過就業服務，獲得充裕勞動市場及工作機會訊息，減少勞雇雙方資訊搜尋時間及落差，儘速協助勞動者找到合適工作及企業雇主尋覓所需人才，並經由強化求職技巧、導正職場觀念及參與職業訓練，提高工作能力，賺取報酬；就國家而言，提升就業服務效能，可降低失業率，有效掌握人力運用，儘速滿足勞動市場供需，進而減少因失業或經濟弱勢可能衍生的社會問題，促進經濟成長。

就業服務的角色，跟隨時代脈動及經濟發展，從設立之初以安置人力及職缺介紹為主，演變為提供就業資訊及促進就業的媒介者；從求職求才者走進來，轉型為就業服務機構主動走出去，使其在就業市場上扮演更積極的角色。



貳、一案到底就業服務模式之政策意涵

因應民國91年5月15日起實施的就業保險法，遵循就業服務法及職業訓練法相關規定，再衡酌國內就業情勢，參考OECD國家就業服務改革趨勢，自92年起由行政院勞工委員會職業訓練局規劃「公立就業服務機構辦理三合一就業服務標準化流程」，推動就業服務、職業訓練與失業給付之三合一就業服務，將就業服務定位為積極性就業促進措施，並將就業服務標準化、專業化、資訊化及就業促進效率化。流程規劃為5大服務區域，包括接待區、就業資訊區、綜合服務區、雇主服務區及諮詢服務區，提供求才、尋職、在職及失業勞工職業選擇、工作適應及轉業問題之專業化就

業服務。

民眾至各公立就業服務站可利用「就業資訊區」自助尋職，亦可抽取號碼牌依序至「綜合服務區」（求職）或「雇主服務區」（求才）臨櫃服務，經綜合服務區評估需提供更深化之個案管理服務，再後送「就業諮詢區」由個案管理員繼續提供服務，並依據個案需求推介就業、運用就業促進工具、安排職業訓練，或協助申請失業給付，以隨到隨辦模式，提供民眾便利的就業服務；同時，大幅提升就業服務專業化及資訊化之功能，就業服務模式亦邁入一個新的里程碑。

此一制度推動至今已逾10年，經檢視實際服務歷程中，仍發現以下缺點：

- 一、各次服務係由不同人員提供，服務歷程不易連貫，各次服務時間短暫，信賴關係不易建立。
- 二、由於係屬隨到隨辦方式，服務人員無法事先細閱輔導紀錄，輔導內容難以深化。
- 三、未設專人輔導及追蹤後續服務成果，無法掌握個案服務全貌及客製化就業需求。
- 四、服務人員對個案輔導就業成果責任歸屬較難釐清，工作責任感亦相對降低。
- 五、未設定服務人員工作績效，致未能充分發揮就業資源運用效能，協助民眾儘速就業。



參、推動一案到底就業服務模式策略

有鑒於此，職業訓練局以就業促進工具及措施為主之三合一就業服務供給構面為基礎，進一步導入「以人為本」、「以求職者為服務

主體」之需求構面，釐清並確認求職者就業目標，供給及運用妥適之就業促進措施及工具，讓政府供給之就業資源滿足個人就業需求，產生交集，協助求職者就業，求才者補實職缺，活絡就業市場。為將上述概念，化為具體行動並付諸執行，進而推動一案到底就業服務模式策略，透過事前妥善規劃、執行中現場觀察及事後檢討改善，由相關單位協力合作，儘速達成目標。以下說明職訓局推動一案到底就業服務模式策略，並以桃竹苗區就業服務中心及所屬中壢就業服務站推動實例，以為經驗分享及參考。

一、行政院勞工委員會職業訓練局推動策略

（一）小規模試辦

97至100年規劃試辦「失業認定單一窗口一案到底作業模式」，建置由專人全程、單一窗口，提供就業服務、職業訓練、失業給付、技能檢定及創業諮詢服務架構，客製化及深度化求職求才之就業服務品質。經評估有助於與個案建立良好輔導關係、掌握勞工求職需求及服務歷程、及減少爭議情形等，具有正面成效，乃於101年9月規劃「推動就業服務一案到底作業模式計畫」，擴大辦理至所有求職求才服務範圍，並自101年11月1日起由所屬33個就業服務站全面推動。

（二）確立作業原則

依據上開試辦經驗，確立一案到底就業服務模式作業原則：

1. 單一窗口：提供就業服務、職業訓練、失業給付、技能檢定及創業諮詢等業務之單一窗口服務。
2. 專責服務：申請案件一經派

案，採取固定專人全程服務，即後續將由收案之服務人員提供求職求才一案到底就業服務。

3. 預約制就業服務：為使就業服務更能專業化及個別化，民眾到站前應先行預約，俾指定專人先行預覽服務記錄，提供客製化服務；惟未預約者，仍應指派專人受理，並加強宣導預約機制。就外在作業流程觀之，此為一案到底服務模式與三合一服務模式之隨到隨辦最大相異處。

（三）改善軟硬體設備

1. 改善櫃檯服務設備：為提供以受服務者為本之服務主體性，考量晤談時之隱密性，降低干擾，服務櫃檯加設隔屏；又為便於申請者閱覽了解相關法令規定，播放就業市場訊息，並進行就業服務政令宣導等，於櫃檯之個人電腦增設雙螢幕。
2. 強化資訊系統：為利引導現場民眾、掌握現場服務人員服務量與派案追蹤，可視業務需要設置叫號設備及派案系統。另建置雇主服務管理系統，紀錄服務歷程及雇主需求，以利提供人才推介服務；並由系統產出執行績



效，減少人工統計。

（四）彈性運用人力

在人力無法增加情形下，盤點現有人力，彈性運用及服務情形；針對求職未能媒合及求才未能補實原因，檢討服務績效。

（五）提供多元就業機會及加強職訓錄訓機制

1. 為落實一案到底掌握求職者需求，適性推介，檢討多元就業機會篩選機制，作為一案到底求職服務之促進就業工具可行性。

2. 經由一案到底專責人員評估，確有參加職業訓練需求之非自願離職者，依專責人員所安排之參訓職群，職業訓練中心應予以優先錄訓，以達積極協助就業之目的。

（六）建立績效管考機制

1. 全面實施後1個月，陸續安排至各中心訪視，蒐集執行困難與建議，召開2次檢討會議，列管追蹤改善情形。
2. 召集業務主管及各區就業服務中心主管，召開求才及求職服務專案會議，由各中心報告一案到底辦理情形及執行績效，並持續追蹤改善各項問題。
3. 除由各中心適時調查服務人員及民眾服務滿意度外，職訓局亦委託辦理電話滿意度調查，以瞭解民眾對本項措施及服務人員服務之滿意度。

二、桃竹苗區就業服務中心推動策略

（一）制定中心作業流程



秉承職訓局上開作業原則及桃竹苗就業中心所屬苗栗站自99年4月1日起先行試辦經驗，制定該中心一案到底就業服務作業計畫，分為受理、派案、就業協助行動及績效管理等作業階段，以提昇服務品質，協助民眾就業、雇主補實為目標。自101年10月1日起於所屬桃園、中壢、竹北、新竹及苗栗等5個就業服務站全面實施。

（二）擬定就業協助行動

1. 非失業給付類案件

對於具就業意願者，首重加強推介就業，仍無法就業者，擬定就業協助行動計畫，以儘速協助個案於2個月內就業。若未能於2個月內協助就業，服務人員應提案與站內主管及督導人員研商，再次評估是否仍具協助就業效益或改變輔導方向。

2. 失業給付類案件

依就業保險法中有關失業給付相關規定辦理，並應強化失業者就業意願，適時運用各項就業促進津貼與補貼工具、就業協助工具及結合轄區資源等，擬定以協助失業者就業為目標之積極性就業協助行動計畫，以儘速協助就業。

3. 轉介相關單位

如經評估求職者仍有心理、經濟、家庭或其他因素，致影響其就業，得轉介有關單位提供協助，以排除就業障礙。

4. 後送機制

至少配置1名資深且具豐富經驗人員，俾辦理求職區就服人員後送之特殊困難服務個案。

（三）規劃人員教育訓練

除盤點及重新檢視各站人力配置外，為加速提升人員執行力，強化專業能力，規劃以勞動及就業服務相關法令為主的職前訓練課程，時數20小時以上，及實際從事就業服務過程之在職訓練課程，如就業市場分析、就業諮詢及輔導技巧等，共78小時。以實體面授及中心線上學習系統之虛擬課程、24小時隨點隨看，復為確保人員學習效果，進行統一施測，達70分者為合格。

（四）召開研討會議及實地觀摩

1. 於101年9月初召開首次推動一案到底服務研討會議，經由苗栗站分享試辦流程及遭遇之問題與解決方法，再由各站規劃執行方式。藉由各站分享，相互觀摩，再調整各站執行策略，同時確認各站第一線服務櫃檯數量。後於同月26日進行第2次研討會議，確認各站準備進度及待解決問題。
2. 實施前半年，由中心主任及業務單位進行各站實地訪視，即時互動，反應並解決執行困難。
3. 每月召開中心績效會議，持續

檢視及解決執行問題。

三、中壢就業服務站推動策略

（一）實施初期

1. 成立專案小組

101年8月成立推動一案到底專案小組，由站長及各區督導共5人，每週開會討論業務及執行重點，並追蹤執行進度。自101年8月至12月中旬，陸續完成宣導話術、人工預約模式、研提就業協助行動計畫原則、績效控管方式與表格設計、試辦期程方式、空間規劃、人員調整、教育訓練及工作圈設置等。

2. 進行人力盤點

A. 跨區塊調配綜合服務區、就業諮詢區、雇主服務區及鄉鎮臺同仁，並結合未來職涯發展中心（CDC）服務架構，將服務人員調整為3層：第一層配置1名資深就服員、1名輪值就服員、1名保全及2名志工；第二層配置30個一案到底服務櫃檯，調配個案就業服務員及原綜合服務區人員擔任服務人員；第三層配置2名資深個案管理員及1名身障就業服務員。



B. 原綜合服務區僅設15個櫃檯，擴增成33個櫃檯，人力盤點後，結合外展人員共計50人，分成6大工作圈，以工作圈概念運作並相互觀摩學習。每一工作圈以資深績優人員擔任圈長，配置1名個案管理員，3名外展人員，1名資深人員及2名資淺人員。

C. 除參加中心辦理「101年就業服務專業人員教育訓練」，本站於101年9-11月陸續辦理一案到底職訓諮詢、一案到底失業認定預約系統之排班平臺及一案到底就業協助行動計畫撰寫教育訓練。

3. 加強宣導

自101年9月初，於服務大廳張貼海報、DM公告，於各櫃檯前張貼說明，並由服務人員向申請者詳加解釋一案到底作業模式。對於未能知悉新措施或未預約之民眾，仍提供服務，並加強宣導預約制服務優點。

(二) 服務方式

1. 受理及派案

接待臺主動詢問民眾為預約或初次求職，若已預約者，由接待臺同仁引導民眾前往預約櫃檯；若為初次求職者，協助民眾取得號碼牌，採隨到隨辦服務方式。

2. 提供一案到底服務



民眾到櫃檯前，同仁起立問候並遞送名片，說明一案到底流程，提供諮詢服務並預約下次服務時間，後以電話關懷民眾求職情形，主動連結外展提供就業機會，記錄服務歷程，並以簡訊通知預約民眾到站接受服務。

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，並運用就促工具（如：僱用獎助、缺工就業獎勵、職場學習及再適應等），及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。

3. 排班預約

A. 預約服務

辦理初期以人工方式進行預約，1/2人力服務預約民眾，1/2人力服務隨到隨辦民眾；正式運作後，以系統進行排班作業，2/3人力服務預約民眾，1/3人力服務隨到隨辦民眾。若遇連假後大量人潮，屬初次申請案件集體說明集體收件、當日不預約方式因應。

B. 要求更換服務員

如與求職者產生溝通障礙，應由督導或資深人員瞭解原因，排除爭議；求職者執意更換就服人員，應向主管報告，視情況予以調整。

C. 後送機制

對於工作目標不清楚，需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。針對後送個案，由第三層就服員統計後送態樣及次數，以利了解同仁對於那些類型求職者較難以協助，作為辦理教育訓練內容參考，提升同仁專業能力。

(三) 績效檢視

1. 預約比例提升：透過宣導及人員教育訓練，101年9-11月一案到底就業服務量，預約比例由9月的20%，大幅提至11月的80%。推行至今，預約比例已大幅提升至約99%，對於不熟悉此一制度之民眾，仍持續宣導及說明之。

2. 服務績效：自101年10月1日至102年9月30日，服務一般求職者5,309案，協助3,724人次就業，其中就業達3個月以上者為1,311人次；服務失業給付者6,938案，協助3,646人次就業，其中就業達3個月以上者為1,830人次。

(四) 後續作法

1. 每周召開圈長會議、外展人員開發客製化職缺、提升就業促進工具運用效能、辦理教育訓練、進行績效控管、工作圈研討、不定期召開檢討會議等。

2. 搜尋及自製工作實地環境之影片或簡報檔，輔以雙螢幕播放及服務人員解說，俾求職民眾模擬想像工作實況，縮短篩選工作時程，提高媒合精準度。

(五) 推行新服務模式優點及困難

1. 經實地推行後，歸納以下優點：

A. 站上等候人數明顯降低，縮短民眾等待時間。

B. 由同一人員提供服務，減少詢問民眾重複性問題，可掌握服務時間及求職者本身條件及需求狀況，透過一案到底服務方式更能提供深入、適性服

務。

C. 有效控管到站人數，除降低服務人員現場服務壓力外，亦提升服務品質。

D. 以工作圈為單位，經圈內討論並連結外展人員，提供民眾客製化就業資訊。

2. 執行困難及改善作法

A. 當服務人員預約時段皆排滿，民眾臨時提出就業服務需求時，較難以安排，本站持續告知民眾、加強宣導一案到底預約服務措施及效益。

B. 服務關係若有衝突時，對於服務人員是一種考驗。中壢就業服務站透過（A）建立專業關係，避免和求職者衝突；（B）由督導或資深就業服務人員介入協調；（C）視情況更換就業服務人員；（D）加強教育訓練提升專業素養與能力。



肆、結語

回歸就業服務主體本質在於人一求職者、求才者及就業服務人員。一案到底就業服務模式以人為本出發，強調求職求才者中心的服務概念，冀希以深度化、專業化及客製化就業服務供給基礎，滿足受服務者求職求才需求，同時改變民眾運用公共就業服務方式。透過一案到底模式，將朝向持續提升政府就業服務品質及效能、落實就業服務管理及強化就業服務人員職能理念，展現就業服務於勞動及社會面之重要價值。



何謂「就業上年齡歧視」？ --美國經驗之省思

焦興鎧/中央研究院歐美研究所研究員



壹、弱勢族群就業現況及限制

根據統計，我國65歲以上人口，在1993年占總人口百分之七，已達到聯合國所定「高齡社會」之門檻，而行政院經建會預估在2017年，此一數據將達百分之十四，至2025年，就會超過百分之二十，足見人口高齡化在我國已是一不可避免之趨勢，而這種發展也會連帶影響工作人口之年齡結構。舉例而言，我國15歲至64歲之工作人口比率在前（2010）年，尚能維持百分之七十三，但到2038年，將會降至百分之六十，而到2058年，則更會降至百分之五十以下。至於中高齡人口占工作年齡人口之比率則會逐漸提高，在未來甚至還會成為工作人口中之重要支柱。舉例而言，我國45歲至64歲之中高齡者在2010年，其比率是百分之三十七左右，到2037年，則會高達一半以上，足見人口高齡化之趨勢，連帶也會使得中高齡者在勞動市場之比率大幅提高，從而，對他（她）們人力運用政策之擬定，即成為一極重要之施政方針，而就業上年齡歧視之禁止，就是此一政策擬定與推動不可或缺之一環。然而，雖然我國在2007年修正就業服務法，特別將「年齡」列為法定禁止項目之一，似已初步建構禁止就業上年齡歧視之法制，但嗣後相關爭議卻陸續發生，而行政院勞工委員會甚至還曾為雇主在求才時「限役畢」，是否構成就業上年齡歧視一事在今年做出函釋，足見何謂「就業上年齡歧視」？仍是一相當引起爭議之課題，而行之多年之美國經驗，適可提供極佳之參考攻錯之用。



貳、背景說明

一般而言，我國現行對中高齡人力運用之政策，主要還是停留在處理此一就業群體失業率攀升所衍生之風險問題，也就是自1995年後，我國失業率節節高升，在2002年時，甚至還曾突破百分之五以上，其中尤以中高齡者更是深受其害，由於此一群體失業問題所附隨發生之經濟與社會安全問題較為嚴重，因此，政府在1999年即核定「促進中高齡者就業措施」，協助有工作能力及意願之中高齡者工作能力培訓，並設法排除他（她）們就業困境，至於所提供之服務則包括技能訓練，鼓勵企業以彈性工時或部分工作方式加以僱用，目前政府除透過就業服務中心提供各類協助外，還以獎助津貼之方式，來提高雇主僱用此一群體之意願，並協助他（她）們創業，且透過各類多元就業機會之方案，來增加就業機會。雖然這些政策與措施在降低此一群體之失業率方面，確曾發揮一定之成效，但對提升他（她）們勞動參與率部分，卻並沒有顯著之成效，足見仍有進一步改革之空間。事實上，自新的千禧年開始，經濟合作暨發展組織（OECD）及歐洲聯盟（EU）等會員國，都已開始推動各類所謂「活躍老化」（active ageing）之概念，希望透過全面性之人力運用政策，來促進中高齡工作者延長他（她）們工作生涯，藉以減少退休金支出所造成之財政壓力。

根據這些工業先進國家一尤其是北歐國家之看法，中高齡者在勞動市場上都會面臨三種風險，而需要採取不同之政策及措施來加以因應。首先是此一群體本身之工作能力、健康情形及教育程度問題；其次，是雇主及勞動市場態度

之影響，其中又以就業上年齡歧視之議題最受重視；最後則是國家整體經濟發展狀況及社會保障制度之建構。至於在具體之政策回應方面，為增強此一群體之工作能力，主要是希望透過強化他（她）們持續性就業能力（sustainable employability），來防止反覆中斷職業生涯；並加強他（她）們功能性就業能力（functioning employability），藉以使個人在勞動市場中主動轉換職涯之能力得以提升；至於鑲嵌性就業能力（embedded employability）之強化，則是強調所謂「尊嚴勞動」（decent work）之重要性，以保證個人在職場中獲得自尊、相互尊重及合理報酬。在這種情形下，建構禁止就業上年齡歧視法制之重要性更是不言而喻。



參、美國所建構之禁止就業上年齡歧視法制

美國是歐美先進國家中推行禁止就業上年齡歧視最不遺餘力國家之一，它早在1967年即制定就業年齡歧視法（Age Discrimination in Employment Act），藉以保障年齡在40歲至65歲之中高齡勞動者，不致因年齡唯一因素，而在職場上遭到不利之對待。嗣後，該法又曾在1974年、1978年、1982年、1984年及1988年，歷經五次之修正，除將適用範圍適用至政府機關（包括各州及





聯邦政府)外,並將年齡上限由65歲調高至70歲,而在最近一次之修正中,更將此一保護上限予以取消,而且也包括在海外工作之美國公民,除非雇主遵循此一法律,勢必會造成直接違反事業單位所在地國家相關法律之後果。目前,該法是由平等就業機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission: EEOC)來負責執行,而根據該委員會所發布之最新資料顯示,在2005年會計年度內,它共曾處理近二萬件之正式申訴案件,占該委員會所處理之全部就業歧視申訴案件近四分之一,而且自1999年起即呈逐年增加之趨勢。更值得注意的是,美國最高法院自該法施行近四十年以來,共曾聽審判決近三十件相關之訴訟案件,足見此一問題受重視之程度。

一般而言,1967年就業上年齡歧視法之實體規定,大致是沿襲1964年民權法第七章(Title VII of the Civil Rights Act of 1964)之立法形式,但在補償及執行機制等方面,則又大多取材自1937年之公平勞動基準法(Fair Labor Standards Act of 1937),堪稱是此二重要勞動法之混合體。首先,該法及嗣後之修正案之適用對象,包括年滿40歲之公私部門受僱者在內,但也特別排除某些特定之對象(其詳後述),同時,也適用於在海外設廠美國公司及子公司受僱之美國公民。其次,該法所稱之雇主,是指僱用員工超過二十人以上之事業單位,而這些員工必須在現在或過去歷年內工作至少二十周以

上者。而除私營事業單位外,還包括各州、地方次級政府及跨州之機構,至於聯邦政府也在適用範圍,但在實體及程序上仍有某些差異存在。同時,該法也像前述1964年民權法第七章一樣,也適用於就業機構及勞工團體。

在此要特別注意者是,雖然該法對就業上年齡歧視是採原則上廣泛加以禁止之立場,但為符合市場運作之實際需求及因應雇主之經營特權,它也設有為數甚多之例外條款。在前者之情形,它特別排除某些求職者及受僱者在該法適用範圍以外。舉例而言,各州經由選舉產生之公職人員、這些人士所聘用之個人幕僚人員、具有決策能力之政治任命人員,以及行使公職上憲法及法律權力之人員等,都不是該法之適用對象,然而,在各州或次級政府中受到公務員法適用之受僱者,則仍受該法之保護。至於在聯邦政府此一層級之受僱者,雖然該法曾在多次嗣後修正時將他(她)們列入保護,而且也同時廢止年齡之上限,但仍有為數甚多之聯邦公務員不在該法之適用範圍內。舉例而言,聯邦公務員中之機場塔臺控制人員、消防隊員、執法人員、阿拉斯加州鐵路公司之受僱者、巴拿馬運河公司之受僱者及駐外使節人員等,則均不受該法之保護,而應受屆齡強迫退休之限制。至於在私部門方面,較引發爭議者是所謂「真實之經理及高階決策者」(Bona Fide Executives and High-Level Policymakers)及「取得終身任期之大學受僱者」(tenured university employees)。前者在國會1978年修正該法時被排除在外,藉以增進較年輕受僱者晉升至這類職位之機會,但也附帶規定雇主應給予較優厚之退休給付,然而在1986年該法最後一次修正時,此一類受僱者之強迫退休年齡即被廢除,而與一般受僱者同受保護。至於後者之情形,則更是複雜而每次修正都充滿政治角力之痕跡,因限於篇幅而無法在此詳述,而根據在

1993年12月31日之一項所謂「夕陽條款」(sunset provision),目前取得終身任期制之大學教授是受該法之全面保護。

至於雇主根據該法所能提出之制定法上抗辯,而這些抗辯有些是屬傳統上者,但也有些是雇主必須主動提出並加以證明之所謂「積極抗辯」或「免責抗辯」。一般而言,雇主所得以提出他(或她)不必遵守該法之抗辯共有以下六種:(a)年齡是一「真實之就業資格」(Bona Fide Occupational Qualification: BFOQ),而與特定事業單位之正常營運,有合理之必要關係;(b)雇主所採取之作為,是基於年齡以外之合理因素(Reasonable Factors Other Than Age: RFOA);(c)在國外之企業,如雇主為遵循該法而採用之僱用措施,將會造成違反事業單位所在地國家相關法律之情形;(d)雇主所採行之年齡歧視僱用決定,是為遵守一項「誠信資深制度」(Bona Fide Seniority System: BFSS)就業條件之緣故;(e)雇主所採行之年齡歧視僱用措施,是為遵守一項「誠信員工給付計畫」(Bona Fide Employee Benefit Plan: BFEBP)就業條件之緣故;及(f)雇主所採行之年齡歧視作為,純然只是以正當理由(good cause)解僱或懲戒一位個人之緣故。

最後,為確保此一法制之順利運作及執行,該國平等就業機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission: EEOC)即被賦予此一重責大任,而在過去四十多年來,該委員會確也發揮極重要之角色,尤其是在近年來,由於美國就業人

口已逐漸老化,因此,就業上年齡歧視之申訴,在數量上即呈逐漸上升之現象。舉例而言,在1997年至2007年會計年度內,該委員會每年大致收到在一萬五千多件至一萬九千多件之間,但到2008年會計年度後,此類申訴案件之數量,已激增至二萬三千多件以上,成長速度非常驚人,而獲致解決(resolutions)之數量也大為改善,至於由該委員會所主動提出之相關訴訟案件,也有相當比例獲得相當合理之金錢補償。同時,該國之最高法院在處理這類勞資爭議方面,也頗能發揮相當之作用。舉例而言,自1976年該院第一次有機會做成判決後,在過去36年來,它共曾先後在30個相關案件中,針對在公部門、航空業、反向歧視及其他這類爭議加以詮釋,雖然該院在先前已對就業上種族及性別歧視之事項做出甚多原則上之宣示,從而,在就業上年齡歧視之案件中,較少有所謂「劃時代判決」(landmark decisions)出現,而較偏向對就業年齡歧視法本身之詮釋,但該院對就業上年齡歧視某些基本法理之樹立,仍有不可磨滅之貢獻。



肆、美國相關制度之啟示

如前所述,我國在2007年5月修正就



業服務法時，即曾特別增列年齡此一法定之禁止項目，似乎已為我國實施禁止就業年齡歧視法制獲得法源之基礎，然而，此一規定堪稱極為簡陋，根本無法發揮當初修正時所希望達到之目的。首先，以前述美國之實施經驗觀之，1967年就業年齡歧視法對二十人以上之事業單位之適用人數門檻，甚至要較1964年民權法第七章所訂之15人為高，其目的即是要兼顧雇主人事調度之經營特權及員工新陳代謝之需求。我國事業單位以中小企業居絕大多數，驟然適用此一制度極易造成觸法之情形，況且就業服務法對違反者所科之罰鍰甚重，勢必會造成業界極大之負擔。其次，美國現行法制是以保護40歲以上受僱者之就業權而設計，我國就業服務法其他條文中雖對中高齡者加以界定，但在第五條中並未作任何規定，在這種情形下，在法理上應是對所有可以合法工作之勞工均得以適用，勢必會引發更多之勞資糾紛，而前述「限役畢」構成就業上間接年齡歧視之爭議即為適例。再者，美國此一法律為考慮雇主管運所必要，除訂有詳盡之豁免條款（exemptions）外，還允許雇主提出各類之抗辯（defenses）。反之，我國卻完全付之闕如，勢必也會造成雇主無從適應之窘境。最後，由美國實施此制超過四十多年之經驗觀之，除1967年就業年齡歧視法本身之規定周全詳盡而不斷修正翻新外，平等就業機會委員會及聯邦各級法院之配合亦極為重要，方能發揮相輔相成之效果。反觀我國現有之性別工作平等會或就業歧視評議委員會，因囿於經費、人力及資源等因素，所能發揮之功效本極有限，至於法院對就業歧視之相關概念亦甚陌生，實無法想像僅將年齡此一項目置入就業服務法中，即足以期待禁止就業年齡歧視法制在我國可生根發芽，而亟有待師法美國之經驗，在現有之基礎上從事進一步之相關改革，方有可能建構一套包括禁止就業上年齡歧視在內，而又能真正達到兼顧勞資雙

方權益目的之公平就業法制。

本文此一部分以下設法以三個階段為期，說明我國在這方面可以從事改革之方向。首先，在短期階段，以美國四十多年實施之經驗顯示，要制定並推動一套內容廣泛之禁止就業年齡歧視之法律，並非一易事，我國此類議題尚在萌芽階段，並沒有必要急於倣效美國之做法，而希望以專法之方式來加以解決，反應先結合國內法律學、經濟學、醫學、勞資關係學、社會學及心理學等相關學門之專家學者，組成跨學門之研究團隊，對歐美及其他先進國家實際處理此一問題多年之經驗深入加以探討，設法找出可供本土需求參考之處，並與勞資雙方舉行對話（dialogue），且輔以大規模之問卷調查，藉以深入瞭解當事人之實際立場，化解將來推行時之疑慮及阻力。以我國過去制定性別工作平等法、性別平等教育法及性騷擾防治法等所謂「社會立法」（social legislation）之經驗觀之，在實際從事禁止就業上年齡歧視相關立法之前，若能先作較為週密完整之前置規劃，不但得以吸收援引國外先進制度之精華，並可避免實施時所面臨之阻礙，且確能切合國內本土之需求，在推行上即更易收事半功倍之效，從而，故對這類週邊之準備工作實不可掉以輕心。

其次，在中程階段，我國目前推動就業歧視制度已有一段時日，雖然實際成效並不可觀，但所累積之處理經驗卻彌足珍貴。目前行政院勞工委員會正計畫將前述就業服務法及性別工作平等法所個別推動之防制就業歧視機制合而為一，另行制定一「工作平等法」，此一做法不但可以解決現在性別歧視與其他就業歧視不同處理之弊病，而且也可為將來處理與工作場所年齡歧視之勞資爭議，找到更為堅實之法源基礎。然而，我國現行處理就業歧視之各縣市評議委員會層級過低，而且極端缺少人力及資源，為因應未

來此類職場新興爭議日漸增多之趨勢，實有必要利用行政院改組後而將勞工委員會升格為勞動部之契機，審慎考慮提高此類委員會之位階，讓它們所做成之相關評議具有所謂「準司法」（quasi-judicial）之效力，而為法院在嗣後審查時給予適度之尊重，俾能切實發揮解決這些新興勞資紛爭之功能。目前我國各級行政法院處理就業歧視訴訟案件之情形觀之，未來如要有效解決類似之爭訟案件，應如何加強承審法官對相關問題之認知及訓練，亦是此一階段所不可偏廢者。從而，即應設法蒐集美國各級法院之有關就業上年齡歧視爭議之判決，整理出某些適合我國國情文化之原則，以作為未來解決類似爭議時法理之用。

最後，在長程階段，鑑於目前在全球化之過程中究應如何保障勞動者之基本人權，已成為一舉世矚目之課題，尤其是國際勞工組織自1998年起推動之所謂「核心國際勞動基準」（core international labor standards），更將就業歧視之禁止列入四項具有普世價值之基本勞動人權中，而禁止就業上年齡歧視即為重點之一。我國雖非該國際組織之一員，但如能更進一步努力推動禁止此類就業歧視之工作，而成為這方面之「模範生」，正足以突顯在國際上將我國排除在外之不合理性，此與在嚴重急性呼吸系統症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome; SARS）蔓延期間，因我國未屬國際衛生組織（World Health Organization; WHO）之一員，雖徒具有相當高水準之防疫體系，但卻不幸淪為世界上防疫努力上一個缺口之情形如同一轍。從而，就長期目標而言，我國實應在這方面多下功夫，一則有助於國內勞動者權益之提升，一則也可增進我國之國際形象，實屬一兼得兩利之舉。



伍、結語

我國目前正全力建構一套完整之公平就

業法制來防制各類就業歧視問題，且已有一定之基礎，成為近期來從事各項勞動法制改革中較具有成效之一部分。一般而言，防制就業歧視制度之建構，是檢視一個國家保障其勞動者基本人權是否落實之一項重要指標，尤其是在經濟全球化過程中，由於無論是已開發國家、開發中國家及低度開發之勞動者大多深受其害，因此，如何在經濟自由化、生產自動化、社會多元化及勞動市場彈性化之情形下，對勞動者基本人權加以保障一事，幾已形成共識，而就業歧視之禁止，就是其中一項不可或缺之課題。我國早已邁入老年社會，而隨著醫療體系之完備及醫藥技術之進步，中高齡者就業權之保障問題越來越受重視，而年齡歧視爭議之發生即在所難免，雖然這類新興勞資糾紛確實要較難處理，但美國在過去幾十年來所累積之經驗，有甚多可供取經攻錯之處，尤其是平等就業機會委員會及聯邦各級法院所做之相關裁決及判決，無論就深度或廣度而言，實是其他歐美國家所無法企及者。雖然美國之法制並不一定適合於我國之本土需求，但在就業市場上不致遭受任何歧視之理念，應是放諸四海而皆準之普世價值，我國既有意建構一套完整之公平就業法制，年齡歧視之禁止即是必然要嚴肅面對者，而美國實施多年所累積之法理精華，確能給我國在推行此制時一些參考攻錯價值。

參考文獻

1. 焦興鎧，〈雇主在徵才廣告註明「限役畢」構成就業歧視嗎？〉，《臺灣勞工雙月刊》，第29期，2012年四月，頁74-78。
2. 焦興鎧，〈美國最高法院與就業上年齡歧視之禁止〉，《歐美研究》，第41卷第3期，民國100年九月，頁679-762。
3. 焦興鎧，〈就業歧視新興議題之解析〉，《經社法制論叢》，第46期，民國99年七月，頁85-121。
4. 焦興鎧，〈就業上年齡歧視所引起之爭議〉，《勞動關係》，第1期，2008年一月，頁42-48。



洪瑞斌/中國文化大學心理輔導學系副教授



壹、風險社會中的不安全就業：青年失業成為普遍顯著問題

現今社會境況常被稱之為「資訊或網路社會」、「全球化社會」，主要著眼於資訊工業之興起，網路世界之普及與影響力，以及全球化相互連結以及影響等（孫治本譯，1999；李田樹譯，2002）。另外，也有重要學者從現代社會、全球化之負面特徵來思考，並稱之為「風險社會」。風險社會顯著的影響性之一就是帶來就業不安全性。

Beck（1992）認為在現代社會中，其風險特性是無法避免的必然結果。他也著眼於全球化的發展，指出風險也成為了全球性風險，風險的機率是無所不在、無人可避的，因為不論地域與階級都會受擴散效應影響。Giddens（1991）認為現代性就是一種風險文化，並不意謂現代社會風險較傳統社會高，而是因為風險是現代社會亟欲關注、評估、控制的，卻往往事與願違，全新未知的風險以及高度後果的風險（high-consequence risks）正挑戰著與襲擊著我們。諸如新型態的疾病與傳染病（如SARS、新流感等）、核子或生化武器威脅、恐怖主義與攻擊、全球各地環境生態災難、全球經濟體制的崩潰等等，這些威脅可能帶來的嚴重後果，加上全球化的時空分離與延伸特徵，使幾乎無人能逃避這些嚴重的後果。上述災難與危機顯示了現代社會建構的專家系統與制度性反思等，並無法真正提供滴水不漏的安全感，風險評估與控制其實並

不精準（Giddens, 1991）。

2008年美國次級房貸衍生的全球性金融風暴是一個明顯實例，它顯示了看起來嚴密、複雜、堅固而環環相扣的國際金融體系，居然可以像骨牌一樣轉瞬間崩解，崩解之後就引發全球金融秩序整體混亂，世界各區域幾乎都受影響。而如今看起來這已不是十分偶發或稀少的事件，上個世紀末以來不斷有無法掌控的重大意外或風險事件發生。諸如2001年的911恐怖攻擊事件、2008年印度孟買的恐怖攻擊；1997年亞洲金融風暴、2008年全球金融海嘯、2010-2012歐債危機；還有1999年921臺灣集集大地震、2008年中國汶川大地震、2009年88水災等，其實還有更多的風險事件。這些不勝枚舉的例子都揭示了所謂「風險社會」的來臨（Giddens, 1991；Beck, 1992；林耀盛，2001）。

在風險社會的大環境下，企業與組織型態也產生劇烈變革。包括全球化、縮減規模（或組織瘦身；downsizing）、外包（outsourcing）、境外投資（offshoring）（夏鑄九譯，2000），加上企業併購（李田樹譯，2002；Hertz，2001）等趨勢。尤其是近年來企業所流行的組織瘦身（downsize）、企業再造工程（Reengineering）對組織及組織中的工作者影響重大。例如1994年美國許多大企業都熱衷於組織瘦身，例如美孚石油（Mobil）、寶鹼（P&G）等，所以工作機會減少51萬多個（汪仲譯，2005）。

換言之，風險社會持續造成經濟及就業環境之不穩定與不安全現象，正衝擊多數社會與就業者，甚至有學者稱之為「無工作的資本主義」，並說「問題已不是工作的重分

配，而是失業的重分配」（孫治本譯，1999）。舉先前美國次貸風暴為例，全球金融海嘯之巨大衝擊，使臺灣2009年平均失業率達5.85%，創了歷史新高紀錄（行政院主計處，2010）。世界許多國家的失業率也持續維持在很高水準，以2009年10月公佈的失業率來說，美國10.2%，加拿大8.6%，英國7.8%，德國7.7%，日本5.3%，香港5.2%，南韓3.4%，新加坡3.4%（行政院主計處，2009）。顯現失業與不穩定就業已成為全球普遍關注的問題，也成為風險社會下所有工作者的生涯境況。

除了各國高失業率成為普遍現象外，另一個各國共通而顯著的問題是青年（15~24歲）失業率更是維持在高檔難以解決，甚至很多國家之青年失業率都是全體失業率的2倍上下。同樣舉2009年為例做為對照，臺灣15-24歲青年失業率達14.5%；歐盟為19.6%；美國為17.6%；日本為9.1%；南韓為9.8%（李健鴻，2011）。甚至臺灣近年總體失業率已逐漸下降至2012年為4.24%；但20~24歲族群失業率最高，仍達13.17%（行政院主計處，2013）。而2012年情況最嚴峻的是飽受歐債風暴所苦的國家，希臘青年失業率居然高達57.9%；西班牙青年亦達55.2%之高點（吳凱琳，2013）。全世界居高不下的青年失業率已成普遍問題，且容易衍生後續之社會問題，儼然成為世界各國頭痛又不得不處理的問題。



貳、政府部門之重要協助政策：就業力概念之提倡與培育

2003年世界青年大會以「青年就業」為主題，會中前聯合國祕書長安南提出，為



面對全球化經濟挑戰，應協助發展「4E」，「4E」包括促進青年就業力（Employability）、提供青年平等機會（Equal Opportunities）、培養青年創業家精神（Entrepreneurship）以及創造就業機會（Employment Creation）。其中，提升青年就業力也成為許多國家的重要政策（邱俊榮，2011）。在臺灣，政府部門為解決青年就業問題，首先致力縮短「學用落差」，而推行各種政策措施，目標也在提升青年就業力或重要職能。例如教育部針對大學院校曾推行「大專畢業生至企業職場實習方案」、「最後一哩就業學程」、「建置大專院校就業職能診斷平臺」（簡稱UCAN）等方案，就在希望培育大專生或畢業生就業力或重要職能（辛炳隆，2011）。簡言之，提倡與培育青年就業力便成為政府提升青年失業/就業問題的重要政策方向。

臺灣在就業力之學術研究與實務介入應用之濫觴，起自青輔會委託劉孟奇、邱俊榮、胡均立（2006）之專案研究，它分別對大專畢業生以及雇主進行問卷調查與焦點團體。得到重要結果包括「企業僱用大專畢業生優先考量的能力」，依序為：1.良好工作態度；2.穩定度及抗壓性；3.表達與溝

通能力；4.學習意願及可塑性；5.專業知識與技術；6.團隊合作能力；7.發覺及解決問題能力；8.基礎電腦應用與技能；9.外語能力；10.遵循專業倫理道德。其他結果還有雇主認為畢業生準備比較不充足的重要核心就業力為「穩定度及抗壓性」及「發掘及解決問題的能力」。此專案研究之重要結果也啟發許多後續研究或實務方案的開展。

回到「就業力」概念之意涵，就業力被定義為「由學習而得的個人獲得工作、保有工作、以及做好工作的能力」（劉孟奇、邱俊榮、胡均立，2006）。而「核心就業力」則指「有利於就業的態度與個人特質；自我行銷與職涯管理能力；具有學習的積極意願，並能反思所學」（Harvey et al., 2002）。「就業力」之本質其實是來自「職能」（competence）概念，也就是有利於求職就業的職能。「職能」一般被認為是綜合性勝任工作之指標，如同Spencer與Spencer（1993）定義為「個人的潛在特徵，這種特徵是導致行為及表現的相關原因，而這些行為及表現可作為高工作績效之參考指標」。而個人的潛在特徵又包含了動機、特質、自我概念、知識、與技能等五個部分。從「職能」（competence）的字根「compete」來

看，該名詞本身帶有「競爭；對抗；比賽」之意涵（吳奚真，1969）。簡言之，「就業力」本身其實就是指個體在職場工作上、求職上能與他人競爭並且勝出的能力，因此培養青年就業力意指讓青年在就業市場有條件與所有勞動力一起競爭。

不論如何，就業力、職能概念背後源自於競爭力觀點。在資本主義市場中，競爭取勝、適者生存也是很自然的事。根本而言，它背後是基於「社會達爾文主義」，反映個體間不斷競爭，然後優勝劣敗，不適者淘汰的基調。或以「賽局理論」（Game Theory），來說，它還是零和的遊戲（Zero-sum Game）。從此觀之，以競爭力或就業力觀點來協助失業問題，雖然有助於提升某些工作者的就業力，進一步順利找到工作，並在職場創造高績效。但是，此觀點也有一些未竟之處。假設總體之經濟環境及就業市場並未改變，若未能創造新的就業機會下，提升就業力僅能幫助部分工作者脫離失業困境，同時意味著有另一群工作者將陷落失業的處境。因此總體而言，只要總體失業率或就業市場結構不變，就必定有一部分人失業。在優勝劣敗的競爭邏輯下，只要有人成功，自然有人註定淘汰。總而言之，在就業環境結構不變下，提升個體之就業力對部份個人有所幫助，但筆者認為除了就業力提昇之外，應該還需要另闢蹊徑，尋找其他的概念與途徑來補強協助失業族群或一般青年之策略與方法。



參、「生涯韌力」：另一種有助於面對職涯環境劇變之概念

如前所述，高失業率的社會看來已成為

全球普遍現象，提升個體之就業力（即便是所有個體）也無法改變一部分人得落入失業的處境。因此筆者認為就業力之外，也該重視及增加「生涯韌力」概念與觀點。另一方面，在後現代及風險社會中，經濟環境與就業結構也變為非線性、多變、模糊、片斷的特徵，青年畢業後順利就業，並且穩定、線性的生涯發展已不再是主流觀點。因此筆者嘗試提出「生涯韌力」（career resiliency）的新概念，希望能補充就業力概念不足之處。

「生涯韌力」之概念根源並非競爭力，而是「生涯適應力」（career adaptability）。所謂生涯適應力主要是指在生涯發展過程中人與環境之間的互動，因為人是會變的，而環境也是一直在變，個體在當中不斷找出自己與所處環境之間的和諧（Savickas, 2005）。Savickas（2005）認為它不像「調適」（adjust）是指個體被動的因應環境，也不同於「個人-職業適配」（person-job fit；一個蘿蔔一個坑）的靜態不變觀點，「適應」（adaptation）強調的是人與環境間相互協調與改變，而且是動態變化歷程。換言之，此觀點一方面強調個體與環境雙向影響，另一方面強調個人生涯歷史中的持續調整與轉化的歷程。因此「生涯韌力」便是當個體面對生涯阻礙或逆境（譬如失業）時，協助個體脫離或超越逆境，朝向正向發展之個人適應力或保護因子。

筆者曾針對中年失業男性進行深度訪談之質性研究，並初步歸納出個體面對失業經驗之「生涯韌力」內涵（洪瑞斌，2012）。結果發現面對失業等生涯逆境經驗，個體按發生時序分別需要緩衝力、持續力以及轉化力。相關

重要概念說明如下（洪瑞斌，2012）：

一、緩衝力

緩衝力主要是指當個體初始面對像是失業等生涯逆境或阻礙事件時，能使事件衝擊或環境壓力降低或至少不會擴大的個人保護因子或內在資源。緩衝力又可包括（洪瑞斌，2012）：

- （一）情緒調適能力：面對環境壓力源刺激或事件衝擊時，個體能透過有效方式進行情緒調適，降低負向情緒。以免所產生的負向情緒影響後續因應策略、問題解決之進行。
- （二）尋求資源與機會：面對環境壓力源刺激或事件衝擊時，個體能主動而有效的外在資源協助，以及尋求獲得有利資源之機會。外在資源可以包含政府或社福機構之資源、經濟財務資源、人際關係之社會支持資源。過去研究資料以及經驗常發現，失業者因為著社會烙印與社會排除作用（王大維，2008；洪瑞斌，2005；童小珠、鄭偉強，2006），許多人不會主動求助於相關政府或社福機構，也經常羞於向親友開口求助或詢問機會。
- （三）危機管理之因應策略：面對環境壓力源刺激或事件衝擊時，個體能快速而有效的使用各種降低事件傷害與實質影響的因應策略。事件傷害可能包括經濟損失、既有人際關係資源的損失、家庭壓力與和諧破壞、個人生活常軌的破壞...等等。

二、持續力

持續力主要是指當個體生涯阻礙事件發

生後，開始進入持續的困境或生涯低潮期，協助個體能撐過此階段之個人保護因子或內在資源。例如一個人已經過公司組織縮編裁員階段，結束與公司人事部門交手並辦完相關離職程序，開始進入真正沒工作的失業生活了。研究發現協助個體度過此低潮階段的持續力，主要都是重要心理資源，包括（洪瑞斌，2012）：

- （一）自我價值感：失業或生涯逆境經常侵蝕或打擊的是工作者的自我價值感。當工作者工作順利時，工作者擁有公司/機構頭銜、職務頭銜、績效表現、上司或同僚之回饋、個人成就感等來支撐自我價值感。一旦失去工作也失去這些自尊肯定來源。所以失業者面對殘酷的考驗，「如果我一無所有，我還能覺得自己是個不錯的人嗎？」
- （二）控制感：由於失業或其他生涯阻礙代表工作者面臨重大改變與斷裂，也就是很多環境或生命軌道產生難以控制的變化，個體可能經驗巨大的失控。嚴重的失控是無力感，像是「不論我做什麼都沒用了，一切都不會改變」。在這樣狀況下，個體還需維持基本的控制感，才能產生行動力。
- （三）生命意義：由於失業或其他阻礙事件的發生，有時會伴隨衝擊與否定工作者過去工作經驗或職業生命。像是公司不當的裁員方式，可能讓員工感覺自己過去在這公司或工作崗位的付出與投入都是白費的，覺得過去經驗種種都沒意義了。在類似的考驗下，個體需要能維持生命的連續性以及意義的基本寄託。



- （四）希望感：由於失業等生涯逆境使工作者失去原有的生涯軌道與目標，進入生涯方向的茫然未知，甚至最嚴重會出現絕望感。在此生涯低潮期，又尚未錨定新的目標，或尋得新的就業方向與機會時，確實很難形成強烈的目標感與動力。但在此低潮狀態下，個體還要能對未來抱持模糊但基本的正向期待與展望，以免放棄與喪志。

三、轉化力

個體要脫離生涯逆境狀態有二種可能的發展演變，一種是環境相關因素或條件改變了，例如景氣回溫，相關產業重新增聘職工，於是失業者得以找到相似職業的工作。另一種狀況是環境阻礙因素不會再恢復了，身處生涯逆境的個體必須進行自我轉化與改變，才能脫離或超越此一困局，這就要靠轉化力。換言之，轉化力是協助個體自我轉化與改變的個人保護因子或適應力。它又可包括（洪瑞斌，2012）：

- （一）意義重構：個體要能重新建構生命重要的意義結構與價值系統，轉換新的生命視框。可能個體過去追求的價值或理想願景已經不可得，又或是在失業或生涯阻礙事件經驗裡，原本意義寄託目標或價值系統遭到破壞崩解，



個體必須有能力重建個人生命意義與價值系統。

- （二）評估現實與調整生涯策略：個體要能重新評估環境現狀，要能具體而貼近現實地收集職業環境資訊，並進行評估與分析。並以前述新的生命視框與價值系統進一步思考與發展新的生涯策略。例如某失業者原是求取「生活穩定」的生命意義視框，生涯策略就是找一家知名大型集團，受僱於工廠的穩定工作。結果面對企業轉型關廠而失業，使他重新思考大公司與重複性的工作無法保證穩定，反思後確認自己對生涯與生命的自主控制是核心追求，開始思考創業的生涯策略並收集資訊以評估現實。最後是個體以新的生涯策略嘗試或試驗新的行動。
- （三）知能學習：為了以調整後的生涯策略再出發，個體要能重新學習與建立不同的專業知識與技能。這也跟個體是否具備「學習如何學」的能力有關。以現在工作者轉換或改變職業的高頻率與高機率來看，技能可能過時，知識總會不夠用，於是「學習如何學」的學習力便成關鍵。



肆、結語：培養青年生涯韌力

為協助工作者面對風險社會的就業不安全性，本研究提出生涯韌力的新概念，提供相關政策規劃者、職涯輔導與諮詢工作者、生涯研究學者一個新的觀點以及專業思考方向。不論是緩衝力、持續力與轉化力，未來都可以進一步規劃與發展培訓課程或介入方案。特別是針對青年或學生以此架構設計與開展出訓練課程或輔導方案，應該是深具潛力，也預期能幫助青年學子面對可能的失業或其他生涯阻礙，找到因應與超越之道。

由於未來之生涯境況已轉變為多樣性、無界線（Inkson, 2006）、非線性（Cascio, 2007）的特徵與屬性，傳統認為「生涯是單一、線性、向上發展」的隱喻（Ginzberg, Ginsburg, Axelrad, & Herma, 1951）已無法廣泛適用。面對更加片段、模糊、難以預期的生涯處境與特徵，可預期的是生涯韌力概念應會日益重要，並能協助眾多工作者，尤其是讓青年族群更具適應性與韌性。我們認為若能從基礎逐步對青年培育生涯韌力，特別是在他們尚未進入職場的校園階段，嘗試將相關理論概念與實作融入既有的生涯發展輔導、生涯規劃課程中。我們期待有朝一日，終能將許多人所說的青年「草莓族」轉化為「火龍果」，因為火龍果它除了本身是好種易長的植物（仙人掌科），果實雖沒有美麗的外表，但外皮極具彈性與保護力，且內涵著營養豐富而清甜多汁的果肉。🍉

參考文獻

1. Beck, U. (1992). Risk society: toward a new modernity. London: Sage Publications.
2. Cascio, W. (2007). Trends, Paradoxes, and Some Directions for Research in Career Studies. In Gunz, H. & Peiperl, M. (eds), Career

- Studies (pp.549-557). CA: Sage.
3. Giddens, A. (1991). Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. Polity Press.
4. Ginzberg, E., Ginsburg, S. W., Axelrad, S., & Herma, J. (1951). Occupational choice: An approach to a general theory. New York, NY: Columbia University Press.
5. Harvey, L., Locke, W., & Morey, A. (2002). Enhancing Employability, Recognising Diversity. London: Universities UK.
6. Hertz, N. (2001). The silent takeover: Global capitalism and the death of democracy. Free press.
7. Inkson, K. (2006). Protean and boundaryless careers as metaphors. Journal of Vocational Behavior, 69, 48 - 63.
8. Savickas, M. L. (2005). The Theory and Practice of Career Construction. In Steven D. Brown & Robert W. Lent (eds). Career Development and Counseling: Putting Theory and Research to Work, 42-70. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
9. Spencer, L. M. & Spencer, S. M. (1993). Competence at work: Models for superior performance. New York: John Wiley & Sons.
10. 王大維 (2008)。論失業及其性別意涵之社會建構。弘光人文社會學報，9，177-200。
11. 行政院主計處 (2009年11月23日)。98年10月人力資源調查統計結果新聞稿。http://www.dgbas.gov.tw
12. 行政院主計處 (2010)。民國99年6月人力資源調查統計結果新聞稿。2010年7月22日，取自：http://www.stat.gov.tw/public/Attachment/072715531371.pdf
13. 行政院主計處 (2013)。就業失業統計資料。2013年7月24日，取自：http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=32985&CtNo=4943&mp=1。
14. 吳奚真 (1969)。牛津高級英英、英漢雙解辭典。臺北市：臺灣東華書局。
15. 吳凱琳 (2013)。全球7,300萬青年失業！「大材小用」成常態。2013年9月21日，取自天下雜誌電子網站：http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5048984
16. 李田樹譯 (2002)。合併與收購。臺北：天下遠見。Carey et al. (2001). Harvard business review on mergers and acquisitions. Harvard business school publishing Corporation.
17. 李健鴻 (2011)。當前青年失業的原因、問題與對策。就業安全，10 (1)，15-19。
18. 汪仲譯 (2005)。企業巫醫：對當代管理大師與思想最權威的評述。臺北市：商周出版。Micklethwait, J., & Wooldridge, A. (1996). The witch doctors: Making Sense of the Management Gurus.
19. 辛炳隆 (2011)。強化人力資本：提升青年就業力。就業安全，10 (1)，10-14。
20. 邱俊榮 (2011)。經濟變遷下青年就業力之重要性。就業安全，10 (1)，5-9。
21. 林耀盛 (2001)。時間與意義：疾病、創傷及敘說之交疊構面。本土心理學研究，15，221-270。
22. 洪瑞斌 (2005)。尋覓噤聲的畫眉：對「男性失業者」的理解與重構。輔仁大學心理研究所博士論文，未出版，臺北。
23. 洪瑞斌 (2012)。失業經驗中的生涯韌性與韌力：對成年男性失業者之質性研究初探。中華輔導與諮商學報，34，143-173。
24. 夏鑄九譯 (2000)。網絡社會之崛起。臺北：唐山出版社。Castells, M. (2000). The rise of the network society. Free Press.
25. 孫治本譯 (1999)。全球化危機：全球化的形成、風險與機會。臺北：臺灣商務印書館。原著：Beck, U. (1998)。
26. 童小珠、鄭偉強 (2006)。失業勞工社會支持網絡的研究。永達學報，7 (1)，96-109。
27. 劉孟奇、邱俊榮、胡均立 (2006)。大專畢業生就業力調查報告。青輔會。



身心障礙者 就業訓練

- 職業重建個案管理服務工作手冊之試辦經驗--以臺北市為例
- 發展區域性職務再設計專案單位之理念與實務分享
- 從支持性就業實務看見支持的價值與意涵



NO I CAN'T ○
YES I CAN ●



職業重建個案管理服務工作手冊 之試辦經驗--以臺北市為例

王敏行/國立彰化師範大學復健諮商研究所副教授

曾中斌/中彰投區身心障礙者職業重建服務資源中心執行秘書

林煒翔、李敏聰、陳冠霖/中彰投區身心障礙者職業重建服務資源中心職重專員



壹、前言

職業重建個案管理服務是臺灣最晚發展的職業重建相關專業服務。行政院勞工委員會職業訓練局補助辦理「身心障礙者職業重建服務窗口（以下簡稱「職業重建窗口」）計畫」，自民國98年起推動全國各縣市政府設置「職業重建個案管理員（以下簡稱「職管員」）」，期待職管員能整合各種服務資源，並以個案管理方式，有效連結及運用當地各項職業重建服務資源，使身心障礙者在職業重建過程中獲得連續性、無接縫且適當之專業服務。然而，由於發展較其它職業重建相關專業服務（如：支持性就業服務、職業輔導評量服務）晚、且使用的核心表格與支持性就業服務相同，使得實務上職管員未能充分發揮其「個案管理」的功能，並與既有的職業重建相關專業服務人員角色功能部分重疊。

為使職業重建服務更趨完善，促進落實身心障礙者職業重建個案管理服務，中彰投區身心障礙者職業重建服務資源中心（以下簡稱「本中心」）連續經過三年度的主題探討方案，於99年度初步完成職業重建個案管理工作手冊（以下簡稱「職管手冊」），於100年度邀請全國11縣市共16位職管員個別試用，再於101年度邀請臺北市政府勞工局身障就業科（現臺北市政府勞動局勞動力重建運用處）職業重建窗口參與試辦計畫，並依照試辦情形及相關專家委員的意見，期待完成一兼具理論內涵與實務參

考價值之職管手冊修訂版。

本文將說明101年度職業重建個案管理服務工作手冊試辦計畫的相關經驗，並針對相關實務議題提供建議，包括：運用職管手冊提供服務時所需要的專業及行政支持、落實職管手冊理念的原則及策略等。



貳、職業重建個案管理服務工作手冊的理念

一、依支持需求程度服務分流

為促進更有效的應用職業重建服務資源，職管手冊中將服務對象依照支持需求程度分為五種類型（如表一），其中「類型1、2者」支持需求較單純，為各區就業服務中心的就業服務站（臺）或各縣市之一般身心障礙就業服務單位的服務對象，而「類型3、4者」支持需求程度較高，需要多元且持續的職業重建服務才有可能達成就業目標，則屬於職業重建窗口的主要服務對象。依照這些原則，職管手冊中「身心障礙者職業重建服務開案審查表」提供了簡易的判斷指標，作為接案晤談者進行開案/分流之判斷參考依據。

服務對象類別	支持服務需求程度	可能的服務單位		
		職重個管	就服站臺	其它資源
1. 完全不需支持服務	經簡單諮詢、提供就業機會，即可獨立自行就業		●	
2. 需少許支持服務即能獨立就業	經諮詢或生涯諮商，提供就業機會，適當支持，即可獨立就業		●	
3. 需較多支持，服務可有助於達成職業重建目標	經判斷申請者可能需要相關的持續性或個別化的支持與輔導	●		
4. 需較多支持，但尚無法確定服務有助於達成職業重建目標	經判斷申請者可能需要相關的持續性或個別化的支持與輔導，還要進一步評估後續可提供的服務	●		
5. 明顯無法從職業重建服務中受益，達成職業重建目標機會很少	需要職業重建以外的資源，需協助連結適當資源			●

二、強調職管員的評估功能

「評估」是職管員擬定職業重建計畫與提供服務的重要基礎。在人員遴用資格方面，職管員也被要求於初次進用前或進用二年內完成職業輔導評量人員初階訓練，顯示評估能力之於職管員的重要性。職管手冊中「身心障礙者職業重建個案管理服務評估表」提供了一個全人觀點的評估架構，同時擴充了需求評估的深度與完整性，以取代目前職管員使用的「申請者晤談記錄表（表2-1）」。

職管員應透過晤談、觀察或各種職業輔導評量方式，評估服務使用者之職業重建需求及所需資源，以發展後續的職業重建計畫。此外也強調動態評估的概念，即在整個職

業重建個案管理服務歷程中，職管員將持續評估服務使用者的表現或支持需求，並適時修正職業重建計畫。

三、個別化的職業重建計畫

「職業重建計畫」是提供職業重建服務的重要依據，是透過一系列完整評估後，職管員與服務使用者共同選擇可協助達成穩定就業目標的方法。職管手冊中「職業重建計畫表」是以服務使用者為中心進行規劃，包含其生涯/職涯方向與職業重建總目標之設定，並針對服務使用者為了達成該目標之各項需求，確認執行的方法與合適的服務資源。因此，職業重建計畫的總目標與執行方法對服務使用者將更有意義，也更能夠呈現職管員對服務使用者的了解、職管的服務策略與執行成效。

四、重視服務使用者的參與

以往的職管服務模式多是由職管員給予服務使用者指導式的建議或協助，使得服務使用者的聲音有可能被忽略。在職管手冊中，除了尊重案主的想法、以案主利益優先考量之外，更期待透過職管員的協助與引導，讓服務使用者逐漸累積參與、表達意見、甚至是為自己做決定的經驗，以培養身心障礙者知後選擇及自我決定的能力。因此，職管員在掌握服務使用者的支持需求後，將花更多時間與服務使用者對話，引導出服務使用者對其職涯目標及職業重建目標的想像，共同討論出可行的職業重建計畫，再由職管員協助執行。



參、試辦過程

一、試辦模式

有別於100年度只由志願參與者個別試

用職管手冊表格，本次試辦採取特定期間內新接案者皆以職管手冊流程及表格提供服務的全面試辦模式，同時職管員也比照現行規定，實際操作依職管手冊設計之「職業重建個案管理服務子系統（簡稱「職管子系統」）」。臺北市共有16位職管員參與試辦計畫，其中包含臺北市勞動局勞動力重建運用處職管員9名、委外職管單位職管員7名。依101年4月至10月期間的統計資料顯示，臺北市職管員運用職管手冊提供服務的案量約為420名。

二、專業支持

- (一) 教育訓練（2次）：本中心先於勞動力重建運用處展開為期2日的教育訓練，以學員分組導讀職管手冊、表格的實務演練與討論為主，再以相同的規格協辦委外職管單位之教育訓練。
- (二) 團體督導會議（5次）：本中心於試辦過程中安排團體督導會議，由職管手冊編撰委員擔任督導，針對職管員撰寫的表單、服務過程的各項議題等提供專業的建議與回饋，以解決職管員在實務上的疑問與困難。
- (三) 試辦單位自身的專業支持：除了本中心安排的訓練與團體督導之外，臺北市勞動力重建運用處內部亦安排有個別督導、團體督導、外部督導、晨間個案研討、專業讀書會等專業支持措施，在委外職管單位方面，則安排有定期的內、外部專業督導等支持措施。

三、行政支持

臺北市勞動力重建運用處為協助職管員



學習與適應職管手冊流程與表單，提供必要之行政支持如下：主管協助向上溝通以爭取行政資源並支持職管員的專業判斷、設置內部督導制度與人力、訂定職管員每月接案量上限、提供人力以減少職管員的行政作業量、提供職管員每週半天時間可彈性離座專心撰寫服務計畫、協助處理困難個案等措施。

四、資料蒐集

透過教育訓練及團體督導會議，可觀察職管員的學習/適應歷程，並歸納出試辦過程中的重要議題。本中心另安排2次焦點團體會議，邀請職業重建領域之專家學者及試辦單位之督導代表，聚焦討論服務議題的因應策略，並透過各單位職管督導的經驗分享，了解職管員的適應狀況及輔導需求。另外，本中心亦針對職管員與督導等進行問卷調查，以了解職管員的自覺服務時數、工作期程、角色功能的落實情形、所需的協助及參與試辦的收穫等意見，同時從職管子系統上取得部份參考數據。



肆、試辦成果

一、運用職管手冊提供服務有助於落實職管員的角色功能



試辦計畫結果顯示，在良好的內、外部專業督導與行政支持下，職管員經過教育訓練、專業支持及持續累積經驗後，可順利運用職管手冊提供服務。透過運用職管手冊，有助於落實職管員作為「管理者」、「諮商者」及「協調整合者」的功能角色，也有助於促進服務使用者的參與，顯示在國內實施職管手冊不論是在職管員的專業定位發展上、或是在服務使用者的賦權等面向上，均具備一定的價值。

二、職業重建窗口與就業服務處之合作模式

臺北市勞動力重建運用處於101年起陸續透過多次會議與就業服務處協調合作模式，並實際依身心障礙求職者之支持服務需求，確認服務分工及互相轉介機制，同時也分別指定雙方的轉介窗口與專責人員，以便統整轉介資料與行政聯繫工作。由此可知臺北市正逐步建立一般性就業服務與職業重建服務之間的轉介流程與對話機制，以落實職管手冊服務分流之精神。

三、職管員的學習歷程與收穫

- (一) 學習運用職管手冊的歷程：試辦結果發現，充分的專業支持與行政支持，

有助於職管員較快掌握職管手冊表單的文字撰寫技巧，且透過運用職管手冊提供服務，也能影響職管員更深一層地思考職管服務的方向與定位。

- (二) 參與試辦計畫的收穫：透過學習運用各種評估方式或評量資源完成評估表，有助於職管員更全面、更有系統地了解服務使用者的職業重建服務需求，進而與服務使用者共同發展個別化的職業重建計畫；職管員與服務使用者的互動關係也有所轉換，在服務過程中更留意或重視服務使用者的賦權與主體性，服務模式也由原本的「單向」提供服務進展到「雙向」的互動與討論；在角色功能方面，運用職管手冊提供服務，也被認為有助於落實職管員作為「管理者」、「諮商者」、「協調整合者」的角色功能。

四、增進服務使用者參與和形成共識的原則

職管手冊強調服務使用者的參與，以及與服務對象共同討論達成共識、進而形成一致的目標。經由試辦計畫，初步列出增進服務使用者參與和形成共識的原則如下：

- (一) 持續發展信任關係：信任關係是服務使用者參與討論及後續形成共識的大前提，但信任關係需要良好的互動品質與足夠的時間來培養。職管員在服務過程中應留意與服務使用者的互動品質，並持續檢視自身在服務使用者心中的角色地位，以掌握服務關係的進展。
- (二) 提升參與的動機：部分服務使用者在成長過程中可能缺乏自我決定的機會、不清楚自己有表達意見的權利，



職管員可依照對服務使用者的了解，協助服務使用者逐步累積正向的參與經驗，針對其參與的經驗提供正向回饋，或透過降低行動目標達成難度、連結行動目標與服務使用者生活中在意的事物等策略，提升日後參與的動機。

- (三) 依服務使用者認知功能調整參與程度：職管員應參考先前的互動經驗，針對不同認知功能的服務使用者，設定不同的參與程度。如：協助並確認心智障礙者「確實理解」職業重建計畫的執行方法、適度運用封閉式問句或邀請重要關係人參與討論以協助心智障礙者表達意見等。
- (四) 增進服務使用者自我認識：當服務使用者不了解自己的狀況、或對工作世界的理解與實際不符時，便難以真正意識到自己的支持輔導需求，也難以與職管員形成一致的目標。此時職管員可透過第三人提供回饋、與服務使用者共同經歷某些行為事實等策略，增進服務使用者對自己實際狀況的了解。
- (五) 逐步達成共識：對某些服務使用者而言，口頭或書面承諾不等於已經與職管員達成共識，因此，共識的建立也是一種學

習歷程，必須在服務過程中，透過促進服務使用者的參與、分工負責職業重建計畫的執行方法、累積雙方共同的執行經驗、持續確認目標與執行方法之間的關係等策略，逐步提升共識的程度。



伍、後續建議

一、強化單位內部的專業督導與行政支持

由101年度試辦計畫結果顯示，頻率密集的专业支持、有效能的内部专业督導、以及行政主管的充分支持，是參與試辦的職管員能持續專業成長並維持服務品質的要素。因此，建議未來在實施職管手冊的同時，應更重視專業督導制度的建立、督導人力的養成，以及各縣市政府職業重建窗口行政層面的支持。

二、持續提升職管員的專業知能

職管手冊較現行模式更強調從服務使用者的評估結果、處遇方向、支持輔導需求與職業重建計畫的關連性，因此必須透過各種專業支持方式，持續提升職管員的「評估」技巧及「擬定職業重建計畫」的專業知能。另外，為了要促進服務使用者的參與、在服務過程中逐步發展共識、或是催化動機使服務使用者願意改變等，職管員都需要持續培養更進階的諮商技巧。

三、持續蒐集服務期程與服務量之相關數據

當職管員全面使用職管子系統線上作業後，才有可能從系統資料中分析出有代表性或有意義的參考數據，因此，未來若要實施職管手冊，除了要建置好職管子系統的程式，提升職管員線上作業的效率之外，更應進一步透過資訊系統蒐集更多服務相關數據資料，以估算合理的服務量與服務期程，作

為職管員人力規劃及辦理期程規定之參考。

四、持續探討職業重建窗口與就業服務中心間的合作模式

職業重建窗口與就業服務中心各自的服務資源或政策工具若能加以盤點、整合，並建立一個資源共享的機制，將有助於發揮分流服務的最大效益。但由於職管員與身障就服員之間，不論是訓練背景、服務對象、服務模式、或熟悉的資源等各不相同，因此建議雙方可分別指定轉介窗口與專責人員，負責行政聯繫與統整轉介資料，並建立一個持續的溝通機制，使雙方對服務對象的「支持需求」判斷標準漸趨一致。

五、持續探討職業重建個案管理與其他職業重建服務的整合

職管手冊使得職業重建個案管理服務有了新的服務理念與方式，這些方式強化了職管員的需求評估角色、著重職業重建計畫的個別化行動目標及執行策略，更強調職管員為服務使用者掌握職業重建計畫的執行情形，因此若實施職管手冊，將直接影響支持性就業與職業輔導評量兩項職業重建服務的角色功能定位。延伸職管工作手冊的理念與精神，本中心將持續探討支持性就業服務及職業輔導評量服務的角色功能、服務流程、使用表單或架構如何因應調整，以促進各項職業重建相關服務與職業重建個案管理服務之間的團隊合作，進而提升職業重建服務之整體效益。

參考文獻

行政院勞工委員會職業訓練局(2012)。身心障礙者職業重建個案管理服務工作手冊-101年修訂版。中區身心障礙者職業輔導評量資源服務網101年成果報告。



林明潔/林佳儀/楊雅馨/中山醫學大學附設醫院輔具中心治療師

壹、前言

行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）自民國84年起開始提供僱用身心障礙者之雇主經費補助或諮詢服務，以排除、改善其僱用之身心障礙員工職場上遭遇之困難。自民國84年起由勞委會職業訓練局所屬各區就業服務中心（以下簡稱就服中心）受理並提供職務再設計諮詢及補助，民國96年修正身心障礙者權益保障法（以下簡稱身權法），明訂促進身障者就業為各級勞工主管機關權責，該會依據身權法第37條規定訂定「身心障礙者職務再設計實施方式及補助準則」及「推動身心障礙者職務再設計服務實施計畫」，自98年度起，由就服中心編列經費補助轄區直轄市、縣（市）政府，由直轄市、縣（市）政府結合身心障礙者職業重建專業服務資源，提供身心障礙者職務再設計服務。

當職務再設計業務由各區就服中心下放至直轄市、縣（市）政府承辦轉換期間，中彰投區就服中心為協助及督導地方政府順利接辦職務再設計業務，自民國97年起召集臺中市、臺中縣（民國99年12月合併為臺中市）、彰化縣、南投縣四縣市承辦人一起參與審查會議，以為將來縣市政府自辦審查會做準備。經過數次審查會後，發覺各縣市組織人力、能量、資源分配不均，部分縣市業務推動未達預期，經審查會討論，覺得四縣市共同聯合辦理審查會可節省行政成本，審查委員也不需奔波於各縣市審查會議，聯合審查提供機會讓審查委員產生職務再設計審議共識原則，也可讓縣市政府觀摩其他縣市的案件，各縣市承辦人亦可互相分享交流，以增加職務再設計經驗，以提升辦理效率並供

予民眾更優質的服務。

依據「推動身心障礙者職務再設計服務實施計畫」，授權地方政府徵選具職務再設計評估、研發、設計、訓練、改良、改裝及製作能力之機關（構）或團體，擔任職務再設計專案單位。然專案單位之徵選，因不同縣市職務再設計需求人數不同，縣市政府所編列預算與執行方式迥異；如臺北市政府採編列經費預算，全責委託國立陽明大學輔助科技研究中心及臺灣職能治療學會執行「臺北市身心障礙者職務再設計服務」，自開案訪視、評估試用、撰寫報告、協助執行、輔具訓練到結案追蹤與回收再利用，全程負責辦理所有申請職務再設計之案件。桃園縣政府及新北市政府亦採相同模式執行，桃園縣政府委託行政院衛生署立桃園醫院辦理全程職務再設計服務；新北市政府委託財團法人育成社會福利基金會之身心障礙者職業重建服務中心辦理。另有高雄市政府勞工局因組織分工之故，將職務再設計業務交由所屬博愛職業技能訓練中心辦理。

然而其他縣市政府或因全年度案量未達全責委託的經濟規模，或礙於預算編列困難緣故，尚無編列經費全責委託專案單位提供身心障礙者全程的專業服務，以致經常發生下列困擾：

- 1、非全責委託的專案單位難以隨時待命，亦無法主動、全程提供個案所需專業服務。
- 2、輔導委員大多僅提供單次訪視服務，難以提供完整諮詢、評估、試用、訓練等後續服務。

- 3、雇主、身障者與就服員於執行輔導委員建議時，對於輔具供應廠商及專業輔具不熟悉，以致聯繫廠商及試用以確認合適輔具型號及規格有困難，更無能力進行比價、議價作業，多半僅能任由廠商建議超過需求的規格、漫天開價。
- 4、決審會議時無法參閱完整的評估試用報告，以及專業訪價、議價建議，以致難以決定雇主尋求的輔具是否切合實際需求，以及執行費用額度之合理性。
- 5、決審會議核定後，無專業人員協助順利取得輔具並進行使用訓練，也無專業協助改善項目的驗收與追蹤等服務。
- 6、依規定回收的輔具缺乏合適的管理與再利用機制。

鑑於許多難以編列經費全責委託專案單位提供全程專業服務的直轄市、縣（市）政府的困擾，及設置能主動執行任務的全責型專案服務單位的必要性，民國100年勞委會職業訓練局依據「運用公益彩券回饋金辦理促進身心障礙者就業補助作業要點」，補助





中山醫學大學附設醫院辦理「100年度發展中彰投地區身心障礙者職務再設計專案服務資源中心實驗計畫」，嘗試採用區域性的合作模式，提供跨縣市身心障礙職務再設計相關服務，主動協助臺中市、彰化縣及南投縣政府，辦理年度內所有身心障礙職務再設計案的相關服務。勞委會職業訓練局101年起亦在北部地區補助國立陽明大學輔助科技研究中心試辦。

中彰投區身心障礙者職務再設計專案單位（簡稱區域性專案單位）於民國100年初與就服中心、各縣市政府共同討論服務流程，執行至今已為第3期計畫。針對以往專案單位模式遇到的困難，區域性專案單位規劃全程參與的服務模式，從縣市政府派案開始，包括電話諮詢，聯繫輔導委員、承辦人、雇主、就服員現場評估，安排輔具改裝試用訓練，規格確認、訪價、比價、議價，並列席

決策會議，提供完整評估內容予審查委員參酌，並於決策會議後協助雇主執行改善項目，再進行驗收及追蹤，提供完整全面性服務。另協助縣市政府聯絡雇主回收輔具，回收後先進行輔具功能測試、清潔、整理後妥善儲放管理、並安排適當個案試用再利用，如適用將提報審查會，核定使用後，區域性專案單位進行改裝並辦理回收品轉撥程序。

基於職務再設計資訊整合管理的必要性，中山醫學大學附設醫院輔具中心於第1期計劃執行期間，協助中彰投區就服中心建置實驗型的「中彰投區身心障礙者職務再設計個案資料庫」，期待透過資料庫的建立，將個案服務歷程用文字及圖片完整留存，以便後續追蹤個案就業及職務再設計改善使用情況。尤其當個案離職、轉職、重新就業都可經由資料庫瞭解過往服務歷程。鑑於前述資料庫運作情形良好，職訓局次年起委託中彰投區就服中心以原有資料庫為基礎，擴充成為「全國身心障礙者職務再設計資訊管理應用系統」，延續推廣至全國使用，並於101年1月起正式上線服務，讓全國各縣市政府使用資料庫留存完整資料。

區域性專案單位申請服務流程圖如附件一，服務內容如下：

配合中彰投地區地方政府所受理職務再設計申請案，陪同訪視，並提供輔具試用、評估、訪價等專業意見及列席地方政府決策會議：

1. 實地訪視及製作評估報告：

區域性專案單位於接到縣市政府通報已開案之職務再設計案後，將邀約輔導委員陪同前往個案服務單位進行實地訪視，於接案後15日內完成評估、試用、規格確認、訪價、比價、議價等作業，並將建議改善內容、執行方

式、製作期程、合理價格等相關資訊，在「全國身心障礙者職務再設計資訊管理應用系統」填寫完整評估建議報告，並上傳評估照片，以供決策會議時參酌。區域性專案單位將派員出席中彰投地區各縣市政府舉行之決策會議，現場報告訪視結果並備詢。

2. 協助執行決策結果、量身打造個別改良，並進行輔具使用訓練：

區域性專案單位依決策會議之決議，協助雇主執行改善項目，並於追蹤期間，個案有需要時，依其在職場遭遇之問題，進行個別化之研發、設計、改良、改裝，同時訓練個案使用及協助維修等工作。

3. 撰寫個案改善成果報告：

區域性專案單位協助縣市政府業務承辦人撰寫改善成果報告，內容包括個案基本資料、個案服務單位基本資料、個案就業問題診斷與分析、職務再設計改善項目、內容及製作流程、訪(比)價金額、職務再設計前後效益評估及圖片、照片等資料。

4. 後續追蹤、輔導服務：

區域性專案單位於協助個案完成改善後，提報地方政府派員查驗，並持續追蹤輔導3個月，並進行必要之調整、維修以確保改善項目在合適狀態。

5. 協助辦理輔具回收再利用服務：

經審查會核定為需追蹤回收品項者，區域性專案單位於追蹤期間內，每3到6個月追蹤使用情形，直到核定追蹤時間期滿。當身障者離職或不需繼續使用時，區域性專案單位至職場協助雇主清點補助項目，回收並評估回收品是否堪用，不堪用即通報縣市政府進行報廢流程；若堪用，入庫清潔、維修、保養、維護。當其他個案需類似品項，將整理再借出至職場

進行試用；經確認適用後，提報審查會，核定使用後，區域性專案單位進行改裝並辦理回收品轉撥程序。代收回收輔具及再利用之服務流程：見附件二。

6. 其他相關協助事項：

區域性專案單位能協助身心障礙者與雇主溝通協調、輔具使用訓練及試用評估以及結合相關資源等事項。

職務再設計自從加入區域性專案單位的全程服務，普遍受到中彰投地區各縣市政府業務單位及身心障礙勞工、雇主的肯定。然執行服務期間遇到一些問題有待解決，以下則與大家分享幾項問題及因應方法與建議：

1. 助聽器的補助爭議：

聽障個案申請比例較高的項目為助聽器，區域性專案單位於助聽器申請案件遇到以下問題：a.申請案件常遇到個案未提供或無法提供專業公信力的聽力圖。b.目前服務的聽障個案全非第一次配戴助聽器，當個案先行尋求廠商協助時，廠商常引導選擇高階產品，而非滿足個案工作現況等級之產品。c.部分助聽器廠商無法提供到職場幫個案選配或是提供試戴一個禮拜。d.依前述，使用助聽器個案通常有極高忠誠度，對於原本長期選配的助聽器公司較信賴。

為因應上述問題，區域性專案單位與就服中心結合各專家學者之建議，建立了助聽器案件申請服務流程，如附件三，期讓聽障個案取得更適合之助聽輔具。另外，為協助聽障朋友配戴合適之輔具，且使助聽器廠商提供優質之服務，使需求與產品之提供能達一致性，以落實資源確實運用，就服中心辦理「甄選職務再設計助聽器優良廠商」，建立助聽器優良廠商名單，區域性專案單位於聽障個案申請時，由

名單內依順序邀請廠商提供試用。

2. 就業與生活輔具屬性分辨的爭議：

目前身心障礙者可依「身心障礙者輔具費用補助辦法」申請生活輔具，就業之身心障礙者也可向各縣市勞工局申請職務再設計相關補助。其中有部分項目出現重複情況，即身心障礙者於日常生活及工作職場都會使用到相同的輔具，如輪椅、擴視機、助聽器...等等。尤其助聽器項目於生活及職場皆會使用，難以明確區分生活輔具或就業輔具，且助聽器單價較高，身心障礙者無論是申請任何一方補助，皆需自付部分款項。勞政單位建議，應先釐清身心障礙者所需助聽器等輔具是否為就業專用，如一般生活亦需使用，應視為生活輔具。如身心障礙者有生活輔具需求但尚未獲得滿足者，職業重建服務人員應優先輔導身心障礙者先向社政單位

申請；在生活之外的就業場域如另有輔具需求，勞政單位得依職務再設計補助規定給予協助。

3. 核定補助輔具存有報價懸殊問題：

區域性專案單位於協助個案尋找廠商詢問輔具產品時，發現報價落差大，所以區域性專案單位也蒐集市面上常見之各障別需要的輔具產品規格市價，以協助民眾取得更合理的報價，亦可於審查會議中提供審查委員目前市價之參考。且為了精進區域性專案單位專業人員的專業能力，亦定期進修各障別輔具的專業知識及持續搜集更新輔具產品資訊，期許能提供身心障礙者更完善及專業的服務。

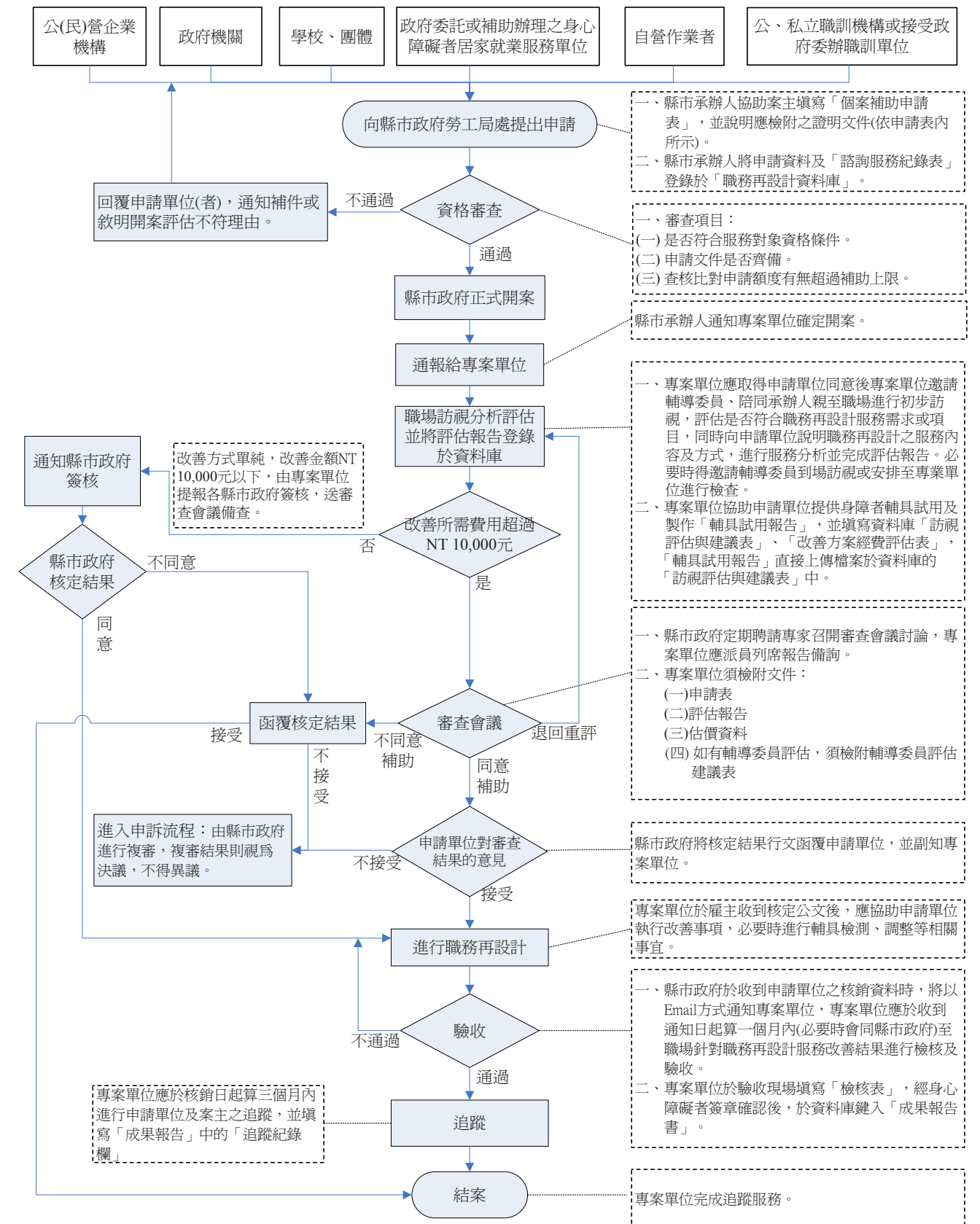
因本區域性專案單位於身心障礙者職務再設計服務已累積豐富經驗，中彰投區就服中心於101年8月因應貿易自由化就業協助措施補助要點及中高齡者職務再設計中程計畫，為推動中高齡職務再設計，委託本單位辦理「101年中高齡者職務再設計委託案」，區域性專案單位將身心障礙者職務再設計服務經驗應用到中高齡職務再設計，協助就服中心建立服務流程圖，順利步上軌道。

中彰投區就服中心首創採用區域性職務再設計專案單位模式，希望可以互補各縣市資源分配不均的現象。這幾年來，區域性專案單位提供全程專業服務，執行成效受到各單位及民眾的肯定，中山醫學大學附設醫院於此分享區域型專案單位服務經驗給大家參考，未來也期許能配合政府的政策，建立輔具單一窗口，提供更完善便利的輔具服務。



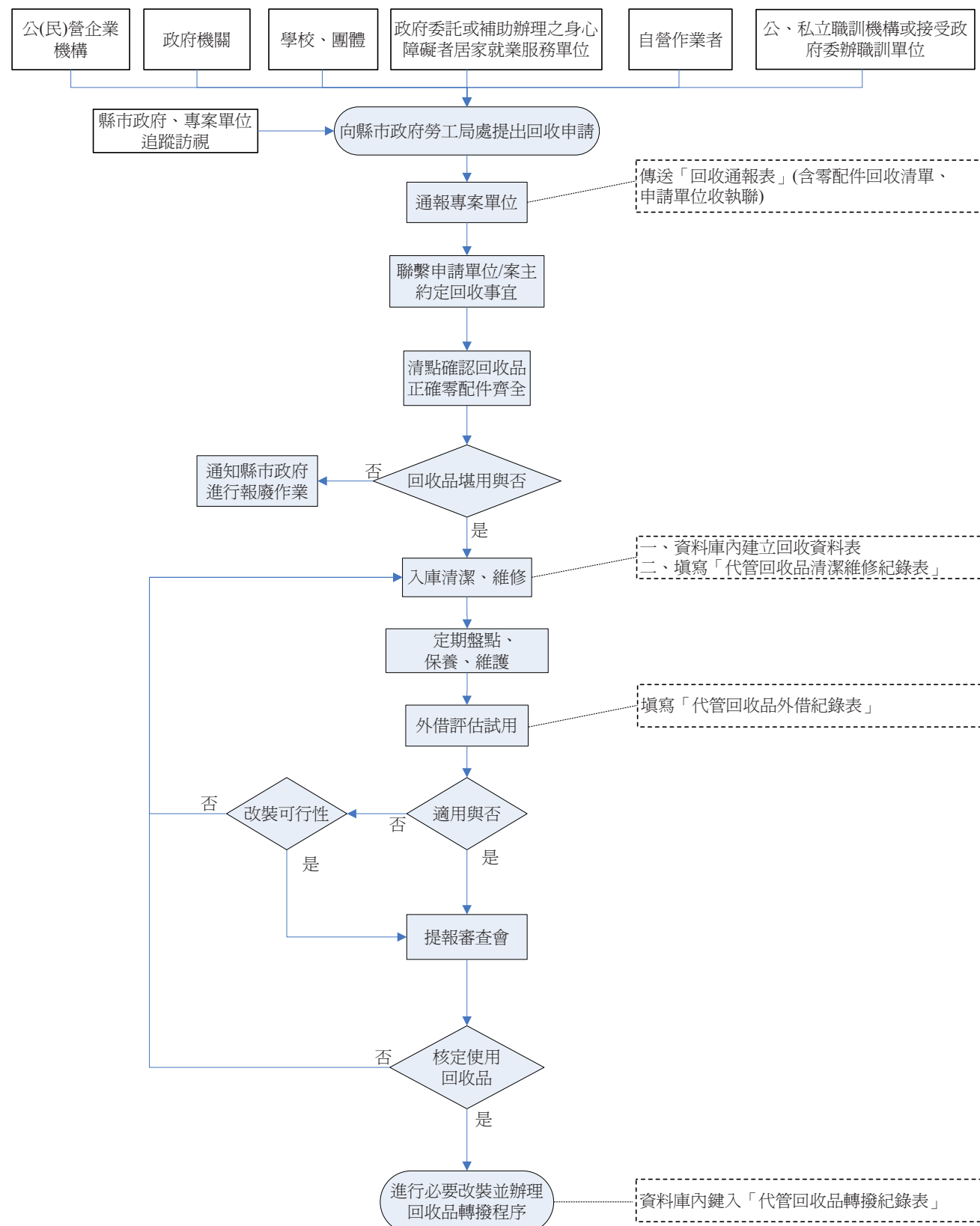
「中彰投地區區域性職務再設計專案單位」服務流程圖

附件一



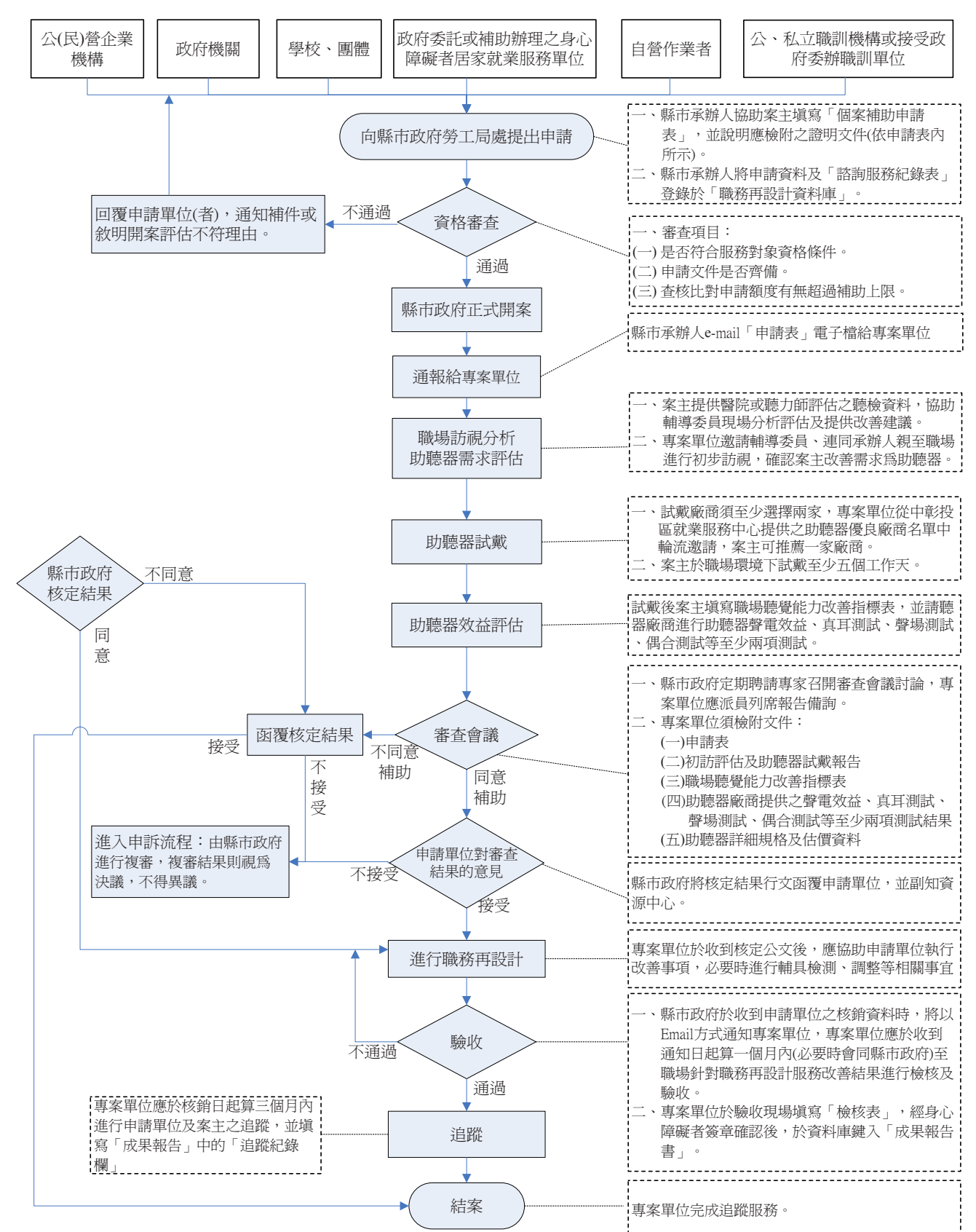
「中彰投地區區域性職務再設計專案單位」 代管回收品回收再利用流程圖

附件二



「中彰投地區區域性職務再設計專案單位」 助聽器申請服務流程圖

附件三





從支持性就業實務看見 支持的價值與意涵

王柏軒/財團法人心路社會福利基金會高雄就業服務中心組長
劉雪蓉/財團法人心路社會福利基金會臺北就業服務中心組長
黃慶鑽/財團法人心路社會福利基金會臺北就業服務中心主任

壹、前言

協助障礙者回歸社區生活是現今世界各國服務障礙者的主流思想，其中又以協助障礙者能於社區中統合的環境就業為最具體的表現。「支持性就業」的概念及做法在1984年首見於美國相關的法令中，經過近30年的發展，從這個概念引伸的各項政策、服務，已協助了許多原本認為是社會長期依賴者的重度障礙者在社區中穩定的工作。我國也於1993年間建構了支持性就業的初步作業模式，並開始推動相關服務，以彌補對當時障礙者職業訓練或就業服務的不足。經過近20年的發展，搭配後來陸續發展的職業輔導評量、職業重建個案管理服務等措施，我國對障礙者回歸社區的就業協助已沛然有所成。

心路基金會是我國第一個由家長所組成的非營利組織，多年來致力於發展各項服務以協助障礙者能擁有「美好的希望、尊嚴的生命與豐富的生活」。「心路」早年以服務智能障礙或發展障礙者等對象為主；為協助這些相對需較多支持的障礙者能在社區中尊嚴的生活，在我國推展「支持性就業服務」的初期「心路」即積極參與，目前已發展成完整的職業重建服務體系，有40名專責、有專業的人力，每年協助超過800名障礙者職業重建或安置於社區中工作。

支持性就業服務的精神強調個人的生活及適應是與環境的各項因素息息相關的，且認為個人與環境都可以加以評量；透過個人與環境的評量、分析可尋找其中的差異，個人與環境間的不配合處可藉由提供支持來消弭（陳靜江、胡若瑩、李崇信、李基甸，2012）。我國相關支持性就業服務作業流程中也參照美國相關經驗、量表，羅列了30幾項相關的就業支持項目作為協助障礙者能符合雇主期待、及就業適應服務的依據。多年來「心路」及全國各地的支持性就服員透過這些項目來檢視障礙者的「就業適應問題」、及需提供的「服務或支持」，並作為在職場中進行訓練、輔導或建立支持機制的依據。

不過，障礙者的類型眾多，每個障礙者的致障過程、功能表現、能擁有的支持資源各不相同，這些支持項目的必要性、恰當性，甚至支持強度的依據，一直缺乏國內實證性的研究，做為第一線工作者的服務參考。而每個支持項目支持策略的使用、掌握，更會因障礙者個人特質、能力功能、職場資源條件、問題解決迫切性、及就服員個人條件而有所不同；由於它的變化性、複雜性，讓很多成功的案例難以說出服務成功的關鍵因素。

本文試圖透過「心路」實際服務成功就業的案例，去看見支持性就業服務過程中的支持服務重點、內涵；並去歸納這些案例所使用的策略，希望從策略脈絡中看見支持性就業的價值與意義。也希望能發現支持性就業服務的關鍵作為與就服員應精進的職能內涵。



貳、探討過程

自然支持模式運用於重度身心障礙者的就業服務，可達成以下兩個目的：（1）協助雇主開發、提升或擴充職場內針對身心障礙員工提供的服務策略和資源；（2）訓練身心障礙者尋求或有效利用督導或同僚的援助，以提升自己的工作效率和產能，促進其穩定就業。在就業支持的過程中，職業復健人員的功能不僅止於提供身心障礙者所需的訓練，和其他支持性服務；更重要的是提供雇主與職場內其他員工技術支援與其他諮詢，以增進一般同仁對身心障礙者的接納（花敬凱引自Dileo, Luecking & Hathaway, 1955; Inge & Tilson, 1997）。支持性就服員在服務的過程必須以整體、生態等的多元角度規劃服務的內涵。本會所屬臺北就業服務中心及高雄就業服務中心在長達10幾年的服務中，皆秉持如何以「有效的策略」、「多元的角度」、「合宜的支持」來協助障礙者成功就業。在每位個案就業之初，就服員即根據個案需求、能力條件及雇主工作表現期待、職場資源的落差等，擬定就業服務計畫，計畫中具體規劃了支持服務項目、執行方法、策略及輔導目標等。

本研究採用內容分析法，從本會所屬北高兩個中心在101年度提供支持性就業服務，且已穩定就業三個月以上的111位案主中，隨機抽選出40名案主進行分析；探究該40名案主在支持性就業服務計畫中所進行的支持服務項目、支持的強度及支持策略等執行現況。其中支持策略部分特別依據「身心障礙者職業重建服務流程與作業表格工作手冊」中有關支持功能、支持策略的項目描述，以及關婉珍、陳靜江（2001）針對智能障礙者在就業中所獲得支持策略內容分類方式的描述加以對

應Coding，並進行歸納、整理。這些項目包括有：口語提示與指導（口語提示、口語指導、重新指示、口語詢問）、動作示範、調整工作與生活相關因素、提供視覺線索、就服員或他人陪同/代勞、尋求自然支持者、行為演練、後果處理-口頭讚美、申誡及提供輔具與良好典範等分類項度。

支持策略的分析過程主要是以支持性就業服務計畫中各支持項目就服員描述的執行方法，摘要初期策略意涵、型態，再對應前述項度進行歸納整理。這些支持策略的分析、歸納，及有關各支持項目的支持強度分析，將可作為未來各就服員及督導在執行業務的參考，也可進一步做為工作說明書或在職訓練課程安排的參考。

參、支持策略（執行方式）內容分析

針對40名已達穩定就業三個月以上之個案，本會依「身心障礙者職業重建服務流程與作業表格工作手冊」及「關婉珍、陳靜江（2001）」針對支持輔助策略內容之定義，進行歸納及彙整後，從中可將所歸納的策略內容特性，區分成五種系統，分別是：「提示系統」、「工作訓練系統」、「行為調適系統」、「自然支持系統」、「專業服務系統」等，其所運用的支持策略內容，彙整結果如表1：



表1 支持策略執行方式分析彙整表

領域	項目	支持策略執行方式	
		策略應用	系統分類
一、功能性學科能力	閱讀	口語提示與指導	提示系統
		訓練-數字閱讀	工作訓練系統
	算術	口語提示與指導、提供視覺線索	提示系統
		訓練、正確操作	工作訓練系統
		就服員代勞、輔具提供（收費提示卡、計算機）	專業服務系統
	書寫	口語提示與指導	提示系統
		訓練-文字書寫	工作訓練系統

領域	項目	支持策略執行方式	
		策略應用	系統分類
二、工作表現	做判斷和區辨	口語提示與指導、提供視覺線索、事先提示規則、自我監督、自我回饋系統	提示系統
		正確操作、動作示範	工作訓練系統
		尋求自然支持者、同事上司之協助	自然支持系統
		就服員陪同、輔具提供（工作流程表）	專業服務系統
	特殊專業技能	口語提示與指導、提供視覺線索	提示系統
		動作示範、訓練、正確操作	工作訓練系統
	感官功能	口語提示、事先提示規則	提示系統
		調整工作	工作訓練系統
	肢體活動與移動	口語提示與指導、事先提示規則	提示系統
		正確操作、動作示範、改變操作程序	工作訓練系統
		輔具提供（推車、電梯）	專業服務系統
	持續工作的耐力	口語指導、自我監督	提示系統
		改變操作程序、調整工作	工作訓練系統
	工作速度和產量	口語提示與指導、提供視覺線索、事先提示規則、自我回饋系統	提示系統
		動作示範、改變操作程序、正確操作、訓練、工作分析、調整工作、產量、速率協助	工作訓練系統
		就服員代勞、輔具提供（工作流程圖卡）	專業服務系統
	工作活動範圍	口語提示與指導、提供視覺線索、事先提示規則	提示系統
		訓練、工作分析、動作示範	工作訓練系統
		就服員陪同	專業服務系統
	交通工具使用	口語提示、安全提醒	提示系統
		訓練使用交通工具	工作訓練系統
	職務流程	就服員陪同	專業服務系統
		口語提示與指導、事先提示規則、自我監督	提示系統
		動作示範、訓練、正確操作	工作訓練系統
		輔具提供（工作流程表）	專業服務系統

領域	項目	支持策略執行方式	
		策略應用	系統分類
三、工作態度	主動工作	口語提示與指導、提供視覺線索、事先提示規則、自我監督、 掌握前發事件	提示系統
		工作分析	工作訓練系統
		輔具提供（工作流程表）	專業服務系統
		口語提示與指導、提供視覺線索、事先提示規則、自我監督	提示系統
	時間觀念	改變操作程序、產量、速率、 工作分析、調整工作	工作訓練系統
		輔具運用（手錶）	專業服務系統
		口語提示與指導、事先提示規則、自我監督、掌握前發事件	提示系統
	工作專注	同事上司之協助、尋求自然支持者	自然支持系統
		口語提示與指導、掌握前發事件、事先提示規則	提示系統
	承受工作壓力	改變操作程序、正確操作、 調整工作	工作訓練系統
		動作示範、合宜的社會行為、 行為演練、後果處理-讚美	行為調適系統
		尋求自然支持者、同事上司協助	自然支持系統
		口語提示與指導、自我監督、 事先提示規則、掌握前發事件	提示系統
	出勤狀況	行為演練、建立合適環境	行為調適系統
		訓練使用交通工具、調整工作	工作訓練系統
四、社會能力	通勤工具	口語提示與指導、提供視覺線索、事先提示規則	提示系統
		訓練使用交通工具	工作訓練系統
		行為演練	行為調適系統
		就服員陪同	專業服務系統
	對人的挫折容忍力	口語提示與指導、掌握前發事件、事先提示規則、良好典範	提示系統
		行為演練、合宜的社會行為、 教導適當行為	行為調適系統
		同事上司協助、雇主持續支持、 尋求自然支持者	自然支持系統
	獨自工作	口語提示與指導、自我監督、 掌握前發事件	提示系統
		調整工作	工作訓練系統
		行為演練	行為調適系統
	與人合作	口語提示與指導、提供視覺線索、事先提示規則	提示系統
		職務調配	工作訓練系統
		同事關係建立	自然支持系統
		就服員代勞/陪同	專業服務系統
	與同事良好互動	口語提示與指導、教導適當行為、掌握前發事件、良好典範	提示系統
		行為演練、動作示範、 溝通表達訓練、合宜的社會行為	行為調適系統
		就服員代勞/陪同	專業服務系統
		建立合適環境、尋求自然支持者、同事關係建立	自然支持系統
	日常行事變動的適應	調整工作、職務調配	工作訓練系統
	適當的穿著與儀容	口語提示與指導、事先提示規則	提示系統
		教導適當行為	行為調適系統
	適當的表達與合宜的舉止	他人代勞	自然支持系統
		口語提示與指導、掌握前發事件	提示系統
	對於異常行為的管理	教導適當行為、溝通表達訓練	行為調適系統
		口語提示與指導、事先提示規則	提示系統
		合宜的社會行為	行為調適系統

領域	項目	支持策略執行方式	
		策略應用	系統分類
五、健康照應	工作安全	口語提示與指導、事先提示規則、危險警示	提示系統
		正確操作、調整工作	工作訓練系統
	意外傷害防範	口語提示與指導、事先提示規則	提示系統
		安全訓練	工作訓練系統
		雇主持續支持、尋求自然支持者	自然支持系統
	長期服藥	口語提示與指導	提示系統
		就服員陪同、服藥協助	專業服務系統
	生病處理	口語提示、自我監督	提示系統
		安排就醫、醫療措施、藥物介入	專業服務系統
	不良習慣	口語提示與指導	提示系統
		教導適當行為	行為調適系統
六、財務	合理待遇	N/A	N/A
	金錢使用	口語提示與指導、教導預算規劃	提示系統
		合宜的社會行為	行為調適系統
七、居家	正常作息	N/A	N/A
	生活照應	N/A	N/A
	飲食照應	口語提示與指導、飲食照應、 自我監督	提示系統
	衣著照應	口語提示與指導、事先提示規則	提示系統
		居家生活技能訓練	行為調適系統
	星期假日休閒活動安排	N/A	N/A
	興趣嗜好培養	N/A	N/A
八、其他	定向性	N/A	N/A



肆、支持程度之意涵與分析

一、支持程度之意涵

依據陳靜江等人（2012）重新編制之「身心障礙者職業重建服務流程與作業表格工作手冊」中，說明支持程度包括「全面的支持」、「廣泛的支持」、「有限的支持」、「間歇的支持」等四種程度，其中內容含意如下所述：

- （一）全面的支持：指一對一的提供全天密集的支持，支持內容包括提供訓練、補足產能、改善工作方法或機具等。

- （二）廣泛的支持：指持續、經常需要，但項目或時間固定的支持；其支持的期間沒有時間的限制。

- （三）有限的支持：指持續、經常需要，但項目或時間固定的支持，每次提供支持的時間不太長。如上下班交通的支持、中午休息時間的運用。

- （四）間歇的支持：指非經常性事件，只有在有必要時提供服務，如改換職務、處理請假適宜。

二、各項目支持程度數量分析

本會支持性就業服務計畫中各支持服務項目之支持的強度是由就服員根據職場狀況、雇主要求與案主特質、條件狀況作判斷、分析後，再依前述定義所勾選；針對40名已達穩定就業三個月以上之案主，其所需的支持策略程度數量分配狀況，彙整結果如 表2 支持程度統計表：

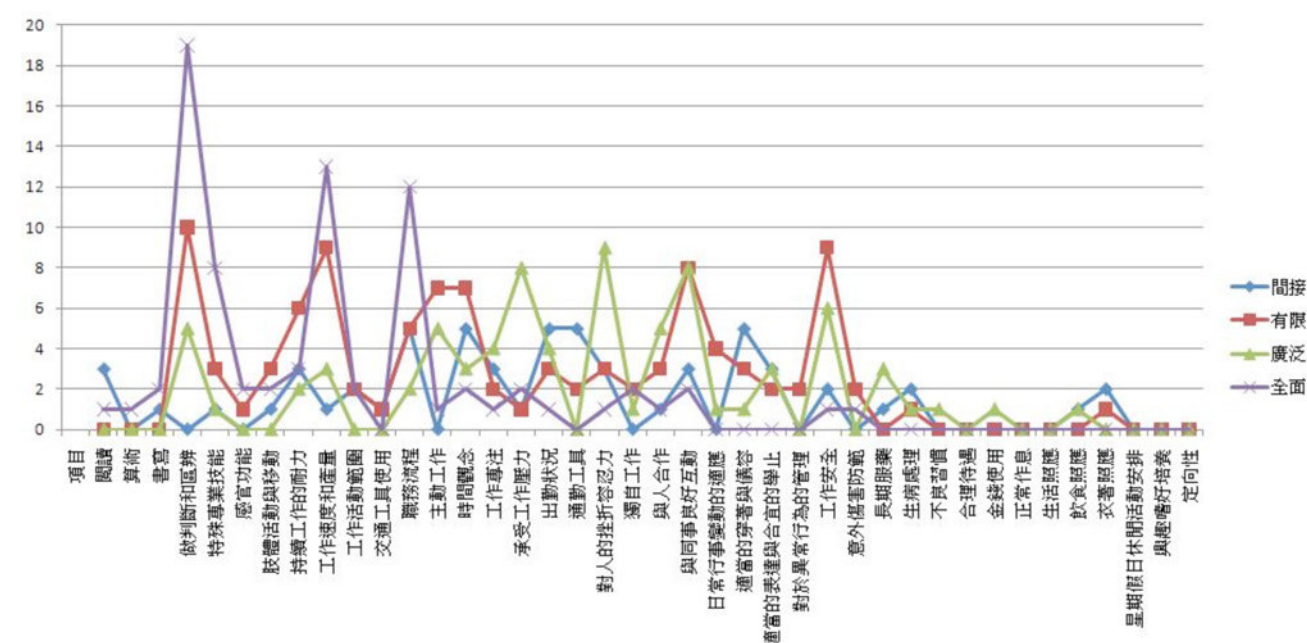
表2支持程度統計表（N=40）

領域	項目	支持程度				支持總數
		間歇支持	有限支持	廣泛支持	全面支持	
一、功能性學科能力	閱讀	3	0	0	1	4
	算術	0	0	0	1	1
	書寫	1	0	0	2	3
二、工作表現	做判斷和區辨	0	10	5	19	34
	特殊專業技能	1	3	1	8	13
	感官功能	0	1	0	2	3
	肢體活動與移動	1	3	0	2	6
	持續工作的耐力	3	6	2	3	14
	工作速度和產量	1	9	3	13	26
	工作活動範圍	2	2	0	2	6
	交通工具使用	1	1	0	0	2
	職務流程	5	5	2	12	24
三、工作態度	主動工作	0	7	5	1	13
	時間觀念	5	7	3	2	17
	工作專注	3	2	4	1	10
	承受工作壓力	1	1	8	2	12
	出勤狀況	5	3	4	1	13
四、社會能力	通勤工具	5	2	0	0	7
	對人的挫折容忍力	3	3	9	1	16
	獨自工作	0	2	1	2	5
	與人合作	1	3	5	1	10
	與同事良好互動	3	8	8	2	21
	日常行事變動的適應	0	4	1	0	5
	適當的穿著與儀容	5	3	1	0	9
	適當的表達與合宜的舉止	3	2	3	0	8
	對於異常行為的管理	0	2	0	0	2
五、健康照應	工作安全	2	9	6	1	18
	意外傷害防範	0	2	0	1	3
	長期服藥	1	0	3	0	4
	生病處理	2	1	1	0	4
	不良習慣	0	0	1	0	1
六、財務	合理待遇	0	0	0	0	0
	金錢使用	0	0	1	0	1
七、居家	正常作息	0	0	0	0	0
	生活照應	0	0	0	0	0
	飲食照應	1	0	1	0	2
	衣著照應	2	1	0	0	3
	星期假日休閒活動安排	0	0	0	0	0
	興趣嗜好培養	0	0	0	0	0
八、其他	定向性	0	0	0	0	0

三、各類支持程度運用狀況分析

各項支持項目中所統計的數量再與各支持程度對應分析，其結果如圖1各類支持程度統計圖；其結果發現如下：

- （一）全面的支持：運用較多的項目包括：做判斷和區辨、特殊專業技能、工作速度和產量及職務流程；這些項目以「工作表現」的領域為主。
- （二）廣泛的支持：包括：承受工作壓力、對人的挫折容忍力、與同事良好互動、工作安全；這些項目涵蓋「工作態度」、「社會能力」、「健康照應」等領域範圍。
- （三）有限的支持：包括：做判斷和區辨、工作速度和產量、與同事良好互動、工作安全；這些項目涵蓋「工作表現」、「社會能力」、「健康照應」等領域範圍。
- （四）間歇的支持：包括：職務流程、時間觀念、出勤狀況、通勤工具、適當的穿著與儀容；這些項目涵蓋「工作表現」、「工作態度」、「社會能力」等領域範圍。



▲ 圖4 各類支持程度統計圖

伍、結果與討論

一、支持策略的應用方向

從整體支持策略分類、分析進而統整的過程發現：「功能性學科能力」領域，多以「提示系統」及「工作訓練系統」為較常運用的策略；「工作表現」領域，除「提示系統」及「工作訓練系統」外，另常運用「專業服務系統」；「工作態度」領域較常運用的策略與「工作表現」領域相同。

「社會能力」領域在「提示系統」及「工作訓練系統」之外，另會常用到「行為調適系統」；「健康照應」領域則多以「提示系統」為較常運用的策略，另在「工作訓練系統」、「專業服務系統」次之。「財務」及「居家」領域，則以「提示系統」及「行為調適系統」為主。

二、各支持程度項目的運用狀況

在各支持項目中有超過半數（N=20）以上個案有執行支持策略的項目有：「工作表現」領域中的「做判斷和區辨」（N=34）、「工作速度和產量」（N=26）、「職務流程」（N=24）；及「社會能力」領域中的「與同事良好互動」（N=21）等四項。雖然我們提供支持性就業服務策略時，會視服務對象個別化的需求來擬定服務計畫，但仍顯示此四種支持項目為就服員較常進行支持策略的項目；這些項目也應該是支持性就業服務服務對象在工作中最常會面臨的困難或問題。

另在「健康照應」領域中的「工作安全」（N=18）、「工作態度」領域中的「時間觀念」（N=17）、「社會能力」領域中的「對人的挫折忍耐力」（N=16）等三種支持項目，支持總數較趨於半數，雖不及於前述四種支持項目之總數量，但未來在提供服務的過程，也需要多加留意。

從各類支持程度運用狀況分析可瞭解，支持總數相對較高的項目，有提供兩種以上支持程度的現象，如在「工作表現」領域中，「做判斷和區辨」、「工作速度和產量」等兩種支持項目多以全面及有限支持程度來提供協助；「職務流程」則多以全面及間接支持程度來提供協助。再者，在「社會能力」、「健康照應」領域中的「與同事良好互動」、「工作安全」2個項目多以廣泛及有限的支持來提供協助。

在另一方面，也發現本次所探討的40

位個案中，較少提供支持策略的領域包括「健康照應（除工作安全）」、「財物」及「居家」等領域。此部分結果資料，可提醒就服員們是否需對個案這些領域的支持需求多加以關照，或是提供作為就業服務計畫表格有無修訂、調整的參考。

陸、支持策略應用之省思與建議

一、常用支持項目的啟示

就業服務員在支持障礙者就業的過程中，「工作表現」與「社會能力」兩個領域是最常提供支持輔助策略的項目，其次為「工作態度」與「健康照應（僅工作安全）」。這些現象顯示就服員們提供的就業相關支持多以職場環境中立即所需的為主，較少提供關照個案個人、或其生活環境面向的支持。未來若以個案整體生涯或生活品質面向作為提供專業服務的基礎概念時，則需考量如何給予就業服務員更充分的資源、時間，來使個案獲得更全面的服務，以回應支持性就業促成障礙者社區化、正常化生活的初衷。此外，這些結果也可作為未來服務系統或表格修訂調整的參考。



二、支持策略種類與程度的省思

從支持策略應用方向中可瞭解，較常運用的策略為「提示系統」及「工作訓練系統」；且從原始資料的檢視可發現，這兩種策略的支持來源多由就服員自身以口語提示或教導為主。由此顯示，在協助個案職場適應的初期，雖可透過這些策略協助個案初步就業適應，但若褪除就服員的支持頻率與程度後，是否會影響其就業穩定度，則需進一步的研究與探討。

除進一步探究此項策略與就業穩定度的相關性外，我們應提醒就服員多思考並發展出可行的職務再設計、輔具或職場自然支持者，並藉以訓練個案自我管理能力，提升個案在職場上的獨立性。

三、就業穩定資源的連結與介入

本次隨機抽樣調查的40位個案，其從事的職務多為餐飲業與服務業，在實務服務經驗中也發現，從事這類職務工作的人員，流動率普遍偏高，且在支持策略項目中的「對人的挫折忍耐力」及「與同事良好互動」這兩種項目也表現出很高的支持總數。

目前的支持性就業服務業務，因應年度服務績效要求設計，就業服務員多在個案就業穩定達3個月後即結案，在變動性高的行業就業，障礙者需要更長期的服務資源介入，未來在協助障礙者穩定就業的服務型態上，應倡議更多樣化的服務項目與資源，以便提供持續性的職場追蹤與輔導，健全就業服務的整體樣貌。

四、提供職業輔導評量情境評量設計要件之參考

本次資料分析發現較常提供支持輔助策略的項目包括：「做判斷和區辨」、「工作速度和產量」、「職務流程」、「與同事良好互動」、「工作安全」、「時間觀念」以及「對人的挫折忍耐力」等七種；如果這代表著障礙

者在就業職場上最常需要的的支持服務，此結果可提供給職業輔導評量服務作為未來設計與規劃情境評量的參考；一方面可加強評量結果的信效度，更貼近就服員對於瞭解個案的需求，也可在評量過程納入就服員常用策略，提前印證各項策略對個案的可行效果，使職評員所建議的支持輔助策略，有更高的頻率應用於就服員的服務中。

五、支持性就業服務員工作需化繁為簡，讓社會看見就業服務員的價值與貢獻，並增進就服員的成就感

從支持性就業的服務項目、支持策略的使用及障礙的多樣性、個別差異等，我們知道就業服務員的工作繁雜、個別差異大，專業養成不易；透過策略架構的整理與支持重點的分析，可讓就服員看到自己的工作脈絡與工作價值。障礙者成功就業滿3個月，只是表面的績效數字，我們更應該看到支持性就業服務員們的貢獻與他們的工作內涵。有共識的看見支持性就業服務的價值，才能更健全臺灣職業重建的體制，並回應障礙者回歸社區的需求。📦

參考文獻

1. 花敬凱。自然支持：重度身心障礙者就業服務的新趨勢特殊教育季刊 民87年12月 第69期 第8-16頁
2. 美國智能障礙協會（AAMR）。支持強度量表。心路社會福利基金會2005。
3. 關婉珍、陳靜江（2001）。支持策略在支持性就業中之應用情形與成效分析。國立彰化師範大學特殊教育學系。特殊教育學報，15期，21-48頁。
4. 陳靜江、胡若瑩、李崇信、李基甸（2012）。身心障礙者職業重建服務流程與作業表格工作手冊。臺北：行政院勞工委員會職業訓練局。
5. 陳靜江（2002）。支持性就業成果分析與自然支持之應用。國立高雄師範大學特殊教育中心。
6. 行政院勞委會職訓局（2002）。身心障礙者社區化就業安置模式理念與實務。



外國人聘僱許可與管理

- 聘僱外籍專業人士之國際趨勢與效益分析
- 影響外籍勞工和外國專業人員的決定因素之分析--區域產業的影響



聘僱外籍專業人士之國際趨勢與效益分析

彭素玲/中華經濟研究院經濟展望中心研究員



壹、前言

臺灣自1990年代起即開放引進外籍勞工，主要用意除補充國內勞動力之不足外，並期望能透過高品質專業人力資源的引入，提升國內技術、研發、創新與產業轉型。由於發展知識經濟之最重要關鍵即在於人力資本的厚植，除了培育各項專業人才，並以人力結構多元，積極延攬外籍專業人才，以充裕人力資本。

現行開放得申請外籍專業人士來臺之工作類別有：（一）專門性或技術性；為（二）僑外資事業主管；（三）教師；（四）補習班語文教師；（五）運動教練及運動員；以及（六）宗教、藝術及演藝工作等六類工作。各類別工作分別依據工作屬性訂有相關工作資格及其雇主資格條件。根據就業服務法規定，第一類專門性或技術性工作之外籍專業人士，應符合下列資格之一：（一）依專門職業及技術人員考試法規定取得證書或執業資格者。（二）取得國內外大學相關系所之碩士以上學位者，或取得相關系所之學士學位而有2年以上相關工作經驗者。（三）服務跨國企業滿1年以上經指派來我國任職者。（四）經專業訓練，或自力學習，有5年以上相關經驗，而有創見及特殊表現者。此外此一類別外籍專業人士的受聘僱薪資，需達每月新臺幣4萬7,971元之最低門檻。

另外，基於育才及留才考量，協助企業延攬特殊需求之專門性或技術性工作人

士，勞委會於2012年6月14日修正相關規定，自100學年度（即2011年9月）起於國內大學畢業之外國留學生與僑生（以下簡稱僑外生），聘僱薪資達月平均新臺幣3萬7,619元以上者，不需具備2年工作經驗，即可申請從事專門性或技術性工作，以吸引優秀畢業僑外生留臺工作。

根據行政院勞工委員會統計資料（如表1所示），2012年聘僱人數為2萬7,624人，低於3萬人。事實上，歷年來臺灣申請且有效聘僱白領人數未超過3萬人；相較於藍領外籍人員之直線上升趨勢，有關外籍專業人士之市場規模成長較為停滯。

外籍專業人士申請類別以專門性、技術性工作為主（如建築土木、財稅金融、不動產經紀、律師、技師、學術研究等）最大宗，約有1萬4,485人，比重約占總外籍專業人士的52.4%，其次是「補習班語文教師」約占20.3%，第三位是7.1%的「宗教、藝術及演藝工作」。

來臺從事專業工作者，以男性為主，學歷則以大專為多數，其次為高中、碩士學位。而國籍別部分，近年來也一直以日本人為主，以2012年有效聘僱外國專業人數為7,786人，約占28.2%，即每四名於臺灣受聘僱的外籍專業人士，至少有一人為日本人，顯見臺灣對於日本籍之專業人士的倚重。其次是美國人約5,900人，占21.4%；馬來西亞籍約1,522人占第三、加拿大人第四。

一、外籍專業人士聘僱之國際潮流與趨勢

在知識經濟與經濟全球化的衝擊下，各國莫不推出獎勵措施，以吸引國際優秀人才，藉以提高該國競爭力。惟隨著2008年起一連串的次貸風暴、金融危機、歐洲主權債務危機，全球有關無就業復甦以及非典型就業的問題愈加沉重而複雜，使得各國對於聘僱外籍人士的開放與資格審查，愈加縝密而

周延。彙總OECD成員國之變遷趨勢特點，包括：（1）聘僱行政程序愈趨簡化與便捷；（2）工作監測系統愈趨完備；（3）薪資仍為聘僱主要門檻條件，若以OECD會員國門檻值加以計算平均值，則外籍工作者的薪資與該國全職就業者的年平均倍數比約1.34：1；（4）歡迎國際學生並有延長尋職期趨勢，多數OECD會員國則視畢業生課程水準開放6-12個月不等的尋職期。（5）移工兼移民的評點制持續拓展與推行，繼澳洲、加拿大、紐西蘭、英國、丹麥、荷蘭、奧地利等推行評點制度。日本和韓國也先後於2011、2012年推行評點制，甚至一向以配額優先制為主的美國，也在2013年提出優點積分評點制（Merit-Based Points System, MPBS）之改革法案（已於2013年6月27日在參議院獲得多數通過，但仍未獲眾議院通過）。在多數國家，評點制度和勞工短缺有緊密的連結，其給予勞力短缺的職務較高的積分。

二、國內聘僱外籍專業人士之效益與優劣分析

為明瞭廠商對於臺灣現行聘僱外籍專業人士之實質效益、招募管道、遭遇困擾以及相關建議，茲以抽樣調查了解聘僱企業之想法。主要結果分析如下：

（一）就全體受訪企業而言

企業聘僱外籍專業人士主要原因為：解決專業人員不足、彌補高階主管與專業經理人員不足、業務/教學需要、從事特殊技術研發或技術移轉等。

企業聘僱外籍專業人士主要效益，則以提升人力資源素質、提升管理決策能力、增進技術研發與產品創新能力、擴大市場行銷與通路、增加產值或銷售值為最主要。

企業聘僱外籍專業人士遭遇的困擾，有高達七成以上的企業表示未遭遇困擾。至於表達困擾者，以工作簽證與移民法規的限

制、稅務等法規繁瑣、文化與價值觀差異為主。

（二）就不同聘僱類別之企業而言

若將企業聘僱之外籍專業人士分為三類：高階經理或專業主管、專業人員與僑外生，詢問有關聘僱外籍專業人士相關議題。

首先，就聘僱外籍專業人士對本國專業人士勞動條件的影響。雖然多數廠商表示無影響，但認為有影響者，就聘僱高階經理或專業主管企業言，於教育訓練、就業機會、薪資福利水準等多為正面影響；於升遷管道則呈現持平。聘僱專業人員的廠商則認為於薪資福利水準、升遷管道呈現持平；於就業機會、教育訓練有正面影響者較多。另有少數聘僱僑外生的企業認為於就業機會、升遷管道以及教育訓練等有負面影響。顯示愈高階的外籍專業人士對本國專業人士的勞動條件愈有正面影響，並以教育訓練、就業機會為主要；聘僱專業水準較低者對於本國專業人士勞動條件較易有負面影響。

企業對於高階經理或專業主管者之招募，仍以熟識管道為主，包括如合作企業廠商引薦、員工推薦或自行招募；至於聘僱僑外生則另增加有學校或教育機構建教合作之管道。此外，對於政府官方專屬網頁之管道，在高階經理的聘僱並不適用，不過在專業人員以及僑外生的聘僱，政府官方網頁則有其功能。

多數聘僱（七成以上）企業多表示未受簽證移民法規困擾，且技術或管理層次愈高者，未受法規困擾的比例愈高。至於遭遇問題，主要以申請步驟與行政程序、對聘僱人員之資格限制、聘僱期限與展延期限等為主，惟遭遇前述困擾的企業比重都在10%以下。

此外，受訪企業多期望能檢討工作簽證



及移民法規，如外國人停留、永久居留許可辦法（比重約21%）、檢討聘僱資格限制（約9%）、檢討受聘者之親屬（配偶和直系血親）有關依親法規或配套措施（約3%）為主。



貳、結論與政策建議

根據IMD（2013）全球競爭力年報，臺灣排名11/60；其中勞工法規、工作意願（都排名第8）為臺灣優勢項目。但解僱成本（排名第48）及移民法規（排名第43），外籍勞動力占比（排名第24）、人才留用（排名第27）、人才外流（排名第42）、外籍專業人員（排名第37），則為臺灣排名較差項目。

而在WEF（2013）的競爭力報告中，我國在「勞動市場效率」的排名為33/148名，下降11名。其中「解僱成本」（第105名）、「課稅對獎勵工作之效果」（第77名）、「國家留才能力」（第48名）、「國家吸引人才之能力」（第59名）為排名欠佳項目。

事實上，IMD指出臺灣未來的首要挑戰，即在於培養招募世界一流的人才與強化創新性研發。雖然臺灣對於聘僱政策與管制有所改革與更新，但可能不及外國積極，以致國際評比排名仍然退後。在此根據問卷調查結果配合國際趨勢，列舉相關建議如下：

一、工作簽證、移民法規

（一）實施便民之網路申請、送件與審核

雖然內政部移民署自2011年起即於網頁公告有外國人申請學術與商務旅行卡送件須知，並有申請格式範例。對於外籍專業人士之簽證核發與申請，也多有便民措施，包括免簽證或持落地簽證來臺之外籍人士，於取得工作許可後，得以免出境申請居留證等。但仍有若干企業建議有關簽證行政程序，能開辦線上申請、審核與結果通知等，透過網路簡化並節約相關申請作業之行政成本與時間成本。

（二）移工與移民之接軌

目前全球主要國家多採取移工兼移民作法，外籍技術專業工作者於一定期間後多核發可申請永久居留許可，甚而具備申請為公民資格，如香港、新加坡、南韓、日本等，而韓國與日本更是接連採取評點制。

雖然評點制耗費之行政、制度成本不可小覷，但其以為國際趨勢，並且有明確考評項目，便於申請、考核。在此建議，對於外籍專業人士的聘僱可採雙軌制，即對於有聘僱時效需要的企業，以優化現行外籍聘僱制度為主要執行方式，但對於有心嚮往來臺工作之自願行專業人士，則可研擬設計臺灣適用的評點制。有關評點內容，可參考現行

國際評點制採計內容，諸如年齡（鑒於臺灣老齡化日趨嚴重，開放之年齡上限不宜超過35歲），學、經歷，工作收入，華語程度認證，臺灣特殊經驗等，且初期名額可開放少額試行，名額不應超過日本之2,000名（或可按人口比例設算）。

二、聘僱資格限制

目前對於工作經驗限制已推出有會商機制變通管道。惟若參照其他國家做法，或可針對優秀人才適度開放。例如英國評點制對於英國政府Home Office認定的世界前50名MBA學歷即可無條件進入評點許可；臺灣或可放寬至前百大MBA學位之申請者；或是將經營人員或是技術人員在取得商學碩士（MBA）後，可以折算工作經驗的聘僱資格等。

三、薪資限制之彈性調整

現行外籍專業人士的薪資限制，多數企業多表贊同；主要國家如英國、日本、新加坡以及南韓皆有薪資下限規定。且國內已於2011年降低100學年度畢業後之僑外生薪資限制為3萬7,619元/月，對於薪資限制已漸趨彈性調整。

惟對於僑外生之初入職場要求聘僱薪資達到3萬7,619元/月，仍有企業認為此一水準過高。如根據行政院勞工委員會（2012）101年「職類別薪資調查」結果顯示，2012年初任人員「研究所及以上」畢業者平均薪資為3萬1,639元，「大學」畢業為2萬6,722元，後者與僑外生3萬7,619元間，有1.08萬元的差距。

由於臺灣對ASEAN6國之商品出口占總商品出口比重達18.5%（2012年全年，若以2013上半年計算則為19.1%），該區並為臺商海外投資重要區域，2012年臺商於ASEAN6國投資金額達572億美元，占臺灣總對外投資（中國大陸未列入計算）之比重達到

七成，顯見與該區經貿交流之重要性。由於僑外生對於臺灣地區之語言、生活適應、文化價值隔閡較低，實應基於留才、惜才而積極鼓勵其留臺工作。

故而建議有關僑外生的聘僱薪資門檻，或可以OECD會員國外籍工作者與全職就業者的年平均倍數比1.34：1加以計算，僑外生的薪資限制略降至3萬5,814元。或是參照諸如新加坡對於初入職場之年輕大學畢業生放寬薪資比例約1.5：1，將僑外生薪資門檻調降為3萬1,980元。

而若為考量臺灣產業發展，或避免有所謂「假白領、真藍領」情事，則也可依產業別、或未來國內發展人才吃緊之相關工作，實施不同產業、職類別之薪資或聘僱資格門檻，以疏導人才之產業流向。

四、有關稅務法規

由於外籍專業人士於轉換雇主時，需結清原聘任公司之薪資所需繳納稅賦，因而造成薪資審核或通報之困擾。建議或可針對外籍專業人士核發專用自然人憑證結合於現有之「就業PASS」，如可方便作業之外，對於其薪資、履歷等可直接建錄於資料庫。

五、其他建議

（一）「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」之檢討

由於臺灣與中國大陸之特殊政治關係，故而對於中國大陸地區來臺，有其特殊法律規定，包括如「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」。但是面對兩岸經貿交流日益密切，且隨著ECFA簽訂、開放陸資來臺、以及開放陸生來臺就讀學位或為交換學生等，臺灣終將檢討現有之「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，而且隨著服務貿易簽訂，兩岸人民之往來不對等情形，將面臨愈多討論與辯證。

（二）聘僱期限

目前外籍專業人士申請工作許可期間最長為三年/次，屆滿前可無限次申請展延。但仍有企業反映應有彈性調整空間。由於不同工作型態對於聘僱期限有不同需求，故而建議針對不同產業或是不同職業別給與不同的聘僱期限，如重點產業、亮點產業或是人才需求較急切且為國內短期內不易培養的專業人員，應可給與較長的聘僱期限，以作為調節我國短期人力供需缺口之用。

（三）透過職能供需調查，建立「策略性與技能需求清單」

擴大符合標準程序產業別勞動供需調查，適時偵測國內各類別職能缺口，除可作為本國人才培訓方向，並可作為有關評點制或產業廠商引進外籍專業人士之參考。甚或比照新加坡等建立「策略性與技能需求清單」，讓產業以及求職者瞭解國內人力的需求趨勢。

（四）聘僱政策之及時動態調整與回饋

由於外籍專業人士的聘僱或移民政策等，牽涉諸多國、內外情勢的變化，故而相關制度，應配合內外情勢與資訊之蒐集而動態調整與回饋。如日本擬小幅修正其甫推出一年的評點制；而新加坡也因應國內情勢，自2013年來數度修改規定，如提高外國人申請各類EP的費用和門檻，緊縮外國人攜帶家人的相關規定，並宣布「公平考量框架」，規範自2014年8月起，雇主在申請聘用持就業准證（EP）的外籍員工前，必須在新加坡勞動力發展局管理的人力銀行，張貼至少14天招聘廣告，以保障新加坡人的就業機會，且將自2014年1月提高EP的申請門檻，顯示新加坡對於聘僱外籍專業人士的政策考量，有轉趨嚴謹的趨勢。



表1 臺灣年度申請且有效聘僱外國專業人數

單位：人		2007年		2008年		2009年		2010年		2011年		2012年	
性別	男	23,805		22,365		20,983		21,605		21,664		22,209	
	女	5,151		4,954		4,926		4,984		5,134		5,415	
學歷	博士	1,214		1,382		1,368		1,440		1,372		1,417	
	碩士	2,779		3,015		3,141		3,418		3,375		3,797	
	大專	21,310		19,497		18,393		18,242		17,975		18,161	
	高中	3,357		3,280		2,934		3,399		3,962		4,138	
	國中	97		119		47		61		82		105	
	其他	199		26		26		29		32		6	
國籍別	1 日本	8,181	日本	7,638	日本	7,030	日本	7,200	日本	7,376	日本	7,786	
	2 美國	4,828	美國	4,664	美國	5,034	美國	5,441	美國	5,620	美國	5,907	
	3 加拿大	2,539	加拿大	2,432	加拿大	2,083	加拿大	1,949	加拿大	1,677	馬來西亞	1,522	
	4 馬來西亞	1,722	馬來西亞	1,423	馬來西亞	1,500	馬來西亞	1,510	馬來西亞	1,443	加拿大	1,487	
	其他	11,686		11,162		10,262		10,489		10,682		10,922	
	總計	28,956		27,319		25,909		26,589		26,798		27,624	

資料來源：職業訓練局網站資料。http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfunc_id=14&func_id=58

表2 各國評點制內容之比較一簡表

國家	項目名稱	評點項目
加拿大	聯邦技術工作者審核計畫 (Federal Skilled Worker Program, FSWP)	教育程度、語言能力、工作經驗、年齡、就業安排、適應能力
英國	高技術移民工作簽證 (HSMP)	學歷、工作收入、英國經驗、年齡、MBA 學歷、英文能力
澳洲	Skill Select制度 (EOI)	年齡、英語能力、工作經歷、學歷、澳洲學習生活經驗、社區語言、配偶技能等
紐西蘭	技術移民評點制	年齡、學歷、工作經驗、僱傭技能
日本	高水準人才評點制	學歷、研究經驗、年薪、年齡以及特別加分項目 (財務支援、研究表現、較高學歷、通過一級日本語檢定)
韓國	優秀人才評點制	年齡、學術職業、韓文程度、年收入以及加分項目 (在韓國學習、志工經歷、韓國之外的工作經歷)
香港	優秀人才入境計畫	年齡、學歷、工作經驗、語文能力、家庭背景

資料來源：整理自各國評點制評分系統。

影響外籍勞工和外國專業人員的決定因素之分析 --區域產業的影響

徐美/臺北大學經濟系教授

陳晏羚/政治大學經濟系



壹、前言

自全球化加速發展以來，臺灣與國際間經濟貿易聯繫互動不斷增強，國內產業結構改變，勞動市場就業條件和薪資等工作環境亦隨之變遷。高等教育的快速擴張加深產業人力資源結構的錯置，與人力短缺的窘境，因此引進外籍人士來臺工作與相關政策的釐訂實施，成為勞動市場近二十年來不容忽視的重要變化。

外籍工作者在國內依工作性質分為外籍勞工與外國專業人員兩項類別：外籍勞工的引進主要是由於1980年後國內廠商面對生產成本逐漸上升、重大工程、製造業缺工、以及面對中國大陸與東南亞地區等國家產業競爭力大幅提升等衝擊，開始引進外籍勞工。在1992年『就業服務法』通過後，國內對外勞引進始有了正式的規範。之後國內外勞數量大幅成長，根據勞委會統計數據，外籍勞工人口1992年僅1.5萬人，而後開始快速增加，並以產業型外籍勞工的成長為主，惟後因女性就業比例的增加，家中有幼兒或老人需要照顧的情形也愈趨於普遍，使得社福外勞引進的比例逐年上升，截至2012年統計資料，國內共有44.5萬外籍勞工，其中產業外勞占55%、社福外勞占45%。

在外國專業人才的引進方面，2000年後政府為加速推動臺灣經濟國際化與提升國內產業國際競爭能力，開始研擬許多相關延攬國外人才來臺工作的優惠補助與方案，以吸引國際專業人才來臺服務，例如國科會提供延攬外籍科技人士之專案申請。2008年起財政部亦列有相關規定，使外國專業人士來臺工作可享受租稅優惠。依據勞委會統計數據2004年國內外專業人員累計聘僱人次僅約3萬人，之後每一年度平均皆增加約2萬~3萬人，至2012年底累計人數已有29.7萬人。

以上述統計數據發現來臺之外籍工作者人數已不容小覷，其貢獻亦與勞動市場結構及產業發展息息相關。本文主要以勞委會公布之統計相關數據對於外籍勞工與外國專業人員來臺就業縣市分布、工作類別、教育等情况做一初步之探究與概況分析。



貳、外籍勞工與外國專業人員來臺就業之縣市分布分析

一、外籍勞工

根據2001~2012年外籍勞工於各縣市分布情況，我們做下列概況說明與趨勢變化分析：首先，在人數方面，全臺外籍勞工人數由2001年30.4萬增加至2012年44.5萬人，成長率約46.38%（人數分布情形請參見附表1）。以表1列示之各縣市分布情況來看，以桃園縣人數和比例為最多，主要由於境內中壢、觀音等許多工業區都聘僱了為數不少之產業外勞。其次占比最高的縣市依序為新北市、臺北市和臺中市。從時間趨勢的變化上分析，我們發現臺中市、臺南市和彰化縣所聘僱之外籍勞

工占全國外勞人數的比重是持續增加的，桃園縣的外勞比重依然為全國最高，但是逐年下降中。

外籍勞工以工作型態區分為產業外勞與社福外勞，我們以表2呈現2001年~2012年各縣市產業外勞之比例，以觀察近十二年產業外勞與社福外勞在數量比例上之相對的變化（產業外勞人數於各縣市分布情形請參見附表2）。整體而言，產業外勞人數占全國外勞人數之比重大致呈現下滑的趨勢；反之，社福外勞比例則是逐年增加，在2010年產業外勞與社福外勞比重接近各半。在2008年至2009年期間產業外勞比重下降快速，這可能是受到先前產業外移，亞洲金融風暴，全球景氣趨緩，我國出口及外銷訂單減少所致；另一方面，近來國內人口結構逐漸邁入高齡化，女性教育成就提高與性別意識的抬頭，女性就業比例提升，因此對於社福外勞的需求也日益增加。另以各縣市分別觀察比較：臺北市因為大型工業廠房較少，產業外勞比例微小，主要係以社福外勞為主；桃園縣則因為大、小工業區林立，以聘僱產業外勞比重較高。整體而言，除臺中市與澎湖縣產業外勞比重持續增加，其他縣市近年大致皆是以增加社福外勞比例為主多。對照表1，我們發現臺中市外籍勞工數量占全國比重增加且其產業外勞比重也呈增加的趨勢，觀察臺中地區之產業特性，其為國內機械業之重鎮，而機械產業聚落亦為臺中地區比重最高之主領產業，現有工業區共同連結為「大肚山科技走廊」，已形成一產業群聚效應。因其對於勞力的需求甚多，亦造成境內產業外勞比重提高的情況。

呈上所述，產業外勞比例近年呈現下降

表1外籍勞工在各縣市之分布情況

單位：％

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
新北市	14.29	14.17	14.01	13.44	13.28	13.31	13.66	13.98	14.09	14.13	14.25	14.17
臺北市	11.73	11.62	10.77	10.36	10.36	10.52	10.40	10.20	10.83	10.26	9.37	8.92
臺中市	11.27	11.23	11.36	11.30	11.51	11.77	12.41	12.97	12.48	12.85	13.63	13.73
臺南市	6.29	6.15	6.09	6.14	6.16	6.65	6.77	6.85	6.66	6.54	7.31	7.65
高雄市	7.11	7.07	7.28	7.91	7.95	7.64	7.64	7.63	7.53	7.37	7.34	7.66
宜蘭縣	1.29	1.45	1.64	1.58	1.51	1.62	1.62	1.73	1.97	2.06	2.08	2.06
桃園縣	21.25	21.70	22.49	22.56	21.74	20.94	20.16	19.01	18.01	17.88	17.36	16.87
新竹縣	4.24	4.19	4.37	4.47	4.47	4.43	4.49	4.31	4.15	4.18	4.00	3.82
苗栗縣	2.80	3.09	3.14	2.82	2.85	2.85	2.96	3.01	3.34	3.52	3.26	3.25
彰化縣	6.41	6.27	6.12	6.03	5.88	5.88	6.22	6.62	6.78	6.93	7.21	7.38
南投縣	1.56	1.42	1.43	1.41	1.50	1.69	1.74	1.78	1.77	1.81	1.82	1.85
雲林縣	3.04	2.58	2.13	2.81	3.52	3.25	2.30	2.19	2.23	2.29	2.38	2.57
嘉義縣	1.59	1.52	1.57	1.46	1.47	1.49	1.52	1.57	1.62	1.62	1.71	1.78
屏東縣	1.64	1.70	1.60	1.63	1.72	1.82	1.92	2.03	2.20	2.18	2.15	2.18
臺東縣	0.22	0.25	0.26	0.27	0.30	0.32	0.34	0.37	0.41	0.42	0.42	0.44
花蓮縣	1.04	0.93	0.90	0.90	0.94	0.97	0.99	1.00	1.08	1.06	0.99	1.01
澎湖縣	0.07	0.14	0.17	0.17	0.18	0.22	0.25	0.29	0.40	0.49	0.51	0.54
基隆市	0.95	0.97	0.95	0.92	0.90	0.90	0.88	0.93	0.99	1.02	0.97	0.96
新竹市	2.47	2.90	3.07	3.16	3.13	3.06	3.04	2.82	2.69	2.60	2.49	2.35
嘉義市	0.63	0.59	0.56	0.55	0.54	0.56	0.57	0.59	0.63	0.64	0.62	0.63
金門縣	0.04	0.05	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08	0.09	0.10	0.12	0.12	0.13
連江縣	0.08	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04

1.資料來源：由勞委會統計資料庫取得原始數值，再自行計算而得。

2.縣市分類以2010年改制後做為依據。

3.計算公式：（當年度各縣市外勞人數/當年度全國外勞人數）*100%

表2各縣市產業外勞比重

單位：％

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
全國	62.92	60.25	59.82	58.26	56.01	54.60	54.68	53.86	50.16	50.98	53.52	54.51
新北市	56.79	52.97	53.19	50.89	47.03	45.92	47.17	47.67	43.83	44.58	47.54	48.71
臺北市	19.04	16.15	11.66	9.44	6.88	7.49	8.06	6.99	5.37	3.82	2.95	2.72
臺中市	56.76	55.06	55.48	53.35	52.74	53.92	57.47	58.83	54.33	57.17	62.09	63.54
臺南市	76.59	72.93	70.26	66.90	64.29	64.65	65.02	63.26	58.61	57.36	62.68	64.16
高雄市	68.04	67.19	67.94	67.73	66.27	61.87	60.48	57.80	52.80	51.15	52.65	53.45
宜蘭縣	54.71	50.34	50.31	42.64	35.70	34.22	33.92	36.56	38.90	42.65	44.87	44.92
桃園縣	82.90	82.44	83.06	82.40	80.57	79.34	78.67	77.69	75.11	75.64	76.46	76.80
新竹縣	79.14	76.46	75.70	74.00	72.19	69.97	69.43	67.71	64.49	66.08	66.81	67.56
苗栗縣	71.44	71.63	71.21	64.26	62.40	59.42	59.40	58.17	59.27	61.50	60.12	59.99
彰化縣	74.85	72.07	71.07	68.55	66.26	66.60	68.98	69.48	67.67	68.88	71.43	72.45
南投縣	57.10	46.98	45.12	41.84	41.08	43.95	44.80	42.07	36.82	39.55	43.28	43.81
雲林縣	73.81	63.37	50.38	58.82	65.23	61.18	45.24	41.01	36.32	37.01	40.45	44.47
嘉義縣	70.27	61.06	57.83	49.64	43.99	40.73	39.87	39.70	35.69	35.59	39.67	41.33
屏東縣	59.01	52.11	46.48	42.22	39.33	39.14	41.72	42.55	42.09	41.14	41.67	42.08
臺東縣	14.45	9.03	10.24	6.16	3.30	3.00	4.48	7.73	11.07	11.02	12.45	16.66
花蓮縣	58.71	47.23	43.25	39.10	33.20	28.59	30.96	30.67	28.12	24.56	22.53	23.04
澎湖縣	39.44	55.50	58.82	50.09	48.59	49.32	52.40	53.08	61.66	66.31	67.70	68.70
基隆市	40.77	34.44	31.77	26.74	20.68	15.84	15.70	17.03	18.77	21.08	22.67	23.83
新竹市	57.19	58.85	60.52	61.91	59.65	57.63	57.03	54.75	50.41	51.23	52.81	53.02
嘉義市	47.15	34.04	25.19	21.35	19.73	17.10	17.33	17.55	15.19	13.65	13.72	15.79
金門縣	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.68	0.62	1.67	2.22	3.28	4.70
連江縣	88.84	22.86	6.25	4.41	2.56	5.75	31.31	31.19	22.94	31.97	25.20	31.01

1.資料來源：由勞委會統計資料庫取得原始數值，再自行計算而得。

2.縣市分類以2010年改制後做為依據。

3.計算公式：（當年度各縣市產業外勞人數/當年度各縣市外勞人數）*100%

情況，更進一步，我們以表3觀察各年度外籍勞工於各行業的分布情況。依農業、製造業與營造業三大項產業區分，產業外勞的組成幾乎以製造業為主，並且各年度約占全國外勞五成，即外勞約有一半是投入我國製造業的生產。農業產業外勞所占比例甚是微小，近年比重略有上升。值得注意的是營造業外勞勞工人數逐年有大幅下降的趨勢，2003年後其占全國外勞比重降至5%以下，直至2010年已不到1%。其次，在產業外勞的工作環境、由統計資料可知國內半數之外籍勞工從事於製造業，主要是製造業部分工作屬性較辛苦、危險與工作環境不佳，國人就業意願較低，廠商僱用外籍勞工因應缺工問題。勞委會近期以製造業3K外勞制度在維持原有開放規模之原則下，考量產業特性、缺工等情況擴大為5級制外勞核配比率10%、15%、20%、25%、35%核給外勞名額，以因應產業之人力需求，執行外勞核配五級制度，將依據不同的廠商規模，可適用不同的申請級數和不同數量的外籍勞工。

在社福外勞方面，2001年至2010年有大幅成長的趨勢，表4進一步觀察社福外勞組成的內容及時間變化趨勢，社福外勞的組成有九成是家庭看護外勞，其在2001年~2005年比例略有上升，而後約維持在93%；其次是養護機構看護工與家庭幫傭，養護機構看護工比例逐年上升，2008年後約占社福外勞5%，而家庭幫傭比重則是逐年大幅下滑，這顯示由於國內人口結構逐漸邁入高齡化，國內對於社福外勞的需求類別愈來愈偏重於看護型外勞。因應國內產業發展所需之勞動力與因人口結構老化所增加之照護服務需求，近十多年來國內引進

的產業外勞與社福外勞人數持續上升，其補充了國內人力需求之不足，但對於外籍勞工工作的環境、福利制度與合宜之管理規範，政策當局亦應定期檢討與改進。

二、外國專業人員

外國專業人員有效聘僱人數於2004年~2012年分別為2.1萬、2.59萬、2.93萬、2.90萬、2.73萬、2.59萬、2.66萬、2.68萬、2.76萬人，整體而言各年度增加人數變化不大。表5為各縣市當年度外國專業人員有效聘僱人數占全國外國專業人員有效聘僱人數之比重，其中以臺北市的比例為最高，2011年和2012年約占43%左右，其次為新北市、桃園縣與高雄市。

表6中顯示各年度全國聘僱外國專業人員從事工作之類別，以從事專門性技術性工作之比例為最高，皆占50%以上，尤以2006年的比例最高，超過55%；其次為補習班語文教師，比例接近30%，近年略幅下降至二成多。值得注意的是，主管工作比例逐年有增高的趨勢。表7為外國專業人員的教育程度分類，80%以上為大專以上的教育程度，具有碩士和博士教育程度者逐年增加，顯示來臺工作之外國專業人員具有高教育程度且近年略有提升的趨勢。由上得知，外國專業人士的教育程度頗高且高教育者之比例在上升中，多數從事專門性技術性工作和補習班語文教師，而且多聚集於都市區域，如臺北市、高雄市、臺中市、新北市、桃園縣等都會型城市，應可為國內勞動力品質提升帶來助益。

表3各行業外勞比重

單位: %												
年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
產業外勞勞合計	62.92	60.25	59.82	58.26	56.01	54.60	54.68	53.86	50.16	50.98	53.52	54.51
農業（船員）	0.41	0.97	1.13	0.98	0.96	0.98	1.06	1.33	1.84	2.04	2.04	2.09
製造業	51.56	51.60	53.99	53.40	50.99	50.16	51.22	50.85	47.23	47.99	50.57	51.75
食品及飲料製造業	1.48	1.49	1.56	1.52	1.52	1.57	1.59	1.96	2.18	2.25	2.30	2.49
紡織業	9.20	9.06	8.97	8.26	7.33	6.63	6.37	5.68	5.45	4.77	4.53	4.38
成衣、服飾品及其他紡織製品	0.85	0.79	0.77	0.69	0.53	0.43	0.43	0.46	0.47	0.47	0.52	0.55
皮革、毛皮及其製造業	0.53	0.50	0.48	0.46	0.40	0.39	0.40	0.42	0.38	0.34	0.36	0.38
木竹製品製造業	0.42	0.38	0.30	0.28	0.27	0.25	0.26	0.25	0.23	0.23	0.23	0.24
家具及裝設品製造業	0.07	0.07	0.07	0.08	0.08	0.09	0.11	0.22	0.29	-	-	-
紙漿、紙及紙製品製造業	1.13	1.09	1.11	1.09	1.01	1.01	1.08	1.08	1.01	0.91	0.88	0.85
印刷及其輔助業	0.08	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.14	0.28	0.36	0.43	0.50	0.52
化學材料製造業	0.62	0.57	0.57	0.60	0.57	0.55	0.55	0.52	0.47	0.42	0.47	0.56
化學製品製造業	0.53	0.52	0.52	0.52	0.50	0.49	0.50	0.52	0.52	0.49	0.47	0.45
石油及煤製品製造業	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
橡膠製品製造業	1.40	1.37	1.49	1.46	1.37	1.31	1.39	1.30	1.22	1.23	1.35	1.40
塑膠製品製造業	3.34	3.20	3.29	3.25	3.07	3.03	3.31	3.49	3.40	3.30	3.51	3.63
非金屬礦物製品製造業	2.02	1.97	2.06	2.01	1.89	1.82	1.92	1.96	1.88	1.73	1.68	1.68
金屬基本工業	3.39	3.21	3.24	3.17	3.01	3.08	3.17	2.87	2.36	2.05	2.45	2.75
金屬製品製造業	5.39	5.42	5.72	5.62	5.47	5.77	6.40	7.02	6.86	7.68	9.12	10.17
機械設備製造修配業	2.18	2.10	2.37	2.33	2.28	2.35	2.89	3.70	3.60	4.26	5.06	5.17
電力及電子機械器材製造修配業	14.49	15.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	-
電腦、通信及視聽電子產品製造	0.00	0.00	4.90	4.50	3.95	3.33	3.69	5.07	6.25	-	-	-
電子零組件製造業	0.00	0.00	8.45	9.59	10.27	10.93	10.06	7.44	4.60	9.60	9.21	8.76
電力機械器材及設備製造修配業	0.00	0.00	3.68	3.55	3.20	3.03	2.85	2.27	1.61	-	-	-
運輸工具製造修配業	2.28	2.26	2.42	2.54	2.52	2.45	2.60	2.88	2.82	-	-	-
精密、光學、醫療器材及鐘錶製造	0.25	0.28	0.23	0.24	0.26	0.30	0.32	0.40	0.40	-	-	-
其他工業製品製造業	1.92	1.73	1.67	1.54	1.39	1.27	1.17	1.04	0.86	-	-	-
電力設備製造業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.35	1.20	1.08
電腦、電子產品及光學製品製造業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.19	2.18	2.09
汽車及其零件製造業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.22	1.06	1.05
其他運輸工具製造業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.74	2.10	2.03
家具製造業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.34	0.41	0.49
藥品製造業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.03	0.05	0.07
其他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.90	0.92	0.94
營造業	10.95	7.69	4.70	3.88	4.06	3.47	2.40	1.68	1.09	0.95	0.91	0.67
社福外勞勞合計	37.08	39.75	40.18	41.74	43.99	45.40	45.32	46.14	49.84	49.02	46.48	45.49
社會服務及個人服務業	37.08	39.75	40.18	41.74	43.99	45.40	45.32	46.14	49.84	49.02	46.48	45.49

1.資料來源：由勞委會統計資料庫取得原始數值，再自行計算而得。

2.行業分類於2010年前後略有不一。

3.計算公式：（當年度各行業外勞人數/當年度總外勞人數）*100%

表4社福外勞組成內容

單位：100%

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
養護機構看護工	2.35	2.80	3.42	3.87	4.23	4.65	4.71	5.04	5.05	5.11	5.26	5.50
家庭看護工	89.55	91.44	92.54	93.96	94.20	93.79	93.74	93.46	93.64	93.66	93.66	93.43
家庭幫傭	8.11	5.76	4.04	2.17	1.57	1.56	1.56	1.50	1.31	1.23	1.08	1.07

1.資料來源：由勞委會統計資料庫取得原始數值，再自行計算而得。

2.計算公式：（當年度社福外勞從事各類別之人數/當年度社福外勞人數）*100%

表5各縣市外國專業人員占全國比重

單位：%

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
新北市	8.38	9.19	8.60	8.21	8.60	8.54	9.46	9.09	9.69
臺北市	38.06	45.17	43.92	43.27	43.35	43.51	41.63	43.03	43.17
臺中市	8.86	8.41	8.37	9.04	8.77	8.60	8.18	8.78	9.23
臺南市	6.70	4.62	4.60	4.60	4.59	4.22	4.34	4.79	4.26
高雄市	10.20	8.61	8.67	8.93	8.07	7.93	8.28	7.54	7.66
宜蘭縣	0.59	0.46	0.36	0.37	0.36	0.40	0.36	0.38	0.44
桃園縣	8.27	8.26	8.30	8.04	8.11	7.77	7.54	8.61	8.34
新竹縣	2.39	2.51	2.18	2.33	2.66	2.88	2.92	3.49	3.33
苗栗縣	1.13	1.02	0.87	0.88	1.18	1.23	0.95	1.25	1.24
彰化縣	1.36	1.26	1.16	1.18	1.20	1.25	1.15	1.13	1.10
南投縣	0.51	0.44	0.48	0.57	0.45	0.53	0.62	0.54	0.59
雲林縣	1.98	2.13	1.74	1.26	1.02	1.03	1.58	1.44	1.17
嘉義縣	0.75	0.74	0.56	0.55	0.51	0.50	0.40	0.43	0.51
屏東縣	0.92	0.73	0.61	0.75	0.67	0.72	0.76	0.56	0.71
臺東縣	0.17	0.19	0.14	0.15	0.20	0.24	0.24	0.34	0.32
花蓮縣	0.71	0.70	0.60	0.61	0.60	0.75	0.71	0.59	0.62
澎湖縣	0.03	0.04	0.04	0.03	0.04	0.05	0.04	0.06	0.06
基隆市	0.31	0.42	0.43	0.39	0.37	0.43	0.46	0.37	0.39
新竹市	7.97	4.38	7.87	7.98	8.14	8.31	8.78	6.45	6.51
嘉義市	0.65	0.63	0.46	0.41	0.41	0.90	0.71	0.37	0.46
金門縣	0.06	0.06	0.03	0.37	0.68	0.20	0.62	0.75	0.20
連江縣	0	0.01	0.01	0.08	0.02	0	0.26	0.01	0.03

1.資料來源：由勞委會統計資料庫取得原始數值，再自行計算而得。

2.縣市分類以2010年改制後做為依據。

3.計算公式：（當年度各縣市有效聘僱人次/當年度全國有效聘僱人次）*100%

表6各年度外國專業人員從事工作類別占比

單位：%

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
專門性技術性工作	54.11	50.58	55.54	53.42	53.11	51.64	52.42	52.17	52.36
宗教、藝術及演藝工作	6.32	5.85	5.07	6.19	5.66	5.86	6.39	6.29	7.05
補習班語文教師工作	28.60	25.57	21.79	20.66	21.37	22.54	21.21	21.33	20.33
履約	0.00	5.93	4.99	6.84	5.77	4.79	5.18	4.95	4.59
學校教師工作	7.73	7.95	7.54	7.75	8.62	9.17	9.02	8.98	8.85
華僑或外國人投資事業主管工作	3.05	4.03	4.91	5.01	5.31	5.80	5.65	6.13	6.71
運動教練及運動員工作	0.20	0.10	0.16	0.13	0.15	0.20	0.14	0.15	0.10

1.資料來源：由勞委會統計資料庫取得原始數值，再自行計算而得。

2.計算公式：（當年度各類別有效聘僱人次/當年度全國有效聘僱人次）*100%

表7外國專業人員教育程度分布

單位：%

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
博士	2.23	3.03	3.55	4.19	5.06	5.28	5.42	5.12	5.13
碩士	8.81	9.16	9.52	9.60	11.04	12.12	12.85	12.59	13.75
大專	74.25	74.01	74.53	73.59	71.37	70.99	68.61	67.08	65.74
高中	14.25	13.42	12.19	11.59	12.01	11.32	12.78	14.78	14.98
國中以下	0.46	0.39	0.20	0.33	0.44	0.18	0.23	0.31	0.38
其他	0.00	0.00	0.01	0.69	0.10	0.10	0.11	0.12	0.02

1.資料來源：由勞委會統計資料庫取得原始數值，再自行計算而得。

2.計算公式：（當年度各類別有效聘僱人次/當年度全國有效聘僱人次）*100%



參、實證分析

接續我們將以地區為主要分類依據，以OLS迴歸模型做一簡單之實證分析。按照區域進行蒐集資料，區域分為北區、中區、南區與東區，年度是2001年~2012年。資料來源是，勞委會外籍勞工與外國專業人員的相關地區性統計資料，與行政院主計處「人力資料統計年報：地區別統計」兩項統計資訊，並經過自行整理歸納與計算得出各項變數數值。¹探討目的是分析對於各區外籍勞工比例，和外國專業人員比例變動影響的重要決定因素及其效果。兩項模型迴歸估計之被解釋變數分別是（外籍勞工數/本國勞動力），以及（外國專業人員數/本國勞動力）兩項比例，在論文中先簡略地以最小平方方法進行迴歸估計，並分別呈現表8和表9中。模型中所考慮的解釋變數有，各地區從事服務業人口比例，各地區就業者教育程度在大專以上比例，以及區域別變數。

由表8模型（1）的結果可知地區就業型態是以較高比例從事服務業，會僱用較少的外籍勞工，使得外籍勞工相對本國勞工比例減少。相對地，地區產業僱用低比例的服務業人

員時，表示該區產業可能以製造業或是其他非服務業為主進行生產，因此會提升對於外勞的雇用。當地區就業者大專教育程度比例增加，會使外籍勞工比例增加，這顯示可能是區域產業生產型態是在生產過程中同時需要技術工和非技術工的投入。也有可能都會型的生產模式是多樣性的，同時兼具有服務業為主需求高教育從業人員，也有製造業的產業並存，因而對於外勞的需求也是正向的。表8中模型（2）中加入各地區的虛擬變數，控制區域特性，實證結果顯示，加入控制地區虛擬變數後，高教育人口比例變數的估計結果不受影響，仍為正且顯著。但是各地服務業就業人口比例之影響效果變成不顯著，地區虛擬變數顯示相對東區，北區和中區有較高且顯著為多的外勞比例，南區相對東區對於外勞比例則沒影響。這可能是因為在控制區域特性後，各地區產業結構對於外籍勞工的影響效果被區域變數之效果所取代，表示產業呈現區域化的結果。近十年來，北、中部地區之科學工業園區與產業聚落擴大與興起，不僅需要技術人力，也需要雇用產業外勞以提升量產工作。另一方面，區域內女性就業機會增加，可能也需要外勞照護家中老幼小。

1. 北區含新北市、臺北市、基隆市、新竹縣、新竹市、宜蘭縣與桃園縣；中區為臺中市、苗栗縣、彰化縣、南投縣與雲林縣；南區為臺南市、高雄市、嘉義縣、嘉義市、屏東縣與澎湖縣；東區則是臺東縣與花蓮縣。

表8 外籍勞工比例之迴歸估計結果

單位：％

	模型（1）	模型（2）
地區從事服務業人口比例	-0.0005***	-0.0001
	(0.0002)	(0.0003)
地區就業者教育程度在大專以上比例	0.0009***	0.0007***
	(0.0001)	(0.0001)
北區		0.0079*
		(0.0040)
中區		0.0105***
		(0.0036)
南區		-0.0033
		(0.0025)
截距項	0.0243**	0.0089
	(0.0094)	(0.0195)
樣本數	48	48
adj. R ²	0.620	0.890

1. 迴歸式的應變數（dependent variable）是各地區2001年~2012年（外籍勞工人數/本國勞動力人數）。
2. 括號中為標準差。*、**、***、各表示10%、5%、1%統計檢定顯著水準。
3. 地區參照組為東部地區。

表9中模型（1）實證結果顯示，區域服務業就業人口比例增加會顯著提升外國專業人員相對比例，這與表8結果相異，顯示外國專業人員來臺工作類別多屬專業技術性作和補教業工作（見表6和表7），與服務業息息相關，故服務業比例提高會顯著增加外國專業人員比例，而外籍勞工來臺工作絕大部分以從事工業或是社福工作為主。國內地區就業者教育程度在大專以上比例（地區高等教育就業者比例）增加，會對外國專業人員比例具有正向且顯著的影響效果，即地區從業者教育程度愈高，則會增加外國專業人員的相對比例。究其原因，區域就業者教育程度愈高，顯示區域產業是傾向以服務業或是科技、知識產業，對於外國專業人力的需求就越大。在模型（2）中

加入地區虛擬變數，發現在控制區域特性後，服務業人口比例轉為不顯著，其效果可能已併入地區特性中。此外，發現北、中與南區相對東區對於外國專業人員比例是負向的影響，這與我們的直覺相悖，這可能是由於我們在模型中控制了地區就業者的教育程度變項所致，為了驗證這樣的推論，在模型（3）中將教育變項剔除僅控制地區變數，結果即呈現北區相對東區對於外籍人員比例是正向顯著的結果，且模型解釋能力也大幅下降。值得一提的是，上述情況在討論影響外籍勞工比例時並不會發生²，顯示地區就業者高教育的比例對於當地外國專業人員的聘僱情況是相當重要的影響因子，地區內的教育水準高，則亦可能多增加外國專業人員的雇用，彼此相輔相成。

2. 影響外籍勞工比例模型中若剔除教育變數，僅有區域變數，估計結果與表8模型(2)相似，adj.R²為0.7526。

表9 外國專業人員相對比例之迴歸估計結果

單位：％

	模型（1）	模型（2）	模型（3）
地區從事服務業人口比例	0.0005***	-0.0007	
	(0.0001)	(0.0005)	
地區就業者教育程度在大專以上比例	0.0008***	0.0015***	
	(0.0001)	(0.0002)	
北區		-0.0150***	0.0138***
		(0.0038)	(0.0033)
中區		-0.0191***	-0.0002
		(0.0064)	(0.0033)
南區		-0.0186***	0.0003
		(0.0045)	(0.0033)
截距項	-0.0443***	0.0107	0.0086***
	(0.0090)	(0.0273)	(0.0024)
樣本數	36	36	36
adj. R ²	0.743	0.873	0.393

1. 迴歸式的應變數（dependent variable）是各縣市2001年~2012年外國專業人員累計聘僱許人次/本國勞動力人數。
2. 括號中為標準差。*、**、***、各表示10%、5%、1%統計檢定顯著水準。
3. 地區參照組為東部地區。



肆、結論

臺灣在全球化的趨勢下，同時面對新契機、挑戰與考驗的雙重挑戰，外籍人士移入臺灣工作的情況已是全球化下必然之趨勢。目前臺灣僱用的外籍人員中主要是以體力付出為主的產業外勞與社福外勞，另一類就是擁有專業技能的外國專業人員。在本文對於影響外籍勞工與外國專業人員相對本國勞動力比例的區域效果之實證估計中，發現產業區域化之佐證，影響外籍勞工比例的重要因素是區域特性，而影響外國專業人員比例的顯著因子是區域內的教育程度特質。因此，在產業區域化之影響下，在臺灣工作之外籍人士，會因區域不同產生顯著不同的分布與影響效果。這樣的結果非常重要並具有重要的政策涵義，因為要使得外勞和外籍專業人員僱用政策得以合宜且正確的制定和實施，就需考慮本研究之發現。如何讓外籍工作者適才適所地朝著設定的目標邁進，配合各區域之產業化程度、方向和特質，以及各區域的發展特色，是政府相關單位之首要任務。其次，改善外籍工作者工作環境，截長補短以創造本國勞工的就業力，深化區域產業專業特色，以提升臺灣國際競爭力，皆需政府相關單位通力合作。



行政院勞工委員會職業訓練局

地址：新北市新莊區中平路439號南棟4樓

電話：02-8995-6000

網址：www.evta.gov.tw

就業服務科技客服專線：0800-777888