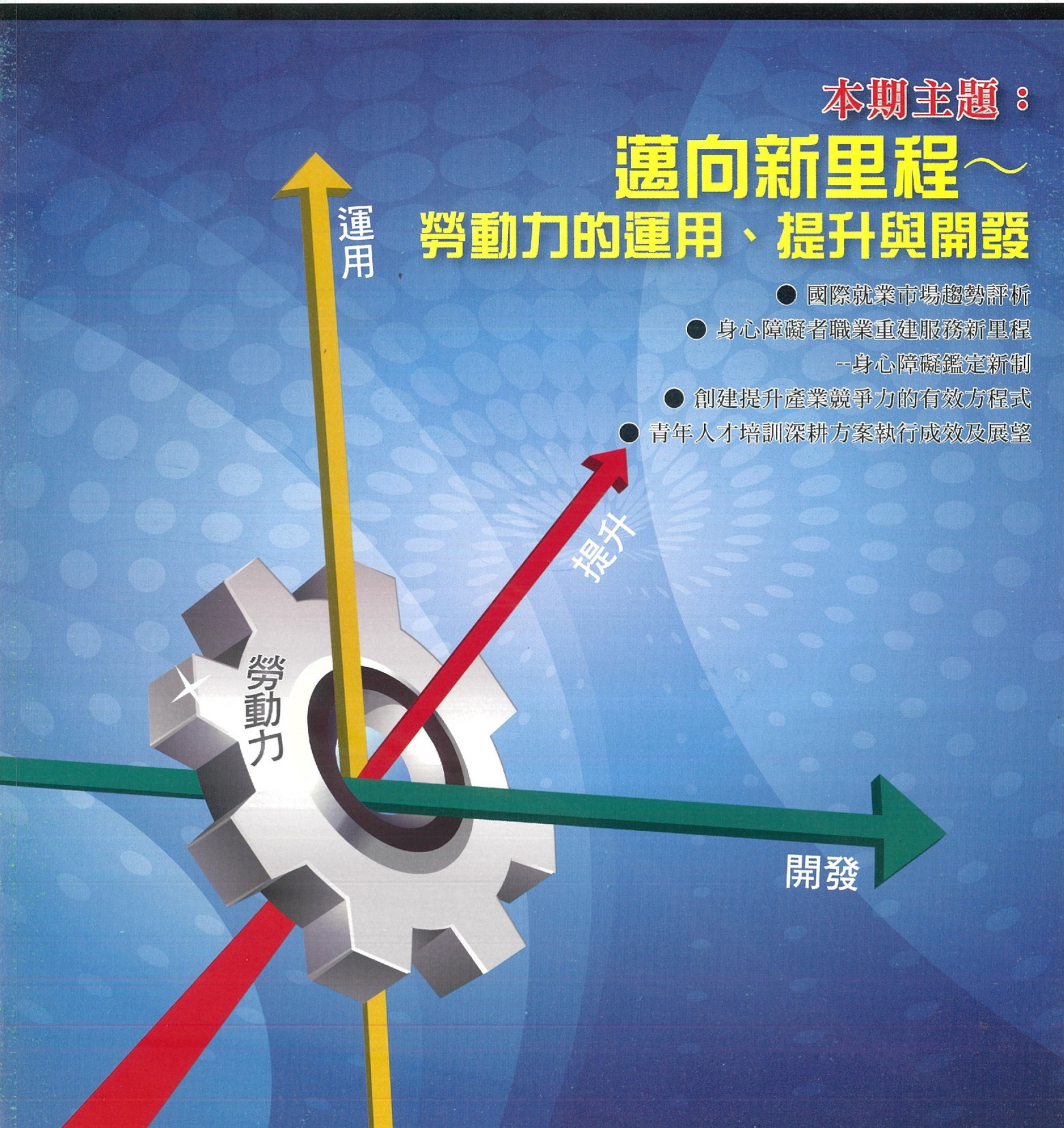
職業訓練局

# 就業安全

Employment Security

12月號
DECEMBER. 2012
第十一卷 第二期




## 本期主題：

## 邁向新里程～
## 勞動力的運用、提升與開發

- 國際就業市場趨勢評析
- 身心障礙者職業重建服務新里程
  --身心障礙鑑定新制
- 創建提升產業競爭力的有效方程式
- 青年人才培訓深耕方案執行成效及展望

# 目次

職業訓練局
就業安全
Employment Security
12月號
DECEMBER. 2012
第十一卷 第二期



**專題**

05 國際就業市場趨勢評析
10 身心障礙者職業重建服務新里程--身心障礙鑑定新制
15 創建提升產業競爭力的有效方程式
21 青年人才培訓深耕方案執行成效及展望

**職業訓練**

27 澳洲職能制度介紹
33 產業人才培訓據點建置對勞動力提升之效益
39 公共職業訓練機構提升職業訓練品質之可行作為 --以桃園職業訓練中心為例
48 因應貿易自由化衝擊協助事業單位人才培訓

**就業服務**

53 社會企業與弱勢就業--策略與挑戰
60 啟動青年職涯第一哩路--談青年職涯發展中心
67 建構國家級就業服務通路--執行策略與願景

**身心障礙者就業訓練**

75 96-99年度身心障礙者支持性就業服務成果分析
81 長期失業的形成原因、社會排除困境與因應對策
87 國內視障者從事電話客服之就業服務探究分析
94 就業服務員是否隱匿精神障礙者身分之倫理探討

**外國人聘僱許可與管理**

102 3K產業外勞5級制實施對我國勞動市場與產業發展影響探討
108 外國專業人員勞動檢查入場前準備之困境評析

**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**：10346臺北市大同區延平北路二段83號1-5樓
**電話**：(02)8590-2567
**傳真**：(02)8590-2437
**編輯委員**：廖為仁、賴樹立、王玉珊、莊美娟、黃孟儒、李庚霈、蘇昭如、陳瑞嘉、傅慧芝、游明鑫、施淑惠、黃春長、陳毓雯、黃國裕、林祐生、吳慶輝、李齊惠、田玉霞、胡膺權
**執行編輯**：王志銘、謝德銘、龔桂蘭、郭淳芳、鄭進峯、楊國聖、謝秀真、謝妮珊、朱武智、林盈足、陳思淵

**出版日期**：中華民國101年11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 台灣版
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)8590-2567。

# 編者序

優良的人力資源為國家與企業機構之致勝關鍵，唯有有效率的知識體系方能提高生產力，進而達成組織目標。而訓練是提升組織人力資源品質方式之一，期藉由員工素質提升，強化競爭力，改善經營績效，因此，訓練必須要確實對組織績效有貢獻，才不致流於形式、浪費資源。本期主題「邁向新里程～勞動力的運用、提升與開發」，即探討人力資源之未來發展途徑與效能開發之方式，以建構國家勞動力之競爭優勢與人才發展中樞，穩固就業安全與國家社會經濟發展的基石。

面對全球持續惡化的失業危機，2012年10月13日國際勞工組織（ILO）主席芮德(Guy Ryder)在日本東京召開的國際貨幣基金會議中呼籲，世界各國應採取一致性的緊急對策，以促進全球就業機會的同步成長。本期子題，便邀約臺灣大學國家發展研究所副教授辛炳隆與文化大學勞工關係系副教授李健鴻，針對此議題共同發表「國際就業市場趨勢評析」專文，另外亦邀請臺灣大學職能治療系助理教授張彧發表「身心障礙者職業重建服務新里程-身心障礙鑑定新制」，以令身心障礙者之各項福利及服務需求更易獲致瞭解，便於提供更適切服務措施。而泰山職業訓練中心主任黃春長與南臺科大企管系副教授黃培文共同提出「創建提升產業競爭力的有效方程式」一文，從餐旅職能創新系統運用及延伸推廣建置，以有效提升高價值勞動力密集產業之人力資源；此外尚有職訓局訓練發展組專員唐昌豪提出「青年人才培訓深耕方案執行成效及展望」專論，來探討近年來因少子化、高等教育普及化因素，青年勞動力逐年下降等議題。

其他單元，在職業訓練方面：有職訓局職能標準規劃推動辦公室科長黃俐文提出「澳洲職能制度介紹」、中區職業訓練中心股長楊子誼撰述「產業人才培訓據點建置對勞動力提升之效益」、桃園職業訓練中心輔導員劉宏俊發表「公共職業訓練機構提升職業訓練品質之可行作為」、以及職訓局訓練發展組業務促進員董效牧論述「因應貿易自由化衝擊協助事業單位人才培訓」等4篇專文，來解析人力資源之發展途徑與效益。在就業服務方面:則有臺灣師範大學社教系助理教授鄭勝分與博士生劉育欣撰述「社會企業與弱勢就業：策略與挑戰」、高屏澎東就業服務中心主任柯秀燕提出「啟動青年職涯第一哩路：談青年職涯發展中心」、以及職訓局局長室秘書魏姿琦與臺北科大技職教育研究所教授張仁家共同發表「建構國家級就業服務通路-執行策略與願景」等專題論述。

在身心障礙者就業訓練方面：有高雄師範大學復健諮商研究所教授兼所長陳靜江剖析「96-99年度身心障礙者支持性就業服務成果分析」、文化大學勞工關係系副教授李健鴻專論「長期失業的形成原因、社會排除困境與因應對策」、中華民國視障者家長協會秘書長藍介洲發表「國內視障者從事電話客服之就業服務探究分析」、成功大學健康照護研究所教授黃美智與博士班研究生張瀚云共同發表「就業服務員是否隱匿精神障礙者身分之倫理探討」專論等。

在外國人聘僱許可與管理方面：政治大學勞工研究所教授成之約與致理技術學院國貿系教授林國榮共同發表「3K產業外勞5級制實施對我國勞動市場與產業發展影響探討」，以及中正大學勞工關係系副教授藍科正與碩士生戴婷君共同談論「外國專業人員勞動檢查入場前準備之困境評析」等專文。

從以上論述及專文中瞭解，近20年來全球社會變遷、經濟發展急劇，臺灣面臨了全球化、人口老化、少子女化、勞動市場及產業結構轉型、失業率攀升、非典型勞動型態盛行等之挑戰；面對來自國際社會勞動力競爭的壓力，臺灣如何制定出符合世界潮流、我國國情的勞動法制，是勞委會在升格為「勞動部」後的重大責任。同樣的，「勞動力開發」、「勞動力提升」與「勞動力運用」已成為國際新發展趨勢，各國勞動部門皆列為重要勞動政策，因此，勞委會職訓局也將轉型為「勞動力發展署」，除現有職業訓練、就業服務、身心障礙者就業輔導、外籍勞工聘僱許可與管理之外，還將整合技能檢定、微型創業等相關業務及資源，以期充分規劃運用勞動力，促進勞動力永續發展。

未來的「勞動力發展署」具備三大特色。（一）政策功能性：「勞動力發展署」肩負國家勞動力發展的擘劃推動，統合國家勞動力運用、提升及開發網絡，並擔任國家經濟發展及勞動力發展的幕僚工作。（二）業務特殊性：「勞動力發展署」既須規劃政策，又須直接執行業務；其範圍涉及了內政及外交，在內政上舉凡產業人力需求、失業問題、維護身心障礙者及特定對象就業、強化職業訓練、建構職能標準及辦理技能檢定等業務都是「勞動力發展署」之職責；在外交上，如促進國際就業安全交流合作、外籍勞工的聘僱許可與管理及職訓援外事務等業務也與外交政策息息相關；就業務屬性來說，也具包羅萬象，它提供產業最基本的資源，而對勞工來說，它也提供了最基本的生活保障，是社會安定的根源，因此，無論是平時、天然災害發生時、全球重大財經事件發生時，都需要「勞動力發展署」的調控功能。（三）專業專責性：推動社會、經濟兼顧的就業政策，並能強化勞動力運用、勞動力提升及勞動力開發，以達到「人人有事做、事事有人做」、「職能多一點、工作生活好一點」的社會期待，同時，兼具就業市場的預測及貼近民眾的專業與貼心服務，並藉由打造全方位國家級就業通路，整合就業服務、職業訓練、技能檢定及創業協助體系，改變一次性之服務概念，提供所有勞動者終身職涯服務。



# 本期專題

- 國際就業市場趨勢評析
- 身心障礙者職業重建服務新里程--身心障礙鑑定新制
- 創建提升產業競爭力的有效方程式
- 青年人才培訓深耕方案執行成效及展望

# 國際就業市場趨勢評析

辛炳隆/臺灣大學國家發展研究所副教授
李健鴻/文化大學勞工關係系副教授

## 一、前言

在歷經2008年至2009年的全球金融危機之後，2010年的全球經濟情勢雖然出現了緩慢的復甦，但是自2011年第4季起，由於受到歐洲主權債務危機的影響，全世界在2012年再度面臨二次經濟衰退的危機，進而引發新一波的全球就業危機。有鑒於臺灣經濟與世界經濟關係密切，臺灣就業市場也深受國際就業市場的影響，因此本文擬針對近期的國際就業市場趨勢進行評析，以下首先將綜合國際勞工組織、經濟合作暨發展組織、歐洲聯盟的分析資料，分別說明各國近期面臨的國際就業市場共同趨勢議題：全球的就業危機與對策、全球的青年失業趨勢與對策、全球的長期失業趨勢與對策，其次再分別說明分析美國、新加坡、韓國等三個國家近期的就業情勢與就業政策，最後提出對我國的就業政策建議。

## 二、全球的就業危機與對策

國際勞工組織在2012年初，特別以「預防更深的工作危機」(Preventing Deeper Jobs Crisis)為主題，發表「全球就業趨勢」報告指出：全球的就業情勢日趨惡化，預估2012年的全球失業總人數將達到2億人之多，全球失業率則是6%。2012年10月11日，國際勞工組織再度發布關於「全球就業情勢」的聲明表示：2012年下半年和2013年的全球經濟成長將進一步惡化，加深全球各區域就業機會之間的差距，並且超過2008年金融危機時造成的就業危機，最新估計是2012年全球的總失業人數，將會比2008年爆發金融危機前多出3千萬人，而且2013年可能會再增加7百萬失業人口，全球失業總人數將達到2億7百萬人的歷史新高峰，成為全球有史以來最嚴重的就業危機。

面對全球持續惡化的失業危機，2012年10月13日，國際勞工組織主席賴德(Guy Ryder)在東京召開的國際貨幣基金會議中，呼籲世界各國應採取一致性的緊急對策，以促進全球就業機會的同步成長，即各國政府必須重新檢討以緊縮為主的財政政策，並且實施可以同時涵蓋勞動市場供需雙方需求的就業政策措施，具體的四項就業政策方針包括：

(1) 利用低利率的條件，投資、開發基礎性的公共設施，新興市場以及已開發的經濟體，都應該在未來加強基礎公共設施的投資，以促進各國經濟的成長。

(2) 提高對於中小企業的銀行融資，以促進民間經濟活動的復甦，創造民間部門的就業機會，同時這也是目前銀行體系在重組時期可以執行的有效獲利措施。

(3) 擴大社會保障的涵蓋面，目前確實有迫切的需要，在所有國家和經濟體中，實施由國際勞工組織所提出的社會保障措施，特別是對於受到失業衝擊的個人與家庭，應該提供社會保障的津貼。

(4) 提高青年的就業前景，因為青年是目前全球面臨最大失業危機的社會群體，因此各國政府都必須積極協助失業青年，以避免失業對於青年造成潛在而長期的負面影響。

## 三、全球的青年失業趨勢與對策

根據國際勞工組織在2012年10月11日的估計，在2012年全球2億名的總失業人口中，有超過7千5百萬人是25歲以下的青年族群，顯示全球青年失業問題的嚴重程度，超出預期；全球的青年失業危機議題，同樣也受到經濟合作暨發展組織的重視，該組織在2012年10月11日公布的聲明稿指出，28個成員國的失業總人數高達4千7百90萬人，其中又以青年首當其衝，有1千1百90萬名青年失業，青年失業率高達16.1%，而歐元區的青年失業率則已經高達22.6%，以西班牙、希臘的青年失業率最高，高達55%以上。

2012年5月下旬時，經濟合作暨發展組織(OECD)與國際勞工組織二大國際組織共同合作，在於巴黎召開的G20國家「勞動暨就業部長會議」中，公布了名為「G20國家促進青年就業的挑戰」的報告，對於各國普遍面臨的青年就業議題，經濟合作暨發展組織提出的青年政策方針為：加強對於青年教育與訓練的投資、提升工作與教育之間的轉銜與聯結、推動可以協助青年獲得良好報酬之穩定工作的勞動市場政策，以下分別說明之：

(1) 青年就業政策的重點應在於：減少青年從學校到職場的轉銜過程中面臨的障礙，特別是對於人力資本的投資，乃是促進青年從學校轉銜到職場的重要政策，因為青年是否能夠獲得有良好報酬的穩定工作，與

教育程度的提升，有著密切的關聯。

（2）促進青年就業的勞動市場政策與制度，在青年尋職以及促進勞動市場需求二方面，都可以扮演重要的角色，因為勞動市場政策體系能夠在經濟衰退的時期，透過將「所得支持」與「就業服務」二種政策措施加以有效聯結，將可以有效協助青年尋職與就業。

## 四、全球的長期失業趨勢與對策

根據經濟合作暨發展組織在2012年5月發表的「就業展望」報告指出，至2011年底為止，OECD國家的平均長期失業率已經超過35%以上，其中又以歐盟地區的OECD國家的平均長期失業率45%相對較高，而美國的平均長期失業率則是從2007年的10%上升為2012年3月的30%，也是呈現明顯上升的發展趨勢，代表長期失業問題的惡化，已經是OECD國家的共同挑戰。

2012年5月21日，國際勞工組織與經濟合作暨發展組織合作，在G20國家「勞動暨就業部長會議」中，公布了名為「G20國家的短期勞動市場前景與關鍵挑戰」報告，指出全球的長期失業問題日趨惡化，從2007年到2011年，除了德國、俄羅斯外，大多數的G20國家都已經出現長期失業者急遽增加的情形，顯示經濟危機已經導致勞動市場出現結構性衰退，同時也代表勞動市場的就業復甦之路將會更為遞延遲緩。

經濟合作暨發展組織的「就業展望」報告認為，經歷過去數年的經濟與勞動市場持續衰退之後，失業者已經日益邊緣化，並且轉化為長期失業者，或是由於怯志而退出勞動市場，有許多失業者面臨極大的生活與尋職困境。因此要想解決這些邊緣化失業者的問題，政府就必須協助失業者與勞動市場接觸，特別必須促使長期失業者重返勞動市場，可以採取的就業政策措施方針為：

（1）提供失業者技能訓練，特別是針對青年與未繼續就學者施予訓練，而不是延長失業給付的領取期限，如此才能確保失業者未來能夠獲得報酬良好的就業機會與前景。

（2）在勞動市場衰退時期，對失業者而言，提供尋職服務將是首要的協助措施，但由於雇主往往篩選頻繁，導致尋職者難以在短期內尋職成功，因此，如果可以將公私部門的就業服務措施整合，將可以提升就業服務的成效，例如：尋職技巧訓練、工作體驗方案。

（3）提供雇主薪資補助，在勞動市場衰退時期，對於雇主而言，僱用新進員工的意願降低，因此如果能夠針對雇主在開始考慮僱用新進員工時，提供薪資補助，將可以有效降低勞動成本，提升雇主的僱用意願。

（4）深度的就業諮詢服務，在經濟危機時期，將會有更多邊緣化的失業者需要深度的就業諮詢服務，特別是對於弱勢群體的長期失業者，更有提供積極性勞動市場政策以及深度就業諮詢服務的必要性。

## 五、美國、新加坡、韓國的就業情勢與對策

美國聯邦政府在2012年9月8日，由總統歐巴馬宣布美國政府的就業政策，具體而言，當前美國政府的就業政策目標包括：（1）在2014年底前出口增加1倍，以促使在2016年底前，創造100萬個新的製造業工作機會。（2）在2020年前，提供60萬個天然瓦斯業的相關工作機會。（3）10年內增聘10萬名數學與科學教師，並且在社區學院內，訓練200萬名從事實際工作的工人。（4）退伍軍人的就業列為優先政策，促使國會通過成立榮民就業輔導團之法案，以協助退伍返鄉軍人擔任警察與消防員的工作。

在宣示就業政策之後不久，美國勞工部勞工統計局在2012年11月2日，發布2012年10月的「就業情勢」報告指出，10月的失業率為7.9%，與2012年8月份的失業率相比，下降了0.2個百分點，更重要的是，美國各主要產業的就業人數普遍上升，顯示美國勞動市場確實已經出現溫和復甦的跡象。

至於新加坡，2012年第3季的失業率是1.9%，比起2012年第2季的失業率2.0%略微下降，至2012年9月底為止，新加坡共計有6萬200名的失業者。在2012年6月份的淨增加就業人數為2萬4,900人，比起2012年6月份增加的就業人數3萬1,700人，減少了6,800人之多，下降幅度達到21.4%，顯示2012年6月份的淨增加就業人數，已經開始出現明顯下降的發展跡象。

新加坡政府在近期實施的就業政策，主要是年9月11日通過的「外國人力就業法」（Employment of Foreign Manpower Act）修正案。修正案的主要目的是：確保外國人工作許可證架構的完整性，以促進新加坡的經濟持續成長，並且能夠使新加坡人繼續成為新加坡勞動力的核心。在修正法案的授權下，新加坡政府將加強執法行動，迅速有效地打擊「違法的雇主、違法的外國勞工」。具體而言，「外國人力就業法」修正案的重點包括：（1）建立行政處罰制度，補充刑事起訴的規定；（2）設立新推定條款，並擴大調查的權力；（3）設立新的獨立規定，對違反「外國人力就業法」規定的外國人，將會加重處罰。

韓國與我國產業結構相似，且製造業也是出口導向為主，故受到全球經濟不景氣的衝擊程度不亞於臺灣，惟其近年來就業市場表現明顯優於我國。根據韓國勞動部統計，韓國2012年前三季的失業率依序為3.8%、3.3%與3.1%，比前一年同期的失業率低，而勞動參與率依序

為60.1%、62.3%與61.8%，則比前一年同期來的高。此外，韓國2012年前三季的就業人數也比去年同期增加1.8%以上，而2012年1至6月的實質薪資則比去年同期增加3.7%。以上統計數據明顯反映韓國就業市場已經逐漸走出歐債風暴。雖然如此，為了應付整體經濟成長趨緩所導致的私部門工作縮減問題，韓國明年的工作預算（Job Budgets）仍將從2012年的9.9兆增加至10.8兆，而該預算的基本方向是先處理因明年經濟成長趨緩所導致的就業率下降的問題，並積極加強弱勢群體的就業支援。由於全球經濟衰退，國內需求低迷可能導致就業縮減，因此韓國政府將全力加強就業和社會安全網，尤其加強低收入家庭的就業支援和社會安全網，以及為未來創造就業機會，為振興中小企業奠定基礎。

雖然韓國就業市場的整體表現優於多數國家，但仍存在若干結構性問題，其中最備受關注的是青年失業問題。以2012年第1、2季為例，15至29歲失業率分別為8.2%與8.1%，比整體失業率的二倍還高。為解決青年失業問題，韓國政府在2012年9月府宣布第二階段基本職業技能開發計畫（2012年10月～2017年）中，特別將促進開放的就業機會和終身學習列為重要政策目標，首先學校教科書中凡是會引導學歷文憑主義的內容將被刪除或更改，而政府也將推動支持工作場所學習的法令，讓大學或職業高中能提供工作實務訓練，建立學生的基本職業技能，以適應實際的工作場所並能順利就業。再者，為了避免參與上述工作實務訓練的高中畢業生因兵役而產生就業困難的情形，政府針對願意讓

這些畢業生服完兵役後能回到原單位工作的企業，提供「技能保留津貼」(skill retention subsidy)。政府亦會透過相關訓練津貼補助，鼓勵企業或雇主組織成立企業大學，以及提供高中畢業的勞工更多機會可以結合工作與學習。具體作法包括開放勞工可以工作經驗、技能檢定或職業訓練來申請學位認定；以及透過縮短工作時間來鼓勵勞工自我學習。

針對人口老化所帶來之高齡者就業問題，韓國政府於2012年開始推動促進老人就業的第二階段基本計畫（2012-2016年），目的是在創造讓更多的中年人和老年人能夠工作更久的條件，具體作法包括擴大工資高峰制度(wage peak system)以延遲退休和鼓勵自願延長就業、並加強為退休準備的職業技能發展，使潛在的退休人員，如嬰兒潮時期出生的，可以平穩地過渡到他們的第二職涯發展。有鑑於大多數退休人員或潛在的退休人員無法自行創業，並在重新就業過程中面臨極大困難，韓國政府已要求大公司必須針對非自願離職的中老年勞工，在退休前和再就業前提供一段時間（如一個月）的培訓。除此之外，從2016年開始，在公司長期服務的中高齡員工將有權要求企業提供一年或一年以下的無薪教育假，使其有時間去接受教育訓練課程。再者，韓國政府也積極協助退休專業人士能重新受僱或擔任中小型企業或創投公司的顧問。針對希望自行創業或想回到農業或農村地區的老年人，也將提供相關培訓和資助。若想創業，將有2,000人每年接受培訓，並每人提供高達50萬韓元的資金；若想返回到農業或農村地區，將有1,200人每年接受培訓，每年提供年利率為3%的2.4億韓元貸款。

## 六、就業政策建議

綜合前述分析，雖然各國際組織或各國的就業政策並不完全相同，但是仍有相類似的就業方針，顯示這些就業方針乃是當前各國際組織或各國採取的就業政策趨勢，可做為我國未來擬定就業政策時的參考，以下分別說明之：

### 1. 積極協助青年再就業

有鑒於青年已是目前世界各國普遍面臨最大失業危機的社會群體，因此「積極協助青年再就業」已經成為當前各國際組織與各國共同的核心就業政策，各國際組織與鄰近的韓國政府紛紛以「協助青年就業」做為就業政策的重點措施，由於近年來我國的青年失業率一直居高不下，已成為社會關注的重要議題，因此「積極協助青年再就業」的就業政策方向，對於我國而言，實具有重要的政策參考價值。

### 2.擴大技能訓練的投資

「擴大技能訓練的投資、提升失業勞工就業能力」，已經是當前各主要國際組織的共同建議，因此不約而同都建議各國政府有必要加強對於失業勞工的工作技能訓練之投資，以提高失業勞工的就業能力；美國政府也在近期宣布將「運用社區學院的資源，訓練200萬名從事實際工作的工人」，而韓國政府更是即將在明年開始推動「第二階段基本職業技能開發計畫」。我國多年來均持續實施各項就業訓練計畫，而職業訓練局自2013年起將升格為勞動力發展署，將「協助勞工培訓發展新技能」列為核心任，顯示我國政府對於勞動力發展與技能訓練的重視。

### 3.強化創造就業機會

各國政府與國際組織面臨當前經濟景氣下降的衝擊，為了挽救失業危機，因此不約而同將「創造就業機會」視為當前重要的就業方針，例如美國政府就已明確宣示將藉由吸引製造業回流，以創造百萬名的製造業就業機會；韓國政府則是企圖「以公共工程建設來帶動民間部門增加工作機會」。而目前我國的經建部會正在推動吸引海外臺商企業回流，以創造更多的就業機會的新措施，顯見「創造就業機會」也是當前我國積極努力的政策。

張 彧/臺灣大學職能治療系助理教授

依據身心障礙者權益保障法規定，自101年7月11日起全面實施身心障礙者鑑定與需求評估新制，各級機關（構）、單位之人員便能依需求評估結果，更能瞭解身心障礙者之各項福利及服務需求，以便提供更適切服務措施。

## 一、認識身心障礙鑑定新制

依民國86年公告之「身心障礙者保護法」，將身心障礙者分為16大類4等級。在此身心障礙鑑定制度下，只考量損傷與失能的嚴重程度，沒有考量各個身心障礙類別及嚴重程度對於日常活動、教育、工作、休閒、社區與社會參與的影響，以及對於各種服務與福利的需求與程度，造成所有身心障礙者，不論是否需要，都可得到同樣的福利與服務。例如同樣是肢體障礙者，下肢行動不便者需要距離各種公共設施出入口較近且較一般停車格大的身心障礙停車位，以利上下車；而上肢障礙者，因為行動自如，就不一定需要身心障礙停車位，依照舊制身心障礙鑑定制度，同樣是肢體障礙者都可以享有同樣的福利與服務。

因此，我國於101年7月11日起全面實施之新制身心障礙鑑定制度，以個別身心障礙者之需求為主要訴求，並參照世界衛生組織（WHO）於 2001 年所發展之「國際健康功能與身心障礙分類系統」(the International Classification of Functioning, Disability, and Health, ICF) 架構為基礎，所設計出來的身心障礙鑑定與需求評估制度，以期能夠與世界接軌。

新制身心障礙鑑定制度除了鑑定身心障礙者之損傷型態、等級，並依身心障礙者之身心功能評估結果，擬定身心障礙者所需要的福利服務。舊制與新制身心障礙鑑定制度之差異如表1所示。

表 1　舊制與新制身心障礙鑑定制度之比較

| 項目 | 舊制 | 新制 |
|---|---|---|
| 法源依據 | 1997年4月23日《身心障礙者保護法》<br>1997年11月12日《身心障礙者鑑定作業辦法》。 | 2007年7月11日《身心障礙者權益保障法》<br>2012年6月18日修正《身心障礙者鑑定作業辦法》<br>2012年6月29日修正《身心障礙者福利與服務需求評估及證明核發辦法》<br>2012年6月29日《身心障礙者鑑定與需求評估作業併同辦理實施辦法》 |
| 身心障礙類別 | 16類身心障礙：<br>一、視覺障礙者。二、聽覺機能障礙者。三、平衡機能障礙者。四、聲音機能或語言機能障礙者。五、肢體障礙者。六、智能障礙者。七、重要器官失去功能者。八、顏面損傷者。九、植物人。一〇、失智症者。十一、自閉症者。十二、慢性精神病患者。十三、多重障礙者。十四、頑性(難治型)癲癇症者。十五、經中央衛生主管機關認定，因罕見疾病而致身心功能障礙者。十六、其他經中央衛生主管機關認定之障礙者。 | 8類身心障礙：<br>一、神經系統構造及精神、心智功能。<br>二、眼、耳及相關構造與感官功能及疼痛。<br>三、涉及聲音與言語構造及其功能。<br>四、循環、造血、免疫與呼吸系統構造及其功能。<br>五、消化、新陳代謝與內分泌系統相關構造及其功能。<br>六、泌尿與生殖系統相關構造及其功能。<br>七、神經、肌肉、骨骼之移動相關構造及其功能。<br>八、皮膚與相關構造及其功能。 |
| 身心障礙等級 | 依《身心障礙等級》所列，評估身心障礙者之等級：輕度、中度、重度、極重度。 | 依據《身心障礙鑑定類別、鑑定向度、程度分級及其基準》，先判定障礙類別及鑑定向度，逐一填寫其障礙等級，然後，依照等級判定原則，建立「綜合等級」：輕度、中度、重度、極重度。 |
| 鑑定流程 | 醫療鑑定（醫師門診）。 | 二階段：<br>第一階段：醫療鑑定（醫師＋物理治療師、職能治療師、語言治療師、社會工作師、臨床心理師、諮商心理師、護理師、聽力師、特殊教育教師、職業輔導評量員）<br>第二階段：需求評估（醫事人員、社會工作人員、特殊教育人員、職業輔導評量人員、或其他必要之專業人員）。 |
| 鑑定項目 | 身體結構、功能。 | 身體結構、功能；活動與參與；環境。 |

## 二、 新制身心障礙者鑑定與需求評估流程

新制身心障礙鑑定需經鑑定機構之「醫療鑑定」及社會處（局）之「需求評估」二階段。新制身心障礙鑑定與需求評估流程如圖一所示。依據《身心障礙者權益保障法》第六條及第七條之規定，身心障礙鑑定與需求評估流程可區分為「一般流程」及醫療鑑定與需求評估「併同辦理流程」兩種。身心障礙鑑定與需求評估可分為申請階段、鑑定階段、核發證明階段，以及需求評估階段。

### （一）申請階段

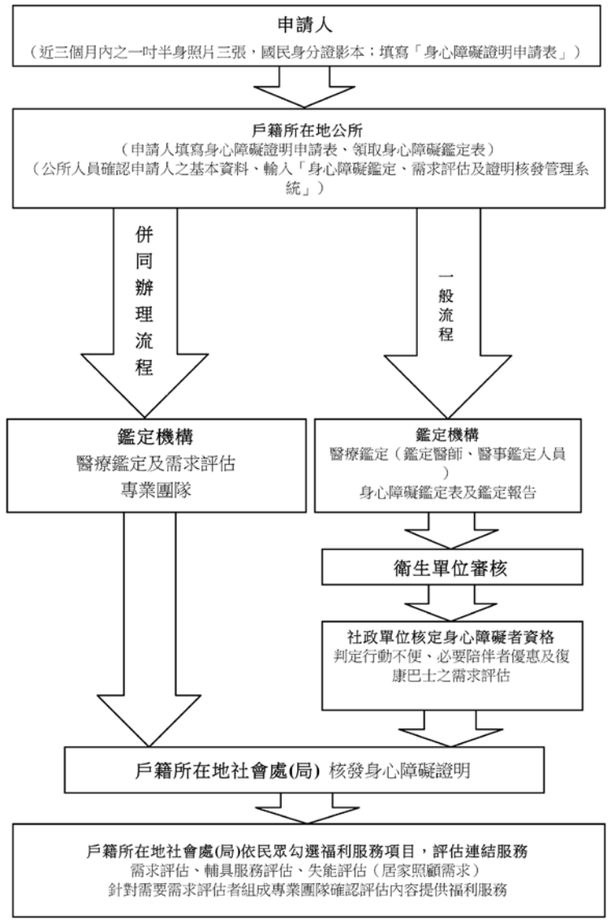
申請人必須攜帶(1)近三個月內之一吋半照片3張，及(2)國民身分證影本到戶籍所在地鄉、鎮、市、區公所申請並填寫「身心障礙證明申請表」。公所確認申請人之基本資料，並將資料輸入「身心障礙鑑定、需求評估及證明核發管理系統」後，發給申請人「身心障礙者鑑定表」，及提供鑑定機構之資訊。另，公所發給申請人福利服務簡介單張，並協助申請人勾選「身心障礙證明申請表」上之福利服務申請項目。申請人若沒有勾選福利服務需求的話，後續不會做需求評估。

### （二）鑑定階段

申請人至醫療鑑定機構，鑑定機構依規定組成專業團隊進行鑑定。醫療鑑定分為身體功能及身體結構評估（由醫師完成），以及活動參與及環境因素評估（由醫事人員完成）。

1. 一般流程：醫療鑑定人員完成身體功能及身體結構，醫事人員完成活動參與及環境因素評估後，填寫「身心障礙者鑑定表」並將資料輸入「身心障礙鑑定、需求評估及證明核發管理系統」後，將「身心障礙者鑑定表」及「身心障礙者鑑定報告」送達申請人戶籍所在地直轄市、縣(市)衛生主管機關。直轄市、縣(市)衛生主管機關接獲「身心障礙者鑑定表」及「身心障礙者鑑定報告」後進行審核，審核後將「身心障礙者鑑定表」及「身心障礙者鑑定報告」送達直轄市、縣(市)社政主管機關。

2. 併同辦理流程：申請人持「身心障礙者鑑定表」，前往指定鑑定機構辦理鑑定及需求評估。醫療機構醫療鑑定人員完成身體功能及身體結構，醫事人員完成活動參與及環境因素評估後，填寫「身心障礙者鑑定表」並將資料輸入「身心障礙鑑定、需求評估及證明核發管理系統」。需求評估人員接續或同時對申請人進行其需求評估作業。然後將資料送達直轄市、縣(市)社政主管機關。直轄市、縣(市)衛生主管機關接獲「身心障礙者鑑定表」及「身心障礙者鑑定報告」後進行審核，審核後將「




▲ 圖一：身心障礙鑑定與需求評估流程

身心障礙者鑑定表」及「身心障礙者鑑定報告」送達直轄市、縣(市)社政主管機關。

3. 若原領有身心障礙手冊之民眾，且其重新鑑定日期是在2012年7月11日至2015年7月11日之間者，重新鑑定時可以依(1)新制重新鑑定，或(2)依原領身心障礙手冊重新發給鑑定報告。若採用原領身心障礙手冊重新發給鑑定報告途徑的話，鑑定醫師依據原領有之身心障礙手冊上記載之障別及等級進行障礙類別及程度分級轉換。

### （三）核發證明階段

直轄市、縣(市)社政主管機關接獲「身心障礙者鑑定表」及「身心障礙者鑑定報告」後，進行「核定身心障礙者資格」、「行動不便、必要陪伴者優惠及復康巴士之服務需求」評估。直轄市、縣(市)社政主管機關必須在十五個工作天內判定行動不便、必要陪伴者優惠及復康巴士之需求。若申請人不符合身心障礙規定的話，以書面通知申請人不符合。若申請人符合身心障礙規定，則直轄市、縣(市)社政主管機關依據鑑定報告核發「身心障礙證明」，並註記必要陪伴者優惠。

### （四）需求評估階段

依申請人「身心障礙證明申請表」上勾選所需要之福利服務申請項目，直轄市、縣(市)社政主管機關會依據「身心障礙者鑑定表」、「身心障礙者鑑定報告」進行判定、註記、取得或協助轉介福利服務。

## 三、 新制在身心障礙者職業重建服務之應用

新制身心障礙鑑定制度，主要由醫療及專業團隊，包含職能、物理、心理、語言、社工、職業輔導評量等各專業領域人員，組成專業團隊進行鑑定及需求評估，對於合於規定者核發「身心障礙證明」。而在專業團隊中增加職業輔導評量員參與需求評估過程，這是以往所沒有的。新制鑑定制度是從身心障礙者的身體功能與構造等面向進行鑑定，再依活動及參與、環境因素等面向來瞭解身心障礙者各項需求，據以提供其所需之福利及服務。而職業輔導評量員就是要瞭解身心障礙者就業意願，並依照就業需求以及影響身心障礙者就業的因素來評估，這樣便會縮短職業重建服務相關專業人員評估時間，以及增加評估的準確性，有助於就業服務後續銜接。

為了要達成身心障礙者職業重建服務之最終目標—就業，職業重建服務人員必須了解影響身心障礙者就業之因素。根據文獻之記載，影響身心障礙者就業的因素包括：身體構造/功能、活動/參與、個人因素以及環境因素等（如表2），而鑑定及需求評估新制提供了一個對人完整之評量架構，從身體功能及構造到活動及參與，以及環境因素的影響。

所以，新制身心障礙鑑定及需求評估制度對於身心障礙者職業重建服務之應用如下所述：

(一) 讓職業重建服務人員能夠系統化的架構下蒐集影響身心障礙者就業相關的因素。若能拿到原始之身心障礙鑑定與需求評估資料，可提供職業重建相關人員參考，有助於職業重建人員對於身心障礙求職者之了解，更進一步縮短職業重建服務相關人員評估時間及增加評估之準確性。

(二) 職業重建服務人員可依據評估的結果擬訂個別化的職業重建服務。

(三) 建立本土化影響身心障礙者就業之資料，並依此擬訂服務。

(四) 勞政主管機關可依據評估資料及職業重建服務需求，擬定/修改身心障礙者職業重建服務、制度與政策。

## 四、結語

因應新制實施，勞委會職訓局於102年完成

編擬「因應鑑定及需求評估新制實施身心障礙者職業重建服務作業手冊」，內容包括新制鑑定緣起，新制鑑定流程介紹，職業重建服務流程階段性評估、服務及資源與運用，職重專業人員之角色、功能及專業訓練、注意事項等，以協助就服中心、縣市政府等相關單位之職業重建服務相關專業人員更清楚瞭解新制鑑定及需求評估的過程及內容，使衛政、社政之行政作業及直接服務之無縫銜接，取得一致性共識，進而提供更精確的職業重建服務，幫助就業弱勢之身心障礙者在就業的路上走的更順利，期望達到協助身心障礙者就業之目的。

表2　影響身心障礙者就業因素

| 項目 | 影響因素 | |
|---|---|---|
| 身體構造/功能 | 障礙類別 | 心智、肢體、視覺、聽覺等 |
| | 失能程度 | 輕度、中度、重度、極重度 |
| 活動/參與 | 學習與應用知識 | 看、聽、閱讀、書寫、計算、學習、解決問題 |
| | 一般任務與需求 | 從事單項/多項事務、壓力處理 |
| | 溝通 | 口語、手語、書寫、溝通板等之理解與傳達 |
| | 行動 | 身體動作/姿勢、移動、手部操作/靈巧、社區移動/駕駛 |
| | 自我照顧 | 進食、上廁所、穿脫衣物等 |
| | 人際互動與關係 | 建立關係、人際互動 |
| | 基本經濟交易/經濟自給自足 | |
| 個人因素 | 性別、年齡、因應方式、社會背景、教育、專業、過去及目前經驗、行為模式、人格特質 | |
| 環境因素 | 產品與科技 | 輔具、無障礙環境 |
| | 支持與關係 | 家庭支持度、職業重建人員支持度、雇主/同事支持度 |
| | 態度 | 雇主/同事態度、社會對身心障礙者之態度、價值觀、職業重建服務人員之態度/價值觀 |
| | 服務、制度與政策 | 職業重建服務制度、國家對於身心障礙者職業重建之政策、職業重建服務之計畫與服務 |

# 創建提升產業競爭力的有效方程式

黃春長/泰山職業訓練中心主任
黃培文/南臺科大企管系副教授

## 一、前言

近二十年來，原以傳統高度勞力密集的出口加工產業競爭力為主之臺灣的產業結構，因受國際金融海嘯的、國際經濟不景氣、中國大陸及東南亞的經濟崛起及近幾年來之歐債問題等外部因素衝擊影響下，使致臺灣傳統高勞力密集的出口加工產業競爭力受到嚴峻的考驗。為能有效提升臺灣經濟產業的整體競爭力，產業結構的由高度勞力密集出加工產業為主體的經濟模式，轉變為高價值勞力密集產業為主體的知識經濟模式，又人力資源策略性管理及人力素質的提升也備受重視。

為有效提高整體產業的競爭力及就業人力之素質，經濟部於99年5月制定公布的「產業創新條例」第十八條明訂「除法律另有規定外，各中央目的事業主管機關得依產業發展需要，訂定產業人才職能基準及核發能力鑑定證明，並促進國際相互承認。」由此可見，臺灣政府為有效提升產業的競爭力及產業就業人力素質，職能標準的建置、相關職業訓練技能的檢定及相關證明文件之頒布，將做為人力資源素質及就業之的重要參考準則，並做為國家為提升整體產業競爭力之人力資源規劃的重要基準。





## 二、餐旅職能系統平臺的創建、運用及效益

餐旅職能系統平臺的創建，乃是透過Spencer & Spencer(1993)之「行為事例訪談法」之模式，透過數位典範員工的訪談，將其訪談內容統整歸納建構出具典範行為的「核心職能」、「專業職能」及「管理職能」，並結合資訊平臺的架設，以建置一個合宜業者評測使用與檢視分析結果的資訊系統。而「核心職能」、「專業職能」及「管理職能」之內涵分述如下：

### 1. 核心職能

核心職能系指在人格冰山裡，位於底層、且較難以探索與發展，例如：自我概念能力、特質或動機等較為隱藏的人格中心能力(Spencer & Spencer, 1993)。

### 2. 專業職能

於經濟部產業職能基準與能力鑑定資訊專區指出「專業職能系指某一特定的工作、職務所應具備的特定的專業知識與能力」。例如：房務人員的專業職能為「管家式服務」、「房務清潔整理」等，客務部總機的專業職能為「電話接聽禮儀」、「語言能力」等職能。

### 3. 管理職能

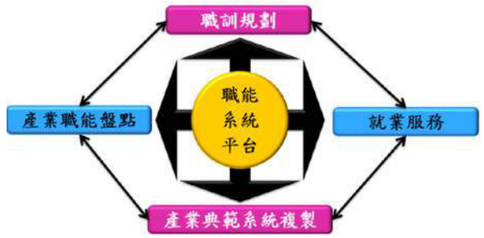
管理職能通常是用於經理人中，其具有特別的企圖，主要是希望能夠達到特定效果的職能類別，例如：培育他人、領導、加強團隊合作等(Spencer & Spencer, 1993)。而管理經理人會因為層級的不同，而必須具備不同的管理職能，例如：高階經理人必須具備決策能力，因為其必須及時就現有的內外在環境局勢的變動，做最有效率及效能的決策，以能夠提升企業整體的組織績效及營運效果；而低階經理人則須具備人才培育等管理職能，因其必須有效管理基層員工工作產值。

餐旅職能系統平臺的建構，其用途本文將分為「為政府單位所用」及「業者所用」兩方面進行探討，其分述如下：

### 1. 政府單位

#### (1)職訓規劃

政府單位可以透過餐旅職能系統平臺，了解餐旅業者於此職能系統平臺的使用概況，並分析出業者所需關鍵職能之需求及其具落差之概況，使能夠依據業界需求更為精準地規劃



相對應且符合實質需求的課程，並可避免職訓單位與餐旅產業於職能供需及人力供需間產生落差。

**(2)就業服務**

政府單位可以透過此職能系統平臺，對於前來尋求就業服務之公民進行職能施測，以了解其能力水平位置，進而得以透過其能力及需求之適配下，提供更精準的就為規劃及服務。

**(3)產業典範系統複製**

政府單位可以透過此職能系統建置步驟、模式及概況，做為建置其他產業之職能建構系統之典範依規。

**(4)產業職能盤點**

政府單位可透過此職能系統平臺了解業界所需職能之使用比例及需求申報概況，了解各產業之職能概況及數量；並定時藉由職能盤點，將較少數使用、不適用或尚缺之職能進行替換及補缺。

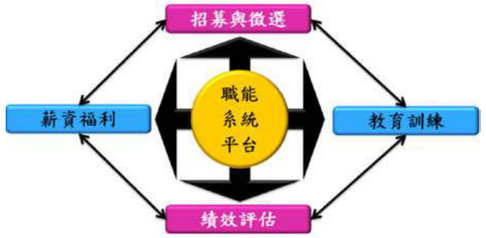
### 2. 餐旅業者

**(1)招募與徵選**

由於職能系統平臺之行為範例皆由卓越的典範行所所歸納而成，故可依據此系統之行為模式做為招募、徵選之依據，已能提高「用對人」之機率，進而可降低人員流動率及過多不必要的人事成本。

**(2)教育訓練**

可依據評測所產出的結果統計顯示，可明確的了解低於該項職能之整體平均數的員工數及名單，並就其較缺乏之職能項目進行關鍵且精實的職能訓練，此一來不僅可達到更有效的培訓效果，亦可避免不必要的訓練資源及人事




成本的浪費。

**(3)績效評估**

由於職能系統平臺之評測行為指標，皆具有具體的行為範例闡述為依據，且此評測模式採三方評鑑(主管評、部屬或同儕評及自評)，故於績效評估之產出數據較為公平、公正。

**(4)薪資福利**

透過此職能系統平臺評測結果及其績效分數交叉比對所產出之人才評鑑九宮格表格，可公正且明確的了解員工優質度的分布，並依其結果妥善的給予相對應的報酬及紅利福利等。

## 三、職能系統平臺創新資源整合網絡（產官學訓聯盟）

透過職能系統平臺的建置，能夠有效且快速解析業界對於人力資源之人才需求方向

及其所需具備的能力，以茲做為產官學訓對於產業人力資產提升之培育的重要依規，並有效連結產官學訓之關聯性。其對於產官學訓依據職能系統整合平臺，於政策及方案上對應之分述如下：

### 1. 政府機關with產業

政府可依據職能系統平臺了解產業之人力需求，以提供更聚焦性、有效性的資源及人力提升計畫政策，不僅可以有效的協助產業人力資源的提升，亦可協助整體產業競爭力的飛躍卓越。

### 2. 產業with培訓單位/學校

為有效提升依據職能來提升臺灣之產業人力資源之素質，臺灣於100年9月修正通過「職業訓練法」，並增訂該法第4條之1：「中央主管機關應協調整合中央目的事業主管機關所定之職能基準、訓練課程、能力鑑定規範與其辦理職業訓練相關服務資訊，以推動國民就業所需之職業訓練及技能檢定。」行政院勞工委員會職業訓練局為有效推動職能基準業務，特於100年12月5日成立「職能標準規劃推動辦公室」，規劃推動職能發展規範，提升我國人才培訓體系之運作效能，強化國際競爭力。並有效結合建教合作及產訓合作等方案，依據職能項目及落差分析結果，就需又接受訓練之產業員工進行精實對應之課程之能力培訓，以有效培育具產值的人力資源。

### 3. 培訓單位/學校with勞工

訓練單位/學校可透過此職能平臺系統了解產業勞工之能力概況，提出對應勞工能力需求的產業人才投資方案，以有效提升整體勞動素質。

### 4. 勞工with政府機關

當勞工向政府機關提出就業服務申請時，政府機關得以透過職能系統平臺了解勞工之能力概況，並依其能力做就業適配，以協助勞工找到合適的工作，進而創造其就業幸福感。

## 四、職能評核平準化

近年來，為因應全球性的經濟結構及勞動市場的改變，臺灣政府優先推動高價值勞動密集產業。其勞動密集產業系指透過生產或服務性活動可以帶來較高的創收的產業結構；而高價值勞動密集產業代表有：資訊服務產業、不動產經營管理產業、工程顧問技術服務產業、醫療健康照護產業、運輸觀光會展產業、專門設計服務產業、電子商務及

雲端運算產業、數位內容產業、文化創意產業、「社會企業」產業、智慧服務機器人產業等十一個產業(黃同圳、楊舒淇、賴勇成、李曜純，101)。

為有效因應政府政策，職能系統可優先推廣至高價值勞動密集產業，以吸引高價值、高知識之人才進入該產業，以有效提升整體產業的成長性及競爭力。並希能於職能系統推廣延展的同時，借重人的創新思維將此系統規格化，進而使其他產業亦得以便利使用。

## 五、三年弱勢推廣輔導方案(社會企業元素)

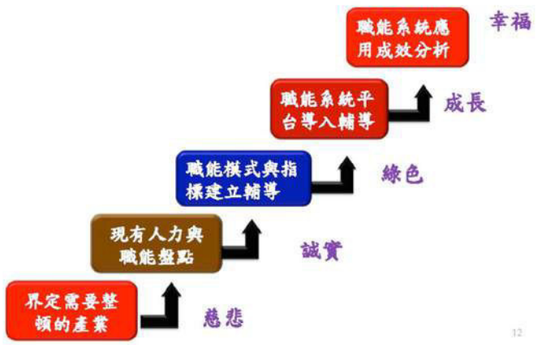
為提升國內整體產業的競爭力及幸福感，須有效的培育並整頓基層人力資源，並協助其人力素質的提升及整頓。其步驟為：

### 1. 界定需要整頓的產業

透過產業分析，找出為及產業，並協助發掘及產業營運問題。

### 2. 現有人力與職能盤點

協助人力與工作項目交叉分析，及各工作項目所需能力之界定與盤點。




### 3. 職能模式與指標建立輔導

職能盤點完畢後，協助該產業建立職能模組及指標。

### 4. 職能系統平臺導入輔導

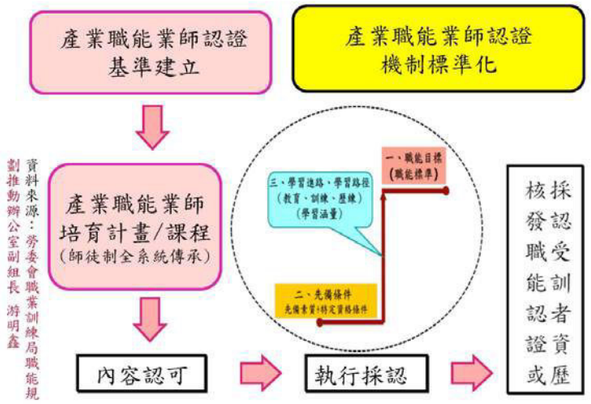
職能系統建置完畢後，則協助其產業進行評測及分析。透過職能評測，找出職能缺口後，則導入應有的輔導訓練，以提升人力素質及產業競爭力，進而建構幸福產業。

### 5. 職能系統應用成效分析

透過職能建構執行練運作後，分析其人力提升之成效，並進行職能修正及再次盤點，以達職能平臺有機化之理念。

## 六、產業職能業師培育計畫(師徒制)

培訓具職能缺口之勞工的產業職能業師，須符合產業職能業師認證之基準，並必須接受產業職能業師培訓計畫及課程之訓練。其訓練課程包含三項主要具體功能組合，說明如下(引用自：游明鑫，101)：




1. 擇訂職能標準：界定所需要的人才類別，研析其需要具備哪些能力條件（知識、技巧、態度或其他特職等能力組合），將該能力組合予以具體規格化的描述。

2. 規劃設計學習路徑：要建構該項目標職能，各體宜先具有的學習力素質或資格限制條件為何，研析該職能養成所需的最適學習路徑，可以有多條路徑或分層次分階段學習，規劃設計對應的學習系統，同時整合資源，建置可具體執行的學習系統能量，促進人才培訓服務業發展。

3. 規劃設計「職能認證」措施：各該職能的評量及鑑別、引導學習方向、激發學習、促進培訓認證產業發展。

訓練課程結束後，則進行認證考核認證，並於後發放職能認證或採認受訓者資料等證明，以茲佐證；而據此認證者，才可擔任產業界之職能業師。

## 七、結論

職能系統平臺的建置是一條長遠的道路，「餐旅業」職能系統係勞動力發展創新中心首先嘗試建構的產業型職能系統，當中除需產官學訓的密切合作之外，如要使本系統能永續營運發展培植優質的餐旅人才，勞動部、觀光局、教育部及相關部會的跨部會合作也是非常重要。「餐旅業」的職能系統成功之模式與經驗，將成為各個產業建構職能系統平臺參考的標竿依據，而健全的職能系統平臺的建置及推廣至各個產業，得以藉由有效的找出產業關鍵人力及能力的需求，並結合產學訓的資源以提升整體人力資源的效能，以有效提升整體國家產業的人力素質及產業競爭力。而此則為全國產官學訓間之共同的責任與義務。

參考文獻

1. Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). Competence at work. New York: Models for superior performance. NY: John Wiley & Sons.
2. 游明鑫(101)。職能6 - 推動我國職能標準制度，促進人力資本投資效能。就業安全半年刊，1。取自：http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=527&ap_id=1518
3. 黃同圳、楊舒淇、賴勇成、李曜純(101)。職訓7 - 高價值勞力密集產業發展趨勢。就業安全半年刊，1。取自：http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=527&ap_id=1519
4. 經濟部產業職能基準與能力鑑定資訊專區。取自：http://hrd.college.itri.org.tw/competency/index_form.asp?id=Aa0

# 青年人才培訓深耕方案執行成效及展望

唐昌豪/職訓局訓練發展組專員

## 一、前言

依據行政院主計處人力資源調查，2001年15至24歲勞動力為124萬7,000人，至2011年時下降為87萬2,000人，10年間減少30.09%，又15至24歲勞動參與率由2001年35.47%，至2011年時下降為28.56%，10年間減少6.91%。顯示近年來因少子化、高等教育普及化因素，青年勞動力逐年下降；又因就學年限延長，影響青年勞參率。

再就青年就業者教育程度結構瞭解，2011年國內青年平均就業人數為76萬3,000人，較10年前減少35萬4,000人(幅度31.68%)，按教育程度觀察，以大學及以上42.51%最高，餘依序為高職32.88%，專科9.86%，高中8.35%，國中及以下6.4%。顯示因教育制度的改變，使得10年來大學及以上程度者比率明顯提升(從2001年8.42%上升至2011年42.51%)。另2011年青年平均失業人數為10萬9,000人，平均失業率為12.47%，為2011年整體失業率4.39%之2.84倍，其中又以「國中及以下」與「大學及以上」失業率13.83%最高。

因此我國人力資源已面臨空前之挑戰，國內受到少子女化、高齡化、勞動力結構轉變；高等教育大幅擴增、產學落差嚴重；國際人才競逐，人才流失危機；產業及經濟發展易受國際景氣波動，產業結構亟需調整以及勞動參與率偏低等影響。國際環境間又受到全球化、國際經濟成長降溫(歐債危機)、創新經濟時代、各國優渥誘因延攬人才等因素牽動，使得勞動部門必須開始投入青年職業訓練，期協助初次求職之青年順利轉銜，同時協助提升青年就業力，以適應就業市場之發展，順利與就業市場的接軌，爰於2008年訂定「青年人才培訓深耕方案」，透過產學合作平臺，提供需求導向之各項青年職業訓練計畫，掌握青年就業及尋職黃金期，促進就業。此外，透過青年人才之培訓，讓我國青年勞動力的素質有效提升及運用，因應產業環境挑戰之同時，也提升國家競爭力。

## 二、本方案扮演角色

2008年適逢金融海嘯，依據行政院主計處「人力運用調查」及行政院青年輔導委員會「大專年就業力現況調查」等結果，企業雇主認為青年應具備之就業能力前五項為穩定度及抗壓性（70%）、良好個人工作態度（65%）、強烈的學習意願與高度可塑性(48%)、專業知識與技術(41%)及發掘問題與表達溝通能力(40%)。另青年曾經離職或轉職，最主要的五個原因分別是「薪資福利不符合期望」（44.7%）、「沒有學習成長空間」（35.7%）、「升遷管道不佳」（27.8%）、「不適應工作環境」（26.0%）、「不適應工作內容」（25.3%），因此，本方案角色主要以協助青年在就業上所遭遇之下列限制：

### (一) 學用落差，就業能力不足

由於「萬般皆下品，唯有讀書高」的觀念難以打破，大學錄取率已接近100%，每年約30萬名大專以上畢業生走出校園，供過於求的商管類或較為冷門科系的學生，往往面臨畢業即失業的窘境。依據行政院主計處100年「人力運用調查」，青年失業者找尋工作過程中困難主要原因，以技術不合所占比率最高（50.29%），因此，培養跨領域能力為提高青年求職優勢之重要手段。

### (二) 對就業市場迷思，工作態度不夠積極

青年由於認知不足導致個人對於產業趨勢及職業世界之瞭解出現偏差或刻板印象，進而影響其面對特定職業與職場時之工作態度與觀念，例如過高的期望薪資、對工作內容過度主見等。另剛畢業的青年對就業資訊掌握不足，往往因要求較高的勞動條件或自覺工作內容與興趣不合而頻繁轉換工作，或因工作機會訊息不流通，而發生摩擦性失業，摩擦性失業雖係轉換或找尋工作之際所導致的暫時性失

業，但對於剛在勞動市場起步的青年而言，將對日後的職業生涯發展產生不利的影響。

### (三) 青年工作經驗不足

2011年青年平均失業週數19.75週，近3年來已有逐漸降低之趨勢，青年平均失業週期相較其他年齡層為低，顯見青年較其他年齡層容易就業。但再究失業主要原因多為初次尋職者及對原有工作不滿意，且大學及以上學歷之青年失業週期較高，接近整體失業週期。因此青年受教年限延長，甚少接觸勞動市場，加上工作經驗及對工作認識不足，導致尋職不易之情形仍非常嚴重。

## 三、本方案規劃理念與原則

針對青年發展需求及其特質，引進聯合國於世界青年日大會提出應協助青年發展「4Es」：就業能力(Employability)、提供機會平等(Equal Opportunities)、培養創業家精神(Entrepreneurship)、創造就業機會(Employment Creation) 之理念，加強對青年就業能力、培養其正向職業精神，同時創造有利青年就業之訓練計畫，並給予青年充分之職場資訊及知識，主要規劃原則為：

### (一) 需求導向、區域運籌原則

透過本局所屬職業訓練中心，結合服務轄區內產業用人需求，透過產學訓合作平臺，以需求導向思考，訂定訓練課程及職場體驗計畫，加強青年就業能力。

### (二) 核心職能及職涯輔導機制導入原則

於訓練計畫中導入共通核心職能課程，同時整合公、私部門職涯輔導資源，於受訓階段導入職涯輔導機制並結訓後給予就業推介服務。

### (三) 安心參訓、優先僱用原則

透過見習津貼及雇主優先僱用承諾之設計，使參訓青年安心參訓，同時有利青年訓後順利就業。

## 四、策略

為解決時下青年就業困難之個人或環境面問題，青年人才培訓深耕方案從建構產學訓合作平臺、青年發展階段所需培養之能力及相關輔助措施等面向切入，期望培植優質的青年人力資本。

### (一) 建構產學訓合作平臺，整合訓練及教育資源，提供國中以上青年長期培育計畫

1. 雙軌訓練旗艦計畫：與教育部所訂學制接軌，針對國中畢業最缺乏職業能力(含知識能力、職業知能及技能)之青年，由學校進行學科教育，事業單位負責工作崗位訓練，培訓理論與實務兼備及契合企業需求之優質專業技術人力，訓練期間最短2年、最長可達4年。青年結訓後除取得高職、二專、四技或二技文憑，並可豐富工作經驗，提升其就業能力。
2. 以職訓中心為資源整合及訓練提供者，發展產學訓合作訓練：運用高職及大專學制，彈性實施教育及訓練。由職訓中心提供專業技術養成訓練讓青年參訓，學員於日間、夜間或例假日持續接受一般學科教育，並安排日間至事業單位實習。訓練期間最短3年、最長7年，訓練後期由事業單位正式僱用。

### (二) 重視青年發展階段，透過區域運籌，建立各項需求導向之訓練計畫

1. 針對在校青年：辦理「補助大專校院辦理就業學程計畫」，針對具有基礎知識能力，但缺乏職業知能之畢業前2年大專校院學生，補助大專校院辦理就業學程，引進業界專業人士開設業界實務課程、辦理共通核心職能課程及職場體驗，以促進大專青年培養共通核心職能、跨領域能力、職涯規劃能力及實務經驗。
2. 針對離校青年：辦理「青年就業旗艦計畫」，針對15歲至29歲缺乏工作經驗或專業技能之青年，由本會職訓局所屬職訓中心與訓練單位，依據產業用人單位需求，提供實體專班訓練及工作崗位訓練，以協助青年順利就業。

## 五、成效

| 計畫名稱 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012(1-9) | 合計（人） |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 補助大專校院辦理就業學程計畫 | 25,531 | 29,650 | 26,758 | 21,247 | 11,841 | 115,027 |
| 雙軌訓練旗艦計畫 | 3,793 | 4,818 | 4,971 | 5,226 | 3,648 | 22,456 |
| 產學訓合作計畫 | 472 | 763 | 992 | 1,087 | 1,119 | 4,433 |
| 青年就業旗艦計畫 | – | 1,014 | 1,726 | 2,231 | 4,060 | 9,031 |
| 合計（人） | 29,796 | 36,245 | 34,447 | 29,791 | 34,270 | 164,549 |

註：本表為2008年至2012年9月各計畫執行人數

## 六、展望

### (一) 發展青年職業訓練新模式

#### 1. 試辦補助企業結合大專校院辦理就業學程計畫

現行補助大專校院辦理就業學程計畫係由學校提具訓練計畫書，課程依據產業趨勢，透過校內課程審查委員會或邀請事業單位共同規劃訓練課程而產生，但實務上並非所有學校之課程規劃過程皆邀請業界研定。因此，為使學校課程能真實對應產業需求，將補助對象改為企業，由企業提案並與學校共同規劃所需課程，企業亦可提早至學校選才，學生畢業後能直接至企業工作，以達學校與職場銜接之目標。

#### 2. 擴大辦理共通核心職能課程

為協助大專校院在校學生(大一起)能及早具備就業所需之核心職能，將補助大專校院獨立辦理共通核心職能課程，大專校院依公告之課程大綱及時數辦理該課程，學校可自行結合學分及外加其他有助於學生職涯發展相關學習課程之時數辦理。

#### 3. 師徒制訓練模式

為提升青年技術能力，並傳承產業專業技藝及經驗，推動「青年出師計畫」(暫定)，期透過

經驗豐富的資深師傅帶領參訓青年學習技能，並藉由師徒緊密之教導互動，幫助徒弟從實務環境中建構職涯發展能力，以促進青年就業。

### (二) 強化職涯輔導及就業服務之結合

本方案規劃之初，即將整合公、私部門職涯輔導資源，於受訓階段導入職涯輔導機制並結訓後給予就業推介服務之元素納入，但各計畫之結合程度仍然過低，未來組改後，勞動力發展署所轄5分署依轄區內高中職、大專校院各級學校之需求，將以勞務採購方式提供轄區學校、就業服務站駐點之職涯諮詢服務，並結合專業產業團體，對教師、家長進行系列產業世界介紹。因此未來青年人才培訓深耕方案項下各計畫，皆將續朝職涯及就業服務方向整合發展努力。

# 職業訓練

- 澳洲職能制度介紹
- 產業人才培訓據點建置對勞動力提升之效益
- 公共職業訓練機構提升職業訓練品質之可行作為
  --以桃園職業訓練中心為例
- 因應貿易自由化衝擊協助事業單位人才培訓

# 澳洲職能制度介紹

黃俐文/職訓局職能標準規劃推動辦公室科長

## 壹、前言

為維持全球市場競爭力，各國政府及企業領袖深刻體悟到優良的人力資源為國家與企業組織之致勝關鍵，唯有有效率的知識體系方能提高生產力，進而達成組織目標。顯然，訓練是提升組織人力資源品質方式之一，期藉由員工素質提升，強化競爭力，改善經營績效。因此，訓練必須要確實對組織績效有貢獻，才不致流於形式、浪費資源。

澳洲發展職業教育訓練(VET)架構已逾15年，在職能的規劃與推動上有相當的經驗，數百萬人仰賴職業教育訓練(VET)體系來取得所需訓練及技能，讓自己發揮潛能，貢獻澳洲的生產效能及經濟成長。其特色為單一的全國性學歷資格架構，透過類似臺灣職業訓練學分採認的制度，有效整合教育與訓練體系，讓教育與訓練體系的資歷相互承認，使成人教育更加彈性；且具備完整訓練套件，包含職能描述、職能要求、訓練基準與評估原則及相關職業之職能運用組合，其內容係由各業產業技能委員會在全國技能委員會的指導與整合下訂定。同時由於各業技能是為企業主導的委員會，因此所訂定的訓練套件必定為企業主認可之職能，確立之訓練套件的市場價值。

這兩年來，澳洲聯邦政府更大刀闊斧地改革其職業教育訓練(VET)部門，以增加效率，並且有效培養出能夠真正符合快速變動的產業需求的人力。除了大幅進行組織變革外，從2008-09年到2010-11年這三年間，澳洲聯邦政府在職業教育訓練(VET)上的投資金額高達111億澳幣，其中7.1億澳幣投入基礎建設，讓全澳洲各地數以百計的訓練設施更為先進、現代化；而今年的政府預算中也提出「打造新世代勞動力」計畫，預計未來6年將投入30億澳幣於各項技能培養計畫，有助於確保澳洲各產業獲得所需之技術勞力，且預計有機會接受職業訓練、經由就業擴展人生機會的人數將創新高。

## 貳、澳洲職能制度之介紹

澳大利亞完整的職能制度，規範了該國的職業教育與訓練（vocational education and training, VET） 內涵，也促進了職業教育與訓練品質的提升。審視澳大利亞的職能制度，可發現其包含四大核心系統：

**一、澳洲學歷資格架構**

**二、訓練套件**

**三、訓練提供體系**

**四、品質保證系統**

### 一、澳洲學歷資格架構

澳洲學歷資格架構[1]（The Australian qualifications Framework, AQF）係澳洲中等教育後期學校、職業教育與訓練及高等教育部門間全國性資格認可與轉換的單一且全國一致性的架構。這個架構於1995年開始推行，2000 年起於澳洲各州及領地全面實施，成為澳洲教育與訓練體系的基礎。其主要功能為：

1、 提供義務教育後之教育成果的全國一致性的認可標準。

2、 透過對於先前學習經驗的承認 (recognition of prior learning)擴展協助個人在教育與訓練部門之內或部門之間以及勞動市場之間更具彈性流動的進路。

3、 使教育訓練提供者、雇主與受僱者、個人及相關利益團體的條件與要求能整合並一致化

4、 提供適於教育與訓練多元目標的彈性。

5、 經由改善對資格的取得及成就的認定，鼓勵個人透過教育與訓練達到自我發展並促進終身學習。

6、 藉由符合工作要求及職業需要的資格，鼓勵提供更多及品質更好的職業教育與訓練，以利國家經濟發展。

7、 促進澳洲授與的學歷資格得到全國及國際性的認可AQF為規範澳洲教育與訓練資格的全國性政策，其將產出自各種教育與訓練的學歷資格整合為單一的架構體系。AQF依照學習成果的複雜度與深度，將學歷資格分為十級，第一級複雜度最低，第十級最高。各層級的學習成果明確的定義出該層級畢業生應具備的知識、技能及應用這些知識技能的能力。各層級的學歷資格名稱如圖1及表1所示。

由立案訓練機構（Registered Training Organization, RTO） 所提供的各項訓練套裝課程與其他認證課程，可使學生取得一至四級證書 （Level 1-4） 、專科文憑與進階專科文憑(Level 6） ，以及職業研究證書與職業研究文憑(Level 8) 學歷資格。由高等教育機構提供的課程，可讓學生取得Level 7（學士學位）、Level 8、Level 9（學士學位）及Level 10（學士學位）學歷(見表一)。訓練機構提供的學歷資格與工作職稱之對照如表2所示。

▲ 圖 1：澳洲學歷資格架構之學歷資格層級及名稱

1. 本文澳洲學歷資格架構內容參考節錄於澳洲學歷資格架構官方網站；www.aqf.edu.au

表一、AQF學歷資格層級及名稱

| 層級 (Level) | 學歷資格名稱 (Qualification Title) | 提供的學習機構 |
|---|---|---|
| 1 | 第一級證書 | 職業教育與訓練機構 |
| 2 | 第二級證書 | 職業教育與訓練機構 |
| 3 | 第三級證書 | 職業教育與訓練機構 |
| 4 | 第四級證書 | 職業教育與訓練機構 |
| 5 | 文憑 | 職業教育與訓練機構 |
| 6 | 高級文憑、副學士 | 職業教育與訓練機構 |
| 7 | 學士 | 高等教育機構 |
| 8 | 職業研究所文憑、研究所文憑<br>職業研究所證書、研究所證書 | 職業教育與訓練機構<br>高等教育機構 |
| 9 | 碩士 | 高等教育機構 |
| 10 | 博士 | 高等教育機構 |

表二、訓練機構提供的學歷資格及其相對應的工作職稱

| 層級 | 學歷資格名稱 | 相當的工作職稱 |
|---|---|---|
| 1 | 第一級證書 | 助理 |
| 2 | 第二級證書 | 技術工 |
| 3 | 第三級證書 | 專員 |
| 4 | 第四級證書 | 初階主管 |
| 5 | 文憑 | 經理 |
| 6 | 高級文憑、副學士 | 老闆/經理 |

澳洲教育體系支援不同等級學歷資格或不同領域訓練彼此連結，並融合教育與就業，同時也鼓勵不同體系之間的連結。不同學歷資格之間的轉換連結是依據澳洲學歷資格架構所擬定的學歷資格途徑政策。各式各樣的途徑讓個人得以在學校、立案研究機構、大學或職場的訓練進行轉換。

職業教育與訓練體系極富彈性，提供學生下列各種管道取得澳洲學歷資格架構中的學歷資格：

1、在學校、職場或訓練機構受訓

2、遠距教學

3、學徒制課程 (apprenticeship or traineeship)

4、過往資歷認可 (Recognition of Prior Learning, RPL)

## 二、訓練套件

澳洲訓練套件係根據職能標準(Competency standards )。職能標準描述個人能符合產業要求水準來執行其工作所需的知識與技能。一個職能單元的陳述，包括：

1、職場專業知能

2、語言、閱讀及算數能力

3、職場安全與保健知能

4、其他知能

職能標準由各產業的技能委員會邀集專家學者來訂定。產業技能委員會(Industry skills councils, ISC) 受澳洲政府資助，由獨立、以產業為重主的董事會管理。目前共有十一個產業技能委員會，負責集合產業、學者及政府來發展產業所需的職能、訓練套件、勞動力培訓及對政府與企業界提供技能需求之產業情報和諮詢。

訓練套件(Training Packages)為根據產業界的需求，以職能標準為基礎，由產業技能委員會所發展出來，供全國已立案的職業教育與訓練機構據以提供教育與訓練的文件；至2012年前共建立203個訓練套件，目前70個訓練套件仍廣泛被業界應用，其中包含1731個資歷、19969個職能單元，以及1007種技能。訓練套件是一套全國公認的標準及資格的組合，用以認可及評定個人在某一特定產業、部門或企業的技術。訓練套件描述個人在工作職場能有良好表現所必須具有的技術和知識，內容並不在描述個人應該如何被訓練，或是要使用何種評量方法。訓練機構唯有根據訓練套件規定的內容授課，學生完成該課程並經評量合於要求，才能被授予某一學歷資格。

訓練套件的內容包含需認可的核心內容部分及無須認可的選擇性補充內容兩大部分：

1、認可內容部分(Endorsed component)

2、職能標準(Competency standards )

3、學歷資格(National qualifications)

4、評量指引(Assessment guidelines)

非認可之選擇性補充內容部分：

1、學習策略(Learning strategies)

2、評量資源(Assessment resources)

3、專業發展建議(Professional development advices)

## 三、訓練提供體系

澳洲全國立案訓練機構近五千家，包括技術與進修教育機構、其他公立訓練單位、民營訓練單位、企業內及職場訓練機構。立案訓練機構提供澳洲資歷架構認證課程，部分立案訓練機構亦為高等教育單位，故可提供副學士學位或學士學位等高等教育證書。

### 1、公立立案訓練機構

公立立案訓練機構包括技術與進修教育機構(TAFE)、學院及各種專業機構，有些學校與大學亦為公立立案訓練機構。技術與進修教育機構為澳洲最大職業教育與訓練單位，由州／領地政府經營管理，部分技術與進修教育機構附屬於大學之下。技術與進修教育機構在校內與職場均提供完善課程，一年通常有二或三學期，教學內容是依據訓練套件或認證課程設計，均經由澳洲技能品質管理局或省／領地訓練單位認證。

### 2、私立立案訓練機構

私立立案訓練機構名稱可能包括學院、學校或機構，有些商業或產業協會亦為立案訓練機構，常見課程領域包括商業、電腦、餐飲管理、觀光。部分私立立案訓練機構僅提供評量服務，不提供教育或訓練課程，服務對象為提供在職訓練的雇主，或是打算評量員工技能的雇主。

### 3、成人與社區立案訓練機構

成人與社區立案訓練機構包括消防局、醫院等大型公共服務組織；大型慈善單位、

體育組織等社區服務組織；長期提供成人社區教育的組織，例如成人移民教育中心、成人教育中心、夜間與社區學院、勞工教育機構。

### 4、職場職業教育與訓練

職場可能邀請立案訓練機構為員工規劃課程，有些公司的訓練部門也可能身兼立案訓練機構，通常稱為企業立案訓練機構。職場訓練可依據雇主與員工需求，量身訂做訓練課程，讓全職員工有機會學習，多年職場經驗亦可獲認證。若立案訓練機構亦提供訓練教學及評量，員工也可能獲得國家證書。

## 四、品質保證系統：澳洲訓練品質架構(AQTF)

澳洲訓練品質架構[2](Australian Quality Training Framework, AQTF)是一套全國性認可的標準，用以確保澳洲職業教育與訓練的全國一致性、高品質的訓練與品質保證的制度。最新一版的AQTF 2010是自2010年的7月1日開始生效實施。澳洲訓練品質架構(AQTF)主要內容為：

**1、提供培訓機構的立案標準**

**2、提供在各省與各領地負責管理、認證培訓課程的機構所須遵循的標準**

**3、提供科目教學與評估的標準**

**4、提供行政系統的標準**

2011全國職業教育與訓練法案 (The National Vocational Education and Training Regulator Act 2011)導入職業教育與訓練品質架構(VET Quality Framework ) 做為保持VET高品質與一致性的基礎。該法案授權澳洲技能品質管理局(ASQA)成為查核與確保訓練品質的法定機構。

職業教育與訓練是由立案訓練機構提供，一般也只有立案訓練機構，才可核發全國採認的證書或訓練證明。在2011年之前，立案訓練機構須向兩個單位登記，並接受品質查核，一為省／領地登記單位，二為「國家稽核與註冊局」。後來各省及領地(維多利亞省與西澳省除外)將其管理權轉交給中央政府，便由「澳洲技能品質管理局」(Australian Skills Quality Authority, ASQA)負責相關事務；維多利亞省與西澳省依據現行法律要求，仍由省立註冊單位負責管理只在省內營運的立案訓練機構，兩省的立案訓練機構若跨省／領地營運，或是開放國際學生就讀職業教育與訓練課程，則受澳洲技能品質管理局之下的「2000年海外學生教育服務法」管轄。

機構要申請成為立案的訓練機構(Registered Training Organization, RTO)，需要經過嚴格的評估程序。相關的評估程序見澳洲訓練品質架構(AQTF)2010年版。各立案訓練機構至少每五年接受一次評鑑，若未通過評鑑，可能被要求停止開授某些課程或完全取消機構的立案。未經評鑑通過的機構授予之學歷資格及證照將不被政府以及業界採認。

## 參、結語

整體來說，澳洲政府與產業界對於澳洲人才的發展與勞動力的提升不僅方向一致，且在制度的主導下通力合作。澳洲技職教育以澳洲政府主導的澳洲品質訓練架構(AQTF)為框架，結合各產業技術委員會(Industry Skills Council)所發展出來的訓練套件(Training Package)，以及5000多個註冊訓練機構(RTOs)(其中包含62個公立技術專科學校(TAFE))，共同打造職業技術人才培育的完整體系。在此體系之下，政府和產業、工會、訓練機構等單位共同發展出各職位之職能架構，提供各訓練單位課程指導標準，並依此標準訓練出確實符合業界所需之人力。

臺灣面臨嚴峻的經濟挑戰，產業缺工，加上學用落差問題日益嫌重，急需設法建置產業職能基準[3]有效連結學校教育與就業市場需求，同時透過產業職能基準的建置與應用，增加職業訓練的有效性，協助產業發展。儘管臺澳兩國的教育及訓練體系結構並不相同，然而澳洲的經驗仍值得我國推動產業職能基準發展與應用之參考，建立一套富彈性、符合我國產業需求的職能基準架構。

依產業創新條例第18條規定，未來各中央目的事業主管機關於產業職能基準的訂定上，其功能近似於本文中提及的澳洲產業技能委員會(ISC)，扮演產業人才培育推動之重要角色，並依產業發展需要，訂定產業人才職能基準及核發能力鑑定證明。雖然我國發展產業人才職能基準與核發能力檢定證書等皆為各目的事業主管機關職責所在，然而依職業訓練法第4條之1規定，勞委會(組織改組後改制為勞動部)於職能基準議題上扮演資訊整合的角色。故為了順利協調整合各中央目的事業主管機關訂定的產業職能基準，並推動民間有效應用，似可參考澳洲政府建立一套品質管理的機制，擬訂定職能基準發展規範，協助各中央目的事業主管機關與產業界使用一致之職能表達與分級方式，以利推廣應用，同時建立職能訓練的機構管理規範以確保職能訓練實施與能力證明核發的品質。

從澳洲政府的經驗告訴我們，職能基準的建立與發展的成功，關鍵因素除了政府的支持外，在於產業部門的積極參與、定期檢視以及有效的職能品質管理機制等三大要項，未來我國推動職能基準的發展與應用時應特別注意產業與就業之連結，並推動職能訓練與訓練品質保證系統，以發展我國人才培育產業，並使人才發展符勞動市場需求，並與國際接軌，推升臺灣成為亞洲人才發展之中樞。

2.本文澳洲訓練品質架構內容參考節錄於澳洲訓練品質架構官方網站：www.asqa.gov.au

3. 我國稱職能標準為學界、人力資源界所慣用之通稱，非法定或標準化之名稱。其意旨將特定人力資源或對應於某類職務(職責及任務)所需之知識、技巧、態度或其他特質等能力組合之內涵予以明確具體規格化，為各該特定類別的職能標準；而產業職能基準，則首見於產業創新條例第18條，乃由中央目的事業主管機關因應產業發展所需訂定。復個別企業亦可自行發展訂定的私領域產業職能基準。故不同職能的領域、廣度及深度、層次不一，屬於因應市場動態需求而生的職能內涵，並非所有職能均需要國家介入強制性管理，予以高度正式化的資格採認。

# 產業人才培訓據點建置對勞動力提升之效益

楊子誼/中區職業訓練中心股長

## 緣起

為了彌補公立職業訓練機構訓練容量的不足，及活化職業訓練職種與課程多樣性，職訓局所屬各職訓中心自92年起以委外、補助或合作訓練等方式，結合民間場地、設備、師資及行政等訓練資源，共同辦理職業訓練課程，希望透過外部訓練資源活用，擴充職業訓練職類與容量，來協助失業勞工提升就業技能，重返就業市場；並可即時提供各領域產業經營發展所需適質適量之人才，進而達到勞動力運用、提升、發展之效益。

但是觀察各區職訓中心所委託民間訓練機構辦理職業訓練課程的方式多採單班委託方式辦理，訓練計畫與課程之效益無法有效連貫，民間訓練機構也因為委託作業頻仍、開班之確定性無法掌控，對投資訓練設備的意願不高，無法發揮其專長領域之專業訓練能力及資源建置。

所以，為了能滿足產業技術創新升級、拓展經營版圖專業人才需求，規劃辦理符合產業與勞工職涯規劃之整體性、系統性及在地性勞動力發展與職能提升課程，尋求具特定產業訓練專長之訓練機構，藉由長期委託之方式，提升其對於該特定領域訓練設備投資意願，並借重其訓練資源整合能力，來深化其訓練之專業性與專精性，同時透過辦理產業論壇，及人才職能缺口分析、就業促進講座、職業探索與職涯諮詢等周邊配套式服務，以建立公立職訓中心外，辦理產業專業人才訓練及勞工尋求一個特定產業系統化、專業化資訊提供、訓練及就業整合式服務之資源與據點。

## 產業之選擇

101年首次辦理培訓據點之產業選擇評估，經蒐集產業資訊並訪談相關部門、工商團體後，以規劃具中部產業聚落性及國際發展性之「精密機械產業」、「製鞋產業」及「自行車暨車輛零組件產業」等三產業作為首次試辦，以下分別就各產業略述：

### ● 精密機械產業

機械產業為工業之母，亦為工業強國必備的產業，一向被視為一個國家工業化程度的指標。臺灣機械產業逐年成長，99年產值為新臺幣8,600億，100年產值更上看新臺幣9,600億，約占臺灣整體製造業11-12%，未來將成為臺灣第3兆元產值的重要產業；而其從業人數為47萬人，更占了就業人口18%。過去數十年來機械產業的發展，除了從傳統的製造與產業設備，逐漸發展成更精密、更自動化的製造技術與更高階的產業設備之外，也提升技術對應到光電、半導體等新興產業的需求；尤其未來因應全球化、客製化、綠色環保的發展趨勢，對於精密製造技術的需求更是殷切，並且需建立國內的自主研發能力。

臺灣機密機械產業最大特色為眾多中小企業廠商群聚在一起所建構出的完整中衛體系，尤其在中部地區形成獨特的群聚產業鏈，周邊匯集研發機構、大專院校及工業區，相關零組件供應及各種生產加工支援都在一小時車程範圍內，協力網絡綿密完整，具充分彈性與效率，靠著徹底的專業分工，從鑄造、零組件製造、加工到運送，均有配合的協力廠商支援，使得中心母廠不用耗費巨資購置生產設備，即可自行完成工具機的組裝。這樣獨特中衛體系所發揮的生產效率與彈性，是生產競爭力上的一大優勢，非歐、美、日等國單一工具機大廠所能企及。100年5月份的商業周刊，更以「影響全世界的60公里-大肚山下的黃金縱谷」為題，深入剖析中部精密機械產業，一條沿著臺中大肚山臺地，長約60公里藏著一千多家精密機械、上萬家的下游供應商，是臺灣的精密機械黃金縱谷，就業人口超過30萬人，年產值9,000億，全世界只有這個地方，能在短短距離內，解決全球許多高科技產品所有挑剔的要求，都要仰賴他們的技術和彈性。

這條全球獨有的精密機械黃金走廊，全

球許多新興產品相關重要零組件及其加工設備在此生產，出口產值接連超越韓國、義大利成為全球第三大的工具機出口國，為往前追趕頂尖日本、德國，擺脫大陸意圖複製臺灣的精密機械產業聚落模式的追趕，人才將是這場挑戰最大的武器。提升精密機械產業之國際競爭力及加速產業升級，與產業界聯手合作，協助業者吸引青年學子投入精密機械產業，根據經濟部2011 年「機械產業專業人力供需調查報告」分析指出，精密機械產業人力需求大於供給，推估至2013 年皆呈現人力極為不足的現象，亟需適質適量之專業人力投入。

## ● 製鞋產業

製鞋產業在我國經濟發展過程中，有其不可磨滅的貢獻，雖然因為隨著臺幣升值與工資上漲壓力等環境的丕變，中、低價位鞋品在國內生產成本提高，在國際市場中難以和其他東南亞或大陸等擁有較廉價勞工的地區競爭，以臺灣為主要製鞋基地的廠商大幅減少。但憑藉部分製鞋廠商採取「臺灣研發、海外生產」的經營理念，及品牌運籌全球化的發展趨勢，製鞋產業除需掌握臺灣本身所累積的生產技術及管理能力、運用海外充沛的勞動力及土地資源外，並積極運用臺灣資訊科技的優勢，建構企業電子化產銷及管理系統，一方面與國際品牌發展成為緊密的伙伴關係，另方面亦可發展自有通路及品牌，未來臺灣鞋業必將繼續掌握設計研發與接單業務，成為國際鞋類市場之研發設計及營運中心。

就國際化而言，許多國際品牌商皆以臺灣作為其主要的研發中心選擇，如Nike將其鞋類設計關鍵的研發及材（物）料部門設在臺中，並與寶成國際集團（全球第一大鞋品製造商）及豐泰企業股份有限公司（全球第二大鞋品製造商）合作設置研發中心；Reebok也在臺中大雅達聲企業股份有限公司廠區內設置研發中心；日本美津濃公司的材料開發試驗室及商品開發本部，原設在日本大阪，因臺灣中部製鞋業研發設計已成為產業聚落，該公司更把原屬於聯絡處層級的臺中據點，提升為臺灣分公司；行銷Puma運動鞋的西德彪馬、美商渥佛林國際、日商阿基里斯等也在臺灣有類似組織編制或部門，凸顯臺灣在鞋品的研發設計上，受國際極高的重視，與國際接軌程度甚深。

根據99年臺灣製鞋產業同業公會就其會員進行約訪與實地訪查資料顯示，目前以臺灣為製鞋基地的廠商約500餘家，主要分布於中部地區(40%)，以生產帆布鞋及運動鞋為主，大部分為外銷鞋廠，其次為南部地區(29%)及北部地區(29%)，南部地區為女鞋聚落，北部地區則以生產皮鞋及休閒鞋為主。且其普查501家國內鞋品製造廠，國內製鞋廠商目前呈現高齡化，41-60歲的員工約占64%，員工年資20年以上約占41%，可見產業人力斷層的問題非常嚴重；因應臺灣鞋業全球化布局發展，儘管生產製造可以仰賴海外員工，但管理方面，臺籍高階經理人年齡普遍已達46-55歲，造成35-45歲的中高階幹部大多數需仰賴外籍幹部，長期發展將使臺灣鞋業喪失核心競爭能力。提升製鞋產業之國際競爭力及加速產業升級，協助培育業者專業人才有其必要性，同時並可擴大專業技術人力之就業機會需求。

## ● 自行車暨車輛零組件產業類

結合環保、運動與休閒的自行車產業，已成為臺灣經濟發展利基之一，臺灣目前大多的成車廠皆具有車架開發能力，能以自有品牌接單方式生產製造，近年來車架發展趨勢朝向輕量化、功能化、耐用化發展。製作過程主要包括主裝配線、車架裝配及車輪裝配等三條配線所構成，而整體產業又可分為上、中、下游，中游零組件產業，係業者購買相關原料後加以生產，包括車架系統、傳動系統、車輪系統、制動系統等所需相關零件製造廠商，而自行車成車業再向其購買零組件，透過裝配線以生產並銷售成車。自行車相關產業業者在臺灣形成獨特的產業聚落，而這完整的產業鏈亦造就臺灣成為自行車製造王國。

臺灣自行車產業於2010年外銷量達507萬餘臺、出口值突破15億美元，創歷年新高紀錄，2011年亦有出口437萬餘臺、16.62億美元之成績，更致力研發、提升產品等級，及出口單價每臺平均價位從2010年296美元提高到2011年380美元，未來將持續朝向高值化邁進。為因應全球國際環境之變化，臺灣自行車成車廠與零件廠外移至大陸設廠生產的模式逐漸增多，業者運用當地低廉的勞工，進行兩岸分工的產銷模式，目前臺灣自行車的外銷量僅次於大陸，仍占世界第二大出口國家。

臺灣自行車產業廠商生產基地，主要分布在臺中市及彰化縣，產量前三大的成車廠為巨大(臺中市)、美利達(彰化縣)及愛地雅(臺中市)，核心成車廠都位於中部地區，也造成了零組件廠商也分布在這個地區，特別是在部分廠商生產線外移之後，這三家成車廠仍穩定接單生產，相對也使得中部地區的自行車產業得以維持及擴張。自行車產業雖屬勞力密集的傳統產業，但相關設計及零組件生產結合科技化，且產業分工專業化，成車廠與零組件廠各有所職，彼此緊密結合。在成車廠與零組件廠緊密配合的協力供應網絡下，使得自行車廠商主要仍群聚在中部地區。因此，群聚內部具有完整的成車與零組件供應網絡，及網絡成員間之互動學習也成為是臺灣自行車產業的競爭優勢。

隨著全球環保意識抬頭及因應時代潮流趨勢與變遷下，臺灣自行車業更與時俱進、不斷創新，將原始的人力勞動和具有綠色環保概念的新能源做集合，滿足現代人群趕時間、圖省力的目標並多方面發展，如紓緩交通與節能減碳，更在健康休閒、觀光旅遊、社交活動及時尚生活上，扮演越來越重要的角色，滿足不同人群對不同要求自行車的需求，另外「銀髮族」以電動三輪車代步也日漸盛行，電動自行車藉著環保與節省能源等點，也將成為21世紀市場新寵，臺灣自行車工業，從研發、生產到行銷均屬一流，發展電動車更具相當競爭優勢。未來臺灣自行車業除積極產製關鍵零組件並自創品牌外，更以自有技術轉移至多元化的發展，並轉型升級，使臺灣自行車業繼續創造領先流行趨勢。

## 辦理方式及委託辦理工作項目

就各別產業分別依政府採購法辦理公開徵求廠商辦理評選，分別由「逢甲大學」、「財團法人鞋類暨運動休閒科技研發中心」及「大葉大學」承辦三產業人才培訓據點，除各預期完成210、180及180訓練人次，並辦理項目如下：

### ● 專案管理

承辦單位設置一常設性人才培訓據點，供民眾、企業及民間團體洽詢產業人力與訓練需求，並指派專案負責人，及成立「工作小組」，負責計畫之推動。

### ● 建立產業人才培訓策略平臺

邀集產、學、研、訓單位及專家建置互動式的合作平臺，並利用說明會、座談、論壇、拜訪廠商、同業公會及其他增進產業互動等方式，提供產業發展現況、趨勢、人力現況、專業人力需求、關鍵職務、職務職階主要技能需求（職能基準）、職能缺口、產業專業人才適訓職業訓練課程及模式等資訊，並建置專屬網站，以整合育成、教學、技轉、研發與終身教育之能量與資源，落實深耕產業之目標。

由策略平臺建立關係及蒐集專業人才職訓需求，包括職務名稱(或工作內容)、應徵條件、需求技能、工作任務、工作產出績效或行為指標等，並針對所蒐集資料進行彙整與分析，據以規劃職業訓練課程，包含訓練目標、課程名稱、大綱、時數、師資資格遴選標準、參訓學員資格條件、訓練標準教材或大綱等資料，完成職務職能基準草稿，經由課程執行、學員工作崗位訓練、學員就業輔導、座談等驗證，以修正職務職能基準，以作為產業人力供需發展調查及職務職能基準報告書及後續規劃產業訓練課程之參據。

邀集中心及相關專家學者、事業單位及訓練學員等共同座談，透過座談會多方意見交流，了解訓練執行情形及各方應加強注意、協助事項，以提升訓練及計畫執行品質。

### ● 計畫推廣行銷

辦理企業及績優訓練單位觀摩活動：於計

畫執行期間、訓練期間或結訓後，邀請媒體、相關企業、事業單位及未就業之青年、失業者等進行課程參訪觀摩(或體驗)活動，以利創新計畫宣導及後續推動。

期末成果發表會暨檢討會議：辦理各訓練班次聯合結訓學員作品、成功案例發表分享等活動，並邀集專家學者、職訓中心、事業單位及訓練學員共同參與檢討會議，檢討本計畫執行過程改善建議，以作為後續計畫修訂作業之參據。

### ● 計畫執行績效報告

於年度結束內將本計畫各工作事項執行期間、參與對象、執行過程及績效…等各項資料彙整分析後，提出建議及檢討方案，製作成完整之計畫執行績效報告。

## 訓練課程

各據點承辦單位依據產業專業人力技能需求、職務職能基準草稿或職能缺口，結合事業單位共同研擬規劃整合不同屬性職類之多廣度訓練課程，或採同屬性職類之漸進式階梯訓練課程，或採產訓合作模式訓練課程等，以補充事業單位專業人才缺工問題，並協助失業民眾習得具備該產業中高階或專業人力職務之職業能力。「精密機械產業」計開辦機電整合技術應用(1班)、先進複合材料技術人才培訓(1班)、3C產品及模具結構設計培訓(1班)、機械產業國際貿易人才培訓(1班)、機械產品設計人才培訓(1班)、電腦輔助繪圖人才培訓(2班)、精密機械製造人才培訓(1班)等8個班次，另多軸加工技術培訓及電腦輔助精密機械人才培訓因初期參訓人數不足停班；「製鞋產業」開辦中高階儲備人才培訓(3班)、鞋面設計與縫製工藝技師培訓(1班)、鞋底結幫成型工藝技師培訓班(1班)、快速鞋品設計與開版技師培訓班(1班)等6個班次；「自行車暨車輛零組件產業」開辦自行車結構設計與精密製造工程師班(1班)、自行車工業材料暨電動馬達設計工程師班(1班)、自行車結構與精密製造班(3班)、車輛結構與精密製造班(1班)等6個班次，另自行車行銷廣告暨國際貿易實務班、自行車產品設計暨品牌行銷班及自行車產業管理暨電子商務班也因初期參訓人數不足停班。

## 效益及問題

改變以往採單一課程招標委託方式，訓練單位無法累積專長或資源之盲點，有計畫的協助區域內之訓練單位，逐步扎根於其專長訓練領域進而建立其周邊訓練資源。透過長期穩定合作關係之激勵，引導民間訓練機構對於職業訓練產業之相對投資與耕耘動機，期能逐步培植國內職業訓練產業，發展國家整體專業勞動力培育能量。

對於地區特色產業、國家策略型產業之整體性、專業性且切合產業需求之中高階專業人才訓練能量。兼顧國家經濟及在地產業發展需要，建立穩定且具特定產業深化、專業訓練能力與資源整合平臺，並兼具職訓諮詢、職業訓練、創業與就業輔導之整合性服務據點。透過特定產業專業訓練暨就業整合性服務據點之建立，提供該產業相關企業尋求合作之明確標竿與客製化服務方案。並協助勞工取得產業發展策略與職能需求之完整資訊，增加勞工職涯規劃、就業選擇與專業技能提升之勞動力發展服務據點。

不過，外界也有所疑惑，企業資產成本除了廠房、設備等有形資產外，人力資源亦是企業的無形資產，所以，人才培育應為企業本身應負之責任或政府部門應為之工作？如以人才為國家資本的概念下，政府部門對人才培育當然應負一定之責任，但是，以企業提升競爭力之目標，人才培育應屬經建部門、教育部門、青年部門或職訓部門之政策主軸？如以目前勞動政策為協助失業者職能提升以增進就業能力之目標，似乎就產業人才培育非職訓政策主軸，若以未來勞動部的勞動力提升的概念，提供產業高階人才培訓之工作，協助產業升級使其更具競爭力，以提供更多就業機會，將為未來主要策略。

另則，本項計劃初期，承訓單位雖竭盡所能透過各種管道辦理招生宣傳，惟各招生狀況不如預期，報名人數無法達到最低開班人數，致申請停辦；次之，報名人數雖已達到最低開班人數，惟部分有學經歷不適合報名者，除承訓單位有開班之考量，無法排除不適訓者。且訓練對象以產業專業人才為主，課程內容及訓後就業層面應較優於一般委外訓練，故招生對象有許多限制，如為期參訓學員具備基本專業知識，故限制學歷及畢業科系或者以經濟型對象為主(排除社會型)，易面臨民眾申訴就業歧視及招生不足之問題。反之，若不限制招生條件，於甄試時無法排除部分隱性無就業意願之參訓者或具多次參訓紀錄之職業學員。學員來源對象僅限受於失業民眾(職前訓練)？參訓者與受訓課程及未來就業關聯性也將需做進一步評估。

附記：各產業人才培訓據點網頁聯結
1. 精密機械產業：
逢甲大學　http://machine.extension.fcu.edu.tw/index.php
2. 製鞋產業：
財團法人鞋類暨運動休閒科技研發中心 http://ftc.bestmotion.com/
3. 自行車暨車輛零組件產業：
大葉大學　http://bike.dyu.edu.tw/

# 公共職業訓練機構提升職業訓練品質之可行作為
## --以桃園職業訓練中心為例

劉宏俊/桃園職業訓練中心輔導員

## 壹、前言

「職業訓練」依據教育部重編國語辭典[1]之定義為「指對於準備就業者，或已就業的新進人員或在職人員，施以各種技能、相關知識與工作態度的訓練」。行政院勞工委員會職業訓練局[2](以下簡稱職訓局)亦揭櫫職業訓練為「面對全球化的競爭，除了硬體的提升外，『人』是優勢競爭的最大資源，職訓局配合行政院產業發展指導方針，歷年來透過專精且具前瞻性的規劃，提供各類型態的計畫與訓練，無論是提供轉職發展第二專長的待業者職前訓練，辦理勞工進修的在職訓練，透過訓練資源的整合，建構了一套完整的職業訓練網絡」。

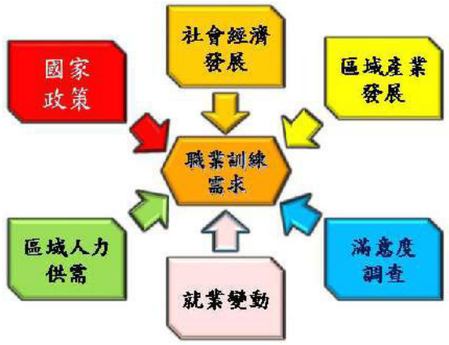
職業訓練之目的在於提供失業、待業民眾及在職勞工多元職業訓練課程，提升其工作技能(Skill)、專業知識(Knowledge)及態度行為（Behavior）以填補職場上之職能落差，達成永續就業之目的。職業訓練之成效優劣常以失業、待業民眾之訓後就業率及在職勞工之訓後工作表現提升程度作為考核依據。因此如何透過提升職業訓練品質、發揮職業訓練成效、達成職業訓練目的即為本文探討議題。

本文試以價值鏈管理[3]精神，以行政院勞工委員會職業訓練局桃園職業訓練中心(以下簡稱桃園職訓中心)為例，透過職業訓練價值鏈之建立、執行、管理及檢討創新為著眼點，經檢視、分析後，訂定提升職業訓練品質之可行作為並有效去執行與管理，期使達成提升訓練品質之目的。

## 貳、公共職業訓練機構辦理職業訓練現況說明-以桃園職訓中心自辦日間職前訓練為例

### 一、需求調查

桃園職訓中心自92年起，由單純的職業訓練辦理者角色，轉型為區域職訓運籌中心，積極成為桃、竹、苗地區職業訓練資源整合者、規劃購買者、績效評鑑者及諮詢推介者角色，並配合國家政策、社會經濟發展，辦理轄區資源盤點及訓練容量分析、掌握區域產業發展及人力供需與就業變動，以作為推動區域職業訓練職類規劃與辦理職業訓練之參據。




為瞭解轄區內就業市場現況及未來發展趨勢，每年辦理桃竹苗地區「產業人力供需調查」並建立「為民服務滿意度調查」機制，以問卷調查輔以電話訪問方式辦理轄區產業人力供需調查及為民服務滿意度調查，藉以掌握轄區勞動力供需及產業趨勢人才缺口，並導入社會對話機制，透過邀集勞、資、政、學多方對話，就轄區內職業訓練進行相關資訊與意見交流，作為日間職前訓練開班需求。

### 二、課程規劃

職業訓練課程之開辦，需符合職業訓練需求，並配搭訓練場地、機具、設備、授課師資、教學方法、教材、材料、經費及相關行政作業。桃園職訓中心每年8~9月期間，透過召開年度核心職業訓練職群[4]總體審查會議，進行通盤性綜合檢討，針對年度每班課程執行過程及成效逐一審視檢討，依據招生人數、報名人數、受訓人數、離退訓人數、結訓人數、訓後就業率、薪資之客觀數據及離退訓原因、課堂巡察紀錄、學員反應意見，輔以受訓學員對於課程規劃、授課師資、訓練機具設備之滿意度調查等相關資料，進行資料分析與檢討，針對成效不彰部分，擬具改善措施並回饋於次年度之課程規劃。

續由各職業訓練師或職群經營者擬定各別職業訓練計畫書，進行SWOT分析與產業市場調查分析、訓練場地、設備規劃分析、職能

1. 資料來源：教育部重編國語辭典修訂本線上查詢系統http://dict.revised.moe.edu.tw/。
2. 資料來源：職訓e網http://www.etraining.gov.tw/index.html。
3. 參考Michael Porter論述，以企業為其商品及服務創造更高附加價值所發展獨特的競爭優勢為例，透過分析其經營模式（流程），成為一系列的增值過程並做有效之管理。
4. 能源服務職群、物流服務職群、機電服務職群、機械服務職群、創意設計職群、建築設計職群、資訊服務職群、觀光休閒職群。

模型分析，針對分析結果進行學科、術科及師資、教材等規劃及後續就業輔導，再經由內、外部審查核定後，報經職訓局核備後始得辦理。

## 三、招生宣導至甄試放榜

日間職前年度課程規劃經職訓局核定後，依照「桃園職業訓練中心職前訓練作業流程」辦理相關事宜：

**(一) 招生宣導：**

1. 網路通路：課程資訊登錄於TIMS系統，公布於職訓e網、桃園職訓中心官方網頁及便利超商7-Eleven內ibon便利生活站。

2. 實體通路：紙本招生簡章展示於桃園職訓中心職訓諮詢專區、報名專區、桃竹苗區就業服務中心其及所屬各就業服務站、臺，更將觸角深入轄區內各縣市(市)政府、公所、大專院校、地政、戶政、里鄰長等處所。

3. 宣導活動：透過各種就業博覽會、徵才活動等設立招生專區。

**(二) 多元報名管道：**

網路、通訊、傳真、電話、24小時語音、現場、委託他人等各項多元報名方式，並於甄試前3日以手機簡訊通知甄試事宜。

**(三) 甄試：依據桃園職訓中心職前訓練甄試作業要點辦理**

1. 筆試(50%)：智力測驗[5]50%、基礎專業科目50%，並當日於考場公布筆試題目及標準答案。

2. 口試(50%)：參訓歷史25%、參訓身分15%、綜合適性評量[6]60%，口試評分表均公布於桃園職訓中心網站及甄試現場。

**(四) 放榜：錄取名單於甄試日起5個工作日內，個別通知並公告於桃園職訓中心網站，並比照國家考試提供成績複查。**

## 四、報到開訓至結訓輔導就業

5. 施測基礎專業科目，希望民眾於參加甄試前先行參考各專業科目相關資料，粗略了解訓練內容及訓後就業方向，確定符合訓練期望後再行參訓，避免參訓後因志趣不合而離訓或結訓後無就業意願，以提升訓練經費使用效能，達成降低離訓率及提高訓後就業率之目的。
6. 綜合適性評量包含敘述參加本次課程的動機、簡述個人性向及興趣、敘述報考職訓訓練課程內容、精神狀況、語言表達、就業目標與職訓課程關聯性、參訓期間或結訓後就業規劃。

**(一) 報到開訓：**

簽訂職業訓練契約書、發放學員手冊、介紹中心教室、餐廳、宿舍等整體環境並告知學員權利與義務、辦理職訓加保、訓練生活津貼申請等。

**(二) 受訓期間：**

1. 依據核定之課程及職業訓練計畫書對學員實以學、術科職業訓練。

2. 利用巡堂查課機制巡察教師授課及學員受訓情形，針對授課期間之異常狀態進行處理。

3. 成立學員輔導諮商室，聘任專業諮商師提供一對一之專業諮商服務。

**(三) 預聘制度：**

於學員受訓期間，由桃園職訓中心主任邀集就業服務機構之各就業服務站主管及外展服務人員共同參與開發預先聘任職缺，提供事業單位人力資源相關整合性服務，讓學員結訓即就業。

**(四)技能檢定及KSB認證：**

1. 專案檢定：依當年度專案技術士技能檢定工作計畫期程及簡章，辦理桃園職訓中心受訓學員之專案技能檢定。

2. KSB認證：針對尚未開辦技術士技能檢定之職類班別施以KSB認證制度，以提升學員的專業服務水平，增值專業服務態度及技巧的認證，評核指標如下表。

| Knowledge of Service：專業學科30% | Skills of Service：專業術科30% | Behavior of Service：專業服務行為40% |
|---|---|---|
| 管理知識 | 實務作業 | 服務技巧 |
| 資訊知識 | 技術士前測 | 服務態度 |
| 專業知識 | 資訊作業 | 人際溝通 |

**(五)結訓輔導就業：**

結合桃竹苗區就業服務中心辦理學員訓後就業媒合及創業服務資訊提供，並持續追蹤學員就業狀況達訓後一年，期使透過多元職訓達成積極促進就業之目標。

# 參、職業訓練價值鏈分析與管理

## 一、價值鍊定義

「價值鏈」依據維基百科[7]之定義又名價值鏈分析、價值鏈模型等。由麥可・波特（Michael Porter）在1985年，於《競爭優勢》一書中提出的。波特指出企業要發展獨特的競爭優勢，要為其商品及服務創造更高附加價值，商業策略是解構企業的經營模式（流程），成為一系列的增值過程，而此一連串的增值流程，就是「價值鏈」。

一般企業的價值鏈主要分為

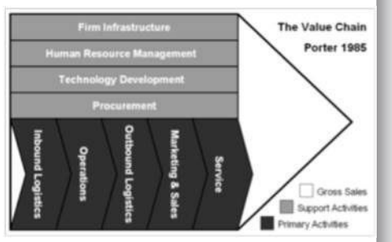
1. 主要活動，包括企業的核心生產與銷售程序。

(1) 進貨物流，即來料儲運，屬資源市場。

(2) 製造營運，即加工生產，屬製造商市場。

(3) 出貨物流，即成品儲運，屬中間商市場。

(4) 市場行銷，即市場營銷，屬消費者市場。




7. 資料來源：維基百科網址http://zh.wikipedia.org。

(5) 售後服務。

以上為產生價值的環節。

2. 支援活動，包括支援核心營運活動的其他活動，又稱共同運作環節。

(1) 企業基建，即企業基礎建設和組織建設。

(2) 人力資源管理。

(3) 技術發展，即技術研發。

(4) 採購，即採購管理。

以上活動利於資產評估，為輔助性增值環節。

## 二、建構價值鏈

本文試以一般企業價值鏈之概念，運用於建構、分析、管理職業訓練價值鏈，首先將桃園職訓中心模擬成一般企業經營：

1. 主要活動(即一般企業的核心生產與銷售程序)。

(1) 招收職訓學員(即企業之進貨物流、來料儲運)。

(2) 辦理職業訓練(即企業之製造營運、加工生產)。

(3) 預聘制度、就業媒合、創業協助(即企業之出貨物流、成品儲運)。

(4) 雇主滿意度調查(即企業之市場行銷，即市場營銷)。

(5) 學員訓後就業追蹤(即企業之售後服務)。

2. 支援活動[8](即企業之支援核心營運活動的其他活動)。

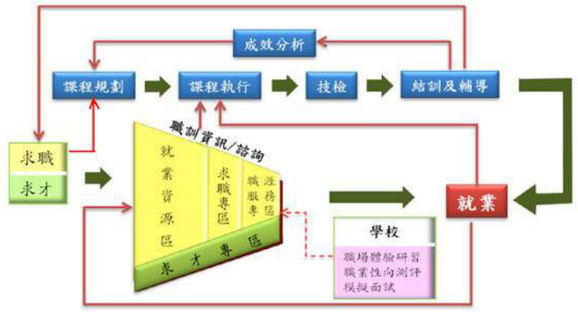
(1) 中心組織架構及訓練場地、設施之建置(即企業之基礎建設和組織建設)。

(2) 授課師資及行政人力資源(即企業之人力資源管理)。

(3) 教學內容專業性、教學方法合宜性、技能檢定(即企業之技術發展、技術研發)。

(4) 教材、材料之採購(即企業之採購、管理)。

3. 依桃園職訓中心之價值鏈分析，價值鏈內主要活動、支援活動包含職業訓練、技能檢定、就業服務及創業協助等，誠無法單以職業訓練中心之角色建構整體價值鏈，因此試以中央政府組織改造準勞動力發展署桃竹苗分署，建構勞動力發展及終身職涯價值鏈。




8. 支援活動含訓練場地、機具、設備、授課師資、教學方法、教材、材料、經費及相關行政作業等援職業訓練之所有活動內容。

## 三、 分析、管理價值鏈找出提升訓練品質之可行作法

透過分析價值鏈內之主要活動、支援活動，發現改善點、提出改善方案，期使提升訓練品質。

1. 分析主要活動：擇定1項。

(1) 辦理職業訓練：改善巡堂查課機制。

2. 分析支援活動：擇定2項。

(1) 授課師資及行政人力資源：運用及管理師資。

(2) 教材、材料之採購：運用及管理教材。

3. 提升訓練品質之可行作為：

(1) 建置系統化師資庫加以有效管理及運用

(2) 改善巡堂查課機制提升訓練品質

(3) 建置系統化教材庫加以有效管理及運用

# 肆、 提升職業訓練品質之可行作為-以桃園職訓中心為例

## 一、建置系統化師資庫加以有效管理及運用

### (一) 背景說明：

桃園職訓中心本(101)年自辦日間職前訓練、在職技術人員進修訓練及產訓合作訓練，共規劃89種班類別，190班期，計約4500受訓人次。

中心目前編制內授課師資僅6名(計5訓練師及1名助理研究員)，員額明顯不足，誠無法負荷目前規劃之自辦訓練課程，因此必須徵聘外聘師資。中心目前計有404位外聘師資，來自於產業界282人、學術教育界122人，數量龐大、管理困難，因此如果能系統化建置師資庫，加以有效運用及管理將可有助於提升訓練品質。

### (二) 外聘師資管理：建立師資庫並分階段落實管理機制。

1. 招募：

(1) 中心網站上設立「講師專區」[9]，披露招聘訊息。

(2) 不定期函文各學校、工(協)會、業界公司等徵聘師資。

(3) 將中心辦理課程、委外訓練等相關活動之優良師資，皆邀請納入外聘師資庫。

(4) 其他：採口碑行銷等方式進行招募。

2. 聘用師資：

(1) 由中心召開外聘師資審查會議，審查新進外聘師資並依其學經歷條件於規定內核定授課鐘點費。

(2) 每月定期召開師資審查會議，針對外聘資師授課情況總檢討，並針對不適任教師予以輔導或解除聘任。

3. 授課管理：

(1) 依外聘教師之專長及學經歷背景排定

9. 資料來源：桃園職業訓練中心網頁http://www.tyvtc.gov.tw。

適合之課程。

(2) 控管每月授課鐘點時數，依規定外聘師資每月授課時數不得超過80小時，並於開課前配課時落實。

(3) 利用巡堂查課機制巡察教師授課情形，針對授課期間之異常狀態進行處理。

4. 退場機制：

(1) 授課後由學員進行授課教師滿意度調查，未達80分者不予續聘。

(2) 針對不適任教師，經輔導後仍不適任者，解除其聘任。

5. 成立師資庫：

(1) 專人管理外聘師資資料，並依據個人資料保護法辦理。

(2) 依師資專業、教授課程及學經歷等建立數位化之師資庫。

### (三) 外聘師資運用

1. 提供授課服務：

(1) 依據師資庫內各內、外聘師資之專長，配合中心核心職群發展暨各職類特色排定。

2. 提供專業諮詢建議：

(1) 針對中心年度各職群、職類課程規劃，邀請具相關專長之外聘師資協助審查，並提供建議。

(2) 針對各職類課程所需之授課教材、機具設備，邀請具相關專長之外聘師資協助審查。

## 二、改善巡堂查課機制提升訓練品質

### (一) 背景說明：

桃園職訓中心依據職訓局訂定相關規定，排定工作人員辦理例行性巡堂查課，依開班數及查課人員數分配，每位查課同仁1年約分配查課4次，每次連續查訪5工作天，每工作天約花費4-6小時辦理現場巡堂查課，造成查課同仁除現有承辦業務外增加負擔甚重，且無法深度查訪學員，因此如何改善機制朝向減少排定查課人數、減輕人員負擔、增加查課次數及成效，將可有效提升訓練品質。

### (二) 巡堂查課機制：除例行查訪外增加書面查核及異常查訪機制。

1. 書面查核：書面檢核表單結合教學日誌內容，供各班級自我檢核，每日送交導師審閱陳判。

2. 現場查訪：

(1) 每周抽查：針對學員陳情紀錄、導師之書面查核內容由訓練品質承辦人員每周進行課堂抽查，並進行深度訪談，並將其意見反應至主管、列管至改善完成。

(2) 例行訪查：排定巡堂查課期程，進行例行性訪查，惟增加上開機制後將可減少同仁輪值訪查次數由1年4次減少至1年2次。

3. 異常訪查：依各班異常狀況回報情況，增加訪查次數，進行協助、輔導與列管至改善完成。

### (三) 訂定職業訓練巡堂查課服務手冊：

辦理巡堂查課行前訓練輔以服務手冊，讓

查課人員得以有效達成查課目的及效果。

## 三、建置系統化教材庫加以有效管理及運用

### (一) 背景說明

桃園職訓中心職業訓練授課教材可分為坊間書籍及授課教師自編教材，依據職業訓練計畫書內之課程規劃、課程大綱由實際授課教師協同職群經營者共同商議擇定出最符合該班別受訓學員之教材，惟涉及核心技術職類如能源服務職群、機電服務職群、機械服務職群、創意設計職群等部分艱澀專業之課程，坊間尚無適當書籍作為授課教材，均由授課教師自行編定，而中心編制內授課師資僅6名、外聘教師高達404位，如無法有效管理、運用自編教材，容因外聘教師之更換而導致授課教材銜接落差。

### (二) 建置系統化教材庫

1. 彙整蒐集教材：

(1) 選定教材：依據職業訓練計畫書，擇訂各授課科目之授課教材，選定坊間書籍或由授課教師自行編撰。

(2) 辦理採購：依政府採購法招標自編教材印刷及透過共同供應契約下訂採購坊間書籍(含電子書)。

(3) 保存管理：採「檔案室集中管理與樣本採納方進行管理」。

a. 自編教材：經獲編撰者授權同意下，留存紙本並加以掃描為電子檔。

b. 坊間教材：留存紙本及電子書光碟。

2. 實體教材庫運用及管理：

(1) 空間規劃：於中心綜合大樓3樓成立

實體教材庫(7mx8m，約17坪)。

(2) 分類準則：依據訓練職群、課程、年度分類，以檔案室方式分類歸存管理。

(3) 歸存年限：除重要文件及具留存價值之教材永久保存外，歸存最近5年內教材。

(4) 管理運用：開放需要之授課教師、學員內閱。

3. 雲端教材庫運用及管理：

(1) E化教材：自編教材於取得編撰者授權下，掃瞄為電子檔，並公布於雲端，輔以權限管理，提供授課教師及該班學員下載使用。

(2) E化課程：於取得授課教師授權下，進行課程錄影，於24小時內上傳至雲端，輔以權限管理，供請假學員或需課後再學習之學員線上閱覽，中心以能源服務職群之冷凍空調節能班、節能規劃師班、大樓機電空調節能班、綠色節能水電裝修實務班及機電服務職群之可程式控制工程師班為示範班別，視執行成效經檢討改善後再推廣至全面施行。

(3) IT化：中心獲列為IT（Information Technology）化示範中心，未來將配合勞動部勞動力發展署桃竹苗分署「建築物智能管理系統」之架構下持續發展雲端教材庫。

## 伍、結論

公共職業訓練機構由單純的職業訓練辦理者角色，轉型為區域職訓運籌中心，積極成為轄區內職業訓練資源整合者、規劃購買者、績效評鑑者及諮詢推介者角色，並配合國家政策、社會經濟發展，辦理轄區資源盤點及訓練容量分析、掌握區域產業發展及人力供需與就業變動，作為推動區域職業訓練職類規劃與辦理職業訓練之參據。發展迄今，更進一步蛻變提升為勞動力發展區域運籌營運中心，利用組織經營策略研討、整合運籌資源、掌握分析轄區職業訓練、技能檢定、就業服務實況並建立合作夥伴關係，提供轄區勞動者終身職涯服務，以達成勞動力提升、勞動力開發及勞動力運用之使命。

本文透過價值鏈分析管理之運用，建構勞動力發展及終身職涯價值鏈，並結合職業訓練活動流程，分析桃園職訓中心職業訓練現況模式(流程)，從影響組織績效與價值創造的所有活動內研擬3項改善活動之可行作為，以提升職業訓練品質。

(1) 建置系統化師資庫加以有效管理及運用。

(2) 改善巡堂查課機制提升訓練品質。

(3) 建置系統化教材庫加以有效管理及運用。

執行過程融入TTQS及PDCA作法，經由使用者滿意度調查，對於提升職業訓練品質已有初步成效，桃園職訓中心將持續改善、創新並以此模式推廣落實於每一項重要活動流程內，以發揮勞動力發展區域運籌營運中心之功能。

# 因應貿易自由化衝擊協助事業單位人才培訓

董效牧/職訓局訓練發展組業務促進員

## 一、前言

依據世界貿易組織（World Trade Organization，WTO）資料顯示，今（2012）年8月24日在萬那杜加入之後，會員國總數計有157個(註1)，已占全世界202個國家的75%以上(註2)。另國際貨幣基金（International Monetary Fund，INF）2012年4月17日數據顯示，各國已積極洽簽經濟合作協定(Economic Cooperation Agreement)，其中，洽簽「自由貿易協定」（Free Trade Agreement，FTA）或「經濟合作協議」（Economic Cooperation Agreement，ECA）共計338國，這當中於未來十年簽署生效的協定有238國，占總數約70%(註3)，顯示區域經濟整合帶來的貿易自由化已是當前趨勢。

我國為海島型的經濟體系，其經濟成長動能多來自於進出口貿易，係必然的發展方向。自2002年我國加入WTO後，已逐步朝向全球貿易自由化行列邁進。2011年與我國出口貿易總額最大宗國-中國大陸洽簽兩岸經濟合作架構協議(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)外，近來更積極與中美洲5國洽談簽定FTA、爭取進行臺星經濟夥伴協議（AS-TEP）、推動臺紐經濟合作協議ECA的談判、與東南亞各國(印度、印尼、菲律賓、泰國)洽簽ECA、與歐盟洽簽ECA、與美國重啟TIFA會議以及預備未來加入跨太平洋協定TPP等等(註4)，已逐步於全球經濟戰略，力求於全球產業分工鏈中占有一席之地，爭取我國出口利基，拓展我國事業單位貿易遠景，促進我國經貿投資國際化，提高產業國際競爭力。

隨著國與國之間商品、人才流動的便利，對勞動市場也帶來了新的變數，可能是機會，也許是挑戰，無論為何，均應把握契機及早做好萬全準備，以因應這波貿易自由化浪潮可能帶來的衝擊。

## 二、為因應貿易自由化衝擊，事業單位人才培訓的重要性

隨著貿易自由化程度逐漸提升，事業單位不僅與本國事業單位競爭，如何提升國際競爭力以面對全球事業單位嚴峻的挑戰，更是重要的課題。而提升事業單位競爭力重要關鍵之一，來自有好的人才。許南雄教授認為：人力資源之所以是機關組織最重要、最可貴的資產，即因為人的「可塑性」高，可用各種培育的方式，使員工由中下而成為中上或更優越之資質(註5)；另若松義人於所著「豐田成功學」一書中也提到：「製造產品就是在培育人才」、「先培育人才，再經營事業」，由此透露出一個成功的事業單位，員工的培育計劃的重要性(註6)。尤其現階段事業單位面對國際化、全球化的挑戰，加上網際網路的發達、電子產品的日新月異，資訊快速傳遞、知識技術不斷更新，事業單位與勞工朋友皆需不斷學習新的技能，以獲得符合潮流需求之國際競爭力。

面對全球化高度競爭的環境與貿易自由化程度與日俱增的經貿情勢，事業單位宜先屏除「降低勞動成本」以提升競爭力之傳統思維。成之約教授指出：影響事業單位與國家競爭力的兩要素為：「效率」與「附加價值」的提升。效率與附加價值的提升憑藉著具備技能與知識的人才與先進的機器設備，但機器不會思考，唯有人才能透過體力與智力的貢獻將機器設備與技術的功能發揮到極致。而在事業單位中，人的貢獻不是專指少數管理階層的智慧和心力，而是囊括由上自下所有員工知識與技能的發揮。任何員工一旦欠缺與時俱進的知識與技能時，效率和附加價值提升的目標自然無法達成，競爭力也自然大打折扣。(註7)因此，投資人才，才是因應環境快速變遷根本解決之道之一。

尤其在貿易自由化影響下，原本保護產業的關稅壁壘被打破，加上全球化加速了產品更新周期，企業若要在國際經貿戰爭中站穩腳步，需要具有良好國際觀、抗壓能力且善用資源整合能力，以及能夠與時俱進的人才。若要有好的人才，意味著企業應對人力資本投資需更加投注；另政府亦宜給予適當之協助，增加企業培訓人才之誘因，以因應全球化及知識經濟時代帶來之衝擊。

## 三、為因應貿易自由化，政府協助事業單位之職業訓練措施

全球貿易自由化的影響下，對於部分產業可能有助益，但也可能對部分產業造成影響。我國政府為對可能受貿易自由化影響之產業、企業與勞工提供積極、有效之支援措施，依據產業創新條例規定訂定了「因應貿易自由化產業調整支援方案」，其目的為因應政府與他國（或地區），或受他國與他國（或地區）簽署區域或自由貿易協定等貿易自由化衝擊，由政府提供產業調整支援的措施，以協助受影響產業提升競爭力及促進社會安定。該方案就受協助之產業類型依據可能受影響或受衝擊的程度不同，分以下四種類型：「可能受貿易自由化影響之產業」、「加強輔導型產業」、「受衝擊產業」、「受損產業」。前開調整支援方案「加強輔導型產業」已納入成衣、內衣、毛衣、泳裝、毛巾、寢具、織襪、鞋類、袋包箱、陶瓷、石材、木竹製品、家電、農藥、動物用藥、環境衛生用藥等16項產業，以及帽子、圍巾、手套、傘類、窗簾、護具等6項其它產業；另「可能受貿易自由化影響之產業」目前已納入協助對象有印刷工業、工具機、紙容器、模具、食品、運動用品、車輛、機械製造設備、衛浴等9項產業及兩岸經濟合作架構協議(ECFA)我方給予陸方早收267品項之所屬54項行業。至於「受衝擊產業」及「受損產業」，現尚無納入之產業。

「受衝擊產業」及「受損產業」，二種受貿易自由化影響較為嚴峻之產業類型，現行雖尚無產業納入，勞委會鑑於職訓措施具有積極性預防失業及提升勞工職業競爭力之效果，且考量預防措施之成本低於事後就濟費用下，基於「為勞工打預防針」之立場，於前開方案初期「輔導策略」中即積極投入，針對相關產業之事業單位及勞工，推動了「充電起飛計畫」及「因應貿易自由化在地訓練服務計畫」，以提供完整且即時之職業訓練供應服務系統。

「充電起飛計畫」係勞委會職訓局為因應貿易自由化可能帶來之影響，加強輔導各產業從業人員參訓，培養工作知識技能與就業能力，並協助事業單位發展人力資本，持續提升勞工職場能力，穩定就業及促進再就業。

上開計畫協助事業單位之策略，在於鼓勵事業單位投資發展員工技能，協助適用範圍之事業單位依據營運策略或轉型、升級需

求，為所屬員工規劃、研提訓練計畫，並依訓練品質評核結果，補助所需訓練經費60%或80%，且分為個別型及聯合型訓練計畫，最高可補助金額分別為新臺幣95萬元及190萬元至300萬元。促成事業體質升級或轉型，鼓勵事業單位以積極態度面對貿易自由化可能帶來的競爭與機會。以臺南職訓中心輔導事業單位--穎創實業有限公司為例，該公司原為虎尾毛巾傳統製造產業聚落轉型，結合文化創意的行銷模式，經積極投入人員職能提升與加強市場行銷能力，有別一般傳統經營模式，以毛巾蛋糕工坊模式轉型成功，已於臺中新光三越等設櫃與通路拓展，為傳統產業注入不同的新生命。

另為積極協助勞工提升職場知能，勞委會職訓局結合了民間單位提供新興產業、重點服務業、區域特色產業等之訓練與服務，補助勞工全額訓練費用，以增進員工具有產業轉型或升級職能需求之技能或知識。失業勞工除了全額補助外，在符合相關規定情形下，尚可申請職業訓練生活津貼，以協助其訓練期間維持基本生計。

「因應貿易自由化在地訓練服務計畫」係鑑於貿易自由化引發可能之產業變遷及勞工就業型態轉變，為即時掌握未來貿易自由化對就業市場之衝擊，並適時回應產業及勞工訓練需求，由勞委會職訓中心於服務轄區選擇受貿易自由化影響之產業，或職業訓練能量不足之區域，辦理服務區域之訪查、蒐集轄區內產業情勢與勞工朋友訓練需求，就近提供服務轄區各該產業等之事業單位、勞工朋友有關訓練資訊、訓練課程規劃與專案訓練模式之諮詢等服務。其目的為達成主動提供在地產業轉型、蓬勃發展而擴增的訓練需求而推動，期能跳脫傳統訓練模式，發展區域訓練資源與提供即時職訓服務，從「在地產業、在地訓練、在地就業」的角度出發，透過各項職業訓練措施協助勞工充實自身職能，使其盡速重返職場、精進本業或轉換就業方向，同時也為事業單位挹注充足的人力資本，協助統產業升級轉型、創新經營發展。

## 四、結語

伴隨全球區域整合及各項資（通）訊等各項科技不斷精進發展，以及社會對於生活品質水準的要求日趨提升的情況下，各產業須有創新生產模式或創新服務領域，以維持持續成長發展之契機。而要推動創新研發工作，質量適足之人力扮演關鍵角色，故人才的培訓是產業持續發展的重要經營環節之一。政府在面對各產業事業單位面臨經營挑戰而有創新營運模式（包括轉型、升級或多角化經營等）之規劃與行動，致有員工訓練需求者，亦將持續投入相關訓練資源，持續提供相關協助，以協助維持其競爭力。

參考文獻

註1：WTO網站http://www.wto.org/english/news_e/pres12_e/pr671_e.htm
註2：外交部網站http://www.mofa.gov.tw/Official/Regions/CountryAreaInfo
註3：IMF官方網站http://www.imf.org/external/index.htm
註4：行政院國情介紹網頁內容http://www.ey.gov.tw/state/default.aspx
註5：許南雄，人力資源管理，華立圖書股份有限公司，2006年7月
註6：周姚君譯，若松義人著，豐田成功學 - 從工作中培育一流人才，經濟新潮社，2006年12月05日
註7：財團法人國家政策研究基金會 - 社會(研)091-012號 - 可參閱http://old.npf.org.tw/research-a8-91-3.htm

# 就業服務

- 社會企業與弱勢就業--策略與挑戰
- 啟動青年職涯第一哩路--談青年職涯發展中心
- 建構國家級就業服務通路--執行策略與願景

# 社會企業與弱勢就業--策略與挑戰

鄭勝分/臺灣師範大學社教系助理教授
劉育欣/臺灣師範大學社教系博士生

## 一、前言

由在授人以漁的思維下，我國許多協助身心障礙者與弱勢者就業的非營利組織，嘗試透過社會企業（social enterprise）達到弱勢就業目標。在現行政策中，多元就業開發方案與庇護性就業政策，提供了非營利組織經常門與資本門的補助（林三貴，2010）。例如，臺北市政府勞工局於2011年「臺北市補助辦理身心障礙者就業促進服務實施辦法」中，開始增列「其他」乙項，鼓勵庇護工場轉型為社會企業（吳明珠、鄭勝分，2012）。在上述政策介入下，開啟了非營利組織發展社會企業的契機，一方面可提供弱勢者就業機會，同時亦能減少過度依賴的情況。然而，對身心障礙單位或弱勢就業者而言，在雙重弱勢的組合下，發展社會企業並非易事，不僅要面對內部資源缺乏問題，如財源、設備與專業知識等，也必須承擔來自市場的競爭風險（Dees, 1998; Weerawardena & Mort, 2006; 吳明珠、鄭勝分，2012；劉育欣、鄭勝分，2012）。面對這些挑戰，身心障礙單位與弱勢者該如何擴充資源管道以維持財務穩定，有效地進行內部管理，發揮資源最大效益，並提升財貨品質與行銷策略，進而能創造收益與達成就業目標，皆是發展社會企業必須思考的核心問題。

面對雙重弱勢的困境，公益創投[1]（venture philanthropy）運用創新與高度參與的捐贈方式，提供了社會企業可能的解套途徑(Alter, 2007; Berry & Arons, 2003; Desa, 2007; EVPA; 2012; Korosec & Berman, 2006; John, 2006, 2007; Slyke & Newman, 2006)。由於公益創投具備社會創新（social innovation）與社會企業家精神（social entrepreneurship），近年來備受重視，是一種運用類似商業創投模式所發展出的捐贈策略，此模式強調資金投入和專業諮詢，協助非營利組織建構能力，並擴大其社會影響力(Anheier & List, 2005; Letts, Ryan & Grossman, 1997; OECD, 2003)。而今，公益創投使用範圍已不再侷限於非營利組織，被廣泛用於協助社會企業創設與營運策略，成為一股新興的公益趨勢，例如若水、社企流等，皆採取公益創投作為社會企業運作的策略。基此，本文之目的在探索非營利組織如何運用公益創投策略，並因應可能之挑戰，以優化社會企業的發展，為弱勢者創造更多就業機會。

## 二、 公益創投的發展及其策略

公益創投之起源，一說來自於美國慈善家洛克斐勒三世（John D. Rockefeller III），在1969年一場稅務改革的聽證會上所激發想法，希望透過更大膽的方式，資助當時不受到重視的社會目標，但直至九零年代中期後，公益創投方成為慈善界的焦點議題(John, 2006; Martin, 2008; Perrini & Vurro, 2006)。歸納公益創投的出現，主要是基於兩個重要因素，其一是基於對非營利組織經營與績效的質疑，以Letts等人（1997）於哈佛商業評論（Harvard Business Review）所發表一文《Virtuous Capital: What Foundations Can Learn from Venture Capitalists》為代表，渠等批評傳統捐贈者，特別是基金會，不注重非營利組織創新與本身能力的提升，缺乏對績效與責信的要求，強調公益事業的發展應以創投公司為借鏡，改善過去非營利組織的限制，緊接著Porter 和 Kramer (1999)也開始質疑傳統非營利組織的功能，認為不應該自限於資源分配角色，而缺乏更進一步的作為。另一因素則肇因於捐贈環境的改變，開始出現了一批具科技背景的「新捐贈者」（new donor），試圖跨越企業與非營利組織界線，主張採取行動改變社會(take action to change the world)，其特徵為運用企業模式與多元的捐贈策略，透過長期參與公益活動運作，希冀創造資源最大價值(Dees, 1998; Eikenberry & Kluver, 2004; Wagner, 2002)。Anheier和

＊ 本文為國科會專題研究計畫「政府補助遞減對非營利組織發展社會企業之影響」(計畫編號：101-2410-H-003-035-MY2)部分研究成果。

1. 又可稱為社會投資（social venture）。

Leat(2006)以「新科學公益」（new scientific philanthropy）泛稱轉型後的公益特質，意味著公益事業開始強調管理、績效與評估，而不再只是以往單純的愛心與慈善。

公益創投雖已受到非營利組織的矚目，然而學界對其定義仍欠缺共識(Gose, 2003; Martin, 2008; Slyke & Newman, 2006)，然歸納相關研究仍可梳理出六項特質(Alter, 2007; Desa, 2007; Larson, 2003; Martin & John, 2006; Martin, 2008; Pepin, 2005; Tracy & Nancy, 2008)。包含：1.公益創投以高度參與方式與受贈者合作，呈現緊密的互動關係；2.資源依需求分成階段性而非一次投入，型態多元不限於貨幣，也包含非貨幣資源，如專業知識、有價證券與社會資本（social capital）等；3.因採取投資策略，故著重風險評估與管理；4.公益創投不是長期贈與（gift），在達成社會目標後即撤出，尋找下一個投資目標；5.強調能力建構目標，協助受贈組織有能力維持營運，進而創造更多社會價值；6.重視績效評估，以決定是否投資及既定社會目標的達成程度。簡言之，相較於傳統隨意性、單方面與隔離的捐贈模式，公益創投強調透過創業基金與專業介入，使非營利組織或社會企業得以穩定財務，與獲得所需的資源，具體達成社會目標。

對非營利組織而言，鑲嵌於企業精神的公益創投具備兩項重要意涵，首先，非營利組織可藉此擴展資源管道，維持營運的穩定性；其次，捐贈者對效率與效益的重視，可改善過去非營利組織被詬病的績效不彰問題，重新建立新的社區形象，發揮更大社會影響力(Brinckerhoff, 2010)。因此對非營利組織的發展，公益創投可謂同時注入了改革與創新兩種動力，驅動非營組織走出自身的限制，創造新的社會價值(Venture Philanthropy Partners, 2001)。

公益創投的浮現，不僅開啟了公益的新視野，也為發展社會企業另闢一條新的渠道。在雙重弱勢組合下，社會企業常受限於融資管道缺乏與專業不足的窘境，致使社會企業面臨發展上的重重障礙，公益創投為社會企業提供一個新視窗。首先，對財源不足的非營利組織而言，在社會企業創設初期，常需要藉融資維持財務上的穩定，但許多研究發現，中小型企業普遍很難獲得合適的金融服務，若無合適的融資管道，易造成營運上的困難(Acs et al.,1997; Qureshi & Herani, 2011)，於此時，公益創投基金即提供了合適的融資機會。公益創投家經過風險與效益評估後，依營運需求決定投資策略，協助社會企業度過難關，而投入資源也不限於金錢，也可能是股票等有價證券，直至社會企業能維持財務平衡後才停止資助(Alter, 2007; LaFrance & Latham, 2008; Martin, 2008)。成功的融資策略，不只協助社會企業持續運作達成雙重目標，對創投家或企業而言，亦滿足了個人慈善或企業社會責任（CSR）的需求，達成雙贏（win-win）的局面(Pepin, 2005)。

其次，在專業不足方面，據Dees(1998)論述發現，成立八年之內的社會企業中，有高達70%無法維持營運，主因在於這些社會企業缺乏特定的商管知識，造成市場信賴感不足，而產生營運上的問題。社會企業所聘用之員工，普遍為技能不足之弱勢者，且所販售的財貨與服務，常不具備足夠的市場標準或規模，故社會企業獲利不足實為常態，致使難以跳脫雙重弱勢組合的困境(Austin, Stevenson & Wei-Skillern, 2006; Peattie & Morley, 2008）。針對社會企業專業不足問題，公益創投在此時扮演了長期高度參與的介入者角色。由於公益創投家多具企業背景，較社會企業家擁有更豐富的營運經驗，在生產與行銷方面，可依社會企業需求提供客製化的專業諮詢與策略規劃服務，以求有效的提升社會企業生產質量，並開發具市場利基的行銷產品；在能力建構方面，公益創投家可視為專屬的企業教練，藉由教育培訓、技術與專利移轉等方式，協助社會企業培養人力資源，增進領導者決策、管理與創新能力，提升員工的專業職能，維持社會企業市場競爭力(John, 2006; Martin, 2008; Slyke & Newman, 2006)。

## 三、 公益創投面臨的挑戰

雖然公益創投提供非營利組織發展社會企業的新契機，然而也不可避免面臨若干挑戰，

包含社會績效難以評估、治理上的衝突與公益企業化的矛盾等，均為公益創投過程中所必須思考之議題。茲分別臚列於下：

### （一）社會績效難以評估

公益創投因採取投資方式，故要求社會企業績效上的回饋，然而財務績效易客觀評量，但社會績效則不易在短期內能被客觀評估，導致公益創投家產生怯步(Marx, 1999; Venture Philanthropy Partners, 2001)。公益創投家希望能藉資源移轉達成社會目標，故甚少願意將資源用於組織能力建構方面，因能力提升不易被有效量化，且時間花費相當長，很難在短時間內精準的評估回饋程度。再者公益創投家也疑慮資源可能被非營利組織挪用，而非用於弱勢族群身上，限縮創投資源的使用空間。因此公益創投家與社會企業家雙方如何在績效目標上達成共識，以及發展出合適的評估指標項目，成為公益創投運作重要的前置措施。

### （二）社會企業治理的衝突

就本質而言，非營利組織與企業屬於兩種不同的治理模式，橫跨於兩者的社會企業，雖然偏向侍從治理模式，但不若企業以滿足股東最大利益為目標，社會企業仍然擁有社會使命，且關注社區利益(Dart, 2004; Low, 2006 )。當企業顧問進駐社會企業提供

支援時，縱使彌補了專業上的不足，但社會企業強調社區利益，而公益創投則著重績效與評估，兩種不同的目標恐造成社會企業的治理危機。對此，公益創投家與社會企業家雙方在進行公益創投前，必須釐清兩造理念和目標，協調可行的合作模式與決策方法，尊重雙方組織氛圍與文化特性，以及考量其他利害關係人是否出現資訊不平衡問題，避免衝突和失衡情況發生(Boris, 2001; Mason, Kirkbride & Bryde, 2007; Pepin, 2005)。故如何平衡不同的治理模式，以因應社會企業治理危機，實乃公益創投運作必須審慎考量之因素。

### （三）公益企業化的矛盾

公益創投雖有助於提高資源效益，創造更多社會價值，但從公民社會角度而言，當企業精神濃厚的公益創投成為挹注非營利組織財源重要途徑後，為角逐龐大公益創投基金，可能產生激烈資源競逐情況，甚至忽略不具利潤的弱勢者的需求，非營利組織一旦忽略社會資源分配的角色，恐失去公共支持，淪為追求績效的工具，瓦解非營利部門的精神，產生公民社會的危機(Eikenberry & Kluver, 2004; Young, 2003)。

公益創投雖隱藏一些挑戰，然而無論對非營利組織與公益創投家，公益創投帶來了新的希望和願景，擴大了雙方發展的空間與機會，但雙方仍須謹慎思考公益創投對組織本身可能造成的影響，避免未蒙資源之利，先落入評估績效的難題，甚至產生治理上的危機，再者，社會企業或非營利組織也必須清楚認知到，公益創投乃為實踐社會目標之策略，慎防過度追求資源而偏離組織的社會目標。

## 四、 結論與建議

觀諸我國或西方社會發展經驗，公益創投仍然處於萌芽階段，縱使可能面臨若干挑戰，仍可視為發展社會企業的重要策略，透過高度參與的投資和介入，協助社會企業獲得所需的資金與知識，解構雙重弱勢組合的困境，為弱勢者創造更多元的就業機會。當前我國雖鼓勵創設社會企業，尚欠缺具體的政策方向和主管單位，喪失發展社會企業的先機。是以本文認為，未來政策可朝向兩方向思考，一為統整社會企業主管機關，另一為釐清社會企業創業與就業的差異，提供合適的政策介入策略。

首先，目前我國推動社會企業的最力單位，當屬勞委會職訓局社會經濟推動辦公室，除了多元就業開發方案與庇護性就業政策外，該辦公事亦委託專家學者實地進行社會企業的評估與輔導，而近日來中小企業信用保證基金也有意投入發展社會企業。為利於資源整合，建議我國可參照英國經驗，在行政院層級設立專責主管機關，統一有關社會企業的政策方向。社會企業一直以來是英國施政核心目標，布萊爾(Tony Blair)於2006年合併附屬於工商部會的社會企業單位，在內閣辦公室下設立第三部門辦公室（The Third Department Office），統一推動社會企業的發展，雖然卡麥隆（David Cameron）2010年上任後，成立「公民社會辦公室」（Office for Civil Society）取代原有的第三部門辦公室，仍依舊大幅度延續原有的政策方向，並提出《發展社會投資市場：願景及戰略》報告書（Growing the Social Investment Market: A vision and strategy），擴大社會投資與公益創投活動，活絡社會企業的發展(Cabinet Office, 2011)。故我國可參考英國經驗，成立行政院層級社會企業主管機關，統合中小企業信用基金與社會經濟推動辦公室，及其他有意發展社會企業之部門，如文化部等，以利我國社會企業的發展。

其次，有關社會企業具體推動措施，可針對社會企業的屬性，區分成就業導向與創業導向兩種不同模式，前者應歸勞政體系主管，由社會經濟推動辦公室負責弱勢就業導向之社會企業；後者可納入中小企業信用保證基金，透過公益創投協助社會企業的創業與營運。社會經濟推動辦公室未來可成為促進社會企業就業的角色，著重推廣社會企業理念，加強社會大眾對於社會企業的角色與功能的認知，並積極培育社會企業人才，提供職業訓練和培訓課程，協助弱勢者順利就業。而中小企業信用保證基金則可專責發展公益創投，成為創業導向社會企業的重要助力，相關策略包含：1.扮演投資者角色，可於現有貸款業務中，額外增設社會企業項目，在一定期限之內，提供有意願成立社會企業者長期融資服務，穩定社會企業財務情況，並獲得財務或經濟上的回報，讓既有資源循環不息；2.中小企業信用保證基金自1964年成立至今，已建立豐富的資源網絡，可依據社會企業的營運特質和需求，媒合適當企業或基金會參與社會企業，經由企業顧問進駐社會企業，提升其市場競爭力，且可間接促進產業間交流互動機會；3.中小企業信用保證基金可邀請專家學者或社會企業從業人員，成立社會企業諮詢委員會，提供專業的營運諮詢服務，使社會企業可即時獲得支援，彌補專業不足的問題。

整合主管機關與具體推動措施的建置，有助於我國整體推動社會企業發展，其中公益創投更扮演積極的火車頭角色，故未來政府應重視公益創投對發展社會企業的助益，除增設投資管道與提供輔導辦法外，更可積極擴展民間社會力量，鼓勵一般企業投入參與，藉公益創投發揮資源最大效益，突破社會企業雙重弱勢組合的困境，穩定社會企業的營運與發展，進而為弱勢者創造更多就業與創業機會，讓弱勢者得以脫離貧窮循環，真正落實授人以漁的理性政策目標。

參考文獻

一、中文部分

◆ 林三貴（2010）。2010多元就業開發方案故事集。臺北：行政院勞工委員會職業訓練局。
◆ 吳明珠、鄭勝分（2012）。庇護工場轉型社會企業之研究，身心障礙研究，10(2)，148-162。
◆ 劉育欣、鄭勝分（2012）。非營利組織到社會企業：以花蓮黎明教養院為例。兩岸三地社會企業學術暨實務研討會。臺北：臺灣大學應用力學館國際會議廳10月3-4 日。

二、西文部分

◆ Acs, Z., Morck, R., Shaver, J. M., & Yeung, B. (1997). The internationalization of small and medium-sized enterprises: A policy perspective. Small Business Economics, 9, 7-20.
◆ Alter, K. (2007). Social Enterprise Typology. http://realworldbank.com/wp-content/uploads/2012/03/Social_Enterprise.pdf. Accessed 5 September 2012.
◆ Anheier, H. K. & List, R. A. (2005). A dictionary of civil society, philanthropy, and the non-profit sector. London and New York: Routledge.
◆ Anheier, H. K. & Leat, D. (2006). Creative Philanthropy. New York: Routledge.
◆ Austin, J., Stevenson, H., & Wei-Skillern, J. (2006). Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both?. Entrepreneurship Theory and Practice, 30(1), 1-23.
◆ Berry, J. M., & Arons, D. F. (2003). A voice for nonprofits. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
◆ Boris, E. T. (2001). Next Steps for Building Capacity in Nonpro t Organizations . In Carol J. De Vita & Cory Fleming(eds) Building capacity in nonprofit organizations(85-91) .Washington, DC: The Urban Institute Press.
◆ Brinckerhof, P. C. (2010).Mission-based marketing : positioning your not-for-profit in an increasingly competitive world. New jersey: John Wiley & Sons.
◆ Cabinet Office (2011). Growing the Social Investment Market: A vision and strategy. http://www.parliament.uk/deposits/deposited-papers/2011/DEP2011-0271.pdf. Accessed 12 March 2012.
◆ Dart, R. (2004), The legitimacy of social enterprise. Nonprofit Management and Leadership, 14, 411 – 424.
◆ Dees, J. G. (1998). Enterprising nonprofits, Harvard Business Review, 76(1), 54-66.
◆ Desa, G. (2007). Social entrepreneurship: snapshots of a research field in emergence, paper presented at the 3rd International Social Entrepreneurship Research Conference, Frederiksberg, 18-19 June.
◆ Eikenberry, A. M., & Kluver, J. D. (2004). The marketization of the nonprofit sector:Civil society at risk? Public Administration Review, 64(2), 132-140.
◆ EVPA(2012). THE EUROP EAN VENTURE PHILANTHROP Y INDUSTRY 2010/2011.http://evpa.eu.com/publications/download/?pdf=2010/11/The-European-Venture-Philanthropy-Industry-2010-2011_EVPA-Publication2.pdf. Accessed 15 October 2012.
◆ Gose, B. (2003). A Revolution Was Ventured, But What Did It Gain? The Chronicle of Philanthropy, 15. http://www.svpboulder county.org/revolution. Accessed 11 September 2012.
◆ John, R. (2006). Venture philanthropy: The evolution of high engagement philanthropy in Europe. Skoll Centre for Social Entrepreneurship, Said Business School. http://eureka.bodleian.ox.ac.uk/745/1/VenturePhilanthropyinEuropeRobJohnspaper.pdf. Accessed 18 October 2012.
◆ John, R. (2007). Beyond the cheque: How venture philanthropists add value. Skoll Centre for Social Entrepreneurship, Said Business School.http://evpa.eu.com/wp-content/uploads/2010/09/Skoll-Centre-Beyond-the-Cheque-how-venture-philanthropists-add-value.pdf. Accessed 18 October 2012.
◆ Korosec, R. L. & Berman, E. M. (2006). Municipal Support for Social Entrepreneurship. Public Administration Review, 66(3), 448-462.
◆ LaFrance, S & Latham, N. (2008). Taking Stock of Venture Philanthropy, Stanford Social Innovation Review , Summer, 60-65.
◆ Larson. B. (2003). The new entrepreneurs: New philanthropy or not? New Directions For philanthropic Fundraising, 37, 79-84.
◆ Low, Chris(2006). A framework for the governance of social enterprise. International Journal of Social Economics,33(5/6), 376-385.
◆ Letts, C., Ryan, W. & Grossman, A.(1997). Virtuous Capital: What Foundations can Learn from VentureCapitalists. Harvard Business Review, March-April, 2-7.
◆ Martin, M. (2008). The Value Proposition of Venture Philanthropy(Mandarin). Viewpoints, 38-43. SSRN: http://ssrn.com/abstract=1324587. Accessed 12 October 2012.
◆ Martin, M & John, R. (2006). Venture Philanthropy in Europe. Landscape and Driving Principles. http://ssrn.com/abstract=1322281. Accessed 30 September 2012.
◆ Marx, J. D.(1999). Corporate Philanthropy: What Is the Strategy? Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 28, 185-198.
◆ Mason,C., Kirkbride, J. & Bryde, D. (2007). From stakeholders to institutions: the changing face of social enterprise governance theory. Management Decision, 45(2), 284 -301.
◆ OECD(2003). The Non-profit Sector in a Changing Economy. OECD.
◆ Pepin, J. (2005). Venture capitalists and entrepreneurs become venture philanthropists. International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing, 10(3), 165-173.
◆ Porter, M. E. & Kramer, M. R. (1999). Philanthropy’ s New Agenda: Creating Value. Harvard Business Review , November-December, 121 – 130.
◆ Perrini, F. & Vurro, C. (2006). Social entrepreneurship: Innovation and social change across theory and practice. In Johanna Mair, Jeffrey Robinson & Kai Hockerts (eds.), Social entrepreneurship (57 – 86). New York: Palgrave Macmillan.
◆ Peattie, K. & Morley, A. (2008). Eight paradoxes of the social enterprise research agenda. Social Enterprise Journal, 4(2), 91-107.
◆ Qureshi, J. & Herani, G. M. (2011). The role of small and medium-size enterprises (SMEs) in the socio-economic stability of Karachi. Indus Journal of Management & Social Sciences, 5(1), 30-44.
◆ Slyke,D. M. & Newmam,H. K. (2006). Venture Philanthropy and Social Entrepreneurship in Community Redevelopment. Nonprofit Management & Leadership, 16(3), 345-368.
◆ Tracy, G. & Nancy, A. (2008). Inspired philanthropy : your step-by-step guide to creating a giving plan and leaving a legacy. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
◆ Venture Philanthropy Partners (2001). Effective capacity building in nonprofit organizations.Washington D.C.:Venture Philanthropy Partners, Inc.http://www.vppartners.org/sites/default/files/reports/full_rpt.pdf. Accessed 18 October 2012.
◆ Wagner, L. (2002). The New Donor: Creation or Evolution? InternationalJournal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing, 7(4), 343-52.
◆ Weerawardena J, & Mort, G. S. (2006). Investigating social entrepreneurship: a multidimensional model. Journal of World Business 41(1): 21-35.
◆ Young, D.R. (2003). New trend in the US non-profit sector: towards market integration?. In OECD: The non-profit sector in a changing economy(61-77). OECD Publications.

# 啟動青年職涯第一哩路--談青年職涯發展中心

柯秀燕/高屏澎東區就業服務中心主任
黃琡君/高屏澎東區就業服務中心專員
陳秋蓉/高屏澎東區就業服務中心就服員

## 壹、前言

國際勞工組織(ILO)於2012年1月24日以「2012世界的僱用情勢-防止就業危機加深[1]」為題，發表年度報告時提到，就業危機受害最深的就是青年族群。其中指出全世界15到24歲失業青年約有7,480萬人(失業率12.7%)，即使有就業機會也多為部分工時或臨時工的僱用型態，此類的失業風險比中高齡要高3倍。另外ILO預估，因為謀職不順而產生放棄的潛在青年失業者大約有6,400萬人。從短期來看，這情況不大會有所改善。

ILO於2012年5月份發表「2012青年就業趨勢報告[2]」中提到許多青年對於高青年失業率感到灰心，故選擇放棄找尋工作，或決定延後找工作而選擇留在學校繼續升學。在世界各地，很多青年被困在低生產力、臨時性工作、或其他低於自己期望的工作和沒機會轉換到永久性、高生產力和較好薪資的工作。開發中國家的青年在找合適工作時面臨強大的結構性阻礙，因總就業中的有薪就業比例是低的，很高比例的青年可能是從事無酬家庭工作，支援(非正式)家庭企業或農場工作。並在開

1. ILO . (2012a). Global Employment Trends 2012. Preventing a deeper jobs crisis (Geneva).
2. ILO . (2012b). Global Employment Trends for Youth 2012 (Geneva).

發中國家，有提供就業機會的僅限於一些小型正規部門，而青年不一定具備合適的技能去滿足現有的職缺。經濟體快速的結構性改變，導致了技能和地域上的不相配，對教育訓練系統和勞動市場需求的反應速度，產生了特殊的挑戰。

經濟合作暨發展組織（OECD）於2012年7月發布的就業展望報告[3]中指出，經濟復甦疲弱已造成部分失業者愈來愈邊緣化，並增加結構性失業。OECD表示各國政府需迅速採取行動以改善失業率長期居高不下的問題，並警告若經濟復甦情況太慢，可能會傷害青年一輩子。OECD指出，在先進國家青年高失業率將令社會付出很高代價，而且有漸從循環性問題改變成結構性問題的趨勢。OECD建議各國政府必須找出辦法去因應這項威脅，以避免整個青年世代就此脫離勞動市場。OECD又提出，惡化的經濟展望，對勞動市場是很不好的消息，故政府目前最重要的工作，要儘快想一些措施來幫助青年求職者，如降低就業障礙、增加投資青年的教育和技術等。

Garibaldi與Taddei(2011)在「歐洲青年就業概況[4]」文中提到，Gregg與Tominey(2004)[5]從國家兒童發展調查(NCDS)的英國資料中發現，若23歲失業，將會在之後的十年造成可觀的工資疤痕(wage scar)。Bell與Blanchflower(2009)[6]也從國家兒童發展調查(NCDS)的英國資料看到，青年(即20多歲時期)的失業會對失業、健康狀況、工作及工作滿意度有負面影響，且影響時間達20年之久，意即主張，青年失業會產生永久性的傷痕。故Garibaldi與Taddei(2011)在文中表示，青年從教育場所轉換進入勞動市場的這段時期是他們最容易受傷的階段，因為在進入勞動市場時，如果青年的僱用條件不足，將會遭遇到較大的困難。

臺灣各年齡層的失業狀況[7]，2011年整體總平均失業率為4.39%，而15-19歲失業率11.22%(失業人數為1萬6千人)，20-24歲失業率12.71%(失業人數為9萬3千人)，25-29歲失業率7.11%(失業人數為11萬2千人)，合計15-29歲之失業人數共22萬1千人，顯示15-29歲的青年族群失業率遠高於整體總平均(如表一)。再從行政院主計處2012年度人力資源調查統計中發現，15-29歲失業者的失業原因中，「初次尋職者」(41.22%)居首，主要係因青年初入勞動市場，較缺乏工作經驗而尋職不易。

表一 臺灣15~29歲青年失業率(2007-2012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 |
| 2012/1月 | 4.18 | 10.72 | 11.81 | 6.88 |
| 2012/2月 | 4.25 | 11.19 | 12.24 | 7.05 |
| 2012/3月 | 4.17 | 10.27 | 12.57 | 7.14 |
| 2012/4月 | 4.10 | 9.53 | 12.15 | 6.89 |
| 2012/5月 | 4.12 | 9.29 | 12.19 | 7.02 |
| 2012/6月 | 4.21 | 9.68 | 12.84 | 6.93 |
| 2012/7月 | 4.31 | 10.05 | 13.51 | 7.27 |
| 2012/8月 | 4.40 | 9.31 | 14.41 | 7.38 |
| 2012/9月 | 4.32 | 9.84 | 14.21 | 7.21 |

資料來源：行政院主計處，2012年9月人力資源調查統計

有鑑於此，行政院勞工委員會職業訓練局於2012年中提出「青年職涯發展中心」構想，責由高屏澎東區就業服務中心進行規劃，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、職涯規劃等複合式的服務。打造一個專屬於青年，具歸屬感的空間，透過陪伴及互信的職涯服務歷程，提供青年彼此交流與互動的地點，藉由同儕間的激盪，以青年幫助青年，提升自信及能力。以全人全職涯的服務觀點，協助釐清青年職涯規劃的困惑，透過專業人員提供深度諮詢或講座，讓青年了解自己興趣及就業困境，協助青年自我的實現及找到工作幸福感。

## 貳、青年的需求與職涯發展

根據行政院勞工委員會2010年青年勞工就業狀況調查[8]資料顯示，在青年求職者希望政府提供哪些服務來促進青年就業的分析報告中，不論在哪種教育程度的青年勞工，都最希望政府提供「就業服務及資訊」，次為「辦理專業技能訓練」，再來是「辦理徵才活動」，其中也包括職業輔導等需求。(詳見表二)。

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年青年勞工就業狀況調查

3. OECD (2012). Employment Outlook, OECD Publishing, Paris.
4. Pietro Garibaldi Filippo Taddei (2011). Youth Employment in the EU- Facts, Challenges and Policies, Collegio Carlo Alberto, Italy.
5. Gregg P., Tominey E. (2004). The wage scar from youth unemployment, CMPO Working Paper, 04/097.
6. Bell D., Blanchflower D. (2009). What should be done about rising unemployment in the OECD? , IZA Discussion Papers, 4455.
7. 行政院主計處，2012年9月人力資源調查統計及2011年人力資源調查統計。
8. 行政院勞委會2010年青年勞工就業狀況調查

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，從組織的角度出發，即組織職涯管理（Career Management），根據策略、結構和組織發展需求，透由選、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，以擬訂職涯計畫來發展自己的職涯。再來，做好職涯準備，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)[9]曾於「青年長期失業者的就業服務政策」文中提出青年長期失業者將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」情境中（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)[10]針對青年職涯發展提出一些意見。他們認為青年職涯發展是重要的，因為青年失業會造成整體納稅人和社會的負擔。文中建議，提供有意義的工作經驗給青年是降低失業青年數量最好的方式，其中可鼓勵青年再與學校連結，及發展學術持久性、工作技能和職涯志向，或者透過訓練來連結學術能力和職業技能等。青年職涯發展包含技能發展、職涯曝光、青年發展服務三個重要部分。其中技能發展，包含基本學術技能，和21世紀需要的技能，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，如尋職技巧和辦公室技能，並使青年了解這三種技能中的連結性。其次是職涯曝光，協助青年了解各種職業的資訊，可透過實習方式、服務學習、暑期工作的方式，藉此讓青年清楚了解需具備何種技能才可順利就業。最後是青年發展服務，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。

9. 李健鴻(2008)：<青年長期失業者的就業服務政策>。《臺灣勞工季刊》(臺北)，14，62-67.
10. Colette Stanzler, Anne Radday, Kaitlyn Bean, Prathama Nabi, & Kate Hanley (2012). Youth Career Report, Social Issue Report.

## 參、 高屏澎東區就業服務中心青年職涯發展中心規劃歷程

在青年職涯發展中心規劃初期，為了解青年就業時遇到的問題和就業趨勢，我們先著手蒐集各國文獻，包含香港、新加坡、澳洲及英國等，萃取其中的精華與精神，並參酌我國國情、政策等來擬訂營運方針與籌措預算，接著透過團隊腦力激盪方式，不斷討論及修正後，設計出青年職涯發展中心營運草案。

另於2012年10月24日委託實踐大學舉辦「青年職涯發展中心營運需求調查焦點座談會」，座談會中邀請了南部地區的校園青年菁英代表，以及產學研領域關注青年議題的專家學者們，共同來討論青年職涯發展的議題，希望透過他們的討論與建議，打造一個符合青年需求的職涯發展空間。對於青年職涯發展中心的成立，青年菁英代表表示肯定，專家學者們也樂見其成，並期許與現有的就業服務站有所區隔。本中心將成為高雄地區青年就業深度服務、就業諮詢的專業服務中心，並與青年朋友們建立可信任的伙伴關係。

青年至青年職涯發展中心尋求服務的動機有：找尋工作與個人職涯目標、提升自我能力與突破就業瓶頸、尋求創業基金與諮詢相關創業規劃與執行。與會者建議服務內容可朝以下幾個方向進行：

1. 期待青年職涯發展中心所提供的服務內容主要為職涯規劃之專業諮詢，以「職涯育成中心」的概念經營，提供就業準備，以彌平學校與職場的缺口，並提供創業、職業訓練、就業服務等協助。
2. 對於青年未來就業之心理諮商及輔導，以個人化服務，朝「職涯張老師」的方向服務青年。
3. 青年職涯發展中心可視年度服務重點舉辦宣傳活動，讓青年了解該中心資源，再與學校合作辦理職涯相關課程，以期讓更多在學生了解及認識自我。
4. 青年職涯發展中心需建立自己的「專屬品牌」與「形象產品」，服務類型與各地就業服務站有所差異。而青年職涯發展中心定位為職涯教育、資源的提供者，如職涯諮詢，與原有就業服務站形成一加值體系，以建立良好的品牌印象，成為吸引青年主動前往尋求服務的場所。

綜合以上青年職涯發展的需求，以及南部地區青年菁英代表與產學研專家學者們的意見，我們歸納出「職涯諮詢、職涯規劃、進修訓練、成功就業」等作為營運方

向。以「BIG」的服務理念：「B」代表「Bright」，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；「I」代表「Individual」，提供個別化的服務以順應青年的需求，讓青年願意前來；「G」代表「Global」，協助開拓青年國際化的視野。以及「IDEA」的執行策略，分別透過「Identify」鑑別-職涯諮詢、「Design」設計-職涯規劃、「Education」加值-進修訓練、「Achievement」成就-職涯品牌，讓青年的天賦(Talent)增能，讓青年的職涯更順暢。整合「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，內容介紹如下：

## 一、服務模式

(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. 開採服務的服務內容：包括開拓客源、需求評估及流量管制、提供中心空間服務諮詢、內容簡介及導覽等。
2. 鑑別服務(Identify)(淘選)的服務內容：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. 設計服務(Design)(鑄就)的服務內容：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. 加值服務(Education)(拋光)的服務內容：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. 成就服務(Achievement)(璀璨)的服務內容：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：由青年主動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

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)。並連結整合內外部資源如下：

1. 訓練單位：提供以青年需求為出發之職業訓練課程，協助青年充實專業技能，提升就業力，進而順利就業。

2. 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。
3. 學校單位：結合轄區國高中及大專校院，辦理就業講座、職場參訪等活動。並由校方帶領即將畢業學生參訪青年職涯發展中心，以了解中心服務內容，另中心亦提供相關職涯發展資源予各校老師。
4. 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。
5. 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(商務空間、多功能圖書資源中心、影音履歷及模擬面試空間)、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

1. 培育種子教師：以自行辦理之方式進行基礎課程，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；另以委外方式辦理進階課程，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。培育職涯發展種子教師，以推廣青年職涯發展業務。
2. 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。
3. 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。

## 肆、預期效益

我們期待青年職涯發展中心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，喚起學校單位與青年朋友對職涯規劃的重視，了解職涯規劃應從在學時期就開始培養，因此，我們將青年職涯發展中心定位為青年在進入職場前提供一個職涯陪伴的地方，讓青年在職涯發展的歷程有專業人員提供諮商，協助確立自己的方向。

我們更期望青年職涯發展中心希望成為青年朋友信任的好伙伴，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，讓青年更了解政府資源，提供青年就業服務的協助，成為一個青年就業服務資源的平臺，進而強化青年就業力、減少就業挫折、促進就業。

## 伍、結語

青年為國家競爭力的主要關鍵，許多國家都將青年視為國家最重要資產，且各國政府積極研討青年就業議題，制定適當的青年就業政策。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，應讓青年儘早規劃職涯，了解自己的志向，使其適才適所去發展潛能。然青年在成長的過程中，經常要面對不同的抉擇，若能在青年面臨學校與職場的轉銜時期指引他們方向，一定可幫助青年人踏出人生重要的一步。爰此，高屏澎東區就業服務中心規劃青年職涯發展中心，帶領青年開創職涯成功的一頁。

# 建構國家級就業服務通路--執行策略與願景

魏姿琦/職業訓練局秘書
張仁家/臺北科大技職教育研究所教授

## 壹、前言

國家經濟的發展來自企業的成長，企業成長則奠基於「優質化」的勞動力及技術創新。因此，「勞動力運用」、「勞動力提升」與「勞動力開發」在國家經濟發展中扮演關鍵性的角色。

立法院於2010年1月12日三讀通過政府組織再造四法，「行政院勞工委員會職業訓練局」為滿足「人人有事做、事事有人做」、「職能多一點、工作生活好一點」的社會期待，規劃透過政府組織再造改制為「行政院勞動部勞動力發展署」。並秉持「促進勞動力發展」的工作原則，從「調整人才培育機制、優化產業人才結構」、「強化人才訓練體系、協助職能轉換提升」、「善用海外專業人才、以利產業國際連結」三方面，擘劃國家勞動力發展政策。

在這過程中，更希冀藉由打造全方位國家級就業服務通路，整合就業服務、職業訓練、技能檢定及創業協助體系，改變現有一次性之服務概念，進而提供所有勞動者終身職涯服務。換言之，勞動力發展署之目標服務對象，不再僅侷限於失業求職之勞工，而是著眼於協助全體勞工個人職涯的水平或垂直移動。據此，促成勞動力運用、提升、開發，推動臺灣經濟及勞動力永續發展。

## 貳、職訓局所屬就業服務通路概況

### 一、實體就業服務通路

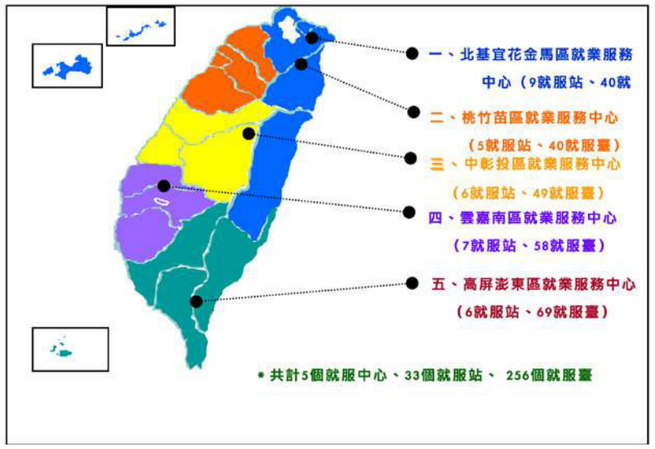
自2001年勞保開辦失業給付後，公立就業服務機構於2002年下半年開始試辦結合「就業推介、職業訓練、與失業給付」之三合一就業服務流程，先提供簡易諮詢，必要時再後送個案管理。2003年就業保險法實施後，公立就業服務機構依據就業保險法第12條第1項及第25條第2項規定，加強辦理就業推介、提供就業諮詢，以及推介參加就業促進研習或職業訓練等，以提升勞工就業力，促進失業者儘速重回就業職場。另，鑒於申請失業認定和一般求職者的服務未分流，以及三合一就業服務流程不一定由同一人服務，爰自2009年底起，部分就業服務站試辦「失業認定單一窗口一案到底」作業模式，採固定專人受理、建檔全程提供服務模式，針對每一件失業給付申請案，分案後即由專人辦理深度就業諮詢，輔導申請人擬定就業計畫，並運用各項就業促進工具，以協助其再就業(丁玉珍，2010；藍科正，2011)。

國內現有職訓局所屬就業服務據點計294處，其分布地點如圖1。

### 二、虛擬就業服務通路

為提供民眾即時、便利的服務，職訓局於2003年成立「全國就業e網」（http://www.ejob.gov.tw）提供民眾線上求職求才服務。該網站之職缺及人才資料庫更是與實體就業服務站臺所使用之「就業服務資訊系統」進行整合，以達虛實服務整合之綜效。

為強化「全國就業e網」服務品質，職訓局於2004年成立「就業服務科技客服中心」以及24小時免付費就業服務專線0800777888。「就業服務科技客服中心」，除了整合「全國就業e網」與原本分散於職訓局五區就業服務中心的0800服務專線資源外，在技術上運用電腦與電話整合技術，以傳真、電子郵件和網際網路之通訊方式，提供民眾專業諮詢服務。職訓局「全國就業e網」及實體就業服務據點於2011年度新登記職缺數約計155萬人次，平均每月約新登記12萬9千人次有效職缺。




▲ 圖 1：職訓局所屬就業服務據點
資料來源:引自職訓局內部業務簡報資料

## 參、建構國家級就業服務通路執行策略

對未來的勞動力發展署而言，就業服務已不再僅限於單純的提供職缺媒合及協助就業措施，而是含括就業服務、職業訓練、技能檢定...等有助於勞工個人職涯的水平或垂直移動之整合性服務。而Kolter(2003)等人將行銷通路定義如下：「行銷通路係指將產品或

服務輸送至消費者的過程，它必須克服存在於產品、服務與使用者之間的時間、空間及所有權等障礙。」。

綜合上述勞動力發展署對於就業服務內容之規劃，以及行銷通路定義，我們或可將國家級就業服務通路定義為：「將政府所提供之職涯發展相關服務輸送至有其需求之勞工的過程。」。如何做好國家級就業服務通路規劃設計與管理，以有效率的輸送政府所提供之職涯發展相關服務，以下就國家級就業服務通路可能的執行成功因素及規劃執行重點概略描述：

## 一、掌握全國勞動力供需

國家級就業服務通路須具備能分析全國及區域性勞動力供需缺口，始能依勞動力供需缺口調配政府就業服務資源，進而發揮全國勞動力供應鍊管理功能。於分析勞動力供給及需求的過程中，為明確表達勞動力供給及需求情形，職能分析及職能標準等相關工具之運用為必要條件。

職能模式的運用，可將勞動力現況及其需求明確地規格化表達。透過職能分析，勞工可據以瞭解自身所具備之職能，以及個人職涯發展進行水平或垂直移動之目標職務所需職能。藉由分析現況及目標兩者差異，即可明確表達兩者之職能缺口，進而客製化設計勞工所需之職業訓練課程，或依職能缺口分析結果媒合其適任之職務。為達上述目標，下列為執行過程中不可或缺之工具：

### (一) 職能分析標準作業流程

國內各政府機關及訓練單位對於職能分析並無一標準作業流程，對於表達職能內涵的方式亦有所不同。為使職能分析結果能夠靈活運用於各項就業服務措施，甚或建立國家級職能資訊資料庫，提供各政府機關及產業運用，需要一職能分析之標準作業流程，以及表達職能內涵之標準格式。

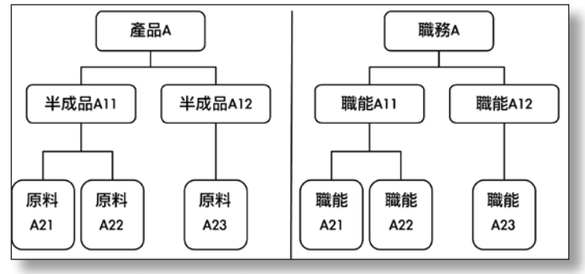
### (二) 行職業別分類資訊

在規劃個人職涯發展的過程中，需要明確瞭解各行職業之工作內容，及其所需之工作能力條件，才能再進一步與個人現有職能進行分析找出職能缺口。因此，我們需要蒐集彙整各行職業工作內容描述及所需職能等相關資訊，並予以規格化呈現。

行職業別分類資訊之於就業服務通路，等同於物料清單(Bill of Material, BOM)之於生產系統。物料清單是透過一樹狀結構，分階層用來表達成品、半成品、及材料組成和用量的關係。生產系統可透過此一物料清單，清楚瞭解一產品之零件組成、生產組裝順序，原物料用量需求及原物料成本等相關資訊。並用以進行生產排程，存貨管理、成本分析等生產管理作業。

行職業別分類資訊如同上述之物料清單，以用描述某一職務工作內容(產品規格)及所需職能(半成品、零件組成)。對個人而言，就業服務系統可透過此一資訊，進行就業媒合及協助個人職涯發展，甚或依個人職涯發展意願規劃其職業訓練學習路徑。對整體通路管理而言，可依行職業別分類資訊，將全國及區域性勞動力供需缺口，以規格化及量化方式呈現，進而調配國內各區域就業服務及職業訓練資源（行職業別分類資訊與物料清單雷同之處，其示意圖如圖2）。

然而，行職業別分類資訊之建置及其運用仍有其困難亟需克服之處，即便是同一職務類別(如：行政助理)，該職務於不同公司所需職能需求(如：外國語言、資訊能力)均有某種程度上的差異。因此，未來勞動力發展署所建置之行職業別分類資訊永遠無法達到完全精準符合，僅達到一概略、籠統的描述。實際運用時，仍需依徵才單位作一客製化的微調修正。另外，行職業別分類資訊亦需隨著時間及產業發展進行更新，由於新興行業的半衰期有縮短的趨勢，更新的週期亦須相對縮短。




▲ 圖2：行職業別分類資訊與物料清單雷同之處
資料來源：筆者自行整理

未來於發展國家級就業服務通路時，行職業別分類資訊或可加入使用者參與(user participation)、資料挖礦(data mining)及演化式計算(algorithm)等相關資訊技術。類似於線上搜尋引擎的關鍵字頻率分析功能，於徵才廠商刊載職缺訊息時，就所刊載之職缺訊息內容進行字詞頻率分析，並依該分析結果找出各產業及職務出現頻率最高之職能需求，作為描述各產業及職務關鍵職能之參考，讓行職業別分類資訊於職缺媒合資訊系統的使用過程中自行演化。

## 二、虛實整合及資訊系統運用

科技發展及網路普及，網路服務已逐漸取代據點式服務模式。相較於實體據點，虛擬通路提供給使用者更彈性、更便利的服務取得管道。又，長期而言，產品或服務提供者則可

更經濟地輸送服務內容，且能系統化存取及組織大量資訊，做為服務產品改革創新的基礎。惟，囿於網路環境、服務性質、使用者知能，斷難以虛擬通路完全替代實體通路，因此虛實整合是必要的，其精髓則在於使用網路科技整合內部流程及外部關係。

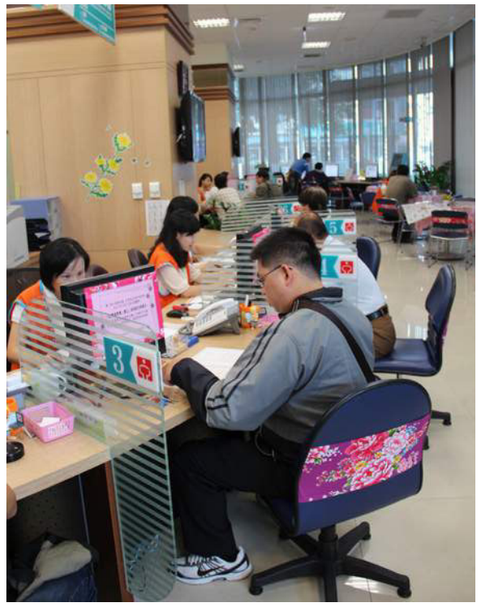
此外，近年來職訓局所提供之服務趨向多元及多樣化，其人員行政作業負擔亦相對的愈來愈沉重。而政府機關所能運用之人力員額，又受相關法規限制，無法隨業務量增加。因此，於國家級就業服務通路中，資訊系統所扮演的角色是將固定、成熟之就業服務項目及其作業流程予以自動化，進而減輕人員作業負擔。現有實體通路之各項服務，均可逐漸以資訊系統取代。而因此所節省的人力，則可用來開發以及提供更新、更多樣化的就業服務。

## 三、通路管理

受貿易自由化、產業環境、人口結構影響，勞動市場的變化已無歷史軌跡可循，面對急迫性又差異化的需求，就業服務體系的通路策略必須靈活到足以因應改變，而有效管理通路正是不可或缺的關鍵。

通路管理或稱為供應鏈管理，其管理策略包括釐清需求、通路設計、通路選擇、通路效能改善、績效監控及調整計畫、通路衝突與通路競爭管理等項目。誠如前述本篇文章對於國家級就業服務通路之定義：「將政府所提供之職涯發展相關服務輸送至有其需求之勞工的過程。」。就業服務通路之管理目標，其重點恐不在於強化服務輸送之效率，而而是在於如何透過跨部門協調整合各項服務內容使其發揮最大綜效。因此，為有效進行通路管理，需整合全體通路所提供之各項服務內容，以及跨部門協調其行政業務執行流程。

在協調整合各項服務內容的過程中，所參與的部門會因實際情形及執行重點而有所不同。也因此，前述之通路管理作業，適合以組成臨時性專案團隊方式進行。然而對於公務機關而言，受限於法規以及為釐清行政責任，均採功能型組織作為其組織架構。也因此，在功能型組織架構及各部門極力釐清行政職責之氛圍下，如何跨部門推動通路管理制度，使各部門執掌業務發揮最大綜效，則是公部門能否成功運用通路管理策略之關鍵成功因素。



為推動此類專案，勢必指派專人擔任專案經理以管理專案團隊。而在功能型組織下，跨部門專案之專案經理通常是扮演協調者(coordinator)角色，其主要工作為向高階主管回報、監控專案進度，以及協調專案團隊成員之工作情形。但扮演協調者角色的專案經理並無實際管理權力，有關專案成員人員管理及各項工作進度事實上仍由該成員所屬之部門主管掌握。為有效執行此類跨部門專案，下列過程是必須的（游舒帆，2012）：

### (一) 正式場合、正式授權

由高階主管召開會議，說明專案目的、期程、預期成果等，並正式指派專案經理。專案經理可依專案執行難易程度，要求適度授權。如：集中專案成員辦公地點、指派調配專案成員工作內容的權力、對於專案成員績效考核的權力等。

### (二) 建立專案執行計畫

透過工作分解結構(work breakdown structure, WBS)明確定義專案範圍及各工作事項。其內容及進行方式與高階主管獲得共識後，始分配予專案成員進行。

## 四、強化顧客關係管理

多數學者定義顧客關係管理是一種提供顧客優良服務品質的新做法，以更有效率地獲取、開發並留住客戶，顧客關係管理為多種資訊科技的結合，透過資料蒐集、分析，及不斷重複、持續改善的過程，幫助組織更有效率行銷產品服務。Kalakota and Robinson (2001)也指出，顧客關係管理係以整合性銷售、行銷與服務策略，發展出組織一致性行動，以發掘顧客真實需求，致力於顧客滿意度與顧客忠誠度之提升。

職訓局自2009年底起，試辦之「失業認定單一窗口一案到底」作業模式即為一顧客關係管理之範例。該作業模式可針對每一件失業給付申請案，由專人辦理深度就業諮詢，並依申請人需求客製化服務內容。

國家級就業服務通路為提供國人終身職

涯發展服務，尤須建置顧客關係管理機制以掌握個人需求，提供合適的就業媒合及職業訓練等相關服務。而在掌握個人需求提供服務的過程中，個人服務履歷資料庫是不可或缺的。服務人員可透過該資料庫，查詢及分析個人服務歷程，進而提供下一階段所需服務。對於勞工自身而言，也可透過該資料庫，瞭解及記錄自身求職就業及職業訓練受訓紀錄，作為個人職涯規劃之參考。

## 五、建構品牌形象

品牌代表產品的屬性與功能，不僅是品質保證，也可與其他競爭者區別，對消費者而言，則可做為交易決策時的參考工具。品牌形象之建立奠基於產品在使用者心中的市場定位。面對相同目標市場，職訓局的就業服務業務難免與其他部會、地方政府、民間廠商間發生競合，除難免招資源重疊或與民爭利之議，品牌經營更形困難。為市場區隔，職訓局宜檢討中央地方分工，重定位目標市場，並為所推之政策工具注入新元素，以滿足民眾對就業服務之期待，進一步扭轉或強化就業服務工作的價值主張，予以品牌化後，再透過包裝行銷刺激民眾對國家級就業服務通路之品牌聯想，從而累積品牌知名度及品牌忠誠度。

## 肆、展望與願景

為促成勞動力運用、提升、開發，推動臺灣經濟及勞動力永續發展。未來的勞動力發展署將扮演調控全國勞動力供需的角色。我們可透過國家級就業服務通路協助全體勞工個人職涯的水平或垂直移動，達到推動臺灣經濟及勞動力永續發展的目標。

此外，我國主要勞動力供給來自於教育體系。或許在未來，我們能夠將國家級就業服務通路之服務對象，延伸至在學學生及學校輔導。讓在學學生於國中或高中階段，即開始著手進行個人職涯規劃，以及規劃升學方向；而學校亦可透過國家級就業服務通路所提供之資訊，調整其課程內容及教學方式。使國家整體人力資源之提升更具策略、更撙節成本。

參考文獻

1. 丁玉珍（2010），2010諾貝爾經濟學獎對臺灣公共就業服務的啟示。臺灣勞工季刊，24，42-47。
2. 藍科正（2011），對我國公立就業服務機構就業諮詢服務的期待。就業安全半年刊，10(2)，57-61。
3. Philip Kotler, Swee Hoon Ang, Siew Meng Leong, Chin Tiong Tan (2003), Marketing Management An Asian Perspective, 3rd ed, (pp.297-298). Pearson Education Inc.
4. 游舒帆（2012）。專案管理面對跨部門專案，專案經理扮演的角色。2012年11月12日，取自gipi的學習筆記-職場規劃、專案管理、雲端運算部落格http://www.dotblogs.com.tw/jimmyyu/。
5. Kalakota, R., & Robinson, M. (2001). E-business2.0, Roadmap for success. Indianapolis: Addison-Wesley Professional.



# 身心障礙者就業訓練

- 96-99年度身心障礙者支持性就業服務成果分析
- 長期失業的形成原因、社會排除困境與因應對策
- 國內視障者從事電話客服之就業服務探究分析
- 就業服務員是否隱匿精神障礙者身分之倫理探討

# 96-99年度身心障礙者支持性就業服務成果分析

陳靜江/高雄師範大學復健諮商研究所教授兼所長

## 壹、前言

國內支持性就業服務始於民國82年行政院勞工委員會職業訓練局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，所訂定「支持性就業試行草案」，當時委託少數身心障礙福利機構試行一年，嘗試將身心障礙者以支持性就業理念，輔導其在社區競爭性職場就業，效果顯著，獲得好評（行政院勞委會職訓局，民97、林世瑛，民89、陳靜江，民91）。接著，在民國84年規劃「身心障礙者社區化就業服務模式」，以有系統的個案管理流程，依不同社區的職場之社會資源與特性，開發適合身心障礙者的就業機會，透過就業服務員的各項服務與支持，協助身心障礙者成功在社區就業(陳靜江、胡若瑩、李崇信，民85)，在此一就業服務系統中，其就業安置服務方式基本上包括了一般性就業、支持性就業與庇護性就業（陳靜江、李崇信，民94）。

「身心障礙者社區化就業服務模式」自民國84年推動以來已走過17年的歲月。過程中除了不斷修改與增添相關作業流程與表格外，並於92年開發「身心障礙者就業轉銜暨職業重建服務資訊管理系統」，使就業服務工作內容及流程資料電腦化。並陸續將職業輔導評量、庇護性就業相關作業系統納入。而在民國96年「身心障礙者權益保障法」修法通過後，為使身心障礙者在職業重建過程中獲得連續性、無接縫的適當專業服務，職訓局也於同年開始規劃試辦身心障礙者職業重建服務窗口計畫，並從98年起24縣市全面推動辦理職業重建服務窗口業務。配合這些變革，除又增加職業重建個案管理所需表格，也將職業訓練系統納入，目前此系統已經更名為「身心障礙者職業重建個案服務資訊管理系統」。而96年間國內職業重建服務配合「身心障礙者權益保障法」修法，也使職訓局在職業重建業務之推動上有所變動，包括：98年社區化及支持性就業服務計畫採雙軌並行，99年中央才完全下放地方政府辦理。此外，目前也以支持性就業服務之名稱取代原社區化就業服務之稱，並於97年制定「補助地方政府辦理身心障礙者支持性就業服務計畫」，並提供具體之「身心障礙者支持性就業服務實施要領」，作為服務之依據。

有鑒於國內「身心障礙者職業重建個案服務資訊管理系統」從92年建置迄今已漸趨穩定，對此資訊系統多年來所累積之資料庫時有必要進行有系統的分析，以客觀呈現國內在此職業重建服務系統運作下之服務樣貌與成效。而其中支持性就業部分由於需投注較大的人力與經費資源，其服務對象之特性、服務內容與成果更是所有關心身心障礙者融入社區就業者所關注的議題。因此，本文作者於100年度針對96至99年度之支持性就業服務資料進行逐年分析，並進行跨年度與跨服務單位類型之比較，限於篇幅，本文僅就前述資料分析之描述性統計結果做一摘要與討論，並針對未來國內繼續推動支持性就業服務提出相關建議。

## 貳、服務對象特性

### 一、開案量與服務量

根據「身心障礙者職業重建個案服務資訊管理系統」之資料顯示，96年1月1日起至99年12月31日止職業重建開案的服務人次為5萬9,439人次，但經檢核資料正確性後，刪除因系統問題造成之重覆個案後，實際服務人次為5萬9,379人次。其中有進入就業服務系統接受一般性或支持性就業的身心障礙者在96-99年度共計2萬6,692人次，而接受支持性就業者有1萬1,111人次，占接受就業服務總人次之41.6%，占接受職業重建服務總人次之18.71%。若單看各年度支持性就業服務之服務量，96年度有2,242人次，占該年度就業服務量的43.2%，97年有2,473人次（占40.6%），98年度有2,859人次（占37.6%），99年度則有3,537人次（占46.0%）。而在接受支持性就業服務的對象中，有94.2%都是由支持性就業服務機構提供服務（n=10,472），在96-99年度分別占96.0%、96.8%、93.2%、92.2%；但也有少數是由縣市政府就服站（n=471，4.2%）、區就服站（n=92, 0.8%）、職訓機構

（n=55，0.4%），甚至在99年度，職場紮根與庇護性機構也曾分別提供9次與2次支持性就業服務。

## 二、服務對象之背景

支持性就業服務對象之性別分布情形呈現女多於男之現象，跨4個年度整體而言，男性占41.3%(n=4,591)，女性占58.7%（n=6,520）。從各年度觀之，也都是女多於男，96至99年度，女性比率介於56.7%-59.8%，男性比率介於40.7%-43.3%；這是否顯示女性比男性更需要在職場較多的支持以維護其在職場之人身與工作安全，值得進一步探究。96-99年度支持性就業服務對象之年齡介於15歲到68歲(M=30.0，SD=10.2)，且各年度也是以20~29歲者最多，各年度所占比率介於40.7%~43.4%，其次為30~39歲，其比率介於20.2%~24.8%，第三為19歲以下，比率介於14.5%~18.0%，其餘依次為40~49歲（11.7%~14.5%）、50~59歲(3.5%~6.2%)以及60歲以上(0.3%~0.7%)。至於支持性就業服務之對象的障礙類別，整體而言，有41.3%為智能障礙，各年度比率介於40.0%~44.9%，其次為精神障礙，占19.5%（17.0%~21.6%），第三為多重障礙，占11.8%（11.0%~13.7%），肢體障礙居第四，平均只占9.1%，第五為聽障（7.5%）、第六為視障(5.0%)、自閉症居第七(1.8%)，其餘障別均低於1%，甚至掛零。其障礙程度，4個年度的服務對象以輕度障礙為最多（43.4%），中度次之（36.5%），重度第三(14.2%)，極重度最少，占5.9%。縱觀各年度之比率，只有在96年度是中度障礙最多（43.3%），之後三年度都是輕度障礙比率高於中度障礙，從96年的37.8%逐年增加到99年的 48.3%，此等現象實值得重視。

其服務對象之教育程度，也是以高中職畢業占最多（4個年度比率介於從46.1%到50.8%，M=47.6%），其次為國中學歷(12.2%，4個年度比率介於11.4%~14.5%)，第三為大專及大專以上（15.4%）。至於服務對象的職業經歷，未接受過職業訓練者最多，平均占64.3%（4個年度比率介於從57.0%到67.0%），有接受過職業訓練者占30.7%（4個年度比率介於從27.6%到%37.5%），其餘為遺漏值（5.1%）。這些服務對象多數曾有工作經驗（4個年度比率介於76.7%至81.6% M=79.4%），大多數均領有身心障礙手冊（99.3%，4個年度比率介於98.9%至99.5%）。服務對象之致障原因，以先天最多，占25.5%，其次是疾病造成，占23.1%，第三是其他原因，占10%。但遺漏值比率甚高，占30%。這些服務對象中，4個年度平均有51.3%在行動上沒有困難，7%屬於行動方面緩慢且未使用輔具，4.5%則是行動時需要移動輔具來輔助。遺漏值則過高，有37.2%。

在這些服務對象中，居住地在北部地區者最多（34.3%），南部地區次之（21.6%），再者為中部地區（14.4%），最少者為東部地區（2.7%），其餘為未填答(27.0%)。接受支持性就業服務的對象中，有其他障礙家人者占20.3%，而沒有其他障礙家人者占54.9%，但有24.8%的遺漏值。就服務對象婚姻狀況而言，96-99年度的這些服務對象其婚姻狀況以未婚最多，占58.9%，已婚其次，占9.8%，第三為離婚，占4.5%，分居和其他分別各占0.5%和0.6%，遺漏值為25.8%。

# 參、支持性就業服務成果摘要

## 一、就業服務安置率

4個年度整體而言，接受支持性就業服務之身心障礙者，有為其擬定就業服務計畫的總人次為9,596人次，占總開案人次(N=11,111)之86.4%。而接續有提供職場支持性服務者有9,200人次，其就業安置率達82.8%。

## 二、就業穩定性

就工作更換次數而言，從1至10次不等，在4個年度總就業安置的9,200人次中，安置後未曾更換工作的人數高達84.5%(n=7,772)，顯示就服員在媒合案主就業上是相當成功的。更換工作2次的有11.5%，更換工作3次的有2.8%，更換工作4次的有0.8%，更換工作5次的有0.3%，更換工作6次的有0.1%，其餘更換7至10次者則各有1-2位。至於其就業狀態，在接受支持性就業服務的1萬1,111人次中，有63.3%仍在就業(n=7,028)，96-99年度各年度之穩定就業比率分別為：60.3%, 60.3%, 65.9%, 65.1%。

## 三、職務內容

96-99年度所有接受支持性就業服務之對象並無自行就業者，亦即均經由就業服務員之進一步服務才得以就業。而其所從事之職業類別前十名以小販及服務工居首(34.0%)，顧客服務事務次之（17.9%），這兩類別即占51.9%。其餘依次為：個人服務工作人員(7.5%)，辦公室事務人員(6.8%)，其他非技術性體力工(5.9%)，生產體力工(4.7%)，機械組裝工(3.7%)，其他技術工及有關工作(3.7%)，採礦工及營建工(2.3%)，機械操作工與售貨員各占2.1%，其餘職類所占比率均相當少。

## 四、工作時間

這些就業之身心障礙者每日平均工時為7.39小時(SD=1.90)（N=8100)。每週平均工時為37.71小時(N=7,076，SD=11.82)。由於遺漏值頗大，這樣的結果是否能真正反映這些就業對象之工作時數則有待進一步研究。

## 五、薪資

分析96-99年度接受支持性就業服務之身心障礙者在上工時的起薪之月薪範圍，發現以低於5,000元者(n=4739)占最多（42.7%），其次為15001~20000者，占39.7%，其餘依序為20001~25000占，5.6%、5001~10000者，占3.6%、10001~15000者，占2.1%，、25001~30000者，占1.1%、30001以上者，占0.3%。另有4.9%遺漏值。

## 六、已結案之服務對象服務期程與結案原因分析：

綜合4個年度中支持性就業服務已結案的身心障礙者共有7,617人次，占支持性就業服務人次之68.55%。分析其自開案晤談日至結案日所接受之平均服務期程，顯示其平均期程介於4.81至7.86個月。其中以罕見疾病者的7.86個月最長（n=10，SD=3.71），第二為智能障礙者的7.43個月(n=3219，SD=4.92)，第三為重要器官失能者的7.38個月(n=108，SD=5.12)，第四為多重障礙者

6.95個月（n=855, SD=5.06），第五為聲音機能或語言機能障礙者的6.94個月(n=59, SD=4.23)，其餘依序為肢體障礙者6.65個月(n=650, SD=4.82)、失智症者6.65個月(n=15, SD=4.16)、聽障者6.59個月(n=575,SD=4.55)、染色體異常者6.48個月(n=13, SD=3.49)、頑性癲癇者6.27個月(n=43, SD=3.38)、自閉症者6.22個月(n=145, SD=3.25)、精神障礙者6.11個月(n=1479, SD=4.63)、視覺障礙者6.05個月(n=406, SD=4.60)、其他先天缺陷者5.56個月(n=10, SD=2.21)、顏面損傷者5.46個月(n=20, SD=2.38)、平衡機能異常者4.81個月(n=10, SD=2.65)。

進一步分析4個年度之結案原因，穩定就業3個月以上居首(43.9%)，其他原因占12.0%，轉介其他服務單位占5.5%，拒絕服務或表示不再需要提供服務3.7%，而未填寫者高達31.4%，結案原因不明，難以進一步解釋。

## 肆、討論與建議

### 一、在職業重建個案管理機制方面

從96-99年度的服務對象觀之，職業重建總開案數雖達5萬9,379人次，但真正進入就業服務接受就業安置者只有2萬6,692人次，不到一半的比率(45.0%)，而接受支持性就業者有1萬1,111人次，僅占接受職業重建服務總人次之18.71%。此數據是否真正能反應進入職重服務系統的身心障礙者之就業需求？近年來在逐步強化職業重建服務窗口的功能時，如何讓職業重建個管員能真正挹注較多心力與時間來協助真正需要較深入服務的身心障礙者，以提升接受支持性就業服務對象之比率，實值得近一步就職重個管員的角色功能進行探究。

### 二、在服務對象方面

從前述4個年度支持性就業的服務對象之障礙類別與障礙程度觀之，顯示國內在支持性就業服務這項高成本的服務中受惠者仍侷限在少數障別，且4個年度均是以輕、中度障礙者為多，未來如何照顧到功能受限較多但仍具就業潛力的重度障礙者，以及其他類型之身心障礙者（包括嚴重外創性腦傷、腦性麻痺、重度脊髓損傷者等），都是未來應有政策性的鼓勵措施，來促進服務對象的多元化與服務的深入化。

### 三、雙軌運作下的合作與結盟

在職業重建服務個案管理加入服務系統後，各縣市在支持性就業服務有的採單軌制，即所有支持性就業服務個案均統一由職業重建服務窗口開案評估後再派案；但也有採雙軌制，亦即就業服務機構除接受職重窗口派案外，也可自行接案。在分析資料時，發現在單軌制之作法下，許多就業服務單位之就服員在受案後，仍另行擬定職業重建服務計畫，造成同個案同一次服務卻有兩份不同的職業重建服務計畫，由職重個管員與就服員各自表述，不僅造成資料分析時的困難，也有疊床架屋之嫌。顯然未來應加強就服員與個管員的合作與結盟關係，使其在服務個案有彼此協商後一致的意見，也讓個案有所依循，以提升服務品質。

### 四、就業服務成果方面

4個年度在支持性就業安置率高達82.8%，且安置一次後未換工作者高達84.5%，而其各年度穩定就業比率也都在六成至六成五，顯示國內支持性就業服務員在媒合案主的績效值得肯定。而對於少數更換工作在5次以上者亦值得進一步檢討其原因。然而，從這些支持性就業服務對象之就業職務內容觀之，仍以非技術性與半技術性之服務工為主，每月薪資仍有近四成三低於5000元，如此低的薪資是否與其工作日數與時數在初始屬兼職性質有關，或者只是在任用初期的薪資，其原因值得進一步深究，以保障身心障礙者工作權益。此外，已結案之身心障礙者從開案至結案之服務期程均超過三個月以上，有的平均將近八個月，若再深究那些尚未結案的31.45%的個案之未結案原因，就可推想支持性就服員雖然已有職重個管員分攤部分個案的前置服務，但在有些個案仍需自行開案，且一案從開始服務到底，其逐年所背負的實際服務案量實相當沈重。未來在補助辦法與核算支持性就業服務人員之績效時，亦應有適當合理的指標與獎勵措施來回應其實質的貢獻。

參考文獻
1. 行政院勞委會職訓局(民97)。補助地方政府辦理身心障礙者支持性就業服務計畫。
2. 陳靜江、胡若瑩、李崇信(民85)。殘障者社區化就業安置模式理念與實務，臺北市：行政院勞工委員會職業訓練局。
3. 陳靜江(民91)。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。
4. 陳靜江、李崇信(民94)。「身心障礙者就業轉銜暨職業重建服務」管理系統擴充計劃成果報告，行政院勞委會職訓局。

# 長期失業的形成原因、社會排除困境與因應對策

李健鴻/文化大學勞工關係系副教授

## 一、前言：全球的長期失業危機

2012年5月初，經濟合作暨發展組織公布了「就業展望」（Job Outlook）報告，指出當前OECD國家出現長期失業率持續上升的發展趨勢，至2011年底為止，OECD國家的平均長期失業率已經超過35%，其中又以歐盟地區的OECD國家平均長期失業率45%最高，而美國的平均長期失業率則是從2007年的10%上升為2012年3月的30%，顯示長期失業問題的惡化，已經是OECD國家的共同挑戰，若是無法有效處理，將出現日益嚴重的治理危機（OECD,2012）。同年5月21日，國際勞工組織在「G20國家的短期勞動市場前景與關鍵挑戰」報告中，也明確指出「長期失業人數急遽增加、全球的長期失業危機引發遲滯效應風險」乃是當前全球面臨的重大挑戰議題，因為從2007年到2011年，大多數G20國家都已經出現長期失業人數急遽增加的情形，顯示經濟危機已經導致全球勞動市場陷入結構性的長期衰退，同時也代表勞動市場的就業復甦之路將會更為遲緩（ILO,2012）。

在2008年9月金融海嘯引發全球經濟危機後，臺灣勞工就持續經歷「全球失業危機」的侵襲，失業人數從2008年9月的46萬4千人增加為2010年2月的63萬4千人，成為臺灣史上的最高峰；雖然金融海嘯後，2010年12月的失業人數已減少為52萬人，但是長期失業者卻從2008年9月的6萬6千人快速增加為2010年5月的11萬1千人，增加速度是歷史上第二快，而且至2012年9月時，長期失業人數仍然有7萬8千人之多，明顯高於金融海嘯初期2008年9月的6萬6千人，顯示當前臺灣的長期失業問題仍然嚴重。

在上述全球長期失業危機的脈絡下，本文將討論臺灣社會長期失業者的原因、困境問題與對策，本文以下之論述，首先將探討長期失業的形成原因，包括經濟學與社會學的不同觀點；其次將分析說明長期失業者面臨的「社會排除」困境、社會排除風險感受，以及尋職選擇的兩難；第三部分，則是說明各國因應長期失業危機的就業安全對策；最後在結語部分，將提出對於我國長期失業問題的政策建議方向。

## 二、如何解釋長期失業的形成原因？

在當前全球各國普遍面臨長期失業危機的情勢下，探討「長期失業形成原因」的議題，受到各國的重視。根據經濟學的傳統觀點，認為「長期失業的主因」源自於：「產業結構變遷下，由於工作者的技能落伍，不符合產業發展需要，導致工作者被雇主解僱而成為非自願性失業者，再尋職困難，因而淪為長期失業者」(Walsh,1987:4)。推究而言，這種「產業結構變遷」觀點，其實是建立在產業結構變遷必然會造成「工作者個人技能落伍」的假定上，進而推定失業者會淪為長期失業，是由於「工作者難以學習新技能者」，也就是將長期失業的主要原因歸責於「長期失業者個人」，無形中將雇主的解僱行為合理化，因為在這種觀點下，雇主採取解僱行為只是因應產業結構變遷的必要決定，因為雇主面對產業結構變遷的競爭壓力，為求自保已經無暇針對技能落伍的員工提供再訓練。

不同於將「長期失業原因歸責於失業者個人」的經濟學傳統觀點，社會學觀點則是從「底層階級」(underclass)的角度來解釋「長期失業形成」的原因。Wilson(1987:8)是最早從「歷史－結構」的角度來解釋「底層階級」形成的社會學者，他認為「底層階級的人口特徵包括：缺乏技術與訓練者、長期失業者、從事地下經濟者、長期身處貧窮與福利依賴之個人」，Wilson此種將長期失業者視為是底層階級組成人口特徵的論點，指出了在歷史發展過程中，社會結構對於長期失業的形成，具有關鍵的影響，開啟了長期失業形成原因的「社會結構」研究取向。Goldthorpe(2000:22)同樣也是從底層階級的觀點，但是轉而探討造成「長期失業形成」的社會階級不平等因素，Goldthorpe認

為：由於長期失業者長時間處於失業狀態，社會流動率偏低，成為社會底層階級的主要構成份子之一，導致主流社會其他階級的多數成員對於長期失業者充滿不瞭解與歧視，因而「長期失業」現象本身，就充滿了社會階級不平等，在此，Goldthorpe強調社會階級的結構性不平等力量會對於長期失業的形成產生作用。

「底層階級」觀點，強調重點在於社會結構形成的制約力量，對於長期失業者具有難以抗拒的主宰性，相對而言，長期失業者個人所具有的主動性則不被重視，因而出現一種「結構－個人」之間明顯不對稱的分析架構。面對這種「社會結構制約」的取向，其實有二項問題有待深入探究：第一是社會結構制約力量真的強烈到會不斷進行社會複製，進而使失業者淪為「長期」失業嗎？第二，長期失業者個人在社會結構制約下，真的沒有任何自主的尋職選擇能力嗎？

對於上述問題，歐洲社會政策學界自1990年代後期起，開始轉而採取「社會排除」的新取向來回應，目前已成為當前研究長期失業問題的重要觀點。「社會排除」觀點認為：長期失業者日益增加，確實是一項「社會事實」(social reality)，而長期失業的主要特徵就是「非自願性」(invulnerability)，代表長期失業者是因為「長期被迫排除在勞動市場外」而失去工作，其結果是導致長期失業者無法融入社會生活，進而面臨到「社會排除」的生存困境(Kronauer,1998:54)，但是這並不代表長期失業者因此就永遠失去主動尋職的可能性，因為當代的社會排除觀點強調：長期失業者的「社會排除風險感受」以及「尋職兩難」的問題。

## 三、長期失業者的社會排除風險感受為何？

對於長期失業者個人而言，當長期失業者身處在社會排除的情境時，感受到來自於外在的社會結構性力量對個人所施加的強大排除力量，使長期失業者感受到無力感，進而面臨嚴重的「社會排除風險」威脅(Kosonen and Moisio,1999:3)。長期失業者感受到的社會排除風險，主要是源自於長期失業者已經「長時間脫離勞動市場」以及「長時間無工作」所導致，這種長時間被勞動市場排除的困境感受，使得長期失業者的工作動機低落，工作能力也持續降低，因而出現所謂「封閉」（Lock-in）的現象，淪為難以回復就業的處境。而這種工作意願與工作能力低落的傾向，還會影響長期失業者的社會生活適應能力，並與社會中大多數人對工作與社會適應的認知態度有明顯差距，以致於使得長期失業者，面臨到社會其他多數成員排除隔離的對待態度。

Leonard(1998:2)認為，即使長期失業者處在不利於自己生存的社會排除困境中，仍然有可能發展出符合自身利益的尋職選擇策略，使自己不致於持續長期失業，因此要想瞭解長期失業者的尋職策略，就必須從長期失業者對於「社會排除風險感受」（risks perception of social exclusion）的角度來理解，才能夠獲得合理的解釋。Leonard強調，長期失業者被排除在勞動市場之外，無法進入勞動市場再就業，就此點而言，確實是一種勞動市場排除的現象，但是實際上，長期失業者在長期失業的過程中，為了生活，仍然必須尋求工作所提供的經濟收入來源，因此一旦有機會遇到部份雇主願意以低薪與低保障工作，僱用長期失業者進入地下經濟（informal economy）的邊陲勞動市場就業時，此時對長期失業者而言，在面臨經濟來源困難的情況下，為求生存也必須藉由從事邊陲勞動市場的低薪低保障工作，來維持基本生計需要，形成一種非正式經濟中「長期失業者－雇主」雙方互利的情形，同時這也是一種符合長期失業者生存利益的尋職策略。

Kieselbach與Traiser(2002:2)同樣採取「社會排除風險」的觀點，分析長期失業青年所面臨的長期失業風險感受以及尋職過程面臨的困境。Kieselbach與Traiser以歐洲六國的長期失業青年為對象，為瞭解長期失業青年對社會排除風險感受程度而進行訪談調查，研究發現：其實長期失業青年處在勞動市場彈性化的脈絡下，新出現的工作機會，往往多數是地下經濟中低薪低保障的邊緣性工作，而不是工作保障佳的正職工作，在這種情境下，長期失業青年若想維持生計，往往必須面臨是否從事低薪低保障、但是高風險工作的選擇難題。Borghi與Kieselbach(2000:3)也分析指出，地下經濟的高風險工作對長期失業者而言，可能是陷阱（trap），也可能是緩衝（buffer），如果長期失業者放棄地下經濟高風險工作，則不僅生計無著，還會使自己陷入更長期的失業困境，但如果選擇投入地下經濟的高風險工作，則可以獲得經濟收入，此時地下經濟工作成為一種緩衝，但是選擇地下經濟高風險工作，卻又必須面臨無法安全工作的風險，此時地下經濟工作成為一種陷阱，因而使長期失業者陷入一種尋職兩難的困境。

## 四、各國因應長期失業危機的就業政策

綜合上述可知：在當前勞動市場彈性化的脈絡下，當長期失業者在失業過程中，即使確實有從事暫時的非典型工作，但是卻仍然無法稱之為「已經穩定就業」，因為短暫的非典型就業，根本無法抹除掉在短暫從事非典型工作的前後，都是處在「長時間失業」的生存困境事實，倘若因為長期失業者曾經從事短暫的非典型工作，就取消了長期失業者原本可以獲得來自政府提供之給付，勢將對長期失業者的生活困境，造成更重大的衝擊。因此，在思考制定長期失業者的就業政策時，首先必須訂立「協助長期失業者維持基本生活」的所得安全政策措施，此時就必須避免因「長期失業者曾經從事短暫非典型工作」而取消政府提供之給付。

以德國為例，依照德國在2009年版《社會法典第3篇：勞動促進》第18條《長期失業》的規定：「失業一年以上為長期失業者，而以長期失業為要件之給付，於五年內有下列情形之失業中斷期間，不列入計算：1.依社會法典第2篇所為之積極勞動促進措施或進入職場扶助期間，2.母性保護法所稱之疾病、照護需求、僱用禁止期間，3.照顧與教養須監護之兒童或照顧須照護親屬之期間，4.最長6個月之受僱就業或獨立營業期間，5.法律上禁止僱用之期間，6.無法證明之短暫失業中斷，依職業介紹文件無法

證明之無關緊要的失業中斷，得以釋明代之」。從德國在《長期失業》條款中的詳細規定，可知德國政府雖然還是根據國際通用的定義，將「失業一年以上」視為長期失業者的認定標準，但是對於長期失業者的給付協助要件，卻是基於「協助長期失業者維持基本生活」的立場，明列出各種「失業中斷期間」的例外情況，以避免因為「失業中斷期間」而取消對於長期失業者的給付。

在確定「協助長期失業者維持基本生活」的所得安全政策措施之後，「協助長期失業者再就業」是許多國家處理長期失業危機的政策目標。以英國為例，英國自2006年起，就確立「工作優先」（Work First Approach）的長期失業政策取向，並由「加值就業中心」（Jobcentre Plus）負責執行（EU Commission,2006）。加值就業中心的就業服務人員經過與長期失業者的深度就業諮商後，負有法定職權，能夠與長期失業者簽定「個人化就業協定」（Individual Employment Deal），其中規定長期失業者必須配合的尋職事項，長期失業者若在簽約後未遵行，則就業中心有權減少或甚至取消尋職者津貼（Jobseeker Allowance）的給付，藉以促使長期失業者能夠積極尋職，達成再就業的目標。

再以丹麥為例，自從2008年金融海嘯引發就業危機之後，丹麥政府就開始將就業政策聚焦於「對抗長期失業」（Combat long-term unemployment）。2009年3月，丹麥政府與各社會伙伴達成協議，預計在2010-2013年之間投入50億丹麥克朗（約261億臺幣）的公共投資預算，以創造就業機會；其次，協議並且達成「改變勞動市場政策方案」的共識，企圖將「提升失業者技能以符合勞動市場需求」設定為首要政策目標，具體措施包括：放寬「訓練補助津貼」的標準，只要願意僱用失業3個月以上低技能失業者的雇主，即可獲得訓練補助津貼，訓練補助期延長為6周；原本失業給付領取者在前9個月的領取給付期間，可以接受最長6周的再教育訓練，如今則是修改為在下列三種情況下，6周的限制將會暫停：失業者沒有參與教育訓練、失業者無法找到先前從事過的工作、失業者參與就業前景良好的教育訓練（Denmark EEO,2010）。

## 五、長期失業問題的就業政策建議

我國政府為了因應金融海嘯引發的長期失業危機，2009年5月時進行修法，將「長期失業者」納入就業服務法第24條，使其能夠獲得就業促進津貼安全網的初步保障，但是具體的「長期失業者就業政策方案」卻仍然有待研議。有鑒於長期失業者再就業時，往往面臨比一般失業者更多的困難，因此必需提供加強協助，以下分述三項政策建議方向。

### （1）首要之務是建立「失業救助」制度

由於目前就業保險制度提供的失業給付期限最長只有6個月，對於已經領完失業給付卻依然失業的長期失業者而言，並不符合其實際困境，因此有必要仿效其它先進國家，建立失業救助制度，也就是針對已領完失業給付者經過專業就業諮詢評估，確認仍然不具備立即之就業能力者，應提供失業救助津貼，並且在領取期間，應該配合建構長期失業者的「就業途徑」，以協助長期失業者能夠從救助體系重返勞動市場再就業，提供長期失業者的工作信心與動力，包括技能評估、個別的尋職協助、促使尋職者工作的財務誘因、訓練資訊、尋職者工作經驗與態度的傳授諮詢。

### （2）長期失業者個人加強協助方案

就業諮商人員應針對長期失業者，加強長期失業者對於勞動市場的瞭解，提供長期失業者正確的勞動市場就業資訊，建立適應勞動市場實況的薪資期望；並提供個人化的就業諮商，依照長期失業者的個別情形，擬定適合不同長期失業者的就業生涯計劃，如參與就業訓練、推介服務、公共就業機會，並需考量其健康、交通、住宅等需求，提供相關的個人化協助。

### （3）長期失業者就業行動整合方案

由政府提供補助，將企業與民間協會團體整合納入，以僱用長期失業者，藉由「再技能化」（re-skilling）與「再整合化」（re-integrating）的方式，提升長期失業者的就業能力與尋職能力，建構形成長期失業者的就業整合體系，包括「專業整合企業」（professional integration company）、「中介性就業協會」（imtermediary employment association）等二種型態，以「訓用合一模式」，由企業訓練並僱用長期失業者。

# 國內視障者從事電話客服之就業服務探究分析

藍介洲/中華民國視障者家長協會秘書長

## 壹、前言

在民國97年大法官649釋憲案認定原身心障礙者權益保障法有關保障只有視障者才能從事按摩業的相關規定，屬於違憲條文，並訂於100年10月31日應予廢止。從此，按摩業將不再專屬視障者的行業，同時視障者將面臨明眼人的強力競爭。可預期的，將會有視障者被淘汰或退出按摩職場，相較之下今後視障者進入按摩業的門檻便越來越高、越來越難生存，如同日、韓兩國一樣，視障者從事按摩業的比例將會逐年遞減。面對視障者就業在如此巨大外在結構環境轉變的衝擊之下，應考量視障者在聽覺、觸覺的優勢，以及迫切必要為視障者開發其他可能的新職種，而電話客服即是最為可行的職種之一。

此外，在民國100年2月1日最新公告之「身心障礙者權益保障法」（以下簡稱身權法）修法中，新增第46-1條。此條文即明文規定：「政府機關（構）及公營事業自行或委託辦理諮詢性電話服務工作，電話值機人數在十人以上者，除其他法規另有規定外，應進用視覺功能障礙者達電話值機人數十分之一以上。但因工作性質特殊或進用確有困難，報經電話值機所在地直轄市、縣（市）勞工主管機關同意者，不在此限。」為了因應這樣的政策發展與市場人力需求，國內就業服務從業人員有必要針對視障者從事電話客服進行輔導與協助，創造視障者充分就業、滿足僱主人力需求及降低視障者失業率政策走向等三贏局面。本文將從筆者實際輔導視障者從事公、私部門之電話客服值機工作成功經驗與遭遇問題進行分析與討論，以作為相關就業服務輔導人員之參考。

## 貳、文獻探討

### 一、電話客服職種概述與分析

依據勞委會職業指南有關「電話客服人員」的說明，電話客服人員主要的工作是接聽電話、確保顧客得到需要的服務、協助顧客解決問題進而推銷公司新產品、新服務，包含業務諮詢、疑難排除及客戶關係維繫等。所謂「電話客服」即「空中櫃檯」，與一般服務人員相同，都是協助公司顧客（或潛在顧客）解決問題，最大的不同點，在於他們是透過接聽民眾撥打公司的客服專線，替電話線上的客戶提供服務。雖然不用面對面，但服務的客戶人數，卻較一般公司服務櫃檯人員多許多。而隸屬不同行業之電話客服人員工作內容有些許差異，主要可分為兩大類：

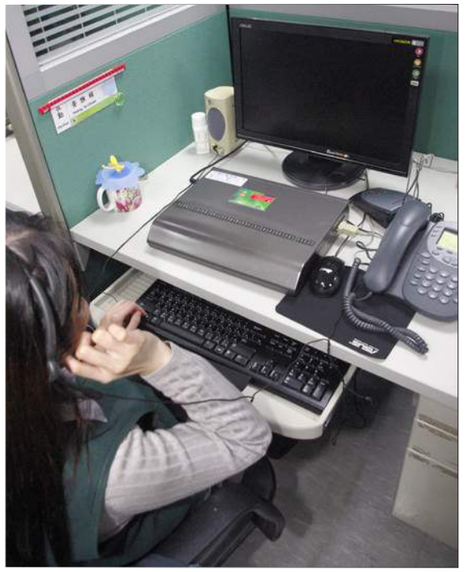
#### (一) 來電服務(Inbound Service)：

來電服務又可稱接聽服務，即是客戶直接打電話進來，客服人員針對客戶需求提供立即服務與處理。如各縣市政府之1999市民熱線，客服人員接聽民眾來電，回答有關各項市政相關問題，或進行話務轉接等。或如電信業者0800客服專線，協助線上客戶相關帳單查詢繳交服務、專案特銷諮詢服務、電話移機與障礙申告等。

#### (二) 撥電服務(Outbound Service)：

撥電服務又可稱外撥服務，即是主動打電話給客戶或潛在客戶，包括有客戶關懷、市場調查、電話行銷與電話催款等。由於傳統自動化語音系統尚無法完全解決客戶的問題，大多仍需要專業的客服人員協助解答，因此未來電話客服人員的人力需求仍然維持增加的趨勢。（參考網址：http://163.29.140.81/careerguide/ind/ind_detail.asp?section_id=2&id_no=40223）

至於電話客服有無勞動人力需求，在遠雄電銷媒體中心的網頁上，特別提到電話行銷已成為市場開拓中不可缺少的一個重要環節，只要存在企業銷售，存在溝通，存在利益關係，就會有電話行銷，其低成本、高效率的特色已逐漸凸顯出令人難以抗拒的市場價值。電話行銷所適用的產業眾多，包括金融業、工程業、貿易業、服務業、科技業、廣告業、顧問業.....等等，以及欲主動開發市場、拓展



業績之產業。而實際上，電話客服的徵才需求也從未斷過，特別是在金融業與壽險業（參考網址：https://www.0800088258.com.tw/aboutevent.action?getAboutEventById=1&sysid=585）。

另外，因身權法46-1條的規定，為視障者也創造了很多電話值機人員的人力需求，例如以臺北市政府研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）所委辦的1999市民當家熱線為例，依10%進用率的規定，就須進用12名視障話務人員。

從上述分析可知，不管是在公部門還是在私部門，電話客服此一產業有著相當龐大的人力需求，故就服人員有必要針對視障者的個別條件，協助其開發適性的電話客服工作機會，並進行推介媒合與安置輔導。

## 二、影響視覺障礙者的就業因素

有關影響視覺障礙者的就業因素，在國內外有不同研究論文，從各種不同的角度或面向進行探究與分析。

首先，從雇主的角度探究，Wolffe & Candela(2002)針對一般雇主進行調查分析，發現不願意聘用視障者的原因主要有二：(1)從未有僱用視障者的經驗；(2)因為不了解視障者的特質，所以傾向避免僱用。而Golub(2003)針對雇主所調查的結果，整理歸納主要有二：(1)一般工作者不知如何與視障者相處。(2)視障者無法與一般工作者競爭等。

若從視障者自身觀點看待，Wolffe & Spungin(2002)針對102位來自75個國家之視障者，進行跨國性的調查研究發現，從視障者自身的觀點認為，影響視障者的就業因素主要有：

(1) 缺乏資源，使得沒有訓練機會；

(2) 受到職場歧視；

(3) 視障者缺乏教育和資源；

(4) 雇主對於視障者缺乏認識等。

此外，McBroom(1999)針對45位擁有大學學歷且已就業的視障者進行調查， 其視障受訪者認為影響就業因素主要包括有：

(1) 輔具工具及閱讀媒介取得困難；

(2) 交通不便；

(3) 社交活動困難；

(4) 其他：如薪資少、面臨社會壓力等等。

綜合上述資料，對視障者就業的不利因素可歸納如下：

1. 人文環境因素：包含雇主的態度、意願、及僱用經驗等皆會影響視障者的就業參與。一般工作者對視障者的缺乏認識亦為阻因之一。
2. 物理環境因素：交通工具的方便性、無障礙設施、以及距離的遠近等皆會影響視障者就業機會；此外缺乏適切的職務再設計亦為阻因。
3. 職業計畫與訓練：缺乏就業訓練機會、較少的職業探索、職前準備，就業資訊取得困難等亦是影響因子。
4. 個人因素：障礙者本身技能或教育不足、缺少工作經驗、個人特質（如：缺乏動機、障礙接納等）、人際互動困難及個人自信心缺乏等。

## 三、國內視障者就業率之探討

國內視障者的就業率與職業種類為何？根據行政院勞工委員會2009年所公布的「身心障礙者勞動狀況調查」(http://www.evta.gov.tw/files/61/提要分析2.pdf)。在此官方調查中，2009年臺灣地區領有身心障礙手冊的視障人口有56205人，介於15-65歲勞動年齡的視障人口計25104人，其中就業人數有6433人，因此視障者的就業比率為25.6%。

另外淡江大學林聰吉教授於99年接受勞委會職訓局補助所作之「我國視覺障礙者就業現況調查與就業輔導問題分析」，在該研究全部1627份有效問卷樣本中高達62.0%的視障者沒有工作，只有25%的視障者屬全職工作。在失業或非勞動力的視障者中，有45.7%表明仍有想要找工作的就業意願。可見視障者有很大的就業需求。從上述統計分析，我們可以大概看出整體視障者的就業現況，仍偏向低度就業，且有很高比例的就業需求。

## 參、國內成功經驗分享與討論

接下來，本文將依目前國內近期有聘用視障話務人員之公家單位與民營企業之成功經驗進行討論，分別包括有「渣打銀行電話行銷部門」及「臺北市1999市民當家熱線」等兩個職場。下文將針對這兩個單位進行職場與職務內容、職務再設計、職場支持等面向說明。

### 一、英商渣打銀行電話行銷部門

渣打銀行臺北電話行銷部門，於民國九十九年正式成立一視障話務中心，目前已分別聘有七名視障話務人員，其中就有六名為重度視障者，另一名則為中度視障者。

當初，渣打銀行會想成立視障話務中心，並非是基於要符合國內身權法定額進用或第46-1條電話值機的規範，而是基於企業對社會的責任。渣打銀行過去一向對視障服務的公益支持總是不遺餘力，包括曾贊助視障閱讀、視障長跑等公益性活動。但如今他們的支持除了對視障服務的贊助外，更將觸角延伸至聘用視障者成為他們的員工、成為他們的工作伙伴。位於英國的渣打銀行總部，要求各國分行都要成立視障話務中心，除了要提供視障者一個工作機會外，他們也在歐陸地區分行看到視障話務人員的優益表現。臺灣渣打就在這樣的使命與責任驅使，及在臺北市視障者家長協會就業服務的協助下，完成視障話務人員之招聘、訓練、輔導與安置，並成為國內第一個民營企業大量聘僱視障者的典範。

當初由於臺灣渣打過去並無大量聘用視障者的經驗，也不知要如何提供支持協助，讓視障者能穩定就業。其主管高小姐在與筆者、就服員的討論後，我們試著從其現有電話行銷部門的各項職務內容中，依視障者的優劣勢進行工作分析與職務再設計。由於視障者的優勢在於聽說能力，而其劣勢則在於不適合迅速閱讀大量、複雜的文件檔案，基於這樣的原則之下，我們共同找出第一線的外撥服務(Outbound Services)，作為視障話務人員的安置職務。

視障話務所從事的第一線外撥服務其主要內容，一開始是由客戶管理系統直接透過電

腦撥號，電話一接通後，視障話務人員依固定的話術，進行開頭問候，接續依對方的興趣進行銀行消費金融商品的介紹，若對方對商品有興趣想更進一步了解其內容，話務人員就將對方姓名、地址與基本資料進行登打記錄。依照電銷部門的工作流程，擔任第一線的視障話務人員將已開發出的有效潛在客戶名單，轉由其他資深的話務人員，進行第二線的電話行銷。所以在上述這樣的流程觀之，是可以充分善用視障話務人員的聽說能力，讓其獨立完成外撥與業務開發的職務要求。

至於商品內容的閱讀，則可在事前透過在職訓練、電腦檔案瀏覽的方式解決，不用在線上需立即當下閱讀大量檔案文件，而曝露視障者的限制與劣勢。至於在客戶資料的登打記錄方面，我們考量到視障者不利於書寫文字，甚至若無漢字字型概念的視障者（如先天全盲者），則容易有同音異字的錯誤。故當視障話務人員完成客戶資料登打後，則交由弱視或明眼同事負責記錄資料確認，並郵寄客戶所需的商品文宣。另外，在客戶資料登打的電腦頁面上，為了讓盲用點字語音軟體與擴視放大軟體便於操作，我們也設計了一個簡單的工作表單，只留下重要的欄位，並將會干擾盲用軟體瀏覽的圖型逐一過濾掉。

在視障話務人員的推介上，由於並非所有視障者都適合從事電話行銷的工作，要考量其個性、興趣與聽說表達能力。故為了因應僱用單位渣打銀行的用人需求與專業考量，當初他們預計聘僱七名視障者，而我們共推介二十多名視障者供其主管面試，讓僱用單位有足夠的人選可面試與篩選，找出最合適的視障者。

僱用單位在聘用視障者，除了擔心其工作能力是否勝任職務所需之外，還擔心其上下班的交通安全。如當渣打銀行完成所有視障者的面試與聘用後，接著他們也同樣的會擔心其視障同仁的交通行動安全及職場環境適應。為了減低雇主的擔憂與焦慮，我們為每一位視障話務人員連結個別化定向行動訓練，以一對一的方式教導視障者如何從住家往返職場，及協助其認識職場內外環境，目的都是希望讓視障人員都能獨立且安全的上下班及在職場內外周邊行動，因為我們相信視障者是有獨立行動的交通能力與需求。此外，在就業安置初期，我們就服員也依社區化就業服務流程，進入職場陪同就業以提供支持性的密集輔導，協助視障話務人員能夠盡早適應職場環境、熟悉職務流程、強化應有的工作態度與習性、以及建立職場人際關係等。

在職場輔具的配置上，我們依視障話務人員視覺的個別限制，及使用軟體的習性，協助僱用單位分別向臺北市勞工局職務再設計專案申請點字觸摸顯示器四臺、盲用語音軟體五套、擴視軟體與擴視機各兩套等。由於金額、數量都較為龐大，最後經臺北市勞工局專案特准下，全額補助讓僱用單位能順利添購所需輔具。然而，當視障話務人員進入職場上班的第一天，就需要工作輔具，但要完成職務再設計及輔具添購等，卻需一至兩個月的期間。在這段輔具的空窗期，就服員就必須要運用可能的各項資源借用相關輔具，同時也有幾位視障話務人員自己先帶自己的輔具應急，以暫時解決燃眉之急沒有輔具可用的窘況。視障者若沒有輔具，其工作表現就會大打折扣，特別是重度的視障者就越需要有輔具協助。

最後，筆者在此想提的，就是職場文化的友善程度。渣打銀行電銷部門為了讓這群視障話務人員，能在最短時間適應職場的各項人、事、物，及充分融入職場，僱用單位做了很多的努力與改變。其中之一，就是由職場內部發動學長姐的小天使與小主人的關懷制度，由資深的學長姐帶領這群視障話務人員，在工作上提供協助與教導，在生活上則提供關懷與支持。此外，部門內所舉辦的各項活動，如慶生會、聚餐會等，也都會邀請視障同仁一起參與，甚至邀請其上臺表演展現才藝。目的都是在於將視障同仁視為自己的工作伙伴之一，協助其充分融入職場文化與人際網絡。

## 二、臺北市1999市民當家熱線

在身權法第46-1條通過後，臺北市政府研考會所辦理的「1999臺北市民當家熱線」，就積極安排聘僱視障話務人員相關事宜。依身權法第46-1條之規定換算，臺北市1999市民當家熱線就必須聘用12名視障話務人員，並於民國101年初委託由淡江大學盲生資源中心承辦。

由於1999屬於來電服務(Inbound Services)，且所要處理的業務包羅萬象，包括有提供民眾對於臺北市政所有局處相關業務之諮詢服務、轉接服務、陳情服務、派工服務等。此外，因屬來電服務，不希望讓市民在線上等候過久，所以對話務人員處理各項服務上有時間性的要求。因此，其工作特性就在於要在很短的時間內，去查詢並提供各式各樣可能的龐雜資訊。在視障者在閱讀上的速度、廣度與持久度都無法與一般人相較，故在這樣的工作特性上，視障者的劣勢完全表露無遺，故更有必要針對此工作特性提供職務再設計與職務流程切割。

首先，在職務流程切割上，依本人所參與由臺北市政府研考會委託並由鳳華老師主持、謝曼莉老師協同主持的「1999臺北市民當家熱線視障話務人員職務再設計之研究」中，我們即主張要針對所有各項職務流程進行分析，並從中抽離出最適合視障者的職務進行研究與建議。經我們發現，在陳情服務、派工服務上，其點選的頁面多為圖型，甚至還要依需要使用到Google Map，如有民眾反應〇〇區〇〇路〇〇巷〇〇號的路燈不亮，話務人員就要在地圖找出此路段進行點選，並依管轄地區進行派工。在現行國內外各項盲用電腦的界面操作上，是無法瀏覽圖型與地圖的。故在陳情服務、派工服務上，因盲用軟體的限制，視障者很難從事此項相關的話務工作（鳳華、謝曼莉、藍介洲、王琪惠；2012）。

經研考會內部來電服務統計分析發現，諮詢服務、轉接服務等兩項業務，是1999臺北市民熱線最大宗、最主要的來電服務。但因臺北市政府將近有32個局處（22局、6處、4會），故其所涵蓋的業務範圍也相當廣泛。要讓視障話務人員在很短的時間內，就能完全正確查詢並提供市民所需的各項市政資訊，我們也認為有其困難。故我們從各局處的諮詢、轉

接之話務量進行分析比較，發現勞工局、社會局相關諮詢轉接話務量是最高的局處。而又在各局處的話務屬性進行分析比較，發現部分局處以申訴為主，如財政、衛生、交通及都發局等；亦有以派工為主，如工務局、環保局及交通局等，唯有教育局、社會局、勞工局三局處以諮詢業務為主，較不會涉及申訴、派工等問題。而申訴及派工二者皆需要大量打字及填表，對視障者較為不利；相對而言，社會局及勞工局等局處的問題則以法規及實施規定為主，打字量及填表需求相對而言較低（鳳華、謝曼莉、藍介洲、王琪惠；2012）。

另外勞工局、社會局所回答的諮詢問題大都以法規相關資訊為主，其變動性較低，較適合視障者記誦與查閱。如勞工局多以詢問勞基法、勞資爭議、新舊制勞工退休金等；而社會局則多以詢問低收入戶補助、育嬰津貼等。在頁面的搜尋上，我們也發現勞工局、社會局相關諮詢問題的查詢，話務人員較不需要轉換新頁面，或使用過多外部網頁。因若要使用外部網頁，就會牽涉到查詢瀏覽網頁的時間，及每個外部網頁不一定都有無障礙網頁的設計。此外，我們也看到在諮詢內容上，也或多或少會涵蓋身心障礙相關範疇，更能夠貼近視障話務人員的生活經驗，對於這些議題的回應應更有把握與詳盡。

經上述的職務分析與考量後，我們建議研考會及其相關承辦單位，視障話務人員在從事1999臺北市民熱線的所有職務中，較適合從事勞工局、社會局的諮詢、轉接服務，也能在較短的時間內，查詢並提供民眾勞政、社政相關的問題。很高興研考會也願意採納我們的研究建議，目前在撥打臺北市1999市民熱線時，在其開頭的問候語中，就會聽到「勞工權益諮詢請按2」，若直接按2就會由視障話務人員進行接聽與服務。目前，委由淡大盲生資源中心所管理承辦的1999臺北市市民熱線視障話務小組中，其視障話務人員共有12名，從今年二月到十月底止，其離職率、被客訴率都相當低，這可以證明視障話務人員已能充分勝任此職，也可證明當初的職務分析與職務再設計是非常重要。

## 肆、結論與建議

從上述兩個成功的就業推介經驗中，我們可看出就服機構在推介視障者在從事各項話務工作時，一定要把握一個原則，就是要善用視障者聽說能力的優勢，而減少曝露視障者閱讀限制的劣勢。所以在進行推介視障者在從事電話值機工作的同時，身權法的規定是一個契機，但不是無限上綱的護身符，而應該有就業服務、職務再設計、職務流程分析等配套措施的介入，不應在沒有任何配套措施的情況下就直接把視障者直接安置於職場內從事電話值機工作，否則視障者的能力與優勢將不會被看見，只會不斷凸顯視障者的劣勢與不利，甚至視障話務人員為了要迅速閱讀大量資料與檔案，而造成視力衰退得不償失的困境。


參考文獻

一、外文文獻

1. Crudden, Adele , and Lynn W. McBroom. （1999）. Barriers to Employment: A Survey Of Employed Persons Who are Visually Impaired,Journal of Visual Impairment and Blindness, 93(6): 341-350.
2. Golub, D. B.（2003）.Exploration of Factors that contribute to a successful work experience for adults who are visually impaired. Journal of visual impairment& blindness,97(12),774.
3. Wolffe, k.& Candela, A.（2002）.Expanding the labor pool: Recruiting, hiring, and maintaining workers with visual impairments. employment relations today,29,59.
4. Wolffe, K.E.&Spungin,S.J.（2002）.A glance at worldwide employment of people with visual impairments. Journal of visual impairment& blindness,96(4),247.

二、中文文獻

1. 林聰吉(2010)〈我國視覺障礙者就業現況調查與就業輔導問題分析〉，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告。
2. 鳳華、謝曼莉、藍介洲、王琪惠 (2012)〈「1999 臺北市民當家熱線--視障話務人員職務再設計之研究〉，臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告（市政專題研究報告第383輯）。

# 就業服務員是否隱匿精神障礙者身分之倫理探討


張瀚云/成功大學健康照護研究所博士生

黃美智/成功大學護理系暨健康照護研究所教授


## 前言

隨著社會不斷變遷，精神疾病的定義與範圍也隨之修訂，但一般人對於精神疾病的認識，還停留在過去狹義的精神疾病範疇，將因果報應、暴力、犯罪等問題相連結，致使罹患精神疾病者，不論廣義或狹義者，蒙受「污名化」（stigmatization）而遭受歧視。雖然臺灣已有許多法律規範精神障礙者之權益，如身心障礙者權益保障法、精神衛生法、公務人員任用法等，其中以精神衛生法涉及精神障礙者的就醫需求，身權法規範教育、應考、進用、就業、居住、遷徙、醫療等權益（第16條等），其中就業服務法（第5條第1項等）、勞動基準法（第54條等）、公務人員任用法（第28條第1項第9款等）則主要涉及其就業權。法律雖然具有規範作用，但只能將嚴重的道德缺失訂為條文，藉以強制民眾不得違反，但並不能制裁所有不道德的行為，因此法律無法涵蓋所有的道德面向。

因社會案件報導頻繁，精神障礙者常被視為「不定時炸彈」，社會的烙印使他們被視為應該「待在家裡」，甚至是「醫院」或「機構」。然而Crabtree（1998）認為透過職能活動來創造意義是人類的天性（Hasselkus，2002 ；

Crabtree，1998），許多文獻也證實工作與就業對精神障礙者具有治療與恢復社會功能的效果（Henry & Lucca，2004；Lehman et al.，2002）。但社會的歧視和不信任造成雇主對精神障礙者的刻板印象與畏懼，使他們在求職路上屢遭拒絕，導致精神障礙者擔心因身分曝露造成在工作場所被排擠或遭受不公平待遇，因此常發生精障求職者希望就業服務員協助尋職時，能夠隱瞞其精神障礙者身分，以一般身分協助推介就業。然而就業服務員對雇主及身心障礙求職者均具專業責任，故常陷入兩難。

過去在助人專業工作領域，因工作者具有專業知識與地位的優勢，往往以「父權」（paternalism）的立場與思維去協助精障求職者。父權指的是當某人為達到行善的目的或預防(或減輕)對他人的傷害，而意圖壓倒或不顧他人的偏好或行動，父權主義者認為對弱勢者行善更重於尊重他的自主，因其認為有些人會因疾病導致自我決定能力的不足(Beauchamp & Childress, 2009)，雖以求職者之最佳利益為目標，但難免威脅其自由意思決定的自主權。

相較以往以「不傷害」為第一優先的倫理原則，目前強調自主權與「告知後同意」（informed consent），並在法律規範下轉而著重個案自主權，但仍須在自主、行善、不傷害、公正四大倫理原則中取得調和。本文試圖運用倫理的角度來探討此議題。

**案例：**

41歲的葉先生，高職畢，單身，在15年前發病，前期未穩定就醫，出現妄想、幻聽症狀，被診斷為精神分裂症，長期進出醫院。最近因考量其有就業能力，由醫生開立醫療諮詢單，進入身心障礙者職業重建系統開案。但因其就業技能及工作準備度尚不足以單獨進入一般性職場，故由職業重建個案管理員轉給支持性就業服務員提供服務。在半年期間，就服員媒合17個工作，然雇主均於面試後委婉拒絕或表示已無職缺。葉先生在多次面試碰壁後，欲透過媒體交換隱藏身障身分，並希望就服員不要告知雇主其精障身分。

考量葉先生之就業準備度、工作速度及職場人際建立上的困難，初期進入職場尚需支持性協助，在此情況下，就服員是否對雇主隱瞞精神障礙者身分？以下將針對此議題，進行論述。

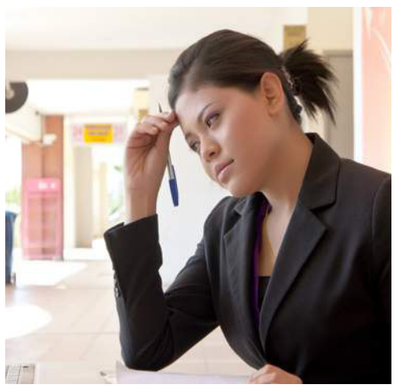
## 1. 精神障礙者就業論述

### 1.1精神障礙者回歸就業市場之優點

多數精神障礙者期待工作並不只是因為社會或家人的期待，亦是基於其內在動機而渴望就業(Provencher, Gregg, Crawford & Mueser, 2002)。工作不僅提供精神障礙者經濟自主亦可提升自覺對社會的貢獻感受(Honey, 2003 ）。精神障礙者從事生產的工作，不僅能與社會連結成為正向參與者帶來心理的滿足與自信(白倩如，2004），也具有心理復原的意義(Boardman, 2003)。

### 1.2精神障礙者就業概況

依據行政院勞工委員會「98年身心障礙者勞動狀況調查」的數據顯示精神疾病患者占身心障礙者人口數之15.5%，就業率為14.8%，肢障者和聽障者則分別有36%和39.6%，精神疾病患者失業率為6.7%，在障礙等級分類中排名為第3名。Marwaha(2007)等學者比較英、法、德等歐洲國家之精神病患就業率，平均為21.5%，其中最低為英國(12.9%)，最高為德國(30.3%），就業率普遍高於臺灣。相較未就業者之社會福利，歐洲亦較臺灣具有較為完善之社會福利，在臺灣未就業之精神障礙者，依其障礙程度及中低收入戶與否，每月僅能依賴新臺幣3,500元至8,200元之身心障礙者生活費用補助度日。



哪些問題影響精神障礙者回歸社會之適應？曾華源及白倩如(2005)提出幾個解釋：(1)社會烙印與恥辱感造成社會歧視，影響雇主接受程度；(2)持續復發的症狀及認知功能影響精神障礙者就業之穩定性；(3)持續性追蹤輔導及團隊專業協助；(4)慢性精神病患社區照顧之需求；以及(5)就業是對慢性精神病患的社區照顧。該研究結果提醒了我們改善社會歧視、控制及降低症狀復發機會、專業團隊持續性的介入協助及就業對重視精神障礙者回歸社區的重要性。這需要社會大眾、醫政、社政、勞政的共同努力。

Wahl（2003）研究新聞對精神疾病之描繪發現精神障礙最常以「危險的」的形象出現。Mental Health Commission（2005）探討新聞媒體中精神障礙形象再現，發現每五則剪報即有一則報導精神障礙者具暴力行為。國內研究則顯示媒體報導精神障礙者，以「危險具攻擊性」和「怪異的」此兩項負面特質占有較高的比例，其餘依次為「自我傷害」、「製造麻煩及擾民」、「愚笨無能力」、「無法控制」、「造成負擔」、「歇斯底里」、「難以治癒」、「反社會」、「流落街頭」、「羞恥」、「骯髒」，和「悲觀」等負面特質（王美珍，2004）。相較於其他身障者，精神疾病患者更常遭受社會歧視，而一般民眾受到社會烙印的影響，對精神障礙者存有歧視、誤解的態度，甚至加以排斥(張珏，2007)。社會歧視影響範圍之廣，涵蓋家人、朋友、鄰居、同學、工作伙伴及雇主等，精神障礙者遭受的社會烙印與污名化，使之回歸就業市場之路走的更為艱辛。

針對雇主對精神障礙者就業之看法與聘用意願的質性研究顯示，雇主認同精神

障礙者之工作權，但多數雇主仍因對精神障礙者的症狀和工作能力感到疑懼而缺乏聘僱意願，或因其症狀和表現限制其適合之工作類型。雇主對精神障礙者有無實際、深入了解，是影響雇主是否願意僱用精神障礙者的最重要因素，可知實際僱用經驗，可降低雇主對精神障礙者的負面情感和詮釋。(張鳳航，張珏，&鄭雅文，2011)。

## 2. 臺灣現行協助精神障礙者就業之配套措施

### 2.1身心障礙者職業重建服務

依據身心障礙者權益保障法（內政部，2009b）第33條規定：「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。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。」依據身心障礙者權益保障法第34條規定，各級勞工主管機關依障礙者的就業意願及就業能力，所提供的個別化就業服務型態，包括一般性、支持性及庇護性就業服務模式。各縣市政府在規劃及辦理各項障礙者的就業政策及相關服務措施時，均須依循著該條文的規定發展，並架構在職業重建服務系統下。

支持性就業安置模式係源自1960至1970年代，由專業人員在工作現場持續協助，使身心障礙者能成功地在社區中就業（Coker, Osgood, & Clouse, 1995)。支持性就業為協助精神障礙者進入一般職場就業最有效的模式，也受到精神障礙者和雇主極大的肯定，經由實證資料證實良好的就業服務員及支持性就業服務的重要性(Drake, Skinner, Bond, Goldman, 2009)。依據民國100年4月27日勞職特字第1000507038號函修訂補助地方政

府辦理身心障礙者支持性就業服務計畫規定，支持性就業係針對具有就業意願及就業能力，而不足以獨立在一般性就業市場工作之身心障礙者，依其工作能力，提供個別化就業安置、訓練及其他工作協助等支持性就業服務。服務對象為具有就業意願及就業能力，而不足以獨立在一般性就業市場工作之身心障礙者。支持性就業的工作環境強調在融合的工作環境與一般員工一起工作，藉由就業服務員專業的支持，使其能獨立工作，且薪資與勞動條件均符合相關勞動法規規定。

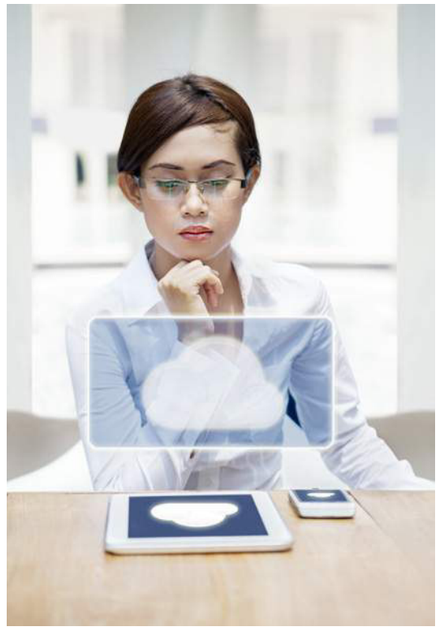
### 2.2避免歧視，可選擇放棄媒體交換

民國92年4月11日身心障礙者參加社會保險保險費補助辦法規定，如果身心障礙者想找工作但擔心被雇主發現自己的身分而影響工作權利，可以先申請「不列入媒體交換」，可以避免這樣的困擾，亦不影響政府的勞、健保費補助。不列入媒體交換者在求職方面的優點為當精神障礙者找到工作時，雇主不會發現你是精神障礙者而影響工作機會或權利。但缺點為，除了每月需自己先墊繳勞、健保費外，還必須以一般人的身分爭取工作機會，無法運用任何就業促進方案(如:職場學習及再適應、加值輔導計畫及職務再設計等)。開始上班後，即使不足以獨立在一般性就業市場，需支持性就服員介入輔導之精神障礙者，也要能努力達到和一般人相同水準的工作品質和速度，以勝任工作，且必須承受擔心雇主知道自己是精神障礙者的壓力。

## 3. 就業服務員選擇的倫理評析

### 3.1精神障礙求職者之隱私權與自主權

凡涉及自己的資訊、身體處分事項，均屬於自我決定權的內涵之一，精神障礙者並



不因罹病，而使其人性尊嚴的主體性地位被弱化或喪失。「尊重自主原則」是尊重一個有自主能力的個體所作的自主選擇，亦是承認該個體擁有基於個人價值信念而持有的看法、做出選擇並採取行動的權利(Beauchamp & Childress, 2009)。尊重隱私是對個人自主權的尊重，隱私權是建立在自主原則的基礎上，尊重個人自主的願望，包括不被窺視、碰觸、打擾等。而表達偏好的能力以及使他人尊重其表達，對個人價值而言亦是非常重要的(Jonsen, Siegler, & Winslade, 2010)，當自主權被忽略或低估時，求職者可能不信任或不重視就服員的建議，公然或偷偷的不與就服員合作，服務的效果就會打折扣。精神障礙者的診斷及具有身心障礙手冊屬於個人隱私，若基於擔心身分洩漏的後果，而選擇不配合告知雇主精障身分及症狀是否屬於應保障之自主權?

考量自主權時，須進一步探討的是精障求職者是否有做決定的能力，是否能表達或溝通自己所作的選擇，針對所作的決策與選

擇有推理能力，能說明合理的利害關係及理由並作合理的選擇(Beauchamp & Childress, 2009)。判斷力是自主權的守門員，而能進入職業重建服務系統，並經過評估能進入一般性就業市場之精障求職者，其做決定的能力應被肯定，應當享有自主選擇權、選擇其尋職方式，則支持性就服員應當尊重精障求職者的決定。

### 3.2自主原則與行善不傷害

Zubin與Spring(1977)提出精神疾病患者的壓力和易致病性模式（stress-vulnerability model），易致病性使精神疾病患者在面臨工作適應與職場變動時抗壓性低，進而影響情緒以及工作狀態的穩定。支持性就業服務員基於尊重精障求職者之自主原則，不透露其精障身分及症狀，但也因此無法介入提供支持性服務，讓尚不足以獨立在一般性就業市場工作之精神障礙者需獨自面對職場壓力、人際互動與產能要求。精神障礙者壓力處理能力較為不足，其面臨的壓力大小與症狀復發次數有顯著的關係(Butzlaff & Hooley,1998)，缺乏就服員至職場協助輔導就業，精神障礙者除須努力達成工作進度、調適職場壓力、承受人際挫折，也需小心翼翼避免精障身分被揭穿，多重壓力累積下，症狀復發機率相對提升；雇主也因未獲得所聘僱人員之背景資訊，對於求職者因發病、藥物副作用或換藥期間的情緒起伏及生理轉變，無法事先預防及提供協助(如:固定班別或避免要求長時間加班等)，除容易影響精神障礙者就業穩定率，雇主也須負擔較大的企業成本。所以，隱瞞精神障礙者身分但讓其自行面對職場壓力是善行?還是傷害?

行善是為他人的利益而行動的倫理義務。積極行善(Positive beneficence)包括不得故

意對他人施予傷害或惡行、預防他人受到傷害、為他人除去傷害以及為他人做善事(Beauchamp & Childress, 2009)。行善不傷害不是一個絕對的原則，而是相對的原則，如何在保障精神障礙者對其資訊之自主權及避免隱瞞資訊對本人及他人造成的就業損傷，兩者間取得平衡呢?

## 4. 討論與建議

如果精神障礙者不相信就服員會替他們保守祕密，那他可能會隱瞞自己的病情或拒絕配合求職等等；就服員無法獲得完整的資訊，則不能對求職者做準確的推介或協助。但保密並非絕對(Beauchamp, & Childress, 2009)，在考慮大多數人的利益，及所有可能的結果，當潛在的傷害（為求職者保守祕密）對大眾或其他者的影響，是否會遠大於違反保密原則對求職者所帶來的影響時，保密的適用性就須再考量。因而支持性就服員不應未經過精神障礙者同意，私下告知雇主或職場同仁該名精神障礙者的疾病診斷，除非其已有自我傷害或傷害他人之企圖，支持性就服員才能主動提供訊息警示。

然而考量需支持性就業服務的求職者乃是尚不足以獨立就業之精神障礙者，支持性就服員應努力與精神障礙者溝通使其了解揭露自己現階段所面對的困難與症狀對其就業的重要性，隱瞞其精障身分雖較容易就業，但後續所需面對的壓力與問題將更為複雜與棘手。而且當雇主發現欺瞞時，不論支持性就服員或個案本身都將失去雇主的信任，相對降低在該公司就業的可能性，工作機會的損失不論是對個案本身或對其他等待就業之身心障礙者均相當不利。長遠來說，隱瞞身分對精障求職者之求職路是弊多於利的。支持性就服員應本著同理心及運用輔導技巧，帶領精神障礙者看到隱瞞身分將造成的就業困境，協助精神障礙者主動告知雇主自己的限制，並由支持性就服員加強對雇主及職場同事之宣導，提升職場對精神障礙者的認識，及降低對精神疾病的錯誤認知。

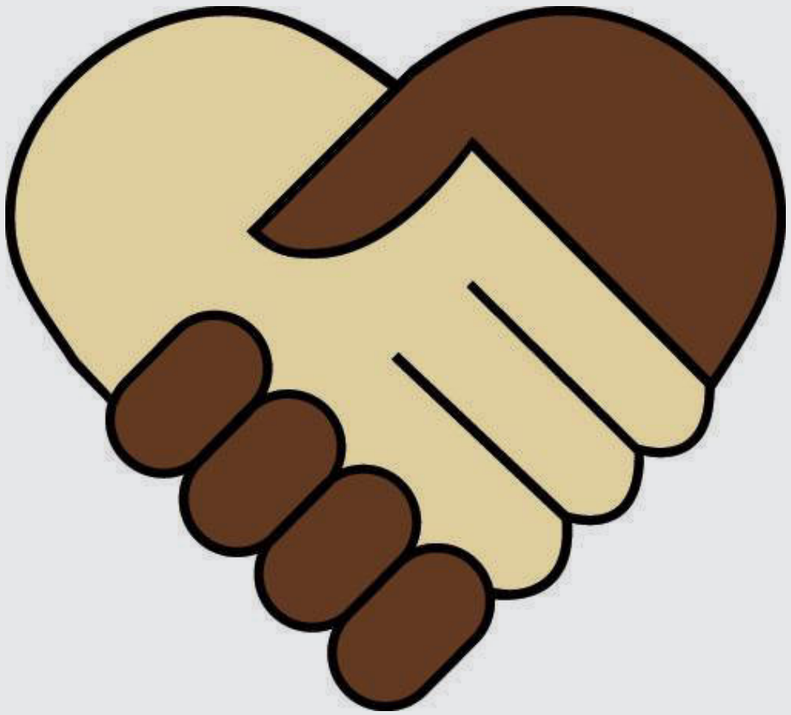
降低社會大眾對精神障礙者錯誤之認知，需整個大環境的配合，在政策上建議應調整進用罰金與獎勵補助金等誘因，鼓勵雇主於職場上給予精神障礙者更完整的訓練和協助。政府雖針對新聞媒體的負向偏頗報導訂立相關法規，但嚴格把關機制更為重要。去除社會大眾及雇主對精神障礙者烙印的部分，也應更積極、廣泛且深入的宣導，提升社會民眾對精神疾病的認識，並將知識落實於學校與社會教育中，從小建立正確觀念，以期能為精神障礙者建立一個接納與尊重的工作環境。

參考文獻

1. 王美珍（2004）：臺灣報紙對精神病患烙印化之初探。中華傳播協會2004年會學生論文，臺北。
2. 白倩如（2004）。精神障礙者社會職業能力、工作環境中社會支持與工作適應相關性之研究—以臺北縣市為例。東海大學社會工作研究所碩士論文。
3. 曾華源、白倩如 (2005)。落實慢性精神病患的社區照顧—建構工作場域的社會支持網絡。社區發展季刊，106，209-218。
4. 張珏(2007)公共心理衛生。陳拱北預防醫學基金會主編：公共衛生學(中冊)。修訂四版。臺北：巨流圖書，200，3-2。
5. 張鳳航、張珏、鄭雅文：雇主對精神障礙者就業之看法與聘用意願：現況、問題與政策因應。臺灣衛誌，2011，30(1)，5-18。
6. 內政部（2009b）。身心障礙者權益保障法。2012年05月31日，取自：http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050046
7. 勞委會職業訓練局（2009）。98年身心障礙者勞動狀況調查報告。2012年05月31日，取自：http://www.evta.gov.tw/content/content.asp?mfunc_id=14&func_id=61&type_id=0&cata_id=0&id=20334&mcata_id=0&SearchDataValue=
8. Beauchamp, T. L & Childress, J. F. (2009). Principles of biomedical ethics (6 th ed). New York: Oxford University.
9. Boardman, J. (2003). Work, employment and psychiatric disability. Advances in Psychiatric Treatment, 9, 327 - 334.
10. Drake RE, Skinner JS, Bond GR, Goldman HH. ( 2009) Social security and mental illness: Reducing disability with supported employment. Health Affair, 28(3),276-270.
11. Hasselkus, B. R.（2002）. The meaning of everyday occupation. Thorofare, N. J. Slack.
12. Henry AD, Lucca AM. (2004). Facilitators and barriers to employment: Perspectives of people with psychiatric disabilities and employment services providers. Work: A Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation 22(3),169-182.
13. Honey, A. (2003). The impact of mental illness on employment: Consumer’ s perspectives. Work: A Journal of Prevention, Assessment & Rehabilitation, 20(3), 267-276.
14. Jonsen, A. R, Siegler, M., & Winslade, W. J. (2010). Clinical ethics: A practical approach to ethical decisions in clinical medicine (7thed.). New York: McGraw-Hill.
15. Marwaha, S., Johnson, S., Bebbington, P., Stafford, M., Angermeyer, M. C., Brugha, T., Azorin, J., Kilian, R., Hansen, K., & Toumi, M. (2007). Rates and correlates of employment in people with schizophrenia in the UK, France and Germany. British Journal of Psychiatry, 191(30), 30-37.
16. Provencher, H. L., Gregg, R., Mead, S., & Mueser, K. T. (2002). The role of work in the recovery of persons with psychiatric disabilities. Psychiatric Rehabilitation Journal, 26(2),132-144.
17. Wahl, O. F. (2003). News media portrayal of mental illness: Implications for public policy. American Behavioral Scientist, 46(12), 1594-1600.
18. Zubin, J., & Spring, B. (1977). Vulnerability: A new view on schizophrenia. Journal of Abnormal Psychology, 86, 103-126.

# 外國人聘僱許可與管理

- 3K產業外勞5級制實施對我國勞動市場與產業發展影響探討
- 外國專業人員勞動檢查入場前準備之困境評析



# 3K產業外勞5級制實施對我國勞動市場與產業發展影響探討

成之約/政治大學勞工研所教授
林國榮/致理技術學院國貿系教授

## 前言

我行政院勞工委員會依外籍勞工政策協商諮詢小組會議之共識，於2007年10月3日起整併重大投資案與特定製程或特殊時程（以下稱3K3班）產業之外勞申請，經常性開放3K3班產業申請外勞，且依其產業特性核配外勞比例，另外勞聘僱期滿之廠商如為3K3班產業得以初次招募新申請案予以接軌，並定期稽核廠商僱用本外勞比例，在不影響國內勞工就業權益等基本原則下，補充產業所欠缺之勞動力。行政院勞委會與經濟部依據會議共識，並整體考量各3K行業之產業關聯、缺工情形、企業規模大小及競業基礎之不同，依產業特性與特定製程之需求，於2010年10月1日起發布施行製造業3K外勞聘僱新制，調整3K行業適用範圍，及將原製造業3級外勞核配比率，分級調整為10%、15%、20%、25%、35%等5級制，以合理分配產業外勞名額，並促進國人就業，並穩定企業經營及解決基層人力不足。

本文透過問卷調查評估調整實施3K產業外勞5級制對於本國勞工勞動就業與產業發展的影響。

本文根據勞委會所提供的我國3K產業申請外勞企業名冊作為抽樣母體，採分層隨機抽樣法(stratified random sampling)，以產業別進行分層，並以員工人數排序後，進行隨機抽樣。另針對過去申請重大投資案專案(以下簡稱重投)引進外勞之事業單位，

進行立意抽樣(purposive sampling)：實際完成有效問卷646份。

受訪企業2012年6月份人力結構分布，總勞工平均聘用人數為123位，本勞平均聘用人數為105位，外勞平均聘用人數為19位。而外勞聘用人數則以3K新制引進之平均人數最高。

依重大投資專案僱用外勞人數於不同產業別分布發現，電子機械零組件及化學製品製造業聘僱人數高於其他產業，平均每家企業分別僱用人數為24人及20人。

企業在新制後核配比例分布上以B級的比例最高，占54.6%，其次A級、A+級、C級及D級，分別為16.4%、12.1%、10.5%及6.3%。

受訪企業在夜班的需求狀況上，不需要夜班人員(59.9%)的比例較需要(40.1%)的比例高。而在需求夜班的狀況下，企業以5-10人的比例最高，占38.6%；其次為3人以下及21-100人，分別25.1%及18.9%。

## 壹、人力缺工與因應狀況

受訪企業在缺工的狀況上以沒有缺工(52.9%)的比例較有缺工(47.1%)的比例高。而在有缺工的企業中，缺工人數以3人以下的比例最高，占50.0%；其次為5-10人，占32.2%。

企業在缺工原因的分布上，以本勞不願意在骯髒環境中工作的比例最高，占48.7%；其次為本勞不願意加班、本勞不願意輪夜班及本勞不願意在工廠擔任工廠機臺操作工作，分別為45.4%、43.8%及36.8%，而缺工的其他原因，主要以離職待補進為主。

受訪企業因應缺工的方式，以招募外勞的比例最高，占70.7%；其次為提高薪資，吸引本國勞工及支付加班費，請員工增加加班時數，分別為43.8%及41.1%，而因應缺工方式的其他原因，主要以持續聘僱勞工為主。

## 貳、外勞引進與影響評估

### 一、企業引進外勞對公司「營運」的影響

受訪企業引進外勞對公司營運影響方面，生產線進度落後問題以改善許多(45.7%)最高；提高公司獲利率以沒有影響(40.7%)最高；提高公司營業額以沒有影響(41.8%)最高；擴大國內生產規模以沒有影響(56.0%)最高；提升國內外市場占有率以沒有影響(61.9%)最高；提升產品品質以沒有影響(60.4%)最高及提升投資意願以沒有影響(56.8%)最高。

### 二、企業引進外勞對公司「勞動力補充」的影響

受訪企業引進外勞對公司勞動力影響方面，解決缺工問題以改善許多(55.4%)最高；有效降低勞動成本以稍微改善(42.7%)最高；增加本國勞工僱用、以沒有影響(62.1%)最高；降低本國勞工流動率、以沒有影響(64.2%)最高。

## 參、3K產業外勞5級制政策評估

### 一、企業對於恢復3班專案申請聘僱外勞制度的意見

受訪企業對於恢復3班專案申請聘僱外勞制度的意見，贊成(82.2%)的比例高於不贊成(17.3%)的比例。

根據不贊同恢復3班專案之原因，最主要為多數的業者認為目前無需求（60.7%）、其次為夜班管理不易（14.3%）、再其次為減少本勞工作機會（6.3%）與維持現階段方案即可（6.3%）。

### 二、企業對於提高就業安定費由每人每月2,000元或2,400元到10,000元，以增加原核定外勞比率之意見

受訪企業對於提高就業安定費增加原核定外勞比率的意見，不贊同(83.1%)的比例高於贊同(16.9%)的比例。

經由資料分析結果得知，多數受訪企業都不願意以提高就業安定費的方式增額引進外勞。其主要原因為增加的就業安定費額度高出原先太多，企業無法負擔，會增加人事成本（91.4%）。

### 三、企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對聘僱外勞之「適用行業」與「適用製程」之審核認定滿意度

受訪企業對於主管機關對聘僱外勞之「適用行業」與「適用製程」之審核認定滿意度，滿意（82.2%）的比例高於不滿意（17.8%）的比例。

交叉分析顯示，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對聘僱外勞之「適用行業」與「適用製程」之審核認定滿意度會因5級制、重投情形、夜班需求、缺工情形與是否全數引進外勞不同而有顯著差異。

在5級制方面，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對聘僱外勞之「適用行業」與「適用製程」之審核認定滿意度。企業反應滿

意的比例以A+級的比例最高，占97.4%。其次為C級(88.2%)；在重投情形方面，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對聘僱外勞之「適用行業」與「適用製程」之審核認定滿意度。企業反應滿意的比率，非重投的企業(85.3%)高於重投的企業(75.5%)。

在夜班情形方面，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對聘僱外勞之「適用行業」與「適用製程」之審核認定滿意度。企業反應滿意的比率，無夜班需求的企業(87.1%)高於有夜班需求企業(74.9%)；在缺工情形方面，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對聘僱外勞之「適用行業」與「適用製程」之審核認定滿意度。企業反應滿意的比率，無缺工的企業(89.5%)高於有缺工的企業(74.0%)；在是否全數引進外勞方面，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對聘僱外勞之「適用行業」與「適用製程」之審核認定滿意度。企業反應滿意的比率，無全數引進的企業(87.1%)高於有全數引進的企業(79.1%)。

據調查結果顯示，多數廠商不滿意適用行業與適用製程的原因為外勞核定名額低（39.1%），其次為審查核定標準不恰當（31.3%）。

### 四、企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對個別公司之外勞核配比例的意見

受訪企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對個別公司之外勞核配比例的意見，滿意(64.9%)的比例高於不滿意(35.1%)的比例。

交叉分析顯示，受訪企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對個別公司之外勞核配比例的意見會因五級制、重投情形、夜班需求、缺工情形級是否全數引進外勞的不同而有顯著差異。

在5級制方面，受訪企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對個別公司之外勞核配比例的意見。企業反應滿意的比例以A+級的比例最高，占84.6%。其次為C級(69.1%)；在重投情形方面，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對個別公司之外勞核配比例的意見。企業反應滿意的比率，非重投的企業(68.3%)高於重投的企業(57.4%)；在夜班情形方面，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對個別公司之外勞核配比例的意見。企業反應滿意的比率，無夜班需求的企業(72.9%)高於有夜班需求企業(52.9%)。

在缺工情形方面，受訪企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對個別公司之外勞核配比例的意見。企業反應滿意的比率，無缺工的企業(79.2%)高於有缺工的企業(48.7%)；在是否全數引進外勞方面，企業對於申請外勞引進作業中，主管機關對個別公司之外勞核配比例的意見。企業反應滿意的比率，無全數引進的企業(71.5%)高於有全數引進的企業(60.7%)。

而在不滿意的企業中，認為合適聘僱外勞的比率以30-39%為最高，占47.6%。其次認為合適聘僱外勞的比率40%以上，占22.5%。

## 肆、結論與建議

根據此次調查結果顯示，已聘僱有外勞的受訪企業中，仍有47.1%表示仍未解決缺工現象。而導致企業缺工原因的主因為「本勞不願在骯髒環境中工作」(48.7%)、其次與深度訪談與焦點座談會結果相互印證的為「本勞不願意加班」（44.7%）、「本勞不願意輪班」（43.8%）、「本勞不願在工廠擔任機臺操作工作」（36.8%）、「本勞不願在危險環境中工作」（28.0%）、「提供的薪資低於本國勞工的期望」（19.4%）、「本勞不願進入無企業遠景與品牌形象之公司」（12.5%）、「本勞不願從事辛苦付出勞力工作」（6.3%）皆為企業缺工的原因。

根據廠商問卷調查結果也發現，廠商以「招募外勞」（70.7%）之方式解決缺工問題之百分比最高，而其他與訪談結果相對應的分別有「改善工作環境，以吸引本國勞工」（29.6%）、「採自動化生產」（28.6%）、「將缺工製程外包」（27.0%）、「聘僱原住民」（17.4%）、「建教合作」（11.8%）、「聘僱派遣員工」（10.5%）。

其中值得注意的是，雖然問卷調查結果顯示，「提高薪資，吸引本國勞工」（43.8%）與「支付加班費，請員工增加加班時數」（41.1%）為廠商僅次於「招募外勞」（70.7%）所運用之解決缺工問題的主要方案，然根據行政院主計總處「2011年事業人力僱用狀況調查報告」結果顯示，製造業缺工人數最多的職類為技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員（占製造業缺工人數之57.85%），而製造業給付該職缺的經常性薪資僅為2萬1,887元/月，低於工業部門該職類的平均經常性薪資2萬1,948元/月，更低於服務業部門該職類的平均經常性薪資2萬3,608元/月。製造業工作現場環境條件較為艱辛，但缺工最多的基層作業人員的平均經常性薪資卻較其他行業為低，亦成為製造業基層勞力國內招工不易的原因。

3K企業引進外勞對公司營運改善狀況影響方面，有84.2%的受訪企業表示有效改善生產線進度落後問題、並提高公司獲利率（占58.7%）及提高公司營業額（占57.5%）皆以有改善的比率最高。而因人力資源獲得改善因而擴大國內生產規模的廠商約有43.7%、有效擴大國內外市場占有率者約有37.59%、提升產品品質者約有34.7%，進而促進投資意願者約有41.8%。

綜合以上調查發現，本文提出以下的政策建議：

### 一、建議適度檢討3K產業5級制之外勞聘用之級別認定

問卷調查結果顯示，受訪企業對於目前外勞核配比例依產業關聯及製程缺工分五級的意見上，贊成(82.7%)的比例遠高於不贊成(17.3%)。企業在核配制度改為5級制後，對於企業外勞配額的影響以差不多的比例最高，占35.6%，增加者亦占24.0%，減少者僅占12.5%。然由於部分製程實際引進人數占核配人數比率過低，而同時間部分製程卻需工孔急，顯現廠商適用級別之認定，仍應做更細緻之檢討，而本研究依據「缺工率」、「產業關聯程度」、與「3K程度」評估現行的級別分類適切性亦發現，目前核配比率除3K程度外，與其餘兩項指標相關程度並不顯著。因此，本研究建議經濟部工業局依特定製程之實際缺工需求強弱適度調整廠商適用級別。當然，製程分類的複雜度非常高，建議宜由「特定製程」長期之缺工率以及專家判定再予以釐清，避免假性需求的存在才是根本解決問題的方向。

### 二、建議強化3K產業與高職學校建教合作機制

近年來我國服務業規模大幅成長，加上高等教育過度澎脹，大學錄取率超過90%以上，年輕人畢業後認為以自己的學歷，不肯至傳統產業就業，甚至認為在工廠就業是屈就自己的工作。反觀歐洲強國德國、瑞士等國，其教育體系適度分流，大學生以從事研發、設計為主，而技職體系學生則以進入傳統及技能產業為榮，國家亦為產業設計了完善的雙軌教育體系，讓學校與產業得以無縫接軌，從社會價值觀到教育體系的規劃，非常值得我國做為借鏡。

上述開放增聘外勞政策，也凸顯了國內技術勞工嚴重短缺的問題，聘用外勞無法真正解決問題。因此建議應強化3K產業與高職學校建教合作機制，直接從高職學生中尋找技術人

才；建議政府相關單位規劃3K產業廠商至高職學校辦理學生建教合作或利用寒暑假由學生至3K產業進行職場體驗，對於聘用高職應屆畢業生之3K廠商給予補貼或獎助。

相對於外勞較低的生產效率與管理問題，本國勞工有較佳的生產力與穩定性，故廠商亦應加強工作環境的改善，以吸引國內優秀人才的投入。

## 三、本國勞工就業權利與產業永續生存的平衡點，應從改善勞動環境做起

根據本調查研究結果，導致3K企業缺工原因的主因為「本勞不願在骯髒環境中工作」(48.7%)，其次與深度訪談與焦點座談會結果相互印證的為「本勞不願意加班」（44.7%）、「本勞不願意輪班」（43.8%）、「本勞不願在工廠擔任機臺操作工作」（36.8%）、「本勞不願在危險環境中工作」（28.0%）、「提供的薪資低於本國勞工的期望」（19.4%）、「本勞不願進入無企業遠景與品牌形象之公司」（12.5%）、「本勞不願從事辛苦付出勞力工作」（6.3%），因此即使企業願意支付較高的薪資，仍無法吸引本國勞工求職。面對「尊嚴勞動」、「健康職場」的勞動條件要求，本研究建議除職訓局自去(2011)年8月1日起所實施之「缺工就業獎助方案」，直接給予勞工就業獎助金，提高勞工進入傳統產業誘因外，針對工作環境不佳所造成的缺工問題，勞委會與經濟部曾於2006、2007年間共同推動「改善辛苦產業勞動環境及勞動力補助方案」。其中，在改善工作環境方面的作法是先由勞委會負責辦理3K產業廠商安全衛生檢查，再結合勞委會，工業局及財團法人、學研單位組成聯合輔導團，建立辛苦產業工作環境評鑑機制，針對檢查未通過的廠商（先不裁罰）協助診斷其工作環境現況，並輔導改善工作環境。此外，為避免企業因財務能力限制而無法改善工作環境，該方案也建立協助辛苦產業改善工作環境資金融通機制。建議未來經濟部與勞委會可以再次共同推動類似方案。

綜合言之，就長期而言，產業要得以永續生存，穩定的勞動力是一大命脈，只有徹底改善勞動環境，確實執行勞工保障，才是解決缺工的根本辦法。尤其近年來中高齡者失業的狀況亦趨嚴重，如何從改善工作環境做起，吸引中高齡失業者二度就業，讓這些人力再度充分運用，運用其豐富的經驗與韌性，將是政府與3K產業界應予重視的課題。

# 外國專業人員勞動檢查入場前準備之困境評析

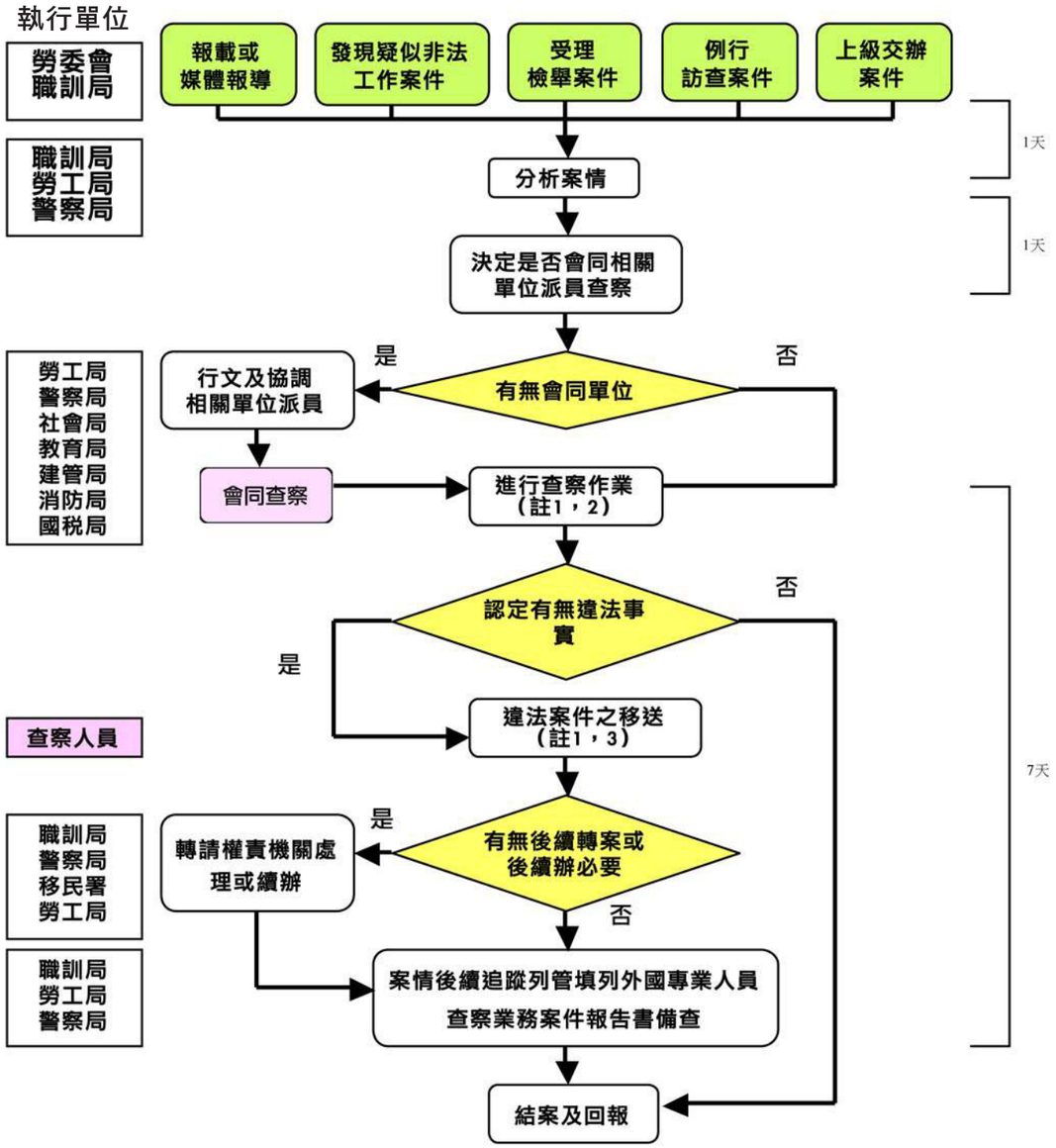
藍科正/中正大學勞工關係系副教授
戴婷君/中正大學勞工關係系碩士

## 一、目的

我外國專業人員（俗稱白領外勞）是我國亟於吸引入國的人才，2012年8月底時，外國專業人員在我國的有效聘僱許可人數為2萬7,475人（年增4.89%），累計聘僱許可人數為28萬3,989人（年增14.16%）（參見勞委會，《勞動統計月報》）。雇主多認為，政府不必干預外國專業人員的引進，是最佳的作法。然而，目前我國引進外國專業人員的機制係依據就業服務法及其子法的規定，法規的適當性或有爭辯，但在法規修正前，守法與依法行政仍是必須遵守的基本原則。再者，外國專業人員違法對社會有負面影響，包括違法工作可能不利本國勞工的就業，可能敗壞社會風俗；而業者會抱怨，「別家能，為何我家不能？」因此，外國專業人員的勞動檢查（查察）有其必要。

勞委會對於外國專業人員的查察訂有完善的作業流程（參圖1），包括入場查察前，分析案情，必要時，由勞政單位會同專業主管機關（例如，補習班隸屬教育局(處)　管轄、大專院校隸屬教育部管轄，幼托機構隸屬社會局(處)管轄）一起去；入場查察過程中，進入現場，進行蒐證；入場查察後，認定有無違法事實，違法者移送查處。然而，外國專業人員的查察並非易事，其困境究竟何在，既存文獻多係探討入場查察過程中如何發現違法事實，或查察後執行裁處與行政救濟之困境[1]，較少涉及入場查察前準備之考察。事實上，前置作業如果完備，入場查察作業將較順利。

1. 可參見藍科正(2005)，〈我國引進外國專業人員之管理機制〉，《就業安全》，4(2)：8-13；藍科正(2006)，〈談聘僱外國專業人員行為的查察與建議〉，《就業安全》，5(1)：106-110；林昱廷(2007)，〈外國專業人員違法使用狀況之探討〉，中正大學勞工研究所碩士論文，嘉義縣；辛炳隆(2005)，〈外國專業人員來臺工作單一窗口作業之成效分析〉，《就業安全》，4(2)：3-7。




## 二、研究方法

外國專業人員查察員入場前準備工作包括進入勞委會動態查詢系統蒐集資料（如雇主、地點、有效許可外勞等）、事前蒐證、跨單位聯繫配合等。本文採取深度訪談全國29名外國專業人員查察員的方法（受訪者以ABC代號匿名，同縣市者採123區別），蒐集資訊，再以質性分析，評析外國專業人員查察員入場查察前準備之困境，包括人力、配備、查詢、溝通等，希得以藉此改善外國專業人員的查察機制。

## 三、人力困境

外籍勞工查察人員目前的正式名稱是「外籍勞工訪視員」，屬非正式編制，其業務以藍領外籍勞工的查察為主，兼顧白領外籍勞工的查察。以外國專業人員查察員人數相對外國專業人員數而言，人力嚴重不足，這是全國各種勞動檢查業務的普遍現象，多數縣市只有一位外國專業人員查察員；而當檢舉案或非法外勞人數較多，需要向其他單位請求支援時，其他單位的人力也有所不足：

「大多接到勞委會電話，報章雜誌或媒體報導，就要去訪查，但也沒有辦法。」(A1君)

「人力不足，有時需要人家(專勤隊)配合較不順利。」(B1君、C君、F君、G君)

人力不足與業務內容和查察的交通時間有關，例如，外勞集中區（例如：科學園區、學校、補習班等）較易查察；幅員廣闊、大眾運輸交通工具不發達、而申請不到公務汽機車者，交通時間較長；檢舉案件具時效性、行政文書工作繁重（如勞資爭議案件花費相當的多時間溝通和調解，會排擠掉查察的時間，相對於查察件數[2]、品質就會受影響）、重複訪查次數高等，會造成人力更形不足：

「A類公司外國專業人員大多集中在科學園區、加工出口區內，CD類大多集中在學校附近或市區，較方便。」(C君、D君、F君、I君、J君)

「我們有大眾運輸系統（捷運）很方便。」(A1君)

「人力不足，檢舉案多時較難即時查核。」（D君、E君）

「我們縣幅員遼闊，…所以事前一個星期就要先登記使用公務汽車，…且一大早上班打完卡就得出門，到達目地的可能都快要中午了，…且外國人工作地址都較分散，在交通上會花費許多時間。」(K君)「特殊案件(檢舉案)有時間限制(7日內入場查察)，…我覺得查察員文書工作繁重，包括查察報告表、協查公文函、開立裁處書、發陳述意見函、撰寫訴願答辯狀或行事訴訟狀等，有時會排擠查察的時間，相對於查察件數、品質就會有所影響。」(A1君、B1君、F君、H君、K君)

「入場前準備有訪查件數(次數)的問題，因為我們是以雇主為單位，如果像補習班我們已經去了很多次，可是它的外師來來去去，我們會認為這是不同的外國人。」(B1君)

「白領的負擔…應該是他總人數比較少，你可能半年前查過，…礙於我們有件數壓力，我們一定要再去！」(B2君)

2. 依勞委會專案「加強查察違法外籍勞工」實施計畫之規定，外國專業人員查察員每月每人查察25件，藍領外勞查察員每人每月查察40件。

為因應人力不足，跨單位「聯合稽查」大多採電話聯絡或公文書函方式會同，或者請求藍領外勞查察員同仁的幫助；具時效性的檢舉案件會先以電話紀錄和傳真作為登錄入案，再配合跨單位「聯合稽查」的人力和時間；但如果是臨時或突發狀況，人力就不容易配合：

「一般檢舉案件會依不同類別會同移民署、外事警察、教育處、社會處，…我們會事前電話聯絡和發公文書函。」(C君、H君、I君、R君、S君、U君、V君、X君)

「檢舉案、交辦案在找支援部分(教育局)比較困難，大多自己去比較多。…找人是找藍領查察同仁一起去。」(B2君)

「教育局大多採公文書函，如果平時有配合的單位(外事警局、專勤隊)，不需要公文，只需要打電話預約或傳真入案方式。」(B1君、J君、K君、L君、M君)

## 四、配備困境

礙於查察經費補助的限制，每年編列外籍勞工查察人員配備器材的金額很少，大部分補助的配備只有公務機車、相機、手機、錄音筆，皆無防身的配備，少部分連相機、錄音筆都沒有，相較於警察機關有較佳的錄音、錄影的配備，更顯得外籍勞工查察人員配備嚴重不足：

「配備非常不足，既沒有攝影裝備，也沒有防身的措施。目前配有公務機車、手機、相機(5人配置1臺)。」(B1君、C君、F君)

「設備不足，沒有對同仁有一些保護性的措施、配備。」(H君、S君)

「我的設備就只有相機和錄音筆而已，不像移民署他們有高倍的望遠鏡和攝影器材，如果我拿我的配備出來都會被笑，叫我拿去旁邊放！」(I君、K君)

儘管配備不足，少數受訪者（E君）認為，對入場前準備並無困難，但多位受訪者（F君、H君、Q君、U君、K君）認為，會不利入場中的蒐證和人身安全，故應再添購監控和防身設備，如隱藏式攝影機、電擊棒、防身噴霧器等：

「配備有公務機車和手機，沒有相機和錄音筆，這部分沒有困難。」(E君)

「我們裡面設備只有相機而已！所以蒐證有困難。」(Q君、H君、U君)

「設備不足，目前就只有相機，希望能再增添些監控配備，例如：隱藏式攝影機。」(F君)

「防身配備不足，目前我只有準備哨子，但我覺得需要添購電擊棒、防身噴霧器等。」(K君)

## 五、查詢困境

查詢困境包括：資料不全、需掌握查察重點、場域勘察不易等。資料不全方面，勞委會自2006年8月起委託科學園區和2007年8月起委託加工出口區辦理審核(發)廠區外國專業人員聘僱許可文件，但至今尚未將兩區外國人資料於動態查詢系統建檔[3]，以致難查核；而勞委會動態查詢系統中的資料常有錯誤，特別是連絡電話（大多為仲介單位）和雇主電話並不相同，以致查察遇到「無人在家」、「找不到外國人」之困擾：

「外勞動態系統僅可查閱本市，不含科學園區廠商資料，於查核科學園區廠商時造成困擾。」（D君、F君、J君）

「他們有時申請時在動態系統中留的電話可能是委託會計師事務所，並不是該公司；或者留的電話無法聯絡到該公司的對口單位。」(G君)

需掌握查察重點方面，外國專業人員依不同類別（A至G類）有不同的查察重點，查察人員必須先針對案情摘要找出查察重點，對於後續查察較容易；未受補助白領查察的縣市，對於白領案件的諮詢或查證沒有經驗，加上勞委會職業訓練局2011年初組織改造後，承辦人員不明確，以致無法諮詢，最後必須電話諮詢其他縣市外國專業人員查察人員之協助：

「原則上先了解案情，把相關要查的資料查一下，找出查察重點，剛開始可能不熟悉。」(A1君)「如有個案需要詢問勞委會時，勞委會…目前外勞單位分為聘僱組和管理組，遇到問題都不曉得要問誰。」(Y君)

「我們縣又沒有白領查察員，就叫我們藍領去查，我們查白領的一些訣竅都不知道，…我們也沒有去上過白領查察的課。」(W君)

場域勘察方面，檢舉案礙於行業別、公共營業場所出入等限制，特殊場域（如飯店、托兒所附設補習班等）需先行場勘或以例行性訪查先行進入了解地形地貌，否則蒐證不易，查獲率較低；受訪者的作法因人而異，入場前宜先討論案情、場域勘查、情境分析，入場後再做必要的調整：

「外勞在飯店從事許可以外的工作，你怎麼進去？如何蒐證？…檢舉人就只知道他在這間飯店工作，但這個飯店你進不去…我們類似用『定點式』的方式蒐證，我們不可能每一間房間都進去，他甚至會跟你說：『這間房間有住房！』那我們也不能打擾啊！」(M君)

「白領外勞在托兒所或補習班不是都有合併，那根本就看不到。」(R君)

「如果是緊急案件，長官會告知承辦人員先行例訪了解地形、地貌、外勞人數等，之後再與相關人員入場查察。…甚至有事前討論之模擬情境。」(K君)

3. 100年5月起勞委會動態系統建置較完善，可查詢「科學園區」和「加工出口區」外國專業人員資料。

## 六、溝通困境

勞動檢查為達公平原則，採「突擊檢查」方式，不得事先約訪，才能瞭解平時的狀況。不過，若是公司真的聯絡不到、找不到地方，或者大公司、學校、醫院，可能會有門禁的問題，便會電話先連絡：

「白領查察的部分我們都不會事前約訪(電話聯絡)——直接去，除非這間公司真的找不到，我們才會約訪。」(B1君)

「在訪查時我們都不得事先約訪，…除非真的找不到地方，我們到附近時再打電話進去。」(K君)

「除了補習班還有一些比較小型的公司行號不會事先聯絡，其他像學校、醫院、大型公司可能都會阻擋你，所以會先電話事先聯絡。」(G君)

另一方面，外籍勞工查察工作權責之劃分，中央是勞委會、地方是縣市政府，在地方跨單位配合的警政單位有入出國及移民署專勤隊、外事警察局、轄區分局，如果是補習班(D類)亦屬教育局(處)、社會局(處)管轄，勞委會將外國專業人員查察案件分為報載或媒體報導、受理檢舉案、發現疑似非法工作案件、例行性訪查案件、上級交辦案、其他等6項（參圖1）。交辦案、檢舉案，或特殊案件（如7日內限辦）等，最好有警察單位或同仁的陪同，最少要有2名人力，以利查察違法事證。在各單位人力普遍不足的情況，全國都會區在跨單位人力、時間的配合上都出現困難：

「特殊案件有時間限制(7日內入場查察)，因此剛開始在與相關單位(專勤隊、教育局)溝通預約查察時間時較難配合，因為專勤隊大部分亦有自己手邊的案件要處理，臨時有檢舉案等，需要時間、人力調度的安排，有時可能會超過7日，最後還是自行前往，或者改請求外事警察協助入場。…」(B1君、H君、K君)

「跨單位時間配合問題，移民署人力不足、會同有問題，因為他們有他們的勤務，我們有我們的勤務，在時間上無法配合，…這對於我們在查察多少會有困難。」(B1君、C君、F君)

事實上，警察單位會有「選擇性辦案」的情形：

「…除非是很明確的檢舉案件，否則警察不會跟我們配合，而且「許可以外的工作」(§57-3)一般他們是不會跟我們一起去，因為他們以查獲『逃逸外勞』(§57-1、§57-2、§44)為主，他們才有『業績』。所以基本上查察都是我們自己去。」(R君)

## 七、建議

為減少上述人力不足、配備不夠完整、查詢系統有缺失、溝通尚可改善等入場前準備之困境，勞委會可思考以下的措施：（一）建立雇主分級制，讓優良守法的雇主豁免例行性查察，以鼓勵雇主守法，也可紓緩人力不足的壓力；依違法機率較高的類別之引進人數（較多），以及交通便利性程度（較不便利），調整（增加）配置查察員的人力。（二）增添查察人員的配備，如隱藏式攝影機、電擊棒、防身噴霧器等，以利蒐證。（三）改良勞委會的動態查詢系統，即時更新勞委會的承辦人員諮詢聯絡資訊，使更精確；建置外籍勞工查察人員的交流平臺，分享過往的經驗。（四）明訂跨單位合作查察之基準，以利合作查察之溝通。

# 就業、訓練、檢定統計

單位：人、%

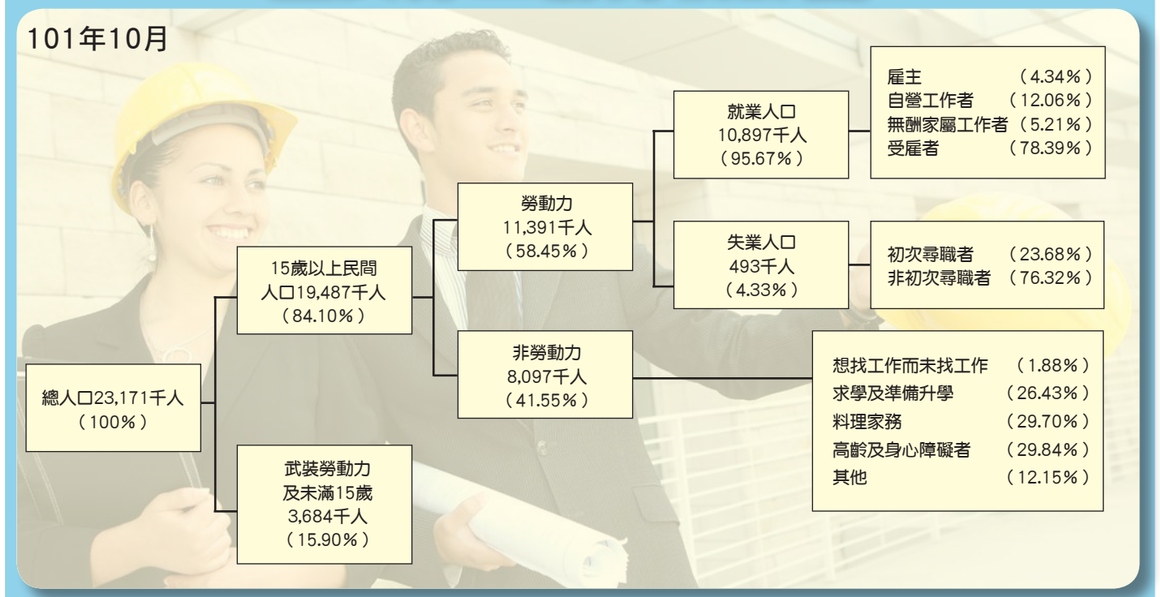
| 年月別 | 就業服務 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 求職人數(新登記)(1) | 求才人數(新登記)(2) | 求供倍數(2)/(1) | 求職推介就業人數(有效)(3) | 求才僱用人數(有效)(4) | 求職就業率%(3)/(1) | 求才利用率%(4)/(2) |
| 80年 | 195,337 | 563,632 | 2.89 | 102,660 | 102,660 | 52.56 | 18.21 |
| 81年 | 173,974 | 559,635 | 3.22 | 77,174 | 77,174 | 44.36 | 13.79 |
| 82年 | 144,960 | 511,388 | 3.53 | 70,399 | 70,399 | 48.56 | 13.77 |
| 83年 | 136,850 | 410,099 | 3.00 | 73,099 | 73,099 | 53.42 | 17.82 |
| 84年 | 165,034 | 352,227 | 2.13 | 68,557 | 68,557 | 41.54 | 19.46 |
| 85年 | 174,090 | 323,150 | 1.86 | 75,588 | 75,588 | 43.42 | 23.39 |
| 86年 | 167,036 | 413,060 | 2.47 | 71,419 | 71,419 | 42.76 | 17.29 |
| 87年 | 174,262 | 427,495 | 2.45 | 68,015 | 68,015 | 39.03 | 15.91 |
| 88年 | 218,679 | 365,629 | 1.67 | 69,644 | 69,644 | 31.85 | 19.05 |
| 89年 | 288,680 | 470,278 | 1.63 | 104,265 | 104,265 | 36.12 | 22.17 |
| 90年 | 439,489 | 405,637 | 0.92 | 128,205 | 128,205 | 29.17 | 31.61 |
| 91年 | 442,573 | 471,888 | 1.07 | 125,713 | 125,713 | 28.41 | 26.64 |
| 92年 | 450,079 | 720,746 | 1.60 | 126,229 | 126,229 | 28.05 | 17.51 |
| 93年 | 547,745 | 949,918 | 1.73 | 228,395 | 327,948 | 41.70 | 34.52 |
| 94年 | 580,020 | 1,008,307 | 1.74 | 263,403 | 478,826 | 45.41 | 47.49 |
| 95年 | 760,680 | 1,048,590 | 1.38 | 324,426 | 523,276 | 42.65 | 49.90 |
| 96年 | 904,663 | 1,170,045 | 1.29 | 378,915 | 532,438 | 41.88 | 45.51 |
| 97年 | 1,147,798 | 998,126 | 0.87 | 432,854 | 579,594 | 37.71 | 58.07 |
| 98年 | 1,414,541 | 1,154,993 | 0.82 | 558,536 | 665,002 | 39.49 | 57.58 |
| 99年 | 1,182,588 | 1,494,711 | 1.26 | 590,695 | 839,809 | 49.95 | 56.19 |
| 100年 | 1,140,837 | 1,555,485 | 1.36 | 694,419 | 959,910 | 60.87 | 61.71 |
| 101年10月 | 92,132 | 131,541 | 1.43 | 54,991 | 97,068 | 59.69 | 73.79 |

說明：求職就業率＝有效推介就業人數 / 新登記求職人數×100%，求才利用率＝求才僱用人數 / 新登記求才人數×100%

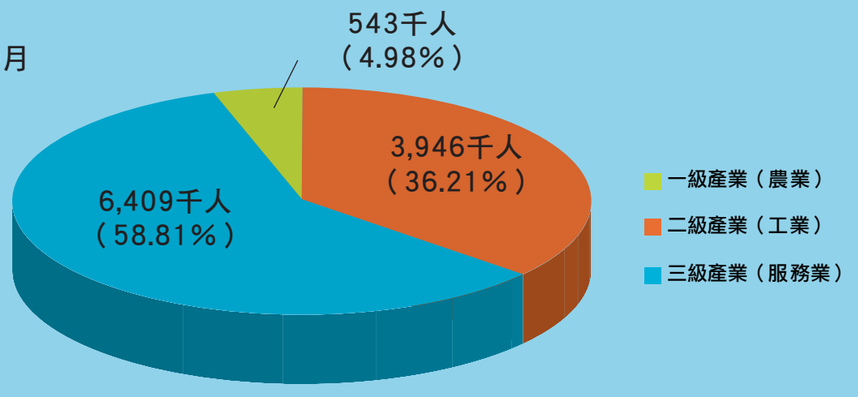
| 年月別 | 職業訓練(結訓人數) | | | | | | | | 技能檢定合格發證數 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 合計 | 職訓師資 | 技術人員養成 | 技術人員進修 | 服務佐理人員 | 身心障礙者(專班) | 漁業人員 | 其它 | 合計 | 甲級 | 乙級 | 丙級 | 單一級 |
| 80年 | 21,521 | 290 | 5,378 | 8,568 | 6,389 | — | 901 | — | 26,060 | 95 | 3,906 | 21,496 | 563 |
| 81年 | 23,793 | 170 | 6,141 | 9,348 | 7,171 | — | 963 | — | 31,204 | 144 | 3,955 | 26,430 | 675 |
| 82年 | 22,783 | 184 | 5,830 | 8,768 | 6,386 | — | 698 | 917 | 85,424 | 271 | 9,569 | 74,492 | 1,092 |
| 83年 | 21,471 | 313 | 5,744 | 8,018 | 5,591 | — | 681 | 1,124 | 135,562 | 234 | 10,493 | 123,880 | 955 |
| 84年 | 21,038 | 509 | 5,266 | 8,511 | 5,765 | — | 705 | 282 | 149,850 | 380 | 14,592 | 133,981 | 897 |
| 85年 | 24,657 | 227 | 5,586 | 9,508 | 7,172 | — | 594 | 1,570 | 220,245 | 307 | 13,250 | 205,810 | 878 |
| 86年 | 28,253 | 417 | 6,758 | 10,966 | 8,232 | 15 | 738 | 1,213 | 224,325 | 379 | 15,115 | 207,921 | 910 |
| 87年 | 29,823 | 454 | 6,247 | 11,311 | 9,652 | 51 | 996 | 1,112 | 264,311 | 577 | 17,773 | 244,389 | 1,572 |
| 88年 | 27,065 | 370 | 5,573 | 9,456 | 8,326 | 50 | 1,098 | 1,192 | 281,746 | 612 | 19,584 | 259,817 | 1,733 |
| 89年 | 30,030 | 356 | 6,985 | 10,370 | 9,901 | 111 | 1,242 | 1,065 | 256,658 | 581 | 24,815 | 229,461 | 1,801 |
| 90年 | 33,342 | 392 | 6,144 | 11,444 | 13,424 | 91 | 940 | 907 | 300,432 | 652 | 24,330 | 273,774 | 1,676 |
| 91年 | 40,410 | 249 | 10,433 | 9,982 | 17,754 | 74 | 1,587 | 331 | 251,535 | 826 | 27,864 | 221,130 | 1,715 |
| 92年 | 35,347 | 122 | 12,594 | 8,974 | 12,213 | 23 | 1,230 | 191 | 238,839 | 841 | 20,829 | 216,004 | 1,165 |
| 93年 | 28,835 | 89 | 8,449 | 9,572 | 9,838 | — | 788 | 99 | 233,909 | 753 | 20,875 | 209,482 | 2,799 |
| 94年 | 28,108 | 8 | 10,050 | 8,420 | 8,624 | 9 | 997 | — | 260,907 | 583 | 21,060 | 236,451 | 2,813 |
| 95年 | 18,292 | — | 5,571 | 7,018 | 4,812 | — | 891 | — | 267,297 | 592 | 21,802 | 242,456 | 2,447 |
| 96年 | 19,283 | — | 5,314 | 7,330 | 5,689 | — | 950 | — | 298,736 | 738 | 27,256 | 268,679 | 2,063 |
| 97年 | 20,532 | — | 5,498 | 7,913 | 6,234 | 19 | 868 | — | 368,391 | 1,287 | 31,092 | 324,368 | 11,644 |
| 98年 | 25,848 | — | 8,138 | 6,847 | 7,647 | 30 | 3,186 | — | 404,803 | 706 | 39,420 | 343,177 | 21,500 |
| 99年 | 21,464 | — | 5,905 | 7,089 | 6,396 | 18 | 2,056 | — | 425,834 | 629 | 44,021 | 355,887 | 25,297 |
| 100年 | 19,909 | — | 5,429 | 6,597 | 6,936 | 7 | 940 | — | 415,443 | 682 | 43,555 | 339,154 | 32,052 |
| 101年1-10月 | 15,643 | — | 4,216 | 5,300 | 5,406 | 35 | 686 | — | 381,519 | 578 | 37,482 | 311,913 | 31,546 |

# 重要勞工情勢統計圖

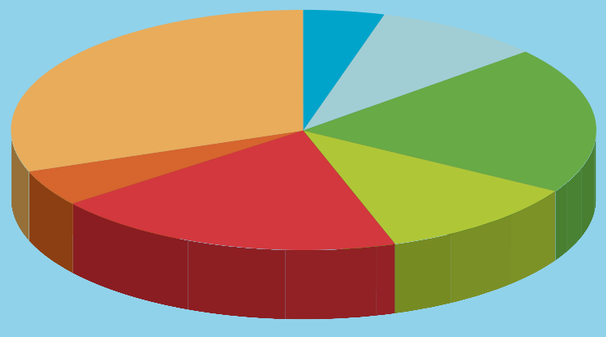
## 101年10月



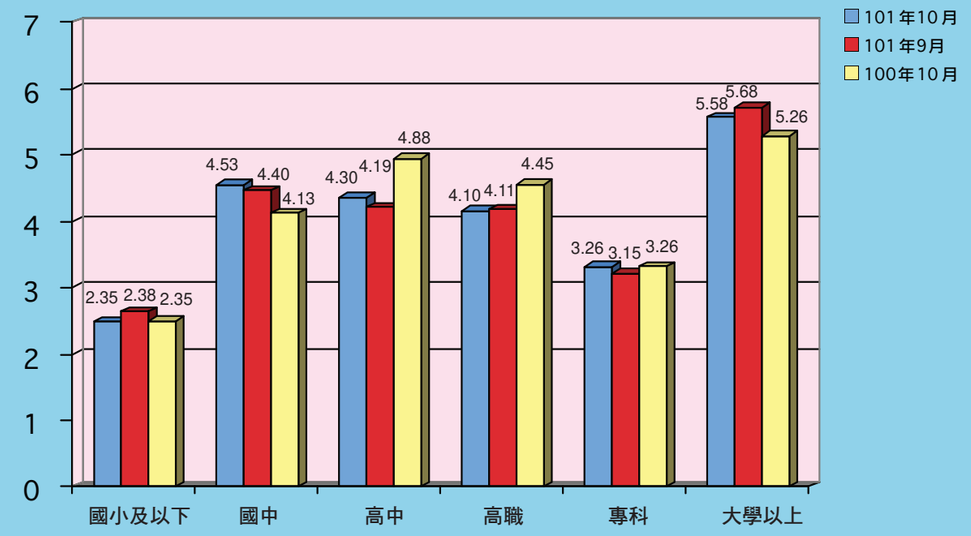

## 就業者按產業別分
## 中華民國101年10月



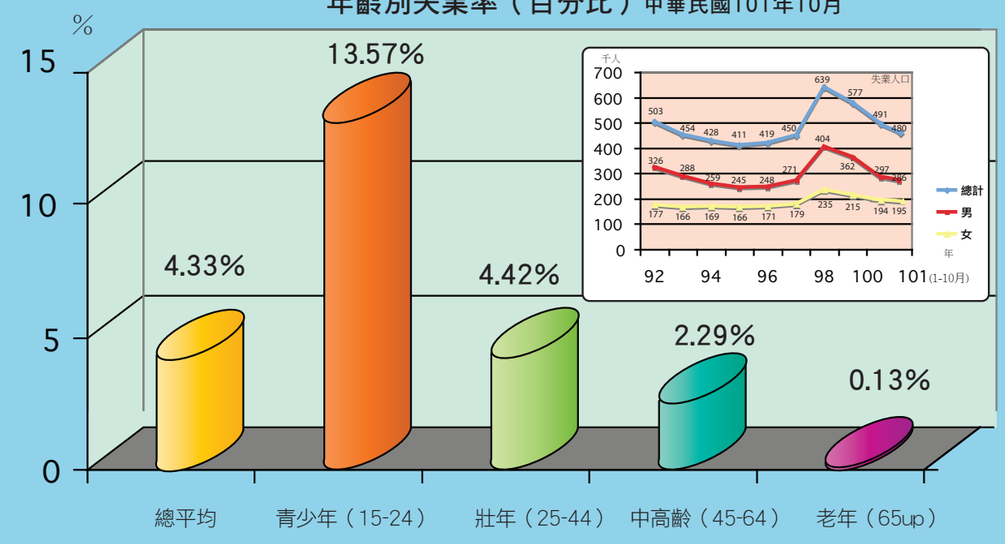

## 就業者按職業別分(由小到大)
## 中華民國101年10月



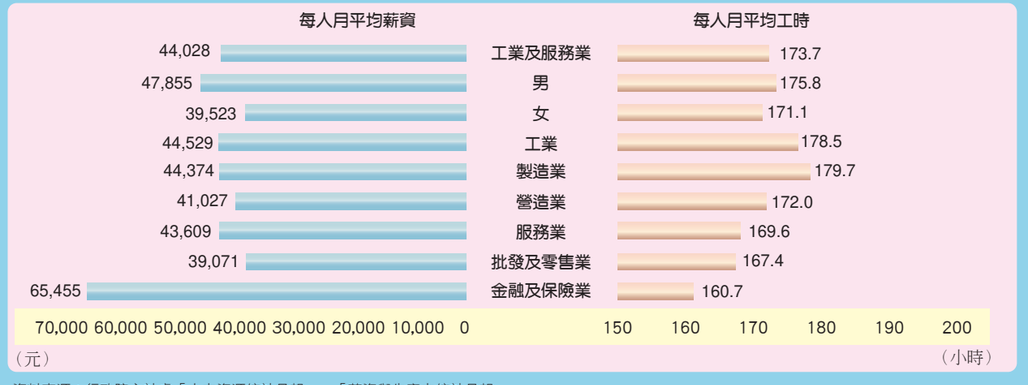

## 教育程度別失業率之比較




## 年齡別失業率（百分比）中華民國101年10月




## 受僱員工勞動條件中華民國101年9月




資料來源：行政院主計處「人力資源統計月報」，「薪資與生產力統計月報」

# 常見詐騙案例犯罪手法及預防方式一覽表

## 詐騙犯罪手法

### 案例一：西服館篇

老陳，五十歲，臺中人，面臨中年失業。一日在信箱內看到一則求才DM，XX西服徵人。求才廣告並未寫明什麼職務，老陳心想，反正失業中，去看看好了。到了西服館面試，老闆告訴老陳，進來西服館就得先替自己訂作制服才能工作，當場請老陳現場簽繳本票三萬元。老板請老陳明天再來上班，隔天，老陳進西服公司要上班，老闆卻請另一員工帶他，說要到另一分店據點工作。老陳一進去才發現根本不是西服館分店據點，分明就是色情場所；另一員工跟他說進來這裡端盤子當小弟很好賺啦，一個月有三到四萬元，雖然比較複雜一點，可是景氣這麼差，能有這行情也是挺好的，老陳發覺情況不對，趕緊逃離現場，並且向臺中市政府勞工局提出檢舉。

## 手法分析

這類公司通常在報紙或夾報廣告打著XX保全公司、XX企業、XX俱樂部、XX國際美容之名徵保全人員、店員或服務人員。求職者面試時，便請其繳交二萬至五萬元不等的保證金或置裝費，或現場請求職者簽本票、支票或信用卡甚至繳交現金，並告訴求職者若不繳交則無法提供職務。這些公司有些是虛設的，而且面試地點跟刷卡付費的地點通常不同。

## 詐騙犯罪手法

### 案例二：伴遊司機篇

北市勞工局接到廿多歲陳先生申訴，遭受求職陷阱之害，陳看到報上刊載「隨車伴遊司機月入十萬」的徵才廣告，因為雇主強調須以雙B轎車接送貴婦人，而且願意提供出租高級轎車服務，要求陳先付租車款，沒想到陳匯款十多萬元後，雇主即不見蹤影，最後才發現是一場騙局。

該局接到不少求職者被騙上當的案件，不過像陳姓男子一樣，從頭到尾都未見過「雇主」，只知道雇主自稱Andy，而被騙匯款的例子，該局還是第一次接到。陳先生因為找工作不順利，一看到報上徵伴遊司機，馬上依報上刊登的手機號碼與對方聯絡，對方詢問他的姓名、電話與生辰八字後，雙方約在兄弟飯店大門口見面。

不過，依約在飯店前等待的陳先生，並沒有看到「雇主」，反而接到對方打手機來說，客戶剛剛坐在車上看過陳先生後很滿意，因此答應錄取陳，並要求陳在某個週休二日下午，到凱悅飯店門口負責接一位中南部北上的貴婦人遊玩。

陳先生不疑有他，準備依約前往，不過「雇主」又打電話來，表示貴婦人須坐雙B轎車出遊，因為陳先生是機車族，雇主說願意提供出租高級轎車服務，但須先將租車款十多萬元匯到指定帳戶才行，只要付了款，會有一位司機將轎車開至飯店交給陳先生。

陳先生匯完款後，由於在飯店門口久候轎車不至，又等不到貴婦人，心急打手機給「雇主」，可是始終聯絡不上，此時才知道自己受騙上當。

## 手法分析

這類公司通常在報紙或廣告刊登徵「伴遊司機」或貴婦人伴遊司機等，而報上刊登聯絡電話多為手機號碼。公司與求職者約定地點多非在辦公室，而是類似飯店門口之公共場所。當求職者依約到達見面地點，對方會主動打手機與求職者聯絡，表示需要有雙B轎車；若沒有，公司可以提供，但是要求求職者必須先繳交十萬元以上的押金，且以匯入指定帳戶的方式繳交。等求職者將錢匯入指定帳戶，已聯絡不到雇主。



## 詐騙犯罪手法

### 案例三：演藝明星篇

小古和許多時下的年輕人一樣，都懷抱著明星夢，在一個偶然的機會下，他看見報上刊登的徵求模特兒廣告，他想自己的外在條件也不錯，應該很有機會，便鼓起勇氣前往經紀公司洽詢，沒想到去了之後，公司的職員告訴他，公司是訓練公司，要先加入會員，如果不加入也可以，公司可以幫小古拍攝宣傳照或是錄製宣傳帶，再幫小古推介演出機會。小古一聽拍攝宣傳照就要上萬元，而自己又還是學生，根本沒有這麼多錢，而且報上的徵求模特兒廣告並沒有說明原來這是一家補習班，小古當場有受騙的感覺。

## 手法分析

此類求職詐欺手法近年來越來越多，其手法可分為以下數種：

1. 經紀公司類：以替各類廣告商推介模特兒為由，賺取超出市價甚多的高額拍照費、加洗費、V8試鏡費、保證金、造型費、宣傳費、Model卡等費用。
2. 唱片公司類：以和錄音室結合，錄製個人唱片為由，來賺取高額宣傳費、補習費、簽約金、錄製CD（VCD）費。（亦有唱片公司自設錄音間者，詐騙手法相同）。其費用依市價衡量，顯失公平。
3. 演員訓練班類：以製作未知的電視（電影）劇為由，招收演員，並收取高額的排演費、訓練費，卻只能擔任臨時演員，甚至無演出機會，造成使求職者入不敷出的情形。
4. 假借傳播公司、電視公司的名義徵求演員類：利用開班授課來賺取訓練費，受訓者領不到演員證，然後該公司再以各種因素為由，一再地受訓、花費，收取訓練費。
5. 網路模特兒公司類：模特兒前往應徵，自掏腰包拍攝照片後，以為自己的照片會被刊登在網站上，結果發現網路上的清涼寫真照不是自己，而是日本不知名清純美麗的高中女生。此為色情網站及０２０４色情電話的常見手法，求職者會發現對方開始慫恿自己加入其旗下語音女郎，甚至從事色情交易。

這種公司的行徑，經常會打擊求職者的就業信心，造成求職意願降低。歷年來演藝公司詐財、斂財的案件層出不窮，求職人應多加防範。上列的任何一種公司，若屬正當經營，於試用期間不應收取與市價衡量顯失公平的高額費用（訓練費、簽約金、宣傳費、拍攝費、訂棚費、會員卡費、製作費、錄音費、宣傳卡費、加洗費...等），而讓受訓者透過正常比賽及面試考核通過，再經由公司與求職人雙方同意後簽下履約保證。而且，公司基於栽培旗下藝人，所有的支出應由公司承擔，不應跟受訓者收取費用；模特兒的宣傳成本亦應由經紀公司自行吸收。若宣傳成本中有模特兒其它應付的費用，也應由通告拆帳收入中扣除，公司不宜先行收取。

## 詐騙犯罪手法

### 案例四：空頭公司篇

鎮才好不容易找到一份適合自己的工作，主要從事汽車音響的銷售，剛開始老闆要求先繳交身分證，說是怕他沒多久就離職，並且言明只要他工作滿一個月，穩定性夠，便會將身分證還給他。

可是一個月後，鎮才想向公司討回身分證，老闆卻要求鎮才找人作保，擔保鎮才在任職期間，不致有侵害公司的行為，在找到保證人前，身分證仍交由公司保管。鎮才迫於無奈，只好應公司要求將證件留下，並積極找人作保。但過沒多久，老闆告訴鎮才公司經營不善，即將倒閉，便將身分證還給鎮才。就在鎮才找新工作前，突然收到法院的強制執行命令，鎮才才發現自己成了空頭公司的負責人，還欠稅三十多萬元未繳，鎮才雖是受害人，卻也因滯欠稅款而被移送法辦。

## 手法分析

藉口員工任意離職，會造成公司損失，而要求扣留身分證或其他證件。雇主要求扣留身分證、印章或其他證件等，均是不合理的約定，尤其是身分證、印章，求職者沒有必要配合，最好到一家公司應徵或就職時，就必須先判斷這家公司的狀況，及負責人是否為正當生意人，最好無論辦什麼事，都要要求自己蓋章，要不然也要求承辦人員當場使用印章、當場歸還。如果公司堅持一定要繳印章，一定要明確知道印章的用途，並儘快收回印章。此外，在簽名用印前，都先弄清楚簽名蓋章的文件內容為何，以免簽下對自己不利之文件。

行政院勞工委員會職業訓練局

地址：台北市延平北路二段83號1-5樓

電話：02-8590-2567

網址：www.evta.gov.tw

就業服務科技客服專線：0800-777888